

교육자치에서 자치교육으로 : 자치분권 개헌 논의를 매개로 한 교육분권과 교육의 지역화 방안 모색*

채 희 태
(국립공주대학교 연구교수)

<요 약>

본 연구는 대한민국 교육자치의 역사적 형성 과정과 그 구조적 역설을 비판적으로 분석하고, '교육자치(教育自治)'에서 '자치교육(自治教育)'으로의 패러다임 전환을 제안한다. 한국의 교육자치는 해방 이후 미군정에 의해 이식된 '교육 예외주의'에 뿌리를 두고 있으며, 그 헌법적 근거인 교육의 3대 원리—교육의 자주성·전문성·정치적 중립성—는 쿠데타 정권의 정치적 필요와 교육계의 요구가 맞물린 역사적 산물로서 헌법에 편입되었다. 교육자치 체제는 현재 세 가지 구조적 역설을 드러내고 있다. 시장 논리에의 포섭, 지방 소멸 가속화, 그리고 인공지능 시대의 변화에 대한 대응 실패가 그것이다. 또한 교육의 자주성과 전문성은 시대의 요구에 응답하지 못한 채 형해화되고 있는 반면, 정치적 중립성은 본래의 취지와 달리 교사의 정치기본권을 박탈하는 조항으로 잔존하고 있다. 교사의 정치기본권 회복은 마땅히 이루어져야 하지만, 그 논의는 교육 예외주의가 구축해온 자주성·전문성이라는 헌법적 특권에 대한 성찰과 병행하여 진행되어야 한다. 이에 본 연구는 교육의 책임 단위를 광역 행정구역에서 시민의 실질적 생활권 단위로 재설정하고, 교육 전문가 중심의 운영(교육자치)을 넘어 지역 공동체가 교육의 방향을 스스로 결정하는 주체적 실천(자치교육)으로의 전환을 제안한다. 이는 교육의 제도적 폐쇄성을 해체하고 시민 주도의 교육 거버넌스를 재구성하는 패러다임적 전환을 의미한다.

주제어: 교육자치, 자치교육, 교육 예외주의, 자기준거성, 교육의 지역화

I. 서론

행정통합과 개헌 논의가 진행 중인 가운데 '제9회 전국동시지방선거'가 다가오고 있다. 시민들은 자신이 살고 있는 지역의 교육을 책임질 여섯 번째 교육감을 선출해야 하는 시점

* 이 논문은 2025년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2025S1A5B5A16009158)

에 서게 된 것이다. 교육이 인간 사회를 보다 효율적으로 운영하기 위해 필요하다는 믿음, 교육이 더 나은 삶을 가능하게 한다는 기대는 시대를 막론하고 변한 적이 없다. 그 기대가 사회적 규모로 확장되면서, 교육은 개인의 경험이나 공동체의 전통에만 맡겨둘 수 없는 공적 관리의 대상이 되기 시작했다. 그 과정에서 교육은 문화, 상식, 규범 등을 보편적이고 일관되게 관리하기 위해 등장한 관료제도와 결합하게 되었다.

베버(Max Weber)의 주장대로 관료 제도는 권력의 인격화를 막고, 예측 가능한 질서와 공정한 절차를 통해 근대 사회의 복잡한 행정 수요를 합리적으로 처리하는 기능을 수행해 왔다(Weber, 1954). 민츠버그(Henry Mintzberg) 또한 고도로 훈련된 전문가들이 기술의 표준화를 통해 스스로 업무를 조정하는 전문적 관료제(Professional Bureaucracy)가 복잡하지만 안정적인 환경에서 분권화된 방식으로 효과적인 조직 운영을 가능하게 한다고 보았다(Mintzberg, 1980).

하지만 관료 제도가 깊어지면서 제도는 삶이 아니라 제도 그 자체를 위해 존재하는 역설에 직면하게 되었다. 더욱이 교육은 본질적으로 특별하다는 교육 예외주의(educational exceptionalism)¹⁾가 더해지면서, 교육은 일반 행정으로부터 분리·독립되어야 한다는 논리에 그 누구도 문제를 제기하지 못하게 되었다.

교육사무를 일반행정과 분리하여 교육청의 고유 사무로 규정한 교육자치는 해방 후 미군정을 통해 이식된 제도로 세계적으로도 그 유례가 드물다. 그러나 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 교육계의 요구와 쿠데타 정권의 정치적 필요가 맞물리면서 「교육법」을 넘어 헌법 조항으로 편입되었고, 교육자치는 제도적으로 점점 더 강화되는 양상을 보여왔다(채희태, 2025b: 96). 2006년 12월에는 「지방교육자치에 관한 법률」이 전면 개정되면서 교육감 직선제의 법적 근거가 마련되었고, 2007년 2월 부산광역시에서 첫 주민직선 교육감이 탄생한 이후, 2010년 지방선거에서 전국 16개 시·도 교육감을 동시에 선출하는 교육감 직선제가 본격 시행되었다.

그렇다면 지금까지 다섯 번의 교육감 임기를 거치는 동안, 특별한 지위를 인정받은 교육은 과연 그 믿음과 기대에 부응해 왔을까? 비전문가인 시민이 교육감 선출의 주체가 된 것은 분명하지만, 이는 역설적으로 기존 교육자치의 전제—교육은 전문가의 영역이라는 논리—와 충돌하며 오히려 혼란을 가중시켜 온 것은 아닌지 의심할 필요가 있다. 현재 교육은 학생뿐만 아니라 교사, 학부모 등 교육 주체 모두에게 피로와 불만을 누적시키고 있다.

1) 교육 예외주의(educational exceptionalism)는 교육을 일반 목적의 거버넌스로부터 분리하여 독자적인 의사결정 구조를 가진 반독립적 거버넌스 영역으로 운영해온 역사적 원칙이다. Henig(2009: 296)는 시장·주지사·대통령 등 선출직 일반 행정가들의 교육 개입 확대를 이 전통적 분리 장벽의 붕괴, 즉 교육이 일반 목적의 정치 영역으로 재흡수되는 과정으로 분석했다.

게다가 알파고에 이은 생성형 인공지능의 등장과 진화는 교육의 존재 이유를 뿌리째 흔들고 있다.

이러한 문제의식은 기존 교육자치의 전체 자체를 재검토할 필요성을 제기한다. 본 연구는 교육자치(教育自治)와 자치교육(自治教育)을 개념적으로 구분하는 것에서 출발하여, 전자에서 후자로의 전환 가능성을 탐색한다. 논의의 명확성을 위해 본 연구에서는 두 개념을 다음과 같이 구분한다. 교육자치(教育自治)는 교육 전문가와 교육행정 관료에 의한 교육 운영의 자율성을 의미하며, 이는 교육을 일반 행정으로부터 독립시켜 교육 고유의 논리로 운영하는 체계를 가리킨다. 반면 자치교육(自治教育)은 지역 시민과 공동체가 교육의 방향과 내용을 스스로 결정하는 자치를 의미한다. 이 두 개념의 차이는 단순한 용어의 도치가 아니라, 교육의 주체와 목적에 대한 근본적인 재정의의 함축한다. 혁신교육과 교육혁신이 유사한 개념처럼 보이지만 단어의 순서에 따라 그 지향이 달라지듯,²⁾ 교육자치와 자치교육 역시 같은 방식으로 구별된다(채희태·박상욱, 2026: 55).

코젤렉(Koselleck, 1979/2010: 395-396)은 『지나간 미래』에서 ‘경험공간’과 ‘기대지평’이라는 개념을 통해 시간을 공간으로 은유하여 근대성을 성찰한 바 있다. 경험은 이미 지나간 과거, 기대는 다가올 미래를 의미한다. 근대 이전에는 경험공간과 기대지평 간의 차이가 크지 않았다. 하지만 근대 산업화 과정에서 성취한 과학 문명으로 인해 미래에 대한 기대와 이미 과거가 되어 버린 경험 사이의 간극이 빠르게 벌어지게 되었다. 인공지능의 급격한 발전으로 미래 예측이 더욱 어려워진 지금, 과거의 경험에 기반한 헌법 조항이나 제도로 교육을 설계하는 것은 낡은 경험공간에 갇혀 새로운 기대지평을 외면하는 것과 다르지 않다.

본 연구는 이 문제에 접근하기 위해 두 가지 이론적 자원을 활용한다. 하나는 루만(Niklas Luhmann)의 ‘체계이론(Theory of Social Systems)’이다. 루만의 체계이론은 교육 체계가 자기참조적(self-referential)작동을 통해 스스로를 재생산하고, 환경과의 경계를 설정함으로써 어떻게 독자적인 영역을 구축하는지 규명한다(Luhmann, 2002/2015: 18-19). 이는 교육자치가 지닌 자기폐쇄적 메커니즘을 분석하고, 교육이 외부 환경의 논리

2) 한국어의 조어 구조상 ‘교육’과 ‘혁신’, 두 단어의 순서는 핵심어와 수식어의 관계를 역전시킨다. 혁신교육이 혁신을 수식어(혁신적인)로 삼아 교육을 꾸미는 방식, 즉 교육의 방법과 내용을 개선하는데 방점을 둔다면, 교육혁신은 교육을 혁신의 대상으로 위치시킨다. 이 뉘앙스의 차이는 교육자치와 자치교육의 구분에도 동일하게 적용된다. 나아가 ‘경찰자치’와 ‘자치경찰’의 차이도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 경찰자치는 자칫 경찰이 자치를 통제·관리하는 것으로 오인될 수 있는 반면, 자치경찰은 자치를 뒷받침하는 경찰, 즉 주민의 자치를 지원하는 경찰로 이해된다. 실제로 많은 기초자치단체에서 주민자치를 담당하는 부서를 ‘행정자치과’가 아닌 ‘자치행정과’로 명명하는 것 역시 같은 논리에서 비롯된 것으로, 행정이 자치를 위해 존재해야 함을 조어 구조 속에 담아낸 사례라 할 수 있다(채희태·박상욱, 2026: 55).

로부터 분리되는 과정을 설명하는 핵심적인 이론적 틀을 제공한다. 다른 하나는 ‘교육 예외주의’로 이 개념은 교육체계의 자기준거성이 역사적으로 어떤 사상적 논거 위에서 정당화되어 왔는지를 추적하는 교육사상사적 분석 렌즈라고 할 수 있다. 루만의 체계이론이 교육자치의 작동 방식을 구조적으로 설명한다면, 교육 예외주의는 그 구조가 어떠한 역사적 맥락에서 형성되었으며 어떻게 그 견고성을 유지해 왔는지를 사상사적으로 해명한다.

현행 교육자치는 전문가와 관료 중심의 폐쇄적 의사결정 구조를 재생산함으로써, 정작 교육의 당사자인 지역 공동체와 시민을 교육 거버넌스의 주변부로 밀어내는 구조적 역설을 야기해 왔다. 즉 교육자치는 ‘누가 교육을 운영하는가’라는 질문에 여전히 전문가와 관료로 답함으로써, ‘왜 자치인가’라는 민주적 정당성의 물음에 충분히 응답하지 못하고 있는 것이다. 본 연구는 이러한 교육자치 체제의 역사적 형성과 구조적 한계를 분석함으로써, 시민과 공동체가 교육의 실질적 주체가 되는 자치교육으로의 패러다임 전환이 왜 필요한지를 논증하였다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 다음의 세 가지 연구질문을 탐구하였다. 첫째, 한국 교육자치는 어떠한 역사적 과정을 통해 형성되었으며, 그 형성 과정에 내재된 구조적 모순은 무엇인가? 둘째, 교육 예외주의에 기반한 교육자치는 어떤 구조적 역설을 초래하였는가? 셋째, 인공지능 시대의 급격한 변화 앞에서 제도화된 교육은 어떤 한계에 직면해 있으며, 이를 넘어서기 위한 대안적 패러다임은 무엇인가?

이러한 연구질문에 답하기 위해 본 연구는 문헌연구 방법을 취하였다. 이는 교육자치의 형성과 변화가 제도적 텍스트와 사상사적 맥락 속에서 가장 선명하게 드러나기 때문이다. 먼저 교육자치 관련 헌법 조항과 법령 및 그 형성 과정에 관한 역사적 문헌을 분석하여 대한민국 교육자치의 기원과 전개를 살폈다(2장). 이를 바탕으로 루만의 체계이론과 교육 예외주의 논의를 준거로 삼아 교육자치가 초래한 시장 포섭, 지방 소멸 가속화, 마을교육공동체의 운동성 소실 등 구조적 역설을 규명하였다(3장). 나아가 인공지능 시대의 교육 변화에 관한 국내외 연구와 제도 개편 논의를 검토하여 학교 중심 교육제도와 시대적 요구 사이의 간극을 분석하였다(4장). 이상의 논의를 바탕으로 마지막 논의 및 결론에서는 교육의 지역화와 교육자치에서 자치교육으로의 패러다임 전환을 제안하였다(5장).

II. 대한민국 교육자치의 역사와 교육사상적 기원

채희태(2025b; 2026)는 교육의 자주성을 주제로 한 일련의 연구를 통해 교육자치의 헌법적 근거를 비판적으로 검토한 바 있다. 본 연구의 2장은 그 논의를 토대로 대한민국 교

교육자치의 역사적 형성 과정을 교육사상적 관점에서 기술하였다. 이 장의 논의는 이후 3장에서 분석할 교육자치의 구조적 역설을 이해하는 역사적 토대가 될 것이다.

1945년 해방 이후 교육의 자주성 논의는 두 가지 흐름이 착종(錯綜)하는 방식으로 형성되었다. 하나는 식민지배로부터의 해방이라는 민족적 과제였고, 다른 하나는 미군정이 이식한 미국식 교육 제도였다. <조선교육혁신동맹>을 모체로 1946년 2월 창립한 <조선교육자협회>는 친일과 교원·교육 행정가를 청산하고 학원의 민주화 및 교육의 자주성과 전문성을 지켜야 한다고 주장하였는데(박종무, 2011: 161), 이는 교육의 자주성을 민족 자주성 회복과 동일시하는 흐름을 대표한다. 한편, 미군정은 내무행정으로부터 교육행정을 분리·독립하고 권력을 지방에 분산하는 것을 목적으로 1948년 8월 교육자치 3법을 제정·공포하였다(김용, 2010: 11). 이로써 교육은 일반행정과 분리된 전문 영역으로 규정되기 시작했다.

주목할 것은 이 두 흐름이 이념적으로 서로 상이한 맥락에서 비롯되었음에도 불구하고 ‘교육 예외주의’라는 동일한 결론으로 수렴되었다는 점이다. 민족주의적 흐름은 민족 자주성의 회복을 교육의 독립으로 치환하였고, 미군정의 제도 이식은 교육을 일반행정에서 분리된 전문 영역으로 제도화하였다. 두 흐름 모두 교육이 사회의 일반적 논리와 분리되어야 한다는 전제를 공유함으로써, 서로 다른 방향에서 교육 예외주의의 사상적 토대 구축에 기여하였다.

이 과정에서 대한민국과 일본의 교육법 제정 방식의 차이는 이후 교육자치의 성격을 가르는 분기점이 된다. 일본 「교육기본법」은 제2차 세계대전 전 교육행정에 의한 교육 지배를 엄격히 반성하면서도, ‘교육의 자주성’ 개념을 법률에 직접 규정하는 방식을 채택하지 않았다. 교육의 자주성은 자칫 교육자의 독단으로 이어질 수 있다는 우려가 있었기 때문이었다. 대신 일본은 ‘부당한 지배의 금지’라는 표현을 통해 권력으로부터 교육을 보호하는 방식을 채택했다(노기호, 2006: 439). 반면 한국에서 ‘교육의 자주성’은 일제 지배로부터의 단절이라는 심리적 정당성을 바탕으로 형성되어(채희태, 2025b: 91), 미군정이 이식한 교육자치제도의 법적 근거로서 별다른 저항 없이 제정 「교육법」에 편입되었다. 이 근본적 차이는 교육의 독립성을 확보하는 방식에 있어 일본이 권력 견제를 목적으로 삼은 반면, 한국이 교육 내부의 자율성을 특권화하는 방향으로 기울게 되는 사상적 출발점이 되었다.

1. 교육의 자주성을 정치적으로 도구화한 이승만 정권

「교육법」 시행 후 지방교육자치제가 실시되었지만, 채 1년도 되지 않은 1953년 1월, 전국 도지사회의에서 교육구와 시 교육위원회 폐지를 대통령에게 건의하였고, 9월에는 총리 중심의 <정부기구개혁위원회>가 교육구 폐지 내용을 국회에 제출하였다(송기창, 1996:

118: 조선일보, 1953.9.14.). 교육구 폐지 논란은 이후에도 반복되다가 1958년 교육세법안 통과로 일단락되었다(송기창, 1996: 119).

교육법적 자치가 형식적으로 유지되는 동안에도 이승만 정권은 교육을 철저하게 정치의 도구로 이용하였다. 박대권 외(2020: 354)는 이 시기를 ‘교육의 정치화기’로 분류했는데, 이는 교육의 자주성과 정치적 중립성이 제도적으로 보장되지 않는 상황에서 ‘교육의 자주성’ 담론이 정치 권력에 의한 교육 지배 앞에서 아무런 규범적 힘도 발휘하지 못했음을 시사한다. 친일 청산의 실패로 무색해진 교육의 자주성, 그리고 이승만 정부의 정치적 교육 지배가 이어지면서, 교육계는 교육의 자주성을 「교육법」을 넘어 「헌법」을 통한 보장의 필요성을 절감하게 되었다. 이 과정에서 교육의 자주성 담론은 민족 자주성의 언어에서 교육계의 제도적 자기보호 논리로 전환되었으며, 이 전환은 대한민국에서 교육 예외주의가 더욱 강화되는 계기로 작용하게 되었다.³⁾

지방교육자치제는 1961년 5·16 군사 쿠데타 이후 <군사혁명위원회> 포고령 제4호에 의한 지방의회 해산과 「국가재건비상조치법」 제20조에 따른 자치단체장 임명제 전환으로 결국 폐지되었다(송기창, 1996: 125).

2. 교육의 자주성을 헌법적 가치로 격상시킨 5·16 쿠데타 개헌

4·19 혁명 이후 민주화의 열기 속에서 <대한교육연합회>는 제4차 개헌 과정에 교육의 자주성과 정치적 중립성의 헌법 편입을 요구하였으나 수용되지 않았다. 국민의 지지를 받아 출범한 제2공화국은 이를 「교육법」의 범주에 두어도 충분하다고 판단했을 가능성이 높다(채희태, 2025b: 69-70). 역설적으로 이 요구를 실현시킨 것은 민주 정부가 아니라 5·16 군사 쿠데타 세력이었다.

박정희 <국가재건최고회의> 의장이 주도한 제5차 개헌(1962년) 과정에서 교육계 대표로

3) 다만 이 과정에는 하나의 중요한 구조적 역학이 함께 작동하고 있었음을 짚어둘 필요가 있다. 해방 이후 친일 청산이 충분히 이루어지지 않은 상황에서 국가는 공교육 체계를 신속하게 구축하는 대신 사학(私學)에 크게 의존했다. 이로 인해 ‘정치 권력으로부터 교육을 지킨다’는 요구는 두 가지 서로 다른 동기를 내포하게 되었다. 하나는 중앙집권적 국가권력으로부터 교육의 민주적 자율성을 회복하려는 요구였고, 다른 하나는 사학이라는 사적 권력이 국가의 감독과 책임 추궁으로부터 스스로를 보호하려는 요구였다. 이 두 동기는 ‘교육의 자주성’이라는 동일한 언어 아래 수렴되었고, 그 결과 교육자치의 민주적 외양은 실질적으로 사학 중심의 교육 권력 구조를 제도적으로 보호하는 방향으로 기능하게 되었다. 주목할 것은 박정희 군사 정권이 5·16 이후 헌법 개정과 거의 동시에 「사립학교법」(1963)을 제정하여 사학을 국가 통제 아래 편입시키려 했다는 사실이다. 이는 교육의 자주성을 억압한 당사자인 군사 정권이 오히려 그 담론의 실질적 수혜자가 사학 권력이라는 사실을 인식하고 있었음을 시사한다. 이 문제에 대한 심층적 분석은 사학의 자주성과 공공성을 주제로 한 별도의 연구로 미룬다.

참석한 김기석과 한상익은 개정 「헌법」에 ‘교육의 자주성’이 포함되어야 한다고 주장하였다(채희태, 2025b: 70-74). 이러한 교육계의 요구를 바탕으로 「제헌 헌법」에서 단일 조항이었던 교육 관련 조항이 다섯 개 조항으로 확대되면서, 교육의 자주성과 정치적 중립성이 처음으로 헌법적 원리로 격상되었다.

「제헌 헌법」과 제5차 개정 「헌법」에 제시된 교육 조항

제헌 헌법 제16조	5차 개정 헌법 제27조
<p>모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다. 모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며 교육제도는 법률로써 정한다.</p>	<p>① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 어린이에게 초등교육을 받게 할 의무를 진다. ③ 의무교육은 무상으로 한다. ④ <u>교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다.</u> ⑤ 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.</p>

안기성(1995: 20)은 1961년 군사혁명으로 등장한 새 정치세력이 지지 기반 구축을 위해 교육의 자주성을 「헌법」에 포함시켰다고 지적하였다. 민주적 정통성에 의문이 제기되는 쿠데타 정권이 교육의 자주성을 헌법화함으로써 교육계의 지지를 얻고 통치의 정당성을 확보하는 데 활용한 것이다. 민주주의가 요구하는 ‘자치’의 이상이 역설적으로 반민주적 쿠데타 정권에 의해 제도화됨으로써, 교육의 자주성은 처음부터 민주적 거버넌스의 언어와 권위주의적 통치 구조의 논리를 동시에 내장한 채 헌법적 원리로 자리를 잡게 되었다.

3. 교육의 전문성을 보장한 12·12 쿠데타 개헌

「헌법」을 통해 교육의 자주성이 명시되었으나, 그 주체에 대한 해석은 모호한 상태로 남아 있었다. 12·12 군사 쿠데타로 정권을 장악한 신군부가 제5공화국 「헌법」 개정에서 착수하자, 교육계 역시 ‘교육의 전문성’과 ‘교원 우대 조항’의 헌법 편입을 요구하였다(조선일보, 1980.3.4.; 동아일보, 1980.3.7.). <대한교육연합회>와 <서울시교육회>의 요구에 대해 안기성(1995: 25-26)은 정치적 기반이 취약한 새 정권이 이러한 조치로 적지 않은 국민적 지지를 얻을 수 있었다고 평가하며, 이는 입법학적 관점에서 볼 때 정치적 성격이 강한 선택이었다고 보았다.

그런데 이 과정에는 쿠데타 정권의 전략적 수용이라는 외부적 계기 외에, 교육계 내부의

방어적 선택이라는 요인도 작동했음에 주목할 필요가 있다. 1960~70년대 산업화가 급속히 진행되는 과정에서 교직의 사회적 지위는 눈에 띄게 하락했기 때문이다. 『교육50년사』는 이 시기를 다음과 같이 기술하고 있다.

우수한 젊은이들은 봉급이 많고 근무조건이 좋으며 소위 장래성이 있다는 직종으로 빠져 나가, 교직은 더 이상 매력있는 직종이 되지 못하고 있음을 말해주는 것이다. 따라서 교직에 들어오는 교사 후보생들의 질이 상대적으로 떨어지고 있는 것은 당연한 논리의 귀결이다(교육부, 1998: 667).

급격한 산업화로 인한 이행은 교육계에 변화를 요구하고 있었다. 우수 인재가 교직을 떠나고 교사의 사회적 권위가 흔들리는 현실은 교육계에 깊은 위기의식을 심어주었다. 하지만 교육계는 변화된 시대의 요구에 응답하는 대신, 쿠데타 정권의 정치적 필요와 맞물려 교육의 전문성을 헌법에 편입시키는 정치적 교환을 선택했다(채희태, 2025b: 67). 이 선택은 교육자치의 폐쇄성을 헌법적으로 공고화하는 계기가 되었으며, 시대의 변화에 조응하지 못하는 구조적 한계의 기원이기도 했다.

이로써 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 1980년 개정 「헌법」 제29조 제4항에서 병렬적으로 규정되면서 대한민국 교육의 3대 원리로 자리를 잡게 되었다(고전, 2018: 16). 채희태·박상욱(2026: 40-41)이 분석한 바와 같이, 이 3대 원리가 형성된 과정은 ‘독립→자치→특권’으로 이어지는 적층적 분화(layered differentiation)의 구조를 보인다. 교육의 자주성은 처음에는 식민지배로부터의 ‘독립’이라는 민족적 언어로 등장했다가, 이후 일반행정으로부터의 ‘자치’라는 제도적 언어로 전환되었고, 마침내 전문성의 헌법화를 통해 전문가 집단의 배타적 ‘특권’으로 완성되었다. 대한민국 교육자치의 역사는, 결국 교육 예외주의가 이 적층적 분화의 과정을 통해 헌법적으로 공고화되는 과정이었다.

III. 교육자치의 역설

1. 교육의 정치적 중립과 시장에 포섭된 교육

교육자치는 교육을 정치 권력의 직접적 지배로부터 일정 부분 보호하는 데 기여해 왔다. 그러나 교육감 직선제는 정당 표방이 금지되어 있음에도 실질적으로는 진보와 보수의 정치 성향이 그대로 투영되는 구조를 벗어나기 어려운 것이 현실이다. 이는 교육자치가 구축한 폐쇄적 거버넌스의 수혜 범위가 교육 전문가 집단에서 정치 행위자에게까지 확장된 결

과로 읽힐 수 있으며, 시민이 실질적 교육 거버넌스의 주체가 되지 못하는 구조적 조건은 수혜자의 변화와 무관하게 지속되고 있다.

더욱이 교육의 자주성이라는 헌법적 원칙은 부당한 지배로부터 교육을 지키기 위해 설계되었음에도 불구하고, 역설적으로 교육자치의 본질을 왜곡하는 결과를 초래하였다. 지방 교육자치제도의 핵심 쟁점이었던 중앙정부와 교육자치단체 간의 권한 문제는 동일 지역 내 일반자치와 교육자치의 갈등으로 전환되었고, 그 결과 중앙정부의 교육 지배력은 오히려 공고해지는 역설이 발생한 것이다(채희태, 2025b: 94).

교육 예외주의가 민주성과 충돌하면서 빚어진 이 혼란은 추상적인 제도 논쟁에 그치지 않았다. 서이초 사태로 상징되는 교사와 학부모 간의 갈등, 그리고 학교 현장의 깊은 혼란은 교육자치가 더 이상 교육의 문제를 스스로 해결할 수 없는 한계에 이르렀음을 보여주는 현실적 징후라고 할 수 있다.⁴⁾

교육의 자주성과 전문성은 교사를 전문가 집단의 일원으로 추상화하면서도, 학부모와의 관계에서 발생하는 구체적 갈등 상황에서 개별 교사를 보호할 명확한 권한과 책임의 경계를 제시하지 못했다. 교사의 전문성과 학부모의 참여권이 대립 구조로 고착되고, 갈등 해결의 제도적 통로가 부재한 상황에서, 교사는 전문가로서의 자율성과 공무원으로서의 책임, 그리고 학부모의 정당한 요구 사이에서 제도적 지원 없이 고립되었다. 한 교사의 죽음은 단순한 개인의 비극으로 환원될 수 없으며, 교육 3대 원리가 교육 주체 간 명확한 권한과 책임의 경계를 설정하는 데 실패해 온 구조적 문제의 맥락 속에서 이해될 필요가 있다(채희태·박상욱, 2026: 45).

이 구조적 공백을 이해하기 위해서는 교사와 학부모가 맺는 관계의 성격을 좀 더 근본적인 차원에서 살펴볼 필요가 있다. 루만의 사회체계이론에 따르면, 서로 다른 체계들은 각자의 자기준거성에 따라 작동하며, 한 체계의 논리는 다른 체계 안에 직접 이식될 수 없다. 두 체계 사이의 소통은 체계와 환경의 차이라는 차이동일성을 체계 내적으로 관독할 수 있는 역설로 변환하는 방식으로만 가능하다(Luhmann, 2002/2015: 164).

경제체계와 교육체계의 관계가 그 전형적인 예다. 경제체계는 자신의 자기기술(개인의 합리성, 균형 추구)을 통해서도, 자신의 작동적 기준(이익/비용 계산)에 의해서도 교육체계 안에 직접 복제될 수 없다(Luhmann, 2002/2015: 163). 두 체계의 접점은 좁다. 졸업자들이 직업훈련에 걸맞는 일자리를 발견할 수 있는가라는 문제가 그것이다. 루만은 이 연결이

4) 물론 서이초 사태는 복합적인 요인—교권 관련 법제의 미비, 학부모 민원 처리 시스템의 공백, 학교 내 소통 구조의 부재—이 맞물린 결과로, 이를 교육자치의 구조적 한계만으로 귀인(歸因)하는 것은 지나친 단순화일 수 있다. 그러나 교사의 전문성과 학부모의 참여권이 대립하는 구조가 교육 예외주의적 자기준거성의 제도적 산물이라는 점에서, 이 사태는 그 구조적 모순이 개인에게 전가될 때 어떤 비극을 낳는지를 극명하게 드러내는 사례로 해석할 수 있다.

원천적으로 합리적 해법을 갖지 못하는 역설임을 인정하면서도, 교육체계가 “노동시장에서 졸업자들의 취업기회를 향상시킬 만한 요구들에 대한 민감성을 유지하고 재생산”함으로써 그 역설을 처리해 나간다고 보았다(Luhmann, 2002/2015: 164). 루만의 분석은 이 민감성 자체를 교육체계의 병리로 진단하지 않는다. 그러나 교육체계가 이 민감성을 외부의 강제 없이 스스로 재생산한다는 사실은 주목할 만하다.

교사와 학부모의 관계도 이와 유사한 구조 위에 놓여 있다. 교사는 교육의 공적 가치를 자기준거로 삼는 체계로, 학부모는 자녀의 지위 상승이라는 사적 가치를 자기준거로 삼는 체계로 각각 작동한다. 두 체계의 접점은 ‘아이의 교육’이라는 좁은 지점에서 형성되지만, 그 접점에서 작동하는 논리는 서로 다르다. 경제체계가 교육체계로 하여금 노동시장 민감성을 스스로 내재화하게 하듯, 공적 가치를 지향해야 할 교육체계는 사적 가치를 자기준거로 삼는 학부모와의 소통 과정에서 입시 경쟁이라는 논리를 점차 내면화하고 있는 것이다. 역설적이게도 교육체계는 공적 가치의 수호자를 자임하면서도, 교육을 통한 개인의 지위 상승을 가장 적극적으로 재생산하는 사회체계가 되었을 가능성을 배제하기 어렵다.

교육자치는 정치체계의 개입을 차단하는 데 일정한 역할을 했다. 그러나 교육체계가 사적 가치의 논리를 스스로 내재화해 재생산하는 이 구조를 성찰하거나 제어하는 기제를 함께 마련하지는 못했다. 정치로부터의 독립이 시장 논리로부터의 독립을 보장하지는 않았던 것이다. 오히려 외부 비판의 통로가 제도적으로 좁아진 상황에서, 교육의 공적 가치는 점차 공동화되고 입시 경쟁이라는 사적 논리만이 교육체계 안에서 더욱 공고하게 재생산되었다. 교육자치가 의도한 것은 교육의 자율성이었지만, 그 결과가 항상 의도와 일치하지는 않는다는 점에서, 교육 예외주의의 역설은 제도의 설계가 아니라 제도가 작동하는 사회적 구조 속에서 비로소 드러난다.

교육이 정치로부터 독립하는 과정에서 형성된 ‘전문성’ 담론은 역설적으로 교육을 시민의 통제로부터도 멀어지게 했다. 조석훈(2016: 45-46)은 교육행정학에서 전문성 개념이 강조된 배경으로 관료주의와 전문직 간의 갈등 속에서 교원의 위상과 권한을 보호할 필요성과, 지방교육자치제를 정당화하는 이념적 기반으로서의 필요성을 들었다. 전문성은 본래 사회를 효율적으로 운영하기 위한 역할 분화에서 비롯된 것이지만, 권력화된 전문성은 시민의 상식을 배제하고 전문가 집단의 기득권을 강화하는 방향으로 작동하게 된다(Illich 외, 1977/2015: 7). 허종렬(2000: 85)은 교육의 특수성을 논할 때 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 전가의 보도처럼 활용되고 있다고 지적하였고, 안선희(2026: 87)는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 교육자치를 위한 삼각 동맹이라고 평가 절하하며, 교육 주권자인 학생과 주민을 소외시킨 채 교육 카르텔의 영토를 수호하는 ‘보호막(Protective Shield)’으로 작동하고 있다고 비판했다.

윌슨(Wilson)은 정책비용(policy cost)과 정책편익(policy benefit)이 전체 국민에게 분산되는지, 아니면 특정 집단에 집중되는지에 따라 공공정책을 다수주의 정치, 기업가 정치, 고객 정치, 이익집단 정치의 네 가지 유형으로 구분하였다(전진영, 2009: 39). 교육의 전문성이 헌법에 편입된 과정과 그 결과를 윌슨의 정치적 비용-편익 분석 모형으로 살펴보면, 표면적으로는 교육의 질 향상이라는 공익을 표방하므로 다수주의 정치의 외형을 띠지만, 실제로는 전문성 담론의 편익이 교원 집단과 교육행정 관료에게 집중되고 그 비용-교육 거버넌스에서의 시민 배제-은 불특정 다수에게 분산되는 구조로 작동해 왔다. 이는 윌슨 모형에서 이익집단 정치에 해당한다(채희태·박상옥, 2026: 51). 이에 교육의 전문성 담론이 실제로 누구의 이익을 대변해 왔는지, 그리고 그것이 교육 이해당사자 집단의 논리를 정당화하는 기제로 작동하지는 않았는지 비판적으로 검토할 필요가 있다.

2. 교육자치와 지방 소멸의 가속화

교육자치의 또 다른 역설은 지방 소멸의 가속화와 연동된 교육의 탈지역화이다. 지방 소멸은 저출생·산업 공동화·청년 일자리 부재·주거·교통 인프라 격차 등 복합적 요인이 누적된 결과로, 교육이 그 유일하거나 주된 원인이라고 말하기는 어렵다. 그러나 교육체계가 선발 중심의 자기준거적 작동 방식을 통해 지방 소멸을 구조적으로 뒷받침하는 기제로 기능해 온 측면은 분명히 존재한다. 이 역설을 이해하기 위해서는 교육체계의 자기준거성(self-referentiality)에 기반한 작동 방식에 대한 이론적 성찰이 선행될 필요가 있다.

루만(Niklas Luhmann)에 따르면 근대사회의 체계는 기능적 분화로 특징지어지며, “사회적 체계는 고유한 작동들을 고유한 작동들의 관계망 안에서, 그리고 그 관계망을 통해서만 재생산할 수 있으며, 그 체계는 그렇게 작동을 통해 자신을 재생산함으로써 함께 속하지 않는 환경으로부터 자신을 구별한다(Luhmann, 2002/2015: 18).” 교육체계 또한 이러한 기능 체계 중 하나로, 이는 곧 교육체계가 외부의 논리가 아니라 교육 고유의 기준으로 스스로를 유지함을 의미한다. 루만의 『사회의 교육체계』를 번역한 이철(2015.12.23.)은 “모든 체계는 맹목적으로 자기(재)생산에만 몰두하며, 루만은 바로 이 점에서 혼란 비판의 대상이 되는 경제나 정치 외에도, 교육소통의 무능력, 맹목성, 확장성을 지적한다”고 소개하며, “교육체계는 성찰이 필요하며, 이 성찰은 교육학과 교육사회학의 몫”이라고 주장했다. 한편 전상진·김무경(2010: 242-243)은 정치 체계나 경제 체계가 교육의 성과를 비판할 때 교육체계는 이를 비교육적 기준으로 교육을 재단하는 시도로 간주하며 외부의 개입을 차단하는 방식으로 반응한다고 지적했다.

루만의 체계 이론이 이 논의에서 중요한 까닭은, 교육자치 체제 아래에서 교육이 지역

소멸이나 공동체 해체 같은 외부적 문제와 무관하게 작동하는 것이 교육 종사자들의 의지나 인식의 문제가 아니라 체계의 구조적 작동 방식에서 비롯된다는 점을 설명해주기 때문이다. 그러나 그 폐쇄성이 왜 좀처럼 균열되지 않는지는 별도의 설명을 필요로 한다. 채희태(2025a: 114)는 교육에너지가 만든 반교육적 역설을 고찰하며, 교육이 가진 계몽적 속성과 근대 자본주의 사회에서 교육이 누리는 확고한 지위, 그리고 반교육에 대한 몰이해가 교육과 반교육의 상호작용을 지속적으로 가로막아 왔다고 분석했다. 교육이 만들어내는 반교육은 교육의 실패가 아니라 교육의 작동이 필연적으로 생산하는 등가의 부산물이다. 문제는 이 반교육이 교육체계 외부에 축적되면서, 역설적으로 교육의 자기폐쇄적 재생산 구조를 더욱 공고히 하는 기제로 전환된다는 점이다. 그 논리 사슬을 따라가면 다음과 같다. 교육체계의 자기준거성은 수월성과 선발을 교육체계 고유의 작동 코드로 삼도록 하고, 이 선발 기제는 우수한 학생들을 지방에서 대도시로 유출시키며, 그 귀결로 지방 소멸이 가속화된다.⁵⁾ 교육자치는 이 논리 사슬이 외부의 개입 없이 작동하도록 제도적으로 뒷받침하는 구조로 기능해 온 측면이 있다.

근대 교육의 가장 핵심적인 기제는 교육의 성과를 바탕으로 사회적 지위를 결정하는 선발이다.⁶⁾ 루만은 선발을 교육학이 아닌 국가에 의해 강요된 직무라고 보았고(Luhmann, 2002/2015: 79), 기세케(Giesecke, 1985/2002: 28)는 근대 교육이 중세에 관철되었던 귀족지위를 성취지위로 대체하기 위해 등장했다고 분석했다. 누구나 노력을 통해 지위를 획득할 수 있다는 능력주의에 대한 믿음은 근대 교육의 정당성 기반이었으며, 이 정당성은 오늘날에도 교육체계의 핵심 자기준거로 작동하고 있다. 교육을 교육의 기준으로만 판단하는 교육자치 체제 아래에서 선발 기제는 더욱 정교해지고, 수월성 중심의 교육 논리는 점점 더 공고해질 수밖에 없다. 교육의 자주성·전문성이라는 헌법적 근거를 바탕으로 제도화한 교육자치는 결과적으로 이 수월성의 논리를 외부의 개입 없이 확대·재생산하는 구조를 만들어왔다.

수월성이 작동하는 교육은 지역사회에 역설적인 결과를 초래한다. 더 나은 교육 기회를 찾아 우수한 학생들이 지방을 떠나는 현상은 단순한 개인의 선택이 아니라 교육자치가 구조적으로 강화해 온 선발 논리의 귀결이다. 교육자치가 강화될수록 교육은 지역의 삶으로부터 분리되어 작동하고, 그 결과 교육은 지역을 살리는 힘이 아니라 지방 소멸을 가속화

5) 한국고용정보원이 발간한 『지역산업과 고용』(2025년 겨울호)에 따르면, 비수도권 19~24세 청년이 수도권으로 이동하는 주요 동기로 교육이 남성의 47.9%, 여성의 39.9%를 차지하는 것으로 나타났다(민보경, 2025: 41). 이는 선발 중심의 교육체계가 지방 청년의 수도권 이동을 구조적으로 추동하고 있음을 보여주는 근거이다.

6) 번역본(루만, 2002/2015)에서는 Selektion을 '선별'로 옮기고 있으나, 본고에서는 교육사회학적 맥락을 살려 '선발'로 표기하였다.

하는 동력으로 기능해 온 측면이 있다.

2011년 시작되어 전국으로 확산된 혁신교육지구와 그 과정에서 부상한 마을교육공동체는 이러한 문제에 대한 교육 현장의 대응이었다고 할 수 있다. 학교가 지역을 중심에 놓고 교육의 역할을 고민했다는 점에서 마을교육공동체는 분명 의미 있는 시도였다. 그러나 마을교육공동체에서 협력하는 마을과 학교는 서로 다른 자기준거 위에서 작동한다. 마을은 세대를 가로지르는 삶의 연속성과 공동체적 관계를 준거로 삼는 반면, 학교는 수월성과 선발을 핵심 작동 코드로 유지한다. 이 두 체계는 협력의 형식을 갖추더라도 각자의 자기준거를 내려놓지 않은 채 접속하기 때문에, 마을교육공동체가 지향했던 지역 삶의 연결과 공동체적 배움은 제도화 과정에서 점차 학교의 언어로 번역되고 흡수되면서 그 본래의 내용을 잃어갔다. 마을은 참여했지만 학교는 변하지 않았고, 그 결과 마을교육공동체는 풍성한 이름과 달리 실질적으로는 공허한 협력의 외형만 남게 되는 경향을 보였다.

입시 경쟁이라는 지배적 문법 앞에서 마을교육공동체의 대안적 실천은 주변화되거나 결국 입시 지원의 보조 기제로 포섭될 수밖에 없다. 지역에서의 배움이 아무리 풍부해도 그 결과가 대학 입시의 언어로 번역되지 않으면 학생과 학부모의 선택을 붙잡기 어려운 것이 현실이다. 결과적으로 마을교육공동체는 근대 교육의 핵심 자기준거인 선발의 논리라는 구조적 한계 앞에서 지방 소멸을 근본적으로 되돌리기에 역부족이었다고 할 수 있다. 물론 마을교육공동체가 일부 지역에서 교육과 지역 공동체의 연결에 실질적 성과를 거둔 사례들이 없는 것은 아니다(이인화·강은주, 2022 등). 그러나 이러한 사례들이 지역 단위에서 산발적으로 존재한다는 사실 자체가, 제도화된 교육자치 체제 아래에서 그것이 구조적 예외로 머물 수밖에 없음을 역으로 보여준다. 성공 사례의 존재는 가능성을 입증하지만, 그것이 예외로 남아 있다는 사실은 구조의 한계를 증거한다.

IV. 시대에 조용하지 못하는 교육

교육자치의 역설은 교육 내부의 문제에 그치지 않는다. 2장과 3장에서 살핀 것처럼, 교육자치는 교육체계의 자기준거성을 제도적으로 강화함으로써 교육을 외부의 개입으로부터 보호하는 동시에 외부의 변화에 대한 적응 능력을 약화시켜왔다. 이 구조적 폐쇄성은 단지 지역 공동체와의 단절에 그치지 않고, 인공지능이 주도하는 시대적 변화와의 괴리라는 세 번째 역설로 이어졌다. 이것이 교육자치에서 자치교육으로의 전환이 필요한 또 하나의 이유이다. 교육자치가 교육을 제도적으로 고착화하는 동안, 세계는 교육이 따라가기 어려운 속도로 변화하고 있다. 정보는 예측할 수 없을 정도로 팽창하고 있으며, 인공지능 시대에

미래 예측은 더욱 불가능해지고 있다. 코젤렉의 언어를 빌리자면, 경험공간과 기대지평 사이의 간극이 유례없이 빠르게 벌어지고 있는 것이다.

‘교육과정’이라는 말에서 과정(課程)은 정해진 코스를 의미하지만, 교육의 본질은 연속적으로 이어지는 배움의 ‘과정(過程)’에 있다. 국가가 정해진 교육과정(課程)을 충실히 이행하는 것이 전문적 교육의 역할이라는 논리 속에서, 교육은 시대의 변화와 학생 개개인의 성장을 따라가는 살아있는 과정(過程)이 아닌 통제된 코스(課程)로 고착화되어 왔다. 코스(課程)는 출발점과 도착점이 정해진 고정된 경로이다. 게다가 그 코스를 얼마나 충실히 따랐는지를 측정하는 평가가 반드시 뒤따른다. 평가는 연속적으로 흘러야 할 배움을 단위별로 잘라내고 수치화함으로써, 교육의 분절화를 한층 가속화시킨다. 반면 과정(過程)은 맥락과 관계 속에서 끊임없이 재구성되는 열린 흐름이다. 코스로서의 국가교육과정은 사회와 학생이 요구하는 살아있는 배움의 과정(過程)과 끊임없이 부조화를 일으킨다.

주목할 것은 이 부조화가 마을교육공동체의 언어에도 반복되고 있다는 점이다. 최근 마을교육공동체에 참여하는 학교들은 ‘마을교육과정’이라는 개념을 전면으로 내세우고 있다(이인화·강은주, 2022; 은석현, 2021; 황미진·황유진, 2023; 김대현, 2023; 김재운, 2024 등). 그러나 마을이 가진 본래의 속성—세대를 가로지르며 연속되는 삶의 흐름—은 본질적으로 과정에 가깝다. 이를 학교 교육의 언어인 課程으로 번역하는 순간, 마을의 연속적이고 유기적인 속성은 다시 분절되고 관리 가능한 단위로 재편된다. 마을교육공동체가 지향했던 삶과 배움의 통합이 교육과정(課程)의 틀 안으로 포획되는 역설이 발생하는 것이다.

이 부조화의 근저에는 팽창하는 정보의 속도를 교육이 따라가지 못하는 구조적 문제가 있다. 근대 교육은 표면적으로 당대 문명의 가치를 다음 세대에 전수한다는 명분을 내세웠지만, 실질적으로는 산업 자본주의가 필요로 하는 노동력을 공급하는 역할을 수행해 왔다. 표준화된 교육과정은 그 핵심 도구였다. 그러나 지식의 총량이 폭발적으로 증가하고 정보의 반감기가 급격히 짧아지는 시대에, 교육이 전달해야 하는 지식의 영역은 무한히 팽창하는 반면 이를 담아내야 하는 교육과정은 여전히 고정된 틀에 머물 수밖에 없다. 교육이 전달하는 지식과 시대가 요구하는 지식 사이의 간극이 갈수록 벌어지고 있는 것이다.

생성형 인공지능의 등장은 이 역설을 더욱 선명하게 드러낸다. 2015 개정 교육과정(교육부 고시 제2015-74호)은 2016년 알파고 쇼크와 맞물려 소프트웨어 교육 강화에 대한 사회적 관심을 끌어올렸고, 2018년부터 중학교 코딩 교육 필수화, 2019년부터 초등학교 의무 교육으로 이어졌다(김건호, 2021.9.5.). 이공계 풀림이 심화되고, 대학은 인문학 정원을 줄이며 앞다투어 AI 학과를 신설했다(윤홍집, 2024.10.20.; 강승주·고아름, 2025.11.17.). 그러나 불과 10년이 지나지 않아 미국의 컴퓨터 개발자 고용은 27.5% 감소해 1980년 이래 최저 수준으로 떨어졌다(Nezaj, 2024.6.17.). 코딩 인력을 양산하기 위해 재설계된 교육과

정은, 인공지능이 코딩을 스스로 수행하는 시대에 이르러 그 전제 자체가 무너진 셈이다. 이는 코스(課程)로 고착된 교육이 살아있는 과정(過程)으로서의 배움을 어떻게 가로막는지를 극명하게 보여주는 사례라고 할 수 있다.

문제는 이것이 코딩 교육만의 이야기가 아니라라는 점이다. 시대의 요구에 반응하여 교육 과정을 개편하는 순간, 그 개편된 교육과정은 이미 다음 변화에 뒤처지기 시작한다. 교육 자치가 교육을 외부의 개입으로부터 보호하는 동안, 교육은 시대의 변화에도 둔감해졌다. 교육의 자기준거성과 교육자치의 제도적 폐쇄성이 맞물려, 교육은 낡은 경험공간에 갇혀 새로운 기대지평을 외면하는 구조가 고착화되고 있는 것이다.

그렇다면 이 구조적 폐쇄성은 어떻게 극복할 수 있을까? 코딩 교육의 실패가 보여주는 것은 단지 교육과정 선택의 잘못이 아니라, 빠르게 변화하는 세계에 구조적으로 대응할 수 없는 중앙집권적 단일 번역 체계의 한계이다. 하나의 국가교육과정이 다양한 지역, 다양한 삶의 맥락, 다양한 미래 시나리오를 동시에 대표하기란 애초에 불가능하다. 인공지능 시대가 교육에 요구하는 것은 더 빠른 교육과정 개정이 아니라, 다양한 공동체가 각자의 맥락 속에서 변화에 대한 응답을 실험하고, 그 실험으로부터 서로 배울 수 있는 분산된 교육 생태계라고 할 수 있다.

V. 논의 및 결론

본 연구는 대한민국 교육자치의 역사적 형성 과정과 그 구조적 역설을 분석하고, 시대와 조응하지 못하는 교육의 문제를 진단하였다. 이러한 진단은 하나의 공통된 결론으로 수렴된다. 교육자치는 교육을 정치 권력으로부터 지키는 데 일정한 성과를 거두었지만, 동시에 교육을 시민의 삶과 지역 공동체로부터 분리시키고 시대의 변화에 둔감한 폐쇄적 체계로 고착화하는 데 기여하였다는 것이다. 그 결과 교육은 시민 모두를 당사자로 삼아야 함에도 불구하고, 정작 시민의 삶과는 무관하게 작동하는 역설에 빠져들었다. 본 연구를 바탕으로 논의할 내용은 다음과 같다.

1. 교육 3대 원리의 재검토와 교사의 정치기본권 회복

이 역설의 구조를 이해하기 위해서는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이라는 헌법적 3원칙의 기원과 현재적 귀결을 함께 살펴볼 필요가 있다. 앞서 논의하였듯이 이 3원칙은 교육계의 요구와 쿠데타 정권의 정치적 필요가 맞물린 결과로 헌법에 편입되었다. 정치

권력의 교육 지배를 막겠다는 교육의 정치적 중립성, 교육을 일반행정으로부터 독립시키겠다는 교육의 자주성, 그리고 그 독립의 주체를 교육 전문가로 한정하는 교육의 전문성이 하나의 정치적 타협물로 헌법적 지위를 획득한 것이다. 주목할 것은 이 3원칙이 서로 분리된 것이 아니라 매우 밀접하게 연결되어 있다는 점이다(강영웅, 1984: 257). 이 3원칙은 동일한 역사적 계기 속에서 함께 헌법에 편입되었지만, 시대의 변화 속에서 그 귀결은 서로 다른 방향으로 분화했다.

교육의 자주성과 전문성은 시대가 요구하는 변화에 응답하지 못한 채 형해화되고 있다. 3장과 4장에서 살핀 것처럼 이 두 원리는 교육체계의 자기준거성을 제도적으로 강화하는 외골격이 되어 지역 공동체와의 단절과 인공지능 시대와의 괴리를 심화시키고 있는 것이다. 반면 교육의 정치적 중립성은 그 본래의 취지—정치 권력의 교육 지배를 막는 것—와는 달리, 교사의 정치기본권을 박탈하는 비민주적 조향으로 잔존하게 되었다. 자주성·전문성이라는 특권은 이름뿐인 공허한 제도로, 동일한 역사적 계기 속에서 함께 주어졌던 정치적 중립성은 교사 개인의 시민적 권리를 제한하는 방향으로 살아남은 것이다.

최근 교육계의 주요 화두 중 하나는 교사의 정치기본권 보장이다. OECD 국가 중 교사의 정당 가입을 전면적으로 금지하는 나라는 대한민국이 유일하며(이낙중, 2025.11.19.), 독일·프랑스·스웨덴 등에서는 교사의 정치 참여가 민주주의의 기반을 강화하는 것으로 자연스럽게 받아들여진다(윤효원, 2025.4.9.). 교사의 정치기본권은 마땅히 보장되어야 한다. 그러나 정치적 중립성은 애초에 자주성·전문성과 함께 교육 예외주의를 구성하는 하나의 패키지였다. 그 패키지에서 억압적으로 작동하는 부분만을 분리해 시정을 요구하면서, 현실에서 이미 설득력을 잃어가고 있는 자주성·전문성의 헌법적 지위는 그대로 유지하자는 논의는 불완전할 수밖에 없다. 교육의 정치적 중립은 교사의 정치기본권을 박탈함으로써 달성되는 것이 아니라—독일의 보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)가 보여주듯—수업 현장에서 균형을 유지하고 특정 이념을 강요하지 않는 전문적 윤리의 문제다(안성경, 2017: 28-29). 그러므로 교사의 정치기본권은 정치적 중립성뿐만 아니라 교육의 자주성·전문성과 반드시 함께 검토되어야 한다.

2. 교육의 지역화와 자치교육으로의 전환

중앙정부 주도의 국가교육과정의 중심이 되는 교육은 본질적으로 시민 개개인의 삶이 아니라 국가 경쟁력 강화를 목표로 설계될 수밖에 없다. 소련의 인공위성 발사에 미국이 교육개혁으로 대응했듯(Rudolph, 2002: 84-85), 국가가 교육을 관장하는 체제에서 교육의 목표는 언제나 국가의 필요로 귀결된다. 반면 교육이 본래 시작된 맥락은 공동체 안에서

다음 세대를 함께 키우고, 삶의 문제를 함께 해결하며, 그 과정을 통해 공동체 자체를 재생산하는 실천이었다. 교육의 지역화는 이 본질을 회복하는 시도라고 할 수 있다. 지역의 역사·문화·생태·경제를 교육의 내용으로 삼고, 지역 공동체 안에서의 실천적 배움을 교육의 방법으로 채택할 때, 교육은 비로소 국가 경쟁의 도구가 아닌 시민의 삶의 문제를 직접 다루는 살아있는 과정(過程)이 될 수 있다.

교육의 지역화를 위해선 자치교육으로의 전환을 진지하게 검토할 필요가 있다. 혁신교육지구와 마을교육공동체가 지향해 온 것은 단순한 교육 프로그램의 확장이 아니었다. 그것은 마을을 위해, 마을 안에서 작동하는 교육—즉 교육이 지역의 문제를 해결하고 지역의 성장을 견인하는 능동적 주체가 되는 것—을 향한 실천이었다. 그러나 교육 예외주의의 틀 안에서 교육자치는 여전히 선발과 경쟁을 중심 자기준거로 삼으며, 교육을 지역 공동체가 아닌 교육 전문가 집단의 운영 논리 속에 가두어왔다. 서론에서 정의하였듯, 교육자치(教育自治)가 교육 전문가와 교육행정 관료에 의한 교육 운영의 자율성을 의미한다면, 자치교육(自治教育)은 지역 시민과 공동체가 교육의 방향을 스스로 결정하는 자치를 의미한다. 2011년 경기도에서 시작되어 전국으로 확산된 혁신교육지구는, 교육청과 지방자치단체가 협력하고 시민이 교육정책에 직접 참여하는 경험을 축적해 왔다. 이 경험은 교육이 전문가 집단의 전유물이 아니라 지역 시민 공동체가 함께 만들어가는 것임을 실천적으로 보여준 사례이며, 교육자치에서 자치교육으로의 전환은 낯선 도약이 아니라 교육 현장에서 교사와 시민이 이미 실천해 온 것에 자치교육이라는 이름을 되돌려 주는 일이기도 하다.

자치교육으로의 전환은 인공지능 시대의 교육 도전에 응답할 수 있는 구조적 근거도 포함하고 있다. 단일한 국가교육과정이 변화의 속도를 따라가지 못하는 반면, 생활권 단위의 자치교육은 각 공동체가 자신의 맥락에서 변화에 응답하는 분산된 실험의 생태계를 이루며, 그 다양성 자체가 예측 불가능한 변화 앞에서 교육이 적응하는 능력의 원천이 되기 때문이다. 그렇기 때문에 현재 진행 중인 자치분권 개헌 논의는 교육자치에서 자치교육으로의 전환을 위한 정치적 기회로 삼을 필요가 있다.

3. 생활권 단위 교육 거버넌스 구축

물론 이러한 전환에 대한 우려가 없는 것은 아니다. 헤니그(Henig, 2009: 296-297)가 지적하였듯, 교육이 일반 목적 거버넌스로 흡수될 때 교육 정책은 시장의 논리와 정치적 이해관계에 노출될 위험이 있다. 실제로 미국 대도시에서 시장 통제가 확대되는 과정에서 차터스쿨(Charter School) 확대와 시험 기반 책무성 같은 시장 지향적 정책이 강화되었고(Henig, 2009: 295), 일본에서는 단체장 권한 강화 이후 교육칙어 암송 강제 등 교육이 정

치 권력에 직접 노출되는 사례가 발생하였다(김용, 2024: 34). 그러나 이 우려가 현행 교육 자치 체제의 존치를 정당화하는 논거가 될 수는 없다. 헤니그(2009: 298)가 강조한 것처럼, 거버넌스 구조의 변화 자체가 교육의 질을 보장하지는 않으며, 그 구조가 어떤 이해관계와 행위자들을 중심에 놓느냐에 따라 결과는 달라지기 때문이다.

우리가 심각하게 여기고 있는 교육문제의 핵심은 사실 교육 그 자체의 문제라기 보다는 교육을 감싸고 있는 사회의 문제라고 할 수 있다. 교육을 복지 시스템으로 인식하고 있는 핀란드는 국가와 사회의 인재를 양성하는 교육의 역할을 인정하면서도, 한편으로 사회통합의 기능도 부여하고 있다(김정현, 2014: 223). 덴마크에서는 지역사회 구성원들이 운영하는 자유학교(friskole)가 공교육과 서로 영향을 주고받으며 발전하고 있으며(정해진, 2022: 183), 영국에서는 교육 제공의 주체를 중앙정부가 아닌 지방정부에 부여하여 '주민자치'의 원칙에 따라 교육행정이 일반행정과 통합되어 교육자치가 실시된다(박영철, 2007: 139). 각 지방은 해당 지역 주민의 교육 수요에 맞도록 교육기관을 편제하고 교육내용을 구성하는데, 이는 사실상 본 연구가 제안하는 자치교육의 방향과 맞닿아 있다.

바로 이 지점에서 학문·시장·정치 삼각 관계가 중요해진다. 이 세 체계가 각자의 역할을 유지하면서 상호 견제와 균형을 이루는 것은 특정 조건 아래에서만 가능하다. 현장의 책임으로부터 분리된 중앙집권적 구조에서는 정치가 시장에 포섭되고, 학문은 시장에 종속되며, 이 삼각 관계의 균형은 무너질 수밖에 없다. 반면 지역의 문제를 지역이 스스로 숙의하고 결정하며 그 결정에 책임까지 지는 자치분권의 조건이 갖추어질 때, 교육 - 정치 - 시장의 관계를 지역 시민 공동체가 생활권 단위에서 직접 매개하는 것이 가능해진다. 그때 비로소 교육은 전문가 집단도, 시장도, 행정 권력도 아닌, 지역 시민과 공동체가 당사자로서 책임을 함께 나누는 구조 속에서 작동할 수 있다. 그리고 그 당사자 의식은 생활권이라는 구체적인 삶의 단위 안에서만 실질적으로 형성될 수 있다.

이상의 논의는 별개의 과제가 아니라 하나의 지향을 공유하는 것이며, 그 핵심은 교육의 책임 단위를 광역 행정구역이 아닌 시민의 생활권 단위로 재설정하는 것이다. 생활권 단위에서 교육의 문제를 인식하고, 진단하고, 해결해 나갈 때 교육 정책과 그 책임은 비로소 동기화된다. 김용이 지적하였듯, 한국의 교육자치는 광역 수준에서만 작동하며 생활권 단위의 자치는 실현되지 않은 채 시민 다수를 관객 위치에 머물게 하는 '관객 민주주의'에 그쳐왔다(김용, 2024: 36). 교육의 지역화와 자치교육은 바로 이 관객 민주주의를 넘어서는 실천적 경로라고 할 수 있다.

알베르 자카르(Albert Jacquard, 1984/1999: 201-202)는 생명 진화의 두 가지 경로를 구분한다. 갑각류처럼 외부로 딱딱한 껍질로 둘러싸는 방식은 효율적으로 보호되는 듯하지만 변형과 적응이 불가능하다. 반면 포유류처럼 내부에 골격을 세운 종은 상대적으로

교육자치에서 자치교육으로: 자치분권 개헌 논의를 매개로 한 교육분권과 교육의 지역화 방안 모색

취약해 보였지만, 결국 가장 창조적인 진화를 이루어냈다. 교육은 정치 권력으로부터 스스로를 보호하기 위해 교육자치라는 외골격을 둘러쌌다. 그러나 그 껍질은 시대의 변화를 차단하는 갑옷이 되었고, 지역의 삶과 시민의 요구가 교육 내부로 진입하는 통로를 막아왔다. 교육이 진화하려면 외골격을 벗어야 한다. 보호의 논리를 내려놓고 지역과 적극적으로 소통하며, 시민 공동체와의 관계 속에서 내부의 골격을 스스로 세워가는 방향으로 나아가야 한다. 교육자치에서 자치교육으로의 전환은 단지 교육 행정의 개편이 아니다. 이는 대한민국의 교육이 누구를 위해, 무엇을 위해 존재하는가를 근본에서 다시 묻는 과제라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강승주·고아름(2025). AI 신드롬 속 흔들리는 인문계, 어디로 가야 할까. **대학알리**.
<https://univalli.com/news/article.html?no=25640> (등록일: 2025. 11. 17.)
- 강영웅(1984). 교육의 자주성과 정치적 중립성. **고시계**, 328.
- 고전(2018). 한국 교육행정·교육자치체 원리 논의, 그 연원에 대하여. **교육행정학연구**, 36(2), 1-30.
- 교육부(1998). **교육50년사**.
- 교육부(2015). 초·중등학교 교육과정 총론. **교육부 고시 제2015-74호**.
- 김건호(2021). AI시대 기본 덕목 ‘코딩’... 中 연간 70시간 배우는데 韓 17시간. **세계일보**.
<https://m.segye.com/view/20210905507417> (등록일: 2021. 9. 5.)
- 김대현·권다남(2023). 마을학습 교육과정의 운영 현황 및 개선 방안 탐색: 중학교 문서분석과 교사면담을 중심으로. **중등교육연구**, 21(1), 157-181.
- 김용(2010). 교육자치의 운영제도: 지자체장, 교육감, 지방의회, 교육위원회의 관계. **교육비평**, 27, 10-23.
- 김용(2024). 미국 교육자치의 변동과 현상에 관한 토론. **한국교육정치학회 창립 30주년 기념 학술대회 자료집**, 33-36.
- 김재운(2024). ‘마을교육과정’의 평생교육으로서 성격 및 특질 탐색: 순천 마을교육과정 사례 분석에 기초하여. **질적탐구**, 10(3), 57-82.
- 김정현(2014). 핀란드의 기초교육법과 교육제도. **공법연구**, 42(4), 201-226.
- 노기호(2006). 일본에서의 교육의 자주성 전문성 및 정치적 중립성에 대한 논의. **공법학연구**, 7(1), 439-468.
- 노기호(2023). 헌법 제31조 제4항의 해석과 적용. **원광법학**, 39(1), 33-61.
- 동아일보(1980). 교원 우대조항 신설 필요. **네이버 뉴스라이브러리**. (등록일: 1980. 3. 7.)
- 민보경(2025). 청년층의 지역 간 이동 현황과 과제. 한국고용정보원(편). **지역산업과 고용**, 2025년 겨울호(통권 18호).
- 박대권·김용·최상훈(2020). 헌법 31조 4항 ‘교육의 정치적 중립성’의 헌법 편입 과정. **교육정치학연구**, 27(4), 343-375.
- 박영철(2007). **EU 교육법제에 관한 연구(Ⅲ): 영국**. 한국법제연구원.
- 박종무(2011). 미군정기 조선교육자협회의 교육이념과 활동. **역사교육연구**, 13, 115-165.
- 송기창(1996). 교육자치와 일반자치의 역사적 관계 고찰. **교육행정학연구**, 14(4), 104-153.
- 안기성(1995). 교육의 전문성과 자주성에 관한 교육법 해석학. **교육법학연구**, 7, 19-35.

- 안선희(2026). 지역인재는 어떻게 키울 것인가?: 특별법 교육 관련 쟁점 분석, **국회입법조사처** 광역지방자치단체 통합 입법의 쟁점과 과제 토론회자료집.
- 안성경(2017). 교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가?: 독일 바이텔스바흐 합의의 함의. **법과인권교육연구**, 10(1), 25-38.
- 윤효원(2025). 교원 정치기본권, 한국은 '공공' 해외선 '유연'. **한국교육신문**.
<https://www.hangyo.com/news/article.html?no=104117> (등록일: 2025. 4. 9.)
- 윤홍집(2024). 자리 줄어든 문과강제 대학...“우리도 이과 만들자”. **파이낸셜뉴스**.
<https://www.fnnews.com/news/202410201900086239> (등록일: 2024. 10. 20.)
- 은석현·이동성(2021). 학교-마을교육과정 편성·운영 경험에 대한 자문화기술지. **교육중합연구**, 19(4), 1-24.
- 이낙중(2025). 교원의 정치기본권 제한: 해외교육현장에서 던지는 질문. **에듀프레스**.
<https://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=21407> (등록일: 2025. 11. 19.)
- 이인희·강은주(2022). 마을교육공동체 성장 과정에서 마을교육과정 운영 경험에 대한 현상학적 연구. **교육연구논총**, 43(1), 35-65.
- 이종재·Don Adams·김성열·김성기·정제영·조난심·김왕준(2009). **한국교육 60년: 성취와 과제**. 한국교육과정평가원.
- 이철(2015). 끊임없이 확장하는 소통의 의미장... 루만의 '교육소통'이란? **교수신문**.
<https://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=31930> (등록일: 2015.12. 23.)
- 전상진·김무경(2010). 사회학의 위기에 대처하는 두 가지 방법: 공공사회학(public sociology)과 “전문적 사회학의 스트롱 프로그램(strong program in professional sociology)”에 대한 체계이론적 비판을 중심으로. **사회와이론**, 17, 229-255.
- 전진영(2009). 정책유형별 입법과정 분석. **한국정당학회보**, 8(2), 35-65.
- 정해진(2022). 덴마크의 실천적 시민교육에 관한 고찰: 그룬투비의 평민교육사상을 중심으로. **교육사상연구**, 36(3), 181-207.
- 조선일보(1953). 정부기구개혁안 성안, 후생·해사부와 부흥처 신설. **네이버 뉴스라이브리**. (등록일: 1953. 9. 14.)
- 조선일보(1980). 교원 우대조항 신설을, 서울시교육회 개헌 건의서. **네이버 뉴스라이브리**. (등록일: 1980. 3. 4.)
- 조석훈(2016). 교육행정학 연구에서 전문성의 의미 구조. **교육행정학연구**, 34(2), 45-74.
- 채희태(2025a). 교육의 반(反)교육적 역설과 그 상호작용에 관한 고찰: 로크의 『교육에 관한 고찰』을 중심으로. **교육사상연구**, 39(2), 95-122.
- 채희태(2025b). 지방자치제도의 근거로서 교육의 자주성 개념에 관한 쟁점과 논의. **교육비평**, 59, 54-105.

- 채희태·박상옥(2026). 대한민국헌법에 규정된 교육의 자주성 개념에 비판적 고찰. **교육철학**, 44(1), 23-64.
- 허종렬(2000). 헌법상 교육의 자주성 전문성의 법리: 교육자치제도 및 교원양성체제 개편론과 관련하여. **교육진흥**, 12(4), 85-96.
- 황미진·황유진(2023). 농어촌 한 소규모학교의 마을교육과정 운영경험에 대한 자문화기술지. **질적탐구**, 9(1), 315-341.
- Giesecke, H. (1985). *Das Ende der Erziehung: Neue Chancen für Familie und Schule*. Stuttgart: Klett-Cotta. 조상식 역(2002). **근대교육의 종말**. 전북: 내일을 여는 책.
- Henig, J. R. (2009). Mayors, governors, and presidents: The new education executives and the end of educational exceptionalism. *Peabody Journal of Education*, 84(3), 282-306.
- Illich, I., Zola, I. K., McKnight, J., Kaplan, J., Shaiken, H. (1977). *Disabling Professions*. London: Marion Boyars. 신수열 역(2015). **전문가들의 사회**. 고양: 사월의책.
- Jacquard, A. (1984). *Inventer l'homme*. Bruxelles: Éditions Complexe. 장혜영 역(1999). **청소년을 위한 철학교실**. 서울: 동문선.
- Koselleck, R. (1979). *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 한철 역(2010). **지나간 미래**. 파주: 문학동네.
- Luhmann, N. (2002). *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 이철·박여성 역(2015). **사회의 교육체계**. 서울: 이론출판.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Nezaj, J. (2024.). The rise—and fall—of the software developer. *ADP Research Institute*. (등록일: 2024. 6. 17.)
<https://www.adpresearch.com/the-rise-and-fall-of-the-software-developer/>
- Rudolph, J. L. (2002). *Scientists in the classroom: The cold war reconstruction of American science education*. New York: Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (1954). *Law in economy and society*(E. Shils & M. Rheinstein, Trans.; M. Rheinstein, Ed.). New York: Simon and Schuster.

- 원고접수: 2026년 4월 8일/ 수정완료: 2026년 5월 8일/ 게재승인: 2026년 5월 19일
- 채희태: 교육학 박사, 국립공주대학교 한국농촌교육연구센터 연구교수, 경희사이버대 후마니타스학과 강사. 연구 관심 분야는 교육의 자주성, 교육의 지역화, 평생교육의 관점으로 사회학과 교육학의 경계 연구 등. heetae88@gmail.com

<ABSTRACT>

**From Educational Autonomy to Autonomous Education
: Exploring Educational Decentralization and Localization through
Debates on Constitutional Decentralization Reform**

Chae, Hee-Tae

This study critically analyzes the historical formation and structural paradoxes of educational autonomy (gyoyuk jachi, 教育自治) in South Korea and proposes a paradigm shift toward autonomous education (jachi gyoyuk, 自治教育). South Korea's educational autonomy is rooted in "educational exceptionalism" introduced under the U.S. Military Government following liberation from colonial rule. Its three constitutional principles—autonomy, professionalism, and political neutrality—were incorporated into the Constitution through the intersection of coup regimes' political imperatives and the institutional demands of the educational sector.

This system reveals three structural paradoxes: subsumption by market logic, acceleration of regional depopulation, and failure to respond to the rapidly changing learning landscape in the age of artificial intelligence. While autonomy and professionalism have become hollowed out, political neutrality persists—contrary to its original intent—as a provision depriving teachers of their fundamental political rights. The restoration of these rights must proceed in tandem with a critical re-examination of the constitutional privileges constructed under educational exceptionalism.

This study therefore proposes redefining the unit of educational responsibility from large administrative districts to citizens' actual living spheres (saenghwalgyeon), and argues for a transition from expert-centered governance toward community-led autonomous education—dismantling institutional closure and reconstructing citizen-led educational governance.

Keywords : educational autonomy, autonomous education, educational exceptionalism, self-referentiality, localization of education