

초·중등학교 학교규칙에 대한 공법이론적 검토*

정 필 운** · 양 지 훈***

한국교원대학교 · 경기 안산공업고등학교

I. 문제의 제기

“사회있는 곳에 규범이 있다.” 초·중등학교도 축소된 사회이므로 ‘학교 규칙(이하 교칙 또는 학칙이라 줄인다)’이 존재한다. 교칙은 교육기본권의 보장이라는 목적을 달성하기 위하여 모인 학교라는 사회)에 적용된다는 특징이 있고, 특히 초·중등학교의 교칙은 대부분 성장기의 학생으로 구성되어 학문의 자유가 아닌 교육이라는 목적에 더욱 충실한 초·중등학교를 대상으로 한다는 점에서 대부분 성인인 학생으로 구성되어 학문의 자유와 교육이라는 두 목적에 충실한 대학교를 대상으로 하는 고등교육기관의 교칙과도 다른 특징이 있다.

우리 교육기본법은 “학생은 학습자로서의 윤리의식을 확립하고, 학교의 규칙을 준수하여야 하며, 교원의 교육·연구활동을 방해하거나 학내의 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다.”고 규정하고(제12조 제3항), 초·중등교육법 제8조는 “학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 그 학교를 설립하려는 자를 말한다)은 법령의 범위에서 학교 규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다”고(제1항), “학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정”하도록 규정하고 있다(제2항). 이에 따라 전국 국공립·사립 초등학교, 중학교, 고등학교(이하 ‘초·중등학교’로 줄이기도 하였다)에서는 학교장이 법령의 범위 안에서 제정한 교칙과 학생용의복장규정, 선도규정, 학교생활평점제규정, 학교폭력의 처리에 관한 규정 등 다양한 세부 규정으로 구성된 규범체계를 가지고 있으며, 이 규범체계는 전국 국공립·사립 초등학교, 중학교, 고등학교의 학생의 생활 뿐 아니라, 교사와 학교장, 나아가 학교 안에서는 일반인까지도 구속하는 규범적, 사실적 효력을 가지고 있다.

그러나, 초·중등학교의 교칙이 어떠한 법적 성격을 가지고 있는지, 불합리한 교칙이 제정되어 있는 경우 이를 어떤 절차를 거쳐 합리적으로 개선할 것인지, 이에 대하여 교육부장관과 시도교육감은 법적으로

* 이 글은 필자들의 “학교규칙에 대한 공법이론적 검토: 법적 성격 및 구제방법을 중심으로”라는 제목의 글(「인재정책 이슈페이퍼」, 교육부 내부보고서, 2013. 10 발간)을 2014년 1월 21일 한국교원대학교에서 개최되는 2014년 한국사회교과교육학회 연차학술발표대회의 발표를 위하여 약간 수정하고 보완한 글입니다. 이러한 이유로 이 글의 내용은 교육정책현장에서 당연한 쟁점을 이론적으로 검토하여 처방을 제시하는 실용적인 성격이며 형식적으로 완성된 학술논문의 체계를 갖추고 있지 못합니다. 따라서 인용과 전재를 원하지 않습니다.

** 정필운: 주저자, 한국교원대학교 일반사회교육과 조교수(공법학), pwjung@knue.ac.kr

*** 양지훈: 제2저자, 안산공고 교사.

1) 교육영역에 관하여 우리 헌법이 예정하고 있는 윤곽에 관해서 자세한 것은 정필운, “교육영역에서 당사자의 권리의무-권한에 대한 헌법이론적 고찰”, 「법학연구」, 제19권 제3호, 연세대학교 법학연구원, 2009.9., 283-312쪽 참고.

2) 경기고등학교 홈페이지(<http://www.kyunggi.hs.kr/index/index.do>) 참고 (2013년 7월 21일 최종 방문).

어떠한 권한을 가지고 있는지, 이로 인하여 국민의 권리가 침해되는 경우 이에 대한 구제절차는 무엇인지, 이러한 권한과 구제절차 외에 추가적으로 어떠한 권한과 구제절차가 고안될 수 있는지 등 국내에서 초·중등학교의 교칙에 관한 본격적인 연구는 거의 없었다.³⁾

이 글은 이러한 문제의식을 가지고, 초·중등학교의 교칙을 둘러싼 위에서 제기한 쟁점에 대한 현황을 살피고, 문제를 제기하며 이에 대한 처방을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 우선 초·중등학교의 교칙이 어떠한 법적 성격을 가지고 있는지 살펴보고(II), 불합리한 교칙이 제정되어 있는 경우 현행법상 이를 통제할 수 있는 수단이 무엇이며 입법론적으로 고려해 볼 수 있는 수단은 무엇인지 탐색한다(III). 이어서 교칙에 의하여 권리를 침해받았다고 판단하는 자가 이를 구제받기 위하여 현행법상 취할 수 있는 구제 절차는 무엇이며, 입법론적으로 고려해 볼 수 있는 수단은 무엇인지 탐색한다(IV). 아울러 학교 현장에서 문제시되었던 학생인권조례와 학교폭력예방법에 관한 학교 규칙의 적용 사례를 검토하고(V), 마지막으로 이상의 논의를 정리하며 글을 맺는다(VI).

II. 학교규칙의 법적 성격과 효력

1. 학교규칙에 관한 기존 논의의 정리

가. 교칙에 대한 공법이론적 논의의 후진성

우리나라에서 교칙에 대한 공법이론적 논의는 양적으로 저발전되어 왔다. 그리고 종래 논의는 대학교의 교칙에 국한되어 있다.⁴⁾ 대학교는 초·중등학교와 비교하여, 헌법 제22조 학문의 자유에 근거한(또는 헌법 제31조 제4항에 근거한)⁵⁾ 대학의 자율성에 근거하기 때문에 초·중등학교의 교칙에 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 엄격한 의미에서 초·중등학교의 교칙의 법적 성격에 대해서는 공법이론적 논의가 전혀 없었다고 보는 것이 타당하다. 그럼에도 대학교의 교칙에 대한 논의를 살펴보는 것이 의미가 있으므로, 이 논의를 고찰하되 이 과정에서 대학교와 구별되는 초·중등학교의 특징을 고려하여 이에 대한 결론을 도출하고자 한다.

나. 국공립대학교의 교칙

1) 행정규칙설

3) 교칙에는 초·중등학교, 대학교의 그것이 있다. 제목에서 보는 것처럼 초·중등학교의 교칙만을 그 대상으로 한다. 한편, 학교의 설립형태별로 보았을 때, 국공립학교와 사립학교가 있다. 이 글에서는 국공립학교와 사립학교 모두의 교칙을 대상으로 한다. 마지막으로, 넓은 의미에서 교칙은 학교장이 법령의 범위 안에서 제정한 협의의 '교칙'과 학생용의 복장규정, 선도규정, 학교생활평점제규정, 학교폭력의 처리에 관한 규정 등 다양한 세부 규정으로 구성된 규범체계이다. 이 글에서 교칙은 일단 협의의 교칙만을 이른다.

4) 예를 들어, 최송화, “학칙의 법적 성격과 국가감독”, 법학 제37권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1996, 43-84쪽; 조성규, “대학 학칙의 법적 성격”, 행정법연구, 행정법이론실무학회, 2007 상반기, 57-86쪽.

5) 이에 대한 학설 대립은 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2013, 320쪽; 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2012, 569-560쪽.

전통적인 다수설은 국공립 대학교의 교칙을 영조물규칙의 일종으로 행정규칙의 속성을 지닌다고 인식하였다.⁶⁾ 이 견해는 학교의 법적 성격을 일정한 행정목적에 달성하기 위하여 설립된 인적·물적 결합체인 영조물⁷⁾로 이해하고, 교칙은 영조물의 관리청이 그 조직, 관리, 사용 등을 규율하기 위하여 발하는 행정규칙으로 이해한다.⁸⁾ 그리고 학생은 이러한 영조물을 이용하는 이용자로 이해한다.

이 견해의 단점은 교칙이 학생의 입학, 재학, 퇴학 등 이른바 법률유보사항까지 규율하도록 예정되어 있는데(초중등교육법 시행령 제9조 제1항 참고), 행정규칙은 공법이론상 법률유보사항을 규율할 수 없으므로 이론과 현실이 조화를 이루지 못한다는 비판이 있다.⁹⁾

2) 자치규범설

전통적인 다수설에 반대하며, 국공립대학교의 교칙을 자치단체인 대학이 제정하는 자치규범이라는 주장이 유력하다.¹⁰⁾ 이 견해는 학교의 법적 성격을 공법상 자치단체로 이해한다. 이 견해는 우리 헌법은 제31조 제4항에서 대학의 자율성을 명시적으로 인정하고, 제22조 학문의 자유를 보장하고 있으므로 대학은 이러한 자율성의 범위 안에서 자치규범을 제정할 수 있는 권한이 주어진 것으로 이해한다.¹¹⁾ 교칙은 자치단체인 대학이 제정하는 자치규범인 것이다. 이러한 이해에 따르면 명시적이지는 않지만 학생은 자치단체의 구성원의 지위를 가진다.

양 학설의 차이를 좀 더 분명하게 하기 위하여 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 국공립대학교의 교칙에 관한 학설 대립

	행정규칙설	자치규범설
학교의 법적 성격	일정한 행정목적에 달성하기 위하여 설립된 인적·물적 결합체인 영조물	공법상 자치단체
교칙의 법적 성격	영조물의 관리청이 그 조직, 관리, 사용 등을 규율하기 위하여 발하는 행정규칙	공법상 자치단체인 대학이 제정하는 자치규범
학생의 법적 지위	이러한 영조물을 이용하는 이용자	자치단체의 구성원

3) 기타 학설

이 밖에 (i) 행정기관 내부를 규율하는 행정규칙이 아니라 권리주체인 개인을 규율할 수 있는 법규라는 특별명령설, (ii) 구체적 사실에 관하여 불특정다수인을 규율하는 공법행위라는 일반처분설 등이 소개되고

6) 예를 들어, 김도창, 일반행정법론(상), 청운사, 1985, 252쪽. 김동희, 행정법 I, 박영사, 2012, 154쪽.

7) 김도창, 앞의 책, 173쪽; 김동희, 앞의 책, 80쪽.

8) 김도창, 앞의 책, 252쪽; 김동희, 앞의 책, 154쪽.

9) 최송화, 앞의 글, 59쪽.

10) 최송화, 앞의 글, 66-69쪽; 조성규, 앞의 글, 71-72쪽. 부산고등법원도 지난 2003년 국립대학교인 한국방송통신대학교의 학칙을 자치규범이라고 판단한 바 있다(부산고법 2003.11.20, 2003나4464).

11) 최송화, 앞의 글, 68쪽 참고.

있으나,¹²⁾ 이는 우리나라에서 실제로 주장되는 학설이 아니며, 타당하지도 않으므로 이 글에서 더 이상 다루지 않는다.

다. 사립대학교의 교칙

1) 계약서 또는 약관설

전통적인 다수설은 사립대학교의 교칙을 학교와 학생간의 사법계약의 계약서 또는 약관으로 인식하였다.¹³⁾ 이 견해는 사립학교법인을 특허기업으로 보고 대학은 이 특허기업이 설치·경영하는 교육시설이라고 이해한다. 그리고 학생은 이와 같은 학교 또는 법인과 사법계약을 체결한 당사자로 이해한다.

이에 대해서는 현행 교육법상 국공립과 사립을 거의 구분하지 아니하고 동일한 내용으로 교칙을 규율하고 있는데, 이 법적 성질을 달리 보는 것은 적절하지 않다는 비판이 있다.¹⁴⁾

2) 자치규범설

전통적인 다수설에 반대하며, 사립대학교의 교칙을 자치단체인 대학이 제정하는 자치규범이라는 주장한다.¹⁵⁾ 이 견해는 사립대학의 경우도 우리 헌법은 제31조 제4항에서 대학의 자율성을 명시적으로 인정하고, 제22조 학문의 자유를 보장하고 있으므로 이러한 자율성의 범위 안에서 자치규범을 제정할 수 있는 권한이 주어진 것으로 이해한다.¹⁶⁾ 따라서 교칙은 자치단체인 사립대학교가 제정하는 자치규범이다. 이러한 이해에 따르면 명시적이지는 않지만 학생은 자치단체의 구성원의 지위를 가진다.

이 견해는 국공립대학교와 사립대학교의 교칙의 법적 성질을 통일적으로 이해하는 특징이 있다.

양 학설의 차이를 좀 더 분명하게 하기 위하여 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 사립대학교의 교칙에 관한 학설 대립

	계약서 또는 약관설	자치규범설
학교의 법적 성격	사립학교법인은 특허기업이고, 대학은 이 특허기업이 설치·경영하는 교육시설	공법상 자치단체
교칙의 법적 성격	학교와 학생간의 사법계약의 계약서 또는 약관	공법상 자치단체인 대학이 제정하는 자치규범
학생의 법적 지위	학교 또는 법인과 사법계약을 체결한 당사자	자치단체의 구성원

2. 자치규범의 일종으로서 학칙

12) 최송화, 앞의 글, 60쪽; 조성규, 앞의 글, 61-62쪽.

13) 김도창, 일반행정법론(하), 청운사, 1990, 432쪽.

14) 최송화, 앞의 글, 61쪽.

15) 최송화, 앞의 글, 66-69쪽; 조성규, 앞의 글, 71-72쪽. 서울고등법원도 지난 1990년 사립대학교인 연세대학교의 학칙을 자치규범이라고 판단하였다(서울고법 1990.10.23, 90나22792).

16) 최송화, 앞의 글, 68쪽 참고.

가. 행정규칙설의 문제점

현행 초·중등교육법 제8조 제1항은 “학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 그 학교를 설립하려는 자를 말한다)은 법령의 범위에서 학교 규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다”고 교칙의 근거를 명시하고, 제2항에서 “학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정”하도록 규정하고 있다. 이에 따라 같은 법 시행령 제9조에서는 학칙에서 “다음 각호의 사항을 기재하여야 한다”고 규정하고, 1. 수업연한·학년·학기 및 휴업일, 2. 학급편제 및 학생정원, 3. 교과·수업일수 및 고사와 과정수료의 인정, 4. 입학·재입학·편입학·전학·휴학·퇴학·수료 및 졸업, 5. 조기진급, 조기졸업 및 상급학교 조기입학 자격 부여, 6. 수업료·입학금 기타의 비용징수, 7. 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항, 8. 학생자치활동의 조직 및 운영, 9. 학칙개정절차, 10. 기타 법령에서 정하는 사항”을 나열하고 있다(제1항). 그리고 “학교의 장은 제1항 제7호부터 제9호까지의 사항에 관하여 학칙을 제정하거나 개정할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고, 그 의견을 반영하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다(제4항).

한편, 초·중등교육법은 여러 곳에서 학칙에 일정한 사항을 규율하도록 위임하고 있다. 학생 자치활동의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항(법 제17조),¹⁷⁾ 교육상 필요한 경우에는 학생을 징계하거나 지도에 관한 사항(법 제18조),¹⁸⁾ 야간수업·계절수업·시간제수업 또는 방송·통신수업 등에 관한 사항(법 제24조)¹⁹⁾ 등이 그것이다.

이렇게 보았을 때, 교칙을 제정할 수 있는 직접적 근거 규정은 초·중등교육법 제8조 제1항이고, 제17조, 제18조, 제24조는 간접적 근거 규정이며, 법 제8조 제2항, 시행령 제9조, 법 제17조, 법 제18조 등에 따라 학생의 입학·재입학·편입학·전학·휴학·퇴학·수료 및 졸업 등 기본관계와 학생의 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모 등 기본권과 관련된 사항을 정하는 등 대외적 효력을 정할 수 있는 것으로 이해된다. 그런데, 이러한 행정규칙은 이론상 대외적 효력을 가지는 것이 아니므로 실질(몸)과 형식(옷)이 일치하지 않는다. 이렇게 보았을 때, 적어도 현행 초·중등교육법 아래에서 교칙을 행정규칙이라고 이해하는 것은 타당하지 않다.

나. 법규명령설 및 계약서 또는 약관설의 문제점

그렇다고 학교의 장이 정하는 법을 법규명령이라고 이해하는 것도 타당하지 않다. 법규명령을 제정하기 위해서는 헌법에서 명문의 규정을 두어 수권을 하여야 하는데, 우리 현행 헌법에는 이러한 규정이 없기 때문이다.

한편 사립학교의 교칙을 학교와 학생간의 사법계약의 계약서 또는 약관으로 이해하는 것도 타당하지 않

17) 제17조(학생자치활동) 학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다.

18) 제18조(학생의 징계) ① 학교의 장은 교육상 필요한 경우에는 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다. 다만, 의무교육을 받고 있는 학생은 퇴학시킬 수 없다.

② 학교의 장은 학생을 징계하려면 그 학생이나 보호자에게 의견을 진술할 기회를 주는 등 적정한 절차를 거쳐야 한다.

19) 제24조(수업 등) ① 학교의 학년도는 3월 1일부터 시작하여 다음 해 2월 말일까지로 한다.

② 수업은 주간(晝間)·전일제(全日制)를 원칙으로 한다. 다만, 법령이나 학칙으로 정하는 바에 따라 야간수업·계절수업·시간제수업 또는 방송·통신수업 등을 할 수 있다.

③ 학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 이를 계약서 또는 약관으로 이해한다면 그 개정에 있어 계약당사자의 동의를 얻어야 하는데 현행 교육법은 이와 같은 동의를 요구하지 않는다. 그리고 교칙은 학교 안에서는 계약당사자가 아닌 일반인까지도 구속하기 때문이다.

다. 자치규범설의 타당성과 그 논거

이렇게 보았을 때, 교칙은 자치규범이라고 이해하는 것이 가장 타당하다. 다만, 대학교와는 달리 초·중등학교는 학문의 자유나 대학의 자율성에 근거한 자율성을 가지지 못하기 때문에, 다른 정당화 논거가 필요하다.²⁰⁾

전통적으로 헌법이론에서 인정하는 자치(autonomy)는 크게 두 가지 유형이 있다. 그 지역 내의 공동관심을 자치기구에 의하여 스스로의 책임 아래 처리함으로써 국가의 과제를 덜어 주고 지역주민의 자치역량을 길러 민주주의와 권력분립의 원리를 실현하고자 인정하는 지역자치(local autonomy)²¹⁾와 사물내재적인 속성으로 당해 기능 또는 영역이 외부의 간섭 없이 자율적으로 결정될 필요가 있을 때 이러한 자율성을 보장하고자 인정하는 기능자치(functional autonomy)²²⁾가 그것이다.²³⁾ 지역자치의 대표적인 구현형태는 지방자치제도이고, 기능자치의 대표적인 구현형태는 ‘대학의 자치’이다. 우리 헌법은 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여, 지방자치제도가 지역자치를 구현하기 위한 제도임을 분명히 하고 있다. 한편 대학의 자치에 관해서는 명시적으로 규정하고 있지 않으나, 헌법이론적으로 헌법 제22조 제1항에서 명시적으로 보장하고 있는 학문의 자유의 한 내용으로 학문기관의 자유를 인정하고, 이러한 학문기관의 자유는 학문연구기관으로서 대학이 대학의 운영에 관한 모든 사항을 외부의 간섭 없이 자율적으로 결정할 수 있을 때만 그 실효성을 기대할 수 있기 때문에, 대학의 자치를 본질로 한다고 이해하고 있으며, 헌법 제31조 제4항에서 “……대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있는 것은 이를 의미한다고 이해하고 있다.²⁴⁾

교육자치는 교육영역이 다른 영역, 특히 역사적으로 국가 및 정치영역과 종교영역의 영향을 많이 받고 예측된 것을 거울삼아, 교육의 목적을 달성하기 위해서는 외부의 간섭 없이 자율적으로 결정될 필요가 있을 때 이러한 자율성을 보장하고자 인정되는 개념이라고 이해하는 것이 타당하다. 한편 이러한 교육자치가 기능자치의 구현형태로 인정된다면, 교육자치를 구체적으로 구현할 때 그 ‘기능’의 보호에 적합하도록 차별적으로 이루어져야 한다. 이미 설명한 기능자치의 대표적인 유형은 ‘대학의 자치’이다. 대학도 교육기관임을 인정한다면 대학의 자치도 교육자치의 하부개념이라고 할 수 있다. 그러나 대학의 자치는 서양의 중세에

20) 이에 관한 아래의 논의는 정필운, “교육영역에서 자치의 본질 및 국가와 지방자치단체의 권한배분의 원리에 대한 헌법 해석론적 검토”, 『토지공법연구』, 제46집, 2009, 497-501쪽에서 발췌.

21) 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2006, 1019쪽 참고.

22) 허영, 앞의 책, 542쪽 참고.

23) 이기우, 『지방자치이론』, 학현사, 1996, 35쪽; H. Peters, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1928, S.14f.; P.Schäfer, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1982, S.41f.(이상 이기우, 앞의 책, 35쪽에서 재인용) 참고.

24) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정중섭, 앞의 책, 569-570쪽; 표시열, 교육법-이론-정책-판례-, 박영사, 2008, 454쪽; 허영, 앞의 책, 542-543쪽. 따라서 대학의 자치는 헌법 제31조 제4항과 같은 명문규정을 두지 않더라도 인정되는 것이므로, 규정체계상 제22조 학문의 자유와 관련하여 규율하는 것이 타당하다는 것이 우리 헌법학계의 일반적인 견해이다. 전광석, 앞의 글, 74쪽.

교회나 국가의 지배로부터 자유를 확보하였던 상공업도시에서 특정영역의 교육욕구를 만족시키기 위해서 출발한 학교가 교회와 국가, 도시지배세력으로부터 신분보장과 학문의 자유라는 목표를 달성하기 위하여 자치적 조직체를 만든 것에 역사적 기원을 가지고 있고, 그 이후에도 이러한 자치는 계속 보장되어 왔다는 역사적 배경을 가지고 있다.²⁵⁾ 이러한 대학의 자치는 오늘날에도 하나의 헌법적 가치를 이루고 있다.²⁶⁾ 그러나 대학의 자치와 대비되는 의미에서 교육자치는 그러한 정도까지의 기능을 보장하기 위한 자치가 아니다. 교육자치를 기능자치로 이해하는 견해에 따르면, 그러한 자치의 단위는 학교자치라고 이해하는데,²⁷⁾ 이와 같은 기능적 측면에서 보았을 때 대학과 초·중등학교는 본질적으로 다르다. 대학의 자치는 대학에서 인사연구학생선발 및 전형 등 교육과 관련된 학사, 대학질서 및 대학시설과 재정의 자치를 말한다.²⁸⁾ 대학은 위와 같은 문제를 원칙적으로 학외, 특히 국가의 간섭을 받지 않고 자율적으로 결정할 수 있어야 한다.²⁹⁾ 대학은 학문연구와 학문 활동이 본질인 특수한 기관이다. 학문연구의 자유는 연구과제, 연구의 방법과 기관 및 연구 장소의 선택의 자유를 내용으로 한다.³⁰⁾ 한편 학문활동의 자유는 교수의 자유, 연구결과발표의 자유 및 학문목적의 집화결사의 자유를 내용으로 한다.³¹⁾ 교수의 자유는 학문연구의 자유의 연장선상에 있는 기본권으로 대학에서 강의의 자유를 의미한다. 교수의 자유는 진리탐구 과정 자체를 보호하기 때문에 교수 방법 및 내용의 자율성이 존중되어야 한다. 교수는 자신의 연구결과를 제시하고, 대학생은 자신의 기본적인 지식에 기초하여 논의를 통하여 사물에 대한 이해의 깊이를 더한다. 그러나 초·중등학교에서 교사는 이미 한 사회에서 사상의 자유 시장에서 어느 정도 합의되어 보편적으로 인정되는 지식을 전달하고, 학생은 이러한 지식을 습득한다.³²⁾ 초·중등학교의 학생은 성장과정 중에 있는 인격체로서 사회에서 검증된 지식을 균형있게 배우는 것이 필요하고, 교원의 주관적인 가치와 이념에 노출되면 이러한 균형 있는 교육을 저해하기 때문이다.³³⁾

이와 같은 이유로 대학의 자치와 구분되는 의미에서 교육자치는 자치의 필요성이 인정되면서도, 완벽한 형태로 자치가 보장되는 것을 예정하고 있지 않다. 교육은 국가 및 정치영역과 종교영역의 절대적 영향에 따라 예속적으로 기능이 수행되어서는 안되지만, 한편으로는 우리 헌법 제31조에 따라 인정되는 국가의 교육의무 및 교육권한을 수행하기 위해서 적절히 제한될 필요도 있다.³⁴⁾ 국가는 국민의 교육기본권을 보장하고, 교육이 입헌민주주의를 가능하게 하는 시민을 양성할 수 있도록 객관적 질서를 확보하기 위하여 국가에게 헌법상 의무를 부과하고 있으며, 이러한 한도 내에서 헌법상 권한의 행사는 헌법상 의무가 된다. 이렇게 우리 헌법이 교육영역에서 국가에게 의무로 부과하고 이를 실현하기 위한 권한을 반드시 행사하도록 함으로써, 국가의 교육 과제는 의무이자 권한이 된다. 따라서 교육자치는 자치의 수준의 면에서 완벽한 형태의 자치가 아니라, 이와 같은 기능을 달성하기 위한 정도의 '제한적인 자치'를 의미한다.³⁵⁾

25) 이에 관해서는 임재윤, 『교육의 역사와 사상』, 문음사, 2008, 70-79쪽.

26) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정중섭, 앞의 책, 569-570쪽; 허영, 앞의 책, 559쪽.

27) 이기우, 앞의 글, 42쪽.

28) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정중섭, 앞의 책, 571쪽; 현재결 1992. 10.1. 92헌마698등; 현재결 2001.2.22, 99헌마613.

29) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정중섭, 앞의 책, 571쪽

30) 전광석, 앞의 책, 318쪽; 정중섭, 앞의 책, 495-497쪽.

31) 전광석, 앞의 책, 319쪽.

32) 전광석, “고등교육법의 문제점과 향후과제: 대학자치의 관점에서”, 『한국교육법연구』, 제4집, 1998, 72쪽.

33) 이상 전광석, 앞의 책, 319쪽. 양 자의 기능적 차이에 관하여 좀 더 자세한 것은 전광석, 앞의 글, 72-74쪽 참고.

34) 현재결 2001.1.18. 99헌바63 참고.

35) 이와 같은 표현은 헌법 제31조 제4항의 규정태도에 대한 규범적 평가와는 다른 차원이다. 필자는 제31조 제4항의 현

요컨대 교육자치는 교육영역이 국가 및 정치영역과 종교영역 등 다른 영역의 영향을 받고 예측적으로 기능이 수행되는 것을 방지하기 위하여 인정되는 기능자치 또는 영역자치의 일종이다. 그러나 교육자치는 완벽한 형태의 자치를 보장하는 것을 예정하고 있지 않다. 현대 입헌민주국가에서 일반적으로 인정하고 있는 국가의 교육의무 및 교육권한을 수행하기 위해서 적절히 제한될 필요가 있다. 이렇게 보면, 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성 규정이 교육자치의 헌법적 근거라고 하는 주장은 타당하다.

결론적으로, 교칙은 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성 규정에 근거하여 인정되는 교육자치의 한 내용인 자치입법권의 행사의 결과 제정된 자치규범이라고 이해하는 것이 타당하다. 다만, 대학교와는 달리 초·중등학교는 대학의 자치와 구별이 되며, 이러한 의미에서 교육자치는 자치의 필요성이 인정되면서도 완벽한 형태가 아닌 제한적인 자치라 이해할 수 있다.

3. 학교규칙의 효력

실무적으로 외부인의 행위를 학칙으로 규율할 수 있는지 문제가 제기되고 있다. 이러한 질문을 이론적인 관점에서 보면 교칙의 효력의 문제라고 이해할 수 있다. 교칙의 법적 성격을 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성 규정에 근거하여 인정되는 교육자치에 근거하여 인정되는 자치입법권의 행사에 따른 자치규범이라고 이해한다면, 교칙은 대인적 효력에 있어 학교 내의 구성원인 학생, 교사, 학교장 등에 미치는 것으로 해석하는 것이 타당하다. 따라서 학교 내의 구성원이 아닌 외부인은 원칙적으로 교칙의 구속을 받지 않는다. 그렇다면 외부인의 행위를 교칙으로 규율할 수 없는 것인가? 예를 들어, 외부인이 교내에 출입할 수 있는 시간과 조건, 교내에 머무는 동안 어떠한 행위를 할 수 없도록 하는 내용의 교칙은 제정할 수 없고, 제정하더라도 효력이 없는가?

이와 같은 내용의 교칙은 제정할 수 있고, 제정된 경우 원칙적으로 효력이 있다. 왜냐하면 교칙의 장소적 효력이 미치지 때문이다. 즉, 대인적 효력의 측면에서 보면 외부인의 행위를 교칙으로 규율할 수 없지만, 이런 경우 교칙은 장소적 효력을 가지므로 외부인의 행위를 규율할 수 있고 유효하다고 해석하여야 한다.

교칙의 시간적 효력은 원칙적으로 교칙이 제정되어 시행된 후부터 폐지될 때까지일 것이고, 이에 반하는 특칙은 반드시 부칙 등에 명시되어야 할 것이다.

Ⅲ. 학교규칙에 대한 통제와 그 한계

1. 현행법상 학교규칙에 대한 통제 방법

이미 서술한 것처럼, 교칙을 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성 규정에 근거하여 인정되는 교육자치에 근거하여 인정되는 자치입법권의 행사에 따른 자치규범의 하나라고 이해하더라도, 교육자치는 완벽한 형태의

재의 모습이 그것이 규범적으로 바람직한 것인지 여부를 떠나 이와 같은 모습을 가진 것 자체가 하나의 상징적 의미가 있다고 생각한다.

자치가 아니므로 그 제한이 헌법적으로 정당화될 수 있다. 국가는 학생의 교육기본권을 보장하고 교육 그 자체가 입헌민주주의를 가능하게 하는 시민을 양성하는 기능을 수행할 수 있도록 이를 규율할 헌법적 의무가 있다. 이러한 헌법상 국가의 교육과제³⁶⁾를 수행하기 위하여 국가가 초·중등학교의 자치를 제한하는 것은 정당화된다. 우리 교육기본법 제17조가 “국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 지도·감독한다.”고 규정하고 있는 것도 이에 연유한 것이다. 따라서, 국가와 지방자치단체는 위와 같은 정당화가 가능한 경우 학교규칙에 대해서도 적절한 지도·감독을 할 수 있다.

우리 현행법상 학교규칙의 통제 방법은 다음과 같다.

우선 교칙의 제정 및 개정에 가장 큰 제한은 초·중등교육법 제8조 제1항에서 “법령의 범위에서” 교칙을 제정 또는 개정할 수 있도록 한 것이다. 따라서 교칙은 헌법, 법률, 대통령령, 총리령 및 부령 등 다양한 법령의 내용을 위반해서는 아니된다.

둘째, 같은 법 제32조는 교칙의 제정 또는 개정시 같은 법 제31조에 따라 설치된 학교운영위원회³⁷⁾의 심의를 받도록 하고 있다.³⁸⁾

셋째, 같은 법 시행령 제9조 제4항에서 “제1항제7호부터 제9호까지의 사항(7. 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항, 8. 학생자치활동의 조직 및 운영, 9. 학칙개정절차)에 관하여 학칙을 제정하거나 개정할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고, 그 의견을 반영하도록 노력하여야 한다”는 절차상 통제 방법을 두고 있다.

넷째, 사립학교의 경우 같은 법 시행령 제3조에서 “사립학교의 설립인가를 받고자 하는 자는 다음 각호의 사항이 기재된 서류(전자문서를 포함한다)를 갖추어 특별시·광역시 또는 도교육감(이하 “교육감”이라 한다)에게 신청하”도록 규정하고 있는데, 여기의 서류 중 하나가 학칙이다(제4호). 따라서, 사립학교는 설립인가시 제한적으로 교칙을 심사하여 이를 통제할 가능성이 있다.

다섯째, 관할청은 일정한 경우 같은 법 제63조에서 규정한 시정 명령 또는 변경 명령을 명할 수 있다.

36) 이에 관해서 자세한 것은 정필운, “교육영역에서 당사자의 권리의무권한에 대한 헌법이론적 고찰”, 293-297쪽 참고.

37) 제31조(학교운영위원회의 설치) ① 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다.

② 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성한다.

③ 학교운영위원회의 위원 수는 5명 이상 15명 이하의 범위에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

38) 제32조(기능) ① 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 학교현장과 학칙의 제정 또는 개정
2. 학교의 예산안과 결산
3. 학교교육과정의 운영방법
4. 교과용 도서와 교육 자료의 선정
5. 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모 경비 부담 사항
6. 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간 중의 교육활동 및 수련활동
7. 「교육공무원법」 제29조의3제8항에 따른 공모 교장의 공모 방법, 임용, 평가 등
8. 「교육공무원법」 제31조제2항에 따른 초빙교사의 추천
9. 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용
10. 학교급식
11. 대학입학 특별전형 중 학교장 추천
12. 학교운동부의 구성·운영
13. 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항
14. 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항

“관할청은 학교가 시설·설비·수업·학사(學事) 및 그 밖의 사항에 관하여 교육 관계 법령 또는 이에 따른 명령이나 학칙을 위반한 경우에는 학교의 설립자·경영자 또는 학교의 장에게 기간을 정하여 그 시정이나 변경을 명할 수 있다(제1항).”, “관할청은 제1항에 따른 시정명령이나 변경명령을 받은 자가 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 위반행위의 취소 또는 정지, 해당 학교의 학생정원의 감축, 학급 또는 학과의 감축·폐지 또는 학생의 모집 정지 등의 조치를 할 수 있다(제2항).”

여섯째, 그 밖에 현행 초·중등교육법상 명시적인 규정은 없으나, 헌법상 국가의 교육과제와 교육기본법 제17조에서 규정하고 있는 국가와 지방자치단체의 학교 감독권에 근거하여 교육부장관과 교육감은 학교의 장에게 학칙에 관하여 조언, 권고, 지도할 수 있을 것이다. 이러한 조언, 권고, 지도는 행정법이론상 행정지도에 해당하는 비구속적 감독수단으로, 이를 받아들일 것인지 여부는 학교의 장의 판단에 맡겨져 있다. 그럼에도 교육부장관과 교육감의 인사재정 등 여러 분야에 미치는 우월한 지위에 따라 사실상 강제력을 가지므로 필요한 경우에 한하여 제한적으로만 사용되어야 할 것이다.

2. 학교규칙에 대한 그 밖의 통제 방법 : 입법론

이상에서 살펴본 것과 같은 학교규칙에 대한 통제가 충분한지는 좀 더 검토가 필요하다. 그러나, 일단 실무의 요청에 따라 학교규칙에 대한 그 밖의 통제 방법으로 입법론적으로 고려해 볼 수 있는 가능성이 있는 것을 생각해 보면 다음과 같다.

첫째, 이미 설명한 교육부장관과 교육감의 교칙에 대한 조언, 권고, 지도는 행정지도의 실질을 가지므로 반드시 명문의 근거를 요구하는 것은 아니지만³⁹⁾ 이 경우 지도에 따른 행위 결과에 대하여 책임 소재가 불분명해지는 문제가 있으므로⁴⁰⁾ 초·중등교육법상 명문의 규정을 두는 것이 바람직하다.

둘째, 교칙을 개정할 경우 교육부장관 또는 시·도교육감 등 감독청에 보고하도록 규정하는 것을 고려해 볼 수 있다.⁴¹⁾ 예를 들어, 지방자치법 제116조 제1항은 이와 같은 취지의 규정을 명시하고 있다. 이와 관련하여 과거 우리 교육법은 학칙에 대한 인가제를 시행한 바 있다. 이와 같은 인가제가 대학의 자치나 교육자치에 부합하지 않는다고 비판의 목소리⁴²⁾를 경청하여 이를 폐지한 것은 타당하다. 그러나, 현행과 같이 교육부장관 또는 시·도교육감 등 감독청이 학칙에 대한 실태도 정확히 파악하고 있지 못한 상태가 바람직하다고만 볼 수는 없다. 정보의 취득과 분석은 모든 행정의 시작이기 때문이다.

셋째, 일정한 경우 교칙에 대하여 제63조에서 규정한 시정명령을 명할 수 있도록 명시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 현행 초·중등교육법 제63조는 “관할청은 학교가 시설·설비·수업·학사(學事) 및 그 밖의 사항에 관하여 교육 관계 법령 또는 이에 따른 명령이나 학칙을 위반한 경우에는 학교의 설립자·경영자 또는 학교의 장에게 기간을 정하여 그 시정이나 변경을 명할 수 있다(제1항).”고 규정하여, 교칙의 모든 사항에 관하여 시정명령을 명할 수 있도록 규정되어 있지 않다. 만약 이와 같이 입법하는 경우 이에 대항하여 학교의 장이 관할청의 시정명령에 이의가 있는 경우 법원에 제소할 수 있도록 함께 규정하여 균형을 맞추는 것이

39) 김동희, 앞의 책, 203-204쪽 참고.

40) 행정지도의 문제점에 대해서 자세한 것은, 김동희, 앞의 책, 205-206쪽 참고.

41) 최송화, 앞의 글, 82쪽 참고.

42) 이에 대해서는 최송화, 앞의 글, 82쪽.

좋은 것이다.

IV. 학교규칙에 대한 법적 구제 절차

1. 현행법상 학교규칙에 대한 법적 구제 절차

우리 법원은 국공립학교의 재학관계를 공법관계로 전제하고, 국공립학교 학생의 징계처분을 다투는 소송을 행정소송 중 항고소송으로 다루고 있다.⁴³⁾ 따라서 국공립학교 학생이 교칙에 의하여 불이익을 받았을 경우 행정소송을 통하여 다투어 이를 구제받을 수 있을 것이다.

그리고, 사립학교의 재학관계는 사법상 계약관계라고 명시적으로 인정하고, 사립학교 학생이 교칙에 의하여 불이익을 받았을 경우 민사소송을 통하여 다툴 수 있도록 하고 있다.⁴⁴⁾

한편, 소송의 전단계로서 국공립학교와 사립학교 학생 모두 교칙에 의하여 불이익을 받은 경우 중 그것이 퇴학처분⁴⁵⁾일 경우 초·중등교육법 제18조의2는 시·도학생징계조정위원회에 재심을 청구할 수 있도록 인정하고 있다. 한편, 이에 대하여 이의가 있는 경우 행정심판을 청구할 수 있다.⁴⁶⁾

43) 대법원 1992.7.14 선고, 91누4737 등 다수 판례.

44) 서울고법 1989.10.20 선고, 89나19110 등 다수 판례.

45) 학생에 대한 징계 중 퇴학처분은 가장 강한 처분이다. 초·중등교육법 시행령 제31조 제5호는 “제1항제5호의 퇴학처분은 의무교육과정에 있는 학생외의 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 한하여 행하여야 한다”고 하고, 그 중 한 사유로 “기타 학칙에 위반한 자”를 그 하나의 사항으로 나열하고 있다. 이러한 규정은 자칫 모든 학칙 위반에 대하여 퇴학처분을 하여야 하는 것으로 오해를 불러일으켜 뜻하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 따라서 이러한 규정을 전제로 이와 같은 결과를 가져오지 않기 위해서는 교칙이 퇴학처분을 하여야 하는 경우와 그 밖의 징계를 하여야 하는 경우를 명확하게 규정하여야만 한다. 한편, 이러한 오해를 불러일으킬 수 있는 제31조 제5항은 그 표현을 수정하는 것이 타당하다.

<참고> 초·중등교육법 시행령 제31조(학생의 징계 등) ① 법 제18조제1항 본문의 규정에 의하여 학교의 장은 교육상 필요하다고 인정할 때에는 학생에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 징계를 할 수 있다. <개정 2011.3.18>

1. 학교내의 봉사

2. 사회봉사

3. 특별교육이수

4. 1회 10일 이내, 연간 30일 이내의 출석정지

5. 퇴학처분

② 학교의 장은 제1항의 규정에 의한 징계를 할 때에는 학생의 인격이 존중되는 교육적인 방법으로 하여야 하며, 그 사유의 경중에 따라 징계의 종류를 단계별로 적용하여 학생에게 개선의 기회를 주어야 한다.

③ 학교의 장은 제1항에 따른 징계를 할 때에는 학생의 보호자와 학생의 지도에 관하여 상담을 할 수 있다. <신설 2011.3.18>

④ 교육감은 제1항제3호 및 제4호의 특별교육이수 및 출석정지의 징계를 받은 학생을 교육하는데 필요한 교육방법을 마련·운영하고, 이에 따른 교원 및 시설·설비의 확보 등 필요한 조치를 하여야 한다. <개정 2011.3.18>

⑤ 제1항제5호의 퇴학처분은 의무교육과정에 있는 학생외의 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 한하여 행하여야 한다. <개정 2011.3.18>

1. 품행이 불량하여 개선의 가망이 없다고 인정된 자

2. 정당한 이유없이 결석이 잦은 자

3. 기타 학칙에 위반한 자

46) 제18조의2(재심청구) ① 제18조제1항에 따른 징계처분 중 퇴학 조치에 대하여 이의가 있는 학생 또는 그 보호자는 퇴학 조치를 받은 날부터 15일 이내 또는 그 조치가 있음을 알게 된 날부터 10일 이내에 제18조의3에 따른 시·도학생징계조정위원회에 재심을 청구할 수 있다.

② 제18조의3에 따른 시·도학생징계조정위원회는 제1항에 따른 재심청구를 받으면 30일 이내에 심사·결정하여 청구인에게

헌법소송실무에서 아직 직접적으로 문제된 적이 없지만, 국공립학교 학생이 교칙에 의하여 불이익을 받았을 경우 이를 헌법소원으로 다룰 수 있을지 의문이 생긴다. 필자는 다음과 같은 이유로 이 경우 제한적으로 헌법소원으로 다룰 수 있다고 생각한다. 첫째, 교칙의 법적 성격이 자치법규라는 것이 이를 방해하지는 않는다. 이미 설명한 것처럼, 교육자치는 제한된 범위 내에서의 자치이므로 교칙은 여전히 행정입법의 성격을 잃지 않는다. 둘째, 우리 헌법재판소는 이러한 행정입법 중 대외적 효력이 있는 법규명령은 물론, 원칙적으로 대외적 효력이 없는 행정규칙도 법령의 직접적인 위임을 받아 이를 구체화하거나 법령의 내용을 구체적으로 보충하는 경우 또는 고시, 지침, 통보 등 그 형식은 행정규칙이지만 그 실질이 대외적 효력이 있는 경우 이를 헌법소원심판의 대상으로 삼아왔다.⁴⁷⁾ 이렇게 보았을 때, 교칙으로 인하여 직접 기본권을 침해당하고 다른 법률에 의한 구체절차를 모두 거친 경우 제한적으로 헌법소원을 청구할 수 있다고 보인다.

이러한 헌법소원은 위에서 살펴본 징계 등 학생에게 불이익한 처분을 다투는 것과는 구별되는 것이다. 이러한 경우는 징계 등 학생에게 불이익한 처분에 대하여 행정소송을 제기할 수 있고, 행정소송은 판결에 의하여 종결하는데 우리 헌법재판소법은 재판소원을 원칙적으로 인정하지 않으므로 사실상 헌법소원으로 다투어질 여지가 없다.

한편, 헌법소원은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 기본권을 침해받은 국민이 이를 구제받고자 다투는 절차이므로, 사립학교 학생이 교칙에 의하여 직접 기본권을 침해받은 경우에도 원칙적으로 이를 헌법소원으로 다룰 수는 없다.

나아가 우리 헌법 제26조는 국민의 청원권을 보장하고, 입법자는 이를 구체화하기 위하여 청원에 관한 일반법으로 「청원법」을, 특별법으로 「국회법」(제123조에서 제126조까지), 「지방자치법」(제73조부터 제76조까지)을 제정하여 운용하고 있다. 따라서 국공립학교와 사립학교 학생을 포함한 모든 사람은 교칙에 문제가 있다고 판단하는 경우 이를 청원할 수 있다.⁴⁸⁾ 이렇게 적법하게 청원이 수리되면 국가기관은 이를 성실, 공정, 신속하게 심사하여 그 결과를 통지하여야 한다(헌법 제26조 제2항, 청원법 제9조 제2항, 제3항). 한편, 교칙에 의하여 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 침해받고 있다고 판단되는 국민은 국가인권위원회에 이를 문의할 수 있다(「국가인권위원회법」 참고).

2. 학교규칙에 대한 그 밖의 법적 구제 절차 : 입법론

통보하여야 한다.

③ 제2항의 심사결정에 이의가 있는 청구인은 통보를 받은 날부터 60일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다.

④ 제1항에 따른 재심청구, 제2항에 따른 심사 절차와 결정 통보 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012.3.21]

제18조의3(시·도학생징계조정위원회의 설치) ① 제18조의2제1항에 따른 재심청구를 심사·결정하기 위하여 교육감 소속으로 시·도학생징계조정위원회(이하 "징계조정위원회"라 한다)를 둔다.

② 징계조정위원회의 조직·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

47) 헌재결 1990.9.3. 90헌마13; 헌재결 1992.6.26. 91헌마25.

48) 우리 청원법은 제4조에서 청원사항을 규정하고 있지만, 이는 열거적 사항이 아니라 예시적 사항이라고 이해하는 것이 일반적인 해석이다. 따라서 청원법 제5조에서 명시적으로 금지하는 것을 제외하고 청원대상은 제한이 없다.

이상에서 살펴본 것처럼, 우리 현행법은 교칙에 근거한 징계 등 불이익한 처분에 대하여 다투는 것이 아니라, 불합리한 교칙 그 자체에 의하여 법적인 이익을 침해받고 있는 경우 이를 구제받을 방법이 별로 없다. 따라서, 불합리한 교칙 그 자체에 의하여 법적인 이익을 침해받고 있는 자가 교육부장관 또는 시·도교육감 등 감독청에 이의제기를 할 수 있도록 허용하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 구제방법의 신설이 위에서 설명한 교칙 그 자체에 대한 헌법소원의 청구를 영구적으로 방해하지는 않는다. 이의제기 절차가 신설되면 이러한 절차의 진행 후 헌법소원을 청구하면 되기 때문이다.

한편, 이미 살펴본 것처럼 우리 헌법과 「청원법」, 「국회법」, 「지방자치법」 등에서는 청원을 인정하고 있어서, 실제로 국공립학교와 사립학교 학생이나 교칙에 문제가 있다고 판단하는 모든 사람은 주로 시·도교육청에 민원제기 형식으로 이를 처리하고 있다. 따라서, 교칙에서 문제가 되는 부분이 이와 같은 형식으로 주로 처리되는 것을 고려한다면, 초·중등교육법에 이에 대한 명문의 규정을 두는 것을 신중하게 고려해 볼 만하다.

V. 학교현장에서의 학교규칙 검토 방안

1. 사례 1 : 학생인권조례에 따른 학교규칙 검토

가. 학생인권조례 제정

경기도에서는 학생인권조례가 2010년 9월 17일 경기도의회 의결을 거쳐 2010년 10월 5일 공포되고, 2011년 3월 1일 시행규칙이 공포되어 본격적으로 학교현장에 시행하게 되었다. 학생인권조례의 목적은 「대한민국헌법」 제31조, 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」, 「교육기본법」 제12조 및 제13조, 「초·중등교육법」 제18조의4에 근거하여 학생의 인권이 학교교육과정에서 실현될 수 있도록 함으로써 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 원리를 보장하는 것을 목적으로 한다.⁴⁹⁾ 따라서 경기도 교육청에서는 경기도 내 초·중등학교에서 학생인권조례에 의한 학교규칙의 수정에 대하여 요구가 제기되었으며, 각 학교에서는 짧은 기간 안에 학생인권조례에 따른 학교규칙의 검토와 수정이 이루어졌다.

나. 학생인권조례가 반영된 학교규칙 검토

경기도 학생인권조례의 다양한 내용에 대한 학교규칙 검토 및 수정이 이루어지면서 가장 관심을 갖은 부분은 두발에 관한 문제로 경기도 학생인권조례 제4절 사생활의 비밀과 자유 및 정보에 관한 권리 중 제11조(개성을 실현할 권리), 제18조(학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리)를 살펴보면 다음과 같다.

49) 경기도 학생인권조례 제1장 총칙 제1조(목적).

〈표 3〉 경기도 학생인권조례 제11조, 제18조

제11조(개성을 실현할 권리) ① 학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 가진다. ② 학교는 두발의 길이를 규제하여서는 아니 된다. ③ 학교는 정당한 사유와 제18조의 절차를 따르지 아니하고는 학교의 규정으로써 제1항의 권리를 제한할 수 없다.
제18조(학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리) ① 학생은 학칙 등 학교규정의 제·개정에 참여할 권리를 가진다. ② 학교는 학생의 인권을 존중하여 학칙 등 학교 규정을 제·개정하고, 이를 학교 홈페이지에 게시하여야 한다. ③ 학교는 학칙 등 학교 규정의 제·개정 과정에서 학생들의 의견을 수렴하여야 하며, 학생회 등 학생자치기구의 의견제출권을 보장해야 한다.

<표 3>의 경기도학생인권조례 제11조, 제18조의 두발에 관한 규정은 학교규칙의 적용에 있어서 가장 민감하게 작용하였다. 학생들 사이에서의 두발에 관한 규정은 인권조례에서 가장 뜨거운 관심거리였으며, 학생들뿐만이 아니라, 교사, 학부모 등 두발자유에 대한 학교규칙의 적용에 있어서 사회적으로 논란이 되었다.

경기도학생인권조례 시행 이후, 경기도 교육청에서는 경기도 내 초·중등학교에서 학생인권조례에 의한 학교규칙의 수정에 대하여 요구가 제기되었으나, 학생인권조례가 학교 규칙의 적용되지 않은 초·중등학교도 있었으며, 경기도 외에 학생인권조례가 제정 및 시행되지 않은 시·도가 있었다. 또한, 학생인권조례가 학교 규칙에 적용된 시·도의 일부학교에서는 학칙을 제정하거나 개정할 때에 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고, 그 의견을 반영하도록 노력하여야 하는 절차상의 통제 방법을 제대로 적용하지 않은 경우도 있었다.

결국에는 인권조례와 학교규칙 사이에서의 차이로 인하여 학생들은 학교규칙이 부당하다고 이의를 제기한 경우가 상당수 있었으나, 이에 대하여 학생들의 이의에 대한 법적 구제 방안이 실질적으로 이루어지지 못했다. 또한 교육청 및 교육부에 민원을 제기하는 정도에서 그쳤으며, 학생인권조례 시행 이후, 학교는 학교규칙에 대하여 컨설팅을 통해 일부 수정 및 보완하는 정도로 마무리 되었다.

결론적으로 앞서 제시했듯이 교칙의 기본권에 대한 시정명령이 제대로 이루어지고 있으며, 교칙의 기본권에 대한 법적 구제절차는 민원제기 이외에 별다른 구체적인 방법이 없는 것은 초·중등교육법에 명시적인 규정이 없어서 발생하는 현상이라고 판단된다. 따라서 교육부장관과 교육감의 교칙에 대한 조언, 권고, 지도에 따른 행위 결과에 대하여 책임 소재가 분명해질 수 있는 규정을 두는 것이 바람직하다.

2. 사례 2 : 학교폭력예방법에 따른 학교규칙 검토

가. 학교폭력예방법의 제정

학교폭력은 점점 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 따라서 학교폭력에 효과적으로 대처하기 위해 학교폭력의 개념을 정의하고, 정기적으로 학교폭력에 대한 예방교육 실시, 학교폭력 신고 의무화, 사후대응을

위한 전담기구의 설치 및 운영, 이를 위한 국가의 재정 지원을 위한 제도적 장치 마련 등을 위하여 2004년 1월 29일 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제정 후 2004년 7월 30일에 법이 시행되었다. 최근 2012년 3월 21일 학교폭력예방법이 개정⁵⁰⁾되었으며, 2012년 5월 1일 개정 학교폭력예방법 및 중범 시행령이 시행되었다.

최근 학교폭력으로 인한 연이은 학생들의 자살로 학교폭력에 대한 우려가 커지고 있는 상황에서 피해학생의 치유부담을 완화하고, 가해학생에 대해 신속하게 조치하여 학교폭력의 재발을 방지하고자 법률을 개정하였다.⁵¹⁾

나. 학교폭력예방법의 학교규칙 적용

‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’에 개정이 이루어지면서 학교규칙의 개정 및 수정이 필요했다. 현재 학교폭력 및 학교폭력자치위원회 구성에 대한 학교규칙이 기재되어 있지만 학교폭력에 대한 문제가 심각해지고 관심이 집중되어 있어 학교마다 법률에 따른 검토 및 수정이 필요한 상황이었다. 2013년 ‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’ 제17조 1항에서 학교폭력 가해학생의 징계사항을 학교생활기록부에 기재에 대한 논란이 일어나면서 학교에서도 학교규칙에 학교폭력예방법을 적용하는 것에 있어서 문제점이 나타났다.

특히 2013년 3월부터 학교현장에서 폭력관련 문제가 일어났을 때, 가해학생 측은 피해학생 측에 대한 법적 처벌의 요구로 인하여 가해학생 측의 생활기록부에 징계사항을 기재하도록 되어 있다. 그런데 학교 규칙 및 법률에 대한 일관성이 요구되어야 함에도 불구하고 학교별로 가해자 처벌에 대하여 상이한 학교규칙 적용되면서 많은 민원사례가 발생하였다.

학교폭력과 관련된 가해학생의 징계사항에 대하여 2013년 3월부터 학교폭력대책자치위원회의 조치사항을 학교생활기록부 ‘출결사항’, ‘학적사항’의 특기사항, ‘행동특성 및 종합의견’란에 기재하며 이 기재된 내용은 학생 이해와 지도 및 상급학교 진학 시 자료로 제공한다. 학교생활기록부에 대한 기재사항은 다음 <표4>와 같다.

<표 4> 학교생활기록부 기재 사항

학교생활기록부 기록 영역	가해 학생 조치사항 ‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’ 제17조 1항	
학적사항 특기사항	·8호(전학)	·9호(퇴학처분)
출결사항 특기사항	·4호(사회봉사) ·6호(10일 이내의 출석정지)	·5호(특별교육 이수 또는 심리치료)
행동특성 및 종합의견	·1호(서면사과) ·3호(학교에서의 봉사)	·2호(접촉, 협박 및 보복행위 금지) ·7호(학급 교체)

※ 기록 보존 기간 : 초등학교와 중학교는 졸업 후 5년, 고등학교 10년

50) 학교폭력예방법의 제정 총11번의 개정이 있었으나, 타법 개정을 제외한 학교폭력예방법 자체 개정은 최근 개정법을 포함 총5회에 걸쳐 개정이 이루어진 바 있음.

51) 김민태, 「학교폭력예방법의 이해와 적용」, 경기도교육청 학생인권옹호관 글 1p 참고.

초·중등교육법 제8조 제1항에서 “법령의 범위에서” 교칙을 제정 또는 개정할 수 있도록 명시되어 있다. 학교규칙은 위의 학교폭력예방법 내용을 위반해서는 아니 된다. 따라서 위반한 내용은 전면적인 수정 및 검토가 이루어져야 하며, 가해학생이 처벌을 받았을 때 가해 학생 조치사항에 따른 생활기록부에 기재는 모든 학교가 일관성을 가지고 해야 한다.

만약 가해 학생이 학교폭력예방법이 적용된 학교규칙의 다른 징계처분에 대해서 이의가 있을 때, 국·공립 학생일 경우 행정소송 중 항고 소송을, 사립학교 학생은 민사소송을 통하여 이를 구제받을 수 있을 것이다.

3. 학교규칙의 향후 법적 검토 방안

최근 들어 학생인권조례와 학교폭력에 관한 문제가 제기되면서 학교규칙의 법적 효력과 구제에 대한 관심이 높아졌으며, 학교 또한 학교규칙의 제정 및 수정에 대하여 다양한 논의가 이루어지고 있다.

필자는 위에서 언급한 바와 같이 현재 학교규칙을 자치규범으로서의 학칙으로 보고, 교육의 자치를 제한된 자치로 볼 필요가 있다고 본다. 또한 학교규칙의 적용에 있어서 행정지도의 실질을 가지는 교육부장관, 교육감에 대한 조언, 권고, 지도에 대하여 초·중등교육법에 명문으로 규정이 되었더라면, 많은 혼란을 줄일 수 있을 것이라 본다.

현재 학교규칙에 대한 많은 혼란에 있어서 법적 구제절차가 아닌 민원제기 또는 당사자 간의 치유와 관계 회복을 합의에 의하여 그치는 수준이라서 학교규칙의 적용에 있어서 매우 불안정한 상태라 할 수 있다. 타 학교간의 학교폭력에 대한 문제가 발생하여 법적 분쟁으로 확대된다고 가정해볼 때, 명확한 기준이 될 법령, 법률 자체가 상이한 학교규칙으로 인하여 흔들릴 수 있다. 따라서 법령, 법률 자체로 학교규칙을 제대로 통제하지 못한다면 큰 혼란은 물론이며, 제대로 된 힘을 발휘하지 못한 무용지물인 법으로 전략해버릴 수 있다.

따라서 교칙의 제정 및 개정은 초·중등 교육법 제8조 제1항에서 “법령의 범위에서” 교칙을 제정 또는 개정되어야 하며 이에 어긋날 경우 수정할 수 있도록 명시해야 한다.

Ⅵ. 요약 및 제언

1. 요약

이상의 논의를 종합하면 다음과 같다.

이 글은 초·중등학교의 교칙을 둘러싸고 제기되는 쟁점을 정리하여 그 현황을 살피고, 이에 대한 법적 문제를 발견하여 그 처방을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 우선 초·중등학교의 교칙이 어떠한 법적 성격을 가지고 있는지 살펴보았다(Ⅱ). 현재 초·중등학교에서 교칙을 제정할 수 있는 근거 규정인 초·중등교육법 제8조 제1항은 교칙으로 학생의 입학·재입학·편입학·전학·휴학·퇴학·

수로 및 졸업 등 기본관계와 학생의 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모 등 기본권과 관련된 사항을 정하도록 규정하고 있으므로, 적어도 교칙의 법적 성격을 행정규칙이라고 이해하는 것은 해석론상 타당하지 않다. 그렇다고 헌법에서 명문의 수권을 받지 않은 학교의 장이 정하는 법을 법규명령이라고 이해하는 것도 타당하지 않다. 따라서 교칙은 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성 규정에 근거하여 인정되는 교육자치에 근거하여 인정되는 자치입법권의 하나로 인정되는 자치규범이라고 이해하는 것이 타당하다. 다만, 교육자치는 자치의 필요성이 인정되면서도 완벽한 형태의 자치의 보장이 예정된 기능이 아니므로 적절히 제한될 필요가 있다. 한편, 교칙은 학교라는 장소 내에서는 누구에게나 적용되는 장소적 효력을 가지므로 외부인이 교내에 출입할 수 있는 시간과 조건, 교내에 머무는 동안 어떠한 행위를 할 수 없도록 하는 내용을 규율할 수 있다.

그리고, 불합리한 교칙이 제정되어 있는 경우 현행법상 이를 통제할 수 있는 수단이 무엇이며 입법론적으로 고려해 볼 수 있는 수단은 무엇인지 탐색하였다(Ⅲ). 교칙의 제정 및 개정에 가장 큰 제한은 초·중등교육법 제8조 제1항에서 “법령의 범위에서” 교칙을 제정 또는 개정할 수 있도록 한 것이다. 그리고, 같은 법 제32조는 교칙의 제정 또는 개정시 같은 법 제31조에 따라 설치된 학교운영위원회의 심의를 받도록 하고 있으며, 같은 법 시행령 제9조 제4항에서 “제1항제7호부터 제9호까지의 사항에 관하여 학칙을 제정하거나 개정할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고, 그 의견을 반영하도록 노력하여야 한다”는 절차상 통제가 있다. 사립학교의 경우에는 같은 법 시행령 제3조에 따라 설립인가시 제한적으로 교칙을 심사하여 이를 통제할 가능성이 있다. 한편, 관할청은 일정한 경우 같은 법 제63조에서 규정한 시정 명령 또는 변경 명령을 명할 수 있다. 마지막으로 현행 초·중등교육법상 명시적인 규정은 없으나, 헌법상 국가의 교육과제와 교육기본법 제17조에서 규정하고 있는 국가와 지방자치단체의 학교 감독권에 근거하여 교육부장관과 교육감은 학교의 장에게 교칙에 관하여 조언, 권고, 지도할 수 있다.

이렇게 보았을 때, 학교규칙에 대하여 통제할 수 있는 수단이 미흡하다고 판단하였다. 따라서, 다음과 같은 입법론적 제안을 하였다. 첫째, 행정지도의 실질을 가지는 교육부장관과 교육감의 교칙에 대한 조언, 권고, 지도를 초·중등교육법에 명문으로 규정할 것을 제안하였다. 둘째, 일정한 경우 교칙에 대하여 시정명령을 명할 수 있도록 명시할 것을 제안하였다. 셋째, 이러한 시정명령의 전제로 교칙을 개정할 경우 교육부장관 또는 교육감 등 감독청에 보고하도록 규정할 것을 제안하였다.

이어서 교칙에 의하여 권리를 침해받았다고 판단하는 자가 이를 구제받기 위하여 현행법상 취할 수 있는 구제 절차는 무엇이며, 입법론적으로 고려해 볼 수 있는 수단은 무엇인지 탐색하였다(Ⅳ). 교칙에 문제가 있다고 판단하는 국공립학교와 사립학교 학생을 포함한 일반 국민은 헌법 제26조에 근거한 청원권을 행사할 수 있다. 구체적으로는 「청원법」, 「국회법」, 「지방자치법」 등에서 규정하는 절차로 청원을 제기할 수 있다. 한편, 교칙에 의하여 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 침해받고 있다고 판단되는 국민은 「국가인권위원회법」에 따라 국가인권위원회에 이를 문의할 수 있다.

교칙에 따라 징계처분을 받은 국공립학교 학생은 행정소송 중 항고소송을 통하여, 사립학교 학생은 민사소송을 통하여 이를 다룰 수 있다. 한편, 국공립학교 학생이 교칙에 의하여 불이익을 받았을 경우 교칙 그 자체를 헌법소원으로 다룰 수 있다고 인정하는 것이 타당하다.

우리 현행법은 교칙에 근거한 징계 등 불이익한 처분에 대하여 다투는 것이 아니라, 불합리한 교칙 그

자체에 의하여 법적인 이익을 침해받고 있는 경우 이를 구제받을 방법이 별로 없으므로, 불합리한 교칙 그 자체에 의하여 법적인 이익을 침해받고 있는 자가 교육부장관 또는 시·도교육감 등 감독청에 이의제기를 할 수 있도록 허용하는 것을 제안하였다. 그리고, 실제로 국공립학교와 사립학교 학생이나 교칙에 문제가 있다고 판단하는 사람은 주로 시·도교육청에 민원제기 형식으로 이를 처리하고 있으므로, 초·중등교육법에 이에 대한 명문의 규정을 둘 것을 제안하였다.

2. 제언

학교규칙과 관련하여 이 글에서 입법론적으로 제안한 내용만 정리하여 제시하면 다음과 같다.

필자가 판단하기에 현행법은 학교규칙에 대한 규율이 미흡하다. 따라서, 다음과 같은 입법론적 제안을 하였다. 첫째, 행정지도의 실질을 가지는 교육부장관과 교육감의 교칙에 대한 조인, 권고, 지도를 초·중등교육법에 명문으로 규정할 것을 제안하였다. 둘째, 초·중등교육법 제63조를 개정하여 관할청이 일정한 경우 교칙에 대하여 시정명령을 명할 수 있도록 명시할 것을 제안하였고, 학교의 장이 관할청의 시정명령에 이의가 있는 경우 법원에 제소할 수 있도록 함께 규정할 것을 제안하였다. 셋째, 이러한 시정명령의 전제로 교칙을 개정할 경우 교육부장관 또는 교육감 등 감독청에 보고하도록 규정할 것을 제안하였다.

그리고, 불합리한 교칙 그 자체에 의하여 법적인 이익을 침해받고 있는 자가 헌법소원과는 별개로 교육부장관 또는 시·도교육감 등 감독청에 이의제기를 할 수 있도록 허용하고, 국공립학교와 사립학교 학생이나 교칙에 문제가 있다고 판단하는 사람은 이를 시·도교육청에 청원을 제기할 수 있다고 명문으로 인정하고, 이에 대한 세부절차를 규정할 것을 제안하였다.

마지막으로, 학생의 입학·재입학·편입학·전학·휴학·퇴학·수료 및 졸업, 조기진급, 조기졸업 및 상급학교 조기입학 자격 부여, 수업료·입학금 기타의 비용징수, 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항, 학생자치활동의 조직 및 운영 등 학생의 기본관계와 생활관계를 규정할 수 있도록 허용하고 있는 초·중등교육법 제8조 제1항 및 시행령 제9조를 헌법이론적으로 검토하면 다음과 같다.

헌법재판소는 조례의 경우, 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다고 판단한 바 있으며,⁵²⁾ 법률이 공법상의 법인의 정관에 위임한 경우에도 그것이 그 법인의 자치적인 규율 사항이라고 보는 한 같은 법리가 적용된다고 판단한 바 있다.⁵³⁾ 그러므로, 법률이 정관에 자치법적 사항을 위임한 경우에는 헌법상의 포괄위임법금지의 원칙이 원칙적으로 적용되지 않는다.⁵⁴⁾

그러나 공법적 기관의 정관 규율사항이라도 그러한 정관의 제정주체가 사실상 행정부에 해당하거나, 기

52) 헌재결 1995.4.20. 92헌마264등.

53) 헌재결 2001.4.26. 2000헌마122.

54) BVerfGE 12, 319(325).

타 권력분립의 원칙에서 엄격한 위임입법의 한계가 준수될 필요가 있는 경우에는 헌법 제75조, 제95조의 포괄위임입법금지 원칙이 적용되어야 한다. 한편, 헌법상의 포괄위임입법금지 원칙이 적용되지 않는다 하더라도, 그 사항이 국민의 권리와 의무에 관련되는 것일 경우에는, 적어도 국민의 권리와 의무의 형성에 관한 사항을 비롯하여 국가의 통치조직과 작용에 관한 기본적이고 본질적인 사항은 반드시 국회가 정하여야 한다는 법률유보원칙이 지켜져야 한다.⁵⁵⁾ 나아가 비록 기본적이고 본질적인 것이 아닌 권리와 의무에 관한 사항이라도, 국민의 권리와 의무에 관한 사항을 입법부의 권한 내지 의무로 하는 법치주의 내지 법률유보의 원칙을 고려할 때, 법률에서 정관으로 정하여질 내용을 되도록 범위를 한정시켜 위임하는 것이 바람직하며, 한편 정관으로 제정된 내용은 자의적인 것이어서는 아니된다.⁵⁶⁾

이렇게 보았을 때, 교칙의 경우에도 적어도 법률유보원칙은 충실히 지켜져야 한다. 따라서 현행법은 교칙에 학생의 생활관계가 지나치게 포괄적으로 위임하고 있다고 생각한다. 적어도 기본권과 관련된 사항에 관해서는 법률에서 충실히 규정한 후 이 범위 내에서 교칙에서 규율할 수 있도록 명시하는 것이 타당하다.

55) 헌재결 1998.5.28. 96헌가1.

56) 이상 헌재결 2001.4.26. 2000헌마122.

<참고문헌>

- 김도창, **일반행정법론(상)**, 청운사, 1985.
김도창, **일반행정법론(하)**, 청운사, 1990.
김동희, **행정법 I**, 박영사, 2012.
이기우, **지방자치이론**, 학현사, 1996.
임재윤, **교육의 역사와 사상**, 문음사, 2008.
조성규, “대학 학칙의 법적 성격”, **행정법연구**, 행정법이론실무학회, 2007 상반기.
전광석, “고등교육법의 문제점과 향후과제: 대학자치의 관점에서”, **한국교육법연구**, 제4집, 1998.
전광석, **한국헌법론**, 집현재, 2013.
정종섭, **헌법학원론**, 박영사, 2012.
정필운, “교육영역에서 자치의 본질 및 국가와 지방자치단체의 권한배분의 원리에 대한 헌법해석론적 검토”, **토지공법연구**, 제46집, 2009.
정필운, “교육영역에서 당사자의 권리의무권한에 대한 헌법이론적 고찰”, **법학연구**, 제19권 제3호, 연세대학교 법학연구원, 2009.9.
최송화, “학칙의 법적 성격과 국가감독”, **법학** 제37권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1996.
표시열, **교육법-이론·정책·판례-**, 박영사, 2008.
허영, **헌법이론과 헌법**, 박영사, 2006.
경기고등학교 홈페이지(<http://www.kyunggi.hs.kr/index/index.do>) (2013년 7월 21일 최종 방문).