

종교계 사학의 전개과정과 발전방향 탐색* - 가톨릭계 학교를 중심으로 -

정 일 환	박 재 윤	황 준 성	문 성 모	신 지 수
대구가톨릭 대학교	한국교육 개발원	한국교육정책 연구소	세종대학교 공학교육센터	한국교육정책 연구소

〈요 약〉

본 연구는 종교계 사립학교 특히, 가톨릭계 사립학교가 공교육제도 아래에서 국법 및 교회법의 조화 속에서 가톨릭 교육이념에 적합한 학교교육을 수행하기 위한 발전 방안을 모색하는 데 그 목적을 두고 있다. 가톨릭계 사학은 비종교계 학교들과 같이 일반교육 기능과 동시에 이상적 인간상인 ‘그리스도적 인간’의 육성이란 교육목적을 달성하기 위한 종교교육을 동시에 수행하여야 한다. 그러나 가톨릭 학교의 자율적 운영에는 현 공교육제도 하에서의 종립학교의 특수성을 확보하는 문제와 공교육의 공공성 하에서 종교교육의 자유 확보문제가 발생하고 있다. 우리나라 헌법은 신앙의 자유와 함께 종교교육의 자유를 보장하고 있지만, 초·중등교육법 등 교육관련 실정법령들은 이를 실질적으로 제한하는 규정을 두고 있다. 특히, 고등학교 평준화제도, 개정 사립학교법의 사학 교육의 획일화 지향 등은 사학운영의 자율성을 침해하는 대표적 사례이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 건전한 다수의 사학 스스로가 국민의 다양한 교육적 요구에 대응할 수 있는 여건을 만들기 위해서 헌법정신에 기초한 교육기본법의 개정, 종교계 사립학교 특수성을 제고한 사립학교법의 개정 등이 필요하다. 또한 장기적 관점에서 법 규정을 통한 단순 해결 차원을 넘어 교회와 국가 두 주체간의 조화적 해결을 위한 교육협약체결의 도입도 고려되어야 할 것이다.

핵심주제어 : 종교계 사립학교, 가톨릭 학교교육, 사학의 특수성, 사학운영의 자율성, 종교교육의 자유

* 이 연구는 한국가톨릭학교법인연합회에서 발주한 “종교계 사학 관련 법규 분석과 발전방향 탐색-가톨릭계 학교를 중심으로” 중 일부를 수정 보완한 논문임.

I. 서 론

오늘날 우리나라를 포함한 전 세계의 국가들을 살펴보면 오랜 역사를 지닌 종교계에 의하여 설립된 사학에서 실시되는 종교교육을 둘러싸고 많은 논쟁들이 벌어지고 있다. 이 논쟁들은 학교의 발달사에서 중요한 위치를 차지하고 있는 종교계 사학과 공교육체제 아래서의 관계규정에 의한 사학의 자율성의 범위와 한계 문제, 그리고 개인 신앙의 자유와 맞물린 종교교육의 자유와 한계라는 문제를 담고 있다. 즉, 국가의 교육정책으로 말미암아 교단의 종교교육의 자유가 침해되는 경우가 발생하며, 개인의 입장에서든 국가의 교육정책으로 말미암아 신앙의 자유를 침해받는 경우가 나타나게 되는데 이와 같은 현상은 국가 법령을 통한 교육정책이 초래한 현상으로 간주되면서 그 개선에 대한 요구가 상존하고 있는 것이다.

특히 우리나라 종교계 사립학교들은 학교급을 떠나 종교계 사학의 특수성을 인정하지 않는 법령, 제도, 정책들로 인해 종교계 사립학교로서의 특성을 상실해가고 있는 문제점을 지속적으로 안고 왔다. 즉, 고등학교 이하에 있어서 고교 평준화 제도로 대변되는 거주지 기준 학생 배정 제도의 대상으로 종교계 사학이 포함됨에 따라, 사학으로서 당연히 누려야 할 독자적인 학생선발, 교육과정 운영, 교원 임용 등에 있어 상당한 국가적 통제를 받고 있다. 종교계 사립대학들도 지나친 국가의 간섭과 통제로 인하여 그 자율적 운영이 상당 부분 제한 받고 있다. 게다가 사립학교법의 2005년 개정으로 인하여 사학의 건학이념 실현을 통해 개별 사학이 추구하고자 하는 고유성·특수성을 담보할 수 있는 자율적 운영의 기본구조에 대한 침해가 한층 심해졌으며, 2007년 재개정 과정에서도 그 침해요소에 대한 해결이 완전히 이루어지지 못하였다.

이러한 상황 속에서 본 연구는 종교계 사립학교 특히, 가톨릭계 사립학교가 국가 공교육제도 아래에서 국법 및 교회법의 조화 속에서 가톨릭 교육이념에 적합한 학교교육을 수행할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 수행되었다. 이를 위해 먼저, 교회와 학교의 관계에 대한 역사적 고찰, 종교와 사학에 관한 법이론적 고찰을 통해 가톨릭학교의 정체성을 탐색하고자 하였다. 이어서 우리나라 종교계 사립학교 특히 가톨릭학교의 현황, 관련 법령 및 판례의 경향의 고찰·분석을 통하여 종교교육과 관련된 문제점을 진단하였으며, 이를 해결하기 위한 발전방안을 제시하였다.

II. 가톨릭학교의 정체성 탐색

1. 서구의 종교·종단과 학교와의 관계에 대한 역사적 고찰

서구에 있어서 학교는 크게 두 가지 전통에 의해 발전되었다. 하나는 고대 그리스에서

기원하는 헬레니즘적 전통의 학교¹⁾이며, 다른 하나는 기독교에 의해 설립된 종교적 신앙전수를 목적으로 설립된 학교²⁾이다. 전자는 인간 이성의 보편성에 기인하여 개인의 자유로운 발달에 주된 목적을 둔 것으로 이런 전통의 학교는 보편적 이념을 대변하고 있다. 반면, 후자는 실존적 인간이해에 바탕을 두고 구원과 신앙전수라는 종교적 사명에 더 큰 비중을 두고 설립되었다. 이런 전통의 학교는 특수성의 이념을 충분히 구현하고 있다. 이와 같이 상이한 전통을 갖는 학교들의 역사적 진행은 어떤 연속성상에 있던 것이 아니라 각각의 길을 걸어 왔다.

로마시대 기독교의 국교화와 함께 유럽에서의 학교는 종교적 토대 위에서 그 발달을 유지했다. 이를 레블레(Reble)³⁾는 “정치-국가적으로 교회-종교적 보편주의(Universalismus)가 형성되었으며 거의 초세속적 범위를 제공했다.”고 평가하고 있다. 당시의 학교는 성직자를 위한 기관으로 규정하였으며, 대학들의 교육내용은 교회에 의해 설정되었다. 이러한 교육에 있어서 기독교적 단일성에 대한 생각의 근본은 “모든 진리의 당일성에 대한 확신”에 근거했으며, 최종적 의미는 “모든 교육과 도야에 있어 신에 대한 감사의 칭송”으로 끝나는 것이었다.⁴⁾ 중세 후기(13~16세기)에서도 전반적으로 학교는 교회의 부속물(annexum)로서 성직자의 양성에 봉사하며, 신앙과 예배를 위한 지식을 전달하고, 이를 위한 읽기와 쓰기를 중요한 과제로 인식하였다.

그러나 13세기 초가 되면서 교회가 주도한 성직자 양성을 위한 학교 외에 도시가 주도하는 학교들이 발생하게 되었다. 이는 초등 수준에서 수공업자들의 요구로 발생되기 시작하여 특히 대학에서 점차 자유 7학과가 정규 교과목으로 정착하면서 헬레니즘적 전통이 다시 부활하게 되었다. 대학이 학문의 구축과 팽창에 기여하게 되면서 인문주의적 학교들이 증가하게 되었고, 이러한 현상은 교육 공공성과 관련이 있다는 생각을 낳게 되었다.

종교개혁시대인 16세기 말에는 오늘날 의미하는 학교의 모습 즉, 후세를 위한 교육으로 교육의 공적인 관리가 서서히 확산되기 시작하였다. 실제로 루터를 비롯한 종교개혁 지도자들은 국가가 관리하는 학교제도를 제창하였다.

이상에서 기술한 바와 같이, 학교 발달의 역사에서 종교적 전통에 의해 설립된 학교들이 근대까지 주도적 역할을 해왔다는 점이 부각된다. 그러나 공공성의 이념 대두와 전체 국민을 대상으로 하는 공교육의 필요성은 18세기 근대 국가에 이르러 두 전통이 국가관리 체제 하에서 통합되는 역사적 변천을 갖게 되는데, 그것은 바로 의무교육제도의 도입으로 연결

1) 기원전 4세기에서 1세기에 걸쳐 성립된 고대세계의 학교로 자유 7학과가 가르침의 주 내용을 이루었다.

2) 중세초기에 수도원이나, 성당 또는 교단(종단)의 부속으로 성립된 학교로 신앙의 지속적 전수를 위해 먼저 읽기와 쓰기가 교육되고, 후에 문법과 논리학이 주과목이 되었다. 주로 성직자 양성을 위해 기능했기 때문에 고전어를 비롯한 외국어가 교육내용이 강조되었다.

3) Reble Albert, Geschichte der Pädagogik, Stuttgart, 2., erw. und verbesserte Aufl., 1955, p.50.

4) Wühr Wilhelm, Das Abendländische Bildungswesen im Mittelalter, 1950. p.16.

되었다.

의무교육제에 의한 학교의 국가에 대한 복속과 함께 학교교육이 본격적으로 종교로부터 독립되기 시작하면서 그 운영은 국가의 주도하에 이루어지게 되었다. 국가는 전체 국민을 대상으로 교육을 실시해야 했으므로 많은 학교를 설립·운영하게 되고, 이때 헬레니즘적 전통의 학교는 큰 문제없이 국가의 관리체제로 편입하게 되었다. 이러한 국가주의의 태동은 교회와 국가 간의 원만한 협력관계의 갈등을 가져오게 되었다⁵⁾. 특수한 이념과 목적에 의해 설립된 사학, 즉 종교단체에 의해 설립된 학교는 공공성의 이념 하에서 학교설립 이념의 수행과 그 자율적 운영에 있어서 제약을 받게 되었기 때문이다.

국가가 교육에 대한 주도권을 잡아가는 과정에서 필연적으로 발생한 기존의 학교설립 주체 및 그 수요자들의 저항은 어떠한 형태로는 사학과 국가 간의 조절과 협조의 필요성에 따라 새로운 국면을 맞이하게 된다.⁶⁾ 이렇듯 종교단체(교회)는 학교운영의 자율성을 확보하기 위해 나름대로 역사적 변천에 대응하기 시작하였다. 그 주된 흐름은 교육의 공공성을 확인하되, 종교적 이념의 특수성 보존이라는 가치의 확보에 있었다. 따라서 근대국가의 강력한 국가주의적 학교 통제에 직면하여 종립학교가 지니고 있는 특수성의 보존을 위해 대응했다. 즉, 학교발달의 역사에 있어서 공공성 제고에 관한 종교단체의 기여 인정 및 특수성 보존을 위해 법적 대응을 진행하였으며, 경우에 따라서는 국가 간의 협약⁷⁾을 통하여 자신의 의지를 관철하여 왔다.

이러한 상황 속에서 가톨릭교회는 자신들에 의해 설립된 학교에 있어서 공익성을 결코 부인하지 않았으며, 오히려 공익성을 위해 헌신해 왔다고 할 수 있다. 그리고 종교성에 기인하여 나타는 교육 이념적 특수성을 포기할 수 없다고 판단하고 있다. 제1차 세계대전을 기점으로 가톨릭교회는 가톨릭교육에 있어서 이념적 특수성을 확립하는 문제를 집중적으로 작업해 왔다. 그 결과 수많은 교육적 문서를 간행하였다. 했는데, 중요한 문서들로 우선 20세기의 60년대까지 존속한 교황의 교육교서인 “청소년의 기독교적 교육(1929)” (Divini illius magistri)과 제2차 바티칸공의회 교육선언인 “그리스도적 교육에 관한 선언(1965)” (Gravissimumeducationis), 그리고 공의회 이후의 4개의 1977년과 1977년 사이에 출간된 공교문

5) 국가주의는 “모든 가치와 결정은 국가의 보존과 번영에 기초를 두어야 한다는 이념”이라 정의함. 박선영, 「초·중등학교와 종교교육」, 『종교교육학 연구』 제3권(서울: 한국종교교육학회, 1997), 9쪽

6) 강태중 외, 『가톨릭학교 교육의 현실과 발전 모색』, 서울: 가톨릭문화원, 2005, 33쪽

7) 교회는 공교육화의 과정 가운데에서도 국가와의 대립적 관계를 상호호혜적인 관계를 맺음으로써 그들의 종파적 성격을 수호하여 온 것이다. 예를 들어, 1933년 가톨릭교회의 성좌(Heiligen Stuhl)와 독일제국과의 제국종교협약(Reichskonkordat)에서 적극적 태도를 가지고 국가의 교육독점의 시도에 있어서 초등학교의 자치적 운영을 보장받았다. 이때 가톨릭교회는 소위 “초자연적인 교회의 모상성(übernatürliche Mutterschaft der Kirche)”과 “학부모권”의 개념의 틀을 사용해서 협약을 이끌어 냈다. Wegenast, Klaus, Kirche und Schule, in: Böcker, Werner/Heimbrock Hans-Günter/Kerkhoff, Engelbert (Hrsg.), Handbuch religiöser Erziehung I, Düsseldorf. 1987, p.25.

(Verlautbarungen)들이다. 정리하면 다음과 같다.

- 「청소년의 기독교적 교육」(Die christliche Erziehung der Jugend / De christiana iuventutis educatione / Divini illius magistri)은 1929년 12월 31일 간행되었다. 교육교서 (Enzyklika)이며 교황 비오 12세(Papst Pius XII.)에 의해 간행되었다.
- 「그리스도적 교육에 관한 선언」(Erklärung über die christliche Erziehung/ Declaratio de educatione christiana / Gravissimum educationis)은 1965년 10월 28일의 공의회 문서(Konzilsdokument)이며, 제2차 바티칸공의회에서 교황 바오로6세 및 회의단(Paul VI. und die Konzilsväter)에 의해 간행되었다. 「그리스도적 교육에 관한 선언」은 한국천주교 중앙협의회에 의해 번역되었으며, 이 문서는 1965년 10월 28일 발표되었다. 여기에는 교육에 대한 인간의 권리, 그리스도적 교육, 교육책임자, 그리스도적 교육의 다양한 방법, 학교의 중요성, 부모의 권리와 의무, 모든 학교의 도덕 종교교육, 가톨릭학교, 다양한 종류의 가톨릭학교, 가톨릭대학과 학부, 신학부, 학교간의 협력을 내용으로 담고 있어 가톨릭학교의 개념을 파악할 수 있는 주요한 문서로 간주되고 있다⁸⁾.
- 「가톨릭학교에 관한 지침」(Die Katholische Schule / La scuola cattolica)은 1977년 3월 19일에 간행된 공의회 이후(nachkonziliare Verlautbarung) 문서이며 교황청 교육성(Kongregation für das kath. Bildungswesen (Präfekt u. Sekretär))이 발간하였다. 즉, 「가톨릭학교에 관한 지침」은 이전의 「그리스도적 교육에 관한 선언」을 발전시킨 것으로 서론에 이어 제1장 교회의 교수사명과 가톨릭학교, 제2장 가톨릭학교의 당면문제, 제3장 학교는 인간형성의 중심기관, 제4장 가톨릭학교의 교육활동, 제5장 현대 가톨릭학교의 오늘, 제6장 실천적 지침, 제7장 과감하고 통합된 투신, 그리고 결론으로 이어지면서 가톨릭학교에 관해 보다 깊이 다루고 있다.
- 「학교 내의 가톨릭 평신도-신앙의 증인들」((Der katholische Lehrer(Laie) - Zeuge des Glaubens in der Schule / Il laico cattolico-testimone della fede scuola)은 1982년 10월 15일에 간행된 공의회 이후(nachkonziliare Verlautbarung) 교황청 교육성(Kongregation für das kath. Bildungswesen (Präfekt u. Sekretär))이 발간했다. 「학교 내의 가톨릭 평신도-신앙의 증인들」은 총 82개 항에 걸쳐 가톨릭 평신도 교육자의 역할과 신원 그리고 소명에 관한 내용을 담고 있다.
- 「가톨릭학교의 종교적 차원」(Die religiöse Dimension der Erziehung in der Kath. Schule / Dimensione religiosa dell'educatizione nella scuola cattolica)은 1988년 4월 7일에 간행된 공의회 이후(nachkonziliare Verlautbarung) 문서이며, 교황청 교육성(Kongregation für das kath. Bildungswesen (Präfekt u. Sekretär))이 발간하였다.
- 「세 번째 천년의 도상에서의 가톨릭학교」(Die Katholische Schule an der Schwelle zum dritten Jahrtausend / La scuola cattolica alle soglie del terzo millennio)는 1997년 12월 28일에 간행된 공의회 이후(nachkonziliare Verlautbarung) 문서이며, 교황청 교육성(Kongregation

8) 김경재, 「가톨릭 학교교육 이념에 대한 연구: 중등학교를 중심으로」, 『종교교육연구』 제18권(서울: 한국종교교육학회, 2004), 100쪽 이하.

für das kath. Bildungswesen (Präfekt u. Sekretär))이 발간하였다.

교육문제에 관한 위에 언급된 가톨릭교회의 문헌은 가톨릭학교의 교육에 대한 교육학적 기본입장을 보여주고 있다. 가톨릭학교의 목표는 모든 참여자들이 관여하는 “교육공동체”를 창조하는 것이다. 그 가운데에서도 학부모의 교육권 강조와 가톨릭 교육공동체의 구현으로 강조하는 것으로 요약할 수 있다.

종교와 학교와의 관계를 살펴본 결과 나타나는 근본적인 문제는 크게 교육에 대한 국가 독점적 상황에서 ‘종립학교의 특수성’을 확보하는 문제이다. 앞서 살펴보았듯이 종단에 의한 공공성 속에서의 종교교육의 공간 확보의 노력이 꾸준히 되어 왔고 이는 적극적 의미의 종교자유의 이념이다. 이를 적극적으로 받아들이게 되면 현대에 있어서 종교계 사학의 운영에 있어서 자율성이 확보될 수 있는 이념적 바탕이 될 수 있다.

2. 종교와 사학 관련 법이론적 고찰

사전적으로 종교란 “인간의 정신문화 양식의 하나로 인간의 여러 가지 문제 중에서도 가장 기본적인 것에 관하여 경험을 초월한 존재나 원리와 연결 지어 의미를 부여하고, 또 그 힘을 빌려 통상의 방법으로는 해결이 불가능한 인간의 불안·죽음의 문제, 심각한 고민 등을 해결하려는 것이다.”라고 규정하고 있다. 또 다르게 종교란 “초인간적인 숭고함이나 위대한 것을 외경하는 정의(情意)에 의거하여 이것을 인격화하고 신앙·소원 및 예배함으로써 안심입명, 축복, 해탈 및 구제를 얻기 위한 봉사의 생활을 영위할 때의 그 관계”로도 정의되고 있다⁹⁾. 이와 같은 종교는 사회 현실에 있어서 공동체를 하나로 묶는 매개 역할과 동시에 국가·사회에 있어서 지배층이 피지배층을 통제하는 중요한 신앙적 기제로서 활용되었는바, 종교의 자유는 그냥 얻어지는 것이 아니라 치열한 역사적 갈등을 겪으면서 획득한 것이다.

개인이 외부의 어떠한 억압이나 간섭이 없는 상태에서 스스로 자유롭게 종교적 생활을 영위할 수 있는 권리로 이해되는 종교의 자유가 법적으로 인정된 것은 1647년 미국의 식민지 현장에서였다. 그 후 1776년 미국의 버지니아 권리장전 제16조와 1791년 미국연방헌법 증보 제1조 등에 규정되면서 종교의 자유는 본격적으로 헌법에 의한 기본권으로 보장받게 되었다. 특히 근대 시민사회가 성숙되어 가면서 세계 각국은 국가의 최고규범인 헌법에 의하여 종교의 자유를 보장하고 있으며, 20세기 중반부터는 국제법적으로도 수용되기 시작하였다. 1948년 세계인권선언 제18조, 1950년 유럽인권규약 제9조, 1966년 국제인권 B규약 등이 종교의 자유를 국제적 차원에서 규정하고 있다. 특히 유엔 ‘인권선언’ 제18조는 “모든 인간은 사상, 양심, 그리고 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 인간의 종교나

9) 이희승, 『국어대사전』 (서울: 민중서림, 1994).

신념, 그리고 종교를 변경하는 자유와 혼자서 또는 다른 사람과 함께 하는 공동체에서 그리고 공적·사적으로 종교나 신념을 교육, 실천, 예배, 그리고 집전에서 발표할 자유를 포함한다.”고 선언하고 있다.

우리나라에서 종교의 자유는 1948년 제정 헌법에서부터 보장되고 있는데, 구체적 내용으로는 신앙의 자유와 종교 활동의 자유¹⁰⁾를 포함하고 있는 것으로 이해되고 있다. 먼저, 신앙의 자유란 신앙선택의 자유, 신앙변경의 자유, 무신앙의 자유를 포함하는 내심의 자유로서 어떠한 경우에도 제한할 수 없는 절대적 기본권에 해당된다. 그리고 종교행위의 자유는 내심의 신앙을 여러 가지 형태로 외부에 표명하고 신앙에 따라 행동하고 신앙을 실천하는 자유를 말한다. 종교의 자유가 내심의 자유인 신앙의 자유에만 국한되지 않고 외부적 행위의 자유까지 보장될 때 비로소 종교의 자유는 완전히 보장된다고 할 수 있다. 종교행위의 자유는 신앙고백의 자유, 종교의식의 자유, 종교적 집회·결사의 자유, 그리고 선교와 종교교육의 자유로 나눌 수 있다¹¹⁾. 즉, 신앙의 자유는 인간의 내면적 작용으로서 절대적 기본권이라고 할 수 있지만, 외부적 표현을 동반하는 종교 활동의 자유는 상대적 자유권으로 일정한 제한이 따를 수 있다.

종교의 자유는 시민의 권리 이전에 인간의 권리이기 때문에 내국인 뿐 아니라 외국인에게도 권리의 주체성이 인정된다.¹²⁾ 또한, 기본권으로서 종교의 자유의 주체는 원칙적으로 자연인에 한정되지만, 내면적 자유를 뜻하는 신앙의 자유를 제외한 종교 활동의 자유 영역에 있어서는 법인도 그 주체성이 인정된다. 따라서 종립학교를 설립·운영하는 학교법인도 종교교육의 자유를 포함하는 종교 활동의 자유의 향유 주체가 된다.

이러한 종교의 자유는 주관적 공권으로서 국가에 의한 영향, 침해, 간섭에 대한 방어권으로서의 성격을 지니고 아울러, 객관적 가치질서의 기본요소로서 민주주의 및 법치주의 근간인 중립성을 보장하는 역할을 한다. 특히 내면적 신앙의 자유를 표준으로 할 때 이것은 순수하게 개인의 주관적 권리를 의미한다고 할 수 있지만 종교행위의 관점에서는 객관적 법질서의 일부를 형성하게 된다. 따라서 종교의 자유는 국가뿐 아니라 사인(私人)에 의한 침해로부터도 보호되어야 하므로 대국가적 효력과 함께 제삼자적 효력도 지닌다.

국가와의 관계에 있어서 종교의 자유의 보장은 정교분리 및 종교평등의 원칙이 보장될 것을 전제로 한다. 여기서 정교분리의 원칙은 국가와 종교의 분리를 통해 기본권으로서의

10) 종교의 자유의 내용에 관하여는 학자에 따라 여러 분류가 행하여지고 있으나 그 차이는 별로 중요하지 않다고 생각된다. 왜냐하면 종교적 입장에서 하는 모든 행위, 즉 종교적 행위의 형태가 어떠한 것이든 원칙적으로 모두 종교의 자유로서 보장되는 것이며, 다만 그 한계는 개별적인 경우마다 별개로 논의될 성질의 것이기 때문이다. 양 건, 『종교의 자유와 그 한계』, 『고시계(87.3)』, 1987. 71-80면.

11) 김상겸, 「종교의 자유와 정교분리원칙에 관한 연구」, 『공법연구』 제35집 제23호(서울: 한국공법교육학회, 2006), 131-159면

12) 양 건, 앞의 글, 71-80면.

종교의 자유를 보장하기 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 즉, 정교분리는 주로 국가권력에 대하여 부여되는 의무로서 국가가 적극적으로 종교적 활동을 행하지 아니할 의무와 소극적으로 특정 종교를 가진 것을 이유로 하여 불합리한 차별대우를 하지 아니할 의무를 말한다. 구체적으로는 ‘국교의 불인정’과 ‘국가와 종교 간에 상호 불간섭’을 주요 내용으로 한다.

먼저, 국가가 특정 종교를 국교로 지정하여 특별 관계를 형성하는 경우 종교에 대한 국가의 중립성은 기대할 수 없는바, 정교분리 원칙에 따라 국교는 인정하지 않음이 원칙이다. 한편, 종교 역시 현실에 있어서는 국가사회 속의 제도 중 하나이므로 종교와 국가 사이에 어떠한 관계도 형성시켜서는 안 된다는 것은 사실상 불가능하다. 즉, ‘국가와 종교 간에 상호 불간섭’은 관계 형성을 금지하는 것이 아니라 국가에게 종교에 대한 중립적 자세를 의무로 부과하는 것으로 이해하여야 한다. 다시 말해 정교분리의 원칙의 하나로서 상호 불간섭은 국가가 특정 종교를 보호·조성 또는 억압하기 위하여 행정적 또는 재정적 특혜 또는 규제를 하는 부당한 차별을 금지하는 것으로 이해함이 합당하다.¹³⁾

한편, 종교교육의 자유에서의 종교교육¹⁴⁾이란 특정 종교의 가르침과 전통을 전수하여 신앙을 독려하는 것이 중심인 ‘종파교육(education of religion)’으로 이해함이 타당할 것이며, 이에 따라 종교교육의 자유란 종교적 교리에 의하여 학교 또는 가정 등에서 교육활동을 할 수 있는 자유를 의미한다고 보는 것이 통설이다. 즉, 종교교육의 자유는 종교 활동의 자유의 하나로서 특정 종교단체에서 설립한 학교 등의 교육시설에서 해당 종파교육을 실시하는 것은 인간의 기본적 인권에 해당함을 의미한다. 이러한 맥락에서 종교교육의 자유는 선교의 자유와 밀접한 관련성을 맺고 있다.

물론 종교교육의 자유는 소극적 측면에서는 특정 종교를 가진 국민의 입장에서 자신 또는 자녀의 종교교육을 자유롭게 받을 수 있는 자유를 의미한다. 이와 관련하여 국제연합의 ‘경제적·사회적 및 문화적 제 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)’에서는 특히 종교교육을 받을 권리를 인간의 기본적 권리의 하나로 명시하고 있다. 다만, 이와 같은 국민의 종교교육을 받을 자유는 실제적 측면에서 원하는 종교교육을 받을 수 있는 여건으로서 종교계 사립학교의 설립·운영이라는 기본 전제가

13) 이와 관련하여 모든 종교를 평등하게 지원하는 것은 가능한가 또는 무종교의 자유에 반하는 것으로 위헌이냐에 대한 다툼이 있다.

14) 박범석은 존 듀이(John Dewey)와 정진홍의 개념적 구분을 원용하여 종교교육의 유형을 다음과 같이 나눈다. 특정 종교의 가르침과 전통을 전수하여 신앙을 독려하는 것이 중심인 종파교육(education of religion), 종교에 대한 학문적 접근으로 객관적이고 합리적 이해를 추구하는 여러 종교들과 종교 일반에 관한 교육(education about religion), 그리고 종교성(religiosity)이라는 인간 내면의 종교적 성향에 관심을 갖고 이를 체현해 나가는 것을 목적으로 하는 종교적 교육(religious education)이다. 최준규, 「가톨릭계 학교의 종교교육: 개념, 목적, 방법」, 『종교교육학연구』 제21권(서울: 한국종교교육학회, 2005a). 309-333면.

충족되지 않으면 안 되는 바, 종교교육의 자유 보장과 실현을 위한 핵심은 특정 종교교육을 목적으로 하는 종교계 사립학교를 설립할 자유와 이 사립학교에서 실질적으로 종교교육을 수행할 수 있는 자유인 적극적 자유로 해석해야 할 것이다¹⁵⁾.

사립학교는 교육목적과 이를 실현하기 위한 일정한 교육내용과 교육방법, 국가관적·세계관적인 기초를 어느 정도로 독자적으로 주도할 수 있는 권리를 소유하고 있음에 그 특징이 있다¹⁶⁾. 또한 사적 주체의 자유로운 발의에 의하여 설치·경영된 사립학교는 사적 주체 자신의 책임 하에 운영이 이루어지며, 부모 또는 학생에 의하여 자유롭게 선택될 수 있어야 한다. 즉, 사학교육의 자유는 국민의 교육의 자유를 형성하는 것이며, 헌법적 자유로서 그 권리를 헌법상 보장하게 되는 것이다.

이상과 같이 볼 때, ‘종교의 자유’의 한 축을 이루는 종교교육의 자유는 교육의 영역 속에서 교육의 자유, 그리고 사학의 자유의 시원적(始原的) 의미를 갖고 있다. 즉, 헌법을 비롯한 현대 국법체제 하에서 교육의 자유, 특히 사학의 자유는 종교교육의 자유와는 또 다른 독립된 국민 기본권 하나로서 자리 잡고 있는데, 이것은 종교계 사립학교에 있어서 종교교육은 종교의 자유뿐만 아니라 교육의 자유 및 사학의 자유와의 경합적 관계에서 보다 두텁게 보장되어야 함을 뜻하는 것이다.

III. 우리나라 가톨릭학교의 현황 분석

1. 우리나라 가톨릭학교의 이념 및 현황

1) 가톨릭 학교의 이념

가톨릭계 학교는 공교육 기관으로서 ‘학교’의 기능을 수행할 뿐만 아니라 교회 기관으로서 ‘복음 선포’의 기능도 수행해야 한다. 종교교육은 바로 가톨릭계 학교가 복음 선포의 기능을 공식적으로 수행하는 장이다¹⁷⁾. 구체적으로 살펴보면, 가톨릭학교는 문화적 유산을 체

15) 이와 관련하여 독일에 있어서도 종교의 자유는 소극적 자유에서 적극적 자유로 그 의미가 확대 발전되어 왔다. 먼저, 소극적 종교의 자유란 국가에 의한 종교적 부당한 요구에 대한 보호를 뜻하는 개별적 방어권을 의미한다. 반면, 적극적 종교의 자유란 국가에 대한 요구권, 국가적 입장에서 의무적 성격을 띤다. 이것은 기본법 제4조의 종교의 자유 보장은 기본법 제140조의 종교집단자유를 통해 보충되고 구체화되면서 형성되는 것(협력적 종교 실현의 자유)이며, 종교단체들의 종교 활동은 국가 사회 공동체의 윤리적 문화적 토대의 하나로서 국가는 (교육)체제 안에서 종교단체들의 종교 활동을 위한 공간(신앙의 확산에 의한 적극적 활동과 자율적 개성이 종교적 영역에서 보장될 수 있도록 할 수 있는 여건)을 제공하여야 하며 국민은 이것을 적극적으로 주장할 수 있다는 것이다.

16) 오인탁, 「종교교육과 국가」, 『기독교사상』 통권 285(서울: 대한기독교독서회, 1982. 3). 47-62면.

17) 조영관, 「가톨릭계 중·고등학교의 종교교육」, 『경향잡지』 통권 1620(서울: 한국천주교중앙협의회

계적이고 비판적으로 수용하면서 학생들의 전인적 형성을 이루는 장소로서의 학교의 일반적인 성격을 비가톨릭학교들과 공유하고 있다. 즉, 가톨릭학교는 학생들에게 문화적 유산과 자기의 경험을 절대적인 가치의 맥락에서 파악함으로써 그 안에 담긴 진리의 의미를 파악하도록 돕고 있다. 그러므로 가톨릭학교는 학생들의 전인적 성장을 방해하는 모든 환경을 제거하도록 노력해야 하며, 반면에 모든 교육 프로그램을 학생의 전인적 성장을 도모하도록 구성해야 한다.

또한, 가톨릭학교는 ‘가톨릭’으로서의 특성을 지니고 있다. 가톨릭학교는 학교 공동체의 모든 구성원이 각자의 고유한 방법으로 그리스도적 안목을 가질 때 ‘가톨릭학교’가 된다. 따라서 ‘학교’로서의 교육의 목표를 전인적 발전에 둘 때, 가톨릭학교는 그 원형과 모범의 영감을 그리스도에게서 얻고 있다. 가톨릭학교의 삶과 사명은 인간의 구원과 하느님 나라의 건설을 위해 헌신하셨던 예수 그리스도에게서 비롯되는 것이다¹⁸⁾. 즉, 가톨릭 교육은 공교육 체제 하에서의 학교의 일반교육에 힘쓰는 동시에 가톨릭 가정의 자녀들을 대상으로 가톨릭적 가치관을 심어주고, 나아가 비신자인 학생들에게 가톨릭의 가치를 선교하는데 노력한다.

가톨릭교회는 교육이 인간이 살아가는데 필수불가결의 과정이며, 사회 속에서 신앙인으로 살아가도록 교화하는데 매우 중요한 과정으로 보고 있기 때문에 학교교육을 매우 중요하게 생각하였다. 그들이 강조하는 것은 이상적인 인간상인 ‘그리스도적인 인간’의 육성이며, 전인적 교육을 위해 강조되는 것은 학생들의 보호자인 학부모와 가톨릭교회의 역할이라고 할 수 있다.

2) 가톨릭 학교의 현황

한국 근대학교의 성립과정을 보면 다른 나라들과 유사하게 사학이 관학 보다 먼저 세워졌다. 국가 주도의 공교육이 성립되기 이전 교육은 사학에서 선도적으로 학교를 운영한 것이다.

물론 근대에 가톨릭교회에서도 ‘배론성요셉신학교’란 이름으로 우리나라 최초의 근대학교라고 볼 수 있는 학교를 1855년에 설립하였다. 그리고 한국 개화기 최초의 근대학교라고 할 수 있는 ‘한한학원(韓漢學院)’을 1882년에 종현성당에 설립하였다. 또한 1911년에는 성베네딕토회가 최초의 사범학교인 숭신사범학교를 개교하는 등 근대교육의 발전에 매우 의미 있는 활동을 했다. 일제에 의한 강점시대를 거쳐 해방 이후에도 가톨릭교회는 선교 및 사회사업의 일환으로 학교교육에 지속적으로 관여 했으며, 이를 통해 여성, 빈민, 장애인 등을 위한 소외계층의 교육, 그리고 일반대중을 위한 교육과 직업교육 등 다양한 교육 사업을 전개하여 왔다¹⁹⁾. 즉, 학교설립 및 근대교육의 발전 속에는 가톨릭교회의 역할이 중요했

회, 2003). 34-37면.

18) 최준규, 「한국 가톨릭학교 종교교육의 쟁점-법적, 개념적, 실천적 관점에서-」, 『교육법학연구』 제17권 제2호(서울: 대한교육법학회, 2005b), 209-234면.

〈표 1〉 유·초·중등 전체 학교 수 및 가톨릭계 학교 수 (단위: 개교, (%)¹⁾, [%]²⁾)

	총계	국·공립	전체	사 립				
				종 교 계				
				소계	가톨릭	기독교	불교	기 타
총 계	19,238 (100.0)	13,706 (71.2)	5,532 (28.8)	1,098 (5.7) [19.8]	296 (1.5) [5.4]	461 (2.4) [8.3]	159 (0.8) [2.9]	182 (0.8) [3.3]
유 치 원	8,290 (100.0)	4,460 (53.8)	3,830 (46.2)	672 (8.1) [17.5]	224 (2.7) [5.8]	292 (3.5) [7.6]	130 (1.6) [3.4]	26 (0.3) [0.7]
초등학교	5,734 (100.0)	5,658 (98.7)	76 (1.3)	24 (0.4) [31.6]	6 (0.1) [7.9]	13 (0.2) [17.1]	- (0.0) [0.0]	5 (0.1) [6.6]
중 학 교	3,011 (100.0)	2,342 (77.8)	669 (22.2)	175 (5.8) [26.2]	28 (0.9) [4.2]	67 (2.2) [10.0]	15 (0.5) [2.2]	65 (2.2) [9.7]
고등학교	2,203 (100.0)	1,246 (56.6)	957 (43.4)	227 (10.3) [23.7]	38 (1.7) [4.0]	89 (4.0) [9.3]	14 (0.6) [1.5]	86 (3.9) [9.0]

주: 1) (%)은 전체 학교 수 대비 종교계 계열별 학교 수 비율을 말함.

2) [%]은 전체 사립학교 수 대비 종교계 계열별 학교 수 비율을 말함.

자료: 한국교육개발원, 『2006 교육통계분석자료집』, 2006. 10면. 재구성, 한국천주교중앙협의회 홈페이지 (<http://www.cbck.or.kr/>)

다고 볼 수 있다.

한국 가톨릭학교교육의 역사는 곧 한국교육의 역사라 할 수 있으며, 그 특징에 따라 4단계로 구분할 수 있다. 제1단계인 한국천주교 박해 시기(1784~1882), 제2단계인 선교의 자유기(1882~1910), 제3단계인 일제강점기(1910~1945), 그리고 제4단계인 광복 이후(1945~현재)가 그것이다²⁰⁾. 가톨릭교회는 이러한 역사 속에서 유·초·중등은 물론이고, 고등교육, 특수교육 등 광범위한 범위의 교육 사업을 전개하면서도 특히 당면한 국민교육과 계몽에 선도적 역할을 담당하였다.

19) 가톨릭교육재단협의회, 『한국의 가톨릭학교교육』 (서울: 가톨릭문화원, 1999), 5면.

20) 가톨릭학교교육의 역사의 구분은 조영관의 연구에서 인용한 것이다. 조영관(1999), 「한국 가톨릭 학교교육의 역사」, 가톨릭교육재단협의회, 『한국의 가톨릭학교교육』 (서울: 가톨릭문화원, 1999). 31-56면.

〈표 2〉 유·초·중등학교 전체 학생 수 및 가톨릭계 학교 학생 수 (단위: 개교, (%)*, (%)**)

	총계	국·공립	전체	사 립				
				종 교 계				
				소계	가톨릭	기독교	불교	기 타
총 계	8,345,853 (100.0)	6,623,980 (79.4)	1,721,873 (20.6)	383,539 (4.6) [22.3]	77,632 (0.9) [4.5]	148,862 (1.8) [8.6]	38,034 (0.5) [2.2]	119,011 (1.4) [6.9]
유 치 원	545,812 (100.0)	121,324 (22.2)	424,488 (77.8)	64,323 (11.8) [15.2]	25,201 (4.6) [5.9]	22,405 (4.1) [5.3]	14,737 (2.7) [3.5]	1,980 (0.4) [0.5]
초등학교	3,925,113 (100.0)	3,878,873 (98.8)	46,240 (1.2)	13,918 (0.4) [30.1]	3,697 (0.1) [8.0]	6,510 (0.2) [14.1]	- (0.0) [0.0]	3,711 (0.1) [8.0]
중 학 교	2,079,661 (100.0)	1,691,756 (81.3)	387,905 (18.7)	110,928 (5.3) [28.6]	17,342 (0.8) [4.5]	45,042 (2.2) [11.6]	11,211 (0.5) [2.9]	37,333 (1.8) [9.6]
고등학교	1,795,267 (100.0)	932,027 (51.9)	863,240 (48.1)	194,370 (10.8) [22.5]	31,392 (1.7) [3.6]	74,905 (4.2) [8.7]	12,086 (0.7) [1.4]	75,987 (4.2) [8.8]

주: 1) 전체학교 학생 수 / 종교계학교 학생 수 × 100

2) 전체 사립학교 학생 수 / 종교계학교 학생 수 × 100

자료: 한국교육개발원, 앞의 책, 10면. 재구성, 한국천주교중앙협의회 홈페이지(<http://www.cbck.or.kr/>)

역사적 전통을 갖고 운영되어온 가톨릭학교의 최근 현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 학교 수를 살펴보았을 때 종교계 유·초·중등사립학교의 현황을 살펴보면 기독교계 461개교, 가톨릭계 296개교, 불교계 159개교, 기타 182개교이다. 이는 우리나라 전체 유·초·중등학교 전체 학교 중 5.7%에 해당하고, 전체 사립학교 중에서는 19.8% 정도를 차지하고 있다. 그 중에서 가톨릭계 학교는 전체 학교의 1.5%, 전체 사립학교의 5.4%에 해당하여 교육 체제 하에서 차지하는 비중은 수 적으로 많지 않으나 인성교육을 보다 중시하는 학교이념은 존중되어야 한다.

또한 유·초·중등 종교계 사립학교 학생 수 비율을 살펴보면, 전체 학생 수 중 4.6%, 전체 사립학교 학생 수 중에는 22.3%에 해당한다. 학교급별로 살펴볼 때는 기독교계 1.8%, 가톨릭계 0.9%, 불교계 0.5%, 기타 1.4% 정도를 차지하고 있다. 이 중 가톨릭계 사립학교 학생 수를 좀 더 자세히 살펴보면, 2006년을 기준으로 유치원은 25,201명, 초등학교는 3,697명, 중학교는 17,342명, 고등학교는 31,392명으로 전체 학생수의 0.9%가 가톨릭계 학교를 다

〈표 4〉 유·초·중등학교 전체 교원 수 및 가톨릭계 학교 교원 수

	총계	국·공립	사립(전체)	사립(가톨릭)			
				총계	성직자·수도자	신자	비신자
총 계	421,174	320,249	100,925	4,818	508	3,215	1,095
유 치 원	32,096	7,737	24,359	1,737	299	1,218	220
초등학교	163,648	161,904	1,744	161	25	80	56
중 학 교	107,124	87,080	20,044	875	49	605	221
고등학교	118,306	63,528	54,778	2,045	135	1,312	598

자료: 한국교육개발원, 앞의 책, 12면. 재구성, 한국천주교중앙협의회 홈페이지(<http://www.cbck.or.kr/>)

니고 있다. 가톨릭계 사립학교에 재학 중인 학생들 중 신자 대 비신자의 비율은 약 1: 3 정도로 비신자인 학생들이 재학 중인 비율이 높다. 즉, 해당 학령기 신자 605,566명 중 약 3.5%가 가톨릭계 학교에 재학 중인 것으로 파악할 수 있다.

마지막으로 가톨릭계 사립학교 교원 수를 유·초·중등과 고등교육과 나누어 현황을 살펴보면, 2006년을 기준으로 유치원은 1,737명, 초등학교는 161명, 중학교는 875명, 고등학교는 2,045명으로 전체 교원 수의 약 1.1%가 가톨릭계 학교를 다니고 있다. 가톨릭계 사립학교에 재직 중인 교원들 중 비신자의 비율은 약 22.7%인 것으로 나타났다.

가톨릭학교가 역사적으로 광범위한 범위의 교육 사업을 전개하면서 특히 당면한 국민교육과 계몽, 기타 교육발전에 선도적 역할을 담당하여 왔다. 물론 현재 가톨릭계 사립학교는 공교육제도 아래에서 차지하는 비율이 그리 높지 않으나 제도적으로 보장되면 현 공교육의 문제점을 해결할 수 있는 교육이념 구현이 가능하게 될 것이다.

2. 종교계 사학의 교육 및 운영 실태와 문제점

우리나라 헌법 제20조 제1항과 제2항은 각각 “모든 국민은 종교의 자유를 가진다.”, “국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.”고 규정하고 있다. 즉, 국·공립학교에서의 종교교육은 정교분리의 원칙에 반하는 것으로 허용되지 않는다. 이에 국·공립학교에서의 종교교육과 관련하여 교육기본법 제6조 제2항은 “국가 및 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다²¹⁾.

이를 반대로 해석하면, 사학에서의 종교교육은 자유라는 명제가 성립된다. 이에 더해 교

21) 그러나, 이 법에서 금지하는 것은 특정한 종교를 위한 편향된 종교교육일 뿐이다. 따라서 국·공립학교에서 종교학이나 역사학에 관한 일반적인 교육까지 금지하는 것은 아니며 비종교적 차원에서 여러 종교를 비교설명하고 교수하는 것은 허용된다. 허재욱, 『교육법신강』 (서울: 형설출판사, 1998).

육기본법 제25조는 “국가 및 지방자치단체는 사립학교를 지원 육성하여야 하며, 사립학교의 다양하고 특성 있는 설립 목적이 존중되도록 하여야 한다.”고 함으로써 사립학교의 건학이념에 근거한 종교교육을 인정할 뿐 아니라 존중할 것을 말하고 있다.

그러나 이와 같은 규정들에도 불구하고 사립학교법, 초·중등교육법 및 고등교육법 등 실정 교육 관계법령 및 이에 근거한 각종 교육정책들은 실제 학교 및 교육과정 운영에 있어서 이들 학교의 건학이념인 종교교육이 현실적으로 불가능하도록 되어 있다. 특히 학생들의 학교 선택, 학교 운영, 교육내용의 측면에서 종교계 사학들의 자율적 운영은 제도적·법적으로 제약을 받고 있다. 그 대표적인 것이 평준화 정책으로 인한 제약이며, 2005년 사립학교법 개정 이후 논란을 거듭하고 있는 개방형 이사제의 문제이다.

1) 고교평준화 정책의 문제

중·고등학교 평준화를 이룬 1974년 이후에는 중립학교를 포함한 모든 사립학교가 지역화 되었다. 이러한 조치로 중립학교의 고유의 목적을 위한 종교교육이 어려워지고, 그들의 선교기능까지 제한하게 된 것이다.

이 과정에서 학생 및 학부모의 학교선택권이, 사립학교에 있어서는 학생선택권이 원천적으로 제한된다는 점에서 평준화제도에 대한 위헌성 논란이 끊임없는 것은 주지의 사실이다.

그런데, 평준화제도는 특히 종교계 사립학교에 있어서 종교교육의 자유 그리고 배정된 학생들의 신앙의 자유라는 두 기본권을 충돌시키는 또 다른 문제점을 야기하고 있다. 이것은 학생과 학부모들이 자신의 종교 믿음은 물론 종교적 신념을 고려할 여지도 없이 교육당국이 배정하는 학교에 입학할 수밖에 없는 현실 때문이다.²²⁾

기본권 충돌의 구체적 내용은 종교계 사학의 종교 활동의 자유의 일환으로서 종교교육의 자유 그리고 사학의 설립·운영주체로서 학교법인의 건학이념 제정권, 학칙제정권, 학사운영권 등과 관련된 종교계 학교에서의 종교교육의 자유와 이에 대응하는 기본권으로서 학생을 주체로 하는 신앙의 자유 특히 종교의식 및 종교교육에 불참할 자유가 된다.²³⁾

22) 이와 관련하여 평준화 지역의 경우에는 전학도 학교생활부적응 등에 극히 제한되어 허용되고 종교적 신념을 이유로 하는 것은 허용되지 않고 있다.

23) 한편, 평준화 제도 하에서의 종교교육의 실태를 살펴보면 다음과 같다. 현행 교과서 체제 속에서 중등학교가 사용하고 있는 종교교육 교과서는 ‘인정’ 교과서이다. 그런데 이러한 인정교과서를 사용하는 종교교육과 관련하여 제7차 교육과정에서는 종교과목을 개설할 때에는 반드시 대체할 수 있는 선택 가능한 다른 과목을 두도록 하고 있다. 이것은 종교교육의 자유 및 학생들의 교과목 선택권이 존중되는 것처럼 보이나 종교과목 개설시 이에 상응하는 대체 과목을 운영하기 위해서는 사립학교는 추가적인 교사의 충원이 요구된다. 그런데, 정부의 강력한 통제 정책으로 인하여 재정 운영의 융통성이 부족하고 그 결과 충분하지 못한 재정을 틀에 박힌 규정에 따라 집행해 나갈 수밖에 없는 학교의 입장에서는 교원확보 어려움이 클 수밖에 없고 이것은 실질적으로 종교과목의 개설을 어렵게 하는 장애 요인이 되고 있다.

기본권의 충돌에 있어서 가장 보편적으로 활용되는 해결방안이 이익형량에 의한 방법이다. 사학의 종교교육의 자유와 학생들의 신앙의 자유의 충돌문제를 단순히 이익형량에 의한 방법을 취할 경우에 양자는 모두 재산권이 아닌 인격적 가치에 해당하는 기본권이며, 자유권적 기본권에 해당하므로 이익형량이 상당히 곤란하다. 다만, 학생의 신앙의 자유는 절대적 기본권의 하나로서, 학교법인으로 대변될 수 있는 설립·운영 주체의 사학의 자유 및 종교 활동의 자유의 하나인 종교교육의 자유 보다 인격적 가치인 개인의 신념에 해당하는 것으로서 그쪽에 무게를 두고 이익형량을 할 수 있을 것이다.²⁴⁾

그런데, 그런데, 기본권 충돌의 경우에는 그 형량의 대상이 기본권인 만큼 가능한 한 모든 기본권을 최대한 보장하고 그 희생을 최소화시켜야 하는데 그 방법적 특징이 있고 또한 그 실천적 어려움이 있는 것이다. 여기에 기본권을 형량 하는 데 일정한 전제가 있다. 우선 공존의 원리에 입각해서 기본권의 내재적 한계를 인정하되, 그 본질적 내용이 침해되어서는 안 된다는 점이다²⁵⁾. 또한, 기본권 충돌에 입법 등 국가의 작용이 개입된 경우에는 과잉금지 원칙 등 기본권 제한의 한계 문제가 되기도 한다.²⁶⁾

특히, 종교교육의 자유는 신앙의 자유가 외연 된 종교 활동의 자유의 하나로서 헌법 제37조 제2항에 규정된 기본권 제한 규정의 적용을 받을 수밖에 없고 따라서 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 불가피한 경우 종교교육의 자유 또한 제한 될 수 있다고 하더라도, 정부가 제도화한 평준화 제도에 의한 종교계 사립학교에서의 종교교육 제한이 헌법 제37조 제2항의 어떠한 제한 사유에 해당하는지 따져보아야 할 문제이다. 이와 같은 점에서 이익형량을 이유로 사립학교의 종교교육의 자유의 본질적 내용을 침해함은 커다란 문제점을 야기할 수밖에 없다.

특히, 사립학교의 학교법인은 사인인 지위에서 사학 설립 및 그 운영을 통하여 사학의 자유를 향유하는 주체로서의 성격을 지니므로, 학교법인이 향유하는 기본권으로서의 종교교육의 자유를 과잉으로 제한하는 것은 그 사법인성을 박탈하여 학교법인에게 국가 등에 대해서만 인정되는 공법인성의 성격을 강요하는 법제도가 되어 위헌이라 하겠다. 이는 종교의 자유의 본질적 내용을 침해함은 물론 헌법 제37조 제2항에서 위헌성의 판단기준으로서 제기된 과잉금지원칙 등에 위배되는 것이다²⁷⁾.

24) 이와 관련하여 허영 교수는 종교 이념에 입각하여 설립된 학교 기타 육영기관에서 종교교육을 시키는 것은 종교 선전의 일환으로 원칙적으로 허용되지만, 자유선택이 아닌 추첨에 의해서 학교가 강제로 배정되는 입시제도 하에서는 아무리 종교 이념에 입각하여 설립된 사립학교라 하더라도 획일적인 종교교육을 실시하는 것은 소극적인 신앙고백의 자유(신앙침묵의 자유)와 소극적인 신앙실행의 자유를 침해할 가능성이 크기 때문에 문제가 있다고 밝힌바 있다. 허영, 『헌법이론과 헌법(중)』(서울: 박영사, 1989).

25) 윤명선, 「기본권 충돌시의 효력문제」, 『고시연구』(96. 4), 1996.

26) 유승우, 「사립학교의 종교교육」, 『고시연구』(2001.5), 2001, 277-282면

27) 강경근, 「종교의 자유 실현을 위한 올바른 사학법 개정의 방향」, 『사학』, 통권 113호(서울: 대한사립중고등학교장회, 2005), 38-43면.

종교의 자유가 제대로 보장되어 있는 나라에서라면, 그 자유의 한 내용을 이루는 종교교육의 자유는 당연히 확보되어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 종교적 사립학교에서조차 종교교육이 허용되지 않는다면 이것은 종교의 자유라는 관점에서는 물론, 교육의 자유라는 측면에서도 심히 어긋나는 일이 아닐 수 없다. 사립학교에서 그 설립 목적에 맞는 종교교육을 실시함은 바로 그 설립 목적을 인정하고 학교 설립을 인가해준 정부가 이미 예견하고 허용한 일이기 때문이다²⁸⁾. 즉, 설립 당시에 헌법상 인정되었던 종교교육의 자유를 사후에 법률로 박탈하는 것 역시 법치주의 헌법 원리로부터 파생되는 신뢰보호원칙에 위배된다.

또한, 홍정수²⁹⁾는 사립학교들은 각각의 특수한 건학이념이 있으며 종교인들이 세운 학교들은 종교교육을 시행한다는 것이 그 이념들의 하나였는데, 정부가 ‘중·고교 평준화’라는 이름으로 종교교육을 원천 봉쇄하는 것은 정교분리 원칙에 대한 명백한 침해 사례가 된다고 한다.

이상에서 살펴본 것과 같이 학생의 신앙의 자유에 우선 가치를 두어 일방적으로 사학의 종교교육의 자유를 제한하였을 경우, 종교계 학교에 있어서 종교교육은 설립목적에 다름이 아닌 것으로서 사학의 자유의 본질을 침해하게 되는 문제점을 야기하게 된다. 따라서 학생의 신앙의 자유와 종교계 사학의 종교교육의 자유가 충돌되는 이 경우에 있어서는 이익형량에 의한 해결은 지양되어야 할 것이며, 실제적 조화의 원칙에 의하여 충돌하는 기본권 모두가 본질적 내용에 대한 침해 없이 그 기능과 효력을 다할 수 있도록 하여야 할 것이다.³⁰⁾

기본권의 충돌을 해결하기 위한 또 다른 방법이 실제적 조화의 원칙 즉, 규범 조화적 해석에 의한 해결방법이다. 실제적 조화의 원칙은 기본권내에 위계질서를 전제로 하여 어느 하나의 기본권을 다른 기본권에 우선시키는 것이 아니라, 헌법의 통일성 유지차원에서 충돌하는 모든 기본권들을 최대한으로 그 기능과 효력을 나타낼 수 있도록 조화시켜 보장하는 방법을 모색하는 것이다. 특히, 이와 같은 실제적 조화의 원칙은 입법과정을 통한 대안의 제시 방법과의 연계를 통해 가장 바람직한 충돌의 해결방안을 모색할 수 있는 장점이 있다.

28) 한승헌, 「외국의 종교교육과 국가」, 『기독교사상』 통권 제285호(서울: 대한기독교서회, 1982), 63-75면.

29) 홍정수, 「종교의 자유-그 신학적 반성」, 『기독교사상』 통권 제379호(서울: 대한기독교서회, 1990), 24-33면.

30) 한편, 사학 특히 종교계 사학에 대한 평준화정책 적용과 관련하여 기본권 제한 방법의 일탈에 해당하여 위헌이라는 주장이 있다. 즉, 평준화제도의 법적 근거는 초·중등교육법시행령 제68조와 제82조인데 이것은 국민의 기본권인 사학의 자유, 종교교육의 자유에 대한 제한의 실질적 근거가 국회 제정 법률이 아닌 대통령령이 되는 것으로 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”는 헌법 제37조에 반하는 기본권 제한이라는 주장으로서 매우 설득력이 높다.

평준화 제도 내 종교계 사립학교에서의 의무적 종교교육을 둘러싼 갈등을 해소와 관련한 실제적 조화의 원칙에 의한 방안으로 종교계 사립학교를 평준화 대상에서 제외하는 방안 등이 주로 논의되고 있다.

그런데, 종교계 사립학교가 우리나라 전체의 중등학교에서 차지하는 높은 비중을 고려할 때, 위와 같은 대안은 결국 평준화 제도 자체를 유명무실하게 되며, 이것은 평준화 제도 자체의 유지론과 폐지론의 대립적 갈등이 보여주듯이 오랜 기다림을 요구할 수밖에 없다. 따라서 제3의 대안으로 제시되는 것이 평준화를 유지하면서도 종교의 자유와 갈등하지 않도록 입학대상 학생들의 종교를 먼저 파악하여 종교가 다른 학교에 배정되지 아니하게 하는 것이며, 또 다른 하나가 특정 종교계 사립학교에 배정된 학생이 원할 때는 전학을 보장하는 사후적 대응책이다³¹⁾.

그 밖에 종교계 사립학교에 있어서 「종교」 수업의 법적 보장 및 신앙의 자유를 이유로 한 전학 보장 방안 그리고 보다 진일보한 방법으로서 신도 자녀를 위한 일괄학교제도 도입하여 종교계 학교들의 경우 자연스럽게 동일한 종교계 학교로 진학할 수 있는 방안 등도 같이 논해지고 있다.

2) 개방형 이사제의 문제

학교법인 이사회 구성권의 일부를 기존 이사회가 아닌 학교운영위원회 또는 대학평의위원회가 행사하도록 강제하는 개방형임원제는 다음과 같은 점에서 꾸준히 그 위헌성을 지적받아왔다.

먼저, 이사 및 감사 선임권은 원칙적으로 사학 설립·경영자인 학교법인의 고유권한이다. 따라서 이사회의 투명하고 공정한 운영을 위한 간접적인 제도를 마련하는 것은 임원 선임권을 본질적으로 침해하지 않는 한 가능하다고 보지만, 이사회 이외의 제3자가 특정 인사를 임원으로 강제하는 형식으로 이사회 구성에 직접 개입할 수는 없는 것이다. 특히, 우리나라 사립학교법이 선택하고 있는 학교법인제도의 핵심은 학교법인 및 그가 설치·운영하는 학교의 설립목적에 이사회를 통하여 영속적으로 유지하도록 하는데 있는 바, 이사회의 의사에 반하는 이사를 강제하는 것은 학교법인제도에 있어 이사회의 본질을 침해하는 것이라고 할 수 있다.

또한, 학교운영위원회나 대학평의위원회의 구성 중 상당수를 차지하는 교원 및 학생·학부모는 노동계약 및 재학계약상 학교법인의 상대방인 바, 이들이 계약의 타 상대방인 학교법인의 최고 의사결정기구의 인적 구성에 개입할 수 있다는 것은 이치에 맞지 않다.

즉, 학교법인의 최초 이사를 설립자가 직접 임명하고, 이들로 구성된 이사회에서 연속성

31) 김재춘, 『우리교육(중등)』 통권 207호, 2007, 68-73면; 한춘기, 「사립학교의 건학이념과 종교의 자유」, 『사학』 통권 113호(서울: 대한사립중고등학교장회, 2005), 15-21면; 송기춘, 「종교학교에서 종교교육과 학생의 종교의 자유-평준화지역의 중등학교를 중심으로-」, 『공법연구』 제33집 제1호(서울: 한국공법학회, 2004), 329-347면.

을 가지고 결원된 후임 이사를 임명하는 것은 설립자의 건학 정신의 실현을 인적으로 보장하기 위한 것임에도 불구하고, 임용권자인 법인과 고용관계에 있는 피임용자들을 필수적인 구성원으로 하는 학교운영위원회를 통하여 이사를 선임(추천)토록 하는 것은 학교 운영권을 내용으로 하는 법인의 재산권 내지 교육권의 본질적 내용을 침해한다. 이점은 특히 종단에서 설립한 종교계 학교법인의 종교교육의 자유에도 정면으로 반하게 된다. 즉 종교의 자유를 침해하는 위헌 법안이다³²⁾.

한편, 2007년 사립학교법 재개정에 의해 ‘개방형임원제’의 추천방식이 변경되어, 학교운영위원회와 대학평의위원회에 별도의 개방이사추천위원회를 두되, 그 위원회는 학교운영위원회 또는 대학평의위원회 이외에 종교단체 등 기타 학교관련 집단들이 추천하는 인사로 구성하도록 하고 있다. 특히, 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 종교단체에 개방이사추천위원회 위원 추천에 대한 특례도 부여하고 있다. 그런데 이것은 결코 개방형임원제도의 본질적 해결책이 될 수 없다. 전술한 것과 같은 개방형임원제 자체가 갖고 있는 위헌성을 극복하지 못하기 때문이다. 이에 더해 재개정법은 개방형임원제와 관련하여 다음과 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 개방형임원제를 유지하기 위한 최소한의 장치로 개방이사추천위원회 제도를 구안했다면, 이 위원회는 원칙적으로 학교법인 소속이어야 한다. 학교법인 임원 선임의 과정에 이사회 이외의 집단의 개입을 일정부분 허용하더라도 전술한 것과 같이 임원 선임은 설치된 학교가 아닌 학교법인 자체의 일이기 때문이다. 그런데, 현행법은 개방이사추천위원회를 학교 소속으로 하고 있으면서 그것도 학교운영위원회 또는 대학평의위원회에 소속된 위원회로 규정하고 있다. 이것은 개방형이사추천위원회의 구성 방법과 무관하게 학교법인의 임원 선임권의 일부를 취업 및 재학계약의 상대방들(학교법인 소속 교사나 학부모 등 시설종사자 또는 이용자)로 구성된 학교운영위원회 또는 대학평의위원회에서 실질적 및 형식적으로 행사하도록 강제하는 것으로 위헌성에서 벗어날 수 없다.

둘째, 종교단체가 설립한 종교계 사립학교는 종교지도자만을 양성함을 목적으로 하든, 일반인에 대한 종교교육을 목적으로 하든 다르지 아니하다. 그럼에도 재개정법은 ‘종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인’에만 개방이사추천위원회 구성에 특례를 부여함으로써, 평등의 원칙에 반한다.

특히 종교계 사학 그 중에서도 가톨릭 사학의 경우, 개방형임원제는 종교에 귀의한 성직자와 일반인들에 의해 추천된 범속인을 동등하게 취급하게 됨으로써 종교적 신앙의 문제와도 충돌되는 문제점도 야기되므로 더욱 그러하다.

따라서 ‘개방형임원제’는 사학의 자율성과 특수성 등 사학교육의 본질 및 핵심적 가치와 배치되고 사학의 퇴보를 초래하는 것에 더해 제도 그 자체가 본질적으로 위헌적인 것이다.

32) 원영상, 「종교교육과 사립학교법개정안의 위헌성」, 『사학』 통권 113호(서울: 대한사립중고등학교장회, 2005), 22-29면.

따라서 일부 절차적 수정을 통해 그 위헌성에서 벗어날 수 없으며, 개방형임원제는 원칙적으로 완전 폐지됨이 마땅하다.

다만, 개방형임원제 자체의 폐지는 개방형임원제 도입을 강력히 주창했던 세력들의 반대로 인해 우리 사회에 적지 않은 부담을 줄 수 있다는 점에서, 현실적 입장에서는 개방형임원제의 문제점을 최소화시키기 위한 방안을 별도로 모색하지 않을 수 없고 할 때, 그 방안은 선택적 도입이다. 즉, 개방형임원제가 논의된 것이 사학의 투명하고 공정한 운영을 통한 사학비리 근절임을 고려하여, 사학의 투명하고 공정한 운영을 담보하지 못하는 학교법인의 경우에는 종교계 학교법인이라고 하더라도 개방형임원제를 도입하도록 하는 것이다. 즉, 종교계 학교법인의 경우에는 문제를 야기한 학교법인에 한하여 사립학교분쟁위원회의 심의를 거쳐 개방형임원제를 도입하도록 하는 것이다.

3. 종교계 사학 관련 판례 분석

종교교육과 관련된 대법원 판례는 총 5건이 있다. 이중 ‘학교 또는 학원에 준하는 종교교육 및 종교지도자 양성교육의 교육제도 법률주의 하에서의 관계법령의 규제 여부’가 3건이 있다. 이 판례들에서 “종교교육 및 종교지도자 양성교육은 헌법상 보장된 종교의 자유에서도 출되는 것이지만, 이 교육이 학교 또는 학원에 준하는 곳에서 이루어질 때에는 교육제도 법률주의와 관련하여 관계법령의 규제를 받음이 합당하다”는 것이다.

또 하나의 판례는 ‘국기에 대한 경례 거부를 양심 및 종교의 자유를 이유로 거부한 학생들에 대한 퇴학처분은 적법한 바, 그것은 학생의 종교 자유는 그들이 재학하는 학교의 학칙과 교내질서를 해치지 않는 범위 내에서 보장되는 것이기 때문이라는 것이었다. 다른 한 판례는 종교교육 내지 종교선전을 위하여 학생들의 신앙을 가지지 않을 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 학생들로 하여금 일정한 내용의 종교교육을 받을 것을 졸업요건으로 하는 학칙을 제정할 수 있음을 확인한 것이다.

이와 같은 대법원 판례 모두에 있어 그 기저는 정교분리 원칙상 국·공립학교에서의 특정종교를 위한 종교교육은 정교분리의 원칙에 의해 금지되나 사립학교, 특히 특정 종교 또는 종파가 설립한 학교에서의 종교교육 및 종교지도자 육성은 선교 자유의 일환으로서 보장된다고 할 것이다.

한편, 헌법재판소 판례의 경우 전체 사립학교의 설립 및 운영과 직·간접적으로 관련된 판례 및 거주지 기준 입학제한 정책에 따른 학교선택권(학생선택권) 침해 여부에 대한 다툼이 있었던 ‘교육법시행령 제71조 등에 대한 헌법소원(1995. 2. 23. 91헌마204)’ 등 의미 있는 판례들이 이미 다수 나와 있다. 그러나 종교계 사학과 직접 관련된 것으로 재판의 전제성을 충족시켜 본안판단에 이른 것은 찾아볼 수 없다. 다만, 비록 각하된 것이지만 ‘대한예수교 장로회 총회 신학연구원’이 무인가 학교에 해당한다고 하여 폐쇄를 명한 처분의 무효확인을 청구했던 대법원 판례와 연계된 ‘교육법 제85조 제1항 등 위헌소원(전원재판부

2000. 3. 30. 99헌바14)’ 그리고 ‘1995학년도 고신대학교 신입생지원자격 제한조치에 대한 부작위 위헌확인(전원재판부 1997. 3. 27. 94헌마277)’은 주목할 만하다.

특히, 헌법재판소는 ‘교육법 제85조 제1항 등 위헌소원’ 판례에서 “헌법 제20조는 ‘모든 국민은 종교의 자유를 가진다.’, ‘국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.’고 규정하여 종교의 자유를 선언하고 있다. 헌법상 보호되는 종교의 자유에는 특정 종교단체가 그 종교의 지도자와 교리자를 자체적으로 교육시킬 수 있는 종교교육의 자유가 포함된다고 볼 것이다”라고 하여 종교교육의 자유를 종교의 자유의 구체적 내용으로 인정하고 있다.

한편, ‘1995학년도 고신대학교 신입생지원자격 제한조치에 대한 부작위 위헌확인’ 사건의 경우 재판진행과정에서 헌법재판소에 제출된 교육부의 의견서에 주목할 필요가 있다. 즉, 종교계 사립학교의 학생선발에 있어서 종교적 자격을 요구하는 문제에 교육인적자원부의 대한 법적 판단이 담겨 있는바 이를 인용하면 다음과 같다.

평등권은 합리적 차별을 허용하는 상대적, 실질적 평등을 의미할 뿐인데, 특정 종교교육을 목적으로 한 사립학교의 설립도 가능하고 사립학교에서는 선교의 자유의 일환으로 종교교육 및 종교지도자 육성이 허용되므로, 종교교육의 목적을 달성하기 위하여 신입생 선발 시 일반적인 대학입학자격 외에 종교적 자격을 요구하는 것도 사립학교의 특수성에 따른 합리적인 제한으로서 허용된다.

종교교육이라 함은 종교지도자 육성 이외에 기독교정신을 바탕으로 한 인재양성을 목적으로 하는 넓은 의미의 종교교육을 포함하는 것이므로 신학과 이외의 일반학과 신입생에 대해서도 일정한 종교적 자격을 요구할 수 있다. 따라서 사립대학은 그 설립목적을 달성하기 위하여 교육에 필요한 자격을 자주적으로 정할 수 있으며, 그러한 사립대학에 입학할 것인지 여부는 학생들의 선택에 맡겨져 있으므로 국·공립대학과는 달리 합리적인 차별이라고 보아야 한다.

즉, 종교정신을 바탕으로 한 인재양성을 목적으로 하는 교육 역시 종교교육에 포함되며, 종교계 사립대학 입학에서 종교적 자격을 요구하는 것은 사학의 특수성 및 대학자치 차원에서 합리적 차별에 해당함을 암시하고 있다.

IV. 종교계 사학의 발전방안

이상에서 기술한 교회와 학교의 관계에 대한 역사적 고찰, 종교와 사학에 관한 법이론적 고찰, 그리고 우리나라 종교계 사립학교 특히 가톨릭학교의 현황과 문제점, 관련 법령 및 판례분석을 통하여 향후 종교계 사학의 발전방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 초·중등교육법 등 교육관련 실정법령들은 신앙의 자유와 종교교육의 자유를 실질

적으로 제한하는 많은 규정을 두고 있다. 우선, 평준화 지역의 경우 중학교 및 고등학교의 학생입학에 관한 규정들은 학생들의 종교에 관계없이 일률적인 배정기준에 따를 것을 규정하고 있으며, 종교계 학교들에 대해서는 종교에 관계없이 배정된 학생들을 입학시키도록 규정하고 있다.

이와 같은 상황은 종교교육의 자유를 침해하는 것을 넘어 사학의 특수성과 다양성 제고를 통해 건전한 다수의 사학들 스스로가 국민의 다양한 교육적 요구에 응해갈 수 있는 여건을 봉쇄하는 것으로 제도보장으로서 사립학교제도 자체를 유명무실하게 하는 위헌적 조치이다. 따라서 이에 대한 개선이 시급하다.

구체적으로 '교육기본법'에 종교계 사립학교에서의 종교교육의 보장에 대한 명시적 규정의 신설, 종교계 사립학교에 있어서 종교단체와 사립학교 관계의 특수성 존중 및 종교계 사립학교에서의 종교교육 수행에 필요한 시책의 수립·실시의무 부과 규정의 신설이 필요하다. 또한, '사립학교법'과 관련하여서는 개방형임원제의 폐지 또는 개방형이사추천위원회의 소속기관 및 구성의 변경, 대학평의원회의 구성·기능의 개편, 사학분쟁조정위원회 구성에 있어 성직자 포함 등의 방안을 담은 재개정이 필요하다.

둘째, 종교계 중등사학의 발전을 위한 법적 토대 구축과 관련해서는 종교계 사립학교의 평준화대상으로서의 배제 또는 종교계 중·고등학교 입학에의 학생과 학부모의 학교 선택권 보장, 신자 자녀를 위한 일괄학교제도 도입, 종교계 사립학교에 있어서 '종교' 수업의 법적 보장 및 신앙의 자유를 이유로 한 전학 보장의 법제화, 종교계 사학 교원의 특수성 법제화 등이 필요하다. 그리고 종교계 사립대학의 발전을 위한 법적 토대 구축과 관련해서는 학생선발에 있어서 신자 및 신자자녀 우대제도 법제화, 졸업요건으로 종교교육 이수를 규정할 수 있는 실정법 규정 마련, 종교계 사립대학 교원 임용에 있어 자격 특례 조항 신설 등을 고려할 수 있다.

이와 같은 방안들과 관련하여 국·공립학교는 물론 종교계 사립학교가 아닌 일반계 사립학교와의 형평성 문제가 제기될 수도 있을 것이다. 그렇지만 평등은 같은 것을 같게 다루는 것뿐만 아니라 다른 것은 다르게 다루는 것을 의미한다. 즉, 종교계 사립학교의 특수성을 고려하면 여타의 학교들보다 보다 자율적인 학교운영의 조건을 제시하는 것이 보다 형평성의 원리에 부합하는 것이라 할 것이다. 그리고 이것은 헌법재판소가 차별의 합리성 여부 판단 준거로 제시하는 자의금지의 원칙과 과잉금지의 원칙을 고려해도 결코 부당한 차별이라 할 수 없을 것이다.

셋째, 가톨릭교회는 교육에 지대한 관심을 가져왔다. 역사적으로 많은 학교를 세워 운영해왔으며, 이를 통해 가톨릭 신앙에 기초한 교육을 후세에게 가르치고 전승시켜 왔다. 사실상 서구의 역사에서 보면 근대까지 공적인 교육 영역의 많은 부분을 가톨릭교회가 담당해왔다. 이는 근대 개화기 이후의 우리나라에서도 상황은 마찬가지이다. 그러나 근대의 국가주의의 성립과 함께 교육의 보편주의 원리에 따라 의무교육제를 도입함으로써 학교교육은 국가가 주도 관리하게 된다. 이 과정에서 공립학교가 설립되고, 기존의 교회에 의해 설립되

고 운영되던 사립학교도 공교육의 원리에 의해 운영되게끔 법적으로 규정되게 된다. 이는 공익성을 우선한 보편주의 교육 원리에 의한 것으로 명분화 되고 보편교육의 확대를 가져왔으나, 특정한 종교적 교리나 신앙에 의거 운영해 오던 사학에게는 설립과 운영권의 제한 문제를 낳게 된다.

가톨릭학교의 정체성 상실과 설립·운영의 제한이라는 위기적 상황에서 가톨릭교회는 그 정체성과 자율성을 유지하기 위해 국가와의 상호협력적인 방식으로 문제를 해결하려는 시도를 할 필요가 있다. 서구의 국가는 사실상 사학의 공교육에 대한 기여와 학교선택권을 중심으로 하는 학부모들의 교육권을 무시할 수 없는 이유에서, 교육의 공공성 및 정교분리의 원칙이라는 기본법적인 차원을 넘어 그 사회·문화적 가치의 전수라는 또 다른 공공성을 위해 사학의 자율성을 보장하는 차원에서 가톨릭교회와 협약을 체결하고 있다.

이와 같이 교육협약은 특수한 이념을 정체성으로 갖는 학교들에 있어서 그 이념이 사회의 가치체계를 위해 기여해 왔고 현재에도 기여하고 있다면 특별한 보호를 받아야 하며, 이를 위해서는 엄격한 법률적 잣대 보다는 사회적 협약이 유효함을 보여주고 있다. 이는 우리 사회에 있어서 종교계 사학의 문제를 해결하는 주요한 기제가 될 수 있는바, 이에 대한 적극적 검토가 요청된다.

넷째, 가톨릭계 학교들의 종교교육을 둘러싼 관련법령의 개선은 가톨릭 교육이 원활하게 이루어지도록 하는 기본방향을 지향하면서 이루어져야 할 것이다. 가톨릭 교육관련 법령에 관한 입법자(국회, 정부, 지방자치단체, 가톨릭학교경영자, 그리고 법률전문가 등)는 다음과 같은 조치를 취할 필요가 있다.

(1) 헌법상의 신앙의 자유와 종교교육의 자유에 대한 재검토 및 해석론의 재정립이 필요하다. 신앙의 자유의 구체적인 내용은 무엇이고 현대 사회에서 신앙의 자유는 어떻게 재해석될 수 있는가, 종교교육의 구체적인 내용은 무엇이고 그 허용 범위는 어디까지인가, 신앙의 자유와 종교교육의 자유가 충돌하는 경우 어떤 해결방법이 있는가? 등의 문제가 보다 자세히 검토될 필요가 있다.

(2) 법체계적인 검토가 필요하다. 상위법령에 위배되는 하위법령이 있는가가 검토되고 개선되어야 한다. 헌법상의 신앙의 자유와 종교교육의 자유 보장에 위배되는 법률과 명령이 있는가? 초·중등교육법 등 법률에 위배되는 시행령과 자치법규, 학칙 등이 있는가 등을 보다 면밀히 검토하여 개선할 필요가 있다.

(3) 판례를 통해서 축적된 법적 효력이 있는 판단들을 체계적으로 정리하여 성문법에 반영하거나 실효성 있는 법원으로 활용할 필요가 있다. 성문법으로는 규정하기 어려운 다양하고 복잡한 분쟁이 있을 수 있기 때문에 이 작업은 긴요하다.

다섯째, 가톨릭계 학교를 포함한 모든 종교계 학교들이 진정한 사학다운 사학으로 거듭나기 위해서는 건학이념을 스스로의 노력으로 구현해 나갈 수 있는 자율적 학교운영의 틀이 갖추어져야 한다. 특히, 가톨릭계 중등학교들의 경우에는 무엇보다 현재의 평준화제도 틀에서 벗어나 학생선발, 교육과정운영, 재정운영 등에서 독립성과 자율성을 보장받는 것이

중요한 바, 정책 기조의 변화를 살펴가면서 자립형 또는 자율형 사립학교 형태로 전환하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

여섯째, 가톨릭계 학교 스스로 학교운영의 특수성과 자율성을 보장받고 행사할 수 있는 여건을 갖추어 나가는 것이 필요한 바, 학교법인을 포함한 가톨릭 교구의 체계적인 협력과 지원이 요구된다. 특히 가톨릭학교 교육의 질을 제고할 수 있는 여건의 조성을 위하여 우수한 교원확보, 쾌적한 교육환경 조성 등을 위한 재원 확충이 요청된다. 이러한 측면에서 학교법인 스스로 재단전입금을 확대해 나가는 방안을 마련할 필요성이 대두된다.

V. 결론 및 제언

지금까지 공교육제도 아래에서 종교계 사립학교(특히, 가톨릭계 사립학교를 중심으로)가 그들의 교육이념에 적합한 학교교육을 수행할 수 있는 학문적 바탕과 법이론적 고찰, 그를 통한 국가와의 조화 가능성을 살펴보았다.

국가교육체제 하에서 종교계 사학의 자율적인 운영을 위해 저해하는 문제는 개인의 종교교육의 자유와 종립학교의 특수성 확보라는 측면에서 대변될 수 있는데, 두 문제를 풀어나가는 데에는 많은 어려움이 존재한다. 특히 전자의 경우에는 소극적 의미의 종교자유와 적극적 의미의 종교자유란 충돌되는 개념을 조화롭게 풀어 나가야 하므로 많은 논란을 가져오고 있다. 특히 종교자유와 이념과 관련해서 초기부터 현재에 있어서는 개인의 종교자유를 보장하려는 소극적 의미에서 종교자유 개념이 지배하였고 이는 경우에 따라 사학 운영의 자율성이 제한되는 결과를 가져오기도 했다. 하지만 후자의 문제는 실질적으로 법적 개정 문제와 협약을 통해 해결해 나갈 수 있음을 살펴볼 수 있었다. 즉, 종단에 의한 공교육 체제 하에서 종교교육의 존립 공간 확보라는 측면이 들어 있는 적극적 의미의 종교자유와 이념이 발전된 사례를 발견할 수 있으며, 이를 적극적으로 받아들이게 되면 현대에 있어서 종교계 사학의 운영에 있어서 자율성이 확보될 수 있는 이념적 기초를 세울 수 있을 것이다.

또한 우리나라 헌법조문과 헌법해석론들은 헌법이 신앙의 자유와 함께 종교교육의 자유를 보장하고 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 초·중등교육법 등 교육관련 실정법령들은 신앙의 자유와 종교교육의 자유를 실질적으로 제한하는 많은 규정을 두고 있다. 우선, 평등화 지역의 경우 중학교 및 고등학교의 학생입학에 관한 규정들은 학생들의 종교에 관계없이 일률적인 배정기준에 따를 것을 규정하고 있으며, 종교계 학교들에 대해서는 종교에 관계없이 배정된 학생들을 입학시키도록 규정하고 있다.

이러한 배경에는 교육기회의 확대와 교육여건의 균등화 등의 정책 목표를 실현하고자 하는 의도가 있다. 그런데 이와 같은 국가 정책의 추진과 개인의 신앙의 자유와 교단의 종교교육의 자유가 어떻게 조화될 수 있는지 하는 문제를 해명하는 것은 쉬운 일이 아니다. 다

만, 현재의 국가법령은 교단이나 학생들에게 모두 불만의 대상이 되는 경우가 빈번한 것만큼은 사실이다. 요컨대, 현행 가톨릭 교육관련 법령은 가톨릭계 학교들에 있어서 조차 가톨릭교육이 적절하게 실시될 수 있도록 하는 법제로서 결함과 문제가 많은 법령으로 간주되고 있으며, 이를 본 연구에서도 확인할 수 있었다.

건전한 다수의 사학들 스스로가 국민의 다양한 교육적 요구에 응해갈 수 있는 여건을 만들어 가는 것이 중요하며, 그것이 사학의 특수성과 다양성을 담보하는 길이 될 것이다. 그리고 가톨릭계 학교와 같은 건전한 종교계 사학들이 이러한 길을 이룰 수 있도록 법적, 제도적 여건을 갖추어 주어야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 “종교의 자유를 적절하게 실현하기 위한 사학법 개정은 학교법인이 설립되는 당시의 시점에서 만들어진 정관에 규정된 설립 취지에 맞는 교육을 지속적으로 펼쳐 나갈 수 있는 것이어야 할 것이다”³³⁾라는 말에 귀를 기울일 필요가 있다.

참고문헌

- 가톨릭교육재단협의회. 『한국의 가톨릭학교교육』, 서울: 가톨릭문화원, 1999.
- 강경근. 「종교의 자유 실현을 위한 올바른 사학법 개정의 방향」, 『사학』 통권 113호(서울: 대한사립중고등학교장회, 2005).
- 강태중 외. 『가톨릭학교 교육의 현실과 발전 모색』, 서울: 가톨릭문화원, 2005.
- 김경재. 「가톨릭 학교교육 이념에 대한 연구: 중등학교를 중심으로」, 『종교교육학연구』 제18권(서울: 한국종교교육학회, 2004).
- 김상겸. 「종교의 자유와 정교분리원칙에 관한 연구」, 한국공법학회, 『공법연구』 제35집 제23호(서울: 공법교육학회, 2006).
- 김재춘. 『우리교육(중등)』 통권 207호, 2007.
- 박선영. 「초·중등학교와 종교교육」, 『종교교육학연구』 제3권(서울: 한국종교교육학회, 1997).
- 송기춘. 「종교학교에서 종교교육과 학생의 종교의 자유 - 평준화지역의 중등학교를 중심으로-」, 『공법연구』 제33집 제1호(서울: 한국공법학회, 2004).
- 양 건. 「종교의 자유와 그 한계」, 『고시계(87.3)』, 1987.
- 오인택. 「종교교육과 국가」, 『기독교사상』 통권 285 (서울: 대한기독교독서회, 1982. 3).
- 원영상. 「종교교육과 사립학교법개정안의 위헌성」, 『사학』 통권 113호(서울: 대한사립중고등학교장회, 2005).
- 유승우. 「사립학교의 종교교육」, 『고시계(2001.5)』, 2001.
- 윤명선. 「기본권 충돌시의 효력문제」, 『고시연구(96. 4)』, 1996.

33) 강경근, 앞의 글, 38-43면.

이희승. 『국어대사전』, 서울: 민중서림, 1994.

조영관. 「가톨릭계 중·고등학교의 종교교육」, 『경향잡지』 통권 1620(서울: 한국천주교중앙협의회, 2003)..

조영관. 「한국 가톨릭학교교육의 역사」, 『한국의 가톨릭학교교육』, 서울: 가톨릭문화원, 1999.

최준규. 「가톨릭계 학교의 종교교육: 개념, 목적, 방법」, 『종교교육학연구』 제21권(서울: 한국종교교육학회, 2005a).

최준규. 「한국 가톨릭학교 종교교육의 쟁점-법적, 개념적, 실천적 관점에서-」, 『교육법학연구』 제17권 제2호(서울: 대한교육법학회, 2005b).

한국교육개발원. 『2006 교육통계분석자료집』, 2006.

한국천주교중앙협의회 홈페이지(<http://www.cbck.or.kr/>)

한승헌. 「외국의 종교교육과 국가」, 『기독교사상』 통권 285(서울: 대한기독교서회, 1982), 63-75면.

한춘기. 「사립학교의 건학이념과 종교의 자유」, 『사학』 통권 113호(서울: 대한사립중고등학교장회, 2005),

허영, 『헌법이론과 헌법(중)』, 서울: 박영사, 1989.

허재욱. 『교육법신강』, 서울: 형설출판사, 1998.

홍정수. 「종교의 자유-그 신학적 반성」, 『기독교사상』 통권 제379호(서울: 대한기독교서회, 1990),

Reble Albert, *Geschichte der Pädagogik*, Stuttgart, 2., erw. und verbesserte Aufl., 1955.

Wegenast, Klaus, *Kirche und Schule*, in: Böcker, Werner/Heimbrock Hans-Günter/Kerkhoff, Engelbert(Hrsg.), *Handbuch religiöser Erziehung I*, Düsseldorf. 1987.

Wühr Wilhelm, *Das Abendländische Bildungswesen im Mittelalter*, 1950.

원고접수: 2007년 11월 5일 1차심사: 11월 8일 게재승인일: 11월 18일

연구자 소개: 정일환

- ① 전공: 교육정책 / 소속: 대구 가톨릭대학교
- ② 관심영역: 고교교육체제, 고등교육, 인성교육, 사학 등
- ③ 주요논저: 교육정책론, 교육행정학, 해방이후 가톨릭교회의 학교인성교육, 해방이후 가톨릭교회의 사회교육활동, 해방이후 한국사회와 가톨릭교회-인성교육
- ④ 이메일주소: ihchung@cu.ac.kr

연구자 소개: 박재운

- ① 전공: 교육행정, 교육법제 / 소속: 한국교육개발원
- ② 관심영역: 교육정책, 교육행정, 교육법제
- ③ 주요논저: 학교교육법 편람(2005, 서울: 교육과학사)
- ④ 이메일주소: jypark@kedi.re.kr

연구자 소개: 황준성

- ① 전공: 교육법학 / 소속: 한국교육정책연구소
- ② 관심영역: 사학정책, 학교제도
- ③ 주요논저: 사학교육에 관한 국민의 자유(박사학위논문) 등
- ④ 이메일주소: seong09@kfta.or.kr

연구자 소개: 문성모

- ① 전공 : 교육철학 / 소속: 세종대학교
- ② 관심영역: 서양교육사상사
- ③ 주요논저: 교육학 연구의 논리(공저: 학지사, 2006)
- ④ 이메일주소: smmoon@sejong.ac.kr

연구자 소개: 신지수

- ① 전공: 교육행정, 교육정책 / 소속: 한국교육정책연구소
 - ② 관심영역: 교원정책, 교육정책, 교육법
 - ③ 이메일주소: shinjs@kfta.or.kr
-

Abstract

A Study on Religious School Development and its Future Direction: Focusing on the Catholic School

Chung, Il-Hwan et al.
Catholic University of Daegu

Private schools, run by the religious organizations, in particular, parochial schools, want to develop education aligned with their educational philosophy in conjunction with the current laws and regulations governing the religious groups under the public education system. This study is to explore the ways to build the legal and institutional foundation necessary to perform education that meets this requirement.

Like other schools, catholic private schools provide the general education service to the students, but at the same time they should be able to achieve their own educational objectives that develop human beings following Christian way. However, under the current public education system, parochial schools face two challenges: maintaining the campus autonomy in the separation of church and state and establishing the special nature of the private schools run by the religious organizations. Although the Constitution provides the freedom to religion and the freedom to religious education, the laws and regulations related to education, in fact, limit these freedoms. The equalization policy for high schools and the uniformity of the private schools under the revised law governing the private schools are some of the examples that show the infringement of the freedom and the autonomy of the private school.

In order to address these challenges, it is necessary to reform the laws and regulations governing the private schools on the basis of the principles of the Constitution. This reform should be done to help the private schools to accommodate a variety of educational needs from the public. In the long run, an agreement between a group of church and the Ministry of Education can also be considered to foster collaboration between these two parties. This approach would go beyond the simple solution through the laws and regulations.

Key words : religious schools, parochial schools, the special nature of the private schools, the autonomy of the private school, freedom to religious education