



■ 교육부의 ‘교장공모제 개선방안 발표’에 관한 환영논평 보도자료(2017.12.27.)

‘자격보다’ 실력을 요구하는, 교육부의 교장 공모제 확대 방안을 환영합니다.

- ▲ 12월 27일, 교육부는 ‘교장자격증 미소지자가 응모할 수 있는 학교 비율 제한 폐지’를 포함한 「교장공모제 개선 방안」을 발표함. 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 자격보다 실력을 통한 교장공모제로의 확대 방안에 찬성하며 이를 환영하는 바임.
- ▲ ‘내부형 교장공모제’는 교장자격증이 없더라도 실제 교장의 자질을 갖추었다고 판단되는 교육경력 15년 이상의 평교사를 교장 공모에 참여하게 하는 제도로, 학교 변화를 견인하고 민주적 문화 형성 등 만족도가 높았으나, 그동안 시행령에서 학교 숫자의 비율을 제한(신청학교의 15%)하는 등의 이유로 실효성이 높지 않았음.
- ▲ 이번 발표는 △ 내부형 공모학교 중 교장자격증 미소지자가 지원 가능한 학교 비율을 15%로 제한하여 실질적 교장공모제 취지를 무색하게 했던 규정의 폐지와, △ 학교교장공모심사위원회 의원 구성 비율 및 방법을 법령에 명시하고 △ 공모학교 지정 권고 비율을 삭제하여 지역별 학교별 특성을 반영한 교장공모제 운영지원 내용 등을 포함하고 있어 긍정적으로 평가됨.
- ▲ 다만, 교장공모제의 시행에 있어 가장 중요한 사항은 각 학교 단위에서의 공모제 시행여부 및 유형을 결정하는 것임. 교육부의 개선 방안에 나와 있는 ‘학교 구성원의 의견을 반영한 학교운영위원회 심의 존중’에 대한 내용을 더욱 명료하게 규정하고 구체적인 절차와 방침을 제시해야 할 것임.
- ▲ 또한, 교육부의 이번 개선안은 내부형 교장공모를 자율학교 및 자공고에 제한하고 있지만, 본래 교장공모제의 근거가 되는 교육공무원법의 개정은 자격 여부에 국한되지 않고 유능한 인재에게 교장직을 개방하고자 하는 취지가 있었으므로, 향후에는

모든 일반 학교에도 공모교장의 기회를 확대하여 초빙형 교장과 내부형 교장을 학교 구성원들이 선택할 수 있도록하는 관련 법률의 개정이 필요함.

12월 27일 교육부는 경력 15년 이상의 교원이 교장으로 임용될 수 있도록 하는 내부형 교장공모제의 15% 제한규정을 폐지하도록 하는 교장공모제 개선 방안을 발표하며 「교육공무원임용령」 일부개정령안을 입법예고 했습니다. 이번 교육부의 시행령 개선안은 실력을 갖춘 유능한 교사에게 교장직을 개방한다는 원래 법률의 취지를 살린 것으로 법치주의 확립에 기여하고 우리교육을 바람직한 방향으로 선도할 것이므로 사교육걱정은 이를 환영하는 바입니다.

■ ‘내부형 교장공모제’는 교장자격증이 없더라도 실제 교장의 자질을 갖추었다고 판단되는 교육경력 15년 이상의 평교사를 교장 공모에 참여하게 하는 제도로, 학교 변화를 견인하고 민주적 문화 형성 등 만족도가 높았으나, 그동안 시행령에서 학교 숫자의 비율을 제한(신청학교의 15%)하는 등의 이유로 실효성이 높지 않았음.

학교의 변화를 위한 가장 핵심적인 과제 중 하나는 좋은 교장을 뽑는 제도를 마련하는 것입니다. 우리의 경우 오랫동안 경력과 근무평점 등 일정한 정도의 점수를 얻어 승진을 통해 교장 자격증을 얻는 ‘교장 승진제’가 지속되어 왔습니다. 이는 과거의 교육계 상황에 맞추어 도입된 제도로서 미래지향적이고 민주적인 학교 운영과는 거리가 멀었습니다. 교장 제도의 변화를 위해 도입된 것이 내부형 교장공모제입니다. 교장 자격증과 상관없이 교장의 적격자를 발굴하는 ‘내부형 교장공모제’는 선진국에서는 이미 오래전부터 시행된 제도였으나 우리나라는 2007년에 도입되었습니다. 일정한 교육 경력이 있으면 추가적인 경력이나 자격을 요구하지 않고 적합한 교장 후보 공모 방식을 통해 학교 구성원들이 직접 좋은 교장을 뽑는 것입니다.

우리 「교육공무원법」 또한 승진 위주의 교직 문화를 개선하여 능력있는 인재를 교장으로 임용하기 위해 비록 교장자격 소지자가 아니라 하더라도, 15년 이상의 교육 경력이 있는 교원들은 교장 공모에 참여할 수 있도록 하는 내부형 교장공모제를 규정하고 있습니다.

[표] 교육공무원법(공모에 따른 교장 임용)

제29조의3(공모에 따른 교장 임용 등)
 1. 교장의 경우: 「초·중등교육법」 제21조제1항에 따른 교장자격증을 받은 사람
 ...(중략)
 ② 제1항에도 불구하고 「초·중등교육법」 제61조에 따른 학교의 장은 학교운영위원회의 심의를 거쳐 해당 학교 교육과정에 관련된 교육기관, 국가기관 등에서 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람 또는 「초·중등교육법」 제2조의 학교에서 교원으로서 전임으로 근무한 경력(제2조제1항제2호 및 제3호에 따른 교육전문직원으로 근무한 경력을 포함한다)이 **15년 이상인 교육공무원이나 사립학교 교원 중에서 공모를 통하여 선발된 사람을 교장으로 임용하여 줄 것을 임용제청권자에게 요청할 수 있다.** 이 경우 학교유형별 공모 교장의 자격기준 및 적용 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2015.3.27.>

해당 법률 신설시 국회 속기록에 의하면, 국회에서 교과위원장 대리로 발언한 김영진 의원의 입법제안 설명에는 “법 제정 취지가 그동안 무늬만 교장공모제일 뿐 실효성이 날로 축소되는 것을 막고, 2007년 9월 이 제도 시행 당시 불과 55개 학교에서만 지극히 제한적으로 시범 실시되었으나 이번 이 법이 통과되어 시행됨으로써 전국 3,000여 곳의 자율학교에서 평교사가 교장으로 임용이 되어 단위 학교에 대한 책임경영이 실천되고 교단의 분위기가 획기적으로 개선될 것으로 확신합니다”라고 되어 있습니다.

그러나 그동안 이 법률의 위임을 받은 대통령령인 「교육공무원임용령」 제12조의6 제2항에서 내부형 공모제 신청학교 중 15%의 범위 내에서만 교장공모가 가능하도록 제한을 두고 있어, 실제 6개 학교가 신청한 경우 15% 규정에 적합하지 않아 단 1개 학교도 지정되지 못하였습니다. 이 제한 규정으로 인해 2010년 9월에서 2014년 3월까지 교장자격 미소지자의 공모교장 임용비율은 평균 2.1%, 전체 교장 수의 0.004%밖에 되지 않는 등 매우 미미한 수준에 그치고 있었습니다. 하위법령에서 15% 제한 규정을 두어 법률의 취지를 살리지 못하도록 한 것은 분명 법률 우위의 원칙을 위반한 사항입니다.

[표]교육공무원임용령(공모 교장의 자격기준)

제12조의6(공모 교장의 자격기준 등)
 ...(중략)
 ② ... 이 경우 교육감은 **신청한 학교 중 15퍼센트의 범위에서 제1항제2호에 따른 자격을 갖춘 사람이 교장 공모에 참여할 수 있는 학교를 정하여야 한다.**

이 부분에 대해 많은 문제 제기가 있어 왔고, 국회 입법조사처도 유은혜 의원실의 질의(2014.04.30.)에 대해 15% 제한 규정이 법률 취지에 맞지 않는다고 지적을 했었지만, 그동안 교육부는 △인사정책의 안정성 확보, △학교현장이 교장임용 경쟁의 장으로 전락

△승진을 준비해온 교장들이 반발 △교장승진제의 유명무실 등의 답변을 이유로 들어 내부형 교장공모제의 실질적 확대를 가로막아왔습니다.

■ 이번 발표는 △ 내부형 공모학교 중 교장자격증 미소지자가 지원 가능한 학교 비율을 15%로 제한하여 실질적 교장공모제 취지를 무색하게 했던 규정의 폐지와, △ 학교교장공모심사위원회 의원 구성 비율 및 방법을 법령에 명시 △ 공모학교 지정 권고 비율을 삭제하여 지역별 학교별 특성을 반영한 교장공모제 운영지원 등을 포함하고 있어 긍정적 변화로 평가함.

이번 27일 교육부의 교장공모제 개선 방안의 핵심 내용은 국정과제에도 제시되었던 내용으로 「교육공무원임용령」 개정을 통해 이 15% 제한 규정을 폐지하고 교장공모제를 확대하겠다는 내용을 포함하고 있습니다. 앞으로는 자율학교 및 자공고의 교장공모에서 교장자격증이 없더라도 15년 이상의 교육경력을 가진 유능한 교사는 비율의 제한 없이 교장으로 지원할 수 있게 됩니다.

[그림] 교장공모제 개선 방안

현행				➔	개선(안)		
대상학교		자격기준	유형		유형	자격기준	대상학교
일반학교		교장자격증 소지자	초빙형	초빙형	교장자격증 소지자	일반학교	
자율학교 및 자공고	85% 이상	교장자격증 소지자	내부형			내부형	교육경력 15년 이상 교원 (교장자격증 소지자 포함)
	15% 이내	교육경력 15년 이상 교원 (교장자격증 소지자 포함)					

[출처 : 교육부, 교장공모제 개선방안 보도자료(2017.12.27.)]

또한 교장의 직위는 학교경영에 막중한 책임감을 가져야 함에도 승진제에 의한 교장의 경우 4년 임기 중 평균 3년을 채 근무하지 못하였고 이로 인해 안정적인 학교 운영이 불투명했습니다. 이제 교장공모제의 확대와 4년 임기 보장으로 일관성을 가진 학교 운영을 기대할 수 있을 것입니다.

[표] 공모교장의 임기 보장

- 공모교장은 4년의 임기가 보장됨에 따라 잦은 교장 교체로 인한 학교 혼란을 방지하고 안정적인 학교 운영 가능
 - ※ '17년 중임 대상자 720명 기준, 교장 승진 발령 후 첫 학교에서 평균 32개월 근무하였으며, 도서벽지가 많은 강원(25개월), 충북(21개월), 경북(27.6개월)은 잦은 교장 교체 발생
- 4년간의 장기 계획을 가지고 학교 운영을 함에 따라 해당 학교의 특성을 반영하여 일관성을 가지고 학교 운영

[출처 : 교육부, 교장공모제 개선방안 보도자료(2017.12.27.)]

그 밖에 교장공모학교 권고 비율을 삭제하고 시·도 특성에 맞게 교장공모제 운영을 지원할 것과, 학교공모교장심사위원회 구성에 있어 비율과 방법을 학부모-교원-외부위원으로 나누어 법령에 명시하여 학교 구성원의 의견을 고르게 반영하는 방안이 포함된 것 또한 긍정적으로 평가합니다.

교장공모제는 학교 구성원들에게 학교의 장을 뽑을 수 있도록 하여 학교 민주주의를 확립할 수 있게 한다는데 그 의미가 큼니다. 이 의미를 살리기 위해서는 시행여부와 유형을 결정하는데 있어 학교 구성원들의 의사가 왜곡되지 않고 반영되어야 합니다. 그러나 현재 교육부의 개선안에는 ‘교장공모제 시행에 있어 학교 구성원의 의견을 반영한 학운위 심의를 존중’ 한다고만 기술되어 있습니다. 앞으로 교육부는 이 부분을 명료화하여야 하며 실행을 위한 더욱 구체적인 절차와 지침을 함께 제시하여야 할 것입니다. 교장공모제의 시행 여부와 유형 결정권을 최종 수혜자인 학부모총회가 결정하고, 이를 학교운영위원회가 승인해서 교육감을 거쳐 교육부 장관이 최종 승인하는 과정을 거치는 것이 타당할 것입니다.

[표] 교장공모제 개선방안 교육부 보도자료

- 교장공모제 시행에 있어 시행여부 및 유형 등은 학교 구성원의 의견을 반영한 학운위 심의를 존중
 - ※ 교육감이 특별한 사유 없이 학교운영위원회 심의 결과와 다르게 교장공모제 시행 여부 및 교장공모제 유형 등 변경 불가

[출처 : 교육부, 교장공모제 개선방안 보도자료(2017.12.27.)]

■ 또한, 교육부의 이번 개선안은 내부형 교장공모를 자율학교 및 자공고에 제한하고 있지만, 본래 교장공모제의 근거가 되는 교육공무원법의 개정은 자격 여부에 국한되지 않고 유능한 인재에게 교장직을 개방하고자 하는 취지가 있었으므로, 향후에는 모든 일반 학교에도 공모교장의 기회를 확대하여 초빙형 교장과 내부형 교장을 학교 구성

원들이 선택할 수 있도록 하는 법률 개정이 필요함.

승진위주의 우리 교직 문화에서 자격보다는 실력을 요구하는 이러한 내부형 교장공모제는 자율학교 및 자공고에만 필요한 것이 아닙니다. 이미 교장공모제는 민주적인 학교 운영 등의 긍정적 평가로 그 성과나 학교 현장의 만족도에서 구성원들로부터 높은 평가를 얻었을 뿐 아니라 안정적인 단위학교의 책임 경영을 가능하게 합니다. 현재는 내부형 교장공모제가 교육공무원법 제29조의3 제2항에 의해 자율학교 및 자공고에 한해 실시되고 있지만, 나아가 이 제한을 삭제하는 법률개정을 통해 모든 일반학교에서 초빙형과 내부형 교장공모제를 두고 학교 구성원들의 의견을 따라 선택할 수 있도록 변화해야 할 것입니다.

2017. 12. 27. 사교육걱정없는세상
(공동대표 송인수, 윤지희)

※ 문의 : 정책대안연구소 선임연구원 김은정(02-797-4044/내선번호 501)
상임변호사 홍민정(02-797-4044/내선번호 506)