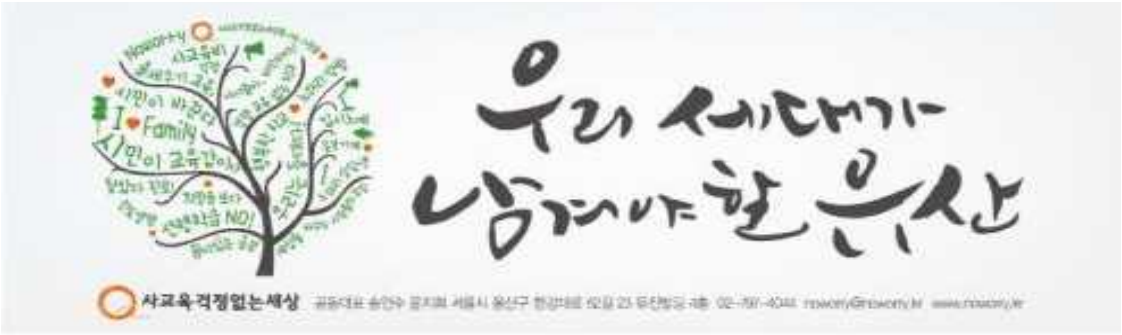


■교장 공모제 연속 보도자료① : 현행 교장 승진제도 문제점 분석보도(2018. 2. 8.)

이번 보도자료부터 교장 공모제 도입의 필요성에 대해서 앞으로 3회 연속 보도자료로 이를 보도하고자 합니다. 먼저 현행 교장승진제도의 문제점을 설명하고(**보도자료①**), 다음으로 현행 교장 승진 제도의 대안으로서 '왜 내부형 교장공모제인가'를 살펴보고(**보도자료②**), 마지막으로 교장공모제 도입에 대한 찬반 입장과 그에 대한 반론 근거(**보도자료③**)를 중심으로 살펴보겠습니다.

학교에 대한 국민 불신의 진앙인 현행 교장 승진 제도를 이대로 방치할 수는 없습니다!

▲ 현재 교장 승진제도 문제 : 하루 빨리 전면 개혁이 필요한 전근대적 교장 선발제도임.

▲ 교장 승진을 위한 점수 : △경력점수, △연수점수, △근무성적, △가산점 네가지 합산으로 교장 승진이 결정되지만, 그 점수 평가의 타당성이 크게 떨어짐.

⊙ **근거1** : '경력점수'는 시간 지나면 누구나 만점 받는 변별력 없는 점수임.
⊙ **근거2** : 신규교사 발령 후 5년 내 받는 '연수성적점수'로 20년 후 교장될 가능성이 결정되는 것은 무리.
⊙ **근거3** : '근무성적 점수'는 학교장과 교육청이 좌지우지. 학교가 '교육'이 아닌, '행정' 중심조직으로 변질되고, 학생들 속에서 배움이 일어나는 진정한 교육현장의 내실화 어려움.
⊙ **근거4** : 실질적인 교원승진 경쟁은 '가산점 점수'에서 이루어져 지나친 경쟁 과열로 교사 간 갈등을 부추김. 한편에선 역차별과 무임승차 등 허점 많아.
⊙ **근거5** : 가산점을 받기 위해 기피지역 및 학교에 가는 것은 본말이 전도된 것이며, 이에 대한 보상을 주는 것과 교장승진문제는 별개의 사안임. 가산점을 얼마나 잘 관리했느냐보다 실제 학교장으로서 필요한 역량을 제대로 평가하는 기준이 필요.
⊙ **근거6** : 필요한 가산점을 따고 나면 그 학교를 떠나기 때문에 기피지역학교의 교육과제를 주인의식을 갖고 풀어낼 역량과 지속성, 전문성이 축적되지 못함.

▲오늘의 공립학교들이 학부모들과 국민들로부터 외면 받는 핵심 이유는 이런 방식으로 교장을 뽑는 제도 때문임. 오랜 동안 학생과 학부모, 교사들이 아닌, 교육청과 교장의 눈치만 보며 점수 따기만 바라보며 교장된 교원이 교장된 후 학생들과 학부모들에 시선을 줄 수는 없는 것.

▲최근 혁신학교에 대한 학부모 열풍은 그 학교들이 이런 낡은 교장 승진 제도가 아니라 실력 중심 교장 공모제로 교장을 뽑고 그들이 학교를 혁신한 것에 대한 학교의 변화에 호응한 결과임. 학생, 학부모 등 국민 이익을 위해 교장 공모제의 획기적 확대 필요.

▲교장 승진제도에 대한 일선 학교 교사들 84.3%도 현행 교장 승진제도 정책에 대해서 부정적으로 응답함.

▲우리는 교장 공모제 관련 법률에 의거하여 공모제 교장 제도 상한제 15%를 폐지하고 이 선택을 학교의 자유판단에 맡기려는 최소한의 교육부 방침을 흔드는 어떤 흐름에도 이를 좌시하지 않고 대응할 것임.

▲교육부는 혁신학교를 통해 검증이 끝난 선진적 (내부형) 교장 공모제를 소수의 자율학교들에만 적용하지 않고 모든 일반 학교들에 확대 적용하는 법률 개정 착수해야.

지난 2017년 12월 27일 교육부는 '내부형 교장 공모제 확대 정책'을 내놓았고, 이름도 어려운 이 정책에 대해 국내 최대 교원단체인 한국교총은 전면전을 선언, 청와대와 교육부 앞에서 연일 집회와 학교별 릴레이 규탄대회를 열고 50만 서명운동을 목표로 총력전을 펼치고 있습니다. 하지만 한편에서는 현행 교장 승진 제도의 문제점을 꼬집으며, 이 정책에 손을 들고 환영하는 모양새입니다. 그런데 2010년 한국교육개발원이 전국 575개 초중고 교원과 학부모 1만 1500명을 대상으로 벌인 '교장공모제 성과분석 및 세부 시행모형 개선 연구' 보고서를 살펴보면 '교육발전기여도' 8개 항목 모두에서 교장공모제 유형가운데 '내부형'이 가장 높은 점수를 받았습니다. 교원과 학부모 모두 해당 모든 항목에서 1등을 준 것입니다. 그만큼 기존의 교장 선발제도에 대한 불신이 컸다는 반증이겠습니다. 기존의 교장승진제도 문제점은 다음과 같이 몇가지로 정리될 수 있습니다.

■ 현재 교장 승진제도의 문제점 : 더 이상 방치해서는 안 될 전근대적 교장 선발제도임.

먼저 교장으로 승진하기 위한 교원승진점수 내용부터 살펴보기로 하겠습니다.

[표1] 교육부의 기본적인 교원승진점수

평정기준	내용
(1) 경력평정	① 기본경력 15년 + ② 초과경력 5년인 경우 각각 평정 만점
(2) 연수성적평정	① 교육성적평정 = 직무연수성적(10년 이내 60시간 이상의 연수 3회) + 자격연수성적(발령 후 5년 이내 받은 1급 정교사 자격연수성적)
	② 연구실적평정= 연구대회입상실적 + 학위취득실적
(3) 근무성적평정	① 근무성적평정 = 교장·교감 (60%)
	② 다면평가 = 동료교사 3명 이상 7명 이하 (40%)
	최근 5년치 중에서 본인에게 유리한 3년을 선택해 반영
(4) 가산점평정	① 공통가산점 + ② 선택가산점

이러한 교원 승진 점수 체계는 다음 문제들을 안고 있습니다.

□ 근거1 : '경력점수' 시간 지나면 누구나 만점 받는 변별력 없는 점수이며, 교장능력과 무관.

첫 번째 점수인 '경력 평정'은 교사로서 얼마나 오래 근무했느냐 하는 것인데, 기본경력 15년, 초과경력 5년을 합하여 20년 이상이면 누구나 만점이므로, 이 점수는 시간이 지나면 누구나 만점인 변별력 없는 점수입니다. 또한 20년 이상의 경력에 대해서는 점수로 환산되지 않는다는 문제점이 있습니다.

□ 근거2 : 신규교사 발령 후 5년 내 받는 '연수성적 점수'로 20년 후 교장될 가능성이 좌우되는 것은 부당함.

두 번째 점수인 '연수성적 평정'은 직무연수나 자격연수 및 각종 연구실적에 대해 점수를 부여하는 것입니다. 그런데 가장 불합리한 점은 신규 교사 발령 후 5년 이내에 받게 되는 1급 정교사 자격연수성적이 무려 15~20년 뒤 승진을 위해 가장 중요한 점수가 된다는 점입니다. 추후 만회할 기회도 없는 단 한 번의 상대평가점수로, 그것도 1~2년 사이에도 급격히 변화하는 시대의 흐름 속에서 무려 15~20년 전의 점수로 현재 교사의 역량을 평가하다니, 이는 타당성이 떨어집니다.

□ 근거3 : '근무성적 점수'는 학교장과 교육청이 좌지우지해서, 상급 관청의 행정 요구에 부응하는 행정중심조직으로 학교가 변질되고, 학생들 속에서 배움이 일어나는 진정한 교육현장의 내실화가 어려움.

세 번째 점수인 '근무성적 평정(이하 근평)'은 교장과 교감이 주는 점수가 60%, 동료교사가 주는 점수가 40%를 차지합니다. 하지만 최종적으로 점수를 확인하고 부여하는 교장은 해당 교사의 기존 점수를 알고 있고, 줄 수 있는 점수가 가장 많으며, 최종 결과를 확정하여 보고하는 역할을 하고 있기에, 기존의 점수가 어떠하든 성적 순위를 조정할 수 있습니다. 총점이 중요한 절대평가가 아니라 석차가 중요한 상대평가이기에 1등한 사람이 최고점을 받게 됩니다. 최근 5년 치 중에서 본인에게 유리한 3년을 선택해 반영하는데, 근무성적평가에서 '1등 수'를 받는 비율은 학교에서 1~2명에 불과한, 승진을 염두에 둔 사람은 교장의 눈 밖에 나는 일을 하는 것이 불가능하지요. '제왕적 교장'이라는 말이 여기서 탄생하는 것입니다.

교사뿐 아니라 교감의 경우도 마찬가지입니다. 교감의 교장 승진에는 교장과 교육청이 부여하는 점수가 가장 중요하기에 교감은 그것이 옳던 그르던 학교장과 교육청의 지시에 순응하게 됩니다. 이렇게 승진을 위해 학교장과 교육청의 지시에 순응하는 데만 익숙하게 되면, 학교는 오직 서류와 상부 지침만으로 움직이는 행정 중심 조직으로 변질되어 버리게 되고, 교실 수업을 개선해 학생들 속에서 배움이 일어나도록 학교를 교육과 학생 중심으로 구조화하며 교원들을 지도하는 일에 소홀하게 되어 버립니다. 오늘날 학교가 학생 교육의 내실화가 되지 않아 국민들로부터 외면받는 조직으로 변질된 가장 중요한 핵심 이유가 바로 이것인 것입니다. 또한 경기도 일원의 혁신학교들이 학부모들의 지지를 얻고 학교 주변으로 이사를 가려는 등 선호 열풍이 부는 것은, 그들 학교가 이런 방식의 구태의연한 승진제도로 교장을 뽑지 않고 공모제로 적격 교장을 뽑은 결과입니다.

□ 근거4 : 실질적인 교원승진 경쟁은 '가산점 점수'에서 이루어지는데, 지나친 경쟁 과열로 교사 간 갈등이 조장되거나 역차별과 무임승차의 문제도 일어나는 등 허점 많아.

네 번째 점수인 '가산점 평정'은 크게 교육부가 정한 공통 가산점과 시도교육감이 자율로 정한 선택 가산점으로 구성되어 있습니다. 일례로 강원도의 경우는 아래의 표와 같습니다.

[표2] 강원도교육청의 가산점 내용

분류	내용
공통가산점	1. 교육과학기술부장관 지정 연구·시범·실험학교 근무 경력 2. 재외국민교육기관에 파견되어 근무한 경력 3. 학점화로 인정된 직무연수 실적 4. 학교폭력 예방 및 해결 등 기여 교원에 대한 승진 가산점
선택가산점	1. 보직교사 근무경력 평정점 2. 교육전문직원(장학사 및 교육연구사) 경력 평정점 3. 도서·벽지 및 접적지역 근무 경력 평정점 4. 한센병학교 근무 경력 평정점 5. 농·어촌·공단·접경 지역 근무 경력 평정점 6. 특수학교 근무 경력 평정점 7. 도지정 연구학교 근무경력 평정점 8. 기능계, 기술계 또는 정보화관련 자격증 소지자 9. 명부작성권자 인정 경력 및 실적

현 교장승진제도에서 가산점이 차지하는 비중은 절대적입니다. 이미 설명한 경력평점, 연수성적평점(자격연수성적제외), 근무성적평점은 승진하려는 마음먹은 교사들이라면 모두 높은 점수를 받을 수 있습니다. 결국 실질적인 교원승진 관련 성패는 가산점에서 결정됩니다. 가산점 경쟁이 지나치게 치열해지자 지난 2016년 4월 25일 교육부에서는 승진 가산점으로 인한 교원들의 승진 경쟁 과열 및 갈등 완화를 위해 공통 가산점을 축소하고 선택가산점인 도서·벽지 가산점은 시·도의 교육여건을 반영하여 자율적으로 부여할 수 있도록 개정하는 입법예고를 발표하기에 이르렀습니다.

공통 가산점 축소로 인한 풍선효과도 나고 있습니다. 예를 들어, 재외국민교육기관 파견은 전국단위의 극소수 교사만이 대상자가 되므로 실질적으로 혜택을 보는 교사가 너무 적어 역차별의 문제가 발생합니다. 승진 가산점은 일종의 제로섬 게임으로 이어져 교사 간 갈등을 부추길 수 있습니다. 학교폭력 유공 점수의 경우 모든 학교에서 대부분의 교사가 학교폭력을 위해 노력했다고 해도 교내 40%의 교사에게만 점수를 부여하므로 교내 갈등을 부추기는 원인으로 지적되고 있습니다. 또한 가산점 중 연구학교 가산점은 소속 학교에 따라 부여되는 가산점인데, 연구학교 관련 활동을 전혀 하지 않은 교사들에게도 동일한 점수가 부여되는 무임승차 문제도 발생하고 있습니다.

□ **근거 5 : 점수 때문에 기피지역 및 학교에 가는 것은 본말이 전도된 것이며, 이에 대한 보상을 주는 것과 교장승진문제는 별개의 사안임. 가산점을 얼마나 잘 관리했느냐보다 실제 학교장으로서 필요한 역량을 제대로 평가하는 기준이 필요.**

승진 가산점 중에는 '도서・벽지 및 접적지역, 한센병학교, 농·어촌·공단·접경 지역, 특수학교, 연구・시범・실험학교 근무' 가산점 등이 포함되어 있습니다. 물론 이들 가산점은 교사들이 기피하는 학교나 지역에 가서 봉사할 수 있도록 유인책의 역할을 하고, 이에 대한 보상적 의미도 있습니다. 그러나 이런 현상은 본질이 수단으로 전도된 것이며, 이런 유인과 보상의 방식이 교장 리더십을 발굴하는데 부합하는지는 다시 따져보아야 합니다. 보상과 교장승진의 문제는 별개의 영역에서 다루어져야 하며, 교장 승진 제도라면 실제 학교장으로서 갖추어야 할 리더십의 역량과 직결되는 직무수행능력을 담아내는 기준으로 구성되어야 한다는 것입니다. 예시를 들어보겠습니다.

[표3] 세종시교장공모계획

평가내용		배점
(1) 서류심사		30점
(2) 학교경영계획 발표	교육역량	10점
	학교경영능력	10점
	학력신장 및 생활지도계획	10점
	학교발전전략	10점
(3) 심층면접(상호토론) 등	현안문제해결계획	10점
	인성적 전문적 능력	10점
	교육관 및 비전	10점
계		100점

교장공모제 평가내용은 '학교경영능력, 학력신장 및 생활지도계획, 학교발전전략, 현안문제 해결계획, 인성적 전문적 능력, 교육관 및 비전' 등 교장의 역량과 자질을 평가하는 구체적인 항목들을 포함하고 있습니다. 기존의 교장승진제도에서 확인하고 점검하는 것은 승진을 위한 여러 가산점을 얼마나 잘 관리하고 그 가산점을 따기 위해 노력했느냐를 보여주는 것이지, 실제 학교장으로서 학교를 경영하기 위해 필요한 다양한 리더십의 역량과 자격을 제대로 담아내지 못하는 지표들인 것입니다.

□ 근거 6 : 필요한 가산점을 따고 나면 그 학교를 떠나기 때문에 그 지역의 학교가 갖는 구체적 교육 과제를 주인의식을 갖고 풀어낼 역량과 지속성, 전문성을 갖지 못함

도서·벽지나 농어촌 학교 기피의 문제를 오랜 세월 가산점이라는 대증적 요법으로 간단히 해결해 온 것도 문제입니다. 필요한 승진점수만 따기 위해 도서벽지 학교로 가서 2년만 견디다, 승진점수를 채움과 동시에 교사들 모두가 떠나가는 학교로만 존재하게 되는 것입니다. 이러한 승진 가산점 제도는 문제 상황에 대한 근본적인 대책을 마련하기 위해 학교, 교육청, 정부가 함께 머리를 맞대어야 할 문제를 외면하고 뒤로 미루게 합니다. 예를 들어 도서·벽지 학교가 가진 장점을 살려 도시 학교와는 다른 교육과정을 운영하거

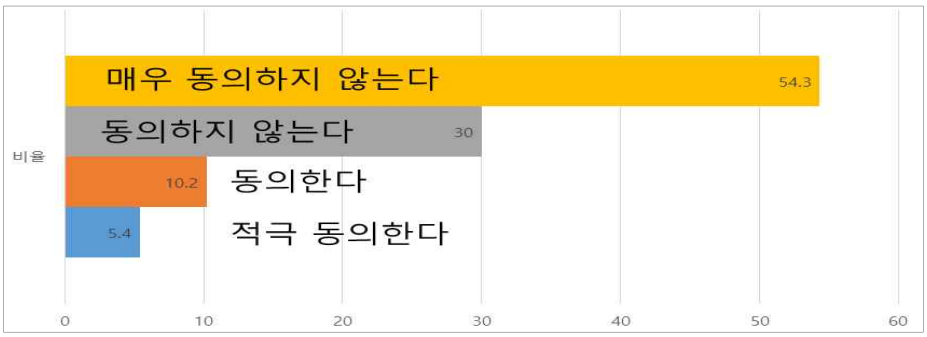
나 소규모 학교 활성화를 위한 특별법을 마련하는 등의 여러 대책을 마련할 수도 있습니다. 하지만 기존의 가산점 제도에 익숙한 교사들과 교장들은 가산점을 따고 나면 그 학교를 떠나고자 하는 경향 때문에 그 지역의 학교가 갖는 구체적 교육 과제를 주인의식을 갖고 풀어낼 역량과 지속성, 전문성을 갖지 못하게 됩니다.

■ **오늘의 공교육이 학부모들과 국민들로부터 외면 받는 핵심 이유는 이런 방식으로 교장을 뽑는 제도 때문임. 일선 학교 교사들 84.3%도 현재의 교장 승진제도에 부정적으로 응답하며 새로운 교장 선발 제도를 요구해.**

지금까지 살펴보았듯이 기존의 교장 승진 제도는 많은 한계점을 드러내고 있습니다. 오늘의 공교육이 학부모들과 국민들로부터 외면 받는 핵심 이유는 이런 방식으로 교장을 뽑는 제도 때문입니다. 오랜 시간 동안 학생과 학부모, 교사들이 아닌, 교육청과 교장의 눈치만 보며 점수 따기에 급급했던 교원들이 교장이 된 후에서야 학생들과 학부모들에게 시선을 줄 수는 없는 노릇입니다. 그런데 지난 10년간 경기도 등에서 혁신학교를 시작하며 교장을 기존 교장 승진제도가 아닌 (내부형) 교장 공모제로 발탁해 학교를 운영했습니다. 그 결과 학교 교육에 대한 지역사회와 학부모들의 호응이 폭발적으로 일어나 그동안 혁신학교 바람이 거세게 불어온 것입니다. 그것만으로도 교장제도가 학교 교육의 질을 높이는 데 얼마나 중요한지 미루어 짐작할 수 있을 것입니다.

이 제도의 허점을 가장 피부에 와 닿게 느끼고 있는 학교 현장의 교사들도 변화를 요구하고 있습니다. 지난 2018년 1월 29일 좋은교사운동에서 발표한 전국 유초중고 교사 1,223명을 대상으로 한 설문조사 결과는 이 여론을 그대로 보여주고 있습니다.

[표4] '현행 교장 승진제도가 합리적이고 공정하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?'



[출처: 좋은교사운동. 2018. 1. 29]

'현행 교장 승진제도가 합리적이고 공정하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?'라는 질문에 대해 교사들의 84.3%가 동의하지 않는다고 응답하였습니다. 현행 교장

승진제도가 합리적이고 공정하다는 주장에 동의하는 15.6%에 비해 5배 이상 높은 비율입니다. 2016년 경기도교육청의 유초중고 교원과 전문직 14,586명을 대상으로 한 설문조사 결과도 이와 다르지 않습니다. 응답자의 66.8%가 기존 '점수제 교장 승진 방식의 변화가 필요하다'고 답했고, '필요하지 않다'는 응답은 10.8%에 불과했습니다. 기존의 교장 승진 제도와는 다른 새로운 교장 선발 제도를 요구하고 있는 것입니다.

따라서 교육부는 학부모들 및 교원들에게 외면받는 현행 교장 승진제도를 방치해서는 안 될 것입니다. 한국교총은 이 제도를 사수하기 위해 총력 투쟁을 한다고 합니다만, 무엇을 위한 투쟁인지 국민들은 알고 있습니다. 새로운 제도로 낡은 제도를 다 교체하자는 것도 아니고, 현재 정부의 방침은 전국 공립학교 9955개 중 자율학교에만 도입하자는 것이고(우리는 모든 공립학교에 다 확대 적용해야한다는 입장입니다) 그것도 기존 제도를 없애자는 것이 아니라, 기존 제도와 교장 공모제 중 어떤 제도를 통해 해당 학교 교장을 영입할지, 그 선택권을 학교에 주자는 조치로서, 경쟁력 있는 제도가 학교 구성원들에게 선택받게 하자는 합리적인 조치입니다. 교총이 투쟁을 통해 쟁취하고자 하는 교장 승진제도가 유지되려면 정부를 상대로 투쟁할 것이 아니라, 그 제도를 통해 우수한 교장이 배출된다는 증거와 믿음을 국민들에게 심어주면 될 일입니다.

우리의 요구

1. **현행 교장 승진제도는 더 이상 우리 교육의 미래를 이끌어갈 선진형 학교 리더십을 발굴할 수 없는 낡은 제도입니다. 하루빨리 이 제도를 대체할 길을 모색해야합니다.**

2. **교육부와 정치권은 현행 교장 승진제도를 쇄신하는 일에 더 이상 미적거려서는 안 될 것입니다. 교육부의 공모제 적용 상한제 폐지는 기존 제도를 없애자는 것도 아니라, 공모제도와 경쟁을 통해 더 나은 제도를 학교(학부모, 교사, 지역사회 등)가 선택하게하자는, 관련 법률에 대한 최소한의 응답 아닙니까?**

3. **한국교총은 학생들과 학부모들과 교사들 및 교육 발전에 아무런 의미가 없는, 밥그릇 싸움에 몰두하지 마십시오. 기존 교장 승진제도가 옳다면, 그 제도를 통해 좋은 교장을 발굴해서 학부모들과 교원, 지역사회의 신뢰를 얻도록 힘써야지, 선진형 교장 공모제의 확산을 저지해서는 안 될 것입니다.**

4. **우리는 교장 공모제 관련 법률에 의거하여 공모제 교장 제도 상한제 15%를 폐지하고 이 선택을 학교의 자유판단에 맡기려는 최소한의 교육부 방침을 흔드는 어**

떤 정치적 흐름에도 이를 좌시하지 않고 대응할 것입니다.

5. 교육부는 이미 국민들 사이에 혁신학교를 통해 검증이 끝난 선진적 (내부형) 교장 공모제를 소수의 자율학교들에만 적용하지 않고 모든 일반 학교들에 확대 적용하고, 기존 교장승진제도와 선의의 경쟁을 통해 학생과 학부모들의 교육 권익이 극대화되도록 법률 개정에 즉각 착수하십시오.

2018. 2. 8. 사교육걱정없는세상
(공동대표 송인수, 윤지희)

※ 문의 : 정책대안연구소 정책위원 홍인기 (010-3339-4687)
연구원 양신영 (02-797-4044/내선 512)