



■ 교육부 ‘교장공모제 개선 방안 확정’ 발표에 관한 논평(2018.3.13.)

학부모들 62.7%가 바라는 내부형 교장공모제, 시행 학교가 전체 공립학교 중 0.6%에서 고작 약 2%로 확대되어 입법 효과는 거의 없습니다.

-리얼미터 조사 결과 : 학부모 62.7%, 교장 승진제 학교보다는 내부형 교장공모제 학교를 선호

- ▲ 교육부는 3월 13일, 교장공모제 개선을 위한 「교육공무원임용령」 일부개정령안이 국무회의를 통과해 확정되었다고 발표함.
- ▲ 확정된 교장공모제 개선 방안의 핵심은 자율학교 등에서 교장자격증 유무와 관계없이 교육경력 15년 이상인 교원이 참여할 수 있는 학교를 현행 신청 학교의 15% 이내로 제한한 비율을 50%까지로 확대함. 이는 애초에 입법예고의 방향인 '비율 폐지'에서 '50% 비율 제한'이라는 전혀 새로운 방안으로 확정된 것임.
- ▲ 적용학교를 50%로 확대하니 많아 보이지만 이는 착시현상임. 일반 공립학교는 적용 안 되고 고작 1,655개교 자율학교에만 적용되며, 현재 15% 조항에 걸려 전체 공립학교(9,955개교) 중 0.6%에 불과한 56개교에만 적용되고 있음. 적용 제한을 15%에서 50%로 끌어올려도 기껏 1.86%(185개교)에 불과해, 정책효과는 거의 없음.
- ▲ 이는 내부형 교장 공모제를 원하는 다수 국민들의 일반 여론과 완전히 배치되는 것(2018, 2월 28일, 리얼미터 여론조사: 학부모 62.7%, 현행 승진 교장제 학교보다는 내부형 교장 공모제로 자녀 보내기 원하는 것으로 나타남)으로 새 정부의 공약이 이익단체인 한국 교총에 의해 좌초된 대표적 사례라 할 수 있음.
- ▲ 게다가 이번 교육공무원임용령 개정은 행정절차법 및 법제업무운영규정에 따라 재입법예고가 필요한 사항임에도 불구하고 이를 위반함.
- ▲ 국무회의를 통과했다 해도 이번 교육공무원임용령 개정안은 무효이며, 교육부는 입법예고를 다시 하는 등 절차상 위법을 시정해야 함.

교육부는 3월 13일(화), “교장공모제 개선을 위한 「교육공무원임용령」 일부개정령안이 국무회의를 통과하였다”고 발표하였습니다. 확정된 교장공모제 개선 방안의 핵심은 두 가지입니다. 첫째는 자율학교 등에서 교장자격증 유무와 관계없이 교육경력 15년 이상인 교원이 참여할 수 있는 학교를 현행 신청 학교의 15% 이내로 제한한 비율을 50%까지로 확대한 것입니다. 둘째는 15% 제한으로 신청 학교가 있어도 실시가 어려웠던(7개 학교가 신청을 해야 1개 학교에서 시행 가능) 문제점을 개선해, 신청 학교가 1개라도 해당 학교에서 실시가 가능하도록 한 것입니다.

사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 이번 방안에 대해서, 내부형 교장공모제 확대를 가로막았던 ‘15% 제한’ 시행령을 개선했다는 취지에서 그 문제의식과 개선 방향성은 맞으나, 애초에 입법예고의 방향인 ‘비율 폐지’에서 ‘50% 비율 제한’이라는 전혀 새로운 방안으로 확정된 것으로 이는 재입법예고를 해야 한다고 총평합니다.

■ 15% 제한 규정은 자체가 위법이므로, 애초에 입법예고의 방향인 ‘비율 폐지’를 해야 함. 이번 ‘50% 비율 제한’은 입법예고안과는 전혀 다른 새로운 방안으로 확정된 것임.

15% 제한 규정은 자체가 위법입니다. 「교육공무원법」에 담긴 교장공모제 입법 취지 및 목적은 ‘유능한 인재에 문호를 개방하고 단위 학교의 책임경영을 가능’하게 하는 것입니다. 그런데도 이 법률의 하위법령인 시행령에서 15% 제한을 둔 것은 상위법을 위반한 것으로 입법조사처는 판단했습니다. (입법조사처, 2014.4.30.)

[그림1] 유은혜 의원의 ‘교육공무원법’ 법률 취지 배치 연구 요구에 관한 입법조사처의 답변

- 교장공모제의 유형에는 초빙형과 내부형, 개방형 등 3가지가 있고, 이 가운데 내부형과 개방형은 교장자격 미소지자도 공모할 수 있으나, 내부형 중 교장자격 미소지자를 공모할 수 있는 학교의 비율은 15% 이내로 제한됨(「교육공무원임용령」 제12조의6 제2항).
- 교장공모제를 전국적으로 확대 실시한 2010년 9월 이후 공모교장에 임용된 교장자격증 미소지자는 49명이고, 이는 교장공모제 실시학교의 2.1%임. 이에 대해 교장자격 미소지자 대상 교장공모 학교의 비율을 대통령령에서 제한하는 것은 법률의 개정 취지에 부합하지 않는다는 주장이 있음.
- 이에 대해 교육부는 ①인사정책의 안정성 확보, ②학교현장이 교장임용 경쟁의 장으로 전락, ③승진을 준비해온 교감·부장교사 등의 반발, ④교장승진제의 유명무실화 등의 우려가 있다고 답변함.
- 그러나 현재까지 임용된 교장자격증 미소지자의 수 등을 고려할 때, 위에서 제시한 4가지 사유는 그 타당성을 인정하기 쉽지 않음. 그리고 ‘교장 임용 다양화’ 및 ‘교장직 문호 개방’ 등 입법 취지에 부합한다고 보기 어려움.

이에 따라 2017년 12월 27일, 교육부가 ‘교장공모제 개선 방안’을 발표하며 15% 비율 제한을 폐지한 것은 너무나 당연한 조치였습니다. 그런데 교육부는 40일간의 의견 수렴 기간을 거친 후 비율 폐지에서 50% 제한으로 크게 후퇴하였습니다. 비율의 문제뿐만 아니라 이번 확정안은 기존 교육부가 예고했던 방안과 성격이 달라졌습니다. 위법적인 15% 제한 시행령을 폐지

한 것과 달리, 이번에는 비율 조정에 그쳤기 때문입니다.

그 변경 이유도 납득할 수 없습니다. ‘급격한 변화에 따른 교육 현장의 혼란 및 갈등을 최소화’ 하기 위함이라 했습니다. 다음에서 살펴보겠지만 15% 비율을 폐지해도, △자율학교나 자율형 공립고 대상, △교장의 결원이 생기는 경우, △다시 그 가운데 내부형 교장공모제를 합의해서 신청해야 하는 등 까다로운 조건이 많아 시행학교가 급격히 늘어나지를 않습니다. 그런데 기존 승진을 준비하던 교원까지 고려한다면 이처럼 후퇴하는 것은 기존 승진제 학교 교장의 부족한 리더십을 새로운 리더십으로 전환하여 학교교육 개선을 바라는 시민의 열망과는 너무나 동떨어진 결정입니다.

■ 적용학교를 50%로 확대하니 많아 보이지만 이는 착시현상임. 일반 공립학교는 적용 안 되고 고작 1,655개교 자율학교에만 적용되며, 현재 15% 조항에 걸려 전체 공립학교(9,955개교) 중 0.6%에 불과한 56개교에만 적용되고 있음. 적용 제한을 15%에서 50%로 끌어올려도 기껏 1.86%(185개교)에 불과해, 정책효과는 거의 없음.

현재 내부형 교장공모제는 전체 국공립학교 중 자율학교 및 자율형 공립고에 한하여 실시되고 있습니다. 이 학교들 중에서도 정년퇴임 및 중임 만료로 교장결원이 발생하는 학교가 학교운영위원회의 결정을 통해 교장공모 신청을 할 수 있습니다. 게다가 내부형 공모학교 중 교장자격증 미소지자가 지원 가능한 학교는 신청학교의 15%로 제한되어 7개교 신청 시 1개교만이 신청 가능하며, 전체 국공립학교 9,955개교 중 불과 0.6%인 56개교만이 내부형 교장공모제로 운영되었던 것입니다.

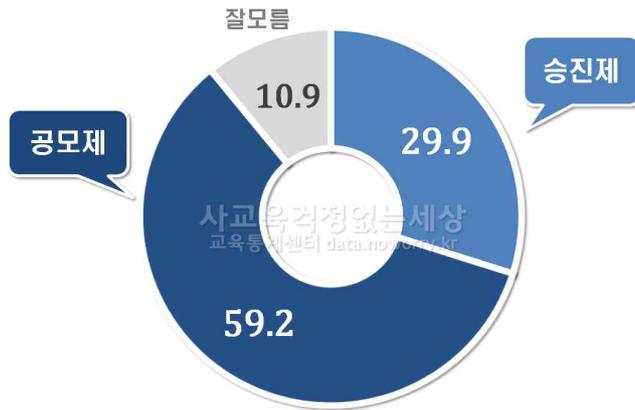
이 15% 비율 제한 규정을 50%로 확대하여도 학교 수는 크게 늘어나지 않습니다. 15%에서 50%로 3.3배 증가하면, 현재 56개 학교에서 185개 정도로 늘 것으로 추정됩니다. 이는 전체 국공립학교 9,955개 학교의 겨우 1.86%, 약 2%에 해당됩니다.

■ 이는 내부형 교장 공모제를 원하는 다수 국민들의 일반 여론과 완전히 배치되는 것(2018, 2월 28일, 리얼미터 여론조사: 학부모 62.7%, 현행 승진 교장제 학교보다는 내부형 교장 공모제로 자녀 보내기 원하는 것으로 나타남)으로 새 정부의 공약이 이익단체인 한국 교총에 의해 좌초된 대표적 사례라 할 수 있음.

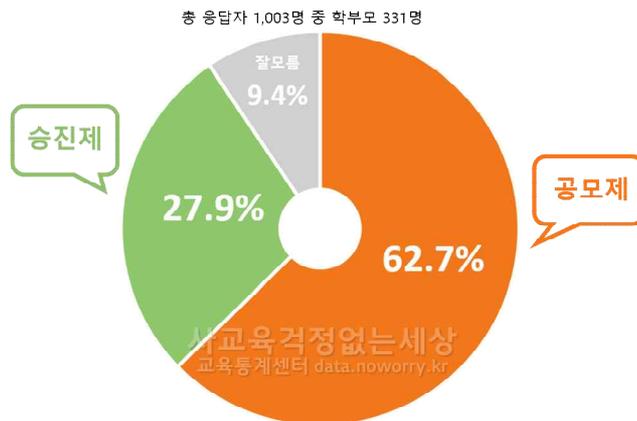
리얼미터의 조사에 따르면, 전체 국민의 59.2%가 현행 승진 교장제 학교보다는 내부형 교장 공모제 학교로 자녀를 보내기 원하는 것으로 나타났습니다. 교장승진제를 선호하는 29.9%보다 약 2.0배 높은 수치입니다.(그림2) 이를 고교 이하 학부모로 제한하여 살펴보면 62.7%가 교장공모제, 27.9%가 교장승진제를 선호하여 약 2.2배로 그 격차가 더 벌어졌습니다.(그림3) 또한 내부형 교장 공모제에 찬성하는 국민은 64.8%로 반대의 약 2.4배, 내부형 교장 공모제를 일반학교로 확대까지 원하는 국민은 65.7%로 반대의 약 2.7배에 달했습니다. 다수의 국민들은 내부형 교장 공모제를 강

력히 원하고 있는 것입니다. 이러한 국민 여론에도 불구하고 이와 완전히 배치되는 결과를 내놓은 것은 새 정부의 공약이 이익단체인 한국교총에 의해 좌초된 대표적 사례라 할 수 있습니다.

[그림2] 초중고 교장 승진제 · 공모제 선호 (전국민)
초 · 중 · 고 교장 승진 · 공모제 선호 단위: %
 총 응답자 1,003명



[그림3] 초중고 교장 승진제 · 공모제 선호 (학부모대상)
초중고 교장승진제 · 공모제 선호 단위: %



■ 이번 교육공무원임용령 개정은 행정절차법 및 법제업무운영규정에 따라 재입법예고가 필요한 사항임에도 불구하고 이를 위반함.

행정절차법 제41조 제1항은 입법예고를 의무화하고 있습니다. 또한 동조 제4항은 입법예고 후 국민생활과 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 해야 한다고 규정하고 있습니다.

행정절차법

제41조(행정상 입법예고) ① 법령등을 제정개정 또는 폐지(이하 "입법"이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한

행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <개정 2012.10.22.>

1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우
 2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
 3. 입법내용이 국민의 권리의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
 4. 단순한 표현자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
 5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우
- ④ 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <신설 2012.10.22.>

대통령령으로 중요한 변경이 발생하는 경우란 국민의 권리 의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우, 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우를 말합니다.

법제업무운영규정 제14조

- ③ 「행정절차법」 제41조제4항 본문에서 "대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2013.1.22.>
1. 국민의 권리의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우
 2. 그 밖에 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우

교육부는 당초에 내부형 교장공모제 지정 비율 폐지안을 입법예고하였습니다. 그러나 이번에 국무회의에서 통과된 안은 이 폐지안에 반대하는 측의 주장을 수렴하여 다시금 50%로 비율을 제한하고 있습니다. 이는 규제 철폐안에서 50%의 비율 제한 규제를 신설하는 것이므로 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우에 해당합니다.

단, 법문에서는 위와 같이 재입법예고를 해야 하는 경우라고 하더라도 법 제41조제1항 각호의 예외 사유에 해당하는 경우에는 재입법예고를 하지 않을 수 있어 이 점을 살펴야 합니다. 살펴건대 50%로의 제한이 긴급을 요하는 사항도 아니고 내부형 교장공모제 비율제한 폐지에서 50%로 비율을 제한하는 규제를 신설하는것은 학교 교육 리더쉽 결정에 중요한 요소로서 국민의 공무담임권 및 교육받을 권리와 밀접한 관련이 있는 일입니다. 따라서 재입법예고의 예외 사항에 해당한다고 보기어려운 데도, 재입법예고 없이 당초 입법예고 안과는 달리 규제를 새로이 신설한 이번 국무회의 개정은 절차상의 명백한 위법이 있다 할 것입니다.

■ 국무회의를 통과했다 해도 이번 교육공무원임용령 개정안은 무효이며, 교육부는 입법예고를 다시 하는 등 절차상 위법을 시정해야 함.

유사사례에서 법제처는 제한 비율의 변경이라 하더라도 중요한 내용의 변경에 해당한다면 재입법예고가 필요하다고 밝혔습니다. 방송통신위원회는 2015. 12. 23. 지상파 방송의 순수 외주 제작 편성비율을 40%로 정하겠다고 방송법시행령 개정안을 입법예고하였습니다. 그 후 사정

변경이 있자 편성비율을 ‘35% 이내’로 변경해야 했습니다. 이에 대해 법제처 및 규제개혁위원회는 사전협의에서 순수외주제작비율을 40%에서 35%로 수정하는 것은 중요한 내용의 변경에 해당하므로 재입법예고 필요하다고 밝혔습니다. 이에 따라 방송통신위원회는 35% 비율로 입법예고를 다시 하였습니다.

이번 내부형 교장공모제는 앞선 사례보다 더 중요한 변화가 생겼습니다. 비율 폐지에서 비율 조정으로 논의 자체가 달라진 것입니다. 게다가 학교교육의 중요성 및 공익성, 교장이 학생 교사 등 학교구성원에게 미치는 영향 등을 고려한다면 당연히 재입법예고의 대상이 될 것으로 판단합니다. 입법예고 제도는 국민의 참여기회를 확대하고 입법내용의 민주화를 도모하며 법령의 실효성을 높이기 위하여 관계부처에 의무화되어 있습니다. 특히 기존 입법예고에서 중요한 부분의 내용이 달라질 경우 재입법예고하도록 하여 국민의 알 권리를 충족하도록 하고 있었던바 이번 교육공무원임용령 개정은 이러한 의무를 위반한 절차상 하자가 명백합니다. 따라서 국무회의를 통과한 이 사건 교육공무원임용령 개정안은 무효¹⁾이며 교육부는 입법예고를 다시 하는 등 절차상 위법을 시정해야 할 것입니다.

■ 우리의 요구

1. 교육부는 이번 교장공모제 개선 방안에 대해 즉각 재입법예고를 하십시오. 이번 방안은 지난 12월 27일 ‘15% 비율 제한 폐지’ 방안과 근본적인 성격이 다릅니다. 따라서 핵심 내용이 바뀐 새로운 방안에 대한 재입법예고는 당연합니다.
2. 교육부가 이번에 제시한 50%를 시행한다 하더라도, 내부형 교장공모제 비율은 전체 국공립학교의 1.86%에 지나지 않아, 그 자체가 위법성을 벗어날 수 없습니다. 심지어 100%를 보장한다 해도 충분치 않습니다. 따라서 교육부는 비율을 가지고 협상과 조정하려 하지 말고, 비율 자체를 폐지해야 합니다.
3. 교육부는 더 나아가 내부형 교장공모제를 일반학교에도 적용하는 법률 개정을 추진해야 합니다. 현재 내부형 교장공모제 적용 대상 학교는 전체 국·공립 학교의 0.56%에 불과합니다. 나머지 99% 이상 학교의 학생과 학부모들은 이 제도의 혜택을 누릴 수 없습니다. 좋은 제도임이 입증되었으면, 일반학교의 학부모와 학생들에게도 혜택이 돌아가야 하며,

1) 법령의 제 개정과정에서 행정내부절차인 입법예고를 거치지 아니한 법령의 효력에 대한 판례(대법원 1990. 6. 8. 90누2420)에서 “소득세법시행령이 개정됨에 있어서 입법예고나 홍보가 없었다고 하여 그 조항이 신의성실의 원칙에 위배되는 무효인 규정이라고 볼 수도 없다”라고 한 바 있다. 그러나 그 판례 당시 입법예고는 현행 행정절차법 이 아니라 행정내부의 법제업무상 통일을 기하기 위한 법제업무운영규정 (대통령령)에 근거하고 있으므로 행정내부적인 업무처리절차에 불과한 것으로 보아야 할 것이다. 류철호(2005) 법령상 협의규정에 관한 검토, 그러나 행정절차법 이 제정 시행(1998. 1.)되어 입법예고가 입법과정에서 하나의 법정절차로 규정되었으므로 행정절차법 제41조에 의한 입법예고를 거치지 아니한 법령은 법률상 절차적 위법이 인정되므로 무효인 법령으로 보아야 할 것입니다.

자율학교와 자율형 공립고에만 제한적으로 적용할 일이 아닙니다.

2018. 3. 12. 사교육걱정없는세상

(공동대표 송인수, 윤지희)

- ※ 문의: 정책대안연구소 소장 안상진 (02-797-4044/내선번호 509)
- 연구원 양신영 ((02-797-4044/내선번호 512)
- 상임변호사 홍민정 (02-797-4044/내선번호 506)