

교장 임기 및 중임 제도 개선을 위한 「교육공무원법」 개정 촉구 건의안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2542호
2. 발 의 자 : 박중화 의원
3. 발의일자 : 2025년 3월 31일
4. 회부일자 : 2025년 4월 2일

II. 주문

- 현행 교육공무원법 제29조의2에 따르면 교장은 교육부장관 제청으로 대통령이 임용하고, 임기는 4년으로 하되 1회 중임할 수 있도록 규정하고 있으며 최근 학령아동과 교원 수급의 변화 등 교육환경이 질적·양적으로 변화됨에 따라 과거 교장 지위의 독립성보다는 교원 인사의 신축성이 시급하여 교장 임기제의 당초 제도 도입 목적은 상당히 희석된 상황임.
- 이에 대해 서울특별시의회는 대한민국 국회와 정부(교육부)에 「교육공무원법」 개정을 다음과 같이 촉구함.

하나, 현행법 기존 교장의 1개 학교 내 4년 임기를 2+2로 개선하는

방안에 대해 심도 있게 검토하여 최초 2년 임기 후 학내 구성원 의견을 반영한 성과평가를 통해 재임용 여부를 판단하여 빠르게 변화하는 교육환경에 발맞추어 권한이 집중된 교장 직위에 탄력성을 부여할 수 있도록 함.

둘, 현행법 교장의 전보 제한 규정 및 중임 제한 기준을 전면 재검토하여 필요시에 관련 요건을 엄격하게 설정하고 시행령·시행규칙 개정을 통해 구체적인 기준을 마련할 수 있도록 함.

III. 제안이유

- 교육공무원법상 교장 임기제는 교장 지위의 독립성을 확보하고, 학교 운영의 투명성을 보장하기 위해 1991. 3. 8. 개정법률을 통해 도입된 이래로 약 30여년이 지나 오늘날에 이르렀음. 2007년, 교육감 선거 방법이 주민직선으로 전환되는 등 지방교육자치제는 지속적으로 발전 되어왔던 것과 달리 교장의 4년 임기는 경직성 측면에 있어서 이제는 그 변화가 필요한 때임.
- 이는 교장의 임기를 규정함으로써 연속적이고 일반적인 학교운영을 담보할 수 있다는 장점이 있으나 학교 운영을 총괄하고 이와 관련된 의사결정을 하는 것에 있어서 막중한 역할을 하는 교장이 1개 학교에 장기 재직할 경우 학내 구성원의 민주적인 의견 수렴과 투명한 교육 행정에 부작용으로 작용할 단점이 있어 이에 대한 개선이 필요한 실정임.
- 최근 언론보도에 따르면, 전남 및 경북 지역 초·중·고등학교 교장들을 대상으로 한 조사에서는 4년 임기를 모두 채운 교장이 단 한 명도 없었다는 보도가 있었듯이 교장의 정해진 임기는 4년이지만 실

제로 임기를 전부 채우는 교장은 극히 드물며 평균적으로 약 33개월 만에 다른 학교로 전보되거나, 개인 사유로 자리를 옮기는 사례가 많다는 사실이 드러난 바 있음.

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「교육공무원법」
2. 이송처 : 대한민국 국회, 교육부

V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 건의안은 2025년 3월 31일 박중화 의원에 의해 의안번호 제2542호로 발의되어 2025년 4월 2일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 건의안은 최근 학령인구 저하와 교원의 수급 변화에 따라 학교 교육 환경이 질적·양적으로 변화하고 있음에도 불구하고, 현행 교장 임기제가 변화된 교육환경에 부합하지 못하고 경직적이며, 학교 운영의 민주성과 투명성을 저해할 수 있다는 점을 개선하여 교장 직위 운영의 탄력성을 높이도록 「교육공무원법」의 개정을 촉구하려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

- 동 건의안은 최근 학령아동 감소 및 교원 수급 변화로 인해 교육환경이 질적·양적으로 변화됨에 따라 교원 인사의 신축성이 시급한 점을 강조하여 교장 임기제의 변화를 촉구하기 위해 발의되었습니다.
- 현행 「교육공무원법」(이하 ‘법’)은 교장의 임기를 4년으로 하며 1회에 한해 중임을 할 수 있도록 규정¹⁾하고 있는바, 이는 교장의 직위와 직무의 중요성을 보장해 교육의 공공성과 안정성을 확보하고 책임감 있는 학교 운영에 전념하도록 하기 위해 법률로써 규정하고 있는 것입니다.
- 그러나 지난 2022년 교육부 국정감사²⁾에서는 전국 초·중·고 교

1) 「교육공무원법」 제29조의2(교장 등의 임용) ① 교장·원장은 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다.

② 교장·원장의 임기는 4년으로 한다. ③ 교장·원장은 한 번만 중임할 수 있다. 다만, 제29조의3에 따라 교장·원장으로 재직하는 횟수는 이에 포함하지 아니한다.(공모교장)

2) 교육플러스(2022.10.05.) [2022 국감] "전보갑니다"...교장 74%, 4년 임기 안 채우고 떠난다

<https://www.edpl.co.kr/news/articleView.html?idxno=7250>

장 중 74%(1,377명)가 4년 임기를 채우지 못했고, 임기 절반인 2년도 채우지 못한 교장이 15%(278명)에 달한다고 밝히면서, 교장의 평균 재직기간은 33.4개월에 불과해 교장 전보를 제한해야 한다는 지적이 있었습니다.

- 이와 관련하여 현재 서울시내 학교 교장 중 임기내 전보현황을 살펴보면, 4년 임기를 채우지 못하고 전보된 비율은 초등학교는 7.4%, 중학교 16.7 %, 고등학교 17.9%에 불과하고 대부분은 임기를 마치는 것으로 나타났습니다.

[표-1] 2025년 2월 기준 관내 공립 초·중·고 교장 임기 내 전보 현황³⁾

(단위: 명)

구분	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4년 이상	합계
초등학교	0	7	19	16	522	564
중학교	0	10	24	12	228	274
고등학교	0	4	8	10	99	121
합계	0	21(2.2%)	51(5.3%)	38(4.0%)	849(88.5%)	959(100%)

※ 교장 임기내 전보 현황은 현임 교장 중 교장 직위에서 전보한 경우에 대한 통계이며, 초임이거나 전보가 없는 경우 4년 이상으로 간주함

※ 총 중학교 276교 중 해누리중학교(초등학교 겸임), 서울체육중학교(서울체육고 겸임) 사유로 교장 수는 274명, 총 고등학교 124교 중 서울온라인학교(무학여고 겸임), 서울다솜관광고 및 오데세이 학교(서울산업정보학교 겸임) 사유로 교장 수는 121명

- 더욱이 임기를 다 채우지 못한 110명 중 76.4%(84명)는 정년 또는 명예퇴직에 따른 임기 종료인바, 이를 제외하면 실제 4년의 임기내 전보가 된 경우는 서울시 전체 학교장 대비 2.7%(26명)에 불과합니다.

3) 요구자료(744번) (서울시교육청 교육협력담당관-4173, 2025.4.7.) 서울관내 초중고 교장 임기 및 전보현황

[표-2] 서울 관내 공립 초·중·고 교장 임기 내 비정기 전보 현황⁴⁾ (단위: 명)

구분		1년 ^{미만}	1~2년 ^{미만}	2~3년 ^{미만}	3~4년 ^{미만}	합계
초등학교 (564교)	퇴직(정년/명예)	0	6	17	16	39
	재개교	0	1	1	0	2
	비정기	0	0	1	0	1
중학교 (276교)	퇴직(정년/명예)	0	8	13	8	29
	전직/파견	0	1	3	3	7
	비정기	0	1	8	1	10
고등학교 (124교)	퇴직(정년/명예)	0	1	7	8	16
	전직/파견	0	0	1	1	2
	비정기	0	3	0	1	4

※ 2025.3.1.자 교장이 비정기 전보(4년 임기내)한 경우 사유별 건수

※ 중고등학교 비정기 전보의 경우에는 중↔고간 이동사유 포함

- 이처럼 현재 서울의 경우는 교장의 임기 내 전보비율이 낮은 상황이며, 앞서 살펴본 국정감사 당시 자료에서도 임기를 다 채운 교장이 가장 많은 지역으로 서울이 포함되어 있을 뿐만 아니라 평균 재직기간이 가장 긴 곳이 서울이라고 밝히고 있습니다⁵⁾.
- 따라서 동 건의안에서 밝히고 있는 교장 임기 내 전보의 문제점은 현재 서울의 경우를 이야기하는 것이 아닌 전국적 현황에 대한 문제점을 지적하고 있다고 할 것입니다.
- 한편 현행 법에서 규정하고 있는 교장의 4년 임기 보장과 중임은 교육의 연속성과 교육행정의 법적 안정성을 확보할 수 있다는 긍정적인 측면에도 불구하고, 4년의 임기를 다 채우지 못함에 따라 장기적 학교 발전보다는 평가를 위한 사업에만 치중하는 등 단기 성과 중심의 경영이 될 수 있으며, 반대로 중임시 특정 인물 중심의 권력 구조가 형성되어 조직 내 갈등이 발생할 우려의 가능성이 있습니다.

4) 요구자료(744번) 추가 (서울시교육청 교육협력담당관-4173, 2025.4.7.) 서울관내 초중고 교장 임기 및 전보현황

5) '안민석 의원,'초중고 교장 3명 중 2명은 임기 안채우고 떠나...학교현장 어수선", 교육연합신문,(2022.10.5.), 김병선 기자 기사 참조(<https://www.eduyonhap.com/m/page/view.php?no=66893>)

- 이러한 교장 임용제의 경직성을 보완하기 위해 정부는 지난 2007년 「초·중등교육법 시행령」의 개정과 함께 ‘교장공모제’를 시행하고 있으나, 무자격 교장 임용에 따른 전문성 문제와 공모과정의 불공정성, 그리고 교장 임기의 연장 수단으로 악용되는 등의 한계점도 나타나고 있습니다.

- 따라서 현재의 교장 임기를 4년 중임에서 성과평가 등을 통해 2+2로 개선하는 등 임기와 중임에 대한 법 개선과 함께 전보 및 중임에 대한 제검토를 통해 제한 규정 및 중임에 대한 제한 기준이 필요하다는 등 건의안의 제안취지는 타당한 면이 있는 것으로 사료됩니다.

○ 그러나 동 건의안에서 제시하는 교장의 임기를 2+2로 개선하는 방안은 2년마다 성과 평가를 받게 되므로 학교 운영의 효율성과 교육 목표를 달성하기 위한 책임성 강화라는 긍정적인 면이 있을 수 있으나,

반대로 교장이 2년마다 바뀔 수 있음에 따른 학교 운영의 불안정성 및 잦은 평가에 따른 행정 부담의 증가와 여전히 단기적 성과에 치중한 학교 운영이라는 부정적 측면이 계속해서 제기될 가능성이 있을 것입니다.

○ 이에 대해 서울시교육청 또한 학교장이 2년 단위로 바뀌게 되면, 단위학교의 안정적인 교육계획의 수립·운영이 제한적이고, 학생들의 재학기간(초등 6년, 중등 3년) 중 일관성 있는 교육활동 운영이 어려울 것이라는 의견을 제시했습니다.⁶⁾

- 그러면서 교육청은 학교장에 대한 평가는 학교 구성원의 의견을 포함하여 공정한 절차와 방법으로 운영되고 있으며, 구체적으로 교육청은 교장 중임(임용)을 위하여 소속 학교 교직원 전체를 대상으로

6) 교육전문위원실-948(행정관리담당관-4469) 서울시교육청 의원발의 건의안 의견서

이미 학교경영 만족도 조사를 실시하고 있기 때문에, 별도의 평가에 대하여는 부정적인 의견을 나타내고 있습니다.

- 다만 교장의 전보 및 임용의 적정 주기에 대한 정책연구가 필요하다는 의견도 함께 제시하였습니다.

○ 따라서 동 건의안은 비록 교장의 임기를 2+2라는 개선방안을 제시하고 있으나 이는 하나의 예시에 불과할 뿐, 정부에 현 교장 임기제도의 문제점을 제기해 법령 개정을 촉구하는 것이 주요 내용이라 할 것인바, 동 건의안은 의미가 있을 것으로 사료됩니다.

□ 이상으로 「교장 임기 및 중임 제도 개선을 위한 『교육공무원법』 개정 촉구 건의안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장

정진국(2180-8263)

입법조사관

이진석(2180-8266)