

서울특별시교육청 학급담당교원 교육연구비용 지급 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제697호
2. 발 의 자 : 정지웅 의원 등 38명
3. 발의일자 : 2023. 3. 29.
4. 회부일자 : 2023. 4. 3.

II. 제안이유

- 서울특별시 공립 초·중등학교에서 학급 담임교사는 학생 생활 지도, 학부모 상담, 급식지도, 행정지원 등의 업무부담이 증가되고 있는 반면, 담임 업무에 따른 지원은 오랜 기간 변동이 없어 교원들이 담임을 하지 않으려는 현상이 심화되고 있음.
- 이에 서울시교육청 차원에서 학급 담임 교원에게 연구비를 추가로 지급하여 담임을 담당하는 교원을 보다 두텁게 우대하여 담임 기피 풍조를 덜고 학생 지도 등에 성과를 내게하여 공교육의 질을 높이고자 함.

III. 주요내용

1. 학급담당교원 교육연구비용 지급 대상 및 지급액을 규정함(안

제2조)

2. 학급담당교원 교육연구비용 지급 방법을 규정함(안 제4조)

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령」 제9조, 「공무원수당 등에 관한 규정」
2. 예산조치 : 비용추계서 첨부
3. 기 타

○ 입법예고(2023.4.6. ~ 4.10.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2023년 3월 29일 정지웅 의원 외 37명에 의해 의안 번호 제697호로 발의되어 2023년 4월 3일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시 내 공립 초·중·고등학교에서 학급 담임 업무에 대한 교원들의 기피 현상을 해소하고, 학생 생활지도와 학부모 상담 등 관련 업무의 성과 제고를 위해 학급담임교원에게 교육연구 비용 지급 근거를 마련하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 학급 담임교사는 매일 학생의 학교생활을 최일선에서 지도하는 임무를 수행하는 중요한 직무입니다. 특히, 학급 담임 교사는 학습지도와 생활 지도, 학부모와의 소통, 소속 학생에게 발생한 응급·돌발 상황에 대한 일차적 대응 등 광범위한 직무를 수행하고 있다는 측면에서 그 중요성은 더욱 크다고 할 것입니다.
- 그러나 최근 여러 언론 보도에서 지적된 바와 같이 생활지도와 학교 폭력 대응, 학부모 상담 등에 대한 업무가 늘어남에 따라 일선 학교에서 교원들이 학급 담임 또는 보직교사를 기피하는 현상이 확인되고 있습니다.¹⁾

1) YTN(2023.2.12.), "일 많고 소송 걸리고...담임 맡기 싫어" 기간제 담임 증가
https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202302120552256910 (검색일 2023-04-19)
조선일보(2023.2.8.), 너도 나도 부장 보직 기피... 막내 교사들이 떠밀려 맡는다

https://www.chosun.com/national/education/2023/02/08/CHVLNSV4YRBBXJIDETDT45H5CO/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news (검색일 2023-04-19)
이데일리(2022.1.23.), 교사들은 지금 '담임 기피' 시대...교원침해 탓
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01643286632200672&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

- 더 큰 문제는 교원이 기피하는 학급 담임 업무를 기간제교사에게 맡기는 사례가 증가하고 있다는 점입니다.

한국교육개발원에 따르면, 전국 중·고등학교의 학급 담임 교사 중 기간제 교원 비율은 2013년 15.1%였던 것이 2022년 27.4%로 10년 만에 12.3%p 증가한 것으로 나타났습니다.

[표 1] 최근 10년간('13~'22년) 전국 중·고교 기간제 교원 담임 비율²⁾

(단위 : %)

| 연도 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 비율 | 15.1 | 14.7 | 15.1 | 16.1 | 17.3 | 18.1 | 19.9 | 22.4 | 24.1 | 27.4 |

주) 가장 낮은 비율은 청색으로, 가장 높은 비율을 적색으로 표시함.

- 이는 서울시교육청에서도 동일하게 나타나는 현상으로, 2023학년도를 기준으로 서울시 내 학교의 학급 담임 현황을 분석한 결과 초·중등학교 단위에서 학교급이 높을수록, 공립보다 사립학교에서 기간제교사가 학급 담임을 맡는 비율이 높은 것으로 나타났습니다.

- 또한, 중학교와 고등학교에서는 학교급별 차이와 무관하게 학급 담임 교사 5명 중 1명 이상은 기간제 교원이었고, 사립 중학교와 고등학교 단위에서는 학급 담임 교사의 40% 이상이 기간제 교원인 것으로 나타났습니다.

이는 같은 시기에 사립 중학교와 사립 고등학교에서 교사(교장·교감 제외) 중 기간제 교사 비중이 각각 30.7%와 35.5%임을 감안할 때 해당 통계는 관내 교사의 학급 담임 기피 현상을 간접적으로 보여준다고 할 것입니다.

(검색일 2023-04-19) 등

2) 연합뉴스(2023.2.7.), 「[그래픽] 전국 중·고등학교 기간제 교원 담임 비율」, <https://www.yna.co.kr/view/GYH20230207000100044> (검색일 2023-04-19)

[표 2] 최근 3년간('21~'23년) 서울시 내 학교의 학급 담임 현황³⁾

(단위 : 명, %)

| 구분 | | 담임교사(전체) | | | 담임교사(기간제) | | | 담임교사 중 기간제교사 비율 | | |
|------|-----|----------|--------|--------|-----------|-------|-------|--------------------|------|------|
| | | '21 | '22 | '23 | '21 | '22 | '23 | '21 | '22 | '23 |
| 유치원 | 공립 | 1,195 | 1,269 | 1,255 | 155 | 174 | 197 | 13.0 | 13.7 | 15.7 |
| | 사립 | 4,264 | 4,279 | - | 211 | 209 | - | 4.9 | 4.9 | - |
| | 소계 | 5,459 | 5,548 | 1,255 | 366 | 383 | 197 | 6.7 | 6.9 | 15.7 |
| 초등학교 | 국공립 | 16,846 | 17,382 | 16,269 | 199 | 179 | 189 | 1.2 | 1.0 | 1.2 |
| | 사립 | 777 | 779 | 779 | 75 | 77 | 84 | 9.7 | 9.9 | 10.8 |
| | 소계 | 17,623 | 18,161 | 17,048 | 274 | 256 | 273 | 1.6 | 1.4 | 1.6 |
| 중학교 | 공립 | 6,178 | 6,133 | 6,015 | 1,444 | 1,725 | 1,685 | 23.4 | 28.1 | 28.0 |
| | 사립 | 2,101 | 2,073 | 2,012 | 968 | 754 | 824 | 46.1 | 36.4 | 41.0 |
| | 소계 | 8,279 | 8,206 | 8,027 | 2,412 | 2,479 | 2,509 | 29.1 | 30.2 | 31.3 |
| 고등학교 | 공립 | 3,287 | 3,207 | 3,154 | 521 | 642 | 690 | 15.9 | 20.0 | 21.9 |
| | 사립 | 5,822 | 5,776 | 4,805 | 1,835 | 1,943 | 1,976 | 31.5 | 33.6 | 41.1 |
| | 소계 | 9,109 | 8,983 | 7,959 | 2,356 | 2,585 | 2,666 | 25.9 | 28.8 | 33.5 |

주) 2023학년도 사립학교 통계 는 현재 2023학년도 교육통계 작성 중으로 관련 자료가 부재하여 유치원 및 수업료 자율 학교(자율형사립고, 특수목적중·고등학교 등)는 제외된 것임.

주2) 초등학교 담임교사 현황의 경우, 2022~2024학년도 시도교육청 교원 정원 배정 등을 위한 기초 자료에 기반하여 작성한 것임.

○ 현재 각종 연구에서는 학급 담당 교사들이 과도한 업무량과⁴⁾ 입시·학교폭력 사안 처리 등에 대한 부담감, 미약한 보상 등의 문제를 호소

3) 서울시의회 요구자료(요구번호 863), '담임교사 처우 개선 관련 자료'(제출일 2023.04.13.)를 분석, 정리한 것임.

4) 강한근(2010)은 부산시 초등학교 6학년 담임교사를 대상으로 한 면담조사를 통해 초등학교 학급 담임교사 기피 현상의 교재연구 시간의 부족, 학생들 간의 큰 수준 차이, 생활지도의 어려움 등을 제시했고, 김미주(2008)는 참여관찰과 면담 등을 통해 농어촌지역 인문계고등학교의 담임 기피 현상을 탐색하여 입시 업무에 대한 부담과 비담임교사와의 업무량 차이, 학생 지도에 대한 스트레스 등을 규명한 바 있음. 또한, 한아름(2018)은 초등학교 1학년 담임교사의 기피 요인을 학부모와 학생의 측면에서 교원에 대한 신뢰 부족, 1:1 케어 서비스 등에 대한 학부모의 희망, 학생 간의 학업성취도 격차로 인한 지도의 어려움 등을 제시하였음.

(강한근(2010), 초등학교 교사의 6학년 담임 기피요인 분석, 부산교육대학교 교육대학원 석사학위논문; 김미주(2008), 인문계 고등학교에서의 담임기피 현상에 대한 문화기술적 연구, 경상대학교 교육대학원 석사학위논문; 한아름(2018), 초등학교 1학년 담임교사 기피 요인에 대한 사례 연구 : 학생과 학부모를 중심으로, 광주교육대학교 교육대학원 석사학위논문 등 참조)

하고 있는 실정이고,

고등학교 이하의 각급학교에 근무하는 학급담당교사에게 지급되는 월수당은 「공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 13만원에 불과하여 업무부담과 비교해 보상체계가 미흡하다는 지적도 있습니다.

[표 3] 학급담당교원 수당 인상 연혁⁵⁾

| 구분 | 시행일 | 학급담당교사 수당 조정 내역 |
|------------|-----------|--|
| 시행당시 | 1996.1.1. | 「공무원수당규정」 [별표 11]에 '담임업무수당'으로 최초 규정 - 지급액 : 월 30,000원 |
| 주요 인상연혁 | 2000.1.8. | 「공무원수당규정」 [별표 11]에 '교직수당' 중 '고등학교 이하의 각급학교에 근무하는 교원 중 학급담당교사' - 지급액 : 월 60,000원 |
| | 2002.1.4. | 「공무원수당등에관한규정」 [별표 11]에 '교직수당' 중 '고등학교 이하의 각급학교에 근무하는 학급담당교사' - 지급액 : 월 100,000원 |
| | 2003.1.7. | 「공무원수당등에관한규정」 [별표 11]에 '교직수당' 중 '고등학교 이하의 각급학교에 근무하는 학급담당교사' - 지급액 : 월 110,000원 |
| | 2016.1.8. | 「공무원수당등에관한규정」 [별표 11]에 '교직수당' 중 '고등학교 이하의 각급학교에 근무하는 학급담당교사' - 지급액 : 월 130,000원 |

○ 특히 동 수당은 2016년을 마지막으로 7년간 인상된 적이 없고, 이로 인해 서울시교육청과 전국시도교육감협의회,⁶⁾ 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회를 비롯한 교원단체는⁷⁾ 지속적으로 수당 인상을 촉구하고 있는 실정입니다.

○ 이에 대해 서울시교육청은 담임교사를 대상으로 한 금전적 보상 이외에 담임 경력이 많은 교원에게 정기전보 시 근거리 학교 배치를 추진하고, 교육전문직 및 학습연구년 대상자 선발 시 가산점을 부여하는

5) 서울시의회 요구자료(요구번호 863), '담임교사 처우 개선 관련 자료'(제출일 2023.04.13.)

6) 전국시도교육감협의회 보도자료(2022.11.24.), "전국시도교육감협의회, 「제87회 총회」 개최"

7) 뉴스1(2022.11.4.), 기피대상 '담임·부장교사' 수당도 19년째 제자리...이번엔 오를까

<https://www.news1.kr/articles/4853447> (검색일 2023-04-19)

등의 노력을 전개하고 있으나⁸⁾ 학급 담임 교사 기피 현상은 여전히 지속되고 있는 상황입니다.

- 동 조례안은 학급 담임 교사 업무에 대한 인센티브를 확대하기 위해 학급담당교원에게 교육연구비용을 지원할 수 있는 근거를 신설하고자 하는 것으로, 학생 지도와 학부모 상담 등에 업무부담을 느끼고 있는 학급 담임 업무 담당 교사의 처우 개선을 유도하고자 한다는 점에서 바람직한 입법적 조치라고 사료됩니다.

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 제1조에서 목적을 명시하고 제2조에서 지급대상과 지급 범위를 규정하고 있으며, 제3조와 제4조에서 각각 교육연구비용의 지급일과 지급 방법에 관한 내용을 담고 있습니다.
- 동 조례안은 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입법실무」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 형식적 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

2) 조례 제정 가능 여부에 대한 의견

- 동 조례안은 국가공무원인 교원에게 수당을 지급하는 것을 주요 내용으로 삼고 있다는 점에서 제정 취지의 적절성과는 별개로 동 사항이 자치법규의 제정 범위에 포함되는 사항인지에 대한 검토가 선행되어야 할 것입니다.

특히, 「국가공무원법」은 공무원의 근무조건을 법령으로 정하도록

8) 서울시의회 요구자료(요구번호 863), '담임교사 처우 개선 관련 자료'(제출일 2023.04.13.)

하는 ‘근무요건 법정주의’ 를 채택하고,⁹⁾ 수당을 포함한 급여 역시 같은 법 제46조제5항에¹⁰⁾ 따라 「국가공무원법」이나 다른 법률에 근거해서만 지급될 수 있다고 규정되어 있는바, 동 조례안이 이러한 요건을 준수하고 있는지에 대한 검토가 필요합니다.

- 동 조례안은 지급대상과 지급액, 지급 방법 등에 대해 규정하고 있으나 법령에서는 이에 대해 직접적 위임이 없는 상태이며, 교육연구수당의 근거가 되는 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령」(이하 「교원지위법 시행령」) 제9조도 수당 지급에 관한 사항에 대해서는 교육감이 정하도록 하고 있을 뿐 조례에 별도로 위임하고 있지 않은 상황입니다.
- 따라서 법령의 직접적인 위임 없이 수당에 관한 사항을 규정한 동 조례안은 ‘공무원의 근무요건 법정주의원칙’ 과 저촉될 소지가 있고, 교육감의 고유 권한에 대한 적극적 개입으로 의원 입법으로 부적합한 측면이 있어¹¹⁾ 조례 제정에 신중한 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.
- 참고로 동 조례의 제정 가능 여부에 관하여 서울특별시의회 입법·법률고문 3인에게 법률 자문을 진행한 결과, 3인 모두 아래 [표]와 같이 “상위법의 근거 없이 학급을 담당하는 교원에게 지방자치단체의 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있도록 근거를 신설하는 조례를 제정하기는 어렵다” 는 의견을 제시하였습니다.

9) 대법원 2016. 8. 25., 선고, 2013두14610, 판결

10) 「국가공무원법」 제46조(보수 결정의 원칙) ⑤ 이 법이나 그 밖의 법률에 따른 보수에 관한 규정에 따르지 아니하고는 어떠한 금전이나 유가물(有價物)도 공무원의 보수로 지급할 수 없다.

11) 대법원은 지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분리되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니한다(대법원 2014.11.13. 선고 2013추111 판결례)고 하여 자치법규 입안의 범위를 제시한 바 있음. 이 기준에서 동 조례안은 「교원지위법 시행령」에 따라 교육감의 권한으로 규정된 사항(지급범위 등)을 법령의 위임 없이 규정하고 있다는 측면에서 조례 제정 범위가 아닌 사항을 규율하려는 것이라는 견해가 제기될 수 있는 것임.

[표 4] 조례안의 제정 가능 여부에 대한 법률 자문 결과

| 구분 | 제정 가능 여부 | 의견에 따른 주요 논거 |
|----|----------|--|
| A | 제정 불가 | - 상위법의 근거 없이 교원에게 지방자치단체 예산으로 수당을 지급할 수 있도록 하는 조례안은 「국가공무원법」에 따른 공무원의 보수법정주의 원칙에 반하는 것으로 제정할 수 없음. |
| B | 제정 불가 | - 「교원지위법 시행령」이 교육연구비용의 지급 여부 및 지원기준, 지원 방법 등에 대해 교육감의 권한임을 명시하고 있음. - 조례안은 교육연구비용의 수혜 주체를 '학급담당교원'으로 한정하고 있어 교육감이 정할 수 있는 지원대상을 적극적으로 제안하고 있는바, 집행기관의 권한을 침해하는 내용을 담고 있어 제정이 불가함. |
| C | 제정 불가 | - 교원은 국가공무원으로 「공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 관련 사항이 규율될 것인바, 제정이 불가능하다고 판단됨. |

○ 다만, 3명의 입법·법률고문 모두 조례 제정 여부와 별개로 교육감이 「교원지위법 시행령」에 따라 학급담당 교원에게 수당을 지급할 수 있다는 의견을 공통적으로 제시하였는바,

서울시교육청은 앞서 살펴본 교원의 학급 담임 업무 기피 현상에 대한 대책을 모색하는 데 있어 발의자의 입법 의도를 고려하여 학급담당교원 대상 교육연구수당 지급에 대해서도 적극적으로 검토해야 할 것으로 판단됩니다.

3) 교육청 의견 등에 대한 검토

○ 서울시교육청은 「교원지위법」에 의한 교원연구비 지급 대상에 사립 학교 교원도 포함되어 있고, 공·사립교원 간의 형평성을 유지하기 위하여 동 조례의 지급 대상에 “사립학교 교원” 까지 확대해야 한다는 의견을 제시하였습니다(행정관리담당관-5353, 2023.4.7.).¹²⁾

○ 이와 관련하여 안 제2조는 교육감이 교육부장관과 협의하여 공립 학교의 학급담당교원에게 예산의 범위에서 「공무원 수당 등에 관한

12) 의원발의 조례안에 대한 의견 제출(행정관리담당관-5353, 2023.4.7.) 참조.

규정」에 따라 학급담당교사에게 지급되는 교직 수당의 80%에서 120% 수준에서 「교원지위법 시행령」 제9조에 따른 교육연구비용을 지급할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 그러나 동 조례안과 같이 수당 지급 대상을 공립학교 교원으로 한정하는 것은 공·사립이라는 학교 설립의 유형에 따라 학급 담임을 맡은 교사의 업무 내용과 수준이 크게 상이하지 않고,

이로 인해 오히려 국립 또는 사립학교 교사와의 역차별 문제가 초래될 우려가 있으므로 지급 대상 범위의 확대에 대해서는 더욱 긍정적으로 검토할 필요가 있을 것으로 사료됩니다.

- 다만, 동 조례안 시행에 의한 예산 규모는 안 제2조에 따른 수당 지급 범위의 중위값(학급 담당 교사 교직 수당의 100%)을 기준으로 향후 5년간 2,095억 5천여만 원, 연 419억 1천여만 원으로 파악되었는바, 경직적인 인건비성 예산 증가의 적정성 여부에 대해서도 세심한 검토가 필요할 것으로 판단됩니다.

- 이상으로 「서울특별시교육청 학급담당교원 교육연구비용 지급 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

| | | | |
|----------|------------------|-------|------------------|
| 의안심사지원팀장 | 이준석 2180-8263 | 입법조사관 | 김지수 2180-8264 |
|----------|------------------|-------|------------------|

관계 법령

교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령

[시행 2021. 1. 1.] [대통령령 제31349호, 2020. 12. 31., 타법개정]

- 제9조(교육연구비용의 지원)** ① 관할청은 교원(「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 소속된 교원은 제외한다)에게 교육연구비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다. <개정 2019. 10. 15., 2020. 6. 9.>
- ② 제1항에 따른 연구비용의 지원기준, 지원방법 등 지원에 필요한 사항은 국립학교의 교원의 경우에는 교육부장관이, 공립학교, 사립학교 및 지방교육행정기관의 교원의 경우에는 교육감이 교육부장관과 협의하여 정한다.

공무원수당 등에 관한 규정

[시행 2023. 1. 6.] [대통령령 제33215호, 2023. 1. 6., 일부개정]

- 제14조(특수업무수당)** 공무원으로서 특수한 업무에 종사하는 사람에게는 예산의 범위에서 특수업무수당을 지급하되, 해당 업무의 곤란성 및 난이도 등이 높은 경우에는 특수업무수당 가산금을 지급할 수 있다. 이 경우 특수업무수당 및 특수업무수당 가산금은 별표 11의 지급구분에 따라 지급한다.

[별표 11] 특수업무수당 지급 구분표

| 구분 | 수당명 | 지급대상 | 지급액 및 지급방법 |
|---------------|----------|--------------------------------------|------------|
| 2. 교육 및 연구 분야 | 다. 교직 수당 | 4) 고등학교 이하의 각급 학교에서 근무하는 교원 중 학급담당교원 | 월 130,000원 |