

교원의 보수실태와 개선방안

김유선

한국노동사회연구소 부소장

1. 교원의 보수 결정원칙
2. 교원의 보수 실태
3. 교원의 보수 개선방안

1. 교원의 보수결정 원칙

1) 국가공무원법 제46조와 지방공무원법 제44조 제1항은 “공무원의 보수는 일반의 표준생계비·민간의 임금 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 적응하도록 제급별로 정한다. 다만, 직무의 곤란성과 책임도가 현저히 특수하거나 결원보충이 곤란한 직무에 종사하는 공무원 및 제4조제2항의 연구 또는 특수기술직렬공무원의 보수는 따로 정할 수 있다”라 하고, 제2항은 “경력직공무원 상호간의 보수 및 경력직공무원과 특수경력직공무원 상호간의 보수는 균형을 도모하여야 한다”라 하고, 제3항과 제4항은 “공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정한다. 이 법 기타 법률에 의한 보수에 관한 규정에 의하지 아니하고는 어떠한 금전 또는 유가물도 공무원의 보수로 지급될 수 없다”라 하고 있다. 즉 공무원 보수결정의 기본원칙으로 ① 일반의 생계비를 고려해야 한다는 생계비 보장의 원칙, ② 동일한 자격·능력을 갖춘 민간부문 노동자의 임금을 고려해야 한다는 대외적 균형의 원칙, ③ 공무원내 직종간에 상대적 균형을 도모해야 한다는 대내적 균형의 원

칙, ④ 직무급과 자격급의 원칙 ⑤ 보수법정주의 원칙을 제시하고 있다.

2) 헌법 제31조 제6항은 "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"라 하고 있다. 그리고 교육기본법 제14조 제1항은 "학교교육에서 교원의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다"라 하고, 교원지위향상을위한특별법 제3조 제1항은 "국가 및 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다"라 하고, 교육공무원법 제34조 제1항은 보수결정의 원칙으로 "교육공무원의 보수는 우대되어야 한다"라 하고 있다. 교원지위향상을위한특별법 제3조 제2항은 "사립학교법 제2조의 규정에 의한 학교법인 및 사립학교 경영자는 그가 설치·경영하는 학교 교원의 보수를 공무원인 교원의 보수수준으로 유지하여야 한다"라 하고, 교육공무원법 제34조 제2항은 "교육공무원의 보수는 자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다"라 하고 있다. 즉 교원 보수결정의 기본원칙으로 앞서 살펴본 공무원 보수결정 원칙 이외에 ① 교원 보수의 특별 우대 원칙 ② 국공립·사립학교 교원의 동일 보수 원칙, ③ 자격급·경력급·직무급의 원칙을 제시하고 있다. 여기서 교원 보수의 특별 우대 원칙은 '교육의 질은 교원의 질에 달려 있고, 교원의 질은 교원의 보수 등 근무조건에 달려 있다'는 데서 비롯되는 것으로, 일본의 '학교 교육수준의 유지향상을 위한 의무교육 제학교 교직원 인재확보에 관한 특별조치법'(약칭 인세확보법)도 동일한 취지의 조항을 명시하고 있다.

3) 구체적으로 공무원과 교원의 보수(봉급 + 기타 각종 수당)는 공무원보수규정과 공무원수당규정으로 정해지는데, 그 근거조항은 다음과 같다.

<p>국가공무원법 제47조 지방공무원법 제45조</p>	<p>① 공무원의 보수에 관한 다음 사항은 대통령령으로 정한다. 1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항 2. 수당에 관한 사항 3. 보수의 지급방법, 보수의 계산 기타 보수지급에 관한 사항 ② 제1항의 규정에 불구하고 특수수당과 제51조제2항의 규정에 의한 특별상여수당의 지급 또는 특별승급에 관한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.</p>
<p>교육공무원법 제35조</p>	<p>제34조제2항의 대통령령에는 국가공무원법 제47조 및 지방공무원법 제45조에 규정된 사항 이외에 다음의 사항을 규정하여야 한다. 1. 대통령령이 정하는 학교의 교원이나 학과를 담당하는 교원에 대한 특별수당에 관한 사항</p>

	2. 기간제 교원의 보수에 관한 사항 3. 연구수당에 관한 사항 4. 교직수당에 관한 사항
도서벽지교육진흥법 제5조	국가는 도서벽지학교에 근무하는 교원에게는 대통령령이 정하는 바에 따라 급지별로 도서벽지수당을 지급하여야 한다.

4) 이밖에 UNESCO는 “교원의 지위에 관한 권고”(Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966년)에서 교원의 봉급과 관련하여 다음과 같이 권고하고 있다.¹⁾

114. 오늘날의 세계적 상황에 비추어, 교원들에게 주어지는 사회적 대우나 존경과 그들의 기능의 중요성에 대한 인식의 정도 등 제 요인은 유사한 타 전문직의 경우와 마찬가지로 그들이 놓여있는 경제적 지위에 크게 달려 있으므로 교원의 지위에 영향을 주는 여러 가지 요인 중에서도 봉급은 특히 중요시되어야 한다.
115. 교원의 봉급은,
 - (1) 교원들이 교직에 들어설 때부터 그들에게 부과되는 모든 종류의 책임을 반영하는 것은 물론, 사회에 대한 교육기능의 중요성과 이에 따른 교원의 중요성을 반영하여야 하며,
 - (2) 유사 또는 동등한 수준의 자격을 요구하는 타 직업 종사자의 봉급에 비하여 손색이 없어야 하며,
 - (3) 교원의 전문적 자격을 향상하기 위한 계속교육이나 문화생활에 할 수 있을은 물론, 교원 자신과 그 가족에 상당한 생활수준을 확보할 수 있는 수단이 되어야 하며, (4) 어떤 직위는 보다 높은 자격과 경험을 필요로 하고, 보다 큰 책임을 수반한다는 사실을 고려하여야 한다.
117. 봉급구조는 상이한 교원집단간에 마찰을 일으키는 요인이 되는 불공평이나 변화성이 생기지 않도록 계획되어야 한다.
118. 최고수입시간이 정해져 있는 경우, 그 한도 이상의 시간을 정구적으로 담당한 교원에게는 소정의 기준에 의하여 추가보수가 지급되어야 한다.
119. 봉급 차는 자격수준과 경력연한 또는 책임의 등급과 같은 객관적 기준에 의거하여야 한다. 다만, 최저호봉과 최고호봉의 관계는 합리적인 순서로 되어 있어야 한다.
120. 학위를 가지지 못한 실업자 및 기술과 교원을 기본 봉급표에 실을 때에는 그가 실제로 받은 훈련과 경험의 가치가 참작되어야 한다.
121. 교원의 봉급은 1년을 기준으로 산출되어야 한다.
122. (1) 정기적인, 가급적이면, 년 1회의 봉급증가에 의한 동일등급 내의 승급이 규정되어야 한다.
 (2) 기본 봉급표에서 최저호봉으로부터 최고호봉에 달하는 기간은 10년 내지 15년을 초과하지 않아야 한다.
 (3) 교원은 시제, 임시채용 기간중의 근무에 대해서는 승급이 허용되어야 한다.
123. (1) 교원의 봉급표는 생계비의 상승, 국내 생활수준의 향상을 가져오는 생산성의 향상, 혹은 전반적인 임금 또는 봉급수준의 인상 등 제 요인을 감안하여 정기적으로 재검토되어야 한다.
 (2) 생계비지수에 따라 자동적으로 봉급을 조정하는 제도를 채택하고 있는 곳에서는 생계비지수의 선택을 교원단체의 참여 하에 결정하여야 하며, 모든 생계수입은 연금계산에 고려되는 수입의 불가결한 일부로 간주되어야 한다.
124. 봉급결정을 목적으로 하는 어떠한 근무평정제도도 관계교원단체와의 사전 협의 및 승인 없이 도입되거나 적용되어서는 안 된다.

5) 그러나 이상의 재 원칙은 현실에서 지켜지지 않고 있다. 첫째 그 동안 정부는 법으로 정한 원칙보다는 민간부문에 미치는 파급효과 등 정치적 고려를 우선하여 교원과 공무원 보수를 결정해 왔다. 그 결과 생계비 보장 원칙, 민간부문과의 대외적 균형 원칙은 무시되어 왔다. 둘째 그 동안 정부는 민간부문 임금억제정책의 일환으로 봉급(기본급) 인상을 억제하는 대신 각종 수당을 신설·증액해 왔다. 이에 따라 교원과 공무원의 보수는 일반인은 물론 본인들 스스로도 이해하기 어려운 매우 복잡한 구조를 갖게 되었고, 직종별, 직위별 직무의 곤란성과 책임의 정도가 과연 얼마나 반영되고 있는지 대내적 균형 원칙이 의문시되고 있다. 또한 안정적 생활 보장이라는 봉급(기본급) 본래의 기능을 상실하게 되었고, 체력단련비, 명절휴가비, 정액급식비, 교통보조비, 직급보조비 등 법령으로 정하지 않은 각종 수당이 복리후생비 명목으로 지급되는 등 보수법정주의 원칙이 무시되고 있다.

셋째 '직무의 곤란성 및 책임의 정도에 적용하도록 계급별로 정한다'라 하여 직무급과 자격급 원칙을 천명하고 있지만, 직무분석 조차 이루어지지 않는 등 직무급 원칙이 실현되지 않고 있다. 또한 특정 직종에 고유한 보수체계를 작성할 때 그 직무의 곤란성과 책임의 정도를 고려하기보다는 일반직 공무원의 보수체계를 원용하고 있고, 직종간, 직위간 보수 차이가 곧바로 신분상, 계급상 차이를 의미하는 것으로 운용되고 있다. 예컨대 교원의 보수체계는 7급으로 입직해서 4급으로 퇴직하는 일반직 공무원에 맞추어져 있고, 관리업무수당, 교통보조비, 직급보조비 등 각종 수당도 교장은 일반직 공무원 4급 대우, 교감은 일반직 공무원 5급 대우로 편성되어 있다. 그 결과 각종 교육관계법에 명시된 '교원보수 특별우대 원칙'은 공문구(空文句)가 되고 있다.

2. 교원의 보수실태

가. 교원 보수체계의 변천

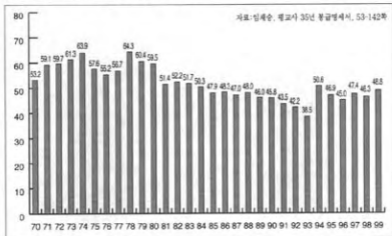
1966년부터 1999년까지 35년간 평교사로 재직하다 정년 퇴직한 어느 교사의 봉급 명세서를 통해 70년대이래 교원의 보수체계가 어떻게 변천해 왔는지 살펴보도록 하자. 먼저 [그림 1]에서 전체 보수에서 봉급(기본급)이 차지하는 비중을 살펴보면, 70년대에는 53~64%로 비교적 안정적이었으나 80년대이래 그 비중이 크게 떨어져 93년에는 39%밖에 안 된다. 94년에는 봉급 비중이 51%로 큰 폭으로 개선되었으나, 이

1) UNESCO 한국위원회 홈페이지(<http://www.unesco.or.kr/kar/ency/edrbcomm.html>)에서 인용

것은 89년부터 93년까지 운용하던 직무수당을 봉급으로 통합한 데 따른 일시적 현상으로, 90년대 후반 봉급 비중은 다시 45~47%로 떨어지고 있다. 99년 상반기에 봉급 비중이 49%로 소폭 오른 것도 체력단련비를 지급하지 않은 데 따른 일시적 현상에 불과하다.

[그림 1] 어느 교사의 연도별 보수중 봉급 비중 추이

(단위:%)



다음 30년간 월급봉투를 10년 단위로 합산한 [표 1]을 보면, 앞서 살펴본 바와 같이 봉급비중은 70년대 60%, 80년대 49%, 90년대 46%로 크게 감소하고 있다. 그러나 명칭 여부에 관계없이 그 성격이 기본급이라 할 수 있는 직무수당, 정근수당, 장기근속수당을 합치면, 기본급 비중은 일관되게 61% 수준을 유지하고 있다. 이것은 80년대에 정부가 민간부문 임금억제정책의 일환으로 공무원 봉급을 낮은 수준에서 결정하는 대신, 직무수당, 정근수당, 장기근속수당 등 각종 수당을 신설·증액하여 이를 보전한데서 비롯된 것으로, 결과적으로 대단히 복잡한 보수 체계만 초래했음을 보여준다.

다음 모든 공무원에게 일률적으로 지급하는 특별급여와 생활보조수당은 그 비중이 증가하고 있지만, 교원에게만 적용되는 통상적 수당(직무수당)은 70년대 22%, 80년대 17%, 90년대 10%로 그 비중이 크게 감소하고 있다. 이것은 82년까지는 교원의 보수가 교육공무원보수규정으로 독자적으로 결정되다가, 83년 공무원보수규정으로 통합되면서 교원보수 특별우대 원칙이 실현되기 어렵게 된 것과 맥을 같이 한다. 특히

교원연구비는 70년대 12%, 80년대 6%, 90년대 2%로 격감해 이러한 추세를 주도해 왔다. 끝으로 민간부문과 비교할 때 초과근무수당은 그 비중이 극히 미미해 명목상의 수준을 벗어나지 못하고 있다.

[표 1] 어느 평균사의 30년 월급봉투 내역

구분	보수내역	금액(원)			비중(%)		
		70-79년	80-89년	90-99년	70-79년	80-89년	90-99년
기본급	소계	11,029,715	60,933,550	194,372,900	61.3	60.5	60.8
	봉급	10,718,840	49,677,000	146,605,200	59.6	49.3	45.9
	직무수당	93,000	178,050	10,733,500	0.5	0.2	3.4
	정근수당	217,875	7,718,500	24,434,200	1.2	7.7	7.6
	장기근속수당		3,360,000	12,600,000		3.3	3.9
통상적 (직무) 수당	소계	3,937,100	17,359,600	32,702,000	21.9	17.2	10.2
	교직수당		8,940,000	21,480,000		8.9	6.7
	교과지도비		1,050,000	4,040,000		1.0	1.3
	직책수당	7,700	72,600		0.0	0.1	
	사학수당	2,500			0.0		
	기성회보조	70,700			0.4		
	교재연구수당	1,416,400	669,000		7.9	0.7	
	교원연구비	2,188,400	6,028,000	6,932,000	12.2	6.0	2.2
	학생지도비	170,000	600,000	250,000	0.9	0.6	0.1
	강의로	81,400			0.5		
기타 (생활보조) 수당	소계		5,501,000	13,700,000		5.5	4.3
	가족수당		2,225,000	3,450,000		2.2	1.1
	정액급식비		1,780,000	7,800,000		1.8	2.4
	교통보조비			2,450,000			0.8
	학비보조수당		1,496,000			1.5	
특별급여	소계	2,876,580	16,913,500	75,059,970	16.0	16.8	23.5
	상여금	2,434,320			13.5		
	기말수당	442,260	16,255,500	48,368,960	2.5	16.1	15.1
	체력단련비		588,000	21,603,110		0.6	6.8
초과근무 수당	효도휴가비		70,000	5,087,900		0.1	1.6
	소계	142,100	16,800	3,874,630	0.8	0.0	1.2
	초과수당			3,818,630			1.2
	보강수당	142,100	16,800	56,000	0.8	0.0	0.0
보수총액		17,985,495	100,724,450	319,709,500	100.0	100.0	100.0

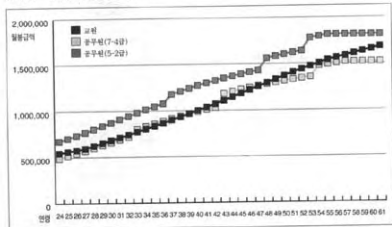
자료 : 임재승(1999), 평균사 35년 봉급명세서, 59-142쪽에서 재계산
 주 : 구분은 민간부문 임금체계의 통상적인 분류법에 따라 이루어짐.

나. 교원과 일반직 공무원의 보수 비교

공무원내 직종간 대내적 균형의 원칙과 교원보수 특별우대의 원칙이 실현되고 있는지를 살펴보기 위해 교원과 일반직 공무원의 보수를 비교하도록 하자. 문제는 교원과 일반직 공무원 중 어느 직급을 비교할 것이냐인데, 여기서는 통상적인 관례에 따라 교원은 (1) 평교사로 계속 근무하다가 정년 퇴직하는 자와 (2) 교감-교장을 거쳐 정년 퇴직하는 자 2가지로 구분하고, 공무원은 (1) 7급 공무원으로 임직하여 4급 28호봉으로 정년 퇴직하는 자와 (2) 5급 공무원으로 임직하여 2급 24호봉으로 정년 퇴직하는 자 2가지로 구분하도록 한다.²⁾

[그림 2]에서 교원의 봉급 체계는 단일호봉제로 연령에 비례하여 일직선을 그리고 있다. 그리고 7급으로 임직한 일반직 공무원은 교원보다 호봉승급액은 낮지만 승진시 봉급인상 효과가 커서 교원과 사실상 동일한 봉급 체계가 운용되고 있다. 그러나 5급으로 임직한 공무원은 모든 연령에서 작게는 월 13만원(24세)부터 많게는 월 30만원(53세)까지 교원보다 봉급이 많다. 그 결과 5급으로 임직한 공무원은 연간 봉급이 교원보다 154만원 내지 364만원 많고, 24세부터 61세까지 생애 봉급은 9,877만원 많다.

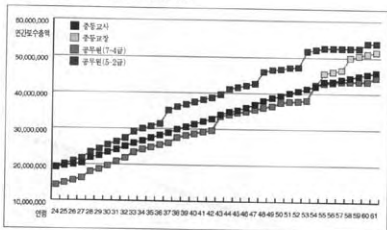
[그림 2] 교원과 공무원의 연령별 봉급 비교



2) 자세한 것은 진재구(1995), 「공무원 보수결정 원칙 및 기준의 설계」, 한국행정연구회 참조

다음 [그림 3]에서 연령별 보수를 살펴보면 교원은 일반직 공무원과 달리 교직수당 등이 지급되기 때문에, 신입 교원의 보수는 5급으로 입직한 일반직 공무원과 거의 동일하다. 그러나 연령이 증가할수록 교원과 5급으로 입직한 일반직 공무원간에 격차가 커져, 24세 때는 7만원에 불과하던 격차가 53세 때는 1,044만원으로 확대된다. 그 결과 5급으로 입직한 일반직 공무원과 교원의 생애 보수 격차는 2억 976만원에 이르고 있다. 물론 교원이 평교사로 머물지 않고 교감-교장으로 승진하면 그 격차가 다소 줄어들기는 하지만, 여전히 생애 보수 격차는 1억 7,920만원이다. 그렇지만 교원의 보수는 7급으로 입직한 일반직 공무원보다는 높다. 따라서 비교기준을 7급으로 입직한 일반직 공무원으로 삼는 경우에는 공무원내 직종간 대내적 균형의 원칙과 교원보수 특별우대의 원칙이 부분적으로 실현되고 있다고 할 수 있지만, 비교기준을 5급으로 입직한 일반직 공무원으로 삼게 되면 2가지 원칙 모두 지켜지지 않고 있다고 할 수 있다.

[그림 3] 공무원과 교원의 연령별 보수 비교(2000년)



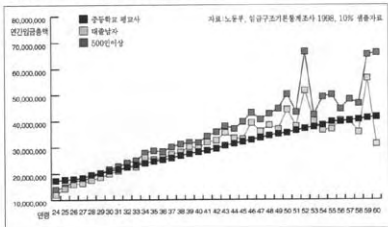
다. 교원의 보수와 민간부문 임금 비교

교원의 보수가 동일한 자격과 능력을 갖춘 민간부문 노동자의 임금을 고려해야 한다는 대외적 균형의 원칙을 충족하고 있는지 살펴보도록 하자. 문제는 민간부문에서 어떠한 자격과 능력을 갖춘 사람과 교원을 비교할 것인가인데, 노동부가 조사한

'1998년 임금구조기본통계조사'에서 통상적인 관례에 따라 대졸남자를 기준으로 삼도록 한다. 그것은 첫째, 노동부의 '1998년 임금구조기본통계조사'가 민간부문의 연령별 임금실태를 파악할 수 있는 유일한 최근 자료이고, 둘째 교원이 되기 위해서는 대졸 학력을 갖추어야 하며, 셋째 민간부문에서는 남녀간 임금격차가 매우 커서 남성만을 기준으로 비교하는 것이 합리적이기 때문이다.³⁾

[그림 4]에서 교원과 대졸남자 임금을 비교하면 24-33세에는 교원이 높지만, 34-53세에는 대졸남자가 높다. 그런데 여기서 교원의 보수를 대졸남자 평균과 비교하는 것이 과연 합리적인가 하는 의문이 제기될 수 있다. 교원이 되려면 대졸이상 학력과 별도의 임용 절차를 거쳐야 하며, 교직 사회는 초중등 교원 40만 명에게 단일한 보수체계가 적용되는 거대한 내부노동시장이기 때문이다. 예컨대 [그림 4]에서 500인 이상 대기업의 대졸남자와 교원의 보수를 비교하면, 28세까지는 교원의 보수가 높지만 30세 이후는 모든 연령에서 교원이 낮을 뿐만 아니라, 그 격차가 갈수록 확대되고 있다.

(그림 4) 교원과 민간부문 대졸남자 연령별 임금비교(1998년)



따라서 민간부문 대졸남자 임금을 규모별, 직종별로 세분하여 살펴보도록 하자. 먼

3) 자세한 것은 김재구(1995), 『공무원 보수결정 원칙 및 기준의 설계』, 한국행정연구원 참조

저 규모별로는 100인 미만 소기업의 대졸남자 임금은 모든 연령에서 교원보다 낮다. 그러나 100인 이상 500인 미만 중기업에서는 30대 후반부터 모든 연령에서 교원보다 높고, 500인 이상 대기업에서는 20대를 제외한 모든 연령에서 교원보다 높다.

직종별로는 사무관리직과 전문직 모두 30대 초반부터 교원보다 임금이 높다. 더욱이 교원과 비교 집단이라 할 수 있는 500인 이상 대기업 사무관리직과의 격차는 매우 커서 50대 초반에는 연간 1,400만원 가량으로 격차가 확대되고 있다. 이에 따라 24세부터 59세까지 생애임금 격차는 1억 8천만 원에 이르고 있다.

라. 교원의 보수와 실태생계비비교

마지막으로 교원의 보수가 생계비 보장 원칙을 충족시키고 있는지 살펴보도록 하자. 그런데 생계비는 그것이 이론생계비이든 실태생계비이든 현실의 생활수준을 반영하기 마련이고, 현실의 생활수준은 소득수준에 따라 좌우되기 마련이다. 따라서 여기서는 교원과 비교 가능한 대졸사무직(봉급생활자) 실태생계비를 통계청의 도시가계조사 원 자료에서 계산하여 비교하도록 한다. [그림 7]에서 가계지출(월세반영)은 통계청이 흔히 공표하는 실태생계비인데, 교원의 보수는 대체로 이를 충족시키고 있다. 그러나 가계지출(월세반영)은 주거비중 자가 평가액과 전세보증금 평가액을 전혀 반영하지 않은 것으로, 자기 집이나 전세보증금을 부모로부터 물려받은 사람에게나 해당되는 실태생계비이다. 이에 비해 가계지출(전세자가평가액포함)은 전세평가액과 자가평가액 및 보증부 월세평가액 등 주거비를 제대로 반영한 것인데, [그림7]에서도 알 수 있듯이 교원의 보수는 이에 크게 못 미친다.

다음 [그림8]은 대졸사무직가계지출(전세자가평가액포함)과 비교한 교원 보수의 연간 부족액이다. 이것은 교원이 대졸사무직의 평균적인 생활수준을 누리려면 작게는 148만원(59세)부터 많게는 1,862만원(53세)까지 부족함을 의미한다. 즉 평균적으로 연간 보수총액이 753만원 부족하다. 물론 부모로부터 자기 집을 물려받거나 맞벌이하는 교원은 남들만큼 생활하는데 부족하지 않을 수 있다. 그러나 주거 문제가 해결되지 않은 교원, 맞벌이하지 않고 혼자 벌이로 생활하는 교원은 대학을 졸업한 남들만큼 생활하려면 절대적으로 보수가 부족하다.

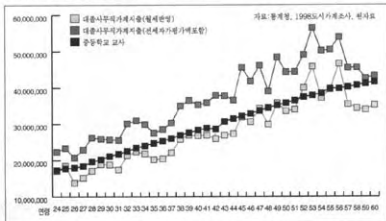
3. 교원의 보수 개선방안

직종별로는 사무관리직과 전문직 모두 30대 초반부터 교원보다 임금이 높다. 더욱이 교원과 비교 집단이라 할 수 있는 500인 이상 대기업 사무관리직과의 격차는 매우 커서 50대 초반에는 연간 1,400만원 가량으로 격차가 확대되고 있다. 이에 따라 24세부터 59세까지 생애임금 격차는 1억 8천만 원에 이르고 있다.

라. 교원의 보수와 실태생계비 비교

마지막으로 교원의 보수가 생계비 보장 원칙을 충족시키고 있는지 살펴보도록 하자. 그런데 생계비는 그것이 이론생계비이든 실태생계비이든 현실의 생활수준을 반영하기 마련이고, 현실의 생활수준은 소득수준에 따라 좌우되기 마련이다. 따라서 여기서는 교원과 비교 가능한 대졸사무직(봉급생활자) 실태생계비를 통계청의 도시가계조사 원 자료에서 계산하여 비교하도록 한다. [그림 7]에서 가계지출(월세반영)은 통계청이 흔히 발표하는 실태생계비인데, 교원의 보수는 대체로 이를 충족시키고 있다. 그러나 가계지출(월세반영)은 주거비용 자가 평가액과 전세보증금 평가액을 전혀 반영하지 않은 것으로, 자기 집이나 전세보증금을 부모로부터 물려받은 사람에게나 해당되는 실태생계비이다. 이에 비해 가계지출(전세자가평가액포함)은 전세평가액과 자가평가액 및 보증부 월세평가액 등 주거비를 제대로 반영한 것인데, [그림 7]에서도 알 수 있듯이 교원의 보수는 이에 크게 못 미친다.

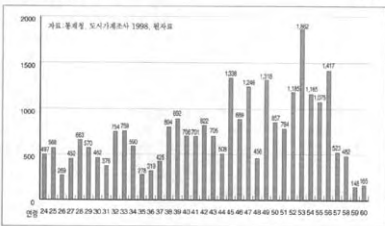
[그림 7] 교원보수와 대졸사무직 가계지출 비교(1998년)



다음 [그림8]은 대졸사무직가계지출(전세자가평가액포함)과 비교한 교원 보수의 연간 부족액이다. 이것은 교원이 대졸사무직의 평균적인 생활수준을 누리려면 작게는 148만원(59세)부터 많게는 1,862만원(53세)까지 부족함을 의미한다. 즉 평균적으로 연간 보수총액이 753만원 부족하다. 물론 부모로부터 자기 집을 물려받거나 맞벌이하라는 교원은 남들만큼 생활하는데 부족하지 않을 수 있다. 그러나 주거 문제가 해결되지 않은 교원, 맞벌이하지 않고 혼자 벌이로 생활하는 교원은 대학을 졸업한 남들만큼 생활하려면 절대적으로 보수가 부족하다.

[그림 8] 연간 실태생계비 부족액

(단위: 만원)



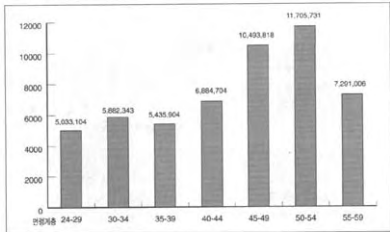
3. 교원의 보수 개선방안

가. 교원의 보수수준

앞서 '교원의 보수 실태'에서 확인한 사항을 토대로 개선방안을 살펴보도록 하자. 교원의 보수는 대졸사무직 평균 실태생계비에 크게 못 미친다. [그림 9]에서 연령계층별로 연간 생계비 부족액을 살펴보면, 30대에는 500만원 대이던 부족액이 40대 초반부터 빠른 속도로 늘어나 50대 초반에는 1천 171만원으로 증가하고 있다. 이에 비해

[그림 9] 연령계층별 연간 실태생계비 부족액

(1998년, 단위: 원)



[그림 10] 연령별 실태생계비와 임금비교

(1998년, 단위: 원)



[그림 10]에서 5급으로 임직한 일반직 공무원과 500인 이상 민간기업의 사무관리직 임금은 대졸사무직의 평균적인 실태생계비를 충족시키고 있다.

따라서 교원의 보수를 대졸사무직의 평균적인 실태생계비나 500인 이상 민간기업

의 대졸남자 사무관리직 임금수준으로 상향조정하면, '일반의 생계비를 고려해야 한다는 생계비 보장 원칙'과 '동일한 자격·능력을 갖춘 민간부문 노동자의 임금을 고려해야 한다는 대외적 균형 원칙'을 동시에 충족시킬 수 있다. '공무원내 직종간에 상대적 균형을 고려해야 한다는 대내적 균형 원칙'은 일반직 공무원 중 어느 직급과 비교하느냐에 따라 달라지는데, 만약 5급으로 입직한 공무원을 기준으로 한다면 대내적 균형 원칙도 충족시키게 된다. 그러나 현행 공무원 보수체계에 따라 7급으로 입직한 공무원을 기준으로 한다 하더라도 교원에게만 지급되는 교직수당 등을 통해 생계비 부족액을 메운다면, '대내적 균형 원칙'과 '교원보수 특별우대 원칙' 모두를 충족시킬 수 있다.

이상의 기준을 충족시키는 방향에서 교원의 보수수준 개선방안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 98년 기준으로 연간 생계비 부족액은 753만원이다. 생계비 부족액을 모두 메우려면 교원의 보수를 평균 25.4% 인상해야 한다. 둘째, 보수 내역별로는 교원을 비롯한 하위직 공무원에게 공통적으로 지급되는 봉급과 수당을 상향조정함과 동시에, 교직수당 등 교원에게만 적용되는 직무수당을 대폭 상향조정한다. 셋째, 현행 단일직급체제를 유지하되 호봉승급액을 확대하고, 생계비가 많이 드는 50대 초반(53세)에 최고 호봉이 되도록 피크(Peak) 임금계를 도입한다.

[표 2] 연간 실태생계비 부족액과 필요 인상률 (1998년 기준)

	평균	24-29세	30-34세	35-39세	40-44세	45-49세	50-54세	55-59세
생계비부족액(만원)	753	503	588	544	688	1,049	1,171	729
인상률(%)	25.4	27.1	26.0	20.8	23.1	31.1	31.5	18.1

나. 교원의 보수체계

교원의 보수체계 개선은 앞서 살펴본 교원의 보수수준 개선방안을 전제로 하되, 교원들 스스로도 이해하기 어려운 복잡한 보수체계를 단순화하여 보수의 투명성을 제고하는 방향에서 이루어져야 한다.

첫째, 현행 교원의 봉급표는 1호봉부터 40호봉까지로 되어 있고, 그 이후 다시 급속가봉(23,700원)이 적용된다. 그러나 대학졸업자가 교원으로 임용되면 사범계는 9호봉, 비사범계는 8호봉부터 시작된다. 따라서 실제 사용하지 않는 1-7호봉은 봉급표에서 삭제하고, 생계비가 가장 많이 드는 53세(38호봉) 때 최고호봉이 되도록 봉급표를 조정하며, 급속가봉은 폐지한다.

[표 3] 교원의 봉급표 개선안 예시 (사법계 대학 졸업자, 봉급은 2000년 기준)

연령	현행		개정	
24세	9호봉	545,100원	2호봉	545,100원
53세	38호봉	1,474,100원	31호봉	1,706,000원
62세	근속가봉7호봉	1,706,000원	31호봉	1,706,000원

둘째, 공무원 보수규정과 수당규정에는 체력단련비, 명절휴가비, 정액급식비, 교통보조비, 직급보조비 등 복리후생비 규정이 없다. 정부가 물건비로 예산을 편성한다 뒤 편법으로 지급하고 있을 뿐이다. 이것은 보수법정주의에 위배될 뿐만 아니라 공무원과 교원의 안정된 생활을 저해한다. 현재 물건비로 처리하고 있는 복리후생비와 육성회에서 지급하는 교원연구비를 전액 보수화하여 보수규정과 수당규정에 반영한다.

셋째, 유사한 성격의 수당을 통합한다. 봉급과 기말수당, 정근수당, 장기근속수당, 대우공무원수당, 근속가봉을 통합하여 기본급으로 하고, 체력단련비, 명절휴가비, 성과상여금, 모범공무원수당을 통합하여 고정적 상여금(특별급여)으로 하며,⁴⁾ 판리업무수당, 직급보조비, 특정업무비, 업무추진비(교장·교감) 직책수당으로 일원화한다.

넷째, 가족수당, 정액급식비, 교통보조비, 학비보조수당 등 생활보조수당은 유지하되 이를 현실화한다. 예컨대 교통보조비는 교장과 4급 이상 공무원은 15만원, 교원과 5급 이하 공무원은 10만원을 지급하고 있다. 이것은 합리적 이유 없는 차별적 수당의 대표적 예라 할 것인 바 교통보조비를 15만원으로 일원화한다. 그리고 자녀학비보조수당은 민간부문의 예에 따라 유치원생과 대학생으로 그 대상을 확대한다.

다섯째, 민간부문에서는 매 초과근무시간에 대하여 통상임금의 150%를 지급하고 있다. 따라서 교원에게도 매 초과근무시간마다 <기본급 + 교원직무수당>의 150%를 시간외 근무수당으로 지급해야 한다. 그러나 현재 교원에게 지급되는 시간외 근무수당은 (1) 실제 초과근무시간이 아닌 매월 15시간을 일률 적용하고 있고, (2) <기본급 + 교원직무수당>이 아닌 <봉급액 7할>의 150%를 지급하고 있으며, (3) 그나마 봉급액도 해당자의 봉급이 아닌 '30호봉 이상 교원'은 23호봉, '20-29호봉 교원'은 21호봉 식으로 하향조정, 지급하고 있다.

여섯째, 70년대에는 교원연구비와 학생지도비가 전체 보수의 13%이었다. 지금도 대학 교원에게는 매달 42만원에서 53만원의 교원연구비가 지급되고 있다. 그러나 중

4) 성과상여금과 모범공무원수당까지 고정적 상여금으로 통합해야 한다. 교원은 학생들의 인격을 형성하고 가르치는 일을 하므로 교원의 업무를 객관적으로 평가하는데 한계가 있고, 단시일 내에 평가될 수 있는 사항도 아니며, 학생들이 자기를 가르치는 선생님이 어떤 평가를 받았는지를 다른 선생님과 비교하는 것은 교육적으로도 바람직하지 못하다. 오히려 교원의 학습 의욕을 고취하고 교육의 질 향상을 목적으로 교원학점제 또는 학위별 인센티브제를 도입하는 것이 바람직하다.

(표 4) 교원의 수당 종류와 개정안

성격	현행	규정 유무	적용 유무		개정(안)
			공무원	교원	
기본급	봉급	○	○	○	봉급(기본급)
	정근수당	○	○	○	
	장기근속수당	○	○	○	
	근속가봉	○	×	○	
	대무공무원수당	○	○	×	
특별급여	기말수당	○	○	○	고정적 상여금 (특별급여)
	체력단련비	×	○	○	
	명절휴가비	×	○	○	
	성과상여금	○	○	○	
생활보조수당	모범공무원수당	○	○	○	가족수당
	가족수당	○	○	○	
	정액급식비	×	○	○	
	교통보조비	×	○	○	
특수수당	학비보조수당	○	○	○	학비보조수당
	특수지근무수당	○	○	○	
	초과근무수당	○	○	○	
	초과근무수당	○	○	○	
직책수당	연가보상비	×	○	×	교정교감 직책수당
	관리업무수당	○	4급이상	교정	
	직급보조비	×	1-9급차등	교정교감	
	업무추진비	×	보직	교정	
교원 직무 수당	특정업무비	×	보직	○	교원특별수당
	교직수당	○	×	○	
	교과지도수당	○	×	○	
	학급담당수당	○	×	○	
	보직교사수당	○	×	○	
	성과교원수당	○	×	○	
	교원특별수당	○	×	○	
	보전수당	○	×	○	
육성회교원연구비	×	×	○	교원연구비	

등학교 교원에게는 육성회에서 매달 5만원에서 9만 5천원을 교원연구비로 지급하고 있고, 유치원과 초등학교 교원에게는 매달 2만원에서 4만원의 보전수당 가산금을 지급하고 있다. 따라서 초중등학교 교원 모두에게 현행 봉급의 30%(16만원~51만원, 보수의 10.2~13.2%)를 교원연구비로 일률 지급하고, 보전수당 가산금은 삭제해야 한다.

일급제, 현재 (교직수당 + 교과지도수당)은 29-34만원으로 정액제로 지급하고 있

다. 전체 호봉 평균으로는 보수에서 차지하는 비중이 11.4%이지만, 생계비가 적게 드는 24세 때는 18.1%이다가 생계비가 가장 많이 드는 53세 때는 8.4%로 뚝 떨어진 다. 그러나 <교직수당 + 교과지도수당>을 현행 봉급의 30% 정률제로 전환하면, 전체 호봉 평균으로는 보수에서 차지하는 비중이 11.8%로 추가적인 재정 부담은 거의 없 으면서도, 생계비가 적게 드는 24세 때는 10.2%이다가 생계비가 가장 많이 드는 53 세 때는 12.8%로 보수체계가 개선된다. 따라서 현행 <교직수당 + 교과지도수당>을 교직수당으로 통합하되, 봉급의 30% 정률제로 지급방식을 개선하는 것이 바람직하 다. 이밖에 학급담당수당과 보직교사수당도 현실화하여 담당하는 직무에 상응하는 대 가를 지불하여야 한다. ❖