

국립대학 교원의 보수에 관한 연구: 교육·연구 및 학생지도비를 중심으로

김 종 성[†]

충남대학교

교육기본법, 교육공무원법, 그리고 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법에서는 교원의 보수를 우대하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 국립대학 교원의 보수는 우대되고 있지 아니하다. 국립대학 교원의 보수는 연봉, 수당, 그리고 교육·연구 및 학생지도비(교연비)로 구성되며, 교연비는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 인건비가 아닌 사업비로 책정되어 교원의 통상업무인 교육·연구 및 학생지도 활동 외에 별도의 교육·연구 및 학생지도 “사업”을 수행하여야 한다. 둘째, 일반적 교육을 받는 모든 학생들이 납부하는 수업료 재원으로 일반적 교육이 아닌 별도의 사업비용을 충당한다. 셋째, 교육공무원법에서 위임한 각종 수당에 대한 규정을 대통령령에서 반영하고 있지 않다. 넷째, 지급기준이 불명확하여 각 대학마다 상이한 수준의 교연비를 지급하고 있다. 다섯째, 직접적으로 교육·연구 및 학생지도를 하지 않는 직원과 조교에게도 교연비가 지급되고 있다. 여섯째, 교육·연구 및 지도의 대상이 되는 학생이 교원의 성과를 심의하고 있다. 따라서 정부에서는 기형적인 교연비 제도를 폐지하고, 교육공무원법에 따라 국립대학 교원들에게 특별수당, 연구수당, 교직수당을 지급하도록 공무원보수규정을 개정하여야 한다.

주요어: 국립대학, 교원 보수, 국립대학재정회계법, 교육·연구 및 학생지도비(교연비)

[†] 단독저자 : 김종성, 충남대학교 도시자치융합학과 교수, 대전시 유성구 대학로 99,

E-mail : rambokjs@cnu.ac.kr

■ 최초투고일 : 2023년 2월 4일 ■ 심사마감일 : 2023년 3월 24일 ■ 게재확정일 : 2023년 4월 25일

1. 서론

국회는 2022년 12월 24일 본회의에서 고등·평생교육지원특별회계 설치법안, 지방교육재정교부금법 일부 개정법률안, 국가재정법 일부 개정법률안을 통과시켰고, 2023년 1월 1일부터 시행된 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조에 따르면, “대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여” 특별회계를 설치한다. 이에 따라 설치된 2023년의 특별회계 총 규모는 9.74조원이다. 세부내역을 보면, 대학의 자율적 혁신을 촉진하기 위한 일반 재정지원을 1.4조원으로 확대하고, 지방대학을 집중 육성하기 위한 별도의 트랙을 신설하며(2,500억원), 노후화된 국립대의 교육·연구시설을 전면 보수하고(5,500억원), 인문·기초과학 등의 소외학문에 대한 지원을 확대(650억원)하는 것이다(기획재정부 보도자료, 2023년 예산, 국회 의결·확정).¹⁾

이러한 정부발표만 보면, 고등교육에 대한 정부 지원이 대폭 확대되어 국립대학의 교육·연구 시설의 개선뿐 아니라 교원의 처우도 매우 좋아질 것처럼 보인다. 그러나 2022년말에 국회에서 확정된 2023년도 예산에서도 국립대학 교원의 보수에 관한 한 전년도에 비하여 별다른 차이나 개선된 내용이 없다.

국립대학 교원의 보수는 크게 나누어보면, 공무원보수규정에 따른 봉급과 교육·연구 및 학생지도비(이하 교연비)로 구성된다. 이 중에서 교연비는 2015년 3월에 「국립대학 회계 설치 및 운영에 관한 법률(이하 국립대학회계법)」이 제정되면서

과거 기성회계에서 지급되던 급여보조성수당을 없애고 이를 대신하여 급하게 만든 것으로서 많은 문제점이 지적되어 왔다.

특히 지난 2021년 3월부터 4월까지 국민권익위원회가 전국 주요 12개 국공립대를 표본으로 실태를 조사하여 매년 1,100억원이 넘는 학생지도비가 부정수급되고 있다고 적발하였고, 교육부에 전면 감사를 요구하는 한편 일부 대학에 대하여는 수사기관에 수사를 요청하였다. 이에 따라 교육부가 2021년 5월 24일부터 7월 16일까지 38개 전체 국립대학에 대하여 최근 3년간(2018-2020) 교연비 지급실태를 특정감사하여, 교연비를 부당하게 수령한 국립대학 교수와 직원 3,400여명에 대한 징계를 확정했다(동아일보, 2022.9.7.).²⁾ 이 기사만 놓고 보면, 상당수의 국립대학 교원들이 도덕적 해이에 빠져 있는 것으로 보이고, 이는 교수들의 개인적 부정부패인 것으로 국민들에게 인식되고 있다.

왜 이렇게 많은 국립대학 교원들은 교연비를 부정수급(?)하였는지에 대하여 의문이 생길 수밖에 없다. 물론 국립대학 교원의 보수수준이 그리 높은 편은 아니지만, 그렇다고 해서 나름 명예와 사명감을 중시하는 국립대학 교원들을 불법으로 별도의 보수를 챙기는 파렴치한으로 보기에겐 석연치 않은 부분이 있다.

국공립대학교수회연합회(이하 국교련)에서도 “학생지도비 문제로 촉발된 2021년의 교연비 관련 논란은 제도 자체의 구조적 모순에 기인한 것이고, 그 해에 진행된 교연비 감사는 개별 교수들에게 책임을 전가하는 것이며, 교수와 학생의 신뢰

- 1) 고등·평생교육특별회계에는 3년간 한시적으로 1조 5,200억원의 교육세 전입금이 들어간다. 이에 따라 초·중등교육예산인 지방교육재정교부금이 축소되어 전국의 시·도 교육감으로부터 많은 반발이 있었다. 야당과 초·중등 교육계의 반발로 인하여 교육세 전입금은 당초 3조원 규모에서 1조 5,200억 규모로 축소된 것이다.
- 2) 교육부는 총 141건의 지적사항을 적발해 파면·해임·강등·정직 등 중징계 24명, 감봉·견책 등 경징계 82명, 경고 662명, 주의 2,633명 등 총 3,401명에 대한 신분상 조치를 요구했다. 또 행정상 조치 113건(기관경고·기관주의 69건, 통보 40건, 개선 4건)과 재정상 조치로 총 36억 6,000만원을 회수하도록 했다.

관계를 무너뜨리는 등 국립대학을 황폐화시켰으며 교육부를 대표로 하는 정부 당국은 교연비 문제에 대한 제도 개선의 책임을 이행하여야 한다.”고 주장하였다(국교련, 2022a, 2쪽).

이에 본 연구에서는 국립대학 교원의 보수에 어떠한 문제점이 있는지에 대하여 기본적인 보수체계 중에서도 특히 교연비를 중심으로 살펴보고자 한다. 그동안 국립대학 교원의 보수에 관하여는 주로 보수수준이나 보수체계에 관한 연구(백강, 2021; 강창동, 2019; 김대중, 2019; 김재훈, 2018; 임후남, 권순형, 남신동, 2018; 박성환, 이원일, 권기정, 2016; 문병호, 2014; 장덕호, 변기용, 이석열, 2011 등) 또는 타직종 공무원의 보수수준과의 비교에 관한 연구(강창동, 2018; 고전, 2012 등)들이 대부분이었다. 교연비에 초점을 맞춘 연구로는 극히 최근에 이르러서야 양주용(2021), 이상노(2021), 주현준(2021) 등이 있다. 그 이유는 교연비 자체가 2015년 국립대학회계법이 제정되면서 새로 만들어진 제도이기도 하지만, 국립대학 교원이라는 특정직 공무원의 보수에 한정된 논의이며, 보수 중에서도 극히 일부(?)에 불과하기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 국립대학 교원의 보수에 관한 문제는, 작게는 17,000여명에 달하는 국립대학 전임교원의 생계와 직결되는 것이지만, 사립대학 교원과 비교하는 경우에는 국가의 공교육의 범위와 수준을 결정하는 변수가 되며, 보다 넓게는 우리나라 고등교육의 수준을 결정할 수도 있는 중요한 문제이다.

2. 이론적 배경

1) 기성회회계의 연혁과 폐지

기성회는 교육풍토의 쇄신, 학교 육성, 교련의

신장, 잡부금의 해소, 교육협력 체제의 강화 등의 목적의 자율적 협찬을 위한 재정지원조직으로서, 1948년에 전후 학교시설 복구를 목적으로 각급학교에 조직되었던 후원회가 1953년에는 사친회로 변경되었다가 1963년에 제정된 「대학, 고·중학교 기성회 준칙」에 따라 결성된 것이다(네이버 지식백과, 교육학용어사전 ‘기성회’). 각 대학에서도 이 훈령에 근거하여 입학금과 수업료 외에 추가로 학생들에게 ‘기성회비’라는 명목으로 징수한 재원을 기초로 기성회회계를 운영하였으며, 기성회비의 주요용처는 교육시설 확충, 교직원의 인건비성 경비, 시간강사 인건비, 공공요금 국고부족분 등이었고, 정부재정지원사업 대응자금, 입시비용, 평가인증 부대경비 등 일반회계 성격으로도 지출되었다(국교련, 2022a, 1쪽).

사립대학에서는 2000년대초에 기성회를 폐지하였지만, 국공립대학은 2015년까지 이를 유지하였으며, 폐지되기 직전인 2014년 현재 전국 39개 국공립대학의 평균 등록금은 399만원이었고, 그 중 기성회비는 327만원으로서 82%를 차지하였다(국교련, 2022a, 36쪽).

그러나 기성회회계는 법적인 근거가 없고 사용처가 불분명하다는 등의 이유로 국회, 감사원, 국민권익위원회에서 지속적으로 문제를 제기하였고, 2010년 11월 17일에 서울대, 경북대, 전남대, 부산대, 경상대, 공주대, 공주교대의 학생 4,219명이 각 대학 기성회와 정부를 상대로 기성회비 징수는 법적 근거가 없고, 본래의 목적인 교육시설 확충이 아닌 교직원 급여 보조 등에 사용되었다며 부당이득 반환 청구 및 손해배상 청구의 소를 법원에 제기하였다(국교련, 2022a, 7쪽).

제1심에서 서울중앙지법은 다음과 같은 이유로 원고 승소 판결을 했다(서울중앙지법 2012.1.27. 선고 2010가합117721 판결). 첫째, 기성회비는 규약에 근거하여 회원들이 내는 자율적인 회비이므

로 법률에 따라 납부하는 등록금과 다르며, 둘째, 현행 관계법령에 따르면 학생들이 기성회비를 납부할 의무가 없으며, 셋째, 학칙에서 기성회비의 징수를 규정한 것은 학칙 제정의 한계를 벗어난 것이고, 넷째, 학생이 기성회비를 납부했다는 점만으로는 기성회 규약을 승인했다고 볼 수 없다.

항소심에서도 서울고법은 기성회비 납부의 법률상 원인의 존부에 관하여 기성회비가 「고등교육법」 제11조 제1항에 정한 ‘그 밖의 납부금’에 해당하지 아니하며 피고 기성회들이 원고들로부터 법률상 원인 없이 기성회비를 납부받은 것이고 이로써 원고들에게 기성회비 상당의 손해를 입혔다고 판단하고 그동안 징수한 기성회비를 부당이득으로서 반환하여야 한다고 원고 승소 판결하였다(서울고법 2013.11.7. 선고 2012나19910 판결).³⁾

그러나 2015년 6월 25일 대법원은 “국립대학이 납부받은 돈이 등록금에 해당하는지는 납부금의 명칭이나 납부방식 등 형식적 기준에 의하여만 정할 것이 아니고, 국립대학이 납부금을 받게 된 경위, 필요성, 사용처, 납부금액, 납부방식, 학생들이 동일한 수준의 금액을 획일적으로 납부하고 있는지 여부, 납부자인 학생이나 학부모의 의사 등을 종합적으로 고려하여 납부금의 실질이 국립대학의 교육역무 제공과 교육시설 이용 등에 대하여 대가관계에 있는지, 다시 말하면 영조물인 국립대학의 사용료의 의미를 갖는지에 따라 판단하여야 한다.”고 전제하고, “국립대학이 영조물인

국립대학의 사용료로서의 실질을 가지는 비용을 직접 납부받지 아니하고 영조물 이용자인 학생이나 학부모로 구성된 단체로부터 자금을 지원받아 대학의 목적에 부합하는 교육역무와 교육시설의 제공에 사용하더라도 교육관련 법령의 취지에 위배된다고 할 수 없다..국립대학의 기성회비는 기성회에 가입한 회원들로부터 기성회 규약에 따라 받는 회비라는 법률적인 성격을 가짐과 아울러, 실질에서 국립대학이 기성회를 통하여 영조물 이용 관계에서의 사용료를 학생이나 학부모로부터 납부 받은 것으로서 「고등교육법」 제11조 제1항에 의하여 국립대학의 설립자·경영자가 받을 수 있는 ‘그 밖의 납부금’을 받은 것과 마찬가지로 볼 수 있다.”라고 원심을 파기하였다(대법원 2015.6.25. 선고 2014다5531 전원합의체 판결).⁴⁾

2) 국립대학회계법에 따른 교연비 신설

한편 국회에서는 2012년 7월에 민병주 의원 등이 ‘국립대학 재정·회계법안’, 2014년 2월에 유은혜 의원 등이 ‘기성회회계처리에 관한 특별법안’, 2014년 7월 정진후 의원 등이 ‘국립대학법안’ 등을 발의하였고, 2013년의 항소심 판결 이후 기성회회계가 폐지될 것에 대비하여 제331회 국회(임시회) 제2차 법률안심사소위원회(2015.2.13.)에서 세 개의 법률안을 병합·심사하여 ‘국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률안’을 만들게 되었다.

3) 다만 기성회의 기성회비 징수가 위법성이 없고 국가의 지도감독상 잘못이 없다는 이유에서, 국가를 상대로 한 부당이득반환청구에 대하여는 기각하였다.

4) 다만 대법관 박보영, 고영한, 김신, 김소영, 조희대, 권순일 등 6인은, “「고등교육법」 제11조 제1항에 의해 ‘그 밖의 납부금’을 받을 수 있는 자는 ‘국립대학의 설립자·경영자’이므로 이에 해당하지 않는 기성회 회비 명목으로 학생 또는 학부모로부터 영조물인 국립대학의 사용료에 해당하는 ‘그 밖의 납부금’을 받는 것은 법률상 근거 없이 원고들에게 기성회비라는 명목의 금원을 징수함으로써 그 액수 상당의 이익을 얻고 원고들에게 그만큼의 손해를 입힌 것이므로 법률유보원칙에 어긋나는 것으로 허용되지 아니한다.”는 소수의 의견을 제시하였다.

국회에서 법률 제13217호로 제정된 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률(약칭 국립대학회계법)」은 2015년 3월 13일부터 시행되었다.⁵⁾ 「국립대학회계법」은 “국립대학에 대한 국가의 지원 의무와 국립대학에 지원하는 운영비의 확대 노력을 규정하고 대학회계를 설치하여 그 운영 원칙으로 재정건전성 확보 및 학생·학부모의 부담 최소화 등을 규정함으로써 국립대학의 재정 운영의 자율성 제고와 국립대학의 공공성 및 사회적 책임성을 확립”하고(대한민국국회, 2015) “나아가 학문 발전과 인재 양성 및 국가 균형발전에 이바지함을 목적으로”하는 것이다(동법 제1조).

동법 제28조에 따르면, 국립대학의 장은 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있으며, 비용 지급에 관한 기본적인 사항은 교육부령으로 정하고, 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 재정·회계규정으로 정할 수 있다.

이를 근거로 제정된 동법 시행규칙은 제22조에서 매우 상세한 시행기준을 규정하였다. 첫째로, 교연비의 총지급 예산을 편성할 때에는 대학회계의 자체수입금 세입으로 편성하여야 한다. 그리고 이 경우 이전 회계연도의 교육·연구 및 학생지도 비용 예산의 결산액 범위에서 편성하되, 특별한 사정이 있는 경우에는 교육부장관의 승인을 받아 그 범위를 조정할 수 있다. 둘째, 교육·연구·학생지도 등의 영역으로 구분하여 담당 업무 실적을 기준으로 각 영역별 지급 기준을 정해야 한다. 셋째, 교육·연구·학생지도 등을 위한 계획서와 그 계획서에 따른 실적에 따라 심사위원회의 심사를 거쳐 개인별로 차등지급하여야 한다. 넷째, 통상의 업무 수행은 실적으로 인정해서는 아니 되며, 급

여보조성 경비로 지급하지 아니한다.

3. 국립대학 교원의 보수체계

1) 기본원칙

국립대학 교원의 보수와 관련된 법률로는, 가장 기본적으로 「교육기본법」 제14조 제1항에서, “학교교육에서 교원(敎員)의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다.”고 규정하고 있으며, 「교육공무원법」 제34조 제1항에서는 “교육공무원의 보수는 우대되어야 한다.”고 규정하고 있다. 그리고 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(약칭: 교원지위법)」 제3조 제1항에서도 “국가와 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이러한 우대원칙은 헌법에 규정된 교원지위법 정주의에 따른 것으로서, 헌법재판소는 “우리 헌법 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”라고 규정함으로써 교육의 물적 기반이 되는 교육제도와 아울러 교육의 인적기반으로서 가장 중요한 교원의 근로기본권을 포함한 모든 지위에 관한 기본적인 사항을 정하는 것을 국민의 대표기관인 입법부의 권한으로 규정하고 있다. 여기서 말하는 ‘교원의 지위’란 교원 직무의 중요성 및 그 직무수행능력에 대한 인식의 정도에 따라서 그들에게 주어지는 사회적 대우 또는 존경과 교원의 근무조건·보수 및 그 밖의 물적 급부 등을 모두 포함하는 의미이다. 따라서 헌법 제31조 제6항은 단순

5) 국립대학 재정·회계제도의 전반적인 문제점에 대하여는 김종성(2020) 참조.

히 교원의 권익을 보장하기 위한 규정이라거나 교원의 지위를 행정권력에 의한 부당한 침해로부터 보호하는 것만을 목적으로 한 규정이 아니고, 국민의 교육을 받을 기본권을 실효성 있게 보장하기 위한 것까지 포함하여 교원의 지위를 법률로 정하도록 한 것이다”라고 판시하였다(2004헌바72, 2006.5.25.).

그러나 현실적으로 국립대학 교원의 보수는 법령과는 달리 우대받고 있지 못하며 오히려 홀대받고 있다. 일단 「공무원보수규정」 제4조에 따르면, 공무원의 보수는 봉급과 그 밖의 각종 수당을 합산한 금액을 말한다. 다만 연봉제 적용대상 공무원은 연봉과 그 밖의 각종 수당을 합산한 금액을 말한다. 국립대학 교원은 연봉제 적용대상이며, 연봉이란 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년간 지급되는 기본연봉과 성과연봉을 합산한 금액을 말한다.

수당은 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여로서, 「공무원수당 등에 관한 규정」에 따르면, 상여수당에는 대우공무원수당, 정근수당, 정근수당가산금, 성과상여금이 있고, 가계보전수당에는 가족수당, 자녀학비보조수당, 주택수당, 육아휴직수당이 있으며, 특수지근무수당이 있고, 특수근무수당에는 위험근무수당, 특수업무수당, 업무대행수당, 군법무관수당이 있으며, 초과근무수당에는 시간외근무수당, 현업공무원등에 대한 야간근무수당, 현업공무원등에 대한 휴일근무수당, 관리업무수당이 있다. 그리고 실비변상에는 정액급식비, 명절휴가비, 연가보상비, 직급보조비 등이 있다.

2) 성과급적 연봉제⁶⁾

국립대학 교원은 「공무원보수규정」 제4조 단서 조항에 따라 성과급적 연봉제가 적용된다. 2012년에 처음 도입된 성과급적 연봉제는 사실상 호봉제와 큰 차이가 없다.

일단 연봉은 기본연봉과 성과연봉을 합산한 금액이며, 기본연봉은 개인의 경력, 누적성과와 계급 또는 직무의 곤란성 및 책임의 정도를 반영하여 지급되는 급여의 연간 금액인데, 신입교수의 초임 연봉인 기준연봉이 호봉제에 의하여 책정되며, 직급과 상관없이 단일호봉제를 적용하고 있기 때문이다(<표 1> 참조).

성과연봉은 총장이 정하는 바에 따라 매년 교육·연구·봉사 등의 업적을 평가하여 그 결과에 따라 차등 지급한다(「공무원보수규정」 제39조의2 제1항). 대학별로 실시하는 성과평가의 결과에 따라 평가 대상인원의 20퍼센트에 해당하는 최상위의 교원에게는 성과연봉 기준액⁷⁾의 1.5배 이상에서 2배 미만, 평가 대상인원의 30퍼센트에 해당하는 그 다음 상위의 교원에게는 성과연봉 기준액의 1.2배 이상에서 1.5배 미만, 평가 대상인원의 40퍼센트에 해당하는 그 다음다음 상위의 교원에게는 성과연봉 기준액 이하로 하여 각각 총장이 정하는 금액을 지급하고, 평가 대상인원의 10퍼센트에 해당하는 그 밖의 교원에게는 지급하지 아니한다. 다만, 국립대학의 장은 필요한 경우 평가 등급별 인원비율을 평가 대상인원의 10퍼센트 범위에서 각각 더하거나 빼어 조정할 수 있다(동규정 제39조의2 제3항). 그리고 총장은 성과연봉 기

6) 성과급적 연봉제에 대하여, 호봉급과 각종 수당을 기본으로 하는 국립대학 교원의 보수를 ‘상호약탈식 성과연봉’으로 만들어버렸다는 비판이 있었고(최상한, 김진수, 2013; 문병호, 2014). 이러한 반대여론에 따라 2016년부터 정년보장 정교수의 경우 비누적식 성과급 연봉제로, 비정년 교수의 경우 누적식 성과급적 연봉제로 이원화되었다(최상한, 2018, 2쪽).

7) 성과연봉 기준액은 인사혁신처장이 정하며, 2021년에 정년보장교원은 4,745,000원, 비정년교원은 3,373,000원이었고, 2022년에 정년보장교원은 4,791,000원, 비정년교원은 3,406,000원이다.

<표 1> 국립대학 교원의 기본연봉(2022년도)

○ 1차 연도(최초 연봉제 전환 연도)

봉급	+	관련 수당
		(정근수당(가산금포함) + 명절휴가비 연(年)액)

○ 2차 연도 이후: 전년도 기본연봉액 + 해당연도 정책조정액

전년도 기본연봉액	+	해당연도 정책조정액*			
		재직 교원	정년교원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육연구급 ◦ 교육연구가급 	◦ 해당연도 공무원처우개선분
			비정년교원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전년도 성과연봉의 일부 가산금액 ◦ 경력가급 	
2021신임교원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 신입교원가산금(임용 2차년도만 지급) 				

※ 2022년도 정책조정액(정년교원 / 비정년교원 / 2021신임교원)

- (공통) 2022년 공무원 처우개선분(1,539%)
- (정년보장교원) 인사혁신처장이 정하는 금액
 - 1) 교육연구급
 - 근무연수 31년 이상: 1,007,000천원 / 근무연수 31년 미만: 2,042천원
 - 2회이상 C등급 시 일정액 감액
 - 2) 교육연구가급
 - 평가대상인원의 1%를 초과하지 않는 범위 내에서 우수 장기연구 수행자 등에게 교육연구급의 5~10%를 가산하여 지급(C등급자 지급 불가)
- (비정년 교원) 인사혁신처장이 정하는 금액
 - 전년도 성과연봉 중 일부 및 경력가급(근무연수를 감안하여 349천원~1,171천원)
- (2021 신입교원) 신입교원 가산금
 - 근무연수에 따른 가산기준액에 임용일자에 따른 가산율을 곱하여 지급, 신규임용 2차 연도에 한함

※ 출처: 교육부(2022a), 국립대학 교원 성과급적 연봉제 운영지침.

<표 2> 성과평가등급별 인원 및 지급지율

(β: 성과연봉 기준액)

등급	S등급	A등급	B등급	C등급
인원비율	20%	30%	40%	10%
지급비율	1.5β 이상 2β 미만	1.2β 이상 1.5β 미만	1.0β 이하	없음

- ※ 각 등급의 인원비율은 ±10퍼센트 범위에서 조정 가능
- ※ C등급: 책임시수 미달교원(2017년부터 적용), 최근 3년간 연구재단등재(후보)지 이상 논문, 저·역서(교과서) 중 1편도 없는 교원(일부분야 제외, 신입교원 3차년도부터 적용), 해당연도 성과연봉 지급대상기간 중 연구부정행위로 연구윤리위원회에서 확정된 경우, 평가대상기간 중 징계처분을 받은 자*
- ※ 징계처분을 받은 자 중 업무관련성 및 사회적 비난 가능성이 없는 사유로 견책 처분을 받은 자는 성과연봉을 반드시 지급하여야 할 특별한 공적이 있는 경우에 한해 성과급심사위원회의 의결을 거쳐 예외적으로 지급여부 결정 가능. 단, 이 경우에도 징계 감경이 불가한 사유인 금품수수, 성비위, 음주운전, 학교폭력, 인사, 공직선거법, 재산등록 및 주식매매·신탁과 관련한 의무 위반, 소극행정, 부정청탁 등에 해당되는 경우 성과연봉을 지급할 수 없음.

※ 출처: 교육부(2022a), 국립대학 교원 성과급적 연봉제 운영지침.

준액의 1.5배 이상에서 2배 미만의 금액을 지급받는 교원 중 해당 대학을 대표할 만한 탁월한 업적을 나타낸 교원을 선정하여 성과연봉 기준액의 2배 이상에 해당하는 금액을 지급할 수 있다(동규정 제39조의2 제4항).

3) 수당

위에서 본 바와 같이 공무원의 수당에는 상여수당, 가계보전수당, 특수지근무수당, 특수근무수당, 초과근무수당 등이 있으며, 수당 외 실비변상도 있다. 그러나 국립대학 교원이 받을 수 있는 것은 위의 30여 종의 수당 중에서 정근수당, 성과상여금, 가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당 등 5개뿐이며, 실비변상도 4종 중에서 정액급식비와 명절휴가비 등 2개뿐이다.

이 외에도 「교육공무원법」 제35조에서는 대통령령으로 정하는 학교의 교원이나 학과를 담당하는 교원에 대한 특별수당에 관한 사항, 기간제교원의 보수에 관한 사항, 연구수당에 관한 사항, 교직수당에 관한 사항 등을 대통령령으로 규정하도록 하고 있으나, 현재까지 「공무원보수규정」에서는 이에 관한 조항을 두고 있지 아니하다. 이에 반하여 초·중등 교원에게는 연구수당과 교직수당뿐 아니라 담임수당, 부장수당, 수석교사수당 등 다양한 직책관리 수당이 지급되고 있다.

우선 「공무원수당규정」 제14조와 관련하여 <별표 11> 특수업무수당 지급 구분표에 따르면, 연구업무수당에 있어서 연구직 공무원은 월 80,000원(3급 상당 연구관에게는 월 60,000원 가산), 5급 이상 또는 고위공무원단에 속하는 별정직 또는 전문경력관(가군)은 월 50,000원이고 6급·7급 상당(나군)은 월 35,000원을 받는다. 국가공무원인재개발원·경찰대학·국방대학교 등 공무원교육훈련기관의 교수·부교수·조교수에게는 110,000원

이 지급되지만 일반 국립대학 교원에 대한 내용은 전혀 없다.

그리고 교직수당을 살펴보면, 교육장과 장학관(사)·교육연구관(사) 그리고 고등학교 이하의 각급 학교에서 근무하는 교원에게는 월 250,000원의 교직수당을 지급하고 있으며, 보직교사에게는 월 70,000원, 담임교사에게는 월 130,000원, 보건교사와 영양교사에게는 월 30,000원의 수당을 가산하여 지급하고 있으나, 역시 국립대학 교원에 관한 내용은 전혀 없다.

그리고 교육부(2022a)에 따르면, 국립대학 교원에 대하여 연봉 외 급여로 “가족수당, 자녀학비보조수당, 직급보조비, 정액급식비, 특수업무수당, 관리업무수당 등”을 지급하도록 되어 있으나, 「공무원수당규정」 제19조 제11항에서는 “성과급적 연봉제 적용대상 공무원에게는 정근수당·관리업무수당(신규채용 교원 제외)·성과상여금 및 명절휴가비를 별도로 지급하지 않는다.”라고 규정하고 있다. 다만 특수업무수당(보전수당)은 재직기간 5년 미만의 경우 월 20,000원, 총장과 대학원장, 학·처장 등에게는 월 60,000원을 지급하게 되어 있지만 평교수에게는 지급되지 아니하며, 관리업무수당의 경우 월봉금액의 7.8%(총장은 9%)를 지급하도록 되어 있으나, 별도로 지급하지 않기 때문에 사실상 지급 여부를 확인하기가 어렵다(「공무원수당규정」 제14조 및 제17조의2).

그 외에도 국립대 교원의 수당에 관하여는 다음과 같은 문제가 지적되고 있다(강창동, 2019, 92-93쪽). 첫째, 초과근무수당을 전혀 인정하지 않고 있으며, 둘째, 모든 공무원에게 지급되는 직급보조비가 국립대학 평교수와 처장급 교수에게는 지급되지 않고 있고, 셋째, 일반적으로 인건비 관련 수당은 정부가 지급하게 되어 있으나, 국립대학 교원의 보직수당에 해당하는 직무수행경비(월정직책급 수당)는 국립대의 예산 내에서 처리하게 되어 있다.

4) 교육·연구 및 학생지도비(교연비)

「국립대학회계법 시행규칙」 제22조와 교육부에서 배포한 「교육·연구 및 학생지도 비용 지급 가이드라인(2022.1.28.)」을 중심으로 교연비의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 일단 교연비란 대학의 장이 해당 대학 소속 교직원의 교육, 연구 및 학생지도 등의 활동을 지원하고 이를 장려하기 위한 비용으로서, 교직원의 특정한 활동 수행에 대한 실적에 따라 지급하는 사업비 성격의 비용이며, 종전에 기성회계에서 정기적으로 지급한 급여보조성 인건비와는 다르다.

지급계획과 관련하여 총장은 관련 법령과 가이드라인이 정하는 바에 따라 교연비를 지급하기 위한 계획을 수립하여야 한다. 총장이 계획을 수립할 때에는 영역별로 목적에 맞는 지표를 설정하고, 한 지표 실적에 대하여 이중으로 비용이 지급되지 않도록 설정하여야 하며, 학생의 의견을 수렴하여 계획을 수립하여야 한다. 그리고 매년 프로그램별 만족도 조사를 실시하여 그 결과를 차년도 계획에 반영하여야 한다.

교연비 예산은 대학회계의 자체수입금 세입으로 전년도 결산액 범위 내에서 편성하되, 총 정원의 증가, 완성에 수년을 요하는 연구에 대한 비용의 지급 등 명확한 사유에 해당되는 경우에는 교육부장관의 증액 승인을 받아 이전 회계연도 결산액 대비 초과하여 편성할 수 있다.

교연비의 지급 대상은 국립대학에 소속된 교원과 직원이며, 부설학교 직원은 적용대상에서 제외된다. 그리고 인사교류 파견 등으로 대학에 근무하면서 활동 실적이 있는 파견직원의 경우에는 지급이 가능하지만, 대학의 과장급(사무관) 이상 직

원은 지급 대상에서 제외된다.

교연비의 지급 기준과 관련하여 총장은 대학별 여건 및 특성화 방향(예: 연구중심대학 등)을 고려하여 지급 기준을 작성하되, 교직원의 업무 실적을 기준으로 교육, 연구(산학협력 포함 가능), 학생지도 등 영역을 구분하여 영역별 지급기준·지급액(지급 총액 및 일인당 지급 한도액 등) 및 지표별 단가 등을 작성하여야 한다. 다만 지급 계획을 작성함에 있어 총장은 교육부 장관과 협의하여야 한다. 그리고 교육, 연구, 학생지도 등과 무관한 실적은 인정할 수 없으며, 특정 영역의 실적을 다른 영역의 실적으로 대체하여 인정되지 아니한다. 또한 교직원의 통상 업무 수행은 실적으로 인정되지 아니하며, 급여보조성 경비와 같은 비용으로 지급할 수 없다.

그리고 총장은 교연비 지급을 위한 실적을 공정하게 심사하기 위하여 교내 심사위원회를 구성하여 운영하여야 한다. 심사위원회는 교원, 직원 및 조교, 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 사람으로 구성하되, 학생위원은 위원정수의 3/10 이상, 외부전문가는 1인 이상을 포함하여야 한다.⁸⁾

교연비의 지급은 개인별 계획서에 따른 실적에 대하여 심사위원회의 심사 결과에 따라 실질적으로 개인별 차등지급하여야 한다. 초과 실적에 대하여는 실적 상한선 범위 내에서만 인정하며, 교연비를 일부 선급금 또는 분할하여 지급할 수 있다. 또한 근무시간 외 활동에 따른 초과근무수당, 책임시수초과 강의를 따른 초과강의료 및 출장비 등은 교연비로 지급할 수 없다.

위에서 언급한 가이드라인 외에 지표설계시 유의할 사항은 <표 3>과 같다.

8) 다만 학생위원을 3/10 이상, 외부전문가를 1인 이상 포함시켜야 한다는 가이드라인에 대하여 각 대학에서 이의를 제기하여, 교육부에서는 2022년 6월 30일에 대학 전체 차원의 총괄심사위원회를 제외한 단과대학심사위원회, 영역별 심사위원회에는 학생과 외부위원을 포함시키지 않아도 되는 것으로 변경하였다.

<표 3> 교연비 지표 설계시 유의사항

영역	지표	유의 사항
교육	• 책임시수	▶ 단순 책임시수 이행 여부는 실적인정 불가, 책임시수 미달 시 감점 지표로는 운영 가능
	• 초과강의	▶ 초과강의료를 지급 받고 있는 경우 이종지급으로 실적인정 불가
	• 교수법연수(참여)	▶ 단순참여는 실적 인정 불가, 실제 교육개선 활동으로 이어진 증빙자료 제출 시 인정 가능
	• 시민공개강좌 • 신입생 홍보 • 중·고생 특강	▶ 내부 학생지도와 관련 없는 지표로서 인정 불가 ※ 자유학기제, 고교연계 진로지도는 지표 설정 불가
	• 강의평가결과	▶ 개인별 강의평가점수를 활동실적으로 적용은 곤란하되, 보조지표(차등급)로 활용 가능
연구	• 학회참가	▶ 단순 학회참가는 인정 불가, 참석하여 별도의 역할을 수행한 경우 인정(좌장, 논문발표 등)
	• 정책연구과제	▶ 행정제도(교육·연구 및 학생지도 비용 제도 등) 개선 과제를 공모절차 거쳐 추진
	• 외부연구과제 • 외부사업	▶ 외부연구과제 및 사업은 신청만으로는 인정불가하고, 실제 과제 선정 및 사업비 수주가 된 경우 인정 가능
	• 학생안전지도	▶ 상시적인 지도는 인정 불가, 교내 대규모 행사 등 특별히 안전지도가 필요한 경우에 한해 제한적으로 운영 ※ 유치원생, 초등생, 중·고생대상 교내·외 행사안전지도 실적인정 불가
학생 지도	• 학과별임용률 • 학과별취업률 • 전임교원강의율 • 강의 및 상담 자료업로드	▶ 직접적인 실적 인정 지표로는 불가, 개인별 실적을 보완하는 지표로써 운영

※ 출처: 교육부(2022b), 교연비 가이드라인 개정 신규대조표 및 개정 전문

4. 교육·연구 및 학생지도비의 문제점

1) 인건비가 아닌 사업비

「고등교육법」 제15조 제2항에서는, “교원은 학생을 교육·지도하고 학문을 연구한다.”라고 규정하고 있고, 「교육기본법」 제14조 제3항에서는, “교원은 교육자로서 지녀야 할 윤리의식을 확립하고, 이를 바탕으로 학생에게 학습윤리를 지도하고 지식을 습득하게 하며, 학생 개개인의 적성을 계발할 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이에 따르면 교육·연구·학생지도는 교

원의 본질적 사명이자 통상적 업무이다. 한편 「국립대학회계법」 제28조 제1항에서는 “국립대학의 장은 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있다.”고 규정하여, 교원의 본업인 “교육·연구 및 학생지도”에 대한 지원을 명시하고 있다.

문제는 교육부령인 「국립대학회계법 시행규칙」 제22조에서 “통상의 업무 수행은 실적으로 인정해서는 아니 되며, 급여보조성 경비로 지급하지 아니할 것”이라는 규정을 두고 있다는 것이다. 이러한 규정은 “교육·연구 및 학생지도”가 통상의 업무가 아니라는 전제 하에 성립되는 것이며 상위법인 「고등교육법」과 「교육기본법」, 그리고 「국립

대학회계법」에 전적으로 위배되는 규정이다.

이러한 모순적 규정이 제정된 이유는, 신설된 교연비가 과거의 기성회수당과는 다르다는 것을 명시하기 위한 것이었고, 이는 기성회비의 부당이득성을 인용한 제1심 판결(서울중앙지법 2012.1.27. 선고 2010가합117721 판결)과 항소심 판결(서울고법 2013.11.7. 선고 2012나19910 판결)에 근거한 것이었다.

그러나 이 판결은 전술한 바와 같이 상고심에서 파기 환송되었다(대법원 2015.6.25. 선고 2014다5531). 대법원에서는 “국립대학의 등록금은 학생에게 강의, 실습, 실험 등 교육활동을 실시하는 방법으로 대학의 목적에 부합하는 교육역무를 제공하고 이러한 교육역무에 필요한 교육시설 등을 이용하게 하는 것에 대한 대가, 즉 영조물인 국립대학의 이용에 대한 사용료를 의미하는 것이다... 각 국립대학은 기성회비를 학교시설 확충과 학교 교직원 연구비 지급 등의 교육재원으로 사용하였다... 기성회비는 수업료와 마찬가지로 영조물인 국립대학으로부터 교육역무와 교육시설을 제공받는 것에 대한 대가로 기능하였다.”라고 판시하여 등록금에 포함된 기성회비가 교육역무의 제공 및 교육시설의 이용에 대한 대가로 인정하였다. 이는 기성회비의 일부가 교육역무를 제공하는 교원에 대한 급여로 사용되는 것에 대하여 불법성이 없음을 최종적으로 확인한 것이다.

즉 대법원에서 기존의 기성회회계에서 교원의 수당을 지급하는 것이 아무런 문제가 없음을 판시하였음에도 불구하고, 교육부에서는 이러한 판결이 나오기 이전에 이미 기성회회계를 폐지하는 「국립대학재정회계법」을 제정하였고, 동법 시행규칙을 통하여 교원들의 급여보조성 기성회수당을 폐지하고, 사업비 성격의 교연비를 신설한 것이다. 이에 따라 국립대학 교원들의 급여보조성 수당은 실질적으로 삭감된 것이고, 통상의 업무인

“교육·연구 및 학생지도”가 아닌 별도의 교육·연구 및 학생지도 ‘사업’을 수행하여야만 교연비를 지급받게 된 것이다.

교육·연구 및 학생지도가 아닌 교육·연구 및 학생지도 ‘사업’은 논리적으로 별도로 존재할 수도 없고 존재해서도 안되는 것이다. 가령 교육부의 가이드라인에 명시된 지표 중의 하나인 초과강의의 경우 “초과강의료를 지급 받고 있는 경우 이중 지급으로 실적인정 불가”라는 유의사항이 있다. 이에 따르면 초과강의료를 별도로 지급받고 있지 않으면 교연비를 지급받을 수 있다. 즉 초과강의라는 하나의 행위가 통상업무인 강의에 들어갈 수도 있고, 교연비 지급대상인 교육사업에 들어갈 수도 있다는 모순적인 상황이 발생한다. 연구영역에서도 실제 과제로 선정되어 사업비 수주가 된 경우에는 외부연구과제의 수행도 교연비 지급대상인 연구사업으로 인정된다. 외부연구과제의 수행이 교원의 통상업무인 연구가 아니라는 모순적 논리이다. 학생지도영역에서도 상시적인 지도는 인정되지 아니하며, 교내 대규모 행사 등 특별히 안전지도가 필요한 경우에는 교연비의 지급대상이 된다. 대규모 행사시의 안전지도는 통상업무인 학생지도활동이 아니라는 논리가 성립된다.

이처럼 대법원 판례에 따르면 국립대학 교원에게 수당으로 지급할 수 있는 학생등록금을, 교육부에서는 인건비성 수당이 아닌 사업비로 편성하여 집행하기 위하여 “교연비”라는 기형적 제도를 만들었고, 이는 현행 법령에도 위배될 뿐만 아니라 논리적으로 모순적 결과를 초래하게 되었다.

또다른 문제는 교육부에서 교연비를 임금보전성 인건비가 아닌 사업비로 운영하면서도 이에 대하여 과세소득으로 산정하여 소득세 납부대상이 된다는 점이다. 이에 더하여 과세소득임에도 불구하고 연금 산정의 기초가 되는 소득에는 포함되지 않는다. 이로 인한 국립대학 교원의 연금 손실액

은, 30년 근무를 전제로 할 때 조교수와 부교수는 월 100만원, 정교수는 월 110-130만원에 달한다(국교련, 2020, 77쪽).

또한 교원들은 본업인 교육·연구 및 학생지도를 하면서, 추가적으로 교연비 사업계획서를 작성하고 결과 보고서를 작성하여 실적에 따라 심사평가를 받고 차등적으로 교연비를 지급받아야 한다. 이러한 차등지급 때문에 본업인 교육·연구 및 학생지도보다는 교연비 사업에 더욱 많은 노력을 기울이는 상황이 발생하고 있으며, 각 대학의 등록금 수입에서 정해진 교연비 총액을 교원들이 실적 심사를 통하여 차등적으로 지급받기 때문에 교원 간에 과도한 경쟁을 야기할 우려도 있다.

2) 자원부담의 불합치

교연비는 국립대학에 재학하는 모든 학생들로부터 수업료로 징수하여 형성된 재원을 기초로 교직원에게 지급된다. 국립대학 교원은 통상의 교육에 대하여 급여를 받고 있으므로, 교연비에 대하여는 통상의 교육이 아닌 별도의 교육사업에 대한 계획서를 작성하여 제출하고 이에 대한 실적을 인정받아야 지급받을 수 있다. 문제는 통상의 교육이 아닌 별도의 사업에 대하여 모든 학생들이 납부하는 수업료를 활용한다는 것이다. 모든 학생들이 납부하는 수업료는 통상의 교육을 위한 것이며, 추가적인 별도의 사업은 국가의 재원으로 시행하거나, 최소한 추가적인 특별한 교육을 받는 학생이 부담해야 한다(정민걸, 2015, 24-25쪽). 통상의 교육을 받는 모든 학생들이 부담하는 수업료는 통상의 교육을 담당하는 교원에게 지급되어야 하지만, 교육부는 통상의 교육에 대하여는 교연비를 인정하지 않고 있다. 통상의 교육이 아닌 별도의 교육사업을 위한 재원은 수업료가 아닌 별도의 재원을 조달하여야 한다. 별도의 교육사업에 대한 수혜를

향유하는 별도의 학생들이 부담하는 것이 수익자 부담의 원칙에 부합하는 일이다.

3) 연구수당과 교직수당에 대한 입법부작위

위에서도 언급한 바와 같이 「교육공무원법」 제34조 제2항에서 “교육공무원의 보수는 자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다.”라고 하였고, 제35조에서 “대통령령에는 학과를 담당하는 교원에 대한 특별수당, 연구수당, 교직수당을 규정하여야 한다.”라고 명시하고 있다. 이는 단순한 선언적 규정이 아니라 이 수당들에 대한 사항을 규정하여야 한다는 의무적 조항이다. 그럼에도 불구하고 대통령령인 「공무원보수규정」에서는 국립대학 교원의 특별수당, 연구수당, 교직수당에 관한 사항을 전혀 규정하고 있지 않다. 이는 명백한 위임입법 부작위로서 국립대학 교원의 보수에 관한 권리를 심각하게 침해하고 있다. 위에서도 언급하였지만, 상대적으로 초·중·등 교원에게는 연구수당과 교직수당이 이미 지급되고 있으며, 담임수당, 부장수당, 수석교사수당 등 다양한 직책관리수당이 지급되고 있다.

이러한 차별적 입법부작위에 대하여 2020년 4월에 국교련의 주도 하에 각 국립대학 교수회가 공동으로 교육부에 “교연비 대신 연구수당과 교직수당을 지급해달라”는 건의를 한 바 있다. 인사혁신처에서는 매년 국가공무원 수당조정 요구지침을 배포하고, 교육부에서는 각 기관에서 제출한 수당조정 요구서를 자체점검하여 인사혁신처에 제출하고 있다. 그러나 “최근 3년간 수당조정을 요구하였으나 인사혁신처 검토 및 기획재정부 협의 과정에서 불수용된 건을 동일한 내용으로 다시 요구할 수 없음”이라는 원칙(인사혁신처, 2023) 때문에 각 대학이나 국교련에서는 연구수당과 교직수당에 대한 수당조정 요구서를 쉽게 제출하지 못

하였으나, 최근 국교련에서는 2022년 3월 17일자로 교육부장관을 상대로 “2023년도 국가공무원 수당 조정 요구서 제출”이라는 제목의 공문(국교련 25-002)을 발송했으나, 2023년 현재 아무런 응답이 없다.

4) 지급기준의 불명확성

현재 각 국립대학마다 전체 교연비 규모나 일인당 지급규모는 상당한 차이가 있다. 이는 교연비의 뿌리가 각 국립대학마다 개별적으로 조성한 기성회회계에 있기 때문이다(국교련, 2022a, 155쪽). 각 대학마다 학생수에 따라 조성하였던 기성회회계의 규모나 운용실적 등에 따라 교직원에게 지급된 급여보전성 수당에 차이가 있었고, 「국립대학회계법」의 제정 이후에도 각 대학마다 등록금과 사업수익 등 자체수입금 세입으로 대학회계에서 교연비 재원을 조성하면서, 각 대학마다 지급되는 교연비 액수가 상이하다. 2021년 국정감사 보도자료에 따르면, 2020년 기준으로 교연비 총규모는 약 3,552억원이었으며, 국립○○대는 교원 1인당 약 2,005만원을 지급한 반면, 국립△△대는 교원 1인당 553만원에 불과했다(<https://blog.naver.com/dulipapa/222540987172>). 국가의 교육사업비라면 당연히 국가예산으로 집행되어야 하는 것이고, 모든 국립대학마다 유사한 기준으로 집행되어야 한다. 그러나 대학마다 제각각의 기준에 의해 집행되고 재원도 각 대학마다 자체적으로 조달하는 것이라면, 과거의 기성회 수당과 아무런 차이가 없다는 것을 반증하는 것이다.

지급기준도 교육부의 가이드라인에 따라 작성되지만, 세부내용은 각 대학마다 매우 상이하다. 국립○○대의 경우에는 주로 강의개선, 학생지도영역, 우수논문포상금, 신입교수학술연구비, 학술회의발표, 자율창의연구비, 연구년지원비 등의 사업

에 지급되었으며(국교련, 2022a, 42쪽), 국립◇◇대는 책임시수 이행, 강의평가점수, 강의개선보고서작성, 연구보고서 작성, 연구실적, 학술발표, 교외 연구비 수주 등의 사업에 지급되었다(<표 4> 참조).

5) 지급대상의 부적절성

「고등교육법」 제14조 제3항에 따르면, 학교에는 학교운영에 필요한 행정직원 등 직원과 조교를 두며, 동법 제15조 제3항에서는 “행정직원 등 직원은 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당한다.”라고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 직원들에게도 교연비가 지급되고 있다. 교육, 연구, 학생지도영역에서 통상의 업무가 아닌 추가적인 사업을 수행하는 것에 대한 보상으로 주어지는 것이 교연비인데, 교육·연구 및 학생지도가 아닌 행정사무를 수행하는 직원에 대하여 교연비가 지급되는 것은 적절하지 아니하다.

국립◇◇대의 「2022학년도 교육·연구 및 학생지도 비용 지급계획」에 따르면, 직원에게도 연구영역의 사업비를 지급하고 있다. 우선 정부재정 지원사업 등에 참여한 직원에게 성과보상금으로 연간 400만원 이내의 교연비를 지급하고 있으며, 대학발전 연구지원사업비(정책연구)라는 명목으로 고등교육정책 및 대학 현안문제에 대한 정책 적용방안 연구지원비 및 연구성과금으로 과제당 1,500만원 이내의 교연비를 지급하고 있다. 정부 재정지원사업의 신청서를 작성할 때에 직원들의 보조적 역할을 충분히 인정하더라도, 신청서 작성의 주된 업무를 담당하는 교원들에 대해서는 성과보상금을 지급하지 않으면서 직원들에게는 성과보상금을 지급하고 있는 것이다. 그리고 보다 큰 문제는 정책연구비를 지급한다는 것이다. 물론 직원이라고 해서 정책연구를 수행하지 못한다는 원

<표 4> 국립◇◇대의 교연비 지표(2022년도)

공통 지표 (80%)	책임시수 이행 및 강의평가 점수 중간강의평가 개선보고서(CQI)	<ul style="list-style-type: none"> 책임시수 이행 및 강의평가점수 3.5점 이상일 경우, 중간 강의평가개선보고서 작성자에 한하여 전액지급 			
	인센티브	<ul style="list-style-type: none"> 학년도별 책임시수 이행 및 강의평가점수 평균 4.0점 이상일 경우 (4.5 이상은 30만원 내외, 4.0 이상은 20만원 내외) 			
교육 영역	선택 지표 (20%)	자율선택지표 (학기당 20점)	지표	항목	배점
			교육활성화	교양과목 강의*	10
				영어강의*	10
				창업교과목 강의*	10
				대학원생 논문 지도	5
			강의법개선	기말 강의평가 개선보고서(CQI)	5
				기초교양교육원 교수법지원 프로그램 이수 및 적용	5
			온라인공개강좌 활성화	MOOC, K-MOOC 강의 개발/운영	15
				강의촬영 및 컨설팅	10
			온라인공개강좌 활성화	가상강의(사이버캠퍼스, 실시간 화상강의)	10
				대학 원격수업 학점교류 강의	10
				한국교육학술정보원 강의자료 공개	10
교육과정 질 제고	딤티칭*	5			
	교육과정개발 참여	10			
	PBL 튜터/모듈개발	10			
	OSCE/CPX 관정관/모듈개발	10			
			임상표현수업(CP) 튜터/모듈개발	10	
공통 지표 (80%)	연구활동실적물	<ul style="list-style-type: none"> 연구활동실적물(학술지 논문, 저역서, 특허): 지급기준액의 100% 연구활동보고서(20페이지 이상): 지급기준액의 80% 			
	인센티브	<ul style="list-style-type: none"> 연구활동 실적물로 논문을 제출할 경우 인센티브 지급 			
연구 영역	선택 지표 (20%)	자율선택지표	항목	배점	
			학술발표	5	
			교외 연구비 수주	10	
			학술지 논문게재	20	
			창작활동	10	
			저술(저·역서)	20	
			지식재산권	국내 등록	10
				국제 등록	20
			기술이전(LINC사업과 중복 지원 불가)	10	
			경영지원, 기업(기술)·기관 지도 및 자문	5	
학생 지도 영역	GPS	GPS 정량요소	3-5		
	미래설계상담지도	미래설계상담지도	5-15		
	동아리지도	동아리지도	5-30		
	교내 학생 활동지도	야간순찰지도(축제, 시험기간 학생안전도우미 및 실습실 안전지도)	2-4		
	교외 학생 활동지도	교외학생 활동지도	3-4		
	취업 및 진로지도(백1)	이력서/자소서 작성법 지도, 이력서/자소서 핵심 Tip 소개, 모의면접 지도, 기업 면접 핵심 Tip 소개, 단기 직장 체험, 취업처 발굴, 포트폴리오 지도	1-10		
	창업지도	창업지도	1-10		

※ 출처: 국립◇◇대(2022), 2022학년도 교육연구 및 학생지도비 비용 지급계획.

칙은 없으나, 해당 분야에 대한 이론적 지식을 충분히 축적하고 있지 아니하고 전문적 연구를 수행해본 경험이 거의 없는 행정직원이 정책연구를 수행한다는 것이 얼마나 적절성과 타당성을 담보할 수 있는지에 대하여는 의문이 제기된다. 직원들의 대학발전 연구지원사업 평가기준 및 지급방안을 결정하고 과제를 선정하며 실적물을 최종적으로 심사·확정하는 실무소위원회도 총무과장, 교무과장, 학생과장 등 직원으로만 구성된다. 따라서 최종성과물의 내용이나 수준에 대한 객관적이고 전문적인 평가가 이루어진다고 보기 어렵다. 연구가 본업이 아닌 직원에게 교연비를 지급하기 위하여 형식적인 연구보고서를 작성하게 하는 것이다.

학생지도영역에서도 직원들에게 교연비가 지급되고 있다. 국립◇◇대의 경우, 직원들에게 “GPS (Guiding star Program for Students)”라는 이름으로, 학생지도비를 지급하고 있다. GPS는 대학생활 전반에 필요한 정보를 개인별 맞춤형으로 직원이 신입생에게 제공하고, 다양한 상담 및 고충해결 등을 지원하는 프로그램으로서, 교원은 해당되지 아니며, 교육공무원, 일반직 공무원, 대학회계직, 조교만 해당된다. 그러나 현실적으로 이 사업에 참여하여 도움을 받았다는 학생들을 본 적이 없고, 특히 대학본부에 근무하는 직원의 경우에는 학생들과 접촉할 기회나 시간이 없기 때문에 극히 비현실적인 프로그램이라고 볼 수밖에 없다. 그리고 “교내 학생 활동지도”라는 이름의 사업비도 교원을 제외한 직원에게만 지급되는 것으로서, 축제, 시험기간 학생안전도우미 및 행사시 발생할 수 있는 범죄 및 안전사고 예방을 위한 야간순찰 등에 관한 것이다. 그러나 사실상 이러한 활동은 “학생지도”라기보다는 “안전관리”에 관한 것으로서, 행정업무를 담당하는 직원들의 본질적인 통상 업무이다. 그리고 직원들에게만 인정되는 “동아리 지도활동”도 있다. 동아리 행사에 직접 참여하거

나 지도 동아리가 적극적으로 대내·외 활동에 임할 수 있도록 지도하고, 학교행사 또는 학생회에서 주관하는 각종 행사에 적극 참여하도록 지도하는 것이다. 그러나 모든 학생 동아리에는 지도 교수가 지정되어 있고, 사실상 직원들이 동아리를 지도할 여지는 거의 없다. 이 역시 억지로 교연비를 지급하기 위하여 형식적으로 만들어낸 사업에 불과할 뿐이다. 근본적으로 학생지도 역시 교육의 일부이며, 교원이 아닌 직원이 학생을 지도하는 것은 매우 비현실적인 발상이다. 가령 초·중·고등학교에서 서무실 직원이 학생을 지도한다고 하면, 과연 어떤 학부모가 이에 동의할지 매우 의문스러운 일이다.

6) 심사위원회 구성의 부적절성

교육부의 「2022학년도 교연비 가이드라인」에 따르면, 총장은 교육·연구 및 학생지도 비용 지급을 위한 실적을 공정하게 심사하기 위해 교내 심사위원회를 구성하여 운영하여야 하며, 심사위원회는 교원, 직원 및 조교, 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 사람으로 구성하되, 학생위원은 위원정수의 3/10 이상, 외부전문가는 1인 이상을 포함하여야 한다.

이에 대하여 국교련에서는 2022년 4월 6일에 심사위원회에 학생을 참여시키는 가이드라인에 대하여 다음과 같은 이유로 교육부에 문제 제기를 하였다(국교련, 2022b, 36쪽). 첫째, 교연비 제도의 운영과정에서 학생들의 의견을 반영하고 회계 집행의 적절성을 관리하는 방안을 대학이 자율적으로 마련할 수 있음에도 불구하고 이를 가이드라인을 통해 규제하는 것은 대학의 자율성을 크게 훼손하는 행위이다. 둘째, 교육 및 연구에 관한 전문지식이 부족한 학생들이 심사위원회에 참여하여 교수의 성과를 평가하는 것은 부적절하며,

개인정보에 해당하는 교수의 교육과 연구성과를 학생위원회에 공개하고 다수의 학생이 공유할 경우 교수와 학생의 건전한 관계 형성을 저해할 수 있다. 셋째, 교연비 지급기준과 지급액의 적정성을 학생들이 심사하는 것은 이들로 하여금 교수들을 잠재적 부정수령자로 인식하게 할 소지가 있어 교육자의 명예와 권위를 추락시키고 교수에 대한 신뢰를 악화하여 교육효과를 하락시킬 수 있다.

위와 같은 이유로 국교련에서는 4월 20일에 교육부 면담을 진행하였으며, 이 자리에서 교육부도 심사위원회에 학생 참여를 강제하는 가이드라인의 문제점을 인식하고 있으나 국민권익위원회에서 의결하여 통보한 사항이라 자의적으로 바꾸기는 어려우므로 국교련에서 국민권익위원회에 부담성을 설득하고 새로운 대안을 제시해달라고 요청하였다(국교련, 2022b, 34쪽).

국교련의 이러한 요청에 따라 교육부는 2022년 6월에 기존의 가이드라인 개정안을 재수정하여 단과대학심사위원회나 실무소위원회에는 학생이나 외부위원의 참여를 의무화하지 않아도 되도록 개정하였다. 그러나 이러한 단편적인 조치만으로는 교연비 심사과정에 학생들이 참여하여 교권을 침해할 수 있다는 근본적인 문제를 해결하지는 못한다.

5. 결 론

현행 「고등교육법」 제11조 제10항에 따르면, 각 학교는 등록금의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소

비자 물가상승률의 1.5배를 초과하게 하여서는 아니된다. 최근 3개 연도의 평균 소비자 물가상승률은 4.05%이기 때문에 4.05%까지 인상이 가능하다.⁹⁾ 그러나 최근 언론보도에 따르면 2023학년도 개강을 앞두고 서울 시내 여러 대학이 올해에도 학부 등록금을 동결했다(조선비즈, 2023.1.12.). 그 이유는 등록금 공시가 시작된 2008년부터 올해까지 15년간 교육부가 등록금 동결 정책을 고수해 왔으며, 이에 따라 등록금을 조금이라도 올리는 대학에 대하여는 3,800억원에 달하는 국가장학금 2유형을 지원하지 않기 때문이다.

국립대학 교원의 보수는 크게 국고예산으로 지급되는 봉급과 등록금에서 지급되는 교연비로 구성된다. 그러나 「공무원보수규정」의 봉급표에 따르면 정교수는 6급, 부교수와 조교수는 7급 공무원에 해당하는 봉급을 받고 있다. 과거에는 이를 보전하기 위하여 기성회계에서 교육활동지원비, 교재연구보조비, 정액연구보조비 등의 수당을 지급하여 왔으나, 2015년 「국립대학회계법」의 제정 이후 기성회계계를 폐지하고 이를 교육·연구 및 학생지도비라는 별도의 사업비로 전환하여 각 대학마다 개별적으로 총액 규모와 교원 일인당 금액을 책정하여 지급하고 있다.

교연비를 포함하더라도 국립대학 교원의 보수는 유사한 수준의 사립대학 교원의 보수에 비하여 연평균 2,000만원 정도가 적을 정도로 기본적인 액수 자체가 적지만, 그 외에도 현행 교연비 제도는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 인건비가 아닌 사업비로 책정되어 교원의 통상적 업무인 교육·연구 및 학생지도 활동 외에 별도의 교육·연구 및 학생지도 ‘사업’을 수행

9) 일부 대학은 법정 인상 한도 내에서 등록금 인상을 감행하였다. 진주교대는 작년보다 평균 4.04% 인상한 177만 7,000원으로 책정하였으며, 춘천교대·청주교대도 올해 등록금을 각각 4.05%, 4.02%씩 올리기로 했다. 그리고 경인교대·공주교대·대구교대·부산교대·서울교대·전주교대 등이 등록금심의위원회를 통해 올해 등록금 책정을 논의 중이다(이데일리, 2023.1.23.).

하여야 하며, 이러한 사업비에 대하여 과세소득으로 산정하면서도 연금 산정의 기초가 되는 소득에는 포함되지 않는다. 또한 사업실적에 따라 차등지급하기 때문에 교원들간 과도한 경쟁을 야기하고 있다. 둘째, 통상의 교육을 받는 모든 학생들이 납부하는 수업료 재원으로 통상의 교육이 아닌 별도의 사업비용을 충당한다는 점에서 수익자부담의 원칙에 어긋난다. 셋째, 「교육공무원법」에서 교원 특별수당, 연구수당, 교직수당에 대한 규정을 대통령령에 위임하고 있음에도 불구하고 「공무원보수규정」에서 이에 대한 규정을 두고 있지 아닌 입법부작위가 있다. 넷째, 지급기준이 불명확하여 각 대학마다 천차만별의 교연비를 지급하고 있다. 다섯째, 교육·연구 및 학생지도와 직접적으로 관련이 없는 직원과 조교에게도 교연비가 지급되고 있으며, 이를 위하여 행정사무를 담당해야 하는 직원들이 형식적인 정책연구와 학생지도활동까지 수행하고 있다. 여섯째, 교연비 지급실적을 심사하기 위한 위원회에 교육·연구에 대한 전문성이 부족하고 지도의 대상이 되는 학생을 포함시킴으로써 교육자에 대한 권위와 명예를 훼손

시키고 있다.

따라서 정부에서는 기형적인 교연비 제도를 폐지하고, 「교육공무원법」에 따라 국립대학 교원들에게 특별수당, 연구수당, 교직수당을 지급하도록 「공무원보수규정」을 개정하여야 한다. 이러한 수당은 학생들의 등록금을 재원으로 하여서는 아니고 정부의 직접적인 재정지원을 통하여 이루어져야 한다.

2023년부터 고등·평생교육지원특별회계가 설치되어 총 9.74조원을 대학발전을 위해 투입할 예정이지만, 이는 “대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여” 활용될 뿐이며, 국립대학 교원의 처우 개선을 위한 내용은 전혀 반영되어 있지 아니하다.

교원의 처우 개선이 전제되지 않는 한 학생들에 대한 지원과 시설 및 운영 여건 개선만으로는 우리나라 고등교육의 미래는 그리 밝지 않을 것이며, 보편교육화하고 있는 고등교육의 수준은 점차 하락할 것으로 예상된다. 안정적인 처우를 바탕으로 초빙된 우수한 교원만이 장래의 우수한 인재를 키울 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강창동 (2018). 국립대 교수와 타 직종 공무원의 호봉·수당·연봉체계의 비교 연구. <교육의 이론과 실천>, 23(1), 1-24.
- 강창동 (2019). 국립대학 교수의 보수와 수당 체계에 대한 구조적 분석. <한국 국립대학이 나아갈 길>, 전국국공립대학교수회연합회 편저, 77-102.
- 고 전 (2012). 교원보수의 특별한 우대 입법정신과 과제. <교육법학연구>, 24(3), 1-26.
- 교육부 (2022a). 국립대학 교원 성과급적 연봉제 운영지침.
- 교육부 (2022b). 교연비 가이드라인 개정 신규대조표 및 개정 전문.
- 국교련 (2020). 국립대학교 교원 연구 및 교직 수당 조정 요구서. <제23대 국교련 제6차 회장단회의 자료집>, 75-78.
- 국교련 (2022a). <국립대학 교육·연구 및 학생지도비 제도 해결방안>.
- 국교련 (2022b). <2022년 제25대 국교련 제2차 회장단회의 자료집>.

- 국립◇◇대 (2022). 2022학년도 교육연구 및 학생지도비 비용 지급계획.
- 기획재정부 (2023). <나라살림 예산개요>.
- 김대중 (2019). 교원보수체계: 성과급적 연봉제. 경북대 교수회, <국립대학 발전 및 교원 보수체계 개선을 위한 심포지엄 자료집>.
- 김재훈 (2018). 교원들의 인식변화를 통해본 교원 보수체계의 운영방향. <학습자중심교과교육연구>, 18(1), 41-63.
- 김종성 (2020). 국립대학의 재정·회계제도에 관한 연구. <사회과학연구>, 30(2), 131-150.
- 대한민국국회 (2015). 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률안 검토 보고서. 국회 전문위원 강남일 검토 보고서.
- 동아일보(20220907). 국립대 교직원 3400여명 '학생지도비' 부당수령.
<https://www.donga.com/news/article/all/20220907/115356721/1>
- 문병효 (2014). 국립대학 성과연봉제도에 대한 법적 고찰. <강원법학>, 41(1), 419-466.
- 박성환 · 이원일 · 권기정 (2016). 국립대학 재정회계법과 성과급적 연봉제 시행에 따른 교수 보수체계의 문제점과 정책대안. <경영교육연구>, 20(3), 155-180.
- 백 강 (2021). 국립대학 교원 보수체계 개편의 필요성. <교연비 제도개선을 위한 총장협 · 국교련 공청회 발표자료집>.
- 양주용 (2021). 교직원 교연비 제도의 문제점 및 개선방안. <교연비 제도개선을 위한 총장협 · 국교련 공청회 발표자료집>.
- 이데일리(20230123). 등록금 올리는 대학 vs. 올릴 수 없는 대학.
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01453046635480016&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>
- 이상노 (2021). 교연비의 역사적 배경 및 근거. <교연비 제도개선을 위한 총장협 · 국교련 공청회 발표자료집>.
- 인사혁신처 (2023). 2023년도 국가공무원 수당조정 요구지침.
- 임후남 · 권순형 · 남신동 (2018). 대학교원 보수 결정요인분석: 4년제 일반대 교원 보수를 중심으로. <학습자중심교과교육연구>, 18(1), 795-816.
- 장덕호 · 변기용 · 이석열 (2011). 국립대학 교원 임용 및 보수체계 개선에 관한 연구. <비교교육연구>, 21(1), 1-27.
- 정민걸 (2015). 국립대 교육의 질적 제고를 위한 환경 조성. <국공립대학 교수봉급 현실화를 위한 포럼 자료집>, 12-28.
- 조선일보(20230112). 서울·연세대 등록금 동결...시립대 등 일부는 대학원 인상.
https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2023/01/12/G4U3YOGYIREMRE4RQHWOAMYOVA/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz
- 주현준 (2021). 교연비의 문제점 및 개선방향, <교연비 제도개선을 위한 총장협 · 국교련 공청회 발표자료집>.
- 최상한 (2018). 국립대학 교수의 보수는 일반직 공무원의 보수보다 '특별히' 우대되고 있는가? <한국사회와 행정연구>, 29(2), 1-30.
- 최상한 · 김진수 (2013). 국립대학 교수의 성과급적 연봉제: 정책의 창(policy window)는 열리는가? <한국사회와 행정연구>, 24(1), 51-81.
- 최인철 (2019). 교연비 제도의 모순과 국교련의 대응 방안. <제22대 국교련 정책위원회 워크숍 자료집>.

Study on the Remunerations for National University Professors

Jong-Seong Kim

Chungnam National University

According to Educational Officials Act and Special Act for the Improvement of Teachers' Status and the Protection of their Educational Activities, the remunerations for National University Professors need to be favorable. However, the laws are inconsistent with realities. The Teaching, Researching, and Student Counseling Allowance (TRSC) of professors at national universities are rife with the following problems. First, TRSC is not a wage but extra working expenses. Second, common students pay extra working expenses. Third, the presidential decree has no guidelines about various extra pays delegated by Educational Officials Act. Forth, each university pays a different TRSC because of the ambiguity of the payment standard. Fifth, national universities pay TRSC to the staffs and assistants who do not teach, research, and counsel student. Sixth, students having no experience in teaching and researching evaluate the TRSC performance of professors. In conclusion, I recommend that the government should abolish TRSC and pay research and teaching allowances by amending the Public Officials Remuneration Regulations.

Keywords: National University, National University Finance and Accounting Act, Teaching · Researching and Student Counseling Allowance (TRSA)