

**이슈페이퍼** =====

# **방과후강사의 현황과 노동조합의 과제**

**2015. 6. 5**

**연구원 배일훈**

skskill1985@gmail.com

## 0. 달라진 학교, ‘노동’의 눈으로 방과후학교를 보자

- 10~20년 전 학교와 지금의 학교를 설명할 때 가장 큰 차이는 무엇일까? 무상급식과 함께 ‘방과후학교’가 대표적인 사례.
- 방과후학교란 “학생과 학부모의 요구와 선택을 반영하여, 수익자 부담 또는 재정 지원으로 이루어지는 정규수업 이외의 교육 및 돌봄 활동으로, 학교 계획에 따라 일정한 기간 동안 지속적으로 운영하는 학교교육활동”임.(2015년 방과후학교 운영 가이드라인).
- 방과후학교의 일반화는 방과후강사, 방과후코디, 초등돌봄강사 등 학교비정규직 규모의 증가에도 직접적인 영향을 미침.
- ‘노동의 눈으로 본 방과후학교’가 필요함. 방과후학교의 실태와 성과, 방과후학교의 운영·기능, 방과후학교 활성화 방안, 개별 프로그램의 실태분석과 계발에 관한 연구와 정책은 많으나, 방과후학교 외부강사(이하 방과후강사)의 노동권에 대해서는 최근 까지도 언론을 통해서만 간간히 보도되고 있었을 뿐.
- 본 보고서는 방과후강사의 노동실태 및 문제점, 그리고 노동조합의 정책적 과제를 밝히는 데 목적이 있음.

# 1. 방과후학교는 무엇인가

## 1) 경제위기로 확대된 학교의 돌봄 기능

○ 1997년 IMF 직후 정부 주도로 저소득·맞벌이 가정 자녀의 ‘돌봄공백’ 문제의 대책 마련. 경제위기로 전업주부로 남아있거나 ‘학원뽕뽕이’를 돌릴 수 있는 경제력을 가진 중산층이 아니고서야 가족 차원에서 이 문제를 해결하기는 어렵기 때문. 따라서 교육부는 ‘방과후학교’, 보건복지부는 ‘지역아동센터’, 여성가족부는 ‘방과후아카데미’ 사업을 각각 추진함.

○ 지역사회의 보육·교육 자원이 협소한 조건으로 인해 우리나라에서는 방과후 돌봄 서비스가 ‘학교’ 중심으로 발전함. 학교에서 진행되는 방과후학교, 초등돌봄교실이 대기업이라면, 지역아동센터는 영세기업. 지역아동센터 운영주체는 65%가 개인이며, 재원체계의 수준이 낮고 불안정하여 시설 및 인력 확보 면에서 상대적으로 열악하다는 평을 받고 있음. 그만큼 학부모 입장에서는 학교에서 이뤄지는 프로그램에 대한 신뢰도가 상대적으로 높은 게 사실.

○ 한편 “수익자 부담 또는 재정 지원으로 이루어지는” 것이 방과후학교 재정구조의 특징. 방과후학교 총 운영예산은 13년 1.88조원인데, 그중 64%인 1.2조원이 학부모 부담금(프로그램별 수강료 수입). 방과후학교 지원예산은 교육부 일반회계, 시·도교육청이 편성한 방과후학교 사업비, 지방교육재정 특별교부금, 지방교부세 및 시군 대응투자금으로 구성. 이 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 재원은 교육부가 시도교육청에 교부하는 지방교육재정 보통교부금을 중심으로 편성되는 시도교육청 예산.

<< 초중고 방과후학교 운영예산 현황 >>



출처: 감사원(2014), 감사결과 처분요구서-초중고 방과후학교 운영실태

## 2) 일상화된 방과후 학생들의 일과

○ ‘방과후’ 즉, 정규교과시간 이후에 진행되는 방과후학교 프로그램은 아래와 같이 구성됨.

<< 초중고 방과후학교 프로그램 예시 >>

구분	프로그램 예시
초등학교	(특기적성) 컴퓨터, POP, 종이공예, 축구, 로봇과학, 교육마술, 바둑, 바이올린, 음악줄넘기, 통기타, 창의미술, 우쿨렐레, 방송댄스 (교과) 수학, 영어, 주산암산, 글쓰기역사교실 (초등돌봄교실) 하늘반, 바다반, 토요일봄1
중학교	(특기적성) 컴퓨터, 공예, 미니어처, 댄스, 밴드, 배드민턴, 농구, 대학생멘토링 (교과) 1학년 학력신장반A(영,수), 1학년 학력신장반B(과,국)
고등학교	(특기적성) 신나는 배드민턴A (교과) 국어A형 실력다지기(화목반), 국어A형 실력다지기(월수반), 영어독해1, 수학 I 문제풀이, 미적분과 통계 기본 문제풀이, 물리 I 문제풀이

○ 2014년 현재 모든 초중고 학교(99.9%)에서 447만명(71.2%)의 학생들이 방과후학교 프로그램에 참여하고 있음. 방과후학교가 학교현장에서 전면 시행된 2006년 이후 학생참여율은, 06년 42.7% > 08년 54.3% > 10년 63.3%, > 12년 71.9%로 지속적으로 증가. 특히 초등학교와 중학교는 07년 44%와 37%에서 현재 각각 73%와 65%로 참여율이 빠르게 증가함.

<< 방과후학교 운영학교 및 참여학생 현황 >>

구분	초	중	고	계	과년도 현황			
					2013	2012	2011	2010
운영학교수(교)	6,148	3,218	2,320	11,686	11,397	11,361	11,307	11,226
비율(%)	99.9	100.0	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9
참여학생수(천명)	1,992	1,109	1,368	4,469	4,678	4,840	4,559	4,573
비율(%)	73.1	64.6	74.7	71.2	72.2	71.9	65.2	63.3

출처: 교육부, 2014 방과후학교 운영 현황



○ 2014년 민간위탁 학교 수는 약 3천개교, 프로그램 수는 4만여 개. 이는 전체 방과 후학교 운영학교의 29%, 전체 프로그램의 9%에 해당하는 수치. 특이한 점은 전체 민간위탁 프로그램 4만6천 개 중 초등학교가 4만2천 개로 중고등학교에 비해 압도적인 비중을 차지함. 반면 고등학교 방과후 프로그램은 주로 현직교사가 입시 교과보충 위주로 진행하기 때문에 민간위탁의 경우가 드뭄.

<< 민간위탁 프로그램 운영 현황 >>

구분	초	중	고	계	과년도 현황						
					2013	2012	2011	2010	2009	2008	
학교수 (비율 *, %)	2,865 (46.6)	375 (11.7)	112 (4.8)	3,352 (28.7)	3,351 (29.4)	3,331 (29.3)	2,386 (21.1)	2,659 (23.7)	3,073 (27.5)	1,209 (10.9)	
프로그램 수(개)	영리기관	19,226	1,339	270	20,835 (45.3)	17,300 (44.8)	20,090 (55.2)	20,452 (71.9)	20,868 (69.8)	8,564 (66.1)	120 (2.5)
	비영리기관	22,840	2,105	246	25,191 (54.7)	21,307 (55.2)	16,332 (44.8)	7,984 (28.1)	9,012 (30.2)	4,396 (33.9)	4,639 (97.5)
	소계	42,066	3,444	516	46,026 (8.6)	38,607 (6.8)	36,422 (6.0)	28,436 (5.4)	29,880 (6.0)	12,960 (3.5)	4,759 (2.0)

\* 비율 : 방과후학교 운영학교 중 민간위탁 프로그램 운영학교 비율

출처: 교육부, '방과후학교 운영 현황' 재구성

○ 2015년 현재, 민간위탁을 금지하는 지역은 광주가 유일함. 경기 등 6개 지역은 비영리업체에 한정해 위탁을 허용하고 있고, 서울 등 10개 지역은 영리업체까지 전면 허용하고 있음. 이처럼 민간위탁이 활성화된 데에는 2008년 학교자율화 조치가 있었음. 교육부가 방과후학교의 질을 높이겠다는 명분으로 방과후학교를 영리기관에까지 위탁하는 것을 합법화. 08년 당시만 하더라도 3개 교육청(서울, 대구, 부산)만이 영리기관 위탁을 허용하였지만, 이후 점차 늘어남.

## 2. 방과후강사의 현실

### 1) 초등 특기적성 프로그램의 80%를 책임지지만 정부는 나 몰라라

○ 2011년 이후 약 30만명 규모의 강사가 방과후학교를 이끌고 있음. 그 중 약 13만 명이 외부강사인 ‘방과후강사’로 구성되고, 그 규모는 7년만에 2배 넘게 증가함. 또한 전체 방과후강사 가운데 80%(10만 명)가 초등학교에 밀집되어 있음.

<< 프로그램별 강사 현황 >>

구분		초	중	고	계	과년도 현황			
						2013	2011	2009	2007
교과 프로그램 (A)	현직 교원수(명)	16,137	34,577	61,917	112,631	119,678	150,956	121,794	78,130
	D(D/F)	(41.6)	(85.6)	(97.1)	(78.8)	(79.3)	(83.5)	(90.2)	(92.5)
	외부 강사수(명)	22,622	5,796	1,852	30,270	31,300	29,906	13,177	6,350
	E(E/F)	(58.4)	(14.4)	(2.9)	(21.2)	(20.7)	(16.5)	(9.8)	(7.5)
	소계	38,759	40,373	63,769	142,901	150,978	180,862	134,971	84,480
특기적성 프로그램 (B)	현직 교원수(명)	17,633	18,086	15,410	51,129	53,502	38,368	27,453	29,507
	G(G/I)	(18.5)	(53.6)	(74.7)	(34.1)	(35.1)	(33.7)	(32.6)	(33.7)
	외부 강사수(명)	77,776	15,671	5,221	98,668	98,950	75,382	56,733	58,034
	H(H/I)	(81.5)	(46.4)	(25.3)	(65.9)	(64.9)	(66.3)	(67.4)	(66.3)
	소계	95,409	33,757	20,631	149,797	152,452	113,750	84,186	87,541
전체 프로그램 (C)	현직 교원수(명)	33,770	52,663	77,327	163,760	173,180	189,324	149,247	107,637
	J(J/C)	(25.2)	(71.0)	(91.6)	(55.9)	(57.1)	(64.3)	(70.0)	(62.9)
	외부 강사수(명)	100,398	21,467	7,073	128,938	130,250	105,288	69,910	64,387
	K(K/C)	(74.8)	(29.0)	(8.4)	(44.1)	(42.9)	(35.7)	(30.0)	(37.4)
	총계(C)	134,168	74,130	84,400	292,698	303,430	294,612	219,157	172,024

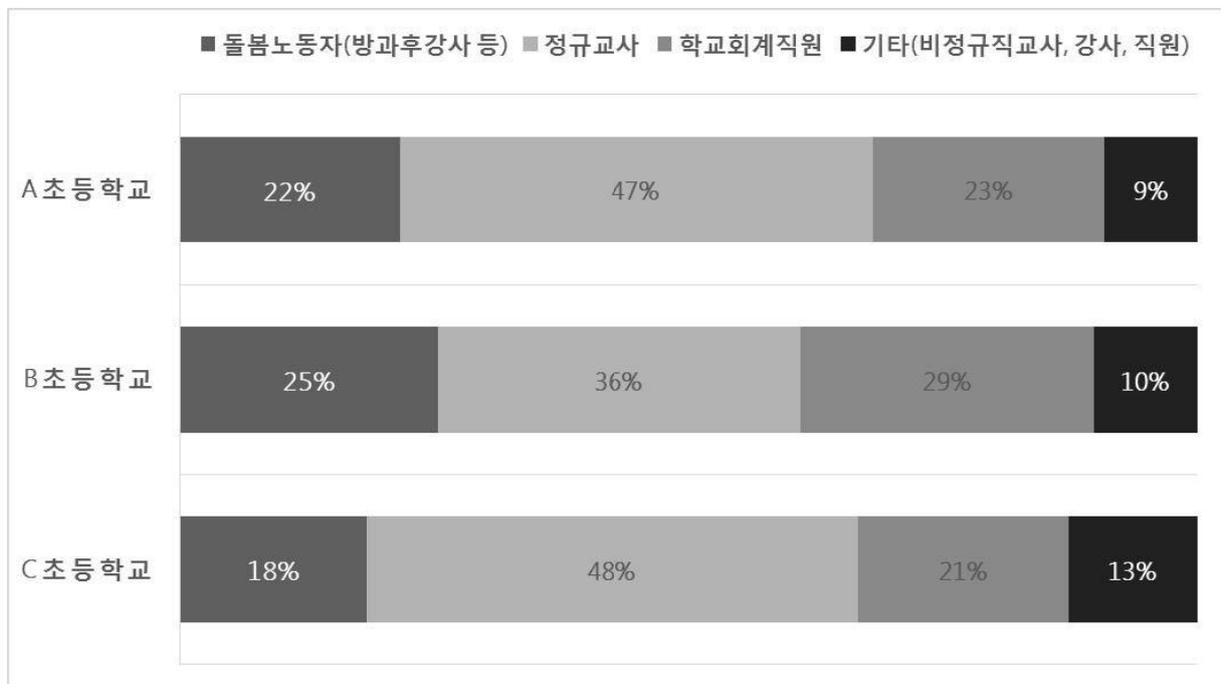
출처: 교육부, ‘방과후학교 운영 현황’ 재구성

○ 그러나 13만 명이라는 규모도 최소치. 교육당국이 정확한 현황 파악을 하고 있지 않기도 하고, 각종 보육시설, 복지시설, 학습교사, 공부방, 구민회관, 청소년회관 및 중

교기관 등에서 일하는 다수의 산업예비군 층이 형성되어 있기 때문. 최근 한 언론이 파악한 경기도 초중고 방과후강사 5만3천명(교과 2만4천여명 특기적성 2만9천여명)<sup>1)</sup>을 기준으로 추산하면 전국 규모를 20만명으로 말할 수도 있음. 경기도는 전국 초중고 학교수의 20%, 전국 학교회계직원수의 약 25%를 차지. 이는 70만 교직원까지 합한 **전체 학교노동인구 90만의 1/5**에 해당하는 큰 규모임.

- 단위학교 차원에서도 학교노동인구의 1/5은 확인됨. 수도권에 위치한 큰 학교 A초 전체 88명 중 19명(22%), 수도권 작은 학교 B초 전체 59명 중 15명(25%), 지방 소재 큰 학교 C초 전체 87명 중 16명(18%)이 방과후강사.

<< 학교노동인구 구성의 사례 >>



## 2) 취업사기, 노예계약 때문에 속앓이

○ ‘취업 사기’에 노출된 강사 희망자들

- ‘검증되지 않은 방과후강사 자격증’을 공신력 있는 것처럼 속여 판매하는 업체들 때문에 피해 사례가 속출하고 있음. 문제의 업체들은 거짓광고를 통해 모집한 방과후 강사 희망자들에게 수백 여만원에 달하는 비용을 받고 있으나, 정작 해당 자격증은 방과후강사 채용에 큰 영향을 주지 못하는 취업사기 피해 사례가 속출하고 있음.

1) 중부일보, “‘방과 후 강사’ 피해 속출하는데...경기교육청 ‘모르쇠’”, 2015.4.24.

### ○ 위탁업체로 인한 채용기회 박탈

- 방과후강사 채용과정에서 개인 지원자가 채용될 가능성은 줄고, **학교장**과 업체의 친밀도에 따라 당락여부가 갈리는 유착 의혹도 제기됨. 방과후학교 업체 선정 및 강사 채용은 학교운영위원회 심의(소위원회 설치 권장)를 거치지만, 여전히 학교장의 의사에 좌우될 가능성이 크기 때문임. 방과후강사들에게 “대행업체를 통한 강사 파견시 긍정적인 점”을 묻는 설문에서 ‘구직 용이’, ‘다른 학교 채용’이 1순위를 차지한다는 연구(홍석중, 2010)도 이를 방증함.
- 한편 최근 민간위탁으로의 전환이 확산되면서 기존의 개별계약 강사들은 계약 해지되거나, 위탁업체의 취업 제안을 받기도 함. “현재 있는 선생님들 자리와 수업을 보전해 주겠다. 대신 수수료는 내야 한다. 우리 업체 소속이 되면 점점 수업료 단가도 올라갈 수 있게 해 주겠다”<sup>2)</sup>. 업체에 고용되지 않으면 그 학교를 떠나야 하지만, 채용되더라도 1년 후 계약 해지됨.

### ○ 과도한 알선료<sup>3)</sup>

- 방과후학교 업체들은 **학생 수강료의 9.1%~45.6%를 명의대여료, 기타관리비로 구성되는 ‘알선료(수수료)’**로 챙기고 있음. 이에 따라 방과후학교 업체에 소속된 강사들은 수강료의 51.3~85.5%만 봉급으로 받는 처지로 내몰림.(감사원, 2014) 그러나 1년마다 재계약을 해야 하기 때문에 부당함을 알면서도 감내해야 함.
- 방과후강사들에게 “대행업체를 통한 강사 파견시 문제점”을 묻는 설문에서 ‘대행료’로 응답(복수응답) 비율이 92.8%을 차지함.(홍석중, 2010)

### ○ 노예계약

- ‘출강 중인 학교와 계약해지 시 월 수익 12배의 위약금 부과’, ‘계약 파기시 훈련수당 200만원 환불’, ‘계약해지 후 1년간 계약기간 중 출강한 학교에 근무 금지’ 등 불합리한 계약을 맺는 경우, 업체가 강사들 명의의 월급통장을 대신 관리하는 경우, 업체의 교육기자재 사용을 강제하는 경우도 있음.<sup>4)</sup>

2) 오마이뉴스, "방과후학교 브로커, 이 정도일 줄이야", 2015.3.13

3) 한편 업체의 알선료의 부담은 학부모에게 전가되고 있음. 감사원(2014)에 따르면 인천 모 중학교는 민간위탁업체와 국영수 각각 5만원(월 20차시 기준)으로 계약했다가 해지 후 외부강사와 새롭게 계약을 체결했는데, 수강료가 당초 5만원 보다 34% 낮은 3만3천원으로 인하되었음.

4) 이데일리, "방과후학교 강사 '노예계약'..수수료 최대 60%", 2015.1.9

### 3) 고용불안, 낮은 급여에 사기 저하

#### ○ 상시적인 고용불안

- “방과후강사들의 사기를 저해하는 요인”을 묻는 조사에서 ‘**신분의 불안감**’에 **87.5%**가 응답해 차순위인 ‘**낮은 보수**’(9.4%)에 비해서도 절대적인 문제임을 확인할 수 있음.(김정덕, 2010)
- <2015년 방과후학교 운영 가이드라인>은 “강사와 프로그램 위탁계약 기간은 1년 이내로 하되, 시도 여건에 따라 재평가를 거쳐 계약을 연장”할 수 있으며, “④프로그램 운영 준비 및 학생 지도 소홀 등으로 학부모와 학생들이 강사의 교체를 원하고, 그 요구가 방과후학교 운영상 필요하다고 판단될 때 ⑤기타 민원 등”의 사유로 강사 계약을 해지할 수 있도록 규정하고 있음. 이처럼 방과후강사는 원칙적으로 1년 이내로 계약하고, 채용과정에서 절대적인 권한을 가지며 채용 후에도 감독하고 지시하는 학교장과의 관계 및 학부모 민원 등으로 인해 상시적인 고용불안에 시달림. **강사들에게는 어떠한 결정권한도 없고 일방적인 순종만을 요구받고 있음.**

#### ○ 낮은 강사비

- 강사료를 포함한 보수의 문제는 계약한 **수강료와 근무시간, 교통비** 등으로 나눠볼 수 있음. 방과후강사가 받는 강사료는 기본적으로 학생들이 납부하는 수강료와 함께 수강생의 수 또는 근무시간으로 구성되고, 농어촌 지역 “강사에게는 예산의 범위 안에서 교통비를 지원할 수” 있기 때문임.
- 광주지역 방과후강사들의 **월평균급여는 약 91만원**(연봉 약1천1백만원)으로 400만원 이상인 강사부터 10여만원대인 강사까지 급여차이가 심하고, 중등강사에 비해 초등강사의 급여가 상대적으로 높음. 순회강사(27명)의 경우 월평균급여가 30만에 불과함.
- 대학주도 방과후학교 사회적기업 소속 “강사의 근무여건 불만족 이유”로 저보수, 원거리 출강 및 교통비 부담, 근무시간 불충분 등을 꼽고 있음.(김수동, 2013) 강사들의 월평균 출강 학교수는 1.66개교, 주당 평균 강의시간이 약 6시간(최소 1시간, 최대 30시간), **월평균 보수는 약 81만원**으로 나타남. 근무시간이 천차만별이고, 특히 대학주도 방과후학교 사회적기업의 임금형태는 고정급(51.6%), 고정급+성과급(22.3%), 성과급(26.1%)으로 다양함. 이 때문에 강사별 보수의 편차도 아주 크며, 66.7%가 불만족이거나 보통의 반응을 보임. 한편 대다수 강사들이 자가용 또는 대중교통을 이용해 출강하며 이동시간도 평균 약 1시간 넘게(최대 5시간) 소요되고

있으나, 교통비 지원이 없는 경우가 56.6%에 달함.

○ 기타. 4대 보험이나 퇴직금이 없는 문제 이외에도, 강사 대기실이 없거나 유동적인 강좌별 교실 배정, 교직원의 푸대접 등 비우호적인 학교환경의 문제도 방과후강사들의 열악한 처우 현실을 보여줌.

### 3. 과제

## : 방과후강사의 노동권은 방과후학교 성공의 전제조건!

#### 1) 방과후강사의 실태와 요구를 조사

○ 학교노동인구의 구성 변화와 주체들의 분할 문제를 극복하기 위해서도 방과후강사에 대한 실태와 요구조사는 노동조합에게 기본 과제임. 공교육제도의 거점인 ‘학교’에서 일하는 학교노동인구의 구성(교육노동/교육지원노동, 정규직/비정규직 등)도 크게 변해왔는데, 문제는 이질적인 집단 사이에 이해관계와 인식의 차이가 커지고 갈등이 빈발하고 있다는 점. **학교에서 추진되는 정책에서 갈등을 완화시키고 연대할 수 있는 정책, 서로 단결하여 쟁취할 수 있는 제도적 대안 등을 마련하는 것이 정세적으로 중요함.**

○ 정규 교사, 급식·행정·교육지원 등 학교비정규직 노동자들과도 다르게 방과후강사는 상당히 ‘유동적’인 노동자들임. 그래서 학교에 상주하는 기존 노동자들과의 일상적인 교류도 쉽게 이뤄지지 않음. 그러나 **노동조합들이 적극 나서 방과후학교 담당교사, 방과후학교전담사 및 방과후코디 같은 이들을 활용한다면, 방과후강사들의 실태와 요구를 파악하기란 그리 어렵지 않을 것임.**

- 강사들은 외부강사 선발에 있어 투명성과 공정성에 초점을 둔 ‘공개오디션’을, 프로그램의 질관리를 위해서 위탁운영, 강사교육 강화에 앞서 ‘예산지원 확대’를, 외부강사 질 관리를 위한 조치로 ‘경력에 따른 강사로 인상’, 농산어촌 학교처럼 소규모학교의 강사 모집 방법으로 ‘교통비 지원’ 등을 요구하고 있다.(이행미, 2014)

#### 2) 방과후학교 법제화 및 정책에 적극 대응

○ 지난 몇 년간 국회에서 논의해온 **방과후학교 관련 법안이 줄속적으로 법제화될 경우 심각한 부작용이 우려됨.** 지난 4월 발의된 '방과 후 학교 운영 및 지원에 관한 법률안'도 방과후학교과 민간위탁의 법적 근거를 마련해준다는 것이 핵심 내용. 지난 19년간 법적 근거 없이 운영되면서 지역별 상황과 예산편성에 따라 불안정했던 방과후학교 운영·지원의 법적 근거를 마련한다는 점에서 법제화는 필요함.

○ 그러나 방과후강사가 겪는 불합리한 문제들에 대한 대책 없이 민간위탁 운영이 법적 근거를 가진다면, 민간위탁 흐름에 날개를 달아주는 꼴이 되고 강사들의 처우는 더욱 악화될 우려가 있음. **노동조합은 방과후학교 법제화에 선행하여 민간위탁의 부작용 방지, 방과후강사 노동조건 등에 대한 대책 마련이 필요함을 주장해야 함.** 예컨대 민간위탁업체의 중간수수료 상한선, 시도교육청의 감독 의무와 권한 강화 등의 제어장치. 무엇보다 방과후강사 당사자들의 의견수렴 경로가 포함되어야 함.

### 3) 진보운동진영의 방과후학교 정책대안을 마련

○ 방과후학교가 특기적성 활동을 중심으로 학생들의 자유로운 활동 여건을 조성해야 한다는 공감대는 진보운동진영 내에 어느 정도 있는 것으로 보임. 그러나 **방과후학교 운영방식, 강사의 고용 및 처우개선 방안에 대해서는 주체들 간에 토론이 필요함.**

- 첫째, 학교-강사 개별계약(직영) 방식을 유지한다면 학교 교직원에게 전가되는 업무 과중 문제는 어떻게 풀지, 이를 위해 교육부, 시도교육청 및 지자체, 방과후학교지원센터 등의 예산 및 지원체계를 어떻게 재구성할지, 또는 민간위탁의 부작용을 최소화할 통제방안 등 해법이 마련되어야 함.
- 둘째, 강사의 고용 및 처우개선에 대해 정부는 ‘강사의 주당 총 근무시간을 15시간 미만으로 계약하고, 교장의 직접적인 지도감독을 자제함으로써 무기계약직 전환대상이 되지 않도록’ 만든다는 입장. 이에 대해 무기계약직과 같은 시도교육청 직고용을 방식을 요구할지, 아니면 다른 대안적 고용형태와 체계를 요구할지 등이 핵심 쟁점이 될 것임.

○ **노동운동 및 교육운동진영은 위 쟁점들에 대해 토론, 공동의 정책대안을 가지고 사회적 합의를 만들어내야 함.** 그 과정에서 중요한 것은 정책의 당사자이지만 기존 정책에서 배제되었던 강사의 권리 신장을 함께 고민하는 것, 그리고 대안적 학교교육과 지역운동의 기획 속에서 학교현장의 주체를 형성해나가는 데 있음.

## <참고자료>

- 17개 시도교육청·한국교육개발원(2015), 2015년 방과후학교 운영 가이드라인  
감사원(2014), 감사결과 처분요구서-초중고 방과후학교 운영실태  
교육부(2014), 2014년 방과후학교 운영 현황  
김수동(2013), 민간참여 방과후학교의 운영 개선 방안 연구, 한국교육개발원  
김정덕(2010), 초등학교 방과후학교 강사제 운영과 강사의 학교생활에 관한 연구, 광주교대 교육학석사학위논문  
이행미(2014), 전남지역 초중등 방과후학교 프로그램에 대한 강사의 인식, 만족도 조사  
한국교육개발연구원(2012), 지자체와 연계한 방과후학교 활성화 방안 연구  
홍석중(2010), '방과후학교' 외부강사 운용 방안 모색, 한국교원대 교육정책전문대학원 석사학위논문