



일본 : 교사 부족 문제의 현황 및 대응

International Labor Trends

국제노동동향 ⑦ - 일본

서성광 (일본 사이타마대학교 인문사회연구과 박사과정)

■ 머리말

최근 한국에서는 교사들이 동료 교사를 추모하며 교권 침해 관련법 개정을 요구하는 전국적인 시위가 벌어지고 있는 한편, 이와 관련하여 교사의 노동권 문제를 둘러싼 논의가 수면 위로 오르고 있다. 일본에서도 교사 부족 문제와 교사의 장시간 노동에 대한 논의가 오랫동안 진행되어 왔다. 이 글에서는 관련 문제의 현황과 배경, 정부 및 지자체의 대응 방안을 살펴본다.

■ 교사 인력부족

교사 부족 현황

교사 부족이란 교육현장에서 교사가 육아휴직이나 병가 등으로 학교를 떠날 때 이를 대신할 교사를 확보하지 못해 공석이 발생하는 상황을 가리킨다.¹⁾ 문부과학성²⁾은 교사 부족 문제와 관련하여 2022년에 첫 번째 실태조사 결과를 발표했다.³⁾ 조사에 따르면 2021년 4월 개학 시

1) 朝日新聞, 「4月に担任がいらない」各地で教員不足 現場に危機感、政府の対策は, 2023.8.17.

2) 문부과학성은 일본 행정기관 중 하나로 교육, 학술, 스포츠, 문화, 과학기술진흥, 종교사무 등을 소관한다.

3) 文部科学省(2022), 「教師不足」に関する実態調査, <https://www.mext.go.jp/> (2023.9.19).

점에 전국 초·중·고 및 특수공립학교에서 부족한 교사는 2,558명이었으며, 전국의 공립학교 중 5.8%가 교사 부족을 겪고 있는 것으로 나타났다.

교사 기피 현상

OECD 조사 결과에 따르면 교사들의 직업 만족도는 OECD 전체 평균이 90%인 데 반해 일본은 82%로 나타났고, 학교를 좋은 직장으로 여기는 비율은 OECD 평균 83%, 일본 62%로, 두 지표 모두에서 일본은 최하위를 기록했다.⁴⁾

일본에서 교사는 장시간 노동이 강요되면서도 초과근무수당이 지급되지 않아 기피 직업이 되고 있다. 이를 상징적으로 나타내는 용어가 “학교 = 블랙기업”이다.⁵⁾ 블랙기업이란 종업원을 불법 혹은 열악한 노동조건에서 혹사시키는 기업을 가리키는데,⁶⁾ 교사의 열악한 노동조건으로 인해 학교가 블랙기업으로 분류된 것이다. 문부과학성 조사에 따르면 전체 공립학교의 교원 경쟁률이 2000년 13.3배에서 2021년 3.8배로 하락했다.⁷⁾

■ 교사의 노동환경

장시간 노동

교사들의 장시간 노동은 교육현장의 특수성을 감안해 교사 개인이 감수해야 할 문제로 여겨져 왔다. 하지만 교사 부족과 교사들의 정신건강 문제가 심각하다는 것이 알려지자 교사 노동 실태 조사가 정기적으로 실시되기 시작했다.

4) OECD(2020), “TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals”, <https://www.oecd-ilibrary.org/> (2023.9.22).

5) 닛폰도ットコム, 「学校崩壊の危機—“ブラック職場”で志望者も減少、深刻化する教員不足」, 2023.3.27.

6) 産経新聞, 「「ブラック企業」と「ブラック労働者」にご用心」, 2021.11.29.

7) 文部科学省(2022), 「令和3年度(令和2年度実施)公立学校教員採用選考試験の実施状況について」, <https://www.mext.go.jp/> (2023.9.19).

전일본교직원조합과 문부과학성은 교사 노동 실태조사 결과를 2023년 3월과 4월에 각각 발표했다.⁸⁾ 두 조사 결과의 가장 큰 차이점은 과로사 기준에서 일하는 교사의 비율이었다. 문부과학성 조사에 따르면, 시간외 노동이 월 80시간 이상인 교사의 비율이 초등학교는 14.2%, 중학교는 36.6%로 나타났다.⁹⁾ 이와 대조적으로 전일본교직원조합 조사 결과에서는 시간외 노동이 월 80시간 이상인 교사가 전체의 56.4%로 나타났다.¹⁰⁾ 그러나 문부과학성 지침에서 교사의 시간외 노동시간 상한을 월 45시간 미만으로 제한하고 있다는 점을 고려하면, 어느 조사 결과를 참고하든 개선이 필요해 보인다.

장시간노동 및 산업 발생 요인

일반적으로 일본의 교사는 <표 1>과 같이 하루를 보내는데, 교사 업무 특성상 시간외 노동이 필수이다. 일본에서 교사의 장시간 노동과 산업은 다음과 같은 이유로 발생한다. 첫째, 교사의 업무 부담이 계속해서 증가하고 있다. 개정된 교육과정이 2020년부터 전국 초중고에서 순차적으로 실시되어 교사들은 교재 연구와 수업 준비에 더 많은 시간을 할애해야 한다.¹¹⁾ 둘째, 중학교 교사를 위주로 한 동아리 활동 지도 문제이다. 동아리 활동 지도를 지역사회, 기업 및 비영리 단체에 위탁하려는 협의가 진행 중이지만 개별 학교가 인력과 장소, 자금을 확보하는 데에 한계가 있다.¹²⁾ 셋째, 학교에서 교사의 출퇴근 시간을 관리하지 않는다. 이는 초과근무수당이 지급되지 않기 때문에 그러한 관리의 필요성을 느끼지 못한 결과이다. 학교 내 출퇴근 기록기 도

8) 전일본교직원조합의 조사는 2022년 10월 전국 유치원, 초·중·고, 특수학교 교사 2,524명을 대상으로 하였으며, 문부과학성의 조사는 2022년 8월, 10월, 11월 중 전국 초·중·고 교사 4만 2,178명을 대상으로 진행되었다. 두 조사 내용은 각각 다음 자료 참조. 全日本教職員組合(2023), 「教職員勤務実態調査 2022」, <https://www.zenkyo.jp/> (2023.9.19); 文部科学省(2023), 「教員勤務実態調査(令和4年度)の集計(速報値)について」, <https://www.mext.go.jp/> (2023.9.19).

9) 문부과학성이 직전에 실시한 2016년 조사에서는 월 80시간 이상 잔업을 하는 교사의 비율이 초등학교는 33.4%, 중학교는 57.7%였다. 즉 2022년에는 2016년에 비해 월 80시간 이상 잔업을 하는 교사 비율이 줄어들었다.

10) 전일본교직원조합의 조사에 따르면, 각 학교별 월평균 시간외 노동은 유치원 49시간 27분, 초등학교 74시간 11분, 중학교 98시간 4분, 고등학교 82시간 21분, 특수학교 57시간 8분이었다.

11) 東洋経済オンライン, 「時短が目的化、学校の働き方改革「仕事減らないのに早く帰れ」に欠ける5つの視点」, 2023.8.28.

12) 朝日新聞, 「部活の地域移行、山口の中学教員6割「報酬あっても関わりたくない」」, 2023. 8.16.

<표 1> 일본에서 교사의 하루 일과

| | 시간 | 업무 | |
|-------------|-------|---------------|-----------|
| 시간외 노동 | 7:30 | 출근 | |
| | | 수업 준비 및 등교 지도 | |
| 업무 시간 | 8:30 | 조회 및 수업 | |
| | 12:00 | 배식 및 점심식사, 청소 | |
| | | 수업 및 종례 | |
| | 16:00 | 회의 | 동아리 활동 지도 |
| 학년 및 학급 경영 | | | |
| 시간외 노동 | 17:00 | 수업 준비 | |
| | | 교무 분담 | |
| | 18:00 | 학생 지도 | |
| | | 보호자 대응 | |
| | | 회계 사무 | |
| 19:00~20:00 | 퇴근 | | |

자료 : ひろしまリード, 「“定額働かせ放題”の闇 教師の長時間労働の原因を探る」, 2023.6.29.

입 및 활용도 미비한 편이다.¹³⁾

임금수준

OECD 조사에 따르면 일본의 15년 경력 공립학교 교사의 세전 법정급여는 초·중·고 교사 모두 4만 7,349달러로 나타났다.¹⁴⁾ 반면 OECD 평균은 초등학교 4만 9,968달러, 중학교 5만 1,612달러, 고등학교 5만 3,456달러로, 일본 초·중·고 교사의 급여는 OECD 평균에 미치지 못하고 있다.

총무성 조사에 따르면 각종 수당을 포함한 교사의 월평균 급여는 초·중학교 35만 5,362엔, 일본 전체 노동자는 34만 100엔, 대졸자는 40만 700엔으로 확인되었다.¹⁵⁾ 교사 급여는 전체

13) 朝日新聞, 「「期待したものでない」学校働き方改革の緊急提言、現役教員から批判」, 2023.8.28.

14) OECD(2023), “Education at a Glance 2023: OECD Indicators”, <https://www.oecd-ilibrary.org/> (2023.9.22).

15) 総務省(2023), 「教員勤務実態調査(令和4年度)の集計(速報値)について」, <https://www.soumu.go.jp/> (2023.9.19).

노동자 대비 약간 높은 편이지만, 같은 학력의 노동자와 비교하면 낮은 편이다.

임금체계 및 수당

일본 교사의 급여체계는 기본급, 교직조정액, 수당으로 이루어지는데, 수당은 재해 대응, 동아리 활동 지도, 부장 업무, 수학여행 인솔 등에 따라 지급된다. 교직조정액은 1966년 문부과학성에서 실시한 근무실태조사에서 교사의 월 초과근무시간이 약 8시간인 점을 근거로 1972년부터 월급의 4%에 해당하는 금액을 초과근무수당 대신 지급하기로 한 것이다. 문제는 전일본교직원조합에서 발표한 전국 교사의 월평균 시간외 노동시간이 약 96시간으로 늘어나는 동안 교직조정액의 비율은 50년 가까이 변화가 없다는 점이다.¹⁶⁾

일본에서는 이러한 교사의 급여체계를 “근무 무제한 요금제”와 “보람 착취”라고 표현한다. 근무 무제한 요금제는 통신사의 데이터 무제한 요금제에 빗댄 것으로, 일정 급여만 지급하고 교사의 노동을 무제한으로 이용한다는 의미이다. 보람 착취는 한국의 열정페이와 유사한 개념으로, 교육당국이 교사들의 “보람”을 이용하여 장시간 노동이나 낮은 임금하에서 업무를 강요하는 것을 말한다.¹⁷⁾

노동자성 불인정

공립초등학교 교사가 초과근무수당을 지급하지 않은 지방정부를 상대로 노동기준법 위반이라며 미지급 임금을 청구하는 소송을 진행했다. 이에 최고재판소는 교사의 상고를 기각하고 하급법원의 판결을 확정했다. 판결에 따르면 공립학교 교사의 급여는 교직원 급여 특별 조치법에 따라 결정되므로, 노동기준법에 기초한 초과근무수당을 요구할 수 없다는 것이다.¹⁸⁾

즉 공립학교 교사의 수업 준비 및 시험·과제 작성 및 채점, 교무, 동아리 활동 지도 등의 초과근무는 “노동”으로 간주되지 않은 것이다. 이는 교사의 노동자성 인정을 둘러싼 논의로 확대될

16) 東京新聞, 「公立教員「定額働かせ放題」の給特法「廃止を」有志が署名8万筆超を文科省に提出」, 2023.16.

17) 東洋経済オンライン, 「教員は「定額働かせ放題」への誤解が生む損失、給特法見直しに必要な視点」, 2023.6.23.

18) 毎日新聞, 「公立学校教員への残業代認めず 最高裁が上告棄却 教員側の敗訴確定」, 2023.3.10.

것으로 보인다.¹⁹⁾

■ 정부와 지자체의 대응

임금체계 개편

교사 임금체계를 둘러싼 개편 논의도 진행 중이다. 현 정부 여당인 자민당은 기존 4%인 교직 조정액을 10% 이상으로 인상하고 학급담임수당을 추가하는 방안을 고려하고 있다. 반면 야당에서는 교직조정액을 폐지하거나 유지하고, 기존 수당에 더해 초과근무시간에 대한 잔업수당을 추가로 지급하는 논의를 진행 중이다.²⁰⁾

교사 인력 확충 방안

일본에서는 교사 자격증을 가지고 있지만 교단에 서지 않는 장롱면허 교사를 “페이퍼 티처”라고 부른다. 2022년 정부가 “교사면허 갱신제”를 폐지하면서 자격증을 갱신하지 않았던 교사도 교육현장으로 복귀할 수 있게 되었다.²¹⁾

일부 지자체에서는 민간기업에서 정규직 노동자로 일정 기간 이상 경력을 쌓은 사람에게 전문성을 인정하여 교사 채용시험에 응시할 수 있는 기회를 부여하고 있다.²²⁾ 교사 채용시험에 합격한 후 2년의 유예기간 동안 대학 등에서 교직 관련 학점을 이수하고 교원면허를 취득하면 교단에 설 수 있다.²³⁾

19) 教育新聞, 「給特法の改廃で36協定締結や残業代の支給を 労働弁護団が意見書」, 2023.8.18.

20) 朝日新聞, 「教員給与の増額検討へ 文科相が諮問、自民案が検討の軸に」, 2023.5.22.

21) 朝日新聞, 「教員免許あるけどほぼ未経験 人手不足を埋めるペーパーティーチャー」, 2023.5.8.

22) 사이타마 현에서는 5년 이상, 후쿠오카 현에서는 2년 이상 정규직 노동자로 일한 경력이 있으면 교사 채용시험에 응시할 수 있다. 고등학교 정보과목의 경우 전문성이 필요하면서도 교사가 부족하기 때문에 일정 자격을 갖춘 사람에게 “교원 특별 면허장”을 수여하는 지자체도 있다.

23) 朝日新聞, 「教員免許なくても受験可・試験範囲縮小…教員確保へ、工夫凝らす教委」, 2023.9.19.

교사 지원제도

도쿄 도에서는 2022년에 채용된 신규교사 중 약 4.4%가 1년 이내에 퇴사한 것으로 나타났다. 이에 신규교사의 안정적인 근무환경을 조성하기 위해 임용 1년 미만 교사는 담임 배정에서 면제해주고, 신규임용교사는 학교에 파견된 임상심리사와 반드시 개별 면담을 받도록 했다.²⁴⁾

정보통신기술(ICT)을 활용하여 교사가 성적처리에 할애하는 시간을 줄이는 방안도 도입되고 있다.²⁵⁾

■ 맺음말

일본의 교사 부족 문제는 심각한 사회적 문제로 부상하고 있으며, 여기에는 교사의 노동환경과 임금수준 및 교사 인력확충에 관한 복합적인 요인이 있다. 이를 해결하기 위해 일본 정부 및 지방자치단체는 교사의 노동자성 인정 및 임금체계 개편, 교사 지원제도 확충 등에 노력을 기울일 필요가 있다. 정부가 2024년부터 신규교사에 대해 대학 학자금을 면제 또는 감면해주는 제도를 도입하기로 결정한 것은 구체적인 방안을 마련하기 시작했다는 점에서 의미가 있다.²⁶⁾ 한국과 일본은 교권 침해, 교육환경 및 교사의 노동조건에 대한 공통적인 고민을 가지고 있다. 이러한 고민을 서로 공유하고 교육제도와 교사 지원제도에 대한 구체적인 방안을 모색해 나갈 필요가 있다. **KLI**

24) 朝日新聞, 「新任教諭は担任にしない、心理士と必ず面談…退職防止へ各地で支援策」, 2023.6.20.

25) 読売新聞, 「教員負担減へICT活用「過労死ライン」中学14%」, 2023.2.21.

26) 毎日新聞, 「教員の奨学金返還を減免へ 文科省方針、人手不足の解消狙い」, 2023.8.4.