

서울특별시교육청 교육인생이모작지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제734호
2. 제 출 자 : 서울특별시교육감
3. 제출일자 : 2019. 5. 24.
4. 회부일자 : 2019. 5. 30.

II. 제안이유

- 퇴직교직원의 전문성을 활용한 교육재능기부와 사회봉사 활동 등을 통해 서울교육발전에 기여하기 위한 교육인생이모작지원센터의 설치 및 운영에 필요한 사항을 조례로 정하고자 함.

III. 주요내용

1. 조례의 제정 목적에 관한 사항(안 제1조).
2. 퇴직교직원과 교육인생이모작의 정의 및 교육감의 책무에 관한 사항(안 제2조~제3조).
3. 교육인생이모작지원센터 설치 및 기능에 관한 사항(안 제4조~제5조).

IV. 참고사항

1. 관계법규 : [별첨 1]

- 자원봉사활동기본법 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)
- 자원봉사활동기본법 제18조(자원봉사단체에 대한 지원)
- 자원봉사활동기본법 제19조(자원봉사센터의 설치 및 운영)

2. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 미첨부 사유서, [별첨 2])

3. 협의 : 감사관, 정책·안전기획관, 예산담당관과 협의완료

4. 기타

- 신·구조문대비표 : 해당없음
- 입법예고(2019. 4. 22. ~ 5. 13.) 결과 : 입법예고 결과 요약서
[별첨 3]
- 교육규제심사 : 해당없음
- 부패영향평가 : 부패영향평가 결과 통보서[별첨 4]
- 성별영향분석평가 : 성별영향분석평가 제출제외 통보 확인서[별첨 5]

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 5월 24일 서울특별시교육감에 의해 의안번호 제734호로 제출되어 2019년 5월 30일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 교육인생이모작지원센터의 설치, 적용범위, 기능과 조직 등에 관한 사항을 규정함으로써 센터 운영의 법적 근거를 마련하고 퇴직교직원들의 교육재능기부와 사회봉사활동을 안정적으로 지원하고자 제출되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 지난 2020년 통계청에서 발표한 ‘2020년 인구주택총조사’에 따르면 우리나라의 65세 이상의 노인인구는 전체인구의 16.4%로 UN 등 국제기구가 정한 고령사회(14% 이상)에 진입한 것으로 나타났습니다¹⁾.
- 이와 같은 인구 고령화 추세는 저출산과 기대수명의 증가로 인해 빠르게 진행되고 있는바, 이는 경제활동인구의 감소 및 노인 복지 수요로 인한 사회적 비용의 증가와 같은 경제적 문제뿐만 아니라 노인의 사회참여 활동 제한과 계층 간 소통 부재로 인한 소외감 등 여러 가지 사회적 문제를 발생시키고 있습니다.
- 현재 정부는 이를 해결하기 위해 기초노령연금 및 장기요양 보험 확대, 노인 일자리 확대 등의 소득보장을 위한 정책적 방안을 추진하고 있으며, 서울시는 인생이모작 지원 사업 등을 통해 장년층의 재취업과

1) 이민아 기자, ‘한국, 초고령 사회 향한 ’한 걸음 더‘...65세 이상 인구, 100명 중 16명’, 조선일보, 2021.7.29. 기사 참조

창업을 지원하고 재능 기부의 기회를 제공하는 등 사회참여의 기회와 삶의 질을 향상시킬 수 있는 다양한 정책을 추진하고 있습니다.

- 또한 서울시교육청에서도 퇴직한 교직원들이 자원봉사를 통해 학교 및 지역사회에서 전문가로서의 역량을 발휘할 수 있도록 2016년에 교육인생이모작지원센터(이하 ‘센터’라 함)를 설립하여 운영 중에 있으며, 이를 통해 퇴직교직원들이 사회에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있습니다.
- 그러나 일각에서는 동 센터가 퇴직 후 막대한 연금을 받는 퇴직교직원들의 일자리 창출을 위한 조직이라는 지적과 새로운 사회적 압력단체로서 작용할 수 있다는 지적 그리고 현직 교사들에게 심리적 압박요인으로 작용하고 있다는 지적도 있는 바 이에 대해서는 충분한 논의와 사회적 합의가 필요할 것으로 사료됩니다.

[표-1] 센터 연혁

연도	내 용
2015	<ul style="list-style-type: none"> ● (4.1.) “교직 경험자 재능기부 활성화 방안” 정책연구 의뢰 ● (8.27.) 퇴직예정 교직원들과 교육감 간담회 ● (12.2.) 교육인생이모작지원센터 설립 추진
2016	<ul style="list-style-type: none"> ● (4.26.) 교육인생이모작지원센터 설립(초대 홍승표 센터장 위촉) ● (12.13.) 퇴직교직원 봉사활동 한마당 실시(10개단 154명)
2017	<ul style="list-style-type: none"> ● (1.9.) 교육연구정보원 교수학습지원센터(신설동) 제2센터 개소 ● (5.31.) 퇴직교직원 봉사단 출범식(33개단 374명) ● (7.7.) 강동송파교육지원청 교육지원센터 개소 ● (11.29.) 봉사활동 사례발표회 개최(40개단 516명)
2018	<ul style="list-style-type: none"> ● (3.29.) 교육인생이모작지원센터 개관식
2019	<ul style="list-style-type: none"> ● (2.8.~2.18.) 교육인생이모작지원센터 운영 및 발전방안 TF 운영 ● (7.1.) 교육인생이모작지원센터 조직개편 및 쇄신방안 추진 - 봉사활동비 개선(1일 4시간 이상 13,000원), 센터조직을 3팀 1실로 축소
2020	<ul style="list-style-type: none"> ● (3.1.) 교육인생이모작지원센터 봉사활동 자동정산시스템 전면 시행

[표-2] 센터 시설 현황

- 위 치 : 동대문구 천호대로 4길 19-3(신설동)
- 규 모 : 지상 4층(연면적 1,516㎡)
- 주요시설

구 분	1층	2층	3층	4층
면적(㎡)	379	379	379	379
주요시설	Edu-Cafe MORE 作	봉사단실(1,2,3) 서버실	봉사단실(4) 교육연수실 강당(시청각실)	사무실 (기획홍보, 행정운영, 대외협력, 연수행사, 봉사지원)

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 10개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 조례안의 목적, 정의, 교육감의 책무에 대해 규정하였고, 안 제4조부터 안 제9조까지는 센터의 설치, 기능, 조직, 자문기구, 예산 등 지원, 협력체계 구축 등의 사항을 규정하고 있습니다.
- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계면에서 「알기 쉬운 법령 정비기준」 및 자치법규 입안실무 등에 따라 조문을 체계적으로 구성하고 있는바, 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 제명 및 센터의 설치(안 제4조)에 대한 의견

- 동 조례안의 제명과 안 제4조의 “교육인생이모작지원센터” 명칭과 관련하여, 서울시의 「서울특별시 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례」에 따르면 “인생이모작”은 “은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동”으로,

서울시 동 조례는 서울시민 중 장년층의²⁾ 교육·일자리·자원봉사 활동 등을 지원하고 자립네트워크를 조성하는데 그 의미가 있습니다.

○ 이와 관련하여 서울시교육청의 “교육인생이모작”은 퇴직교직원들이 교육자원봉사를 통해 퇴직 후에도 서울교육공동체의 일원으로 참여하는 퇴직교직원들의 인생이모작 관련 활동을 의미하는 것입니다.

○ 그러나 센터의 설립·운영 목적은 기본적으로 학생, 학부모, 일반인 등 교육대상자들에게 양질의 교육서비스를 제공함으로써 궁극적으로 서울교육발전에 도움이 되기 위한 것이어야 하는바,

퇴직교직원들의 제2의 인생설계를 염두에 두고 제명 및 안 제4조 센터의 명칭을 정한 것은 교육봉사활동의 활성화가 아닌 퇴직교직원들의 은퇴 후 활동을 지원하기 위한 것으로 오인될 소지가 있는 바, 제명 및 안 제4조 센터 명칭에 대해서는 교육봉사를 원하는 일반시민들도 포함하도록 수정하는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.

3) 정의에 관한 의견(안 제2조)

○ 안 제2조제1호는 “퇴직교직원”을 “서울시교육청과 타 시·도교육청 소속 기관에서 교직원으로 재직했던 사람”으로 정의하면서 “타 시·도교육청 소속 기관의 퇴직교직원인 경우에는 서울시민에 한한다”고 규정하고 있습니다.

○ 그러나 동 조례안이 퇴직교직원을 활용한 교육봉사활동에 그 취지가 있다는 점에서 타 교육청 출신의 경우 반드시 서울시민으로 지역을 제한하는 것이 어떤 실익이 있는지 의문이며, 자칫 서울시교육청의 퇴직교직원만을 염두에 둔 조항으로 비쳐질 우려가 크다고 생각합니다.

2) 서울특별시 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. "장년층(長年層)"이란 50세 이상 65세 미만인 사람을 말한다.

따라서 이에 대해서는 교육봉사활동의 실효성 및 저변확대와 퇴직 교직원 간의 형평성을 고려하여 범위를 확대하는 것에 대해서도 심도 있는 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

- 그리고 안 제2조제2호는 “교육인생이모작”을 “퇴직교직원들이 교육자원봉사를 통해 퇴직 후에도 서울교육공동체의 일원으로서 참여하는 모든 활동”으로 규정하고 있습니다.

- 그러나 ‘자원봉사활동’은 ‘개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위’로써³⁾ 누구든지 자원봉사를 통해 서울교육발전에 이바지할 수 있음에도 불구하고,

자원봉사의 주체를 일반시민이 아닌 퇴직교직원만으로 한정하는 것은 시민의 교육봉사활동을 위축시킬 우려가 있고 현재의 단체가 압력 단체로 변질될 우려 또한 있는 것으로 사료됩니다.

또한 동 센터의 운영현황을 보면 센터 내 교장 출신 퇴직교직원 비율이 높아⁴⁾ 일선 학교의 현직 교직원들이나 봉사활동을 하는 퇴직교직원들이 교육활동에 부담을 느낀다는 지적도 있어 왔습니다.

- 결론적으로 조례에서 사용하는 용어는 그 용어가 지니는 의미의 다양성과 그 용어가 조례에서 차지하는 법적 효력 등을 고려하여 합리적으로 판단하여야 하는바⁵⁾,

안 제2조에서 “퇴직교직원”과 “교육인생이모작”의 정의에 대해서는 시민의 교육봉사활동의 활성화, 현재 센터의 운영상에 나타난 문제점 등을 종합적으로 고려하여 참여 범위 변경 등 신중한 검토가 필요할 것으로 생각됩니다.

3) 「자원봉사기본법」 제3조제1호

4) 2022.3.1.기준 퇴직교직원 등록회원 2,078명 중 23.6%인 491명이 교장 출신임.

5) ‘자치법규입안 길라잡이’(법제처, 2018)

4) 센터의 기능에 관한 의견(안 제5조)

- 안 제5조는 퇴직교직원의 평생교육활동·사회공헌활동 및 연수 지원 사업 등 센터의 수행 사업을 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 2021년도에는 센터의 퇴직교직원 49개단 1,151명이 기초학력 지원, 취약계층 학생 지원, 교육현장 중심 교육 지원 등의 교육자원봉사를 실시한 것으로 나타났습니다(붙임 참조).
- 다만 기초학력 지원과 같이 고도의 교육 전문성이 필요한 분야는 퇴직교직원의 봉사활동으로 제한할 수 있으나, 취약계층 학생 지원이나 교육현장 중심의 교육 지원 등과 같은 일반적으로 누구나 할 수 있는 분야의 경우에는 오히려 청장년층이나 교육시민단체 출신의 일반시민도 충분히 활용할 수 있다 하겠는바,

서울시교육청은 퇴직교직원들의 활동에 대한 면밀한 성과분석을 통해 센터의 지원 사업대상을 퇴직교직원만이 아닌 일반시민봉사자에게까지 확대하는 것도 적극 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

[표-3] 교육인생이모작지원사업 예산 현황

(단위 : 천원)

구 분	2022년도	2021년도		전년 대비 증감	
	본예산(A)	본예산(B)	추경예산(C)	본예산(A-B)	추경예산(A-C)
계	1,050,375	1,022,571	768,987	27,804	281,388
교육인생이모작지원센터운영	207,139	199,222	203,615	7,917	3,524
대외·부서협력사업운영	311,334	329,238	192,646	△17,904	118,688
봉사단운영	531,902	494,111	372,726	37,791	159,176

- 이와 덧붙여 동 사업의 2022년도 예산은 10억 5천만원으로, 센터의 기능인 퇴직교직원 연수 지원 사업 등은 열악한 교육재정 여건 속에서

학생들을 위해 사용되어야 할 교육예산이 이미 퇴직한 특정 계층을 위해 사용되는 것으로 오인될 수도 있는바,

동 교육인생이모작지원센터가 퇴직교직원의 교육인생이모작 활동에 적합한 것인지에 대해서는 예산의 효과성 측면에서도 근본적인 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

5) 협력체계 구축에 관한 의견(안 제9조)

- 안 제9조는 교육감이 센터에서 수행하는 사업을 효율적으로 지원하기 위하여 지방자치단체, 자원봉사 관련단체, 퇴직교직원 단체 등 유관단체들과 협력체계를 구축할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 그러나 전술한 바와 같이 교육봉사활동의 실효성 및 저변확대 필요성을 고려할 때 협력체계 구축 대상 단체에 굳이 퇴직교직원 단체를 명시함으로써 얻을 실익은 크지 않은 것으로 사료됩니다.
- 이상으로 「서울특별시교육청 교육인생이모작지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

[붙임] 교육인생이모작지원센터 2021년도 운영 결과

[평생교육과-3466, 2022.2.21.]

◇ ‘학교교육·평생교육·마을교육’ 지원 활동을 통하여
 ① 학교업무경감과 교육지원활동 ② 교육재능기부와 봉사활동 활성화
 ③ 서울교육공동체 구축 참여로 서울형 혁신미래교육 발전에 기여

◇ [주요사업 운영결과] '학교교육·평생교육·마을교육' 지원 활동

○ 일반현황 (기준: 2021. 12. 31.)

인력풀	구성 현황		활동 현황		비고
	봉사단수	봉사자수	봉사단수	봉사자수	
2,024명	59개단	1,260명	49개단	1,151명	코로나19 상황으로 일부 봉사단 미활동

○ 사업별 운영결과 (단위: 단, 명, 시간, 천원)

구 분	활동봉사단	활동인원	활동시간	지원예산	비고
센터역점사업	4	422	53,325	192,901	
공모사업	21	332	45,867	141,386	
대외·부서협력사업	9	279	47,736	93,132	
강동송파교육지원센터사업	15	118	17,956	58,357	
계	49	1,151	164,884	485,776	

※ 봉사단별 세부 운영결과: 【붙임 1】 참조

○ 사업별 수혜기관 (단위: 단, 명, 기관)

구 분	봉사단	봉사자	봉사활동 수혜기관					계
			유	초	중	고	기타	
센터역점사업	4	422	0	160	7	0	0	167
공모사업	21	332	0	64	9	10	11	94
대외·부서협력사업	9	279	0	70	8	53	6	137
강동송파교육지원센터사업	15	118	0	58	1	0	1	60
계	49	1,151	0	352	25	63	18	458

※ 봉사자 및 수혜기관은 중복자(기관) 포함

◇ [봉사활동 평가] 2021년도 활동에 대한 성과 및 개선 방안

◇ 코로나19 장기화 및 재확산 등으로 봉사활동 실시에 많은 어려움이 있었으나, 사회적 거리두기 단계별 봉사활동 실시방안을 강구하는 등 **코로나19 확산을 최소화**하면서 등교확대, 학교업무경감·교육회복 집중지원 활동에 동참하기 위하여 기초학력지도, 돌봄·원격·코로나 관련 교육지원활동 등을 적극 실시하였음

※ (2020년) 22개단 637명 활동 → (2021년) 49개단 1,151명 활동

○ 주요 성과

- 교육격차 해소를 위한 기초학력 지원 확대 및 강화

- 초등학교 2학년을 대상으로 운영했던 기초학력 교육지원단 활동을 초등학교 1학년을 대상으로 하던 한글 마중물과 통합하여 확대 운영(78개교, 470명)
- 난독 학생 지원 등을 위한 업무협약 체결: 2021. 10. 25.(월) / 국민대학교
 - ↳ 난독 학생 지원 및 퇴직교원 난독 전문가 양성을 위한 상호 협력체계 구축
- 난독 학생 지도를 위한 전문가 과정 연수 실시: 2021. 11. 20.(토), 11. 27.(토)
 - ※ 퇴직교원을 대상으로 국민대 ERID 읽기쓰기클리닉 전문교사 교육 실시

- 취약계층 학생 대상 교육 지원

- 다문화학생 교육지원단 1개단 및 초등돌봄 교육지원단 4개단 운영
- 퇴직교직원 포용샘 조직: 취약계층 지원체계 구축 및 코로나19 위기 극복에 동참

- 교육현장 중심의 교육 지원 체계 구축 및 활동 공유

- 교육현장 지원을 위한 교육지원·봉사단 구성: 59개단 1,260명
 - ※ 코로나19 상황으로 일부 교육지원·봉사단만 활동: 49개단 1,151명
- 퇴직교직원 봉사활동 사례 발표회 개최: 2021. 11. 23.(화)
 - ↳ 퇴직교직원 전문성 활용 봉사활동 사례 공유를 통한 교육현장 지원 강화

○ 개선 방안

- 교육지원·봉사단의 규모 확대보다는 실질적인 교육현장 지원을 위한 운영의 내실화 추진
- 적극적인 홍보를 통한 퇴직교직원 인력풀 확대 및 활용 제고
- 자원봉사자로서의 소양을 강화하기 위한 사전 연수 실시
- 교육재능기부와 교육력향상 중심의 순수 봉사활동 중심으로 운영되도록 지속적으로 지도

관계 법령

자원봉사활동 기본법 (약칭: 자원봉사법)

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 자원봉사활동의 진흥에 관한 시책을 마련하여 국민의 자원봉사활동을 권장하고 지원하여야 한다.

제18조(자원봉사단체에 대한 지원) 국가 및 지방자치단체는 자원봉사단체의 활동에 필요한 행정적 지원을 할 수 있으며 「비영리민간단체지원법」에 따라 사업비를 지원할 수 있다.

제19조(자원봉사센터의 설치 및 운영) ① 국가기관 및 지방자치단체는 자원봉사센터를 설치할 수 있다. 이 경우 자원봉사센터를 법인으로 하여 운영하거나 비영리 법인에 위탁하여 운영하여야 한다.
② 제1항 후단에도 불구하고 자원봉사활동을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 국가기관 및 지방자치단체가 운영할 수 있다.
③ 국가는 자원봉사센터의 설치·운영이 활성화될 수 있도록 적극 노력하여야 하며, 지방자치단체는 자원봉사센터의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.
④ 자원봉사센터 장의 자격요건과 자원봉사센터의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자원봉사활동 기본법 시행령

[시행 2021. 1. 5.] [대통령령 제31380호, 2021. 1. 5., 타법개정]

제14조(자원봉사센터 장의 자격요건 등) ①법 제19조의 규정에 의한 자원봉사센터 장의 자격요건은 다음과 같다.

1. 대학교의 자원봉사 관련 학과에서 조교수 이상의 직에 3년 이상 재직한 자
 2. 자원봉사단체·자원봉사센터 또는 사회복지기관·시설·학교·기업에서 자원봉사 관리업무에 5년 이상 종사한 자
 3. 5급 이상 퇴직공무원으로서 자원봉사업무 또는 사회복지업무에 3년 이상 종사한 자
 4. 국가 및 지방자치단체에 등록된 자원봉사 관련 시민사회단체에서 임원으로 10년 이상 활동한 자
- ②자원봉사센터 장은 공개경쟁의 방법에 의하여 선임한다.
③지방자치단체는 자원봉사센터 장의 선임방법 및 절차 등에 관하여는 조례로 정한다.