



제422회국회(임시회)  
제 1 차 교육위원회

# 초·중등교육법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 도농 복합형태의 시 교원에 대한 주거 지원 신설 >  
■ 이종배의원 대표발의(의안번호 제2206971호)

2025. 2.

교 육 위 원 회

전문위원 윤상열

## 목 차

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                     | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....             | 1 |
| III . 검토의견 .....                   | 2 |
| □ 도농 복합형태의 시 교원에 대한 주거 지원 신설 ..... | 2 |

## I. 제안경위

1. 발 의 자: 이종배의원 등 10인
2. 발의연월일: 2024. 12. 26.
3. 회부연월일: 2024. 12. 27.

## II. 제안이유 및 주요내용

「도서·벽지 교육진흥법」 및 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법」은 국가와 지방자치단체가 도서·벽지 및 농어촌에 근무하는 교원에게 주거 지원을 제공하도록 규정하고 있음.

위 법률들은 도서·벽지 및 농어촌만을 교원 주거 지원 대상으로 한정하고 있음. 그러나 도농복합형태의 시에서는 도시지역과 농촌지역 구분이 모호하여 구분의 의미가 없다는 의견이 있음. 그럼에도 위 법률에서 농촌 등을 지원 대상으로 한정하고 있어 도농복합형태의 시에서 근무하는 교원이지만 같은 행정구역에서도 도시지역 학교에 근무하는 교원은 지원 대상에서 제외되는 문제가 발생함.

이에 교육부장관과 교육감이 도농복합형태의 시에 근무하는 모든 교원에게 필요한 경우 주거 지원을 할 수 있도록 함으로써 도농복합형태의 시에 근무하는 교원의 생활 여건을 개선하려는 것임(안 제60조의12 신설).

### Ⅲ. 검토의견

#### □ 도농 복합형태의 시 교원에 대한 주거 지원 신설

개정안은 교육부장관과 교육감이 도농 복합형태의 시에 근무하는 모든 교원에게 필요한 경우 주거 지원을 할 수 있도록 함으로써, 도농 복합형태의 시에 근무하는 교원의 생활 여건을 개선하려는 것임(안 제 60조의12 신설).

| 현행                | 개정안                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>&lt;신설&gt;</u> | <u>제60조의12(도농 복합형태의 시 교원에 대한 주거 지원) ① 교육부장관과 교육감은 「지방자치법」 제10조제2항에 따른 도농 복합형태의 시에 근무하는 교원의 생활 여건 개선을 위하여 필요한 경우 주거 지원을 할 수 있다.</u><br><u>② 제1항에 따른 주거 지원의 방법, 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> |

현행법에서 교원에 대한 주거 지원은 「도서·벽지 교육진흥법」(이하 “도서벽지교육법”이라 함)과 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(이하 “농어업인삶의질법”이라 함)」에 규정되어 있음.

먼저, 「도서벽지교육법」은 지리적·경제적·문화적·사회적 혜택을 받지 못하는 도서·벽지의 의무교육을 진흥하기 위하여 제정된 것으로, 국가가 다른 것에 우선하여 이행해야 하는 조치 중 하나로 ‘교원에 대한 주택 제공’을 규정하고 있음.<sup>1)</sup>

다음으로, 「농어업인 삶의 질법」은 농어업인들의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모하기 위하여 제정된 것으로, 농어촌의 교육여건 개선을 위한 내용 중 하나로 농어촌학교 교직원의 우대를 규정하면서 국가와 지방자치단체가 농어촌학교 교직원에게 주거편의를 우선적으로 제공하여야 한다고 규정하고 있음.<sup>2)</sup>

#### 1) 「도서벽지교육법」

제1조(목적) 이 법은 도서(島嶼)·벽지(僻地)의 의무교육을 진흥함을 목적으로 한다.

\* 도서·벽지: 지리적·경제적·문화적·사회적 혜택을 받지 못하는 산간지역, 낙도(落島), 수복지구(收復地區), 접적지구(接敵地區), 광산지구(鑛山地區) 지역으로서 교육부령으로 정하는 지역(「도서벽지교육법」 제2조)

**제3조(국가의 임무)** 국가는 도서·벽지의 의무교육을 진흥하기 위하여 다른 것에 우선하여 다음 각 호의 조치를 하여야 하며, 이에 필요한 모든 경비를 다른 것에 우선하여 지급하여야 한다.

1. 학교 부지, 교실, 보건실, 그 밖에 교육에 필요한 시설의 확보
2. 교재·교구(教具)의 정비
3. 교과서의 무상 공급
4. 통학을 위하여 필요한 조치
5. 교원(教員)에 대한 주택 제공
6. 교원의 적절한 배치

#### 2) 「농어업인 삶의 질법」

제1조(목적) 이 법은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「산림기본법」, 「해양수산발전 기본법」 및 「수산업·어촌 발전 기본법」에 따라 농어업인들의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인들의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다.

**제26조(농어촌학교 교직원의 우대)** ① 국가와 지방자치단체는 농어촌학교 교직원이 높은 공직과 사명감을 가지고 교육활동에 전념할 수 있도록 인사상의 우대, 연수 기회의 우선적 부여, 근무부담의 경감 등 근무여건 개선책을 마련하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 농어촌학교 교직원이 농어촌에 거주하면서 학생의 교육 및 생활지도에 전념할 수 있도록 주거편의를 우선적으로 제공하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 농어촌학교에 근무하는 교원에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 수당을 지급할 수 있다.

\* 농어촌학교: 「유아교육법」 제2조제2호 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 농어촌에 있는 학교(「농어업인 삶의 질법」 제3조제4호)

\* 농어촌: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호와 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 지역(「농어업인 삶의 질법」 제3조제1호)

이와 같이 현행법은 교원 주거 지원 대상을 농촌 등으로 한정하고 있어, 도시와 농촌을 통합한 형태인 도농 복합형태의 시에서는 같은 도농 복합형태의 시에 근무하는 교원임에도 불구하고 농촌지역 학교에 근무하는 교원에게는 법적 근거에 따른 주거 지원이 이루어지고 있으나, 도시지역 학교에 근무하는 교원은 지원 대상에서 제외됨.

이에 개정안은 도농 복합형태의 시에 근무하는 모든 교원에게 필요한 경우 주거 지원을 할 수 있도록 규정함으로써, 도농 복합형태의 시에 근무하는 교원의 생활 여건을 개선하려는 것임.

개정안의 지원 대상 지역인 ‘도농 복합형태의 시’는 서로 인접한 도시(시)와 비도시(군)를 하나의 ‘시’급 도시로 통합하여 생활권과 행정구역을 일치시킴으로써 도시와 농촌의 균형발전을 도모하기 위하여<sup>3)</sup> 도입된 것으로, 2025년 1월 기준 54개가 설치되어 있음.<sup>4)</sup>

---

\*\* 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “농촌”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면의 지역

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역

\*\* 「수산업·어촌 발전 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “어촌”이란 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면의 전 지역

나. 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역

3) 이호상, 손승호, 「도농복합시의 인구변화 특징과 유형 분류」, 한국도시지리학회지 제27권 1호, 2024, 34쪽 참고

4) 도농 복합형태의 시 설치 현황은 【참고자료 1】 참조

도농 복합형태의 시에 대한 근거를 규정한 「지방자치법」 등에 따르면, 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되는 등의 요건을 갖추어야 하나, 인구 5만 이상의 시와 군을 통합한 지역, 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군 등 일정 규모 이상의 인구와 도시 형태를 갖춘 지역은 도농 복합형태의 시를 설치할 수 있음.

| 도농 복합형태의 시 요건                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. 시(「지방자치법」 제10조제1항에 따라 설치)와 군을 통합한 지역</b><br>* 시의 요건 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상</li> <li>- 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 60퍼센트 이상</li> <li>- 상업, 공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 60퍼센트 이상</li> <li>- 1인당 지방세 납세액이 인구 10만 이하인 시의 평균 이상</li> <li>- 인구밀도가 인구 10만 이하인 시(도농 복합형태의 시는 제외)의 평균인구밀도 보다 상회</li> <li>- 시가지를 구성하는 지역 안의 거주인구와 상업, 공업과 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구가 최근 5년간 증가하는 경향</li> </ul>  |
| <b>2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군</b><br><b>3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군</b><br>(군의 인구는 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 함)<br>* 2, 3에 따른 도농 복합형태의 시의 요건 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상업, 공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 군 전체 가구의 45퍼센트 이상</li> <li>- 다음의 식으로 계산한 해당 군의 재정자립도가 전국 군 재정자립도의 평균치 이상<br/> <math display="block">\{(\text{지방세} + \text{세외수입} - \text{지방채}) \div \text{일반회계예산}\} \times 100</math> </li> </ul> |
| <b>4. 국가 정책으로 도시가 형성되고, 도의 출장소가 설치된 지역으로, 해당 지역 인구가 3만 이상이며, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

주: 「지방자치법」 제10조(시·읍의 설치기준 등)제1항 및 제2항, 같은 법 시행령 제9조(시·읍의 설치기준)제1항 및 제2항, 「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」 제6조(시의 설치기준) 내용 정리

이와 같이 도농 복합형태의 시는 기본적으로 일정 규모 이상의 인구와 도시 형태를 갖추는 것을 요건으로 하고 있으나, 다른 도시지역에 근접한 수준이 아닌 경우, 교원이 출퇴근을 포함한 근무에 어려움을 겪을 수 있으므로 주거를 지원할 필요성이 있음.

이러한 필요에 따라 도농 복합형태의 시에서는 농촌지역(읍·면)뿐만 아니라 도시지역(동)<sup>5)</sup>의 교원에 대해서도 주거 지원을 하고 있음.

2024년 기준으로 교원 주거 지원 현황을 살펴보면, 도농 복합형태의 시가 소재한 8개 교육청은, 전체 지원 973개교의 57.8%인 562개 도시 지역 학교에 전체 지원액 583억 8,500만원의 44.0%인 256억 7,900만원을 교원 주거 지원 예산으로 편성하였음.

[표 1] 2024년 도농 복합형태의 시 교원 주거 지원 현황

(단위: 개교, 백만원)

| 연번 | 구분         | 학교 수 <sup>1)</sup> |               |                | 예산액 <sup>2)</sup> |                  |                   |
|----|------------|--------------------|---------------|----------------|-------------------|------------------|-------------------|
|    |            | 농촌                 | 도시            | 합계             | 농촌                | 도시               | 합계                |
| 1  | 경기도교육청     | 18                 | 6             | 24             | 8,134             | 7,557            | 15,691            |
| 2  | 강원특별자치도교육청 | 46                 | 85            | 131            | 2,592             | 6,170            | 8,762             |
| 3  | 충청북도교육청    | 3                  | 8             | 11             | 1,256             | 143              | 1,399             |
| 4  | 충청남도교육청    | 7                  | 0             | 7              | 37                | 0                | 37                |
| 5  | 전북특별자치도교육청 | 5                  | 1             | 6              | 511               | 3,970            | 4,480             |
| 6  | 전라남도교육청    | 270                | 329           | 599            | 2,499             | 2,877            | 5,376             |
| 7  | 경상북도교육청    | 60                 | 129           | 189            | 17,601            | 2,775            | 20,376            |
| 8  | 경상남도교육청    | 2                  | 4             | 6              | 75                | 2,188            | 2,264             |
| 합계 |            | 411<br>(42.2)      | 562<br>(57.8) | 973<br>(100.0) | 32,706<br>(56.0)  | 25,679<br>(44.0) | 58,385<br>(100.0) |

주: 1) 학교 수는 도농 복합형태의 시에 속한 ‘읍, 면’(농촌), ‘동’(도시)의 학교 수를 의미함

2) 예산액은 2024년 교육비특별회계 편성액 기준임

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 도농 복합형태의 시 중, 도시지역(동)의 교원에 대한 주거 지원은 법적 근거에 따른 것이 아니므로, 안정적으로 이루어지지 못할 우려가 있음.<sup>6)</sup>

5) 현행 「지방자치법」은 도농 복합형태의 시에서, 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두도록 규정하고 있으므로, ‘동’은 도시지역으로, ‘읍, 면’은 농촌지역으로 구분함.

\* 「지방자치법」

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ④ 제10조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

6) 참고로 교육부는, 2009~2013년 기준 12개 시·도교육청에서 법적 근거 없이 도시지역(동)에 근무하는 교직원을 위해 288억 7,400만원의 예산을 편성하여 관사를 매입, 신축, 임차하도록 두었다는 사유로, 2015년 3월 감사원으로부터 관련 업무를 철저히 하라는 주의 처분을 받은 바 있음.

따라서 개정안과 같이 도농 복합형태의 시에 근무하는 모든 교원에 대한 주거 지원의 법적 근거가 마련될 경우, 사실상 출퇴근 등에 어려움을 겪어 도시지역에서 주거 지원을 받고 있는 교원에 대해 보다 안정적인 지원이 가능하게 되고, 주거 지원이 필요함에도 법적 근거가 미비하여 지원받지 못했던 교원에 대한 지원이 가능하게 되므로, 교원이 근무환경으로 인한 어려움을 덜고 교육활동과 생활지도에 전념하는데에 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

다만, 도농 복합형태의 시에 속한 도시지역 중, 다른 지역의 도시와 유사한 수준의 지역에 근무하는 교원에게 주거 지원이 이루어질 경우, 유사한 환경임에도 불구하고 도농 복합형태의 시에 속한 도시지역의 교원에 대해서만 주거 지원이 이루어져 형평성 문제가 발생할 수 있음.

특히, 교원에 대한 주거 지원을 규정한 현행법(「도서벽지교육법」, 「농어업인삶의질법」)의 취지가, 주거 편의성과 교통 접근성이 상대적으로 낮은 지역에서 교원이 근무할 유인을 제공함으로써, 해당 지역민의 교육기회를 보장하고 지역 간 균형발전을 도모하려는 것임을 고려하여,

도농 복합형태의 시 지역 중, 지원이 필요한 경우로 볼 수 있는 경우의 기준을 마련함으로써, 다른 지역 또는 지원 대상 간 형평성 문제가 발생하지 않도록 할 필요가 있음.

개정안과 관련하여 교육부 등은 아래와 같은 의견을 제시함.

[개정안 관련 교육부 등 의견]

○ **교육부: 이견없음**

- 도농복합시 중 도시지역 학교에 근무하는 교원의 경우에도 필요한 경우 주거를 지원하여 교원의 생활 여건을 개선하려는 개정 취지에 동감함
- 광역시의 동지역과 달리, 도 단위의 동지역의 경우 시·군이 넓게 분포되어 있어 출퇴근 거리가 상당한 경우가 많고, 원거리 동지역 학교의 경우 초임 및 저연차 교원 발령자가 많아 주거지원이 필요함.
- 더불어 감사원 주의 처분(2015.3.17.)에 따라 법령상 근거 없이 도시(동) 지역에 교직원에게 관사를 제공할 수 없도록 한 바 있으므로, 「초·중등교육법」에 관련 근거가 마련될 경우 도농복합시에 근무하는 교원에게 안정적인 주거지원이 보장될 것으로 기대함.

○ **전라남도교육청: 일부수정**

- 학교는 학생 교육을 위하여 교원뿐 아니라 지방공무원, 교육공무직원 등 기타 다양한 구성원이 교육여건(환경) 개선을 위하여 전념하고 있으므로, 특정한 직종을 위한 주거 지원 법안을 마련하는 것은 차별적이며, 위화감을 조성할 우려가 있다고 판단됨.
- 이에, 법안의 개정 취지 및 목적에 맞도록 교원뿐만 아니라 교직원의 생활여건 개선으로 수정하여 추진하는 것이 타당하다고 판단됨.

문 의 처

02)6788-5189

## <참고자료>

### 1. 도농 복합형태의 시 설치 현황

| 순번 | 시 명 칭 |      | 설치이전구역        | 설치일자       | 비 고        |
|----|-------|------|---------------|------------|------------|
| 1  | 경기    | 평택시  | 송탄시, 평택시, 평택군 | '95. 5.10. | 법률 제4948호  |
| 2  |       | 남양주시 | 미금시, 남양주군     | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 3  |       | 용인시  | 용인군           | '96. 3. 1. | 법률 제4994호  |
| 4  |       | 파주시  | 파주군           | "          | "          |
| 5  |       | 이천시  | 이천군           | "          | "          |
| 6  |       | 안성시  | 안성군           | '98. 4. 1. | 법률 제5458호  |
| 7  |       | 김포시  | 김포군           | "          | "          |
| 8  |       | 화성시  | 화성군           | '01. 3.21. | 법률 제6280호  |
| 9  |       | 광주시  | 광주군           | "          | "          |
| 10 |       | 양주시  | 양주군           | '03.10. 9. | 법률 제6928호  |
| 11 |       | 포천시  | 포천군           | "          | "          |
| 12 |       | 여주시  | 여주군           | '13. 9.23. | 법률 제11850호 |
| 13 | 강원    | 춘천시  | 춘천시, 춘천군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 14 |       | 원주시  | 원주시, 원주군      | "          | "          |
| 15 |       | 강릉시  | 강릉시, 명주군      | "          | "          |
| 16 |       | 삼척시  | 삼척시, 삼척군      | "          | "          |
| 17 | 충북    | 충주시  | 충주시, 증원군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 18 |       | 제천시  | 제천시, 제천군      | "          | "          |
| 19 |       | 청주시  | 청주시, 청원군      | '13. 1.23. | 법률 제11624호 |
| 20 | 충남    | 천안시  | 천안시, 천안군      | '95. 5.10. | 법률 제4948호  |
| 21 |       | 공주시  | 공주시, 공주군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 22 |       | 보령시  | 대천시, 보령군      | "          | "          |
| 23 |       | 아산시  | 온양시, 아산군      | "          | "          |
| 24 |       | 서산시  | 서산시, 서산군      | "          | "          |
| 25 |       | 논산시  | 논산군           | '96. 3. 1. | 법률 제4994호  |
| 26 |       | 계룡시  | 논산시 두마면 일원    | '03. 9.19. | 법률 제6929호  |
| 27 |       | 당진시  | 당진군           | '12. 1. 1. | 법률 제10993호 |
| 28 | 전북    | 군산시  | 군산시, 옥구군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 29 |       | 익산시  | 이리시, 익산군      | '95. 5.10. | 법률 제4948호  |
| 30 |       | 정읍시  | 정주시, 정읍군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 31 |       | 남원시  | 남원시, 남원군      | "          | "          |
| 32 |       | 김제시  | 김제시, 김제군      | "          | "          |
| 33 | 전남    | 순천시  | 순천시, 승주군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 34 |       | 여수시  | 여수시, 여천시, 여천군 | '98. 4. 1. | 법률 제5457호  |
| 35 |       | 나주시  | 나주시, 나주군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 36 |       | 광양시  | 동광양시, 광양군     | "          | 법률 제4801호  |

| 순번 | 시 명 칭 |       | 설치이전구역        | 설치일자       | 비 고        |
|----|-------|-------|---------------|------------|------------|
| 37 | 경북    | 포 항 시 | 포항시, 영일군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 38 |       | 경 주 시 | 경주시, 경주군      | "          | "          |
| 39 |       | 김 천 시 | 김천시, 금릉군      | "          | "          |
| 40 |       | 안 동 시 | 안동시, 안동군      | "          | "          |
| 41 |       | 구 미 시 | 구미시, 선산군      | "          | "          |
| 42 |       | 영 주 시 | 영주시, 영풍군      | "          | "          |
| 43 |       | 영 천 시 | 영천시, 영천군      | "          | "          |
| 44 |       | 상 주 시 | 상주시, 상주군      | "          | "          |
| 45 |       | 문 경 시 | 점촌시, 문경군      | "          | "          |
| 46 |       | 경 산 시 | 경산시, 경산군      | "          | "          |
| 47 | 경남    | 진 주 시 | 진주시, 진양군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 48 |       | 통 영 시 | 충무시, 통영군      | "          | "          |
| 49 |       | 사 천 시 | 삼천포시, 사천군     | '95. 5.10. | 법률 제4948호  |
| 50 |       | 김 해 시 | 김해시, 김해군      | "          | "          |
| 51 |       | 밀 양 시 | 밀양시, 밀양군      | '95. 1. 1. | 법률 제4774호  |
| 52 |       | 거 제 시 | 장승포시, 거제군     | "          | "          |
| 53 |       | 양 산 시 | 양산군           | '96. 3. 1. | 법률 제4994호  |
| 54 |       | 창 원 시 | 창원시, 마산시, 진해시 | '10. 3.12. | 법률 제10052호 |

주: 2025.1.23. 기준

자료: 행정안전부