

2011년 한국기술교육대학교
고용노동연수원 연구용역과제

교원 노사관계 평가와 발전방향

연구기관: 한국노동사회연구소



<연구진>

노 광 표 (한국노동사회연구소 부소장)

제 출 문

한국기술교육대학교 고용노동연수원장 귀하

본 보고서를 한국기술교육대학교 고용노동연수원의 수탁연구과제 『교원 노사관계 평가와 발전방향』의 최종보고서로 제출합니다.

2011. 12.

한국노동사회연구소

이사장 이 월 보

연구 요약

우리 사회에 교원노사관계가 본격 도입된 지도 벌써 20여년의 세월을 넘어서고 있다. 1989년에 전국교직원노동조합이 법외노조로 설립되고 조직 건설 10년만인 1999년에 '교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하, 교원노조법)'이 제정됨에 따라 교원노동조합은 합법적인 지위를 획득하게 된다.

교원노조의 합법화 이후 교원노사관계의 제도화는 학교 현장의 민주화와 교원의 목소리 기능(Voice effect)의 회복이라는 긍정적인 효과와 함께 학교 현장의 갈등 심화, 교원단체 간 대립과 반목, 교원노조의 정치화 등 부정적인 문제점을 함께 드러냈다고 평가 할 수 있다. 이제 교원노사관계는 학교 현장 내 소모적 갈등 요인을 해소하고 학교 교육의 질(質) 향상과 교원의 사회경제적 지위 보장이라는 교원노조법 제정의 본래 목표를 실현해 나가도록 발전해 나가야 하는 과제에 직면해 있다.

이렇듯 교원노사관계의 안정화와 참여 협력적 노사관계 구축(構築)이야말로 교육 발전의 지름길이라 할 수 있다. 교원노조의 구성원인 교사는 교육의 질을 결정하는 핵심적 요소이고 교육의 성패를 좌우하는 가장 중요한 관건임은 더 이상 강조할 필요가 없다. 따라서 교원의 이해대변기구인 교원노조가 학교와 교육현장에서 어떻게 뿌리내리고 기능하는가 하는 문제는 교원노사관계 당사자뿐 아니라 교육에 관계하는 모든 사람들의 관심사라 할 것이다.

이번 연구는 지난 20여 년 동안 형성 발전되어온 교원노사관계를 진단·평가하여 그 문제점과 함께 노사관계 발전을 위한 정책 함의를 찾는 것을 목표로 하였다. 이번 연구의 주된 문제의식과 주제는 다음과 같은 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 교원노사관계의 특징과 발달과정을 요약 평가한다. 교원노사관계의 특성은 민간부문과는 다른 기관의 재정부업, 시장관계 그리고 조직구성원에

대한 통제와 관리방식 등에서 유래한다. 민간부문과 구별되는 교원노사관계의 특징을 이해할 때 교원노사관계를 규율하는 법·제도의 차이, 단체교섭의 특성, 교원노조의 활동기조와 방향 등을 이해할 수 있다.

둘째, 교원노조의 조직현황과 특성을 살펴본다. 교원노조의 조직 특징으로는 상대적으로 높은 조직률과 전국단위의 산별단일노조 조직형태 그리고 복수노조의 존재이다. 교원노조의 조직구조 및 특성, 조직률 하락 원인과 복수노조 간 갈등과 협력 요인을 살펴본다.

셋째, 교원단체교섭의 구조와 실태를 진단 평가한다. 교원노조법은 단체교섭권을 보장하고 있지만 중앙 단체교섭은 2003년 이후 사실상 중단된 상태이다. 중앙단체교섭을 비롯하여 지역교섭이 잘 진행되지 않는 원인을 따져보고 개선방안을 검토한다.

넷째, 교원노사관계의 주요 쟁점을 진단한다. 교원노사관계의 쟁점은 임금 등 경제적인 이슈보다는 교육정책 관련 쟁점이 두드러진다. 교원노사관계의 주요 쟁점으로는 노동조합과 교원단체간 교섭권 관련 이중교섭의 문제, 공교육 내실화를 둘러싼 교원노조와 정부의 입장차, 교육의 전문성과 사기진작 방안, 교사의 정치활동 권리 보장 문제, 교사평가의 방법 및 제도화 방안 등으로 요약된다.

마지막으로, 교원노사관계의 발전방안이다. 교원노사관계의 갈등 요인은 민간부문과 어떻게 차이가 나타나는가? 협력적 노사관계를 촉진할 수 있는 법·제도 개선 방안, 노사 당사자의 신뢰 회복 방안을 살펴본다.

이상과 같은 문제의식 아래 추진된 이번 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 교원은 공무원 신분이자 동시에 노동조합법에서 규정하는 근로자로서 신분을 갖는 등 이중적인 신분을 갖는다. 따라서 교원노사관계의 특징은 공무원노사관계가 갖는 주요한 특징들이 교원노사관계에도 적용된다는 점이다. 공무원노사관계의 특징으로서는 정부를 사용자로 한다는 점, 공공서비스를 제공하는 노동의 성격으로 인해 노동권에 제약이 따른다는 점을 들 수 있다. 우리나라의 경우 교원의 단체행동권은 부정되며, 노사 간에 단체협약이 체결되더라도 법령 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위

임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.

둘째, 교원노조운동에 대한 평가이다. 교원노조 합법화이후 교원노조운동의 가장 큰 성과는 교육현장의 민주화와 교육개혁이라 할 수 있다. 교육민주화운동은 정부에 의해 독점되고 소수 교육 관료에 의해 지배되었던 교육을 교사, 학생, 학부모와 시민들의 것으로 돌려놓았다. 교원노조들의 활동으로 교육개혁 및 교육 민주화, 교사 및 공무원의 노동기본권 확보라는 성과를 이룩하였다. 하지만 노조의 정치화, 노조 조직률 하락 및 사회적 위상 약화 등 많은 문제점과 한계도 드러났다고 할 수 있다.

셋째, 교원단체 현황이다. 우리나라 교원단체는 전문직단체인 한국교총과 노동조합인 전국교직원노동조합(이하, 전교조), 한국교원노조(이하, 한교조), 자유교원노조(이하, 자유교조), 대한민국교원조합(이하, 대한교조) 등 5개 단체가 설립 운영되고 있다. 교원노조 4개 조직들은 교원노조법 제정 이전에 설립된 전교조와 법 시행 이후에 설립된 3개 노조(한교조, 자유교조, 대한교조)로 구분된다. 전교조와 이들 3개 노조는 조직 규모와 조직 운영 및 조합원 수 그리고 노동조합이 추구하는 이념과 운동 방향에서도 사뭇 다른 위치에 있다. 2010년 현재 교원노조 조직률은 19%로 가입대상 교원 수 396,000명 중 75,425명이 가입되어 있다. 1999년 교원노조가 합법화된 초기 약 30% 수준이었던 노조조직률은 20% 아래로 떨어져 있다. 이는 교원노조의 사회적 위상 약화와 연동되어 있다.

넷째, 노사관계에 있어 가장 핵심인 단체교섭을 보면 교원단체교섭은 정상적으로 작동하고 있지 못한 상태이다. 정부(교과부)와 교원노조들은 2002년 12월 30일, 105개 조항의 단체협약을 체결한 이후 단협을 갱신하지 못하고 있다. 2004년 이후 중앙교섭은 중단된 상태이며 지역교섭들도 원활하게 작동되지 않고 있다. 단체교섭이 진행되지 않는 원인으로는 법·제도의 미비, 노사 당사자의 문제, 창구단일화에 따른 노노갈등 등 여러 가지 문제들이 복합적으로 작용한 결과이다.

다섯째, 교원노사관계의 쟁점은 교육정책에 집중되어 있다. 교원노조법에서 허용하는 교섭의제가 '임금 및 근로조건'에 한정되어 있으므로 교원 평가, 교육 예산, 공교육 강화 등 교육정책 등은 교원노사관계 바깥의 사회 정치적 쟁점으로 부각되고 있다. 교육정책 및 교육과정에 대한 노동조합의 적극적 지향

과 요구는 교원노조 탄생의 근본적 뿌리이기 때문에 이 자체를 거부하는 것이 아니라 제도적으로 수용할 수 있는 대안을 마련할 필요가 있다.

마지막으로 교원노사관계 발전 방안이다. 교원노사관계의 협력 관계를 교육 현장에 뿌리내리기 위해서는 노사관계의 게임 규칙인 법·제도의 미비 사항의 개선을 포함하여 노사관계 양 주체들의 인식 및 태도 변화 등 지금과는 다른 새로운 변화가 필요하다. 우리는 그 방향을 참여 협력적 노사관계 구축에서 찾고자 한다. 협력적 노사협력은 '노사 간에 공통이해(common interests)가 존재한다는 것을 상호 인정하고, 공통이해를 충족시키기 위해 노사가 선택한 일련의 협력활동'이라고 정의한다.

목 차

제1장. 문제 제기	1
제2장. 교원노사관계의 특징과 발달과정	5
1. 교원노사관계의 특징	5
2. 교원노사관계의 발달과정	8
3. 교원노조운동의 평가 : 성과와 한계	24
제3장. 교원단체의 조직 현황	31
1. 교원단체의 조직자원	31
2. 교원노조의 조직 현황	34
3. 교원노조 조직 평가	3
제4장. 교원의 단체교섭 현황	51
1. 단체교섭의 구조와 실태	52
2. 단체교섭의 주요 쟁점	65
3. 교원단체교섭 평가	65
제5장. 교원 노사관계의 주요 쟁점	77
1. 교원능력평가제도	78
2. 교원의 정치활동	83
3. 교원 성과상여금 제도	88
제6장. 교원 노사관계의 발전방향	93

1. 노사의 책임 있는 자세 및 역할 정립	94
2. 단체교섭의 변화와 노사공동위원회의 형성	97
3. 노사관계 발전을 뒷받침 할 법·제도 개선	101

참고 문헌 **104**

<부록1> 2011년 서울특별시교육청-교원노조 단체협약(2011. 07. 14)	106
<부록2> 교원노사관계 관련 판례·행정해석	118

표 목차

<표 2-1> 공무원 조직과 민간부문 조직 성격 비교	5
<표 2-2> 전교조 설립 전후 지부별 조합원·후원회원 수	12
<표 2-3> 전교조 합법화 과정	14
<표 2-4> 교원에 대한 노동3권의 인정여부 및 범위	17
<표 2-5> 국공립학교 교원과 사립학교 교원간의 분리	18
<표 2-6> 교원의 단결권 보장에 대한 노개위안과 정부안 비교	19
<표 2-7> 교원노조 합법화에 대한 각 단체의 입장	20
<표 2-8> 노개위 공익안과 교원노조법(1999.1.29 제정)의 비교	21
<표 2-9> 교원노조 및 교원단체 비교	23
<표 3-1> 유 · 초 · 중등학교 교원 수 추이 (단위:명)	31
<표 3-2> 교원의 노조가입률	33
<표 3-3> 교원노조 및 교원단체 현황(2009년 3월 기준)	34
<표 3-4> 전교조 연혁	36
<표 3-5> 전교조 결산 비교수지 계산서(2008.1.1~12.31)	39
<표 3-6> 자유교원조합의 연혁	45
<표 3-7> 교원노조 및 단체의 현황	50
<표 4-1> 1999년 단체교섭 경과	53
<표 4-2> 단체교섭 의제 수용상황	57
<표 4-3> 단체협약의 예산 반영 상황	59
<표 4-4> 시·도별 교원노조 요구안건에 대한 교섭대상 분류 현황	61
<표 4-5> 시·도별 교원노조 단체교섭 요구안건에 대한 단체협약 체결 현황	62
<표 4-6> 교원노조 단체협약 체결 현황 (1999~2005)	63
<표 4-7> 교육청별 단체협약 조항 수 및 비교섭 사항 비율	71
<표 4-8> 비교섭의제 예시	73
<표 5-1> 교원노사관계 갈등 요인과 사례	77
<표 5-2> 교육능력평가제도 개요(2006년)	79
<표 5-3> 교원근무성적평가제와 교원능력개발평가제의 비교	80
<표 5-4> 평가모형 개선 핵심내용(예시)	81
<표 5-5> 국가별 공무원의 정치활동 허용 여부와 범위	86
<표 5-6> 교원성과급제 추진경과	89
<표 5-7> 교원성과급 지급방법(2008년)	90
<표 5-8> 2010-2011년 성과상여금 차등지급액 비교 (교사)	91

그림 목차

<그림 3-1> 연도별 교원 성별 비율 추이(단위: %)	32
<그림 3-2> 전교조 조직기구표	37
<그림 3-3> 전교조 조합원 수 연도별 추이 (1999-2011)	40
<그림 3-4> 한교조 조직기구표	43
<그림 3-5> 자유교조의 조직기구표	46
<그림 3-6> 대한교조의 조직기구표	48
<그림 6-1> 노사관계 패러다임 전환을 위한 노사의 역할 및 방향	98

제1장. 문제 제기

우리 사회에 교원노사관계가 본격 도입된 지도 벌써 20여년의 세월을 넘어서고 있다. 1989년에 전국교직원노동조합이 범외노조로 설립되고 조직 건설 10년만인 1999년에 '교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하, 교원노조법)'이 제정됨에 따라 교원노동조합은 합법적인 지위를 획득하게 된다.

과거 국·공립·사립학교의 교원은 '사실상 노무에 종사하는 자를 제외하고는 공무원은 노동운동 기타 공무이외의 일을 위한 집단적 행위'를 하지 못하며 이를 어길 경우에는 징계를 받게 된다는 국가공무원법 제66조와 사립학교법 제55조에 따라 일체의 집단행위를 할 수 없음을 물론 동법 제58조 제1항 4호에 따라 사립학교 교원이 노동운동을 하면 면직이 되었다. 따라서 국·공립교원은 물론, 명백히 교육공무원 신분의 사립학교 교원까지도 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 노동기본권이 인정되지 않았다(이일권, 2000).

교원노조의 합법화는 대내외적인 상황 변화에 따른 결과였다. 1991년 국제노동기구(ILO)에의 가입과 1996년 OECD 가입을 계기로 교원노조의 법제화, 교원의 자유로운 단결권과 단체교섭권 등 노동기본권 보장이 요청되었다. 그러나 교원단체의 복수화나 단체교섭권 등은 이해관계 집단간의 의견대립으로 유보되다가, 1998년 1월 국민의 정부 출범과 더불어 노동현안에 대한 협의를 위한 대통령 자문기구로서 '노사정 위원회'가 구성되고 일련의 합의 및 의결 과정(1998년 10월 31일)을 거쳐 1999년 7월부터 교원노조가 합법화되게 된다.

이렇듯 교원노조가 합법화되고 우리 사회에 정착하게 된 것은 기본적으로 노동운동의 사회적 영향력 증대와 민주화의 진전 등 사회 전반의 환경 변화에 기인한 것이지만, 여기에는 교사들의 교원노조 설립을 위한 장기간에 걸친 주체적 노력 또한 주요한 변수로 작용했다고 볼 수 있다. 교원노조법의 제정에 따라 교사들은 자유롭게 노동조합을 설립하고 활동할 수 있는 기본권을 보장받게 되었다. 범외노조 신분에서 합법노조로 전환한 전국교직원노동조합을 필두로 1999년 5월 16일 한국교원노동조합, 2006년 4월 자유교원노조, 2008년 12월 대한민국교원조합이 설립되었다.

교원노조의 설립 및 활동은 학교 현장의 민주화와 교육 개혁의 추동력이었다. 전

교조는 노조 설립 초기부터 '참교육과 촌지 거부'를 전면에 내세우고 사학 비리 척결, 촌지 없애기, 교육 재정 확충 등 교육개혁운동을 전개하였다. 이는 당시 일반 국민들의 교육개혁의 열망에 부합하는 과제였다. 하지만 교원노조의 출범은 이와 같은 순기능과 함께 역기능과 문제점도 드러내었다. 교원노조가 합법화된 이후 교육현장의 갈등이 더욱 심화되었다는 점이다. 노동조합의 탄생이 갈등의 제도적 해결을 추진한다는 점에서 갈등 그 자체가 문제는 아니나 교원노조의 활동은 교육현장의 현안보다는 정치 영역에 너무 경도되어 문제 해결이 쉽지 않다는 점이다. 이에 따라 교원노조에 모아졌던 국민들의 호응은 점차 약화되고 있는 상황이다.

한편 교원노조의 탄생은 교원의 이익대변활동과 관련하여 새로운 쟁점을 제기하였다. 1999년 교원노조가 합법화됨에 따라 1947년 이후 교원의 이익을 대변하여 온 한국교원단체총연합(이하, 한국교총)과 교원노조의 양립구도가 본격화되면서 이전에는 볼 수 없었던 새로운 문제들이 교육계의 현안으로 대두하였다. 즉, 교원노조의 합법화에 따라 한국교총이 갖고 있던 독점적 지위는 무너지고, 한국의 교직단체는 전문직 단체와 노동조합으로 이원화되었다. 여기서 교직단체의 이원화 정책이란 교직단체를 전문직 단체와 노동조합의 형태로 나누고 전문직 단체는 전문성 향상의 측면에서 교원연수 등을 포함한 교원정책 일반에 관하여 협의하고, 노동조합은 경제적·사회적 지위 향상 측면에서 임금 및 근무조건에 관하여 교섭하도록 하는 것을 의미한다. 이러한 이원화 정책은 교섭 사항의 중복, 교섭 결과의 효력 등과 관련하여 지속적인 갈등을 야기하고 있다(김이경·한유경, 2002)

이상과 같이 교원노조의 합법화 이후 지난 10여년의 교원노사관계는 학교 현장의 민주화와 교원의 목소리 기능(Voice effect)의 회복이라는 긍정적인 효과와 함께 학교 현장의 갈등 심화, 교원단체 간 대립과 반목, 교원노조의 정치화 등 부정적인 문제점을 함께 드러냈다고 평가 할 수 있다. 이제 교원노사관계는 학교 현장 내 소모적 갈등 요인을 해소하고 학교 교육의 질(質) 향상과 교원의 사회경제적 지위 보장이라는 교원노조법 제정의 본래 목표를 실현해 나가도록 발전해 나가야 하는 과제에 직면해 있다.

교원노사관계의 안정화와 참여협력적 노사관계 구축(構築)이야말로 우리나라 교육발전의 지름길이라 할 수 있다. 교원노조의 구성원인 교사는 교육의 질을 결정하는 핵심적 요소이고 교육의 성패를 좌우하는 가장 중요한 관건임은 더 이상 강조할 필

요가 없다. 따라서 교원의 이해대변기구인 교원노조가 학교와 교육현장에서 어떻게 뿌리내리고 기능하는가 하는 문제는 교원노사관계 당사자뿐 아니라 교육에 관계하는 모든 사람들의 관심사라 할 것이다.

이번 연구는 지난 20여년 동안 형성 발전되어온 교원노사관계를 진단·평가하여 그 문제점과 함께 노사관계 발전을 위한 정책 함의를 찾는 것을 목표로 한다. 이 글에서 다루는 핵심 주제는 다음과 같은 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 교원노사관계의 특징과 발달과정을 검토 평가한다. 교원노사관계의 특성은 민간부문과는 다른 기관의 재정운영, 시장관계 그리고 조직구성원에 대한 통제와 관리방식 등에서 유래한다. 민간부문과 구별되는 교원노사관계의 특징을 이해할 때 교원노사관계를 규율하는 법·제도의 차이, 단체교섭의 특성, 교원노조의 활동기조와 방향 등을 이해할 수 있다.

둘째, 교원노조의 조직현황과 특성을 살펴본다. 교원노조의 조직 특징으로는 상대적으로 높은 조직률과 전국단위의 산별단일노조 조직형태 그리고 복수노조의 존재이다. 교원노조 조직률은 20% 수준으로 민간부문 조직률 8.9%에 비해 2배 높으나, 교원노조 합법화 초기 조직률인 30%에 비해서는 하락 현상을 보이고 있다. 또한 중앙차원의 4개 복수노조는 소모적인 갈등으로 노조의 조직대표성을 약화시키고 있다. 여기에서는 교원노조의 조직구조 및 특성, 조직률 하락 원인과 복수노조간 갈등과 협력을 살펴본다.

셋째, 교원단체교섭의 구조와 실태를 진단 평가한다. 교원단체교섭 구조는 대(對)정부 중앙교섭을 기본으로 하면서 지역교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조 모델(two-tire structure model)의 형태이다. 교원노조법은 단체교섭권을 보장하고 있지만 중앙단체교섭은 2003년 이후 사실상 중단된 상태이고 단체협약조차 체결하지 못한 상태이다. 이처럼 중앙단체교섭을 비롯하여 지역교섭이 잘 진행되지 않는 원인을 따져보고 개선방안을 검토한다.

넷째, 교원노사관계의 주요 쟁점을 검토 한다. 교원 노사관계의 쟁점은 민간부문의 경제적인 이슈보다는 교육정책 관련 이슈가 두드러진다. 교원노사관계의 주요 쟁점으로는 노동조합과 교원단체간 교섭권 관련 이종교섭의 문제, 공교육 내실화를 둘러싼 교원노조와 정부의 입장차, 교육의 전문성과 사기진작 방안, 교사의 정치활동 권리 보장 문제, 교사평가의 방법 및 제도화 방안 등으로 요약할 수 있을 것이다.

마지막으로, 교원노사관계의 발전방안이다. 교원노사관계의 갈등과 대립의 요인은 민간부문과 어떻게 차이가 나타나는가? 갈등과 대립을 완화할 수 있는 윈-윈 교섭 전략 및 방안은 무엇인지 검토한다. 이와 함께 협력적 노사관계를 촉진할 수 있는 법·제도 개선 방안, 노사 당사자의 신뢰 회복 방안을 살펴본다.

제2장. 교원노사관계의 특징과 발달과정

1. 교원노사관계의 특징

교원노사관계, 공무원노사관계 등은 넓은 의미에서 공공부문노사관계라 할 수 있다. 공공부문 노사관계는 자본주의 사회에서 보편화된 민간기업 노사관계와 유사한 측면을 갖기도 하지만, 또한 공무원관계에서 비롯되는 고유한 특수성이 존재하는 복잡한 특성을 띄고 있다(김유선 외 2004).

이때, 공무원(교원) 노동조합이란 “공무원(교원)들이 단결권의 주체로서 근로조건 유지개선 및 경제적 사회적 지위 향상을 위하여 자주적으로 조직하는 단체 또는 그 연합체”라고 정의할 수 있다. 공무원(교원) 노동조합의 존립이유는 민간부문 노동조합과 마찬가지로 공무원(교원)의 근로조건 유지 향상에 있다고 할 수 있으나 공무원의 특수성, 사회적 역할 기대, 권력 구조적 위상 등 실제 운영 면에서 공무원(교원) 노동조합은 민간부문 노동조합과 대비되는 특성을 지니게 된다. 민간기업의 노사관계와는 상이한 공무원(교원) 노사관계의 특성은 <표 2-1>에서 제시하는 바와 같이 정부조직의 독특한 특성에서 연유하는 것이다.

공무원(교원)노사관계는 조직의 지위와 목적, 고용관계 등 제 차원에서 민간부문 노사관계와는 환경과 제약 요인을 달리한다. 국가도 생산자의 하나로서 소비자(국민)-생산자(국가)-노동자(공무원)의 관계를 가지게 되며, 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

<표 2-1> 공무원 조직과 민간부문 조직 성격 비교

구분	기준 요소			
	재정의 정부 예산의존도	공적소유정도와 주인의 불명확성	공익성의 정도	독점 여부
정부	○	○	○	○
정부출연기관	△	○	○	×
민간기업	×	×	×	△

주 : ○는 높다, △는 중간적인, ×는 없다는 의미 임.

먼저 교원은 공무원 신분이자 동시에 노동조합법에서 규정하는 근로자로서 신분을 갖는 등 이중적인 신분을 갖는다. 따라서 교원노사관계의 첫 번째 특징은 공무원노사관계가 갖는 주요한 특징들이 교원노사관계에도 적용된다는 점이다. 공무원 노사관계의 특징으로서는 정부를 사용자로 한다는 점, 공공서비스를 제공하는 노동의 성격으로 인해 노동권에 제약이 따른다는 점을 들 수 있다. 우리나라의 경우 교원의 단체행동권은 부정되고 있다. 노사 간에 단체협약이 체결되더라도 법령 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다(고용노동연수원 자료집, 2010)

둘째, 임금이나 주요 근로조건은 민간부문과 달리 예산에 의해 결정된다는 점이다. 민간부문의 근로조건은 기본적으로 계약(당사자의 자주적이고 자율적 의사합치)에 의해 이루어지지만, 공무원의 근로조건은 성립과 변경은 원칙적으로 계약이 아니라 법령에 의해 결정되며, 노동시장의 일반적 메커니즘(수요-공급에 따른 가격결정)이 작동하지 않는다는 점에서 근로조건 규율에서 차이점이 존재한다. 즉, 복무 및 근로조건 결정에서 정치의 영역이라고 할 수 있는 관련 법령 및 정부예산이 시장을 대체한다. 이 역시 교원은 공무원이라는 특성에서 비롯된다.

교원 노사관계에서는 정부가 사용자이며 주요 근로조건이 예산에 의해 결정된다는 점에서 공무원이나 교원의 노사관계는 강한 '정치적'인 성격을 띤다(홍주환 외, 2007; 박태주, 2008). 따라서 교원노사관계는 그 형성 및 발전에 있어 일반 국민들의 여론에 매우 크게 영향을 받는다. 실제, 교원노사관계의 전개 과정에 있어 사용자인 정부와 피용자인 공무원 중에서 누가 국민 여론의 지지를 확보하는가에 따라 매우 상이한 결과를 초래하게 되며, 또한 민간기업의 노사관계와는 달리 교원 노사관계에서 다루어지는 각종 현안들이 국민적 관심사가 되어 사회적인 의제로 부각되는 특성을 지니기도 한다.

셋째, 노사관계 주체의 다양성이다. 일반적으로 공공부문은 사용자 개념이 불분명하다는 특징을 띤다. 공공부문에서 경영 관리의 권위는 정부 부처나 직접적인 사용자 사이에 분산되며, 다른 한편으로는 실질적인 경영진과 형식적인 경영진 사이에 나뉘이기도 한다. 그 결과 공공부문에서 경영진의 교섭 책임은 "일반적으로 분산되고 분할되며 공식적인 책임이 실질적인 책임과 구별된다." 이러한 경영책임의 분산성은 공공부문 단체교섭에서 '다면적 교섭'(multilateral bargaining)이 나타나는 근거를 제공한다(Kochan, 1994). 이상과 같은 특성과 함께 우리나라 교원노사관계는 더욱 복잡한

특성을 갖는다. 사용자측에서는 교육과학기술부, 시도교육감, 사립학교를 설립·경영하는 자의 연합이, 교원단체에서는 노동조합(복수노조간의 경쟁)과 교직원단체로 교섭협의권이 분산된다. 이러한 주체의 다양성은 단체교섭 또는 정책협의 등에서 그 체계의 복잡성과 모호성을 가져오는 주된 원인이 되고 있다.

넷째, 교원은 학생을 상대로 헌법상 기본권으로 보장된 교육 서비스를 제공하는 사람들이다. 특히 의무교육비용은 조세 등을 통하여 국민이 부담하거나 의무교육 이외의 비용은 학부모가 부담하게 된다. 이러한 점에서 교원들이 노동기본권을 행사하는 사용자는 실질적으로는 국민이 된다(헌재 2006.12.28. 선고 2004헌바678). 이와 더불어 교원은 교육에 관한 한 '전문직 종사자'라는 성격을 띤다. 이는 노사관계에서 교원노조가 '노동조합'으로서의 기능과 '교육단체'로서의 기능 가운데 어느 것이 우선되는가라는 정체성(identity)의 문제와 관련된다. 교원노조의 활동방향을 '전문직 노조주의'(professional unionism)로 접근하는 것도 교원이 갖는 이러한 이중적인 성격에서 비롯된다. 실제로 전문직 노조주의에 기초하여 교원노조는 임금이나 근무시간, 근무조건에 대한 관심은 물론이거니와 전문직으로서 교육 고객에 대한 서비스와 일반 국민의 공동의 이해와 관련된 사항까지 다루어야 한다고 주장한다.

다섯째, 정부의 모범사용자(model employer)의 역할이다. 공공부문노사관계는 상대적으로 협조적인 노사관계를 특징으로 한다. 많은 경우 정부 자신이라 할 수 있는 정부 및 공공부문 경영진은 노사관계에 있어서 '모범'을 보임으로써 민간부문의 노사관계 안정을 선도해야 하는 책임으로 노동자들을 호의적으로 대하였기 때문에, 공공부문의 조직률은 민간 기업에 비해서 높을 뿐 아니라, 노동조합의 성향도 상대적으로 협력적인 경향이 강하다¹⁾.

하지만 우리나라의 경우 모범사용자의 역할은 크게 부각되지 않고 있다. 사용자는 노조가 협력적 파트너라는 인식이 부족하며, 분규 발생시 여론 상황에 따라 임시방편적 대처와 단체협약 사항의 예산 반영 노력이 미흡한 사례가 발생하는 등, 교육정책 관리자들의 책임 있는 사용자 역할이 미흡하다는 평가를 받고 있다. 이런 정부의 역할은 고용정책에서도 드러난다. 정부는 경제 불황기 공공부문의 고용을 확대하는 정책을 실시했으며 이는 공무원 및 교원의 상대적으로 안정적인 고용조건과 보다 나은 노동조건으로 나타났다. 이렇듯 정부기관 노동자의 고용조건은 경제정책의 입안자

1) 영국에서는 공기업의 경영진에 대해서 국유화 초기 때부터 '모범적인 사용자(good employer)'로 행동함으로써 민간부문의 노사관계 안정화를 선도하는 역할을 하도록 제도적으로 의무화하고 있다(Winchester & Bach, 1996). 호의적인 노사관계로 특징되는 공기업의 노사관계는 대부분의 선진국에서 정치경제적으로 케인즈주의 복지국가론에 영향을 받아 공공부문의 규모가 꾸준히 확대되었던 1970년대 중반까지 지속되었다.

로서, 아니면 입법당사자로서 나타나는 국가 정책에 의해 강하게 영향을 받는다. 따라서 노동조합의 정책은 주로 중앙수준에 초점을 맞춰 정부 정책에 최대한 영향을 미치려고 노력하여 왔으며, 이는 조직 측면에서 조직 규모의 확대와 더불어 조직 및 교섭구조의 중앙집중성을 높이는 계기가 된다(Batstone et al., 1984).

2. 교원노사관계의 발달과정

1) 교원노동조합 합법화 이전

우리나라에서 교원노동조합이 합법적인 틀에서 발전하기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 교원들이 노동조합을 조직하고 활동할 수 있었던 것은 1999년에 교원노조법이 도입된 이후였다. 이 법은 우리나라가 1991년 국제노동기구(ILO)와 1996년 선진국경제협력기구(OECD)에 가입한 이래 국제기구와 국제사회에서 요구되는 보편적 규범을 수용하고 노동기본권의 자주적 행사를 통한 교직사회의 활력을 제고하고자 1999년 7월 1일 제정 도입되었다.

그러나 우리나라 교원노동조합은 합법화 이전에 꽤 오래된 역사적 과정을 갖고 있었다²⁾. 먼저 교사들이 노동조합 결성에 나선 것은 1960년 4·19 혁명 직후였다. 당시 교사들은 학원의 민주화와 자유 그리고 교육자의 사회·경제적 지위 보장을 주창하면서 대한교육연합회를 탈퇴하고 교원노조를 결성하기로 결의하였다. 교원노조는 5월 7일 대구중·고교 교직원노동조합을 필두로 전국적으로 확산되어 5월 22일 서울에서 전국단위인 한국교원노동조합연합회(이하, 4·19 교원노조)가 출범하게 된다. 4·19 교원노조는 창립 직후부터 정부로부터 불법으로 규정되어 합법성 시비에 휘말리게 되나 1960년 8월 말 대구고등법원이 교원노조가 합법단체라고 판시함으로써 노동조합의 합법성을 쟁취하게 된다. 이후 4.19 교원노조는 교사들의 전폭적인 지지 속에서 1년 만에 전국적으로 20여 개의 단위노조가 결성되고 당시 교원의 약 절반에 이르는

2) 일부의 학자들은 한국 교원노조의 뿌리를 일제 강점기 식민지시대에서 찾는다. “한국에서 교원들이 최초로 노동조합 결성을 시도한 것은 1930년대 초로 거슬러 올라간다. 구체적으로 1930년 일단의 교사들이 교육노동자조합 결성을 시도했으나 맹아 단계에서 관계자들이 검거되어 활동이 중단되었으며, 1932년에는 경남지역 공립보통학교 교원을 중심으로 교육노동조합을 건설하여 행동강령까지 제정하여 활동하였으나 1933년 사회주의 체제를 옹호했다는 이유로 일제에 검거되면서 조직이 와해되었다.”(정재걸 외, 1994: 321~322).

4만명의 교원이 참가하게 된다. 그러나 1961년 5·16과 함께 한국교원노조는 지도부와 조합원 1,500여 명이 구속 또는 해직되고 조직은 불법화된다(장명국, 1987: 269).

정치적 탄압 속에서 노동조합 설립 권리를 박탈 당하고 있었던 교원들이 다시 노동조합운동에 나선 것은 1987년 노동자대투쟁 이후였는데, 그 싹은 1980년대 초부터 학교 현장에서 움트고 있었다. 일부 교사들은 1982년부터 YMCA나 흥사단 등 합법 단체의 틀 안에서 교사모임을 만들어 활동하기 시작했으며, 또 다른 교사들은 비공개 소모임을 만들어 교육문제에 접근했다. 당시 교사들의 활동은 교육계의 비민주적 관행의 폭로, 교권 수호를 위한 활동, 교육과정이나 교육내용에 대한 비판적 토론, 교육 관련 서적의 출판 등 다양한 방식으로 추진되었다. 이러한 일련의 활동들이 전국적으로 결집된 것이 바로 1986년 5월 10일 “교육민주화 선언”이었다. 당시 선언은 대표적인 합법단체인 YMCA 중등교육자협회의의 주도로 이루어졌다. “학생들과 함께 진실을 추구해야 하는 우리 교사들은 오늘의 참담한 교육현실을 지켜보며 가슴 뜯었다”로 시작되는 교육민주화 선언문에서 교사들은 교육민주화를 위한 최소한의 조건으로 다음과 같은 내용을 주장하였다. “①헌법에 명시된 교육의 정치적 중립성 보장은 실질적으로 보장되어야 한다. 교육은 정치에 엄정한 중립을 지켜 파당적 이해에 악용되어서는 안 된다. ②교사의 교육권과 제반 시민적 권리는 침해되어서는 안 되며 학생과 학부모의 교육권도 최대한 보장되어야 한다. ③교육행정의 비민주성·관료성이 배제되고 교육의 자율성이 확립되기 위해 교육자치체는 조속히 실현되어야 한다. ④자주적인 교원단체의 설립과 활동의 자유는 전면 보장되어야 하며, 이에 대한 당국의 부당한 간섭과 탄압은 배제되어야 한다. ⑤정상적인 교육활동을 저해하는 온갖 비교육적인 잡무는 제거되어야 하며, 교육의 파행성을 심화시키는 강요된 보충수업과 비인간화를 조장하는 심야학습은 철폐되어야 한다.”

이후 1987년 6월 민주화운동과 7~9월 노동자대투쟁 등 사회 전반의 민주화 물결은 교육민주화 운동을 한 단계 발전시키는 계기였다. 5·10 교육민주화 선언으로 자신감을 얻은 교사들은 1987년 9월 ‘민주교육추진 전국교사협의회’(이하, 전교협)를 결성했다. 이어 1989년 5월 28일에는 전국단위 교원노조인 전국교직원노동조합이 결성되었으나 불법조직 가입 등을 이유로 1,511명이 파면, 해임, 면직되는 등 교원노동조합의 설립과 합법화 논란은 국가적인 이슈가 되었다.

당시, 교원의 노동조합의 설립은 그 자체로서 우리 사회에 커다란 충격이었다. 교원노조의 문제는 1987년 전교협 결성 당시부터 교사 대중조직의 궁극적인 형태로써

논의되어 왔다. 하지만 교원노조 설립이 보다 구체적으로 논의되기 시작한 것은 1988년 7월 전교협 제2차 임원연수였다. 당시 전교협 지도부는 교원노조 건설을 주요 내용으로 하는 '전교협의 조직적 전망'이란 발제문을 내놨고, 이에 비해 자주적 교원 단체의 설립을 목표로 하자는 '자교단 건설에 관한 제안'이란 토론문이 함께 제출되었다. 이후 8월 13일 전교협 제1차 대의원대회에서는 1988년 하반기 주요 사업으로 교원의 노동3권 보장을 핵심으로 하는 교육악법 철폐투쟁이 결정됐고, 각 시도별 결의대회와 2차 대의원대회에서도 교원의 노동3권 쟁취 투쟁이 주요사업으로 전개된다. 이러한 투쟁이 모여져 1988년 11월 여의도에서는 전국의 2만명의 교사들이 참가하는 해방이후 최대 교사 집회로 기록된 '민주교육법 쟁취 전국 교사결의 대회'가 개최된다.

1988년부터 본격화된 노조 결성 논의는 1989년 1월 제5차 중앙위원회에서 노조결성이 의결되었고, 지도부는 1989년 상반기 중 교원노조 결성을 천명하였다. 이후 4월 8일 제9차 중앙위원회에서는 "조직형태를 전국 단일조직으로 하고, 발기인대회는 5월 14일 개최, 결성대회는 5월 28일로 한다"는 일정을 확정하였다.

5월 14일 교원노조 건설을 위한 전국교직원노동조합 발기인 대회 및 준비위원회 결성대회는 문교부와 시·도교육위원회의 징계위협과 교장(교감), 장학사를 동원한 방해에도 전국 10개 지역에서 발기인 1만 8000명 중 1만 5000명이 참가하는 등 성공적으로 개최되었다. 발기인 대회 이후 결성일인 28일까지 정부는 교원노조 설립을 막기 위한 온갖 방법을 동원하였다. 정부는 참여 교사 일부를 좌경의식화 교사로 몰아 구속시켰는가 하면, 참여교사들에 대한 징계 방침을 발표했고, 검찰과 경찰은 지도부에게 사전 구속영장을 발부했으며, 반상회에서는 전교조 비방 유인물이 배포되기도 했다.

하지만 교육개혁을 위한 교원노조의 설립운동은 정부의 탄압에도 굳건하게 진행되었다. 5월의 햇살이 따가운 1989년 5월 28일 오후 1시 30분경 연세대 도서관 앞, 몇몇의 젊은 교사들이 학생회관 안쪽에서 플래카드를 들고 뛰어 나왔다. 플래카드를 펼치는 순간 80여명의 교사 등 200여명이 모여들었고, 윤영규 위원장은 교원노조 결성 선언문을 낭독했다

창립선언문

겨레의 교육 성업을 수임받은 우리 전국의 40만 교직원은 오늘 역사적인 전국교직원노동조합의 결성을 선포한다.

오늘의 이 쾌거는 학생, 학부모와 함께 우리 교직원이 교육의 주체로 우뚝 서겠다는 엄숙한 선언이며 민족 민주 인간화 교육 실천을 위한 참교육 운동을 더욱 뜨겁게 전개해 나가겠다는 굳은 의지를 민족과 역사 앞에 밝히는 것이다.

현재 우리 교육의 현실은 모순 그 자체이다. 일제 강점기의 민족교육이 민족의 해방과 조국의 독립일꾼을 길러내는 과업을 담당해야 했듯이 오늘 우리의 교육은 수십년 군사독재를 청산하여 민주화를 이루고 분단된 조국의 통일을 앞당길 동량을 키우는 민족사적 성업을 수행해야만 한다.

그럼에도 우리 교직원은 교육의 자주성과 정치적 중립성을 유린한 독재정권의 폭압적인 강요로 인하여 집권세력의 선전대로 전략하여 국민의 올바른 교육적 요구에 부응하지 못하고 결과적으로 진실된 교육을 받고자 하는 학생들의 학습권을 침해하는 잘못을 저질러 왔다.

독재권력이 강요한 사이비 교육은 교원의 권위를 땅에 떨어뜨렸고 교단의 존경받는 스승은 더 이상 발 붙일 수 없이 지식판매원, 임시기술자로 내몰렸다.

누가 우리더러 스승이라 부르는가?

역대 독재정권은 자신을 합리화하고 유지하기 위하여 교육을 악용하여 왔다. 그 결과 우리의 교육은 학생들을 공동체적인 삶을 실천하는 주체적인 인간으로 기르는 것이 아니라 부끄럽게도 이기적이고 순응적인 인간으로 만듦으로써 민족과 역사 앞에서 제 구실을 잃어 버렸다. 가혹한 입시경쟁교육에 찌들은 학생들은 길 잃은 어린 양처럼 헤매고 있으며, 학부모는 출세지향적인 교육으로 인해 자기 자녀만을 생각하는 편협한 가족이기주의를 강요받았다.

이러한 교육모순은 학생들의 올바른 성장을 학부모에게 위임받아 책임져야 할 우리 교직원들로 하여금 교육 민주화의 대장정으로 떨쳐 일어 나서도록 만들었다. 교육민주화를 향한 대장정은 독재정권의 가혹한 탄압의 물결을 헤치고 4.19 교원노조 선배들의 목숨을 건 눈물겨운 투쟁을 시발로 5.10 교육민주화 선언, 사학민주화투쟁 그리고 전국교사협의회 결성으로 이어져 왔다. 작년 교원들의 교육법 개정의 뜨거웠던 열기는 올해 발기인 대회로 이어져 드디어 교직원노동조합이 결성을 보게 된 것이다.

우리의 교직원노동조합은 민주시민으로 자라야 할 학생들에게 교원 스스로 민주주의의 실천의 본을 보일 수 있는 최선의 교실이다. 이 사회의 민주화가 교육의 민주화에서 비롯됨을 아는 우리 40만 교직원은 반민주적인 교육제도와 학생과 교사의 참 삶을 파괴하는 교육 현실을 그대로 둔 채 더이상 민주화를 말할 수 없으며 민주주의를 가르칠 수 없다. 누구보다도 우리 교직원이 교육 민주화 운동의 구체적 실천인 전국교직원노동조합 건설에 앞장선 까닭이 여기에 있다.

그동안 독재정권과 문교부, 대한교련 등 교육 모리배들은 우리의 참 뜻과 순결한 의지를 폭압적으로 왜곡하고 짓밟아 왔다. 역사의 진로를 막으려는 광란의 작태가 춤을 추고 있다.

그러나 보라! 민족사의 대의에 서서 진리와 양심에 따라 강철같이 단결한 40만 교직원의 대열은 저 간악한 우리들의 기도를 무위로 돌려 놓을 것이다. 우리가 두려워 하는 것은 저들의 협박과 탄압이 아니라 우리를 따르는 학생들의 해맑은 웃음과 초롱초롱한 눈빛 바로 그것이기 때문이다.

동지여! 함께 떨쳐일어선 동지여! 우리의 사랑스런 제자의 해맑은 웃음을 위해 굳게 뭉쳐 싸워 나가자! 교육 민주화와 사회 민주화 그리고 통일의 그날까지 동지여, 전교조의 깃발 아래 함께 손잡고 나아가자! 민족교육 만세! 민주교육 만세! 인간화 교육 만세! 전국교직원노동조합 만만세!

1989.5.28 전국교직원노동조합

법외노조로 출범한 교원노조에 대한 정부의 탄압은 강경했다. 정부는 전교조를 불법조직으로 단정하고 노조 지도부에 대한 구속과 조합원에 대한 파면과 해임 조치를 단행하였다. 위원장을 포함한 5명의 지도부의 구속 이후 정부는 가족, 친지 등을 동원해 전교조 가입교사에 대한 회유와 탄압을 계속하였다. 당국은 1차 탈퇴시한을 7월 15일, 2차 탈퇴시한을 8월 1일로 두고 집요하게 탈퇴를 강요하였다. 그 결과 1989년 말까지 창립 당시 약 2만명의 조합원 중 끝까지 탈퇴각서 제출을 거부했던 1,527명이 파면 또는 해임되었고 42명의 교사들이 구속되었다. <표 2-2>는 전교조 설립 전후 조합원 수 변화 추이를 지부별 살펴 본 것이다.

<표 2-2> 전교조 설립 전후 지부별 조합원·후원회원 수

	전교협 회원수 (89.4)	조합원수						91.1 후원 회원	91.1 대중세 (%)	90년 교원수
		발기인 대회 (5.14)	명단 공개 (89.7)	1차중 양위(8 9.9.9)	3차대 대(89. 12.10)	위원장 선거(9 0. 2.)	91.1			
서울	4,781	3,550	2,621	780	3,161	3,322	3,378	6,315	14.16	67,938
부산	460	588	390	77	484	574	609	3,736	17.88	23,975
인천	300	272	199	33	180	201	253	1,145	13.77	10,114
광주	2,200	2,270	3,059	302	669	654	776	1,495	24.28	8,858
대구	1,650	1,300	494	55	450	603	530	833	8.88	14,916
대전	300	80	49	9	52	59	105	379	6.21	7,549
경기	1,100	950	391	177	338	237	508	2,799	9.02	36,159
강원	450	500	166	208	270	299	331	1,103	13.77	15,754
충북	300	290	192	87	126	156	150	583	9.03	11,209
충남	850	450	232	137	375	450	515	2,216	15.35	17,699
전북	700	882	541	170	392	518	505	2,341	15.77	17,634
전남	3,081	3,410	2,868	260	1,380	1,751	2,126	3,047	19.51	26,268
경북	2,000	1,400	711	110	449	455	523	2,565	11.45	26,581
경남	500	1,116	457	158	433	526	541	2,581	10.53	28,890
제주	90	85	·	15	60	72	74	360	9.74	4,434
대학	·	·	·	462	487	지부 포함	지부 포함	·	·	·
계	18,762	17,143	12,370	3,040	9,307	9,877	10,923	31,498	31,498	317,948

자료: 한만중·이장원(2009)

정부의 강경 대응으로 주춤했던 전교조는 2학기 개학과 함께 해직 교사들의 출근·현장방문 투쟁을 전개하였다. 해직교사들의 출근 투쟁은 현장교사들에게 활기를 불어 넣어 보충강의 거부, 리본 패용, 징계철회 요구서명, 지지서명 등을 이끌어 내기도 했으며, 해직교사들의 방문은 분회, 후원회 결성 등을 이끌어내 전교조 사업의 일상화와 조직 복원의 밑거름이 되기도 했다.

한편, 정권의 강경 대응에도 불구하고 전교조 결성에 대한 국민들의 호응은 대단히 높았다. 민주학부모회가 서울, 인천, 광주 등 전국적으로 결성되기 시작했고, 6월 17일에는 여성단체연합, 전국노동운동연합등 29개 시민·사회·종교단체로 구성된 '전교조탄압저지 및 참교육실현을 위한 공동대책위원회'가 구성되기도 했다. 이와 같은 전교조에 대한 우호적 분위기는 학생들에게도 영향을 미쳐 전국적으로 수 만명에 달하는 학생들이 집회와 시위를 벌여 전교조 교사들을 지켜내려 했으며, 이 과정에서 40여명의 학생들이 징계를 받기도 했다.

정부 당국의 강경 대응으로 전교조는 조직 운영에 커다란 어려움에 봉착했다. 하지만 정부의 탄압은 전교조에 대한 학교현장과 시민사회의 공감대 확대라는 새로운 현상을 만들어 냈다. 1990년 초 문교부는 전교조 조합원 모두가 학교에서 축출되었으므로 이제 전교조는 와해되었다고 주장했다. 그러나 전교조는 정권의 예상과는 달리 학교 현장에 대중적으로 뿌리내리고 있었다. 1990년 2월 서울을 비롯한 충남, 충북, 강원 지부장 선거가 경선으로 진행되는 등 15개 시·도지부의 지부장들이 선출됐다. 특히 위원장 선거에서는 운영규 초대위원장이 조합원 1만 3,828명중 1만 1,801명이 투표에 참여해 82.6%의 투표율을 기록한 가운데 96.7%의 지지율로 당선됐다.

1992년은 총선과 대통령 선거가 있는 정치권력의 교체기였다. 전교조도 선거 국면을 활용해 해직교사 복직과 교육대개혁 투쟁을 전개해 나갔다. 전교조는 2월 상반기 대의원대회를 열고 1992년 사업의 중점 방향을 '교육대개혁과 원상복직투쟁'에 집중하기로 결정하였다. 당시 전교조의 교육대개혁의 방향은 6대 과제로 집약되었다. "① 인간화·평등교육을 위한 단계적 학제개편과 입시문제 해결, ②교원권리·처우 개선을 위한 해직교사 전원복직과 수당의 본봉화, ③학교운영위원회 구성과 교육자치제 확대 실시, ④국정공과서제 폐지와 검인정 자유발행제 도입을 통한 교육내용의 개선, ⑤교육재정 GNP대비 5% 확보와 고교까지 의무교육 실시, ⑥청소년 문제 해결을 위한 진로교육 강화와 학생 자치활동 지원 등"이었다.

1993년 문민정부의 출범에 따라 해직교사들의 복직문제가 정치 현안으로 등장하였

다. 국제사회의 압력과 전교조 지도부의 단식 투쟁 등 해직교사의 원직복직 투쟁은 정부를 협상 테이블로 이끌어 냈다. 4월 8일 전교조 위원장과 교육부 장관은 전교조 설립이후 첫 공식 면담을 갖고 해직교사 복직을 포함한 전교조 문제의 해결을 위해 노력할 것을 합의한다. 하지만 곧 해결될 것 같던 복직 문제는 이후 수 차례의 면담에도 해결점을 찾지 못하였다. 정부는 전교조와의 논의 사항과 거꾸로 '전교조를 탈퇴하면 94년 3월 선별해 복직시키겠다.'고 발표해 전교조의 반발을 샀다. 노정간의 대립 국면 속에서 전교조는 학교 현장으로 돌아가 합법화와 참교육을 실천하기 위한 준비에 착수했다. 전교조 정해숙 위원장은 10월 15일 기자회견을 통해 해직교사복직 담화문을 전격 발표하였다. 동 담화문에서 위원장은 "교육부의 방침을 수용하거나 복직문제를 종결하는 차원에서가 아니라 학교현장으로 돌아가 동료교사, 학생, 학부모와 더불어 교육개혁을 실천하고, 전교조 합법화를 앞당기기 위해 복직할 방침"임을 선언하였다.

해직교사의 복직이후 전교조는 일시적인 사업의 공백을 경험해야만 했다. 전교조는 해직교사의 복직에 따른 집행력의 현장 이전 등 조직을 재정비하고 교육의 대안 세력으로 뿌리내리기 위한 활동을 준비하였다. 실제 전교조는 1994년 2월 대의원 대회에서 1994년을 전교조 2기로 선언하고 '우리 것을 계승하는 교육', '아이들은 우리의 미래, 학교를 살리자'라는 슬로건 아래 참실·자료·교권사업 등을 강화하기로 하는 등 현장 중심의 사업들을 핵심 사업으로 결정했다.

이후 전교조는 학교현장의 민주화와 교육개혁운동을 추진하는 한편 교원노동조합의 합법화 노력을 경주해 나갔다. 이후 전교조는 10여 년에 걸친 범외노조로서 활동하다 마침내 1999년 1월 교원노조법 제정으로 동년 7월 합법적 지위를 갖게 되었다.

<표 2-3> 전교조 합법화 과정

일시	주요 내용
1994년 3월	해직교사 1524명 중 1294명 복직
1995년 6월	지자체 선거에 전교조 후보 기초의원 3명, 광역의원 2명 등 5명 당선 교육위원 선거에 서울 2명, 광주 1명, 전남 1명 등 4명의 전교조 후보 당선
1995년 11월	교육법 개정 청원(교사 6,032명의 서명참여, 국회청원)
1997년 5월 25일	티(국제교원노동조합총연합), 대통령과 노동부장관에게 '전교조 인정' 촉구 서한 전달
1998년 2월 04일	티, 김대중 대통령 당선자에게 전교조 인정 촉구
1998년 2월 06일	노사정위원회, 99년 7월부터 교원노조 인정기로 합의
1998년 7월 16일	교육부, 전교조 활동 관련 미복직교사 160여명 복직 방침 발표
1998년 7월 29일	전교조 이동진부위원장 티 집행위원으로 피선

1998년 9월 01일	전교조 활동 미복직 교사 128명 복직(99년 3월 복직 희망자 포함)
1998년 9월 10일	교육개혁과 올바른 교육정책 수립을 위한 전국교사 서명 시작
1998년 10월 31일	노사정위원회, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안 합의
1998년 11월 07일	교원노조법안 정부 입법 예고
1998년 11월 23일	대통령 주재 국무회의, 교원노조법안 의결
1998년 12월 11일	교원노조법안 국회 환경노동위원회에 상정
1998년 12월 14일	교원 84,424명, 교원노조 법제화 및 주요 교육개혁과제 수립 요구 서명 결과 국회에 청원
1999년 12월 29일	교원노조법안, 국회 환경노동위원회 통과
1999년 1월 06일	'교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률' 국회통과
1999년 7월 01일	교원노조법 발효, 전교조 합법화

2) 교원노조 합법화 논의의 전개과정과 법 제정³⁾

(1) 노사관계개혁위원회

‘교사도 노동자다. 노동3권 보장하라’는 구호와 함께 1989년 설립된 전교조는 해직 교사의 복직과 함께 새로운 상황에 놓이게 된다. 1994년 해직교사의 복직으로 전교조는 학교를 떠난 법외노조가 아닌 학교 현장에 뿌리내리기 위한 학교 현장 중심의 노조운동을 추진해 나간다.

1994년 조직을 재정비한 전교조는 1995년 올바른 교육개혁을 촉구하는 교사선언으로 다시 공개적인 활동에 나섰다. 1995년 5월 10일 서울 지역 교사 100인이 “현장교사들을 개혁의 주체로 내세울 것”을 촉구하는 교사선언을 시작으로 대구지역 405인이 연서명을 통해 대구교육감에게 ‘보충수업 자율학습 강제 실시 금지’등을 촉구했으며, 전북지역 교사 100인도 ‘학교·학급간 비교학력 평가고사 폐지’등을 요구하는 교사선언을 했다. 교사선언은 경남, 광주, 부산 등으로 이어졌고, 전교조는 이와 같은 지역의 요구를 담아 교육관계 악법 개정을 위한 교사 6,000여명의 서명을 받아 11월 국회에 청원을 했다. 또한 교사들은 1995년 7월 18일 검찰의 ‘5.18관련 고소·고발 사건’에 대해 학살 책임자 58명에 대해 ‘공소권 없음’ 결정이 내려지자 ‘진실을 가르치고 싶다’는 선언 및 ‘5.18 특별법 제정’과 학살자 책임자 처벌을 촉구하는 교사선언이 잇따랐다. 8월 30일 전남지역 407명의 교사들의 선언으로 시작된 5.18 교사선언은 10월 30일까지 전국적으로 2,080여 학교 11,500여명의 교사들이 선언에 참가하였다.

3) 전교조의 역사, “교육·노동운동의 새역사 교원노조 결성”를 참고하였음.

한편, 1994년 김영삼정부에서 교육개혁을 주도했던 교육개혁위원회⁴⁾는 1년여의 난항 끝에 1995년 2월 7일 출범했다. 교육개혁위원회는 9월 5일 대통령 보고를 통해 11대 과제를 선정하고, 그 가운데 교육재정 확충, 대학교육 개혁, 사학의 자율과 책임성 제고 등 우선 추진 3대과제를 선정해 보고했다. 이후 1995년 5월 31일 교육개혁위원회는 '신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안'을 발표했다. 여기에는 "△학생과 학부모 등 교육수요자 중심의 교육환경 마련, △교육의 다양화로 전환, △교육의 정보화 추진, △자율·책임 중심의 학교 운영" 등 4가지를 기본 축으로 하는 개혁안을 담고 있었다.

김영삼 정부의 교육개혁 방안은 공과(功過)가 존재했다. 대표적으로 실패한 정책으로는 신경제 5개년 계획의 일환으로 추진되었던 '2+1 제도'이다. 이 제도는 공고교육 3년 중 2년은 학교에서 1년은 현장 실습을 한다는 것이었다. 그러나 이 제도는 입안 당시부터 여론 수렴과정 없이 도입돼 각종 부작용이 속출했다. 직장을 그만둔 학생들이 학교로 되돌아오지 못하는 것은 물론 학생 신분이라는 이유로 산업재해보상조차 받지 못했으며, 실습이라는 미명하에 저임금, 장시간 노동에 아이들을 내맡겼던 것이다. 다른 한편 긍정적인 평가를 받은 것은 '학교운영위원회'의 설치 및 운영이었다. 정부는 1995년 학교운영위원회를 시범 실시하였다. 그동안 학교 운영과 관련된 사항들이 교장 1인에 의해 결정되던 시대에 교사, 학부모, 지역사회 인사 등 교육의 주체들이 학교운영위에 참여해 학교에 새로운 바람이 불었다. 그러나 이러한 긍정성에도 불구하고 의결권이 주어지지 않았다는 점, 사립학교에 학교운영위원회 설치를 강제하지 않았다는 점이 한계로 지적되었다.

1996년은 전교조에게는 합법화를 위한 한 걸음의 진전을 이룩한 해였다. 1993년 4월 8일 전교조와 교육부의 첫 공식대화이후 정부는 마침내 교원의 노동기본권 보장 문제를 공식화하기 시작하였다. 정부는 1996년 4월 24일 '신노사관계의 구상 발표회'에서 현재의 노동법을 '과거 근대화 시기에 만들어진 것'으로 지나치게 규제적이거나 획일적인 내용이라고 전제하고 이러한 "법과 제도를 세계화 시대 각국들이 존중하는 국제기준과 관행에 부합하도록 바꿀 방침"이라고 밝혔다. 이에 따라 그 동안 대표적인 노동악법으로 꼽혀 온 '교사·공무원의 노조활동 금지', '복수노조 금지', '제3자 개

4) 1994년 2월 5일에 발족하여 1998년 2월 24일까지 활동하였다. 교육개혁위원회는 존속기간 동안 단순한 자문, 심의기구로서의 성격을 넘어 실질적 정책결정 기구로서의 위상을 가졌다. 이는 대통령에게 건의된 교육개혁 방안이 전부 수용되어 국무총리를 위원장으로 하고 12개 관계부처 장관으로 구성된 교육개혁추진위원회로 넘겨져 범정부적 지원과 협력 아래 교육부에서 추진된 것으로도 알 수 있다.

입 금지, '노조의 정치활동 금지' 등에 대한 개정 여부가 뜨거운 감자로 부상하였다. 정부는 노사관계 법 제도의 선진화를 위해 대통령 직속의 민간자문기구로 '노사관계 개혁위원회(이하, 노개위)'를 설치하였다.

당시 노개위의 설치와 교원 및 공무원의 노동기본권 보장 문제가 본격 논의된데에는 OECD 가입을 위한 필요성, 국제노동기구(ILO)의 노동법 개정 압력 등 외부환경도 큰 영향을 미쳤다. 교원과 공무원의 단결권 금지에 대한 국제사회의 압력은 계속되었는데, 1996년 6월 21일 ILO 집행이사회는 266차 회의에서 전교조 소속 교사 등을 포함한 모든 교사들의 단결권을 보장하는데 필요한 제반 조치들을 단행할 것을 정부에 촉구했다. ILO 집행이사회는 이러한 결정은 한국정부가 ILO상임이사국으로 선출된 직후 한국대표(주 제네바 대사)가 참석한 가운데 결정된 사항이라는 점에서 주목되는 것이었다. 집행이사회는 보고서에서 “전교조 결성은 교사들의 정당한 단결권행사라고 이미 결론 내린바 있으며 한국정부에 교사들의 단결권행사를 보장하도록 제반조치를 취할 것을 촉구한바 있다”며 “본위원회는 이러한 결론을 확인하며 다시 한 번 한국정부에 상기코자함이다”고 밝혔다.

노개위에서 논의되었던 교원의 노동기본권 보장 문제는 크게 2가지가 핵심 쟁점이었다. 첫째, 교원에게 노동3권을 인정할 것인지의 여부 및 인정할 경우 그 범위의 문제이고, 둘째, 국공립학교 교원과 사립학교 교원을 분리하여 각각 다른 형태의 노동3권을 부여할 것인지의 문제였다. 이를 요약하면 <표 2-4>과 <표 2-5>이다.

<표 2-4> 교원에 대한 노동3권의 인정여부 및 범위

반대론	찬성론
모든 국민은 헌법 제31조 제1항에 따라 교육을 받을 권리를 보유하고 있는 바, 교원에 대한 노동3권의 인정은 국민의 교육받을 권리를 침해하게 됨.	헌법 제31조 제1항은 모든 국민이 능력에 따라 공평한 교육을 받을 수 있는 권리를 의미하는 것이며, 교원의 단결권 또는 단체교섭권 등 노동3권의 인정이 반드시 교육의 기회를 박탈하는 것은 아님
헌법 제31조 제6항은 교원의 지위를 법률로서 정하도록 규정하고 있는 바, 교원의 지위에는 교원의 노동3권 및 기타 경제적·사회적 지위가 포함되므로, 관련 법률로서 교원의 노동3권을 금지할 수 있음.	헌법 제31조 제6항에서 교원의 지위에 관한 사항을 법률로서 정하도록 규정하고 있는 것은 교원직무의 특수성에 비추어 그 자격요건 및 신분보장 등을 법률로서 정하도록 한 것이며, 결코 헌법상 보장되는 교원의 기본권을 제한 금지하는 취지가 아님

자료: 노사관계개혁위원회, 노동관계법 쟁점자료 1996.07 “공무원·교원의 노동권”, P11

<표 2-5> 국공립학교 교원과 사립학교 교원간의 분리

반대론	찬성론
사립학교 역시 국·공립학교와 마찬가지로 국가의 동일한 감독권 아래에 있고, 공교육을 담당하고 있으므로 국민전체에 대한 봉사자임	기본적으로 사립학교 교원은 공무원이 아니며, 국·공립학교의 경우 사용자는 정부이나 사립학교의 경우 사용자는 학교법인이 됨.
현행법은 사립학교 교원에 대하여 자격 요건, 보수 및 복무 등에 대하여 국·공립학교교원과 동등한 대우를 보장받고 있음	사립학교교원은 국·공립학교에 비하여 신규채용기회가 제한적이고, 신분 보장 및 승진기회가 보장되지 아니하며 업무 부담에 있어서도 차이가 있음

자료: 노사관계개혁위원회, 노동관계법 쟁점자료 1996.07 “공무원·교원의 노동권”, p.11

전교조의 노개위에 대한 입장은 상급단체인 민주노총과 동일하였다. 민주노총은 노개위에 대해 긍정적으로 평가했는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 정부가 민주노총을 노사관계의 실질적 주체로 인정하기 시작했다는 점이다. 둘째, 노사관계 개혁의 기본 방향으로 제시된 ‘신노사관계 5원칙’은 과거의 노동정책에 비해 진일보한 것이다. 법과 제도를 국제기준과 관행에 부합되도록 바꾸기로 한 것은 민주노총과 ILO가 제기해 온 현행 노동법상의 독소조항 개정을 공식화한 것이다.

이러한 인식에 기초하여 민주노총은 ‘참여와 투쟁’의 기조 아래 노개위 참여를 공식화하였다. 전교조도 예상치 못한 노사관계 국면이 전개됨에 따라 합법화 투쟁을 장기 목표로 설정하였던 연초의 계획을 수정하여 노개위 참여와 공세적인 요구로 전환하였다.

하지만 노개위는 5월 9일 출범 이후 11월 7일 노동관계법 개정 요강(要綱) 확정으로 활동을 마무리하기까지 두 차례의 공청회, 네 차례의 워크숍, 여섯 차례의 공개토론회, 두 번에 걸친 여론 조사 그리고 14차에 걸친 전체회의 및 분과별 회의를 열어 타협안을 마련하고자 하였으나, 핵심 쟁점에 있어서는 거의 합의점을 찾지 못하였다(장홍근, 1999). 노개위의 합의가 이루어지지 않자 공익위원들은 독자적으로 노동관계법 개정 요강을 마련하였다. 당시 교원의 단결권 보장에 대한 공익위원(안)을 보면 “교원의 단결권에 대해서는 명칭을 교원단체로 하고 특별법에 규정하는 것으로 한다.”였다. 이에 대해 노동계는 교원의 단결권을 특별법으로 규정하는 것 그리고 그 명칭을 노조가 아닌 교원단체로 하는 것에 반발하였다.

결국 정부는 노개위의 합의사항도 이행하지 않고 정부의 입법안을 국회에서 일방적으로 통과시켰고 이는 양대노총의 전면적인 저항을 불러 끝내 정부의 노동관계법 입법안은 무산되고 말았다.

<표 2-6> 교원의 단결권 보장에 대한 노개위안과 정부안 비교

노개위 합의(공익)안	정부안
교원에 관한 특별법에서 단결권, 제한적 교섭권 인정, 단, 단체행동 금지	특별법을 개정하되 1999년부터 시행

자료: 노사관계개혁위원회

(2) 노사정위원회

IMF 구제금융과 경제위기에 의해 촉발된 노동환경의 변화는 노사관계의 쟁점과 정부의 노동정책, 노동운동의 요구 등 노사정간 충돌의 접점에서 근본적 전환을 가져왔다. IMF 구제금융이라는 경제적 위기와 최초의 여야 정권교체라는 정치적 계기는 문민정부 이후 모색되어 왔던 사회적 합의의 실험이 최초의 사회협약으로 구체화되는 결과를 가져왔다.

사회적협의 기구의 설치를 요구하였던 것은 민주노총이었다. IMF와의 구제금융 협상이 진행되는 기간인 12월 3일 민주노총은 중앙위원회의 결의를 통해 '경제위기 극복과 고용안정을 위한 노사정 3자 기구'의 구성을 제안했다. 이러한 노동계의 제안에 화답한 것은 1998년 12월 18일 대통령 선거에서 승리한 김대중 당선자였다. 그는 노사정위원회와 같은 사회적 협의기구가 경제위기 타개를 위한 고통분담의 분위기를 조성 확산해야 한다는 점을 강조하였다.

1998년 1월 15일 출범한 노사정위원회는 우여곡절 끝에 2월 6일 합의를 도출하였다. 2월 6일 '경제위기 극복을 위한 노사정간의 공정한 고통분담에 관한 공동선언문'을 발표한데 이어 2월 9일에는 '경제위기 극복을 위한 사회 협약을 체결하였다. 「경제위기 극복과 재도약을 위한 노사정공동선언문II」은 “현재의 위기가 결코 일시적인 외환위기가 아니라 국가전체에 걸친 신속하고도 근본적인 개혁을 단행하지 않고서는 도저히 극복할 수 없는 총체적인 위기”라는데 인식을 같이하고 “현재의 국가적 위기를 극복하기위해서 노사정간의 국민협약을 이끌어내어 각 경제주체들이 공정하면서도 뼈를 깎는 고통분담을 통해 상호협력하기로 결의”하였다. 사회협약은 “①노동시장 유연성 제고를 위한 고용조정제의 개정과 근로자과건제도에 관한 법률 제정 합의, ②교원과 공무원의 단결권보장, 단체협약 일방해지에 따른 사전통고 기간연장, 노조의 정치활동 보장, 실업자에 대한 초기업단위노조 가입자격 인정 등 노동기본권의 보장에 대한 합의, ③고용안정과 실업대책을 위한 기금조성, 의료보험 일원화 추진과 적

용범위 확대, 국민연금제 개선과 관련한 공공자금관리제도 개선 등 사회보장제도의 확충에 대한 합의, ④기업재무구조 개선, 지배주주의 책임규정과 경영진의 책임경영 강화 등 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진에 대한 합의와 정부조직 개편, 정치권의 고통분담 요청 등 각 분야에 걸친 개혁 방안에 대한 합의를 주요 골자로 한다. 당시 사회협약의 의제는 총 90개의 합의사항 및 협의과제를 포함하는 포괄적인 것이었다.

당시 교원의 노동기본권 보장 문제는 정부여당과 민주노총간의 총괄적 협의 과정에서 확정되었는데, 논의의 기본 틀은 96년 노개위 당시의 논의를 발전시킨 것이었다. 노개위 논의과정에서 교원노조의 합법화를 둘러싸고 이해당사자들의 입장은 <표 2-7>에서 보는 것처럼 팽팽히 맞서왔다.

<표 2-7> 교원노조 합법화에 대한 각 단체의 입장

	한국교총과 사학재단의 공식입장	한국교총의 비공식입장	전교조의 비공식입장	민주노총과 전교조의 공식입장
조직형태	교원단체		노동조합	
관련법률	교원지위향상을 위한 특별법	가칭“교원단체 설립 및 교섭에 관한법”	가칭“교원의 노동조합 설립 및 단체교섭에 관한 법”	노동조합 및 노사관계 조정법
주장내용	교섭 협의권	교원단체 복수화 교섭권 민주노총 가입 불가	교원노조 복수화 단체교섭권(노동2권) 민주노총 가입가능	교원노조 복수화 단체교섭권(노동2권) 민주노총 가입가능

자료: 전교조, “98 전국지회장 연수”자료집

법 개정 합의 이전 입장을 보면, 노동부는 특별법 제정을 통해 교원노조의 단결권 및 교섭·협의권 보장(단협체결권 제한)을, 교육부는 노동조합의 경우 노동조합법을 통해 교섭·협의권 보장(단협체결권 제한)을, 교원단체는 교육관련법으로 규정, 한국노총은 노동관계법 개정을 통해 노동3권 보장, 민주노총은 노동관계법 개정을 통해 노동2권 보장을 주장하였다.

이러한 상황에서 1998년 10월 제2기 노사정위원회는 교원의 노조 설립을 허용하기로 합의하였으며, 이에 따라 정부는 교원노조 설립을 허용하되 국민의 학습권과의 조화를 이룰 수 있도록 쟁의행위 및 정치활동의 금지, 단체교섭 과정에서 국민여론 및 학부모의 의견수렴, 학교 단위의 노조 설립 및 교섭 불인정 등 필요한 범위 내에서 교원의 노동기본권을 보장하는 것을 내용으로 하는 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영

에 관한 법률'을 1999년 1월 29일 제정 공포하였다.

<표 2-8> 노개위 공익안과 교원노조법(1999.1.29 제정)의 비교

분류	노개위 공익안	교원노조법	비교
법류체계	특별법	특별법	동일함
조직명칭	노동조합-불가 다른 명칭-사용 가능	노동조합-가능 다른 명칭-가능	
목적	교육개혁, 교육여건 개선, 교육정책 협의, 근무조건 향상으로 함	임금, 근로조건, 후생복지 등 경제적 사회적 지위향상 도모	*공익안-교육개혁, 교육여건 개선, 교육정책 협의를 목적으로 명기함
조직형태	광역단체별 전국-연합단체 가능	전국 또는 광역단체별	*전국단일조직은 교원노조법에서만 가능
단체교섭	-기본교섭단위: 광역단체 -교섭장구는 단일화 -학교단위협의 가능 -교섭 및 협의사항과 제외사항 명확히 규정	-교섭단위: 전국, 광역단체 -교섭장구: 단일화* -학교단위협의: 규정없음 -법령·조례 및 예산 사항-단체협약 효력 상실	*학교단위협의: 공익안은 명문화, 교원노조법은 규정없음
단체행동권	금지	금지	동일
단체활동 침해구제	-법률로 규제 규정(교섭거부·차별·지배개입 금지 등)	-노동관계법 준용	*의미있는 차이-확인된 바 없음
분쟁의 해결	교원분쟁조정위원회 설치	교원노동관계조정위원회의 구성	*의미있는 차이-확인된 바 없음

자료: 전국교직원노동조합(2011)

주: * 교원노조법상의 창구단일화 절차 규정의 불비로 2003년 이후 교원노조의 교섭권이 사실상 무력화되었다가 2010년 복수노조 관련 유예조항의 시효 종료로 현재 노조별 자율교섭이 가능하게 되어 있다.

전교조의 합법화는 지난한 역사적 과정이었고 정치적 과정이었다. 그것은 단지 전교조의 역량, 노동운동의 지원, 정권의 변화, 국제적인 압력 등 하나의 단일 요인으로 설명할 수 없는 것이었다. 1999년 교원노조법안이 국회를 통과하자 전교조는 환영의 기자회견문을 발표한다⁵⁾.

1998년 2월 노사정위원회를 통해 1999년 7월부터 교원노조의 인정을 합의한 이후, 1999년 7월부터 16개 시·도지부와 168개 시·군·구 지회, 1,000여 개의 학교 분회로 구성된 단일교직원노조가 합법화되었다. 합법화 이후 전교조는 1999년 말 기준으로 조합원이 6만 5,000명으로 확대되었다.

5) 10년 만의 전교조 합법화, 교육개혁과 사회개혁의 주체로 신뢰받는 교원노조가 되겠습니다. 오늘 우리는 감격과 눈물로 이 자리에 섰습니다. 1960년 4.19 교원노조 이후 38년 만에, 1989년 전국교직원노동조합이 결성된 지 10년 만에 교원의 자주적 단결을 법으로 보장받게 된 것입니다. 그것은 ILO, OECD, EI 등 국제기구의 지속적인 후원과 민주노총을 중심으로 한 노동형체들의 굳은 연대, 그리고 교육개혁에 대한 열망으로 전교조에 보내 준 국민들의 아낌없는 충고와 지지에 힘입은 바 크지만, 스스로 노동자임을 인식하고 온갖 어려움에도 굴하지 않고 끝까지 싸워 온 교육노동자들의 피어린 투쟁의 결과입니다.” (1999년, 교원노조법안 통과 기자회견문)

7월 1일 교원노조법이 발효됨에 따라 전교조는 당일 9시 정각, 규약과 임원 명단을 첨부하여 노동부에 노조설립신고서를 제출했다. 그리고 7월 3일 노동부는 전교조에 신고필증을 발부하였다. 이로써 10년의 고행 끝에 전교조는 비합법을 넘어 합법의 시대로 진입했다. 위원장은 합법화에 즈음하여 7월 1일 다음과 같은 담화문을 발표하였다.

위원장 담화문 - 우리가 교육을 바꿀 수 있는 주체입니다.

존경하는 교육동지 여러분
 드디어 우리는 지난 10년의 투쟁 끝에 합법 전교조를 성취했습니다.
 전교조의 합법화는 단순히 한 노동조합의 탄생을 의미하는 것이 아닙니다. 굴절의 현대사 속에서 권력과 자본이 일방적이고 획일적으로 독점 지배해 온 교육에 대해 우리 교사들의 뜻과 의지를 펼 수 있게 된 '역사적 사건'입니다. 교육에서 진정한 민주주의의 역사가 시작되는 것입니다.
 우리는 한층 더 분발하여 이 모든 잘못된 제도와 낡은 관행, 권위주의, 경쟁주의, 무력감 등과 싸워나가기에 합니다.
 첫째, 우리는 교사의 사회경제적 지위향상을 위해 싸워야 합니다. 교사의 경제적 안정은 교육의 기본 조건이기 때문입니다.
 둘째, 우리는 교육환경의 개선과 제도의 변화, 교육과정의 개편을 위해 노력할 것입니다.
 셋째, 학교 문화를 바꾸어 나가야 합니다. 교장·교감 보직제를 통해 수업을 하는 교사가 가장 우대받는 풍토를 조성하고, 상명하달의 교무실 풍토를 바꾸어 토론문화를 키워나가야 합니다.
 넷째, 서양 이론의 무조건적인 추종과 정보 만능의 산업화를 오가는 혼란의 시대에 새로운 세기의 교육의 방향을 가능할 수 있는 올바른 교육철학을 세워야 합니다.
 존경하는 교육동지 여러분 !
 이 난제들은 오로지 우리 교사들의 대동단결과 실천적인 힘으로만 이루어낼 수 있음을 명심해야 합니다. 우리는 합법 전교조를 통해 교사의 자긍심과 교육적 열정을 되찾기를 간절히 바랍니다. 아직도 시퍼렇게 살아있는 입시경쟁과, 돈이면 무슨 짓이든 하는 상업주의와 내 자식만 생각하는 이기주의로부터 우리 아이들을 지켜내고 상식과 정의가 통하는 사람답게 사는 세상을 이루어 나갑니다.
 우리가 바라는 교육 이상, 참교육의 결실을 맺는 그날까지 함께 달려갑시다.

전교조는 10여 년간의 합법화 투쟁을 통해 전국적 통일투쟁의 경험을 축적해 왔고, 교육노동의 동질성과 계급적 동질성, 교육의 중앙집권화라는 조건으로 인해 전국 단일노조라는 산업별 조직형태를 취하게 된다. 그러나 다른 한편 합법화 이후 조합원 수가 폭발적으로 증가하고, 합법 활동과 지방자치가 확대됨에 따라 각 지방자치제 수준에서 교육정책 결정에 참여하는 등 책임 있는 조직으로 성장해야 하는 새로운 과제에 직면하게 되었다.

1999년 7월 1일부터 허용된 교원노조와 교원단체를 비교하면 그 내용은 <표 2-9>과 같다.

<표 2-9> 교원노조 및 교원단체 비교

구분	교원단체	교원노조
설립근거	◦교육기본법	◦교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률
가입대상	◦전 교원(학교장 포함)	◦초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원(교장·교감 등 제외)
교섭·협의 대상자	◦교육인적자원부장관, 교육감	◦교육인적자원부 장관, 교육감, 사립 학교를 설립·경영하는 자
교섭·협의 구조	◦중앙단위: 교육인적자원부장관 ◦ 시도단위: 교육감	◦국공립의 경우 - 전국교섭: 교육인적자원부 장관 - 시도교섭: 교육감 ◦사립의 경우 - 설립경영자가 전국 또는 시도단위로 연합하여 교섭
교섭·협의 대상	◦처우개선, 근무조건 및 후생복지와 전문성 신장에 관한 사항 ※교원지위향상을 위한 특별법 제12조(교섭·협의사항) 참조	◦임금·근로조건·후생복지 등 경제적 사회적 지위향상과 관련된 사항 ※노동법 해석상의 단체교섭대상이 적용됨(의무적, 임의적, 교섭제외사항)
교섭·협의 시기	◦연 2회 및 특별히 필요하다고 판단될 때 당사자 협의에 의해	◦최소 2년에 1회
합의사항(규범적 부분)의 법적 성격	◦노사 간 계약으로서의 성격보다는 정부와 교원단체가 교원의 지위향상을 위한 방안을 강구하고 공동의 목표를 도출하는 합의과정으로서의 성격이 강함	◦단체협약으로서 규범적 효력이 미침. 다만, 법령 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니함

자료: 서울특별시 교육청 편(2003)

3. 교원노조운동의 평가: 성과와 한계

한국에서 교원들의 자주적인 조직인 노동조합 건설을 위한 노력은 긴 세월과 희생을 동반하는 것이었다. 1960년 4.19 이후 교사들은 교원노조를 결성하여 교육을 정권 연장 수단으로 활용하여 교사들을 부정선거로 내몰았던 치욕적인 과거를 청산하고 새로운 민주 질서의 창출에 동참하기 위하여 노동조합을 건설했다. 하지만 당시 장면 임시정부는 교원노동조합에 대해 '교원은 노동자가 아니다'라는 논리로 교원노조 인정을 거부했고, 이에 항의하여 교원노조는 합법성 쟁취 투쟁을 전개했다. 이후 1961년 군사쿠데타에 의해 교원노조 활동은 전면 금지되고 주요 활동가들이 투옥되거나 학교에서 쫓겨나게 된다. 이로써 최초로 시도된 교원노조 건설은 강제로 중단되었다.

이후 역대 군사정부하에서 교원들은 공무원 신분이라는 이름하에 일체의 노동운동과 집단행동이 금지되고, 교원노조 설립운동은 수면 아래의 비합법적인 운동으로 전개되었다. 교원들의 각종 활동은 당시 사회민주화 운동과 결합되면서 성장하게 되었는데, 그 1차적 계기는 1986년 '교육민주화 선언'이었다. 교사들은 이후 전국 조직 결성에 착수하여 1987년 '전국교사협의회'를 결성하고, 1999년 전국교직원노동조합을 결성하게 된다. 전교조는 결성 초기 교육민주화를 통한 사회민주화 실현과 교육내용에 대한 국가의 통제를 거부하고, 입시 지옥으로부터 학생들을 구하자는 기치를 내걸었다.

법외노조로서 1500여명의 교사들이 해직되는 아픔을 경험하면서 전교조는 교원노조의 합법화 운동을 전개하여 마침내 10년 만인 1999년 교원노조법을 쟁취하게 된다. 합법화이후 교원노동조합운동은 초기에 목표로 했던 성과를 이루어 내었는가? 교원노조 설립이후 교원노조운동의 성과와 문제점을 검토해 보자.

1) 교원노조운동의 성과

'전국교직원노동조합'하면 떠오르는 첫 이미지는 '참교육'과 '촌지 안받기 운동'이다. 전교조는 설립 초기부터 교육 민주화운동과 참교육 운동을 전개해 왔다. 이런 점에서 교원노조 합법화이후 교원노조운동의 가장 큰 성과는 교육현장의 민주화와 교

6) 참교육은 권위주의적이고 주입식인 입시 중심 교육의 폐단을 지적하고, 교육이 교육 본연의 모습을 찾아야 한다는 전교조의 지향을 한마디로 압축한 표현이다.

육개혁이라 할 수 있다.

먼저, 교육민주화운동은 정부에 의해 독점되고 소수 교육 관료에 의해 지배되었던 교육을 교사, 학생, 학부모와 시민들의 것으로 돌려놓는 일이었다. 민주적 기본권으로서 교육권의 개념을 확립하여 교육민주화운동의 기반을 마련하였으며, 교육 3주체론을 실천으로 구현하였다. 이를 통해 교사를 교육활동의 주체로 세워 교사가 수업과 학급 운영에서 자주적으로 연구하고 실천하는 교사로 변모하는 데 큰 역할을 하였다. 특히 교원노조 조합원들은 교과모임과 각종 교육문화연구모임을 만들어 교육연구 실천활동을 전개했으며, 학교 내 노조 활동을 통해 학교운영의 민주화를 꾀하였다. 또한 전교조는 학부모운동의 발전을 촉진하고 교육 주체로서 학생활동을 지원했다. 전교조의 출현과 함께 학부모를 교육주체로 하는 학부모운동이 시작되었으며, 전교조는 학부모단체와의 다양한 협력 활동으로 학부모운동을 발전시키는 데 일정한 역할을 하였다. 아울러 학생들이 학습활동과 자치활동에서 주체적이고 능동적인 주체가 되도록 돕고 지원하는 활동을 전개하였다. 이로 인해 학생회 직선제가 보편화되고 학생 동아리활동이 크게 활성화되었다. 나아가 전교조는 학부모단체를 비롯한 다양한 시민사회단체가 참여하는 교육연대기구를 구성하고 교육관련 다양한 연대활동을 전개함으로써 시민사회단체가 교육문제 해결에서 자기 목소리를 내도록 하는데 기여하였다.

둘째, 교육제도의 개혁이다. 교원노조는 교육제도를 민주적으로 개혁하는 데 기여했다. 전교조는 창립 초기부터 점수제 승진 교장제도가 관료주의를 온존시키며 교육 혁신을 가로막는 요인이라 보고 교장임용제도의 개혁과 교사, 학생, 학부모의 참여에 의해 학교가 운영되는 학교자치를 요구해왔다. 이 요구가 반영되어 학교에 인사위원회와 학교운영위원회가 도입되었다. 이에 따라 교사와 학부모의 의사가 학교 운영에 반영될 수 있는 여건이 마련되었으며 공모교장제가 시범 운영되어 교장제도의 변화가 모색되고 있다.

또한 전교조 초등위원회를 중심으로 전국적인 초등수업시수 경감투쟁을 전개한 결과 초등학교 교육의 질(質)을 향상시키고 고학년 담임교사의 수업부담을 줄이기 위한 교과전담제가 실시되었다. 전교조는 교과모임과 함께 국정교과서를 폐지하고 서구처럼 자유발행제를 도입할 것을 요구하며, 자체적으로 참교육 교육과정과 교과서를 만들었다. 이는 학교 현장에서 국정교과서가 축소되고 검인정교과서가 확대하는 변화로 나타났다.

한편 전교조는 지역사회단체와 함께 고교입시 부활을 반대하고 평준화의 확대에

기여했다. 전교조는 유아교육단체와 함께 만 5세 아동 유치원 무상교육의 법제화운동을 전개했다. 그 결과 2004년 유아교육을 공교육화하는 유아교육법이 제정되기에 이르렀다. 더불어 장애인교육을 활성화하기 위해 조직 내 특수교육위원회를 설치하고, 장애인단체와 함께 2003년 '장애인교육권연대'를 구성하여 2007년에 장애인차별금지법과 장애인교육지원법이 제정되는데 기여하였다.

셋째, 학교 운영의 투명성이 높아졌다. 과거 교육 현장은 어느 기관 못지않게 부패의 관행이 지배하였다. 전교조가 '촌지 안 받기' 운동을 전개한 후 학교 운영의 투명성이 높아졌다. 촌지, 불법 찬조금, 방학 책 강매, 소년신문의 강제 구독 등을 없앤 것은 이런 노력의 성과이다. 이 중 불법찬조금 없애기 운동은 학교운영 비리 척결 운동이었다. 불법찬조금은 학교측이 학급임원 학생의 학부모에게 반강제적으로 거출해 온 찬조금 또는 부유층 학부모가 학교에 회사하는 찬조금 등으로 학교운영의 대표적인 비리였는데 전교조는 이런 불법 찬조금의 부당성을 폭로하고 찬조금 없애기 운동을 전개하였다. 아울러 학교운영비리 척결의 일환으로 학교예결산 공개운동을 전개하여 학교회계가 투명해지고, 교육적인 곳에 보다 많은 예산이 사용될 수 있는 여건이 마련되었다. 또한 전교조는 사학비리 고발 및 척결운동을 전개하였다. 수많은 조합원들이 채용기부금과 회계비리, 부당 잡부금 징수 등 고질적 병폐인 사학비리 폭로 투쟁을 전개하여 사학운영의 정상화를 꾀해왔다.

넷째, 교권을 보호하고 교원의 근무조건을 개선하였다. 교장과 관료에 의한 부당한 간섭을 배제하기 위해 노력했으며 학습지도안 검열 등의 폐지를 추진하여 왔고, 연수출장여비의 공무원 여비규정에 의한 지급, 일숙직의 폐지, 잡무의 경감, 수업시수의 축소 등을 추진하여 왔다.

마지막으로, 노동운동의 지평을 넓혔으며 교사 및 공무원의 노동기본권 보장의 계기를 마련하였다. 교원노조운동은 우리 사회의 노동운동의 지평을 확대하여 노동기본권이 보편적인 시민적 권리로 확대되게 하는 데 결정적인 역할을 하였다. 주지하다시피 교원·공무원의 노동운동이 원천적으로 금지된 가운데, 교사들이 노동자임을 선언하며 노조를 결성하고 기나긴 투쟁 끝에 합법화를 이루어 교원의 노동기본권을 확보하였다. 이는 2006년 공무원의 노동기본권 보장으로 연결됨으로써, 한국사회를 노동기본권이 보편적인 기본권으로 존중되는 민주사회로 진입하게 만들었다.

이렇듯 교원노조 출범이후 전교조를 중심으로 한 교원노조들이 이룩한 대표적인 성과는 교육개혁과 교육의 민주화로 집약할 수 있을 것이다. 교육개혁의 기본 방향

과 정책들은 전교조가 1993년에 제시한 '교육대개혁안-6대 방향과 30대 당면 과제'에 기초한 것이었다.

전교조의 교육대개혁안: 6대 방향과 30대 당면 과제
<p>I. 입시위주 교육에서 인간화 교육으로, 경쟁교육에서 평등교육으로</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입시위주의 보충수업, 자율학습, 우열반 편성, 유급 월반제 및 시도 비교학력고사를 폐지한다. 2. 학교 교육 정상화를 위해 학력간 임금격차 줄이고 학제를 현행 6-3-3-4에서 2-5-5-2-4로 개편
<p>II 교원의 권리보장과 처우의 대폭 개선</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교원의 단결권과 시민으로서의 정치적 자유를 보장하고 해직교사 전원 복직 2. 교원 1인당 주당수업시수를 국민 학교와 중학교는 주당 18시간 고등학교는 16시간 이하로 줄인다. 3. 학교 내 인사위원회의 정상화로 민주적인 인사제도를 확립하고 현행 근무평정제도를 폐지하고 공정한 승진제도를 정착시킨다.
<p>III. 올바른 교육자치제의 실시로 교육주체의 교육기본권 보장</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학교의 교무회의를 의결기구화하고 교장을 교사들이 선출한다. 2. 교장, 교사대표, 학부모대표(학생대표) 등으로 구성된 학교운영위원회를 구성하여 학교자치를 정착시켜 나간다. 3. 학급 학부모회를 기초로 한 민주적인 학부모회를 구성한다. 4. 교육감과 교육위원을 주민들이 직접 선출하고 교원의 피선거권을 보장한다.
<p>IV. 교육 내용은 민족 민주 인간화 교육으로</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교육부는 전반적인 교육과정 지침을 관장하고 구체적인 교육과정을 시도교육위원회에서 심의의결하며 단위학교는 교무회의에서 학교교육과정을 결정하도록 한다. 2. 국정교과서 제도를 폐지하고 과목과 급별에 따라 검인정제와 자유발행제를 실시한다. 3. 민주주의, 민족자주, 통일, 성 평등, 환경보존, 평화교육 및 지역사회 교육을 올바르게 할 수 있도록 교육내용을 개선한다.
<p>V. 국가의 과감한 교육투자로 교육환경의 획기적 개선</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 양질의 교육을 위해 교육재정의 규모를 GNP 대비 5% 규모로 확보한다. 2. 방위비의 감축과 교육세의 직접세화 및 금융실명제, 토지공개념, 과표현실화 등을 통한 조세확충으로 교육재원을 확보한다. 3. 한 학급당 평균 학생수를 30명으로 하며 2부제 수업을 없앤다. 4. 대학의 등록금 인상을 억제하고 고등학교까지 의무교육을 확대하여 학부모의 교육비 부담을 없앤다. 5. 학교 교무회의 산하에 예결산위원회를 설치하여 공개적으로 학교회계를 운영한다.
<p>VI. 학교 교육 정상화로 청소년 문제의 근본적 해결</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학생회장, 반장의 성적 제한 없는 직접선거를 보장하고 자치활동과 동아리 활동을 적극 지원한다. 2. 소수를 위한 대학입시교육을 지양하고 올바른 진로교육을 강화한다. 3. 청소년 문화공간을 대폭 확충하고 건전한 청소년 문화 육성을 위한 민간운동을 장려한다. 4. 저질 퇴폐 문화를 조장하는 대중매체에 대한 규제를 강화한다.

2) 교원노조운동의 한계와 문제점

모든 조직의 활동에는 빛과 그림자가 함께 공존한다. 이런 점에서 전교조의 활동은 교육개혁 및 교육 민주화, 교사 및 공무원의 노동기본권 확보라는 성과와 함께 노조의 정치화, 노조 조직률 하락 및 사회적 위상 약화 등 많은 문제점과 한계도 드러냈다고 할 수 있다. 특히 최근의 상황을 보면 교원노조의 공(功)보다는 과(過)에 대한 우려가 더 커지고 있다. 이는 보수세력의 색깔공세나 음해가 아닌, 전교조를 응원하였던 개혁세력에서도 제기되고 있으며, 교원노조 내부에서도 초심을 잃었다는 ‘쓴소리’가 나오는 상황이다.

첫째, 교육의 수혜자인 학부모와 시민사회의 지지가 약화되었다. 이는 교원노조만이 아니라 우리나라 노동운동 전체의 문제이지만 교원노조의 경우는 그 강도가 더 강하다고 할 수 있다. 여기에는 교육정책을 둘러싼 정부당국과의 치열한 대립과 갈등 그리고 보수언론의 전교조에 대한 이념 공세도 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 하지만 보다 근본적인 것은 전교조의 사업 및 활동 방향 등 내부의 문제이다. 전교조 간부의 다음 발언은 전교조 활동의 문제점을 잘 드러내고 있다. 이는 전교조가 최근에 겪고 있는 조합원 수의 감소 그리고 사회적 위상 약화와 밀접하게 연관되는 문제이다.

“전교조가 합법화 이후 7차 교육과정 투쟁, 네이스 투쟁, 교원평가 투쟁 등 중심적인 투쟁이 국민들의 눈에는 학생의 교육보다는 교사들의 권익이나 교사이기주의로 보이는 투쟁이 중심이었고, 학생과 학부모의 이해를 기반으로 하는 투쟁과 사업은 상대적으로 적었다는 점에서 대국민 신뢰관계가 갈수록 약화되고 있다. 물론 대국민 이미지는 조중동과 보수 정권이 결탁하여 전교조를 급진 과격집단이라는 이념 공세도 한 몫 했겠지만, 그간의 전교조 활동과 그 내용이 부정적인 대국민 이미지를 만드는 내용이 없었는지 우리 스스로도 반성하고 성찰해야 한다. 전교조는 무한 경쟁에 반대하고 평등을 추구하는 교육담론 싸움도 중요하지만 교육양극화를 해소하고 교육소외자를 배려하는 구체적인 방안을 제시하고, 실천 활동을 해야 한다. 특히 저소득층 자녀, 다문화 가정 자녀, 농산어촌과 도시빈민 지역 자녀, 학력미달자 등을 위한 학력 증진 방안과 프로그램을 적극 추진하고 교육소외자를 없애는 교육활동을 위해 전면에서 나서야 한다.(이용관, 2009)” 합법화이후 지난 10여년의 활동은 전교조 초창기와

같은 열정과 믿음이 국민 일반에게 전달되지 않고 있다는 비판과 그 맥을 같이한다.

둘째, 노동조합의 일상 활동 취약 및 정체성 약화이다. 전교조는 합법화이후 10여 년 동안 전문직 노동조합에 걸 맞는 노조 일상활동을 형성하지 못했다. 따라서 학교 현장에 분회와 일상활동이 뿌리내리지 못하고 있다. 합법화 이후에 조합에 가입한 9만명 조합원의 노조활동에 대한 의식을 발전시키지 못해서 조합원들의 노조 정체성을 확립하지 못하였으며, 비조합원과 차별성이 점점 없어지고 있다. 또한 조합원과 활동가, 조합 상층 집행부와 현장 집행부 사이에 괴리가 커지고 있으며, 현장 활동력이 현저하게 약화되고 있다. 이것은 투쟁일변도의 사업으로 조합원을 대상화하는 사업 관행으로 귀결되었다고 할 수 있다.

이러한 조직적 한계는 노조 민주주의의 약화로 나타나고 있으며 노조 내 정파활동에 대한 불만으로 표출된다. 지난 20년간 민주화과정에서 독재와 반(反)민주와 치열한 투쟁을 하면서 독재와 반(反)민주세력들의 전유물이었던 독단과 배제의 논리가 노동조합 내부에도 만연하고 있다. 독재와 자본과 비타협적으로 싸울 때는 대화와 타협이 불필요하기 때문에 비타협적 투쟁이 원칙이었지만, 내부 투쟁과 토론에서는 대화와 타협이 기본 원칙이 되어야 함에도 조직 활동에서 자신과 자신이 속한 정파와 조급만 차이가 나도 편 가르기와 배제하는 논리, 의견 차이를 배타적으로 인식하여 적대시하는 등의 문제가 나타나고 있다. 정파의 폐해가 조직의 단결력을 훼손하여 조직과 지도력에 대한 불신이 커지고 있다. 전교조 내의 정파싸움 때문에 전교조에 희망이 없다고 판단하는 조합원들이 늘어가고 있다는 점이 이 문제의 심각성을 잘 표현하고 있다.

셋째, 교원노조의 정체성 혼란과 공교육 개혁을 위한 치열성의 약화이다. 전교조는 법외노조 시절부터 학교 민주화, 학교 내 부패 척결, 학급운영과 수업 혁신 및 자료화 등의 작업을 통해 교육운동사의 큰 획을 긋는 역할을 담당하여 왔다. 하지만 최근 전교조가 추진해 왔던 교육개혁의 한계도 그 속살을 드러내고 있다. 교육개혁과 공교육 강화의 목소리는 높았지만 한국 교육의 현 주소는 '학교붕괴론'이 이야기될 정도로 더욱 악화되었다.

구호는 요란하지만 실제 변화하지 않는 학교 현장에 대한 교육 소비자들의 불만은 더욱 커지고 있다. 더욱이 사회적으로 전교조는 존재하지만 정작 학교 현장에서 전

교조를 발견하기 어렵다는 이야기는 교원노조운동의 한계를 그대로 보여주는 예이다. 지난 수년간 전교조가 정부와 여러 정책을 둘러싸고 대립, 충돌하는 사이 학교 현장의 민주화, 학생 인권 증진을 위한 활동 그리고 학교운영위원회를 통한 수직적 학교 관리 체제 완화 등은 추진되지 못했으며, 교육의 시장화와 사교육 광풍이 일어나는 가운데, 정작 전교조는 이익단체로서 투쟁만 하고 교육의 실질적인 문제에는 상대적으로 소홀한 것처럼 보였다. 전교조 조합원 교사와 전교조 조합원이 아닌 교사간의 개별적인 차별성이 무엇인가 하는 문제로까지 환원하지 않더라도 학교 현장에서 전교조를 발견하기 어렵다는 것은 교원노조운동의 한계를 드러낸 사안이라 할 것이다.

제3장. 교원단체의 조직 현황

1. 교원단체의 조직자원

교원단체의 조직자원을 파악하기 위해 교원 정원 현황을 살펴보자. 2010년 현재 유·초·중등학교의 교원 수는 455,907명이다7)(<표 3-1> 참조). 이 중 교감·교장 등 교원노조 가입 대상이 아닌 관리직 교원을 제외하면 가입 대상 교원 수는 약 396,000명이다.

<표 3-1> 유·초·중등학교 교원 수 추이 (단위:명)

구분 연도	전체 교원수	유치원	초등학교	중학교	고등학교			기타
					전체	일반계	전문계	
2010	455,907	36,461	176,754	108,781	126,423	90,735	35,688	7,488
2009	452,019	35,415	175,068	109,075	125,074	88,997	36,077	7,387
2008	445,594	34,601	172,190	108,700	122,906	86,500	36,406	7,197
2007	435,718	33,504	167,182	107,986	120,211	83,662	36,549	6,835
2006	427,137	32,096	163,645	106,919	117,933	81,183	36,750	6,544
2005	417,710	31,033	160,143	103,835	116,411	79,158	37,253	6,288
2004	411,550	30,206	157,407	101,719	116,111	77,835	38,276	6,107
2003	405,904	30,290	154,075	99,717	115,829	76,666	39,163	5,993
2002	392,501	29,673	147,497	95,283	114,304	74,398	39,906	5,744
2001	374,876	28,975	142,715	93,385	104,314	64,504	39,810	5,487
2000	370,245	28,012	140,000	92,589	104,351	63,374	40,977	5,293
1990	342,770	18,511	136,800	89,719	92,683	58,074	34,609	5,057
1980	232,643	3,339	119,064	54,858	50,948	27,480	23,468	4,434
1970	158,472	1,660	101,095	31,207	19,854	9,845	10,009	4,656

주 : 1) 기타에는 특수학교, 공민학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 각종학교(중,고),방송통신고등학교가 포함됨.

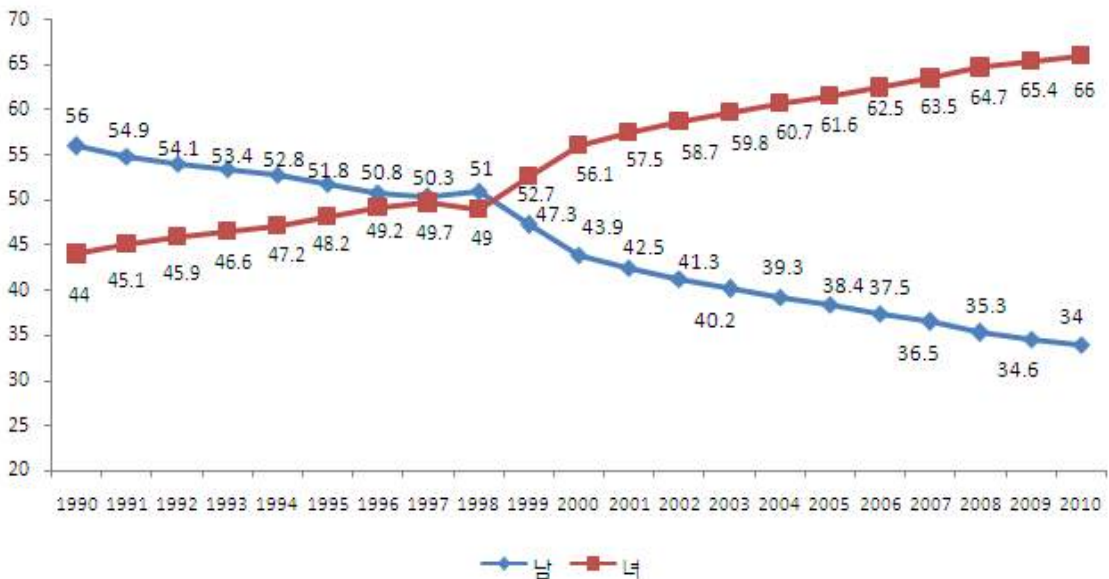
2) 교원수에는 퇴직교원과 시간강사가 제외됨.

자료 : 교육통계연보(2010), <http://std.kedi.re.kr/index.jsp>

7) 교원노조의 설립주체는 ‘초중등교육법상의 교원’으로 한정되어 있다. 여기에는 기간제 교사나 보조교사, 임시직 교사 등이 포함된다. 그러나 노조법상 사용자 지위에 해당하는 학교 설립자경영자, 교장, 교감 등은 교원노조에 가입할 수 없다. 또한 유치원 교사¹⁾와 「고등교육법」의 적용을 받는 대학교수, 그리고 직원은 교원노조의 가입대상에서 제외된다(교원노조법 제2조). 교원노조법이 처음 시행되었던 1999. 7. 1에는 ‘유치원 교사’에 대해서도 교원노조법상 조합원으로 가입할 수 있는 교원의 범위에 포함되어 있었으나 2004. 1. 29 해당조문이 삭제되었다. 각 교원노조들은 여전히 유치원 교사들을 조합원으로 포괄하고 있다.

교원의 평균연령과 성별 구분을 보면 다음과 같다. 유·초·중등학교 교원의 평균 연령은 40.1세이다. 학제(學制)별로 보면 유치원은 31.8세, 초등학교는 39.7세, 중학교는 41.3세이다. 성별 연도별 추이를 보면 <그림 3-1>과 같다. 2010년 유·초·중등학교의 교원 중 남·여 교원의 비율은 각각 34.0%, 66.0%로 여자 교원의 비중이 월등히 높다. '90년 남·여 교원 비율은 각각 56.0%, 44.0%로 남자교원 비율이 12.0%p 높았으나, 1997년을 기점으로 여자 교원 비율이 지속적으로 상승하고 있음을 알 수 있다.

<그림 3-1> 연도별 교원 성별 비율 추이(단위: %)



자료 : 교육통계연보(2010)

<표 3-2>는 교원노조의 조직률이다. 2010년 현재 교원노조의 조직률은 19%로 가입 대상 교원 수 396,000명 중 75,425명이 가입되어 있는 상태이다. 1999년 교원노조가 합법화된 초기 약 30% 수준이었던 노조조직률이 20% 이하로 곤두박질 한 것은 교원 노조 중 가장 최대 조직인 '전교조'의 조합원 수 감소와 연동된 것이다.

전교조의 조합원 수는 1999년 합법화 초기에 55,666명으로 증가한 이후 2003년 93,860명까지 확대하였다가 2004년 91,243명, 2005년 90,857명, 2006년 86,918명, 2007년 82,613명, 2008년 77,798명, 2009년 71,000명, 2010년 3월 69,530명으로 점차 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 3-2> 교원의 노조가입률

	노동조합수	조합원 수	조직률	가입대상 교원(천명)
1999	9	87,668		
2000	2	106,060		
2001	2	113,056		
2002	2	118,435		
2003	2	120,060		
2004	2	105,000		
2005	2	106,209		
2006	2	104,280	25.8	404
2007	9	98,649	24	411
2008	10	92,877	22.2	419
2009	11	82,324	20.7	398
2010	11*	75,425**	19.0	396

출처: 고용노동부 「교원노조가입률」

주 : * 노동조합은 전교조, 한교조, 자교조, 대한교조로 4개이나, 자유교원노동조합은 7개의 단위노조로 구성된 연합단체로 노동조합의 수는 총 11개임

** 노동부 통계에서는 2010년 말 현재 교원노조의 총 조합원 수는 75,425명이며, 조직별 구성을 보면 전교조(65,861명), 한국교조(7,180명), 자유교조(1,995명), 대한교조(389명)이다. 하지만 교육과학기술부의 조합원 수 통계는 이와는 다르다. 전교조를 제외한 3개 교원노조의 조합원 수는 실제보다 많이 부풀려져 있다.

<표 3-3>은 교원노조와 교원단체의 조직 현황을 학교단위(초·중등)별로 살펴본 것이다. 2009년 3월 현재 교원노조들의 조합원은 총 7만 560명으로 조직률은 18.1%이다. 이 가운데 전교조는 전체 조합원의 98.5%인 7만 명에 가까운 교사들을 조직하고 있는데 반해 나머지 교원노조들은 조합원 수 1천명 미만의 소수노조이다. 전교조의 조직현황을 보다 구체적으로 살펴보면 초등학교 2만 3천명(14.4%)⁸⁾, 중학교 2만 1천명(22.2%), 고등학교 2만 3천명(20.5%)을 각각 포괄하고 있어, 초·중·고등학교의 조합원 규모가 엇비슷하다. 또한 국공립과 사립의 비율을 보면 국공립 교사가 6만 명인데 반해 사립학교는 1만 명에 미치지 못하고 있다. 이에 따라 공립의 조직률은 20%를 넘는 데 비해 사립학교의 경우 조직률은 10.6%에 그치고 있다(고용노동연수원 강의 자료집, 2010)

사립학교 노조조직률이 공립에 비해 현저하게 낮은 이유는 사립학교 경영진의 뿌리 깊은 노조 불신과 이와 결합된 노조 기피 전략이 등이 크게 영향을 미친 것으로 판단된다.

8) 이 비중은 전교조 조합원 중 초등학교 조합원의 비중이 아니라 교원노조 전체 조합원 중 비중을 의미한다.

<표 3-3> 교원노조 및 교원단체 현황(2009년 3월 기준)

		교원수	한국 교총	전교조	한교조	자유 교조	대한 교조	전교조 조직률(%)
유치원	국립	13	13					
	공립	7,336	4,917	1,086	10			14.8
	사립	15,107	109	2		5		0
	소계	22,456	5,039	1,088	10	5		4.8
초등학교	국립	476	450	34	1			
	공립	148,468	81,984	22,959	93	41		15.5
	사립	1,562	924	35		13		2.2
	소계	159,596	83,358	23,028	94	54		14.4
중학교	국립	393	154	83				
	공립	77,549	22,851	18,921	93	66	5	24.4
	사립	17,653	9,606	2,234	17	93	6	12.7
	소계	95,595	32,611	21,238	110	159	11	22.2
고등학교	국립	1,077	447	215	1	3		20.0
	공립	63,307	17,825	16,386	90	82	8	25.9
	사립	49,328	22,425	6,710	168	232		13.6
	소계	113,712	40,697	23,311	259	317	8	20.5
특수학교	국립	322	94	17				52.87
	공립	2,788	598	573	1			20.6
	사립	2,969	1,024	202	1			6.8
	소계	6,079	1,716	792	2			13.0
행정기관등		446	3,791	73		1		16.4
합계	국립	2,281	1,158	349	2	3		15.3
	공립	299,448	128,175	59,925	287	189	13	20.0
	사립	86,619	34,088	9,183	186	343	6	10.6
	행정 기관	446	3,791	73		1		16.4
	총계	388,794	167,212	69,530	475	536	19	17.9

자료: 교육과학기술부(2010)

2. 교원노조의 조직 현황

우리나라 교원단체는 전문직단체인 한국교총과 노동조합인 전국교직원노동조합(이하, 전교조), 한국교원노조(이하, 한교조), 자유교원노조(이하, 자유교조), 대한민국교원조합(이하, 대한교조) 등 5개 단체가 설립 운영되고 있다. 이 중 한국교총은 1945년 해방 후 자유민주교원단체를 표방하며 1947년 11월 23일 '조선교육연합회'로 출범하

9) 조선교육연합회는 미국의 '전국교육연합회(NEA, National Education Association)를 모델로 하는 단체였는데,

였는데 1948년 대한민국정부가 수립되면서 '대한교육연합회'로 명칭을 변경하고 존속하여 왔다. 유일한 합법적인 교원단체로서 독점적인 지위를 누려왔던 대한교련은 어용적 성격으로 많은 회원들로부터 외면을 당하고 전교조 파동 속에 존립 위기를 맞게 되었다. 이에 자구책으로 1989년 11월 '한국교원단체총연합회(韓國敎員團體總聯合會)'로 명칭을 변경하고 국제자유교원조합연맹에 가입하였으며 강령을 개정하는 등 재출발하였다. 1989년 이후 새로 출범한 한국교총은 그 동안 거의 자동적으로 교장이 맡아오던 학교 분회장을 되도록 평교사가 맡을 수 있도록 하기 위해 직선제로 바꾸었으며, 시·도 및 시·군 회장도 대의원에서 선출하도록 하였다. 또한 평교사의 참여를 확대하기 위하여 평교사 비율을 전체의 67%까지 늘린 대의원회의 총원을 다시 비례대표제를 가미하여 450~470명으로 증원하는 등 젊은 교사들의 참여의식 확대를 위한 운영 개선에 힘을 기울였다. 한국교총은 1991년 '교원지위향상을 위한 특별법' 제정으로 교원의 사회경제적 지위향상과 전문성 신장 사항에 대하여 매년 교육과학기술부 및 시도교육청과 단체교섭을 추진해오는 등 대(對)정부교섭 및 협의권을 갖고 활동하고 있다.

한편, 교원노동조합들은 모두 4개이다. 교원노조들은 교원노조법 제정 이전에 설립된 전교조와 법 시행 이후에 설립된 3개 노조로 구분된다. 전교조와 이들 3개 노조는 조직 형태 및 조합원 수 그리고 노동조합이 추구하는 이념과 운동 방향에서도 사뭇 다른 위치에 있다. 3개 교원노조들(한교조, 자유교조, 대한교조)은 2010년 4월부터 교원노조 협의체를 구성하여 운영하고 있다. 협의체는 교육 현장의 이념적 대결과 교육의 정치화를 막고 교육 선진화를 이루기 위해서 뜻을 같이하는 3개 교원단체가 궁극적으로는 통합을 목표로 하되, 당분간 연대하여 활동하기 위해 협의체로 출범하였다. 여기에서는 4개 교원노조의 역사, 강령 및 활동 방향 그리고 조직구조를 살펴보는 것으로 한다.

1) 전교조

전교조는 창립 당시부터 4·19 교원노조의 계승을 주장하였으며, 활동 방향으로 교육민주화를 통한 사회민주화에 기여, 교사의 사회·경제적 지위 향상, 참교육 실현 등을 표방하였다. 전교조는 교사를 교육노동자로 규정하고 전문직 노조주의를 표방하

1947년 정부가 미군정의 협조아래 설립한 조직이다.

고 있으며 교원노조가 교육발전과 교육개혁에 노력하는 것이 바로 교원의 사회·경제적 지위향상에 기여한다고 주장한다(이수일, 1999). 이에 따라 전교조는 정부의 교육정책이나 교육개혁 입안과정에 교원과 국민의 교육적 요구를 대변해야 한다는 입장이다. 전교조는 1989년 창립 당시 조합원이 약 2만 명 정도였으나 정부의 탄압으로 합법화 직전인 1999년에는 1만 명 정도로 줄어들었다. 합법화 이후 조합원 수가 급증하여 2003년에는 94,000명에 달했으나 이후 조합원 수가 감소하여 2011년 3월 현재 약 64,629명이다. <표 3-4>은 전교조의 연혁으로 2005년까지의 주요 활동을 요약한 것이다.

<표 3-4> 전교조 연혁

일시	주요 내용
1986년 5월 10일	교육민주화선언
1987년 9월 27일	전교조의 전신인 '민주교육추진 전국교사협의회' 창립
1987년 ~ 1988년	전국교사협의회, 교육법 개정운동, 학교민주화 운동, 사학비리 척결운동, 존지 없애기 운동 전개
1989년 3월 9일	국회, 6급 이하 공무원 노조결성 및 단체교섭 인정하는 법안 의결 노태우 대통령의 거부권 행사로 무산
1989년 5월 28일	전국교직원노동조합 창립
1989년 7월 1일	문교부, 전교조 조합원 1527명 파면, 해임
1990년 ~ 1993년	교육대개혁과 해직교사 원상복직 투쟁전개
1990년 4월 3일	참교육 실현을 위한 온나라 걷기
1992년 6월 21일	교육대개혁과 해직교사 원상복직을 위한 전국추진위원회 결성
1992년 8월 21일	교육대개혁과 해직교사 복직을 바라는 종교인 1341명 선언
1993년 1월 26일	국제교원노조총연맹(IFFTU) 총회, 전교조 인정과 해직교사 복직 촉구 긴급결의안 채택, 세계 교원단체 통합, 국제교원노조총연맹(티) 창립
1994년 3월	해직교사 1524명 중 1294명 복직
1995년 ~ 1998년	교육법개정과 전교조 합법화투쟁 전개
1998년 2월 4일	티, 김대중 대통령 당선자에게 전교조 인정 촉구
1998년 2월 6일	노사정위원회, 99년 7월부터 교원노조 인정기로 합의
1998년 10월 31일	노사정위원회, 교원노조법안 합의
1999년 1월 6일	'교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률' 국회통과
1999년 7월 1일	교원노조법 발효 전교조 합법화
1999년 9월 8일	교육부와 첫 단체교섭 개최
2001년 ~ 2002년	자립형사립고 반대투쟁, 초등진단평가 거부투쟁
2003년 ~ 2004년	학생의 정보인권사수를 위한 NEIS투쟁, 교육개방 반대
2005년	교원평가 반대투쟁, 사립학교법 개정투쟁

전교조는 설립 당시부터 교육 현장의 민주화와 교육개혁 그리고 참교육운동을 전개해 왔다. 이는 전교조의 강령에서 표명하고 있는 활동 기조를 반영한 것이다. 전교

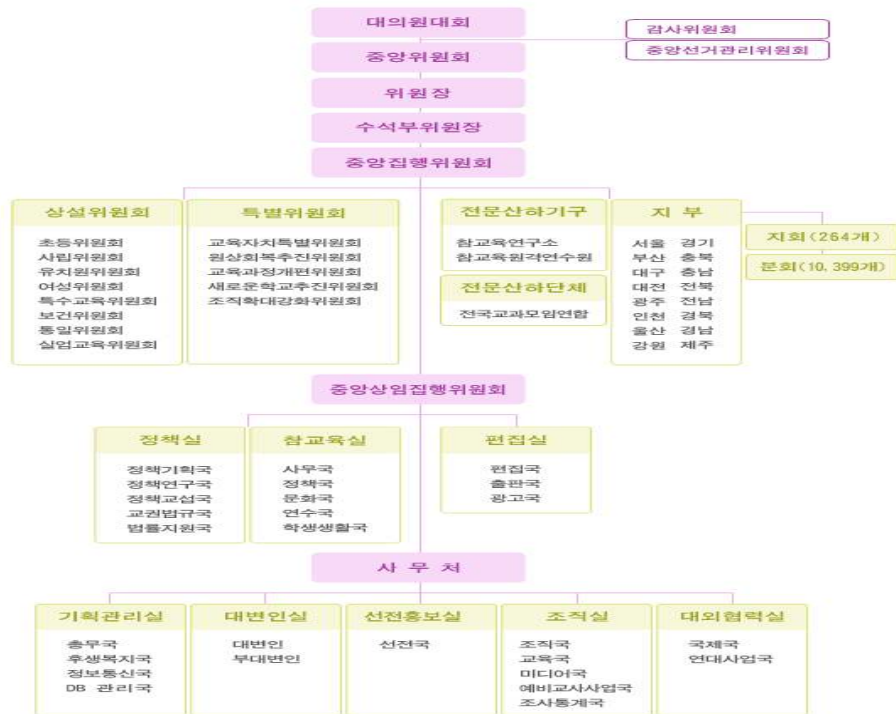
조는 민족·민주·인간화 교육을 위한 강령으로 “①우리는 교육의 자주성, 전문성 확립과 교육민주화 실현을 위해 굳게 단결한다. ②우리는 교직원의 사회경제 지위향상과 민주적 권리의 획득 및 교육 여건 개선에 모든 노력을 기울인다. ③우리는 학생들이 민주시민으로서 자주적 삶을 누릴 수 있도록 민족·민주·인간화교육에 앞장선다. ④우리는 자유, 평화, 민주주의를 사랑하는 국내 여러 단체 및 세계 교육단체와 연대한다.”고 하고 있다. 또한 참교육 실천을 위한 강령은 2002년 정기대의원대회를 거쳐 2002년 5월 15일 공식 선포되었다.

참교육 실천강령
우리는 교육민주화 운동과 전국교직원노동조합 결성의 정신을 이어받아 교육을 올바르게 세우기 위하여 참교육 실천강령을 제정하고 실천한다.
1. 우리는 더불어 사는 삶을 소중히 여기는 인간상을 추구한다.
1. 우리는 민족의 자주성확보와 평화통일을 앞당기기 위한 교육을 실천한다.
1. 우리는 민주주의의 완성과 생활화를 지향하는 교육을 실천한다.
1. 우리는 몸과 마음의 건강을 지키는 교육을 실천한다.
1. 우리는 양성평등교육을 실천한다.
1. 우리는 인권교육을 실천한다.
1. 우리는 노동의 가치와 노동자의 권리를 존중하는 교육을 실천한다.
1. 우리는 자연과 인간의 공생을 지향하는 교육을 실천한다.
1. 우리는 교육과정을 창조적으로 운영한다.
1. 우리는 서로 돕고 협동하는 학습의 원리를 구현한다.
1. 우리는 학생자치를 존중하고 돕는다.
1. 우리는 동료 교사와 함께 연구하고 실천한다.
1. 우리는 학부모·지역사회와 협력한다.
1. 우리는 참교육을 가로막는 제도와 관행에 맞서 투쟁한다.

전교조의 조직구조를 보면 <그림 3-2>와 같다. 본부 산하에 16개 시·도 지부, 264개 시·군·구 지회, 10,399개 학교 단위 분회가 있다. 본부의 의결기구인 대의원대회(조합원 직선으로 500인 이내로 구성)와 중앙위원회(대의원 간선으로 100인 이내로 구성)가 있으며, 집행기구는 위원장단과 시·도 지부장, 그리고 본부 임원들로 구성되는 중앙집행위원회가 있고, 각 지부도 자체 사업을 위한 의결과 집행기구를 별도로 설치하고 있다. 그리고 다양한 조합원의 구성을 고려하여 학교급별(유치원, 초등, 중등)위원회, 사립위원회, 참교육 실천 전반을 담당하는 참실위원회, 여성위원회, 특수교육위원회 등 상설위원회를 설치하여 관심 영역의 정책입안과 사업 수행을 담당하

고 있다. 또한 중·장기적 교육정책의 대안 마련을 위한 참교육연구소와 각 교과모임의 집합체인 교과연합 등 전문산하기구도 운영하고 있다.

<그림 3-2> 전교조 조직기구표



자료 : 전교조 홈페이지 (<http://www.eduhope.net>)

전교조의 조직 형태는 전국단일 산별노조이다. 산별노조는 해당산업에 종사하는 전체 근로자를 조직 대상으로 하는 노동조합을 말한다¹⁰⁾. 전교조가 산별노조의 조직 형태를 취한 것은 조직 자체가 교원이라는 단일 직종으로 구성되기 때문이며, 더욱 중요하게는 교원의 임금 및 근로조건은 물론 교육정책이 중앙정부와의 관계에서 결정된다는 사실에 있다. 교원이 제공하는 근로는 성질상 시장경제의 원리가 적용될 수 없는 직무의 수행을 그 내용으로 하고 있다. 즉, 노조로서는 중앙정부의 정치적 의사 결정에 영향을 미칠 필요가 그만큼 증대되며 이는 상대적으로 강한 중앙의 리더십과 단일조직체계를 요구한다. 다시 말해 교원노조가 산별 조직형태를 갖는 것은 조합원

10) 보다 엄밀하게 말하면 교원노조는 직종별 단위노조라 할 수 있다. 교원노조법은 조직 대상을 교직사회의 교원으로 한정하고 있기 때문에 학교에서 일하고 있는 교원이외의 직종들은 교원노조에 가입할 수 없다.

들의 동질성은 물론 교원 노사관계가 '본질적으로 정치적인 과정'이라는 사실을 반영한다.

전교조는 본부와 16개 시·도 지부에 약 100여명의 전임자와 상근자가 활동하고 있다. 1993년 국제교원노조총연합체인 EI(Education International)에 가입했고, 민주노동조합총연맹 출범과 동시에 가입해 활동하고 있다.

전교조의 조직 구조는 '본조-지부-지회-분회'로 구성되어 있으며, 단체교섭권은 본조 위원장의 권한이다. 전교조의 규약에 의하면 위원장은 "단체교섭의 대표자가 되며 단체협약을 체결한다." (규약 제30조)로 규정하여 모든 교섭의 대표자 및 협약의 체결권자를 위원장으로 명문화하고 있다. 단 "위원장은 필요할 경우 교섭권과 협약체결권을 지부장에게 위임할 수 있다" (규약 제55조). 다시 말해 지부장은 위원장의 위임 없이는 단체교섭권이나 협약 체결권을 행사할 수 없다.

한편 전교조의 재정 운영 및 현황을 보면 다음과 같다. 먼저 조합비는 당해 조합원의 호봉에 따른 봉급액의 0.8%로 하고 있으며, 상한 호봉은 28호봉이다¹¹⁾. 전교조의 결산수지를 보면 2008년의 경우 총수입은 150억여원에 이른다. 먼저 수입을 보면 조합비가 97.2%인 146억 6,150만원을 차지한다. 1인당 평균 조합비는 22호봉 기준 조합원수를 감안하면 월 15,000원 가량이다.

한편 지출에서 가장 큰 비중은 운영비에 속하는 급여이며, 사업비에서는 조합비 지원교부금이다. 먼저 급여를 살펴보면 53억 4,400만원으로 전체 지출의 35.4%를 차지한다. 이는 교원노조의 경우 "전임자는 그 전임기간 중 봉급을 받지 못한다"는 교원노조법 제5조 3항(노동조합 전임자의 지위)에 따른 것으로, 전임자의 급여를 노조 자체의 재정으로 지급하고 있기 때문이다. 운영교부금은 58억 원으로 38.4%를 차지한다. 또한 사업비 중에는 대외분담금이 11억 원으로, 여기에는 상급단체인 민주노동총의 의무금을 비롯하여 국제교원노조총연합, 민주노동법률원, 장애인교육권연대, 장애인 이동권연대, 범국민교육연대, 범국민급식연대 등 10여개 가맹단체에 내는 분담금이 포함된다. 민주노동총의 1인당 분담금은 월 1,300원이다. 전교조의 결산 비교수지 계산서는 <표 3-5>과 같다.

11) 최근(2009.12.7) 행정안전부는 '공무원 보수규정'을 개정, 조합비를 급여에서 공제할 때는 1년마다 본인의 동의를 받아 제출하도록 규정하였다. 원천징수동의서에 따른 조합비 공제는 2010년 1월1일부터 시행되고 있다.

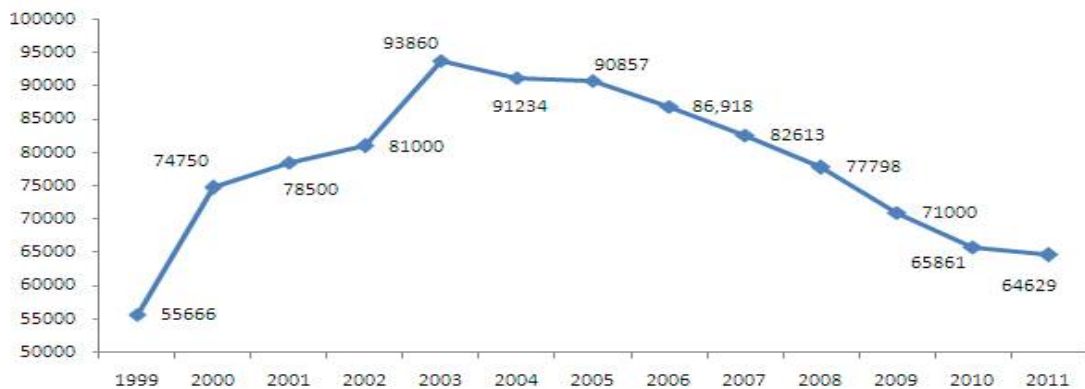
<표 3-5> 전교조 결산 비교수지 계산서(2008.1.1~12.31)

		지출			
운영비	급여	5,344,399,888	운영조합비	8,344,973,545	
	복리후생비	4,349,200	급여조합비	5,143,271,761	
	여비교통비	78,272,480	투쟁조합비	439,984,558	
	통신비	45,233,660	피해자조합비	733,307,598	
	수도광열비	2,452,950	조합비수입교부금		
	지급임차료	33,500,000	기타수입교부금		
	수선유지비	174,445,013	성금	264,000	
	운반비	207,700	국고보조금	20,000,000	
	소모품비	10,270,160	외부지원금		
	도서구입비	10,402,740	특별기금		
	일반신문대금	1,193,200	판매수익	38,963,822	
	차량유지비	3,861,930	대여이자		
	지급수수료	15,089,600	수입이자	115,628,692	
	업무추진비	52,442,000	잡이익	30,000	
	회의비	22,483,600	수입배당금		
	접대비	1,285,400	광고료수익		
	당직수당비		투쟁기금적립금환입		
	잡비	300,000	복지기금적립금환입		
	잡손실	2	장학기금적립금환입		
	감가상각비	34,414,753	회관건립기금적립금환입		
	용역급여		급여보전기금적립금환입	252,560,845	
	법인세	62,500	희생자구제기금적립금환입		
	보험료		남북교류기금적립금환입		
	(운영비소계)	5,834,666,776			
	사업비	조합비지원교부금	5,796,858,939		
		기타지원교부금	370,826,988		
조직지원금		1,062,720			
대외분담금		1,099,614,492			
연대사업비		20,155,250			
교육훈련비		55,856,710			
정책개발비		24,000,000			
출판인쇄비		74,517,360			
선전홍보비		48,525,864			
변론소송비		62,400			
행사비		310,676,598			
교섭비		353,800			
발송비		1,396,460			
(사업비 소계)		7,803,907,581			
적립금	회관기금총당금전입액	2,945,963			
	장학기금총당금 전입액	9,337,506			
	퇴직급여총당금전입액	58,603,200			
	투쟁기금총당금전입액	476,058,149			
	급여보전기금총당금전입액	17,944,765			
	피해자기금총당금전입액	755,887,617			
	남북교류총당금전입액	59,043,726			
	복지기금총당금전입액	11,362,798			
	비용총계	15,029,758,081			
당기순이익	59,226,740				
합계	15,088,984,821		15,088,984,821		

자료: 전국교직원노동조합(2009)

전교조가 당면하고 있는 최대 현안은 사회적 위상 제고와 조합원 수 확대에 있다. 과거에 비해 전교조의 사회적 위상은 상당히 저하된 상태이며, 노조조직률은 계속 하락하고 있다. <그림 3-3>은 전교조 조합원 수의 연도별 추이이다. 합법화이후 최대 93,860명에 달하던 조합원 수는 2003년 이후 계속 하락하여 2011년 6월 현재 64,629명으로 떨어졌다. 조합원 수의 하락은 교사로 임용되는 신입교사들의 전교조 가입 저조에 따른 것이다(조선일보, 2010.09.03). 우리나라 전체 20대 교사 중 전교조에 가입한 비율은 2009년 5.3%에서 2011년 2.1%으로 떨어졌다.

<그림 3-3> 전교조 조합원 수 연도별 추이 (1999-2011)



전교조의 조합원 수 감소는 여러 요인이 중첩적으로 영향을 미친 결과이다. 민간 부문도 노조조직률도 1989년 18.6% 이후 지속적으로 하락하여 2010년 말 현재 9.8%의 낮은 조직률을 보이는 있는 것처럼 노동조합운동 전반에 미친 사회경제적 영향에 따른 것으로 보인다. 하지만 전교조의 경우 조합원 수 감소 원인은 활동 및 운동 방향에 대한 사회적 공감대 약화가 근본적인 문제로 지적된다. 다음과 같은 학부모의 주장은 전교조에 대한 인식 변화를 단적으로 드러내고 있다.

“큰아이가 초등학교에 다니던 90년대에는 담임으로 전교조 교사를 만나게 해달라고 기도했습니다. 전교조 선생님들은 촌지도 받지 않고 가난한 아이를 차별하지도 않고 정말 열심히 가르쳤거든요. 그런데 지금 전교조 선생님들은 많이 다릅니다. 전교조 선생님들은 교사들을 위해서 투쟁하지 학생을 위해 투쟁하지는 않는 것 같아요. 소외된 아이들, 저소득층 자녀들을 위해 연가투쟁을 벌인다면 학부모도 백번 찬성하죠. 개구리가 올챙이 시절 기억 못하듯 전교조는 출범 당시 학부모와 학생들이 보여준 성원을 모두 잊어버린 것 같습니다.” (경향신문, 2006.10.23)

이렇듯 전교조는 우리나라 최대의 교원노동조합이지만 최근 조합원 수 감소와 사회적 위상 약화에 직면하고 있다. 이러한 상황에 맞서 전교조는 최근 활동 방향의 변화를 모색하고 있다. 그 동안 지속되어 왔던 '제도 개선' 투쟁에서 학교와 교실의 내실화를 모색하는 방향으로 활동의 무게 중심을 옮기는 흐름을 보여주고 있다. 전교조 장석웅위원장(15대)의 다음 주장은 전교조의 새로운 변화의 흐름을 보여주고 있다.

"학교와 교실의 변화에 중심을 둘 생각이다. 새로운 전망과 희망이 필요하다. 최근 혁신학교가 바람을 일으키고 있다. 교사들은 정말 아이들을 제대로 가르치고 싶다는 열망을 갖고 있다. 입시 중심의 교육과 경쟁만을 강요하는 교육현장에서 혁신학교는 참교육을 소망하는 교사들의 새로운 희망이다. 아이들 또한 강한 교육을 넘어 깨어난 교육을 원한다. 잠재적 창의성을 일깨우고 사회적 소통 능력과 공동체 구성원으로서의 삶과 지식을 얻고자 한다. 학생·학부모들 사이에서도 혁신학교 붐이 일고 있는 이유다. ...중략 ...올해 상반기 중으로 지역별로 혁신학교 연구모임을 1천개 만들 것이다. 지금도 교사들의 자발적인 모임이 끊임없이 만들어지고 있다. 조합원이 아닌 교사들도 관심이 높다. 혁신학교 연구모임을 통해 조합원 확대도 이뤄 낼 수 있을 것으로 보고 있다. 중앙조직도 국제심포지엄을 여는 등 의제 확산에 나설 계획이다. 특히 지역별 풀뿌리 네트워크를 만들어 교육의제를 강화해야 한다. 교육 문제는 지역 시민·사회와 함께 풀어야 한다. 폭넓은 연대를 추진할 것이다." (매일노동뉴스, 2011.03.14)

2) 한교조

한국교원노동조합(이하, 한교조)은 1999년 1월 교원노동조합이 제정되면서 시·도 단위에서 한교조 지역본부를 조직화하기 시작하여 동년 5월 16일 전국 조직으로 설립되었다. 한교조는 활동의 주요 목표를 '푸른 교육'으로 정하고 이의 실천 방안으로 "△행복하고 자긍심 있는 교사상 확립, △깨끗하고 선명한 교육, △미래지향적이고 창의적인 교육"을 제시하고 있다. 또한 운동 방향으로는 중도 합리주의를 주창하고 있다.

한교조의 운동 방향인 중도 합리주의에 대해 한교조의 간부는 다음과 같이 설명하고 있다. "한국교원노동조합은 이념적 기반으로서 중도(中道)라 함은 이데올로기적 의미에 있어서 급진과 반동, 어느 한쪽 극단에 치우치지 않고, 보수와 온건, 진보적 자세를 모두 포괄하는 개념으로서 시의에 맞지 않는 급진적 주장이나 뚜렷한 대안 없는 맹목적 투쟁을 지양하고, 현실적 상황에 기초한 냉철한 비판의식과 대화와 타협

에 의한 우선적인 문제해결 의지를 갖고 점진적 개혁을 목표로 하는 이념적 노선을 표방하는 것으로서 원칙적이고도 합리적이며 현실적인 문제 인식과 해결의지를 함축하는 이념적 형태라 할 수 있다.” 한교조는 창립과 동시에 한국노총에 가입했으나, 2003년 한교조의 산별연맹(노조) 인정 여부를 놓고 한국노총과의 이견 대립으로 한국노총을 탈퇴하였다¹²⁾. 이후 현재까지 상급단체에 가입하지 않은 독립노조이다.

한교조의 조합원 수는 정확하게 파악되지 않고 있는데, 2011년 상반기 현재 1,000명 이하로 알려져 있다. 2010년 노동부 통계에서는 한교조의 조합원 수를 7,180명이라고 하고 있으나 교과부에서는 조합원 수를 475명이라고 발표하고 있다.

한교조의 강령
△우리는 푸른교육을 실천함으로써 민주적이고 창의적인 2세 교육에 매진해 나아간다.
△우리는 조합의 민주적 운영을 확립하고 교원운동의 자주성을 견지한다.
△우리는 교원운동의 생명인 조직의 단결과 통일을 위해 매진한다.
△우리는 교원의 노동기본권 보장을 통하여 교원의 정치·경제·사회적 지위를 향상시킨다.
△우리는 교원의 전문성 제고와 교권 수호를 위해 매진한다.
△우리는 학교운영의 민주화와 교육여건 개선을 위해 노력한다.
△우리는 반교육적 사회병폐를 타파하고 올바른 교육환경 조성에 기여한다.
△우리는 헌법에 보장된 국민의 교육받을 권리를 보호하고 교육기회의 균등화를 위해 노력한다.
△우리는 거래의 소원인 평화적이고 민주적인 통일을 위해 노력한다.
△우리는 국내·외의 모든 교원단체 및 민주세력과 연대를 강화하고 세계평화에 기여한다.

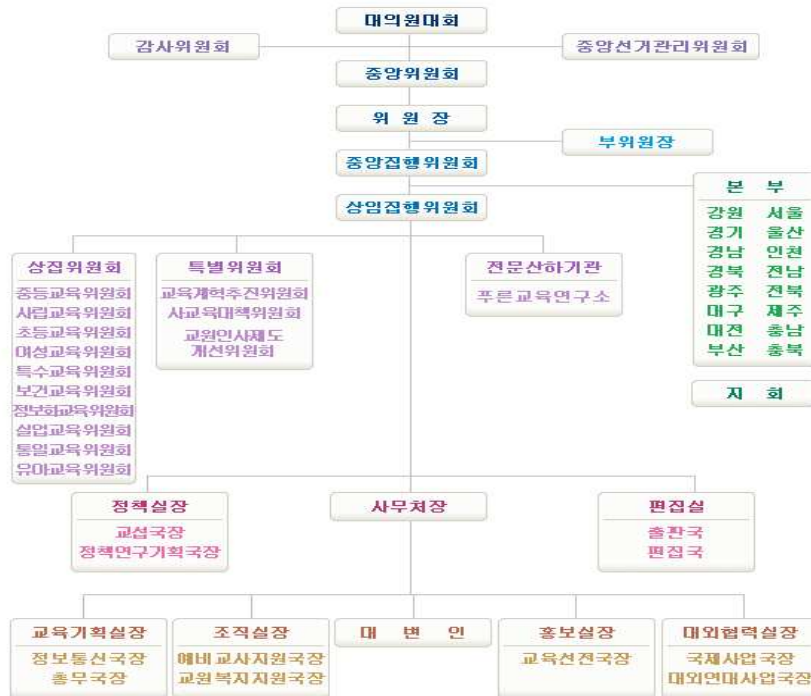
자료: 한교조 홈페이지(<http://www.kute.or.kr>)

한교조는 현재 단체 협상, 각종교육 정책 개발 과정에 참여, 조합원 교육, 교육 연구 발표대회, 각종 연대활동 등 조합의 일상적 활동 외에도 조직 안정화를 위해 조합원 확대, 조합비 납부 방법의 변경, 조합 내부의 연대 강화 등을 주요 사업으로 전개하고 있다.

한교조의 조직 구조는 <그림 3-4>와 같다. 조직 및 기구 현황은 전교조와 유사한데, 최고의결기관인 대의원대회와 그 산하에 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상임집행위원회를 두고 있다. 또한 상임집행위원회 산하에 10개 상집위원회와 4개의 특별위원회, 1개의 전문산하기관을 두고 있으며 16개 본부를 두고 있다.

12) 한국노총은 2004년 7월 20일 제33차 회원조합 대표자회의에서 산하 조직 활성화 차원에서 맹비 납부 실적이 저조하고 활동이 미미하기 때문에 참석자들의 만장일치로 한교조를 제명하였다.

<그림 3-4> 한교조 조직기구표



자료 : 한교조 홈페이지(www.kute.or.kr)

주요 역점사업은 교육여건 개선, 근무여건 개선, 조합원의 복지 등 교원의 경제적·사회적 지위 향상과 민주적 교육개혁의 실현 등을 제시하고 있으며 교원정년 원상회복, 교원연금 안정성 회복, 성과급 폐지, 초교 전담교사제 확대 실시, 교원의 자긍심 고취 등을 내세우고 있다.

3) 자유교조

자유교원노조(이하, 자유교조)는 반(反)전교조의 기치를 내걸고 2006년 4월 22일 출범한 우파 성향의 교원단체이다. 자유교조는 창립선언문에서 “글로벌 지식기반사회를 이끌어 갈 새로운 교사상의 창출, 21세기 자유주의 시대에 걸 맞는 새로운 조합운동의 전개, 국가 체제를 옹호하고 애국운동의 전개” 등 3대 비전을 제시하고 있다.

또한 강령에서 “①우리는 대한민국 헌법에 기초한 자유민주주의 이념을 교육운동으로 실천하기 위해 단결한다. ②우리는 교육자로서 책임과 의무를 다하며 교원의 사

회 경제적 지위 향상 및 제 권리의 획득을 위해 노력한다. ③우리는 교육 수요자인 학생과 학부모의 권리를 최대한 존중하고 이들을 위한 교육여건 개선에 매진한다. ④우리는 ‘학생에게 학교선택권을, 학교에게 학생 선발권’을 부여하는 자율과 책임의 교육혁신을 추구한다. ⑤우리는 과격한 투쟁위주의 적대적 노동조합운동이 아닌 합리적, 평화적인 상생의 노동조합운동을 전개한다.”고 주장하면서 전교조가 주창하는 평등주의적 교육관에 정면 반대하는 시장주의적 교육관과 헌법 수호 정신을 강조하는 보수주의적 이념을 강조하고 있다.

자유교조는 10대 정책과제를 통해 “△3불 정책 반대(대학 본고사, 고교등급제, 기여 입학제 금지), △자립형 사립고의 자유 설립과 운영, △학교별 교원평가와 그에 따른 처우 성과급제 도입, △지역, 학교별 교육성과 등 교육 정보 공개, △교육 개방” 등을 당면 과제로 제시하고 있다.

자유교원조합의 10대 정책과제
<p>1. 대학입시의 전면 자율화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3불 정책(고교등급제, 기여입학, 본고사의 금지)의 근본적 재검토 - 대학에게 학생선발권을 부여하는 대학별 특성화된 입시제도 추진
<p>2. 자립형 사립학교의 자유 설립 및 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> - 등록금 자율화 및 중앙정부 보조금 중단을 전제 - 정부지원 및 통세수용 사립학교에 대한 학교투명경영정책 추진
<p>3. 학교별 특성화된 교원평가의 실시 및 교원처우 성과급제 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교육부의 획일적인 기준에 따른 교원평가 및 참고자료를 위한 교원 평가 지원 - 학교별 특성화된 교원평가와 평가결과에 따른 교원처우 성과급제의 점진적 시행
<p>4. 교육정보 공개추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 원칙적으로 모든 교육정보의 공개(교육예산 지출내역, 중등학교 제1지망 내역 등) - 수능 및 학업성취도 평가 세부내용과 학교별/지역별 교육성과의 공개
<p>5. 학업성취도 평가 및 기초학력진단 평가의 전국 확대 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 초6, 중3, 고1 및 고2 전학생 대상의 학업성취도 평가 전국적 실시 - 초3, 초6, 중3 대상의 기초학력진단평가 실시 및 기초학력 미달자 보정교육 실시
<p>6. 교육위원/교육감 주민직선과 교육자치-일반자치의 통합</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역주민들에게 교육제도 선택권을 부여 - 교육위원 및 교육감에 대한 정당추천 반대
<p>7. 교육개방 및 교육산업육성법 제정 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 내국인 교원의 일정비율 참여를 전제로 국내교육시장 개방 - 교과서, 참고서 등 학습서 출판사, 교육소프트 기업, 사교육기관의 해외진출 지원
<p>8. 교육과정 및 교과서 개발체제의 법제화 및 국민 참여 실현</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법적기구로서 교육과정 및 교과서 위원회의 설치

-교과서 검인정제도 개선 및 국민이 참여하는 교과서 채택제도 마련
9. 교육활동과 관계없는 교사의 교육행정업무 근절책 개발추진 -학교정보공개 및 종합정리 체제 수립을 통한 보고형 교육행정 일소 -교육활동과 관계없는 교육행정 업무의 일반 행정으로의 이전
10. 초중등 교원의 연구년 제도 추진 -5년 근무 후 6개월의 연구년제 도입 추진 -교원의 현장연구, 연구논문에 대한 사후 지원 추진

10대 정책과제에서 보듯이 자유교조는 전교조가 추진해왔던 교육개혁운동과는 정반대의 정책을 제시하고 있다. 자유교조는 노조 설립이후 교원노동조합법 일부개정 반대(2006.09.29), 지방교육자치법 개정 찬성(2006.12.09), 정부의 삼불정책 폐지요구(2007.03.23), 사학법 재개정(2007.03.20), 교장공모제 시범실시 환경(2007.04.11) 등의 활동을 전개하고 있다.

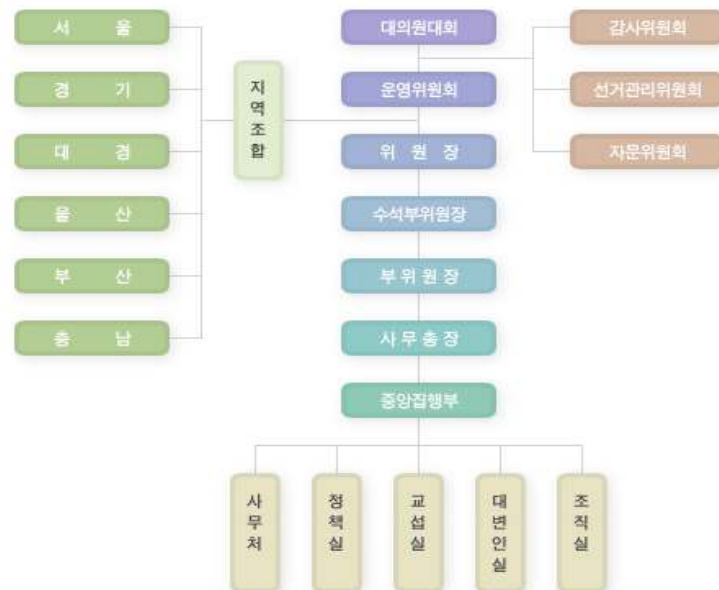
<표 3-6> 자유교원조합의 연혁

일시	주요 내용
2005년 5월 4일	자유주의교육운동연합(교육연합) 결성 준비 과정에서 지방의 현장교사들이 자유주의연대를 통해 전교조에 맞설 노조형식의 교원단체 설립을 제안. 이에 대해 교육연합의 산하 조직인 교사연대를 우선 설립한 후 회원교사들을 중심으로 자유교원조합으로 발전시키기로 합의.
2005년 6월 6일	교육연합 발기제안인 모임(세실레스토랑)에서 김정수 교사(경북구미여교)가 교사대표로 참여
2005년 7월 1일	교육연합창립대회(명지빌딩)에서 김정수 교사가 교사연대 대표 및 교육연합 공동대표로 선임.
2005년 9월 29일	서울교육연합 창립(서울교총회관). 서울교육연합의 최재규 교사대표(장실중학교)가 교육연합 공동대표로 선임
2005년 10월-11월	수차례의 교육연합 운영위원회를 통해 자유교조 설립을 위한 정관, 강령 등의 검토 작업.
2006년 1월 2-3일	전국대표자 회의에서 강령초안 등 확정
2006년 1월 9일	설립추진위원회 기자회견
2006년 1월 21-22일	자유교원조합 창립준비위 연찬회를 진행하여 자유주의교육운동의 방향, 준비위원회 임원선출, 조합원 가입활동 등을 진행
2006년 2월 13일	자유교원조합에 대한 전교조의 명예훼손으로 전교조 고발장 접수
2006년 3월 27일	부산자유교원조합 창립총회 및 창립대회 진행(부산시청) 서울자유교원조합 창립총회 및 창립대회 진행(백범기념관)
2006년 4월 3일	경기자유교원조합 창립총회 및 창립대회 진행
2006년 4월 20일	울산자유교원조합 창립대회 진행
2006년 4월 22일	중앙자유교원조합 창립대회 및 창립대회 진행
2006년 5월 10일	대경자유교원조합 창립대회 및 창립대회 진행
2006년 7월 22일	충남자유교원조합 창립대회 및 창립대회 진행
2006년 10월 이후	강원자유교원조합 등 각 시. 도별 창립 예정

자유교조는 설립이후 한국노총, 민주노총 등에 가입하지 않는 독립노조였으나 2011년 11월 2일 출범한 국민노동조합총연맹(이하, 국민노총)에 가입하였다. 국민노총에는 전국지방공기업노조연맹, 자유교원조합, 전국환경서비스노동조합연맹, 전국운수노동조합연맹, 전국도시철도산업노동조합 등 전국 단위 6개의 산별노조와 100여개 단위노조 3만명이 가입해 있다.

자유교조의 조직 및 기구 현황은 최고의결기관인 대의원대회와 그 하부에 운영위원회와 중앙집행부를 두고 있으며 6개의 지역조합을 두고 있다 (<그림 3-5>참고).

<그림 3-5> 자유교조의 조직기구표



자료: 자유교조 홈페이지(<http://www.kltu.net/>)

4) 대한민국교원조합

대한민국교원조합(이하, 대한교조)은 '뉴라이트교사연합'에서 출발한다. 2006년 1월 23일 전국의 공사립 교사들은 통제 위주의 획일적 교육정책과 소수의 좌편향된 교사들에 의해 장악된 일부 교직단체의 전횡으로부터 교육을 살려낸다는 취지로 뉴라이트전국교사연합을 창립하였다. 동 단체는 2008년 1월 창립 2주년을 기해 '교원노조'로 전환할 것으로 결의하고 동년 8월 내부 토론을 통해 '뉴라이트신교육조합'으로 출

발한 후, 9월 30일 전국대표자회의에서 단체명을 '대한민국교원조합'으로 변경할 것을 결의하였다. 2008년 11월 26일 '대한교조'로 출범하고 12월 5일 노동조합 설립신고를 완료하였다. 창립선언문에는 대한교조의 설립 목표가 잘 표현되어 있다.

“오늘 ‘뉴라이트교사연합’은 그간의 노력과 헌신을 모아 교원주체들의 새로운 희망과 결의를 새롭게 다짐하며 ‘대한민국교원조합’을 창립한다. 대한민국교원조합의 창립은 교육현장의 시대적 요구이자, 자유민주주의적 시대정신에 기반을 둔 교육실천운동의 시대적 양심이다. …중략… 희망을 잃고 미래를 빼앗겨버린 지난 10년, 대한민국 교육에 드리운 그림자가 오늘도 망령처럼 교단을 맴돌고 있다. 우리는 학생들의 얼굴에서 눈물을 보아야 했고, 학부모의 깊은 한숨을 들어야 했고, 피폐해진 스승의 삶에 지친 교사들의 절망을 보아야 했다. 이념적 탐욕에 찌들린 교육현장의 참담한 현실 앞에 부끄러움을 느껴야 했다. …중략… 이제는 이념의 광란 속에 내몰린 교육의 위기와 교단의 냉소주의를 극복하고 대한민국 교육의 새로운 희망을 발견하는 길은 성찰과 도전의 발걸음을 옮겨야 할 때이다. 다음 세대를 향한 교육의 창조성을 확대하고 자유민주주의적 가치를 부정하는 이념적 교단세력을 해체하는 책임교육의 지평을 열어야 할 때이다.”

대한교조는 선언에서 표방한대로 반(反) 전교조 활동을 노동조합의 주된 방향으로 설정하고 있다. 이에 따라 반(反)전교조 교육활동을 강화하기 위하여 전교조 이념 활동 백서 발간 및 현안별 여론조사를 실시하고 민족·민주·인간화 교육을 중심을 한 전교조의 이념성에 대응하는 운동을 전개하고 있다.

대한교조의 활동방향을 압축한 대국민 캐치프레이즈는 “자율책임, 다양화 교육의 새 희망”과 전교조를 중심으로 한 “교원문화집단이기주의” 청산운동이다. 대한교조의 5대 전략 목표는 “△교원주체의 화해와 협력을 높여내는 새로운 교단문화의 창출, △교육선진화를 위한 합리적 논의와 합의를 지향하는 교원노조 활동, △자유민주주의적 가치를 기반으로 한 글로벌 교육경쟁력의 회복, △21세기 교육정책 연구-입안-제안활동을 통해 전교조형 이념교육활동 지양, △교원문화의 실제적 안정 및 글로벌 인재 양성 주력을 위한 새로운 교원 패러다임 구축” 등이다.

또한 대한교조의 7대 교육실천과제는 다음과 같다. “△합리적 협약을 중심으로 한 새로운 교원노조 문화 창출, △집단 따돌림을 비롯한 학교폭력예방과 등하교 안전운동 전개, △기본 인성교육 강화를 위한 교단의 경쟁력 회복에 주력, △학생들의 학습권과 학교 선택권 보장, △북한 인권, 안보, 동질성 회복 등 실제적이고 균형 있는 통일 역사교육 전개, △공교육 활성화를 통한 사교육비 절감방안 마련, △교원평가제 수용 및 연구 안식년제 도입” 등이다.

전교조를 제외한 3개 노조(한교조, 자유교조, 대한교조)들은 2010년 4월부터 교원노조 협의체를 구성하여 운영 중이다. 이 조직은 장기적으로 조직 통합을 목표로 하되, 전교조에 대항하여 교육선진화를 꾀하기 위한 조직이라 할 수 있다. 동 조직은 2010년 12월 10일 “교권보호에 대한 3개교원노조협의체 성명서”를 통해 교육현장의 보수적 가치 실현을 적극적으로 꾀하고자 한다.

교권보호에 대한 3개교원노조협의체 성명서

한교조, 자유교조, 대한교조 등 3개 교원노조협의체는 충분한 사전준비 없이 실시한 체벌 전면 금지 학생인권조례 조치가 학교 현장에 어떤 부작용을 가져올 것인지 이미 경고한 바 있다. 입만 열면 교육은 백년지대계라고 하면서, 이런 중차대한 문제를 교육감의 권력과 개인적 소신으로 밀어붙인 것은 첫 단추부터 잘못된 것이었다.

과거 우리는 독재시대에만 지시일변도의 일방통행이 있는 줄 알았으나, 가장 민주적이라고 포장되었던 현 교육감을 통해 재현되는 것을 보면서 깊은 좌절과 고통을 체험했다. ‘교사체벌 전면 금지’조치 이후 전국적으로 급속히 늘어나는 있는 수업방해, 교사 폭행, 교실 내에서 여교사에 대한 성희롱 등 파행적인 사건으로 인해 교사들의 사기는 이미 땅에 떨어진 상태이다. 그동안도 교육은 권력자들의 업적 세우기와 표를 의식한 포퓰리즘적인 졸속 정책들로 인해 수없이 시행착오를 겪어왔다. 형법이 존재한다고 국민들의 인권이 무시되는 것이 아니듯이, 체벌이 있다고 해서 학생의 인권을 무시한다는 주장은 시대착오적 발상이다. 현재에도 체벌은 엄격한 절차와 조건하에서만 시행될 수 있음에도 불구하고, 이런 조치를 내린 이면에는 교사의 인격과 전문성에 대한 깊은 불신의 감정이 있다는 것을 보여준 것이다.

그동안 교사들은 권력의 부당한 지시와 정책에 굴종하는 치욕적인 자신의 모습에 괴로워했다. 따라서 우리 3개노조협의체는 전국의 양심적인 교사들과 우리의 뜻에 공감하는 건전한 시민단체들과 더불어 ‘권력의 부당한 지시에 대한 불복종 운동’을 펼쳐나갈 것을 천명하며, 교육감에게 다음과 같이 묻는다.

1. 학교현장에서 폭발적으로 늘어나는 수업방해, 교사에 대한 폭행, 교실 내에서 여교사에 대한 성희롱 등에 대한 대책이 무엇인가?
2. 정상적인 수업이 방해받음으로 인해 건전한 다수의 학생들이 입는 수업권 손실에 대해 어떻게 책임을 질것인가?
3. 교육감의 강연 등에 학부모를 동원하기 위해 지역교육지원청을 통해 강제적으로 할당하는 비민주적 지시의 책임자가 누구인가?
4. 연간 5000건이 넘는 공문서를 쏟아내는 주체는 누구인가? 교육감은 이런 현실을 알고 있는가? 교육감은 수 천 건의 공문으로 학생 지도 시간은 탈취당하고, 난장판 수업을 제재할 권한도 주지 않으면서 어떻게 공교육을 정상화하라는 것인지 대안을 제시해 주기 바란다.

2010. 12. 20

한국교직원노동조합, 자유교원조합, 대한민국교원조합

<그림 3-6>은 대한교조의 조직기구표이다. 조직 구조 및 기구는 다른 노동조합과 큰 차이가 존재하지 않는다.

<그림 3-6> 대한교조의 조직기구표



자료: 대한교조 홈페이지(<http://www.kotu.or.kr>)

3. 교원노조의 조직 평가

이상에서 살펴 본 5개 교원단체(한국교총 포함)를 설립시기, 활동 기초, 회원 수 등을 중심으로 비교하면 <표 3-7>과 같다. 한국의 교원단체들은 한국교총과 교원노조인 전교조, 한교조, 자유교조, 대한교조로 구분된다. 한국교총은 교장 등 관리자와 교원이 함께 조직 구성원이 될 수 있는 반면, 교원노조는 교원만이 가입될 수 있는 점이 차이점이다. 교원노조의 조직 상황, 구조 및 특성을 평가하면 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 교원노조의 힘을 가름하는 ‘노조조직률’의 하락 현상이다. 2010년 현재 교원노조의 조직률은 19%로 가입 대상 교원 수 396,000명 중 75,425명이 가입되어 있다. 1999년 교원노조가 합법화된 초기 약 30% 수준이었던 노조조직률은 20% 이하로 하

락하였다. 조직률 하락은 교원노조의 사회적 위상 저하와 결합되어 있으며, 교육현장에서 노동조합의 힘의 약화를 의미한다. 특히, 20~30대 신입 교원들의 노조 가입률 하락은 선진 국가들도 공통적으로 직면하고 있는 문제이다. 특히 97년 외환위기 이후 여성교원들의 비중이 높아졌으나 거꾸로 여성의 노조 가입률은 하락하는 추세이다. 교원노조 활성화는 20~30대 신세대 교원 그리고 여성 교원의 조직화 여부와 밀접하게 연동된다 할 것이다.

한편, 한교조, 자유교조, 대한교조 등 3개 교원노조들은 전국조직임에도 불구하고 조합원 수가 1,000명 이하의 소수노조들이다. 전국 조직의 이름에 걸 맞는 조합원 규모를 확충하지 못하는 한 조직의 대표성을 갈수록 취약해 질 수 밖에 없다.

<표 3-7> 교원노조 및 단체의 현황

	한국교원단체총연합회	전국교직원노동조합	한국교원노동조합	자유교원조합	대한민국교원조합
창립일	1947.11.23	1989.05.28	1999.05.16	2006.04.22	2008.11.2.6
회원 수	159,706명	60,667명	271명	415명	244명
창립기초	전문직공동체주의	민족, 민주, 인간화교육	푸른교육-깨끗한향상, 선명, 미래지향적, 창의적교육	교육다시 세우기-교육 선진화, 우리나라 선진화	'자율, 책임, 다양화 교육'
설립단위 및 구성	전국단위(각 시·도)	전국 단위(각 시·도 지부)	전국 단위(강원, 충북, 충남, 경북, 제주 없음)	권역별(서울, 경기, 대전, 울산, 부산, 충남)	전국 단위(조직 중)
실천운동	교원복지, 전문성 향상	인간화 교육, 학교민주화, 학교자치 구현	교원 전문성 향상, 민주적 교육문화 창달	부모마음 교육실천, 자유주의 시장경제 존중	자유민주주의 시장경제 가치 수호
비고	전문직단체 표방, 교원의 노조화 반대	민주노총 가입	한국노총에 가입, 2003년 탈퇴	안티 전교조 표방, 제3교원노조 자처	전교조 대항마 선언

자료 : 허만봉(2010)의 것을 수정 보완함.

주 : 조합원 수는 2010년 5월 기준이며, 교과부의 통계임.

둘째, 교원노조의 대표성 취약 및 노노간 갈등 심화이다. 교원노조는 전교조와 그 밖의 3개 노조(한교조, 자유교조, 대한교조)로 구분된다. 전교조는 진보적 교육개혁 이념을 갖고 있는 반면 3개 노조는 시장주의적이고 보수적인 교육 이념을 갖고 있다. 이렇다 보니 교원노조들은 교원의 사회경제적 지위 향상과 교육개혁을 위한 공동행동보다는 상호간 비방과 대립 관계가 두드러지는 특징을 보이고 있다. 예컨대, 전교조는 3불 정책과 교원평가제에 대해 전면 반대 입장인 반면 3개 노조는 이를 수용하

는 정책 방향을 갖고 있다. 교원노조들간의 이런 대립과 갈등은 교원노조의 조직 대표성의 약화로 나타나며, 교원단체교섭을 어렵게하는 구조적인 약점으로 작용하고 있다. 교원노조운동의 이념과 노선의 차이에도 불구하고 교원노조의 정체성을 함께 높이는 협력 방안의 강구가 시급한 과제라 할 것이다. 이런 점에서 2011년 서울시교육청 단체교섭은 교원노동조합들의 자율적인 모범적 협력의 사례라 할 수 있다.

제4장. 교원의 단체교섭 현황

단체교섭제도는 산업사회의 발전과 함께 나타나게 된 노사 간의 이해대립을 평화적으로 해결하기 위해 정착된 제도다. 산업사회에서는 노사 간 이해대립이 발생할 수밖에 없고, 이러한 이해대립을 노사가 대등한 입장에서 대화와 타협을 통해 해결하도록 함으로써 산업평화를 유지하는 기능을 하는 제도가 단체교섭제도라고 할 수 있다.

이러한 단체교섭제도는 크게 세 가지 기능을 수행한다. 첫째는 단체교섭을 통해 작업장의 규칙을 정하고 이러한 규칙을 유지 관리하는 기능을 담당한다. 둘째는 피고용인의 보상의 양(量)을 결정함으로써 근로조건을 결정하는 기능을 한다. 세 번째는 단체협약의 체결과 연장 등 노사 간에 발생하는 분쟁을 해결하는 기능을 담당한다. 단체교섭제도는 이러한 세 가지 기능을 통해 산업평화를 유지하는 제도적 장치로서 기능하게 되는 것이다. 이는 단체교섭제도가 산업평화를 유지하는 제도(Institution)로서 기능하기 위해서는 이러한 작업장의 규칙과 근로조건, 그리고 분쟁해결 기능이 제대로 작동할 수 있어야 함을 말해주고 있다(이성희, 2010)

교원단체교섭 구조는 여러 가지 측면에서 기존 민간부문 단체교섭과는 다른 특징들이 많이 포함되어 있다. 먼저 단체교섭은 크게 국·공립과 사립으로 나누어서 진행된다. 교원노조법 제6조 제1항에 의하면 국·공립은 교육부장관이나 시·도 교육감과 교섭하고, 사립은 “사립학교를 설립·경영하는 자와 교섭하고…사립학교의 경우에는 사립학교를 설립·경영하는 자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 교원단체교섭에서 노조가 선택할 경우 전국과 시·도 단위로 2단계 교섭이 가능하며, 사립학교의 경우 사용자단체의 구성을 명시하고 있다는 점이 특징이다.

1999년 교원노조법이 제정·시행되면서, 2000년 7월 전국중앙교섭이 처음 열리고 2001년에 단체협약이 체결되면서 실질적으로 단체교섭제도가 가동될 수 있게 되었다. 현재는 중앙단체협약과 광역 시도교육청별 지역 단체협약이 체결·운영되고 있다. 그러나 교원노조법의 제정과 함께 시작된 교원단체교섭은 아직 제도적 안정성을 갖추지 못한 상태이다. 단체협약 갱신 때마다 노사 간에는 교섭대표의 구성, 교섭 범위와 교섭 내용을 둘러싸고 분쟁이 빈발하고 있다. 또한 단체협약의 이행을 놓고도 노사 간의 해석상의 차이를 놓고 갈등이 발생하는 사례도 나타나고 있다. 교원단체교섭의 실

태 분석과 진단을 통해 단체교섭의 안정화와 제도화를 위한 방안을 찾아보자.

1. 단체교섭의 구조와 실태

교원단체교섭 구조는 교원노조와 중앙정부(교육과학기술부)간에 이루어지는 '중앙교섭'과 교원노조 지역본부와 시·도교육청간에 이루어지는 지역교섭으로 구분해 볼 수 있다. 중앙교섭과 지역교섭의 관계를 보면, 대(對)정부 중앙교섭을 기본으로 하면서 지역교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조 모델(two-tire structure model)이라 할 수 있다.

1) 중앙교섭

1999년 교원노조법 시행이후 2011년 현재까지 중앙단체교섭은 2000, 2001, 2002년 3차례에 걸쳐 협약이 체결되었다. 여기에서는 1999년 단체교섭(1999.07.24~2000.06.10)을 중심으로 단체교섭의 시작부터 마무리까지의 진행 경과와 갈등 요인 및 타결 내용을 살펴보는 것으로 한다.

(1) 교섭 과정

정부(교과부)와 교원노조 사이에 이루어진 첫 번째 단체교섭은 1999년 7월 16일 교원노조들(전교조, 한교조)이 교섭창구를 단일화하여 연명으로 단체교섭 요구서를 제출함에 따라 시작되었다. 교원노조의 교섭요구에 따라 노사 양측은 본 교섭에 앞서 교섭내용 및 교섭위원 수, 교섭 일시 등에 관한 협의를 위한 교섭관련 협의(이하 예비교섭)를 시작하였다. 이는 교원노조법 시행령 제3조(교섭절차) ③항의 “제1항의 규정에 의하여 교섭통보가 있는 때에는 노동관계 당사자는 그 소속원 중에서 지명한 자로 하여금 교섭개시 예정일전까지 교섭내용·교섭위원 수·교섭일시 및 장소 기타 교섭에 필요한 사항에 관하여 협의를 하도록 한다.”에 따른 것이었다.

예비교섭은 교섭의 진행 및 운영 방식을 둘러싸고 노사간 입장이 첨예하게 대립하였다. 교원노조는 민간부문 단체교섭의 관례대로 본 교섭 위주로 진행하되 본 교섭에

서 이견이 있을 때 교섭소위원회를 구성해 논의하는 방식을 제안하였다. 반면 교육부는 교육부장관이 참여하는 본 교섭을 자주 개최하기 어렵기 때문에 본교섭은 상견례나 교섭체결 등 꼭 필요한 경우에만 개최하고 일상적인 교섭은 교섭소위에서 진행하자는 입장이었다.

6차례의 예비교섭이 진행되었지만 합의를 이끌어내지 못한 채 1999년 9월 8일 본 교섭이 개최되었다. 본 교섭 이전에 합의되지 않은 문제는 교섭 방식이었고 그 밖의 1차 교섭 일자, 교섭 의제, 교섭위원 수는 합의되었다. 여기서 주목되는 점은 복수노조 창구단일화에 따른 교원노조간 교섭위원 배분 문제였다. 전교조는 초기에 '전교조 10인과 한교조 2인'을 한교조는 '전교조 7인과 한교조 5인'의 교섭위원 배분을 주장하였다. 상당기간의 논란 끝에 교섭 진행을 위해 두 노조는 '전교조 8인과 한교조 4인'으로 합의하였다. 제1차 교섭에서 교원노조가 208조 532항의 단체교섭 요구안을 제출하였고, 그 동안 예비교섭에서 합의된 사항을 추인하였다.

<표 4-1> 1999년 단체교섭 경과

	본교섭위원회	교섭소위원회	기타
예비교섭	1999. 7. 24부터 6차례에 걸친 예비 교섭 합의사항 -제1차 본교섭: 9월 8일 -교섭위원수: 노사 각 12명(교원노조 합의로 전교조 8명, 한교조 4명으로 결정됨) -제1차 본교섭 회의 진행 방식에 대한 합의		
1차 본교섭 및 교섭 논의 시작	1차(99.9.8, 교육부)	1차(99.9.15, 교육부) 2차(99.9.30, 전교조) 3차(99.10.6, 교육부) 4차(99.10.29, 한교조) 5차(99.11.4, 교육부) 6차(99.11.12, 교육부) 7차(99.11.18, 교육부)	교섭 방식과 교섭 의제를 둘러싼 노사의 공방이 계속됨
1차 교섭 중단 및 교섭재개		8차(00.3.23, 교육부) 9차(00.3.25, 교육부)	-1차 교섭중단 -10차례에 걸친 본교섭 요구 -교육부장관 고발 및 부당노동행위구제신청(12.22) -개각으로 장관교체(2000.1.13)
2차 교섭 중단 및 교섭재개	2차(00.3.27, 교육부)	10차(00.3.30, 교육부) 11차(00.4.7, 새교육) 12차(00.4.14, 징계재) 13차(00.4.22, 교육부) 14차(00.4.24, 교육부) 15차(00.4.27, 교육부) 16차(00.5.9, 교육부) 17차(00.5.15, 교육부)	2차 교섭 중단 -교원노조위원장단과 장관면담(5.3) 교섭재개에 대한 구두합의
3차 교섭 중단, 교원노조 단체인행동 및 교섭 타결	3차(00.5.16, 전교조) 4차(00.6.10, 교육부) 5차(00.7.3, 교육부)	18차(00.6.5, 교육부) 19차(00.6.6, 교육부) 20차(00.6.7, 교육부) 21차(00.6.8, 교육부) 22차(00.6.9, 교육부)	-3차 교섭 중단 -전교조, 농성 시작(5.17) -전교조위원장, 단식 시작(5.24) -한교조위원장, 단식 시작(6.5) -전교조 분회장, 연가투쟁(6.8)

자료: 김현준(2005)

제1차 본 교섭이 개최된 후 노사는 교섭의제와 교섭절차 문제로 대립하였다. 교육부는 교섭소위에서 교섭의제가 확정되지 않으면 본 교섭을 개최할 수 없다고 주장했고, 교원노조는 본 교섭을 개최하여 교섭의제를 논의하자고 했다. 소위원회에서 전개된 의견 대립은 9월 8일 제1차 본 교섭 개최 이후 11월 18일 교섭이 사실상 중단될 때까지 2달여 동안 지속되었다. 교섭 중단 이후 교원노조는 교섭소위에서 더 이상 교섭을 진행할 수 없다고 판단하여 총 일곱 차례 본 교섭을 요구했다.

하지만 교육부는 본 교섭 중심의 단체교섭은 교육부 장관과 실·국장 12명 등 양측에서 24명이 대규모로 참여하기 때문에 산적인 업무 처리에 지장을 주고, 교섭 운영에서도 비효율적이라며 본 교섭을 거부하였다. 교원노조는 교육부가 본 교섭 요구에 응하지 않자, 1999년 12월 8일 사용자 대표인 김○○교육부 장관을 정당한 이유 없이 단체교섭을 거부·해태했다는 이유로 부당노동행위구제신청을 서울중부지방노동사무소에 제출했다¹³⁾.

노사간 교섭 파행은 개각으로 문○○교육부 장관이 취임함에 따라 새로운 국면을 맞이했다. 2000년 3월 20일 전교조 위원장, 한교조 위원장은 장관과 3자 회동을 갖고 노사간 단체교섭 결과인 단체협약을 2001년 예산요구서에 포함시켜 기획예산처에서 최종 확정하는 정부예산편성에 포함시킬 수 있도록 하기 위해 2000년 5월 20일까지 단체협약 체결을 마무리하도록 상호 약속하였다. 2000년 3월 23일 개최된 8차 교섭위원회에서는 “단체교섭 재개를 위한 합의서” 및 “제8차 교섭소위 합의서”를 체결하였다. 제8차 교섭소위 합의서 내용은 다음과 같다. “①제2차 본교섭위원회는 2000년 3월 27일 개최한다. ②제2차 본교섭위원회를 원활히 진행하기 위해 2000년 3월 25일 제9차 교섭소위를 개최하되, 제9차 교섭소위에 한하여 위원은 양측 각 3인씩으로 한다. ③제9차 교섭소위에서는 제2차 본교섭위원회에 관한 제반사항을 논의한다. ④3월 이후 본교섭위원회는 4월 중·하순과 5월 초순에 각 1회씩 개최한다.

2000년 3월 27일 개최된 본 교섭에서 교원노조는 “413건의 단체교섭 수정안을 제출하고 ①3차 본 교섭 장소는 교원노조가 지정하는 장소로 하고, ②교섭소위에서 합의된 내용과 미합의된 내용은 본 교섭에서 보고하며, ③복직교사 원상회복과 사립학교 학교운영위원회 구성에 대한 감독 강화는 교섭소위를 통해 논의함”을 합의하였다 (이일권, 2005).

2000년 5월 개최된 제3차 본교섭위원회에서 교원노조는 10개항의 핵심요구¹⁴⁾ 사항

13) 이후 교원노조는 2000년 3월 23일 단체교섭을 재개하면서 양 당사자간에 원만한 관계를 유지하기 위하여 고소를 자진 취하하였으나, 서울지검은 ‘무협의’ 종결하였다.

의 수용을 촉구하였으나 교육부가 거부하자 교섭 대신 투쟁을 선택하였다. 제3차 본 교섭 다음날 교원노조는 교육부의 성실한 교섭 촉구와 요구사항 수용을 촉구하며 정부종합청사 앞에서 노숙 농성을 시작했고, 전교조 위원장은 22일간의 단식농성을 전개했다. 전교조 위원장의 단식농성이 길어지고, 한교조 위원장도 단식투쟁에 가세하면서 단체교섭 재개에 대한 압력이 커졌다. 결국 노사는 다시 교섭을 재개하기로 합의하였다. 이후 몇 차례의 실무교섭을 거쳐 2000년 6월 10일 제4차 본 교섭에서 단체협약안이 최종 타결되었고, 2000년 7월 3일 교육부 대회의실에서 조인식이 개최되었다. 1999년 7월 16일 시작된 단체교섭은 해를 넘겨 마무리되었다. 최종 타결된 단체협약안은 “총칙 1개 조항, 조합 활동 6개 조항, 보수·근무조건·후생복지 32개 조항, 보칙 2개 조항”으로 구성되었다. 교원노조와 사용자인 교육부가 최초로 체결한 단체협약(유효기간 1년)의 주요 내용은 다음과 같다.

2000년 단체협약의 주요 내용
△생애비용을 반영하는 생활급 보수체계 도입 등 교원보수체계의 개편
△기말수당 일부의 본봉 편입(200%정도 추진 예정)
△유치원, 초등교원과 중등교원의 보수차별 철폐
△보직수당 및 담임교사수당을 각각 6만원, 8만원으로 인상
△양호교사의 보건활동수당 월3만원 신설
△대학생 자녀 학비보조 수당 지급
△표준수업시수 설정 및 초과수업수당 지급
△산업체 및 양호교사의 교원임용 전 경력 인정
△사립학교 폐교, 폐과, 학급 수 감축으로 인한 과원교사의 공립학교 특채
△무주택 교원의 주택전세자금 지원
△15년 이상 근무 교원대상 봉급 및 보수성 수당의 50% 지급받는 자율연수 휴직제 실시
△퇴직교원의 보상기준 대학과 동일하게 적용
△불필요한 장부 폐지 등

이상의 교섭 경과를 살펴보면, 교원노조와 교육부 사이에 진행되었던 첫 번째 교섭은 교섭방식과 절차, 그리고 교섭 의제에 대한 의견차이로 노사간의 갈등이 표면화되었고, 실질적인 내용 교섭은 별로 이루지지 않았다. 이러한 원인은 무엇보다도 노사 간의 신뢰 및 이해 부족에서 온 결과였다. 당시 교섭에 참가했던 노사 당사자들의 이야기를 들어보자(김현준, 2005).

14) 교원노조의 핵심 요구안은 다음과 같다. “①조합활동의 보장, ②임금인상, ③표준수업시수 및 초과수업수당지급, ④유치원, 초등교원, 중등교원간 수당 차별 철폐, ⑤자율연수휴직제 도입, ⑥사립교원의 신분보장 ⑦육아 휴직, ⑧자녀학비보조수당, ⑨복직교사 원상회복, ⑩교육정책협의회 구성”

“당시 교육부 교섭 대표들은 교섭을 진행하고 있으면서도 여전히 교원노조를 기피하는 경향이 있었습니다. 그래서 장관과 교원노조 대표가 대면하는 본 교섭을 최대한 줄이려고 하고, 본교섭이 개최되더라도 본 교섭 시간을 두 시간으로 한정하고 본 교섭에서 논의할 사항이 사전에 결정되지 않으면 본 교섭을 개최할 수 없다고 버티는 것이었습니다. 심지어 교육부는 본 교섭에서 논의할 사항으로 사전에 합의된 내용 이외에는 어떤 다른 돌발적인 안건이나 발언은 할 수 없다는 약속을 해야 본 교섭을 개최할 수 있다고 억지를 부렸습니다. 어이가 없었죠. 한마디로 교육부의 전교조에 대한 부정적 시각과 관료주의적 태도로 인해 교섭 과정에서 많은 문제가 발생한 것이라고 생각합니다.” -전교조 교섭위원-

“현행법에 따라 교섭을 진행하려는 교육부와 10여 년간의 고초 끝에 합법적인 단체로 출범한 교원노조 간에 놓인 간극의 차이가 너무 컸다고 볼 수 있다. 교원노조는 법규정이 지닌 의미에 대한 이해가 없을 뿐만 아니라 정부조직과 공무원 정원, 국가예산이 어떻게 편성되고 운영되는 지에 대해 지식이 부족했다고 말할 수 있다. 게다가 교원노조는 수년간 주장해 왔던 교육정책 모두를 단체교섭 테이블에 올려놓고 많은 것들을 쟁취하려고 하였기 때문에 현실적인 결론을 도출하기는 애초부터 법적으로나 국가 재정적 측면에서 불가능했다.” -교과부 교섭위원-

(2) 교섭의 쟁점 : 교섭 의제

단체교섭의 형식 및 진행방식에 대한 논란과 함께 단체교섭의 가장 큰 쟁점은 교섭의제 문제였다. 교원노조는 교원의 사회·경제적 지위 향상과 교육개혁 관련 내용을 총괄하여 282개 조항의 단체교섭 요구안을 제출하였다. 그러나 교육부는 교원노조가 제안한 282개 조항(총 532개 항목) 중 78개 항목만 교섭의제이며 나머지는 교원노조법이 허용하지 않는 ‘비교섭의제’라고 판단하였다. 교육부는 교원노조법 제6조 1항에서 “임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항에 대하여” 교섭할 수 있다는 조항의 앞부분인 ‘임금·근무조건·후생복지 등’ 명시적으로 규정된 사항은 교섭이 가능하지만 교육정책, 교원정책 등은 정책에 관한 사항이라 교섭의제에서 배제하였다¹⁵⁾. 교원노조의 반발이 있었지만 2000년 체결된 단협은 교육부의 입장이 대부분 관철된 단체협약이었다고 볼 수 있다.

<표 4-2> 단체교섭 의제 수용상황

	교섭의제 요구건수	대상의제수	합의된 의제수	
			노조요구안 기준	최종 조문

15) 전교조는 1999년에 총 208개 조항 총 532건에 달하는 의제를 제출했고 2000년에는 157개조로 압축하여 교섭요구안을 제출했으나, 교육부는 임의로 설정한 기준에 따라 의제를 ①교육정책, 교육과정, ③교육행정기관의 관리·운영, ④임금·근무조건·후생복지, ⑤조합활동·단체교섭관련, ⑥교육부장관의 권한이 아닌 사항으로 분류하고 ④, ⑤로 분류한 것만 교섭의제가 될 수 있다는 입장이었다(한만중, 2005)

계	413	76	55(5)	46(5)
조합활동, 단체교섭	21	15	12(3)	8(3)
보수 등 처우개선	32	27	17(1)	16(1)
근무조건, 후생복지	30	28	20	16
보칙 및 부칙	6	6	6(1)	6(1)
교육정책 등	324	-	-	-

자료 : 김영문 외(2005)

주 : 의제 수는 노조 요구안을 기준으로 함

()안은 교육부가 요구하여 합의, 채택된 건수로 본수에 포함

교섭의제 문제는 2000년 이후 현재까지 교원단체교섭에서 명확하게 해결되지 않고 있는 미해결 쟁점이다. 2000년 단체교섭에서 모든 교육정책 및 교원정책과 연동되는 정책사항은 교섭대상이 될 수 없다고 했던 교과부의 입장은 이후 부분 변경되어 교원의 근로조건과 연동된 문제는 교섭대상이 될 수 있다고 판단하고 있다.

2001년 단체교섭에서도 교섭의제를 둘러싼 갈등은 똑같이 반복되었지만 부분적인 진전은 있었다. 2001년 단체교섭은 7차 교육과정과 성과급 지급 등 교육부의 주요 교육정책에 대한 교원노조의 반대 상황에서 진행되었다. 교원노조는 교섭에서 다음의 8개 사항을 핵심 과제로 설정하여 이와 관련한 단체협약의 체결을 요구하였다. 구체적인 내용은 “7차교육과정 수정고시(교과선택제 유보 등을 포함한 7차 교육과정 개선을 위한 교육과정심의회의 구성), 교장선출보직제 시행, 성과급의 수당화, 자립형 사립고 정책 철회, 계약제 교원 확대 지침 철회, 초등교원수급대책위원회 구성, 조합 활동의 보장, 단협 미이행 사항의 이행” 등이었다.

단체협상 결과 교원의 직접적인 근무여건과 관련이 없기 때문에 교섭 사항이 될 수 없다고 주장했던 학생들의 복지와 학교의 교육환경에 대해서도 다음과 같은 사항이 협약으로 체결되었다. 예를 들면, 단체협약 제11조의 유치원 학급 규모에 대한 조항, 제13조 교실의 실내온도와 관련하여 “동절기 섭씨 18~20도, 하절기 26~28도를 유지하기 위하여 각급 학교에 냉·난방 시설이 설치될 수 있도록 한다.”는 조항, 제16조 학생들의 식수와 관련하여 “학교에서 항상 맑고 깨끗한 물이 제공될 수 있도록 한다.”는 조항 등이 그것이다.

이와 함께 교육정책 사항으로 단체교섭의 대상이 될 수 없다고 정부가 주장했던 7차 교육과정, 교장선출보직제도와 관련된 교원승진제도, 계약제 교원 및 성과급 문제가 단체협약이 아닌 단체교섭외의 합의사항으로 체결되었다.

(3) 단체협약의 이행 문제

교육부와 교원노조 사이에 단체협약이 체결되었으나 단체협약의 이행을 둘러싸고 갈등이 발생하였다. 단체협약의 이행을 둘러싼 갈등은 교원노조법 제정 과정에서도 예상되었던 사항이었다. 교원노조법 제7조【단체협약의 효력】에서는 “①제6조제1항의 규정에 의하여 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다. ②교육인적자원부장관, 시·도 교육감 및 사립학교를 설립·경영하는 자는 제1항의 규정에 의하여 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하여야 한다.”고 하여 예산과 관련된 사항은 법률적 효력을 갖지 않으나 그 이행을 위해 성실히 노력할 것을 요구하고 있다.

이에 따라 단체협약 조항 중 예산이 수반되는 항목이 어떻게 실현되는가가 단협的重要한 쟁점으로 부각되었다. 당시 교원노조는 교육부가 예산과 수반되는 항목에 대해 사전에 정부부처와의 협의도 없이 단협을 체결한 것은 성실한 노력을 수행하지 않았음을 반증하는 것이라고 지적하였다. 단체협약안 중에서 교원처우 개선과 관련하여 초과수당 지급, 자율연수 휴직제 도입, 대학생 자녀학비 보조 수당 등 핵심 조항이 예산에 반영되지 않았으며, 단체협약을 성실하게 이행해야 할 책무가 있는 교육부가 단체협약 체결 전에 예산 관련 사항은 기획예산처나 중앙인사위원회와 긴밀하게 협의하여 예산 반영의 가능성을 미리 조율해야 체결 이후 협약 사항이 정부예산안에 반영될 수 있음에도 불구하고 단 한 차례도 유관부처의 장관과 협의를 제안하지 않았다(윤병선, 2000)고 주장했다. 교원노조들은 이는 단체협약 제4장 보칙 제41조16(이행책임 및 이행방법)을 이행하지 않은 무책임한 행위임을 비난하였다.

이후 교원노조 내부에서 단체협약의 실효성 문제가 집중 논의되면서 단체협약 미이행을 담보하기 위한 대응책으로 길거리 투쟁이 전개되었다. 당시 교원노조 집행부는 집권당과 정부종합청사에서 항의 농성과 가두시위 등을 전개했다. 그런데 이러한 교원노조의 집단행동으로 합법화 이후 최초로 교원노조 집행부가 구속되고 해직되는 사태가 발생하기도 했다. <표 4-3>는 교원노조가 주장한 2000년 단체협약의 예산 미

16) 제4장 보칙 제41조(이행책임 및 이행방법) ①교육부와 교원노조는 본 협약의 내용을 성실히 이행하도록 상호 노력하여야 한다. ② 교육부는 본 협약의 내용 중 법령, 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용에 대해서는 ‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’ 제7조제2항에 의거 동 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력한다.

반영 현황이다.

<표 4-3> 단체협약의 예산 반영 상황

연 번	항목	소요 예산			예산반영
		계	국고	교부금	
1	보수 인상(4.7% 인상)	(504,494)	(241,209)	(263,285)	<일부 반영>공무원 보수6.7% 인상(719,173)
2	기말수당 일부의 기본급화(200% 산입)	(214,679)	(102,642)	(112,037)	
3	학급담당수당 인상 (월 6만원→8만원)	53,542	27,620	25,922	<반영> 53,542
4	보직교사수당 인상 (월 3만원→6만원)	23,604	11,291	12,313	<일부반영>15,736 (월 3만원→5만원)
5	이전비 지급	2,972	40	2,932	<반영>2,972
6	교직전경력인정을 상향조정(40~50%→ 70~80%)	6,579	1,217	5,362	<미반영>
7	초과수업수당 신설	330,653	159,676	170,977	<미반영>
8	자율연수휴직제 도입 (보수의 50% 지급)	167,563	80,115	87,448	<미반영>
9	자율연수경비 지급(연 15만원)	25,870	156	25,714	<미반영>
10	자율연수경비 지급(연 15만원)	25,870	156	25,714	<미반영>
11	보건활동수당 신설(월 3만원)	2,116	1,342	774	<미반영>
12	대학생자녀학비보조수당 지급	81,095	490	80,605	<미반영>
13	교통비 인상(월 10만원→12만원)	82,784	500	82,284	<미반영>
14	당직근무비 인상(월 1만원→1.5만원)	6,681	33	6,648	<미반영>
15	가족수당 지급범위 확대	5,962	36	5,926	<미반영>
16	산후 연장(60일→90일)에 따른 기간제 교원 봉급	9,000		9,000	<미반영>
17	교원노조 사무실 제공	1,984	1,984		<절반반영> 1,000
총 계	교원처우개선 (1, 2항목 제외)	846,390	328,531	517,859	73,250
	총교원처우개선	1,565,563	672,384	893,181	792,423

자료: 전교조

2) 지역교섭

(1) 교섭 과정

1999년 교원노조법 시행이후 지역교섭은 광역자치단체별로 진행되었다. 가장 먼저 교섭이 시작된 곳은 서울시교육청이었다. 서울교육청과 교원노조와의 첫 교섭은 1999년 11월 25일 교원노조가 연명으로 서울시교육청에 교섭을 요청함으로써 시작되었다. 그러나 중앙교섭이 난항을 거듭하고 있어 지역 차원의 교섭도 진행되지 못했고 이 결과 서울지역 교원단체교섭도 시작과 동시에 중단되었다.

서울지역 교섭은 2000년 5월 중앙교섭이 마무리되고 교원노조들이 전체적으로 지역교섭을 시작함으로써 재개되었다. 2000년 5월 16일 1차 예비교섭을 시작으로 6월 15일까지 총 4차례의 예비교섭이 진행되었는데, 여기에서는 교원노조법에 따라 교섭 방식, 교섭 일정, 교섭위원 선임 등 교섭과 관련된 제반 사안이 논의되었다. 구체적으로 합의된 사항은 교섭은 본교섭위원회와 실무교섭위원회(이하 실무교섭)로 나누어 진행하되 본 교섭에서 합의되지 않는 사항은 실무교섭에서 논의하여 본 교섭에 상정하기로 하고, 제1차 본 교섭과 제1차 실무교섭의 일정에 합의했다. 또한 교섭위원은 노사 모두 12인의 대표로 구성하며, 실무교섭위원은 6인으로 구성하기로 했다.

제1차 본 교섭에서 교원노조는 단체교섭 요구안을 일괄 제안했고 이에 대해 교육청의 검토의견이 제시되었다. 이후 7월 4일부터 9월 7일까지 4차례의 실무교섭에서 단체교섭 요구안에 대한 조항별 검토가 있었다. 그러나 같은 해 9월 중앙교섭이 단협 이행문제를 놓고 교원노조와 교육부 사이에 갈등이 깊어지면서 모든 지역 교섭과 마찬가지로 서울지역 교섭도 중단되었다. 서울지역 교섭은 해를 넘겨 2001년 1월에 재개되어 이후 2월말까지 6차례의 실무교섭과 9차례의 과별 실무협의를 통해 2001년 3월 5일 체결되었다.

(2) 교섭의 주요 쟁점

지역교섭에서도 중앙교섭에서 제기되었던 여러 문제들이 반복적으로 표출되어 단체교섭 진행에 큰 어려움으로 작용하였다. 교원노조와 교육당국 간의 교섭에서 발생한 가장 큰 갈등은 '교섭의제'와 '창구단일화' 문제였다.

먼저, 교원노조의 교섭요구 내용을 보면 전문과 본문 42조, 그리고 부칙 6조로 구성되어 있으며 세부 요구 항목은 199개항이고 단위 요구 내용별로 세분하면 총 228건으로 구성되어 있었다. 교원노조의 요구안에 대한 서울시교육청의 입장은 '법의 준수'였다. 서울시교육청이 전문가들의 의견을 들어 검토한 결과에 따르면 총 228건의 세부항목 중 근무조건 관련 사항이 17개항, 조합 활동 등 관련 사항이 23개항으로 약 40개 항목은 교섭이 가능하며, 교육정책과 관련사항 25개항, 기관 운영 등 사항이 69개항, 교육감 권한 이외의 사항인 94개 항 등은 교섭할 수 없는 의제라는 판단하였다. 서울시교육청 단체교섭에서 발생한 교섭의제를 둘러싼 갈등은 다른 시도교육청 교섭에서도 동일하게 반복된 사항이었다. <표 4-4>은 지역교섭에서 교원노조의 요구안에 대한 교육당국의 교섭대상 유무 여부를 분류하여 정리한 것이다. 지역마다 편차는 있지만 노조가 요구한 단체교섭 요구항목 중 약 30~40%만 교섭대상으로 분류하여 교섭이 진행되었음을 알 수 있다(박근석, 2003).

<표 4-4> 시도별 교원노조 요구안건에 대한 교섭대상 분류 현황

시·도별	1기			2기			3기			비고
	요구 항목	교섭 대상	교섭 제외	요구 항목	교섭 대상	교섭 제외	요구 항목	교섭 대상	교섭 제외	
평균	253	80	173	318	125	193	312	165	147	
서울	267	92	175	241	104	137	290	166	124	
부산	92	92	0	466	67	399	182	96	86	
대구	383	62	321	422	59	363	430	112	318	
인천	제출	자료	없음	129	103	26	264	233	31	
광주	266	115	151	586	370	216	323	176	147	
대전	203	52	151	168	54	114	348	185	163	
울산	290	34	256	198	65	133	-	-	-	2기 진행중
경기	166	36	130	264	115	149	167	55	112	
강원	226	73	153	404	123	281	312	157	155	
충북	320	85	235	351	99	252	(329)	미분류	미분류	
충남	260	99	161	243	91	152	-	-	-	2기 진행중
전북	제출	자료	없음	(331)	-	-	373	373	0	
전남	351	63	288	429	266	163	468	161	317	
경북	214	152	62	(348)	교섭	중단	(279)	-	-	
경남	335	125	210	375	206	169	243	210	33	
제주	179	39	140	175	26	149	346	63	283	

주 : * ()안은 교섭 진행 중 횟수로 본수에 미포함

자료 : 박근석(2003)

서울시교육청의 경우 교육당국이 분류한 비교섭의제에 대해서는 소모적인 노사간 분쟁 방지를 위해 교육정책 관련 사항은 교섭과 별도로 정책·업무 협의회를 설치하여 논의하기로 합의했다. 이후 실무 소위에서 조항별로 교섭 요구안을 축조 심의하고, 이를 교육청 소관 과별로 협의회를 거쳐 제10차 실무교섭에서 최종안에 합의했다. 최종안은 총칙, 조합 활동 관련 6개 조항, 근무조건 관련 20개 조항, 정책·업무 협의회 관련 2개 조항 등 총 28개 조항에 5개 부칙 조항이 합의되었다.

주요 내용을 보면, 조합 활동에서 논란이 되었던 단위 학교에서의 교원노조의 활동에 대해서는 합의 사항이 도출되지 않은 채, 교섭위원의 회의 참석과 게시판 설치 등 노조의 홍보활동만 허용되었고, 이 외에 공무상 재해인정과 시설편의 제공 등이 합의되었다. 근무조건에서는 교원의 전보 원칙 수립을 위한 협의회에 교원노조 추천 인사 참여, 교원의 일·숙직 폐지, 사무 간소화, 교육환경 개선, 학급운영 경비 반영 등 교육감 권한에 속한 사항들이 합의되었다. <표 4-5>은 교원노조의 요구안건에 대한 협약 체결 현황이다.

<표 4-5> 시도별 교원노조 단체교섭 요구안건에 대한 단체협약 체결 현황

시·도별	1기			2기			3기			비고
	요구 항목	단협 체결	체결률	요구 항목	단협 체결	체결률	요구 항목	단협 체결	체결률	
평균	253	79	31.2	343	140	40.8	298	217	72.8	
서울	267	75	28.1	241	139	57.7	290	192	66.2	
부산	92	69	75.0	466	186	39.9	(182)	-	-	진행중
대구	383	54	14	422	140	33.2	(430)	-	-	진행중
인천	제출	자료	없음	129	92	71.3	(264)	-	-	진행중
광주	266	103	38.7	586	206	35.2	(323)	-	-	진행중
대전	203	114	56.1	282	204	72.3	348	339	97.4	
울산	290	121	41.7	(198)	-	-	-	-	-	2기체결 예정
경기	166	67	40.3	264	122	46.2	167	129	77.2	
강원	226	73	32.3	404	123	30.4	312	157	50.3	
충북	320	49	15.3	351	167	47.6	(329)	-	-	진행중
충남	260	77	29.6	(243)	-	-	-	-	-	2기 진행중
전북	제출	자료	없음	331	127	38.4	373	269	72.1	
전남	351	70	19.9	429	137	31.9	(468)	-	-	진행중
경북	214	152	71.0	(348)	교섭 중단		(279)	-	-	진행중
경남	335	57	17.0	375	122	32.5	(243)	-	-	진행중
제주	179	30	16.8	175	50	28.6	(346)	-	-	진행중

* ()안은 본수에 미포함

또 하나의 복병은 노동조합 내부의 쟁점이었던 '교섭창구단일화' 문제였다. 노동조합측 교섭 당사자였던 전교조 서울지부와 한교조 서울본부는 창구단일화에 대한 아무런 법적 조항이 없는 상태에서 양 노조의 조합원 수를 고려해서 교섭위원 배분 비율을 결정하는 것이 타당하다는 합의를 도출하였다. 하지만 문제는 각 조직의 조합원 수를 객관적으로 확인할 수 있는 방법이었다. 한교조는 조합원 수를 제시하지 않은 채 중앙교섭과 동일하게 교섭위원을 배분하자고 주장하였다. 전교조는 한교조의 주장이 조합원 수에 비례하지도 않은 무리한 요구라고 판단했지만 교섭의 원활한 진행을 위해 수용할 수밖에 없었다. 교원노조법 상 복수노조간 자율적으로 창구단일화를 하지 않으면 결국 단체교섭이 진행되지 않기 때문이었다. 울며 겨자 먹기식으로 전교조 서울본부는 조합원 수에 따른 대표권 행사는 포기하고 중앙교섭과 동일하게 12명의 교섭위원을 전교조 8명, 한교조 4명으로 결정하였다. 하지만 교섭창구단일화는 단지 교섭위원의 배분만의 문제는 아니었다. 두 노조의 활동 방식이나 활동 목표에서 비롯되는 문제들도 교섭창구단일화에 장애가 되었다. 예를 들면 교섭 과정에서 한 노조 대표가 일방적으로 회의장에서 퇴장함으로써 교섭이 중단되는 경우도 있었고, 교섭의 체에 있어서 자신들의 조직에 유리한 사안에 집중함으로써 교섭이 순조롭게 진행되지 못하는 문제도 발생했다.

<표 4-6>은 1999년부터 2005년까지 진행된 교원단체협약 체결 현황을 요약 정리한 것이다. 교섭기간은 길게는 1년이 넘게 걸리는 경우가 있는 반면, 짧게는 3개월이 소요된 경우도 있다. 지역교섭의 경우 교섭회수를 보면 본 교섭 회수는 평균 4~5회이고, 실무교섭은 10회 정도 개최되었다. 서울, 경기, 충남북, 경남, 전남 등은 단체교섭 이외에도 정책협의를 통해 '비교섭 쟁점'에 대한 실질적인 협의를 이끌어 낸 점이 특징적이다.

<표 4-6> 교원노조 단체협약 체결 현황 (1999~2005)

	단협체결 총회수	시작일 (교섭 개시)	마감일 (체결식)	교섭횟수
교과 부	3	'99.9.15	'00.7.3	본교섭 4회, 실무교섭 22회
		'01.5.16	'01.12.28	본교섭 9회, 실무교섭 17회
		'02.10.22	'02.12.30	본교섭 4회, 실무교섭 22회
서울	3	'99.11.25	'01.2.28	본교섭 3회, 실무교섭 10회, 정책협의 9회
		'01.11.19	'02.5.9	본교섭 5회, 실무교섭 13회
		'03.4.9	'04.5.25	본교섭 5회, 실무교섭 13회
부산	3	'00.1.7	'00.11.21	본교섭 5회, 실무교섭 7회
		'01.6.14	'02.12.24	본교섭 4회, 실무교섭 12회
		'04.11.1	'04.12.29	본교섭 2회, 실무교섭 4회

대구	3	'00.9.29	'00.12.27	본교섭 2회, 실무교섭 1회, 정책협의회 11회
		'01.12.20	'02.6.11	본교섭 7회, 실무교섭 4회, 정책협의회 15회
		'04.6.4	'04.12.17	본교섭 6회, 실무교섭 5회, 정책협의회 25회
인천	3	'01.6.13	'02.1.9	본교섭 6회, 실무교섭 9회
		'02.8.20	'02.12.30	본교섭 7회, 실무교섭 9회
		'04.1.5	'04.12.29	본교섭 9회, 실무교섭 5회
광주	3	'00.11.10	'01.2.28	본교섭 4회, 실무교섭 17회, 정책협의회 11회
		'01.10.24	'02.7.19	본교섭 4회, 실무교섭 19회, 정책협의회 1회
		'04.10.18	'04.12.30	본교섭 3회, 실무교섭 9회, 정책협의회 2회
대전	3	'00.8.17	'00.11.8	본교섭 5회, 실무교섭 7회
		'01.10.22	'01.12.28	본교섭 4회, 실무교섭 6회
		'03.11.4	'03.12.30	본교섭 3회, 실무교섭 5회
울산	2	'00.9.15	'01.11.22	본교섭 14회, 실무교섭 16회
		'02.11.14	'04.12.13	본교섭 7회, 실무교섭 15회
경기	3	'99.9.22	'00.12.21	본교섭 2회, 실무교섭 11회, 정책협의회 3회
		'01.11.20	'02.9.16	본교섭 5회, 실무교섭 8회, 정책협의회 9회
		'03.8.14	'04.6.25	본교섭 6회, 실무교섭 19회, 정책협의회 7회
강원	3	'99.11.13	'00.12.18	본교섭 2회, 실무교섭 7회
		'02.1.4	'02.8.30	본교섭 6회, 실무교섭 17회
		'04.1.19	'04.8.31	본교섭 6회, 실무교섭 16회, 정책협의회 1회
충북	3	'00.7.15	'00.11.22	본교섭 2회, 실무교섭 7회
		'02.5.31	'02.11.29	본교섭 3회, 실무교섭 9회, 정책협의회 4회
		'04.2.25	'04.12.2	본교섭 6회, 실무교섭 20회, 정책협의회 3회
충남	1	'00.11.22	'00.11.22	본교섭 3회, 실무교섭 3회, 정책협의회 7회
		'00.11.22	'00.11.22	본교섭 2회, 실무교섭 15회, 정책협의회 12회
전북	3	'00.4.12	'00.7.6	본교섭 5회, 실무교섭 11회
		'01.7.18	'02.3.22	본교섭 13회, 실무교섭 18회
		'03.8.18	'04.4.28	본교섭 8회, 실무교섭 13회
전남	3	'00.8.17	'00.11.9	본교섭 1회, 실무교섭 3회, 정책협의회 3회
		'02.3.20	'02.12.26	본교섭 2회, 실무교섭 11회, 정책협의회 3회
		'04.7.26	'05.6.20	본교섭 10회, 실무교섭 21회, 정책협의회 4회
경북	1	'01.4.6	'01.11.28	본교섭 7회, 실무교섭 12회
		'04.7.13	교섭중	본교섭 9회, 실무교섭 34회
경남	3	'99.10.26	'00.10.2	본교섭 3회, 실무교섭 28회, 정책협의회 4회
		'01.12.8	'02.8.24	본교섭 2회, 실무교섭 16회, 정책협의회 4회
		'04.6.23	'04.12.10	본교섭 3회, 실무교섭 4회, 정책협의회 6회
제주	3	'99.11.3	'01.5.22	본교섭 3회, 실무교섭 11회
		'01.12.20	'03.3.17	본교섭 3회, 실무교섭 12회
		'04.5.19	'05.2.2	본교섭 7회, 실무교섭 8회, 정책협의회 3회

자료 : 2005년 7월 기준

주 : 노동교육원(2007)

2. 단체교섭의 주요 쟁점

노사관계에서 단체교섭이 차지하는 비중은 거의 절대적이라 할 수 있다. 단체교섭이란 근로자들이 자신들의 사회경제적 지위의 유지 및 향상을 위하여 노동조합 또는

노동조합단체와 같은 조직을 구성하고, 이에 기초하여 사용자(단체)와 임금, 근로시간 등 근로조건과 노동조합 활동에 관한 단체협약을 체결할 목적으로 행해지는 자주적인 협상을 의미한다. 따라서 단체교섭은 근로자의 대표 조직인 노동조합이 갖는 고유 권한이자 핵심적인 활동이라고 할 수 있다. 노동자들이 노동조합을 만드는 이유도 단체교섭을 통해 스스로의 권익 향상을 꾀하기 위함이다. 이런 점에서 '단체교섭이 없는 노사관계는 죽은 노사관계'라 할 수 있다.

교원단체교섭은 1999년 7월 법 시행이후 2003년까지 어려움이 있었지만 중앙교섭과 지역교섭을 진행하고 단체협약을 체결해 왔다. 하지만 정부(교육부)와 교원노조들은 2002년 12월 30일, 105개 조항의 단체협약을 체결한 이후 단협을 갱신하지 못하고 있다. 2004년 이후 중앙교섭은 중단된 상태이며 지역교섭들도 원활하게 진행되지 않고 있다. (중앙)단체교섭이 진행되지 않는 원인은 법·제도의 미비, 노사 당사자의 문제, 창구단일화에 따른 노노갈등 등 여러 가지 문제들이 복합적으로 작용한 결과이다.

1) 복수노조 창구단일화에 따른 갈등

표면상으로 중앙교섭이 성사되지 않는 이유는 복수의 교원노조 사이에 '교섭 창구 단일화'를 이뤄내지 못한데 있다. 2003년 교원노조들은 교육행정정보체계(NEIS)를 둘러싼 의견 대립 속에서 교섭위원 배분을 놓고 이견이 표출되었다. 전교조는 교원노조법의 시행령 제3조 제4항 "2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임한다."는 규정에 따라 교섭위원이 10인 경우 최소한 전교조와 한교조의 비율이 '8 : 2'는 되어야 하나, 전년의 관례를 고려해 '7 : 3'까지는 협상이 가능하다는 입장이었고, 한교조는 처음에는 교섭위원 수를 늘려 '7 : 7'을 요구하다가 나중에는 7 : 4에서 후퇴할 수 없다는 입장을 고수했다. 결과적으로 노노간 의견 차이는 교섭창구 단일화를 도출하는데 상당한 시간을 요구하였고, 교섭 기간 내내 요구안의 조절 문제 등으로 노노갈등이 빈발했다.

2006년 이후에는 반(反) 전교조를 표방한 자유교조와 대한교조가 출범하면서 중앙교섭은 더 힘들게 되었다. 2005년 중앙교섭은 2005년 9월부터 교육부와 예비교섭을 시작하여 2006년 4월 20일 "단체교섭 절차 및 방법에 관한 합의서"에 노사 양측이

서명하고 5월 19일자로 교육부와의 본 교섭 일정이 확정된 상태였다. 하지만 2006년 4월 22일 노조설립 신고를 마친 자유교조가 단체교섭 참여를 주장한다는 이유로 교육부는 5월 17일 일방적으로 본 교섭 연기를 통보하였고, 중앙교섭은 중단되었다. 교섭 중단 사태에 대해 당시 노동부는 “기존 교섭은 계속 진행하되, 신생노조도 교섭 참여가 가능하다”는 질의회신을 함으로써 교섭이 중단되는 결과를 낳았다. 더욱이 전교조의 입장에서는 창구단일화의 대상인 자유교조는 교원의 권익향상을 위한 경쟁파트너가 아닌 전교조 해체를 주장하는 노동조합이었다. 이렇듯 교원노조간 창구단일화는 법 형식에서 타당성을 가질 수 있었지만 현장 노사관계의 시각에서 볼 때는 단체교섭을 어렵게 하고 사용자인 정부가 단체교섭을 해태할 위험이 있는 법 조항이었다. 이후 교과부는 2006년 이후 중앙교섭이 진행되고 있지 않음을 이유로 2008년 11월 18일, 2002년 당시 교육부와 교원노조가 체결한 단체협약의 효력이 단체협약 부칙 및 관계 법률에 의거하여 2005년 3월 30일 이후 상실되었음을 교원노조에 통보했다. 이렇듯 2004년 이후 중앙교섭이 중단된 원인은 창구단일화를 둘러싼 노사간 갈등과 노노간 갈등을 그 원인으로 꼽을 수 있다.

그러나 2010년부터는 상황이 바뀌었다. 복수의 교원노조가 존재할 경우 교섭창구를 단일화하여야 한다는 강제적인 창구단일화 조항인 교원노조법 제6조 3항이 2010년 1월 1일부로 효력을 상실했기 때문이다. 창구단일화 조항이 효력을 상실하자 전교조는 교섭창구 단일화 없이 교과부에 교섭을 신청하였다. 하지만 교과부는 단체교섭을 위한 실무교섭이 원활하게 진행되지 않았다는 이유로 전교조와의 단체교섭을 거부하였다. 2010년 1월, 전교조의 단체교섭 요구에 따라 교과부와 전교조는 9차례에 걸쳐 단체교섭을 위한 사전 회의를 진행했지만, 교과부는 교섭 절차 및 내용을 문제삼아 5개월 동안 본 교섭을 미루어 왔다. 이에 전교조는 2010년 1월 22일 서울중앙지방법원에 교과부 장관을 상대로 ‘단체교섭응낙가처분’ 신청을 제기하였다. 전교조의 주장에 의하면 “1월 4일부터 교과부 장관에게 3차례에 걸쳐 교섭 요구 공문을 발송했으나 교섭을 거부하고 있다. 가처분 결정 후에도 교과부가 응하지 않을 경우 1일 1천만의 간접 강제금을 청구한다.”는 내용이었다.

이에 서울중앙지방법원 제50민사부(최○○부장판사)는 전교조가 정부를 상대로 낸 ‘단체교섭응낙가처분신청’에 대해 6월 30일까지 단체교섭을 개시하라고 결정했다. 재판부는 결정문에서 “단체교섭 개시 이전에 완전한 합의가 이뤄지지 않았다는 사정만으로는 교섭 개시 자체를 거부할 수 있는 정당한 사유가 될 수 없다”며 “따라서 피

신청인 대한민국은 신청인의 단체교섭 요구에 따라 단체교섭을 개시할 의무가 있다”
 고 밝혔다. 전교조가 제기한 ‘단체교섭 응낙가처분신청’의 판결문은 아래와 같다.

단체교섭 응낙가처분신청 판결문	
결정	<p>사 건 : 2010카합182 단체교섭응낙가처분 신청인 : 전국교직원노동조합 피신청인 : 1. 교육과학기술부장관 2. 대한민국</p>
주문	<p>1. 신청인의 피신청인 교육과학기술부장관에 대한 신청을 각하한다. 2. 피신청인 대한민국은 신청인 및 신청인의 조합원들의 임금, 근무조건, 후생복지 등 경제적 사회적 지위향상에 관한 사항에 관한 단체협약 체결을 위하여 2010.6.30. 까지 단체협약 내용을 교섭대상으로 하는 단체교섭을 개시하라. 3. 신청인의 피신청인 대한민국에 대한 나머지 신청을 기각한다. 4. 소송비용 중 신청인과 피신청인 교육과학기술부장관 사이에 생긴 부분은 신청인이 신청인과 피신청인 대한민국 사이에 생긴 부분은 위 피신청인이 각 부담한다.</p>
신청취지	<p>선택적으로 피신청인 교육과학기술부장관 또는 피신청인 대한민국에 대하여 주문 제2항 기재와 같은 취지의 결정, 집행관 공시 및 간접강제 결정</p>
이유	<p>1. 사안의 개요 신청인은 1999.7.1 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하 ‘교원노조법’이라 한다)」에 따라 설립신고를 마친 전국 단위의 교원 노동조합이다. 조직 대상을 같이 하는 둘 이상의 교원 노동조합이 설립되어 있는 경우 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하도록 한 교원노조법 제6조 제3항이 같은 법 부칙의 경과조항이 정한 2009. 12. 31이 경과함으로써 실효되자, 신청인은 2010.1. 4부터 여러 차례에 걸쳐 피 신청인 교육과학기술부장관에게 2010년 단체교섭을 실시하기 위하여 필요한 사항에 관한 예비교섭 내지 사전협의 및 단체협약 내용에 관한 본 교섭 실시를 요구하였고, 2010. 1. 28.부터 2010. 5. 4.까지 사이에 여섯 차례에 걸쳐 사전협의를 실시하여 단체교섭 실시를 위해 필요한 사항 중 일부에 대하여 합의가 이루어졌으나, 아직 단체협약의 내용에 관한 실질적인 교섭은 개시되지 않고 있다.</p> <p>2. 피신청인 교육과학기술부장관에 대한 신청의 적법 여부 교원노조법 제6조 제1항은 교원의 노동조합이 그 소속 조합원들 중 공무원인 교원에 고나하여 단체교섭을 요구할 수 있는 상대방을 교육과학기술부장관으로 정하고 있다. 그런데, 위 조항에서는 피신청인 교육과학기술부장관에게 단체교섭을 요구할 수 있는 자를 ‘노동조합’이 아닌 ‘노동조합의 대표자’로 정하고 있는 점, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제8조, 제9조에서는 ‘노동조합의 대표자’가 국회 사무총장 등 권한을 가진 자를 상대로 단체교섭을 요구하고 단체협약을 체결할 수 있다고 정하면서 위 국회사무총장 등이 ‘정부교섭대표’임을 명시하고 있는 점에 비추어 보면, 교원노조법 제6조 제1항에서 말하는 피신청인 대한민국 사이에 단체교섭을 실시하고 단체협약을 체결함에 있어서 교원의 노동조합 대표자에게 상응하여 사용자인 피신청인 대한민국을 대표하는 기관을 의미하는 것일뿐, 피신청인 교육과학기술부장관 스스로가 단체교섭 및 단체협약의 당사자가 된다고 볼 수는 없다. 결국 피신청인 교육과학기술부장관은 신청인과 사이에 단체교섭을 실시함에 있어서 피신청인 대한민국을 대표하는 기관에 불과하여 민사가처분에 있어 그 당사자능력을 인정할 수 없으므로</p>

로, 신청인의 피신청인 교육과학기술부장관에 대한 신청은 부적법하다.

3. 피신청인 대한민국에 대한 신청에 관한 판단

가. 관련 법령

교원노조법 제6조 제1항은 “노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금, 근무조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관하여 교육과학기술부장관, 시도교육감 또는 사립학교 설립·경영자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.”고 정하고 있고, 교원노조법 시행령 제3조는 제1항에서 “노동조합의 대표자는 상대방과 단체교섭을 하고자 하는 때에는 교섭개시 예정일 30일 전까지 상대방에게 서면으로 통보하여야 한다”, 제3항에서는 “제1항의 규정에 의하여 교섭통보가 있는 때에는 노동관계 당사자는 그 소속원 중에서 지명한 자로 하여금 교섭개시 예정일 전까지 교섭내용·교섭위원수·교섭일시 및 장소 기타 교섭에 필요한 사항에 관하여 협의를 하도록 한다”, 제4항에서는 “노동관계 당사자는 교섭개시 예정일 전까지 교섭위원을 선임하여야 한다”고 정하고 있으며, 교원노조법 제14조 제1항에서 준용하는 「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조에서는 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며 그 권한을 남용하여서는 아니되고, 정당한 이유 없이 교섭 또는 단체협약을 거부하거나 해대하여서는 아니 된다”고 정하고 있다.

나. 피보전권리 및 보전의 필요성

(1) 단체교섭 개시를 명하는 결정을 신청하는 부분

앞서 본 바와 같이 신청이 2010. 1. 4 피신청인 교육과학기술부장관에게 단체교섭 실시를 위한 예비교섭을 요청한 이래 지금까지 수개월이 경과하였음에도, 여섯 차례에 걸친 사전협의만이 실시되었을 뿐 단체협약 내용에 관한 실질적인 교섭은 개시조차 되지 않았다.

그런데, 기록 및 심문 전체의 취지에 의하며, 위와 같이 단체협약 내용에 관한 실질적인 단체교섭의 개시가 지체되고 있는 것은 주로 피신청인 대한민국의 교섭대표기관인 피신청인 교육과학기술부장관이 위와 같은 실질적인 단체교섭을 개시하기 전에 교섭 내용, 교섭위원, 교섭일시 및 장소, 교섭진행 방식 등 단체교섭을 실시하기 위하여 필요한 제반 사항에 관하여 사전협의의 통해 미리 ‘합의’하여야 한다는 입장을 고수하고 있고, 더 나아가 위와 같은 사전협의의 일정과 방식에 대해서도 미리 협의할 것을 요구하였기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 본 관련 법령의 내용을 종합해 보면, 교원의 노동조합이 교섭개시 예정일 30일 전까지 단체교섭을 요구하는 경우 피신청인 대한민국은 정당한 이유 없이 교섭개시 예정일에 단체교섭을 개시하는 것을 거부할 수 없다고 할 것이고, 교섭내용·교섭위원 수·교섭일시 및 장소 기타 교섭에 필요한 사항에 관하여는 교섭요구일로부터 교섭개시 예정일까지의 기간 동안 미리 ‘협의’를 할 수 있을 뿐이다.

물론 원활한 단체교섭 실시를 위해서는 교섭개시 예정일 전까지 위와 같은 사항에 관하여 상호간의 의사합치를 통해 미리 합의를 해 두는 것이 필요할 것이지만, 위 관련 법령의 내용에 비추어 볼 때 단지 위와 같은 사항에 관하여 완전한 합의가 이루어지지 않았다는 사정만으로는 단체협약 내용을 대상으로 하는 교섭개시 자체를 거부할 수 있는 정당한 사유가 될 수 없다고 판단된다.

한편, 기록에 의하면 신청인 피신청인 교육과학기술부장관에게 단체협약 내용을 대상으로 하는 교섭을 서면으로 몇 차례 요구하면서 교섭개시 예정일을 그 요구일로부터 30일 전까지 단체교섭을 요구하도록 정한 교원노조법 시행령 제3조 제1항의 취지는 원활한 단체교섭의 진행에 필요한 사항을 사전에 협의하기 위해 교섭상대방에게 최소한 30일 이상의 준비기간을 부여하려는 것인데, 신청인이 피신청인 교육과학기술부장관에게 예비교섭 또는 사전협의를 요청한 때로부터 지금까지 이미 수개월의 기간이 경과하였을 뿐만 아니라, 신청인은 이 사건 가처분신청 절차에서 피신청인 교육과학기술부장관에게 계속해서 단체협약 내용을 대상으로 하는 단체교섭을 요구해 온 점을 고려할 때, 신청인과 피신청인 대한민국에게는 교섭에 필요한 사항을 협의하기 위한 충분한 준비기간이 이미 부여되었다고 볼 수 있다.

따라서 피신청인 대한민국은 신청인의 단체교섭 요구에 따라 단체교섭에 필요한 사항에 관한 협의절차에서 더 나아가 단체협약 내용을 대상으로 하는 단체교섭을 개시할 의무가 있다 할 것이고, 기록 및 심문 전체의 취지에 나타난 여러 사정에 비추어 보면 가처분으로 이를 명할 보전

의 필요성도 소명된다. 다만, 급박한 교섭개시에 따른 업무차질을 최소화하고 보다 충실한 교섭이 이루어질 수 있도록 하기 위해 얼마간의 준비기간을 부여하여 늦어도 2010. 6. 30.까지는 교섭을 개시하도록 정한다.

(2) 집행관 공시 및 간접강제 결정을 신청하는 부분

신청인은 집행관 공시 및 간접강제 결정도 함께 신청하고 있으나, 제출된 자료만으로는 집행관 공시의 필요성을 소명하기에 부족하고, 피신청인 대한민국이 이 사건 가처분결정에도 불구하고 이에 위반하여 주문 제2항 기재와 같은 단체교섭 개시를 거부할 우려가 있다는 점에 대한 소명이 부족한데다가 만약 그와 같은 사정이 발생한다면 별도의 신청으로 간접강제를 구할 수 있으므로, 이 부분 신청은 받아들이지 아니한다.

4. 결론

따라서 신청인의 피신청인 교육과학기술부장관에 대한 신청은 부적하므로 이를 각하하고, 피신청인 대한민국에 대한 신청은 위 인정범위 내에서 이유 있으므로 이를 인용하고 나머지 부분은 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2010. 6. 4.

재판장 판사 최○○, 판사 유○○, 판사 이○○

법원 판결로 2010년 전교조와 정부와의 중앙교섭이 7년 만에 열릴 것으로 예상되었으나 또 다른 문제로 2011년 11월 말 현재까지 중앙단체교섭은 진행되지 않고 있다. 법원 판결이후 처음으로 만난 노사 실무대표들은 단체교섭을 위한 실무교섭을 통해 2010년 6월 29일 오후 4시 교과부 중회의실에서 단체교섭을 진행하기로 약속하였다.

하지만 노사는 단체교섭 예정일 하루를 앞두고 교섭대표위원 문제로 대립하였다. 교과부는 교섭대표위원을 법률이 명시하고 있는 교섭의 체결권자인 교과부 장관 대신 학교교육지원본부장으로 선정하였는데, 전교조는 이는 교섭 상대방을 무시하는 처사로 교과부가 단체교섭의 의지가 없음을 보여주는 단적인 예라며 이런 상황에서는 단체교섭을 진행할 수 없음을 밝혔다. 전교조는 성명서(2010.06.28)를 통해 “단체교섭보다 규정력이 하위인 교원단체와의 교섭협의에는 장관이 참석하면서, 교원노조와의 단체교섭에는 불참하겠다는 것은 현 정부의 교원노조에 대한 적대적 인식을 다시 한번 확인시켜주고 있다.”고 정부를 비난하였다. 이후 교원노조는 본 교섭에 장관 참여를 계속 요청하였으나, 정부는 이를 거부함으로써 단체교섭은 진행되지 않고 있다. 결국 2003년 본 교섭이 중단된 후 7년 만에 개최되는 2010년 본 교섭은 노사 간 불신과 대립으로 출발도 하지 못한 채 공전(空轉) 상태에 있다.

반면에 ‘교섭창구 단일화 조항’의 효력 상실은 지역교섭의 활성화를 가져오고 있

다. 물론 이런 현상에는 전교조를 포함하여 교원노조와의 협력 관계를 중시하는 경기, 서울, 강원, 전북 지역의 진보교육감의 선출이 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 예를 들면, 서울시교육청과 교원노조 간 단체교섭은 중단 5년만인 2011년 3월 14일에 다시 시작되었다. 2011년 단체교섭은 지난 2006년 서울자유교조의 교섭참여 문제 등으로 교섭이 중단된 후 5년 만에 열린 단체교섭이었다. 교섭단에 참가한 교원노조는 전교조, 한국교조, 서울자유교조, 대한교조 등 4곳인데, 이들 노조들은 노노간 협의를 통해 단체교섭을 위한 공동교섭단을 자율적으로 구성하고 다음과 같이 공동교섭단 운영에 관한 합의를 이끌어냈다. 자율적인 복수노조간 창구단일화를 통한 서울시교육청과 교원노조간 단체교섭은 2011년 7월 14일 단체협약의 체결로 그 결실을 맺었다.

2010 서울시교육청-교원노조와의 단체교섭을 위한 공동교섭단 구성 및 운영에 관한 합의서
<p>교원노조는 다음과 같이 공동교섭단을 구성하여 교섭을 진행하며 단체협약을 체결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교원노조는 공동교섭단을 구성하며, 공동교섭단은 전교조 6명, 한교조, 자유교조, 대한교조 각 1명 그리고 한교조, 자유교조, 대한교조에서 합의하여 추천한 1명 등 모두 10명으로 구성한다.(단, 교섭실무위원회는 전교조 4명, 한교조, 자유교조, 대한교조 각 1명 등 총 7명으로 구성한다) 2. 공동교섭단의 대표교섭위원 1인 선출, 본교섭 및 실무교섭 교섭위원 선출, 교섭안건 결정, 단체협약 체결 등 교섭진행과 관련한 기타 업무 및 활동에 대한 의사결정은 노노간의 토의를 통한 합의를 원칙으로 하되, 노노간의 이견이 있을 경우 노조 교섭위원 과반수 참석과 과반수 찬성으로 결정한다. <p style="text-align: center;">2010.8.18</p> <p style="text-align: center;"> 전국교직원노동조합 서울지부 사무처장 양재철 한국교원노동조합서울본부 정책실장 문광호 서울자유교원조합 부위원장 배성길 대한민국교원조합 서울지부 정책연구소장 권영출 </p>

자료: 서울자유교원노조 홈페이지

2) 교섭의제와 비교섭의제

교원단체교섭에서 매년 논란이 되는 것은 ‘교섭의제’ 문제이다. 교섭의제는 단체교섭 과정뿐 아니라 교섭타결 이후에도 노사간 주된 갈등 요인이 되고 있다. 최근 정부는 교원 노사간 자율적으로 체결한 단체협약에 대해 문제점을 지적하며 단체협약의 수정을 요구하고 있다. 고용노동부는 2010년 3월 24일 효력이 유지되고 있는 6개 지방교육청(부산·광주·경기·전남·전북·제주)의 단체협약을 비교 분석하여 불합리한 내용 중 위법사항은 시정명령, 불합리 사항은 개선 권고하였다. 고용노동부의 분석 결과에

따르면 총 453개 조항 중에 152개 조항(33.5%)이 위법·부당·비교섭 등 단체협약으로 불합리하다는 주장이다¹⁷⁾. 노동부는 단체협약의 위법 여부를 분석하는데 있어 공무원노조법상 비교섭 사항에 대한 기준을 준용하여 판단하고 있다. 이에 따르면 비교섭 사안은 “1)위법(법령 위반), 2)부당(교섭가능하나 사회통념상 그 내용 및 정도가 과도하여 위법에 가까운 경우), 3)비교섭(정책 결정 및 기관의 관리운영 등 사용자의 인사·경영권에 관한 사항, 4)기타(노사 당사자 이외 학생·학부모, 사립학교 등 제3자 관련사항) 4가지 유형으로 구분된다. <표 4-7>은 고용노동부가 지적한 교육청별 단체협약 비교섭 사항 비율이다.

<표 4-7> 교육청별 단체협약 조항 수 및 비교섭 사항 비율

구 분	단 협 조항수	불합리 사항별				
		계	위법	부당	비교섭	기타
총 계	453	152	8	16	92	36
부 산	32	11	1	1	2	7
광 주	74	31	1	3	20	7
경 기	76	23	1	3	14	5
전 남	89	34	2	3	22	7
전 북	114	27	2	3	16	6
제 주	68	26	1	3	18	4

자료: 노동부(2010) “교원노조 단체협약 분석”

고용노동부가 꼽은 대표적인 위반 사례로는 “△자립형 사립고 추진금지, △연구·시범학교 응모시 교원의 동의, △교육청과 노조간 쌍방동수 정책협의회 구성·운영, △사립학교 내 재단 전보인사시 교사 본인의 동의, △사립학교 통·폐합, 학급감축 등으로 과원교사 발생시 공립교사로 채용, △노조 주관 행사에 행·재정적 지원” 등이다. 다음은 노동부가 밝힌 단체협약의 위법 및 불합리한 사례 유형이다¹⁸⁾.

17) 고용노동부 자료에 의하면 교원노조의 비교섭 조항 비율(33.5%)은 ‘09.3월 공무원노조 단체협약 분석에서 나타난 비교섭 조항 비율(22.4%)보다 높은 것이다. 이는 교원노조법이 공무원노조법과 달리 비교섭 사항을 구체적으로 명시하고 있지 않아 노조의 교섭력에 따라 교육청별로 단체교섭 의제가 달리 결정됨에 따른 것으로 보여진다.

18) 노동부의 판단에 대한 반론으로는 “노동부의 ‘교원노조 단체협약 분석(2010. 3. 24. 배포)’에 대한 민변 노동위원회의 법률적 검토 의견서”를 볼 것(http://minbyun.org/?document_srl=30315).

단체협약 내용 분석결과-위법 및 불합리한 사례 유형(노동부, 2010.03)

<1> 노동관계법상 일반원칙에 반하는 사항

- 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용과 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용은 단협으로서의 효력이 부인됨에도 단협에 명시하고 있고, 노동관계법의 일반원칙상 인정될 수 없는 내용 등도 단협에 포함하여 체결
 - 단체협약의 갱신·체결시 종전 단협에서 정한 기준보다 저하되는 내용의 단협체결 금지(경기, 전남)
 - 협약의 이행과정에서 해석상 충돌시 교원에게 유리하게 적용(전북)
 - 비조합원인 국·공립교원 및 사립교원에 대해 단협 적용(광주)

<2> 교육정책, 기관의 관리·운영에 대한 노조의 과도한 참여보장

- 전 교육청 공통으로 그 권한으로 행하는 교육정책에 관한 사항, 사용자의 전속적 권한에 속하는 기관의 관리·운영에 관한 사항 등에 대해 노동조합의 과도한 참여를 허용하는 사례

[교육정책 관련]

- 자립형 사립고 추천 금지(전남)
- 지역교육청 주관 학력고사 폐지(전북)
- 5.18 민중항쟁 교육 노사 공동추진(광주), 4.3 교육실시(제주)
- 교육정책협의회 노사 쌍방 동수로 구성·운영(광주)
- 학교 통·폐합 결정시 교원노조 의견 수렴(경기, 광주, 전남, 제주)
- 연구시범학교 응모시 교원의 동의(전남, 전북, 제주, 부산)

[기관의 관리·운영 관련]

- 시·도교육청 인사위 교원노조 추천자 참여(전남, 광주, 전북, 제주)
- 교원으로 학교단위 인사자문위원회를 구성하여 담임배정·보직교사 임면·교무분장 등 인사 관련 사항을 자문, 학교장은 자문위 결정을 수용(공통)
- 중학교 전보 후 2년간 고등학교 전보금지(광주)
- 일반계 고등학교 특별반 운영금지(광주, 전남, 제주)
- 방과후 학과운영 교직원 의견수렴 후 시행(경기, 광주)
- 학교단위 중요사항은 전체 교직원들이 민주적으로 협의 처리(전남)
- 학교평가 최소화 및 평가결과에 따른 예산지원 차등폭 최소화 등(공통)

<3> 노사 당사자 외에 학생·학부모 등 제3자 관련사항 체결

- 학생 및 학부모 관련사항으로 학교주변 유해업소 단속, 학생복지, 학부모 교육비 경감 등은 내용상 유의하나, 노사간 근로조건 등을 다루는 단체교섭에서 다루기에는 부적절
 - 학생복지, 학생 자치활동 활성화 및 인권보장, 학생의 날 행사지도(공통)
 - 학부모 교육비 경감, 학교 급식시설 확충 및 개선 등(공통)
 - 시교육청 주변 유해업소 단속(광주)
- 단체교섭의 당사자가 아닌 사립학교 교원에 관한 사항 등에 대해서도 단체협약을 체결하는 사례가 발생
 - 사립학교내 재단 전보인사는 교사 본인의 서면동의에 의해 실시(광주, 전북, 제주)
 - 사립학교 통·폐합, 학급감축, 학과폐지 등으로 발생하는 사립학교 과원교사는 공립학교 교사로 특별채용(광주, 전남, 전북)
 - 도교육청은 사학기관 경영평가 결과 공개(전북)
 - 학교장 연수시 1시간 이상의 연수시간을 배정하여 단협 및 노사관계 연수 실시(경기, 전남)

<4> 과도한 노조활동 보장 및 지원

- 노조주관 자체 행사에 대해서는 사용자측이 재정적 의무를 부담할 대상이 아님에도 불구하고 이를 지원하고 있고, 노동조합 활동은 원칙적으로 근무시간 외에 하여야 함에도 불구하고 근무시간 중 노조 활동에 소요되는 시간을 공적인 직무수행과 마찬가지로 공가 또는 출장 등으로 처리
 - 전임자들에 대해 전임기간 중 복지해택 100% 부여(경기, 전남, 전북)
 - 노조 대의원 대회, 중앙위원회, 집행위원회 및 지부 집행부서장 회의 참석시 공가(광주), 출

<p>장(전남) 또는 적법(전북, 제주)처리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노조가 주관하는 교육연구 행사 등에 대해 행·재정적 지원(광주, 전남, 전북, 제주, 부산) - 노조가 실시하는 연수에 참여하는 교사에 대해 출장처리(경기) - 단체교섭, 정책협의회 등 참여 중 발생하는 재해에 대해 공무상 재해 인정 노력(광주, 전남, 전북, 제주) - 노동조합에 대해 월 2시간 이상의 교육시간 부여 및 적치사용 가능(제주) - 노조사무실, 비품구입비, 이전비 등 지원(부산, 전북, 제주)
--

또한, 교육과학기술부(2010)는 “교원노사관계 선진화를 위한 단체교섭 업무 매뉴얼”을 통해 보다 상세하게 비교섭의제를 예시하고 있다. <표 4-8>은 교과부가 제시한 비교섭의제의 대표적 유형과 사례를 요약 정리한 것이다.

<표 4-8> 비교섭의제 예시

	영역	비교섭사항이 포함된 단협 사례
교육정책에 관한 사항	자립형사립고	▷교육청은 자립형 사립고등학교 설립 희망 신청을 강요하지 않는다.
	학교평가 및 학업성취도 평가 관련 사항	▷교육청은 학업성취도 평가 결과를 비교육적인 목적으로 사용하지 않는다
	교원노조와 정책협의회 구성·운영	▷교육청은 단체협약의 이행에 대한 점검과 교육현안 협의를 위하여 교원노조와 협의회를 개최한다.
	유치원, 특수학교 등 교육환경 개선	▷교육청은 유치원 교실이 학교 내의 가장 안전한 위치에 배치되도록 학교장에게 권장한다.
교육감 및 학교장의 인사행사에 관한 사항	학교인사위원회 및 교원인사자문위원회 설치운영	▷교육청은 단위학교에서 합리적이고 민주적인 인사행정을 구현하기 위해 교원인사자문위원회를 구성·운영하도록 지도한다.
	교사의 배치 및 정원 증원	▷본청에 보건교사출신의 교육전문직이 최소 1인이 배치될 수 있도록 노력한다.
	조합원 징계시 교원노조 의견 수렴	▷교육청은 조합원의 조합활동으로 인한 징계(경고 포함) 발생시 교원노조와 협의한다.
	승진 및 전보 가산점 관련 사항	▷교육청은 현행 교육공무원의 승진 가산점 개정 시 교원노조와 협의하여 추진한다.
	공립특수학교의 교장 또는 교감의 자격에 대한 사항	▷초등, 중등이 병설된 각 공립특수학교에서 교장이 초등자격일 경우 교감은 중등자격으로 배치하고, 교장이 중등자격일 경우 교감은 초등자격으로 배치한다.
	전보·전직 관련	▷교육청은 성희롱성폭력 문제를 예방하고 해결하기 위한 전담기구를 설치하여 운영한다
교육과정에 관한 사항	교육과정위원회, 심의회 설치 등 교육과정 사항	▷교육청은 교육과정심의회에 교원노조가 추천한 교사가 참여할 수 있도록 한다.
	방학 중 방과후 학교, 자율학습, 0교시 등에 관한 사항	▷초등학교 방과후 학교에서는 교과프로그램 운영을 금지한다.
	장학지도 개선	▷장학지도는 유효한 교수학습자료 제공 등 실질적인 도움을 주는 방향으로 전환하고, 형식적인 문서 확인과 요식행위를 지양한다.
학교 및 교육청 등	감사제도 개선	▷교육청은 사안이 발생하여 실시한 특별감사의 결과를 이해관계자의 요청이 있을 경우 관계법령이 정하는 방에 따라 공개한다.
	교육예산 편성 및 운영의 투	▷교육청은 각급 학교의 학생을 대상으로 한 수익사업은 수

기관 운영에 관한 사항	명성 및 합리성 보장	<p>입과 지출에 관한 사항을 학교 게시판 또는 학교 홈페이지를 통하여 공개하도록 지도하며, 학교복지에 지출하도록 지도한다.</p> <p>▷교육청은 급식 납품 계약시 우리나라(우리 지역)에서 생산된 친환경적 농산물을 구매하도록 권장한다.</p> <p>▷교육청은 교사가 수업 준비를 위하여 형학과 서식에 구매됨이 없이 창의적이고 자율적으로 교수·학습 과정을 활용할 수 있도록 한다.</p> <p>▷교육청은 인문계고등학교의 학급당 학생수의 심각한 편차를 해소한다.</p> <p>▷교육청은 실업학교 정상화를 위한 실업교육발전정책협의회에 교원노조에서 추천한 자를 30%이상 포함하여 구성하고, 연 2회 이상 실업교육 정상화와 발전방향에 대해 협의한다.</p> <p>▷교육청은 공모제에 의하여 연구시범학교를 지정·운영한다.</p>
	학교급식 개선	
	교사의 자율성과 수업권 보장	
	학급편성 인원의 적정성	
	전문계 교육여건과 활성화고 관련한 실무위원회 노조 참여	
	연구시범학교 지정·운영	
사립학교에 관한 사항	사립학교 단체협약 효력 적용	<p>▷본 단체협약은 교육청과 교원노조 그리고 00광역시 관내 교원 노동조합의 모든 조합원에게 적용한다.</p> <p>▷교육청은 사립 유치원 교사의 정상근무시간이 엄수되도록 행정 지도한다.</p> <p>▷교육청은 학교법인의 건전한 운영을 위하여 경영평가를 격년제로 실시한다.</p> <p>▷교육청은 사립학교에 교내 인사에 관한 사항을 자문하기 위해 학교인사자문위원회가 민주적으로 구성·운영되도록 한다.</p> <p>▷교육청은 사립학교에서 학과개편, 교육과정변경, 학급감소, 교원교사 예방 등 불가피한 사유를 제외하고는 기간제 교사채용을 최소화하도록 권장한다.</p> <p>▷교육청은 사립학교 예산편성 및 재정이 투명하게 운영되도록 그 내용을 예산편성 및 결산시 공개하도록 행정지도 한다.</p> <p>▷교육청은 사립학교 교원의 교육전문직 진출, 각종 연수 및 포상 등에 있어 국공립 교원과 동등한 기회를 부여받을 수 있도록 한다.</p>
	사립학교 교사 근무여건 개선 및 정상 근무시간 엄수 지도	
	사립학교법인 정관의 홈페이지 탑재 및 경영평가	
	사립학교 인사자문위원회 구성·운영	
	사립학교 기간제교사 임용 지양	
	사립학교 예산 편성 및 결산 홈페이지 공개 지도	
	사립학교 교원 신분 보장	
제 3 자에 관한 사항	학생과 관련된 사항	<p>▷교육청은 학교에서 두발·복장 및 학생 용의규정은 민주적 절차에 따라 학생·학부모·교원의 의견을 반영하여 제·개정하도록 지도한다.</p> <p>▷교육청은 학교에서 앨범, 체험학습, 수학여행, 교복, 체육복 등의 사업을 집행할 때에는 학부모의 부담을 최소화하고, 관련법에 따라 학교운영위원회 심의를 거치도록 지도한다.</p>
	학부모의 교육비 경감	

자료: 교육과학기술부(2010)

3. 교원단체교섭 평가

교원노조법에는 교원노조의 단체교섭권을 보장하고 있지만 중앙단체교섭은 사실상 중단되어 있는 상태이다. 이런 점에서 교원노사관계는 정상적으로 작동하고 있지 못한 상태이다. 정부(교육부)와 교원노조들은 2002년 12월 30일, 105개 조항의 단체협약을 체결한 이후 단협을 갱신하지 못하고 있다. 2004년 이후 중앙교섭은 중단된 상태

이며 지역교섭들도 원활하게 작동되지 않고 있다. (중앙)단체교섭이 진행되지 않는 원인으로서는 법·제도의 미비, 노사 당사자의 문제, 창구단일화에 따른 노노갈등 등 여러 가지 문제들이 복합적으로 작용한 결과이다.

교원단체교섭의 정상화를 위해서는 무엇보다도 먼저, 노사 양당사자들의 상호인식과 교섭 태도를 바꾸어야 할 것으로 판단된다. 특히, 교원노사관계에서는 노사관계를 주도하는 정부(교과부)의 역할이 중요하다. 교원노사관계는 정부가 실질적인 사용자라는 측면에서 민간부문과 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우한다. 법외노조 시절의 '전교조' 활동 그리고 지속적인 갈등적 노사관계로 인해 사용자인 정부(교과부)와 일부의 시도 교육청 관리자들은 권위주의적 사용자(authoritarian employer)관을 버리지 못하고 있다. 이 결과 교원들의 이해대변기구인 교원노조를 학교 교육의 발전과 교육개혁의 파트너로 인정하지 않고 있다.

2010년 중앙단체교섭이 진행되지 않는 가장 큰 이유는 노사간의 불신과 왜곡된 감정에 따른 것이다. 단체교섭의 정상화를 막은 것은 법과 제도의 문제가 아닌 노사간의 인지적 태도였다. 갈등의 인지적 요인들은 왜곡된 정부의 오해와 차단된 커뮤니케이션의 통로, 노사 양 당사자 사이의 적대적 감정 등으로 설명될 수 있다. 인지적 갈등 요인들은 이해관계자 사이의 불신을 야기함으로써 협력적 노력을 저하시키며, 갈등의 폭을 더 확대시키는 주요 원인이다. 우여곡절 끝에 2010년 중앙단체교섭이 7년 만에 성사되었으나 노사간 신뢰 부족은 작은 갈등 요인 하나 자율적으로 해결할 수 없는 극단의 상황으로 내몰고 있다. 당시 문제의 원인을 촉발한 것은 정부였다. 교과부는 교섭대표위원을 법률이 명시하고 있는 교섭의 체결권자인 교과부 장관 대신 학교교육지원본부장을 선정함으로써 교원노조의 반발을 불러일으켰다. 이후 교원노조는 본 교섭에 장관의 참여를 요청하였는데, 정부가 이를 거부함으로써 단체교섭은 시작 단계에서 중단된 것이다.

향후 교원노사관계에서 정부(교과부, 시도교육청)가 모든 문제를 수렴하여 제도적으로 개선시켜 나간다면 갈등의 조정과 수렴은 가능해지나, 만약 이를 제도적으로 개선하려는 노력이 없을 경우 갈등의 폭과 깊이는 심각해지며 교원노사관계의 역기능(dysfunction)은 더 확대될 가능성이 크다. 이런 점에서 Pigors and Myers(1981)가 지적하듯이 “노동조합은 관리의 실패에 따른 소산이 아니라, 단체 결성을 통해 보다 많은 이익을 획득할 수 있다는 노동자의 신념에 의한 산물이기 때문에 현명한 경영자

는 노동자를 대표하는 노동조합과 건설적인 관계를 형성해야 한다.”는 견해는 중요하다. 그리고 이를 위해서 경영자는 항상 미래를 준비하고, 협상테이블에서도 한 발 앞서서 논의를 전개시켜 나가는 전향적 자세를 가져야 한다.

사용자의 의식 전환에 국한해 보면, 교원노동조합의 탄생을 학교사회 변화와 개혁 그리고 민주주의의 제도화라는 점에서 적극 대응해 나갈 필요가 있다. 이러한 점에서 교원노조와의 단체교섭은 그것이 교사의 동의를 통해 변화를 합법화시키는 수단인 것이다. 교원노사관계를 대립과 갈등이 아니라 동의를 바탕으로 한 참여적 노사관계(participative industrial relations)로 구축하기 위해서도 단체교섭 구조를 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것이 중요하다. 이를 통해 교원의 직업 만족도와 상하위직 상호간의 적극적인 의사소통을 통해 궁극적으로는 교육서비스의 질 향상이라는 전략적 과제를 실현해 나갈 수 있을 것이다.

한편, 교원노조의 활동 및 태도도 중요하다. 교원노동조합은 단기적이고 투쟁 중심적 활동 기조에서 장기적이고 정책 중심 활동으로 변화해 나가야 한다. 대중조직인 노동조합의 특성에 맞게 조직 구성원 전체의 의사를 수렴하여 장·단기 정책대안을 제시하고 국민의 이해에 기반 한 활동을 전개해 나가야 한다. 교원노조는 국민을 의식하지 않을 수 없는 노동조합이다. 교육서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문이다. 단지 임금과 근로조건만을 중심으로 교원노조운동이 전개되는 경우 성공하기 힘든 이유가 바로 민간부문 노조와는 달리 국민 혹은 학생이 노조활동의 대상이 되기 때문이다.

둘째, 교섭 의제를 둘러싼 노사간의 시각 차이가 심했다는 점이다. 교섭 의제와 관련된 갈등은 교원노조법 시행 10년이 지난 현재에도 지속되는 쟁점 사항이다. 이러한 갈등은 기본적으로 교원노조가 정책에 관여해서는 안 된다는 정부의 입장¹⁹⁾과 교육 정책 대부분이 교원의 사회·경제적 지위와 관련된다는 교원노조의 입장이 대립되는 과정에서 파생된 것이었다.

그런데 이러한 노사의 시각 차이는 교원단체교섭의 역사가 축적되면서 부분적이거나 마 해소되는 양상이다. 초기에는 교섭의제로 채택되지 않았던 의제들이 단체협약의 내용으로 체결되고 있다. 즉, 교육여건, 교육환경의 개선, 학생들의 학습권 보호와 학부모의 교육비 경감 등 일부 교육정책과 관련된 사항들이 단체협약에 포함됨으로써

19) 교섭의제에 대한 정부의 소극적 대응은 단체교섭에 임하는 자세를 단적으로 보여주는 예라 평가된다. 그것은 “단체교섭 대상을 최소화하고, 노동조합의 긍정적 기능인 집단목소리 효과(collective voice effect)를 차단하며, 교원노조를 실리적 조합주의(bread & butter unionism)로 내몰겠다”(김유선, 2001)는 것으로 평가할 수 밖에 없다.

교섭의제에 대해서는 노사간에 의견 접근 가능성도 커지고 있다.

한편, 2006년 1월 공무원노조법이 시행되면서 교원단체교섭 의제에 대한 정부의 기준 및 판단은 과거에 비해 더욱 제한되고 있다. 그 이유는 정부가 교원단체교섭 의제의 적절성 판단 기준으로 공무원노조법을 활용하고 있기 때문이다. 공무원노조법 제8조(교섭 및 체결 권한 등)에서는 단체교섭의 대상과 범위를 “①노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건에 관하여 … 생략 … 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.”고 규정하고 있다. 이와 같이 공무원노조법은 교원노조법과 달리 단체교섭의 대상이 ‘조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건’으로 한정되고 있다.

이런 이유로 고용노동부(2010)의 “교원노조 단체협약 분석”과 교육과학기술부(2010)의 “교원노사관계 선진화를 위한 단체교섭 업무 매뉴얼”에서는 제시하고 있는 교섭의제의 판단 기준은 공무원노조법상의 비교섭 사항이 되고 있다. 이상과 같은 정부의 인식 변화로 교원노사관계는 다시 과거로 회귀하는 모습을 보이고 있다.

우리나라 교원노사관계에서 발생하고 있는 단체교섭의 의제와 대상을 둘러싼 갈등을 조정하고 완화하기 위해서는 교원 단체교섭의 범위 및 의제 확장이 필요하다. 외국의 사례를 보면 단체교섭에 대한 명문화된 금지 규정을 갖고 있는 국가는 미국과 일본을 꼽을 수 있고, 영국, 프랑스, 스웨덴 등 유럽국가 대부분은 법률적 제한 규정이 없다.

이런 점을 고려할 때 우리 교원단체교섭에 있어 교섭의제의 적절성을 판단하는데 있어 보다 전향적인 인식이 필요하다. 현재 우리나라 법 체계상 교섭의제 여부에 대한 최종 판단은 법원의 권한이지만 가장 좋은 해결책은 법에 기초하되 노사간 자율성을 높여 협의를 통해 의제를 확정하는 것이다. 현재 정부(교과부)가 제시하고 있는 비교섭의제의 범주인 ‘교육정책에 관한 사항’, ‘교육감 및 학교장의 인사권의 행사에 관한 사항’, ‘교육과정에 관한 사항’, ‘제3자에 관한 사항’ 등을 비교섭의제로 명문화하는 것은 과도하다 판단된다. 특히 우리나라에서는 교원단체교섭시 정부(사용자)가 ‘비교섭의제’라고 판단하면 사용자가 단체교섭 자체를 거부하는 일이 왕왕 발생하고 있다. 사용자(정부)가 ‘비교섭의제’로 판단하는 요구안이 있다고 하더라도 이를 이유로 단체교섭 자체를 거부하는 것은 바람직하지 않다. 단체교섭이 노사간 갈등 요인을

대화로 해결하는 절차라 할 때 '교섭의제'의 보다 폭넓은 인정이 필요하다 할 것이다. 더욱이 정부는 사용자의 지위와 함께 정책의 집행자라는 이중적인 성격을 갖고 있다. 이 점에서 '교섭의제'에 대한 판단은 정부의 몫이 아닌 제3자의 역할로 설정하는 것이 바람직하다 할 것이다(노광표 외, 2011).

제5장. 교원 노사관계의 주요 쟁점

교육 문제만큼이나 전 국민의 사회적 이목을 끄는 민감한 주제도 없다. 그러므로 교원노사관계의 갈등 요인 및 노사간 쟁점은 노사 당사자만의 문제가 아닌 전 국민적 이슈이기도 하다. 교원노조법에서 허용하는 교섭의제가 '임금 및 근로조건'에 한정되어 있으므로 교원 평가, 교육 예산, 공교육 강화 등 교육정책 등은 교원노사관계 바깥의 사회 정치적 쟁점으로 부각되고 있다.

노사간 갈등을 이야기하는 노사관계 이슈는 일반적으로 요구의 성격에 따라 경제적, 사회적, 권력적 요인 등 세 가지로 구분할 수 있다. 최종태(1993)는 노사갈등의 이슈를 권력(Power)적, 경제·물질적, 사회·정신적 이슈로, 조경동(1997)은 경제적 이슈, 인간적 이슈, 권력적 이슈로 구분하고 있다. 한편 배무기(1998)는 노사갈등의 특성에 따라 노동3권 관련 노사갈등, 경영권 관련 갈등, 정부의 역할 관련 갈등, 위법·월권 관련 노사갈등 등 4가지로 구분한다. 하지만 이들 노사관계 갈등 요인 및 쟁점들은 민간부문 노사관계의 특징을 유형화한 것으로 교원 노사관계의 특성을 반영하지 못한 점에서 일정한 한계가 지적될 수 있을 것이다.

이 글에서는 교원노사관계에서 구체적으로 나타나고 있는 갈등 요인 및 쟁점에 주목하여 ①경제적 영역, ②법제도 개선 영역, ③정치적 영역, ④인지적 영역 등 4가지로 유형화해 살펴보고자 한다²⁰⁾.

<표 5-1> 교원노사관계 갈등 요인과 사례

영역	갈등 원천	갈등 사례
경제적	교원의 전문성 보장 교원간 경쟁을 통한 차등적 보상	공무원연금 성과상여금 반납 및 균등화
법·제도	법	국제기준에 미흡 교원노조법 개정 논란
	제도	교육예산 비중 공교육 평준화 정책 무상급식 논란 자립형 사립고등학교 허용 고교 평준화 정책 혁신학교 설립, 학교 운영위 제도화
정치적	교원의 정치적 독립성 교사의 자율성	교원의 정치활동의 자유 사회적 공공성
인지적	상명하복의 학교문화 정보의 왜곡 및 소통 부재	학교 내 의사소통의 부재

자료 : 조경호 외(2005) 수정보완

20) 교원노조법 개정 논의는 6장에서 다루는 것으로 한다.

1. 교원능력평가제도

2010년부터 교원능력평가제도(이하, 교원평가제)가 전격 도입되면서 교원평가를 둘러싼 노사간 갈등이 확대되고 있다. 교원평가제가 공론화된 것은 정부가 2000년 교직발전종합방안을 수립하면서 부터였다. 교육부는 2004년 8월에서 2005년 2월에 걸쳐 교원평가제도 개선 정책연구를 한국교육학회, 한국교육행정학회, 한국교육평가학회 등에 의뢰하여 수행하였고, 2년간의 시범운영과 공청회를 시행하여, 2006년 8월에는 교원평가 추진팀을 구성하여 운영하기 시작하였다. 또한 교육부는 교원평가 시범운영을 실시한 이후, 대학교수, 교육부 연구관, 시도교육청 장학관, 현장교감으로 구성된 컨설팅 팀을 운영하여 권역별 워크숍, 시범학교 방문 등을 통해 교원, 학부모 연수 및 시범학교 컨설팅 등을 지원해 왔다.

이후 정부는 2006년부터 교원평가의 근거 마련을 위한 법제화에 노력해 왔으나 교원노조의 반대와 국회 내 입법 지연에 따라 2010년에는 시도 교육감이 제정한 교육규칙을 통해 이를 시행해 왔다. 하지만 일부 시도 교육청의 경우 평가 시행 자체를 중단하거나, 동료평가를 폐지 또는 서술형 평가만으로 대체하는 등 정부의 방침과 다르게 시행하려는 움직임이 있었다. 이에 정부는 2011년 교원능력개발평가의 안정적 실시 근거를 마련하기 위해 현행 「교원 등의 연수에 관한 규정」(대통령령) 일부 개정령안을 1월 22일 국무회의를 통과하여 2월 말 공포하였다.

이렇듯 정부가 교원노조와의 합의나 별도 입법화 없이 교원평가제를 강행하는 이유는 교육현장의 중심인 교원의 능력 개발이 절실하기 때문이라고 주장한다. “교원평가는 교원의 능력 개발에 목적을 두고 있다. 즉, 자율적인 변화의 주체로서 교원들 스스로의 능력을 진단하고 개선하기 위하여 동료 교원에게 수업 평가를 받고, 학생과 학부모의 만족도를 확인하려는 것이다. 평가를 통하여 자신의 장점과 단점이 무엇이며, 발전 방안은 무엇인지 스스로 진단하는 한편, 자기 개발을 위한 계획을 수립하고 실행할 수 있도록 유도하는 데 평가의 목적이 있다. 평가의 내용은 주로 교원의 핵심 업무를 중심으로 구성되며, 학교현장에서 학생지도에 직·간접으로 도움이 될 수 있는 요소들로 구성된다.”

이런 교원평가제의 필요성은 2003년 OECD 교원정책 검토단의 의견에서도 확인할 수 있다고 주장한다. “한국의 근무성적평정제는 교사의 경력 발달에 체계적인 영향을 끼치지 못하여 유명무실하고, 교사들이 계속해서 효과적으로 직무를 수행할 수 있도록

록 보장하는 제도적 장치가 없다. 교원평가는 처벌하기 위한 도구가 아니라 평생학습 사회에서 개선을 위한 도구가 되어야 하지만, 업무수행 능력이 떨어지는 교사들로부터 학생을 보호할 수 있는 일련의 기제가 도입되어야 한다. 만일 개선되지 않을 경우 교사들이 교직에서 물러나거나, 최소한 학생을 가르치는 일 이외의 역할을 수행하도록 하는 단계적 조치가 필요하다.”(Coolahan et al., 2003).

<표 5-2> 교육능력평가제도 개요(2006년)

구분	주요 내용
평가 주관	▶ 교육과학기술부장관 및 교육감
평가 목적	▶ 교원의 능력개발 지원 ⇒ 공교육 신뢰 제고
평가대상자	▶ 국·공·사립 초·중·고 교장, 교감, 교사 - 특수학교 교사 포함. - 전문상담교사, 사서교사, 보건교사, 영양교사, 특수교사 포함 - 유치원 교원 제외
평가참여자	▶ 교원(교장, 교감, 교사) 전체 ▶ 학생 : 소속 학교 학생 전체 또는 일부 - 초등 1~3학년은 학부모가 학생에 갈음하여 참여 ▶ 학부모 : 소속 학교 학부모 전체 또는 일부
평가 주기	▶ 1년 마다 1회(이상)
평가 내용	▶ 교사 : 수업지도 및 학생지도에 관한 사항 ▶ 교장·교감 : 학교운영 전반에 관한 사항
평가 방법	▶ 교원 : 평소관찰, 수업참관 등을 종합하여 동료교원 상호 평가 ▶ 학생 : 교사의 수업지도 및 학생지도에 관한 만족도 설문조사 - 초등 1~3학년은 학부모가 담임의 학급경영에 대한 만족도 설문조사 참여 ▶ 학부모 : 자녀의 학교생활에 대한 만족도 설문조사 ※ 평가문항 및 조사문항은 구성원의 의견을 수렴, 단위학교 자율 결정
평가 기구	▶ 단위학교 : 교원능력개발평가관리위원회 ▶ 교육청 : 교원능력개발평가관리위원회 - 교원, 학부모, 외부전문가, 교육청 관계자 등 5~11명으로 구성
결과 처리·활용	▶ 교원 : 평가결과에 따른 자율연수 등 자기능력개발계획 작성·이행 ▶ 학교장·교육감 : 능력개발 프로그램 제공 및 예산지원, 연수부과 ▶ 교육과학기술부 및 교육청: 교원 양성·연수 제도 개선 및 능력 개발지원 계획 수립·시행

이와 같은 교원능력평가제도는 이전의 교원근무평정제와는 다음과 같은 점에서 그 차이가 있음을 확인할 수 있다.

<표 5-3> 교원근무성적평가제와 교원능력개발평가제의 비교

	교원근무성적평가제(기준)	교원능력개발평가제(보완)
목적	승진 전보 등 인사자료로 활용	교원 능력개발 자료로 활용
철학	서열화, 차별화 평가/외재적/보상적 가치에 중점	기준부합 판별 평가/내재적/본질적 가치에 중점
대상	교사, 교감	교사, 교감 및 교장
참여자	상급자(교장, 교감)	교원 전원(교장, 교감, 교사 상호간 관찰) 학생/학부모 (만족도 조사)
평정요소	교육자로서 품성, 공직자로서 자세, 학습지도, 생활지도, 교육연구 (교감: 교육활동지원 등 기타 행정사무 관리)	교장, 교감 : 장학활동, 교원의 능력개발 등 교사 : 수업계획, 수업실행, 평가 등
기준	전국적으로 통일된 지표	지표 자율결정(단위학교 특성 반영)
방식	방식 총괄(summative)	평가 형성(formative)평가
방법	상대평가	절대평가
환류	결과 비공개 → 환류(feedback)	미흡 결과 통보 → 환류(feedback)조치 수반

교육개혁의 수단으로서 교원평가제도의 필요성을 주창한 정부의 입장과는 달리 교원노조들은 교원평가제도에 대해 유보적이거나 반대 입장에서 서 있다. 한국교총과 교원노조 사이에는 부분적인 차이는 있지만 줄속적인 교원평가제도의 도입과 평가결과 의 인사와의 연계성에 대해서는 공통적으로 반대하고 있다. 반면 자유교원노조는 교원평가제 도입에 찬성 입장이다. 한국교총은 교원평가의 필요성은 인정하지만 합리적 방안이 마련되어야 한다는 입장인 반면, 전교조는 정부가 준비 중인 교원평가제도 도입 자체에 반대 입장²¹⁾을 고수하였다. 전교조의 입장은 “근평부터 폐지하고 원점에 서 재논의하라!(2008.11.06)”라는 다음의 성명서에서 확인된다.

“교사의 전문성을 평가하려면 전문성 평가에 맞는 평가구조가 필요하다. 하지만 이번에 한나라당이 추진하는 교원평가는 전문성 평가가 갖춰야 할 기본 논리를 갖추지 못하고 있다. 실제 지난

21) 전교조 간부의 다음과 같은 주장은 교원평가제도에 대한 원칙적 반대를 의미한다. “교육부는 교원평가제 도입의 유일한 목적이 “교원의 능력개발과 전문성 신장”이라고 주장하고 있다. 그런데 우리나라 교원들의 어떤 능력과 전문성이 부족한지, 수업의 방법이나 기술이 부족한지, 책임감이나 성실성이 떨어지는지 도대체 무엇이 부족한지 알 수 없다. 또한 교원들의 능력개발과 전문성 신장을 위해 교원평가제에 어떤 역할을 할 수 있는지 다른 더 좋은 방법은 없는지에 대한 검토도 논의도 존재하지 않는다. 교원평가제는 '소비자인 학부모가 공급자인 교사를 평가하는 것이 너무 당연하다'라는 신자유주의적인 이데올로기적 공세와 '교육으로 인한 학부모들의 고통과 불만'이라는 대중적 감정에서부터 출발하고 있을 뿐이다. 이 제도가 도입된다면 다음과 같은 부작용만 낳을 것이다. ①입시위주의 교육심화, ②학생과 교사의 인간관계 붕괴, ③자신의 이익에 따라 상대방을 평가한다. ④무너지는 생활지도 ⑤교사도 학생을 인격이 아닌 점수로 보게 된다. ⑥교육노동의 획일화 ⑦교사 간 협력관계 파괴 ⑧인격형성을 중시하는 교사의 지원을 막고 기피직종이 될 것이다.

참여정부에서 교원 전문성 함양을 위해 도입하던 교원능력개발평가를 도입하겠다는 것에 다름 아니다. 더구나 참여정부에서 그토록 강조했던 인사와 보수 등과 연계하지 않겠다던 방침을 180도 뒤집어서 인사와 연계한다는 것이다. 실제 현재 실시되고 있는 근무평정제도가 바로 교원의 승진에 절대적 영향력을 미치는 인사와 연계하는 교원평가이다. 현행 근무평정제도가 지니고 있는 문제점은 교과부 스스로도 잘 알고 있을 것이다. 근무평정제도의 모순점을 해결하기 위해 도입하던 교원평가가 결국 근무평정제도에 종속되는 평가를 실시하는 꼴이 된 것이다.

이러한 문제점을 해결하는 것은 바로 현행 근무평정제도와 승진용 점수 따기에 교사들을 내모는 교원승진제도의 전면적인 개편이 우선되어야 한다. 이러한 선행조치 없이 또 다른 교원평가제도를 도입하고 그것을 근무평정제도에 연계시키는 교원평가제도는 40만 교원뿐만 아니라 국민들을 기만하는 것이다.”

아직 교원평가제도는 전교조 및 일부 학부모단체의 반대로 그 운영이 정상적으로 이루어지고 있지 않지만 정부는 강행 실시의 입장을 분명히 하고 있다. 2010년 교원능력개발평가 실시 결과를 보면, 전국의 평가대상 학교 총 11,406개교 중 사립 특수학교 등 3개교를 제외한 11,403개교가 평가에 참여하였다(전북 103개교는 시행중 중단). 평가 참여율은 학부모의 경우 총 669만 명 중 54%인 363만 명이, 학생은 80%가 참여하였다. 한편, 교원의 89%가 동료교원평가 평가자로 참여하였다. 평가 결과를 보면 교사의 경우 “일반교사에 대한 동료교원평가 결과 환산평균은 4.7, 학생만족도 조사는 3.8, 학부모만족도조사는 4.1”이었고, 교장·감의 경우 “교장(감)에 대한 동료교원평가 결과 환산평균은 4.5, 학부모만족도조사는 4.0”으로 나타났다. 이러한 평가 결과에 기초하여 정부는 2011년 교원능력개발평가 모형 개선 방안을 마련하였는데, 그 내용을 보면 첫째, 교과부는 전국 통일이 필요한 공통사항을 제시하고 세부 평가 시행은 시·도 교육청 및 학교에 위임하여 자율권을 확대하였고, 둘째, 평가 대상 및 문항 등을 간소화하여 평가자의 부담을 완화하였으며, 셋째, 평가정보 확대 제공 및 평가과정 참여 확대로 객관성을 제고하고, 평가방법 및 절차를 정교화하는 내용이었다 (<표 5-4> 참조).

<표 5-4> 평가모형 개선 핵심내용(예시)

달라진 점	<ul style="list-style-type: none"> • 학부모만족도조사 대상 및 내용 간소화 <ul style="list-style-type: none"> -전체 교사 → 필수(교장·감, 초등담임)와 선택(그외 교사) 구분 -현재 7~10문항 → 3~5문항으로 축소 • 동료교원 평가자 구성상 교장·감 중 1인, 수석교사·부장교사 1인 등을 포함한 3인 이상 구성 • 학생만족도 조사 참여학생, 학급별 우선표집 허용
-------	--

새로운 점	<ul style="list-style-type: none"> • 동료교원평가 시 교원별 ‘자기진단자료’ 제시 적극 권장 • 학부모만족도조사 시 NEIS와 연계한 인증·평가시스템 구축
-------	--

정부는 이상과 같은 교원평가제도의 개선방안 마련을 통해 “2010년의 경우 전국 모든 학교에서 정상적으로 평가가 진행된 것은 큰 의미가 있었으며, 학교는 교원능력 개발평가제 자체를 수용하는 분위기로 변하고 있다”고 평가하면서 “평가제 시행에 따라 학교는 학부모가 학교의 교육활동에 관심을 가지고 더 많이 참여를 할 수 있도록 노력하고 있었으며, 교원들은 수업준비에 더 충실하고 전문성을 높이기 위한 다양한 시도를 하는 등 변화된 모습을 보이고 있다”고 긍정적으로 평가하고 있다.

하지만 전교조를 포함한 시민사회단체들은 현재 실시되고 있는 교원평가제가 이해 당사자간의 합의 없이 일방적으로 추진되는 평가제도로 새로운 교원 평가제도가 사회적 합의를 통해 마련되어야 함을 강조하며 현행 제도의 종단을 주장하고 있는 상황이다. 이들은 2011년 11월 1일에는 “경쟁만능·확일성을 강요하는 교원평가제의 전면 전환을 촉구하는 학부모·교사 선언”을 통해 “△교과부 기본계획에 따라 경쟁만능과 확일성만을 강요하는 교원평가제를 즉각 중단하라!, △새로운 제도 마련 이전까지 교원평가 실시방침과 관련하여 시·도교육청의 자율 권한을 보장하라!, △새로운 제도 마련을 위해 행정 권력으로부터 독립되고 학부모, 교사, 학생, 교육전문가 등으로 구성된 사회적 합의기구를 설치하라!, △사회적 합의 기구를 통해 협력의 교육공동체 건설을 위한 객관적이고 합리적인 학교 교육 평가 제도를 마련하라!”고 요구하고 있다.

교원평가제를 둘러싼 교원 노사의 입장은 마주 오고 달리는 기관차처럼 타협의 지점이 없는 것처럼 보인다. 하지만 전교조가 교원평가제 전면 반대 입장에서 교원평가의 기준 및 절차 그리고 평가 결과의 활용 방안 논의를 위한 사회적 대화기구의 설치를 요구한 것은 한 걸음 진전된 방안이라 평가할 수 있다.

교원평가제의 학교 현장 내 착근을 위해서는 현장 교사들의 수용성이 가장 중요하다. 이 점에서 학교 현장 교사의 목소리에 귀 기울이는 정책 대안이 마련되어야 할 것이다.

“교원평가의 목적이 수업개선의 본질적 개념에 있다면 수업의 중심적 역할을 수행하는 교사뿐만 아니라, 교육 관련자 모두의 책무성이 동시에 논의되어야 한다. 교사에게 공교육에 대한 모든 책임을 떠 넘겨서는 안 된다. 보다 중요한 것은 평가 이전에 교원이 전문성과 자율성을 발휘할 수

있는 교원의 법정정원 확보, 주당수업시수 법제화, 불필요한 잡무 경감, 학교 환경 개선 등 여건 조성을 통한 교원의 사기 진작 방안이 우선 고려되어야 한다.

“ ‘평가를 통하여 교원의 전문성을 향상한다.’는 기본 취지에 반대할 교사는 없다고 본다. 다만 교사들이 우려하는 지점에 대한 답이 마련되어야 한다. 교원평가를 교원들이 쉽게 받아들이기 어려운 이유 중의 하나는 학부모나 학생들이 교사를 평가하고, 그 결과에 따라 퇴출대상자를 선정하거나 인사에 반영할 수 있다는 불안감과 불신감이 동시에 작용하기 때문이다.(한국교총, 2009)”

2. 교원의 정치활동

최근 교원 및 공무원노사관계의 가장 큰 정치적 쟁점으로 부상한 것은 교원 및 공무원의 정치활동 자유 보장 문제이다. 지난 몇 년 동안 교원노조의 시국선언 및 정당 후원금 납부 문제를 둘러싸고 정부당국과 교원노조는 큰 갈등을 빚어 왔다. 시국선언 사건으로 교원노조 간부들이 해직되거나 징계되는 사태가 속출되면서 국민적 관심도 높아지는 상황이다.

먼저, 정부는 교원의 정치활동은 현행 법 위반이며, 교원의 정치활동은 “학생에게 미치는 영향이 크고 교원 외부 활동 또한 학생에게 중요한 교육과정 중 일부이기 때문에 절대 허용될 수 없다”는 입장이다. 반면 교원노조와 한국교총은 한 목소리로 교사의 정치활동의 자유가 보장되어야 한다고 주장한다. “최소한의 기본권 보장이다. 교사도 국민의 한 사람으로서 정치적 자유를 갖는데 정치 참여를 원천 차단하는 것은 기본권을 침해하는 것이다. 대학교원은 정당 가입도 자유롭지만 유독 초·중등 교원은 안 된다는 것은 형평성에 맞지 않는다. 이는 기본권 차별로 2006년 국가인권위에서도 2011년까지 개정 권고를 하였다.”고 주장한다.

다른 국가들은 우리나라와 달리 공무원과 교원의 정치활동을 상당 부분 인정하는 것으로 알려져 있다. 각 국가들은 공무원과 교사의 정치 활동을 어느 정도의 수준에서 보장하고 있는가를 살펴보자.

먼저, 공무원의 정치활동을 허용하는 나라들에서는 일반 공무원보다 교육공무원에게 더 많은 정치적 자유와 정치활동을 허용하고 있다. 그것은 교원의 표현의 자유를 포함한 정치적 자유가 학생들의 자유롭고 비판적인 사고방식을 함양하는데 있어서 도움이 되기 때문이다. 그렇지만 교원과 공무원의 정치활동이 민간부문과 동일하게

완전히 보장되는 것은 아니다. 대부분의 서구 국가에서는 공무원에게 정치적 자유와 자유로운 정치활동을 광범하게 허용하지만, 고용주인 국가의 특수한 성격으로 말미암아 특수한 기능을 수행하는 공무원에게 여전히 제한되고 있으며, 그렇지 않은 공무원에게도 일정한 제한이 가해지고 있다. 예를 들면, 직장 내 또는 업무 중에는 정치활동을 금지한다든가, 바깥에서의 정치활동(정치적 집회 참가, 선거운동, 후보출마 등)을 허용하는 경우에도 휴직이나 휴가를 신청해야 한다든가, 공무원 신분을 알 수 있는 표징(복장, 표찰, 버튼 등)을 지녀서는 안 된다든가 하는 등의 제한들이 존재한다. 이러한 제한은 어떤 점에서 불가피하다 할 것이다. 국가는 다른 무엇보다도 정치적 중립성(political neutrality) 또는 불편부당(impartiality)을 기본 가치로 삼아야 하고, 이것은 다시 민주주의 사회에서 국가는 국민에 대해서 책임을 져야하기 때문(responsible government)이다. 즉, 직업공무원에 대해서는 국민이 직접 책임을 물을 수 없고 선출직 공직자(대통령, 국회의원)를 통해서만 책임을 물을 수 있기 때문에 선출직 공직자(보다 정확하게는 헌법적 절차에 의해 선출된 국가기관 또는 공직자)에 대한 공무원의 복종이 불가피하기 때문이다. 바로 이런 이유에서 민주주의를 채택하고 있는 거의 모든 국가에서 공무원의 직업윤리로서 객관성(objectivity), 이해충돌 회피(conflict of interest), 정치적 중립, 불편부당, 정보공개(openness), 복종(loyalty) 등을 규정하고 있다. 국가별 차이는 이러한 공무원이 지켜야 할 가치(윤리)와 국민으로서의 권리 사이의 균형점을 어디에 둘 것이냐에 달려 있고, 이는 다시 역사적 경험과 국민의식에 있어서의 차이에서 기인한다고 할 수 있다(정영태, 2009).

국가별 교원(공무원)의 정치활동의 자유 보장 여부를 보면 다음과 같다. 먼저, 미국의 경우에는 지방공무원이나 주(州)공무원에 대해서는 공무원의 정치적 권리에 대한 특별한 제한이 없고, 연방공무원에 대해서는 1939년 제정된 햇치법(Hatch Act)에 의해 허용되는 행위는 ①투표권 행사를 위해 등록을 하고 투표하는 행위, ②유권자의 투표권행사를 위한 등록을 돕는 행위, ③후보 및 정치적 주제에 대하여 의견을 표시하는 행위, ④정당을 대변하지 않는 후보의 선거운동에 참여하는 행위, ⑤정치조직에 돈을 기부하거나 정치기금모금행사에 참여하는 행위, ⑥정치적 표찰, 단추, 스티커를 착용하거나 부착하는 행위, ⑦정치조직이나 정당에 가입하는 행위, ⑧후보추천서에 서명하는 행위, ⑨국민투표, 헌법 개정 등의 사안에 대하여 찬성, 반대운동을 하는 행위이고, 금지되는 행위는 ①공직선거의 정당추천 후보가 되는 행위, ②선거에서 정당추천 후보를 찬성하거나 반대하기 위한 선거운동을 하는 행위, ③정당추천후보의 당

선을 위하여 연설을 하거나 기타 선거운동에 참여하는 행위, ④정치자금을 모집하거나 정치기금모금을 위한 티켓을 판매하는 행위, ⑤정당추천 후보를 위하여 선거운동을 위한 유인물을 배부하는 행위, ⑥정치집회를 조직하거나 개최하는 행위, ⑦정치조직 또는 정당의 당직을 맡는 행위, ⑧후보자추천서를 배부하는 행위, ⑨한 정당만을 위해 후보자 등록업무를 도와주는 행위이다.

영국은 정치활동을 전국 수준과 지방 수준으로 나누고, 공무원을 3가지 단계로 나누어 달리 규제하고 있다. 전국 정치활동은 ①하원이나 유럽의회에서의 정당정치에 전반적 혹은 부분적으로 영향을 미치는 당직을 맡는 행위, ②전국적인 정치 사안에 대해서 공개적으로 발언하는 행위, ③전국적 정치 사안에 대해서 언론에 보내는 자료, 책, 논문 또는 전단에서 견해를 표명하는 행위, ④하원이나 유럽의회 선거 후보로써 공개적으로 선언되는 행위, ⑤하원이나 유럽의회 후보나 정당을 위하여 선거운동을 하는 것을 의미하며, 지방 정치활동은 ①지방관직에 입후보하거나 선출되는 행위, ②지방에서 정당정치에 전반적 혹은 부분적으로 영향을 미치는 당직을 맡는 행위, ③공개적으로 지방정치현안에 대해서 발언하는 행위, ④지방 정치 사안에 대해서 언론에 보내는 자료, 책, 논문 또는 전단에서 견해를 표명하는 행위, ⑤지방 선거 후보나 지역 정당조직을 위하여 선거운동을 하는 것을 의미한다. 영국은 공무원을 세 가지 등급으로 나누어 달리 취급하고 있는데, “정치허용범주”(politically free category)에 속하는 공무원은 산업 또는 비사무직 직종에 속하는 공무원으로써 전국정치활동 및 지방정치활동 전부를 할 수 있다. “정치금지범주”(politically restricted category)에 속하는 공무원은 직급상 고급공무원과 그보다 한 단계 낮은 공무원 등을 의미하며, 전국정치활동은 금지되며, 지방정치활동은 자신이 속한 부서의 허가를 얻어야 한다. 정치허용범주와 정치금지범주를 제외한 계층(중간계층)은 전국정치활동과 지방정치활동을 함께 있어 자신이 속한 부서의 허가를 얻어야 한다. 그러나, 모든 공무원에 대해서 단순한 정당가입은 금지하고 있지 않으며, 노동조합에 의하여 조직되는 정치행위에 참여하는 경우에는 허가를 얻을 필요가 없다.

독일은 공무원의 정치활동에 대한 특별한 제한을 두고 있지 않다. 정당 가입도 허용되며, 정치적 의사표시 또한 금지되어 있지 않다. 공직을 보유한 상태에서 선거출마도 할 수 있으며, 다만 연방하원의원의 경우는 당선할 경우 사직하여야 한다(연방공무원법 제89조 제3항).

프랑스 국가공무원은 공무원으로 하여금 그 신분을 가지고 입후보할 수 있고, 스

스로 입후보할 수 있으며, 입후보 기간에 유급휴가를 받을 수 있다. 의원으로 당선되더라도 국회의원 신분을 그대로 보유할 수 있다. 공무원의 정당가입이나 정치적 의사표현 또한 금지되어 있지 않다.

일본의 국가공무원법은 한국과 유사하여, 정당가입, 정치자금 기부 금지 등 포괄적으로 공무원의 정치활동을 금지하고 있다. 즉, ①정치적 목적을 위한 직명, 직권 또는 기타 공사의 영향력을 이용하는 것, ②정치적 목적을 위하여 기부금 기타의 이익을 제공하거나 또는 제공하지 못하도록 하는 것, ③정치적 목적으로 부과금, 기부금, 회비, 기타 금품을 수령하는 것, ④정당 또는 정치단체의 결성을 기획하고 이에 참여하거나 정치적 고문 또는 이하 동등한 역할을 하는 구성원이 되는 것, ⑤특정의 정당, 정치적 단체의 구성원이 되도록 또는 되지 말도록 조직적, 계획적으로 근무·운동을 하는 것, ⑥정당, 정치단체의 기관지인 신문, 간행물을 발간 편집 배포하거나 이들 행위를 보조하는 것, ⑦정치적 목적을 위하여 서명운동을 기획하고 주도하거나 지도하여 이에 적극적으로 관여하는 것, ⑧정치적 목적을 가지고 다수인의 행진 기타 시위운동을 기획하고 조직하여 지도하는 행위를 하며 동조하는 것, ⑨집회기타 다수인과 접할 수 있는 장소에서 확성기 기타 수단을 이용하여 공공연히 정치적 목적을 갖는 의견을 진술하는 것, ⑩정치적 목적을 갖고 서명 또는 무서명의 문서 또는 도서를 국가의 청사, 시설자재 또는 자금을 이용하거나 이용시키는 것, ⑪정치적 목적을 갖는 서명 또는 문서, 도서, 음반 또는 형상을 발행, 회람, 제시, 배포하고 또는 다수인에 대하여 낭독하거나 청취시키며 또는 그와 같은 목적으로 저작, 편집하는 것, ⑫정치적 목적을 갖는 연기를 하거나 주최하든가 같은 행위를 동조하는 것, ⑬정치적 목적을 가지고 정치상의 의무, 주장을 하거나 정당, 정치단체를 표시하고 기(旗), 복장 기타 이와 유사한 것을 제작하거나 배포하는 것을 의미한다. 그러나 집회 기타 다수인과 접할 수 있는 장소에서 확성기 기타 수단을 이용하여 공공연히 정치적 목적을 갖는 의견을 진술하는 행위만 금지하고 있을 뿐, 공개적인 정치적 의사표시를 금지하고 있지 않으며, 정당 가입도 금지하고 있지 않다(일본 국가공무원법 제102조).

<표 5-5> 국가별 공무원의 정치활동 허용 여부와 범위

	허용여부	허용되는 정치활동
일본	국가공무원-불허, 지방공무원-제한적 허용, 교육공무원-불허	선거운동, 정치자금 모금 및 기부, 서명운동
미국	연방공무원-허용(1993), 주정부공무원-허용(1974), 교육공무원-허용	정당 활동, 단, 정치자금 모금 및 기부, 공직후보 출마 및 선거운동은 제한적

		으로 허용(연방, 주별)
독일	일반공무원-제한적 허용 교육공무원- 허용	정당 활동과 정치자금 모금 및 기부 제한, 공직후보 출마 허용
영국	일반공무원-원칙적으로 허용, 단 직무의 성격과 권한 및 책임 정도에 따라 다름. 교육공무원-허용	일반공무원 기준으로 할 때 국회의원 후보 출마 이외 모든 정치활동 허용
캐나다	일반공무원과 교육공무원- 원칙적으로 모든 정치활동 허용	업무수행에 지장을 주어서는 안됨.
호주	일반공무원과 교육공무원- 원칙적으로 모든 정치활동 허용	출마시 공직 사퇴, 선거운동 참여시 상급자와 협의
뉴질랜드	일반공무원과 교육공무원- 원칙적으로 모든 정치활동 허용	출마 의사 상급자에게 미리 통보
프랑스	일반공무원- 원칙적으로 허용, 교육공무원- 허용	정당 활동, 정치자금 기부, 공직후보 출마, 선거운동. 단 정부정책에 대한 비판은 상당히 제한됨.

자료: 정영태(2009)

이상에서 보듯이 한국 교원(공무원)의 정치활동 참여 문제는 일정한 기준과 원칙에 입각하여 재정리될 필요가 있다. 즉, 공무원의 신분 및 지위를 이용한 정치참여 및 근무시간을 활용한 정치참여는 엄격히 규제하되, 근무시간 이외의 개인적 정치참여에 대해서는 기본권의 보장이라는 측면에서 보다 전향적인 차원에서 논의될 필요가 있다. 공무원이라는 직업 수행이 헌법에 보장된 시민으로서의 권리를 제한하게 되면 결사의 자유와 정치적 자유라는 기본권을 위반하게 되어 위헌의 소지²²⁾가 발생하기 때문이다.

22) 헌법재판소는 2004년 초·중등 학생들한테 교사가 미치는 영향이 크고 교사의 정치활동이 학생 입장에서는 수업권 침해로 받아들여질 수 있다며 정치활동을 금지한 법률을 합헌이라고 결정했다. 하지만 2011년 2월 법원은 교원노조의 정치활동을 일체 금지하고 있는 '교원노조법'에 대해 위헌법률심판을 제청했다. 교원노조법 3조에는 교원노조는 '일체의' 정치활동을 해서는 안 된다고 명시돼 있다.

3. 교원 성과상여금 제도

교직사회의 경쟁을 유도해 교사의 질을 높이고 성과 보상을 통한 동기 부여를 목적으로 한 교원 성과상여금제도가 도입되었으나 여전히 학교 현장에 뿌리내리지 못한 채, 갈등 요인이 되고 있다. 정부는 성과상여금 제도의 효과를 높이기 위해 2011년부터 개인별 성과급의 차등 폭을 확대하고 학교별 성과급을 도입하자 교원노조와 현장 교사들의 반대는 더 커지는 상황이다. 여기에 시도교육감들도 정부의 제도 확대에 반대²³⁾함으로써 성과상여금 제도에 대한 사회적 논란이 더 확대되고 있다.

교원성과급제도가 처음 논의된 시기는 2000년이였다. 2000~2001년間に 걸쳐 교육 인적자원부와 시도교육청, 교직단체 간의 시행 협의가 추진되었는데, 2000년 9~11월에는 교직 특수성을 고려하여 성과상여금을 교직자 전원에게 지급하는 방안(하위 30%에게도 봉급 25% 지급)이 제안되었으나 중앙인사위원회와의 합의를 이루지 못하였다. 또 2001년 2월에는 지급 대상을 직급별 인원의 70%(약 32만 명)로 하고, 상위 10%에게는 봉급의 150%, 10~30%에게는 100%, 30~70%에게는 50%, 그리고 하위 30%에게는 0%를 지급하는 시행방안이 하달되었으나 전교조 등 교직단체의 반대로 시행이 유보되었다.

교원성과급이 최초로 지급된 것은 2001년 9월이었는데, 지급대상을 전 교원으로 하되, 최상위 10~30%는 본봉 65~90%, 하위 30%는 본봉의 30%를 차등지급하는 형태의 지급안 변경이 이루어지고 난 다음이었다. 그러나 전교조는 이런 형태의 성과급 지급에 대해서도 반대를 표명하고 성과급 도입 반대 투쟁에 나섰다. 결국 “전국 2천 663개교 5만2,044명이 성과급 반납을 결의”하고, 이후에는 “교사 8만 4,585명이 약 298억 원의 성과급을 반납”하는 초유의 사태가 벌어지기에 이르렀으며, 아울러 전교조는 반납투쟁 이후에도 조퇴, 연가투쟁 등을 통해 교원성과급 도입에 반대하였다. 전교조 등 교직단체의 성과급제도에 대한 반대가 거세지면서 결국 2001년 12월 교육 인적자원부와 전교조는 단체교섭을 통해 교원성과급의 폐지 내지 연구수당화 추진 협약을 체결하기에 이른다. 그리고 2002년 1월 중앙인사위원회 역시 교원성과급제에

23) 2011년 3월 15일 개최된 시도교육감 협의회의에서는 “교육공무원 성과상여금 지급과 관련하여 개인 성과급 지급 방식은 교사들 간의 불신과 위화감을 조장하며, 학교성과급 지급 방식은 학교 간 지역 간 등의 격차로 인한 객관적합리적인 평가지표 마련이 곤란함에 따라 성과평가 결과에 따른 학교의 이의제기에 대해 설득력이 없어 개인성과급의 차등지급률은 최소화하고, 학교성과급은 성과지표를 시도교육감이 자율적으로 결정하여 시행하도록 건의하였다.”

대한 교직원단체의 합의시 이를 폐지하겠다는 방침을 천명하기에 이르렀으며, 2002년 2월에는 중앙인사위원회가 교원성과급제를 폐지하고 자율연수비 명목으로 대신 지급하는 방안을 결정하고, 전교조는 투쟁 종료를 선언하였다.

그러나 행정부처와 교직원단체 간의 합의는 오래 가지 못했다. 교육인적자원부가 2002년 9월 90%를 균등지급하고 10%를 차등지급하는 방식의 교원성과급제 부활을 공표하였기 때문이다. 나아가 참여정부 시절인 2006년 4월에는 교육부가 차등지급 폭을 50%로 확대하는 방안을 검토하였으며, 결국 같은 해 9월에 차등 폭을 20%로 확대하는 교원성과급을 지급하기에 이르렀다. 2007년에도 역시 20%를 차등 지급하는 방식의 성과급 지급이 시행되었으며, 2008년에는 차등 지급률을 20%에서 30%로 늘리는 시도가 이루어졌다.

<표 5-6> 교원성과급제 추진경과

	내용
1998년 12월	중앙인사위, 상위 50% 교원에 대한 교원성과급제 도입 시도 → 예산 문제로 유보
2001년 01월	정원 70%에 대한 교원성과급 차등지급 결정 → 교직원단체 반대로 유보
2001년 09월	예산액 10%는 단위학교 복리후생비로, 90%는 4등급으로 차등하여 지급결정, 전교조 반납투쟁 실시, 8만여 명이 298억 원을 반납
2001년 12월	교육인적자원부, 교원성과급 수당화 또는 폐지 등 전면 개선안 마련키로 전교조와 협약체결
2002년 02월	교육인적자원부, 교원성과급제 폐지, 자율연수비 지급으로 방향 전환 → 전교조 투쟁 종료
2002년 04월	중앙인사위, 10% 모범교원에게 포상금 지급방안 제안 → 교직원단체 반대
2002년 08월	교육인적자원부, 90% 능력개발지원비 명목으로 균등지급, 10% 차등지급 제안
2002년 09월	90% 균등배분, 10% 차등 배분하는 교원성과급 지급
2003년 05월	90% 균등배분, 10% 차등 배분하는 교원성과급 지급
2004년 06월	90% 균등배분, 10% 차등 배분하는 교원성과급 지급
2005년 06월	90% 균등배분, 10% 차등 배분하는 교원성과급 지급 중앙인사위, 차등지급 폭 확대 요구
2006년 07월	교육부, 교원성과급 차등지급 비율 20%로 확대방안을 중앙인사위와 최종 협의 → 교총 조건부 수용, 자교조 찬성, 전교조 반대
2006년 09월	20% 차등지급 성과급 지급, 전교조 반납투쟁 전개
2007년 02월	전교조 반납 성과급으로 사회기금 조성, 가사형편 어려운 학생 장학금 지급 결정
2007년 10월	교육부, 20% 차등지급 성과급 지급, 2008년부터 매년 5%씩 차등지급을 상향 조정하여 2013년까지 차등지급을 최대 50%로 확대 추진
2008년 08월	교육부, 평균 지급기준금액을 본봉의 100%에서 130%로 상향하고, 지급율격차를 20%에서 30%로 늘린 형태의 성과상여금 지급 계획
2009년 07월	교원성과상여금 차등 폭이 50 ~70%로 급격히 확대
2010년 02월	2011년부터는 교육성과상여금이 '개인성과급'과 '학교성과급'로 이원화

이후 2007~2008년 교육부는 기존의 교원성과급 운용방식을 변경하였다. 교육부는 차등지급 비율을 2007년의 20%에서 30%로 증대시키고, 향후 50% 수준에 도달하도록 매년 지속적으로 차등지급 비율의 상승을 추진하기로 하였다. 또한 개인별 지급기준 금액을 본봉의 100%에서 130%로 증가시켜 양적 유인 효과를 제고하기로 하였다. 또한 2007년에 체계적인 차등지급 기준을 제시하고 이를 각 평가단위별로 자율적으로 시행하도록 권고하였다.

<표 5-7> 교원성과급 지급방법(2008년)

항목	방법				
지급원칙	상여금예산의 70% 균등지급 30% 차등지급(07년 : 균등 80%, 차등 20%)				
소요예산	약 1조 800억원(07년 : 약 8,300억원)				
지급 기준금액	2,182,500원의 130%(2,837,250원)(07년은 2,148,100원의 100%)				
개인별 지급액	약 250~350만원(07년 190~230만원)				
적용방법1안 (4등급 차등)	등 급	S(상위 10%)	A(10~30%)	B(30~70%)	C(하위30%)
	차등금액비율	100%	70%	50%	35%
	균등지급액	1,986,070	1,986,070	1,986,070	1,986,070
	차등지급액	1,561,780	1,093,240	780,890	546,620
	1인당지급액	3,547,850	3,079,310	2,766,960	2,532,690
적용방법2안 (3등급 차등)	등 급	A(30%)	B(40%)	C(30%)	
	차등금액비율	70%	50%	35%	
	균등지급액	1,986,070	1,986,070	1,986,070	
	차등지급액	1,156,930	828,380	578,460	
	1인당지급액	3,143,000	2,814,450	2,564,530	
지급추이 (2005~2008)	등 급	A(상위 30%)	B(30~70%)	C(하위30%)	(A-C)
	'05년(10%차등)	970,000	933,670	906,330	63,670
	'06년(20%차등)	1,442,350	1,337,930	1,259,340	183,010
	'07년(20%차등)	2,302,330	2,135,640	2,010,190	292,140
	'08년(30%차등)	3,143,000	2,814,450	2,564,530	578,470
연도별	차등지급 비율	A (상위 30%)	B (30~70%)	C (하위 30%)	A-C
'07	20%	2,362,910	2,148,100	1,933,290	429,620
'08	25%	2,416,600	2,148,090	1,879,580	537,020
'09	30%	2,470,310	2,148,100	1,825,880	644,430
'10	35%	2,524,000	2,148,090	1,772,170	751,830
'11	40%	2,577,720	2,148,100	1,718,480	859,240
'12	45%	2,631,410	2,148,090	1,664,770	966,640

자료 : 김영두(2009)

한편 정부는 2010년 2월에 발표한 “2010 교육공무원 성과상여금 지급 지침”에서

교원 개인별 차등 폭을 더욱 확대하고 2011년도부터는 학교단위 집단 성과상여금 지급을 도입하는 정책을 발표하였다. 동 지침에서 성과금의 차등 폭 확대가 이루어진 배경으로 정부는 2009년 국정감사 결과를 근거로 제시하였다. 당시 국감에서는 “교원의 성과급 지급이 ‘호봉을 산정해서 나눠 먹기식’으로 운영되고 있고, 행안부와 교과부가 협의하여 30%~50%까지 자율적으로 정하도록 시달하였는데, 99.7%의 학교가 최저수준(30%)만 이행하고 있다. 성과상여금 제도의 효과성을 높일 수 방안이 필요하다”는 지적이 그 내용이었다. 또한 학교별 집단 성과금제도의 도입 필요성으로는 “성과상여금을 개인별 성과에 따라서만 지급하는 현행 제도는 교원간의 경쟁을 가져와 학교의 협력적 풍토를 저해하는 측면이 있음이 지적되어 왔다. 이에 정부는 학교 교육의 성과를 향상시키기 위해서는 교원 개인의 업무실적을 향상시키는 것과 더불어, 교원 간의 협력적 분위기를 촉진하는 것이 중요하다고 보고, 2011년부터 학교단위 성과를 교원 성과급 지급에 부분적으로 반영하기로 하였다. 학교단위 집단성과상여금 제도는 협동적 팀워크로 좋은 성과를 낸 학교에 대하여 보다 많은 보상을 하여 교원 개인의 수업전문성 및 학교 교육역량을 제고하기 위한 것이며, 미국의 텍사스, 켄터키, 메릴랜드, 남 캐롤라이나 등에서도 이러한 취지로 학교단위 집단 성과급 제도를 시행하고 있다”고 주장한다.

교과부는 “2011 교육공무원 성과상여금 지급 지침”에서 2012년 ‘학교성과급’ 비중을 10%→30% 확대 시행할 것을 발표하였다. 이 지침에 의하면, 학교성과급의 평가등급은 S(30%), A(40%), B(30%) 3등급이며, 교사의 경우 최고-최저 등급(S-B)간 차등지급액은 ‘10년에는 981,470원 수준(차등지급률 50% 적용시)에서 올해는 1,172,170원(개인성과급 883,330원 + 학교성과급 288,840원)으로 작년에 비해 190,700원(19.4%)이 증가하게 된다.

<표 5-8> 2010-2011년 성과상여금 차등지급액 비교 (교사)

연도별 차등지급률		지급기준액	S등급	A등급	B등급	차액(S-B)	
2010년 (50%차등시)		2,221,800	3,407,110	2,846,270	2,425,640	981,470	
2011년	개인성과급 (50% 차등시)	1,999,620	3,066,400	2,561,640	2,183,070	883,330	1,172,170
	학교성과급 (10%차등)	222,180	433,250	288,830	144,410	288,840	

자료: 교과부, “2011 교육공무원 성과상여금 지급 지침”

현행 성과상여금 제도는 제도의 정착을 위해서나 정책 목표의 실현을 위해서도 노사 간 재논의의 필요성이 더욱 커지고 있다. 가장 큰 이유로는 교원단체들을 필두로 한 교원들의 반대가 여전히 크다는 점이다. 교사들은 개인이나 집단의 성과와 실적을 보수체계에 반영하기 보다는 연공서열과 경력, 직무의 질과 양에 따라 보수가 결정되기를 바라며, 특히 전교조와 한국교총 소속 교사, 국공립학교 교사, 대졸 출신, 고경력 교사 등을 중심으로 폭넓게 반대의 분위기가 형성되어 있다(김경근·이유건, 2004).

또한, 다른 국가들의 경험을 객관적으로 수용할 필요가 있다. 최근 교원성과급에 대해서는 국제적으로도 시행 사례들에 대한 평가가 나오고 있는 실정이기 때문에 이에 대한 충분하고 객관적인 검토를 거쳐 다른 나라들에서 겪었던 시행착오를 덜 경험하는 합리적인 제도 도입이 바람직하다고 볼 수 있다. 예컨대, 영국을 비롯한 OECD 내의 교원성과급 도입국가들의 시행에 대한 평가 결과들과 유사하게 약 8년에 걸친 시행에도 불구하고 교원들에 대한 동기부여 효과도 뚜렷하지 않고, 더 나은 교육성과를 유발하는 효과도 확인되지 않는다는 점은 이 제도의 규범적 가치를 의문시하게 만들기 때문이다.

노사 간 재논의는 성과상여금 제도의 폐지를 의미하는 것은 아니다. 공교육의 성과 개선 내지 국제적인 수월성을 확보하기 위해서 교원들의 동기부여 정책은 필수적이라고 할 수 있다. 이런 점에서 교원성과급제도는 현재의 제도 내용 보다 그 기반, 특히 정신과 재원의 측면에서 유지되는 것이 바람직하다.

제6장. 교원 노사관계의 발전방향

오늘날 교육의 중요성은 국가공동체 및 사회공동체 전 영역에서 날로 증대되고 있다. 국가공동체의 민주화는 시민교육의 성패에 의해 좌우되며 사회공동체의 자율적 발전 또한 개성을 자유로이 발현할 수 있는 교육 기회의 보장에 의해 담보되기 때문이다. 더구나 지구촌화(globalization)는 국민국가와 국제사회의 구별을 무색하게 만들면서 국가 간의 무한경쟁의 시대로 인류사회를 이끌고 있다. 무한경쟁시대를 헤쳐 나갈 중요한 무기는 자연적 자원보다는 이 자원을 효율적으로 활용할 구성원들의 자질과 능력인 것이며 이를 계발하는 것은 결국 교육의 사명이 될 수밖에 없다(김유환 외, 2005).

하지만 우리 사회가 놓인 상황은 백년대계인 교육의 지속적인 발전을 낙관할 수만은 없게 한다. 경쟁위주의 교육, 사교육의 비대화, 사립학교재단의 비리를 둘러싼 학원사태, 수학능력평가의 파행, 교육행정체계의 비민주성, 학교행정의 민주화, 학생의 인권 존중 등 수많은 교육 현안이 제기되고 있다. 이러한 산적한 교육 현안은 교육의 전통적 의미와 현대적 의미가 상호 유기적으로 결합하지 못하거나 교육의 공적 성격과 사적 성격에 대한 이해가 부족한 상태에서 교육 주체 상호간 역할분담이 합리적으로 이루어지지 못한 조건에서 발생한 문제이기도 하다.

교육 현장에서 발생하고 있는 다양한 문제의 해결을 위해서는 무엇보다 교육 주체들 간의 이해관계 조정 및 사회적 대화가 절실하다. 1999년부터 교원노동조합이 합법화됨에 따라 교원사회에는 교육 주체들 간의 갈등이 적잖이 발생하고 있기 때문이다. 물론 교원사회의 내부 갈등을 부정적인 시각으로만 인식할 필요는 없다. 교원노사관계도 민간부문과 동일하게 노사 간의 이익 추구에 따른 갈등과 대립은 어찌 보면 필연적이기 때문이다. 문제는 이 갈등을 어떻게 합리적으로 관리 운영할 수 있는가가 더 중요한 과제라 할 것이다.

교원노동조합이 합법화된 지도 벌써 10여년을 넘어서고 있다. 교원노조의 합법화 이후 교원노조의 구성원 및 학교 당국(교육청)은 합리적 노사관계 정립을 위해 노력하고 있으나, 최근까지도 관리자와 노조원간의 갈등이 상당 수준 존재하고, 시대 변화에 따른 교육혁신 과제를 둘러싸고 교원노조와 정부당국과의 갈등과 대립이 심각한 사회 문제로 비화되어 교원사회의 안정화를 해치는 때도 왕왕 존재하였다.

이런 점에서 현재와 같은 대립과 갈등의 노사관계에서 벗어나 상호 인정을 바탕으로 하는 대화와 타협의 관계로 바꾸기 위한 노사 양사자들의 보다 적극적인 노력이 필요하다 할 것이다. 우리는 협력적 노사협력을 '노사 간에 공통이해(common interests)가 존재한다는 것을 상호 인정하고, 공통이해를 충족시키기 위해 노사가 선택한 일련의 협력활동'이라고 정의한다.

교원노사관계의 협력 관계를 교육현장에 뿌리내리기 위해서는 노사관계의 게임 규칙인 법·제도의 미비 사항의 개선을 포함하여 노사관계 양 주체들의 인식 및 태도 변화 등 지금과는 다른 새로운 변화가 필요하다. 6장에서는 교원노사관계의 발전을 위한 정책 대안을 살펴보는 것으로 한다.

1. 노사의 책임 있는 자세 및 역할 정립

교육경쟁력 제고를 위해서는 교원노사관계의 경쟁력 향상이 매우 중요하다. 교사가야말로 교육의 질(質)을 결정하는 핵심 요소이고 교육의 성패를 좌우하는 가장 중요한 관건임은 누구도 부정할 수 없을 것이다. 이런 점에서 교원의 이해대변기구인 노동조합과의 협력관계 구축은 교육개혁의 출발점이라 할 수 있다.

노사관계는 사용자와 노동조합이라는 양 당사자의 관계이다. 그러므로 노사관계 패러다임의 전환을 위해서는 어느 일방의 변화가 아닌 노사 양 주체들의 공동 노력과 인식 전환 그리고 실천적인 변화가 수반되어야 한다. 일반적으로 참여·협력적 노사관계는 영합(zero-sum) 또는 적대 관계에서 정합(positive-sum) 또는 상생(win-win) 관계로의 이동을 뜻한다.

하지만 우리가 던지고 있는 교원노사관계의 현실은 협력적 노사관계가 정착하기에는 아직 많은 난관과 장애물이 도사리고 있음을 부정할 수 없다. 협력적 노사관계는 노사 양 당사자의 상호 신뢰와 인정 그리고 노사 대등의 힘 관계에서 출발한다. 그러나 교원노사관계에 있어 사용자(정부, 교육청, 학교장)의 노동조합에 대한 태도는 좋게 말하면 '무관심'하거나 노동조합을 학교 교육의 파트너로 인정하지 않고 있다.

교원노동조합이 합법화 된 지 벌써 10여년이 지났지만 교육당국과 학교 기관장들 중에는 교원노조를 파트너로 인정하지 않고 과거 관행에 쫓겨 '기강 확립, 지시명령(복종)관계'에서 노동조합을 상대하려는 관리자들이 상당수 존재 한다. 이렇듯 사용자

측의 태도 변화가 없는 한 협력적 노사관계의 형성은 어렵다 할 것이다. 통상 교원(공무원)은 '이직(移職)' 보다는 '목소리(Voice)'를 선택할 것으로 기대되는데 '목소리'에는 두 가지 얼굴이 존재한다. 긍정적인 의사소통방식과 부정적인 집합행위(1인 시위, 단식, 집회 등)가 그것이다. 교원노조는 그 동안 누려왔던 권한의 유지·확대를 위해 그리고 단체행동권 제약에 따른 교섭력을 높이기 위해 집합행위 방식의 '목소리'를 강화하려는 경향이 있고 또한 그러한 방식은 민간부문처럼 경쟁 압력이 없기 때문에 지속될 가능성이 높다. 따라서 사용자는 노조가 긍정적인 목소리를 낼 수 있도록 촉진하는 정책적 고려와 역할이 필요하다. 교원노조의 조합원들이 어떤 얼굴을 선택할 것인지는 경영협력 여부에 달려있다. 일반적으로 교원은 직업의 자부심과 전문성이 높고, 또 사용자측도 노조 반대의 이익이 있는 것은 아니기 때문에 민간부문보다 훨씬 더 협력할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 이러한 조건을 바탕으로 교원 노사가 충의를 모아 모범적 노사관계를 설계하고 실천할 수 있는 인식 전환과 신뢰 회복이 절실하다.

교원노사관계에 있어 정부의 역할은 크게 공동선(common good)을 증진시키는 역할과 모범사용자(good employer)로서의 역할로 구분된다. 노사관계에서 모범사용자의 역할은 교원을 포함한 공공부문노사관계의 선진화를 위해서도 필요하지만, 민간부문을 포함한 우리나라 전체 노사관계의 발전을 위해서도 절실하게 요구되고 있다. 영국과 미국에서 형성된 모범적 사용자관은 모범적 사례를 형성함으로써 전국노사관계 시스템 일반에 지도력을 발휘코자 공공부문노사관계의 질차적·내용적 측면에서 민간부문보다 앞서도록 한다는 관점을 담고 있었다(Beaumont, 1992;18). 모범사용자로서의 출발점은 노조에 대한 부정적 태도로부터 긍정적 태도로의 정책전환에서 시작된다. 그간 정부는 교원노동조합을 포용하기에 앞서 노조 기피적 또는 배제적인 태도를 보여 주었다. 이러한 태도는 교원노동조합들의 저항을 누그러뜨리기보다는 정부와 교원노조 간 갈등을 증폭시켰고 노사 쌍방 간 신뢰를 약화시키는 결과를 가져왔음을 성찰할 필요가 있다.

특히 교원노사관계의 현장인 단위학교 차원의 노사갈등을 완화하기 위해서는 학교의 책임자인 '학교장'의 역할이 대단히 중요하다. 학교장은 교육행정 관리자로서 단위 학교 현장의 목소리를 대변하는 등 교원노조의 긍정적 역할에 대한 이해를 기초로 노조와의 참여와 협력을 유도해 나가야 한다. 이를 통해 공익 보호에 충실하고 선

량한 관리자로서 담합적 노사관계의 문제점 및 도덕적 해이 극복 노력을 전개해 나가야 한다. 한편 우리나라 교육제도에서 처음부터 학교 경영자로 훈련받고 경력을 쌓아서 학교장이 되는 인사관리 구조는 존재하지 않는다. 이런 문제를 해결하기 위해 단위학교 교장선생님을 대상으로 교원노동관계법과 단체협약에 대한 교육을 강화하고 학교 경영능력을 제고하기 위한 인프라 투자가 필요하다.

한편 교원노동조합들도 교원노사관계의 특성을 이해하고 궁극적인 사용자인 국민 기대에 부응하는 합리적 노동운동을 전개해 나갈 필요가 있다. 교원노동조합의 기반인 공공부문은 무엇보다도 공공서비스의 제공을 특징으로 한다. 그러므로 교원노동조합은 노조가 추구하는 '교육 공공성'에 대한 전사회적 수준에서의 합의를 자신의 동력으로 할 때 조직의 위상과 역할을 강화할 수 있다. 전교조가 법외노조 시절 정부의 탄압에도 굳건하게 조직을 지킬 수 있었던 힘은 일반 국민들에게 뿌리 내린 '교육개혁'의 주도자로서 노동조합의 정체성을 지켜나갔기 때문이다. 하지만 최근 전교조의 조합원 수 감소와 사회적 위상 저하는 교원노조의 조직 위기를 의미하며, 정체성 확립을 요구하는 징표라 할 수 있다. 교원노동조합들은 단기적 시각에서 근로조건 개선에 집착하기보다 교육서비스의 질(質) 및 경쟁력 제고, 교육개혁의 달성 등에서 적극적 역할을 모색해야 한다. 교원의 근로조건 향상은 공교육의 경쟁력 향상을 통한 국민적 지지를 바탕으로 교육예산을 확충함으로써 가능하기 때문이다.

한편, 교원노동조합들은 투쟁 중심적 활동 방식에서 정책 중심의 활동으로 변화할 필요가 있다. 그 동안 교원노조의 활동이 지나치게 정치적이고 이념적인 활동에 치우치고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 교원노조의 활동이 학교와 교실로 그 무게 중심을 이동할 필요가 있다. 일반 국민들은 교원노조가 '반대와 저항'의 아이콘이 아닌 '변화와 혁신'의 주도자가 되길 바라고 있다. 전교조에 대한 사회 일반의 비판적인 목소리를 수렴하여 사업 및 활동 방향을 정립할 필요가 있다.

“전교조 운동의 성과 측면에서 보면 교육현장개혁을 견인하고 교육정책에서 비판적 조언자로서 일정 부분 기여한 것은 분명하지만 운동의 이념적, 정치적, 행태적 측면에서 보편적 지지를 얻기 보다는 오히려 사회적 비판대상으로 변환되었다는 것이 큰 손실이다. 품질 높은 교육서비스의 견인, 보편적이고 상식적인 개혁 이슈의 설정, 투쟁방식의 합리화 등에서 한마디로 국민들에게 다가가는데 실패하고 국민들과 유리된 독자적인 의제(agenda)를 구축하고 있다는 점이 성과 측면에서 본질적인 한계라고 할 수 있다.”(이장원, 2010)

전교조가 부족한 부분에 대해 진지한 자기 반성의 질문 역시 던져야 한다. 사회 양극화 속에서 아이들의 80%, 아니 90%가 사회경제적 어려움에 처해 있건만 어느덧 안정된 직종과 보수를 받고 있는 교사들의 가르침은 우리 아이들의 삶과 유리되어 있지는 않은가? 낮은 자들을 섬기는 참교육의 정신이 교육활동에 얼마나 구현되고 있는가? 실제 교직사회에 10만이 넘는 비정규직 노동자들의 삶에 얼마나 관심을 기울이고 있는가? 동일 노동에 종사하면서도 임금 차별을 받고 있는 공립학교의 6%, 사립학교의 20% 이상의 비정규직 교사에 대한 배려가 있었는가? 교문 앞에서 여전히 멈춰서 있는 학생인권을 보장하기 위한 실천적 노력을 경주하고 있는가? 여전히 학부모들을 고통스럽게 만드는 촛지와 리베이트 등 고질적인 문제를 시정하기 위해 예전만큼 노력을 경주하고 있는가? 끝이 없는 이러한 질문에 대한 반성과 성찰이 필요하다. (이민숙, 경향신문, 2006. 10. 24)

학교현장에서 해결 할 많은 과제는 한 순간에 해결 될 사안이 아니며 모든 것이 같은 수준에서 해결 될 것도 아니다. 대중조직인 노동조합의 특성에 맞게 조직 구성원 전체의 의사를 수렴하여 장·단기 정책대안을 제시하고 국민의 이해에 기반 한 활동을 전개해 나가야 한다. 또한 교원노조는 학생과 학부모 등 국민을 의식하지 않을 수 없는 노동조합이다. 교육서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문이다. 이러한 점에서 소비자가 제3자인 민간 부문과는 달리 교원노사관계는 ‘국가-노조-국민’이라는 틀 속에서 노조의 활동 방향을 고려할 필요가 있다. 단지, 임금과 근로조건만을 중심으로 교원 노조운동이 전개되는 경우 성공하기 힘든 이유가 바로 민간부문 노조와는 달리 국민 혹은 시민이 노조활동의 대상이 되기 때문이다.

2. 단체교섭의 변화와 노사공동위원회의 형성

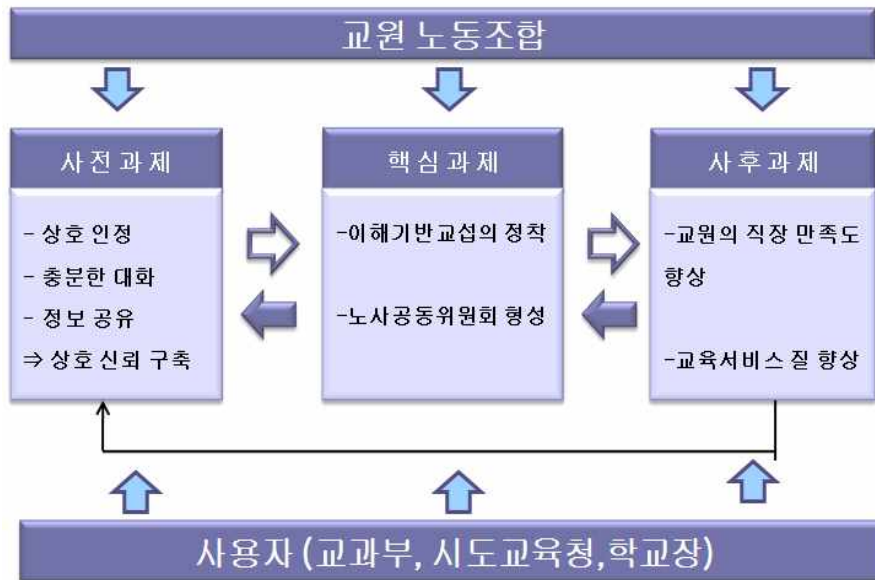
노사관계 패러다임 전환의 전제는 노사 간에 공통이해(common interests)가 존재한다는 것을 상호 인정하고, 공통이해를 충족시키기 위해 노사가 일련의 협력활동을 촉진하는 것이 필요하다는 점을 자각하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 협력을 통해 교원노사가 무엇을 만들어 나갈 것인가에 대한 공통 비전(Vision)이 마련되어야 한다. 예를 들면, 교원노사관계의 비전은 “국민에게 신뢰와 만족을 주는 교육” 그리고 목표는 “즐거운 학교, 질 높은 교육”으로 설정할 수 있을 것이다. 이는 노사 간에 신뢰에 기초한 협력적관계를 통해 형성될 수 있다.

신뢰에 기초한 협력관계는 노와 사의 독립성과 자율성을 존중하는 가운데, 양자간의 호혜적 관계를 제도화시키고, 장기적 이익을 위해 서로 협력하며 궁극적으로 상

호 불가분의 동맹 관계로 발전하는 노사관계를 지향한다. 이러한 노사관계에서는 행위자들 상호간에 긴밀한 의존적 관계가 형성됨으로써 서로가 서로에 대해 필수 불가결한 존재 조건이 된다. 사회를 구성하는 행위자들 간에 의존적 관계가 형성될 때 사회관계의 대립성은 낮아지는 반면, 그 협력적 성격은 증가한다고 볼 수 있다. 신뢰에 기초한 참여·협력적 관계가 자리 잡게 될 때 사회관계는 '대립적, 도구적 교환'의 관계로부터 '협력적, 유기적 교환'의 구도로 전환된다. 이와 같은 상황은 서로의 분배 몫이나 개인의 이익만을 극대화하기 위한 '계약(contract) 관계'로부터 더 큰 장기적 이익을 목표로 서로의 행위를 조율하고, 유기적 관계를 맺음으로써 생산적 관계를 발전시키는 '협약(compact) 관계'로 발전되는 것을 의미한다.

신뢰에 기초한 협력적 노사관계로 패러다임을 전환하기 위해서는 노사 쌍방이 정보 공유를 통해 공동 이익을 창출할 수 있는 '이해기반교섭'과 노사공동위원회의 상시 운영 체제를 마련하여야 한다.

<그림 6-1> 노사관계 패러다임 전환을 위한 노사의 역할 및 방향



주 : ⇨ 실천의 순서, ⇨ 피드백의 방향, ⇨ 노사공동참여와 노력

먼저, 이해기반교섭(Interest-Based Bargaining)을 추구한다. 협력적 노사관계를 구축하기 위해서는 민간부문의 전통적인 단체교섭 구조와 관행을 벗어난 변화가 필요하다. 단체교섭은 크게 두 가지 유형으로 구분되는데, 그 하나는 합이 고정되어 있는 가치의 분배를 위해 서로 경쟁하는 분배적 교섭(distributive bargaining)이고, 다른

하나는 협상 당사자들이 자신들의 이해관계를 통합하여 합의를 도출함으로써 서로의 이익을 높이기 위해 협력하는 이해기반 교섭(Interest-Based Bargaining)이다. 전통적 단체교섭은 분배교섭의 형태를 취해왔으며, 교섭을 잘하면 1년 농사를 잘 지었다고 할 정도로 단체교섭은 노조활동의 존재 이유와 관련된 핵심 사항이었다. 전통적 단체교섭은 한편의 이득은 다른 편을 손실을 통해서만 가능하다고 믿기 때문에, 교섭의 핵심 이슈는 ‘누가 가장 큰 몫을 차지하는가?’이며, 교섭형태는 필연적으로 파워 게임에 의존하는 분배교섭의 형태를 띠게 된다. 이러한 협상에서는 인간관계라든지, 타인의 평판 등은 그다지 중요하지 않고 ‘우리 대 그들’(Us vs Them)이라는 대결구도를 형성하여 단결력을 강화하고 이를 통해 교섭력의 극대화를 추구하는 단체교섭 기법이 중요시된다. 따라서 전통적인 단체교섭 방식을 ‘입장 기반교섭’(position-Based Bargaining)이라고도 한다. 반면 이해기반교섭은 ‘협동적 문제해결 기법을 활용한 우호적 교섭’에 철학적 기초를 두고 있다. 따라서 이해기반교섭은 노사 모두에게 편익을 가져다줄 대안을 수립하기 위해 공통이해(mutual interests)를 모색한다. 이해기반교섭의 기본 목적은 상호신뢰와 이해 그리고 존중을 기반으로 하는 미래관계를 수립하는 것이다. 이와는 반대로 전통적인 교섭에서는 협상을 시작하기 전에 협상 주체가 확고한 입장을 미리 정하고 양보, 설득, 교환 혹은 권력 등의 작용을 통해 자신의 입장을 관철시키려고 한다.

교원노사관계에서는 전통적인 단체교섭방식을 탈피하고 이해기반교섭을 적극 모색해 나가야 한다. 그 이유는 교원노사관계에서 이루어지는 노사협상의 방식 및 결과는 주권자인 국민에게 제공하는 교육서비스의 질과 양에 큰 영향을 미친다는 점에서 교원노사협상은 단지 노사 당사자만의 문제로 국한되지 않기 때문이다. 이와 같이 이해기반교섭이 교원노사관계에서 정착된다면 교육혁신 과정에서 발생하는 갈등을 해소하고 협력적 파트너십을 구축하는 노사관계 선진화를 위한 최적 모델이 될 수 있을 것이다.

그러나 이해기반 교섭 모델이 성립하기 위해서는 노사 양 당사자 간의 상호 신뢰와 “정보 공유, 열린 의사소통, 신의성실의 원칙” 등이 준수(遵守)되는 경험이 축적되어야 한다. 또한 노사 쌍방 모두 전통적 교섭 방식에 대한 전환 요구가 강력해야 한다. 블랜더와 네이버(1999)는 전통적 교섭에서 이해기반교섭으로 전환하기 위해서는 “첫째, 적대적이었던 노사관계를 협력적으로 변화시키고자 하는 노사 쌍방의 강한 열망, 둘째, 혁신적인 사고와 상호이익의 결과들을 도출해 낼 새로운 교섭철학을 도입

하고자 하는 필요성 셋째, 비적대적인 교섭기법들을 사용함으로써 복잡한 교섭이슈들을 해결하고자 하는 열망이 필요하다”고 말한다.

다음으로, 노사공동위원회의 상시 운영이다. 교원노사관계에서 발생하는 다양한 쟁점을 해결하고 협력적 관계를 촉진하기 위해서는 노사 간 긴밀한 대화 및 협의구조가 마련되어야 한다. 교원노사관계에서 빈번히 발생하고 있는 ‘교섭의제’를 둘러싼 갈등을 막기 위해서는 경직적인 단체교섭 틀을 벗어나 노사 간 별도의 협의구조를 마련할 필요가 있다. 대다수 교육청의 경우 단체교섭이 1년에 한 번씩 진행되기 때문에 이를 보완할 수 있는 협의구조의 활성화는 노사간 정보 공유 및 현안 문제 해결에 있어 대단히 중요하다.

이러한 정책협의 또는 사회적 대화기구들은 영국, 독일, 미국, 프랑스 등 외국 교원노사관계 사례에서 공통적으로 확인되는 사항들이다. 영국은 교육정책 전반에 걸친 사회적 협의기구인 ‘사회적 파트너십(Social Partnership)’을 운영하고 있다. 이는 단일 사업장의 교섭의제 차원이 아닌 교육정책의 입안과정에서 노동조합, (지방)정부, 사용자단체가 참여하는 사회적 파트너십의 운영을 통해 수시로 교원노조가 교육정책에 대해 의견을 피력할 수 있는 협의 채널이다. 독일은 단체교섭과는 별도로 직장평의회라는 종업원 이해대변기구의 이원화가 특징이다. 직원평의회는 공공기관에 종사하는 공무원, 기능직 및 사무직 노동자의 노동기본권 준수를 감시하며, 기관의 의사결정에 참여함으로써 이들의 사회경제적 지위 및 근로기준과 관련된 권리를 폭넓게 보장할 수 있도록 하기 위함이다. 직원평의회는 가장 기본적인 원칙은 신뢰에 기초한 협력이라고 규정되어 있다. 직원평의회는 단체협약을 체결할 수 있는 권한을 갖고 있지 못하지만, 특정사안에 대해 직원평의회와 기관장이 합의에 이르렀을 때, 이를 명문화하고 공식화하는 수단으로 ‘직장협정’을 체결할 수 있다. 프랑스 노사관계는 노사 간의 ‘교섭’과 노사협의회 중심의 노사기구 내에서의 ‘논의’로 이중구조화 되어 있는데, 교원을 포함한 공무원도 동일한 구조를 갖고 있다. 교원은 단체교섭이외에 국가공직최고회의(CSFPE)에 참여하여 국가공무원 관련 모든 사항을 논의할 수 있다. 또한 프랑스 교원노조는 전체공무원 차원 외에 교육부 차원에서는 민간부문의 ‘노사위원회’에 해당하는 ‘전문위원회’에서 교육정책 방향과 조직 운영에 대해 논의할 수 있고, 위생과 안전, 근로조건에 관련해서는 ‘위생·안전·근로조건위원회’에서 관련 노사대표들이 일상적으로 논의하여 그 결과를 반영할 수 있다. 이와 별도로 주로 개인들의 개별적 인사관리를 위한 ‘인사관리위원회’도 있다(노광표 외, 2011).

미국의 경우 '노사공동위원회'의 설치 및 구조는 작업장 수준, 공장 수준, 기업수준, 산업수준 등으로 다양하지만 운영상의 공통 특징이 확인된다. 첫째, 노사공동위원회는 전통적인 단체교섭에 비해 보다 개방적인 의제를 다룬다. 전통적인 단체교섭에서는 한번 협상이 개시되면 거의 변경이 불가능한 폐쇄적 의제를 다루는 반면에 노사공동위원회는 완성되지 않은 과정 중의 이슈를 제기한다. 둘째, 노사위원회의 목적과 형식은 전통적인 단체협상에 비해 훨씬 느슨한 특징을 지닌다. 노사대표는 종종 쟁점에 대한 해결책이나 입장을 정하지 않은 채 개진할 몇 가지 관심사만을 가지고 위원회에 참석한다. 해결책은 그들의 관심사가 논의되는 동안에 양자간의 협의를 통해 개발된다. 셋째, 노사공동위원회에 대한 신뢰수준은 전통적인 단체협상보다 높은데 이는 노사가 직면한 문제에 대해 그들이 함께 지니고 있는 공통 관심을 쉽게 알아볼 수 있기 때문이다. 마지막으로 노사공동위원회의 상호작용의 성격은 대결보다는 대화 쪽에 훨씬 가깝다. 노사공동위원회의 권한이 확대되고 좀 더 중요한 실제적인 이슈를 다루게 됨에 따라, 그들의 효과적인 운영이 단체교섭과정 전반에 더 큰 영향을 주게 된다. 그 결과 많은 단체교섭 사례에서 노사간의 전통적인 대결구조가 완화되었다. 이것은 단체교섭과정에서 의견충돌이나 협상결렬과 같은 현상이 사라졌다는 것보다는 문제를 다루는 노사의 접근방법이 변화했다는 것을 의미한다.

단체교섭 이외에 '정책협의, 노사공동위원회, 사회적 대화기구'들이 마련된 것은 갈등적 노사관계를 해결하기 위해 정부가 나서서 노사 간의 의견을 수렴·청취하여 제도를 정비하고, 노조의 교섭권을 확대, 보장하여 노조가 사회적 대화에 나서도록 독려하려는 모범사용자로서 정부의 역할에 부합한다.

이상과 같이 다양한 사회적 대화 기구 또는 제도적 기구에 교원노동조합이 참여할 수 있는 힘은 그 사회에 교원노조가 사회적으로 뿌리 내린 결과라 할 수 있다. 교원노조의 참여가 결국 기관과 학교 교육의 효율성과 경쟁력을 높이고 교원이 제공하는 교육서비스의 질을 향상시킨다는 사회적 동의를 마련되었음을 의미한다.

3. 노사관계 발전을 뒷받침 할 법·제도 개선

교원노사관계의 발전을 위해서는 현행 교원노조법의 문제점을 노사 간 합의를 통해 개정할 필요가 있다. 1999년 교원노조법 제정 이후 지난 10여 년 동안 수 차례의

개정24)에도 불구하고 기본권과 관련하여 법 제정 당시의 주요 체계와 내용이 그대로 오늘날까지 유지되고 있다.

현행 교원노조법은 법 시행과정에서 적잖은 문제점이 드러났을 뿐 아니라 노사관계에 있어 분쟁 사항이 되고 있다. 노사간에 법 개정 사항으로 제기되었던 사항과 내용은 '교원노조의 가입 범위, 교섭창구 단일화 방식, 교섭창구 단일화 시효 규정, 단체협약의 성실히 이행 의무, 노동 분쟁 처리 절차' 등이었다.

먼저, 교원노조의 가입 제한 규정이다. 현재 초·중등 교원은 교원노조, 공립학교 직원은 공무원노조, 대학직원은 노동조합법에 의해 전국대학노동조합에 가입해 있으며, 대학 교수들은 교수노조에 가입된 상황을 고려할 때 교육부문에 근무하는 구성원들의 노조 결성권이 서로 다른 법에 의해 규정되고 있는 것은 비합리적이라 할 것이다. 미국, 독일, 일본 등 대부분의 나라에서 교육부문 종사자 모두가 교원노조에 가입하고 있는 국제적 추세를 보더라도 교원노조의 단결권 제한 조항은 폐지되는 것이 타당하다(김현준, 2005).

둘째, 단체교섭의 안정성을 위해서는 단체협약의 성실 이행 의무가 법으로 강제화될 필요가 있다. 중앙교섭의 경우 단체교섭의 결과물인 단체협약이 지켜지지 않아 노사간 분쟁 사항으로 비화(飛火)된 경우가 많았다. 교원단체교섭에서는 임금과 주요 근로조건 등이 모두 예산이나 법령에 관한 사항이고 또 교과부장관의 소관 사항이 아니기 때문에 단체협약으로서 효용성을 갖지 못하고, 이는 교원노사관계에서 분쟁의 원인이 되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 교원의 임금과 근로조건은 실제로 이를 관장하고 있는 당사자와의 실질적인 교섭이 이루어져야 한다. 또한 예산과 법령에 관

24) 교원노조법은 제정 이후 2011년 현재까지 7차례의 개정이 있었다. 첫째, 2001년 1월 20일에 있었던 교원노조법 개정(법률 제6400호)은 정부조직법의 개정에 따른 일부 개정(법문 중 “교육부장관”으로 되어있는 부분을 “교육인적자원부장관”으로 변경이었고 교원의 노동기본권과 관련된 내용을 수정하는 것은 아니었다. 둘째 2001년 3월28일에 있었던 법개정 법률 제456호는 ‘노동조합 및 노동관계조정법’(이하 ‘노조법’이라함)상 기업단위 복수노조 설립금지기간 및 교섭창구단일화방안 강구기간이 2001년12월31일에서 2006년 12월31일로 5년간 유예됨에 따라 교원노조법 제6조 제3항 “조직대상을 같이하는 2이상의 노동조합이 설립되어있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야한다”)의 유효기간을 2001년 12월31일에서 5년간 연장하는 것이었다. 셋째 2005년 1월27일에 있었던 법 개정 법률 제354호는 ‘교원지위향상을 위한 특별법’의 개정에 따라 교원노조법상 “교원징계재심청구”를 “교원소청심사청구”로 “교원징계재심위원회에 재심”을 “교원소청심사위원회에 소청심사”로 변경하는 것이었다.(이철수 외, 2006) 넷째, 2006년 12월 30일에 있었던 법개정 법률 제8157호는 교원노조법 제6조 제3항 “조직대상을 같이하는 2이상의 노동조합이 설립되어있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야한다”)의 유효기간을 2006년 12월 31일에서 3년간 연장하는 것이었다. 다섯째, 2008년 2월 29일에 있었던 교원노조법 개정(법률 제8852호)은 정부조직법의 개정에 따른 일부 개정(법문 중 “교육인적자원부장관”으로 되어있는 부분을 “교육과학기술부장관”으로 변경이었고 노동기본권과 관련된 내용을 수정하는 것은 아니었다. 여섯째, 2010년 6월 4일에 있었던 법률 제10339호는 법 문장 표기의 한글화를 위하여 한자 명칭의 한글화가 주된 변경 내용이다. 일곱째는 법문 중 “노동부장관”으로 되어 있는 부분을 “고용노동부장관”으로 변경이 이루어졌다.

한 단체협약에 대한 분쟁을 해소하기 위해서 예산과 관련된 단체협약에 대해서는 정부가 예산 편성시 이를 반드시 반영하여야 하고, 법령 관련 사안에 대해서는 법 개정안 제출을 의무화하는 등 정부의 성실이행 의무를 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다 할 것이다.

셋째, 분쟁 해결을 위한 개선 방안이다. 지난 10여 년 동안 교원노사관계에서 발생한 분쟁의 성격을 보면 대부분은 교섭 입구 분쟁이었다. 즉, 사용자단체의 구성문제, 노동조합간 교섭창구단일화문제, 교섭대상범위의 문제 등이 노동분쟁의 가장 큰 이유였다. 이 중에서 앞의 두 문제는 법 개정으로 해결할 수 있는 문제지만 교섭대상을 둘러싼 분쟁은 법 규정만으로 해결하기 어렵고 앞으로도 계속 발생할 수 있는 분쟁이라는 점이 특징이다. 특히 교섭 대상 분쟁은 교원노사관계 분쟁의 특징을 가장 잘 보여주는 예이기도 하다. 교섭대상 분쟁으로서 가장 대표적인 예는 2003년 5월에 발생한 교육정보전산망시스템(NIES)의 구축과 관련된 것이었다. 단체교섭 파행의 주된 원인은 교사의 경제적 사회적 지위 향상 문제가 아니라 교육정보화 사업 등 교육정책이 핵심 이유였다. 교원단체교섭의 주요 갈등 요인인 '교섭대상'과 '비교섭대상'의 구분은 쉽지 않은 문제이다. 교육정책 사안 중에서 근로조건사항과 정책 사항간의 구별이 애매하여 이와 관련된 분쟁이 빈발할 가능성이 매우 크다.

또한 교원노조들은 쟁의행위가 금지되기 때문에 일반근로자와 달리 쟁의행위로서 분쟁 요인을 해결할 수 없다. 그러므로 노동쟁의를 조정할 수 있는 합리적인 방안 모색이 절실하다 할 것이다. 현재 교원노조법에서는 분쟁해결 절차를 다음과 같이 규정하고 있다. “교원 노사관계 당사자 일방 또는 쌍방은 단체교섭이 결렬된 경우에는 중앙노동위원회에 조정을 신청할 수 있다. 조정 신청이 있으면 중앙노동위원회는 지체 없이 개시하여야 하며 당사자 쌍방은 이에 성실히 임하여야 한다. 조정은 신청일로부터 30일 이내에 종료하여야 한다(제9조).”

교원노동분쟁해결제도와 관련해서는 세 가지 사항에 대한 제도적 개선 방안이 요구된다. 첫째, 교원노사관계에서는 입구(入口) 분쟁이 많기 때문에 이에 대해서도 개입하는 것이 바람직하다. 즉 교섭창구단일화나 사용자단체의 구성, 교섭사항 등에 대해 제3자의 조력을 받을 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 둘째, 중앙노동위원회의 전속 관할을 완화할 필요가 있다. 현행 교원노동쟁의 조정기구는 중앙노동위원회로 한정되어있지만 단체교섭이 반드시 전국적 차원에서 발생하는 것이 아닌 만큼 지역적 분쟁에 대해서는 그 지역의 사정에 밝은 지방노동위원회도 쟁의조정을 담당할 수

있도록 해야 한다. 셋째, 조정위원의 구성 및 선정에 있어 교원노사관계당사자의 의견이 반영될 수 있도록 하는 한편 교원노사관계에 대한 식견과 경험을 갖춘 전문가도 참여할 수 있도록 하는 방안이 바람직하다.

노사관계에 있어 법은 게임규칙이다. 교원노조법 시행 과정에서 제기되었던 법 제도 개선은 노사관계의 규율 작동을 위해 절실히 요구된다. 특히 교원노조법 개정방안이 국제노동기준에 부합하기 위해서는 ILO 87조, 98조의 비준²⁵⁾을 통해 노사관계 전반에 있어 발전적 패러다임을 구축해나가도록 하되, 교원의 특수한 신분을 고려하여 단결권의 확대와 단체교섭권의 실질적 보장 그리고 단체행동권의 제한을 기본 내용으로 하는 제도 개선 방안이 마련되어야 한다.

25) 우리나라는 아직 국제노동기구의 핵심협약(Fundamental Convention)인 87호(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약), 제98호(단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약)에 대한 비준을 하지 못하고 있는 상태이다.

참고 문헌

- 교육인적자원부, 2002, 「교직단체와의 단체교섭 협의 자료집」, 교육인적자원부.
- 교육과학기술부, 2010, 『교원노사관계 선진화를 위한 단체교섭 업무 매뉴얼』, 교육과학기술부
- 국회환경노동위원회, 1998, 「교원의 설립 및 운영에 관한 법률 검토보고서」.
- 김영두·김유선, 2009, 「교원, 공무원, 민간 기업 간의 임금수준과 임금제도 비교 및 개선과제 검토」, 한국노동사회연구소
- 김석범, 2006, 한국 교원단체의 단체교섭, 한국학술정보
- 김민호·노광표·노병직·원창희·유각근·이호근(2003), 「교원노사관계의 이해」, 한국노동교육원.
- 김용서, 2009. “교원노조 단체교섭의 문제점과 교원노조법 개정 추진현황”, 전국민주공무원노동조합 주최, 「공무원 노사간 단체교섭의 문제점과 해결방안」 토론회 발제문
- 김영문 외, 2005, 『교원노조법의 제도 현황 성과와 문제점 연구』, 노동부 정책연구 과제
- 김유선·김인재·노광표, 2004, 『효율적인 공무원노사관계 운영 방안 연구』, 행정안전부
- 김현준, 2006. “교원노조의 활동과 단체교섭 사례”, 김정한·박대주·김현준·김재훈, 『공무원 노사관계: 단체교섭구조를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 김현준, 2006. “공공부문 산별교섭의 과제와 전망-교육부와 교원노조의 단체교섭 사례를 중심으로-”, 민주노총 “산별교섭 어떻게 할 것인가?” 정책토론회
- 김홍원·김갑성, 2005, 『교육갈등 현황 및 정책 과제』, 한국교육개발원
- 노광표, 2003, “외국 교원노사관계의 이해”, 「교원노사관계의 이해」, 한국노동교육원.
- 노광표·손영우·이명규·이승협·채준호, 2011, 『교원노사관계 해외사례 연구』, 서울시교육청
- 박근석, 2003, 「교원노조의 효율적 단체교섭에 관한 연구」, 고려대 노동대학원 석사학위 논문
- 배무기, 1998, 「노사관계 환경·조건의 변화와 그 함의」, [노동법학] 제8호 1998.12
- 서울시교육청, 2004, 「교직단체 업무편람」, 서울시교육청.
- 우재구, 2006, 『교원의 단체교섭』, 중앙경제
- 유각근, 2010, 「교원노조법의 주요쟁점에 대한 검토」, 한양법학회, 한양법학, 29 권
- 윤병선, 2000, 「교원노동기본권의 현황과 개선방향」, 전국임원연수자료집, 전교조.
- 이광택, 2000, “敎員勞組法の 制定과 敎員의 勞動基本權”, 法學論叢 第12輯, 2000.2, page(s): 3-393
- 이성희, 2010, “교원 단체교섭제도의 현황과 개선방안”, 한국노동연구원, 「교원 노사관계 평가와 발전방안」 토론회 발제문.
- 이용관, 2009. “전교조와 참교육운동의 새로운 방향과 과제” 「전교조운동 20년의 평가, 교육노동운동의 새로운 방향과 과제」, 전국교직원노동조합 토론회 자료집
- 이일권, 2000, “교원노조법의 문제점과 개정방안-단체협약을 중심으로-”, 한국노총 중앙연구원.
- 이장원 외, 2010, “교원노동조합 활동의 사회적 정합성 연구”, 교육과학기술부 2009년 정책연구 개발사업
- 이철수 외, 2006, 『교원노사관계 합리화방안 연구』, 노동부

- 장명국, 1987, 「4·19하의 교원노동조합운동」, 『교육노동운동』, 석탑.
- 장선순, 1999, 「전교조 합법화를 둘러싼 정치적 과정분석; 1989년부터 1998년까지 노동정치교
육정치의 변화와 행위자들간의 전략적 선택 변화를 중심으로」, 이화여자대학교 사회학과
석사학위 논문.
- 장홍근, 1999, 「한국 노동체제의 전환과정에 관한 연구, 1987~1997」, 서울대학교 사회학과
박사학위 논문.
- 전국교직원노동조합, 2009. 「전국대의원 연수 및 제57차 전국대의원대회 자료집」.
- 전국교직원노동조합, 2009. 「전교조운동 20년의 평가, 교육노동운동의 새로운 방향과 과제」. 토
론회 자료집
- 전국교직원노동조합, 2011, 『참교육 한길로-전교조운동사 I-법외노조편』, 도서출판 참교육
- 정기오 외, 2010, 『학교단위 신 교원노사문화 정착 방안 연구』, 교육과학기술부 연구용역과제
- 정재걸 외, 1994, 『한국교육사』, 풀빛.
- 정영태, 2009, 「공무원의 정치적 자유에 대한 국제협약과 외국사례」, 『교사·공무원의 정치적 표
현의 자유』, 김재윤·홍희덕의원 국회 토론회 자료집
- 조경동, 1997, 「경영노사관계의 갈등 이슈와 인간적 Matrix 모형 연구」, 용인대학교 논문집 제
13집
- 조경호 외, 2005, 『공무원 노사갈등관리시스템 구축방안』, 행정안전부
- 최종태, 1993, 『현대 노사관계론』, 경문사
- 허만봉, 2010, 「교직단체의 교섭구조에 관한 연구」, 강원대학교 박사학위 논문.
- 허종렬, 2004, 「서울특별시 교육청-교원단체교섭 법제 및 실태분석과 개선방안 연구」, 서울시교
육청.
- 한만중, 2001, “단체협약 이행, 무엇이 문제인가”, 초등우리교육 통권 제135호,
한국교육개발원, 2010. 『교육통계연보』.
- 한국교총, 2009, “현장중심 교원평가대안마련 토론회” 자료집
- 홍주환·김현우, 2007. 『거버넌스 구조변화와 공공부문 노사관계』, 한국노동사회연구소·프리드리
히 에베르트 재단
- 국회 환경노동위원장 및 한국노동법학회, 2010, 『교원 노사관계의 합리적 개선방안』, 토론회자
료집
- Beaumont, P. B., Public Sector Industrial Relations, London & New York, Routledge,
1992.
- Horowitz, Morris A., Collective Bargaining in the Public Sector, New York, Lexington
Books, 1994.
- Johnstone, P. 1994. Success while Others Fail: Social Movement Unionism and the Public
Workplace, Ithaca: ILP Press.
- Kearny, R. C.(2008), Labor Relations in the Public Sector, CRC Press.(Fourth Edition)
- Kochan, T.(1994), “A Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Governments,”
Industrial and Labor Relations Review, 27(4), pp.525 ~ 542.
- Nigro, Felix A. & Nigro, Lloyd G.(1981), The New Public Personnel Administration, F. E
Peacock Publisher, Inc

<부록1>

2011년 서울특별시교육청-교원노조 단체협약(2011. 07. 14)

전 문

서울특별시교육청과 전국교직원노동조합(위임을 받은 서울지부) 및 한국교원노동조합(위임을 받은 서울본부), 서울자유교원조합, 대한민국교원조합(위임을 받은 서울지부)은 헌법과 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, 노동조합 및 노동관계조정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 교원의 근로조건 등 경제적·사회적 지위향상과 바람직한 교원노동관계 형성을 위하여 본 단체협약을 체결한다.

제1장 총 칙

제1조 【적용범위】

본 단체협약은 서울특별시교육청(이하 “교육청”이라 한다)과 전국교직원노동조합(위임을 받은 서울지부) 및 한국교원노동조합(위임을 받은 서울본부), 서울자유교원조합, 대한민국교원조합(위임을 받은 서울지부) (이하 “교원노조”라 한다) 그리고 공립학교 교원인 교원노조의 조합원에게 적용한다.

제2조 【조례·규칙의 제정과 개정】

교육청은 교원의 근로조건 등 사회·경제적 지위와 관련된 조례·규칙을 제·개정하고자 할 때에는 교원노조가 이에 대한 의견을 제출할 경우 이를 검토하여 반영한다.

제 2 장 교원의 전문성 보장

제3조 【교원의 전문성 향상을 위한 지원】

- ① 교육청은 정교사(2급교사)가 관련규정에 따라 교육경력 3년이상이면 정교사(1급교사) 연수를 받을 수 있도록 노력한다.
- ② 교육청이 주관하는 자격연수와 직무연수에 대한 연수경비를 지원하고 연수여비는 관련규정에 따라 지급한다.
- ③ 교육청이 주관하는 직무연수는 학교당 일률적인 인원배정을 지양하고 연수대상자는 가급적 경력, 연수과정의 내용 및 본인의 희망 등을 고려하여 선정하도록 한다. 단, 의무연수과정은 예외로 한다.
- ④ 초등학교 과학과 실험연수는 희망자를 대상으로 실시한다.
- ⑤ 교육청은 교육청 주관 연수 프로그램 편성 시 수요조사를 실시하고 교원노조는 수요조사 시 의견을 개진할 수 있다.
- ⑥ 교육청은 교과연구, 특별활동지도, 학급운영, 생활지도, 인성지도 등을 위한 연구활동 활성화를 위해 노력한다.
- ⑦ 교사들의 자율적인 교과모임을 대상으로 사업공모를 할 경우, 심사의 공정성을 위하여 선정기준을 사전에 공개하며, 전문성 있는 교원을 심사위원으로 위촉한다.
- ⑧ 교육청은 교원의 전문성 향상을 위한 동호회의 활성화를 위해 활동에 필요한 경비를 학교 예산에 반영되도록 권장한다.
- ⑨ 교원은 교육공무원법 제41조에 따라 교육과정 운영에 필요한 경우, 수업에 지장이 없는 범위 내에서 학교장의 승인을 얻어 연수기관 또는 근무장소 이외의 시설 또는 장소에서 연수를 할 수 있다.
- ⑩ 방학 중 교원의 전문성 향상을 위한 해외연수는 교원휴가업무처리요령에 따라 자율연수로 실시할 수 있도록 한다.
- ⑪ 교육청은 교원이 야간 또는 계절제 대학원을 수강할 경우 교육활동에 지장을 받지 않는 범

위 내에서 학교장의 허가를 얻어 수강할 수 있도록 한다. 단, 이때 근무상황은 출장(연수)으로 하며, 출장비는 지급하지 않는다.

⑫ 교육청은 교사의 전문성을 신장하기 위해 학습 연구년제가 확대·운영될 수 있도록 노력한다.

⑬ 교육청은 교육과학기술부장관과 교육감이 지정한 특수분야 연수기관에서 실시하는 직무연수에 대하여 교원이 연수기관에 납부하는 연수경비 지원 비율 향상을 위해 노력한다.

⑭ 특수분야연수기관 지정신청을 연중 접수하되, 연수예정일 3개월 전까지 신청하도록 한다.

⑮ 장학지도는 유용한 교수학습 컨설팅 등 실질적인 도움을 주는 방향으로 전환한다.

제4조 【교과 및 학년별 연구활동 활성화】

교육청은 교과학년별 연구활동이 활성화될 수 있도록 여건이 되는 학교에 교과·학년별 연구실을 설치하도록 노력하고, 교과·학년 협의회비를 학교예산에 반영되도록 권장한다.

제5조 【학습지도안】

초·중등에서 학습지도안은 교사가 자율적으로 작성하여 활용하고 별도로 결재하지 않으며, 학년별·교과별 연간지도 및 평가계획은 학년별·교과별 협의회를 거쳐 매 학기초 학교장이 결재한다.

제6조 【교구 및 교과서 선정】

교구 및 교과서 선정은 교과협의회 추천 및 학교운영위원회의 심의를 거치는 등 소정의 절차를 거쳐 투명하고 합리적으로 이루어지도록 지도한다.

제 3 장 근무조건 및 처우개선

제7조 【법정교원수 확보 및 교육지원 강화】

① 교육청은 법정교원수를 확보하기 위해 노력한다.

② 교육청은 학교에서 공익근무요원을 신청할 경우 배치되도록 노력한다.

제8조 【교원의 업무부담 경감】

① 법정 장부 이외의 기타 장부는 단위학교 교원 전체의 의견을 수렴하여 교육적으로 필요한 장부만 비치한다.

② 교육청은 교육활동과 관련이 없는 공문생산을 억제하도록 노력하고, 학교에서 해당사항이 없는 공문에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 보고를 생략할 수 있도록 공문에 표시하도록 하며, 보고를 요하는 공문은 수업에 지장이 없도록 여유를 두고 발송할 수 있도록 노력한다.

③ 교육청은 각종 외부행사에 교원의 동원을 억제한다.

④ 교육청은 학교자생단체가 자체적으로 운영되도록 지도한다.

⑤ 초등학교 저학년의 조기청소는 원칙적으로 금지하도록 지도한다.

⑥ 교육청은 학교장이 위임전결규정을 정비하여 결재과정을 간소화하도록 지도한다.

⑦ 교육청은 국회·시의회 등의 자료 요구 시 교원의 업무부담 경감을 위하여 가급적 기 구축된 교육통계자료를 활용하도록 노력한다.

⑧ 학교교육계획서와 교육과정계획서를 학교 특색에 따라 분리 또는 통합하여 작성할 수 있다.

⑨ 교육청은 교사로 하여금 불합리한 업무관행을 개선하여 교육활동에만 전념할 수 있도록 하기 위하여 교무행정 전담인력을 학교별로 1인 이상을 2012년부터 연차적으로 배치하도록 노력하고 교무행정업무인력팀을 구성·운영하도록 지도한다.

⑩ 주번교사, 당번교사 제도를 폐지하되, 교육상 필요한 사항은 학년(관련 부서 포함) 및 학급담임이 수행하도록 한다.

⑪ 방학 및 휴업일 중 자기연찬을 위한 각종 연수활동을 보장하고, 학사운영, 학생지도 등 학교운영상 근무가 필요한 경우에는 교원의 의견을 수렴하여 근무일, 근무시간, 근무방법 등을 합리적으로 조정하도록 한다.

⑫ 근무상황카드(출근보조부) 또는 출·퇴근시간 기록부는 폐지한다.

- ⑬ 교육청은 학교에서 어린이 신문이 강제 구독되지 않도록 행정지도 한다.
- ⑭ 교육청은 학교에서의 청소년단체업무 가산점 제도를 점진적으로 개선하고 교원의 의사에 반한 업무분장을 하지 않는다.

제9조 【학교인사자문위원회】

- ① 교육청은 교육공무원 인사관리규정 및 단위학교별 교원인사자문위원회 구성·운영 지침에 따라 각급 학교에서 단위학교별 교원인사자문위원회가 민주적으로 설치·운영되도록 지도한다.
- ② 각 학교의 교원인사자문위원회 운영 규정은 전체교원의 의견을 수렴하여 적법한 절차를 거쳐 학교장이 공포한다.

제10조 【교원인사관리원칙 수립을 위한 의견수렴】

교육청(지역교육청 포함)은 교원인사관리원칙 수립을 위한 협의회에 교원노조 위원을 30% 범위에서 참여할 수 있도록 하며, 교육청(지역교육청 포함) 전보업무 추진과정에 교원노조의 참관이 이루어질 수 있도록 한다.

제11조 【전보제도의 개선】

- ① 교육청은 전보유예, 전입요청 및 초빙교사제를 최소화하여 정기전보의 일반원칙이 지켜질 수 있도록 교사전보제도를 개정 하도록 노력한다. 단, 자율학교 인사원칙은 별도로 정한다.
- ② 중등교사 전보업무는 예산편성, 프로그램 개발, 모의배정 결과 등을 종합적으로 고려하여 전산배정될 수 있도록 추진한다.
- ③ 교육청은 교원의 정기전보 발령을 학사일정과 주거지 확보 등에 지장을 주지 않도록 적극 앞당겨 실시하도록 노력한다.
- ④ 교육청은 해당교원이 본인의 전보 자료를 공개 요청할 경우 법령의 범위 내에서 처리한다.

제12조 【부부교사의 시·도간 인사교류】

교육청은 소속교원 중 시도를 달리하여 근무하는 부부교원이 희망하는 경우 동일 시도내에서 근무할 수 있도록 노력한다.

제13조 【수업시수의 설정 및 수업연구비】

- ① 수업시수는 학교별·교과별 교사 현황 및 특성, 업무분장 등을 고려하여 교과협의회에서 조정하도록 권장한다.
- ② 교육청은 교사가 단위학교에서 정한 수업시수를 초과하여 수업한 경우, 초과수업시수에 대한 수업연구비는 단위학교 예산의 범위 내에서 교사간에 차이가 나지 않게 지급할 수 있도록 권장한다.

제14조 【교원의 근무조건 향상을 위한 조치】

- ① 교육청은 교원의 근무조건 향상을 위해 단위학교 구성원들의 의견수렴 과정을 거쳐 학교별 실정에 맞는 부서체계와 업무분장을 조직·운영할 수 있도록 지도한다.
- ② 교육청(지역교육청 포함)은 단위학교에서 교사결원으로 인한 수업결손이 발생할 경우 계약제교원 운영 지침에 따라 기간제교사 및 시간강사를 임용할 수 있도록 지도한다.
- ③ 교육청은 기간제교사 및 강사임용 사유 발생 시, 학교장으로 하여금 기간제교사 및 강사를 임용하여 수업결손을 방지하도록 지도하며, 교육청 홈페이지에 구인/구직란을 운영하여 단위학교에서 필요한 기간제교사 및 강사를 임용하는데 어려움이 없도록 지원한다.
- ④ 교육청(지역교육청)은 정기전보대상자의 학교별·과목별 예상인원을 내신희망원 작성 시까지 교육청 홈페이지에 공개한다.
- ⑤ 기간제교사 등의 계약제 교원은 관련법령과 지침에 따라 임용하고, 계약기간 및 보수, 퇴직금 지급 등도 관련법령과 지침에 따라 운영되도록 지도하여, 기간제교사의 처우개선을 통한 우수 교원의 안정적 확보를 위해 노력한다.
- ⑥ 교육청은 교원의 개인정보를 “공공기관의 개인정보보호에 관한 법률” 등 관련규정에서 정하는 경우를 제외하고 보유 목적 외로 제3자에게 제공하지 않도록 한다.

제15조 【교원의 처우개선】

- ① 교육청은 교육활동(소풍, 수련활동, 야영, 수학여행, 교외 특별활동 포함) 및 교육행정업무와 관련된 각종 출장비는 공무원여비규정에 의해 지급하고, 출장 중에 시간외 근무가 발생하면 학교회계예산편성 기본지침 등 관련규정이 정하는 바에 따라 시간외 근무수당을 지급한다.
- ② 교원이 인사발령으로 인하여 거주지를 이전하게 될 경우, 공무원여비규정이 정하는 바에 따라 당해년도 예산의 범위 내에서 이전비와 국내가족여비를 지급한다.

제 4 장 교육여건 및 교육활동

제16조 【방과후 교육활동】

- ① 교육청은 방과후 학교의 정상적인 운영을 위하여 교육과학기술부 및 교육청 지침에 따라 희망하는 학생을 대상으로 희망 교사가 실시하도록 하며, 학생을 강제로 참여시키는 형태의 교과보충수업으로 변질되지 않도록 지도한다.
- ② 교육청은 우수강사풀 확보, 지역사회와의 연계방안 마련, 담당 교원의 업무경감을 위한 보조인력 배치 등 방과후 교육활동 활성화를 위해 노력한다.
- ③ 방과후 교육활동 운영에 관한 사항은 관련규정 및 지침에 따라 학교운영위원회의 심의를 거쳐 실시한다.

제17조 【자율학습】

- ① 교육청은 자율학습 운영과 관련하여 경비를 징수하거나 불법모금이 이루어지지 않도록 지도한다.
- ② 교육청은 중·고등학교의 자율학습과 관련하여 초과 근무한 교사에 대하여 공무원수당 등에 관한 규정 및 공무원보수 등의 업무지침에 의거 초과근무수당을 지급한다.
- ③ 교육청은 자율학습에 학생을 강제로 참여시키지 않도록 지도한다.

제18조 【교수·학습 과정】

- ① 교육청은 초·중·고등학교에서의 교육과정위원회가 민주적으로 구성·운영될 수 있도록 지도·지원한다.
- ② 교육청은 서울시교육청 교육과정심의회를 구성할 때 교원의 경우 대표성이 있는 교원이 참여할 수 있도록 노력 한다.
- ③ 수준별 이동 수업은 교육청 방침에 따라 학교가 자율적으로 정하도록 한다.
- ④ 학교가 교과(군)별 수업시수를 20% 범위 내에서 증감 운영할 경우 교육청은 교과간 균형 이수를 할 수 있도록 적극 지도한다.
- ⑤ 교과(군) 수업시수 20% 증감과 집중이수제의 적용에 따른 과원교사가 발생하지 않도록 노력하고 과원교사 발생 시 본인의 희망을 고려하여 비정기전보, 순회교사, 부전공연수, 과목변경 등 다양한 방법을 강구한다.
- ⑥ 교육청은 전입 학생이 공통교과의 특정 교과목을 이수하지 못할 경우 보충학습 과정 등을 통해 학습결손이 발생하지 않도록 노력한다.
- ⑦ 학생 운동선수의 학습권 보장을 위해 각 학교는 정규수업을 마치고 훈련에 임하도록 한다.
- ⑧ 교육청은 초등학교에서 과정 중심의 평가가 정착될 수 있도록 지도한다.

제19조 【연구학교】

- ① 우리교육청이 지정하는 연구학교 공모는 학교교육계획 수립 이전(전년도 말)에 완결하여 학기 중에 추가로 공모하는 일이 없도록 노력한다.
- ② 교육청은 서울시교육청 연구학교 선정심의회(가칭)를 구성할 때 교원의 경우 대표성이 있는 교원이 참여할 수 있도록 노력한다.

제20조 【학급운영비】

- ① 학교예산 중 학급운영에 필요한 경비는 민주적인 절차에 의해 편성·집행되도록 지도하고 관련 규정에 따라 개산금으로 지급할 수 있다

제21조 【학교 도서관의 활성화】

- ① 학교경상운영비 수준의 5%를 도서구입비를 포함한 도서실 운영비로 책정하도록 학교장에게 권장한다.
- ② 교육청은 교육청 소속의 공공도서관에서 접근할 수 있는 민간학술데이터베이스 및 국가전자도서관 원문정보를 교사와 학생들이 학교에서 이용할 수 있도록 노력한다.
- ③ 학교도서관 운영을 활성화하기 위하여 도서관담당교사에 대한 수업시수 경감, 담임업무 면제 등을 권장한다.
- ④ 학교도서관이 책만지로부터 항상 쾌적한 환경을 유지할 수 있도록 지도·지원 한다.
- ⑤ 학교도서관이 설치된 초·중·고등학교 중 사서교사가 배치되지 않을 학교에 사서교사 또는 사서보조인력이 배치되도록 노력한다.

제22조 【교육예산의 편성 및 운영의 합리화를 통한 교권신장】

- ① 교육청은 학교예산 편성 시 학교회계예산편성기본지침 등 관련규정에 따라 교직원의 의견 수렴과 학교운영위원회의 심의를 거쳐 편성하도록 한다.
- ② 교육청은 학교예산 및 결산 등 재정운영에 관한 사항은 학교회계예산편성기본지침 이나 관련규정에 따라 학교홈페이지 게시 등 학교 실정에 맞는 공개방법으로 교직원, 학부모, 학교운영위원회에 분기별로 공개한다.
- ③ 교육청은 학교의 학부모회, 어머니회 등 자생단체가 기부금품 및 학교발전기금을 모집하지 않도록 지도한다.

제23조 【사립학교 근무여건 유지·개선】

- ① 교육청은 사립학교 교원 임용이 관련법규에 따라 투명하고 공정하게 이루어 질 수 있도록 행정지도 한다.
- ② 교육청은 사립학교법 제53조의4 규정에 의한 기간제교원 임용사유 이외의 기간제교원 임용이 최소화 되도록 노력한다. 단, 교육과정 개정 및 변경, 학급수 감축 등에 따라 발생하는 과원교사의 교원수급관리를 위한 불가피한 경우는 예외로 한다.
- ③ 교육청은 사립학교법 제53조의3에 규정한 교원인사위원회가 활성화되도록 지도한다.
- ④ 교육청은 재정결함지원대상인 사립학교의 폐교, 폐과, 학급수 감축 등의 사유로 과원이 발생할 경우 관련 지침에 따라 사유 발생일로부터 2년 동안 과원에 대한 인건비를 지원하도록 노력한다.
- ⑤ 교육청은 사립학교 교원의 상급자격 취득, 각종 연수 및 포상 등에 있어 국·공립 교원과 동등한 혜택을 부여받을 수 있도록 노력한다.
- ⑥ 교육청은 정관의 관리 및 운영 주체인 학교법인(서울특별시교육감 관할 학교법인)이 정관을 서울특별시교육청 홈페이지에 공개하도록 권고한다.
- ⑦ 교육청은 관련규정에 따라 사립학교의 재정이 투명하게 운영되도록 학교 홈페이지에 예·결산서를 공개하도록 지도한다.

제24조 【감사제도 개선】

- ① 교육청은 학교 감사 시 교원의 교무업무분야에 대한 감사는 가급적 교육전문직이 담당하도록 노력한다.
- ② 교육청은 감사결과를 관련규정에 따라 공개한다.

제25조 【민주적 학교 운영】

- ① 교육청은 학교운영위원회의 운영위원 선출이 법적 절차에 따라 공정하게 이루어지고, 민주적으로 운영되도록 지도·감독 한다.
- ② 교육청은 학교운영위원회의 안건 상정 등이 법적 절차에 따라 민주적으로 운영되도록 지도한다.

제26조 【학부모 부담 교육비 경감】

- ① 학부모 부담의 교육경비가 들어가는 앨범, 교복, 체육복 등에 대하여는 공동구매 등의 방법으로 투명하고 민주적인 절차를 거쳐 학부모 부담이 경감되도록 노력한다.
- ② 학교가 특별한 교육활동 지원을 위하여 후원회가 필요한 경우 후원회의 예산은 학교발전기

금으로 접수하여 집행하도록 지도한다.

제 5 장 후 생 복 지

제27조 【교육활동 중 사고로부터의 교권보호】

교육청은 교육활동 중 일어나는 사고에 대하여 교사의 고의 또는 중대한 과실이 아닌 경우 해당 교사에게 구상권을 행사하지 않는다.

제28조 【학교안전공제회】

'학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률' 제20조에 따른 '공제회'의 이사회 및 제58조에 따른 '심사위원회'를 구성할 때 교원노조의 의견을 수렴할 수 있다.

제29조 【피복비】

교육청은 체육 및 실습담당 교사의 교육활동에 필요한 피복비를 학교예산에 반영되도록 권장한다.

제30조 【교원의 문화활동 지원】

정부가 주관하거나 후원하는 각종 문화행사 및 문화공간 입장 시 교원들에게 무료 또는 할인 혜택을 줄 수 있도록 공동으로 유관기관과 긴밀히 협의한다.

제31조 【교수·학습 활동 지원】

교육청은 인후염·성대결절 등으로 인해 수업진행이 어려운 교사를 위해 단위학교 예산의 범위 내에서 수업용 무선마이크 및 앰프 등을 구입하여 사용할 수 있도록 권장한다.

제32조 【교원의 후생조건 확충】

- ① 교원의 후생·복지를 위해 학교별로 시설 여건을 고려하여 남·녀 휴게실을 각각 설치하고, 단위학교 예산의 범위 내에서 휴게실 설비 수준을 향상시킬 수 있도록 권장한다.
- ② 교육청은 강의실과 샤워실 설치를 위해 신설 및 전면 개축학교는 설계에 반영 하고, 기설학교는 여유공간 확보 시 설치되도록 노력한다.

제 6 장 성 평 등 과 모 성 보 호

제33조 【여교원의 권리와 모자보호】

- ① 교육청은 학교장에게 여교원의 권리와 모자보호를 위하여 여교원이 출산휴가, 보건휴가, 육아시간을 신청할 경우 국가공무원 복무규정 및 교원휴가업무처리요령에 따라 허가하도록 지도한다.
- ② 교육청은 학교장에게 교원휴가업무처리요령에 따라 여교사의 출산휴가를 조산·유산·사산의 경우에도 허가하도록 지도한다.
- ③ 교육청은 교원휴가업무처리요령에 따라 생후 1년 미만의 유아를 가진 여교사에게 1일 1시간의 육아시간을 부여하도록 지도한다.
- ④ 교육청은 임신 중이거나 출산 후 1년 미만의 여교사에 대해서는 정규수업과 회의 참석 등 기본적인 근무 이외의 근무부담이 경감될 수 있도록 지도한다.

제34조 【탁아방 운영】

교육청은 교육청이 주관하는 자격연수 시 적정수요가 있는 경우 탁아방 운영을 추진 한다.

제35조 【성평등 교육 등】

- ① 교육청은 성폭력 범죄를 예방하기 위하여 교육홍보계획을 수립하여 연2회 교육홍보가 이루어질 수 있도록 한다.
- ② 교육청은 성희롱 방지를 위하여 학교에서 다음 각 호의 조치를 취하도록 지도한다.

1. 연 1회 이상 성희롱 예방교육 실시
 2. 성희롱 방지조치 연간 추진계획 수립
 3. 성희롱 관련 상담 및 고충 처리를 위한 공식 창구의 마련
 4. 성희롱 고충담당자 지정
 5. 자체 성희롱 예방지침의 마련
- ③ 교육청 주관 교장, 교감 등의 자격연수 시 관련 규정에 따라 성평등 관련 교육시간을 1시간 이상 확보한다.

제36조 【육아휴직】

교육청은 취학전 유아를 가진 교원이 관련법에 따라 육아휴직을 할 수 있도록 하며, 육아휴직 기간의 경력이 모두 인정될 수 있도록 관련법 개정을 위하여 공동으로 노력한다.

제 7 장 진로직업 · 보건 · 특수 · 유아교육

제37조 【진로직업교육 여건 개선】

- ① 직업교육발전을 위한 학교체제 개편 등 주요 정책수립 시 교원노조의 의견을 청취 한다.
- ② 교육청은 전문교과 교원의 전공실무능력을 높이기 위해 산업체 현장 연수를 강화한다. 또한 특수분야 산업체 연수를 포함한 개별 연수에 대하여도 지원을 확대한다.
- ③ 통합표시과목 연수는 희망자에 한하여 실시하며, 해당교과의 과원이 아닌 한 임용 당시의 표시자격과목 위주로 발령을 낸다. 단, 본인의 희망을 우선 고려한다.
- ④ 직업교육을 위한 각종 연구 용역의 경우 교원노조의 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 학교에서 실험실습비가 기능반 운영으로 전용되지 않도록 하며 기능반 지도교사의 승진가산점 대상자를 점차 축소하고 기능반 훈련을 위한 수업결손을 금지한다.
- ⑥ 특성화고 교사의 전공교과에 대한 연수는 인원수가 극소수인 경우 예산이나 연수운영 형편 등을 고려하여 격년제 실시 등 기타 효율적인 방안을 모색한다.

제38조 【특성화 고교 교사의 근무여건 개선】

- ① 특성화 고등학교의 실습조교 배치기준을 마련하여 시행한다.
- ② 실습일지와 소모품대장은 교육적으로 필요한 경우에 한하여 비치할 수 있으며, 비치하지 않을 경우에는 학생의 원활한 교수, 학습을 위하여 실습재료, 실습현황 등의 상황 등을 파악할 수 있도록 하여야 한다.
- ③ 교육청은 특성화고 학생의 실습 및 취업을 위하여 노동권, 안전사고예방, 직업윤리 등 직업준비교육에 노력한다.

제39조 【보건교육 여건 개선】

- ① 교육청은 학교보건법에 의한 학교보건위원회를 구성함에 있어, 현장 보건교사를 1인 이상 포함되도록 노력한다.
- ② 교장, 교감 자격연수 시 보건교육에 관한 내용이 1시간 포함되도록 노력한다.
- ③ 교육청은 상담 및 교육정보화 관련 연수 대상자 선정 시 보건교사에게도 그 기회를 부여한다.
- ④ 보건교사의 전문성 신장을 위하여 보건교육 연수를 매년 체계적으로 실시한다.
- ⑤ 교육청은 보건실 환경 개선비를 예산 범위내에서 보건시설 및 기구에 관한 규칙에 적합하도록 지도한다.
- ⑥ 보건실을 보통교실 규모의 1칸 이상으로 설치하며, 학교에 여유교실이 있을 경우 보건교육실(다른 특별교실과 공용 가능)을 설치할 수 있도록 권장한다.
- ⑦ 학교 보건실의 적정온도 유지를 위해 냉·난방기를 설치한다.
- ⑧ 교육청은 응급환자에 대하여 각호와 같이 지도한다.
 1. 응급을 요하는 학생의 후송비를 학교회계에 편성하여 소요경비를 적기에 지급한다.
 2. 응급환자 후송은 반드시 출장 처리한다.

제40조 【특수교육 여건 개선】

- ① 교육청은 특수교육대상자 선정·배치 과정에 있어 아래와 같이 시행한다.
 1. 특수교육대상자의 교육은 특수교육대상자로 선정된 이후부터 실시한다.
 2. 「특수교육대상자의 배치 결과통지서」에는 특수교육대상자가 일반학급, 특수학급, 특수학교 중 어느 기관에 배치되는지 구체적으로 기재한다.
 3. 특수교육대상자 선정 취소 절차는 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제36조에 근거하여 시행한다.
- ② 교육청은 특수교육대상자 진단·평가 과정에 있어 아래와 같이 시행한다.
 1. 특수교육대상자의 선정·배치를 위한 진단·평가는 특수교육지원센터 소속의 담당 인력이 실시한다. 단, 학생이 이전에 의료적 진단을 받지 아니한 경우에는 이에 대한 의료적 진단을 보건소, 병원 또는 의원에 의뢰하여야 한다.
 2. 「특수교육대상자 진단·평가 결과통지서」에 특수교육 관련서비스 지원 여부 및 내용을 구체적으로 기술하여 배부한다.
- ③ 교육청은 장애인 편의시설 상태를 정기적으로 점검하고 시설 개선에 필요한 예산을 수립하여 집행하도록 노력한다.
- ④ 특수교육지원센터는 보조 인력의 자질 향상을 위하여 연수를 정기적으로 실시한다.
- ⑤ 교육청은 일반학급 배치 특수교육대상자를 위하여 아래와 같이 시행한다.
 1. 일반학급에 배치된 특수교육대상자의 개별화교육계획과 관련된 업무는 일반학급 담당 특수교육교원(순회특수교사)이 전담하도록 노력한다.
 2. 일반학급 담당 특수교육교원은 일반학급 배치 특수교육대상자의 교수-학습을 지원한다.
 3. 일반학교 일반학급 배치 특수교육대상자를 담당하는 특수교육교원이 지원할 수 있는 학생 수는 법정기준을 준수하도록 노력한다.
 4. 일반학급 배치 특수교육 교원과 해당하는 통합학급에는 필요한 예산을 지급하도록 권장한다.
 5. 교육청은 특수교사의 인사관리 원칙에 순회교육, 특수학급, 특수학교, 특수교육지원센터 근무에 대한 임용 및 전보 기준을 제시한다.
- ⑥ 특수교육대상자의 교육활동에 요구되는 인건비는 학교장이 학교운영비로 편성 집행하도록 권장한다.
- ⑦ 학교 학급 수 기준으로 예산이 책정되는 사업(PDP, 교사용 컴퓨터 배치 등)에서 특수학급이 소외되지 않도록 한다.
- ⑧ 교육청은 서울특별시교육연수원에서 「장애인 등에 대한 특수교육법 시행령」 제5조에 근거하여 특수교육교원에게 "교육과정 재구성 및 일반교과교육"에 관한 직무연수과정에 참여 기회를 부여한다.
- ⑨ 특수교육 대상자의 장애로 인한 특성 때문에 발생하는 폭력 문제를 해결할 수 있는 대책을 마련한다.
- ⑩ 교육청은 특수학교 및 특수학급 설치 기준을 조속히 준수하도록 노력한다.

제41조 【유치원 교육 여건 개선】

- ① 공립 유치원에서 종일제 또는 연장제를 실시할 경우, 전담교사 및 보조교사, 업무보조원이 추가로 배치될 수 있도록 관계기관에 건의한다. 특히 종일반에는 전담 정교사를 배치하도록 건의한다.
- ② 공립(병설) 유치원 교사의 법정 정원을 확보하도록 노력한다.
- ③ 교육청은 유치원 연구학교 및 수업개선 연구교사 등의 사업을 유치원 교원의 의사를 반영하여 선정한다.
- ④ 교육청은 유치원 일일교육안을 자율적으로 작성 활용하고 별도로 결재를 받지 않도록 하며, 주간교육계획안은 주 단위로 결재 받도록 한다.
- ⑤ 공립 유치원을 증설하여 수요에 부응할 수 있도록 노력한다.

제 8 장 교육 환경 및 교육복지

제42조 【교육환경 개선】

- ① 교육청은 교실의 실내온도를 관련규정(하절기 : 26-28, 동절기 : 18-20)에 따른 적정온도가 유지될 수 있도록 냉·난방 시설을 신축 및 전면 개축 시 설계에 반영하고, 기설학교의 경우 노후도에 따라 예산의 범위내에서 연차적으로 개선한다.
- ② 교실의 조도는 300룩스 이상 유지되도록 한다.
- ③ 도로와 인접한 학교는 방음 대책을 수립한다.
- ④ 교육청은 교실의 공기 질 향상을 위하여 정기적으로 지도하며, 필요 시 적정한 시설 또는 장비를 설치할 수 있도록 노력한다.
- ⑤ 교육청은 교내 온수 수세 시설을 연차적으로 확보 한다.
- ⑥ 교육청은 관계법령에 의거 각급 학교에 대하여 년2회 이상 안전점검을 실시하고, 그 결과에 따라 조치도록 노력한다.
- ⑦ 오염 물질을 방출하는 건축자재의 사용을 금지하고, 석면이 포함된 자재를 예산의 범위내에서 환경친화적 소재로 교체한다.
- ⑧ 학생 생활지도를 위하여 교무실, 각 교과연구실, 학년 교재 연구실, 특별실과 휴게실의 전화기 사용에 불편이 없도록 지도한다.
- ⑨ 교육청은 각급학교의 화장실에 화장지, 비누 등 위생용품이 비치되도록 지도한다.
- ⑩ 교육청은 지하수, 상수도 등 먹는 물에 대한 안전 검사를 실시하여 교직원 및 학생의 건강 보호를 위해 노력한다.
- ⑪ 학교교육과정 운영에 지장이 없는 범위내에서 학교 컴퓨터실을 개방하여 학교구성원이 컴퓨터와 통신을 이용할 수 있도록 한다.
- ⑫ 교실에 있는 컴퓨터의 사양을 높이도록 노력한다.

제43조 【학교급식의 개선】

교육청은 학교급식법에 의한 학교급식위원회를 구성할 때 교원노조에서 추천하는 교원이 포함되도록 노력한다.

제44조 【학교 생활규정 제·개정】

교육청은 두발, 복장, 용의 등 학생(학교)생활규정의 제·개정 시 반드시 학생, 교사, 학부모의 의견수렴 절차를 거쳐 제·개정하도록 지도한다.

제45조 【학생 자치활동 지원】

- ① 교육청은 학생들의 자치활동과 동아리 활동의 활성화를 위해 학생회의 의견을 적극 수렴하여 예산을 편성하도록 권장한다.
- ② 교육청은 각급 학교에 여유교실이 있을 경우 학생회 회의실과 동아리실을 확보하도록 권장한다.
- ③ 교육청은 각급 학교 자치활동 보장을 위해 민주적인 절차에 의해 학생 대표가 선출되도록 하고, 학교생활규정에 교사 추천 등의 피선거권 제한 조항이 삽입되지 않도록 지도한다.

제 9 장 노동조합 활동**제46조 【교원노조 활동의 보장】**

- ① 교육청은 관련법령이 정한 범위 내에서 조합활동을 보장하며, 그 자주성을 침해하지 않는다.
- ② 교육청은 단체협약과 관련하여 교원 전체에게 적용되는 내용에 대하여 전달·게시·자료비치 등의 방법을 통하여 교원이 알 수 있도록 지도 한다. 이를 위해 학교장이 교무실 내 주 게시판에 교원노조의 홍보공간을 마련하도록 권장한다.
- ③ 다음 각 호의 조합활동은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 적법한 절차를 거쳐 참여할 수 있도록 한다.
 1. 교육청과 교원노조와의 단체교섭에 교섭위원으로 참석
 2. 교육청과 교원노조간의 정책협의회
 3. 대의원과 중앙위원으로서 전국대의원대회, 중앙위원회, 지부대의원대회 참석

4. 지부 집행위원으로서 집행위원회 참석

5. 지부 각 부서장의 회의 참석

④ 교육청은 학생 수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위내에서 월 1회, 2시간 이내의 전문성 신장을 위한 교원연수를 적법한 절차를 거쳐 방과후에 실시할 수 있도록 한다.

⑤ 교육청은 교육청이 직접 관장하는 교원연수기관에서 신규임용후보자 연수과정을 운영할 때 1시간 내외의 교원노조 홍보시간을 부여하도록 노력한다.

⑥ 교육청은 교원노조의 전임자가 임기를 마치고 복귀할 시에는 원칙으로 복귀함을 원칙으로 한다. 다만, 후임 총원 등으로 불가피한 경우 본인의 희망을 고려하여 발령한다.

⑦ 교육청은 교육청(지역교육청 포함)과 직속기관이 운영하는 기관 홈페이지 초기화면에 시·도 단위의 교원노조 홈페이지를 연결한다.

⑧ 교육청은 수업 및 학교업무에 지장이 없는 범위내에서 홍보활동 등 최소한의 노동조합 활동을 보장한다.

⑨ 교육청은 교원의 근무조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위향상과 관련된 세미나, 공청회 등에 교원노조가 참여할 수 있도록 노력한다.

제47조 【노조활동 중 재해】

교육청은 교원노조의 전임자 또는 비전임 조합원이 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’ 제6조 및 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령’ 제3조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교섭관련협의와 정책협의회에 직접 참여하는 과정에서 질병·사고 등 재해를 당한 때에는 공무원연금법 등 관계 법령이 정한 바에 따라 공무상 재해로 인정되도록 법령개정 시에 의견을 제출한다.

제48조 【부당노동행위 예방】

① 교육청은 바람직한 교원노사관계 형성을 위하여 교육청이 직접 관장하는 자격연수 과정에 교원노동 관련 과목을 개설하여 부당노동행위 예방을 위해 노력한다.

② 제1항의 규정에 의한 교원노동 관련 과목의 개설·운영에 있어 강사와 강의내용은 교원노조의 의견을 반영하도록 노력한다.

제49조 【편의제공】

① 교육청은 교원노조가 교육행정·연수기관을 이용하고자 하는 경우에는 당해 기관의 관리운영에 지장이 없는 범위에서 적법한 절차를 거쳐 이용할 수 있도록 한다.

② 교육청은 교원노조의 요청이 있을 경우 관계 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 해당 자료, 정보에 대하여 열람과 복사를 허용하고 사본이 있는 경우에 제공한다.

③ 교육청과 교원노조는 다음 각 호의 자료를 상호 통지한다.

1. 교육감이 통지할 자료

가. 교원의 전보 인사발령 사항

나. 교육통계연보 등 정기간행물

다. 산하 각급 기관에 시행한 교원노조 관련 공문

라. 협약 이행 점검결과 자료

2. 교원노조가 통지할 자료

가. 규약의 변경사항

나. 교원노조의 임원 현황

다. 교원노조가 발행하는 각종 정기간행물

④ 교육청은 교원노조가 문서를 발송할 경우 사무관리규정 등 관련규정에 따라 처리한다.

⑤ 교육청은 시·도 단위의 교원노조 조직이 사용할 사무실을 적법한 절차를 거쳐 제공한다.

제50조 【정책협의회 구성·운영】

교육청과 교원노조는 단체협약 이행점검, 서울교육정책, 교육현안 등에 대한 협의를 위하여 정책협의회를 다음과 같이 구성·운영한다.

1. 협의는 분기별로 1회 실시하며, 교섭이 진행 중일 경우 교섭관련 회의로 대체한다. 다만, 특별한 사유가 있는 때에는 양측 협의에 의해 추가 개최하되, 이 경우 해당과 운영을 원칙으로 한다.

2. 대표는 국장급 이상으로 하고, 2회는 교육감을 원칙으로 하되, 양측 협의에 의해 조정할 수 있다.
3. 협의 안건은 상호간에 1주일 이전에 통보한다.

제51조 【조합비 일괄공제】

교육청은 교원노조가 조합원의 조합비를 급여에서 일괄 공제하여 지급받고자 할 경우, 관련규정이 정한 바에 따라 대상자의 조합비를 공제하여 지정 계좌에 입금하고, 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제10조 제3항에 따라 정보제공을 동의한 조합원에 한하여 교원노조에 공제내역을 통보한다.

부 칙

제1조 【유효기간】

- ① 본 협약의 유효기간은 협약 체결일로부터 1년으로 한다.
- ② 본 협약의 유효기간이 만료되더라도 갱신 체결 시까지 본 협약의 효력은 지속된다.

제2조 【협약갱신】

교육청과 교원노조 쌍방 중 어느 일방이 본 협약을 갱신하고자 할 때에는 유효기간 만료 30일 이전에 갱신요구안을 제출하여야 하며 동 기간 중에 어느 일방도 갱신요구안을 제출하지 않았을 때에는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 간주한다.

제3조 【보충협약 및 재교섭】

교육청과 교원노조 쌍방은 본 협약의 유효기간 중에 보충협약 체결 및 재교섭을 요구할 수 없다. 다만, 경제적·사회적 여건의 중대한 변화 등 특별한 사정으로 인하여 본 협약의 일부를 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의하여 보충협약을 체결할 수 있다.

제4조 【이행계획서 작성】

교육청은 단체협약 이행계획서 초안을 단체협약 체결일로부터 3주 이내에 작성한 뒤, 교원노조와 의견 조율을 거쳐 유·초·중·고등학교(사립유치원 제외)에 배포한다.

제5조 【이행방법】

- ① 교육청과 교원노조는 본 협약의 항목별 이행 추진계획 및 결과를 정책협의회에서 점검한다.
- ② 교원노조에서 미이행 사례를 제시할 경우 교육청은 이를 확인하고, 이행 상황 결과에 따라 미이행 학교에 대하여 이를 이행 하도록 지도한다.
- ③ 교육청은 본 단체협약 내용에 대하여 학교장 연수·회의 등을 실시하여 안내한다.
- ④ 본 협약에 명시되지 아니한 사항은 교육관계 및 노동관계 법규 등에 따른다.

제6조 【협약의 보관】

본 단체협약서는 이를 증거하기 위해 6부를 작성하여 교육청과 교원노조가 각각 1부씩 보관하고, 1부는 행정관청에 신고한다.

2011. 7. 14.

서울특별시교육감 곽노현

전국교직원노동조합 서울지부장 이병우
 한국교원노동조합 서울본부장 서태식
 서울자유교원조합 위 원 장 서희식
 대한민국교원조합 서울지부수석부지부장 조해영

【단체협약이외의 합의사항】

1. 서울특별시교육청-교원노조간 2011년도 단체협약 적용범위

가. 교원노조와 체결된 2011년도 단체협약은 원칙적으로 서울특별시교육청과 교원노조 및 공립학교 교원인 교원노조의 조합원에게 적용됨.

나. 그러나, 교원의 근무조건 등에 관한 사항은 대부분 법령과 예산에 의해 규정되는 사항으로써 전국적으로 통일되어 있고, 공립학교 교원 모두가 국가공무원법과 교육공무원법 등을 일률 적용받으므로 비조합원인 공립학교 교원도 사실상 적용받게 됨.

다. 본 단체협약 중 법령 또는 교육청 지침에 따라 사립학교가 시행하여야 할 내용에 대하여는 교육청이 지도하고, 사립학교 교원의 복무에 관하여는 사립학교법 제55조의 규정에 의거 국·공립학교의 교원에 관한 규정을 준용하도록 되어 있으므로 공립학교 교원에게 적용되는 교육규칙이나 장학지침, 행정지침 등을 정할 때 사립학교 교원에게도 그 효력이 동일하게 미치게 함.

2. 환경위생관리 업무

교육청은 학교현장의 환경위생관리업무(먹는 물 수질검사, 화장실 소독 등)에 대한 혼란과 갈등을 해결하기 위하여 양 이해 당사자가 참여하는 정책협의회를 개최하기로 한다.

2011. 7. 14.

서울특별시교육감 **곽노현**

전국교직원노동조합 **서울지부장 이병우**

한국교원노동조합 **서울본부장 서태식**

서울자유교원조합 **위원장 서희식**

대한민국교원조합 **서울지부수석부지부장 조해영**

<부록2>

교원노사관계 관련 판례·행정해석

I. 교원노동조합

1. 교원노조 가입 범위

평생교육시설학교 교사의 노조 가입 가능 여부
노조법에서는 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다고 하면서 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다고 규정하고 있으며, 교원노조법에서는 “교원”이라 함은 초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원을 말한다고 규정하고 있음. 따라서, 평생교육시설학교에 근무하고 있는 교사가 초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원에 해당하는 경우라면 교원노조법에 의하여 설립된 노동조합에 가입할 수 있을 것이나, 초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원에 해당하지 않는 경우라면 노조법 부칙 제5조 제1항 소정의 사업(장) 단위 복수노조 금지규정에 위배되지 않는 범위 내에서 일반노동조합을 설립하거나 가입할 수 있을 것임.(노조 68107-915, 2002.12.11)

2. 교원노조 설립 단위

학교단위 분회설치
교원노조법 제4조 및 동법 시행령 제2조의 규정에 의하면 교원노조는 시·도단위 또는 전국단위로 설립할 수 있으며, 학교법인 또는 학교별 노조설립은 인정하지 않고 있음. 그러나, 교원노조가 자체 내부조직으로서 학교단위에 지부 또는 분회를 설치·운영하는 등의 행위는 노조의 내부적인 운영에 관한 사항이라 할 것이므로 개별 학교에서 ‘분회’라는 명칭을 사용한다고 하여 교원노조법에 위반된다고 할 수는 없을 것으로 사료됨.(공공노사관계팀-2184, 2007.11.01)

학교단위별 교원노조의 설립 금지
교원들에게 단결권과 단체교섭권을 허용한다 하더라도, 이 경우에 개별 학교단위에까지 교원노조를 허용해야만 합헌이 될 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 일반 사업장의 경우 임금 기타 근로조건이 사업장별로 결정되고 있어 사업장별 노동조합의 설립이 일반적인 형태라고 할 수 있지만, 국·공립학교 교원의 경우에는 임금·근무조건 등이 전국 단위에서 획일적으로 결정되며 임용권도 시·도 교육감이 갖고 있는 등 교원의 특수성을 고려해야 한다. 또한 학교 단위에서 교원노조를 허용할 경우에는 교원노조의 활동으로 인하여 학생들의 학습권이 침해될 우려가 있기 때문에, 학교단위별 교원노조의 설립을 금지한 것이 위헌이라고 할 수는 없다고 할 것이다.(헌재 2004헌바67, 2006.12.28)

3. 노동조합 활동

근무시간 중 조합활동 가능 여부
<p>1. 노동조합의 활동은 단체협약에 별도의 정함이 없는 한 근무시간외에 하는 것이 원칙이므로, 단체 협약상 관련 규정이 있거나 학교측의 승인이 없는 한 그 정당성을 인정받기는 어려우며, 비록 수업이 없는 시간이라 할지라도 사용자의 지휘·감독 하에 있는 한 동일함.</p> <p>2. 또한, 노동조합이 노조관련 모임 등을 위해 학교 시설물을 사용할 때는 단체협약에 별도의 정함이 없는 한 사용자의 승인을 얻어야할 것이므로 일과시간 내·외를 불문하고 사용자의 승인 없이 임의로 학교시설물을 사용하는 것은 정당성을 인정받기 어려울 것이며,</p> <p>3. 노조의 내부조직인 분회의 임원이라 할지라도 근무시간 중에 학교 측의 승인 등이 없이 다른 학교에 가서 노조활동을 하거나 노조활동과 관련이 없는 학생들을 집단적으로 동원하는 행위 등은 그 정당성을 인정받기 어려움(노조 68107-186, 2002.03.02)</p>

교원노조가 할 수 있는 단체활동의 범위
<p>노동조합의 활동은 근무시간외에 하는 것이 원칙이나, 학교 측의 사전 승인이 있거나 단체협약에서 허용한 경우에는 근무시간 중에도 가능하며 학교의 , 시설을 이용하는 경우에는 시설사용에 대한 학교장의 허락을 받아야 할 것임.(노조 68107-948, 2001.08.24)</p>

리본태용이 정당한 노동조합 활동에 해당되는지 여부
<p>1. 노동조합의 활동이라 함은 노동조합이 단결력을 유지·강화하기 위하여 행하는 제반 활동을 의미한다고 볼 수 있을 것이므로, 귀문의 리본착용과 같은 행위도 노동조합의 활동이라 할 수 있을 것이나 노동조합의 활동이 법으로 보호받기 위해서는 정당한 조합 활동이어야 함</p> <p>2. 교원노조의 경우 교원노조법 제8조에서 일체의 정의행위를 금지하고 있으므로, 단체교섭을 위한 집단적 리본착용 행위의 정당성 여부는 교육서비스제공이라는 학교의 정상적 업무수행을 저해하였는지 여부에 따라서 판단하여야 할 것임(노조 68107-868, 2001.08.02)</p>

학교 내 플래카드 및 대자보 부착 등이 정당한 노조활동에 해당하는 지 여부
<p>학교 내 플래카드, 대자보 부착의 적법성 여부에 대하여 노동조합이 조합활동과 관련하여 사용자의 시설물을 사용할 때에는 단체협약에 별도의 정함이 있는 경우에는 그에 따르되, 그렇지 아니한 경우에는 사용자의 승인을 얻어 사용하여야 하는 것임.</p> <p>따라서 교원노조가 단체협약이나 사용자의 승인 없이 임의로 학교시설물에 플래카드 및 대자보를 부착하였다면 이는 사용자의 시설관리권을 침해하는 것으로 그 정당성을 인정받기 어려울 것임(노조 01254-390, 2000.05.12)</p>

정부부처에 팩스 및 메일, 서명엽서 보내기 등이 정당한 노조활동에 해당하는지 여부
<p>노동조합의 활동은 노동관계법령이 정하는 바에 따라 업무의 정상적 운영을 저해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 할 것인 바, 조합원인 교원이 조직적으로 근무시간 중 업무의 정상적인 운영을 저해하면서 팩스, 메일, 서명엽서 등을 작성·발송하여 복무관련 법령이나 학교규칙 등을 위반하였다면 동 규정에 의거하여 조치가 가능할 것임.(노조01254-390, 2000.05.12)</p>

학교에서 학교장의 승인 없이 노조활동 등이 가능한지 여부
<p>근무시간 중 노조활동을 하기 위해서는 단체협약으로 정하거나 학교장의 승인이 있어야 하며, 단체협약으로 정한 경우라도 학교 내에서 노조활동을 하는 경우에는 근무시간 내외를 불문하고 학교장의 시설 관리권에 바탕을 둔 합리적인 규율에 따라야 할 것임.(공무원노사관계과-74,2010.7.16)</p>

4. 노동 전임자

교원노조 전임자의 노동조합 근로자 해당 여부
<p>노조전임자의 경우 규약에서 정해진 노동조합의 조직과 업무권한에 따라 조합업무를 수행하고 그에 따라 어느 정도 업무지시는 받고 있으나 이는 단체운영에 필요한 질서유지 차원에서 최소한의 내부규율을 정한 것으로 볼 수 있으며, 조합원의 민주적 의사결정 방식에 따라 대표자 기타 임원이 선출되고 그 권한 및 업무내용이 정해지며, 임원을 포함한 조합원의 징계 역시 대의원 대회에서 결정하고 있고, 전임자 급여를 노동조합에서 지급 받고 있으나 교원노조법 제5조 제3항에서 전임자 급여지원을 금지함에 따라 소득보전 차원에서 지급하는 성격이 강하고 근로제공에 대한 직접적인 대가로서의 임금으로 보기는 어렵다는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 노동조합의 전임자가 종속적 관계 하에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 노동조합의 근로자로 보기는 어렵다고 사료됨.(근기 68207-288, 2003.03.13)</p>

II. 단체교섭

1. 단체교섭의 당사자

교원노조의 협조요청에 대해 학교장이 직접 응할 의무가 있는지 여부
<p>단체협약의 당사자는 단체교섭을 스스로의 이름으로 행하고 그 결과에 대해 권리와 의무를 부담하는 자를 의미하는 바, 교원 노사관계의 단체협약 당사자는 전국단위 노조의 경우에는 교원노조와 교육과학기술부장관, 시·도교육청의 경우에는 교원노조와 당해 교육감임</p> <p>따라서, 교원노조가 단체협약의 당사자 지위를 갖지 아니한 학교장을 상대로 직접 문서로써 협조요청을 하더라도 학교장이 이를 이행할 의무는 없음(공무원노사관계과-74,2010.7.16)</p>

2. 단체교섭의 위임

시·도 지부장에 대한 교섭권한의 위임
<p>노조법 제29조제2항 및 제3항의 규정은 노동조합 또는 사용자 등이 교섭권한 등을 위임할 경우의 권한범위 또는 절차 등을 구체화한 규정으로서, 교원노조법 제14조제2항에서 동 조항의 적용을 배제하였다하여 교원노조가 조합원으로서 노조 내부기구의 대표자인 시·도지부장에게 교섭권한 등을 위임할 수 없다고 볼 것은 아니라고 사료됨. 동 배제규정은 조합원 이외의 자에게 교섭권한 위임 등을 제한하고 있는 교원노조법 제6조제2항과의 충돌을 피하기 위한 취지로 해석하여야 할 것임.</p> <p>따라서 교원노조는 그 규약에 규정되어 있거나 이에 대한 권한 있는 기구의 의결이 있는 경우에는 교섭 및 단체협약의 체결에 관한 권한을 조합원인 시·도 지부장에게 위임할 수 있다 할 것임.(노동조합과-2124, 2005.08.01)</p>

노동부에 노조대표자 변경 미신고시 대표자 자격 및 교섭권 위임 가능 여부
<ol style="list-style-type: none"> 1. 교원노조법 제 4조의 규정에 의거 설립된 노동조합의 대표자가 동법 및 규약 등에서 정한 절차와 방법에 따라 적법하게 변경된 경우에는 변경신고나 대표자 변경등기를 하지 아니하더라도 동 교원노조의 대표자로서의 지위가 부인되는 것은 아니라 할 것임. 2. 교원노조의 교섭위원은 교원노조의 대표자와 그 조합원으로 구성하여야 하며, 교섭 및 단체협약 체결 권한의 위임도 이와 같은 범위내에서 가능하다고 할 것이므로, 위의 경우와 같이 적법하게 선출된 대표자는 변경신고 또는 변경등기 여부와 관계없이 그 교섭권한을 내부적으로 위임할 수 있음.(노조 68107-579, 2003.11.07)

3. 단체교섭의 대상

교원 인사정책에 관한 사항의 결정에 노조의 동의가 필요한 것인지 여부
<p>교원노조법 제6조 제1항의 규정에 의해 교원노조의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항에 대하여 교섭하고 협약을 체결</p>

결할 권한을 가진다고 규정하고 있는 바, 단체교섭 대상의 일반적 판단기준은 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항으로서 사용자가 처리·처분할 수 있어야 하며 집단적 성격을 띠어야 하는 것임.

또한 단체교섭의 대상과 관련하여 인사·경영권은 헌법상 보장된 재산권의 관리·행사를 위하여 사용자의 권한으로 인정되는 것이므로 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없는 것임.

한편, 단체교섭의 결과 체결된 협약 내용 중 법령, 조례 및 예산에 의하여 규정되거나 법령, 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서 효력을 가지지 않으므로 법령·조례 및 예산과 관련된 사항에 대해 노동조합의 동의를 받지 않았다고 하여 이를 당연히 무효라고 할 수는 없을 것임.(노조 01254-374, 2000.05.06)

교육정책 관련 내용의 단체교섭 대상 여부

교육정책에 관한 사항이나 교육행정기관의 관리·운영 등에 관한 사항은 원칙적으로 관련 법령에 의거하여 행정기관이 스스로의 직무로서, 그의 권한과 책임으로 행하는 것이므로 이와 같은 사항은 교원노조의 의견수렴은 별론으로 교원노조의 교섭요구에 응하여 단체교섭으로 정하여야 할 사항은 아님.

다만 교육정책 또는 관리운영에 관한 사항 중 근로자의 임금, 근무조건, 후생복지 등과 밀접하게 관련되는 사항은 그 범위 내에서 단체교섭의 대상이 될 수 있다고 보임.(노조01254-186, 2000.03.03)

학교급식에 관한 사항이 단체교섭의 대상에 해당하는지 여부

교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제6조에 의거, 노동조합 대표자는 그 노동조합 및 조합원의 임금·근로조건·후생복지등 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항에 대하여 교육부장관, 시·도 교육감 등과 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다고 규정하고 있는 바, 귀 질의와 같이 노동조합 및 조합원의 근로조건과 직접 관련이 없는 학생들의 급식에 관한 사항에 대하여는 노동조합이 단체교섭을 요구하는 경우에 교육감 등이 이에 응할 의무가 있다고 보기 어려움.(노조-108, 2004.01.12)

사립학교에 국한된 사항이 공립학교 단체교섭에서 교섭대상에 해당 하는지 여부

“사립학교에 대한 예·결산 자문위원회의 민주적 운영 지도” 등과 같은 사항은 공립학교 단체교섭에 있어 원칙적으로 교원노조법 제6조 제1항의 규정에 의하여 교섭하도록 되어 있는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항이라고 보기 어려우므로 교섭대상이 될 수 없다고 사료됨.(노조 68107-332, 2002.04.23)

단체교섭의 대상

일반적으로 교섭사항으로서 “노동조합에 관한 사항”은 조합비 공제에 관한 사항, 단체교섭 절차·방법에 관한 사항, 조합사무실 등 편의제공, 기관의 시설물 이용 및 홍보에 관한 사항 등을 말하고, “조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항”으로는 보수·수당·상여금 등에 관한 사항, 교육·훈련, 정년, 안전보건, 근로시간·휴일·휴게 및 휴가, 복지 시설 및 후생복지에 관한 사항 등을 의미

<주요비교섭사항>

- * 정책결정 사항 : 고교평준화 확대, 무상급식 확대, 교원성과금제도 폐지, 근무평정제 폐지, 농산어촌특별법제정 및 폐교중단, 0교시 수업폐지, 보육환경개선 및 저출산 대책, 일제고사 표집 실시, 학교단위 교육과정 보장 등
- * 기관의 관리·운영사항 : 해직교사 원상회복, 교육비리 척결, 노조전임자 징계금지, 성폭력 추방 예방대책 등
- * 학생·학부모 등 제3자 관련사항 : 학부모동원 청소금지, 학교발전기금 및 잡부금 폐지, 학부모부담 경비지원, 학생회 지원, 학생회·학부모회 법제화, 비정규교사 지위확보 등(공무원노사관계과-74,2010.7.16)

4. 단체교섭 절차

단체협약 체결시 국민여론 및 학부모 의견수렴
<p>교원노조법에서 교섭당사자는 단체교섭을 하거나 단체협약을 체결하는 경우에 여론조사 및 공청회 등을 거쳐 국민 여론 및 학부모의 의견을 수렴하여 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하도록 하고 있으나, 의견수렴 시기·사항 등에 대해서는 구체적인 규정이 없음. 이러한 점을 고려할 때 교섭당사자는 단체교섭 및 단체협약체결 과정에서 국민·학부모의 권익에 영향을 줄 수 있는 사항 등과 같이 국민등의 의견수렴이 필요하다고 보이는 사항에 대하여는 국민·학부모 등을 대상으로 여론조사·공청회 등을 공동 실시하여 그 의견을 수렴하는 것이 바람직하다고 사료됨.(노조-68107-836, 2002.10.31)</p>

교섭에 필요한 사항을 정하는 ‘협의’ 가 단체교섭에 해당되는지 여부
<p>단체교섭의 대상은 법 제6조제1항에서 “노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항”을 그대상으로 하고 있는 바, 법 시행령 제3조제3항에서 정하고 있는 협의의 대상은 “교섭내용·교섭위원 수·교섭일시 및 장소 등”으로써 단체교섭의 대상에는 포함되지 않음(공무원노사관계과-243,2010.2.8)</p>

단체교섭의 요구일 판단 관련
<p>노동조합의 단체교섭 요구일은 노동조합으로부터 교섭요구가 접수된 날로 보아야 함이 타당하나, 종전 교섭요구를 철회하고 새로이 단체교섭을 요구하였다면, ‘새로이 교섭을 요구한 날’을</p>

교섭요구일로 보는 것도 무방하다고 판단됨

아울러, 교섭개시일은 서면요구일로부터 30일이 경과된 날 이후 노사 당사자가 상호협의를 통해 교섭을 개시하기로 한 날로 보아야 할 것으로 판단됨.(공무원노사관계과-243,2010.2.8)

Ⅲ. 단체협약

1. 단체협약의 효력

단체협약의 준수의무

교원노조와 교육감 사이에 체결된 단체협약이 적법한 절차에 따라 체결되어 효력을 유지하고 있다면 사측당사자로서 교육감은 이를 성실히 이행해야 할 의무가 있음.

다만, 시도 교육감이 단체협약을 이행하기 위하여 행정지도 등 필요한 조치를 성실히 수행하였음에도 불구하고 학교장이 이를 거부하거나 수용하지 않을 경우, 교육감은 구체적인 사실관계에 따라 그 지도·감독권한 범위 내에서 직무상 명령복종의무 위반 등에 대한 책임을 물을 수도 있을 것으로 사료됨.(공공노사관계팀-1505, 2007.07.13)

교육청과 교원노조 사이에 체결한 단체협약의 적용범위
<p>1. 단체협약의 규범적 효력은 그 당사자인 사용자와 노동조합의 조합원에 한하여 미치는 것이 원칙이나, 현행 노조법에서 사용자간 불공정 경쟁을 방지하고 사용자측이 상대적으로 근로조건이 높은 조합원보다 비조합원을 선호하여 노동조합을 약화시킬 것을 예방하기 위하여 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종 근로자의 반수이상의 근로자가 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다고 규정함으로써 단체협약의 효력범위를 확장하고 있는 바, 교원노조의 경우 노조의 최소 설립단위가 시·도 단위이므로 ‘하나의 사업 또는 사업장’은 시·도 단위로 해석하여야 할 것임.</p> <p>교육청과 교원노조간의 단체협약의 내용 중 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 사항으로서 동법 제35조의 규정에 따라 개별학교가 아닌 시·도 단위 근로자의 반수이상의 노동조합 조합원이고 하나의 단체협약의 적용을 받는다면 노조원이 아닌 일반 교사들에 대해서도 당해 단체협약이 적용될 것임.</p> <p>2. 교육청 학력평가의 성적 반영, 도서구입비 예산 책정 등은 노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항에 해당하기는 어려울 것으로 사료됨.</p> <p>3. 교원노조법 제6조제2항은 노동조합의 교섭위원은 당해 노동조합을 대표하는 자와 그 조합원으로 구성하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제14조제2항에서 노동조합및노동관계조정법 제29조 제2항(교섭권한 위임 허용)의 적용을 배제하고 있는바, 교원노조법상 노조가 아닌 교총 등은 단체교섭의 당사자가 아니므로 단체협약은 교섭당사자인 당해 교육감과 노조대표만이 서명날인 하여야 유효하게 성립할 것임.(공공노사관계팀-854, 2007.04.19)</p>

단체협약의 일반적 구속력의 적용기준
<p>노조법에서는 하나의 “사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 적용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다”고 하여 단체협약의 일반적 구속력에 대하여 규정하고 있는 바, 여기서 하나의 사업 또는 사업장이란 함은 단체협약의 적용을 받는 반수 이상의 근로자를 산출하는 단위를 의미함.</p> <p>교원노조의 시도 단위 교섭에 있어 사용자측 교섭당사자는 교원노조법 제6조 제1항의 규정에 의해 국·공립학교의 단위 연합단체가 되는 것이므로 시도 교육감이 교원노조(지부)와 체결한 단체협약은 원칙적으로 당해 시·도의 국·공립학교에 적용되는 것인 바, 시도교육청과 교원노조(지부)가 체결한 단체협약의 일반적 구속력 적용의 하나의 사업(장)은 각 국·공립학교로 보아야 할 것임(노조68107-600, 2002.07.13)</p>

2. 단체협약의 해석

학교장의 권한사항에 대하여 단체협약을 체결한 경우 단체협약의 해석

시도 교육감과 교원노조 지부가 체결한 단체협약에 '방학 중 근무조를 폐지하되, 학교장이 필요할 경우 교원들의 의견을 수렴하여 최소 인원으로 한다'로 규정되어 있다면, 학교장이 방학 중 소속 교원들이 출근해야 할 합리적인 필요성에 따라 행한 근무지시는 단체협약을 위반하였다고 보기는 어려울 것으로 사료됨.

그리고 단협에도 불구하고, 국가공무원복무규정 및 교원휴가지침에 따라 육아시간 및 보건휴가를 부여함에 있어 관련규정의 취지에 맞게 학교장이 대상 여교사의 신청에 따라 수업 등 학생 지도에 지장이 없는 범위 내에서 근무시간 중의 적절한 시간을 선택하여 허가한다면 이는 단체협약을 위반하였다고 보기는 어려울 것으로 사료됨.(공공노사관계팀-1369, 2007.06.27)

단체협약의 해석(방학중 근무교사 배치)

초중등교육법 및 교원노조와 교육청이 체결한 단체협약에 의하면, 방학 중 근무교사의 배치는 학교장의 교무통할 및 지도·감독권의 일환으로써 학교장의 고유 권한사항인 것으로 판단되는바, 방학 중 근무교사의 배치가 학교장이 학교여건을 고려하여 그 권한범위 내에서 합리적으로 이루어진 것이라면 이를 단체협약 위반이라고 판단하기는 어려울 것으로 사료됨.

한편, 단체협약의 해석 및 이행방법에 관하여 노사 당사자간에 의견의 불일치가 있는 경우에는 당해 단체협약의 체결경위 및 취지 등을 감안하여 당사자간에 협의·결정하는 것이 바람직하나, 당사자간 해결이 어려운 경우에는 노조법 제34조제1항의 규정에 따라 당사자 쌍방 또는 단체협약에 정하는 바에 의하여 어느 일방이 관할 지방노동위원회에 단체협약의 해석 및 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청할 수 있을 것임(공공노사관계팀-1671, 2007.08.10)

3. 단체협약의 유효기간

단체협약의 유효기간

노조법에 따라 단체협약이 그 유효기간이 경과한 후에도 새로운 단체협약이 체결되지 아니한 때에는 새로운 단체협약이 체결될 때까지 종전 단체협약의 효력을 존속시킨다는 취지의 별도의 약정이 있는 경우에는 달리 볼 사정이 없는 한 종전의 단체협약은 새로운 단체협약이 체결될 때까지 계속 효력을 유지함.

따라서, 교육감과 교원노조간 체결된 단체협약 부칙에 “본 협약은 유효기간이 만료되더라도 갱신 체결 시까지 본 협약의 효력은 지속된다”고 규정하고 있으므로 종전의 단체협약은 새로운 단체협약이 체결될 때까지 계속 효력을 유지하는 것임.

다만, 단체협약을 해지하고자 하는 자는 해지하고자 하는 날의 6월전까지 상대방에게 통고함으로써 종전의 단체협약을 해지할 수 있음.(공공노사관계팀-1246, 2007.06.14)

IV. 쟁의행위

1. 쟁의행위 해당여부

근로조건 유지·향상을 목적으로 하지 않은 쟁의행위의 법적 평가
<p>교원노조법 제8조는 “노동조합과 그 조합원은 파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위를 하여서는 아니 된다”고 규정할 뿐, 쟁의행위를 따로 정의하고 있지 않고 있다. 그런데 교원노조법은 이 법에 정하지 않은 사항에 대하여는 노동조합 및 노동관계조정법이 정하는 바에 따른다고 규정하고 있으므로, 교원노조법 제8조의 ‘쟁의행위’의 개념은 노동조합 및 노동관계조정법의 규정에 따라 정의된다고 할 것이다.</p> <p>한편, 노동조합 및 노동관계조정법 제2조제6호의 ‘쟁의행위’라 함은 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위로서, 여기에서 ‘그 주장’이라 함은 같은 법 제2조제5호에 규정된 ‘임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건에 관한 노동관계 당사자 간의 주장’을 의미한다고 볼 것이므로, 위와 같은 근로조건의 유지 또는 향상을 주된 목적으로 하지 않은 쟁의행위는 노동조합 및 노동관계조정법의 규제대상인 쟁의행위에 해당하지 않는다고 할 것이다.(대법 2006도6049, 2008.03.14)</p>

교원노조의 집단적인 연가사용 및 잡무거부 등의 행위가 노조법상의 쟁의행위에 해당하는지 여부
<p>교원노조의 집단 연가사용 등이 기 체결된 단체협약의 이행, 교육관련법 개정 등 단체교섭의 대상이 될 수 없거나 국가정책에 관한 사항을 관철할 목적으로 행하여진 것으로 근로조건에 관한 노동조합의 주장을 관철할 목적으로 행하여지는 쟁의행위에 해당한다고 볼 수 없을 것으로 판단됨.(노조68107-1068, 2000.11.17)</p>

근로조건 결정의 주장을 위한 집단 연가 투쟁의 쟁의행위의 해당여부
<p>청구인들이 전교조 조합원으로서 다수 조합원들과 함께 집단 연가서를 제출한 후 수업을 하지 않고 무단결근 내지 무단조퇴를 한 채 교육인적자원부가 추진하고 있는 교육행정정보시스템(NEIS) 반대집회에 참석하는 등의 쟁의행위는 청구인들이 자인하는 바와 같이 주로 학생들의 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 교육행정정보시스템(NEIS)의 시행을 저지하기 위한 목적으로 이루어진 것인 바, 청구인들의 행위는 직접적으로는 물론 간접적으로도 근로조건에 관한 주장을 관철할 목적으로 한 쟁의행위라고 볼 수 없어 노동조합및노동관계조정법의 적용대상인 쟁의행위에 해당하지 않는다고 할 것이다.(헌재 2003헌마 878, 2004.07.15)</p>

학원비리 척결을 이유로 한 교원노조의 수업거부 및 수업방해 행위는 학생들의 학습권과 학부모의 교육권을 침해함
<p>1. 학교교육에 있어서 교원의 가르치는 권리를 수업권이라고 한다면, 이것은 교원의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무권한이지만 어디까지나 학생의 학습권 실현을 위하여 인정되는 것이므로, 학생의 학습권은 교원의 수업권에 대하여 우월한 지위에 있다. 따라서</p>

학생의 학습권이 왜곡되지 않고 올바르게 행사될 수 있도록 하기 위해서라면 교원의 수업권은 일정한 범위 내에서 제약을 받을 수밖에 없고, 학생의 학습권은 개개 교원들의 정상을 벗어난 행동으로부터 보호되어야 한다.

2. 교원의 수업거부행위의 위법성은 그 행위의 목적이 정당하였다는 이유만으로 조각되는 것이 아니다. 물론, 학생의 학습권은 단순히 학교가 운영하는 교육과정을 이수할 권리에 그치지 않고 자신의 인간적인 성장·발달과 인격의 자유로운 발현을 도모하는 적극적이고 포괄적인 권리라고 할 것이나, 그렇다고 하여 교원이 이러한 포괄적 의미의 학습권 실현을 내세우면서 계획된 수업을 거부함으로써 명백히 법률에 위배되는 방법으로 학생이 정상적인 교육과정을 이수하지 못하게 하는행위까지 허용되는 것은 아니며, 이러한 행위는 오히려 학습권의 본질적인 내용을 침해하는 것이다.(대법 2005다25298, 2007.09.20)

V. 부당노동행위

교원노조 조합원들의 집단 연가 투쟁에 대한 사전 복무 관리 행위의 부당노동행위 해당 여부

수업 일에 조합원들의 집단 연가 신청을 통해 1만여 명 이상이 참석이 예상되는 집회를 개최하는 것은 각 그 소속 교원들이 교환 수업등 수단을 통해 사전, 사후 수업 결손 등을 방지하기 위한 대책을 마련하고 각급 학교에 협조 공문을 보내는 등의 방법으로 집회 개최를 통한 피해를 최소화하기 위해 노력한다 할지라도 교원들의 대규모 집회 참여로 인하여 상당 정도 각급 학교의 수업에 지장을 가져올 것임이 명백하므로, 교과부 장관이 파행적인 수업 진행으로 인한 학생들의 수업권 침해를 막기 위해 조합원들의 연가 신청을 불허하도록 지시하고, 공문 및 서한문을 배포하고, 각 시·도 교육감이 각급 학교에 위 지시 등을 시달한 행위는, 정당한 지시·감독권의 행사로서 적법한 직무 수행 행위에 해당한다 할 것이므로, 노동조합의 운영에 대한 지배·개입의 부당노동행위로 볼 수 없다 할 것이다.(서울행법 2007구합35753 , 2008.07.08)

교원노조의 사무실 임차료 인상분 및 기자재 등 국고보조금 지원에 관한 질의

교원노조법 제14조 및 노동조합 및 노동관계조정법 제81조 제4호의 규정에 의하면, 사용자가 노동조합의 운영비를 지원하는 행위는 부당노동행위로 금지되나, '최소한의 규모의 노동조합 사무소의 제공'등은 예외적으로 허용되는 바, 동 예외조항은 사용자가 노사합의 등을 통해 노동조합에 최소한의 사무소 공간과 사회통념상 사무소에 비치될 것으로 인정되는 책상, 의자, 전기 시설 등 필요한 부대시설을 제공하더라도 이를 부당노동행위로 볼 수 없다는 의미임. 교원노조의 국고보조금 지원 요청에 대하여 이와 같은 취지에 따라 노동조합 사무소의 임차료 등을 노동조합에 지원하는 것은 부당노동행위에 해당한다고 보기 어려울 것이나, 이를 국고로 지원할 수 있는지 여부는 국고지원 관련 법령에 의거 판단하여야 함.(노조 68107-642, 2003.12.23)

교섭에 필요한 사항에 대한 협의가 이루어지지 않아 최초의 본 교섭일을 정하지 못하는 경우 부당노동행위 해당 여부

단체교섭의 지연이 부당노동행위에 해당하는지 여부에 대해서는 판례(대판 98.5.22, 97누 8076)에서도 노동조합측의 교섭권자, 노동조합측이 요구하는 교섭시간, 교섭장소, 교섭사항 및 그간의 교섭태도 등을 종합하여 사회통념상 사용자에게 단체교섭 의무를 이행하는 것이 어렵다고 인정되는지 여부에 따라 판단하도록 하고 있는 바, 교섭협의 지연만으로 부당노동행위 여부를 단정하기는 어려움(공무원노사관계과-243,2010.2.8)

조합원 자격 여부 확인을 이유로 교섭을 지연하는 것이 부당노동행위에 해당하는지 여부

교원 노동조합의 교섭위원은 당해 노동조합을 대표하는 자와 그 조합원으로 구성하도록 하고 있는 바, 노동조합측 교섭위원이 당해 노동조합의 조합원 자격을 가진 자에 해당하는지 여부에 대해 해당 노동조합에 대해 확인을 요구하는 것은 가능하다고 판단되며, 아울러, 노동조합 측 교섭위원의 조합원 자격여부에 대한 입증 책임은 노동조합에 있으므로, 조합원 자격여부 확인을 위해 단체교섭이 지연되는 경우라면 단체교섭 거부 등 부당노동행위에 해당되지 않는 것으로 사료됩니다(공무원노사관계과-98,2010.1.19)

복수노조 간의 지원에 있어 부당노동행위 해당 여부

교원노조법에서 준용하고 있는 노조법 제81조4호는 사용자가 노동조합을 운영하는 것을 지배하거나 개입하는 것을 부당노동행위로서 금지하고 있으나 최소한의 규모의 노동조합 사무소의 제공 등은 예외로 허용하고 있는 바, 위 규정에 의하여 사용자가 복수노조 사이에 노조 사무소를 제공함에 있어서 부당노동행위가 성립하는지 여부는 그간의 지원관행, 지원규모, 조합원 수, 지원노력 등의 사실관계를 종합적으로 검토하여 판단하여야 할 것으로 사료됨.(공공노사관계팀-1505, 2006.08.01)

VI. 기타

사용자의 개념 중 ‘교원에 관한 사항에 대하여 사립학교를 설립·경영하는 자’의 구체적 범위

사용자에 해당되는지 여부는 인사·급여·후생·노무관리 등 근로조건의 결정 또는 업무상의 명령이나 지휘감독을 하는 등의 사항에 관하여 일정한 권한과 책임을 부여받고 있는지 여부를 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임.

일반적으로 교장(교감)의 경우 당해 학교 교원에 대한 지휘·감독자로서 학사관리 등 학교운영 전반에 대하여 일정한 권한을 행사하고 있으므로 사용자에 해당된다고 보며, 학교 행정실장의

경우에는 그 구체적인 담당업무의 성격을 고려하여 위의 기준에 해당된다면 교원의 노동관계에 있어서는 사용자에게 해당된다고 보아야 할 것임(노조-3474, 2004.12.16)

학교법인에서 단체교섭권을 제3자에게 위임할 수 있는지 여부

1. 교원노조법 제6조 제2항은 노동조합의 교섭위원은 당해 노동조합을 대표하는 자와 그 조합원으로 구성한다고 규정하면서 사용자 측 교섭위원에 대하여는 이와 같은 명시적인 제한 규정을 두고 있지 않으므로 사용자측이 교섭권을 제3자에게 위임하는 것이 금지되는 것으로 해석하기에 어려움이 있음
2. 다만, 교원 노동관계의 특수성을 감안할 때 단체교섭을 담당하는 노사의 교섭위원은 교원 노동관계의 당사자와 그 소속원으로 한다는 것이 동법의 입법 취지로 이해되며, 이러한 입법 취지와 교섭권 위임 제한에 있어서 노사간 형평성을 감안하여 볼 때, 사용자의 경우에도 그 소속원 중에서 교섭위원을 선정하는 것이 바람직할 것으로 사료됨(노조 01254-2578, 2004.09.06)

사립학교 교원 노동조합의 교섭단위에 대하여

교원노조법에서 사립학교를 설립·경영하는 자는 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하여야 한다고 규정하고 있는바, 이는 사립학교의 경우에도 교원의 복무·자격·임금·근로조건 등이 관련 법령과 예산에 의해 규제되고 있어 학교 단위에서 임의적으로 단체교섭을 통해 보수나 기타 근무조건 등을 결정하기 어려운 측면을 고려한 것이며, 이와 함께 국민의 학습권을 보호하려는 취지에서 학교 단위에서의 교섭을 제한하고자 한 것임.

따라서, 시·도 단위 내 사립학교를 소그룹으로 분리하여 교섭하는 것은 동 법의 입법취지에 벗어나는 것으로 보아야 할 것임.(노동조합과-1206, 2005.04.26)