



대일노동뉴스

전교조 합법화 이번엔 돼야 한다

교원노조 합법화 논의와 향후 과제

김현준

전교조 연대사업위원장

1. 전교조 결성의 노동운동사적 의미

'교사도 노동자다. 노동3권 보장하라'는 구호와 함께 지난 1989년 출범한 전국교직원노동조합(이하 전교조)은 올해로 10년째를 맞이한다. 당시 엄혹한 군사정권 하에서 교육의 자주성을 지키고 교원의 권리를 보장하기 위한 교사들의 자주적인 노

력이 결실을 맺었던 것이다. 이러한 교사들의 노동조합 운동은 멀리는 1960년 4.19 이후 교원노조 운동에 그 뿌리를 두고 있으며, 가깝게는 1987년 노동자들의 대투쟁 이후 전개되었던 한국 노동운동의 성장과 직결되어 있다.

4.19 교원노조 운동이 1961 군부세력에 의해 강제로 중단된 이래, 우리 교육은 다시 권력의 합리화 도구로 전락하였고 교사들은 자율성과 자주성을 상실한 채 정권이 요구하는 대로 가르치고 행동하는 하수인이기를 강요당했다. 교사들은 단체 결성은 물론 모든 표현의 자유마저도 제약당하는 참담한 현실 속에서 살아야 했다. 그러나 1980년대 중반부터 시작된 교사들의 교육민주화 운동은 1986년 교육민주화 선언, 1987년 4.13 호헌초치반대 교사선언 등을 통해 전체 민주화 운동과 결합하기 시작했으며, 1987년 8월 이후 노동자 대투쟁으로 그 전기를 마련한다.

97년 9월 전국교사협의회 탄생

같은 해 9월 교사들은 그간의 산발적인 활동을 조직적으로 전개하기 위해 전국 차원의 교사조직을 결성하게 되는데, 이것이 바로 전교조의 모태가 되는 전국교사협의회이다. 전국교사협의회는 조직 결성과 함께 교육 민주화의 실현과 교원의 노동3권 확보에 주력했다. 이러한 활동의 성과로 1989년 초 여소야대 정국에

서 교원의 노동기본권을 보장하는 노동법 개정안이 국회에 통과되기에 이른다. 그러나 당시 대통령의 거부권 행사로 이 법안은 입법화되지 못한 채 교원들의 노동조합 결성은 봉쇄당했다. 교사들은 비록 법적으로 인정되지는 못하지만 역사적 정당성을 확보한 교원노조의 결성을 그 해 5월 강행하게 된다. 이후 10년간 전교조는 정권과 교육계 보수세력의 갖은 탄압에도 굴하지 않고 노동조합으로서의 위상을 확고히 지켜 왔으며, 다른 노동자들과의 연대도 굳건히 확보하고 있다.

이상의 전교조 결성과정을 살펴 보면 교원노조 운동은 우리 노동운동의 역사와 밀접한 관련을 가지고 있다. 4.19 이후 교원노조의 운동이 당시 활발하게 전개되었던 노동운동과 그 궤를 같이하고 있으며, 1989년 전교조의 결성 또한 87년 이후 노동운동의 전반적인 성장 속에서 가능했던 것이다. 이러한 측면에서 전교조 결성의 노동운동사적 의미를 살펴 보면 다음과 같다.

‘교사도 노동자’임을 선언

먼저, 전교조 결성 당시 주장했던대로 ‘교사도 노동자다’고 선언했던 것은 그간 노동에 대해 대단히 편협한 전근대적 사고 방식을 전환하는 데에 크게 기여하게 된 것이다. 대다수 노동자의 자녀를 가르치는 학교 현장에서 교사도 노동자라는

인식의 확산은 학생들과 교사들의 유대감을 증진시키며, 노동을 천시하는 사회적 통념을 깬다는 측면도 있다. 다음으로 교사가 노동운동의 대열에 합류함으로써 전체 노동운동의 지평이 확산되었다고 볼 수 있다. 교사는 전문적이면서 공무원이다. 따라서 전문직 노동조합의 영역을 확대시켰을 뿐만 아니라, 그 동안 노동운동의 불모지였던 공무원 집단으로 노동운동을 확산시키는 계기로도 작용했다. 이러한 결과로 조만간 공무원 노동조합도 눈앞에 두게 되었다.

마지막으로 교원노조운동을 통해 국민들의 대다수를 점하고 있는 노동자들의 교육적 요구를 반영할 수 있는 창구를 확보했다는 것이다. 사실 지금까지 우리 국민들은 자신들의 자녀들이 다니는 학교 교육에 대해 의견을 제시할 수 있는 합당한 방법을 가지지 못했다. 이제부터는 교원노조가 나서서 정부의 교육정책을 감시하고 모든 아이들이 평등하게 교육받을 수 있는 조건을 만들어 나가는 등 실제 국민의 대다수를 점하고 있는 노동자들의 교육적 요구를 대변하는 역할을 담당하게 될 것이다.

2. 교원노조 법제화 논의

교원의 노동기본권에 대한 변천 과정을 살펴보면, 제헌헌법 이래 1961년 국가재건최고회의 이전까지는 헌법상 교원을 포함한 공무원의 노동삼권을 제한하

는 별도의 규정이 없었다. 1953년 제정된 노동조합법 제6조에서 “근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입할 수 있다. 단, 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리는 예외로 한다”고 규정함으로써 일부 공무원을 제외한 일반 공무원과 교원의 노동3권은 보장되었다. 4.19 이후 한국교원노조는 이러한 법에 근거해 합법적으로 결성되었다. 그러나 당시 군사정부는 1962년 개헌과 1963년 노동법을 개정하여 교원과 공무원의 노동기본권을 제약하고 말았다.

노태우 정권의 거부권 행사

이후 교원의 노동기본권 문제는 논의조차 되지 않은 채 30년 이상이 지나갔다. 1987년 전국교사협의회 결성과 함께 교원의 노동기본권 문제는 다시 물위로 떠올랐으며, 이러한 상황에서 지난 1989년 국회는 교원과 6급 이하 공무원의 노동기본권을 보장하는 법률안을 통과시켜 교원의 노동기본권은 복원될 가능성이 있었다. 그러나 당시 노태우 정권의 거부권 행사로 이러한 기회는 무산되고 말았다.

이후 1996년 설치된 노사관계개혁위원회에서 교원과 공무원의 노동기본권 보장이 주요한 쟁점 사안으로 토론되었다. 그러나 당시 공익위원들이 중심이 되어 ‘교원에 대해서는 특별법으로 단결권

과 제한적 교섭권을 인정' 하자고 제안하였으나, 노동계의 반대에 부딪쳐 법안으로 성안되지 못한 채 추후 과제로 미뤄졌다. 당시 공익안은 교원의 노동기본권에 대한 법적 타당성이나 국제적 노동규범 그리고 세계적 추세를 외면한 채 정치적 상황 논리에 굴복한 미봉책에 불과하며, 바로 이러한 이유 때문에 이러한 안은 법제화되지 못했다.

권의 상당 부분을 제약하여 현재의 교원단체와 비슷한 권리만을 인정하겠다는 의도를 노골화시키고 있다.

전교조를 교원단체화 하려는 정부

구체적으로 정부는 노동기본권 중 단행동권 제약에 이어 단체교섭권마저도 완전한 형태가 아닌 단체협약 체결권이

노사정위원회 합의 이후 교원노조 인정을 위한 논의는
노사정 합의의 일주체인 정부가 교원노조 법제화 방안을 왜곡시키고 있어
전혀 논의의 진전이 이루어지지 않고 있다.

이후 김대중 정부에 의해 만들어진 노사정위원회에서는 지난 2월 6일 그간의 논란을 마무리하면서 '99년 7월 1일부터 교원의 노동조합 결성권이 보장되도록 98년 정기국회에서 관련 법률의 개정을 추진한다'고 합의하였다. 40년에 걸친 논쟁에 종지부를 찍었던 것이다.

그러나 노사정위원회 합의 이후 교원노조 인정을 위한 논의는 노사정 합의의 일주체인 정부가 교원노조 법제화 방안을 왜곡시키고 있어 전혀 논의의 진전이 이루어지지 않고 있다. 정부는 논의 자세를 1996년 노사관계개혁위원회 시절로 되돌려 특별법에 의해 교원노조와 교원단체가 공존하는 방안을 검토하다가 최근에는 교원노조를 인정하더라도 노동기본

없는 교섭, 협의권만 인정하겠다는 것이다. 또한 교섭 방식에 있어서도 교원노조와 단위 사학재단의 교섭권을 부인함으로써 교원노조의 활동 범위를 크게 제약하고 있다.

그리고 복수의 교원노조가 교섭창구를 단일화하는 방안이 있어서도 과반수대표제를 고집하고 있어 현재 교원의 과반수 이상을 포괄하고 있는 특정 교원단체가 노조로 전환할 경우 독점적 권한을 부여할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 이상의 정부안은 교원노조의 기본적 권리와 자주성을 전면 부정하는 것으로 일고의 가치도 없다. 특히 단체교섭 체결권이 없는 교섭, 협의권은 현재 교원단체가 가지고 있는 권한과 동일하며, 이렇게 볼 때 정부의 의도는 교원노조를 설령 인정한



한국의 교사들

역사적으로 보면 교사들이 노동조합을 통해 스스로의 신분의 지위를 향상시켜 왔다는 것은 주지의 사실이다.

다 할지라도 교원단체의 수준으로 권리를 제약하겠다는 것이다.

이는 정부가 교원노조를 법적으로 인정한다는 노사정위원회 합의를 지키려고 하는 것인지 그 진의를 의심하지 않을 수 없다. 그리고 노조와 사용자가 자율적으로 결정해야 하는 교섭방식이나 교섭대상 등도 법률로 규제하려고 하는 등 노조 활동에서 가장 중요한 자주성마저 침해하고 있다.

3. 한국교총 주장의 문제점

한국교총은 해방 이후 지금까지 50여 년 동안 유일 교원단체로서 법적 보호와 정부의 지원을 받으면서 '안전하게' 성장해 왔다. 이러한 존재 이유 때문에 한국

교총은 교원들의 교육적 요구인 비민주적인 교육 현장을 개혁하거나 교육의 자주성을 보장하기 위한 노력을 외면하고 현실에 안주해 왔다는 것은 널리 알려진 사실이다. 전교조 결성의 주요한 계기 중 하나가 바로 한국교총이 더 이상 교원들의 교육적 요구를 대신하지 못했기 때문이다.

한국교총의 비민주적 반교육적 태도

전교조 결성 당시는 물론이고 교원노조 합법화가 사회적 합의로 도출된 이 시점에도 한국교총은 교육의 특수성을 앞세워 여전히 교원노조를 반대하고 있다. 예를 들면 한국교총은 전교조가 학생들의 교육권을 침해하는 경의행위는 하지

않겠다는 입장을 수차례 밝혔음에도 불구하고, 교원노조가 만들어지면 국민의 교육받을 권리가 침해당할 것이라고 주장한다. 이러한 한국교총의 주장은 파업에 대한 국민들의 피해의식을 자극하여 교원노조에 대한 부정적 반응을 유도하려는 것에 불과하다.

또한 교원노조가 만들어지면 교육의 정치적 중립성을 지키기 어렵다고 주장

육정책을 수용하는 정당의 정책을 지지해 나갈 것이다. 따라서 교원노조가 노동조합 활동의 하나로 전개하는 정치활동과 교육의 정치적 중립성 보장을 혼동해서는 안될 것이다. 또한 한국교총은 교원노조가 인정되면 교사신분·보수 등에 계약원리가 적용되어 오히려 교원신분 및 지위가 약화될 것이라고 주장한다. 그러나 역사적으로 보면, 교사들이 노동조

교육민주화를 위해 비민주적 권력에 맞서 싸운 전교조와 역대 정권에
순응하면서 때로는 비민주적 정권을 옹호했던 한국교총의 활동 가운데 어느 권이
교육의 정치적 중립성을 해쳤는지는 분명하다.

한다. 그러나 교육의 정치적 중립성을 지키는 것과 교원노조가 교사들의 교육적 요구를 대변하기 위해서 정치적 활동을 하는 것과는 별개의 문제이다. 교육의 정치적 중립성이란 권력의 부당한 정치적 간섭으로부터 교육의 자주성을 지키는 것이다. 이러한 관점에서 보면, 그 동안 교육민주화를 위해 비민주적 권력에 맞서 싸운 전교조와 역대 정권에 순응하면서 때로는 비민주적 정권을 옹호했던 한국교총의 활동 가운데 어느 권이 교육의 정치적 중립성을 해쳤는지는 분명하다.

그리고 한국교총은 노동조합의 정치적 활동이 인정되면 교원노조도 정치적으로 편향될 우려가 있다고 주장하는데, 전교조는 이제까지와 마찬가지로 어느 특정 정당을 지지하는 것이 아니라 우리의 교

합을 통해 스스로의 신분과 지위를 향상시켜 왔다는 것은 주지의 사실이다.

새술은 새부대에

노동조합으로 인해 교사들의 지위와 신분이 약화된다는 것은 비상식적 주장이다. 예를 들면 교원의 노동조합이 인정되는 많은 나라에서 교원노조들이 정부와의 교섭을 통해 계약직인 교원의 신분을 정년보장제로 바꾸고, 교원의 보수 체계를 개선하여 임금을 인상시키는 등 교원들의 신분과 사회적 지위를 실질적으로 향상시켜 왔다. 한마디로 말하면 한국교총은 서구에서 50년 전 심지어 100여 년 전에 끝난 교원의 노동자성 논란을 2000년을 앞둔 현실정에서도 제기하고

있는 것이다.

지금은 개혁의 시대이다. 새 술은 새 부대에 담아야 한다. 10년전부터 일관되게 교원노조를 반대해 온 한국교총의 주장은 이제 전향적으로 바뀌어야 할 때다.

4. '노동조합법'에 의해 교원노조가 법제화되어야 하는 이유

이러한 취지에서 교원노조는 '노동조합 및 노동관계조정법'(이하 노동법)으로 인정되어야 한다. 우리의 법 체계상 노동조합에 대한 법률 근거는 '노동조합법'에 규정되어 있기 때문에 교원 노동조합도 당연히 '노동조합법' 관련 조항의 개정으로 인정되어야 하며, 이는 현재 공무원들의 노조인 철도노조나 체신노조 등이 '노동조합법'에 의거하여 활동하고 있다는 사실로도 확인된다.

또한 노사정위원회 결정대로 "관련 법률을 개정하여" 교원노조를 허용해야 하며, 이러한 합의 정신을 가장 정확하게 이행하는 것이 바로 '노동조합법'의 개정을 통한 교원노조의 인정이다. 이는 공무원과 교원의 노동기본권을 실질적으로 제약하고 있는 노동조합법 제5조 단서조항이 국제적 노동기준에 맞지 않기 때문에 그 조항을 개정해야 된다는 노사정의 의지가 반영된 것이기도 하기 때문이다.

노동조합법을 개정해야

대부분의 국가에서 교원을 포함한 공

무원의 단결권은 헌법으로 보장되고 있다. 우리의 경우 헌법에서 교원을 비롯한 공무원에 대해서는 노동기본권을 제약할 수도 있다는 규정(제33조 2항)을 개정하는 것이 순리적이다. 그러나 헌법 개정은 많은 정치적 고려도 있어야 하고 절차도 복잡하기 때문에 현실적으로 하위법인 '노동조합법'을 개정하자는 논리다.

현재 일각에서 제기되고 있는 특별법이나 다른 법률에 의해 교원노조를 인정해야 한다는 주장이 있다. 그러나 이러한 주장에는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 현존하는 공무원노조를 비롯한 모든 노조들이 현재의 '노동조합법'에 의거해 활동하고 있는데 유독 교원노조의 경우만 다른 법률로 정하자는 것은 법 논리상 맞지 않다. 그리고 '노동조합법' 제7조 3항에 "이 법에 의하여 설립된 노동조합이 아니면 노동조합이라는 명칭을 사용할 수 없다"고 규정되어 있기 때문에 교원노조를 인정하기 위해서는 '노동조합법'을 개정하는 것이 가장 합리적이다.

둘째로, 그럼에도 불구하고 특별법 주장이 계속 제기되는 것은 교원의 단결권과 단체교섭권을 교원노조가 아닌 '교원단체'에게도 보장해야 한다는 한국교총의 주장과 맞물리면서 교원노조와 교원단체가 동등한 권한을 갖는 방안을 강구하려는 '변칙적' 시도에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 그러나 교원노조와 교원단체는 법리적으로 하나의 법률로는

규정될 수 없다는 것은 누구나 아는 사항이다.

셋째, 특별법이나 다른 법률을 주장하는 근거에는 설령 교원노조를 인정하더라도 법률로 그 권리를 제한하려는 의도가 숨어 있다. 예를 들면, 교원노조의 조직 대상이나 범위, 교섭 방식, 교섭단 구성방식, 교섭 안전 등 노조 활동 전반을 법률로 규제하겠다는 것이다. 사실 위의 사항들은 노조의 자체 규약이나 사용자와의 교섭과정에서 노사 협의로 결정하는 것이지 법률로 규제할 수 있는 사항은 아니다. 노동조합은 스스로의 규약에 의해 활동하는 자주적인 조직이다. 노동조합의 자유로운 활동과 자주권을 법률로 제약하겠다는 것은 구시대의 비민주적 발상과 전혀 다를 바 없다.

교원노조를 노조로 인정해야

마지막으로 향후 바람직한 교원단체 사이의 관계는 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다. 즉 교원단체는 '노동조합법'에 의거한 교원노조와 '교원지위향상을 위한 특별법'에 의거한 전문직 단체로 이원화 하는 것이 바람직하다. 두 단체(경우에 따라 복수일 수도 있음)는 서로 선의의 경쟁과 상호 견제를 통해 교육계의 발전에 이바지하며, 교사들은 자유로운 선택으로 교원노조나 전문직 교원단체에 가입해 활동할 수 있을 것이다. 이렇듯 교원노조와 전문직 교원노조가 병존하는 사례는 많은 나라에서도 확인할 수 있으며, 우리의 경우도 현실적으로 가장 합리적인 방식이다. ❖