

보 도 자 료



이 자료는 2010년 1월 20일(조간)부터 보도해 주시기 바랍니다

이장원 노사관계연구본부장, 02)784-7383 2010. 1. 18. 작성 총 13쪽

‘교원 노사관계 평가와 발전방안 토론회’ 개최

교원 노사관계의 정상화와 전교조운동의 합리적 개선이 필요하다
(노동연구원의 연구결과 발표)

- 교원노조의 법률적 특수성 검토
- 교원노조와의 단체교섭 현황과 개선방안 모색
- 전교조와 학업 성취도간의 상관관계 분석
- 전교조의 주요 활동에 대한 국민의식 조사 결과

◆ 행사 개요

- 일시: 2010. 1. 19(화) 14:00 ~ 17:30
- 장소: 여의도 국민일보(CCMM)빌딩 1층 메트로홀
- 주최: 한국노동연구원
- 후원: 교육과학기술부

<주제발표>

- 1주제: 교원노사관계의 총론적 법률 쟁점 (김 재훈 서강대 로스쿨 교수)
- 2주제: 교원 단체교섭제도의 현황과 개선방안 (이 성희 한국노동연구원 연구위원)
- 3주제: 교원노조와 학업성취도의 관계 (이 인재 인천대 경제학과 교수)
- 4주제: 교원노동조합 활동의 사회적 정합성과 발전방안
(이 장원 한국노동연구원 노사관계연구본부장)

<지정토론>

- 김 소영 충남대 로스쿨 교수
- 서 은주 좋은학교만들기학부모모임 서울지역공동대표
- 이 성호 중앙대 교육학과 교수
- 이 성희 교육과학기술부 학교자율화 추진관
- 이 준희 한국일보 논설위원
- 채 창균 한국직업능력개발원 연구위원

◆ 보도자료 본문

1. ‘교원 노조는 법률적 지위와 위상이 일반적인 노조와는 다르다’- 김재훈 교수

- 현대사회에서 교원이라는 직업 역시 근로자로서 일정한 권리를 인정받아야 할 필요가 있지만 그에 앞서 교육제도의 보장에 관한 헌법규정의 의미, 국민의 교육을 받을 권리에 대한 교원의 의무, 교원의 공공적인 성격 등이 먼저 고려되어야 함
 - 교원은 공·사립 여부를 막론하고 일반적인 근로자들에 비해 윤리성·자주성·중립성·공공성 및 전문성이 특히 강조되어야 하며
 - 교원이 제공하는 서비스는 헌법상 기본권으로 보장되는 교육을 받을 권리와 불가분의 관계에 있음
 - 또한 다음 세대를 이끌어 갈 학생에 대한 교육이 임의로 중단되어서는 안되고
 - 이러한 교원의 특수성으로 인해 우리나라의 법률적 분쟁의 최종판단처인 헌법재판소에서는 쟁의행위 등 교원의 노동기본권을 일정부분 제한할 수 있다고 설명하고 있음.
 - 이러한 헌법재판소의 판례는 결국 ‘교원의 노동기본권’ 보다 ‘국민의 교육을 받을 권리’가 앞선다는 것을 강조한 것이라 할 수 있음(헌재 1991.7.22. 89헌가 106 전원재판부 결정)

- 이처럼 우리나라의 헌법에서는 이러한 교원의 노동기본권을 제한하고는 있지만, 이러한 침해를 보상하고 교원을 보호하며 교원의 권익을 옹호하기 위해 사회적 대우, 존경, 보수와 근무조건 등을 광범위하게 포함한 ‘**교원의 지위**’ 역시 헌법에서 보장하고 있음
 - 이는 근래 세계적인 경쟁의 격화로 인해 민간근로자의 고용불안이 근로·노사관계의 최대 쟁점이 되고 있다는 점을 고려해 본다면 적지 않은 혜택이라 할 수 있음
 - 또한 이러한 교원의 지위를 법률로 보장하는 것은 이로 인해 국민의 교육을 받을 기본권을 실효성 있게 보장하기 위함이라는 의미도 내포하고 있음

- 이러한 관점에서 현재 교원노조의 여러 활동이 ‘국민의 교육 받을 기본권’을 제한하고 있는 것이 아닌가 신중히 검토할 필요가 있으며 교원

의 신분보장제도 역시 교원 자신을 위해 이용되고 있는 것이 아닌가 검토할 시기임

- 또한 교원노조는 정치활동 참여에 대해 일정한 거리를 두는 것이 바람직함
 - 교육이라는 것은 그 본질상 이상적이고 비권력적인 것에 비해 정치는 현실적이고 권력적인 것이기 때문에 교육과 정치는 일정한 거리를 두는 것이 바람직하며
 - 법률상으로도 교원노조의 정치활동 참여는 교원노조법과 현재의 판결 등으로 제한하고 있음(1992.11.12. 89헌마88 결정)
 - 그럼에도 불구하고 교원노조의 광범위한 정치활동이 이루어지고 있는 것은 일반노동조합의 경우를 유추적용되고 있는 것임
 - 이러한 일반적인 노동조합에서 인정되고 있는 부수적인 정치활동을 교원노조에까지 인정하게 된다면 교육에 대한 본질적인 성격을 훼손할 우려가 발생할 수 있음

2. '교원의 단체협약 상에는 법령이나 조례, 정부 및 사학의 고유권한과 상충될 수 있을 만한 성격의 조항들이 다수 존재하고 있어'- 이성희 연구위원

- 어느덧 우리나라에서도 교원 단체교섭제도가 출범한지 10년이란 시간이 흘렀지만 아직까지 교원의 단체교섭제도는 노사간의 이해대립을 제도적으로 해결하는 제도적 장치로서의 기능은 미흡한 것이 현실임.
- 현재 우리나라 교원의 집단적 근로관계 복무규율은 주로 교총과 이루어지고 있는 교섭협의제도와 교원노조와 이루어지고 있는 교원단체교섭 제도로 이원화 되어 있음
 - 하지만 두 교섭채널간의 집단적인 근로조건 복무규율은 명확한 역할구분과 운영원칙의 구분이 모호한 측면이 발생하고 있음.
- 그 결과 두 교섭 채널간 교섭대상 범위가 상이하게 규정되어 있음에도 불구하고 교섭 대상 범위의 상호침투로 인해 교섭대상의 범위가 유사

해 지는 경향을 낳고 있고 교섭의 이행에 있어서도 교원단체와의 ‘협의’와 교원노조와의 ‘합의(협약)’가 혼재되고 있으며 이는 교원단체교섭제 조 운영과정에서 교섭대상 범위와 단체협약의 이행을 둘러싼 노사 갈등의 배경요인이 되고 있음

□ 또한 공무원노동조합법에서는 “법령 등에 의해 국가 또는 지방자치단체가 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 행정기관의 관리운영에 관한 사항으로 근로조건과 직접 관련되지 않은 사항” 즉 소위 관리운영사항에 대해 비교섭대상으로 명시하였지만 교원노동조합법에서는 이러한 금지규정을 명시하고 있지 않음.

○ 이에 대한 노동부의 유권해석은 정책결정과 관리 운영사항은 원칙적으로 정부 또는 지방자치단체의 법령 내에서 자기권한으로 결정할 사항이지 단체교섭으로 결정할 사항이 아니라는 것이며 교육인적자원부(2003)에서도 교육정책·교육과정·기관운영 등에 관한 사항은 교섭대상에서 배제하는 것으로 하고 있음

- 하지만 이러한 원칙보다 교원노조의 강한 교섭력, 교육감의 선거 등의 정치적 요인, 교육청측 교섭실무자의 비전문성, 타지역에 먼저 합의된 협약의 영향 등으로 교섭대상이 확대되는 경향이 발생하고 있음

□ 실제 이루어 졌던 단체협약의 내용을 살펴보면 법령, 조례와 상충되거나 정부 혹은 사학의 권한을 침해할 수 있는 가능성이 있는 조항들이 다수 존재하고 있음

○ 그러한 대표적인 조항들을 정리해 보면

<p>【협약의 우선 등】</p> <p>① 본 협약과 교원의 근로기준 및 복무에 관한 사항을 규정한 법령·조례가 서로 충돌하는 경우에는 교원에게 유리한 조항을 우선 적용한다. 아울러 이 협약에서 정한 내용에 위배되는 행정명령, 규칙 및 학교법인 정관의 관련 조항은 승인하지 않으며 그 효력을 상실하는 것으로 본다.</p>	<p>법령, 조례와 상충될 가능성 있음</p>
<p>【협약의 우선 등】</p> <p>② 교육청은 현재의 근로조건과 조합 활동 권리를 저하시킬 수 없다. 다만, 부득이한 경우 교원노조와 합의하여 기존 협약을 변경할 수 있다</p>	<p>관리운영권과 상충될 가능성 있음</p>

<p>【교원노조활동의 보장】</p> <p>⑦ 교육청은 교원노조업무를 업무분장에 포함시키고, 노동조합의 조합원에게 업무를 담당하게 하고 다른 행정업무를 부과하지 않는다.</p>	<p>관리운영권과 상충될 가능성 있음</p>
<p>【교장 선출 · 보직제 시범실시】</p> <p>① 교육청은 2006학년도부터 지역교육청마다 초·중·고 각각 1개교를 선정하여 교장 선출·보직제를 시범운영 한다.</p> <p>【사립학교 교원의 신분보장】</p> <p>① “을”은 사립학교의 민주화 활동과 관련되어 해직된 교사의 원직복직을 추진하고, 본인이 희망할 경우 공립 특채 한다.</p>	<p>관리운영권 사항에 해당될 수 있음</p> <p>사립학교 재단의 인사권과 상충될 가능성 있음</p>
<p>【단체협약 이행】</p> <p>③ 교육청은 본 협약의 예산관련 조항을 이행하기 위하여 예산안의 변경 또는 추가경정예산을 편성한다.</p> <p>【도학력고사 개선】</p> <p>① 지역교육청이 주관하는 학력고사는 폐지한다.</p> <p>② 도교육청에서 주관하는 학업성취도 평가는 표집학교와 교원의 의견을 수렴하여 희망하는 학교에 대해서만 실시한다. 단, 표집학교는 초등은 전체학교의 10% 이내, 중등은 지역교육청별 1~2개교로 한다.</p> <p>③ 도교육청은 평가결과의 비공개 원칙을 준수하고 학교간 비교자료로 사용하지 않는다.</p> <p>【자립형 사립고 및 학교 설립】</p> <p>① 교육청은 자립형 사립고를 승인하지 않는다.</p> <p>② 교육청은 지방자치단체가 지역개발 등을 이유로 학교 설립을 요구했을 경우, 노동조합과 협의하여 결정한다.</p> <p>【사학분쟁조정위원회 설치】</p> <p>③ “을”은 분쟁이 발생하는 사립학교에 대하여는 재정 지원을 제한한다.</p> <p>【감사제도 개선】</p> <p>② 교육청은 감사결과를 관계규정에 따라 공개하고, 노동조합이 원할 경우 감사에 노동조합이 추천한 자가 참관할 수 있도록 한다.</p> <p>④ 교육청은 도민적인 관심과 요구가 있는 특별한 사항에 대한 감사를 위해 노동조합, 교육청, 학부모대표로 구성되는 특별감사위원회를 운영하고 특별감사</p>	<p>국회 또는 자치단체 의회의 예산권과 상충될 수 있음</p> <p>정책결정 사항에 해당될 가능성 있음</p> <p>정책결정 사항에 해당될 가능성 있음</p> <p>관리운영권 사항에 해당될 가능성 있음</p> <p>감사권 제한될 가능성 있음</p>

<p>결과를 공개한다.</p>	
<p>【민주적 학교운영】</p> <p>① “을”은 분회장이 요구하는 사안에 대해 전체 교원의 의견을 교직원회의에서 협의하여 처리한다.</p> <p>⑧ “을”은 학교운영을 민주적으로 추진하고 학교 자치를 활성화하기 위해 학교운영의 주요 문제를 안건으로 상정하여 전체 교직원 공개 토론회를 월 1회 개최한다.</p>	<p>관리운영권 사항에 해당될 수 있음</p>
<p>【조례, 규칙의 제정과 개정】</p> <p>③ 교육청이 교원의 근로조건 및 사회경제적 지위와 관련된 사립학교 법인 정관의 제·개정을 승인하고자 할 때는 노동조합과 사전에 합의해야 한다.</p> <p>【사학법인 경영평가】</p> <p>① 도교육청은 사학기관 경영평가를 실시하여 공개한다</p> <p>② 도교육청은 사립학교의 예산 편성 및 재정이 투명하게 운영되도록 그 내용을 분기별로 공개하도록 행정지도 한다.</p> <p>③ 도교육청은 사학재정 건전 운영을 위하여 사안발생시(사회적 물의가 있는 경우) 사학기관에 재정경영평가를 다음과 같이 실시하여 공개한다.사</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 예산 편성 과정과 절차의 합리성 여부 2. 법인의 법정부담금의 적정성 여부 3. 기타 교육감이 필요하다고 인정하는 사항 	<p>정책결정 사항에 해당될 가능성 있음</p> <p>사립학교 재단 경영권과 상충될 가능성 있음</p>

○ 이러한 쟁점조향은 각 시도단위 별로 정도의 차이만 있을 뿐 거의 대부분의 단협에서 발생하고 있음.

○ 이러한 요소는 교섭범위를 설정하는 단계에서 뿐만 아니라 그 조향의 이행과정에서도 또다른 분쟁의 소지가 될 수 있음

□ 따라서 교원의 단체교섭제도가 안정적으로 운영되기 위해서는

○ 단체협약의 갱신과정에서 **교육당국이 사용자적 책임을 가지고 비교섭대상을 배제해 가거나 교섭대상과 비교섭대상을 범으로 명확히 규정함**으로서 단체협약에 관한 논란을 줄이고 현실적인 규범력을 강화시켜야 함

○ 마지막으로 실제 현장에 투입될 **교섭의 전문가를 양성**하고 개별학교 단위에서 발생하고 있는 갈등을 해소하기 위해 **학교장이 학교 경영전문가가 될 수 있도록 하는 교육을 강화**할 필요가 있음

3. '각 학교 교사의 전교조 가입비율 높을수록 학생들의 수능성적에 부정적인 상관관계가 나타나'- 이인재 교수

- 과거 정당성이라는 측면에서 치열하게 이루었던 교원노조와 관련된 논쟁은 최근 교원노조가 학생의 학업성취도에 어떠한 영향을 미치느냐는 방향으로 전이되는 경향을 보이고 있음. 하지만 이에 대해 서로 상반된 주장이 존재하고 있음에도 불구하고 우리나라에서는 자료의 부족과 첨예한 이해관계의 대립 등으로 인해 실증적인 연구가 미비한 현실임
 - 따라서 이 연구는 선행연구의 공백을 매우는 시론적 성격을 갖고 있음
- 04년도 한국교육고용패널(KEEP)를 활용하여 교원노동조합 가입률이 수능의 언어성적과 외국어 성적에 미치는 영향을 추정한 회귀분석 결과는
 - 학교의 교총 가입교사비율은 수능성적과 관련이 없음. 그러나 전교조 가입교사비율과 학생의 수능성적 간에는 통계적으로 유의한 부(-)의 관계가 존재함.
 - 전교조 가입교사 비율의 10%증가는 언어영역 수능 표준화 점수의 0.5~0.6점 감소 및 백분위 점수 1.1~1.3점 감소와 관련이 있음.
 - 전교조 가입교사 비율의 10%증가는 외국어영역 수능 표준화 점수의 1.1~1.3점 감소 및 백분위 점수 1.5~2.0점 감소와 관련이 있음.
 - 한편 담임교사 개인의 전교조 가입 여부는 수능성적과 유의한 관계를 보이지 않음. 교원 노동조합과 수능성적과의 부정적 상관관계는 교사 개인을 통해서가 아니라 학교 경영 등 집단적인 경로를 통해 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있음.
- 하지만 이러한 분석의 결과는
 - 수능성적과 교원노조가입률간의 상관관계를 분석한 것이므로 수능성적 이외의 학업성취도나 교원노조의 주장처럼 학업성취도 이외의 측면에서 학생에게 긍정적인 역할을 할 수 있다는 가능성을 부정하는 것은 아님
 - 또한 학교의 관찰되는 특성에 대해서는 최대한 통제하였지만 자료의 한계로 인해 일부 특성에 대해서는 통제하지 못하고 있음. 즉, 비효율적인 학교운영이 이루어지고 있는 학교에서 이에 불만을 갖고 있는 교사들이 교원노조에 가입할 확률이 증가할 수 있고 이것이 낮은 수능성적으로 나타나는 인과관계가 존재할 가능성은 검증하지 못함

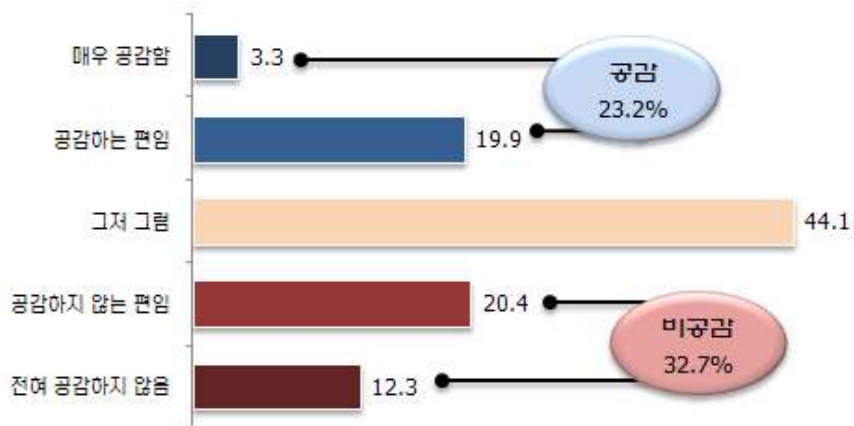
4. '국민의식조사 결과 전교조의 활동방식에 대해 부정적인 인식을 보이고 있어'-
이장원 노사관계연구본부장

- 전교조의 활동은 매우 광범위한 사안에 대해서 이루어지고 있으며 이는 우리나라의 국민적 관심도가 높은 교육과 관련되어 있기 때문에 다른 분야에 비해 첨예한 의견 대립을 이루고 있음
 - 하지만 높은 국민의 관심도에 비해 전교조의 운동방식은 상대적으로 배타적이고 폐쇄적인 양태를 보이고 있음

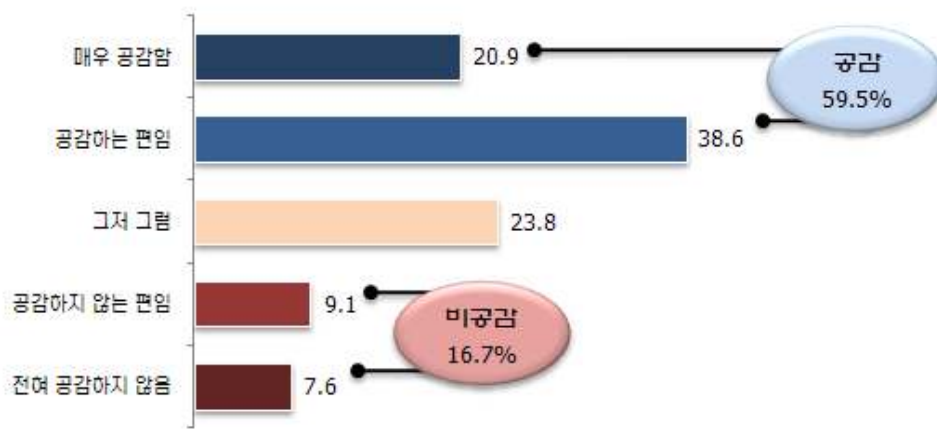
- 그러나 전교조 역시 우리사회의 한 구성원이고 또 교육활동이라고 하는 것은 우리나라 국민의 대부분과 관련된 사안이라는 것을 상기해 본다면 전교조의 활동은 각 이해 당사자들의 폐쇄적인 의견뿐만 아니라 전반적인 국민의 의견이 수렴되어야 할 필요가 있음

- 이러한 관점에서 본 연구는 전교조 활동에 대한 전반적인 국민의식조사를 실시하였음
 - 이 조사는 09년 10월 한달동안 20~60대의 전 국민 1000명을 대상으로 성별-연령별-지역별 다단계 층화 표본추출을 통해 전화면접으로 설문조사를 실시하였으며 그 결과 95% 신뢰수준에서 ± 3% point 수준의 데이터를 얻을 수 있었음

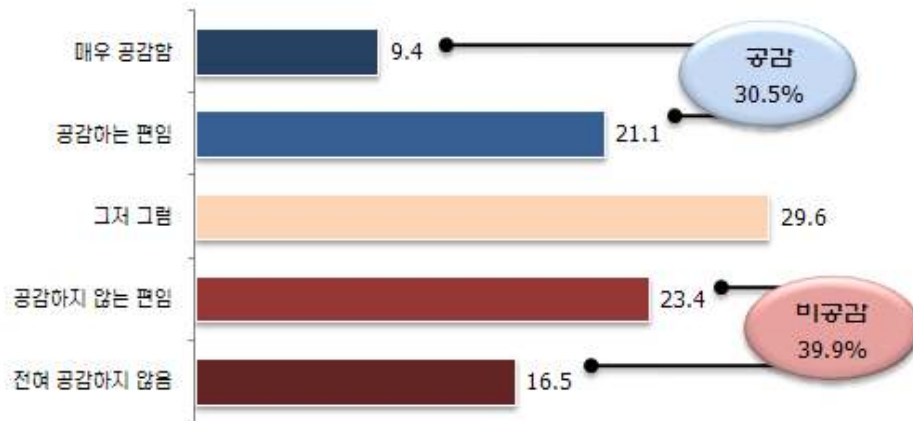
- 조사결과를 분석해 보면
 - 전교조의 활동방식(귀하께서는 전교조의 활동방식에 대해 공감하시는 편입니까?)에 대해 공감하지 않는다는 의견이 32.7%('전혀 공감하지 않음' 12.3%+'공감하지 않는 편임' 20.4%)로 공감한다는 의견 23.2%('매우 공감함' 3.3%+'공감하는 편임' 19.9%) 보다 9.5%p 높게 나타나고 있음



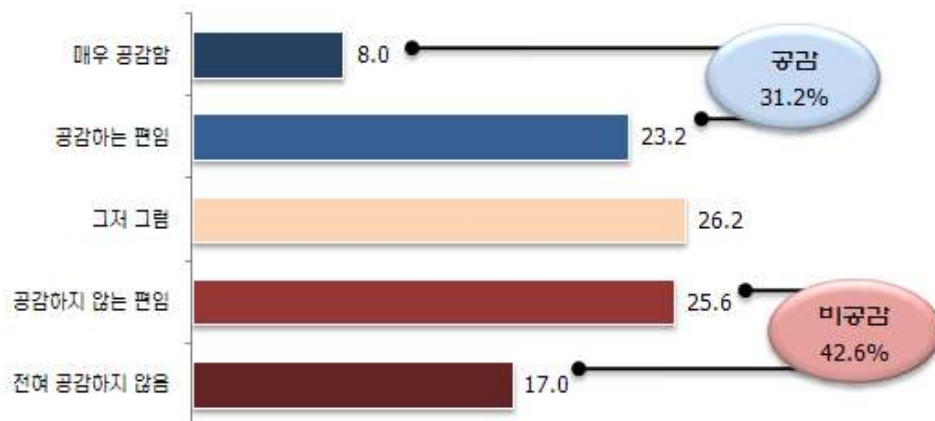
- ‘전교조의 교육현장개혁운동’에 대해서는 공감한다는 의견이 59.5% (‘매우 공감함’ 20.9%+‘공감하는 편임’ 38.6%)로 공감하지 않는다는 의견 16.7% (‘전혀 공감하지 않음’ 7.6%+‘공감하지 않는 편임’ 9.1%)보다 42.8%p 높은 수준으로, ‘전교조의 교육현장개혁운동’에 대해 공감한다는 의견이 매우 높게 나타나고 있음



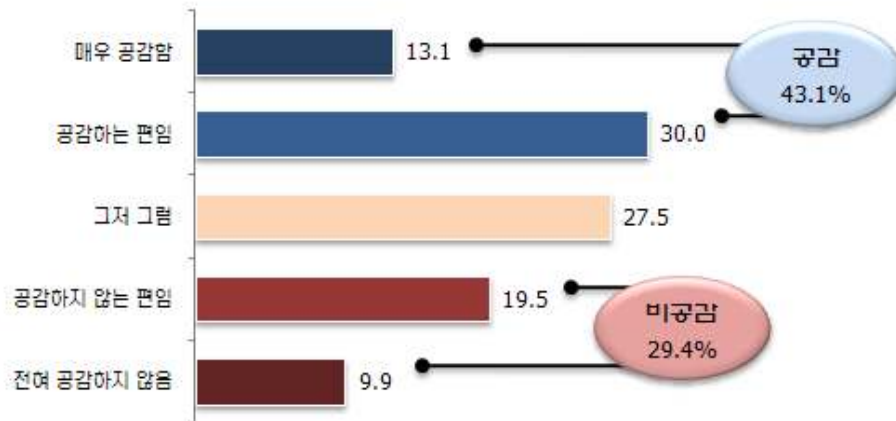
- ‘전교조의 정부에 대한 시국선언 참가’에 대해 응답자가 얼마나 공감하는가는 공감하지 않는다는 의견이 39.9% (‘전혀 공감하지 않음’ 16.5%+ ‘공감하지 않는 편임’ 23.4%)로 공감한다는 의견 30.5% (‘매우 공감함’ 9.4%+ ‘공감하는 편임’ 21.1%)에 비해 9.4%p 높게 나타남으로써 응답자들이 ‘전교조의 정부에 대한 시국선언참가’에 대해 공감하지 않는다는 것을 알 수 있음



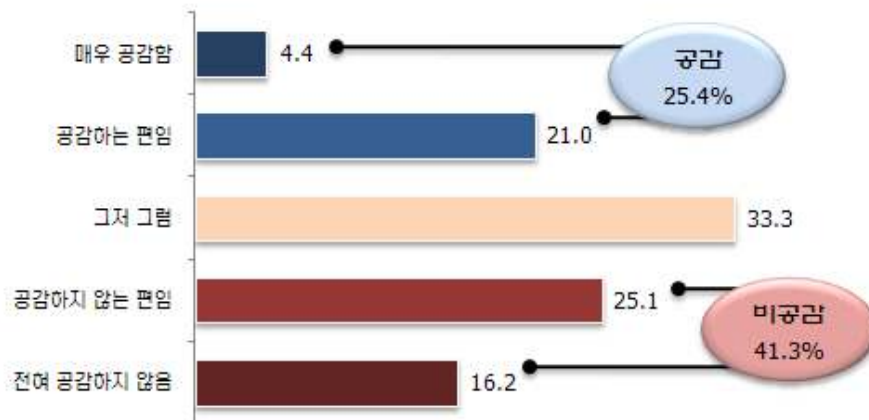
- ‘전교조의 전국학업성취도평가(일제고사) 거부’에 대해 공감하지 않는다는 의견이 42.6% (‘전혀 공감하지 않음’ 17.0%+‘공감하지 않는 편임’ 25.6%)로 공감한다는 의견 31.2%(‘매우 공감함’ 8.0%+‘공감하는 편임’ 23.2%)보다 11.4%p 높게 나타나고 있음



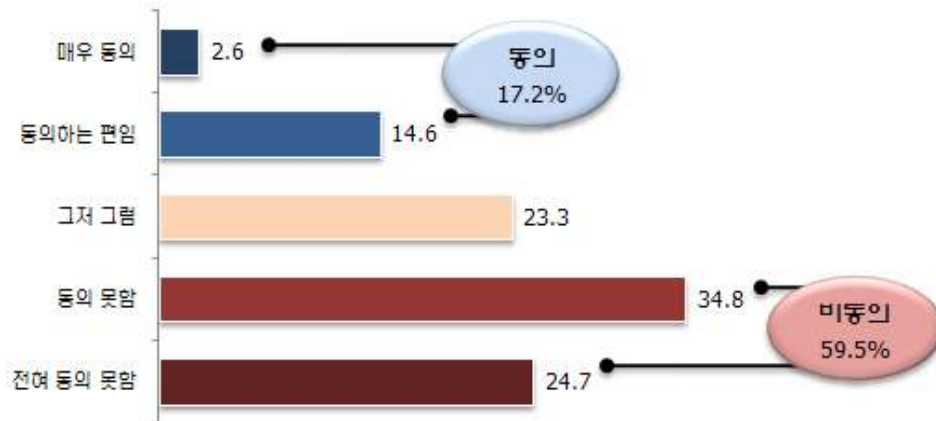
- ‘전교조의 학교 평준화 정책 지지’의 경우 공감한다는 의견이 43.1% (‘매우 공감함’ 13.1%+‘공감하는 편임’ 30.0%)로 공감하지 않는다는 의견 29.4%(‘전혀 공감하지 않음’ 9.9%+‘공감하지 않는 편임’ 19.5%)에 비해 13.7%p 높은 수준으로 나타나고 있음



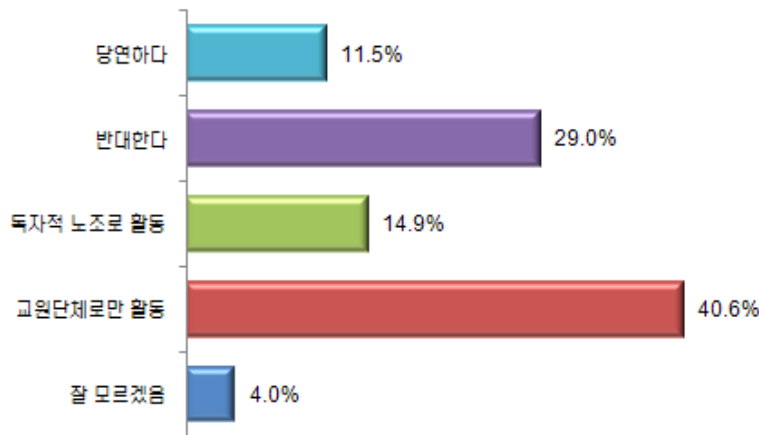
- ‘전교조의 통일운동’에 대해서는 공감하지 않는다는 의견이 41.3%('전혀 공감하지 않음' 16.2%+'공감하지 않는 편임' 25.1%)로 공감한다는 의견 25.4%('매우 공감함' 4.4%+'공감하는 편임' 21.0%) 보다 15.9%p 높은 수준으로 나타나고 있으며 이는 ‘전교조의 통일운동’이 국민들의 의사와 유리되어 있다는 것을 알 수 있음



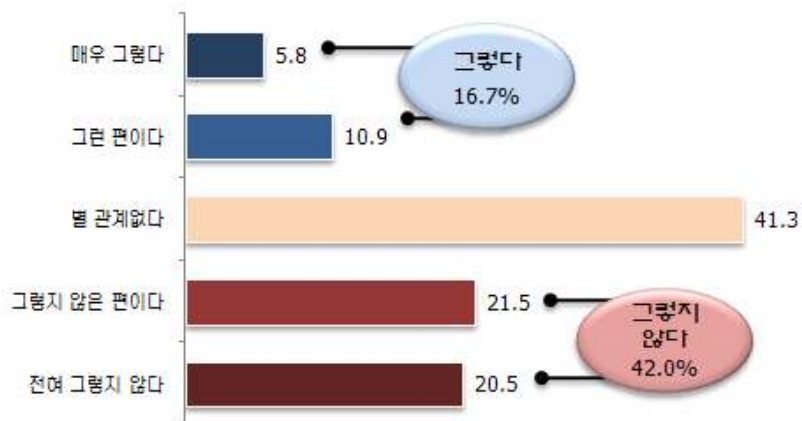
- 전교조의 교원평가제 거부에 대해서는 동의하지 못한다는 의견이 59.5%('전혀 동의 못함' 24.7%+'동의 못함' 34.8%)로 동의한다는 의견 17.2%('매우 동의' 2.6%+'동의하는 편임' 14.6%) 보다 42.3%p 높은 수준으로 매우 큰 격차를 보이고 있음. 이러한 큰 격차는 ‘전교조의 교원평가제 거부’가 큰 명분을 갖고 있지 못함을 보여준다고 할 수 있음



- 전교조가 민주노총에 소속되어 활동하는 것에 대한 견해를 조사한 결과, ‘교사는 노조가 아닌 교원단체에서 활동해야 한다’는 의견이 40.6%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 ‘교사도 노동자이기는 하지만 민주노총 소속활동은 반대한다’는 의견(29.0%), ‘교사는 노동자와 다르기에 민주노총과 달리 독자적인 노조활동을 해야 한다’는 의견(14.9%), ‘교사도 노동자이므로 민주노총 가입은 당연하다’는 의견(11.5%) 순으로 나타남



- 전교조 소속 교사가 많은 학교에 자녀를 진학시킬 의향을 조사해보면 진학시킬 의향이 없다는 의견이 42.0%(‘전혀 그렇지 않다’ 20.5%+‘그렇지 않은 편이다’ 21.5%)로 진학시킬 의향이 있다는 의견 17.2%(‘매우 그렇다’ 5.8%+‘그런 편이다’ 10.9%) 보다 25.3%p 높은 수준으로 나타나, 전교조 소속 교사가 많은 학교에 자녀를 진학시키지 않겠다는 의견이 많은 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있음



- 이러한 결과를 종합해 보면 국민들은 전반적인 전교조의 활동에 대해 대체로 공감하고 있지 못하며 비판적 평가를 내리고 있음.
 - 다만 전교조의 교육현장개혁운동과 평준화 정책 지지 등 교육현장 분야에 대해 전교조의 긍정적 역할을 인정하고 있다는 것을 알 수 있음
 - 그러나 교원평가제 및 학업성취도 평가와 같은 교육정책, 통일운동 및 시국선언 참가 등의 정치적·이념적 성향의 경도현상에 대해 동의하지 않고 있으며 전교조가 민주노총의 핵심단체로서 활동하는 것에 대해서도 반대하고 있는 모습을 보임
 - 또한 전교조 교사가 많은 학교에 자녀를 진학시키지 않겠다는 의견이 가장 높게 나타난 결과는 전교조 스스로가 자신들에 대해 뒤돌아보는 자세가 필요하다고 할 수 있음

- 전교조는 이러한 현실을 개선하기 위해
 - 자신의 집단이익만을 관철하고자 하는 모습을 줄고 정치적·이념적 성향에서 벗어나 교육현장 개혁운동으로서의 참교육 운동에 집중할 필요가 있고
 - 자식의 교육을 맡긴 국민들과의 공개적인 방식으로 사회적 공론화를 중시함으로써 폐쇄적이고 정치적인 운동이라는 이미지 개선이 선행될 필요가 있음.
 - 또한 품질 높은 교육서비스의 견인, 보편적이고 상식적인 수준에서의 개혁이슈 제기, 정치적 이념적 과잉현상의 개선 등을 통해 국민들에게 한 발 다가서고자 하는 노력이 필요할 것임.