

敎員의 團體交涉에 관한 韓·日 比較 研究

김 석 범*

1. 서 론

1999년 7월 1일부터 성격을 달리하는 전교조와 한교조 2개 교원노조가 본격 활동하게 됨에 따라 한국교총과 더불어 교원단체의 복수화가 이루어지게 되었다. 그러나 교원의 단체교섭 과정에 대한 정형화된 틀이나 원칙에 관한 연구가 부족한 것이 현실이라, 단체교섭에서 체계적인 현실측정을 통하여 전문화할 필요성이 대두하고 있다. 이는 교원단체의 문제로 인한 교육현장의 혼란을 최소화하여 그에 따른 사회적·교육적 비용을 감소시킬 수 있다는 측면에서도 시급하다.

본 연구의 목적은, 한국·일본 교원의 단체교섭 과정에 관한 연구 정보 및 자료를 상호 비교 논의하여 유사성과 차별성을 찾아서, 단체교섭의 제도적 정착에 필요한 바람직한 조건들을 규명하고 교원 단체교섭의 실질적인 개선방안을 제시하여, 우리 나라 교원단체의 조화로운 발전과 교원 노사관계의 안정에 기여할 수 있도록 하는데 있다.

따라서 본 연구에서는, 교육제도는 물론 교원단체의 급진적 선진성으로 인하여 우리 나라가 역사적으로 많은 영향을 받은 일본의 교원 단체교섭의 구조와 기능적 측면을 고찰하여 시사점을 얻고, 우리 나라 교원 단체교섭의 구조와 기능적 측면에서의 현안 및 문제점에 관한 주요 쟁점을 비교 분석한다. 여기에 우리 나라와 일본 교원의 단체교섭 실태를 비교 논의하여 교원의 단체교섭에 관한 개선 방안들을 제시한다.

본 연구의 주된 연구방법은 문헌연구로서, 교원 단체교섭의 구조와 이슈를 파악하기 위하여 노사관계론적 분석 방법론과 비교 교육학적 접근 방법을 병행하였다. 노사관계론적 분석방법론에서, 구조적 측면은 단체교섭의 구조로서

* 제주관광산업고등학교 교사

한국교총은 교원지위법, 교원노조는 교원노조법을 중심으로 제도적 측면을 살폈다. 기능적 측면은 교원지위법상의 교섭·협외와 교원노조법상의 단체협약의 체결 및 관리과정에서는 협약이행의 문제들과 단체교섭 관련문제들을 주요 이슈로 비교 분석하였다. 또한 비교교육학적 접근방법으로, 베레데이(George Z. F. Bereday)의 비교연구 4 단계를 적용하여 연구 영역별로 비교 분석하였다. 기술, 해석, 병치, 비교가 그것이다.¹⁾ 본 논문에서는 연구주제에 대하여 이 4 단계를 도입·응용하여 영역별로 적용하였다.

II. 일본 교원단체의 단체교섭 분석

일본의 경우, 대기업에 의해서 노동시장이 종단화 됨으로써 발생한 고용의 공동체원리는 종신고용제라는 일본 특유의 기업내 노사관계 형태를 생성하고 기업별조합이라는 조합조직을 발전시켰다. 다시 말해서, 일본은 종신고용제와 기업별조합을 특색으로 하는 일본적 노사관계를 형성했다.²⁾ 戰前·戰後를 통한 종신고용제의 긴 역사적 발전과정에서, 고용의 공동체원리가 일본 기업내의 노사관계 속에 구조화되었다. 그것이 전후 노사관계의 근대화에 즈음하여 기업별 노동조합이라고 하는 일본 특유의 조합형태를 만들어 냈다. 그리고 기업별 조합을 취했기 때문에 근대적인 노사관계 속에서 고용의 공동체원리가 현실적으로 생겨났다는 것이 특색이다.

1. 법·제도적 근거 및 체계 : 일본 헌법 제28조에서는 “근로자의 단결할 권리, 단체교섭 기타 단체행동을 할 권리가 보장된다”고 규정하여, 근로자에게는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 보장되고 있다. 공공부문의 근로자도 근로자로서 원칙적으로 헌법상의 노동기본권을 보장받는다. 또 한편으로 제15조 제2항에서 “모든 공무원은 전체의 봉사자이며, 일부의 봉사자가 아니다”라고 규정하고 있어서 공무원에게는 공공의 이익을 위하여 노동기본권이 제한될 수 있다는 해석이 이루어지고 있다.

일반직 공무원은 직원단체를 결성할 수 있고, 당국과 근무조건 등에 관하여

1) George Z. F. Bereday. *Comparative Method in Education*. (N.Y. : Holt, Rinehart and Winston, 1964), p. 5.

2) 최중태, 「현대노사관계론」, (서울 : 경문사, 1996), p. 232.

교섭할 수 있다. 직원단체에서는 당국과의 교섭은 인정되지만 단체협약의 체결은 부인되면서 실질적 의미의 단체교섭권은 박탈되고, 공무원 및 직원단체의 파업 등의 쟁의행위가 금지된다. 이에 대한 대상조치로서 중앙에는 국립 인사가원이 설치되고, 지방자치단체에는 지방인사위원회, 인구 15만 명 미만인 지방자치단체의 경우는 공평위원회가 설치된다.³⁾

사립학교 교원은 국가공무원이나 지방공무원이 아니기 때문에 근로3권에 대하여 이를 제한·금지하는 법률을 두고 있지 아니하므로 사립학교교원은 민간 근로자와 마찬가지로 노동조합법 제2조에 의한 노동조합을 결성하고 헌법 제29조의 근로3권이 인정되어 행사할 수 있다. 따라서 이들에게는 민간부문의 근로자에게 적용되는 노동조합법, 노동관계조정법 등이 그대로 적용되고 있다. 반면, 국·공립학교교원은 대부분 지방공무원으로 분류되어서 단결권, 단체교섭권은 인정되나 단체행동권은 인정되지 아니하는 것이 원칙이다.⁴⁾ 이와 같이 공무원에 대해서는 국가공무원법과 지방공무원법에서 노동기본권이 제한되어 있고 이를 위반했을 때의 벌칙도 규정되어 있다. 교육 직원인 교원은 직원단체를 결성하거나 결성하지 않거나 또는 이것에 가입하거나 가입하지 않을 수 있다. 직원단체로 되기 위해서는 당국에 등록을 해야 하고 법인이 될 수 있는데 민법상 법인의 규정을 준용함으로써 우리 나라의 교원단체인 한국교총이 사단법인으로서 민법의 적용을 받는 것과 동일하다.

2. 교섭의 주체 : 일본의 교원단체의 단체교섭 당사자는 등록된 직원단체, 즉 교원단체 또는 그 연합체와 지방자치단체이다. 국가공무원법 및 지방공무원법에서는 등록된 직원단체가 교섭을 신청한 경우에 당국은 교섭을 하여야 할 지위에 선다고 하여(국공법 제108조의 5 제1항, 지공법 제55조 제1항), 당국의 교섭의무를 규정하고 있다. 따라서 공무원 측에서는 등록된 직원단체는 교섭의 당사자로서 교섭자격을 갖는다. 등록되지 않은 직원단체도 교섭능력 자체는 인정되며, 당국은 교섭이 요망된다고 판단되는 경우에는 교섭에 응할 수 있다.

한편 직원단체가 교섭이 가능한 당국으로는 교섭사항에 관해 적법하게 관리하거나 또는 결정할 수 있는 당국이 이에 해당된다. '관리하거나 또는 결정할 수 있는 당국' 이라 함은 법령상 교섭사항에 관하여 조사, 연구, 기획, 입안 또

3) 강순희, 「일본의 공공부문 노사관계」, (서울 : 한국노동연구원, 1996), pp. 23-24.

4) 이상윤, "교원노조의 근로삼권 인정", 『연세법학연구』 제6권 제1권(1999), p. 116.

는 결정할 수 있는 권한을 갖는 국가 또는 지방공공단체의 기관을 말한다.⁵⁾ 교원은 대부분이 지방공무원의 범주에 속하며 교원의 인사를 담당하고 관할하는 지방자치단체가 교원단체의 교섭의 대상이 되는 당국인 셈이다. 즉, 市町村·都道府縣 등은 모두 지방공공단체의 당국에 해당되는 셈이다. 그러나 공공단체의 규정, 단체교섭사항의 제한 등을 근거로 교섭의무의 유무에 관한 논쟁이 현실적으로 끊이지 않고 제기되어 왔다.

3. 교섭의 대상과 범위 : 일본의 국가공무원법 제108조의 5 제3항 및 지방공무원법 제55조 제3항은 각각 “국가(지방공공단체)의 사무의 관리 및 운영에 관한 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다”고 규정하고 있다. 이와 같이 일본에서 등록된 직원단체는 당국과 직원의 급여, 근무시간 기타 근무조건에 관하여, 그리고 그에 부대하여 사교적 또는 후생적 활동 등은 교섭 대상이 되나, 국가 및 지방공공단체의 사무의 관리 및 운영에 관한 사항은 교섭의 대상이 될 수 없고, 당국은 등록된 직원단체의 적법한 교섭신청에 당연히 응해야 한다. 직원단체는 단체협약을 체결할 권리를 갖지는 않으나, 지방공공단체의 규칙 및 규정에 저촉하지 않는 적법한 교섭으로 합의된 사항에 대하여 서면협정을 할 수 있다. 당국과 직원단체는 성의와 책임을 갖고 이를 이행하도록 규정하고 있다. 여기서 국가공무원법 및 지방공무원법에서 지칭하는 ‘근무조건’은 결국 노조법에서 지칭하는 ‘근로조건’과 동일한 의미이다. 즉 교섭의 대상으로 되는 근무조건은 직원이 국가나 지방공공단체에 대하여 근무를 제공함에 따른 제 조건으로서, 직원이 자기의 근무를 제공하거나 또는 그 제공을 계속하는지 여부를 결심하면서 일반적으로 고려하는 대상으로 될 수 있어야 할 이해관계사항을 말한다. 그러나 현실적으로 어디까지가 근무조건이고 관리·운영 사항인지의 구별이 어렵고, 교원단체는 근무조건이라고 보나 당국이 관리·운영 사항을 내세워 교섭에 응하지 않을 수 있어, 사태는 매우 유동적이어서 논란의 대상이 된다.

4. 교섭의 구조 및 방식 : 일본에서의 노동조합은 자기의 조합원에 관하여만 단체교섭권을 가지며, 조합원수가 아무리 작더라도 단체교섭권이 인정된다.

5) 이철수·강성태, 『공공부문의 노사관계법』, (서울 : 한국노동연구원, 1997), pp. 156-157.

이렇게 하여 사업장에 병존하는 복수의 조합은 각각 단체교섭권을 갖는다. 따라서 일본의 복수조합 교섭대표제에 있어서는 사용자는 병존하는 복수조합과의 경합적 교섭을 강요하고, 사용자가 복수노조에 대하여 교섭상의 취급을 달리 함으로써 이를 둘러싸고 노사분쟁 및 노노분쟁도 발생하기 쉽다. 그러나 노조의 교섭자격 취득은 간단하여 이를 둘러싸고 노사의 대결이나 분쟁은 생기기 어렵다. 국가공무원법 제108조의 5 제1항 및 지방공무원법 제55조 제1항은 “등록된 직원단체가 교섭을 신청하는 경우에 교섭사항에 관하여 적법하게 관리하거나 결정할 수 있는 국공법 제108조의 5 제4항, 지공법 제55조 제4항에 의한 당국은 교섭을 하여야 할 지위에 선다” 고 하여, 직원단체의 등록으로 단체교섭의 자격을 얻는 것으로 규정하고 있기 때문이다.⁶⁾

일본 교원단체의 조직체계상 현 단위를 본부, 시정촌 단위(시·구·군)를 지부, 학교 단위를 분회라고 하며, 이 분회와 학교장과의 교섭을 직장교섭, 분회교섭이라고 한다. 분회교섭에 있어서의 교장의 권한은 직원회의 운영, 교무분장의 결정, 근무시간 할당, 연휴의 승인 등이 있는데, 교섭대상은 근무시간과 연휴의 승인 사항 등에만 한정한다. 그러므로 직장교섭은 적법한 교섭이 아닌 양자간의 대화에 불과하다.

5. 교섭의 절차 및 과정 : 직원단체의 단체교섭은 지방공공단체와 예비교섭-교섭-서면협정의 절차를 거쳐서 결정된다.

우선, 교섭에 즈음하여 직원단체와 당국은 필요한 사항을 미리 정해놓고 행하는 예비교섭 전치주의를 채택하고 있다. 일본의 지방공무원법 제55조 1항-6항은 “등록단체와 지방공공단체 당국의 교섭은 사전에 인원, 의제, 시간, 장소, 기타 필요한 사항을 정해지지 않으면 안 된다” 라고 하여 예비교섭을 교섭을 위한 불가결의 전제조건으로 하고 있다. 예비교섭의 위반, 타 직원의 직무를 방해하거나 사무의 정상적 운영을 저해할 경우 교섭을 단절한다.

둘째, 본 교섭단계에서, 지방공공단체 당국은 등록을 한 직원단체로부터 직원의 급여, 근무시간 기타 근무조건, 그리고 이에 부대 하여 사교적 또는 후생적 활동을 포함하는 적법한 활동에 관계되는 사항에 관해서 적법한 교섭의 신청이 있을 때에는 이에 응해야 한다. 적법한 교섭은 근무시간 중에도 할 수 있다.

6) 박길상, “공무원·교원의 노동관계법에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 1998, p. 220.

셋째, 직원단체는 직무조건의 유지·개선을 위한 당국과의 단체교섭에서 단체협약을 체결할 권리는 없으나 적법한 교섭으로 합의된 사항에 대하여 서면 협성을 할 수 있다. 즉, 법령, 조례, 지방자치단체가 정하는 규칙 등에 저촉되지 않는 한 교섭에 의해 합의된 사항에 대하여 당국과 직원단체는 성의와 책임감을 갖고 이행하여야 한다.

6. 협약의 체결 및 효력 : 직원단체는 교섭결과에 대해 합의에 도달했을 경우 당국과 서면협정을 할 수 있지만, 서면협정을 반드시 체결할 필요는 없고, 교섭결과를 서면으로 할 것인가의 여부는 쌍방의 합의 내용을 확인하기 위한 수단에 지나지 않는다. 이러한 서면 협정은 사회통념상 이른바 신사협정으로서 법률상 구속력을 갖지 않으며, 일반적으로 도의적 책임을 지는데 그 친다. 여기서 법률상 구속력을 갖지 않는 이유는 직원의 근무조건이 법률 또는 조례에 의해서 정해지는 것이어서 집행기관이 자유로이 결정할 수 없으며, 또한 서면협정의 합의사항대로 소송상 강제할 수 없기 때문으로 설명된다. 이러한 점에서 민간부문의 노동조합이 사용자와 체결하는 단체협약과는 성질이 다르다.⁷⁾

따라서 일본에서는 단체교섭 당사자간에 적법절차에 따라 서면 협정한 사항에 대해서만 성의와 책임감을 갖고 이행하기 때문에, 기타의 합의형식으로 이루어진 합의사항에 대해서는 법적 이행의무가 없다고 할 수 있다. 지방공공당국이 합의사항을 이행하지 않을지라도 이를 규제할 교원단체의 자구수단은 없다.

7. 조정·중재 기구 : 교원에게는 쟁의행위 자체가 인정되지 않으며 교섭도 합의의 도출을 위한 단체교섭이라기 보다는 협의라 볼 수 있을 정도이므로 쟁의행위나 교섭상의 교착상태에 빠졌을 때의 쟁의조정절차 등이 별도로 규정되어 있지 않다. 다만, 교원에게는 단체행동권의 대상조치로서 주어지는 인사원의 권고제도인데 이것이 일종의 조정역할을 한다고 볼 수 있다. 인사원은 급여 및 근무조건의 결정과정(권고안 작성과정)에서 객관적인 자료의 수집·조사와 분석을 통해서, 사실상 공무원노동조합과 수 차례의 협의와 ‘교섭’을 하여 권고안이 노사 및 국민들로부터 신뢰를 받을 수 있도록 한다.⁸⁾

7) 이철수·강성태, 「전계서」, pp. 160-161.

8) 강순희, 「전계서」, p. 34, pp. 59-61.

인사원은 내각의 소관하에 있는 기관으로서 인사관 3인으로 구성된 합의제 기관이다. 이 기관은 국가공무원의 인사행정에 관하여 인사행정의 공정성을 확보하고 국가공무원의 이익을 보호하기 위해 급여 기타 근무조건의 개선 및 인사행정에 관한 개선을 권고하고 있다. 이러한 일본의 인사원제도의 근무조건에 관한 권고는 공무원의 임금교섭권과 단체행동권의 대상조치로서 중요한 역할을 해왔으며, 노동조합 측에서도 사실상 인사원 권고의 완전실시 투쟁을 더 많이 해 왔다고 볼 수 있다.

8. 쟁의 행위 : 일본에서는 전술한 바와 같이, 법률로 단체교섭권만 인정하고 쟁의권을 금지하고 있는 데도 일교조 중심의 파업은 계속되고 있다. 국가공무원법 제98조 제2항에서는 “직원은 정부가 대표하는 사용자로서의 공중에 대하여 동맹파업, 태업 기타의 쟁의행위를 하거나 정부의 활동능력을 저하시키는 태업적 행위를 하여서는 아니 된다. 또 누구도 이러한 위법한 행위를 기도하거나 그 수행을 공모, 교사 또는 선동하여서는 아니 된다” 라고 규정하고 있다. 그리고 동법 제98조 제3항에서는 “직원으로서 동맹파업 기타 전항의 규정에 위반한 행위를 한 자는 그 행위의 개시와 동시에 국가에 대하여 법령에 기하여 보유하는 임명 또는 고용상의 권리로써 대항할 수 없다” 고 규정하고 있다. 지방공무원 제37조에서도 “직원은 지방공공단체의 기관이 대표하는 사용자로서의 주민에 대하여 동맹파업, 태업 기타의 쟁의행위를 하거나 지방공공단체의 기관의 활동능력을 저하시키는 태업적 행위를 하여서는 아니 된다. 또, 누구도 이러한 위법행위를 기도하거나 그 수행을 공모, 교사 또는 선동하여서는 아니 된다” 고 규정하고 있다. 그리고 동법 제37조 제2항에서는 “직원으로서 전항의 규정에 위반한 행위를 한 자는 그 행위의 개시와 동시에 지방공공단체에 대하여 법령, 조례, 지방공공단체의 규칙 또는 지방공공단체의 기관이 정한 규정에 기하여 보유하는 임명 또는 고용상의 권리로써 대항할 수 없는 것으로 한다” 고 규정하고 있다.

9. 상급단체 연대 및 정치활동 : 일본에서 공립학교 교직원이 가입한 주된 교원단체 가운데, 특히 일교조가 최대규모인데 현재 47개 都道府縣에 연합조직이 있다. 그러나 일교조는 전국적인 조직이나 교원단체로서 중앙교섭권을 행사하지 못하고 있다. 그 까닭은 지방공무원법에서 인정하고 있는 등록 '직원단

체'에 한해서 지방공공단체 당국과 근무조건의 유지·개선 등 소정의 목적을 위하여 단체교섭을 할 수 있기 때문이다. 즉 전국적인 직원단체를 인정하고 있지 않기 때문에 등록을 배제한다는 것이다.

한편, 일본의 지방공무원법은 교원을 비롯한 지방공무원에 대하여 정치행위를 제한하고 있다. 즉, 교원은 정당의 임원이 되거나 선거운동에 참여할 수 없다(제36조)고 규정하고 있다. 특히 교육공무원에 대해서는 교육의 정치적 중립 원칙에 따라 학교에서 특정 정당의 지지 또는 반대를 위한 정치활동이 금지된다. 정치적 행위의 제한은 공무원으로서의 신분을 가지는 한 근무시간의 내외를 불문하고 적용되어지는 것이다. 또한 휴가, 휴직 및 정직 등에 의거하여 실제 직무에 종사하지 않는 자에 대해서도 예외가 적용되지 않는다.⁹⁾ 그러나 교원에게는 정당의 임원이나 선거운동의 참여는 물론, 학교에서 특정 정당의 지지 또는 반대를 위한 정치활동이 금지되지만 교원의 정당가입 자체는 허용되고 있다.

IV. 한국 교원단체의 단체교섭 분석

1. 한국 교원단체의 단체교섭 내용 분석

가. 한국교총의 교섭·협의 내용 및 이행현황 분석

한국교총은 1992년 7월 역사상 최초로 교원지위법에 규정된 교육부와의 교섭·협의를 실시하였다. '92년부터 한국교총과 교육부간의 단체교섭·협의를 '98년과 '99년을 제외하고는 대체적으로 1년에 두 차례씩 실시되어 왔다.

'92년부터 2000년도까지 한국교총과 교육부간의 교섭에서 총 155건이 합의되었다.¹⁰⁾ 합의 항목을 교섭시기별로 집계하여 항목별로 구분해 보면, 봉급 및

9) 박덕규, 『선진국의 교원노조』, (서울: 민성사, 1991), p. 244.

10) “'92 한국교총 및 시·도교련 단체교섭 활동보고서”, (1993. 2); “한국교총·시·도교련 단체교섭의 추진방향과 과제”, 『교섭자료』 제3집(1993. 8); “'93 한국교총 및 시·도교련 단체교섭 활동보고서”, (1994. 3); “'94 한국교총 및 시·도교련 단체교섭 활동보고서”, 『교섭자료』 제6집(1995. 3); “한국교총 및 시·도교련 '95 단체교섭 활동보고서”, 『교섭자료』 제7집(1996. 3); “한국교총 및 시·도교련 '96 단체교섭 활동보고서”, 『교섭자료』 제8집(1997. 2); “'97 시·도교련 정책·교섭 실무 담당자 연수회 연

수당체계의 개선(29.0 %), 전문성 신장 및 연수(20.7 %), 교권 신장(17.4 %) 순으로 분석되었다. 이를 정리하여 나타내 보면 아래 <표 1> 과 같다.

<표 1> 한국교총 - 교육부 교섭·협의 대상 항목별 합의 건수

구분	교섭·협의 대상	합의 건수	비율(%)
1	봉급 및 수당체계의 개선	45	29.0
2	근무시간·휴게·휴무 및 휴가	7	4.5
3	여 교원의 보호	3	1.9
4	안전 보건	4	2.6
5	교권 신장	27	17.4
6	복지·후생	13	8.4
7	연구활동 육성 및 지원	10	6.5
8	전문성 신장·연수	32	20.7
9	기타 근무조건	14	9.0
	계	155	100

1992년 하반기부터 2000년까지 총 15회에 걸친 한국교총과 교육부간의 교섭·협의 사항에 대한 동향과 성과를 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 교섭 초기부터 교원의 실질적인 복지와 관련이 있는 수당 및 봉급에 관한 교섭·협의 합의안의 비중이 45 건(29.0 %)로 가장 비중이 높아서 매년 교섭·협의의 주요 대상이 되고 있으며, 교원들의 봉급체계의 변화와 보수 수준의 향상에 기여하였다고 분석된다.

둘째, 교섭·협의 합의안 구성 내용의 변화이다. 1992년 교섭·협회가 시작된 이래 1997년 상반기까지는 봉급 및 수당체제 항목이 전체 9개항의 교섭대상 중에서 합의안 비중이 가장 높았으나, 1997년 상반기를 정점으로 전문성 신

수 자료”, 『교섭자료』 제10집(1997. 8) ; “한국교총 및 시·도교련 '97 단체교섭 활동보고서”, 『교섭자료』 제11집(1998. 2) ; “'98 대외발표자료집”, (1999. 2) ; “1999년 1월 한국교총-교육부 정기교섭·협의 사항”, 한국교총 내부자료 ; “'99 대외발표자료집”, (2000. 2) ; 한국교총 유인물, “새 천년 한국교총-교육부 단체교섭 타결”, (2000. 5. 25) ; “2000년 하반기 한국교총-교육부 교섭·협의 합의서(안)”, 한국교총 내부자료(2000. 9) ; “2000년도 대외발표 자료집”, (2001. 2) ; “한국교총-교육부 교섭·협의 합의사항 및 이행현황”, 한국교총 내부자료(2001. 7).

장과 연수, 교권신장과 근무조건 등에 비하여 합의안의 수가 감소하고 있음을 살필 수 있다.

셋째, 교섭·협의 대상 항목 중에서 봉급 및 수당체계 개선, 최근 들어서 전문성 신장과 연수, 교권신장 및 복지 후생 등의 항목에 대한 교섭·협의를 활발하나, 상대적으로 여 교원의 보호와 안전 보건 등의 영역은 교섭의제로 채택하는 것이 상대적으로 빈곤함을 나타내고 있다.

넷째, 교섭·협의의 합의서 내용을 살펴보면 교섭·협의의 합의 안건의 수에 대한 제약이 없음에도, '99년 이후는 교섭 합의안건의 수가 2 - 3 배로 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이는 교섭·협의의 수준이 다년간 실시되어 오면서 교원노사관계가 성숙됨에 기인하겠지만, 한편으로는 교원노조의 단체교섭과도 무관하지 않을 것으로 보인다.

1992년 7월 최초의 교섭·협의를래 2000년 하반기 정기교섭까지 총 155건을 합의하여 그 중 66건(42. 58 %)을 이행하였다. '92 - 2000년 한국교총 - 교육부 교섭·협의 합의사항의 연도별 이행 결과는 다음 <표 2> 와 같다.

<표 2> '92 - 2000년 한국교총 - 교육부 교섭·협의 합의사항 이행 결과

구분	합 의	이 행 연 도										미이행 (추진중)	이행율 (%)		
		'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01			계	
'92	12		3	4	1	2	1					11	1	91.7	
'93	11		1	4								5	6	45.5	
'94	10			1	3	1	1					6	4	60.0	
'95	13				2	5						7	6	53.8	
'96	14					1	3	2	2	1		9	5	64.3	
'97	16							3	1	1	1	6	10	37.5	
'98	9										3	3	6	33.3	
'99.1	17								2	2		4	13	23.5	
'99.7 '00.1	27										10	1	11	16	40.7
'00.7	26											4	4	22	15.4
계	155		4	9	6	9	5	5	5	17	6	66	89	42.58	

* 자료 : 합의 사항 및 이행현황(한국교총 내부자료 참조)

교섭 합의사항 중 이행 사항과 미이행 사항('92. 7 - 2000. 7)을 분석해보면, 총 155 개의 합의 항목에서 66 개 조항이 이행이 되고 아직 89 개 항목(57. 42 %)이 추진 중에 있다. 이중 합의를 해서 당해 연도에 실현된 것이 17 건이고,

1년 후에 실행된 것이 28 건이며, 2년 후에 실행된 것이 11 건, 3년 후에 실행된 것이 5 건, 4년 후에 실행된 것이 4 건, 5년 후에 실행된 것이 1 건이다. 그리고 5년이 경과해도 미 이행인 사항도 22 건에 이르는 실정이다.

합의사항 중 실천된 사항을 보면, 봉급 및 수당 체계 항목에서는 봉급수준의 향상과 수당체계의 변화에 의해서 점차 합의사항이 대부분 실천이 되고 있으나 법률 제정과 관계되는 항목은 이행을 극히 저조한 것으로 나타나고 있다. 실천이 안되고 있는 합의사항을 보면 이행보장을 위한 제도적 장치가 미흡함으로써 합의사항의 불이행에 따른 법적 규제와 같은 구속력이 없다는 것이다. 이행을 안 되는 까닭은 제도 및 법령의 개선, 예산을 수반하는 항목으로 정부내 관련부처인 행정자치부, 재정경제부, 중앙인사위원회 등 관련부처의 예산과 타 부처와의 형평성 문제 등으로 인하여 이행되지 못하는 교원지위법상의 교섭·협의를 제도적 취약성을 내포하고 있다.

미 이행 사항들은 우수교원확보법, 학교안전관리공제회법, 교육시설투자촉진법, 수석교사제 신설, 자율연수비 지원, 교원 법정정원 확보, 초과수업수당 지급 등 대부분 법률 제정 및 개정 사항과 이를 위한 대규모 예산 확보가 되어야 하는 사항들이다. 법률 제정을 요하지 않는 사항도 대부분 예산 확보가 되어야 할 과제들로서 교육부와 타 부처의 공동노력이 미흡한 실정이다. 이는 정부의 교육예산 부족, 교육부의 적극적이고 성실한 노력과 타 부처의 이해와 협력 부족, 법률 제·개정의 어려움 등이 주요 원인이라고 할 수 있다.

나. 교원노조 단체교섭의 경과 및 내용 분석

교원노조가 합법화된 이후, 한교조와 전교조는 공동교섭단 구성으로 교섭창구를 단일화하여 진통 끝에 '교원단체교섭안'을 확정하고 1999년 7월 16일 교원노조법 제6조 제3항과 동법 시행령 제3조에 의거 연명으로 교육부장관에게 단체교섭을 요구하였다. 6차에 걸쳐서 교섭관련협의를 열고 1999년 9월 8일 제1차 본회의가 이루어졌다. 제1차 본교섭위원회에서는 교원노조가 단체교섭 요구안(208조항 532항목)을 제출하고, 그 동안 교섭관련협에서 합의된 사항을 추인하였다. 그 이후 2000년 7월 3일에 이르러서야 양 교원노조 위원장과 교육부장관이 「단체협약」에 서명·날인하고 단체교섭을 종결하게 된다. 그러나 사립학교의 경우는 교원노조가 사립학교 재단법인들의 전국적인 사학재단

을 상대로 중앙교섭을 시도하였지만, 사학재단 측에서 사용자 단체로서의 권한이 부족하다는 이유를 들어 사용자단체 공동교섭단 구성을 거부함에 따라 교섭이 이루어지지 못했다.¹¹⁾ 이와 같이 1999년도 최초의 교원노조-교육부 교섭에서, 교원 노조 측은 교육부와의 단체교섭 안건으로 법규정에 포함되지 않은 전문성 강화, 교육환경 개선, 교육 자치와 교육 복지 실현, 사립학교 공공성 제고, 남녀 평등 및 모성 보호에 관한 사항에 이르기까지 무려 2백 8개의 방대한 안건을 제출하였다. 교육부 측은 이 안건들 중 법규정 밖의 사안을 배제하고, 법규정 내의 안건만을 선별한 뒤 사안별로 논의하자고 주장하는 반면 교원 노조 측은 제안된 교섭 안건 제1항부터 논의하자고 버텨 일체 합의를 못 끌어내고 있었다.

교원노조가 '99년 7월 16일 단체교섭을 요구한 이후 2000년 5월 31일 까지 총 34회의 교섭회의를 개최하였고, 2000년 제14차 교섭소위에서 교원노조의 단체교섭 요구안 413건 중 76건을 교섭의제로 채택하기로 합의한 바 있다.

그 후 다시 교원노조는 10대 요구사항의 전면 수용을 요구하며 단체교섭이 공진되다가, 2000년 6월 9일 전교조와 교육부의 단체교섭이 잠정 타결되어 단체협약안에 최종 합의한 것이다. 이날 잠정 체결된 협약은 △생애 수요를 반영하는 중후상하박 형태로의 교원보수체계 개편 △기말수당 일부의 본봉 편입 △유치원·초등교원과 중등교원의 수당 차이 해소 △대학 재학 중인 자녀 1인에게 학비보조 수당 지급 △양호교사 보건 수당 월 3만원 신설 △표준 수업시수 설정 및 초과수업 수당 지급 △산업체 및 양호교사의 임용 전 경력 인정 △사립 과원교사의 공립 학교 특채 △자율연수 휴직제 실시 △여 교원의 출산 휴가 기간을 90일로 연장 등 총 41개 항목으로 되어 있다. 그밖에 교육 현안 해결 방안이나 교육개혁 방안 등 정책에 관련된 논의를 하기 위해 전교조가 줄기차게 요구했던 교육정책협의회는 분기별 정책간담회 형식으로 실시하기로 하였으며, 막판까지 쟁점이 되었던 학교내 조합활동 보장에 대해서는 이번 단체협약에서는 결정을 유보하고 이후 정책간담회에서 논의하기로 합의했다.

2. 교원지위법과 교원노조법 적용상의 문제 비교분석

11) 이일권, 「교원노조법의 문제점과 개정방안」, (서울 : 한국노총 중앙연구원, 2000), p. 29.

가. 법·제도적 근거 및 체계 측면 비교 : 교원지위향상을위한특별법(이하 교원지위법)은 교육기본법 제15조 제1항에 의한 ‘교원단체’를 적용대상으로 하며, 교원단체는 일종의 전문직 단체로서 노동조합과 구별된다. 교원지위법상의 교원단체도 동법 제11조 및 제12조에서 교원의 처우 개선, 근무조건 및 복지후생과 전문성 신장에 관한 사항에 관하여 ‘교섭·협의’ 할 수 있다고 규정하고 있어 교원노조의 단체교섭권과의 관계가 문제시 될 수 있다. 교원단체는 노동조합이 아니므로 교원단체의 ‘교섭·협의’는 헌법상의 단체교섭권이 아니라 단순한 의견 교환·합의 절차로 파악되어야 할 것이다.¹²⁾ 교원단체는 단순히 교육의 근로조건 개선을 쟁취하기 위한 노동조합적 성격의 단체라기 보다는 전문직 단체로서 그에 걸맞는 기능과 역할을 수행하고 있다. 하지만 교원지위법상의 교섭·협의를 ‘교섭’과 ‘협의’의 두 개념을 복합하여 절충한 개념으로 볼 수 있으나 개념의 법적 성격이 불명확하여 실제 교섭·협의를 과정과 결과에서 문제가 드러나고 있다. 즉, 교섭·협의를 법적 효과의 불분명으로 합의내용이 소극적이며 실현가능성도 애매하게 합의되고 있다는 점이다

교원의노동조합설립및운영등에관한법률(이하 교원노조법)에서는 특별히 규정하지 않은 기타 사항에 대하여는 일반 노사관계의 법률을 준용하도록 되어 있다. 즉, 노동조합및 노동관계조정법 제5조 단서의 규정에 의한 동법의 특례로서 노동관계특별법으로 하고 있으면서 노동조합법의 기본적 성격 규정을 그대로 규정하고 있는데 따른 문제점이 있다. 교원노조법은 노동조합만 단체교섭권을 갖도록 하고 지금까지 교섭·협의를 하고 있는 전문직단체인 교원단체의 교섭권은 배제하고 있다. 노동조합법에 의해서 만이 단체교섭권을 보장해야 한다면, 근로권 보장을 반드시 노동조합법으로 해야 하는 것이 헌법정신이 아니다. 노동조합은 근로기본권의 보장형태의 하나이다. 교원단체가 일반적인 결사라도 교원이 근로자의 성격을 갖기 때문에 교원단체가 근로권을 향유할 수 있어야 하며 근로권의 본질요소인 단체교섭권을 보장해야 한다.

나. 교섭의 주체 측면 비교 : 교원지위법 제11조와 교섭·협의규정 제2조에 의하면, 교섭·협의권을 갖는 당사자는 교원단체이고, 정부측은 중앙에는 교육부장관, 시·도에는 교육감이다. 따라서 교섭·협의를 단위는 중앙과 시·도

12) 이상운, “교원의 노동기본권 보장의 범위 및 한계”, 『교육법학연구』 제12호 (2000. 12), pp. 111-112.

단위이다. 상대적으로 교원지위법에 의거하여 중앙에서는 한국교총이, 지방에서는 시·도 교련이 각각 교섭·협회의 주체가 된다. 교섭·협회의 권리가 한국교총과 시·도 교련에게 국한하여 부여된다는 점은 교섭·협회의 주체에 대한 하나의 제한을 의미하는 것이다. 그러나 한국교총과 시·도 교련은 민법상의 사단법인으로 주무관청인 교육부의 설립인가 및 취소권 하에 놓여 있고 정관의 변경 승인 또는 법인 사무에 관한 검사·감독을 받는 등 설립과 활동에 자율성을 제약받으므로 대등한 법적 관계가 아니다. 따라서 비 자율적 단체라는 비판과 교섭·협회가 단체교섭의 대상조치가 아니라는 주장의 근거가 되기도 한다.

교원노조법에서 노조 측 교섭당사자는 적법한 노동조합이어야 하며, 사용자 측 교섭당사자로는 교육부장관, 시·도교육감, 사립학교를 설립·경영하는 자가 교섭사항별로 권한의 범위 내에서 교섭의 당사자가 된다. 다만, 사학의 경우 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응해야 한다. 설립 단위에 반영된 특성은 학교단위를 배제하여 교섭단위와 일치시키고 있는데, 임용권의 소재가 시·도교육감에게 있는 국·공립학교의 경우에는 그 타당성이 인정되나 사립학교의 경우에는 재단연합체와 교섭하게 되어 있어 논리의 일관성을 찾기 어렵다. 설립 단위를 교섭 단위에 굳이 일치시킬 필요는 없다고 보며 단위학교에서의 교섭권은 제한할지라도 설립의 자유를 인정하지 않을 특별한 이유는 없을 것이다.¹³⁾

교원노조법에서는 가입자격은 초·중등교육법 제19조에 규정하고 있는 교원으로서 유치원, 초·중등교원으로 하고 대학교원은 제외하고 있다. 그러나 계약임용제가 이미 도입된 대학교원의 노동기본권 문제나 신분보장이 열악한 대학 강사들의 특수성을 반영하여 노동기본권을 확대 적용하는 것이 필요한 실정이다.

다. 교섭의 대상과 범위 측면 비교 : 교원지위법에서 교섭·협회사항의 범위와 교원노조법의 교섭사항을 비교해 보면, 교섭사항의 내용 중복은 공통점으로 비단 교원의 처우개선, 근무조건 및 복지후생과 관련된 것은 물론이고, 심지어는 경제적·사회적 지위향상과 관련된 교섭사항이 실질적으로는 교원의

13) 고 전, “교원노조 법제화의 의의와 쟁점”, 『교육행정학연구』 제17권 제3호 (1999. 10), pp. 205-206.

전문성 신장에 관한 것에서도 중복되고 있다. 당초 교원노조는 노동부가, 전문직 단체는 교육부가 관장하면서 협상은 교육부로 통일시키고, 협상 내용의 영역이 교원노조와 전문직 단체가 다르니 혼란이 일어날 수밖에 없는 것이다. 교원노조법의 단체교섭의 범위에서는 한국교총의 경우와 마찬가지로, 교육정책·교육과정 등에 관한 사항은 관련 법령에 의해 행정기관이 권한과 책임을 가지고 집행하는 사항이므로 단체교섭 사항에서 제외된다.

교원지위법의 교섭·협의에서 상당수의 교섭내용이 교섭당사자인 교육부장관의 독자적 결정으로 이루어질 수 없는 입법사항 또는 타 부처의 동의가 필요한 사항이라는 점이다. 보수나 예산이 수반되는 제반 근무조건이나 정책사항은 행정자치부나 재정경제부의 동의와 예산 반영 그리고 국회 의결이 없이는 성취될 수 없다. 이는 공무원의 단체교섭이 갖는 한계라 할 수 있다. 특히, 교육기관의 관리·운영 사항이나 정책에 관련된 교섭사항은 입법부나 타 부처의 동의를 필요로 할 뿐 아니라 합의 이행에 장기성을 띤다는 점이다.

라. 교섭의 구조 및 방식 측면 비교 : 교원지위법에서는 국·공·사립을 구분하지 않고 중앙에서는 교육부장관과 교원단체(한국교총), 시·도 단위에서는 시·도 교육감과 시·도 교련의 교섭·협의를 규정하고 있다. 반면, 교원노조법은 국공립 교원의 경우 중앙에서는 교육부장관과 시·도 단위에서는 교육감과 교섭하고 사립교원의 경우 사용자인 학교 설립·경영자연합체와 교섭하도록 규정하고 있다. 사립의 교섭구조에 있어서 교섭단위를 학교 설립·경영자연합체로 설정한 것은 학교조직의 특성상 단체협약의 일반적 구속력이 근무여건이나 교섭사항의 편차가 있는 사립학교에서도 실효성이 인정될 지는 의문이다. 이 점에서 볼 때 사립학교의 특수성 반영에 미흡함이 있는 것으로 판단된다.

교육부는 한국교총과 연중 전후반기(1월과 7월), 교원노조(전교조, 한교조)와는 별도의 교섭을 교원지위법과 교원노조법에 의해서 별개로 진행시키고 있다. 이에 따라, 교섭주체가 비슷한 경우 같은 사안을 반복하여 교섭하게 되고, 교섭에 의한 합의 내용이 달라질 경우 불신의 소지로 교육부는 이중 부담을 갖게 된다. 참고로 1999년 하반기와 2000년도 교육부-교원단체간 교섭 및 합의의 교섭 횟수와 참여 인원을 정리해 보면 다음 <표 3> 과 같다

〈표 3〉 교섭횟수와 참여 인원

(한국교총/교원노조)

구 분	교섭횟수(회)	양측 참여인원 (명)			총소요시간수 (시간)
		교섭위원	담당자	계	
본교섭위원회	2/4	24/96	8/74	32/170	32/340
교섭소위원회	5/22	30/210	20/234	50/444	100/2,700
교섭관련협의회 (실무협의)	4/6	16/66	8/68	24/134	48/470
실무협의 (위원회)	4/10	16/46	8/74	24/120	84/600
합계	15/42	86/418	44/450	130/868	264/4,110

* 자료 : 교육부(2000), 교육부-교원단체간 교섭 및 합의 관련 자료집

마. 교섭의 절차 및 과정 측면 비교 : 교원지위법상의 교섭·협의를 절차 및 과정은 교섭·협의를요구, 실무협의, 교섭·협의를, 합의서 작성의 순으로 전개된다. 교섭·협의를에서 이견조정이 불가능하여 합의되지 못한 사항에 대해서는 쌍방향으로 교원지위항상심의회의 심의에 넘길 수 있고, 교섭 개시일로부터 30일이 경과할 경우에는 당사자 일방이 심의를 요청할 수 있다.

교원노조법상 노·사 당사자가 교섭요구를 하고자 하는 때에는 교섭개시 예정일 30일전까지 상대방에게 서면으로 통보하고, 조직대상을 같이하는 둘 이상의 노동조합은 연명으로 상대방에게 통보하여야 한다. 사립학교를 설립·경영하는 자가 교섭통보를 받을 때에는 전국 또는 시·도 단위로 교섭단을 구성하여야 한다.

교원노조법에 따르면 노사 양측은 단체교섭시 학부모의 의견을 수렴하도록 돼 있는데, 학부모들이 양자 사이의 역할 관계를 감시하고 간접적으로 조정하는 역할을 적극적으로 수행할 수 있는 제도적 장치가 없다는 것이 문제이다. 그러나 교섭원칙에 있어서 일반노조에서의 신의성실, 권한남용 금지, 교섭거부·해태 금지라는 원칙 외에도, 국민여론 및 학부모 의견을 수렴하도록 하여 미성년자인 학생의 학습권과 조화를 이루기 위한 것은 가장 특징적인 초·중등학교 교원 지위의 특수성을 반영한 부분이다.¹⁴⁾ 그래도 교원노조법에서 국민

14) 상계 논문, p. 206.

여론 및 학부모의 의견수렴 의무는 가장 긍정적인 특징이라 할 수 있다.

바. 협약의 체결 및 효력 측면 비교 : 교원노조법 제7조에 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다고 분명하게 규정하고 있는데 반해 교원지위법상의 교섭·협약에서는 이러한 규정이 없다. 단지, 교섭·협약에서는 이에 갈음하여 합의사항의 ‘이행노력’을 규정하고 있고, 교섭·협약 규정에서는 ‘성실한 이행’과 법률 또는 예산 사항인 경우 ‘쌍방의 이행 노력’을 규정하고 있으며, 이행 여부를 다음 교섭·협약시까지 ‘사유를 기재한 서면으로 통보’할 의무를 지우고 있을 뿐이다. 합의서 효력을 보장할 규범적 효력과 채무적 효력 규정이 없다. 이와 같이 교육부가 교섭·협약을 기피하였을 경우에는 제재할 수 있는 제도적 장치가 없어 행정소송을 할 수밖에 없는 실정이다.

또한 단체교섭 합의서에 합의사항에 대한 구체적인 이행 일정과 유효 기간이 명기되지 않음으로서 합의 내용이 장기적으로 유효한 상태로 지속된다. 반면, 노동조합의 단체협약은 2년의 범위 내(임금은 1년)에서 쌍방의 합의에 의해 유효기간이 정해진다. 그 기간을 경과하면 그 협약은 무효가 된다. 그러나 교원단체의 교섭·협약의 경우에는 구체적인 이행 일정이 명기되는 경우도 있지만 그렇지 못한 경우도 많다. 또한 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다. 단체협약의 효력범위 역시 제한하여 차이를 보이고 있는 것은 국회의 입법권을 존중하는 입법 취지이며 대상조치로 사용자측에 성실 노력의 의무를 부과하는 특징을 보이고 있다. 문제는 교육부가 교원노조와 어떤 약속을 하더라도 기획예산처나 행정자치부 등 타 부처가 반대하면 약속을 지킬 수 없다는 점이다.

사. 조정·중재기구 측면 비교 : 교원지위법상의 교원지위향상심의회는 그의 기능을 명시하고 있지 않아 이 기구가 구체적으로 어떤 일을 하고 그 법적 효력이 무엇인지가 불분명하다. 이 심의회는 노동조합법상의 조정·중재제도와 같은 규범적 효력이 없는 하나의 조력·협약 기구로서, 교섭 당사자의 도덕적 교섭 이행의무를 부과하는 정도의 기능을 갖는 기구라고 할 수밖에 없다할 것이다.

교원노조법상의 교원노동관계조정위원회는 교원노조의 분쟁조정의 전문성, 분쟁의 조기해결을 위하여 지방노동위원회를 거치지 않고 중앙노동위원회에서 분쟁조정을 관장하도록 설치되는 특별위원회이다. 교원단체의 단체교섭이 실패하는 경우 노동쟁의조정을 위하여 교원노조법은 임의중재 및 강제중재를 규정하고 있다. 중재의 재정은 당사자를 구속하는 법적 효력이 부여되므로 당사자의 자유의사에 따라 개시되는 임의중재가 원칙이나, 교원노조법은 교원노사관계가 공공적 성격을 띠고 있다는 점과 쟁의행위가 인정되지 아니하므로 이에 준하는 대상조치가 필요하다는 점에서 강제중재를 인정하고 있는 것이다. 교원노동관계조정위원회를 중노위에만 설치하여, 지역단위 노동쟁의에 대한 조정을 중노위에서 처리토록 하는 것이 타당한지는 의문이다. 이렇게 되면 노동쟁의를 조정함에 있어서 그 지방의 특성을 살릴 수 없게 될 것이다. 지노위도 관한 내 조정사건을 담당하고 중노위는 전국단위의 노동쟁의 조정 및 중재 재심사건만을 관할하는 것이 바람직하다. 또한 교원노조는 노동부장관의 소관으로 교원문제를 노동위원회에서 다루게 되므로 교육의 전문성과 특수성이 지켜지고 보장되기가 어렵게 될 것이 우려된다. 그러므로 교원 문제는 교육부가 일관되게 관장하는 것이 타당할 것이다.

아. 쟁의 행위 측면 비교 : 노사간에 단체교섭이 결렬되어 노사 당사자간의 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 노동쟁의가 발생한 경우에, 교원노조는 파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위가 금지되므로, 단체교섭이 결렬되는 경우에도 자신의 주장을 관철할 수 있는 수단을 갖고 있지 못하다. 이에 대하여 교원노조법은 교원노조의 단체행동권을 전면적으로 부인하고 쟁의행위의 대상적 수단으로서 강제중재가 가능하도록 하고 있다. 이와 같이 교원노조법상 교원노조에게 단체행동권이 유보되어 있어 교섭을 돌파해 나가는데 한계로 작용하고 있다. 단체행동권이 완전히 배제된 상태에서 노동조합이 행사하는 사용자와의 단체교섭의 실효성이 의문시된다고 할 수 있다. 교원노조는 교섭을 돌파해 나가기 위한 투쟁전술의 선택의 폭이 좁아질 뿐만 아니라 실제로 단체행동권이라는 강력한 무기를 가지고 있지 못해 더 높은 조합원들의 투쟁을 요구할 수밖에 없게 된다.

교원의 단체행동권을 제한할 필요성은 학생의 수업권을 보장하기 위한 것으로 본다면 학생의 수업권을 저해하지 않는 한도 내에서 제한적 단체행동권을

인정하여야 할 것이다. 결국, 교원의 노동기본권의 완전한 보장을 위해서는 단체행동권을 원칙적으로 보장하고, 단체행동권의 완전 보장이 어려우면 쟁의행위인 파업 및 태업 등을 제한하는 식의 형태를 취하여야 바람직함에도 불구하고 원칙적인 금지로 일관하는 것은 노동기본권의 보장 취지에 어긋난다고 아니할 수 없다.

자. 상급단체 연대 및 정치활동 측면 비교 : 교원지위법에는 특별히 어떤 단체와의 연대 내지 상급단체 가입 및 정치활동에 관한 규정을 하지 않고 있으나, 국가공무원법 제66조, 지방공무원법 제58조 및 사립학교법 제58조 등 다른 법률의 금지 규정을 적용 받으며, 노동조합이 아니므로 전국 규모 연합노동조합에 가입과 연대도 할 수 없다.

교원노조법에서는 노동조합 및 노동관계조정법 제10조에 의해 전국규모의 총연합단체에 가입할 수 있게 되어 있으므로, 일반 노동조합과의 연대 활동을 할 수도 있다. 그러나 일반노조에게는 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하거나 지지·반대할 것을 권유하는 행위를 할 수 있도록 한 것(공직선거및선거부정방지법 제87조 단서규정)과는 달리 교원노조에게는 일체의 정치활동을 금지하고 있다. 교육의 정치적 중립성 및 학생의 학습권 보호 차원에서 일리 있는 제한이라 할 수 있으나, 교원 개인에 대한 일체의 정치운동이 금지된 상황(국가공무원법 제65조)과 대학교원에 허용되고 있는 정당활동의 자유 및 공무담임범위와의 형평성 차원에서 초·중등 교원단체의 정치활동의 전면 금지는 제고될 필요가 있다. 더욱이 교육의 중립성은 교원 및 교원단체를 정치로부터 분리시킴으로서만이 얻어질 수 있는 것은 아니며, 교원의 정치적 중립성은 교육내용과 교육행정에 있어서 정치적 중립성과 함께 교육의 정치적 중립성 확보를 위한 필요조건인 하나일 뿐이다. 교육과 정치가 교육정책과 정치교육을 통해서 연결된다는 점에서 교육정책 결정과정에서의 교원단체의 집단적 의사표출은 당연히 요구될 수 있는 것이다. 교원의 정치적 소양과 학교의 정치활동은 정치교육의 담당자인 교원에게 필요한 것이고, 이것이 학습권 침해보다는 내실 있는 학습권 보장으로 작용할 수 있다는 점에서도 그러하다. 또한 교원단체와는 성격이 다른 「직원단체」라는 전문직 성격의 단체를 가지고 있는 일본의 경우에 정치활동은 금지되지만 교원의 정당가입 자체는 허용되고 있다.

V. 한국·일본 교원단체의 단체교섭 비교 논의

1. **법·제도적 근거 및 체계의 측면 비교** : 한국은 교원지위법에 의해 단결권과 교섭·협약권, 교원노조법에 의해 단결권과 단체교섭권이 보장되고 있다. 그러나 국·공립교원이나 사립학교교원 모두에게 단체행동권은 보장되지 않고 있다. 일본에서 교원은 지방공무원법상의 ‘직원’으로 분류되고 있으며 교원의 단체교섭은 ‘직원단체’에 의한 단체교섭을 하고 있다. 일본의 경우 사립학교의 교원은 일반 근로자와 같이 노동관계법의 적용을 받아 노동조합을 결성하고 단체교섭권 및 단체행동권이 보장되고 있다. 반면에 국·공립학교 교원은 노동조합 결성이 인정되지 않고 직원단체를 결성할 수 있지만, 단체협약 체결권이 없는 단체교섭권이 보장되고 있어서 한국과도 차별성을 보인다. 단체행동권도 인정되지 않고 있어서 한국과 일본은 유사성을 보인다고 할 수 있다. 일본의 교원단체는 노동조합이 아닌 직원단체의 형태로 결성할 수밖에 없으므로, 단결권이 제한적으로 인정되고 단체행동권은 법적으로 허용되지 않고 있어서, 전국단위의 교원단체를 조직할 수 있는 우리 나라 보다도 더 제한적이라 할 수 있다.

2. **교섭 주체의 측면 비교** : 한국은 교육당국(교육부, 시·도교육청)이 중앙과 시·도 수준에서 교원단체와 교섭하나, 일본은 당국(시정촌·도도부현)인 지방자치단체와 국가 및 지방공무원법상의 직원단체와 교섭하는데 비교 대상 국가간에 주체 측면의 차별성이 존재한다. 일본에서 교섭당사자로서 공무원 측은 등록된 직원단체이고, 사용자측은 교섭사항을 적법하게 관리하고 정하는 당국이다. 교섭담당자는 당국 측은 당국이 지명한 자이며, 직원단체 측은 직원단체의 임원이며, 특별한 사정이 있는 경우에는 임원 이외의 자를 지명할 수 있다.

대체로 일본에서 교섭권의 주체와 그 대표성의 인정 등에 관해서는 법적으로 세밀히 규정하는 것을 피하고 신축성 있게 운용할 수 있도록 여지를 남겨 놓고 있다. 중앙의 문부성과 전국조직으로서의 일교조 사이에서는 법적으로나 현실적으로 단체교섭이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그러나 최근에 일교조가 당국에 등록함으로써 해서 향후 이 관계는 달라지게 되었다.

3. 교섭의 대상과 범위의 측면 비교 : 한국의 경우 교섭의 대상과 범위는 임금, 후생 복지, 여 교원에 대한 사항 등 사회 경제적 사항과 교원의 연수 관련 주제 등이다. 일본의 경우는 단체협약을 체결할 수 없는 제한된 교섭권이 인정되고 있는데 교섭의 주체는 임금, 근무시간, 기타 근무조건과 사교적 또는 후생적 활동이 주제로 인정되고 있다. 교섭사항은 급료, 근로시간 기타 근무조건, 사회적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관련된 사항에 한정되며, 관리운영사항은 교섭사항에서 제외된다. 교섭의 내용을 제한하는 이유는 '관리특권' 과 '대상조치' 의 개념이다. 관리특권은 '사무관리 및 운영에 관한 사항' 은 교장 자신의 권한이자 교섭 사항은 아니라는 것이고, 대상조치는 우수교원 확보법 등의 다른 메카니즘으로 근로조건이 보장된다면 근로권의 제한이 가능하다는 것이다. 일본 교원단체의 단체교섭은 우리 나라의 교섭·협외보다 내용과 효력 면에 있어서 더 제한적이다. 내용 면에 있어서는 임금, 고용 및 근무조건으로 한정하고 있고 합의한 사항의 불이행시 해결 방안이 없는 것은 우리나라와 유사성이 있다. 따라서 교섭의 대상과 범위 측면에서 한·일 양국의 공통점은 교원의 사회·경제적 향상에 관한 사항은 모두 교섭의 대상이 되고 있으나, 교육기관의 관리 운영, 인사나 사무의 관리 및 운영 등에 대한 사항은 교섭대상에서 배제되는 것이 비교 국가간에 유사성이다.

4. 교섭의 구조 및 방식의 측면 비교 : 한국의 교섭구조 및 방식은 중앙(교육부장관)과 시·도(교육감)단위로 교섭이 진행되는데, 교원지위법상의 교섭·협외는 국·공·사립의 구분 없이, 반면에 교원노조법상은 국·공립과 사립으로 구분되어 사립은 학교설립·경영자연합회와 교섭을 실시함으로써 교섭구조가 이원화되고 있다. 또한 지방과 중앙, 국·공립과 사립, 교섭내용과 수준이 달라져서 이중화될 수 있다. 일본은 당국(지방자치단체) 또는 학교분회별로 교섭한다. 직원단체는 지방공무원법에 기초하고 있기 때문에 중앙정부와의 단체교섭을 하지 못하며, 국가공무원법과 지방공무원법에 의한 직원단체의 등록으로 단체교섭의 자격을 얻는다. 등록된 직원단체의 교섭대상은 법령·조례·규칙에 저촉되지 않는 범위로 한정하고 있다. 일본의 사립학교는 전술한 바와 같이 일반노조와 같이 교섭하는 등, 한·일간의 교섭구조 및 방식 측면에서 독자적으로 차별성이 있다.

5. 교섭의 절차 및 과정의 측면 비교 : 한·일 모두 교섭의 절차가 일반적으로 교섭 전 준비단계, 본 교섭 단계, 교섭 후 단계로 대별할 수 있어서 교섭 절차는 공통적으로 유사성을 보인다. 그러나 한국은 교섭개시 전까지 교섭위원을 선임하지 못할 때 조합원수 비례로 교섭위원을 선임하고, 교섭원칙에서도 국민여론 및 학부모의 의견수렴의 의무를 규정한다. 일본은 직원단체와 당국은 필요한 사항을 미리 정해놓고 행하는 예비교섭 전치주의를 채택하고 있다. 법령, 조례, 지방자치단체가 정하는 규칙 등에 저촉되지 않는 한 교섭에 의해 합의된 사항에 대하여 서면협정을 할 수 있고, 당국과 직원단체는 성의와 책임감을 갖고 이행하여야 한다. 이와 같이 일본은 예비교섭 전치주의와 적법한 교섭을 중시하고 단체협약의 효력이 없는 서면협정과 그 성실한 이행을 특성으로 한다. 교섭은 질서 있는 방법으로 평온하게 하여야 하며 적법한 교섭은 근무시간 중에도 할 수 있게 하는 등 비교 대상 국간에는 교섭과정상 차별성을 보인다.

6. 협약의 체결 및 효력의 측면 비교 : 한국의 교섭·협약에 의한 합의서는 단체교섭의 성격보다는 협의의 성격에 가까우면서 이행 준수 의무만 있고 불이행에 대한 구체적인 강제규정이 없다. 일본에서 지방공무원의 직원단체는 교섭의 결과로 서면협정을 체결할 수 있다. 당국은 교섭에 응하여야 할 의무가 있으나, 단체협약을 체결할 권한은 없다. 따라서 공무원의 직원단체에 인정되는 ‘교섭’은 당사자간의 구속력을 갖는 단체협약의 체결을 전제로 하지도 않으며, 교섭의 결과에 대하여 구속력이 인정되지 않는다. 이러한 점에서 직원단체와 당국간의 ‘교섭’은 민간부문의 노동조합과 사용자간에 행하는 ‘단체교섭’과는 별개의 제도로 여겨지며, 그 용어에 관하여도 ‘단체교섭’과 구분하여 일반적으로 ‘교섭’이라는 용어를 사용하고 있다. 또한 교섭·협의 합의사항과 교원노조협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의해 규정 또는 위임되는 내용에 대해서 단체협약의 효력을 제한하는 것은 일본의 서면협정과 유사성이 있다.

7. 조정·중재 기구의 측면 비교 : 한국의 경우, 분쟁 조정절차가 이 역시 이원화되고 있다. 일본의 경우 공무원의 직원단체가 행하는 교섭에서는 단체교섭의 거부를 부당노동행위로서 금지하고 있지 않으며, 민간부문과 달리 노동위원회를 통한 구제도 적용되지 않는다. 아울러 직원단체에게는 단체행동권도 부

인되므로 단체교섭거부에 대하여 직원단체가 대처하기가 어렵다. 국·공립 교원의 보수 및 근무조건은 대부분이 법정화 되어 있고 단체행동권의 대상조치로서 인사원 권고라는 제도를 운영하고 있다. 쟁의행위 자체가 인정되지 않으므로 쟁의 조정절차가 별도로 규정되지 않고 대상조치로서 인사원의 권고제도가 일종의 조정역할을 하고 있어서 비교국간에 엄연하게 다른 차별성이 존재한다. 인사원은 단순히 임금교섭의 대상조치로서만이 아니라 공무원의 신분보장이나 불이익처분 심사청구기능까지 포함하여 대상조치를 형성하고 있다. 일본에서는 교원의 경제적·사회적 지위향상을 직원단체의 단체교섭에 의하기보다는 많은 부분이 인사원 권고라고 하는 대상조치를 통해서 이룩하고 있다.

8. 쟁의 행위의 측면 비교 : 한국에서는 교원의 단체교섭과정에서 쟁의행위가 일체 금지되고 그 대상적 수단으로 직권중재가 도입되고 있어서 노동기본권 보장의 취지에 어긋나고 있다. 교원단체의 단체행동권 금지의 논거로 정부는 교원의 전문직성, 법률상의 금지, 국민에 대한 봉사자, 학생의 학습권 보장, 교원노조 실체의 정치투쟁성, 전통적 스승존경 풍토 등을 들고 있다. 일본의 경우 교원단체의 단체교섭은 지방 공공당국이 합의사항을 이행하지 않을 때 교원단체의 자구수단이 없다. 여기에 한국과 일본의 쟁의 행위 측면에서 유사성이 있다. 일본에서는 공무원의 쟁의행위를 금지하고 있기 때문이다. 그러나 일교조 중심의 파업은 계속되었다. 일본의 경우는 쟁의권 제약의 원리로 '직무의 공공성'을 들고 있으며, 이것은 국민생활전체의 이익, 지역주민 생활전체의 이익, 지방주민의 일상생활 등으로 그것은 국민의 구체적 생활이익에 관한 문제라는 것이다. 그리고 공무원은 권력지배기구의 일단으로서의 국익을 보호할 공무원 지위의 특수성 등이다.

9. 상급단체 연대 및 정치활동의 측면 비교 : 한국의 경우 합법적으로 복수 교원단체가 활동하고 더욱이 복수의 노조가 있어 자칫하면 소모적인 경쟁으로 교사의 이익을 대변하지 못할 우려가 있다. 한국사회에서도 교직은 노동자적 직종이기보다는 전문직으로서 비교적 확고한 위치를 차지하고 있어 일본과는 유사한 교직환경을 조성하고 있다.

일교조는 전국적인 조직이나 교원단체로서 중앙교섭권을 행사하지 못하고 있다. 전국적인 직원단체를 인정하고 있지 않기 때문에 등록을 배제한다는 것

이다. 한편, 일본의 지방공무원법은 교원을 비롯한 지방공무원에 대하여 정치행위를 제한하고 있다. 교원은 정당의 임원이 되거나 선거운동에 참여할 수 없다(제36조)고 규정하고 있다. 그러나 「직원단체」라는 전문직 성격의 단체에게는 정치활동이 금지되지만, 교원의 정당가입 자체는 허용되고 있다. 따라서 한국과는 달리 일본의 상급단체 연대, 특히 정치활동 측면에서 차별성이 있다.

VI. 결 론

이 연구를 통해서 분석된 우리 나라 교원 단체교섭의 개선방안을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 교원지위법에서 규정하고 있는 교섭·협의를 노동조합법에 의한 단체교섭 수준으로 강화할 수 있도록 교원단체의 단체교섭이 중심이 되는 법체계를 갖추고, 합의사항 불이행에 대한 규제 조항을 합의서에 삽입한다. 이를 위하여 교원노조법을 교원노조와 전문직 교원단체가 다 같이 단체교섭권과 단체협약 체결권을 갖도록 법률 명칭과 내용을 개정한다.

둘째, 한국교총을 특별법인으로 전환하여 자율적 전문직 단체로서의 위상을 갖출 수 있도록 특별법을 제정한다. 이 특별법은 교육기본법 제15조와 교원지위법을 통합적으로 수용하는 별도의 입법으로 하되, 특별법인에 대한 일반적·포괄적 감독권을 배제하고 특별법인의 재정운용에 대한 자율권이 보장되도록 한다.

셋째, 정부는 교육정책, 교육과정, 교육기관 및 교육행정기관의 운영에 관한 사항 등은 일체 교섭대상에서 제외된다는 입장을 고취하기보다는, 교원의 근로조건과의 관련성 정도에 따라 교섭사항에 포함시킬지의 여부를 판단하는 자세한 기준을 마련하여 제시하도록 한다.

넷째, 사립학교도 전국적으로 통일된 근로조건을 위해 교육부와 사학재단 연합체가 함께 공동 교섭단을 구성하고, 지방수준에서도 시·도 교육청과 시·도 사학재단 연합체가 공동 교섭단을 구성하여, 중앙과 시·도 단위 교원노조와 각각 단체교섭을 하도록 한다.

다섯째, 교섭 시기는 국회 예산 회기 등을 고려하여 1월에는 보수 및 근로조건에 관한 교섭을, 7월에는 전문성 영역에 대한 교섭으로 하거나 1월 교섭으로 연1회로 통합하도록 한다.

여섯째, 교섭·협의를 합의서에 포함된 교원처우 및 근로조건 개선 사항들은 예산 편성 및 심의에 있어 최우선적으로 반영하도록, 교원지위법에 조항을 삽입하여 예산과정에서 구속력을 갖도록 한다. 이러한 합의사항들이 적절하게 이행되지 않을 경우의 조치사항도 합의서에 포함시켜서 이행을 강제할 수 있게 한다.

일곱째, 교원을 둘러싼 노동관계업무를 전담할 「교원노동관계위원회(가칭)」를 교육부와 노동부로 분산된 교원의 조정·중재기구를 통합한 기능을 가질 수 있도록 국무총리 소속으로 설치하여 운영하도록 한다. 동 위원회는 노동조합 설립, 부당노동행위 판정 및 노동쟁의 조정 등 교원의 노동관계 업무 전체를 전담하도록 한다.

여덟째, 교원에게 제한된 파업권을 인정하여, 파업 감행에 앞서 구체적으로 규정된 선행요건이 충족될 경우에만 이를 인정하도록 한다. 제한적 단체행동권의 보장은 학생의 학습권이 침해되지 않는 최소한의 범위에서 인정하되 단체행동의 범위를 구체적으로 예시하여 정하도록 한다.

아홉째, 교원단체간의 상호협조 체계 강화 방안으로, 한국교총, 전교조 및 한교조 간에 협의하고 공조하여 강력한 힘을 낼 수 있는 협의 기구를 마련한다. 특히, 교원단체의 단체협약 이행을 촉진시킬 수 있는 한 방안으로 정치활동을 허용한다. 교원단체의 정치활동도 학습자의 학습권을 침해하지 않는 것을 전제조건으로 하여 교원단체가 특정 정당 및 후보를 지지하거나 배척하는 것을 허용하게 한다.

참 고 문 헌

강순희 (1996), 『일본의 공공부문 노사관계』, 서울 : 한국노동연구원.
 고 전 (1999), “교원노조 법제화의 의의와 쟁점”, 『교육행정학연구』 제17권 제3호 : 191~216.
 박길상 (1998), “공무원·교원의 노동관계법에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위 논문.
 박덕규 (1991), 『선진국의 교원노조』, 서울 : 민성사.
 이상운 (1999), “교원노조의 근로삼권 인정”, 『연세법학연구』 제6권 제1권 : 113~122.
 —— (2000), “교원의 노동기본권 보장의 범위 및 한계”, 『교육법학연구』 제12호 :

105~136.

- 이일권 (2000), 「교원노조법의 문제점과 개정방안」, 서울 : 한국노총 중앙연구원.
- 이철수·강성태 (1997), 「공공부문의 노사관계법」, 서울 : 한국노동연구원.
- 최종태 (1996), 「현대노사관계론」, 서울 : 경문사.
- 兼子仁 (1978), 「教育法」, 東京 : 有斐閣.
- Bereday, George Z. F. (1964), *Comparative Method in Education*, N.Y. : Holt, Rinehart and Winston.
- Bird, T., & Little, J. W. (March, 1986), How schools organize the teaching occupation. *Elementary School Journal*, 493-511.
- Cordova, E. (1990), "Collective Bargaining", in *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, edited by R. Blanpain, Kluwer Law and Taxation Publishers, Netherlands.
- Cresswell, A. M. & Murphy, M. J. (1980), *Teachers, Unions, and Collective Bargaining in Public Education*. Berkeley, California : McCutchan Publishing Corporation.
- Herman, E. Edward, and Alfred Kuhn. (1981), *Collective Bargaining and Labor Relations*, Prentice Hall Inc..
- Kerchner, C. T. & Mitchell, D. E. (1988), *The Changing Idea of Teachers' Union*. Philadelphia, PA : The Falmer Press.
- Kerchner, C. T. & Mitchell, D. E. (1986). Teaching reform and union reform. *Elementary School Journal*, 49-470.
- Lieberman, Myron. (1997), *The Teacher Union*, New York : The Free Press.
- Murphy, M. J. (spring, 1985). "The impact of collective bargaining on school management and governance", *Public Budgeting & Finance*, 3-14.
- Ronald W. Rebores. (1995), *Personnel Administration in Education*, Allyn & Bocon.
- Walter E. Oberer. (1994), *Labor Law* (collective bargaining in a free society), West Group.