

# 교육개혁을 위한 발전적 노사관계의 모색

단위학교별 원-원 노사관계의 형성을 중심으로

이선우 · 서원석

이 논문이 추구하는 목적은 초·중·고 교직원들의 단체가 노동단체화되었을 때를 대비하여 단위학교에서 원-원 노사관계를 구축할 수 있는 모델을 발견하고자 하는 것이다. 즉, 교육개혁의 개개 내용들을 제대로 논의하고 개혁에 반영하기 위해서 요구되는 원-원 노사관계의 원리를 발견하고 단위학교에서의 협상의 틀을 개발하고자 하는 것이다. 그 결과 이 연구는 교육개혁을 위해서는 단위학교별 관리, 직원·학부모 등의 참여, 임파워먼트, 그리고 고객만족 등 네 가지 원리가 성립되어야 원-원 노사관계가 구축될 수 있음을 발견하였다. 그리고 단위학교에서의 협상은 학교와 교원노조가 주체가 되어야 하나, 학교장, 노조대표, 비노조교사대표, 학부모, 그리고 지역인사가 참여하는 학교운영위원회의 역할 또한 신뢰와 존중, 그리고 동반자관계를 바탕으로 하는 노사관계의 설정과 원활한 노사협상을 위해 강조되고 있다.

## 1. 문제제기

“자녀 안심하고 학교 보내기”·“촌지 안 받기”·“교액과외금지” 등의 구호는 우리 교육의 현실을 대변하여 주고 있으며, 언론매체를 비롯한 다양한 계층들이 주장하는 교육환경과 질의 개선은 공허한 말의 잔치가 되고 있는 것이 현실이다. 그러나, 세계화·지방화·정보화라는 추세 속에서 경쟁력을 갖춘 인력을 양성할 필요성이 지극히 강조되는 현 상황에서 “교육환경과 질의 개선”은 교육개혁적 차원에서 시급히 해결해야 할 문제이다. 뿐만 아니라, OECD 가입에 따른 노동환경의 변화와 더욱 치열해질 세계 선진국가들과의 경쟁은 한국교육환경의 변화를 절실히 요구하고 있다.

교육의 질적 변화는 교육자와 피교육자의 자질향상만으로 이루어질

### 이선우는

시라큐스대학에서  
정책학 박사학위를 받고,  
현재 고려대  
정부학연구소 전임  
연구원으로 재직중이다.

bunte@chollian.net

### 서원석은

연세대학에서 행정학  
박사학위를 받고,  
한국행정연구원  
연구위원으로  
재직중이다

swonseok@www.kipa.re.kr

수 있는 것이 아니라, 자질을 향상시킬 수 있는 교육의 환경을 개선하는 것 또한 중요하다. 그런데 문제는 교육의 환경을 누가 주체가 되어 언제 어떠한 교육의 요소들을 어떠한 방식에 의해서 변화 발전시켜 나갈 것인가에 대하여 교육과 관련된 다양한 세력들간의 이해가 서로 상충되고 있다는 것이다. 그 중에서도 특히 교육부와 전국교직원노동조합(전교조)의 시각차이는 1989년 이후 사회적 긴장과 이념적 갈등을 야기시켜 왔다. 특히, “군사부 일체”로 대변되는 우리 사회의 교육자에 대한 전통적 인식은 “교육”을 노동의 개념에서 이해하면서 교직원에게도 노동조합 설립을 허용하고 노동 3권을 부여하자는 새로운 욕구와 대립되어 가치관의 혼돈을 불러일으키고 있다.

이러한 노사관계의 갈등 속에서 한국은 제 1기 노사정위원회의 결정에 따라 전교조를 1999년 7월부터 합법화하기로 하였다. 그러나 전교조의 합법화조치가 그 동안 전개되어 온 사회적 갈등을 해소하고 교육의 질과 환경의 향상을 가져올 것인가에 관한 질문에는 회의적이다. 왜냐하면, 전교조의 합법화가 교육당사자들의 전교조문제의 발생에 관한 근본적인 성찰을 뒤로 한 채 너무 정치적인 논리 속에서 문제를 해결하려고 하는 것은 아닌가 우려되기 때문이다. 또한 우리사회의 교육노동에 대한 인식에 큰 변화가 없고 학교장과 교육부와 교원노동조합이 서로를 의미 있는 협상의 주체로서 인정하지 않는다면 발전적인 노사관계의 형성은 어려울 것이기 때문이다.

따라서, 이제는 새로운 관점에서 접근해야 할 필요성이 있고, 문제 해결에 정치적, 이념적, 감정적이 아닌 정책적이며 합리적인 접근이 필요한 때이다. 다시 말해서, 우선 교육개혁의 주체가 누가 되어야 하며, 무엇을 개혁하며, 언제 어떠한 방식에 의해서 개혁을 할 것인지에 대한 심도 있는 논의가 요구되고 있다. 동시에 이러한 일련의 과정을 통해서 교장, 교직원, 정부, 학부모, 그리고 관련 사회단체들이 모두 수용할 수 있는 해답을 도출해 낸다는 것은 중요한 의미를 가진다. 비록 교원노조의 합법화 방식을 두고 이해당사자들인 교육부, 노동부, 전교조, 그리고 한국교총 간의 의견대립이 상당하지만, 이미

전교조의 합법화는 기정사실화되었고 한국교총의 노동단체화도 시간 문제이다. 따라서 이제는 협상의 주체를 전교조와 교육부의 단일구도에서 학부모, 학교장, 비노조 교사, 노조 그리고 교육부 등의 다자간 구도 속에서 보아야 할 때이며, 전교조에 관한 논의 역시 교직원 노동조합의 합법화가 아니라 일선 교육현장에서의 노사간의 관계설정에 관한 문제일 것이다.

그렇기 때문에 이 연구가 추구하는 목적은 교직원 노동조합이 합법적으로 허용되기에 앞서 교육개혁을 위한 단위학교별 발전적 노사관계 (*win-win labor-management relationship*)의 모형을 개발하고자 하는 것이다. 따라서 이 연구는 (1) 교직자 노동조합의 설립에 대한 논리성은 무엇이며; (2) 교육개혁을 위한 윈-윈 노사관계형성의 원리들은 무엇이고; (3) 윈-윈 노사관계를 위한 단위학교별 노사간 협상의 틀은 어떠한가라는 질문을 제기하고자 한다. 논의의 쟁점을 명확히 하기 위해 다시 한번 지적하면 이 논문은 교육개혁의 구체적 내용을 논하고자 하는 것이 아니라 교직원노동조합이 합법적으로 허용되었을 때를 대비하여 교육개혁의 개개 내용들이 제대로 논의되고 개혁에 반영되기 위해서는 노사간의 관계가 어떻게 설정되어야 하는가를 토론하고자 하는 것이다.

세 개의 연구질문에 대한 답을 구하기 위하여 이 연구는 일차적으로 심층적인 문헌조사를 실시하였고, 그것을 바탕으로 학교장회의 관계자, 평교사, 전교조와 한국교총의 관계자들과 면접조사를 실시하였다. 면접조사를 위한 질문지는 개방형으로 교직자 단체의 노동조합화, 교육의 질, 면학환경, 근무환경, 그리고 학교운영 등 다섯 문항으로 구성되었다. 특히, 각각의 문항들은 협상내용과 절차, 교육의 질과 면학환경 및 근무환경, 그리고 운영위원회와 관련된 구체적인 내용보다는 운영의 묘를 살리기 위해 관련자 및 단체들의 역할 및 상호관계에 대한 질문들에 더욱 주안점을 두고 구성되었다.

## 2. 선행연구의 고찰

### 1) 윈-윈 노사관계의 개념

노사관계에서 윈-윈의 접근방식은 과거 윈-루즈(win-lose : 勝-敗)의 적대적 노사관계에서는 상상할 수 없을 정도로 교직원들의 근무환경의 개선과 교육의 질적 변화, 면학환경의 개선, 그리고 친화적 노사관계에 상당한 영향을 끼치고 있다(Kerchner et al., 1993:1). 다시 말하면, 새로이 부각되고 있는 노사관계는 노사상호간 믿음과 존중을 바탕으로 한 동반자관계를 강조하고 있다(NPC, 1994). 동반자관계란 학교운영에 노조의 참여를 허용할 뿐만 아니라 더 나아가 적극적으로 권하고 의논함으로써 브레인스토밍 과정을 거쳐 당면한 문제를 해결하고자 하는 의지를 반영하고 있다.

미국행정개혁위원회(The National Performance Review : NPR)와 노동개혁위원회(The Secretary's Commission On Achieving Necessary Skills : SCANS)에 따르면, 직원들은 자신들의 업무에 영향을 주는 정책의 결정에 참여하고 싶어하고, 우량행정조직(*quality organization*)은 직원들과 그들을 대표하는 노조가 관리자들과 동등한 자격과 권한<sup>1)</sup>을 가지고 적극적으로 조직관리에 참여하여 줄 것을 요청한다고 한다(NPC, 1994:1; SCANS, 1992). 따라서 교육개혁을 위한 윈-윈 노사관계는 노-사간의 동반자관계에서부터 시작하며, 동반자관계는 노-사가 함께 학생들에게 양질의 교육을 제공하기 위하여 교육내용, 방법, 환경, 그리고 교직원들의 근무환경의 개선에 대하여 설계하고 집행하는 것에서부터 시작한다고 할 수 있다(NPC, 1994:1). 이는 물론 교육개혁이라는 목표를 공유하고 있어야 가능하며, 상호간에 믿음과 존중을 바탕으로 개혁을 위한 혁신적인 사고와 관련정보를 서로 교환할 때 가능하다(Koppich, 1993:136~157). 뿐만 아니라, GAO(1991)가 지적한 바와 같이 조직의 개혁을 위해서는 직원의 참여를 강조하는 노사관계는 필수적이며, 적대적 노-사관계가 지속되는 한 행정서비스의 질은 떨어질 수밖에 없다고 강조한다.

더욱 체계적이고 합법적이면서도 효과적인 원-원 노사관계의 성립을 위해서 NPC(1994)는 5가지의 선행조건을 제시하고 있다. 첫째 조건은 공식적 노사협상에서는 다룰 수 없는 문제들, 공식적 노사협정에서 지속적으로 분쟁을 일으키는 문제들, 노사협정 사항의 이행 및 해석상의 문제 등에 관한 사안들을 지속적으로 협의할 수 있는 상설 기구로서의 노사위원회(*partnership council* 또는 *labor-management trust committee*)를 만드는 것이다.<sup>2)</sup> 노사위원회는 조직의 장, 관리자대표, 노조대표, 직원들 중 비노조원 대표로 구성된다(NPC, 1994). 둘째는 대안적 갈등해소방법(Alternative Dispute Resolution : ADR)<sup>3)</sup>을 적극적으로 활용할 것을 권하고 있다. 즉, 관리층과 노조 간에 발생할 수 있는 모든 갈등을 노사위원회 내에서 ADR방법을 통하여 해소하고자 노력할 것을 요구하고 있다. 이를 위해서 직원들, 노조대표들, 그리고 관리자들이 대안적 갈등해소기술을 익히도록 권고하고 제3자<sup>4)</sup>가 개입하기 이전에 노사당사자들이 최대한의 비공식적 노력을 기울일 것을 요청한다(OPM, 1995). 셋째는 노조의 변화를 요구한다. 즉, 노동조합이 노사관계에서 과거보다 성숙되고 재정적으로 독립되고 안정되어야 한다고 강조한다(Shedd et al. :1991). 즉, 노조의 전문가주의(*professionalism of labor unions*)를 표방하고 있다. 넷째는 노조와의 정보교환 및 공유에서 관리층의 책임과 의무를 강조하고 있다. 마지막으로, 원-원 노사관계의 원활한 운영을 위하여 노사간에 갈등의 소지가 있는 문제에 대한 제도적 합의가 필요하다. 예를 들어 한 학교 내에 전교조와 한국교총이 동시에 존재할 때 노사위원회에는 어느 노조가 대표로 참여할 것인지, 또 노사위원회에 참여할 관리자의 범위는 어디까지로 정할 것이며, 위원회 내 협의사항에 해당하는 것과 해당하지 않는 것을 어떻게 설정할 것<sup>5)</sup>인지에 대한 구체적인 합의를 하고, 합의된 내용에 대해서는 법적 구속력을 갖도록 하고 있다.

## 2) 교육개혁에서의 윈-윈 노사관계

Kerchner와 Cauffman(1993:1)은 교육개혁은 교사들의 근무환경(*quality of work life*)<sup>6)</sup>과 학생들의 면학환경(*quality of study life*)<sup>7)</sup> 및 교육의 질<sup>8)</sup>을 향상시키는 방향 속에서 만들어져야 한다고 제시하고 있다. 다시 말하면, 근무조건 개선에 의해 근무환경이 향상되고, 학교운영의 형식과 방향에 따라 근무와 면학환경, 그리고 교육의 질이 개선될 수 있다.

Shedd와 Bacharach(1991)는 교육개혁은 노조, 교사, 그리고 학교경영진 사이에 협조적 학교운영이 이루어질 때 가능해진다고 강조한다. 그러나, 협조적 학교운영은 노조와 교사들이 교육의 질 향상을 위해 절대적인 노력을 기울이고, 여기에 대한 응답으로써 경영자 측은 근무조건을 개선할 때 원활해진다. 이렇게 될 때에야 비로소 노사, 즉 학교경영진과 노조 사이에 상호 대립되는 안전에 대해서조차도 합리적인 협상이 가능해지며, 결과적으로 서로가 손해보지 않고 만족하는 노사관계(*Win-Win Relationships*)를 구축하게 될 것이다.

Bacharach, Conley 그리고 Shedd(1987)는 교육의 질의 향상을 위해서는 학사관리와 관련된 책임, 즉, 강의, 상담과 지도 및 감독을 계획하고, 수행한 후 평가하는 책임에 한하여 교사들은 수행해야 한다고 지적하고 있다. 부연하면, 그런 측면에서 Bacharach 등(1987)은 교육의 질 향상을 위해서는 교사들에게 학사관리에 대한 자율성과 재량권을 주는 것이 중요하다고 강조한다. 학사관리란 강의와 상담, 그리고 지도 및 감독이라고 정의를 내릴 수 있다(Shedd, 1991). 좀더 구체적으로 설명하면, <표 1>에서 보는 바와 같이 하나는 강의계획을 세워 수업을 하고 수업방식 및 강의내용과 강의결과에 대한 효과평가를 내리는 것이고, 둘은 학생들과 상담을 위한 계획을 짜고 효과적인 상담을 위한 기술을 습득하고 실제 상담에서의 전체적인 과정과 상담 결과에 대한 효과평가를 실시하는 것이다. 그리고 셋은 학생지도 및 감독계획을 수립하고 지도와 감독의 과정과 결과에 대한 효과분석을 하는 것이다. 즉, 이러한 일련의 학사관리 활동은 학교관리자들의 통

통제하에서 이루어지는 것이 아니라 그 책임과 권한이 교사들에게 위임되어 이루어져야 한다. 그리고, 교사들의 사기를 진작시키고 최소한 일한 만큼의 경제적, 비경제적 대우가 보장될 수 있도록 근무조건에 향상에 대하여 협상할 수 있도록 협상의 폭<sup>9)</sup>을 넓혀야 한다(Thurow, 1975). 여기에 적용되는 인사정책들에는 보수 및 보상, 임용, 훈련, 징계, 경영자측의 부당행위에 대한 소원(*grievances, due process*), 승진, 해고 등이 있다(Kearney, 1992; Shedd and Bacharach, 1991). 즉, 학교관리인 근무조건과 면학조건의 개선에서도 교사들의 적극적 참여를 강조하고 있으며, 이를 위해 교원노조의 협조를 요청하고 있다(Bacharach et al., 1988).

표 1  
교사들의 학사관리  
책임영역의 정의

역 할	계 획	행 동	평 가
강 의	강의계획	수업	강의내용·효과평가
상 답	상담계획	상담	상담과정·효과평가
지도 및 감독	지도 및 감독계획	지도 및 감독	지도 및 감독과정·효과평가

자료 : Shedd and Bacharach(1991)

하지만 무엇보다도, 위의 두 조건들이 동시에 개선되도록 하기 위해서는 학교운영에 대한 경영진의 고유권한이 노조와 일반교사들에게 까지도 골고루 나누어져야 한다는 것이다(AFT Taskforce, 1986). 학사관리에 대한 책임을 교사가 지도록 격려함과 동시에 책임에 상응하는 권한(*discretionary power; empowerment*)이 대폭 부여되어야 하며, 교사들의 활동에 대한 통제는 최소화되어야 한다(Shedd and Bacharach, 1991:46~47). 뿐만 아니라 학교운영 역시 학교단위(*school-based*)로 이루어져야 교사와 학부모, 그리고 지역사회의 관심 속에서 학생 중심의 교육이 가능하다(Bacharach et al., 1988:139~160). 그 이유는 비록 학교운영에 일반 교사들과 노조가 참여한다 하더라도 학교 운영에는 학부모, 사회관련단체, 다양한 학생들의 요구, 정치권과 행정기관 등의 여러 요인들이 영향을 미치기 때문에 학교운영은 이들의 견제와

균형 속에서 운영될 수밖에 없다고 보기 때문이다(Bacharach and Mitchell, 1981). 따라서, 교육 질의 향상과 면학환경 및 근무환경의 개선을 위한 제 1 차 협상의 틀은 협조적 학교운영이라는 대명제 속에서 단위학교별로 만들어져야 할 것이다.

마지막으로, 서로가 서로를 부정하고 적대시하는 윈-루즈의 노사관계(*win-lose labor-management relationship*)는 상당히 소모적인 형태의 노사협상의 결과를 낳게 되고, 결과적으로는 서로에게 비생산적인 노동쟁의를 발생케 한다(Kearney et al., 1994:44~51). 실제로, 학교경영진이나 노조의 비타협적 자세나 더 이상 상대방의 요구를 들어줄 수 없는 상황에 처했을 때 발생 가능한 물리적 충돌인 파업은 학생들을 불모로 잡는다는 면에서 비난의 대상이 될 수 있다. 서로가 조금만 손해보고 나의 몫을 거의 모두 차지하겠다는 의지를 갖는 한 협상은 이루어질 수 없으며, 한편으로 서로가 자신들이 차지할 몫의 일부를 양보하고 일정 수준에서 타협점을 찾는다면 협상은 무리 없이 진행되겠지만 이것이 최선의 방안이라고는 이야기하기 어렵다. 따라서, 교원노조와 학교경영자측은 서로가 서로의 이익을 극대화해 주면서 무리 없는 협상을 진행시킬 방법이 없는가를 찾아야 하고, 그것이 바로 윈-윈의 전략을 사용하는 것이다(Daniels, et al., 1991).

한편, 미국의 많은 학교 및 행정조직에서는 이런 전략을 선택하기 위한 하나의 방편으로 평소 노사간 상호의 입장을 서로 이해시키고 어려운 문제를 협의에 의해서 풀어 나가기 위해서 노사간 동반자관계(*Partnership*)의 개념을 도입, 필요시마다 가동하는 노사위원회(Labor-Management Trust Committee)를 운영하고 있다(Kerchner et al., 1993). 이 위원회는 위에서 설명한 제도적이며 합의적인 틀이 현재 노사간의 갈등을 화합으로 승화시키면서 교육과 면학환경을 동시에 개선시키는 매개체의 역할을 잘 수행하고 있다(Koppich, 1993; Kerchner and Mitchell, 1988).



### 3. 교직원 노동조합 성립의 논리성

첫 번째 연구질문인 “교직자 노동조합의 설립에 대한 논리성은 무엇인가?”에 대한 답을 구하기 위하여 문헌조사와 면담조사 결과를 중심으로 교직원노동조합설립<sup>10)</sup>의 논리적 한계와 교육개혁을 위한 교원노조의 효용성에 대하여 토론한다. 첫째 질문에 대한 토론을 위하여 (1) 교사들도 노동자인가와 (2) 왜 교직원단체는 산업노조(*industrial unions*)와 같은 형식이어야만 하나 라는 두 가지 소질문을 제기한다.

교사들이 노동자인가 아니면 단지 교직자일 뿐인가라는 질문에 대한 논란은 교원노조가 있는 외국에서는 이미 지나간 토론의 주제이나 한국의 선생님들은 아직도 ‘성직자’와 같은 이미지에서 벗어나지 못하고 있다. 비록 ‘교사=노동자’라는 시각에 대한 거부감이 많이 누그러들었다고는 하나, 아직도 상당수가 부정적인 반응을 보이는 것이 사실이다.<sup>11)</sup> Shedd(1995)는 미국도 140여년 전인 1857년 교사들의 단체(*the National Education Association : NEA*)가 설립될 당시 학부모, 지역사회 인사들 및 교육관계자들과 교사들 간에 심각한 갈등을 경험했음을 지적하고 있다. 1988년 전교조 소속 교사들의 해직과 이에 반발한 해직교사들의 출근을 저지하는 학부모와 학교당국 등이 연출하는 갈등의 모습은 외국이나 한국이나 거의 비슷한 상황인지도 모른다. 선생님들의 존재에 대한 맹목적 경외심과 존경심 등은 교사들에게는 명예이며 보람이었고, 학생과 학부모들에게는 돈을 주고 사고 팔 수 없는 귀중한 것들이었을 것이다. 마치 오늘날 선생님들을 성직자들과 같은 반열에서 생각하고 있는 많은 수의 사람들과 같은 심정이었을 것이다.<sup>12)</sup>

그럼에도 불구하고 한국교총과 전교조의 입장은 교사는 노동자라고 생각하고 있다. 전교조의 한 면담자는 “교사도 노동자이다. 노동천시 사상 때문에 교사를 노동자로 보는 데 반대적인 시각을 가지고 있으나, 노동, 특히 정신노동은 신성하고 질 높은 것이다”라고 진술한다. 한국교총의 한 면담자 역시 “교사는 봉급을 받기 때문에 근로자”라고

주장한다. 그러나, 그는 “교사는 근로자적 특성 이외에도 다른 신분적 특성이 많다. 이들을 조화롭게 유지하면 근로자성을 인정해도 무방하나, 근로자성을 강조하다 보면 교육자성, 자율성, 전문성, 독립적 교육권한이 침해되는 모순을 범할 수도 있다. 따라서 근로를 너무 강조하는 것은 전체 교육자들의 의견에 반할 수도 있다”고 강조한다. 같은 맥락에서, 면담에 응한 한 교장협의회 관계자도 “교원들은 전문가 집단으로 이들이 지향하는 바는 노동운동이 아닌 교육의 본질적인 개선에 관한 것이어야 한다”라고 언급한다.

Bacharach 등(1988:144~148)은 교원노조가 산업노조의 존재논리 중 일부분 (*half-logic*) 만을 선택하여 설립의 논리로 사용하는 이유도 바로 위와 같은 교직자들에 대한 시각 때문이라고 지적한다. 즉, 교원도 노동자며 따라서 그들의 이익을 대변해 줄 노동조합이 필요하다는 노조성립의 논리상의 비슷한 점을 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 관리자들이 마치 기업체의 관리자처럼 행동하여 학사관리가 교사들에 의해 주도되는 것이 아니라 교장과 교육청 및 교육부의 관리들에 의해 통제되기 때문에 학교의 관리조직 자체가 관료제적 성격을 강하게 가지고 있다는 것이 그에 반한 통제의 기능이 있어야 한다는 것이다. 둘째는 교육관리 (*education management*) 가 과학적 관리기법의 원리에 바탕을 두고 있어서 교육의 합리성과 효율성을 강조하기 때문에 일반기업의 목표관리와 교육기관의 목표관리 사이에 차이가 없고, 셋째, 사기업이나 행정기관에서 비슷한 경력을 가지고 비슷한 난이도와 책임성 정도, 스트레스 정도의 업무를 수행하는 사람과 동등한 보수를 받고 싶어하며, 좋은 근무환경에서 일하고 싶어하기 때문에 이러한 자신들의 이익을 대변해 줄 공식적인 조직이 필요하다는 것 역시 산업노조와 교원노조 사이에 차이점이 없는 것이다. 그렇기 때문에 면담에 응한 한국교총의 관계자는 “교사도 일반 기업체 직원들과 마찬가지로 노동자이며 그들과 같이 헌법에 부여하고 있는 근로자로서의 권리는 인정되어야 한다고 본다”고 지적하고 있다.

반면에 교원이 노동자라는 것과 노조를 형성할 필요가 있다는 주장

에 대한 회의적인 논리를 살펴보면 다음과 같다(Bacharach et al., 1988). 첫째, 교사들은 의사나 변호사와 같은 전문가로 자신들을 인식하고 있다. 비록 의사나 변호사들처럼 강의에서 학생과 1:1로 개인적인 교육서비스를 제공하는 것은 아니라 할지라도 학생 개개인의 성적관리 및 상담과 지도는 개인적으로 이루어지는 것이기 때문에 교사들의 전문성을 필요로 하고 있다. 둘째, 비록 다른 직종의 전문가들처럼 상당한 정도의 자율성을 가지고 있는 것은 아니지만, 그렇다고 일반 기업의 노동자들처럼 엄격하게 통제를 받고 있는 것도 아니다. 따라서 교사들을 일반기업체의 노동자와 같은 반열에서 생각하는 것은 무리가 있다는 것이다. 셋째, 기업의 노동자들과 노조들은 관리층의 고유권한인 생산품의 종류와 성격, 그리고 투입비용의 결정과 직무 또는 업무의 설계(*work process*)에 대하여 간여하지 않지만, 교사들은 교육환경과 질, 그리고 정책에 관하여 영향력을 행사하여야 한다고 생각한다.

면담에 응한 한 학교장은 “교원들은 기업체의 근로자와 사용자처럼 고용관계에 있는 것은 아니다. 그리고 교원은 정년이 보장이 되기 때문에 고용관계에 있는 노동자로 보기는 어렵다”라고 진술하고 있다. 그러면서도, 그는 “그러나 교사가 노동자다 아니더라는 이분법적인 생각을 할 필요는 없다. 교육의 본질적인 개선 등에 관심을 기울이는 것이 중요하며, 이를 위해 교육 자체의 본질에 관한 요구·논쟁·협의를 시도하는 전문가 집단으로 남아야 할 것”이라고 지적한다.

그러나 학교현장에서 교사들이 겪고 있는 상황은 이러한 관점에 대한 회의를 가지게 하는 것도 사실이다. 다시 말하면, 사회적으로 교사들의 전문성에 대한 인식이 미흡하고(Bacharach et al., 1988), 출퇴근을 비롯하여 학사관리와 학생지도에 교장을 비롯한 관리층의 간섭이 심하며, 과목선정, 교재선택, 교수방법 등 교사고유의 권한마저도 관리자들의 허락과 통제를 받아야만 하는 실정<sup>13)</sup>이기 때문에 교사들의 전문성, 자율성, 권한 등 교사들이 가져야 할 최소한의 영역을 보호하기 위해서라도 교원노조는 필요하며, 노조활동이 경제적 이익만

을 추구하는 것이 아닌 교육의 본질을 위한 것이라면 교원노조는 존재의 의미를 갖게 되는 것이다(Edwards, 1973; Shedd, 1982). 이런 측면에서, 전교조의 한 관계자는 “교육적 측면에서 교사가 주체가 되지 않으면 개혁은 이루어지기 힘들며, 교사가 주체가 되기 위해서는 힘을 가져야 한다”고 교원노조의 필요성을 주장한다.

요약하면, 교사가 노동자나 아니냐라는 이분법적 논의는 의미가 없어 보인다. 중요한 것은 교육의 질을 향상시키고 교사들의 근무환경을 개선하기 위하여 관리층과 교사들의 의견을 효율적으로 전달하고 협의할 수 있는 정도의 힘을 가진 공식적인 교직원단체가 필요하며 그 단체는 관리자측과 동반자적 관계를 형성하여야 한다는 사실이다. 그 단체가 교섭권, 협의권, 행동권의 노동기본권을 모두 갖느냐 아니면 행동권은 제약한 나머지를 갖느냐 하는 것은 또 다른 이야기이다. 특히 강조할 것은 한 학교장이 지적하는 것처럼 기업노조와는 달리 관리자측이나 교원노조는 “경제의 논리나 정치의 논리가 아닌 교육의 논리로 접근”해야 한다는 것이다. 뿐만 아니라, 노-사간에 교육개혁을 위한 진정한 협의가 이루어지기 위해서는 교사들이 관리자들과 동일한 발언권과 영향력을 가지고 협의에 참여하는 것이 보장되어야 하며, 교사들의 참여 역시 생존을 위한 투쟁의 논리가 아닌 교육개혁의 논리 속에서 전문가집단답게 이루어져야 한다. 이때 교직원노동조합(또는 교직원단체)의 성립은 의미를 갖는 것이다.

#### 4. 교육개혁을 위한 원-원 노사관계의 형성원리: 단위학교별 관리·참여·임파워먼트·고객만족

##### 1) 원-원 노사관계 형성의 원리

두 번째 연구질문인 교육개혁을 위해 원-원 노사관계를 설정해야 하는 논리에 대하여 검증하기 위하여 이론적인 배경을 바탕으로 한국교육현장에서 과연 원-원 노사관계의 설정이 가능할 것인지를 살펴본다. 교육개혁에서 중요한 것은 교육 질의 향상과 면학환경개선, 그리

고 근무환경개선에 교사들의 참여와 임파워먼트(empowerment), 그리고 단위학교별 관리(school-based management)<sup>14)</sup>이다(Bacharach et al., 1988). 앞에서도 언급했듯이 학교관리를 과학적 관리기법과 계층적 구조에 의한 엄격한 교사통제에 바탕을 두고 시행하기 때문에 교사들에게 자율권과 재량권을 주게 되면 학사관리 및 교사관리가 제대로 이루어지지 않아 학교가 추구하는 목표를 달성하지 못하고 학교관리가 무질서해진다고 믿는 경향이 있었다(Shedd et al., 1991). 따라서, 교육의 효과를 높이기 위해서는 관리자들에게 교사들을 통제할 수 있는 권한과 제도적 뒷받침을 해주어야 한다고 주장했다(Bacharach, 1988). 교사들의 자격요건을 강화하고, 이미 임용된 교사들에게 정기적으로 시험을 보게 하며, 극히 제한된 수의 교사들에게 성과급을 경쟁을 통하여 지급하는 것 등이 바로 교사통제의 한 방편이기도 했다. 그러나 이러한 방법들이 교사의 자질을 향상시키고 학교교육의 질을 향상시켰다는 증거는 찾아볼 수 없다.

그 결과 최근의 교육개혁론자들은 교육의 질 향상을 위해서는 교사들에게 재량권과 자율성, 그리고 기타의 권한을 대폭 위임하는 것이 중요하며, 이를 임파워먼트라고 이름하고 있다(Bacharach, 1988). 즉, 학교 내의 의사결정에서 경험과 전문성에 근거한 교사들의 의사를 존중하고, 교사들에게 학교 내 교사들의 질을 향상시키고 교육의 질을 개선하는 데 전권을 일임할 것을 권고하고 있다. 뿐만 아니라, 교사들의 근무환경의 개선과 학생들의 면학환경의 개선에 교사들의 참여를 유도함으로써 기존 학교관리방식에 새로운 변화를 요구하고 있다. 이를 “제 2의 파도”(second wave)라고 명명하고 있다(McDennell et al., 1988). 좀더 구체적으로 설명하면, School Effectiveness Research라고 불리는 1970년대와 1980년대에 걸쳐 실시된 연구에 따르면 학교가 효과적으로 운영되고 학생들의 성적이 좋기 위해서는 학교장의 학교관리능력과 지도력이 중요할 뿐만 아니라 교사들 역시 교장과 똑같은 능력과 지도력을 가지고 있어야 함을 지적하고 있다(Rosenholtz, 1985). 특히 이 연구는 교사들이 학생들의 성적과 학교

생활을 면밀히 분석하고 대책을 세울 수 있는 능력과 지도력을 더욱 강조하고, 효과적인 학교관리를 위해서는 교사들의 참여에 의한 팀워크의 필요성을 역설하고 있다(Edmonds, 1979).

물론 교사의 참여와 임파워먼트로 대변되는 혁신적인 학교관리제도는 전통적인 상의하달식 관리방식에 익숙해 있는 교장과 관리자들에겐 불편하고 교사들과 많은 갈등을 일으킬 수 있는 것이기도 하다. 그러나, 수많은 연구들이<sup>15)</sup> 관리자들에 의한 학교관리보다는 교사들의 참여에 의한 학교관리가 더욱 효과가 있으며, 특히 학사관리에서는 관리자들에 의한 것보다는 교사들에 의한 평가가 더 정확했으며 개선책의 개발과 개선효과가 훨씬 높게 나타났음을 밝히고 있다(Weick, 1976).

교육개혁을 위해 단위학교별 관리와 임파워먼트, 그리고 참여 이외에 관심을 기울여야 할 또 다른 개념은 '고객만족'이다(Bacharach, 1988). 교육을 관리하는 행정인들에게 주고객은 교사와 학생들이다. 그리고 교사의 주고객은 학생들과 관리자들이다. 따라서, 교육개혁을 통해 고객들을 만족시키기 위해서는 근무환경을 개선하여 교사들의 욕구를 충족시켜 주고, 학생들과 관리자들을 만족시키기 위해서는 면학환경을 개선하여 교육(또는 교육서비스)의 질을 향상시키는 한편 공부하고 생활할 수 있는 분위기를 만들어 주어야 한다.

그런데 자신의 고객들이 무엇을 원하는지를 알 수 있는 것은 학교 단위의 관리와 임파워먼트, 그리고 교사의 참여라는 방법밖에 없다(Bacharach, 1988). 특히, 학교단위별 임파워먼트와 참여는 교사의 자율성을 보장하여 개개인 교사들의 전문지식과 학생과 학교에 대한 정보를 최대한으로 활용할 수 있어서 교육개혁의 기초가 되고 있다(Bailyn, 1985). 그 이유는 마치 작업장에서 일하는 직원들이 자신들의 업무에 대해서 제일 잘 알고 개선점도 누구보다도 더 잘 아는 것처럼, 교사도 일선 학교행정의 문제점과 개선방법, 그리고 학사관리에 대해서도 어느 누구보다도 더 잘 알기 때문이다(Rosenfeld, 1988). 다시 말하면, 고객만족, 즉 최고품질의 교육을 학생들에 제공하고, 중

은 근무환경과 면학환경을 교사와 학생들에게 보장할 수 있는 방법이 바로 단위학교별의 관리·참여·임파워먼트이다. 그런데 많은 사람들이 너무 지나치게 교사들의 자율성과 학교단위의 관리가 강조되다 보면, 학교 내와 학교간의 교사들간의 수업방식과 강의내용이 서로 틀림으로써 학생들에게 혼란을 주게 될 것이라고 우려하기도 하나, 이는 학교 내, 그리고 학교간에 자율관리조직(*self-managed work team*)을 구성하여 발생 가능한 문제를 교사와 노조의 책임 하에서 해결하고 있다(Schonberger, 1986). 면담에 응한 한국교총, 전교조, 그리고 교장협의회 관계자들 역시 교육개혁을 위해서는 단위학교별관리와 교사참여, 그리고 임파워먼트가 필요함을 인정하고 있다.

## 2) 교육의 질 개선과 원-원 노사관계의 원리

우선 학사관리에서 한 학교장은 “자율성이 가장 높은 직종이 교육이다. 따라서 강의방법과 교재의 활용 등은 전적으로 교사의 자율이다. 아이들의 창의력을 높여 주고자 하는 학급은 좀 시끄럽다. 그러나 최소한 학생을 장악할 수 있어야 한다.<sup>16)</sup> 수업과 관련 없이 과외의 일로 산만해진다면 문제다. 즉, 교사의 전문성은 지도기술의 전문성이다”라고 하여 교사의 임파워먼트와 그에 준하는 책임성을 강조하고 있다. 그러나 전교조의 한 관계자는 여기에 대해서 “교사는 전문직이며 1인 교육기관이다. 따라서 교과목 선정, 교재의 선택, 강의내용 및 방법에 교사가 주체가 될 때 올바른 선택이 나온다. 교사가 무엇을 교재로 선택하던 어떤 내용을 강의하던, 수업시간에 누구를 강사로 초청하던 그것은 교사의 자율이기 때문에 권한을 부여할 필요가 있다. 그러나 지금은 많은 간섭이 있는 것이 사실이다. 예를 들어, 수학교사가 학생들이 4·19에 대하여 물어 보아 그에 대해 대답했다고 직무에 규정된 수업을 하지 않은 것으로 규정하여 해임하는 것은 교사의 자율권을 인정하지 않는 것이다”라고 지적한다. 한국교총의 한 면담자도 “교육내용의 결정에 교사의 참여가 보장”되고 있다고 진술하고 있다.<sup>17)</sup> 이를 미루어 볼 때, 학사관리, 즉 강의, 상담, 지도 등에서

교사의 자율성은 인정되고 있으며, 완전하지는 않으나 임파워먼트가 되고 있고 앞으로 더욱 발전적인 방향으로 나아갈 것으로 예측할 수 있다. 다만, 교사의 자율성이 높아지고 임파워먼트가 이루어지면 이를 통제할 수 있는 수단이 관리자들에게 주어져야 하는데 이는 노사협정(contract)을 통하여 해결 가능하다. 예를 들어, 미국 Rochester 학군은 1991년에 체결된 노사협정 이후 교사들에게 학사관리에 대한 완전한 자율권을 부여하면서 교사들의 질 관리, 학생들의 SAT 성적 등에 대한 책임을 단위학교노조가 갖는 것으로 하여 다음 노사협상에서 그 결과가 주요한 잣대로 사용되고 있다(Koppich, 1993).<sup>18)</sup> 그 결과는 성공적이어서 Rochester 학군이 전국에서 SAT 평균점수가 상위권에 드는 효과를 냈다.

한편 단위학교별 학사관리를 강조하기도 한다. 전교조의 한 관계자는 특히 “교과목의 선정에서 학교단위로 자치적으로 하면 된다. 예를 들어 통합교과과정을 해보면 평이 좋다. 그러나 지금과 같은 틀 속에서는 가능하지도 않고 좋아하는 사람도 없다. 왜냐하면 오히려 수업은 많은데 잡무가 늘어나기 때문이다. 잡무를 줄여 주어야 열린 교육<sup>19)</sup>도 가능한 것이다”라고 말한다. 면접에 응한 한 학교장도 “교육개혁은 학교의 자율에 맡기는 것이 중요한데 국회교육위원회, 교육부 등이 교육청에 많은 요구를 하다 보니 교육청은 학교에 또 많은 요구를 하게 된다. 민주화로 나가면서 오히려 간섭이 많아지고 있다. 그리고 교사들은 전문적으로 행정을 보는 것이 아니라 수업이 없는 빈 시간 또는 쉬는 시간에 행정업무를 보아야 하기 때문에 일이 많지 않아도 많은 것으로 느껴질 수밖에 없다. 따라서 행정업무는 행정보조원들에게 시키고 교사들은 교육관련 업무만을 보도록 해주어야 한다. 교사들을 전문인으로 취급해 줄 때 교육의 질도 높아진다”고 주장한다.<sup>20)</sup> 요약하면, 단위학교별 학사관리도 교사들의 참여가 없이는 불가능하며, 교사들의 참여를 유도하기 위해서는 그들의 행정적인 잡무의 양을 줄여 주고 교원주도의 학사관리가 허용되어야 한다.

이를 위해서는 교장-교감-교사의 수직계층체제는 전문직종에는 맞



지 않는 체제이기 때문에 현재의 교사체제에 변화가 있어야 한다. 한국교총의 한 면담자는 “교사의 최고 명예는 잘 가르치는 것인데, 교육과는 거리가 있는 행정직이나 관리직에만 관심을 가지고 교감이나 교장이 되어야만 교사로서 인정받는 구조는 잘못되었다”고 지적하면서 교사의 최고영예는 “수석교사”여야 함을 강조한다. 이는 근본적으로 학교교육의 최종고객은 학생이며, 학생들에게 최고의 교육서비스를 제공하기 위해서는 전문직업인으로서 교사가 누릴 수 있는 최고의 자리가 행정직으로서의 교장직이 되어서는 안된다는 것이다.

### 3) 근무환경개선·면학환경개선과 원-원 노사관계의 원리

근무환경개선과 면학환경개선에서도 교사의 참여와 임파워먼트, 그리고 단위학교별 개선을 강조하고 있다. 이를 위한 대표적인 제도가 학교운영위원회제도이다. 학교운영위원회의 구성은 교사위원, 학부모위원, 지역위원 7~15인의 범위 안에서 학교규모 등을 고려하여 당해 학교운영위원회 규정으로 정하도록 하고 있다. 일반계 국·공립학교<sup>21)</sup>는 학부모위원 40~50%, 교원위원 30~40%, 지역위원 10~30%로 하며, 실업계학교는 각각 30~40%, 20~30%, 30~50%로 구성하되 지역위원의 50% 이상을 기업경영자로 유지토록 하고 있다(한국교총, 1988). 학교운영위원회의 구성목적은 “단위학교에 자율성을 부여하고 학교교육의 질에 대한 책무성을 요구하는 시스템으로 전환하고..., 교사와 학부모들의 학교운영참여를 보장하고 학부모·학생이 학교의 교육내용을 선택할 수 있게 함으로써 공급자가 주도하던 교육체제에서 수요자가 주도하는 교육체제로 전환(함으로써) ... 교육체제의 효율성을 꾀하고 교육의 질”을 높이고자 하는 것이라 할 수 있다(한국교총, 1998:8). 이러한 목적은 단위학교별로 교사·학부모·관리자의 참여와 교사의 자율성강화를 통하여 교육의 질을 향상시키고 근무환경과 면학환경을 개선하고자 하는 정책의 의지를 잘 살펴볼 수 있다. 법적으로도 학교운영위원회를 법정위원회로 규정하여 학교운영에 관한 사항을 심의하고 학교운영과 관련된 중요한 의사결정에 학부

모, 교원, 지역인사를 참여시켜 학교교육목표의 달성에 기여하도록 한 집단의사결정기구로서 학교장으로부터 독립된 기구이다(한국교총, 1998:9~11).

학교운영위원회의 설립취지나 법적인 자격에도 불구하고 위원회 운영에 대한 많은 불평과 문제점이 지적되고 있는 것은 민주적이고 합리적이면서 효과적으로 위원회를 운영하지 못함으로써 그만큼 교사들의 적극적 참여의지를 약화시키고 임파워먼트도 이루어지지 않아 학교장·교사·학부모·지역인사들 사이에 신뢰와 존중을 바탕으로 한 동반자관계의 형성에 실패했기 때문이라고 면담자들은 지적한다. 전 교조의 한 관계자와 면담에 응한 평교사는 아직도 학교 내의 결정은 학교장의 '입김'이 절대적이기 때문에 학교운영위원회에서 심의하고 결정하는 사안에 대해서 당연직위원 자격으로 참여하여 자신의 의사를 피력함으로써 결국은 학교장이 원하는 방향으로 위원회의 결정이 이루어진다고 한다. 이에 대하여 면담에 응한 학교장은 "학생·학부모·교사의 의견을 수렴한다는 좋은 면이 있으나 효율적인 의사결정에는 문제가 있다. 외국과 우리는 역사가 틀려 외국의 경우는 주민이 필요에 의해 학교를 짓고 교사를 초빙하는 반면, 우리는 지방정부에서 학교를 지어 학생을 유치한다. 따라서 위원들의 전문성과 열의가 그들에 비할 데가 못된다"라고 지적하면서 의사결정에서 교장참여의 불가피성을 강조한다. 실제로 한국교총의 연구(1998)에 따르면, 교장(63.5%)이 다른 위원들보다 회의 전 수시로 의견을 수렴하고 있어서 위원회에 대한 교장의 직무수행 관련성정도가 높은 것으로 나타나고 있다.

그러나 일면, 한 학교장이 지적하는 대로 학교운영위원회가 연간에 산을 편성할 때 근무환경과 면학환경의 개선을 위한 예산심의를 하게 되는데 교원위원들과 학부모위원들 등 개개 위원들이 의견을 개진하고 반영할 기회를 갖기 때문에 어떤 측면에서는 교사들의 참여가 보장되어 있다고 할 수 있을지도 모른다. 그러나, 어느 부분을 먼저 개선할 것인가라는 우선 순위의 결정은 경영상의 문제이고 학교장의 판

단이라 할 수 있다. 따라서 학교운영위원회가 비록 심의를 한다 하더라도 위원회의 결정에 학교장의 영향력이 강하다면 결국은 교사들의 참여나 임파워먼트는 약화될 수밖에 없다.

위원선출에서도 비민주성은 노출되고 있다. 학부모위원의 선출이 민주적인 방식에 의거하여 선출되고 있다는 비율이 50% 이하라는 연구결과(한국교총, 1998:19)에서 보듯이 “교장이 지적해서 학부모총회에서 결정하는 경우가 많다”는 지적은 경청할 만하다. 지역위원의 선출에도 학교장의 역할(21.6%)을 무시할 수 없다.

한편, 위원의 선출과 운영이 아주 민주적으로 이루어지고 있다고 하더라도 학교운영위원회 자체의 문제점이 지적되고 있기도 하다. 예를 들어, 밤늦게까지 하는 자율학습과 보충수업이 효과 없으니 중단하라든지, 다른 학교들은 하고 있는데 우리는 왜 안하느냐는 등 학사 관리에 교사의 고유권한 영역마저도 간섭하여 압력을 행사하는 기구화하는 경우도 있음을 면담자들은 지적하고 있다.

따라서, 학교운영위원회는 그 설립취지가 의미하는 바와 같이 존재의 필요성은 인정되고 있으나<sup>22)</sup> 운영과정에서 문제점이 발생하기 때문에 교장의 영향력을 견제할 대안적인 세력(예: 교직원노조), 학부모 위원이나 지역위원의 영향력을 견제할 수 있는 세력(예: 교직원회의, 교직원노조), 교원위원의 영향력을 견제할 수 있는 세력(예: 학교장, 학부모회의)의 존재가 필요하다. 이런 측면에서 한 학교장이 지적하는 것처럼 “학교관리의 민주화를 위해서 전교조와 같은 교원노동조합은 견제세력으로 촉매역할을 할 수 있을 것”으로 기대한다. 그리고 “교사 및 학부모들의 학교운영위원회에 대한 관심을 제고”시켜 교사들과 학부모들의 자발적 참여의식을 강화하는 것이 중요하다.

대안세력 중에서도 특히 논란이 되고 있는 교직원회의의 역할에 대하여 살펴보도록 한다. 교장협의회는 한 관계자는 “학교자체 내 결정 사항들에 대한 선생님들의 의견을 활발히 수렴하고 있고, 여기서 결정된 사항을 학교운영위원회에서 한번 더 심의결정하고 있다. 물론 학교장이 최종권한을 가지고 있지만 학교장이 사안들을 결정하는 과

정에 교사들이 참여하여 의견을 제시하고 직원회의에서 의견이 모아지면 그 의견을 교장이 존중한다”고 한다. 법적이지는 않지만 때에 따라서는 자문기능을, 또는 심의기능을, 또는 의결기능을 수행하는 등 다양한 역할을 수행하고 있다고 한다. 그러나 첫 번째 문제는 교직원회의의 결과를 학교장이 어느 정도 수용하느냐는 것이다. 물론 개인에 따라 다르기는 하다. 한 학교장은 교사들이 학교발전을 위해 건설적인 의견을 제시할 기회를 많이 갖는 것이 중요하기 때문에 교직원회의의 활성화를 강조하고 있다. 특히 그는 지금은 과거와 같이 교장이 독단적으로 학교를 운영하지 않고 민주적으로 하기 때문에 과거의 교장상만 보고 경직되고 독선적이라고 주장하는 것은 잘못되었다고 지적한다.<sup>23)</sup>

두 번째 문제는 전교조의 한 관계자가 말하는 것처럼, “교직원회의에서 실제로 회의는 하지 않고 조회만 하는 곳도 많다”면서 이 경우 교사들의 결집된 의사를 학교운영위원회에 전달할 방법이 없음을 강조한다. 학부모 위원들은 학부모대표회의나 총회의에서 의견을 수렴해서 참석하는 반면, 교원위원들은 개인적으로 설문조사를 하거나 의견을 수렴하여 회의에 참석하고 있다고 한다. 한국교총에서 실시한 설문조사에 56.2%가 교직원회의의 법정기구화에 찬성하고 있기는 하나, 교직원회의를 인정하게 되면 발생가능한 문제 중 하나는 “교사가 집단화할 우려가 있고,” 둘은 “교직원회의를 법정기구화하게 되면 심의기구인 운영위원회와 갈등의 소지가 발생하고, 학교운영의 축이 두 개가 된다”는 지적 역시 무시할 수 없다.

그렇기 때문에, 교직원회의를 법정기구화하는 것보다도 교원단체를 양성화하여 교직원회의를 통한 의견수렴을 대체하는 방법도 생각할 만하다. 다만, 학교관리자들이 우려하는 바와 같이 교원들의 노동조합결성을 허용하게 되면 한국교총이 노조화되어 한 학교에 2개의 노조가 존재하는 복수노조가 되기 때문에 교사들간 반목과 갈등이 생기는 것을 우려할 수 있으나, 이는 외국의 경우를 보더라도 기술적으로 해결할 수 있는 것으로 심각히 고려하여야 할 사안은 아니다. 한 학교

에 몇 개의 노조가 존재하던, 그리고 교사들이 몇 개의 노조에 회비를 납부하던 관계없이 학교운영위원회에 참석하고 학교당국과 협상에 나선 대표노조를 하나만 노조원들이 투표를 통하여 선택하도록 하면 된다(Kearney, 1992). 여기서 제기될 수 있는 문제는 비노조원들의 의견을 누가 결집하여 대변하여 줄 것인가라는 것인데, 미국의 경우는 비노조 일반직원들의 대표를 노사위원회에 참여시키고 있다(NPC, 1994). 즉, 교원위원도 이원화하여 노조대표와 비노조대표로 구성하면 된다.

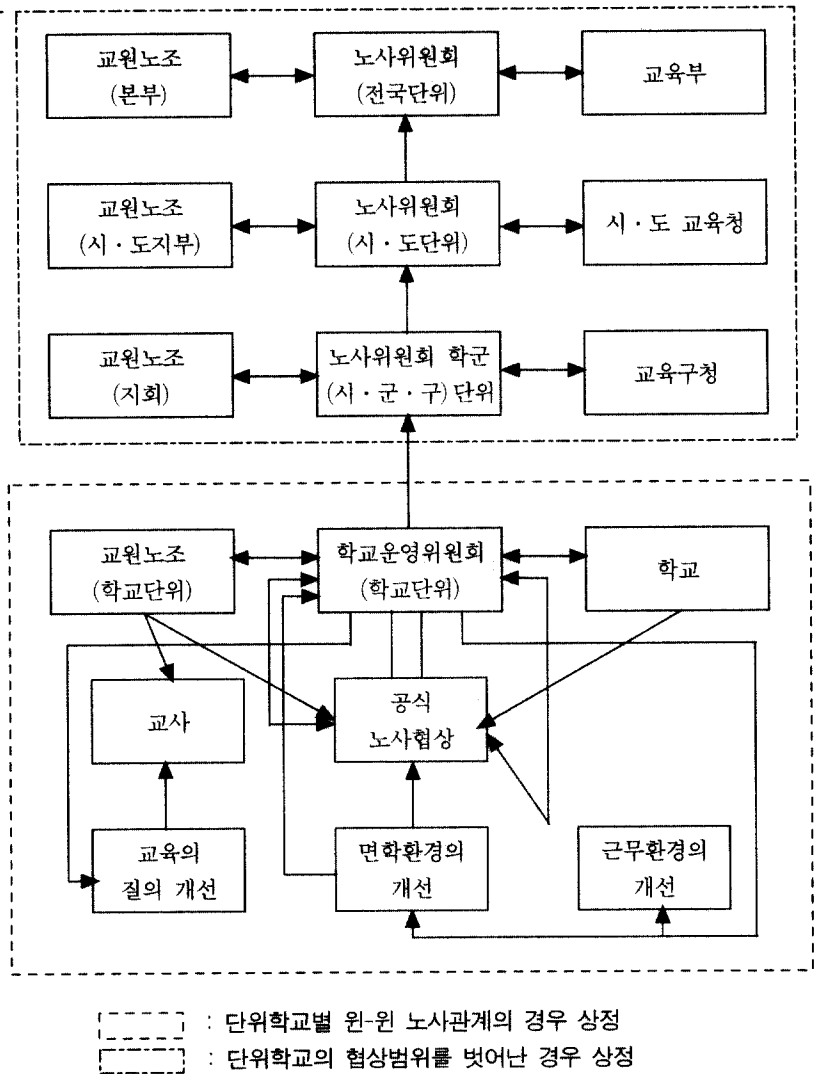
따라서 연구결과 발견할 수 있었던 사실을 요약하면 교육개혁을 위해서는 원-원 노사관계의 설정이 중요하며, 이를 위해서는 전문가적 노동조합주의(*professional unionism*)를 만들어야 한다는 것이다(Kerchner, 1993). 즉, 첫째, 노사의 관계는 교육과 행정을 더 이상 분리해서 생각할 필요는 없다.<sup>24)</sup> 뿐만 아니라, 한국교총의 한 관계자의 말처럼, 행정은 교육을 아는 자들이 해야 하고 교육행정은 보조적 역할을 하여야 한다.<sup>25)</sup> 둘째, 노사간에 적대관계를 청산하고 법규나 절차 등에 의한 관리보다는 상호의존적으로 교육개혁에 몰입하도록 하여야 한다.<sup>26)</sup> 셋째, 학교관리자들은 노조가 강의내용·질·효과에 대한 평가 등 학사관리에 주요한 역할을 수행할 것이라는 사실을 인정하여야 한다. 넷째, 원-원 노사관계의 정착을 위해 학교운영위원회를 원래의 취지대로만 운영한다면 노사위원회의 대체수단으로 사용가능할 것이다. 즉, 정책결정에 교사의 참여를 유도하고, 학교운영위원회에 의한 학교관리가 이루어져야 한다.

## 5. 원-원 노사관계를 위한 협상모형

앞서 본 연구는 교육개혁의 내용을 근무환경·면학환경·교육의 질 세 가지로 구분하였다. 교육개혁을 위한 협상모형을 면담자들의 진술과 Shedd 등(1991)의 연구결과에 의존하여 제시하면 다음과 같다.

〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 노사간의 공식적인 협상은 근무환경

그림 1  
단위학교별 원-원  
노사관계



자료 : 면접조사 결과 및 Shedd and Bacharach (1991).

과 면학환경의 개선을 위한 부분이어야 한다. 단위학교별 노사간 공식협상은 법<sup>27)</sup>에 규정된 협상의 폭에 따라 진행하면 되나, 단위학교의 노사협상에서 다를 수 없는 협상품목들의 경우는 상위노조와 상급관청(예: 시교육청) 간의 협상에서 이루어져야 할 것이다.

이렇게 단위학교별 노사협상에서 동의한 사안들은 단위학교 자체 내에서 체결된 계약내용과 일정에 따라 개선하고, 만약 공식노사협상에서 체결된 내용들이 제대로 이행되지 못하거나, 이행상의 문제가 발생했거나, 계약서상 내용에 대한 노사간의 해석에 차이가 발생하였거나 또는 공식노사협상에서 합의하지 못한 사항에 대한 경우는 노사위원회의 역할을 대신하는 학교운영위원회에서 발생한 문제를 해결하도록 전권을 부여하여야 한다. 따라서 학교운영위원회는 단위학교별 노사관계에 두 가지의 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 공식노사협상 결과 나타나는 문제에 대한 해결에 영향을 미치는 것이 하나이고, 공식노사협상과는 별도로 평상시에 진행되는 학교운영위원회의 심의사항과 교사·학부모·지역위원·학교장 등의 결집된 의견을 공식노사협상에 전달함으로써 영향을 미칠 수 있는 것이 둘이다.

교육의 질의 개선은 노사협상의 대상은 아니지만 교사가 학사관리 등에 대한 책임성을 가지고 있되, 그 책임을 다 할 수 있도록 단위학교노조와 상위노조에서 조정과 통제, 그리고 협조를 하고, 나아가 학교운영위원회에 진행사항을 보고하도록 하여, 교육질의 개선과정에 발생 가능한 문제들 또는 교사들만의 힘으로는 개선이 불가능한 부분들에 대해서는 학교운영위원회에서 직접 문제를 해결하거나 교사들 또는 단위학교노조를 통하여 문제를 해결하도록 하는 감시·감독·통제의 역할을 수행토록 하여야 한다. 그러나, 교육의 질의 개선에 대한 전권을 교원노조와 교사들의 자율에 넘기는 대신 그에 상응하는 책임을 그들에게 요구할 권한 역시 학교관리자측과 학교운영위원회는 당연히 가져야 할 것이다. 따라서 공식노사협상에서 교육의 질의 개선목표와 달성도가 다른 협상품목들과 연계하여 협상이 이루어지도록 허용되어야 할 것이다.<sup>28)</sup>

단위학교노사협상 및 학교운영위원회의 권한영역을 벗어난 품목이나 단위학교별로 협상과 심의를 한 후, 미해결 부분에 한해서만 상위노조와 상급관청 간의 협상과 상위노사위원회의 심의과정을 거치는 것이 바람직하다.

## 6. 결 론

이 연구는 교육개혁을 위해서는 근무환경, 면학환경, 또는 교육의 질의 개선을 위해서 교육방법이나 내용 중 구체적으로 무엇이 어떻게 변해야 한다는 것을 주장하고 그에 대한 논리를 찾고자 하는 것은 아니었다. 이 논문이 추구하는 근본목적은 교육개혁을 위해서 교원노조<sup>29)</sup>가 왜 필요하며, 노조와 학교관리자들이 어떤 관계를 형성해야 하고, 이를 위해서는 협상과정이 어떠한 틀 속에서 이루어져야 하는가를 알아보는 것이었다. 따라서 세 개의 질문을 던지고 그에 대한 해답을 구하고자 노력하였다. 그 결과, 교원노조의 형성논리는 산업노조의 논리와는 크게 다르기 때문에 교원노조는 전문가적 노동조합주의의 원칙 아래서 성립되어야 함을 밝혔고, 노사관계 역시 단위학교별로 참여·임파워먼트·고객만족을 바탕으로 한 원-원관계 속에서 다루어져야 한다는 것을 발견하였다. 그리고 학교운영위원회를 공식 노사협상에서 해결하지 못하거나 권위주의적 학교관리에서는 풀 수 없는 모든 사안들을 민주적이고 효율적으로 해결하는 수단으로 노사위원회를 활용할 수 있다는 사실을 제안하였다.

따라서 이 연구는 전국교직원노동조합이 합법화되기 이전에, 그래서 한국교원단체총연합회도 노조화되기 앞서서 산업노조들이 겪어왔고 현재 겪고 있는 투쟁적이고 적대적 노사관계를 교원노조에서는 답습하지 않도록 적대적 노사관계가 아닌 동반자적 노사관계 또는 원-원 노사관계의 모형을 발견하고 제시하는 데 의의가 있다. 그리고 학생들을 불모로 한 대립적 노사관계에서 탈피하여 고객만족을 추구하는 전문가적 노사관계의 원리를 제시하는 데 또 다른 의의가 있다.



다만, 더 많은 수의 사람들과, 교육관련 다양한 집단의 의견을 수렴하지 못한 아쉬움이 있음을 밝히며, 앞으로 단위학교의 범위를 벗어나 교육개혁을 위한 노사관계에서 다루어야 하는 내용과 절차, 그리고 협상의 폭 등에 대한 구체적인 연구가 지속되기를 기대한다.

## ■ 주

- 1) 학교운영에 직원들과 노조의 참여를 극대화하되, 참여과정에서 발생할 수 있는 책임과 권한의 영역 다툼을 미연에 방지하기 위한 사전정지작업도 중요한 쟁점이 된다. 이를 위해서는 협상의 영역에 대한 명확한 규정과 직원 및 노조참여의 규칙과 절차, 그리고 방식을 노-사협외에 의해 사전에 설정할 필요가 있다.
- 2) 미국에서 교육개혁을 성공적으로 이끌어 간 노사위원회로서 특히 유명한 학교는 Rochester School District이다. 이들은 'Labor-Management Trust Committee'를 만들어 공식·비공식적인 모임을 통하여 교육의 질과 근무환경을 개선할 수 있는 방안을 노사가 함께 개발하여 단기간에 학생들의 SAT 점수를 미국 전체에서 최고 수준으로 높이는 개가를 올렸다(Koppich, 1993).
- 3) 대안적 분쟁해소란 분쟁해결을 위해 다양한 방법을 사용하는 것으로써 흔히 중립적 제3자를 활용하여 분쟁을 해결하는 것을 도와주는 것으로, 1차적으로는 공식 분쟁해결과정을 거치기 이전에 분쟁 당사자들로 하여금 합의할 수 있도록 해주며, 중재(mediation)와 임의중재(arbitration)의 공식과정을 통하여 분쟁해결에 도움을 줌으로써 법적인 절차를 밟기 이전에 평화적으로 문제를 해결하고자 노력한다(OPM, 1995).
- 4) 제3자라 함은 중립적이고 객관적인 입장을 견지하고 전문성을 가진 중재자를 의미한다(OPM, 1995).
- 5) 노사위원회에서는 조직활동과 관련한 모든 내용들에 대하여 자유롭게 토론할 수 있도록 제한을 두지 않고 있다(NPC, 1994).
- 6) 근무환경이란 보수, 의료보험, 생명보험, 치과보험, 실업보험, 휴가, 퇴직, 경력관리, 초과수당, 학급당 학생수, 운동시설 등 편의시설, 연구공간·충분한 전화·컴퓨터 등 교무실환경 등을 의미한다(Shedd et al., 1991).
- 7) 면학환경이란 교실공간 및 책·결상들의 시설, 실험실습기자재, 운동장 및 체육관환경 등 학생들의 수업과 과외의 활동과 직·간접으로 관련된 시설물 또는 기자재, 학급당 학생수 등을 일컫는다(Shedd et al., 1991).
- 8) 교육의 질이란 계량적으로는 학생들의 수능성적, 우수대학 합격률 등을 의미하며, 비계량적으로는 열린 교육을 통한 학생들의 창의성과 잠재성 개발에 중점을 두고 상담과 지도 및 감독 등을 통한 학사관리를 말한다(Shedd et al., 1991).

- 9) 협상의 폭(*scope of bargaining*)은 보수, 근무시간, 고용조건 등 노사간에 협상할 수 있는 것, 할 수 없는 것, 또는 노사자율로 결정할 수 있는 협상내용으로 나누어져 있다(Kearney, 1992:83).
- 10) 여기서 말하는 교직원 노동조합은 전국교직원노동조합(전교조)을 지칭하는 것은 아니다.
- 11) 한 학교장에 따르면 아직도 전교조에 부정적인 시각을 가진 학부모들은 많다고 한다. 그럼에도 불구하고 얼마나 많은 학부모들이 교사들의 노동조합화를 반대하고 있는지에 대한 정확한 통계는 제시하고 있지 않다. 반면에, 전교조에 의한 조사자료에는 1996년의 조사에 의하면 국민의 73.3%가 교직원의 노동기본권보장에 찬성하고, 교사의 93.3%와 국내 노동법학자 92.7%가 교직원의 노동조합결성에 긍정적인 반응을 보였다고 주장하고 있다. 따라서, 교직원들의 단체를 노동조합이라고 표현하는 데 거부감을 느끼는 사람들도 많을 것이다. 그렇기 때문에 피면담자들 중에서는 법적으로 노동조합과 상응하는 권리를 누린다면 노동조합이라는 표현 대신 단체라는 용어를 사용하는 것도 하나의 방법이라고 제안한다.
- 12) 이를 성직관이라고 표현하고 있다(전교조, 1990).
- 13) 전교조의 관계자는, 행정적인 교장과 교사들이 서로 신뢰할 수 없는 데에는 “늦게 출근하고 일찍 퇴근하거나, 학교와는 관계없이 자기 일만 하고, 전문직으로서의 자부심을 갖고 있지도 않은 등 교사 자신들에게도 책임은 있다”고 지적한다.
- 14) 단위학교별 관리란 예산과 인력운용, 학사관리에서 학교장에게 학교관리의 자율권을 주는 것을 의미하는데, 근무환경과 면학환경의 개선에도 어느 정도의 자율성을 부여한다. 특히, 학사관리에서 수업방식이나 학생지도에 교육부나 지역교육청의 일방적인 지시에 따르지 않고 학교단위로 자율적으로 운영하는 것을 의미한다.
- 15) 대표적인 학자들과 그들이 속해 있는 연구주체를 예로 들면 다음과 같다.  
Little, *Studies of Innovation in School System*.  
Wolcott, *Studies of School Systems as Political and Cultural Systems*.
- 16) 전교조의 한 관계자는 “토론 위주의 강의를 하다 보면 어느 정도 시끄럽기 마련인데 교실 분위기가 이러면 담임교사는 무능력한 것으로 생각하는 교장선생님들이 많은 것도 사실”임을 주장한다.
- 17) 물론 그는 현 교육의 문제는 교육제도의 문제임을 지적하면서, 입시위주의 주입식 교육에서는 강의 교재, 내용, 방법의 선택에서 교사의 자율성을 발휘할 수 없다고 강조한다. 따라서 열린 교육으로 가는 길만이 교사의 자율성을 발휘할 수 있는 길이라고 강조한다.
- 18) 예를 들어 교사채용시 기존교사들에 의한 평가, 기존 교사들에 대한 동료들의 평가권을 노조에 부여하여 학사관리에 전권을 행사할 수 있는 배경을 제공하고 있다(Koppich, 1993).
- 19) 한국교총의 한 관계자에 의하면 초등학교의 경우 열린 교육으로 가는 추세에 있다고 한다. 실제로 중학교 신입생들을 대상으로 반편성 시험을 보는 경우 열린 교육을 실시하는 초등학교에서는 많은 반발을 하고 있다고 면담에 응한 한 교장선생님은 진술하고 있다. 그 이유는 중학교에서 반편성시험을 보게 되면 초등학교의 성적이 나타나기 때문에 시험위주의 교육을 할 수밖에 없어 열린 교육을 할 수 없기 때문이다.
- 20) 이는 한국교총의 관계자도 “교육개혁이 시작되면서 일은 더 많아졌다. 일선사정은 모르고 ‘언제까지 보고하시오’ 또는 ‘1시간 내에 보고하시오’ 하는 식이다. 선생님들이 수업하다 말고 보고서를 작성하는 일이 비일비재하다”라고 동의하고 있다.

- 21) 현재는 법인이사회와 중복되기 때문에 학교운영위원회가 사립학교에서는 거의 받아들여지지 않고 있다.
- 22) 학교운영위원회가 단위학교에 끼친 영향이 약간 긍정적이라고 생각하는 응답자가 54.2%이고 매우 긍정적이라고 생각하는 응답자가 34.4%였다. 그리고 학교운영위원회의 도입효과에 대해서는 학교의 예·결산이 투명하게 공개되었다(12.9%), 학부모가 학교운동을 더 잘 이해하게 되었다(30.7%), 교사 및 학부모 등 학교 구성원들의 다양한 의견을 반영할 수 있었다(39.2%), 학부모의 재정적 지원이 더 수월해졌다(1.2%), 학교장 중심의 관료적 운영체제를 벗어나 학교운영의 민주화를 도모하였다(15.1%) 등으로 학교운영에 대한 학부모의 이해증진, 그리고 다양한 의견의 수렴은 미미하나마 학교운영위원회가 거둔 수확이라고 할 수 있다.
- 23) 면접에 응한 한 학교장은 “과거 권위주의 시대에 상급관청의 지시를 교장이 수행하다 보니 선생님들의 눈에 교장이 독단적으로 보일 수밖에 없었다. 지금은 교장들도 바뀌고 있다. 그리고 변하지 않을 수 없다. 오히려 전교조의 출범 이후 학교장들이 교사들의 눈치를 보고 제대로 의사결정을 못하는 리더십 부재 때문에 학교 행정이 공백상태에 있는 경우도 있다고 한다”라고 진술한다.
- 24) 한 학교장은 “교육이란 일반행정의 논리와 같지 않기 때문에 교사와 행정직을 구분할 수 없다”고 진술한다.
- 25) 그러나, 그는 “현재는 교사가 말단공무원으로 인식되고 있기 때문에 이런 풍토에서는 제대로 된 교육을 할 수가 없다”고 밝히고 있다.
- 26) 면접에 응한 한 학교장은 “학교발전을 위해 좋은 안을 내는 데 싸울 이유가 없다. 물론 교육관의 차이 때문에 방법론적인 차이는 있겠으나 의견을 모아 보면 합치될 수 있다. 따라서, 교육의 본질을 위해서 노력한다면 교장과 갈등을 일으킬 이유가 없다”고 한다.
- 27) 그것이 노사관계법에 근거한 것이냐, 아니면 특별법에 근거한 것이냐 하는 문제는 여기서 다를 성질의 문제는 아니다.
- 28) 앞서 밝힌 미국 Rochester 학군의 경우처럼, 수능시험의 평균점수를 몇 년 내에 몇 점까지 올리겠다는 목표를 교사노조 측에서 정확히 밝히는 대신, 학교관리자 측에서는 보수나 혜택 등의 근무조건 개선에 약속하는 것을 의미한다.
- 29) 앞서도 밝혔듯이 교원노조가 제 1기 노사정의 합의에 따라 합법화될 것이라는 가정을 이 연구는 설정하고 있음을 인지하여야 한다.

## ■ 참고문헌

- 곽병선. 1994. 《민주시민교육 : 민주시민 자질함양을 위한 한국교육의 과제》. 서울: 대한교과서주식회사.
- 안귀덕·한명희·곽병선·오만석·김신일. 1992. 《한국교육의 쟁점과 전망》. 서울: 신홍인쇄.
- 오만석·이길상·신재철·박부권. 1995. 《한국교육개혁의 종합적 평가》. 서울: 한광문화사.

- 유상덕. 1996. 《교육개혁과 교육운동의 전망》. 서울: 경문인쇄.
- 윤종건. 1996. 《교육개혁 잘해 보시오》. 서울: 원미사.
- 전국교직원노동조합. 1996. 《교원의 노동기본권과 교육개혁》.
- 전국교직원노동조합. 1990. 《한국교육운동백서: 1978~1990》. 서울: 풀빛.
- 한국교원총연합회. 1996. 《1996년도 한국교총 대외발표자료집》. 서울: 한라인쇄.
- 한국교원총연합회. 1996. 《초·중등학교 운영모형 정립에 관한 연구》. 서울: 삼영인쇄.
- 한국교원총연합회. 1998. 《학교운영위원회 운영실태 조사연구》. 서울: 한라인쇄.
- 함중환·허경희. 1992. 《한국교육의 새로운 선택》. 서울: 오름시스템(주) 출판부.
- 함중환·허경희. 1996. 《'96 노동관계법·제도 개혁안》. 노사관계개혁위원회.
- AFT Task Force on the Future of Education. 1986. *The Revolution That is Overdue: Looking Toward the Future of Teaching and Learning*. Washington, DC: American Federation of Teachers.
- Bacharach, Samuel B. 1988. Four Themes of Reform: An Editorial Essay. *Educational Administration Quarterly* 24(4):484~496
- Bacharach, Samuel B., and Douglas E. Mitchell. 1981. Critical Variables in the Formation and Maintenance of Consensus in School Districts. *Educational Administration Quarterly* 17(4): 74~97.
- Bacharach, Samuel B., and Joseph Shedd. 1988. Power and Empowerment: The Constraining Myths and Emerging Structures of Teacher Unionism in an Age of Reform. *Politics of Education Association Yearbook* 139~160.
- Bailyn, L. 1985. Autonomy in the Industrial R&D Lab. *Human Resource Management* 24(2):129~146.
- Colosi, Thomas R., and Arthur Eliot Berkerley. 1994. *Collective Bargaining: How It Works and Why*. New York, NY: American Arbitration Association.
- Daniels, Tom D., and Barry K. Spiker. 1991. *Perspectives on Organizational Communication*. Dubuke, IA: Wm. C. Brown Publishers.
- Edmonds, R. R. 1979. Some Schools Work and More Can. *Social Policy* 9:28~32.
- Edwards, H. T. 1973. The Emerging Duty to Bargain in the Public Sector. *Michigan Law Review* 71:885~934.
- Kearney, Richard C. 1992. *Labor Relations in the Public Sector*. New York, NY: Marcel Dekker.
- Kearney, Richard C., and Steven W. Hays. 1994. Labor-Management Relations and Participative Decision Making Toward a New Paradigm. *Public Administration Review* 54:44~51.
- Kerchner, Charles T. 1993. Louisville: Professional Development Drives a Decade of School Reform. In Charles Kerchner and Julia E. Koppich, eds. *A Union of Professionals*. New York, NY: Teachers College Press. 25~42.
- Kerchner, Charles T., and Krista D. Cauffman. 1993. Building the Airline While It's Rolling Down the Runaway. In Charles Kerchner and Julia E. Koppich, eds. *A Union of Professionals*.

- New York, NY: Teachers College Press. 1~24.
- Kerchner, Charles T., and Douglas E. Mitchell. 1988. *The Changing Idea of a Teachers' Union*. London: Falmer Press.
- Koppich, Julia E. 1993. Rochester : The Rocky Road to Reform. In Charles T. Kerchner and Julia E. Koppich, eds. *A Union of Professionals*. New York, NY: Teachers College Press. 136~157.
- Lewis, Anne. 1989. *Restructuring America's Schools*. American Association of School Administrators.
- McDonnell, L. M., and A. Pascal. 1988. *Teacher Unions and Educational Reform*. Santa Monica, CA: The RAND Corporation.
- The National Partnership Council. 1994. *A New Vision for Labor-Management Relations*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- Pruitt, Dean., and Jeffrey Rubin. 1986. *Social Conflict : Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York, NY: McGraw-Hill Publishing Co.
- Rosenfeld, S. A. 1988. Commentary : Educating for the Factories Future. *Education Week* 22 June. 48.
- Rosenholtz, S. J. 1985. Effective Schools : Interpreting the Evidence. *American Journal of Education* 93(3) :352~388.
- Schoberger, R. J. 1986. *World Class Manufacturing : The Lessons of Simplicity Applied*. New York, NY: The Free Press.
- Shedd, Joseph B. 1982. *An Assessment of the Duty to Bargain in the Public and Private Sectors*. Ithaca, NY: Cornell University.
- Shedd, Joseph B. and Samuel B. Bacharach. 1991. *Tangled Hierarchies : Teachers as Professionals and the Management of Schools*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Thurow, L. 1975. *Generating Inequality : Mechanisms of Distribution in the US Economy*. New York, NY: Basic Books.
- Toch, Thomas. 1991. *In the Name of Excellence*. New York, NY: Oxford University Press.
- The U. S. Office of Personnel Management. 1995. *Alternative Dispute Resolution*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- The Secretary's Commission On Achieving Necessary Skills. 1992. *Learning A Living : A Blueprint for High Performance*. Washington, DC: U. S. Department of Labor.
- Weick, K. E. 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21:1~19.