

이슈페이퍼

---

## 학교와 노동자:

학교비정규직 노조들의 사회운동적 발전을 위한 제언

2015.2.25

한지원(연구실장)

jwhan77@gmail.com



사회진보연대 부설

**노동자운동연구소**

Research Institute for Alternative Worker's Movements

## 1. '학교회계직'에서 '교육공무직'으로, '보조'에서 '실무사로'. 학교 비정규직 운동의 성장

학교비정규직 노조들의 성장은 놀랍다. 2천 년대 중반까지 전국에 산개되어 약 1천5백 여명 조합원 규모에 불과했으나 최근 5~6년 진보교육감의 등장과 간부들의 헌신적 활동에 힘입어 7만 조합원 규모로 성장했다. 노조의 주축을 이루는 학교회계직의 경우 조직률이 50%에 육박했고, 무기계약직만 따질 경우 이미 조직률이 70%에 이르렀다. 학교비정규직노동자들은 정규직 중심이라 비판받아온 민주노총 조합원 구성 비율을 변화시킬 정도로 민주노총 내에서도 비중이 크다.

조합원 숫자만이 아니라 쟁취한 성과도 크다. 숫자도 제대로 파악되지 않던 학교 비정규직을 제도적 실체로 만들었고, 학교 교장을 넘어 실권을 가진 교육감을 상대로 단체협약을 쟁취했다. 투쟁과 교섭, 제도개선과 조직화의 선순환이 만들어진 셈이다.

## 2. 교사와의 직무 갈등, 복수노조 경쟁, 국가 예산 제약, 진보교육감의 노동 거리두기... 학교비정규직 노동운동이 처한 조건들.

하지만, 학교비정규직노조들은 민주노조에서 여러 갈등의 당사자기도 하다. 가장 첨예한 것은 직무에 관한 **교사들과의 갈등**이다.

90년대 후반부터 노동시장 유연화 흐름 속에 부족한 교사인력에 대한 대안으로 교사직무 아웃소싱(교원업무경감대책)이 추진되었고, 이 아웃소싱이 재정회계의 학교단위 분권화(학교회계개정), 인건비 절약형 교육복지정책(학교급식), 나쁜 일자리 중심 청년실업대책 등과 얽혀 14만 명에 달하는 현재의 학교비정규직을 만들어냈다.

이 과정은 교사 노동자들의 일정한 인정 속에서 이뤄졌다. 충분한 교원이 확보되지 않는다면 수업 외 업무라도 줄여달라는 교사 노동자의 요구가 학교비정규직의 증가로 귀

결되며 10여 년간 추진됐다. 현재도 전교조 조합원들의 핵심 요구 중 하나가 교원업무 경감이다. 학교 현장에서는 교원업무를 교실 내 수업으로 한정하고, 나머지 업무들은 간접업무 또는 교육과 상관없는 업무로 평가절하 해 저임금 노동자에게 넘기는 것이 당연한 것으로 인식된다. 단적인 예로 혁신학교에서는 오히려 보통 학교보다 더 많은 직무가 비정규직 노동자들에게 떠맡겨 진다.

자본의 노동자 분할 전략을 계급적 단결로 돌파하는 것이 노동운동이다. 따라서 신자유주의 학교재편 속에 교사노동자와 정부가 일정하게 타협한 결과가 학교비정규직인 만큼 교사와 학교비정규직이 어떻게 함께 이 갈등을 해결할지가 노동운동의 가장 중요한 문제일 수밖에 없다.

다른 비정규직과 달리 학교비정규직은 교원 외 직종에 대한 가치평가와 차별이 직접 연결되어 있다. 그만큼 학교 내 노동에 관한 대안적 담론이 있어야 비정규직 문제를 근본적으로 해결할 수 있다. 예를 들면, 금속의 사내하청노동자나 삼성전자서비스, 지역 케이블노동자, 인천공항비정규직 등의 저임금 불안정 노동은 직무에 대한 평가가 아니라 사용자성 회피와 임금차별을 위한 자본의 간접고용 꼼수 때문이란 점에 사회적 이견이 없다. 하지만 학교비정규직 조합원들의 직종 대부분에 '보조'라는 이름이 붙는 것에서도 알 수 있듯이 학교의 교원 외 노동은 학교 안팎의 사회적 저평가와 연계되어 있다. 근본적 문제해결을 위해서는 조합원들의 노동을 사회적으로 재평가하는 과정이 필요하다.

학교의 다양한 노동에 대한 사회적 재평가는 정세적으로도 교육공무직본부가 요구하는 공무원 대비 임금차별 해소의 필요조건이다. 학교회계직 인건비 총액은 2013년 현재 2조6천억 원으로 1인당 인건비는 연 1천9백만 원이다. 지방공무원 대비 80%까지 임금을 인상한다면 약 3조 원의 추가 재정이 필요할 것으로 보인다. 매우 큰 사회적 갈등과 합의 속에 만들어진 무상급식 지원액이 2조6천억 원 정도인 것을 감안하면, 학교회계직의 정상적 공무직화는 단순히 조직된 조합원의 요구가 크다고 해결될 문제가 아니라, 넓은 사회적 합의가 필요할 수밖에 없다. 영미식 노동시장을 갖추고 있는 국가의 학교비정규직(school support staff) 임금은 연봉 기준으로 교사의 50% 내외다. 지금까지는 너무나도 열악한 처지를 근거로 임금인상에 대한 사회적 동의를 얻어왔지만, 지방

공무원에 준하는 임금을 제도화하는 것은 지금까지와는 전혀 다른 차원의 일이다.

**노조 간 경쟁**으로 인한 갈등은 몇 년간 민주노조 운동의 가장 큰 조직간 분쟁 중 하나였다. 사측의 작업이나 민주노총에 대한 반감으로 조직되는 복수노조와 달리 학교비정규직노조들은 대부분은 민주노총 소속이다. 교육공무직본부, 학교비정규직노조, 전국여성노조, 서울일반노조 등이 여러 이유로 경쟁 중인데, 조직들이 안주하지 않고 보다 많은 학교비정규직 노동자들을 만나는 순작용도 있지만 조직률이 높아질수록 조합원 뺏기와 단기적 실리주의가 늘어나는 부작용도 크다. 그리고 시간이 지날수록 순작용보다 부작용이 커지고 있다.

사실 학교비정규직의 복수노조는 해외에서 일반적으로 나타나는 현상이긴 하다. 미국의 경우 교육산업 중심의 미국교육연맹(AFT), 업종(시설관리, 경비, 급식 등)에 기반을 둔 미국서비스연맹(SEIU), 지방공무원직종이 결성한 지방공무원노조(AFSCME)가 학교비정규직(미국은 비정규직 개념을 뚜렷치 않음. school support staff으로 분류)노동자들을 조합원으로 두고 있다. 영국은 지역일반노조(GMB)와 공공산별노조(UNISON)가 학교비정규직 노동자들을 대상으로 경쟁하고 있다. 캐나다는 공공산별노조(CUPE)가 대부분의 교육부분 노동자들을 조직하고 있는 가운데 일부지역(Ontario)에서 지역교사노조(OSSIF/FESSO)가 학교비정규직을 포괄하고 있다. 이렇게 여러 형태와 목적의 노조들이 있는 것은 학교비정규직이 가진 복합적 성격 때문이다. 학교 비정규직 노동자들은 교육산업의 노동자면서, 교육 그 자체보다는 직종이나 업종적 특수성이 강하기도하고, 지역 커뮤니티와 밀접하게 연관되기도 한다.

한국의 경우 조직지향의 특성보다는 특정 정파의 이해관계가 복수노조의 가장 큰 갈등이란 점에서 해외 사례와는 다소 차이가 있다. 여성일반노조를 지향하는 전국여성노조와 지역일반노조인 서울일반노조, 공공부문통합노조인 공공운수노조는 해외에서도 일반적으로 나타나는 사례지만 학교회계직만의 독자노조인 전국학교비정규직노조는 해외에서도 사례를 찾을 수 없다. 구)통합진보당 세력인 이들은 교육통합산별을 주장하기도 하지만 교사노조가 전혀 계획이 없고, 더군다나 특별법으로 노조가 인정되는 교사노조 특성 상 교육통합산별이 그렇게 효과적이라고 보기도 힘든 상황이다.

2009년부터 시작된 **진보교육감 시대**는 학교비정규직노동자 조직률이 급증한 조건 중

하나였다. 교육감 직접고용에 대한 법원 판결 이전부터 교섭을 통해 일부 교육청에서 학교비정규직 직접고용과 무기계약직화, 임금 기준일수 변경, 제 수당과 상여금 신설, 정년 연장 등이 이뤄졌었다. 학교비정규직노동자들의 투쟁과 진보교육감들의 약간의 양보가 맞물린 결과다. 근본적 처우 개선에는 이르지 못했으나, 학교비정규직 노동자들에게는 숨통이 트이는 결과였다.

하지만, 작년부터 시작된 2기 진보교육감 시대는 이미 일부 지역에서 나타나고 있듯이 학교비정규직노조들에 대해 타협보다는 견제가 더 일반적 현상으로 되고 있다. 학교비정규직노조들의 요구가 학교회계직에 대한 도의적 처우개선을 넘어서는 것으로 발전하고 있는데 반해 교육감들은 무상급식과 혁신학교와 같은 진보교육감의 상징들이 많이 무뎠던 가운데 오히려 교육 행정의 안정적 관리가 더 중요해 진 탓이다. 교육감들에게는 학교비정규직노동자와의 연대보다는 교육청 관료들과 동맹하는 게 훨씬 더 중요해 졌단 것이다.

한국은 ‘노동’ 의제에 대한 보수적 태도가 여전히 뿌리 깊기 때문에 학교비정규직 노동자 운동이 진보교육감을 압박해 교육감-교육청 관료의 행정-관리 동맹을 끊어내기 위해서는 보다 많은 사회적 의제를 능숙하게 다루는 역량이 중요하다. 교육공무직이란 요구에 걸맞은 학교에 관한 포괄적 대안들을 마련하고 사회적 합의를 만드는 능력이 교육감들을 움직이는 중요한 변수가 될 것이다.

산업 안정성과 높은 공공성이 요구되는 초중등 교육부분은 세계적으로 가장 노조 조직률이 높은 부분이다. 한국 역시 오랫동안 지체되긴 했지만 5~6년 전부터 빠르게 학교비정규직 노조가 성장하고 있다. 지금까지는 조합원 규모 확대, 처우 개선에 대한 사회적 동의, 진보교육감들의 약간의 양보, 조합원들의 높은 불만 등이 노조 성장에 우호적 조건이 되었었다. 하지만 앞으로는 조합원 증가율 둔화와 복수노조 간 경쟁 격화, 임금 노동조건 개선에 대한 예산 제약과 사회적 동의 감소, 진보교육감들의 노동에 대한 거리두기, 조합원들의 관성화 등이 노조 성장에 부정적 영향을 줄 가능성이 크다.

### **3. 새로운 도약: 학교를 매개로 한 학교 노동자들의 지역 사회운동**

학교비정규직 운동은 이제 두 번째 도약을 위한 도전에 직면해 있다. 먼저, 학교 내 노동에 대한 사회적 재평가를 노조가 주도하지 못하면 현재 교육공무직법은 오히려 역풍을 맞을 가능성도 크다.

현재 진행되고 있는 일방적 직종통합처럼 결국 총액인건비를 동결해 놓고 노동 강도를 높여 인원을 줄이는 방식으로 교육청이 대응할 가능성이 크고, 재정적자에 대한 정부의 공격적 대응을 보건대 예산제약을 근거로 오히려 학교비정규직 노동자들의 요구를 매도할 가능성도 크다. 혁신 의제가 소진되며 안정적 행정관리를 우선하려는 진보교육감들은 교육청 예산 제약 속에 학교비정규직 노동자들의 요구에 적대적으로 반응하는 사례가 늘어나고 있다.

결국, 학교비정규직 노동자운동의 다음 도약은 학교비정규직노조들이 조합원들이 하고 있는 노동의 가치와 학교가 해야 할 역할을 얼마만큼 설득력 있게 제시하고 사회적 동의를 이끌어내느냐에 달려있다고 보인다. 교육당국을 상대로 한 임금 및 노동조건 교섭만이 아니라 '사회'적 운동이 훨씬 더 강화되어야 한단 이야기다.

한국에서 학교를 매개로 한 노동은 크게 교실 수업, 지역 복지, 지역 공동체, 학교 시스템의 유지관리, 네 가지 부분으로 나누어 볼 수 있다. 교실수업은 잘 알고 있다시피 교사가 하는 교실에서 하는 수업이고, 지역복지는 무상급식, 누리과정 등 학교를 매개로 지역에 공급하는 복지체계다. 지역공동체는 주민직선 교육감부터 학교운영위까지 학교를 매개로 한 다양한 수준의 자치조직들이며, 학교 시스템 유지관리는 각종 행정, 시설의 설치와 관리 등 학교 시스템을 유지·재생산하기 위한 다양한 노동들이다.

표 1 > 2013년도 지방교육재정

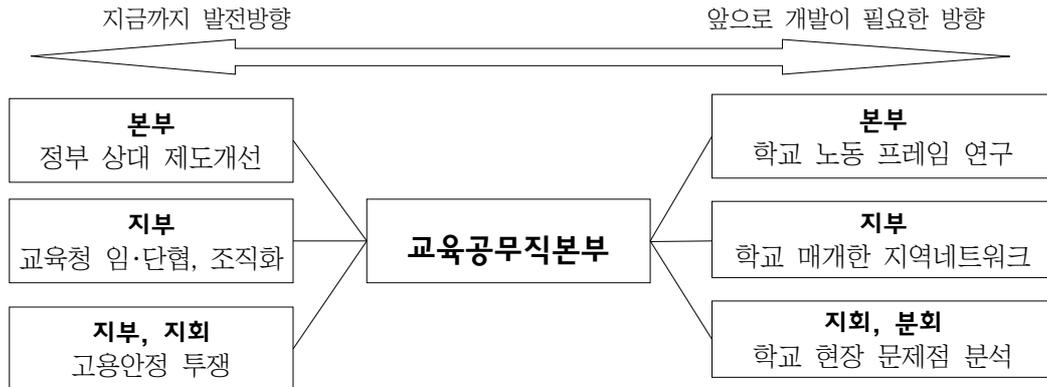
	내용	주체1	예산	주체2
교실수업	교과 과정 수행	교사,	30조원	↑ 교육공무직 ↓
지역복지	무상급식, 누리과정, 방과후학교	학교비정규직	6조원	
지역자치	교육감 주민직선제, 학교운영위	지역주민	1조원	
시스템 재생산	행정, 시설, 관리	지방공무원	16조	

※ 『2014 지방교육재정분석 종합보고서』를 필자가 재구성

이 네 영역을 재정규모로 나누어보면, 위 표에서 볼 수 있듯이 2013년 기준으로 지방교육재정 예산 53조 원 중 57%인 30조원이 교실에서의 수업 관련 일에 쓰인다. 다음으로 30%인 16조원이 행정과 시설에 사용되고, 지역복지 사업에는 11%인 6조 원이, 지역 자치 사업에 나머지 1조원 정도가 사용된다.

그런데 여기서 우리가 주목할 부분은 바로 교육공무직이 학교 기능에서 포괄하는 영역이다. 예산으로만 보면 교실수업을 담당하는 교원의 인건비 23조원에 비해 학교회계직 또는 학교비정규직 인건비는 그 11%인 2조6천억 원에 불과하지만, 학교회계직은 학교의 모든 영역을 포괄한다. 교육공무직본부가 학교회계직을 교육공무직으로 명칭 변경하는 취지에서도 드러나듯이, 신자유주의가 만들어 낸 학교 노동의 비정규직화가 오히려 역설적으로 비정규직 노동자들이 하기에 따라서는 시스템에서 가장 넓은 부분을 통제할 수 있다는 의미가 된 것이다.

학교비정규직노동자운동이 사회운동적으로 성장하기 위해서는 이 부분을 잘 살리는 것이 중요해 보인다. 조합원들이 학교 전체를 분석하고, 문제점을 지역사회와 공유하며, 교사, 지역주민, 행정기관과 함께 문제점을 해결해 나가는 리더십을 노조를 중심으로 만들어 보는 것이다. 예를 들면 공공운수노조 교육공무직본부는 정책 프레임을 만들고, 지역지부는 지역사회와의 네트워크를 구축하며, 지회분회는 현장의 구체적 문제점들을 분석하고 대안을 제시하는 역할을 하는 것이다. 임금 및 노동조건과 관련된 단체교섭이 절반이라면, 나머지 절반의 일상적 활동은 이런 학교 자체를 변화시키는 것이 노조가 힘을 쏟는 것이다.



아직 단체협약 유지 관리에도 버거운 학교비정규직 노조들의 형편 상 이런 활동의 필요성이 전혀 피부와 와 닿지 않을 수 있다. 하지만 사실 5년 내 5조원 가까이 예산이 소요되는(10년 추계 시 12조원 이상, 정년 예상 시 30~40조원) 교육공무직법은 이 정도의 사회적 힘이 없이는 정치적으로 타협될 수 없는 법안이다. 또한 지금까지 주로 자신의 처우개선에 치우쳐진 활동을 해왔다면, 노동조합을 하는 기쁨이 한국에서 시민 중 시민으로 나서서 세상을 변화시키는 자긍심일 수 있다는 점에서도 한 번쯤 발상의 전환이 필요한 시점이다.

이런 사회운동적 목표에 적합한 노조 형태는 아무래도 지역연대 친화적인 조직일 것이다. 민주노총의 제 지역조직을 비롯해 지역시민사회와도 유연하게 결합할 수 있는 형태들을 찾아야 한다. 예를 들면, 캐나다의 경우 공공노조의 지역(local)조직들이 그러한 역할을 하는데, 교사, 지방공무원, 교육공무직(school staff), 공공기관지역조직, 여러 형태 협동조합, 정당의 지구당 등이 모두 이 로컬 조직에서 만난다.

기업노조 전통이 강한 한국 조건 상 당장 이러한 지역조직을 만들기는 쉽지 않을 것인데, 다만 민주노총 지역본부, 공공운수노조 지역조직들과 최대한 밀접하고 사업을 할 수 있는 방식으로 학교비정규직노조들이 통합하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 민주노총의 현 집행부가 학교비정규직노조들 간의 갈등을 적극적으로 해결하겠다는 의지를 내비치고 있는 만큼, 운동의 내용을 중심으로 향후 조직 형태를 시급히 고민해야

할 것이다. 지금까지 정세와 학교비정규직 노동운동이 나갈 바를 생각해보면 교육노총 보다는 공공운수노조의 지역조직으로 통합해 업종본부(또는 협의회)로 전국적 계통성을 확보하는 방식이 통합의 최적 형태인 것으로 보인다.

#### 4. 나가며

지금도 경북에서는 교육공무직본부 돌봄전담사 조합원들이 자신의 몸에 쇠사슬을 묶고 투쟁을 진행 중이고, 본부는 4월 총파업을 예정하고 있다. 많은 비정규직 노조들이 그러하듯 1년 365일이 투쟁이다. 투쟁 속에 강화되는 것들이 있는 반면 반복되는 투쟁 속에서 잊히는 것들도 있기 마련이다.

교육공무직본부가 한 단계 더 발전하기 위해서는 사회운동적 비전을 가진 노조의 중장기 발전과 현 정세의 제약을 돌파하기 위한 대담한 변화가 필요하다. <끝>



노동자운동연구소는 노동자의 단결과 대안세계 건설을 위해 실천적 정책생산, 및 착된 연구조사, 맞춤형 교육기획사업을 합니다.

전화 02-3142-4001 (사회진보연대 02-778-4002)

팩스 02-778-4006

메일 psspawm@gmail.com

주소 [121-865] 서울시 마포구 연남동 259-12번지 거산빌딩 3층

도로명 [121-865] 서울시 마포구 동교로 29길 14-1 거산빌딩 3층