

평생학습 관점에서 고찰한 한국 노동교육 법제의 현황과 발전 방향: 노동조합 부설 평생교육시설에 대한 입법론적 검토를 중심으로*

오정록(吳晶祿)**

논문 요약

본 연구는 한국 노동교육 법제의 현재 위치를 조망해 보고 그 문제점을 살펴봄으로써, 근로자의 평생학습기회 확대를 위한 향후 발전 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 국내에서 노동교육이란 용어는, 외국에서는 노동조합교육을 중심으로 주로 사용되는 것과는 달리, 직업교육과 노사관계교육 등 다양한 용례까지도 모두 포괄하는 노동에 관련된 교육으로 이해하는 것이 일반적이다. 또한 노동교육의 유형은 노사정을 중심으로 한 실시 주체별로 나누어 파악할 수 있다. 노동교육이 국외에서 오랜 역사를 가지고 발전해 왔으며 그에 상응하는 법제화의 단계를 거쳐 온 것처럼, 국내에서도 1960년대 이후 노동교육의 제도화가 이루어졌다. 그런데 한국의 노동교육 법제는 직업교육 영역을 중심으로 형성되어 있으며 정부와 경영자 주도의 노동교육에 편중된 모습을 보인다. 그래서 앞으로는 한국의 노동교육에 있어 학습자 중심의 노동교육 활성화를 위해 근로자가 주도하는 노동교육의 법제화가 보다 필요하고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 평생교육법상 노동조합 부설 평생교육시설의 도입을 검토해 볼 수 있는데, 이는 평생교육기관으로서의 정치적 중립성을 갖춘 노동조합에게는 국가의 행정적·재정적 지원을 받을 가능성을 열어주는 것이 바람직할 것이기 때문이다. 이에 대한 자세한 입법론적 논의를 바탕으로, 평생교육법상 노동조합 부설 평생교육시설에 대한 최종적인 입법안을 근로자 주도 노동교육의 관점에서 제시하였다.

주요어 : 노동교육, 법제, 노동조합 부설 평생교육시설, 평생교육법, 평생학습

* 이 논문은 필자의 학위논문(한국 노동교육 법제화의 헌법적 정당성과 발전 방향, 2008, 고려대학교, 김선택 교수 지도 석사학위논문)의 일부에 기반하여 작성되었습니다. 학위논문의 초안에 관해 귀중한 조언을 주신 당시 한국노동교육원 교수님들과 수정·보완된 이 논문의 심사과정에서 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 제1저자 및 교신저자, 미국 University of Minnesota-Twin Cities 대학원 강사(Graduate Instructor)

I. 서론

21세기를 맞아 국내외를 막론하고 이른바 ‘평생학습’에 대한 관심이 높아지고 있다(박태준 외, 2005; Delors, 1996). 그래서 평생학습은 개인과 사회, 나아가 국가적으로도 주요 과제로 부각되고 있는데, 이는 직업능력개발(홍광표, 2007) 및 인적자원개발(대한민국정부, 2005)의 측면을 포함한다. 그런데 이와 같은 평생학습에 있어서 상당한 비중을 차지하는 분야라고 할 수 있는 것이 바로 노동교육의 영역이다. ‘노동교육’이라는 용어는 국내외에서 다양한 의미로 이해되고 있지만 국내의 통례를 따르면, 노동조합교육, 노사관계교육, 근로자(노동자) 교육 등을 포괄하는 넓은 개념이다. 즉 노동교육은 이미 널리 알려진 인적자원개발(HRD), 기업교육(또는 산업교육), 평생교육, 성인교육, 직업교육 등과 밀접한 관련을 가지고 있는 용어이다. 따라서 현대사회에서 개인이 학교교육 이후, 특히 일터에서 근로자로서 수행하는 평생학습은 노동교육의 영역에서 이루어진다고 할 수 있다.

그러므로 이러한 노동교육을 제도화하는 것이 거시적인 인적자원개발의 관점에서 보아도 평생학습의 확산을 위해 매우 중요하다. 그런데 한국의 평생교육 참여율은 OECD 회원국 중에서 아직 하위권에 위치하고 있으며, 특히 노동교육에 있어서 두드러진다.¹⁾ 이는 국가경쟁력의 측면뿐만 아니라 국민의 평생학습권 보장 측면에서도 바람직하지 못하다. 여기서 근로자의 평생학습 기회 확대의 유력한 방법 중의 하나가 바로 노동교육 법제화라고 할 수 있다(최선주, 2006). 즉, 노동교육의 주요한 실시 주체이면서 공급자라고 할 수 있는 근로자 단체(노동조합), 경영자(기업체), 정부(공공기관) 뿐만 아니라 노동교육의 학습주체이면서 수요자인 근로자까지도 효과적으로 지원할 수 있는 법제 체계의 수립과 운영이 필요한 것이다. 그러므로 한국 노동교육 법제의 현황 및 발전 방향에 대한 연구의 필요성이 바로 여기에 있다.

특히 2007년 국회에서 제안되었던 제7103호 평생교육법 개정법률(안)이 근로자 학습권 보장을 위한 노동교육 법제의 발전 방안을 핵심 내용으로 하고 있었으나 최종 개정안에 반영되지 못한 것은, 당시 노사정 간에 법률안을 둘러싼 이해관계가 첨예하게 대립되었을 뿐만 아니라(오정록, 신범석, 2008), 노동계와 정부 측을 중심으로 근로자 주도의 노동교육 법제화 시도를 정당화 할 수 있는 보다 심층적인 연구가 부족했던 데에도 일정 부분 이유가 있다고 할 수 있다. 그러므로 2012년 시작된 제19대 국회에서 향후 다시 제기될 수 있는 노동조합교육 법제화 문제에 대한 준비된 대응을 위해서도, 본 연구를 통해 노동교육 법제의 분석과 향후 발전 방향을 위한

1) 2012년 기준으로 우리나라의 평생학습 참여율(25~64세)은 35.6%로서, OECD 27개국 평균보다 4.8% 낮아 19위에 위치하였으며, 특히 노동교육의 분야라고 할 수 있는 직업관련 비형식교육의 경우 한국의 참여율은 15.4%로 OECD 27개국 평균보다 12%가 낮아 그 격차가 더욱 커졌다(한국교육개발원, 2012). 또한 2011년 기준으로 한국의 직업관련 학습참여율은 16.0%에 그쳐, OECD 평균인 28.3%에 역시 크게 미치지 못했다(고용노동부 외, 2012).

심층적인 논의가 필요하다고 할 수 있다(오정록, 2012).

그래서 이 논문에서는 노동교육 법제의 발전 방향 도출을 위해 우선 노동교육 법제화의 이론과 실재를 검토해 본다. 즉, 노동교육의 제도화가 일터에서의 평생학습을 효과적으로 촉진할 수 있는 만큼, 노동교육과 관련된 현행 법제의 분석을 통한 발전 방안 모색이 필요하다. 가장 먼저 이론적 배경으로서 노동교육의 의의를 국내외의 개념을 중심으로 개관하고, 그 유형을 실시 주체별로 분류한다(제II장). 또한 노동교육의 발전과 법제화의 양상을 역시 국내외의 경우로 나누어 소개한다(제III장). 이를 바탕으로 한국 노동교육 법제의 현황을 영역별로 구분하고 문제점을 분석해 그 법제화의 방향을 제시한다(제IV장). 그리고 앞의 논의를 배경으로 노동조합교육 부설 평생교육시설에 대한 입법론적 검토를 위해, 제7103호 평생교육법개정법률(안)의 내용과 의미를 파악해 보고 법적 타당성을 평가해 본 후, 이에 대한 보완 사항까지 논의하여 최종적인 입법안을 제시하였다(제V장). 결론에서는 앞에서의 논의를 요약하고 정리하며, 근로자의 평생학습기회 확대를 위한 노동교육 법제의 연구방향을 제시하며 글을 마무리하고자 한다(제VI장).

II. 이론적 배경: 노동교육의 의의와 유형

1. 노동교육의 의의

‘노동교육’(Workers’ education, Labor education, Arbeiterbildung, 勞動敎育)이라는 용어는 국내와 국외를 불문하고 다양한 방식으로 이해되며 학자마다 조금씩 다르게 정의하고 있다(Kwon, 2011). 이는 각국의 노동교육의 역사적 배경이 다르고 노동교육의 철학과 실태도 다르기 때문이다(김민호, 1994). 또한 노동시장의 배경이 산업사회를 거쳐 정보화 사회를 지나 21세기에 들어서 지식기반 시대로 이행되면서 노동교육의 개념도 동시에 조금씩 변화하고 있다(한국노동교육원, 2006).

1) 국외의 경우

국제적으로는 일반적으로 노동교육이 영문으로 Workers’ Education 또는 ‘Labor Education’으로 표기되며, 영미에서는 이 같은 두 용어가 혼용되어 쓰여 왔다(김민호, 1994). 특히 미국의 경우에는 시대별로 다른 용어가 사용되었으며, 1960년대 이후에는 ‘Labor Studies’ 라는 용어도 쓰인다(Dwyer, 1977). 일반적으로는 국외에서는 노동교육이라는 용어가 노동조합이 주체가 되거나 또는 그 활동을 위해 수행되는 교육으로 사용되고 있다(김민호, 1994; 김정일, 1997a).²⁾ 대

체적으로 국외의 학자들은 노동교육을 성인교육의 한 분야로 보지만, 노동교육은 근로자 개인보다 노동조합이라는 집단의 관점에서 접근하므로 일반적인 성인교육과는 차별성이 있다고 한다(김정일, 1997a).

그런데 국외의 경우에도 노동교육은 노동조합 등 근로자 단체가 주체가 되어 실시하는 경우가 많지만 이 외에도 대학교, 노동관련 전문기관, 기업체, 공공기관, 민간단체 등 다양한 형태의 단체가 실시하는 것이 일반적이다(권양이, 2010; 한국노동교육원, 2006). 게다가 노동교육은 노동조합관련 교육뿐만 아니라 노사관계교육 및 직업능력개발(인적자원개발) 등도 포함하여, 그 내용이 제한되어 있지 않다(노사정위원회, 2005). 따라서 노동교육만의 독자 영역을 명확히 규정하기 어렵다(김정일, 2006).

따라서 국외에서도 노동교육을 일의적으로 정의하기는 어렵지만, 대체적으로 오늘날에는 노동조합교육뿐만 아니라 근로자와 관련 있는 모든 교육을 노동교육으로 보는 경향이 유력하게 등장한다(권양이, 2010; 김정일, 1997a). 즉, 노동에 대한 학문적 접근을 도모하는 교육이 대학에서 실시되는 미국의 경우처럼 노동교육을 단순히 노동조합교육으로만 한정하기는 바람직하지 않다고 할 수 있다(홍종달, 2000; Dwyer, 1977). 나아가 노동교육의 선진국이라고 할 수 있는 북유럽의 덴마크, 스웨덴 등에서는 노동조합교육과는 또다른 형태인, 학습 동아리(스터디 서클)가 근로자가 주체가 되는 노동교육의 새로운 모델이 되고 있다(김민호 외, 2001; 김정일, 2006; 민주노총, 2001).

이러한 관점에서 국제교육 백과사전은 노동교육이 성인교육 또는 직업교육 등으로 체계성 없이 분류되고 있다고 지적하며, 노동교육이란 노동조합, 근로자교육 단체 및 대학에서 주로 실시하는 다면적(multidimensional)이면서도 여러 수준을 가지는 일련의 활동이라고 정의한다(권양이, 2010; 김정일, 1997a). 또한, 세계 각 국에서 노동조합교육, 근로자교육, 직업교육 등의 용어 사이에 명확한 구분점이 약해지는 추세이다(김정일, 1997a).

나아가, 노동교육의 궁극적인 지향점은 근로자를 위한 교육에서 나아가 민주적이고 정의로운 사회 건설에 기여하는데 있다(홍종달, 2000). 또한 새롭게 등장한 평생교육(lifelong education)의 개념은 노동교육의 발전에 있어 중요한 계기가 될 것이다(Forrester & Payne, 2000). 그래서 노동교육은 성인교육과의 관계에 있어, 평생교육의 관점에서 그 정체성(identity)과 독자적인 영역을 확보해야 한다고 한다(김정일a, 1997).

2) 이러한 의미의 노동교육은 예컨대 '주로 노동조합에 의해 주도되거나 때로는 교육기관의 협력을 통해 근로자를 교육훈련 시키는 것'(Page & Thomas, 1977)이라고 기술되거나, '노동조합이 직접 (또는 근로자 단체에 우호적인 노동교육 기관과 공동으로) 제공하는 교육 프로그램으로서 설계된 과정'(Whitehouse, 1978)으로서 설명되었다.

2) 국내의 경우

우리나라에서는 노동교육을 '교육'의 한 분야로 파악하는 관점과 '노동'의 측면에서 노동교육을 이해하려는 크게 두 가지 관점이 있다(김민호, 1994). 이러한 관점을 종합하여 보면, 노동교육을 노동과 관련한 가치신념, 태도 그리고 행동을 바람직한 방향으로 변화시킬 목적으로 실시되는 의도적, 조직적인 교육이라고 이해하는 것이 가능하다. 이러한 입장에서는 교육과 노동의 개념을 연관시켜 노동교육을 다음의 5가지로 분류한다(김정일, 2006). 첫째, 사회변혁을 추구하는 노동운동의 수단으로서의 노동교육이다. 둘째, 노동조합의 조직 강화를 위한 수단으로서의 노동교육이다. 셋째, 노사관계의 안정, 합리화, 진보를 위한 노동교육이다. 넷째, 기업의 생산성 향상을 위한 노동교육이다. 다섯째, 근로자의 인간적 삶의 성장을 위한 노동교육이다.

또한 학자들은 노동교육이라는 용어의 의미를 노사관계교육, 노동조합교육, 근로자(노동자)교육, 국민기초교육(정치교육) 등으로 다양하게 사용한다(김정일, 2006). 노동조합교육을 중심으로 주로 협의로 사용하는 외국과는 달리, 보다 넓은 의미로 해석하는 것이 주된 경향이다(권양이, 2010; 김정일, 2006).³⁾ 이처럼 노동교육이라는 말은 다른 관련 용어와 혼용되어 사용되기도 하므로, 이 용어들의 의미를 알아보기로 한다.

첫째, 노동조합교육(trade union education)은 노동조합 등이 주체가 되고 노동조합 또는 노조에 호의적인 기관이나 단체 등이 실시하는 교육으로서, 노동조합 활동을 돕고 노조 지도자 육성 및 근로자의 권익 보호 등을 위해 실시한다(김민호, 1994; 홍종달, 2000). 둘째, 노사관계교육(industrial relations education)은 노사관계 또는 고용관계를 합리적으로 운영하고 원만하게 해결하기 위한 교육이며, 교육 대상은 주로 노조간부, 노무 관리자, 경영진 등이 된다(김민호, 1994; 노사정위원회, 2005). 셋째, 근로자(노동자)교육(workers' education)은 노동조합 구성원뿐만 아니라 모든 근로자를 대상으로 하는 교육이다(권양이, 2010; 김민호, 1994). 이는 다시 노동조합교육, 직업교육, 기타 교양교육 등으로 구분할 수 있다. 최근 노동조합 가입률 감소에 따라 교육 대상에 있어서는 노동조합 비조합원의 중요성이 커지고 있으며, 그 교육 목적(학습 내용)에 있어서는 직업교육 및 인적자원개발의 비중이 갈수록 커지고 있다. 넷째, 국민기초교육(정치교육)은 노동이 인간 삶의 기초이므로 이에 대한 올바른 관점 및 인식의 전달을 국민의 기초교육으로 한다는 것이다. 즉, 노동은 정치 및 사회 구조와도 밀접하므로, 노동교육과 정치교육은 상호 관련이 있다. 따라서 노동교육의 핵심 내용인 노동문제는 국민기초교육(정치교육) 측면에서도 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다(김정일, 2006).

3) 이런 현상은 국외의 노동교육 관련 용어(workers' education, labor education, labor studies, working-class education, Arbeiterbildung, 勞働敎育)를 처음 번역할 때, 그 의미의 차이를 구분하려는 시도 없이, 동일하게 '노동교육'으로 이해한 데서 비롯되었다고 할 수 있다(김민호 외, 2001).

3) 노동교육의 개념 정립

위에서 살펴본 것처럼, 노동교육에 대한 협의와 광의의 개념 정의 사이에서 한국의 노동교육의 현실에 맞는 명확한 개념정립의 필요성이 생기며(노사정위원회, 2005), 학계에서는 일반적으로 다음과 같이 정의한다. 즉, 노동교육이란 협의로는 노동조합이 조합원의 역할 수행을 위해 교육적 요구를 충족시키는 교육 활동이며, 광의로는 노사정, 나아가 국민을 대상으로 노동문제를 올바르게 학습하게 하여, 노동과 관련된 개인의 교육적 발달 과업 성취를 돕거나, 노사관련 조직 및 단체의 올바른 역할 수행에 기여하며, 나아가 산업사회의 조화로운 발전을 도모하는 평생교육의 한 형태라고 할 수 있다(김정일, 1997a; 한국노동교육원, 2006).

그러므로 위의 정의에 의하면 노동교육은 노동조합교육(trade union education), 노사관계교육(industrial relations education), 근로자(노동자) 교육(workers' education) 등을 모두 포괄하는 개념으로 파악이 가능하다(김민호, 1994). 이 논문에서는 노동교육의 개념을 이처럼 광의로 파악하여 용어를 사용하기로 한다.

2. 노동교육의 유형: 노동교육의 실시 주체에 따른 분류

노동교육은 그 교육 실시 주체 및 교육 내용 등을 기준으로 분류해 볼 수 있는데, 여기서는 교육 실시의 주체에 따라 유형화하도록 한다(권양이, 2010). 우선, 국제노동기구(ILO)에 따르면 노동교육은 크게 근로자 조직이 주체가 되는 경우와 근로자 조직 외부가 주체가 되는 경우로 구분되고 근로자 조직 외부의 주체에는 정부(및 공공기관), 대학, 근로자(노동자) 교육협회, 자원단체, 기업(및 이들의 협의회), 그리고 국제적 또는 지역적 조직 등이 포함된다. ILO는 국제기구인 만큼 전 세계의 거의 모든 노동교육 조직체계를 망라하고 있다(김민호 외, 2001). 또한 이를 근로자, 경영자, 정부의 노사정 3주체 및 기타의 경우가 노동교육의 실시 주체가 되는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다.⁴⁾ 이 논문에서는 이러한 분류에 따라 노동교육을 다음과 같이 유형화하여 논의를 전개하고자 한다.

즉, 한국의 노동교육을 교육 주체별로 나누어 파악하면 첫째, 근로자(근로자 단체 및 근로자 개인)가 주체가 되어 실시하는 교육은 노동조합교육이 중심이 될 것이고 이것이 협의의 노동교육이다. 둘째, 경영자(개별 기업 및 경영자 단체)가 주체가 되어 실시하는 교육은 직업능력 개발이나 생산성 향상을 목표로 하는 근로자 교육이 중심이 될 것이고 이것은 광의의 노동교육이다. 셋째, 정부(및 공공 기관)에서 실시하는 노동교육은 공익을 추구하는 노사관계교육이 중심이 될

4) 이와 관련하여 근로자가 노동교육의 주체가 되는 패러다임 전환의 필요성이 대두된다고 할 수 있다(김민호, 2003).

것이며 이는 역시 광의의 노동교육에 포함된다. 이외에도 기타 특수한 경우로 노사정 외의 기관(대학교, 민간 사회단체 또는 비제도권 단체 등)이 실시하는 노동교육도 있을 수 있다.

Ⅲ. 노동교육의 발전과 법제화의 양상

1. 국외의 경우

외국, 특히 서구의 경우 노동교육은 오랜 역사를 가지고 발전해 왔다(홍종달, 2000). 특히 산업혁명시대를 거치면서 노동교육은 성인교육, 특히 근로자 교육에 있어 빼놓을 수 없는 중요한 역할을 하면서 그 위상을 확립하여 왔다. 그리고 각 나라별로 노동교육의 철학과 배경이 다른 만큼 역사와 발전 과정도 특색이 있다(김정일, 1996). 또한 노동교육을 뒷받침하기 위한 법제화의 양상 역시 이에 따라 각기 다르다고 할 수 있다. 아래에서는 국외의 노동교육 발전과정을 서구의 경우를 중심으로 살펴보고 주요한 특징을 고찰하기로 한다. 다만 외국의 통례에 따라 여기서는 협의의 노동교육(노동조합교육)을 포함하여, 근로자가 교육 주체인 경우를 중심으로 살펴본다.

1) 노동교육의 역사와 발전과정

외국, 특히 서구의 노동교육은 오래 전부터 평생교육의 중심 영역으로서 인정받고 발전해 왔다. 노동교육은 사실 인류 역사와 함께 시작했다고 할 수 있다. 하지만 ‘근로자(노동자)를 교육해야 한다’는 의식은 중세 이후 나타난다. 16~17세기 경 토마스 모어를 중심으로 노동의 인간화를 위한 노동교육 사상이 태동하였다. 본격적인 노동교육이 등장한 17~18세기 경 교회와 지식인들은 자산사업의 일환으로 산업학교, 노동학교, 자선학교를 통해 근로자들을 가르쳐 왔다. 19세기 산업혁명기에 들어서서는 노동문제가 사회화하면서 경영자(자본가)와 근로자(노동자) 모두가 노동교육에 깊은 관심을 가지게 된다. 이 시기에 근로자들은 빈곤 극복과 노동계급의 정치요구 관철을 위한 ‘근로자(노동자)의 자기교육 운동’을 전개한다. 이후 노동교육은 각국에서 근로자의 권리로서 주장되게 되었고 노동운동의 일환으로 전개되기도 하였다(김민호 외, 2002a; 김민호 외, 2002b).

이처럼 주요 노동교육 선진국(미국, 영국, 독일, 프랑스, 북유럽 등)에서는 노동교육이 성인교육의 중심축으로서 발전해 왔고, 이 과정에서 그에 상응하는 제도화(법제화)의 단계를 거쳐 왔다. 그리고 현재에 이르기까지 각 국의 노동교육은 공통적으로 노동조합교육 등 근로자가 주체가 되는 경우를 중심으로 발전을 해왔다(김정일, 1996, 2001). 그러면서도 특히 미국은 근로자(노

동자) 대학 중심의 노동교육, 영국은 근로자(노동자) 교육협회 중심의 노동교육, 북유럽은 스터디 서클(학습 동아리) 및 민중학교 중심으로 노동교육이 특색 있게 발전해 왔다(김민호 외, 2001).

2) 노동교육의 제도화(법제화) 양상

이처럼 역사적으로 영국, 미국 등 주요 노동교육 선진국들은 성인교육의 차원에서 근로자들을 대상으로 다양한 형태의 노동교육을 지속적으로 실시한 사실이 있다. 예컨대, 미국은 20세기 초부터 노동교육이 시작되어 이미 1920년대에는 300여 개가 넘는 근로자(노동자) 대학이 설립되어 운영된 바 있다(김정일, 2001). 이처럼 노동교육의 정착을 위한 제도화(법제화)는 각 나라별로 다르게 나타난다. 하지만 대략적인 흐름은 경영자와 정부가 주도하는 노동교육 이외에도 근로자가 주도하는 노동교육(노동조합교육 및 유급학습휴가제 등)까지도 법제화를 통해 국가적 지원(행정적·재정적 지원)을 도모하는 것으로 나타난다.

예컨대, 미국은 노동교육을 연방법으로 제도화하려는 시도가 의회 청문회에 상정되는 등의 형태로 있어왔고, 국가적 이슈가 되었지만 언론과 경영자 측의 반대로 무산된 사실이 있다. 하지만 연방고등교육법이 개정되어 계속교육의 차원에서 주 정부에서 대학의 노동교육 프로그램을 재정적으로 지원할 수 있는 제도적 근거가 마련되었다(김정일, 2001). 나아가, 영국의 경우 근로자(노동자) 교육협회(WEA)에서 실시하는 노동조합교육 사업비는 지방교육청으로부터 상당액을 지원 받고 있다. 스웨덴의 경우 주로 노동조합원이 주체가 되어 참여하는 근로자(노동자) 학습동아리(Study Circles) 활동도 정부의 재정 지원을 받고 있다(민주노총, 2001). 프랑스의 경우에도 노동조합의 교육비를 국가가 예산 지원하고 있다. 이처럼 노동조합교육에 대해 재정적인 지원을 하는 것은 국가가 노동조합교육을 평생교육의 한 형태로 보고 특히 중요성을 인정하는 것이라고 할 수 있다(김정일, 1997b; Forrester & Payne, 2000). 이외에도 각 국에서는 근로자의 유급학습휴가제에 관한 법제가 프랑스, 독일, 북유럽을 중심으로 폭넓게 도입되어 있어 근로자의 평생학습권 보장의 주요한 수단이 되고 있다(정지선·이남철, 2003).

2. 국내의 경우

한국의 경우 노동교육은 외국(서구)에 비해 역사는 짧지만 나름대로의 발전과정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 이에 관해 노동교육 역사의 시대별로 1960년대부터 대략적인 고찰을 해 보기로 한다(김민호 외, 2002a; 김민호 외, 2002b; 홍종달, 2001). 그리고 각 시대별로 위에서 언급한 대로 논의의 편의를 위해서 노동교육 주체별로 그 유형을 나누어서 살펴보기로 한다. 다만 국내의 경

우에는 국내 학계의 통설에 따라 광의의 노동교육 전반을 대상으로 고찰하기로 한다.

1) 1960년대

한국에서 본격적인 노동교육은 산업화가 시작된 1960년대부터 있었다. 첫째, 이 시기의 노동교육은 주로 정부가 주도한 직업교육의 형태로 이루어졌다. 당시 경영자 주도의 노동교육은 그 수준이 미미하였기 때문이다. 이는 1967년 ‘직업훈련법’(법률 제1880호)의 제정을 통해 법제적으로 뒷받침되었고 이를 통해 중앙직업훈련원이 1968년 개원되기에 이른다(김민호 외, 2002a). 즉, 노동교육의 한 분야라고 할 수 있는 직업교육이 국가적 체도로써 정착되고 정부와 경영자가 그 주요 영역별로 역할을 분담하는 형태로 법제화된다. 둘째, 이 시기에 근로자 주도의 노동교육은 아직 낮은 수준에 머물렀고 이것은 노동계에 대한 정부의 강력한 통제로 인해 한국노총이 어용화된 등의 이유 때문이다. 그리고 기타의 경우로서 민간 사회단체 등이 주도하는 노동교육은 1970년대 노동교육운동으로 분출되기 전의 탐색 단계에 있었다(홍종달, 2001).

2) 1970년대

첫째, 이 시기에 근로자 주도의 노동교육도 본격적으로 시작되었다. 즉 1970년 전태일의 분신으로 인해 촉발된 노동운동은 근로자들이 스스로의 삶과 사회적 모순에 대한 각성을 일으키게 했고 더불어 노동교육에 대한 관심과 실천으로 나타나게 되었다. 다만 정부의 노동통제가 심했던 만큼 근로자나 노동조합이 직접 교육 주체가 되기보다 종교단체, 대학이나 민간단체 등이 노동교육을 실시하는 양상으로 전개되었다. 더불어 대학생들이 주도한 노동야학 등 비제도권의 노동교육도 활발히 이루어졌다. 이러한 노동교육은 주로 노동조합의 조직 강화, 나아가 노동운동과 사회변혁을 추구하는 이념지향의 교육으로 나타난다(김민호 외, 2002a). 둘째, 정부와 경영자 주도의 노동교육은 직업교육을 중심으로 한층 다양하게 전개된다. 노동인력의 숙련화, 고급화를 위해 1971년 산업교육진흥법이 제정되었고 1974년 직업훈련에 관한 특별조치법과 국가기술자격법이 시행되었다. 그리고 1976년 직업훈련 기본법이 제정되기에 이른다. 나아가 1972년 방송통신대학, 1977년 기능대학을 설립하여 직업관련 고등교육의 확대를 도모한다(홍종달, 2001).

3) 1980~1987년

첫째, 정부 주도의 노동교육은 노사관계교육을 중심으로 새로운 전기를 맞이한다. 정부는 노사관계 안정화의 중요성을 인식하고 1981년 노사협의회법을 제정을 통해 정부주도의 노사관계교육을 활발히 실시한다. 그리고 직업교육과 관련해서도 노동청의 노동부 승격 및 1981년 한국

직업관리공단(현 한국산업인력공단)의 설립 등을 통해 관련 제도를 정비한다(홍종달, 2001). 둘째, 경영자 주도의 노동교육도 이 시기에 매우 활발해진다. 개별 기업체가 주도하는 노동교육은 삼성그룹, 현대그룹 등이 1982년부터 자체 종합연수원을 건립하면서 정착되었다. 그리고 이들 기업이 자체 설립하는 사내대학 역시 제도적으로 정착되었다(권대봉, 2000). 그리고 경영자 단체(한국경영자총협회 등)가 주관하는 노동교육 역시 실시되었다. 이는 직업교육 영역을 중심으로 정부의 제도적 지원과 관련 법제의 뒷받침으로 이루어졌다. 셋째, 근로자 및 민간단체 주도의 노동교육은 '야학협의회' 구성 등을 통해 그 활로를 모색하였으나 1980년 5.17 이후 외부의 탄압과 내부의 역량 부족으로 그 조직화에 실패하였다. 이후 '야학연합사건' 등을 통해 정부의 대대적인 규제와 감시를 받아 그 활동은 소강상태에 접어들었다(김민호 외, 2002b).

4) 1987년 이후

첫째, 이 시기에 근로자가 주도하는 노동교육은 1987년 민주화 투쟁과 근로자(노동자) 총파업을 통해 획기적인 전환을 맞이한다. 노동조합교육이 크게 확대되었고 근로자 주도 노동교육의 위상도 크게 신장되었다. 개별 노동조합의 교육뿐만 아니라 중앙 노총 차원의 교육도 활발히 실시되었다. 이 시기에 야학이나 종교단체의 노동교육은 쇠퇴했지만 근로자 주도의 노동교육을 지원하는 기타 단체의 활동은 지속적으로 이루어졌다. 또한 1999년 평생교육법 제정을 통해 비록 임의규정이긴 하지만 학습휴가제가 법제에 도입되어 근로자 개인이 주도하는 노동교육 활성화의 가능성을 열었다. 둘째, 정부 주도의 노동교육도 더욱 강화된다. 1990년 한국노동교육원법을 제정하여 노사정 공동의 이해관계를 반영하며 중립을 추구하는 노사관계교육을 법제화하였다. 나아가 1990년 독학에 의한 학위 취득에 관한 법률을 제정하고 1997년에는 기능대학법을 제정한다. 셋째, 경영자 주도의 노동교육도 기업의 경쟁력 강화와 노사관계 안정이라는 목표 하에 한층 더 확대되기에 이른다. 노사관계교육의 경우 노동조합교육에 대응하여 경영자가 주도하는 '기업문화운동'의 일환으로 전개되었다(홍종달, 2001). 그리고 직업교육은 정부의 제도적 지원에 힘입어 양적, 질적인 향상을 이루게 되며 1990년대 이후에는 인적자원개발정책과 관련되어 발전하게 된다. 결국 국가인적자원개발이 국가의 핵심과제로 채택됨에 따라, 다양한 제도개선이 추진되어 2002년에는 인적자원개발기본법이 제정되기에 이른다.

5) 현재

앞서 살펴본 대로의 발전과정을 거쳐 한국의 노동교육은 현재 노사정을 중심으로 한 노동교

5) 이러한 노동교육을 산업교육 또는 기업교육이라고 할 수 있다(권대봉, 2003; 나일주 외, 2006; 한준상, 2003).

육 주체에 따라 각기 이루어지고 있다(권양이, 2010; 한국노동교육원, 2006; Kwon, 2011). 첫째, 근로자 주도로는 각 기업별 노조 및 중앙노총(한국노총과 민주노총)을 중심으로 노동조합교육 위주로 이루어진다. 둘째, 경영자 주도로는 개별 기업(및 경영자 단체)를 중심으로 직업교육 및 인적자원개발 위주로 이루어진다. 셋째, 정부 주도로는 각종 공공기관을 중심으로 직업교육, 노사관계교육 및 인적자원개발 위주로 이루어진다. 이외에도 노사정 외의 주도로는 대학교 및 기타 민간단체 중심으로도 노동교육이 이루어지고 있다. 위에서 자세히 고찰한 한국 노동교육의 발전과정과 법제화의 양상을 요약 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 한국 노동교육의 발전과정과 법제화의 양상

구분	정부 주도 노동교육	경영자 주도 노동교육	근로자 주도 노동교육	노동교육 관련 주요 입법례
1960년대	직업교육 중심	태동기	태동기	직업훈련법(1967)
1970년대	직업교육 중심	직업교육 중심	종교단체, 대학, 민간단체 중심	산업교육진흥법(1971) 직업훈련에관한특별조치법(1974) 국가기술자격법(1974) 직업훈련기본법(1976)
1980~1987년	직업교육 및 노사관계교육 중심	직업교육 중심	근로자 및 민간단체 중심	헌법 제29조 제5항 평생교육진흥조항(1980) 노사협의회법(1981) 사회교육법(1982)
1987년 이후	직업교육, 노사관계교육, 인적자원개발 중심	직업교육 및 인적자원개발 중심	노동조합교육 중심	한국노동교육원법(1990) 독학에의한학위취득에관한법률(1990) 고용정책기본법(1993) 고용보험법(1993) 기능대학법(1997) 직업교육훈련촉진법(1997) 근로자직업능력개발법(1997) 평생교육법(1999) 인적자원개발기본법(2002)

IV. 한국 노동교육 법제의 현황과 문제점 및 발전 방향

1. 한국 노동교육 법제의 현황

앞에서 살펴본 대로 노동교육 발전과 더불어 한국의 노동교육 법제화가 진행되어 왔고 현재 직업교육 법제를 중심으로 폭넓게 형성되어 있다. 이에 관해 아래에서 그 주요 영역별로 나누어

살펴보기로 한다. 특히 노동교육의 상위개념이라고 할 수 있는 평생교육과 관련된 법제 중 일반 법적 성격을 가진 것은 노동교육 법제의 기반을 형성한다고 할 수 있으므로 우선적으로 고찰하기로 한다.⁶⁾

1) 평생교육 영역

1980년의 개정으로 평생교육 관련 조항인 당시 헌법 제29조 제5항이 처음으로 추가되어 평생교육이 헌법 차원에서 법제화되기에 이른다. 이는 현행 헌법의 평생교육진흥조항으로 이어져 제31조 제5항은 “국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.” 그리고 제6항에서는 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.” 라고 규정하고 있다.

헌법의 평생교육 명문화에 따라 그 구체화 입법으로서 1982년 사회교육법이 공포되었다(권두승, 1999). 그리고 1997년에는 교육관련 법제 체계를 개편, 기존의 교육법 대신 교육기본법을 교육관계법 중의 최상의 법으로 하였고, 그 후속 조치로 1999년 기존의 사회교육법을 평생교육법으로 전면 개정, 노동교육의 근간이 되는 평생교육 영역을 학교교육과 대등한 위상으로 법제화한다. 이러한 평생교육법은 노동교육에 있어 일반법적 지위를 가진다.⁷⁾

2) 직업교육 영역

직업교육 영역은 앞서 살펴본 대로 1950년대부터 체계적으로 법제화되었다(나승일, 2002). 1953년 근로기준법과 기능자양성령을 시작으로 1967년에는 직업훈련법이 제정되었다. 이후에도 1971년 산업교육진흥법, 1976년 직업훈련기본법, 1993년 고용정책기본법 및 고용보험법, 1997년 직업교육훈련촉진법 및 근로자직업훈련촉진법(2004년 근로자직업능력개발법으로 법명 변경) 등의 직업교육관련 입법이 있어 왔다(나일주 외, 2006; 서상선, 2002; 한준상, 2003).

3) 노사관계교육 영역

노사관계교육은 앞서 살펴본 대로 1981년 노사협의회법을 통해 법제화가 시작되었다. 이후

6) 평생교육과 관련된 법령은 매우 많으나 노동교육과 직접적인 관련을 가진 헌법과 일반법인 평생교육법만 아래에서 고찰하기로 한다. 엄밀히 보면 (광의의) 평생교육 법제에는 아래의 직업교육, 노사관계교육, 인적자원개발 관련 법제가 개념상 모두 포함될 수 있지만 여기서는 논의의 편의상 평생교육 영역을 별도로 구분하여 살펴보기로 한다.

7) 평생교육법 제3조(다른 법률과의 관계) 평생교육에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다.

1990년 법률 제4253호 한국노동교육원법이 제정되어 한국노동교육원이 설립되었다. 이후 한국노동교육원법은 2003년 개정을 통해 교육원 사업의 범위를 노사관계 당사자, 공무원 및 일반국민에 대한 노동교육 등으로 확대하고, 나아가 노동교육을 노사관계·고용 등 노동문제에 대한 올바른 이해와 자율적 해결능력을 배양하기 위한 제반교육으로 정의하였다(동법 제6조 제1항 각호 및 제3항). 이러한 법제화를 근거로 한국노동교육원은 노동교육을 활발하게 실시하다가(한국노동교육원, 2006), 2009년 3월 1일부로 한국기술대학교가 법률에 의해 그 기능을 승계해서 오늘에 이르고 있다.

4) 인적자원개발 영역

인적자원개발기본법이 2002년 제정되어 국가 인적자원개발에 관한 기본법으로 법제화가 이루어졌다. 이 법은 “인적자원개발정책의 수립·총괄·조정·평가 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 인적자원개발을 효율적으로 추진하도록 함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가경쟁력강화에 이바지함”을 목적으로 한다(동법 제1조). 그리고 인적자원개발을 “국가·지방자치단체·교육기관·연구기관·기업 등이 인적자원을 양성·배분·활용하고, 이와 관련되는 사회적 규범과 네트워크를 형성하기 위하여 행하는 제반활동”으로 정의한다(동법 제2조 제2호). 그러므로 노동교육에 있어 ‘인적자원개발’ 측면은 이 법을 우선하여 적용받게 될 것이다.⁸⁾

2. 한국 노동교육 법제의 문제점과 법제화 방향

앞에서 자세히 살펴본 것처럼, 한국의 노동교육 법제의 가장 큰 문제점은 근로자 주도의 노동교육이 경영자나 정부 주도의 노동교육에 비해 제도화가 늦어지고 있다는 것이다. 이와 같은 한국 노동교육 법제의 문제점을 구조화하면 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 노동교육의 주요 영역을 기준으로 보면, 한국의 노동교육 법제화는 주로 경영자와 정부가 중시하는 형태의 노동교육, 즉 직업교육이나 인적자원개발의 영역에 치중되어 있다고 할 수 있다. 그런데 근로자 주도의 노동교육의 경우 교육 내용을 학습자가 보다 자발적으로 선택할 수 있고 민주적으로 참여하는 교육 과정 운영이 용이하다는 점을 고려해 볼 때(Whitehouse, 1977), 경영자나 정부 주도의 노동교육만으로는 근로자의 자율적인 학습권 보장이 상대적으로 어려울 수 있다는 단점이 있다(이병희, 2001). 둘째, 더욱이 근로자 주도의 노동교육 법제화가 미비할 경우에는 경영상의 필요나 국가 정책상의 목표에 의해 특정한 근로자 계층, 예컨대 정규직 근로자나 핵심인재 후보

8) 인적자원개발기본법 제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 인적자원개발에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

군에 노동교육의 혜택이 집중되어, 다양한 근로자 계층의 평생학습기회가 상대적으로 제한됨으로써 일터에서의 교육 격차가 더욱 커질 수 있다는 점도 고려되어야 한다. 이렇게 될 경우, 헌법 제31조의 국가의 평생교육진흥조항으로 대표되는 입법 정책의 기본 방향을 노동교육 법제가 적절히 구체화시키지 못하는 한도는 비판을 받을 수밖에 없다. 셋째, 이처럼 주로 근로자의 생산성 향상, 즉 직업능력개발 및 인적자원개발에 초점을 두어 진행되어 온 경영자 또는 정부 주도 노동교육의 법제화는, 불가피하게 노동교육의 수요자인 근로자가 교육과 학습의 주체로서의 역할을 할 수 있도록 보장하는 제도적인 뒷받침이 이루어지지 못하고 있는 결과를 초래한다(김민호 외, 2002a). 노동조합이 오랜 역사를 가지고 발전해 온 서구사회와 달리 한국에서 근로자 학습권의 입법화가 늦어지고 있는 이유는 여러 가지가 있겠지만, 우선 노동계의 주된 관심이 경영자와의 단체협상을 통한 일반적인 근로조건 향상에서 아직 크게 벗어나지 못한데다, 정부와 경영자 역시 근로자의 학습을 권리라기보다는 경영 정책에 수반되는 일종의 시혜라는 관점에서 전통적으로 접근해 온 것에 있다고 할 수 있다.

위와 같이 한국 노동교육 법제의 현황 분석을 통한 문제점 파악을 토대로, 근로자 주도의 노동교육 법제화가 앞으로 보다 요청될 것임을 예상할 수 있다(오정록, 2012). 이러한 근로자 주도 노동교육의 법제화가 필요하다는 것은, 노동교육이 일터에서 근로자의 참여를 촉진한다는 측면에서도 그 근거를 찾을 수 있다(Whitehouse, 1977). 그런데 이른바 노사참여적 노동교육 법제화의 일환으로서 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제20조 및 제21조⁹⁾에 규정되어 있는 것처럼, 근로자가 경영자 주도의 노동교육에 노사협의회를 통해 관여할 수 있는 제도가 마련되어 있다(김민호 외, 2002a). 하지만 이는 근로자의 교육훈련에 관해 협의하거나(제20조), 그 계획수립이 의결사항이 된다는 것으로서(제21조), 근로자가 경영자가 주도하는 노동교육의 절차적인 측면에서 참여하는 것을 보장하는 것으로 보아야 하므로, 근로자 주도의 노동교육 법제로서 분류하기는 쉽지 않은 점이 있다. 그러므로 근로자 주도 노동교육 법제화 방향을 다음과 같이 근로자 개인 주도 및 노동조합 주도 노동교육의 두 가지로 구분하여 제시할 수 있다.

첫 번째로 고려해 볼 수 있는 것은 근로자 개인 주도의 노동교육 법제화로서, 이는 노동조합이 주도하는 집단적인 노동교육과는 달리 근로자 개개인이 주체로서 실시하는 노동교육의 형태라고 할 수 있다. 이에 관해서 예를 들면, 이른바 근로자주도 직업능력개발로서 분류될 수 있는

9) 제21조(의결 사항) 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 협의회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립
2. 복지시설의 설치와 관리
3. 사내근로복지기금의 설치
4. 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항
5. 각종 노사공동위원회의 설치

근로자 개인 주도의 직업교육의 영역으로서는 일부 법제화가 이루어져 있다(이병희, 2001). 이는 근로자직업능력개발법 제17조의 '근로자의 자율적 직업능력개발'¹⁰⁾ 및 제18조의 '직업능력개발 계좌제'¹¹⁾ 등의 형태로 규정이 되고 있다. 또한 고용보험법 제29조¹²⁾에서도 이와 관련된 사항을 규정하고 있으며, 이를 동법 시행령에서 구체화 하고 있는데 주요한 것으로 제43조(근로자의 직무능력 향상을 위한 지원), 45조(능력개발비용의 대부), 제46조(능력개발비용의 지원) 등의 규정을 들 수 있다.

하지만 이러한 근로자 개인 주도의 노동교육 법제가 아직 완비된 것이 아니기 때문에, 앞으로 개선점을 찾아 지속적으로 보완해 나갈 필요성이 있다. 예컨대 유급학습휴가제의 실질적인 법제화는 아직 이루어지지 않고 있는데, 평생교육법상 유급·무급 학습휴가제가 규정은 되어 있지만 의무규정이 아니라서 실효성이 없는 것이 문제이다(정지선·이남철, 2003; 오정록, 신범석, 2008). 즉 근로자 개인 주도의 노동교육 법제화에 있어서는 근로자의 학습권을 본질적으로 보장하는 측면에서 유급학습휴가제를 비롯한 관련 법제의 정비가 다양한 관점에서 추진되어야 할 것이다(김환식, 2007; 오정록, 신범석, 2008).

나아가 평생직업교육 분야의 통합법으로서 1998년 제정되어 시행되고 있는 인력투자법(Workforce Investment Act)을 중심으로 한 미국의 노동교육 법제는 근로자 주도의 노동교육을 활성화하기 위한 다음과 같은 다양한 방안들을 담고 있는 바, 한국의 노동교육 법제 발전을 위한 의미 있는 시사점을 줄 수 있다(권인택, 임영희, 2012). 첫째, 아직 직업교육이나 인적자원개발 분야에만 초점을 맞추고 있는 한국과 달리, 인력투자법은 제2부에서 성인 학습자 주도의 성인교

10) 제17조(근로자의 자율적 직업능력개발 지원) ① 고용노동부장관은 근로자(실업자등은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 자율적인 직업능력개발을 지원하기 위하여 근로자에게 다음 각 호의 비용을 지원하거나 융자할 수 있다. <개정 2010.5.31, 2010.6.4>

1. 제19조에 따라 고용노동부장관의 인정을 받은 직업능력개발훈련과정의 수강 비용
2. 「고등교육법」에 따른 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 인정되는 교육과정의 수업료 및 그 밖의 납부금
3. 그 밖에 제1호 및 제2호의 비용에 준하는 비용으로서 대통령령으로 정하는 비용수업료 및 그 밖의 납부금

② ~ ③ (생략)

11) 제18조(직업능력개발계좌의 발급 및 운영) ① 고용노동부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 자율적 직업능력개발을 지원하기 위하여 직업능력개발훈련 비용을 지원하는 계좌(이하 "직업능력개발 계좌"라 한다)를 발급하고 이들의 직업능력개발에 관한 이력을 종합적으로 관리하는 제도를 운영할 수 있다. <개정 2012.2.1>

1. 실업자등
2. 전직·창업 등을 준비하는 취업 중인 근로자로서 고용노동부장관이 정하는 사람

② ~ ③ (생략)

12) 제29조(피보험자등에 대한 직업능력개발 지원) ① 고용노동부장관은 피보험자등이 직업능력개발 훈련을 받거나 그 밖에 직업능력 개발·향상을 위하여 노력하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 비용을 지원할 수 있다. <개정 2010.6.4>

② ~ ③ (생략)

육 및 문해교육 분야에도 국가차원의 지원을 규정하고 있다(권인탁, 임영희, 2012). 즉, 인력투자법은 학령기 이탈 성인의 중등 학력취득을 위해서 성인기초교육 및 고교학력취득 코스(adult basic education and high school completion courses)를 운영한다. 나아가 Perkins의 직업진로 기술교육법(Career and Technical Education Act)은 일반 성인의 학력취득을 위한 고등교육인중 프로그램(postsecondary credential programs)에 대한 비용지원을 가능케 하고 있다. 둘째, 노동교육에 있어 발생하는 계층간 교육 격차를 해소하기 위해, 인력투자법은 저소득층 성인, 실직자, 저소득 취약 청소년, 제대군인 등을 주된 수혜 대상으로 규정하고 있다(권인탁, 임영희, 2012). 나아가 Perkins의 직업진로기술교육법 역시 소외계층 및 저소득자의 평생 직업교육에 특별한 배려를 하고 있다(권인탁, 임영희, 2012). 한국의 근로자직업능력개발법 제18조 및 고용보험법 등에서도 실업자 등을 수혜대상에 포함시키고 있으나, 사회복지 차원의 우선적인 지원이 취약계층에 필요하다는 관점에서 미국 노동교육 법제의 사례가 향후 개정 논의에 참고가 될 수 있을 것이다. 셋째, 인력투자법은 성인 및 해고근로자의 학습권 보장 차원에서 평생직업교육훈련을 위한 개인훈련계좌제(Individual Training Accounts: ITAs)를 시행하여, 몇 가지의 예외를 제외하고는 모든 비용이 이를 통해 집행되도록 하고 있다(Decker & Berk, 2011). 나아가 학습자의 훈련프로그램 선택권을 보장하며, 나아가 인력투자법에 의해 지원되는 프로그램의 성과 측정에도 고객인 학습자의 만족도 평가를 반영하고 있다(박윤희, 2008; Park, 2010). 한국에서 2009년 시범사업을 통해 도입된 직업능력개발계좌제(현행 근로자직업능력개발법 제17조)의 경우, 매우 포괄적인 방식으로 시행 중인 미국 인력투자법상 개인훈련계좌제의 자세한 성과 분석을 통해 향후 좀 더 보완될 필요가 있을 것이다(Park, 2010).

두 번째로 생각할 수 있는 것이 노동조합 주도의 노동교육 법제화이다.¹³⁾ 즉, 노동조합교육은 근로자 주도 노동교육의 원형이자 실무적으로도 큰 비중을 차지하며(Perrett & Lucio, 2008), 특히 외국에서는 노동교육의 동언어로서도 자주 사용될 만큼 그 중요성을 인정할 수 있으므로, 노동교육 법제 발전 방향에 있어 우선 순위에 위치한다고 볼 수 있다. 지금까지 노동조합교육이 평생교육의 한 영역으로 인정받지 못하고 법제화의 대상에서 제외되어 온 것은 상위 개념인 노동교육 자체가 한국의 평생교육 법제상 사회적 시민권을 획득하지 못하고 있는 것이 큰 이유라고 할 수 있다. 노동조합교육이 외국의 경우에 정부의 다양한 지원을 받을 방안이 제도화되어

13) 엄밀히 말하면 위에서 언급한 ‘근로자 개인’ 주도의 노동교육에 대응되는 것은 ‘근로자 단체(조직)’ 주도의 노동교육이라고 할 수 있다. 즉, 노동조합교육의 경우 외에도 근로자 개인이 아닌, 기타의 근로자 단체(조직)가 주도하는 노동교육이 있는 것이다. 즉, 앞에서 언급한 ILO의 주체에 따른 노동교육 분류에서 보는 것과 같이 근로자(노동자) 정치조직(노동자 정당 등) 또는 근로자 학습조직(근로자 소모임 및 노동교실 등)이 주도하는 경우이다. 하지만 이 중에서도 노동조합은 가장 주요한 근로자 단체(조직)이며 그 법제화 필요성이 크다고 볼 수 있기 때문에 이 논문에서는 ‘노동조합교육’ 법제화의 경우로 논의의 범위를 한정하였다.

있는 것을 감안할 때(Findlay & Warhurst, 2011). 한국에서도 이제는 그 법제화 가능성을 신중히 검토해 보아야 할 것이다. 나아가 노동조합교육은 근로자의 권리와 책임의식을 고취시킬 수 있으며(Schmidman, 1990; Shelley, 2005), 노동3권의 실질적 보장 수단으로서도 기능한다고 볼 수 있으므로 그 중요성은 결코 간과될 수 없다.

V. 평생교육법상 근로자 주도 노동교육의 입법 가능성 검토: 노동조합 부설 평생교육시설의 사례(제7103호 개정법률안)

앞의 논의를 통해 노동교육 법제의 발전방향으로 제시된 근로자 주도의 노동교육, 특히 노동조합 주도의 노동교육을 법제화하기 위해 먼저 검토해 볼 수 있는 것은 노동조합교육을 법률상 평생교육의 일종으로 인정하는 것이다(오정록, 2012). 물론 근로자의 학습권 실현을 위해서는 부분적으로 법제화가 이루어진 근로자 개인 주도의 노동교육을 고찰해 보는 것도 중요하지만, 아직 기본적인 입법 단계조차 이루어지지 못한 노동조합 주도의 노동교육을 법제상 도입할 수 있는지 우선 검토해 보는 것이 또한 큰 의미가 있을 것이다. 이를 위해 만일 노동조합을 평생교육법 제5장에 열거된 평생교육시설 설치자 중 하나로 명문화하여 노동조합 부설 평생교육시설을 인정할 수 있다면, 평생교육법이 노동조합교육에 직접적으로 적용될 수 있는 길이 열리게 된다(오정록, 2012). 그러므로 우선 평생교육법상 별도 규정을 신설하여 노동조합 부설 평생교육시설을 노동교육 법제에 도입하는 것이 입법론적으로 타당한 것인지 신중히 검토될 필요가 있다. 나아가 신설되는 규정이 구체적으로 노동조합 부설 평생교육시설의 인정 기준, 교육 대상, 교육 목적에 대해 어떻게 규율해야 할 것인지 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

그런데 지난 2007년 17대 국회에서 제안되었던 제7103호 평생교육법 개정법률(안)은 이처럼 노동조합이 평생교육시설을 설치 및 운영할 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있었다. 당시 개정법률(안)의 제안 이유에 의하면, “노동조합이 근로자와 일반시민을 대상으로 하는 평생교육시설을 설치·운영할 수 있도록 하여 다양한 계층의 국민이 참여할 수 있도록 함으로써 평생교육의 기회를 확대하려는 것”이라고 그 취지를 설명하고 있다. 그리고 그 근거로 선진국들은 노동조합 활동가뿐만 아니라, 일반 조합원, 근로자들의 노동조합교육을 포함한 다양한 종류의 학습과 교육 시간을 법률이나 단체협약을 통해 보장하고 있으며 이는 근로자의 학습권을 인정하고 보장하는 것이라고 하였다. 또한 기업체와 근로자 모두가 학습권에 대한 새로운 인식이 필요하고 이러한 새로운 제도를 더욱 발전시키기 위한 상호 노력이 필요할 것이라고 하였다.

그러므로 아래에서는 당시 노동조합 부설 평생교육시설 인정을 시도하였던 평생교육법 개정법률(안)의 내용과 의미는 무엇인지, 그리고 입법론적으로 과연 그 타당성을 인정할 수 있을 것

인지, 나아가 구체적인 규정 내용에 있어 보완이 요망되는 사항은 없는지에 대한 검토해 보기로 한다. 이러한 과정을 통해 근로자 주도 노동교육의 법제화를 위해 노동조합 부설 평생교육시설을 평생교육법상 도입할 경우, 노동교육 법제의 발전 방향을 적절히 반영할 수 있는 보다 합리적인 입법안을 최종적으로 도출할 수 있을 것이다.

1. 개정법률(안)의 내용과 의미

현행 평생교육법 제5장(평생교육기관)은 노동조합 부설 평생교육시설에 관해서는 규정하지 않고 있다. 여기서 동법 개정법률(안)은 당시 제24조의2에서 노동조합 부설 평생교육시설 규정을 신설한다. 특히 제2항에서 “대통령령이 정하는 노동조합은 근로자와 일반시민을 대상으로 하는 평생교육시설을 설치·운영할 수 있다.”라고 하고 있다. 또한 제1항에서는 “노동조합은 상호 유기적인 협조체제를 구축하고 공공시설 및 민간시설 등 유휴시설을 활용하여 다양한 평생교육 과정을 운영하도록 노력하여야 한다.”라고 규정한다. 나아가 제3항에서는 노동조합 부설 평생교육시설의 설치 및 신고, 폐쇄에 관한 내용을 규정하고 있다.

먼저, 이러한 개정법률(안)의 내용을 다음과 같이 이해할 수 있다. 즉, 기존에 법제상 평생교육시설 설치자로 인정받지 못하던 노동조합을 ‘대통령령이 정하는 노동조합’의 경우에는, 부설 평생교육시설의 설치가 가능하도록 하였다. 이는 일정 요건을 갖춘 노동조합을 법제상의 평생교육기관으로서 인정하였다고 평가할 수 있다. 나아가 근로자뿐만 아니라 일반시민까지도 그 대상으로 할 수 있도록 하였고, 노동조합의 다양한 평생교육과정 운영에 관한 노력 의무를 함께 규정함으로써 노동조합이 평생교육 영역에서 지위와 책임을 동시에 가짐을 강조하였다. 이러한 내용은 동 개정법률(안)의 제안 이유에 명시되어 있는 것처럼, 노동조합이 주관하는 교육에 다양한 계층의 국민이 참여할 수 있도록 함으로써 평생교육의 기회를 확대하려는 것으로 받아들일 수 있다.

또한 개정법률(안)의 입법적 의미는 다음과 같이 몇 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫째, 근로자의 평생학습기회 확대를 위해 ‘노동조합 부설 평생교육시설’이라는 공식적인 평생학습의 장을 마련함으로써, 평생학습권으로 대표되는 근로자의 헌법상 기본권을 실질적으로 보장하려는 적극적인 입법적 시도이다. 둘째, 이를 통해 동시에 헌법상 복지국가원리 및 문화국가원리 등 기본원리를 노동교육, 나아가 평생교육의 영역에서 교육복지적 차원으로 실현하려는 입법적 의지의 표명이다. 셋째, 이처럼 근로자의 헌법상 기본권 보장과 헌법상 기본원리의 실현을 위해 노동조합 부설 평생교육시설을 인정하여 이에 대한 평생교육법상 행정적·재정적 지원이 가능하도록 근거를 마련함으로써(동법 제16조 및 제17조 등), 국가가 그 사회적 비용을 부담할 수도 있다는 포괄적인 의미를 포함하고 있다.

2. 개정법률(안)의 법적 타당성 평가

아래의 세 가지 측면에서 노동조합 부설 평생교육시설 설치를 규정하는 개정법률(안)은 입법론적 측면에서 검토될 수 있고 이에 따라 결론적으로 법적 타당성은 인정된다고 할 수 있다.

첫째, 앞에서 언급한 것처럼 노동조합교육의 법제화는 헌법상의 정당화 근거를 가지고 있으며 동시에 헌법상의 요청이라는 측면에서 우선 그 입법의 필요성을 인정할 수 있다. 특히, 노동조합 부설 평생교육시설을 인정함으로써 평생학습권의 주요 내용이라고 할 수 있는 교육조건정비청구권의 '교육 조건'의 '물적 조건' 중에서 특히 교육을 받을 '장소적 조건'을 보다 폭넓게 선택할 수 있는 것을 보장한다. 또한 학습 과정을 학습자가 스스로 선택할 수 있는 가능성을 높임으로써 '교육 목적'(학습 내용)에 대한 선택권까지도 확대하는 것이다. 여기서 어떤 기관(단체)에 부설된 평생교육시설을 법제상으로 인정할 것인가 하는 것은 기본적으로 입법자의 재량 사항이라고 하겠다.

둘째, 헌법 제31조 제4항은 교육의 정치적 중립성을 규정하고 있고, 평생교육법도 제4조 제3항에서 "평생교육은 정치적·개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다"라고 평생교육의 중립성을 규정하고 있다. 그런데 노동조합 부설 평생교육시설을 인정하는 것이 이러한 중립성의 원칙을 위반한 것이 아닌가 하는 의문이 생길 수 있다. 하지만 노동조합은 단순히 '정치적·개인적 편견의 선전'을 목적으로 하는 편향된 이익단체가 아니라, 정당한 근로조건의 향상 등을 목적으로 헌법상 노동3권에 기초하여 보장되는 것이다(박종희, 2007). 즉, 노동조합은 정치적 중립성을 갖추었다고 보아야 하므로, 개정법률(안)에 규정된 평생교육시설 설치자로서의 적합성을 갖추었다고 할 수 있다(오정록, 2012).

셋째, 이러한 법제화를 통해 노동조합은 다른 평생교육기관이나 평생교육시설의 설치자와 같이 평생교육법상 경비보조 및 지원(동법 제16조) 및 행정지도 및 지원(동법 제17조)에 근거하여 '행정적·재정적 지원'의 대상이 될 수 있다. 그런데 이러한 규정은 국가 및 지방자치단체의 의무 사항이 아니며 임의적으로 그 지원 여부를 결정할 수 있는 것이다. 따라서 그 자체로 타인의 재산권(헌법 제23조) 등을 법률로써 제한하는 문제가 발생하는 것은 아니라고 할 수 있다. 또한 이러한 행정적·재정적 지원이 이루어지더라도 단순히 '노동조합'에 대한 지원이 아닌, 노동조합 '부설 평생교육시설'에 대한 평생교육 활성화 차원의 것이라는 점도 고려되어야 할 것이다.

하지만 만일 이러한 지원, 특히 재정적 측면의 경비 보조가 실제로 이루어지고, 예컨대 경영자(사용자)에게 그 비용의 전부 또는 일부를 의무적으로 부담하게 하는 경우, 이는 법률을 통한 경영자의 기본권(특히 재산권)의 제한이라고 볼 수 있다(헌법 제23조 및 제37조 제2항). 즉, 이처럼 법률의 추가 개정 등을 통해서 강제적인 교육비용 부담이 이루어진다면 개정법률(안)의 수혜자(근로자 및 일반시민) 외에도 불이익을 받을 수 있는 당사자가 존재한다고 볼 수 있다. 따라서

이러한 경우에는 기본권 제한에 있어 비례성 원칙에 따른 헌법적 평가가 아래와 같이 추가로 필요하다고 할 수 있다(헌재 1990. 9. 3 89헌가95 참조). 첫째, 입법목적의 정당성과 둘째, 방법의 적정성은 평생학습권 실현의 장애 요인인 장소적·재정적 제약 요소를 해결하기 위한 ‘노동조합 부설 평생교육시설’에 대한 경영자의 지원의무 부과라는 측면에서 인정될 수 있다. 하지만 셋째, 피해의 최소성과 넷째, 법익의 균형성의 경우에는 인정되기가 쉽지 않을 것이다. 즉, 경영자에게 노동조합 부설 평생교육시설 운영에 필요한 경비 부담의 의무를 부과하는 것은 그 부담의 정도가 필요 최소한이 아닌 이상, 그 교육 내용이 근로자의 직업능력개발과 연관성이 적고 나아가 평생학습기회 확대라는 공익을 위한 경영자의 재산권에 대한 제한이 적절하다고도 보기 어렵기 때문이다.

3. 개정법률(안)에 대한 보완 사항 검토

비록 평생교육법 개정법률(안) 중, 노동조합 부설 평생교육시설 인정에 관한 조항이 위에서 살펴본 것처럼 입법론적으로 타당한 것으로 평가할 수 있다고 하더라도, 추가적으로 필요한 보완 사항을 아래와 같이 검토할 수 있다. 이를 통해 노동조합 부설 평생교육시설 도입을 위한 최종적인 입법안을 도출해 보기로 한다.

1) 노동조합 부설 평생교육시설의 인정 기준

개정법률(안)에 의하면 ‘대통령령이 정하는 노동조합’은 평생교육시설을 설치·운영할 수 있다. 여기서 그 인정 기준이 문제되는데 동법 시행령(제65조의 2)을 신설하여 구체적으로 규정하는 것이 바람직하다. 이와 비슷한 유형의 평생교육시설로는 동법 제35조 사업장 부설 및 제36조 시민사회단체 부설 평생교육시설이 있고, 동법 시행령 제64조 및 제65조에서는 각기 종업원 100인 이상 및 회원 수 300인 이상이면서, 시민사회단체의 경우에는 법인이면서 주무관청에 등록되어 있을 것을 그 인정기준으로 하고 있다. 이를 참고하여 그 기준을 정하면 다음과 같다.

첫째, 최소한 일정 규모 이상의 노동조합이 평생교육시설을 설치할 수 있게 하는 것이 바람직하므로, 시민사회단체 부설 평생교육시설에 준하여 그 규모는 조합원 300인 이상을 요건으로 하는 것이 적절할 것이다. 둘째, 시민사회단체 부설 평생교육시설의 경우를 고려하여 그 자격을 노동조합및노동관계조정법 제10조에 의해 주무관청에 설립신고가 되어 있으면서 동법 제6조에 의해 법인격을 취득한 노동조합에 한정하는 것이 부설 평생교육시설의 안정적인 운영을 위해 필요하다고 생각한다. 물론 근로자의 학습권 보장을 위하여 조합원 300인 이하 또는 법인격을 갖추지 못한 노동조합이라도 별다른 제한 없이 평생교육시설의 설치자가 될 수 있도록 하는 것도 입법

론상 가능하나, 다른 평생교육시설(예컨대, 시민사회단체 부설 평생교육시설) 설치자와의 형평성을 고려한다면, 우선 최초의 입법단계에서는 일정한 제한을 두는 것이 바람직할 것이다.

2) 노동조합 부설 평생교육시설의 교육 대상

개정법률(안)의 내용에 의하면 교육 대상은 ‘근로자와 일반시민’으로 되어 있다. 이는 결국 모든 국민이 그 대상에 해당되는 것으로 해석된다. 동법 제35조 사업장 부설 및 제36조 시민사회단체 부설 평생교육시설의 경우는 그 대상을 각기 ‘해당사업장의 고객 등’ 및 ‘일반 시민’으로 하고 있으며, 동법 제37조 언론기관 부설의 경우는 ‘일반국민’으로 하고 있다. 특별히 노동조합 부설 평생교육시설의 교육 대상을 제한할 필요는 없고 교육에 참여할 수 있는 계층을 최대한 확대하는 것이 필요하므로, 개정법률(안)처럼 규정하는 것이 바람직하다고 하겠다. 여기서 ‘근로자’에는 해당사업장의 노동조합 조합원 및 비조합원 나아가 타 사업장의 근로자까지 모두 포함되며, ‘일반시민’ 역시 교육복지의 측면에서 언론기관 부설의 경우처럼 모든 국민을 의미하는 것으로 본다.

3) 노동조합 부설 평생교육시설의 교육 목적

개정법률(안)의 내용에 의하면 교육 목적(학습 내용)에 관해서는 노동조합은 ‘다양한 평생교육과정’을 운영하도록 노력하여야 한다고 규정할 뿐, 노동조합 부설 평생교육시설 설치에 관한 내용을 통해서는 별도로 규정하고 있지 않다. 이는 현행 평생교육법 제36조 시민사회단체 부설 평생교육시설의 경우와 같다. 그러므로 교육 목적에 대해서는 일단 모든 종류의 교육, 즉 직업교육뿐만 아니라 노동조합교육 및 노사관계교육 등 광의의 노동교육을 포괄하는 것이 가능하다고 해석할 수 있다.

그런데 교육 목적에 관해 평생교육법상 ‘부설’ 형태의 평생교육시설의 경우 조금씩 차이를 보인다. 즉 동법 제35조 사업장 부설의 경우는 교육 목적을 별도로 규정하고 있지 않으며, 제30조 학교 부설의 경우는 ‘교양증진 또는 직업교육을 위한’, 제37조 언론기관 부설의 경우에는 ‘교양의 증진과 능력향상을 위한’이라고 규정한다. 여기서 특별히 노동조합 부설 평생교육시설의 교육 목적을 제한할 필요는 없고, 최대한 선택의 폭을 확대하는 것이 필요하므로, 개정법률(안)처럼 규정해도 별다른 무리는 없다고 하겠다.

다만, 여기서 해석상 논란의 여지를 없애기 위해 동법 제37조 언론기관 부설의 경우 등처럼 교육 목적에 관한 내용을 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 나아가 교양교육 및 직업교육 외에도 노사관계교육 및 노동조합교육을 포함한 모든 종류의 노동교육이 그 목적으로 가능하다는

것을 명시할 수 있도록 '교양의 증진, 능력향상, 노사관계 개선 및 노동조합의 이해 등을 위한'이라는 문구를 추가하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한, 직무와 전혀 관계없는 내용일 경우 예컨대 노동조합의 조직 강화를 위한 교육의 경우 행정적·재정적 지원 가능성을 근본적으로 제한하는 것을 생각할 수 있으나, 평생교육법의 입법 취지상 바람직하지 않다고 생각한다. 오히려 당장은 현실적으로 어렵더라도 장기적인 입법론으로는 모든 교육 목적에 대해서 국가 및 지방자치단체의 행정적·재정적 지원을 의무화하는 것이 법률의 실효성 제고를 위해 바람직하다고 본다. 다만, 근로자(노동자) 계급의식 고취 및 사회변혁을 목적으로 하는 일방적인 이념 지향의 노동교육의 경우는 헌법 제31조 제4항 및 평생교육법 제4조 제3항에서 규정하는 교육의 정치적 중립성 원칙에 어긋나므로 노동조합 부설 평생교육시설의 교육 목적에서 제외되어야 할 것이다.

4) 행정적·재정적 지원의 실효성 문제

개정법률(안)의 내용이 노동교육 법제에 도입될 수 있다면, 현행 평생교육법 제4장에 규정된 평생교육사가 동법 제26조에 의해 일정규모 이상의 노동조합 부설 평생교육시설에 배치될 수 있을 것이다. 나아가 일정한 기준 이상을 갖춘 노동조합이 부설 평생교육시설 설치자의 자격으로서 평생교육법상 경비보조 및 지원(동법 제16조) 및 행정지도 및 지원(동법 제17조) 등을 받을 수 있는 가능성이 열리게 될 것이다. 하지만 노동조합은 다른 평생교육기관이나 평생교육시설의 설치자와 마찬가지로, 이러한 지원을 당연히 받을 수 있는 권리를 가지는 것은 아니다. 즉, '행정적·재정적 지원'은 그 문언 상으로도 임의적인 규정에 그치며, 국가 및 지방자치단체가 평생교육시설 지원에 대한 당연한 의무를 가지는 것은 아니라고 할 것이다.

따라서 그 지원에 있어 실효성의 제고를 위해서, 특히 노동조합 부설 평생교육시설에 한해서라도 강행 규정화하는 법 개정을 생각해 볼 수 있지만, 다른 평생교육시설과의 형평성 문제가 있다. 게다가 특히 경비보조의 경우에는 앞에서 '법적 타당성 평가' 측면으로 살펴본 것처럼, 타인의 재산권(헌법 제23조) 등을 침해할 수 있기 때문에 현행처럼 행정상의 재량 영역으로 두는 것이 바람직할 것이다. 또한 노동조합 부설 평생교육시설의 교육 목적(교양교육, 직업교육, 노사관계교육, 노동조합교육 등) 및 대상(근로자 및 일반시민)에 따라 그 행정적·재정적 지원의 의무화 여부를 달리 규정할 수도 있지만 역시 그 형평성의 차원에서 바람직하지 않다고 보아야 할 것이다.

이처럼 개정법률(안)에 따른 노동조합 부설 평생교육시설 운영 경비에 대해서는 별도의 규정이 없으므로 다른 부설 평생교육시설과 같이 그 운영 주체인 노동조합이 당연히 마련하는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 동법 제32조(사내대학형태의 평생교육시설)과 같이 그 설치자가 교육

비용을 부담한다는 명문 규정이 없으므로 노동조합 부설 평생교육시설의 교육 대상자에게 교육비를 납부 받아 재정 균형을 맞출 수 있다고 해석된다. 그런데 이에 관해서는 앞에서 살펴보았듯이 국외의 경우 정부 또는 경영자 나아가 노사정 3자의 공동 부담으로 노동조합교육의 재원이 마련되는 경우가 많다. 그러므로 향후 평생교육법상의 노동조합 부설 평생교육시설은 노사정의 별도 출연기금(또는 고용보험기금 중 일부를 재원으로 조성하는 것도 가능)형태로 운영하는 것을 입법적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

5) 시행령과 시행규칙의 정비를 통한 구체성 확보

평생교육법 개정법률(안)을 적절히 반영하여 동법 시행령과 시행규칙에는 노동조합 부설 평생교육시설과 관련하여 그 설치신고, 과정 및 시설의 운영, 폐쇄 등 절차적인 내용에 대한 규정의 완비가 필요하다. 여기서 개정법률(안)에서는 다른 평생교육시설과 마찬가지로 '교육감'에게 설치 및 폐쇄 신고를 하도록 되어 있다. 노동조합 부설 평생교육시설은 그 주무관청을 고용노동부가 아닌, 평생교육을 관장하는 교육과학기술부로 보아야 하므로 이는 타당하다고 하겠다. 이처럼 노동조합 부설 평생교육시설이 평생교육의 장으로 조기에 정착될 수 있도록 세부적인 근거를 빠짐없이 마련하는 것이 중요하다고 본다. 나아가 법령으로 일률적으로 규정하기 힘든 사항들은 협의 기구에서 노사정 합의를 통해 도출하는 것을 생각할 수 있다.

4. 개정법률(안)에 대한 개선안

위의 검토를 바탕으로 평생교육법 개정법률(안)에 대한 개선안을 도출하여, 노동조합 부설 평생교육시설 도입에 관한 최종적인 입법안을 법률과 시행령으로 구분하여 제시하면 아래와 같다.

평생교육법 제36조의2(노동조합 부설 평생교육시설)

- ① 노동조합은 상호 유기적인 협조체제를 구축하고 공공시설 및 민간시설 등 유휴시설을 활용하여 다양한 평생교육과정을 운영하도록 노력하여야 한다.
- ② 대통령령으로 정하는 노동조합은 근로자와 일반시민을 대상으로 교양의 증진, 능력향상, 노사관계 개선 및 노동조합의 이해 등을 위한 평생교육시설을 설치·운영할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 노동조합 부설 평생교육시설을 설치하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 교육감에게 신고하여야 한다. 이를 폐쇄하고자 하는 경우에는 그 사실을 교육감에게 통보하여야 한다.

평생교육법 시행령 제65조의2(노동조합 부설 평생교육시설의 설치신고)

- ① 법 제36조의2제2항에서 "대통령령으로 정하는 노동조합"이란 다음 각 호에 해당하는 노동조합

을 말한다.

1. 법인인 노동조합
 2. 법령에 따라 주무관청에 설립신고된 노동조합
 3. 조합원이 300명 이상인 노동조합
- ② 법 제36조의2제3항에 따른 노동조합 부설 평생교육시설의 설치신고, 처리절차 및 폐쇄통보 등에 관하여는 제49조를 준용한다. 이 경우 "교육과학기술부장관"은 "교육감"으로 본다.

VI. 결 론: 요약 및 향후 연구 과제

지금까지 한국 노동교육 법제의 발전 방향을 탐색하기 위하여 우선 노동교육 법제화의 이론과 실재를 전반적으로 고찰하여 특히 그 현황과 문제점을 조망해 보았다. 이를 토대로 근로자 주도 노동교육 법제화의 필요성을 제시하였고, 평생교육법상 노동조합 부설 평생교육시설의 도입이라는 구체적인 사례에 적용시켜 입법론적으로 쟁점이 될 수 있는 사항들을 검토해 보았다. 앞에서 전개한 논의는 다음과 같이 주요 내용을 정리할 수 있다.

먼저 노동교육 법제화의 이론과 실재를 검토하여 노동교육 법제의 발전방향을 도출해 보았다. 첫째, 노동교육이란 용어는 미국과 영국, 국제노동기구(ILO) 등의 예에서 보듯이, 국외에서는 노동조합교육을 중심으로 사용되며 주로 협의로 통용된다. 그러나 국내에서는 노사관계교육, 근로자(노동자) 교육 등 다양한 용례까지 포괄하는 광의로 이해하는 것이 보통이며 이 논문에서는 이렇게 넓은 의미로서 이해하고 논의를 전개하였다. 또한 노동교육의 유형은 노사정을 중심으로 한 실시 주체별로 나누어 파악할 수 있다. 둘째, 노동교육은 특히 국외에서는 오랜 역사를 가지고 발전해 왔으며 그에 상응하는 법제화의 단계를 거쳐 왔다. 국내에서도 1960년대 이후 본격적으로 노동교육의 제도화가 이루어졌다. 셋째, 그런데 한국 노동교육 법제는 직업교육 영역을 중심으로 형성되어 있으며 정부와 경영자 주도의 노동교육에 편중된 모습을 보인다. 즉, 한국의 노동교육에 있어 학습자 주체의 노동교육 활성화를 위해 근로자 주도의 노동교육 법제화가 보다 필요하다.

다음으로 위의 논의를 바탕으로, 근로자 주도 노동교육의 입법 가능성을 평생교육법상 노동조합 부설 평생교육시설의 사례(제7103호 개정법률안)를 통해 구체적으로 검토해 보고, 최종적인 입법안을 제시해 보았다. 첫째, 노동조합교육 법제화에 관한 개정법률안은 노동조합을 부설 평생교육시설 설치자로서 인정하는 것을 그 내용으로 한다. 둘째, 이는 노동조합이 평생교육기관으로서의 정치적 중립성을 갖추고 있고, 국가의 행정적·재정적 지원은 재량 사항이므로 직접 타인의 기본권을 침해하지 않는다는 점에서 입법론적 타당성을 인정할 수 있다. 셋째, 추가적인 개선사항으로 그 교육 목적으로 모든 노동교육이 가능함을 명확히 할 수 있도록 명문 규정을

두는 것이 바람직하다.

결론적으로 본 연구에서는 근로자의 평생학습기회 확대를 위해 노동교육 법제의 현재 위치를 조망해 보고 그 문제점을 살펴본 후 향후 발전 방향을 제시하였으며 구체적인 사례로서 평생교육법상 노동조합 부설 평생교육시설의 도입을 입법론적으로 제안하였다. 이러한 논의는 평생학습사회에서 근로자 주도의 노동교육이 제 기능을 발휘하고 정당한 위상을 확보하기 위해서는 법제적인 정비와 지원이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 앞으로 이러한 근로자 주도의 노동교육 법제화에 대한 보다 심층적인 연구가 다양한 관점에서 이루어질 것이 요청된다.

참고문헌

- 고용노동부 외 (2012). 제2차 직업능력개발기본계획. 고용노동부(관계부처 합동).
- 권대봉 (2000). 기업교육 활성화와 사내대학 역할. *평생교육학연구*, 6(2), 65-82.
- 권대봉 (2003). *산업교육론*. 문음사.
- 권두승 (1999). 평생교육 관계법의 주요과제: 지식기반 사회와 평생학습권의 보장. *교육법학연구*, 11, 63-84.
- 권양이 (2010). 한국 노동교육 실태와 정책적 함의. *HRD연구*, 12(3), 27-57.
- 권인탁, 임영희 (2012). 미국 평생직업교육체제의 분석과 시사점. *교육종합연구*, 10(4), 251-279.
- 김민호 (1994). 한국현실에 적합한 노동교육 모형 탐색: 노동교육용어와 쟁점에 관한 비판을 중심으로. *제주대학교 논문집*, 23, 7-26.
- 김민호 (2003). 노동교육 패러다임의 전환. *노동교육*, 37, 29-35.
- 김민호 외 (2001). *한국 노동교육의 실태와 발전방안 수립에 관한연구*. 한국노동사회연구소/한국노동교육원.
- 김민호 외 (2002a), *평생교육제도와 노동교육*. 한국노동사회연구소.
- 김민호 외 (2002b). *평생교육제도의 노동교육 적용방안*. *노동사회*, 71, 72-80.
- 김정일 (1996). 국제 노동교육의 동향과 시사. *노동교육*, 9, 44-56.
- 김정일 (1997a). *노동조합간부의 리더십 훈련 요구분석*. 박사학위논문. 서울대 대학원.
- 김정일 (1997b). 평생학습법 제정과 노동교육의 법제화 방안. *노동교육*, 15, 39-45.
- 김정일 (2001). 미국 노동교육의 실태. *노동교육*, 32, 134-147.
- 김정일 (2006). 노동교육의 평생교육적 의의와 개념 정립에 관한 소고. *평생교육·HRD연구*, 2(1), 53-75.
- 김환식 (2007). *근로자의 학습권에 관한 연구*. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 나승일 (2002). *교육·인적자원 관련 직업교육 법제 정비방안 연구*. 교육인적자원부.
- 나일주 외 (2006). *기업교육론*. 학지사.
- 노사정위원회 (2005). *노사관계 교육실태 및 활용방안 논의자료*. 노사정위원회.
- 대한민국정부 (2005). *국가인적자원개발기본계획: 2006-2010(제2차)*. 교육인적자원부 인적자원정책국.
- 민주노총 (2001). *다섯 나라 노동교육 사례와 한국 노동교육 과제연구*. 전국민주노동조합총연맹.
- 박윤희 (2008). 미국 인력투자법의 성과와 과제. *국제노동브리프*, 6(6), 91-100.

- 박종희 (2007). 노동3권의 보장의의와 내용. *고려법학*, 48, 107-139.
- 박태준 외 (2005). *평생학습의 새 패러다임*. 한국직업능력개발원.
- 오정록 (2012). 노동조합교육의 법제화 방안에 관한 연구. *노동정책연구*, 12(4), 77-97.
- 오정록, 신범석 (2008). 평생교육법상 유급학습휴가제의 개선 방향에 관한 연구. *HRD 연구*, 10(1), 247-268.
- 이병희 (2001), 평생학습 촉진을 위한 근로자 자율적 직업능력개발 지원제도 연구. *직업능력개발연구*, 4(1), 1-27.
- 정지선, 이남철 (2003). 평생학습사회에서 학습휴가제도의 근로자 주도성 제고 방향. *평생교육학연구*, 9(2), 123-146.
- 최선주 (2006). 학습사회에서 노동자의 평생학습권에 대한 고찰. *노동사회*, 108, 126-134.
- 한국교육개발원 (2012). *2012 한국 성인의 평생학습 실태*. 한국교육개발원.
- 한국노동교육원 (2006). *노동교육백서*. 한국노동교육원.
- 한준상 (2003). *산업인력자원개발*. 한국학술정보(주).
- 홍광표 (2007). 제1차 평생직업능력개발 기본계획('07-'11) 발표. *직업과 인력개발*, 9(2), 104-105.
- 홍종달 (2000). *한국 노동교육의 발전방안에 관한 연구*. 박사학위 논문. 단국대학교 대학원.
- Decker, P. T., & Berk, J. A. (2011). Ten years of the Workforce Investment Act (WIA): Interpreting the research on WIA and related programs, *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(4), 906-926.
- Delors, J. (1996). Education for tomorrow, *UNESCO Courier*, 49(4), 6-11.
- Dwyer, R. (1977). Workers' Education, labor education, labor studies: An historical delineation. *Review of Educational Research*, 47(1), 179-207.
- Findlay, P., & Warhurst, C. (2011). Union learning funds and trade union revitalization: A new tool in the toolkit? *British Journal of Industrial Relations*, 49(1), 115-134.
- Forrester, K., & Payne, J. (2000). Trade union modernisation and lifelong learning. *Research in Post-Compulsory Education*, 5(2), 153-171.
- Kwon, Y. (2011). The developmental history of labor education in South Korea from a sociopolitical and economic perspective. *International Journal of Educational Development*, 31(5), 524-531.
- Page, G. T., & Thomas, J. B. (1977). *International dictionary of education*. London: Kogan Massachusetts: Allyn Bacon.
- Park, Y. (2010), Progress and challenge of Workforce Investment Act in the U.S.: Implications for workforce development in Korea [미국 인력투자법의 성과와 과제: 한국의 인력개

발을 위한 시사점]. *The Korean Journal of Human Resource Development [HRD 연구]*, 12(1), 109-132.

Perrett, R., & Lucio, M. M. (2008). The challenge of connecting and co-ordinating the learning agenda: A case study of a trade union learning centre in the UK. *Employee Relations*, 30(6), 623-639.

Schmidman, J. (1990). Labor education as a method of enhancing employee rights and responsibilities. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 3(4), 291-305.

Shelley, S. (2005). *Useful outcomes for workers in trade union learning initiatives. The significance of attitude and ownership*. Business School Working Papers, vol. UHBS 2005-5, University of Hertfordshire: United Kingdom. 1-26.

Whitehouse, J. (1977). Workers' participation for development: A labor education approach. *Labor Studies Journal*, 2(2), 145-149.

Whitehouse, R. W. (1978). New dimension of worker's education. *Labor Education*, 36, 2-9.

* 논문접수 2013년 1월 31일 / 1차 심사 2013년 3월 1일 / 게재승인 2013년 3월 21일

* 오정록: 고려대학교 법과대학을 졸업하고, 동 대학교 일반대학원에서 법학원리 전공 법학 석사학위를 취득하였으며, 교육대학원에서는 기업교육학을 전공하였다. 미국 University of Minnesota-Twin Cities에서 인적자원개발 (Human Resource Development) 전공 교육학 석사학위를 취득하였으며, Work and Human Resource Education(인적자원개발 및 성인교육) 전공 박사과정을 수료하였다. 현재 University of Minnesota-Twin Cities 대학원 강사(Graduate Instructor)로 일하고 있다.

* E-mail: jroh58@naver.com 또는 ohxxx146@umn.edu

Abstract

The Current State of and Developmental Directions for the Legal System of Labor Education from the Perspective of Lifelong Learning: Legislation on Trade Union-Affiliated Lifelong Education Facilities?

Oh, Jeong Rok*

This study aims to suggest developmental directions for the legal system of labor education in South Korea by exploring its current state and defects in order to expand workers' opportunities for lifelong learning. In South Korea, the term labor education is broadly understood as a term that includes every type of education related to labor, such as vocational training and industrial relations education, although it is generally used to refer to trade union education in foreign countries. In addition, the types of labor education can be classified by who provides the educational service: workers, employers, or the government. As labor education abroad has had a long history abroad and has developed in connection with various pertinent legal systems, labor education in South Korea has become a social system since the 1960s. However, the current legal system for labor education in South Korea is focused on vocational training and labor education led by the government and employers. Thus, South Korea needs more labor education led by workers to facilitate learner-centered labor education in the future. In this context, trade union-affiliated lifelong education facilities can be considered to be introduced to the Lifelong Education Act in that politically neutral trade unions should be provided with the government's administrative and financial support. Based on the detailed discussion about the legislation, a final amendment draft of trade union-affiliated lifelong education facilities in the Lifelong Education Act is suggested in terms of labor education led by workers.

Key words: Labor Education, Legal System, Trade Union-Affiliated Lifelong Education Facilities, Lifelong Education Act, Lifelong Learning

* First and corresponding author, Graduate Instructor, University of Minnesota-Twin Cities

