

미국 웨스트버지니아 주의 교원 파업

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

■ 머리말

2018년 3월 6일, 2주 가까이 되는 기간에 걸쳐 진행되었던 미국 웨스트버지니아 주 교원들의 파업은 제임스 C. 저스티스(James C. Justice) 주지사가 교원 및 다른 주정부 공무원들에게 5% 인상된 임금을 지급하고 이들의 의료보험비에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있는 태스크포스 팀을 마련하는 법안에 서명하는 결과로 이어졌다.¹⁾ 이와 같은 교원 파업의 성공은 현재 오클라호마 주 등 다른 주에도 확산될 정도로 화제가 되며 큰 영향을 가져오고 있는데, 이에 본 글에서는 미 웨스트버지니아 주 교원의 파업이 어떠한 배경에서 추진되었는지, 어떠한 방식으로 전개되었는지, 그 구체적인 결과는 무엇인지, 이번 파업이 성공할 수 있었던 원인은 무엇인지, 마지막으로 이번 파업의 효과와 의미는 무엇인지에 대하여 다루고자 한다.

1) The New York Times(2018.3.6), "West Virginia Raises Teachers' Pay to End Statewide Strike," Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/06/us/west-virginia-teachers-strike-deal.html>.

■ 미 웨스트버지니아 주 교원 파업의 배경 및 진행 과정

이번 파업이 추진된 동기는 크게 두 가지로 정리하여 볼 수 있다. 첫 번째는 웨스트버지니아 주 교원들의 임금이 낮다는 점을 들 수 있다. 웨스트버지니아 주의 학생당 교육 명목 세출은 12,200달러(한화 1,300만 원 수준)로 미국 내에서 중간 수준이다. 하지만 웨스트버지니아 주 교원들의 중위 연봉은 45,700달러(한화 약 5천만 원 수준)로 미국 50개 주 중 47번째로 높은 수준을 기록하고 있다. 또한 이번 파업 이전까지 웨스트버지니아 주정부가 4년 간 교원 임금을 동결했기 때문에, 물가상승률을 반영한 교원들의 실질 임금은 감소해 왔다.²⁾

의료보험비의 증가가 교원들의 실질 가처분소득을 더욱 크게 낮추는 요인으로 작용해 왔고 교원들 사이에서 주정부가 이를 해결해야 한다는 목소리가 높아졌다는 점 또한 이번 파업이 추진된 주요 동기였다. 동결되었던 교원 임금에도 불구하고, 파업 전의 상황에서 교원들이 납부하여야 하는 의료보험비는 증가하는 것으로 예상되고 있었다. 이는 교원들의 실질소득을 감소시키는 것으로, 교원들은 이에 문제 제기를 할 필요성을 느끼고 있었다.³⁾

교원들의 실질 가처분소득이 더욱 높아져야 한다는 요구에는 미국 공교육의 위기와 이로 인한 교육 불평등이 더 이상 심화되어서는 안 된다는 근거가 깔려 있다. 미국 공교육의 위기에는 여러 가지 원인이 있으나, 가장 시급한 문제로는 교원의 수가 부족하다는 점을 들 수 있다. 낮은 임금 수준으로 교원 노동력을 공급하는 데 차질을 빚고 있는 다른 주들과 마찬가지로,⁴⁾ 웨스트버지니아 주는 700개의 학급이 자격증을 소지한 전일제 교원이 없는 상황으로 2017~18학년을 시작하였다.⁵⁾ 이는 수업 취소나 학급 정원 증가 등으로 이어지게 되어 공교

2) CNBC(2018.3.5), "West Virginia teachers strike sheds light on stagnant wages for educators across the US," Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/03/05/west-virginia-teachers-strike-teacher-salaries-stagnant-across-us.html>.

3) CNN(2018.3.9), "Teachers in West Virginia went on strike - and won. Now, teachers in other states may follow their lead," Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.cnn.com/2018/03/09/us/teachers-union-movement/index.html>.

4) The PEW Charitable Trusts(2016.2.25), "What Does It Take to End a Teacher Shortage?," Retrieved on Mar 24th, 2018, <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2016/02/25/what-does-it-take-to-end-a-teacher-shortage>.

5) The Hill(2018.3.4), "West Virginia teachers to continue strike over pay dispute," Retrieved

육의 질을 낮추는 결과를 가져왔다. 이에 대하여 전문가들은 공교육의 질 저하가 저소득층 학생들과 유색인종 학생들에게 더욱 부정적인 영향을 주게 되며, 교육기회의 불평등은 증가하게 될 것이라는 분석을 내놓았다.⁶⁾

이러한 상황에서 주 입법부가 의료보험비에 대한 어떠한 조치를 하지 않은 채 교원 임금을 2%만 인상시킬 것으로 합의하였다는 소식이 전해지자, 미국 교원 연맹 웨스트버지니아 지부(American Federation of Teachers-West Virginia)와 웨스트버지니아 교육 연합(West Virginia Education Association)⁷⁾의 주도로 파업이 시작되었다. 위 합의에 따르면, 교원들의 실질 가처분소득은 증가할 수 없었다. 당시에 의료보험비 증가분이 2%의 임금 인상분보다 더 높을 것으로 예상되었기 때문이다. 이는 주정부가 수년간 공교육에 투자를 늘리겠다고 한 약속을 어기는 것으로 해석되었고, 결과적으로 웨스트버지니아 교육 연합 및 교원들은 파업을 시작하게 되었다.⁸⁾

웨스트버지니아 교원 전면파업은 주 입법부의 최초안이 알려진 2월 22일에 시작되었다. 이후 5일간 주의 교원들은 파업에 참여함과 동시에 매일 주정부 건물 앞에서 시위를 지속하였다. 이에 제임스 저스티스 주지사가 중재에 나서며 2019년 7월 1일까지 어떠한 의료보험비 인상도 발생하지 않도록 하는 모라토리엄을 지시함과 동시에 5% 임금 인상과 공무원 의료보험 기관(Public Employee Insurance Agency) 내에 의료보험비와 관련한 장기적 대안을 제시할 태스크포스 팀을 구성한다는 안을 제시하였다. 이 안은 주 의회를 통과하여야 했기 때문에, 주 교원들은 파업을 지속하며 사안을 주시하고 있었다. 주 하원에서는 100명 중 98명의 찬성(1명 반대, 1명 부재)으로 해당 안을 통과시켰으나, 주 상원에서는 공화당 상원의원들의

on Mar 24th, 2018, <http://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/376704-west-virginia-teachers-to-continue-strike-over-pay-dispute>.

6) Carver-Thomas, D. & Darling-Hammond, L.(2017), "Teacher turnover: Why it matters and what we can do about it," Palo Alto, CA: Learning Policy Institute.

7) 이 두 조직의 모태가 되는 미국 교원 연맹(American Federation of Teachers-West Virginia)과 전국 교육 연합(National Education Association)은 미국에서 가장 큰 두 개의 교원 노조이다.

8) Chicago Tribune(2018.3.6), "West Virginia leaders reach deal to end teachers strike," Retrieved on Mar 24th, 2018, <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-west-virginia-teachers-strike-20180306-story.html>.

반대로 이 안이 쉽게 통과되지 못하고 있었다. 하지만 교원 파업이 장기화됨과 동시에 하원 및 주지사와의 협의가 지속되어, 3월 6일에 상원에서도 해당 안이 통과되었다(찬성 34표, 반대 0표). 같은 날 저스티스 주지사가 해당 법안에 서명하면서 공식적인 입법 절차가 마무리되었다. 이에 3월 6일부로 주 차원의 교원 파업은 종료되었다.⁹⁾

■ 미 웨스트버지니아 주 교원 파업의 결과

앞서 언급하였듯이, 이번 파업의 가장 큰 결과로는 교원 임금의 5% 인상을 들 수 있다. 물론 이 수준이 다른 주와 상대적인 수준에서 높다고는 할 수 없으나, 앞으로의 임금 인상도 이 끌어낼 수 있는 계기가 될 수 있다. 이번 파업의 또다른 쟁점이었던 의료보험비의 경우 태스크포스가 구체적으로 어떠한 대안을 제시할지에 따라서 그 결과가 달라질 수 있을 것으로 보인다. 태스크포스 팀은 웨스트버지니아 교육 연합을 비롯한 웨스트버지니아 주 내의 교원 노동자들의 조합원들이 포함되어 있으며, 3월 13일에 첫 회의를 시작으로 의료보험비와 관련한 협상을 진행하고 있다.¹⁰⁾

이에 대한 교원들의 반응은 전반적으로 긍정적이다. 미국 교원 연맹(American Federation of Teachers)과 미국 교원 연맹 웨스트버지니아 지부(American Federation of Teachers-West Virginia)는 공동 성명을 통하여 “이번 파업의 성공은 웨스트버지니아 주 교원들의 목소리, 끊임 없는 노력, 지치지 않는 투쟁, 공감, 연대의 증거이다”라고 밝혔다.¹¹⁾ 다만 의료보험

9) The NeaToday(2018.3.6), “West Virginia Educators Stand United, Win Big for Public Education,” Retrieved on Mar 24th, 2018, <http://neatoday.org/2018/03/06/west-virginia-teachers-strike-victory/>.

10) The NeaToday(2018.3.6), “West Virginia Educators Stand United, Win Big for Public Education,” Retrieved on Mar 24th, 2018, <http://neatoday.org/2018/03/06/west-virginia-teachers-strike-victory/>.

11) Politico(2018.3.6), “West Virginia ends teacher strike with 5 percent pay hike,” Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/03/06/west-virginia-school-strike-438737>.

비와 관련해서는 구체적인 대안이 아직 협상 중이라는 점은 교원 실질 가처분소득의 향상을 위한 노력이 멈추지 않아야 함을 의미한다. 전미 교육 연합(National Education Association)의 릴리 에스켈센 가르시아(Lily Eskelsen García) 회장은 이번 결정이 ‘좋은 출발’이라고 언급하면서도, “태스크포스 팀이 의료보험 시스템과 관련된 이슈를 제대로 해결하지 못할 경우에 이번 성과는 단기적 성공에 그칠 것”이라며 앞으로도 지속적인 노력이 필요함을 강조하였다.¹²⁾

■ 미 웨스트버지니아 주 교원 파업의 성공 요인

이번 교원 파업이 성공할 수 있었던 요인에는 여러 가지가 있었다. 먼저 이번 파업과 노조의 목소리가 반영될 수 있는 법적 기반을 들 수 있다. 35개 주에서는 주정부의 학교 위원회(Schools Board)가 교원들과 급여 수준 등의 노동 환경에 관한 회의를 의무적으로 개최하도록 하고 있다. 웨스트버지니아 주를 비롯한 12개 주에서는 교원 노조의 단체교섭권에 대한 어떠한 제도도 법제화되어 있지 않아 정치적인 상황에 따라서 교원 노조의 협상력이 달라지게 되기 때문에, 협상을 금지하는 나머지 3개 주보다는 상황이 낫기는 하나 교원 노조가 힘을 가질 수 있는 법적 기반이 강력하지 않았다. 하지만 27개 주에서 교원들의 파업을 금지한다는 점을 고려해 보았을 때, 이번 파업이 시작될 수 있었던 법적 여건은 조성되어 있었다고 볼 수 있다.¹³⁾

미국 내 여러 매체들은 여성들이 이번 파업을 주도하고 연대를 이끌어내었다는 점을 주목하고 있다. 미국 내 공립 학교 교사 중 약 75% 정도가 여성 교사들인데, 다른 여성 위주의 직업들과 마찬가지로 공립교직은 학위 수준 등의 자격에 비해서 낮은 임금을 제공하는 직업으

12) The NeaToday(2018.3.6), “West Virginia Educators Stand United, Win Big for Public Education,” Retrieved on Mar 24th, 2018, <http://neatoday.org/2018/03/06/west-virginia-teachers-strike-victory/>.

13) The Education Commission of the States(2011), “State Collective Bargaining Policies for Teachers,” Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.ecs.org/clearinghouse/99/78/9978.pdf>.

로 알려져 있다. 이에 대하여 여성들은 교원 노조에서 다수(2018년 3월 현재 웨스트버지니아 교육 연합의 51개 구역(county) 회장들 중 70%, 미국 교원 연맹 웨스트버지니아 지부의 37개 구역 회장들 중 59%)¹⁴⁾를 이루며, 공립교직이 더 이상 낮은 임금에 머물러서는 안 된다는 문제 의식을 제기하고 남성 위주의 정치계에서 만들어낸 임금체계에 만족해서는 안 된다는 목소리를 내었다. 미국 교원 연맹(American Federation of Teachers)의 랜디 와인가르텐(Randi Weingarten) 회장 또한 “이번 파업에서 우리는 여성의 힘을 볼 수 있었다”며 “지금까지는 여성들이 학생들을 걱정하였기 때문에 지속적인 불평등을 감내해 왔으나, 이번에는 주도적으로 위험을 감수하고 목소리를 내었다”라고 언급하였다.¹⁵⁾ 이렇듯 여성들의 적극적인 참여는 이번 파업을 성공적으로 이끈 계기가 되었다.

교원 노조가 정치계에 꾸준히 영향력을 행사해 왔던 것이 주지사를 움직일 수 있었던 원인이라는 지적도 존재한다. 저스티스 주지사는 2016년 주지사에 당선될 때까지만 하더라도 민주당에 소속되어 있었는데(현재는 공화당 소속, 그 당시 웨스트버지니아 교육 연합은 저스티스 주지사가 당선될 수 있도록 공식적인 지지를 표명하면서 노조 구성원들에게 저스티스 주지사에게 투표할 것을 당부한 바 있다. 바로 이러한 배경이 노조의 목소리가 주지사에게 실질적인 압력으로 이어질 수 있었던 중요한 기제로서 작용했다는 것이다.¹⁶⁾

이번 파업에서 인상적이었던 점은 교원들이 지역사회와 연대하려는 노력을 게을리하지 않았다는 점이다. 웨스트버지니아 주의 아동 빈곤율은 24.6% 수준으로 미국 50개 주 중 44번

14) The Washington Post(2018.3.13), “Here are 4 ways the West Virginia teachers’ strike shows women’s power in politics,” Retrieved on Mar 24th, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/13/here-are-4-ways-the-west-virginia-teachers-strike-shows-womens-power-in-politics/?utm_term=.24e0a28a932a.

15) USA Today(2018.3.8), “West Virginia teachers’ victory shows ‘power of women’ as more battles loom,” Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/2018/03/08/west-virginia-teachers-victory-shows-power-women-more-battles-loom/403374002/>.

16) The Washington Post(2018.3.13), “Here are 4 ways the West Virginia teachers’ strike shows women’s power in politics,” Retrieved on Mar 24th, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/13/here-are-4-ways-the-west-virginia-teachers-strike-shows-womens-power-in-politics/?utm_term=.24e0a28a932a.

째로 높다. 이러한 상황에서, 주 공립 학교 교원들은 학교가 휴무로 접어드는 파업 기간에 아동들이 무료급식을 받지 못하여 식사를 거르는 일이 생길 가능성을 방지하기 위해 지역 푸드뱅크, 비정부단체 및 교회 등과 연계하여 자체적으로 무료 급식을 제공하려는 노력을 기울였다.¹⁷⁾ 위와 같은 노력은 아동들의 배고픔을 이용하여 자신들의 임금을 올려서는 안 된다는 교원들의 자체적인 성찰의 결과이자, 이번 파업이 단지 이익집단의 집합행동이 아니라 주민들의 교육권을 제대로 실현할 수 있도록 하는 사회운동으로 인식되어 지역사회와의 지지와 참여를 이끌어낼 수 있었던 주요 원인이 되었다.

■ 맺음말

미국 웨스트버지니아 주의 교원 파업과 그 성공은 현재 다른 주로까지 확산되고 있다. 애리조나 주에서는 교원들이 단체로 붉은색 셔츠를 입고 현재 교원 수의 부족에 항의하며 이러한 상황이 지속된다면 파업까지 이어질 수 있다고 밝힌 바 있다.¹⁸⁾ 또한 교원 연봉이 제일 낮은 주인 오클라호마 주에서도 웨스트버지니아 주의 사례에서 자극을 받아 파업을 고려하고 있다고 밝혔다.¹⁹⁾ 이에 앞으로 웨스트버지니아 주의 교원 파업이 다른 주에는 어떠한 영향을 주게 될지 그 귀추가 주목된다. **KLI**

17) CNN(2018.2.27), "Before they went on strike, West Virginia teachers packed bags to make sure kids didn't go hungry," Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.cnn.com/2018/02/26/us/iyw-striking-teachers-feed-students-trnd/index.html>.

18) USA Today(2018.3.7), "Arizona teachers wear red, talk strike amid frustration over low wages," Retrieved on Mar 24th, 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/local/arizona-education/2018/03/07/arizona-teachers-wear-red-talk-strike-low-wages/401831002/>.

19) Los Angeles Times(2018.3.6), "Oklahoma comes closer to joining West Virginia in a major teacher strike," Retrieved on Mar 24th, 2018, <http://www.latimes.com/nation/la-na-oklahoma-teachers-20180306-story.html>.