



# 2018~19 미국 K-12 교원 파업의 쟁점과 합의

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

홍성훈 (미국 럿거스대학교 노사관계 및 인적자원 전공 박사과정)

## ■ 머리말

2019년 10월, 시카고 전역에서 11일간 진행된 교사들의 파업은 미국 초중고 교육계에 큰 영향을 미쳤다. 시카고는 미국에서 3번째로 큰 학군(school district)으로 30만 명에 달하는 학생들이 속해 있다. 이번 파업에는 25,000여 명의 교사가 참여하였고, 시카고 시장인 로리 라이트풋(Lori Lightfoot)이 나서서 파업 자제를 촉구할 만큼 그 규모와 영향력이 매우 컸다. 그 결과 시카고 교원 노조(Chicago Teachers Union)는 5년간 16%의 교사 임금인상 및 학급 규모 축소를 위한 2,500만 달러 지원을 약속받았다.<sup>1)</sup> 아울러 2023년까지 모든 학교에 최소 한 명의 간호사와 사회복지사를 배치할 수 있도록 비교원 일자리 확충 합의를 이끌어 냈다.

2019년 시카고 교원 파업은 2018년 초 웨스트버지니아에서부터 연쇄적으로 이어진 교원 파업들의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. [그림 1]과 [그림 2]에서 볼 수 있듯이, 2018년 미국 파업의 증가에는 K-12(유치원부터 고등학교까지의 교육) 분야에서의 파업 증가가 큰 영향을 끼쳤다. 무엇보다, 소규모 지역 단위로 교원 파업이 진행되는 경우는 많은 반면, 한 해에 주 전역에서 대규모로 파업이 수차례 일어난 경우는 흔치 않다. “#RedforEd(함께 빨간 티셔츠를 입을으로써 연대한다)”라는 구호를 통해 결집된 교원 파업은 2019년 11월 인디애나 주

1) The Washington Post(2019.10.31.), “Chicago teachers reach deal with city to end 11-day strike,” Retrieved on November 24th, 2019. <https://www.washingtonpost.com/education/2019/10/31/chicago-teachers-reach-deal-with-city-end-day-strike/>

에서의 교원 파업으로 이어지는 등 현재진행형이며 앞으로 더욱 확산될 가능성도 있다. 이 글에서는 2년간 진행되어 오고 있는 미국 K-12 교원 파업의 현황과 쟁점, 그리고 합의에 대해 살펴보았다.

## ■ 2018~2019 미국 K-12 교원 파업 현황

미국 노동부 노동통계국(Bureau of Labor Statistics) 자료에 따르면, 2018년 대규모 파업(work stoppage)<sup>2)</sup>이 최근 10년 중 최고치를 기록한 것으로 나타났다.<sup>3)</sup> 2018년 1,000명 이상 작업장에서의 파업 건수는 2007년 이후 최고치인 20건을 기록했고, 참여 노동자 수의 경우 2017년의 20배인 485,200여 명에 달했다(그림 1 참조). 뿐만 아니라, 근로손실일수(days of idleness) 역시 2004년 이후 최고치인 2,815,400일을 기록하였다.

2018년 파업 20건 중 8건이 교육 분야에서 일어났는데, 8건 모두 K-12(유치원부터 고등학교까지의 교육) 분야였다. 특히 6건(웨스트버지니아, 오클라호마, 켄터키, 콜로라도, 애리조나, 노스캐롤라이나)은 주 단위에 걸쳐 일어난 대규모 파업이었다.<sup>4)</sup> K-12 파업 참여 노동자 수는 2018년 미국 전체 파업 참여 노동자 485,200여 명의 78%에 달하는 379,200여 명이었으며, 근로손실일수는 1,531,200일로 전체 근로손실일수의 54%에 달했다. 아울러 [그림 2]는 2010년 이래 K-12 안에서의 파업 참여 노동자 수 및 손실일수를 보여주고 있다. 그림에서 나타나듯, 2018년 K-12에서의 파업은 2010년대 최대치를 기록했다. 이는 K-12 영역에서의 노사갈등이 2018년 미국 전역에서 큰 폭으로 증가하였으며, 동시에 미국 전역의 노사갈등에서 큰 비중을 차지했음을 보여준다.

K-12 파업은 2019년에도 이어지고 있다. 미국 교육계 뉴스를 제공하는 에듀케이션다이브(EducationDive)에 따르면, 2019년 미국 전국 각지에서 26건의 크고 작은 K-12 파업이 일

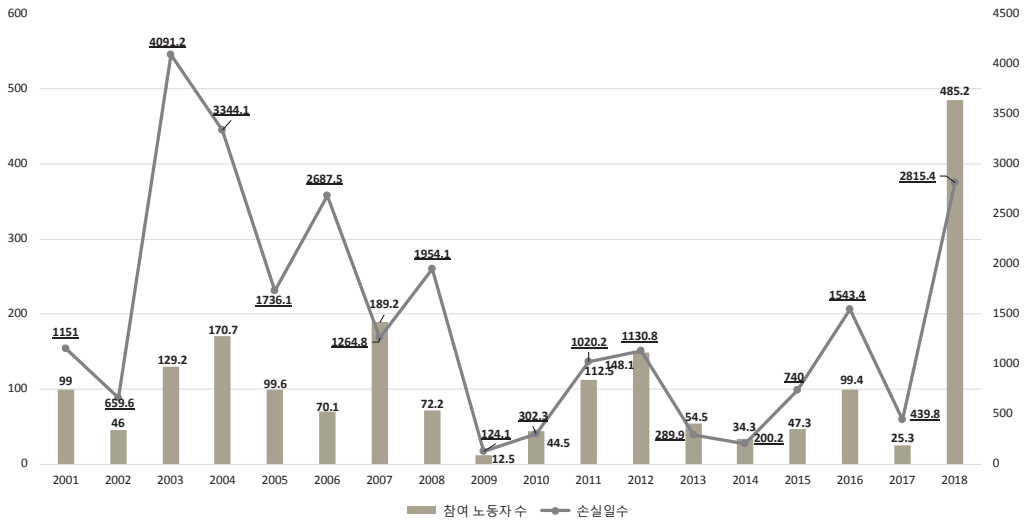
2) 노동통계국의 정의에 따르면, 대규모 파업(major work stoppage)은 strike와 lockout 개념을 모두 포함하며, 1,000명 이상의 노동자가 참여하고 최소 1곳 이상 사업장의 가동이 멈추는 것을 조건으로 한다 (<https://www.bls.gov/opub/hom/wsp/concepts.htm> 참조).

3) <https://www.bls.gov/web/wkstp/annual-listing.htm>

4) <https://www.bls.gov/web/wkstp/monthly-listing.htm>

[그림 1] 미국 파업(work stoppage) 참여 노동자 수 및 근로손실일수(2001~2018년)

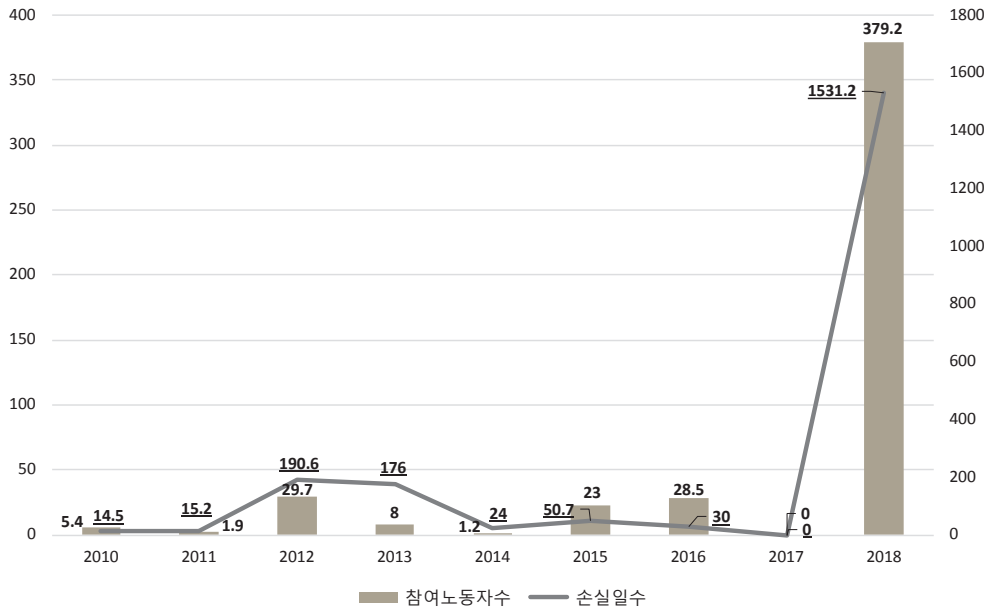
(단위 : 천 명, 천 일)



자료 : 미 노동부 노동통계국 파업(work stoppage) 조사.

[그림 2] 미국 K-12 파업 참여 노동자 수 및 근로손실일수(2010~2018년)

(단위 : 천 명, 천 일)



자료 : 미 노동부 노동통계국 파업(work stoppage) 조사.

어나고 있다.<sup>5)</sup> 그중 노스캐롤라이나, 오리건, 시카고, 인디애나 등 여러 주에서는 파업이 주 전역(Statewide)에 걸쳐 대규모로 진행되고 있다.

## ■ 2018~2019 미국 교원 파업의 쟁점

전국적으로 확산되고 있는 미국 교원 파업에서 노동자들의 요구사항은 대체로 다음과 같다. 첫째, 교사들 및 비교원 노동자들의 급여 인상이다. 미국 국립교육통계센터(National Center for Education Statistics: NCES)에 따르면, 2016~17년 미국 공립 초중등학교 교사들의 평균 연봉은 59,660달러(한화 약 7,000만 원/초등: 58,773달러, 중등: 58,978달러)이다.<sup>6)</sup> 2000~01년(43,378달러)과 비교하면 큰 폭으로 증가하였다고 볼 수 있다. 하지만 물가상승분을 제외한 실질소득을 보면, 2017~18년 기준 소득(60,483달러)은 2000~01년(61,472달러)에 비해 오히려 감소하였다. 다른 산업 풀타임(에 상당한)노동자(full-time-equivalent employee) 대비 교사들의 연봉도 1.09배(2000~01년)에서 0.97배(2016~17년)로 꾸준히 감소하는 경향을 보였다. 또한 교사들의 연봉은 지역별로도 상당한 차이를 보였다. 미국의 최대 교원 노조인全美교육협회(National Education Association: NEA)의 통계에 따르면, 2017~18년 미국 초임 교사의 연봉이 39,249달러(한화 약 4,600만 원)로 나타났는데, 워싱턴 D.C(District of Columbia)가 55,209달러로 최고 연봉을 지급하는 반면, 몬타나(Montana) 주는 31,418달러로 최저 연봉을 보여 20,000달러가 넘는 차이를 보였다.<sup>7)</sup> 전체 교사 중위소득으로 봐도, 최고 연봉 도시인 뉴욕이 78,576달러, 최저 연봉 도시인 오클라호마(Oklahoma)가 39,306달러로 2배가량 차이가 났다.<sup>8)</sup> 이는 교사들의 연봉 수준이 높지

5) Educationdive(2019.11.18.), "Tracker: Indiana teachers hold Red for Ed rally," Retrieved on November 29th, 2019. <http://educationdive.com/news/tracker-teachers-on-strike/547339/>

6) <https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/xls/tabn211.50.xls>

7) <http://www.nea.org/home/2017-2018-average-starting-teacher-salary.htm>

8) USA Today(2018.10.17.), "Teacher pay: States where educators are paid the most and least," Retrieved on November 27th, 2019. <https://www.usatoday.com/story/money/careers/2018/05/16/states-where-teachers-paid-most-and-least/34964975/>

않고 인상률도 저조한 동시에, 지역 단위로 차이가 커 특히 저연봉을 기록한 도시에서의 급여 상승이 시급한 문제임을 보여준다.

둘째, 연금, 건강보험 등 복리후생에 대한 보호 및 증진을 주장하고 있다. 특히 연금의 경우, 주 차원의 연금 개혁을 통해 연금 지원액 자체를 줄이거나 노동자 부담 비중을 높이는 추세이며, 건강보험 역시 마찬가지로 노동자 부담을 늘리는 방향으로 가고 있는데, 교사들은 비슷한 기술 및 교육 수준을 가진 타 산업 노동자들과 비교했을 때 복리후생 수준이 현저히 낮다고 주장한다.<sup>9)</sup>

셋째, 더 많은 노동자들을 고용하라는 주장이 제기되고 있다. 특히 교사의 근무여건에 있어 중요한 고려요소 중 하나가 학급 규모(class size)인데, 파업 참가자들은 교사들이 감당하기에 학급 규모가 너무 크다고 주장한다. 이 문제는 특히 오랫동안 지속되어 온 교사 부족 문제와 연결된다. 미국 비영리 싱크탱크인 경제정책연구소(Economic Policy Institute: EPI)에 따르면, 미국 학교들은 전문자격을 갖춘 교사들을 고용하는 데 어려움을 겪고 있다.<sup>10)</sup> 교사들의 이직률이 높고 학생 수가 늘어나는 상황에서, 결원을 충당하는 데 어려움을 겪고 있는 것이다. 이 보고서는 교사들의 근로조건이 열악하다는 점을 첫 번째 이유로 꼽으며, 근로조건 개선을 통한 추가 고용 필요성을 암시하고 있다. 또한 추가 고용 요구는 교사 직종뿐 아니라, 교내 간호사와 사서, 심리상담사, 사회복지사들에 대한 채용 요구로도 이어지고 있다. 10월 시카고 교원 노조는 학생들의 학습여건 향상을 위해 비교원 일자리에 대한 추가 채용이 필요하다고 주장한 바 있으며, 특히 모든 학교에서 한 명 이상의 간호사 및 심리상담가를 둘 것을 요구하였다.<sup>11)</sup> 그에 발맞춰 일부 대규모 교원 파업에는 학교에서 근무하는 비교원 노동자들도

9) USA Today(2018.5.16.), "How generous are teacher benefits and do they make up for lower pay?" Retrieved on November 27th, 2019. <https://www.usatoday.com/story/money/nation-now/2018/05/16/teachers-pay-benefits-pensions-social-security-insurance/608375002/>

10) Economic Policy Institute(2019.4.16.), "U.S. schools struggle to hire and retain teachers," Retrieved on November 29th, 2019. <https://www.epi.org/publication/u-s-schools-struggle-to-hire-and-retain-teachers-the-second-report-in-the-perfect-storm-in-the-teacher-labor-market-series/>

11) The New York Times(2019.10.24.), "It's more than pay: Striking teachers demand counselors and nurses," Retrieved on November 29th, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/10/24/us/chicago-strike-support-staff.html>

다수 참여하였다.

넷째, 교사들은 교육을 정책적으로 지원하기 위해 세금 인상을 주장하거나, 세금 삭감에 반대하고 있다. 이는 위에서 언급한 급여, 복리후생, 추가 고용 문제 모두와 직접적으로 연관된 사안이다. 교육의 공적 특성상, 세금 지원 없이는 교육환경 확충이 어렵기 때문이다. 최근 10여 년간 여러 주에서 세금 삭감을 통해 교육을 포함한 공공서비스 지출을 줄이려는 움직임이 나타났고, 2018년 오클라호마의 교원 파업 역시 교육 지원 축소에 대한 반대가 주 원인이 되어 일어난 바 있다.<sup>12)</sup> 파업이 일어난 주들 대부분에서는 파업의 성과로 2년간 재정지원이 늘어났지만(오클라호마 19%, 애리조나 9%, 웨스트버지니아 3%, 노스캐롤라이나 3% 등), 2008년 금융위기 이전과 비교해 보면 학생당 재정지원이 장기적으로 상당 부분 줄어들었음을 알 수 있다.

특히 네 번째 주장은 2012년 워싱턴 주 대법원의 맥클리어리 판결(The McCleary Decision)의 연장선상에 해당한다. 당시 재판부는 주 정부가 공공교육에 대한 헌법적 의무를 수행하는 데 미흡했음을 지적하며, 공공교육에 보다 많은 예산을 투입할 것을 주문한 바 있다. 하지만 최근 트럼프 행정부의 2020년 예산안에서는 교육 부문에 대한 재정지원이 10% 가량 삭감된 것으로 나타났다.<sup>13)</sup> 이는 공공교육에 대한 연방정부의 책임을 축소하겠다는 의사가 반영된 결과이다.

연방정부 및 주정부의 교육에 대한 재정지원이 축소되는 가운데, 대선을 1년가량 앞둔 시점에서 교원 파업은 정치적 지형에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 가장 최근 파업이 진행되었던 인디애나 주나 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나 주 등은 2016년 미 대선에서 트럼프 대통령을 선택한 주였다는 점에서, 이 주들에서의 대규모 교원 파업이 주는 메시지는 남다르다고 할 수 있다. 온라인 미디어인 보스(Vox)는 전통적인 공화당 텃밭인 켄터키

12) Center on Budget and Policy Priorities(2019.3.6.), "K-12 school funding up in most 2018 teacher-protest states, but still well below decade ago," Retrieved on November 29th, 2019. <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/k-12-school-funding-up-in-most-2018-teacher-protest-states-but-still>

13) Educationdive(2019.3.11.), "Trump's 2020 budget proposes school funding cuts, stresses choice for students and teachers," Retrieved on November 30th, 2019. <https://www.educationdive.com/news/trumps-2020-budget-proposes-school-funding-cuts-stresses-choice-for-stude/550222/>

(Kentucky) 주에서의 교원 파업이 최근 11월 민주당의 켄터키 주지사 선거 승리에 결정적인 영향을 미쳤다고 주장했다.<sup>14)</sup> 공화당 후보이자 당시 주지사였던 매트 베빈(Matt Bevin)이 교육 예산 삭감을 비롯해 켄터키 주 교사들과 갈등을 빚는 상황에서, 천여 명의 교사들이 민주당 후보인 앤디 베쉬어(Andy Beshear)의 선거 캠페인에 적극적으로 참여한 것이다. 이러한 분위기 속에서 민주당 대선후보 엘리자베스 워렌(Elizabeth Warren)은 시카고 교원 파업 당시 교사들의 대열에 참여하는 한편 모든 학생들에게 높은 질의 공공교육을 받을 수 있는 기회를 제공하겠다고 새로운 K-12 교육 계획을 밝힌 바 있다.<sup>15)</sup> 또 다른 대선후보 버니 샌더스(Bernie Sanders) 역시 시카고 교원 파업에 대한 지지를 표명했다. 이렇듯 교육에 대한 정부 지원 문제는 대선 국면에서 주요한 이슈로 떠오르고 있다. 무엇보다 정부의 지원 문제는 교사들의 급여 및 복리후생 차원을 넘어 학생들이 받는 교육의 질과도 긴밀히 연관되어 있다는 점에서, 향후 보다 광범위한 사회적 논의로 이어질 가능성을 수반하고 있다.

## ■ 2018~2019 교원 파업의 사회적 함의

위에서 언급했듯이, 2년간 일어나고 있는 교원들의 파업에서는 급여, 복리후생, 추가 고용 등 일반적인 노사관계 사안들이 주를 이루고 있다. 세금 인상을 통한 재정지원 확대를 촉구한 것도 그 일환이라 볼 수 있다. 하지만 이 외에도 최근 교원 파업은 추가적인 함의를 지니고 있다. 첫째, 시카고 교원 파업에서는 노동자들의 근로조건 개선을 넘어 사회의 공익을 추구하려는 모습이 나타났다. 비교원 노동자들의 근로조건 향상을 포함한 것도 비단 이 노동자들뿐 아니라, 학생들의 학습여건 향상을 명분으로 한 것이었다. 시카고 교원 파업에는 학교가 단순히 교육의 기능을 넘어 저소득층 학생들의 간호 및 사회복지 기능을 포괄해야 한다는 ‘사회안전

14) Vox(2019.11.6.), “How the teachers strikes gave Democrats a win in deep red Kentucky,” Retrieved on November 29th, 2019. <https://www.vox.com/identities/2019/11/6/20951459/kentucky-democrat-beshear-bevin-teachers>

15) Vox(2019.10.22.), “Elizabeth Warren marches with striking Chicago teachers, a day after releasing new K-12 education plan,” Retrieved on November 30th, 2019. <https://www.vox.com/2019/10/22/20924725/elizabeth-warren-chicago-teachers-strike-k-12-education-plan>

망' 확충 주장이 담겼는데, 유에스뉴스(US News)는 이러한 공익 추구 경향이 2012년 시카고에서 당시 교육 개혁에 반대했던 파업의 경험에 기인했다고 보고 있다.<sup>16)</sup> 그리고 2018년 교원 파업이 급증하면서, 공익을 파업 사안에 포함하려는 움직임이 전국적으로 설득력을 얻고 있다. 미국서비스노동조합(Service Employees International Union: SEIU) Local 925의 부위원장인 트리샤 슈로더(Tricia Schroder)가 “교사들이 단지 자신들에게 무엇을 달라고만 외치지 않았다는 점에서, 웨스트버지니아의 사례는 우리들에게 큰 울림을 줬다”고 말한 것처럼, 공공의 이익을 파업의 이슈 안으로 포함하는 전략은 1970년대 교원 파업과는 다른 모습이라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 시카고 교원 파업 당시 학부모들의 의견은 갈렸는데, 대학 진학을 앞둔 고등학생 학부모들은 우려를 표했지만 반대로 교사들에게 동조하며 자녀와 함께 시위에 참여한 학부모들도 있었다.<sup>18)</sup> 또 뉴욕타임스 기사에 따르면, 오클라호마 주 파업에 대한 여론조사에서 다수의 학부모들이 파업 기간 동안 교사들을 지지한 것으로 나타났고, 처음으로 주 전체에서 교원 파업을 진행한 애리조나에서도 수천 명의 학부모들이 교사들의 시위에 동참했다고 한다.<sup>19)</sup> 물론 교원 파업에서 나타난 공익 및 지역사회와의 연대 추구 경향이 얼마나 많은 학부모 및 사회의 지지를 얻을 수 있을지는 아직 알 수 없고, 지역마다 그 효과도 다르게 나타날 것이다. 하지만 직업장 문제를 노사갈등의 차원을 넘어 지역사회 전체의 문제로 확장시키는 일은 그 자체로 노조에 있어 주요한 전략이자 가치라 할 수 있다. 특히 공적 성격을 강하게 갖는 교육 분야의 경우 더욱 그러하다. 위에서 다루었듯이, 교사들의 근로환경 향상은 주나 연방정부의 세금 인상 및 재정적 지원과 연관되며, 이는 곧 교육 문제를 어떻게 바라볼 것이

16) U.S.News(2019.11.1.), “Striking for the common good,” Retrieved on November 30th, 2019. <https://www.usnews.com/news/the-report/articles/2019-11-01/chicago-teachers-strike-adds-safety-net-to-demands>

17) APnews(2019.1.26.), “Teachers succeed by framing strikes as for common good,” Retrieved on November 30th, 2019. <https://apnews.com/6b2bdc0e7c5845f5b630813639892b23>

18) Chicago Tribune(2019.10.24.), “Parents share mixed reactions to Chicago teachers union strike: ‘I just felt sad that we’ve gotten to this point’,” Retrieved on November 30th, 2019. <https://www.chicagotribune.com/news/breaking/ct-cps-strike-teachers-union-parents-citizens-attitude-20191024-2tdjf5me6zg4lefzhmwew5y54-story.html>

19) The New York Times(2018.4.3.), “Teacher walkouts : What to know and what to expect,” Retrieved on November 26th, 2019. <https://www.nytimes.com/2018/04/03/us/teacher-walkouts-strikes.html>



나 하는 철학적 문제로 직결된다. 납세자이자 학생의 교육환경에 가장 큰 관심을 갖는 학부모들의 지지와 연대를 얻는 일은 교원 파업에 있어 상당히 중요한 부분이라 볼 수 있다.

둘째, 2018~19년의 교원 파업에서는 온라인 매체를 통한 연대가 큰 역할을 했다. 2년간의 파업 과정에서 전국 각지의 다양한 참여자들은 “Red for Ed”라는 구호를 사용하고 있다. 즉 참가자들 모두 빨간색의 옷을 입음으로써 연대를 표명하는 것이다.<sup>20)</sup> SNS상에서는 “#REDforED”라는 해시태그를 사용함으로써 참여를 독려했다. 온라인 노동운동이 새로운 일은 아니지만, 교원 파업에 있어 특별한 이유는 이 방식이 노동조직이 강하지 않거나 정치적으로 보수적인 지역에서 비조합원 교사들 간의 연대에 큰 역할을 했기 때문이다. 2018년 2월 교원 파업의 시발점이 된 웨스트버지니아, 오클라호마, 켄터키 등은 모두 보수적인 지역들이었으며, 연대의 시발점은 현직 교사들의 페이스북이었다.<sup>21)</sup> 나아가 일부 학생들은 SNS상에 메시지를 올리는 방식으로 교사들의 행동을 지지하거나 학생들 차원의 파업을 조직하기도 했다.<sup>22)</sup>

## ■ 맺음말

2년간 진행되어 오고 있는 미국 K-12 교원 파업은 규모 면에서 최근 미국 전체 노동쟁의의 중심에서 있다고 볼 수 있다. 또한 교육에 대한 연방 및 주 정부의 재정적 지원이 줄어드는 상황에서, 이 파업은 교육의 공적 기능 회복이 필요하다는 목소리를 담고 있고 대선 국면에서 주요한 화두로 떠오를 가능성이 높다. 특히 전통적으로 보수적이고 노동조직이 약했던 곳들에서 교원 파업이 크게 일어났고 소기의 성과를 가져왔다는 점은 앞으로 교원 파업이 더

20) <http://www.neatoday.org/2018/10/12/why-we-are-red-for-ed/>

21) The New York Times(2018.4.3.), “Teacher walkouts : What to know and what to expect,” Retrieved on November 26th, 2019. <https://www.nytimes.com/2018/04/03/us/teachers-walkouts-strikes.html>

22) Education Week(2019.8.28.), “To support their teachers, teens are organizing a student strike - on TikTok,” Retrieved on November 30th, 2019. [https://blogs.edweek.org/teachers/teaching-now/2019/08/clark\\_county\\_teens\\_student\\_strike\\_support\\_teachers.html](https://blogs.edweek.org/teachers/teaching-now/2019/08/clark_county_teens_student_strike_support_teachers.html)

욱 확대될 가능성이 높음을 시사한다. 또한 일련의 교원 파업들이 미친 큰 반향은 단지 파업의 규모뿐 아니라, 이 파업이 학생들의 교육의 질뿐 아니라 삶의 질까지 높이고자 하는 공적 담론을 이끌어낸 데에서 나왔다고 볼 수 있다. 앞으로 관련 논의가 어디까지 확장되고 어떤 식으로 귀결될 것인지 계속 지켜볼 필요가 있다. **KL**