

영국 : 교사노조 소개와 쟁점

남선우 (영국 런던정치경제대학교 노사관계와 인사관리학 박사과정)

■ 머리말

2023년 2월 1일 대규모 연대 파업이 있었을 당시 영국 내 학교의 절반이 문을 닫았었다. 그리고 여러 교사노조 중 NEU(National Education Union)는 3월 15일 한 번 더 파업을 감행했다. 3월 이후 8월까지 교사들의 파업은 없었지만 9월 추가파업이 있을 수 있다는 전망이 나왔다.¹⁾ 이 글에서는 영국 내 교사노조에 대해 알아보고 노조가 어떠한 쟁점들을 다루는지 알아보고자 한다.

■ 영국 교사노조 소개

영국의 학제 및 학교급은 한국과 다르다. 따라서 영국 내 교사노조를 소개하기에 앞서 간략하게 영국 교육시스템 및 교사 직위를 살펴보고자 한다. 영국은 6-5-2-3 학제로 초등학교 6년, 중등학교 5년, 후기 중등과정(Sixth Form)²⁾ 2년, 대학은 3년 과정이다. 초·중등학교 과정에

- 1) Evening Standard, "UK Strikes 2023: Which Workforces Are Striking or Threatening to Strike?", 2023.8.24.
- 2) 후기 중등과정의 경우 중등학교 졸업 후, 대학 진학을 목표로 하는 학생은 Sixth Form Course(대부분 중등학교 내에 설치)에서 A-level 과정을, 취업을 위한 자격 취득을 목표로 하는 학생은 Further Education College에서 직업 관련 교육 과정을 이수한다.

단계별 교육과정(Key stage)을 설정하고 단계에 맞게 운영하며 각 단계가 완료되는 시점에 국가수준의 학업성취도 평가를 실시한다. 중등학교 졸업과 동시에 GCSE(General Certificate of Secondary Education)라는 자격시험을 치러야 하며 GCSE의 성적은 추후 후기 중등과정 진학 및 대학입학시험 과목 선택에 영향을 준다. 후기 중등과정 후 치르는 시험을 A-level이라고 하며 대학입학시험에 해당한다. 영국에는 PRU(Pupil Referral Unit)라는 학생교육센터도 따로 존재한다. 이곳에서는 일반학교 혹은 특수학교 교육에 적응하지 못하는 학생 및 특정 기간 동안 질병 혹은 퇴학으로 인하여 정규교육을 받을 수 없는 학생들을 교육한다. 일반학교 혹은 특수학교와는 다르게 학급 및 수업이 구성되며 학생들을 다시 일반학교에 복귀시키는 것을 목표로 한다.³⁾ <표 1>은 한국과 영국의 학제를 비교하여 보여준다.

<표 1> 한국과 영국의 학제 비교표

한국		나이		영국			비고
학년	학교급	한국	영국	학년	학교급	Key Stage	
유치원	유치원	6세 이하	3~4	Nursery	Nursery	Early Years	
			4~5	Reception	Reception		
1학년	초등 (6년)	6~7	5~6	Year 1	Primary (6년)	KS 1	
2학년		7~8	6~7	Year 2			
3학년		8~9	7~8	Year 3			
4학년		9~10	8~9	Year 4			
5학년		10~11	9~10	Year 5			
6학년		11~12	10~11	Year 6			
1학년	중등 (3년)	12~13	11~12	Year 7	Secondary (5년)	KS 3	
2학년		13~14	12~13	Year 8			
3학년		14~15	13~14	Year 9			
1학년	고등 (3년)	15~16	14~15	Year 10	Sixth Form (2년)	KS 4	
2학년		16~17	15~16	Year 11			
3학년		17~18	16~17	Year 12		Sixth Form (2년)	Sixth Form
		17~18	Year 13				

자료 : 주영한국교육원(2023), 「영국의 학제」, <http://koreaneducetreinuk.org/> (2023.8.5).

3) 주영한국교육원(2023), 「영국의 학제」, <http://koreaneducetreinuk.org/> (2023.8.5); 주영한국교육원(2008), “Pupil Referral Unit (PRU)”, <http://koreaneducetreinuk.org/> (2023.8.11).

[그림 1] 영국 교원자격 및 승진체계



자료 : 주영한국교육원(2023), 「교사 직위(자격) 단계 및 승진체계」, <http://koreaneducetreinuk.org/> (2023.8.7).

영국 교사 직위는 5단계로 실습교사(Trainee Teacher), 신규교사(Newly Qualified Teacher), 정교사(Fully Qualified Teacher), 숙련교사(Experienced Teacher), 리더십/교감/교장(School Leader)으로 나뉜다. 승진 단계 역시 직위에 맞추어 5단계이고 각 단계에 따라 다른 보수 체계가 적용된다. [그림 1]은 영국의 교원자격 및 승진체계를 보여준다.⁴⁾

영국 내에는 여러 교사노조가 있는데 교사의 직급, 학교급, 지역 등에 따라 가입할 수 있는 노조가 상이하다. 예를 들어 ASCL(Association of School and College Leader)은 일반 교사가 아닌 교감 및 교장 이상의 직급을 가진 교사들만 가입할 수 있다. 그리고 SSTA(Scottish Secondary Teachers' Association)는 스코틀랜드 지역 내 중등학교에 근무하는 교사들만 가입할 수 있다.⁵⁾

영국 교사평가기구(School Teachers' Review Body, STRB)는 매년 7월 교사 임금체계와 관련된 보고서를 발표한다. 2023년 7월에 발표된 33번째 보고서 작성에 의견을 낸 노조 및 협회는 ASCL(Association of School and College Leader), BATOD(British Association of Teachers of the Deaf), Community, NAHT(National Association of Head Teachers), NASUWT, NEOST(National Employers' Organisation for School Teachers), NEU(National Education Union), NGA(National Governance Association)였다. 영국 내 여러 교사노조 중 STRB 보고서에 참여한 4개 노조인 ASCL, NAHT, NASUWT, NEU에 대해서 살펴보고자 한다.

4) 주영한국교육원(2023), 「교사 직위(자격) 단계 및 승진체계」, <http://koreaneducetreinuk.org/> (2023.8.7).

5) ASCL(2023), "Who can Join", <https://www.ascl.org.uk/> (2023.8.10); SSTA(2023), "Join the SSTA", <https://ssta.org.uk/join-the-ssta/> (2023.8.10).

ASCL(Association of School and College Leader)은 1874년에 설립된 AHM(Association of Headmistresses)으로부터 출발했다. 그리고 1890년 HMA(The Headmasters' Association)이 설립되었고 AHM과 같이 활동했다. 1977년 AHM과 HMA이 합쳐졌고 SHA(The Secondary Heads Association)라는 노조가 되었다. 이후 2005년까지 노조 가입 자격을 확대했고 2006년 노조명을 ASCL로 변경하였다. ASCL에 가입할 수 있는 교사의 직위는 리더십/교감/교장 혹은 그와 동등한 직위이다.⁶⁾ 노조 가입 가능 학교급은 상관없이 초등학교, 중등학교, 후기 중등과정(post-16)을 포괄한다. ASCL은 잉글랜드, 북아일랜드, 웨일스 지역을 기반으로 하고 있다. 그리고 스코틀랜드 지역 내 활동하는 SLS(School Leaders Scotland) 노조와 긴밀한 파트너십을 맺어 활동한다. SLS 노조원이라면 ASCL 노조에 가입할 수 있다. ASCL 노조원 수는 약 2만 4,000명 이상이고 약 1만 8,000개 학교에 소속된 교사들을 대표한다. ASCL 노조원들은 퇴직 교사 및 지부 노조원들이 운영하는 핫라인, 법률자문, 건강보험 지원, 교육과정(CPD, Continuing Professional Development) 할인 등을 제공받는다.⁷⁾

NAHT(National Association of Head Teachers)는 1897년에 설립된 노조이다. 처음에는 런던 지역에서만 활동했고 1900년대 이후 차츰 지역 및 노조 가입 자격을 확대했다. NAHT에 가입할 수 있는 교사의 직위는 ASCL과 마찬가지로 리더십/교감/교장 혹은 그와 동등한 직위이다.⁸⁾ 학교급은 ASCL 노조와 마찬가지로 상관없이 초등학교, 중등학교, 후기 중등과정 학교급에 종사하는 교사면 된다. 더 나아가 ASCL보다 좀 더 학교급을 확대해 유치원(Early Years), 사립학교(Independent School), 특수학교(Special School), PRU 학교에 종사하는 교사들은 가입할 수 있게 명시해두었다. 가입 가능 지역 역시 ASCL보다 좀 더 확대되었다. 잉글랜드, 북아일랜드, 웨일스뿐만 아니라 스코틀랜드, 채널 제도, 맨 섬 지역 내 교사들도 노조에 가입할 수 있다. NAHT 노조원 수는 약 3만 7,000명 이상이다. 노조는 전문가 자문, 재정적 지원 등을 노조

6) 자세한 직위는 다음과 같음. 리더십/교감/교장 단계의 임금을 받는 교사(senior leadership pay-scale), Assistant Headteacher, Strategic Business Leaders, Deputy Headteachers, Headteacher, CEOs and Executive Headteachers, Primary Leaders, Colleagues with whole school or cross-trust responsibility, FE and Post-16 Leaders, Colleagues working outside of a school or college.

7) ASCL(2023), "Membership", <https://www.ascl.org.uk/Membership/> (2023.8.13).

8) 자세한 직위는 다음과 같음. Head Teachers, Deputy Heads, Assistant Heads, School Business Managers and Middle Leaders.

원에게 제공한다.⁹⁾

NASUWT는 1919년에 설립된 NUT(National Union of Teacher) 내 산하 노조인 NAMT(National Association of Men Teachers)로부터 출발했다. NAMT는 1920년에 NAS(National Association of Schoolmasters)로 명칭을 변경했다. 1976년 NAS는 UWT(Union of Women Teachers)와 SSA(Scottish Schoolmasters' Association)를 흡수하여 NAS/UWT로 재탄생하였다. NAS/UWT로 탈바꿈하면서 남성 교사뿐만 아니라 여성 교사의 권리에도 목소리를 내고자 했다. 2015년 노조명을 빗금 부호를 제외한 약자인 NASUWT만 사용하기로 하였고 기존에 사용하던 전체 단체명은 사용하지 않고 있다. 처음에는 남성 교사노조로 시작했지만 2018년 기준 여성 노조원의 비율은 84%나 된다.¹⁰⁾ 교원자격지위를 가지고 있는 모든 교사는 직위 및 학교급에 상관없이 NASUWT에 가입할 수 있다. 가령 정교사뿐만 아니라 기간제 교사도 NASUWT에 가입할 수 있다. 지역은 잉글랜드, 북아일랜드, 웨일스, 스코틀랜드를 아우른다. 약 30만 명의 노조원이 있는 NASUWT는 영국 전역 내 모든 교사를 대변하는 유일한 교사노조라고 홍보한다. 노조는 매년 회원 콘퍼런스 개최를 통한 네트워킹, 건강보험 지원, 교육비 지원, 법률자문 지원 등 다양하게 노조원을 지원하고 있다.¹¹⁾

마지막으로 NEU(National Education Union)이다. NEU는 2017년에 다른 노조에 비해 다소 늦게 설립된 것처럼 보이지만 아예 새로운 노조는 아니다. NEU의 전신 노조는 NUT(National Union of Teachers)와 ATL(Association of Teachers and Lecturers)이다. 두 노조는 1870~1880년대부터 활동했던 오랜 역사를 가지고 있다. 2017년 두 노조의 통합선언이 이루어졌고 2023년 3월까지 과도기를 가진 후 NEU라는 단일노조로 활동하고 있다. NASUWT 노조와 마찬가지로 교사 직위 및 학교급에 상관없이 모든 교사가 가입 가능하다. 특이한 점은 교사교육을 받고 있는 수습교사, 학생들도 노조에 가입할 수 있게 문을 열어두었다는 것이다. 지역 또한 NASUWT와 마찬가지로 영국 전역인 잉글랜드, 북아일랜드, 웨일스, 스코틀랜드를 아우른다. 2022년에 제출된 노조설립신고서에 따르면 노조원 수는 44만 5,601명이고 영국 내 가장 큰 교사노조라고 홍보된다.¹²⁾ NEU는 재정

9) NAHT(2023), "Membership", <https://www.naht.org.uk/joinus/> (2023.8.13).

10) Certification Officer(2018), "Trade Union's Details", <https://assets.publishing.service.gov.uk/> (2023.8.15).

11) NASUWT(2023), <https://www.nasuwt.org.uk/about-us/> (2023.8.14).

12) Certification Officer(2022), "Annual Return for a Trade Union", <https://assets.publishing.service.gov.uk/> (2023.8.18).

지원, 교육 및 교육비 지원, 분기별 소식지 등을 노조원에게 제공한다.¹³⁾

■ 영국 교사노조가 다루는 쟁점

이처럼 영국 내 여러 교사노조는 교사 직위, 학교급, 지역에 다르게 교사들을 대변하고 있다. 교사노조는 교사들의 권리 보호를 위해 활동하며 집단적으로 효율적인 의견을 개진하기 위해 노력한다. 교사노조들이 다루는 쟁점은 다양하지만 현재 영국 내에서 이슈가 되고 있고 지속적으로 몇 년간 문제가 제기되었던 쟁점들을 간략하게 소개하고자 한다.

영국 교사 임금체계는 앞에 소개된 직위에 따라 달라진다. 반면 공립학교의 경우 학교급에 따른 임금구분은 따로 없다. 매해 교원(성과)평가를 통해 임금인상 가능 여부를 결정한다. 평가결과가 저조한 경우에는 임금인상이 이루어지지 않는다. 별도의 성과급은 없지만 기본적인 임금체계는 교사 개인의 성과를 기반으로 한다. 정교사의 기본 임금체계는 기본임금체계(Main Pay Range)를 따르며 숙련교사는 상위임금체계(Upper Pay Range)를 따른다. 리더교사는 리더교사임금체계(Leading Practitioner Pay Range)를, 리더십/교감/교장은 리더십임금체계(Leadership Group Pay Range)를 따른다. 기본임금체계는 총 6단계(M1~M6)이고 상위임금체계는 3단계(U1~U3), 리더교사임금체계는 18단계(L1~L18)를, 리더십임금체계는 8개 그룹, 43단계로 세분화된다.¹⁴⁾ [그림 2]는 영국 교사 임금체계를 보여준다.¹⁵⁾

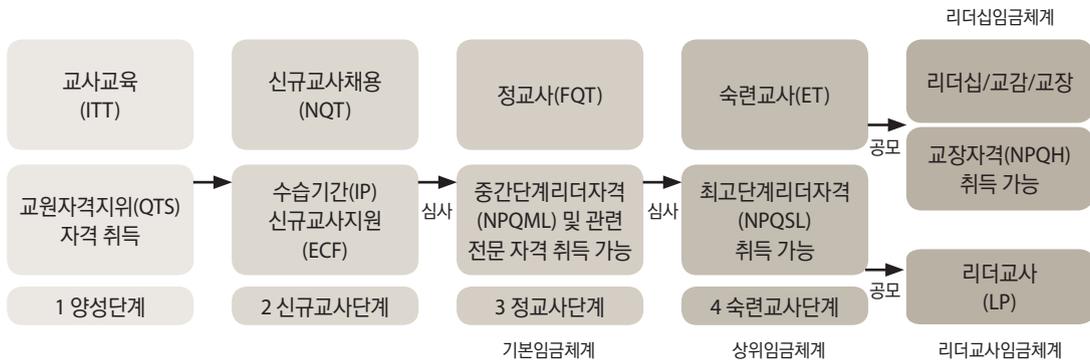
신규교사의 임금은 보통 M1부터 시작하며, 학교는 신규채용 교사의 타 분야 경력을 가산하여 호봉을 책정한다. 매년 9월 M1(초봉)부터 M6까지 속한 교사의 교사평가 결과가 기준 이상일 경우 1호봉씩 상승한다. 기본임금체계 최상위 레벨의 임금(M6)을 받는 교사가 일정 업무수행능력 기준을 충족하면 상위임금체계 임금을 받게 된다. 즉 임금체계의 상승은 직위 승진을 의미한다. 다만 상위임금체계 내 호봉 상승에는 최소 2년이 필요하다. 또한 수학, 물리, 화학, 언어 등과 같이 교사 수급이 어려운 일부 교과목의 경우 교직 유지 수당을 추가로 수령할 수 있고, 교사 업무 강

13) NEU(2023), "About Us", <https://neu.org.uk/> (2023.8.12).

14) 43단계는 L1~L43이고 Group 1(L6~18), Group 2(L8~21), Group 3(L11~24), Group 4(L14~27), Group 5(L18~31), Group 6(L21~35), Group 7(L24~39), Group 8(L28~43) 등 8개 그룹으로 세분화된다. 리더십임금체계의 단계를 엄연히 따지면 L6~L43으로 38단계를 따른다.

15) 주영한국교육원(2023), 「교원 보수 체계」, <http://koreaneducentreinuk.org/> (2023.8.15)

[그림 2] 영국 교사 직위 및 임금체계



자료 : 주영한국교육원(2023), 「교원 보수 체계」, <http://koreaneducentreinuk.org/> (2023.8.15).

도에 따라 교수학습책임수당이 따로 지급된다. 특수학교 교사들은 특수학생지도수당을 따로 받는다. 리더십임금체계를 받는 교원은 학과 부장, 교감, 교장 직위에 오른 교사들이다.¹⁶⁾¹⁷⁾

이처럼 영국 교사 임금체계는 교사 직위에 따라 세분화되어 있다. 영국 교사 임금체계 책정은 정부의 단독 결정으로 이루어지지 않는다. 교사평가기구(STRB)가 교사노조 및 교육계열 협회들의 의견을 종합, 검토하여 임금체계 보고서를 매년 발간한다. 교사평가기구에서 발간한 보고서는 임금인상률을 매년 제시하고 기존 임금체계에 문제가 있다고 판단되는 경우에는 새로운 임금체계를 제시하기도 한다. 2023년 7월 13일에 발표된 보고서에 따르면 교사평가기구는 모든 임금체계 내 모든 레벨(M1~L43)의 임금을 6.5% 인상할 것을 제안했다.

실제로 2023년 2월 영국 내 대규모 파업 및 연대파업이 발생한 당시에도 위에 소개된 4개의 교사노조들도 함께 파업에 돌입했다. 해당 파업의 여파로 최소 영국 내 절반 정도의 학교가 수업을 정상적으로 진행하지 못했다. 이후 3월 15일에 NEU는 추가 파업에 들어갔고 이후 8월까지 교사노조의 파업은 따로 없었다. 하지만 7월 임금인상을 제안한 교사평가기구의 보고서 발표 이후 여러 교사노조는 임금인상 파업을 진행할지 고심에 빠졌다. 그리고 정부는 교사평가기

16) 주영한국교육원(2023), 「교원 보수 체계」, <http://koreaneducentreinuk.org/> (2023.8.15); Department for Education(2023), “School Teachers’ Pay and Conditions Document 2022 and Guidance on School Teachers’ Pay and Conditions”, <https://www.gov.uk/> (2023.8.16).
 17) 교사 임금체계에 대한 더 자세한 정보는 주영한국교육원의 교원 보수 체계와 영국 교육부에서 매년 제공하는 임금체계 보고서(School teachers’ pay and conditions document)에서 확인할 수 있다.

구의 권고를 받아들여 2023년 9월부터 모든 교사의 임금을 6.5% 인상하기로 결정했다.¹⁸⁾

보고서 발표 및 정부 발표 이후 노조 지도자들은 노조원들을 대상으로 권고 사항에 대한 동의 여부를 투표에 부쳤다. 투표 결과 교사노조에 속한 대부분의 노조원들이 교사평가기구의 권고 사항 및 정부의 결정사항을 수용하겠다는 입장을 밝혔다. 투표에 참여한 NAHT 노조원의 85%, NASUWT 노조원의 77.6%, NEU 노조원의 86%가 권고 사항 및 정부 결정에 찬성하였다. 교사노조는 해당 임금인상이 10%가 넘는 물가상승률에 비하면 부족하지만 권고 사항 및 정부 결정을 존중한다는 입장을 밝혔다. 또한 교사들을 위한 정부의 지원이 추후 충분하지 않다면 언제든 파업을 결의하겠다는 입장도 함께 밝혔다.¹⁹⁾

2023년 교사노조에서 파업을 감행한 가장 큰 이유는 위와 같이 임금인상이었다. 하지만 2000년 중반부터 작년까지 언론에서도 문제 제기를 하고 노조에서도 지속적으로 언급한 또 다른 문제는 교사의 업무강도 및 교사와 학부모 간의 관계이다. 특히 잉글랜드 지역에서는 2014년부터 지방자치단체 차원에서 교사의 업무 부담 경감을 우선과제 중 하나로 설정하고 관련 정책과 지침을 개발해왔다. 이후 정부는 교사의 전문적인 능력과 판단력을 필요로 하지 않는 행정, 사무 업무를 교사가 담당하지 않도록 하는 조항을 명시적으로 수립했다. 잉글랜드 지역 교육부의 교원 설문조사결과를 담은 보고서는 교사 대신 자료입력을 담당할 행정인력 증원을 제안했다.²⁰⁾ 실제로 NASUWT는 노조 웹사이트에 교사들의 업무강도 체크리스트를 제공하면서 과도한 업무량에 시달리고 있는 경우 노조원들에게 법률 지원 및 자문을 제공하고 있다고 밝히고 있다.²¹⁾

노조는 과도한 업무량뿐만 아니라 교사와 학부모 사이에서 일어나는 갈등과 문제점들을 다루기도 한다. 학생 학업과 교내 생활과 관련해서 교사는 학부모와 정기 상담을 진행하는데 이러한 과정에서 학부모의 일방적인 폭언 혹은 무리한 요구가 나타나기도 한다. NASUWT는 1,500명 교사를 상대로 진행한 2021년 설문조사를 바탕으로 많은 교사가 의사소통에서 “견딜 수 없는” 부담감을 느끼고 있다고 밝혔다. 7명 중 1명은 업무시간 외에 학부모와 이메일 혹은 메시지를 통해 소통하며, 5명 중 1명은 이러한 상황이 일주일에 몇 번이고 일어난다고 응답했다. 응답

18) Department for Education(2023), “School Teachers’ Review Body 33rd report: 2023”, (2023.8.15).

19) The Guardian, “England School Strikes Called Off as Unions Vote to Accept Pay Deal”, 2023.7.31.

20) 교육정책네트워크 정보센터, 「영국의 교사 행정업무 범위 및 실태」, 2021.10.27.

21) NASUWT(2023), “Tackling Excessive Teacher Workload (England and Wales)”, 2023.8.17.

자의 71%는 자신의 개인정보가 노출되지 않도록 해놓았음에도 불구하고 학부모들이 이미 자신의 이메일 주소를 알고 있었다고 밝혔다. 도가 넘은 의사소통을 요구하는 학부모와 의사소통 과정 내에서 교사에게 폭언, 협박을 하는 “공격적인 학부모(Aggressive Parents)”들로 인하여 교사들이 고통받고 있다고 NASUWT 노조는 지적했다. 특히 NASUWT는 학부모와 학생의 폭언, 폭력적 행동 대응지침서를 만들어 공개하기도 하였다.²²⁾ 코로나19 팬데믹 동안 많은 정기 상담이 이메일 혹은 메시지를 통해서 이루어진 것을 보아 해당 문제는 팬데믹을 거치면서 더 불거진 것으로 보인다.²³⁾ 여러 교사노조는 교사가 해당 문제를 겪을 경우 심리적 안정을 위한 지원, 법률 및 행정 자문 등을 제공한다고 밝히고 있다. 또한 교사노조는 신체적, 언어적 공격과 폭력에 교직원들이 대처할 수 있는 지원 및 정책을 정부에 요구할 것이라고 밝혔다.

■ 맺음말

위처럼 영국 교사노조는 100년 이상의 오랜 역사를 가지고 있고 교사들의 권리 보호 및 양질의 교육환경을 제공하고자 정부, 지역사회, 교사들과 협력하고 있다. 교사의 직위, 학교급, 지역에 맞는 혜택을 노조원들에게 제공하고 있다. 올해 교육계에서 큰 화두 중 하나였던 임금인상 및 협상을 교육 노조는 잘 이끌어냈고 많은 노조원들의 지지를 받았다. 앞으로 업무량 조정, 교사를 향한 학부모, 학생의 폭언 및 폭력적 행동에 대응하기 위해 노조가 어떠한 행동을 취할지 귀추가 주목된다. 더불어 영국 내에서 일어났던 비슷한 문제들이 한국 내에서도 사회적 이슈가 되었다. 많은 문제 중 교사에게 할당된 업무량, 교사를 향한 학부모·학생의 과도한 폭언 및 폭력적 행동 등을 해결할 수 있는 방안을 촉구하는 목소리가 높다. 교사들의 권리 보호 및 학생에 대한 양질의 교육환경 제공이라는 두 가지 목표를 함께 달성하기 위해서는 영국의 사례처럼 정부, 지역사회, 교사들의 협력이 필요할 것으로 보인다. **KLI**

22) NASUWT(2019), “A Guide to Risk Assessment of Violent and Abusive Behaviour”, <https://www.nasuwat.org.uk/> (2023.8.17).

23) Independent, “‘Aggressive’ Parents Are Demanding Teachers Email and Message Them on Apps 24/7, Survey Suggests”, 2019.4.21.; Schools Week, “Teachers ‘Threatened With An Axe’ as Parent Rows Escalate”, 2023.8.30.