



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

협상론적 시각에서 본
교육정책 갈등사례에 관한 연구

- 제주특별자치도교육청 2017년 ~ 2020년 사례를 중심으로 -

제주대학교 행정대학원

행정학과

양 영 권

2021년 6월

협상론적 시각에서 본 교육정책 갈등사례에 관한 연구

- 제주특별자치도교육청 2017년 ~ 2020년 사례를 중심으로 -

지도교수 황 경 수

양 영 권

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2021년 6월

양영권의 행정학과 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ ㉠

위 원 _____ ㉠

위 원 _____ ㉠

제주대학교 행정대학원

2021년 6월

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적 및 배경	1
2. 연구의 구성 및 방법	3
II. 이론적 고찰과 선행연구 검토	7
1. 이론적 고찰	7
1) 공공갈등과 공공갈등관리	7
2) 교육정책갈등	13
3) 갈등단계와 갈등유형·이해관계 및 협상전략	16
2. 선행연구 검토	34
1) 공공갈등 관리방안 관련 선행연구	34
2) 교육정책갈등 관리방안 관련 선행연구	39
3) 협상을 통한 갈등관리방안 관련 선행연구	40
4) 시사점과 본 연구의 차별성	43
3. 분석의 틀	44
III. 제주특별자치도교육청 2017년 ~ 2020년 교육정책 갈등사례 분석	47
1. 교육청과 전교조와의 갈등: IB 교육과정 시범 도입	47
1) IB 교육과정에 대한 이해	47
2) 갈등 전개과정	50
3) 이해관계 분석	67
4) 갈등유형	72
5) 교육청의 협상전략	73
6) 협상론적 시사점	74
7) 분석의 틀에 입각한 갈등사례분석 요약	76

2. 교육청과 교총과의 갈등사례: 내부형 교장공모제에 따른 교장임용	78
3. 교육청과 학부모와의 갈등사례: 제주외고 일반고 전환 공론화	98
4. 소결: 시사점과 과제 도출	115
1) 갈등의 사전적 예방·사후적 관리 시스템 부재	115
2) 갈등상대방의 입장 이면 이해관계 고려 부족	115
3) 지방공무원의 협상 마인드와 역량 부족	117
IV. 기능적·구조적 정책제언	118
1. 각 시사점에 따른 정책제언 개요	118
2. 갈등관리·협상 전담조직 (가칭) ‘교육정책갈등팀’ 설치·운영	118
3. (가칭) ‘교육정책갈등 사전진단제’ 제도의 도입	123
4. 각 부서 내 갈등 관련 업무담당자에 대한 갈등해소노력 정성평가 강화	125
5. 갈등관리 및 협상역량 강화를 위한 체험형 교육훈련 필수 이수	128
V. 결 론	131
1. 연구의 요약 및 논의	131
2. 연구의 한계 및 과제	133
참 고 문 헌	134
Abstract	144

표 목 차

〈표 1〉 갈등 개념 정리	7
〈표 2〉 공공갈등 개념 정리	8
〈표 3〉 공공갈등 관리방식 구분	11
〈표 4〉 교육정책의 특징	13
〈표 5〉 교육갈등 주요 당사자	14
〈표 6〉 원인·특성에 따른 갈등유형 분류	21
〈표 7〉 협상전략 유형 비교	31
〈표 8〉 각 협상전략의 적용 가능한 상황	33
〈표 9〉 공공갈등 관리방안 주요 선행연구 요약	38
〈표 10〉 교육정책갈등 관리방안 주요 선행연구 요약	40
〈표 11〉 협상을 통한 갈등관리방안 주요 선행연구 요약	42
〈표 12〉 분석의 틀	46
〈표 13〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 잠재기 주요 진행경과	51
〈표 14〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 표출기 주요 진행경과	53
〈표 15〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 심화기 주요 진행경과	55
〈표 16〉 2018.10.24. IB 쟁점토론회 찬반 양측 주요 주장	57
〈표 17〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 교착기 주요 진행경과	60
〈표 18〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 완화·해결기 주요 진행경과	64
〈표 19〉 IB 교육과정 시범 도입 갈등단계별 시기 및 특징 정리	67
〈표 20〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 당사자 간 이해관계 분석	68
〈표 21〉 IB 교육과정 시범 도입 갈등사례 분석 요약	77

<표 22> 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 관련 갈등 심화기 주요 진행경과	83
<표 23> 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 갈등단계별 시기 및 특징 정리	89
<표 24> 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 관련 당사자 간 이해관계 분석	90
<표 25> 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 갈등사례 분석 요약	97
<표 26> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등 잠재기 주요 진행경과	100
<표 27> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등 표출기 주요 진행경과	102
<표 28> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등 심화기 주요 진행경과	105
<표 29> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등단계별 시기 및 특징 정리	108
<표 30> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 당사자 간 이해관계 분석	108
<표 31> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등사례 분석 요약	114
<표 32> 전국 시·도 교육청 갈등관리 관련 조례 현황	120

그 립 목 차

<그림 1> 연구의 구성 및 흐름도	5
<그림 2> 연구의 방법	6
<그림 3> ZOPA의 예(물건매매)	27
<그림 4> 양면고려 협상전략 분류	29
<그림 5> 협상론적 시사점에 따른 맞춤 대안으로서의 정책제언 개요	118

국 문 초 록

본 연구의 목적은 지방교육행정기관인 교육청의 교육정책 갈등사례를 협상론적 시각에서 분석하고, 교육정책갈등의 사전예방과 합리적인 해결을 위한 기능적·구조적 시스템 구축 방안을 제시함에 있다.

이를 위해, 2017년부터 2020년까지 제주특별자치도교육청의 대표적인 교육정책 갈등사례로 ① IB 교육과정 시범 도입, ② 내부형 교장공모제에 따른 교장임용, ③ 제주외고 일반고 전환 공론화 3가지를 선정하여, 각 사례마다의 중앙·지방일간지 언론보도 및 관련 자료들의 내용을 갈등전개과정·이해관계 분석·갈등유형 분류·교육청의 협상전략 등 분석의 틀로 세부적·종합적으로 분석하였다.

이후 분석한 내용을 바탕으로 각각의 시사점과 과제로서, 첫째 갈등의 사전적 예방·사후적 관리 시스템 부재, 둘째 갈등상대방의 입장 이면 이해관계 고려 부족, 셋째 지방공무원의 협상 마인드와 역량 부족을 도출하였다.

그리고, 이러한 시사점에 각각 대응한 기능적·구조적 정책제언으로, 첫째 갈등 관리 및 협상을 전담할 (가칭) ‘교육정책갈등팀’의 설치와 운영, 둘째 (가칭) ‘교육정책갈등 사전진단제’ 제도의 도입, 셋째 각 부서 내 갈등 관련 업무담당자에 대한 갈등해소노력 정성평가 강화, 넷째 갈등관리 및 협상역량 강화를 위한 체험형 교육훈련 필수 이수를 제시하였다.

마지막으로, 협상의 본질은 공동의 문제해결 과정임을 강조하면서, 협상장 밖에서는 협상환경과 협상요인들을 재조정하는 한편, 협상장 안에서는 협력적이고 발전적인 협상이 이루어질 수 있도록 갈등상대방의 이해관계를 충분히 조사하고 검토하여 창조적인 대안을 제시할 수 있는, 교육청 소속 공무원 전체의 갈등관리 및 협상역량의 강화가 필요함을 서술하였다.

I. 서론

1. 연구의 목적 및 배경

본 연구의 목적은, 제주특별자치도교육청의 2017년 ~ 2020년 주요 교육정책 갈등사례들을 분석하여 협상론적 시사점을 도출하고, 그에 따른 기능적·구조적 정책제언을 하는 것이다. 이를 통해, 향후 제주특별자치도교육청이 갈등관리 및 협상역량을 강화하는 시스템 구축에 실천적으로 조금이라도 기여하고자 한다.

인간사회는 갈등을 통해 발전해왔고, 변화의 모든 곳에 갈등이 수반된다. 현대사회의 급격한 변화 흐름과 다원화 속에서 갈등은 일상적·필연적·항시적인 구조이다. 특히 행정과 정책의 문제는 대부분 갈등의 성격을 내포하고 있다. 지방일반행정 분야와 마찬가지로 지방교육행정 분야에도 갈등이 존재한다.

한편, 선출직 공무원은 갈등과 관련해 이중적 역할을 요구받는다. 2007년 1월 1일부터 시행된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해, 교육감은 주민 직선으로 선출되고 있다. 민선 교육감 시대 이후 교육청의 교육정책 추진 과정에서 여전히, 또는 오히려 더 많은 갈등이 발생해왔고, 이는 앞으로도 계속 발생할 것이며, 제주지역도 마찬가지다. 이른바 진보 또는 보수 어느 쪽으로 분류되든지 상관없이, 선거에서 뽑힌 선출직 공무원인 교육감은 자신의 교육정책 추진 과정에서 ‘갈등을 유발하는 자’ 이면서 한편으로는 ‘갈등을 관리하는 자’ 라는 이중적인 역할을 동시에 요구받을 개연성이 높은 것이다.

재선에 성공하여 2018년 7월 1일 재취임한 이석문 제주특별자치도교육감의 16대 교육감취임사 화두는 ‘소통과 협력하는 교육감’ 이었다.¹⁾

그리고, 이석문 교육감은 16대 교육감으로서 총 62개의 공약을 제시하였는데, 그 중 두 번째가 바로 소통 확대 및 속의민주주의 실천을 위한 ‘제주교육공론화위원회 운영’ 이었다²⁾.

1) [전문] 이석문 제주특별자치도교육감 취임 기자회견문. 「헤드라인제주」. (2018.7.9.).

2) 제16대 제주특별자치도교육감 공약 추진 실적(2020년 12월말 기준). 제주특별자치도교육청 홈페이지

또한, 제주특별자치도교육청은 <2021 제주교육 세부추진계획>에서 ‘소통과 협력의 교육공동체 운영’을 실천과제로 꼽으면서, 교육공동체의 참여보장·소통 강화·공감 제주교육정책 홍보를 강조하고 있다.

하지만, 제주특별자치도교육청과 관련한 갈등의 전선은 짧지 않았다. 인터넷 검색 포털사이트 구글코리아(<https://www.google.co.kr>)에서 ‘제주특별자치도교육청’ 단어와 ‘지적, 해결, 논란, 갈등, 소통, 반대’의 단어를 1개씩 조합해서 언론보도를 검색하면, 2021년 4월 기준 각각 모두 1만개 이상의 많은 언론보도들이 검색된다.³⁾

이제 교육정책 관련 이해관계자들은 과거와 같은 일방적인 수용자로서의 태도에서 완전히 탈피한 것으로 보인다. 자신들에게 어떤 효과가 미치는지 면밀히 계산하고, 각 교육정책에 대해서 자신들과 대등한 입장에서 미리 상의하고 성실하게 협의할 것을 요구하며, 자신들의 요구와 이익에 부합하는 행정을 기대하는 것이다.

그렇다면, 가까운 과거에 지방교육행정 현장에서 어떠한 교육정책 갈등들이 발생했었는지 반추하고 그 과정 속에서 시사점과 과제를 찾아냄으로써, 장래의 개선방안을 모색하는 출발점으로서 ‘객관적·통합적 갈등사례 분석’은 상당한 의미를 가질 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 그런 작업들은 쉽게 찾아보기 어렵다.

행정의 입장에서 ‘소통 확대’를 통한 갈등의 최소화를 의도한다고 하더라도, 정책의 수립·집행 과정에는 다양한 이해관계를 가진 공식적·비공식적 행위자들이 찬성과 반대 및 기타 다양한 의견으로 행정과 대립하고 갈등관계를 형성하기 마련이다. 그렇다고 해서, 갈등 그 자체가 문제라고 탓하는 부정적 인식은 곤란하다. 문제는 갈등 자체가 아니라 그 갈등을 어떻게 바라보고 어떻게 좀 더 합리적·민주적으로 해결하여 이해관계자들의 정책에 대한 수용도·신뢰도를 높일 것인가 하는, ‘갈등의 민주적 전환 여부’에 달려있는 것이다(대통령자문 지

이지.

3) ‘제주특별자치도교육청 지적’ 13,900개, ‘제주특별자치도교육청 해결’ 13,700개, ‘제주특별자치도교육청 논란’ 13,400개, ‘제주특별자치도교육청 갈등’ 11,800개, ‘제주특별자치도교육청 소통’ 11,700개 및 ‘제주특별자치도교육청 반대’ 10,600개 등의 언론기사가 검색되고 있다(<http://www.google.co.kr/>).

속가능발전위원회, 2005).

2000년대 이후, 한국사회의 사회적 갈등 및 공공갈등으로 인한 부작용 문제가 크게 부각되면서, 공공갈등 관리이론 측면에서의 관련 연구는 상당히 많이 축적되어 왔다.

그러나, 본 연구자는 기존의 공공갈등 관리방안 관련 선행연구 중 대부분이 ‘행정기관’을 제3자적 위치에 놓고 갈등의 조정이나 관리적 측면만을 상대적으로 강조한 한계가 있다고 판단했다. 그래서, 본 연구자는 지방교육행정기관인 교육청이 ‘제3자’가 아닌 갈등의 주체이자 직접 당사자로서, 이해관계자와 대립적인 갈등관계를 형성하게 되었을 때, 상황을 해석하고 갈등을 해결해 나가는 방법론으로 ‘협상의 관점’이 유용할 수 있다고 생각했다. 즉, 구체적인 갈등사례들을 협상론의 시각에서 분석해보고, 이를 토대로 협상역량을 강화할 수 있는 시스템(제도·절차·인력·조직·자원·관리체계 등)을 구축할 구체적·기능적 방안을 모색하고자 하는 것이 본 연구자의 문제의식이며, 이러한 맥락에서 본 연구의 필요성이나 타당성이 있을 것이라 사료된다.

2. 연구의 구성 및 방법

본 연구는 모두 5개의 장으로 구성된다. 논의의 흐름은 ‘서론 - 이론적 고찰과 선행연구 검토 및 분석틀 제시 - 교육정책 갈등사례 분석과 시사점 도출 - 기능적·구조적 정책제언 - 결론’으로 이어진다.

2장의 이론적 고찰은 본 연구의 주제와 관련된 공공갈등과 공공갈등관리·교육정책갈등·갈등단계와 갈등유형 및 협상전략에 대한 일반적인 이론들을 살펴해보았다. 그리고, 구체적인 공공갈등 관리방안·교육정책갈등 관리방안·협상을 통한 갈등관리방안에 대한 선행연구들을 찾아 검토하였다. 그런 다음, 앞서 진행된 연구와 차별화되는 본 연구의 문제의식을 정립하고, 갈등사례 분석을 위한 본 연구 분석의 틀을 설정하였다.

3장에서는 2017년부터 2020년까지 제주특별자치도교육청에서의 대표적인 교

육정책 갈등사례 3가지를 구체적으로 실증 분석하였다. 3가지의 주요 갈등사례의 선정 기준은 다음과 같다.

첫째, 연구의 시간적 범위로서 2017년부터 2020년까지의 기간 동안 언론에 보도된 갈등사례이다.

둘째, 중앙 및 지방일간지에서 ‘제주특별자치도교육청’ 단어와 ‘갈등, 논란, 반대, 반발, 불만, 비판, 소통, 제동, 지적, 찬반, 찬성, 협약, 협의, 해결’의 갈등 관련 단어를 조합하였을 때, 최소 6개월 이상 동일한 쟁점으로 갈등상태가 지속되었던 사례이다.

셋째, 그 갈등의 쟁점이 ‘교육청이 추진한 교육정책’과 관련성이 있는 사례이다.

넷째, ‘교육청에 의한 관리가능성 또는 통제가능성’이 일정정도 인정되는 갈등사례이다.

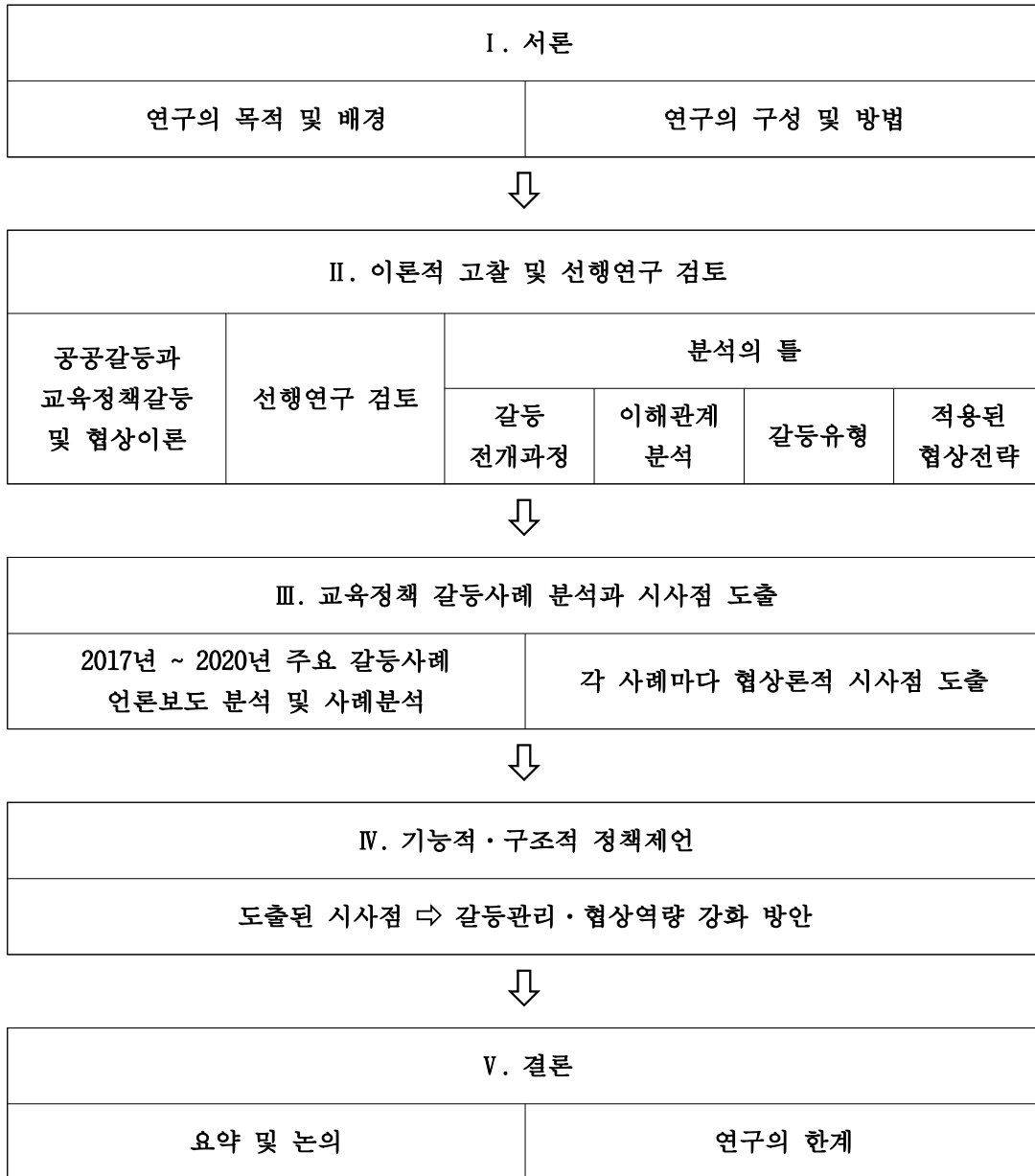
이상의 기준에 의해 선정된 3가지 교육정책 갈등사례에 대하여, 갈등의 원인과 시간적 순서에 따른 갈등의 전개과정이 어떠한지, 이해당사자는 누구였고 어떤 입장과 이해관계를 갖고 있었는지, 갈등의 유형은 어떻게 분류할 수 있는지, 갈등 과정에서 드러났던 교육청의 태도와 협상전략은 어떠한지 등으로 세분화해서 객관적·심층적으로 분석하고, 각 사례마다 협상론적 시사점을 도출하였다.

4장에서는 3장에서 다루었던 교육정책 갈등사례 분석에서 도출된 시사점을 바탕으로 교육청의 구체적인 갈등관리 및 협상역량 강화를 위해 검토될 수 있는 제도적·시스템적 방안을 논의하고 제시하였다.

5장은 결론이다. 본 연구의 한계를 밝히는 한편, 지금까지의 논의를 요약하고 교육정책갈등을 발전적·긍정적으로 승화시키기 위해서 전략적인 협상론적 인식과 이의 일관된 실천을 담보할 수 있는 시스템 구축이 중요함을 강조하였다.

본 논문에서의 구체적인 연구의 구성 및 흐름은 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 1〉 연구의 구성 및 흐름



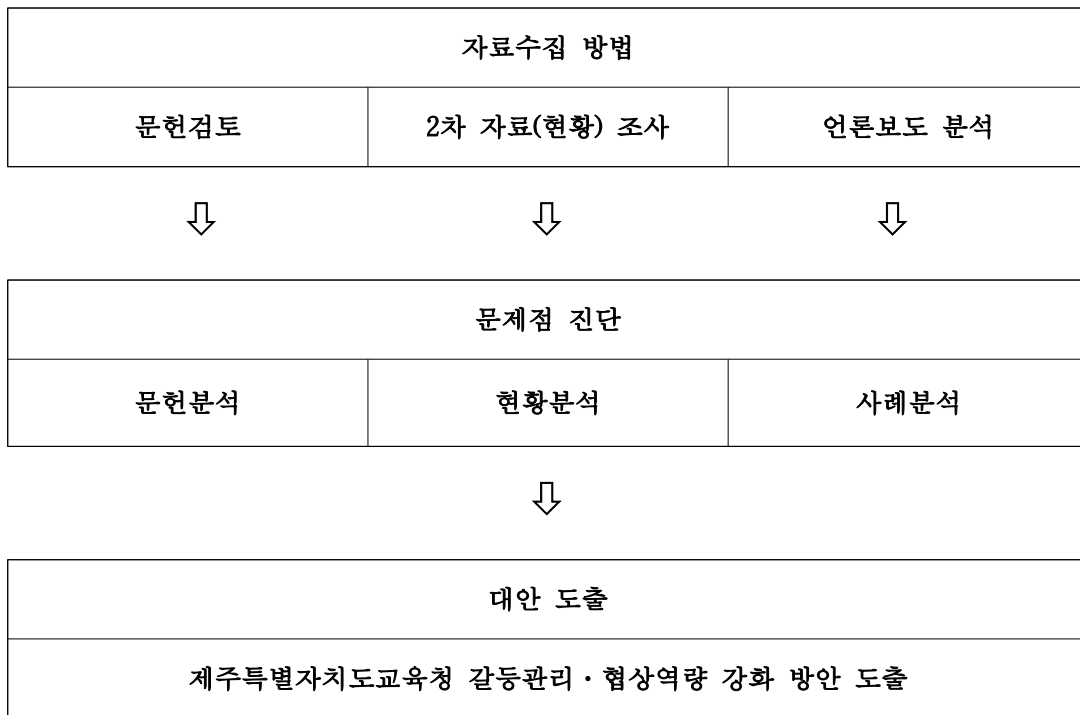
본 연구에서는 위와 같은 교육정책 갈등사례의 연구를 위해 문헌연구·사례조사 및 언론보도 분석방법을 사용하였다.

우선, 공공갈등·교육정책갈등·갈등관리 및 협상에 관한 문헌을 검토하였다. 또한, 제주특별자치도교육청 교육정책갈등 사례조사를 위해 대표적인 갈등사

례들에 대한 자료를 수집하고, 해당 갈등과 관련되는 단행본·논문·연구보고서·제주특별자치도교육청 홈페이지·이석문 교육감 개인 블로그 등 2차 현황자료를 조사하였다.

그리고, 2017년부터 2020년까지 제주특별자치도교육청 주요 교육정책 갈등사례들에 대한 중앙·지방일간지 언론보도 및 관련 자료들의 내용을 갈등전개과정·이해관계 분석·갈등유형·적용된 교육청의 협상전략 등 본 연구의 분석틀에 입각하여 종합적으로 분석하였다. 연구방법을 정리하면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구의 방법



II. 이론적 고찰과 선행연구 검토

1. 이론적 고찰

1) 공공갈등과 공공갈등관리

(1) 공공갈등의 개념과 특징 및 현황

(가) 갈등의 개념

‘갈등(葛藤)’이라는 단어의 사전적 정의는 ‘취과 등나무가 서로 얽히는 것과 같이, 개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌함. 또는 그런 상태’이다(국립국어원 표준국어대사전).

갈등은 좁게는 개인 내면의 심리적 갈등에서부터 국가차원에서의 군사적·외교적 갈등까지 그 층위와 범위가 아주 넓은 개념이며, 행정학뿐만 아니라 심리학이나 사회학에서도 주요 연구대상이 된다. 이렇듯, 갈등의 개념은 관점과 분야 그리고 학자와 시대에 따라 다양하게 정의된다. 국내 행정학 분야 주요 선행연구들에서 학자들이 정의한 갈등의 개념은 다음 표와 같다.

<표 1> 갈등 개념 정의

오석홍(1990)	행동주체 간의 대립적, 적대적 상호작용
백완기(1992)	양립할 수 없는 목표의 추구
강인호 외(2005)	가치나 목표에 대하여 둘 이상의 행동주체인 당사자 간에 발생한 의견불일치, 갈등당사자들 간의 동태적 상호의존적 과정
가상준 외(2009)	양립 불가능한 이해·목표·가치 등이 대립된 상태로서, 당사자 간 적대적 인식 그리고 이에 따른 물리적 충돌 및 심리적인 상태

※ 본 연구자 재정리.

앞서 선행연구 학자들의 정의를 바탕으로 본 연구자는 ‘갈등’의 개념에 대해서 ① 주체의 측면에서 ‘둘 이상의 행위자’, ② 인식의 측면에서 ‘서로 추구하는 목표나 이해관계가 양립 불가능하다고 인식하는 상태’, ③ 양태의 측면에서 ‘대립한 사건이나 또는 대립하는 과정’의 징표들을 포함하고 있는 것으로 규정하고자 한다.

(나) 공공갈등의 개념

전술한 갈등의 개념과 마찬가지로 공공갈등의 개념에 대해서도 협의 또는 광의 등 다양한 범주로 학자와 시대에 따라 다양하게 정의되고 있어, 완전히 합의된 개념정의는 부재한 것으로 보인다. 국내 행정학 분야 주요 선행연구들에서 학자들이 정의한 공공갈등의 개념은 다음 표와 같다.

〈표 2〉 공공갈등 개념 정의

강영진(2000)	일반 사람들에게 광범위하게 영향을 미치는 공공정책과 같은 쟁점을 둘러싸고 벌어지는 갈등
전주상(2000)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 다양하게 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
하혜영(2007)	국가와 지방자치단체 등 공공기관이 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 정책·법령·사업의 추진 과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 대립·분쟁
이승모(2013)	공공기관이 공중에게 공익을 제공할 목적으로 법령이나 정책, 사업계획을 수립, 집행하는 과정에서 다수 주민들과 이해관계, 가치 등이 상호 충돌하는 현상

※ 본 연구자 재정리.

앞서 살펴보았던 갈등의 개념과 관련해서 보자면, 갈등의 당사자·행위자를 강조하거나 갈등발생의 영역을 구체화시킨 개념으로 해석될 수 있다. 요컨대 공공영역에서 중앙정부나 지방자치단체가 적어도 갈등의 한 당사자로서 성립되는 갈등을 공공갈등이라고 이해할 수 있다.

한편, 공공갈등의 개념은 2007년 2월 12일 정부가 제정·시행한 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서도 엿볼 수 있다. 이 규정 제2조(정의)는 ‘갈등’에 대해서 ‘공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’이라고 정의하고 있다.

이상의 내용을 종합적으로 참고하여, 본 연구에서는 ‘공공갈등’에 대해서 ‘공익을 추구하기 위한 사업이나 정책의 과정에서 관련된 다양한 행위주체자들 사이에 발생한 이해관계 대립 상황’으로 정의하고자 한다.

(다) 공공갈등의 특징과 현황

앞서의 공공갈등의 정의에 따르면, 공공갈등은 일반적인 다른 개인 간 갈등이나 다른 종류의 사회갈등과는 그 성격·원인·영향력·특징 등에 있어 크게 다르다고 할 수 있다. 주로 강조되는 공공갈등의 특징은 다음과 같다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2015; 채중헌, 2012).

첫째, 공익을 둘러싼 갈등이기 때문에, ‘이익의 비교형량의 원칙’에 따라 창출되는 공익의 크기와 이에 대비한 침해받는 사익의 크기를 잘 비교해야 하고, 만약 침해받는 사익이 있을 경우 이에 대한 보상이 고려되어야 한다.

둘째, 이해당사자가 다수이므로 갈등의 유발요인 또한 다양하게 존재하고, 가치 갈등과 이해관계 갈등 등 적어도 둘 이상의 요인들이 복합적으로 작용하기 때문에 해결과정이 복잡하고 상대적으로 어렵다.

셋째, 초기에 지출된 회수가 불가능한 매몰비용의 문제 및 원상회복이 어렵다는 부분 때문에 상대방을 무시하고 자신의 의견만을 고집하기 쉽다.

넷째, 공공갈등 때문에 사업이나 정책이 중단되는 경우 막대한 기회비용이 들어가게 되어 대립상태를 지속시키는 경향이 강하다.

우리나라의 공공갈등 수준과 발생건수는 상당히 높은 편이다.

국제적으로 비교했을 때, 우리나라의 공공갈등은 상당히 높은 수준으로 평가되고 있다. 세계은행의 국가별 거버넌스 지수와 지니계수를 활용해 사회갈등지수를 도출하여 국제 비교를 해 본 결과 우리나라는 OECD 29개 회원국 중 7번째로 사회적 갈등수준이 높았을 뿐 아니라, OECD 29개 회원국 평균과의 격차도 확대되고 있는 것으로 나타났으며, 경제적으로도 이런 공공갈등으로 인해 잠재경제성장률의 0.3%p 손실을 보고 있다(현대경제연구원, 2016).

우리나라의 공공갈등 발생건수는 전반적으로 완만히 증가하는 추세이며, 공공갈등 사례는 대부분 주민들과 정부(지방자치단체 포함) 간 갈등이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 즉 1991년부터 2014년까지의 880건 공공갈등을 분류해보면, 관-관 갈등 6%, 관-민 갈등 65%, 민-민 갈등 29%로서 특히 지방자치단체의 사업 추진과정에서 다수의 공공갈등이 발생하고 있다(유항재, 2016).

(2) 공공갈등관리에 대한 인식과 방법의 변화

‘갈등관리(conflict management)’란, 불신·의사결정 지연·좌절감·비능률·사회적 비용의 증가 등 갈등으로 인한 부정적 기능을 최소화하고, 조직의 변화와 변혁의 계기·대안적 해결방안 모색 과정에서의 사회통합 촉진·사회의 다원화와 민주화에 기여하는 순기능은 증가시킬 수 있도록 돕는 구조와 조건을 마련해주는 과정이라고 할 수 있다(Bercovitch, 1984).

갈등이나 공공갈등의 개념과 마찬가지로 ‘공공갈등관리’의 개념도 광의와 협의 등 다양한 범주로 규정될 수 있겠지만, 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제4조(중앙행정기관의 책무)에서 제시하고 있는, ‘① 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진, ② 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비, ③ 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용, ④ 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영’ 하는 모든 행위를 광의의 공공갈등관리의 개념에 포함해서 이해할 수 있을 것이다.

공공갈등에 대한 인식과 해결방법은 보는 관점에 따라 다양하고, 또한 시대와 상황에 따라 변해왔다.

공공갈등에 대한 인식은 크게 긍정적 인식과 부정적 인식 및 양면적 인식 3가지로 구분할 수 있다. 박태순(2006)은 우리사회를 크게 ① 1987년 민주항쟁 이전 권위주의 체제 시기, ② 1987년 6월 항쟁부터 참여정부 출범 전 과도기 및 ③ 참여정부 출범 이후로 나눈 후, 우리사회가 민주화되면서 갈등에 대한 인식이 부정적인 것에서 긍정적·양면적인 것으로 변해왔다고 주장한다.

즉, 권위주의 체제하에서는 갈등을 사회악으로 인식하고 갈등을 내면화하고 잠재화해왔다. 반면, 과도기에는 권위주의가 퇴조하고 국민들의 투쟁과 대립을 통한 권리회복을 특징으로 하였다. 그러다가, 참여정부 출범 이후에는 정부와 국민 모두 법에 의한 해결과 합의를 중시하게 되고, 갈등으로 인한 사회적 비용과 부작용을 줄이고 ‘더 나은 대안 마련’이라는 긍정성을 강화시키는 갈등관리가 중요하다는 양면적 인식을 갖게 되었다는 것이다. 우리나라 공공갈등의 진단 및 관리를 위한 법적 근거라고 할 수 있는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(2007.2.12. 대통령령)은 이러한 갈등관리 중요성 인식의 흐름 속에서 비로소 2007년에 탄생한 것이라고 볼 수 있다.

하혜영(2007)은, 공공갈등 관리방식을 갈등해결 방법 기준으로 크게 전통적 관리방식과 대안적 관리방식 2가지로 나누어 제시하였다. 전통적 관리방식에는 독자적 방식(회피·무시·강제적 집행 등)과 사법적 방식(법원 판결 등)을 예로 들 수 있고, 대안적 관리방식에는 제3자 개입(조정·중재 등)과 협상(당사자간 직접 협상·민관협의체 및 각종 행정협의체 등)을 예로 들 수 있다.

〈표 3〉 공공갈등 관리방식 구분

구분	전통적 관리방식		대안적 관리방식	
내용	독자적 방식	사법적 방식	제3자 개입	당사자 협상
	무시, 회피, 강제적 집행 등	법원 판결 등	조정, 중재 등	당사자 간 직접 협상, 각종 협의체

※ 출처: 하혜영 (2007b). 수정 재구성.

하지만, 과거의 전통적인 관리방식은 단점이 많이 지적되고 있다.

즉, 주민들의 수용도를 제고하지 못하기 때문에 갈등이 완전히 해결되지 못한 채 갈등의 불씨가 남아있을 수 있고, 사법적 판결 의존 시에는 과도한 시간·비용의 손실뿐만 아니라 오히려 공공기관과 주민 간의 불신과 갈등이 심화될 수 있으며, 이러한 방식에서는 갈등의 예방적 관리를 사실상 기대하기 어렵다는 것이다.

그래서, 이러한 문제점을 대안적 관리방식으로 해결하고자 하는 연구 경향이 뚜렷해 보인다.

대안적 관리방식에 의한 공공갈등의 해결이 주는 편익으로는, ① 시간절약, ② 비용절약, ③ 예측가능성과 자기결정권 강화, ④ 대안의 창의성 확대, ⑤ 당사자 간 관계향상, ⑥ 주민들의 만족도 향상, ⑦ 갈등을 통한 학습의 기회, ⑧ 복잡한 문제해결을 가능하게 하는 유연성 확보 등이 제시되고 있다(임동진, 2012).

이와 동일한 흐름으로, 일반 시민들을 대상으로 갈등해결방식 선호도를 묻는 구체적인 설문조사 결과도 대안적 관리방식인 협상·조정이 선호되고 있다. ‘현재 공공갈등이 발생했을 때 공공갈등의 해결방식으로 가장 선호하는 갈등해결방식이 무엇인가’라는 질문에는, 1순위로 협상 36.9%, 조정 22.0%, 행정집행 11.7%, 법원판결 10.3%의 순으로 조사되었다. 또한, ‘미래의 공공갈등이 발생했을 때 공공갈등의 해결방식으로 가장 선호하는 갈등해결방식이 무엇인가’라는 질문에는, 1순위로 협상 59.8%, 그 다음 조정 18.7% 으로 나타났다. 그리고, ‘공공갈등의 예방 및 해결에 있어 가장 기여할 수 있는 주체는 누구인가’라는 설문조사에 대한 결과로는, 중요 1순위로 직접적 이해당사자가 49.5%로 조사되었고, 중립적 갈등조정위원회 18.2%, 중앙정부(지방자치단체) 12.1% 순으로 나타났다. 즉, 우리나라 국민들의 전체적인 의식을 상정해보았을 때, 갈등해결방식에 있어 협상이나 조정 등 대안적 갈등해결방식을 활용하고자 하는 인식이 강한 것으로 분석되며, 많은 사람들은 갈등 이해당사자가 갈등해결에 중요한 주체가 될 수 있다고 판단하고 있다(임동진, 2010).

2) 교육정책갈등

(1) 교육정책의 개념과 특징

교육정책은 교육에 관한 국가의 기본 방침이나 계획으로서, 교육 입법과 교육 행정을 통하여 실현된다(국립국어원 표준국어대사전).

1991년에 교육자치제도가 본격적으로 시행되었고, 2007년 1월 1일부터 시행된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해, 전국의 시·도 교육감들이 지방선거를 통해 주민들로부터 직접 선출되고 있다. 이 시기를 기점으로, 교육정책은 바야흐로 중앙교육행정기관인 교육부의 교육정책과 지방교육행정기관인 시·도교육청의 교육정책으로 양분되었던 것이다.

「지방교육자치에 관한 법률」에 의거하여, 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관이 되며, 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무 역시 교육감에게 위임하여 행하게 된다. 결국, 교육자치제도하에서 시·도교육감은 유아·초·중등교육 및 평생교육 등과 관련된 교육정책을 자율적으로 결정하고 실행할 여지를 갖게 된 것이다.

이와 같은 교육정책의 특징으로, 일반적으로 목적성·행동성·변동성·미래성·공익성·정치성이 인정되고 있다. 그 자세한 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 교육정책의 특징

구분	상세 내용
목적성	교육문제 개선
행동성	교육부(장관)나 시·도교육청(교육감)에 의한 공권력을 바탕으로 실행
변동성	교육의 환경 및 수요의 변화, 교육철학 및 교육공학 발전에 의한 변화
미래성	미래 국가 사회 발전과 개인의 향후 자아실현 지향
공익성	교육 수요자들인 학생과 학부모, 지역주민들 다수를 위함
정치성	정치적 목적을 가진 정부나 지방정부의 정책

※ 출처: 임동진·김홍주(2018). 재구성.

(2) 교육정책갈등의 정의

우선, 교육갈등은 교육정책갈등보다 훨씬 더 넓은 범주를 가진 개념이다. 서정화(2003)는, 교육갈등을 크게 학교갈등·교직사회갈등·교육정책갈등으로 구분하였다. 첫째, 학교갈등은 학생·학부모·교사·교장·재단·행정직원 상호간에 발생하는 갈등이다. 둘째, 교직사회갈등은 교원단체·정부·학부모 상호간에 발생하는 갈등이다. 셋째, 교육정책갈등은 교원단체·정부·학교·매스컴·시민단체 상호간에 발생하는 갈등이다.

김홍원·김갑성(2005)은, 교육갈등의 개념에 대해서 ‘교육활동을 수행하는 과정에서 교사·학생·학부모·교원단체·교육행정 기관 등 교육 주체 및 관련 집단 간 이견과 대립·분쟁·긴장 관계와 충돌을 모두 포함’한다고 규정한다. 그리고 이러한 교육갈등 중 ‘교육 공동체 내부의 갈등’은 교육관리 집단, 교육수요자 집단 및 교육전문 집단 간의 갈등으로 구분할 수 있다고 하면서, 이들 집단 상호간에 교육가치·문제해결방식·이해관계 등의 차이로 인해 갈등이 발생하고 있다고 평가한다.

〈표 5〉 교육갈등 주요 당사자

구분	설명	예시
교육관리 집단	교육행정을 책임지는 집단	정부·자치단체·교육청· 학교장·학교법인 등
교육전문 집단	학생 교육을 전담하는 집단	교원·교원단체 및 교원노조 등
교육수요자 집단	교육의 수혜자	학생·학부모·학부모 단체· 교육 관련 시민단체 등

※ 출처: 김홍원·김갑성 (2005). 재구성.

김홍주 외(2013) 연구에서는, 교육정책갈등을 기관 간 교육정책갈등과 집단 간 교육정책갈등으로 구분하고, 여기에 각각 종적 갈등과 횡적 갈등으로 구분하

여 교육갈등과 교육정책갈등에 있어서 발생할 수 있는 모든 갈등의 양상들을 세분화하여 분류하고 유형화하였다.

전술한 바와 같이 본 연구의 목적은, 지방교육행정기관인 제주특별자치도교육청이 자신의 통제범위 내에서 갈등관리 및 협상역량을 발휘할 수 있는 기능적·구조적 시스템 구축을 모색하기 위함에 있다. 이에, 본 연구에서는 ‘교육정책갈등’의 개념 정의를 ‘제주특별자치도교육청이 추진하는 교육정책이나 사업 등으로 인해 발생하는 갈등으로, 교원단체·학부모 등 이해당사자들과의 사이에서 교육청이 직접 갈등당사자로서 통제하고 관리할 수 있는 갈등’으로 규정하고자 한다.

(3) 교육정책전반에 대한 우리나라 국민의 여론조사 결과

앞에서와 같이, 본 연구에서 ‘교육정책갈등’을 시·도 교육청의 정책추진 과정에서 관련 교원단체 및 학부모 등 이해당사자와의 사이에서 발생하는 갈등으로 규정했을 때, ‘교육정책갈등’의 근본원인을 잉태하는 우리나라 교육전반에 대한 국민의 인식과 태도를 엿볼 수 있는 여론조사 결과는 각 개별 교육정책갈등을 정확히 이해하고 해석하는 데 중요한 기초자료의 역할을 할 수 있다.

한국교육개발원에서는 매년 일반 국민을 대상으로 교육정책에 대한 평가 등을 주제로 여론조사를 해 오고 있는바, 2020년 교육여론조사 결과에서 본 연구와 관련되는 교육정책갈등의 특징을 엿볼 수 있는 주요 내용은 다음과 같다(임소현 외, 2020).

첫째, 앞으로 더 중점을 두고 추진해야 할 정책의 1순위로 대입 공정성 강화(20.3%), 유아교육 공공성 강화(15.7%), 일반고 교육역량 강화(15.1%), 고교 서열화 해소(10.0%) 등의 순으로 응답하였다. 이는 우리 국민들이 그 무엇보다 대입제도의 공정성에 많은 관심과 우려를 갖고 있음을 보여준다. 또한, 일반계 고등학교를 비롯한 단위 학교들의 교육역량을 우선적으로 높일 필요성이 있다고 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 우리나라 초·중·고등학교는 국민들로부터 전체적으로 보통 수준(56.2%) 정도의 평가를 받고 있는데, 긍정적 평가 16.2%보다 부정적 평가가

27.6%로 더 높고, 이는 초·중·고 학교급이 올라갈수록 부정적 평가가 상승하였다.

셋째, 우리나라의 교육정책은 일관성과 장기적 비전 측면에서는 미흡하다는 부정적 의견(일관성 52.9%, 장기적 비전 51.4%)이 많았다. 이는 그 동안의 교육정책이 장기적인 비전에 따른 것이기보다는 임기응변식의 정책이 많았다는 국민들의 냉엄한 평가로서 신뢰성 있는 교육정책에 대한 요구가 매우 높다는 것을 보여준다.

넷째, 초·중·고등학교 교사의 능력과 자질에 대해서는 2.95점(5점 만점)으로 보통 수준의 신뢰를 보였고, 초·중·고등학교 교육 내실화를 위한 과제로 학부모들은 학벌 위주의 사회체제 개선이라는 거시적 수준 이외에는 ‘교원의 전문성 제고’를 최우선으로 꼽았다.

다섯째, 교사자격증은 없으나 현장 경험 등이 있는 전문가를 초·중·고등학교 교사로 초빙하는 방안에 대해 학부모들은 54.9%가 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났고, 최근 5년간의 조사에서 지속적으로 과반이 찬성하고 있음이 확인되었다.

이상의 여론조사 결과와 함께 앞서 ‘교육정책’의 특징을 종합해본다면, 교육과 관련한 갈등은 기본적으로 학부모·학생 등 남녀노소를 막론하고 가장 삶과 밀접하게 영향을 준다는 점, 그리고 중앙정부나 교육청 등 선출직 공무원에 의한 정치적 이념이나 가치관에 의해 좌우될 수 있다는 점, 교육 수요자들과 언론 등 관련 이해당사자들의 작용과 반작용이 교육정책의 추진에 큰 영향을 줄 수 있다는 점 등을 특징으로 꼽을 수 있을 것이다.

3) 갈등단계와 갈등유형·이해관계 및 협상전략

(1) 갈등단계

대부분의 갈등과 마찬가지로 공공갈등도 ‘발생 - 전개 - 종료’라는 단계를 거친다. 갈등의 분석을 위해서는 이러한 갈등의 전개 과정을 살펴서 각 단계

별로 두드러진 갈등의 양상과 특징을 연구해야 갈등의 전체적인 과정을 종합적·체계적으로 검토할 수 있으며, 현재의 갈등 상황에 부합하는 대응수단 논의 및 효율적인 갈등관리가 가능하게 된다(김학린, 2011).

갈등의 전개과정을 시간적 순서에 따라 단계별로 나누고 논의한 선구적인 역할을 한 대표적인 학자로 Pondy(1967)를 들 수 있다. 그는 갈등을 역동적인 과정(dynamic process)으로 전제하면서 갈등 전개과정을 ① 잠재된 갈등(latent conflict)단계, ② 인지된 갈등(perceived conflict)단계, ③ 감지된 갈등(felt conflict)단계, ④ 명백한 갈등(manifest conflict)단계, ⑤ 갈등 여파(conflict aftermath)단계로 구분하여 단계별로 각각의 특징을 설명하였는데, Pondy의 5단계에 대한 각각의 설명은 다음과 같다.

첫째, 잠재된 갈등단계이다. 한정된 자원을 차지하기 위한 경쟁(competition), 자율성을 확보하려는 동기(drives), 부차적 목표의 차이(divergence) 등 세 가지 갈등의 원천이 존재하지만, 아직까지 갈등이 행동으로 나타나기 이전의 단계이다.

둘째, 인지된 갈등단계이다. 갈등의 원천이 잠재되어 있음을 행위주체들이 인지하게 된 단계이다. 그러나, 잠재하고 있는 갈등의 조건들이 모두 인지되는 것은 아니며 반대로 잠재된 갈등이 없었음에도 불구하고 갈등이 인지될 수도 있다.

셋째, 감지된 갈등단계이다. 갈등이 인격화되어 개인이 걱정과 분노(anxiety)와 같은 감정을 느끼는 상태를 말하는 것으로, 행위주체들이 긴장이나 적대감을 느끼는 단계이다.

넷째, 명백한 갈등단계이다. 상대방의 목적에 반하는 분란의 소지가 있는 일련의 다양한 갈등행위를 수행하게 되는 단계이다. 갈등이 외부에 명백하게 드러나고, 물리적이거나 언어적인 공격과 방어, 의도적인 무시 등의 행위를 통해 상대방을 방해하는 단계이다.

마지막으로, 갈등 여파단계이다. 협상으로 갈등이 해결되거나 또는 갈등이 해결되지 못하고 더욱 악화되는 단계이다. 갈등이 모든 이해당사자들을 만족시킬 정도로 해결된다면 더욱 협력적인 관계가 가능하겠지만, 만일 갈등이 억압되기만 할 뿐 진정하게 해소되지 않았다면 잠재적인 갈등의 불씨는 남아 있고 다시 갈

등과정이 반복되어 더 심각한 형태로 분출할 수도 있다.

국내 선행연구에서도 공공갈등을 시간적 순서에 따른 단계로 구분하여 탐색한 것이 적지 않다.

특히, 박홍엽(2006)은 공공갈등 사례분석 분석틀로 갈등주기이론을 사용하고 있는데, 갈등전개의 단계를 갈등생성 및 잠복기 → 갈등표출기 → 갈등고조기 → 갈등완화기 → 갈등해결기로 분류해서 각각의 단계별 특징을 설명하고 있다.

이에 본 연구에서는 국내외 선행연구들을 참고하여, 갈등의 각 단계를 잠재기, 표출기, 심화기, 교착기, 완화·해결기의 5단계로 구분하고 각각의 갈등주기를 구성하는 갈등의 단계를 다음의 이론적·원칙적인 기준에 따라 규정하고자 한다.

첫째, 잠재기는 갈등이 외부로 표면화되기 이전의 단계이다. 갈등을 촉발할 수 있는 정책의 수립이나 계획은 세워졌지만 외부로 공개되지 않아 이해관계자의 반대나 반발이 구체화되지 않은 시기이다. 겉으로 드러나기에는 안정화되어 있다 해도 내부적으로는 갈등으로 불거질 구조적 원인이 잠재되어 있고 일부 당사자는 그런 잠재 불안요소들을 인식하고 있으며 긴장관계를 형성할 수도 있는 단계이다.

둘째, 표출기는 그 동안 잠복되어 있던 갈등의 원인이 특정한 어떤 사건의 발생 등으로 인하여 외부로 표면화되는 단계이다. 일반적으로 두드러진 어떤 계기(a triggering event)가 작동한 것이 관찰될 가능성이 높다. 주로 갈등당사자 간의 긴장관계로 인해 의사소통이 경직화되고, 상대방을 무시하는 태도를 보이기도 한다. 보도자료 등 언론을 통해 명시적으로 거부·반대의 의사표시 등을 드러낸다. 갈등의 당사자들은 상대방이 드러내는 저항을 인식하고 이에 대응하여 자신들에게 상황이 유리하게 돌아가도록 하기 위한 다양한 시도를 하면서 긴장감을 높여가는 상태라 할 수 있다.

셋째, 심화기는 상대방에 대한 적대감·불신감이 급격히 증가하여 갈등이 가장 극심하게 고조되는 단계이다. 집단서명·집회·기자회견·시위·퍼포먼스 등 물리력을 동원한 집단의견 표출행위, 정보나 자원획득의 방해, 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성, 법적소송의 제기 등이 관찰되는 시기이다. 이해당사자들의 갈등이 증폭되면서 언론 등을 통해 사회적 갈등쟁점으로 등장해 온 국민들

의 관심과 시선이 집중되는 시기라고 할 수 있다.

넷째, 교착기는 갈등이 해결되지 않은 채 대립 상태가 팽팽하게 지속되는 단계이다. 교착기의 설정은, 한국사회 공공갈등의 특징이라고 할 수 있는 것으로서, 극심한 갈등 심화기 이후에 해결되기까지 일정한 시간을 두고서 긴장상태가 유지되는 경우가 많아 독립적인 하나의 단계로 설정할 수 있다. 이러한 교착기에 갈등 양당사자가 어떻게 행동하느냐에 따라 갈등이 완화·해소될 수도 있지만, 이 시기를 거쳐 다시 갈등의 촉발과 재표출 과정을 거쳐 갈등단계로 되돌아갈 수도 있다. 교착기는 일정한 시간이 지속될 것을 필요로 하며 갈등당사자들이 갈등의 해결이 요원하고 불가능하다는 심리적 인식이나 절망감을 수반할 수도 있다.

마지막으로 완화·해결기 단계이다. 이 단계에서는 일반적으로 갈등이 완전히 해소되고 갈등당사자 간 우호적인 협력을 유도하는 시기이다. 공식·비공식 접촉과 활발한 의사소통이 진행되면서 상호합의된 사항을 언론보도문 형식으로 발표하거나 합의문을 작성하여 로컬 거버넌스 이론의 실천적 제도화를 검토할 수도 있다. 이러한 완화·해결기에도 갈등당사자 간의 소통과 신뢰형성 및 유지가 매우 중요하다. 한편, 갈등의 해결이 없이, 다만 상호간 적대적인 행동을 하지 않는 상태가 유지되면서 명시적인 절차나 공식적인 합의 없이 당사자 간의 공격적 상호작용이 소멸해가는 단계를 의미할 수도 있다.

(2) 갈등유형 분류

갈등을 유형별로 분류하는 데에는 어떠한 기준에 의해 분류를 할 것인가에 따라 다양한 방법이 있을 수 있다. 일반적으로 갈등의 주체(이해당사자)를 기준으로 한 분류, 갈등의 특성과 내용에 따른 분류가 가장 많이 고려될 수 있다.

갈등의 주체에 따른 분류를 한다면, 결국 이해당사자가 누구인가 하는 문제로 귀결된다. 개인 간에 발생한 갈등이 있을 수 있고, 그 다음 개인이 아닌 집단 상호간의 갈등이 있을 수 있으며, 정부 기관 내 상호간에도 갈등이 발생할 수 있다.

전술한 우리나라 공공갈등의 현황에서도 확인할 수 있듯이, 정부나 지방자치

단체와 그 갈등상대방으로서의 민간(집단으로서의 주민) 간의 갈등이 가장 많이 발생하는 갈등유형이다. 정부나 지방자치단체는 정책을 계획하고 이를 추진하는 역할을 하는 주체이며, 주민은 이러한 공공정책의 영향을 받는 수요자로서 이에 대한 견제와 대립 등 갈등이 발생할 가능성이 가장 높다는 것을 충분히 예상할 수 있다.

정부 기관 내 갈등도 그 기관 간의 관계에 따라 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 나눌 수 있다.

또 다른 갈등유형 분류의 방법으로 갈등의 원인·내용이나 특성에 따른 분류가 있다. 이러한 분류의 대표적인 학자로 Moore(2003)를 들 수 있다. Moore는 갈등을 다섯 가지로 분류하였는데, 사실관계 갈등(data conflict), 이해관계 갈등(interest conflict), 구조적 갈등(structural conflict), 관계상의 갈등(relationship conflict), 가치 갈등(interest conflict)이 바로 그것이다.

사실관계 갈등(data conflict)은 잘못되거나 또는 적합한 정보·자료에 대한 의견 불일치, 동일한 정보에 대한 해석 차이, 평가절차의 차이 등에 의해 발생하는 사실 해석의 차이에서 오는 갈등이다.

이해관계 갈등(interest conflict)은 제한된 자원·지위와 관련된 이익에 대한 대립, 이해관계를 분배하는 방법·절차 등에 대한 입장 대립으로, 기본적으로 이해관계나 욕구·욕망의 충돌 때문에 발생하는 갈등이고, 대부분 공공갈등의 주요한 원인이 된다. 예를 들어 토지 이용이나 시설 유치 및 기피 등과 관련한 갈등이 표적이다.

구조적 갈등(structural conflict)은 적합하지 않은 정치 및 경제구조, 규제, 왜곡된 풍습, 관습, 힘의 불균형, 개인이 속한 사회·정치 및 경제구조와 왜곡된 관행이나 풍습·제도 등에 의하여 발생한다. 예를 들어 양성평등의 문제 등은 법과 제도의 한계와 개선이 필요한 것으로서 대표적인 구조적 갈등에 속한다고 볼 수 있다.

관계상의 갈등(relationship conflict)이란 오랫동안 관계를 유지해야 하는 사람들 간의 오해, 거부감, 불신, 소통결여, 편견 등에 의해 관계형성과 유지에 어려움을 겪는 갈등상황이다. 주로 행정기관의 일방적 행정에 대한 주민들의 반발에서 비롯된다. 다른 이유에 의한 갈등이 쉽게 관계상의 갈등으로 번지기 쉬우

며, 갈등 쟁점이 소멸되어도 이러한 관계상의 갈등이 해소되지 않는 경우도 많다. 즉, 갈등의 원인이기도 하고 갈등의 결과이기도 하며, 갈등의 평화적 해결을 어렵게 만드는 주요 요인으로서 작용한다.

가치 갈등(interest conflict)은 이데올로기적 신념이나 가치관, 세계관, 종교 등 지향점 차이에서 오는 갈등으로서, 실제 갈등현장에서는 행정기관과 시민단체 간의 갈등으로 대표된다. 예를 들어 지역 개발의 근본 가치로 경제적 이익을 우선할 것인지 환경보존을 더 중요시할 것인지에 대한 갈등을 들 수 있다.

그러나, 실제 갈등발생 상황에서는 위와 같은 각각 단일한 원인에 의해 갈등이 발생하는 경우는 흔치 않고, 둘 이상이 복합적으로 동시에 발생하는 것이 대부분이다. 그리고, 가치 갈등은 양립 불가능한 목적의 동시추구로서, 승패의 상황이라는 갈등조건이 조성될 수가 있기 때문에 협상에 의한 합의가 어려울 가능성이 높다(채경석 외, 2008).

〈표 6〉 원인·특성에 따른 갈등유형 분류

유형분류 기준		내용
갈등의 원인· 특성	사실관계 갈등	잘못되거나 또는 적합한 정보·자료에 대한 의견 불일치, 동일한 정보에 대한 해석 차이, 평가절차의 차이로 발생
	이해관계 갈등	자원의 배분을 놓고 발생하는 이익추구 갈등
	구조적 갈등	제한된 물질적 자원이나 권위 등 갈등상태에 있는 사람이나 외부에 존재하는 힘에 의해 발생
	관계상의 갈등	오해, 거부감, 불신, 소통결여, 편견 등에 의해 관계형성과 유지에 어려움을 겪는 갈등
	가치 갈등	이념, 가치관, 종교적 신념, 지향점 차이에 따른 갈등

※ 출처: Moore, C. W. (2003). 재수정

(3) 이해관계 분석

협상에 있어서 입장(상대방의 요구나 주장)에 좌우되지 않고 그 요구의 이면에 깔려 있는 상대방의 이해관계나 근본적인 관심사를 중시하고 이를 해결하려고 노력하는 것이 중요하다(Fisher & Ury, 1991).

입장(position)의 사전적 의미는 ‘당면하고 있는 상황’을 뜻한다. 즉, 당사자들이 현실적으로 처해 있는 특수한 처지나 상황이라고 정의할 수 있다. 이러한 입장에만 매몰되면 그 입장이나 주장·요구의 저변에 깔려 있는 실질적인 욕구나 근원적인 이해관계를 헤아리기 어렵게 된다. 이렇게 입장과 요구 중심의 협상에서는 당사자들 간의 충돌로 인해, ① 각자의 완강한 입장을 굽히지 않아 협상이 결렬되거나, ② 각자의 입장을 조금씩 양보하여 타협에 그치거나, ③ 어느 한 쪽의 요구가 관철되는 일방 승리(지배)로 끝나게 될 것이다(하혜수·이달곤, 2019).

물론, 현실의 대다수 협상은 입장과 주장·요구에 중점을 두기 때문에 상대에 대한 이해가 부족하고 집단적인 감정과 감성에 의해 지배되기 쉽다. 이런 한계를 극복하기 위해서는 입장(원한다고 말하는 구체적인 돈·요구·조건 등 쟁점에 관해 상황적으로 취하는 노선)의 밑바탕에 깔려 있는 이해관계(입장을 취하게 만드는 무형적인 동기로서의 이익과 손실 및 협상을 통해 얻어내고자 하는 중요한 실체로서, 욕구·소망·관심사·공포 등)를 주요하게 고려하면서 협상을 진행하고, 상충되는 이해관계의 조정에 역점을 두어야 한다. 그리고, 협상론적 시각에서의 사후적인 평가에서도 ‘입장과 이해관계의 분리 접근 여부’는 매우 중요한 평가 기준이라고 할 수 있다(하혜수·석상우, 2019).

(4) 협상전략

(가) 협상의 개념과 의의

협상의 개념은 학자마다 다양하게 정의하고 있으나 본질적으로 ‘의사결정과 정’이라는 것에 대해서는 이견이 없다.

협상은 경쟁하는 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 갈등을 줄이며 수용할 수 있는 특정 대안을 찾아가는 동태적 의사결정이라고 할 수 있는데(이달곤, 2005), 은재호 외(2011)는 ① 둘 이상의 당사자들이, ② 공통의 이익이나 이익의 갈등 상황에서, ③ 논리와 추론에 기초한 객관적이며 합리적인 정보를 바탕으로 의사결정과정을 통해, ④ 갈등을 해결하고 상호이익을 위해 노력하는 일련의 과정이라고 정의하기도 하였다.

협상은 좁은 의미와 넓은 의미로 구분하여 검토될 수 있다.

좁은 의미의 협상은 실제 마련된 협상 테이블 위에서 일어나는 당사자 간의 상호작용을 국한해서 의미하는 것이라면, 넓은 의미의 협상은 갈등의 조정과 관련하여 둘 이상의 당사자 사이에서 이루어지는 모든 일체의 공식적·비공식적 상호작용을 다 포함한다.

이렇게 협상의 개념을 넓게 정의하면, 협상 테이블 위에서 이루어지는 협상 전술 뿐만 아니라 제도판 위에서 이루어지는 협상안의 구상 그리고 아예 협상장 외부에서 이루어지는 협상 관련 주변 환경요인들에 대한 모든 작용과 영향을 포함한다.

즉, 1차원(전략·전술의 단계)은 협상 테이블에서 이루어지는 발언내용과 의사소통, 신뢰형성의 정도, 그리고 각각의 대응조치 등이다.

2차원(협상안 구상)은 제도판 위에서 더 크고 훌륭하며 지속가능한 유력한 대안을 창조하고 고안하는 활동이다.

마지막 3차원(협상관 설계)은 협상장 바깥에서 이루어지는 모든 협상의 관련 요인(참가자, 이해관계, 협상 결렬 시 대안 등), 협상순서, 기본 절차의 합의 등을 다 포함한다(데이비드 랙스 외, 2015).

이렇듯 협상을 협상장 안에서 이루어지는 행위에 국한하지 않고, 협상장을 둘러싼 제반 환경요인과 여론 등에 대하여 영향을 미치는 행위를 모두 협상의 범주 안에 포함하여 사고하는 것은, 협상을 둘러싼 현실의 다양한 이해관계와 영향 및 작용 관계를 모두 고려할 수 있게 하고, 좀 더 적극적이고 전략적인 협상 태도로 갈등에 접근하고 해결할 수 있게 해준다는 점에서 상당한 의미를 가진다.

근본적으로 협상은 모든 갈등 해소 기법의 기본을 이루는 것으로 보인다. 아무리 제3자가 어느 정도의 결정권을 가진다고 해도 당사자 간에 협상이 이루어

지지 않고서는 조정이나 중재가 이루어질 수 없기 때문이다(김영옥, 2015).

협상론적 관점은 상대적으로 갈등 발생 이전보다는 갈등이 발생한 다음에 어떻게 효과적인 방법과 전략을 취할 것인지에 관심을 가지고 있는 것으로 보인다. 갈등당사자들이 선택하는 행동 대안이 상호의존적이라는 상황을 상정하고 있다. 갈등당사자들은 자신의 이익이 결국 상대방이 어떠한 전략을 취하고 결정하느냐에 따라 영향을 받기 때문에 상대방이 어떤 대응책을 갖고 행동할지를 고려하면서 전략적으로 행동할 수밖에 없어서, 결국 상호의존적이라고 평가되는 것이다. 따라서 협상이론에서 갈등 또는 협력의 당사자들이 오로지 자기만의 이익을 극대화하려고 시도할 경우에는 오히려 원하는 이익을 얻어내기 어려운 딜레마에 빠질 수밖에 없기 때문에 서로가 모두 만족할 수 있는 윈-윈 대안을 모색하고 창조하는데 주력하게 된다. 더 나아가, 협상이론은 순수게임이론의 약점을 보완한 것으로서 현실의 갈등상황에 대하여 좀 더 유효성 있게 적용할 수 있는 이론이라고 평가받고 있다. 게임이론에서는 당사자 자신과 상대방의 선택에 대하여 완전하게 파악한 정보에 따라 자신에게 예측되는 이익을 극대화할 수 있는 대안을 택한다고 가정한다. 반면에, 협상이론은 게임이론의 가정보다 더 동태적이고 실제적인 상황에서 벌어지는 상호의존적인 관계에 초점을 두고 있다. 즉, 상호의존적인 둘 이상의 갈등당사자가 제한된 합리성에 기초하여 공동의사결정을 내리되 부분최적화전략을 추구하는 상황을 상정하는 것이다(하혜수, 2003).

협상은 당사자 간 협의와 상호 간 의견교환, 그리고 공동의 문제해결 등을 특징으로 한다는 점에서 가장 민주적으로 갈등을 해결하는 방법이라고 할 수 있다. 이런 본질적인 성격에 기초하여, 협상에서는 갈등당사자 모두가 의견을 제시할 수 있는 동등한 기회를 가지고, 서로의 이해관계를 모두 충족시킬 수 있는 대안을 제시하며, 이러한 과정을 거쳐 합의되고 타결된 결과에 대해서도 당사자들이 수용할 가능성이 높아지게 되는 것이다.

이렇듯 협상은 기본적으로 그 과정이 투명하고 공정하며, 결과도 정의롭고 상생적일 수 있다. 그리고, 협상은 갈등당사자들이 서로 소통하는 속에서 새로운 발견과 학습의 과정의 의미를 가짐으로써 창조적 대안의 모색에 기여한다는 점에서도 그 의의를 찾을 수가 있다.

이해관계의 조정 전략 또는 조화 - 부조화 전략⁴⁾ 및 전혀 다른 차원에서의

상호 만족 제공 방안 모색을 통하여 처음에는 의도하지 않았던 창조적 대안의 발견의 가능성이 높아진다. 그래서, 협상은 권력적 수단(힘의 대결·폭력)에 비해 소모되는 시간과 대화 및 에너지의 비용이 크지 않고, 심리적 비용도 줄일 수 있으며, 협상이 끝난 이후에도 언제든지 공동 작업을 진행할 수 있을 정도의 우호적이고 생산적인 관계가 유지된다. 이렇게 갈등당사자 서로가 만족하는 윈-윈 결과를 창출하며, 상호 자유롭고 자발적인 의사와 동의를 얻어 최종 합의에 이르게 된다는 점에서 갈등의 재발 가능성이 최소화되기 때문에, 투입비용(거래비용) 대비 효과(업무 관계, 결과 만족도, 재발 가능성)에서 가장 효율적인 갈등 해결 수단이다. 마지막으로, 협상은 창조적 대안으로 서로에게 이익을 주는 윈-윈 대안의 가능성을 높여주기 때문에 상생의 결과를 통하여 국가와 사회 전체적인 통합에도 기여할 수 있다는 데에 큰 의의를 찾을 수 있다(하혜수 외, 2019).

(나) 분배적 협상전략 / 통합적 협상전략

‘협상전략’이란, 포괄적인 목표와 이를 달성하기 위해 협상 당사자들이 취하는 일반적인 접근방법을 규정하는 협상의 행동 계획을 의미한다(Carnevale, 1994).

협상이론에서 전략적 사고라고 하는 것은 상대의 이해관계와 반응에 근거하여 행동계획을 수립하는 사고를 의미한다. 이러한 전략적 사고는 갈등상대방의 반응을 중시한다는 점에서 경험에 기초할 수밖에 없고, 분명하게 확인된 목적에 초점을 두며, 갈등상대방의 상황 조건적 행동과 불가분의 관계를 맺게 된다(Schellenberg, 1982).

협상전략은 어떠한 기준으로 나누느냐에 따라 다양하게 분류될 수 있지만, 가장 많이 사용되는 일반적인 분류방법 중의 하나가 바로 분배적 협상(distributive negotiation)전략과 통합적 협상(integrative negotiation)전략으로의 구분이다.

분배적 협상전략은 고정된 몫을 어떻게 나누느냐에 중점을 두는 협상전략이

4) 조화는 상대가 협조(또는 배반)하면 그에 동일하게 대응하여 협조(또는 배반)하는 전략이고, 부조화는 상대가 협조(또는 배반)하면 그와 반대로 대응하여 배반(또는 협조)하는 전략이다.

다.⁵⁾ 이것은 할당된 전체 몫(pie)이 고정되어 있는 상황에서 갈등상대방들 각자가 자신의 이득을 키우고 손해를 줄이려는 방향으로 경쟁하는 것을 의미한다. 분배적 협상전략은 얻는 쪽의 이득과 잃는 쪽의 손실을 모두 합하면 0이 된다는 의미에서 제로섬(zero-sum) 협상이고, 얻는 쪽의 이득과 잃는 쪽의 손실을 합치면 일정하다는 의미에서 정합 협상(constant-sum negotiation)이라고도 표현된다. 가치가 고정된 상황에서 갈등당사자 각자가 자신의 몫이나 이득을 증대시키는데 집중하기 때문에 협상 타결의 결과는 승패(win-lose)의 형태로 나타날 가능성이 높다(하혜수 외, 2019).

이렇게 자신의 가치를 주장하고 요구해서 최대치를 차지하려는 분배적 협상 전략은, 그 세부적인 내용으로 ① 협상을 준비하는 방법과 실수를 줄이는 방법, ② 상대방에게 처음 제안을 제시하는 방법, ③ 상대방의 주장에 대응하는 방법, ④ 처음 제안을 이어가는 방법, ⑤ 상대방에게 압력을 가하는 방법, ⑥ 합의에 효과적으로 이르게 하는 방법, ⑦ 자신의 이득을 최대화하면서 상대방의 반발을 최소화하는 방법 등을 주요 내용으로 한다(Malhotra et al, 2008).

분배적 협상전략에서, 협상을 준비하는 과정의 핵심은 내가 가지고 있는 모든 가능한 대안적인 선택을 알아낸 다음, 그것을 평가해서 최선의 대안이 무엇인지 찾아내는 과정이다.

협상의 한 당사자가 가진 협상 타결 외의 가장 최선의 대안을 BATNA(Best Alternatives to Negotiated Agreement)라고 한다. 당사자가 협상 결렬시 차선책 또는 대안으로서의 계획(Plan B)을 준비하고 있다면 이는 상대방에 대한 강력한 압박요인이 될 수 있고, 이런 BATNA의 확보는 자신이 원하는 조건과 방향으로 합의를 이끌어 줄 가능성을 높여 줄 것이다.

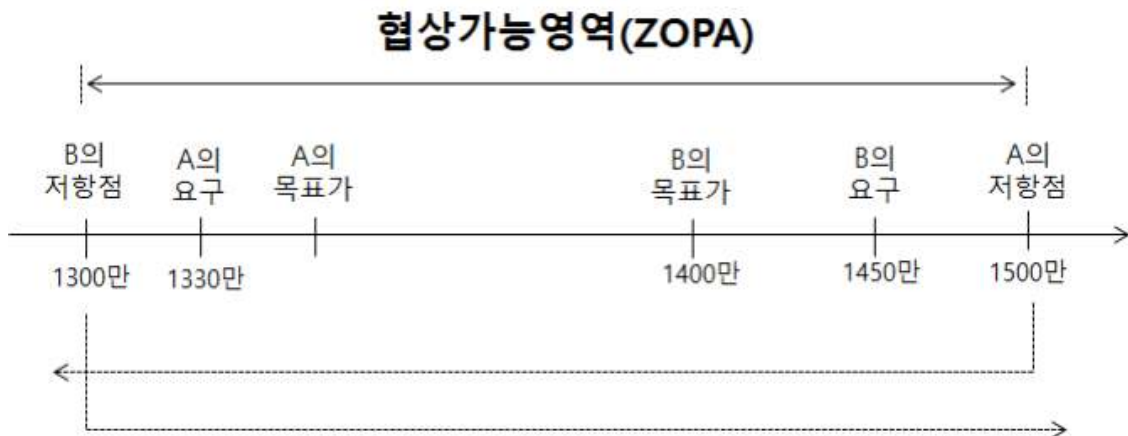
BATNA를 분석하는 과정에서 일반적으로 자신의 유보가격(RP: Reservation Price)을 결정하게 된다. 유보가격(저항점)이라는 것은, 협상의 한 당사자가 심리적으로 저항감을 느끼는 지점으로서 더 이상 물러설 수 없는 마지노선, 즉 당사자가 마음속으로 양보할 용의가 있는 가격을 의미한다. 이렇게 자신의 BATNA와 유보가격에 대한 분석이 끝나면 이제는 상대방의 BATNA와 유보가격을 예측하고

5) 분배적 협상전략은 주로 노사간 임금교섭, 이혼소송판결, 국제협상 등에서 볼 수 있다. 이 전략에 따른 협상의 세부 전술로는 강압적 공격, 계획된 잠정적 양보, 회유, 타협 등을 들 수 있다.

평가한다. 그런 다음에 자신과 상대방의 유보가격에 기반하여 타협안이 이루어질 수 있는 영역을 찾게 된다. 이 영역을 바로 ZOPA(Zone of Possible Agreement)라고 한다. 협상하는 두 당사자는 밀고 당기고 주고받기를 반복하면서 각자의 몫을 증대시키려고 시도하지만, 어느 일방이 상대방의 유보가격을 벗어난 제안을 지속적으로 고집할 경우에는 협상 자체가 아예 결렬될 수밖에 없기 때문에 합의 가능영역은 양 당사자의 유보가격(저항점) 사이로 한정되게 되는 것이다. 따라서 이 범위에 드는 어떤 선택도 협상의 합의지점이 될 수 있다. 협상을 잘 준비한다는 것은 이러한 자신과 상대방의 BATNA와 ZOPA를 가장 현실적으로 분석하여 협상 전략을 효과적으로 결정하는 것과 다름이 없다(김영욱, 2015).

물건 매매를 예로 들었을 때, 협상에 임하는 양 당사자 간의 ZOPA를 도식화하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> ZOPA의 예(물건매매)



※ 출처: 하혜수 · 이달곤 (2019). 박영사.

통합적 협상전략은, 분배적 협상전략과 달리 상대방의 이해관계를 고려하여 상호호혜적인 결과를 도출하려는 승-승 지향의 협상전략이다. 통합적 협상전략은 가치창출전략, 문제해결전략, 상호협력전략 등 다양한 명칭으로 사용되고 있다. 자신의 가치와 요구를 주장하는 분배 전략에 그치지 않고 협상 상대방과 함께 가능한 더 많은 가치를 창출하는데 중점을 둔다는 점에서 가치창출전략이고, 협상 의제를 공동의 문제로 인식하고 함께 해결책을 찾아간다는 점에서 문제해결

전략이며, 공동의 몫을 확장하기 위해 협력한다는 의미에서 상호협력전략이다 (Fisher et al, 1991).

당연하게도, 이러한 접근은 기존의 고정된 가치를 분배하려고 하는 것이 아니라 기존의 가치와 과이를 더 크게 확장하여 협상 참가자들이 모두 만족할 수 있는 가치와 대안을 창출하기 위해서 힘쓰게 된다. 물론 실제 현장에서 분배적인 태도와 통합적인 태도로 분명하게 구분할 수 있는 협상전략이라는 것은 상상하기 어렵다. 통상적으로는 분배적인 협상전략과 통합적인 협상전략의 요소들이 동시에 같이 활용된다. 하지만 분배적인 성격에도 불구하고 전체적으로는 통합적인 협상을 이끌기 위해서는 자신의 이익만을 극대화하는 것을 목적으로 삼기보다 상대방과의 공동 이익을 추구하고, 경쟁적인 접근보다는 상호 커뮤니케이션을 촉진하고 입장·주장이 아닌 세부적인 이해관계에 기반을 둔 협상전략을 사용하는 것이 중요하다(Nolan-Haley, 2001).

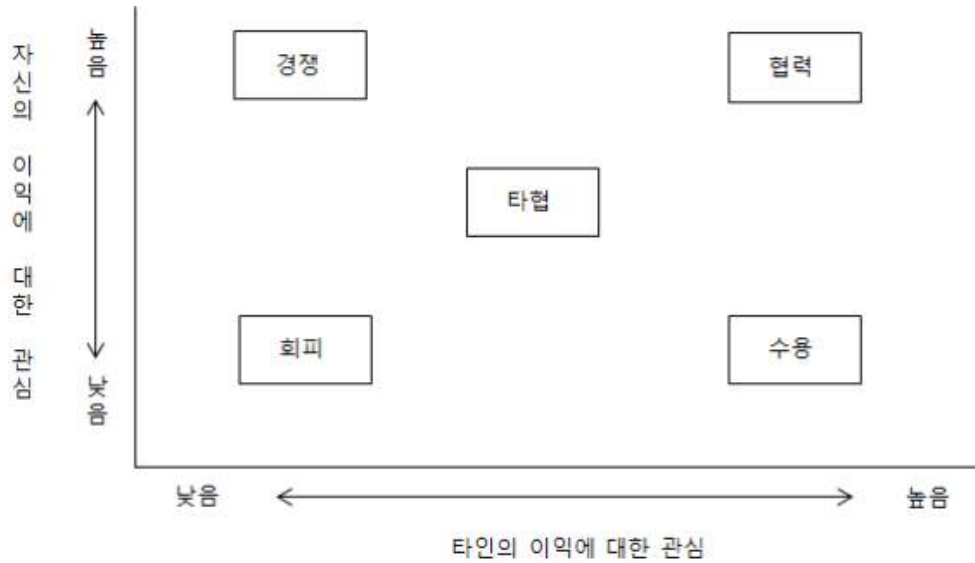
이러한 통합적 협상전략의 결과는 외부적·객관적 측면과 내부적·심리적 측면을 모두 포함한다. 객관적 결과(objective results)는 모든 당사자의 우선순위를 충족시키는 측면이고, 심리적 결과(psychological results)는 모든 당사자의 심리적 만족을 충족시키는 측면이다(Schoonmaker, 1989).

(다) 양면고려 협상전략

갈등관리방식과 관련하여, Thomas & Kilmann(1975)은 Blake & Mouton(1964)이 제시했던 갈등격자모형을 다시 해석하여 상호 작용하는 2차원적인 갈등관리모형을 제시하였다. 이 모형은 상대방의 이익과 관심사를 충족시켜 주기를 원하는 정도인 협조성과 자기 자신의 이익과 관심사를 충족시켜 주기를 원하는 정도인 독단성의 두 차원을 결합한 모형이다.

이 모형을 참고한 양면고려 협상전략은, 협상 상황에서 자신의 이익에 대한 관심과 상대방의 이익에 대한 관심이 상호 역할을 한다고 보고, 이 두 가지 차원을 조합하여 다섯 가지 종류의 협상전략으로 구별되는데, 경쟁형(Competing), 협력형(Collaborating), 타협형(Compromising), 회피형(Avoiding), 수용형(Accommodating)으로 나뉘어진다.

〈그림 4〉 양면고려 협상전략 분류



※ 출처: Thomas, K. W. & Kilmann, R. H. (1975); 김영옥 (2015) 재인용.

경쟁형(Competing)은 공격적·대립적·경쟁적인 태도이다. 자신이 상대방보다 힘이 강하고 우위에 있다고 판단될 때 자신이 원하는 결과를 확보하기 위해 공격적인 태도로 상대방의 주장·요구를 무시하고 자신의 방향을 일방적으로 강행하고 상대방의 양보를 받아내는 전략이다. 이는 ‘Win-Lose’ 전략으로 내승리를 위해 당신은 패배해야 한다는 ‘I Win, You Lose’의 형식을 추구한다.

회피형(Avoiding)은 아무런 행동도 하지않고 협상을 피하거나 잠정적으로 보류·중단하는 태도이다. 회피형 전략은 ‘Lose-Lose’ 전략으로 나도 피해를 보고, 상대방도 손해를 입게 되어 모두가 손실을 입게 되는 ‘I Lose, You Lose, We Lose’의 형식으로 표현할 수 있다. 내 소중한 시간과 에너지를 쏟아야 할 이유를 느끼지 못할 만큼 문제해결의 가치가 아예 낮거나, 또는 상대방을 심리적으로 압박해서 원하는 양보를 얻어내고자 할 때 이런 회피의 방법을 이용할 수도 있다. 또한 문제를 해결해가는 진행을 유지하는 것이 자신에게 불리하다고 판단되거나 해결의 방향이 오히려 자신에게 불리하다고 느껴질 때 상황의 국면을 다르게 전환하기 위해 이런 회피형 전략을 활용할 수도 있다.

수용형(Accommodating)은 순응전략이며 화해·포용·굴복적인 협상전략이

다. 즉, 상대방이 요구하는 것을 순순히 수용하여 협상 타결의 가능성을 높이려는 전략이다. 상대방의 주장에 따라 자신의 주장을 조정하고 순응시켜 굴복하는 ‘Lose-Win’ 전략으로 당신이 승리한다면 나는 피해를 보아도 상관없다는 ‘I Lose, You Win’의 형식이다. 이러한 태도는 상대방과의 충돌을 피하고자 할 때 우선 고려될 수 있으며, 자신의 입장이나 이익보다는 상대방의 주장과 이해관계를 우선 충족시키고 상대방 입장에 순순히 따름으로써 상대방과의 우호관계를 지속시키는 것을 더 중시한다.

협력형(Collaborating)은 협상 참여자들이 협동과 통합적인 관점으로 문제를 해결하고자 하는 공동 문제해결태도라고 할 수 있다. 문제를 해결하는 합의를 이끌어내기 위해 당사자들이 협력적인 태도로 협의하는 것이다. 이 같은 태도는 ‘Win-Win’ 전략으로서, 나도 이익을 보고 상대방도 잘되어 우리 모두가 만족하는 전략인 ‘I Win, You Win, We Win’의 형식이다. 자신들 각자의 목표나 우선 관심사에 대한 정보를 서로 충분히 공유하고 이를 통합하여 문제를 창조적으로 해소하고자 노력하며, 자신이 보유하고 있는 것 중 관심도나 중요도가 비교적 낮은 것은 상대방에게 양보하는 협력적 태도를 반복하면서 최종적인 문제해결을 위한 타결을 의도하는 것이다. 협상이 지속 가능하고 효과적으로 이루어지기 위해서는 한쪽의 이익에만 집중하는 것보다는 자신의 이익과 상대방의 이익을 동시에 고려하는 협력형 협상전략에 기반을 두었을 때 그 가능성이 높아질 수 있을 것이다.

타협형(Compromising)은 다른 전략들을 사용할 수 없을 때 고려할 수 있는 대안이다. 서로가 획득이 가능한 현실적인 이익에 초점을 맞추고 협상 당사자들이 각자 자신의 주장과 입장을 일정정도 양보하여 서로에게 어느 정도의 이익을 보장할 수 있는 수준의 ‘절충안’을 발견해내는 전략이다. 협력적 협상전략에서는 문제해결을 위해 협상자의 목적이나 우선순위에 대한 정보가 교환되지만, 이와 달리 타협적 협상전략에서는 문제해결과는 무관하게 진행되기 때문에 협상자의 목적이나 우선순위에 대한 정보를 교환할 필요가 없으며 단지 협상쟁점에 대한 절충안 마련에 집중하게 된다(천대운, 2020).

이러한 타협적 협상전략이 앞서의 협력적 협상전략과 본질적으로 차이가 나는 부분은 바로 객관적 기준의 사용 여부에 달려있다고 할 수 있다. 즉, 타협적

협상전략에서는 합리적 논거나 객관적 기준 없이 그 당시의 권력관계 등 물리적 힘이 작용하여 상호 제시된 요구안들 간의 절충이 시도되고 조금씩 양보하여 타협의 결과를 가져오게 되는 반면, 협력적 협상전략에서는 정의원칙, 관례, 과학적 판단 등과 같은 객관적 기준에 의한 조정이 시도된다는 점에서 큰 차이가 있다 (하혜수 외, 2019).

이상과 같은 5가지 양면고려 협상전략 유형을 각각 목적·자세·논리적 배경·예상결과로 세부적으로 구분해서 비교하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 협상전략 유형 비교

유형	목적	자세	논리적 배경	예상결과
경쟁형	자기방식을 취하는 것	“뭐가 옳은지 알고 있어. 내 판단과 권위에 대해 더 이상 문제제기하지 마!”	내가 가진 입장을 포기하는 것보다 상대에게 괴로운 느낌을 주는 것이 차라리 낫다.	나는 해명했다고 생각하지만 상대방은 ‘패배했다’ 또는 ‘모욕당했다’고 생각한다.
회피형	갈등을 회피하는 것	“나는 그것에 대해 중립적이야. 좀 더 생각해볼게”	의견불일치는 긴장을 유발하기 때문에 근본적으로 좋지 않다.	문제는 해결되지 않은 채 나중에 여러 가지 측면에서 더 큰 괴로움이 발생한다.
수용형	상대를 화나게 하지 않는 것	“이 문제에 대한 네 의견은 뭐지? 이걸 우리 관계를 해칠 만큼 중요하지 않아”	좋은 관계를 유지하는 것이 무엇보다 더 중요하다.	결국 다른 사람들이 나를 이용한다.
협력형	문제를 함께 해결하는 것	“내 입장은 이런데 당신은? 나는 최선의 해결책을 꼭 찾고 싶소.”	양당사자 입장이 똑같이 중요하다. 결과의 질과 과정의 공정성이 다 중요하다.	문제해결의 가능성이 가장 높다. 양쪽 다 공정하게 대우받는 과정에 만족하며, 해결책 찾기에 몰두한다.
타협형	신속히 합의에 이르는 것	“서로 양보해서 빨리 해결책을 찾아보자”	시간을 질질 끄는 갈등은 사람들을 힘들게 한다.	참여자들이 신속한 해결책을 찾도록 조건을 형성해준다.

※ 출처: 박원우 (2010). 일부수정 편집.

경쟁형은 자신이 가진 입장을 포기하는 것보다 차라리 상대방에게 비난을 받는 것이 더 낫다는 심리를 바탕으로 하며, 자신은 충분히 자신의 논리를 해명했다고 생각하지만, 상대방으로서는 ‘패배했다’ 또는 ‘모욕당했다’는 느낌을 받게 하는 부작용이 예상된다.

회피형은 긴장상태를 피하고자 하는 심리와 논리를 기반으로 하는데, 갈등을 회피하기만 하면 중요한 문제는 전혀 해결되지 않았기 때문에 시간이 지나면 더 악화된 상태로 문제가 폭발할 위험성을 가진다.

수용형은 상대방과의 좋은 관계 유지를 최우선으로 하는 심리를 바탕으로 하지만, 결국 상대방이 이러한 전략을 사용하는 자를 이용하기만 할 위험성을 감수해야 한다.

협력형은 문제 해결의 과정과 결과를 모두 중요시하며, 양당사자 공동의 문제를 같이 해결한다는 관점을 유지하고, 합의 이후 문제발생 여지가 가장 낮다.

타협형은 갈등이 계속 유지되는 기간에 대한 부정적 인식을 기반으로, 갈등을 ‘최대한 빨리’ 마무리하기 위해 서로서로 양보하고 절충하는 방식을 추구하는 것인데, ‘절충안’ 자체가 더 큰 ‘문제점’을 갖고 있을 수 있다는 단점이 지적된다.

위와 같은 협상전략은 바로 갈등관리 유형이기도 하고, 더 나아가 해당 이해관계자간 실제적인 관계의 양상을 드러내는 것이기도 하다. 어떠한 인식과 관점 그리고 어떠한 방법을 활용하느냐에 따라 갈등이 더 원만하게 해소되고, 해당 사안이 더 긍정적이고 발전적인 방향의 대안으로 해결되느냐 여부가 결정되기 때문에, 어떠한 협상전략을 사용할 것인지에 대한 검토와 선택은 그 무엇보다도 가장 중요한 지점이라고 하지 않을 수 없다. 이상과 같은 각각의 협상전략들이 우선 고려될 수 있는 상황을 단순화해보면 다음과 같다.

경쟁형은 꼭 필요한 사안에 대하여 결단이 필요한 경우이다.

회피형은 별로 중요하지 않거나 지금 추진하는 것이 탐탁치 않거나 시간을 들여 더 생각해봐야 하는 경우이다.

수용형은 문제해결보다는 상대방과의 우호적인 관계유지가 가장 중요하다고 판단되는 경우이다.

협력형은 단순한 타협으로 해결되지 않을 만큼 중요한 문제이고 서로가 만

즉해야 하는 경우이다.

타협형은 목표가 서로 양립할 수 있는 성질의 것이 아니라고 생각되어 일단 잠정적인 해결이 더 중요하다고 생각되는 경우이다.

〈표 8〉 각 협상전략의 적용 가능한 상황

유형	적용 가능한 상황
경쟁형	<ul style="list-style-type: none"> · 비상사와 같이 신속하고 결단력 있는 행동이 중요한 경우 · 비용절감이나 규칙준수와 같이 인기 없는 조치의 시행이 필요한 경우 · 의사결정권자가 생각하기에 조직 전체 생존을 위해 꼭 필요한 경우
회피형	<ul style="list-style-type: none"> · 이 문제는 사소하고 다른 문제가 더 긴급한 경우 · 내 관심사를 만족시킬 수 있는 가능성이 전혀 없는 경우 · 당사자들을 진정시키고 시간을 갖고서 생각을 검토해야 하는 경우 · 즉시 결정을 내리기보다는 관련 정보를 더 수집해야 하는 경우 · 제3자가 갈등을 더욱 효과적으로 해결할 수 있는 경우
수용형	<ul style="list-style-type: none"> · 다음 단계의 문제해결을 위해 상대방의 신뢰 확보가 필요한 경우 · 사안의 중요성이 상대방에게 훨씬 더 큰 경우 · 상대방과의 우호적인 관계 유지가 특히 필요한 경우 · 상대방이 시행착오를 통해 올바른 방향을 찾도록 도우려는 경우
협력형	<ul style="list-style-type: none"> · 양측의 관심사가 너무 중요해서 타협을 보기 어려운 상황에서 통합적 해결방안을 찾아야 하는 경우 · 양측의 관심사를 통합하여 더 큰 수용성을 얻으려고 하는 경우 · 관계형성의 걸림돌이 되는 감정상 문제를 극복하는 것이 중요한 경우
타협형	<ul style="list-style-type: none"> · 복잡한 사안에 대한 일시적·잠정적 해결을 얻으려고 하는 경우 · 목표달성은 중요하지만 강압적인 방법을 사용할 때의 부정적인 효과가 너무 큰 경우 · 동등한 협상력을 가진 당사자들이 각각 상호배타적인 목표를 달성하기 위해 노력하는 경우 · 임기응변적인 해결안이 필요한 경우

※ 출처: 박원우 (2010). 일부수정 편집.

2. 선행연구 검토

1) 공공갈등 관리방안 관련 선행연구

급속한 경제성장, 정치적 민주주의의 공고화, 지방자치의 실시·확대 및 다원화 속에서 꾸준히 증가해온 공공갈등에 대처하기 위하여 공공갈등관리에 대한 중요성도 지속적으로 강조되어 왔다.

이러한 공공갈등관리의 중요성에 대한 인식을 반영하듯이, 이를 주제로 한 연구들 역시 양적으로도 증가하고 질적으로도 다원화되어 왔다.

1995년부터 2014년까지 한국연구재단 사회과학분야 등재학술지에 실린 226편의 논문을 분석⁶⁾한 결과, 한국 사회변화의 전환점으로서 1987년 민주화 항쟁, 지방자치의 실시, 1990년대 이후 시민단체의 폭발적인 증가와 왕성한 활동, 그리고 1998년 IMF 외환위기와 2003년 이후 빈곤율 증가에 따른 사회양극화 등이 공공갈등의 주체, 내용, 그리고 갈등관리방식의 변화와 중대하게 관련이 있었다(권경득 외, 2015).

우리나라에서 처음으로 정부차원에서 공식적으로 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 모색을 시도한 것은 노무현 대통령의 참여정부 때라고 할 수 있다. 참여정부는 대통령자문 지속가능발전위원회를 설치하고 ‘공공기관의 갈등 관리에 대한 법률(안)’을 만들었지만 이 법률안은 국회에서 통과하지 못하였고 이후 현재까지 대통령령인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 형태로 남아 있다.

이 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 제1장 총칙, 제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙, 제3장 갈등의 예방, 제4장 갈등조정협의회, 제5장 보칙 등 29개조로 구성되어 있다. 이 규정에서 중요한 기반으로 강조하는 것은 바로 ‘참여적 의사결정이라는 절차’라고 볼 수 있다. 그리고, 이러한 ‘참여적 의사결정 절차’를 구체화하는 것이 갈등영향분석제도·갈등관리심의위원회의 설치 및 운

6) 공공정책갈등을 연구분야로 하여, 연구시기·연구자(전공, 연구자수, 연구비지원)·연구대상·연구방법·연구초점 등의 분석기준을 통해 분석하였다.

영·갈등조정협의회 구성 및 운영이다.

즉, 이 규정의 제15조(참여적 의사결정방법의 활용)은, ‘...갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다’, ‘...공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다’ 고 강조하고 있다.

또, 갈등조정협의회와 관련해서는 이 규정 제18조 및 제19조에서 ‘협의회의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며’, ‘협의회의장은 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자 간의 합의에 의해 선정하는 것을 원칙’ 으로 한다고 규정하고 있다.

요컨대, 이 규정이 제시하는 공공갈등 관리방안의 핵심은 ‘이해관계인의 사전참여 절차 보장’ 과 이미 발생한 공공갈등에 대한 ‘제3자적 갈등 조정’ 방식의 강조로 보인다.

지금까지의 공공갈등 및 공공갈등관리에 대한 연구 방향 중에서 본 연구와 관련이 있는 ‘공공갈등 관리방안’ 에 대한 연구 산출을 보면, 크게 ‘갈등관리의 제도화 요인’ 및 ‘주민참여요인’ 이라는 두 가지 측면, 즉 ‘숙의’ 와 ‘참여’ 로 압축하여 유형화할 수 있다.

첫째, 갈등관리의 제도화와 관련된 요인으로, 갈등관리기구 마련, ADR(대안적 분쟁 해결: Alternative Dispute Resolution)⁷⁾ 기구 및 제도 마련, 중립적인 조정위원회 마련 및 운영, 각종 조정위원회 결정의 법적 구속력 강화 등을 강조하는 연구들이 대단히 많다(김학린 2011; 김광구·이선우 2011; 정정화 2012; 임동진 2012; 남덕현·임준형 2014; 김정일·주상현 2014; 김도희 2014; 심준섭 외 2014; 김주원·조근식 2015; 전형준 2016; 하동현·홍수정 2017; 임동균·이상아 2017).

7) 사전적으로 ADR은 “갈등해결에 있어서 법원심리나 소송 이외의 대안이 되는 갈등해결 방식이며, 이는 갈등 당사자들이 제3자의 도움(없이)으로 갈등을 해결하는 방법으로, 공식적인 법원의 소송 등 법률적 절차(과정) 이외의 갈등해결방식과 기법” 으로 정의된다. 갈등해결 과정과 결과의 수준에 따라 조정, 조정-중재, 중재를 구분할 수 있는데, 특히 이 중에서 조정과 중재가 ADR의 핵심이라고 할 수 있다. 조정은 법적인 효력이 없는 것에 반해, 중재자의 결정은 법적 구속력을 갖는다(임동진, 2012).

김학린(2011)은 공공갈등해결의 영향요인들 간 어떤 적합성이 갈등해결의 결과에 유의미하게 작용하였는가에 대해 연구하였는데, 조정과 같은 ADR 제도의 활성화가 필요하다고 주장한다.

김광구·이선우(2011)는 갈등조정위원회라는 조정기제를 기반으로 여러 복잡 다기한 문제에 대해서 충분한 토론을 통해 공유할 수 있는 이해의 폭을 넓히고 더 나아가 참여자들이 모두 만족할 만한 대안을 모색하고 합의를 도출할 수 있었음을 강조하였다.

정정화(2012)는 미국·일본·한국에서의 ADR 운영실태를 비교하고 분석한 결과, 한국은 민간형 ADR이 매우 활성화되지 못한 상태이므로, 공공갈등 분야에서 ADR을 활성화하기 위해 행정분쟁해결법이나 ADR기본법의 제정, ADR 기구의 중립성과 전문성 강화, 중앙정부와 지방정부에 공공분쟁해결센터의 설립 등을 제안하였다.

김도희(2014)는 환경갈등사례를 분석하고 제3자 조정을 통한 갈등해결의 가능성에 대해 연구하면서, 언론이 객관적이고 중립적인 입장에서 사실에 근거한 인과관계를 규명하는 자세로 임한다면 갈등조정자로서 갈등해결에 기여할 수 있다고 주장하였다.

심준섭 외(2014)는 다수의 갈등관리 성공사례를 분석하고 그 성공요인을 종합하여 갈등관리 Role Model을 개발하고 향후 유사사례에 활용하도록 하였는데, 공공갈등관리는 참여적 의사결정과 갈등조정기구 등의 방법이 효과적이라고 판단하였다.

전형준(2016)은 북악산 변전소 입지 갈등 사례를 연구했는데, 실질적으로 조정회의라는 기제를 활용하여 갈등을 해결한 사례를 제시하면서, 예비조정단계 → 조정단계 → 합의안 도출단계 등 단계적 동의 획득과정이 유효했다고 분석하였다.

임동균·이상아(2017)는 제3자 조정이 갈등해결 방안으로 활용도가 높아지고 있는 이유에 대해서 제3자 조정이 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 강점이 많기 때문이라고 강조하였다.

둘째, 주민참여요인의 강화이다. 계획초기단계를 포함해서, 다양한 이해관계자들의 의견수렴을 할 수 있는 주민참여의 제도화 및 참여형 공공갈등관리를 강

조하는 연구들도 상당하다(임상규, 2013; 유민이 외, 2014; 최승호, 2014; 박기관, 2016; 임동진, 2016; 장창석 외 2016; 지남석·이현국, 2017; 김대길·전일욱 2019).

즉, 정책을 추진하는데 있어 미리 일방적으로 결정하고 나서 홍보 수단을 동원해 발표한 뒤 이를 방어하는 이른바 DAD(Decide Announce Defend) 방식을 지양하고, 계획 초기부터 관계 이해당사자들과 함께 설명회·공청회·공론조사·시나리오 워크숍·시민배심원제 등의 방법을 포함한 공론화⁸⁾ 등 다양한 형태의 참여형 공공갈등관리 노력이 필요하다는 지적인 것이다.

특히, 공론화위원회는 기존의 사후적인 갈등관리에서 이해관계자들의 참여와 협력에 의한 사전적인 갈등관리로의 근본적인 패러다임 변화를 의미한다고 할 수 있다.

김정인(2018)은, 일방적이고 강압적인 갈등관리 방안과 사법적 소송을 통한 전통적 갈등해결 방안은 다양성·민주성·불확실성 등의 최근 행정환경 변화의 특징을 고려해 볼 때 더 이상 적합한 공공갈등관리 방안이 될 수 없다고 주장한다. 그러면서, ADR은 갈등당사자들의 참여한 대립관계를 갈등당사자들이 모두 자율적으로 수용할 수 있는 합리적 조정 및 중재방안이고, 공론화(숙의민주주의)는 적극적인 시민들의 참여를 기반으로 하며 토론과 토의를 통해 시민 스스로가 학습하는 참여형 공공갈등관리 방안이므로, 비록 그 동안 한계점이 존재하였다라도 이 방안들이 향후 한국사회에서 갈등해결에 가장 중요하고 필요한 공공갈등관리 방안임을 강조하였다.

이상과 같은 공공갈등 관리방안에 대한 선행연구를 요약해보면, 공공갈등을 관리하는 절차와 수단으로서 ① 예방적 차원에서는 ‘참여적 의사결정’을 강조하고 있고 ② 해결적 차원에서는 ‘조정·중재’ 등의 대안적 분쟁해결을 강조하고 있는 것으로 판단된다. 앞서의 공공갈등 관리방안 주요 선행연구들을 연구자, 연구시기, 연구내용 등으로 요약하면 <표 9>와 같다.

8) 공론화란 ‘공론에 부치다’라는 표현에서 알 수 있듯이, 여럿이 모여 함께 의논하는 것을 의미한다. 따라서 공론화는 참여를 개방함으로써 모든 의견이 ‘고르게’ 공유되고 확산될 수 있게 하는 기회이자, 복수의 주체가 서로의 입장을 이해하고 공감하며 최적 대안을 모색할 수 있는 양방향 소통 채널이다(은재호, 2018).

〈표 9〉 공공갈등 관리방안 주요 선행연구 요약

연구자(연구시기)	연구내용
김학린 (2011)	공공갈등해결의 영향요인들 간의 적합성이 갈등해결의 결과에 유의미한 영향을 미치는가에 대한 연구를 통해 조정과 같은 ADR 제도의 활성화가 필요함을 주장
김광구 · 이선우 (2011)	갈등조정위원회라는 조정기제를 기반으로 복잡하고 다양한 기술적 문제들을 이해당사자 모두가 수용할 수 있는 합의를 도출할 수 있었음을 강조
정정화 (2012)	미국 · 일본 · 한국의 ADR 운영실태를 비교분석하면서 한국은 공공갈등을 해결하기 위한 민간형 ADR이 매우 취약한 상태이므로, 행정분쟁해결법이나 ADR기본법의 제정, ADR 기구의 중립성과 전문성 강화, 중앙정부와 지방정부에 공공분쟁해결센터의 설립 등을 제안
김도희 (2014)	환경갈등사례를 연구하면서, 언론이 객관적이고 중립적인 입장에서 사실에 근거한 인과관계를 규명하는 자세로 임한다면 갈등조정자로서 갈등해결에 기여할 수 있다고 주장
심준섭 외 (2014)	다수의 갈등관리 성공사례를 분석하고 그 성공요인을 종합하여 갈등관리 Role Model을 개발하고 향후 유사사례에 활용하도록 하였는데, 공공갈등관리는 참여적 의사결정과 갈등조정기구 등의 방법이 효과적이라고 주장
전형준 (2016)	북악산 변전소 입지 갈등을 해결하기 위해 실질적으로 조정회의를 적용하여 해결한 사례를 제시하면서, 예비조정단계 · 조정단계 · 합의안 도출단계 등 단계적 동의 획득과정이 유효했다고 분석
임동진 (2016)	한국, 스웨덴 및 핀란드의 방폐장 입지갈등 사례를 비교분석한 결과, 폐쇄적·하향식 의사결정방식과 정부주도방식은 지역주민의 극심한 반대와 갈등을 야기하므로 개방적·상향식 의사결정방식이 중요하고, 주민의 동의를 확보할 수 있는 주민투표권과 주민거부권을 부여하는 것이 필요하다고 주장
김정인(2018)	ADR은 갈등당사자들의 침해한 대립관계를 갈등당사자들이 모두 자율적으로 수용할 수 있는 합리적 조정 및 중재방안이고, 공론화(숙의민주주의)는 적극적인 시민들의 참여를 기반으로 하며 토론과 토의를 통해 시민 스스로가 학습하는 참여형 공공갈등관리 방안임을 주장

※ 본 연구자 재정리.

2) 교육정책갈등 관리방안 관련 선행연구

교육정책갈등과 관련한 기존의 대표적인 연구경향은 교육부(중앙정부)와 시·도교육청 사이에서 발생하는 갈등에 대한 연구이다.

예를 들어 교육부와 시·도교육청 간 갈등의 원인에 대한 연구로는 이시경(2003), 서정화(2003), 신현석(2010) 등이 있고, 교육부와 시·도교육청 간 갈등의 내용에 대한 연구로는 김용일 외(2015), 최우용(2016), 김현진·김영재(2017) 등이 있다.

또한, 서울시와 부산시의 무상급식 갈등사례와 관련한 연구로 박민진·송석휘(2011), 왕재선·김선희(2013), 류춘호(2015) 등이 있다. 임동진·김홍주(2018)도 교육부와 전국 시·도 교육청 간의 갈등을 중심으로 교육정책갈등의 원인과 해결방안에 대하여 연구한 바가 있다.

그러나, 전술한 바와 같이, 본 연구에서 규정한 정의대로 ‘교육정책갈등’의 정의를 ‘교육청이 추진하는 교육정책이나 사업 등으로 인해 발생하는 갈등으로, 교원단체·학부모 등 이해당사자들과의 사이에서 교육청이 직접적인 갈등 당사자로서 갈등을 통제·관리할 수 있는 지위를 갖는 갈등’으로 규정하였을 때, 국내 선행연구들 중 이와 관련된 연구 산출은 다소 부족한 실정이다.

우선, 조민지 외(2015)는 특수학교는 일반학교의 특성을 지니고 있어서, 일반학교와 달리 학교 입지로 인한 갈등을 관리할 수 있도록 참여적 의사결정 방식 실현과 직접적인 수요자들의 의견 청취 등이 필요하다고 주장하였다.

강영진 외(2018)는 서울특별시교육청의 갈등사례들은 갈등유형별로 나누고 각 유형별 효과적인 대응방안 및 시스템 구축방안을 모색하였다. 연구 결과, 갈등예방·해결지원·모니터링 및 관리체제를 아우르는 교육청 차원의 갈등대응시스템을 제안하고, 또한 민주주의 학습의 장으로서 공론화시스템 구축이 필요함을 주장하였다.

심준섭 외(2020)는 경기도교육청 공공갈등관리 개선방안을 연구하였다. 연구 결과, 교육갈등은 다양한 이해관계자가 관련되어 있고, 교육조직은 이질적인 구성원들이 결합되어 각 구성원들이 각자의 가치를 지향하고 있는 곳으로, 갈등이 대부분 가치갈등이고 유형화하기 어렵다고 전제한 후, ① 갈등이 발생하였을 경

우 갈등을 조사하여 파악하고 갈등에 관한 권고사항을 마련하는 독립적인 기구인 옴부즈맨 제도 마련, ② 학교 내부의 갈등에 대해서는 사실조사를 통해 갈등을 조정하는 중립적이고 독립적인 합의제 기구인 갈등조정위원회 설치를 제안하였다.

〈표 10〉 교육정책갈등 관리방안 주요 선행연구 요약

연구자(연구시기)	연구내용
서정화 (2003)	교육부와 시·도교육청 간 갈등의 원인에 대한 연구
임동진·김홍주 (2018)	교육부와 시·도교육청 간의 갈등을 중심으로 교육정책갈등의 원인과 해결방안에 대하여 연구
조민지 외 (2015)	특수학교는 남비시설의 특성을 지니고 있어서, 일반학교와 달리 학교 입지로 인한 갈등을 관리할 수 있도록 참여적 의사결정 방식 실현과 직접적인 수요자들의 의견 청취 등이 필요하다고 주장
강영진 외 (2018)	서울특별시교육청의 갈등유형별 효과적 대응 및 시스템 구축방안을 연구한 결과, 갈등예방·해결지원·모니터링 및 관리체제를 아우르는 교육청 차원의 갈등대응시스템을 제안, 또한 민주주의 학습의 장으로서 공론화시스템 구축이 필요함을 주장
심준섭 외 (2020)	경기도교육청 공공갈등관리 개선방안을 연구한 결과, 갈등이 발생하였을 경우 갈등을 조사하여 파악하고 갈등에 관한 권고사항을 마련하는 독립적인 기구인 옴부즈맨 제도 마련, 학교 내부의 갈등에 대해서는 사실조사를 통해 갈등을 조정하는 중립적이고 독립적인 합의제 기구인 갈등조정위원회 설치를 제안

※ 본 연구자 재정리.

3) 협상을 통한 갈등관리방안 관련 선행연구

행정기관, 특히 지방자치단체의 갈등관리와 관련하여 협상의 방법을 통한 갈등해소를 연구한 대표적인 선행연구는 다음과 같다.

이선우 외(2001)는 영월댐 건설 갈등사례를 협상론적 시각으로 분석하였는데, 당시 협상의 실패요인으로 감정관리 실패, 이해관계 초점 실패, 관료제의 목표전이, 건교부의 공권력 부족 등을 제시하였다.

김상구(2002)는 환경기초시설 입지갈등과 관련하여, 협상의 영향요인으로 시행주체의 역할, 협상대표자의 자질, 당사자간 인간관계, 이슈에 대한 관심, 시설의 특성, 협상의 충분성, 협상대표자의 자원과 능력, 협상전략 등을 제시하였다.

진창남·황경수(2007)는 쇼핑아웃렛 지정과 관련된 갈등사례를 연구하였는데, 협상론적 관점에서 합의가능영역(ZOPA), 윈셋(Win-set)을 기반으로 협상요인을 분석하였고, 브리징(Bridging)기법과 록롤링(Logrolling)기법을 적용하여 갈등의 대안을 모색하는 문제해결 방식을 제시하였다.

장훈철·황경수(2011)는, 양면협상(Two-level) 이론⁹⁾을 통해 제주해군기지 설치 협상을 분석하고 지방자치단체장의 협상리더십에 대하여 연구하였는데, 협상리더십이 갖춰야 할 요소로서 지역대표성이 우선되어야 하고, 상호 충분한 소통을 통한 신뢰이 구축되어야 하며, 공공성을 바탕으로 한 정치리더십이 중요하다고 강조하였다.

부석현 외(2011)는 쇼핑아웃렛 갈등사례를 지방자치단체의 협상력에 주안점으로 두어 분석함으로써 지방자치단체의 협상력 강화를 통해 정책과정에서의 갈등을 해소할 수 있는 방안을 제시하였다.

심준섭(2013)은 수원기지의 비상활주로 이전과정에 발생했던 갈등사례를 연구하면서, 협상론적 분석을 통해 협상의 성공조건으로 BATNA 활용, 이슈의 규모에 따른 순차적 합의, 적절한 양보, 그리고 이슈연계 및 분리 등을 제시하였다.

백상규·황경수(2014)는 양면협상(Two-level) 이론을 적용하여 제주해군기지와 방폐장 협상사례를 비교하여 성공요인, 특히 중앙정부와 주민간의 협상에 있어서 지방자치단체의 중재역할을 강조하고 있으며, 국가사업이라고 하더라도 협상과 갈등해결과정에서 지방자치단체의 역할이 중요하다고 주장하였다.

정승희·김형민(2017)은 양면게임이론에 기초하여 사드배치 협상을 분석하였

9) 국제협상은 국내정치와 함께 고려되어야 한다는 이론으로, 국제협상을 국가 간 잠정적 합의를 위한 협상의 장과 국내적 차원에서 그 잠정적 합의를 비준받기 위해 내부 구성원 간 벌이는 협상의 장으로 나누어 그 상관관계를 설명한다.

는데, 국가 내부 집단의 이해관계와 연합 정도, 국내정치제도, 그리고 국가 간 힘의 배분상태가 양국의 원셋과 협상결과에 영향을 미쳤다고 주장하였다.

이승호(2018)는, 공공정책의 시행에 있어 지방자치단체는 지역주민과 중앙정부를 상대로 동시에 두 개의 협상을 벌이고 있다고 볼 수 있기 때문에, 지방자치단체의 중재자적 역할과 동시에 지역주민들의 대리인이라는 부분을 잘 활용한다면 합리적이고 원활한 공공시설 입지의 실현이 가능하다고 주장한다. 이를 위해서 지방자치단체와 지역주민 간 서로 충분한 내부협상을 진행할 수 있도록 공문화, 합의형성(consensus-building) 및 로컬 거버넌스(local governance)의 매커니즘이 필요하고, 더욱 중요한 것은 형식이 아니라 지방자치단체가 지역의 주민들에게 성실하고 충분한 소통을 하고 있다는 인식을 심어줌으로써 지역주민이 지방자치단체를 신뢰할 수 있는 관계를 형성하는 것이라고 주장하였다.

〈표 11〉 협상을 통한 갈등관리방안 주요 선행연구 요약

연구자 (연구시기)	연구내용
이선우 외 (2001)	협상의 실패요인으로 감정관리 실패, 이해관계 초점 실패, 판료제의 목표전이, 건교부의 공권력 부족 등을 제시
김상구 (2002)	협상의 영향요인으로 시행주체의 역할, 협상대표자의 자질, 당사자간 인간관계, 이슈에 대한 관심, 시설의 특성, 협상의 충분성, 협상대표자의 자원과 능력, 협상전략 등을 제시
진창남· 황경수 (2007)	협상론적 관점에서 합의가능영역(ZOPA), 윈셋(Win-set)을 기반으로 협상요인을 분석하였고, 브리징(Bridging)기법과 록롤링(Logrolling)기법을 적용한 문제해결 방식 제시
장훈철· 황경수 (2011)	지방자치단체장의 협상리더십에 대하여 연구하였는데, 협상리더십이 갖춰야 할 요소로서 지역대표성 우선, 소통을 통한 신뢰구축, 공공성 바탕의 정치리더십을 강조
부석현 외 (2011)	쇼핑아웃렛 갈등사례를 지방자치단체의 협상력에 주안점으로 두어 분석함으로써 지방자치단체의 협상력 강화를 통해 정책과정에서의 갈등을 해소할 수 있는 방안을 제시
심준섭 (2013)	협상의 성공조건으로 BATNA 활용, 이슈의 규모에 따른 순차적 합의, 적절한 양보, 그리고 이슈연계 및 분리 등을 제시

연구자 (연구시기)	연구내용
백상규 · 황경수 (2014)	중앙정부와 주민간의 협상에 있어서 지방자치단체의 중재역할을 강조, 국가사업이라고 하더라도 협상과 갈등해결과정에서 지방자치단체의 역할이 중요하다고 주장
정승희 · 김형민 (2017)	국가 내부 집단의 이해관계와 연합 정도, 국내정치제도, 그리고 국가 간 힘의 배분상태가 양국의 원샷과 협상결과에 영향을 미쳤다고 주장
이승호 (2018)	지방자치단체와 지역주민이 원활한 내부협상을 진행할 수 있는 공론화, 합의형성(consensus-building), 그리고 로컬 거버넌스(local governance)의 매커니즘이 필요하고, 더욱 중요한 것은 지역주민이 지방자치단체를 신뢰할 수 있는 관계를 형성하는 것이라고 주장

※ 본 연구자 재정리.

이상과 같은, 협상을 통한 갈등관리방안과 관련된 선행연구들에 공통적으로 발견되는 협상의 성공요인으로, 갈등당사자간 인간적인 신뢰관계 형성, 협상 과정에서 이슈와 사람(감정) 간의 분리, 적절한 협상전략의 활용 등을 꼽을 수 있겠다.

4) 시사점과 본 연구의 차별성

전술한 바와 같이, 공공갈등 관리방안 · 교육정책갈등 관리방안 및 협상을 통한 갈등관리방안과 관련한 선행연구들에서 다음과 같은 시사점을 확인할 수 있었다.

첫째, 공공갈등 관리방안 연구들 중 참여적 공공갈등 관리방안은 갈등의 예방이나 정책추진의 절차적 합리성에 무게중심이 있어서, 이미 발생한 갈등에 대한 대처방안으로서의 실효성은 다소 부족한 것으로 보인다. ADR 역시 지방자치단체가 갈등의 주체로서 갈등상대방과 직접 대화와 소통을 하기보다는, 제3자에 의한 조정이나 중재를 핵심으로 논의가 전개되고 있어서 당사자간 직접 협상에

대한 관심은 상대적으로 부족한 것으로 사료된다.

둘째, 교육정책갈등 관리방안 연구들은 광범위한 교육갈등의 원인에 대한 분석이나 유형화 또는 중앙정부와 교육청 간 기관갈등을 주제로 한 연구가 많았고, 반면에 교육청과 교육청을 둘러싼 이해관계자들과의 직접적인 갈등을 주제로 한 연구는 부족한 것으로 나타났다.

마지막으로 협상을 통한 갈등관리방안 연구와 관련해서는, 지방자치단체가 중앙정부와 지역주민 간 중간 매개자 역할을 하면서 갈등의 관리자·조정자·중재자 역할을 하는 구조가 대부분이고, 지방자치단체가 직접 갈등주체로서 갈등당사자가 되어 이해관계자와 협상을 하고 이를 통해 갈등을 해결하는 시스템적 협상역량 구축 방안과 관련된 연구는 부족한 것으로 사료된다.

이러한 점들을 고려하여, 본 연구는 ① 일반지방행정이 아닌 지방교육행정기관으로서의 교육청이, ② 갈등의 조정자·중재자가 아닌 직접적 이해당사자로서, ③ 제3자에 의한 조정·중재가 아닌 직접적인 협상의 방법으로, ④ 교육청이 관리할 여지가 있는 교육정책갈등에 대해 협상론적 시각으로 해석하고 이를 해결할 수 있는 기능적·구조적인 역량강화 시스템 구축방안을 모색한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다고 할 수 있다.

3. 분석의 틀

본 연구 분석의 틀은, 앞서 이론적 고찰에서 살펴본 내용들을 종합적으로 연결해 <표 12>에서와 같이 갈등 개요 및 전개과정, 이해관계 분석, 갈등유형, 교육청의 협상전략을 요소들로 넣어서 구성하였다.

본 연구 갈등사례에 대한 분석은 크게 시간적 분석과 내용적 분석으로 구분하여 시도한다.

갈등에 대한 시간적 분석은 갈등의 원인과 그 전개과정에 대한 분석으로서, ‘갈등단계’의 관점으로 분석한다.

본 연구에서의 ‘갈등단계’ 구분은, 전술한 바와 같이 잠재기, 표출기, 심화

기, 교착기, 완화·해결기의 5단계로 구분하고 각 단계에서 갈등의 원인과 전개 과정을 분석하였다.

갈등은 여러 가지 원인들이 복합적으로 섞여있지만 현실적으로는 시간적 순서에 따라 인과관계로 전개된다.

따라서, 이런 선후관계를 밝히고 갈등 전개과정의 유기적 관련성을 파악할 필요가 있다. 즉, 시간적 순서에 따른 시계열적 분석은 갈등의 원인과 갈등당사자들이 표출한 갈등양상, 이에 따른 대응 과정 등을 객관적으로 파악할 수 있게 해주는 장점이 있다.

다만, 현실에서 발생하는 복잡한 갈등 전개과정을 갈등단계별로 명확하게 구분하는 것은 이론상 갈등단계를 구분하는 것에 비하여 명확하지도 쉽지도 않다는 점은 감안되어야 한다.

갈등에 대한 내용적 분석으로는, 우선 갈등의 표면적인 입장 내면에 깔린 이해관계가 무엇이었는지에 대한 ‘이해관계 분석’을 시도한다.

본 연구에서 입장과 이해관계를 분석하는 이유는, 이론적 고찰에서 살펴보았듯이 집단적인 감정과 감성에 지배되기 쉬운 현실적인 어려움에도 불구하고 협상 상대방의 입장에 좌우되지 않고 그 입장 이면에 깔려 있는 상대방의 이해관계나 근본적인 관심사를 입장에서 분리하여 고려하고 이를 해결하려고 정성과 성의를 다 하는 것이 협상 성패를 가르는 중요한 요인이 된다고 판단했기 때문이다.

내용적 분석 두 번째로, 갈등의 주된 원인과 유형을 어떻게 분류할 수 있는지와 관련된 ‘갈등유형 분류’를 시도한다. 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등 및 가치 갈등 중 어떤 갈등이 주된 원인으로 작용한 갈등유형이었는지 살펴보고, 여러 가지 복합적 원인들이 작용하고 있는지 여부도 분석할 수 있을 것이다.

내용적 분석 마지막은, 교육청의 협상전략이다. 교육정책과 관련한 그 각각의 갈등에 대응한 교육청의 태도는 ‘양면고려 협상전략’ 5가지 중 어디에 해당하였는지, 그리고 그 이유는 무엇이었는지에 대한 검토와 추론을 해 봄으로써, 갈등사례에 대한 다각적이고 종합적인 분석을 시도한다.

〈표 12〉 분석의 틀

요소	내용	갈등사례	해석과 제언
갈등 개요 및 진개과정	개요		
	잠재기		
	표출기		
	심화기		
	교착기		
	완화·해결기		
이해관계 분석	이해당사자 및 이해관계 분석	제주특별자치도교육청의 2017년 ~ 2020년 주요 교육정책 갈등사례 - IB 교육과정 시범 도입 - 교장공모제 확대 시행 - 제주의고 일반고 전환 공론화	협상론적 시사점 도출 및 정책제언
갈등유형	사실관계 갈등		
	이해관계 갈등		
	구조적 갈등		
	관계상의 갈등		
	가치 갈등		
교육청의 협상전략	경쟁		
	회피		
	수용		
	타협		
	협력		

Ⅲ. 제주특별자치도교육청 2017년 ~ 2020년 갈등사례 분석

1. 교육청과 전교조와의 갈등: IB 교육과정 시범 도입

1) IB 교육과정에 대한 이해

(1) 우리나라 교육현실의 문제

교육과정의 역사는 곧 교육과정 개혁의 역사이다. 한 국가의 교육과정은 학교를 포함한 교육기관에서 무엇을 어떻게 가르쳐야 하는가에 대한 그 시대 주류의 관점에 따라 해당 사회의 요구와 변화에 발맞추기 위해 다양하게 끊임없이 변화해 왔다(김중훈, 2020).

우리나라의 현재 교육과정은 ‘교육부 고시 제2015-74호’인 ‘초·중등학교 교육과정 총론’에서 확인할 수 있는데, 국가 수준에서 처음으로 핵심역량이 도입되었다.

즉, 교육과정이 추구하는 인간상을 구현하기 위해 교과 교육을 포함한 학교 교육 전 과정을 통해 중점적으로 기르고자 하는 ‘핵심역량’으로서, ① 자아정체성과 자신감을 가지고 자신의 삶과 진로에 필요한 기초 능력과 자질을 갖추어 자기주도적으로 살아갈 수 있는 자기관리 역량, ② 문제를 합리적으로 해결하기 위하여 다양한 영역의 지식과 정보를 처리하고 활용할 수 있는 지식정보처리 역량, ③ 폭넓은 기초 지식을 바탕으로 다양한 전문 분야의 지식·기술·경험을 융합적으로 활용하여 새로운 것을 창출하는 창의적 사고 역량, ④ 인간에 대한 공감적 이해와 문화적 감수성을 바탕으로 삶의 의미와 가치를 발견하고 향유하는 심미적 감성 역량, ⑤ 다양한 상황에서 자신의 생각과 감정을 효과적으로 표현하고 다른 사람의 의견을 경청하며 존중하는 의사소통 역량, ⑥ 지역·국가·세계 공동체의 구성원에게 요구되는 가치와 태도를 가지고 공동체발전에 적극적으로

참여하는 공동체 역량이 바로 그것이다. 즉, ‘2015 개정 교육과정’은 과정·역량중심 평가, 학생참여형 수업, 문이과 지식 통합을 그 핵심 목표로 하고 있다(교육부, 2015).

그러나, 우리나라 교육의 현실은 학생 간 상대평가를 통한 변별, 교과 지식의 반복적 문제풀이, 학생의 참여와 토론이 배제된 강의식·주입식 교육, 학부모의 사회경제적 지위에 따른 교육 양극화 등 고질적이고 복합적인 문제가 해결되지 못하고 지속적으로 고착되고 확대·재생산되고 있다고 비판받아 왔다.

(2) 교육과정 대안으로서의 IB 교육과정

이와 같은 우리나라 교육의 문제를 개선하여 학교 교육과정 운영을 합리화하고, 교육부의 평가 관리 시스템에서 평가의 객관성과 타당성을 확보하는 방안으로 국제 공인 교육과정 중 하나인 ‘인터내셔널 바칼로레아(International Baccalaureate: 이하 IB)’를 한국 공교육에 도입하기 위한 구체적인 방법들이 관련 분야에서 지속적으로 연구되어 왔다.

IB 교육과정은 교육과정과 평가를 포함한 교육체제로 이해할 수 있으며, 애초 외국에 거주한 경험이 있는 국제 각국 이동 학생들에게 비판적 사고와 다양한 관점을 접하게 하고, 그들의 문화 간 이해를 고취시키기 위한 취지로 스위스 제네바에서 1968년에 비영리 교육재단으로 IBO(International Baccalaureate Organization)가 설립되어 개시된 교육과정이다.

이후, 미국·일본·에콰도르 등에서는 공교육 발전을 위해 IB를 도입하였으며, 2021년 4월 기준 전 세계 158개국 5,300개 학교에서 이를 제공하고 있다(<http://www.ibo.org/>). 전 세계 국가의 수가 239개임을 감안하면, 국가수로는 65% 이상의 국가에서 IB 교육과정을 도입하여 운영하고 있는 셈이고, 90여 개국 2천개의 대학이 IB 고등학교 과정의 성적을 바탕으로 학생을 선발하고 있다.

IB 교육과정은 Primary Years Programme(이하 PYP), Middle Year Programme(이하 MYP), Diploma Programme(이하 DP), Career-related Programme(이하 CP)로 구성되어 있다. PYP는 3세-12세를 대상으로 하는 프로그램으로 한국의 유·초등학교 수준에 해당하며, MYP는 11세-16세를 대상으로 하는 한국의

중·고등학교 수준이라고 할 수 있다. 그리고 16세-19세를 대상으로 대학입학을 위한 학위 준비과정의 DP와 직업교육과정인 CP를 운영하고 있다(강효선, 2020).

IB 교육과정이 추구하는 학습자상(IB learner profile)이 있다. 학습자상은 말하자면 IB 이념이라 할 수 있는 지표인데, 다음과 같이 명기되어 있다. 즉, ① 탐구하는 사람(inquirers), ② 지식이 풍부한 사람(knowledgeable), ③ 생각하는 사람(thinkers), ④ 소통하는 사람(communicators), ⑤ 원칙과 도의를 지키는 사람(principled), ⑥ 열린 마음을 지닌 사람(open-minded), ⑦ 배려하는 사람(caring), ⑧ 도전하는 사람(risk-takers), ⑨ 균형 잡힌 사람(balanced), ⑩ 성찰하는 사람(reflective)이다. 이러한 학습자상을 통해 IB 교육의 목적은 지식과 인격의 조화가 이루어진 인재, 세계에서 통용되는 인재를 육성하는 데 있다고 평가되고 있다. 즉, 타 문화에 대한 이해와 존중을 바탕으로, 보다 더 평화롭고 나은 세계를 만들어가는 데 도움이 될 만한 탐구심이 강하고 지적이며 배려심을 지닌 인재 육성이 바로 IB 교육의 목표라고 한다(에리구치 칸도, 2021).

IBDP는 대입을 위한 고교 교육과정으로 교육과정의 주요 요소인 교육철학, 교육과정의 전체적인 틀, IBDP에서 요구하는 교원조직과 시설을 모두 갖추고 운영 본부에 의한 평가 인정 방식을 준수하는 온전한 하나의 교육과정 체제이다. IBDP가 대표적인 국제공인 교육과정으로 자리를 잡게 된 것은 수업과 평가에 대한 관리가 철저하여 세계의 많은 우수 대학들이 이를 입학요건으로 사용할 정도로 신뢰를 주고 있기 때문이라고 평가되고 있다(박하식, 2013).

이와 같은 세계적인 동향과는 달리 우리나라에서는 그동안 소수 국제학교에서만 IB 교육과정을 도입하여 운영했을 뿐, 일반 학교에서는 IB 교육과정 도입 사례가 없었다. 그렇기에 2021년 현재 IB 교육과정을 적용하고 있는 국내 학교의 수는 13개교에 불과하며, 이 중 국제학교를 제외한 일반학교는 경기외국어고등학교 한 곳이지만(<http://www.ibo.org/>), 이마저도 국제적 성격을 가지고 있는 특목고에 해당된다. 반면에, 우리의 이웃나라이자 비슷한 교육제도를 가진 일본에서는 최근 공교육의 문제를 해결하고 국제화를 도모하기 위해 전 국가적 차원에서 IB 교육과정 도입에 박차를 가하고 있다고 한다(이지은·강현석, 2018).

IB 교육과정 도입을 위한 절차는, 크게 관심학교 단계(IB 본부에 후보학교 신청, 후보학교 인정), 후보학교 단계(IB 본부 컨설턴트의 방문, IB 본부에 인정학교

신청, IB 본부의 확인 방문), IB 인정학교(인정 결정, IB 본부의 평가방문)의 단계로 나누어지며, 이 모든 단계에 걸리는 기간은 약 2년 6개월이 소요된다고 한다. IB 후보 학교를 신청하고 인정학교가 되고 난 이후까지도 IB 학교 교원은 IB 본부가 지정하는 각종 워크숍을 수강해서 이수해야 하며 이를 위한 경비를 지불해야 한다. 또한, 인정학교 신청 및 교육과정 운영에 따른 상당 정도의 비용이 소요되는데, 단순 계산해서 볼 때 인정학교가 되기까지는 약 2 ~ 3천만 원 정도가 소요되고, 인정학교가 되면 연회비로 매년 1천만 원, 5년마다 IB 본부 방문평가로 약 4백만 원이 소요된다고 한다(정영근, 2018).

2) 갈등 전개과정

(1) 2017년 ~ 2020년 제주특별자치도교육청 갈등 개요

2017년 하반기부터 제주특별자치도교육청에서 IB 교육과정을 제주 공교육에 도입하겠다고 공식화하면서부터 이를 반대하는 전국교직원노동조합(이하 ‘전교조’) 제주지부와와의 갈등이 촉발되었다. 전교조 제주지부는 2018년 4월부터 12월까지 사전 충분한 협의 없는 일방적 추진, 교원 행정업무 경감 등 당면문제 외면, 일부 학교와 교원들에 대한 특혜성 예산 지원, 읍·면 학생들에 대한 시범 적용 우려 등을 이유로 기자회견, 반대서명 운동, 도의회 예산심사에서의 예산 삭감 요구 등의 강도 높은 투쟁을 벌였다. 2019년 이후에는 전교조 제주지부측에서 비판적 의사를 유지하면서도 대외적인 반대활동을 자제하였고, 2020년 12월에는 IBDP 후보학교인 표선고등학교에서 IB 교육과정을 적용할 2021학년도 신입생 모집에 정원을 초과한 인원을 지원받음으로써 ‘IB 교육과정 시범 도입 논란’은 일단 교육청의 의지대로 추진되고 있는 상황이다.

(2) 잠재기: 2017년 ~ 2018년 1월(IB 공교육 도입 검토 및 연구용역 진행시기)

IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 잠재기는 2017년부터 2018년 1월까지이다.

이 시기는, 제주특별자치도교육청이 IB 교육과정 제주의 공교육 도입 가능 여부를 내부적·비공식적으로 검토하는 시기로 평가할 수 있다. IB 교육과정 도입과 관련된 공식적인 발언은 2017년 11월부터 시작되었지만, 이와 관련한 제주특별자치도교육청 내부의 비공식적 검토와 논의는 2017년 11월 이전부터 상당부분 진행되었을 가능성이 높다. 이 기간의 주요 진행경과를 일시·행위자·형식·주요내용 등으로 요약하면 <표 13>와 같다.

<표 13> IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 잠재기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2017.11.14.	교육청	심포지엄 브리핑	‘공교육 IB 도입을 위한 용역 진행 중’ 공개 발언	제주의 소리 (2017.11.14.)
2017.12.1.	교육청	심포지엄	‘평가혁신으로 미래를 새롭게’ 주제로 일본 공교육 IB 도입사례 발표	한라일보 (2017.12.1.)
2017.12.4.	교육청	보도자료	제주형 IB 교육과정 용역 착수	중앙일보 (2017.12.4.)
2018.1.13.	교육청	보고회	IB 교육과정 제주교육 적용방안 연구용역 중간보고회	연합뉴스 (2018.1.11.)
2018.1.31.	교육청	인터뷰	1.26.~1.30. 일본 문부과학성과 IB 학교 방문 성과 공개	오마이뉴스 (2018.1.31.)

2017년 11월 14일, 이석문 교육감은 교육청 기자실에서 ‘제주교육 국제심포지엄’ 개최 관련 사전 브리핑을 하면서 “평가와 수업방식 개선에 대한 지적은 전국적인 관심사다. 제주에 어떤 방식으로 IB를 도입해야 하는지 용역을 발주한 상태다. 제주가 선도적으로 교육체제를 개선해 다른 지역까지 퍼진다면 자연스럽게 수능 방식도 바뀌지 않겠나” 라는 발언을 하였고, 이것이 언론에 보도되면서 ‘제주 공교육에 IB 교육과정 도입’ 이라는 화두가 공식 제기되었다.¹⁰⁾

2017년 12월 1일, 제주특별자치도교육청은 ‘2015 개정 교육과정 시행에 맞

10) 제주 공교육에 토론·발표 IB 교육과정 도입되나. 「제주의 소리」(2017.11.14.).

취 과정 중심 평가 및 수업방식의 세계적 흐름과 함께 최신 정보를 공유해 평가 혁신안을 논의하는 자리를 마련' 한다는 취지로 '2017 제주교육 국제심포지엄' 을 개최하였다. 심포지엄 개막식에서 이석문 교육감은 “이번 심포지엄은 세계 교육의 관점에서 제주와 한국 교육의 현실과 과제를 확인하고, 역으로 제주와 한국의 관점에서 세계 교육의 미래 담론을 발굴하는 자리” 라며 “평가혁신을 통한 새로운 교육의 역사를 제주에서부터 만들어가겠다” 고 밝혔다. 이틀에 걸친 심포지엄 일정 중, 첫째 날에는 이쿠코 츠보야 뉴우에루 IB 일본 대사·일본국제교육센터 대표가 ‘IB 교육과정의 평가와 관련한 일본의 도입 사례’ 를 주제로 발표를 하였고, 둘째 날에는 이해정 교육과혁신연구소장이 ‘시험이 바뀌어야 교육이 바뀐다’ 라는 주제 발표를 하였는데,¹¹⁾ 이해정 교육과혁신연구소장은 제주특별자치도교육청의 ‘IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안 연구’ 위탁연구 연구책임자였음이 밝혀지게 된다.

2017년 12월 4일, 제주특별자치도교육청은 공보관을 통해 ‘제주도의 공립 초·중·고교에 IB 교육과정을 도입하기로 하고 도입 방안 등을 위한 연구용역이 진행 중이며, 이르면 2018년 하반기에 제주특별자치도 내에 IB 교육과정을 실시하는 시범학교를 운영할 예정’ 이라고 밝힌다.¹²⁾

2018년 1월 13일, 제주특별자치도교육청은 ‘IB 교육과정 제주교육 적용방안 연구용역 중간보고회’ 를 교육청 대회의실에서 개최하였는데, 초·중·고 교장(감) 과 장학관·장학사, 학생 평가 연구학교 관리자와 업무담당자 등이 참석하였고, 연구용역 책임자인 이해정 교육과혁신연구소장의 특강과 이범 교육평론가 등 토론자 및 참석자들 간 IB 교육과정 도입에 따른 문제점에 대한 토론이 진행되었다.¹³⁾

2018년 1월 31일, 이석문 교육감은 1월 26일부터 30일까지의 4박 5일 일본 방문 성과를 언론사와 인터뷰했다. 이석문 교육감은 ‘① 일본에 견주어볼 때 한국은 교육부 승인 없이 시·도 교육청 수준에서 IB를 바로 시작할 수 있는 여건이 갖춰져 있다, ② 한국은 대입전형이 일본보다 다양하고 수능최저등급 없이 수

11) 제주교육 국제심포지엄 개막 . . . IB교육 등 주제 발표. 「한라일보」 (2017.12.1).
 12) 제주 공교육에 객관식 NO. 국제 바칼로레아(IB) 과정 도입. 「중앙일보」 (2017.12.4).
 13) 제주교육청, 13일 IB교육콧어 도입 용역 중간보고회. 「연합뉴스」 (2018.1.11.).

시로 지원하는 대입의 문도 이미 열려있어서, 시·도 교육청의 결단으로 자체 예산을 편성해 얼마든지 IB 교육과정을 시행할 수 있다, ③ IB 교육과정을 통해 문재인 정부의 대표적인 교육정책인 고교학점제와 내신 절대평가·과정 중심 평가 등의 구체적인 그림을 만들 수 있다' 며, IB 공교육 도입에 강한 의지를 피력하였다.¹⁴⁾

(3) 표출기: 2018년 2월 ~ 2018년 4월(IB 시범 도입 공식화 및 전교조 제주지부 반발 시작 시기)

I갈등의 표출기는 2018년 2월부터 2018년 4월까지로서, 제주특별자치도교육청이 IB 교육과정 도입을 제주특별자치도의회에서 대외적으로 공표하고 이에 대응하여 전교조 제주지부가 반대의사를 처음으로 공식적으로 표명하는 시기이다.

이 기간의 주요 진행경과를 일시·행위자·형식·주요내용·자료출처 등으로 요약하면 <표 14>와 같다.

<표 14> IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 표출기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2018.2.6.	교육청	도의회 교육행정 업무보고 발언	IB 교육과정 제주 공교육 도입 선언	이석문 교육감 블로그
2018.3.26.	교육청	싱가포르 컨퍼런스 참가·협의	이석문 교육감 등 관계자, IB 회장단과 한국어 IB 교육과정 협의	연합뉴스 (2018.3.26.)
2018.4.25.	전교조 제주지부	보도자료	불통으로 밀어붙이는 성급한 IB 교육과정 반대	전교조 홈페이지
2018.4.30.	교육청	설명회	IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안 연구결과 설명회	연합뉴스 (2018.4.26.)

14) 일본보다 제주가 IB 교육 효과 더 낼 수 있을 것. 「오마이뉴스」(2018.1.31.).

2018년 2월 6일, 이석문 교육감은 제주특별자치도의회 교육행정 업무보고에서 “지난 50년 동안 평가의 객관성과 공정성을 검증받은 IB 교육과정의 장점을 제주의 실정에 맞게 도입하겠습니다. 그 방향성 속에서 평가 혁신의 길을 모색하고, 제주 공교육을 국제학교 수준으로 끌어올리겠습니다” 고 발언하였다.¹⁵⁾

2018년 3월 26일, 이석문 교육감 등 제주특별자치도교육청 관계자와 김지철 충청남도교육감, 박윤기 경북대 사범대 학장, 이해정 교육과정혁신연구소장, 이범 교육평론가 등은 싱가포르 IB 글로벌 컨퍼런스에 참석한 뒤, 시바 쿠마리 IB 회장을 만나 한국 공립학교에 적용할 수 있는 한국어 IB 교육과정 도입에 대해서 협의하였고, IB 회장은 2018년 5월에 IBO 회의에서 ‘한국어 IB 인정 여부’ 를 의제로 부처 논의하기로 하였다.¹⁶⁾

2018년 4월 25일, 전교조 제주지부에서 처음으로 공식적인 ‘IB 교육과정 도입 반대’ 입장의 보도자료를 배포한다. 전교조는 이날 ① IB 교육과정 도입을 기정사실화하는 발표를 먼저 시행함으로써 현장과 소통 없이 밀어붙이는 교육정책에 반대한다, ② 교육부 교육과정정책과에서 IB 교육과정의 국내 도입을 검토하고 있지 않음을 밝혔고 조희연 교육감의 서울특별시교육청도 2018년 주요 업무로 추진하다 실무진의 IB 교육과정 도입에 대한 우려로 중단되었다, ③ IB 교육과정 도입을 주장하는 연구소에 교육청에서 용역을 주고 그 결과를 제주교사들에게 일방적으로 설명을 하는 것은 부적절하다, ④ 전교조와의 사전 정책협약도 없이 명령하달식 추진, 명분쌓기용 설명회 개최는 부당하다는 점 등을 주장하며 반대의사를 분명히 한다.¹⁷⁾

2018년 4월 30일, 제주특별자치도교육청은 제주학생문화원에서 ‘IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안’ 연구용역 결과에 대한 설명회를 열어 연구 내용을 설명하고 도내 학교에서 IB 교육과정을 진행하는 데 걸림돌이 되는 사항들에 대해 교직원 의견을 청취하였다.¹⁸⁾

15) <https://blog.daum.net/jejuedu/1455>.

16) 한국어 IB교육과정 도입 5월에 공식 논의될 듯. 「연합뉴스」(2018.3.26.).

17)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208494&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

18) 제주 공교육에 IB 교육과정 적용 추진... 기대 · 우려 교차. 「연합뉴스」(2018.4.26.).

(4) 심화기: 2018년 5월 ~ 2018년 12월(쟁점 토론회 개최 및 전교조 제주지부의 IB 예산 삭감 투쟁 시기)

<표 15> IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 심화기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2018.5.3.	전교조 제주지부	보도자료	설익은 IB 교육과정 도입 중단 요구	전교조 홈페이지
2018.5.9.	이석문 교육감 예비후보	기자회견	교육감 후보자 5대 중점 정책에 IB 시범 도입 추진 포함	미디어제주 (2018.5.9.)
2018.8.22.	전교조 제주지부	보도자료	혁신학교에 IB 도입 중단 요구	전교조 홈페이지
2018.8.31.	교육청	내부계획	IB 추진지원단 운영 계획 수립	교육청 홈페이지, 「제16대 교육감 공약추진실적」
2018.10.24.	교육청 + 전교조 제주지부	토론회	IB 교육과정 도입 쟁점토론회	뉴시스 (2018.10.24.)
2018.11.1.	전교조 제주지부	보도자료	IB 공교육 도입 비판, 도입 폐기 요구	전교조 홈페이지
2018.11.28.	전교조 제주지부	기자회견	IB 공교육 도입 반대 교사 723명의 서명 전달	연합뉴스 (2018.11.28.)
2018.12.5.	전교조 제주지부	보도자료	IB 예산 관련 교육위원회 규탄 및 예·결산위원회의 예산삭감 요구	전교조 홈페이지
2018.12.14.	이석문 교육감	본예산 통과 도의회 연설	IB 시범 도입 예산 통과에 대한 감사 인사	이석문 교육감 블로그
2018.12.26.	전교조 제주지부	보도자료	IB 예산 통과 규탄, 지속 투쟁 예고	전교조 홈페이지

IB 교육과정 도입 관련 갈등의 심화기는 2018년 5월부터 2018년 12월까지이다. 이 기간은 전교조의 투쟁과 갈등이 가장 심한 시기였다. 교육감 선거 결과

이석문 교육감이 재선되어 2018년 7월 1일 제16대 교육감으로 취임한 이후, 전교조는 IB 공교육 도입에 대한 반대의사를 지속적으로 언론에 홍보하였고, 제주특별자치도교육청과 전교조 제주지부는 IB 도입 관련 쟁점 토론회를 진행하기도 한다. 토론회 이후 전교조 제주지부는 IB 도입을 저지하기 위해 723명 제주 교사들의 반대서명을 얻어 제주특별자치도의회에 2019년 IB 관련 예산 삭감을 강하게 요구하기도 하지만, 제주특별자치도의회가 관련 예산을 통과시키면서 갈등이 최고조에 오른다. 이 기간의 주요 진행경과를 일시·행위자·형식·주요내용·자료출처 등으로 요약하면 <표 15>와 같다.

2018년 5월 3일, 전교조 제주지부는 보도자료를 통해 ‘4월 30일 연구용역 설명회에서 ① 일반적 IB 교육과정만 있지, 이를 제주교육에 어떻게 적용할 지에 대한 연구가 없다, ② 과밀한 학급당 학생 수· 지나치게 많은 주당 수업시수· 행정업무 과중 등의 근무환경 개선 없이 IB 교육과정이 불가능하다, ③ 예산 확보는 되어있지 않다, ④ IB 교육과정의 한글판 번역도 안 되어있다, ⑤ 교육부나 다른 시도는 IB 교육과정 도입에 부정적이다, ⑥ IB 교육과정 도입 학교의 내신 산출 문제가 있다, ⑦ 상급학교 진학 시 어려움에 대한 것들을 질의하였으나, 교육청의 명확한 답변을 듣지 못했다’ 는 등의 이유로 IB 교육과정 도입에 대한 반대의사를 다시 표명하였다.¹⁹⁾

2018년 5월 9일, 이석문 교육감은 지방선거 교육감 예비후보로 등록하면서 5대 중점 정책 기자회견을 발표하였는데, 그 중에 한국어 IB 시범 도입도 포함되어 있었으며, “평가에 대한 신뢰도를 어떻게 가질 것인지, 다양한 사고를 어떻게 인정할 것인지에 대한 구체적인 모형을 IB로 보고 있다” 고 발언하여 IB 교육과정 시범 도입의 중요성을 강조하였다.²⁰⁾

2018년 8월 22일, 전교조 제주지부는 다시 보도자료를 내고 ‘IB 교육과정은 국내 교육과정과 달라 상급학교에 진학했을 경우 다시 국내 교육과정에 적응을 못해 고교 대학진학의 피해를 볼 수 있다’ 며 ‘다흔디 배움학교(혁신학교)에 IB 도입하는 행위 중단’ 을 촉구하였다.²¹⁾

19)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208507&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

20) 이석문 9일 예비후보 등록...5대 중점 정책 발표. 「미디어제주」(2018.5.9).

2018년 8월 31일, 제주특별자치도교육청은 IB 교육프로그램 추진지원단 운영 계획을 수립하였다.²²⁾

2018년 10월 24일, 제주특별자치도교육청과 전교조 제주지부는 공동으로 ‘IB 제주공교육 도입 의견수렴을 위한 쟁점 토론회’를 진행했다. 이날 찬반 양측의 주요 주장 내용은 아래 <표 16>과 같다.²³⁾

<표 16> 2018.10.24. IB 쟁점토론회 찬반 양측 주요 주장

찬성	반대
IB는 진보교육 3대 과제인 수업·평가의 혁신, 입시의 혁신, 대학체제의 혁신 중 첫 번째와 두 번째를 본보기로 보여주는 모델	IB 교육과정과 국가 교육과정이 개설된 고등학교에서 IB를 선택하는 학생들의 부모 소득과 교육수준이 모두 높다는 연구결과가 보여주듯 IB 도입으로 교육 불평등이 심화할 수 있음
IB 교육에서 교사는 교과서를 직접 집필하거나 교과서 없이 수업할 수 있으며, 새로운 학기가 시작되기 훨씬 전에 담당 학년과 과목을 통보 받아 본인의 활동을 기획할 수 있음	우리나라에서 가장 공정하고 신뢰할 수 있는 평가는 아마 대학수학능력시험일 것이며, 수능의 공정성과 신뢰성은 단위학교의 중간·기말고사와 비교하면 그 특징이 보다 분명하며 공정성 시비에서 벗어나 있음
IB는 전면적 논술형 입시를 통해 새로운 입시의 원형을 보여줄 것	IB 도입 찬반 논의를 떠나 제주도교육청이 IB를 공교육에 도입하려면 대학 입시 연계방안과 교수 수급 및 연수 방안, 학생 선발의 명확한 기준 등을 사전에 고려한 로드맵을 제시할 필요가 있음
학생이 줄어들고 있는 지금이 대입 혁신의 최적기이고, 대입 경쟁을 현저히 낮출 수 있는 새로운 사회시스템을 실현하지 않으면 한국은 심각한 저출산·고령화로 인해 장기적으로는 경제·사회적으로 침몰하게 될 것	IB 교육 자체는 엘리트 교육이 분명하고, 그것을 그대로 도입하는 경우 그 성격은 분명하게 드러날 것이므로, IB를 직접 도입하기보다는 자체적으로 재해석하고 확장해 교육과정을 개발하는 방향으로 진행하는 것이 바람직
IB의 도입은 평가 방법의 변화를 통해 대학 입시를 변화시키려는 근시안적인 접근을 넘어 지구촌 글로벌 스탠다드를 지향하고 대한민국 미래 교육의 혁신을 실천할 수 있는 관점에서 접근해야 할 것	이미 제주에는 국제학교에서 IB 교육과정을 운영하고 있으며, 제주 공교육은 우리식대로 다혼디 배움학교를 지원·육성해 제주교육 혁신의 아이콘으로 삼아야 할 것

21)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208619&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

22) 제주특별자치도교육청. 「제16대 제주특별자치도교육감 공약 추진 실적(2020년 12월말 기준)」. 55-56.

23) 제주서 IB도입 토론회... “교사 자율성” vs “문제점 많아”. 「뉴시스」(2018.10.24).

2018년 11월 1일, 전교조 제주지부는 다시 보도자료를 통해, ‘① IBDP는 성취수준이 높은 학생 또는 영재교육에 적합한 교육과정이다, ② 만약 국내 공교육에 IB를 도입하게 되면, 두 개(국내·IB)의 대학입시가 충돌하게 된다, ③ 상당한 재정적 소요가 예상되는 소수의 IBDP 인증학교와 학생을 위한 공적 재원을 투입하는 것의 정당성·교육 재정 투여의 우선순위에 대한 정책적 판단·그 재원 충당의 지속 가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다, ④ 특수한 목적 공립학교의 성격을 갖는 IBDP 인증학교는 특목고와 자사고를 폐지하고 일반고 중심의 고교체제로 재편하겠다는 문재인 정부의 고교 정책 방향과도 충돌한다’ 등의 이유를 들어 비판하였다. 그러면서 ‘① 교사들이 교육활동에 전념할 수 있도록 학급당 학생 수를 줄이고 교육활동 이외의 모든 업무를 해 줄 인적자원을 배치하고, ② 다혼디 배움학교 정책과 혁신교육의 확장, 교사 평가의 자율권, 교과서 자유발행제, 절대평가 도입 등 제도 개선에 앞장서라’ 고 요구하였다.²⁴⁾

2018년 11월 28일, 전교조 제주지부는 제주특별자치도교육청 기자실에서 기자회견을 열어 ‘전교조는 그동안 IB 도입에 대한 반대 입장을 수차례 밝혔지만 도교육청은 이를 외면하고 내년 IB 운영 준비를 위한 예산 4억 원을 책정했다, 관련 예산을 전액 삭감해야 한다’ 고 주장했다. 그리고, 이날 전교조 제주지부는 IB 도입을 반대하는 교사 723명의 서명을 이석문 교육감과 제주특별자치도의회 강시백 교육위원장에게 전달하였다.²⁵⁾

2018년 12월 5일, 전교조 제주지부는 보도자료를 통해 IB 교육과정 도입 예산이 제주특별자치도의회 교육위원회를 통과한 것을 규탄하고, 제주특별자치도의회 예·결산위원회에서 IB 관련 예산을 삭감할 것을 요구하였다.²⁶⁾

2018년 12월 14일, 제주특별자치도의회에서 IB 교육과정 도입 예산을 포함한 2019년 본예산안을 의결한 것에 대하여 이석문 교육감은 ‘한 개의 질문에 백 개의 생각을 존중하는 평가 방식으로 혁신하겠다’ 며 감사연설을 하였다.²⁷⁾

24)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208683&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=1&menu_id=2020.

25) 전교조 “제주교육청 IB 공교육 도입 중단해야”. 「연합뉴스」 (2019.11.28.).

26)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208726&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=1&menu_id=2020.

27) <https://blog.daum.net/jejuedu/2242>.

2018년 12월 26일, 전교조 제주지부는 보도자료를 통해 ① 학교현장의 의견 수렴을 수렴하지 않고 일방적으로 추진한 점, ② 특권교육과 귀족학교가 될 위험성, ③ 불확실한 국내 대입전형 등 문제점을 여러 번 경고하였음에도 불구하고 제주특별자치도의회 본회의 예산 심의가 통과된 것에 대해 유감을 표시하였다. 그러면서 전교조 제주지부는 향후에도 읍면지역의 학생들이 실험용으로 이용되는 것을 적극 저지하겠다고 밝혔다.²⁸⁾

(5) 교착기: 2019년 1월 ~ 2019년 5월(IB 예산 도의회 통과 후 시범 도입 기정 사실화 인정 시기)

2019년 1월부터 2019년 5월까지의 IB 도입 관련 갈등의 교착기로 해석하였다.

2018년 12월에 제주특별자치도의회 2019년 IB 관련 예산이 통과됨으로써 명실상부하게 IB 시범도입 사업은 기정사실화된 것으로 파악되며, 이는 그 동안 적극적으로 반대의사를 표명해온 전교조 제주지부의 갈등표출 방식에도 변화를 가져왔기 때문이다.

이 교착기 동안 전교조 제주지부는 단 1차례만 보도자료를 배포하였는데, 그 주장 취지가 ‘IB 시범 도입을 전제한 상태에서 교육청에 요구하는 내용’으로 방향을 선회한 것을 확인할 수 있었다. 이 기간의 주요 진행경과를 일시·행위자·형식·주요내용·자료출처 등으로 요약하면 <표 17>과 같다.

2019년 1월 29일, 제주특별자치도교육청은 ‘2019년 10대 희망 정책’ 중 하나로 ‘평가혁신, IB 교육과정 추진’을 발표했다. 그 주요내용은 ‘① IB 교육과정 한글화 추진, ② IB 고등학교 과정(DP) 운영학교 선정, ③ IB 교육과정 추진지원단 구성·운영, ④ 채점관·전문가풀 양성 및 교원연수 강화 등’을 추진한다는 내용이었다.²⁹⁾

28)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208750&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=1&menu_id=2020.

29) [달라지는 제주교육] IB 한국어 DP 도입 양해각서 2월말 ~ 3월초 체결. 「에듀인뉴스」(2019.1.29.).

〈표 17〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 교착기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2019.1.29.	교육청	보도자료	2019 제주교육 10대 희망정책 발표 (IB 교육과정 포함)	에듀인뉴스 (2019.1.29.)
2019.4.17.	교육청	기자회견	제주교육청-대구교육청-IB 'IB 한국어화 추진 확정'	매일경제 (2019.4.17.)
2019.4.17.	전교조 제주지부	보도자료	'IB 도입의 문제점 안내, IB학교 선정과정에 민주성 확보, 일반학교에도 행정적 재정적 지원' 요구	전교조 홈페이지
2019.4.24.	교육청	기자회견	IB 도입 경과 설명	미디어제주 (2019.4.24.)
2019.4.26.	교총	보도자료	교육현실 맞지 않는 IB 도입 반대	제주교총 홈페이지
2019.5.28.	전교조	인터뷰	전교조 중앙, IB 공교육 도입 반대 표명	오마이뉴스 (2019.5.28.)

2019년 4월 17일, 제주특별자치도교육청과 대구광역시교육청 및 IB 본부는 이날 오후 한국프레스센터에서 기자회견을 열어 IB 한국어화 추진 확정 사실을 공식 발표했다. 이 날 합의 내용에는 우선 국내 최초로 제주와 대구 일부 학교에서 한국어 IBDP(고교 과정)를 운영하고, 향후 타 시·도 교육청이 참여할 수 있도록 하는 내용, IBDP에서 이수해야 할 영역은 9가지인데 이 중 7가지는 모두 한국어로 평가받고 영어와 그 밖의 한 과목은 영어로 평가받는다(30) 교원 역량강화를 위한 워크숍과 채점관 양성 등에 대한 내용도 포함되었다(31)

같은 날, 전교조 제주지부는 IB 한국어화 도입 결정에 대한 논평 보도자료를 배포하였다. 즉, '① IBDP 도입으로 우리나라 현재 입시 경쟁을 해결할 수 없다는 점, ② IBDP는 단위학교 내에서는 절대평가일지 모르나 전체 대상으로는 상대평가여서 상위 학생들만 좋은 대학에 가는 것은 지금 수능과도 같다는 점, ③ IBDP 도입이 학생에게 과도한 학습 부담을 줄 수 있다는 점, ④ IBDP로는 수능

30) 추후 '영어로 평가받는 한 과목'은 '연극'으로 결정되었다.

31) 제주·대구교육청, IB 한국어화해 공교육 도입한다. 「매일경제」(2019.4.17.).

최저점이 없는 수시 전형만을 선택해야 하므로 대학이나 학과 선택에 제한이 있을 수밖에 없다는 점, ⑤ IB 학교에 다니다가 부적응 등으로 일반고로 전학했을 때 교육과정이 달라 어려움에 처할 수 있다는 점, ⑥ IB 도입으로 매년 4억 원 이상 예산이 투입될 것으로 예상되는데, 막대한 예산과 행정 자원을 일부 학교에 지속해서 지원하는 것은 학교 간 불평등을 유발한다는 점, ⑦ IB 학교는 지역에 대한 이해와 정체성을 담아내지 못하고 입시를 위한 특권학교로 운영될 수 있다는 점’ 등을 들어 반대한다는 주장을 폈다. 한편, 요구사항으로 ‘① 교사·학생·학부모에게 IBDP 과정에 나타날 수 있는 문제들을 명확하게 안내할 것, ② IBDP 도입을 위한 관심 학교 및 후보 학교 선정에 있어서 민주적인 절차에 따라 학교 구성원이 결정할 수 있도록 할 것, ③ IBDP에 행정적·재정적 지원이 이루어지는 것처럼 일반학교 및 특성학교에도 지원하라’ 는 것을 제시하였다.³²⁾

2019년 4월 24일, 이석문 교육감은 제주교육현안 관련 기자회견을 갖고, ‘① 올해 상반기 IBO 측과 제주·대구교육청 3자간 업무협약을 체결할 예정이고, ② 협약 체결 이후 가장 중요한 것은 교원 양성이며, ③ 채점관이 1,000명 이상 양성되면 대입 개편도 가능한 것으로서, IB 도입의 궁극적인 목적은 수능에 집중된 대학 입시 체계 개선에 있다’ 고 말했다.³³⁾

2019년 4월 26일, 제주교원단체총연합회(이하 ‘제주교총’)는 IB 공교육 도입에 관련하여 처음으로 공식적인 입장을 발표하였다. 즉, 보도자료 배포를 통해 ‘IB 교육 프로그램이 균형 잡힌 교육과정으로 주입식 교육에서 벗어나 학생들에게 창의·융합적 사고력을 키워주는 데 도움을 크게 주는 교육과정이라는 걸 인정하지만, ① 2015 개정 교육과정을 통해 학생의 과목 선택권 확대와 교육과정-수업-평가-기록의 일체화를 위해 노력하고 있고, 정부는 이를 기반으로 2022년 고교학점제를 도입하고 2025년 전면 도입을 목표로 교육개혁을 시도하고 있는 상황에서 IBDP가 과연 읍·면지역 학생들을 위한 교육정책이 될 것인지, 교육감의 치적을 위해 읍·면지역 학생을 실험대상으로 삼는 것인지 의문이다, ② 특정

32)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=215232&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&menu_id=2020.

33) IB 도입 1순위는 ‘교원 양성’ . . . “올해 상반기 MOU 체결할 것”. 「미디어제주」 (2019.4.24.).

의 읍·면지역 고등학교 1개교를 위해 과도한 예산이 투자되게 되는데, 특정 학교 소수의 학생에게 과연 국가 교육과정이 아닌 외래 수용 교육과정을 적용하면서 공공의 예산을 투입하는 것이 적절한지 의문이다, ③ 수준 높은 IBDP를 가르칠 수 있는 교사가 얼마나 준비되어 있는지 의문이고, 연수과정만으로 IBDP를 가르칠 수 있는 정도라면 이를 벤치마킹하여 우리 국가교육과정을 발전시키는 방안이 더 바람직하다, ④ 고등학생들에게 교육할 DP(Diploma Programme)는 대학진학을 준비하는 학생들에게 대학수학능력을 갖추도록 하는 도전적인 프로그램으로, 6개의 교과 외에 핵심요소인 지식론(Theory of Knowledge), 소논문(Extended Essay), 창의활동봉사(Creativity, Action, Service)는 각각 비판적 사고력, 연구능력, 실천력을 기르는 것을 목표로 하고 있는데, 농어촌 소재 초·중학교에서 우리나라에 익숙한 교육과정을 이수하여 상급학교에 진학한 읍·면지역의 학생들이 대부분인 특정의 고등학교에서 IB 교육과정을 소화할 수 있을지 우려된다, ⑤ 만약 IBDP를 이수하고 대학에 진학하게 된다면 IBDP를 하는 학교 학생들 간의 경쟁이 될 수 있을 것인데 읍·면지역 고등학교들이 과연 그 경쟁에서 우위를 점할 수 있을 것인지 의문이다, 대구교육청은 외고·경북사대부고 등 우수한 일반고에 우선 적용한다고 밝히고 있어 제주교육청의 계획이 과연 대입에서 현실성이 있는 것인지 재검토해야 한다' 는 등의 이유로 '교육과정의 일관성·연속성이 결여되고 아이들을 실험대상으로 삼는 포퓰리즘적 교육정책으로 시행하는 IB 교육과정 도입' 에 대해 적극 반대를 표명하였다.³⁴⁾

2019년 5월 28일, 전교조 참교육연구소장 전경원은 인터뷰를 통해, '① 현재 수능시험과 내신성적의 평가는 '상대평가(1 ~ 9등급)' 시스템을 운영하고 있는 반면에 IB는 '절대평가'로 운영되는 프로그램이므로, IB를 도입하는 학교에만 '절대평가'를 허락하는 특혜를 줄 수 있는 문제가 발생한다는 점(IB를 도입하기 위해서 먼저 해결되어야 하는 전제 조건 가운데 하나가 수능과 내신의 절대평가 전환 문제라는 점), ② IB 본부에서도 인정하고 있듯이 교사의 업무가 많은 상황에서 IB 도입은 교사의 수업 연구와 행정업무 부담을 덜어주지 못하는 한 정착되기 어려운데, 교사들은 현재도 과도한 행정업무로 고통스럽고 교육청들은 교사들의 업무 경감에 대해서 도외시하고 있다는 점, ③ 혁신학교와 혁신교육 운동의

34) <http://www.ijfta.or.kr/community/?dirCode=news>.

자생적 성과와 축적된 데이터를 구조화해내고 발전시키려는 노력을 소홀히 하고 IB를 도입하려는 것이 심각한 문제라는 점, ④ 가르치는 자와 배우는 자의 소통이 아니라 IB 본부와 같이 평가자가 별도로 존재하는 시스템이 과연 건강한 교육 공동체의 모습이라고 할 수 있는지 의문인 점, ⑤ 전교조는 일관되게 사회적 신뢰에 기반한 교사 개인의 평가권을 확대해야 한다고 주장하고 있으며, 현재 출제되고 있는 서술형·논술형 평가를 전면 확대하기 위한 절차와 과정을 마련한 뒤 시행하는 게 바람직한 점’ 등의 이유로 전교조 중앙은 IB 공교육 도입에 반대한다는 공식 의견을 피력하였다.³⁵⁾

(6) 완화·해결기: 2019년 6월 ~ 2020년 12월(전교조 제주지부의 IB 도입에 대한 적극적 반대활동 감소 시기)

2019년 6월 이후의 시기는 IB 도입 관련 갈등의 완화·해결기로 해석하였다. 전교조 중앙이나 제주지부의 입장에서는 IB 공교육 도입에 대한 반대의견을 분명히 하고 계속 유지하고 있기는 하였다. 하지만, 현실적으로 제주특별자치도의 회의 예산 승인과 IB 본부의 IB 한글화 도입 인정 이후 제주특별자치도교육청이 단계적으로 IB 교육과정 시범 도입을 위한 실무적인 절차를 추진해나가는 것을 저지하려는 전교조측의 특별한 반대활동은 그 이전과 달리 찾아보기 어렵게 된 시기이다. 이 기간의 주요 진행경과를 요약하면 <표 18>과 같다.

2019년 7월 4일, 제주특별자치도교육청은 보도자료를 통해 제주도민 69.2%가 IB 교육과정 시범 도입에 찬성하고 있다고 밝혔다. 제주특별자치도교육청이 이석문 교육감 취임 1주년을 맞아 ‘제주교육 현안과 정책, 교육감 업무 수행 평가’ 등에 대한 도민 여론조사를 전문기관인 ‘리얼미터(realmeter)’에 의뢰해 실시한 결과로서, IB 도입에 찬성한 제주도민은 그 필요한 이유에 대해서 ‘미래사회 대비’ (26.5%), ‘학교 수업문화 혁신’ (22.8%), ‘사교육비 절감’ (18.4%) 순으로 응답했고, 불필요하다고 응답한 도민(21.7%)은 그 이유로, ‘공교육 적용 어려움’ (31.3%), ‘소수에 대한 특혜’ (27.3%), ‘예산대비 효과 미비’ (18.2%) 순으로 응답했다.³⁶⁾

35) 전교조는 국제 바칼로레아 공교육 도입에 반대합니다. 「오마이뉴스」(2019.5.28.)

〈표 18〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 갈등 완화·해결기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2019.7.4	교육청	여론조사 발표	제주도민 69.2% IB 시범 도입 찬성	국제뉴스 (2019.7.4.)
2019.7.12.	교육청	협약 체결식	제주·대구교육청-IBO 간 협력각서(MOC) 체결	에듀인뉴스 (2019.7.30.)
2019.8.3. ~ 8.5.	교육청	워크숍	IBO 주관 교원 대상 공식 워크숍 진행(IB 한국어 강사 양성, 제주·대구교육청 50여명 교원 참석)	연합뉴스 (2019.7.31.)
2019.11.13.	교육청	언론보도	표선고등학교, IB 관심학교 지정	제주일보 (2019.11.13.)
2019.11.22.	교육청	국제 심포지엄	오세정 서울대 총장 “IB는 공교육 문제 대안” 발언	오마이뉴스 (2019.11.23.)
2019.8월 ~ 12월	교육청	연수·설명회	IB 교육프로그램 확산 연수 및 설명회 {교원 연수(25회) / 교원·학부모 설명회(15회) / 교원·학부모 워크숍(11회)}	교육청홈페이지, 「제16대 교육감 공약추진실적」
2020.4.30.	교육청	보도자료	표선고등학교 IBDP 후보학교 승인 통보	제주의 소리 (2020.5.13.)
2020.7.21. ~ 23.	교육청	보도자료	IB 본부에서 주관하는 ‘IB 온라인 설명회’ 진행	노컷뉴스 (2020.7.20.)
2020.7.30.	전교조	보도자료	‘제주 학생 52%가 IB 모른다’ 설문조사 결과 발표	제주경제신문 (2020.7.30.)
2020.9.1.	교육청	보도자료	토산초·표선초·표선중 IB학교(제주형 자율학교) 지정	국민일보 (2020.9.1.)
2020.1월 ~ 12월	교육청	연수·설명회	IB 교육프로그램 확산 연수 및 설명회 {교원 연수(18회 663명) / 교원 설명회(19회 548명) / 학부모 설명회(30회 1,876명)}	교육청 홈페이지 「제16대 교육감 공약추진실적」
2020.12.30.	표선고	보도자료	21학년도 신입생 원서접수 정원 초과	경향신문 (2020.12.30.)

36) 제주도교육청, 도민 69.2% ‘IB 교육프로그램 도입 필요’. 「국제뉴스」(2019.7.4.).

2019년 7월 12일, 제주특별자치도교육청과 대구광역시교육청, IB 본부가 ‘IB 한국어화 협력각서(MOC)’ 를 체결했다. 협력각서의 주요 내용으로, IB 고교과정 (IBDP)에서 이수해야 할 영역은 국어·영어·수학·사회분야·과학분야·예술분야·지식론·소논문·창의체험활동 등 총 9가지이고, 이 중 7개 영역은 한국어로, 나머지 2개 영역은 영어로 평가 받는다는 내용이 포함되었다.³⁷⁾

2019년 8월 3일부터 5일까지 2박 3일간, IB 본부가 주관하는 첫 국내 교사 연수가 제주에서 진행되었다. IB 한국어화 협력각서(MOC) 체결에 따른 첫 사업으로서 진행된 이 연수에는 IB 본부가 인증하는 강사 5명이 방한해 직접 진행하였고, 제주와 대구교육청 관내 교원 등 약 50명이 참여하였는데, 교원들은 IB 교육에 대한 기본 철학과 수업 운영, 학생평가와 관련된 학교 교육 활동의 전체 과정에 대한 이해, 그리고 세계 각지에 흩어져 있는 IB 교육 전문가와의 네트워크를 형성해 교육활동에 대해 서로 지원하는 방법에 대해서 교육을 받았다.³⁸⁾

2019년 11월 13일, 제주특별자치도교육청은 표선고등학교를 한국어 IB 관심 학교로 지정했다. 한국어 IB학교는 관심학교, 후보학교, 인증학교 등 IB 본부의 단계별 인증절차를 거쳐 확정되게 되는데, 이로써 표선고등학교는 IB 후보학교로 지정받기 위한 작업에 본격 나서게 되는 것이다.³⁹⁾

2019년 11월 22일, 제주특별자치도교육청이 주최한 ‘2019 제주교육 국제심포지엄’에서 서울대학교 오세정 총장은 ‘4차 산업혁명과 미래인재 양성’을 주제로 기조강연을 했는데, “한국 공교육 문제의 대안으로 IB를 생각해 왔다”면서 4차 산업혁명과 글로벌 환경 변화에 맞춰 미래인재를 키우기 위해서는 IB의 특징점을 활용한 교육혁신이 시급하다고 밝혔다.⁴⁰⁾

2019년 8월부터 12월 사이에, 제주특별자치도교육청은 IB 교육과정 확산 연수 및 설명회로, 교원 연수 25회·교원 및 학부모 설명회(15회)·교원 및 학부모 워크숍 11회를 진행하였다.⁴¹⁾

37) IBO, 대구·제주교육청과 MOC 체결 전세계 공지... 2023년 첫 외부평가. 「에듀인뉴스」(2019.7.30.).

38) IBO 주관 첫 국내 교사 연수 내달 3-5일 제주서 개최. 「연합뉴스」(2019.7.31.).

39) 표선고등학교, IB 관심학교로 지정. 「제주일보」(2019.11.13.).

40) 오세정 서울대 총장 “공교육 문제의 대안은 국제 바칼로레아(IB)”. 「오마이뉴스」(2019.11.23.).

41) 제주특별자치도교육청. 「제16대 제주특별자치도교육감 공약 추진 실적(2020년 12월말 기준)」. 55-56.

2020년 4월 30일, 표선고등학교는 IB 본부로부터 ‘IBDP 후보학교’로 승인을 받는다. ‘후보학교’는 IB 인증학교의 전 단계로, IB 본부로부터 후보 자격을 인정받은 학교를 말한다. 표선고는 2019년 11월 30일 IBDP 관심학교로 등록한 후 후보학교 신청을 위한 준비를 해왔고, 2020년 4월 17일에는 후보학교 신청서를 IB 부에 제출해 최종 승인을 받았다.⁴²⁾

2020년 7월 21일 ~ 23일, IB 본부에서 주관하는 ‘IB 온라인 설명회’가 3일 동안 진행되었다. IB 온라인 설명회에는 IB 교육과정에 관심 있는 학부모와 학생 610여 명이 사전 등록을 통해 참가하였다.⁴³⁾

2020년 7월 30일, 전교조 제주지부는 제주특별자치도교육청 정책 평가 설문 조사 결과를 발표하면서, IB 교육과정 시범 도입 정책에 대해서 학생과 학부모가 각각 52.8%, 27.2% 비율로 가장 많이 ‘모른다’고 대답한 것으로 나타났다고 밝혔다.⁴⁴⁾

2020년 9월 1일, 제주특별자치도교육청은 토산초, 표선초, 표선중, 표선고 4개교를 IB학교로 지정하고, 다혼디배움학교 9개와 함께 총 13개교를 제주형 자율학교로 지정했다고 밝혔다.⁴⁵⁾

2020년 1월부터 12월 사이에, 제주특별자치도교육청은 IB 교육과정 확산 연수 및 설명회로, 교원 연수(18회 663명)·교원 설명회(19회 548명)·학부모 설명회(30회 1,876명)를 진행하였다.⁴⁶⁾

한국어 IB 학교로 선정된 표선고등학교에서 20년 12월 22일 ~ 28일 IB 교육과정으로 교육받을 신입생을 모집한 결과, 입학 정원을 125명을 초과한 128명이 원서를 제출했다. 표선고등학교는 IB 본부의 단계별 인증 절차에 따라 후보학교를 거쳐 2022년 인증학교가 될 예정이다.⁴⁷⁾

42) 표선고 IB 후보학교 승인...인증 준비 본격화. 「제주의 소리」(2020.5.13.).

43) 제주교육 ‘IB 온라인 설명회’ IB 본부 주관 21일 개최. 「노컷뉴스」(2020.7.20.).

44) IB교육, 제주 중·고교생 2명 중 1명 “이게 뭐예요?”. 「제주경제신문」(2020.7.30.).

45) 제주 ‘IB학교’ 제주형 자율학교 새 모델로 운영. 「국민일보」(2020.9.1.).

46) 제주특별자치도교육청. 「제16대 제주특별자치도교육감 공약 추진 실적(2020년 12월말 기준)」. 55-56.

47) 제주서 첫 IB 도입 표선고, “출발이 좋다” ... 입학정원 초과

(7) 갈등단계별 시기 및 특징 정리

이상과 같은 IB 교육과정 시범 도입과 관련한 갈등을 각 단계별로 시기 및 시기별 특징을 정리하면 다음 <표 19>와 같다.

<표 19> IB 교육과정 시범 도입 갈등단계별 시기 및 특징 정리

구분	시기	특징
잠재기	2017년 ~ 2018년 1월	IB 공교육 도입 검토 및 연구용역 진행시기
표출기	2018년 2월 ~ 2018년 4월	IB 시범 도입 공식화 및 전교조 제주지부 반발 시작 시기
심화기	2018년 5월 ~ 2018년 12월	쟁점 토론회 개최 및 전교조 제주지부의 IB 예산 삭감 투쟁 시기
교착기	2019년 1월 ~ 2019년 5월	IB 예산 도의회 통과 후 시범 도입 기정사실화 인정 시기
완화·해결기	2019년 6월 ~ 2020년 12월	전교조 제주지부의 적극적 반대활동 감소 시기

3) 이해관계 분석

협상론적 시각에서 본 평가에는 갈등당사자 간의 이해관계 분석이 중요하다.

즉, 협상에서 갈등쟁점에 대한 당사자들 간의 입장(원한다고 말하는 구체적 인 돈·요구·조건 등)과 그 밑바탕에 깔려있는 이해관계(입장을 취하게 만드는 무형적인 동기로서의 이익과 손실로서, 욕구·소망·관심사·공포 등)를 파악하고 협상당사자들이 서로 상대방의 이해관계에 관심을 가지고 이를 해결하고자 노력하였는지를 살펴보는 것이다. 이러한 관점에서 IB 교육과정 시범 도입에 대한 제주특별자치도교육청과 전교조 제주지부의 입장(요구)과 그 이면에 깔려있는 이해관계를 살펴보면 아래 <표 20>과 같다.

〈표 20〉 IB 교육과정 시범 도입 관련 당사자 간 이해관계 분석

구분	제주특별자치도교육청	전교조 제주지부
입장	IB 교육과정 시범 도입	IB 교육과정 시범 도입 반대
이해관계	선도적인 교육정책 선점 부각	정책파트너로서 전교조의 위상 인정
	선거공약 사항 정상 추진	IB학교 이외 일반학교 및 일반 대다수 교사의 소외감 대변
	읍·면지역 균형발전 정책기조 실현	교사들의 당면 관심사항 집중 요구 (행정업무 경감 등)

IB 교육과정 시범 도입과 관련한 제주특별자치도교육청의 이해관계는, 갈등 잠재기였던 2017년 12월 1일 열린 ‘2017 제주교육 국제심포지엄’에서의 이석문 교육감의 발언 내용인 “평가혁신을 통한 새로운 교육의 역사를 제주에서부터 만들어가겠다”에서 우선 엿볼 수 있다.

다시 말해, 선도적인 교육정책을 제주에서 먼저 시행하겠다는 욕구인 것이다. 제주특별자치도교육청은 ‘평가혁신’ 즉, ‘시험이 바뀌어야 아이들의 공부 방법이 바뀐다’는 전제하에, 논술형 시험이야말로 아이들의 창의성과 적극적인 능동성을 이끌어낼 수 있다고 강조하며, 현재 우리나라에서 논술형 시험 도입의 가장 큰 걸림돌인 채점의 공정성·신뢰성 확보를 국제적으로 인정받는 IB 교육과정 도입을 통해 이룰 수 있다고 주장한다⁴⁸⁾.

IB 교육과정 도입으로 한국에서도 논술형 시험이 가능하다는 게 입증되면(교육청 소속 일부 IB 학교에서 교과과정과 평가체제를 익히고 그것을 전체 학교로 확산하게 되면) 가칭 KB(한국형 바칼로레아)로 갈 수 있다는 논리다. 이렇듯 선도적인 교육정책 선점에 대한 자부심(이해관계·이익)은 2019년 7월 1일 16대 교육감 취임 1주년 기념식에서의 이석문 교육감 기념사 발언 내용인 “IBO가

48) IBDP에서 행하는 평가의 특징 중의 하나가 교차채점제인데, 담당교사의 내부평가 자료가 IB 지역 본부 및 국제본부로 가서 외부 채점관에 의해 검토되고, 외부평가의 경우 1차 채점관 및 2차 채점관이 따로 있어서 주관식 평가이긴 하지만 그 객관성 유지 시스템이 잘 작동하기 때문에, 전 세계 대학으로부터 공신력을 인정받고 있다.

국제 바칼로레아 한국어화 추진을 확정하였습니다. 근대 교육이 도입된 100년의 역사 이래 대한민국 교육의 가장 큰 변화가 이루어진 것입니다” 49)에서도 드러난다.

또한, 이석문 교육감은 2018년 5월 9일에 당시 지방선거 교육감 예비후보로 등록하면서 공약으로 한국어 IB 시범도입을 포함하였고, 교육감 당선 이후에도 공약 실천사항으로서 시기별·단계별로 예산과 인력을 투입하여 추진하고 있는 상황에서, 이 정책의 전면 중단은 사실상 가능하지 않은 선택지라고 볼 수 있다.

그리고, 이석문 교육감은 1기 교육감 시절부터 고교체제 개편의 과정 속에서 읍·면지역 균형발전의 가치를 추진해 왔는데, IB 교육과정을 시범 도입하는 학교를 선정함에 있어 읍·면지역을 우선 고려함으로써 교육환경이 좋지 않은 지역의 학교와 학생들에게 재정부담 없이 세계 수준의 고급교육을 받을 기회를 제공한다는 정책의 정합성·일관성을 확보할 수도 있게 되는 것이다.

반면, IB 교육과정 시범 도입을 반대하는 전교조 제주지부의 표면적인 반대 논리는 다음과 같다.

IB 교육과정이 우수한 교육과정일 수 있지만 나라마다 상황과 조건이 다르므로 국내 도입에는 신중한 검토가 더 필요하다는 점, 논술형 시험으로의 방향성에 찬성하지만 공교육 전체에 IB를 도입하는 것은 어려울 것이라는 점, 공교육 전체에 논술형 시험을 적용하려면 대신 절대평가가 필요하다는 점, 전체 고교 중 4% 내외의 IB 학교가 운영된다면 ‘특별한 학교’로서 고교서열화가 되는 것은 아닌지 우려된다는 점, 자율형 학교 등을 통해 현재도 학교에서 평가방식의 개선이 이루어지고 있고 논술·토론형 교육과정 수립이 가능하다는 점, 1인당 로열티 수천만 원을 들일 정도라면 지나치게 비싸다는 점 등을 제기한다.

그러나, 이러한 표면적인 입장 이면에 깔려있는 이해관계로서는, 가장 먼저 ‘전교조 출신 교육감’ 시대임에도 불구하고 중요한 교육정책의 입안과 설계 및 추진과정에서 소외되고, 정책파트너로서 전교조의 위상을 인정받지 못하는 것처럼 비춰지는 것에 대한 회복욕구가 가장 큰 것으로 보인다. 2018년 4월 25일, 전교조 제주지부에서 처음으로 공식적인 ‘IB 교육과정 도입 반대’ 입장의 보도 자료를 배포했을 때 그 제목이 “교육현장과 소통 없이 밀어붙이는 교육정책! 더

49) <https://blog.daum.net/jejuedu/2563>

이상 안 된다!” 였다. “제주도교육청은 IB 교육과정 도입을 기정사실화하는 발표를 하였다. 높은신 분들이 결정하였으니 낮은 교사들은 잘 듣고 따르라 하는 것이다. 이번 설명회로 교사들의 의견을 들었으니 IB 교육과정을 계속 추진하는 명분쌓기용이 분명하다. 촛불 혁명 시대에 제주교육정책을 결정하는데 교사들이 주체가 되어야 한다”거나 “IB 교육과정 도입과정에서 전교조 제주지부 선생님들과 약속한 것을 위반하고 있다. 중요한 교육정책을 결정하는데 1,000여 명의 제주도 교원들을 대표하는 전교조와 정책협의를 해야 한다. 전교조뿐만 아니라 제주도의 교육단체들과 협의과정이 있어야 한다. 이석문 교육감과 제주도교육청의 일방적인 행정을 규탄한다”⁵⁰⁾는 보도자료 내용에서도 이러한 전교조 제주지부의 내면적 욕구를 넉넉히 추단할 수 있다.

또한, IB 학교의 IBC(IB 코디네이터)⁵¹⁾는 물론이고, IB 학교 교사들은 전 세계의 네트워크된 교사와의 교류 등 영어 활용의 능통성도 요구되고, 수업진행·수업지도안·학생들 시험 및 과제에 대한 채점까지 IBO의 면밀한 인증기준에 맞게 역량을 강화해야 한다.⁵²⁾ 그러나, 이러한 부분에 부합하지 못한다고 생각하는 대다수 일반학교 교사들로서는 IB학교 소속 교사들 대비 마치 자신이 2류 교사로 인식되는 것은 아닌가 하는 우려와 반발심이 생길 수도 있다.

그리고, IB학교와 소속 교사들에게 재정적·행정적 지원이 집중되는 것에 대비하여 그렇지 않은 일반 학교와 교사들이 소외될 것에 대한 불만도 포착된다. 이러한 사정은, 2019년 4월 17일 배포한 전교조 제주지부 보도자료에서, ‘IB 도입으로 매년 4억 원 이상 예산이 투입될 것으로 예상되는데, 막대한 예산과 행정자원을 일부 학교에 지속해서 지원하는 것은 학교 간 불평등을 유발한다’, ‘IBDP에 행정적·재정적 지원이 이루어지는 것처럼 일반학교 및 특성학교에도 지원하라’⁵³⁾는 내용, 그리고 2019년 4월 26일 제주교총이 IB 공교육 도입에 관

50)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208494&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

51) 단위 학교에서 이루어지는 IB 교육의 실무적 책임자이고 IBO와 공식적으로 소통하는 역할을 담당하는 자로 교장, 교감, 수석교사, 교무부장 정도의 책임있는 교사가 지정된다{제주특별자치도교육청(2018). IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안 연구에 관한 위탁연구 최종보고서}.

52) 제주특별자치도교육청(2018). IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안 연구에 관한 위탁연구 최종보고서. p.152-154.

53)

련하여 처음으로 공식적인 입장을 발표하면서, ‘특정의 읍·면지역 고등학교 1개교를 위해 과도한 예산이 투자’ 된다가, ‘수준 높은 IBDP를 가르칠 수 있는 교사가 얼마나 준비되어 있는지 의문’ 이라는 비판에서도 엿볼 수 있다.⁵⁴⁾

마지막으로, 전교조측은 ‘교원의 행정업무 과다’ 라는 문제를 제기하면서 이에 대한 우선적인 해결 없이는 IB 교육과정 도입도 비현실적이어서 찬성하기 어렵다는 현실적 욕구도 지속적으로 표출하였다.

예를 들어, 전교조측은 2018년 5월 3일 보도자료에서, ‘과밀한 학급당 학생 수· 지나치게 많은 주당 수업시수· 행정업무 과중 등의 근무환경 개선 없이 IB 교육과정이 가능한지 의문’ ⁵⁵⁾이라고 문제제기를 하거나, 2018년 11월 1일 비슷한 취지로 ‘교사들이 교육활동에 전념할 수 있도록 학급당 학생 수를 줄이고 교육활동 이외의 모든 업무를 해 줄 인적자원을 배치’ 라는 요구를 한 사실,⁵⁶⁾ 그리고, 2019년 5월 28일 전교조 참교육연구소장 전경원 역시 인터뷰를 통해, ‘IB 본부에서도 인정하고 있듯이 교사의 업무가 많은 상황에서 IB 도입은 교사의 수업 연구와 행정업무 부담을 덜어주지 못하는 한 정착되기 어려운데, 교사들은 현재도 과도한 행정업무로 고통스럽고 교육청은 교사들의 업무 경감에 대해서 도외시하고 있다’ 고 지적하는 것에서도 확인할 수 있다.⁵⁷⁾

2018년 4월 16일자 언론보도에서도 ‘IB 관련 세미나와 용역 보고회 참석 교사 설문조사에서 교사들은 교육과정·평가제도 변화의 필요성에 대해서는 4.59점(표준편차 0.82)이 나와 변화의 필요성을 인정하는 것으로 나타났지만, 부정적 영향으로는 교사의 업무 부담 증대(4.13점)가 가장 높게 나왔다’ 는 내용으로 교사들의 이러한 우려를 명확하게 확인해주고 있다⁵⁸⁾.

갈등상대방인 전교조측의 이상과 같은 이해관계와 관련하여, 제주특별자치도

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=215232&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&menu_id=2020.

54) <http://www.jjfta.or.kr/community/?dirCode=news>.

55)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208507&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

56)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208683&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=1&menu_id=2020.

57) 전교조는 국제 바칼로레아 공교육 도입에 반대합니다. 「오마이뉴스」 (2019.5.28.).

58) 제주 공교육에 IB 교육과정 적용 추진... 기대·우려 교차. 「연합뉴스」 (2018.4.26.).

교육청은 우선 ‘대화 상대 인정, 성실 협의’ 차원에서 2018년 10월 24일에 전교조 제주지부와 공동으로 ‘IB 제주공교육 도입 의견수렴을 위한 쟁점 토론회’를 진행한 바가 있다.

그러나, 그 직후에도 전교조 제주지부는 2018년 11월 1일 보도자료를 통해 “이번 토론회에서 이석문 교육감의 IB 고등학교 도입 강제 추진 발언을 규탄하며 IB 학교의 강제 도입을 비판한다.”⁵⁹⁾라며 강도 높은 비난을 계속하였다. 그리고 그 외 IB 도입과 관련하여 제주특별자치도교육청과 전교조 제주지부 간 공식적인 대화창구나 협의 및 토론회 등이 개최되거나 진행된 사실은 확인되지 않는다.

4) 갈등유형

IB 교육과정 시범 도입과 관련한 제주특별자치도교육청과 전교조 제주지부 간 갈등은 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 관계상의 갈등, 가치 갈등의 특성을 모두 복합적으로 가지고 있다고 평가할 수 있다.

사실관계 갈등으로서의 성격은, IB 교육과정 도입과 관련하여 갈등당사자 양측이 보유하고 있는 정보와 자료가 다르고, 이에 대한 해석과 평가도 다르다는 점에 기인한다.

제주특별자치도교육청이 의뢰하여 제작된 용역보고서인 ‘IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안 연구(교육과 혁신 연구소)’에 대해서 제주특별자치도교육청은 정책추진의 중요 근거로 삼고 있음에 반해, 전교조 제주지부는 ‘IB 교육과정 도입을 주장하는 연구소에 제주도교육청에서 용역을 준 것’⁶⁰⁾에 불과하고, ‘일개 연구소의 IB 교육과정 용역 설명회’⁶¹⁾로 폄하하고 있음을 볼

59)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208683&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=1&menu_id=2020.

60)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208494&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

61)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208507&sfl=wr_subj

수 있다.

이해관계 갈등으로서의 성격은, 전술한 바와 같이 IB 교육과정 도입으로 인한 IB학교 이외 대다수 학교와 교사의 소외감과 재정적·행정적 지원에서의 배제에 대한 우려 등을 지적할 수 있고, 덧붙여 교원 행정업무 경감 등 당면 이익을 추구하고자 하는 욕구도 이에 해당한다.

관계상 갈등으로서의 성격은, IB 교육과정 도입 추진 과정에서 ‘전교조 출신 교육감’ 임에도 불구하고 전교조와 사전에 충분하고 성실하게 협의를 하지 않았고 지속적인 반대 속에서도 정책을 강하게 추진하는 것에 대한 거부감 및 불신감을 표현하는 전교조 제주지부의 많은 보도자료에서 충분히 확인할 수 있다.

가치 갈등으로서의 성격은, 교육감이라는 지위에서 마땅히 추진해야 하는 대승적 교육정책에 대한 가치관과 신념 그리고 정치적 시각에서의 손익판단과, 이에 대비하여 일선 학교에서 근무하는 교사들의 이해관계를 대변해야 하는 교사노조라는 전교조의 태생적·조직적 성격에 기인하는 것이라고 볼 수 있다.

이렇듯, IB 교육과정 도입과 관련한 갈등의 유형은 어느 단편적인 성격에만 그치지 아니하고 부분적·복합적으로 융합하여 여러 가지 갈등의 유형과 특성이 동시에 작용하였음을 확인할 수 있다.

5) 교육청의 협상전략

앞서의 갈등 전개과정에서 확인될 수 있듯이, 제주특별자치도교육청은 IB 교육프로그램 시범도입과 관련하여 적어도 겉으로는 경쟁형의 협상전략으로 일관했다고 평가할 수 있다.

협상전략으로 경쟁형은 의사결정권자가 생각하기에 반드시 필요하다고 판단되는 경우나 신속하고 결단력 있는 행동이 중요하다고 판단되는 경우 활용되는 전략으로서, 갈등상대방에 대해서는 공격적·대립적이고 비타협적인 전략이다. 즉, ‘대한민국 평가혁신의 새로운 전기 마련’이라는 중요한 정책을 도입함에

ect&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

있어, 이에 대한 판단과 결정 및 추진 그 자체에 대해서는 더 이상의 문제제기와 제동을 허용하지 않겠다는 강력한 의지의 표현이라고 해석될 수 있다.

다만, 전술하였듯이 전교조와 공동으로 ‘IB 교육과정 도입 쟁점토론회’를 진행하면서 의견수렴의 자세를 취한 사실은 있으나, 오히려 전교조는 해당 토론회가 끝난 후 ‘토론회에서 교육감이 강행을 공언’⁶²⁾하기만 했으며 규탄한 것으로 보아, 경쟁형 협상전략을 수정한 것으로 보기는 어렵다고 하겠다.

6) 협상론적 시사점

첫째, 제주특별자치도교육청은 IB 교육과정 시범 도입 그 자체에 대해서는 전교조측과 좁은 의미의 협의·협상을 고려하지 않았으며, 이는 일관되게 경쟁형 협상전략을 고수하게 한 근본적인 이유라고 볼 수 있다.

둘째, 제주특별자치도교육청은 경쟁형 협상전략의 일환으로 ‘기정사실법 전술’을 사용하였다. 기정사실법 전술은, 보통 선행동 후협상(Act now, Negotiate later)으로 불리는 것으로, 정치적·경제적·행정적 행동을 먼저 취하는 것을 말하며, 상대방의 힘이 약하다고 판단될 때 사용된다(박명래·김국진, 2013).

즉, 2017년 11월부터 2018년 3월까지 각종 언론과의 인터뷰, 국제심포지엄에서의 발언, 연구용역 중간보고회, 일본·싱가포르 등 관련 업무를 이유로 한 해외 출장, 도의회 교육업무 행정보고 공식 발언 등 제주특별자치도교육청은 이미 정치적·경제적·행정적 행동을 통해 ‘IB 교육과정 시범 도입’을 돌이킬 수 없는 기정사실화한 것이다.

이는 교육청의 입장에서 보면 전교조측의 반발⁶³⁾을 감수하는 데서 오는 손실보다는 IB 교육과정 시범 도입이라는 교육정책의 선제적 강행을 통해 얻을 수

62)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208683&sfl=wr_subj&stx=IB&sop=and&page=1&menu_id=2020.

63) 2018년 4월 25일, 전교조 제주지부에서 처음으로 공식적인 ‘IB 교육과정 도입 반대’ 입장을 보도자료를 배포했을 때 그 제목이 “교육현장과 소통 없이 밀어붙이는 교육정책! 더 이상 안 된다!”였고, “제주도교육청은 IB 교육과정 도입을 기정사실화하는 발표를 하였다. 높은 분들이 결정하였으니 낮은 교사들은 잘 듣고 따르라 하는 것이다”라는 내용이었음은 이미 확인한 바와 같다.

있는 이익이 더 큰 것으로 인식했으리라는 점을 추론할 수 있다. 이러한 배경인식하에서 수립된 협상전략은 이후에도 전교조의 이해관계를 고려하는 것보다 IB 본부와의 공식적 절차 강행 및 도의회의 예산승인이라는 절차 강행을 최우선으로 추진하게 한 것으로 해석된다.

셋째, IB 교육과정 도입 반대의 입장과 요구를 내세우는 전교조의 내면 이해관계·욕구·두려움을 해소시키려는 노력이 부족했던 것으로 보인다. 전교조 노조 집행부가 원했을 ‘대등한 정책파트너로서의 위상 인정요구’나, IB학교(교사)가 아닌 일반학교(교사)가 느낄 수 있는 우려·소외감에 대한 적극적인 해명과 일반학교(교사)에 대한 지속적 지원(역량강화 기회부여 및 재정적·행정적 지원) 약속 등 갈등상대방의 불안요소를 고려한 공식적인 행위를 찾기 어렵다. 2017년 ~ 2020년 그 어느 때이든 전교조 제주지부와 협력적인 분위기에서 세부적인 협의과정⁶⁴⁾을 거치거나, 또는 일반 대다수 교사들의 불만사항에 대한 입장을 밝히는 방법 등을 통해, 전교조 내부의 윈셋⁶⁵⁾을 확대하는 방안을 고려할 수 있었겠지만, 적어도 제주특별자치도교육청의 공식적인 행위로 확인되는 부분은 없다.

넷째, 원칙 없이 의견을 주고받는 행위나 논쟁 등과 질적으로 차이가 나는 협상의 큰 특징이 바로 상충되는 이해관계를 조정하기 위해 객관적인 기준을 사용한다는 측면을 고려해보았을 때, IB 교육과정 도입의 장점과 예상되는 문제점에 대해 교육청과 전교조가 모두 공동으로 신뢰할 수 있는 객관적 기준을 모색하는 노력이 부족했다고 평가할 수 있다.

전술한 바와 같이, 전교조는 제주특별자치도교육청이 의뢰하여 제작된 용역 보고서인 ‘IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안 연구’에 대해서 ‘IB 교육과정 도입을 주장하는 연구소에서 산출한 용역 결과’⁶⁶⁾에 불과하고, ‘일개 연구소의 IB 교육과정 용역 설명회’⁶⁷⁾라면서 불신하고 폄하하고 있다. IB 교육

64) 다만, 제주특별자치도교육청의 입장에서는 ‘IB 교육과정 공교육 시범 도입’을 전제로 한, 그 이후 발생할 수 있는 부작용이나 예상되는 실무적인 문제점을 해소할 수 있는 방안을 의제로 삼고자 할 것이어서, 협상장이 마련되기 이전에 양 당사자 간 ‘무엇을 의제로 설정할 것인가’에 대해 사전 합의가 필요한 부분이지는 하다.

65) 윈셋(win-set)은 ‘집단 내부 구성원의 동의를 얻을 수 있는 범위’를 의미한다. 윈셋이 넓을수록 협상의 합의 가능성이 커지고, 윈셋이 좁을수록 합의 가능성은 줄어든다.

66)

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208494&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

67)

과정의 국내 공교육 도입과 관련하여 학자들의 일치된 의견이 있는 것⁶⁸⁾도 아니고, ‘사교육없는세상’ 등 관련 학부모·시민단체의 의견도 분분하며, 교육부의 공식적인 의견⁶⁹⁾이 제시된 바도 없다.

이러한 상황에서 교육청측과 전교조측이 ‘객관적 기준’, 예를 들어 서로 신뢰할 수 있는 제3의 기관을 공동으로 선정하고 공동조사 및 공동연구를 통해 IB 교육과정 국내 공교육 도입의 장단점과 기술적 실행가능성 또는 IB 교육과정 시범도입에 따라 필요한 후속과제, 교육정책 수요자인 학생과 학부모의 의견 등 좀 더 객관적·종합적인 자료와 정보를 마련하고 구축해서 그에 따른 보완적 협상을 지속하려는 모색은, ‘IB 교육과정의 공교육 시범 도입’이라는 교육정책의 중요성에 비추어볼 때 상당히 부족한 것으로 보인다.

7) 분석의 틀에 입각한 갈등사례 분석 요약

전술한 바와 같이, 본 연구의 분석의 틀을 적용하여 IB 교육과정 시범 도입 갈등사례에 대한 갈등 전개과정, 이해관계 분석, 갈등유형, 적용된 협상전략, 협상론적 시사점을 분석하였는바, 이를 요약하면 다음 <표 21>과 같다.

https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=208507&sfl=wr_subject&stx=IB&sop=and&page=2&menu_id=2020.

- 68) 정영근 외(2018). IB(International Baccalaureate) 교육과정의 접근과 적용 실제 탐색. 「한국교육과정평가원 ORM」. 2018-39-5; 이지은·강현석(2018). 세계의 IBDP 교육과정 도입 과정 및 동향 분석: 교육과정적 이슈를 중심으로. 「교육과정연구」. 36(4): 97-123; 류영구·김대현(2018). IBDP(International Baccalaureate Diploma Programme) 공교육 도입의 선결조건 탐색. 「교육혁신연구」. 28(3): 195-224; 김천홍(2018). 인터넷서널 바칼로레아 디플로마 프로그램(International Baccalaureate Diploma Programme)의 국내 공교육 도입에 대한 비판적 고찰. 「학습자중심교과교육연구」. 18(2): 637-665; 홍원표(2019). IB 디플로마 프로그램(DP)의 공교육 도입 담론에 대한 비판적 검토. 「교육과정연구」 37권3호: 199-222; 박수범(2019). IB 교육과정 도입에 관한 국제 동향과 비판적 고찰 I - 확장형 에세이를 중심으로. 「리더러시연구」. 10(4): 1-31; 강미옥·신경희(2020) IB 교육과정 한국어판 공교육 도입에 관한 생태학적 연구. 「교육문화연구」 제26권 제1호: 375-396. 등 다양한 입장에서의 연구가 산출되고 있다. 특히 김천홍(2018)은, IBDP의 국내 공교육 도입 주장은 그 실행을 위한 재정적 소요, 기술적 실현가능성, 교육 주체의 정책 수용성과 정책 도입의 효율성, 정책 파급성, 형평성에 대한 엄밀한 논의와 연구에 기초하여 재검토한 후 교육정책 실행 여부에 대한 논의가 필요함을 제언한 바가 있다.
- 69) 교육부의 위탁연구로 ‘고교 단계 IB AP 교육과정 적용방안 연구 최종보고서’가 2018년 10월에 완료된 바가 있기는 하나, 교육부의 공식 의견이 아닌 연구진의 견해에 불과하다고 규정되어 있다. 해당 연구보고서에서는 IB의 국내 공교육 도입이 긍정적으로 연구되고 검토되어야 한다는 취지의 내용이 담겨있다.

<표 21> IB 교육과정 시범 도입 갈등사례 분석 요약

요소	구분	주요내용		협상론적 시사점
갈등 개요 및 전개과정	개요	제주특별자치도 공교육 IB 교육과정 시범 도입 추진 ↔ 반대 갈등		
	잠재기	2017년 ~ 2018년 1월	IB 공교육 도입 검토 및 연구용역 진행	
	표출기	2018년 2월 ~ 2018년 4월	IB 시범 도입 공식화 및 전교조 제주지부 반발 시작	
	심화기	2018년 5월 ~ 2018년 12월	쟁점 토론회 개최 및 IB 예산 삭감 투쟁	
	교착기	2019년 1월 ~ 2019년 5월	IB 예산 동의회 통과 후 시범 도입 기정사실화 인정	
	완화· 해결기	2019년 6월 ~ 2020년 12월	전교조 제주지부의 적극적 반대활동 감소	
이해관계 분석	이해당사자 및 이해관계 분석	제주특별자치도교육청	전교조 제주지부	1. 경쟁형 협상전략을 고수 2. 기정사실법 전술 3. 전교조의 내면 이해관계 고려 부족 4. 공동으로 신뢰할 수 있는 객관적 기준 모색 노력 부족
		선도적인 교육정책 선점 부각	정책파트너로서 전교조의 위상 인정	
		선거공약 사항 정상 추진	IB학교 이외 일반학교(교사)의 소외감 대변	
		읍·면지역 균형발전 정책기조 실현	교사들의 당면 관심사항 집중 요구 (행정업무 경감 등)	
갈등유형	사실관계 갈등	용역보고서 'IB 교육과정 및 평가제도의 제주교육 적용방안 연구' 평가 상이		
	이해관계 갈등	IB학교 이외 대다수 학교와 교사의 소외감과 재정적·행정적 지원에서의 배제에 대한 우려 / 교원행정업무 경감 집중 요구		
	관계상의 갈등	'전교조 출신 교육감' 임에도 불구하고 전교조의 지속적인 반대 속에서도 정책을 강하게 추진하는 것에 대한 거부감 및 불신감		
	가치 갈등	교육감이라는 지위에서의 교육정책에 대한 가치관과 신념 그리고 정치적 시각에서의 손익판단 ↔ 교사들의 이해관계를 대변해야 하는 교사노조라는 전교조의 태생적·조직적 성격		
교육청의 협상전략	경쟁	경쟁형 협상전략 일관 - 기정사실법 전술 - 선도적인 교육정책 선점에 대한 강력한 의지		

2. 교육청과 교총과의 갈등: 내부형 교장공모제에 따른 교장임용

1) 교장공모제에 대한 이해

(1) 교장공모제 추진배경과 법적근거 및 주요연혁

교장공모제는 기존 승진제도의 문제점을 개선함으로써 교장임용 방식의 다양화, 젊고 유능한 교장의 발탁, 단위학교의 요구 부응, 장기간의 교장 근무 보장을 통한 책무성 확보 등을 보완하기 위해 도입된 것으로, 개별 단위학교가 교장 후보자를 공개적으로 모집하고, 학교 구성원들이 참여하는 심사 과정을 거쳐 교장을 선발·임용하는 제도이다(교육부, 2018).

기존의 승진제도에서는 요구되는 교육경력이 20년(기본경력 15년 + 초과경력 5년)이었다. 그러나, 교육전문직 전직 경력이 없는 일반교사들의 경우에는 교장 승진명부에 오르기까지 사실상 20년 이상이 필요했다.

그리고, 연공에 의한 서열을 중요하게 여기는 교직문화를 개선해야 할 필요성과 단위학교 자율화 확대 및 교장에 의한 책임경영이 이루어져야 한다는 사회적 기대와 요구가 지속적으로 높아져왔다.

결국, 학교 변화와 혁신을 유도하여 기존의 낡고 경직된 교직문화를 개선할 수 있는 전혀 새로운 교장임용 방식이 필요하다는 인식이 광범위하게 공유되었다. 이렇게 교장의 고령화 문제도 해결하고 젊고 유능한 인재의 교장임용 경로 확대, 그리고 학부모 및 일반 교직원들의 요구 충족 등의 취지를 위해 교장공모제가 2007년부터 시범적으로 시행되기 시작한 것이다.

교장공모제의 법적근거는 「교육공무원법」 제29조의3(공모에 따른 교장임용 등)과 「교육공무원임용령」 제2장의3(고등학교 이하 각급학교에서의 교장 등의 공모 및 교원의 초빙)에 있다. 해당 법령들은 시범사업이 종료되고 본 시행을 하기 직전인 2012년 12월에 현재와 같은 내용으로 다수의 조항이 개정되었으며, 2018년 3월에 일부 조항을 변경한 새로운 개정안이 공포되었다(전수빈·이효정, 2018).

교장공모제의 연혁을 보면, 1996년 3월에 ‘초빙교장제’가 도입되었고, 2002년 노무현 대통령 공약으로 ‘개방적 리더십을 통한 학교의 발전과 교직사회 활성화를 위해 교장공모제 도입 필요성’이 제시되었다. 이후 2006년 11월에 교육혁신위원회(대통령자문기구)가 공개한 「교원정책 개선방안」에 따라 교장공모제 시범 운영이 확정되었고, 「초·중등교육법 시행령」 개정을 통해 2007년 9월부터 2010년 3월까지 6차에 걸쳐 총 526개교에서 교장공모제(초빙형·내부형·개방형)가 시범 운영되었다. 2009년 10월에 「초·중등교육법 시행령」 개정으로 ‘내부형’에서 교장자격증 미소지자가 응모할 수 있는 학교비율을 자율학교 및 자율형 공립고 중 내부형 신청 학교의 15%로 제한하였고, 2012년 1월 1일 「교육공무원법」 개정을 통해 교장공모제가 범제화되었다(교육부, 2018a).

(2) 교장공모제 도입·확대에 대한 교총의 반대 입장 쟁점

2007년 9월 첫 시범운영 교장공모제 발표에 즈음하여, 한국교원단체총연합회(이하 ‘교총’)⁷⁰⁾는 자격증 없는 자의 교장임용으로 인한 학교경영 전문성 하락과 학교의 정치장화 등을 이유로 교장공모제에 대하여 강력하게 반대하였다. 2010년 4월 교장공모제를 50%로 크게 확대한 조치에도 마찬가지였다. 반면, 2010년 6월 2일 지방선거 당시에 전국 시·도 교육감 후보자들은 학부모와 유권자들을 의식해 하나같이 교장공모제의 확대를 교육공약으로 제시하였고, 언론과 정치권도 교육변화의 상징적 조치로 교장공모제를 긍정적으로 부각하였다.

2012년 범제화 이전까지 교총의 교장공모제 반대의 주요 논리로, 공모교장의 선출과정과 추천 절차에서 비롯되는 교원단체와 학부모 및 지역인사와의 갈등, 교장자격증 제도의 유지 여부, 교장공모제 희망하는 학교의 선정문제, 누가 교장공모제 실시 여부를 결정하는가 하는 결정 주체의 문제, 단위학교의 실제 긍정적 변화 여부 등이었다.

70) 「교육기본법」 제15조(교원단체) ‘① 교원은 상호 협동하여 교육의 진흥과 문화의 창달에 노력하며, 교원의 경제적·사회적 지위를 향상시키기 위하여 각 지방자치단체와 중앙에 교원단체를 조직할 수 있다’에 근거하여 설립된 단체로서, 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 제11조 및 제12조에 따라 시·도 교육감이나 교육부장관과 교원의 처우개선, 근로조건 등에 대하여 교섭·협의를 할 권한을 갖는다.

더 구체적으로는, 시범적용 학교 수의 과소문제, 학교구성원의 의사 반영 미흡, 학교운영위원회의 자질과 전문성 강화 미흡, 교육감의 공모제 유형의 사전 지정으로 공모취지 훼손, 학교의 파벌조성 및 정치장화, 교사출신 교장의 리더십과 조정력 부재, 공모제 교장의 신분 불분명, 공모제에 대한 현임교장의 부정적 견해 등이 있었다(김경운, 2010).

그리고, 2012년 법제화 이후에는 ‘진보교육감의 코드인사로 활용’ 되고 있음을 주된 이유로 교총은 교장공모제에 대하여 지속적으로 반대 입장을 견지해 왔다.

2) 갈등 전개과정

(1) 2017년 ~ 2020년 제주특별자치도교육청 갈등 개요

2017년 이전인 2015년부터 제주특별자치도교원단체총연합회(이하 ‘제주교총’)는 이석문 교육감 취임 이후 교장공모제가 이른바 ‘전교조 보은인사’로 전략하고 있다고 비난해왔다.

그리고 2017년 2월 전교조 평교사 출신 공모교장 4번째 사례에 임박해서 제주교총은 약 2주 동안 집중적으로 3차례의 보도자료와 기자회견을 통해 강력 반발하였고, 이와 관련해서는 2017년 2월 도의회에서도 논란이 계속되었다.

문재인 대통령 취임 이후 정부차원에서는 ‘내부형 교장공모제’를 더욱 확대하기 위한 방안이 추진되었는데, 교장자격증 미소지자가 공모교장에 지원할 수 있는 학교 비율 제한이 기존 15%이던 것을 아예 폐지하려고 「교육공무원임용령」 일부개정안을 2017년 12월 입법예고하였다가 교총을 중심으로 강한 반발이 일어나자 그 비율을 50%로 확대하는 수준으로 2018년 3월에 법안을 확정하는 등 전국 수준에서도 갈등이 첨예한 사안이었다. 2018년 4월 이후에는 교육부와 교육청 차원에서의 세부적인 제도개선이 지속적으로 이루어지면서 확대 시행되고 있다.

(2) 표출기: 2016년 12월까지(2014 ~ 15년 교장공모제 임용 결과에 대한 반발 시기)

본 연구의 시간적 연구범위는 2017년부터 2020년까지이지만, 내부형 교장공모제 관련한 제주특별자치도교육청과 제주교총 간의 갈등은 2015년부터 지속되어 왔다.

2015년 7월 10일, 교총과 제주교총은 공동으로 보도자료를 배포하면서 당시의 제주특별자치도교육청 내부형 교장공모제 진행상황에 대하여 강력 반발하였다.

이 때 교총측의 주요 주장은 다음과 같다. “① 비록 절차상 문제가 없다고는 하지만 공모제를 시행하면서 교육감과 노선이 같은 전교조 출신 평교사가 잇따라 교장으로 공모·임명됨에 따라 자격을 갖춘 공모 대상자들은 아예 응모조차 하지 않자 명백한 코드인사라는 논란이 일고 있다. 내부형 교장공모제로 선발된 종달초등학교 강○○ 교사는 수석부지부장으로, 무릉중 김○○ 교사는 제주시 중등지회장으로, 이번에 홍산초에 단독 응모한 송○○ 교사는 북제주지회장으로 모두 이석문 교육감이 전교조 제주지부장으로 있을 당시 함께 활동해온 인사다. 특히, 불과 6개월 전에 공모제 심사과정에서 탈락한 교사가 여타 학교에 또 다시 단독 후보로 등록한 것은 납득하기 어렵다, ② 내부형 교장공모제는 심사과정에서 학연·지연 등 파벌에 따른 학교의 선거장화라는 부작용에 더해 직선 교육감의 코드인사로 악용될 수 있는 개연성이 매우 높다. 인사권을 가진 교육감이 특정인을 염두에 두고 공모 절차를 추진할 경우 여타 교원의 응모는 상대적으로 위축될 뿐 아니라, 교육감과 같은 조직에 몸을 담았거나 선거과정에 도움을 준 이들에 대한 보은 차원의 인사로 전락할 수도 있기 때문이다, ③ 제주도 교육감은 제도 자체에 많은 문제점을 가진 상황에서 연이은 코드인사 논란을 일으키는 내부형 교장공모제로 인해 제주 교육현장에 불만과 우려의 목소리가 크다는 점을 직시해 내부형 교장공모제 시행을 즉각 철회할 것을 강력히 촉구한다.” 는 내용이였다.⁷¹⁾

71) 제주교육청 이석문 교육감 코드인사 논란 내부형 교장공모제 즉각 중단하라! 제주교총 보도자료(2015.7.10.).

이러한 문제제기에 대하여, 이석문 교육감은 2015년 7월 27일 기획조정회의 발언을 통해, “특별법에 규정된 교장공모제는 기존 승진 시스템을 보완하고, 교육자치를 한 단계 발전시킨 의미 있는 인사 제도로서, 이 제도로 인해 학교현장에 대한 능력과 경험이 풍부하고 참신한 리더십을 가진 교원들이 공모 교장으로 진출해 지역과 학교현장에 맞는 교실의 변화를 추진할 수 있었다. 하지만, 제가 취임하기 이전까지 배제의 논리가 적용돼 제도의 취지와 효과를 살릴 수 없었으며, 특정 단체에 소속된 교원들은 장학사 시험을 치를 수 없는 구조였고, 능력 있고 참신한 리더십이 있는 교원들이 진출하지 못한 구조였다. 최근 '코드인사' 논란을 야기한 제주초등교장회의 주장과 관련 제도개선 지적에 공감하며, 제도개선을 통해 앞으로 내부형 교장 공모제를 더욱 발전적으로 추진하겠다. 전임 교육감 때부터 추진된 내부형 교장공모제 시행 과정의 위법성과 절차적 문제 등이 없었는지 '특정감사'를 시행하겠다” 고 밝혔다.⁷²⁾

위와 같은 과정을 통해 실시된 특정감사의 결과는 2015년 11월 10일에 나왔다. 감사 결과의 주요 내용으로, 그동안 제기됐던 교장 응모자격·지원 서류 포절·심사위원회 구성 및 공정성·포기서 제출 외압 가능성 등의 문제와 관련해서는, 전체적으로 내부형 교장 공모제는 법적 근거와 절차에 따라서 적정하게 시행된 것으로 판단되었다.

단, 수차례 탈락했던 지원자가 다시 공모교장에 지원하는 것을 방지하기 위해 일정 횟수 이상 탈락한 지원자에 대한 지원 자격을 제한하는 대책을 마련할 것을 권고하는 내용이었다.⁷³⁾

(3) 심화기: 2017년 1월 ~ 2월: 전교조 지부장 출신 평교사의 애월중 공모교장 임용에 따른 갈등 심화 시기

2017년 1월 ~ 2월 사이에, 제주특별자치도교육청과 제주교총 간 갈등이 가장 격렬하게 분출된다. 바로 애월중학교 내부형 교장공모제와 관련하여, 전교조 출신 평교사의 4번째 교장임용이 임박했던 시기이다. 이 시기의 주요 진행경과는

72) 칼 빼든 이석문 교육감 “교장공모제 특정감사 추진”. 「헤드라인제주」(2015.7.27.).

73) 도교육청 ‘교장공모제 특정감사’ ... 5건 주의권고 처분. 「제주도민일보」(2015.11.10.).

<표 22>와 같다.

<표 22> 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 관련 갈등 심화기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2017.1.31.	제주교총	보도자료	애월중학교 교장공모 전교조 교사 임용 중단 요구	제주교총 보도자료 (2017.1.31.)
2017.2.2.	교육청	입장발표	적법한 절차를 거쳐서 진행 중 주장	뉴스라인제주 (2017.2.2.)
2017.2.3.	제주교총	보도자료	형식적 공정절차 속 코드인사 주장	제주교총 보도자료 (2017.2.3.)
2017.2.8.	교총 + 제주교총	기자회견	4명의 전교조 출신 평교사 교장공모 비판 및 응모자격 기준 강화 요구	제주의소리 (2017.2.8.)
2017.2.9.	교육청	입장발표	‘내부형 공모교장 평가 협의체’ 구성 제안	국제뉴스 (2017.2.9.)
2017.2.14.	제주특별 자치도의회	교육의원 발언	교장공모 심사위원회에 교육청 내부인사 배제 요구	뉴스1 (2017.2.14.)

2017년 1월 31일, 제주교총은 보도자료를 통해 애월중학교 내부형 교장공모제 임용과 관련하여 강하게 비판하였다. 이 날 제주교총은, “① 전교조 제주지부장 출신인 이석문 교육감 취임 후, ○ 2014년 9월 1일자 제주도내 첫 내부형 교장공모로 제주시 종달초등학교에 전교조 제주지부장 출신인 교사 선발 ○ 2015년 3월 1일자 무릉중학교 내부형 교장공모에서 전교조 제주부지부장 출신인 교사 선발 ○ 2015년 9월 1일자 흥산초등학교 내부형 교장공모에서도 교육감과 같이 활동을 한 교사가 선발되며 특정감사까지 실시하는 등의 사례가 반복되고 있고, ② 금번 2017년 3월 1일자 애월중학교 교장공모에서도 전교조 제주지부장 출신인 교사를 염두에 둔 보은인사가 이뤄질 가능성이 큰바, 이들 4명은 모두 이

석문 교육감이 전교조 제주지부장 시절 함께 전교조에서 활동을 해온 인사들이
 다, ③ 직선제 교육감제 하에서 제주형 자율학교를 기반으로 내부형 교장공모제
 를 통한 교육감의 ‘자기 사람심기’ 식 코드 인사가 이루어지고 있는 것이 비단
 제주에만 국한된 문제가 아닌바, 한국교총에서는 교육부와 2016년 교섭과제로
 교육감의 편파·보은 인사로 악용되고 있는 교장 자격 미소지자를 대상으로 하
 는 내부형 공모제를 폐지할 것을 요구하고 있으며, 또한 공모교장 비율을 축소하
 고 공모교장의 임기를 재직횟수에 포함하도록 관련법 개정해 교육부와 교
 섭·협의를 진행 중이다, ④ 학교현장의 교사가 교장이 되기 위해서는 30여 년의
 연구와 근무실적, 벽지근무 가산점 등 많은 노력이 요구되고, 경쟁률 높은 교육
 전문직 시험을 통과하기 위해서는 각고의 열정이 필요하다. 이러한 현실에서 교
 육감 선거 과정에서 도움을 줬다거나 직선교육감의 교육철학을 공유한다고 해서
 코드인사 또는 보은인사가 반복된다면 과연 어떤 교원이 학교현장에서 열심히
 교육을 위해 헌신하겠는가. 이 교육감은 제주도민이 선출해준 교육수장인만큼 코
 드인사를 즉각 중단하고 공정한 인사원칙을 지켜줄 것을 다시 한 번 촉구한다”
 는 내용이다.⁷⁴⁾

이에 대하여 제주특별자치도교육청은 2017년 2월 2일 바로 반박입장을 밝혔
 다. 즉, “① 내부형 공모교장은 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시조성을
 위한 특별법」 제216조제1항 및 동법시행령 제46조제4항에 의거해 교장자격증을
 소지한 교육공무원 및 교장자격증 미소지자 중 초·중등학교 교육경력 15년 이상
 인 교육공무원이면 지원 가능하다, ② 공모교장 심사위원 50%가 외부인사로 구
 성돼 교육청 개입이 불가능하다. 교장공모제는 교육감이 가지정학교를 선정하고,
 선정된 학교에서는 설문조사를 통해 공모제 실시 여부를 묻는다. 교직원 및 학부
 모의 50% 이상 찬성하면, 학교운영위원회 심의를 거쳐 도교육청에 신청을 하고
 도교육청에서는 교장공모 대상학교로 최종 확정하는 절차를 거친다, ③ 학교 공
 모교장 심사위원회는 지원자 접수가 마감된 후, 학교운영위원회 주관으로 학교운
 영위원회와 외부 심사위원 동수로 구성한다. 교육청 공모교장 심사위원회도 50%
 이상이 외부 심사위원으로 참여하게 된다. 그러므로 공모과정에서 교육청의 개입

74) 제주교육청 이석문 교육감 코드인사 논란 내부형 교장공모제 중단하라! 제주교총 보도자료 (2017.1.31.).

이 작용할 수 없고, 코드인사 역시 불가능하다. 공모교장은 학교 공모교장 심사위원회(1차) 심사를 통해 3배수를 교육지원청으로 추천한다. 이어 교육청 공모교장 심사위원회(2차) 심사를 거쳐 2배수를 도교육청으로 추천한다. 도교육청은 교육공무원인사위원회 심의를 거쳐 교육부장관에게 공모교장 임용제청 추천을 하고, 대통령이 최종 임명한다, ④ ‘내부형 교장공모제’는 특정인을 위한 불공정한 제도가 아닌, 제주교육의 발전과 학교현장의 변화, 소규모학교 활성화를 위한 ‘통합의 인사’ 이자 시대의 흐름과 지역사회의 요구를 반영한 인사다. 교육부 역시 전체 학교의 1/3 이상을 공모교장으로 선발하라며, 공모 교장 확대를 주문하고 있는 만큼, 교장공모제가 후퇴해서는 안 된다, ⑤ 제도의 안정적이고 발전적인 시행을 위해 적극적으로 도민 및 교육가족들의 힘과 마음을 모으겠다. 이를 위해 제주교총 뿐만 아니라 다양한 제주교육 주체와 학교현장, 도민들과 소통하면서 제도개선을 지속적으로 하겠다” 고 강조했다.⁷⁵⁾

이와 같은 교육청의 해명에 대하여 제주교총은 2017년 2월 3일 곧바로 반박 보도자료를 낸다. 즉, “① 이석문 교육감 취임 후 내부형 교장공모제를 통해 교장으로 승진한 평교사 출신 교장 3명과 애월중학교까지 교장자격증 미소지자인 전교조 출신 평교사가 교장이 될 경우, 4명 모두 이석문 교육감이 전교조 제주지부장으로 재직할 당시 주요 임원을 했던 인사들이 교장이 되는 형국이다, ② 이를 ‘공교롭게도’ 라는 표현을 써가며 오비이락(鳥飛梨落)이라고 애써 외면하는 것은 제주 관내 학교현장의 인식과는 매우 동떨어지고 2세 교육에 전념하고 있는 절대다수의 교원에 대한 배임행위임을 인식해야 한다, ③ 공모교장 선출을 위한 형식적인 학교운영위원회 절차와 표면적으로는 공정성을 기한다고 하나 공모교장 심사위원회의 50% 이상이 외부 심사위원으로 구성됨에 따라 오히려 사실상의 보이지 않는 힘의 작용, 그리고 단위학교 내에서도 지레짐작 교육감 성향에 맞춘 사람을 뽑는 부적절한 선발 등, 제도 자체의 구조적 문제에 기인하는 바가 큰 것이다. 이는 결국, 교육감의 성향과 비선 라인 등 측근의 의중에 따라 뽑힐 수밖에 없는 것이다” 라고 주장하였다. ⁷⁶⁾

75) 도교육청, ‘내부형 교장공모제’ 에 대한 입장 밝혀. 「뉴스라인제주」(2017. 2. 2.).

76) 제주교육청 내부형 교장공모제 해명, “순바닥으로 하늘을 가리는 격” 제주교육청 이석문 교육감 코드인사 논란 내부형 교장공모제 중단하라! 제주교총 보도자료(2017.2.3.).

2017년 2월 8일, 교총과 제주교총은 공동으로 기자회견을 개최하였다. 이날 이들 단체는 제주특별자치도의회 도민의방에서 “① 교장에 임용되기까지 약 30년 이상의 교육경력이 소요된다. 평교사, 부장교사, 교감 등을 거쳐 교장자격증을 획득한 후보자를 순위에 따라 임용하는 것이 교원인사제도의 근간이다. 제주에서는 4명의 전교조 관계자들이 공모교장에 응모해 전원 선정됐다, ② 능력과 전문성을 가진 전교조 교사도 객관적이고, 공정한 공모절차를 통해 공모교장이 될 수 있다. 하지만, 특정 교원노조 출신이 계속 선임되면 다른 교원들은 절차적 민주성을 위한 들러리로 전락할 수 있다, ③ 무자격 교장공모제는 교육경력 15년 이상 조건만을 요구한다. 20년 이상으로 확대하고, 각종 경력·다면평가 결과·근평 등을 종합하는 등 응모자격 기준을 강화해야 한다” 고 주장했다.⁷⁷⁾

이에 대하여 제주특별자치도교육청은 2017년 2월 9일 바로 입장을 발표했다. 즉, “① 교장공모제는 진보와 보수로 나눌 수 없는 통합의 정책이며, 진정 교장공모제를 비판할 것이라면, 논점이 달라야 한다. 특정 인사와 교원단체를 향한 공세가 대선 안 된다. 공모교장이 진정 제 역할과 능력을 충실히 발휘하는지를 객관적으로 평가한 뒤 비판해야 한다, ② 교육청과 도내 교원단체, 필요시 도의회 교육위원회 등도 참여하는 가칭 ‘내부형 공모교장 평가협의체’ 구성을 제안한다. 제안에 공감하면 앞으로 구체적 내용 마련을 위한 논의의 자리를 마련하겠다. 이 뿐만 아니라 제도의 발전을 위해 언제든지 생산적인 의견과 대안을 제시하면 적극 수렴, 반영하겠다, ③ 앞으로 도교육청은 다양한 전통과 교육과정이 있는 학교 현장을 실현하기 위해 교장공모제를 지속 운영해 나갈 것이며, 공모교장에 대한 지속적인 평가가 필요하다는 입장” 이라고 주장하였다.⁷⁸⁾

2017년 2월 14일에는 제주특별자치도의회 제348회 임시회에서 내부형 교장공모제에 관한 공방이 벌어졌다. 즉, 부공남 교육의원은, “이석문 제주도교육감 취임 후 발탁된 내부형 공모교장 4명 전원이 특정 교원노조 소속이라는 것은 일반 도민들이 받아들이기 힘든 사안이다, 이 교육감 인사정책의 투명성과 공정성에 대해 강한 의구심이 든다, 절차상의 문제는 없지만 내부형 공모교장 과정에 맹점은 있다고 본다, 심사위원회에서 교육청 내부 인사를 배제시키고, 합법적 교

77) 교총 “이석문 제주교육감, 교장공모 코드 인사 중단해야”. 「제주의 소리」(2017. 2. 8.).

78) 제주 내부형 공모교장제 논란에 '공모교장 평가협의체' 구성 제안. 「국제뉴스」(2017. 2. 9.).

원단체로부터 심사위원 추천을 받아야 한다, 채점 또한 무기명으로 해야 한다”고 주장하였다. 또한, 오대익 교육의원은 “내부형 교장공모제가 처음 실시됐던 무릉중을 제외한 나머지 학교 공모교장의 경우 지원자 1명이 그대로 발탁되고 있는 상황이다. 이 같이 ‘지원해 봤자 안 된다’는 식의 냉소주의가 더 팽배해 진다면 이 교육감의 ‘배려와 협력으로 모두가 행복한 제주교육’은 주저앉을 수밖에 없다”고 주장하였다.⁷⁹⁾

(4) 교착기: 2017년 3월 ~ 2018년 3월: 교육부 「교육공무원임용령 개정안」 확정까지 지역 내 반대활동 소강 시기

이 시기는 교착기이다. 박근혜 대통령 탄핵 및 문재인 대통령 당선 등 전국적인 정치상황이 급변하면서 2017년 3월부터 12월 사이에 교장공모제 관련 제주 교총의 특별한 공식 반대활동은 확인되지 않는다. 다만, 2017년 5월 30일에 제주특별자치도의회 법·제도개선연구회 주최로 ‘교장공모제 추진 현황 및 개선 과제’ 정책토론회가 의원회관 대회의실에서 열린 사실이 있다. 이덕난 국회의원조사처 입법조사연구관·고전 제주대학교 교육대학 교수·고재문 한라대학교 교수·김순관 제주특별자치도 교육청 교육국장·김중생 전 남광초등학교 교장·이수배 전 제주도 초등교장협의회 회장·윤두호 전 제주특별자치도 교육의원 등이 참석한 이 날 토론회에서, 이덕난 입법조사연구관은 “내부형이 적용되는 혁신학교 또는 자율학교에 대한 교육감의 지정·운영 권한이 큰 데 반해 이에 대한 견제 수단이 미흡하여, 공모제 도입 목적 중 교육감의 인사권 분산에 부합한다고 보기 어렵다”고 문제제기를 하여 관련 기사가 언론에 보도되었다.⁸⁰⁾

2017년 문재인 후보는 공약 중 하나로 ‘내부형’ 교장공모제를 확대하겠다는 입장을 밝혔고, 대통령 당선 이후 ‘교장공모제’는 국정과제⁸¹⁾로 선정되었다. 이에 따라 2017년 12월에 교육부는 교장공모제의 기존 취지를 그대로 살리면서 학교 혁신 및 민주적 교직문화 조성 등 내부형 교장공모제의 성과를 더욱 확산하기 위해 교장공모제 개선방안을 발표하였고, 2017년 12월 이를 위해 「교육공

79) 제주도의회·교육청 ‘내부형 교장공모제’ 놓고 공방. 「뉴스1」 (2017.2.14.).

80) “교장 공모제 확대하려면 내부형·개방형 확대 방안 검토를”. 「미디어제주」 (2017.5.30.).

81) 국정과제 50번. 교실 혁명을 통한 공교육 혁신.

무원임용령」 일부개정안을 입법예고하였다. 그러나, 교육부의 내부형 교장공모제 확대방안에 대하여 교총 등 강한 반발이 일어나자 교육부는 ‘내부형 교장공모제’ 중 교장자격증 미소지자가 지원할 수 있는 학교의 비율을 폐지하겠다는 초기의 계획을 수정하여 현 15%에서 50%로 확대한다는 「교육공무원임용령」 일부 개정안을 2018년 3월 확정·발표하였다(교육부, 2018a).

이상과 같은 교육부의 교장공모제 개선 방안 확정 발표 직전인 2018년 3월 5일 제주교총은 보도자료를 통해, 교장공모제 확대를 주 골자로 한 「교육공무원 임용령」 개정 움직임에 반대하기 위해 교총과 17개 시·도 교총이 2018년 1월 4일 세종정부청사 앞에서 집회·1월 17일 청와대 앞 기자회견·1월 29일 광화문 정부종합청사 앞 집회를 하였고, 2월 28일 제주교총 회장 김진선 등 전국시도교총이 국회 정문 앞에서 릴레이 1인 시위를 하고 있다고 밝혔다.⁸²⁾

(5) 완화·해결기: 2018년 4월 이후(교육부 교장공모제 절차 개선, 제주특별자치도교육청 내부형 교장공모제 확대 시행)

2018년 11월, 교육부는 2019년 교장공모제 시행계획을 발표하면서, 기존에 문제가 제기되었던 부분에 대한 개선책을 담았다. 즉, ‘교장공모제 절차 개선’의 취지하에, 안정적인 교장공모제 추진을 위하여 학기별 계획에서 학년도 계획으로 변경하고, 학교와 교육청의 심사결과가 모두 존중될 수 있도록 교육청 공모 교장심사위원회는 학교 심사결과와 교육청 심사결과를 합산(학교 심사 50%, 교육청 심사 50% 반영) 후 최종 순위와 점수를 명기하여 교육감에게 3배수 추천하며, 심사위원 공개의 실효성을 높이기 위하여 교육청 공모교장 심사위원의 경우 최소한 약력 등은 파악할 수 있도록 공개하도록 하였으며, 시·도 교육청의 여건과 특성을 반영하기 위해 공모교장 심사내용 및 심사방법의 세부사항은 교육감이 결정하도록 하였다(교육부, 2018b).

2019년 1월 22일, 제주특별자치도교육청은 2019년 사업 추진 계획을 발표하면서, 이석문 교육감 임기 동안 교장공모제를 제주도내 전체 공립학교의 20% 이상(자율학교 50% 이상)까지 확대할 계획이며, 그 교장공모제 절차의 민주성 강화

82) 무자격교장공모제 전면 확대 철회하라!. 제주교총 보도자료(2018.3.5).

를 위해, 후보 심사 시 학부모·교원·지역사회·동문들의 참여를 확대해 심사위원 수를 최대로 선정하고, 고등학생 이상 학생들의 심사 참관도 권장키로 하며, 학교장 직무지표 개발 등을 통해 교장의 역할을 재정립하고, 공모교장 평가방식도 개선키로 했다고 밝혔다.⁸³⁾

(6) 갈등단계별 시기 및 특징 정리

이상과 같은 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 시행과 관련한 갈등을 각 단계별로 시기 및 시기별 특징을 정리하면 다음 <표 23>와 같다.

<표 23> 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 갈등단계별 시기 및 특징 정리

구분	시기	특징
표출기	2016년 12월까지	2014 ~ 15년 교장공모제 임용 결과에 대한 반발 시기
심화기	2017년 1월 ~ 2월	전교조 지부장 출신 평교사의 애월중 공모교장 임용에 따른 갈등 심화 시기
교착기	2017년 3월 ~ 2018년 3월	교육부 「교육공무원임용령」 개정안 확정까지 제주교총의 지역 내 반대활동 소강 시기
완화· 해결기	2018년 4월 이후	교육부 교장공모제 절차 개선, 제주특별자치도교육청 내부형 교장공모제 확대 시기

4) 이해관계 분석

갈등의 양당사자 간 겉으로 드러난 입장과 그 이면에 깔려있는 이해관계에 대한 구분 접근이라는 관점에서, 내부형 교장공모제에 따른 교장임용과 관련한 제주특별자치도교육청과 제주교총 각각의 입장(요구) 및 이해관계를 분석하면 아

83) 교장공모제, 제주형 자율학교 확대 운영. 「제주도민일보」(2019.1.22.).

래 <표 24>와 같다.

<표 24> 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 관련 당사자 간 이해관계 분석

구분	제주특별자치도교육청	제주교총
입장	내부형 교장공모제 적용 및 확대	교장공모제 철폐
이해관계	IB학교 등 교육청 정책에 부응하는 젊고 유능한 교장단 인원 확대	교감·교장자격증제에 따른 교장승진제 체제의 기득권 유지 (회소성 / 학교 내 위계질서 등)
	선거공약 사항 정상 추진	기존 방식의 교장승진을 위해 준비해온 교사들의 입장 대변
	공모교장 이후 장학관 등 전문직 기용	기존 교장들에 대한 '낮은 리더십' 대우에 대한 반발

내부형 교장공모제에 따른 교장임용 적용 및 확대와 관련한 제주특별자치도 교육청의 이해관계는 다음과 같이 해석된다.

우선 이석문 교육감이 여러 차례 직접 밝혀왔던 ‘리더십 혁신’에서 그 욕구를 찾을 수 있다. 이석문 교육감은 여러 공식 석상에서 기회가 있을 때마다 내부형 교장공모제의 필요성과 확대 의사를 개진해왔는데, 대표적인 것이 2018년 제주특별자치도 교육행정 업무보고 인사말이다. 이 자리에서 이석문 교육감은 “새해를 시작하며, ‘2018년의 시작은 교육 혁신의 시작’ 이라고 말씀드린 바 있습니다. 혁신의 방향은 세 가지입니다. 첫째, 교육행정의 혁신입니다. 둘째, 평가의 혁신입니다. (생략) 셋째, 리더십의 혁신입니다. 리더십의 혁신은 곧 교육 혁신의 길입니다. 다양한 리더십은 다양한 전통과 교육과정이 살아있는 학교현장을 만듭니다. 매년 도내 교사들이 해외 학교 파견 근무를 하면서, 선진 교육과정과 평가와 수업의 일체화를 이루는 학교 문화를 배우고 있습니다. 서구의 다양한 교장 리더십을 잣대로 하여 새로운 리더십을 스스로 설계하고 있습니다. 기존의 대한민국 교장 리더십을 넘어, 해외 선진학교의 다양한 리더십을 학교현장에 뿌리내리겠습니다” 라고 발언한 사실이 있다.⁸⁴⁾

84) <http://blog.daum.net/jejuedu/1455>

또한, 교장공모제에 의한 교장임용과 확대 시행은 이석문 교육감의 임기 1기와 2기에 걸쳐 공통적인 공약사항이기도 했다. 즉, 제15대 교육감 공약사항으로 ‘소규모학교(농어촌·도심공동화지역) 교장공모제 운영’이 있었고, 또 제16대 교육감 공약사항으로 ‘제1영역 교육특별자치 실현’ 1-1번이 바로 ‘교장공모제 확대’였음을 확인할 수 있다.⁸⁵⁾

마지막으로, 공모교장 임기 만료 후 교육청의 장학관(과장) 등 전문직으로 임용할 수 있는 인력풀로도 활용할 수 있다는 점도 지적된다. 2018년 9월 6일, 제주특별자치도의회 교육행정질문에서 교육의원 부공남은 “교육부 인사지침에 따르면 공모교장은 임기가 끝나면 교장이 되기 전 자리로 다시 복귀해야 한다, 그럴 경우 A교장은 이전 평교사로 가야하는 게 맞다고 보는데 장학관(과장)으로 승진시킨 이유에 대해 설명하라”고 질의했고, 이에 이석문 교육감은 “장학관으로 승진시키는 것이 규정 위반은 아니다. 내부교장의 길은 열려있다”며 해당 패턴의 인사발령에 대해 강력한 추진 의사를 밝힌 사실에서 이를 엿볼 수 있다.⁸⁶⁾

이에 대비하여 교장공모제 자체의 철폐를 주장하거나 내부형 교장공모제의 확대 시행을 반대하는 제주교총은 보도자료 등을 통해 일관되게 교장공모제가 전직 전교조 간부들에 대한 보은인사·코드인사로 전락하고 있다며 그 정당성에 의문을 제기하고 있는데, 그 이면의 이해관계를 다음과 같이 예측할 수 있다.

우선 기존 교장승진제도하에서의 기득권 유지 욕구를 예상할 수 있다. 김대유 전 대통령자문교육혁신위원회 위원이 기고한 글에 따르면, “거의 모든 평교사 승진그룹과 교감, 교장이 교총에 가입하고 있는데, 교장을 포함한 교육관리자의 종사자 수가 3만 3,000명에 이르러 우리나라는 세계 최대 규모의 교육관리자 규모를 자랑한다. 평교사가 교감승진을 하려면 현직 교장과 교감의 근평 점수를 받아야 하는데 사실상 승진후보자의 지명권을 독점한 교장의 결정이 모든 것을 좌우한다. 장학사가 되려면 동료평가나 시험을 치러야 하지만 더 중요한 것은 교장의 추천이 있어야 한다. 동료평가조차 교장의 입김이 크게 작용하는 점을 감안하면 ‘교장은 승진의 유일한 신’이다. 아무리 점수관리를 잘하고 장학사 시험 공부를 열심히 준비해도 교장의 점지나 추천이 없으면 도로아미타불이다”라고 지적하고 있는 사실에서도, 이런 기득권 유지 욕구를 충분히 추론할 수 있다.⁸⁷⁾

85) 제주특별자치도교육청. 「제16대 제주특별자치도교육감 공약 추진 실적(2020년 12월말 기준)」

86) 이석문 교육감 “공모교장 임기 후 장학관 문제 없다”. 「뉴스라인제주」(2018.9.7.).

요컨대, 이미 승진대상자에 올라있거나 이미 교장·교감의 지위를 가진 자들 입장에서는 현재의 희소성 있는 교장승진제도의 온전한 유지가 장차 본인들의 학교 내 위계질서에서의 안정적인 권위를 보장해주는 방법이라는 것이다. 이런 시각은 승진의 길을 충실히 걸어온 평교사 승진그룹에게도 유효하게 적용된다. 즉, 교총으로서는 적지 않은 회원들이 승진의 길을 걸어온 평교사들인 만큼 이들이 일정정도 확보한 기득권 보호라는 이해관계도 충분한 관련이 있는 것이다.

마지막으로, 이석문 교육감에 의한 ‘리더십 혁신’이라는 표현이 이미 관리자 지위에 올라있는 교장·교감집단에 대한 부정적 인식을 내포하고 있다고 느끼고 이에 대한 반발감을 적극 발산하고 있다는 부분도 추단할 수 있다. 요컨대, 인정받고 싶은 욕구를 충족시켜주지 않는 것에 대한 반발이다. 그 사례로, 교총의 2017년 2월 3일 보도자료에서는 이석문 교육감에 대해서 “과거와 현재에도 학교 관리자를 마치 적대시하듯 비난을 일삼았다”고 비판하는 대목이 나오는데, 내부형 교장공모제를 둘러싼 갈등의 양당사자 상호간의 인식과 태도를 명확하게 예상할 수 있는 부분이라고 하지 않을 수 없다.⁸⁸⁾

유사한 사례로, 다른 시·도 교육청에서도 이러한 교육감 - 교장단 감정 대립의 상황을 목격할 수 있다. 경상남도 박종훈 교육감의 경우 2018년 8월에 “말씀드리기 조심스럽지만 자격을 미소지한 교장선생님이 학교경영을 더 잘하신다면 지금까지의 교장 자격제도는 없어져야 할 적폐가 될 수도 있다”고 발언했는데, 받아들이기엔 따라 기존의 교장들이 학교 민주주의를 저해하는 적폐일 수 있다는 의미로도 해석될 여지가 없지 않았다. 그런데, 얼마 후 2018년 11월에 있었던 초등학교 교장단 리더십 연수에서, 당일 박종훈 교육감이 도착했을 때 강당에 모인 교장들은 모두 뒤편에 앉아 있었고 앞과 중간 좌석은 거의 비어 있어서, 교육감이 앞으로 당겨 앉을 것을 요청했지만 자리를 옮긴 교장은 소수에 불과했으며, 교육감의 수차례 잇단 요청에도 교장들이 전혀 움직이지 않으면서 이 날 연수는 다소 어수선한 분위기에서 진행되었다는 관련 언론보도도 있었다.⁸⁹⁾

87) 교장 자격증의 숨은 그림. 「충청신문」(2020.1.15.).

88) 제주교육청 내부형 교장공모제 해명, “순바닥으로 하늘을 가리는 격” 제주교육청 이석문 교육감 코드인사 논란 내부형 교장공모제 중단하라! 제주교총 보도자료(2017.2.3.).

89) [기자수첩] 교장들, 교육감에게 반기(?) 「경남신문」(2018.12.4.).

5) 갈등유형

내부형 교장공모제에 따른 교장임용과 관련한 갈등은 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 관계상의 갈등, 가치 갈등의 특성을 모두 복합적으로 가지고 있다.

사실관계 갈등으로서의 성격은, 제주특별자치도교육청 내부형 교장공모의 결과라는 동일한 사실에 대해서 제주교총은 ‘전교조 보은인사’라고 해석하고 있고, 제주특별자치도교육청은 ‘적법한 절차에 의해 선발했는데 공교롭게도 그렇게 된 것’이라는 취지의 해석을 하고 있다는 점이다. 이는 비단 제주특별자치도교육청에 국한한 부분은 아니고 전국적으로도 동일한 프레임으로 이른바 진보교육감과 교총이라는 갈등당사자 간 공격과 방어가 이루어지고 있다.

이해관계 갈등으로서의 성격은 한정된 교장 자리에 대한 임용방식의 배분기준과 관련지어 생각해볼 수 있다. 초·중등교육법에 의거하여 학교장은 교무를 통할하고 소속 교직원을 지도·감독할 수 있는 지위와 권한을 가지고 있으며, 학교경영 계획 및 실천·학교경영 평가·교육과정 운영·교직원의 조직과 관리·교육회계 및 시설 관리·학부모 및 지역사회와의 관계형성 등 학교경영 관련 제반 핵심직무를 수행한다. 그리고, 우리나라에서는 교장직에 대한 교사들의 열망은 매우 강한 편이며 교장이 되어서 얻는 지위나 명예가 적지 않기 때문에 교장직 자체가 유인책으로 작용하여 관리직에 매력을 느끼고 있는 것으로 인식되고 있다(김희규·주영효, 2020).

이렇듯 교장직이라는 분배의 대상 자체는 제한적인데, 이를 어떤 기준에 의해서 어떻게 분배하는가 하는 부분에서 비롯되는 이해관계 갈등으로서의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한, 전술한 이해관계분석에서 확인되듯이 기존 교장·교감 및 평교사 승진그룹의 기득권 보호라는 이해관계도 관련된 갈등이다.

관계상의 갈등과 가치 갈등은 이른바 진보교육감 대 보수 교원단체의 구도로서 갈등의 양당사자 간 오랜 기간 유지해 온 고정관념·불신·적대감 등 그 뿌리가 상당히 깊다고 보여진다. 특히, 교장공모제와 관련해서는, 전교조 대 교총의 갈등관계와 유사하다고 해석할 있는데, 두 교원단체의 입장이 첨예하게 대립되는 것은 오랜 사회적 활동과 경험을 통해 축적된 이데올로기의 차이가 교장공모제 관련한 갈등이 극심하게 된 근본원인으로 지목되기도 한다(정진곤, 2006).

한편 제18대 대통령선거 교육정책공약을 비교분석한 연구에서, 보수진영에서는 교총의 요구사항을 반면에 진보진영에서는 전교조의 요구사항을 상당 수용하였다고 밝히고 있는바, 진보적 가치관을 표방하는 전교조의 입장과 궤를 같이하는 이석문 교육감의 제주특별자치도교육청과 보수적 가치관을 표방하는 교총의 대립적 갈등관계라고 해석할 수도 있을 것인바, 이렇듯 기본적인 패러다임 자체가 다른 데 따른 소통의 불가능성은 해결이 어려울 수밖에 없다(김경희, 2013).

더 나아가, 세부적으로는 교장공모제의 시행과 관련한 공정성에 대한 인식을 달리하고 있는 부분도 가치관의 차이로 해석할 수 있다. 제주특별자치도교육청의 입장에서는 그 제도 내에서 과정적·절차적 공정성이 확보되어 있다는 주장이고, 교총의 입장에서는 결과적으로 ‘전교조 전직 간부’ 들에게만 혜택처럼 집중되고 있어 그 자체 맹점이 있고 공정하지 않다고 인식하고 있다.

결국, 앞서 살펴보았던 IB 교육과정 시범 도입과 관련한 갈등유형과 마찬가지로, 교장공모제에 따른 교장임용에 관한 갈등 역시 어느 단편적인 성격에만 그치지 아니하고 부분적·복합적으로 융합하여 여러 가지 갈등유형과 특성이 동시에 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

6) 교육청의 협상전략

전술한 갈등 전개과정에서 확인될 수 있듯이, 내부형 교장공모제에 따른 교장임용과 관련해서 제주특별자치도교육청이 교총측과 공식적으로 협의·협상을 한 적은 단 한 번도 없다. 즉, 협상전략 차원에서 평가하면, 경쟁형의 협상전략으로 일관했다고 평가할 수 있다. 그리고, 교장공모제는 법률적 근거에 의해 시행하는 것으로서 그 시행 자체나 과정이 위법하지 않은 한, 결과에 대한 불만을 제기하며 ‘제도 자체의 폐기’를 주장하는 상대방과 애초 ‘협상’의 필요성을 느끼지 못했을 가능성도 충분히 짐작할 수 있다.

다만, 제주특별자치도교육청은 2017년 2월 9일 공식적인 입장발표를 통해 교총측에 ‘교육청과 도내 교원단체, 필요시 도의회 교육위원회 등도 참여하는 가칭 내부형 공모교장 평가협의체 구성을 제안’한 사실이 있다. 그러나, 제안된

협의체 명칭에서 예상할 수 있듯이 ‘내부형 공모로 임용되어 실제 교장직을 수행한 자에 대한 사후 평가’ 를 주된 목적으로 하는 협의체여서 ‘내부형 교장공모제’ 자체의 폐지를 주장하는 교총의 입장에서는 수용하기 어려웠던 제안으로 보인다. 그러나, 교총측의 수용을 기대하지는 않았겠지만, 갈등을 지켜보는 도민·학부모의 입장에서는 ‘자격 또는 적격 논란’ 이 되고 있는 공모교장의 실제 업무수행 역량을 사후적으로 평가해보자는 제주특별자치도교육청의 제안 자체가 갖는 합리성·타당성을 일면 수긍할 수 있었을 대목이라고 할 수 있다.

7) 협상론적 시사점

첫째, 제주특별자치도교육청은 교장공모제의 시행 및 이에 따른 교장임용 자체는 법률적 근거와 권한에 따른 적법한 절차 추진에 불과한 것이라고 인식했다. 따라서, 그 시행 자체를 반대하는 교총과 ‘시행 여부’ 에 대한 협의·협상을 고려할 수는 없었을 것이기에, 일관되게 경쟁형 협상전략을 고수한 것으로 보인다.

둘째, 갈등상대방 조직 내 구성원의 이해관계 고려가 부족하다. 교장공모제 제도 자체에 대한 가치판단, 그리고 IB학교 확대 등 제주특별자치도교육청의 일련의 교육정책 추진과 관련한 이해관계, ‘교장공모제 확대 시행’ 의 공약 채택 등의 사실관계는 제주특별자치도교육청의 입장에서 ‘교총 집행부’ 와 교장공모제 관련한 협의·협상보다는 즉각적인 ‘반박 입장 발표’ 등의 방식으로 공격적·대립적인 태도를 견지하게 만든 원인이라고 보인다. 그러나, 비록, 교총측과의 공식적인 협상을 진행하지는 않더라도, 일단 갈등상대방 조직의 내부 구성원들이 갖고 있는 욕구와 이익을 전혀 고려하지 않는 태도로만 고수하는 것은, 협상론적 시각에서는 성공적이라고 평가하기는 어렵다. 협상은 협상테이블에서만 진행되는 것이 아니라, 모든 공식적·비공식적 채널을 통한 소통과 언행을 통해서도 이루어진다는 관점 그리고 좋은 제도의 도입에도 불구하고 이로 인한 선의의 피해자가 혹시 발생하는 것은 아닌지 살피고 만약 그러하다면 이에 대한 세심한 배려가 필요하다는 관점에서 보면 더욱 그렇다.

셋째, 이슈와 사람간의 분리에 대한 노력이 다소 부족한 것으로 볼 수 있다.

교총에 대한 공식적인 입장 표명 등 교장공모제 제도에 대한 제주특별자치도교육청의 완강한 입장과는 별개로, 기존 교장승진제도의 경로를 밟아가고 있는 많은 평교사 또는 현직 일반 교장·교감들 각 개인에 대해서는 존중하는 태도를 충분히 드러내려는 노력이 부족해 보인다. 이런 부분들이 집단적인 감성 및 감정 대립의 원인이 되고 또 해소되지 못한 채 그대로 남아 또 다른 갈등의 불씨로 작동하게 된다.

넷째, 교장공모제에 따른 교장임용 자체의 법률적 하자는 없다고 하더라도, 제3자적 관점에서도 결과적으로 ‘전교조 보은인사·코드인사’의 방편으로 활용되는 것이 아닌가라는 합리적 의구심에 임하여(2017년 2월 14일 제주특별자치도의회 제348회 임시회 부공남 교육의원 지적), 그런 의구심을 불식시키기 위한 별도의 ‘절차적 공정성 확보를 위한 객관적 기준 마련’을 위한 노력이 없었다고 평가할 수 있다. 당시 부공남 교육의원은 공모교장 심사위원회에서 교육청 내부 인사를 배제시키고, 합법적 교원단체로부터 심사위원 추천을 받는 방법, 채점 또한 무기명으로 하는 방법 등을 제안한 바가 있었다. 관련하여, 교총이 운영하는 한국교육정책연구소 2018년 정책연구보고서인 ‘교장공모제 개선방안 연구’에 따르면, ‘교육청 공모교장 심사위원회 구성 개선 제안 사항으로, 지원자 자격기준을 강화 후 외부 교육전문가로 구성된 별도위원회 구성·운영’의 내용이 제시되고 있음(김희규 외, 2018)도 참고할 만한 내용이었다고 사료된다.

요컨대, ‘교장공모제’ 반대를 입장으로 하고 있는 교총측에 ‘내부형 공모교장의 선발·임용과 관련한 절차적 공정성을 강화할 수 있는 구체적 시행방안’을 의제로 한 협상을 제안하는 것도 충분히 고려할 수 있었을 텐데, 그러한 모색은 확인되지 않는다.

8) 분석의 틀에 입각한 갈등사례 분석 요약

본 연구의 분석의 틀을 적용하여 교장공모제에 따른 교장임용 관련 갈등사례에 대한 갈등 전개과정, 이해관계 분석, 갈등유형, 적용된 협상전략, 협상론적 시사점을 분석하였는바, 이를 요약하면 다음 <표 25>와 같다.

〈표 25〉 내부형 교장공모제에 따른 교장임용 갈등사례 분석 요약

요소	구분	주요내용		협상론적 시사점
갈등 개요 및 전개과정	개요	내부형 교장공모제에 따른 교장임용 시행 ↔ 반대 갈등		
	표출기	2016년 12월까지	2014 ~ 15년 교장공모제 임용 결과에 대한 반발 시기	
	심화기	2017년 1월 ~ 2월	전교조 지부장 출신 평교사의 애월중 공모교장 임용에 따른 갈등 심화 시기	
	교착기	2017년 3월 ~ 2018년 3월	교육부 「교육공무원임용령」 개정안 확정까지 제주교총의 지역 내 반대활동 소강 시기	
	완화·해결기	2018년 4월 이후	교육부 교장공모제 절차 개선, 제주특별자치도교육청 내부형 교장공모제 확대 시기	
이해관계 분석	이해당사자 및 이해관계 분석	제주특별자치도교육청	전교조 제주지부	1. 경쟁형 협상전략을 고수 2. 교총 내 구성원의 이해관계 고려 부족 3. 사람과 쟁점간의 분리 부족으로 감정 대립 4. 공동으로 인정할 수 있는 제도개선 모색 노력 부족
		IB학교 등 교육청 정책에 부응하는 젊고 유능한 교장단 인원 확대	교장승진제 체제의 기득권 유지 (희소성 / 학교 내 위계질서 등)	
		선거공약 사항 정상 추진	기존 방식의 교장승진을 준비해온 교사들 입장 대변	
		공모교장 이후 장학관 등 전문직 기용	기존 교장 ‘낡은 리더십’ 대우 반발	
갈등유형	사실관계 갈등	동일한 사실에 대해서 ‘전교조 보은인사’ ↔ ‘적법 절차에 따른 결과’ 상이한 해석		
	이해관계 갈등	한정된 교장 자리에 대한 임용방식의 배분기준 / 교장·교감 및 평교사 승진그룹의 기득권 유지		
	관계상의 갈등 / 가치 갈등	이른바 진보교육감 대 보수 교원단체의 구도로서 갈등의 양당사자 간 오랜 기간 유지해 온 고정관념·불신·적대감		
교육청의 협상전략	경쟁	적법한 법률적 근거에 의한 시행으로 협상 필요성 없음 단, ‘공모교장 평가제’ 역제안으로 명분 획득		

3. 교육청과 학부모와의 갈등사례: 제주외고 일반고 전환 공론화

1) 외교·국제고·자사고 일반고 전환 및 제주외고 상황에 대한 이해

문재인 대통령은 2017년 대선에 외국어고(이하 ‘외고’)·국제고·자립형사립고(이하 ‘자사고’)를 일반고로 전환하겠다는 공약을 내놓았다. 과학고·영재학교 및 비평준화 지역 명문 일반고가 빠져 있기는 했지만 사실상 붕괴되어버린 고교평준화를 되살린 공약이라고 평가되었다. 당시 유승민 바른정당 후보, 심상정 정의당 후보도 똑같은 공약을 내걸었고, 국민의당 안철수 후보 역시 이들 고등학교의 선발권을 박탈하여 ‘선지원 추첨’만 허용하겠다고 공약함으로써, ‘비선발 배정’이라는 고교평준화의 의미를 담은 공약을 제시한 사실이 있다. 전환 절차와 관련해서도, 자사고 등 관련 규정들이 법률이 아닌 시행령(대통령령)에만 근거하고 있으므로 시행령 개정을 통해 간단히 외교·국제고·자사고를 일반고로 일괄 전환할 수 있을 것이라 예상되었다. 그러나, 문재인 대통령 취임 이후 인수위원회 기능을 담당한 국정기획자문위원회는 2017년 7월에 ‘100대 국정과제’를 발표하며 ‘일괄 전환’이 아닌 ‘단계적 전환’을 천명하였고, 2017년 11월 교육부가 발표한 ‘고교체제 개편 로드맵’에서도 시행령을 개정해 일괄 전환하는 것이 아니라 재지정 심사를 거쳐 ‘단계적 전환’을 할 방침임을 명시한 적도 있었다(이범, 2020).

그러다, 문재인 정부는 2019년에 다시 입장을 ‘일괄 전환’으로 전환하였다. 즉, 2019년 11월 7일, 사회부총리 겸 교육부장관이 외교·국제고·자사고를 2025년 일제히 일반고로 전환한다는 내용을 골자로 하는 ‘고교서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안’을 발표하였다. 앞서 교육부는 주요 대학의 학생부종합전형(학종) 실태조사 결과를 통해, 과학고·영재고·외고·자사고·일반고의 고교 유형별 서열화가 확인된다고 밝힌 바가 있는데, 그 후속조치로 이들 학교를 일반고로 일제 전환하면서 “외고·국제고·자사고가 사교육을 심화하고 부모 소득에 따라 교육 기회의 불평등을 초래하고 있다”며 “입시 공정성을 확보하고 미래 고교교육을 준비하고자 일반고 전환을 결정했다”고 설명했다.⁹⁰⁾

이러한 정부방침은 2020년 2월 25일 국무회의에서 외고·국제고·자사고의 설립 근거를 아예 삭제하고 일반고로 전환하도록 하는 초·중등교육법 시행령 일부개정안을 통과시키면서 구체화되었다.

한편, 이와 관련하여 제주지역과 관련이 있는 학교는 제주외고 한 곳뿐이다. 2004년 3월 5일 문을 연 제주외고는 영어·스페인어·중국어·일본어 4개 학과로 구성된 학교로, 한 학과당 학생 수는 학년별 25명 내외로 전체 300여명이 채 되지 않는 소규모 학교다.

정부의 일반고 일괄 전환 방침과 관련해서, 수도권 지역 자사고와 국제고들은 ‘이들 학교의 설립 근거를 삭제한 초·중등교육법 시행령이 헌법에 위배된다’는 주장을 하면서, 2020년 5월 28일 헌법소원을 제기하여 2021년 4월 현재 진행 중이다. 이들 학교들은 헌법소원의 결과에 따라 정부 방침이 변경되어야 한다고 주장하고 있다.

2) 갈등 전개과정

(1) 2017년 ~ 2020년 제주특별자치도교육청 갈등 개요

전술한 바와 같이, 2019년 11월 7일 교육부장관의 외고·국제고·자사고를 2025년 일제히 일반고로 전환한다는 방침을 발표한 이후, 제주지역에 관련된 유일한 학교인 제주외고의 일반고 전환 문제가 수면 위로 떠오르게 된다. 과거 2015년에도 제주외고의 일반고 전환 및 신제주권 이전 문제가 제주특별자치도교육청의 주도 하에 쟁점으로 불거졌다가 학부모 등의 반발로 무산된 사실이 있었다. 2019년 상황은 정부의 확고한 정책에 따라 불가피하게 제주외고의 일반고 전환이 추진되어야 할 상황이므로 2015년과는 근본 사정이 다르다. 그러나, 2020년 제주특별자치도교육청이 제주교육공론화위원회를 통해 전국 최초로 제주외고의 일반고 전환 및 신제주권 이전 문제를 결정하고 추진하려고 하자, 제주외고 학부모 등을 중심으로 ‘제주외고는 전국적 상황과 달리 고교서열화의 문제를 발생

90) 정부 “외고·자사고 2025년 일반고 전환“…고교 서열화 해체. 「연합뉴스」.(2019.11.7.)

시키지 않았다, 정부의 시행령 개정 등에 대한 법률적 하자를 다투는 소송이 제기된 상황인데 무리하게 전국 최초로 일반고 전환 및 신제주권 이전을 결정하려는 것은 교육감의 신제주권 득표를 위한 정치적 판단에 기인한 것이다’ 등을 주장하며 ‘제주교육공론화위원회를 통한 공론화 절차 추진’에 강하게 반발하고 있는 갈등사례이다.

(2) 잠재기: 2020년 2월 7일 오전까지(일반고 전환 및 전환 모형 공론화 추진을 공식화하는 시기)

잠재기는 아직 반대하는 학부모들의 움직임이 조직화되기 이전의 단계로서, 제주특별자치도교육청에서 중앙정부의 방침과 궤를 같이하면서 제주외고를 일반고로 전환하는 절차를 추진하겠다는 의사를 밝히고, 제주교육공론화위원회에서 일반고 전환을 전제로 한 ‘전환 모형’ (읍·면 일반고로 전환 또는 제주시 동지역 평준화고로 편입 여부)을 공론화 의제로 실제 채택하는 시기이다. 이 시기의 주요 진행경과는 <표 26>와 같다.

<표 26> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등 잠재기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2019.11.21.	교육감	도의회 교육행정질문 답변	“외고 → 일반고 전환정책 매우 긍정적, 2025년 이전 완료 추진” 의사 밝힘	제주의소리 (2019.11.21.)
2019.12.26.	교육감	언론사 신년 인터뷰	읍·면 일반고로 전환 또는 제주시 동지역 평준화고로 편입 여부 공론화 추진 의사 밝힘	연합뉴스 (2019.12.26.)
2020.1.17.	교육청 (교육공론화 위원회)	위원회 의결	‘제주외고 일반고 전환 모형’ 공론화 제2호 의제로 공식 결정	제주특별자치도 교육청홈페이지. 보도자료 (2020.1.20.)
2020.2.7.	교육청 (교육공론화 위원회)	위원회 의결	향후 공론화 방법 심의·의결 (여론조사 및 토론회 등)	학부모뉴스24 (2020.2.10.)

2019년 11월 21일, 제주도의회 정례회 제5차 본회의 교육행정질문 중 강철남 의원과의 일문일답 과정에서 이석문 교육감은 외고·자사고·국제고 등의 고등학교 유형을 일반고로 일괄 전환하는 내용의 정부 방침에 대해 “매우 긍정적으로 평가한다”면서, 제주외고의 일반고 전환 문제와 관련해서도 일몰제가 적용되는 2025년 이전에 완료하겠다는 계획을 피력했다.⁹¹⁾

2019년 12월 26일, 이석문 교육감은 언론사와의 신년 인터뷰에서 제주외고의 일반고 전환에 대하여 “읍·면 일반고로 전환할지, 제주시 동지역 평준화로 편입할지 등을 놓고 공론화를 거쳐야 한다”고 밝히면서 향후의 정책방향을 밝혔다.⁹²⁾

2020년 1월 17일, 제주특별자치도교육청은 <제2차 제주교육공론화위원회>를 개최하였는데, 이 자리에서 ‘제주외고 일반고 전환 모형’을 제2호 의제로 공식 결정했다.⁹³⁾

2020년 2월 7일, 제주교육공론화위원회는 제3차 회의에서 향후 ‘공론화 방법’을 심의·의결하였다. 즉, 3월 초순 도민 여론조사, 도민참여단 토론회 및 전문가 토론회를 거쳐 정책권고안을 마련한 후 2020년 4월 하순에 이석문 교육감에게 제출하고, 이에 대하여 교육감은 5월 중순 경에 수용 여부를 결정하는 수순이었다.⁹⁴⁾

(3) 표출기: 2020년 2월 7일 오후 ~ 7월(학부모들의 반대 입장이 공식적으로 표출되는 시기)

이 시기는 그 동안 드러나지 않았던, 제주외고 학부모들의 조직적인 반대 입장이 공식적으로 표출되기 시작하는 시기이다. 이 시기의 주요 진행경과는 <표 27>와 같다.

91) 이석문 “외고→일반고 전환 매우 긍정적, 일몰 전 준비”. 「제주의소리」(2019.11.21.).

92) [신년인터뷰] 이석문 제주교육감 “공교육 IB 도입 안착 주력”. 「연합뉴스」(2019.12.26.).

93) ‘제주외고 일반고 전환 모형’ 제2호 공론화 의제 확정. 제주특별자치도교육청 보도자료(2020.1.20.).

94) 제주교육청, ‘제주외고의 일반고 전환 모형’ 공론화 방법 심의 의결. 「학부모뉴스24」(2020.2.10.).

〈표 27〉 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등 표출기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2020.2.7.	제주외고 폐지반대 비상대책위원회	도의원 간담회	제주외고 폐지반대 비상대책위원회 학부모 30여명과 도의원 3명 간담회 진행 (선제적 추진에 대한 강한 불만 제기)	제주특별자치도의회 보도자료 (2020.2.10.)
2020.3.2.	제주외고 폐지반대 비상대책위원회	기습 기자회견	‘일방적인 밀실행정 중단, 제주외고 전환 공론화 의제 백지화, 구성원 의견 반영된 제주외고 활성화 방안 제시’ 촉구	제주의소리 (2020.3.2.)
2020.5.28.	교육청 (교육공론화위원회)	보도자료	7월 내 ‘제주외고 일반고 전환 모형’ 정책 권고안 확정 추진	제주특별자치도교육청홈페이지. 보도자료 (2020.5.29.)
2020.5.28.	제주외고 폐지반대 비상대책위원회	도의회 청원서 및 반대서명 제출	교육청이 추진하는 ‘제주외고 교육공론화 중단’ 청원서 제출	제주신문 (2020.5.28.)
2020.6.17.	제주외고 폐지반대 비상대책위원회	기자회견	제주외고 공론화 철회 촉구 기자회견	헤드라인제주 (2020.6.17.)
2020.7.13.	교육청 (교육공론화위원회)	보도자료	‘제주외고 일반고 전환 모형’ 숙의 위한 교수·언론인·교원 등 참가하는 전문가 토론회 7월 말 개최 및 도민참여단 토론회 8월 말 개최	제주특별자치도교육청홈페이지. 보도자료 (2020.7.16.)

2020년 2월 7일 오후 14시, 제주특별자치도의회 강충룡 부의장과 교육의원 부공남·김창식이 ‘제주외고 폐지반대 비상대책위원회’ 학부모 등과 간담회를 진행하였다. 이날 간담회에는 도교육청 관계자와 학부모·동문·지역주민·학교 교직원 등 30여 명이 함께 참여하였다. 간담회에서 학부모 등은 제주외고는 당초 설립목적대로 역할을 충실히 하고 있고, 가시적인 교육적 성과도 나타나고 있으며 동문과 학부모의 만족도도 높은데, 다른 타시도 일부의 자사고와 외고에서 고교서열화 등 부작용이 있다는 이유로 전국보다 앞장서며 폐지를 하려고 하고 있

다고 강한 불만을 표시하였다. 이에 대하여 도교육청 관계자는 “외고의 일반고 전환은 정부정책이고, 지금 준비하지 않는다면 2025년에 선택권이 더 축소될 수 있다. 일반고 전환에 대한 내용은 제주교육공론화위원회에서 다양한 민주적인 절차와 여론조사·전문가 집단 참여·해당 학교의 학부모와 학생의 의견을 수렴하며 진행될 것이며 아직 구체적으로 어떤 방법으로 정해진 사항은 없다”는 취지로 해명하였다. 이 자리에서 도의원들은 ‘직접적인 이해관계자인 제주외고의 학부모 등의 동의 없이 도교육청에서 일방적으로 제주외고를 동지역으로 이전하거나 현재의 상황에서 일반고로 전환하는 방식에 대해서는 의회에서 동의를 얻기 어려울 것이고, 현재 공론화위원회에는 제주외고와 직접적인 관련이 있는 재직 중 교직원이나 학부모·학생·동문·지역주민 등은 위원에 없는 상황이어서 직접적인 이해관계자와는 다르게 인식이 되고 있어, 향후 공론화 과정에서 이 부분이 중요하게 다루어져야 한다’고 발언하였다.⁹⁵⁾

2020년 3월 2일, 제주외고 학부모·동문·지역주민 등을 중심으로 결성된 ‘제주외고 폐지반대 비상대책위원회(이하 비대위)’는 제주특별자치도교육청 정문 앞에서 기자회견을 갖고 “학생·학부모 참여를 배제한 일방적인 제주외고의 일반고 전환 논의를 즉각 중단하라”고 요구하였다. 비대위는 “이석문 교육감은 ‘전국 최초’라는 명분을 내세워 직접적인 교육 당사자인 재학생·학부모·교사를 배제한 채 제주외고의 일반고 전환을 일방적으로 추진하고 있다, 이에 재학생과 학부모 및 1,500여 동문은 비대위를 구성하게 됐다”고 설명하고, “정부는 2025년까지 전국 특목고를 일반고로 전환하겠다는 방침을 밝혔지만, 불공정한 기회, 사교육 열풍의 주범으로 꼽히는 일부 서울과 수도권 지역의 특목고와 비교할 때 제주외고와 같은 지방 공립외고의 경우 교육비는 물론 교육의 내용면이나 기회균등 차원에서 많은 차이가 있다”고 주장하면서, “일방적인 밀실행정 중단, 제주외고 전환 공론화 의제 백지화, 구성원 의견 반영된 제주외고 활성화 방안 제시 등”을 촉구했다.⁹⁶⁾

2020년 5월 28일, 제주교육공론화위원회는 제4차 회의를 열어, 도민 1,600명 대

95) “교육적 가치가 높은 제주외고” 살리려는 노력이 우선되어야. 제주특별자치도의회 보도자료. (2020.2.10.).

96) 제주외고 학부모 기습시위 “일반고 전환 중단하라”. 「제주의소리」(2020.3.2.).

상의 사전 여론조사·전문가 토론회 및 도민참여단 토론회 등으로 도민 의견을 반영한 정책권고안을 7월 하순에 확정하여 교육감에게 제출하기로 하였다.⁹⁷⁾

2020년 5월 28일, 비대위는 제주특별자치도의회를 찾아 제주외고 폐지 반대 서명 1500여 건과 함께 ‘제주외국어고등학교 교육공론화 중단’ 청원을 제출했다. 비대위는, “이석문 교육감은 초선 당선 이후 지속적으로 제주외고 폐지를 추진하고 있다”며 “제주외고는 사교육·교육서열화 논란이 있는 수도권의 특목고와는 다르다. 사교육 없이도 인재를 키워내는 학교인 제주외고를 지켜달라”고 요구했다.⁹⁸⁾

2020년 6월 17일, 비대위는 제주특별자치도교육청 앞에서 제주외고 공론화 철회 촉구 기자회견을 진행하였다. 이날 비대위는 “교육부의 ‘고교서열화 해소 방안’에 따르면, 외고의 명칭과 특성화된 교육과정을 기존과 동일하게 운영할 수 있다. 단, 학생의 선발과 배정을 일반고와 동일하게 운영한다는 내용이다”라며 “하지만 제주도교육청이 주도하는 교육공론화는 교육내용에 대한 고민은 전혀 없이 오직 ‘학교 이전을 통한 신제주권 일반고 수요 충족’을 목표로 일방적으로 진행되고 있다”고 주장했다.⁹⁹⁾

2020년 7월 13일, 제주교육공론화위원회는 제6차 회의를 열었다. 이날 위원회는 ‘제주외고 일반고 전환 모형’ 숙의를 위한 도민참여단 토론회를 8월 말로 연기해 개최하고, 교수·언론인·교원 등이 참가하는 전문가 토론회는 7월 말까지 실시하기로 결정하였다.¹⁰⁰⁾

(3) 심화기: 2020년 8월(전문가 토론회·교육감 면담·법원 소송제기 등 학부모들의 강력한 반대의사 표출 시기)

이 시기는 학부모들이 중심이 된 비대위의 활동이 가장 활발했던 기간이다. 전문가 토론회와 교육감 면담 및 법원 가처분 신청 등 다방면의 적극적이고 강도 높은 반대활동이 행해졌다. 이 시기의 주요 진행경과는 <표 28>과 같다.

97) ‘제주외고 일반고 전환 모형’ 권고안 7월 내 확정기로. 제주특별자치도교육청 보도자료.(2020.5.29.).

98) “제주외고 폐지절차 중단하라”. 「제주신문」. (2020.5.28.).

99) 제주외고 폐지반대대책위 “교육공론화 시도 철회하라”. 「헤드라인제주」.(2020.6.17.).

100) ‘제주외고 일반고 전환 모형’ 도민 토론회 8월 말 연기. 제주특별자치도교육청 보도자료.(2020.7.16.).

〈표 28〉 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등 심화기 주요 진행경과

일시	행위자	형식	주요내용	출처 확인
2020.8.6.	제주외고 운영위원회 학교활성화 방안 소위원회	전문가 토론회 직전 입장문 발표	이해당사자인 학부모와 지역주민 배제한 토론회 불인정, ‘특목고 지위 상실 인정, 다만 제주유일의 외국어 교육 과정과 자율적인 학풍 유지와 제주외국어고등학교명 유지’ 요구	연합뉴스 (2020.8.6.)
2020.8.6.	교육청 (교육공론 화위원회)	전문가 토론회	토론자 4명 찬반의견 제시	제주의소리 (2020.8.6.)
2020.8.7.	교육감 + 제주외고 학부모	간담회	학부모: 교육청이 주도하고 있는 제주외고 일반고 전환 공론화 과정의 문제점 제기 교육감: 충분한 시간을 갖고 공론화 추진	제주의소리 (2020.8.7.)
2020.8.11.	제주외고 운영위원회 소위원회	공론화 진행 금지 가처분 신청	‘공론화 진행 위한 청원인 500명이 제주도민이어야 한다’ 는 조례 위반을 이유로 공론화 중지 요청	아시아경제 (2020.8.12.)
2020.8.18.	교육청 (교육공론 화위원회)	간담회	제주외고 학부모와 비공개 간담회 진행, 도민참여단 토론회 일정 연기 결정	컬쳐제주 (2020.8.25.)
2020.8.25.	교육청 (교육공론 화위원회)	보도자료	공론화 과정 잠정 연기 결정 발표	제주의소리 (2020.8.25.)

2020년 8월 6일, 제주외고 학부모와 지역주민 등으로 구성된 ‘제주외고 운영위원회 학교활성화 방안 소위원회’는 제주특별자치도교육청이 개최한 ‘제주외고 일반고 전환 모형 전문가 토론회’ 행사에 앞서 입장문을 발표했다. 그 내용은 ‘도교육청의 공론화 과정은 학교 이전을 위한 일방적인 명분 쌓기이다, 특목고의 지위를 잃어도 좋다, 다만 제주유일의 외국어 교육 과정과 자율적인 학풍을 유지한 채 제주외국어고등학교의 이름을 유지하게 해 달라’는 취지였다.¹⁰¹⁾

2020년 8월 6일, 제주교육공론화위원회는 ‘제주외고 일반고 전환 모형 공론

101) 제주외고 일반고 전환 도교육청 공론화 과정 ‘논란’. 「연합뉴스」. (2020.8.6.).

화를 위한 전문가 토론회’를 개최했다. 제주대학교 교수·언론인·전 제주외고 교장 및 현직 고등학교 교사 등 4명이 토론자로 나서 각자의 의견을 피력하였다. 김대영 제주대학교 교수는 ‘시내권 고등교육 수요를 충족할 수 있음은 물론 고교학점제 도입과 맞물려 제주외고의 동지역 이전이 바람직하다’고 주장했고, 김형훈 미디어제주 편집국장은 ‘동지역 일반계고 수요 확대가 능사는 아니다’는 의견을 주장했다. 고창근 전 제주외고 교장은 ‘제주외고는 고교서열화의 주범으로 낙인찍을 수 없으며, 헌법소원이 제기된 상태에서 결과도 나오지 않았는데 일방고 전환을 서둘러서는 안 된다’고 주장했고, 정유훈 대정고 교사는 ‘만약 제주외고가 현재의 읍·면지역에 존치되었을 때 소규모학교의 어려움이 그대로 재현될 것’이라는 우려를 제기하였다.¹⁰²⁾

2020년 8월 7일, 이석문 교육감은 제주외고 운영위원장 등 10여명의 학부모들과 약 30여 분 정도 간담회를 진행하였다. 학부모들은 ① 공론화가 시작되는 과정에서 ‘이전이나, 존치냐’ 2가지 안으로 압축한 것에 대한 걱정성, ② 교육공론화위원회 의제선정 과정에서의 조례위반 여부, ③ 전문적인 지식이 갖춰지기도 전에 도민참여단에 최종결정권을 부여하는 것에 대한 위험성, ④ 논란이 시작된 지 5개월 간 솔하게 요청해왔던 교육감과의 면담이 성사되지 않았던 점, ⑤ 교육감이 방송인터뷰 등을 통해 ‘제주외고 명칭을 유지시킬 수 없다’고 발언한데 대한 걱정성 등에 대해서 항의하고 문제제기하였으며, 이에 대해 교육감은 ① 법적으로 외고·자사고 등 특목고는 폐지되어야 하므로, 법적으로 전환되는 시점에서 어떻게 할 것인가를 논의하는 과정에서 교육감의 독자적 결정보다는 공론화 절차를 거쳐 충분히 토론을 해서 결정됐으면 좋겠다는 것이 큰 방향성이다, ② 공론화 절차를 한 번에 끝내는 게 아니고 충분히 내용을 알아 숙의를 여러 번 거치는 것이 좋겠다, ③ 공론화 기간이 마냥 길어질 수 없으니, 적어도 적정한 기간에 충분히 시간을 갖고 투명하고 적극적으로 참여한 후에 결정된 부분을 수용해달라는 취지로 발언하였다.¹⁰³⁾

2020년 8월 11일, 제주외고 운영위원회 소위원회는 ‘조례에 의해 운영되는 공론화위원회의 의제 선정 과정과 관련, 공론화가 진행되기 위해선 청원인 500명

102) “옳기자!” vs “남기자!” 제주외고 전환 모델 ‘갑론을박’. 「제주의소리」 (2020.8.6.).

103) 이석문 “충분한 시간 가져야” ... 제주외고 전환 결정 늦춰지나... 「제주의소리」 (2020.8.7.).

이상이 제주도민이어야 하지만, 이번 제2호 의제의 경우 온라인 청원인이 모두 도민인지 확인할 수 없어 이는 조례 위반' 등의 이유로 제주지방법원에 '공론화 진행 금지 가처분 신청서' 를 접수했다.¹⁰⁴⁾

2020년 8월 18일, 제주교육공론화위원회가 제주외고 학부모들과 비공개 간담회를 진행하였다. 이날 양측은 의제 선정 과정, 공론화 진행 상황 및 향후 일정 등에 대한 의견을 주고받았으며, 8월 22일 개최 예정이던 도민참여단 토론회를 잠정 연기하기로 결정하였다.¹⁰⁵⁾

2020년 8월 25일, 제주교육공론화위원회는 토론회 등 공론화 일정을 잠정 연기한다고 밝혔다.¹⁰⁶⁾

(4) 교착기: 2020년 9월 이후(공론화 중단 가처분신청 각하 이후 외부 공식적인 반대활동 없이 소강상태 유지)

제주지방법원은 2020년 8월 27일 '제주특별자치도교육청 제주교육공론화위원회의 제2호 의제(제주외고 일반고 전환 모형) 공론화 진행 금지 가처분신청'에 대해 각하를 결정하고 신청인 등에게 관련 내용을 송달했다. 제주지방법원은, 제주외고 운영위원회 산하 '학교활성화방안 소위원회'가 접수한 가처분 신청은 '당사자능력이 없는 자가 제기한 것으로 부적합하다'고 판단한 것이다.¹⁰⁷⁾

이후 2021년 4월 현재까지, 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 유의미한 진척상황은 없는 것으로 확인된다.

(5) 갈등단계별 시기 및 특징 정리

이상과 같은 제주외고 일반고 전환 공론화 추진과 관련한 갈등을 각 단계별로 시기 및 시기별 특징을 정리하면 다음 <표 29>와 같다.

104) 제주외고 '일반고 전환' 결국 법정으로.... 「아시아경제」 (2020.8.12.).

105) '제주외고 일반고 전환 도민참여단 토론회' 잠정 연기. 「컬처제주」 (2020.8.25.).

106) 학부모 반발 키운 제주외고 전환 공론화 잠정연기. 「제주의소리」 (2020.8.25.).

107) '제주외고 공론화 중단' 가처분 신청 각하... 학부모 "다시 대응". 「제주의소리」 (2020.9.4.).

<표 29> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등단계별 시기 및 특징 정리

구분	시기	특징
잠재기	2020년 2월 7일 오전까지	일반고 전환 및 전환 모형 공론화 추진을 공식화하는 시기
표출기	2020년 2월 7일 오후 ~ 7월까지	학부모들의 반대 입장이 공식적으로 표출되는 시기
심화기	2020년 8월	전문가 토론회·교육감 면담·법원 소송제기 등 학부모들의 강력한 반대의사 표출 시기
교착기	2020년 9월 이후	공론화 중단 가치분신청 각하 이후 외부 공식적인 반대활동 없이 소강상태 유지

4) 이해관계 분석

제주외고 일반고 전환 공론화 추진과 관련한 제주특별자치도교육청과 비대위의 입장(요구)과 이해관계를 분석하면 아래 <표 30>와 같다.

<표 30> 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 당사자 간 이해관계 분석

구분	제주특별자치도교육청	제주외고 학부모
입장	공론화를 통한 신제주권 이전 조기 결정	공론화 절차 진행 반대
이해관계	전국 최초 외고 일반고 전환 성취	학부모·동문·지역주민 등의 의견을 반영할 수 있는 통로 확보
	신제주권 이전으로 일반고 수요 부응 및 과밀학급 문제 해결	시간 지연: 2025년까지 헌법소원 결과 등 외부환경 변동 기대
	고교학점제 도입 대비 읍·면 소규모 학교의 애로 차단	학교명 및 외국어 교육 과정 유지

교육청의 내면 이해관계로 우선 ‘전국 최초 외고 일반고 전환 성취’ 라는 성과를 꼽을 수 있다. 2019년 11월 교육부가 ‘고교서열화 해소방안’ 을 통해 외고·자사고·국제고 일괄폐지 방안을 밝힌 직후, 공립외고 중 전국에서 가장 먼저 일반고 전환이 추진된 것이 바로 제주외고 사례다. 2020년 1월 20일 제주특별자치도교육청의 보도자료에서도 ‘전국 최초 외고 일반고 전환 공식화’ 라는 부분이 제목 하단 ‘부제’ 로 강조되고 있다. 요컨대, 정부의 방침에 발맞춰 빠른 대응으로 정부가 계획한 2025년보다 빠른 시기에 일반고 전환을 성취하고자 하는 욕구가 확인된다.

두 번째로, 제주외고의 일반고 전환과 관련하여 그 전환 모형에 있어 ‘신제주권 이전’ 방식을 결정할 경우 ‘신제주권 일반고 수요 부응 및 과밀학급 문제 해결의 의도’ 가 많은 언론을 통해 지적되었다. 예를 들어, 2020년 2월 25일 한 언론은 “공립 제주외고 일반고 전환... 선거 의식한 정치적 의도” 란 제목 하에 ‘지역 교육계에선 이 교육감이, 신제주권의 고교생 수요 해결을 위해 제주외고 이전을 대안으로 모색하고 있다는 시각이 많다. 근래 신제주권으로 불리는 제주시 연동/노형동 지구 등의 인구가 크게 증가했음에도 제주교육청은 고교 신설에 어려움을 겪고 있다. 교육부로부터 허가를 받지 못하고 있기 때문이다. 결과적으로 일반고 전환이 예정된 제주외고를 신제주권으로 옮기는 방안을 대안으로 여기는 것이다’¹⁰⁸⁾ 라는 기사를 보도하는 등 적지 않은 언론이 이 부분에 주목하였고, 제주외고 학부모들 역시 여러 차례 이 부분을 지적한 바 있다.

마지막으로, 2025년 고교학점제 도입과 관련하여 읍·면 소규모 학교로 남기 보다는 일정 규모 이상의 학교가 고교학점제 운영에 유리하다는 점도 제시된다. 즉, 즉 고교학점제를 원활하게 적용하기 위해서는 학교에서 다양한 교육과정과 그만큼 충분한 교원을 확보해야 하는데, 교원을 추가로 들이기 위해서는 학생 역시 일정 규모 이상이 되어야 하기 때문에, 이를 위해서도 신제주권 이전을 염두에 둔 일반고 전환이 우선 고려되어야 했을 것이라 관측이다.¹⁰⁹⁾

반면에, 비대위를 중심으로 한 제주외고 학부모들의 입장 밑에 깔린 욕구를

108) ‘공립’ 제주외고 일반고 전환.. ‘선거 의식한 정치적 의도’. 「베리스타알파」 (2020.2.25.).

109) 논란 뒤에 가려진 ‘공론화 속도전’ 이유... “해묵은 고교재배치 적기”. 「제주의소리」 (2020.8.14.).

살펴보면 다음과 같다. 우선, 자신들의 존재와 의견을 배제한 채 일반고 전환이 일방적으로 진행되는 것에 대한 거부감 표출을 통해, 어쨌든 자신들의 의견을 반영시키고자 하는 교두보를 확보하고자 하는 욕구를 가장 큰 이해관계로 뽑을 수 있다. “교육감 공약사항인 신제주권 고교 수요 충족을 위해 2015년 이후 수년간 제주외고를 흔들고 있는 것을 즉각 중단하라”는 학부모들의 주장에서 볼 수 있듯이, 학부모들은 이미 2015년 이후부터 제주특별자치도교육청의 제주외고 관련 정책추진 방향에 대해 뿌리 깊은 불신감을 가지고 있었다고 보여진다.¹¹⁰⁾ 또한, 언론기사에서의 학부모들은 “제주외고가 전환돼야 한다는 내용, 교육청이 제주외고를 동(洞)지역으로 이전하려한다는 내용, 모두 신문 기사를 통해서 알았다. 그 전이나, 후로나 아무런 설명도 없었고, 설득 과정도 없었다, 막상 항의하려 하면 실무자들은 ‘자신들의 소관이 아니다’ 라는 입장만 내놓았다. 대체 우리는 누구와 이야기를 해야 하느냐, 교육감이 학부모들과 직접 만나는 것은 피하면서 라디오 방송에 나와 앞으로 ‘제주외고’ 라는 이름을 사용할 수 없게 된다는 등 학교가 사라지는 것을 기정사실화하는 발언을 했다. 왜 학부모들이 직접 교육청과 교육부에 관련 문의를 하고, 법원까지 드나들어야 하는 상황을 만드는 것이냐”고 분통을 터뜨렸다.¹¹¹⁾ 역시 무시당하고 존중받지 못하고 있음에 대한 거부감과 강한 인정욕구를 확인할 수 있겠다.

두 번째, 제주외고 학부모들이 내면에는 ‘시간을 두고 천천히 진행하면서 발생할 수 있는 외부 환경 변화’를 기대한 측면도 포착된다. 즉, 2020년 2월 7일 도의원들과의 간담회에서 학부모들은 “지금 논의되는 학교 이전이나 현 상황에서 일반고로 전환되는 것은 2025년도가 되어 그냥 있어도 흘러가는 최악의 방법에 지나지 않는데 이것을 미리 준비하라는 것은 말도 되지 않는다, 지금은 전국 자사고 환원에 대한 헌법소원이 제기되어 있는 상황인 만큼 현재의 판단을 기다린 후 다른 지역의 외고들과 함께 똑같은 절차가 진행되어야 한다”고 주장한 부분에서도 이러한 ‘시간 지연’에 대한 욕구를 확인할 수 있다.¹¹²⁾

마지막으로, 제주외고 학부모들은 2020년 8월 6일 전문가 토론회에 앞서 입

110) 제주외고 폐지반대대책위 “교육공론화 시도 철회하라”. 「헤드라인제주」 (2020.6.17.).

111) 툄통이 낳은 교육갈등... 결국 해답은 ‘숙의과정’에 있다. 「제주의소리」 (2020.8.21.).

112) “교육적 가치가 높은 제주외고” 살리려는 노력이 우선되어야. 제주특별자치도의회 보도자료. (2020.2.10.)

장문을 발표하였는데, “정부 방침에 따르면 자사고와 외국어고가 일반고로 전환 되는 2025년 이후에도 기존 외고는 학교 명칭을 그대로 쓰면서 특성화된 외국어 교육과정을 그대로 운영할 수 있다면서, 특목고의 지위를 잃어도 좋으니, 다만 제주유일의 외국어 교육과정과 자율적인 학풍을 유지한 채 ‘제주외국어고등학교’의 이름을 유지하게 해 달라”고 요구한 사실이 있다. 113) 이렇게, 공론화 반대 입장의 이면에 일반고 전환의 조건으로서 학부모들은 ‘외국어 교육과정 유지, 학교명 유지’ 등의 구체적인 희망사항도 포함되어 있었던 것으로 보인다.

5) 갈등유형

제주외고 일반고 전환 공론화와 관련한 갈등은 우선 이해관계 갈등으로 규정할 수 있다. 즉, 2025년까지 외고 폐지 일반고 전환이라는 정부 방침에 임하여, 제주특별자치도교육청은 과거 2015년 ‘제주특별자치도 고교체제 개편 연구 용역’의 의견처럼 제주외고를 일반고로 전환하면서 ‘제주시내 평준화 고등학교의 과밀학급 문제’라는 특히 신제주권 학생과 학부모들의 해묵은 과제를 해결하려는 정치적 이익으로서의 이해관계를 가진 것으로 볼 수 있다. 반면에 제주외고 인근 지역주민 등은 현재 위치에서의 학교를 유지하려는 이익으로서의 이해관계, 그리고 동문·학생·학부모들은 졸업생의 입장에서는 ‘외국어고등학교’라는 출신학교의 본질적 특성(학교명·외국어 교육과정·학풍 등)이 그대로 유지되기를 원하는 이해관계를 갖고 있었다.

위와 같은 이해관계 갈등으로서의 평가는 동일한 부분에 대하여 가치 갈등으로 해석할 수도 있다. 즉, 제주특별자치도교육청으로서는 ‘일반고 전환 및 신제주권 이전’이 대다수 도민·학부모·학생 등 많은 교육수요자를 위해 더 높은 가치를 갖고 있다고 평가했을 가능성이 있고, 반면 학부모 등은 현재까지 유지되어 온 ‘제주외고의 외국어 특화 교육과정, 자유로운 학풍, 학교명’ 등의 가치가 더 높다고 판단했을 수 있기 때문이다.

마지막으로, 관계상의 갈등의 모습이다. 역시, 2015년부터 제주외고를 일반고

113) 제주외고 일반고 전환 도교육청 공론화 과정 ‘논란’. 「연합뉴스」. (2020.8.6.).

로 전환하고자 시도했던 이석문 교육감에 대한 학부모들의 불신과 거부감이 2020년을 거치면서 더욱 증폭되고 격렬해진 양상으로 변화되었다고 볼 수 있다.

6) 교육청의 협상전략

제주외고의 일반고 전환 공론화 추진과 관련하여 학부모들에 대한 제주특별자치도교육청의 협상전략은 초반 경쟁형 협상전략을 고수하다가 2020년 8월 7일 이후에는 ‘일시 정지’ 상태를 유지하는 것으로 평가할 수 있다.

즉, 2020년 8월 7일 이석문 교육감과 학부모들 간 첫 간담회 직전까지는 전문가 토론회 등 애초 계획되었던 공론화 일정이 강행되었다. 그러나, 교육감이 학부모와의 간담회에서 향후 ‘충분한 시간을 갖고서 공론화를 추진하겠으며, 학부모들이 적극적으로 의견을 개진해달라’는 취지의 발언을 한 이후에는 2020년 연말까지 공론화 일정이 잠정 보류되고 더 이상 추진된 부분은 확인되지 않는다.

2020년 8월 7일 이후 연말까지의 시기는 일단은 학부모들의 요구를 받아들여 공론화 절차 강행을 보류했다고 볼 수도 있고(수용형), 또는 학부모들과의 갈등이 법원 가처분 신청 등으로 비화되자 일단은 회피(회피형)한 것으로 해석할 수도 있다. 그러나, 수용형 또는 회피형으로 제주특별자치도교육청의 협상전략이 전환되었다고 보기에는 무리가 있고, 일시적·잠정적인 태도 전환이라고 보는 것이 타당할 것이다.

한편, 2021년 3월 이후에는 다시 2021년 제주교육공론화위원회 구성을 완료하고 관련 일정을 진행 중인 것으로 확인된다.¹¹⁴⁾

7) 협상론적 시사점

첫째, 행정의 입장에서 주민의 입장과 이해관계 및 감정 등에 대한 고려가 소홀한 경우, 의외의 완강한 반대에 부딪칠 수 있다는 사실이다. 언론사 취재 과

114) 제주외고, 일반고 전환 후 어떻게 할까요? 「제주경제신문」.(2021.4.1.).

정에서 제주특별자치도교육청 임명의 한 관계자는 제주외고 일반고 전환 공론화와 관련해서 “결론을 정해둔 것도 아니고 논의를 해보자는 차원이었는데 이렇게까지 일이 커질 줄 몰랐다”고 답변한 것에서도, 이 사안에 임하는 행정의 준비 부족 또는 사태 확대에 대한 당황스러움을 엿볼 수 있다.¹¹⁵⁾

둘째, 협상장 밖에서 불신이 쌓이고 비우호적인 여론이 커지면, 협상장 안에서의 협상도 결코 쉽지 않다는 점이다. 제주외고 학부모들이 법원에 공론화 중단 가처분 신청까지 접수하게 된 가장 주된 주장 근거는 ‘공론화 의제 선정 과정에서의 조례 위반 의혹’이었다. 이 부분은 제주특별자치도교육청 관계자도 기자회견에서 언론사 기자들에게 “현재 온라인 청원인 500명이 모두 도민들로 구성되어 있는지 말씀드리긴 어렵다, 시스템 상으로는 도민이 아닌 이들도 온라인 청원에 동의할 수 있다”며 관련 사실을 실토한 부분도 언론에 보도되었다.¹¹⁶⁾ 즉, 협상장 안에서 활용할 수 있는 다양하고 유리한 전술과 주장 근거가 있음에도 불구하고, 협상장 밖에서 신뢰 위반의 사실이 노출되면 협상장 안에서의 자유로운 논리 주장은 그 기회조차 봉쇄될 수 있다는 것이다.

셋째, 협상의 시기 조절에 관한 부분이다. ‘제주 학부모 전체 또는 2025년에 입학하는 고등학생의 입장’을 고려했을 때, ‘신제주권 과밀학급 해소나 고교학점제의 원활한 운영에 부합하는 고등학교로 방향 선택’이라는 명분과 가치가 적지 않음에도 불구하고, 제주외고 일반고 전환이 전국 공립학교 외고 중에서 가장 먼저 완강한 반대여론에 부딪친 것은, 정책 추진 및 협상의 시기 조절도 상당히 중요한 고려 요소임을 시사한다. 행정의 입장에서는 ‘학교 이전’을 염두에 둔다면 좀 더 빠른 결정이 필요하기도 했겠지만, 반대를 할 것이 예상되는 학부모 등의 입장에서는 시기적으로 ① 교육부의 정책에 대하여 전국적으로 법률적인 다툼이 제기되어 시작단계라는 점, ② 전국 최초로 신속하게 ‘일반고 전환 및 신제주권 이전’이라는 ‘충격’을 동시에 강요받는다라는 점 등으로 인해 ‘공론화를 통한 조기 결정 추진’이라는 방향성에 대한 수용도가 지극히 낮을 수밖에 없는 시기였다는 점이 미리 고려되었어야 한다는 것이다.

115) 서툰고 조급함이 자초한 제주외고 갈등... 교육청은 ‘거리두기’ 중. 「제주의소리」 (2020.8.12.).

116) 제주외고 둘러싼 갈등 법정에선 해결될까. 「제주경제신문」 (2020.9.10.).

8) 분석의 틀에 입각한 갈등사례 분석 요약

본 연구의 분석의 틀을 적용하여 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등사례를 요약하면 다음 <표 31>과 같다.

<표 31 제주외고 일반고 전환 공론화 관련 갈등사례 분석 요약>

요소	구분	주요내용		협상론적 시사점
갈등 개요 및 전개과정	개요	제주외고 일반고 전환 공론화 추진 ↔ 공론화 반대 갈등		1. 주민의 감정과 이해관계 고려 소홀 2. 협상장 외부적인 요인으로 인해 협상장 안에서의 협상 논리도 위축될 수 있음 3. 정책 추진 및 협상의 시기 결정도 중요
	잠재기	2020년 2월 7일 오전까지	일반고 전환 및 전환 모형 공론화 추진을 공식화하는 시기	
	표출기	2020년 2월 7일 ~ 7월까지	학부모들의 반대 입장이 공식적으로 표출되는 시기	
	심화기	2020년 8월	교육감 면담·법원 소송제기 등 학부모들의 강력 반대의사 표출	
	교착기	2020년 9월 이후	공론화 중단 가치분신청 각하 이후 반대활동 없이 소강상태	
이해관계 분석	이해당사자 및 이해관계 분석	제주특별자치도교육청	학부모	
		전국 최초 외고 일반고 전환 성취	학부모·지역주민 등의 의견 반영 통로 확보	
		신제주권 이전으로 일반고 수요 부용	시간 지연: 2025년까지 헌법소원 결과 등 외부환경 변동 기대	
		고교학점제 도입 대비 읍·면 소규모 학교의 운영 애로 차단	학교명 및 외국어 교육 과정 유지	
갈등유형	이해관계 갈등 / 가치 갈등	‘일반고 전환 및 신제주권 이전’ 이 갖는 정치적 이익과 대다수 교육수요자에게 중요하다는 가치 판단 ↔ 제주외고의 외국어 특화 교육과정, 자유로운 학풍, 학교명 등에 욕구와 가치를 둠		
	관계상의 갈등	2015년부터 제주외고를 일반고로 전환하고자 한다는 교육감에 대한 불신과 거부감이 2020년에 증폭		
교육청의 협상전략	경쟁 → 보류	2020년 8월 7일 이전까지는 경쟁형 협상전략 2020년 8월 7일 이후 일시 정치(수용 또는 회피)		

4. 소결: 시사점과 과제 도출

1) 갈등의 사전적 예방·사후적 관리 시스템 부재

앞서 살펴보았던 제주특별자치도교육청 교육정책 갈등사례인 IB 교육과정 시범도입·내부형 교장공모제에 따른 교장임용·제주외고 일반고 전환 공론화와 관련해서, 행정의 입장에서 사전에 이와 관련한 이해당사자들의 반발이나 갈등 발생을 예상하고 이를 예방·축소하기 위한 조치를 취한 것은 표면적으로는 확인되지 않는다. 정책 추진 결정 단계에서 각 교육정책의 중요성·필요성에 대한 판단은 당연히 검토되었겠으나, 관련 이해당사자들에 대한 사전적 정보제공·의견수렴 등의 과정은 공식적으로는 확인되지 않는다. 이것이 행정 내부에서의 미리 충분히 검토된 결과로서의 계획적인 태도(예비 갈등상대방과 협상을 할 필요가 없다는 경쟁형 협상태도)였을 수도 있겠지만, 제주특별자치도교육청에 적어도 공식적·구조적인 갈등예방·축소를 위한 절차·제도는 부재한 것으로 보인다.

또한, 이해당사자들의 실제적인 반발과 갈등이 구체적으로 형성되고 표출되었을 때, 이를 관리하고 대응하는 사후적 관리 시스템도 확인되지 않는다. 물론 교육청이 추진하는 정책 현안을 모니터링하고 대응하는 업무분장이 속한 담당부서가 존재하긴 하나, 담당하는 다른 여러 많은 업무 중의 하나로서 모니터링·대응업무가 분장되어 있는 것이지, 발생한 교육정책갈등에 대한 분석과 대응을 전면적·체계적으로 전담하는 기능적 구조는 부재한 것으로 보인다.

2) 갈등상대방의 입장 이면 이해관계 고려 부족

앞서의 갈등관리 시스템의 부재에 기인한 결과이겠지만, 갈등상대방의 입장 이면에 깔려있는 구체적인 이해관계들에 대한 조사와 확인 및 그에 따른 세부적인 고려와 노력이 부족한 것으로 보인다. IB 교육과정 시범도입과 관련해서 전교조가 ‘반대’의 입장을 내세우면서 내부적으로 구성원들 간에 여러 가지 스펙

트럼으로 갖고 있을 수 있는 욕구들, 내부형 교장공모제에 따른 교장임용과 관련해서 제주교총이 주장하는 ‘반대’ 입장 밑에 깔려있는 제주교총 내부 구성원들의 이해관계나 욕구들 중 부분적인 고려 가능성 여부들, 제주외고 일반고 전환 공론화 추진과 관련해서 학부모들이 기대하고 요구했던 소통과 존중의 태도 등 갈등상대방의 조직 내 구체적이고 세밀한 이해관계를 파악하고 이를 고려하거나 해소시키기 위한 과정과 노력은 좀처럼 확인하기 어렵다. 행정과 갈등하는 상대방들이 갖는 주된 욕구들에는 예를 들어 참여욕구·인정욕구·자기결정욕구·정체성욕구 등을 예상해볼 수 있을 것이다.

협상에서는, 협상 상대방이 그 조직 내부의 구성원들을 설득할 수 있도록 도와주려는 시각이 아주 유효할 수 있다. 상대방의 내부 상황을 살피는 것을 눈치보는 것으로 여기고 자신이 약하다는 반증이라고 생각하는 것은 협상은 물론 소통의 기본도 결여한 것이라고 하지 않을 수 없다. 많은 협상에서 양측의 입장이 양립하기 힘들더라도, 각자의 구체적·세부적인 이해관계 및 이익은 양립할 수 있다는 시각을 전제해야 소모적인 입장 대립만으로 협상이 교착에 빠지는 상황을 방지할 수 있다. 효과적인 협상은 결국 상대방에 대한 이해의 깊이에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 표면적인 입장만 듣는 것에 그치지 않고 거기서부터 시작해 그 저변에 깔려 있는 욕구들을 찾아내고 알아내는 것이 협상의 정수라고 할 수 있다. 이러한, 상대방의 이면 욕구를 잘 파악하는 4가지 방법에는, ① 묻고, 듣고, 확인하기, ② 공개 정보를 이용하여 상대방의 이익 파악하기, ③ 내부 사정 파악하기, ④ 조언자를 찾아서 자문 구하기 등을 활용할 수 있다(데이비드 랙스 외, 2015).

물론 갈등이 표출되기 시작하면, 이때는 겉으로 드러난 ‘입장과 요구·주장’ 만이 두드러지게 마련이고, 이미 대립관계가 형성된 상대방의 의견을 경청하거나 별도의 조사를 통해 그 내면의 욕구를 파악하는 것에는 상당한 시간과 정성과 노력이 요구되고 어려운 과정임에는 분명하다. 그러나, 갈등의 본질상 상대방의 입장은 명백하게 ‘반대’로 귀결되는 것이기 때문에, 표면적인 ‘입장’에만 매몰되면 더 이상 갈등의 발전적 승화는 기대하기 어렵게 된다.

3) 지방공무원의 협상 마인드와 역량 부족

앞서 살펴보았던 제주특별자치도교육청 갈등사례들 속에서, 관련 지방공무원들이 협상의 관점에서 사안을 해석하고 갈등을 해결하려는 역량은 부족하다고 보여진다. 또한, 협상은 비단 협상장 안에서만 이루어지는 것은 결코 아니다. 협상테이블이 아닌 모든 공식적·비공식적 언행과 조치가 모두 협상행위의 하나임에도, 오히려 ‘협상은 필요하지 않다, 협상을 위해 마련된 협상장은 없다’라는 좁은 시각과 자세로만 일관한 것은 아닌가 하는 지적이 가능하다고 보인다.

갈등에 대한 긍정적이고 능동적인 인식, 갈등은 관리될 수 있고 협상을 통한 합의 가능성을 높일 수 있다는 자신감, 자신감의 근원이 되는 역량교육, 의지와 의욕을 북돋아 줄 동기유발과 사기진작 제도 등 주관적·객관적 여건이 종합적으로 미흡해 보인다.

IV. 기능적 · 구조적 정책제언

1. 각 시사점에 따른 정책제언 개요

전술한 바와 같이 갈등사례 분석을 통해 도출하였던 협상론적 시사점 각각에 대응하여, 제주특별자치도교육청에 적용할 수 맞춤형 정책제언을 제시하자면 다음 <표 32>와 같다.

<그림 5> 협상론적 시사점에 따른 맞춤 대안으로서의 정책제언 개요

시사점		정책제언
갈등의 사전적 예방 · 사후적 관리 시스템 부재	⇒	갈등관리 · 협상 전담조직 설치 · 운영
갈등상대방의 입장 이면 이해관계 고려 부족	⇒	갈등영향분석 제도 도입
지방공무원의 협상 마인드와 역량 부족	⇒	각 부서 내 갈등 관련 업무담당자에 대한 갈등해소노력 정성평가 강화
		갈등관리 및 협상역량 강화를 위한 체험형 교육훈련 필수 이수

2. 갈등관리·협상 전담조직 (가칭)‘교육정책갈등팀’ 설치·운영

1) 의의

본 연구 갈등사례 분석을 통해 시사점으로 도출된 ‘갈등의 사전적 예방·사후적 관리 시스템 부재’를 극복하기 위한 대안으로, 갈등관리와 협상을 전담할 조직을 설치하고 운영하는 것을 제안한다.

교육정책 추진에 있어서 갈등의 발생은 우연히 어떤 외부적 변수에 의해 발생하는 것이 아니라, 항상 발생할 수밖에 없는 상수이자 필연적 과정이라는 인식의 전환이 필요하다. 그리고, 이러한 인식을 바탕으로 했을 때 우선 고려되어야 할 실천지침 첫 번째는 바로 갈등을 능동적으로 대응할 전담부서의 구축과 이를 뒷받침할 인력과 예산 및 제도마련이라고 할 것이다.

갈등관리·협상 전담조직을 설치한다는 것은 갈등해결·갈등전환·갈등관리에 대한 인식과 그 가능성에 대한 자신감 및 의지의 표현이라고 할 수 있다. 이는 갈등상대방과의 입장과 목표가 다르기 때문에 갈등이 불가피하게 발생하지만, 충분한 의사소통과 협상을 통해 각자 다른 이해관계의 창의적인 조합과 충족을 모색함으로써 궁극적으로 서로 양립하고 공존하는 평화로운 문제해결방식을 찾아갈 수 있다는 확실한 믿음을 기반으로 한다.

갈등관리·협상 전담조직은 추진하고자 하는 교육정책의 원활한 추진을 위해 상대방과 원칙 없이 타협하고 달래기 위한 조직이 아니다. 정책추진을 방해하는 갈등상대방에 대한 제압과 무력화를 목적으로 하는 것도 아니다. 물론 상황에 따라 행정의 입장에서 ‘협상을 결렬시키는’ BATNA 방안이 더 나은 선택지로 채택될 수도 있다.

그러나, ‘협상결렬’ 조차도 계획적·체계적·조직적인 분석과 판단을 기초로 최선의 방안을 찾아가는 과정 속에서 갈등관리 전략 중 하나로 결정되어야 하는 것이고, 또 다른 시점에서는 갈등상대방과의 협력적·공존적인 협의와 합의를 진행할 수 있는 흐름을 복원시킬 수 있어야 한다.

갈등관리와 협상이 왜 어려운가? 그렇게 많은 사람들이 대화를 통해 서로 윈-윈 할 수 있는 방안을 강조해왔음에도 불구하고 실제 현실에서는 어려운 이유가 무엇인가? 막상 닥치면 자신의 입장을 힘으로 관철시키려고 강한 주장을 하고 상대방 주장의 부도덕성·비합리성만을 강조하며 비난하고, 상대를 이기는 것이야말로 최선이라고 믿는 심리와 조직문화가 여전히 팽배해있기 때문이 아닌지 반성해봐야 한다. 갈등관리·협상 전담조직의 설치하는 그러한 반성의 결과로서

구체적 실천의 시작이라는 의미를 갖는다.

2) 필요성

지방공무원이 자신에게 주어진 기존 본연의 업무에 부가하여 갈등관리 업무까지 더하게 되면, 더구나 갈등관리에 대한 전문성과 역량이 부족한 상황에서 추가된 갈등관리 업무를 효과적이고 적절하게 수행할 것으로 기대하기는 어렵다고 할 것이다. 따라서, 적극적인 갈등관리 행정을 하기 위해서는 전문성을 가진 인력을 채용하여 배치한 전담조직이 필요하고, 덧붙여 각 담당부서마다 갈등관리업무의 분장도 명확하게 이루어져야 한다.

3) 운영방안 및 역할

갈등관리 전담조직은 교육청 내 교육감 또는 부교육감의 직할로 위계를 확보하고 독립적인 인력과 조직으로 운영되는 것이 바람직하다. 갈등관리 업무의 특성상 일상적으로 다른 부서와 협의하고 협력해야 하는데 그 과정에서 책임과 권한에 대한 입장차이가 발생할 수 있으므로, 이를 신속하게 조정하고 결정해야 할 필요성이 있기 때문이다. 덧붙여 기본적으로 갈등관리 전담조직의 조직 내 위상 제고의 측면도 고려해서 최고 의사결정권자의 직속 배치가 바람직하다고 본다. 인력은 갈등관리 전문성을 갖춘 전문가를 선발·배치하고, 내부인력 발탁은 갈등관리 및 협상 관련 전문교육을 일정수준 이상으로 수료한 자를 대상으로 한다.

구체적으로, 2021년 4월 현재 제주특별자치도교육청의 기구는 1실 2국 2담당관 13과 2추진단으로 구성되고 있는데, 지방교육행정서기관이 담당하는 ‘소통지원관’ 내에 갈등관리 및 협상을 전담하는 하나의 팀(가칭: 정책갈등담당)을 신설·강화(팀장 사무관 1명 및 주무관 2명 포함 3명 내외)하여 소통지원관 내 기존의 ‘교육정책소통담당’ 및 ‘교육정책홍보담당’ 과 상호 유기적으로 결합시

키는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

그리고, 이러한 (가칭)정책갈등팀은 제주특별자치도교육청 내 ‘제주교육정책연구소’와 연계하여 갈등예방과 해결을 위한 정책개발, 갈등해결을 위한 조사연구, 교육프로그램 및 매뉴얼 개발 등을 공동 추진하는 방법도 고려할 수 있다.

갈등담당자는 잦은 인사발령에서 자유로워야 하고, 갈등담당자 한 두 명의 개인역량에 의존하면 안 되고, 교육청 내 구성원들에게 관리경험 및 노하우가 축적되고 전달되어야 한다. 이렇게 하나의 제도적·구조적·시스템적으로 접근하면 갈등은 훨씬 더 최소화하고 긍정적으로 승화될 수 있는 가능성을 키울 수 있게 된다.

(가칭)정책갈등팀은 갈등을 미리 예측해서 준비하고, 중간에 담당자 변경 없이 처음부터 끝까지 책임지고 해당 사안을 관리하는 역할을 한다. 갈등담당자들은 각 이해당사자들의 의견을 충분히 듣고 면밀하게 청취하여 정책조정이 필요한 사안에 대해서는 담당 사업부서와 협의하고 합리적 해결안을 모색하는 역할을 함으로써 갈등예방 및 갈등의 합리적 해소에 적지 않은 성과를 기대할 수 있게 하는 것이다. 이 조직은 전체 부서의 갈등 관련 상황총합, 갈등현안 사안에 대한 회의 주관 및 조정, 갈등관련 교육훈련, 매뉴얼 작성 등의 업무를 담당해야 한다. 갈등현안 내부 전략회의에는 해당 갈등사안의 부서총책임자 및 업무담당자가 결합하여 참여하게 된다. (가칭)정책갈등팀은 항상 현장 및 실무담당자와 탄탄하게 연계되어야 하고, 전략회의 및 현안대책회의 등은 상설화되어야 한다.

이렇듯, 담당 사업부서와 (가칭)정책갈등팀, 그리고 같은 소통지원관 내의 ‘정책소통팀’, ‘홍보담당팀’ 및 ‘제주교육정책연구소’와의 연계된 갈등관리과정을 통해 사업 및 정책이 수정·보완됨으로써 조직적·체계적인 갈등관리 시스템을 기대할 수 있게 되는 것이다.

갈등관리 전담조직의 주된 역할로 (가칭) ‘교육정책갈등 사전진단체’ 제도의 도입을 고려할 수 있는데, 이는 후술한다.

4) 타 시·도 교육청 및 지방자치단체 갈등관리 전담부서 운영 현황

전국 17개 시·도 교육청의 갈등관리 전담부서 운영 현황과 관련하여, 우선 관련 조례 제정 여부를 확인해보면 아래 표와 같이 2020년 7월부터 2021년 4월 사이에 총 6개 시·도 교육청에서 갈등관리 관련 조례를 제정해서 시행하고 있는 것으로 확인된다.

〈표 32〉 전국 시도교육청 갈등관리 관련 조례 현황

번호	교육청	조례명	공포일자	제·개정 구분
1	경기도교육청	경기도교육청 교육갈등 예방 및 조정에 관한 조례	2020.11.12.	제정
2	경상북도교육청	경상북도교육청 교육갈등 예방 및 조정에 관한 조례	2021.4.5.	제정
3	대구광역시 교육청	대구광역시교육청 교육갈등 예방 및 조정에 관한 조례	2020.12.10.	제정
4	서울특별시 교육청	서울특별시교육청 교육갈등의 예방 및 조정에 관한 조례	2020.7.16.	제정
5	전라남도교육청	전라남도교육청 갈등관리 조례	2020.11.5.	제정
6	전라북도교육청	전라북도교육청 교육갈등의 예방 및 조정에 관한 조례	2021.2.19.	제정

다만, 위 6개 시·도 교육청 조례의 경우, 갈등관리 전담부서의 조직과 운영에는 미치지 못하고, 갈등영향분석의 실시·갈등조정협의회의 운영·갈등관리와 관련된 전문가 및 전문기관 등을 위촉 또는 지정하여 활용하게 하는 방법에 그치고 있다.

광역시방자치단체나 기초지방자치단체에서의 갈등관리 전담조직 및 예산 배정현황은 다음과 같다.

즉, 광역지방자치단체(세종시 포함)의 갈등관리 담당 공무원 수는 평균 3.07명이다. 서울시는 가장 많게 12명의 갈등관리 담당 공무원이 재직하고 있고, 경기도와 부산이 각 6명씩, 강원도가 5명의 공무원을 배치하고 있다. 나머지 대부

분의 광역시·도는 1명의 담당공무원만 배치하고 있는 형편이다. 갈등관리 예산 배정과 관련해서는, 서울시가 약 9억 2천만 원으로 가장 많은 예산을 배정하였고, 그 다음 제주도가 약 1억 9천만 원의 예산을 배정하였다. 갈등관리 예산 배정 평균액은 약 1억 4천만 원이고, 서울시 예산을 제외한 평균은 약 4천 6백만 원으로 충분한 예산액이라고 보기는 어려운 상황이다. 기초지방자치단체의 경우에는, 인천시 부평구와 용인시가 4명의 전담 공무원을 배치하고 있다. 인천시 남동구와 창원시, 성남시가 3명을 배치하고 있고, 대부분의 기초자치단체의 경우 1명의 전담직원을 배정하고 있으며, 평균 전담 공무원 수는 1.76명이다. 기초지방자치단체 예산과 관련해서는 부평구가 약 1억 7천만 원의 예산을 배정하였고, 나머지 기초지방자치단체의 경우 적게는 200만 원에서부터 약 2천 5백만 원의 예산을 배정하고 있어, 평균액은 1천 9백만 원으로서 아직 낮은 수준이다(안순철, 2020).

이상의 사실들을 종합해보았을 때, 갈등관리 조례 제정과 갈등관리방법의 구체적인 명시, 그리고 갈등관리 전담조직의 설치·운영과 갈등관리 전담조직의 활동 매뉴얼 및 전체 지방공무원에 대한 갈등관리·협상교육의 강화 등이 모두 유기적으로 연계되어 단계적으로 구축되고 추진되어야 할 것으로 보인다.

3. (가칭)‘교육정책갈등 사전진단제’ 제도의 도입

(가칭) ‘교육정책갈등 사전진단제’는 공공갈등과 관련한 일반적인 갈등영향평가 제도를 교육청의 특수성에 맞추어 수정한 제도라고 이해할 수 있다.

2007년 대통령령으로 제정된 『공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정』에 이미 갈등영향분석에 대한 내용이 있다. 이 규정 제2조제2항에서는 “공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것”으로 갈등영향분석이 정의되고 있으며, 갈등영향분석의 시행 시기에 대해서는 제10조에 “공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으

로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다”고 명시되어 있다.

일반적으로 갈등영향분석은 정책입안단계에서 실시되거나 정책추진단계에서 실시될 수 있다. 갈등영향분석을 시행하려고 할 때 가장 중요하게 고려해야 할 요인으로는, 갈등상대방으로 예상되거나 갈등을 일으키는 집단이나 개인은 누구인지, 갈등상대방 조직의 주요한 이해관계와 관심사항은 무엇인지, 갈등상대방 조직의 규모·특성·단결력 정도 등은 어떠한지, 갈등상대방의 욕구와 희망사항을 정책에 반영할 수 있는 가능성 정도와 그 절차는 어떻게 마련해야 하는지 등이라고 할 수 있다.

갈등영향분석은 ① 민주적 정책결정과 집행에 기여하고, ② 갈등관리의 효율화에 기여하며, ③ 갈등해결의 정당성을 확보하게 해주고 정부정책에 대한 주민의 신뢰도 제고에 기여할 수 있는 제도로 평가받는다. 갈등영향분석의 구체적인 시행과 관련한 가장 큰 핵심은, 갈등의 원인 진단, 이해관계자들의 의견 및 관련사안의 쟁점 분석, 갈등의 원만한 해결을 위한 합의 형성 절차 설계라고 할 수 있다(윤종설, 2017).

본 연구 앞부분에서 ‘교육갈등’의 스펙트럼이 상당히 넓다는 것을 이미 살펴보았다. 즉, 중앙정부·지방자치단체·학교법인·학교장·교원·교원단체·교원노조·학생·학부모·학부모단체·교육 관련 시민단체·지방공무원노조·교육공무직원노조 등 이해당사자의 폭도 넓고, 교육청과 이들 집단 간 또는 이들 이해당사자 집단 상호간 가치·문제해결방식·이해관계 등이 복잡하게 얽힐 수 밖에 없는 구조이다.

한편, 전술한 타 시·도교육청의 갈등관련 조례에서도 ‘갈등영향분석’을 규정하고 있기는 하나, 모두 “교육감은 교육정책을 수립·시행·변경함에 있어서 학생, 학부모, 교직원(이하 ‘교육공동체’라고 한다) 등에게 중대하고 광범위한 영향을 주거나 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있다.”¹¹⁷⁾는 정도의 임의규정에 그치고 있어 그 실효성이 의심된다. ‘갈등영향분석’의 개시 요건과 관련한 실효성 문제는 교육청 아닌 다른 광역지방자치단체나 기초지방자치단체의

117) 「서울특별시교육청 교육갈등의 예방 및 조정에 관한 조례」 제5조(갈등영향분석)

경우에도 크게 다르지 않다.¹¹⁸⁾

이에 본 연구자는, 제주특별자치도교육청의 선제적인 갈등 대응방법 마련과 적극적 사전 예방으로 교육행정의 신뢰를 향상하기 위한 제언으로, 일정 요건에 해당할 경우 ‘교육정책갈등 사전진단제’를 의무화하는 것을 적극 고려하는 방안을 제시하고자 한다.

‘교육정책갈등 사전진단제’의 실시 요건으로는, 예를 들어 관련 교육정책 및 사업의 예산상 규모, 이해관계인이나 이해관계집단의 존재와 그 인원 수, 갈등의 집단화·확대 가능성, 예상되는 갈등표출의 양상, 갈등의 언론보도화 가능성 여부, 갈등에 대한 해결방안 마련 가능성 여부, 갈등의 장기화 가능성 여부, 갈등해결을 위한 예상 예산소요액 등 다양한 기준을 설정하는 방안을 검토할 수 있다.

이렇게 실시요건 해당 여부를 미리 점검하고, 일정 요건에 해당하면 반드시 사전에 교육정책갈등 사전진단을 함으로써 그 갈등진단에 따라 교육청의 갈등관리 목록에 포함하고 체계적·적극적인 갈등대응 계획을 수립하여 교육청 전체 부서가 이를 공유하고 공동으로 대응할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다고 사료된다.

4. 각 부서 내 갈등 관련 업무담당자에 대한 갈등해소노력 정성평가 강화

1) 필요성

지방공무원은 자신의 권한 범위 내에서 적법·정당하게 업무처리를 해야 한다. 만약 불법·부당한 업무처리를 하게 된다면 이에 대해서는 무거운 책임을 지게 된다. 이러한 업무처리상의 자기완결성은 굳이 유연성을 필요로 하지 않는다.

118) 반면, 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」에서는 ‘도지사는 주요정책 등을 수립·시행 또는 변경할 때 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민과의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 예상·판단될 경우에는 갈등영향분석을 실시해야 한다.’고 하여 의무조항으로 규정하고 있다.

단순화했을 때, 행정의 정책추진이 적법성을 가지는 한, 이를 수정·조정해야 할 필요성을 느끼지 못할 충분한 근거가 되고, 업무담당자인 지방공무원으로서는 ‘힘의 우위를 바탕으로 행정의 입장 또는 이해관계를 관철시키려는 방식’을 선호하고 추구할 것이 충분히 예상된다.

그러나, 지금의 우리사회 공공갈등의 쟁점이, 특히 교육정책갈등의 쟁점이 ‘행정의 불법성 여부’에만 국한되지는 않는다. 법에 위반되지는 않는다고 하더라도, 갈등상대방인 정책수요자는 기존의 권위적·관료적·하향식 행정에 강하게 불만을 표출하고, ‘중지’와 ‘철회’를 요구하며, 그 결과 ‘수정’과 ‘조정’을 기대한다.

지방공무원인 업무담당자로서는 대표적인 갈등상대방인 주민들이 이성적이고 합리적일 것이란 기대가 현실에서는 흔히 무너지는 것을 경험하게 된다. 지방공무원의 입장에서 봤을 때, 갈등상대방들은 법과 규정에 맞지 않는 특혜성 자기주장을 요구하고, 매번 같은 얘기를 반복하며, 극단적인 물리적 몸싸움 등도 불사하고, 애써 이룬 합의도 번복하기 일쑤다. 그리고, 중립적인 제3자 위원회도 인정하지 못하겠다고 하고, 지방공무원으로서는 정말 다른 대안이 떠오르지 않는데도 불구하고 무조건 대안을 마련하라고 요구하며, 언론이나 의회 등은 항상 지방공무원에게 비우호적인 태도로 다그치고 비난하는 등 애로사항이 적지 않은 것도 사실이다.

그래서, 공감적 의사소통을 하고 상호이해의 폭을 넓히면서 협상을 하고 창조적인 대안을 마련하기보다는, 차라리 ‘경쟁형 협상전략’을 선택하고 이 전략만을 고수해서 애초 계획대로 강행하고 싶을 수도 있는 것이다.

그러나, 행정이 과거 권위주의적 문제해결방식을 더 이상 고집할 수 없는 이유는, 이제는 주민과의 ‘관계유지’가 더없이 중요한 가치이기 때문이다. 주민과 우호적인 관계유지가 되지 않는 행정은 그 존재의미를 의심받고 정치적·행정적 존립마저 위태롭게 된다.

요컨대, 행정환경은 급격히 변화되었는데, 여기에 업무담당자인 지방공무원에게 기존의 패러다임을 바꾸어 갈등을 적극적으로 관리하고 주민들의 이해관계를 고려하면서 정성을 들여 해결하고자 하는 동기유발·사기진작·역량개발을 위한 제도적 장치는 전무한 상태가 지속되어 왔다고 볼 수 있는 것이다.

2) 지방공무원 정량적 업무평가의 한계

지방공무원들에 대한 업무평가는 담당 업무를 얼마나 추진하고 진척시켰는가 하는 측면의 효율성·능률성 중심 평가라고 할 수 있다. 갈등에 임하여 많은 시간을 들여 만나고 소통하고 파악하고 분석하고 조정하는 노력에 대해서는 아무런 긍정적인 평가가 이루어지지 않는다. 오히려, 사업추진이 미진하고 지체되고 있다고 부정적인 평가만이 되돌아올 가능성이 매우 높은 게 현실이다.

갈등이 발생할 수 있는 업무를 추진해야 하는 담당자, 갈등이 발생해서 애로를 겪는 업무를 담당하고 있는 담당자에게는 갈등상대방과 충분한 시간을 들여 오해와 불신을 극복하고, 인간관계를 형성하고 신뢰를 구축하며, 단기·중기·장기적으로 긍정적인 관계를 유지·강화한 것에 대한 충분한 평가와 보상이 주어져야 한다.

이런 구체적인 제도로 뒷받침되지 못한다면, 지방공무원으로서는 이의를 제기하는 민원인 등 갈등상대방에 대하여 무조건 억압하거나 무시·회피하는 것을 최선의 업무처리방식으로 선택할 수밖에 없는 것이고, 그런 무책임한 태도를 방치할 뿐만 아니라 더 강화하게 되는 결과를 낳는다.

3) 갈등 관련 업무담당자에 대한 갈등해소노력 정성평가 강화

위와 같은 이유로, 각 부서 내에서 갈등이 발생하는 업무를 담당하는 지방공무원들의 사기진작과 갈등관리를 위한 실질적인 노력에 대한 적절한 보상을 위해 갈등 예방적 측면과 갈등 해결적 측면을 모두 다 아우르는 정성적인 평가지표를 마련해서 확대 적용해야 한다.

이렇게 했을 때, 지방교육행정과 계속 같이 가야할 도민·학부모·교원 등과의 갈등관계 및 협상의 결과 그들에게 “졌다”는 패배의 느낌을 주는 것이 아니라, 그들에게도 어떤 가치가 증진되어졌다고 느낄 수 있게 정성과 성의를 다할 수 있게 된다. 이런 측면은 단순히 금전적인 것뿐만 아니라 관계나 공동의 이익(쟁점의 성격·범위·기간·과정·위험 등 공동의 관심사에 대한 신뢰와 기대

형성 등), 협상 과정(친절·공정·존중 등) 및 자부심 등 그 어느 부분에서라도 그 가능성이 훨씬 넓어지게 되는 것이다.

아울러, 갈등관리 업무를 수행하는 지방공무원에게는 일부 중앙부처에서 시행하고 있는 갈등관리 업무 담당자에 대한 면책조항 및 인사상 우대조치도 고려할 필요가 있다(안순철, 2020).

5. 갈등관리 및 협상역량 강화를 위한 체험형 교육훈련 필수 이수

1) 필요성

오늘날 갈등상황에 대한 대처능력은 지방공무원에게 반드시 필요한 기본능력이라고 할 것이지만, 지방공무원들의 협상 및 갈등해결 역량은 체계적·구조적 측면에서 아직은 많이 부족한 것으로 보인다.

갈등관리·협상·조정 등 이론에 대한 이해능력, 갈등상황에 대한 객관적인 파악능력과 유연한 의사소통능력 및 대응능력 등이 모두 필요하다. 기존에 갈등관리 및 협상에 대한 교육·매뉴얼·인센티브 등 관련 제도가 전무한 상태인데, 지방공무원들에게 교육정책갈등에 대한 능동적 대응과 적극적 역할 수행을 기대하는 것은 현실적으로 불가능하다고 할 것이다.

갈등관리 및 협상 업무는 단순·평이한 업무도 아니고 짧은 시간 내에 능력 습득도 용이하지 않다. 따라서, 갈등관리 및 협상에 대해 전혀 교육을 받지 못한 자가 해당 업무를 수행해서는 안 되고, 사전적인 교육과 관련 업무경험 축적이 반드시 필요하다고 할 것이다.

그러나, 이론 중심의 1회성 교육 수료는 현실에서 벌어지는 실무와는 동떨어지고 현장 활용력에 한계를 보일 수밖에 없다. 실질적인 문제해결능력, 의사소통능력 및 협상능력을 키울 수 있는 사례중심 체험형 훈련이 필요하고, 또한 1회성으로 그치는 것이 아니라 교육훈련 후 일정 기간이 지난 다음 다시 모여서 그동안의 훈련생들이 겪은 사례를 모아 공유 및 재평가하고 피드백을 다시 받으면

서 지속적으로 내면화할 수 있는 체계적이고 장기적인 교육훈련이 필요하다.

2) 우리나라 공공부문 갈등관리교육의 현황

우리나라의 공공부문 갈등관리교육은 2003년 중앙공무원교육원의 전문교육 분야에서 사회갈등관리과정이 개설되면서부터 시작되었으며, 2007년 이후 중앙공무원을 대상으로 한 한국행정연구원과 지방자치단체 공무원 교육을 담당하던 단국대학교 분쟁해결연구센터가 갈등관리 전문연구기관으로 지정되면서 본격적으로 갈등관리교육이 활성화되었다. 2008년부터 2017년 8월까지 한국행정연구원에서 갈등관리교육을 받은 공무원은 7,090명으로서 한해 약 700명 이상이 교육을 받고 있고, 지방자치단체의 공무원 수료생까지 포함한다면 1만 명 이상의 공무원들이 교육을 이수했다(강병준, 2018; 안순철, 2020).

2019년 말 기준 국무조정실에서는 갈등관리연구기관으로 단국대학교 분쟁해결연구센터와 한국행정연구원을 선정하여 운영하고 있는데,¹¹⁹⁾ 지방자치단체 공무원을 대상으로 해서는 주로 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 담당해왔다.

즉, ① 갈등관리 담당자의 업무능력 향상, ② 지자체 갈등관리 네트워크를 이용한 필요사항 수요조사, ③ 지자체 갈등관리 네트워크를 이용한 유사 갈등사례의 대응, ④ 지자체 차원에서의 갈등관리 성공·실패 사례의 공유, ⑤ 갈등관리(갈등매뉴얼, 갈등조례, 갈등영향평가, 갈등조정 등) 정보의 공유, ⑥ 갈등관리연구기관의 네트워크 운영 및 갈등관리 전반 지원 등의 방법을 통한 지방자치단체 갈등관리교육이 실시되었다. 또한, 별도의 협상전문가 양성교육도 실시하고 있는데, 자기진단(자기 심리적 유형 파악 / 자기 심리적 특성 파악), 협상전문가 교육(협상 및 커뮤니케이션 교육을 통한 갈등관리 역량강화 / 갈등관리 업무에 필요한 협상 및 커뮤니케이션 능력 향상), 자기관리(자기관리 심리적 유형에 따른 관리 / 자기관리 심리적 약점 보완 / 자기관리 심리적 강점 활용), 맞춤형 협상전략(기관별 갈등진단 역량강화 교육 / 기관별 맞춤형 협상전략교육) 등의 과

119) 국무조정실에서 선정한 2020년 ~ 2022년까지의 갈등관리연구기관은 한국방송통신대학교 공존협력연구소와 한양대학교 갈등문제연구소이다(국무조정실, 2019.12.19. 공고).

정이 운영되었다.¹²⁰⁾

3) 체험형 교육훈련 필수 이수 대상자의 확대 및 강화

갈등관리교육을 받은 조직구성원들의 교육효과가 높으며 이는 곧 직무만족이나 조직몰입을 높이게 된다(강병준, 2018). 교육훈련은 교육훈련 대상자의 수준에 맞는 맞춤형 프로그램으로 설계되어야 하고, 또한 현실적 상황에 적합하고 응용 적용이 가능한 실제 사례 위주 체험형 교육이 되어야 한다. 그리고, 이러한 교육훈련은 갈등관리를 전담하는 지방공무원뿐만 아니라 단계적으로 교육청의 모든 지방공무원들이 갈등관리 교육훈련을 이수하도록 하여 조직적·구조적으로 갈등관리 및 협상역량을 구축해나가는 방안이 필요하다.

120) 단국대학교 분쟁해결연구센터 홈페이지(<http://www.ducdr.org/>).

V. 결론

1. 연구의 요약 및 논의

교육청을 둘러싼 갈등은 유사한 종류의 갈등이 계속 반복해서 나타날 가능성이 높다. 예를 들어 교직원 단체인 전교조 등 교사노조나 교총·지방공무원노동조합·교육공무직원노동조합과의 관계가 그러하고, 또한 학부모나 학부모단체·제주특별자치도의회 및 제주도정 등 어느 정도 예측 가능한 잠재 갈등상대방들을 특정할 수가 있다.

교육청으로서, 이들 주변 예비 갈등상대방들과 평상시부터 어떻게 소통하고 ‘협상장 밖 협상’을 진행하여 갈등을 사전에 예방하고 또 불가피한 갈등에 임하여서는 어떤 전략으로 ‘갈등의 발전적 승화’를 추구할 것인지에 대한 체계적인 시스템 구축이 반드시 필요하다고 판단된다.

교육정책갈등은 공익과 사익이 충돌하고, 이해당사자들이 복잡해서 각 이해당사자 간에 찬성/반대 그룹으로 나뉘어 각각의 목소리를 낼 수도 있다. 그리고, 이익과 가치가 서로 상반되고, 정치적 고려가 요구될 수도 있으며, 시기적으로 단기적 방안과 중장기적 방안을 중층적으로 도출해야 하는 등 난해하게 전개될 가능성이 대단히 높다. 이러한 상황에서 과거와 같은 신속성·효율성·능률성을 중심으로 한 정책 수립과 집행은 더 이상 신속하지도 효율적이지도 능률적이지도 못하다는 인식이 뚜렷하게 정립되어야 한다.

‘갈등은 나쁜 것’이라는 부정적 인식은 갈등상대방을 억압하거나 무시·회피하게 만들어서, 갈등의 부정적 측면을 증폭하는 결과를 낳는다. 기존의 ‘일방결정 - 통보 - 불만에 대한 방어’ 구조도 마찬가지다. 갈등은 불가피한 것이고, 다만 갈등의 확대·악화를 막고 갈등으로 인해 오히려 더 바람직한 방향과 결과를 찾는데 도움이 될 수 있도록 능동적으로 대응하려는 인식이 필요하다.

민주적인 갈등관리를 통해 주민의 요구와 이익에 민감하게 반응하고 교육청

책의 공정성과 정당성을 강화하는 방향으로의 구조적·기능적 제도 설계가 필요하다. 갈등 해결의 과정에서 정성과 노력을 쏟고 공정성과 정당성을 확보하지 못한다면 갈등의 근본적 원인을 규명·해결하고 평화를 이루는 것은 사실상 어렵다고 하지 않을 수 없다. 그런 노력과 애쓰는 과정 속에서 갈등상대방과 새로운 인간관계를 맺는 것이 진정한 갈등해결이라고 할 수 있다.

이러한 맥락 속에서, 본 연구에서는 협상론적 시각에서 교육청의 갈등사례를 분석하고 협상의 시각을 반영한 갈등관리의 방안 및 역량강화를 위한 제도개선 방안을 모색하였다.

2017년부터 2020년 사이 제주특별자치도교육청에서 겪었던 대표적인 교육정책갈등사례로 ① IB 교육과정 시범 도입, ② 내부형 교장공모제에 따른 교장임용, ③ 제주외고 일반고 전환 공론화 등을 선정하고, 각각의 교육정책 갈등사례를 갈등원인과 전개과정, 당사자들의 이해관계 분석, 갈등유형 분석, 교육청의 협상전략 등 본 연구 분석의 틀에 입각하여 세부적으로 분석하고자 하였다.

분석 결과, ① 갈등의 사전적 예방·사후적 관리 시스템 부재, ② 갈등상대방의 입장 이면 이해관계 고려 부족, ③ 지방공무원의 협상 마인드와 역량 부족의 시사점과 과제를 도출하였다.

그리고 이러한 각각의 시사점에 대응하여, 구체적인 정책제언으로 ① 갈등관리·협상 전담조직 설치·운영, ② 갈등영향분석 제도로서 교육정책갈등 사전진단제의 도입, ③ 각 부서 내 갈등 관련 업무담당자에 대한 갈등해소노력 정성평가가 강화, ④ 갈등관리 및 협상역량 강화를 위한 체험형 교육훈련 필수 이수를 정책제언으로 제시하였다.

협상의 본질은 공동의 문제해결 과정이다. 상대방이 원하는 것도 이루고 내가 원하는 것도 이를 수 있게 하는 것이 협상이다.

갈등상대방이 원하는 것 아무것도 주지 않으려고 한다면 아예 협상을 시도해서는 안 된다. 적극적으로 협상의 판을 설계하고 협상장 밖의 협상환경과 협상요인들을 재조정하며, 협상장 안에서는 협력적이고 발전적인 협상이 이루어질 수 있도록 갈등상대방의 이해관계를 충분히 조사하고 분석하여 창조적인 대안을 제시하는 일관되면서도 유연한 대응 역량을 갖춘 조직으로 발전해야 한다.

2. 연구의 한계 및 과제

본 연구의 한계는 다음과 같다.

첫 번째, 소수의 교육정책 갈등사례를 대상으로 하였고 갈등전개과정의 서술에 지나치게 편중되었으며, 갈등의 원인에 대해서는 다소 체계적이지 못한 설명을 하였다.

두 번째로, 갈등의 원인분석을 하는 방법에는 정치경제학적 접근, 심리학적 접근, 게임이론적 접근, 조직 내 의사결정적 접근, 한(恨)·정서·권위주의를 반영한 문화적 접근 등 다양한 방법들이 있는데, 이 연구에서는 단순히 가치관이나 이해관계의 충돌로 규정하여 해석한 한계가 있다.

세 번째로, 각 갈등사례의 분석에 국한해서 보더라도 교원단체나 학부모 등 관련 이해당사자들이나 교육청의 해당 업무담당자들을 대상으로 한 집중 인터뷰 등을 통해 갈등의 원인과 이해관계와 관련하여 더 질적이고 심층적인 내용들을 수집하지 못한 한계 역시 명백하다.

네 번째로, 갈등상대방이 아닌 일반 도민들의 입장에서 교육청의 교육정책추진 및 갈등관리과 관련하여 도민들의 평소 느낀 점이나 앞으로의 개선 희망 의견은 전혀 반영하지 못했다.

마지막으로, 현재 갈등관리 전담조직을 운영하고 있는 타 시· 시도 지방자치단체와 교육청의 실제 구체적인 운영 실태와 개선이 필요한 사항에 대한 실증 조사를 추가하지 못했다.

위와 같은 본 연구의 한계를 바탕으로 하여 추후 인접학문 성과와의 연계, 좀 더 다양한 교육정책 갈등사례에 대한 분석, 관련 이해당사자들이나 업무담당자들을 대상으로 한 심층인터뷰, 이미 운영 중인 공공기관 내 갈등관리 전담조직의 운영 성과와 한계점 등을 보완한다면, 앞으로 교육청 조직의 고유한 특성을 반영한 갈등관리·협상 전담조직을 설치·운영하는 실천적인 제도마련 방안을 제시할 수 있을 것이라 사료된다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강영진 (2000). 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』, 성공회대학교.
- 김영옥 (2015). 『갈등해소와 대체적 분쟁해결』, 이화여자대학교출판부.
- 김정인 (2018). 『참여형 공공갈등관리의 이해』, 박영사.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 (2005). 『공공갈등관리의 이론과 기법 상/하』, 논형.
- 데이비드 랙스·제임스 세베니우스 (2015). 선대인·김동진·김성훈·이상민 옮김. 『당신은 협상을 아는가』, 웅진지식하우스.
- 박명래·김국진 (2013). 『협상시크릿』, 다차원북스.
- 박원우 (2010). 『임파워먼트 실천매뉴얼』, 시그마인사이트그룹
- 백완기 (1992). 『행정학』, 박영사.
- 에리구치 칸도 (2021). 『왜 지금 국제바칼로레아(IB)인가?』, 교육과학사.
- 오석홍 (1990). 『조직이론』, 박영사.
- 이달곤 (2005). 『협상론』 (3판), 법문사.
- 이범 (2020). 『문재인 이후의 교육』, 메디치.
- 천대윤 (2020). 『갈등관리와 협상전략론』 (제3판), 선학사.
- 하혜수·이달곤 (2019). 『협상의 미학(수정판)』, 박영사.

2. 국내 학술지 논문

- 가상준·안순철·임재형·김학린 (2009). 한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007, 「한국정치학회보」, 43(2): 51-87.

- 강병준 (2018). 갈등관리 교육효과성과 조직효과성의 영향 관계 연구, 「한국정책학회보」, 27(3): 61-89.
- 강인호 · 이계만 · 안병철 (2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리: 공향건설과 외국어고입지갈등구조 비교연구, 「한국지방자치학회보」, 17(2): 137 - 166.
- 권경득 · 이주호 (2015). 한국 공공정책갈등 연구경향에 대한 시론적 연구: 한국연구재단 사회과학분야 등재 학술지를 중심으로, 「한국행정연구」, 24(1): 37-65.
- 김경윤 (2010). 교장공모제 확대와 정책갈등에 관한 미시적 연구, 「교육정치학연구」, 17(3): 7-33.
- 김경희 (2013). 제18대 대통령선거 교육정책공약 비교·분석, 「한국교육학연구」, 19(3): 153-180.
- 김광구 · 이선우 (2011). 조정기제를 이용한 갈등해소: 국립서울병원 사례를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 23(1): 1-25.
- 김대길 · 전일욱 (2019). 평화적 갈등관리방식의 유용성에 관한 연구: 신고리 원전 5·6호기 공론화사례를 중심으로, 「평화학연구」, 20(4): 53-79.
- 김도희 (2014). 제3자 조정을 통한 갈등해결의 정책적 함의: 환경갈등사례를 중심으로, 「지방정부연구」, 17(4): 1-23.
- 김상구 (2002). 협상의 영향요인에 관한 연구: 환경기초시설 입지 갈등을 중심으로, 「한국행정학보」, 36(2): 63-83.
- 김정일 · 주상현 (2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안, 「한국비교정부학보」, 18(3): 351-380.
- 김중훈 (2020). OECD PISA의 의도와 실제 간 차이 탐색: 교육과정 개혁에 대한 권력 효과를 중심으로, 「교육과정연구」, 38(2): 5-26.
- 김주원 · 조근식 (2015). 강원도의 갈등사례 유형별 분석과 갈등관리역량 강화방안, 「한국갈등관리연구」, 2(1): 51-75.

- 김지수·이선우(2017). 지방자치단체 갈등관리시스템 분석: 조례 및 사례 분석을 중심으로, 「한국지방행정학보」, 14-2: 139-164.
- 김학린 (2011a). 공공갈등의 유형, 갈등관리방식, 시민단체개입이 갈등지속기간에 미치는 영향 분석: 갈등해결의 상황적합모델을 중심으로, 「정책분석평가학회보」, 22(4): 345-369.
- (2011b). 한국 공공갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석, 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 47-67.
- 김현진·김영재 (2017). 중앙과 지방교육행정기관 간 교육정책 갈등 과정 분석, 「교육정치학연구」, 24(1): 1-27.
- 김희규·주영효 (2020). 내부형 교장공모제에 대한 교원 인식 분석 및 개선 방안, 「교육정치학연구」, 27(3): 1-22.
- 남덕현·임준형 (2014). 협력적 거버넌스를 통한 국책사업의 갈등해결: 송산그린 시티토석채취장 갈등사례를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 26(2): 223-251.
- 류춘호 (2015). 지방교육재정의 한계와 무상급식의 정책갈등, 「2015 한국정책학회·한국지방정부학회 공동 추계학술대회 논문집」.
- 박기관 (2016). 골프장개발 입지를 둘러싼 갈등영향요인과 해결방안연구: 강원도 홍천군 골프장개발 갈등사례를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 28(1): 155-179.
- 박민진·송석희 (2011). 공공정책으로 인한 갈등사례연구: 서울시 무상급식 사례를 중심으로, 「한국행정학회 동계학술발표논문집」.
- 박태순 (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구, 「위기관리 이론과 실천」, 2(2): 87-96.
- 박홍엽 (2006). 갈등주기관점에서의 갈등해결기제의 탐색, 「NGO연구」, 4(2): 75-112.
- 백상규·황경수 (2014). 제주해군기지와 방폐장 협상사례에서 지방자치단체의 역

- 할 분석, 「한국정책학회보」, 23(4): 147-178.
- 부석현 · 현미경 · 김인성 (2011). 하비브의 틀에 의한 제주지역 쇼핑아웃렛 갈등 사례 협상력 분석, 「제주도연구」, 36: 121-157.
- 신현석 (2010). 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제, 「교육행정학연구」, 28(4): 351-380.
- 심준섭 (2013). 수원기지 비상활주로 이전과정에 대한 협상론적 분석, 「협상연구」, 16(1): 101-120.
- 왕재선 · 김선희 (2013). 정책이슈 확산의 다이내믹스: 무상급식 논쟁 사례를 중심으로, 「한국정책학회보」, 22(1): 389-421.
- 유민이 · 이명석 · 이숙중 (2014). 중간소음문제 해결과정의 메타거버넌스: 서울시 은평구 사례를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 26(3): 215-242.
- 이선우 · 문병기 · 주재복 · 정재동 (2001). 영월 다목적 댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색, 「한국지방자치학회보」, 13(2): 231-252.
- 이승모 (2013). 지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구, 「자치행정연구」, 5(2): 63-82.
- 이시경 (2003). 정책갈등의 요인과 관리방안, 「사회과학논총」, 22(1): 181-205.
- 이지은 · 강현석 (2018). 세계의 IBDP 교육과정 도입 과정 및 동향 분석: 교육과정적 이슈를 중심으로, 「교육과정연구」, 36(4): 97-123.
- 임동진 (2016). 원자력 방폐장 입지갈등의 국제비교 및 정책적 시사점: 한국, 스웨덴 및 핀란드 사례를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 28(4): 25-50.
- 임동진 · 김홍주 (2018). 교육정책 갈등의 원인과 해결방안 연구: 교육부와 시·도 교육청 간의 갈등을 중심으로, 「한국정책학회보」, 27(1): 61-88.
- 임상규 (2013). 자원회수시설의 성공적 입지 및 운영을 위한 갈등관리방안 연구: 서울시와 부산시의 사례를 중심으로, 「한국위기관리논집」, 9(7): 132-142.
- 장훈철 · 황경수 (2011). 지방자치단체장의 협상리더십에 관한 연구: Two-level 이

- 론을 응용한 제주해군기지 설치 협상 분석을 중심으로, 「제주도연구」, 35: 237-278.
- 전수빈·이효정 (2018). 교장공모제 운영 현황과 개정안을 둘러싼 쟁점, 「교육정치학연구」, 25(3): 107-128.
- 전주상 (2000). 비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기 소각장 건설사례의 비교분석, 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 275-295.
- 전형준 (2016). 공공갈등 조정 커뮤니케이션 분석: 북안산변전소 입지갈등해결을 위한 갈등조정회의 운영사례를 중심으로, 「위기관리 이론과 실천」, 12(5): 97-117.
- 정승희·김형민 (2017). 한·미 사드(THAAD) 배치 협상과 국내정치: 양면게임이론을 중심으로, 「사회과학연구」, 24(3): 49-78.
- 정정화 (2012). 공공갈등해결을 위한 ADR의 활성화 방안: 미국, 일본, 한국의 조정제도 비교분석, 「한국자치행정학보」, 26(2): 1-26.
- 정진곤 (2006). ‘이데올로기론’적 관점에서 본 교장임용제 논쟁의 분석, 「한국교원교육연구」, 23(2): 209-229.
- 조민지·이영경·임엽 (2015). 장애학생들을 위한 특수학교 입지선정, 「국토계획」, 50(5): 87-106.
- 주경일 (2019). 지방정부의 공공갈등관리체제 구축을 위한 탐색적 연구, 「한국자치행정학보」, 33(2): 141-164.
- 진창남·황경수 (2007). 쇼핑아울렛 도입과정에서의 갈등에 대한 협상론적 접근과 해석, 「법과정책」, 13(2): 245-268.
- 최승호 (2014). 충북 진천군, 영동군 화장시설 입지선정 시 갈등 요인 분석: 행위자의 역할을 중심으로, 「지역정책연구」, 25(2): 39-68.
- 최우용 (2016). 지방교육자치에 관한 중앙정부와 지방정부의 권한 분쟁과 갈등해소 방안에 관한 연구, 「지방자치법연구」, 16(1): 147-178.
- 하동현·홍수정 (2017). 서울시 갈등관리시스템의 운영실태 및 역할유형, 「한국

- 지방자치학회보」, 29(2): 91-118.
- 하혜수 (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석, 「한국행정학보」, 37(1): 205~224.
- 하혜수·석상우 (2019). 중앙과 지방간 사드 배치 갈등 분석: 협상론적 시각에서, 「지방행정연구」, 33(3): 23-50.
- 하혜영 (2007a). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로, 「한국행정학보」, 41(3): 273-296.
- 하혜영 (2007b). 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석, 「행정논총」, 45(2): 309-330.

3. 국외 학술지 논문

- Blake, R. R. & Mouton, J. S. (1964), Managing Intergroup Conflict in History, Gulf Publishing Company.
- Carnevale, P. J. (1994), Negotiation. in V. S. Ramchandran(Ed.), Encyclopedia of Human Behavior, New York: Academic Press.
- Bercovitch, J. (1984), Social Conflict and Third Parties: strategies of conflict resolution, Boulder. CO: Westview Press.
- Fisher, R. & Ury, W. (1991), Getting to Yes. Boston, MA: Houghton-Mifflin.
- Lewicki, R. J. Saunders, D. M. & Minton, J. W. (1999), Negotiation. Boston: Irwin MCgraw-Hill.
- Malhotra, D. & Bazerman, M. H. (2008), Negotiation genius: how to overcome obstacles and archive brilliant results at the bargaining table and beyond. New York: Bantam Books.
- Moore, C. W. (2003), The mediation process: Practical strategies for resolving

- conflict. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Nolan-Haley, J. M. (2001), Alternative dispute resolution. St. Paul, MN: West Group.
- Pondy, L. R. (1967), Organizational Conflict Concepts and Models. Administrative Science Quarterly, 13.
- Schellenberg, James A. (1982), The Science of Conflict, New York: Oxford University Press.
- Schoonmaker, Alan N. (1989), Negotiate To Win: Gaining the Psychological Edge, New Jersey: Prentice Hall.
- Thomas, K. W. & Kilmann, R. H. (1975), The Social Desirability Variable in Organizational Research: An Alternative Explanation for Reported Findings. Academy of Management Journal, 18(4).

4. 학위논문

- 강효선 (2020). 「IB(International Baccalaureate) MYP(Middle Years programme) 통합교육과정의 원리와 한국 교육과정에 주는 시사점」, 제주대학교대학원 박사학위논문.
- 박하식 (2013). 「국내 고교의 국제공인교육과정(IBDP)의 도입 및 실행에 관한 연구: 경기외고의 사례를 중심으로」, 고려대학교대학원 박사학위논문.
- 이승호 (2018). 「방사성폐기물 처리장 입지갈등관리에 대한 게임이론과 협상론적 분석: 부안군과 경주시의 사례를 중심으로」, 부산대학교대학원 박사논문.

5. 연구보고서

- 강영진 · 김주일 · 윤원정 · 박지호 · 박혜주 (2018). 「서울시 교육현장 갈등유형별 효과적 대응 및 시스템 구축방안 연구」, 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 김용일 · 김규태 · 김용 · 금여송 · 한미라 (2015). 「교육부장관과 교육감의 사무와 권한에 관한 기본법 제정 연구」, 서울특별시교육정보원.
- 김홍원 · 김갑성 (2005). 「교육갈등 현황 및 정책과제」, 한국교육개발원 연구보고서.
- 김홍주 · 황준성 · 임소현 · 신정철 (2013). 「중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구」, 한국교육개발원 연구보고서.
- 김희규 · 주영효 · 조홍순 · 신지수 (2018). 「교장공모제 개선방안 연구」, 한국교육정책연구소.
- 서정화 (2003). 교육계 갈등의 원인, 배경, 현상의 진단, 교육계의 갈등 해소: 상호신뢰와 존중의 가능성은 있는가? 「2003년 제1회 KEDI 교육정책포럼 자료집」, 한국교육개발원: 9-30.
- 심준섭 · 이강원 · 윤성복 (2014). 「갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구」, 국무조정실 · 한국사회갈등해소센터.
- 심준섭 · 조은영 · 정원준 (2020). 「경기도교육청 공공갈등관리 개선방안 연구」, 경기도의회.
- 안순철 (2020). 「정부 갈등관리 실태 및 예산의 타당성 연구」, 국회사무처.
- 유항재 (2016). 「공공갈등 관리현황 분석: 국회의 갈등관리 기능을 중심으로」, 국회예산정책처 연구보고서.
- 윤종설 (2017). 「공공갈등 영향분석제도의 운영활성화 방안에 관한 연구」, 한국행정연구원 연구보고서, 2017-25.
- 은재호 · 채종현 · 임동진 (2011). 「공공갈등에 있어서 원원협상 방안에 관한 연

- 구」, 한국행정연구원 연구보고서, 2011-36.
- 임동진 (2010). 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원 연구보고서, 2010-20.
- (2012). 「대안적 갈등해결방식(ADR) 제도의 운영실태 및 개선방안 연구」, 한국행정연구원 연구보고서, 2012-39.
- 임소현·박병영·황준성·황은희·백승주·김혜자·이정우 (2020). 「한국교육개발원 교육여론조사」, 한국교육개발원.
- 장창석·고승희·최웅선·김병준 (2016). 「충청남도 공공갈등 관리방안 연구」, 충남연구원.
- 지남석·이현국 (2017). 「갈등관리 사례를 적용한 세종형 공공갈등 관리방안 연구」, 대전세종연구원.
- 채경석·김영평 (2008). 원전시설 주변지역 갈등관리 모델개발: 경주 방폐장 주변 지역 갈등해소 전략과 사용후연료 중간저장시설 입지선정을 위한 수용성 제고방안을 중심으로, 「교육과학기술부 연구보고서」.
- 채중현 (2012). 「효과적 공공갈등관리를 위한 행동경제학적 선택설계에 관한 연구」, 한국행정연구원 연구보고서, 2012-41.

6. 기타

- 교육부 (2015). 초·중등학교 교육과정 총론, 교육부 고시 제2015-74호.
- (2018a). 교장공모제 개선방안 확정, 2018.3.12. 보도자료.
- (2018b). 2019년 교장공모제 추진계획, 2018.11.
- 은재호 (2018). 정책논단: 신고리 원전 공론화가 남긴 것: 평가와 전망, 「The KAPS」, 52(0): 18-31.
- 정영근 (2018). 「IB 교육과정의 접근과 적용 실제 탐색」, KICE 이슈페이퍼

ORM 2018-39-5.

현대경제연구원 (2016). 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점, 「경제주
평」, 718.

7. 웹사이트

단국대학교 분쟁해결연구센터 홈페이지. (<http://www.ducdr.org/>).

이석문 교육감 블로그. <https://blog.daum.net/jejuedu>

제주특별자치도교육청 홈페이지. 제16대 제주특별자치도교육감 공약 추진 실적.

(2020년 12월말 기준). <https://www.jje.go.kr/index.jje>.

IBO 홈페이지. <http://www.ibo.org/>.

Abstact

The purpose of this study is to analyze the educational policy conflict cases of the education office, a local education administrative agency, from a negotiation theory perspective, and to present a functional and structural system for prevention and rational resolution of educational policy conflicts.

For this purpose, three cases were selected as representative cases of educational policy conflict of Jeju Special Self-Governing Province Office of Education from 2017 to 2020: introduction of IB(International Baccalaureate) curriculum, appointment of principal according to internal principal contest system, and public discussion on ‘conversion of Jeju Foreign Language High School’ .

And the contents of media reports and related materials of central and local daily newspapers were analyzed in detail and comprehensively as a framework of analysis such as conflict development process, analysis of interests, classification of conflict types, and negotiation strategies of the Office of Education.

Each of the implications and challenges derived from the subsequent analyses is as follows: the first lack of proactive prevention and follow-up management system of conflict, secondly Lack of consideration of interests underlying the other party’s position of conflict, and thirdly a local public service employee’ s lack of negotiating mind and capabilities.

In addition, functional and structural policy proposals in response to these implications respectively presented: the establishment and operation of the Education Policy Conflict Team, the introduction of the Pre-Diagnosis System for Conflict Management and Negotiation, Strengthening the qualitative evaluation of conflict resolution efforts for persons in charge of conflict-related

affairs in each department, Required completion of hands-on education training for conflict management and strengthening negotiation capabilities.

Finally, this researcher emphasized that the nature of negotiations is a joint problem-solving process between the two parties. And while outside the negotiating table, the negotiating environment and factors should be readjusted, inside the negotiating table, the interests of the conflicting parties should be fully investigated and examined to provide creative alternatives. In order to do so, this researcher described that it is necessary to strengthen the conflict management and negotiation capabilities of all local government officials belonging to the Office of Education.