

교육부 부처 내부를 대상으로 한 교육부장관 리더십 사례 연구*

박 남 기(광주교육대학교 교수)
임 수 진(광주여자대학교 조교수)**

요 약

이 연구는 교육부장관의 교육부 부처 내 리더십에 대한 총체적인 이해와 분석을 위해 Bolman과 Deal의 네 가지 조직 프레임(구조적 프레임, 인간자원적 프레임, 정치적 프레임, 문화상징적 프레임)을 연구모형으로 활용하고자 한다. 이를 위해 역대 교육부장관 5인과 전직 교육부 공무원 4인을 대상으로 심층면담과 집단회라는 직접 면담을 수행하였고, 추가로 간접 면담과 문헌 분석도 함께 진행하였다. 교육부장관이 부처 내부에서 진행하는 주 업무인 조직 관리, 인사 관리, 정책관리를 중심으로 분석하였다. 연구 결과, 구조적 프레임에서 신임 교육부장관의 인사 단행 조치는 능력에 의하든, 아니든 조직 동요를 가져올 수 있음을 시사하고 있다. 따라서 합리적 인사 원칙과 관행은 존중하되 원활한 조직 관리를 위해 기존의 관행을 뛰어넘어야 할 경우에는 신중하게 숙고해야 한다. 인간자원적 프레임에서 장관들은 사기 양양을 위해 공감대 및 소통·경청의 리더십, 뛰어난 대화와 소통 능력의 원활한 내부 소통의 리더십, 포용 리더십, 역량 제고를 위한 리더십 등 다양한 사기 진작 리더십을 구사하고 있었다. 한편 정치적 프레임에서는 인사 운영 과정에서의 갈등 사례와 장관·관료 간 힘겨루기 현상도 드러나기도 했다. 마지막으로 문화상징적 프레임에서는 교육부 부처 내부적 시각에 대한 이해 또한 리더십 발휘를 위해 필요하다는 시사점을 남기고 있다. 이 연구는 교육부장관의 교육부 부처 내부에서의 리더십 사례를 소개함으로써 교육부장관의 행정적 리더십의 새로운 가능성과 한계를 새롭게 인식하는 데 기여할 것으로 기대한다.

[주제어] : 교육부장관, Bolman & Deal, 조직 프레임, 교육부장관 리더십, 행정적 리더십

* 이 논문은 2018년 교육행정학회 춘계학술대회(2018.5.26.)에서 발표한 논문의 일부를 수정·보완한 것임.

** 교신저자(sjlim3@gmail.com)

■ 접수일(2019.02.28), 심사일(2019.03.17), 게재확정일(2019.04.16)

I. 서 론

역대 교육부장관의 평균 재임기간을 살펴보면 초대 안호상 장관부터 박근혜 정부의 마지막 이준식 장관까지 1년 남짓(평균 14.75개월)에 불과하다. 심지어 교육부장관의 임기는 대통령과 같이할 것이라고 공언했던 김대중 대통령은 교육부장관을 무려 7번이나 교체했다. 다른 분야와 달리 교육 분야는 특히 긴 호흡으로 정책을 만들고 추진해야 함에도 불구하고 오히려 더 자주 바뀔으로써 교육은 계속 표류하고 있다.

장관은 부처 내부의 인사와 예산배분 최종 의사결정권자이다. 따라서 부처업무, 정책에 대한 전문지식과 경험을 바탕으로 한 행정적 리더십 뿐 아니라, 이를 구현할 수 있는 정치적 리더십, 조직관리 능력을 필요로 한다(박동서 외, 2003:14). 장관이 리더로서의 위상과 비전을 제시하고 문제해결을 위하여 새로운 관리기법이나 업무방식을 제시하며, 성과에 대한 분명한 보상체계를 확립하고, 장관 능력에 대한 신뢰가 있을 경우 관료들은 장관의 업무 능력을 높게 평가한다. 하지만 새로운 변화를 도모하지 않는 장관은 업무수행 능력이 낮은 것으로 평가받는다. 단, 부처별로 차이가 있을 수 있다(박동서 외, 2003:123).

장관이 다루는 일은 주로 법령을 바꾸는 일과 관련되기 때문에 기존에 해오던 정책이나 관행을 바꾸기가 쉽지 않다. 반면에 각 지방자치단체 교육계의 수장인 교육감이 하고자 하는 일은 별다른 법적 조치를 필요로 하지 않는 관내의 학교 교육과 관련된 정책과 관행을 바꾸는 것이기 때문에 의도한 정책을 펴기가 비교적 용이하다. 그러한 정책은 학교장이 시행해야 하는 일이 주를 이루는 데 교육감이 학교장 인사권을 가지고 있어서 별다른 저항 없이 예산지원을 통해 바로 실행에 옮기게 할 수 있다.

교육부장관은 교육부 공무원을 통솔하는 데 많은 노력이 필요하지만, 임기가 보장되어 있고 인사권을 마음껏 행사할 수 있는 선출직 교육감은 상대적으로 적은 노력만 기울여도 된다. 따라서 장관의 경우와 달리 공무원들이 사보타지를 하거나 왕따를 시키고 몰아내려는 시도를 하는 것이 거의 불가능하다. 전임자와 철학이 다를 때에도 교육부장관과 교육감의 대응 범위에는 차이가 있다. 교육감은 하던 사업을 조정할 경우 예산조치를 통해서 충분히 가능하다. 하지만 장관은 조정하고 싶은 정책사업이 있더라도, 법령을 기반으로 한 것이 많기 때문에, 정책 사업변경이 상대적으로 어렵거나 시간이 걸린다. 상대적으로 자유롭게 할 수 있는 특별교부금을 활용해서 목하 관심 정책을 특별히 지원해주는 것 이외에 장관이 전임자의 정책을 뒤엎기는 사실상 어렵다. 국회의 입법을 통해야 가능한 일들이 대부분이기 때문이다. 지역 교육의 수장인 교육감과 국가 교육의 수장인 교육부장관에 대한 비교는 교육부장관 리더십을 이해하는 데 보탬이 된다.

우리나라 교육부장관은 정치적으로는 대통령의 임명을 받는 피임명자이면서 동시에 교육부라는 조직을 관리하는 특수한 역할을 부여받고 있다. 김경은(2015)의 연구에서도 이러

한 임명 배경으로 인해 장관들의 정체성에 대해 관료조직에 임시로 머무르는 “경계인”에서 “정치철재”, “단거리 선수”, “이방인들의 정부”, “아마추어 정부 촉발” 등 비판받는 부분이 있음을 해외 자료를 들어 소개하기도 하였다(김경은, 2015:391).

또다른 선행연구에서는 교육부장관이 정치가이면서 행정가의 역할을 조화롭게 수행하여야 하는 이중의 부담을 지고 있음을 들고 있다(김광웅, 김병섭, 최종원, 정광호, 2007; 김경은, 2015; 안병영, 2002). 이번 연구에서는 교육부장관이 교육부라는 조직의 최고 관리자로서의 조직 내부의 리더십을 발휘하는 리더십 사례에 초점을 맞춰 분석하고자 한다. 정치가와 행정가로서의 비동시적 과제를 동시에 해결해야 하는 교육부장관은 행정가로서 업무의 체계성과 구성원과의 화합, 인화 등을 바탕으로 효율성을 추구하기도 하고 때로는 교육부 조직의 문화에 맞는 리더십을 발휘하기도 한다. 한편, 교육부 관료로서 기존에 기득권을 쥐고 있는 교육부 구성원들과의 역학관계를 풀어가며 업무를 해결해야 하는 정치력을 요구받기도 할 것이다. 리더십 현상을 분석하기 위해 그 동안 여러 가지 관점의 리더십 이론들이 축적되어 왔을 것이다. 그 동안의 리더십 관련 선행연구들이 매우 다양하고 복잡한 리더십 현상의 어느 한 측면에 초점을 두어 분석한 이론이 주를 이루었다. 본 연구에서는 교육부장관 리더십의 복잡다기한 실재를 보다 포괄적이고 심화된 관점에서 명확하게 현상들을 분석하고자 통합적인 관점에서 분석틀을 제시한 Bolman과 Deal의 네 가지 프레임 활용하고자 한다. 그리하여 교육부 조직 내에서의 교육부장관 리더십의 사례를 총체적인 시각으로 제공하리라 기대한다.

이 연구는 우리 교육을 이끌어가는 수장인 교육부장관의 교육부 부처 내부 리더십 사례를 분석함으로써 교육부장관 리더십 발휘의 가능성과 한계를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 각 정부에서 교육부장관을 역임한 전직 교육부장관 5명과의 심층 면담을 통해 장관직 수행 경험을 바탕으로 교육부장관 리더십 사례를 분석해 보고자 한다. 장관의 관점과 함께 관료의 관점도 반영하기 위해 4인의 전직 교육부 공무원을 대상으로 한 심층면담과 집담회 방식도 추가로 수행하였다. 한편, 다양한 사례 수집을 위해 문헌 연구를 기반으로 신문 등의 대중매체와 다양한 전문 잡지에 수록된 장관 인터뷰 자료들 중 필요한 자료들을 추출하여 간접 면담 방식을 혼합하여 연구를 진행하였다.

II. 이론적 배경

1. Bolman과 Deal의 조직의 재구성(Reframing) 이론

Bolman과 Deal(2003)은 조직론 연구의 바이블로 통하는 그들의 저서에서 조직 이해의 중요성에 대해 역설하며, 조직이 처해 있는 상황에 대한 정확한 판단으로 “재구성의 힘(The Power of Reframing)”을 들고 있다(Bolman & Deal, 2003:vi). 조직이 지닌 다면적 속성을 이해하는 중요한 개념적 틀(framework)로 조직의 여러 얼굴을 공장(factories, 구조적 프레임), 가족(families, 인간자원적 프레임), 정글(jungles, 정치적 프레임), 그리고 사원(temples, 상징적 프레임)이라는 네 가지 프레임(frame)을 제공한다. 이같은 네 가지 프레임은 전환기에 있는 우리나라 교육 조직 경영자들이 복잡한 난제들에 어떻게 접근하여 이해하고 문제해결을 모색해야 하는지 종합적인 안목을 제시하고 있다. 동시에, 조직 재구성 역량과 통찰력을 부여해 주는 투시경(lenses) 역할을 해 주는 강력한 도구이기도 하다(Bolman & Deal, 2003:vi). 이들에 대한 깊고 넓은 이해가 있다면 교육부라는 하나의 조직을 이끌어가는 부처의 수장으로서 교육부장관 리더십 연구도 당면한 문제의 본질이 무엇인지, 그리고 이에 대한 해결방안이 무엇인지를 통합적인 안목에서 바라볼 수 있을 것이다.

가. 구조적 프레임

구조적 프레임이 상정하는 조직에 대한 기본 가정은 교육부 부처 역시 조직목적과 목표를 설정하고 이를 효과적으로 달성하기 위해 정책 관리나 인사 관리와 같은 조직 편제에 초점을 둔다. Owens(2012)에 따르면, 대부분의 조직경영자들은 확실성을 선호하는 습관적 경향으로 인해 확실성을 보장하는 표준 절차를 강조한다는 것이다. 따라서 리더의 기본 직무가 조직목표를 명확히 설정하고 조직구조와 환경과의 관계를 주시하면서 목표달성에 적합한 명확한 구조를 개발하는데 있다는 관점이다. 구조적 프레임은 리더의 주된 임무가 성격과 정서적인 문제보다는 과업과 사실, 논리에 초점을 두는 것임을 강조하고 있다(Bolman & Deal, 2003:443). 교육부의 경우, 이러한 계층적인 의사결정구조와 함께 기존 교육부 관료 중심의 문화 풍토를 강조하는 교육부 관료의 영향을 받는다. 따라서 공동의 목표를 결정하기 위해 모든 조직원들의 협의와 토론이라는 민주적인 절차를 통해 부처 업무에 대해 논의하는 회의가 잦아지고 있다. 요컨대, 유연성과 참여, 질을 중시한 구조설계가 후기 산업사회 속의 조직에서 추구하는 방식이라 본 것이다. 수직적 조정이 효율적이긴 하지만 항상 효과적인 것은 아니라는 것이다. 비교적 단순하고 안정적인 조직의 경우는 공식회합만으로도 수평적 조정이 상당 부분 가능하다. 그러나 교육환경이 급변해 가고 있는 현시대에 기술이 정교해져가는 전문가적 역할을 요구하는 사회에서는 그만큼 수평적 의사소통의 필요성이 증대되고 있으며, 또다른 대면적(face-to-face) 조정자치도 요구되고 있다. 비공식 의사소통과 공식회합은 수평적 조정에서 매우 중요한 역할을 하고 있음을 암시하고 있다.

나. 인간자원적 프레임

인간자원적 프레임은 조직의 중심에 사람이 있으며, 조직이 구성원의 욕구에 관심을 가지고 구성원의 개인적 목표 달성을 뒷받침해 주고 있음을 구성원들이 느낄 때 리더가 이들의 헌신과 충성을 이끌어낼 수 있다고 보는 관점이다. 인간자원적 프레임에 기반한 리더는 조직과 구성원 양자를 대변하면서, 이들 두 주체가 최대한의 이해와 욕구를 충족할 수 있도록 노력한다(Bolman & Deal, 2003:468). 직업 관료와 장관은 서로 다른 정책성향을 가지고 있기 때문에 장관이 직업 관료의 적극적 지지와 협조를 끌어내는 것이 쉬운 작업이 아니다. 하지만 장관은 관료들의 전문성과 경험을, 관료는 장관의 정당성과 정치력을 필요로 한다. 따라서 장관은 부처 관료들과의 관계를 갈등관계가 아니라 공생관계가 되게 해야 한다. 이들 간의 역할관계를 결정하는 주요 변수에는 1)대통령의 통치 스타일, 2) 이념적·정책적·인간적 공감대, 3) 당사자의 자질과 보좌 시스템 등이다(안병영, 2003; 박남기, 임수진, 2018:225).

직원들을 잘 이끌기 위해서는 부처 직원들에게 장관이 우리의 장(長)이라는 승복감이 있어야 한다. 전문성에 기초한 평판, 존경, 그리고 인품과 도덕성은 여기에 필수적이다(박동서 외, 2003:301).

사람은 누구나 어떤 동기와 기대를 가지고 특정 직업에 입직하며 그 동기와 기대가 어느 정도 충족될 때 만족하며 직무를 수행하게 된다. 교육부 장관은 교육부 내부에서의 교육부 관료들과의 긍정적인 관계 속에서 삶의 목적을 계발하고 달성하는 과정에서 자아실현감을 느낀다. 기존 교육부직원회의나 교육부 회합 등은 형식적 측면이 강하고, 교육부 관료들의 자발성 확보에도 어려움이 많았다. 또 특정 주제보다는 문서를 꾸미고 보고하는데 중점을 두면서 구체성이 결여되기도 했다. 이를 보완해 능동적인 교육부 회의나 외부 회합 등의 운영에 변화를 주게 된다.

다. 정치적 프레임

정치적 프레임의 가정은 조직은 다양한 개인과 이익집단으로 구성된 담합집단이다. 조직의 성원들은 가치관, 신념, 정보, 관심사, 현실인식에 있어 이해대립이 상존한다. 조직에서 이루어지는 대부분의 주요 의사결정은 이해대립의 상존으로 인해 갈등은 조직역학의 중심을 이루며, 권력이 가장 중요한 자원으로서 강조된다. 교육부 조직의 목표와 의사결정은 서로 경쟁하는 이해관계자 간의 협상, 교섭, 그리고 유리한 고지를 선점하기 위한 경쟁 등을 통해 이루어진다(Bolman & Deal, 2003:485). 서열의식과 외적 성과주의에 중점을 둘 수밖에 없는 장관의 성향은 전문성과 경력, 그리고 기존 부처 내 축적된 인간관계에서 오는 자신감으로 무장한 교육부 관료의 아비투스라 충돌할 수 밖에 없음을 암시하고 있다. 안병영

(2017:9)에 따르면 장관과 고위관료 사이에는 잠재적 갈등요인이 있는데 그 이유는 지향이 다르기 때문이다. 장관은 큰 목표 지향적이고 변화추구적 성향이 강한데 비해, 고위관료들은 점진적, 현상 유지적 성향이 강하고, 부처의 이해관계에 민감하게 반응하는 경향이 있다. 관료는 부처 전체 이익보다는 개인의 주요 자리나 지위에 따른 권한에 관심을 가진다(박동서 외, 2003:279). 리더십 발휘를 위해서는 이러한 특성을 잘 이해하고 있어야 한다. 장관은 위계적 권위를 구사하려 하지만 고위관료들은 게임의 룰과 정치적 중립성에 따라 움직이려 한다. 관료는 대통령에게 저항하기보다는 오히려 대통령이 원하는 것을 충실히 집행하려는 경향을 보인다. 이는 대통령이 임명한 장관이 선거에 의해 선출되지 않은 직업 관료보다 우위에 있다는 ‘상위 민주주의’(overhead democracy) 시각에 기초한다(Redford, 1969. 박동서 외, 2003:280에서 재인용).

<표 1> 조직을 바라보는 네 가지 관점과 다원적 리더십

관점	관심 영역	리더의 역할
구조적 관점	제도적, 구조적, 체계적 측면: 조직운영상의 법령, 지침, 시스템상 문제	구조적 리더: 합리적 구조설계
인간자원적 관점	구성원의 욕구(승진등)는 어떻게 충족, 동기부여와 전문성 및 역량 향상 과정	인간자원 리더: 개방, 참여, 권한이양, 감정교류
정치적 관점	조직 내 주요한 정치적 역학관계, 집단 간 내재된 갈등	정치적 리더: 갈등관리, 협상, 영향력 행사과정
상징적 관점	공유하고 있는 가치와 규범, 관련 역할, 관계적 역할, 대표자적 역할	상징적 리더: 현실의 사회적 의미구성

출처: Bolman & Deal(2003)을 바탕으로 연구자 재구성

라. 문화상징적 프레임

문화상징적 프레임의 가정은 조직 안팎에서 일어나는 사건에서 중요한 것은 무엇이 발생하였는가가 아니라, 그 의미이다. 행위와 그 의미는 항상 일치하는 것은 아니다. 즉, 경험의 해석에 있어 사람마다 차이가 있기 때문에 동일한 사건이라도 매우 다른 의미를 가질 수 있다(Bolman & Deal, 2003:485, 536). 문화는 조직을 통합시켜 주고 사람들이 공유 가치와 신념을 중심으로 하나로 뭉치도록 해주는 결속수단의 역할을 한다. 교육부장관은 교육부 공무원 대상 리더십을 발휘하기 위해서는 그들의 문화적 특성을 알아야 한다. 우리 사회에 퍼져있는 교육부에 대한 부정적인 시각이 있지만, 내부적 시각에 대한 이해 또한 교육부장관 리더십 발휘를 위해 필요하다. 교육부장관이 추구하는 이상과 방향이 기존 관료문화의 충돌이 어떻게 극복될지에 대한 과제가 문화상징적 프레임에서 다루어질 것이

다. 이처럼 서로 대비되는 가치가 공존하면서 동시에 갈등하는 양가적인 현상이 공존하고 있는 곳이기도 하다.

2. 선행연구 고찰

본 연구는 일차적으로 선행연구 검토를 위해 대표적인 학술연구 데이터베이스인 riss를 활용, 핵심주제어인 “장관리더십”을 검색어로 입력하였다. 그 결과, 국내학술지논문 62편, 학위논문 69편이 검색되었다. 장관리더십 연구에 대한 외연을 확장하고자 보다 다양한 연구물을 확보하기 위해 “장관”이라는 검색어를 재입력하였더니 2018년 3월 26일 현재, 국내학술지 연구로 5,129건이 검색되었다. 검색어에 대해 정확도순으로 정렬된 논문 가운데 200편까지 검색하여 본 주제와 관련된 논문을 추출하였다. 장관 리더십과 관련된 선행연구는 사회과학의 각 학문영역에서 다양하게 이루어졌는데 그 가운데 행정학 분야에서 학술지논문, 단행본을 중심으로 발표문, 보고서 형태까지 연구가 왕성하게 이루어졌다.

장관 리더십에 대한 연구는 이종범외(1994)와 박동서외(2003)의 연구가 기본 연구 자료로 빈번하게 인용되고 있고 행정학계 중심으로 2000년대 이후 학술적인 연구가 본격적으로 시작되었다. 본 연구의 핵심주제이기도 한 교육부장관에 대한 연구대상으로는 안병영 전장관에 대한 연구가 가장 많은 비중을 차지하고 있는데, 이는 안 전장관 스스로 장관직 수행 경험을 살려 저술한 연구(안병영, 1999; 안병영, 2001; 안병영, 2003; 안병영, 2017)들이 다수 있고, 행정학계에서 그에 대한 심층 사례 연구(전영평, 2016)나 그의 연구물들을 인용한 후속 연구가 꾸준히 진행되어 왔다. 김경은(2015)은 최근 대통령 중심의 정치체제가 대통령, 관료제, 시민사회 간의 균형 있는 권력 배분 상태로 재조직됨에 따라 “장관은 대통령과 관료제 간의 완충자”(김경은, 2015:392)라는 정치와 행정의 가교로서의 새로운 역할을 기대받게 됨을 시사하고 있다. 안병영(2017)은 두 차례의 교육부 장관 수행 경험을 바탕으로 한 그의 연구에서 대통령과의 물리적인 대면의 기회는 잦은 반면, 대통령과 장관 간의 실질적인 소통의 기회를 갖기는 쉽지 않았음을 밝히며, 양자간의 소통을 위해 청와대 관계 수석과의 매개를 강조함으로써 한국의 장관은 정치와 행정의 접점에 있음을 밝히고 있다. 장관에게 행정가이면서 동시에 정치가로서의 “비동시적 과제의 동시적 해결”(김광웅, 김병섭, 최종원, 정광호, 2007:56)이라는 과제를 요구하고 있는 것이다.

한편, 교육학계에서 다룬 교육부장관 리더십에 관련된 직·간접적인 연구(양정호, 2004; 조영기, 2005; 김재웅, 2015; 장귀덕, 김왕준, 2015; 유동훈, 2016)가 있는데, 교육부장관 리더십을 직접 다룬 연구로는 2000년대 초반에 수행된 양정호(2004)와 조영기(2005)의 연구가 있다. 양정호(2004)는 이승만 정부부터 김대중 정부까지의 50여년에 이르는 동안 교육부장관을 역임한 총 45명 장관들의 특성을 재임기간, 배경, 취임연령, 출신지역, 출신학교, 경

력 등을 실증적으로 분석하였다. 조영기(2005)는 47명의 전임 교육부장관의 대학전공, 사회경력 및 장관 재임기간 간의 내부적 관계에 대한 실증적 연구를 수행하였다. 연구 결과, 취임전 경력으로 고위행정직 경험 또는 정치적 역량을 가진 전임 장관들의 재임기간이 가장 길게 나타났다. 또한 고위행정직 경험 또는 정치적 역량이 없거나 드문 교육전문가들과 도덕적 결함으로 인해 사회적으로 비난받은 역대 장관들이 교육부장관으로서의 재임기간이 짧은 것으로 나타났다.

장관은 행정 각부의 수장으로서 행정적인 측면뿐만 아니라 정무직 인사로서 정치적인 측면을 포괄하는 이중적인 성격을 지닌다. 이로 인해 정치적 경력을 가진 장관이 입각하는 사례가 흔히 나타난다. 47명의 전임 교육부장관의 대학전공, 사회경력 및 장관 재임기간 간의 내부적 관계에 관한 통계학적으로 연구한 조영기(2005)에 따르면, 전임 교육부장관들 중에서 취임전 경력에 고위행정직 경험 또는 정치적 역량을 가진 인사의 재임기간이 가장 길게 나타났다. 또한 고위행정직 경험 또는 정치적 역량이 없거나 드문 교육전문가들과 도덕적 결함으로 인해 사회적으로 비난받은 인사가 교육부장관으로서의 재임기간이 짧은 것으로 나타났다.

1948년부터 2013년까지 한국의 역대 장관 953명의 정치적 경력에 따른 재임기간을 통계적으로 분석한 성시영(2014)의 연구에서는 장관의 정치적 경력으로 국회의원, 지방자치단체장, 지방의원, 대통령 참모, 장관 재임 경험 등을 살펴보았다. 분석 결과, 선거를 통해 당선되어 대표적인 정치적 경력이라고 할 수 있는 국회의원 경험과 지방자치 경험을 가진 장관의 경우, 경험을 갖지 않은 장관에 비하여 각각 재임기간이 짧게 나타나는 경향을 보였다.

장관의 역할유형 연구에 있어 국내에서 자주 인용되는 학자인 Heady(1975)는 영국정부의 연구조사 결과를 토대로 장관유형을 5가지로 분류했다. 정책설계형(policy initiator), 정책선택형(policy selector), 집행형 혹은 조직 관리형(executive ministers), 대사형(ambassador ministers), 소극형(minimalists) 등이 그것이다(Heady, 1975:69-73). 이 중 5가지 유형 가운데 정책설계형을 제외한 4가지 유형이 한국의 교육부장관 연구 적용에 유효하다고 할 수 있다. 첫번째인 정책설계형(policy initiator)을 한국의 교육부 장관에 적용하는 데에는 한계가 있다. 그 이유는 노태우 정부부터 김대중 정부까지 장관직을 수행한 27명의 심층 면담을 진행했던 김호균(2004)의 인터뷰 내용을 한 가지 근거로 제시하고자 한다. 한국의 장관은 국정에 관한 공식적 회의(국무회의, 경제장관회의 등) 외에도 조직내부의 회의(차관, 국장 등 고위구성원과 중요 현안에 대해 논의)가 큰 비중을 차지하고, 여기에다 외부 의전행사가 많아 정책개발 등을 위해 시간을 할애하는 것이 장관 재임기간 동안 매우 어렵다(김호균, 2004:251). 더구나 본 연구의 핵심 연구 대상인 교육부 장관의 경우 외부에서 교육사업과 관련 시간을 보내거나 다른 장관들과 같이 위의 공식적 일정을

소화하는 것 외에도 업무관련 외부 인사 접촉 등으로도 너무나 바쁘게 보내고 있음을 밝히고 있다. 따라서 교육부장관 리더십 발휘에 있어 관리대상에 따라 조직 내부관리, 인사 내부관리, 정책관리, 대외관리 네 가지 영역으로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 교육부장관의 부처 내 리더십을 연구 대상으로 설정하였으므로 여기에 해당하는 조직 내부관리, 인사 내부관리, 정책관리 세 가지 영역을 중심으로 교육부장관 리더십 사례를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

이 연구는 장관직을 역임한 전직 장관과 전직 교육부 공무원을 연구 대상으로 직접면담과 간접면담 기법을 활용했다. 직접면담이란 연구 목적에 부합하는 면담지를 만들어 직접 면담을 실시하는 방법을 의미한다. 한편, 연구자가 직접 면담으로만 수행하기에는 수집할 수 있는 데이터의 한계가 있어 신문 등의 대중매체와 전문적인 잡지사에서 장관 재임시 혹은 재임 후 면담한 내용을 본 연구 목적에 맞게 활용하는 방법을 의미한다. 단순한 신문 기사나 분석 자료는 장관의 육성이 아니라 분석자의 관점이 들어 있어서 언론사들이 직접 면담한 내용을 추출하여 활용하였다. 간접면담 내용 추출을 위해 2018년 4월 한달 동안 구글 검색에 키워드(교육부 장관 인터뷰, 교육부총리 인터뷰, 여러 장관 실명 등)를 입력하여 언론과 전문지에 보도된 내용을 검색했다. 간접면담 대상자는 언론에 실명으로 면담한 것이므로 직접면담과는 달리 실명을 사용했다. 간접면담 자료를 활용하여 직접면담 대상자의 면담 내용을 보완하기도 했다.

1. 직접 면담 참여자

<표 2> 연구단계

구분	연구 1,2단계	연구 3단계
자료수집 방법	직접면담 핵심 참여자: 전직 장관 5인 2차 참여자: 교육부 공무원 4인	간접면담(신문 등의 대중매체&전문매거진) 대상자: 이해찬, 김숙희
자료 성격	내러티브 자료(구술자료)	언론과의 인터뷰 자료
분석방법	구술자료 분석	문헌 자료 분석
분석효과	연구질문 구체화, 개념 및 범주 도출 → 실체이론 개발	질적연구 결과의 확장

핵심 참여자인 역대 장관을 대상으로 한 심층 면담은 직접면담의 형태로 총 5인이며 장관의 관점과 함께 관료의 관점도 반영하기 위해 전직 교육부 공무원 4인도 2차 참여자로 선정되어 연구에 참여하였다. 5인의 전직 장관 출신 핵심 참여자는 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 각 정부마다 1인씩의 장관을 택하였고, 정치인, 학자(2인의 교육학자, 행정학자), 관료 등 다양한 배경 특성을 가진 사람들이 포함되도록 선정했다.

연구참여자는 연구자와 친분이 있는 사람으로 선정하였다. 국정 수행과 같은 무거운 주제에 대해 마음속의 깊은 이야기를 주고받을 수 있으려면 면담자와 대상자 간에 친밀감과 함께 적정 수준의 신뢰가 형성되어 있어야 한다. 이 연구에서는 참여자들이 마음 놓고 이야기할 수 있도록 하기 위해 녹음을 하는 대신 받아 적었고, 면담 내용 정리 후 내용과 내용별 익명 처리 여부까지 연구참여자에게 확인한 후 연구 자료로 활용하였다¹⁾. 2017년 12월에 심층면담을 하였던 A장관은 우연한 기회에 만나 식사와 이동을 함께 하면서 장관 역할과 리더십 수행에 대해 궁금한 점을 물어볼 기회가 있었는데 당시 그 내용을 정리해 두었다²⁾. 그는 자신의 경험을 논문과 책으로 수차례 발표하여 구술 자료까지 충분히 확보할 수 있었다. 나머지 핵심 참여자인 B, C, D, E 장관들은 각각 개인적으로 접촉하여 연구를 위한 면담의 목적을 밝히고, <표 3>에서 제시한 것처럼 면담 날짜를 잡아 진행하였다. 2차 참여자는 F, G, H, I 전직 교육부 공무원들이다.

<표 3> 연구 참여자 심층 인터뷰 일정

ID	면담 일시	직위	ID	면담 일시	직위
A	2017.12.2(토) 11:00~13:30	###정부 교육부 장관	F	2018.4.9.(월)	전직 교육부 공무원
B	2018.4.30(월) 10:00~13:00	□□□정부 교육부 장관	G	2018.5.12.(토)	전직 교육부 공무원
C	2018.4.16.(월) 16:00~19:00	△△△정부 교육부 장관	H	2018.5.12.(토)	전직 교육부 공무원
D	2018.4.2.(월) 10:00~12:00	○○○정부 교육부 장관	I	2018.5.12.(토)	전직 교육부 공무원
E	2018.4.9.(월) 10:50~13:50	***정부 교육부 장관	김숙희 이해찬	2007. 7.2 2002. 2.20	전직 교육부 장관(간접면담참여자)

1) 4인 중에서 3인은 자구까지 수정하여 오해의 소지를 없애주었다.

2) A장관과 연구자는 1994년부터 중앙교육심의회 고등교육분과위원을 같이하면서 안면을 익혔고, 장관이 되어서도 상당한 기간 관계를 이어간 덕에 연구자를 잘 기억하고 있었다.

이 논문에서 인용된 내용은 장관의 경험에 대한 기억과 의견이다. 그리고 장관 개인에 대한 리더십 분석 및 평가 연구가 아니라 교육부 장관 리더십 사례를 탐색하기 위한 것이다. 따라서 사적인 관계에 의해 평가 결과가 왜곡될 소지도 줄어든다.

이 연구는 Huberman & Miles(1994: 428-429)가 제안한 바와 같이 자료정리(data reduction), 근거 자료 제시(data display), 결론 도출 및 검증(conclusion drawing/verification)의 과정으로 이루어졌으며, 이를 위해 면담 내용을 전사하여 코딩하고, 코딩 결과를 교육부장관 리더십의 현황과 선행 연구에 비추어 해석하고 결론을 도출하였다(조용환, 1999).

2. 자료 수집 및 분석

자료 수집을 위해 면담 참여자들의 바쁜 연구 일정을 고려하여 사전에 면담 허가를 얻어 가급적 그들의 사무실에 방문하여 연구 참여자들이 가장 편안한 분위기에서 면담을 진행하였다. 교육부장관 리더십에 대해 심화된 의견을 듣기 위해 다음의 세 가지 방법으로 면담자료를 수집하였다. 첫째, 핵심 참여자인 5인(A, B, C, D, E)의 전직 교육부장관들을 대상으로 개인당 약 3시간씩 밀도 있는 심층 면담을 진행하였다. 둘째, 2차 참여자인 1인(F)의 전직 교육부 공무원의 심층 면담에 추가하여 3인(G, H, I)의 전직 교육공무원들을 대상으로 집단회 형식의 면담을 진행하였다. 이들과의 집단회 형식의 면담 후 추가 질문을 서면 면담지에 덧붙이고, 두 가지 면담 결과를 토대로 2차 연구참여자 각 개인에게 전화 면담을 진행하여 심화 질문을 하고 답변을 이끌어 내고자 하였다. 셋째, 핵심 참여자들인 5인의 전직 교육부장관과의 개별 면담, 2차 참여자인 4인의 전직 교육부 공무원들과의 심층면담 및 집단회 형식의 면담과 이를 바탕으로 한 추가 전화 면담 등의 결과를 분석하여 추가 자료 수집이 필요한 분야를 정리하였다. 부족한 부분은 문헌 연구 형식인 간접 면담으로 신문이나 전문 매거진에서 수집한 전직 교육부장관과의 인터뷰 자료를 추가로 수집하여 이를 함께 분석하였다.

연구 윤리를 위해 연구 참여자들의 실명은 가명 처리되었으며, 연구의 신뢰성을 확보하기 위해 연구 결과를 연구 참여자들에게 제공하여 사실 여부 및 맥락 등을 확인하였다. 또한, 2인의 질적 연구 전문가에게 연구 결과물과 함께 연구 진행의 전체적인 맥락을 설명한 뒤 검토를 받고 수정하는 작업을 거침으로써 연구의 타당도를 반영하였다. 연구 결론을 도출하는 과정에서 1회, 논문 초안이 완성된 후 1회, 총 2회에 걸쳐 연구 참여자들에게 연구 내용의 사실성과 연구자들의 학술적 논리에 대한 적절성을 확인하였다.

IV. 연구 결과

1. 구조적 관점

가. 규칙과 규정에 의한 합리적 인사 원칙과 연공서열 사이의 균형점

신임장관은 주로 인사를 통해 조직을 장악하고자 하는 유혹을 받는다. 그러나 취임과 동시에 단행한 인사는 정실인사가 될 가능성이 높고, 그렇게 했을 때 장관에 대한 신뢰가 무너진다. 일반적으로 파격적 인사는 능력에 의하든 아니든 조직 동요를 가져온다. 합리적 인사 원칙과 관행은 존중하되 기존의 관행을 뛰어넘어야 할 경우에는 신중하게 숙고해야 한다. 필요한 것은 청탁을 배제한 공정한 인사가 되어야 하지만 청와대, 국회 등 다양한 권력기관으로부터의 청탁에 늘 시달리는 것이 현실이다(박동서 외, 2003:291).

전직 교육부 공무원 3인(G, H, I)에 따르면 과거 이러한 사례가 있었다. 연공서열을 파괴하고 경력이 짧은 사람을 우선적으로 승진시킬 경우 그가 오랫동안 교육부에서 역량을 발휘할 기회가 사라지게 된다. 한 장관이 나이 어린 관료를 차관으로 발탁함에 따라 차관 근무 후 교육부를 떠나게 되어 교육부 차원에서는 좋은 인재를 오랫동안 활용할 기회를 놓치는 결과를 가져왔다.

F 전 교육부 공무원은 인사와 관련해 의미 있는 이야기를 했다.

인사는 개인의 사기 차원보다는 조직 전체 차원에서 유능하고 헌신적으로 일하는 직원들이 희망을 가지고 계속 열심히 하도록 시그널을 보내는 것임을 깨달아야 한다. 인사 (발령)나 는 것을 보면 공무원들은 단번에 알아차리게 된다. 외부 청탁 때문에 일 못하는 직원을 중요 자리로 보내면 조직 전체의 사기가 떨어진다. 그러나 인사는 60점만 맞아도 성공이라는 말이 있다. 우리 풍토에서는 원칙을 지키기가 무척 어렵다. 어느 장관 때에는 장관이 행한 인사를 직원들은 무조건 충성하라는 시그널로 받아들였고, 그 결과 유능한 직원 10여명이 교육부를 떠났고 이는 교육부에 큰 손실이 되었다. (2018.4.9. F 전 교육부 공무원)

장관이 되면 대부분 조직 장악을 위한 인사 단행의 유혹을 받는다. 그러나 상황과 장관의 성향에 따라 다르다. 인사에 대한 B 장관의 생각은 다음과 같다.

장관이 되면, 1주일 내에 본보기 또는 기강을 잡기 위한 인사를 해야 한다는 이야기를 많이 들었다. 그런데 취임 후 인사 관계를 살펴보니, 이미 지난 연말에 정기인사가 끝난 상황이었고, 다음 정기 인사는 하반기 초로 예정되어 있었다. 그래서 발령 받은 지 1-2개월 밖에 되지 않은 실·국장급 인사를 할 필요를 느끼지 않았다. 언론에서는 이를 두고 장관의 조직 장악 운운하는 언급도 꽤 있었다. 하지만 기강 잡기 위한 인사는 마음에 내키지 않았다. 오히려 기강 잡기 위한 인사는 없으니, 맡은 자리에서 최선을 다해달라는 부탁만 했다. 임기가 짧은 장관이 취임 직후나 퇴임 직전에 인사를 통해 리더십을 발휘하겠다는 것은 경험상 그렇게 설

득력 있는 대안은 아닌 듯하다. 고위직은 모두 20년 이상 근무한 사람들이다. 그런 사람들을 인사를 통해 어르고 달래겠다는 생각은 안했다. 장관이 해야 할 것은 올바른 정책을 펼침으로써 담당 공무원들이 일 잘한다는 소리를 듣게 하고, 그로써 사명감과 책임감 그리고 공직자로서의 프라이드를 느낄 수 있게 만들어야 하는 것이라고 생각했기 때문이다.

(2018.4.30. □□□정부 B 전 교육부장관)

관료적 구조는 분명한 목적을 성취하고 행정적 과업의 효율성을 최적화하기 위해 의도적으로 설정된 공식적 조직이다. Minzberg(1979)에 의하면, 관료적 구조란 “행동이 사전에 결정되거나 예측할 수 있는 정도, 즉 표준화의 정도”라 정의하고 있다. 조직의 목적이 무엇이건 간에, 규칙·규정, 위계, 분업·전문화와 같은 구조적 특성들은 그 목적을 달성하기 위해 의도적으로 설계됨을 시사하고 있다. Weber에 따르면, 관료제는 합리적 의사결정을 달성하고 효율의 극대화를 위해 이러한 수단들을 통해 권위를 사용한다. 분업과 전문화는 사실에 근거하여 기술적으로 올바르게 합리적인 결정을 내리는 비정적 전문가를 만든다. 이러한 결정이 일단 내려지면, 위계화된 권위로서 규칙과 규정을 통해 분업화된 인력들이 과업을 잘 이행하도록 지시한다. 따라서 경력 지향의 관료들은 인센티브를 가지고 성실하게 과업에 임한다(안암교육행정학회, 2018: 68-69).

나. 권위의 위계와 전문적 관료 사이: 순응과 조절을 통한 정책 관리

장관이라고 하더라도 담당자를 설득시키지 못한 채 일방적으로 결정하는 것은 타당하지 않을 뿐만 아니라 관료들의 사기저하 요인이 된다. 결재과정은 토론회이고 결재는 집단적 사고의 산물이다. 결재과정을 3-4인의 소수 토론회라고 생각하며 지속적으로 열린 토론을 할 때 바른 결정을 내릴 수 있다. 장관과 뜻이 정 맞지 않으면 담당자는 다른 곳으로 보내달라는 이야기를 하게 된다. 이는 파국을 의미한다. 대개는 곧바로 인사 조치를 하기 보다는 정기인사 때 교체를 한다.

C 장관의 경우 대입 담당자와 관점이 달라 그 사람을 위해서 다른 곳으로 보낸 적이 있다는 이야기를 했는데 C 장관은 이를 파국으로 생각하지는 않았다. 이하의 내용은 C 장관과의 인터뷰를 토대로 작성한 것이다.

(C 장관이 장관을 역임했던) △△△행정부 초기에 입시정책을 강하게 밀어붙이다가 반발을 샀다. 그 때문인지 다음 장관들은 대학들이 융통성을 발휘하도록 허용하는 정책을 썼던 것 같다. 장관이 되고 보니 정부가 기본으로 추진하던 것과 다른 방향으로 가고 있어서 문제를 제기했더니 지난 장관이 이렇게 하라고 했다. 그런데 새 장관의 지시가 그것과 다르니 담당 국장과 과장이 어려움이 있다고 했다. 과거 기록을 가져오라고 하여 세밀하게 검토해보니 전 장관들이 그러한 시그널을 주었던 것이 사실이었다. 특정 대학이 융통성을 가지고 추진하도록 하고 있었는데 한 대학이 무너지면 도미노처럼 대입정책이 와해될 수 있는 상황이었다. 그래서 그 대학에 확실하게 싸인을 주고 정부정책의 기본 방향을 밝혔다. 대학이 원하는 방

식으로 학생을 뽑는 것이 아니라 가능한 한 고등학교의 정상적인 교육과정을 학습한 결과를 근거로 학생을 뽑는 것이 이 정부의 방향임을 명확히 했다. 이는 대학의 자유를 막는 것이 아니라 대학이 고등학교 교육을 방해하는 것을 하지 말라는 것임을 분명히 하고 설득했다. 대학을 풀어주는 역할을 하던 담당자가 다시 조이는 역할을 하려 하니 힘들어했다. 결국 다른 실국장과 상의하여 담당자를 다른 부서로 돌리고 입시정책을 장관이 원하는 방향으로 끌고 갈 사람으로 앉혔다.

(2018.4.16. △△△정부 C 전 교육부장관)

장관과 생각이 다른 직원은 업무 추진시 어려움을 느끼게 된다. C 장관의 경우 토론을 하면서 지켜보지만 큰 방향이 맞지 않을 때에는 직원에게 가고 싶은 곳이 있는지 물어 자리를 재조정해주는 방법을 택했다. 한 사례로 C 장관은 입시정책 담당자를 들었다. △△△ 정부 초기에 입시정책을 강하게 밀어붙이다가 반발을 샀다. 그 때문인지 다음 장관들은 대학들이 융통성을 발휘하도록 허용하는 정책을 썼던 것 같다. C 장관이 입각하고 보니 정부가 기본으로 추진하던 것과 다른 방향으로 가고 있어서 문제를 제기했더니 지난 장관이 이렇게 하라고 했다는 것이다. 국장과 과장이 왜 새 장관이 다른 이야기 하느냐 하여 과거 기록을 가져오라고 하여 세밀하게 검토해보니 전 장관들이 그러한 시그널을 주었던 것이 사실이었다. 특정 대학이 융통성을 가지고 추진하도록 하고 있었는데 한 대학이 무너지면 도미노처럼 대입정책이 와해될 수 있는 상황이었다. 그래서 그 대학에 확실하게 싸인을 주어 앞의 장관이 잘못된 것임을 밝혔다. 대학이 원하는 방식으로 학생을 뽑는 것이 아니라 가능한 한 고등학교의 정상적인 교육과정을 학습한 결과를 근거로 학생을 뽑는 것이 이 정부의 방향임을 명확히 했다는 것이다. 이는 대학의 자유를 막는 것이 아니라 대학이 고등학교 교육을 방해하는 것을 하지 말라는 것임을 분명히 하고 밀어붙였다고 한다. 대학을 풀어주는 역할을 하던 담당자가 다시 조이는 역할을 하려하니 힘들 수 밖에 없었을 것이다. 결국 다른 실국장과 상의하여 담당자를 다른 부서로 돌리고 입시정책을 장관이 원하는 방향으로 끌고 갈 사람으로 앉히는 방법으로 추진했다고 한다.

2. 인간자원적 관점

가. 인사 조직관리: 관료조직과의 공감대 및 소통, 경청의 A 장관

교육부 공무원을 역임했던 전직 F 공무원에 따르면 관료는 장관이 사용할 수 있는 도구이다. 어찌 사용하느냐에 따라 역할이 달라지는 데 관료들의 속성을 이해하지 못한 탓에 관료를 제대로 쓰지 못해 실패한 장관 중에는 학자 출신 장관이 상대적으로 많다고 한다. 물론 A 장관은 학자출신이면서도 관료와의 관계가 아주 긴밀하고 효율적이었던 것으로 평가받고 있다. 역대 교육부장관 중에서 가장 훌륭한 장관이 누구인가를 교육부 공무원을

대상으로 조사한 결과 A 장관에 대한 이야기가 가장 많이 나와 이전 정부에 이어 A 장관이 재발탁되었다고 한다(박동서외, 2003). 공무원 여론 수렴은 장관을 갑자기 선임해야 하는 급한 상황에서 정권 공신과 무관하면서 잘 할 수 있는 사람을 추천받기 위한 방안의 일환이었다. A 장관은 진정한 선비로 선공후사가 뚜렷하고 헌신적이고 열정적인 사람으로 교육부 직원들에게 각인되어 있다. 교육문제에 대해 깊이 파고들어 본질적 가치 추구를 위해 노력하는 사람, 뚜렷한 생각을 가지고 있지만 관료집단과 끝없이 이야기하면서 관료들의 힘을 최대한 끌어내는 역량을 갖춘 사람으로 평가받고 있다. A 장관은 장관 자리 자체를 즐기기보다는 교육발전을 위해 최선을 다하는 사람이었다는 것이 그에 대한 교육부 내에서의 평이었음을 교육부 공무원을 역임했던 F, G, H, I 모두 공통적으로 말하고 있다.

나. 노련한 정치력의 외부 조정력, 뛰어난 대화와 소통 능력의 원활한 내부 소통: 이해찬 장관

김대중 정부의 초대 이해찬 교육부장관은 국회 환노위 경험만 가지고 있어서 원래는 노동부장관 자리를 희망했다. 그런데 교육부 장관으로 적절한 사람을 찾지 못하던 대통령이 갑자기 교육부를 맡으라고 하여 맡게 되었다. 실제로 장관 임명 한두 시간 전에 통보를 받았다. 그는 교육에 대한 사전 지식이 전혀 없었고, 교육부 장관으로서는 전혀 준비되지 않은 사람이었다. 하지만 그는 대화와 소통 능력이 뛰어났다. 오자마자 현안이 터지는 곳이 교육부이고, 당장 결정을 내려야 하는 문제가 계속 쏟아져 나오는 곳이 교육부였다. 그는 자신이 모르기 때문에 문제가 터지면 관계 부서 담당자가 모두 참석하는 정책 토론회를 통해 실무자들이 자연스럽게 이야기를 하게 했다. 낯선 방식이어서 처음에는 잘 안 되었는데 나중에는 아주 활발하게 진행되었다. 대부분의 교육문제는 여러 부서와 복잡하게 얽혀 있다. 그래서 먼저 주무부서의 의견을 듣고, 이어 타 부서의 의견까지 모두 들은 후 장관이 중간 결론을 내렸다. '나는 이렇게 생각하는데 여러분은 어찌 생각하느냐'는 질문을 던지면 처음에는 말을 못하다가 시간이 지나면서 점차 자유롭게 문제점을 이야기하기 시작했다. 나중에 어느 정도 합의가 이루어지면 강하게 추진하였다. 이견이 많으면 다시 토론과정을 거치고 다시 생각하면서 정책적 결단을 며칠씩 미루기도 했다. 이 장관은 지방 출장을 가다가도 학교가 보이면 불쑥 들어가 관련 현안에 대해 그 학교 교사들, 주위 학부모들과의 대화를 시도했다. 1-2주에 걸쳐 다양한 방식으로 외부인들의 의견을 들으면서 어느 정도 가닥이 잡히면 그때 결단을 내렸다. 이러한 모습을 지켜보면서 교육부 직원들은 장관이 만만치 않다는 생각을 하게 되었다. 과거에는 주무부서가 발표를 하면 타 부서에서 이해하지 못하는 경우도 많았던 것이 사실이다. 이 장관은 10-30여명의 외부전문가를 참여시켜 그들이 결정하면 부내에서 이를 잡음 없이 일사불란하게 추진하도록 했고,

장관의 의도도 교육부 직원들이 모두 이해할 수 있었기에 집행단계에서는 아주 효율적으로 진행되었다.

문민정부에서 만들어진 5.31 개혁안 중에서 중요한 것은 김대중 정부 초대 이해찬 장관이 정책 토론회를 통해 세심하게 다듬어 추진했다. 전 정권과는 정당과 철학이 서로 달랐지만 이해찬 장관이 이념을 떠나 의미 있는 정책을 이어받음으로써 5.31 교육개혁은 뿌리를 내릴 수 있었다. 그가 이어받지 않았으면 5.31 교육개혁의 성공은 불가능했을 것이다. 교육정책의 일관성 유지에 가장 큰 기여를 한 사람은 이해찬 장관이고, 그 과정에서 다리 역할을 한 사람들이 관료들이다. 그러한 개혁안이 왜 나왔는지를 관료들이 이해하고 있었기에 장관을 충분히 이해시킬 수 있었다. 장관만 바뀌어도 정책이 바뀌는 상황에서 정권이 바뀌었음에도 장관과 관료가 협력하여 핵심정책을 지속적으로 추진한 것은 우리 교육정책사에서 귀감이 되는 사례이다. 물론 IMF 사태로 인해 김대중 정부가 신자유주의 기조를 이어받을 수밖에 없는 상황도 한 몫 했다. 당시 신자유주의는 국정 전반에서 시대정신으로 받아들여졌다. 교육도 관료 중심, 통제 중심에서 수요자 판단과 선택을 중시하는 방향으로 나아갈 수밖에 없었다.

다. 관료 사회의 직접적 경험과 이해를 토대로 한 포용 리더십의 E 장관

E 장관이 이야기하는 관료의 속내에 대한 것은 오랜 기간 교육부에 근무한 후에 장관을 지낸 경험을 바탕으로 하고 있어서 관료들의 입장을 상당히 잘 대변해주고 있다. 아울러 어떠한 관점에서 관료들의 사기를 진작시키는 것이 바람직한가에 대해 많은 시사점을 제공한다. E 장관의 다음 이야기도 관료대상 리더십 발휘 방향에 많은 아이디어를 제공해준다. “관료를 신뢰하되 장악되면 안 된다. 장악되거나 신뢰하지 못하면 실패한 장관이 된다.”는 E 장관의 말은 장관의 부처 공무원 대상 리더십이 지향해야 할 방향을 압축적으로 보여주고 있다. 그의 발언처럼 E 장관은 ‘소통의 포용 리더십’을 보이며 정책을 이끌어갔다. 가장 큰 변화는 정책 토론회의 활성화였다. “본인 소신을 강하게 밀어붙였던 D 장관과 다르게 담당 사무관의 의견까지도 존중하는 모습을 보였다”(구정모, 2014.07.17.).

대부분 공무원은 장관에게 잘 보이기 위해 애를 쓴다. 승진을 위해서는 장관의 신임이 필요하다. 안을 만들 때 어찌 만들어야 장관이 좋아할까에 대해 지속적으로 생각한다. 따라서 대부분의 경우에는 장관과 관료 사이에 충돌이 발생하지는 않는다. 간혹 일어날 때에는 ‘포용 리더십’을 발휘하는 것이 ‘무시 리더십’을 발휘하는 것보다 직원의 사기와 업무 효과 증대를 위해 바람직하다. 장관이 생각을 잘 받아주면 내적 충성심이 일어나지만 장관이 무시하면 그 이후부터는 마음 없이 일하게 된다. 이러한 관점에서 서 있기에 관료들이 이익을 제기하면 거의 수용하려 했다. 과거의 경험에 비추어 볼 때 장관과 달리 생각하고 이야기할 때에는 엄청나게 고민하면서 이야기했을 것이기 때문이다. 장관의 마음에 들지 않아도 큰 문제가 아니면 그리하다고 위임하는 위임형 지도성을 발휘했다. 실제로도 상당 부분 위임할 수밖에 없다. 장

관이 알고 챙길 수 있는 부처 일은 10% 정도에 불과하고 나머지는 모르는 상황에서 진행되게 된다. 따라서 관료들을 신뢰하지 않으면 오히려 장관의 생각과 다른 방향으로 가는 경우가 많아진다. 장관과 관료의 관계는 일방적이 아닌 상호적인 관계라고 보며 리더십을 발휘하는 것이 바람직하다.

(2018.4.9. ***정부 E 전 교육부장관)

A 장관과 이해찬 장관은 관료를 신뢰했던 장관들이다. 관료를 불신하는 장관은 부하를 불신하는 장수와 마찬가지로 승리하기 어렵다. 어떤 장관은 정책 토론을 통해 합의한 후 다음 날 다른 지시를 내리기도 하고, 언론에 다른 방향으로 발표하기도 하였는데 이렇게 간극이 벌어지면 장관과 관료가 따로 놀게 된다.

E 장관이 영국에 파견 나가 있던 때 노동당과 보수당이 수시로 바뀌는 상황에서 영국 공무원들은 정치적 중립을 어떻게 확보하느냐는 질문을 던진 이야기를 해주었다. 영국 공무원의 답은 간명했다.

“자신들은 국민이 선택한 정부에 충성을 다할 뿐이라고 하더라. 공무원은 결과 예측까지 포함시킨 충실한 대안을 만드는 역할을 한다. 최종결정은 정무직인 장관이 하는 것이다. 그리고 그 결정에 대해서는 그들이 책임진다. 어떤 정부가 들어서든 공무원은 해당 정책이 어떤 결과를 가져올 것인지에 대해서만 세심하게 보고하면 된다. 따라서 어느 이념을 가진 정부가 들어서든 별 문제가 없다. 공무원이 영혼이 없다는 것은 막스베버가 한 이야기다. 상부 지시를 받아야 하는 직업공무원이 영혼이 있으면 안 된다. 그런데 우리나라의 경우에는 그리하면 ‘적폐세력’이 된다. 하지만 다른 한편으로는 만일 공무원이 입장을 제시하려고 하면 보수 정권은 좌파공무원 때문에 일이 되지 않는다고 이야기하고, 진보정부는 보수 관료 때문에 진보적인 평등정책을 제대로 펴기 어렵다는 비판을 한다. 어느 정권 하에서든 공무원은 효율과 평등을 어찌 조화시킬 것인가를 고민해야 하고 그러한 관점에서 대안을 검토하고 문제점을 예측·제시해야 한다. 그런데 각 정부는 이를 공무원의 충언으로 생각하지 않는다. 국회에서도 교육부의 충성도가 부족하다는 식의 비판을 한다. 그러다보니 교육부 공무원은 늘 왕따 신세에 놓인다.”

(2018.4.9. ***정부 E 전 교육부장관)

라. 부처 관료들 역량 제고 리더십에 중점을 둔 D 장관

D 교육부장관은 30대 초반부터 교육개혁 위원으로 활동하며 교육계와 인연을 맺었다. 교육개혁 포럼에서 당시 교육개혁의 실세로 꼽히던 모 위원이 그에게 언젠가는 장관이 될 테니 교육부에서 누가 역량 있는 사람이고 사심 있는 사람인지 파악하라는 조언을 했다고 한다. 그 때부터 그는 교육부 직원들의 역량 파악을 위해 노력했고 시간도 꽤 많이 투자했다고 한다. 훗날 교육부장관이 되었을 때 역량 중심의 인사를 하기 위해 인사과장과 논의를 하면서 인사파일을 보니 이력만 자세히 기록되어 있을 뿐 실제로 어떤 정책을 어떻게 추진하였고, 그 성과는 어떠한지 알 수 있는가에 대해서는 아무런 내용도 들어 있지 않았다. 장관으로 부임되면 잘 알고 있는 편한 사람에게 물어보는 방법을 택하는데 이렇게

하면 100% 실패하게 된다고 판단하였다. 그래서 그가 생각한 하나의 대안은 그동안 평가 절하된 여성에 초점을 맞추었다. 인사과장을 여성으로 보임한 것도 그가 최초였다. 국장도 여성으로 6, 7인을 발탁했는데 이 또한 당시 타 부처보다 훨씬 많았다고 한다. 이러한 시도에 대해 해불만하다는 입장과 위협하다는 입장이 맞섰다.

나는 관료와 생각이 다르면 저항을 돌파해야 한다고 생각했기 때문에 그냥 밀어붙였다. 그래서 독선적이고 직원의 사기를 저하시켰다는 비판을 받았다. 그러나 스스로 잘못했다고 생각하지는 않는다. 교육부 관료의 질을 높이는 것이 나에게 주어진 미션으로 생각했다. KDI 문서는 논리적인데 왜 교육부 문서는 그에 비해 질 떨어지는가라는 문제의식을 가지고 국회 의원 4년, 이 정부 5년 동안 교육 관료를 바꾸기 위해 적극적으로 노력했다. 이는 노동경제학자로서 관료 역량이 부처 역량을 키우는 데 핵심이라는 신념에 기초한 것이다. 교육부 관료들도 기재부 관료들만큼 역량이 뛰어나기를, 일류부서가 되기를 바라는 마음으로 매일 전쟁을 치렀다. 수준이 되지 않을 경우에는 서류를 계속 퇴짜 놓다보니 부처 장악은 100 퍼센트 되었다. 장관 2년차 때에 지식과 신념을 공유하기 위해 실국장들과 책을 쓰기도 했다. 업무 담당자들이 각자가 하고 있는 일을 한 챗터로 쓰게 하고 장관인 나는 논문지도 하듯이 함께 생각을 다듬었다. 이것이 내 나름으로 생각해낸 소통 방법이었다. 이 책은 현재 베트남 공산당에서 번역하여 활용 중이다. 임기 마지막 한 두달 남았을 때 실국별로 식사하면서 그동안 추진했던 정책들에 대해 이야기를 듣고 지속적 추진도 부탁했다. 모든 정책은 사심을 가지고 만든 것이 아니라 교육을 위한 것이고, 결국 관료들이 정착시켜야 한다는 것이 부탁의 요지였다. 나와 같이 일했던 사람들이 차기 정부에서도 지속적으로 교육부에 남아 정책을 추진하리라 기대했는데 대부분 지방으로 쫓겨났다. 그렇게 한꺼번에 관료가 모두 바뀔지는 전혀 예상치 못했다. 다시 과거로 회귀하는 것을 보면서 개혁이라는 것이 한 정권에서 마무리한다고 하여 되는 것은 아님을 깨달았다.

(2018.4.2. ○○○정부 D 전 교육부장관)

마. C 장관의 사기 진작 리더십

E 장관은 직원 사기를 진작시키는 좋은 방안은 직원들의 이야기를 들어 주고 그들을 전문가로서 존중해주는 것이라는 이야기를 했다. 그가 한 말의 요지는 이렇다.

특정 정책에 대해서는 장관이 과장만큼 알기 어렵다. 장관이 일방적으로 추진하면 주무 과장은 고통을 느끼게 된다. 자신의 뜻과 맞지 않을 경우 주무 과장을 야단치는 것이 아니라 대화와 소통을 시도해야 한다. 부하 직원이 윗사람은 역시 생각의 차원이 다르다고 마음으로 부터 느끼게 할 때 부하 직원들을 성공적으로 이끌 수 있다. 중요 부서 직원과 식사와 술자리를 함께 하는 등 사기 진작을 위해 직원들과 자주 어울린다. 장관이 직원 모두를 발전시키기 위해 노력하고 있음을 직원들이 인정할 때 직원들은 최선을 다하게 된다.

(2018.4.9. ***정부 E 전 교육부장관)

C 장관은 인터뷰에서 “교육부 관리는 개인적인 철학과 가치관이 있더라도 이를 버리고 관리로서 무색무취한 행정적인 일을 할 수 있는 일종의 기계가 될 수밖에 없다. 인격적인 존재로 일하기 어려운 것이 현실이다.”라는 이야기를 했다. 교육부 공무원의 이러한 애환

을 이해하며 보듬어 갈 때 성공적인 장관이 될 수 있을 것이다. C 장관은 교육부 직원들의 자존감과 사명감을 높여주는 것이 중요하다고 믿고 강조했다. C 장관과의 면담 요지는 다음과 같다.

국장은 다른 과와의 관계를 헤아리는 자리라면 과장은 실제로 소관 업무에 대해 결정할 수 있는 최종적인 사람이다. 즉, 과장이 업무의 실질적인 책임자로 그의 생각이 곧 대한민국 교육이다. 가령 교과서 담당 과장의 생각에 따라 대한민국 교과서가 바뀌게 된다. 사명의식 가지고 나에게 이야기하라. 교과서 편집, 필자, 가격 등은 장관인 내가 알 수 없다. 당신이 결정하고 이야기하라. 그러면 내가 듣고 도장 찍어주마. 당신이 책임자이다. 자부심을 가지라. 모든 과장과 사무관에게 권리와 함께 책임 의식을 가지라는 이야기를 자주 했다. 청와대 가서 추궁 받거나 요구받을 때 예에 하지 말고 당신이 결정권자라는 의식을 가지고 아닌 것은 아니라고 설명을 하라. 그래도 추궁하면 장관에게 와라. 그러면 내가 막아주마. 그러한 방식으로 격려하고 압박하면 혹시나 더 스트레스 받는 것 아닌가 하는 걱정도 되었지만 결국 관리로 성장해갈 사람이니 그 정도 책임의식은 있어야 한다고 생각하며 늘 강조했다.

(2018.4.16. △△△정부 C 전 교육부장관)

C 장관이 새롭게 추진한 것 중의 하나는 서기관 이하만 모여서 하는 세미나였다. 기존 직원 연수의 경우 차관 이하 실·국장이 참석하여 그들이 이야기하면 과장 이하는 그냥 듣기만 하는 상황이었다. 그래서 장관도 축사만 하고 서기관 이하만 참석하는 세미나를 스스로 계획하도록 하고 거기서 교육부 정책 운영에 대해 무엇을 이야기할 것인지 정도만 알리도록 했다. 이 시도에 대해 차관 이하 실장들은 무슨 의미가 있느냐며 싫어했지만 상당한 효과가 있었다. 날을 잡아 보고를 들은 적이 있는데 서기관 이하 직원들의 주인 의식이 더 높아진 것을 느낄 수 있었다. 몇 달 후에 이 세미나를 한 번 더 실시했다.

이처럼 각 장관은 자기 나름의 직원 사기양양책을 구사한다. 하지만 장관의 재임 기간이 짧은 상황에서 이러한 시도에 대해 직원들의 호응이 얼마나 클지는 의문이다. 자주 바뀌는 장관이 직원들에게 발휘할 수 있는 리더십은 무엇일지에 대한 더 깊은 고민이 필요하다.

3. 정치적 관점

가. 인사 운영 과정에서 겪은 갈등 사례

교육부 관료들과의 관계에서 어려움을 겪은 것으로 알려진 장관의 사례도 있다. 이하는 전직 H 교육부 공무원의 이야기이다. 000 정부는 교육부 관료들이 볼 때 교육에서도 경제 가치 지향이 뚜렷했다. 교육부 관료들은 경제적 가치와 교육적 가치의 균형이 중요하다고 생각하였으나 한쪽에 서 있는 사람의 관점에서는 이들이 반대편으로 보이게 된다.

그렇다보니 교육부관료와 당시 정부의 실세형 장관이었던 D 장관은 자주 부딪히게 되었다. 그 이전까지 토론 중심적이며 장·차관과 자유롭게 반대 의견을 개진할 수 있는 구조와 문화가 이어져왔다. 이는 이해찬 장관 이후로 조성된 교육부의 풍토였다. 그래서 교육부 관료들은 장관 앞에서라도 정책 결정전까지는 할 이야기를 다하고, 내놓고 반대하는 입장을 표명하는 경우도 많았다. 하지만 D 장관 시절 정책 토론에서 반대 의견을 냈다고 다음 날 과장이 인사조치 당했다는 소문이 관료들 사이에 퍼지면서 더 이상 의견을 개진하지 않고 입을 다무는 분위기가 형성되었다. 이에 더하여 자신의 마음에 맞는 사람은 기수보다 4·5년 이하 사람을 차관으로 임명하고, 경력이 높은 사람을 교육청의 부교육감이나 대학 사무국장으로 보내다보니 전형적 상명하복이 되었다. 관료들은 그 장관이 교육부와 교육계 전체를 개혁대상으로 보았던 것 같다는 소회를 피력했다.

물론 D 장관의 관점은 이와 완전히 다르다. 그의 인사 스타일에 대해서는 비판적 의견이 많았다. 그가 어떤 가정 하에, 어떤 목적으로, 어떠한 원칙에 의해 인사를 했는지에 대한 그의 생각은 다음과 같다.

개혁을 위해 장관은 관료를 변화시키려 하고, 반면 관료들은 장관을 몰아내려고 한다. 나는 이러한 구조를 바꾸고 싶었다. 그래서 수직적 지시가 아니라 수평적 협력으로 바꾸려고 했으나 그리 되지 않았다. 이전 장관은 관료가 몰아낸 셈이다. 내가 당할 수는 없다는 생각에 조직 장악을 위해 인사권을 행사했다. 이러한 문화 속에서는 유능한 관료들이 국익이 아닌 권문세가를 위해 싸운 사병(私兵)처럼 행동하게 된다. 이는 심하게 표현하면 마피아와 다를 것이 없다. ... 돌이켜 후회하는 부분은 근원적 처방인 인사 시스템을 바꾸지 못한 것이다. 정부 인사는 부처 내가 아니라 수평적 매트릭스형 인사 체제로 바뀌어야 한다. 싱가포르나 말레이시아 등도 관료들이 노동부 교육부 복지부 등 서너 부서를 이동하면서 근무하고 있다. 교육 관료들도 과기부를 비롯해 관련 있는 다른 부처에 근무를 함으로써 좁은 시야가 아니라 융합적인 넓은 시야를 키울 기회를 가져야 한다. 부처 공무원 평가를 할 때에도 마찬가지로이다. 교육부 국제 업무 담당자는 외교부 유사 업무 담당자와 비교 평가해주어야 한다. 인사와 평가 시스템은 행자부 소관이어서 어찌하지는 못했지만 이는 학자이자 국회교육위원으로서 그동안 관료를 보아오면서 느낀 점이다. (2018.4.2. ○○○정부 D 전 교육부장관)

나. 문화적 병폐에서 파생된 장관·관료 간 힘겨루기

김대중 대통령 시절에는 무려 7명의 교육부 장관이 임명되었다(며칠만에 물러난 송자 장관을 제외하더라도 6명이나 된다). 이렇게 자주 바뀌자 시중에서는 이를 교육부 마피아(관료)들이 조직적으로 장관을 괴롭힌 결과라는 해석이 나왔다(이춘재, 2003.12.18.). '파리목숨'인 장관들이 '칠밥통'인 교육부 마피아(관료)들의 '뺑뺑이 돌리기'에 망가지다 허망하게 떠나기 일쑤라는 것이다. '보수성'과 '조직이기주의'로 무장한 일부 고위 관료들이 개혁을 거부하는 차원에서 '장관 흔들기'를 일삼고 있는데 대학교수 출신 장관들이 생전 처음 접하는 관료주의에 속수무책으로 당한다는 것이다.

장관을 ‘뽕뽕이’ 돌리는 방법으로는 장관의 업무 일정을 “이른 아침부터 밤늦게까지 각종 외부 모임에 참석하도록 일정을 짜서 장관이 주요 정책을 ‘심사숙고’할 기회를 막음”으로써 “결정은 국장들이 내리고 장관은 발표만” 하게 하는 것을 들고 있다. 이 기사에 따르면 NEIS 재검토 움직임을 보인 윤 부총리를 견제하기 위해 교육부 관료들이 악의적인 언론 플레이까지 했다. 중앙일보와의 인터뷰에서 김영삼 대통령 시절 장관을 지낸 김숙희 장관도 비슷한 이야기를 했다(강민석·이원진, 2007.07.02.). “교육관료들이 장관 처음 들어오면 관료들이 정신없게 막 ‘뽕뽕이’를 돌린다고들 하던데, 진짜 그런 일이 있나요?”라는 기자의 질문에 “있죠. 꿀탕을 먹이는 방법이 여러 가지예요. 앉아서 정책을 만들면 저 장관이 발표하기 전에 그 정책을 신문기자에게 일러요. 손을 더 봐야 하는데 덜 된 것을 터트리면 기자들이 야단을 하고 그러면 청와대에서 난리가 나요. 완제품을 만들기 전에 그 이전에 줄줄하게 말해버리는 거죠. 그럼 장관은 앉아서 당하는 거예요.”라면서 구체적인 사례를 더 들었다. 이러한 보도들이 교육부 관료들의 입장에서는 억울하게 다가올 수 있으나 이러한 기사를 통해 국민과 미래 장관들의 교육부 관료에 대한 편견은 더 커지게 된다.

이춘재(2003.12.18.)에 따르면 교육부에는 고시 기수 중심의 견고한 인맥이 형성되어 있어서 임시직인 장관보다는 선배들의 눈치를 더 본다. 국공립대와 교육청, 그리고 산하 유관기관이 많아 설령 장관에게 밍보여 지방으로 쫓겨나더라도 1년쯤 지난 뒤 장관이 바뀌면 선배와 동료들에게 잘 보여야 다시 본부로 발탁되기 때문이라고 진단한다. 김대중 정부 초대 교육부 장관인 이해찬 장관은 “취임 3개월 뒤 과감한 발탁인사로 교육부 관료들을 제압했고, 그 결과 재임 기간 동안 안정적으로 장관직을 수행할 수 있었다”는 것이 교육부 관료의 전언이라고 한다. 그러나 이해찬 장관도 1년 2개월여 만에 물러나면서 교육부 마피아들은 숨아내지 못했기 때문에 퇴임 뒤 온갖 폄하에 시달려야 했다는 것이 이 기사의 요지이다.

4. 문화상징적 관점

교육부 공무원 대상 리더십을 발휘하기 위해서는 그들의 문화적 특성을 알아야 한다. 우리 사회에 퍼져있는 부정적인 시각이 있지만, 내부적 시각에 대한 이해 또한 리더십 발휘를 위해 필요하다.

가. 문화적 맥락: 부정적 시각

조선 관료사회에는 요즘의 ‘태움 문화’ ‘군기잡기’, 군대에서의 신임 소대장 길들이기에 해당하는 신래침학(新來侵虐)이 있었다. 새로 과거에 급제한 자(新來)를 상대로 선배들이 신참에게 가하는 학대와 수모를 의미한다. 단종때 승무원에 부임한 신임 급제자 정충화는

이를 당하던 중 그 자리에서 죽기도 했다. 율곡 이이는 신래침학은 폐습이라며 거부하다가 아예 직을 그만두기도 했다. 성종때 당상관을 지낸 변종인이 급이 낮은 하사관에게 심한 텃세를 당하자 성종이 하급자를 문책하였으나 “변종인이 참관을 지낸 당상관이지만, 고풍(古風)보다야 더 높을 리가 있겠습니까?”라며 임금의 질책에도 아랑곳하지 않을 정도로 뿌리가 깊었다(박한선, 2018). 이러한 관료 문화에 대한 생각은 교육부 공무원을 부정적으로 바라보는 관점으로 이어지고 있다.

나. 문화적 맥락: 교육부 공무원의 관점

E 장관은 초대 안호상 장관부터 55대 김상곤 장관까지의 모든 장관 중에서 유일한 교육부 공무원 출신 장관이다. 그가 장관이 되었을 때 선후배들로부터 들었던 이야기 안에는 교육부 공무원들의 한이 들어 있다(강현우·정태웅, 2013.05.31).

전화 통화하면서 'E가 우리 한을 풀어줬다'며 눈물 흘린 선배 공무원도 있었어요. 교육부 후배들에게도 희망을 준 것 같습니다. 교육 정책이 칭찬받는 걸 보신 적 있습니까? 교육부 공무원들은 서로에게 '만주 별판에서 독립운동하는 것 같다'고들 합니다. 정말 열심히 일하는데 인정받지 못한다는 거죠. 그런데 교육부 출신 장관이 나왔으니 조금이나마 위안받았다고 생각하는 모양입니다. (2018.4.9. ***정부 E 전 교육부장관)

교육부를 없애야 한다는 여론이 주류를 이루고 있고, 교육관계자들마저도 교육부를 비판하는 상황이지만 교육부 공무원들은 '만주 별판에서 독립운동 하는' 심정으로 최선을 다하고 있다고 한다. 교육부 공무원들의 입장에서 그들을 이해하고, 헌신하도록 이끄는 것이 교육부 장관이 할 수 있는 가장 중요한 리더십의 하나일 것이다.

다. 관료에 대한 기대의 변화

다음은 전직 F 교육부 공무원과의 면담 내용을 정리한 것이다. 장관의 교육부 관료에 대한 리더십을 이해하기 위해서는 먼저 교육부에 대한 시대적 요구 변화를 이해해야 한다.

전두환, 노태우 정권의 가장 큰 관심은 학원 안정이었고, 따라서 당시 장관의 핵심 역할은 교육계가 정권에 반발하지 않도록 하는 것이었다. 이 시대에는 고시출신자들은 주로 해외 유학을 선호했고, 교육부 내에서 특별한 역할을 하지도 못했다. 그 때에는 학교와 대학 현장에 있던 사람들이 학사관리실과 같은 중요 자리를 차지했다. 이처럼 노태우정부 시기인 90년 대 초까지 교육부는 관리에 초점을 두었다. (2018.4.9. ***정부 F 전 교육부 공무원)

1993년 김영삼 정부가 들어서면서 정권의 정통성 부담이 줄어들게 되었고, 이에 따라 교육부의 핵심 역할은 교육에 대한 사회적 요구를 수용하여 교육을 발전시키는 것으로 이

행했다.

문민정부에서는 새로운 정책 아이디어가 필요했고, 그 결과 90년대 중반을 넘어서면서 고시출신들이 요직을 차지하기 시작했다. 김영삼 정부 때부터 감사실과 사학실은 특승자(특별승진 출신자)가, 기획실과 공공정책과는 고시출신이 주로 배치되는 등 관료사회의 화학적 변화가 일어났다.

교육부는 기획 마인드를 가진 사람과 세심한 관리 마인드를 가진 사람 즉, 두 그룹 모두 필요하다. 굵직한 아이디어는 많지만 세심한 관리력은 부족한 과장과 국장이 있고, 그 반대의 경우도 있다. 한 개인이 모두 갖추기 어려우므로 국장과 과장이 잘 조화되게 해야만 사고 발생을 미연에 방지할 수 있다. 교육부에는 또다른 그룹인 전문직이 있다. 이들은 교육현장에 대해 깊이 알고 있다는 장점을 가지고 있다. 그래서 학교 현장을 지도 감독하는 데에는 적합하다. 교육부 부서 중에서 학교정책실은 전문직을 많이 필요로 하지만 타 부서는 현장 경험을 별로 필요로 하지 않는다. 가령 대학 정책은 전문직이 하기는 어렵다. 전문직은 교육법, 예산, 타 부처, 언론 홍보 등에서는 상대적으로 약하다는 한계를 가지고 있다. 일반직의 관점에서 보면 현장 전문성만 있을 뿐 정책 전문성이 결여되어 있다. 하지만 전문직이 보면 일반직들은 현장에 대한 이해 없이 정책을 결정하는 한계를 보인다. 그래서 양자 사이에 갈등이 있는 것이 사실이다. 대학 정책이 초중등교육에 영향을 미치므로 장관은 정책 토론을 통해 양자가 갈등을 줄이고, 이해의 폭을 넓히도록 노력해야 한다. 교육 분야는 특히 토론을 많이 필요로 하는 분야인데, 전문직과 일반직의 상호 이해를 돕기 위해서도 교육부 장관은 내부 토론을 많이 실시해야 한다.”

(2018.4.9. ***정부 F 전 교육부 공무원)

교육부 직원 업무의 중요한 부분은 소통이다. 일과시간의 대부분은 회의, 끊임없이 걸려오는 전화 응대, 사람 만나는 일, 국회 출석 등으로 채워진다. 정책 구상은 저녁 먹고 들어와서 조용할 때 해야 하기 때문에 특근을 할 수밖에 없는 것이 현실이다. 이는 다른 공무원의 경우도 유사하다. 교육부 공무원으로 근무할 때 오후 5시가 되면 갑자기 이상한 느낌이 들었다. 하루 종일 울려대던 전화가 갑자기 끊기기 때문이다. 그 이후에는 고요함이 사무실에 깃들고, 그때부터 공무원들은 깊이 있는 생각, 기안 개발이 가능해진다.

V. 논의 및 결론

교육부 부처 내부 리더십을 발휘하게 될 교육부장관이 교육부 조직의 다채로운 관점에 대한 이해가 선행된다면 리더십 발휘가 더 수월할 것이다. 구조적 관점에 터한 규칙과 규정에 의한 인사 원칙이나 전통적인 연공서열을 크게 흔들리는 역량과 실적 기준의 인사는 갑작스런 변화로 인한 부작용을 가져온다. 교육부 인사 구조에 대한 충분한 이해 없이 눈앞에 보이는 직원들의 역량과 실적을 기준으로 할 경우 당시 교육부 내에서 근무하던 사람들 위주로 승진을 시키게 되고, 그 결과 인사 관행에 따라 승진 후 일단 교육부 밖으로

나가서 복귀를 기다리던 서기관들을 좌절하게 한다.

연공서열 승진제도가 근간이 되고 있고, 고위공무원단은 정년이 보장되어 있지 않으며, 일단 승진을 하고나면 다시 하급직으로 내려가기 어려운 제도와 문화 등의 큰 흐름을 고려하지 않은 과도한 역량과 실적 기준의 인사는 오히려 직원들의 사기와 업무 성과를 떨어뜨리는 부작용을 가져오게 됨을 사례를 통해서도 보았다. 장관은 교육부공무원 인사 기본 틀의 특성을 감안하여 현실에 적합한 수준에서 열심히 일한 사람이 먼저 승진한다는 시그널을 줄 수 있는 정도의 인사를 하는 것이 타당하다. 그렇지 않을 경우에는 원래의 취지와 다르게 원하는 결과보다는 부작용이 더 커지게 된다.

장관이라고 하더라도 담당자를 설득시키지 못한 채 일방적으로 결정하는 것은 타당하지 않을 뿐만 아니라 관료들의 사기저하 요인이 된다. 장관과 관료의 의견 차이는 개인적 철학이 아니라 교육현장에 대한 판단 차이에서 비롯된다. (정책이란 미래에 대한 판단이다.) 관료는 오랜 경험에 비추어 어떤 결과가 초래될 것인지를 예측하여 장관과 교육부에 마이너스가 된다고 생각할 때 장관과 다른 의견을 내게 된다. 거의 장관 뜻대로 결정되지만 중장기적으로 보면 관료의 의견을 무시하기 어려운 것이 사실이다.

인간자원적 관점과 관련하여 장관이 해야 할 핵심 역할의 하나는 부처 공무원들의 사기를 진작시켜 바람직한 교육정책을 수립하고 추진하게 하는 것이다. 박동서 등(2003: 293)도 제시한 바 있는 부처 직원 사기와 동기 부여 방법은 투명한 인사, 직원 신뢰와 권한 위임, 터놓고 이야기할 수 있는 분위기 조성, 외풍으로부터 보호, 그리고 대통령의 신임 확보가 있다. 장관이 대통령의 신임을 얻고 있을 때 부처 직원들의 사기가 올라간다는 것이다. 어느 리더에게나 마찬가지이지만 장관 혼자서 모든 것을 챙기며 일을 추진할 수 없다. 리더의 역할은 구성원에게 동기를 부여하여 그들이 조직의 목적을 향해 열심히 나아가도록 이끌고 지원하는 것이다. 교육부 공무원들의 처지를 이해하고 이들을 보듬고 가는 장관이 되지 못하면 실패할 가능성이 높다.

한편, 상당 수 장관들이 교육부 장관직 수행 중에서 어려운 점의 하나로 관료 통제로 들며, '관료와의 전쟁'이라 칭할 만큼 관료와의 힘겨루기를 경험한 사례도 있었다. 그들이 느끼는 관료제의 가장 큰 문제는 인사제도였다. 부서의 선배가 실질적인 인사를 담당하다 보니 관료 조직에 대한 충성심을 기준으로 한 인사가 이루어진다. 그 결과 마피아의 일종인 관피아가 형성되어 똑똑한 신입이 들어오더라도 선배들의 눈에 벗어나지 않도록 신경 쓰는 문화에 젖게 된다고 하였다. 관료들이 교육부의 권한 강화, 즉 부처 이익에 초점을 맞추는 것을 결국 선배와 본인의 이익을 추구하는 것이다.

장관이 바뀌면 정책이 바뀌게 되는 이유 중의 하나는 신임장관은 전임 장관과 다른 정책을 추구함으로써 주목받고자 하는 기대심리를 가지고 있기 때문이다(박동서외, 2003: 16). 전임 장관 정책과의 일관성 유지 필요에 대한 질문에 대해 E 장관은 경험을 토대로

한 상황 대응적 리더십 발휘가 필수적임을 강조했다. 교육부장관의 임기가 짧은 상황에서는 전임 장관의 정책이 자신이 수립한 것이라는 전제 하에 이를 받아들이고 끌고 가야 한다. 하지만 상황이 바뀌어 문제가 될 때에는 고민해야 할 것이다. 만일 일관성을 유지하면서 문제점과 부작용을 최소화할 수 있다면 그 길을 택하는 것이 좋지만 아닐 경우에는 조령모개라는 비판을 받더라도 바꾸어야 한다. 장관들이 사용하는 하나의 방법은 마음에 들지 않는 정책은 그냥 내버려두는 것이다. 장관이 관심을 두지 않으면 점점 잊혀진다.³⁾ 물론 자신이 추진하고자 하는 정책과 정면충돌하게 될 때에는 비난을 무릅쓰고라도 전임자의 정책을 변경해야 하는데 이 때에는 대가를 치르게 되는 경우가 많다. 또 하나의 방법은 전임 장관의 정책을 뒤집는 대신 과거 정책을 넘어서는 새로운 정책 목표를 만들고 이를 추진하는 것이다. 가령 교육과정을 전임 장관이 개정했는데 옳지 않다고 판단될 경우 새로운 교육과정 개정을 추진하는 것이 여기에 해당한다.

이미 시행하고 있고, 뿌리를 내려가는 중인 정책에 대해 신임장관에게 이런 질문이 던져질 때, 그리고 장관 자신도 그 정책이 타당하지 않다고 느낄 때 어떻게 하는 것이 타당한 리더십일까? 서남수 장관은 한 언론과의 인터뷰(강현우·정태웅, 2013.05.31.)에서 기자가 자유학기제에 대해 시기가 중학교가 적절한지, 학력 저하 우려는 없는지 등의 걱정이 있다고 하자 서 장관은 “사춘기가 바로 꿈을 고민할 적기”라고 강조했다. “중학생들이 불안하다고 꿈을 결정하냐고 하는 분들이 계십니다. 중학교 시절에 꿈을 결정하라는 얘기가 절대 아닙니다. 꿈은 언제나 바뀔 수 있지요. 그러나 자신이 미래에 어떤 삶을 살 것인가를 고민하는 과정에서 성숙해질 수 있습니다.”라고 답을 한다. 그의 철학이 드러나는 답변이다.

민주평화당 유성엽 의원은 2018년 5월에 교육부 폐지를 골자로 한 ‘국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안’과 ‘정부조직법 일부개정 법률안’을 발의하였다. 유 위원장은 “헌법 제31조 4항에 따르면 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의해 보장되어야 함에도 불구하고, 지금의 교육부는 정권의 입맛 따라 갈팡질팡하며 전문성조차도 의심받고 있는 것이 사실”이라며, “독단적인 교육부 중심 정책결정 시스템이 한계에 봉착한 만큼, 이제는 정권에 독립적인 국가교육위원회를 신설해 일관적이고 중장기적인 교육정책을 결정해 가야한다”고 입법 취지를 설명했다(김영권, 2018.05.13.). 유성엽은 다른 언론과의 인터뷰를 통해 “대통령이 장관을 임명하는 현행 독임제 행정기관인 교육부가 존재하는 한 이 같은 문제는 되풀이될 수밖에 없다. 교육부를 폐지하고, 합의제 형태의 독립기구인 국가교육위원회를 신설하여 탈정치·중장기적인 교육정책을 제시해야 한다.”는

3) 문용린 장관에 따르면 이 전략은 교육감들이 사용하는 전략과 유사하다. 교육감은 굳이 전 교육감의 역점 사업을 폐기하지 않고 그냥 무시하는 전략을 구사한다고 한다. 가령 마음에 들지 않는 정책에 대해 관련 예산을 배정하지 않고 놓아두어 저절로 약화되게 하는 방식을 택한다고 한다.

주장을 했다(구무서, 2018).

제왕적 대통령제가 유지되는 한 장관의 대통령 아바타로서의 특성을 완화시키기는 어려운 것이다. 정치적으로 임명되는 장관이지만 그가 교육의 헌법적 가치를 보장할 수 있도록 법적 제도적 보안을 하기 어렵다면 택할 수 있는 대안은 합의제 기관인 국가교육위원회를 설치하는 것이다.

그러나 국가교육위원회를 설치하고자 할 때 유념할 것이 있다. 교육부의 문제가 아니라 국회의 문제인 것은 동위원회를 설치해도 해결되지 않을 것이라는 점과 법 집행기구가 필요하다는 점이다. 교육부가 행정 편의를 위해 하는 규제가 아니라 법 집행 목적으로 하는 규제일 경우에는 교육부가 아니라 국회에 법 개정을 요청해야 한다. 물론 교육부가 나서서 불필요한 규제를 완화시키는 방향으로 법 개정을 주도한다면 바람직하겠지만 이를 기대하기는 힘들다. 새로 들어간 장관이 이러한 시도를 하고자 하더라도 재임기간이 짧아 임기 안에 이를 실현시키기는 어렵다. 규제를 포함한 제반 문제를 교육부의 무능이나 관료주의 탓으로만 돌릴 경우에는 교육부만 없애면 그러한 규제에서 벗어나게 되리라는 착각을 하게 된다. 하지만 새로 생긴 어느 조직인가는 교육부처럼 다시 법을 준수하도록 지도 감독하고, 법을 집행하는 기능을 수행해야 할 것이기 때문에 교육부를 없애는 것을 전제로 한 국가교육위원회 설치의 결국 실패하게 될 것임을 짐작해볼 수 있다. 만일 교육부는 존치시킨다면 국가교육위원회 하에서의 교육부는 행정 집행 기관으로서의 역할, 국가교육위원회의 사무국으로서의 역할이 강화될 것이고, 행정부의 교육부 장관은 행정가에 더 가까운 역할을 수행하게 될 것이다.

참고문헌

- 강민석, 이원진. (2007.07.02.). 내게 자율 말하던 김신일 교수, 지금은 정반대로 간다. 중앙일보. <http://news.joins.com/article/2779239> (Translated in English)
- 강현우, 정태웅. (2013.05.31.). 서남수 교육부 장관 “부모님은 학교 못 다녔는데 아들은 장관됐으니 효도했죠.” 한국경제. <http://news.hankyung.com/article/2013053172571>
- 강홍준(2000.05.08.). [월요일인터뷰] 문용린 교육부 장관. 중앙일보, 종합 13면. <http://news.joins.com/article/3913775>
- 구무서(2018.04.15.). 유성엽 위원장 "교육부 폐지 법안 발의할 것."
- 구정모(2014.07.17.). 1년 5개월 만에 떠나는 관료 출신 첫 교육장관. 연합뉴스. <https://goo.gl/wWajFc>
- 김광웅, 김동욱, 김병섭, 김준기, 노화준, 박상인, 임도빈. (2007). **장관 리더십**. 성남: 지혜로.
- 김경은. (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. **한국행정학보**, 49(3), 391-425.
- 김영권. (2018.05.13.). 유성엽 의원, “시스템 한계 봉착한 교육부, 국가교육위원회로 전면 개편해야”. 파이낸셜투데이. <http://www.ftoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=87798>
- 김호균. (2004). **21세기 성공 장관론**. 서울: 나남출판.
- 박남기, & 임수진. (2018). 대통령의 내각운영 유형과 장관 임명 배경에 따른 교육부장관 리더십 사례 연구. **교육행정학연구**, 36(3), 203-229.
- 박동서, 함성득, 정광호. (2003). **장관론**. 서울: 나남출판.
- 박한선(2018.05.13.). 약한 사람을 괴롭히는, 텃세의 심리학. 동아사이언스. <http://dongascience.donga.com/news.php?idx=22381>
- 성시영. (2014). 한국 장관의 퇴임 사유 분석, 1948-2013. **한국사회와 행정연구**, 25(1), 95-114.
- 안병영. (1999). 개혁과정과 장관의 역할.-문민정부 교육개혁을 중심으로. **연세행정논총**, 24.
- 안병영. (2002). 장관의 교체와 정책의 안정성: 정책연속성 확보를 위한 시론. **한국행정연구**. 10(4): 32~61.
- 안병영. (2003). 한국 장관의 역할, 유형, 그리고 정책영향력. **연세대 사회과학논집**, 33: 1-26.
- 안병영. (2017). 교육정책 결정 과정에서 정치와 행정의 역할과 조화. 한국교육정치학회 (편), **한국교육정치학회 연차학술대회자료집**. (pp. 3-20). 서울: 한국교육정치학회.

- 안암교육행정학연구회. (2018). **학교중심의 교육행정 및 교육경영**. 제2판. 이수진. 제3장. 학교 조직의 성격. 서울: 박영스토리
- 양정호. (2004). 한국 교육부 장관에 대한 연구: 장관, 그들은 누구인가?. **한국교육행정학연구**, 22(4), 213-229.
- 유동훈. (2016). 교육부장관 인사청문회 질의 및 답변 전략 연구. **교육정치학연구**, 23(4), 17-41.
- 윤석만. (2018.04.02.). 교육부 '정시 확대' 논란에 분노 후폭풍 "교육부 폐지하라". 중앙일보. <http://news.joins.com/article/22498648>
- 이종범, & 윤건수. (1994). 전환시대의 행정가. 이종범 (편).[전환시대의 지도자: 한국형 지도자론], 283-320.
- 이춘재. (2003.12.18.). 대한민국 교육부 장관 불쌍하다! 한겨레 21, 489호. <https://goo.gl/rfpw1P>
- 장귀덕, & 김왕준. (2015). 지방교육자치제의 헌법적 본질 관점에서 본 교육감-교육부 장관의 갈등 조정에 관한 연구. **교육법학연구**, 27(3), 209-238.
- 전영평. (2016). 정책의 성공과 장관의 리더십: 안병영 교육부장관의< EBS 수능방송 및 수능인터넷서비스> 사례. **행정논총** 54(1).
- 조선일. (2015). 공공부문 리더십 특성요인 연구: 장관을 중심으로. **한국인사행정학회보**, 14(3), 55-80.
- 조영기. (2005). "교육(인적자원)부 장관의 임용관련 요인과 리더십"에 관한 연구. **한국교육**. 32(1). 271-299
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2003). Reframing organizations: Artistry, choice, and leadership. John Wiley & Sons.
- Robert G. Owens, Thomas C. Valesky(2012). **교육 조직 행동론**. 김혜숙, 권도희, 이세웅 옮김. 서울: 학지사

ABSTRACT

A Case Study about the Internal Leadership of Education Minister

Nangji Park(Professor, Gwangju National University of Education)

Soojin Lim(Assistant Professor, Kwangju Women's University)

This study aims to use the four frames of Bolman and Deal, structural frame, human resource frame, political frame, and symbolic frame as research models for a comprehensive understanding of leadership within the education ministry. For this purpose, in-depth interviews were conducted with five former education ministers and four former public officials of MOE(Minister of Education), and indirect interviews with literature analysis described the internal leadership of Education Minister by 4 lenses of structural, human resource, political and symbolic frame. Data were analyzed by using a 3 step method: transcription, coding, and theme finding. As a result of this paper, researchers found that the structural frame suggests that personnel reshuffle by the new education minister can cause organizational turmoil, whether by ability or not. Therefore, while respecting reasonable personnel principles and practices, consideration should be given to cases where the existing practices need to be overcome in order to ensure smooth organization management. In the human resources framework, ministers had diverse morale-boosting leadership, including consensus and communication, leadership of smooth internal communication of excellent communication and communication skills, and leadership for increased capacity. Meanwhile, the political framework also revealed cases of conflicts in personnel management and struggles between ministers and public officials in MOE(Ministry of Education). Finally, in the sybolic frame, an understanding of the internal perspective of MOE remains a point of suggestion that it is also necessary to show leadership. The study is expected to contribute to renewed awareness of the new possibilities and limitations of the education minister's administrative leadership by introducing leadership examples within the Education Ministry's previously unknown ministry.

[Key words] Korean education minister, Bolman & Deal, leadership of education minister, MOE, internal administrative leadership