

대통령의 내각운영 유형과 장관 임명 배경에 따른 교육부장관 리더십 사례 연구*

박 남 기(광주교육대학교)
임 수 진(광주교육대학교)**

요 약

이 연구는 우리 교육을 이끌어가는 수장인 교육부장관의 리더십에 초점을 맞추어 대통령의 내각운영 유형과 임명 배경에 따른 교육부장관 리더십 사례 탐색을 목적으로 한다. 이를 위해 역대 교육부장관 5인과 전직 교육부 공무원 4인을 대상으로 심층면담과 집담회라는 직접 면담을 수행하였고, 추가로 간접면담과 문헌 분석도 함께 진행하였다. 그 결과 제왕적 대통령제 하에서 교육부장관은 법적 권한에도 불구하고 실제로 행사할 수 있는 권한은 임명 배경(실세형/전문가형)이나 대통령과의 관계, 대통령의 내각운영 유형(집권형/위임형)에 따라 다양하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 물론 대통령이 위임형 통치를 하고 교육부장관을 신뢰하는 경우에는 상당한 역할을 수행할 수 있었다. 대통령과 청와대의 정치적 요구에도 불구하고 교육 수장인 교육부장관이 긴 호흡으로 교육과 국가의 미래를 밝혀가기 위해서, 그리고 교육의 정치적 중립이라는 헌법적 가치를 지키기 위해서 전문성을 기반으로 한 행정적·정치적 리더십의 균형감이 필요함을 시사해 주고 있다.

[주제어] : 교육부장관, 교육부장관 리더십, 장관 임명 배경, 대통령의 내각운영 유형

I. 서 론

우리 사회는 유교 사상에 연원을 둔 입신양명 문화의 영향으로 전통적으로 고위공직에 대한 열망이 높았다. 고위공직의 권한만큼이나 책무성이 강조되는 현대사회에도 새로 임용되는 장관의 주요 경력이나 업무 스타일, 심지어 가족 사항까지 상세히 보도하

* 이 논문은 2018년 교육행정학회 춘계학술대회에서 발표한 논문의 일부를 수정·보완한 것임.

** 교신저자(sjlim3@gmail.com)

■ 접수일(2018.06.30), 심사일(2018.07.14), 게재확정일(2018.08.16)

며 이들의 리더십이나 각 부처의 정책 향방을 가늠해 보기도 한다. 정치 분야와 함께 온 국민이 전문가로 칭할 만큼 교육 분야에 대한 뜨거운 관심은 교육부와 부처 수장인 교육부장관에 대한 관심으로 이어져 왔다.

우리는 그동안 교육부장관의 리더십 권한에 대한 환상을 가지고 있었다. 막강한 권한을 가지고 있음에도 불구하고 역량이 부족하여 제대로 수행하지 못했다고 보면서 대부분의 장관을 실패한 장관으로 보는 것은 그러한 환상에 기초한 것이다. 조금 심한 비유이기는 하지만 제약적 권한을 행사하는 한국의 대통령들은 교육부 장관을 자신의 아바타처럼 생각하는 것 같다. 직을 유지하고자 하는 아바타는 자율조정 시스템을 중지시키고 조정에 응해야 한다. 아바타가 조정에 따르지 않으면 폐기 경고가 들어오게 되고, 그러다가 순간 스위치가 꺼진다. 국민들은 이들이 아바타가 아니라 자율적인 존재로 착각한 탓에 아바타를 직접 공격하고, 아바타만 바꾸면 문제가 해결될 것처럼 교체를 요구하였다. 그러면 대통령은 그를 희생 제물로 활용하면서 위기를 넘기곤 했다. 이처럼 잦은 교체에 따른 교육부장관 임기의 불안정성은 장관의 자율성을 저해하는 가장 큰 원인 중 하나로 꼽힐 것이다. 이러한 구조적 한계로 인한 교육부장관의 훼손된 자율성은 궁극적으로 대통령의 내각 운영유형이 어떠한지에 따라, 그리고 각 교육부장관의 임명 배경이 어떠한지에 따라 어느 만큼의 권한이나 책임이 부여되는지 영향을 받는다(박동서, 함성득, 정광호, 2003:271)는 선행연구는 교육부장관의 리더십 발휘로 어떻게 이어질지를 시사한다.

물론 교육부장관은 원래 일방적으로 조정되는 아바타가 아니라 자율 조정 시스템을 가진 독립적이고 뛰어난 개인이다. 따라서 아바타로 선택되었다고 하더라도 자신의 자율 조정 시스템을 가동해서 역으로 조정자를 변화시키기 위해 노력하기도 한다. 끝내 타협이 되지 않으면 스스로 자신의 스위치를 꺼버릴 수도 있는 존재이기도 하다.

국내에서 그 동안 수행해 왔던 장관에 대한 연구는 주로 행정학계 중심으로 수행되어 왔다. 박동서, 함성득, 정광호(2003), 이종범(1995), 김호균(2004), 김광웅(2007) 등 1990년대 중반에서 2000년대 중후반에 저술된 장관에 관한 단행본을 기본으로 하여 후속 학자들이 장관리더십 관련한 연구를 발전시켜 왔다. 장관의 취임 전 주요 경력이나 연령, 성별, 출신 지역 등의 인구사회학적 배경 등에 대한 통계 자료를 바탕으로 한 연구(이시원, 민병익, 2005; 박진영, 2017), 장관의 교체 사유를 비롯한 임면 관행에 대해 분석한 연구(이시원, 민병익, 2010; 성시영, 2014), 장관의 역할 및 자질 등에 대한 연구(김광웅, 1994; 이종범, 1995; 김호균, 2001; 박동서, 함성득, 정광호, 2003; 조선일, 2015; 안병영, 2001), 장관리더십 유형에 대한 연구(안병영, 2003; 성시영, 2016; 정광호, 문명재, 2013), 조직의 환경적 특성이 장관리더십에 미치는 영향(안병영, 2001; 박경호, 2005; 서다혜, 2011; 김경은, 2014) 등에 대한 연구들이 뒤를 이었다. 이외에도 한국 여성장관의 임용과

정과 역할유형(하영애, 2015), 안병영 장관의 장관리더십 성공 사례로 수능 인터넷 서비스 사업에 대한 사례연구(전영평, 2016) 등 심층적인 연구들이 비교적 최근에 진행되기도 하였다. 모든 부처를 망라한 장관에 대한 종합적 연구에 초점을 둔 연구가 대부분이었고, 개별 부처 장관의 사례에 대한 연구가 몇 편 있었으나 국민적 관심을 받는 교육부의 수장인 교육부장관에 대한 학술적 연구는 미미했다. 행정학계에 비해 상대적으로 적지만, 교육학계에서는 관련 부처 장관인 교육부장관에 대한 연구가 다음과 같이 수행되어 왔다. 역대 교육부장관의 취임 전 주요 경력이나 연령, 성별, 출신 지역 등에 대한 인구 사회학적 배경 연구(양정호, 2004; 김부태, 이병환, 2015), 장관의 교체 사유를 비롯한 임명 관행에 대해 분석한 연구(조영기, 2005)에서 시작하여 최근에는 교육부장관 청문회에서 이루어진 정치적 커뮤니케이션과 상세한 공격-방어 전략 분석 연구(유동훈, 2018)와 같이 외연을 확장한 연구도 수행되었다.

장관리더십을 결정하는 요인은 장관의 개인적 역량, 교육부조직 구조 및 조직문화, 제도, 정치적 영향 등 매우 다양한데, 기존의 연구들에서는 대체적으로 양적 접근방식에 따라 각각의 요인이 장관 임기 등에 미치는 현상을 분석하기 때문에 구체적인 상황 맥락들 속에서 이해하는 데 한계를 보이기도 한다(김경은, 2014:37). 구체적 상황 맥락에 대한 이해를 위해 심층 면담 연구를 진행하기에는 타 연구분야와 달리 데이터 접근의 한계로 인해 통계 자료를 중심으로 한 양적 실증분석이 대부분이었다.

심층 면담 연구로는 관료들을 대상으로 조사 연구한 이종범(1995)의 장관리더십을 위한 자질, 역량에 대한 선행연구, 노태우 정부부터 김대중 정부까지 장관직을 수행한 장관들을 대상으로 심층면담을 진행한 김호균(2004)의 연구 등 2000년대 초창기까지 진행된 연구 사례가 일부 있을 뿐이다.

장관리더십에 있어 개인의 역량과 함께 중요한 것은 환경 여건이다. 실제로 교육부장관직을 수행한 안병영(2017:12)에 따르면 1) 대통령의 통치스타일이 장관에게 권한을 위임하는 방식으로 전개될 때, 2) 대통령의 장관에 대한 신임이 돈독할 때, 3) 장관의 능력과 자질이 뛰어나고, 뚜렷한 정책 아젠다와 보좌시스템을 갖추고 있을 때, 4) 특히 고위관료들과의 정서적 공감대가 높을 때, 그리고 5) 장관이 비교적 장기 재임하여 경륜이 쌓였을 때 장관의 정책영향력은 극대화된다. 이렇게 교육부장관 리더십 발휘의 구조적 한계 속에서 장관리더십이 어떻게 발휘되고 있는지에 대한 연구의 중요성에도 불구하고 국정운영의 최고 책임자인 대통령의 내각 운영 형태와 임명 배경에 따라 장관리더십의 구체적인 사례를 분석한 연구는 드물다. 특히 연구 영역의 특성상 최근의 교육부장관 리더십 사례에 대한 선행연구(김경은, 2015; 유동훈, 2016)는 매우 드문 편이다.

민주화 이후 부처정책을 둘러싼 정치사회적 갈등이 일상화되고 정책의 불확실성이 높

아지고 있다. '장관론'에서 박동서 등(2003: 137)은 교육부의 경우 예산과 대상 집단이 많고 크기 때문에 장관의 조직 장악력이 무엇보다도 중요하다고 강조한다. 아울러 학부모, 교사집단 등 이해당사자 간의 상호갈등을 잘 조화시키며 정책을 추진할 수 있는 설득력, 협상력, 그리고 정치적 리더십뿐만 아니라 '교육정책이 인력개발과 교육의 기회균등과 사회적 불평등에 미치는 효과를 예측할 수 있는 전문성'도 요구된다. 이러한 가운데 예산 비중이 높고 다양한 관련 이해집단을 관할하고 있는 교육부에서는 새로운 비전과 방향을 제시하는 리더십의 필요성이 절실히 요청되는 시점이다. 또한 교육이 시대의 변화를 따라잡지 못한다는 비판 속에서 우리 교육은 끝없이 발생하는 예상치 못한 문제에 직면하고 있다. 교육부장관이 이에 대한 대처 및 관리할 리더십을 갖추고 있지 못하면 사건 사고에 치여 지내다가 해결 미숙으로 교체되기 마련이다. 탈권위 시대 인사청문회도 도입되었으나, 대통령 임명직인 장관이 자기주도적 정책사업을 수행하기 어려운 우리 현실에서 장관리더십은 대통령과의 관계에 따라 어떻게 발휘되는지가 이 연구의 핵심과제가 될 것이다.

장관은 대통령을 보좌하는 내각의 구성원으로서 대통령의 국정운영을 구현하는 행정부처의 수장이다. 그럼에도 불구하고 단순한 대리인으로 머무는 것이 아니라 대통령의 정책의지를 공유하면서 각 부처의 정책을 입안하고 집행하는 정치적 역량과 행정관리 능력을 발휘해야 한다. 본 연구는 제왕적 대통령제가 유지되는 구조 속에서 대통령의 내각운영 유형에 따라, 그리고 교육부장관의 출신경력 및 임명 배경에 따라 어떤 리더십을 발휘하는지 사례를 탐색해 보고자 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 집단회 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. 장관의 역할과 책임

장관의 역할은 크게 국무위원으로서의 역할과 부처의 장관으로서의 역할 두 가지로 나눌 수 있다. 헌법 제87조는 국무위원으로서의 역할을 규정하고 있는데, 그에 따르면,

국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의 구성원으로서 국정을 심의한다(국가법령정보센터, www.law.go.kr). 한편, 부처의 장관으로서의 역할을 상징한 정부조직법 제7조에서는 각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고, 소속 공무원을 지휘, 감독한다고 규정한다(국가법령정보센터, www.law.go.kr). 국가공무원법 제32조는 국가공무원법상의 규정을 밝히고 있는데, 그에 따르면, 소속 장관은 5급 이상의 공무원 임용에 대해서는 제청권을, 그 외 소속 공무원에 대하여는 일체의 임용권을 갖는다고 밝히고 있다.

헌법상에 규정된 장관 관련 사항은 구체적으로 다음과 같다. 장관은 소관 행정부처 최고 책임자이고, 국무회의의 구성원으로 국가 최고 정책심의기관의 구성원이 된다(헌법 제88조). 또한 행정집행기관의 장으로서 법률이 정한 국무위원의 순서로 대통령권한대행권(헌법 제71조)¹⁾, 대통령 국법상 행위에 대한 부서권(헌법 제82조), 국회 출석 국정 처리사항 보고, 의견 진술 질문에 응답 의무 및 권한(62조) 등이 있다. 그리고 국정기본계획과 정부의 일반정책(1항), 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안(제3항), 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정(13항)을 비롯하여 국정에 관한 중요한 안건은 대부분 국무회의의 심의를 거치게 되어 있다(헌법 제89조). 헌법 제89조 3항에 따라 주관 사무에 대하여 대통령령의 제·개정이 필요하면 장관은 국무회의에 제출할 수 있다.

정부조직법(제7조 1항)²⁾에 의거하여 장관은 부처 소관 사무 결정 집행권, 청원의 심사 통지, 소원재결, 소속기관의 주관 쟁의결정, 감독처분, 허가 및 특허 등 각종 행정처분 사실행위를 할 권한, 부령 제정 공포권, 소속공무원의 임명권, 임명제청권, 징계권, 영전수여상신권 등을 가지고 있다(박동서 외, 2003: 101). 또한 헌법 및 예산회계법 등에 의거하여 각종의 재정에 관한 권한을 갖는다. 장관은 '의장에게 의안을 제출하고 국무회의의 소집을 요구할 수 있다(정부조직법 제12조 3항). 참고로 살펴보면 교육부장관은 인적자원 개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다(정부조직법, 제28조 1항)

이처럼 법이 정한 장관은 단순한 관리자 아닌 부처의 리더, 나아가 대통령과 함께 국가 정책 전체를 책임져야 할 리더이다. 따라서 정치가와 행정관리자의 역할을 조화롭게 수행해야 한다. 그런데 대통령의 정치적 의사 대리인으로서의 역할과 행정부처 관리자로서의 역할은 충돌하는 경우가 많아 장관이 성공적인 리더가 되기 위해서는 정치가와 행정가로서의 역량을 겸비해야 한다(박동서 외, 2003: 106). 이를 통해 장관은 높은 수준의 "정치적 리더십, 행정적 리더십, 그리고 정책적 리더십"을 발휘할 것을 요구받고 있다. 또한 "국회나 정당에 대하여 행정부처를 대표하여 정책을 홍보하고 이들과 정책 네트워크를 형성함으로써 정치적 지지를 얻기 위한 정치적 역할을 수행해야 한다."(박동서

1) 정부조직법(제12조 2항)에 따르면 교육부총리는 대통령, 국무총리, 기획재정부장관 모두 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행하게 되어 있다.
2) 정부조직법 제7조 1항: 각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.

외, 2003: 15)

“장관은 정치와 행정의 접점에 서 있는 사람”이다. 장관은 정치적으로 임명된 ‘정치적 피임명자’로서 경력직 관료들과 차이가 있음에도 불구하고 일반적으로는 정치가가 아니라 행정가인 것처럼 받아들여지고 있다. 이렇게 된 이유를 안병영(2003: 1-2)은 1) 장관들이 행정부의 일원으로 일하고 있다는 것, 2) 장관들의 직업배경이 주로 정치인 출신이 아니라는 점, 3) 오랫동안 권위주의체제의 탈(脫)정치화된 제도적 환경 속에서 일해 왔던 역사적 기억 등이 함께 작용한 결과로 본다. 이러한 착시현상으로 인해 법적·실제적 역할과 현실 속의 국민과 언론의 기대가 상충하면서 많은 문제가 발생한다. 국민의 기대에 맞게 법과 제도를 바꾸지 않으려면 이러한 상충을 완화시키기 위해서 장관은 행정가의 역할을 하지만 정치가에 더 가까운 행정가임을 명확하게 인식시킬 필요가 있다.

2. 장관의 출신 배경과 장관리더십의 유형

본 연구는 임명권자인 대통령과 장관의 관계를 토대로 이루어진다는 전제에 근거하고 있다. 이에 대한 근거로 Wyszommirski는 대통령의 장관 임명 기준의 토대에서 장관의 역할과 기능이 충분히 발휘될 수 있음을 역설하고 있다(Wyszommirski, 1989; 박진영, 2017:196 재인용).

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.

선행연구에 따르면, 출신 배경에 따라 장관리더십 특징이 결정된다는 논의가 있다(Cohen, 1998: 465~469; 박동서외, 2003:169~170; 김경은, 2015:52). <표 1>에서 보듯이 국회의원 등을 거친 정치인 출신 장관은 정치적 감각이 뛰어나고, 부처 외부의 의사결정 조정 능력이 뛰어나지만 부처 내부의 행정적 리더십과 전문성을 요구하는 정책적 리더십은 부족하다. 관료 출신 장관은 행정 관리적 리더십과 전문성은 뛰어나지만 현상유지적 경향이 강하다.

학자출신 장관은 창의적이고, 경력으로부터 쌓아온 분야 전문성은 높지만 조직 장악력, 외부 의사결정자들과의 의견조정 등 정치적 리더십은 부족하다는 것이 그것이다(박

동서 외, 2003: 169-170). 법률가 출신 장관은 광범위한 시각이나 전략화 역량에 미흡한 반면에 개별 사례를 취급하고 개인 고객을 응대하며 행정역할은 타인에게 위임하려는 경향이 있는 것으로 나타났다.

이와 유사하게 국내 학자들은 대부분 장관의 역할유형을 학자형, 관료형, 정치가형 등으로 분류하고 있다(김호균, 2004; 박동서·함성득·정광호, 2003; 양정호, 2004; 이시원·민병익, 2005; 함성득·박동서·권기현·정광호, 2002a; 유동훈, 2018).

<표 1> 장관 임명 전 경력의 강점과 약점

경력	조직적·관리적 측면	정치적·정책적 측면
의원 (정치인)	·작은 규모 스텝진 이끌고, 부하에게 감독책임을 맡김 ·부처 내부 행정적·정책적 리더십 부족	·뛰어난 협상 및 타협 능력 ·정치적 생존을 위해 선거에 몰두하며 단기적 시각을 지님
학자	·조직 장악력, 외부 의사결정자들과의 의견조정 부족 ·대규모 복잡한 관료조직을 관리하는 데 부적합	·훌륭한 분석력과 평가력 보유 ·분야 전문성 높음 ·타협 및 소통능력 결여
법률가	·개별 사례를 취급하고 개인 고객을 응대하며 행정역할은 타인에게 위임함	·광범위한 시각·전략화 역량 미흡

출처: Cohen, 1998: 465~469; 박동서외, 2003:169~170; 김정은, 2015:52 재구성

안병영(2003)은 본인의 장관 수행 경험을 살려 장관 유형을 관리자형, 전문가형, 정치가형의 셋으로 분류하였다. 관리자형은 권력의 중추에 접근하거나 ‘빅딜’을 하는데 서투르지만 웬만해서는 정책적 실패를 하지 않기 때문에 대통령들은 관리자형의 장관을 선호한다. 이들은 개혁기보다 안정기 내지 평상시에, 특히 새로운 개혁을 추진하기보다는 기존의 과제를 마무리하는데 주력하는 정권말기에 적합한 유형이다(안병영, 2003: 10-11). 대통령의 지지가 뒷받침되는 경우에는 정부차원의 개혁 합의가 용이하다. 이 경우 장관은 예산 확보, 부처 내에 개혁성과 창의성을 고루 갖춘 관료군 형성에 초점을 맞추면 된다.

전문가형은 교수, 법조인, 언론인, 그리고 민간영역에서 성장한 다양한 분야의 전문인 출신이 여기에 해당한다. 소관 영역에 대한 전문성이 뛰어나 전문적 권위를 구사하기 쉽다. 하지만 독선적 경향이 두드러지고, 정치력이 뒤지고, 정책과정 전반에 관한 이해가 부족하며, 관료조직의 속성을 제대로 파악하지 못하는 경우가 많아서 초기 적응 및

학습과정에 시간과 노력을 소모하는 경우가 많다. 물론 뛰어난 전문적 식견과 치밀한 논리를 바탕으로 탁월한 성과를 거두는 경우도 있다. 전문가가 성공하기 위해서는 대통령의 총애가 필수적이다. 이 유형은 경제나 과학·기술 분야처럼 고도의 전문성을 필요로 하는 분야에 선호된다(안병영, 2003: 11-12). 교육 분야의 경우에는 교육학자가 아니라 교육 분야 종사자(대학교수 포함)를 전문가로 간주해왔음을 장관 배정을 토대로 짐작해볼 수 있다. 하지만 가령 대학에 근무한 공학자(예: 박근혜 정부의 이준식 장관)를 교육전문가로 보기에 는 무리가 따른다.

정치가형은 정치인 출신으로 “정치적 감수성이 예민하고, 정책목표에 대한 신념과 열정, 그리고 헌신이 두드러지며 업무추진력이 돋보인다. 이념적이며 정치적 원칙을 중시하고, 변화에 관심이 크다. 이들은 권력중추에 저돌적으로 접근하며, 행정수반이나 동료 정치인들의 정치적 지원을 받는 경우가 많다. 그러나 대체로 전문성에 있어 뒤지며, 내부관리도 거칠고, 치밀하지 못하다.”(안병영, 2003: 12) 정치가형은 주요 법률안의 국회 통과 과정에서 입법적 리더십을 발휘하기가 용이하여 외부기관을 대상으로 한 조정·협상력이 탁월하다.

정치적 피임명자이자 조직 관리자라는 장관직의 특수한 역할을 고려해 연구한 김경은(2015)의 연구에서는 변화를 추구하는 대상에 따라 장관리더십을 ‘관계지향적’, ‘조직 지향적’, ‘정책 지향적’, ‘대외 지향적’ 리더십으로 유형화하기도 하였다. 비교적 최근에 이루어진 정광호와 문명재(2013)의 연구에서는 노무현 정부 부처관료의 인식 조사를 통한 요인분석 결과 장관리더십을 5가지로 분류하였다. 연구 결과 비전리더십, 소통형 공정리더십, 협업리더십, 대통령 자산기반 리더십, 변화지향적 리더십 순으로 장관리더십 성과와의 연관성이 높은 것으로 나타났다.

장관 유형론은 역대 교육부장관을 분석할 때 어느 한 유형에 더 가까운지, 혹은 각 유형 중 어떤 특성을 어느 정도 가진 복합형인지를 판단할 때에 좋은 기준이 될 수 있다. 또한 장관 유형론은 장관의 리더십 연구에서는 장관이 갖추어야 할 지도력의 범위를 파악하는 데에도 유용할 것이다. 따라서 본 연구의 연구 참여자들인 역대 교육부장관들을 학자 출신의 전문가형 장관(A, B, C 장관, 김숙희 장관)과 정치인 출신의 실세형 장관(D 장관, 이해찬 장관, 황우여 장관)으로 구분하여 III장에서 소개할 연구모형을 상징하는 데에 반영하였다.

III. 연구 방법

이 연구에서는 전직 장관과 전직 교육부 공무원 대상 직접면담과 간접면담 기법을 동

시에 활용하였다. 직접면담이란 연구 목적에 부합하는 면담지를 만들어 직접면담을 실시하는 방법을 의미한다. 간접면담이란 연구자가 직접 면담을 하는 것이 아니라 신문 등의 대중매체와 다양한 전문 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 위해서는 구글 검색에 키워드(교육부장관 인터뷰, 교육부총리 인터뷰, 여러 장관 실명 등)를 입력하여 언론과 전문지에 보도된 내용을 검색했다. 간접면담 참여자는 언론에 실명으로 면담한 것이므로 직접면담과는 달리 실명을 사용했다. 간접면담 자료를 활용하여 직접면담 대상자의 면담 내용을 보완하기도 했다.

1. 직접면담 참여자

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

<표 2> 연구단계

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

연구참여자는 연구자와 친분이 있는 사람으로 선정하였다. 본 연구의 특성상 마음 속의 깊은 이야기를 주고받을 수 있으려면 면담자와 연구참여자 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 내용은 정리 후 내용과 내용별 익명 처리 여부까지를 확인한 후 연구 자료로 활용하였다³⁾. 2017년 12월에 심층면담

을 하였던 A장관은 우연한 기회에 만나 식사와 이동을 함께 하면서 장관 역할과 리더십 수행에 대해 궁금한 점을 물어볼 기회가 있었는데 당시 그 내용을 정리해 두었다.4) 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 공무원들이고, 그 이외의 이니셜은 연구참여자가 아니라 면담 중에 언급된 제3자인 전직 교육부장관을 익명처리 해달라는 요청에 따른 것이다.

<표 3> 연구 참여자 심층 인터뷰 일정

핵심 참여자	면담 일시	직위	2차 참여자	면담 일시	직위
A	2017.12.2(토) 11:00~13:30	###정부, △△△정부 교육부장관	F	2018.4.9.(월)	전직 교육부 공무원
B	2018.4.30(월) 10:00~13:00	□□□정부 교육부장관	G	2018.5.12.(토)	전직 교육부 공무원
C	2018.4.16.(월) 16:00~19:00	△△△정부 교육부장관	H	2018.5.12.(토)	전직 교육부 공무원
D	2018.4.2.(월) 10:00~12:00	○○○정부 교육부장관	I	2018.5.12.(토)	전직 교육부 공무원
E	2018.4.9.(월) 10:50~13:50	***정부 교육부장관	김숙희 이해찬 황우여	2007. 7.2 2002. 2.20 2014. 7.15	전직 교육부장관 (간접면담 참여자)

이 논문에서 인용된 내용은 장관의 경험에 대한 기억과 의견이다. 그리고 장관 개인에 대한 리더십 분석 및 평가 연구가 아니라 대한민국 교육부장관의 리더십, 대통령과의 관계와 같은 다양한 상황 하에서의 교육부장관 리더십 사례를 탐색하기 위한 것이다. 따라서 사적인 관계에 의해 평가 결과가 왜곡될 소지도 줄어든다.

2. 자료 수집 및 분석

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

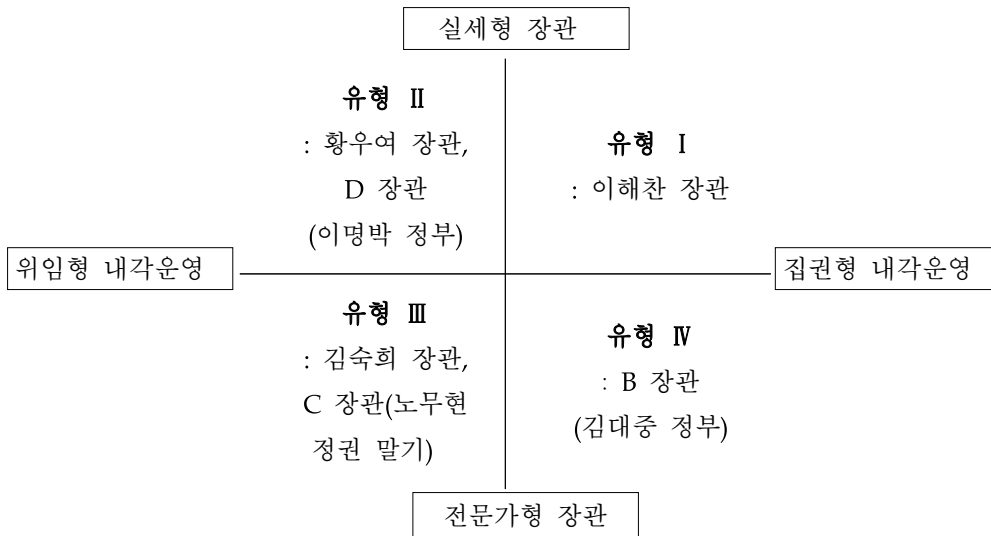
4) A장관과 연구자는 1994년부터 중앙교육심의회 고등교육분과위원을 같이하면서 안면을 익혔고, 장관이 되어서도 상당한 기간 관계를 이어간 덕에 연구자를 잘 기억하고 있었다.

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 연구참여자가 각 개인에게 전화 면담을 진행하여 심화 질문을 하고 답변을 이끌어 내하고자 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.

3. 연구 모형: 대통령의 내각운영 유형과 교육부장관의 임명 배경에 따른 교육부장관의 리더십 권한

이 절에서는 문민정부 이후 대통령의 내각운영 유형과 교육부장관의 임명 배경에 따른 장관리더십 권한을 간단히 살펴보고자 한다. 본 연구의 결과를 분석할 주된 연구 모형이기도 한 [그림 1]은 박동서 등(2003:259)이 제시한 모형을 기본으로 재구성하였다. 가로축은 대통령의 내각운영 유형을 집권형과 위임형으로 분류하였고, 세로축은 장관의 임명 배경에 따라 주로 정치가 출신인 실세형 장관과 학자나 관료 출신으로 분류되는 전문가형 장관으로 나누었다. 유형 I 과 IV는 대통령의 집권형 내각운영 유형으로 인해 장관의 위임된 리더십 권한이 상당 부분 줄어들고 장관의 임명 배경에 따른 리더십 권한이 발휘되는 유형들이다. 김영삼 정부와 김대중 대통령의 내각운영 방식은 문민정부를 거쳐 정권 교체를 통한 민주화 시대의 내각 운영방식이 요구되었으나 아직 권위주의 경향을 탈피하지 못하여 가신과 같은 실세 중심의 내각 운영을 특징으로 들고 있다(박동서, 함성득, 정광호, 2003). 차이점으로는 꼼꼼한 기획성의 김대중 대통령이 집권형 내각운영 유형으로 분류되는 데 반해 김영삼 대통령의 경우 위임형을 취한다. 이후 노무현 대통령의 경우에도 본인의 국정 운영 철학을 직접 반영하고자 하는 의욕이 앞서서 집권적 운영방식을 취하는 편이다. 다만, 본 연구의 연구참여자이기도 한 C 장관이 입각하던 집권 말기에는 위임형 내각운영에 가까웠다. 이후 정권을 잡았던 이명박, 박근혜 대

통령의 경우 각각 D 장관과 황우여 장관을 대상으로 한 내각운영 유형은 비교적 리더십 권한을 많이 허용하는 쪽인 위임형으로 분류하였다. 유형 I의 경우, 장관의 리더십 권한이 비교적 크다. 국회의원이라는 정치가 경력을 거치며, 대통령선거에서 당대 대통령의 당선에 기여한 공으로 대통령의 신임을 바탕으로 교육부 장관직을 제안받았다. 비록 대통령의 집권형 내각운영 방식으로 인해 장관의 리더십 권한의 폭이 제한될지라도 대통령의 신임을 기반으로 한 임명 배경으로 인해 상당한 리더십 권한을 발휘할 수 있었다. 김대중 정부 시기의 이해찬 교육부장관이 유형 I로 분류될 수 있다. 유형 II는 유형 I보다 리더십 권한이 더 크다고 볼 수 있다. 대통령의 내각운영 유형이 위임형인데다가 대통령의 신임까지 더해진 경우이므로, 장관의 리더십 권한이 매우 크다고 볼 수 있다.



[그림 1] 대통령의 내각운영 유형과 장관의 임명 배경에 따른 상호 관계

출처: 박동서외(2003: 259)를 본 연구에 맞게 재구성

본 연구의 직접 연구 참여자인 이명박 정부 때의 D 장관과 박근혜 정부의 황우여 교육부 장관을 유형 II로 분류할 수 있다. 유형 III은 대통령으로부터 위임된 리더십 권한과 장관의 전문성에 따른 자율성이 조화를 이루고 있다. 따라서 장관의 리더십 권한이 상당히 크다. 김영삼 정부 때 장관을 역임한 김숙희 장관과 노무현 정부 말기에 장관을 역임한 C 장관이 여기에 해당되는 사례가 되겠다. 노무현 정부 시기의 마지막 교육부장관이었던 C 장관의 경우, 정권 말기였던 대통령이 상당 정도 위임형 방식을 허용하여 실제로 장관 스스로는 충분한 자율성을 바탕으로 전문성을 구사할 수 있었다고 IV장에

서 밝히고 있다. 유형 IV의 경우 전문성에 근거한 자생적 자율성이 대통령의 집권적 내각 운영 유형에 압도되어 장관의 리더십 권한이 상대적으로 적다. 본 연구의 직접 연구 참여자인 김대중 정부 시기에 교육부장관을 역임한 B 장관이 이 유형에 해당된다.

IV. 연구 결과

박동서 등(2003)은 장관을 경제(재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 정보통신부, 과학기술부, 농림부, 해양수산부, 기획예산처), 외교 안보 및 질서유지 분야(통일부, 국방부, 외교통상부, 법무부, 행자부), 그리고 사회 분야(교육부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 환경부, 여성부)로 분류하였다. 이 가운데 교육부가 속해 있는 사회분야 장관들이 업무 능력, 정책 집행능력, 정책의 전문성, 부처관리 능력 등 거의 모든 면에서 가장 낮게 평가되고 있다. 그 이유는 관련 이해집단 간의 대립과 갈등이 심하고, 정책에 대한 상당 수준의 전문지식을 요구하는 분야가 많기 때문이다(박동서 외, 2003: 140). 교육부를 포함한 사회 분야 부처 장관들의 업무능력은 대통령의 국정운영 스타일과 해당 분야에 대한 관심에 영향을 받을 뿐만 아니라 대통령의 국정운영 능력 평가에도 직접적 영향을 준다. 문재인 정부에서도 교육정책에 대한 만족도가 가장 낮고, 대통령 평가에 가장 큰 마이너스 요인이라는 평을 받고 있다(오세중, 2018.06.19). 이는 장관의 역량 문제이기도 하지만, 근본적으로 교육 분야가 안고 있는 문제이기도 하다. 이러한 특성을 감안할 때 교육부장관은 단순한 정치적 배려가 아니라 정치력과 전문성을 겸비한 사람으로 가능하면 임기를 보장하여 그들의 업무수행 능력을 높여주는 것이 국민의 대통령에 대한 평가에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

1. “실세형 장관”: 대통령 신임을 바탕으로 발탁된 장관

대통령의 신임 정도는 장관의 업무능력 평가에도 긍정적 영향을 미친다(박동서 외, 2003: 236-237). 김대중 정부 이후 교육부장관의 임기를 보면 대통령의 깊은 신임을 바탕으로 한 장관(김대중 정부의 이해찬 14.67개월, 노무현 정부의 김진표 17.73개월, 이명박 정부의 이주호 30.33개월, 박근혜 정부의 황우여 17.13개월)은 임기가 상대적으로 길다. 대통령이 장관을 신뢰하고 업무 추진에 힘을 실어주는 경우에는 대통령의 위임으로부터 나오는 자율성과 권한을 발휘할 수 있고, 정책은 성공하기 쉽다. 대통령과 밀접한 관련이 없다 하더라도 청와대 비서실과 개인적인 친분이 있는 경우에도 큰 갈등 없이 원만하게 협조하며 리더십을 발휘할 수 있다. 이러한 장관을 실세형 장관이라고 한다.

가. 유형 I. 집권형 내각운영하의 실세형 장관: 정권 초기 개혁 실행을 위해 등용된 실세형 장관, 이해찬 교육부장관

교육부장관 가운데 실세형 장관의 예로는 김대중 정부의 첫 교육부 장관인 이해찬 장관을 들 수 있다. 집권형 내각운영 스타일의 김대중 대통령이었지만, 그는 대통령으로부터 직접 지명된 실세형 장관이었기에 전임자들이 손대기 어려웠던 부분을 과감하게 추진할 수 있었다. 3선 의원으로서의 정치 경력과 서울시 정무부시장으로서의 행정 경력이 새 정부 초기 책임성 있는 국정운영에 필요하다는 이유로 등용되었던 그는 정치인 출신답게 탁월한 정치적 감각으로 부처 외부를 상대로 뛰어난 의사결정 조정능력을 발휘하였다. 한편, 교육전문가로서의 경력이 전무하였기에 전문성을 바탕으로 한 부처 내부의 정책적·행정적 리더십을 보완하고자 전임 장관들의 조언을 구하고, 전문가·관료 및 교육부 공무원까지 참여시킨 토론회를 활성화시키기 시작했다. 주말마다 열린 토론회에서 참가자들이 기탄없이 의견 교환을 할 수 있는 풍토를 만들어 이를 의견수렴하여 과감한 행정업무를 펼쳤다. 하지만 대입제도, 새로운 학교 문화 창조, 교원정책, 대학제도 등의 과감한 추진은 그 과정에 교단과 학부모들의 거센 반발에 부딪혀 퇴진했다. 이해찬 장관은 교육이라는 한 분야에 대한 전문성만 있을 경우 재정 운영 및 기타 능력이 떨어질 수도 있기 때문에 전체를 볼 수 있는 능력이 장관에게는 필요하다는 주장을 했다(박동서 외, 2003: 171-172).

나. 유형 II: 위임형 내각운영하의 실세형 장관

1) 실세형 장관의 변화지향적 리더십과 엇갈린 평가, D 장관

또다른 실세형 장관이자 본 연구의 직접 연구참여자이기도 한 학자이자, 국회의원과 청와대 수석을 두루 역임한 정치인 출신 D 장관도 장관직 수행을 위해 가장 중요한 것이 대통령 신임임을 이야기했다. 위임형 내각운영 스타일로 분류된 대통령의 신뢰를 받고 있었던 D 장관은 자신의 소신을 토대로 강하게 개혁을 추진할 수 있었다. 다음은 면담 내용을 정리한 것이다.

성공적인 장관직 수행을 위해 모두 다 중요하지만 가장 중요한 것은 대통령 신임이고, 다음이 국회와의 관계, 그리고 그 다음이 여론과의 관계이다. 나는 야당시절 정당의 정책위원장을 하면서 정책을 많이 만들었다. 학교정보공개법과 반값등록금 정책, 마이스터고, 자율형 사학 등 다양한 정책 아이디어를 입법화시켰다. 대통령은 내 개혁 의지를 100퍼센트 신뢰하였다. 내가 경제학자이지만 교육을 크게 바꿀 수 있을 것으로 대통령이 확신했던 것 같다. 인수위를 마치고 곧바로 청와대 수석으로 가서 이론을 갖춘 학자로서 그리고 국회의원 시절에 만들었던 법을 근거로 새정부 정책을 디자인했다. 새정부가 출범할 때 초대 교육수석이 가장 중요하다. 나는 수석을 마치고 차관과 장관을 거치면서 원래 기획한대로 정책을 추진해갈 수

있었다.

66개 구조개혁이 필요한 대학 리스트를 발표하려고 하니 그 안에 종교계 대학을 비롯하여 영향력 있는 대학이 포함되어 있어서 발표를 하면 대통령에게 부담이 될 것이라며 청와대가 난색을 표했다. 나는 청와대 수석에게 구조개혁 대학 명단에 대해 가부를 논하는 전화는 하지 말라고 이야기를 하였다. 이런 경우 보통은 장관을 경질하는데 나는 대통령의 전폭적인 지지를 바탕으로 발표를 강행하고 대학 구조개혁을 추진할 수 있었다. 대학구조개혁은 구조개혁위원회가 구조개혁 평가지수를 정량적으로 산출하여 못하는 대학을 정리하는 프로세스였다. 데이터를 기반으로 해서 평가했기 때문에 개인이 간섭할 수 있는 여지는 없었다. 설령 대통령이 부탁하더라도 명단에서 뺄 수 없는 상황이었다. 대통령의 신뢰가 있었기에 종종 대통령이 지시한 것도 현장에 무리가 있다고 판단되면 그냥 서랍에 넣어두기도 했다. 다른 장관들은 그리하기 어려웠을 것이다. (2018.4.2. ○○○정부 D 전 교육부장관)

장관직 수행에서 제일 중요한 것은 대통령과의 관계이고, 대통령 신임 정도에 따라 정부 내에서의 장관리더십 정도도 크게 바뀐다는 견해가 타당함을 D 장관과의 면담을 통해 확인할 수 있다. D 장관은 청와대에 대해 오히려 우위를 점하고 있었고, 대통령의 지시 사항도 시행 여부를 본인이 판단할 정도였다. 심지어 D 장관은 보수정부에서 보수가 반대하는 반값등록금 이슈를 ‘다양한 카드’를 활용한 이슈 전환 전략을 통해 해결했던 사례를 소개하기도 하였다. 다양하면서 깊은 연구에 기초한 명확한 비전의 중요성을 강조하며 자신감 있는 교육부장관 리더십을 발휘할 수 있었다고 한다.

반값등록금이 이슈가 되었을 때 보수에서는 이 정책이 저질 대학을 먹여 살리게 될 것이라며 반대했다. 이 정책을 추진할 수 있었던 것은 대학구조개혁이라는 미리 준비된 카드가 있었기 때문이다. 반값등록금 정책 추진의 기본 전제가 대학구조개혁임을 설득한 결과 반값등록금이라는 원래 의도한 방향으로 끌고 갈 수 있었다.

대학구조개혁에 대해서 대통령, 국회, 보수진영 쪽에도 직접 이야기를 하며 설득한 결과 구조개혁위원회를 시작할 수 있었다. 이 과정을 통해 6개 대학이 문을 닫았다. 반값등록금 이슈를 대학구조개혁으로 바꾼 후 이 두 가지를 하나의 패키지 정책으로 만들고 여야를 함께 끌어들이 추진했다. ... 그래서 정통 관료보다는 전문지식과 함께 정치 경력을 조금 가진 인사에게 맡기는 것이 좋다. (2018.4.2. ○○○정부 D 전 교육부장관)

이에 대해 E 장관은 당시 대통령과 위에 소개한 D 장관이 노동경제학 전공 출신으로 경제 관점에서 교육을 바라본다는 공통점을 가지고 있었기에 대통령이 장관을 100퍼센트 신뢰했을 것이라고 보았다. 하지만 대통령과 청와대 수석을 거친 D 장관이 경제적 관점에서 교육을 바라보며 정책을 만들고 추진한 탓에 교육 문제가 오히려 더 꼬이게 되었다는 의견을 피력하기도 했다.

2) 교육과는 무관한 배경의 또다른 실세형 장관, 황우여 교육부장관

교육에 대해서는 생각해 볼 기회가 없던 사람이 갑자기 교육부장관으로 임명될 경우

그가 교육에 대해 깊이 있고 폭넓은 철학을 가지고 있거나, 교육 관련 이슈에 대한 혜안을 가지고 있으리라 기대하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 갑작스럽게 교육과 무관한 인사를 교육부장관에 임명한 경우도 있다. 박근혜 정부 시절의 황우여 장관(2014년 8월 8일 ~ 2016년 1월 12일)은 교육부 수장으로서의 전문성을 갖추지 못했다는 비판을 받았지만 친박 친정체제 구축의 필요성, 청문회 통과 가능성, 사학법 개정안 통과 제지 및 당 대표 시절 박 대통령의 뜻을 잘 받들어 형성된 신뢰를 바탕으로 교육부장관 겸 사회부총리로 임명되었다(김디모데, 2014).

여야 갈등이 심하고 야당의 반대로 청문회 통과가 어려울 경우 국회의원 중에서 후보를 지명하면 청문회 통과가 상대적으로 용이하다. 동료 국회의원에 대해서는 청문회를 심하게 하지 않기 때문이라고 한다. 그러나 교직원단체를 포함한 시민단체와 여론의 비판이 문제가 되기도 한다. 황우여 의원을 교육부장관으로 내정하자마자 교육계가 보수와 진보를 막론하고 우려의 목소리를 냈다(안규호, 2014).

“한 보수적 교원단체는 “황 내정자가 국회 교육위원장 등의 경력을 갖고는 있지만 초중등학교나 대학현장 경험이 없다”고 지적했다. 이에 화답하듯 전교조도 “황 후보자가 국회 교육상임위원회에서 활동은 했지만 교육 종사자가 아니기 때문에 전문성을 담보할 수 없다”고 꼬집었다. 보수성향의 학부모단체 ‘공교육 살리기 시민연합’은 “특목고나 자사고에 대한 교육적 소신이 무엇인지 모르겠다. 지금과 같은 상황에서 교육을 잘 이끌어 나갈지 의문”이라고 대놓고 꼬집자, ‘참교육을 위한 전국 학부모회’도 “지금 교육계에서는 자사고 등 학교 차별화 문제, 경쟁교육이 문제인데 이런 부분에서 교육정책을 잘 이끌어 나갈지 우려스럽다”고 맞장구쳤다.”(안규호, 2014. 7. 18)

이러한 경우 설령 청문회를 통과하여 장관이 된다고 하더라도 언론, 교직원단체를 포함한 시민단체의 비판으로 인해 행보가 상당히 어려울 것임은 미루어 짐작할 수 있다. 아울러 박동서 등(2003: 257)은 장관이 정직성과 공정성을 가지고 일하고, 대통령으로부터 인간적 신뢰를 확보하는 것이 대통령과의 관계를 원활하게 한다고 한다. 그러나 재임기간이 짧고 직접적인 접촉의 기회가 거의 없기 때문에 장관 재임 중에 신임을 쌓기는 어려워 보인다. 결국 대통령의 신임을 바탕으로 장관이 된 경우가 아니라면 정치적·행정적·정책적 리더십 발휘에 상당한 어려움을 겪을 것임을 시사하고 있다.

2. 전문성 요인으로 발탁된 장관

이준식 장관(2016년 1월 13일 ~ 2017년 7월 4일)은 2014년 국무총리실 공과대학혁신특별위원회 위원장을 맡아 기업과 사회가 요구하는 실무역량 중심의 공학교육 혁신을 주도했다. 이 때 깊은 인상을 받은 박근혜 대통령이 ‘수첩’에 이름을 올렸고, 이것이 그

가 교육부 수장으로 발탁된 계기가 된 것으로 알려졌다(박동휘, 2016).

대통령의 신임이 아니라 전문성에 의해 발탁된 경우 장관에게 인사 청탁이 많이 들어온다. 정권의 실세나 청와대 해당 수석, 국정원 등 권력기관으로부터 들어온 청탁을 들어주지 않으면 장관에게 불리한 음해성 첩보들이 대통령에게 수시로 보고된다(박동서 외, 2003: 236). 대통령의 두터운 신임을 바탕으로 발탁된 장관이 아닌 경우에는 개인의 정치적 영향력이나 전문성을 바탕으로 리더십을 발휘해야 하는 데 한계가 있다.

교육학적 배경을 가진 장관이 장기적인 계획 하에 일을 추진하기 위해 준비 작업을 하고 있으면, 곧바로 성과를 내기를 기대하는 대통령과 청와대의 특성상 성과를 기다리기보다는 그를 무능한 장관으로 낙인찍어 곧바로 교체할 가능성이 높다. 또한 이들이 크게 성공적이지도 않았다는 것이 면담에 응한 전직 장관들과 교육부 공무원들의 공통된 의견이었다. 김영삼 정부 이후 교육학적 배경을 가진 장관들을 살펴보면 윤덕홍 9.5개월(사회교육학과), 오병문 9.8개월, 문용린 6.7개월, 이돈희 4.9개월, 이상주 13.2개월, 김신일 18.3개월로 김신일 장관을 제외하고는 재임기간이 평균 이하이다. 이상주 장관⁵⁾은 교육학적 배경이 있기는 하지만 대통령 비서실장이라는 정치 경력을 쌓은 후 장관이 된 사람이다. C 장관의 생각처럼 교육학적 배경⁶⁾과 교육적 전문성은 장관으로서 갖추어야 할 필요조건이다. 많은 장관들이 이를 충족시키지 않아 문제가 되었다는 그의 지적은 일면 타당하다. 하지만 필요조건만 갖추고 장관으로서 갖추어야 할 정치적, 조직경영에 필요한 행정력, 정책전문성 등의 충분조건을 갖추지 못하면 성공한 장관이 되기는 어렵다.

단순한 신임 정도만이 아니라 대통령의 스타일도 장관의 리더십에 영향을 미친다. 안병영(2017: 10)에 따르면 대통령의 내각 운영방식이 중요하다. 만일 집권형 내각운영 스타일을 택하면 고위관료들도 장관이 아닌 청와대를 바라보게 되어 장관의 권위와 영향력은 떨어지게 된다. ### 대통령과 △△△ 대통령 때 장관을 했던 A 장관에 따르면 ### 대통령은 국무회의 주제마저도 국무총리에게 맡기고 큰 국가만 챙기는 위임형 내

5) 교육행정학(국제발전교육학) 전공, 교육문화수석비서관(1980.09-198.01), 3개 대학 총장, 정신문화연구원장, 대통령비서실장 등을 지낸 후 장관이 되었다.

6) 교육학자는 자세히 들여다보면 심리학, 사회학, 행정학, 교육과정학 등등 학문적 배경이 크게 다르고 따라서 전공역량도 크게 다르다. 교육행정학자는 그나마 교육정책, 인사관리, 재정 등에 대해 상대적으로 잘 알고 있지만 나머지 교육학자들은 행정가와 정치가로서의 특성을 가진 교육부 장관직 수행에 필요한 역량을 갖추 기회를 따로 갖지 않는 한 그 역할을 제대로 수행하기가 어렵다. 교육학자이면 교육부 장관직을 잘 수행할 수 있으리라고 가정하는 것은 오산이라는 전직 E 장관의 관점이 타당한 이유는 이 때문이다. (교육)행정에 대해 거의 모르던 교육학자들이 갑자기 장관이 될 경우 업무를 파악하고, 장관직에 수행에 필요한 역량을 갖추기 시작하다가 교체되는 일이 반복된 것은 이 때문이다. 장관의 평균 재임기간이 짧은 상황에서는 임명권자는 신임장관이 이미 준비된 장관이기를 기대하고 있기 때문에 기대에 미치지 못한 장관은 곧바로 경질되는 일이 반복된다.

각운영 스타일이어서 장관의 정책자율성이 상대적으로 높았다고 한다.

가. 유형 III: 위임형 내각운영하의 전문가형 장관

1) 여성 장관이라는 상징적 대표성의 '소신' 리더십, 김숙희 교육부장관

신임이나 깊은 인간관계가 아니라 다른 요인으로 발탁된 경우에는 오히려 자신의 소신을 바탕으로 장관직을 수행할 수 있는 여지도 있다. 김영삼 정부의 두 번째 교육부장관인 김숙희 장관(1993년 12월 22일 ~ 1995년 5월 12일)은 “교육과는 전혀 이해관계가 없었기에 대통령에게도 (배포 있게) 교육현안을 갖고 대들 수 있었다”고 자부하며 “교육에 있어서 가장 걸림돌이 되는 것은 교육을 정치적으로 이용하려는 사람들”이라고 강조했다. 김숙희 장관의 경우는 여성 장관이 필요하여 발탁된 경우다. 김숙희 장관의 대통령에게 ‘대드는’ 행보도 대통령의 위임형 내각운영 방식 때문에 어느 정도 수용되었을 것이다.

사람들이 나보고 그렇게 비정치적인 사람이 어떻게 (그 자리에) 갔느냐고 물어요. 나도 교육부장관 될 때까지 김영삼씨가 어떻게 왜 나를 데려갔는지 몰랐어요. 나중에 들어가서 왜 나를 장관을 시켰냐고 물어봤지. 그랬더니 누군가 “여성을 내각에 몇 명을 넣어야 한다고 했더라고요. 그래서 김영삼 대통령이 ‘이화여대를 가봤냐. 정문에서 여대 애들 붙잡고 누가 좋을지 물어봐라’ 했더라고요. 그래서 아이들 입에서 많이 이름이 거론되는 이름이 나왔대요. 내가 그 때 교양과목을 많이 가르쳤거든. 이름이 많이 나와서 그랬대요. 그래서 내가 김영삼 씨에게 웃으며 ‘거 괜찮은 방법이었네요’ 했죠. (강민석·이원진, 2007.7.2. 김영삼 정부 김숙희 전 교육부장관 중앙일보 인터뷰 중에서).

김숙희 장관은 취임식 때의 발언대로 성실한 여성 장관으로서 해외 나가는 시간도 아끼며 여성의 눈으로 개혁을 추진했다. 여성의 관점에서 학생들의 안전, 학생들의 불편 해소 등에 초점을 두어 관련 문제를 해결했다.

실질적으로 고개를 파묻고 일을 해야 해요. 해외여행 다닐 새가 없어요. 쳐들어 앉아 일을 해야 해요. 교육이란 건 생각할 게 많아요. 학교문제를 생각하면 끝도 없어. 나는 여자의 눈으로 봐서 문제라고 생각하는 건 다 고쳤어요. 500개 넘는 학교가 연탄불을 피우는 게 위험해 보여서 다 뜯어고쳤지. 안전한 전기난로로 싹 다 바꿨다니까. 여자의 눈에 띄는 것도 남자 못지않게 많아요. 신발주머니 들고 다니는 것도 없었어. 애들이 책가방, 미술책, 신발주머니까지 들려면 손이 없어. 혹시 넘어져도 그렇고. 그래서 신장을 학교에 만들었어요. 사물함 넣어준 것도 다 내가 했어. 자주 현장을 나가서 봤으니까 할 수 있었지. 장관할 때 지금 차관된 서남수 전 서울시 교육감도 도와주고, 서울대 이태수 교수, 대학정책국장으로 불러들여서 머리 들이대고 앉았어요. 이명현 교수도 교육개혁위원회 1기 상임위원으로 나한테 도움을 줬어요. 그런데 청와대는 (내가)선을 확실하게 그었어요. 김정남 교육문화수석은 운동권 출신이었는데, 나를 색안경 끼고 봤어요. ‘저 사람이 어떻게 여기까지 들어왔냐’ 그러고 쳐다보는 것 같았어

요. (강민석·이원진, 2007.7.2. 김영삼 정부 김숙희 전 교육부장관 중앙일보 인터뷰 중에서)

김숙희 장관은 교육부장관 리더십에서 간과되어온 여성의 리더십을 돌아보게 한다. 역대 2명을 제외하고는 남성이 교육부장관이었기 때문에 기존의 연구에서 여성 장관이 보여줄 수 있는 리더십의 특징에 대해서는 별다른 관심을 갖지 않았다. 성의 차이가 학교 경영 초점이나 리더십 특징에서 차이를 보인다는 것에 대해 반대하는 의견도 있으나 초등학교 교장의 경우 여교장과 남교장의 학교 경영에서 관심을 두는 분야와 리더십 스타일에서 차이를 보인다는 것이 여성과 남성 교장을 두루 경험한 초등 교사들의 공통된 의견이다. 이러한 노력에도 불구하고 김숙희 장관은 관료들의 평가에서 실패한 대표적인 사례(이종범, 1995; 박동서외, 2003)로 제시되고 있다.

2) 정책전문가로 입각, 대통령과 교육철학의 일부를 공유한 유연한 소통 리더십, C 장관

C 장관은 “대통령과 장관의 관계 리더십의 출발점은 임명권자인 대통령이 얼마나 적절한 인물을 선정했느냐가 좌우한다. 제안을 받은 사람도 자신이 적절한 자리에 가는 것인가에 대한 판단을 잘 해야 한다.”라고 관계 성공 여부를 정리했다. 그에 따르면 양자가 철학과 가치를 공유하는 것이 중요하다. 대통령도 장관을 선정할 때 그 점을 충분히 고려해야 한다. 장관직 수용자도 대통령과 철학과 가치를 공유해서 함께 일을 할 만한 관계인가를 따져야 한다. 이를 고려하지 않으면 결국 충돌하게 된다. C 장관의 경우 자신은 대통령과 적어도 세 가지 점에서 철학과 가치를 공유했다고 한다. 그 첫째가 교육을 학습자 중심에서 보는 점이었고, 두번째는 교육의 공공성을 강조한다는 점, 세번째가 우리나라 교육 평등화를 위해 노력할 필요가 있음 등이라고 한다.

대통령 선거에 관련한 적은 전혀 없지만 방송에서 대통령 교육공약을 검증하는 토론회를 할 때 내가 토론회를 진행했다. 이 때 처음으로 당시 대통령 후보였던 대통령의 교육에 대한 생각을 접할 기회를 갖게 되었다. 그 이후로 대통령을 만난 적은 없다. 그러던 중 대통령이 저녁 먹으면서 이야기를 나누고자 한다는 연락을 받고 만나러 갔다. 대통령을 만났더니 책을 통해서 익숙하게 알고 있었는데 직접 만나게 되어 반갑다고 했다. 그래서 EBS 교육공약 토론회 때 만난 적이 있다는 이야기를 하며 서로의 교육 철학을 확인하는 기회를 가졌다. 그러다가 공부한 게 많은 분이니 같이 일하자고 하여 (장관직을) 수락하였다. 철학을 공유하였기에 임기 말이었지만 사교육이 강한 우리 교육의 공공성을 살리기 위해 노력할 때 대통령의 강한 지지를 받을 수 있었다. (2018.4.16. △△△정부 C 전 교육부장관)

자신은 평소 정부를 비판하는 목소리를 강하게 냈는데 오히려 같이 일하자는 제안을 받았을 때 놀랐다는 이야기를 했다. 그와의 심층면담 내용을 정리하면 다음과 같다.

당시 새 정부가 들어선 지 1주년이 되었을 때 시민단체들이 공동 주최한 세미나에서 나에게 정부의 교육에 대한 주제발표를 요청했다. 이때 “말로만 5.31을 이어받는다고 되는 것이 아니다. 우선순위를 정하고 완급을 조절하는 것이 중요한데 급하게 밀어붙여서 오히려 역효과가 나고 있다. 새 정부가 들어선 지 1년이 지나면서 교육정책이 오히려 망가진 것 아니냐”는 등의 비판을 했다. 그래서 나중에 같이 일하자고 했을 때 놀랐다. 당대 정부 초기에 나타난 문제점이 현 정부에서도 동일하게 반복되고 있다. 당시처럼 갈등을 적절히 해결하지 못해 뼈격거리는 소리가 커지고 있다. (2018.4.16. △△△정부 C 전 교육부장관)

C 장관이 대통령(청와대 포함)과의 관계에 대해 한 이야기는 장관의 소신과 대통령(청와대 포함)과의 의견 조율 필요성에 대해 새로운 생각을 하게 한다. 그에 따르면 전임 A 장관이 정책을 강하고 급하게 밀어붙인 결과 오히려 부작용이 커지게 된 것을 대통령이 알게 되었다. 장관 재임 중 대통령과 두 번의 독대를 한 적이 있는데 첫 번째 만남에서 대통령은 “지금까지 교육정책에 대해 신중하게 진행하지 못한 아쉬움이 있었는데 같이 하니 마음이 편해졌다. 모든 것을 맡기고 있으니 마음이 편하고 잘 되고 있어 다행이다.”라는 취지의 이야기를 했다.

나. 유형 IV. 집권형 내각운영하의 전문가형 장관: 정책전문가로 입각, 대통령의 집권형 내각운영하에서 소통에 어려움을 겪었던 B 장관

학자 출신인 B 장관은 자신이 발탁된 이유에 대해 다음과 같은 이야기를 했다.

서울대 교수로 있으면서 신문 칼럼을 통해 교육부가 5천만의 인적자원을 육성 관리하는 인적자원부가 되어야 한다는 소신을 자주 밝히곤 있다. 그러기 위해서는 교육부장관은 부총리급이 되어, 교육뿐만이 아니라 산업, 경제, 노동, 국방 등과 네트워크화된 통합정책을 구현해야 한다는 주장을 지속적으로 했다. 그 동안 학교관리에 주력해온 교육부가 더 큰 관점, 즉 국가인적자원관리(National level HRD)라는 차원에서 일을 해야 한다는 것이 내 생각이었다. 유·초·중·고등학교도 국가의 인적자원을 양성하는 활동인데 향후의 인적자원의 배분, 유통, 활용을 전제로 하지 않고 기르니 문제가 된다는 관점이었다. 산에 나무를 심을 때도 유통 배분 활용을 염두에 두는데, 사람을 키우는 국가교육 사업이 그런 생각을 어찌 아니할 수 있겠는가? 이런 주장 덕분인지, 교육부장관으로 입각을 했다. 내 계획은 교육부를 인적자원부로 업무몰격을 바꾸는 것이었다. 재임 중 교육부를 인적자원부로 바꾸기 위한 법안을 준비시켰다. 장관을 마친 얼마 후부터 교육부장관은 부총리겸 인적자원부장관이라는 명칭으로 불리게 되었고, 그 다음 정부 때까지 이어졌는데, 그 다음다음 정부에서 교육과학기술부로 다시 환향(還故郷)하면서 사라졌다. (2018.4.30. □□□정부 B 전 교육부장관)

면담에 응한 B 장관은 대통령 및 청와대와의 관계가 원활하지는 않았다. 집권형 내각 운영 스타일이었던 대통령이나 청와대 참모들과 밀접한 관계가 없는 학자 출신이었던 B 장관은 이하에서 보는 것처럼 소통에서 많은 어려움을 겪었다.

“2000년 1월 교육부의 대통령 업무보고가 있었는데, 그 하루 전에 과외과잉금지는 위헌이라는 헌재판결이 나왔다. 업무보고 자리에서 전날의 헌재 위헌판결에 대한 대통령 언급이 있었고, 이에 대한 답변이 오고 갔다. 언론은 이 대화를 질책이라는 표현을 가미하면서, 교육부가 과외금지에 무대책이고 미온적이라는 비판을 높여갔다. 대화가 질책으로 전환되어 표현되는 것을 보면서, 폭넓은 소통이 언론, 타 부처, 청와대, 그리고 법조계와도 중요하다는 것을 알게 되었다.”

- 강홍준(2000. 5. 8.) 의 [월요인터뷰] 문용린 교육부장관' 중에서-

이 사태는 일차적으로는 첫째, 과외금지 위헌 판결이 하필 대통령 업무보고 하루 전, 즉 발표 자료(슬라이드) 준비가 모두 끝난 상황에서 갑자기 내려진 것, 둘째, 미처 슬라이드에는 포함시키지 못하고 별도의 문건만 준비한 교육부 담당자의 준비 부족, 셋째, 대통령이 질책했다는 보도에 대한 청와대의 침묵 등 몇 가지 상황이 겹치면서 ‘스위스 치즈 현상’처럼 발생했다. 일반인들은 “교육부가 헌법재판소의 과외금지 위헌 결정을 전혀 예상하지 못했고, 사전에 대비하지 못한 느낌”(강홍준, 2000.05.08.)이라는 언론의 지적에 공감할 것이다. 준비는 했겠지만 교육부공무원들은 헌재 결정이 미칠 커다란 파장을 감안할 때 결정 예정일 예측 및 합헌과 위헌 결정 양자에 대한 대책을 미리 마련했다가 발표 즉시 대응책을 내놓아야 한다고 우리 국민과 청와대가 생각하는 것 같다. 이러한 불만을 언론이 나서서 지적한 것으로 보인다. 교육부 입장에서는 위헌 결정 결과에 대해 뾰족한 대비책을 내놓기 어렵다는 것이 어려움의 핵심이었을 것이다. 청와대와 소통이 잘 되었다면 이 결정에 대한 사전 교감을 바탕으로 대비를 할 수 있었겠지만 그렇지 못한 관계로 모든 책임이 결국 교육부장관에게 돌아온 것이다. 이는 민주화 이후 다양한 정치·행정의 주체간 협력과 소통에 대한 필요성이 높아져 소통 중심 협업 리더십(정광호, 문명재, 2013)의 중요성이 부각되고 있는 현실을 반영하고 있다.

7) 스위스 치즈에는 무작위로 구멍이 뚫려 있는데 두어 장만 겹쳐도 그 구멍의 위치가 서로 다르기 때문에 관통하는 구멍이 생기지는 않는다. 그런데 참으로 드문 경우이지만 열 장이나 되는 치즈를 겹쳐놓은 상황에서 구멍들이 모두 일치하여 관통하는 하나의 구멍이 만들어지기도 한다. 대형 사고라는 것은 이처럼 수많은 작은 우연들이 겹쳐 치즈 열장을 관통하는 하나의 구멍이 생기듯이 만들어진다는 것이 소위 스위스치즈 효과이다.(출처: 박남기, 2015 “눈과 보름달의 유혹 그리고 스위스 치즈효과”<https://ngpark60.blog.me/220269966141?Redirect=Log&from=postView>)

V. 결론 및 제언

1990년대 이후 최근까지 행정학계에서는 장관에 대한 꾸준한 관심이 연구로 이어져 왔음에 반해 교육행정학계에서는 아직 개척할 부분이 많다. 그러다보니 우리 사회와 학계가 교육부장관에 대해 가지고 있는 환상과 좌절감은 커졌다. 교육 분야는 특히 긴 호흡으로 정책을 만들고 추진해야 함에도 불구하고 오히려 교육부장관이 더 자주 바뀔으로써 교육이 계속 표류하는 이유를 찾기도 어려웠다. 이 연구는 우리 교육을 이끌어가는 수장인 교육부장관의 리더십에 초점을 맞추어 대통령 내각운영 유형과 장관 임명 배경에 따른 교육부장관 리더십 사례 탐색을 목적으로 하였다.

역대 교육부장관 5인과 전직 교육부 공무원 4인을 대상으로 직접면담을 수행하였고, 간접면담 및 문헌 분석 결과 제왕적 대통령제 하에서 교육부장관은 법적 권한에도 불구하고 구조적인 한계도 드러났다. 교육감에 비해 법적 지위는 높지만 실제로 행사할 수 있는 권한은 작아 교육부장관은 국가 교육부의 수장이라기보다는 총무부, 생산부, 판매부 등의 여러 부서를 가지고 있는 기업체의 연수부장(혹은 교육부장) 정도에 해당한다는 전직 교육부 공무원들의 공통된 의견이 연구를 통해 확인되었다. 물론 대통령이 위임형 내각운영을 하고 교육부장관에 대한 깊은 신뢰를 바탕으로 실세형 장관에 대한 정치적 공감대든, 전문가형 장관에 대한 정책적 공감대를 공유하는 경우에는 상당한 역할을 할 수 있었음을 연구 결과에서도 확인되고 있다.

그러나 우리의 경우는 민주화 이후에도 남북대치 상황에 힘입어 대통령은 제왕처럼 군림해왔다. 제왕적 대통령⁸⁾은 “국제적 위기가 첨예화하면서 대통령이 헌법을 초월한 무소불위의 권력을 행사”한 대통령을 의미한다(박동서 외, 2003: 226). 이러한 배경으로 인해 장관이 대통령의 의지에 반하는 정책이나 업무를 수행하는 것은 극히 일부 경우를 제외하고는 상상하기 어렵다는 것이 연구 결과에서도 드러났다. 국무회의가 난상토론장인 미국과 달리 헌법이 정한 역할과 권한에도 불구하고 우리의 국무회의가 ‘받아쓰기 시험장’을 연상시키는 이유도 제왕적 대통령에서 기인한다. 그의 아래에 있는 장관은 자신의 소신을 국무회의에서 대통령에게 개진하기 어려워 그냥 받아쓰는 길을 택한 것이다.

물론 전문성과 정치력이 뛰어난 장관은 수석과 고위관료를 압도하는 사례도 있었다. 장관의 뚜렷한 정책 아젠다, 업무 및 정책에 대한 전문적 지식 등을 갖추면 부처 내외에서 정책과정을 주도하기 유리한 위치에 선다. 교육부장관으로서 충분한 자질과 역량을 갖추기 위해서는 경험과 경륜이 필요하므로 장관의 잦은 교체를 삼가야 한다는 것이

8) 제왕적 대통령이라는 용어는 미국 역사학자 슬레진저의 저서 ‘제왕적 대통령’(Imperial Presidency, 1973)에서 처음으로 사용되었다.

안병영(2017: 11-12)의 주장이다.

교육부장관 개인의 역량과 함께 중요한 것은 환경 요건이다. 그 중 본 연구의 문제의 식이기도 했던 대통령의 내각운영 유형에 따라 장관의 리더십 유형이 달라질 수 있음을 보여준다. 실제로 H 교육부 공무원에 따르면 A 장관은 위임형 내각운영 유형의 ### 대통령 때에는 성공적인 것으로 평가를 받았으나 △△△ 대통령 때에는 많은 어려움을 겪었고, 기대한 만큼의 성과를 내지 못했다는 평을 받고 있다.

또 다른 요건으로는 대통령의 장관에 대한 임명 배경을 들 수 있다. 장관과 대통령 사이에 정치 경력을 바탕으로 한 강한 이념적·인간적 공감대 혹은 전문성을 바탕으로 한 정책적 공감대가 형성되어 장관으로 임명되는 경우이다. 전자의 경우는 캠프 활동 또는 여타 정치적 활동을 통해 대통령, 청와대를 비롯한 정권 실세뿐만 아니라 정권 실세로 구성된 타 부처 장관들과의 탄탄한 인맥을 형성하고 있는 실세형 장관을 의미한다. 대통령이 전격적으로 지원하지 않으면 리더십 발휘가 어려운 것이 현실이다. △△△ 대통령 시절의 C 장관이 후자인 정책적 공감대에서 형성된 관계라 할 수 있을 것이다. 김대중 대통령 시절 이해찬 장관과 ○○○ 정부 시절 D 장관은 소위 실세형 장관이며, 이 연구의 연구참여자였던 다른 역대 장관들은 학자, 관료, 정치인이라는 각기 다른 임명 배경에서 정책적 혹은 이념적·인간적 공감대를 바탕으로 대통령의 전격적 지원을 받았던 사례도 있었지만, 어려움을 겪은 사례도 소개되었다.

장관리더십 성공에 영향을 미치는 기타 환경적 요인으로 특정 정부의 성공 정도, 장관 임명 시점 등도 고려해 볼 수 있다. 대통령이 성공하면 장관직도 성공한 것으로 평가받을 수 있지만 성공하지 못하면 장관도 실패한 것이 된다. 연구 결과, 장관은 국민으로부터 선택받은 대통령이 행사하는 행정권의 일부를 공유하는 것이 독립적으로 존재하는 것이 아님을 시사하고 있다. 또한 장관 재임 시점도 중요한 변수가 되기도 한다. 정권 실세였던 이해찬 장관의 경우 김대중 대통령이 집권형 내각운영 유형이긴 했지만, 정권 초기 대통령의 신임을 바탕으로 임명된 실세형 장관이었기에 강력한 리더십을 발휘할 수 있었다. 그러나 정권 말기라는 어려운 상황 속에서도 대통령과의 정책적 공감대를 바탕으로 교육 분야의 전문성을 바탕으로 의미 있는 결실을 이루어냈던 C 장관의 사례도 있었다.

우리나라의 경우 대통령이 원하는 사람이면 누구나, 그리고 원할 때면 아무 때나 교육부장관으로 내정하고 바꿀 수 있는 상황, 그리고 대통령이 실제로 그렇게 하는 상황이 전개되고 있다.⁹⁾ “교육부장관만큼은 자주 바꾸지 않겠다”며 ‘교육대통령’을 강조했던 김대중 정부는 총 7명의 장관(평균 재임기간 8개월)을 임명하여 그 이전 어느 정권보다

9) 최근에는 인사청문회로 인해 한계가 생기기는 했지만 대통령이 발탁해야만 청문회 대상이 될 수 있으므로 기본 틀은 차이가 없다.

도 가장 많은 교체 기록을 세웠다(손혁기, 2002.02.20). 노무현 대통령 역시 취임 초 교육부총리에 대해 “임기 5년을 같이 하겠다”며 교육 수장 자리의 중요성을 강조하며 심혈을 기울여 장관 인사 시스템인 청문회를 도입하였으나 57시간만에 단명하거나 1개월 만에 논문표절 사유로 물러난 사례 등이 발생하여 총 6명의 장관을 임명하였다. 인사수장이 자주 교체되다 보니 장관의 관심사에 따라 교육정책이 오락가락하고, 각 장관마다 내놓은 정책들은 대부분 껍데기만 남았다.¹⁰⁾ 교육부장관 리더십을 연구할 때에는 장관의 직무수행이 이러한 제약 속에서 이루어짐을 염두에 두어야 한다.

교육부장관은 정치적으로 임명되는 정치가에 가까움에도 불구하고 우리 사회와 학계는 그가 행정가라고 생각하며 정치적 중립이라는 교육적 가치를 지켜내기를 기대하고 있다. 그리고 역대 장관들도 그러한 기대에 맞추어 역할을 하기 위해 노력해왔다. 교육부장관이 자주 바뀐 배경에는 장관들의 정치적 중립 유지 노력도 한 몫 한 것으로 보인다. 교육부장관에 대한 연구는 학문적 가치뿐만이 아니라 현실 속에서 대통령이 교육부 수장인 교육부장관을 내정할 때, 교육부장관이 리더십을 발휘할 때도 도움이 될 것이라 기대한다. 이를 위해 향후 교육부장관에 대한 연구는 행정적 리더십 혹은 정치적 리더십을 발휘한 사례에 대해 연구해 보는 것도 교육부장관 리더십의 가능성과 한계를 새롭게 인식하는 데 기여할 것으로 기대한다.

10) 이해찬 장관이 마련한 ‘교육발전 5개년 계획’. “2003년까지 5년 동안 113조원을 투자해 교육체제의 새로운 패러다임을 구축하겠다”고 공언한 교육부는 ‘계획안’을 교육개혁의 ‘교과서’로 삼아 ‘일관성’ 있게 추진하겠다고 밝힌 바 있다. 그러나 이후 장관이 바뀌면서 이 계획안은 찾아보기조차 힘들다. 후임장관의 성향에 따라 지속적으로 채택된 사안도 있으나 내용은 빠지고 형식만 취하다 보니 교육계의 반발만을 부추겼다. 당시 교육부는 대학에 대해 △국립대 민영화 △정원 자율화 △교수계약임용제 △국·공립대 실험실습기자재 100% 확충 △대학 이사회를 구성 국립대 예·결산권 이양 △평교수가 참여하는 교무위원회 △사립대 공익이사제 등을 실시하겠다고 계획했다. 계획안대로라면 대학에 자율권을 부여하고 교수들에게 경쟁체제를 도입하는 대신, 재정지원으로 경쟁기반을 조성하고, 자체적인 자정장치를 마련하겠다는 것으로 풀이된다. 그러나 현재 국립대 민영화와 교수계약제만이 ‘국립대학 발전계획’과 ‘교육공무원법 개정’으로 시행됐을 뿐, 정작 필요한 재정지원과 ‘평교수 참여 교무위원회’, ‘공익이사’ 등의 자정장치는 오간 데 없다. 교수들의 극심한 반발속에 시행된 ‘두뇌한국(BK)21 사업’은 장관이 바뀌면서 ‘실책’으로 귀결된 대표적 사례다(손혁기(2002.02.20)).

참고문헌

- 강민석, 이원진(2007. 7. 2). 내게 자율 말하던 김신일 교수, 지금은 정반대로 간다. 중앙일보. <http://news.joins.com/article/2779239>에서 2018. 4. 29 인출.
- 강홍준(2000. 5. 8). [월요일인터뷰] 문용린 교육부 장관. 중앙일보, 종합 13면. <http://news.joins.com/article/3913775>에서 2018. 4. 29 인출.
- 곽진영. (2017). 역대 장관 충원 패턴의 변화: 이승만 정부~ 박근혜 정부. **의정연구**, 52, 183-216.
- 구영식(2014. 10. 22). 교육부 장관이 되려면 '이 조건'을 갖춰라. 오마이뉴스. <https://goo.gl/yGWGKF>에서 2018. 4. 29 인출.
- 김정은. (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. **한국행정학보**, 49(3), 391-425.
- 김디모데 기자(2014. 7. 15). 황우여 교육부총리 지명, 친박 친정체제 구축. 비즈니스 포스트. <http://www.businesspost.co.kr/BP?command=naver&num=3093>에서 2018. 4. 29 인출.
- 김호균. (2001). 장관의 역할에 관한 연구: 전두환 ~ 김대중 정부를 중심으로 박사학위 논문. 서울대학교.
- 김호균(2004). **21세기 성공 장관론**. 서울: 나남출판.
- 민병익 (2005). 차관 인사의 특성 분석. **한국행정연구**, 14(3): 39-71.
- 민병익, 이시원 (2007). 정부의 내외적 환경변화에 따른 역대 정부의 장관임명 유형에 관한 연구. **인적자원관리연구**, 14(2): 13-37.
- 박경효. (2005). 장관과 관료 사이의 관계에 관한 이론적 고찰-대안으로서의 관료자본유형. **정부학연구**, 11(1), 171-201.
- 박동서, 함성득, 정광호. (2003). **장관론**. 서울: 나남출판.
- 박동휘(2016. 4. 25). 이준식 부총리 겸 교육부 장관 "대학도 정부도 '칸막이'... '알파고' 만든 융·복합인재 못키워". 한국경제, A31면.
- 서다혜. (2011). 조직의 환경적 특성이 장관리더십에 미치는 영향에 관한 연구: 상황이론을 중심으로. 석사학위논문. 연세대학교.
- 성시영(2014). 한국 장관의 퇴임 사유 분석, 1948-2013. **한국사회와 행정연구**, 25(1), 95-114.
- 손혁기(2002. 2. 20). [해설] 국민의 정부 '교체된 장관'과 '뒤바뀐 정책'. 교수신문. <http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=1744>에서 2018. 4. 29 인출.
- 안병영. (1999). 개혁과정과 장관의 역할.-문민정부 교육개혁을 중심으로. **연세행정논총**, 24, 1-24.
- 안병영. (2002). 장관의 교체와 정책의 안정성: 정책연속성 확보를 위한 시론. **한국행정**

연구, 10(4): 32~61.

안병영. (2003). 한국 장관의 역할, 유형, 그리고 정책영향력. 연세대 **사회과학논집**, 33: 1-26.

안병영(2017). 교육정책과정에서의 정치적 합리성과 기술적 합리성. 2017 한국교육정치학회연차학술대회자료집. 한국교육정치학회 (편), **한국교육정치학회 연차학술대회 발표논문집** (pp. 3-20). 서울: 한국교육정치학회.

양정호(2004). 한국 교육부 장관에 대한 연구: 장관, 그들은 누구인가? **한국교육행정학연구**, 22(4), 213-229.

오세중(2018. 6. 19). [우보세]진보 교육감 압승 속 교육현장 '우려' 간과하지 말아야. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018061716151247297>에서 2018. 6. 23 인출.

유동훈. (2016). 교육부장관 인사청문회 질의 및 답변 전략 연구. **교육정치학연구**, 23(4), 17-41.

이경탑. (2007. 7. 2). 대통령 뒤에 숨은 교육부총리. 대학신문. <http://news.unn.net/news/quickViewArticleView.html?idxno=39708>에서 2018. 4. 29 인출.

이시원, 민병익. (2002). 우리나라 역대정부 장관의 재임기간 및 배경분석. **한국행정연구**, 11(3). 53-82.

이시원, 민병익. (2005). 역대 정부 장관의 경력경로 분석. **한국행정논집** 17(1), 215-239.

이시원, 민병익. (2010). 역대정부 장관의 교체사유 분석. **한국사회와 행정연구**, 21(1), 49-74.

이종범, 윤건수. (1994). **전환시대의 행정가**. 이종범 (편).[전환시대의 지도자: 한국형 지도자론], 283-320.

전영평. (2016). 정책의 성공과 장관의 리더십: 안병영 교육부장관의< EBS 수능방송 및 수능인터넷서비스> 사례. **행정논총** 54(1).

정광호, 문명재. (2013). 장관리더십의 유형과 효과성의 탐색: 노무현 정부 부처관료의 인식조사를 중심으로. **조사연구**, 14(3), 115-155.

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

Wyszommirski, Margaret J.(1989). “Presidential Personnel and Political Capital: From Roosevelt to Reagan.” in M. Dogan. ed. *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Boulder: Westview Press. 45-73.

ABSTRACT

A Case Study of Leadership based on the Type of Presidential Leadership and Employment background for the Minister of Education

Park, Namgi(Gwangju National University of Education)

Lim, Soojin(Gwangju National University of Education)

This study focuses on the leadership of the education minister, who leads our education, to explore examples of leadership based on the background of appointment and the type of presidential leadership. For this purpose, in-depth interviews were conducted with five former education ministers and four public officials of MOE(Minister of Education), and indirect interviews with literature analysis show that under the imperial presidency, the education minister resembles an avatar of the president, who is in Blue House despite his legal authority. Although the legal status is higher than that of education superintendent, it has been confirmed that he has less power to exercise. Of course, it can play a significant role if the president has a mandate and trusts the education minister. Despite the political demands of the president and Blue House, this characteristic is that the education minister, will keep the constitutional values of education and political neutrality of the nation through long breathing.

[Key words] Minister of Education, Ministerial leadership, Presidential Leadership, Leadership Role type