

2018년 한국교육행정학회 춘계학술대회

한국의 교육리더십: 실제와 연구 쟁점

2018년 5월 26일(토)

9:30-18:00

동국대학교 혜화관
미래융합세미나실(3F)



공동주최 :  한국교육행정학회

 한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

동국대학교  교육연구원

개 회 사

김혜숙(한국교육행정학회장)

만물의 역동적 생동감이 대지 위를 화려하게 장식하는 5월을 맞이하여 “한국의 교육리더십: 실제와 연구 쟁점”이라는 주제로 춘계 학술대회를 개최합니다. 교육리더십은 불확실성과 복잡성이 점증하는 현 시대에 다른 어느 학술주제 못지않게 더욱 체계적으로 연구되고, 심층적으로 탐구되어야 할 이론적·실천적 중요성을 가지고 있습니다.

그동안 다양한 학술 담론 과정을 통해서 교육리더십에 대한 논의가 진행된 바 있습니다. 그러나 리더십의 작용원리나 쟁점 및 발전 과제 등에 대한 심층적 담론은 상대적으로 미약했습니다. 실천적으로는 우리나라의 교육 현장에서 단위학교, 교육청, 교육부에 이르기까지 효과적인 교육리더십의 부재를 적잖이 경험해 온 것이 사실입니다, 역사의 많은 사례가 증명하듯 유능한 지도자가 존재하지 않는 조직이나 사회는 도태되었기에 교육발전을 담보할 수 있는 교육리더십의 의미를 간과할 수 없습니다.

이번 춘계학술대회는 국내 교육리더십 연구의 쟁점과 과제, 민선교육감 리더십의 문제, 교육부장관의 교육리더십 등에 관한 세부 사항을 이론적 관점과 교육행정 전문가의 실무적 시각에서 심층적으로 논의함으로써 향후 우리나라의 교육리더십 발전을 향한 기념비적 학술대회가 될 것으로 기대합니다. 아울러 교육리더십에 있어 학교장 리더십이 갖는 핵심적 중요성에 유념하여 학교장 리더십에 초점을 둔 학술대회가 순차적으로 이어지도록 기획하고 있습니다.

이번 춘계학술대회의 또 다른 특징은 학습공동체로서 집단적·공유적 조직학습의 꿈을 실천하고자 하는 시도입니다. 프로그램에서 보시는 바와 같이 3개 세션이 동시에 진행됩니다. 기획주제 이외에도 2가지 유형의 자유주제 발표세션, 북 콘서

트, 교육행정연구 워크숍, 연구윤리 워크숍등 다양한 프로그램을 준비하였습니다. 우리 연구자들이 각자의 관심사에 따라 움직이며 아이디어 공유와 허심탄회한 토론을 통해 진정한 학습의 장이 전개되도록 하자는 취지입니다.

지난 2017년은 한국교육행정학회 창립 50주년을 맞은 뜻 깊은 한 해였습니다. 올해 2018년부터는 우리 학회의 학문적 역량과 실천적 전문성을 심화시키기 위한 새로운 반세기의 발걸음이 시작되었습니다. 새로운 도약을 시작하는 한국교육행정학회의 춘계학술대회에 회원님들의 적극적인 참여를 부탁드립니다. 감사합니다!

프로그램

일 정	내 용		
09:30~10:00 (30')	등록 및 접수		
10:00~10:20 (20')	개회식 인사말 : 김해숙(한국교육행정학회 회장, 연세대 교수) [사회 : 이동연(한국교육개발원)]		
10:20~11:50 (90')	세션 1 ◆ 기획주제1 우리나라 교육리더십 연구의 쟁점과 과제 발표 : 주현준(대구교대) 토론 1 : 박수정(충남대) 토론 2 : 전수빈(동국대) [사회 : 염민호(전남대)]	세션 2 ◆ 자유주제 : 어젠다 세션 발표 (가나다순): · 김민규(삼일초), "좋은 일터(Good Work Place)로서의 학교" · 박규열(한국교육개발원), "고교학점제 도입에 따른 학교 운영체제 및 학교 문화 혁신 방안" · 양효숙(인천대), "유치원 교사의 직무스트레스 및 대처행식에 대한 연구동향 분석" · 이은숙(인천대), "교사 직무역량 국내 연구 동향 및 연구과제- 2000년대 이후 -" · 정수연(규슈대), "일본의 교원평가 정책의 제도화-47지 패턴의 제도화 유형을 중심으로-" · 황은화(동국대), "교원 퇴직준비교육 프로그램 개발 및 정책 제언 연구" [사회: 양성관(건국대)]	세션 3 ◆ 교육행정연구 워크숍 : "교육행정학 연구의 패러다임 : 무엇이 문제인가?" 좌장 : 신정철(서울대) 패널 : 조석훈(가천대), 김병찬(경희대), 이필남(홍익대)
11:50~13:30 (100')	오찬		
13:30~15:00 (90')	◆ 기획주제 2 민선교육감 리더십의 성공요인과 한계 발표 : 김웅(청주교대) 토론 1 : 고전(제주대) 토론 2 : 김민희(대구대) [사회 : 김규태(계명대)]	◆ 북 콘서트 : 저자와의 대화 대담자 : 김병찬(경희대) : "왜 핀란드 교육인가?" 김정인(춘천교대) : "대학과 권력" [사회 : 백정하(대교협)]	◆ 연구윤리 워크숍 : 연구윤리 준수의 기준과 대응 Tip 좌장 : 박상완(부산교대) "연구윤리와 IRB(Institutional Review Board) : IRB 심의 과정의 이해" 발표 : 김훈호(공주대) 토론 : 참석자 전체 자유 토론 "연구윤리 기준과 대응 : 연구부정행위 예방과 책임 있는 연구수행" 발표 : 박상완(부산교대) 토론 : 참석자 전체 자유 토론
15:00~15:20 (20')	휴식		
15:20~16:50 (90')	◆ 기획주제 3 교육부장관의 교육행정 리더십 발표 : 박남기(광주교대) 토론 1 : 오세희(인제대) 토론 2 : 정제영(이화여대) [사회 : 박선행(동국대)]	◆ 자유주제 : 페이퍼 세션 발표 (가나다순): · 김훈호(공주대)-이호준(서울대 교육연구소), "교육복지우선지원사업의 교육적 효과 분석" · 류명혜(서울대 교육연구소), "한국 교육부장관의 리더십 특성과 요건 고찰" · 박선행-김술(동국대), "교사의 관계적 신뢰가 학교의 지식경영에 미치는 영향: 교사 협력의 매개효과를 중심으로" · 이호준(서울대 교육연구소), "학업성취도 격차와 학교 교육: PISA 2003-2015를 중심으로" [사회 : 송경오(조선대)]	◆ 분과위원회별 모임 (해당 위원회)
16:50~17:30 (40')	전체 세션 종합 좌장 : 임연기(공주대 명예교수) - 세션별 사회자 및 좌장 -		
17:30~18:00 (30')	임시총회 및 폐회		

차 례

❶ 기획주제 1: 우리나라 교육리더십 연구의 쟁점과 과제

발표: 주현준(대구교육대학교)	3
토론: 박수정(충남대학교)	27
토론: 전수빈(동국대학교)	31

❷ 기획주제 2: 민선 교육감 리더십의 성과와 한계

- 학교 혁신 담론에 관한 담론 제도주의 분석을 중심으로 -

발표: 김용(청주교육대학교)	39
토론: 고전(제주대학교)	67
토론: 김민희(대구대학교)	75

❸ 기획주제 3: 교육부장관 리더십 탐색 연구

발표: 박남기(광주교육대학교)	83
토론: 오세희(인제대학교)	169
토론: 정제영(이화여자대학교)	171

기획주제 1

우리나라 교육리더십 연구의 쟁점과 과제

- ◆ 발표: 주현준(대구교육대학교)
- ◆ 토론: 박수정(충남대학교)
- ◆ 토론: 전수빈(동국대학교)

기획주제 1

우리나라 교육리더십 연구의 쟁점과 과제

주현준(대구교육대학교)

I. 서 론

전 세계적으로 리더와 리더십은 많은 관심을 받아 왔다. 리더십의 기원은 앵글로 색슨어인 ‘leaden(여행하다 또는 길을 가다)’ 으로 소개되는데 플라톤의 국가론, 마키아벨리의 군주론, 노자, 손자병법 등 여러 문헌으로 해석되기도 하며, 고대 이집트의 파라오(Pharaoh)나 인도의 산스크리트(Sanskrit) 등으로 설명되기도 한다. 리더십의 기원과 마찬가지로 교육리더십의 역사적 기원도 다양한 관점에서 접근된다. 예컨대, 교육리더십의 기원은 공교육제도의 급격한 팽창(Bogotch, 2011), 전문적인 교육행정가로서 교육감의 출현과 교장의 역할 변화(Rousmaniere, 2009), 교육리더십 준비 프로그램의 시작(Murphy, 2006) 차원에서 논의됐다. 교육리더십 연구는 교육리더십의 역사와 함께 성공적인 학교를 만드는 효과적인 리더십을 탐구하기 위한 목적에서 시작되었다고 볼 수 있다.

지난 50년간 교육행정학 분야에서 교육리더십에 관한 많은 연구가 수행되었다. 특히 교육리더십은 학교효과성을 다룬 연구에서 가장 두드러진 주제 중 하나였다(Heck & Hallinger, 2005; Bush, 2011). 이러한 현상은 우리나라에서도 예외 없이 확인된다. 한국교육행정학회가 1983년부터 발간한 『교육행정학연구』에 게재된 논문을 연구주제별로 분석한 결과를 보면, 1983년부터 2009년까지 ‘학교조직 및 경영’을 주제로 한 논문이 22.56%로 가장 높은 비율을 보였고(신현석 외, 2009), 2001년부터 2010년까지 게재된 학교행정 분야 논문 중에서는 ‘학교조직과 리더십’ 연구가 40.9%로 가장 많이 연구되었다(조동섭, 김왕준, 2013).

한편 1980년대 이후부터 현재까지 공교육에 대한 비판과 대안 탐색으로 교육개혁

이 강조되면서 교육리더십의 중요성은 더욱 주목받고 있다. 그 이유는 교육개혁을 위해 학교재구조화, 단위학교책임경영제, 학교자율화가 시도되면서 이를 실현하기 위한 효과적인 교육리더십이 강조되었기 때문이다. 교육리더십 연구자들은 성공적인 교육개혁을 위한 교육리더십 현상을 분석하기 위해 노력해 왔다. 다양한 연구방법을 적용하여 교육리더십의 효과를 설명함으로써 지식 기반을 넓히는 소기의 성과를 거두었고, 교육리더십 연구에 대한 성찰(Hallinger & Murphy, 1984; Gunter & Fitzgerald, 2008)을 통해 지속적인 발전 방향을 모색하였다. 또한, 다년간의 연구를 종합적으로 검토(Bridges, 1982; Hallinger & Heck, 1996; Leithwood & Duck, 1999)하여 연구의 흐름을 파악하고 개선 방향을 제시하였다. 그러나 왕성한 연구활동에도 불구하고 교육리더십 현상에 대한 호기심은 충분히 해결되지 않았고, 유능한 교육리더에 대한 교육현장의 갈망은 여전하다(주현준, 김민희, 박상완, 2014).

본 연구의 목적은 우리나라 교육리더십 연구의 쟁점을 분석하고 발전적인 과제를 제시하는 데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해, 교육리더십 연구동향을 분석한 연구물을 재검토하였다. 본 연구에서 연구동향을 분석한 문헌을 참고한 이유는 전체적인 흐름을 파악하기 쉽고 실제로 드러난 쟁점을 이해하고 발전 방향을 도모하는 데 유용하기 때문이다(Heck & Hallinger, 2005; 229). 본 연구에서는 리더십의 일반적인 쟁점¹⁾이 아닌 연구에 초점을 두었고, 국내에서 수행된 교육리더십²⁾ 연구만을 다루었음을 밝혀둔다.

II. 교육리더십의 이론과 연구

1. 교육리더십의 개념과 성격

교육리더십(educational leadership)의 개념은 다양하게 정의된다. 국내외 학자들은 사람, 기능, 과정에 초점을 두고 개념 정의를 시도해 왔다. 우선 교육리더십은 학교

1) 일반적으로 리더십의 쟁점은 선천성과 후천성, 역할과 과정, 이성과 감성, 직접성과 간접성, 리더십과 관리, 리더 중심과 구성원 중심, 기술과 처방, 보편과 상황, 기술과 예술, 성과와 윤리, 좋은 리더십과 나쁜 리더십 등으로 매우 다양함.

2) 교육리더십은 학교리더십(school leadership), 교사리더십(teacher leadership), 수업리더십(instructional leadership), 교장학(principalship) 등 다양한 용어와 혼용되고 있음.

교육에 일정한 권한과 책임을 지는 지위에 있는 사람을 중심으로 정의되었다. 지위에 기반을 둔 개념 정의에서는 교육리더십이 주로 교장과 같은 학교행정가 또는 교육감과 같은 교육행정가의 리더십으로 정의되었다. 이러한 관점은 교육리더십의 역사적 기원과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 서론에서 소개한 교육리더십의 역사적 기원에 대한 다양한 해석³⁾에서 교육행정가 또는 학교행정가의 리더십에 주목했기 때문이다. 교육리더십 역사에서 교육감과 같은 새로운 교육행정직의 등장과 그 이후 교장직의 역할 변화는 가장 중요하게 계기가 되었다(Kafka, 2009). 한편, 사람에 토대를 둔 개념정의는 우리나라의 연구에서도 확인된다. 다수의 국내 문헌(이홍우, 1994; 서정화 외, 2003)에서는 교육리더십을 교장의 리더십과 같은 것으로 규정하고 있다.

한편, 교육리더십의 기능에 초점을 둔 개념정의도 존재한다. 지위에 초점을 둔 정의가 교육목적, 교육과정, 교육시설, 교육제도 및 법규에 따라 활동하는 기관을 책임지는 교육행정가를 중심으로 한 접근이었다면 기능에 초점을 둔 정의는 ‘가르치고 배운다’라는 교육적 기능을 강조한 것이다. 이와 관련하여, 일부 국내 연구자들은 교육리더십을 ‘교육과 관련된 활동 과정에서 필요한 리더십(조동섭, 1988)’ 또는 ‘조직구성원의 자아실현과 성장을 가져오는 리더십(윤정일 외, 2004)’으로 정의한 바 있다. 또한, 학교 교육의 목표를 달성하기 위한 과정으로 정의되기도 한다. 즉 공통의 교육목적을 달성하기 위해 구성원의 재능과 에너지를 안내하고 모으는 과정, 학교교육의 목표를 성취하기 위해 영향력을 행사하는 과정 등으로 정의된다.

이상의 다양한 관점을 종합해 보면, 교육리더십은 목적지향, 관계지향, 맥락 지향적 성격을 드러낸다(주현준, 김민희, 박상완, 2014). 교육리더십은 궁극적으로 성공적인 학교 또는 효과적인 학교로 설명되는 학교효과성을 지향하고, 리더와 구성원의 영향력 관계에서 교육적인 방법을 지향하며, 학교내부와 학교외부의 다양한 맥락을 지향한다. 이러한 교육리더십은 다의성, 인과성, 양면성을 나타낸다. 첫째, 교육리더십 개념의 다의성이다. 일반적인 리더십 개념정의와 마찬가지로 교육리더십도 연구자의 관심에 따라 다양하게 정의되어 합의된 정의를 도출하지 못하고 있다. 둘째, 교육리더십은 영향력의 행사과정에서 원인과 결과로 설명된다. 리더의 영향

3) 교육리더십의 역사적 기원은 공교육의 급격한 확장(Bogotch, 2011), 전문적인 교육행정가의 탄생(Rousmaniere, 2009), 공식적인 교육리더십 개발 프로그램 도입(Murphy, 2006) 등으로 다양하게 해석됨.

력이 구성원에 미치는 과정에서 다양한 변수 간에 인과관계가 형성된다. 대표적으로 교장의 리더십은 교사에게 영향을 주어 학생의 성장과 관련을 맺는다. 셋째, 교육리더십은 명과 암의 양면성이 있다. 교육리더십은 항상 좋은 결과만을 가져오지는 않는다. 좋은 리더십은 상황에 따라 나쁜 리더십으로 인식되기도 한다.

2. 교육리더십 연구의 성과와 문제점

초기의 교육리더십 연구자들은 과학적 관리기법, 인간관계론, 행동과학론, 체제이론, 비판이론 등과 같은 이론들을 차용해 왔다(Heck & Hallinger, 2005). 1950년대 ‘교육행정의 이론화 운동(theory movement in educational administration)’이 시작되기 전까지는 개인적인 경험이나 선임자의 일화 등에 기초한 수사적인 표현이나 처방적인 묘사로 일관되었다. 1950년대를 기점으로 실증적 연구에 의한 객관적인 연구가 전개되었다. 즉 실험, 분석, 종합, 통계 등 소위 객관적인 연구방법을 사용하였다, 특히 양적 데이터를 활용한 실증적 연구가 주를 형성하였다. 그 이후 체제이론, 비판이론, 포스트모더니즘, 대체이론 등 다양한 이론에 영향을 받으면서 오늘날에 이르고 있다. 이러한 교육리더십 연구의 흐름을 정리한 주현준(2016)은 교육리더십 연구의 사조를 제1기 주관주의(19세기~1950년대 이전), 제2기 객관주의(1950년대~1970년대 이전), 제3기 다원주의(1970년대~ 현재)로 구분하고, 제3기는 다시 대안적 다원주의(1970년대~1990년대)와 구성적 다원주의(1990년대 이후)로 구분한 바 있다⁴⁾.

지금까지 교육리더십은 단위학교를 비롯하여 지역, 국가 수준에 이르기까지 광범위하게 수행되었다. 또한, 교육리더십 연구는 많은 양의 연구결과를 축적하면서 발전을 거듭해 왔다. 이러한 교육리더십 연구의 성과는 다음과 같이 정리될 수 있다(주현준, 2016).

4) 대안적 다원주의(alternative pluralism)는 Griffiths-Greenfield-Willover 논쟁 이후 나타난 흐름으로 논리실증주의 중심의 연구 패러다임이 대안적 시각으로 확장되면서 교육리더십 연구에 나타난 변화를 의미한다. 대안적 다원주의에 영향을 받은 교육리더십 연구는 인과관계 분석 일변도에서 벗어나 맥락, 윤리, 도덕, 성(gender) 등 다양한 주제에 관심을 두었다. 반면, 구성적 다원주의(constructive pluralism)는 학교재구조화가 본격적으로 논의되면서 절대적인 주도권을 거부할 대안을 모색하는 수준을 넘어 근본적인 재해석을 강조한 흐름이다. 이 시기의 교육리더십 연구는 분산과 공유의 가치를 중시하는 새로운 패러다임이 형성되었고 리더에서 구성원으로 조직에서 공동체로의 변화를 지향한다.

첫째, 교육리더십과 학교효과성 간의 분명한 관계를 확인하였다. 즉 교육리더십은 직간접적으로 학교효과성에 영향을 미치는 가장 중요한 변수임이 입증되었다. 교육리더십 연구자들은 선행효과, 직접효과, 매개효과, 간접효과 등 다양한 경로를 연구모형으로 설정하고 학교효과성에 미치는 흐름을 파악하였다. 물론 일부 예외적인 연구결과가 존재하는 것은 사실이지만 보편적으로 교육리더십은 교사변인, 학교변인, 대외변인에 영향을 주고 학생변인에 영향을 준다는 결론을 도출하였다. 둘째, 효과적인 교육리더십의 전형을 도출하였다. 다수의 실증연구뿐 아니라 다양한 사례연구 등을 통해 학교효과성에 긍정적인 영향을 주는 교육리더십을 확인하였다. 이는 일종의 교육리더십 핵심 역량을 확인한 것으로 교육리더의 선발, 평가, 교육훈련 등에 필요한 기준을 제공하고 있다. 지금까지 확인된 효과적인 교육리더십은 명확한 비전과 목표를 제시, 구성원의 성장을 도모하기 위한 지원, 구성원에게 권한 부여, 조직의 문화와 풍토 변화, 외부 자원과 네트워크 구축, 지속적인 자기계발과 성찰 등으로 요약된다. 셋째, 교육리더를 양성하기 위한 프로그램이 개발되었다. 앞서 두 번째 성과로 제시된 교육리더십 핵심 역량을 토대로 각종 프로그램이 개발되고 시행되고 있다. 교육리더십 개발 프로그램은 국가, 대학, 민간 등 다양한 기관에서 제공되고 있고, 프로그램의 효과성을 검증하는 연구도 계속되고 있다.

한편 연구성과에도 불구하고 교육리더십 연구는 여러 가지 문제점을 노정한다. 많은 양의 연구결과를 축적하였지만 학술적 측면과 실제적 측면에서 비판받고 있다. 학술적 측면에서는 타 분야 리더십 개념의 차용, 편향된 연구 동향, 연구결과의 불일치성 등이 지적되고, 실제적 측면에서는 상위교육행정기관과 학교 간의 갈등, 교육행정가의 리더십 딜레마 등 다양한 문제를 해결하지 못하고 있다. 이와 관련하여 주현준(2016)은 교육리더십의 정체성 혼란, 연구의 편중성, 이론과 실제의 이원성을 언급하였다. 첫째, 무분별한 타 분야 이론의 차용으로 교육리더십 고유한 정체성에 훼손되는 점이다. 변혁적 리더십으로 시작으로 다양한 리더십 이론을 받아들이는 과정에서 학교조직의 특성과 교육의 본질을 충분히 고려하지 못한 비판을 받고 있다. 둘째, 연구의 편중성이다. 연구의 편중성은 연구방법에서 우리나라와 다른 국가 간 약간의 차이가 있지만 대체로 연구대상, 연구주제, 리더십 유형에서는 동일한 현상을 보인다. 즉 교장이 주된 연구대상이었고, 리더십 효과분석이 주요한 연구주제였으며, 변혁적 리더십이 가장 많이 연구된 리더십 유형이었다. 셋째, 교육

리더십 연구는 이론과 실제 사이에 간격이 존재한다. 이는 교육리더십 연구가 교육현장의 실제까지 미치지 못한 한계를 의미한다. 교육리더십의 기능, 가치, 논리에 있어서 학술 연구자와 학교현장의 실천가 사이에 인식 차이가 여전하다. 학술연구자는 본질적 기능, 공동체적 가치 등을 지향하는 반면, 교육현장의 실천가는 수단적 기능, 조직의 가치 등을 지향하기 때문이다.

Ⅲ. 연구방법 및 연구절차

이 연구는 우리나라 교육리더십 연구의 쟁점과 과제를 도출하는 데 목적이 있다. 연구주제인 ‘교육리더십 연구의 쟁점과 과제’를 도출하기 위해서 지금까지 수행된 연구동향에 관한 연구물을 분석하였다. 연구동향을 분석한 문헌은 실제로 드러난 쟁점을 이해하고 발전 과제를 도모하는 데 유용하기 때문이다(Heck & Hallinger, 2005; 229). 본 연구의 구체적인 연구과정은 다음과 같다.

첫째, 학술지 통합 검색 사이트인 RISS와 DBPIA를 활용하여 국내 등재지에 게재된 논문을 검색하였다. 교육리더십을 설명하는 키워드의 범주는 교육행정가, 학교행정가(교장, 교감), 교사를 모두 포함하였다. ‘교육리더십(지도성)’, ‘(학)교장 리더십(지도성)’, ‘교사리더십(지도성)’, ‘수업리더십(지도성)’, ‘동향’, ‘경향’, ‘트렌드’, ‘추세’, ‘흐름’ 등의 키워드를 검색하여 총 8편의 연구물을 확인하였다. 이 가운데 외국의 사례를 분석한 논문(Peng, 박수정, 2015)을 제외한 7편을 연구 대상으로 선정하였다. 또한 단행본으로 발간된 ‘한국 교육행정학 연구 핸드북’에 수록된 논문들 가운데 본 연구의 주제에 부합하는 2편의 논문을 추가로 선정하였다.

둘째, 연구대상으로 선정된 9편의 논문의 가치를 대표성과 유용성 차원에서 검토하였다. 대표성 차원에서 10편의 연구물에서 다루고 있는 논문의 질적 수준을 검토하였다. 학술논문의 경우에는 등재후보지 이상에 게재된 것으로 기준으로 삼았고, 학위논문은 박사학위 논문으로 한정하였으며, 연구보고서 및 단행본은 공신력 있는 연구기관에서 발간한 자료 여부로 판단하였다. 또한, 유용성 측면에서는 9편의 연구물의 내용을 검토하였다. 기본적으로 논문의 편수를 확인하여 빈도를

제시하고 이에 대한 실질적인 문제점과 발전 방안 제시 여부를 선정 기준으로 하였다. 이상의 기준에 근거하여 9편의 연구물에서 연구대상으로 취급한 자료들은 모두 국내 문헌이라는 동일성과 학위논문, 학술지 논문, 연구보고서라는 이질성을 동시에 갖고 있었지만 본 연구의 주제인 쟁점과 과제를 도출하는데 유용한 자료로 판단하였다.

<표 1> 최종 연구대상 논문

연번	연구자(연도)	논문 제목
1	이윤식(2002)	교장의 수업지도성에 관한 최근 연구와 시사
2	김병찬(2007)	한국에서 교원의 지도성 연구 최근 동향 분석
3	박상완(2009)	학교장의 지도성에 관한 국내 연구동향(1988-2008)
4	김이경(2013)	교육행정가의 전문성 기반
5	신상명(2013)	학교조직과 리더십
6	박세훈, 박지훈(2014)	교사의 지도성에 관한 연구동향과 과제
7	주현준, 김갑성(2015)	교사리더십 특성에 기초한 연구동향 분석
8	이인수, 윤기현(2017)	수업지도성 연구동향 분석: 최근 20년(1997-2016)간 연구를 중심으로
9	김민수, 장환영(2018)	학교장 리더십 연구동향 분석

IV. 분석 결과

1. 기본 사항

<표 2>는 본 연구에서 연구대상으로 선정한 9편의 기본 정보를 정리한 것이다. 9편의 연구물은 2002년부터 2018년 사이에 발표되었고, 1988년부터 2017년까지 발표된 학술논문, 학위논문, 단행본 자료, 연구보고서 등을 분석하였다. 연구방법은 이윤식(2002)과 주현준, 김갑성(2015)을 제외한 논문에서 리더십 유형, 연구주제, 연구방법 등과 같은 유사한 분석틀을 사용하였는데 이는 연구동향을 분석한 국내외 선행연구를 참고했기 때문이다. 이윤식(2002)은 별도의 분석기준을 설정하지 않았고, 주현준, 김갑성(2015)은 리더십 발휘 대상(교사 자신, 학생, 동료 교원, 학교행정가, 학부모, 지역사회)과 리더십 발휘 영역(자기 개발, 교육, 업무, 학교공동체, 대외관

계)을 분석틀로 설정하였다. 또한, 이윤식(2002)을 제외한 연구물에서는 분석틀에 기초한 빈도분석과 내용분석을 병행하였다. 주목해서 살펴야 할 부분은 한국의 교육리더십 연구동향을 분석한 연구물이 교장(이윤식, 2002; 박상완, 2009; 김민수, 장환영, 2018), 교원(김병찬, 2007), 교사(박지훈, 박세훈, 2014; 주현준, 김갑성, 2015), 교육행정가를 포함한 전체(김이경, 2013; 신상명, 2013) 등 다양한 대상을 연구하고 있다는 점이다. 즉 교육리더십의 주체와 대상이라고 할 수 있는 리더와 구성원이 연구자에 따라 차이가 있었다.

<표 2> 연구대상 논문의 기본 정보

연구자(연도)	연구주제	연구대상	분석틀	연구방법
이윤식(2002)	교장의 수업리더십 연구동향	(수업리더십 관련) 국 내학술지, 박사학위논 문, 연구소 보고서 9편	없음	내용분석
김병찬(2007)	교원리더십 연구동향	1996-2006 국내 학술지, 박사학 위논문, 단행본 38편	연구주제 및 내 용(교장리더십/교 사리더십) 연구방법(연구관 점측면)	빈도분석 / 내용분석
박상완(2009)	교장리더십 연구동향	1988-2008 국내 주요학술지 발표 논문 83편	리더십 유형 연구주제 연구방법	빈도분석 / 내용분석
김이경(2013)	교육행정학의 리더십 연구 동향	2001-2011 교육행정학연구 2003-2011 한국교원교육연구 논문 95편	연구대상(교육행 정가의 유형) 연구주제	빈도분석 / 내용분석
신상명(2013)	교육행정학의 리더십 연구동향	2001-2011 교육행정학연구 47편	리더십 유형	빈도분석 / 내용분석
주현준, 김갑성(2015)	교사리더십 연구동향	2000-2014 국내 학술지, 박사학 위 논문 27편	리더십 발휘 대상 리더십 발휘 영역	빈도분석 / 내용분석

연구자(연도)	연구주제	연구대상	분석틀	연구방법
박세훈, 박지훈(2014)	교사리더십 연구동향	2004-2014 국내 학술지, 단행본, 박사학위논문 30편	연구주제 및 내용 연구방법	빈도분석 / 내용분석
이인수, 윤기현(2017)	교원의 수업리더십 연구동향	1996-2016 (수업리더십 관련) 국 내 학술지 56편	연구대상 연구방법 연구주제	빈도분석 / 내용분석
김민수, 장환영(2018)	교장리더십 연구동향	2010-2017 국내 주요학술지 발표 논문 88편	리더십 유형 연구주제 연구방법 학교급	빈도분석 / 내용분석

2. 비교분석

<표 3>은 9편 연구물에서 도출한 연구결과와 제안사항을 정리한 것이다. 비록 9편의 연구물은 연구대상이 교장, 교사, 교육행정가로 다르지만, 다음과 같은 공통된 연구결과를 보고하고 있다. 첫째, 전반적으로 연구의 편향성이 확인되었다. 연구대상은 교사 또는 교육행정가보다 교장에 편중되어 있고, 연구방법은 실증주의에 기반을 둔 양적연구방법이 주로 사용되었으며, 연구주제는 인과관계를 밝히려는 목적의 리더십 효과성 검증에 집중되었다. 둘째, 교육리더십의 지식기반이 취약하고 방법론적 한계를 드러내고 있다. 리더십에 대한 개념과 연구에 사용된 다양한 변인의 개념이 모호하고, 이를 측정하기 위한 표집과 통제가 안정이지 못 했다. 셋째, 대부분 이론은 다른 분야에서 차용하는 의존성을 보였다. 분산적 리더십과 수업리더십을 제외한 대부분의 이론은 다른 분야에서 이미 논의된 것이었다. 변혁적 리더십 이론을 가장 많이 적용하면서도 감성적 리더십, 도덕적 리더십, 참여적 리더십 등 다양한 이론을 적용한 것도 특징이다. 또한, 교장리더십 연구에서 사용된 이러한 용어들이 고스란히 교사리더십 연구에도 적용되고 있었다.

<표 3> 연구결과 및 논의제언 비교

연구자(연도)	연구결과	제언사항
이윤식(2002)	- 연구가 활발하지 않음 - 연구가 매우 제한적으로 수행되었음	- 학교상황 변인 체계적 검토 - 교장의 인구학적 변인 고려 - 수업리더십 내면화 과정 탐구 - 학교현장 실천과정 분석 - 질적 접근 및 종단 연구 필요
김병찬(2007)	- 연구대상 : 교장리더십 연구가 다수(교사리더십 연구 부족) - 연구방법 : 실증주의적 관점이 다수(해석적, 비판적, 상황적 접근 소수) - 리더십 유형 : (교장의) 변혁적 리더십과 수업리더십에 편중	- 교장리더십 연구 분야 확대 - 교사리더십 연구 활성화 - 연구의 관점과 접근 확대
박상완(2009)	- 리더십 유형 : 변혁적 리더십, 수업리더십 및 교육리더십 순으로 가장 많이 연구되었음 - 연구주제(영역) : 리더십 효과를 가장 많이 분석하였음. 일부 연구는 인과관계가 상이함 - 연구방법 : 양적연구 방법이 가장 많이 사용되었음	- 리더십 개념의 정교화와 유형의 다원화 - 연구 주제의 확장과 심화 - 연구방법과 분석기법 개발 - 효과성 검증을 위한 메타분석 필요 - 지적기반 및 연구관점 다원화(과정 탐구)
김이경(2013)	- 교육행정가의 유형 및 주제 : 교장의 리더십이 절대적으로 높음(교감, 부장교사, 전문직, 교육감, 교육부장은 소수, 교육장은 전무) - 교육감, 교육부장은 리더십이 아닌 선출제도, 배경 특성 수준에서 연구	- 교장을 제외한 대상에 대한 연구 확대 필요 - 학교행정 전문가에 대한 지식기반 취약, 전문성 함양 프로그램 연구 필요
신상명(2013)	- 연구주제 : 변혁적 리더십의 빈도가 가장 높음 - 연구방법 : 양적연구의 빈도가 가장 높음	- 특정 주제에 집중된 경향 개선 - 변수를 반복적으로 사용하여 인과관계를 분석하는 양적연구 탈피 - 실적위주의 부정적 연구풍토 개선

연구자(연도)	연구결과	제안사항
박세훈, 박지훈(2014)	- 연구주제 및 내용 측면 : 교실수업 리더십과 학교조직리더십에 집중(의사소통리더십과 일반적 리더십은 부족) - 연구방법론적 측면 : 실증주의적 방법에 편중(질적연구방법 증가 추세)	- 연구주제 및 내용의 다양화 필요 - 개념 정립 및 규정 연구 필요 - 연구방법의 다양화
주현준, 김갑성(2015)	- 리더십 대상 및 영역 : 교사자신(자기계발), 학생(교육)이 가장 높음 - 리더십 발휘 형태 : 최소 두 가지 이상으로 복합적, 과업주도성과 공동체성이 가장 높음 - 리더십 개발 : 제도화된 방식과 비제도화된 방식 혼재	- 교사리더십 연구 확대 필요 - 교사리더십 특성을 반영한 연구 필요 - 교사리더십 개발을 위한 실용적 모형 탐구
이인수, 윤기현(2017)	- 연구대상 빈도 : 주로 교장(교사 소수) - 연구방법 빈도 : 주로 양적연구방법 - 연구주제 빈도 : 주로 효과분석	- 교사의 수업리더십 연구 확대 - 다양한 연구 방법 모색 - 수업리더십 측정도구와 프로그램 개발 연구 필요
김민수, 장환영(2018)	- 리더십 유형 : 변혁적 리더십의 비율이 가장 높았음 - 연구주제 : 리더십의 효과를 가장 많이 분석하였음 - 연구방법 : 양적연구 방법이 가장 많이 사용되었음 - 학교급 빈도 : 초등학교 교장이 연구대상으로 가장 많았음	- 유형, 주제, 방법에서 나타난 편중성을 극복(점차적으로 다양성이 나타나고 있음) - 통계처리 중심의 양적연구에서 동일방법편의의 문제 극복 - 학교급에 따른 차이 연구 미흡 - 다양한 접근 필요 - 경영학 이론의 차용이 아닌 학교조직의 특성에 기반한 연구 - 외국의 이론 차용 극복

Ⅳ. 주요 쟁점과 발전 과제

이 장에서는 연구물의 결과를 토대로 주요 쟁점과 발전 과제를 정리하였다. 주요 쟁점은 연구자들의 상충하는 주장과 다양한 의견들 가운데 중요하다고 판단된 것을 선택하였다. 그리고 쟁점의 해소를 위해 어떤 과제를 해결해야 하는지 논의하였다. 주요 쟁점으로는 리더십 유형의 다양화에 관한 것, 연구대상 확대에 관한 것, 연구와 실제의 연계에 관한 것, 연구풍토에 관한 것으로 정리하였고, 각 쟁점을 극복하기 위한 발전 과제를 제시하였다.

1. 교육리더십 유형의 다양화

리더십 유형의 다양화에 대해 의견 차이가 있다. 앞서 정리한 바와 같이, 한국의 교육리더십 연구는 변혁적 리더십에 편향된 경향을 보이면서 감성적 리더십, 도덕적 리더십, 분산적 리더십 등 다양한 유형의 적용하는 형태를 나타냈다. 이러한 리더십 유형의 다양화 현상을 긍정적으로 평가(박상완, 2004)하고, 더 다양하게 개발(김병찬, 2007)되어야 한다는 주장이 있었다.

학교장의 지도성에 관한 연구들은 대체로 변혁적 지도성과 수업지도성에 기반을 두고 있지만, 최근에는 이들 외에도 다양한 지도성 유형이 개발되고 있으며, 연구의 양이나 질적인 면에서도 지도성 연구가 발전하고 있음을 확인할 수 있다(박상완, 2009: 369).

수업지도성과 변혁적 지도성은 시대적 흐름의 반영일 수 있는데, 그 이외에 도덕적 지도성, 참여적 지도성, 관리적 지도성, 상황적 지도성 등도 관심을 가져야 할 중요한 지도성 영역이라고 할 수 있다. 이들을 포함하여 교장의 지도성 영역을 개발하고 교장의 지도성에 대한 다양한 접근이 이루어져야 한다(김병찬, 2007: 363).

그러나 반대하는 입장은 리더십 유형의 다양화가 지닌 긍정적 측면을 부분적으로 인정하면서도 무분별한 확대를 우려한다. 김민수와 장환영(2018)은 다른 분야의

리더십 유형을 차용하는데서 오는 부작용을 지적하였다. 사실 다른 분야의 여러 이론을 차용하는 것은 우리나라만의 문제는 아니다. 이와 관련하여 Gunter(2004)와 Leithwood 등(2004)은 교육리더십 연구에서 사용된 수많은 유형의 리더십 명칭이 학교조직의 특성과 교육리더십의 기능을 설명하는데 부정적으로 작용한 것으로 판단하였다. 이러한 현상은 일종의 ‘라벨링 현상(labeling phenomenon)’으로 규정된 바 있다(주현준, 2016: 33). 아울러 우리나라는 서구의 주요 국가에서 수행된 연구들이 아시아 국가들로 유입되는 과정(Dimmock, 2000; Hallinger et al., 2005)에서 이를 적극적으로 수용한 측면도 부인할 수 없는 사실이다.

학교장 리더십 연구 중 많은 연구들이 학교 조직의 특성을 간과한 채 연구가 진행되었다. (중략) 리더와 팔로워 관계의 본질에 있어서 기업 조직의 리더와 조직원과의 관계는 학교장과 학교구성원과의 관계와 그 본성이 다르다. 그럼에도 불구하고 최근 학교장 리더십 연구는 경영학에서 연구되고 있는 변인을 학교에 차용함으로써 리더십 효과 분석에 대한 신뢰도를 확보하기 어렵다(김민수, 장환영, 2018: 284).

우리나라에서 교장리더십 연구에 비해 교사리더십 연구는 불모지에 가깝다. 또한 소수에 불과한 교사리더십 선행연구조차 일반 리더십 이론이나 교장리더십 연구의 주제와 방법 등을 차용하는 수준에서 벗어나지 못하고 있다(주현준, 김갑성, 2015: 212).

이상의 논의를 종합해 보면, 교육리더십의 재개념화는 교육리더십 연구에 있어서 중요한 과제가 된다. 지금까지 교육리더십 연구가 지나치게 타분야의 이론에 의존한 것은 아닌지, 교육 본질과 학교의 고유한 특성을 외면한 것은 아닌지 의문을 가져야 한다. 타분야의 이론을 무작정 수용한 것과 마찬가지로 근거 없이 배척하는 것도 옳지 않다. 그러나 현재 ‘교육리더십’이라 용어는 학술연구나 실제에서 직접 사용되기보다 다양한 용어로 대체되고 있다. 또한, 교육리더십에서 지칭하는 리더에 대한 생각은 연구자에 따라 다르고, 영향력을 행사하는 방법에서도 일반적인 리더십 이론과 구별되지 않는다. 따라서 타분야의 다양한 유형의 이론을 받아들이기 전에 교육리더십의 고유한 재개념화가 필요하다. 교육리더십의 재개념화는 철저하

게 ‘교육적 관계’와 ‘교육적 방법’의 차원에서 정의되어야 한다. 즉 리더와 팔로워의 관계를 ‘교육적 관계’로 설정하고, 영향력의 상호작용은 ‘교육적 방법’에 기초한 것으로 규정되어야 한다. 이러한 교육리더십 개념의 명료화를 위해서는 한국 교육리더십의 역사적 흐름과 전통을 고찰하는 접근과 외부(타분야와 주요 선진국)의 이론과 논의가 어떤 과정으로 유입되었는지를 검토할 필요가 있다.

2. 연구대상의 확대

연구대상의 확대에 관한 다양한 의견이 개진되고 있다. 전술한 바와 같이 한국의 교육리더십 연구는 주로 교장을 대상으로 이루어졌다. 이에 대해 연구자들은 연구대상을 확대해야 한다는 공통된 주장을 하고 있는데 확대의 방향은 교장을 중심으로 아래로의 확대와 위로의 확대로 구분된다. 아래로의 확대는 주로 교사리더십의 확대(김병찬, 2007; 박세훈, 박지훈, 2014; 주현준, 김갑성, 2015; 이인수, 윤기현, 2017)를 의미하고, 위로의 확대는 학교, 지역, 국가 수준의 교육행정가로의 확대(김이경, 2013)를 의미한다. 우리나라의 경우, 교사리더십에 관한 연구는 증가하는 추세이지만 교육부 장관, 교육감 등 교육행정가의 리더십 연구는 여전히 미진한 실정이다. 교육부 장관의 리더십은 장관의 리더십(박동서 외, 2003) 차원에서 부분적으로 다루어지거나 일부 연구자(양정호, 2004; 정기오, 2013)에 의해 연구되었을 뿐이다. 교육감에 관한 다수의 연구(김규태, 2002; 강인수, 김성기, 2005; 성병창, 김달효, 2007; 고전, 2008)는 교육리더십 차원이 아닌 선발이나 자격에 관한 주제로 연구됐다. 또한 교감(김병찬, 2006; 박상완, 201)에 관한 연구와 부장교사(박남기, 김선미, 2006)나 수석교사(정금현, 2007; 전제상, 박영숙, 2009)에 관한 연구도 교육리더십 관점에서 논의되지 않았다. 이러한 맥락에서 연구대상의 확대를 주장하는 것은 타당하다고 판단된다.

교사리더십 확대는 학교재구조화, 임파워먼트, 분산적 리더십 등이 강조되는 현 시점에서 학교행정가 중심에서 교사에게로 확대되어야 하는 논거에 근거한다. 그리고 다양한 교육행정가로의 확대는 성공적인 교육개혁을 위해 단위학교에 한정된 리더십보다 학교 간, 지역, 국가 등 전체 교육체제로의 확장의 필요성을 근거로 제시하고 있다. 이와 관련하여 Van Den Berg와 Seleeeger(1996)는 교육리더십이 학교,

지역, 국가 등 전체 교육체제로 확대되어야 하는 이유를 교장과 같은 특정 대상에 국한된 교육리더십으로는 성공적인 교육개혁이 이룩할 수 없기 때문으로 설명하였다. 주현준(2017)도 국가, 지역, 학교에서 모든 교육주체가 교육리더십을 발휘할 때 이상적인 교육혁신 가능하다고 주장한 바 있다.

교사의 지도성 연구 분야를 더욱 다양화하고 확대할 필요가 있다. 학교개혁이나 학교발전을 위한 핵심요소로써 교사의 지도성을 연구해야만 하는 필요성은 시대적 흐름의 반영이라고 할 수 있는데... (김병찬, 2007: 210).

수업지도성의 주체와 관련하여 교사의 수업지도성에 대한 연구를 보다 확대하여야 할 필요가 있다. (중략) 수업지도성의 주체는 단순히 교장에만 한정되는 것이 아니라 교사, 행정가 등 다양한 주체와 관련이 있다고 할 수 있다(이인수, 윤기현, 2017: 76).

교육행정가 유형별로 수행된 연구를 보면, 지난 10년간 교장에 관한 연구는 상당히 많이 수행된 것과 비교하여 교감, 중간관리자, 교육감, 교육장, 교육부장관 등 여타 교육행정가를 핵심 대상으로 한 연구는 상당히 미진한 것으로 나타났다. 각 수준의 교육행정단위에 자질과 역량을 지닌 교육행정가들이 확보되었을 때 비로소 교육이 제대로 방향을 찾아서 성과를 도출할 수 있다는 관점에서 각 수준의 교육행정가를 대상으로 한 연구에 좀 더 박차를 가할 필요가 있음을 의미한다(김이경, 2013: 230).

교육리더십 연구대상 확대는 향후 교육리더십 연구의 발전을 위한 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 서정화(2013: 6)는 교육리더십을 ‘학교장, 교육감, 교육부장관 등 교육 조직의 목표달성을 위해 인적, 물적 자원들을 관리하며 영향력을 행사하는 행위’로 넓은 범주로 정의하였다. 지방교육자치제를 시행하고 있지만, 여전히 중앙집권적 성격이 강한 한국의 상황에서 국가의 교육이념이 지역과 단위학교에서 구현되기 위해서는 다양한 교육주체의 리더십이 요구된다. 즉 국가의 교육이

념, 지역의 교육발전, 단위학교의 효과성이 상호 연관될 때 교육개혁으로 이어질 수 있다. 따라서 교육리더십 연구대상의 확대는 단순히 연구대상만을 확대한 단편적인 연구로 그치는 것이 아니라 각 주체 간 조화를 탐구해야 한다. 이를 위해서 리더와 팔로워 간 교육리더십과 교육팔로워십을 함께 논의하고, 교사에서부터 교육부장관에 이르는 교육리더십의 단계적 발전 모형을 탐구할 필요가 있다.

3. 연구와 실제의 연계

연구와 실제의 연계성이 미흡한 점이다. 지금까지 수행된 다수의 교육리더십 연구는 현장과 동떨어져 학술적 차원에서만 머물러 있다는 비판이 중론이다. 상당수의 연구자는 교육리더십 현상을 설명하기 위한 나름의 연구모형을 설정하고, 표준화된 측정도구 사용하여, 변수 간의 관계를 계량화된 수치로 설명하려고 노력하였다. 이러한 연구경향에 대해 연구자들은 더 정교하고 객관화된 방법으로 나아갈 것으로 주장하면서도 동시에 더 섬세하고 현실화된 있는 그대로의 현장 탐구를 주문한다. 이는 연구방법이 양적인 것에서 질적인 것으로 전환되어야 한다는 의미이면서 동시에 교육리더십 연구가 설문조사와 같은 가공된 자료를 토대로 접근하는 것에서 벗어나 교육리더십이 발휘되는 현장 속으로 직접 다가가야 함을 뜻한다.

이와 관련하여 연구자들은 두 가지 방향을 제시하였다. 교육리더십이 실행되는 현장에서 과정을 면밀하게 탐구하는 것이고, 다른 하나는 연구결과가 실제 교육리더십 개발로 이어져야 한다는 점이다. 전자는 미시적 접근을 통해 현장성을 강조한 것으로 과정에 대한 면밀한 관찰의 필요성을 강조한 것이고, 후자는 연구결과를 실제에 적용하는 실용성 측면에서 제안된 것이다.

교장에게 있어서 수업지도성이 어떻게 발달되고 내면화되는지에 대한 체계적인 연구가 필요하다. (중략) 교장의 수업지도성으로 제시된 여러 요소들이 우리의 초중등학교 현장에서 실제로 어떻게 실행되는가를 분석하는 연구가 필요하다(이윤식, 2002: 50-51).

교사리더십 개발을 위한 실용적인 모형이 탐구되어야 한다. (중략) 교사리더십 연구는 제도적인 방식과 비제도적인 방식을 체계적으로 비교분

석하여 실용적인 리더십 개발 모형을 제시할 수 필요가 있다(주현준, 김갑성, 2015: 212-213).

수업지도성과 관련한 연구에서 수업지도성의 행동특성과 분석이나 수업지도성의 발달을 위한 프로그램 개발을 위한 연구가 필요하다. 학교 수업현장에서 효과적인 교육을 위한 지원을 위해 알맞은 개선활동을 확인하기 위해서는 수업지도성과 관련된 연구대상이 어떻게 반응을 하고 있는지 확인한 후 연구대상의 유형에 맞는 연구를 하는 것이 필요하다(이인수, 윤기현, 2017: 77).

그러나 학술연구와 실제의 틈을 최소화하는 것은 매우 어려운 과제이다. 학술연구자들은 학술적 가치에 충실하지만 현장실천가들은 실용적 가치에 무게를 두기 때문이다. 그러나 교육 현장과 접목되지 못한 학술연구나 객관적 연구에 토대를 두지 않는 현장 경험은 그 어느 것도 반쪽짜리에 불과하다(주현준, 김민희, 박상완, 2014: 68). 따라서 교육리더십 연구에서도 연구와 실제의 거리를 좁히기 위한 노력이 반드시 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 연구 환경을 조성하는 과제가 남아 있다. 학술연구에 현장 교원이 참여하는 기회가 제공되고, 학교 현장은 학술연구자에게 개방되어야 한다. 만약 이러한 연구환경이 조성되지 못한다면, 개인 연구자에 의한 연구수행과 단기간의 횡단연구가 지금처럼 반복될 것이고 연구결과는 실제에 적용되거나 활용되지 못한 채 사장될 것이다. 따라서 거시적으로 연구자, 학교현장, 교육행정기관이 유기적으로 연계되어야 한다. 삼 자간 긴밀한 네트워크를 구축하여 실제 현장에서 장기간에 걸친 프로젝트가 계획되고 실행되어야 하며 연구결과는 교육리더십 함양을 위한 프로그램의 설계, 시행, 평가로 활용되어야 한다. 미시적으로는 교사들이 학습연구년제를 통해 대학에 적을 두듯이, 연구자들의 연구년제도 학교현장이나 교육행정기관에서 이루어질 수 있도록 개방되어야 하겠다.

4. 교육리더십 연구풍토

한국의 교육리더십 연구풍토에 대한 성찰이 필요하다는 점이다. 한국의 교육리더십 동향을 분석한 다수의 연구물에서는 연구주제, 연구방법, 리더십 유형 등에서

나타난 연구의 편향성과 같은 문제의 근본적인 원인을 지적하지 않은 채 개선 방향과 과제를 제시하고 있다. 즉 우리나라에서 교육리더십을 연구하는 집단의 태도, 문화, 규범 등을 의미하는 연구풍토인 학풍에 대한 반성이 이루어지지 않았다. 학풍의 검토하는 것은 객관적인 성찰의 계기가 될 수 있고, 학문 공동체 전체의 발전에 기여할 수 있다(이종재, 김용, 2013)는 점에서 중요하다.

이러한 맥락에서 신상명(2013)과 김민수, 장환영(2018)의 다음과 같은 지적은 매우 인상적이다. 신상명(2013)은 우리나라 교육리더십 연구에서 편중성을 발생시키는 근본적인 원인을 직설적으로 비판하고 이를 개선할 것을 주문하고 있다. 이는 다수의 연구물에서 편향성을 극복하는 방안으로 단순히 외연의 확장, 연구의 심화, 관점과 방법의 다양화 등을 제안한 것과 대조적이다. 아래의 지적에서 알 수 있듯이, 우리나라 교육리더십 연구는 특정 주제에 몰리는 유행성, 실적 위주에 따른 학술적 논쟁의 부재 등에서 비롯되었다. 또한, 김민수, 장환영(2018)은 경영학 분야와 외국에서 유행하는 이론에 지나치게 관심을 두는 문제를 지적하였다.

학문의 외연이 확장되지 못하고 기존의 영역 안에 갇혀 있는 것은 분명히 큰 문제이다. 마찬가지로 마치 유행을 타듯이 외연만 빠르게 확장될 뿐, 하나의 연구 영역으로 자리 잡지 못하고 지나가는 것도 갇혀 있는 것과 마찬가지로 학문적 발전에는 큰 문제가 아닐 수 없다(신상명, 2013: 276).

이론적 관점 없이 단순히 선행연구에서 사용된 변수들을 나열하여 영향관계나 인과관계를 밝혀내는 논문들이 다수 있었다. (중략) 동시에 손쉽게 연구 실적을 얻으려는 수요에 편승하여 학계에 부정적인 풍토를 조장할 수 있다는 점에서 우려된다(신상명, 2013: 275).

최근의 많은 연구들이 이론적 틀을 무시한 채 문제의 답을 찾아내는 데 급급한 경우가 많다. 그 결과, 많은 논문들이 마치 형제라도 되듯이 비슷한 제목하에서 변수 한 두 개만 바뀐 경우를 자주 보게 된다(신상명, 2013: 277).

특히, 요즘과 같이 논문 심사제도가 활성화되어 있는 상황에서는 심사 결과가 저자의 실적과 인사에 예민하게 작용하기 때문에 심사자 입장에서는 논문의 분명한(객관적인) 문제점만을 지적할 수밖에 없고.....(중략) 바꾸어 말하면, 연구방법에 문제점이 없으면, 논문의 질적 문제점을 지적하기가 꺼려진다는 말이다(신상명, 2013: 277).

최근 학교장 리더십 연구는 경영학에서 연구되고 있는 변인을 학교에 차용함으로써 리더십 연구의 효과 분석에 대한 신뢰도를 확보하기 어렵다. (중략). 외국의 리더십 이론을 국내 학교 상황에 적용시키기에는 많은 제한점이 있다. 학교장 리더십의 대부분 선행연구와 참고문헌은 국외에서 연구되었고, 특히 미국에서 연구된 리더십 이론과 개념, 연구 결과가 높은 비율을 차지하고 있다(김민수, 장환영, 2018).

솔직히 말해서 교육리더십 연구는 그저 그런 지리멸렬한 주제로 전락하고 있다. 상황에 여기까지 이르렀음에도 불구하고 이를 개선하기 위한 노력은 좀처럼 보이지 않는다. 부정적인 연구풍토에 대해 비공식적으로 비판하면서도 공론화에 이르지 못하고 있다. 그러므로 잘못된 학풍을 바로잡고 바람직한 학풍을 조성하는 과제는 어떤 것보다 우선시 되어야 한다. 우선 타 분야에서 주목받는 리더십 모형이나 주요 선진국에서 유행하는 리더십 연구를 빠르게 받아들이는 것이 마치 선구적인 것으로 바라보는 시각에서 벗어나야 한다. 이러한 잘못된 습관은 한국 교육리더십의 고유성을 상실시키기 때문이다. 그리고 단기간의 성과를 지향하는 실적주의를 경계해야 한다. 연구동향에서 분명하게 확인된 바와 같이, 한국의 교육리더십 연구는 아직도 실증주의적 연구방법에 기초하여 리더십의 효과 분석에 경도되어 새로운 연구주제에 도전하지 않고 있다. 특정 대학원에서 천편일률적으로 이러한 연구물을 양산하고 있는 것도 사실이다. 실증주의적 연구방법이 교육리더십의 객관화에 기여한 것은 부인할 수 없는 분명한 사실이지만 유사한 변수를 교체하면서 인과관계를 기계적으로 검증하는 연구는 무의미하다. 따라서 연구풍토 개선은 학문공동체의 자정 노력에서 시작되어야 한다. 이와 더불어 학술활동이 연구자들 간 건전한 논쟁의 장으로 탈바꿈해야 한다. 지금까지 해 왔던 것처럼 학술대회의 주제가 일정 기간을 두고 유사하게 반복되는 진부함에서 탈피하여 더욱 도전적이고 흥미로운 주제로

설정되어야 한다. 이를 통해 교육리더십 연구에 대한 냉철한 비판과 긴장된 논쟁의 기회가 마련되어야 한다. 논문게재 실적에 매몰되어 안정적인 주제만을 연구하고 문제를 해결하기 위해서는 학술지 심사방식도 재검토해야 할 것이다. 학술지의 심사기준과 심사방식을 수정하여 창의적인 주제에 도전하는 연구의 가치를 평가할 수 있어야 한다.

V. 요약 및 결론

본 연구의 목적은 우리나라 교육리더십 연구의 주요 쟁점을 정리하고 발전 과제를 제시하기 하는 데 있었다. 이를 위해 한국의 교육리더십 연구동향을 분석한 연구물을 종합적으로 검토하였다. 그 결과, 한국의 교육리더십은 교육행정학 분야에서 중요한 연구주제로 연구되었고, 상당한 양의 연구결과를 축적하였다는 사실을 확인하였다. 그러나 한국의 교육리더십 연구는 특정 리더십 유형, 연구대상, 연구주제, 연구대상에 편중된 경향을 뚜렷하게 나타냈다. 즉 교육리더십 연구는 변혁적 리더십을 강조하였고, 교장리더십에 집중되었으며, 통계방법을 활용한 리더십 효과 분석 위주로 수행되었다. 이러한 연구의 편중성은 최근까지 계속되고 있었다. 또한, 학술적 측면에서 독창적인 지식기반이 미약하고, 실제적 측면에서 연구결과가 유용하게 활용되지 못한 한계를 드러냈다.

본 연구에서는 우리나라 교육리더십 연구의 쟁점으로 리더십 유형의 다양화, 연구대상의 확대, 연구와 실제의 연계, 연구풍토의 개선을 도출하였다. 리더십 유형의 다양화는 긍정적 시각과 부정적 시각이 공존하고 있었고, 연구대상의 확대는 교사 리더십으로의 확대와 교육행정가 리더십으로의 확대에 구분되었다. 그리고 학술연구와 학교현장이 괴리되어 있고, 부정적인 연구풍토가 확인되었다. 쟁점별 발전 과제로 교육리더십 개념화의 필요성, 각 교육리더십 주체 간의 조화, 개방된 연구환경 조성, 부정적인 연구풍토 개선을 제시하였다.

결론적으로 우리나라 교육리더십 연구에서는 ‘한국적’인 것과 ‘교육적’인 것으로부터 다시 출발해야 한다. 한국 교육리더십의 고유한 역사가 있음에도 불구하고 ‘한국적’인 것을 찾아보기 어려웠다. 이는 주요 선진국의 연구를 추종하는

습관에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 주요 선진국의 연구를 수용하는 것은 학문의 국제적 안목을 넓힌다는 측면에서 필요하지만 지나친 의존은 오히려 연구의 시야를 좁게 만든다. 지금까지 국제적 시야를 충분히 확보하였으니 이제 눈을 돌려 한국적 교육리더십을 탐구해야 할 때이다. 또한, 경영학을 필두로 한 타 분야의 리더십 이론을 차용함으로써 ‘교육적’인 성격을 상실해 버렸다. 이러한 폐단은 교육리더십의 고유한 정체성을 훼손시켜왔다. 교육리더십 연구는 리더와 구성원은 교육적 관계로 설정되어야 하고, 교육적 방법으로 상호작용하는 것에서 시작되어야 한다. 마지막으로 ‘한국적’인 것과 ‘교육적’인 것이 부재한 근본적인 원인이 바로 우리의 잘못된 연구풍토에 있음을 깊게 성찰하고 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다.

〈참고문헌〉

- 강인수, 김성기(2005). 교육감 선출제도 개선방안 연구. **교육행정학연구**, 23(2), 261-280.
- 고전(2008). 2007년 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. **교육행정학연구**, 26(2), 133-152.
- 김규태(2002). 교육감의 책무성에 관한 법적 고찰. **교육행정학연구**, 20(1), 1-20.
- 김민수, 장환영(2018). 학교장 리더십 연구경향 분석, **한국교원교육연구**, 35(1), 261-288.
- 김병찬(2006). 학교행정가 되어가기: 초임교감의 적응과정 연구. **교육행정학연구**, 24(2), 55-80.
- 김병찬(2007). 한국에서 교원의 지도성 연구 최근 동향 분석. **한국교원교육연구**, 24(3), 343-369.
- 김이경(2013). 교육행정가의 전문성 기반. 한국 교육행정학 연구 핸드북, 한국교육행정학회 편. 209-233. 학지사.
- 박남기, 김선미(2006). 초등학교 학년부장교사의 학년 및 학교업무 부담 분석. **한국교원교육연구**, 23(2), 5-35.

- 박동서 외(2003). **장관론**. 서울: 나남출판.
- 박세훈, 박지훈(2014). 교사의 지도성에 관한 연구동향과 과제. **교육학연구**, 52(4), 191-222.
- 박상완(2009). 학교장의 지도성에 관한 국내 연구동향(1988-2008). **교육행정학연구**, 27(1), 249-378.
- 박상완(2011). 교감의 역할과 교감직의 특성에 대한 질적 분석. **한국교원교육연구**, 28(2), 365-389.
- 서정화 외. (2003). **교장론**. 교육행정학전문서 18. 서울: 하우.
- 서정화(2013). 창의·인성교육과 교육리더십에 대한 성찰과 미래 방향. 제168차 추계 학술대회 자료집. 한국교육행정학회.
- 성병창, 김달효(2007). 교육감 주민직선제에 관한 교원들의 요구와 개선방안: 부산광역시 교육감 주민직선제를 중심으로. **교육행정학연구**, 25(2), 377-399.
- 신상명(2013). 학교조직과 리더십. 한국 교육행정학 연구 핸드북, 한국교육행정학회 편. 265-278. 학지사.
- 신현석 외(2009). 한국 교육행정학의 연구 동향 분석: **교육행정학연구**를 중심으로, **교육행정학연구**, 27(4), 23-56.
- 정기오(2013). 교육행정가의 리더십: 특성과 발전 방향-교육부 장관의 리더십을 중심으로. 제168차 추계학술대회 자료집. 한국교육행정학회.
- 정금현(2007). 수석교사의 직무모델링 연구. **한국교원교육연구**, 24(3), 71-94.
- 전제상, 박영숙(2009). 수석교사제 시범운영의 실태분석과 대안탐색: 요구조사를 중심으로. **한국교원교육연구**, 26(4), 223-244.
- 양정호(2004). 한국 교육부 장관에 대한 연구: 장관, 그들은 누구인가? **교육행정학연구**, 22(4), 213-229.
- 이인수, 윤기현(2017). 수업지도성 연구동향 분석: 최근 20년(1996-2016)간 연구를 중심으로. **한국교원교육연구**, 34(2), 57-84.
- 이윤식(2002). 교장의 수업지도성에 관한 최근 연구와 시사. **한국교원교육연구**, 19(2), 31-55.
- 이홍우. (1994). **교육의 개념**. 서울: 문음사.
- 윤정일, 이훈구, 주철안. (2004). **교육리더십**. 서울: 교육과학사.

- 조동섭(1988). 교육의 의미에서 비추어 본 교육지도성의 탐색. 석사학위논문. 서울 대학교 대학원.
- 조동섭, 김왕준(2013). 학교행정 연구의 성찰과 과제. 한국 교육행정학 연구 핸드북, 한국교육행정학회 편. 239-263. 학지사.
- 주현준(2007). 학교장 역량의 상대적 중요도 분석. **교육행정학연구**, 25(3), 85-105.
- 주현준(2014). 학교장 리더십의 어두운 면에 관한 연구. **교육정치학연구**, 21(4), 97-120.
- 주현준, 김태연(2015). 초등학교장의 리더십 딜레마에 관한 연구, **초등교육연구**, 28(2), 203-229.
- 주현준(2016). 교육리더십 연구의 재조명. **교육행정학연구**, 34(1), 25-45.
- 주현준(2017). 사회변화와 혁신을 선도하는 미래의 교육리더십에 관한 시론적 고찰. **교육정치학연구**, 24(2), 29-50.
- 주현준(2018). 교육리더십의 재개념화, **교육정치학연구**, 25(1), 103-122.
- 주현준, 김갑성(2015). 교사리더십 특성에 기초한 연구동향 분석, **한국교원교육연구**, 32(4), 199-217.
- 주현준, 김민희, 박상완(2014). **교육지도성**. 파주: 양서원.
- Peng, Chen., & 박수정(2015). 미국 교육리더십의 연구경향 분석: EAQ를 중심으로 (2009-2013). **한국교원교육연구**, 32(1), 171-199.
- Bogotch, I. E. (2011). History of Public School Leadership: The First Century, 1837-1942, In W. E. Fenwick (ed.). The Sage Handbook of Educational Leadership, pp. 3-26. Sage.
- Bridges, E. (1982). Research on the school administration: the state of the art, 1967-1980. *Educational Administration Quarterly*, 18(3), 12-33.
- Bush, T. (2011). Leadership in the early years: Making a difference. *Educational Management Administration & Leadership*, 40(3), 287-299.
- Dimmock, C. (2000). Globalisation and societal culture: redefining schooling and school leadership in the twenty-first century. *Compare*, 30(3), 1-6.
- Gunter, H., & Fitzgerald, T. (2008). The future of leadership research? *School Leadership & Management*, 28(3), 261-279.

- Hallinger, P., & Murphy, J. (1984). School leadership studies: where do we can go from here? *American Secondary Education*, 1, 18-20.
- Hallinger, P., & Heck, R. H. (1996). Reassessing the principal's role in school effectiveness: a review of empirical research, 1980-1995. *Educational Administration Quarterly*, 32(1), 5-44.
- Heck, R. H., & Hallinger, P. (2005). The study of educational leadership and management: where does the field stand today?, *Educational Management Administration & Leadership*, 33(2), 229-244.
- Kafka, J. (2009). The principalship in historical perspective. *Peabody Journal of Education*, 84(3), 318-330.
- Leithwood, K., & Duke, D. (1999). A century's quest to understand school leadership. In Joseph Murphy and Karan Seashore Louis(eds.). *Handbook of Research on Educational Administration*(pp. 45-72). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Murphy, J. (2006). *Preparing school leaders: Defining a research and action agenda*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Education.
- Rousmaniere, K. (2009). Historical perspectives on the principalship, *Journal of Educational Administration and History*, 41(3), 215-221.
- Van Den Berg, R., & Seleegeer, P. (1996). Building innovative capacity and leadership. in K. Leithwood et al(eds). *International Handbook of Educational Leadership and Administration*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

토론 1

교육리더십 연구의 쟁점과 과제에 대한 토론문 : ‘한국적’, ‘교육적’ 교육리더십 연구를 향하여

박수정(충남대학교)

학부 수업에서 ‘리더십’에 대해 공부하고 학생들에게 질문을 받으면, 늘 이런 질문이 제기된다. ‘그래서, 교육현장에서 가장 효과적인 리더십은 뭐니까?’ 상황론에 의거하여 리더십을 발휘할 상황과 대상에 따라 다르다는 원론적인 답변은 부족하게 느껴진다. 학부생들의 관심은 그들과 거리가 다소 거리가 있는 ‘학교장’보다는, 가까운 ‘교사’에게 있다. 그러나 대부분의 교재는 조직 차원의 관점이 중심이 되고, 리더십을 발휘하는 구체적인 상황이나 장면에 대한 사례는 많이 다루어지지 않는다. 그래서 특정 리더십의 개념과 유형에 대한 피상적 이해에 그치는 것이 아쉬움으로 다가온다. 오늘의 발표문은 평소 생각하던 바와 유사한 점들이 많아서 반가웠고, 냉철한 반성이 돋보여 책임감도 느껴졌다.

주현준 교수는 교육리더십 연구의 전문 연구자다. 모든 것을 연구해야 하는, 혹은 연구할 수 있다고 ‘믿는’ (!) 교육행정학 분야에서, 한 가지 주제를 발전시키는 것은 쉽지 않은 일이다. 발표자는 학교장의 리더십 역량에 대한 박사학위논문에서 출발하여 학술논문을 꾸준히 발표해왔고, 전문서(『교육지도성』)를 발간하여 대학원 수업에서 국내 전문서를 활용할 수 있었다. 리더십에 대한 조직행동적 관점의 연구가 가장 많이 이루어지고 있지만, 리더십의 본질과 개념, 특성 등에 천착한 연구들이 돋보인다. 한국 교육리더십 연구의 발전에서 기대하는 바가 크며, 조용한 응원자들이 많다는 점을 알아주기 바란다.

발표자는 ‘교육리더십 연구의 쟁점과 과제’라는 연구 주제에 접근하기 위하여,

지금까지 수행된 교육리더십 연구동향 분석 연구들을 메타 분석하는 방식을 취하고 있는데, 이는 타당한 접근이라고 생각된다. 그 대상이 학술논문 7편과 저서 일부 2편 등 9편이라는 점은 생각보다 많았고, 그만큼 주목되는 주제라고 볼 수 있다. 발표자의 전체적인 연구 방향에 대해 특별한 이견이 없으며, 주요 연구결과에 대하여 개인적인 견해를 덧붙이고자 한다.

1. [리더십 유형의 다양화] “교육리더십의 재개념화는 철저하게 ‘교육적 관계’와 ‘교육적 방법’의 차원에서 정의되어야 한다. 즉 리더와 팔로워의 관계를 ‘교육적 관계’로 설정하고, 영향력의 상호작용은 ‘교육적 방법’에 기초한 것으로 규정되어야 한다. 교육리더십 개념의 명료화를 위해서는 한국 교육리더십의 역사적 흐름과 전통을 고찰하는 접근과 외부(타분야와 주요 선진국)의 이론과 논의가 어떤 과정으로 유입되었는지를 검토할 필요가 있다.”

: 원론적으로 동의하나, 교육리더십의 대상이 학생이 아니라면, 관계와 방법에 있어서 ‘교육적’ 성격의 강조는 다소 이상적인 것이 아닌가 하는 생각도 든다. 일단 ‘교육활동과 교육조직의 특수성을 반영한 리더십 연구’라는 내용으로 이해하며, ‘교육적 관계와 방법’에 대한 개념적, 구체적 논의를 기대한다.

2. [연구대상의 확대] “교육리더십 연구대상의 확대는 단순히 연구대상만을 확대한 단편적인 연구로 그치는 것이 아니라 각 주제 간 조화를 탐구해야 한다. 이를 위해서 리더와 팔로워 간 교육리더십과 교육팔로워십을 함께 논의하고, 교사에게서부터 교육부장관에 이르는 교육리더십의 단계적 발전 모형을 탐구할 필요가 있다.”

: 전적으로 동의하며, 전문가 집단의 리더십과 팔로워십에 대한 새로운 조망이 필요하다고 본다. 또한 학교장이 되었을 때 갑자기 리더십이 발휘되는 것은 아닐 것이며, 교사에게서 리더십을 키우고 발휘하는 경험과 과정에 대한 연구와 지원 프로그램이 중요하다. 학생들과 개방적으로 대화할 수 있었던 교사는, 학교장이 되었을 때 교사들과 진정으로 ‘소통’ 할 수 있다(박수정, 2016).

3. [연구와 실제의 연계] “교육리더십이 실행되는 현장에서 과정을 면밀하게 탐구

하는 것이고, 다른 하나는 연구결과가 실제 교육리더십 개발로 이어져야 한다는 점이다. 전자는 미시적 접근을 통해 현장성을 강조한 것으로 과정에 대한 면밀한 관찰의 필요성을 강조한 것이고, 후자는 연구결과를 실제에 적용하는 실용성 측면에서 제안된 것이다.”

: 전적으로 동의하며, 교원 연구자들(교육대학원 포함)의 연구가 리더십 관련 변인 간 관계 분석에 집중되는 것을 지양하고 현장의 리더십 풍토와 문화를 설명하는 연구가 강화되고, 교육리더십 개발에 실질적인 도움이 되는 연구에 초점이 두어져야 하겠다. 현장에서는 ‘효과적인 리더십’에 대한 궁금증이 가장 크다는 점에서, 효과적인 교육리더와 교육리더십 사례에 대한 연구가 축적되고, 현장과 공유, 소통되어야 할 것이다.

4. [교육리더십 연구풍토] “솔직히 말해서 교육리더십 연구는 그저 그런 지리멸렬한 주제로 전락하고 있다. 상황에 여기까지 이르렀음에도 불구하고 이를 개선하기 위한 노력은 좀처럼 보이지 않는다. 부정적인 연구풍토에 대해 비공식적으로 비판하면서도 공론화에 이르지 못하고 있다... 우선 타 분야에서 주목받는 리더십 모형이나 주요 선진국에서 유행하는 리더십 연구를 빠르게 받아들이는 것이 마치 선구적인 것으로 바라보는 시각에서 벗어나야 한다... 그리고 단기간의 성과를 지향하는 실적주의를 경계해야 한다.”

: 냉철한 자기반성에 동의하며, ‘그저 그런 지리멸렬한 주제로 전락’한 원인이 상기한 두 가지 요인 외에도 무엇이 있을지 좀 더 생각해볼 필요가 있다. 석·박사 학위의 남발, 실증주의와 고급통계기법에 대한 강박도 요인일 수 있다. 교육행정학의 학풍에서 치열한 문제의식과 충실한 학습의 부재에 대해 깊은 책임감을 느낀다.

5. [결론] “우리나라 교육리더십 연구에서는 ‘한국적’인 것과 ‘교육적’인 것으로부터 다시 출발해야 한다. 한국 교육리더십의 고유한 역사가 있음에도 불구하고 ‘한국적’인 것을 찾아보기 어려웠다. 이는 주요 선진국의 연구를 추종하는 습관에서 비롯된 것으로 볼 수 있다... 또한, 경영학을 필두로 한 타 분야의 리더십 이론을 차용함으로써 ‘교육적’인 성격을 상실해 버렸다... 교육리더십 연

구는 리더와 구성원은 교육적 관계로 설정되어야 하고, 교육적 방법으로 상호작용하는 것에서 시작되어야 한다. 마지막으로 ‘한국적’ 인 것과 ‘교육적’ 인 것이 부재한 근본적인 원인이 바로 우리의 잘못된 연구풍토에 있음을 깊게 성찰하고 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다.

: 교육리더십의 한국적, 교육적 성격의 강조에 동의하며, 역시 그것의 의미 또한 분명하게 해둘 필요가 있다. 강영삼(2012)은 1960년대에 행정가의 리더십이 관심 대상이 되었고, 1970년대에 리더십 연구가 큰 관심을 끌었다고 분석한 바 있다. 과거 교육행정의 제도적 측면에 대한 주된 관심이 미국에서 공부한 학자들에 의해 조직과 조직행동으로 옮겨갔고, 이것이 한국 교육리더십 연구의 시작이 되었을 것으로 추측된다. 당시에 미국과 경영학의 개념을 차용하였는지, 교육현장과 어떠한 관련성을 가졌는지 등에 대해서는 좀 더 찾아보아야 하며, 한국 교육행정학의 발달 과정에 대하여 분석적 연구가 필요하다.

〈참고문헌〉

- 강영삼(2013). 교육행정학의 학문 발달사. 한국 교육행정학 연구 핸드북. 학지사.
- 박수정(2016). 좋은 학교로의 변화, 학교장이 중요하다. 지방, 학교가 변하고 있다. 교육과학사.

토론 2

우리나라 교육리더십 연구의 쟁점과 과제 토론문

전수빈(동국대학교)

주현준 교수님의 발표논문은 교육행정학 분야에서 교육리더십 연구 동향을 살펴본 8개의 논문을 재분석하여, 1980년대 후반부터 현재까지 대략 30여 년간의 학문적 역사를 살펴보고 분석하여 우리나라 교육리더십 연구물들의 전반적인 특성들을 도출하였다. 또한 여러 학자들이 반복적으로 논의와 해결의 필요성을 지적한 쟁점들을 정리하여 향후 교육리더십이 학술적으로 발전하기 위해 개선되어야 할 점들을 제시하였다. 비록 30여년의 학문적 역사를 가지고 있지만, 본격적으로 교육행정학계에서 교육리더십을 연구한 논문들이 출판되기 시작한 것은 1990년대 후반으로 볼 수 있다⁵⁾. 즉, 지난 20여 년간 교육행정학계에서는 수많은 교육리더십 연구들이 행해졌고, 그만큼 이 주제가 교육행정학 분야의 주요한 학술 연구 주제로 자리매김 하는데 기여하였다. 그러나 발표자가 지적하신 바와 같이 선행연구들은 주로 특정 리더십 유형을 중심으로, 양적연구방법을 통한 리더십 효과성 검증을 하는 경우가 다수를 차지하고 있다. 이러한 연구 편향성은 교육리더십 주제가 학문적 성숙하고 발전하기 위해 한번쯤 오늘과 같은 학술 대회를 통해 공개적으로 논의가 되어 질 필요가 있으며, 이러한 점에서 오늘 발표 논문은 학술적 가치와 의의를 가진다고 본다.

토론자로서, 그리고 교육리더십을 연구하고 있는 학자로서 발표자의 분석과 주장에 대해 대부분 공감을 한다. 그러나 일부 주장에 대해서는 다소 다른 견해를 가지고 있으며, 이에 발표 주제인 ‘우리나라 교육리더십 연구의 쟁점과 과제’에 부응하는 차원에서, 즉, 교육리더십의 학문적 발전을 위해 몇 가지 개인적인 소견을 덧붙인다.

5) 대표적인 학술 검색 엔진인 학술정보서비스(www.riss.kr), 국립중앙도서관(www.nl.go.kr), DBpia(www.dbpia.co.kr)를 검색하여 연도별 논문 발간수를 확인함

붙이고자 한다.

첫째, 토론자는 교육리더십에 대한 합의된 개념이나 정의가 존재한다고 보며, 발표자도 원고에서 유사하게 교육리더십의 본질, 혹은 개념을 어느 정도 기술하였다고 본다. 즉, 교육리더십이란 ‘교육 조직 내에서 조직목표나 활동과 관련되어 구성원들이 실행하는 영향력’으로 정의할 수 있다고 본다. 교육리더십 연구의 장(場)은 교육조직이며, 따라서 다양한 교육조직 가운데 어떠한 교육 조직(단위학교, 시도교육청, 교육부, 대학 등)을 연구하는지에 따라서, 그리고 누가(교장, 교감, 교사, 총장, 교육감, 교육부장관 등) 발휘하는 영향력이나에 따라서 자연스럽게 연구마다 교육리더십의 개념과 정의가 다양성을 떨 수밖에 없다고 본다. 그렇기 때문에 발표자가 기술하신 바와 같이 국내에서 교육리더십이 학교리더십, 학교장 리더십, 교사 리더십, 수업리더십, 교장학, 등 다양한 용어로 사용되며, 마치 교육리더십의 개념이 합의되지 못한 채 다양하게 정의되어 사용되어 지고 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이러한 정의들의 핵심(core)은 바로 “영향력”이며 이것이 리더십의 합의된 개념, 정의가 아닐까 한다.

둘째, 교육리더십을 인과관계, 즉 리더가 사용하는 영향력과 그 결과로만 볼 것이 아니라 영향력을 누가, 어떻게 갖게 되었고, 어떠한 영향력을 행사하였으며, 그로 인한 조직의 변화와 성과까지, 과정 전반을 포괄한 개념으로 이해할 필요가 있다. 발표자가 주장하신바와 같이 교육리더십과 관련된 연구 동향이 양적연구 중심, 리더십 효과성 분석 중심, 특정 리더십 중심의 분석이 이루어졌다. 상대적으로 소수이지만, 최근 일부 질적연구를 통해 단위학교에서 학교장이 어떠한 영향력(리더십)을 발휘하여 학교 변화를 이끌어내었는지 그 구체적인 과정을 살펴보기도 하였다(구본만, 2011; 김미숙, 2017; 박성희, 2012; 배은주, 2014; 이성희, 2018)). 이러한 질적 연구들은 발표자가 그 필요성을 언급한 “한국적” 교육리더십을 발전시키는데 반드시 수반되어야 한다고 본다. 개별 교육조직에서 발휘되는 교육리더십의 사례들이 축적되다보면, 거기에서 한국적 교육맥락에서만 설명되어지는 리더십 특성이 도출될 수 있고, 그것이 한국적 교육리더십을 구성하는 주요한 요인이자 특성이 될 수 있을 것이다.

셋째, 연구풍토의 개선에 대해서는 조금 더 여유를 가지고 접근할 필요성이 있다고 본다. 발표자가 활용한 데이터베이스를 검색해 보니 국내에서 리더십이 본격적으로 연구되기 시작한지 대략 20년 정도가 되었다. 하나의 이론이 탄탄해지고 집대성이 되는데 20년은 초기단계를 벗어 나 성숙 단계로 들어선 정도라 할 수 있겠다. 그렇다 보니 어찌 보면 자연스러운 현상처럼 교육행정학계에서의 교육리더십 연구는 변혁적·분산적 리더십을 중심으로 국외 교육리더십 이론들을 한국적 맥락에 적용하여 검증 과정을 거치며, 이론의 신뢰성, 타당성, 효용성 등을 확인해본 시간이었다고 볼 수 있겠다. 이러한 과정은 앞으로 한국적 교육 리더십 이론이나 모형을 수립하는데 반드시 선행되어야 하는 단계라 볼 수 있다. 또한 연구 풍토가 변화되고 있다는 것은 최근 교육리더십에 대한 질적연구들이 발표되는 것으로부터 감지할 수 있다. 아직 그 수는 얼마 되지 않으나, 각 사례들이 시사하는 바는 크다고 본다. 이러한 연구들은 기존의 외국 이론들이 국내 상황에 맞는지를 검증하기보다는 우리나라 교육조직의 맥락에서 리더십이, 즉, 구성원들이 가진 영향력이 어떻게 발휘가 되고 조직을 변화시키는지 탐색하고자 하였다. 그러나 이러한 학문적 변화에도 향후 고려되고 개선되어야 할 점들이 있다. 우선, 개별 연구자가 단위학교나 교육행정기관에서 실행되는 교육리더십을 연구하는 것이 현실적으로 쉬운 일은 아니기에, 발표자가 지적한 것처럼 교육 조직 내부의 구성원들(예를 들어 교사)과 협력하여 연구를 진행할 필요가 있다. 또한 학교 현장의 구성원들과 협력함으로써 발표자가 지적한 연구의 현실적용성을 좀 더 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 특정 리더십이 한국에서 유달리 많이 연구가 수행된 현상에 대해 연구의 편향성으로 보기 전에, 왜 그러한 현상이 나타났는지에 대하여 좀 더 심도 있게 살펴볼 필요가 있다. 흔히 학교를 이중조직, 관료적 전문조직으로 설명하고 있다. 그러나 우리나라 학교, 특히 국공립학교는 이제까지 전문조직으로서 특성보다 관료적 특성이 더 뚜렷이 나타나왔다. 그러나 2000년대 이후 최근까지 단위학교 책임경영, 학교 자율화, 교장공모제 등, 학교의 전문성을 확보하고 강화할 수 있는 제도들이 시행되면서 학교 현장에서 느리지만 조금씩 변화가 일어나고 있음을 여러 연구물이나 언론보도 등을 통해 알 수 있다. 어찌 보면 변혁적 리더십이나 수업리더십이 모두 전통적으로 관료적·중앙집권적 특성이 강했던 우리나라 학교를 변화시키고

자 하는 교육계의 움직임과 함께 자연스럽게 연구되어진 것으로 볼 수 있다.

다섯째, 우리나라 교육리더십 연구는 주로 공식적 리더에 초점을 두고 있으며, 교육 조직 내 다양한 비공식적 리더에 대한 연구는 매우 드물다(이기현·오홍석·정명호, 2008). 교육조직 내에서 가장 큰 영향력을 가진 사람은 합법적 권한 혹은 직위 권한이 가장 많은 교장, 그리고 그 다음이 교감이다. 따라서 다수의 연구들이 교장의 리더십을 분석하였다. 그러나 교육조직 내에서는 다양한 비공식 리더가 존재할 수 있으며, 조직에 따라 구성원의 행동변화나 조직 문화 형성의 측면에서 이러한 비공식 리더가 발휘하는 영향력의 크기가 공식적 리더의 영향력만큼 강하게 작용할 수 있다. 개별 교육조직에서 실행되는 교육리더십을 온전히 이해하기 위해서는 공식적 리더십 이외에 비공식적 리더십에 대해서도 학문적 이해가 필요하다고 본다.

마지막으로 교육리더십의 중요성에 대해 다시 한 번 강조하고 토론을 마치고자 한다. 토론자가 박사학위를 받은 미국의 경우를 예를 들면, 다수의 미국 대학은 더 이상 “교육행정 전공(Department of Educational Administration)이라는 명칭을 쓰지 않는다. 국가단위의 교육행정은 교육정책(Educational Policy Studies/Programs)으로, 그리고 교육 조직 단위의 교육행정은 교육리더십(Educational Leadership Program)으로 학과나 전공 명칭을 바꾸어 학생들을 교육한지 꽤 되었다. 즉, 그만큼 교육행정 분야에서 교육리더십의 전문성과 중요성을 인정하고, 교육리더십을 중심으로 학교 단위의 교육행정 이론들을 발전시켜왔다. 토론자는 우리나라의 교육행정 현실과 미국의 교육행정 맥락과 현실은 분명 다르기 때문에, 미국처럼 학과를 분류하고 명칭을 교체해야 한다는 것을 여기서 주장하고자 하는 것은 아니다. 그러나 교육조직, 특히 단위학교의 운영에 있어 교육리더십의 중요성을 인지하고 이를 중심으로 학교 현장을 이해하려는 미국 교육행정학계의 관점의 전환은 우리 교육행정학계도 주목할 필요성이 있다고 본다. 결국 교육리더십을 연구한다는 것은 결국 교육조직 내 구성원들 간, 그리고 교육조직 외부의 환경과 서로 어떻게 영향력을 주고받으며 상호작용하고 있는지를 탐색하고 이해하는 것과 같다 볼 수 있다. 따라서 교육 조직을 더 잘 이해하기 위해서, 그리고 교육조직에 현실적으로 적용 가능한 이론과 모형을 개발하기 위해서는 교육리더십을 중심으로 교육조직을 이해하는 것이 필요하다고 본다.

〈참고문헌〉

- 구본만(2011). 교장의 도덕적 리더십을 통한 학교교육향상: 카톨릭 학교의 사례를 중심으로. *종교교육학연구*, 35, 259-184.
- 김미숙(2017). “좋은 학교” 사례연구: 중산층 지역에 있는 혁신중학교 교장의 학교 운영과 학부모 반응. *학습자중심교과요궁안그*, 17(20), 447-476.
- 박성희(2012). 좋은 농촌학교 특성에 관한 사례연구. *교육의 이론과 실천*, 17(2), 51-73.
- 배은주(2014). 혁신학교 운영의 특징과 갈등 탐색. *교육사회학연구*, 24(2), 148-180.
- 이기현, 오홍석, 정명호(2008). 관계적 리더십과 팀 구성원의 성과: 리더0구성원 교환관계와 사회적 네트워크 관점의 통합, *한국심리학회지*, 21(4), 545-573.
- 이성희(2018). 교육복지 실현을 위한 교장리더십의 발현 과정:교사행위자성 개념모델의 적용. *한국교원교육연구*, 35(1), 223-250.

기획주제 2

민선 교육감 리더십의 성과와 한계

- 학교 혁신 담론에 관한 담론 제도주의 분석을 중심으로 -

◆ 발표: 김용(청주교육대학교)

◆ 토론: 고전(제주대학교)

◆ 토론: 김민희(대구대학교)

기획주제 2

민선 교육감 리더십의 성과와 한계

- 학교 혁신 담론에 관한 담론 제도주의 분석을 중심으로 -

김용(청주교육대학교)

I. 들어가며

발표자의 역량으로는 본 발표 주제에 접근하기가 껍이나 수월하지 않았다는 사실을 먼저 고백하지 않을 수 없다. 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, 이 발표에서는 교육감의 리더십을 분석하고자 하는데, 그 대상으로서의 ‘민선 교육감’의 실체를 규정하는 일이 쉽지 않다. 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」을 개정하고, 교육감 주민 직선을 2007년에 처음 시행한 후, 현재까지 총 47명(당선 횟수 기준)의 교육감을 선출하였다. 이들은 연령이나 교육감 이전 경력 면에서 사뭇 달랐을 뿐 아니라, 재직 중에 탁월한 업적을 남긴 경우가 있는가하면, 반대로 선거법 위반 또는 뇌물 수수 혐의로 구속된 경우도 있는 등 여러 가지 면에서 다르다. 따라서, ‘교육감 리더십’을 분석한다고 할 때, 47명 개개인의 리더십을 별도로 논의할 수밖에 없을 것이다. 그들이 ‘민선 교육감’이었다는 사실만으로, 이들을 모두 한데 묶어서 일반적인 분석을 시도할 수는 없다. 47명 중 누구를 어떤 근거로 분석 대상으로 삼을 것인가, 특정인에 관한 분석 결과를 이 발표 주제에 관한 분석 결과로 치환할 수 있는가와 같은 심각한 문제제기를 피할 길이 막연하다.

둘째, 교육감 ‘리더십’을 분석한다고 할 때, 구체적으로 무엇을 분석하여야 하는가? 이 질문에 접근하는 가장 손쉬운 방법은 어떤 교육감 재임 시에 이루어진 일을 분석 대상으로 삼는 것이다. 예를 들어, 김상곤 교육감 리더십을 분석하기 위하여 그가 재임 시에 추진한 무상급식 정책의 전개 과정과 성과를 분석하는 것이다.

그런데, 이 경우 김상곤 교육감의 리더십을 분석한 것인가, 아니면 그가 한 일, 또는 경기도교육청의 사업 또는 그 성과를 분석한 것인가? 교육감이 수행한 일이 곧 교육감의 리더십은 아닐 것이다. 이와 달리, 리더십을 관계적 개념으로 파악하여 교육감이 타인과 주고받은 말이나 다른 사람과의 인간 관계를 중심으로 분석하는 것이다. 이 경우는 앞의 접근법에 내재할 수밖에 없는 문제는 피할 수 있지만, 조선왕조실록과 같이 교육감의 일거수일투족을 속속들이 파악할 수 있는 자료가 남겨져 있지 않는 한, 현실적으로 접근이 쉽지 않다.

셋째, 본 발표는 교육감 리더십의 ‘성과와 한계’를 분석할 것을 요청하고 있는데, ‘성과와 한계’는 극히 주관적 평가에 근거할 수밖에 없다. 누가 어떤 기준으로 교육감 리더십의 ‘성과’를 규정하는가에 따라서 동일한 교육감에 관해서도 사뭇 다른 논의가 이루어질 수 있다. 발표자가 어떤 식으로 성과와 한계를 논하더라도, 그것은 인상비평의 수준에 머물 수밖에 없으며, 주관적이라는 비판을 피할 수 없다.

넷째, 참고할 만한 선행 연구가 매우 미흡하다는 사실도 큰 어려움으로 작용한다. 지방교육자치제도를 세계적 제도라고 보기 어려우며, 우리가 참조할만한 국가인 미국과 일본에는 각각 ‘슈퍼인텐던트(Superintendent)’와 ‘교육장(教育長)’이 존재하고, 이들의 리더십에 관한 연구물이 존재하지만(河野和清, 2007; Kowalski, 2006), 두 국가 모두 기초 자치단체의 교육장을 대상으로 한 논의가 대다수여서, 광역 자치단체의 교육행정 책임자로서의 교육감 리더십에 관한 논의에 활용하기는 어렵다. 우리나라에는 교육감 리더십에 관한 연구물이 매우 희귀하다. 관련 정보를 검색하면, 석사학위논문 1편이 관련 연구물로 나타날 뿐이다.

마지막으로, 연구 대상에 대한 접근이 수월하지 않고 연구 기간이 두 달이 채 되지 않았던 탓에 어려움이 있었다. 전·현직 교육감과 차분하게 면담할 기회를 마련하기가 쉽지 않고, 교육감 재임 기간에 일어난 여러 가지 일이 문서로 충실하게 정리되어 있는 것도 아니다. 또 제한된 연구 기간에 교육감과 그 주변의 일을 차분하게 조사하거나 관계자와 인터뷰를 진행하여 교육감 리더십을 다각적으로 확인하는 일이 어려웠다.

이와 같은 이유로, 분석 틀을 정립하고, 연구 내용이나 방법 면에서 제한을 설정하기로 하였다.

II. 분석 틀의 구성

1. 분석 틀 구성의 정초 개념으로서의 리더십

가. 교육감직의 위상 전개와 리더십 실질의 변화

세상 만물과 마찬가지로, 교육감직 역시 변화한다. 교육감직의 변화에 따라, 그에 게 요청되는 리더십 역시 변화한다. 미국의 교육장 연구는 이를 설득력있게 입증한다. Kowalski(2006)는 미국 교육장직의 변화 과정을 이렇게 설명한다. 미국 최초의 교육장은 1873년에 지명되는데, 당시 교육장의 권한은 형편이 없었으며, 몇 가지 정형화한 일을 하며 시간을 보낼 뿐이었다. 20세기 초엽에도 상황은 크게 달라지지 않았으며, 당시 교육장은 리더라기보다는 봉사자로 인식되었다. 이후 20세기 전반 기에는 학교구의 규모가 커지고, 교육장이 처리할 일이 복잡 다양해지면서 효과적인 조직 경영자, 민주적 정치가, 응용 사회과학자로서의 역할을 새롭게 부여받게 되었다. 오늘날 교육장은 걸출한 교육 전문가이자 교육 리더로서의 역할을 감당하고 있다.

근래 책무성 중심 개혁이 강력하게 추진되면서, 교육위원회가 교육장의 사무를 미시적으로 관리 감독하는 일이 늘어나고, 교육장에 대한 신뢰와 보수는 낮아지는 현실에서 교육장이 조직의 최고 책임자(CEO)로서 리더십을 행사하여야 한다는 주장이 제기되는 한편(Hoyle, Björk, Collier, and Glass, 2005), 교육장은 정치적 기술이나 관리적 전문성을 발휘하여 예산 불균형을 바로잡고 학교에 대한 통제 체제를 확립하는 일 외에 교사와 협력적 관계를 형성하여 교사들이 공교육의 대의명분에 헌신할 수 있도록 하고 책임을 이끌어내며, 시민들에게 교실 안에서 일어나는 일을 알려주고 이해를 구하며 협조를 이끌어낼 수 있도록 하는 제1선 교사(teacher of the first order)여야 한다는 주장도 제기된다(Johnson, 1996: 289-90을 인용한 Carter and Cunningham, 1997).

한국의 ‘민선’ 교육감은 2007년 처음 등장하여 이제 십여 년의 역사를 지니고 있다. 교육감이라는 직위가 언제까지 존속할 수 있을지 예단할 수는 없지만, 시기 시기마다 교육감 직위를 둘러싼 상황은 다를 것이며, 따라서, 교육감 리더십에 관한 논의는 당해 시기 교육감 직위의 위상이나 조건을 전제로 하여야 한다. 이 발표

에서 분석하고자 하는 한국의 교육감 리더십은 주민직선 시행 후의 첫 10년 동안 발휘된 것이다.

나. 담론으로서의 리더십

리더십 연구의 지배적 전통은 실증주의적인 것이다. 리더십 스타일이나 리더십 행위를 독립변수로, 학생의 학업성취 등을 종속변수로 놓고, 독립변수가 종속변수에 끼치는 영향을 추정하는 방식으로 리더십을 연구하는 것이다. 이런 연구 전통에는 리더십에 관한 다음과 같은 가정이 전제되어 있다. 첫째, 리더십은 모종의 목적, 더 구체적으로는 교육 성취를 달성하기 위한 수단으로 여겨진다. 둘째, 종속변수의 위치에 자리한 교육 성취는 어떤 사람들, 그리고 그들의 행위와 관련된 것으로서, 그 행위의 차이나 변화라는 관점에서 파악된다. 예를 들어, 학생 학업성취의 변화가 교육성취를 구성하는 것이다. 리더십의 영향은 가시적으로 파악되는 것으로, 대개는 양적 형식으로 그 차이를 드러내지만, 때로는 질적 형식으로 그 차이를 표현하기도 한다.

전통적으로 리더십은 비전 창조, 또는 목표 설정과 타인이 이 목표를 달성하도록 영향력을 행사하는 일이 결합된 것으로 이해되어 왔다. 그리고, 후자와 관련하여 두 가지 방향에서 접근이 이루어졌는데, 하나는 리더가 타고난 자질이나 성향 등 리더 특성에 초점을 맞추어 그 영향을 설명하는 것이었고(trait theory), 다른 하나는 리더십이 발휘되는 상황과 특정 상황에 효과적인 리더십 행위 또는 스타일을 찾는 입장에서 접근하는 것이다(contingency theory)(Lunenburg and Ornstein, 2012). 이미 오래 전에 한 사람의 리더가 기대된 성취를 달성할 수 있다는 아이디어가 부정되면서 특성 이론은 기각되었고, 이제는 ‘영웅 이후(post-heroic)’ (Gronn, 2010) 리더십 연구인 후자의 접근이 대세가 되었다.

그런데, 이와 같은 리더십에 관한 전통적 접근은 다음과 같은 문제를 내포하고 있다. 첫째, 전통적 리더십 연구는 ‘목적’에 상응하는 것에는 침묵한다. 달리 표현하면, 리더십 연구에서 교육 성취는 ‘주어진 것(the given)’으로 간주된다. 리더십 행위를 통하여 만들어야 할 교육 성취, 더 나아가 비전은 자명한 것인가? 누구나 받아들일 수 있는 것인가? 오히려 현실은 정반대라고 할 수 있다. 사람들은 교육에 관하여 다양한 이해 관계를 가지며, 결과적으로 그들이 소망하는 교육 역시

다양할 수밖에 없다. 나아가 ‘교육’에 관한 생각 자체의 차이가 존재하는 것이 현실이다. 이런 상황에서 비전, 또는 목표의 자리에 오른 어떤 생각은 누군가의 생각일 뿐이다. 다른 누군가가 소망하는 비전이나 목적은 배제된다. 현실적으로 비전 또는 목적의 창조 과정은 매우 정치적인 수밖에 없다(Gillies, 2013). 오늘날 교육 리더십의 목적으로 설정되는 ‘학생의 학업성취’는 ‘학생’이라는 존재에 관한 모종의 생각과 ‘학업성취’에 관한 모종의 입장이 결합한 것이다. ‘학생의 학업성취’는 논리적으로 여러 가지 내용 또는 방식으로 규정할 수 있는 것이지만, 현실적으로는 지배적인 한 가지 방식으로 규정된다. 그리고, 이런 규정 방식은 누군가의 어떤 이익을 강화하고, 다른 누군가의 다른 이익은 약화시킨다.

둘째, 리더십에 관한 전통적 연구 접근으로는 리더십을 규명할 수 없다. 특성 이론은 리더십을 자질과 특성과 같이 소유되는 것으로 본다. 상황이론은 리더십을 행위나 스타일로 행사되고 표현되는 것으로 본다. 특성이론은 리더가 가지고 있어야 할 자질을 리더 내부에서 찾는데, 기실 그 자질이라고 하는 것은 관계에서 발생할 수 있는 것이기 때문에, 리더가 소유할 수 없는 것이라는 데 문제가 있다. 대표적으로, 동기 유발이나 신뢰는 리더의 중요한 자질 특성으로 여겨지지만, 이 둘은 누군가와 관계에서 성립하는 개념이며, 리더가 소유할 수 없는 것이다(Gillies, 2013). 한편, 상황이론은 어떤 상황에서 리더가 취하는 효과적인 행동을 찾는데 관심을 기울이는데, 예를 들어 리더는 무엇인가를 하고, 개선하고, 확립하며, 누군가를 자극하고, 지원하고, 방향을 지시하고, 영향을 준다. 이런 일을 모두 아울러서 리더십이라고 한다. 그런데, 여기서 표현한 여러 가지 행위가 아닌 리더십이 존재하는가? 만약, 존재하지 않는다면, 리더십은 결국 우리가 이미 알고 있는 여러 가지 행위에 다름 아닌 것이 되어버리며, 리더십이라고 불려야 하는 고유한 실체는 존재하지 않는 셈이 된다(Gillies, 2013).

이와 같은 문제 상황은 리더십을 종래와 달리 파악해야 하는 필요성을 강력하게 제기한다. Gillies(2013)와 Niesche(2011)은 교육 리더십을 담론을 구성하는 일로 파악하는데, 발표자 역시 같은 입장에서 교육감 리더십을 분석하고자 한다. Foucault(2002)가 제안하는 담론(discourse)은 관련된 어휘와 개념을 활용하여 세계를 특정한 방식으로 바라보고 구조화하는 언명 체계다. 담론은 지식/권력과 관계되는데, 특정 담론 체계에서 어떤 지식은 정당하고 타당한 것으로, 다른 지식은 그렇

지 않은 것으로 판정되는데, 이 과정에는 권력이 긴밀히 개입한다. 담론은 그것이 지칭하는 대상을 형성하는 동시에, 세계를 특정한 방식으로 범주화한다.

교육감은 궁극적으로 학교나 교육과 같은 대상(object)을 형성하고, 학생이나 교사와 같은 주체(subject)를 재구성하며, 학력 또는 학업성취나 교육의 질과 같은 개념(concept)을 새롭게 디자인한다. 이와 관련한 모든 일을 담론 실천(discursive practices)이라고 할 수 있다. 모름지기 학교는 어떤 곳인가, 학생은 어떤 존재인가, 교육의 성과는 무엇인가라는 질문에는 사실 수많은 대답이 가능할 수 있지만, 교육감은 그 가운데 어떤 대답을 정당한 것으로 만들고, 다른 대답은 부당한 것으로 배제하여 버린다. 예를 들어, 어떤 교육감은 학생을 일시적으로 인권을 저당잡힌 채로라도 교사가 이끌어 주는 대로 공부를 해서 미래를 준비해야 하는 존재로 규정하는 데 비하여, 어떤 교육감은 교복 입은 시민으로 학생을 규정한다. 어떤 교육감은 전국 단위의 시험 성적으로 교육의 결과를 확인할 수 있다고 생각하지만, 다른 교육감은 시험 성적은 교육의 질의 전부가 아니거나 그 일부일지라도 사소한 것에 불과하다는 생각을 확산하고자 한다. 이처럼, 담론을 매개로 대상과 주체와 개념을 새롭게 형성하는 일을 리더십 활동으로 파악할 수 있다.

2. 분석 틀로서의 담론 제도주의

담론 제도주의(discursive institutionalism)는 신제도주의(new institutionalism)의 최신 분파라고 할 수 있다. 행위 주체(agency) 중심으로 사회적 행위를 설명하고 행위자 밖의 제도(institution)를 경시하는 행태주의(behaviorism)에 대한 대응으로 신제도주의가 등장하였지만, 신제도주의는 핵심 개념인 제도를 역사적 규칙성과 같은 지속적 구조, 문화적 규범, 또는 행위 유인 구조와 같이 행위가 발생하는 맥락으로 이미 주어진 것으로 취급하고, 신제도주의적 분석의 행위자는 ‘제도에 불박힌 행위자(agency embedded in institution)’인데, 이는 기실 주체성이 없는 행위자, 다시 말하여 ‘생각 없는 행위자’로서 사실상 행위자라고 볼 수 없는 문제점을 노출하게 되었다(Schmidt, 2008). 이런 탓에 신제도주의는 제도의 지속은 설명할 수 있을 지언정 제도의 변화는 잘 설명하지 못하였다.

담론 제도주의는 바로 이와 같은 문제를 보완하기 위한 이론적 시도다. 담론 제

도주의에서 제도는 행위자를 구속하는 구조인 동시에 행위자에 의하여 창출되고 변화하는 구성물로 관념된다(Schmidt, 2008). 이와 같은 제도가 유지되고 변화하는 과정에서 핵심적인 것이 행위자들의 담론적 능력(discursive abilities)이다. 다시 말하여, 어떤 아이디어(idea)가 제기되고, 채택되고, 확산되며, 때로 다른 아이디어와 경합하기도 하며 정당화되고, 제도화하기도 한다. 새로운 아이디어의 채택에서 제도화에 이르는 과정이 제도의 변화라고 할 수 있다. 이 과정은 누군가 어떤 전략에 의하여 슬기롭게 진행할 수도 있으며, 그렇지 않을 수도 있는데, 이에 관한 능력이 담론적 능력이다.

담론 제도주의 논의를 선도하고 있는 Schmidt는 정치학자인데, 그의 관심은 주어진 사회정치적 배경에서 담론이 정책 결정에 미치는 영향을 분석하는 데 있었다. 그런데, 담론 제도주의를 교육감 리더십의 분석 틀로 활용하고자 하는 이유는 교육감 리더십의 본질을 교육에 관한 새로운 담론을 제도화하는 일에 있다고 보기 때문이다. 즉, 교육감은 새로운 정책을 시행하는데, 정책은 기실 어떤 아이디어가 구체적으로 표현된 것일 뿐이다. 정책이 성공했다는 것은 아이디어가 성공적으로 제도화한 것이며, 정책이 변동한다는 것은 아이디어와 담론이 교체되는 것을 의미한다.

그렇다면, 담론 제도주의는 구체적으로 어떤 개념을 활용하여 담론 과정을 분석하는가? 담론 과정의 출발점인 아이디어는 내용(content) 차원과 과정(process) 차원을 지닌다. 아이디어의 실질적 내용은 일련의 담론을 통하여 의사소통되며, 수사적 전략과 다른 의사소통 기제에 의하여 지원을 받는다. 전문 지식이나 인과 논리에 의하여 아이디어를 정당화하는 인지적 주장(cognitive argument)이나 사회적 가치나 적합성 논리에 호소하여 아이디어를 정당화하는 규범적 주장(normative argument) 등이 아이디어를 제도화하는 일에 동원된다. 또, 그 아이디어가 사람들의 세계관의 인지적 타당성과(이나) 규범적 가치를 설득할 수 있는 힘이나 담론을 통하여 직접 아이디어의 의미를 통제하고 지배할 수 있는 역량 등이 활용되기도 한다.

한편, 아이디어의 과정적 차원은 상이한 담론 공동체 안에서 ‘아이디어 리더’들이 아이디어를 유통하고, 생산하는 담론적 상호작용 과정을 의미한다. Schmidt(2017)는 조정적 담론(coordinative discourse)과 소통적 담론(communicative discourse)을 구분하고, 전자를 아이디어 리더들과 정책 결정자들이 정책을 구성하

는 과정에 관한 것으로, 후자를 정책 결정자들이 대중들과 토론하기 위하여 아이디어를 접근 가능하게 만드는 것으로 본다. 과정이 어떻게 디자인되는가에 따라 제도화 양상은 달라진다.

한편, 아이디어의 내용 차원에 관한 것으로서, 아이디어는 모종의 힘을 발휘할 수 있는데, 아이디어가 지니는 설득적 힘을 강하게, 또는 약하게 전개할 수 있는 것이 담론이다(Schumidt, 2017). 아이디어의 설득력은 세 가지로 구분된다(Schumidt, 2017). 아이디어를 통한 힘(power through ideas)은 행위자가 담론을 매개로 아이디어적 요소를 활용하여 타인에게 자신들의 세계관의 인지적 타당성과(/또는) 규범적 가치를 설득하는 것이다. 아이디어를 지배하는 힘(power over ideas)은 행위자들이 공적 논의와 행위를 독점하고, 적대자들이 부끄럽도록 하여 순응하게 하거나 대안적 해석에 대항하게 하여 담론을 통하여 아이디어의 의미를 통제하고 지배하는 역량이다. 아이디어 안의 힘(power in ideas)은 어떤 담론이 사고를 구조화하는 데 기여하거나 규칙이나 프레임에 내재함으로써 다른 생각을 희생하여 특정한 아이디어가 제도화할 때 발견된다.

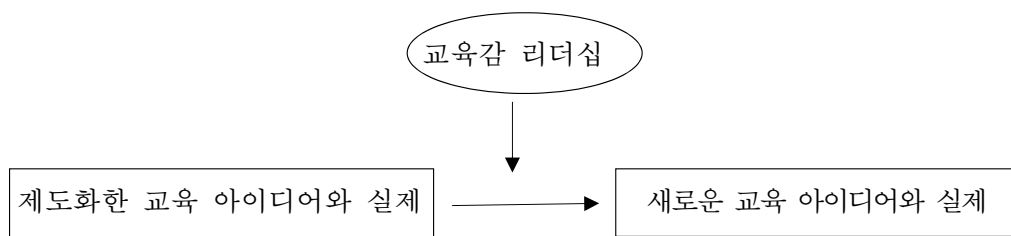
<표 1> 아이디어의 내용과 과정 차원

내용	수사 전략과 소통 기제 • 인지적 주장: 전문지식과 인과논리로 아이디어 정당화 • 규범적 주장: 사회적 가치와 적합성 논리에 호소하여 정당화 • 정서, 가치, 공감에 호소	아이디어와 설득적 힘 • 아이디어를 통한 힘 • 아이디어를 지배하는 힘 • 아이디어 안의 힘
과정	담론 유형 • 조정 담론: 정책 결정자와 전문가 네트워크 간의 정책 형성 과정의 담론 • 소통 담론: 정책 결정자와 이익단체 등이 정책 아이디어를 대중에게 소통하기 위한 담론	행위자와 담론 공동체 아이디어 리더, 정책결정자, 교육전문가, 교사, 학부모, 학생, 미디어 등

3. 교육감 리더십 분석 틀의 구성

Nanus(1989)는 관리자(manager)는 일을 올바르게 하는 사람이고, 지도자(leader)는 올바른 일을 하는 사람이라고 구분한 일이 있다. 한편, Burns(1978)는 거래적 행위(transactional behavior)와 변혁적 행위(transformational behavior)를 구분하고, 주로 사익에 이끌려 자신들에게 요구되는 일을 하는 사람과 공유된 목적을 달성하는데 다른 사람과 함께 일하고 다른 사람을 통하여 일하는 사람을 구분했다. 전자는 관리(management)와 관련되며, 후자는 리더십과 관련된다(Kowalski, 2003).

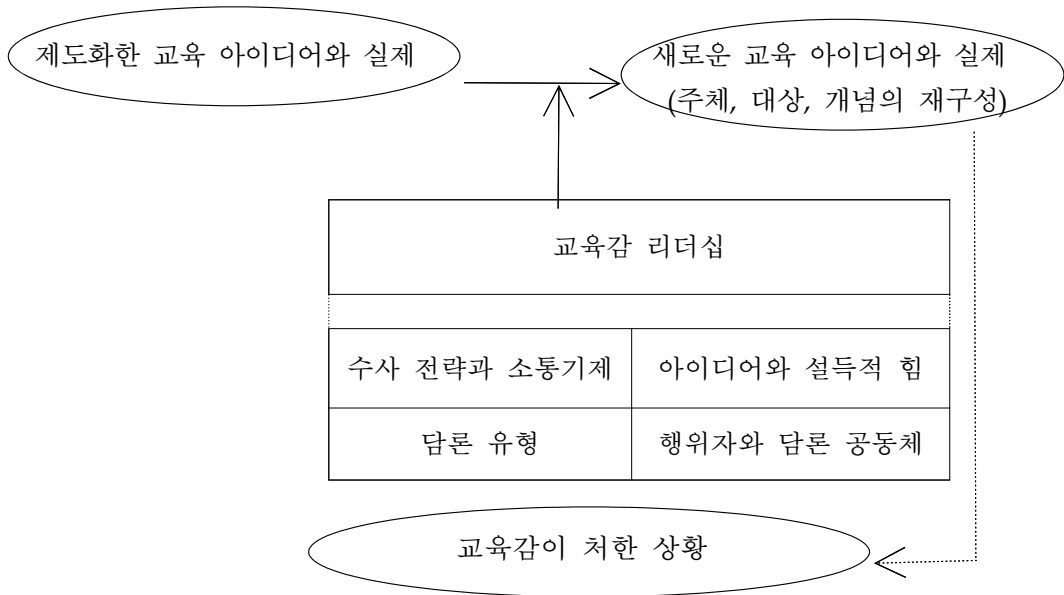
이와 같은 관점에서 리더십을 이해하는 경우, 리더십은 제도화한 교육 관련 아이디어와 실재를 새롭게 바꿔내는, 변혁하는 일로 규정할 수 있다. 기존의 제도화한 교육 관련 아이디어를 강화하거나 실재를 효율적으로 운영하는 일은 리더십이 아니라 관리 활동에 가깝다고 보아야 한다. 이렇게 보면, 교육감 리더십은 [그림 1]과 같이 규정할 수 있다.



[그림 1] 교육감 리더십

이렇게 보는 경우, 교육감 리더십을 분석하는 일은 결국 교육감이 처한 특정 상황에서 교육 관련 아이디어와 실재의 변화 과정에 교육감이 어떤 행위를 하였는가를 분석하는 일이 된다. 교육 관련 아이디어와 실재의 변화를 제도 변화(institutional change)로 규정하고, 앞에서 소개한 것처럼 제도(institution)를 담론과 아이디어에 관련된 것으로 보아서, Schmidt(2017)의 분석틀로 이 과정을 분석한다. 즉, 행위자로서의 교육감이 어떤 수사 전략과 소통 기제를 활용했는가, 그들은 아이디어와 설득적 힘을 어떻게 활용했는가, 그리고 어떤 행위자와 담론 공동체를 형성하거나, 또는 어떤 조건 아래서 어떤 담론 유형으로 제도의 변화를 도모하였는가, 마지막으로 교육감이 리더십을 발휘한 결과 교육감이 처한 상황은 어떻게 변화

하였는가를 분석하여, 그들의 리더십을 규명하고자 한다. 이 연구의 분석 틀은 [그림 2]와 같이 나타낼 수 있다.



[그림 2] 교육감 리더십 분석 틀

Ⅲ. 연구방법

발표문 모두에서 밝힌 것처럼 47명의 민선 교육감을 하나의 집단으로 묶어서 리더십을 분석할 수도 없고, 47명 모두의 리더십을 개별적으로 분석하는 일도 어려운 상황에서, 이 발표에서는 김상곤 전 경기도 교육감(2009~2014)과 조희연 전 서울시 교육감(2014~2018)으로 분석 대상을 한정한다. 두 명의 교육감을 분석 대상으로 삼은 이유는 이른바 ‘진보’ 교육감 그룹의 상징적 인물이자, 시기적으로 연속성을 띄고 있어서, 진보 성향 교육감의 활동을 연속적으로 살펴볼 수 있기 때문이다. 두 사람 중 한 사람만으로 분석 대상을 더 한정할 수도 있었지만, 이 경우 교육 관련 아이디어나 실제의 변화를 제한된 시기에만 살펴보게 되는 한계가 발생하여, 다소 간 문제가 발생함에도 불구하고, 두 사람으로 분석 대상으로 정하였다.

두 명의 전직 교육감의 리더십을 분석하기 위하여 수집한 가장 중요한 자료는 취임사와 매년 발표한 신년사, 그리고 특별 기자회견문이다. 두 교육감 모두 취임사를 발표하였고, 재임 기간 중 매년 신년사를 발표했다. 교육감들은 이 두 가지 자료를 통하여 매우 포괄적으로 자신들의 생각을 밝히고 교육 관계자는 물론 시민들과 소통하고자 하였다.

IV. 민선 교육감 등장 시의 상황과 담론의 전개

1. 민선 교육감 등장 시의 상황

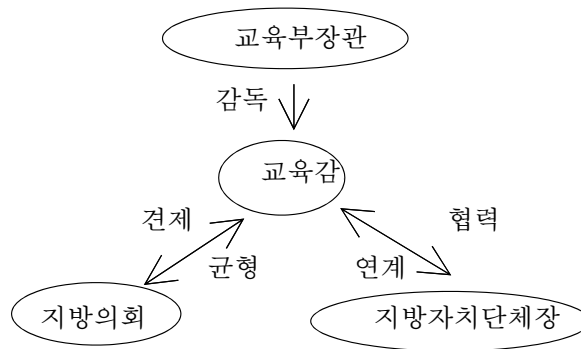
어떤 조직이 처한 상황에 따라, 조직의 장이 취해야 하는 리더십이 달라진다는 사실을 염두에 두면, 민선 교육감이 등장한 상황을 파악할 필요가 있다. 주민 직접 선거로 교육감을 선출하는 제도는 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」 개정으로 시행되었다. 당시 개정 법률의 주요 내용은 비록 위임형 의결기관이었지만 지방의회로부터 독립되어 있던 교육위원회를 폐지하는 대신 교육감을 주민이 직접 선출하도록 한 것이었다. 이 개정 법률은 ‘제도 통합론자’ 주도로 성안된 것으로, 교육위원회를 폐지하고 지방의회에 통합하는 것은 제도 통합의 방향을 명확히 보여주는 것이었다. 그러나, 제도 통합에 반대하는 교육계 인사들의 움직임에 타협으로 이루어진 것이 교육감 주민직선제였다. 교육감 주민직선제는 일반자치와 교육자치의 분리를 제도화할 수 있다는 점에서 제도 통합론자들의 반발을 샀으며(김용일, 2006), 교육감 주민직선제는 제도 통합론자들의 공격의 대상이 되었다. 게다가 교육감 주민직선제 전환 이후 치러진 선거의 투표율은 상당히 낮았다. <표 2>(김용일, 2009: 282)는 대통령 선거와 함께 치러진 교육감 선거를 제외하고, 제도 개편 초기 교육감 선거 투표율이 15~20%에 그치고 있음을 보여준다. 교육감 선거가 ‘비효율적이며 예산 낭비’라는 비판이 곧바로 제기되었다. 이와 같은 사실은 민선 교육감 등장 초기에 교육감직 자체에 대한 불안정성이 상당했음을 짐작케 한다.

〈표 2〉 주민직선제 전환 이후 시·도교육감 선거 현황

구분	투표율	당선자 득표율	입후보자 (명)	비고	구분	투표율	당선자 득표율	입후보자 (명)	비고
서울	15.4	40.1	6	단독선거 ('08.7.30)	경남	64.1	48.4	2	대통령 선거와 동시 선거 ('07.12.19)
전북	21.0	58.7	2	단독선거 ('08.7.23)	충북	61.2	60.3	2	
충남	17.2	96.2	1	단독선거 ('08.6.25)	울산	64.6	36.2	5	
부산	15.3	33.8	5	단독선거 ('07.2.14)	제주	60.9	55.7	2	

이와 함께, 교육감 주민직선제가 교육감의 대표성(representativeness)을 강화한다는 명분으로 채택되었지만, 그 이면에는 과거에 지방의원, 학교운영위원회 대표 및 위원이라는 제한된 유권자가 교육감을 선출하는 방식이었던 탓에 선거 비리가 빈발한 것이 제도 개편의 배경이 되었다. 그런데, 교육감 주민 직선 이후에도 공정택 서울시교육감(2009.10)과 오제직 충청남도교육감(2008.10)이 각각 선거법 위반 혐의로 중도 낙마하였다. 선거 비리가 많았고, 제도 개편 초기에도 선거 비리가 발생하였다는 사실은 민선 교육감이 처한 중요한 상황을 구성한다.

한편, 교육감은 여러 교육 거버넌스 주체들과 다양한 관계를 형성한다. 국가는 지방자치단체에 대한 감독을 하며, 교육감은 교육부장관으로부터 합법성 감독과 기관위임 사무의 경우에는 합목적성 감독까지 받는다. 또, 지방자치단체의 집행기관으로서의 교육감은 의결기관인 지방의회와 견제와 균형 관계를 형성한다. 한다. 그리고, 지방자치단체의 또 다른 집행기관인 지방자치단체장과는 연계와 협력 관계를 형성한다. 교육감을 중심으로 [그림 3]과 같은 관계가 형성되는 것이다. 이들 사이의 관계가 상황을 구성한다.



[그림 3] 교육감 중심의 교육 거버넌스 구조

국가 수준에서는 2007년 말 대통령선거가 이루어지고 이명박 정권이 출범하였다. 같은 해에 최초로 교육감 주민직선이 이루어졌고, 특히 2009년에는 최초의 ‘진보’ 교육감으로 평가받는 김상곤 경기도 교육감이 선출되었다. 2010년에는 6개 시도에서 진보 성향 교육감이 당선되면서, 교육부와 시도교육청 사이에 정책 경쟁이 시작되었으나, 두 주체 사이에 극심한 대립이 거듭되었다. 이명박 정부 당시에는 학교 무상급식, 학생인권조례 제정, 학교생활기록부의 학교폭력 기재 문제, 교원평가 시행 방식 등을 둘러싸고 심각한 수준의 갈등이 지속되었다. 2013년에 출범한 박근혜 정부 역시 진보 성향 교육감들과 반목과 대립을 거듭해왔다. 2014년 지방선거에서는 13명의 진보 성향의 교육감이 당선되었는데, 이 시기에 어린이집 누리과정 예산 편성, 초등 돌봄교실 예산 지원, 자사고 지정 취소 문제 등을 둘러싸고 상당한 수준의 갈등이 이어졌다(김용일, 김용, 2016; 김홍주, 2015). 한마디로 교육감 주민 직선 이후 교육감, 특히 진보 성향 교육감은 교육부장관과 갈등 관계를 지속하였다고 할 수 있다.

교육감 주민 직선 이후 지방자치단체장과 지방의회와의 관계 역시 순탄치 않은 경우가 많았다. 교육감이 보수 진보 계열로 분류되고, 지방의회가 특정 정당 일색으로 구성되거나, 지방의회 역시 중앙 정치와 마찬가지로 정당 간 갈등이 심각한 상황에서 교육감의 정치적 색채와 지방의회의 구성, 지방자치단체장의 정치적 성향이 맞지 않는 경우에는 갈등이 심각하였다. 김상곤 교육감 초기에 무상급식조례를 경기도의회에서 거부한 사건이나 서울시에서 무상급식조례에 대한 주민투표를 시행하고, 결국 오세훈 당시 시장이 사퇴한 것은 그 대표적인 사례다. 이밖에도 학교

용지부담금과 교육재정부담금 전출 등을 둘러싸고 교육감과 지방의회, 그리고 지방자치단체장 간의 대립이 심각하였다(김용, 고전, 이차영, 2013). 그러나, 2014년 지방선거 이후에는 비록 경상남도에서 무상급식, 충청북도에서 혁신학교 정책을 둘러싸고 대립이 재현되는 일이 있었지만, 과거 4년에 비하여 대립이 상당히 완화된 점이 눈에 띈다.

요컨대, 민선 교육감 등장 초기 교육감직의 사회적 위상이 불안정하였고, 비리 문제가 제기되고 있었다는 사실, 그리고 교육부장관, 지방의회, 단체장과 교육감 사이에 갈등이 지속되었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

2. 교육감 담론의 전개

가. 김상곤 교육감

김상곤 교육감은 2009년 교육감 보궐 선거에 입후보하여 당선되었다. 대학의 경영학과 교수였으며, 민주화를 위한 전국 교수협의회 대표를 지냈다. 김상곤 교육감의 취임사는 다소 밋밋한 인상을 준다. ‘기본이 튼튼한 창의적 인재 육성’을 목표로 공동체 의식을 함양하고 인성교육을 강화하는 일, 행복한 학교를 만들고 차별 없는 교육복지를 구현하는 일, 지시나 행정 절차가 아니라 교사 스스로의 지성과 자율의 힘으로 움직이는 학교문화 등 세 가지 정책 방향을 밝혔다. 그리고 3대 사업으로서 ① 새로운 공교육 정상화 모형으로서 혁신학교, ② 무상급식 단계적 확대, ③ 고교 평준화 지역 확대를 내걸었다. 2010년 신년사에는 취임사에는 없는 특별한 내용이 담겨 있지 않다. 취임사에서 표명한 정책 방향을 경기교육 지표로 정리하여 반복하고 있을 뿐이다.

그런데, 2011년 신년사에는 혁신교육이 크게 부각된다. 신년사의 제목을 “혁신교육이 대한민국을 웃게 합니다”로 한 것이 이 사실을 잘 보여준다. 아마도 2010년 지방선거에서 혁신학교 정책을 공약으로 내건 여섯 명의 진보 교육감이 당선된 사실에 고무된 것으로 보인다. 신년사에서는 공교육 혁신에 대한 희망과 믿음을 얻는 한 해를 보내면서 혁신경기교육이 대한민국의 교육과 미래의 희망이 될 것이라는 자신감을 보인다. 신년사에서는 ① 깨끗한 혁신교육, ② 능동적 교육자치, ③ 모두를 위한 복지와 인권을 원칙으로 내걸고, 모두가 이 원칙에 동의하여 함께 할

것을 권하고 있다.

2012년 신년사는 교육청의 정책 방향을 명확하게 천명하기보다는 한국 사회와 교육의 문제점을 지적하고 변화의 필요성을 역설하는데 힘을 쏟고 있다. 신년사에서 양극화가 극단으로 진행되는 사회에서 공정한 경쟁과 교육의 기회균등에 대한 믿음이 약화하고 있는 사실, 기계적 암기 학습이 상상력과 창의력을 고갈시켜 미래 사회가 필요로 하는 인재를 제대로 기르지 못한다는 비판을 제기하면서, 공감과 협력 중심의 교육 방식이 장기적으로 교육 경쟁력을 확보하는 길임을 역설한다.

2013년 신년사는 “교육정의가 생생하게 살아있는 행복한 교육, 경기혁신교육의 꿈입니다.” 라는 제목으로 발표되었다. 복지와 민주화, 교육정의를 오늘날의 시대정신으로 규정하고, 교육정의를 “교육의 공정한 기회균등을 토대로, 잘못된 제도와 관행으로 부당한 차별이 발생하지 않도록 교육적 형평성을 추구하는 가치” 로 정의하고 있다. 그런데, 왜 교육정의가 혁신교육의 지향으로 제시되어 있는지는 명확히 알 수 없다. 다만, 2012년 신년사에서 지적한 사회 양극화가 더 심화하고 있다는 진단에서 기인한 것이 아닐까 짐작할 뿐이다. 신년사에서는 교육감이 그동안 교사, 학생, 학부모들을 만나 여러 가지 이야기를 들었음을 밝히고 2013년에는 현장의 목소리를 정책에 반영할 것으로 밝히고 있다. ① 교원 업무를 경감하여 학생 지도에 힘을 쏟게 하는 일, ② 창의지성교육과 배움 중심 교육 등 경기도 교육과정을 내실있게 운영하는 일, ③ 교사별 평가와 논술형 평가, 그리고 교사 전문성 신장 정책을 확대하여 교육의 질적 변화를 도모하는 일, ④ 교육지원청의 학교교육 지원 기능 강화, ⑤ 인권교육과 평화교육 강화 등을 제시하고 있다.

2013년 5월 6일 김상곤 교육감은 취임 4주년 기념 메시지를 발표한다. 김 교육감은 자신이 제안한 무상급식과 혁신학교, 학생인권 등 교육정책과 의제가 한국 사회와 교육의 고정 관념을 파열시키면서 새로운 흐름을 만들고 있다고 자평하면서, 학부모와 아이들이 행복해하는 새로운 학교가 만들어지고 있으며, 무상급식으로 촉발된 보편적 복지가 시대적 가치와 지향으로 진화하고 있다고 평가하고 있다.

2014년 신년사에서는 다시 한 번 사회와 교육의 위기 의식을 드러낸다. 양극화가 심화하고 있으며 복지와 민주화가 흔들리고 있으며, 교육정책이 혼란스럽고 교육복지 약속이 후퇴하고 있다는 사실을 지적한다. 다분히 박근혜 정권의 실정을 비판하는 것으로 보인다. 이런 상황에서도 “공교육의 숨결을 살리고, 잘못된 교육문법을

고치는 일”을 계속할 의지를 나타낸다. 일반학교를 살려서 교육기회를 공평하게 배분하고, 교사를 개혁 주체로 세우는 일, 교원 잡무를 경감하는 일, 학교 민주주의 확대, 교육청 사업 방식 개편 등을 주요 과제로 제시하였다.

나. 조희연 교육감

조희연 교육감은 2014년 지방선거에서 서울시교육감에 당선되었다. 대학의 사회학과 교수였으며, 민주화를 위한 전국교수협의회 대표를 역임하고 대표적 시민운동단체인 참여연대 창립을 주도하였다. 조희연 교육감 취임사 제목은 “희망의 교육, 혁신 미래교육으로 21세기의 세계시민을 길러내겠습니다”였다. 혁신교육을 전면화한 사실에 주목할 필요가 있다. 그는 혁신미래교육의 내용으로 ① 학생, 교사, 학부모, 시민이 함께 주체로 나서는 교육, ② 창의교육, ③ 자율교육, ④ 창의감성교육, ⑤ 마을결합형 학교, ⑥ 기회의 통로가 되는 교육, ⑦ 세계화 시대의 열린 시민 양성, ⑧ 교육행정의 민주주의 확대를 들었다. 취임 첫 해 10월 8일에는 취임 100일 기자회견을 열었다. 그는 성찰하는 방향성을 의미하는 나침반, 민주적 소통을 의미하는 원탁, 중심과 균형을 의미하는 자전거를 서울교육의 상징이자 핵심 원리로 제시했다.

2015년 신년사에서 2015년을 혁신미래교육이 꽃피는 원년이 되도록 하고, 세월호 이후의 교육의 새로운 토대를 만들겠다는 다짐을 보였다. 그는 ‘질문이 있는 교실, 우정이 있는 학교, 삶을 가꾸는 교육’을 교육평등, 교육공공성, 교육복지의 가치 위에서 구현하겠다고 다짐했다. 구체적으로 ① ‘제2의 고교평준화’라고 부를 수 있는 고교체제 개편, ② 학생 자치 역량 강화, ③ 마을결합형 학교와 혁신교육지구 확대, ④ 혁신학교를 포함하여 모든 학교에서 미래 지향적 혁신을 대대적으로 전개하는 등 목표를 제시했다. 2015년 1월 29일에는 2015 신년 기자회견을 열었는데, 신년사에서 제시한 정책이 다시 제시되었다. 이 회견에서 ‘교복 입은 시민’이라는 표현이 등장했다. 같은 해 6월 30일에는 취임 1주년 기자회견을 열었다. 기자회견에서는 4.16 교육체제로의 전환, 즉, 우리 교육에 대한 근본적 반성과 혁신, 교육의 근원적 전환을 요구받고 있다는 사실을 강조하였다. 그는 ‘넘버원 교육, 일등주의 교육에서 온리 원 교육, 오직 한 사람 교육으로’ 전환해야 한다고 말한다. 구체적으로 ① 고교 서열화를 극복하기 위해 고교체제를 개선하고, ② 비리 사학을 정상화하고 사학의 공공성을 확보하며, ③ 혁신학교를 넘어 학교혁신으

로, ④ 학생 자치와 자율을 확대하고, 교사 자율권 확대, 학부모의 능동적 참여 등 학교 민주주의 확대를 정책 과제로 내걸었다.

2016년 신년사에서는 ‘넘버 원 교육’을 “성적과 점수 등 한 가지 척도로 맹목적인 경쟁만을 강요하는 교육”으로, ‘온리 원 교육’은 “한 가지 틀에 얽매이지 않고 아이들 개성과 잠재력을 제각기 발휘하도록 돕는 교육”으로 대비한다. 그리고, 취임 1주년 기자회견에서 표명한 정책 과제를 다시 설명하고 있다. 2016년 1월 7일에는 2016년 주요정책 발표 기자회견을 개최하였는데, 2015년은 전임 박노현 교육감 시절의 3대 정책(혁신학교, 친환경 무상급식, 학생인권)을 복원하고, 새로운 학교혁신정책의 기본 골격을 형성한 해로, 2016년은 현장에서 안착하고 심화할 수 있는 해로 규정하고 있다. ① 교원 및 학교업무 정상화를 모든 혁신의 출발점으로, ② 혁신학교 확대, 모든 학교에 혁신정책 확산, 학교와 지역사회의 새로운 협력 모델 정착, ③ 학교 민주주의 모델의 현실화, ④ 교육과정 다양화와 창의적 교육과정 추진을 새로운 학교혁신정책의 골격으로 제시하고 있다.

2016년 6월 29일에는 취임 2주년 기자회견을 개최하였다. “혁신의 현장 안착을 넘어 도전적인 미래교육으로 나아가겠습니다”라는 제목이었다. 세월호를 뛰어넘기 위한 혁신교육과 알파고 충격으로 상징되는 제4차 산업혁명시대에 대응하는 일을 시대적 과제로 제시하고, 새로운 세계사적 국면에 조용하는 형태로 풍부화한 혁신교육을 ‘미래교육’으로 부르고 있다. 감성과 인성이 결합한 학력인 ‘미래학력’과 공동체적 세계시민으로서의 ‘미래인성’이 미래역량의 핵심 축임을 밝히고 있다. 또 세계-민주시민교육을 강화할 것임을 천명하였다. 미래를 열어갈 3대 교육행정 혁신 원칙으로 ① 학교 자율 개혁의 추진, ② 확장된 교육협치 시대 개막, ③ 시민 교육감으로서 더 큰 목소리를 내는 것을 밝히고 있다.

2017년 신년사에서는 2016년 가을부터 이어진 촛불 시민혁명의 흐름에서 ‘더불어 숲 교육’으로 새로운 교육혁신을 이루겠다고 밝히고 있다. ‘더불어 숲 교육’은 민주성-공정성-다원성에 기초한 공동체적 교육, 교육 불평등과 일등주의를 넘어 협동과 협력을 통해 비정상적인 입시 경쟁을 뛰어넘는 인공지능 시대에 필요한 집단지성의 역량을 기르는 미래교육, 미래의 도전에 살아 움직이며 응전하는 혁신미래교육의 상징으로 정의하고 있다.

2017년 7월 10일에는 취임 3주년 기자회견을 “통합과 협력 교육으로 혁신을 확

장하여 미래의 초석을 놓겠습니다”라는 제목으로 열었다. 그는 ‘문제제기형 교육감’을 넘어 ‘대안 창출형 교육감’을 지향하였으며, ‘시민 교육감’으로서의 역할에 충실했다고 자평하고 있다. “혁신 정책을 추진하는 데 있어서 현장의 목소리를 더 듣고 충분히 숙고하고, 두 번 세 번 또 생각하고 검토해서 정책을 추진”하겠다고 다짐하고 있다.

2018년 신년사는 “혁신의 성과를 이어 미래를 열어가겠습니다”라는 제목으로 열었다. 1월 3일에는 신년 기자회견을 열었다. 혁신미래교육이 현장에 스며들도록 할 것이며, 학교자치를 강화하고, 교육과정-수업-평가 혁신으로 ‘잘 가르치는 학교’를 만들기 위해 교육의 내실을 다지고, 교육행정에서 ‘정의로운 차등’으로 교육평등을 실현하는 일을 정책 과제로 제시하고 있다.

두 교육감의 취임사와 주요 기자회견문을 살펴보면, 두 사람이 일관되게 지속적으로 제기한 담론이 ‘학교 혁신’이었음을 알 수 있다. 김상곤 교육감은 취임사에서는 학교 혁신이 매우 강조되어 있지는 않았지만, 2010년 교육감 선거 이후 자신이 추진한 혁신학교 정책에 대하여 긍정적 평가가 이루어졌다고 보고, 2011년 신년사에서는 학교 혁신을 전면에 내세우고 있다. 이후 그가 교육감직을 그만둘 때까지 학교혁신은 중심 담론이 되었다. 조희연 교육감은 전임 박노현 교육감이 시작한 서울형 혁신학교 정책을 계승하고, 경기도를 비롯하여 전국적으로 일어나고 있던 새로운 학교 운동의 분위기를 타고, 2014년 취임사에서부터 학교혁신을 전면에 내세웠다. 그는 이후 ‘혁신미래교육’이라는 담론으로 자신의 재임 시의 시대적 과제에 부응하기 위하여 담론을 확장하였다. 두 교육감은 학교 혁신이라는 담론을 중심으로 제도화한 교육의 실질을 바꾸고자 하였다고 볼 수 있다.

V. 학교 혁신 담론에 관한 담론 제도주의 분석

1. 제도화의 내용

교육감들은 학교 혁신 담론을 통하여 교육에 관한 기존의 제도화한 생각과 실재를 바꾸고자 하였다. 구체적으로, ‘학교’라는 곳과 그 곳에서 이루어지는 일에

관한 상식과도 같은 기존의 생각에 문제를 제기하고, 학교에 관한 새로운 문법을 만들고자 했다. 또, ‘학생’이라는 존재에 관하여 기존의 제도화한 생각을 비판하고, 새로운 ‘학생’ 상을 정립하고자 했다. 마지막으로, 교사상을 새롭게 창조하고자 했다. 결국, 이 과정을 통하여 교육에 관한 공유된 이해(shared understanding)로서의 제도를 바꾸고자 했다.

두 교육감은 학교에 관하여 다양한 담론을 제기한다. 대개 기존 학교는 무의미하고 고통스러운 활동이 이루어지는 공간, 어둡고 경쟁의 공간으로 그려지지만, 새로운 학교는 행복하고 희망의 공간으로 제시된다. 기존 학교에서 이루어지는 교육은 절망적인 일로, 새로운 학교에서 이루어지는 교육은 희망으로 묘사된다.

〈기존 학교〉

- 더 많이 외우고 더 빨리 배끼라는 교육 (조, 2014)
- 성적과 등수로 평가받는 아이들 (조, 2014)
- 국영수를 못하면 공부를 못하는 것 (조, 2014)
- 배타적인 경쟁만을 강조 (김, 2009)
- 약육강식 적자생존의 정글로 변해버린 교육의 장 (조, 2014)

〈새로운 학교〉

- 행복한 학교 (김, 2009)
- 아이들이 존중받으며 스스로 공부하는 살아있는 학교 (김, 2010)
- 모두가 존중받는 즐거운 교실 (김, 2011)
- 협동하여 함께 살아갈 수 있는 역량을 길러주는 희망의 교육 (조, 2014)
- 함께 사는 삶의 가치를 일깨워주는 희망의 교육 (조, 2014)
- 누구를 따라잡는 게 아니라 아무도 가지 않은 길을 창의적으로 개척해 갈 역량을 길러주는 교육 (조, 2014)

이와 함께, 학생에 관한 담론도 등장한다. 기존 학생은 수동적이고, 폐쇄적이며, 불활성의 존재로 묘사되는데 비하여, 새로운 학생은 학생이기 전에 시민, 주체적이고 능동적인 존재로 그려진다. 주목할 점은, 새로운 학생 담론에서는 ‘모든’ 학

생이 자주 호명된다. 장애 학생이 특별히 호명되는 점도 특이하다. 기존 학교가 성적이 우수한 소수 학생에만 관심을 기울였던데 비하여, 새로운 학교에서는 장애가 있는 학생을 포함하여 모든 학생이 주목의 대상임을 짐작할 수 있다.

〈기존 학생〉

- 배움에서 마음이 떠난 무기력한 학생들 (김, 2010)
- 자아존중감은 위축되고 영혼이 상처받은 학생들 (김, 2010)
- 학생은 교육의 대상 (조, 2014)
- 기성세대 중심의 분재(盆裁)형 인간 (조, 2014)
- 국영수에 갇힌 인간 (조, 2014)

〈새로운 학생〉

- 장애를 가지고 있어도 편하게 공부할 수 있도록 지원 (김, 2009)
- 누구에게나 기회가 열린 (김, 2009)
- 모든 학생들이 꿈을 키우고 성장하는 (김, 2011)
- 21세기 열린 세계에 맞는 자율적 시민 (조, 2015)
- 교복입은 시민 (조, 2016)

한편, 교사들은 그동안의 교육정책의 피해자로서 그려지는 동시에, 학교 혁신의 주체로 호명된다.

- 힘든 교육현장에서 선생님들은 지쳐갑니다(김, 2010)
- 선생님들이 지시나 행정적 절차에 의해서가 아니라 스스로의 지성과 자율의 힘으로 움직이는 학교문화 (김, 2009)
- 선생님들은 스스로의 지성적 책무성 속에서 진정한 ‘만남의 교육’을 펼치며 교직의 긍지를 느낄 수 있어야 (김, 2010)

2. 담론 전략

가. 수사 전략과 소통 기제

교육감은 앞의 담론을 전개하는데 어떤 전략을 펼쳤는가? 먼저 내용 차원에서 검

토를 해보자. 학교와 학생, 그리고 교육에 관한 생각은 이미 제도화한 것이어서, 그 생각을 바꾸고자 하면 외부의 시각에 의존하는 편이 효과적이다. 두 교육감은 모두 외국인의 한국 교육에 대한 평가나 국제 학업성취도 비교 평가 결과를 인지적 주장(cognitive argument)의 근거로 활용했다. 두 교육감 모두 미래학자인 앨빈 토플러(Alvin Toffler)의 “한국 학생들은 하루 열다섯 시간 이상 학교와 학원에서 미래에 필요하지도 않을 지식과 존재하지도 않을 직업을 위해 시간을 낭비하고 있다”는 진단을 여러 차례 활용하고 있다. 이와 함께 “대한민국 교육을 나타내는 국제적 지표는 세계 최고의 성적을 올리지만 자신감과 흥미는 최저인 아이들”이라는 국제학업성취도 비교 평가 결과를 종종 인용하면서, 교육 혁신을 주장하고 있다.

이와 함께 학교 혁신을 지지하는 규범적 주장(normative argument)을 제기하였다. 김상곤 교육감은 ‘행복’이라는 가치를 중심으로 혁신 교육으로의 전환을 정당화하고자 했다. 그는 “자신감과 흥미가 매우 낮은 아이들, 자기 효능감이 낮은 교사들, 사교육비를 마련하느라 허리가 휘는 학부모들”이라는 표현으로 현실을 진단하고 ‘행복한 교육 공화국’이라는 혁신 교육의 방향을 명확히 했다. 조희연 교육감은 ‘미래 교육’이나 ‘더불어 숲 교육’이라는 표현으로 교육 혁신의 정당성을 강조했다. 이와 함께, 사회적으로 충격을 준 중요한 사건을 규범적 주장의 근거로 활용하기도 했다. 2014년 세월호 사고와 2017년 바둑 기사 이세돌과 알파고의 대국은 각각 주체적이고 능동적인 학생을 기르는 교육과 제4차 산업혁명을 준비할 수 있는 미래 교육이라는 담론의 소재로 적극 활용되었다. 그리고, 한국 사회에 대한 진단 역시 규범적 주장에 동원되었다. 두 교육감 모두 사회 양극화의 심각성을 환기하면서 교육이 기회의 사다리 기능을 상실한 것을 문제시하고, 교육 정의, 차별 없는 교육 등을 혁신 교육의 정당 근거로 제시하였다.

나. ‘혁신’ 아이디어의 힘

‘혁신’이라는 표현은 상당한 설득적 힘(persuasive power)을 가지고 있다. ‘혁신’은 ‘개혁’에 비하여 더 많은 것을, 더 빨리, 더 근본적으로 바꾸어가는 이미지를 내포하는 개념이다. 고질적인 문제를 단순히 고치고자 할 때는 ‘개혁’보다 ‘혁신’이 더 적합하다. 두 교육감 모두 한국교육의 뿌리 깊은 병을 근본적으로 치유하고자 하는 의지를 가지고 있었기에, ‘혁신’이라는 표현을 선택한 것은 타

당해 보인다.

‘혁신’은 여러 가지 사태나 개념과 결합할 수 있다는 점에서 매우 확장력이 있는 개념이다. 사실 두 교육감 모두 취임 당시 선거 비리나 사학 비리 같은 교육 비리 문제에 봉착하였는데, 당시 혁신은 교육 비리 척결과 결합하였다. 이후 혁신 학교 정책을 본격 시행하고, 혁신 교육에 대한 긍정적 평가가 높아지면서 수업이나 평가 등 교육 활동이 혁신과 결합하였다. 혁신은 다의적(polysemic) 개념일 수 있다.

아울러, 혁신이 방향을 지시하는 개념은 아니라는 사실에 주목할 필요가 있다. 혁신은 큰, 대담한 변화를 지칭하는 개념이지만, 그 방향은 외부에서 주어져야 하는 것이다. 김상곤 교육감은 ‘행복한 교육 공화국’이나 ‘교육정의’를 혁신을 향도하는 개념으로 제안하였고, 조희연 교육감은 ‘혁신미래교육’이라는 표현으로 교육이 미래 사회의 요구에 대응하고 사전에 준비할 수 있도록 혁신하여야 한다는 방향을 제안하였다.

그런데, 혁신은 혁신의 대상과 주체를 필연적으로 수반하는 개념이다. ‘혁신 교육’이라고 하면 교육을 하는 사람, 즉 교사, 더 넓게는 교직원이 혁신의 대상인 동시에 주체가 된다. 혁신은 상당한 의지를 수반한 변화를 의미하기 때문에, 혁신에 주저하는 사람들이 존재할 수밖에 없고, 이들은 반(反)혁신으로 혁신 대상이 될 수도 있다. 실제로 혁신 과정에서 이들이 어떤 입장을 취하는가가 중요한 문제가 된다.

다. 담론 유형 - 대조 중심의 소통 담론

교육감이 혁신 교육에 관한 아이디어를 형성해가는 조정 담론(coordination discourse)은 취임사나 신년사로써 확인하기 어렵다. 교육감이 혁신 교육 아이디어를 대중과 나누는 소통 담론(communative discourse)을 중심으로 담론 과정을 파악하고자 한다. 소통 담론 면에서 김상곤 교육감과 조희연 교육감 사이에는 적지 않은 차이가 보인다. 김상곤 교육감은 혁신교육 담론을 제기한 인물로, 그는 혁신 교육을 기존 교육과 적극적으로 대비하면서 혁신교육을 정립하기보다는 누구나 공감할 수 있는 교육의 방향과 혁신교육을 연결짓고자 했다. ‘행복’은 김상곤 교육감이 즐겨 사용한 담론으로, 혁신 교육과 결부되었다. 반면, 조희연 교육감은 적극적으로 대비하는 방식을 활용하여 혁신교육을 정립하고자 했다. 혁신교육에 관한

대중의 긍정적 평가를 전제로, 더 적극적으로 혁신교육을 추진하고자 하는 의지의 표현이었다고 할 수 있다. 조희연 교육감은 낡은 교육, 절망의 교육과 희망의 교육, 살림의 교육을 대비한다. 또, 낡은 교육은 따라잡기 교육이었으며, 대책점에 창의적 교육을 위치시킨다. 그는 교육내용과 평가방식 등 면에서 기존 교육과 혁신교육을 적극적으로 대비한다.

세월호 참사를 만들어낸 게 과거의 낡은 교육, 절망의 교육이었다면 이 시대의 요구에 답할 수 있는 교육이란 ‘희망의 교육’, ‘살림의 교육’입니다. (조, 2014)

외우고 베끼라고 강요하는 대신 아이들이 자기가 하고 싶은 게 무엇인지 깨닫도록 도와주는 교육, 성적과 등수로 평가하는 대신 과정을 중시하는 교육, 국영수도 중요하지만 그것 말고도 아이들이 창의력과 잠재력을 발휘하도록 모든 가능성을 열어놓는 교육, 아이들을 무한경쟁에 맡기는 대신 함께 사는 삶의 가치를 일깨워주는 교육이 바로 희망의 교육입니다. (조, 2014)

3. 학교 혁신 담론의 효과

학교 혁신 담론은 현장에서 어떻게 구현되었는가? 혁신 담론이 만들어낸 효과는 무엇인가? 몇 가지 주목할만한 현상을 중심으로 검토해보자.

첫째, 두 교육감은 교육의 근본적 변화를 말했다. 그리고, 그들은 학교 혁신의 장치(dispositif)를 적극적으로 활용하였다. 김상곤 교육감이 제안한 혁신학교, 학생인권조례, 무상급식은 혁신 교육을 상징하는 중요한 장치가 되었다. 이와 같은 장치의 도움으로 혁신 교육은 새로운 교육을 제도화할 수 있었고, 시민들의 긍정적 평가를 받았다. 그런데, 학교 내부적으로 보면, 학교 혁신 담론은 기존의 장치를 공격하기는 했다. 즉, 국영수, 시험, 성적, 등수, 외우고 베끼기와 같은 장치를 비판하였다. 그리고, 나름대로 새로운 장치들을 구안하였다. 문예체, 자유학기 (비록 이명박 정부 정책으로 시작하였지만 진보 교육감들도 적극적으로 수용하였다), 오딧세이학교 등이 새로운 장치로 등장하였다. 그런데, 새로운 장치들은 ‘주변부적’ 장치라는 특징을 갖는다. 즉, 문예체가 중요하다고는 해도 국영수만큼은 아니고, 자유학기

는 12년 중 단 1년에 지나지 않으며, 오딧세이 학교는 부적응 학생들이 가는 곳으로 인식될 여지가 있었다. 이런 특징 탓에 진보 교육감들이 도입한 장치는 기존 학교교육의 문법을 요동치게 하는 데까지는 성공하지 못했다고 평가할 수 있다.

한편, 이와 관련하여 진보 교육감이 전달하고자 하는 메시지가 교사와 시민들에게 어떻게 받아들여질 소지가 있는가라는 질문을 던질 필요가 있다. 경우에 따라서는 교육감의 메시지가 교육에 관한 기존 통념을 전복하는 것으로 이해될 수도 한다. ‘공부는 중요하지 않다’거나 ‘국영수가 전부는 아니다’, ‘지식교육은 쓸데 없는 것이다’는 식의, 지식교육 일반에 대한 거부감 또는 혐오가 전달될 수도 있는 것이다.

둘째, ‘혁신’ 담론은 기존의 교육행정 조직에서 기존의 일하는 방식을 크게 변경하지 않은 채로 제도화하기 시작하였다. 교육청에서는 새로운 담론이 제기되면 이를 사업으로 만들어 실행한다. ‘혁신교육’을 시작하면서 교육청에는 새로운 일이 많이 생겼다. 두 교육감은 교원 업무 정상화가 혁신 교육의 출발점임을 여러 차례 강조하면서 업무를 줄이고자 했고, 실제로 줄이기도 했지만, ‘학교를 혁신하라’ 새로운 일이 많이 생겼다. 민선 교육감 등장 이후 교육청 조직문화의 변화에서 이런 현상을 확인할 수 있다(강호수 외, 2017). 아래는 앞에 연구에 등장하는 현실 진단을 옮긴 것이다.

- 민선 교육감 이후 새로운 사업이 생긴다. (교육청 본청 장학직)
- 민선 교육감 시대 도래에 따라 다양한 정책 집행 의지, 의회 요구 자료 증가, 민원 증가, 공문 수 과잉 (교육청 본청 일반직)
- 교육지원청은 교육청 정책 사업의 터미널이라는 비판을 받고, 과도한 업무로 시달리게 된다(교육지원청 전문직)
- 교육청 내 분산된 부서의 공문을 수신하다보면 업무 중복, 과부하가 빈번하게 발생한다 (교육지원청 일반직)
- 일을 만드는 사람은 많은데 일을 처리해야 하는 학교는 인력이 적어 업무 처리에 허덕인다(학교 교원)

셋째, ‘혁신’ 정책은 결국 사람들이 하게 된다. 민선 교육감 등장 이전에도 교

육 공무원 중 전문직과 일반직의 갈등, 교직사회 내의 갈등이 종종 문제로 지적되었다. 그런데, 이 문제는 민선 교육감 등장 후에도 큰 변화가 없다. 오히려, 혁신을 주도하는 세력이 등장하고, 이 세력을 불편하게 여기는 사람들이 생겨나면서, 인사 문제는 여전히 갈등 상황에 있는 것으로 보인다.

- 일반직과 전문직간, 전문직간, 일반직간, 북부청사와 남부청사, 사업부서와 감사부서간 갈등이 일상적으로 발생하고 있고, 업무 떠넘기기가 빈번하게 나타난다(교육청 본청 일반직)
- 교육감 선출 이후 인사 이동 및 평가르기식 갈등 상황이 있고 교육감 직선제에 따라 다수의 공감을 이끌어낼 인사가 부족하다(교육지원청 일반직)
- 특정 교직원단체 출신들이 전문직으로 발탁되는 과정에서 교직 사회에 거부감이 팽배하다. 특정 정책을 옹호하는 그룹들이 발탁되고, 그에 대한 성과를 강화하면서 일부 교장들의 권위가 훼손될 우려가 있다(학교 교원)
- 학교 현장에 남아있는 깊은 불신은 점점 더 교육청을 ‘그들만의 리그’로 만들어간다(학교 교원)

VII. 맺으며: 민선 교육감 리더십의 성과와 한계

주민 직선으로 선출된 교육감들은 리더인가? 그들은 교육에 관한 제도화한 사고를 바꾸고자 했다는 점에서 리더였다. 그들은 기존의 교육을 효율화하려는 시도가 아니라 교육의 담론과 실재를 근본적으로 변화시키고자 했다. 민선 교육감들은 학교를 고통과 절망의 공간에서 행복과 희망의 공간으로 재창조하고자 했다. 학생들을 교육의 대상에서 인권을 지닌 교복 입은 시민으로 형성하고자 했다. 교사들을 교육정책의 피해자에서 학교 혁신의 주체로 다시 세우고자 했다. 궁극적으로, 고통의 교육, 따라잡기 교육을 즐겁고, 새로운 길을 열어갈 수 있는 교육으로 혁신하고자 했다.

민선 교육감 리더십의 성과를 몇 가지 생각해볼 수 있다. 첫째, 교육감 직의 사회적 위상이 안정되고, 교육자치제도 역시 존폐의 문제에서는 벗어나게 된 것을 성

과로 들 수 있다. 교육감이 등장할 당시 교육감직은 존폐의 기로에 있었다. 중앙정부, 그리고 지방의회 및 단체장과의 갈등을 겪으면서 교육자치제도 자체가 요동하고 있었다. 그런데, 10여 년이 경과한 지금, 교육감 폐지는 더 이상 논란의 대상이 되지 않는다. 교육감직의 사회적 위상은 오히려 훨씬 강화된 것으로 보인다. 물론, 이런 변화에는 교육감 외부의 영향이 존재한다. 그러나, 교육감들의 영향도 적지 않다. 교육감들이 무상급식이나 혁신학교와 같은 대중에게 소구력이 있는 정책 의제를 제기하고, 정책 집행 과정에서 시민들에게 긍정적 평가를 받게 된 것이 매우 중요하게 작용하였다(김용, 2014). 또, 어느 정도 갈등 비용을 지불하기는 했지만, 교육자치와 일반자치 사이에 연계와 협력을 이룬 것도 큰 요인이다.

둘째, 교육감들이 교육에 관한 사회적 의제를 줄기차게 제기하고 있는 것 또한 성과다. 지난 10여 년간 학생을 수동적으로 공부하는 존재가 아니라, 인권을 가지고 있으며 교복입은 시민으로 인정해야 한다는 생각은 비교적 널리 확산되었다. 또, 교육이 시혜의 대상이기 전에 복지여야 한다는 사실, 한국의 경제 규모에 비추어 교육복지 수준이 대단히 미약하며 더 확대해야 한다는 인식도 확산되었다. 기존에 해오던 방식의 공부가 장래에는 그다지 효용이 없을지도 모른다는 사실 역시 학부모들이 직감할 수 있도록 되었다. 교육감들이 학교, 학생, 교육에 관한 한국 사회의 공유된 이해가 변화할 수 있도록 자극하는 일을 계속해오고 있는 것이다.

셋째, 교사들에게 질문을 제기하며, 그들 사이에 성찰의 장을 마련하고 있는 것은 성과다. 교육감들은 전문적 학습 공동체 활동을 통하여 교사들이 고립주의와 개인주의를 넘어 교육에 관하여 함께 의견을 나눌 수 있도록 하고 있다. ‘학력(學力)’이란 무엇인가에 관한 문제를 제기함으로써 교사들의 교육 활동을 성찰할 수 있도록 하고 있다. 또, 교육청 직원들 사이에 교육행정의 혁신을 주제로 꾸준히 자기 혁신할 수 있도록 자극하고 있는 것도 긍정적 변화라고 할 수 있다.

그러나, 한계도 존재한다. 교육감들이 만든 장치들은 대개 ‘주변부적’인 것으로 인식된다. 기존의 학교교육을 보완하거나, 아주 박하게 평가하면 장식적 기능을 하는 것으로 볼 수 있을지언정, 학교교육의 골간을 대체하는 힘은 가지지 못한다. 민선 교육감 등장 이후 교육에 관한 제도화한 생각이 크게 바뀌었다고 볼 수는 없는 셈이다. 이것은 엄밀하게 보면 한계라기보다는 여전히 남아있는 과제라고 할 수 있다.

또, 이 연구의 대상인 두 교육감이 학교 현장의 경험이 없는 대학교수 출신이었

다는 사실도 리더십 발휘에 영향을 끼친 것으로 보인다. 새로운 교육에 관한 담론을 제기하기는 했지만, 그 담론을 구현할 수 있는 미시 장치를 제도화하는 일에는 성공적이지 않았다. 또, 학교 혁신을 부르짖으면서도 정작 일하는 방식은 혁신되지 못하였다. 결과적으로 ‘일’이 늘어나는 결과를 빚었다. 또, 그 일을 나누어 맡는 교직 사회의 구성원들 사이의 인간관계가 변화되지 않은 것도 한계로 지적할 수 있는데, 이와 같은 결과는 한 마디로 학교 사회에 관한 실물 경험이 부족에서 기인한 것일 수 있다.

마지막으로, 교육행정학계에서의 리더십 연구에 관하여 사족을 붙이고자 한다. 우리 학회지인 <교육행정학연구>에는 리더십에 관하여 상당히 많은 논문이 게재된다. 대개 리더십에 관련된 여러 변수 간의 관계를 실증하는 논문들이다. 그런데, 이런 연구가 누군가의 리더십을 연구하는데 어떤 도움을 주는지 의문이다. 한국교육, 특히 초·중등교육은 시스템을 넘어, 사람이 중요한 국면에 접어들었다고 본다. 이런 점에서 리더십은 이미 중요하며, 앞으로는 훨씬 더 중요해질 것이다. 그런데, 우리는 리더십을 연구할 수 있는 연장통을 가지고 있는가라는 의문이 들었다.

<참고문헌>

- 강호수 외(2017). 교육청 조직문화 연구: 경기도교육청을 중심으로. 경기도교육연구원.
- 김용(2014). 민선교육감 제1기의 평가와 제2기의 과제. 교육비평 제34호, 10-22.
- 김용, 고전, 이차영(2013). 지방교육자치 활성화 방안 연구. 경기도교육청 연구보고서.
- 김용일(2006). ‘참여정부’의 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안 분석. 교육행정학연구, 22(4), 313-336.
- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 ‘이상’-지방교육자치제도의 정치학. 서울: 문음사.
- 김용일, 김용(2016). 교육부장관과 교육감의 사무와 권한 관계 법령 정비 연구. 전국 시도교육감협의회 연구보고서.
- 김홍주(2015). 중앙과 지방 간 교육정책 갈등. 한국교육정치학회 소식지(주론),

112. 1-6.

河野和清(2007), 市町村教育長のリーダーシップに関する研究, 多賀出版.

Burns, J.M.(1978). *Leadership*. NY: Harper Torchbooks.

Carter, G. and W. Cunningham(1997). *The American school superintendent: leading in an age of pressure*. San Francisco: Jossey-Bass.

Foucault, M.(2002). *The archaeology of knowledge*. Abingdon: Routledge.

Gillies, D.(2013). *Educational leadership and Michael Foucault*. London: Routledge.

Gronn, P.(2010). *Leadership: its genealogy, configuration and trajectory*. *Journal of educational administration and history*, 42(4). 405~35.

Hoyle, J., L. Björk, V. Collier, and T. Glass(2005). *The superintendent as ceo: standards-based performance*. Thousand Oaks: Corwin Press.

Johnson, S.(1996). *Leading to change; The challenge of the new superintendency*. San Francisco: Jossey-Bass.

Kowalski, T.J.(2003). *Contemporary school administration: An introduction*. Boston: Allyn & Bacon.

Kowalski, T. J.(2006). *The school superintendent: theory, practice, and cases*(2nd ed.). Thousand Oaks: SAGE.

Lunenburg, F. and A. Ornstein(2012). *Educational administration: concepts and practices*(6th ed.). Wadsworth Cengage Learning.

Nanus, B.(1989). *The leader's edge*. Chicago: Contemporary Books.

Niesche, R.(2011). *Foucault and educational leadership: disciplining the principal*. Abingdon: Routledge.

Schmidt, V.(2008). *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*. *Annual review of political science*, 11. 303~26.

Schmidt, V.A. (2017) Britain-out and Trump-in: a discursive institutionalist analysis of the British referendum on the EU and the US presidential election, *Review of International Political Economy* 24(2): 248~69.

토론 1

민선 교육감 리더십의 성과와 한계에 대한 토론

고 전(제주대학교)

I. 주제에 관한 나의 생각 : 발제문을 읽기 전 논(論)함

□ 제목에 대한 해제 : 학회가 개념 설정 어려운 난해한 논의 주제를 의뢰했다

○ 민선(民選)이란 말은 온당한 것일까 → (주민)직선(直選)이 적절

- 민선은 형식적 교육자치로 합의제 집행기구의 교육위원회 사무장인 교육감을 중앙정부의 낙점(?)하에 형식적 추천을 거쳐 임명하던것에서, 1991년 지방자치 시행후 교육위원회에서 무기명 투표(과반수 득표자)로 선출하는 경우를 지칭한 것을 지칭함
- 간선(間接選舉)은 1997년 교육감 선거인단이 구성되어 치루어진 선거로서 학운위 선거인(97%)·교원단체추천 선거인(3%)를 거쳐서 2000년 학운위 위원 전원 선거인단 선거
- 직선(直接選舉)는 주민추천 등록후 직접선거에 따른 것으로 부산 교육감 단독선거(2007.2)를 비롯하여 대통령동시 선거(2007.2)가 있었으며, 지방선거와 동시선거는 2010년이후에 치러지고 있음.
- 2018년은 직선제 도입 11년째, 지방선거와 동시선거 3회째를 맞이하고 있는 시점임

〈표 1〉 교육감 선임 방법 및 후보 자격 요건의 변화

시기		선 임 방 법 및 후보 자격 요건	특이 사항
임명기	1949-1961	교육위원회 추천, 도지사 장관제청, 대통령 임명 (교육·교육행정경력 7년 이상 요건)	교육법에 근거
	1962-1990	교육위원회 추천, 장관 제청, 대통령 임명 (88년개정시 교육·교육전문직경력 20년이상자)	1962 교육감제 일시 폐지 88년개정 교육법은 미시행
민선 · 간선기	1991-1994 (' 91.3.8)	교육위원회에서 무기명 투표 과반수 득표자 당선(학식덕망, 비정당원, 교육전문직경력 20년 이상자)	15개시·도교육위 주관선거 ' 91 지방교육자치법 제정
	1995-1996 (' 95.7.26)	투표방법 상동(학식덕망, 비정당원, 교육·교육 공무원으로서 교육행정경력 15년 이상자)	시도교육위 주관 선거
	1997-1999 (' 97.12.17)	교육감 선거인단 구성 간접선거(1인 1기표제) (학운위 선거인 97%, 교원단체추천 선거인 3%) (학식덕망, 비정당원, 경력은 5년으로 축소)	학운위(' 97국공, ' 99사립) 울산광역시 추가(97.8.22) ' 98 기탁금 신설(3천만원) 경력 5년자 당선례(' 00.10)
	2000-2006 (' 00.1.28)	학운위 위원 전원으로 구성 선거인단 간접선거 (학식덕망, 2년간 비정당원, 경력 5년은 동일)	경력 9년자 당선(' 03.10) 시도선관위 주관 선거
직선거	2007-2009 (' 06.12.20)	주민추천 등록 후 직선(임기는 2010.6.30까지) (2년간 비정당원, 경력5년 이상,계속재임 3기허용)	제주특별자치도법(' 06.2.9) 공직선거법(기탁금5천만원)
	2010-2014 (' 10.2.26)	1년간 비정당원 경력 완화, 교육공무원으로 서 경력조건 삭제(부교육감 출마허용), 후원 회 허용	2014년부터 자격요건폐지 주민소환제 적용
	2014-현재 (' 14.2.6)	가로 열거형 순환 배열 투표용지 전환 3년의 교육·교육행정 입후보요건 조정(2014.7 시행부터)	2014.6.4선거에서만 자격 요건 폐지방식으로 최초 로 적용

자료: 고전(2010). “지방교육자치제도 개정에 관한 논의”. 지방자치법연구, 10(2), p.74의 표보완

○ 리더십을 어떻게 개념 정의 할 수 있을까? 발제자에 따라 천차 만별 논의가능

- 선행연구가 일천하여 개념 및 분석 틀을 설계하기가 쉽지 않을 것으로 예상되었다.
- 교육감 제도가 비록 1812년 뉴욕주(州)에서 창설되어 교육행정의 연구대상으로 부각되고 지도성 이론(특성이론에서 상황이론으로의 전개), 체제이론 등으로 전개되어 왔고, 오늘날 학문융합적 접근이 시도되어온 것은 사실이다.
- 발제자는 이런 연구사적 전개에 대한 이해를 어떻게 하고 개념을 설정할지가 궁금
- 또한 교육감의 리더십은 곧 선발 방식과 직결된다는 점에서 선발방법에 따른 변수와 그 리더십 변수와의 관계에 대한 연구가 관건이 될 것으로 기대되나 이를 연계한 연구나 제도사와 연계한 시계열적 분석 역시 전무하다는 점에서 어떻게 가능할지 의문

○ 성과와 한계 논의를 요구한 의도는? 민선이어서 오는 것에 초점을 둔 인상

- 민선(직선으로 이해)으로 뽑힌 교육감이어서 나타나는 리더십에 따른 성과는 무엇이고 한계는 무엇인가에 대한 논의로 파악되나 쟁점이 혼재되어 보였다.
- 성과와 한계의 원인이 직선인 탓에도 있을 수 있고, 직선제에 의하여 기대된 리더십 탓일 수 있고, 선출된 교육감의 순수한 리더십이거나 캐릭터에 영향 받을 수 있기 때문
- 교육감의 리더십 발휘에는 지방정치의 현실(단체장과 지방의회의 정치적 구도 및 지역주민의 성향)이 중요한 변수로 작용 할 수도 있었을 것으로 판단된다.

II. 주제 발제문에 관한 나의 느낌 : 발제문을 읽고 나서 토(討)달기

□ 공감(共感)하는 부분

- 지금까지의 교육감 당선자 47명은 분석대상으로 삼을 수 없었다(2명 선정)

- 교육감의 리더십을 분석하기 위한 실록이 남아 있는 것도 아니다(보도자료 중심)
- 참고할만한 선행연구가 매우 미흡하다
 - 그래서 당해 시기 교육감의 직위의 위상이나 조건을 전제로 분석한다고 전제 (필요성등 사회적 위상을 공고히 된 점(교육감은 필요하다!!)은 공감함)
- 전통적 리더십 연구가 '목적'(학업성취등)의 정당성에 침묵한 점 지적
 - 리더인 교육감이 내세우는 정책의 목적이 정당한 것인가에 대한 논의 기대 (대 사회적 반향 존재-민주적 정당성 측면에 대하여 논의함, 목적 자체논의도 필요)
- 전통적 리더십 연구 방식(특성이론 상황이론 등)으로는 규명 곤란하다는 지적
 - 그 결과, 담론적 제도주의 채택(교육감 리더십은 새로운 담론을 제도화 하는 일)
 - 아이디어(내용차원 및 과정차원 거쳐)가 어떻게 제도화 되었는가에 초점을 둠
- 김상곤, 조희연 교육감의 '학교혁신' 담론 진단에 공감하면서 첨언
 - 새로운 학생상, 교사상, 학교상을 제시하고, 혁신교육(교육정의, 차별해소 전략)을 통한 행복교육 및 희망교육 슬로건을 내걸게 된 것으로 분석
 - 혁신이란 표현이 설득적 힘을 가졌다는 점에는 공감(그러나 개혁과 본질적으로 다르다고 보기보다는 개혁피로도를 의식한 레토릭(Rehetoric; 美辭麗句) 측면 있음 유의)
 - 슬로건들은 교육과 학교를 보는 관점의 근본의 변화를 추구했으나 새로운 부담 업무도 양산해 냈다는 지적, 조직내 저항과 갈등 양상의 원인도 제공했다는 지적엔 공감
(다만, 이것들이 교육감의 어떤 리더십과 연관이 있는지는 논의하지 않은 아쉬움)
 - 직선제를 통해 사회적 의제 제기 성과에 대하여는 공감하며 의미를 더 부여 가능 학교현장과 학부모의 입장에서 교육문제를 바라보았다는 점은 매우 큰 인식전환 학부모 및 유권자로 하여금, 교육감 통해 교육중점이 바뀔 수 있다는 경험과 함께 **교육문제에 대한 권리의식과 참여의욕**을 높여 준 것이 가장 큰 성과가 아닌가 싶음

□ 달리 느끼는 부분(異感)

○ 리더십과 관리 활동을 대별하고 있는데 모든 리더십은 변혁을 조건으로 하는가?

- 발표자는 기존의 제도화한 교육관련 아이디어를 강화하거나 실재를 효율적으로 운영하는 일은 리더십이 아니라 관리활동에 가깝다고 진술하고 있다
- 그럼 교육감의 17개 직무활동은 리더십이 필요치 않은 관리활동이라고 할 수 있나?
- 모든 변혁(개혁)은 선(善 ; good)하고 당위라는 전제가 있는 듯하여 우려스러움
- 차라리 발표 주제를 변혁적 교육감의 리더십이라고 하였다면 어땠을까 하는 생각

(김상곤 경기교육감과 조희연 서울시 교육감의 수사전략과 소통기제 중심 분석)

- 분석 대상 : 치임사, 신년사, 특별기자회견문에 한정 하였는데, 공약⁶⁾ 분석도 필요함

○ 두 교육감의 혁신학교의 성과와 한계 = 민선교육감 리더십의 성과와 한계 일까?

- 13명의 진보교육감이 내건 혁신학교의 성과를 리더십의 성과로 치환함은 무리 일듯
- 교육감직의 사회적 위상 안정, 교육자치제 존폐 논란 종결시켰다는 관점엔 일리 (진보교육감이 계기가 된 건 사실이나, 반대로 보는 시각(통합대상,갈등온상)도 존재)
- 혁신학교가 전체학교의 변화를 얼마나 이끌었나(제비 몇 마리가 와서 봄이되었나?)

○ 전문직 학습공동체 강조로 교사들의 고립주의 극복과 학력(學力) 재이해 계기?

- 교사의 새로운 역량으로서 과정중심 평가나 학습공동체에 대한 논의를 확산했

6) 2014년 당선자 5대 공약 분석 및 선관위 유권자 의식조사 결과와 관련하여서는 고전(2014) “2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석” 교육법학연구(대한교육법학회), 26(3), pp.1-25를 참고할 것.

으나 여전히 교직사회는 개혁에 있어서는 저항적이고 수동적임이며, 학력에 대한 논의는 그다지(일본만큼) 논의되고 있지 못함(최근에는 ‘역량’이란 용어로 레토릭화 현상 보임)

○ 현장 착근되지 못하고 일만 늘어난 슬로진화 원인이 대학교수 출신 때문만 일까?

- 학교사회의 실물 경험 부족이 (현장착근형) 리더십 발휘에 한계를 드러냈다는 지적
- 일견 타당성이 없지 않은 주장이나, 초중등 교원 출신이 바람직하다는 뉘앙스 오해

Ⅲ. 덧 붙이는 말(蛇足)

□ 성과와 한계에 덧붙이고 싶은 것

- 이상의 전제 되어야 할 논의와 고려되어야 할 변인 들의 문제는 별론(別論)으로 하더라도, 교육감 리더십에 대해서 논의되었으면 하는 성과와 한계를 덧붙여 본다.⁷⁾

○ 교육감 제도의 성과

- 성과 1 : 교육감의 민주적 정당성의 확대(이중간선→학운위간선→주민직선)
- 성과 2 : 교육감 선거 방법의 합리성 확대(투표율↑ 기호·순서효과↓)
- 성과 3 : 교육감의 적극적 정책개발 효과(경기도교육청 교육혁신의 파급↑)
- 성과 4 : 시·도지사 간 교육감 간 협력 체제(지나친 분리·독립의 한계 공감대↑)

○ 교육감 제도의 쟁점

- 쟁점 1 : 선출방법(직선제 유지론 vs. 임명제 도입론)
- 쟁점 2 : 입후보자 요건(교육경력·비정당원의 자격제한의 유지론 vs. 폐지론)

7) 보다 자세한 토론자의 ‘교육감제의 성과와 과제’에 대하여는 토론자가 기술한 나민주 외 (2015), “지방교육자치의 성과와 과제” 보고서중 제3장 “교육감 제도의 성과와 과제” (pp.51-111)에 상세하게 기술되어 있음. 위의 보고서는 금년 상반기에 학지사에서 『한국지방교육자치론』 단행본(제2장 교육감제도의 성과와 과제)으로 출간될 예정임.

- 쟁점 3 : 교육자치 정당성(입법부 재량론 vs. 직선제 위헌론)
- 쟁점 4 : 지방자치발전위원회의 통합론 해석(교육자치폐지론 vs. 지방자치발전론)

○ 교육감 제도의 과제

- 과제 1 : 교육감의 권한 조정(민주적 정당성에 비례할 17개 권한의 재검토)
- 과제 2 : 선거비용의 비효율성 해소(선거관리위원회에 의한 선거공영제 확대)
- 과제 3 : 국회 상임위를 통한 입법논의 정상화(지방자치발전위원회의 정치모험 반성)
- 과제 4 : 교육감 갈등상황에의 대처(장관·시·도지사의 역할분담·상호협력)
- 과제 5 : 지방교육자치제의 원리의 재해석 과제(원리 간 균형과 체감자치론)

<참고문헌>

- 고전. (2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. 교육법학연구, 22(2), 1-22.
- 고전. (2010). 지방교육자치제도 개정에 관한 논의. 지방자치법연구, 10(2), 65-90.
- 고전. (2011). 교육감 선출제도 개선을 위한 입법 방안. 국회입법조사처.
- 고전. (2014). 2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 교육법학연구, 26(3), 1-25.
- 고전,음선필,이덕난,정재훈.(2013). 교육감 선거제도 개선 방안 분석. 한국지방교육연구회 연구소.
- 나민주,고전,김병주,김성기,김용,박수정,서재영,송기창,최원석. (2015). 지방교육자치의 성과와 과제. 한국지방교육연구회.

토론 2

민선 교육감 리더십의 성과와 한계

- 학교 혁신 담론에 관한 담론 제도주의 분석을 중심으로 - 에 대한 토론

김민희(대구대학교)

어떤 글을 읽고 나면 머리와 눈이 시원해지는 경험을 할 때가 있다. 아..이렇게 볼 수도 있구나.. 라는 새로움, 지적인 희열, 뭔가 새로운 관점과 지평이 열렸다는 느낌, 나는 여전히 모르는 게 많다는 자책감, 연구자라면 누구나 경험하고 싶어하는 지적 감정일 것이다. 오늘 발표자인 김 용 교수의 글은 늘 이런 신선함을 제공한다. 이론으로 무장한 논리적 흐름 안에 독자를 가두며 반론을 하기가 어려울 정도로 꼼짝하지 못하게 한다. 그런데 이런 글이 학술대회 발표문이라면, 토론문을 써야하는 상황이라면 얘기가 좀 달라진다. 그저 이해하는 수준이 아니라, 토론을 해야 하는 입장이고, 토론을 제대로 하려든다면, 적어도 발표문 이상의 논리로 무장을 해서 철저히 비판하거나, 아예 딴 소리를 하며 논지를 피해가야 한다. 그러나 토론자는 두 가지 모두 할 역량이 없고, 몇 번을 읽어봐도 발표문에 제시된 담론 이상의 논지를 제시하기가 어렵다. 그러나 그렇다고 해서 발표문의 모든 논의 흐름에 동의하는 것은 또 아니다보니, 어찌해야 할 것인가를 고민하였으나, 결국, 발표문을 지지/의견/궁금한 질문제기를 하는 수준에 그쳐 버렸다는 점을 먼저 밝히고자 한다.

먼저, 민선교육감의 리더십의 분석틀을 일반적 형식을 벗어나 ‘담론 제도주의’ 관점으로 접근한 것은 매우 참신한 시도이며 향후 다양한 연구주제로 확장 가능한 장점이 있다. 처음 발표문을 접했을 때는 ‘학교 혁신’이라는 주제로만 제한하여 민선교육감 리더십을 분석하는 게 너무 제한적이지 않았을까라고 생각했지만, 마치

교육감이 모든 교육문제를 리더십으로 해결해 줄 것처럼 기대하고 성과와 한계를 제시하기를 기대했다는 게 어리석은 것이었음을 알게 되었다. 짧은 연구기간도 제한점으로 작용했을 것이다.⁸⁾ 담론구성자로서의 교육감리더십을 분석한 것은, 그동안 우리가 너무 교육감 선출을 둘러싼 ‘제도’ 변화에만 관심을 가지고 틀에 갇혀있었다는 점을 반성하게 한다. 발표문은 ‘학교는 어떤 곳인가, 학생은 어떤 존재인가, 교육의 성과는 무엇인가’ 라는 핵심 질문을 교육감이 어떻게 다루고 있는지도 보아야 한다는 의미있는 분석결과를 제공하였다. ‘.....제도의 지속도 중요하지만 제도의 변화도 중요하다는 점을 설명하는 틀로서의 담론 제도주의, 교육감 리더십의 본질이 교육에 관한 새로운 담론을 제도화하는 일에 있다’ 는 점은 리더십 연구를 확장하고 새로운 관점으로서의 이론화 가능성을 높이는데 충분히 기여하였다. 확실히 이번 연구 대상인 2명의 교육감은 ‘학교혁신’ 이라는 담론을 교육계의 주요 의제로 주창하고 선도하며 전국적 현상으로 이끌었다는 점은 최대의 성과라고 할 것이다.

둘째, 그럼에도 불구하고, 전체 논문의 흐름 속에서 몇 가지 동의하기 어려운 부분이 있다. (1쪽) ‘성과와 한계가 극히 주관적 평가에 근거할 수 밖에 없다’ 는 주장에는 다소 동의하기 어렵다. 누가, 어떤 기준으로 ‘성과’ 를 규정하는지에 따라 사뭇 다른 논의가 이루어진다는 지적은 타당하다. 그러나, 그 사뭇 다른 논의가 전혀 ‘틀린’ 논의가 아닐진대 일반적 논의의 틀을 너무 벗어나려고 했던 것은 아닌지, 이번 발표문 역시 발표자 개인의 주관적 평가에 그쳐버리는 것은 아닌가 싶다. 논의의 초점이 좀 다르다 할 지라도 발표자가 결론에서 일부 제시한 내용, 즉 민선교육감직의 사회적 위상 안정화, 교육에 관한 사회적 의제 제기 등 뿐만 아니라 주민선출 방식으로 교육감 선출제도가 바뀐 이후, 주민대표성 확보, 공약달성도, 민선교육감의 위상 변화, 중앙정부 혹은 지방자치단체장과의 견제와 균형 등도 교육감이 담론구성자로서 역할을 할 수 있는 기반인 제도 변화 과정에서 나타난 의미있는 성과라고 볼 수 있을 것이기 때문이다. 이 부분을 앞에 먼저 언급해주었으면 좋았겠다는 아쉬움이 남는다.

8) 발표문의 맨 마지막에 제시한 ‘...이런 연구가 누군가의 리더십을 연구하는데 어떤 도움을 주었는지 의문이다’ 는 학술대회 발표문을 늘 이렇게 짧은 시간에 작성하는 관행과도 맞닿아 있다.

(7쪽)에 제시한 ‘...이와 같은 관점에서 리더십을 이해하는 경우, 리더십은 제도화한 교육 관련 아이디어와 실재를 새롭게 바꿔내는, 변혁하는 일로 규정할 수 있다. 기존의 제도화한 교육 관련 아이디어를 강화하거나 실재를 효율적으로 운영하는 일은 리더십이 아니라 관리 활동에 가깝다고 보아야 한다’는 점 역시 선뜻 이해하기 어렵다. 리더십과 리더십이 아닌 것을 이런 방식으로 단정하는 것은 너무 이분법적 구분이고, 아직 학계에서조차 논의가 제대로 되지 않은 부분이므로 논쟁의 여지가 있다. 이 부분은 리더십 이론화 과정에서 논의가 더 필요한 부분이라고 생각한다.

셋째, 연구자가 선택한 ‘취임사, 신년사, 특별기자회견문’이 민선교육감의 리더십 분석 텍스트로 충분한지 의문이다. 이 텍스트들은 교육감의 생각을 밝히고 시민들과 소통하려는 최초의 수단은 되었을지 모르지만, ‘취임사, 신년사, 특별기자회견문’ 발표 이후 발표자가 리더십의 범주에 포함했던 ‘아이디어와 실재를 새롭게 바꿔내는, 변혁하는 일’로서의 리더십이 어떻게 재구성되어 왔는지를 분석하는 과정이 있어야 설득력이 있을 것이다. 각 텍스트가 어떻게 작성이 되고 발표가 되었는지는 잘 모르지만, 지극히 교육감 개인의 주관적 인식(평가)가 반영된 것이라는 의구심을 지울 수 없다. 2013년 김상곤교육감 취임4주년 기념 메시지, 2017년 조희연 교육감 취임3주년 기자회견 등에 등장하는 내용의 핵심이 ‘학교 혁신’이었다는 점은 인정하지만, 그 과정에서 나타난 갈등, 혼란을 어떻게 다루었는지에 대한 논의는 발견하기 어렵다. 담론 전략으로 제시한 수사전략(외부시각)인 인지적 주장(국제학업성취도 비교 평가)과 규범적 주장(행복하지 않은 아이들)은 두 교육감이 독창적으로 제시한 전략이라기 보다는 사회적으로 매우 보편화된 내용이어서 독창적 ‘전략’으로 보기는 어려운 측면이 있다. 담론 유형으로 제시한 소통전략 역시 일반적인 교육감, 정치인들도 사용하는 수사라는 점에서 특별히 차별적 방식이라고 보기 어렵다. 오히려 실제 교육감들이 가졌던 인성적 강점이나 설득전략이 조금 더 충분히 제시되었다면 논의가 더 풍부했을 것이다.

넷째, (17쪽) 이하에 제시된 ‘학교 혁신 담론의 효과’ 부분이 본 발표문의 핵심으로 보인다. 학교 혁신 담론은 교육의 근본적 변화를 말해야 한다. 학교 혁신 담

론이 힘을 가지려면 현장에서의 실질적 구현, 효과를 가져와야 하기 때문이다. 2명의 교육감이 사용한 혁신 장치(dispositif)는 우리 사회의 정치·사회적 변화를 유도하고 다른 사·도에도 확산되었다는 점에서 ‘담론구성가, 담론실천가’로서의 교육감 리더십의 효과를 가늠케 한다. 그런데 발표문에도 제시된 바와 같이, 각각의 혁신 장치는 기존 학교교육의 문법을 요동치게 하고 실질적 변화를 가져오기에는 주변 부적 장치 특성으로 인해 한계가 있다. 그 이유에 대해 발표자가 제시한 2가지 이유, 즉 교육감이 전달하는 메시지가 직접적인 교육수요자인 교사와 시민들(학부모 포함)에게 어떻게 받아들여지는 지가 중요하다는 점, 기존의 일하는 방식이 변경되지 않은 채로 제도화하기 시작하였다는 점에 대해 동의한다. 인사문제를 둘러싼 교육청 내부의 잡음도 혁신담론이 구현되는 것을 방해하는 주요 요인이 되고 있다. 교육감 한 명이 바뀌었다고 해서, 혁신담론을 주장했다고 해서, 기존의 조직 운영 문법이 바뀌지는 않는다. 결국 혁신정책은 ‘사람’이 해야 하는 일이라면, 구성원들의 갈등을 어떻게 극복하고 조정해야 하는지가 가장 큰 요인이 될 것이다. 일반직과 전문직의 갈등 조정, 교직원체가 개입된 인사 문제, 본청과 교육지원청의 역할은 ‘개인’과 ‘담론’을 넘어서 실제 조직 관리, 인사 관리의 틀에서 함께 보아야 한다. 그러한 점에서, 민선 교육감 리더십을 담론 제도주의 관점으로 분석하고 재해석하려면 조직구조와 조직행동의 2가지 영향 관계가 균형적으로 제시되어야 했다는 점을 연구자 스스로 보이고 있다.

다섯째, 본 연구에서 분석한 ‘민선 교육감 리더십’은 다분히 ‘개인’적인 측면에서의 담론 분석적 경향이 강하다. 그러나 개인이 아니라 ‘교육감직’, 즉 직무로서의 교육감 리더십도 중요한 분석 축으로 작용해야 한다. 발표자도 지적한 바와 같이, 교육감의 직무는 환경과 제도 변화에 따라 달리 적용되며 바뀐다. 그렇다면, ‘교육감 리더십의 본질을 교육에 관한 새로운 담론을 제도화하는 일에 있다고 보기 때문이다’라는 주장은 교육감의 정치화라는 또 다른 비판에 대해 어떤 입장을 취해야 하는 것인지 논의가 필요하다. 본 연구의 분석사례로 등장한 2명의 교육감은 적어도 ‘혁신교육과 민주주의 교육’이라는 담론을 주요 화두로 던지고 우리 교육의 방향을 이끌어나갔다는 점에 대해서는 인정하지 않을 수 없다. 발표자는 이러한 방향에 대해 매우 긍정적 입장을 취하고 있다. 그러나 만약 향후 새로운 교

육감이 당선되고 담론의 방향이 바뀌게 되는 상황, 중앙정부 권력관계에 따라 교육 정책이 흔들리며 여전히 지방교육자치의 틀이 불안정한 상황⁹⁾, 교육감을 둘러싼 수많은 이해관계자들과의 갈등과 조정이 더욱 필요한 상황에서 담론의 방향이 어떻게 변화되는지에 대한 논의가 필요할 것이다. 국가적 제도 하에서 민선 교육감이 가지는 학교교육의 골간을 대체하는 힘의 범위는 어디까지 인지도 아직 논의되지 못하고 있는 상황이다. 교육과 정치라는 뿔레야 뿔 수 없는 과정이므로 앞으로 교육감은 거대한 사회적 변화의 흐름 속에서 어떤 ‘교육적’ 담론 구성자로서의 리더십을 발휘해야 하는가가 중요한 화두가 될 것이다. 발표자가 마지막에 제기한 ‘지금까지의 리더십 연구’의 한계는 일차적으로는 발표자 스스로에게 묻는 것이라고 생각하며 토론을 마친다.

9) 발표자는 교육감직의 위상이 안정되고 교육감 폐지는 더 이상 논의되지 않는다고 하였으나, 지방교육자치와 지방자치의 틀을 바꾸려는 시도는 지금도 끊임없이 이루어지고 있다. 지방분권시대 교육부와 교육감의 사무 이양이 이루어지게 되면 교육감의 권한은 더욱 커지게 될 것이므로, 이를 견제할 세력이 필요하다는 점이 교육계 내부에서도 논의되고 있다.

기획주제 3

교육부장관 리더십 탐색 연구

- ◆ 발표: 박남기(광주교육대학교)
- ◆ 토론: 오세희(인제대학교)
- ◆ 토론: 정제영(이화여자대학교)

기획주제 3

교육부장관 리더십 탐색 연구

박남기(광주교대 교수)
임수진(광주교대 겸임교수)

I. 서 론

1. 대통령의 아바타 교육부장관

우리는 그동안 교육부 장관의 역량과 리더십, 그리고 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 제왕적 권한을 행사하는 한국의 대통령들은 교육부 장관을 자신의 아바타처럼 생각하는 것 같다. 교육부 장관은 대통령의 직접적인 조정을 받는 아바타도 아닌 제3자(청와대)의 조정을 받는 아바타에 가깝다. 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.

대통령이 장관을 임명할 때 특별한 상황이 아니라면 정권과 정치 철학이 유사하지 않은 사람을 장관으로 임명하지는 않을 것이다. 혹시 그렇게 보이는 사람을 임명하더라도 사전에 어느 정도 조율이 되어야 장관으로 임명할 것임을 충분히 짐작할 수 있다. 실제로 박근혜 정부 때에는 심지어 전교조 불법화, 역사교과서 국정화 추진 의지를 사전에 확인한 후 장관후보로 지명했다고 한다(진명선, 2016).

물론 교육부 장관은 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. 아바타 비유는 제왕적 대통령제 하의 한국에서 교육부 장관의 리더십의 가능성과 한계, 그리고 평가 기준에 대한 새로운 접근을 가능하게 할 것이다.

2. 리더십 평가

교육부 장관 리더십 연구와 관련하여 고민해야 할 것은 성공적 리더십의 의미와 평가 기준에 관한 것이다. 평가 기준 및 결과는 평가자(대통령 및 청와대, 교육부 공무원, 언론, 이익단체, 학계, 학생과 학부모 등)에 따라서, 평가 초점(업적, 과정), 평가 시점(현재, 역사) 등에 따라서 달라지게 될 것이다. 실적 평가 기준도 정책 변경, 일관성, 정치적 중립성, 교육 발전 기여 등으로 다양하다. 그런데 실적평가 기준, 각 집단 간 평가 기준이 상충되어 장관은 늘 누군가의 공격 대상이 될 수밖에 없다.

3. 교육감과의 비교를 통한 교육부 장관의 이해

문용린 장관은 김대중 정부 때 교육부 장관을 지냈다. 그 후 박근혜 정부 당시 서울시 교육감 보궐선거에 출마하여 교육감을 지냈다. 현 김상곤 장관과 달리 장관을 먼저 지내고 교육감을 지낸 분이어서 교육부 장관과 교육감을 신선한 시각에서 비교해 주었다. 그와의 인터뷰 및 다른 자료들을 토대로 교육부 장관과 교육감 리더십 가능성과 한계를 비교하면 다음과 같다.

교육부 장관은 청와대와 대통령의 눈치를 봐야 하지만 직선제 교육감은 교육부의 눈치를 별로 보지 않아도 된다. 장관은 명줄이 대통령 손에 달린 아바타에 가깝다면 교육감은 임기가 보장된 무소불위의 제왕적 대통령에 가깝다. 다만 권한 범위가 다를 뿐이다. 장관은 다른 국무위원이나 여야 정당, 국회 교문위를 상대해야 하는데 교육감은 도지사, 시장, 시도의회의 시의원들을 상대하게 된다. 장관은 일을 추진하기 위해 늘 윗의 위치에서 그들의 눈치를 보고 비위를 맞추어야 하지만 교

육감은 그럴 필요가 별로 없다. 일단 교육감이 되면 큰 문제가 없는 한 연임도 가능하기 때문이다.

예산 확보 및 정원 확보 노력 방향에서도 큰 차이가 난다. 교육부 장관은 예산 확보를 위해 타 부처와 힘겨운 노력을 해야 하지만 교육감은 법에 따라 배분된 예산의 집행에 주로 신경을 쓰게 된다. 교육부 장관은 각 교육청이 요구하는 교직원 정원을 늘리기 위해 타 부처와 힘겨운 협상을 해야 하는 반면, 교육감은 받은 정원을 어느 기관에 배정할지만 결정하면 된다.

교육부 장관이 하는 일은 국민 전체에게 영향을 미치는 국가교육정책을 결정해야 하기 때문에 논란의 규모가 커서, 항상 언론의 주목을 받게 되고, 다양한 이익단체가 이해득실을 따져서 저항과 지지를 행동으로 표시하는 일이 많고, 정책 결정 과정이 교육감과는 사뭇 다르다. 가령 장관이 대입제도를 바꾸려고 하는 것과 교육감이 자기 관내에서 혁신학교를 증가 또는 감소시키려는 것과는 사회적 관심과 규모 그리고 파장이 크게 다르다. 따라서 교육감은 장관과 달리 법에 어긋나지 않으면 큰 저항 없이 철학을 펼칠 수 있다.

장관이 다루는 일은 주로 법령을 바꾸는 일과 관련되기 때문에 기존에 해오던 정책이나 관행을 바꾸기가 쉽지 않다. 반면에 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.

교육부 장관은 교육부 공무원을 통솔하는 데 많은 노력이 필요하지만 임기가 보장되어 있고 인사권을 마음껏 행사할 수 있는 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 교육부 장관과 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 묵하 관심 정책을 특별히 지원해주는 것 이외

에 장관이 전임자의 정책을 뒤엎기는 사실상 어렵다. 국회의 입법을 통해야 가능한 일들이 대부분이기 때문이다. 지역 교육의 수장인 교육감과 국가 교육의 수장인 교육부 장관에 대한 비교는 교육부 장관 리더십을 이해하는 데 보탬이 된다.

4. 연구목적과 범위

역대 교육부장관의 평균 재임기간은 1년이 되지 않는다. 심지어 교육부장관의 임기는 대통령과 같이 할 것이라고 공언했던 김대중 대통령은 장관을 7번이나 교체했다. 다른 분야와 달리 교육 분야는 특히 긴 호흡으로 정책을 만들고 추진해야 함에도 불구하고 오히려 더 자주 바뀔으로써 교육은 계속 표류하고 있다. 이 연구는 우리 교육을 이끌어가는 수장인 교육부장관의 리더십 발휘의 가능성과 한계를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 일반 장관 및 교육부 장관에 대한 선행연구를 분석하여 장관 지도성 탐색에 보탬이 되는 시사점과 분석에 필요한 틀을 도출한다. 이어서 장관 일반론을 통해 장관 지도성 이해에 필요한 장관의 역할 등을 분석한다. 다음으로는 리더로서 교육부 장관이 갖추어야 할 역량을 살펴보고, 이어서 장관의 리더십에 가장 큰 영향을 미치는 대통령(청와대 포함)과의 관계를 분석한다. 다음으로는 장관의 행정적 리더십(교육부 내부 리더십), 정치적 리더십(관련 조직 리더십 - 타 부처, 국회, 언론, 이익단체) 등을 분석한다. 마지막으로 장관 리더십 발휘의 한계 극복 대안으로 제시되는 합의제 기관의 가능성과 한계를 분석한다. 이 연구는 교육부장관 개인 사례 연구가 아니라 여러 교육부장관들의 경험을 토대로 교육부장관 리더십에 영향을 미치는 환경요인, 교육부장관이 갖추어야 할 지식, 역량 및 태도, 그리고 교육부장관이 다양한 관련 집단을 대상으로 하는 리더십 특성과 성패요인을 추출하는 것을 목적으로 한다. 이 연구에서는 학계의 후속 연구에 보탬을 주기 위해 면담 내용을 가능하면 충실히 소개한다.

II. 이론적 배경

1. 장관일반론

가. 장관의 권한과 책임

헌법상에 규정된 장관 관련 사항은 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)¹⁰⁾, 대통령 국법상 행위에 대한 부서권(헌법 제82조), 국회 출석 국정 처리상황 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)¹¹⁾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 교육부 장관은 인적자원개발정책, 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

10) 정부조직법(제12조 2항)에 따르면 교육부총리는 대통령, 국무총리, 기획재정부장관 모두 사교로 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행하게 되어 있다.

11) 정부조직법 제7조 1항: 각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.

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 외, 2003: 15)

“장관은 정치와 행정의 접점에 서 있는 사람이다. 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 직업 배경이 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 명확히 인식시킬 필요가 있다.

이러한 법적인 역할과 권한 그리고 책임에도 불구하고 대통령 및 청와대와의 관계가 장관의 리더십에 미치는 영향 부분에서 보듯이 ‘제왕적 대통령’이 군림해 온 현실에서 상당수 장관은 청와대의 지시를 받는 대통령의 아바타에 가까웠고, 이를 거부할 때 스위치는 꺼졌다.

나. 출신 배경과 장관의 리더십

출신 배경에 따라 리더십 특징이 결정된다는 가설적 논의가 있다. 정치인은 정치적 감각이 뛰어나고, 부처 외부의 의사결정 조정 능력이 뛰어나지만 부처 내부의 행정적 정책적 리더십은 부족하다. 관료 출신은 행정 관리적 리더십과 전문성은 뛰어나지만 현상유지적 경향이 강하다. 학자출신은 창의적이고, 분야 전문성 높지만 조직 장악력, 외부 의사결정자들과의 의견조정 등 정치적 리더십은 부족하다는 것이 그것이다(박동서 외, 2003: 169-170). 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. 47명

의 전임 교육부장관의 대학전공, 사회경력 및 장관 재임기간 간의 내부적 관계에 관한 통계학적으로 연구한 조영기(2005)에 따르면, 전임 교육부장관들 중에서 취임 전 경력에 고위행정직 경험 또는 정치적 역량을 가진 분들의 재임기간이 가장 길게 나타났다. 또한 고위행정직 경험 또는 정치적 역량이 없거나 드문 교육전문가들과 도덕적 결함으로 인해 사회적으로 비난받은 분들이 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.

리더십 특징에 영향을 미치는 것은 출신배경 이외에 다양한 요소도 있으므로 리더십 특징에 영향을 미치는 중요한 요소의 하나로 보는 것이 더 타당하다.

전직 교육부공무원에 따르면 관료 출신의 장관은 교육부 업무 파악, 부처 내 관료 및 유관 기관과의 네트워크 등 여러 강점에도 불구하고 대부분 관료가 그러하듯이 정치권 및 타 부처와의 네트워크가 탄탄하지 않아 어려움을 겪게 된다. 또한 참모로서 뛰어난 것과 장관으로서의 파워를 가지고 사람을 관리하는 것은 차이가 있고, 이러한 역량은 다른 참모가 보완해줄 수 있는 것이 아니다. 관료로서의 경험에 정치적 경험과 조직 최고경영자로서의 경험이 더해져야 장관 역할을 보다 성공적으로 수행할 수 있다.

다. 부처별 특성

장관을 경제(재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 정보통신부, 과학기술부, 농림부, 해양수산부, 기획예산처), 외교 안보 및 질서유지분야(통일부, 국방부, 외교통상부, 법무부, 행자부), 그리고 사회분야(교육부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 환경부, 여성부)로 나누었을 때 사회분야 장관의 업무능력, 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 요

구하는 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. 이는 장관의 역량 문제이기도 하지만, 근본적으로 교육 분야가 안고 있는 문제이기도 하다. 이러한 특성을 감안할 때 교육부 장관은 단순한 정치적 배려가 아니라 정치력과 전문성을 겸비한 사람으로 임명하고, 가능하면 임기를 보장하여 그들의 업무수행 능력을 높여주는 것이 국민의 대통령에 대한 평가에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

라. 장관 유형론

안병영(2003)은 장관의 유형을 관리자형, 전문가형, 정치가형의 셋으로 나눈다. 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). 장관의 역할 초점에 따라 정책입안형, 정책선택형, 전도사형, 최소기능형으로 나누기도 한다(Headey, 1975).

안병영(1999)에 따르면 개혁기의 장관은 정책입안, 프로그램화, 집행과정에 고르게 관여하며 동시에 전도사 역할도 할 수 있는 사람이 좋다. 대통령의 지지가 뒷받침되는 경우에는 정부차원의 개혁 합의가 용이하다. 이 경우 장관은 예산 확보, 부처 내에 개혁성과 창의성을 고무 갖춘 관료군 형성에 초점을 맞추면 된다. 또한 정부 외적 정책 환경을 개혁 친화적인 세력으로 엮어가야 한다. 안병영(1999: 23)은 이를 ‘규범적 개혁공동체’라고 표현하는데 이주호 장관이 이러한 역할을 성공적으로 수행한 경우에 해당한다. 이 경우에도 장관의 임기가 짧으면 개혁사업을 일관성 있게 추진하기 어려운데 이장관은 청와대 교육수석부터 시작하여 교육부 차관과 장관을 역임하면서 개혁안을 지속적으로 추진할 수 있었다.

개혁을 추진한다고 하여도 차기 장관 혹은 정권에서 그 개혁이 유지될 것인가는 다른 문제이다. 개혁이 뿌리를 내리는 것이 개혁 성공이라는 관점에서 보면 개혁기

의 장관이 유념할 것이 하나 더 있다. 위로부터의 개혁은 관주도적이고 하향적이며 전문가 중심적인 특성을 띄게 된다. 개혁 저항적 상황 속에서 개혁안을 만들고 추진하는 초반에는 어쩔 수 없이 하향적 개혁을 추진할 수밖에 없지만 정착단계로 진입하면 자발적, 상향적, 사회 합의적 접근으로 옮겨져야 한다는 것이 안병영 장관의 생각이다(안병영, 1999: 24). 그러나 참여정부 이후부터는 개혁안을 만드는 단계에서부터 상향적, 사회 합의적 접근을 해야 할 필요성이 증가하고 있다. 만일 당사자 및 사회적 합의 단계를 거치지 않고 하향식으로 할 경우에는 정권이 바뀌면 다시 과거로 회복하는 것을 볼 수 있다.

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 배경을 토대로 짐작해볼 수 있다. 하지만 가령 대학에 근무한 공학자(예: 박근혜 정부의 이준식 장관)를 교육전문가로 보기에선 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 국회통과 과정에서 입법적 리더십을 발휘하기가 용이하다.

장관 유형론은 역대 교육부 장관을 분석할 때 어느 한 유형에 더 가까운지, 혹은 세 가지 중에서 어느 특성을 어느 정도 가진 복합형인지를 판단할 때에 좋은 기준이 될 수 있다. 또한 장관 유형론은 장관의 리더십 연구에서는 장관이 갖추어야 할 지도력의 범위를 파악하는 데 보탬이 된다.

마. 장관의 정책영향력: 정책수준별, 정책유형별, 정책단계별

Hall(1993)은 1970년대 이후 영국의 거시경제 정책결정 과정에 대한 분석을 토대로 정책 변화 유형을 1차, 2차, 3차로 나누고 있는데 이 각각은 거시정책, 중범위 정책, 그리고 미시정책 변화를 의미한다. 안병영(2003)은 장관이 어떤 리더십을 발휘해야 할 것인가에 영향을 미치는 변수의 하나로 정책 수준을 들면서 이 분류를 활용하고 있다.

거시정책 변화는 정책 패러다임의 변화를 의미하는데 김영삼 정부 교육개혁위원회가 만든 교육개혁안이 여기에 해당한다. 대입과 관련해서 보면 노무현 정부때 추진했던 수능등급제와 내신 위주의 수시 확대, 문재인 정부가 시도하고 있는 수능절대평가를 포함한 대입제도 개혁 등도 거시정책 변화에 해당한다. 이러한 거시정책 개혁의 경우에는 “대체로 청와대가 주도하고 장관은 부차적 역할을 하게 된다.” (안병영, 2003: 18). 장관이 청와대나 대통령의 의지를 거스르는 방향으로 거시정책 변화를 시도할 경우 청와대(대통령 포함)와 장관 사이에 갈등이 커지고, 결국은 장관 교체로 이어지게 된다. 참여정부 때의 안병영 장관은 청와대의 뜻인 수능 3-6등급을 9등급으로 더 세분화하는 정책을 관철시킨 대신 결국 경질되었다.

노태우 대통령은 비평준화론자였다. 노 대통령은 재임기간 이 문제를 집요하게 제기하였다. 하지만 당시 평준화를 고등학교제도의 기본 틀로 삼아야 한다고 생각하는 사회 일반의 분위기, 이에 동의하는 많은 관료와 학자들의 생각 등을 토대로 장관과 교육부는 평준화 틀을 유지하면서 대통령의 의지를 반영하는 타협안을 제시하였다. 그 결과 만들어진 것이 우리사회에 지속적으로 논란이 된 외고, 국제고, 과학고 등의 특목고이다. E 교육부 장관에 따르면 노태우 대통령은 임기 말까지도 평준화 해체를 강하게 희망했다고 한다. 대통령이 사회 흐름에 맞지 않는 교육정책 패러다임의 변화를 요구하더라도 장관이 자리를 보존하고자 할 경우에는 이를 완전히 무시할 수는 없다. 장관이 할 수 있는 선택은 사표를 내거나 설득 리더십을 발휘하여 대통령과 청와대를 설득하는 것이다. 설득에 실패하여 대통령과 청와대의 뜻을 그냥 수용하면 결국 정권에 치명적인 결과를 초래하기도 한다. 그 대표적인 사례로는 박근혜 정부 때의 역사교과서 국정화를 들 수 있다. 사회적 분위기에도 불구하고 대통령이 강한 의지를 내비치자 노태우 대통령 때와 달리 교육부와 장관은 이를 추진하여 정책화하였고, 그 결과는 대통령 탄핵으로 이어졌다.

거시정책 개혁도 정책 목표와 정책과제를 결정하는 단계를 거친 후에는 2단계(프로그램화 단계)와 3단계(집행적 결정 단계)를 거친다(안병영, 2003: 19-20). 2단계 즉, ‘실현가능성을 고려하며 첫 번째 결정을 프로그램화’ 하는 단계로 가면 장관의 리더십 발휘가 더욱 중요해진다. 두 번째 단계에서는 “첫 단계 결정의 실현가능성 재점검, 그 실현을 위한 법적, 제도적 정비, 예산, 인사 등 정책수단의 동원, 그리고 실시 시기의 결정 및 시간배열 등 기본적 프로그램화”가 진행된다. 이 단계는 주로 장관(및 고위 관료)이 주도하므로 장관의 기획적 정책적 리더십이 가장 빛을 발할 수 있는 단계이다. 이는 이하에서 말하는 중범위정책 결정과 비슷한 속성을 갖는다. 세 번째 단계의 결정은 ‘구체적, 집행적 결정’으로 주로 고위관료 차원에서 이루어진다. 이는 다음에서 말하는 미시정책 변화와 유사한 특성을 갖는다. 2단계, 특히 3단계의 성공 여부는 장관의 교육부 관료 대상 리더십에 의해 좌우된다.

중범위정책 변화는 거시정책 변화의 목표들을 달성하기 위해 사용되는 테크닉이나 정책수단들의 변화를 의미한다. 이 수준의 개혁은 장관이 주도하고 청와대는 인지하는 수준에 머문다. 안병영(2003)에 따르면 김영삼 정부 때 추진한 ‘대안학교’ 설립은 중범위 정책에 속한다(안병영, 2003: 18). 만일 이 정책이 제도권교육을 대체하려는 패러다임 변화 차원에서 추진되었다면 이는 거시정책 변화에 속한다. 하지만 이 정책은 제도권교육을 보완하는 차원에서 교육복지 프로그램의 일환으로 추진되었기에 기획부터 집행에 이르기까지 장관 주도로 이루어졌다. 중범위 수준의 경우 장관이 상대적으로 자유롭게 기획력 및 추진력을 발휘할 수 있으므로 책임기간동안 의미 있는 변화를 이루고자 한다면 중범위 수준의 개혁에 치중하는 것도 성공적인 리더십 발휘를 위한 좋은 전략이 될 수 있다.

마지막으로 미시정책 변화는 중범위 개혁에서 결정된 정책 수단의 구체적 설정을 의미한다. 특정 정책 예산을 통상 증가율 이상으로 늘리는 것이 그 예에 해당하는데 미시적 정책 변화는 주로 고위 관료 수준에서 진행되므로 이러한 사안에 대해서는 장관이 위임형 리더십을 발휘하는 것이 바람직하다. 만일 이러한 사안까지도 장관이 직접 관여할 경우 관료들은 소극적이고 수동적인 존재로 변하게 된다.

바. 교육부 장관의 임기가 리더십에 미치는 영향

박근혜 정부의 서남수 장관까지 역대 교육부 장관의 평균 재임기간은 11.86개월로 1년이 채 되지 않는다(구영식, 2014). 그 이후 황우여 장관 17.1개월, 이준식 장관 17.7개월로 교육부 장관의 임기가 상대적으로 늘어났다. 역대 교육부 장관 중에서 재임 기간이 3년 이상이었던 사람은 민관식(39.4개월)과 이규호(40.7개월)이고, 최근 들어 2년 반을 넘긴 장관으로는 이주호(30.3개월)가 있다. 반면 송자(23일), 이기준(5일)처럼 취임한지 한 달도 되지 않아 사퇴한 경우도 있다. 교육부 장관만이 아니라 다른 장관의 평균 재임기간도 다른 나라에 비해 대체로 짧은 편이다. 구미(歐美)지역의 경우, 장관 재임기간은 4년을 약간 넘고, 남미와 중동지역은 평균 2년 정도이며, 과거 공산권국가는 평균 6년으로 가장 길었다(안병영, 2003: 20). 김영삼 정부 이후 이명박 정부 때까지 모든 부처 장관의 평균 재임기간은 13개월 정도 된다(JTBC, 2015).¹²⁾

성시영(2014)에 따르면 장관 임명 당시의 연령이 낮을수록, 해당 부처 경험이 있을수록, 그리고 대통령의 잔여 임기가 많을수록 장관의 임기가 길었다. 국회의원 당선 경험이 많을수록, 여당의 국회의원 비율이 높을수록 장관의 임기가 짧았다. 여당 의석 비율과 반비례하는 이유는 계파간의 나누어 먹기와 여당에 대한 정치적 보상 때문인 것으로 나타났다. 청문회가 도입된 이후로는 임기가 더 길어진 것으로 나타났다. 안병영(2003: 21)은 우리나라 장관의 임기가 짧은 이유로 민심수습책이나 국면전환용 등 정치적 희생양으로 삼는 관행, 그리고 장관은 아무나 할 수 있는 자리라는 대통령의 인식과 장관직을 일종의 정치적 보상의 수단 내지 전리품으로 사용하는 문화를 들고 있다.

짧은 재임기간으로 인해 장관역할에 대한 기초 학습 도중에 물러나는 경우가 많다. 장관 교체에 따라 국·과장 등도 바뀌는 경우가 많아 정책의 전문성과 일관성 유지도 어렵다. 또한 내각의 연대성과 팀워크를 해치고, 부처 할거주의를 심화시킨다. 장관의 교체가 잦아보니 장관은 단기퇴진에 대한 강박관념에 시달리는데 그 결과 “가능한 한 짧은 기간 내에 세인의 주목을 받는 가시적 성과를 거두어 임명권

12) 이승만 14.9 개월, 박정희 22.3 개월, 전두환 17.1 개월, 노태우 12.9 개월, 김영삼 11.4개월, 김대중 10.5 개월(이시원·민병익, 2002. 안병영, 2003: 21에서 재인용), 노무현 정부 15개월, 이명박 정부 18.9개월(행정안전부 제공)

자에게 자신의 유능성을 인정받으려고 노력하게 된다”(안병영, 2003: 21-22). 이러한 상황에서 장관의 리더십이 제대로 발휘되기를 기대하기는 어려울 것이다.

정책 입안, 심의, 결정, 집행, 결과 환류에 따른 수정 보완을 위해서는 적어도 2년은 소요된다. 안병영(2003: 22)은 장관이 2-3년의 경력은 쌓여야 비교적 중장기적 조망을 가지고 정책과정을 주도하며 영향력을 발휘하게 되리라고 주장한다. 최근 들어 교육부 장관의 임기가 점차 길어지면서 그러한 기대가 가능해지고 있다. 장관의 임기가 길다는 믿음이 생기면 청와대, 교육부 관료, 국회, 언론, 이익단체 등 다양한 관련 집단의 장관에 대한 기대도 바뀌게 될 것이다. 길어진 임기는 교육부 장관 리더십 발휘의 든든한 받침목이 될 것이다.

2. 선행연구고찰

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 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.

지금까지 장관에 대한 선행연구를 살펴보면 크게 장관의 인구사회적 배경(김호균, 2001; 이시원·민병익, 2002; 박동서·함성득·정광호, 2003; 양정호, 2004), 장관의 역할 및 자질(이종범, 1994; 김호균, 2004; 조선일, 2015), 장관 교체사유에 관한 연구(김호균, 2002; 이시원·민병익, 2010) 장관 리더십 유형(안병영, 2003; 서다혜, 2011; 정광호·문명재, 2013;), 장관리더십에 대한 구체적인 사례연구(전영평, 2016) 등으로 구분할 수 있다. 최근 들어서는 인사청문회 답변 전략에 대한 연구(유동훈, 2016)와 같이 장관 리더십 연구에 대한 외연이 확장되고 있고, 조직의 과업 환경 분석이나 대통령과의 이념적, 정책적 공감대 등을 중심고리로 하여 리더십의 입체

적 분석(서다혜, 2011; 김경은, 2015)을 시도하는 연구들도 확장되어 가는 추세이다. 이러한 연구의 경향성은 최근에 정치가와 행정가 사이에서 장관으로서의 리더십을 수행하는 데 있어서 어려움을 시사하고 있긴 하지만, 구체적으로 어떤 어려움을 경험하고 있는지에 대한 연구는 수행되지는 않았다.

장관 리더십에 대한 연구는 이종범외(1994)과 박동서외(2003)의 연구가 기본 연구 자료로 빈번하게 인용되고 있고 행정학계 중심으로 2000년대 이후 학술적인 연구가 본격적으로 시작되었다. 본 연구의 핵심주제이기도 한 교육부장관에 대한 연구 대상으로는 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 두차례의 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 교육부장관리더십에 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 교육부 장관을 역임한 총 45명 장관들의 특성을 재임기간·배경·(취임연령, 출신지역, 출신학교)경력 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.

Ⅲ. 연구 방법

이 연구에서는 전직 장관 대상 직접면담과 간접면담 기법을 활용했다. 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 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(교육부 장관 인터뷰, 교육부총리 인터뷰, 여러 장관 실명 등)를 입력하여 언론과 전문지에 보도된 내용을 검색했다. 간접면담 대상자는 언론에 실명으로 면담한 것이므로 실명을 사용했다. 간접면담 자료를 활용하여 직접면담 대상자의 면담 내용을 보완하기도 했다.

역대 장관 직접 면담은 총 5인을 실시하였다. 이 중에서 안병영 장관은 2017년 12월 우연한 기회에 만나 식사와 이동을 함께 하면서 장관 역할과 리더십 수행에 대해 궁금한 점을 물어볼 기회가 있었는데 당시 그 내용을 정리해 두었다.¹⁾ 그는 자신의 경험을 논문과 책으로 수차례 발표하여 관련 자료를 충분히 확보할 수 있었다. 김영삼 정부 이후 각 정부마다 1인씩의 장관을 택하였고, 정치인, 학자(교육학자, 행정학자), 관료 등 다양한 배경 특성을 가진 사람들이 포함되도록 했다. 면담 대상은 연구자와 친분이 있는 사람으로 국한했다. 마음속의 깊은 이야기를 주고받을 수 있으려면 면담자와 대상자 간에 어느 정도 신뢰가 형성되어 있어야 한다. 이 연구에서는 대상자들이 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 활용하였다.²⁾ 면담자를 표시할 때 아예 신분이 드러나지 않기를

바라는 부분은 ‘모 장관’ 으로, 짐작이 가능하지만 실명을 사용하지 않기를 바라는 부분은 A-E 장관으로, 그리고 다른 이의가 없으면 실명으로 표시했다. 그 이외의 이니셜은 면담대상자가 아니라 면담 중에 언급된 다른 장관을 익명처리 해달라는 요청에 따른 것이다.

이 논문에서 인용된 내용은 객관적인 자료가 아니라 장관의 경험에 대한 기억과 의견이다. 그리고 장관 개인에 대한 리더십 분석 및 평가 연구가 아니라 대한민국 교육부 장관에게 필요한 역량, 리더십 성공 조건, 다양한 조직들 대상의 리더십 사례들을 토대로 교육부 장관 리더십 일반론을 탐색하기 위한 것이다. 따라서 사적인 관계에 의해 평가 결과가 왜곡될 소지도 줄어든다.

〈표 1〉 연구 참여자 심층 인터뷰 일정

ID	일시	면담 장소
A	2017.12.2(토) 11:00~13:30	대구 *구 식당
B	2018.4.30(월) 10:00~	서울 ***구 사무실
C	2018.4.16.(월) 16:00~19:00	서울 **구 커피숍
D	2018.4.2.(월) 10:00~12:00	서울 *구 사무실
E	2018.4.9.(월) 10:50~13:50	경기도 **시 사무실

IV. 연구 결과: 교육부 장관이 갖추어야 할 역량

1. 교육부 장관이 갖추어야 할 고유한 지식, 역량, 태도

안병영(2003: 4-7)은 장관이 갖추어야 할 자질 여섯 가지로 상황판단능력, 비전, 정치력, 전문성, 관리능력, 공공심의 여섯 가지를 든다. 여기서 말하는 공공심이란 ‘공사준별력, 헌신, 정의감 및 청렴성’ 등 공적 책임을 수행하는 데 불가결한 덕목을 포함한 개념이다. 역대 교육부 장관이 이야기하는 교육부 장관이 갖추어야 할 고유한 지식, 역량, 태도에는 어떤 것이 있을까? 5인의 전직 교육부 장관 직접 면담, 역대 교육부 장관들이 언론과 잡지와 했던 면담 내용 등을 분석하여 이를 추출하였다.

가. 교육학적 전문성과 교육철학

교육부 장관의 리더십 성패는 대통령이 교육부 장관의 역량을 갖춘 사람을 제대로 골라 임명하느냐와 직결된다. 그렇다면 다른 장관과 달리 교육부 장관이 꼭 갖추어야 할 지식, 역량, 태도가 있을까? ‘장관론’에서 박동서 등(2003: 137)은 교육부의 경우 예산과 대상 집단 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 요구된다는 것이 그들이 내린 결론이다. 안병영(2017: 12-14)은 ‘교육부 장관이 지켜야 할 기준’으로 교육본질에 대한 바른 인식, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 준수, 수월성과 형평성의 조화와 균형, 사회적 합의 추구 등을 들고 있다. 그는 교육의 본질적 가치, 헌법적 가치, 그리고 사회의 가치 조화를 조화시킬 수 있는 역량이 교육부 장관이 반드시 갖추어야 할 역량임을 강조하고 있다.

면담에 응한 교육부 장관들의 생각을 통해서도 리더십 발휘를 위해 교육부 장관이 갖추어야 할 고유한 지식, 역량, 태도를 찾아볼 수 있다. 교육(심리)학자인 문용린 장관은 교육철학과 대한민국 전체에 필요한 인적자원 관리 차원에서의 인재 철

학을 비롯한 다양한 일반 덕목을 제시했다. 그가 생각한 철학은 ‘국민을 설득할 수 있는’ 보편성을 지닌 교육철학이다. 1993년부터 문재인 정부까지의 교육부 장관 전공분야를 살펴보면 교육학, 교육심리학, 사회교육과 학교철학과 등 교육학 분야를 전공한 장관이 7명, 정치외교학과가 3명, 경제학과, 상학과, 경영학과, 국제경제학과 등 상경계열이 4명, 법학과와 사회학과, 철학과가 각 2명씩이다. 행정학과와 가정과, 화학공학과, 재료공학과, 기계공학과도 각 1명씩 있다¹³⁾ 타 부처에서는 내부 승진형 장관도 자주 나타나지만 교육부의 경우에는 서남수 장관(박근혜 정부 초대 교육부 장관)이 유일한 내부 승진형 장관이다. 교육부 장관이 된 사람은 공학자이든 경제학자이든 아니면 관료나 일반 정치가라고 하더라도 삶의 과정을 통해 형성된 자기 나름의 교육에 대한 철학을 가지고 있을 것이다. 만일 장관이 가진 교육에 대한 철학(소신)이 좁은 경험에 기초한 편향된 철학(소신)이라면 그의 소신이 강할수록 교육에 끼치는 악영향은 크게 될 것이다.

장관은 교육철학과 대한민국 전체에 필요한 인적자원 관리 차원에서의 인재 철학을 가지고 있어야 한다. 이는 교육을 알지 못하면서 단순히 이런 인재가 필요하다고 주장하는 것과는 다르다. 국민을 설득할 수 있는 교육철학을 바탕으로 한 행정역량, 학문적 전문성 등이 필요하다. 진지성, 소통력, 미래 통찰력, 문제해결력을 포함한 일반 역량과 정의감, 공정성, 윤리성 등 보편적 가치덕목도 제대로 갖추어야 한다. 장관이라는 직책은 매뉴얼이 있는 직책이 아니다. 또한 장관이 되겠다고 미리 준비하는 사람도 없을 것이다. 교육부 장관은 이러한 모든 자질과 덕목 고루 갖춘 사람이 맡는 것이 좋겠지만, 그게 어디 쉬운 일인가. 경험과 학식 그리고 보편적 가치를 지향한 삶의 역정이 중요한데, 이른바 경륜을 갖춘 사람들 중에서 그런 사람을 찾는 것이 쉽지 않을까?

김신일 장관이 생각하는 교육부 장관이 갖추어야 할 고유한 역량도 교육학적 지식 배경과 교육적 전문성을 토대로 한 교육에 대한 뚜렷한 철학과 방향감이다.

13) 1993년부터 황우여 장관까지는 구영식(2014)를 토대로 하였고, 거기에 이준식(기계공학과), 김상곤(경영학과)을 포함시켰다.

특히 교육은 사람을 다루는 일이어서 교육 가치에 대해 올바른 이해를 가지고 있는 사람이 장관이 되어야 한다. 교육정책을 하나의 기술로 보고 접근하면 교육을 더욱 혼란스럽게 한다. 교육학적 배경이 없는 사람들의 경우 추진력 있고 성과를 내는 것처럼 보이지만 결국 장기적으로 보면 기본 방향을 흔들어 문제가 되는 경우가 많다.

그는 성과를 낸 것 같지만 오히려 문제를 키운 사례로 L 장관 때의 수행평가 추진을 들었다. 요약하면 다음과 같다.

교육학자의 관점에서 보면 수행평가는 서두를 경우 오히려 역효과를 가져오니 준비를 하면서 서서히 나아가야 한다. 수행평가를 하려면 학생들의 교육이 먼저 수행 중심이 되어야 하고, 이를 위해 교구와 설비도 설명 위주가 아니라 수행 중심 교육이 될 수 있게 되어야 한다. 또한 수행평가를 하려면 교사가 상당한 능력을 가지고 있어야 한다. 도달해야 할 수준에의 도달 여부를 판단해야 하는데 해보지 않은 교사들이 갑자기 하는 것은 불가능하다. 아울러 학생들 자신도 지금까지와는 어찌 달라져야 하는지 알아야 하고 이를 돕는 부모도 알아야 한다. 이러한 과정 없이 갑자기 전국적으로 수행평가를 시행하겠다는 것은 타당하지 않고, 결국 현실에도 맞지 않는다. 이러한 지적에도 불구하고 원 계획대로 강행하여 학교 현장에 많은 후유증을 가져왔다. 중요한 교육개혁의 아이템을 준비도 안 된 상태에서 그렇게 성급하게 시행하는 것은 교육에 대한 무지 때문이다. 그 이외에도 L 장관이 몇 가지를 선택한 후 이를 조급하게 강행함으로써 교육계 혼란을 키웠다. 그 장관이 물러나면 교육계는 앞선 개혁의 후유증을 회복하는 데에 많은 에너지 낭비하게 된다. 그러함에도 불구하고 우리 사회가 연줄 사회, 이념에 따른 편 가르기 심한 사회가 되다보니 인재 풀을 제대로 활용 못하는 것 같아 안타깝다.

C 장관이 제시한 교육부 장관이 갖추어야 할 핵심 태도는 재임기간에 뭔가를 이루겠다는 조급증을 버리는 것이다. 만일 교육학적 지식을 갖추고 있고, 교육이 뭔가를 아는 사람이라면, 그리고 교육의 미래를 걱정하는 사람이라면 중요한 사안을 그렇게 조급하게 추진하지 않을 것이라는 가정을 하고 있다. 그런데 교육학적 배경

을 가진 장관이 장기적인 계획 하에 일을 추진하기 위해 준비 작업을 하고 있으면, 곧바로 성과를 내기를 기대하는 대통령과 청와대의 특성상 기다리기보다는 그를 무능한 장관으로 낙인찍어 곧바로 교체할 가능성이 높다. 이상주 장관을 제외하고는 교육학자 출신 장관의 재임기간이 평균에도 훨씬 못 미칠 정도로 임기가 짧다. 이들이 크게 성공적이지도 않았다는 것이 면담에 응한 비교육학 출신 장관들과 교육부 공무원들의 공통된 의견이었다. 실제로 김영삼 정부 이후 교육학적 배경을 가진 장관들을 살펴보면 오병문 10개월, 문용린 7개월, 이돈희 5개월, 이상주 13개월, 김신일 4.5개월로 이상주를 제외하고는 극히 짧다. 이상주 장관은 교육학적 배경이 있기는 하지만 대통령 비서실장으로 있다가 장관이 된 사람이다.¹⁴⁾ C 장관의 생각처럼 교육학적 배경과 교육적 전문성은 장관으로서 갖추어야 할 필요조건이다. 많은 장관들이 이를 충족시키지 않아 문제가 되었다는 그의 지적은 일면 타당하다. 하지만 필요조건만 갖추고 장관으로서 갖추어야 할 정치력, 조직경영에 필요한 행정력, 정책전문성 등의 충분조건을 갖추지 못하면 성공한 장관이 되기는 어렵다.

교육학자는 자세히 들여다보면 심리학, 사회학, 행정학, 교육과정학 등등 학문적 배경이 크게 다르고 따라서 전공역량도 크게 다르다. 교육행정학자는 그나마 교육 정책, 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 교육부 공무원의 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.

서남수 장관도 교육부 장관에게 가장 필요한 것은 뚜렷한 교육철학을 강조했다. 그에 따르면 교육철학이 분명치 않으면 상황에 따라 우왕좌왕하게 된다. 하지만 장관은 학자가 아니라 행정가, 정치가이므로 교육의 정치적 속성에 대한 이해를

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

바탕으로 교육의 본질적 가치를 지켜가면서도 필요한 재원을 확보할 수 있는 ‘고도의 균형 감각’을 갖추어야 한다. 이를 위해 필요한 대통령을 비롯한 여당 사람들 그리고 언론과 소통하고 이들을 설득하는 능력도 아주 중요하다.

교육과 정치의 관계는 행성과 태양과의 관계와 유사하다. 교육과 정치가 너무 가까우면 타 죽고 너무 멀면 얼어 죽는다. 정치가 공적 자원 배분 역할을 맡고 있는 상황에서 정치가 교육에 너무 깊이 관여하면 정치의 수단으로 전락하면서 교육의 본질적 가치가 훼손되기 쉽다. 또한 단기적이고 정치적인 목적에 의해 교육정책이 좌우되어 교육이 혼란에 빠지기 쉽다. 하지만 공교육은 정부 재정으로 유지되는 시스템이기 때문에 교육에 대한 정치적 관심이 너무 약화되면 교육에 대한 지원도 줄어들게 되어 교육 발전이 지체될 수 있다. 그래서 장관에게 필요한 것은 고도의 균형 감각이다.

전문성을 강조하면서도 전문성 자체가 아니라 그를 바탕으로 한 명확한 비전과 정책적 전문성을 강조하는 장관이 있다. D 장관은 보수정부에서 보수가 반대하는 반값등록금 이슈를 다양한 카드를 활용한 이슈 전환 전략을 통해 해결했던 사례를 토대로 다양하면서 깊은 연구에 기초한 명확한 비전의 중요성을 강조했다. 이 또한 교육 이슈에 대한 깊은 전문성을 바탕으로 만들어지게 된다는 것이 그의 생각이다.

나중에 보면 당시에 중요한 변화가 일어나고 있었음에도 불구하고 그 상황 속에 있을 때에는 이를 제대로 파악하기가 어렵고, 어느 정도 파악했다고 하더라도 어디로 가야할지 가늠하기가 어렵다. 실제에서는 부딪히며 잘 진전되는 쪽으로 나아가게 된다. 그런데 자신이 옳다고 생각하며 한 방향으로 계속 나아갔는데 잘못된 길이면 파국을 맞게 된다. 따라서 교육부 장관은 늘 4-5개 이상의 다양한 카드(정책대안)를 가지고 대응해야 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 반값 등록금이라는 원래 의도한 방향으로 끌고 갈 수 있었다.

대학구조개혁에 대해서 대통령, 국회, 보수진영 쪽에도 에게도 직접 이야기를 하며 설득한 결과 구조개혁위원회를 시작할 수 있었다. 이 과정을 통해 6개 대학의 문을 닫았다. 반값등록금 이슈를 대학구조개혁으로 바꾼 후 이 두 가지를 하나의 패키지 정책으로 만들고 여야를 함께 끌어들이 추진했다. 장관은 변화를 두려워하지 말고 위기와 국민들의 변화 욕구에 적극적으로 대응해야 한다. 이를 위해서는 충분한 연구와 명확한 비전이 있어야 한다. 이러한 준비가 되어 있지 않았으면 반값등록금 이슈에 매몰된 채 해매게 되었을 것이다.

교육부 장관이 갖추어야 할 다양한 역량 중에서 전문성은 특히 중요하다. 독일 메르켈총리 등 젊은 리더를 보면 심지어 금융에 대해서도 우리나라 국장 수준으로 잘 알고 있다. 교육부 장관도 교육의 제반 영역에 대해 국장보다는 더 잘 알고 있어야 한다. 그래서 교육과 과학기술 분야 장관은 정통 관료보다는 전문지식과 함께 정치 경력을 조금 가진 분이 맡는 것이 좋다.

나. 교육자적 마인드

E 장관은 교육학적 지식과 교육적 전문성이 필요하지만 너무 강조할 필요는 없다는 입장을 보였다. 오히려 더 중요한 것은 교육자적 마인드라는 것이 그의 생각이다. 그가 제시한 교육자적 마인드란 정책을 결정할 때 ‘학생들의 미래를 중시’ 하는 마음 자세를 의미한다. 이 마음은 ‘스승의 마음’ 이라고 표현할 수도 있을 것이다. 교육부의 존재 이유는 학생들이 배울 것을 제대로 배우도록 돕는 것임을 염두에 두며 교육의 방향, 교육에 필요한 수단과 조건을 정비할 때 장관이 스승의 마음을 갖는 것은 꼭 필요하다.

교육부 장관에게 어느 정도의 교육 관련 지식과 경험은 필요하지만 교육학적 전문성을 너무 강조할 필요는 없을 것이다. 교육학을 전공한 교수 출신 장관들이 모두 뛰어난 평가를 받았던 것은 아니다. 교육학자가 아니더라도 대학이나 교육기관 출신일 경우에는 교육에 대한 전문성을 어느 정도 갖춘 것으로 간주할 수 있을 것이다. 아이들의 교육을 생각한다면 장관이 갖추어야 할 덕목 중의 하나는 교육 전문성보다 교육자적 마인드라고 할 수 있다. 장관직을 수행하는 동안 여러 가지 가치가 충돌하기 마련인데 교육자적 양식을 바탕으로 무엇보다도 학생들의 미래를 중시하는

관점에서 판단을 내릴 수 있는 사람이 아마도 교육부 장관으로 적합할 것이다.

교육부 장관 자리는 영광된 자리라기보다 매우 어렵고 힘든 자리이다. 정치권이 나 언론 등 외부와 계속 다룰 수밖에 없지만 자기 자신과도 끊임없이 갈등하기 마련인 자리이다. 정말 깊은 내공을 갖지 않으면 견디기 힘든 자리인데 내공이라는 것은 밖으로 드러나지 않아 때로는 본인조차도 알기 힘들다. 새로 임명한 장관이 충분한 내공을 갖추었는지 여부는 그야말로 대통령과 국가, 나아가서는 본인의 운수소관일지도 모른다.

다. 교육발전에 대한 역사적 소명의식

모 장관이 든 이해찬 장관의 사례는 장관이 갖추어야 할 가장 중요한 덕목이 ‘교육발전에 대해 역사적 책임을 지겠다는 소명의식’임을 보여준다. 제대로 된 교육철학과 교육적 전문성을 가졌다면 그러한 소명의식은 당연히 생겨날 것이다. 하지만 교육 발전과 개인의 정치적 입지라는 사적이익이 충돌할 때 후자를 위해 교육을 이용하는 사례도 있었다고 한다. 따라서 교육부 장관이 갖추어야 할 가장 중요한 덕목을 하나만 들라고 한다면 그는 ‘교육발전에 대한 역사적 소명의식’을 들겠다고 했다.

이해찬 장관의 경우는 정치권에서 왔지만 자신의 정치적 목적을 위해 교육을 이용하기보다 자신의 정치적 역량을 바탕으로 교육 발전에 기여하고자 노력한 사례로 평가할 수 있다. 그는 교육부 장관은 재임 중 교육발전에 대한 역사적 책임을 져야 한다는 소신을 갖고 있었다. 비록 5.31 교육개혁안이 전 정부에서 마련된 것이지만 그 정책 방향이 옳바르다면 새 정부에서도 일관성 있게 추진되어야 한다고 보았다. 정치권과 매우 가까웠던 다른 장관 중에는 자신의 정치적 입지에 따라 교육정책을 결정함으로써 교육 현장에 혼란을 가져온 사례도 없지 않았다.

서남수 장관은 약간 다른 차원에서 교육부 장관에게는 특히 학식과 덕망 요소가 필수적인 이유를 설명한다. 그에 따르면 교육계를 비롯한 학계의 인정도 교육부 장관 리더십 성공에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 또한 교육부 장관 후보자에 대

해서는 도덕성 시비가 더 엄격하게 적용되고 있어서 청문회 통과 자체가 어려운 것이 현실이다. 그러다보니 대통령으로서도 그 어느 자리보다 책임자 찾기가 어려운 자리일 것으로 보인다.

라. 위기 관리 능력

D 장관에 따르면 우리나라 교육부 장관이 꼭 갖추어야 할 역량의 하나는 ‘위기 대응 리더십’이다. 우리 교육은 끝없이 발생하는 예상치 못한 문제에 직면하고 있다. 장관이 위기 대응 및 관리 역량을 갖추고 있지 못하면 사건 사고에 치여 지내다가 해결 미숙으로 물러나기 십상이다. 물론 위기 대응 역량을 갖춘 성공적인 교육부 장관이 되려면 전문지식과 경험을 바탕으로 교육문제를 두루 섭렵하며 깊은 고민을 하고 있어야 한다는 것이 그의 생각이다.

학교 폭력으로 인해 대구에서 아이가 자살하는 사태가 일어났다. 엄청난 책임감으로 불면의 밤을 보냈다. 이를 덮지 말고 사회 이슈로 만들어 해결하자고 이야기 했다. 그런데 자살 사건을 드러내는 순간 모방(copy cat) 자살이 두 건 정도 이어졌다. 이런 사고가 터지면 보통 문책을 당해 장관직에서 쫓겨난다. 내 스스로도 사표를 낼까 고민했다. 이러한 상황은 장관들에게 자주 발생할 수 있다. 내 탓이라는 생각에 너무 괴로웠지만 나쁜 폭력이 없어지면 죽음이 헛되지 않을 것이라고 스스로 위로하며 이를 계기로 변화를 만들자는 쪽으로 생각을 굳혔다. 학자로서, 국회의원으로 준비해오던 영역이 아니었지만 임기 마지막을 여기에 전념했다. 해소를 위해서는 학교문화 바꾸어야 한다는 생각으로 학교 스포츠 강화, 오케스트라 만들기, 체육시수 증가 등 정책적 노력을 했다. 재임시 학교 폭력으로 희생당한 아이들은 아직도 내 마음 속에 있다.

장관이라는 자리는 본인이 의도한 개혁만 실천하고 나올 수 있는 자리가 아니다. 다양한 엉뚱한 일에 싸여 있다가 나오는 경우도 많다. 장관은 위기를 오히려 자기가 하고 싶은 일을 하는 계기로 전환시킬 수 있는 역량을 가지고 있어야 한다. 아니면 적극 대응해서 해당 문제를 제대로 처리해야 한다. 이를 위해서는 엄청난 전문지식이 필요하다. 장관은 전문지식과 경험을 바탕으로 교육문제를 두루 고민을 하고 있어야 갑자기 일이

터지더라도 가지고 있던 다양한 카드를 활용해 문제를 처리할 수 있다.
그렇지 않으면 처리하지 못하고 물러나게 된다.

마. 모성애적 관점

위의 관점들은 모두 남성 장관들의 관점이다. 여성 장관의 관점에서 교육부 장관이 갖추어야 할 리더십 역량을 제시한 장관이 있다. 김옥길 장관에 이어 두 번째 여성 교육부 장관을 지낸 김숙희(1993년 12월 22일 ~ 1995년 5월 12일) 장관이 그 예이다. 그는 취임식 때 “교육의 근본은 모성애다. 짐승도 어미는 제 새끼를 끝까지 돌본다.”며 모성애에 근거한 교육개혁을 추진하겠다는 포부를 밝혔다(강민석·이원진, 2007). 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 썩 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 같았어요(강민석·이원진, 2007).

김숙희 장관은 교육부 장관 리더십에서 간과되어온 여성의 리더십을 돌아보게

한다. 역대 2명을 제외하고는 남성이 장관이었기 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 사례로 제시되고 있다.

2. 리더십 극대화 환경 여건

장관 개인의 자질과 역량과 함께 중요한 것은 환경 여건이다. 안병영(2003; 14-17)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. 안병영이 제시한 첫 번째 조건은 대통령 통치 스타일과 참모들의 스타일에 따라 장관의 성공적인 리더십이 달라질 수 있음을 보여준다. 실제로 교육부 공무원에 따르면 안병영 장관은 김영삼 대통령 때에는 성공적인 것으로 평가를 받았으나 노무현 대통령 때에는 많은 어려움을 겪었고, 기대한 만큼의 성과를 내지 못했다는 평을 받고 있다.

두 번째 조건인 장관에 대한 대통령의 신임이 돈독하다는 의미는 장관과 대통령(청와대) 사이에 강한 이념적·정책적 공감대와 두터운 인간적 신뢰관계가 형성되어 있다는 의미이다. 또한 캠프 활동 또는 여타 정치적 활동을 통해 대통령, 청와대를 비롯한 정권 실세뿐만 아니라 정권 실세로 구성된 타 부처 장관들과의 탄탄한 인맥을 형성하고 있음을 의미한다. 서남수 장관에 따르면 대통령이 전격적으로 지원하지 않으면 리더십 발휘가 어려운 것이 현실이다. 김영삼 대통령 시절 안병영 장관과 김대중 대통령 시절 이해찬 장관이 대통령의 전격적 지원을 받았던 사례이다. 이와 함께 다른 사적인 네트워크도 중요한 역할을 한다. 전직 교육부 공무원에 따르면 안병영 장관의 성공 뒤에는 그가 경기고와 서울법대 출신이어서 장관을 비

못한 다양한 정책 실세들, 국회와의 관계가 원활했던 학벌 배경이 있었다. 이처럼 학벌 혹은 정치활동을 통해 형성된 인맥이 현실 정치에서 장관 리더십 발휘 성공 여부에 영향을 미치는 것은 사실이다.

세 번째 요소로 언급된 보좌시스템은 장관의 역량 부족을 채우고 역량을 배가시키는 역할을 한다. 전문성과 창의성을 가진 산하연구소와 외부 인사의 정책적 조언에 따라 장관의 입지가 바뀌게 되므로 보좌시스템 구축에 노력해야 한다.

E 장관은 성공에 영향을 미치는 기타 환경적 요인으로 특정 정부의 성공 정도, 장관 임명 시점 등을 들었다. 장관이 이야기한 것처럼 대통령이 성공하면 장관직도 성공한 것으로 평가받을 수 있지만 성공하지 못하면 장관도 실패한 것이 된다. 장관은 국민으로부터 선택받은 대통령이 행사하는 행정권의 일부를 공유하는 것이 독립적으로 존재하는 것이 아니다. 또한 장관 재임 시점도 중요한 변수가 된다. 정권 초기 장관은 힘을 받아 리더십 발휘가 용이하지만 정권 마지막 장관은 힘을 받기 어렵다. 그러한 어려운 상황 속에서 의미 있는 결실을 이루어내는 장관은 리더십이 아주 뛰어난 장관이다.

V. 연구 결과: 장관의 대(對) 대통령과 청와대 리더십

1. 제왕적 대통령과 장관

제왕적 대통령이라는 용어는 미국 역사학자 슐레진저의 저서 ‘제왕적 대통령’ (Imperial Presidency, 1973)에서 처음으로 사용되었다. 제왕적 대통령은 “국제적 위기가 첨예화하면서 대통령이 헌법을 초월한 무소불위의 권력을 행사” 한 대통령을 의미한다(박동서 외, 2003: 226). 우리의 경우는 민주화 이후에도 남북대치 상황에 힘입어 대통령은 제왕처럼 군림해왔다. 제왕적 대통령의 특징 중 하나는 몇몇 비서진을 중심으로 움직이기 때문에 각료들은 의사결정에서 소외되며 대통령 비서진과 각료 사이에 불신 관계가 형성될 가능성이 높다는 것이다. 또한 장관이 대통령의 의지에 반하는 정책이나 업무를 수행하는 것은 상상하기가 어렵다. 또한 대통령이 잘못된 경우에도 대통령을 잘못 보좌한 책임을 물어 장관을 희생양으로 삼는다. 국무회의가 난상토론장인 미국과 달리 헌법이 정한 역할과 권한에도 불구하고

하고 우리의 국무회의가 ‘받아쓰기 시험장’을 연상시키는 이유도 제왕적 대통령 탓이다. 그의 아래에 있는 장관은 자신의 소신을 국무회의에서 대통령에게 개진하기 어려워 그냥 받아쓰는 길을 택한 것이다. 대통령이 장관을 부를 때에도 직접 부르는 것이 아니라 비서실을 통해 부른다. 대통령을 만나려면 비서실과 미리 조정해야 한다. 이러한 상황에서 행정부와 청와대 사이에 의견 대립이 생기면 장관은 당연히 청와대 수석들의 의견을 따르는 경향이 높다(박동서 외, 2003: 226-228)

물론 전문성과 정치력이 뛰어난 장관은 수석과 고위관료를 압도할 수도 있다. 장관의 뚜렷한 정책 아젠다, 업무 및 정책에 대한 전문적 지식 등을 갖추면 부처 내외에서 정책과정을 주도하기 유리한 위치에 선다. 출중한 자질과 능력은 공식적 권한, 전문적 권위에 더해 카리스마적 권위도 갖게 한다. 이에 더해 장관이 뛰어난 인품까지 갖추면 관료들과의 정서적 공감대는 더욱 높아진다. 그런데 이러한 자질과 역량을 갖추기 위해서는 경험과 경륜이 필요하므로 장관의 잦은 교체를 삼가야 한다는 것이 안병영(2017: 11-12)의 주장이다.

가. 대통령 신임 정도와 장관의 리더십

대통령의 신임 정도가 장관의 리더십 성과에 가장 중요한 역할을 한다. 여기서는 신임을 바탕으로 발탁된 장관과 신임이 아닌 전문성 등을 바탕으로 발탁된 장관의 사례를 비교함으로써 신임 정도의 중요성을 밝혀보고자 한다.

1) 대통령 신임을 바탕으로 발탁된 장관

신임이 깊은 장관에 대해서는 실수를 해도 덮어주는 의도적인 ‘칭찬성 첩보’가 보고된다. 이 경우 장관은 대통령 앞에서 자신있게 말하고 소신을 가지고 부처를 총괄할 수 있다. 대통령의 신임 정도는 장관의 업무능력 평가에도 긍정적 영향을 미친다(박동서 외, 2003: 236-237). 대통령이 장관을 신뢰하고 업무 추진에 힘을 실어주는 경우에는 대통령의 위임으로부터 나오는 자율성을 발휘할 수 있고, 정책은 성공하기 쉽다. 대통령과 밀접한 관련이 없다하더라도 청와대 비서실과 개인적인 친분 있는 경우에도 큰 갈등 없이 원만하게 협조하며 리더십을 발휘할 수 있다. 이러한 장관을 실세장관이라고 한다.

실세 장관의 예로는 김대중 정부의 첫 교육부 장관인 이해찬 장관을 들 수 있다.

그는 대통령이 직접 지명한 실세 정치인이었기에 전임자들이 손대기 어려웠던 부분을 과감하게 추진했다. 하지만 대입제도, 새로운 학교 문화 창조, 교원정책, 대학제도 등의 과감한 추진은 그 과정에 교단과 학부모들의 거센 반발에 부딪혀 퇴진했다. 이해찬 장관은 한 분야(교육)에 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).

다른 실세 장관도 장관직 수행을 위해 가장 중요한 것이 대통령 신임임을 이야기했다. 대통령의 신뢰를 받고 있는 장관은 자신의 소신을 토대로 강하게 개혁을 추진할 수 있다. 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 한나라당 정책위원장을 하면서 정책을 많이 만들었다. 학교정보공개법과 반값등록금 정책, 마이스터고, 자율형 사학 등 다양한 정책 아이디어를 입법화시켰다. 이명박 대통령은 내 개혁 의지를 100 퍼센트 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 디자인 했다. 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.

장관직 수행에서 제일 중요한 것은 대통령과의 관계이고, 대통령 신임 정도에 따라 정부 내에서의 장관 리더십 정도도 크게 바뀐다는 또 다른 장관의 인터뷰 견해가 타당함을 위 장관 사례를 통해 확인할 수 있다. 위에 소개한 장관은 청와대에 대해 오히려 우위를 점하고 있었고, 대통령의 지시 사항도 시행 여부를 본인이 판단할 정도였다. 면담에 응한 어느 장관은 이명박 대통령과 위에 소개한 장관이 노동경제학 전공 출신으로 경제 관점에서 교육 바라본다는 공통점을 가지고 있었기에 대통령이 장관을 100퍼센트 신뢰했을 것이라고 보았다. 하지만 이명박 대통령과 청와대 수석이 경제적 관점에서 교육을 바라보며 정책을 만들고 추진한 탓에 교육 문제가 오히려 더 꼬이게 되었다는 의견을 피력했다.

교육에 대해서는 생각해 볼 기회가 없던 사람이 갑자기 교육부 장관으로 임명될 경우 그가 교육에 대해 깊이 있고 폭넓은 철학을 가지고 있거나, 교육 관련 이슈에 대한 혜안을 가지고 있으리라 기대하기는 어렵다. 그러함에도 불구하고 갑작스럽게 교육과 무관한 인사를 교육부 장관에 임명한 경우도 있다. 박근혜 정부 시절의 황우여 장관(2014년 8월 8일 ~ 2016년 1월 12일)은 교육부 수장으로서의 전문성을 갖추지 못했다는 비판을 받았지만 친박 친정체제 구축 필요성, 청문회 통과 가능성, 사학법 개정안 통과 제지 및 당 대표 시절 박 대통령의 뜻을 잘 받들어 형성된 신뢰를 바탕으로 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 교육부 장관으로 내정하자마자 교육계가 보수와 진보를 막론하고 우려의 목소리를 냈다(안규호, 2014.07.18).

한 보수적 교원단체는 “황 내정자가 국회 교육위원장 등의 경력을 갖고는 있지만 초중등학교나 대학현장 경험이 없다”고 지적했다. 이에 화

답하듯 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.

이러한 경우 설령 청문회를 통과하여 장관이 된다고 하더라도 언론, 교직단체를 포함한 시민단체의 비판으로 인해 행보가 상당히 어려울 것임은 미뤄 짐작할 수 있다. 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 짐작해볼 수 있다.

2) 신임 이외의 다른 요인으로 발탁된 장관

신임이 아니라 전문성에 의해 발탁된 경우 정권의 실세나 청와대 해당 수석, 국정원 등 권력기관의 인사 청탁이 많이 들어온다. 들어주지 않으면 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. 김대중 정부 이후 교육부 장관의 임기를 보면 대통령의 신임을 바탕으로 한 장관(김대중 정부의 이해찬 15개월, 노무현 정부의 김진표 18개월, 이명박 정부의 이주호 31개월, 박근혜 정부의 황우여 17개월)은 임기가 상대적으로 길다.

신임이나 깊은 인간관계가 아니라 다른 요인으로 발탁된 경우에는 오히려 자신의 소신을 바탕으로 장관직을 수행할 수 있는 여지도 있다. 김영삼 정부의 두 번째

교육부 장관인 김숙희(1993년 12월 22일 ~ 1995년 5월 12일) 장관은 “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.

물론 단순한 신임 정도만이 아니라 대통령의 스타일도 장관의 리더십에 영향을 미친다. 김숙희 장관 다음은 6개월간 재직한 박영식(1995년 5월 16일 ~ 1995년 12월 20일) 장관이고, 그 다음이 안병영 장관(1995년 12월 21일 ~ 1997년 8월 5일)이다. 안병영(2017: 10)에 따르면 대통령의 통치스타일이 중요하다. 만일 친정체제를 택하면 고위관료들도 장관이 아닌 청와대를 바라보게 되어 장관의 권위와 영향력은 떨어지게 된다. 김영삼 대통령과 노무현 대통령 때 장관을 했던 안병영 장관에 따르면 김영삼 대통령은 국무회의 주재마저도 국무총리에게 맡기고 큰 국가만 챙기는 스타일이어서 장관의 정책자율성이 상대적으로 높았다고 한다. 김숙희 장관의 대통령에게 ‘대드는’ 행보도 대통령의 위임형 통치스타일 때문에 어느 정도 수용되었을 것이다.

면담에 응한 B 장관도 대통령 및 청와대와의 관계가 원활하지는 않았다. 대통령이나 청와대 참모들과 밀접한 관계가 없는 사람이 장관이 되면 이하에서 보는 것처럼 소통에서 많은 어려움을 겪는다.

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. 언론¹⁵⁾은 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.

이 사태는 일차적으로는 첫째, 과외금지 위헌 판결이 하필 대통령 업무보고 하루 전, 즉 발표 자료(슬라이드) 준비가 모두 끝난 상황에서 갑자기 내려진 것, 둘째, 미

15) 강홍준(2000.05.08.)의 ‘[월요인터뷰] 문용린 교육부 장관’ 참고.

처 슬라이드에는 포함시키지 못하고 별도의 문건만 준비한 교육부 담당자의 준비 부족, 셋째, 대통령이 질책했다는 보도에 대한 청와대의 침묵 등 몇 가지 상황이 겹치면서 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 현재 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 청와대 생각하는 것 같다. 이러한 불만을 언론이 나서서 지적한 것으로 보인다. 교육부 입장에서 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.

노무현 대통령 때의 한 장관은 자신은 평소 정부를 비판하는 목소리를 강하게 냈는데 오히려 같이 일하자는 제안을 받았을 때 놀랐다는 이야기를 했다. 그와의 인터뷰 내용을 정리하면 다음과 같다.

참여정부 1주년이 되었을 때 시민단체들이 공동 주최한 세미나에서 나에게 참여정부의 교육에 대한 주제발표를 요청했다. 이때 말로만 5.31을 이어받는다고 되는 것이 아니다. 우선순위를 정하고 완급을 조절하는 것이 중요한데 급하게 밀어붙여서 오히려 역효과가 나고 있다. 참여정부 1년이 지나면서 교육정책이 오히려 망가진 것 아니냐는 등의 비판을 했다. 그래서 나중에 같이 일하자고 했을 때 놀랐다. 참여정부 초기에 나타난 문제점이 문재인 정부에서도 동일하게 반복되고 있다. 당시처럼 갈등을 적절히 해결하지 못해 뼈격거리는 소리가 커지고 있다.

노무현 대통령 때에는 총 6인의 교육부 장관이 재임했다. 김신일 장관(2006년 9월 20일-2008년 2월 5일)은 안병영 장관(2003년 12월 24일-2005년 1월 4일)이 물러난 후 이기준(6일), 김진표(1년 6개월), 김병준(19일) 등을 거쳐 참여정부 말에 장관으로 재임했다. 그가 대통령(청와대 포함)과의 관계에 대해 한 이야기는 장관

의 소신과 대통령(청와대 포함)과의 의견 조율 필요성에 대해 새로운 생각을 하게 한다. 그에 따르면 전 장관(안병영 장관)이 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 노대통령은 “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.

인터뷰에 응한 한 전직 장관에 따르면 정치적 경험이 없는 학자 출신 장관의 경우 대부분 교육정책을 교육적 관점에서 본질적으로 접근하기를 원한다. 하지만 청와대와 대통령은 당장의 국민 여론을 의식하며 마음이 급한 경우가 많다. 따라서 장관이 제대로 대응하지 못한다고 생각하면 인내심을 갖고 기다리기보다 바로 교체하는 경우가 생길 수 있다. 예를 들면 L장관의 경우 학식이 풍부하고 교육의 본질적 가치 중시하는 분이다. 이분은 임명된 이후 우리 교육 현실을 깊이 있게 파악하면서 장기적 관점에서 ‘긴 호흡’으로 정책 구상을 펼칠 생각이었으나 교육부장관으로 임명된 지 5개월 여 동안 별다른 추진력을 보이지 못했다고 본 청와대는 개각을 하면서 교육부 장관도 함께 교체하였다고 한다.

교육계는 오랫동안 교육의 정치적 중립이라는 가치를 중시하여 선거공약 개발에 참여하는 학자가 많지 않았다. 그러나 후에 장관이 되어 보면 선거과정에 참모로 참여 여부가 청와대와의 관계에 중요하다는 것을 깨닫게 된다. 청와대 뿐만 아니라 다른 부처와의 관계에서도 그렇다. 대통령 당선에 기여한 ‘공신’으로 참여할 경우에는 다른 ‘공신’들과의 네트워크를 통해 문제 해결이 용이하지만 그렇지 않으면 고립된 섬과 비슷함을 느끼게 된다. 그 동안 많은 교육부 장관들은 대부분 네트워크가 없어서 청와대의 갈등 해결 역량에 한계를 보였다. 그렇다고 해서 교육의 정치적 중립성이 헌법에 명시된 상황에서 교육학자들도 대거 선거 캠프 때부터 참여해야 할 것인가의 문제는 쉽게 풀기 어려운 딜레마다.

교육의 정치적 중립성이라는 헌법적 가치를 염두에 둔다면 교육부 장관에 이른바 ‘공신’을 임명하는 것이 반드시 바람직하다고 하기는 어렵다. 공신이 아니더라도 일단 장관으로 입각하면 대통령의 공약 사항, 대통령 개인적인 관점 등을 중시하게 되기 마련이기 때문이다. 물론 너무 맞지 않으면 문제가 된다. 자주 있

는 일은 아니지만 어떤 교육 정책과 관련해서 대통령과 교육부 장관이 의견을 달리하는 경우에는 자신의 거취를 포함한 정치적 결단을 내려야 하는 경우도 가끔은 있다.

나. 신임 이외의 장관 발탁 기준

대통령과 청와대는 어떤 과정을 거쳐 어떤 기준으로 교육부 장관 내정자를 지명하는 것일까? 여기에 대해 알려진 것은 없다. 여기서는 김숙희 장관, 안병영 장관(노무현 정부) 등 몇 사례만 소개하겠다. 김숙희 장관의 경우는 여성이 필요하여 발탁된 경우다.

사람들이 나보고 그렇게 비정치적인 사람이 어떻게 (그 자리에) 갔느냐고 물어요. 나도 교육부 장관 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 가봤나. 정문에서 여대 애들 붙잡고 누가 좋을지 물어봐라’ 했다더라고요. 그래서 아이들 입에서 많이 이름이 거론되는 이름이 나왔대요. 내가 그 때 교양과목을 많이 가르쳤거든. 이름이 많이 나와서 그랬대요. 그래서 내가 김영삼씨에게 웃으며 ‘거 괜찮은 방법이었네요’ 했죠(강민석·이원진, 2007).

문용린 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 밝힌바 있다. 그러기 위해서는 교육부 장관은 부총리 급이 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, 2000년 초에 교육부 장관으로 입각을 했다. 내 계획은 교육부를 인적자원부로 업무몰격을 바꾸는 것이었다. 재임 중 교육부를 인적자원부로 바꾸기 위한 법안을 준비시켰다. 장관을 마친 얼마 후부터 교육부 장관은 부총리겸 인적자원부장관이라는 명칭으로 불리게 되었고, 노무현정부 때까지 이어졌는데 이명박 정부에서 교육과학기술부로 다시 환고향(還故鄕)하면서 사라졌다.

노무현 대통령 말기의 김신일 장관은 “대통령과 장관의 관계 리더십의 출발점은 임명권자인 대통령이 얼마나 적절한 인물 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 이 대통령과 철학과 가치를 공유해서 함께 일을 할 만한 관계인가를 따져야 한다. 이를 고려하지 않으면 결국 충돌하게 된다. 그의 경우 자신은 노무현 대통령과 적어도 세 가지 점에서 철학과 가치를 공유했다고 한다. 1) 교육을 학습자 중심에서 봄, 2) 교육의 공공성을 강조함, 3) 우리나라 교육 평등화를 위해 노력할 필요가 있음 등이 그 것이다. 대통령 선거에 관여한 적은 전혀 없지만 EBS에서 대통령 교육공약을 검증하는 토론회를 할 때 그가 토론회를 진행했다. 이 때 처음으로 노무현 후보의 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. 노무현 대통령을 만났더니 책을 통해서 익숙히 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 일하고자 하여 수락하였다. 철학을 공유하였기에 임기 말이었지만 사교육이 강한 우리 교육의 공공성을 살리기 위해 노력할 때 대통령의 강한 지지를 받을 수 있었다.

이준식 장관(2016년 1월 13일 ~ 2017년 7월 4일)은 2014년 국무총리실 공과대학

혁신특별위원회 위원장을 맡아 기업과 사회가 요구하는 실무역량 중심의 공학교육 혁신을 주도했다. 이때 깊은 인상을 받은 박근혜 대통령이 ‘수첩’에 이름을 올렸고, 이 것이 그가 교육부 수장으로 발탁한 계기가 된 것으로 알려졌다(박동휘, 2016).

2. 청와대와의 관계와 장관의 지도성

대통령 비서실에 교육문화 수석비서관이 신설된 것은 제5공화국(1980년대 초) 시절이다(박동서 외, 2003: 232). 청와대와 장관 사이의 바람직한 관계 모습은 시기에 따라 다르다. 가령 개혁기의 장관과 청와대 관련 수석은 ‘개혁동지’가 되어야 한다(안병영, 1999: 10). 이 상황에서 교육부 실무진들은 대체로 비서관실과 접촉하며 실무차원의 정책조정 역할을 한다.

박희태 전 법무부장관은 우리나라가 청와대 수석들로 짜여진 소내각과 행정부장관들로 짜여진 대내각의 2중 내각제를 택하고 있다고 술회하고 있다. 그의 말을 요약하면 대통령제 하에서는 장관이 대통령의 국정 수행을 보좌해야 하는데 실제로는 수석들이 다한다. 그래서 행정부와 청와대 비서실 사이에 의견 대립이 생기면 장관들이 수석들의 의견을 따를 수밖에 없다. 우리나라 장관들이 소신 있게 국정을 추진해나갈 수 없는 것은 당연한 일이다(월간조선, 2001.12. 안병영, 2017:10에서 재인용)

안병영(2017: 9)에 따르면 제왕적 대통령제 특징을 가지고 있고, 대통령 보좌기구로서 대통령 비서실이 존재하는 우리나라 상황에서 장관의 정책적 리더십은 상당부분 장관과 관계 수석 사이의 공적·사적인 관계에 의해 영향을 받게 된다. 장관들의 대통령에 대한 접근은 극히 제한적이다. 국무회의나 관계 장관회의 등을 통해 대면하는 기회는 찾지만 ‘독대(獨對)’ 등을 통해 대통령과 자유로운 쌍방적 의사소통을 할 수 있는 기회는 극히 적다. 공식적인 회의를 대통령과의 만남으로 간주하지 못하는 이유는 국무위원과 대통령 간의 토론 문화 대신 받아쓰기식의 문화가 지배적이기 때문이다. 보통 장관은 청와대의 관계 수석을 통해 대통령의 뜻을 전해 듣고, 그를 통해 자신의 정책의지를 전달한다. 그래서 장관과 수석 사이의 정책적, 인간적 친화성, 그리고 일에 대한 교감의 정도가 아주 중요하다. 바람직하기로는

장관과 수석이 규범적 동지가 되는 것인데 그렇지 않고 양자 간에 긴장과 갈등이 빚어지면 장관의 입지가 흔들리게 된다. 김영삼 대통령 때의 가신, 노무현과 문재인 정부에서의 과거 운동권, 박근혜 정부의 추종자들처럼 대통령의 분신인 이러한 실세들이 청와대를 장악하면 정치가 행정을 압도하게 되어 관료제를 정치화하게 될 개연성이 크다. “개혁과정에서 장관과 수석 간의 공감대가 형성되면 윈-윈 게임이 된다. 그러나 양자가 갈등을 빚으면서 대통령의 충애를 경쟁하게 되면 정책과정은 크게 혼선을 빚게 된다.” (안병영, 2017: 11)

이하 면담 내용은 청와대와의 관계가 장관의 지도성 발휘에서 얼마나 중요한 변수인지를 알게 한다. 교육부 장관이 직접 나서서 청와대와의 적극적인 소통과 이해 증진을 위한 노력을 할 필요가 있다는 것이 김신일 장관의 생각이었다.

대통령 개인만이 아니라 보좌하는 청와대 참모들이 교육정책에 영향을 미친다. 교육정책을 직접 관장하는 수석만이 아니라 민정수석 사회 수석 등 다른 비서들도 영향을 미친다. 김신일 장관에 따르면 자신이 재직하던 때 청와대 수석과 비서관 부인중에 교사가 많았다. 이들이 자기 부인을 통해 현장 이야기를 듣고 의견을 말하기도 했다. 이들 중 시민운동, 민권운동 출신과 전교조 성향 사람들도 있어서 이들의 사고 틀은 비슷했다. 그러다 보니 어떤 사안에 대해서는 교육부의 정책방향과 어긋나기도 해서 이를 조절하기 위해 교육담당 수석과 비서관만이 아니라 교육에 관심 있는 수석이나 비서관들과도 자주 만남을 가졌다.

김신일 장관과 청와대 사이에 생각이 다른 부분이 자주 생겼다. 때때로 청와대에서 과장급 인사를 불러들여 설명하도록 하고, 이 때 과장들이 고민을 안고 돌아온다는 것을 알게 되었다. 갈등을 줄이기 위해서는 청와대에 큰 그림을 이야기하고 완급을 조절할 필요가 있겠다는 생각에 비서실장에게 부탁해서 청와대 전 직원을 대상으로 교육에 대해 강연을 하기도 했다. 강연을 통해 “당신들은 대통령 참모들이고 나는 현장에서 관료들과 함께 뛰고 있는 사람이다. 서 있는 위치만 다르지 같은 일을 하고 있다. 서로 이해가 안 되는 부분은 이해하면서 협력해가자. 장관의 생각을 여러분이 알 필요가 있다는 취지의 이야기를 했고 강연 후 질의응답 시간도 가졌다. 강연을 통해 현재 교육부가 어디로 가는지를 알려주고 대화의 기회를

가졌더니 자질구레한 오해나 마찰이 많이 해결되어 교육부와 청와대의 관계가 한결 좋아졌다.”

문용린 장관은 청와대와의 어려움을 이렇게 이야기 했다.

장관이 대통령과 더불어 독대해서 국정 소신을 나눌 기회는 많지 않다. 대부분 장관은 대통령과의 잦은 독대를 원하지만 권력 구조상 임기 중에 두세 번 이상 독대기회를 얻기는 힘든듯하다. 그런 경우를 별로 못 들었기 때문이다. 대통령의 결단이 필요한 문제를 장관들은 독대로 해결하려 할 것이므로 장관이 대통령과 직접 소통하는 것은 청와대 참모들에게는 부담이 될 수밖에 없다. 또한 장관이 대통령을 독대하고자 하는 것은 장관의 어떤 문제 예컨대 정치적 입지 등과 연결 시켜져 뜻하지 않은 오해로 변질 수도 있다. 이런 부담이 독대를 어렵게 한다. 구조적인 문제다. 이처럼 외부에서 보기와는 다르게 장관이 대통령과 아주 가까운 측근이 아니라면 대통령을 독대하기는 쉽지 않다.

다른 장관에 따르면 장관과 청와대 비서실 관계가 교육문화수석 존재 여부에 따라서도 차이가 생긴다. 교육담당자가 비서관 수준일 때에는 비서관은 대통령 만나기가 어렵기 때문에 대통령에게 직접 이야기를 전할 통로가 제한적이게 된다. 수석이 있으면 대통령과 간접적으로 소통이 용이한 장점이 있다. 장관을 적극 지원하는 수석도 있지만 반대의 경우도 많다. 특히 후에 장관이 되고자 하는 욕구를 가진 수석들의 경우에는 때로는 교육부 장관을 혼드는 경우도 발생한다. 이 경우 장관의 리더십은 흔들리게 된다.

또 다른 장관도 스스로는 청와대와의 관계가 그리 좋지 않았다고 한다. 하지만 그는 다른 장관과 달리 장관이 청와대의 눈치를 보는 그러한 관계는 아니었다. 그에 따르면 청와대는 대통령을 보호하는 것이 존재 목적이다. 그러나 비서실 조직이 큰 것이 그리 좋지않다. 왜냐하면 국정은 대통령을 위한 것이 아니라 국민을 위한 것이기 때문이다. 장관도 국민을 위한 장관인 것이다. 비서실이 교육과 같은 장기적인 정책에 개입하는 것은 바람직하지 않다는 것이 면담에 응한 모든 장관이 공감하는 바였다.

Ⅶ. 연구 결과: 행정적 리더십, 교육부 내부 리더십

1. 장관의 부처 공무원 리더십 일반론

장관은 부처 내부의 인사와 예산배분 최종 의사결정권자이다. 따라서 부처업무, 정책에 대한 전문지식과 경험, 그리고 구현할 수 있는 정치적 리더십, 조직관리 능력을 필요로 한다(박동서 외, 2003: 14). 장관이 리더로서의 위상과 비전을 제시하고 문제해결을 위하여 새로운 관리기법이나 업무방식을 제시할 수 있을 경우, 성과에 대한 분명한 보상체계를 확립한 경우, 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)

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 특성 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).

이처럼 직업 관료와 장관이 서로 다른 정책성향을 가지고 있기 때문에 장관이 직업 관료의 적극적 지지와 협조 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 역학관계를 결정하는 주요 변수에는 1)대통령의 통치 스타일, 2) 이념적·정책적·인간적 공감대, 3) 당사자의 자질과 보좌 시스템 등이다(안병영, 2003).

직원들을 잘 이끌기 위해서는 부처 직원들에 장관이 우리의 장이라는 승복감이 있어야 한다. 이 것은 첫인상에서 좌우된다. 전문성에 기초한 평판, 존경, 그리고 인품과 도덕성은 여기에 필수적이다(박동서 외, 2003: 301).

2. 교육부 장관 리더십 발휘 기초: 교육부를 바라보는 시각 재이해

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

가. 부정적 시각

조선 관료사회에는 요새의 ‘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.

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.). ‘파리 목숨’인 장관들이 ‘철밥통’인 교육부 마피아(관료)들의 “ ‘ ‘뽕뽕이 돌리기’에 망가지다 허망하게 떠나기 일쑤”라는 것이다. 보수성과 조직이기주의로 무장된 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 밤 늦게까지 각종 외부 모임에 참석하도록 일정을 짜서 장관이 주요 정책을 ‘심사숙고’ 할 기회를 막” 음으로써 “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. 골탕을 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 졸속하게 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 때문에 그러하다고 한다. 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.

나. 교육부 공무원의 관점

서남수 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 ‘서남수가 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.

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

다. 관료에 대한 기대의 변화

이하의 내용은 전직 교육부 공무원 면담 내용을 정리한 것이다. 장관의 교육부 관료 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 하지 못했다. 그 때에는 학교와 대학 현장에 있던 사람들이 학사관리실과 같은 중요 자리를 차지했다. 이처럼 노태우정부 시기인 90년 대 초까지 교육부는 관리에 초점을 두었다.

1993년 김영삼 정부가 들어서면서 정권의 정통성 부담이 줄어들게 되었고, 이에 따라 교육부의 핵심 역할은 교육에 대한 사회적 요구를 수용하여 교육을 발전시키는 것으로 이행했다. 이를 위해 새로운 정책 아이디어가 필요했고, 그 결과 90년대 중반을 넘어서면서 고시출신들이 요직을 차지하기 시작했다. 김영삼 정부 때부터 감사실과 사학실은 특송자(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 그

를 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 안다는 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.

교육부 직원 업무의 중요한 부분은 소통이다. 일과시간의 대부분은 회의, 끊임 없이 걸려오는 전화 응대, 사람 만나는 일, 국회 출석 등으로 채워진다. 정책 구상은 저녁 먹고 들어와서 조용할 때해야 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.

3. 교육부 장관의 부처 내 리더십

가. 역대 장관 리더십 사례

“관료를 신뢰하되 장악되면 안 된다. 장악되거나 신뢰하지 못하면 실패한 장관이 된다.”는 서남수 장관의 말은 장관의 부처 공무원 대상 리더십이 지향해야 할 방향을 압축적으로 보여주고 있다. 그의 발언처럼 서남수 장관은 ‘소통의 리더십’을

보이며 정책을 이끌어갔다. 가장 큰 변화는 정책 토론회의 활성화였다. “본인 소신을 강하게 밀어붙였던 전임 이주호 장관과 다르게 담당 사무관의 의견까지도 존중하는 모습을 보였다” (구정모, 2014.07.17.).

모 장관에 따르면 관료는 장관이 사용할 수 있는 도구이다. 어찌 사용하느냐에 따라 역할이 달라지는 데 관료사회의 속성을 이해하지 못한 탓에 관료를 제대로 쓰지 못해 실패한 장관 중에는 학자 출신 장관이 상대적으로 많다. 물론 안병영 장관은 학자출신이면서도 관료와의 관계가 아주 긴밀하고 효율적이었던 것으로 평가받고 있다. 안병영은 노무현 정부의 두 번째 장관이다. 역대 교육부 장관 중에서 가장 훌륭한 분이 누구인가를 교육부 공무원을 대상으로 조사 결과 안병영 장관 이야기 가장 많이 나와 그를 발탁했다고 한다. 공무원 여론 수렴은 장관을 갑자기 선임해야 하는 급한 상황에서 정권 공신과 무관하면서 잘 할 수 있는 사람을 추천하기 위한 방안의 일환이었다. 그는 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 관료 힘을 최대한 끌어내는 역량을 갖춘 사람으로 평가받고 있다. 그는 장관 자리를 즐기기보다는 교육발전을 위해 최선을 다하는 사람이었다는 것이 그에 대한 평이다.

김대중 정부의 초대 교육부 장관 이해찬은 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 교육부다. 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 생각하느냐는 질

문을 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 의견 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. 이장관은 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 보수와 진보로 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 소중한 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.

나. 장관과 생각이 다른 공무원 대상 리더십

이하의 내용은 한 장관과의 인터뷰를 토대로 작성한 것이다. 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. 과거의 경험에 비추어볼 때 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. 장관과 뜻과 정 맞지 않으면 담당자는 다른 곳으로 보내 달라는 이야기를 하게 된다. 이는 파국을 의미한다. 대개는 곧바로 인사 조치를 하기보다는 정기인사 때 교체를 한다. 김신일 장관의 경우 대입 담당자와 관점이 달라 그 사람을 위해서 다른 곳으로 보낸 적이 있다는 이야기를 했는데 김장관은 이를 파국으로 생각하지는 않았다.

노무현 정부 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 어려움이 있다고 담당 국장과 과장이 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 방식으로 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 역할 하려하니 힘들어했다. 결국 다른 실국장과 상의하여 담당자를 다른 부서로 돌리고 입시정책을 장관이 원하는 방향으로 끌고 갈 사람으로 앉혔다.

서남수 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. 서장관의 다음 이야기도 관료대상 리더십 발휘 방향에 많은 아이디어를 제공해준다.

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 리더십을 발휘하는 것이 무시 리더십을 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 서장관은 장관은 관료들이 이의를 제기하면 거의 수용했다고 한다. 과거의 경험에 비추어 볼 때 장관과 달리 생각하고 이야기할 때에는 엄청나게 고민하면서 이야기했을 것이기 때문이다. 장관의 마음에 들지 않아도 큰 문제가 아니면 그리하라고 위임하는 위임형 지도성을 발휘했다. 실제로도 상당 부분 위임할 수밖에 없다. 장관이 알고 쟁길 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.

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

서장관이 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

뿐이다. 공무원은 결과 예측까지 포함시킨 충실한 대안을 만드는 역할을 한다. 최종결정은 정무직인 장관관이 하는 것이다. 그리고 그 결정에 대해서는 그들이 책임진다. 어떤 정부가 들어서든 공무원은 해당 정책이 어떤 결과 가져올 것인지에 대해서만 세심하게 보고하면 된다. 따라서 어느 이념을 가진 정부가 들어서든 별 문제가 없다. 공무원이 영혼이 없다는 것은 막스베버가 한 이야기다. 상부 지시받아야 하는 직업공무원이 영혼이 있으면 안 된다. 그런데 우리나라의 경우에는 그리하면 ‘적폐세력’이 된다. 하지만 다른 한 편으로는 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 생각지 않는다. 국회에서도 교육부의 충성도가 부족하다는 식의 비판을 한다. 그러다보니 교육부 공무원은 늘 왕따 신세에 놓인다.

교육부 관료의 입장을 서장관을 통해서 깊이 있게 들을 수 있었다. 장관 혼자서 모든 것을 챙기며 일을 추진할 수 없다. 어느 리더에게나 마찬가지로 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.

다. 어려움 겪은 사례

교육부 관료들과의 관계에서 어려움을 겪은 것으로 알려진 장관의 사례도 있다. 이하는 교육부 전직 관료의 이야기다. 이명박 정부는 교육부 관료들이 볼 때 교육에서도 경제 가치 지향이 뚜렷했다. 교육부 관료들은 경제적 가치와 교육적 가치의 균형이 중요하다고 생각하였으나 한 쪽에 서 있는 사람의 관점에서는 이들이 반대편으로 보이게 된다. 그러다보니 교육부관료와 D 장관이 자주 부딪히게 되었다. 그 이전까지 토론 중심적이며 장관관과 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, 대놓고

반대하는 입장을 표명하는 경우도 많았다. 하지만 D 장관 시절 정책 토론에서 반대 의견을 냈다고 다음날 과장이 인사조치 당했다는 소문이 관료들 사이에 퍼지면서 더 이상 의견을 개진하지 않고 입을 다무는 분위가 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.

교육부 장관직 수행 중에서 어려운 점의 하나는 관료 통제, 관료와의 전쟁이다. 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. 관료제의 가장 큰 문제는 인사제도이다. 부서의 선배가 인사를 하다 보니 관료 조직에 대한 충성심을 기준으로 한 인사가 이루어진다. 그 결과 마피아의 일종인 관피아가 형성된다. 똑똑한 신입이 들어오더라도 선배들의 눈에 벗어나지 않도록 신경 쓰는 문화에 젖게 된다. 이러한 문화 속에서는 유능한 관료들이 국익이 아닌 권문세가 위해 싸운 사병(私兵)처럼 행동하게 된다. 관료들이 교육부의 권한 강화 즉 부처 이익에 초점을 맞추는 것을 결국 선배와 본인의 이익을 추구하는 것이다. 이는 심하게 표현하면 마피아와 다를 것이 없다.

돌이켜 후회하는 부분은 근원적 처방인 인사 시스템을 바꾸지 못한 것이다. 정부 인사는 부처 내가 아니라 수평적 매트릭스 형 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 마찬가지이다. 교육부 국제 업무 담당자는 외교부 유사 업무 담당자와의 비교 평가해주어야 한다. 인사와 평가 시스템은 행자부 소관이어서 어찌하지는 못했지만 이는 학자이자 국회교육위원으로서 그동안 관료를 보아오면서 느낀 점이다.

30대 초반에 박세일 교수와 함께 교육개혁 위원으로 활동했다. 교육개혁 포럼에서 그가 나에게 언젠가는 장관이 될테니 교육부에서 누가 역량 있는 사람이고 사심 있는 사람인지 파악하라는 조언을 했다. 그때부터 교육부 직원들의 역량을 파악 위해 노력했고 시간도 많이 투자했다. 역량 중심의 인사를 하기 위해 인사과장과 논의를 하면서 인사파일을 보니 이력만 자세히 기록되어 있을 뿐 실제로 어떤 정책을 어떻게 추진하였고, 그 성과는 어떠한지를 알 수 있는가에 대해서는 아무런 내용도 들어 있지 않았다. 장관으로 부임 되면 잘 알고 있는 편한 사람에게 물어보는 방법을 택하는데 이렇게 하면 100% 실패하게 된다. 그래서 하나의 대안으로 그동안 저평가 된 여성에 초점을 맞추었다. 인사과장을 여성으로 보임한 것도 내가 최초였다. 국장도 여성으로 6, 7인을 발탁했는데 이 또한 타 부처보다 훨씬 많은 것이었다. 이러한 시도에 대해 해볼만하다는 입장과 위험하다는 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 논리적이는데 왜 교육부 문서는 그에 비해 질 떨어지는가라는 문제의식을 가지고 국회의원 4년, MB 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 일들 한 챕터로 쓰게 하고 장관인 나는 논문지도 하듯이 함께 생각을 다듬었

다. 이 것이 내 나름으로 생각해낸 소통 방법이었다. 이책은 현재 베트남 공산당에서 번역하여 활용 중이다.

임기 마지막 한 두 달 남았을 때 실국별로 식사하면서 그동안 추진했던 정책들에 대해 이야기를 듣고 지속적 추진도 부탁했다. 모든 정책은 사심을 가지고 만든 것 아니라고 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 마무리 한다고 하여 되는 것은 아님을 깨달았다.

관료적이라는 평을 받고 있던 사람들을 관료문화 청산을 목적으로 지방으로 내보냈었는데 그 사람들이 다시 연공서열에 따라 교육부로 들어왔다. 역량 위주에서 연공서열로 완전 회귀하고 말았다. 나 때문에 밀려난 사람들을 만나게 되었을 때 미안하다고 했더니 별로 괄념치 않았다. 한직도 쉼 만 하다고 하더라. 당시에 정책을 공유하지 않았던 사람들이 중앙으로 들어와 새 틀을 짜니 과거의 경험이 이어지지 않는 것이다. 아 이러니하게도 현 정부의 핵심인사들이 내가 장관 때 같이 일했던 사람들이다. 쫓겨난 것이 오히려 계급장이 되어 돌아왔다.

박근혜 정부는 이명박 정부와 노선을 같이하는 보수정권이었는데도 많은 정책이 뒤집어졌다. 이는 결국 관료들이 그렇게 한 것이다. 소위 팽당했던 관료들이 돌아와 사교육 집단, 교장 집단들과 힘을 모아 정책을 과거로 회귀시킨 것이다. 문제 있는 관료를 모두 제거했다면 그런 일이 일어나지 않았겠지만 한직으로 보내 놓으니 그들이 돌아와 개혁을 무력화시켰다. 교육부는 지방에 많은 저수지를 가지고 있다 보니 정권이 바뀔 때마다 이러한 대폭적인 물갈이 문제가 반복되고 있다. 한직으로 물러난 관료들은 5년간 거기에서 무엇을 했을까? 그들은 돌아올 준비를 하고 있다가 돌아와서 결국 모든 것을 예전으로 되돌렸다. 이 사례는 어느 정권이 권력을 잡고 정책을 바꾼다고 해서 되는 것 아님을 보여준다. 관료제가 바뀌어야 한다. 정권이 바뀌어도 전교조 및 교총과 대화가 필요하다. 장관의 수명이 짧지만 오히려 장기적 근원적 안목을 가지고 일해야 한다. 교육부 관료들이 근본적인 개혁에 동참해야만 우리 교육개혁

이 뿌리를 내릴 수 있을 것이다.

관료들과의 토론은 상대적으로 약했다. 차관 때부터 관료들과의 회의 시간을 많이 가졌다. 하지만 열린 토론이 잘 안 되었다. 관료들이 자신의 의견을 말할 기회를 주지 않고 일방적으로 전달했다는 비판을 들었다. 이는 스스로 부족한 부분의 하나로 인정한다. 내가 들을 생각 안 했던 것은 관료를 변화시키는 것이 미션이라고 생각했기 때문이다. 관료들이 변화 막고 있는데 관료들의 이야기 다 들어주다가는 변화가 불가능하다고 판단했다.

4. 사기 진작 리더십

장관이 해야 할 핵심 역할의 하나는 부처 공무원들의 사기를 진작시켜 바람직한 교육정책을 수립하고 추진하게 하는 것이다. 박동서 등(2003: 293)이 제시한 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.

한 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 마음으로부터 느끼게 할 때 부하직원들을 성공적으로 이끌 수 있다. 중요 부서 직원과 식사와 술 자리를 함께 하는 등 사기 진작을 위해 직원들과 자주 어울린다. 장관이 직원 모두를 발전시키기 위해 노력하고 있음을 직원들이 인정할 때 직원들은 최선을 다하게 된다.

모 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 애환을 이해하며 보듬어 갈 때 성공적인 장관이 될 수 있을 것이다. 김신일 장관은 교육부 직원들의 자존감과 사명감을 높여주는 것이 중요하다고 믿고 강조했다. 김신일 장관 면담 요지는 다음과 같다.

국장은 다른 과와의 관계 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. 사명 의식 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 자주했다. 청와대 가서 추궁 받거나 요구받을 때 예예 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 책임 의식은 있어야 한다고 생각하며 늘 강조했다.

김신일 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 주인의식이 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.

5. 인사

신임장관은 주로 인사를 통해 조직을 장악하고자 하는 유혹을 받는다. 그러나 취임동시 인사는 정실인사가 될 가능성 높고, 그리되면 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 공무원에 따르면 전통적인 연공서열을 크게 흠어뜨리는 역량과 실적 기준의 인사는 갑작스런 변화가 가져오는 부작용을 가져온다. 교육부 인사 구조에 대한 충분한 이해 없이 눈앞에 보이는 직원들의 역량과 실적을 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. 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. 이는 관료의 입장이기는 하지만 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 이 사례를 통해 보게 된다. 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.

한 장관은 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 나는 것을 보면 공무원들은 단 번에 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.

장관이 되면 대부분 조직 장악을 위한 인사 단행의 유혹을 받는다. 그러나 상황과 장관의 성향에 따라 다르다. 인사에 대한 문용린 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 정기인사는 끝난 상황이었고, 다음 정기 인사는 하반기 초로 예정되어 있었다. 그래서 발령 받은 지 1-2개월 밖에 되지 않은 실국장 급 인사를 할 필요를 느끼지 않았다. 언론에서는 이를 두고 장관의 조직 장악 운운하는 언급도 꽤 있었다. 하지만 기강 잡기위한 인사는 마음에 내키지 않았다. 오히려 기강잡기 위한 인사는 없으니, 맡은 자리에서 최선을 다해달라는 부탁만 했다. 임기가 짧은 장관이 취임 직후나 퇴임 직전에 인사를 통해 리더십을 발휘하겠다는 것은 경험상 그렇게 설득력 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.

장관과 생각이 다른 직원은 업무 추진시 어려움을 느끼게 된다. 김신일 장관의 경우 토론을 하면서 지켜보지만 큰 방향이 맞지 않을 때에는 직원에게 가고 싶은

곳 있는지 물어 자리를 재조정해주는 방법을 택했다. 한 사례로 김신일 장관은 입시정책 담당자를 들었다. 노무현 정부 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. 왜 새장관이 다른 이야기 하느냐는 이야기를 담당 국장과 과장이 했다. 과거 기록 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 싸인 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 했다. 이는 대학의 자유를 막는 것이 아니라 대학이 고등학교 교육을 방해하는 것을 하지 말라는 것임을 분명히 하고 밀어붙였다. 대학을 풀어주는 역할을 하던 담당자가 다시 조이는 역할 하려하니 힘들어했다. 결국 다른 실국장과 상의하여 담당자를 다른 부서로 돌리고 입시정책을 장관이 원하는 방향으로 끌고 갈 사람으로 앉혔다.

VII. 연구 결과: 정치적 리더십, 대(對) 유관 조직 리더십

장관이 상대해야 할 개인과 조직은 대통령(청와대), 교육부 공무원 그리고 여기에 서 다룰 유관 조직인 1) 타 부처, 2) 국회와 정당, 3) 언론, 4) 교직단체를 포함한 이익단체 등이 있다. 이들을 대상으로 한 리더십 발휘에서 어느 하나라도 부족하면 그 부족한 요인이 장관의 리더십 성공 수준이 된다. 지도성에도 리비히의 최소량의 법칙¹⁶⁾이 작용함을 알 수 있다.

16) 리비히의 최소량의 법칙이란 ‘필수 영양소 중 성장을 좌우하는 것은 넘치는 요소가 아니라 가장 부족한 요소’라고 주장하는 법칙으로 독일 식물학자 유스투스 리비히(Justus Liebig, 1803-1873)가 1840년에 주창하였다.

1. 타 부처 리더십

장관은 유관부처간 정책 협의나 부처간 팀워크를 이끌어내는 데 중심적 역할을 수행한다(박동서 외, 2003: 16). 대통령-청와대, 국무총리와 유관부처 및 그 장관들. 부처 간에는 보이지 않는 ‘칸막이’가 있어 별로 소통하지 않는다. 부처마다 이해관계가 다르고 ‘문화’가 다르기 때문이다. 하지만 부처 간에 이해관계가 중첩되는 정책 사안이 늘어나고 있어 부처 간 소통과 정책논의는 필수적이다. 대표적인 것이 경제장관회의이다(안병영, 2017: 7). 중요 정책은 국무회의를 거치는데 부처간의 갈등은 그 이전 단계에서 조정된다. 국무회의 수준에서 부처 간 이견과 갈등이 표출될 경우 국무총리 역할이 중요해진다. 교육개혁 과제 중 ‘직업교육훈련 3법’에 대해서는 교육부와 노동부 사이에 이견이 있었는데 국무총리가 나서서 해결했다(안병영, 1999: 10).

모 장관에 따르면 교육부의 많은 일들이 타 부처와 관련이 된다. 99퍼센트는 차관회의에서 조정을 하여 국무회의에 올리는 절차를 밟는다. 화요일 아침 국무회의에서 각 부처가 돌려가며 법안을 간단히 설명하면서 읽고 이의 없으면 통과시키는 형식적인 절차를 밟을 뿐이다. 타 부처 법안이나 안전에 대해 질문이나 이의를 제기하는 경우는 거의 없는데 딱 한 번 국립대 총장 임용 건에 대해 타 부처에서 이의를 제기한 적이 있다. 임용 대상자가 정치하던 사람으로 당에 있을 때 우리 당과 다른 입장에 있었고 거북한 관계에 놓여 있던 사람이었는데 그런 사람을 총장으로 임명해도 되느냐는 문제 제기가 모 장관으로부터 있었다. 그래서 해당 학교에서 교수회의를 거쳐 적법한 절차로 추천된 사람이고, 국가가 깊이 관여할 문제는 아니며, 국무회의에서 승인신청 안 하는 것은 위험부담이 크다는 답변에 몇몇 장관이 동조하여 그 사람의 당적 문제는 나중에라도 해결하라고 하자며 통과시켰다. 이와 같은 극히 예외적인 경우를 제외하고는 국무회의에서 대립하는 경우는 별로 없다.

가. B 장관의 타부처 리더십

재임시 유보통합이 하나의 이슈였는데 끝내 해결하지 못했다. 보건복지부와 너무 첨예하게 대립하는 이슈여서 실무자 선에서는 이야기를 나누었지만 장관끼리 다툴 필요는 없다고 생각하여 아예 장관 선에서는 아예 거론조차 하지 않았다. 나는

통합해서 교육부가 관할해야 한다고 생각했지만 예산과 인력 규모가 작아 어린이 집 관련 예산과 인력의 비율이 30%에 달하는 복지부로서는 떼어내는 것에 전혀 동의할 수 없는 입장이었다. 복지부 실장이 나에게 면담을 신청할 정도로 복지부 입장에서는 절박한 사향이였다.

작은 사례의 하나로 소년체전을 들 수 있다. 소년체전 참가자는 대부분 초중고 학생이지만 체전이다 보니 행사 자체는 문체부가 주관하고, 행사개최 비용도 문체부 예산으로 잡혀 있다. 개최 비용에는 공간 임대비만 책정되어 있고 참가 선수 점심 제공 등 모든 것은 교육부 예산을 사용해야 하는 상황이다. 문화부는 충분한 지원을 요청하지만 상황이 그리 되지 않아 갈등 요인이 되고 있다. 전국 체전에도 고등학생이 참가하기 때문에 유사한 갈등이 전개된다. 매해 어느 장관의 파위가 더 큰가에 따라 예산 배정이 달라짐을 알 수 있다. 이러한 사향이 부처 실무 수준에서 해결하기 어려울 때에는 장관 회동을 통해 협조를 구하기도 한다.

국가 HRD 즉, 인적자원관점에서 보면 우리나라는 입직(入職)하기까지 낭비하는 시간이 너무 길다. 입직의 평균 연령(남자)을 보면, 프랑스는 22세, 일본은 24세. 우리나라는 거의 30세 였다. 군대 3년을 빼도 입직이 다른 나라보다 4년 이상이나 늦은 상황이었다. 고교와 대학입시에 재수자가 많고, 직장관련(공무원 및 기업채용시험)시험 재수자도 많고, 각종 자격시험 재수자도 많으며, 입영 대기자와 복학 대기자 및 유학 대기자도 많다. 결국 인적자원의 유통에서 문제가 많이 발생하고 있는 것이다. 국방부와 병무청이 입영시스템을 바꾸는 것이라든지 대학이 복학 학기 조정을 한다든지, 공무원시험이나 자격시험 체제를 횡수나 단계를 조정하면, 입직연령의 단축은 어느 정도 가능하다. 임기 중에 부처 간에 그런 조정을 시도 했지만 번번이 실패했다. 부처 간에 창의적 아이디어나 새로운 구상을 협업하기는 정말로 어려웠다. 부처 간에 담과 벽은 상상 이상으로 높고 두터웠다. 같은 예로 보건복지부와 창의적이고 생산적인 유보통합을 염두에 두고 계획도 했었지만, 논의는커녕 말도 못 붙여 본채 아쉽게도 임기를 마치고 말았다.

나. 김신일 장관의 타 부처 리더십

타 부처와의 관계에서 중요한 것은 교육부 장관의 타 부처 장관과의 관계 정립 역량이다. 이하 내용은 김신일 장관과의 면담 내용을 정리한 것이다. 그는 교수

출신 장관이 행정력과 정치력 그 어느 것도 제대로 갖추지 못한 약점이 많은 사람으로 인식되고 있는 점을 최대한 활용했다. “청와대 참모나 타 부처 장관들과 접할 때 자신이 교수출신이라 아는 것이 없다. 그러나 무엇이 원칙인지는 안다. 구체적인 상황은 잘 모르고 약하니 이해하고 도와달라며 대화를 시작했다. 그리 하니 오히려 저항하지 않고 자신의 이야기 받아들이더라.” 는 이야기를 했다. 모르는 것을 무기로 오히려 필요한 예산을 확보하기도 했다. 정책을 수립하고 추진할 때 가장 중요한 것 중의 하나가 예산 확보인데 예산담당부처인 기획예산처는 교육부가 당이나 국회 통해서 직접 예산 증액 시도하는 것을 아주 싫어한다. 국회 교육위를 통해서 지방재정교부금의 내국세 비율을 크게 올렸더니 평소에는 친하게 지내던 예산부처 장관이 바로 전화하여 야단치듯이 이야기를 했다. “부총리님 이렇게 해서는 안 됩니다.” “제가 몰라서 그러했습니다. 미안합니다. 장관님 교육은 너무 가난해요. 그래서 국회의원들에게 도와달라고 했습니다. 잘 몰라서 실수를 했네요. 미안합니다.” 이렇게 이야기하며 넘어간 후에도 더 큰 건으로 그러한 시도를 했다.

임기 말이 되자 입시 관련으로 소위 일류 대학이 강하게 반발하여 교육부가 진퇴양난의 어려움에 빠졌다.¹⁷⁾ 김신일 장관은 그러한 난국을 타개하기 위해 한 편으로는 정책적으로 대학을 강제하면서도 다른 한편으로는 재정 지원을 파격적으로 늘리는 시도를 했다. 때를 잡아서 국무회의 때 대학예산 증액 관련 발언을 하겠다는 이야기를 대통령에게 미리 한 후, 국무회의에서 파격적인 발언을 했다.¹⁸⁾ 그 국무회의는 전체 기획을 위한 세미나 직후의 국무회의로 국정 방향과 전체 재정분배에 대해 이야기하는 분위기에서 진행되던 회의여서 그러한 발언을 하기에 적절하였다. “대학운영, 교육과정, 대학입시 등등에 대해 국가가 요구만 하고 지원은 하지 않고 있다. 대학이 어려움에 처해 있으니 대학의 아픈 데를 쓰다듬어주자.” 고 했더니 대통령께서 “뭘 할까요?” 라고 질문을 했다. 이 기회를 잡아서 “우리의 경제규모가 세계에서 12위인데 대학이 이리 가난해서 되겠는가? 경제 규모에 맞게 대학을 돕자. 교육학교수여서 무식하니 이상한 소리해도 양해해 달라. 돈 없으면

17) 실제로 안병영 장관 때 만들었던 수능 등급제는 2008학년도 입시에 한 번 사용하고 폐기되고 말았다.

18) 이미 잘 알려진 것처럼 우리의 경우 국무회의석상에서 부처간 활발한 토론은 잘 이루어지지 않는다.

빚을 저서라도 교육해야 하지 않느냐. 대학을 몰아치려면 다른 한 편으로는 재정난에 빠진 대학을 도와야 한다. 재정 늘려달라.” 는 이야기를 했다. 그랬더니 대통령이 “여러분 들었죠. 부총리가 오죽했으면 이렇게 이야기하겠나.” 라고 하면서 그 자리에서 장 장관에게 국가 채무가 30 프로를 넘기지 않아야 건강하다는데 지금 몇 프로냐? 혹시 대학재정 때문에 31 프로 된다고 해서 큰일 날 것은 아니지 않느냐는 이야기를 했다.

변양균 정책실장, 대통령, 그리고 김장관 3인이 함께 할 때 1조원을 요청했더니 대통령이 씩 웃으면서 “얻어먹을 때 확실하게 얻어먹어야지. 김 장관과 죽이 맞네.” 라고 했다. 그 결과 대학 재정 순증 1조원(정확하게는 약 8천억 정도)을 이끌어냈다. “이런 식으로 매년 1조씩 10년만 지원하면 우리대학도 갓출 인프라 갓출 것이다. 그러면 대학에 대해서 국가 요구 관철도 가능할 것이다.” 라고 했더니 대통령은 “우리가 정권 잡기로 하고 그리 잡시다.” 라고 응대해주었다.

내친 김에 예산 사용의 융통성도 요청했다. 구체적인 용처를 정해서 보내면 대학이 쓰고 싶은 대로 쓰기 어려우니 융통성 있게 쓸 수 있도록 하자고 요구했다. 변양균 실장도 재정 짜는 사람이 가장 싫어하는 것이 융통성 있게 예산 달라는 것이라며 난색을 표했으나 김장관 뜻을 알았으니 기획예산처에 부탁하겠다고 약속을 했다. 기획예산처에서는 교육부 장관이 대통령 구워삶아서 예산 늘렸다면 드러내놓고 화를 내며 만나려하지도 않았다. 융통성 있게 쓰도록 하자는 제안에 기획예산처가 강하게 반발하면서 감사는 어찌할 것이냐? 어디서 돈 빠져나간들 어찌 알 것인가? 등등의 문제를 제기했고, 국회도 똑같은 비판을 했다. 그러면서 교육부 장관이 무식해서 그렇다. 예산의 예자도 모르는 사람이라는 비판을 했다. 하지만 정부가 짜놓은 기본 안이 역시 중요하다. 예결위에서 손질을 하지만 이는 기술적인 문제이고, 시간이 촉박해서 칼질하기도 어려운 것 같더라. 순증액은 건축비보다는 교육과정, 교수 역량 개발, 대학의 교수 자료 설비 등에 쓰게 하고 인문학 연구비도 증액시킬 수 있었다.

다. 모 장관의 타부처 리더십

장관 시절 교육부(교육과학기술부)장관의 정부 내 서열은 기재부 다음으로 높았다. 총리나 기재부장관이 없으면 그 다음 순서인 교과부장관이 국무회의를 주재

할 수 있도록 되어 있었다. 이러한 높은 순위, 그리고 타 부처 특히 기재부 장관과의 좋은 관계는 타 부처와의 관계를 원활하게 했다. 박재완 장관은 이 장관과 10여년 이상 호흡 맞춰온 동지이자 선배 사이이다. 누리과정도 그래서 쉽게 시작되었다. 통합을 해서 일단 교육에서 유아 쪽 예산을 대는 방식을 취하기로 한 것도 기재부 협력으로 가능했다. 이 장관 때에는 직업기술교육, 인성교육 강화 등의 교육 이슈에 대해 전부처적 접근이 시도되었다. 전 부처의 협력이 필요한 마이스터고 설립은 신고졸시대를 만들자는 대통령의 캐치프레이즈 하에 전부처가 참여하는 국가경쟁력강화위원회를 통해 추진했다. 마이스터고 성공을 위해서는 산업체의 지원이 필수적이었는데 기재부의 적극적인 세제 금융 지원책을 통해 이를 끌어낼 수 있었다. 학교폭력은 이 장관 재임 후반기에 가장 중요한 의제로 부각되었다. 이 문제를 덮지 말고 교육 의제 나아가 사회 의제로 삼자고 주창하여 국무총리를 위원장으로 하는 학교폭력대책위원회(학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제7조)를 설치하였다. 밥상머리 교육 등의 캠페인인은 문화부, 여가부, 복지부 등과 협의체를 만들어 추진했다.

라. E 장관의 타 부처 리더십

교육부에 가장 강한 영향을 미치는 부처는 예산을 담당하는 기재부이다. 다음은 공무원 조직을 담당하는 안행부이다. 직업교육은 노동부, 유아교육은 보육부 등과 관련되기는 하지만 협조와 정책 경쟁을 하는 관계이다. 장관은 이러한 부처와의 관계를 소홀히 하기 어렵다.

기재부와는 특히 어려운데 경제 관료가 강력한 경제 논리로 무장하고 있어서 새로운 재원이 필요한 정책 필요성을 설득시키기 위해서는 경제논리로 설득하고 타 협해야 한다. 인문계열과 이학계열 학과 축소, 그리고 공학계열 학과 확대를 요구하는 프라임 사업은 기재부가 고등교육 예산 깎은 후 교육부에 제시한 사업이다. 방식은 마음에 들지 않았지만 교육부 입장에서는 대학에 돈을 투입하기 위해 어쩔 수 없이 받아들여야 했다. 하지만 대학 현실과 잘 맞지 않아 실제 집행과정에서 대학과 많은 갈등을 겪었다. 기재부와와 관계가 틀어지면 다른 정책에도 지장을 줄 수 있어서 척지기는 어렵다.

도와줄 힘은 없지만 괴롭힐 힘은 있는 부처의 하나인 감사원과의 관계 정립도

어려운 과제이다. 실제로 감사 통해 교육행정을 많이 규제하고 있다. 정책 집행은 현실 제약에서 이루어지는데 감사 시에는 완벽한 집행을 기준으로 하다 보니 감사가 관료를 위축시켜서 적극적 정책 추진이 아니라 소극적 추진을 하게 하는 원인이 되고 있다. 사회는 교육부와 감사원이 갈등을 하면 감사원을 신뢰한다. 또한 감사원이 지적하면 국회에서 국정감사 시 그 것을 가지고 지적한다. 감사원의 막강한 힘이 결국 정책을 규제 중심으로 가게 한다.

교육계는 교육의 자율성을 강조한다. 하지만 상당한 규제 정책은 교육부의 아이디어가 아니다. 청와대와 언론을 통해서 사회 각계의 요구가 들어오면, 교육부는 이를 반영할 수밖에 없다. 그러면 교육 현장은 교육부가 우리 편이 아니라 우리를 규제한다고 비판한다. 하지만 교육계 밖에서는 오히려 교육계가 사회 요구를 받아들이지 않는다며 교육계를 변화시켜야 한다고 생각한다. 교육계는 지원은 하되 규제는 하지 말라고 요구하고, 사회는 지원은 인식하면서도 교육계를 통제하여 원하는 방향으로 가도록 하고자 한다. 교육계는 교육부 뒤에 있는 사회 요구를 보지 못한 채 교육부에 불만을 토로하기 때문에 교육부는 샌드위치 신세가 되기 쉽다. 장관은 특정 시점에서 사회가 교육에 요구하는 것은 무엇인지, 교육계는 이에 어떻게 적응하고 있는지를 잘 파악해야 한다. 교육부 장관은 이 양자를 잘 조정해야 하는 어려운 입장에 처해 있다. 따라서 타 부처와의 관계에서 장관에게 중요한 리더십 역량은 자신의 신념이 아니라 사회와 교육계의 요구를 조화시키는 역량이다.

교육은 당장의 수익이 아닌 결과 혹은 측정 불가능한 결과가 많아 이를 수치로 곧바로 보여주기가 어려운 특징을 가지고 있다. 그러함에도 불구하고 기재부의 경우 교육부가 새로운 정책안을 경제논리 - 즉 투자 대비 효과 기준 - 로 설명하지 못하면 받아들이지 않고 교육부가 무능하다고 비판하는 경향이 있다. 이 경우 기재부를 비롯한 타 부처와 네트워킹이 잘 되면 문제 해결은 용이하지만 이 네트워킹을 통해 교육계를 자신들이 원하는 방향으로 이끌어가는 영향력을 행사하기도 한다. 이 사례는 타 부처와의 관계에서 교육부가 겪는 어려움을 상징적으로 보여주고 있다.

2. 대(對) 국회 및 정당 리더십

장관의 대 국회 리더십 발휘는 장관 직무수행 성공을 위한 중요한 분야이다. 하지만 장관들이 가장 꺼리는 장소가 국회다. 입법화를 위해, 예산 확보를 위해 꼭 거쳐야 하지만 상임위원회, 본회의, 국정감사, 예산국회 현장 모두 장관에게는 불편한 곳이다. 장관의 역할 중에 중요한 것은 국정감사 예산안 법률안 제출과정에서 상임위를 통한 상호작용이다(박동서 외, 2003: 308). 상임위와의 관계가 중요하지만 너무 가까워지면 인사 이권 등 청탁을 뿌리치기 어렵다. 차관 및 실국장들과 의원 접촉 업무를 분담하는 것도 전략이다. 장관은 호의적인 관계를 유지하고, 차관 이하의 협상을, 비서관과 과장은 의원 보좌관과 접근하여 정보 및 의견을 교환하는 방식으로 분담하는 것이 바람직하다(박동서 외, 2003: 315)

정책 영역에 따라 국회와 장관 혹은 정당과 장관의 상호작용이 다양하게 일어날 수 있다. 진보 여당 대통령이 안정적 경제정책 선호하여 안정 기조 장관을 임용하였다가 여당과 장관 사이에 갈등 발생한 경우도 있었다. 대 국회 관계에서 중요한 변인은 장관 임명 시점이다. 정기국회 직전에 임명이 되면 제출 법률안 추진 상황 점검, 국정감사 예산심의 준비 등에 어려움을 겪게 된다. 정기국회 후에 임명이 되면 다음을 대비하는 데 충분한 여유를 갖게 된다.

교육 개혁의 성공을 위해서는 접촉과 설득을 통해 여당의 집단적 지지와 야당의 개별적 지원을 함께 이끌어내는 것이 필수적이다. 특히 상임위원회 위원들 중에서 몇 명을 개혁동조자로 이끌어 들이느냐가 개혁 안 성안의 성패를 좌우한다(안병영, 1999: 10-11). 그런데 우리날 국회의 정책논의는 지리멸렬한 경향이 두드러지며, 의원들이 사적 이익에 집착하거나 이익집단의 로비에 포획될 가능성이 높다는 것이 안병영(2017: 8)의 생각이다.

의원수가 여야 비슷하거나 여당이 소수일 경우 야당의 도움이 필수적이다. 이 경우에는 장관이 직접 나서서 야당 상임위원 설득하며 우군으로 만드는 것이 국회에 대한 장관의 바람직한 대응 전략이다. 국회의원과의 논쟁하는 것은 정치적 위험 부담이 크므로 조심할 필요가 있다. 장관은 상임위 소속 국회의원에 대한 치밀한 분석을 해야 한다. 차관이나 실장 등이 의원들과 구체적 협상을 하도록 유도하는 전략, 장관 비서관과 과장들이 의원보좌관과 상호정보교류, 직간접 네트워크 형성 등의

노력이 필요하다(안병영, 2001; 박동서 외, 2003: 44).

국회의원 출신의 한 교육부 장관은 “국회와의 관계에서 별 문제는 없었다. 국회와 상호존중 관계를 유지할 수 있었다. 같이 교육 위원을 했던 여야 국회의원들 모두와의 관계도 나쁘지 않았다. 나는 오히려 국정 감사를 관료를 변화시킬 계기로 삼았다. 국감에서 야당의원이 제기한 문제도 의미가 있다고 생각되면 그 것을 명분 삼아 정책으로 수용하게 했다.” 라고 하여 비 국회의원 출신 장관과는 다른 관점을 보였다.

3. 대(對) 언론 리더십

정책 성패에 큰 영향을 미치는 집단이 언론이다. 모든 시책은 입안단계부터 홍보 계획을 함께 수립, 언론 오보 및 왜곡 보도에 대한 적극 대응, 언론과 우호적 유기적 협조관계 구축 등이 대 언론 리더십의 3원칙이다(박동서 외, 2003). 언론은 특히 정책의 이슈화 단계에서 그 역할이 두드러지지만 국민의 참여가 활발한 사회에서는 정책과정의 모든 단계에서 언론이 막강한 영향력을 발휘한다(안병영, 2017:8). 실제로 안병영 장관은 장관 시절 적극적인 언론 인터뷰를 통해 정책 홍보에 나섰다. 신동아(김현미, 2004)와의 인터뷰를 통해서도 EBS 수능강의 효과를 홍보하고, 특목고와 자립형사립고 확대 계획이 없음과 8월 중 중장기 인적자원 수급 계획을 발표할 것임을 밝혔다. 시민사회가 덜 조직화 되어 있고, SNS가 발달하지 않았던 때에는 언론의 위세가 지금보다 훨씬 더 컸지만 아직도 언론의 힘은 막대하다. 대 언론 리더십을 발휘하기 위해 장관은 정보 및 자료를 적시에 공개하고, 토론 또는 설득을 통해 지속적으로 개혁안에 대한 정당화 작업을 하는 것이 필요하다(안병영, 1999: 11).

언론과의 관계가 정책 리더십 효과에도 영향을 미친다. 언론과 여론이 호의적 상황에서는 변혁적 리더십이 업무성과에 미치는 영향이 상대적으로 높게 나타나지만 호의적이지 않을 때에는 너무 변혁적 리더십을 발휘하려고 하면 오히려 업무성과가 떨어질 수 있다(박동서 외, 2003: 160).

교수로 재직하고 있는 전직 교육부 공무원에게 교수가 되어 좋은 점이 무엇이라고 물었더니 대 언론 관계라고 답을 했다. “공무원 시절에는 기자가 전화를 하면

피하고 싶었고, 자료를 숨기느라 바빴다. 그러나 교수가 되고 나니 기자 기피증이 사라지고 하고 싶은 이야기를 자유롭게 할 수 있어서 너무 좋다.” 는 것이 답변의 요지이다. 언론과의 관계는 불가근불가원(不可近不可遠)이라고 한다. 면담에 응한 장관들도 대부분 언론과의 관계를 중요시하여 노력은 하였지만 본질적으로 힘들다는 이야기를 했다.

가. 김신일 장관의 대 언론 리더십

김신일 장관은 언론과의 관계에서 뛰어난 사람으로 평가받고 있다. “역대 교육부 장관 가운데 김신일 장관 만큼 교육홍보의 난해성을 극복할 방안에 관심이 컸던 경우는 흔치 않았다. 김 장관은 서울사대 교수 재임 때 교총에서 발행한 ‘한국교육신문’ 논설위원을 역임한 때문인지 “교육정책의 교육현장 공감대 형성”을 기회 있을 때마다 강조했다(김병옥, 2006.06).

그는 90년대부터 교육시민 운동을 주도했기에 언론과는 아주 좋은 관계를 유지하고 있었다. 동아일보와는 공동 작업을 하여 김신일 교수가 주도한 교육민회 활동을 2년간 월 1회 전면 특집으로 실어줄 정도로 밀착된 관계를 유지했다. 그때 입시제도, 교육 주민참여, 교육재정 등의 다양한 주제를 다루었다. 그랬던 동아일보가 김신일이 노무현 정부와 일하자 자기들이 사설을 통해 옹호했던 정책마저도 나라 망치는 교육이라고 비판하기 시작했다. 친하게 지내던 사람들이 동아일보 데스크를 맡고 있어서 어찌 된 것이냐 물으니 답을 회피하기도 하고 노무현 때문에 그렇다고 직설적으로 답하는 사람도 있었다.

“사회가 양극화 되면서 기득권 세력이 더욱 커졌는데, 언론을 포함한 사회 상층부가 심정적 연대를 형성하여 진보적인 교육을 반대하는 강력한 세력을 형성하였다. 그리하여 노무현 정부의 권력이 약화되자 반대의견을 쏟아내기 시작했다. 심지어 어떤 기자는 정부 청사 밑에 와서 만나자고 하여 가보니 기사가 자신의 뜻이 아니 데스크가 손을 댄 결과라며 사과를 하기도 했다. 개인적으로는 그리하면서도 정책 자체뿐만 아니라 장관 개인까지도 비판을 하기 시작했다. 신문의 생리를 알기 때문에 마음이 크게 상하지는 않았다. 나는 언론과 싸울 것으로 생각하지 않았는데 언론 환경이 바뀌고 정부 전체가 언론과 척지는 상황이 벌어지다보니 한 부처 장관의 힘으로 어찌할 수 없었다.” 는 것이 김신일 장관 면담의 요지이다.

정부 전체와 언론과의 관계, 즉 언론환경이 좋을 때 장관의 대 언론 리더십도 효과를 발휘할 수 있지, 노무현 정부 말기처럼 언론과의 극한 대립상황에서는 개인 장관의 노력이 대 언론 관계 개선에 별다른 영향력을 미치지 못한다. 김장관은 힘든 과정을 거쳐 고등교육예산을 크게 증액시켰지만 “대통령의 임기 말이라 추동력이 빠진 상태였고, 정부 각 부처 기자실을 폐쇄하고 대통령이 언론과 싸우는 상황이다 보니 언론이 이 성과를 무시할 뿐만 아니라 오히려 정부가 예산을 가지고 갑질했다는 식으로 부정적 보도를 했다.”며 아쉬움을 표했다.

나. D 장관의 대 언론 리더십

D 장관은 언론과의 관계를 위해 ‘정보 공유’ 방식과 다양한 소통 노력을 했음을 밝혔다.

나는 보수 언론의 지지를 받았다. 내가 추구했던 것이 이념적이지는 않았기 때문에 진보언론도 내 정책을 크게 비판하지는 않았다. 자사고의 경우는 등록금을 일반고의 300 퍼센트 이하로 하고 등록금 총액의 20%를 장학금으로 사용하도록 규제하였고, 귀족학교나 입시 명문이 되지 않도록 보완장치를 마련했더니 오히려 보수언론이 나를 공격했다. 우리나라 언론 파워는 관료 파워보다 더 막강하다. 정론이 아닌 이익을 대변하는 언론, 정치적인 의도를 가지고 편향적인 보도를 하는 언론인을 많이 만났다. 그렇더라도 장관은 기자들 설득해야 하기 때문에 이를 위한 방안의 하나로 정보 공유를 택했다. 재직 중에 소통을 위해 만든 필통톡¹⁹⁾, 좋은 학교 박람회 등은 차기 정부에서도 이름 바꾸어 이어가고 있다. 교육부 기자단과 종종 만났고, 술을 못하기 때문에 주로 점심을 하면서 기자들을 만났다. 언론과의 관계를 우선순위에서 늘 위에 두고 있었다.

다. E 장관의 대 언론 리더십

E 장관에 따르면 학자 출신의 장관은 대 언론 리더십에서 어려움을 겪을 가능성

19) ‘필통(必通)톡’이란 교육현안에 대해 교과부 장관이 학부모, 학생 등과 터놓고 대화하는 소통의 장이다. 서울에서는 방송인 서경석 씨가 사회를 맡고, 각 분야를 대표하는 전문가, 사례발표자의 이야기와 공연도 함께 어우러지는 즐겁고 친근한 소통 방식으로 운영되었다(<http://www.ebs.co.kr/customer/service/notice/21137924>).

이 높다는 이야기를 했다. 그리고 장관들의 언론에 대한 관점을 엿볼 수 있다.

언론이 장관의 리더십에 미치는 영향은 절대적이다. 사회부 기자는 경찰서 유치장 출입부터 보도 훈련을 받는다. 그런데 교육부 기자가 사건 사고부인 사회부 소속이다 보니 교육을 사건사고 관점에서 접근하는 경우가 많다. 교육 문제를 긴 호흡에서 장기적으로 이해하기보다는 현장에서 생기는 다양한 사건사고를 어떻게 대응하는가 하는 관점에서 접근하는 것이다. 기자들의 이러한 접근은 교육문제를 안정적으로 끌고 가는데 방해가 된다. 또 하나는 기자들이 대부분 학부모이다 보니 개인 학부모 관점에서 접근하는 경우가 많다는 것이다. 사회부장과 편집국장은 고등학생 자녀를 두고 있는 연령대이다 보니 임시 관련 기사가 아주 많다. 우리나라 기자들의 역량은 뛰어나다. 기자들에게 정책 브리핑을 하다보면 어떤 전문가보다 뛰어난 질문을 많이 하는 것을 볼 수 있다. 따라서 교육정책을 성공시키려면 기자들을 먼저 납득시켜야 한다. 장관이 갖추어야 할 가장 큰 역량 중의 하나가 바로 정책의 정당성에 대해 언론을 제대로 설득할 수 있는 능력이다. 학자 출신의 장관은 특히 이 부분에 어려움이 많다.

4. 대(對) 이익단체(시민단체) 리더십

장관이 상대해야 할 이익단체에는 교직원단체, 교장단, 사학법인, 학부모단체, 교육전문가단체 그 외 다수의 교육연관 혹은 범사회개혁적 시민단체들이 있다. 장관은 각양각색의 이익집단들과 폭넓으면서도 밀도 있는 접촉을 해야 한다(안병영, 1999). 이주호 장관의 필통특 이후 서남수 장관의 ‘현문즉답’ 등 장관들의 대국민 소통 시도가 증가하고 있다. 서남수 장관은 취임 100일 인터뷰에서 자신의 그러한 시도와 성과를 밝힌 적이 있다.

실제로 행복교육 공감토크 ‘현문즉답’과 같은 현장 소통 프로그램을 시작해, 시·도를 순회하면서 교육감뿐만 아니라 교원, 학부모, 지역교육관계자들과 자유롭게 토론하면서 소통의 폭을 넓히고 있습니다. 또한, 시·도 교육감 초청 간담회(4. 4.)나 국·공립총장협의회 참석(4. 18.) 등

교육 관계자들과도 적극 소통하고 있으며, 교총과 전교조 등 교육단체와도 소통하면서 많은 이야기를 나누고 있습니다. 이와 같은 소통의 결과, “교육부가 과거와 달라졌구나”라는 평가가 현장에서 조금씩 싹트고 있음을 느끼고 있습니다(한국교육개발원, 2015.05.04.).

시민단체를 포함한 여론이 장관 경질을 가져오기도 한다. 그 예로 김숙희 장관과 김진표 장관을 들 수 있다.

가. 김숙희 장관 경질 배경

김숙희 장관은 참고서를 없애려고 노력하다가 출판사 사장들에게 ‘당해서 잘리게’ 되었다고 이야기한다. 즉, 개혁을 시도하려고 하면 이익을 침해당하는 반대세력이 형성되게 되고, 그 반대세력은 장관을 몰아낼 기회만 놀이게 된다. 대통령의 강한 신임을 얻지 못한 장관의 경우에는 말실수 하나로도 경질되게 된다.

또 하나가 참고서를 없애려고 무진장 노력했어요. 출판사도 참 많이 갔죠. 내가 교육부 장관에서 잘린게, 아니 당했다면 당한 게 바로 출판사 사장님들에게예요. 그들을 모셔두고 뭐 좀 해보려다 당한 거지. 참고서가 얼마나 유치하냐면, 답만 들어 있더라고요. 풀이과정은 하나도 없고 이렇게 얇은 게 들여다보면 ‘가는 나’, ‘나는 다’, 이런 식으로 풀이 과정이나 사고의 깊이를 만들어주는 게 아니라 정답만을 맨들어 팔더라고. 그거 갖고 돈벌어 먹는게 얼마나 못된 거예요. 그걸 때려 부시려고 그런 출판사 13분을 장관실에 불러다 ‘이건 제발 없애자’ 했어요. 그랬는데 나중에 내가 국방대학원에서 한 용병발언이 언론에서 호되게 당했지.²⁰⁾ 나중에 그런 식으로 몰아간 게 출판사들이라고 소비자 단체가 일러주더라고요. 내가 YWCA하면서 소비자 단체랑 좀 친했거든요. 내가 용병 애기한 의도는, 용병에 대한 애처로움을 가지고 말한 건데 나를 그렇게 빨갱이라고 몰아가더라고요.” (강민석·이원진, 2007)

20) 김숙희 장관은 95년 국방대학원에서 장교들을 대상으로 한 강연회에서 ‘베트남 참전에 동원된 군인들은 ‘용병’ ‘이라고 말해, 베트남 참전 단체들의 극심한 반발을 사 결국 장관직에서 물러나야 했다.

나. 김진표 장관 사퇴를 이끌어낸 시민단체

대통령의 막강한 신임과 행정 및 정치적인 경륜까지 겸비한 막강한 교육부 장관이었지만 내정되자마자 교육계의 강력한 반발에 부딪혔고, 교육계와 좌충우돌하다가 결국 교육계에는 실패한 장관으로 기억되는 사람이 있는데 그가 김진표이다. 경제부총리 출신 교육부총리라는 이력을 가진 그가 교육부총리를 지낸 1년 6개월의 기간은 교육계와 시민단체의 반대로 시작해 반대로 끝났다고 해도 과언이 아닐 정도였다.

노 대통령은 인수위 활동 과정에서 김진표에 대한 불만이 쏟아졌지만, 인수위원들이 아니라 김부총리를 더 신뢰할 정도였다. 노무현대통령과 김진표 장관의 인연은 노 대통령이 해양수산부 장관(2000년 8월 7일 ~ 2001년 3월 26일)으로 재임할 당시 실시되었던 다면평가에서 1위를 차지하며 똑똑한 관리로 노 대통령에게 강한 인상을 심어준 것으로부터 시작되었다. 그 이후 강한 신임을 바탕으로 초고속 승진의 길을 걸었고, 노 대통령은 김진표 장관이 “내가 아는 가장 유능한 관료 2명 중 1명”이라며 그를 경제부총리(2003년 2월 27일 ~ 2004년 2월 10일)로 임명하였다(현승윤, 2003).

경제부총리에 이어 제17대 국회의원(경기도 수원시 영통구)을 지내다가 대통령의 강한 신뢰를 바탕으로 교육부총리로 1년 반(2005년 1월 28일 ~ 2006년 7월 20일) 동안 재임했다. 그러나 그가 내정되자마자 전교조와 한국교총, 대교협을 비롯한 교육계와 교육시민단체들은 교육부총리를 교육 비전문가로 임명한 것은 교육의 공공성을 무시한 것이고, 그로 인해 교육개혁은 사실상 막을 내리게 되었다며 강하게 반발하였다(백기철, 2005). 교수 101명도 그의 임명 철회를 촉구하는 기자회견을 열었다(허영수, 2005.02.04.). 당시 언론들의 의견은 엇갈렸으나 주로 부정적인 시각이 컸다(이김준수, 2005). ‘경제논리로 교육을 바라보는 반교육적 인사’라며 임명을 반대하던 교육시민단체들의 움직임은 그의 재임기간 내내 이어졌다. 그가 추진한 공영형 혁신학교, 외국인학교, 방과후 학교, 초등 영어교육 확대, 대입제도 등 대부분의 정책은 교육계의 강한 반발에 부딪혔고, 그의 재임기간동안 교원평가, 교원성과급 차등 지급, 교장공모제 등 각종 교육정책이 갈등과 반발, 혼선으로 표류했다(강성란, 2006.07.01.).

그가 스스로 사의를 표명하는 모양새를 갖추었지만 실제로는 자립형사립고 확대 입장 번복, 외국어고 지원 지역제한 등 일련의 교육정책 혼선에 대한 책임을 진 것

이란 분석이 지배적이었다(이인철, 2006.07.01.). 김 부총리는 물러나는 날 “경제부총리 때의 생각이 교육부에 오면서 바뀌게 됐다. 경제부총리 시절엔 강남 집값을 잡기 위해 강북에 자립형사립고, 외고 등을 만들어야 한다고 생각해 이명박 서울시장과 유인중 서울시교육감을 초청해 설득하기도 했지만, (생각이 바뀌어) 좋은 교육 기회를 균등하게 제공해야 할 책무가 있다고 생각하게 됐다. 소신을 바꿨다느니, (정권과) 코드를 맞춰 개인 영달을 도모한다느니 혹평을 받았지만 정책이 옳다는 믿음에서 한 것일 뿐 자리에 연연하지 않았다.”는 소회를 밝혔다(이진한, 2006.06.30.).

그가 퇴임 기자회견에서 남긴 말은 의례상 한 이야기일 수도 있으나 행정적 정치적 경륜에도 불구하고 경제적 식견으로 교육문제에 접근하고자 한 것이 교육부장관으로서 역할 수행에 실패하게 된 이유의 하나가 되었음을 자인하는 것으로 해석할 수 있다. 교육적 식견 혹은 교육적 전문성을 갖추지 못한 이해찬 장관의 경우에는 일단 교육을 이해하려는 시도를 하였던 반면, 김진표는 자신이 가지고 있던 경제패러다임에 간혀 교육 개혁에 오히려 혼선을 초래하였다.

김진표 장관의 사례를 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 하나는 대통령의 강력한 지지를 바탕으로 하고 있고, 행정적 정치적 네트워크가 잘 되어 있으며 관련 역량이 뛰어나다고 하더라도 교육계와 시민단체의 지지를 얻지 못하면 교육정책 리더십을 제대로 발휘하기 어렵다는 것이다. 탄핵 소추안 통과(2004년 3월 12일)와 헌재 기각(2004년 5월 14일) 등의 사건을 통해 대통령에 대한 지지가 흔들리는 상황도 한 몫 하기는 했지만 대통령 지지도가 아주 높지 않은 상황에서는 지도성에도 리비히의 최소량의 법칙²¹⁾이 작용함을 알 수 있다.

다. B 장관의 이익단체와의 관계

장관 재임 시에는 광화문 정부종합청사 뒤에, 교육감 재임 시에는 시교육청 정문에 항상 시위대가 있었고, 없는 날은 의외라 여겼던 기억을 지금도 가지고 있다. 시위의 다양성과 빈도는 물론 교육부에 더 많았다.

21) 리비히의 최소량의 법칙이란 ‘필수 영양소 중 성장을 좌우하는 것은 넘치는 요소가 아니라 가장 부족한 요소’라고 주장하는 법칙으로 독일 식물학자 유스투스 리비히(Justus Liebig, 1803-1873)가 1840년에 주창하였다.

경상도 지역에서 중학교에서 수학여행을 가다가 버스 사고가 발생한 적이 있었다. 서울에서 밤중에 먼 길을 달려 그 병원으로 조문을 갔다. 장례식장 100미터 전에 내려서 걸어가는데 사람들이 차를 가로 막고 서 있었다. 나중에 길을 터주어 겨우 장관으로서 조문은 할 수 있었지만, 상황도 파악하고 도와주러 갔는데 왜 그렇게 장관을 비롯한 관계자들의 조문을 극렬하게 막는지 처음엔 이해되지 않았다. 관과 민 사이에, 합리적인 논의와 이해 노력이 부재함을 통감했고, 특히 상해 사고의 경우 관에 대한 극도의 적개심이 일상화 되어 있다는 느낌이 들어 안타까움이 컸었다.

내가 취임하기 전에 두 가지 중요한 정책결정이 이미 이루어 졌었다. 하나는 전교조 합법화 조치였고, 둘째는 교원정년단축조치였다. 해묵은 엄청난 빅 이슈가 대통령 취임초기에 재빠른 속도로 이루어진 조치였기 때문에, 그에 따른 후유증은 컸다. 전교조 합법화 조치는 그런대로 오랜 기간동안 논란을 거듭해온 것이었기 때문에, 그간에 길러진 내성으로 큰 무리 없이 사회적으로 나름대로 잘 수용이 되어간 듯했다. 장관으로서 공식적으로 전교조 사무실을 방문해서 축하해 줄 수도 있었기 때문이다. 전교조가 합법화되어 첫 사무실을 영등포에 마련하며, 초청장을 보내왔다. 장관이라면 합법화 된 교원단체가 되었기 때문에 가서 축하하는 것이 좋다고 생각하여 방문하였다. 그러자 전혀 예상치 않게 장관이 왔다는 전교조 사람들이 좋아했던 기억이 난다. 그것을 계기로 다른 교원단체 및 교원노조도 방문한 적이 있었다. 그런 소통이 추후 전교조와의 단체협상에 이어질 수 있었다. 소통을 통한 대화와 이해 그리고 협업이 당면한 많은 문제의 해결을 위한 시작점이었다는 것을 지금도 기억한다.

그러나 정년단축은 진통이 불가피했다. 그 후유증도 심각했다. 초·중·고 교원들의 이 정책의 수용은 결코 흔쾌하지 않았다. 교육대와 사범대 시절의 교직에 대한 기대와 꿈이 일방적으로 3년 단축된 것으로 생각할 수밖에 없었기 때문이다. 그리고 정책적으로도 무리가 따랐다. 한꺼번에 62세 교사들이 퇴직함에 따라 학교에서는 교원부족이 별안간 야기된 때문이다. 그래서 퇴직한 교사들을 다시 기간제 교사로 재 채용하는 해프닝조차 벌어졌었다. 정책은 특히 교육관련 정책은 뜬금없이 익히고 발효시키는 신중함이 꼭 필요하다는 것을 절감했다.

라. 모 장관의 대 이익단체 리더십

교총, 전교조, 한국대학교육협의회, 학부모단체 등 다양한 이익단체가 있는데 그 중에서도 한국대학교육협의회와는 자주 만났다. 교직단체가 정당처럼 이념에 따라 갈라져 있고 대립도 심해서 관계 맺기가 어려웠다. 우파정부의 장관으로서 특히 전교조와 터놓고 대화하기는 쉽지 않았다. 이미 불필요한 오해가 많은 상태였기 때문에 이를 해소하는 것이 핵심 과제였다. 돌이켜 보면 교원단체와 불필요하게 갈등을 일으키면 결국에 가서는 정책이 모두 뒤집어지고, 뿌리를 내리지 못하게 된다. 이들과 대화 없이 정책을 추진하면 임기 후 결국은 뒤집어지게 되어 재임 중의 노력이 무의미해짐을 깨달았다. 재임기간 추진한 많은 정책이 뿌리 내리지 못한 이유는 Bottom up 을 하지 못한 탓이다. 장관 재임시절 우파의 해묵은 과제를 해냈지만 일부 중요한 것을 제외하고는 임기 후 뒤집어졌다. 교육은 한 정권에 한정된 것이 아니고 100년 대계이다. 뿌리를 내리도록 하기 위해서는 관련 이익단체와의 대화를 통해 공감을 얻는 것이 선행되어야 한다.

D 장관의 회고는 장관 리더십의 성과는 재임기간 중의 정책 성안과 집행 자체보다는 훗날 제대로 뿌리를 내리고 교육 발전에 기여했는지의 여부로 판단되어야 함을 보여준다. 그의 정책이 뿌리를 내리지 못한 것은 방법과 절차에서 상향식과 공감대 형성이 부족이라는 한계 때문이었다. 협치(참여형 거버넌스)의 방법과 과정을 거쳐 정책이 만들어졌더라면 그가 재임 중에서 추진했던 정책보다는 우리교육의 현실에 보다 적합하고, 경제적 관점에서만이 아니라 교육적 관점에서도 더 타당한 미래형 정책이 만들어졌을 것이라는 아쉬움이 남는다.

총장 재임 중에 대학구성원에 의해 반강제적으로 퇴임해야 했던 어느 총장이 한 이야기가 기억난다. “대학총장은 누구나 다 대학발전에 기여한 의미 있는 총장이 되기 위해 최선을 다 한다. 다만 역량 부족, 혹은 상황 때문에 훗날 비판을 받을 뿐이다.” 마찬가지로 대부분의 교육부 장관도 자기의 철학과 역량을 바탕으로 교육 문제를 해결하고 국가의 미래와 개인의 행복에 도움이 되는 미래형 교육을 만들기 위해 최선을 다 한다. 다만 그가 가진 철학이 타당하지 않거나 역량 부족으로 물러난 후에 비판을 받을 뿐이다.

마. E 장관의 대 이익단체 리더십

정책은 교사를 통해서 구현되기 때문에 교사와 교직단체를 잘 이해시켜야 한다. 교직 단체를 통해서 수립한 정책이 교사들의 이해관계와 상충하지 않음을 잘 설득해야만 제대로 뿌리내릴 수 있다. 학부모단체는 생각보다 덜 조직화되어 있다. 소수 운동가 중심의 단체가 대부분이다. 김대중 정부 이후 경제단체와 경제부처의 교육정책에 대한 관여 의지가 강해지고 있다. 경제논리를 어느 정도까지 반영해야 하는지가 쉽지 않은 과제가 되고 있다. 외국의 경우 노동단체도 교육정책에 많이 관여하는데 우리는 전교조를 통해서 교육에 관여하고 있다. E 장관의 이야기처럼 교육관련 시민단체만이 아니라 다른 분야의 단체들도 교육에 영향력을 행사하려는 시도가 늘고 있다. 이처럼 장관이 리더십 발휘 영역이 확산되고 있다.

VIII. 장관 리더십 발휘 한계 극복 대안: 독임제에서 합의제로

1. 정책 일관성 기대와 한계

우리나라의 경우 대통령이 원하는 사람이면 누구나, 그리고 원할 때면 아무 때나 교육부 장관으로 내정하고 바꿀 수 있는 상황, 그리고 대통령이 실제로 그렇게 하는 상황이 전개되고 있다.²²⁾ “교육부 장관만큼은 자주 바꾸지 않겠다”며 ‘교육 대통령’을 강조했던 김대중 정부는 총 7명의 장관(평균 재임기간 8개월)을 임명하여 그 이전 어느 정권보다도 가장 많은 교체 기록을 세웠다(손혁기(2002.02.20.)). 수장이 자주 교체되다 보니 장관의 관심사에 따라 교육정책이 오락가락 하고, 각 장관마다 내놓은 정책들은 대부분 껍데기만 남았다²³⁾ 교육부 장관 리더십을 연구할

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

23) 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 △대학이사회를 구성 국립대 예·결산권 이양 △평교수가 참여하는 교무위원회 △사립대 공익이사제 등을 실시하겠다고 계획했다. 계획안대로라면 대학에 자율권을 부여하고 교수들에게 경쟁체제를 도입

때에는 장관의 직무수행이 이러한 제약 속에서 이루어짐을 염두에 두어야 한다.

그러함에도 불구하고 연구자들은 우리나라 교육정책의 가장 큰 문제의 하나로 교육정책 일관성 확보의 어려움을 들고, 그 주범이 ‘장관’인 것처럼 묘사하고 있다(박남기, 2017). 이러한 비판을 뒷받침하듯이 현실 속에서 그러한 모습이 자주 포착된다. 2018년 초, 지속적으로 학생부종합전형 확대를 추진해오던 교육부가 갑자기 서울 주요 대학들에 전화를 걸어 수능 위주의 정시를 확대해달라는 요청을 한 사실이 알려지면서 교육부 폐지 요구가 거세졌다. 이에 대해 여론은 “무턱대고 정책을 추진했다가 여론의 뭇매를 맞으면 여당이 나서 견제를 하고, 결국엔 정책을 유보하거나 철회해 혼선이 계속되고 있다.”는 비판을 한다. 그리고 “민감한 사안일수록 사전 논의가 많아야 하는데 현재의 교육부는 당과 의견 조율이 부족한 것 같다”는 국회 교육문화체육관광위원회의 한 여당 관계자의 발언을 실어 교육부가 무능하다는 인식을 강화시키고 있다(윤석만, 2018).

이러한 비판과 혼선은 과거의 반복이다. 김신일 장관 시절인 2007년, 대입 내신 반영률 확대와 기회균등할당 전형제도를 둘러싸고 교육계는 물론 우리 사회가 온통 논란에 휩싸여 있는데도 정작 교육부총리의 목소리는 들리지 않는다는 비판이 거셌다. 김숙희 전 장관도 김신일 장관의 행보에 대해 강한 비판을 쏟아냈다.

김신일 부총리가 사범대 교수할 때 나한테 와서 ‘교육은 자율로 맡겨야 한다, 자율로 크는 것이다’, 그렇게 말하곤 했다”며 “자율에 조금이라도 어긋나는 제도가 있거나 하면 그이(김신일)가 그게 아니라고 충고를 했었다”고 강조했다. 김 전장관은 “그래서 내가 장관할 때 부르짖은 것도 자율이었다”며 “그런데 지금 (김 부총리가)하는 것은 자율의 정반대로 나가고 있지 않느냐”고 목청을 높였다(강민석·이원진, 2007).

대학 관계자들과의 사전 정책 협의나 조율 없이 교육부총리가 학자 시절의 소신

하는 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.)).

을 버리고, 청와대의 눈치만 살피면서 대통령의 뜻을 하달한다는 것이 비판의 요지이다. 이에 대해 안병영 전 장관은 “교육은 이념에 의해 좌지우지돼서는 안 된다”라며 “교육만을 생각하고 외부 권력에 흔들리지 않는 소신이 필요하다”는 이야기를 했다(이경탑, 2007.07.02.). 다른 장관과 달리 안병영 장관은 노무현 대통령 초기에 자신의 소신을 강력하게 밀어붙인 장관으로 유명하다. 그는 교육혁신위원회가 수능을 3-5등급으로 하고, 1등급의 비율을 크게 높이려고 하자 가슴에 사표를 품고 다니면서 자신의 직을 걸고 청와대를 설득시키기 위해 노력했다(안병영 인터뷰, 안병영, 2017: 17). 안병영 장관이 이처럼 청와대와 거의 투쟁을 하다시피 하여 청와대 의견을 수정하는데 성공했으나 이 대입안은 사상 최초의 고등학생 촛불집회로까지 이어졌다(김홍원·김갑성, 2005: 224-253).

설령 시대의 흐름에 적합한 옳은 정책이라고 하더라도 야당이 반대하면 대통령도 어찌할 수 없는 경우가 많다. 국회가 입법을 통해 정부 정책을 제도화하는 권한을 가지고 있는 상황에서는 사전에 야당과 조율이 되지 않으면 정쟁의 대상이 되어 오히려 바른 교육정책도 통과되기 어렵기 때문이다. 다음에서 보는 것처럼 특히 교육정책이 희생 제물이 되는 경우가 많다. 김신일 전 장관은 정권의 정치적 계산에 따라 교육정책이 춤을 추는 사례로 사립학교법 개정을 들었다(전정훈, 2015.03.15.).

“제가 장관을 맡기 전 당시 여당인 열린우리당이 사립학교법을 개정했습니다. 사학들이 반발을 하니까 당시 야당인 한나라당 박근혜 대표가 사립학교법을 재개정하기 전에는 여당과 다른 어떤 것도 논의하지 않겠다고 결정했습니다. 제가 장관이 된 뒤 (교육 쪽에서도) 여러 가지 법안을 만들어야 했는데, 여당은 사학법 재개정은 죽어도 못 한다고 하고, 야당은 당대표 엄명이라 재개정 전까지는 어쩔 수 없다고 버텼습니다. 참여정부 막바지에는 노 전 대통령이 행정수도 이전, 언론과의 전쟁 등으로 대결 구도를 형성하니 교육 문제까지 다 파문했습니다. 보수·진보의 이해관계가 없는 교육정책인데도 ‘노무현 정부가 추진하는 건 무조건 안 된다’는 노골적인 얘기들이 장관인 제 귀에까지 들어왔습니다. 교육을 정치적인 논쟁으로부터 분리할 수 있으면 좋겠다는 생각을 참 많이 했습니다.”

장관이 바뀌면 정책이 바뀌게 되는 이유 중의 하나는 신임장관은 전임 장관과 다른 정책을 추구함으로써 주목받고자 하는 기대심리를 가지고 있기 때문이다(박동서 외, 2003: 16). 전임 장관 정책과의 일관성 유지 필요에 대한 질문에 대해 E 장관은 경험을 토대로 한 상황 대응적 리더십 발휘가 필수적임을 강조했다. 그에 따르면 장관의 임기가 짧은 상황에서는 전임 장관의 정책이 자신이 수립한 것이라는 전제 하에 이를 받아들이고 끌고 가야한다. 하지만 상황이 바뀌어 문제가 될 때에는 고민해야 한다. 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 잊힌다.²⁴⁾ 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 목표 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 뭘 안다고 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.

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

2. 정치적 임명과 헌법가치

장관을 지낸 분들은 한결같이 장관이 자기 소신껏 할 수 있는 자리가 아님을 이야기한다. 김숙희 장관은 “열심을 가진 분이 장관으로 와서 교육이 서야 해요. 정치적으로 임명하면 안되요. 교육부가 정치와 결탁이 되면 안 됩니다. 나같이 아무 관련이 없는 사람이, 열심히 할 수 있는 사람이 해야 해요..... 권력에 대들 수 있는 사람이 자격자예요.” (강민석·이원진, 2007)라는 이야기를 한다. 김숙희 장관의 발언은 대통령을 비롯한 정치가들이 교육을 이용하려들면 안되고, 교육부 장관도 너무 정권의 눈치를 보지 말고 소신껏 열심히 직무를 수행해야 한다는 의미로 해석된다. 장관이 정치적으로 임명되는 자리이고 대통령의 뜻을 받들며 구현해야 하는 자리이기는 하지만 장관을 통해 교육을 정치적으로 이용하는 것은 헌법정신에 위배되는 측면이 있다.

안병영(2017: 17-18)은 정책적 리더십 발휘에서 가장 큰 환경적 장애요인으로 ‘교육영역에 과도하게 침투된 정치와 이념 과잉’을 들었다. 중요한 정책 쟁점이 부상하면 여야 정당만이 아니라 언론, 시민사회, 교육계, 심지어 일반 국민들까지도 양극으로 갈라져 치열한 이념논쟁을 벌이기 때문에 장관과 교육부가 정책적 리더십을 발휘하기가 어렵다. 이를 위한 대안으로 안병영이 제시한 것은 이해 당사자와 전문가들이 함께 모여 주요 쟁점에 대해 심도 있는 협의와 토론을 통해 사회적 대타협을 이루는 것이다. ‘민주적 조합주의 방식과 숙의민주주의의 이론적, 실천적 대안’으로서 2004년 12월에 교육자, 학부모, 교육전문가, 시민사회, 정부, 언론이 고르게 참여한 교육발전협의회를 구성했으나 그가 2005년 1월 경질되면서 협의회도 곧 폐지된다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 초정권적인 미래한국교육위원회를 구성할 필요가 있다는 것이 그의 주장이다.

김신일 전 장관은 한겨레와의 인터뷰에서 “교육 문제만큼은 정치에 휘둘리지 않을 수 있도록 사회적 합의가 필요하며, 국민교육대토론회를 상설화할 필요가 있다”는 소신을 밝혔다. 협치의 필요성과 국가교육위원회와 같은 협치기구 필요성에 대해서는 안병영, 문용린 장관 등을 비롯한 많은 장관들의 일치된 견해이다. 교육 문제가 늘 정치적인 쟁점이 되고 휘둘리는 이유에 대해 김신일 전 장관이 한겨레(전정운, 2016)와 한 인터뷰 내용을 요약하면 다음과 같다.

“그동안 100여년 넘게 교육이 특정 이념을 위한 통치 수단으로 활용되었다. 1990년대부터 2000년대 초 10여년간 민주화에 바탕을 두고 어느 정도 개선됐다가, (정권 교체로) 다시 복고적인 상황이 벌어지니까 마찰이 더 커졌다. 교육은 사실에 바탕하여 전문가 의견을 듣고 토론을 통해 결정해야 할 사안인데 논의하기도 전에 좌파냐 우파냐 딱지부터 붙이고 (자신과 다른 진영의 주장이면) 무조건 반대한다. 교육의 본질은 없애고 정치 논쟁만 남는 게 현실이다.”

교육 관련 법안만이 아니라 다른 법안을 가지고도 여야가 정치적 빅딜을 하지만 교육 분야를 대상으로 삼는 이유는 그만큼 이해당사자 범위와 사회적 관심도가 높기 때문일 것이다.

3. 국가교육위원회법 발의

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 정권 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 되풀이 될 수밖에 없다. 교육부를 폐지하고, 합의제 형태의 독립기구인 국가교육위원회를 신설하여 탈정치·중장기적인 교육정책을 제시해야 한다.”는 주장을 했다(구무서, 2018).

제왕적 대통령제가 유지되는 한 장관의 대통령 아바타로서의 특성을 완화시키는 것은 어려운 것이다. 정치적으로 임명되는 장관이지만 그가 교육의 헌법적 가치를 보장할 수 있도록 법적 제도적 보완을 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 행정가에게 더 가까운 역할을 수행하게 될 것이다.

IX. 결 론

그동안 행정학계에서는 장관에 대한 연구가 상당히 활발하게 이루어진 것에 비해 교육행정학계에서는 별로 이루어지지 않았다. 그러다보니 우리 사회와 학계가 교육부장관에 대해 가지고 있는 환상과 좌절감은 커졌다. 교육 분야는 특히 긴 호흡으로 정책을 만들고 추진해야 함에도 불구하고 오히려 더 자주 바뀔으로써 교육이 계속 표류하는 이유를 찾기도 어려웠다. 이 연구는 우리 교육을 이끌어가는 수장인 교육부장관의 리더십에 초점을 맞추어 그 가능성과 한계를 탐색하는 것을 목적으로 했다.

역대 교육부장관 5인 대상 직접면담, 간접면담 및 문헌 분석 결과 제왕적대통령제 하에서 교육부장관은 법적 권한에도 불구하고 조종간을 청와대가 쥐고 있는 대통령의 아바타와 비슷한 것으로 나타났다. 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(혹

은 교육부장) 정도에 해당한다는 전직 교육부 공무원의 생각이 틀린 것은 아님을 연구를 통해 확인할 수 있었다. 물론 대통령이 위임형 통치를 하고 교육부장관을 신뢰하는 경우에는 상당한 역할을 할 수 있다.

다른 장관과 달리 교육부장관이 꼭 갖추어야 할 고유한 지식, 태도, 역량으로는 교육학적 전문성과 교육철학, 교육자적 마인드, 교육발전에 대한 역사적 소명의식, 위기관리능력, 모성애적 관점 등이 있는 것으로 나타났다. 이러한 특성은 대통령과 청와대의 정치적 요구에도 불구하고 교육 수장인 교육부장관이 긴 호흡으로 교육과 국가의 미래를 밝혀가기 위해서, 그리고 교육의 정치적 중립이라는 헌법적 가치를 지키기 위해서 필요한 것들이다. 교육의 정치적 중립성이 헌법(제31조 4항)에 명시된 이유는 그만큼 민주주의 발전에 중요한 가치이면서 동시에 지켜지기 어렵기 때문일 것이다.

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 타 부처 장관보다 더 자주 바뀐 배경에는 장관들의 정치적 중립 유지 노력도 한 몫 한 것으로 보인다.

장관이 리더십을 발휘해야 할 대상은 대통령(청와대), 교육부 공무원, 그리고 다양한 관련 조직(타 부처, 국회와 정당, 언론, 교직원단체를 포함한 다양한 시민단체 등이 있다. 이 중에서 가장 중요한 것이 대(對) 대통령(청와대) 리더십이다. 대통령의 신뢰와 청와대와의 관계는 나머지 리더십 발휘의 성패에 큰 영향을 미친다. 그 외 조직 대상 리더십도 모두 중요한데 이들을 대상으로 한 리더십 발휘에서 어느 하나라도 부족하면 그 부족한 요인이 장관의 리더십 성공 수준을 좌우하는 기준이 되는 것으로 나타났다.

이 연구에서는 학계의 후속 연구에 보탬을 주기 위해 면담 내용을 가능하면 충실하게 소개하였다. 이 연구를 출발점으로 교육행정학계에서도 교육부 장관과 그의 리더십에 대한 연구가 이어지기를 기대한다. 교육부장관에 대한 연구는 학문적 가치뿐만이 아니라 현실 속에서 대통령(과 청와대)이 교육부 수장인 교육부장관을 내정할 때, 교육부장관이 리더십을 발휘할 때 도움이 될 것이다. 다른 한편으로는 학계와 국민을 포함한 각 유관 조직이 교육부장관의 가능성과 한계를 새롭게 인식하는 데 기여할 것으로 기대한다.

〈참고문헌〉

- 강민석·이원진(2007.07.02.). 내게 자율 말하던 김신일 교수, 지금은 정반대로 간다. 중앙일보. <http://news.joins.com/article/2779239>
- 강성란(2006.07.01.). 김진표 교육부총리 사퇴의사 밝혀: 전교조 “시장 원리로 교육 불평등 강화한 인물”. 교육희망. http://news.eduhope.net/sub_read.html?uid=7197.
- 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.). [월요인터뷰] 문용린 교육부 장관. 중앙일보, 종합 13면. <http://news.joins.com/article/3913775>
- 곽진영. (2017). 역대 장관 충원 패턴의 변화: 이승만 정부~ 박근혜 정부. 의정연구, 52, 183-216.
- 구무서(2018.04.15.). 유성엽 위원장 "교육부 폐지 법안 발의할 것."
- 구영식(2014.10.22.). 교육부 장관이 되려면 '이 조건'을 갖춰라. 오마이뉴스. <https://goo.gl/yGWGKF>
- 구정모(2014.07.17.). 1년 5개월 만에 떠나는 관료 출신 첫 교육장관. 연합뉴스. <https://goo.gl/wWajFc>
- 권수진(2018.04.27). '현장혼란의 주범' 교육부 폐지 시동.. 교육부 폐지법 5월 발의.
- 김용일(2018.05.12.). 정권 교체에 따른 교육정책 변동 현상 개관. 한국교육정치학회, 정권 교체에 따른 교육정책 변동 현상: 문제와 대안(3-14). 한국교육정치학회.
- 김정은. (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. 한국행정학보, 49(3), 391-425.
- 김디모데 기자(2014.07.15.). 황우여 교육부총리 지명, 친박 친정체제 구축. 비즈니스포스트. <http://www.businesspost.co.kr/BP?command=naver&num=3093>
- 김병옥(2006.06). '교육부 40년 출입老기자의 대한민국 교육장관 48인론. 신동아, 2006년 6월호. <https://goo.gl/fgfxwE>

김영권(2018.05.13.). 유성엽 의원, “시스템 한계 봉착한 교육부, 국가교육위원회로 전면 개편해야”. 파이낸셜투데이.

<http://www.ftoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=87798>

김현미(2004). 안병영 부총리 겸 교육인적자원부 장관 “무차별 특목고 설립 반대 교육기회 평등화 실현할 터.”. 신동아, 2004년 5월호.

<http://news.donga.com/SHINDONGA/Library/3/06/13/103390?>

김호균. (2001). 장관의 역할에 관한 연구: 전두환~ 김대중 정부를 중심으로 서울대학교 대학원 박사학위논문.

김호균. (2002). 임명권자의 임명기준을 토대로 본 장관의 역할 고찰. 한국행정연구, 11(1), 3-28.

김호균(2004). 21세기 성공 장관론. 서울: 나남출판.

김홍원·김갑성(2005). 교육갈등 현황 및 정책 과제. 수탁연구 CR2005-55. 서울: 한국 교육개발원.

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.

박남기(2017.03). 국가교육위원회 설치 필요성 논의에 비추어본 동 위원회 입법 방향. 교육법학연구, 29(1), 61-87.

박동서(1992). 고급공무원의 성분변화. 행정논총, 30(1), 181-201.

박동서·함성득·정광호(2003). 장관론. 서울: 나남출판.

박동휘(2016.04.25.). 이준식 부총리 겸 교육부 장관 "대학도 정부도 '칸막이'... '알파고' 만든 융·복합인재 못키워". 한국경제, A31면.

박천오(1993). 한국에서의 정치적 피임명자와 고위 직업관료의 정책성향과 상호관계. 한국행정학보, 27(4), 1121-1138.

박한선(2018.05.13.). 약한 사람을 괴롭히는, 텃세의 심리학. 동아사이언스.

<http://dongascience.donga.com/news.php?idx=22381>

백기철(2005.01.27.). 교육부총리 김진표 교육단체 거센 반발. 한겨레.

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/6916.html

베리타스 알파. <http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=114591>

서다혜. (2011). 조직의 환경적 특성이 장관리더십에 미치는 영향에 관한 연구: 상 황이론을 중심으로. 연세대학교 석사학위논문.

성시영(2014). 한국 장관의 퇴임 사유 분석, 1948-2013. 한국사회와 행정연구, 25(1), 95-114.

손혁기(2002.02.20.). [해설] 국민의 정부 '교체된 장관'과 '뒤바뀐 정책'. 교수신문.

<http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=1744>

안병영. (1999). 개혁과정과 장관의 역할.-문민정부 교육개혁을 중심으로. 연세행정 논총, 24.

안병영. (2002). 장관의 교체와 정책의 안정성: 정책연속성 확보를 위한 시론. 한국 행정연구. 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, 교육정책과정에서의 정치적 합리성과 기술적 합리성(3-20). 2017 한국교육정치학회연차학술대회자료집.

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>

이경탑(2007.07.02.). 대통령 뒤에 숨은 교육부총리. 대학신문.

<http://news.unn.net/news/quickViewArticleView.html?idxno=39708>

이김진수(2005.01.28.). 김진표 '교육부총리'에 대한 엇갈린 시선. 미디어 오늘.

<http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=34166>

- 이시원, & 민병익. (2002). 우리나라 역대정부 장관의 재임기간 및 배경분석. 한국 행정연구, 11(3), 53-82.
- 이시원·민병익(2005). 역대 정부 장관의 경력경로 분석. 한국행정논집 17(1), 215-239.
- 이시원·민병익(2007). 정부의 내·외적 환경에 따른 역대 정부의 장관임명 유형에 관한 연구. 인적자원관리연구 14(2), 13-36.
- 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.
- 이인철(2006.07.01.). 김진표 부총리 1년 5개월 성적표...‘무소신 교육실험’. 동아일보. <http://news.donga.com/3/all/20060701/8324672/1>
- 이진한(2006.06.30.). [물러나는 2인] 김진표 교육부총리. 조선일보. <https://goo.gl/bRZjgm>
- 이춘재(2003.12.18.). 대한민국 교육부 장관 불쌍하다! 한겨레 21, 489호. <https://goo.gl/rfpw1P>
- 이한기(2004.10.04.). “고교등급화 불허 입장 계속 지켜나갈 것.” 오마이뉴스. <https://goo.gl/Xbs697>
- 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 부처 관료의 인식조사를 중심으로. 조사연구, 14(3), 115-155.
- 정용덕(2001). 현대국가의 행정학. 서울: 법문사.
- 조선일. (2015). 공공부문 리더십 특성요인 연구: 장관을 중심으로. 한국인사행정학 회보, 14(3), 55-80.
- 조영기. (2005). “교육(인적자원)부 장관의 임용관련 요인과 리더십”에 관한 연구. 한국교육. 32(1). 271-299.
- 조채희·임주영(2011.8.17.). <인터뷰> 취임 1년 이주호 교과부 장관. 연합뉴스

<https://goo.gl/VsTrvv>

중앙일보(1994.09.01). <교육이변해야미래가산다>조완규 前교육부 장관 인터뷰. 중앙일보, 종합 8면.

전정운(2015.03.15.). 10년마다 대토론회...정책 합의 제도화를. 한겨레.

<http://english.hani.co.kr/arti/PRINT/682363.html>

진명선(2016.11.28.). 교육부 장관 조건은 '국정화 추진'. 한겨레 21, 1139호.

http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/42724.html

한국교육개발원(2015.05.04.). [파워인터뷰] 서남수 교육부 장관. 교육개발, 2013년 여름호. <http://kedi1972.tistory.com/m/27?category=586570>

허영수(2005.02.04.). 교수 101명, 김진표 교육부총리 임명 철회 촉구. 교수신문.

<http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=7102>

현승윤(2003.03.25). '윗분' 의중 꿰뚫는 '준비'의 達人차관. 신동아

<http://shindonga.donga.com/Library/3/06/13/102362>

Hall, P. A.(1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy making in Britain, Comparative Politics, 25(3), 275-296.

JTBC(2015.03.10.). [팩트체크] 장관은 스펙 쌓기용?...임기 10개월, 문제 없다.

<https://goo.gl/HknFja>

-
- 1) 안병영 장관과는 1994년부터 중앙교육심의회 고등교육분과위원을 같이하면서 관계를 맺었고, 장관이 되어서도 상당한 기간 관계를 이어간 덕에 연구자를 잘 기억하고 있었다.
 - 2) 4인 중에서 3인은 자구까지 수정하여 오해의 소지를 없애주었다.

토론 1

교육부장관 리더십 탐색 연구에 대한 토론

오세희(인제대학교)

먼저 교육부장관의 리더십이란 어려운 주제에 대하여 원고를 발표해 주신 박남기 교수님을 비롯한 연구진에게 감사드립니다. 원고를 읽으면서 많은 노력과 정성이 깃들여져 있음을 느낄 수 있었습니다. 추후 보다 발전된 논문으로 진전될 수 있기를 기대하면서 토론자의 관점에서 몇 가지를 언급하고자 합니다.

첫째, 교육부 장관의 리더십을 어떠한 관점에서 바라볼 것인가 하는 것입니다. 원고는 많은 부분에서 혼재되어 있는 바, 교육부 장관의 리더십을 바라보는 관점을 제시해 줄 필요가 있을 것으로 생각합니다. 즉 분석의 틀에 대한 제시가 있다고 한다면 원고를 이해하고 수용하기가 훨씬 용이하리라 생각합니다. 추후 분석의 틀에 대한 고민이 들어가면 향후 교육부장관의 리더십 관련 연구자료로 후학들에게 많은 도움이 될 것이라고 생각합니다.

둘째, 이론적 배경에 대한 보완 및 수정도 필요하다고 여겨집니다. 장관의 역할과 권한은 법령에 규정되어 있지만 실제 이러한 역할과 권한 기제를 교육부장관이 어떻게 활용하고 있는 지 그리고 이와 관련된 리더십 행사는 어떻게 관계되는 지에 대한 연결이 필요하다고 여겨집니다. 주로 정책과정속에서 유관기관과의 연계속에서 교육문제를 헤쳐나가는 것과 관련이 있다는 생각이 들며 이와 관련된 내용들이 부연적으로 더 제시된다면 좋을 것 같습니다.

셋째, 교육부 장관의 리더십 특성을 이해하기 위해서는 장관의 출신배경과 경험, 임기가 무엇보다 중요하다 생각합니다. 이론적 배경에서는 언급이 있습니다만 실제 장관의 출신배경과 경험, 임기가 교육부장관으로서의 리더십 행사에 어떤 장점과 한계가 있었는지를 알 수 있도록 하는 기술이 추가가 되면 좋을 것입니다. 인터뷰

대상자의 한계로 교수와 관료출신의 장관의 사례들이 제시되어 있으나, 정치인 출신에 대한 논의들이 추가적으로 대비된다고 하면 좋을 듯 합니다.

넷째, 리더십 행사와 관련되어서 반드시 있어야 할 요소로는 상대방, 즉 관료가 있습니다. 본 연구는 주로 장관의 입장에서 기술된 것이므로 장관의 리더십 행사의 적절성을 보완하기 위해서는 상대방, 즉 부하의 입장에서 장관의 리더십을 바라보는 관점의 추가 역시 필요하다고 생각되어 집니다. 즉 본 연구는 전직 장관님들의 관점에서 바라 본, 실패사례보다는 성공사례 혹은 방향을 자신의 관점에서 제시하고 있기 때문에 부하의 입장에서 바라 본 전직 장관들을 진술하는 내용이 가미되면 더 좋을 듯 합니다.

다섯째, 장관의 역할은 원고에서 나타나 있듯이 정치와 행정의 중간접점이라는 용어로 표현되고 있습니다. 가슴에 와 닿는 이야기라고 생각합니다. 즉 장관의 리더십 행사와 관련하여 정치성과 합리성을 어떻게 고려해 나가야 하는 부분이라고 생각합니다. 고위직일수록 고려해야 하는 경우의 수가 많아지고 또 이해관계자들을 어떻게 설득할 것인가는 중요한 문제라고 생각합니다. 이러한 관점의 논의들이 제시되고 있기는 하나 조금 더 체계적으로 정리되면 좋을 듯 합니다.

여섯째, 장관의 역량입니다. 여기서는 장관의 역량을 몇 가지로 제시하고 있습니다만 역량 논의를 조금 더 확장할 필요성이 있을 것입니다. 역량의 요소에서 갈등 관리 능력이나 의사소통 능력은 특히 교육부장관에게는 중요하다는 생각이 드나 그러한 점이 언급되지 못하고 있는 점은 아쉬운 측면이 있습니다.

마지막으로 교육부장관은 기본적으로 독임제 행정기관인 바, 리더십 행사에는 지적하였듯이 대통령의 신임, 청와대와의 관계 등이 영향을 미치고 있으며 이러한 것이 장점이 될 수도 있고 장애요인으로 등장하기도 한다. 특히 최근의 국가교육위원회는 교육의 정치적중립성, 안정성 등의 측면에서 논의 되고 있는 바 독임제 기관으로서의 리더십 행사에 고려해야 하는 시사점 역시 제시하고 있다고 할 것입니다.

교육부장관이 적절한 리더십을 발휘하여 우리나라 교육의 기대하며 토론을 마치고자 합니다.

감사합니다.

토론 2

교육부장관 리더십 탐색 발표에 대한 토론

정제영(이화여대 교육학과 교수)

박남기 교수님께서 발표하신 ‘교육부장관 리더십 탐색’은 내용의 범위와 깊이
에 있어서 후학에 매우 귀감이 되는 훌륭한 자료라고 생각한다. 방대한 자료를 수
집하고 논리적으로 정리하신 발표자의 노고에 우선 존경의 말씀을 드린다. 교육부
장관 리더십에 대한 자료를 수집하기 위해 활용한 연구방법은 RISS 키워드 검색을
통해 장관 관련 5,129건을 탐색하였고, 그 중에서 교육부장관과 관련된 178건의 연
구물을 검토한 것으로 제시하였고, 이에 더하여 교육부장관을 역임한 5인에 대한
심층 면담을 통해 내부적 상황과 사례를 충분하게 검토하신 것으로 보인다. 또한
언론과 전문지에 보도되었던 인터뷰 내용도 활용한 것으로 제시하고 있다.

발표자는 교육부장관을 ‘대통령의 아바타’라고 규정하고 있는데, 이는 우리나
라가 제왕적 대통령제라는 상황에 있음을 고려한 통찰이라고 할 수 있다. 법에 근
거하여 외부적으로 강력한 권한을 가지고 있지만 최종 정책판단의 한계를 갖고 있
음을 설명해 주는 관점이라고 할 수 있다. 교육부장관의 ‘아바타스러운(?)’ 행태
는 정부 내에서 장관에 대한 성과의 평가가 주로 얼마나 많은 교육 정책을 새롭게
입안하고 실천에 옮겼는가에 초점이 맞춰져 있다는 사실에 기인한다. 특히 현직 대
통령의 선거 공약과 취임 이후 확정되는 국정과제에 포함된 교육정책 과제를 얼마
나 잘 구현해 나가는지가 중요하게 평가받고 있다는 점이 반영되어 있다. 교육부장
관에 대한 이러한 정치적 평가는 긍정적인 측면과 한계를 모두 안고 있다. 긍정적
인 측면에서 본다면 민주주의의 본질과 관련이 되어 있는데 당선된 대통령의 선거
공약은 국민적 선택을 받은 민주적 타당성을 갖고 있기 때문에 잘 시행하는 것이
바람직하다는 측면이다. 따라서 대통령으로 취임하면서 발표하게 되는 국정과제는
국민의 다수가 원하는 교육 정책이라고 인정받을 수 있다고 보는 관점이다.

반면에 이러한 국제과제의 수행은 여러 가지 측면에서 문제를 안고 있다는 점을 간과할 수 없다. 대통령 선거 과정에서 국민 과반수의 찬성으로 당선되기 어려울뿐더러, 과반수의 국민이 지지했다고 해서 모든 교육공약에 대해 찬성한 것도 아니라는 점에서 문제가 있다. 우리나라의 대통령들은 당선 후에 교육공약을 국정과제로 설정하고 강력하게 추진해 왔다. 정권 교체의 과정에서 이전 정부의 교육제도와 정책은 비판적으로 평가되는 경향이 있고, 기존 정부의 교육정책 중에서 예산이 큰 정책일수록 폐기와 축소의 대상이 될 가능성이 높다. 기존 정책의 폐기는 새로운 교육정책을 추진할 재원을 마련하는 과정이기 때문이다. 정권 교체에 따른 잦은 정책변동은 교육정책에 대한 불신과 국민적 불안감을 조성하기도 한다. 교육 분야에서 단골 메뉴로 등장하는 공약은 대입제도와 고등학교 정책인데 학부모들이 가장 관심을 갖는 제도이기 때문에 유권자를 겨냥한 공약으로는 항상 등장하고 있다. 선거 결과에 따라 급격하게 변하는 교육정책은 교육 당사자들에게는 거의 재앙 수준에 가까운 상황이며, 학부모들은 교육정책에 대한 예측을 아예 포기하고 있다. 각급 학교와 교사들은 이미 교육개혁 피로감이 수십년간 누적되어 있다. 실제 교육정책을 담당하는 공무원들도 정권 변화에 맞춘 정책 집행을 위해서는 영혼이 없어야 한다는 말을 한다. 이러한 문제는 교육부장관의 역량과 관련하여 소위 정권에서 우수한 성과를 낸 것으로 평가받는 장관이 과연 교육정책의 관점에서 우수한 성과를 보인 것으로 평가받을 수 있는 것인지에 대한 근본적인 질문을 던지게 한다. 정권의 관점에서 국정철학에 맞게 교육정책을 입안하고 시행한 성과가 과연 교육정책을 올바르게 관리하고 집행한 것으로 볼 수 있는 것인지에 대한 의문이라고 할 수 있다.

발표자는 교육부장관의 출신 배경에 따라 학자 출신, 관료 출신, 정치인 출신으로 나누고, 이에 따라 안병영(2003)의 분류에 따라 ‘관리자형, 전문가형, 정치가형’으로 유형을 구분하였다. 또 장관의 역량을 안병영(2003)이 제시한 ‘상황판단능력, 비전, 정치력, 전문성, 관리능력, 공공심’으로 제시하였다. 이러한 구분 기준을 통해 장관의 유형화가 가능할 것으로 보인다. 발표자가 제시한 바와 같이 장관의 리더십을 교육부 직원에 대한 통솔력을 갖춘 ‘내부적 리더십’과 관련 조직간 협치 리더십을 표현하는 ‘정치적 리더십’으로 구분하고 있다. 교육부장관의 출신과 유형, 역량에 따라 내부적 리더십과 정치적 리더십의 차이를 보이는 것으로 살펴볼 수 있다.

정권의 차원에서 대통령의 국정 비전과 철학을 잘 이해하고, 이를 국정과제의 구

현을 통해 실천한 성과만으로 본다면 매우 강력한 ‘내부적 리더십’으로 부처 내
외에서 일사분란한 교육부의 모습을 보여주고, 이를 ‘정치적 리더십’을 통해 구
현해 내는 교육부장관이 가장 성과를 잘 내는 것으로 평가 받을 수 있을 것이다.
이를 통해 국정과제 수행률이 100%에 가깝게 도달한다면 정부 내에서는 강력한 리
더십을 보여준 사례로 제시될 수 있을 것이다. 하지만 교육의 현장에서 관찰해 본
다면 교육정책을 거의 미세한 부분까지 바꾸어 혼란이 가득할 것을 예상해 볼 수
있다. 교육정책의 입안과 집행의 과정에서 혼선과 갈등이 있을 것이고 이를 해결해
나가야 하는 과제가 산적해 있을 것이다. 결과적으로 정책이 많이 변경된 경우에
교육부 폐지론이 더욱 거세지는 현상도 목도할 수 있다.

발표자는 교육부장관의 리더십에 의존하고 있는 교육정책의 한계를 ‘합의제’
행정기관을 통해 극복하자고 제안하고 있다. 이 부분에 대해서는 토론자로서 매우
공감하는 내용이다. 합의제 행정기관에 대한 기대는 교육정책과 제도가 정치적 편
향에 따라 급격하게 변동되는 것에 대한 우려의 표현이다. 새롭게 변화하는 교육정
책과 제도는 집행 이후에 학습자들의 성과에 대해 예상하기 어려운 장기적 현상이
다. 장기적 현상에 대해 단기적인 계획과 집행은 성공을 담보하기는커녕 현상의 혼
란과 불신을 초래한다. 또한 부분적인 관점에서의 정책 최적화 시도는 전체적인 교
육제도에서 본다면 부조화의 문제를 초래할 우려도 있다.

현재 상황에서 필요로 하는 교육부장관의 리더십은 비전과 철학을 제시하는 정책
리더십으로 요약할 수 있다. 학생과 교사는 교육정책의 실험대상이 아니기 때문에
검증되지 않은 교육의 아이디어들을 전국적으로 실험하는 과오를 반복해서는 안 된
다. 오랜 비용과 시간이 걸리더라도 사회적 합의를 바탕으로 교육의 근본적인 문제
를 해결할 수 있는 교육의 빅 픽처(big picture)와 비전을 제시하고 이에 대한 국민
적 설득과 공감대를 형성해야 한다. 교육부장관에게는 국가 수준에서 반드시 추진되
어야 할 교육복지 정책, 유아교육과 보육의 통합, 4차 산업혁명에 대비한 교육의 혁
신, 저출산에 대비한 대학구조개혁, 대학 교육과 연구의 국제 경쟁력 강화 등에 대
한 교육철학과 비전을 공유해야 할 수 있는 정책리더십이 가장 필요한 상황이다.

〈참고문헌〉

안병영(2003). 한국 장관의 역할, 유형, 그리고 정책 영향력. 사회과학논집. 33, 1-26.