



◆교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제

진 동 섭(서울대)

● 기저강연

1 ●



2014년 한국교육행정학회 제171차 추계학술대회
교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제

❁ 기저강연 ❶ ❁

교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제 - 건강한 학습 생태계 만들기

진 동 섭 (서울대학교 교수)

1. 들어가는 말

금년 들어 우리나라에는 사람이 죽고 다치는 대형 사고들이 끊임없이 일어나고 있다. 그 중에서 가장 끔찍한 것은 지난 4월의 세월호 참사다. 그 상처가 아물지도 않았는데 또 10월 17일 판교 테크노벨리 축제 공연장 환풍구가 붕괴되어서 27명의 사상자를 냈다. 독일 뮌헨대학의 울리히 벡(Ulich Beck) 교수는 우리나라를 아주 특별히 위험한 사회, 즉 “재앙 사회”라고 말했다(조선닷컴, 2014. 5. 21.). 요즈음 우리는 여러 전문가들이 우리 사회를 여러 측면에서 진단하면서 크게 걱정하고 있는 것을 볼 수 있다. 사회 갈등이 높고(문화일보 2014. 8. 27.), 신뢰감이 낮고(이중수, 동아닷컴, 2014. 10. 4.), 사회 통합 지수가 OECD 국가 중에서 하위권이고(장달중, 중앙일보 2014. 10. 4), 빈부 격차가 심고(송호근, 중앙일보 2014. 10. 7), 기적을 이루었지만 기쁨을 잃었고(다니엘 튜더 2013), ‘헝그리(hungry) 사회’에서 상대적인 박탈감과 패배의식이 팽배한 “앵그리(angry) 사회”로 변했다고 한다(강규형 2014). 요컨대 우리나라는 지금 벼랑 끝에 서 있고 국민들은 국가에 대해 크게 걱정하고 있다.

교육 영역에서도 상황은 다르지 않다. 세월호 참사로 생긴 가장 많은 희생자는 고등학교 학생들이다. 이로 인해 해당 고등학교는 물론 학교 및 교직사회 전체가 충격과 슬픔 속에 커다란 어려움을 겪고 있다. 이런 가운데 지난 6월 4일 있었던 지방 선거 결과 전국 17개 시·도 교육감 선거에서 친전교조 성향인 진보 교육감이 13명이 당선되었다. 이후 교육계는 진보 교육감 대 보수 교육감의 대결 구도로 갈라져서 갈등을 빚기 시작했다. 예를 들면, 자율형 사립고등학교 평가 및 재지정 여부와 관련해서 학부모와 교원단체가 둘로 갈라져서 싸우고, 여기에 시민사회단체들도 양분되어 가세하고 있다. 관련 시·도 교육감들은 교육부장관과 대립하고 있다. 이들 사이에서 학생들은 불안하다.

이렇게 불안한 교육계에 지난 10월 8일 “대학 부정입학(입학사정관제) 피의자 검거”라는 경찰청의 보도 자료가 날아들었다. 서울 양천구 목동에 사는 한 대학 강사 ‘아줌마’가 주도하고 현직 교사 3명과 합작해서 아들의 소위 ‘스펙’을 허위 조작함으로써 입학사정관제 전형을 통해 아들을 2012년과 2013년 2차례나 서울의 명문 사립대학 인기 학과에 진학시킨 사건을 적발했다는 것이다. 이 사건은 세월호 참사와 같이 우리 교육계가 총체적으로 부실하다는 것을 여지없이 보여주는 참담한 사건이다. 대한민국은 이미 선진국 대열에 진입했고, 대한민국 교육은 세계 일류라는 평가를 받고 있기 때문에, 우리 교육의 ‘맨얼굴’을 보여주는 이 사건을 접한 특히 교육계에 종사하는 사람들이 느끼는 참담함은 매우 크다.

국제 사회에서의 대한민국의 위상은 대단히 높다. 그런데 우리 사회의 갈등, 위험, 불신, 불평등의 수준도 아주 높다. 우리 교육도 지난 60여 년 동안 눈부시게 발전했다. 그러나 이면에는 부실하고 부끄러운 모습도 도사리고 있다. 지금은 이렇게 교육의 자랑스러운 모습과 부끄러운 모습이 공존하는 현실을 직시하고 발전의 방향과 과제를 모색하는 작업을 더 이상 늦출 수 없는 시점이다.

2. 우리 교육의 맨 얼굴 - 오염된 교육 생태계

우리 교육의 자랑스러움은 학생들의 학업성취도, 진학률과 졸업률, 교사들의 경쟁력과 질, 학부모의 교육열 등에서 찾을 수 있다. 그런데 이러한 자랑스러움의 이면에는 학생들의 상대적으로 낮은 행복도, 교사들의 불만족, 학부모들의 공교육에 대한 불신 등이 견고하게 자리 잡고 있다. 학생들의 학업성취도는 높지만 교육과 생활에서 이들이 느끼는 행복감이 낮은 편이다. 교사들의 경쟁력과 질은 높은 데 교육과 교사직에 관한 만족도는 높지 않다. 자녀 교육에 대한 학부모들의 관심과 열성은 높는데 교육, 행정 및 정책에 대한 이들의 신뢰감은 높지 않다. 이러한 우리 교육의 맨 얼굴을 직접적 간접적으로 보여주는 예를 2가지 살펴보고자 한다. 하나는 입학사정관제 전형을 통한 대학 입시 부정 사건이고, 다른 하나는 2010년 10월 우리나라에서 열렸던 G20 정상회의 폐막식의 미국 오바마 대통령 기자회견 때 있었던 일이다.

입학사정관제 대학 입학 전형 부정 사건의 내용은 다음과 같다. 이 사건에 등장하는 인물과 조직은 매우 다양하다. 아들을 명문대 인기학과에 입학시키기 위해서 모든 사건을 꾸민, 대학 강사인 어머니 L씨, L씨의 스펙 위조 활동에 가담하고 부정 입학한 아들 S군, 스펙 위조를 통한 입학사정관제 전형 부정 입학의 노하우를 모두 알려주고 그 과정

에 참가한, L씨 딸의 고등학교 교사 M선생, S군의 고등학교 교사 2인 그리고 대리 발표를 해준 2인의 고등학생, M선생의 부탁으로 병원 봉사활동 증명서를 허위로 작성해 준 병원의 관계자, 그리고 봉사상을 받도록 허위 선행을 거짓 보고한 M선생의 어머니(할머니), 백일장과 발표대회를 주관하고 상을 준 사단법인 한국00단체와 또 다른 사단법인 00연합, 그리고 위조된 자료를 제대로 검증하지 못하고 학생을 입학시킨 서울 소재 명문 사립 S대와 K대학 등 2개교다.

이 사건에 관련된 조직은 2개의 고등학교, 1개의 병원, 2개의 사단법인체, 그리고 2개의 사립대학이다. 이들 7개의 조직들이 S군의 고등학교를 중심으로 해서 별 모양의 네트워크를 형성하고 L씨 주도하에 학생 S군의 부정 입학을 지원했다. 조직의 핵심적 목표나 기능상으로 보면, L씨 딸이 다녔던 고등학교, 병원, 2개의 사단법인은 부정을 저지르는 S군의 학교와는 관련성이 거의 없다. 그런데 스펙 사기 활동서로 무관했던 조직들을 기능적으로 연결시켰다. 이렇게 다양한 개인과 조직들이 대학 입시 부정이라고 하는 활동의 네트워크를 형성했다. 이것을 입시 부정 생태계라고 부르려고 한다.

부정한 방법을 써서라도 아들을 일류 대학 인기학과에 입학시키겠다는 학부모의 간절한 아들 사랑을 이해 못할 바는 아니다. 그러나 그녀는 그것을 아들 모르게 혼자서 조용히 한 것이 아니라, 아들을 직접 가담시켰다. 아들이 잘 되게 하려고 아들을 범죄자로 만들었다.

조연 역할을 한 국어교사 M선생은 부정 입학을 한 S군의 누나를 가르쳤던 교사다. 졸업한 제자의 학부모가 부탁한다고 해서 부정 입학 방법을 코치해주고, 자신이 시를 4편 써주고 백일장에서 학생 이름으로 제출하게 만들었다. 또 그는 아는 병원의 관계자에게 부정 봉사활동증명서를 S군에게 발급하도록 주선하고, 자신의 노모까지 동원해서 허위 선행을 학교에 알리기까지 해서 봉사상을 받게 해주었다. 그리고는 수 천만 원의 돈을 받았다고 한다.

부정 입학 학생의 고등학교 교사 2인은 기후 변화 관련 발표대회와 토론회에 같은 학교 학생 각각 2인을 대리 참석하고 발표하게 해서 상을 받도록 했다. 자신이 부정을 저지르는 것에 그치지 않고, 제자까지 부정행위에 가담해서 범죄자를 만들었다. 선생님이 시킨다고 나쁜 일인지 알면서 그런 일을 하는 학생. 어린 학생이니 그럴 수 있다고 치더라도 학생에게 그런 일을 시키고 돈을 받은 사람은 현직 교사다!

수많은 단체와 사회기관들이 학생들의 능력과 기량을 개발하고 발굴한다는 교육적 명분을 내걸고 각종 경시대회, 경연대회, 발표대회, 혹은 토론회 등을 열고 시상을 한다. 그러나 목적에 맞게 운영을 잘 하지 못했다. 다른 학생이 대리 참가해서 우수상, 금상 등의 높은 상을 타가는 데도 그런 것까지 통제하기에는 인력이 부족하고 여건이 어렵다는

평계를 댄다.

입학사정관 전형을 하는 대학 당국도 마찬가지다. 재정, 인력 혹은 시간 탕을 늘어놓기 일쑤다. 입학사정관 전형은 일차적으로 대학에서 필요로 하는 인재를 선발하기 위해서 운영하는 것이지 학생이나 학부모 혹은 교육부를 위해서 운영하는 것은 아니다. 그렇다면, 더욱 세심하게 체계적으로 운영했어야 한다.

이들 9명과 7개의 조직은 형식적으로는 학생들을 ‘잘 교육시키자’는 목적으로 관계를 맺고 있다. 그런데 실제로는 학생들을 망치는 일을 위해 긴밀한 관계를 맺고 그 일을 성취했던 것이다. 이들이 협력해서 한 일은 대단히 비교육적인 일이고, 학생을 망치는 일이고, 뿐만 아니라 모두를 망치는 일이었다.

두 번째 예는 다음과 같다.¹⁾ 평소 한국에 대해 호감을 가지고 있던 오바마 대통령이 G20 정상회의 폐회 기자회견장에서 주최국인 한국을 치하하고 특별히 한국 기자들에게 질문할 수 있는 기회를 주었다. 그리고는 한국 기자들의 질문을 기다리면서 20여초 기다렸다. 어색한 침묵이 흘렀다. 질문을 하는 한국 기자는 없었다. 기다리다 못한 오바마 대통령은 한국기자들이 영어에 문제가 있어 질문을 하지 않을 수도 있다고 생각했는지, 한국말로 질문을 하면 통역을 해 주겠다는 말도 했다. 이때 한 사람이 자기는 중국 기자라고 밝히면서 자신이 아시아를 대표해서 질문을 해도 되겠느냐고 오바마 대통령에게 묻는다. 오바마 대통령은 한국 기자들에게 질문해달라고 요청했음을 분명히 했다. 그러자 루이청강이라는 중국 CCTV 기자는 한국 기자들에게 자신이 대신 질문해도 되겠느냐고 물어보면 되지 않겠느냐고 말했다. 그러자고 말한 오바마 대통령은 한국 기자들에게 또 다시 “없습니까, 질문할 사람?”(“No? No takers?”)이라고 같은 말을 3차례나 반복하면서 기자들을 둘러보며 15초 정도를 기다렸다. 아무도 질문을 하지 않자, 오바마 대통령은 당황하고 황당하다는 듯이 어색한 웃음을 터뜨리고 한국 기자에게 질문 받는 것을 포기했다. 결국 질문권은 중국인 기자에서 넘어갔다.

이 동영상을 본 거의 모든 사람들이 보인 반응은 오바마 대통령이 우리를 어떻게 생각했겠느냐는 걱정, 그리고 한국 기자들의 수준이 그 정도밖에 되지 않느냐는 창피함이었다. 나는 기자 회견장 동영상을 보고 두 가지 생각을 했다. 하나는 오바마 대통령이 그런 일이 있는 후 무슨 생각을 했을까 궁금했고, 다른 하나는 우리 교실에서 일상적으로 이루어지는 수업 장면을 생각했다. 오바마 대통령은 아주 여러 차례 대한민국의 교육을, 특히 교육열을 본받으라고 공식적인 자리에서 언급을 했다. 교사들을 국가 건축가(nation builder)라고까지 말했던 것으로 알고 있다. 한국 기자들이 영어로 질문하는 것이 어려울

1) 이 예는 EBS 특집 “우리는 왜 대학에 가는가” “5부-말문을 터라”에 소개되었던 것으로 2010년 10월 G20 정상회의 폐막 기자회견장에서 미국 오바마 대통령과 한국 기자들 간에 있었던 일이다 (<http://www.youtube.com/watch?v=fem5SG5YjaY>).

수 있음을 알고 통역까지 시키겠다고 배려해 주었다. 그럼에도 불구하고 질문을 ‘받아내지’ 못했던 것이다. 그 후 오바마 대통령은 우리의 교육에 대해서 무슨 생각을 했을까, 평소의 생각이 달라지기라도 했을까?

교실에서 수업 중에 우리의 학생들은 질문을 거의 하지 않는다. 그리고 수업 중에 자신이 알고 있는 것, 생각 혹은 느낌을 표현하게 하는 기회도 적고, 그런 기회를 주어도 불편해 한다. 이것은 초등학교나 중, 고등학교에서 뿐만 아니라 대학에서도 그렇다. 한국 기자들을 특별히 배려해서 질문할 수 있는 기회를 주었음에도 불구하고 왜 한 사람도 질문을 하려고 하지 않았는지, 그 이유는 여러 가지로 유추할 수 있다. 나는 초등학교에서부터 중학교 고등학교 대학교 교실에서 학생들이 질문을 포함해서 무엇이든 자신을 표현하지 않는 것에 익숙해져 있었기 때문이 아닌가 생각했다. 우리나라에서 기자가 되려면 소위 “언론 고시”에 합격해야 한다. 이들은 공부를 아주 잘하는 사람들이다. 그리고 외국어 능력을 구비하지 않은 기자로 하여금 20개국 정상들이 모이는 회의를 취재하게 한다는 것도 전혀 상상하기 어렵다. 영어 문제는 아니라고 생각한다. 기자들같이 공부를 잘했던 학생들을 포함해서 그러한 우리의 교실에서 공부를 한 사람은 누구든 그렇게 행동하는 것이 당연할 것이라는 생각이 들었다.

우리의 교실 수업 상황을 가장 직설적으로 기술하고 비판하는 데 쓰이는 말은 “붕괴된 교실”, “잠자는 교실”일 것이다. 앞의 표현은 교실에서 학생들의 행동이 통제되지 않는 상황을 묘사하고, 뒤의 표현은 수업 시간 중에 많은 학생들이 잠을 자고 있는 상황을 묘사한다. 이들 모두 교실이 가르치고 배우는 활동으로 살아 움직이는 공간이 되지 못하고 있음을 나타낸다.

이상의 사건과 에피소드는 우리나라 교육의 생태계가 병들거나 오염되어 있음을 말해 준다고 본다. 교육이 이루어지는 기본 단위는 교실이고, 교실들이 여럿이 모여 단위 학교가 된다. 학교는 유치원부터 대학까지 다양한 학교들로 구분되고, 이들은 지역별로 그리고 학교 급 별로 학교 군을 이루면서 서로 관계를 맺는다. 학교는 가정, 교육행정기관 그리고 지역사회와 서로 의존하고 영향을 주고받으며 존재하고, 이들은 정치 경제 사회 문화적 환경 속에서 존재한다. 이러한 요인들 그리고 이들 간의 상호관계로 형성된 체제를 교육 생태계라 부를 수 있다. 교육 생태계의 크기에는 차이가 있지만, 그것을 구성하는 요인들과 관계는 동질적이다. 입학사정관제 입학 전형 부정 사건은 학부모, 학생, 교사, 지역사회의 병원 관계자, 사단법인의 발표대회 담당자, 그리고 사립대학의 입학사정관 등의 교육 생태계 구성 요인들 모두 건강하지 않은 구석이 있고, 한 구성요인이 다른 요인들을 오염시킴으로써 상호간의 관계도 병들게 만들었음을 잘 보여준다. 병든 구성요인들은 자신들이 생존하는 환경까지 오염시킴으로써 각자의 생존을 더 어렵게 만들 수 있다.

생태계의 환경은 구성원들 그리고 이들 간의 관계에 영향을 주고 또한 구성원들과 그들 간의 관계도 환경에 영향을 줄 수 있다.

3. 대한민국의 교육을 보는 새로운 프레임(Frame) 탐색의 필요성

가. 프레임의 중요성과 낡은 프레임

프레임은 영화나 비디오 등에서 영상의 한 장을 말하기도 하고, 카메라의 뷰파인더(viewfinder)나 스크린에 나타나는 영상의 경계를 말한다. 심리학 영역에서 프레임은 ‘세상을 바라보는 마음의 창’ 혹은 ‘사람들에 관한 고정관념’을 말한다(최인철 2007, p. 15). 정치 분야에서도 프레임이란 말을 많이 쓴다. 진보 프레임이라든지 보수 프레임, 혹은 복지 프레임 등과 같은 것이다. 이때에는 정치 현상이나 세상을 바라보는 틀이나 관점을 의미한다. 정치에서 이슈 뒤에 숨어 있는 프레임을 발견하거나 적절히 사용하면 매우 유리하다고 말한다(레이코프 2007).

복잡한 정치, 사회, 경제, 문화, 교육 등을 카메라의 뷰파인더와 같이 크기가 정해진 프레임으로 보면 특정 현상을 좀 더 명료하게 볼 수 있다. 그러나 프레임의 모양, 색깔, 혹은 크기에 따라서 그리고 초점을 어디에 두느냐에 따라서 포착되는 대상의 내용과 모습은 다르다. 따라서 틀을 정하는 것(누가 어떤 틀을 정하는지) 그리고 그것으로 어디에 있는 무엇을 볼 것인지를 정하는 것은 현상을 기술하고 해석하고 처방하는 데 대단히 중요하다. 정치 영역에서 프레임을 선점한다든지 토론이나 협의의 프레임을 정하는 문제는 대단히 중요한 문제로 생각한다.

앞의 대학 입시 부정 사건도 어떤 프레임으로 보느냐에 따라 그 본질의 파악, 해석, 처방이 달라질 수 있다. 언론은 그 사건에 대해 대부분 입학사정관제의 성패, 결함이나 부실 등의 내용을 중점적으로 부각시킨다. 이것은 입학사정관 전형 대학 입시제도 프레임으로 보는 것이다. 그 프레임으로 보면 관심의 초점은 2개 사립대학이 학생을 어떻게 선발해 왔는지, 그것이 얼마나 부실했는지, 누가 책임을 져야 하는 지 등에 모여질 것이다.

어떤 사람들은 그 사건을 사회경제적 지위에 따른 교육의 격차라는 프레임으로 볼 수 있다. 그 프레임으로 보면, 드러나는 것은 가정의 사회경제적 지위에 따른 학부모들의 교육열, 사교육비, 교육 격차 등이 될 것이다. 교사들의 사명감이나 윤리의식의 프레임으로 그 사건을 볼 수도 있다. 또한 각종 교육 유관 기관과 (시민)사회단체들의 기능과 역할이라는 프레임으로 볼 수도 있다.

특정 현상을 보고, 파악하고, 이해하고, 처방함에 있어 제대로 된 프레임을 갖는 것이 아주 중요하다. 하나의 프레임만 사용하면 복잡한 현상의 특질을 충족적으로 파악하기 어렵다. 다양한 프레임으로 보면 보다 종합적으로 파악할 수 있다. 그런데 우리는 너무 오랜 동안 제한된 프레임에 익숙해져 있었던 것 같다. 오래된 혹은 낡은 프레임에 갇혀 있었다고도 볼 수 있다. 그것은 보수-진보 혹은 우파-좌파 이데올로기 프레임이다.

교육 영역에서 이러한 프레임이 형성되기 시작한 것은 1980년대 일부 교원들이 참교육과 교육 민주화 운동을 벌이면서부터라고 볼 수 있다. 이 후 교직원노동조합이 결성되면서 교육계는 친전교조와 반전교조의 구도가 형성되었고, 여기에 진보와 보수, 좌와 우 진영 이데올로기가 결합해서, 그 특성과 의미가 혼란스러운 채, 우리의 교육계의 강력한 프레임으로 자리 잡았다.

이러한 프레임은 지난 30여 년 동안 존재해 왔다. 최근 교육계에서는 진보/좌파 성향 진영과 보수/우파 성향 진영의 갈등이 다시 크게 부각되고 있다. 그 계기는 지난 6월 4일 지방 선거였다. 시·도 교육감 선거에서 17개 시·도 교육청 중에서 13개 교육청에서 소위 진보(혹은 친전교조) 성향의 교육감이 당선되었다. 이전에는 진보 성향의 교육감이 5명이었는데, 8명이 더 늘었다. 교육감 선거후 언론은 보수 성향이 강하던 판국에 커다란 변화가 왔고 이로 인해 이들간의 대결이 격화되면서 교육계에 일대 혼란이 일어날 것으로 전망했다. 그것은 현실로 나타나고 있다. 전국교직원노동조합의 법적 지위의 변화로 인한 갈등, 자율형 사립고등학교 재지정 문제, 혁신학교 확대 문제, 초·중·고교 학생 9시 등교 문제, 역사 교과서 국정화 문제 등 여러 가지 사안들에 관해 보수 진영과 진보 진영이 예한 대립각을 세우고 교육 현장을 불안하게 만들고 있다.

국제 및 국가 사회가 끊임없이 변함에 따라 교육 및 교육정책 환경도 변한다. 고질적이고 복잡한 교육 문제도 있고 새로운 교육의 과제도 제기된다. 이러한 교육 현상을 제대로 파악하고 해석하고 이해하고, 개선과 발전을 위한 처방을 내리기 위해서는 새로운 다양한 프레임이 필요하다. 지난 30여년 넘게 교육계 안팎에 자리 잡고 있으면서 교육 정책과 제도의 결정과 운영에 영향을 주고 있는 이러한 보수/우파 - 진보/좌파 이데올로기 프레임은 너무 오래되고 낡았다.

나. 새로운 프레임의 탐색

새로운 프레임을 찾는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 케인즈는 “새로운 이념을 찾아내기 어려운 것이 아니라, 오래된 이념에서 벗어나기 어려운 것이다.”라고 말했다(이정진 2014. p. 149). 프레임에 대해서도 같은 말을 할 수 있을 것 같다. 새로운 프레임을 찾아

내기 어려운 것이 아니라, 오래 된 프레임에서 벗어나기 어려운 것이다. 오래된 프레임에서 벗어나기 어려운 이유는 그것에 너무 익숙해져 있기 때문이기도 하지만, 프레임을 바꾸면 기득권이라든지 기존 프레임에 의해 보장되거나 보호받던 이익을 잃을 수 있기 때문이기도 하다. 그렇게 될 것이 예상되면, 기존의 프레임에 집착하게 되는 것은 자연스러운 현상이다. 국제 사회와 국내 정치·경제·사회·문화가 급격하게 변하고, 이에 대응해서 교육 문제를 해결하고 새로운 과제를 성취해야 하기 때문에 낡은 프레임은 버리고 새로운 프레임을 찾아야 한다.

우리나라는 여러 가지 지표로 볼 때 2010 년경에 선진국 대열에 진입했다고 볼 수 있다. 선진국은 선진국으로서 갖추어야 할 품격과 기품이 있다. 국제 사회에서 선진국으로서 수행해야 할 역할과 저야 할 책임도 있다. 이 점에서 우리나라는 가야할 길이 멀다(진동섭 2013). 교육 영역에서도 마찬가지다. 선진국 대열에 합류한 우리나라는 국제적인 교육 어젠다를 해결하기 위해서 수행해야 할 과제가 많다. 예를 들면, 국제 경제 위기가 심각한 상황에서 청년들이 겪는 실업 문제, 국가 간 빈부 격차로 인한 교육 문제, 교육인구의 국가 간 이동으로 인해 발생하는 다문화 교육, 그리고 지구 환경의 극심한 변화에 대처하기 위한 국제 교육 협력 등이다. 우리나라 교육은 짧은 기간 안에 양적인 차원에서는 세계가 경탄할 만큼 발전했지만, 질적인 차원에서는 해야 할 일이 많다. 우리의 교육에는 전통적인 모습도 있고 근대적인 모습도 있고 현대적인 모습도 있으면서 물론 미래의 모습도 있다. 이들이 모자이크처럼 혼재되어 있다(진동섭, 2014).

대한민국 그리고 우리 교육의 위상 변화와 그에 따른 새로운 교육의 과제를 이해하고 해결하기 위해서는 낡은 오래된 프레임은 한계가 있을 수밖에 없다. 보수-진보 혹은 좌-우 대결 구도 속에서 자기 진영의 권리와 이익 확보나 방어라는 속셈을 감춘 프레임으로 는 변화된 사회의 새로운 과제를 파악하거나 해결하기는 어렵다.

4. 우리 교육의 과제

선진국 대열에 진입한 우리나라는 교육의 품위와 기품을 높이고, 오염되고 병든 교육 생태계를 건강한 학습 생태계로 전환시켜야 한다. 이 절에서는 이 2가지 과제에 대해 좀 더 논의하려고 한다.

가. 교육격의 함양과 인간 존중의 사회 정신 확립

정범모(2004)는 “국가가 국가다운 체모를 갖추려면 국력이 있어야 하고, 아울러 국격이 있어야 한다.”고 말했다. 국력은 전통적으로 부국강병(富國強兵), 즉 경제력과 군사력으로 표현되었지만, 현대적으로는 통치력, 경제력, 문화력과 도의력 등을 포함하는 전방위적 역량을 의미한다. 앞의 2가지 힘은 전통적 의미의 국력에 관련된 것이고 뒤의 2가지 힘이 추가된 국력은 국격을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 수준 높은 문화력과 도의력 같은 형이상학적인 역량까지 구비해야 국격이 높은 나라가 될 수 있다. 국력은 비교적 양적인 지표들로 객관화할 수 있지만, 국격은 그렇게 하기가 어렵다. 국격은 여러 나라들과의 관계성 속에서 다른 나라들이 인정하고 알아주는 것이지 자기가 스스로 정하는 것도 아니다.

국가에 국력과 국격이 있다면, 그 하위 체제인 교육도 교육력과 교육격이 있을 수 있다. 한 나라의 교육력은 학생수, 교사수, 교육재정 규모, 그리고 학업성취도 등과 같은 수치와 이를 활용한 각종 양적 지표들로 객관화할 수 있다. 그러나 교육격은 교육이 이루어지는 메커니즘 및 시스템의 질과 이것에 영향을 주는 교육관련 집단과 조직의 문화력과 도의력 등에 의해 드러나는 질적인 특성이다.

격이 높은 교육의 특징은 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 다른 어떤 것보다도 인간 존중의 정신이 사회 전체에 깊게 뿌리내리고 있고, 교육의 전 과정에 그것이 반영되어 있을 때, 교육의 격이 높다고 할 수 있다. 격이 높은 교육체제에서는 학생을 수단으로 이용하는 것이 아니라 목적으로 존중한다. 구성원들은 서로 귀하게 여기고 아낀다. 학생 상호 간, 학생과 교사 간, 교사와 교사 간, 교사와 학부모 간, 그리고 학부모와 학부모 간에 상호 존중의 정신이 자리 잡고 있다. 어떤 사회가 그러한지는 1993년 노벨 평화상을 수상한 세계 인권운동의 상징 넬슨 만델라의 말에 아주 잘 나타나 있다. 즉 그는 “사회가 어린이들을 대하는 방법보다 더 예리하게 한 사회의 정신을 폭로하는 것은 있을 수 없다.”(만델라 1995)고 말했다. 사회가 학생들을 목적으로 대했는지 아니면 수단으로 대했는지, 존중했는지 아니면 홀대하고 무시했는지, 이들을 가르치는 교사들은 또 어떻게 대했는지, 학생들과 교사들이 모여서 가르치고 배우며 함께 사는 학교를 어떻게 대했는지를 보면 알 수 있다는 것이다(진동섭 2013).

나. 오염된 교육 생태계를 건강한 학습 생태계로 전환

대학 입시 부정 사건에서 확인할 수 있는 것은 학교, 가정, 지역사회 그리고 이들을

둘러싸고 있는 환경으로 구성된 생태계다. 국가의 교육력과 교육격은 단위 학교를 위시해서 교육 생태계가 건강하고 안정되어 있을 때 강해지고 높아진다. 교육 생태계의 요소들과 이들 간의 관계가 건강해야 된다. 이들의 일부라도 오염되거나 병이 들면, 생태계 전체의 활력이 떨어진다. 오염된/병든 생태계는 단기간의 제한적 조치나 대증요법적 처치만으로는 고치기 어렵다. 시간이 오래 걸리더라도 오염되고 병든 교육 생태계를 정화하고 이것을 건강한 ‘학습’ 생태계로 전환하도록 해야 한다.

여기에서 교육 생태계와 학습 생태계를 구분해서 사용하려고 한다. 학습 생태계는 교육 활동의 중심이 교사에서 학생으로 바뀌고 학습자가 주도적으로 학습을 함으로써 자아를 실현하도록 교육체제가 운영된다. 교육의 수단적 가치보다는 그 자체로서 소중한 가치를 갖고, 인간의 존엄성이 핵심 가치로 공유되고 존중된다.

우리의 교육이 어려운 문제를 해결하고 새로운 과제에 도전하고 정책 환경의 변화에 적응하려면, 학습 생태계를 구성하는 조직과 체제가 건강해야 한다. 사람이 정신적 육체적으로 건강하면 아무리 환경이 심하게 변하고 여건이 어렵다고 하더라도 그것을 극복해 낼 수 있듯이, 단위 학교와 학교간 관계가 건강하면 아무리 환경이 심하게 변하더라도 중심(重心)을 잃지 않고 살아남을 수 있다. 교육체제의 건강성은 정신에 해당하는 가치와 문화, 신체에 해당하는 구성 요인 및 구조, 그리고 정신과 신체와 신체의 구성요소들 간의 관계에 해당하는 소통성에 의해 결정된다.

4. 교육행정의 과제

교육 행정의 과제는 우선 ① 오염되고 병든 교육 생태계를 정화·치유하고, 다음으로는 ② 그것을 건강한 학습 생태계로 전환시키는 일이다. 이것의 관건은 교육 생태계에 인간 존중의 정신을 확립하는 것이다. 그 결과는 교육력과 교육격의 함양으로 나타난다.

건강한 학습 생태계를 만들기 위해서는 생태계를 오염시키거나 병들게 하는 고정관념과 사고방식을 치료하는 일이 선행되어야 한다. 다음으로는 생태계의 기초 체력을 강화하고 자기정화력(自己淨化力)을 함양하는 일이 이루어져야 한다. 이러한 과제는 일차적으로 교육행정학자와 학회가 담당해야 한다고 본다.

가. 교육 생태계를 오염시키고 병들게 하는 요인의 치유

교육 생태계의 건강성을 해치는 요인들은 여러 가지가 있다. 교육계에 팽배한 만성적

인 개혁 피로감, 정부와 교육청의 단기 업적 및 성과 중심 주의(short-termism), 교육의 중요성을 강조하면서 동시에 경시의 구실로 악용되는 상투적 구호들, 교육에 대한 학부모들의 이중적인 사고 방식과 태도, 교육의 정치적 중립성에 대한 오해와 악용, 교육부 및 교육청의 단위학교 재정 지원 사업의 부정적 효과, 교육의 고질적 문제와 그 원인에 대한 국민적 동의 그러나 해결을 위한 적극적 의지와 노력의 부족 등이다. 이 중에서 몇 가지만 살펴보면 다음과 같다.

대통령 임기는 5년이다. 따라서 정부가 5년마다 바뀌도록 되어 있다. 지방교육자치단체의 장인 교육감의 임기는 4년이고, 따라서 지자체의 교육 정책도 4년마다 바뀌도록 되어 있다. 새로 들어서는 정부와 시·도교육청은 빠짐없이 새로운 개혁 조치들을 만들어 추진하려고 한다. 이들을 임기 중에 완성해서 업적으로 남기려는 욕심이 있기 때문에, 짧은 시간 계획과 부족한 정책 수단으로 무리하게 추진하기 쉽다. 이런 일이 5년 혹은 4년 주기로 반복되면 교원을 위시해서 행정직원, 학부모들은 만성적인 개혁 피로감으로 고통 받고, 학생들은 불안하게 된다. 교육 정책에 “조령모개”(조령모개)라는 수식어가 자동적으로 따라붙는 것은 이러한 주기적 변화에 기인하는 부분이 크다.

“교육백년지대계”(教育百年之大計), “군사부일체”(君師父一體), “교육의 질은 교사의 질을 능가할 수 없다”, 혹은 “교육에 대해서는 국민 모두가 전문가다”라는 말들은 교육 계획, 교육 정책, 혹은 교육 제도를 입안하거나 실천하거나 평가할 때 근거로 삼는 논리(rationale)로 빠지지 않고 등장한다. 이러한 말들의 진의는 국가의 백년 앞을 준비하기 위해서 교육에 대한 투자가 중요하고, 국가 사회에서의 교사의 지위가 그만큼 높기 때문에 그것에 합당한 사회적 경제적 처우를 보장해야 하고, 교육의 질을 높이려면 우선적으로 교사의 질을 높이기 위해서 노력해야 하고, 교육에 대해서는 전문적 지식과 식견이 없이 책임감 없이 말하는 것을 삼가라는 것이다. 그런데 이들이 각각 교육에 대한 우선적 투자의 회피하는 핑계로, 교사의 역할과 행실을 비난할 용도로, 교사의 무한 헌신과 희생을 요구하는 논거로, 그리고 교육에 관한 의사결정에 다양한 사람들을 참여시켜야 한다는 주장의 이유로 활용되고 있는 것도 사실이다. 이러한 진정성이 결여된 상투적 구호들은 교직사회 구성원들의 갈등을 조장하고 사기를 떨어뜨릴 수 있다.

교육부와 교육청은 전국적 혹은 시도 단위의 정책 사업을 위해 학교들을 선발해서 재정을 지원해 준다. 교육부장관은, 전국적으로 시행해야 하고 그럴 필요가 있는 정책 사업을 시행한다. 교육감도 마찬가지다. 그런데 이런 사업들은 단위 학교의 교육력과 교육행정력을 키우는데 목표를 두기 보다는 특정 사업의 결과와 성과를 단기에 산출해 보이게 하는 사업들이 대부분이다. 예를 들어, 일선 학교에 매년 5000만원씩 3년간 재정을 지원 하는 사업의 경우, (매년 평가를 거쳐 기간을 연장해 주는 것이 상례인데), 3년이 지나 사

업이 종료되면, 학교에 대한 재정 지원도 끝이 난다. 그 사업의 성과는 계속 5000만원씩 투자해야 나타나는 데, 재정 지원이 끝나면, 더 이상 그 성과를 기대하기는 어렵다. 3년간 1억 5000만원을 지원한다면, 매년 가시적인 사업 성과와 결과물을 만들어 내는 데 그 돈을 쓰게 할 것이 아니라 그 학교의 자생적 역량을 키우는 데 쓰도록 해서, 재정 지원이 끝나더라도 학교 자체적으로 개혁 사업을 구상해서 추진하도록 만들어 주어야 하는 것이다. 이렇게 목적과 과정이 잘 못된 단위학교 재정 지원 사업은 학교간 불필요한 경쟁을 심화시키고, 학교들 사이에 빈익빈 부익부 현상을 만들어 내고, 교원들의 피로감과 정책 냉소주의를 확산시킬 수 있다.

입학사정관제 전형 부정 입학 사건의 학부모에게서 볼 수 있듯이 학부모들은 교육에 대해서 이중적인 사고방식과 태도를 가지고 있다. 내 자식에 대한 교육열을 높지만, 우리 자식들에 대한 교육열은 높지 않다. 지덕체가 조화를 이루는 교육을 학교에 요구하면서 내 자식에게는 입시 위주의 교육을 시켜주기를 바란다. 교사들의 전문성을 강조하면서 그들의 전문적 행동과 판단은 별로 존중하지 않는다. 학부모들의 이러한 이중적이고 표리부동한 교육관, 사고방식, 혹은 태도는 우리 교육의 고질적인 병폐를 해결하기 위한 정책과 제도를 구안하고 그것을 적극적으로 실시하는 데 장애가 된다.

나. 교육행정학자 및 학회의 새로운 과제와 역할 확립

교육행정의 새로운 과제를 수행해야 할 부담과 책임은 행정부를 위시해서 입법부와 사법부가 져야 한다. 행정부는 교육부를 중심으로 한 중앙행정조직, 시·도 교육청 및 시·군·구 교육지원청 그리고 단위학교로 구성되는 데, 이들 역시 각각 기대되는 역할과 수행해야 할 과제가 있다. 그리고 점차 목소리와 비중이 커지는 학부모 집단을 위시한 교육관련 이익집단에게도 역할과 책임이 돌아간다. 교육정책과 행정에 관한 권한과 권력의 배분과 행사, 그리고 책임 관계 등에 관한 새로운 패러다임이 교육 거버넌스(governance)다. 교육 영역에서도 정책의 주체와 객체간의 구분이 불명확해지고 있다(유재원, 소순창 2004). 또한 교육행정기관, 교원 단체 그리고 시민사회단체 등이 각종 네트워크를 통해 협력하면서 교육 문제나 과제를 해결하는 방향으로 나아가고 있다. 이렇게 변하는 정책과정과 환경에 맞는 행정 패러다임이 필요한 데, 그것이 교육 거버넌스다. 이를 통해 정책 결정, 집행 그리고 평가 활동들이 이루어져야 한다.

이러한 과제와 일련의 활동에 관한 이론적 배경을 제공하고 구체적 정책 및 제도의 구안과 집행 그리고 평가 활동에 교육행정학자를 핵심으로 한 교육학자들이 참여한다. 한국교육행정학회는 이제까지 이러한 일을 성공적으로 수행해 왔다고 본다. 그러나 현재와

같은 정책 환경의 변화는 교육행정학자와 교육행정학회에 그에 부응하는 새로운 역할을 수행하기를 기대하고 있다.

첫째는 새로운 교육 행정 패러다임을 제시하는 일이다. 교육 환경과 교육 정책 환경 변화의 속도, 깊이와 폭이 아주 급격하고 깊고 넓은 상황에서는 보다 다양한 패러다임과 프레임이 필요하다. 교육행정학자부터 오래되고 낡은 패러다임과 프레임에서 벗어날 필요가 있다. 그리고 새로운 것들을 탐구해서 제시해야 한다. 교육계에는 현재 진보 대 보수, 교육의 수월성 대 형평성, 서울 교육 대 지방 교육, 단기 성과주의 대 중장기 성과주의, 그리고 통제 대 지원 등 이분법적인 프레임들이 경쟁한다. 우리의 교육격을 함양하기 위해서는 이들을 대체하고, 아우르고 혹은 뛰어넘는 패러다임이나 프레임이 절실히 필요하다.

둘째는 우리의 현장 기반 이론을 창출하고 이를 거대 이론으로 발전시키는 일이다. 우리의 교육행정학 역사는 60여 년이 되었다. 외국에서 형성된 이론을 수입해서 소개하고, 이들을 활용해서 교육의 문제와 과제를 이해하고 분석하고 처방하는 일은 한국의 1세대 2세대 교육행정학자들의 몫이었다. 새로운 이론을 창출하는 작업은 “inter-disciplinary” 연구에서 나아가 “trans-disciplinary” 연구에 의해 성취될 수 있을 것이다. 이것은 교육행정학자들의 끊임없는 자기 계발과 변신에 기초를 두고 있다.

셋째는 정책 어젠다 발굴과 설정에서 교육행정학자들이 주도권을 가져야 한다. 이것을 정치가나 행정가들에게 양보하면, 그들의 인기영합주의와 관료주의로부터 진정성 있는 교육정책을 보호할 수 없다. 국가 수준의 교육 정책 수립의 가장 중요한 시점은 대통령 선거의 공약 개발 단계다. 5년 단임의 대통령제에서 선거 공약은 재임 전 기간 동안 그 이행 여부 및 정도가 점검된다. 국가 단위의 정책뿐만 아니라 지방자치단위의 정책 발굴과 결정 과정에도 교육행정학자들은 적극 참여해야 한다. 시장과 도지사 그리고 교육감의 교육 관련 공약은 임기 내내 그 이행 여부에 대한 점검이 이루어진다.

넷째, 교육행정학자는 정책 기능공(technician)이나 기술자(engineer)가 아니라 디자이너(designer) 역할을 수행해야 한다. 정부나 시·도교육청이 정치적으로 선정하거나 결정하는 정책의 합리화, 홍보 혹은 방패막이 역할에 이용되는 것을 경계해야 한다.

다섯째, 정책 연구, 결정, 평가에 참여할 때, 정책의 내용 보다는 정책 수단 확보 전략과 방안, 정책 집행 ‘과정 관리’가 더 중요할 수 있음에 유의한다. 이러한 영역과 과제에 더 큰 비중과 우선순위를 둔다. 정책 결정시 제안된 보고서의 내용을 일괄적으로 선택하는 경우는 거의 없다. (이 빠진 퍼즐과 같은 모습으로 결정되는 것이 보통이다!) 이것은 특히 거대 정책의 경우에 그러하다. (몇 가지 정책 대안들과 실시 방안들이 함께 제안될 경우, 가장 호감이 가는 정책 대안을 선택하면서 방안은 돈이 가장 적게 드는 것을 짝지

어서 결정할 가능성이 높다.) 정책 수단과 방법을 확보할 수 없는 정책안은 시행을 할 수 없다. 이런 정책은 주관 집단이나 조직의 인기도를 높이기 위한 용도로 사용될 가능성이 크다.

여섯째, 중앙정부의 정책이 하급 행정조직이나 현장에서 굴절, 왜곡, 변질되고, 심지어는 전달(혹은 도달)되지 않을 수 있음에 유의한다. 정책의 시행을 위해 정부의 여러 부처 간 협력이 필요하고, 유관 기관의 협력·지원이 필요할 경우, 그것을 이끌어 내는 현실적 전략과 수단의 확보가 절대적이다. 결코 쉽지 않은 일이다. 특정 부처나 시·도교육청 내부의 하위 조직들 간의 협력과 지원이 필요한 경우도 상황이 다르지 않다.

끝으로, 행정가 혹은 행정기관의 정책 구안 능력 그리고 연구자들에 의해 만들어진 정책안의 실행 계획서 작성과 실행 과정 관리 능력이 대단히 중요하다. 그런데, 이들의 근무 여건 등이 그런 능력의 함양과 실행에 호의적이지 않다. 상황이 이렇기 때문에 연구자와 행정가 사이에 기대하는 것이 달라 갈등이 생길 수 있다. 연구자들은 이점을 염두에 두고 연구하고 내용을 결정하는 것이 좋을 것 같다.

<참고문헌>

- 강규형 (2014. 5). “벼랑 끝에 선 대한민국, 어떻게 할 것인가?”. 한국선진화포럼 월례토론회 발표자료, pp. 1-3.
- 레이코프, 조지(나익수 옮김) (2007). 프레임 전쟁 - 보수에 맞서는 진보의 성공전략. 서울: 창비.
- 만델라, 넬슨(1995. 5. 8). “넬슨 만델라 어린이 재단 창립 연설문”. South African History Online.
- 백, 올리히 (홍성태 옮김) (2012). 위험 사회. 서울: 새물결.
- 유재원, 소순창 (2004). “정부인가? 거버넌스인가? 계층제인가? 네트워크인가?”. 인터넷자료. 1-23.
- 이정전 (2014. 9). “발전, 행복 그리고 지속가능성”. 한국행동과학연구소, 한국미래학회 주최 제3회 학제간 학술 포럼 「발전과 행복」 발표 4, pp. 135-149.
- 정범모 (2004). 한국의 내일을 묻는다 - 국력·국격·교육. 서울: 나남출판.
- 진동섭 (2014). “품격 있는 교육체제를 생각한다.”. 경북교육.
- 진동섭 (2013. 6). “선진국형 교육체제 확립과 교육디자인”. 한국교육학회 뉴스레터, V. 49, No. 2, pp. 1-9.
- 최인철 (2007). 프레임 - 나를 바꾸는 심리학의 지혜. 서울: 21세기북스.
- 튜더, 다니엘 (2013). 기적을 이루었지만 기쁨을 잃은 나라. 서울: 문학동네.



◆미래사회와 교육행정 패러다임

Reynold Macpherson(호주 모나쉬대학교)

● 기저강연 2 ●



2014년 한국교육행정학회 제171차 추계학술대회
교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제

❁ 기저강연 ❷ ❁

Educational Administration and Capacity Building in South Korea

Reynold Macpherson²⁾

Annual Conference of the Korean Association for Educational
Administration

Chonbuk National University, Jeonju-si, Jeollabuk-do, South Korea

24 October 2014

Abstract: This paper proposes that a primary purpose of Educational Administration, as a field of study and practice in South Korea, become national capacity building. It does this by evaluating the current scope of Educational Administration against the need for a new national education policy – to ensure that South Korea makes the transition from being an economic success to becoming a creativity-driven knowledge society. It identifies current shortcomings, drivers for reform and a policy reform process. It argues that researchers and scholars in the field can make significant contributions to all parts of such a national policy making and

2) Professor Reynold Macpherson is currently researching the history of the Institute of Senior Educational Administrator in NSW, Australia. He is the author of *Political Philosophy, Educational Administration and Education Leadership*, Abingdon, Oxen : Routledge, 2014. He may be contacted at reynold@reynoldmacpherson.ac.nz

implementation process. To help achieve national values, it recommends that the field adopt a comprehensive approach to capacity building in order to integrate professional development, organizational development and legal and regulatory development in the administration of education with wider government reforms.

Introduction

The key concepts in this paper are Educational Administration, knowledge society and capacity building. The sections below define the scope of the sub-discipline of Educational Administration, suggest how the context in South Korea provides opportunities for it to make a national contribution to education reform, identify the drivers of reform in South Korean education, propose tasks for researchers and scholars in the field to help South Korea become a knowledge society, and finally, recommend a new role for Educational Administration in national capacity building in South Korea.

Educational Administration

Educational Administration is a specialist sub-discipline of the field of study known as Administration. This means that the more generic term of “administration” needs to be qualified with a provisional definition of what is “educational”.

There is a comprehensive definition of administration available that accommodates all phases of the administrative process and all aspects of my experience of leadership at team, unit, institutional and system levels of organization, and involvement in the reforms of whole education systems. It is that

Administration is philosophy-in-action. Philosophy, whether it be in the mode of articulated policy utterances of inchoate or unuttered

values, is daily translated into action through the device of organization. How? In a two-fold way. By means of administrative processes which are abstract, philosophical, qualitative, strategic, and humanistic in essence, and by means of managerial processes which are concrete, practical, pragmatic, quantitative, technical and technological in nature. (Hodgkinson, 1981, p. 145)

In essence, our best ideas about education need to be refined, translated into improved organizational structures and cultures and then managed to get more appropriate learning outcomes. It is a cycle driven by different types of people and types of values, across three types of reality (an abstract realm of ideas into an organizational realm of cultural artefacts and finally into a material realm), until evaluation gathers evidence that takes the process back to policy making again.

Figure 1: A New Taxonomy of the Administrative Process (after Hodgkinson, 1981)

Policy Making	Policy Implementation	Archetypes	Value Type	Reality	North American Terms, reversed in the Commonwealth
Philosophy		Idea Generators Synthesizers <i>Philosophers</i>	Transrational -principle	Ideas	Administration
Planning		Researchers Information Compilers <i>Planners</i>	Rational - consequences	Ideas	Administration
Politics		Explainers Salespersons <i>Diplomats</i>	Rational - consensus	People	<i>Transition</i>

Managing	Group Organizers Effectors <i>Managers</i>	Rational - consequences	Things	Management
Monitoring	Detectives Reactors <i>Evaluators</i>	Transrational - principle	Things	Management

The next issue is how this working definition of administration can become “educational”. It happens when educational values are the basis of the policy process. While there are many educational values available, the metavalue of the discipline of education is learning. This metavalue extends the scope of Educational Administration to include student learning, educators learning about learning, and educational administrators learning about organization in education.

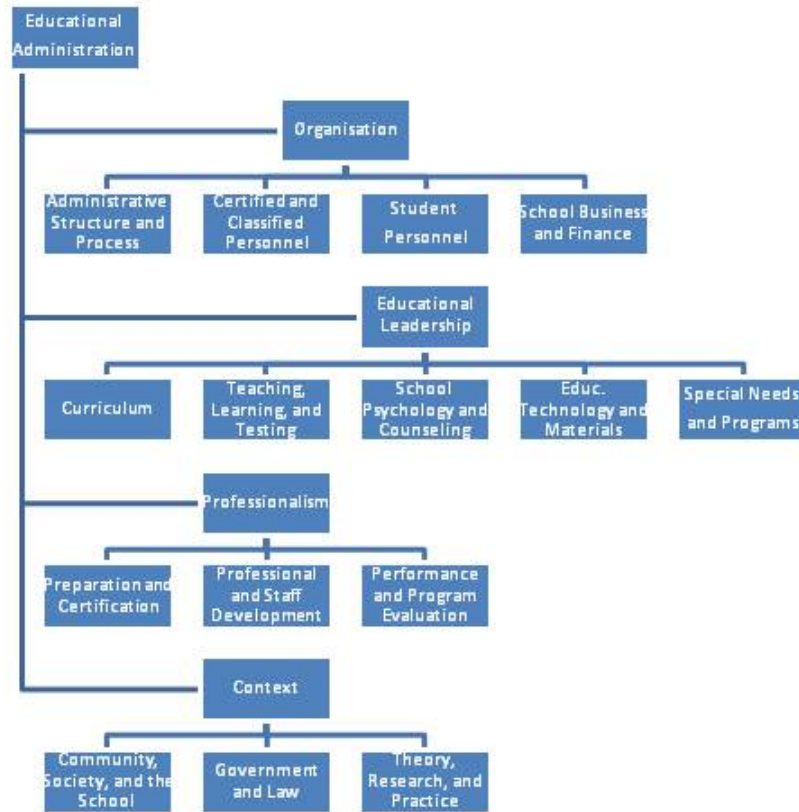
Commitment to this metavalue of learning is seen in attempts by educational administrators to refine the balance of valued knowledge, skills and dispositions that should be learned, and how learning should be measured, reported and improved. This is why educational administrators often focus on curriculum content, achievement standards, what students should be taught and learn as they progress through levels of schooling, and why they develop assessment programs that measure and compare students’ learning progress.

This metavalue is also behind educational administrators’ development of data collection and reporting systems, their support for analysis, evaluation and research to understand outcomes, and why they set priorities, allocate scarce resources, and accept being accountable for outcomes.

What educational administrators do as a result of their commitment to the metavalue of learning is also reflected in the substantive body of knowledge

that has been created about the practice of educational administration through years of research, as indicated in Figure 2.

Figure 2: A Concept Map of Educational Administration
(*Educational Administration Abstracts*, 2001)



To this point I have defined the sub-discipline of Educational Administration as administration primarily driven by a metavalue of learning, and as practices that use a range of refined concepts about organization, educational leadership, professionalism and context.

In the next section I examine the context of Educational Administration in the Republic of Korea, Daehan Minguk (pronounced Dehan Mingoo), and

in the following sections, discuss the current situation and identify drivers of reform.

The Context of Educational Administration in South Korea

The potential contribution of the sub-discipline of Educational Administration in South Korea depends on the context, national educational purposes and drivers for reform. To begin, let me summarize the general demographic, economic, infrastructural and administrative contexts using what the world reads about South Korea on the internet,³⁾ with inevitable errors in generalization. I will come back to the implications.

The demographics of South Korea include high population density with about half of the population of fifty million living in the national capital area. It is a single race society with small minorities of Chinese migrants, unaccompanied military personnel from the United States and English teachers. It has one of the lowest birthrates in the world, with the population predicted to fall by about thirteen per cent by 2050, along with a steep decline in the working age population.

The economy of South Korea is very strong. It is one of the Asian Tigers, a member of G20, and is very well-developed by international standards and structurally stable. It has high incomes and very high levels of modern industrialization. It is heavily dependent on international trade although its credit rating in stock markets is sometimes damaged by its bellicose neighbor to the north. It has low state debt and strong fiscal reserves that can be mobilized in emergencies. It avoided a recession during the Global

3) South Korea. (2014, October 4). In *Wikipedia, The Free Encyclopedia*. Retrieved 19:33, October4, 2014, from http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=South_Korea&oldid=628208568

Financial Crisis and unemployment since has remained low. In economic terms, it has high and sustainable growth potential.

Regarding infrastructure, South Korea has an advanced transport network and modern high-volume airports linking it to the world's capitals. It is one of the world's leaders in nuclear-powered electricity and in information and communication technology (ICT). Its education system is regarded as a major enabler of economic development. Its schools were the first to get high-speed internet access and free access to digital textbooks. Competition between school students is intense because winning places in tertiary institutions largely determine life chances. The state of infrastructure development sets a world benchmark.

The administration of education⁴⁾ from kindergartens to high schools was once partially decentralized but is now highly centralized. Private schools and tertiary education institutions have greater discretion to self-manage their affairs, within guidelines, than do government schools. This uneven distribution of power is unlikely to change easily because it is supported by a political system driven by academic elitism and reinforced by bureaucratic centralism. Administrative development appears to be lagging behind demographic, economic and infrastructural development, especially in education.

Academic elitism assumes that the knowledge currently most valued in a nation state justifies political power being centralized in a technocratic elite. The main problems with technocracy are that it denies the democratic rights of citizens and does not offer an inclusionary politics of societal change. One outcome is that technological and economic reforms run ahead

4) Education in South Korea. (2014, October 1). In *Wikipedia, The Free Encyclopedia*. Retrieved 20:43, October 4, 2014, from http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Education_in_South_Korea&oldid=627778478

of political and administrative reforms.

Bureaucratic centralism in government school systems is usually justified in two main ways. One justification for the command and control of government schools is that it delivers high students' test results and national economic success. This justification assumes that students' test results and economic success are caused by bureaucratic centralism. This justification does not hold true in all cases where bureaucratic centralism is prevalent.

Another justification is that bureaucratic centralism enables the state to achieve its priorities, such as promoting science and technology and human resource development. This justification makes no reference to principles of 'good governance' such as legitimacy, accountability, competence and respect for law and protection of human rights (ODA, 1993). And recall Thomas Jefferson's (1861) injunction for capacity-building in a democratic community.

I know no safe depository of the ultimate powers of the society but the people themselves; and if we think them not enlightened enough to exercise their control with a wholesome discretion, the remedy is not to take it from them, but to inform their discretion by education. This is the true corrective of abuses of constitutional power.

Three main criticisms are that the education system's hierarchical structures discourage innovation, the intense competition between students creates unhappy and unhealthy long-term outcomes, and that South Koreans are not being prepared to join the multicultural and interconnected world community (Kluver, 2013). There are controversial policy issues at every level in education. A sample might include

- the purposes of kindergarten education being undermined by success-oriented parenting
- the purposes of primary schooling being undermined by teachers' discipline and grading practices
- the purposes of middle schooling being undermined by specialized high schools, hagwons, by rote learning instead of discovery learning
- the purposes of high schooling being distorted by the tests that are used to allocate university places, hagwons, and by teacher-centred and facts-only education retarding the development of students' creativity
- the purposes of tertiary education being undermined by technocratic elitism, and
- the general purposes of education being undermined by economic development being prized more highly than the development of a knowledge society in an interconnected international community.

The disparity between purposes, diverse stakeholders' expectations, perceptions of inequitable outcomes, and the impact of ICT suggests an emergent national policy crisis in education. This is extremely serious because the discipline of education is the primary guarantor of the health and growth of all other disciplines, and therefore, the basis of nation building in an Information Age.

The Purpose of Education

How should the sub-discipline of Educational Administration in South Korea respond to this nascent crisis? Referring back to Figure 1, it might begin by asking for a national policy review process that starts with a philosophical phase of clarifying the purposes of education.

Ideas should be invited by an independent commission with ministerial

authority from many sources. This commission should gradually assemble a balanced synthesis as a new draft education policy, as symbolized by the yin-yang symbol on the flag of South Korea.⁵⁾ The fresh balance of general purposes, with purposes specific to each level and sector, then needs to be the basis of systematic consultations over time with all interest groups to improve the draft and to generate support through ownership.

One appropriate source of ideas is the history of educational philosophy in South Korea in a context of alternating democratic and autocratic rule.⁶⁾ At various times this history has drawn values for education from Confucianism, Buddhism, liberalism, democracy, professionalism, capitalism and humanitarianism.

Another appropriate source is the history of educational philosophy related to the development of Western rationalism (Tarnas, 1991) that has proved so effective in the development of South Korea's economy and infrastructure. Over centuries, European education developed different balances of aesthetic, economic and ideological purposes (Hodgkinson, 1993) that can be used to reflect on the balance in South Korea's new draft educational philosophy. A new balance between aesthetic, economic and ideological purposes may be needed if the nation wants to move on from being a successful knowledge economy to become a successful knowledge society in a multicultural world community.

The idea of an aesthetic education came from Classical Greek times. The elite in Athens, in a slave-owning society, educated their sons to make a liberal humanistic search for principles of good living so that they would become, after Aristotle, more refined (Burnett, 1936) and, after Plato, help

5) Flag of South Korea. (2014, September 21). In *Wikipedia, The Free Encyclopedia*. Retrieved 21:50, October 4, 2014, from http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Flag_of_South_Korea&oldid=626431502

6) History of South Korea. (2014, August 19). In *Wikipedia, The Free Encyclopedia*. Retrieved 22:07, October 4, 2014 from http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=History_of_South_Korea&oldid=621952815

develop a more just society (Nettleship, 1935).

South Korea has adopted aesthetic principles as national values. The four trigrams on its flag value the personal virtues of humanity, justice, intelligence and courtesy, and value justice, fruition, wisdom and vitality in society. Notice the double reference to justice; I will come back to that.

The pragmatic idea of an economic education, vocational or professional, came from Classical Roman times when young men studied governance, law, engineering, military science and administration to manage a slave-owning empire. The idea of an economic education has been since been elaborated with scientific research and other forms of scholarship to guarantee the growth of trustworthy knowledge in professions and vocations. Recall the economically-rational pressure on children to win a place at a 'top Sky' university.

The idea of an ideological education came from the great religions who used it to indoctrinate new adherents into their faith. Nation states adopted forms of ideological education to morally condition the young and to socialize citizens in order to improve interpersonal relationships, social responsibility and community development. If the example of Germany is anything to go by, an ideological education for active citizenship in a democracy (Dewey, 1916) will become even more important when the process of reunification with North Korea begins.

Regarding balance, it appears that South Korea has given far greater priority in recent decades to education for economic purposes than to aesthetic and ideological purposes. Having largely achieved economic success, on any international comparison, could it be time to balance economic prosperity with greater attention to the national aesthetic virtues of humanity, justice, intelligence and courtesy, and national ideological

standards of justice, fruition, wisdom and vitality in society?

These aesthetic and ideological commitments cohere strongly with the values underpinning a knowledge society, far exceeding the more exclusively capitalistic values of a knowledge economy. A knowledge economy uses ICT to generate economic growth and competitive market positions in an interconnected global economy (Rooney, Hearn, & Ninan, 2005). A knowledge society uses ICT to create and share knowledge to benefit all members of national and global societies (UNESCO, 2005a).

I raise these questions to suggest that South Korea may wish to find a more appropriate balance in educational purposes for the future, so that it will become the people it wishes to become, and participate fully as citizens in the world's future community. Projecting ahead from the current context also provides the likely drivers of reform in South Korea.

Drivers of Reform

The demographic context indicates that fewer and fewer students will be seeking places at schools and tertiary institutions. Schools and universities will have to compete for students against each other and international providers. They will need to listen more to parents and students, to specialize, and to offer more flexible curricula and delivery systems. They will need to switch to capacity-to-learn criteria instead of rankings of rote learning for admission. They will need to consider threshold criteria for open entry as well as attract more adult and international students. Such trends will erode the influence of universities over school curricula, undermine the exploitative tyranny of hagwons and internationalize South Korean society.

The international context is changing. Industrial economies are gradually

being transformed into knowledge societies (Kai-ming Cheng, 2001). Many education systems internationally are responding to the development of service sectors that employ knowledge workers to provide total solutions. These knowledge-based service sectors are reshaping industrial economies where the division of labor and bureaucracy once prevailed (UNESCO, 2005b).

Knowledge societies are accelerating the development of life-long learning (European Commission, 2006). They increasingly value learning about knowledge construction, research and testing truth claims. As South Korea makes this transformation, its university entrance examination system will become increasingly obsolete. Learning communities will demand greater freedom to develop relevant curriculum reflecting client choice and student voice.

The core values and functions of schools internationally are shifting towards solidarity, tolerance and unity (Thijs, Velde, Meershoek, Dieren, & Arkesteijn, 2011). They are moving steadily away from instruction in watered-down versions of traditional academic subjects. They are increasingly helping students to acquire the knowledge, competencies and dispositions they will need to communicate and research effectively, to work in teams in conditions of cultural diversity, to create innovative quick-learning and solution finding, and to develop the values, character and personality to take responsibility for their own life-long learning.

ICT is enabling more universal access to education, helping improve equity in education, delivering quality learning and teaching, increasing teachers' professional development and supporting more efficient management, governance and administration in education (UNESCO, 2009-2014). In knowledge societies, ICT is making didactic instruction redundant and giving carriage to interactive and constructivist pedagogies that incorporate moral and social education. This is raising the professional standing of

teachers as co-learners who are able to facilitate students' knowledge construction, with matching skills and dispositions. It is also creating a new class of educative leaders who share their power to be co-teachers in flexible organizations.

Some time ago I predicted (Macpherson, 2008a) that management in knowledge organizations will have to become more ethically-critical, socially-critical, environmentally-critical, politically-critical and globally-critical. It now seems to me that the administrative context in education will gradually move towards a post-hierarchical order that will have far greater need of leaders of learning coalitions, leaders of learning communities, and leaders that can create public-private-partnerships to deliver customised educational solutions (Macpherson, 2014). The cost structures of many institutions in a knowledge society will force them to redeploy resources and invent new organisational forms and delivery systems.

In this context, institutional and system administrators might also anticipate the greater empowerment of interest groups by inventing new governance and management structures that will gradually replace bureaucratic centralism and the politics of technocracy. For example, the collectivist professionalism of South Korean teachers will continue to press for standing in national curriculum and pedagogical policy areas, in institutional governance and in the management of each institution's industrial relations. Inclusionary structures will need to be designed and offered to prevent industrial turbulence.

An even greater challenge to technocracy and bureaucratic centralism will be the empowerment of students. They are currently being treated badly. Study hours are excessive and limit personal and social development. Teaching methods are inhumane and damage creative talent needed for upward mobility. The university admission tests are extremely competitive, oblige parents to pay for cramming, and the tests results freeze most

students in a lower caste for life. These conditions violate the United Nations' (1989) Convention on the Rights of the Child. A new South Korean education policy needs to respond to four articles in particular

- Article 12 about children being heard
- Article 19 about protecting children from abuse
- Article 28 about providing equitable access, appropriate school discipline and modern learning methods, and
- Article 29 about the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential.

On the basis of these human rights for children alone, fundamental reform to South Korea's education policy is years overdue. *TheEconomist* (17 December 2011) summarized the main drivers of reform nearly four years ago.

Korea is rich, so it can no longer grow fast by copying others. It cannot remain dynamic with an ageing, shrinking workforce. It cannot become creative with a school system that stresses rote learning above thinking. And its people cannot realize their full potential in a society where they get only one shot at doing well in life, and it comes when they are still teenagers. To remain what one writer called "The Land of Miracles", Korea will have to loosen up, and allow many routes to success.

Educational Administration's Potential Contribution to Reforms

Once a fresh education policy settlement begins to emerge from a national enquiry, the sub-discipline of Educational Administration will have a number of special responsibilities to discharge as strategic planning begins (see Figure 1).

The first task for scholars in Educational Administration will be an epistemological critique of the new national education policy. To identify and test the assumptions of the new policy, the coherence of its truth claims and its practicality in context, a non-foundational, coherentist and pragmatic epistemology is recommended for the evaluation (Evers & Lakomski, 1991).

As the new balance of national education purposes emerges, a second task for researchers and scholars in Educational Administration might be to invent new and flexible organizations to deliver new and improved learning strategies. It might involve updating existing plant with ICT and multiple learning communities. It may extend Louis Sullivan's⁷⁾ thinking from 'form follows function' into 'structure follows strategy, strategy follows purpose, purpose follows learning'. More flexible forms of organization will be needed to exploit ICT as it develops, social media for example. The added flexibility, however, needs to be moderated by double loop learning (Argyris & Schon, 1978) about each entity's management, information, evaluation and accountability systems, so that it becomes a learning organization (Scribner, Cockrell, Cockrell, & Valentine, 1999; Senge, 2006).

The third and possibly the most difficult task will involve displacing bureaucratic centralism and technocracy with the invention and installation of fresh political and administrative structures and processes. My experiences in organizational reforms (Macpherson, 1989, 1991, 1993, 1999, 2008b, 2011) suggests that, as political pressure builds nationally, so rises the possibility of reform and the likelihood of resistance from symbiotic bureaucracies, and the importance of determined and subtle political and intellectual leadership.

7) Form follows function. (2014, July 20). In *Wikipedia, The Free Encyclopedia*. Retrieved 05:19, October 5, 2014, from http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Form_follows_function&oldid=617753517

A redistribution of power in South Korean education will need to accommodate plural and legitimate interest groups in governance nationally, possibly regionally, and certainly institutionally, if innovation is to be enabled. Technocracy and bureaucratic centralism tend to dynamic conservatism, where precious resources are used to protect the status quo. The challenge will therefore also be about accommodating different political ideologies, such as communitarianism, communicative rationalism and egalitarian liberalism (Macpherson, 2014).

To clarify, communitarianism (MacIntyre, 1984; Sergiovanni, 1994) stresses the refinement of institutions and practices that promote and serve the community, the public good, and cooperative practices and values such as reciprocity, trust and solidarity that bind a nation together. Communicative rationalism (Bates, 2006; Habermas, 1984-87) promotes the development of an open, participative and deliberative democracy for a complex modern world that uses the values of the Enlightenment, legitimate law and discourse ethics to provide a defense and critique of institutions. Egalitarian liberalism (Rawls, 1999, 2005) emphasizes the development of justice as fairness; equal liberty and equal opportunity, with inequalities only justified if they benefit the worst off.

Since each of these ideologies will have degrees of appeal, it would be helpful if national scholars of Educational Administration clarified a neo-pragmatic and democratic blend, at the very least to give practical meaning to the concept of 'justice' that is highlighted twice in the trigrams of the flag of South Korea. There are many forms of justice to be considered.

Referring again to Figure 1, a fourth task for South Korean scholars of Educational Administration is leadership to assist with the transition of agreed ideas into practice. A pragmatic reason is that educational leadership

has to be culturally specific to mobilize commitment and action. A moral reason is that such leadership must be educative in intent and outcome, and integrate personal, professional and organizational learning as it installs management and evaluation processes and criteria (Duignan & Macpherson, 1993). A strategic reason is that scholars and professional associations will need to reform the pre- and in-service professionalization of teachers and leaders to implement the new education policy, and then to research the principles and consequences of the new policies to inform the next phase of policy review.

This brings us to a new responsibility that the sub-discipline of Educational Administration could yet take up in national capacity building in South Korea.

Educational Administration and Capacity Building

UNESCO (IIEP, 2006, p. 1) defined education's contribution to capacity building as "the process by which individuals, groups, organizations, institutions and societies increase their abilities to: (a) to perform core functions, solve problems, define and achieve objectives; and (b) understand and deal with their development needs in a broad context and in a sustainable manner."

The UNDP (1992, p. 7) had earlier found that, to be effective, national capacity building had to impact at three inter-related levels: individual, institutional and societal. The IIEP (2006, p. 2) elaborated this to mean that capacity building in education should comprise human resource development, organization development and institutional and legal framework development. The UN's Committee of Experts on Public Administration (UNESCAP, 2007, p. 7) went even wider to advise that effective

capacity-building encompasses the country's human, scientific, technological, organizational, institutional and resource capabilities . . . to enhance the ability to evaluate and address the crucial questions related to policy choices and modes of implementation among development options, based on an understanding of environment potentials and limits and of needs perceived by the people of the country concerned.

The implication for South Korea is that capacity-building reforms in education will need to engage at all levels with fresh policy, and to integrate with reforms across all government portfolios. By comparison, research and theory in Educational Administration with regard to capacity building tends to be limited to either

- forms of leadership development (Browne-Ferrigno & Muth, 2004; Honig, 2003; Marsh & Farrell, 2014; Slater, 2008; Wildy, Sigríður Margrét Sigurðardóttir, & Faulkner, 2014)
- forms of organizational development (Bain, Walker, & Chan, 2011; Cosner, 2009; Dinham & Crowther, 2011; Marks & Louis, 1999; Murphy & Meyers, 2009; Stöcklin, 2010), or
- forms of system development (Hargreaves, 2011; Harris, 2011; Levin & Fullan, 2008).

There are some examples where all three levels have been considered simultaneously (e.g. Watterston & Caldwell, 2011) although without reference to the wider societal context and the need to integrate reforms with whole-of-government initiatives.

Educational Administration in South Korea can assume that their Government will be aware that definitions of 'good governance' have changed significantly in recent decades. The World Bank (1993) once defined governance as the method through which power is exercised in the

management of a country's political, economic, and social resources for development. Once it was discovered that poor governance significantly impairs development, international aid agencies started evaluating 'good governance' using four main criteria:

- legitimacy (government should have the consent of the governed)
- accountability (ensuring transparency, being answerable for actions and media freedom)
- competence (effective policy-making, implementation, and service delivery); and
- respect for law and protection of human rights. (ODA, 1993)

It was later accepted that legitimacy was a byproduct of 'good democratic governance' which in turn required

- sound public-sector management (efficiency, effectiveness, and economy)
- accountability, exchange and free flow of information (transparency), and
- a legal framework for development (justice, respect for human rights and liberties). (UNCEPA, 2006, p. 4)

This explains why international aid investment broadened from individual and role professional development to include system and institutional capacity building, especially in governance and management. It gave greater multipliers and more sustainable returns. This also suggests that theorists in Educational Administration in Korea conceptualize the field's role in national capacity building to integrate professional, institutional and legal development in educational reforms with whole-of-government initiatives in public administration.

Conclusions and Recommendations

The general evidence suggests that fundamental reform to South Korean education is warranted. Demographic drivers for reform are altering societal demands. Economic drivers are calling for the reconstruction of pedagogy and curriculum. Infrastructural drivers are modifying delivery systems. Administrative drivers are challenging technocracy and bureaucratic centralism.

It is concluded that the sub-discipline of Educational Administration has unique advantages. It can evaluate a new draft national policy clarifying education purposes, overall and by level and sector. It can help articulate a fresh balance between aesthetic, economic and ideological purposes; a fresh balance that is more consistent with national values and help South Korea make a transition successfully from a bounded knowledge economy to an international and multicultural knowledge society. It can help enhance governance structures by engaging collectivist professionalism and parental and student voice. It can help invent new flexible forms of organization, leadership, management and evaluation to deliver and further improve curriculum and pedagogy to address students' human rights. It can explain and assist with all phases of the policy making and implementation process.

Particular conditions are recommended. Determined, subtle and legitimate political and intellectual leadership is essential to displace technocracy and bureaucratic structures and processes and to mobilize political support and the considerable financial resources needed to transform systems. The growing knowledge about national capacity building suggests that, as the education reform process unfolds with professional development, organizational development and legal and regulatory development, improvements to the administration of education need to be reconciled with wider government reforms to achieve national values.

<References>

- Argyris, C., & Schon, D. (1978). *Organizational learning : A theory of action perspective*. ReadingMA : Addison-Wesley.
- Bain, A., Walker, A., & Chan, A. (2011). Self-organisation and capacity building: sustaining the change. *Journal of Educational Administration*, 49 (6), 701-719.
- Bates, R. J. (2006). Educational administration and social justice. *Education, Citizenship and Social Justice*, 1(2), 141-156.
- Browne-Ferrigno, T., & Muth, R. (2004). Leadership mentoring in clinical practice: Role socialization, professional development, and capacity building. *Educational Administration Quarterly*, 40(4), 468-494.
- Burnett, J. (1936). *Aristotle on education. Extracts translated and edited from Ethics and Politics*. Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Cosner, S. (2009). Building organizational capacity through trust. *Educational Administration Quarterly*, 45(2), 248-291.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and education : An introduction to the philosophy of education*. NewYork : Macmillan.
- Dinham, S., & Crowther, F. (2011). Sustainable school capacity building - one step back, two steps forward? *Journal of Educational Administration*, 49 (6), 616-623.
- Duignan, P. A., & Macpherson, R. J. S. (1993). Educative leadership: A practical theory. *Educational Administration Quarterly*, 29(1), 8-33.
- Educational Administration Abstracts*. (2001). Categories used to classify research findings in educational administration. 36(4).
- European Commission. (2006). Communication from the Commission - Adult learning: It is never too late to learn. Brussels, Belgium:

- Commission of the European Communities, accessed 9 October 2014 at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52006DC0614>.
- Evers, C. W., & Lakomski, G. (1991). *Knowing educational administration : Contemporary methodological controversies in educational administration research*. Oxford, UK : Pergamon Press.
- Habermas, J. (1984-87). *The theory of communicative action*. Cambridge: Polity.
- Hargreaves, D. H. (2011). System redesign for system capacity building. *Journal of Educational Administration*, 49(6), 685-700.
- Harris, A. (2011). System improvement through collective capacity building. *Journal of Educational Administration*, 49(6), 624-636.
- Hodgkinson, C. (1981). A new taxonomy of administrative process. *Journal of Educational Administration*, 19, 141-152.
- Hodgkinson, C. (1993). Radicality and reform: The philosophy of educational goals revisited. In Y. Martin & R. Macpherson (Eds.), *Restructuring administrative policy in public schooling*. Calgary, Alberta, Canada: Detselig.
- Honig, M. I. (2003). Building policy from practice: District central office administrators' roles and capacity for implementing collaborative education policy. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 292-338.
- IIEP. (2006). Guidebook for planning education in emergencies and reconstruction, Chapter 3, Section 1, Basics. Paris, International Institute for Educational Planning (IIEP): UNESCO.
- Jefferson, T. (1861). Letter to To William Charles Jarvis. Monticello, September 28 1820. In H. A. Washington (Ed.), *The writings of Thomas Jefferson*. New York, NY. : H.W.Derby. Available at <http://www.yamaguchi.com/library/jefferson/jarvis.html>
- Kai-ming Cheng. (2001). *Quality education leadership in aknowledge*

- society*. Paper presented at the Australasian Association of Senior Education Administrators Conference, Sydney, NSW. 2-5October.
- Kluver, R. (2013). Globalization, informatization, and intercultural communication. *United Nations Public Administration Network*. Retrieved 9 October 2014, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002006.htm>
- Levin, B., & Fullan, M. (2008). Learning about system renewal. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 289-303.
- MacIntyre, A. (1984). *Aftervirtue : A study in moral theory*(Seconded). NotreDame, IN : University of NotreDame Press.
- Macpherson, R. (1989). Radical administrative reforms in New Zealand education: The implications of the Picot Report for institutional managers. *Journal of Educational Administration*, 27(1), 29-44.
- Macpherson, R. (1991). The restructuring of administrative policies in Australian and New Zealand state school education: Implications for practice, theory and research. *Journal of Educational Administration*, 29(4), 51-64.
- Macpherson, R. (1993). The radical reform of administrative policies in New South Wales school education: Surgery and genetic engineering. In Y. M. Martin & R. J. S. Macpherson (Eds.), *Restructuring administrative policy in public schooling : Canadian and international studies*(pp.243-262). Calgary, Alberta : Detselig.
- Macpherson, R. (1999). The quality of teaching at the University of Auckland. Inaugural professorial lecture. Auckland: University of Auckland, CPD.
- Macpherson, R. (2008a). Critical management in knowledge organizations. *International Journal of Educational Management*, 22(7), 676-695.

- Macpherson, R. (2008b). Teaching and learning at a Middle Eastern university: Scholarship, constructivism, educative leadership and autocracy. In S. Scott & K. C. Dixon (Eds.), *The 21st Century, globalised university : Trends and developments in teaching and learning*. Perth,WA : Black Swan.
- Macpherson, R. (2011). Educational administration and management in Timor Leste: Language and capacity building challenges in a post-conflict context. *International Journal of Educational Management*, 25(2), 186-203.
- Macpherson, R. (2014). *Political philosophy, educational administration and educative leadership*. Abingdon, Oxon.:Routledge.
- Marks, H. M., & Louis, K. S. (1999). Teacher empowerment and the capacity for organizational learning. *Educational Administration Quarterly*, 35(5), 707-750.
- Marsh, J. A., & Farrell, C. C. (2014). How leaders can support teachers with data-driven decision making: A framework for understanding capacity building. *Educational Management Administration & Leadership* (Published online before print August 18, doi :10.1177/1741143214537229).
- Murphy, J., & Meyers, C. V. (2009). Rebuilding organizational capacity in turnaround schools: Insights from the corporate, government, and non-profit sectors. *Educational Management Administration & Leadership*, 37(1), 9-27.
- Nettleship, R. L. (1935). *The theory of education in Plato's Republic*. London, UK : Oxford University Press and Geoffrey Cumberlege.
- ODA. (1993). Taking account of good government. London, UK.: Overseas Development Administration (ODA) of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.
- Rawls, J. (1999). *Theory of justice : Revised edition* (Seconded.).

- Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Rawls, J. (2005). *Political liberalism* (Thirded.). NewYork : Columbia University Press.
- Rooney, D., Hearn, G., & Ninan, A. (2005). *Handbook on the knowledge economy*. Cheltenham, UK.:Edward Elgar.
- Scribner, J. P., Cockrell, K. S., Cockrell, D. H., & Valentine, J. W. (1999). Creating professional communities in schools through organizational learning: An evaluation of a school improvement process. *Educational Administration Quarterly*, 35(1), 130-160.
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline : The art and practice of the learning organization*. London : Random House.
- Sergiovanni, T. J. (1994). Organizations or communities? Changing the metaphor changes the theory. *Educational Administration Quarterly*, 30(2), 214-226.
- Slater, L. (2008). Pathways to building leadership capacity. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(1), 55-69.
- Stöcklin, S. (2010). The initial stage of a school's capacity building. *Educational Management Administration & Leadership*, 38(4), 443-453.
- Tarnas, R. (1991). *The passion of the Western mind : Understanding the ideas that have shaped our world view*. NewYork : Ballantine.
- The Economist. (17 December 2011). Exams in Korea. The one-shot society. The system that has helped South Korea prosper is beginning to break down. Accessed 5 October 2014 at <http://www.economist.com/node/21541713>
- Thijs, A., Velde, J. v. d., Meershoek, S., Dieren, S. v., & Arkesteijn, E. (2011). Quality framework for UNESCO schools. Enschede, The Netherlands: SLO, Netherlands institute for curriculum development, Europees platform, UNESCO, accessed 9 October 2014 at

http://unesco.nl/sites/default/files/dossier/quality_framework_for_unesco_schools_web.pdf?download=1

- UN. (1989). United Nations Convention on the Rights of the Child. New York, : General Assembly resolution 44/25 of 20 November, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49, accessed 5 October 2014, at <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>
- UNCEPA. (2006). Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. New York, NY.: United Nations Committee of Experts on Public Administration (UNCEPA).
- UNDP. (1992). *Report, Resolutions adopted by the Conference, Resolution I, annex II*. Paper presented at the United Nations Conference on Environment and Development, Riode Janeiro, Brazil, 3-14 June.
- UNESC. (2007). Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. New York, NY.: United Nations Economic and Social Council (UNESC), accessed 7 October 2014 at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>.
- UNESCO. (2005a). Toward knowledge societies: UNESCO World Report. Conde-sur-Noireau, France: Imprimerie Corlet: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
- UNESCO. (2005b). Towards knowledge societies: UNESCO world report. Imprimerie Corlet, Condé-sur-Noireau, France: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), accessed 9 October 2014 at <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843e.pdf>.
- UNESCO. (2009-2014). ICT in education. from United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), accessed 9 October 2014 at <http://www.unesco.org/new/en/unesco/themes/icts/browse/1/>
- Watterston, J., & Caldwell, B. (2011). System alignment as a key

strategy in building capacity for school transformation. *Journal of Educational Administration*, 49(6), 637-652.

Wildy, H., Sigriður Margrét Sigurðardóttir, & Faulkner, R. (2014). Leading the small rural school in Iceland and Australia. *Educational Management Administration & Leadership*, 42(4), 104-118.

World Bank. (1993). *Governance*. Washington, D.C. : World Bank.