

교육부총리제 신설의 내용과 의의

김 영 호 | 행정자치부 행정관리국장

1. 조직 개편의 의의

교육부총리에 관한 논의를 하기 전에 정부 조직 관리 담당자로서 우선 정부 조직 관리 관점에서 조직 개편에 관한 일반적인 사항을 언급하고자 한다. 교육부총리 신설 문제도 결국은 정부 조직 개편이라는 큰 틀 안에서 이해하여야 할 것이기 때문이다.

집단주의 문화 때문인지 우리 나라는 조직에 대한 관심이 큰 것 같다. 일반적으로 사람들은 개인보다는 조직을 통해 일한다고 생각하고 조직과 그 구성원을 동일시하는 풍조가 강하다. 그래서인지 각 부처의 조직 개편에 대한 관심과 열의가 매우 큼에 새삼 놀라기도 한다. 그러나 흔히 사람들은 조직을 조직도(組織圖)에 나타나는 기구로만 이해하려는 오류를 범하고 있고, 조직 개편을 단순히 조직도상의 기구를 바꾸는 것이라고 생각하는 것 같다. 그러나 이러한 시각은 눈에 보이는 조직도 이면의 조직 구성원, 그들이 맡고 있는 역할 그리고 이들을 엮는 역동적인 관계 등을 간과하는 것이다.

조직은 고정적인 틀이라기 보다는 살아 있는 유기체와 같은 것으로서 공식적 구조 외에 사람과 사람간, 조직과 조직간의 권력과 자원을 둘러싼 쟁탈 관계(power struggle) 역시 조직을 이해하는데 중요한 요소인 것이다. 조직과 조직 개편을 심층적으로

이해하기 위해서는 이면의 이러한 관계까지도 고려하여야 한다.

유기체로서의 조직에 변경을 가져오는 동인(動人)은 조직을 외포(外包)하고 있는 환경과 이러한 power struggle의 결과이기 쉽기 때문이다. 조직도의 변경은 조직 개편의 최종 산물일 뿐이며 조직의 변화를 가져오는 요인은 대개 조직 외부의 환경 변화와 내부 구성 분자의 의식·행태 변화인 것이다. 따라서 어떤 조직에 문제가 생길 때 - 즉 업무를 효율적으로 수행하지 못한다든지, 기관의 위상과 직원들의 사기가 심각하게 저하된다든지, 환경 변화에 신속하게 적응하지 못한다든지 -에는 우선 그 안의 사람들을 살펴보고, 수행하는 업무 내용과 그 수행 방법을 재검토하는 것이 선행될 필요가 있다. 조직은 사람과 일의 집합이므로 문제 해결의 실마리는 여기에서 찾아야 하는 것이다. 직원의 능력 개발, 권한 강화, 인력의 재배치, 업무 부담의 재조정으로 인적 자원 관리 방식을 바꾸고 기관의 임무에 충실한 핵심 분야로 조직 역량을 결집하여 불필요한 기능을 축소하려는 노력을 하여야 한다.

이러한 선행 문제의 해결 없이 기구만을 개편한다고 해서 문제를 해결할 수 없는 경우가 많기 때문에 조직 개편은 최후의 수단으로 고려되어야 한다. 그러나 대개의 기관들은 무슨 문제가 생기거나 사

건이 발생하면 우선 인원을 늘리고, 기구를 개편함으로써 이에 대처하려고 하는 경향이 있는 것 같다. 이러한 식의 단일한 대처 방식은 임시방편적인 처방일 뿐이며, 이러한 경향 때문에 정부 인력의 규모가 계속 증가하였던 것이라고 생각되어 안타까운 마음이 들곤 한다. 그러나 효율성과 생산성에 바탕한 경쟁력 있는 정부를 만들기 위해서는 이러한 단일한 대처 방식은 더 이상 통하지 않음을 인식해야 한다. 이것이 현재 정부의 조직 관리에 대한 기본 인식과 방향이며 이러한 판단에 따라 기구 개편과 인력 증원을 최대한 억제하고 있는 것이다.

경우에 따라서는 역으로 조직 개편을 단행함으로써 인력 운영의 효율성을 높이고 임무에 충실한 조직 체계를 만드는 접근 방법도 유효하다. 급격한 환경 변화, 기관 임무의 기본적인 변화 등으로 인해 시급하게 조직의 체질을 바꾸어야 하는 상황에서는 조직 구조를 바꿈으로써 그 안의 사람과 그들이 하는 일의 방법을 바꾸도록 강제할 수도 있다는 것이다. 예컨대 구조 조정을 단행해 기구와 인력을 줄이면 핵심 분야 위주로 업무와 인력을 재배치할 수밖에 없게 되고 인력을 소수 정예화 하지 않을 수 없게 된다. 이것이 지난 98년 국민의 정부 출범 이후 4개년 구조 조정을 추진해 온 논리인 셈이다.

교육부총리제로의 개편도 마찬가지이다. 교육 부문에 많은 문제점이 있다는 것은 누구나 인식하고 있는 사실이다. 한편 인적 자원의 전략적 관리가 21세기 무한 경쟁 시대에 우리의 생존에 필수적인 요소로 부각되고 있다. 그러나 종전 교육 및 인적 자원 기능 수행 체계는 이러한 과제를 해소하기에 많은 문제가 있었다. 교육 담당자의 사기는 저하되었고, 인적 자원 관리 업무는 각 부처에 다원화되어 총괄적이고 장기적인 비전이 없었다. 어디서부터 손을 대야 할지 모를 정도로 흐트러진 문제 상황에서는 차근차근 문제를 해결할 시간도 없고 방법도

찾기가 어렵다. 조직 관리 측면에서 보면 교육부총리제는 조직 개편을 통해 문제 해결을 위한 전기(轉機)를 마련하려는 시도였다고 볼 수 있다.

Ⅱ. 교육부총리제 신설의 필요성

정부에서는 금년 1월 29일 교육부를 교육인적자원부로 개편하고, 교육인적자원부 장관을 재정경제부 장관과 함께 부총리로 승격하는 정부 조직 개편을 단행하였다. 교육정책에 관한 부처의 수장을 부총리로 승격하는 것은 정부 수립 이후 최초의 시도로서, 이것은 정부가 21세기 지식·정보의 시대를 대비하여 교육과 인적 자원에 대한 중요성을 재인식하고 있음을 상징적으로 보여주는 조치라고 할 수 있다.

우리 나라는 교육을 위하여 정부에서 공교육비로 국내총생산(GDP)의 5% 정도를, 일반인들이 사교육비로 7~8%를 지출하고 있다고 한다. 이 정도면 세계 어느 나라 못지 않게 많은 돈을 교육에 투자하고 있는 셈이다. 그러나 그 많은 돈이 얼마나 효과적으로 사용되는가는 별개의 문제이다. 넘쳐나는 수많은 대학 졸업생들이 직장 문턱도 밟아 보지 못한 채 실업자가 되고 있는 상황인데도 너도나도 대학에 가겠다고 아우성이다. 한편 생산직 기술 인력으로 일하겠다고 하는 사람은 절대적으로 부족하여 외국인 산업 연수생 7만 명이 자리를 메우고 있다. 이공 계열의 컴퓨터 등 첨단 분야 고급 인력은 태부족인데 반하여 인문 사회 분야 박사급 고급 인력은 학위를 취득하고도 일자리를 구하지 못하고 있다. 또한 전국적으로 10만 명이 넘는 고등 인력이 고시 준비로 허송세월을 보내고 있다.

선진 외국보다도 1~2년 많은 학교 교육을 받으면서도 기업체에서는 신입사원들이 할 줄 아는 일이 없으며 도대체 대학에서 무엇을 배웠는지 모르겠다고 불평이다. 대학은 취업 학원으로, 중·고교

“

사회 총체적으로 복마전 같이 얽히고 설킨 교육 문제는
단순히 교육 부문만의 문제가 아니며
교육 당국 혼자 해결할 수도 없는 문제이다.
교육은 이제 사회 전체적인 인적 자원의 틀 안에서
조율되고 해결되어야 한다.

”

는 입시 학원으로 전락한 것이 현실이며, 교사는 권위 실추와 사기 저하로, 학생들은 입시 지옥과 학교 폭력에, 학부모는 가계를 압박하는 사교육비 문제로 전전긍긍하고 있는 실정이다.

이렇게 사회 총체적으로 복마전 같이 얽히고 설킨 교육 문제는 단순히 교육 부문만의 문제가 아니며 교육 당국 혼자 해결할 수도 없는 문제이다. 교육은 이제 입시 문제 위주에서 탈피하여 사회 전체적인 인적 자원의 틀 안에서 조율되고 해결되어야 한다.

인적 자원의 개발·관리는 지식 기반 사회에서 국가 발전의 핵심 전략으로, 우리 나라처럼 인적 자원 외의 부존자원이 별로 없는 자원 빈국로서는 더욱 그 중요성이 크다 할 것이다. 인적 자원 개발의 성과를 높이기 위해서는 사람을 키우는 교육 부문과 키운 사람을 활용하는 노동·연구·문화 등 각 부문이 통합적으로 작동되도록 해야 한다. 이를 위해 학교는 교육을 통해서 형성된 가치관이나 태도 그리고 기술이나 지식이 어떻게 활용되는지 관심을 기울여야 하고, 교육이 바뀌기 위해서는 노동시장의 관행도 바뀌어야 한다. 교육과 노동시장의 관행은 서로 얽혀 있다. 잘못된 관행의 매듭을 풀고 효과적인 인적 자원 개발 시스템을 구축하는 실마리를 잡기 위해서는 먼저 정부의 정책 수립과 집행 구조가 개선되어야 한다. 정부의 인적 자원 개발 정책은 지원과 규제에 의존하고 있으나 부처간 조율

이 되지 않아 자원은 중복되고 규제는 양산되는 결과가 발생하고 있다. 뿐만 아니라 정책의 집행 구조가 부처별로 상이해 학교나 기업 등 현장으로 갈수록 정책의 효과는 반감되고 만다.

또한 지금까지 우리 나라는 국가 인적 자원 정책의 총괄·조정 체제가 미비했다. 인적 자원 개발이 기업별, 산업별, 정부 부처별로 따로 이루어짐으로써 개인 생애 전단계에 걸쳐 일관되게 삶의 진로를 설계하도록 지원하지 못하였고, 국가적으로는 고비용 저효율의 중복 투자로 인적 자원 활용의 유효도가 낮았다. 기업들은 필요한 기술을 갖춘 인력을 선발, 활용하는 단기적 수급에만 관심을 가질 뿐 장기적인 인력 양성에는 무관심하였다. 반면 장기적이고 체계적인 인적 자원 정책을 수립하여야 할 정부는 각 부처에서 소관 분야별로 개별적인 교육 훈련 및 인력 양성 계획을 수립함으로써 정부 전체적인 시너지 효과를 거두지 못하고 중복 투자에 의한 낭비를 초래하였다. 세계 각국의 경쟁력을 평가하는 IMD에 따르면 우리 나라는 47개국 중에서 전반적인 경쟁력은 25위이고 인적 자원의 경쟁력은 27위로 '사람은 많은데 인재가 없다'는 사회 각계의 탄식과 불만을 입증해 주고 있다.

이렇듯 난맥상을 보이는 교육 및 인적 자원 개발 문제를 더 이상 방치할 수 없다는 것이 정부를 비롯한 모든 뜻있는 인사들의 판단이다. 문제는 어떻게

교육과 인적 자원 개발에 대한 정부의 관심과 우선 순위를 높이고 효과적으로 문제를 해결할 수 있는 체계를 구축하느냐 하는 것이다. 여기에 대한 해답의 하나로 제시된 것이 교육부의 교육인적자원부로의 개편과 부총리로의 승격이었던 것이다.

선진 외국의 사례를 보더라도 교육과 인적 자원의 관리가 국가 기능의 중요한 부분이라는 인식하에 이와 유사한 조치를 취하고 있음을 알 수 있다. 영국의 경우는 지난 '95년에 교육·고용부를 설립해 학교 교육과 산업 인력 수급을 연계하고 있으며, 프랑스도 '97년 기존 교육부를 국가교육 연구 기술부로 개편한 바 있다. 기타 독일의 연방교육 연구부, 일본의 문부과학성(文部科學省), 호주의 교육·훈련·청소년부 등이 교육 기능과 인적 자원 기능을 통합 부처에서 수행하는 예이다. 한편 싱가포르의 인력부, 캐나다의 인적자원개발부 등 인적 자원에 관한 전담 부처를 별도로 두는 예도 있다.

Ⅲ. 추진 경과 및 내용

2000년 1월 3일 대통령은 민·관 합동 시무식에서 새천년 신년사를 통해 “교육부 장관을 부총리로 승격시켜 교육·훈련·문화·관광·과학·정보 등 인력 개발 정책을 종합적으로 관장하도록” 하겠다고 밝혔다. 이에 따라 정부 부처내에서는 교육부총리제 신설을 위한 법개정 등 필요 절차에 착수하기 시작하였다.

그러나 교육부총리제에 대한 논의는 그전에 이미 이루어진 바 있다. 1996년 교육개혁위원회에서 인력 개발의 중요성 증대에 따라 인적 자원 정책을 총괄하는 부총리제 도입을 건의했고, 1998년 2월 대통령 인수위원회가 교육부와 과학기술처, 교육부

와 문화부, 교육부와 문화부, 과학기술처의 통합 혹은 교육부와 노동부의 직업 훈련 기능 통합 방안을 제시하였다. 그 이후 1999년 제 2차 정부 조직 개편시의 정부 중앙 부처 경영 진단에서도 유사한 개선 방안을 제시한 바 있다. 대통령의 신년사는 이러한 정부내 논의가 구체화 될 수 있는 기폭제이자 최종 정책 결정의 역할을 한 것이다.

교육부총리제 신설을 위한 그간의 추진 경과를 간략히 살펴보면, 대통령의 교육부총리제 신설 천명 이후 곧이어 2000년 2월 17일 폭넓은 국민 여론과 전문가의 의견 수렴을 위하여 민간인을 중심으로 하는 ‘정부기능조정위원회’(위원장 : 정정길 서울대 교수)를 구성하였다. 그리고 행정자치부와 기획예산처 공동 주관으로 교육부총리제 신설 방안을 마련하기 위하여 한국행정연구원, 한국개발원, 한국교육개발원, 여성개발원, 한국노동연구원 등이 참여하는 연구 용역을 실시하였다. 연구 용역 보고서에서는 국가 인적 자원 개발 정책의 기본 체계를 마련하여 국가 및 민족의 발전을 추진한다는 기본 명제하에 단기적으로 교육인적자원부는 인적 자원 정책 조정·심의 기능과 개발 기능을 수행하되 타 부처의 인적 자원 개발 업무는 분야별 특성을 고려해 직접 이관하기보다는 적극 지원하는 체계를 취하는 것이 바람직하다고 결론지었다. 또한, 교육 관련 국가 사무중 교육 자치 단체로 이관하거나 대학 자율에 맡기는 사무는 법령 개정 등 제도 개혁을 위한 필요 조치를 취한 후 점진적으로 추진하고 장기적으로, 인적 자원 개발 부처로 변신을 꾀한다는 기본 방향을 정하였다.¹⁾ 이후 연구 용역 결과를 토대로 2000년 5월 8일 공청회를 개최하여 각계 각층의 의견을 수렴하여 최종 개편안을 마련하였고, 7월 4일 국무회의 의결을 거친 정부조직법 개정안을

1) 한국행정연구원, 『정부 기능 조정 방안』(행정자치부, 기획예산처에 대한 연구 용역 보고서, 2000. 4)

“

교육부총리 출범에 따라 가장 큰 기대 효과는
 국가 발전 전략으로서의 인적 자원 개발·관리 체제를 확립했다는 것이다.
 교육부총리는 국가 인적 자원 개발·관리의 총괄 조정자로서
 정부, 산업계, 시민 사회, 가정을 상대로
 각종 지원과 조정 역할을 수행할 것이다.

”

7월 6일 국회에 제출하였다.

국회에서는 여야간 일부 이견이 있어 처리가 지연되다가 회기 막바지인 2000년 12월 27일 새벽 교육부총리, 경제부총리, 여성부 신설 내용을 담고 있는 정부조직법 개정안이 국회 본회의를 통과하였다. 이후 그간 입법 추진과 함께 검토해 왔던 직제 개편 작업을 마무리하여 정부조직법과 관련 직제를 2001년 1월 29일 공식 공포함으로써 부총리인 교육인적자원부가 출범하게 되었다.

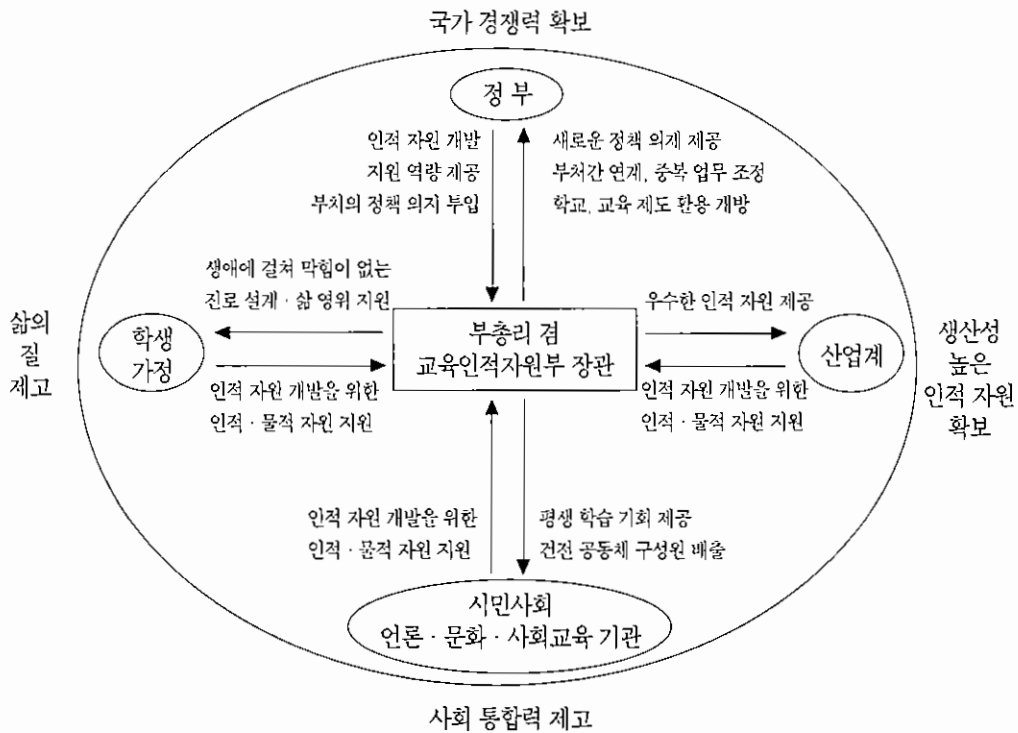
관련 법령에 의해 부총리 겸 교육인적자원부장관은 인적 자원 개발의 종합 기획, 심사 평가, 산·학·연 연계, 전문 인력 육성·지원 등 인적 자원 개발 정책의 총괄·조정 기능을 부여받게 되었다. 교육부총리는 28개 부·처·청에 분산된 225개 국가 인적 자원 개발 업무를 총괄·조정하게 되었으며, 교육인적자원부의 정부 부처내 서열도 과거 교육부 시절 7위에서 경제부총리가 겸하는 재정경제부 다음인 2위로 5단계나 뛰어 오름으로써 명실상부하게 국가 인적 자원 개발의 중심축을 구축하게 된 것이다.

교육부총리는 정부 업무의 부문간 조정 및 효율

적 공동 추진을 위해 설치한 정부 4개 부문 팀중 교육 인적 자원 분야 팀장이 되어 정부의 인적 자원 개발 회의를 주재하게 되었다. 이 회의는 교육인적자원부와 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 산업자원부, 정보통신부, 노동부, 기획예산처, 여성부 등 9개 부처 장관과 국무조정실장, 국정홍보처장, 대통령 비서실 교육문화비서관이 참석하며 인적 자원 개발과 관련한 각 부처의 정책을 사전에 조율하여 정부 전체적으로 일괄된 정책 수립을 촉진하는 역할을 할 것으로 기대된다.

한편 교육인적자원부의 조직도 과거 2실 3국 6심의관 30과에서 1차관보 2실 4국 4심의관 32과로, 1차관보 1국 2과의 인적 자원 정책 부서가 증가하는 대신 심의관 2개 자리가 줄어들었다.²⁾ 신설된 차관보와 인적자원정책국장은 개방형 직위로 선정해 공직 내외부의 유능 인사를 공개 모집을 통해 뽑도록 하였다. 이러한 개편은 전체적으로는 인력의 증원 없이 이루어졌다. 이는 그간 2차례에 걸쳐 정부 조직을 개편한 만큼 가급적 현재의 체제를 유지하고 부처간 기능 조정은 최소화함으로써 대규모 조직 개편에 따른 공직 사회의 동요를 막자는 정부

2) 종전 교육부 : 2실(기획관리실, 학교정책실) 3국(평생교육국, 고등교육정책국, 교육자치지원국) 6심의관(공보관, 감사관, 교육정책기획관, 국제교육협력관, 교육과정정책심의관, 교원정책심의관) → 교육인적자원부 : 1차관보 2실(기획관리실, 학교정책실) 4국(인적자원정책국, 평생직업교육국, 대학지원국, 교육자치지원국) 4심의관(공보관, 감사관, 국제교육정보화기획관, 교원정책심의관)



〈그림 1〉

기능 조정의 기본 방침과 정부 구조 조정을 추진하고 있는 상황을 고려하여 가급적 기존 인력으로 대처하기로 한 방침에 따른 것이다. 일부 교육인적자원부 소속 공무원으로서의 일만 늘고 인력 보충이 이루어지지 않아 불만이 있을 수 있겠으나 정부의 이런 방침에 대한 양해를 구하는 바이다. 교육인적자원부의 기능 및 인력 문제는 앞으로 교육 자율화와 타부처 인적 자원 기능의 이관 문제와 함께 장기적으로 재검토할 필요가 있다고 여겨진다.

IV. 교육부총리제의 기대 효과와 향후 과제

교육부총리 출범에 따라 가장 큰 기대 효과는 국가 발전 전략으로서의 인적 자원 개발 · 관리 체제

를 확립했다는 것이다. 교육부총리는 국가 인적 자원 개발 · 관리의 총괄 조정자로서 정부, 산업계, 시민 사회, 가정을 상대로 각종 지원과 조정 역할을 수행할 것이 기대된다. 또한 교육 담당 부처의 부총리 승격으로 교원 및 관련 공무원의 사기 진작 효과도 있으리라 생각된다.

장기적으로 교육부총리제가 성공적으로 정착하여 교육 및 인적 자원 개발 · 관리 기능이 효과적으로 수행된다면 국가적으로는 21세기 지식 기반 사회에서의 국가 경쟁력 확보에 크게 기여할 것으로 기대된다. 또한 교육 · 훈련 기회의 확대로 국민들 간 소득 격차를 줄여 국민 통합을 이루는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 사회적으로는 학력을 중시하는 사회에서 능력을 중시하는 사회로의 이행을 촉진하고, 사회 구성원의 의식 · 행태 변화, 노동 생산

성 증대 등으로 사회 전체적인 효율성과 통합력 증진에 도움이 될 것이다. 한편 개인적 차원에서도 전 생애에 걸친 평생 학습 기회가 확대되어 개인의 직업 능력 및 그에 따른 소득 증대, 자아실현의 기회가 확대될 것으로 기대한다. 교육부총리의 역할과 위상을 도식화하여 설명하면 <그림 1>과 같다.³⁾

교육 및 인적 자원 기능이 이러한 기대 효과를 낼 수 있는냐는 1차적으로 교육인적자원부와 소속 공무원들의 책무일 것이다. 그리고 2차적으로는 정부내 다른 유관 부처들의 원활한 협조와 지원이 필요하며, 더 나아가 일반 사회 및 학생·학부모 등 교육 관련 이해 관계자의 전향적인 자세도 필요할 것이다.

인적 자원 개발 정책의 상당 부분이 부처간의 이해관계가 얽혀 있기 때문에 어떻게 효과적·생산적으로 정책을 수립·추진해 나아가느냐가 교육인적자원부의 큰 과제이다. 직업교육 프로그램과 연계해 산업 현장에서 필요로 하는 기술 인력을 길러 낼 수 있도록 교육의 틀을 다시 짜는 등 노동부, 문화관광부, 정보통신부, 과학기술처 등 유관 기관의 인적 자원 개발 기능과 학교 교육을 어떻게 연계시키느냐가 앞으로의 과제이다. 또한 각 부처에서 중복적으로 추진하고 있는 인적 자원 관련 정책을 부총리의 지위를 활용해 어떻게 조정해 나아갈 것인가도 국가적으로 큰 과제이다.

한편 지방 자치 시대에 부합하도록 중앙과 병행하여 지방 단위에도 교육감을 중심으로 한 인적 자원 개발 관리 기능을 활성화해야 할 것이다. 교육인적자원부가 진정한 인적 자원 총괄 부처로서 자리매김 하기 위해서는 교육인적자원부가 해야 할 일과 타기관으로 주어야 할 일을 다시 가려, 장기적으로 교육정책에 대한 국가와 지방, 국가와 민간간 역할 분담을 어떻게 해 나아갈 것인가에 대해서도 미리 고민하여야 한다. 그리고 무엇보다도 교육과 인적 자원 개발 정책은 장기적인 비전을 가지고 일관되게 추진되어야 한다. 교육은 백년지대계(百年之大計)라는 말이 있다. 더는 장관이 바뀐다고 정책이 수시로 바뀌는 우를 범하면 안되겠다. 일반 부처보다 상위의 부총리 기관으로서의 지위에 따르는 책임과 기대를 깊이 인식하고 교육과 인적 자원 관리가 국가 발전의 가장 중요한 사항이라는 자긍심으로 열심히 일해 주었으면 하는 게 교육부총리 신설 작업을 주관한 부서 담당자로서의 희망이다. **김영호**

김영호

성균관대 행정학과를 졸업하고 미국 남가주대에서 행정학 석사 학위를 받았다. 서울올림픽대회 조직위원회 파견, 총무처 교육훈련과장·장관 비서관·조직기획과장, 주미 한국 대사관 파견, 국민고충처리위원회 조사2국장을 역임하고 현재 행정자치부 행정관리국장으로 재직 중이다.

3) 「정부 기능 조정 방안」, 81p