

기획논문

한국 중앙교육행정조직 60년:
조직환경과 조직구조의 관계를 중심으로*

전 영 한**

- I. 서 론
II. 우리나라 교육분야 중앙행정조직의 역사: 환경과 구조
III. 결 론

〈요약〉

이 논문은 1945년 해방이후부터 2007년에 이르는 60년 동안 일어난 우리나라 교육분야 중앙행정조직의 구조적 변화에 대한 연대기적 분석을 시도한다. 분석의 초점은 우리나라 교육분야 중앙행정조직의 구조적 변화에 영향을 미치는 환경적 요인의 탐색에 있다. 이러한 탐색에 기초하여 이 논문에서는 지난 60년간 발생한 우리나라 중앙교육행정조직의 환경과 구조의 관계를 설명하는데 있어서 타당성을 갖춘 이론모형을 제시한다. 연구결과에 의하면, 환경과 구조의 정합성(fit)의 추구 및 부정합-정합 상태의 동태적 순환을 강조한 신상황이론의 설명력은 매우 떨어지는 것으로 나타난 반면, 제도적 규칙에 대한 순응에 초점을 둔 제도화이론의 타당성이 높았으며, 특히 강제적 동형화(coercive isomorphism)에 의거한 구조변화에 대한 증거가 빈번하게 발견되었다. 조직외부에 대한 자원의존성의 탈피와 조직자율성의 추구를 위한 적극적인 관리전략 및 조직구조의 변화를 주장한 자원의존이론은 최근의 구조변화에서 그 적용의 여지를 찾아볼 수 있었다.

[주제어: 교육행정조직, 역사적 분석, 상황이론, 제도화이론, 자원의존이론]

I. 서 론

이 글에서는 1945년 해방이후부터 2007년에 이르는 60년 동안 일어난 우리나라 교육분야 중앙행정조직의 구조적 변화에 대한 연대기적 분석을 시도한다. 분석의 초점은 우리나라 교육분야 중앙행정조직의 구조적 변화에 영향을 미치는

* 본 논문의 내용 중 일부는 2008년 8월 발간되는 "전영한·권태욱, 교육·환경행정조직, 한국행정연구원(편), 한국행정 60년, 법문사"에서 가져온 것이다.

** 서울대 행정대학원 조교수(yhchun@snu.ac.kr)

환경적 요인의 탐색에 있다. 이러한 탐색에 기초하여 이 논문에서는 지난 60년간 발생한 우리나라 중앙교육행정조직의 환경과 구조의 관계를 가장 잘 설명할 수 있는 이론적 모형을 찾고자 한다. 역사적 분석이 갖는 과도한 주관적 해석의 여지 때문에 엄밀한 답을 제시하기는 어렵겠지만 우리나라 중앙교육행정조직의 조직환경과 조직구조간의 관계에서 특징적인 연계가 존재한다면 탐지할 수 있을 것이다. 시대구분은 정부수립이후부터 1950년대, 개발연대, 1980년대, 그리고 민주화이후 시기로 하였다. 이러한 시대구분은 각 분야별 행정조직의 구조가 환경적 변화를 반영하고 있음을 전제로 중요한 환경적 변화가 일어난 시점, 예를 들면 정부수립, 5.16쿠데타, 신군부정권수립, 6.29선언 및 직선제개헌 등을 근거로 구분한 것이다.

한 조직에 있어서 상당기간에 걸쳐서 일어난 조직환경과 조직구조의 상호작용을 설명하는 이론으로는 신상황이론(neo-contingency theory, Donaldson, 2001), 자원의존이론(resource dependency theory, Pfeffer and Salancik, 1978), 그리고 제도화이론(institutionalization theory, DiMaggio and Powell, 1983) 등이 대표적이다. 이 이론들 외에도 조직군생태학(population ecology, Hannan and Freeman, 1977)과 거래비용이론(transaction costs theory, Williamson, 1981) 역시 조직구조와 조직환경의 관계를 설명하는 유력한 이론이다. 그러나, 조직군생태학은 개별 조직의 조직구조변화를 설명하기보다는 다수의 조직으로 구성된 조직군(organizational populations)을 분석대상으로 삼기 때문에 본 연구에는 적절하지 않다. 거래비용이론은 개별 조직의 구조변화를 설명할 수 있는 이론이기는 하지만 시장(markets)과 위계제(hierarchies) 사이의 선택에 초점을 두고 있으므로 역시 우리나라 중앙교육행정조직의 구조변화를 설명하기는 무리하다고 보여진다. 이러한 이유로 본 연구에서는 신상황이론, 자원의존이론, 제도화이론에 국한하여 이론적 설명을 시도하려 하며, 아래에서는 각 이론에 대해 아주 간략하게 개관하겠다.

상황이론(contingency theory)은 1960년대 이후 조직구조의 변화를 설명하는 가장 널리 알려진 이론으로, Woodward(1958), Lawrence and Lorsch(1967), Thompson(1967) 등 많은 이론가에 의해 제시되었다. 상황이론은 단일한 이론이라기보다 많은 세부적 이견을 포함하는 하나의 관점이라고 보는 것이 타당하기 때문에 (Donaldson, 2001), 본 연구에서 상황이론이라 함은 최근 가장 명시적으로 상황이

론적 관점들을 통합하고 있는 Donaldson(1995)의 신상황이론(neo-contingency theory)을 지칭하는 것으로 하겠다. 어떤 상황이론이든 공유하고 있는 공통된 명제는 특정 조직이 처한 상황이 다르면 성공적인 조직구조도 다르다는 것이다. 조직기술(Woodward, 1965; Perrow, 1973), 조직규모(Blau, 1970; Pugh and Hickson, 1976), 전략적 선택(Chandler, 1962), 환경적 상황(Lawrence and Lorsch, 1967; Burns and Stalker, 1961) 등이 이러한 상황조건으로 많은 관심을 받았다. Donaldson(1995)의 신상황이론은 이러한 고전적 명제를 그대로 수용하면서 조직구조와 상황요소의 정합성(fit) 개념을 강조한 이론적 정교화를 시도한다. 정합성 개념은 새로운 것이 없지만 Donaldson은 시간의 변화에 따라 정합적 구조가 부정합적 구조로 변화하고 다시 정합적 구조로 변화하는 동태적 현상을 강조한다는 점에서 이전의 상황이론들과 구별된다. 그에 의하면 부정합(misfit) 상태에 놓인 조직의 관리자들은 조직성과를 높이기 위하여 구조변화를 시도한다. 하지만, 일단 정합적 상태에 도달하여 조직성과가 향상되면 조직에 재투자되는 자원의 여유분이 증가하고 이는 다시 조직규모 등을 증가시켜 상황요소와의 정합성을 떨어뜨리게 된다. 부정합적 조직구조의 출현과 이에 따른 조직성과의 하락은 다시 보다 정합성이 높은 조직구조를 추구하는 변화를 유발한다. 결국 정합(fit)-부정합(misfit)을 반복하는 이러한 자기교정적 순환(self-correcting loop)이 Donaldson이 제시한 신상황이론의 핵심적 내용을 이룬다.

환경요인등 주어진 상황적 조건과 조직구조의 정합성을 강조하는 신상황이론과는 달리 Pfeffer and Salancik(1978)의 자원의존이론은 조직외부의 환경적 요소를 변화시키고자 하는 조직관리자들의 적극적(proactive) 노력으로서 조직구조와 전략의 변화를 해석한다. 조직관리자들은 외부환경에 대한 자원의존을 줄이고 자율성을 확보하기 위하여 연합형성(alliances), 포섭(co-optation) 등 다양한 전략을 활용하고 자원의존의 경감에 있어서 대체불가능하고 필수적인 기능을 수행하는 부서는 조직내에서 상대적으로 강한 권력을 획득한다. 조직성과향상을 위한 관리적 선택(manegerial choice)에 초점을 두고 구조변화를 설명하는 상황이론과는 달리 자원의존론에서 보는 구조변화는 합리적 동기에 덜 좌우되며 보다 강한 정치적 배경을 갖고 있다. 따라서 자원의존론이은 조직구조의 변화를 조직성과제고보다는 자원의존성 탈피와 자율성 추구를 위한 정치적 고려에서 유발된 선택으로 간

주하며 동시에 조직내부의 부서간 권력관계를 반영한다고 상정한다.

한편, 제도화이론은 조직구조나 관리전략의 변화를 야기하는 원인으로서는 조직환경을 주목한다는 점에서는 앞의 두 이론과 동일하지만 제도화이론, 특히 Meyer and Rowan(1977)의 이론이 의미하는 조직환경은 보다 거시적이다. 제도화이론에 의하면 조직들은 조직구조나 관리방식의 선택에 있어서 조직외부에서 그러한 선택을 어떻게 받아들이고 해석할 것인가에 주목한다. Meyer and Rowan(1977)에 의하면 조직구조의 선택은 '제도적 규칙(institutional rules)'에 의해 영향받는데, 제도적 규칙이란 해당 문화 혹은 해당 사회부문에서 일을 하는 적절한 방식으로 정당화된 양식을 의미한다. DiMaggio and Powell(1983)은 '제도적 동형화(institutional isomorphism)'의 개념을 활용하여 제도화이론을 더욱 정교화하였다. 시간이 흐름에 따라 특정 분야의 조직들이 점점 더 유사해지는 경향을 의미하는 제도적 동형화의 과정은 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째 유형은 강제적 동형화(coercive isomorphism)로서 법률이나 정부규제에 의해 촉발된 동형화를 의미하고, 둘째 유형인 규범적 동형화(normative isomorphism)는 전문적인 권위에 대한 순응에 의해 이루어진 동형화이며, 끝으로 모방적 동형화(mimetic isomorphism)는 적절한 조직구조나 관리방식에 관한 지배적인 신념을 추종하여 많은 조직들이 이미 하고 있는 방식을 그대로 따라하는 것을 뜻한다.

이상에서 보듯이 이 세 이론은 일정기간에 걸친 조직구조의 변화를 설명하는데 있어서 환경적 요소를 중시한다는 점에서 공통점을 갖는다. 그러나, 그 인과논리는 매우 달라서 각각 환경-구조간 정합성(fit)의 추구, 자원의존 탈피 및 자율성 확보, 제도적 규칙에 대한 순응을 강조하고 있다. 다음에서는 지난 60년간의 우리나라 중앙교육행정조직의 역사를 연대기적으로 고찰하면서 어떠한 이론모형이 보다 타당성이 높은 설명을 제공하고 있는지 살펴보겠다.

II. 우리나라 교육분야 중앙행정조직의 역사: 환경과 구조

1. 정부수립 초기와 1950년대

1) 조직환경

1948년 대한민국 정부가 수립될 당시, 교육환경의 특징은 첫째, 교육예산과 인력의 절대적 부족, 둘째, 낮은 취학률과 높은 문맹률로 표현될 수 있는 높은 기초교육 수요, 셋째, 식민지교육의 청산과 국가적 교육이념의 확립 필요성 등으로 요약된다. 표1에서 보듯이 1948년 문교부의 예산은 백칠십만원 정도에 불과하였고 일본인철수로 생겨난 교원의 결원을 채우고 학교를 정상운영하는 것도 시급한 과제였다. 미취학인구로 기초한 문맹자 비율은 성인인구의 80%에 달하였으며 취학률은 해방직전 54%에 불과하였다. 또 미군정은 식민지 교육관료체제를 유지한 상태에서 인적 교체만을 실시하였기 때문에 대한민국 정부의 당면과제중 하나는 식민지교육을 탈피한 대한민국의 교육이념의 설정이었다.

〈표 1〉 중앙정부예산과 문교부 예산의 변화 추이(1948년~1960년)

(단위: 천원)

	중앙정부예산(A)	문교부예산(B)	B/A (%)
1948년	19601	1747	8.9
1949년	91110	10417	11.4
1950년	242960	13882	5.7
1951년	617860	16019	2.6
1952년	215760	42881	19.9
1953년	6068310	159302	2.6
1954년	14239160	597230	4.2
1955년	28143940	2633304	9.4
1957년	35003430	3283129	9.4
1958년	41096960	4458046	10.8
1959년	40002370	5986387	15
1960년	41995450	6381347	15.2

자료: 한국교육개발원(2005), 『한국교육 60년 성장에 따른 교육지표 분석』을 근거로 재작성

이러한 환경적 요구에 대응하여 신생 대한민국 정부는 교육부문에서 몇 가지 중요한 전략적 선택을 내렸다. 가장 중요한 것은 학제를 6-3-3-4제로 단일화하여 일제시대 지배자위주의 복선형 학제를 단선형학제로 개혁한 것이다(조성일의, 2005). 이 학제개혁은 실제로는 미군정하에서 내려진 결정이었다(교육부, 1998).

정부수립 이후 특히 중등교육의 연한을 둘러싼 많은 논란 끝에 결국 1950년 교육법개정으로 현재와 같은 학제가 확정되었다.

또 1948년 수립된 대한민국정부에서 교육을 담당한 문교부는 가장 먼저 교육기본법을 제정하여 식민지교육을 대체할 새로운 교육이념을 제시하였다(교육부, 1998). 이 법은 ‘홍익인간’의 교육이념을 공식화하였고 비록 선언적인 성격이 강하였지만 6년간의 의무교육과 교육자치제를 규정하였다.

이 시기 환경적 제약요소이었던 자원의 부족에 대응하기 위해 내려진 한 가지 중요한 정책결정은 민간부문의 적극적 역할을 수용하고 ‘수익자부담’의 원칙을 견지한 것이다(교육부, 1998). 정부는 토지개혁과정에서 사학재단을 설립해 토지를 재단으로 등록하면 토지개혁에서 제외시켜 주었다(국정브리핑 특별기획팀, 2007). 또 학부모 후원금을 적극적으로 권유하여 1950년대 중등교육 재정의 80%가 후원금에 이를 정도였다. 이러한 전략적 선택은 당시의 교육예산부족을 해결하는데 큰 도움을 주었으나, 이후 현재까지도 교육부문에서 사학의 비중이 외국에 비해 대단히 높은 구조를 만드는 배경이 되었다.

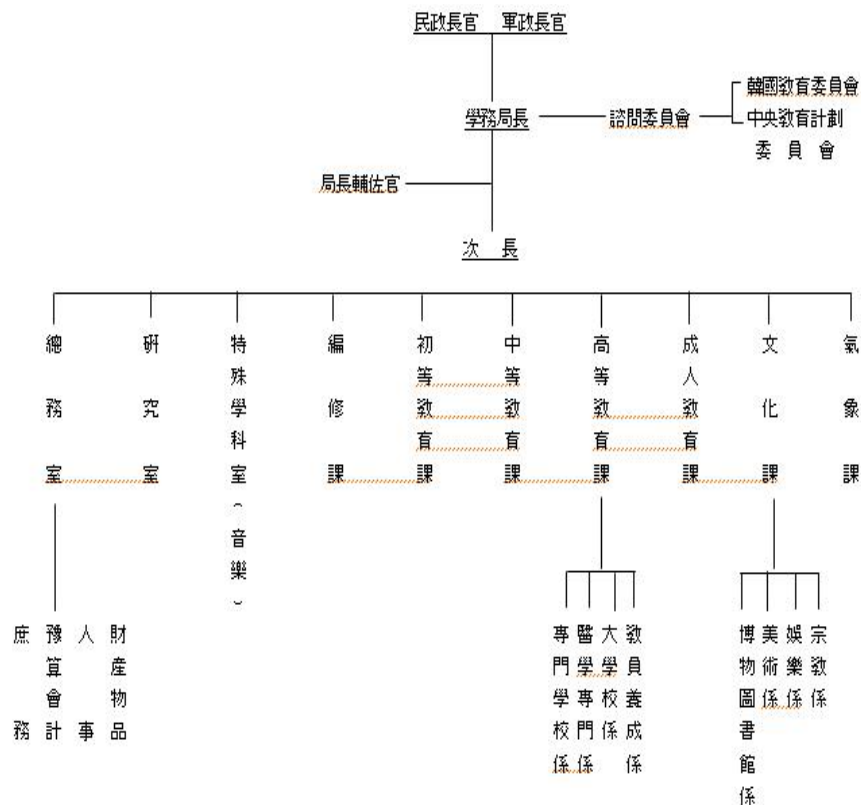
자원부족에 대응한 또 다른 정책은 초등교육에 대한 집중적 투자였다. 해방 이후 매우 일찍부터 초등교육이 의무화되었는데, 이는 중등교육 등에 대한 투자를 뒤로 미루고 문맹자 퇴치 등 시급한 과제에 자원을 집중하기 위한 선택이었다. 실제로 이 정책은 2.3부제 수업실시, 야간학교제도의 도입, 학급당 학생수의 극대화, 다양한 단기교사 양성프로그램의 확충 등 여러 정책수단을 통해 매우 짧은 기간에 취학률을 높이고 문맹률을 낮추는데 기여하였다(한국교육개발원, 1997). 1954년부터 추진된 ‘의무교육완성 6개년계획’의 완성연도인 1959년에는 취학률이 96.4%에 이르는 경이적 성과를 보였고 문교예산 대비 의무교육비의 비율은 종전후 50%수준에서 1960년 80%수준으로 높아졌다.

2) 조직구조의 변화

신생 대한민국 정부의 교육행정조직은 일제시대 교육조직구조와 매우 유사한 양상을 보였다. 조선총독부의 학무국에서 교육업무를 담당하였으며 학무국은 정부총감이 관장하는 7국중 하나였다. 일제 학무국의 최종편제는 6개의 과였으며 그 내용을 보면 학무과, 청년수련과, 종교과, 사회사업과, 시학과, 기상과 등이었

다(조성일외, 2005). 이를 보면 전형적인 교육관련 기능이외에 체육, 종교, 도서관, 박물관, 심지어 기상예보기능까지도 학무국이 관장하고 있었음을 알 수 있다. 일제하 지방교육행정조직은 별도의 편제가 아니었고 일반 행정기관에 소속된 형태로서 예컨대 경성부의 교육행정은 총무부산하의 학무과에서 담당하였다.

〈그림 1〉 미군정 초기 학무국 기구(1946. 1. 21)

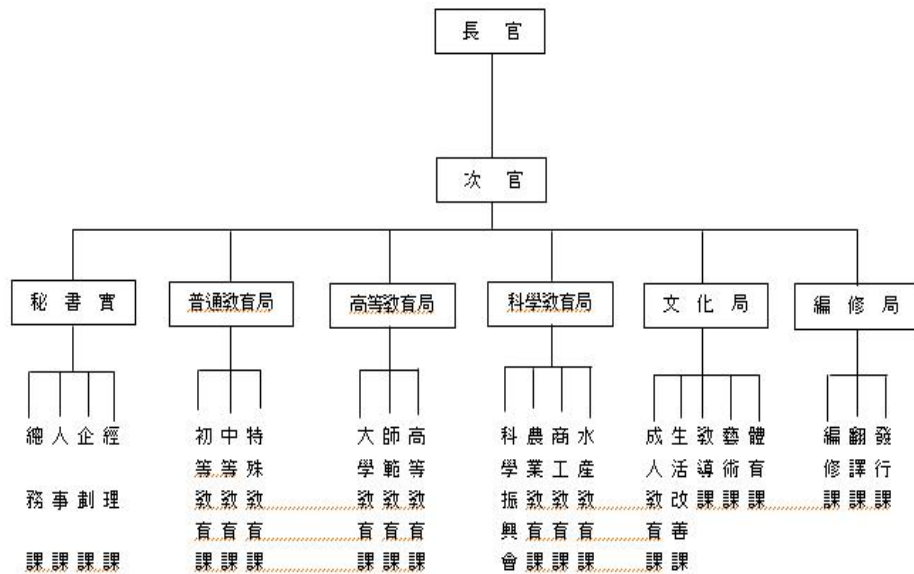


미군정청의 교육행정조직은 이러한 일제하 조직구조를 본따서 마련되었다. 군정청에 설치된 학무국에는 3실(총무실, 연구실, 특수학과실)이 있었고, 편수과, 초등교육과, 중등교육과, 고등교육과, 성인교육과, 문화과, 기상과를 두었다. 조선총독부 시절과 비교하면 상대적으로 소홀하였던 고등교육과와 성인교육과가 신설되었음을 볼 수 있다. 지방교육행정조직은 일제하 상황과 크게 달라진 것이 없었다.

1948년 정부수립 이후에는 문교부가 중앙행정기구의 하나로 설립되어 교육업무를 관장하게 되었다. 문교부의 내부 조직편제를 살펴보면 참모기관인 비서실을

두어 행정지원업무를 총괄하였고, 보통교육국, 고등교육국, 과학교육국, 문화국, 편수국을 두었다. 보통교육국에는 초등교육과, 중등교육과, 특수교육과를, 고등교육국에는 대학교육과, 사범교육과, 고등교육과를 설치하였고, 과학교육국에는 과학진흥회, 농업교육과, 상공교육과, 수산교육과를 두었다. 지방교육행정조직은 미군정청과 동일하게 일반행정기관의 학무국에서 담당하였다. 이 시기 조직구조에서 특기할 사항은 실제 문교예산의 지출비율은 초등교육에 집중되어 있었지만 조직구조는 고등교육국과 과학교육국이 보통교육국과 동등한 위치를 점하고 있어서 정부의 정책우선순위와 조직구조가 반드시 일치하지는 않았다는 점이다. 특히, 실업교육을 강조한 과학교육국이 설치되어 있었다는 것은 실제 실업교육진흥에 투자된 자원은 많지 않았지만 조직구조상으로는 실업교육이 중시되었음을 의미한다. 사실 직업교육에 대한 관심은 미국정하의 조선교육심의회의 직업교육분과 설치로 거슬러 올라갈 정도로 뿌리가 깊었다 (김종철, 1989). 그러나, 1950년대 전반에 걸쳐서 실업교육은 조직구조에 반영된 우선순위와는 다르게 전반적으로 큰 성과를 올리지 못했는 바, 그 이유는 인문숭상의 사회풍조와 낙후된 경제산업구조로 인한 취업기회 부족에 있었다고 할 수 있다.

〈그림 2〉정부 수립 당시의 문교부 기구(1948. 11. 4)



한국전쟁 이후 문교부의 조직구조에서 일어난 가장 큰 변화는 첫째, 과학교육국이 기술교육국으로 이름을 바꾸면서 교육시설관련 업무의 점증하는 중요성을 반영하게 되었다는 점과 둘째, 문화국이 수행하던 기능중 영화관련 기능이 공보실로 이관되었다는 점이다. 또한, 기술교육국은 원자력기능을 담당하는 원자력과를 두기도 하였는데 후일 이 조직과 기능은 오늘날 과학기술부의 모태가 되었다. 지방교육행정조직에서는 주목할 만한 변화가 발생하였다. 1949년 교육법에 명문화된 지방교육자치제가 드디어 1956년 지방의회의 구성과 1957 지방자치단체별 교육위원회의 설립으로 실현되었으며, 각 교육위원회 산하에 집행기관으로 학무국 등의 지방교육행정조직을 설치하게 되었다.

3) 이론의 적용

실제 배분된 자원과는 사뭇 다른 조직구조가 유지되었다는 점은 이 시기 중앙교육행정조직의 구조를 신상황이론이나 자원의존이론으로 설명하기가 곤란함을 시사한다. 신상황이론에서 주장하는 조직성과향상에 따른 조직여유자원의 확보를 발견하기 어렵고 자기교정적 순환의 증거도 없다. 마찬가지로 외부환경에 대한 자원의존을 탈피하고 자율성을 확보하기 위한 조직구조적 변화의 모색도 찾아보기 어렵다. 초등교육국 이외의 조직들이 동등한 직제상 지위를 부여받고 있었다는 것은 신상황이론이 강조하는 관리적, 합리적 선택이나 자원의존이론이 관심갖는 정치적 동기보다는 제도화이론에 근거한 사회적으로 바람직하다고 보여지는 방식을 따르고자 하는 상징적 동기가 강했다고 보여진다.

이 시기 구조변화에 있어서 제도화이론의 타당성을 뒷받침하는 증거는 더 발견된다. 미군정기와 정부수립 초기의 중앙교육행정조직의 구조가 일제시대 조직구조와 매우 유사하다는 사실에 대하여 역사적 신제도론에서 사용되는 경로의존성(path dependency)를 들어 설명할 수도 있겠으나, 뒤에 보듯이 이러한 경로의존적 특성은 한시적으로 나타날 뿐 곧 많은 변화를 겪게 된다. 오히려 제도화이론이 강조하는 사회적으로 지지받는 규범 혹은 정부조직의 정당한 편제방식에 대한 모방적 도형화(mimetic isomorphism)가 주된 원인이라고 보는 것이 타당해 보인다. 이 시기 교육행정조직의 구조에 관한 참고할 수 있는 준거로서 가장 유력한 것은 일제시대 경험한 조직구조이기 때문이다.

3. 개발연대 (1960-1980)

1) 조직환경

이 시기 교육부문 행정조직이 직면한 환경적 요구는 크게 직접적 환경과 간접적 환경으로 분석할 수 있다. 간접적 환경의 관점에서 이 시기는 정부주도의 계획적 경제개발로 특징지어지며 이에 따라 모든 사회의 자원이 국가의 정한 우선순위에 따라 배분되었다. 교육부문에서도 국가경제발전과의 연계속에서 그 역할에 대한 요구가 강화되었다. 한편 이러한 개발연대적 특징은 정치사회적으로 심각한 갈등을 야기하였다. 5.16 쿠데타로 집권한 군사정권에 대한 반감이 학원 민주화 운동으로 끈질기게 이어졌고 이에 대한 반작용으로 박정희정부는 국가주의적 성향의 강화, 새마을운동 등 사회계몽운동의 확산, 학원통제의 강화 등을 시행하였다. 또한, 불균형성장전략의 영향으로 수도권과 비수도권의 사회경제적 격차가 심화되고 이로인한 갈등이 야기되자 이에 대한 대응으로 대학설치에 있어서 지역간 차등을 두는 정책이 시행되기도 하였다.

교육부문의 직접적 환경면에서는 이전 시기에 달성된 초등교육의 팽창의 영향으로 초등교육 이수자들에 의한 중등교육의 팽창이 본격화되었고, 곧 이어 고등교육 수요도 급증하는 상황을 맞이하였다. 1960년 한국의 초등교육 취학률은 96%에 달하였으나 중등과 고등교육의 취학률은 각각 27%와 4.7%에 불과하였다 (한국교육개발원, 1997). 하지만, 중등교육 취학률은 1970년대 중반에 고등교육 취학률은 1980년에 이르러 세계평균 취학률에 다다르게 된다.

〈표 2〉 중앙정부예산과 문교부 예산의 변화 추이(1961년~1980년)

(단위: 천원)

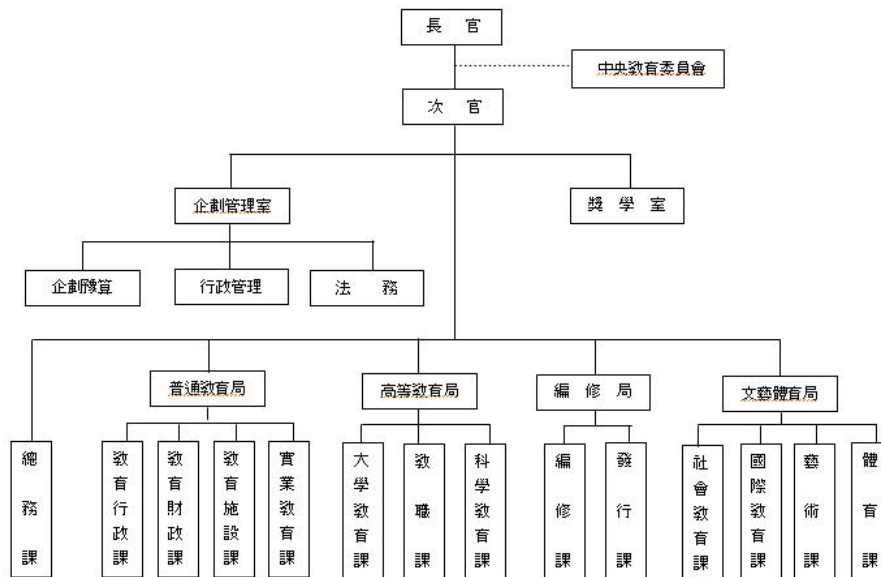
	중앙정부예산(A)	문교부예산(B)	B/A (%)
1961년	61442930	7598209	12.4
1962년	69481150	10386000	14.9
1963년	76322551	10916000	14.3
1964년	75396156	12227000	16.2
1965년	94652348	15331000	16.2
1966년	141628956	25203000	17.8
1967년	182076499	32086000	17.6
1968년	265719461	45311000	17.1
1969년	370882342	59579000	16.1
1970년	446273301	78478000	17.6
1971년	555345441	99528000	17.9
1972년	709335233	119655000	16.9
1973년	659374649	118432000	18
1974년	1038256939	153858000	14.8
1975년	1586931050	227926000	14.4
1976년	2258512329	357568000	15.8
1977년	2869956058	488285000	17
1978년	3517037513	616418000	17.5
1979년	5213435554	884924000	17
1980년	5801061441	1099159000	18.9

자료: 한국교육개발원(2005), 『한국교육 60년 성장에 따른 교육지표 분석』을 근거로 재작성

박정희정부하의 교육부문은 이러한 환경변화에 대응하여 이전 시기와는 크게 다른 전략을 택하였다. 이 시기 교육행정조직에 영향을 미친 전략적 선택은 첫째, 초등교육 우선에서 중등교육 투자 병행으로 전환, 둘째, 산업화를 지원할 수 있는 교육정책의 수행, 셋째, 경제규모 확대에 따라 발생한 교육수요의 다양화에 대한 대응으로 요약된다. 우선, 정부 전반적으로 진행된 정부주도의 경제사회발전 모형에 부응하여 산업화전략에 상응한 교육기회 확대 및 교육투자 정책을 시행하였고, 정부의 경제개발5개년 계획과 병행하여 문교부가 주관하는 제2, 2차 의무교육시설 확충 5개년 계획 등이 수립, 집행되었다(한국교육개발원, 1997). 앞서 언급한 대로 이전 시기의 초등교육 보편화 우선정책이 정책목적을 달성한 후에

야 비로소 중등교육에 대한 투자를 본격화하였고 고등교육에 대한 투자는 중등교육의 보편화가 달성화된 이후로 이루어졌다. 이러한 투자정책은 결과적으로 인력양성과 경제발전을 단계적으로 대응시킬 수 있도록 공헌하였다(한국교육개발원, 1997). 실제로 이 시기 정부는 초등교육 일변도의 교육투자를 탈피하여 중등교육과 고등교육에 대한 투자를 점진적으로 확대하였는데, 1965년부터 1975년에 이르는 시기에 전체 교육비의 65%정도가 초등교육에, 25%정도가 중등교육에 그리고 10% 정도가 고등교육에 투입되었다.

〈그림 3〉 제3공화국 수립 당시 문교부 기구(1963. 12. 16)



교육투자이외에도 정부의 중등교육확대 정책은 1970년대 들어 시행된 중학교 무시험제와 고등학교평준화정책으로 더욱 강화되었다. 한편 국가경제발전에 있어서 교육부문의 연계성 강화가 강조됨에 따라 실업교육의 중요성이 부각되었던 시기이기도 하였다(한국교육개발원, 1997). 실업교육의 강화는 공업화 추진에 필수적인 인력을 개발하기 위해 필수적 과제였다. 문교부의 총지출 중 산업, 과학 교육 지출비중은 1965년 0.8%에서 1969년 2.0%로 늘어났고, 실업계고등학교의 학생수는 1970년대에 연평균 10%씩 증가하였다.

고등교육에서는 해방 이후 지속되어 온 자유방임적 대학정책이 전환기를 맞이하여 대학입학과 대학설립, 정원에 있어서 정부의 통제가 강화되는 시기로 볼 수 있다. 앞서 언급한 대로 초중등교육 이수자가 증가함에 따라 자연스럽게 대학 진학욕구가 팽창하였는데, 대입관련 부정과 비리가 사회문제로 등장하였다. 이에 따라 정부는 대학입학자격고사, 대입예비고사 등의 제도를 시행하였으나 대학자율성 침해라는 비판에 직면하여 제도의 변화가 빈번하였다. 한편, 이 시기에는 개발연대적 가치관이 교육분야에 큰 영향을 미치면서 1968년 국민교육헌장의 선포, 유신정부하의 국사, 국민윤리교육의 강화, 새마을운동 교육의 강화 등이 진행되었다.

2) 조직구조의 변화

1960년 4.19혁명 이후 제2공화국은 단명하여 문교부의 조직구조는 정무차관과 사무차관의 2차관체제를 가졌다는 점 이외에는 특기할 만한 사항이 없었다. 5.16으로 집권한 박정희정부에서 문교부는 1961년 대규모 조직개편을 맞게 된다. 이 조직구조 개편에서 가장 중요한 사항은 이제까지의 교육대상별 조직구조가 기능별 조직구조로 바뀌게 되었다는 점이다(조성일 외, 2005). 즉, 초등, 중등, 고등교육 등으로 편제되어 있던 조직구조가 학무국, 학교관리국, 체육국, 문예국으로 재편되었고 학무국 산하에 장학관과 편수관이 설치되었다. 이러한 조직구조 편제의 변화는 이전의 대상별 조직구조가 실제 문교부가 수행하는 업무의 양과 중요성을 제대로 반영하지 못하였다는 점에 기인하였으며 합리적 변화로 평가할 수 있겠다.

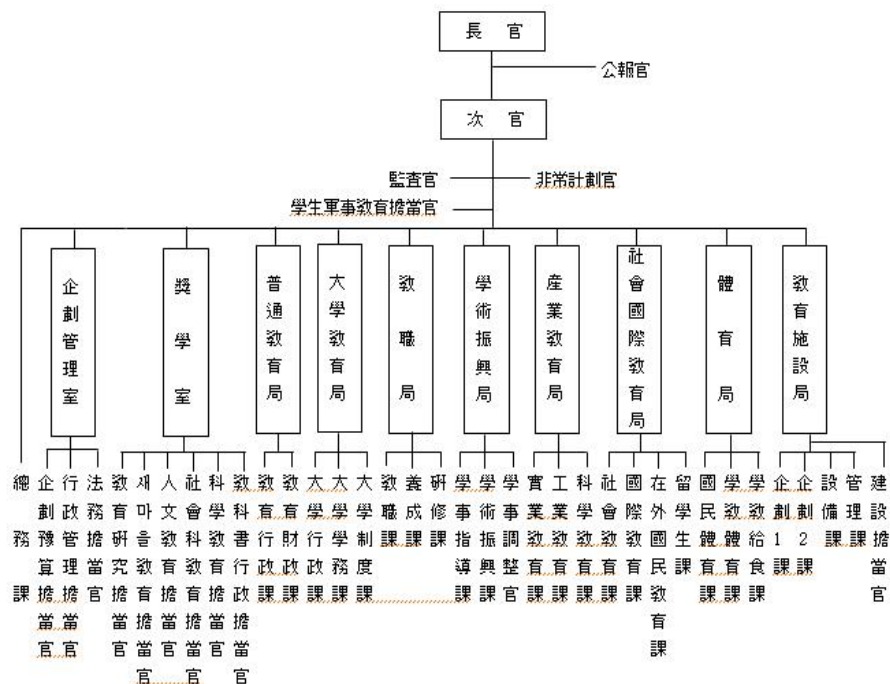
하지만, 이러한 기능별 편제는 곧 1963년 다시 변화를 맞게 되는데 학무국과 학교관리국이 폐지되고 보통교육국과 고등교육국이 되살아나 대상별 조직구조로 돌아가는 양상을 보였다. 하지만 과단위에서는 여전히 양 국 산하에 교육행정과와 교육시설과가 설치되어 기능별 조직구조가 유지되었다. 1963년의 조직구조개편의 또 다른 특기사항은 기획관리실의 설치이다. 이는 박정희정부가 전정부조직에 공통적으로 시행한 사항으로서 미국식 군사조직 설계원리에 따른 참모조직 강화의 방향을 반영한 변화이었다. 기획관리실 혹은 유사한 이름의 참모조직 설치에 반영된 참모기능과 계선기능을 조직구조적으로 분리하는 원칙은 이후 오늘

개발연대 문교부의 조직환경과 전략적 선택이 조직구조에 미치는 영향은 1970년대 후반들어 더욱 선명해진다. 1978년의 조직개편에서 고등교육국은 대학

교육국, 교직국, 학술진흥국으로 분리되었고 사회교육국은 사회국제교육국으로, 과학교육국은 산업교육국으로 명칭이 바뀌었다. 이러한 조직구조의 변화는 1960년대부터 지속적으로 이루어진 경제개발정책이 교육행정에 미친 광범위한 영향을 반영하고 있다. 경제성장은 고급인력에 대한 수요증대를 초래하였을 뿐만 아니라 이 시기 정치적 갈등의 격화는 학원소요를 유발하였으므로 대학교육업무의 이름 아래 실제로는 소요관련 업무를 담당하는 경우가 많았다. 산업교육국의 등장은 1970년대 후반 더욱 강조된 산업화에 따른 인력개발의 강조에 따른 것이고 사회국제교육국은 재외국민관련 교육업무의 증가에 따른 것이었다.

1978년에는 지속적인 경제성장과 이에 따른 고급인력 수요의 증대, 학원소요의 증가 등의 이유로 대학교육업의 수요가 크게 늘었고 이에 따라 고등교육국이 대학교육국, 교직국, 학술진흥국으로 확대 분리되었다. 이 밖에 사회교육국은 사회국제교육국으로, 과학교육국은 산업교육국으로 명칭을 변경하였는데 이는 경

〈그림 5〉 1978년 문교부 기구(1978. 3. 14)



제개발과 재외국민관련 업무의 증가에 대처하기 위한 방편이었다. 이러한 다양한 행정수요의 증가는 문교부 조직과 인력의 전반적 증가를 초래하였다. 1978년 문교부는 2실 8국 25과 15담당관의 대규모 조직을 갖게 되었고 문교부소속 공무원 은 1965년의 239명에서 1978년 407명으로 다시 2년후인 1980년에는 521명에 이르게 되었다.

〈표 3〉 문교부소속 공무원의 정원변화 추이(1965년~1980년)

	별정직	일반직	기능직	고용원	합계(명)
1965년	26	180	24	9	239
1966년	26	180	24	9	239
1967년	28	201	24	13	266
1968년	28	225	24	13	290
1969년	36	224	24	13	297
1970년	37	188	21	15	261
1971년	38	211	21	20	290
1972년	46	195	21	20	282
1973년	50	194	21	20	285
1974년	67	215	21	20	323
1975년	67	172	18	24	281
1976년	54	173	18	24	269
1977년	76	217	0	41	334
1978년	105	255	0	47	407
1979년	121	315	0	61	497
1980년	121	315	0	85	521

자료: 문교부, 『교육통계연보』, 각년도

3) 이론의 적용

이 시기에도 신상황이론이 주장하는 환경-구조의 적합성(fit) 추구의 증거를 찾아보기는 어렵다. 인력과 예산은 점진적으로 증가하는 양상을 보였고, 구조-성과를 연결하는 순환적 변화의 패턴을 발견할 수도 없다. 물론, Donaldson(2001)의 신상황이론에서 벗어나 다양한 상황이론을 포괄하는 명제, 즉 환경 등의 상황요인의 차이에 따라 적합한 조직구조가 달라진다는 주장으로 보다 완화하여 상황이론의 타당성을 논한다면 이 시기 빈번하게 시도된 조직구조의 변화가 개발연대의 급격한 환경변화에 적응하고자 하는 목적지향성이 강한 합리적 노력이라는 점을 부인하기는 어렵다. 하지만, 보다 완화된 이론적 명제를 적용한다 해도 상

황이론의 적용은 다시 어려움에 봉착한다. 상황이론은 상당히 높은 수준의 관리적 재량(managerial discretion)을 전제로 한다. 즉, 상황-구조의 부정합(misfit)이 존재할 경우 이를 제거하고 보다 정합적인 구조로 이행하는 선택을 내리고 추진하는 주체는 해당 조직의 관리자이다. 이런 관점에서 Donaldson(1995)은 상황이론이 친관리적(pro-management) 이론이라고 지적한다. 문제는 우리나라 교육행정조직의 구조변화에 있어서 이러한 관리적 재량권의 행사가 얼마나 가능했었가에 있다. 정부수립이후부터 현재에 이르기까지 우리나라 중앙정부의 조직구조의 변화는 조직관리 담당 부처(총무처 혹은 행정자치부)에 의해 제약되어 왔음을 감안할 때 상황이론이 가정하는 관리적 재량에 근거한 인과적 설명은 그 타당성을 잃게 된다.

조직구조결정에 있어서 관리적 재량권의 행사에 관한 이러한 논의는 교육분야 중앙행정조직구조의 변화에 있어서 제도화이론의 타당성을 다시 한 번 확인시켜준다. 여기서 주목할 것은 이 시기에 일어난 주요 변화인 기획관리실의 신설과 담당관제의 도입이다. 두 변화 모두 교육분야에 그치지 않고 모든 분야의 중앙행정조직에서 일어난 변화이며, 교육담당 부처의 자발적 선택이 아니라 정부법령에 의한 강제적 변화이었다. 이러한 조직구조변화는 두말할 나위없이 DiMaggio and Powell(1983)이 지적하는 강제적 동형화(coercive isomorphism)이 대표적 사례로 볼 수 있다.

4. 5-6공화국 (1980년대)

1) 조직환경

1980년대 교육행정조직이 직면한 조직환경의 주된 변화는 대학을 둘러싸고 발생하였다. 교육외적 요인으로 집권세력에 대한 정치적 저항이 거세었던 시기였고 그 중심에 대학의 학생운동이 자리잡고 있었다는 점이 많은 영향을 미쳤다. 다른 한편으로는 정치적 정당성이 약했던 전두환정부가 과감한 대학입시정책의 변화를 통해 국민의 지지를 얻고자 했던 시기이기도 하였다. 대학교육에 관한 관심은 중등교육의 보편화로 인해 고등교육에 대한 수요 증가라는 내적 요인에 의한 것이기도 하였다.

해방이후 1950년대에 이르기까지 고등교육은 자유방임적 정책에 의해 수행되었으며 절대 취학가능 인구가 적었으므로 큰 사회적 문제가 되지 않았다 (한국교육개발원, 1997). 개발연대하에서는 강력한 정원통제정책이 시행되었는데 산업인력수요상 공대 등 필요한 분야만을 부분적으로 확대하였다. 이러한 대학정원의 통제정책은 경제개발에 따른 고등교육 수요의 증가를 따라가지 못하였고 1970년대 시행된 고등학교평준화정책 역시 심각한 대학입시경쟁과 과열과외와 이에 따른 국민들의 불만을 높이는데 기여하였다. 1980년 7월 신군부의 국가보위비상대책위원회가 시행한 이른바 “7.30교육개혁”은 이러한 교육환경을 배경으로 하고 있는 바, 대학의 졸업정원제 실시, 과외금지, 그리고 1981년부터 시행된 대학입학 본고사폐지 및 국가주도의 학력고사실시 등이 주 내용이었다.

7.30교육개혁으로 대표되는 이 시기 교육정책은 이후 대입제도가 갖는 정치적 관심에 포착하여 대입제도변화를 정치적 국면전환을 위해 이용하는 대표적 사례로 이해될 수 있다. 사실 대입제도는 1945년 해방이후 60여년 동안 모두 16차례 바뀌어 왔다 (국정브리핑 특별기획팀, 2007). 주된 이유의 하나가 정통성이 약했던 역대 정권이 정치적 정당성을 높이기 위하여 국민들의 관심이 높았던 대입제도에 손을 대었던 것임은 자명하다. 전두환정부하에서 이러한 정권의 관심은 실제로는 종합적인 대학정책으로 승화되지 못하였고 오히려 이전 시기보다 더욱 많은 인력과 예산이 학원소요 대응에 동원되는 시기이기도 하였다.

1980년대 정부가 교육환경의 요구에 대응하여 내린 중요한 전략적 선택의 하나로 빼놓을 수 없는 것은 교육세의 신설이다(조성일의, 2005). 교육재정은 1970년대말 고교평준화 이후 재정수요의 증가를 따라가지 못하는 심각한 상황에 놓여 있었다(윤정일의, 2002). 정부는 1981년 5년간 시한부 성격을 갖는 목적세로 교육세를 신설하였고 1992년 이후에는 영구세로 전환되었다. 교육세 신설로 정부 예산에서 교육부문지출이 차지하는 비중은 점진적으로 증가하였고 학급당 학생 수 감소, 교원처우개선은 물론 고등교육, 학술지원 등 점증하는 새로운 행정수요에 대응할 수 있는 기반을 마련하게 되었다.

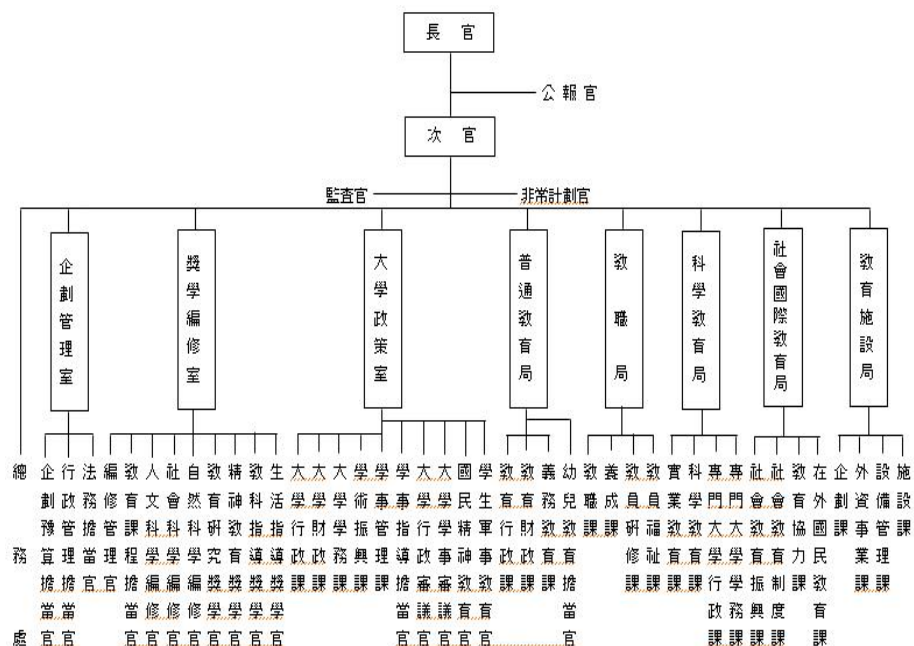
〈표 4〉 중앙정부예산과 문교부 예산의 변화 추이(1980년~1992년)

(단위: 천원)

	중앙정부예산(A)	문교부예산(B)	B/A (%)
1980년	5801061441	1099159000	18.9
1981년	7851125306	1464631000	18.7
1982년	9313725115	1916360000	20.6
1983년	10416710480	2174778000	20.9
1984년	11172929044	2275267000	20.4
1985년	12532361835	2492308000	19.9
1986년	13800531548	2768970000	20.1
1987년	15559628947	3123881000	20.1
1988년	17464428587	3610752000	20.7
1989년	19228375880	4059397000	21.1
1990년	22689432968	5062432000	22.3
1991년	28972825000	6597986000	22.8
1992년	36223971000	8206330000	22.7

자료: 한국교육개발원(2005), 『한국교육 60년 성장에 따른 교육지표 분석』을 근거로 재작성

〈그림 6〉 제5공화국 문교부 기구(1986. 8. 25)



2) 조직구조의 변화

1980년 2월 문교부는 과거에 대학학사지도를 담당하던 학술진흥국을 폐지하여 대학생지도를 학교자율에 맡기도록 하였다. 그러나 5월 신군부의 권력장악이 본격화된 이후에는 대학교육국에 학사지도 담당 심의관을 설치하여 대학생 지도 업무 전담부서가 부활하였다. 이 시기 문교부 조직구조가 대학을 중심으로 펼쳐진 정치적 저항과 권위주의적 정권간의 갈등구조를 그대로 반영하고 있음을 보여주는 대표적 일화라 하겠다(조성일 외, 2005). 이러한 환경적 영향은 이후 1981년의 조직개편에서도 여실히 드러났는데 대학학사지도를 신설된 교육정책실에서 담당하게 되어 정책적 우선순위의 변동을 분명히 하였다. 1981년의 조직개편에서는 전반적으로 문교부조직이 축소되었으나 사회정화업무를 담당하는 정화담당관이 새로 설치되는 등 새로운 정부의 정책방향이 크게 반영되었다.

1987년 6.29선언에 이어 대통령직선제를 통해 집권한 노태우정부는 다양한 민주화정책을 점진적으로 추진하였고 이러한 변화가 조직구조에 반영되었다. 우선, 지방분권이 강조되어 시도교육위원회로 113종의 업무가 이양되었고 지방교육청이 점진적으로 확대되었다. 또한 1989년 대학생 군사교육의 폐지에 따라 학생군사교육관 직제도 사라졌다. 이 밖에 6공화국에서 일어난 조직구조상의 중요한 변화로서 문교부의 예술원 지원사무의 문화부 이관, 체육부 학교급식사무의 문교부 이관 등을 지적할 수 있다.

〈표 5〉 문교부소속 공무원의 정원변화 추이(1981년~1992년)

	정무직	특정직	별정직	일반직	기능직	고용직	계 (명)
1981년	0	0	132	290	0	133	555
1982년	0	0	125	265	0	121	511
1983년	2	121	7	274	0	123	527
1984년	2	121	7	274	0	123	527
1985년	2	121	7	274	0	105	509
1986년	2	121	7	274	0	105	509
1987년	2	122	7	273	0	105	509
1988년	2	121	7	274	13	92	509
1989년	2	122	5	277	13	92	511
1990년	2	122	5	279	105	0	513
1991년	2	133	5	287	107	0	534
1992년	2	133	5	287	107	0	534

자료: 문교부, 『교육통계연보』, 각년도

3) 이론의 적용

1980년대 우리나라 교육분야 중앙행정조직의 구조적 변화의 양상은 개발연대와 큰 차이를 보이지 않는다. 여전히 예산과 인력의 비율은 큰 변화가 없으므로 신상황이론이 주장하는 자기교정적 순환 패턴은 발견하기 어렵다. 이 시기의 구조적 변화중 특기할 만한 점은 학생운동의 격화에 따른 정치적 갈등의 심화가 조직구조의 변화에 반영되고 있다는 점이다. 학사지도 담당 심의관 및 사회정화담당관의 설치, 그리고 1987년 민주화 이후에 이루어진 학생군사교육관의 폐지 등이 대표적 사례이다. 이러한 구조변화는 앞서의 논의처럼 정부기관의 일부로서 법적으로 보다 상위의 권위에 순응하는 강제적 동형화로 설명할 수도 있겠지만 한편으로는 자원의존이론에 의거한 설명도 일면 타당성을 가질 수 있다.

Pfeffer and Salancik(1978)은 자원의존성의 정도를 줄여줄 수 있는 부서의 조직내 권력이 증가하며 그 권력의 증감이 조직구조에 반영된다고 지적하였다. 1980년대 우리나라 중앙교육행정조직의 경우 학생운동이 정치적 불안정의 중요한 요소로 등장하였던 시기였기 때문에 정부 전체차원에서 불확실성의 원천과 밀접히 관련되었던 교육행정조직 혹은 문교부내에서도 특히 대학학사업무 담당 조직의 영향력이 증가하였을 수 있고 이러한 영향력증가가 조직구조의 변화로 귀결되었을 가능성이 있다. 하지만, 이러한 설명은 문교부가 자체 조직구조의 결정에 있어서 얼마나 재량권을 행사할 수 있었겠는가를 고려한다면 그 설득력이 약해진다. 자원의존이론은 신상황이론과 마찬가지로 조직관리자들에게 상당한 재량적 선택의 여지가 있다고 인정하는데, 이 시기 우리나라 중앙정부 조직구조의 결정에서 이러한 재량적 선택의 여지를 발견하기는 쉽지 않기 때문이다. 1980년대 대학학사조직의 강화는 자원의존을 줄이고 자율성을 높이기 위한 적극적 선택의 결과라기보다는 조직외부로부터 강제된 결과라고 보는 것이 타당할 것이다.

5. 민주화 이후 (1990년대-2007)

1) 조직환경

문민정부이후 오늘날에 이르기까지 민주적으로 선출된 새로운 정부들하에서

교육행정조직은 과거의 대학학생운동을 중심으로 한 정치적 갈등으로부터 점차로 자유로워졌으나 대학은 이전과는 전혀 다른 의미에서 환경적 변화의 초점이 되었다. 대학교육의 방향과 정부의 역할, 그리고 대학입시문제를 둘러싼 논란이 첨예화되면서 교육행정조직은 이전과는 전혀 다른 의미의 정치적, 사회적 갈등의 영향을 받게 되었다. 이러한 논란의 핵심에는 고도성장기가 막을 내리면서 본격화된 교육을 통한 사회적 이동성(social mobility)의 제한 그리고 절차적 민주화의 완성에 뒤이은 소득분배의 형평성을 교육기회의 균등을 통해 해결하라는 사회적 요구가 있었다. 이전처럼 교육행정조직의 대학담당 공무원들이 학원소요를 막기 위해 일하지는 않아도 되었지만, 다양한 가치관과 이해관계를 가진 이익집단간의 격렬한 갈등을 조정하지 않고서는 초등교육부터 대학교육에 이르는 거의 모든 교육정책을 수행하기 어려운 시대를 맞게 되었다. 안병영 전 교육부장관에 의하면, “교육쟁점의 경우 여론이 반반씩 갈라지는 경우가 많고 그 때문에 사회적 합의를 창출하기가 거의 불가능할 때가 적지 않다(국정브리핑 특별기획팀, 27).” 다시 말해서 교육행정조직의 환경에 있어서 이해관계와 가치관에 근거한 정치적 이해갈등이 압도적 중요성을 갖게 된 것이다. 그러나 이러한 이해갈등은 매 정부마다 교육개혁을 국정과제의 우선순위에 올렸음에도 불구하고 좀처럼 사회적 합의를 이루지 못하는 배경이 되기도 하였다.

한편 1990년대 후반 우리 사회에 큰 충격을 준 IMF 외환, 금융위기는 세계화와 지식정보화사회에 교육이 국가 및 국민의 경쟁력확보를 위해 담당해야 할 역할에 대해 심각한 문제의식을 제기하였다. 이러한 문제의식은 전통적인 학교교육의 틀을 벗어난 종합적인 국가의 인적자원개발에서의 적극적 역할을 요구하는 사회적 합의로 이어졌다. 이러한 종합적인 인적자원개발은 교육을 사회적 투자의 일환으로 보는 광의의 복지개념에 대한 인식으로 이어지면서 평생교육에 대한 행정수요에 적극적으로 대응할 필요를 새로운 환경적 요구로 도출시키기도 하였다.

이러한 환경적 변화에 대응하여 민주화이후 정부들은 대학경쟁력강화, 학술연구지원사업 확대, 인적자원개발기능의 강화 등에 초점을 맞춘 전략을 택하였다. 특히, 1995년 김영삼정부에서 만들어진 5.31 개혁안은 이후 김대중정부와 노무현정부의 교육정책에서도 크게 바뀐 것이 없이 이어졌다(국정브리핑 특별기획팀,

2007). 5.31 교육개혁안의 중심 내용은 대학의 다양화, 특성화, 국제화, 자율화를 통한 대학경쟁력의 강화전략, 그리고 성과평가에 따른 대학지원의 차등화, 평생 학습사회를 지향하는 학습사회 비전의 실현 등이었다. 대학에 대한 정부의 재정 지원이 지속적으로 증가하였으며 특히 학술연구지원예산은 이 기간동안 10배 이상 급증하였다.

〈표 6〉 중앙정부예산과 문교부 예산의 변화 추이(1993년~2005년)

(단위: 천원)

	중앙정부예산(A)	교육인적자원부예산(B)	B/A (%)
1993년	41936226000	9831373000	23.4
1994년	47593865794	10879430000	22.9
1995년	54845022310	12495810000	22.8
1996년	64926817730	15565217000	24
1997년	76639467222	18287609000	23.9
1998년	77737582000	18127838000	23.3
1999년	88302427989	17456265000	19.8
2000년	93937057000	19172028000	20.4
2001년	102528518000	20034365000	19.5
2002년	113898884000	22278358000	19.6
2003년	120477623000	24404401000	20.3
2004년	126991802000	26399680000	20.8
2005년	134370378000	27982002000	20.8

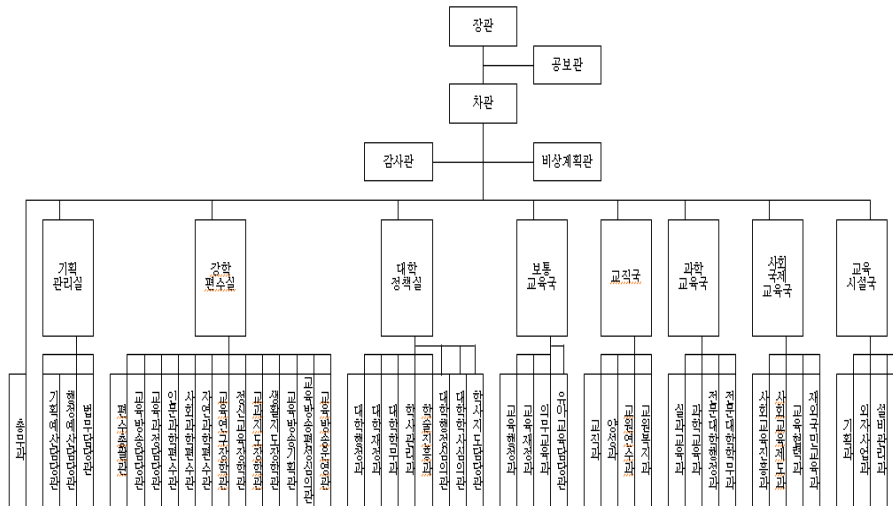
자료: 한국교육개발원(2005), 『한국교육 60년 성장에 따른 교육지표 분석』을 근거로 제작됨

2) 조직구조의 변화

1990년대 초 문교부는 교육부로 명칭을 바꾸면서 교육정책에 초점을 둔 조직구조를 형성하였다. 청소년단체업무는 체육청소년부로 이관되었으며, 국어 및 한글에 관한 연구기관관리 업무, 국립중앙도서관업무 등이 문화부로 이관되었다.

1990년대 중반 재편된 교육부의 조직구조를 살펴보면, 교육정책실외에 대학교육지원국, 지방교육지원국, 교원지원국, 사회국제교육국, 편수국으로 조직되어 있다. 이전에 비해 지원이라는 명칭을 단 조직이 늘어났으며 규제업무보다는 지원업무의 비중이 늘어났음을 알 수 있다. 지도감독역할의 중심이던 장학실이 없어진 것도 이러한 경향을 반영하고 있다. 한편으로는 대학교육, 사회국제교육, 전문대학교육 등의 기능을 수행하는 조직이 확대되면서 교육행정조직이 대학교육의 국제경쟁력강화 및 평생교육의 강조라는 환경적 변화에 대응하려는 노력이 진행

〈그림 7〉 1990년의 교육부 기구

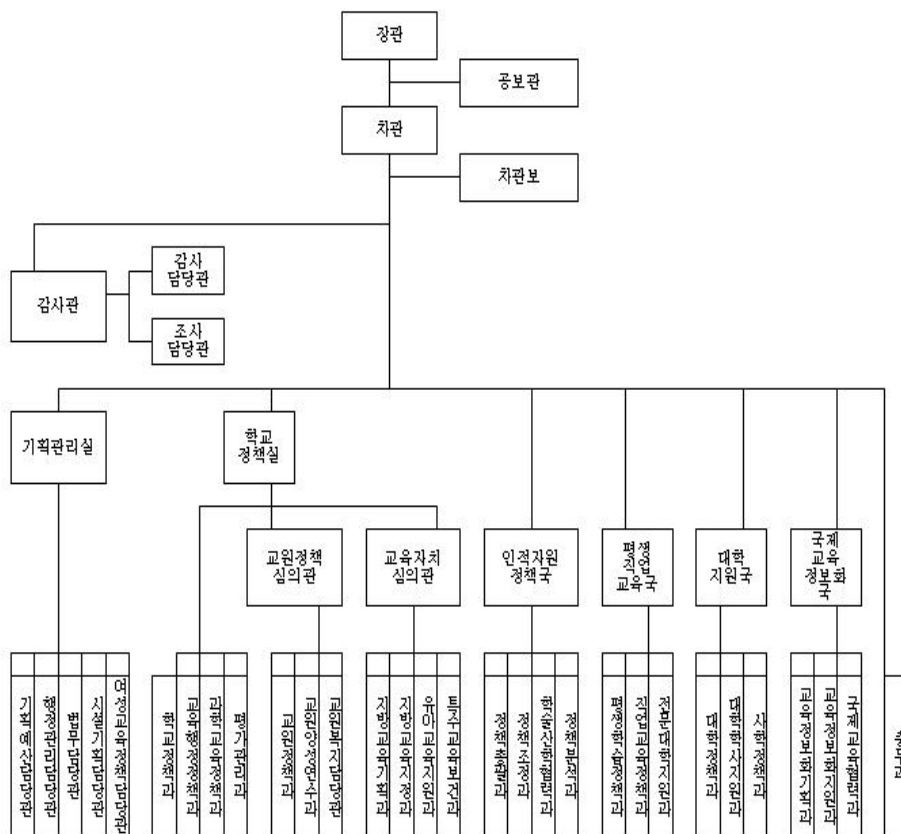


되고 있음을 알 수 있다. 1980년대 후반을 거쳐 1990년대에는 교육부 본부에서 직접 수행하던 몇몇 기능이 산하기관 혹은 별도의 소속기관으로 이전되는 경향이 뚜렷해진다. 국립교육평가원, 국사편찬위원회, 국제교육진흥원, 학술원, 중앙교육연수원, 한국교육개발원, 교육방송(EBS), 교육과정평가원, 한국교원대학교 등이 그 예이다. 그 결과 교육부 본부의 조직과 인력은 점차로 축소되거나 현상을 유지하는 경향을 보이는데, 1993년의 3실 5국 25과가 1994년에는 2실 5국 19과로, 1996년에는 3실 4국 21과로, 1998년에는 2실 4국 23과로, 1999년에는 2실 3국 6심의관 17과로 개편되었다. 이러한 개편과정에서 국제교육, 평생교육 등의 기능과 조직은 확대되었으며 전통적인 교육업무였던 장학편수, 교원관련 업무, 교육시설관련 기능과 조직은 점진적으로 축소되었다.

2001년 교육행정조직은 대대적인 조직구조변화를 맞게 된다. 즉, 그 명칭을 교육인적자원부로 변경하고 부총리로 격상된 교육인적자원부 장관은 인적자원개발 정책의 총괄, 조정역할을 담당하게 되었다. 교육부 내부적으로는 인적자원정책국, 국제교육정보화기획관, 정보화기획담당관, 정보화지원담당관 등이 신설되면서 정원 437명의 조직으로 확대개편되었다. 이러한 변화는 김대중대통령과 교육관련 참모진의 종합적인 인력개발정책 및 추진체계의 필요성에 대한 인식에서 비롯되었

다. 김대중대통령은 2000년 신년사에서 교육부장관을 부총리로 승격시켜 인적자원개발정책을 종합관장하도록 하겠다는 뜻을 밝혔으며, 이어 인적자원 개발관리와 관련된 주요 사항을 심의하는 인적자원개발회의의 설치가 확정되었다(국정브리핑 특별기획팀, 2007).

〈그림 8〉 2003년 참여정부의 교육인적자원부 조직



교육인적자원부로의 개편에 따라 교육부총리는 국가인적자원개발정책을 총괄 조정하는 역할을 부여받았지만 부총리라는 직함 이외에는 별다른 정책수단을 갖지 못했던 교육부총리는 이후 인적자원개발회의를 통한 조정역할에서 취약성을 드러내었다. 2000년 이후 인적자원개발회의를 통해 조정된 안전중 상당수가 교육인적자원부가 상정한 것으로서 노동부 등 여타부처는 소극적 입장을 견지하였다.

이러한 상황은 노무현정부 후반기에 다시 한 번의 교육행정조직의 개편을 야기하였다. 2007년 4월 인적자원개발기본법 개정안이 국회를 통과하면서 인적자원개발회의가 대통령을 위원장으로 하는 국가인적자원회의로 확대 개편되었고 사무국으로 인적자원혁신본부가 교육부내에 설치된 것이다. 당초 차관급으로 예정되었던 인적자원혁신본부장은 국회통과과정에서 1급으로 결정되었지만 조직규모는 522명에서 554명으로 증가하였고 고위공무원도 12명에서 16명으로 늘어났다.

〈표 7〉 교육부(교육인적자원부)소속 공무원의 정원변화 추이(1993년~2007년)

	정무직	특정직	별정직	일반직	기능직	계약직	계 (명)
1993년	2	133	5	288	105	-	533
1994년	2	133	5	288	99	-	527
1995년	2	110	5	277	92	-	486
1996년	2	109	5	306	85	-	507
1997년	2	109	5	306	81	-	503
1998년	2	99	5	274	72	-	452
1999년	2	99	5	274	71	-	451
2000년	2	81	5	269	66	-	423
2001년	2	80	6	283	66	-	437
2002년	2	80	6	293	66	-	447
2003년	2	81	7	296	65	-	451
2004년	2	80	7	312	65	-	466
2005년	2	82	8	335	65	-	492
2006년	2	82	8	364	65	-	521
2007년	2	89	8	386	65	2	552

자료: 문교부, 『교육통계연보』, 각년도

3) 이론의 적용

최근 10년간의 중앙교육행정조직의 구조변화는 여전히 신상황이론에 부합하는 동태적 패턴의 증거를 제공하지 않는다. 하지만, 이전 시기처럼 강제적 동형화(coercive isomorphism)를 중심으로 설명하기에는 조금 다른 흥미로운 양상이 나타나고 있다. 이 시기에 일어난 중요한 변화로서 교육부가 부총리부처로 승격되었다는 점과 인적자원본부의 신설을 포함한 조직신설 등을 들 수 있는데, 이는 이

전 시기에서 그다지 두드러지지 못했던 자원의존성의 탈피와 조직자율성 추구의 발현으로 해석될 수 있다. 비록 부총리로의 승격이 예산등 실질적 자원의 확보로 이어지지는 못하였고 정책조정권한도 미약하였지만(전영환외, 2007) 유사기능을 수행하는 타부처와의 관계에 있어서 유리한 지위를 차지할 수 있었다는 점에서 조직간 관계에서의 권력우위를 강조하는 자원의존론적 설명이 가능하다.

나아가, 인적자원개발정책으로 교육정책의 범위를 확대하면서 조직구조의 변화를 시도했다는 점에서 McKinley and Mone(2003)이 주장하는 자원의존이론의 구성주의적 요소(Weick, 1995)와의 연결을 찾아볼 수 있다. McKinley and Mone(2003)에 의하면, 자원의존성을 낮춰주는 전략적 상황(strategic contingencies) 기능을 담당하는 조직의 영향력이 증대한다는 자원의존이론의 주장은 전략적 상황의 실체가 갖는 모호성 때문에 그 정의(definition)를 둘러싼 논쟁으로 이어지고 그 논쟁에서 승리하는 파당 혹은 조직이 권력을 획득한다. 교육부는 김대중정부에서 인적자원개발정책으로 담당기능의 전략적 정의를 전환시키는데 성공함으로써 정부내 타부처와의 관계에서 우위에 설 수 있었다는 해석이 가능할 수도 있다.

III. 결 론

앞에서 교육분야 중앙행정조직의 정부수립이후 60년간의 조직환경과 구조의 변화를 살펴보고 그 패턴을 설명할 수 있는 이론적 설명을 모색하였다. 전체적으로 환경과 구조의 정합성(fit)의 추구 및 부정합-정합 상태의 동태적 순환을 강조한 신상황이론의 설명력은 매우 떨어지는 것으로 나타났다. 반면, 제도적 규칙에 대한 순응에 초점을 둔 제도화이론의 타당성이 높았으며, 특히 강제적 동형화(coercive isomorphism)에 의거한 구조변화에 대한 증거가 빈번하게 발견되었다. 조직외부에 대한 자원의존성의 탈피와 조직자율성의 추구를 위한 적극적인 관리 전략 및 조직구조의 변화를 주장한 자원의존이론은 최근의 구조변화에서 그 적용의 여지를 찾아볼 수 있었다.

이러한 연구결과는 공공조직의 환경이 구조에 미치는 영향은 민간기업과는 다르며 상이한 이론적 설명이 적용되어야 한다는 시사점을 준다. 사실 이러한 시

사점은 그동안 많은 공공조직 연구자에 의해 주장되어 온 것이기도 하다(예컨대 Rainey, 2003). 이 연구에서 보여지듯이, Donaldson의 신상황이론을 포함한 상황이론은 상당한 수준의 관리적 재량권을 전제로 하는 바 이러한 재량권이 약한 공공조직에는 적용되기 어렵다. 특히, 민간기업과는 달리 공공조직은 조직성과를 객관적으로 측정하기 곤란한 경우가 많기 때문에 신상황이론이 가정하는 성과극대화-여유자원축적-성과하락으로 이어지는 자기교정적 순환(self-correcting loop)은 애초에 일어나기 곤란한 것이다. 반면, 강제적 동형화에 의한 조직구조 변화가 공공조직의 환경-구조 관계를 잘 설명할 수 있다는 점은 이미 여러 제도화이론에 근거한 선행연구에 의해 경험적으로 확인된 바 있으며(예컨대 Tolbert and Zucker, 1983; Dobbin et al., 1988), 이 연구의 발견도 비록 증거의 엄밀성은 부족하지만 유사한 경험적 증거의 하나로 간주될 수 있을 것이다.

한편, 자원의존이론에 근거한 설명이 한국의 공공조직의 구조변화에 적용될 수 있을 것인가라는 질문에 대하여 본 연구결과는 부분적 증거만을 제시한다. 비록 부총리승격이나 인적자원본부의 신설, 그리고 인적자원정책으로의 전략적 상황 전환 등의 사례에서 자원의존이론은 제도화이론 혹은 신상황이론으로 설명되지 않는 부분을 설명하고 있으나, 여전히 부분적인 적용에 그치고 있다. 무엇보다도 우리나라 공공조직의 구조변화를 설명함에 있어서 자원의존이론의 적용에 걸림돌이 되는 것은 조직관리자들이 외부조직과의 관계에 있어서 권력적 우위에 서기 위하여 적극적으로 노력하고 이를 위해 조직구조의 변화를 모색한다는 이론적 전제이다. 조직구조의 변화가 각 조직의 자율적 선택사항이기보다는 정부전체 차원에서 통제되고 강제되는 경우가 많은 우리나라 중앙정부의 경우, 조직이 환경에 영향을 미치기 위해 조직구조를 변화시킨다는 주장의 타당성은 약할 수 밖에 없다. 나아가 자원의존이론이 증거로 제시하는 많은 사례들도 대부분 로비, 포섭(co-optation), 다각화(diversification), 카르텔형성 등 사업전략이 대부분이고 조직구조적 변화는 극히 일부에 지나지 않는다(Pfeffer and Salancik, 1978 참조). 이런 점에서 Pfeffer and Salancik(1978) 본인들도 자원의존이론이 공공조직 자체에 적용되기에는 한계가 있다는 점을 인정하고 있다. 끝으로, 이 연구에서 제시된 기술적 자료(descriptive evidences)는 우리나라 공공조직의 구조변화에 관한 타당한 이론적 설명을 제시하기에 충분한 증거가 되기는 어렵다는 점을 밝히고자 한

다. 향후 보다 광범위한 역사적 자료의 수집과 심층적 분석에 근거한 추가적 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 교육부. (1998). <교육50년사>.
- 국정브리핑 특별기획팀. (2007). <대한민국교육40년>. 한스미디어.
- 김종철. (1989). <한국교육정책연구>. 교육과학사.
- 윤정일외. (2002). <한국교육정책의 쟁점>. 교육과학사.
- 전영한외. (2007). “정책조정의 개혁,” 최병선.최종원(편), <국정시스템 개혁>. 나남출판사.
- 조성일·신재흡. (2005). <한국 교육행정발달사 탐구>. 집문당.
- 한국교육개발원. (1997). <한국의 교육과 국가발전>.
- _____. (2005). <한국교육 60년 성장에 따른 교육지표분석>.
- 행정자치부. (1998). <정부조직변천사>.
- Blau, P. (1970). A Formal Theory of Differentiation in Organizations. *American Sociological Review*, 35: 201-18.
- Burns, T. and G. M. Stalker. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Mass.: MIT Press.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48: 147-60.
- Dobbin, F. R., L. Edelman., J. Meyer., W. Scott., and A. Swidler. (1988). The Expansion of Due Process in Organizations. In L. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Mass.: Ballinger.
- Donaldson, L. (1995). *American Anti-Management Theories of Organizations: A Critique of Paradigm Proliferation*. Cambridge University Press.
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. CA.: Sage Publications.

- Hannan, M. T. and J. Freeman. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82: 929-64.
- Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Harvard University Press.
- Meyer, J. W. and B. Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myths and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-63.
- Perrow, C. (1972). *Complex Organizations: A Critical Essay*. IL.: Scott, Foresman.
- Pfeffer, J. and G. R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. NY: Harper & Row.
- Pugh, D. S. and D. J. Hickson. (1976). *Organizational Structure in its Context: The Aston Programme I*. Saxon House.
- Rainey, H. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. CA: Jossey-Bass.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. NY.: McGraw-Hill.
- Tolbert, P. and L. Zucker. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 28: 22-39.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87: 548-77.
- Woodward, J. (1958). *Management and Technology*. London: Her Majesty's Stationary Office.