

정책의 성공과 장관의 리더십: 안병영 교육부장관의 <EBS수능방송 및 수능인터넷서비스> 사례*

전영평**

〈目 次〉

I. 들어가는 말	회고를 중심으로
II. 성공사례의 선택: 안병영 장관의 <EBS 수능방송과 수능인터넷서비스 제공>	IV. 장관의 정책 관리: 선택과 관리과정
III. 정책진행과정은 어떠하였나: 장관의	V. 안병영 장관의 정책 리더십 특성과 평가
	VI. 맺음 말

〈요 약〉

대통령 임명직인 장관이 자기주도적 정책사업을 수행하기 어려운 우리 현실에서, 미래지향적이고 창의적인 리더십을 발휘하여 정책사업을 성공적으로 수행한 사례를 가끔 발견할 수 있다. 필자는 두 차례에 걸쳐 교육부장관, 교육부총리를 역임한 안병영장관이 주도한 -<EBS 수능방송 사업:1997>과 <수능 인터넷서비스사업:2004>-을 장관리더십 성공사례로 선택하여 장관의 정책관리과정을 상세하게 고찰하고자 하였다. 먼저, <EBS수능개혁사업>이 한국교육정책에 왜 한 획을 긋는 성공적인 정책사업이었는데가에 대한 6가지 근거를 제시하였으며, 정책기획 집행 환류 전 과정에 철저히 개입하여 정책사업 성공을 이끌어 낸 안병영장관의 교육철학, 소신, 전략적리더십 발휘과정을 소상하게 논의하였다. 이를 위해 필자는 안병영장관과의 인터뷰, 논문, 발표문, 언론자료, 수시통화, 원고검증 등의 방법을 사용하였다. 특히, 이 연구가 장관리더십사례연구인 만큼 두 차례에 걸친 <EBS수능개혁사업>의 전개, 장관의 개입, 정치적 환경, 조직통솔 상황을 최대한 상세히 파악하고자 하였다. 또한 <EBS수능도입>을 성공적으로 수행한 장관의 리더십 발휘 내용을 5가지 평가 기준-1) 교육개혁 미션에 부합하는 비전과 핵심가치 설정 및 성과 도출 능력, 2) 정책철학의 정립과 의지 구현 능력, 3) 핵심정책/프로그램의 기획의지와 노력, 4) 정책/프로그램의 실행력 확보능력, 5) 정책/프로그램의 모니터링 및 환류 능력-의 차원에서 입증하고자 하였다.

【주제어: 장관리더십, EBS수능, 교육개혁, 정책관리, 정책사례연구】

* 이 연구는 서울대학교 행정대학원 '장관의 리더십 연구사업'의 지원하에 수행되었음을 밝힌다. 이 글을 완성하는데 열정적으로 참여해 주시고 시종 격려해 주신 안병영장관(교수)님께 심심한 감사 말씀을 드린다.

** 대구대학교 도시행정학과 명예교수(ypchun11@hanmail.net)

논문접수일(2015.11.25), 수정일(2016.1.6), 게재확정일(2016.1.18)

I. 들어가는 말

대통령 중심제 헌법 구조, 집권적 통치 성향, 그리고 청와대 중심의 정책 운영이 일상화 되어 있는 한국의 정치 현실에서 장관이 자기 주도적 정책을 수립하고 집행하는 데는 분명한 한계가 있다. 게다가 지나치게 짧은 장관의 재임 기간은 장관의 정책리더십을 파악하는 데 상당한 제약요인으로 작용하게 된다.

이러한 제약요인이 있음에도 불구하고 장관리더십 연구는 행정학, 정치학, 사회학 등 사회과학 분야에서 산발적으로 이루어졌으며 연구논문, 발표문, 보고서는 물론 책자로도 출판되었다. 이들 연구의 대부분은 기본적으로 장관 리더십이 부서의 정책 관리에 상당한 영향을 주는 변수라는 가정에 입각해 있다.(정정길, 1989, 김광웅, 1994; 이종범, 1994; 안병영, 1999, 2002; 이선우, 박충훈 2000; 박동서 외, 2003; 김호근, 2001). 사실 임명직 장관이 자기 주도의 정책리더십을 발휘하여 정책을 성공적으로 수행할 수 있는가에 대한 확실적 긍정과 전면적 부정은 있을 수 없다. 분명한 사실은 장관을 둘러싼 정치적환경, 장관의 역량, 조직특성에 따라 리더십 효과성이 달라지게 된다는 것이다. 이는 안병영 장관의 회고에서도 잘 나타나고 있다. “정부 내의 정책과정에서 핵심적 참여자는 대통령/청와대, 장관, 그리고 부처내의 고위관료이다. 따라서 이 들 3자 간의 동태적 관계는 정책결정과 집행과정의 중심고리이다. 대통령과 장관과의 이념적, 정책적 공감대가 강하고, 양자 간의 신뢰관계가 두터운 경우 정책과정에서 장관의 정책영향력은 크게 제고된다. 그러나 대통령과 장관 간의 이념적, 정책적 갈등이 존재하는 경우, 혹은 대통령이 장관의 정책영역에 과도하게, 또 빈번하게 개입하는 경우, 장관의 정책자율성과 정책능력은 크게 제한 받는다. 부처의 정책결정과정에서 가장 중요한 존재는 장관과 고위관료이다. 장관은 보다 가치추구적이며, 거시적, 이념적 목표를 지향하고, 변화를 추구하는 성향이 강한데 비해, 고위관료들은 전문지식을 바탕으로 점진적, 현상유지적 성향이 강하며 부처의 이해관계에 보다 예민하게 반응한다. 양자 간의 관계는 공생관계에 가깝다. 그러나 양자 간의 잠재적 갈등요인은 상존한다.”

안장관의 언급에서도 확실해 지듯이 장관의 정책관리는¹⁾ 정치적요인, 조직적요인, 개인적요인에 따라 다르게 나타나게 되기 때문에, 우리는 가끔씩 장관주도의 성공적 정책관리 사례를 발견할 수 있게 된다. 필자는 두 차례에 걸쳐 교육부장관, 교육부총리를 역

1) 장관의 정책관리라는 용어는 ‘정치적 주어진 미션(예: 교육개혁)에 따라 장관이 정책아이디어를 기획, 설계하고 이를 실행시키며, 실행과정에서 발생하는 문제와 장애를 극복, 피드백하여, 소기의 성과를 거두는 일련의 과정을 지칭’하는 것으로 사용하고자 한다.

임한 안병영장관이 주도한 -<EBS 수능방송사업:1997>과 <수능 인터넷서비스사업:2004>-을 장관리더십 성공사례로 선택하여 장관의 정책관리과정을 상세하게 고찰하고자 하였다. 먼저, <EBS수능개혁사업>이 한국교육정책에 왜 한 획을 긋는 성공적인 정책사업이었는가에 대한 6가지 근거를 제시하였으며, 정책기획집행환류 전 과정에 철저히 개입하여 정책사업의 성공을 이끌어낸 안병영장관의 교육철학, 소신, 전략적리더십 발휘 과정을 소상하게 논의하였다. 이를 위해 필자는 안병영장관과의 수차례 인터뷰, 논문, 발표문, 언론자료, 수시통화, 원고검증 등의 방법을 사용하였다. 특히, 이 연구가 장관리더십 사례연구인 만큼 두 차례에 걸친 <EBS수능개혁사업>의 전개, 장관리더십 개입, 정치적환경, 조직통솔 상황을 최대한 상세히 파악하고자 하였다. 또한 <EBS수능개혁사업>을 성공적으로 수행한 장관의 리더십 발휘 내용을 5가지 전문적 평가 기준-1) 교육개혁미션에 부합하는 비전과 핵심가치 설정 및 성과 도출 능력, 2) 정책철학의 정립과 의지구현 능력, 3) 핵심 정책/프로그램의 기획의지와 노력, 4) 정책/프로그램의 실행력 확보 능력, 5) 정책/프로그램의 모니터링 및 환류 능력-의 차원에서 입증하고자 하였다²⁾.

II. 성공사례의 선택: 안병영 장관의 <EBS 수능방송과 수능인터넷서비스 제공>

한국의 역대 장관들이 그들에게 부여된 ‘매우 짧은 임기’ 중에 독자적인 사업 아이디어와 기획을 통해서 장관 주도의 리더십을 행사할 수 있었겠는가?’라는 질문에 대한 상식적 수준의 답변은 ‘그렇지 않다’일 것이다. 특히 청와대의 지속적 ‘정책개입’과 임기 내내 계속되는 ‘비판적 언론과 경쟁 정당’의 십자포화 속에서 한국의 장관들이 자신이 기획한 정책이나 프로그램을 성공적으로, 또 지속적으로 수행하는 것은 정말 어려운 일이

2) 장관 리더십을 어떤 이론적 및 전문적 근거에 따라 평가할 것인가에 대하여 특별히 연구된 사례는 찾아보기 힘들다. 리더십평가에서 통상적으로 언급되는 이론으로는 1)리더 자질론 traits theory 2)리더행태론 leader behavior (예: 과제집중형, 관계집중형, 권위주의형, 방임형 등), 3)거래적리더십 transactional leadership, 4)변혁적리더십 transformational leadership, 5)카리스마적 리더십 charismatic leadership 등이 있으나(Rainey, 2014), 이 연구에서는 안병영장관의 리더십스타일을 특정 스타일로 규정하는 작업을 수행하는 것을 목적으로 하지 않고, 교육개혁과정에서 보여준 리더십 발휘 과정을 공공기관 성과 획득 차원에서 평가하고자 하였다. 이 연구 자체가 안병영장관이라는 특정 인물의 교육정책관리리더십 운용에 초점을 맞추고, 정책관리의 과정 분석과 그 결과 도출된 성과를 평가하는 데 의의를 두었기 때문에, 최근 기관경영평가에 사용되고 있는 리더십 평가기준을 참고하여 이러한 평가기준을 채택하였음을 밝힌다.

아닐 수 없다. 하지만, 역대 장관 중에서 몇몇 장관들은 뛰어난 리더십—네트워크, 정책 기획력, 전략적 관리, 특유의 철학적기반, 사업명분 확보와 지속적 추진력 가동 등—을 발휘하여 국민으로부터 사업의 효과성을 인정받고, 사업의 수명을 장기적으로 확보하는데 성공한 경우가 있다. 필자는 <EBS 수능 방송 도입과 인터넷서비스 제공 사례>를 장관의 자기주도적 리더십에 의한 대표적인 정책사업 성공 사례로 선정하고자 하였다. 사례 선정 이유는 아래의 6가지 성공증거로서 제시되지만, 이를 조금 더 보완하자면, EBS 수능방송과 인터넷서비스제공 사업은 1)교육개혁이라는 상시 국가과제를 실질적으로 구현하는데 성공한 대표적인 교육개혁 성공사업으로 평가할 수 있다는 점, 2) 정보통신인프라발전이라는 시대적 변화에 시의적절하게 부응한 정책사업으로서, 교육부수장의 리더십이 잘 발휘된 사업이라는 점, 3)정책사업으로서 장기간 지속가능성을 확보한 사업이라는 점 4)정책성공에 있어서 장관의 리더십의 중요성을 확인할 수 있는 자료로서 가치가 있을 수 있다는 점을 들 수 있을 것이다.

1. '방송정보통신기술'과 '교육서비스 혁신'을 연계시킨 교육정보화정책 구현: 세계 최초의 공공 e-learning의 출범

학교와 학원, 과외공부를 통한 '면대면 학습'을 입시 교육의 실체라고 이해하고 있던 당시의 사람들에게 '방송통신기술과 최신정보장비'를 활용한 '입시교육의 보편화, 복지화'를 추구하겠다는 장관의 아이디어는 '황당한 것'일 수도 있었다. 그러나 안병영 장관은 김영삼 정부 당시의 최대 이슈의 하나인 '교육개혁추진' 열풍을 배경으로 하면서 교육개혁의 일환으로 자신의 교육복지철학을 심도있게 활용하여 수능방송의 전국적, 전면적 실시를 도모하고자 하였다. 두 번에 걸친 수능방송, 인터넷서비스 제공 과정을 돌아보면, 당시 상황에서 전국적 수능방송이—특히 소외지역 수능방송—실현되기 위해서는 방송통신기술과 정보통신장비의 도움 없이는 불가능하였다. 다행히 1997년 수능방송 출범 당시에는, 한국의 방송통신 수준이 상당 수준 발달한 상황이었고(위성 방송 송출 가능), 2004년 수능방송 확대 정책 결정 시기에는 한국의 인터넷 통신 인프라가 세계 첨단으로 발전된 상황이었다.

안병영 장관은 이러한 '통신기술 혁신 상황'을 놓치지 않고 '기술혁신, 기술인프라'를 활용한 '교육서비스 혁신'을 수능방송이라는 정책프로그램에 담아내었다. 그는 교육정보화정책이라는 용어가 일상화 되도록 힘썼으며, 교육부 조직개편을 단행하여 교육정보국

3) 장관의 자기주도적 리더십이란 '장관이 부서 미션을 성취하고자 하는 강력한 동기를 가지고 정책기획, 조직관리, 사업집행, 평가, 환류의 전과정을 점검 추진하는 리더십'을 의미한다.

을 신설하였고, 인터넷 환경을 활용하여 공공부분의 최초- 아마도 전 세계 최초의-e-learning이 교실 내외에서 정착할 수 있도록 하였다. 안병영 장관이 결단한 두 번의 선택은 매우 정확하면서도 성공적인 선택이었으며, 그 선택의 결과는 ‘현재까지도 매우 유효하게 진행되고 있는 수능프로그램의 활용’에서 잘 확인할 수 있다. 방송통신기술혁신 및 정보기술인프라의 수준에 맞추어 교육서비스혁신을 연계시킨 것은 장관 리더십의 개방성, 혁신성, 복합기획능력이 아니고서는 실로 실현시키기 어려운 것이었다.

2. 교육복지철학의 정책 프로그램화 성공 및 지속가능성 확보

<EBS 수능방송>은 사회적 약자(교육 소외 계층 및 빈곤층 학생자녀)에게도 직접적인 교육 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 실로 획기적인- 형평성을 감안한 교육복지철학에 기반을 둔- 정책사업이라 아니할 수 없다. 정책방법론적 차원에서 볼 때에도, EBS 수능방송은 1)강의내용의 수월성 확보 2)강의내용과 대학입시 출제와의 연계성 보장이라는 매우 효과적인 방법론을 장착함으로써, 수능방송이 ‘저소득층을 위한 일시적 선심행정, 전시행정’으로 끝나지 않고, ‘지속가능성’을 확보하도록 주도면밀하게 기획된 성공적 정책 사업이었다. 만일 EBS 수능 방송이 ‘임기응변식 입시보조방송’으로 기획되었다면, 이 프로그램은 이미 오래전에 수명을 다했을 것이다. 수능방송의 수월성확보와 입시연계성 확보라는 정책적 선택은 안병영장관의 교육복지철학(수월성과 형평성의 조화)에 탄탄한 근거를 둔 것이었으며⁴⁾, 추진전략과 실행과정도 장관에 의해서 철저히 관리되었다. 수능방송의 교육복지적 성과는 소외계층, 저소득층, 사회적 약자에게 뿐만아니라 대다수 일반 국민들에게도 공정한 혜택을 주는 복지수혜적 혜택이 있기 때문에 (사교육비 절감 가능, 최고수준의 강의 무료 수강 등), 수능방송의 본질에 대한 조직적 반발이나 강력한 저항도 거의 찾아보기 힘들었다.

4) 안병영 장관은 2014년 8월 동아일보 인촌상을 수상한 후 그의 블로그인 현강재에 다음과 같이 회고하고 있다. “교육정책의 기본철학은 대체로 두 가지 줄기를 바탕으로 하고 있다. 그 하나가 수월성이고 다른 하나가 형평성이다.--중략--이 쟁점에 대한 내 기본적 입장은 처음부터 뚜렷했다. 수월성과 형평성은 어느 하나도 소홀히 할 수 없는 소중한 교육적 가치이며, 따라서 문제의 핵심은 양자택일이 아니라, 양자 간의 균형과 조화라는 것이 내 생각이었다. 그러므로 교육정책의 기초는 그 때 그 때 정권의 이념, 정책지향에 지나치게 좌우되어서는 안 되며, 모름지기 그것은 정권의 수명을 넘어 장기적 관점에서 조망, 설계, 실천되어야 한다는 입장이었다. 따라서 어떤 정권도 지나치게 이념적으로 편향된 이른바 ‘대못박기식’ 교육정책은 피해야 하며, 언제나 수월성과 형평성 간의 적절한 조화와 균형을 추구해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 관점은 자칫 그 때 그 때 정권의 이념이나 정책적 지향과 부딪힐 수 있고, 특히 정권핵심의 교조주의적 강경론자들과 갈등을 빚을 가능성이 크다.”

3. 대학입시연계성 확보와 ‘교육서비스’의 수월성 도모

안병영 장관의 리더십과 관련하여 주목할 또 하나의 성과는 수능방송 강의 내용의 수월성이 잘 확보되는 장치를 마련함과 동시에, 이를 대학입시와 연계하여 출제하도록 정책적으로 강제하는 메커니즘을 만들어 냈다는 점이다. 수능 방송은 지금까지 잘 지속되고 있는 대표적인 공영 교육프로그램인데, 이는 교육부 산하 공영방송인 EBS수능 방송의 강의 내용이 질적으로 우수할 뿐만 아니라, 강의 내용의 상당부분을 대학입시와 연계시키도록 하는 정책 때문이다. 대부분의 정책프로그램은 정권이 바뀔 때, 폐기되거나 대체되는 경향이 있으나, 수능방송의 경우 초기 기획의 탁월함-형평성, 수월성, 연계성-으로 인하여 정권 변동에 상관없이 지속적으로 유지되고 있다. 1997년에 시작된 수능방송이 현재까지 지속될 수 있는 이유는 단지 방송전달매체의 진화 혹은 텔레비전, 인터넷사용의 보편화 추세에만 의존하는 것은 아니다. 특히 수능방송과 대학입시를 연계시키는 정책 기획은 실로 탁월한 것이라 평가하지 아니할 수 없다. 안병영 장관은 수능방송의 출범초기부터, 수능강의 내용의 수월성과 품질을 유지할 수 있도록 하는 방법과 대책에 대해서도 많은 고민을 하였고, 우수 강사를 수능방송에 출연하도록 하는 기획과 관리를 통해서 수능방송을 성공시키는데 기여하였다. 이러한 정책기획은 한국교육계의 고질적인 불명예인 ‘학교와 지역에 따라 달라지는 불균등한 교육서비스’와 ‘학원과 과외 수준에 밀리는 질 낮은 교육서비스’라는 질곡에서 벗어나게 하는데 상당히 기여하였다.

4. 장관주도의 창의적 ‘공공서비스 전달 수단’ 활용의 전범

한 사람의 장관이 자신을 둘러싼 정치적, 사회적 제약요인 하에서- 또한 임기가 보장되지 않는 장관직을 수행하면서- 공공서비스 품질 향상, 공공성 확보, 서비스 전달체계의 혁신이라는 다중의 과제를 실현하기는 불가능에 가깝다. 투철한 철학과 사명감, 정책 및 프로그램 기획능력, 전략적 조직관리능력, 사업추진력, 외부자원 동원력, 공공윤리, 개인윤리 구비 등 실로 수많은 조건을 만족시킬 경우에, 장관의 능력이 비로소 발휘될 수 있을 것이다. 특히 교육부는 교육계, 학부모, 정치권, 교육관련단체, 시민단체의 불평 불만이 잦을 날 없는 민원부서의 성격을 가지고 있기 때문에, 모두가 만족할 수 있는 정책이나 프로그램을 만들어서 시행하기는 실로 지난한 부서이다. 그런데 수능방송의 경우에는 시행초기 이를 적극적으로 반대하는 명분이나 집단을 거의 찾아보기 힘들었고, 그 시행에 있어서 지속적인 관심과 청취율을 확보한 ‘한국 교육프로그램 역사상 보기드문 성공사례’로 자리 잡게 되었다. 이의 성공은 공영방송을 프로그램 전달체제로 하

면서, 수능방송과 대학입시출제를 강제하는 방식의 '복합기획'을 장관이 주도하면서, 내 외부의 지원을 동원한데 기인하는 것이다. 이 과정에서 발견할 수 있는 중요한 교훈은-예산이나 인력 부족을 핑계로 하지 않으면서 자기 부서의 내부 자원-교육부의 경우 EBS 방송 매체-을 최대한 활용하여, 창의적인 방법으로 '새로운 차원의 공공서비스 전달'을 성공적으로 해낼 수 있다는 점이다. 알다시피, 행정부에는 '복지행정, 고용행정, 과학행정, 문화행정, 환경행정 등 수많은 행정 분야'가 존재하지만, 대부분의 경우 '창의적 공공서비스전달 수단'을 마련하지 못한 관계로 인하여 프로그램운영의 시행착오가 반복되고 있음을 알 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 안병영 장관에 의한 수능방송출범과 관리는 그 기획과 추진전략 뿐만 아니라 '공공서비스 전달 수단'을 창의적으로 잘 활용한 사례로서 향후 행정부가 학습해야 할 모범사례로서 부족함이 없을 것이다.

5. 수능방송/인터넷서비스 성공을 통한 국민의 정부신뢰 확보

20년 가까이 이어지고 있는 수능방송은 정책프로그램의 성공적 정착을 의미하는 것이다. 최근 수능방송과 관련한 교재비용과 EBS의 정체성에 대한 비판이 간헐적으로 제기되고는 있으나, 수능방송/인터넷서비스의 존재가치와 공공성에 대해서는 별다른 비판이나 반대운동이 나타나지 않고 있다⁵⁾. 현재와 같은 대학입시제도 존재하는 상황에서 수능방송을 대체할 수 있는 '공공성이 강한 교육복지적 정책프로그램'은 그 누구도 제시하지 못하고 있다. 우리나라와 같이 정권의 부침에 따라 조변석개하는 정책이 난무하는 상황에서 수십 년간 명맥을 이어가고 있는 정책프로그램은 거의 찾아보기 어렵다. 알다시피 정책프로그램의 잦은 변경, 폐지, 신설-예컨대 부동산 정책-은 정부에 대한 국민신뢰를 무너뜨리는 가장 큰 원인이 되고 있다. 이런 관점에서 볼 때, 수능방송/인터넷서비스의 진화 발전은 자녀의 대학입시를 초미의 관심사로 두고 있는 상당수의 국민으로 하

5) 예컨대 수능방송에 대한 비판은 다음의 기사와 같은 것이다. "EBS-수능 연계율은 해마다 70~80% 정도로 EBS 교재는 제2의 교과서로 활용된다. 일선 학교에서는 교과서 대신 EBS 교재를 보고 수업 대신 방송 강의를 시청하기도 한다. EBS가 공교육 약화의 원인으로 지목되면서 교육부는 EBS 연계율을 낮추는 안을 검토하기도 했으나 사교육 우려 등을 고려해 백지화한 것으로 전해졌다. EBS는 이런 독점적 지위를 통해 막대한 수익을 올리고 있다. 학부모·학생 부담은 그만큼 늘어난다. 문과생이 필요한 교재 16권을 다 보려면 1인당 10만2000원, 이과생은 22권을 사야 해 13만9000원이 든다. 박 의원은 "EBS는 올해에만(8월 기준) 수능 문제집으로 539억 원을 벌어들였다"면서 "EBS-수능 연계가 사교육 억제라는 좋은 취지로 시작됐으나 학생들에게는 학습 부담을, 학부모에게는 경제적 부담을 가중시키는 요인이 되고 있다"고 지적했다(국민일보, 2013.10.13.) "그러나 이러한 지적은 주로 학부모의 경제적 부담과 EBS의 상업적 운영방식에 관한 것이지 수능방송의 '성공적 정착'을 부인하는 것은 아니다.

여금 정부에 대한 신뢰를 유지할 수 있게 하는 데 기여하였다.

6. 수능방송/인터넷서비스 도입을 통한 연관산업발전과 일자리 창출

EBS 수능방송은 1997년 최초 송출된 이후, 올해로써 벌써 18년이나 지속되고 있는 성공적인 방송 교육 프로그램이다. 이 프로그램의 성공적 진화로 인하여, EBS는 그 존재감과 정체성이 달라졌으며 성공한 공영방송으로 성장하였다. 특히 수능방송의 성공으로 인하여, 수능관련 교육산업-강의, 출제, 교재 출판 업계 등-이 엄청나게 발전하여, 수능방송 연계 교육관련산업의 일자리가 창출되고 있다는 점도 ‘성공한 정책’으로 인한 주목할 만한 ‘부수효과’라고 할 수 있을 것이다. 특히 수능인터넷서비스는 e-러닝 대중화를 촉발시킴으로써 관련 산업군의 확장과 더불어 복합적이고 연쇄적인 산업, 경제 확장을 가능하게 하였으며, 컴퓨터 산업(PC, 메모리, 하드디스크), 가전산업(TV, VTR, DVD), 인터넷 통신산업 활성화-동영상 처리기술(저장, 전송, 압축, 검색기술 등) 발달촉진 및 기술표준화로 인한 글로벌 마켓 진입에 큰 몫을 한 것이 사실이다. 경제적으로도 컴퓨터, IT산업의 활성화, 교육사업 활성화 등으로 인해 산업경제활성화와 고용증대에도 크게 기여하였다

Ⅲ. 정책진행과정은 어떠하였나: 장관의 회고를 중심으로⁶⁾

1. <1997 EBS 수능 방송 도입> 당시 장관의 입장과 선택

안병영 장관이 1995년 12월 교육부장관에 입각할 당시에는, ‘교육대통령’을 표방한 김영삼 대통령의 공약을 이행하기 위해 교육개혁위원회가 만들어 진 상태였으며, 위원회는 이미 제1차 교육개혁과제를 제시하였다⁷⁾. 이런 상황에서 안병영 장관은 김영삼 정

6) 장관의 회고 부분은 2014년 8월, 인촌상 수상에 즈음하여, 안병영's 블로그 <한강재>에 게시한 안병영 장관의 글임을 밝힌다. 당시 정책을 주도한 인물의 회고만큼 정확한 서술을 찾기 힘든 상황에서 회고문 중에서 관련 부분을 발췌하는 것이 타당한 일이라 생각하였다.

7) 김영삼 대통령은 대선 당시 ‘입시지옥의 해소와 인간중심의 교육개혁’이라며 총 7개 영역 66개에 달하는 교육공약을 발표한 바 있다. ‘교육개혁이야말로 신한국 창조의 출발점’이라고 생각한 김 대통령의 공약은 ‘5·31 교육개혁안’에 대부분 포함돼 있다. 다만 대통령 취임 직후 교육개혁이 단행될 것이라는 예상과 달리 1년이나 지나 1994년 ‘교육개혁위원회’가 설치됐고 1995년 비로소 ‘5·31 교육개혁안’이 발표됐다.

부의 ‘교육개혁방향과 과제의 틀’ 안에서, 자신의 교육복지철학을 구현할 수 있는 혁신 방안을 마련하고자 하였으며, 그의 생각은 EBS 수능강의 기획으로 구체화 된다. 당시 상황을 회고하는 안병영 장관의 기억은 다음과 같다.

“나는 5.31 교육개혁 프로그램들이 교육 경쟁력 강화를 위해 매우 요긴한 조치들임에도 불구하고, 교육의 형평성 및 인간의 공존능력을 제고하는 데는 얼마간 미흡하다는 느낌을 받았다. 이러한 판단 아래 나는 한국 교육의 미래를 내다보면서 이들 개혁안의 우선순위와 경중을 조정하는 한편, 청와대가 주도하는 교육개혁의 흐름과는 별도로 한국 교육의 형평성을 높이기 위해 ‘교육복지’라는 ‘블루오션’을 찾아 나섰다. 나는 고심 끝에 교육부의 젊은 정책관료들을 독려하여 1996년 12월 ‘소외된 자와 특별한 배려가 필요한 자’를 대상으로 교육복지종합대책(1997-2001)을 수립했다. 교육부에서 이른바 ‘장관 프로젝트’라고 불렀던 이 종합대책에는 학교 중도탈락자, 학습부진아, 특수교육 및 유아교육 대상자, 그리고 귀국자녀 등에 대한 다양한 정책들이 포괄되었다. 이로써 ‘교육복지’라는 개념이 한국 교육정책 역사에 처음 이름을 올렸다.교육복지 차원에서 내가 기획했던 회심의 작품이 바로 ‘EBS 수능방송’이었다. 1997년 EBS 위성교육방송이 출범할 때, 그 기본계획안의 공식 이름이 ‘과열과외 완화 및 과외비 경감대책’이었다. 그러나 첫 번째 목표인 사교육비 경감 못지않게 내 마음을 크게 움직였던 것은 그 두 번째 목표, 즉 교육격차의 해소 및 교육기회의 평등이었다. 날이 갈수록 사회적 양극화와 학력의 세습화가 심화되는 가운데, 실제로 농어촌, 산간오지와 같은 교육소외지역이나 도시 빈곤층의 자제들이 과외의 도움 없이 이른바 일류대학에 진학하기는 하늘의 별따기가 되었다. 무언가 건곤일척의 조치가 필요하다고 생각했다. 이에 EBS 위성방송을 통해 ‘국가가 무상으로 최고의 과외를 해 보자’는 새로운 발상에 매달렸다. ‘국가과외’에 대한 사회적 반대도 만만치 않았고, 이에 따른 재정적, 기술적 문제도 적지 않았다. 그러나 천신만고 끝에, 1997년 8월 EBS 위성교육방송이 고고의 성을 올렸다 그 때 나는 이 사업이 사교육비 경감, 교육복지의 차원을 넘어 사회통합과 국민형성의 관점에서 큰 의미가 있다고 확신했다.”

2. <2004년 EBS 인터넷 서비스 기획> 당시 장관의 입장과 선택

2003년 김병준교수-당시 참여정부 정책기획수석-교육부총리 임명을 둘러싼 갈등으로 인하여, 안병영교수는 우연찮게도 교육부총리로 입각을 하게 된다. 당시 참여정부는 과시적 혁신정책과 분리주의적 사고로 인하여 대부분의 정책 영역에서 고전을 면치 못하고 있던 상황이었다. 특히 교육부의 경우 몇 차례 부서 수장의 불명예 퇴임 위기를 맞아 흔들리고 있던 중, 교육부 직원들의 의견조사를 통하여, 안병영장관을 책임자로 임

명하였다고 한다. 우여곡절 끝에 교육부총리겸 장관으로 부임한 안병영 장관은, 제1차 EBS수능강의에 이어, 제2차 EBS 인터넷 서비스를 기획하게 된다. 2004년에는 국내 인터넷이 보편화되던 시기로서, 정보통신 혁명이라는 기회를 활용하여도 한 번의 수능강의 프로그램을 혁신할 수 있는 좋은 기회를 갖게 된다. 그러나 그가 회고 하듯이 이 과정은- 제1차 수능방송도입과는 전혀 다른 매우 비협조적인 여건으로 인하여- 매우 어렵게 진행되었다. 당시 상황에 대한 그의 회고는 다음과 같다.

“나의 두 번째 장관시기(2003/12-2005/1)는 노무현정부 때였다. 주지하듯이 참여정부는 그 이전 정권들과 비교할 때, 평등주의 지향의 이념적 색조가 짙었고, 특히 대통령 자문기구인 교육혁신위원회의 경우 더욱 그러했다. 따라서 나는 교육부총리로 임용되면서 앞으로 수월성과 형평성의 조정과정에서 정부와 얼마간의 갈등이 빚어질 수 있음을 예감했다. 사교육비 경감대책이나 교육복지정책의 수행과정에서는 큰 어려움이 없었다. 교육인적자원부는 2004년 2월 17일 공교육내실화를 위한 고감도 종합처방으로 ‘사교육비경감대책’을 발표했다. 이에 대한 사회적 반향은 매우 호의적이었다. 교육인적자원부는 이 대책의 핵심 사업으로 ‘EBS 인터넷 서비스’를 내 세우며, 앞으로 e-러닝 시대의 총아인 인터넷 서비스를 통해 초. 중. 고급의 수준별 인터넷 강의를 할 것을 천명했다. 그런데 막상 일을 시작하고 보니, 단기간 내에 대규모 사용자를 위한 인터넷 시스템을 빈틈없이 구축하는 일은 실로 모험에 가까운 대역사인 것을 실감할 수 있었다. 당시 전 세계적으로 가장 큰 인터넷 동영상 사이트가 고작 동시접속 2만명 정도였는데, 우리는 최대 10만 명에게 동시에 서비스할 수 있는 서버(Server)를 구축했으니, 그 과정에서 엄청난 고생을 했다. 그 뿐인가. 이른바 ‘인터넷 대란’을 막기 위한 통신 네트워크 차원에서 예상되는 제반 문제점을 점검하고 그 대책을 마련하는데 말 못할 홍역을 치렀다. 그런가 하면, 인터넷 서비스의 교육효과를 극대화하기 위해 서둘러서 모든 고등학교에 위성방송 수신기 및 안테나를 설치하고, 각 학교에 인터넷 통신 속도 및 학내망 속도를 증속하는 일, 저성능 PC의 교체 및 업그레이드 하는 작업 등에 총력을 기울였다. 이에 더하여 산간. 오지 및 저소득층 학생들에게 위성방송 수신기를 지원하고, 케이블 TV 시청료 인하, 그리고 인터넷 통신비 지원을 하는 등 교육복지 차원의 제반조치를 강구했다. 이 모든 일이 한 달 여라는 짧은 기간 중에 이루어졌으니, 되돌아보면 실로 기적에 가까운 일이었다. 당시 교육부 방마다 디데이 15일 전부터 D-15, D-14..가 벽에 붙어있었다. 그래도 이것이 가능했던 것은 그간 교육부가 앞장서서 10년 가까이 다져온 교육정보화 인프라의 저력 때문이었다. 교육부와 EBS가 주도했으나, 정통부, 전산원 및 KT 등 유관사업체의 협력과 도움이 컸다. 그해 4월 1일 EBS 인터넷 강의가 많은 이의 우려를 불식하고, 성공적으로 출범했다. 이로써 한국에 e-러닝 학습시대가 활짝 열렸다. 나는 지금도 교육부 수장으로 때맞춰

두 번 씩, 즉 1997년 EBS 위성교육방송 출범과 2004년 EBS 인터넷 강의의 개통을 총지휘하는 막중한 일을 수행할 수 있었던 것은 분명 하늘의 축복이라고 생각한다.”

IV. 장관의 정책 관리: 선택과 관리과정

안병영 장관은 김영삼 문민정부와 노무현 참여정부에서 두 번 교육부 장관직을 수행하였다(1995.12-1997.8, 2003.12-2005.1). 그는 “김영삼 대통령은 대체로 장관에게 폭넓게 정책자율성을 부여하는 입장이었고, 노무현 대통령과 청와대의 이른바 <386>들은 장관의 정책에 대해 많이 관여하는 편이었다. 자신은 스스로를 중도개혁자라고 자처하고 있으며, 이념적, 정책적 관점은 문민정부 보다는 왼쪽에, 참여정부 보다는 오른쪽에 있었다”고 회고하였다. 안병영 장관은 필자와의 인터뷰와 발표문에서 1997년 <EBS 수능강의>와 2004년 <수능인터넷서비스> 프로그램 실시에 관련하여 아래와 같이 당시의 상황을 술회하였다. 당시의 내외부 정책 상황에 대해서 자세히 알려진 외부 자료는 거의 존재하지 않고 있으며, 오류의 가능성이 있기 때문에 안병영 장관의 술회내용을 중심으로 소개하기로 한다.

1. 장관의 철학과 선택

안병영 장관은 EBS 수능 강의 프로그램 출범 및 유지 관리와 관련하여, 장관이 봉착했던 4가지 정책 쟁점을 소개하면서, 그런 상황에서 자신이 어떤 가치와 방향을 선택하였던가에 대하여 다음과 같이 회고하였다.

1) 교육복지 철학이 우선: 사교육비 경감과 교육격차의 해소

안병영 장관은 “두 번의 EBS 수능개혁에서 언제나 사교육비 경감을 앞세웠으나, 실제로 장관의 마음을 크게 움직였던 것은 교육격차의 해소와 이를 통한 교육소외의 극복이라는 교육복지적 관점이었다. 장관의 철학이 정책관리의 모든 과정에 영향을 미쳤다”고 회고하였다.

2) 수능강의는 공교육의 보완재: 대체재 vs 보완재

당시 EBS 수능 강의 실시는 혹시 공교육을 위축시키는 계기로 작용할 것이라는 우려와 비판이 있었다. 즉 수능강의의 정체성을 어떻게 규정할 것인가에 대한 장관의 입장을 정리할 필요가 있었다. 안병영 장관은 “EBS 수능강의는 공교육정상화라는 큰 목표로 가는 도정이자, 보조수단이라고 이라고 보았다. 따라서 현장교사들이 EBS 수능강의 때문에 사기가 떨어지고 소외감을 느끼거나, EBS 수능강의가 학교 현장교육을 대체하거나 주인으로 올라서면 안 된다고 늘 강조했다. 이와 관련하여 EBS와 수능시험의 연계가 쟁점화 되었다. 사교육비 경감을 위해 양자 간의 연계는 필요하나 양자 간의 연계만을 지나치게 강조하는 경우, 자칫 학교 현장교육이 설자리가 협소해진다고 생각했다. 따라서 “학교에서 성실히 공부하고, EBS 수능을 열심히 시청하면 수능시험은 걱정하지 않아도 됩니다”가 자신이 장관재직 시절 늘 강조했던 구절이라고 하였다.

3) 교육에 대한 ‘기능적 접근과 본질적 접근’의 조화

안병영 장관은 수능방송의 강의방식과 기대효과에 대한 논란을 기능적 접근과 본질적 접근으로 구분하고, 자신이 어떤 입장을 취하려 했는가에 대해서 다음과 같이 회고하고 있다. “기능적, 성과주의적 관점을 표방하는 사람들은 EBS 수능강의가 수능시험에 가능한 한 많이 출제되어 사교육비 경감효과가 빠른 시간 내에 극대화되어야 한다고 주장한다. 주위의 관계자들은 하나같이 기능적 접근을 강하게 표방했다. 안병영 장관은 ‘교육 본질주의 쪽으로 더 기울어져 있었으나, 현실을 외면할 수 없는 정책관리자로서 두 접근법은 불가피하게 조화되어야 한다고 마음을 정리했다. 초기단계에서는 기능주의적 접근에 적절한 비중이 주어져야 하나, 수능강의가 연착륙 한 후에는 교육 본질적 접근에 더 큰 비중을 두어야 한다는 입장이었다. 따라서 EBS 수능은 시간과 더불어 초기 해열제 역할에서 점차 공교육의 보완이라는 본연의 역할로 이동해야 하며, 궁극적으로 학교현장과 e-러닝 연계, 그리고 수능강의의 질 관리를 통해 수능시험에 반영률을 높이도록 써야 한다.”고 강조하였다.

4) 무료원칙과 공공성 추구

수능강의의 비용을 누가, 왜 부담할 것인가에 대한 쟁점에 대해서 안병영 장관은 “EBS 수능강의는 무료이어야 한다는 입장과 공공성 추구를 강조했다. 또 그것이 사실 온라인 업체들과 차별화하는 특성이자, 중장기적으로 EBS의 경쟁력이라는 점을 늘 일깨웠다”라

고 회고하였는바, 이는 안병영 장관의 교육복지 철학과 정확히 일치하는 것이라고 평가할 수 있겠다.

2. 두 차례 수능 강의(1997년, 2004년)의 출범 시 상황

1) 1997년 <EBS 수능강의:(위성교육방송) 출범 상황

안병영 장관은 1997년 <EBS 수능강의>의 도입상황은, 2004년 <EBS 수능강의, 인터넷 서비스> 도입상황 보다 우호적이고 협력적이었다고 회고하고 있다. 안병영 장관은 “1997년, <EBS 수능강의>(위성교육방송)가 출범할 당시는 문민정부의 이른바 <5.31 교육 개혁>이 세차게 전개되던 시기였다. 세계화, 민주화의 시대적 흐름 속에서 교육개혁방안의 대부분은 교육의 민주화와 수월성 제고와 연관된 것이었다. 나는 교육의 전체적 균형을 위해 형평성 내지 교육복지적 관점의 필요성을 절감하고, <교육복지 종합대책>(1996)을 마련하고 전체 교육의 균형을 잡아보려고 노력했다. EBS 수능방송도 사교육비 경감이라는 위기의식과 깊이 연관되나, 중장기적으로 교육소외계층에 대한 복지정책적 고려가 크게 작용했다. <국가가 무료로 최고급의 과외를 하겠다>고 나선 것은 대단히 혁신적인 발상이었으나, 그 정책결정은 거의 장관의 독자적인 결단에 서 비롯된 것이다. 정책 결정과정에서 대통령의 관여는 없었으나, 재원확보 과정에 대통령의 도움을 받았다. 총리의 관심과 부처 간의 조율이 있었으나, 정책의 결정 및 수행과정의 주역은 장관-EBS-고위관료이었다”라고 구체적으로 회고하였다.

2) 2004년의 <인터넷 서비스> 출범 상황

2003년 갑작스럽게 교육부총리로 취임하게 된 안병영 장관은 <수능강의 인터넷 서비스 도입>이라는 난제에 봉착하게 된다. 이러한 상황을 그는 다음과 같이 회고하였다. “2004년의 <인터넷 서비스>의 도입은 대통령 및 국회, 그리고 언론 의 비상한 관심과 관여 속에서 진행되었다. 2003년 말, <인터넷 확대>에 대한 교육부의 준비가 크게 미비했고, 자신감의 결여로 최종 결정이 계속 지체되는 가운데, 필자가 부총리로 임명되어 막중한 임무를 떠맡았다. 2004년2월17일 <사교육비 경감대책>이 발표되고, <EBS 수능강의, 인터넷 서비스>가 그 핵심에 자리하면서 상황에 밀려, 또 얼마는 장관의 모험적 투신을 담보로 4월 1일로 인터넷 개통이 결정되었다. 대통령/청와대의 관심은 지대했으나, 기본적으로 회의적이었고, 관여의 폭도 도를 넘었다. <인터넷 대란>의 악몽에 시달리면서 한 달 남짓한 기간 안에 <10만 명 동시접속이 가능한 인터넷 동영상 서비스>를 성사

시킨다는 것은 거의 기적에 가까운 일이었다. 그러나 그것이 다수 참여자(교육부, 정통부, EBS 및 민간사업자 등)들의 헌신적 협력을 통해 성공하고 한국에 <e-러닝시대>가 열렸다. 인터넷 확대 과정에서 핵심은 정책관리능력이었다고 판단된다”

3. 두차례 수능강의 추진(1997년, 2004년)과정에서 장관의 정책관리

1) 1997년 <EBS 수능강의 위성교육방송>도입 과정에서의 정책관리

안병영 장관은 1997년 EBS 수능강의(위성교육방송)의 출범과 관련하여 아래와 같은 쟁정과 그에 대한 장관의 정책관리 활동을 회고하였다.

(1) 기술적 해결책 마련과 정책 추진

안병영장관은 당시의 교육개혁요구 상황을 “과중한 사교육비 부담이 가계를 크게 압박하고 첨예한 사회문제로 대두되는 가운데, 교육격차 심화로 학력의 세습화와 가난의 대물림”하는 상황으로 인식하였다. 그는 이러한 문제를 해소하기 위한 유력한 대안으로 EBS 수능강의 방송 서비스를 출범시킨다. 그런데 수능방송서비스는 1)기술적 구현 성과 2)방송서비스에 대한 저항이 적을 때에 만 가능한 것이었다. 이런 문제에 대하여, 안병영 장관은 “1996년 닷을 올린 교육정보화 사업이 한참 박차를 가하고 있을 즈음으로, 인터넷 시대가 막 시작될 때였다 각 급 학교에 TV가 폭넓게 보급되어 있었고, 1교당 1컴퓨터 교실을 확보했으나, 통신회선의 부족, 교사의 IT능력 결여, 교육용 S/W의 부족 등으로 교육정보화 수준은 아직 빈약한 상황이었다. ‘96년 EDUNET(교육정보종합서비스)가 개통이 되었다. EBS는 그간 이미 <EBS 수능특강>등 입시과의 프로그램 실시 및 일정 기간 위성시험방송 실시한 경험을 축적하고 있었고, 위성교육방송에 따른 기술적 문제는 크게 어렵지 않았다. 이 사업을 둘러싼 여야나, 교직단체들 간에 첨예한 정치적, 가치론적 갈등은 크지 않았다’라고 회고하였다. 이런 상황에서 안병영 장관은 EBS 원장(박홍수)과 위성교육방송 실시에 합의하고, 1996년에는 공보처에 위성방송사업자 지정 요청(96/4/2)하였으며, 위성교육방송 실시 관련 관계부처 회의(97/3/20)와-총리실, 교육부, 정통부, 공보처, 재정원-관계부처 장관회의(97/4/9)를 거치게 된다. 이후 청와대는 ‘국회경제대책특별위원회’에 보고한 경제활성화 대책에서 <EBS 수능강의>를 보고하고, 광고방송이 허가됨에 따라 교육부 및 EBS는 추진준비를 본격화하여 1997년 8월 역사적인 위성교육방송 개통하게 된다. 그러나 EBS수능방송의 기획, 실행과정은 결코 순탄한 것이 아니었으며, 장관의 지속적이고 열정적인 관심과 노력으로 이룩된 것이었다. 안병

영장관은 회고를 통하여, “교육철학의 문제가 계속 쟁점화 되었다. 기능주의적 관점이 우세한 가운데, 장관이 본질적 관점에서 균형을 잡으려 애썼다. 또한 재원 확보 과정도 쉽지 않았다. 공보처에서 위성교육방송의 주요 재원인 광고방송을 반대했고, 그 설득이 무척 어려웠다. 최종적으로 대통령의 관여가 있었다. 수능과의 연계정도에 대한 논란, 강사 문제<현직 교사 vs 학원 유명강사>가 대두되었으며, 온라인 사교육시장과의 경쟁문제’ 등도 장관의 머릿속을 어지럽히는 쟁점이 되었다고 하였다.

(2) 재원 마련 및 경비부담 문제 해결

어떤 정책이든 새로 시작하는 정책이 당면하는 문제는 정책수행에 들어가는 재원을 어떻게 마련하고, 경비를 누가 어떻게 부담할 것인가하는 것이다. EBS수능방송도 예외는 아니어서—게다가 장관의 주도로 만든 정책프로그램이기 때문에 정치적인 도움을 받기 어려운 상황이었다는 점을 감안 할 때- 재원 마련은 정책출범의 관건이 되는 사항이었다. 이 문제의 해결과정에 대해서 안병영 장관은 “처음부터 재원확보가 큰 쟁점이었는데, 소요경비의 일부는 교육부가 지원하고(70억원 상당), 나머지는 EBS 지상파 방송에 광고방송을 허용하여 이에 따른 수익금, 그리고 수능교재 판매수입으로 충당하자는 구상이었다. 아울러 민간협찬으로 학교에 위성방송수신장치를 보급하여 정부부담을 경감하자는 생각이었다. <과열과의 완화 및 과외비 경감 대책>으로 당시 미사용 중인 위성채널 24개 중 2개(플러스 1,2)를 EBS에 할당하여 수능방송을 시작하겠다는 것이 주된 내용이었다. 라고 하였다. 실제로 안병영 장관의 이러한 구상은 그대로 현실로 구현되었다. EBS는 이러한 계기를 통하여-광고방송, 수능교재 판매수입 등-으로 인하여-엄청난 비약을 하게 되었다.

(3) 수능방송의 성공기준 설정과 노력

어떤 장관이든지 자신이 주도한 정책 혹은 프로그램이 있다면, 그것에 대한 애착 및 책임의식과 더불어 성공가능성을 고민하지 않을 수 없게 된다. 안병영 장관의 경우에도 자신이 주도한 EBS 수능방송이 향후 자신의 의도한 기대효과를 달성하는 데 기여할 수 있도록 최선을 다하게 된다. 그는 EBS수능방송의 성공여부를 1) “수능과 연계한 수준 높은 과외 프로그램 무료실시를 통한 과외수요 흡수”, 2) “위성교육방송을 통해 36%에 달하는 전국의 난시청 지역의 완전해소로 농어촌, 도서벽지의 학교 학생들에 대한 질 높은 과외교육 기회 제공”, 3) “학교 교육과의 상호보완적 기능을 통한 학교교육의 정상화 유도”에 달려있다고 보았다. EBS 수능방송의 장기적인 성공, 이를 통한 EBS의 성장과정을

돌이켜 볼 때, 안병영 장관의 기획은 큰 성공을 거두었다고 볼 수 있다. 특히 EBS의 지나친(?) 성장은 수능방송 시청률에 힘입은 바 크다는 점에서 볼 때, 수능방송 성공을 노심초사하던 안병영장관은 기대이상의 효과를 거둔 것이 사실이다. 그러나 이러한 성공에도 우여곡절은 있었다. 정권이 바뀌는 과정에서 과거 정권의 잔재를 청산하고자하는 한국정치의 폐해로 인하여 EBS수능방송도 어려움을 겪게 된다. 그러나 결국 EBS 수능방송을 대체할 수 있는 효과적인 대안프로그램을 제시하지 못하는 상황에서, EBS수능방송의 지속을 지지하는 소외지역, 학부모, 학생, 학교현장의 기대를 저버릴 수는 없었다. 이 과정에 대하여 안병영 장관은 다음과 같이 회고하였다. “장관을 그만 둔 이후, EBS 수능의 산파역이자, 지원자인 교육부의 관심은 크게 퇴조한다. 특히 1998년 2월 국민의 정부 출범과 동시에 EBS 수능강의가 교육적으로 문제가 있고 사교육비 경감효과가 미미하다는 이유로 학교 수업의 보완에 역점을 두는 방향으로 정책 급선회한다. 그러나 개별 학교차원에서 EBS 수능강의는 계속 활용되었고, 특히 교육소외지역에서는 EBS 수능강의가 희망의 불꽃으로 타올랐다. 대구 영신고, 부산 동아고 등은 EBS 수능강의를 적극 활용하여 명문고로 발돋움한다. 2000년 3월 EBS는 한국교육방송공사로 전환한다.”

2. 2004년 <EBS 수능강의 인터넷 서비스>추진 과정에서 장관의 정책관리

안병영 장관은 2003년 12월 교육인적자원부 부총리겸 장관으로 부임하게 된다. 당시 참여정부는 이념적 편향 속에서 ‘분권과 혁신’을 구호로 파퓰리즘에 기초한 정책을 쏟아내는 상황이었다. 교육 분야에서도 예외는 아니어서 교육인적자원부 장관의 자격시비, 정책운용 능력이 문제가 되고 있던 상황이었다. 이런 정치적 상황에서 교육부총리겸 장관으로 부임한 안병영 장관은 또 다시 EBS수능강의와 다시 한 번 만나게 된다. 안병영 장관은 1997년 상황과 달라진 주요 사항으로 ”1)EBS 수능강의 콘텐츠를 인터넷(동영상)을 통해 무료 제공한다 2) 서비스 과목 수를 확대하고 수준별(초급, 중급, 고급) 제공하며, 아울러 EBS, EDUNET, 시도교육청의 인터넷 망을 네트워크화 한다 3) TV 방송의 시간적, 공간적 제약 해소로 언제, 어디서나 시청이 가능한 e-러닝 시스템 구축’을 지적하였다.

(1) 2004 <EBS 수능강의 인터넷서비스>상황 전개와 정책관리⁸⁾

2004년에는 급속한 정보통신의 발달로 인터넷 활용이 일반화되면서 이를 통해 TV 수

8) 이 부분의 기술은 당시의 상황을 가장 잘 알고 있으며, 직접 정책을 기획, 관리한 안병영장관의 회고 발표를 중심으로 구성하였음을 밝힌다.

능방송의 한계를 극복해야 할 필요성이 급증한 시기였다. 초고속 인터넷 가입, 한국 100명 당 21.3명으로, 세계 1위(2003)—세계적 수준의 정보통신인프라와 e-러닝 준비를 할 수 있는 상황이었다. 당시 참여정부는 '사교육비 경감'을 주요 정책 아젠다로 설정-교육부는 '03년(4/9) 대통령 업무보고 시, '공교육 내실화 및 사교육비 경감 종합대책'을 연내에 수립·추진키로 하였다. 2003년 10월에는 국회 본회의 한나라당 최병렬 대표의 교섭단체 대표연설에서 처음으로 EBS 수능강의를 '인터넷으로 서비스'하는 방안이 제시되었고, 한나라당은 국회 예결위 심의과정에서 EBS 수능강의 인터넷 서비스를 위한 예산 200억 원 반영을 제안했다.

당시 교육인적자원부는 '공교육 내실화 및 사교육비 경감을 위한 참여정부의 교육혁신방안'을 대통령에게 보고 시, 그 내용 속에 EBS 수능강의는 포함하였으나 인터넷 서비스는 여전히 미반영한 상태였다. 하지만, 노무현 대통령이 EBS 및 사이버가정학습 사업에 대한 구체적 계획 수립 및 별도보고를 지시함으로써 교육정보화에 대한 큰 관심을 피력한 것이 발단이 되었다. 이로 인하여 관계기관 협의회 개최 등이 개최되어 세부계획 작성을 위한 실무작업을 진행하던 중 부총리를 안병영으로 교체하게 되었다(2003/12/23). 이후 안병영 부총리는 2004년 1월 27일 부총리 주재 교육 유관장 간담회에서 EBS 인터넷 강의를 4월 실시하는 것으로 잠정 결정하고, 아울러 2004년을 'e-러닝의 해'라고 선포했다. 이후 교육부, 담당국장 교체. 부총리 EBS 사장면담, 시설비 최소화 협조 당부, 사교육비 관련 유관기관협의회가 열리게 되고 수능 인터넷 서비스 준비는 급물살을 타기 시작한다. 2004년 3월 신년도 대통령 업무보고에서 교육부와 EBS가 추산한 5만 명 동시 수용 서버구축에 대해 대통령, 교육부의 단일한 준비태세에 대해 강도 높게 비판-개통 당일인 4.1일 일시적으로 대규모 이용자가 발생할 경우 <인터넷 대란>이 우려된다는 지적에 따라-EBS에 5만 명 추가수용 서버 구축을 긴급 결정한다. 이후 국무총리실의 보완대책 마련 지시('04/3/12) 대책팀 구성, 운영, 시험운영기간 (4월부터 3개월간)설정 등이 결정된되었으며, 수능인터넷서비스는 정치적 이슈가 되어, 국회의원 총선(2004년 5월)을 앞두고 반드시 성공해야 할 절체절명의 상황에 몰렸다. 1997년 인터넷수능방송과 크게 다른 점은 정책결정과정에 직, 간접적으로 대통령과 총리가 관여되었다는 점이다. 청와대의 참모(386)들은 대통령에게 <인터넷 대란>의 위험을 집중 보고했다.

(2) 몇 가지 쟁점과 부총리의 정책관리

수능 인터넷서비스사업을 주어진 시간내에 성공적으로 달성하기 위해서는 기술적인

프라와 현장교사들의 저항 및 수능시험반영도에 대한 이견을 극복해야 했다. 첫째, 무엇보다도 인터넷 동시 접속자 수요 예측에 이견이 있었다. 교육부는 동시접속 5만 명을 대상으로 하였으나, 청와대는 10만명을 대상으로하라는 지시를 내렸기 때문에, 수능방송 인프라를 동시접속 10만 명 이상으로 늘려야 하는 긴박한 상황 발생하였다. 전 세계적으로 동영상 서비스 사이트 중 최대 사이트가 고작 동시 접속 2만 명 정도인 상황에서 5만 명만 해도 어마어마한 숫자인데, 오픈을 한 달 남짓 남긴 상황에서 5만을 추가하여 10만에 인프라를 만든다는 것은 거의 불가능에 가까운 일이었다. 한편, 교육현장에서는 전교조를 중심으로 공교육의 파행 및 현장 교사들의 소외감 야기, EBS 수능강의의 수능 시험 반영도 등 기존의 주요 쟁점들이 계속 제기하였다.

둘째, 이러한 난관을 극복하기 위해서는 상당한 준비를 해야했다. 무엇보다도 인프라 구축을 위한 예산을 마련하는 일이 시급하였다. 부총리는 당초 편성된 시스템 구축 지원비 200억 이외에 추가 5만 명 동시접속자 수용을 위한 서버 구축(60억), 학교수능방송 인프라 확충지원(125억), 산간·오지 및 저소득층 지원(433억) 등을 위해 총 818억 확보하는데 성공하였다. 셋째, 수능강의 인프라를 설치하는 데 필요한 인력을 확보하는 일도 쉽지 않았다. 부총리는 정통부 등 유관부처, 유관기관, 민간사업자 관계기관 및 전문가 등이 참여하는 시스템 전문가 T/F팀 (13명) 구성하도록 하였으며, 이들로 하여금 시스템 설계 및 구축, 통신 네트워크, 학교의 통신망 준비 등에 대한 준비상황 점검과 세부적인 대책을 강구(‘현장점검팀’ 구성 등)하도록 함과 동시에 전국 시도 교육청 및 단위학교의 준비상황을 현장 확인하고 지속적으로 점검했다. 넷째, 인터넷수능서비스가 제대로 작동하기 위해서는 일선학교 인프라 정비 및 모니터링 시스템 구축이 필요하였다. 부총리는 전국 2,100여개 고등학교의 위성방송설비: 학내망(LAN), 통신속도, PC 등 수신여건 정비하도록 하였다. 다섯째, 사회적약자에 해당하는 수요자에게 대한 배려책이 필요하였다. 부총리는 수능 인터넷서비스 농어촌 지역 및 저소득층 학생지원을 강조하여 산간·오지 고교생(11,000명)에게 위성방송 수신기와 수신료 지원-인터넷 활용이 곤란한 저소득층 고등학생(3만명)에게 위성방송이나 케이블 TV 수신설비 비용과 시청료 지원하도록 하였다. 또한 EBS 수능강의 교재가격 책정 및 보급교재의 질을 보장하는 선에서 민간 학습지의 47.5-63.6%선 -예상되는 판매수익금 일부로 저소득층 고3학생(28,000명)에게 교재를 무상지원하도록 하였으며, 일선 교원대상 현장연수 및 홍보 강화 및 모니터링 시스템 구축, 학습자의 의견수렴 및 만족도 제고를 위한 방안도 마련하였다.

여섯째, 안정적 인터넷서비스 제공을 위한 수요분산조치 시행으로 초기 시스템 안정화 시키기 위해 ‘국가망’에 3대의 다운로드 전용서버를 설치, 학교에서 다운로드 위주의

인터넷 강의를 활용토록 유도하여 동시접속 수를 감소시켜-초, 고급과정도 인터넷 강의 외에 심야시간 대 위성방송을 제공하고, 상용망을 통해 일반 이용자들에게도 다운로드를 허용 하는 등 제반 조치를 강구하였으며, 민관 공동으로 비상대책반 구성·운영하고, EBS에 정통부, 민간사업자 등 유관기관 중심으로 합동상황실, 교육부에 종합상황실, 각 시도교육청에 상황실을 설치하여 서비스 개시 전후하여 만일의 사태에 대비했다.

이러한 준비를 마친 후, 2004년 3월 31일에는 당시 진대재 정보통신부 장관과 함께 <e-러닝 시대 개막에 즈음하여 국민 여러분께 드리는 말씀>이라는 제하의 대국민담화문 발표--4월1일 새벽 2시 개통-그 날 아침 전 언론이 EBS 수능강의, 인터넷 서비스가 성공했음을 일제히 보도했다. 성공적인 수요분산 조치 등으로 동시접속은 5만에도 미치지 못했다. 2004년 8월에 국무조정실은 인터넷 서비스 성공사례를 2004년 전반부 참여정부의 대표적 정책 성공사례로 뽑으나, 이에 대해 청와대의 반발이 있었다. 청와대의 반발은 당시 청와대 386 참모들이 청와대 주도의 교육정책기조를 실현시키는데 있어 안부총리를 거북한 존재로 인지하였고, 노무현 대통령 조차 안부총리를 탐탁하게 여기지 않는 데 있었다.

우여곡절 끝에 완성된 수능인터넷서비스는 다음과 같은 성과를-안병영부총리의 회고에 의하면-거두게 된다.

첫째, EBS 수능강의로 인한 사교육비 경감효과는 강남보다 강북에서, 서울보다 지방에서 나타나-대도시지역(22.5%)에 비해 군지역(84.4%)에서 긍정적 응답이 압도적으로 높아 -그런 의미에서 EBS는 적어도 교육복지의 맥락에서는 성공적이라고 볼 수 있다. 둘째, 인터넷 수능강의를 계기로 평생학습사회가 건설되는 기반이-인터넷동영상강의 플랫폼구축- 마련되었으며 서버가 구축되면서, 어디서, 누구나, 어떤 내용이나 학습이 가능하게 되었다.

셋째, 대규모 교육정보화 사업인 EBS 수능방송의 추진은 e-러닝 대중화를 촉발시킴으로써 한국의 교육 패러다임의 변화를 선도하였다. 또한 e-러닝 대중화는 비단 교육뿐만 아니라 사회문화 측면에서도 다양한 파급효과 일으켜 관련 산업군(컴퓨터, 가전, 통신사업, 교육사업 등)의 확장과 더불어 복합적이고 연쇄적인 산업, 경제 확장을 가능하게 하였다.9)

9) 안병영 부총리는 당시 수능인터넷서비스 성공요인을 다음과 같은 4가지로 회고하였다. “1) 한국의 세계최고의 정보통신 인프라와 학교의 e-러닝 준비도, 2)리더십의 경륜과 열정:1997년 출범 당시 정부 측 주역이었던 고건(총리)-안병영(장관)-서삼영(국장)-박경재(과장)이었는데, 7년 후 이번에도 다시 모여 이 역사적 사업을 도모. 진대재 정통부 장관의 참여도 힘을 보탰다. EBS 측 주역인 고석만 사장, 배종대 뉴미디어 국장, 교육부의 배성근 과장은 전문성, 열정과 헌신에 있어 발군이였다. 3)정부(교육부, 정통부)와 민간부문(EBS, LG CNS, KT 등 통신사업자들)간의 긴밀한 연대와 효과적 협력

V. 안병영 장관의 정책 리더십 특성과 평가

장관은 자기주도의 정책 혁신과 프로그램을 기획 하고 관리 할 수 있을까? 통상적으로 장관은 중앙행정부서의 최고지도자로서 정책기획 및 집행을 주도하는 역할을 하는 위치에 있기 때문에, 장관의 리더십이 정책관리에 영향을 주는 것은 너무나 당연하다고 할 수 있다. 그러나 장관은 대통령의 부하라는 위치에 있기 때문에 대통령의 개입수준, 짧은 임기, 언론, 업무관련 사고발생 등과 같은 외부적 요인은 물론 장관의 성향, 성격에 의해 많은 영향을 받기 때문에 장관주도적 정책 리더십이 항상 발휘되는 것은 아니다.

이에 대하여 안병영 장관은 자기의 경우를 사례로 하여 장관주도의 혁신은 다음과 같이 가능하다고 한다. “패러다임적 변화를 지향하는 거시적, 구조적 개혁의 경우, 정책의 제의 설정 및 목표 결정 등에서 대통령/청와대의 역할이 크며, 장관은 그 결정에 2차적으로 참여하여, 이를 정책화, 프로그램화하는 데 주력하게 된다. 이 경우, 국회, 주요정당 및 이익집단, 언론, 시민사회 등도 정책과정에서 크게 관여한다. 그러나 중간수준의 정책혁신은 대체로 장관이 주도한다. 이 경우, 장관의 정책 자율성, 장관의 국정철학, 정책관리능력이 큰 몫을 한다. 대체로 혁신을 주도하는 장관은 기존의 패러다임과 관행에 도전하고, 부처내의 관성 inertia 를 극복하기 위한 퍼서넬리티적 특성들, 즉 결단성, 열정, 에너지, 낙관주의등 ‘policy entrepreneurship’의 속성을 갖는다. 많은 경우, 위기(내지 위기의식)가 정책혁신을 촉발하며, 정책혁신은 정권초기가 유리하다. 또한 그 성공을 위해서는 대통령의 이해과 고위관료들의 협력이 필수적이다.” 즉 그는 ‘장관주도적 개혁 리더십, 혹은 개혁프로그램 구상’은 대통령-장관-고위관료로 이어지는 일련의 협력과정에서 가능하다고 파악하였다.

그렇다면 안병영 장관의 리더십은 어떠하였는가? 필자는 안병영장관의 경우, 개인적 특성으로는 사회정의신념, 비판적 사고능력, 언론표출능력의 탁월하였으며, 업무적 특성으로는 자신의 교육복지철학 구현의지, 자기주도적 정책프로그램 기획 관리 능력, 외부 정치 네트워크 연계 능력을 심분활용하여, 자신의 열정과 도전 정신을 잘 구현하는 데 성공한 ‘장관의 자기주도적 리더십 구현’의 대표적인 사례로 보았다. 안병영장관의 리더십을 이런 식으로 개관할 수 있는 이유는, 그가 보여준 리더십이 다음과 같은 몇 가지

이 사업성공의 주요 원동력-13개 민간 유관기관의 전문가 위주로 구성된 시스템 전문가 T/F 팀을 구성하여 그들의 자발적 협력과 전문성 및 노하우를 최대한으로 활용하였다.4) EBS의 콘텐츠 개발능력, 경륜과 기술수준이 성공의 주요한 열쇠- EBS는 모든 중요한 결정에 참여하여 합리적인 방안을 제시했고, 사업전체를 조망하면서 협력체계의 주요한 고리 역할- 자체적으로 비상대책반을 가동해 수능방송을 24시간 모니터링 했다.”

판별 기준에 의해 탁월한 것으로 평가할 수 있기 때문이다¹⁰⁾.

1. 교육개혁 미션에 부합하는 비전과 핵심가치 설정 및 성과 도출 능력

안병영장관은 1995년 5.31 교육개혁안 마련의 기초작업에 참여하지는 않았지만, 그 해 12월 장관직에 임명되면서부터, ‘자율과 경쟁, 창의, 다양화’를 기치로 내세운 5.31 교육개혁의 틀 안에서 자신이 평소 구현하고 싶었던, 교육복지의 철학에 토대를 둔 형평성있는 정책프로그램 -즉 사회적약자 배려 정책-을 구현하고자 노력하였다. 실제로 그가 만든 프로그램 중 상당수는 20년이 지난 현시점에서조차 지속적으로 유지되고 있다. 문민정부의 5.31 교육개혁안은 미국의 교육개혁안- <1991년 ‘미국 2000’, 1994년 ‘목표 2000: 미국교육법: 국가경쟁력제고와 교육기회 균등의 가치를 추구’-을 모방하여 만든 것이지만, 현재까지도 한국교육정책의 근간으로 잘 작동하고 있다¹¹⁾. 물론 언론이 지적 하듯이 5.31 교육개혁 성과는 ‘교육여건의 획기적 개선’ ‘고등교육 기회 확대’ ‘입시 자율화’로 압축할 수도 있다. ¹²⁾

10) 이러한 기준을 제시하는 근거는 기획재정부, 중앙행정부서 등이 사용하는 공공기관 경영실적 평가 지침 중 몇가지 중요한 기본지침을 활용한 것이다.

11) 이에 대해서 한국대학신문(2014. 6.1)은 “학령인구 감소로 인한 대학가의 위기 속에 문민정부가 시행했던 ‘5·31 교육개혁’이 재조명 받고 있다. 1995년 시행한 ‘5·31 교육개혁’은 내년이면 20주년을 맞는다. 자율과 경쟁, 창의, 다양화를 기치로 내걸고 우리나라 교육의 기본 틀을 재구성한 ‘5·31 교육개혁’은 장기적인 안목으로 추진했던 가장 혁신적인 교육개혁으로 평가받고 있다. 문민정부 시절인 1995년 5월 31일 발표된 교육개혁안은 여러 정부를 거치면서 일부 보완을 거쳤으나 그 방향과 틀은 아직까지 유지되고 있다.... 대한민국 교육, 5·31 교육개혁으로 ‘진일보’ = 5·31 교육개혁은 초·중등교육과 고등교육을 아우른 근본적인 교육전반에 대한 개혁이었다. 가장 대표적인 성과로는 단연 교육여건의 개선이 손꼽힌다. 1995년 당시 우리나라의 교육체제와 재정지원 수준은 교육인구의 폭발적인 증가를 전혀 뒤따라가지 못했다. 교육재정은 GNP 대비 4.04%에 불과해 경제협력개발기구(OECD) 25개 가입국 평균인 6.1%에 크게 못 미쳤다.라고 평가하고 있다.

12) 2014년 8월 동아일보 인촌상 수상자로 선정된 안병영 전 장관은 “5·31은 한국에서 실행된 교육개혁 가운데 가장 성공적이라는 평가를 받는다, 정권이 수차례 바뀌어도 5·31 개혁이 계속 한국 교육의 근간이 됐다는 것은 비교적 성공적이라는 방증”이라고 하였다. 하지만 당시 정권의 이념적인 부분이 세계화에 쏠려 있어서 5·31 교육개혁도 수월성에 너무 무게중심이 실려 있었던 점이 약간 아쉬웠다고 말했다. 안 전 장관은 이를 극복하기 위해 교육복지라는 개념을 처음으로 창안하고, 교육 소외 계층을 보듬는 정책을 만들었다고 돌이켰다. 특히 대안학교를 제도권으로 끌어 들였는가 하면, EBS 수능강의의 출범을 두고 ‘국가가 이제 과외까지 한다’는 사회적 비난에 직면했음에도 불구하고 농어촌 학생이나 도시 빈곤층에 교육 기회를 제공하기 위해 강행한 점을 성과로 꼽았다. 참여정부에서는 형평성을 강조하는 정부에서 수월성의 균형을 맞추기 위해 노력했다고 밝혔다. 교육계에서 금기시됐던 교원평가의 물꼬를 트고, 영재교육을 도입한 것 등이 대표적인 성과다. 안 전 장관은 “많은 분이 교육의 수월성과 형평성을 양자택일할 문제로 보는데 나는 이것을 조화와 균형의 문제로 본다”면서 “특히 정부가 한쪽 성향을 강조할 때 교육 수장은 균형추 역할을 잘 하는 것이

그러나 필자는 교육개혁의 성과는 정부 재정 확대, 대학진학 확대정책 등과 같은 투입 지표 측면 보다는 ‘어떻게하면, 주어진 재정과 권한의 범위내에서, 모든 국민에게 공정하게 혜택이 돌아갈 수 있으면서도, 교육 약자의 혜택을 극대화하고, 교육의 수월성을 도모할 수 있었는가. 그리고 그 정책은 과연 어떤 가시적인 효과와 지속성을 확보하였는가’하는 정책창조과정과 정책의 영향력, 지속력에 의해 평가되어야 한다고 생각한다. 실제로 이러한 관점은 현재 정부업무평가기본법에 따른 공공기관 경영실적평가의 지표로 활용되고 있다는 점을 밝힌다. 안병영 장관은 5.31교육개혁의 거시적 속에서 자신이 운신 할 수 있는 영역을 개발하고자 노력하였고, 이 중에서 가장 성공적인 교육정책/프로그램으로서 현재까지 지속성과 막강한 영향력은 확보하고 있는 작품이 EBS수능방송, 인터넷서비스라고 할 수 있다. 이 작품을 기획가동함에 있어서 안병영 장관은, 교육개혁의 비전을 ‘형평성과 수월성이 조화된 최고의 교육현장 구현’으로 설정하고, 1)사교육비 경감과 교육격차의 해소, 2)공교육의 보완재로서 수능강의, 3)성과주의적 관점과 본질주의적 관정의 조화, 4)무료원칙과 공공성의 추구라는 핵심 가치로 설정하였다. 안병영 장관은 자신의 이러한 가치 선택을 토대로하여 EBS수능방송 프로그램을 기획, 실행하게 되고, 이는 현재까지 지속적으로 그 영향력을 발휘하는 대표적인 성공적 정책프로그램으로 자리잡고 있다.¹³⁾

2. 장관으로서 정책철학의 정립과 의지 구현 능력

안병영 장관은 연세대학교 행정학과 교수로서, 유럽식 복지정책-특히 오스트리아 복지정책-전문가로서, 대부분의 정부 정책을 유럽식 사회복지정책의 시각과 철학에서 재구성하고 이를 실현하고자 노력한 교수로 잘 알려져 있었다. 안병영교수 특유의 사회적 약자에 대한 복지철학정립 및 적극적개입은 그가 교육부장관이 되어 한국의 교육개혁—

중요하다”고 강조했다. 또 그는 “교육부 장관은 임명된 순간부터 나갈 각오로 일해야 한다”면서 “교육은 정권의 수명을 넘어서야 한다”는 당부를 교육계에 남겼다. (동아일보: 2014. 8.26)

- 13) 안병영 장관은 이에 대하여 “EBS 수능강의는 국가가 주도한 사업 중에서 드물게 보는 장수 프로그램이며, 그것도 비교적 성공적인 프로그램이다. 따라서 교육부는 계속적인 관심과 지원을 통해 EBS 수능강의, 인터넷 서비스가 한국의 교육발전을 위해 제 몫을 다할 수 있도록 도와야 한다고 생각한다. EBS 또한 자신의 공적 책임에 입각해서 공공재로서의 구실과 교육복지에 대한 책무를 다하고, 아울러 건강하고 유익한 humanware의 양성에 보다 큰 노력을 경주해야 한다고 생각한다. 여기서 양자의 동반자 관계가 무척 중요하다고 본다. EBS는 교육개발원, 교육학술정보원, 교육과정평가원 등 교육연구 및 학생들의 교수학습자료 개발과 관련한 기관들과 보다 긴밀한 네트워크 구축과 상호 협력을 통해서 엄청난 시너지 효과를 거둘 수 있다고 본다. 또한 이러한 협력관계 구축을 위해 교육부가 매우 중요한 역할을 할 수 있으리라고 본다”고 회고하였다.

당시에는 교육개혁이 국민적 초미의 관심사이었으며, 이미 531 교육개혁과제가 채택된 상태였음-을 책임지게 되었을 때 그 진가를 발휘하게 된다. 필자는 안병영장관과의 여러 차례의 인터뷰와 만남을 가진 자리에서, 그가 교육정책에 있어서 교육철학의 중요성을 그 누구 보다도-그가 행정학자라는 외관을 가지고 있어서 오해가 있을 수 있기 때문에-강조하고 실천한 사람이라는 것을 알게 되었다. 그러나 그가 가진 교육복지철학은 현실 정치에서 쉽사리 받아들여지는 것은 아니었다. 대중 정치적 상황에서 교육정책의 기능은 복지 보다는 효율성, 경쟁, 수월성과 같은 가치에 늘 밀리게 되어 있기 때문이었고, 게다가 이념적 편향성에 쉽게 휘둘리게 되는 것이 현실이기 때문이다. 안병영 장관은 자신의 교육철학의 입장과 그 구현의 어려움을 다음과 같이 술회하였다.

“교육정책의 기본철학은 대체로 두 가지 줄기를 바탕으로 하고 있다. 그 하나가 수월성이고 다른 하나가 형평성이다. 수월성은 교육에 있어서 능력신장과 경쟁력 강화에 역점을 두기 때문에 엘리트주의적 속성이 강하다. 반면에 형평성은 보다 교육기회의 평등과 뒤진 자에 대한 배려에 관심을 쏟으므로 민주주의적 지향이 두드러진다. 그러므로 보수적 정권은 보다 수월성 위주의 교육정책을, 그리고 진보적 정권은 보다 형평성에 역점을 두는 교육정책을 시행하는 경향이 짙으며, 특히 이념적 성향이 강한 정권일수록 그 편향의 정도가 심하다. 그런데 이 쟁점에 대한 내 기본적 입장은 처음부터 뚜렷했다. 수월성과 형평성은 어느 하나도 소홀히 할 수 없는 소중한 교육적 가치이며, 따라서 문제의 핵심은 양자택일이 아니라, 양자 간의 균형과 조화라는 것이 내 생각이었다. 그러므로 교육정책의 기초는 그 때 그 때 정권의 이념, 정책지향에 지나치게 좌우되어서는 안 되며, 모름지기 그것은 정권의 수명을 넘어 장기적 관점에서 조망, 설계, 실천되어야 한다는 입장이었다. 따라서 어떤 정권도 지나치게 이념적으로 편향된 이른바 ‘대못박기식’ 교육정책은 피해야 하며, 언제나 수월성과 형평성 간의 적절한 조화와 균형을 추구해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 관점은 자칫 그 때 그 때 정권의 이념이나 정책적 지향과 부딪힐 수 있고, 특히 정권핵심의 교조주의적 강경론자들과 갈등을 빚을 가능성이 크다. 그런데 나는 이념적으로 이질적인 두 정권, 즉 보다 보수적인 문민정부와 상대적으로 진보적인 참여정부에서 교육부장관직을 수행했다. 그러다 보니 문민정부 시절에는 교육정책이 지나치게 수월성 쪽으로 편향되지 않도록, 그리고 참여정부 시기에는 그것이 과도하게 형평성 위주로 나가지 않도록 조율하는 데 많은 관심을 쏟았다. 그런데 그게 결코 쉬운 일은 아니었다.”(인터뷰 자료: 2013). 필자의 판단으로는, 결국 안병영 장관은 자신의 교육복지철학을 정권의 교육개혁의 틀에 담아 구현하는 데 성공하였으며, 그가 자신의 교육복지철학에 따라 만든 몇가지 교육프로그램-EBS수능강의, 대안학

교, 학교운영회설치, 초등학교 영어교육실시 등-의 지속은 그가 만든 정책의 성공을 증명하는 대표적인 사례라고 하겠다.

3. 핵심 정책/프로그램의 기획의지와 노력

장관의 정책리더십은 대부분 당대 정권에 의해 주어진 미션을 수행하는 틀 안에서 발휘될 수 밖에 없다. 이는 대통령 임명직인 장관의 태생적 한계라고 할 수 있다. 상당수의 장관들이 일신의 명예, 지위, 권력을 향상시키고자 하는 개인적 욕망을 가지고 대통령의 부하역할을 수동적으로 수행하는 경향이 있지만, 가끔씩 국가 사회발전을 위하여 자신의 경륜과 지식, 성취와 보람을 위해 장관직을 수행하는 사람들도 있다. 이들은 자신의 정책성취욕구와 명예욕구를 잘 조화시킨 사람들이라 할 수 있다. 안병영 장관은 이런 범주에 들어가는 공직자로서 교육개혁의 바람을 십분활용하여 자신이 하고 싶은 몇 가지 중요한 프로그램을 정착시키는 데 성공한 장관이라고 할 수 있다. 그는 장관시절, EBS 수능강의를 포함하여 ‘학교운영위원회’ 설치, ‘초등영어’ 도입, ‘교육 정보화사업’, ‘대입제도 개혁’, ‘대안학교설립’, ‘교원평가제 도입’등의 사업을 주도하였다. 이 중에서도 EBS 수능방송은 안병영 장관(1995.12-1997.8)의 교육복지철학에 토대를 둔 기획 아이디어로 출범하였으며, 장관 재임기관 지속적인 열정과 주도면밀한 전략. 관리기법을 통하여 완성된 작품이라 할 수 있다. 1997년 교육부에 의해서 도입된 이 프로그램은 최초에는 텔레비전 매체의 보편화를 활용한 교육혁신정책의 일환으로 시행되었으며, 2004년에는 인터넷 보편화 현상과 결합하여 더욱 진화한 형태로 변화하였다. 그런데 이 두 차례의 수능방송 기획 및 도입과정의 핵심에는 당시 교육부장관(교육부총리)을 지낸 안병영교육부 장관이 있었다. 안병영장관은 문민정부(1995.12-1998.8)의 교육부 장관과 참여정부의 교육부장관(2003.12-2005.1)을 지낸 유래를 찾아보기 어려운 경우에 -특히 정치적 관점이 매우 다른 정권에서 교육부 장관직을 수행했다는 점에서-해당하는 사례라고 할 수 있다¹⁴⁾. 주목할 점은 장관직 수행 시점이 5년 정도 떨어져 있음에도 불구하고, EBS 수능방송(1997)의 출범, 인터넷 수능확대(2004)라는 두 개의 프로그램 도입에 안병영 장관이 직접적으로 개입 관여하였다는 점이다.

14) 김영삼 대통령은 대선 당시 ‘입시지옥의 해소와 인간중심의 교육개혁’이라며 총 7개 영역 66개에 달하는 교육공약을 발표한 바 있다. ‘교육개혁이야말로 신한국 창조의 출발점’이라고 생각한 김 대통령의 공약은 ‘5·31 교육개혁안’에 대부분 포함돼 있다. 다만 대통령 취임 직후 교육개혁이 단행될 것이라는 예상과 달리 1년이나 지나 1994년 ‘교육개혁위원회’가 설치됐고 1995년 비로소 ‘5·31 교육개혁안’이 발표됐다(한국대학신문).

4. 정책/프로그램의 실행력 확보 노력

국민의 기억에 남는 장관은 공공기관의 장으로서 자기주도의 정책/프로그램을 개발, 기획하는 역량과 아울러 몇 개의 핵심정책/프로그램을 주도면밀하게 실행하는 능력을 가진 사람이다. 대부분의 장관들은 대통령과 정치인, 언론과 여론에 밀려 자기 주도적 정책/프로그램을 개발, 실행하지 못하고 물러나게 된다. 짧은 임기, 적대적 환경과 각종 장애물 속에서도 자신의 철학에 기초한 정책/프로그램을 개발하고 실행하는 것이야말로 '다른 장관과 차별성' 있는 훌륭한 장관의 조건이라 아니할 수 없다. 조직 내외부의 이해관계자(statkeholders)를 제대로 파악하는 동시에, 대선공약과 대통령의 의지, 그리고 국민의 기대를 저버리지 않은 정책/프로그램을 개발 실행하는 일은 실로 어려운 일이 아닐 수 없지만, 이런 상황에서 공익과 미래를 제대로 내다 보면서, 다수 국민을 이롭게 하는 정책/프로그램을 만들어 내는 일이야말로 장관의 '행복'이 되어야 할 것이다. 특히 한국의 교육부와 같이, 전 국민과 언론의 관심이 집중되고, 각종 이해관계자의 요구가 빗발치는 상황에서 그 어려움을 뚫고 나가면서 (muddling-through) 자기 주도의 정책을 구현하는 하기란 실로 지난한 일이 아닐 수 없다. 안병영 장관의 경우에도, 내외부의 이해관계자, 정치가, 고객, 언론 등에 의해 포위된 상황에서 일하는 것으로 업무를 시작하게 된다. EBS수능 뿐만아니라, '학교운영위원회' 설치, '초등영어' 도입, '교육 정보화사업', '대입제도 개혁', '대안학교설립', '교원평가제 도입' 등 교육민주화, 교육복지화, 교육수월성 확보를 위한 여러 가지 새로운 정책/프로그램의 장관의 주도하에 기획되었고, 지속적으로 관리되어 그 실행력을 가지게 된다.

대부분 관공서의 경우, 장관 주도의 정책/프로그램일지라도 기획수준에서 끝나는 경우가 허다한 것은 외부의 간섭은 물론 장관의 지속적 관심과 관리능력이 부족하기 때문이다. 하지만 안병영장관의 경우에는 자신이 개발하고 기획한 정책/프로그램에 대해서는 임기가 끝나는 순간까지 지속적으로 추진하는 모습을 보여주었다. 당시의 상황과 그 실행력 확보과정에 대한 안병영장관의 회고는 필자의 주장을 지지해 준다. ".....김영삼 대통령은 대체로 장관에게 폭넓게 정책자율성을 부여하는 입장이었다고, 노무현 대통령과 청와대의 이튼바 <386>들은 장관의 정책에 대해 많이 관여하는 편이었다. 1997년, <EBS 수능강의>(위성교육방송)가 출범할 당시는 문민정부의 이튼바 <5.31 교육개혁>이 세차게 전개되던 시기였다. 세계화, 민주화의 시대적 흐름 속에서 교육개혁방안의 대부분은 교육의 민주화와 수월성 제고와 연관된 것이었다. 나는 교육의 전체적 균형을 위해 형평성 내지 교육복지적 관점의 필요성을 절감하고, <교육복지 종합대책>(1996)을 마련하고 전체 교육의 균형을 잡아보려고 노력했다. EBS 수능방송도 사교육비 경감이라는 위기의

식과 깊이 연관되나, 중장기적으로 교육소외계층에 대한 복지정책적 고려가 크게 작용했다. <국가가 무료로 최고급의 과외를 하겠다>고 나선 것은 대단히 혁신적인 발상이었으나, 그 정책결정은 거의 장관의 독자적인 결단에서 비롯된 것이다. 정책결정과정에서 대통령의 관여는 없었으나, 재원확보 과정에 대통령의 도움을 받았다. 총리의 관심과 부처 간의 조율이 있었으나, 정책의 결정 및 수행과정의 주역은 장관-EBS-고위관료 이었다. 한편 2004년의 <인터넷 서비스>의 도입은 대통령 및 국회, 그리고 언론의 비상한 관심과 관여 속에서 진행되었다. 2003년 말, <인터넷 확대>에 대한 교육부의 준비가 크게 미비했고, 자신감의 결여로 최종 결정이 계속 지체되는 가운데, 필자가 부총리로 임명되어 막중한 임무를 떠맡았다. 2004/2/17 <사교육비 경감대책>이 발표되고, <EBS 수능강의, 인터넷 서비스>가 그 핵심에 자리하면서 상황에 밀려, 또 얼마는 장관의 모험적 투신을 담보로 4월 1일로 인터넷 개통이 결정되었다. 대통령/청와대의 관심은 지대했으나, 기본적으로 회의적이었고, 관여의 폭도 도를 넘었다. <인터넷 대란>의 악몽에 시달리면서 한 달 남짓한 기간 안에 <10만 명 동시접속이 가능한 인터넷 동영상 서비스>를 성사시킨다는 것은 거의 기적에 가까운 일이었다. 그러나 그것이 다수 참여자(교육부, 정통부, EBS 및 민간사업자 등)들의 헌신적 협력을 통해 성공하고 한국에 <e-러닝시대>가 열렸다. 인터넷 확대 과정에서 핵심은 정책관리능력이었다고 판단된다.” (안병영 발표문, 2013:서울대학교)

5. 정책/프로그램의 모니터링 및 환류 능력

대통령 중심제 국가에서 장관의 주도하에 정책/프로그램이 기획되어 장기적으로 지속되는 것을 기대하기란 쉽지않다. 정권이 바뀌는 과정에서 ‘이전 정권의 정책/프로그램을 지우는 것’이 한국 대통령 중심제의 관행이기 때문이다. 이런 상황에서도 EBS수능방송, 인터넷서비스가 장수프로그램으로서 그 명맥을 이어온 중요한 이유 중의 하나는 이 정책이 주도면밀하게 기획되고 관리되었기 때문이다. 즉 정책기획이 ‘씨앗뿌리기’라고 한다면, 그 씨앗이 어느 정도 생장할 수 있도록, 지속 관리하여 뿌리내리기를 할 수 있는 묘목 상태로 만들고, 그것을 실제로 식목하여 수년간 잘 관리하여 성장할 수 있도록 하는 것이 ‘정책농사’의 경우에서도 마찬가지 일 것이다. 기관장의 리더십이 부서의 행정 전체를 장악한다고 해도 과언이 아닌 한국의 행정부서에서, 장관의 역할이 실로 중차대한 이유가 바로 여기에 있다. 이러한 관점에서 정책기획-실행-모니터링-환류로 이어지는 정책관리 프로세스를 이해하고 실행하는 기관장은 ‘성공한 농장주’와 같다. 수많은 농부가 농사를 지어도, 막상 ‘종자를 개량하고 번식시키고 판매에 성공하는 농부’는 거

의 드문 것이 사실이 듯이, 수많은 장관 중에 자신이 ‘혁신을 주도하고, 이를 관리하여, 퍼뜨리고 성공을 거둔 장관’은 거의 발견하기 어렵다.

그 중에서도 자신이 개발한 혁신프로그램을 적극적으로 모니터링하고 그 문제점과 장애물을 극복하는 일에 집중하는 일은 정책을 성공으로 이끄는 핵심적인 행동이라고 할 수 있다. 최근 ‘공공기관 경영성과 평가 혹은 정부업무평가’에 기관장의 정책/프로그램 과정관리(PCDA: Plan Do Check Act)를 중요한 평가지표로 포함시킨 이유도 바로 여기에 있다. 이런 관점에서 볼 때, 안병영 장관은 매우 성공적으로 정책관리를 도모한 장관으로 평가되어야 한다. 정책집행에 관한 주요 이론들은 정책의 성공여부는 정책의 결정보다, 정책집행의 과정관리가 제대로 되지 못한데서 기인한 것으로 보고 있다. Pressman과 Wildavsky가 Implementation(1972)에서 집행과정의 복잡성 발생과 이를 해결하지 못하는 과정관리부재가 Oakland 개발정책실패를 가져왔음을 보여준 이래, 수많은 연구들이 정책집행과정이 missing link로 취급되었다는 점을 통렬히 반성하였다. 이에 대해 Bardach(1986)은 정책집행이 다소 미숙하고 그 성과가 즉시 가시적이 못되더라도, 집행과정에서 정책프로그램을 점검하고 시정하는 ‘policy fixer’가 제대로 역할을 할 경우 정책 집행의 성과가 반전될 수 있음을 보여주었다. 이 두 사람의 연구를 관통하는 공통점은, ‘정책은 만드는 것 보다 집행관리하는 것이 더 어려운 일이 될 수 있으며, 책임있는 사람의 지속적인 관심과 수정이 정책/프로그램의 성공을 가져올 수 있다’는 것이다. 역사적으로 거대한 외관적 성공을 거둔 정책(예: 금융실명제, FTA 등)이 상당수 있기는 하지만, 그런 정책들은 대통령 주도하에 이루어진 개혁조치로서의 성격을 가지고 있는 경우가 대부분이다. 또한, 그런 정책들은 선포와 동시에 새로운 질서가 만들어지는 것이기 때문에 정책의 관리가 비교적 용이하다. 하지만 그러한 거시적 개혁 정책들을 제외하고, 실제 중앙부서의 정책사업 차원에서 만든 프로그램을 잘 관리하여 장기적 성공작으로 가져가는 사례는 그리 많이 없다. 가장 힘든 것이, 프로그램 초기 집행 단계에서 그 프로그램의 완성도를 높여나가는 과정이 제대로 관리되지 못했기 때문이다(예컨대: 애플컴퓨터와 휴대폰의 성공원인은 ‘완성도가 높은 제품을 시중에 내놓았기 때문’이 아닌가. 이런 점에서 정책사업의 경우에도 ‘정책사업완성도’가 반드시 검토대상이 되어야 할 것이다). 정책/프로그램의 완성도는 기획단계에서 그치는 것이 아니라, 출품과 이후 지속적 모니터링, 수정의 순으로 이루어진다. 두 차례의 수능방송서비스의 ‘기획과 완성도높이기’는 전적으로 ‘장관의 철학, 아이디어, 협력 거버넌스 구축능력, 장애물 돌파 및 설득능력, 다양한 이해당사자와 전문가로 부터의 자문, 언론접촉과정에서의 설득과 신뢰획득 능력, 대통령과 청와대와의 대립극복, 기술적 어려움 돌파, 인력, 자원, 장비

의 적시 동원능력, 교육부 장악능력, 부하의 신뢰획득' 등 매우 다양한 요소들을 잘 조화 시켜서 하나의 협주곡을 만들어 내는 '오케스트라의 지휘자'로서 안병영 장관의 능력에 기인하는 것이었다.

VI. 맺음 말

한국의 교육정책은 전 국민(학생과 학생 가족, 친지, 학교, 교육관련 사업자 등)의 상시적 핵심 관심사의 하나이기 때문에 역대 정권에서도 다양한 개혁 실험과 시행착오를 반복하는 경향이 있었다.¹⁵⁾ 이와 더불어 당연히 교육부 장관의 리더십은 언론, 여론, 정권핵심부의 상시적 관심대상이 되어 왔다. 그러나 현실을 살펴보면 교육부 장관의 리더십에 대한 본격적인 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 이는 교육부 장관의 역할에 대한 기대와 실망을 동시에 반영하는 한국적 교육 아이러니라고 하니할 수 없다. 그러나 안병영 장관의 리더십 사례에서 보듯이, 아무리 정치와 여론에 휘둘리는 위치에 있는 교육부 장관일지라도, 확고한 교육철학, 프로그램기획력, 설득력, 추진력, 거버넌스 활용능력, 조직내부의 신망과 관리능력을 발휘할 경우에는 역사에 남을 수 있는 지속가능하며 실사구시 가치를 가진 우수한 정책을 만들 수 있을 것이다. 복잡하고 어렵고 장애물로 가

15)

정부	중점교육정책	특징
문민정부 (김영삼 대통령, 1993.02~1998.02)	대학설립 준칙주의 대학 입시자유화 대학의 다양화·특성화	입시지역의 해소와 인간중심의 교육개혁
국민의 정부 (김대중 대통령 1998.03~2003.02)	교육규제사전심의제 도입 교육발전 5개년계획 시안 발표 국립대 발전기본계획안 발표	교육분야 규제완화 국립대 개혁 본격적
참여정부 (노무현 대통령 2003.02~2008.02)	대학입시 관리 업무 대학교육협의회 이관 입시·학사·정원 자유화 사학법인 자유화 대학교원 인사 자유화 국립대 총액배분예산제 도입 등 운영개선	대학의 자율역량 강화
이명박 정부 (2008.03~2012.02)	대입 3단계 자유화 대학정원 자유화 학생 모집단위의 자유화 대학내 교육·연구와 관련된 민간기업 유치 허용을 기본으로 하는 재정 및 교육시설 자 율화	시장주의 철학 강화
박근혜 정부 (2013.03~)	대학 특성화·다양화 대학 구조개혁 본격화	시장 자율화의 완성?

득한 정치적 상황 만을 탓할 것이 아니라, 역경을 뚫고 나아가(muddling-through) 훌륭한 정책을 기필코 만들어 내고자 하는 의지가 있는 장관들이 나타날 때, 장관의 리더십 연구도 비로소 중요한 학술적, 실천적 의미를 가지게 될 것이다.

실제로, 안병영 장관 또한 자신이 주도 관철시킨 EBS수능방송 및 인터넷사업에 대한 각별한 애정과 더불어 그 성과에 큰 자부심을 가지고 있었다. 그는 “교육복지 차원에서 내가 기획했던 회심의 작품이 바로 ‘EBS 수능방송’이었다. 1997년 EBS 위성교육방송이 출범할 때, 그 기본계획안의 공식 이름이 ‘과외과의 완화 및 과외비 경감대책’이었다. 그러나 첫 번째 목표인 사교육비 경감 못지않게 내 마음을 크게 움직였던 것은 그 두 번째 목표, 즉 교육격차의 해소 및 교육기회의 평등이었다. 날이 갈수록 사회적 양극화와 학력의 세습화가 심화되는 가운데, 실제로 농어촌, 산간오지와 같은 교육소외지역이나 도시 빈곤층의 자제들이 과외의 도움 없이 이른바 일류대학에 진학하기는 하늘의 별따기가 되었다. 무언가 건곤일척의 조치가 필요하다고 생각했다. 이에 EBS 위성방송을 통해 ‘국가가 무상으로 최고의 과외를 해 보자’는 새로운 발상에 매달렸다. ‘국가과외’에 대한 사회적 반대도 만만치 않았고, 이에 따른 재정적, 기술적 문제도 적지 않았다. 그러나 천신만고 끝에, 1997년 8월 EBS 위성교육방송이 고고의 성을 올렸다 그 때 나는 이 사업이 사교육비 경감, 교육복지의 차원을 넘어 사회통합과 국민형성의 관점에서 큰 의미가 있다고 확신했다 (현강재 블로그: 2014)”

안병영 장관이 주도한 EBS 수능방송은 방송매체와 인터넷을 활용하여 질 높은 수능강의를 송출하고, 이를 대학입시와 직접적으로 연계시키며, 전국의 대학 입시생에게 공정한 기회를 부여하는 동시에 교육 약자를 배려하는 교육복지정책의 특성을 가지고 있으며, 수요자 중심의 교육 철학에도 잘 부합하는 성공적인 교육프로그램으로 자리매김하였다. 다시한번 강조하건대, 이는 교육의 기능을 복지철학 차원에서 재해석하고, 이를 구체적 실행프로그램으로 구현한 EBS수능정책은 교육 철학, 목표, 내용, 방식, 성과, 지속성 측면에 있어서 실로 대한민국 교육 역사에 한 획을 긋는 혁신적이고 성공적인 교육정책의 성과물이라 아니 할 수 없으며, 이러한 정책성공의 본질에는 특정 장관의 탁월한 리더십이 결정적으로 작용했다는 점을 인정해야만 할 것이다.¹⁶⁾

16) EBS 수능방송/인터넷서비스에 대한 엄청난 숫자의 찬반 토론과 비평이 인터넷과 언론매체를 통해서 전개되고는 있으나, EBS 수능 방송/인터넷서비스의 폐해가 심해서 이를 폐지하자는 논리적인 비판을 찾아보기 어렵다. 자녀교육, 그 중에서도 대학입시를 지상 최대의 가정사로 생각하는 한국의 학부모, 학생, 일선 교사들이 EBS 수능방송의 철학, 내용, 공정성에 대해서 폐지론은 주장하는 일은 거의 없다. 교육학계와 정책학계는 물론 정치권, 언론, 교육단체, 시민단체 등에서도 EBS 수능의 주변적 문제점을 제기하고는 있으나, EBS 수능 방송의 가치와 본질을 부정하는 비판은 찾아볼 수 없다.

참고문헌

- 김광웅 (1994). 한국의 장관론 -역할, 자질, 능력-. 「행정논총」, 32(2).
- 김호균 (2001). 장관의 역할에 관한 연구: 전두환-김대중 정부를 중심으로. 서울대학교 박사 학위 논문.
- 김호균 (2002). 임명권자의 임명기준을 토대로 한 장관의 역할고찰. 「한국행정연구」, 11(1).
- 박동서·함성득·정광호 (2003). 장관론. 서울:나남.
- 박종민 (1996). 한국에서의 장관선택의 기초: 변화와 연속성. 「행정과 정책」, (2).
- 박천오 (1993). 한국에서의 정치적 임명권자와 고위직 관료의 정책성향과 상호관계. 「한국 행정학보」, 27(4).
- 박천오 (1995). 기존 장관임명관행의 정책형성상 폐단과 시정방안. 「한국행정학보」, 29(4).
- 서울대 행정대학원. (1973). “최고 정책결정직의 역할에 관한 연구- 장/차관직을 중심으로”. 서울대 행정대학원 부설 행정조사연구소.
- 안병영 (1999). 개혁과정과 장관의 역할-문민정부 교육개혁을 중심으로-. 「연세행정논총」 24.
- 안병영 (2001). 입법 및 정책결정과정에서 장관과 국회상임위원회의 상호관계. 「의정연구」 7(1).
- 안병영 (2002). 장관의 교체와 정책의 안정성: 정책연속성 확보를 위한 시론. 「한국행정연구」, 10(4).
- 안병영 (2014) 장관의 철학과 혁신 -EBS 수능 출범(1997)과 인터넷 확대과정(2004)을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 제51회 국가리더십포럼.
- 양성철. (1994). 『한국 정부론: 역대 정권 고위직 행정엘리트 연구 (1948-1993)』. 서울: 박영사.
- 이선우·박충훈 (2000). 장관의 역할과 직위수행에 관한 연구. 한국행정학회. 「2000년도 하계학술대회 발표논문집」.
- 이시원. (2002). “우리나라 역대정부의 장관임용실태분석,” 한국행정학회 하계기획세미나 발표논문.
- 이종범 편. (1997). 「전환시대의 행평가: 한국형 지도자론」. 서울: 나남.
- 이 흥 (1992). 장관의 잦은 교체와 정책일관성의 붕괴. 「월간조선」. 2월호. 238-252.
- 전성철 (2001). 「청와대가 보인다. 대통령이 보인다」 서울: 조선일보사.
- 전영평(1998). 김영삼정부의 교육개혁정책: 평가와 과제. [행정논집] 10(3).545-562.
- 정용덕 (2001). 「현대국가의 행정학」 서울: 법문사.
- 정정길 (1989). 대통령의 정책결정과 전문관료제의 역할-경제정책의 경우를 중심으로. 「한국행정학보」. 23(1).
- 정정길 (1994). 「대통령의 경제리더십」. 서울: 한국경제신문사.
- 최문기 외. (1995). 대통령만 보고 일하는 것이 문제이다. 「월간조선」. 2월호: 139-160.
- RAINEY. H. G. (2014) UNDERSTANDING AND MANAGING PUBLIC ORGANIZATIONS [FIFTH

EDITION]. Jossey-Bass.

<기타>

-안병영장관 인터뷰 자료(2014)

-동아일보, 한국대학신문, 현강재 안병영's 블로그

ABSTRACT

Successful Policies and Ministerial Leadership: The Case of Education Minister Ahn Byeong-young and His College Scholastic Ability Test (CSAT) Programs

Young-Pyoung Chun

Because ministers are appointed by the president, they are more often than not expected to work on projects assigned to them by the government. This in turn makes it difficult for ministers to propose and carry out their own initiatives. However, despite these circumstances, a few ministers have been able to carry through their own projects and, thus, proved themselves as future-oriented and creative leaders. During his time in office, Ahn Byeong-young, former education minister and deputy prime minister of education, carried out two successful projects - the 1997 EBS CSAT program and the 2004 Online CSAT Service. These projects serve as outstanding cases of ministerial leadership, and this study analyzes Ahn's leadership and management style. First, six major findings are presented to support the argument that EBS CSAT Reform was a landmark project that had considerable impact on Korea's education policy. Then, it explains how Ahn was actively involved in the policy planning and implementation process and goes into detail about Ahn's educational philosophy, beliefs, and strategic leadership. Ahn was interviewed multiple times for this study. In addition, relevant papers, documents, and press releases were examined and verified to support the findings. Ahn's leadership style, and the political environment at the time were closely examined from beginning to end to highlight specific aspects that make Ahn's projects successful case studies. The assessment of Ahn's leadership is based on whether he met the following five criteria: 1) executes a specific vision and identifies core values that correspond to the goals of education reform; 2) able to establish one's own political philosophy and follow through on projects; 3) makes active effort to plan and carry out important policy-related project(s); 4) able to see project(s) through; and 5) effectively monitors project(s) and provides useful feedback.

【Keywords: ministerial leadership, EBS CSAT, education reform, policy management, policy case study】