

행정학 교육의 당면과제와 발전방향

김 준 한

아주대 행정학과 교수



1. 머리말

행정은 현대 사회체제에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있어 혹자들은 현대국가를 행정국가라고 부르기도 한다. 행정의 기능 및 특성은 사회체제의 성격에 따라 달라지게 마련이며, 이는 사회구성원들의 공동체생활에 대한 기대를 반영하게 된다. 행정학 연구 및 교육은 이러한 사회의 요구에 민감하게 반응하는 실천적인 과제라는 측면에서 가장 큰 특징을 찾아 볼 수 있다. 우리나라의 행정학 교육은 1960년대에 들어 본격적으로 시작되었으나 다른 어떤 분야보다도 팽창 속도가 빨라, 현재는 약 75개교의 4년제 대학 및 40개 이상의

전문대학에서 실시되고 있다. 이러한 행정학 교육의 양적 팽창은 그간 한국사회에서 정부가 차지하는 비중이 컸음을 함축하고 있다.

한국사회에서 행정에 대한 국민의 인식 및 요구에서의 중대한 변화가 1980년대 중반 이후 점차 명확히 드러나고 있다. 이는 '민주화'라고 뭉뚱그려 표현할 수 있는 더 큰 변화의 일부로서 파악될 수도 있고, 행정체제가 갖는 자생적 변화 기제의 자연스러운 작동으로도 해석될 수 있다. 어느 경우라 하여도 이는 행정에 대한 사회 요구의 변화를 의미하며, 행정학 연구 및 교육의 적응을 요청하고 있다. 아래에서는 우리 사회체제 내에서의 변화가 행정학 교육에 요청하고 있는 당면과제들을 지적하고 발전방향을 제시해 보고자 한다.¹⁾

1) 필자는 아래의 두 논문에서 공동연구자들과 함께 행정학과의 교육 현황과 발전 방안을 제시한 바 있다. 몇 년 지났지만 상황의 큰 변화는 보이지 않으며, 당시의 개선안들은 지금도 거의 대부분 유효하다

2. 당면과제 및 발전방향

1) 개방체제로서의 행정에 대한 관점 정립

행정이 사회체제의 일부로서 환경과 상호작용을 하며 수행된다는 것을 부인하거나 이해하지 못하는 사람은 거의 없다. 그러나 행정이 사회내 다른 부문과 어떻게 상호작용을 하는가 또는 하여야 하는가에 대한 관심은 그동안 우리나라 행정학 교육에서 상대적으로 경시되어 왔으나, 그 중요성은 점점 더해가고 있다. 전통적인 관리 중심의 행정학은 행정부 내부의 관리 문제에 치중하고, 사회 체제의 부문간 상호작용은 다루지 않는 경향이 있었으며, 이러한 성향은 우리나라 행정학 교육에도 뿌리 깊이 박혀 있다. 특히 우리나라에서는 1960년대 이후 대통령의 강력한 초헌법적 권한을 바탕으로 다른 부문들을 제압하고 명령하는 식으로 국가를 운영하였기 때문에 타부문과의 상호작용은 행정학의 대상 영역으로서 별로 주목받지 못하였으며, 행정학 교육에서도 깊게 다루어지지 않아 왔다.

그러나 1980년대 이후의 우리 사회는 행정을 국가 발전의 선도자로서 당연시하던 관점에서 벗어나 국민들의 요구에 충실한 심부름꾼이 되도록 요구하고 있다. 정치 부문에서는 국회와 정당이 행정에 대한 통제에 새로운 열의를 보이고 있다. 경제 부문에서는 피규제자들이 규제 완화 또는 규제 철폐의 목소리를 한껏 높이고 있다. 시민들은 행정의 권위주의적 행태를 비판하며 다양한 요구를 투입하고 있다. 이러한 상황은 한국 행정에 커다란 시련을 제공

하고 있으며, 아직도 방황중에 있다고 하여도 과언이 아니다. 이러한 배경에는 그간 행정학 교육이나 연구가 행정 중심적인 관점만을 강조한 데에도 기인하는 바가 크다.

이의 해결을 위해서는 우선 행정을 전체 사회의 한 부문으로서 받아들이는 관점의 확립이 절대적으로 필요하다. 이러한 전제 위에서 행정의 역할은 무엇인지, 다른 부문과의 상호작용은 어떠해야 하는지에 대한 심각한 문제의식과 비전을 행정학에서 교육하는 것이 시급한 문제이다. 이는 사회 전반에 관한 이해 증진을 필요로 한다. 즉, 정치제도 및 과정, 시장 및 경제제도, 사회구조 및 사회문제, 시민사회와 공동체의식 등. 따라서 행정학 교과과정 및 교과내용은 좀더 학제적으로 구성될 필요가 있으며, 학생들이 다양한 과목을 수강할 수 있도록 여건을 조성하고 문제의식을 고취시키는 방향으로 노력해야 할 것이다. 최근 교육부에서 권장하고 있는 학부제의 도입은 이러한 측면에서 본다면 좋은 효과를 가져다 줄 수 있다고 생각한다. 학제적인 접근이 행정학의 정체성을 더욱 모호하게 할 수 있다는 우려의 시각도 있을 수 있으나, 인접 학문과의 단절보다는 연결이 행정 및 행정학의 특성을 돋보이게 할 수 있다면 이는 기우에 지나지 않을 것이다. 특히 학부생들을 대상으로 한 행정학 교육에서는 학문의 정체성보다는 사회 전반의 이해에 바탕을 둔 행정 및 행정학에 대한 지적 호기심을 불러 일으키는 것이 무엇보다도 중요하다고 생각한다. 이러한 관점에서 볼 때 구체적으로 행정학과에서 개설할 수 있는 교과목으로는 행정과 사회, 행정과 국제사회, 정부와 기업, 행정참여론, 공공관계론 등을 들 수 있다.

고 판단된다. 이 글에서는 기존 논문들을 요약하기보다는 몇 가지 측면에 초점을 맞추어 서술하는 방식을 택하여 중복을 피하려 한다: 이종범·정용덕·김준한, “행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 24(1), 1990, pp. 367~426; 김준한·강명구, “한국 정책학 교육 실태에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 장간호, 1992, pp. 42~62.

2) 한국 행정현상에 대한 이해 제고

한국의 행정학은 1950년대 말 미국에서 공부하고 돌아온 일단의 학자들에 의해 꽃피워졌으며, 미국의 이론들이 행정학 교육의 대부분을 차지하고 있었음은 지극히 당연한 일이었다. 그러나 점차 행정학에 대한 연구와 교육경험이 쌓이자 1970년대 후반부터는 한국 행정학의 토착화에 대한 평가와 반성 및 발전방안에 대한 논의가 활발히 진행되었으며, 몇몇 교과서에서 이러한 시각을 반영한 시도들을 찾아볼 수 있었다. 그러나 그 후로도 20년 가까이 지나가고 있지만, 한국 행정학 교육은 아직도 미국의 이론 교육에 너무 치우쳐 있다고 생각한다. 물론 이론은 일반성을 지니는 것으로 대상 국가를 떠나 현상의 이해를 돕는 데 매우 유용하므로 이론 교육을 게을리할 수는 없다. 그러나 우리나라에서 행정학 교육을 받은 학생들이 한국의 행정 현상들을 얼마나 이해하겠는가 자문하면 별 자신이 없음을 필자의 무능력 때문만은 아닐 것이다. 더욱 심각한 것은 혹시 학생들이 미국의 행정 현상을 우리의 것으로 착각하거나 또는 부지불식간에 우리나라가 지향하는 이상으로 생각하게 되는 것은 아닌가 우려된다는 점이다. 이러한 현상이 일어나고 있는 원인은 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째는 근본적인 원인으로서 한국 행정에 대한 많은 연구가 없으며, 따라서 적절한 교재들이 분야별로 잘 개발되어 있지 않다는 데 있다. 또 그간 한국 행정의 폐쇄성은 연구의욕을 줄이기에 충분했다는 평가도 가능하다. 이들에 대한 보완은 좀더 장기적인 과제이며, 또 현재도 그러한 방향으로 나아가고 있다고 생각한다. 이를 위해 행정학 교육을 담당하고 있는 연구자들과 행정실무자들이 자주 만나 의견을 교환함으로써 공동으로 교재를 개발하도록 학회 같은 곳에서 분위기를 만들어 적극적인 치유에 나서려는 것은 매우 시급하며 중요한 것으로 본다.

둘째는 좀더 단기적이고 직접적인 원인으로 미국의 이론이나 현상을 비판적으로 검토하도록 자극하는 교육을 하지 못한 것을 들 수 있다. 이를 위하여는 교수들의 노력과 함께 특히 학생들이 실제 한국의 행정 현상을 경험할 수 있도록 인턴십이나 참여 관찰 등의 기회를 제공하려는 적극적인 노력이 필요하다. 한국 행정 현상에 대한 올바른 인식이야말로 사회에서 필요한 인물들을 길러낸다는 행정학 교육의 실용성을 높이는 기본적인 소양이라고 생각한다.

3) 폭넓은 소양을 갖춘 전문인의 배출

행정학이 다른 사회과학 분야와 비교하여 실천적인 의미가 강한 학문임을 부인하는 사람은 없다. 그러나 행정을 담당하는 사람들이 갖추어야 하는 소양에 대해서는 이견이 있다. 보통 일반성과 전문성 중 무엇을 강조하느냐의 문제로 대변되는데, 영국과 미국이 각각의 대표적인 나라로 알려져 있다. 우리나라는 공무원 채용시험의 과목에 나타나 있듯이 일반성을 강조하는 풍토가 더 유력하다. 그러나 최근에는 공무원들의 전문성 확보에 대한 사회의 요구가 매우 높아지고 있다. 이는 사회가 복잡해짐에 따라 행정이 해결해야 하는 사회문제도 점점 더 전문적 지식을 요구하고 있기 때문이다.

그러나 사회가 전문적인 행정인을 요구하고 있다 하여도 대학의 행정학 교육이 어떤 부분을 얼마나 담당하여야 하는가의 질문에는 심각하게 생각해 보아야 할 쟁점들이 있다. 우선 대학교육의 목적에는 엄연히 일반 교양인을 배출한다는 의미도 있으며, 따라서 전문성을 핑계로 교양교육이나 폭넓은 학제간 교육을 소홀히 하는 것은 바람직하지 못하다. 또 앞에서 지적하였듯이 전문적인 행정인이 되기 위하여는 행정학적 지식만으로는 부족하고 인접 사회과학, 더 나아가서는 자연과학이나 인문과학의 지식도 필요한 경우가 많이 있다. 앞으로는 이러한 경향이 더욱 심화된다고 하였을 때, 행정

학만을 공부하는 전문성은 별로 바람직하지 못하다. 따라서 행정학 교육을 통해 길러내는 전문성은 폭넓은 소양에 바탕을 두는 것이어야 한다. 행정학 교육이 길러내야 하는 전문성은 다음의 두 가지 측면을 강조하는 것이 좋을 것이다.

첫째는 일반적인 기술로서 문제해결능력이다. 문제해결의 가장 중요한 단계는 문제의 구조화일 것이고 이는 다양한 지식과 체험에 의존한다고 하였을 때, 행정학 교육에서 특징적으로 배양해야 할 것은 문제해결에 활용될 수 있는 기법들이 될 것이다. 각종의 사회조사방법, 자료의 입수 및 분석, 특정 문제 해결을 위한 계량적 기법, 투표 또는 협상 등의 집단적 사결정 방법 등이 주요한 내용이 될 수 있다. 특히 이들의 적용 방법을 습득하기 위한 사례 연구, 현장실습, 컴퓨터 시뮬레이션, 실험 등의 직·간접 체험 기회를 많이 제공하는 것이 중요하다.

둘째는 특정 사회문제 분야에 관한 지식이다. 사회문제를 해결하고 더 나은 사회를 건설한다는 공공정책적 시각으로 특정 문제 분야의 현황을 소개하고, 쟁점을 파악하게 하며, 대안 제시 능력을 훈련함으로써 해당 분야의 전문성은 물론 사회문제를 해결하는 관리자로서의 능력을 배양시킬 수 있다. 이러한 전문성은 해당 분야 자체의 전문가와는 다른 의미에서 해석되어야 한다. 예를 들면, 사회복지학을 전공한 학생과 행정학과에서 사회복지정책을 전공한 학생은, 전자가 사회복지 분야에 초점을 맞춘 전문가라면, 후자는 이의 행정학적 또는 정책학적 함축에 초점을 맞추기 때문에 서로 다른 의미에서의 전문가가 될 수 있다. 물론 이러한 분야별 전문교육이 행정학과 내에서 모두 이루어지도록 고집할 필요는 없으며, 다른 학과 교육과의 연계를 중시하여야 한다. 또 모든 대학이 일률적으로 같은 부문을 전공으로 제공해야 하는 것도 물론 아니다. 그러나 분야별로 4학

기 정도에 걸쳐 매학기 한 과목 정도를 연계적으로 수강할 수 있도록 교과과정을 만드는 노력을 하는 것이 좋다고 생각한다. 이러한 분야로서는 도시 및 지역개발, 사회복지, 과학기술 및 환경, 국제·외무 및 통상, 교육·문화 및 공보, 산업 및 경제, 조세 및 재정, 의회·정당 및 선거 등을 고려해 볼 수 있다.

4) 행정학 교육과 사회의 연계 강화

대학교육은 사회에서 필요한 고급인력을 배출하는 기능을 수행하도록 기대된다. 최근 우리나라에서는 대학교육이 더 이상 사회가 필요로 하는 인재들을 길러내지 못하고 있다는 비판이 거세지고 있다. 반면 대학에서는 이를 일부 인정하기는 하지만, 대학은 특정 사회 조직 구성원들의 훈련소가 아니며, 또 당장 활용 가능한 기술보다는 장기적인 적응력과 창조력을 극대화할 수 있는 소양을 배양하는 것이 일차적인 목표이기 때문에 사회의 지나친 특정적인 요구는 적절하지 못하다는 비판도 있다. 따라서 인재를 필요로 하는 조직들과 대학이 상호 협조하여 대학과 사회에서 분담할 교육의 범위 및 내용을 결정하고, 충원제도를 비롯한 양자의 연계 방법을 고안해 나아가야 한다. 이러한 당면과제에 대해서는 대학뿐 아니라 사회의 역할도 중요하므로 이를 먼저 살펴보겠다.

행정학 교육과 직접적인 관계가 있는 사회 분야는 우선 공공기관을 들 수 있다. 그러나 현행의 5·7·9급 공채제도는 대학의 행정학 교육과는 동떨어져 시행되고 있다. 공공기관의 채용이므로 모든 국민에게 동등한 자격을 주어야 한다는 원칙은 지켜져야 하지만, 대학에서 행정학 교육을 받는 것과는 전혀 연결이 되지 않는 공직 채용제도는 사회 부문간의 원활한 연계를 통한 역량의 극대화를 가로막는 결과를 초래하고 있어 개선이 요청된다. 즉, 기존 시험제도에 대학 행정학 교육에서의 성적을 기초로 한 가산점제도를 추가하거나, 채용 인원의 일

정 부분을 행정학 교육을 받은 사람들 중에서 특채하는 제도 등을 도입하는 방법들을 생각해 볼 수 있다. 또는 기존의 시험제도에서 과목들을 다양화, 심화하여 대학 행정학 교육과의 연계 강화를 꾀하는 방법도 유력하다. 그러나 행정학 교육을 받은 졸업생들이 공공기관에만 필요한 것은 절대로 아니다. 민간기업이나 비영리단체들도 정부를 이해하고 정부와 상호작용해야 하는 일이 많은 만큼 행정학 교육을 받은 학생들에 대한 수요는 늘어난다. 따라서 이러한 사회 부문에서도 전문성에 대한 폐쇄적인 해석을 지양하고, 행정학 교육을 받은 학생들의 독특한 시각을 활용하려는 의욕과 배려가 필요하다.

사회와의 연계를 위해 대학의 행정학 교육은 앞에서 항을 달리하여 논의한 세 가지 당면과제를 성실히 해결하여야 한다. 이러한 특질들을 갖춘 학생들이야말로 작게는 소속 조직, 크게는 사회 전체의 발전을 위해 많은 기여를 할 수 있을 것이다. 이러한 사회적 기여를 극대화하기 위하여는 학생들이 사회 또는 행정에 대한 직·간접의 경험을 많이 쌓을 수 있도록 교육방법을 바꾸는 것도 중요하다. 이는 인턴십, 사회봉사, 사례연구, 사회조사 등의 교육방법을 적극적으로 도입함으로써 이루어질 수 있다. 이러한 교육방법은 교과목에서 습득한 여러 이론들을 한국 상황에서 검증해 보고 새로운 가설을 만들어 내도록 자극할 수 있다. 또한 이는 사회 전반에 대한 이해를 높이고, 의사소통 및 타협과 조정 등의 대인관계 기술들을 연마하게 하여 문제를 구성하고 이를 해결하는 능

력을 갖추게 함으로써 사회에서 꼭 필요한 인재를 제공해줄 수 있게 한다.

3. 맺는 말

위에서 행정학 교육의 당면과제 및 발전방향을 네 가지로 나누어 제시하였다. 이러한 측면들에 대한 현황은 대학, 교과목 또는 교수별로 각각 다를 수 있으며, 어느 곳에서는 이 글에서 제시한 방향으로의 발전이 뚜렷이 나타나고 있기도 하다. 어떤 측면은 이미 외부로부터의 요구가 거세기 때문에 행정학 교육에 반영되지 않을 수 없도록 분위기가 되어 가고 있기도 하다. 또 어떤 부분은 현재의 우리나라 대학교육 체제에서 쉽사리 정착되기 어려우리라 판단되기도 한다. 그러나 과거의 답습이 주는 편리함 때문에 변화를 거부해서는 안 될 것이다. 물론 필자가 제기한 당면과제의 인식과 발전방향에는 반론의 여지가 대단히 많으므로, 이 글은 단언적이기보다는 제언적인 성격을 가지며, 행정학 교육 발전을 위한 논의에 일조가 될 수 있기를 바랄 뿐이다. ▣

김준한/연세대학교에서 정치학을 공부하고, 서울대학교에서 행정학 석사학위, 미국 캘리포니아 대학에서 정책학 박사학위를 받았다. 현재 이주대학교 행정학과 교수로 재직중이며, 주요 논문으로 "한국 관료제의 행태적 특성", "국회 위원회 표결처리안건 분석", "행정 전산망 사업의 효과 분석" 외 다수를 발표했다.