

행정학의 위기와 행정학 교육: 한국 행정학 교육의 실용성에 관하여

이 병 량*

〈目 次〉

- I. 들어가며
- II. 위기의 양상 : 행정학 위기로서 행정학 교육의 위기?
- III. 위기 해소를 위한 대안들 : 막다른 골목인가 ?
- IV. 마치며 : 행정학 교육의 실용성을 살리는 길

〈요 약〉

“행정학 위기론”은 한국 행정학의 주요 연구영역이라고 해도 무방하다고 할 수 있을 정도로 논의의 양적 확대와 질적 심화가 이루어지고 있다. 그리고 “행정학 위기론”은 행정학 자체의 위기에 관한 논의를 넘어서 행정학을 교육 받은 학생들의 경쟁력 저하 문제, 이의 현실적인 결과로서 대학, 대학원 행정학과의 경쟁력 상실 문제 등의 “행정학 교육의 위기론”으로 이어지고 있다. 그러나 이 논문은 “행정학 위기론”과 “행정학 교육 위기론”이 다른 시각에서 이해되어야 하지 않는가 하는 질문을 던진다. 행정학 교육의 위기나 실용성 상실의 문제는 행정학 위기와는 출발점과 문제의 양상이 다른 문제라고 보는 것이다. 이런 질문을 바탕으로 이 논문은 행정학 교육의 실용성 문제에 관해 함께 고민할 문제를 제기하고자 한다.

【주제어: 행정학의 위기, 행정학 교육의 위기, 실용성】

I. 들어가며

행정학은 어떤 의미에서 일상적으로 위기에 노출될 수 있는 학문이라고 해야 할 것이다. 이는 행정학이라는 학문 자체가 (주로 서구라고 해야겠지만) 전통적인 학문의 체계 가운데 뿌리를 내려온 학문이 아니라는 태생적 한계에서 배태

* 경기대학교 행정학과 조교수(libertas@kyonggi.ac.kr).
논문접수일(2010.3.22), 수정일(2010.5.18), 게재확정일(2010.5.28)

되고 있는 문제이다. 행정학은 잘 알려져 있듯이 100여년 남짓 이전 미국의 상황이라는 특수한 경험 속에서 배태된 학문이다. 구체적으로 말하자면 행정학은 엽관제라는 지극히 미국적 정치시스템이 드러내고 있었던 오류와 한계에 대한 돌파구를 찾고자 한 학문적 모색의 결과라는 것이다. 그 결과는 바로 정치와 구분되는 행정이라는 영역을 발견하고, 이 영역에 적용될 수 있는 규칙을 규명하고자 한 선언이었다. 그리고 그것이 곧 학문 자체의 출발점이 되었다. 행정학을 가르쳐 본 사람이라면 누구나 한번 정도 학생들에게 설명해 보았을 이러한 학문의 성립 과정은 사실 매우 인위적이고, 부자연스러운 것이다. “태초에 말씀이 있었다”는 것이다. 어떤 현상에 대한 논리적이고, 학문적인 분석의 온축을 통해 자연스럽게 학문의 체계가 형성된 것이 아니라 어떤 현상 가운데 이질적인 요소에 대한 연구를 하자는 주장을 통해 독자적인 영역을 확보한 결과는 그 독자적인 영역이 어디서 어디까지인지를 확인하려는 노력 자체가 학문의 발전을 관통하는 주요한 논쟁이 되도록 하였다. 당연히 정치·사회적 환경의 변화나 이로 인해 추동된 논쟁의 흐름에 따라 학문 자체의 정체성은 반복적으로 의심을 받아왔다. 더구나 행정학이라는 학문의 존재를 가능하게 하였던 최초의 문제의식이 현대적인 정치 환경에서 그렇게 적절하게 맞아 들어가는 것도 아니라는 자각이 나타나면서 학문의 정체성에 대한 위기의식은 더욱 확대되었다¹⁾.

그러나 이와 같은 학문을 수용하여 대학이나 연구기관 등을 통해 제도화하여 온 한국의 경우에는 학문의 정체성에 대한 고민은 비교적 크지 않았던 것으로 보인다. 물론 잡학으로서의 행정학이 지니는 애매한 위치에 대한 논의는 없지 않았지만, 국가의 발전 과정에서 행정의 독자적인 영역이 확고하게 구축되어 온 한국의 경우에는 연구할 정부 현상이라는 것이 비교적 풍부하였던 것이다. 즉 미국에서 경험했던 연구 대상의 확정 자체에 대한 고민이 한국에서는 처음부터 무의미했다는 것이다²⁾. 그럼에도 불구하고 한국에서도 1990년대 말 이후 행정학의 위기에 대한 다양한 논의들이 제출되고 있는 것이 현실이다. 그 논의의 양상은 한편으로는 독자적 이론 체계를 구축하고 있지 못한 한국 행정학의 현실과 이와 관련하여 미국의 행정이론을 무비판적으로 수용하고 있는 학문적 풍토에 대한 비판적 자각으로 나타났고, 다른 한편으로는 앞의 문제와의 연장선상에서 현실의 문제에 대해 적절한 대답을 주고 있지 못한 학문적 무용성에 대한 걱정 등으로 나타나기 시작했다. 더불어 이러한 위기의 한 측면으로서 행정학

1) 이 과정에 대해서는 박종민(2008)과 임의영(2006)을 참조하라.

2) 이 점에 대해서 박종민(2008)은 다음과 같이 지적하고 있다. “권위주의 정권에서 통치의 탈정치화와 발전국가의 강화는 정치·행정의 구분이 사실상 불필요할 정도로 통치 영역에서 행정이 정치를 압도하게 되었다. 이러한 정부현실에서 한국행정학의 연구대상이 팽창된 것은 필연적이다. 한국에서는 행정학을 학문분과로 정립시키기 위한 영역논쟁이 별로 필요하지 않았던 것이다.”

자체 뿐 아니라 행정학을 교육받은 학생들의 경쟁력의 저하 문제, 이의 현실적인 결과로서 대학, 대학원의 행정학과와의 경쟁력 상실 문제 등도 논의되기 시작하였다. 그 결과 현재 “행정학 위기론”은 한국 행정학의 주요 연구영역이라고 해도 무방하다고 할 수 있을 정도로 논의의 양적 확대와 질적 심화가 이루어지고 있는 듯 보인다.

이런 상황에서 “행정학의 위기와 행정학 교육”을 논의하는 것이 무슨 의미가 있을까 하는 의구심이 생기지 않는 것은 아니다. 적어도 효율적이지는 않아 보인다. 그러나 이 글은 기존의 논의와는 조금 다른 측면에서 이야기를 진행해볼까 한다. 그것은 현재 한국에서 논의되고 있는 행정학의 위기와 행정학 교육의 위기는 전혀 다른 문제가 아닌가 하는 생각이다. 즉 행정학 교육의 위기나 실용성 상실의 문제는 행정학 위기와는 출발점이 다른 문제라고 보는 것이다. 어떤 의미에서는 우리가 직면하고 있는 행정학 교육의 위기는 일종의 정상화 과정이 아닐까 혹은 행정학 교육의 제자리 찾기 과정이 아닐까 하는 것이 이 글이 지니고 있는 생각이다.

II. 위기의 양상: 행정학 위기로서 행정학 교육의 위기?

한국에서도 행정학의 위기에 관한 논의는 비교적 오래전부터 다채로운 양상으로 진행되어왔다³⁾. 그러나 본격적으로 행정학의 위기가 논의되기 시작한 것은 1990년대 후반부터인 것으로 보인다. 위기론과 관련된 이들 논의들은 매우 다양한 각도에서 이루어지고 있고, 경우에 따라서는 행정학의 위기만을 논의하거나 반대로 행정학 교육의 위기를 따로 부각시키고 있지만, 대체로 행정학 전체의 위기 속에 행정학 교육의 위기를 위치시키고, 이해하고 있다고 할 수 있다. 이 장에서는 행정학 위기론의 내용과 행정학 교육 위기의 양상을 살펴보면서 이들이 정말 상호 연관된 문제인지를 확인해보고자 한다.

1. 한국에서의 행정학 위기: 학자로부터 비롯된 위기

한국행정학회회의 소식지인 『kapa@포럼』은 2000년 한해 내내 행정학의 위기를 기획논단으로 다루었다. 89호부터 92호까지 4회에 걸쳐 게재된 행정학의 위기에 대한 여러 학자들의 글은 모두 22편에 이르고, 행정학 위기론의 연장선상에서 다루어진 교과과정 개편 논의까지 합하면 모두 28편의 글들이 행정학을 걱정하

3) 이종범(1977)의 토착화에 대한 논문이 그 대표적인 성과라고 할 수 있다. 이 논문은 토착화 문제가 제기되는 이유로 행정실무자의 행정학에 대한 불평과 행정학계의 문제를 들고 있다.

고 있다. 그 가운데 가장 끝에 게재된 전영평(2000)의 「행정학이 위기?」라는 글은 행정학자들과 학회가 보여주고 있는 여러 문제들을 지적한 후 그 같은 상황에 대한 반성과 개선이 없다면 “행정학의 위기에 대한 논의는 10년후 쯤에는 아예 필요 없어질지도 모르겠다”는 묵시론적 전망으로 끝을 맺고 있다. 그러나 다행스럽게도 그로부터 10년이 지난 현재까지도 행정학 위기는 여전히 논의되고 있으며, 어떤 의미에서는 점점 더 인기를 끌고 있는 연구의 주제가 되고 있기까지 하고 있다. 결국 전영평이 걱정하던 묵시론적 상황은 닥치지 않았던 것이다. 아마도 그런 상황은 가까운 장래에도 닥치지 않을 것이라고 여겨진다.

그렇다면 당시의 상황에 대한 개선은 있었는가? 불행하게도 그 점에 대해서는 확신에 찬 대답을 할 수 없을 것 같다⁴⁾. 왜냐하면 전영평의 글 뿐만 아니라 2000년에 다각적으로 논의된 행정학 위기의 양상은 현재의 논의에서도 그대로 반복되고 있거나 오히려 더욱 증폭되어 나타나고 있는 점이 확인되기 때문이다. 그런데 더 재미있는 사실은 한국에서 행정학의 위기는 사실 학문 자체의 정체성이나 논리적·현실적 적합성과 같은 이론적 문제에 뿌리를 두고 있는 것이 아니라 학자(좀 더 넓게는 학회나 학계)의 행태적 위기에 기인하는 것으로 인식되고 있다는 점이다⁵⁾.

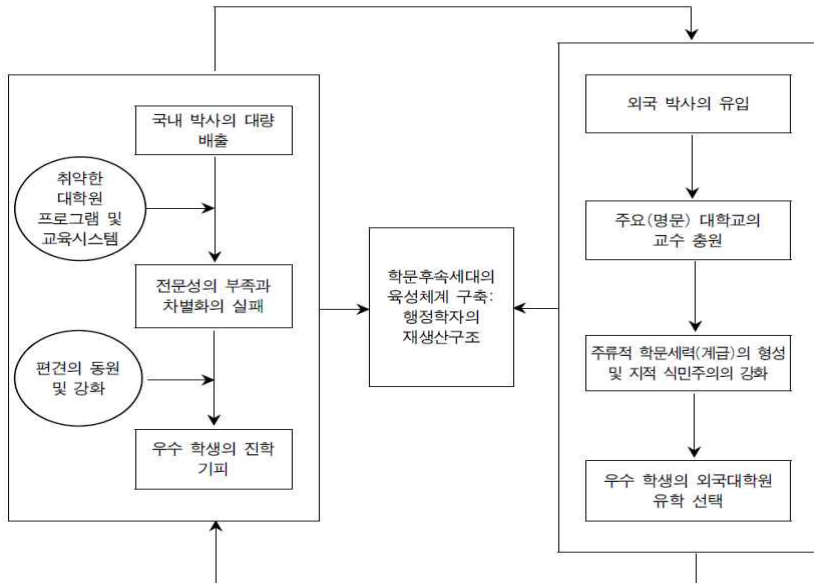
물론 2000년 당시에도 최병선(2000)의 글과 같이 전통적 행정학의 범주나 영역에 대한 비판적 성찰을 담은 글이 있었고, 이전에도 행정학의 토착화와 같은 주제에 대한 논의가 없었던 것은 아니다. 또 최근에도 신공공관리론과 행정학의 위기에 대해 다룬 김정렬·한인섭(2003)의 연구, 임의영(2006)이나 박종민(2008; 2009)의 행정학의 정체성 위기에 관한 이론적 탐구, 이에 대한 하나의 대안으로 임상과학으로서의 행정학을 주장하고 있는 구교준(2008)의 제안과 같은 사례가 없는 것은 아니다. 그러나 엄밀히 말해서 임의영과 박종민의 논문은 한국의 행정학 위기에 대한 본격적인 논의라기 보다는 미국의 행정학 위기론에 대한 소개이거나 이를 한국적 상황과 연계시키려는 시도로서의 성격이 더욱 강하게 부각되고 있다.

이런 특수한 사례를 제외하면 행정학자와 행정학계(혹은 이 양자의 행태)에

-
- 4) 이종범(1977)은 이 보다 20년도 더 이전인 1977년에 비슷한 문제들에 대해 이야기하고 있다. 그가 1977년에 지적한 행정학 혹은 행정학계의 문제 역시 최근의 행정학 위기 논의에 의하면 현재진행형이라고 할 수 있을 것이다.
- 5) 이는 행정학 위기 논단을 기획한 『kapa@포럼』의 입장과는 초점을 약간 달리하는 것이다. 논단을 기획한 편집인은 『kapa@포럼』 2000년 2월 제89호에서 행정학 위기 논단을 시작하면서 “지난 세기말 신자유주의가 정치, 경제 및 사회질서의 재편을 합리화하는 정치운동으로 등장하고 행정학의 연구대상인 정부행정에 대한 비판과 공격이 범세계적으로 확산되면서 전통적인 행정학적 지식의 유관성과 유용성이 의문시되고” 있는 상황을 지적하고 있다. 즉 여기서 논의의 초점이 되는 것은 행정학의 학문적 정체성과 지적 위기이다.

서 비롯된 한국의 행정학 위기는 다음과 같은 내용을 가지고 있는 것으로 논의되고 있다. 첫째, 행정학자들이 외국의, 주로는 미국의 행정이론을 무비판적으로 수입하는 데만 치중하는 만큼의 독자적 이론개발을 위한 노력을 하지 않아 한국적 현실의 문제에 대한 적절한 대답을 주고 있지 못하다는 것이다(이종범, 1977; 박종민, 2006; 김호정, 2008). 이와 같은 학문적 종속성은 현실에까지 이어져서 미국에서 공부한 학자들에게 유리한 임용체계가 확립되고 있는 상황으로 이어지고 있다는 점도 지적되고 있다. 그 결과 한국의 행정학은 학문 후속세대 재생산에 있어서도 위기에 직면하고 있는 것으로 평가되고 있다(권해수, 2009).

<그림 1> 행정학의 학문적 종속성 심화와 학문후속세대 재생산의 위기 구조



출처: 권해수(2009) 「한국 행정학의 학문후속세대 교육의 위기 구조와 대응방안 연구」(『한국행정학보』, 제43권 제1호)

6) 권해수(2009)에 따르면 2009년 현재 서울시내 소재 대학 행정학과 교수 가운데 국내 대학 학위 취득자는 37명이라고 한다. 그 가운데 44세 이하는 4명으로 국내 대학 학위 취득자가 서울시내 소재 대학에 교수가 되기는 점점 힘들어지고 있음을 보여주고 있다. 그는 이러한 상황을 지방의 거점 국립대학과 비교하여, 서울 및 수도권 대학들이 국내 대학 학위 취득자에게 훨씬 더 높은 장벽을 치고 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 지방의 거점 국립대학의 경우도 최근의 임용 경향을 살펴보면 외국, 특히 미국(과 영어권) 박사의 선호 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 권해수의 연구에서 언급된 지방 거점 국립대학 10곳 가운데 가장 최근 임용된 교수가 국내 대학 학위 취득자인 학교는 전북대, 충남대(행정, 자치행정), 제주대 등이 있으나, 이들 대학의 경우 모두 가장 최근 교수를 임용한 시기가 이미 5년을 넘은 곳이다.

위의 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 한국의 행정학이 외국, 특히 미국의 이론에 의지하고 있는 상황은 이를 본토에서 직접 습득한 주류적 학문세력을 형성하는 현실적 근거가 되고 있다. 이는 당연히 공부를 평생의 목표로 삼고 있는 많은 학생들에게 ‘공부할 곳’이 중요한 선택이 기준이 되게 하고 있고, 더 나아가 위의 그림에서 지적되어 있듯이 국내에서 공부를 한 학생 혹은 학자들에 대한 편견으로도 이어지고 있다. 그 결과 국내의 행정학 대학원 과정은 몇몇 대학을 제외하고는 공부를 계속할 석사과정 학생의 지원이 현격히 줄어들고 있다고 보고 되고 있다(명승환, 2010).

둘째, 수입한 이론이나 다 다양한 것이 아니고 행태주의나 실증주의적 경향에 만 압도적으로 의존한 결과로 철학이나 가치, 윤리의 문제를 도외시하거나 방법론적으로도 질적인 방법론에 대해 배타적 경향을 보이고 있다는 것이다(조성한, 2005; 안병영, 2005; 임도빈, 2008; 강명구, 2008). 이런 상황은 행정현상과 관련되어 매우 중요한 의미를 지니고 있는 권력의 문제에 대한 무비판적 입장을 가지게 하여, 영혼이 없는 행정학자를 양산하는 결과로 이어지고 있는 것으로 여겨지기도 한다.

셋째, 앞의 문제와 연관된 것으로 행정학자들이 정부가 요구하는 일들에 비판의식 없이 참여하고 있다는 것이다. 정부의 성격과 관련 없이 무수한 위원회 등에서 정부 정책을 정당화하는 도구가 되고 있는 행정학자와 지적 호기심과 별로 상관도 없어 보이는 정부용역에 휩쓸리는 학자들의 행태는 이점과 관련해 반복적으로 지적되고 있기도 하다(조성한⁸⁾, 2005; 임도빈, 2008; 강명구, 2008; 김호정, 2008).

특히 이러한 상황은 최근 들어서 더욱 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 남궁근(2006)에 따르면 행정학회로 범위를 좁히더라도 2000년대 이후의 수주 용역 건수는 그 이전과는 질적으로 차이가 날 정도로 급증하고 있다. 1990년대까지만 하더라도 연평균 5건 정도에 그치던 행정학회 수주 용역 건수는 2000년대에 들어서면서 폭발적으로 증가하여 년도에 따라서는 50건에 육박하고, 평균을

7) 1999년부터 2004년까지 5년간의 『한국행정학보』에 실린 논문을 분석한 윤건수(2005)에 따르면 순수한 질적 연구가 87편으로 전체의 25.5%를 차지하고 있고, 질적 접근이라고 이해될 수 있는 방법론을 쓴 논문을 모두 합하면 119편이 되어 전체의 약 35% 정도가 질적 연구와 관련된 논문이라고 할 수 있다고 한다. 그러나 문제는 이들 논문 대부분이 질적 연구의 엄격한 기준을 벗어나고 있다는 것이다. 그는 이와 같은 상황의 원인의 하나로 양적 접근을 선호하는 미국의 지적 전통에 많은 연구자들이 매달려 있는 점을 들고 있다.

8) 조성한(2005)의 경우는 정부용역에 학자들이 얽매이면서도 제대로 된 성과를 내지 못하는 상황에 대해 학자들에게만 책임을 물을 수는 없다고 본다. 그러나 그 역시 이 같은 상황이 바람직하지 않다는 점에 대해서는 인식을 같이 하고 있는 것으로 보인다.

잡더라도 35편에 육박하고 있다).

<표 1> 행정학회 수주 용역연구 건수 연대별 비교¹⁰⁾

1970년대		1980년대		1990년대		2000년대	
연도	건수	연도	건수	연도	건수	연도	건수
1971	-	1981	1	1991	6	2001	21
1972	-	1982	-	1992	2	2002	26
1973	-	1983	-	1993	3	2003	36
1974	-	1984	-	1994	4	2004	21
1975	-	1985	1	1995	2	2005	36
1976	-	1986	1	1996	6	2006	43
1977	-	1987	3	1997	4	2007	48
1978	-	1988	3	1998	5	2008	42
1979	3	1989	1	1999	8	2009	38
1980	1	1990	7	2000	12		
소계	4	17		52		311	
평균	2	2.4		5.2		34.6	

* - 표시는 자료가 없음을 의미한다.

출처: 남궁근(2006) 「정부참여·자문 및 용역연구」(『한국행정학오십년, 1956~2006』, 한국행정학 오십년 편찬위원회 편, 한국행정학회)를 재정리함.

넷째, 이런 상황이다 보니 좋은 연구를 찾아보기 힘들다는 것이다. 수많은 논문이 쏟아져 나오고 있지만 학문적으로 의미가 있는 논문은 잘 발견되지 않고, 이렇다 보니 논쟁이라고 할 만한 논쟁도 거의 보이지 않는 것이 현실이기도 하다¹¹⁾(강명구, 2008; 임도빈, 2008).

9) 이와 같은 용역 수주 건수의 증가는 처방적인 학문으로서 행정학이 제자리를 옮겨 찾아가는 증거로 이해될 수도 있을 것이다. 그러나 문제는 이같은 추세가 행정학회 뿐만 아니라 행정학 관련 대부분의 학회와 연구소, 대학 혹은 개인적 차원에서 동시에 나타나고 있다는 점이다. 때문에 연구능력이 있는 젊은 학자들의 경우에는 일상적으로 연구용역에 매여 있다고 해도 과장이라 할 수 없게 되었고, 임도빈(2008)의 지적대로 1년에 5건 이상의 연구용역에 참여하는, 혹은 참여할 수 밖에 없는 행정학자가 나오기도 하는 것 같다. 물론 연구용역은 행정학자들에게 행정현상에 대한 구체적인 접근과 이해를 가능하게 해주는 유용한 장이 될 수도 있다. 그러나 현재의 상황은 그와 같은 수준을 넘어서는 것이 아닌가 하는 우려를 불러 일으키는 듯 하다.

10) 출처에서 밝힌 남궁근(2006)의 글에 제시된 자료는 2005년까지의 자료만 포함하고 있는데다가, 소계 등에서 이해할 수 없는 수치도 제시되어 있어서 여기서는 행정학회 홈페이지의 연혁에 소개되어 있는 연구사업 내역을 반영하여 재정리하였다(http://www.kapa21.or.kr/introduce/introduce_history0204.htm).

11) 강명구(2008)는 이를 용역 사업물의 증가와 연관시키고 있다. 그는 단기간의 설익은

다섯째, 그 이외에도 학자들이 공부 이외에 신경을 쓰는 일이 너무 많다는 것이다. 그리고 이와 같은 부정적인 에너지들이 학회 등을 통해 폭발하고 있다는 점도 비판의 대상이 되기도 한다¹²⁾(임도빈, 2008; 강명구, 2008).

이와 같은 논의들은 행정학이 이런 식으로 나가다 보면 행정학의 독자적 영역이 부식될 수 밖에 없으며, 이는 곧 행정학이 존중받는 학문으로서의 위치를 잃을 수 밖에 없다는 논리로 이어지고 있다. 그에 대한 증거도 가령, 정부의 위원회나 용역에서 행정학자들이 배제되는 현상이 나타나기 시작했고, 주요 대학에서도 공부만 하려고 하는 석사, 박사과정 학생들이 줄어들고 있다는 등으로 다양하게 제시되고 있다. 그렇다면 행정학 교육의 위기의 내용은 어떤 것일까?

2. 행정학 교육의 위기: 경쟁력 상실의 위기

빈도는 다소 적을지 몰라도 행정학 교육의 위기 역시 행정학 위기와 마찬가지로 지난 10여년간 반복적으로 논의되어 오고 있다. 그리고 이들 대부분의 논의는 행정학 위기의 한 부분으로 행정학 교육의 위기를 지적하고 있다¹³⁾(김태일, 2008). 그렇다면 행정학 교육의 위기는 어떤 양상으로 나타나고 있는 것일까? 이는 크게 행정학 교육의 전문성 및 경쟁력 약화와 이에 기반한 학문에 대한 수요 감소, 그 필연적 귀결로서 행정학과(혹은 전공)의 인기 하락 등으로 요

리서치가 수적 우위를 점하는 현상이 벌어지고 있고, 이것이 창조적이고 도전적인 학문자세를 질식시키고 있는 것이 아닌가 우려하고 있다.

12) 2010년 5월 현재 행정학회 홈페이지에 소개된 유관 (지역)학회 및 산하연구회만 해도 각각 6개와 11개에 이르고 있다(http://www.kapa21.or.kr/introduce/introduce_family.htm). 그러나 여기에는 한국정책학회, 한국조직학회, 한국정책과학학회, 한국정책분석평가학회, 한국지방재정학회, 한국정부회계학회, 한국정부학회, 서울행정학회 등의 행정학 관련 학회 등이 모두 빠져 있다. 이를 포함한다면 행정학 관련 학회의 수는 최소한 15개는 넘게 된다. 분과학회 및 지역학회의 활성화는 분명 행정학의 학문적 발전 수준을 반영하는 긍정적인 것으로 이해할 수 있는 측면이 있다. 그러나 한국의 전체 행정학계 규모를 생각한다면 적절한 수준을 넘어선 것이 아닌가 하는 지적도 일리가 있을 듯 하다.

13) 이 점에 대해서는 본문에서 인용한 김태일(2008)을 제외하고라도 수많은 행정학 위기론이 묵시적으로 동의하고 있는 것으로 보인다. 필자의 생각으로는 대부분의 행정학 위기론들이 이 점을 구분할 필요성을 느끼지 못하는 것 같기도 하다. 사실 행정학 위기와 행정학 교육의 위기를 현실에서 구분해낸다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 조성한(2005)의 경우는 오히려 행정학의 위기를 행정학과와 존립에서 비롯된 위기로 인식하여, 행정학 교육의 위기를 행정학 위기에 우선하기도 한다. 따라서 그는 정체성의 문제 등을 비롯한 행정학의 학문적 문제들도 철저히 행정학 교육 위기나 이와 관련하여 행정학의 유용성 차원에서 해석하고 있다. 필자는 조성한의 문제의식에 일부 동의하지만, 행정학의 학문적 위기와 행정학의 위기가 개별적으로 존재하는 다른 차원의 문제라고 보는 점에서 다른 입장을 취한다.

약할 수 있다.

행정학 교육의 전문성 및 경쟁력 약화에 대한 논의는 공통적으로 행정학이 행정현상을 설명하는데 한계를 지니고 있다는 점을 지적하고 있다¹⁴⁾. 이는 행정학이 지니고 있는 종합학문적 성격에 우선적으로 기인하고 있는 문제로 보아야 할 것이다. 행정학은 잘 알려져 있듯이 행정현상이라는 매우 복잡한 현상을 이해하고, 이를 바탕으로 적절한 처방을 제시하는 것을 학문의 본령으로 삼고 있다. 이를 위해서는 다양한 학문에 근거를 둔 여러 이론들을 수용하는 것이 불가피한 것으로 인식되고 있다. 물론 이와 같은 학문의 성격은 행정학을 ‘잡학’이라고 하는 근거가 되기도 하고, 학문의 정체성을 위협하는 요인으로 이해되기도 한다. 그렇지만 좋건 싫건 간에 행정학은 타학문과의 연관 속에서 이론적 체계를 구축할 수 밖에 없다. 문제는 구체적인 현상을 설명하는데 있어 행정학이 여타의 개개학문에 비해 열등하다는 점이다. 김호정(2008)에 따르면 “동일한 주제나 이론들이 여러 학문분야에서 함께 다루어지는 경향이 있는데, 공통의 영역에서 행정학이 다른 학문분야보다 경쟁력이 떨어진다”는 것이다. 예를 들어 “거시적 이론은 정치학이나 사회학에 뒤지고, 미시적 이론은 경영학이나 심리학을 능가하지 못하고 있다”는 것이 그의 지적이다¹⁵⁾. 이런 점은 이론적인 영역에서 뿐만 아니라 현실에 대한 처방에 있어서도 함께 나타나고 있는데, 그 때문인지 행정학은 현실에서 써 먹을 수 있는 별다른 기술도 제공해주지 않는다¹⁶⁾.

14) 이는 이종범(1977)이 30여년 이전 지적한 이후 현재까지 계속 반복되고 있는 지적이기도 하다.

15) 물론 행정학은 연구 대상 자체가 정부라는 조직이고, 그렇기 때문에 정치학이나 사회학, 심리학 등에 비해 학문적 심오함을 추구하기가 훨씬 불리한 조건이라는 지적이 가능하다. 이 점에 대해서는 필자 역시 동의하고 있다. 본문에서도 밝혔지만 행정학은 좋건 싫건 타학문과의 연관 속에서 이론적 체계를 구축할 수 밖에 없다. 위의 장에서 지적한 학자로부터 비롯된 행정학 위기에 대한 논의도 이런 한계를 전제로 하고 이루어지고 있는 것이라 본다. 이는 학자 개개인의 태도와는 좀 다른 문제가 아닐까하는 생각도 든다. 모두 열심히 하는데 제대로 할 수 없는 혹은 모두 제대로 된 방향이 아니라고 여겨지는 쪽으로 열심히 하도록 만드는 구조가 있지 않을까? 이에 대한 고민이 함께 이루어져야 하지 않을까 한다.

16) 이와 관련해서 필자가 한 인터넷 사이트에서 본 글의 내용과 댓글의 일부를 소개하고자 한다. [본문 내용]“인문계열 전공자 분들, 대학에서 배운 거 사회에 나가면 얼마나 써먹나요? 저는 행정학을 전공해서 이제 졸업하려고 하는데 제가 뭘 공부했는지 모르겠습니다. 전공수업을 20과목 넘게 들었지만 시험 때벼락치기 해서 입력된 지식 시험 끝나고 나면 다 날아가 버려 제 머리에 남는 건 하나도 없는 것 같습니다. 제가 공부 잘못된건가요? 대학4년동안 나이만 먹고 뭘 했는지 모르겠습니다. 행정학이란 학문이 너무 포괄적이고 두리둥실해서 그런건가요?” [댓글1] “저만 그런 게 아니었군요..주위에 말들어보면 공무원 공부해도 별로 유리한게 없는..”, [댓글2] “저도 행정학과 졸업했는데, 뭘 배웠나..파워포인트, 발표실력, 책 스킵해서 읽기..이게 아닌데..”, [댓글3] “행정학과.. 다른 것 보다 대학학문 중 가장 지루한 거 탐이라는 건 사실인

이와 같은 학문의 전문성 및 경쟁력 상실은 필연적으로 학문에 대한 수요의 감소로 나타나고 있는 것으로 판단된다. 그 가장 큰 징표는 행정고시 등을 비롯한 공무원 임용시험에서 행정학의 위상이 축소되고 있거나, 혹은 앞으로 축소될 것이라는 전망이다¹⁷⁾(안병영, 2005; 조성한, 2005). 특히 행정고시의 1차 시험에서 행정학이 폐지된 사실은 고시 및 공무원 시험이 현실적인 존재의 근거가 되고 있는 한국의 행정학에 큰 위협의 요인이 되고 있는 것으로 인식되고 있다¹⁸⁾. 또한 기업체에서도 특별히 행정학과를 배척하는 경향이 보이는 것은 아니지만, 결코 우대하지도 않는다는 점이 뚜렷해지고 있다(송병주·정원식, 2000). 가령 기업체 공고에서 모집 분야를 경제학, 경영학이라던가, 법학 분야 혹은 어문 분야를 명시하는 경우는 있어도 행정학 분야를 거의 찾아볼 수 없는 상황이라는 것이다.

행정학이 공공분야와 민간분야 어느 쪽에서도 환영받지 못하고 있다 보니 행정학 교육 위기의 종합판은 대학의 행정학과에 학생이 오지 않는다는 것으로 귀결되고 있는 것 같다. 전문대학이나 지방대학의 행정학과가 겪는 학생 모집의 어려움이나 이로 인해 발생한 학과의 명칭 개편이나 여타 전공으로의 전환, 혹은 흡수 등의 사례는 대학에서 행정학과 위상 추락의 한 징표로 받아들여지고 있다(유희숙, 2005; 송재복, 2005; 박종관·김상목, 2009). 상대적으로 학생모집에 어려움을 겪고 있는 수도권이나 지방의 거점국립대학 등의 행정학과 역시 학부제를 통해 행정학과와 인기 추락을 느끼고 있는 듯하다. 학교에 따라 사정이 다르겠지만, 대체로 행정학과가 소속되어 있는 학부 자체가 경영학 등의 분야에 비해 경쟁률이나 입시 점수가 떨어지고 있으며, 그나마 학과 선택시에도 점차 학생들의 외면을 받고 있다는 점은 공공연한 비밀로 여겨지고 있다.

듯.”(http://mlbpark.donga.com/bbs/view.php?bbs=mpark_bbs_bullpen09&idx=10762&cpage=2&s_work=search&select=ss&keyword=대학). 물론 이 경우는 학생의 학습태도에도 문제가 있는 것으로 보이지만, 이런 고백을 단순히 잘못된 학습태도에 의한 것으로만 치부할 수 있을까?

- 17) 2009년 행정안전부가 발간한 『2008년 공무원총조사』의 결과를 살펴보면 2003년에 국가 일반직공무원의 16.3%를 차지했던 법정분야 전공자의 수가 2008년에는 14.5%로 줄어든 사실을 확인할 수 있다. 이 가운데 법학 전공자들이 상당한 비중을 차지할 것이라는 점을 고려한다면 행정학 분야 전공자의 비중이 얼마나 미미한 것인지 알 수 있다. 문제는 그나마 줄어들고 있다는 것이겠다. 물론 그 원인이 임용시험에서의 행정학 비중의 축소에 있는 것인지는 현재로서는 단언할 수 없다.
- 18) 물론 행정고시 1차인 PSAT의 상황판단영역에서 기존의 행정학을 일부 수용하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 행정학 전공교수들도 출제 과정에 상당히 많이 참여하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 여타 전공의 참여도 적지 않을 뿐만 아니라, 실제로 출제된 정부 정책 관련 문제들도 딱히 행정학 지식을 요구하는 것은 아니다. PSAT에 관한 안내자료에 따르면 문제출제의 방향의 중요한 원칙으로 ‘전문지식의 배제’를 강조하고 있다(중앙인사위원회, 2007).

3. 서로 다른 위기

위에서도 언급한 바 있지만, 행정학 교육의 위기는 대체로 행정학 위기 속에서 이해되는 것이 상식인 것으로 보인다. 그러나 행정학도 위기고 행정학 교육도 위기라고 해서 그 두 위기가 자동적으로 서로 연결되어 있다고 할 수는 없다. 그렇게 주장하기 위해서는 두 위기가 같은 논리적·현실적 출발점을 가지고 있던가, 혹은 한 위기가 다른 위기의 원인이 되었다던가, 더불어 한 위기의 해소가 다른 위기의 자동적인 해소로 이어질 수 있어야 할 것이다. 그러나 한국의 행정학 위기와 행정학 교육의 위기는 이런 점에서 별 다른 접합점을 찾아볼 수 없는 것 같다.

한국의 행정학 위기는 기본적으로 학자나 학회의 행태적인 요인에 기인하는 것인 반면 행정학의 위기는 학문 자체의 경쟁력 상실에서 비롯되고 있는 것이다. 물론 학자들이나 학회가 학문적으로 진지한 태도를 지니지 못하고, 권력과 유착하고, 학회 정치 등에만 에너지를 집중하다 보면 학문 자체가 경쟁력을 잃고, 그 밑에서 배운 학생들의 신뢰도 떨어질 가능성이 크긴 할 것이다. 그러나 두 문제는 전혀 다른 원인을 지니고 있다. 학자나 학회의 문제는 그야말로 행태적인 문제인 반면 행정학 자체의 경쟁력은 어쩌면 원천적인 문제이기 때문이다. 다만 이런 원천적인 문제가 현재까지 드러나지 않고 있었던 이유는 그간의 고도 성장기에 한국의 대학생들이 특별히 대학 학문의 경쟁력으로 평가 받을 일이 없었고, 그것이 학과 선택의 결정에 크게 영향을 미치지 않았다는 사실에 있다고 해야 할 것이다. 다시 말하면 행정학은 예나 지금이나 종합학문으로서 특정의 문제를 구체적으로 설명하는데 개별 학문들에 비해 열위에 놓여 있었고, 그렇다고 배타적으로 공무원을 배출할 수 있는 학과도 아니었다는 것이다.

냉정히 이야기하자면 행정고시 1차가 PSAT로 대체되었다는 것은 영어, 헌법, 경제학, 국어, 국사, 행정법 등과 함께 행정고시 1차에 포함되어 있었던 행정학 한과목이 줄어들었다는 것 이외에 다른 의미가 없다. 그리고 7급·9급 공무원 채용시험에서도 행정학은 언제나 많은 과목 가운데 한 과목에 지나지 않았고, 앞으로 있을지도 모를 행정학 과목 폐지의 우려는 그야말로 우려일 뿐이지 그렇게 쉽게 이루어질 일 같지도 않다. 그리고 민간부문에서도 행정학을 특별히 요구한 적은 적어도 필자가 기억하기에는 한 번도 없었던 것 같다. 이런 점이 부각이 되는 이유는 전공에 가릴 것 없이 대학 졸업자들이 취업을 제대로 못하기 때문이다. 취업이 잘 되지 않는 상황이다 보니 소비자들의 선택은 당연히 취업에 조금이라도 연관이 있는 전공에 쏠릴 수 밖에 없는 것이고, 행정학은 이런 상황에서 고전하고 있는 것이다. 그리고 이런 상황은 비단 행정학에 국한되어 있는 것만도 아니다. 지방대학이나 전문대학에서의 행정학과 위상 추락은 학생 수 감소로 인한 지방대학의 전반적인 위기 상황의 한 현상일 뿐이고, 학부제

실시 대학에서의 행정학 인기 저하 현상은 상대적인 것일 뿐이다. 행정학 보다 거시적 측면에서 우월한 설명력을 보인다는 정치학이나 사회학이 혹은 미시적 측면에서 우월한 설명력을 보여준다는 심리학이 행정학에 비해 학생들에게 월등하게 인기가 좋다고 할 수는 없기 때문이다. 결국 이 문제는 학자나 학회 차원의 문제가 아니라 한국의 경제 상황이나 취업 구조 혹은 지방의 공동화와 관련된 구조적인 문제라고 할 수 있는 것이다.

문제의 뿌리가 이렇게 다른 상황이니만큼 행정학 위기의 해소는 행정학 교육의 위기의 해소에 별 다른 영향을 미치지 못할 것이라고 보인다. 학자들이 열심히 공부하고, 한국에 적용되는 이론을 열심히 탐구하고, 정부용역에 비판적인 태도를 취하고, 학회 활동에 쏟는 에너지를 연구나 교육에 쏟는 것은 물론 좋은 일이겠지만, 그렇다고 해서 인구의 수도권 집중 현상이 완화된다던가, 한국의 경제 상황이나 취업 구조에 변화가 있을 것이라고 기대할 수는 없을 것이기 때문이다. 또한 앞으로 사회의 변화가 어떤 식으로 이루어질지 예측하기는 힘들지만, 학자나 학회가 진지하다는 것이 그 전공의 선택이 이유가 되기는 힘들 것이다. 그렇다면 이런 위기의 해소를 위해 어떤 일들을 해야 하는 것일까?

III. 위기 해소를 위한 대안들: 막다른 골목인가?

행정학 교육이 직면하고 있는 위기의 상황은 행정학 위기와는 다른 차원의 문제라는 점은 어쩌면 행정학 교육의 위기해소를 위해 제안되는 다양한 담론들을 통해서도 어느 정도 드러나는 것 같다. 행정학 교육의 위기 해소를 위해 제안되는 대안들은 행정학자들의 (학문적·교육적) 진지성을 요구하는 것이기 보다는 상당히 정치적이고, 기술적인 것들이다. 이런 대안들은 구체적으로 어떤 내용을 담고 있으며, 얼마나 현실성을 가지고 있을까?

일단 좀 쉬운 문제부터 검토해보자. 우선 행정학 졸업생들의 취업 경쟁력을 높이기 위해 관련 자격증을 개발하고, 공무원 임용시험에 가산점에서 가산점을 부과하는 방식으로 이들 자격증의 실효성을 높이자는 주장이 있다(송재복, 2005; 박병식, 2009). 그러나 이런 주장에는 적지 않은 논리적·현실적 제약이 존재한다. 이와 같은 주장은 국가 및 지방 공무원 임용시험이 지니고 있는 기회균등과 공정한 경쟁의 원칙을 훼손하는 발상으로 평가받을 가능성이 농후하다. 자격의 여부를 판단하는 여타의 특수 직종 시험과 달리 공무원 시험은 임용시험이다. 따라서 별 다른 이유 없이 특정 전공을 수료하지 않았다고 직업선택의 자유를 침해할 소지가 있다거나 평등의 권리를 침해할 수 있는 법이나 규정을 만든다는 것은 불가능하다고 보아야 할 것이다. 이런 점은 일종의 공무원 시험이

라고 할 수 있는 공립학교 교원의 임용시험에서도 전통적으로 주어지던 사범대학 우대 정책들이 헌법 소원 등을 통해서 차례로 축소되거나 폐지되어 가는 과정을 통해서 확인할 수 있다¹⁹⁾. 이런 상황이나 사회적 분위기에서 행정학 관련 자격증을 공무원 임용시험과 연결시키고자 하는 제안은 지극히 행정학 중심적인 사고라고 할 수 있을 것이다²⁰⁾.

또 다른 주장으로 최근에 논의되고 있는 대안 중의 하나는 공무원 임용시험이나 공공부문 채용시험에서 행정학 전공 과목의 비중을 높여보자는 것이다(송재복, 2005). 가령 행정고등고시 1차를 대신하고 있는 PSAT에 행정학적인 내용을 강화시키거나(황성원·김승태, 2009), 7급·9급 공무원시험에 행정학 전공 과목을 추가하거나, 정부투자기관 등의 채용시험에 행정학을 포함시키는 등의 조치를 위해 학회를 비롯한 학계의 공동 노력을 촉구하는 것 등이 그 예가 될 수 있을 것이다. 그렇지만 문제는 현재의 시험제도가 환경의 변화를 반영한 진화의 결과라는 점이다. 그리고 이와 같은 제도의 변화, 특히 PSAT의 도입에는 행정학계의 노력도 일조를 했다는 사실을 간과하기 힘들 것이다. 게다가 7급·9급 공무원 임용시험에서 행정학과 함께 포함될 수 있는 행정학 관련 과목이 무엇이 될 수 있을까? 또 실제로 PSAT에서 행정학적 내용을 조금 더 포함시킬 수 있는 기술적인 방법이 무

19) 사범대학 출신에 교원임용고사 가산점제도는 2004년 헌법재판소가 전원재판부의 판결에 의해 “가산점 항목에 관한 법률적 근거가 매우 불투명하고 일부 특정 집단만 우대하는 결과를 가져”온다는 이유로 위헌판결을 받았다. 헌법재판소는 판결문에서 “국가는 사범계 대학 출신자뿐만 아니라 비사범대학 출신자들의 임용에 관해서도 정당한 기대이익을 보호할 책무가 있다”고 주문하였다(헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마882 전원재판부). 이에 대해 정부는 다시 지역출신 사범대에 대한 가산점제도를 도입하였고, 이에 대해서는 지역의 균등한 교육발전 등의 이유로 위헌판결을 내리지는 않았다(헌법재판소 2007. 12. 27. 2005헌가11 전원재판부). 이런 논란을 반영하여 교원 임용고사에서 사범대 가산점제도는 2011년 이후에는 폐지되는 것을 전제로 한시적으로 존속되고 있다. 최근 한시적으로 적용되고 있는 교원임용고사의 가산점제도에 대한 헌법재판소의 위헌심판에서는 한시적으로 존재되고 있는 가산점제도는 인정하지만 “직업공무원의 공개전형시험에 있어서 가산점은 서로 경쟁관계에 놓여 있는 응시자들 중 일부 특정 집단에 대해서만 시험 외적인 평가기준에 의하여 시험에서 우대하는 기능을 함으로써 능력주의나 기회균등의 원칙에 저촉될 위험성이 있고, 다른 응시자들의 평등권, 공무담임권 등을 침해할 소지가 있다”는 점을 명확히 하고 있다(헌법재판소 2009. 10. 29. 2008헌바77 전원재판부).

20) 행정안전부는 2011년부터 정보화관련 자격증의 가산점을 폐지한다고 발표했다(행정안전부 보도자료, 2009. 6. 4.). 이러한 조치는 정보화의 진전으로 정보화관련자격증의 직무관련성이 떨어지고 있는 현실을 반영하고 있다. 반면 어학이나 디자인, 문화재수리·보수 등의 특수한 능력을 갖춘 사람들을 특별채용하거나 우대할 수 있는 방안을 도입하고 있다. 행정학에서 배출할 수 있는 자격증이 이와 같은 특수한 능력으로 인정받을 수 있을까? 그럴 수 없다고 단언할 수 없지만 그러기 위해서는 상당한 무리가 필요하지 않을까?

엇이 있을까? 현재의 제도를 과거로 회귀시키기 위한 시도가 정당한 것으로 인정 받을 수 있는 근거나 논리를 어디서 찾을 수 있을까?

한편에서는 공무원 임용시험에서 인턴제 등을 활용하는 방법도 주장되고 있는 것으로 확인된다(송재복, 2005; 이선우, 2006; 이달곤·하혜수·전주상, 2007). 그러나 공무원의 임용과 연결되는 인턴제도라면 전공의 제한을 둘 수는 없을 것이다. 이는 위에서 언급한 공무원 임용시험의 원칙을 고려하자면 당연하다. 실제로 공무원 임용과 관련되어 있는 인턴제도인 <지역인재추천채용제에 따른 견습직원 선발 시험>에서도 행정학을 특별히 우대하지 않고 있으며, 합격자 가운데 행정학과 학생의 비중이 특별히 크지도 않다²¹⁾. 지방자치단체와 연계한 인턴프로그램을 만들자는 논의도 제기되고 있는 것으로 보이지만, 만약 그것이 공무원 임용과 직접적으로 연계된다면 프로그램 자체가 성립이 되지 않을 것이고, 그렇지 않은 경우라면 정부가 실업대책차원에서 실시하고 있는 행정인턴제와 차별성이 없을 것이다.

이러한 대안들 보다 좀 더 근본적인 논의로서 행정학의 학문적·현실적 경쟁력을 높이기 위해 교과과정을 개편하자는 것이 있다(유홍림, 2000; 김기환·김상묵, 2009; 문명재, 2009). 이런 주장은 상당히 진지하게 학문으로서 행정학이 나아가야 할 방향에 대해 모색하고 있다. 현실적합성을 높여 학생들의 실제 문제해결능력을 높이고자 하는 이러한 주장은 매우 의미 있는 것이고, 행정학을 가르치는 사람에게 끊임없는 고민의 대상이 될 만 한 것이지만 행정학 교육의 위기 해소와는 별로 상관이 없는 것으로 판단된다. 일단 현재의 교과과정이라는 것이 각 학교의 역사와 경험을 통해 구축되어 온 것으로 그것을 모범적인 안에 따라 바꾼다는 것이 생각처럼 쉽지 않다는 현실적인 문제가 있을 것이다. 교과과정이라던가, 교과목이라던가 하는 문제가 모두 사람과 관계되어 있는 문제라는 상식을 상기할 필요가 있다. 보다 근본적으로는 현실 적합한 교과목을 일정 수준 포함시킨다고 하더라도 그것이 행정학 전체의 현실적합성이나 보다 더 중요하게는 그에 대한 공공부문과 민간부문, 학생이나 예비 행정학 전공 학생 그리고 그들의 부모들의 평판을 바꾸어 놓을 수 있다는 보장이 없다는 것이다.

결국 행정학 교육은 막다른 골목에 와 있는 것일까? 불행하게도 행정학의 위기나 그 해소가 행정학 교육의 위기나 그 해소로 이어질 가능성은 별로 없어 보이지만, 행정학 교육의 위기는 행정학 자체의 학문적 위상 약화나 기반 붕괴로 이어질 가능성은 커 보인다. 이런 상황에서 할 수 있는 일은 무엇이 있을까?

21) 전공별 합격자를 확인할 수 있는 2007년과 2009년의 경우 행정학은 일반행정 25명 가운데 각각 8명과 12명의 합격자를 내었다. 이는 평균적인 공무원 임용시험에서의 행정학 전공 합격자 비중 보다는 조금 높은 수준일 수도 있지만, 이를 행정학 전공자의 공직진출 통로로 생각하기는 힘들 것이다(행정안전부, 보도자료 2009. 05. 07.).

IV. 마치며: 행정학 교육의 실용성을 살리는 길

실용성 혹은 실용주의라는 용어 역시 간단한 개념은 아닐 것이다. 최근에 논의된 바 있는 행정학에서의 실용주의에 대한 다양한 논의들 역시 실용주의가 다양한 국가에서 다양한 상황에 따라 해석될 수 있는 여지가 있음을 보여주고 있다. 엄격하게 정의하자면 실용주의는 원리·범주·필연성 보다 결과·성과·사실에 치중하는 태도이고, 따라서 진리조차도 선형적으로 보편타당한 것으로 받아들이지 않고, 실천이나 실험을 통해 검증하려는 정신을 의미한다. 이러한 실용주의적 정신 혹은 태도는 학문에 적용될 때 기존의 진리를 무비판적으로 수용하는 것이 아니라 이를 끊임없는 실천이나 실험을 통해 검증할 것을 요구한다. 그리고 그 매개가 되는 것이 바로 기술이라고 할 수 있다. 실용주의는 과학과 기술의 연결을 통해 사회와 삶 속에서 살아있는 지식을 불어 넣으려는 자세인 것이다(유명걸, 2005).

이와 같은 실용주의의 정신은 교육에도 그대로 적용될 수 있다. 교육의 영역에서의 실용주의는 진리나 실재와 같은 비인간적인 것을 알아가는 것이 아니라, 지식이 끊임없이 만들어지고, 수정되고, 부정되고, 재창조되는 공적 대화의 과정에 학생들을 입문시키고, 이를 통해 스스로를 형성해 나가도록 하는 과정으로 이해된다(조화태, 2000). 그리고 이는 학생들을 사회에서 생겨난 또 사회에 유용한 활동에 능동적으로 참여하도록 하는 과정에서 가능하다고 본다(유명걸, 2005). 이는 단순한 ‘쓸모 있음’ 정도의 의미로 해석되는 실용주의나 실용성의 의미와는 차원을 달리하는 것이라 볼 수 있다. 물론 이 말은 실용주의에서 ‘쓸모 있음’이라는 개념이 의미가 없다는 것은 아니다²²⁾. 실용주의 혹은 실용성은 진리와 실재에 대해 끊임없이 도전하는 과정을 통해 현실을 해석하고, 현실의 문제를 해결해나가는데 도움이 되어야 한다는 점을 오히려 강조하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 이와 같은 실용주의나 실용성의 의미는 행정학이나 행정학 교육에 다함께 적용되어야 한다.

그러나 위에서 살펴본 바와 같이, 현재의 행정학의 교육은 이와 같은 실용성의 회복에 대한 논란이 무색한 상황에 직면해 있는 것으로 보인다. 적나라하게 말하자면 많은 연구자들이나 학생이나 혹은 행정학과 관련되어 있는 많은 사람들이 행정학이나 행정학 교육의 ‘쓸모 있음’이라는 단순한 질문에 대해서조차 의구심을 가지고 있는 것이 현재의 상황이라고 해야 할 것이다. 이런 상황은 극

22) 이와 관련해서는 다음과 같은 논의를 참고하라. “실용주의 논리를 사용하여, 우리는 행정학을 통일하는 하나의 통합이론을 기대하지 않는다. 그보다 행정학은 문제를 풀어나가는 데에 임의의 이론이 쓸모가 있느냐의 잣대로 그 이론을 평가한다는 원칙을 중심으로 조직되어야 한다(Shields, 1996; 정용덕, 2009에서 재인용).”

복합 수 있는 성격의 것일까? 필자는 이에 대한 두 가지 다른 방향의 고민을 하고 있다. 우선 첫 번째로 적나라한 행정학 교육의 위기로써 행정학에 대한 사회적 수요의 감소와 대학에서 학과의 존폐 문제와 같은 문제가 집단적으로 혹은 개인적으로 해결할 수 있는 문제인가 하는 점에 대한 고민이다. 위에서도 언급했지만, 이를 학회나 학계 차원에서 해소하려는 시도가 그다지 효과적이어 보이지도, 또 어떤 의미에서는 정당해 보이지도 않는 상황에서 이런 문제가 반복적으로 언급되고 논의되는 상황 자체가 지극히 정치적 상황이 아닌가 하는 걱정이 든다. 이는 문제의 제기 자체가 불순하거나 대안의 제시가 불순하다는 의미가 아니라, 결국 구체적인 상황에 따라 감지하는 위기의 정도에 따라 개별적으로 대응해야 할 문제들을 학회 차원의 문제로 전환시키는 것이 과대발전, 과대정치화의 고통을 겪고 있는 행정학의 위기상황을 더욱 심화시키는 또 하나의 계기가 될 수도 있다는 우려이다.

다른 한편으로는 학부 수준의 행정학 교육 자체가 어쩌면 원래부터 비정상적이었던 것인지도 모른다는 고민이다. 우리가 모두 알고 있는 비밀 가운데 하나는 행정학의 학부 교육은 지극히 한국적인 현상의 한 단면이라는 것이다. 우리가 잘 알고 있는 서구의 선진국이나 한국의 행정이나 관료제에 지대한 영향을 준 일본의 경우는 학부 행정학 교육이 거의 이루어지지 않고 있다. 또한 한국의 행정학 발전에 물리적으로, 이론적으로, 인적으로 결정적인 영향을 미친 미국의 경우도 학부 교육 과정이 아니라 School(행정대학원)이라고 통칭되는 전문 대학원을 통해 행정현상을 분석하기 위한 이론과 이를 바탕으로 한 현실 처방이 제시되어 왔고, 현재도 그렇다는 점은 주지의 사실이다. 그런 의미에서 학부 교육을 중심으로 발전해온 한국의 행정학 교육은 처음부터 한계에 봉착할 운명이었을지도 모르겠다. 학부에서 행정학을 전공하는 대부분의 학생들에게는 시민으로서, 조직의 한 구성원으로서 자신의 주변에서 일어나는 일을 논리적으로 이해하여, 이에 근거하여 생활인으로서 신성한 의무를 다하고 살아가는 것이 가장 우선시되는 필요일 것이다. 조직 구성원을 관리하는 방법을 이야기하고, 정책을 결정하는 과정에서 고려해야 할 이해집단에 대해 논의하고, 예산과정에서 이루어지는 정치에 대해 토론하고, 협치의 방식으로서 거버넌스의 적실성에 대해 의견을 주고 받을 수 있는 대상은 이를 자신의 문제로 고민할 수 있는 사람들이어야 하지 않을까? 그리고 다양한 전공이나 경험을 거치면서 이런 문제를 이론적으로 탐구하고자 하는 사람들이어야 하지 않을까?

결국 그렇다면 행정학 교육의 실용성을 회복하고, 궁극적으로는 행정학 교육의 위기를 벗어나기 위한 장기적 대안은 행정학 교육의 중심을 School(행정대학원)로 옮기는 것이 아닐까 한다. 물론 이런 주장에 대해 이미 학부 중심으로 발전해 왔고, 성숙의 단계에 있는 한국 행정학 교육의 현실을 도외시한 것이라는

비판이 가해질 수 있을 것이다. 그러나 길게 보았을 때는 정책 사례에 대해 구체적으로 분석하고, 이를 통해 얻을 수 있는 교훈을 확인하고, 강의실에서 이러한 교훈을 필요로 하는 학생들과 지식과 경험을 주고 받는 방식의 교육이 행정학에는 더 어울리는 것이 아닐까 한다. 이러한 방향으로의 진전을 위해서는 행정대학원의 실용 교육에 걸맞는 교과과정과 이를 보완하기 위한 이론 교육 과정에 대한 적절한 분배가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 학회나 대학 차원의 논의도 중요하겠지만, 교육하는 사람으로서 대학 교수 혹은 교수 지망 연구자의 위상에 대한 심도 있는 고민이 있어야 하지 않을까 여겨진다.

하지만 이러한 변화를 구체적으로 진전시키기 위한 세부적인 과정은 결코 쉽지 않을 것이다. 구체적인 대안에 대해서 뿐만 아니라 변화의 원칙에 대해서도 격렬한 논쟁이 있을 수 밖에 없다고 생각한다. 만약 이러한 변화를 이끌어 가기 위해서는 필자를 포함한 우리 모두의 생존 여부를 걸어야 하는 각오가 필요할 지도 모른다. 이런 과격한 주장이 가능한 것은 우리 행정학이나 행정학계가 지니고 있는 역량이나 여력에 대한 믿음과 기대가 있기 때문일 것이다. 너무 늦기 전에 각자의 견해를 내어 놓고, 열심히 다투어가며 논의해볼 필요가 있지 않을까 한다. 그리고 이 글의 거친 주장이나 생각도 논쟁의 한 가운데서 검토되고, 비판 받아 조금이라도 더 유용한 논의로 연결되기를 기대하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

참고문헌

- 강명구(2008) 「직업으로서의 행정학: ‘한국행정학50년: 1956-2006’에 대한 비판과 성찰」, 『한국행정학보』, 제42권 제1호
- 구교준(2008) 「임상과학으로서의 행정학」, 『한국행정학회 2008년 하계학술대회 발표논문집』
- 권인석(2005) 「행정학 위기론을 통해 본 행정학의 전망」, 『한국공공관리학회보』, 제19권 제2호
- 권혜수(2009) 「한국 행정학의 학문후속세대 교육의 위기 구조와 대응방안 연구」, 『한국행정학보』, 제43권 제1호
- 김기환·김상묵(2009) 「교육중심대학 행정학 교육과정 개발」, 『한국행정학회 2009년 추계학술대회 발표논문집』
- 김정렬·한인섭(2003) 「행정학 위기의 실상과 대책」, 『한국행정학보』, 제37권 제4호
- 김태일(2008) 「행정학 및 타전공 졸업자의 전공 만족도, 취업 유형 및 직업 만족도 비교」, 『한국행정학회 2008년 하계학술대회 발표논문집』

- 김호섭(2009) 「실용주의와 행정: 미국의 경험을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제43권 제1호
- 김호정(2008) 「한국행정학의 위기와 한국조직학 연구」, 『한국행정학회 2008년 하계학술대회 발표논문집』
- 남궁근(2006) 「정부참여·자문 및 용역연구」, 『한국행정학오십년, 1956~2006』, 한국행정학오십년 편찬위원회 편, 한국행정학회
- 명승환(2010) 「지식정보화시대의 행정학 관련 대학원 발전 전략」, 『한국행정학회 2010년 춘계학술대회 발표논문집』
- 문명재(2009) 「연구중심대학 교육과정 개발에 관한 연구: 학생, 교수 그리고 채용자를 대상으로 한 설문자료를 중심으로」, 『한국행정학회 2009년 추계학술대회 발표논문집』
- 박병식(2009) 「행정학 경쟁력 증진을 위한 자격 및 인증제도 도입방안」, 『한국행정학회 2009년 춘계학술대회 발표논문집』
- 박종관·김상목(2009) 「행정학전공 교육과정 개발에 관한 연구: 전문대학을 중심으로」, 『한국행정학회 2009년 추계학술대회 발표논문집』
- 박종민(2006) 「한국 행정이론을 위한 비판적 성찰」, 『한국행정학오십년, 1956~2006』, 한국행정학오십년 편찬위원회 편, 한국행정학회
- _____ (2008) 「행정학의 종언인가? 정체성 위기의 악순환」, 『한국행정학회 2008년 춘계학술대회 발표논문집』
- _____ (2009) 「행정학은 과학인가 기술인가」, 『한국행정학보』, 43(4)
- 박치성(2008) 「응용 학문으로서 행정학의 사회적 적실성에 관한 탐색적 연구: 행정학 학문에 대한 사회 수요적 접근」, 『한국행정학회 2008년 하계학술대회 발표논문집』
- 소영진(2003) 「행정학의 위기와 공공성 문제」, 『정부학연구』, 제9권 제1호
- 송병주·정원식(2000) 「행정학과 4년제 대학 교과과정 운영모형: 방향과 대안의 모색」, 『한국행정학회 2000년 하계학술대회 발표논문집』
- 송재복(2005) 「지방대학 행정학과 경쟁력 확보방안」, 『한국행정학회 2005년 추계학술대회 발표논문집』
- 안병영(2000) 「차초한 위기: 위기의 연원은 한국행정학의 역사 속에서 찾아야」, 『kapa@포럼』, 제92호
- _____ (2005) 「한국 행정학의 성찰과 전망」, 『한국행정학회 2005년 춘계학술대회 발표논문집』
- 유명걸(2005) 「미국 실용주의와 한국 실학사상 비교연구」, 『범한철학』, 제37집
- 유홍립(2000) 「행정학 커리큘럼은 달라져야 한다」, 『kapa@포럼』, 제91호
- 유희숙(2005) 「전문대학 행정학 관련학과의 실태분석」, 『한국행정학회 2005년 추계학

술대회 발표논문집』

- 윤건수(2005) 「한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안」, 『한국행정학보』, 제39권 제2호
- 이달곤·하혜수·전주상(2007) 「지방직 인턴공무원제의 도입방안」, 『한국행정학회 2007년 춘계학술대회 발표논문집』
- 이선우(2006) 「행정학 교육내용의 적실성: 상아탑의 딜레마」, 『한국행정학회 2006년 동계학술대회 발표논문집』
- 이종범(1977) 「행정학의 토착화에 관한 논거」, 『한국행정학보』, 제11권
- 임도빈(2008) 「겉도는 행정학 연구 바로잡기: 행위론적 접근」, 『한국행정학회 2008년 하계학술대회 발표논문집』
- 임의영(2006) 『행정철학』, 대영문화사
- 전영평(2000) 「행정학이 위기?」, 『kapa@포럼』, 제92호
- 정용덕(2009) 「행정(학)에서의 이념과 실용」, 『한국행정학보』, 43(1)
- 제갈욱·최근열·김태영(2001) 「행정학 교육실태 및 개선방안」, 『한국행정학회 2001년 하계학술대회 발표논문집』
- _____ (2005) 「행정학교육의 과제와 방향: 변화와 지속성」, 『한국행정학회 2005년 춘계학술대회 발표논문집』
- 조경호(2005) 「행정학과 학부 교과과정 분석과 발전 방안 연구」, 『한국행정학회 2005년 추계학술대회 발표논문집』
- 조경호·황영호(2009) 「학부 행정학 교육과정 논의의 쟁점」, 『한국행정학회 2009년 추계학술대회 발표논문집』
- 조성한(2005) 「행정학 위기: 비판과 전망」, 『한국행정학회 2005년 춘계학술대회 발표논문집』
- 조화태(2000) 「로티의 신실용주의 철학과 교육론 연구」, 『교육철학』, 제23권
- 중앙인사위원회(2007) 『공직적격성평가 PSAT』
- 최병선(2000) 「내가 보는 ‘행정학의 위기」, 『kapa@포럼』, 제92호
- 행정안전부(2009) 『2008년 공무원총조사』
- 홍준형(2008) 「행정학·정책학 교육의 방향 모색: 서울대학교 행정대학원 정책학과 신설과 교육과정 개편」, 『한국행정학회 2008년 동계학술대회 발표논문집』
- 황성원·김승태(2009) 「PSAT 및 공직임용시험제도의 개선」, 『한국행정학회 2009년 동계학술대회 발표논문집』
- 행정안전부 보도자료, 2009. 05. 07./ 2009. 06. 04.
- 헌법재판소 판결문 2004. 3. 25. 2001헌마882 전원재판부
- 헌법재판소 판결문 2007. 12. 27. 2005헌가11 전원재판부
- 헌법재판소 판결문 2009. 10. 29. 2008헌바77 전원재판부

Abstract

The 'Crisis of the Science of Public Administration' and its Implications for Public Administration Education

Byung-ryang Lee

The 'crisis of the science of public administration' is presently a widely discussed topic becoming a major item on the research agenda in the science of public administration in Korea. In the beginning the discussions merely focused on the crisis itself but it has now spread over to questions such as the problem of the diminishing competitiveness of graduates in the field and the consequent difficulties in attracting promising undergraduate and graduate students to the field. This paper attempts to put the often-confused questions of the "crisis of the science of public administration" and the "crisis of public administration education" somewhat differently. It suggests that these two crises have neither the same origins nor the same developmental patterns. From this perspective, this paper proposes a new set of questions that would enable us to delve into the questions of the usefulness of public administration education.

【Key words: crisis of the science of public administration, crisis of public administration education, usefulness of public administration education】