전문성 제고를 위한 행정학교육 개선방향의 시론적 모색 : 의학과의 비교를 중심으로

하 태 수*

〈目 次〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 정부조직과 병원조직의 비교
Ⅳ. 행정학과와 의대의 비교
Ⅴ. 행정학 교육 개편방향
Ⅵ. 결 론

〈요 약〉

본 사회문제의 복잡·다각화로 인해 그것을 해결하는데 필요한 공무원들의 전문능력이 점점 더 많이 요구되고 있다. 본 논문은 공무원들의 전문능력을 제고시킬 수 있는 방안의 하나로 행정학 교육 개편을 다루었다. 먼저 공무원들의 전문능력 제고에 대한 기존의 찬·반 견해들을 검토하여 왜 공무원들을 전문화시켜도 큰 문제가 없는지 밝혔다. 그리고 공무원들과 잠재적 공무원 후보들인 행정학과 학생들의 전문성 정도를 논의하기 위해 의사들과 의학교육을 비교대상으로 선정하였다. 정부조직과 병원조직은 조직규모에서는 차이가 있지만 관리중심부서와 기능중심의 부서로 구분된다는 공통점을 갖고 있고, 의사는 전형적인 전문가로 인정받는다는 점에서 비교대상으로 선정되었다. 의학교육과 행정학과의 교육을 '학과목-실무' 일치정도를 기준으로 분석한 결과 의학교육의 일치도가 행정학교육의 일치도보다 높은 것으로 드러났다. 행정학 분야만 보면 연세대·성균관대가 서울대·고려대보다 상대적으로 일치도가 높아, 후자들이 좀더 이론적 교육을 중시하고 있음을 알 수 있다. 행정학 교육과 실무의 일치도를 제고하여 궁극적으로 공무원들의 전문성을 제고하기 위해 표준교과과정·교수방법·대학원 수준에

* 경기대학교 행정학전공 전임강사(taesooha@kyonggi.ac.kr).
유익한 논평을 주신 심사자들께 감사드립니다. 그리고 논문작성 과정에서 공저자에 준하는 큰 도움을 준 경기대학교 행정학전공 김영백 군에게 감사한다.

서의 교육 등과 관련하여 여러 가지 대안들을 시론적으로 논의하였다. 영미에서 단초가 제시된 아이디어를 확장한 논문이지만 관련 주제들을 논의할 때 새로운 발상을 자극하기를 소망한다.

【주제어 : 전문성, 행정학교육, 의학, 비교】

I. 서 론

사회문제의 복잡성 증가로 문제해결에 점점 더 체계적인 지식을 갖춘 전문가들이 요구되고 있다. 예를 들어 화재진압의 경우 고위험 화학물질과 관련한 화재의 경우에는 이전과 달리 관련 전문지식을 겸비한 소방인원들에 의한 진압이 요구되고 있다.

공무원들의 전문성을 제고하는 방법에는 크게 기존의 공무원을 훈련을 통하여 전문가로 육성하는 것과 전문성이 있는 사람을 공무원으로 채용하는 것 두 가지가 있을 것이다. 기존 공무원을 전문가로 육성하기 위한 방법에는 여러 가지가 있지만,[1] 대표적인 것 중에 하나가 공무원들의 국비 해외훈련일 것이다. 정부는 1977년부터 1999년까지 6월 미만의 단기훈련으로 7,375명 1년에서 2년 6월 미만의 장기훈련으로 2,709명에게 해외훈련의 기회를 제공하였다(권해수, 2001: 46). 하지만, 수십만이나 되는 공무원들에게 추가적인 훈련을 제공하여 전문가로 육성하는 데에는 막대한 재원과 시간이 소요되기 때문에 이 방법에는 한계가 있을 수밖에 없고 이미 전문성을 갖춘 인원들을 공무원으로 채용하는 것이 현실적이라고 볼 수 있을 것이다. 현실의 인사행정도 이쪽 방향으로 나아가고 있는 것처럼 보인다. 예를 들어 중앙인사위원회는 행정고시 선발인원을 줄이고 대신 박사학위 소지자들을 5급으로 채용하는 제도를 실시할 예정이다. 같은 맥락에서 과잉능력화(overqualified) 문제가 우려될 정도로 9급 공무원 시험에 고학력자들이 대거 응시하는 등 공무원들의 평균적인 학력이 높아지고 있는 추세다.[2]

---

1) 공무원들의 전문성을 제고하기 위한 기존의 국내연구들을 보면 진재구(1993)는 임용체계개선을 주장하였고, 서원석 · 김상헌(2001)은 순환보직제도 · 보수체계 · 연공서열 위주의 승진 등의 문제를 지적하였고, 이종수(2002)는 경력발전제도를 분석하는 등 주로 임용단계 이후에 초점을 맞추고 있는 듯한 인상이 강하다. 반면에 행정학 교육을 통한 공무원의 전문성 제고에 대해서는 상대적으로 관심이 적은 편이었다(이기주 · 임재현, 1996; 이기주 · 윤주명, 1997).

이런 경향 속에서 행정학과 졸업생들의 공직진출을 돕기 위해서는 행정학과 교과과정을 재검토해 볼 필요가 있다고 사료된다. 현재 추세대로라면 행정학과 졸업생들은 행정관리 이외의 기능영역에서 박사학위를 취득해도 전문성에서 비교우위를 확보하기가 쉽지 않다. 박사학위를 위해 정책논문을 쓰는 경우 개별 기능영역에 대한 지식을 갖추게 되지만 그 기능을 연구하는 학과 출신 박사보다 전문성에서 월등히 우월하기는 쉽지 않다. 한편 공공관리 분야를 연구한 박사논문을 쓰는 사람들의 경우에도 수요자는 중앙인사위원회, 행정자치부, 기획예산처, 국회 등 소수기관으로 한정되어 있는 반면에 박사들은 과잉 공급되어 취업이 어렵다. 그나마 박사학위를 가진 사람들의 사정은 학사출신의 졸업생들보다 나은 편이다. 학사출신의 졸업생들은 행정학과를 졸업한다고 하더라도 공무원 채용시험에서 사실상 아무런 득을 보지 못하고 있다. 채용시험의 과목과 행정학과에서 수강한 교과목들의 일치성이 낮아 많은 수의 학생들이 방학 동안에 추가적으로 학원에 다니고 있다. 이처럼 행정학과 학생들은 공직 취업에서 있어서 박사학위를 취득해도 크게 유리하지 않고, 박사학위가 없는 경우에는 행정학과를 졸업했다는 사실이 사실상 도움이 안 되는 상황에 처해있다. 그렇다고 공기업이나 사기업으로의 취업이 쉬운 것도 아니다. 신자유주의 패러다임의 유행으로 행정학이 경영학이나 경제학에 밀려 행정학을 입사시험 과목으로 채택하고 있는 기관들이 매우 적기 때문이다.

이런 애로를 타개하기 위해 행정학과 교과과정을 재고할 필요가 있다.[3] 다소 과장되게 표현한다면 행정학과가 사회에 내놓는 상품(학생들)의 질과 판로(진로)를 정비하지 않으면 행정학과는 학과간 경쟁에서 패배하여 대학이라는 시장에서 퇴출될 수도 있다. 본 논문은 이러한 문제의식에서 '전문성 제고가 행정학과 졸업생들의 취업기회를 증가시킬 수 있다'는 입장에서 행정학과 교과과정 개편을 시론적으로 논의해보고자 한다.[4]

---

2) 2002년 9급 합격자 학력현황을 보면 전체 2,915명 중에 대학재학 이하의 학력을 가진 사람은 26.7%에 불과하다. 73.3% 이상이 대학졸업 이상의 학력을 갖고 있다(중앙인사위원회 인력개발국 인재채용과, http://gosi.cscgo.kr). 과잉학력은 공무원들의 사기저하 · 좌절 · 전직 같은 문제를 초래할 수도 있다(Staufenberger, 1977: 683).

3) 참고로 이기주 · 윤주명(1997)은 마케팅 차원에서 행정학 교과과정 개편을 하고 있다.

4) 참고로 Waldo는 행정학이 정체성의 위기를 극복하는 방법 중의 하나가 행정학을 전문적 학문분야 또는 실무적인 전문분야로 키우는 것이라고 보았다(정철현, 2003: 132).

Ⅱ. 이론적 논의

1. 전문직업의 특성

공무원들의 전문화가 민주주의에 미치는 영향을 본격적으로 분석하기 시작한 Mosher(1968: 106)는 전문직업을 "최소한 학사이상의 고학력을 요구하고 회원들에게 평생경력을 제공해주는 명확한 경계를 가지고 있는 직업영역"이라고 정의하였다.[5] 이후 전문직업의 특성 및 요건에 대한 다양한 논의가 전개되었다. 먼저 Kline(1981: 260-276)은 ① 체계적인 지식 및 이론, ② 사익추구를 초월하는 소명의식, ③ 전문직업과 대학 사이에 밀접한 관련, ④ 직업훈련이 대학교에 한정되지 않을 것, ⑤ 협회형성,[6][7] ⑥ 공동체의 복지증진을 위해서 전문지식을 사용할 것,

---

5) a reasonably clear-cut occupational field, which ordinarily requires higher education at least through the bachelor's level, and which offers a lifetime career to its members.

6) Yeager(1981: 315-335)는 공무원들이 각종 전문가협회에 가입하는 이유를 교환이론(exchange theory)을 가지고 설명한다. Yeager는 전문가 협회가 회원들에게 ① 지속적 교육, ② 규칙시행, ③ 인준 및 자격부여, ④ 교육기준, ⑤ 진입허가, ⑥ 윤리규정, ⑦ 성과기준, ⑧ 모임, ⑨ 사회적 활동, ⑩ 소식지, ⑪ 학술지 같은 서비스나 기능을 제공한다. 이외에도 전문가 협회는 ① 공공봉사에 대한 믿음, ② 그 분야에 대한 소명의식, ③ 전문가협회를 준거점으로 사용, ④ 자율규제에 대한 믿음, ⑤ 자치 같은 태도를 발전시킨다. 전문가들에 대한 설문결과를 보면 전문가 협회가 회원을 늘리기 위해서는 ① 사회활동의 기회를 늘려야 하고, ② 현장에서 즉각적으로 쓸 수 있는 업무관련 정보나 도움을 제공해야 하고, ③ 회원들에게 제공한 혜택과 모임, 프로그램 등을 좀더 널리 홍보해야 한다. 가입을 강제하거나 tangible benefits를 제공하는 것은 회원모집에 효과가 낮다.

7) Waldo(김영성 외, 1997: 80-86)에 의하면 1920년대에 최초의 행정학 교과서가 출간된 이후 정치학은 전문직업으로서가 아니라 과학적·학문적 모형으로 변화를 도모하였고, 2차 대전 이후에 행태주의의 등장으로 이 변화가 더욱 더 고착되었다. 그 결과 정치학은 더 이상 공직의 준비과정으로서 각종의 교과과정을 제공하는 데 적합하지 않게 되었다. 이후 1950년대에 미국행정학회 내에서 공직을 희망하는 사람들을 위한 준비과정으로 그리고 이들이 공직에서 나은 성과를 이룩할 수 있도록 도와주기 위해 「행정대학원 교육위원회(Council on Graduate Education for Public Administration, CGEPA)」가 설립되었다. 이 조직은 점점 더 확대되어 1970년에 미국행정대학원 전국연합회(National Association of Schools of Public Affairs and Administration: NASPAA)로 개편되었다. 그리고 1970년대 중반부터 미국행정학회로부터 독립을 시도하여 1980년 현재 사실상 독립하였다. 이후 NASPAA는 공직 교육이 인가된 체제를 갖출 수 있도록 기준을 설정하고 강화하는 노력을 하였다.

⑦ 행동규칙 제정 등 전문직업의 특성으로 제시하였다. Riggs(1981: 286-292)도 ① 실천의 이론적/인식론적 토대로서 일련의 지식체계, ② 사익이나 개인적 이익 추구보다는 공동체의 참살이를 추구하는 공동체 지향성, ③ 업종협회, ④ 윤리규정, ⑤ 독점, ⑥ 사회로부터 전문직업으로 인정받을 것, ⑦ 외부의 간섭을 받지 않는 자율성 등을 전문직업의 요건으로 제시하였다. Gillespie(1981: 372)는 ① 집중적인 훈련 및 교육, ② 전문화된 기술, ③ 지속적인 교육·훈련·평생능력개발, ④ 인본주의 혹은 이타주의적 목표에 대한 헌신 네가지를 제시하였고, Moore는 ① 전임직업, ② 윤리규정으로 정해진 규범적·행태적 기대치에 부응, ③ 그 직업을 보호하기 위한 전문조직의 창설, ④ 자격증이나 고급학위 등으로 표현되는 교육과 훈련에 기반한 전문지식, ⑤ 서비스지향 및 고객의 수요 충족, ⑥ 의사결정에서 일정한 자율성을 향유할 것과 그에 대해 책임을 질 것 등 여섯 가지를 제시하였다(Kearney and Sinha, 1988: 571에서 재인용). Pugh(1989: 1)도 ① 자각의식, ② 일련의 이론 및 지식, ③ 사회적 이상, ④ 윤리적 기준, ⑤ 이익을 제고하기 위한 공식적 조직, ⑥ 뛰어난 지도자들을 인정하기 위한 명예의 전당 등을 전문직업의 요건으로 제시하였다. 국내에서는 김순양(2001)이 기존 국내학자들의 주장들을 토대로 전문지식구비, 업무수행상의 자율성, 전문적 권위의 인정, 책임감과 윤리의식, 전문성 발휘, 전문직업문화 보유 등을 전문직업의 특성으로 적시하였다.

행정이 이러한 전문직업의 요건들을 얼마나 충족시키는지 즉 행정이 어느 정도나 전문직업화되었는지는 세부분야에 따라 상이하게 논의되고 있다. 즉, 공직은 다양한 세부직업군을 포함하고 있기 때문에 일률적으로 규정되지 않고, 세부분야별로 전문화 정도가 논의되고 있다. Mosher(1968: 106-107)는 정부영역에 근무하는 전문가들을 기성(established) 전문가들과 떠오르는(emergent) 전문가들로 나누고 법률가·의사·엔지니어·건축가·군인장교·외교관·해안경비대·학교교사·교육행정가·사회복지사·공중보건의·산림원·농학자·도서관사서 등을 기성 전문가들로, 인사·홍보·컴퓨터기술·오락·금융관리·구매 담당자들·배석판사·경찰관·행형공무원·대기오염전문가 등을 떠오르는 전문가들로 분류하고 있다. 한편, Kearney and Sinha(1988: 572-574)는 사회복지사, 교사, 도서관사서, 도시계획가, 도시관리자, 경찰, 군인, 외교관, 교육행정가 등을 공무원 중에서 전문가로 분류하였다. 단 전반적으로 볼 때 행정은 떠오르고 있는(emerging) 전문직업이라고 하였다. 미국행정대학원전국연합회(NASPAA)와 미국행정학회(ASPA)는 행정학의 전문화를 진흥하는데 많은 공헌을 하였다고 주장하였다. Pugh(1989: 4) 역시 위에서 제시한 여섯 가지의 기준에 따라 미국 행정학의 발전을 분석한 후에 미국의 행

정학은 전문직업화되고 있다고 주장하였다.

2. 전문직업화의 단계

이처럼 공직의 세부영역별로 전문화 정도에서 차이가 난다고 보지만, 행정 및 행정학은 대체적으로 전문직업화의 과정 중에 있다고 보는 것에서는 큰 이견이 없는 것 같다. 이와 관련하여 Wilensky(1964: 138-139)는 어떤 직업이 전문직업화될 때에는 다음 다섯 단계를 거친다고 주장하였다. 첫째, 실무자들을 훈련시키기 위한 전문대학원 설립의 필요성을 자각하는 전임직업이 등장한다. 둘째, 그 직업 내에서 어깨너머로 기술을 배운 고참들과 전문대학원을 나온 신참들이 그 직업의 핵심업무를 놓고 투쟁을 벌인다. 셋째, 이웃 직업과의 경계를 놓고 싸운다. 넷째, 자격증 발급과 법적 자격을 추구한다. 다섯째, 윤리준칙과 그것의 시행기제가 나타난다. 이 단계론에 근거하여 한국 행정의 현실을 보면 전문대학원의 설립을 주장할 정도로 통일된 목소리를 내지 못하고, 신·구세대간의 갈등도 심하지 않고, 자격증 발급을 추진하지도 않고 있다. 반면에 윤리준칙은 제정되어 시행되는 등 일부에서는 전문성의 특성이 나타나고 있기도 하다. 이런 제반상황들을 고려할 때 한국의 행정은 초기단계의 전문직업의 특성을 보이고 있으며, 아직도 개선되어야 할 여지가 많다고 사료된다.[8)]

3. 행정의 전문직업화에 대한 찬반논쟁

1) 반대시각

위에서 논의된 것처럼 행정이 전문직업화되고 있다고 주장하는 사람들이 있지만, 행정의 전문직업화가 아예 불가능하다고 보는 사람들과 행정의 전문직업화가 초래하는 여러 문제점들 때문에 그것이 바람직하지 않다고 주장하는 사람들도 있다.

먼저 유명한 책임논쟁을 벌였던 Finer는 행정전문가들이 의사결정 과정에서 자기가 보유한 전문지식에 의거하여 자율적으로 의사결정을 내리되 동료들로부터의 감독을 받으면 시민들에게 책임 있게 행동할 것이라는 의견에 동의하지 않는다.

---

8) 정확히 공무원의 전문성 정도를 측정한 것은 아니지만 서원석·김상헌(2001: 674)이 인용한 WEF(1999) 발간 "공무원의 민간대비 능력 및 국가경쟁력" 자료를 보면 우리나라 공무원의 민간대비 능력은 2.54이고, 국가경쟁력 분야에서는 22위를 차지하고 있다.

그래서 관료들이 책임성을 유지하도록 하기 위해서는 기존의 계층제를 이용한 제도적인 통제를 지속적으로 시행해야 한다고 주장하였다 (Stewart, 1985: 15-18에서 재인용). White도 행정의 전문직업화에 의문을 제기하였다. 행정을 전문화하기 위해서는 행정을 전문능력(specialized competence)들로 나누어야 하는데 이것이 어렵다는 것이다. Brownlow도 역시 행정의 전문직업화에 반대하였고, 1950년대 초 Willbern도 헌법적 민주주의에서 공직의 본질은 전문가들의 사익추구적 행태와 양립할 수 없다고 주장하였다 (Pugh, 1989: 4-6에서 재인용). Mosher(1982)는 행정의 전문화가 불가능하다고 보지는 않았지만, 전문가집단의 자기이익중심적인 성향 때문에 민주주의를 저해할 우려가 있으니 그에 대한 대책을 세워야 한다는 우려를 표명하였다.

한편, Olufs(1985)는 행정의 전문화를 불가능하게 하는 근본적인 한계 네 가지를 제시하였다. 첫째, 인지적 측면에서의 한계다. 행정에서는 과학적 · 체계적 지식뿐만 아니라, 개인의 경험과 판단이 중요한 역할을 할 때도 있다. 즉, 특정 상황에서 문제를 해결하기 위해서는 개인적 · 맥락적 지식(personal and contextual knowledge)이 과학적 지식보다 더 유용하다. 그런데 이런 지식들은 학교교육이나 자격증 시험 등을 통해서는 획득할 수 없는 지식이다. 둘째, 정치적 한계다. 현실의 정책결정은 정치적 실현가능성을 먼저 고려하기 때문에 전문가들이 합리적이라고 생각하는 대안들이 정치적 실현불가능성 때문에 채택되지 않는 경우가 많다. 또한 사회의 다수가 동의하는 정책을 만들기 위해서는 전문가들의 의견을 다소 무시하고 협상 · 선거 · 투표 · 타협 등에 의해 정책을 결정해야 하는 경우가 많다. 셋째, 사회적 · 문화적 측면에서의 한계다. 행정에서는 전문가들이 취한 조치가 더 큰 복잡성을 초래할 수도 있고, 이런 경우에 전문가들은 자신들의 지위에서 나오는 이점만을 챙기는 방향으로 행동할 가능성이 높다. 이로 인해 전문가들은 개인이익보다 공동체의 이익을 우선시해야 한다는 조건이 충족되지 않을 가능성이 높다. 넷째, 민주주의를 위협하는 문제다. 선거에 의한 대표선발은 직접 민주주의로부터 한번 멀어지는 것이고, 이 대표들이 임명된 공무원에게 일을 위임하는 것은 두 번 멀어지는 것이고, 이 공무원 자리가 전문가로 충원되는 것은 세 번 멀어지는 것이다. 이렇게 직접 민주주의로부터 세 번이나 멀어진 공직사회가 국민을 위해 민주적으로 운영될 가능성은 상당히 낮다.[9)]

한편, Staufenberger(1977: 684)는 개방형 승진시스템, 공무원들 사이의 이동성 부

9) 이 한계점은 Mosher(1968: 3)가 제기한 문제를 Olufs가 인용한 것이다.

족, 제한적인 경력발전 기회들, 공직발전을 위한 연구 및 변화에 대한 불건전한 염세주의 등이 공직의 전문화를 가로막아 공직의 전문화가 어렵다고 주장하였다. Pugh(1989: 4-6)는 전문직업으로서의 행정에 대한 기존의 반박들을 다음 세 가지 차원으로 정리하였다. 첫째는 규범적 수준에서의 반박 즉 규범적 비일관성에 대한 반박이다. 행정의 전문직업화는 헌법적 민주주의와 양립하지 않는다는 것이다. 전문가들은 일정정도의 절연을 추구하고, 직접적인 민주적 통제로부터 상대적인 독립을 추구한다. 하지만, 헌정민주주의 체제에서는 정치적 권한이 정체(the polity)에 있고, 이런 제도가 강력한 정부에 대한 시민들의 의심에서 나왔다는 (미국의) 역사적 전통을 무시해서는 안 된다. 게다가 전문가들이 공통이익을 추구하거나 특수 이익세력과 손을 잡으면 공익을 훼손할 수도 있다. 한편, 전문직업화는 중세 길드 체제의 발전을 초래할 수도 있다. 비전(秘傳)지식을 얻기 위해서는 그 분야의 소수 권위자 밑에서 공부를 해야 하는데 이것은 학생을 수를 제한하고 만다. 그렇게 되면 소수의 엘리트만 교육을 받고, 가난하거나 사회적 약자 같은 사람들은 교육을 받을 수 없게 된다. 이런 이유들 때문에 행정의 전문직업화는 추구되어서는 안 된다. 둘째는 경험적 수준에서의 반박 즉 행정은 전문직업의 특성들을 만족시키지 못한다는 반박이다. 행정에서는 지식의 축적이 불가능하다. 1930년대 이래 많은 학자들이 행정 분야에서 축적된 이론·사실·원칙들을 지속적으로 의심해왔다. 그리고 이런 특성 때문에 행정을 과학이 아니라 그냥 분과학문(a discipline) 혹은 분야(a field)로 강등하는 사람들까지 생겨났다. 셋째는 정치적 비조화(political incongruity)의 문제다. 전문가 공무원과 선거직 공직자들 특히 최고집행진과의 비조화가 큰 문제다. 공무원들은 정책을 결정하고 책임성을 요구할 정당한 권한을 가지고 있는 선거직 관리들에게 반응적이어야 한다. 그리고 이러한 반응성을 유지하기 위해 일부 고위직에는 정무직이 임명되어야 한다. 이렇게 선거직 관리·정무직 관리 등이 조직의 상층부를 장악하는 상황에서 행정이 전문화되기는 상당히 어렵다.

2) 찬성시각

위와 같은 반대 및 불가능 주장에도 불구하고 행정의 전문화에 찬성하거나 가능하다고 보는 시각들이 많이 나타났다. 가장 먼저 Gladden(1972: 6-7)은 정확히 오늘날의 의미와 같은 의미로 전문화라는 단어를 사용한 것은 아니지만 행정은 샤머니즘과 더불어 고대사회에서부터 존재한 가장 오래된 전문직업이었다고 주장하

였다. Waldo(김영성 외, 1997: 92-95)는 행정은 전문직업이고, 행정학은 정치학의 하위학문도 일반학문도 아닌 전문직업을 위한 교육이라고 주장하였다. 특히 행정학을 전문직업교육으로 만드는 것은 행정학의 정체성을 확립하는 전략 중 하나라고 주장하였다.

한편 Friedrich는 전문지식을 소유한 공무원들의 경우에는 동료전문가들에 의한 감독이 책임성을 확보해주기 때문에 민주주의에 큰 문제가 안된다고 주장하였다. 즉 행정책임성(administrative responsibility)을 과학공동체에 대한 책임으로 재정의 하였다 (Stewart, 1985: 14에서 재인용). Eimicke(1974: 412-413)는 공직의 전문화가 책임성과 민주주의 차원에서 문제를 초래하기는 하지만 행정서비스를 수혜하는 고객들이 행정에 참여하면 이런 문제점들을 줄일 수 있다고 주장하였다. 즉 참여를 통해 문제점을 극복하고 공직의 전문화가 가져오는 이점을 누리자고 주장하였다.

Hodges와 Durant(1989)은 미국의 산림원들에 대한 조사를 통하여 전문가 네트웍이 회원들의 행태에 미친 영향은 미미하다는 것을 밝혀내었다. 오히려 전문가들의 행태는 그들이 소속되어 있는 조직의 유형(정부조직, 사기업, 개인적 consultant 조직)으로부터 큰 영향을 받았다. 이런 결과는 공무원들이 전문가가 된다고 해서 기존 정부조직에 의해 행해지던 통제나 책임고리에서 벗어나 자기들의 업종이익이나 개인적 이익을 우선시할 것이라는 주장이 사실과 다름을 보여준다. 또한 Christofilopoulou(1992)는 그리스에서 공공정책에 대한 전문가들의 영향력이 증가했지만, 그것은 기존의 정치권력구조를 통하여 행사되었다는 것을 밝혀내었다. 즉, 전문가들의 부상이 기존의 정치권력 분포 구조를 깨지 못했다는 것이다. 이런 결과들은 행정의 전문화가 기존에 작동되던 민주주의를 상당히 저해할 것이라는 주장들을 반박하고 있다.

Kearney와 Sinha(1988: 576)는 다소 소극적인 지지에서 벗어나 적극적으로 공직의 전문화가 오히려 관료제의 공익에 대한 반응성을 제고시킨다고 주장하였다. 이들은 첫째, 공무원들은 다른 전문직업에 비해 독자성이나 자기규제 성향, 업종협회의 집단적 규범이 약하기 때문에 자기가 속해있는 조직이나 상급자의 뜻에 잘 따르며 조직의 상황에 대해서도 폭넓게 이해하고 있다고 주장한다. 따라서 이들이 특정한 가치를 추구하기보다는 공익이라는 조직의 목표달성에 헌신하는 태도를 보일 것이라고 주장하였다. 둘째, 전문가는 자신이 지니고 있는 지식이나 기술을 믿고 동시에 그것들을 전문직업의 집단규범이나 기준의 틀 안에서 활용할 것이라고 주장한다. 그리고 전문가 집단의 규범은 관료들로 하여금 공익에 부합되는 행동을 하도록 유도한다고 주장하였다. 셋째, 전문가들은 출신배경이 상이하고 집단

규범을 해석하는 데에서도 상이하다. 그래서 전문가들이 집단적으로 공익에 반하는 행동을 할 가능성이 낮다. 오히려 사회의 다양한 가치나 이익들을 골고루 반영하게 될 것이라고 주장하였다. 넷째, 하나의 전문가집단은 정부조직 내의 그리고 정부조직 밖의 다른 전문가 집단들과 서로 경쟁하기 때문에 이 과정에서 자연스럽게 통제될 것이다. 설사 한 전문가 집단이 공익에 반하는 업종이익을 추구한다고 할지라도 다른 전문직업에 의해 곧 통제될 것이라고 주장하였다. Daniel과 Rose(1991)도 주정부 관리직 공무원(state managers)들에 대한 조사를 통하여 그들의 전문주의와 정치적 환경에 대한 예민성 사이에 상관관계가 있음을 밝혀내었다. 즉 비록 상관관계의 정도가 약하기는 하지만 전문화가 심화되면 정치적 민주주의에 나쁜 영향을 미칠 것이라는 견해와 정반대의 결과가 도출되었다.

지금까지 논의한 것처럼 공직의 전문화에 대해서는 반대론이 존재하지만 그것들을 반박하는 이론적 주장이나 경험적 연구결과도 존재한다. 이에 본 연구는 행정의 전문화가 행정의 문제해결 능력을 제고시키고 그러면서도 정치적 민주주의는 해치지 않는다는 입장을 취한다. 그리고 서론에서 제시한 바대로 대학교 행정학 교육에 초점을 두고 행정의 전문성을 제고시킬 수 있는 방법을 모색해보고자 한다. 위에서 제시한 Wilensky의 전문직업화 단계론에 따르면 전문대학원의 설립 즉 전문교육기관의 설립은 전문직업화의 첫째 단계인데 이 논문은 바로 여기에 초점을 맞추는 것이다. 즉 어떻게 하면 행정학과 학생들을 전문가로 교육시킬 수 있는가에 초점을 맞춘다.

5. 방법론

1) 비교대상 선정

본 연구에서는 Mosher가 기성 전문가들의 대표적인 예로 꼽고 있는 의료계를 행정의 비교대상으로 사용한다. 법조계 역시 의료계에 버금갈 정도로 기성 전문분야로 인정을 받고 있지만, 종합병원이 진료과목에 따라 수 십 여개의 세부전공으로 나뉘어져 있다는 점이 기능에 따라 수 십 여개의 독립조직으로 구성되어 있는 중앙정부 조직과 유사하므로 그리고 의사들이 몸이 아픈 환자들을 치료하여 인간의 복지를 향상시키는 것과 마찬가지로 공무원들도 사회병폐(문제)들을 해결하여 인간의 복지를 제고하려고 하기 때문에 의료계를 비교대상으로 사용하고자 한다.

구체적인 분석대상으로 서울대 의대와 서울대 병원, 연세대 의대와 세브란스 병원, 고려대 의대와 안암병원, 성균관대 의대와 삼성병원을 선정하였다. 행정학

분야에서는 서울대 행정대학원, 연세대 행정학과, 고려대 행정학과, 성균관대 행정학과를 선정하였다.[10] 단 서울대의 경우 학부에 행정학과가 없고 정치학과를 통하여 소수 과목이 강의되고 있는 현실을 감안하여 정치학과에 개설된 과목들을 행정학과 학부로 처리하였다.

학부과정 이후에 의대 졸업생들은 의원을 개업하거나 전문의 자격증을 따기 위해서 1년 동안 인턴 과정을 밟고, 4년 동안 레지던트 과정을 밟는다. 한편 행정학과 졸업생들은 5~9급 공무원으로 정부에 들어가거나 대학원에 진학한다. 그 결과 학부 졸업 이후에 행해지는 교육과 관련하여 의대와 행정학과를 정확하게 비교할 수는 없다. 의대가 6년이기 때문에 행정학과에서는 학부 4년 석사 2년을 합해 비교하는 것도 일견 적절해 보이지만 이것도 분석이 용이하지 않다. 서울대를 제외한 세 개 대학 행정학과가 석사과정과 박사과정 개설 과목을 통합하여 운영하기 때문이다. 그래서 행정학과 대학원 교육의 경우에는 석사과정과 박사과정을 통합하여 분석할 것이다. 즉 석사과정과 박사과정에서 개설된 과목들을 하나의 모집단으로 처리할 것이다.[11]

2) 비교기준에 대한 논의

앞에서도 언급한 바와 같이 본 연구의 일차적인 목적은 "어떻게 하면 대학에서의 행정학 교육이 졸업생들의 전문성을 제고시킬 수 있는가?"이다. 그리고 본 연구는 이 질문에 대해 "가능한 한 실무에 가깝게 교육시키는 것이 졸업생들의 전문성을 제고시킬 것이다"란 가정을 한다. 안과의사가 되고 싶은 의대학생은 안과 관련 과목을 수강하고 그에 대한 수련을 받아야 안과 전문의가 될 수 있는 것처럼, 환경행정 분야에 근무하고 싶은 행정학과 학생은 학부에서 환경관련 과목을 수강하고 그 분야의 공무원이 되어 경력을 쌓아가든가 대학원에 진학하여 환경분야를 집중적으로 공부해야 환경정책전문가가 될 수 있다고 가정한다.[12]

---

10) 위의 네 대학교 외에도 의대와 행정학과가 개설된 곳이 많지만 연구자들의 자원제약의 이유로 이들을 분석에서 제외하였다. 단 이 대학들이 한국 사회에서 차지하고 있는 위상을 고려할 때, 이러한 분석대상 선정이 연구결과의 외적타당성을 크게 저해하지는 않을 것으로 예상한다.

11) 서울대의 경우 석사과정과 박사과정에 개설된 과목들 중에서 중복되는 과목들을 제외한 후 하나로 통일시킨다.

12) 이런 가정 뒤에는 Price(Kearney and Sinha, 1988: 572에서 재인용)의 주장이 있다. 그는 전문가를 "과학자들이 발견한 지식을 현실에 적용하는 사람들"이라고 보았다. 이 주

이런 가정 하에 학부 교과목과 실무 세부조직과의 일치율을 교육의 전문화 정도를 측정하는 척도 및 양 부문을 비교하는 비교기준으로 사용하고자 한다. 먼저 의대 교과목과 종합병원 진료과 사이의 일치율을 살펴보고, 그것과 행정학과 교과목과 정부부처간의 일치율을 비교하고자 한다. 행정학 교육이 의학교육 만큼 전문화되기 위해서는 최소한 의학의 일치율 만큼은 행정학 교육의 일치율을 제고시킬 필요가 있을 것이다.

학부 졸업 이후의 교육에 대해서는 위에서 언급한 것처럼 학부교육 같이 직접적인 비교를 할 수 없다. 의료계는 실습식 교육을 하고, 행정학계는 대학원 교육을 하기 때문이다. 물론 행정학 대학원 교육과정에서 연구사업(프로젝트)에의 참여 등으로 학생들이 준실습식 훈련을 접할 기회가 없는 것은 아니지만 아직도 주는 교재위주의 수업이기 때문에 양부문이 차이를 보일 것이다. 이런 차이와 한계를 인정하면서 의학의 총 인턴·레지던트 수련기간 중 과를 정해서 수련을 받는 기간의 비율을 교육의 실무 일치율로 계산하고 행정학 대학원 교육에서는 학부의 일치율 계산과 같은 방법으로 일치율을 계산하여 양자를 비교한다.

Ⅲ. 정부조직과 병원조직의 비교

비교대상선정 부분에서 언급한 것처럼 종합병원과 정부조직은 차이점도 있지만 유사한 점이 많다. 우선 주요 사업기능들이 독립적인 하위조직들로 분화되어 있다는 점이다. 중앙정부조직은 「정부조직법」에 의해 4처 18부 16청을 주축으로 구성되어 있다. 이외에 대통령 소속으로 10개 위원회와 감사원·국가정보원이 있고, 국무총리 소속으로 5개 위원회가 있다(<그림 1>참고). 이 중에서 중앙인사위원회·기획예산처·법제처·행정자치부 등은 인사·예산·법·조직 같은 행정자원들을 관리하면서 정부의 활동이 가능하게 하는 기초역할을 수행하고, 감사원과 국가정보원은 대통령이 국정을 관리하고 행정각부를 통제하는 것을 보좌한다. 각종 위원회 조직들은 대통령 자문 및 정책결정 기능을 주로 수행하고, 부 조직은 정책결정 및 집행업무를 주로 담당하고, 청 조직은 집행업무를 주로 담당한다. 정책결정 및 집행업무를 담당하고 있는 기관들은 각자의 업무영역에서 시민사회와

장을 따른다면 공무원들은 지식을 현실에 적용하는 실무교육을 집중적으로 받을 필요가 있다.

접촉하면서 시민사회에서 발생한 각종 병폐들을 인지하고 해결한다.

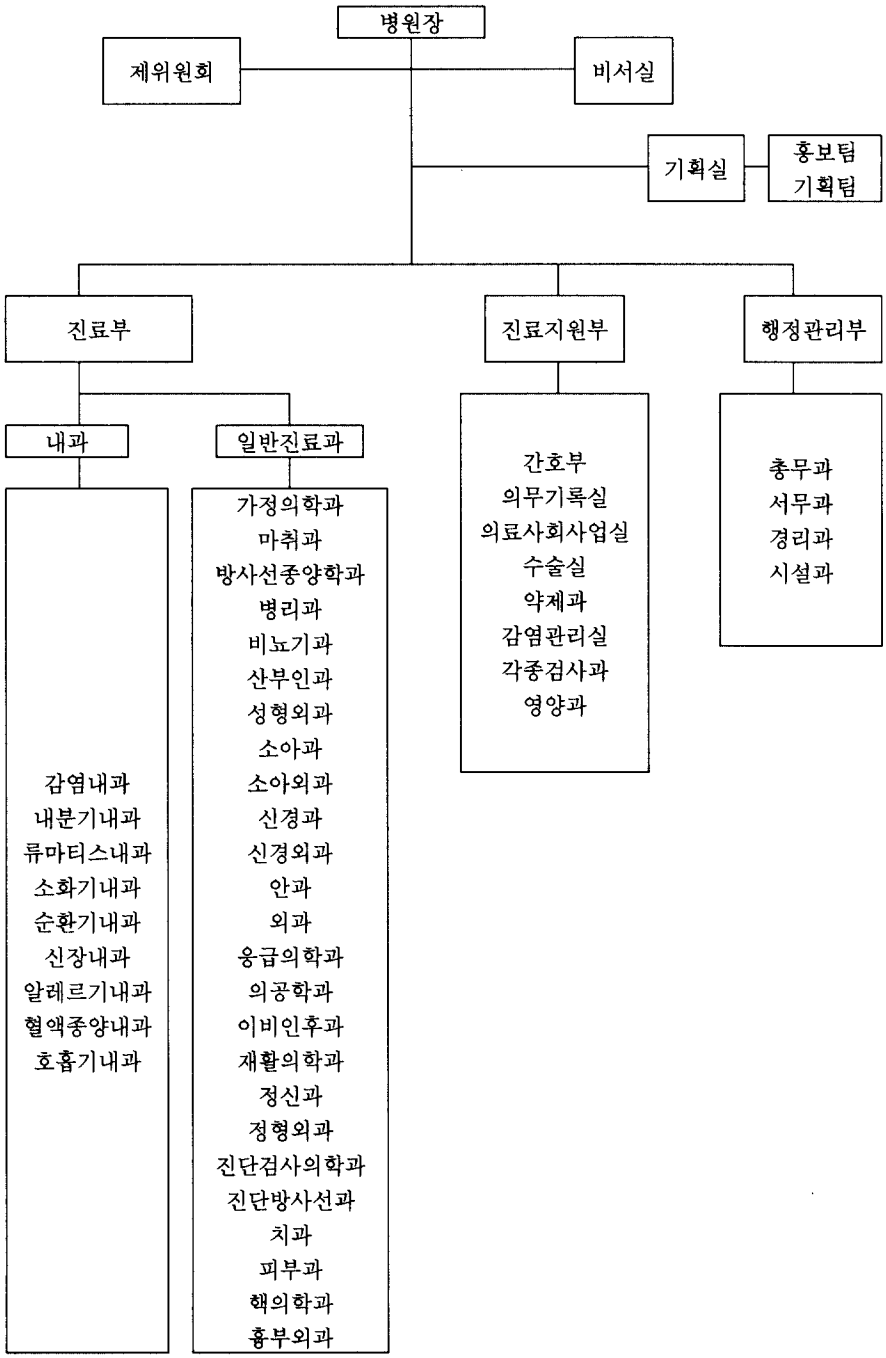
<그림 2>는 서울대병원 · 세브란스병원 · 안암병원 · 삼성서울병원을 종합한 일종의 이상형(ideal type) 종합병원 조직도이다. 종합병원 조직은 크게 진료부 · 진료지원부 · 행정관리부 3부분으로 나누어진다. 그 외에는 병원장 비서실과 기획실 등이 있다. 진료부는 내과(총 9개 세부 과로 구성) · 가정의학과 · 마취과 · 방사선종양학과 · 병리과 · 비뇨기과 · 산부인과 · 외과(4개 하부 외과 포함) · 소아과 · 신경과 · 안과 · 응급의학과 · 의공학과 · 이비인후과 · 재활의학과 · 정신과 · 진단검사의학과 · 진단방사선과 · 치과 · 피부과 · 핵의학과 · 흉부외과 등으로 구성되어 있다. 진료지원부는 진료부 소속 과들이 환자들을 치료하는 것을 보좌하며, 행정관리부는 병원의 재정을 포함한 제 자원들을 관리한다.

종합병원 조직과 중앙정부 조직을 비교해보면 병원의 행정관리부는 정부의 행정자원을 다루는 중앙인사위원회 · 기획예산처 · 법제처 · 행정자치부처럼 병원의 자원을 관리하여 병원의 운영이 가능하게 하는 기초역할을 수행한다. 병원의 진료지원부 소속 제 과들은 특정 병을 치료하는 것은 아니지만 진료과들이 치료과정에서 필요로 하는 기능들을 수행하는 수평적 조직으로 볼 수 있다. 즉, 이 역시 정부조직에서 행정자원들을 다루는 조직들에 대응한다고 볼 수 있다. 행정자원을 다루는 기관들이 정부에서는 여러 개의 독립기관들로 구성되어 있는데 반하여 병원에서는 두개의 부와 그 밑의 하부 과들로 구성된 점이 약간 다르다.

한편 환자치료를 담당하는 진료부 소속의 제 과들은 정부에서 정책결정 및 집행업무를 담당하고 있는 부급 기관들 그리고 주로 정책집행을 담당하고 있는 청급 기관들에 대응된다고 볼 수 있다. 각 조직별로 배타적으로 담당하는 치료영역과 정책영역이 있다는 점에서 양 부문이 유사하다. 마지막으로 정부조직에서 감사원과 국가정보원이 수행하는 기능은 병원조직에서는 기획실에 의해 수행된다고 볼 수 있다.

대통령
국무회의
비서실
경호실
감사원
국가정보원
중앙인사위원회
중소기업특별위원회
의문사진상규명위원회
국가안전보장회의
민주평화통일자문회의
국민경제자문회의
국가과학기술자문회의
부패방지위원회
정책기획위원회
교육혁신위원회
지속가능발전위원회
동북아시대위원회
국가균형발전위원회
정부혁신지방분권위원회
고령화 및 미래사회위원회
신행정수도건설 추진위원회
농어업·농어촌 특별대책위원회
빈부격차차별시정위원회
노사정위원회
국무총리
국무조정실
국무총리비서실
기획예산처
법제처
국정홍보처
국가보훈처
공정거래위원회
금융감독위원회
국민고충처리위원회
비상기획위원회
청소년보호위원회
재정경제부
교육인적자원부
통일부
외교통상부
법무부
국방부
행정자치부
과학기술부
문화관광부
농림부
산업자원부
정보통신부
보건복지부
환경부
노동부
여성부
건설교통부
해양수산부
국세청
관세청
조달청
통계청
검찰청
병무청
경찰청
소방방재청
기상청
문화재청
농촌진흥청
산림청
중소기업청
특허청
식품의약품안전청
철도청
해양경찰청

<그림 1> 정부조직도


병원장
제위원회
비서실
기획실
홍보팀
기획팀
진료부
진료지원부
행정관리부
내과
일반진료과
간호부
의무기록실
의료사회사업실
수술실
약제과
감염관리실
각종검사과
영양과
총무과
서무과
경리과
시설과
감염내과
내분기내과
류마티스내과
소화기내과
순환기내과
신장내과
알레르기내과
혈액종양내과
호흡기내과
가정의학과
마취과
방사선종양학과
병리과
비뇨기과
산부인과
성형외과
소아과
소아외과
신경과
신경외과
안과
외과
응급의학과
의공학과
이비인후과
재활의학과
정신과
정형외과
진단검사의학과
진단방사선과
치과
피부과
핵의학과
흉부외과

<그림 2> 병원조직도

Ⅳ. 행정학과와 의대의 비교

1. 의대의 학제와 병원조직과 일치율

의사 교육과정은 의예과 2년, 의학과 4년, 인턴 1년, 레지던트 4년 과정으로 구성된다. 의예과에서는 학교에 따라 차이가 있지만 기초소양으로 대략 18개(±2) 과목을 교육시킨다. 의학과는 학교에 따라 개설된 과목 수에 있어서 큰 차이가 난다. 고려대가 96과목으로 가장 많고, 성균관대가 54과목으로 가장 적었다. 서울대는 60과목이고, 연세대는 62과목이었다. 각 대학 의대에서 개설된 과목들과 해당 대학병원의 진료조직과의 일치여부를 분석한 결과는 <표 1>과 같다. 서울대학교 의대가 60.2%로 일치율이 가장 높았고, 고려대 의대의 경우 55.6%로 가장 낮았다. 4개 대학 평균 일치율은 58.3%이다.[13)]

<표 1> 의대 학부 교과목과 병원조직 일치율

대학교	의예과(불일치) 과목수	의학과 과목중 불일치 과목수	의학과 과목중 일치 과목수	총과목수	일치율
서울대	23	10	50	83	60.2%
연세대	20	15	47	82	57.3%
고려대	19	32	64	115	55.6%
성균관대	16	12	42	70	60.0%
4개 대학 평균					58.3%
표준편차					2.22

출처 : 각 대학병원 조직도 ; 각 대학교 의대 교과과정.

13) 의대의 교과목과 병원의 조직도와의 일치도 조사에 있어 일치과목과 비일치과목의 분류는 다음과 같은 기준으로 하였다. 첫째, 교과목명과 병원의 설치운영 중에 있는 진료과의 명칭을 비교하였다. 예를 들어 '이비인후과학 및 실험'이라는 과목은 이비인후과와 일치하는 것으로 보았고 '의료관리학 및 실험'은 의무기록과, '지역사회의학 및 실습, 사회와 의사' 같은 과목은 의료사회사업실과 일치하는 것으로 처리하였다. 그 외에도 내과학 · 외과학 · 산부인과학 · 호흡기학 · 순환기학 · 안과학 · 응급의학 · 가정의학 · 진단방사선학 등을 모두 연관된 병원의 조직과 일치한다고 처리하였다. 그러나 미생물학 · 태생학 · 법의학 · 의료법규 · 생화학 · 기생충학 등 병원조직에 일치하는 특정과가 없는 과목 등은 불일치로 처리하였고, 의예과 과정의 수학 · 화학 · 유기화학 · 물리학 등도 불일치로 처리하였다.

학부 졸업이후의 교육과정인 인턴과 레지던트 과정은 「의료법」, 「전문의의수련 및자격인정등에관한규정」, 「전문의의수련및자격인정등에관한규정시행규칙」 등에 의해 운영되는 것이기 때문에 대학교나 병원별로 거의 차이가 없다. 학부 졸업이후 의사면허시험을 합격한 사람들은 1년 동안 인턴 과정을 밟고, 이후 4년 동안 레지던트 과정을 밟는다.[14] 인턴과정에서는 특정한 과를 정하지 않지만, 레지던트 과정에서는 1개 과를 정해서 수련을 받는다. 총 5년 중에서 4년 동안 과를 정해서 수련을 받기 때문에 일치율은 80.0%로 볼 수 있다.

2. 행정학과 교과과정과 정부조직의 일치율

행정학과 학부 교육과정은 총 4년이다. 개설과목수에 있어서는 고려대가 58개로 가장 많고, 연세대가 32개로 가장 적었다(서울대 제외시). 분석결과 서울대가 75.0%로 가장 높게 나타났지만 총 과목수가 워낙 적어 의미있는 수치로 보기는 어렵다. 다른 세 개 대학 중에서는 연세대가 46.9%로 가장 높고, 고려대는 36.2%로 가장 낮다. 서울대를 제외한 3개 대학 평균치는 41.8%였다(<표 2>참조).

<표 2> 행정학과 학부 교과목과 정부조직 일치율

대학교	일치 과목수	불일치 과목수	총계	일치율
서울대	3	1	4	75.0%
연세대	15	17	32	46.9%
고려대	21	37	58	36.2%
성균관대	14	19	33	42.4%
3개 대학 평균 (서울대 제외)				41.8%
표준편차 (서울대 제외)				5.37

출처 : 각 대학교 행정학과 교과과정

대학원의 경우에는 연세대가 54.7%로 가장 높았고, 고려대가 31.3%로 가장 낮았다. 4개 대학 평균치는 44.8%였다(<표 3>참조). 학부에서 대학원으로 가면서 교과과정의 전문성이 조금 제고되었다고 볼 수 있다.[15] 학교별로는 연세대가 개설

14) 가정의학과의 경우에는 레지던트 과정이 3년이다.

15) 조직학은 행자부와, 인사행정은 중앙인사위와, 재무행정은 기획예산처와, 지방행정과

과목수가 적으면서 가급적 행정실무에 가까운 교육을 하고, 고려대는 개설과목수가 많으면서 이론 중심의 교육을 하고 있다고 볼 수 있다.

<표 3> 행정학과 대학원 교과목과 정부조직 일치율

대학교	일치 과목수	불일치 과목수	총계	일치율
서울대	36	50	86	41.9%
연세대	35	29	64	54.7%
고려대	30	66	96	31.3%
성균관대	39	37	76	51.3%
4개 대학 평균				44.8%
표준편차				10.50

출처 : 각 대학교 행정학과 교과과정

3. 행정학과와 의대의 비교

양부문의 교육을 비교해보면 의학교육이 훨씬 더 실무중심의 교육을 하고 있는 것을 알 수 있다(<표 4>참조). 학부 수준에서는 16.5%의 차이를 보이고, 학부 이후 수준에서는 35.2%의 차이를 보인다.[16] 이러한 차이는 의료분야는 이미 기성(established) 전문분야이고, 행정은 아직 부상하는(emergent) 잠재적인 전문분야라는 기존 주장들을 뒷받침한다.

<표 4> 의대와 행정학과의 교육-실무 일치율 비교

	의 대	행정학과
학 부	58.3%	41.8%
학부 이후	80.0%	44.8%

도시행정은 행자부와, 재정학은 재경부(국세청)와, 복지행정론은 보건복지부와, 정보정책은 정통부와, 전자정부론은 정보통신부(행자부)와, 기획론은 기획예산처와, 환경정책은 환경부와, 정부회계는 감사원과, 정부와 기업은 재경부(산자부, 공정위)와, 공기업론은 기획예산처와, 위기관리정책은 소방방재청과, 통상산업정책은 외교통상부(산자부)와, 과학기술정책은 과기부와, 대통령학은 청와대와 일치하는 것으로 처리하였다.

16) 물론 학부 이후 수준에서는 앞에서 언급된 계산법과 단순비교의 한계가 고려되어야 한다.

행정의 전문성을 제고시키기 위해서는 Ⅱ.1.에서 전문직업의 특성 및 요건으로 논의된 모든 항목에서 여러 가지 노력이 요구된다. 하지만, 본 연구는 이 항목들 중에서 교육 측면에 초점을 맞춘 것이다. 실무와 관련된 체계적인 지식의 축적과 획득은 전문직종으로서의 정체성을 확립하고 공익에 봉사하는데 기초가 되기 때문이다.

Ⅴ. 행정학교육 개편방향

한승희(1999)는 대학교육이 사회로부터의 수요에 부응하는 'On Demand' 교육이 될 필요가 있다고 주장한다. 행정학도 공무원들의 전문성을 제고하는데 기여하고 졸업생들의 취업기회도 넓히려면 정부 쪽에서 필요로 하는 지식을 학생들에게 교수할 필요가 있다. 이하에서는 학부교육과 학부 이후의 교육으로 나누어 행정학교육의 개선방향을 시론적으로 탐색한다.

1. 학부교육

1) 표준교육과정 개발

행정학이 공무원의 전문성 제고에 기여하기 위해서는 Rabin(1981: 244)이 주장하듯이 표준교과과정(generic curriculum)을 제정하는 것을 고려할 필요가 있다. 본 연구에서 행정학의 비교대상으로 선정한 의료계에서는 공통기초과목들을 제외하고는 「전문의의수련및자격인정등에관한규정」제2조의 2에 규정된 전문의 분야에 따라 교과과정을 설정하고 있다. 반면 행정학과에서는 학생중심이나 사회수요중심이 아니라 교수중심으로 교과목 개설이 이루어지는 경향이 있었고 그러다보니 교과목들이 일정한 논리적 틀 속에서 나열되지 않았다(김광웅, 1997: 11). <표 1>의 제시된 각 대학교 의대 교과목 일치율 사이의 표준편차가 2.22인데 비해 행정학과는 학부의 경우 5.37(<표 2>), 대학원의 경우 10.50이다(<표 3>). 이것은 행정학과 교과목이 표준화되지 않고 학교 간에 차이가 크다는 것을 의미한다. 표준교과과정이 도입되면 어느 대학교를 졸업하든 상관없이 행정학과 졸업생들이 비교적 유사한 지식체계를 갖추게 되어 정체성을 확립하는데 기여할 것이고 채용자의 입장에서는 후보자들을 비교하여 적격자를 선발하는 작업이 보다 쉬워질 것이다. 추진과정에서 다소 어려움이 있더라도 한국행정학회가 정부의 부처조직을 근거로

하여 표준교과과정을 설정·공표하는 것이 필요하다고 사료된다.[17]

표준교과과정의 구체적인 내용에 대해서는 기존의 주장들을 참고할 필요가 있을 것이다. 먼저 Nagel(Rabin, 1981: 242에서 재인용)이 정책학의 강조가 행정의 전문성을 제고시킬 수 있다고 주장한 것처럼 정부부처 조직편제에 대응해서 학과목을 설정한다면 행정학과 졸업생들이 공직에 진출한 이후에 자기들이 배운 지식을 바로 실무에 적용하는데 큰 도움이 될 것이다.[18] 앞의 <그림 1>에서 본 바와 같이 현재 정부는 4처 18부 16청의 중앙정부와 지방정부로 구성되어 있다. 한개 기관당 한 과목을 설정한다면 위원회 조직을 제외한 중앙정부와 관련해서 38과목이 개설될 수 있다.

둘째로 Mosher(1968)와 Kearney와 Sinha(1988)가 주장하듯이 기능별·사업부문별 지식 외에 윤리교육을 포함시킬 필요가 있다. 전문성은 체계적인 지식으로만 완성되는 것이 아니라 회원들이 공통된 가치관과 윤리규범을 가지고 있고 시민사회로부터 긍정적인 인식을 확보할 때 비로소 완성되는 것이다. 더구나 행정은 공익을 지향하는 학문이기 때문에 윤리성의 요구가 그 어느 분야보다도 강하다.

셋째, 조정능력 및 환경처리 능력에 대한 교육도 추가될 필요가 있다. Gillespie(1981: 386)는 공무원은 개인능력은 뛰어나지만 독불장군처럼 행동하기보다는 조직에서 협력행위를 잘 할 필요가 있음을 주장하였고, Rabin(1981: 245)은 대화와 협동능력을 훌륭한 공무원의 자질요건으로 꼽았다. 국내에서는 정정길(1999: 20)이 앞으로 복잡해지는 행정환경에서 문제를 해결하기 위해서는 분야별 전문지식 이외에 관련인들을 설득시키기 위해 전체를 조감할 수 있는 통찰력 및 비전을 제시할 수 있는 능력이 필요하다고 주장하였다. 비슷한 맥락에서 김신복(2003: 138)도 현대 행정은 유관기관과 협조·조정의 필요성이 많기 때문에 조정능력이 강하게 요구된다고 주장하였다. 특히 조정능력은 직급이 올라갈수록 더 많이 요구되는 것으로 조사되었다(최병대, 2003: 129-130).[19]

---

17) Rabin(1981: 244)은 미국행정대학원 전국연합회(NASPAA)가 표준교과과정을 정하고 각 대학의 프로그램을 인준하는데 큰 역할을 해야 한다고 주장하였다.

18) 정부조직개편으로 정부조직이 변하는 것은 몇 년에 한번씩 교과과정 개편을 통하여 반영하면 될 것으로 사료된다.

19) 이런 주장은 의학 분야에서도 나타나고 있다. 김정선(2002: 90)에 의하면 WHO는 기존의 의학교육이 지식과 기술습득 위주인 것을 비판하면서 의대 학생들을 의사결정자·원활한 의사소통가·지역사회리더·유능한 관리자로 교육시킬 것을 강조하였다. Harden(1984)도 학문단위가 아닌 통합적 주제 중심의 의학교육을 강조하였다.

2) 교수 방법

수 십 여 개의 상이한 과목으로 구성된 표준교과과정이 정해지면 그것을 교수하는 방법은 크게 두 가지로 생각해볼 수 있다. 하나는 행정학과에서 모든 과목을 교수하는 것이고,[20] 다른 하나는 타 학과와 협동하여 교수하는 것이다. 우선, 행정학과가 모든 과목을 교수하기 위해서는 대규모의 신규 교수충원이 필요하다. 일거에 충원할지 점진적으로 충원할지 여부는 각 대학교 사정에 달려있지만 피할 수는 없을 것이다. 둘째 방법은 행정학과 학생들이 교과과정에 속한 과목들을 타 학과에서 수강하게 하는 것이다. 예를 들면 교육행정에 관심이 많은 학생은 교육학과에서 교육행정 과목을 수강하고, 재정에 관심이 많은 학생은 경제학과에서 재정학을 수강하게 하는 것이다.

구체적으로 어떤 방법을 택할지는 각 대학교의 사정에 따라 다를 것이다. 단, 관련 학과들이 대부분 갖추어져 있는 대학교에서는 타 학과와 협동을 하는 것이 실현가능성이 높을 것이고, 그렇지 않은 대학교에서는 행정학과의 교수진을 확장하는 것이 실현가능성이 높을 것으로 예상된다. 전자의 경우에는 타 학과 학생들도 행정학과 과목들을 일정학점 이상 수강하면 행정학 학사를 수여하고 공직에 진출하도록 독려할 필요도 있을 것이다. 이와 관련하여 Schott(1976: 258)는 법학과나 공대처럼 졸업생들이 정부로 많이 진출하는 다른 학과와 행정이나 공공정책관련 과목을 공동으로 개설하는 것을 제안하기도 하였다. 후자의 경우에는 행정학과 학부정원을 교수 수에 비례해서 증가시키는 것도 고려해야 할 것이다.

3) 졸업요건

모든 과목을 다 수강하게 하는 것도 좋겠지만 이것이 현실적으로 어렵다면 윤리과목 · 조정능력 과목을 공통으로 하고 나머지 과목들은 공무원 시험 직렬구분에 따라 몇 개 군으로 나눈 다음 그 중 하나를 선택하여 수강하면 졸업시 학사학위증에 그 군 이름을 명기하는 것도 고려해 볼 만 하다. 그리고 공무원 채용시험을 볼 때 선택한 직렬과 유관한 군의 과목을 수강한 학생들에게만 수험자격을 부여하든가 아니면 그 학생들에게 일정수준의 가산점을 부여하는 것도 고려해 볼 만 하다.[21]

---

20) 예를 들면 성균관대 행정학과는 이미 학부에서 미시 경제학과 거시 경제학을 개설하고 있다.

21) 현행 복수전공제도의 경우 학생들이 관심 있는 타전공 분야의 전공학점 중에서 일정

2. 학부 졸업 이후의 교육

학부 졸업 이후의 행정학 교육은 의대의 전문의 수련과정에 상응하는 것으로 무엇보다 현장경험을 강조할 필요가 있다. 이를 실현하는 첫째 방법은 현직에서 근무하는 공무원들을 대학원 학생으로 받아들여 이들에게 대학원 교육을 제공하는 것이다. 이것은 행정대학원을 제도적으로 안정화시키는 방법인 동시에 현장에서 체득한 지식을 이론적 교육과 교류시킬 수 있는 좋은 방법이다. 다음으로 생각해볼 수 있는 것은 전임(full-time) 대학원생들에게 일정기간 동안 특정분야에서 공직인턴을 거치게 하는 것이다.[22]

학교교육에서는 대학원이 숙련된 전문가 내지 지식을 생산하는 과학자를 배출하는 과정이기 때문에 학부와 달리 특정 부문을 선택하게 하여 집중적으로 교육시킬 필요가 있다. 의대의 전문의 수련과정인 레지던트 과정에서 특정 영역을 택하여 4년 동안 수련시키는 것처럼 행정학도 특정 분야의 전문가를 배출하기 위해서는 특정 기능에 집중시킬 필요가 있다. 단, 어떤 영역을 전공으로 택하든 지식생산 능력을 함양시키기 위해서 방법론 과목은 공통으로 수강시킬 필요가 있다. 또한, 최병대(2003)가 주장하는 것처럼 고위직으로 올라갈수록 조정능력이 많이 요구되기 때문에 조정능력에 대한 과목도 공통으로 수강시킬 필요가 있다.

학위논문은 공무원의 경우 자기가 근무하는 분야에서 전임 대학원생인 경우에는 인턴수련을 거친 분야에서 주제를 선정하여 작성하도록 할 필요가 있다. 공무원의 경우 이렇게 하는 것이 현장경험을 이론과 결합하여 이론을 발전시키고 동시에 업무수행에서도 도움을 받게 될 것이다. 전임 대학원생의 경우에는 인턴경험을 살려 논문을 쓴다면 실무경험 없이 이론으로만 배우는 지식의 비현실성을 극복하게 될 것이다.

학점을 이수하면 그 전공학위를 인정받을 수 있어 일견 이 제도가 본 연구의 주장과 일치하는 것처럼 보일 수 있다. 그러나, 현행 복수전공 제도 하에서는 학생들이 그 전공에 개설된 전공과목 중에서 각자 수강하고 싶은 과목들을 자유롭게 수강하기 때문에 행정학 분야의 전문지식과 조정능력 · 윤리의식 등을 반드시 수강하게 할 수 없는 문제가 있다.

22) 이것은 정부와 협의가 필요한 것이니만큼 쉽지는 않을 것으로 사료된다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 의학과의 비교를 통하여 행정학 교육이 공무원과 행정의 전문성을 제고하는데 기여할 수 있는 방안을 시론적으로 모색하였다. 기존의 이론적 논의 전개를 보면 공무원과 행정의 전문화에 대한 반대의견이 지속적으로 제기되어 왔지만, 찬성의견은 좀 더 강하게 제기되어 왔다. 그리고 무엇보다도 현대 행정이 당면하는 문제들은 과거와 달리 그것의 해결에 전문적 지식이 요구되고 있어, 미래 행정의 전문화는 피할 수 없는 시대경향이 되어버렸다. 공무원의 전문성을 제고하는 방법에는 크게 현직 공무원을 전문가로 육성하는 것과 전문능력을 갖춘 잠재적 후보자들을 공무원으로 채용하는 방법 두 가지가 있을 것이다. 하지만, 전자는 제도적 · 재정적 문제점들 때문에 한계가 있고 사실상 후자가 실현가능성이 높은 방법이라고 할 수 있다.

이에 본 연구는 의학교육이 기성 전문가의 대표적인 예로 언급되는 의사를 배출하듯이 행정학 교육을 통하여 전문가를 육성하는 방안을 모색하는데 초점을 맞추었다. 구체적으로 교과목과 실무조직의 일치도를 비교기준으로 삼아 의대 교과과정과 행정학과 교과과정을 비교해보았다. 비교결과 실무조직과의 일치율에서 행정학과 교과과정은 의대 교과과정보다 현저히 낮았다. 또한 분석대상 대학교간 교과과정의 차이(일치율의 표준편차)도 행정학과가 의대보다 훨씬 더 컸다. 이것은 행정학과 교과과정은 학교마다 차이가 크고, 정부조직과 직접적으로 연계되지도 않았다는 것을 의미한다. 반면 의대 교과과정은 학교마다 차이가 적고, 병원의 진료과 조직과 직접적으로 연계되어 있음을 의미한다.

이런 현실에서 행정학 교육의 전문성 제고를 위해서 본 연구는 학부수준에서는 첫째, 정부조직에 연계한 표준교과과정의 제정, 둘째, 윤리교육을 공통과목으로 포함할 것, 셋째, 조정능력를 강화시킬 수 있는 과목을 공통과목으로 포함할 것 등을 제안하였다. 대학원 수준에서는 첫째, 실천경험을 이론과 접목시키기 위해 현직 공무원을 대학원생으로 유치하는 것과 전임대학원생들에게 의무적으로 인턴과정을 거치게 하는 것을 제안하였다. 단, 인턴기간을 얼마로 할 것인가에 대해서는 구체적인 언급을 피했다. 이것은 학계의 논의로 정할 문제라고 본다. 둘째, 대학원은 고도의 전문가와 지식을 생산할 수 있는 과학자를 배출하는 과정이기 때문에 방법론 교육을 공통으로 부과할 것을 제안하였다. 더불어 직급이 올라갈수록 더욱 더 요구되는 조정능력의 강화를 위해서 조정능력 관련 과목들도 공통으

로 부과할 것을 제안하였다. 셋째, 논문작성은 공무원의 경우 자기가 근무하는 분야 그리고 전임대학원생의 경우에는 인턴과정을 거친 분야에서 주제를 선정하여 작성하게 할 것을 제안하였다. 이것은 실천세계와 이론의 괴리를 줄이고자 함이다.

공직의 전문화 강화는 거역할 수 없는 시대의 추세이고, 앞에서 인용했듯이 이것에 대응하기 위한 방안들을 제시하는 연구들이 이미 여러 편 발표되었다. 본 연구는 의학과의 비교를 통하여 대학교 행정학 교육에 초점을 맞춘 것이다. 앞으로도 계속 공직의 전문화에 대한 논의가 전개될 것으로 생각한다. 그 과정에서 본 연구가 조금이나마 참고 되기를 바란다.

참 고 문 헌

권해수.(2001). 공무원의 해외 교육훈련제도 개선방안에 관한 연구. 「한국사회와행정연구」, 12(2): 43-56.

김광웅.(1997). 신행정학서설 : 왜 政府學이어야 하는가? 「행정논총」, 35(1): 1-16.

김성국.(2000). 인적자원개발을 위한 대학의 전문직업교육 강화방안. 「경영논총」 18(1): 15-34.

김신복.(2003). 교육행정직렬에 의한 직원임용방식의 타당성 조사연구. 「행정논총」, 41(3): 127-153.

김영성 · 심재권(역).(1997). 「왈도의 행정학 강의」. 서울 : 한울아카데미.

김정선.(2002). 의과대학생들의 전문직업성 및 사회에 대한 인식 : 의학교육 개선방안을 위한 연구. 「보건과사회과학」, 11: 85-114.

박경효.(2000). Richard C. Kearney와 Chandan Sinha의 전문직업주의와 관료제적 대응성. 「행정학의 주요이론」. 서울 : 법문사.

박종연.(1993). 한국 의사의 전문직업성 추이 : 의사에 대한 사회적 인식 및 태도 변화를 중심으로. 「한국사회학」, 27(4): 219-244.

서원석 · 김상현.(2001). 공무원의 전문성향상에 관한 소고. 「한국행정학회하계학술대회발표논문집」 : 673-692.

신종화.(1997). 행정의 전문성과 행정권위의 정당화 : 행정권위에 대한 정치철학적 접근. 「한국사회와행정연구」, 8(2): 11-23.

이기은 · 박경규.(2002). 전문직 종사자의 조직 및 전문직업에 대한 이중몰입 결정 요인에 관한 연구 : 평행모형을 이용하여. 「경영학연구」, 31(2): 551-574.

이기주 · 윤주명.(1997). 행정학의 실천적 위기와 학문적 마케팅 : 사회적 수요에 대응한 행정학 마케팅. 「97년 동계학술대회논문집」. 한국행정학회.

이기주 · 임재현.(1996). 대학행정학과 교육과정 현황과 변화추이에 관한 연구. *Prospect and Retrospect of Korean Public Administration,* 한국행정학회.

이종수.(2002). 공무원의 전문성 향상방안으로서 경력개발제도(CDP)에 관한 연구 : CDP의 시각에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점과 개선방안. 「한국행정연구」, 11(4): 149-175.

정정길.(1999). 신국정관리와 인사개혁의 방향: 21세기 지식혁명시대에 대비하여. 「21세기 공직 인사개혁의 방향」. 중앙인사위원회 창립기념 한국행정학회 특별세미나 발표논문.

정철현.(2003). 「행정이론의 발달: 베버에서 오스본까지」. 서울 : 다산출판사.

주상현 · 안순엽.(2002). 공무원의 전문성에 영향을 미치는 요인 연구. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 147-166.

진재구.(1993). 「행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선」. 서울 : 한국행정연구원.

최병대.(2003). 공무원의 전문성확보 방안 : 서울시 도시계획분야를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 125-144.

한승희.(1999). 고등교육단계의 HRD. 「지식기반사회의 국가인적자원개발 방향과 과제」. 제2차 KRIVET HRD 정책포럼.

Chackerian, R.(1974). Police Professionalism and Citizen Evaluations: A Preliminary Look. *Public Administrative Review,* 34(2): 141-148.

Christofilopoulou, P.(1992). Professionalism and Public Policy Making in Greece: The Influence of Engineers in the Local Government Reforms. *Public Administration,* 70(1): 99-118.

Cigler, B. A.(1990). Public Administration and the Paradox of Professionalization. *Public Administrative Review,* 50(6): 637-653.

Daniel, C. and Rose, B. J.(1991). Blending Professionalism and Political Acuity: Empirical Support for an Emerging Ideal. *Public Administrative Review,* 51(5): 438-441.

Eimicke, W. B.(1974). Professionalism and Participation: Compatible Means to Improved Social Services?. *Public Administrative Review,* 34(4): 409-414.

Gillespie, B. J.(1981). Professionalism in the Latter Part of the Twentieth Century. *Southern Review of Public Administration,* 5(3): 370-394.

Gittell, M.(1967). Professionalism and Public Participation In Educational Policy-Making: New York City, A Case Study. *Public Administrative Review September* 1967: 237-251.

Gladden, E. N.(1972). *A History of Public Administration: Volume One.* London: Frank Cass.

Gulick, L. H.(1990). Reflections on Public Administration, Past and Present. *Public Administrative Review,* 50(6): 599-603.

Hodges, D. G. and Durant, R. F.(1989). The Professional State Revisited: Twixt Scylla and Charybdis?. *Public Administrative Review,* 49(5): 474-484.

Karl, B. D.(1976). Public Administration and American History: A Century of Professionalism. *Public Administrative Review,* 36(5): 489-503.

Kearney, R. C. and Sinha, C.(1988). Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?. *Public Administrative Review,* 48(1): 571-579.

Kline, E. H.(1981). To Be a Professional. *Southern Review of Public Administration,* 5(3): 258-281.

Mosher, F. C.(1968). *Democracy and the Public Service.* N.Y.: Oxford University Press.

Mosher, F. C.(1982). *Democracy and the Public Service(2nd ed.).* N.Y.: Oxford University Press.

Neuse, S. M.(1978). Professionalism and Authority: Women in Public Service. *Public Administrative Review,* 38(5): 436-441.

Olufs, D. W.(1985). The Limits of Professionalism. *Public Administration Quarterly* Spring 1985: 26-46.

Pugh, D. L.(1989). Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA. *Public Administrative Review,* 49(1): 1-8.

Rabin, J.(1981). Public Administration As a Profession: A Symposium. *Southern Review of Public Administration,* 5(3): 237-245.

Riggs, R. R.(1981). Toward a Professionalism Model for Public Administration: Upgrading Corrections in Kansas. *Southern Review of Public Administration,* 5(3): 282-313.

Schott, R. L.(1976). Public Administration as a Profession: Problems and Prospects. *Public Administrative Review,* 36(3): 253-258.

Sherwood, F. P.(1997). Responding to the Decline in Public Service Professionalism. *Public Administrative Review,* 57(3): 211-217.

Staufenberger, R. A.(1977). The Professionalization of Police: Efforts and Obstacles. *Public*

Administrative Review, 37(6): 678-685.

Stewart, D. W.(1985). Professionalism VS. Democracy Friedrich VS. Finer Revisited. *Public Administration Quarterly Spring*: 13-25.

Waldo, D.(1992). *The Enterprise of Public Administration.* Novato, Calif: Chandler & Sharp.

Wart, M. V.(1996). The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector. *Public Administrative Review,* 56(6): 525-533.

Wilensky, H.(1964). The Professionalization of Everyone?. *American Journal of Sociology,* 70(2): 137-158.

Wright, M.(1973). The Professional Conduct of Civil Servants. *Public Administration,* 51(1): 1-15.

Yeager, S. J.(1981). Fostering the Development of Professionalism: An Exchange Theory Perspective of the Decision to Join A Professional Association. *Southern Review of Public Administration,* 5(3): 314-338.

Abstract

An Exploration on the Revamp of Public Administration Education to Enhance Professionalism : A Comparative Study with Medical Education

Tae-Soo Ha

Public administrators are increasingly required to get professional knowledge to handle the diversification and complexity of modern social problems. This research deals with the revamp the public administration education in an effort to enhance their professional capability. Above all, it examines the existing pro/con standpoints on the professionalization of civil servants and adduces the reasons why there would be no serious problems in case of professionalization. And it selects medical doctors and medical education as a comparative object to analyze the degree of professionalization of public servants and public administration education. Although the organization of the government and general hospitals are different in size, they are similar in the fact that they are classified into two sectors i.e. management and functional divisions. In addition, the doctors are usually accepted as typical professionals. As a result of analysis, it is turned out that medical education is higher than public administration education in the ratio of correspondence between curricula and practice. With reference to the public administration education Yonsei and Sunkyunkwan Universities are higher than Seoul National University and Korea University in the ratio, and thus the latter two universities seem to provide theory-oriented education. This paper experimentally discusses several alternatives such as standard curricula, education methods, and postgraduate-level education. Though it is an extended version of the existing Anglo-American ideas, this paper is hopefully expected to pique new ideas.

【Key words : Professionalism, Public Administration, Medicine, Comparison】