

미국 行政大學院 發展과의 比較

安 海 均*

<目 次>

I. 行政大學院의 使命	Public Administrations, University of Southern California)
II. 美國의 行政大學院	
1. 하아바드行政大學院(John F. Kennedy School of Government, Harvard University)	3. 一般的 傾向
2. 南加州行政大學院(School of	III. 韓國과 美國의 行政大學院과의 比較
	IV. 展望과 課題

I. 行政大學院의 使命

—各國에 共通하는—

實用主義哲學과 經驗主義原則에 立脚한 새로운 美國的 傳統의 確立이래 美國社會에서는 高等教育의 能力이 個人的, 社會的 福祉를 向上시킬 수 있다는 信念이 지속되어왔다. 특히 경험적인 현실을 體系的으로 分析하여 諸原理를 發見하고, 現實을 改善・發展시킬 수 있는 政策方向을 찾아 보려는 노력이 社會科學部門의 여러 分野에서 傾注된 것은 다 아는 事實이다.

따라서 政治・經濟・經營・保健・行政등 實踐的인 部門을 집중적으로 教育양성하여 해당 분야의 專門職에 充員하며 政策의 改善을 通한 社會와 國家發展의 實현을 大學教育의 使命으로 삼았고 이와 같은 傾向은 19세기 후반 Clark의 Johns Hopkins에 大學院 教育이 처음 實施된 것을 계기로 職業的 教育을 위주로 하는 각종 大學院이 創設되어 왔다.

韓國보다 40年을 앞서서 1920年代에 유수의 명문大學校에 行政大學院이 設立되기 시작하였는데, 이들은 學門자체의 理論的 探求에 지나치게 골몰해 온 政治學이나 經濟學의 傳統的大學院教育을 지양하고, 公共政策의 形成과 執行을 통한 知識의 응용과 今世紀에 들어와서 變質하는 政府行政의 本質과 機能, 그리고 行政과 政治過程에서 일어나는 力動的 諸關係를 理解・說明하는데 教育의 주된 관심을 기울였다.

따라서 政府의 政策決定과 이의 能率性과 民主性의 原理에 立脚한 效率的인 執行을 하는데 필요한 管理技術과 哲學이 教育過程에 反映된 것은 너무나 당연하다고 볼 수 있다.

美國에 있어서 1920年代에 創設・發達하게 된 이와 같은 行政大學院과 第二次大戰 이후 急激한 社會變動과 政府行政의 機能이 擴大되어가는 이론과 發展途上國家에서 새로운 行政의

* 서울大學校 行政大學院 教授

役割에 對應하기 위하여 設立된 各國의 行政大學院은 各己 社會·政治·經濟·文化등의 背景이 相異함에도 불구하고 그들 國家社會의 發展에 큰 寄與를 하여왔다.

그러나 現代世界의 새로운挑戰은 政府의 새로운 適應ability을 要請하게 되고, 國內政治의 動態性, 國際問題의 可變性, 積極하는 社會의 複雜性등 모든 要素들이 보다 새로운 次元에서의 積極的이고도 價值 있는 政府活動을 要請하게 되었다.

政府는 效率的인 經濟活動을 促進하고 社會 및 安保의 여러 價值들을 保障해야 할 뿐만 아니라, 더 나아가서는 바람직한 價值를 創造하고, 變化의 促進者로서의 役割도 담당해야만 한다. 즉 政府機能은 社會的 環境의 變動과 그 變動의 結果가 要求하는 政策의 性質에 따라 變革되어 왔고 또한 變革되어 가고 있는 것이 現 실정이다. 政府行政의 改善과 發展을 위한 研究機關으로서 有能한 公務員을 育成·提供하려는 趣旨에서 設立된 行政大學院의 基本的 機能은 公務員志願者教育, 在職者訓練, 調査研究 그리고 行政學者の 養成등으로 集約될 수 있는데 이들은 지속적인 財政的 投資와 時代狀況에 對應하는 Program의 開發없이는, 急變하는 對內外環境과 政策執行의 複雜性에 비추어 볼 때, 充分한 效果를 기대하기는 어렵다고 보아야 한다.

따라서 職業指向의인 (professionally oriented) 行政大學院의 主된 관심은 公共政策의 形成과 執行에 있어서 法律制度, 官僚機構, 行態, 政治 및 行政過程, 行政管理 및 技術에 관한 복잡한 現象과 問題에 대한 體系的說明과 將來의 指導的인 行政家들이 필요로하는 知識과 技術을 提供하는데 있는데 이러한 大學院의 使命은 國家의 特性과 背景에 비추어 共通의 인 것을 골라서 지적하면 다음과 같다.

〈첫째〉 政府行政에 관한 中心問題를 分明하게 밝힘으로써 行政의 指導原理를 開發하고,
〈둘째〉 政府의 高級管理者에게 分析技術, 管理能力, 倫理感, 制度에 대한 理解 등 새로운 職業訓練을 實시하고

〈셋째〉 계속적인 問題解決研究를 통한 政策 및 行政決定(Public Choice)의 重要課題를 밝히고,

〈네째〉 行政에 대한 識見을 갖춘 他學問의 專門家를 교육시켜 學問交互的 領域을 넓히고 마지막으로는 政府의 指導者, 企業界, 기타 民間部門(Private Sector)의 지도자들이 國家政策의 重要한 問題를 함께 研究할 수 있는 터전을 마련하는 것으로 集約할 수 있다.

II. 美國의 行政大學院

美國에서의 行政大學院의 發達背景과 各國의 共通의 行政大學院의 使命을 검토하여 보았다.

다음은 이와같은 背景과 使命을 가진 行政大學院의 制度와 運營面을 살펴보기로 한다.

1. John F. Kennedy School of Government, Harvard University

Harvard 行政大學院의 目的是 學生들로 하여금 政府行政에 관한 高度의 訓練과 調査研究의 기회를 賦與하기 위한 것이며, 1937年에 設立되어, 1966年에 그 名稱이 變更된 이래 지금에 이르고 있다.

學位課程에는 穩士課程과 博士課程에 각각 3個의 프로그램이 設置되어 있으며 그 課程은 서로 密接하게 關聯지워져 있다.

(1) 穩士課程

1) 政策學碩士課程(Master of Public Policy)

The Public Policy Program은 Kennedy School의 새로운 課程으로, 2年 동안의 업격한 과정을 마치면 M.P.P. 學位를 取得하게 되며, 特別히 政府部門에서 勤務한 經驗이 해박하지 못한 者를 對象으로 하는 課程이지만 이 프로그램에 入學한 學生의 약 50%정도가 前職公務員들이다.

첫 學年度에는 政策分析과 管理에 관한 基礎的 素養(Skills)을 開發시키기 위해 編成된 다음과 같은 科目을 履修하여야 한다. 즉 ① 分析技法, ② 經濟理論, ③ 統計學, ④ 政治分析, ⑤ 行政管理, ⑥ 演習(Workshop) 등을 말한다.

2學年 때에는 基礎知識(Basic skills)을 補強하는 課程에 參與하게 되며, 各 個人이 選擇한 實際的 政策分野(教育, 保健, 軍統制, 都市, 住宅建設, 福祉等)를 Internship을 통하여 體得하게 한다. 그리고 M.P.P. 課程에서는 Havard의 他 專門大學院의 學位를 동시에 취득할 수 있는 複數學位制度(Combined Degree)가 許用된다.

2) 行政學碩士課程(Master of Public Administration)

行政學碩士課程인 M.P.A. 課程은 The Mid-Career M.P.A. 學位課程과 The Two-Year M.P.A. 課程으로 다시 區分된다.

The Mid-Career M.P.A. Program은 發展된 專門訓練과 學問的研究가 公僕으로서의 生產性을 向上시키고 專門化된 分野에 관한 實質的 인 理解를 促進시킬 수 있는 위치에서 活發하게 일하고 있는 中間管理者들을 對象으로 在職時의 業績, 指導力, 成熟된 知的能力등을 기초로 學生들을 選拔하여 學位를 取得하는데 必要한 期間은 一年이다.

The Two-Year M.P.A. Program은 實務經驗은 없으나 資質이 높이 評價되는 소수의 學生을 선발하여 2年동안의 教育期間을 거친 후 M.P.A. 學位를 授與한다. 그 教科目은 아래와 같다. ① 分析方法, ② 經濟理論 및 方法, ③ 資料分析, ④ 政治分析 및 組織學, ⑤ 行政管理등이다.

(2) 博士課程

1) 政策學博士課程(Ph. D. in Public Policy)

M.P.P. 課程에 入學한 사람은 學位를 取得한 후 소정의 試驗을 거쳐 Ph. D. Course에 入學할 수 있다. 이 시험은 M.P.P. 과정의 重要한 問題, 核心的 教科課程의 多方面에 걸친

內容에 대한 論理的인 理解, 政策分野에 대한 分析技法과 適用能力을 중요시 한다.

교육과정은 2年이상의 受講과 外國語讀解力, 4개의 專攻分野에 대한 口頭試驗과 그외의 2個분야의 學點이 B+ 以上이어야 한다. 그후 論文의 提出과 그에 대한 試驗을 부과한다. 이는 다른 博士課程도 거의 같다.

2) Ph. D. in Political Economy and Government

이 課程에는 Two-Year M.P.A. 과정을 마치고 소정의 試驗을 通過한 者나 The Mid-Career M.P.A. 과정에서 우수한 成績을 取得한 자를 入學시키며, 經濟理論, 政治理論, Quantitative Methods 그리고 다른 附加的 分野의 세부시가 첨가된다.

3) Dr. P.A.課程(The Doctor of Public Administration)

Dr. P.A. 課程은 극히 소수를 對象으로 하는 例外的인 課程으로, 지속적이고 重要한 政府의 經歷을 가진 實務家를 위한 것이다.

한편 在職者訓練을 위한 短期教育課程으로는 S.M.G. 課程(Senior Managers in Government), E.P.M.課程(Environmental Policy and Management), N.S.M.課程(National Security Managers)등이 設置運營되고 있는데 S.M.G.課程은 集約的인 3週 프로그램으로 公共部門의 管理者를 對象으로 經營大學院과 共同으로 '76年に 설치하였으며, E.P.M.課程은 保健大學院과 함께 '77年に 설치하여 環境政策分野의 高級管理者를 養成하고 있으며, '78年に 經營大學院과 함께 始作한 N.S.M.과정에서는 安保와 國際關係에 관한 聯邦政府의 高級管理者를 養成하고 있다.

2. School of Public Administration, University of Southern California

南加州行政大學院(S.P.A., U.S.C.)은 講議, 研究調查, Community Service를 주로 하는 것으로 1928年に 設立되었는데, 1974년에 政策研究所(The Policy Research Institute)가 設立되면서 부터 行政問題 센타(Center for the Public Affairs)로 統合되었다. 行政大學院(S.P.A)은 The School of Planning and Urban Studies, The Policy Research Institute와 함께 行政問題 센타에 속하고 있다는 셈이다. 이 行政大學院에서는 行政·計劃·政策分析 및 都市問題 解決등의 重要한 分野에 있어서 講義·學習 및 調查研究의 機會를 提供하고 있다. 職業教育과 專門的인 訓練의 기회를 제공하고 있는 南加州行政大學院은 最近에는 政府의 實務者들에게 適合한 變化必要에 對應하여 行政問題 센타의 다른 기관과 유기적인 協調體制를 維持하고 있다.

學位課程으로 碩士課程과 博士課程에 각각 2個의 Program이 設置되어 있다.

(1) 碩士課程

1) 行政學碩士課程(Master of Public Administration)

M.P.A.課程에서는 大學院生들에게 行政의 理論과 實際, 管理知識, 公共組織의 效果的인 生產性과 관련이 되는 諸 社會科學의 研究를 소개하여 將來 行政實務에 종사할 수 있는 職

業訓練을 實施하고 있으며, M.P.A.學位를 取得할 수 있는 方法에는 多樣한 選擇的 基準을 마련해 주고 있다. 그것은 任意로 선택할 수 있으며 그 種類는 다음과 같다.

<學位取得方法>

- 方法 I; 연결된 24학점의 履修와 學位論文
- 方法 II; 專攻 12學點이상을 포함한 36學點以上 履修
- 方法 III; 一般課程의 36학점 履修
- 方法 IV; 博士課程 資格試驗에 合格하는 것

그러나 어느 경우라도 最少限 20學點을 U.S.C.에서 取得할 것을 條件으로 하며, 方法 II에 規定된 專攻分野에는 아래와 같은 것들이 포함된다.

- ① 地方行政(Administration of Local Government)
- ② 環境管理(Environmental Management)
- ③ 保健行政(Health Service Administration)
- ④ 人事行政(Public Personnel Resources Management)
- ⑤ 社會變動과 行政過程(Social Change and the Administrative Process)
- ⑥ 租稅行政(Tax Administration)
- ⑦ 比較行政과 發展(Comparative Administration and Development)

이러한 專攻分野外에 南加州大學內의 다른 單科大學院과의 複數專攻制度(Joint Degree Programs)를 設置하여 동시에 2個의 碩士學位를 取得할 수 있는 機會를 提供하고 있는데 複數專攻時에는 修業年限이 一年 연장된다.

2) 國際行政의 碩士課程(Master of Science in International Public Affairs)

이 課程은 行政大學院과 國際關係大學院(The School of International Relations)이 共同으로 運營하고 있으며, 入學資格에는 社會科學이나 行政學의 學士學位가 必須的으로 되어 있다.

教科目은 ① Public Administration, ② Development Economics, ③ International Affairs의 一般分野를 中心으로 編成되어 있다.

총 履修學點은 32학점으로, 科目申請은 學生의 學部出身背景과 必要에 따라 多樣하게 選擇할 수 있다. 즉 行政學을 專攻한 사람은 Economics와 International Relations의 科目을 주로 受講할 수 있다. 이 課程은 外國의 技術援助를 위한 人力의 養成을 위한 課程이므로 특히 ① 外國語를 구사할 수 있어야 하며 그를 위해 語學口頭試驗을 치르고 ② 外國에서 4個月간의 Internship을 밟아야하며 ③前述한 3部門의 重要課題를 커버하는 口頭試驗과 相互關聯性을 테스트하는 試驗을 通過해야 한다.

3) 複數專攻制(Joint Degree Programs)

他 大學院과 共同으로 學位를 取得하는 복수전공제에는 重要한 것으로 ① Law/Public Administration 課程과 ② Social Gerontology課程이 있다. 그 가운데에서 특히 社會事業行

政斗 老人問題의 解決을 위한 政策開發을 위해 設置된 Social Gerontology課程은 公共政策의 形成過程을 理解하고 政治環境과 組織心理, 經營의 實際, 豫算, 人事行政등 管理의 諸次元에 대한 해박한 知識과 人間의 行態와 人間關係, 個人과 小集團問題에 能熟한 專門家를 養成하려는 目的에서 1973年에 設置된 바 그 教科目은 ① 社會福祉, ② 人間行態와 社會環境, ③ 行政組織과 行態, ④ 社會事業研究(Social Work Research)를 中心으로 編成되어 있으며, 修業年限은 2년이다.

(2) 博士課程(Doctor of Philosophy and Doctor of Public Administration)

1) Doctor of Philosophy Course

Ph.D.課程은 주로 教授로서의 訓練을 시키며, 政府 및 行政問題를 研究하고 調査하는데 重點을 둔다. 즉 公共問題에 있어서 專門的 指導者를 養成할 수 있는 資質있는 學界의 中心的 人物을 배출하려는 것이 目的이므로 이 課程에서는 ① 行政理論, ② 行政行態에 관한 菲 담사 험이 필수이고 ① 人事行政, ② 財務行政, ③ 都市行政, ④ 組織發展, ⑤ 行政哲學등의 科目에서 한 과목을 포함하여 모두 3개의 菲 담고사를 거쳐 論文을 提出한다.

2) Doctor Course (Doctor of Public Administration)

D.P.A.課程은 將次 行政分野에서 高度의 能力を 갖추고 在職할 實務行政家를 養成하는 Course로서 ① 管理概念의 發展, ② 分析的이고 政策的인 技術, ③ 管理過程에서의 積極的 設計와 執行에 重點을 두고 公共行政에 대한 理論과 實際를 教育시킨다. 學位를 取得하기 위해서는 課程을 履修한 후 行政理論과 行政行態에 관한 菲 담고사를 通過하고 論文을 提出하여야 한다.

3. 一般的 傾向

行政學研究의 史的 變遷을 通해서 볼 때 中心課題가 行政의 能率中心에서 比較發展의 問題로, 또 公共政策의 實用的 分析에로 轉位되어 왔다.

이를 時期別로 檢討하여 보면 行政學研究는 傳統的인 行政管理, 人事行政, 財務行政(Budgeting)에 관한 科目이 中心이 되어온 時期를 始發點으로하여 具體的 政策分野와 意思決定에 관連된 行態科學(Behavioral Science)과 計量的 接近方法(Quantitative Method)에의 關心을 거쳐 現在는 社會 및 經濟發展에 관한 行政 그리고 諸社會科學과의 交互的 學問活動에 큰 關心을 두게 되었고, 最近에 이르러서는 環境行政(Environmental Administration), 社會福祉行政(Social Welfare Administration)에로 주된 관심이 轉位되고 있는 것이 美國의 大學院 水準에서의 行政學 教育의 共通的인 傾向이다.

물론 그렇다고 해서 이들을 제외한 教科目들이 등한시된다는 것은 아니다. 그러한 科目은 그들대로 重要한 位置를 점하고 있다.

이와같은 基本教科目外에 政治過程, 政策形成과 行政行態(Policy Formulation and Administrative Behavior)등에 대한相當한 關心을 教科課程에 共通的으로 反映하고 있으며, 將來

의 行政擔當者들에 대한 倫理的 教育과 行政哲學에 관한 認識도 相當히 比重이 높다고 보여진다.

이러한 教科目에서의 諸 傾向外에 實際政策과 具體的인 관관이 있는 科目인 交通, 都市問題, 保健行政(Health Service Administration), 老人問題등은 政治·行政·社會·經濟의 인側面에서 함께 研究되고 있으며 이러한 政策中心科目的 研究로 인해 大學의 社會科學部門의 諸 學科와 他 部門의 職業大學院과의 상호제휴는 무엇보다도 必要視되고 있어서 Inter-disciplinary Teaching Program의 일환으로 Combined Degree Program과 Joint Degree Program이 實施되고 있다.

III. 韓國과 美國의 行政大學院과의 比較

韓國에서의 行政學 成立의 要因은 주로 外部的인 與件에서 그 說明의 根據를 찾아야 할 것이다. 發展途上國의 政府官僚制를合理化하려는 美國의 援助計劃에 의해 서울大 行政大學이 創設되었고, 그에 따른 美國的인 行政管理의 理論과 技術의 導入·發展은 韓國社會와 公私行政의 發展에 크나큰 寄與를 하였다.

美國에서는 私行政의 管理改善을 위한 財政的 投資로 인해 民間部門(Private Sector)의 發展에 따르는 理論과 技術이 行政學의 發達에 많은 影響을 주었지만 韓國의 경우에는 行政學이 반대로 經營의 合理화와 政府行政의 科學化를 促進하였다고 볼 수 있다.

本 大學院의 初期에는 行政學分野를 調查·研究하고 그 應用能力을 發揮할 수 있는 行政機關의 高級公務員을 養成한다는 比較的 職業指向의 (Professionally Oriented)目的에서 出發하였으나 實際로는 專門的 資質을 갖춘 상당數의 有能한 教授要員도 豐出함으로써 그 公信度를 배증하고 있다.

初期의 教科目은 美國의 경우와 같이 組織管理論, 人事行政, 財務行政을 中心으로 計劃, 調査方法, 行政法, 公共關係, 比較行政등 1966年度까지만 해도 美國의一般的 傾向에서 본 바와 같이 傳統的인 行政學의 教科課程의 內容을 벗어나지 못하고 있었다.

그러던 것이 1967年에 들어와서 獨自의인 Program의 開發과 韓國의 現實의 要請에 對應하여 大幅의in 教科課程의 修正이 施行되었다. 물론 美國行政大學院의 教科目의 內容과 研究方法의 變動은 그와 같은 教科目의 變革에 영향을 준 하나의 要因이 된다.

따라서 종래의 行政管理中心에서 ① 政策 ② 發展 및 ③ 計量的 接近方法 為主로 개편하고, 方法論上으로는 構造機能主義와 Case Study를 導入하였고 그후 1976年에 新設된 박사과정에 關聯된 部分의in 개편으로 現在는 ① 社會科學의 研究方法과 관관과학의 理解 ② 行政學中心의 內容, ③ 政策分野의 具體的 探求의 方向으로 科目들이 調整되어 있다.

本 大學院에서는 1971년에 現職高級公務員·軍人·國營企業體幹部·民間部門의 指導者를 위한 短期的 教育訓練프로그램인 發展政策課程을 設置하였으며, 行政調查研究所를 설

치하여 行政學分野에 관한 科學的인 調査研究를 위시하여 政策情報室을 통한 公共問題解決에 대한 調査 및 諮問役割등을 담당하여 왔다.

이러한 諸活動은 美國의 行政大學院이 그 特性에 따라 주된 관심을 어느 한 領域에 기울인다고 보면 本大學院은 統合的인 性格을 지니고 教育 및 研究에 임하고 있다고 할 수 있을 것이다.

IV. 展望과 課題

美國에 있어서 1920年代에 行政大學院이 創立된 것과 比較할 때 서울大學校 行政大學院의 創設은 30~40년이나 뒤늦었는데에도 불구하고 國家政策의 戰略과 戰術을 담당할 高級公務員의 教育과 行政學者의 育成 및 調査研究를 통하여 한국의 國家發展과 이를 主導하여 온 行政發展에 決定的인 役割을 수행하였다고 할 수 있다.

그러나 이미 지적한 것처럼 政府의 業務는 高度의 科學技術과 產業의 發展으로 인하여 專門化, 科學化, 技術化의 傾向이 더욱 심해질 뿐 아니라 그 業務內容自體의 處理에 高度의 行政管理能力를 要求하고 있다.

이와같은 行政業務의 質的인 變化 이외에 量的인 擴大 傾向이 또한 激增하고 있으므로 大量情報와 Computer利用, 分析的 技術, 管理體系의 綜合的 分析 등의 새로운 教育프로그램의 發展이 要請되며, 行政學의 一般的인 基礎理論을 가르칠 수 있는 學士課程을 하루속히 復活시켜 制度와 運營面에서 體系的인 統合을 試圖하여야 할 것이다.

따라서 本 行政大學院의 展望은 몇가지 問題點만 해결되면 극히 희망적인 동시에 持續的인 發展이 可能할 것으로 여겨진다. 그러한 問題點을 살펴보면

첫째, 卒業生이 自己能力을 發揮할 수 있는 職務에 配置되어야 한다는 것,
둘째, 첫번째 問題와 관련된 것으로 合理的이고 적절한 公務員 任用制度의 改善,
셋째, 學部 3,4학년 課程의 設置,
넷째, 分析的 實務經驗이 많은 教授의 確保등을 들 수 있으며, 政府의 적극적인 協調와 支援이 있다면 量과 質에 걸쳐서 보다 發展이 있을 것이라 展望된다.

<參 考 文 獻>

1. Official Register of John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1978~1979.
2. Center for the Public Affairs, Bulletine of the University of Southern California, 1974 ~1976.
3. 安海均, 「美國의 行政大學院과의 比較」, 行政論叢 7卷 第1號, 1969.
4. 朴東緒, 「專門大學院의 發展戰略 一行政大學院一」, 行政論叢 14卷 第2號, 1976.