

공무원교육 50년 평가와 발전방향*

김 신 복**

< 목 次 >

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| I. 우리나라 공무원교육훈련의
시대적 개관 | IV. 한국 공무원 교육훈련의 실태와
문제점 |
| II. 교육훈련 평가준거: 체제 모형 | V. 공무원 교육훈련체제의 개선과제 |
| III. 공무원 교육훈련체제의 요소별
평가 | VI. 공무원교육훈련의 장기적 발전
방향 |

<요 약>

이 논문은 정부수립이후 지난 반세기 동안의 우리나라 공무원교육훈련을 평가하고 발전방향을 모색한 글이다. 우선 공화국별로 교육훈련의 변화과정을 개관하고 거시적인 평가를 위한 체제모형을 설정하였다. 그 모형에 따라 지난 50년간 교육훈련체제의 변화를 요소별로 평가해보았다. 그리고 현 시점에서 공무원교육훈련의 실태와 문제점을 검토한 후 단기적인 개선과제와 장기적인 발전방향을 제시하였다.

우리나라의 공무원교육훈련은 양적으로 크게 확대되었을 뿐 아니라 질적인 측면에서도 현저하게 개선되었다. 그러나 교육훈련기관의 분산으로 인한 낭비와 비효율, 전문교육의 미흡, 교육여건의 불충분, 평가 및 환류의 비체계성 등이 문제로 지적되었다. 이를 개선하기 위해서는 교육훈련체의 효율성을 제고하고 교육훈련수요조사를 강화해야 하며 교육과정 및 방법을 개선하고 교육여건을 내실화함과 아울러 평가 및 환류체제의 강화가 요망된다. 이와 함께 미래지향적인 교육목표를 정립하고 교육방법의 적합성을 제고하며 교육에 대한 지원체제를 강화해야 함을 지적하였다.

*본 논문은 1999년 3월 22일 중앙공무원 교육원 개원 50주년 기념세미나에서 기초 강연한 내용을 수정 보완한 것임

**서울대학교 행정대학원장

한국정부가 출범하여 공무원 교육훈련제도가 수립된지 금년으로 50주년을 맞았다. 공무원들의 직무수행능력을 개발하고 공직자로서의 바람직한 가치관을 확립하는데 교육훈련의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 특히 정부주도의 근대화 모델을 실현해 온 우리나라에서 공무원들은 국가발전의 견인차로서 새로운 지식과 기술의 습득 및 의식개혁에 있어서도 선도적인 역할을 담당해왔기 때문에 체계적인 교육훈련의 필요성이 더욱 강하였다고 보겠다.

이러한 맥락에서 여기에서는 그동안 우리 공무원 교육훈련이 양과 질, 그리고 제도와 실제 운영면에서 어떤 변화를 겪었는가를 고찰해 보고 현재 안고 있는 문제점은 무엇이며 앞으로 어떤 방향으로 발전시켜 나가야 할 것인가를 모색해 보려 한다. 교육훈련은 범위가 매우 넓어 종합적인 평가가 어려우므로 체제접근(System approach)을 통해 공무원교육훈련체제를 구성하는 주요요소들의 변화와 문제점을 고찰해 보고자 한다. 짧은 준비기간 동안에 지난 50년간의 기록을 수집하여 분석하는데는 한계가 있어 주로 선행연구와 정리된 자료들에 의존했음을 밝힌다.

I. 우리나라 공무원교육훈련의 시대적 개관

지난 50년동안 한국공무원 교육훈련의 제도 및 운영을 공화국 별로 간략하게 개관해보면 다음과 같다.¹⁾

1. 정부수립 이후~5·16혁명 이전

정부는 1949년 3월 21일자로 공무원 또는 공무원이 될 자에 대해 시대의 요구에 맞는 바람직한 공무원의 자질을 함양하고자 국립공무원훈련원직제를 제정·공포함으로써 우리 중앙정부의 공무원교육훈련기관이 탄생하였다. 동년 6월 17일에는 교육과정, 교육목적, 교육대상, 교육기간 등을 정한 '국립공무원훈련원규정'이 공식 발효됨으로써 국립공무원훈련원에서 수행코자 하는 교육훈련의 기본적인 틀을 갖추게 되었다. 1955년부터는 신규채용자의 임용전 교육인 수습행정원의 훈련을 비롯하여 재직자훈련인 일반행정반, 영어회화반 등의 교육을 실시하였다.

국립공무원훈련원 시절의 공무원교육훈련은 개원 당시의 동기나 의욕과는 달리 정책입안자들의 무관심 등으로 인해 공무원능력발전이란 목적 달성과는 상당한

1) 중앙공무원교육원, 「교육원사」, 1992, pp.31-45.

거리가 있었다. 초창기 국가공무원법(전문 58조)에는 단 한조항도 ‘교육’ ‘훈련’ ‘연수’라는 조문을 찾아볼 수 없으며 무능하다고 인정되는 공무원을 훈련원에 입소시키는 등 공무원훈련 경시풍조가 있었다.

2. 제 3, 4 공화국

국립공무원훈련원 당시의 유명무실했던 교육훈련은 1961년 5월 16일의 군사혁명과 더불어 획기적인 전환점을 맞게 되었다. 중앙공무원교육원을 설치하여 국립공무원훈련원의 기능을 이관 받음과 동시에 정원을 98명으로 확대하였다. 1962년 1월 1일부터 공무원훈련법과 함께 교육과정별 교육기간 등을 주요내용으로 하는 공무원훈련법시행령을 공포하여 시행함으로써 그동안 산발적이고 단편적으로 운영되었던 공무원교육훈련은 도약을 위한 법적·제도적 기초가 마련되었다.

5·16혁명 이후부터 1962년까지의 교육훈련은 본격적인 교육사업 확충기로서 질보다 양에 치중하였고 그 후 1966년까지는 교육훈련이 보다 체계적으로 접근되어 직무분야별 4년주기 교육을 지향하였다. 1962년에는 공무원훈련법이 시행되면서 전국공무원교육에 앞서 지방공무원교육원의 교관양성과 본 교육 교과내용의 시험적 검토를 목적으로 중앙공무원교육원에서 교관교육이 실시되었다. 5·16혁명 이후 1962년까지 전 공무원을 대상으로 정신교육성격의 획일적 단기과정 교육을 실시하였고 시·도 공무원교육원과 특수훈련기관의 설치근거가 마련됨으로써 교육훈련기관의 양적 팽창을 가져왔다.

제3 공화국 정부는 4년주기 교육계획을 마무리한데 이어 1967년부터는 5년주기를 지향한 장기교육체제로 전환하였다. 1970년부터는 중앙관서의 장으로 하여금 교육대상과 업무내용의 특성에 맞는 과정의 설치, 훈련방법 등을 결정할 수 있게 하였고 훈련의 집행도 중앙관서장의 직접적인 책임과 감독하에 시행토록 하여 훈련의 책임소재를 명백히 하는 동시에 기관장의 관심도를 제고시켰다.

군사혁명 정부하에서 탄생된 공무원훈련법을 폐지하고 1973년 2월 5일 공포된 공무원교육훈련법의 제정으로 5년주기 교육원칙이 확립되고 공무원교육원은 우수교관의 원활한 확보가 용이하게 되었다. 교육의 기본방침은 주기별·직무분야별 보수교육, 새로운 관리기법의 중점교육, 신규채용자의 훈련 등에 역점을 두었다.

1975년부터는 전국에서 거세게 일어난 새마을운동의 영향을 받아 각급 공무원교육원을 중심으로 공무원에 대한 정신교육이 한층 강화되었다. 1979년 2월에는 공무원특별훈련규칙을 제정하여 국내위탁교육과 국비해외훈련을 조직화했고 이

기간동안 11개 교육원이 새로이 설립되었다.

3. 제 5 공화국

제 5 공화국이 출범된 1980년대에 들어 총무처에서 수립한 ‘공무원교육훈련중장기발전계획’ (82~86)이 1982년부터 시행되었는바 이념교육의 강화, 교육훈련과정·체계의 전면개편 및 정착화, 교관요원의 정예화, 교육방법의 다양화, 교육훈련과 인사관리의 연계화 도모 등을 통해 교육훈련의 내실화를 지향하고자 한 것이었다. 직무교육의 경우 교육과정을 보직경로와 연계하여 체계화함으로써 교육을 받지 않고는 승진이나 신규임용이 될 수 없다는 교육풍토를 조성하였고, 이념

〈표 1〉 한국 공무원 교육훈련 체제의 변천과정

구 분	특 징	교육기관
초창기 (‘49~’60)	· 교육훈련 경시풍조의 만연 · 수습행정훈련 및 일부특수분야 훈련에 한정	9개 기관 신설 (경찰대학, 법무, 체신, 중공교, 농업, 보건, 사회, 교통, 중앙교육)
혁신기 (‘61~’65)	· 공무원교육훈련법 및 동법 시행령 제정(‘61) · 군의 교육훈련제도의 도입 · 전공무원에 대한 재교육 추진	15개 기관 신설 (10개 시·도 지방공무원교육원, 지방행정, 외교, 건설, 보훈, 세무)
정체기 (‘66~’72)	· 교육훈련 경시풍조의 재연 · 지도층의 관심부족	3개 기관 증설 (전자, 전매, 수산)
활성기 (‘73~’81)	· 새마을 교육의 중점 실시 · 교육인원의 대폭 확대	8개 기관 증설 (소방, 임업, 관세, 영양, 노동, 서울교육, 기상, 환경)
도약기 (‘82~’86)	· 공무원 교육훈련발전 5개년 계획(‘82~’86) 추진 · 정신교육과정을 직무교육과정에 흡수 · 승진단계별·보직경로별 교육 체계의 정착	5개 기관 증설 (경찰종합학교, 감사원, 제주도, 대구시, 인천시)
성숙기 (‘87~현재)	· 교육훈련 체계의 정립 · 교육훈련의 질적 고도화 · 외국 공무원에 대한 교육실시	4개 기관 증설 (특허, 통계, 중앙경찰학교, 대전시)

자료: 『중앙공무원교육원 교육원사』, 1992. pp. 31-45.

교육은 정신교육이란 명칭으로 대체되면서 종전의 능률행정 위주에서 민주적 절차를 중시하는 가치관과 행태변화를 유도하였다.

1983년부터는 교육훈련기관의 연구분위기 조성과 교관요원의 자질향상을 목적으로 중앙교관 연찬대회가 중앙공무원교육원에서 개최되기 시작했고, 1984년에는 최초의 외국공무원교육과정인 말레이시아공무원과정이 동 원에 개설되었다.

4. 제 6 공화국 이후

제 6 공화국에 접어들면서는 교육훈련의 기본방향을 첫째, 자율적 책임교육행정 체제 구축 둘째, 승진단계별·보직경로별·직무분야별 교육 실시체제의 확립으로 설정하였다.

정부는 1988년 공무원교육훈련기관의 직급별 정신교육과정을 원칙적으로 폐지하고 직무교육과정에 흡수·운영토록 하였다. 이로써 5·16혁명정부에서의 반공 사상교육, 70년대의 새마을교육, 80년대 초반의 이념교육으로 이어져 내려온 공직자정신교육은 마감을 고하게 되었다.

1992년 정부는 우리나라 공무원교육의 역사가 시작된 이래 일관되게 유지해 왔던 기본교육 중심의 교육훈련체제를 행정의 다양화·전문화 추세에 부응하여 전문교육체제로 전환한다는 방침을 세웠다. 그 첫단계 조치로서 기본교육의 교육기간을 3주이상에서 2주이상으로 단축하고 나머지 기간은 시의성있는 직무분야별 단기교육과정을 확대하도록 각급 교육훈련기관에 시달하였다. 이 기간에도 4개 기관이 신설됨으로써 1960년 이전 10개 기관에 불과하던 공무원교육훈련기관이 46개로 확대되었다.

Ⅱ. 교육훈련 평가준거: 체제 모형²⁾

교육훈련을 분석·평가하는데 있어서 가장 많이 활용되는 접근방법 중의 하나는 이른바 체제분석적인 틀(frame)이다. 이는 복합적으로 관련된 주요 요소들을 종합적 거시적으로 분석할 수 있게 하기 때문이며, 국가 전체의 교육훈련 체제를 분석대상으로 삼는 경우에도 유용한 준거가 된다.

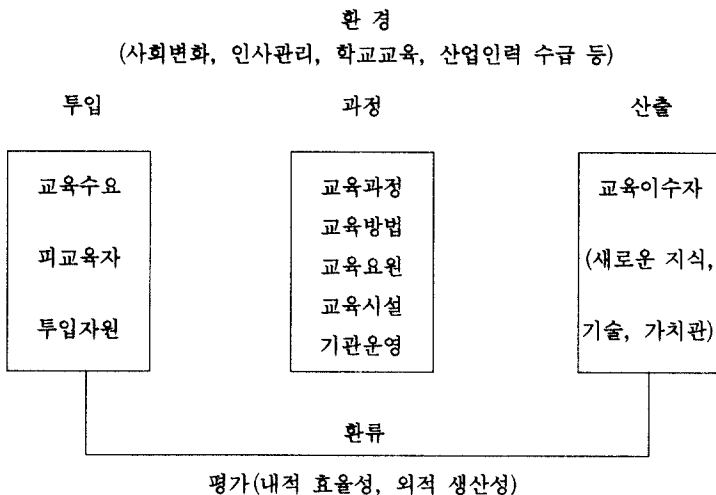
2) 김신복, “공무원 교육훈련체제의 과제와 발전방향,” 「교육원사」, 중앙공무원교육원, 1992. pp. 219-221.

교육훈련에 대한 투입(input)은 훈련에 대한 수요, 훈련지망자 또는 피교육자, 교육에 투입되는 자원 등으로 구성된다. 교육수요란 국가 혹은 사회가 교육훈련을 통해 습득 또는 배출시키기를 원하는 공무원의 질과 양이다. 이는 곧 교육훈련의 양적 목표와 지향하는 공무원상을 제시하게 된다. 양적 수요에 비추어 교육훈련 주기와 대상인원을 결정해야 하는 것이다.

피교육자는 두말할 필요도 없이 가장 핵심적인 요소이며, 그들의 배경과 동기는 교육과정을 설계하는 데는 물론 피교육자를 선발하는 방식과도 직결된다. 여기서 피교육자의 배경 또는 성분이라 함은 학력, 경력, 직급, 연령 등을 말하며, 동기라 함은 피교육자가 교육의 필요성을 얼마나 절실하게 인식하고 있으며, 수용태세(readiness) 및 열의를 가지고 있는가 하는 측면이다.

교육훈련을 뒷받침하는 지원적 투입요소로서는 인적·물적 자원 등이 있다. 교육을 주관하는 교직원들의 시간과 노력, 그리고 시설비, 운영비 등 예산의 투입 정도는 교육의 질적 수준을 결정짓는 중요한 요인인 것이다.

교육훈련과정(process)에서의 실제 교육과정(curriculum)에 영향을 미치는 주요 요인들로는 교육내용 및 방법, 교육교관, 교육시설, 그리고 운영체제가 있다. 교육내용은 교육훈련수요에 비추어 설정된 교육훈련목표와 과정별 목표, 교과목 편성, 교재 편찬, 각 교과에서의 학습경험구성까지를 포괄한다. 교육훈련 방법에 있어 중요한 것은 교관의 일방적 지도와 교육공학(educational technology)의 활용,



〈그림 1〉 교육훈련체제의 개념적 모형

피교육자들의 참여라는 세 요소를 어떻게 배합하여 교육목표를 달성하느냐 하는 문제이다.

교관의 자질과 사기 또는 성의는 교육훈련의 질을 결정짓는 가장 핵심적인 요인이다. 우수한 교관의 확보 혹은 수준 높은 강사의 초빙, 그리고 그들로 하여금 교육훈련에 최선의 노력을 경주하도록 하는 충분한 지원과 처우 등이 행정적 과제일 것이다.

교육시설은 강의실 등 외부시설보다는 실험실습시설 등 내부시설의 확보여부와 기숙사 등 복지시설과 기타의 편의 시설 등을 구비하는 문제가 관심의 초점이 된다. 이밖에 교육기관의 입지조건 등 환경적 측면과 시설의 활용도 등도 충분히 고려되어야 할 것이다.

교육기관의 운영은 조직 내의 조직 및 인사관리, 재무관리, 정보관리 등이 얼마나 효율적으로 이루어지고 있으며 교육훈련 목적에 비추어 얼마나 타당한가 하는 측면이다.

교육훈련 체제의 산출(output)은 교육이수자이다. 이들은 교육 이전과 비교하여 새로운 지식, 기술, 가치관을 습득하였을 것으로 기대된다. 이론적으로 교육 효과는 두 시점간에 지적, 정서적, 기능적 변화의 절대치로서 측정할 수 있겠으나 실제 평가에 있어서는 많은 기술적인 애로가 있다. 교육효과에 대한 궁극적인 평가는 이수자의 직무수행능력향상 정도로서 나타나며 이러한 측면의 효과를 이른바 외적 생산성(external productivity)이라 부르고 있다. 다른 한편, 피교육자의 탈락률, 과정의 성공적인 이수율, 교육체제의 운영 등으로 평가되는 성과를 내적 효율성(internal efficiency)이라 지칭한다. 즉, 교육훈련 체제에 대한 전반적인 평가는 교육의 성과가 교육수요를 어느 정도 충족시켜주고 있으며 교육과정의 얼마나 효율적인가 하는 점을 아울러 감안해야 하며, 그 평가 결과가 다음 교육계획의 수립 및 교육체제에의 개선에 환류(feedback)되어야 하는 것이다.

마지막으로 교육훈련의 환경적 요인으로는 사회변화의 속도와 방향, 산업계의 인력수급상황, 공무원 인사관리제도, 학교교육제도 등을 들 수 있다. 사회변화는 새로운 행정 수요를 유발하며 그것은 곧 교육수요와 연결된다. 산업계의 인력 수급 상황에 따라 공무원 지망자의 양과 질이 영향을 받으며 이 역시 교육의 내용과 수준을 설정하는데 영향을 미치는 것이다.

공무원 인사관리 제도는 교육훈련과 밀접한 관련이 있다. 전문교육에 대한 수요와 성과는 직위분류제가 확립되어 있느냐 여부에 따라 판이하게 달라지며, 훈련이수자에 대한 인사관리면에서의 보상이 어느 정도 제도화되어 있느냐에 따라

피훈련자의 동기유발 및 열의의 정도가 현저하게 달라지기 때문이다. 또 학교의 교육체제 역시 공무원 교육훈련수요에 지대한 영향을 미친다. 각급 학교에서 배출되는 졸업생들의 질적 수준과 양적 수준에 따라 공무원 신규채용자들의 자질이 달라질 뿐만 아니라 학교교육에서 어떤 내용을 배웠느냐에 따라 공무원 교육훈련의 내용이 조정되어야 하기 때문이다.

이상에서 제시한 교육훈련의 체제분석적 개념모형은 교육훈련계획을 수립하거나 교육훈련 전반을 평가하는데 유용한 준거가 된다.

이러한 체제모형을 참조하여 지난 50년동안 우리나라 공무원 교육훈련체제의 변화를 고찰함에 있어서는 투입측면에서 피교육자, 교육수요와 투입자원, 과정측면에서는 교육내용 및 방법, 교관의 자질과 사기, 교육시설 및 재정, 그리고 산출측면에서 평가와 반영(feedback) 문제를 개관해 보고자 한다.

Ⅲ. 공무원 교육훈련체제의 요소별 평가

1. 피교육자

지난 50년동안 우리나라의 공무원 교육은 우선 양적인 면에서 엄청난 팽창을 보였다. 60년대 이전에는 공무원 교육기관이 9개에 불과하였으나 60년대에 15개 기관이 증설되고 70년대에는 다시 10여개 기관이 증설되어 1980년에는 34개로 늘어났다. '86년까지는 다시 42개로 증가하였고, '98년에는 46개에 이르고 있으며 지방공무원 교육원을 포함한 경우 58개의 교육훈련기관이 운영되고 있다. '98년 현재 37개 중앙행정기관 중 20개 기관이 23개 교육훈련기관을 보유하고 있어 영세한 규모의 기관이 적지 않은 실정이다.

교육훈련 실적에 관해서는 초창기의 통계를 구하기 어려우나 60년대 이후 교육받은 인원이 현저하게 증가하였다. 5·16혁명직후인 1962년에는 10만명 이상이 교육을 받아 예외적으로 높은 실적을 보였으며, 1963년에는 23,000명이 교육을 받은 이래 교육인원은 꾸준히 증가해오고 있다. 제5공화국 초기에도 정신교육이 수인원이 현저하게 많았으며 90년대 이후에는 안정적인 추세를 보이고 있다.

한편 각부처 산하 교육훈련기관 이외의 국·내외기관에 파견 또는 위탁교육을 실시한 인원을 보면 국내위탁교육은 80년대 중반 이후 급증하였으며 국외파견인원은 90년대 이후 급증하였음을 발견할 수 있다. 그러나 90년중반 이후에는 안정적인 추세를 유지하고 있다.

〈표 2〉 각급 교육훈련기관 교육실적

(단위: 명)

연 도	직무교육	기본·정신교육	합 계
1962	109,519		109,519
1963	22,932		22,932
1970	54,239	160	54,239
1980	70,948	83,137	154,085
1990	112,092	25,156	137,248
1997	68,531	42,827	144,567

주: 1962년 실적은 정신교육을 포함하며 1997년에는 기본교육과 정신교육으로 분류
 자료: 총무처 연보 1984, 1997.

〈표 3〉 공무원 국내·외 위탁교육 실적

(단위: 명)

연 도	국 외 파 견			국내위탁
	장기	단기	계	
1977	29	24	53	97
1980	36	26	62	151
1985	83	150	233	1,114
1990	143	238	381	2,391
1995	273	1,031	1,304	1,528
1997	235	1,068	1,303	1,907

자료: 총무처 연보 1997.

2. 교육수요와 투입자원

합리적인 교육계획을 수립하여 필요로 하는 교육을 적시에 실시하기 위해서는 정확한 교육훈련 수요조사가 이루어져야 한다. 80년대 이전만 하더라도 교육훈련 수요가 제대로 파악되지 않아 장기적인 훈련계획이 미비되어 수급불균형이 누적된 상태였다. 결과적으로 신입관리자과정의 교육이 늦어져 관리자보수과정과 중복되기도 하고 지방공무원의 경우에 공채자를 제외하고는 임용후 교육이 대부분이었다.³⁾ 반면에 80년대 중반이후 대부분의 공무원교육원들이 과정별 직급별로

3) 서울대 행정대학원 부설 행정조사연구소, 「공무원양성개발제도의 쇄신방안에 관한 연구」, 1980. p.164.

수요조사를 실시하여 계획을 수립하고 있다. 그러나 아직도 수요조사가 미흡하거나 양적 측면에 국한하여 교육목표와 내용을 설정하기 위한 수요파악을 제대로 하지 않고 있는 기관들도 있는 것 같다.

계획수립에 있어서는 광범한 참여와 중지를 모으는 과정이 필수적이며, 여기에는 피훈련자 및 교관 대표들뿐만 아니라 학계의 전문가 및 책임있는 행정가들이 고루 참여하여야 한다. 그러나 종래에는 상부의 지침에 의해서 폐쇄적으로 계획의 수립이 이루어지는 사례가 많았고, 아직도 외부참여의 정도는 미흡한 상태이다.

공무원교육훈련발전 5개년 계획('82~'86)이 수립·시행됨에 따라 직급별 교육훈련체제와 인사관리의 연계성이 강화되었으며 선교육·후임용 원칙의 의무화와 선교육·후승진의 제도화가 정착되기 시작하였다. 그러나 80년대까지도 시설투자 등 교육여건의 확충이 수요를 따라가지 못하여 직무교육의 5년주기 준수와 정신교육의 적기 실시가 어려운 분야(기관)도 없지 않았다. 특히 전체 기술직 공무원에 대한 기본교육을 실시하기 위하여 설치된 전문교육훈련기관들이 수용능력의 부족으로 타부처 소속 공무원들에게 필요로 하는 전문교육을 적시에 실시하지 못하는 경우도 흔히 있었다.⁴⁾

3. 교육내용 및 방법

교육과정의 편성에 있어서는 교육수요의 파악으로부터 교육목표의 설정, 학습경험의 선정과 조직 학습지도 및 평가에 이르는 과정이 체계적으로 연결되어야 한다. 장기적인 추세를 보면 그러한 노력을 경주하고 있는 훈련기관들이 증가해 왔으며 교과목의 체계적인 개편을 시도하는 사례도 많이 있었다. 그러나 교육목표와 실제 교육내용 및 학습경험간에 괴리는 해소되지 않고 있다. 교육과정 운영에 있어서도 교육여건상의 제약 때문에 피교육자의 학력·경력·희망 등을 감안한 반편성이나 선택과목의 개설 등이 미흡한 실정이다.

60년대와 70년대, 그리고 80년대 중반까지 우리나라 공무원 교육은 이념 교육 내지 정신교육과 직무교육으로 구분하여 실시하여 왔다. 그 중에서 이념교육은 대체로 단기과정으로 편성·운영하였으며 정권이 바뀌어 새로운 통치이념을 공무원들에게 주입시킬 필요가 있을 때 혹은 특별한 계기가 있을 때 대규모로 시행하곤 하였다. 5·16군사혁명 직후 1년동안 87,000명에게 획일적인 단기과정의 정신

4) 총무처, 「1986년도 공무원 교육훈련기관 종합평가 결과」, 1987. p. 45.

교육을 실시하였고, 70년대 초 유신체제를 발족시킨 직후에도 그러한 교육이 이루어졌다. 70년대 중반부터는 공무원뿐만 아니라 사회지도층 인사들에게까지 대규모의 새마을 교육을 실시하였다. 80년대 초의 5공화국에 와서는 전 정부차원에서 국민정신교육을 광범위하게 시행하였다.

80년대 말에는 직급별 정신교육과정을 직무교육에 통합하여 공식적으로는 정신교육의 비중이 크게 축소되었다. 그러나 90년대초에도 '새질서 새생활운동'을 전개하면서 특별연찬회를 대규모로 개최한 바 있다. 현재는 공무원 교육을 직급별 기본교육과 직무분야별 전문교육으로 구분하여 직무교육위주로 시행하면서 그 중 일부를 정신교육 교과목에 할애하고 있다.

교육방법면에서는 피교육자의 참여 및 문제해결식 방법의 활용을 강조한 결과 80년대 이후 팔목할만한 개선이 있었다고 판단된다. 1980년 전후해서는 대부분의 과정에서 강의식이 70%이상을 차지하고 있었으나 1986년 조사에서는 직무교육의 경우 참여식·경험식 교육시간이 42%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.⁵⁾ 기본교육과 전문교육을 포함한 전체교육시간에서 경험식 참여식 교육이 차지하는 비중은 최근 급격하게 높아져 '94년에 33%에서 '97년에는 49%로 증가하였다고 한다. 그러나 참여식 교육방법이 제대로 효과를 발휘할 수 있도록 내실있게 운영되고 있는가에 대해서는 의문이다. 또 교육의 목적과 대상에 따라 가장 효율적인 교육방법을 선정하여 활용해야 하는 것도 아직 미진한 과제이다.⁶⁾

4. 교관의 자질과 사기

각급 공무원 교육훈련기관에 근무하는 교관요원은 1979년도에 623명이었으며 그 중 전임교수인원이 3.5%, 교관요원이 68%, 강의담당 행정요원이 28.5%로 구성되어 있었다. 그에 비해 1986년말에는 교관요원이 1,189명으로 증가하였으며 전임교관이 39.2%, 비전임교관이 59.0%, 파견교관이 1.7%로 분포되어 있었다. 한편 '97년에는 교관요원 총수가 843명으로 줄었고 구성비율은 교수 5%, 전임교관 39%, 비전임교관 56%로 나타나고 있다. 현재 교관요원의 자격기준은 7급이상 공무원으로 경력 3년이상인 전문대학 이상의 학력자로 되어 있으며, 교육훈련 발전 5개년계획 시행초기에는 거의 반가량이 부적격교관이었으나 그후 거의 교체

5) 서울대 행정대학원 부설 행정조사연구소, 「공무원양성개발제도의 쇄신방안에 관한 연구」, 1980. p. 48.

6) 행정자치부 인사국, 「'97 공무원 교육훈련 종합평가 결과」, 1998. p. 6.

되어 자질이 현저하게 높아졌다고 평가된다.

자체 교관요원의 확보가 늘어남에 따라 외래강사 의존도는 해마다 줄어들어 강의시간 기준으로 보면, '86년에는 37% 수준으로 낮아졌다. 그러나 60%가 넘는 기관이 10여개 기관에 달하였으며 전반적으로 기술계전공 전임교관의 확보율이 낮았다. 특히 '90년대 이후에는 총 강의시간 중 외래강사 담당 시간의 비율이 다시 높아져 '97년에는 42%를 점하고 있는 것으로 집계되었다.⁷⁾

교관요원들의 학력은 80년 전후만 하더라도 2/3 정도만이 대학졸업자였으나 90년대에는 95%이상을 차지할 정도로 많이 개선되었다. 또 5개년계획을 통해 교관요원의 근무조건 및 인사관리상의 개선을 추진한 결과 80년대 후반부터는 장기근무를 원하는 사람이 증가한 것으로 나타나 교관요원들의 사기향상에 큰 진전이 있었음을 반영한다. 그러나 최근에는 다시 교육원 근무를 한직으로 간주하여 교육기관을 떠나려는 직원이 증가하고 있다고 한다.

교관의 자질향상과 교수능력향상을 위해 교관교육과정 이수, 단기해외훈련, 교육훈련기관의 자체교육, 연구과제 부여, 교안심사 및 예행강의 실시 등 다양한 조치들이 추진되어 왔다. 그러한 노력들은 '80년 전후와 비교할 때 훨씬 강화되고 내실화된 느낌이다. 특히 1983년부터 실시하고 있는 교관연찬경연대회는 교관요원들의 자질향상과 자기계발을 자극하는 계기가 되고 있다. 그러나 이러한 조치와 노력이 아직도 형식적인데 그치고 있는 기관들도 없지 않다.

교관요원들의 사기에 결정적인 영향을 미치는 유인(incentive)은 인사상의 우대이다. '84년부터 교관요원의 희망예정보직을 사전에 조사하여 전출시 반영토록 하고 있어 사기양양에 기여하고 있으나, 일부 교육원에서는 정기적인 인사교류가 이루어지지 않아 장기근속하는 사례가 더러 있다. 오래전부터 교육원 근무경력에 가점을 부여해왔으나 명목적인 비율에 그쳐 별로 도움이 되지 않았는데 그나마 '96년 7월부터 폐지되었다.

5. 교육시설 및 재정

80년대 접어들어 교육시설은 크게 개선되었다. 단적인 예로 1979년에는 27개 교육훈련기관이 보유한 기숙사의 수용인원은 8,800명에 불과하였으나 1986년에는 37개 기관에서 총 12,580명의 수용능력을 가진 기숙사 시설을 확보하기에 이르렀지만 5~6개 기관들이 강당, 분임연구실, 기숙사 등을 갖추지 못하고 있었

7) 행정자치부 인사국, 「'97 공무원 교육훈련 종합평가 결과」, 1998. p. 4.

다.^{8,9)} 그후 외곽시설에 대한 예산지원이 확대되어 이제는 공간부족의 문제는 거의 없으며 오히려 시설활용율이 50% 내외밖에 안되는 비효율성이 문제점으로 지적되고 있다.

실습시설 및 교육기자재 역시 보유수량이 대폭 증가했을 뿐만 아니라 기종도 현대화되었다. 각 교육훈련기관마다 VTR, 투시영사기(O.H.P.) 등을 구비하고 있으며, 최근에는 퍼스널컴퓨터, 어학실습실, 전산교육실 등을 갖춘 기관들이 늘어나고 있다.

1979년도 전체 공무원 교육훈련기관 총예산규모는 126억원이었으나 1986년도의 총예산규모는 368억원으로 증가하였으며, '97년에는 1,326억원에 이르렀다. 교육운영비 단가면에서도 상당한 개선이 이루어져, 예컨대 시간당 강사료의 경우 70년대 7,000원~10,000원에서 80년대에는 10,000~25,000원으로 증액되었으며, 급량비와 교재연구수당도 약간 증액되었다. 그러나 이러한 단가는 민간기업체는 물론 공기업의 교육훈련기관의 수준과 심각한 격차를 보이고 있다. 반면에 교육훈련기관 예산총액을 교육생 연인원으로 나눈 1인당 1일 교육비는 '97년 현재 50,842원으로 LG나 코오롱 등 민간 교육기관보다 훨씬 높은 것으로 나타나 기관 운영의 비효율성을 반영하고 있다.

6. 평가와 반영

교육훈련성적의 평가는 직급별 기본교육성적이 인사관리에 반영되기 때문에 일관성 있고 공정한 관리에 관심을 기울이고 있으며 평가문항의 문제은행화(Pool System), 성적분포의 정상분포곡선 유지를 추구한 결과 몇몇 기관을 제외하고는 정착단계에 이르고 있다.

그러나 교육훈련효과의 측정·평가를 거의 대부분의 기관에서 설문지 방법에 의존하고 있는 현상은 80년대 이후에도 별로 달라진 것이 없다. 물론 기관에 따라서는 면접, 좌담회, 평가회 등 다양한 방법을 활용하고 있으나, 교육훈련성과의 직무수행반영도에 대한 평가는 연례행사처럼 형식에 그치는 경우가 많은 것 같다.

교육훈련성적의 평가결과를 반영하여 우수자에게 인사상의 우대 및 시상을 함

8) 서울대 행정대학원 부설 행정조사연구소, 「공무원양성개발제도의 쇄신방안에 관한 연구」, 1980. p. 31.

9) 총무처, 「1986년도 공무원 교육훈련기관 종합평가 결과」, 1987. p. 28.

으로써 피교육자들의 교육동기를 유발하고자 하는 노력도 지속적으로 강화되고 있다. 이는 교육원 당국의 차원에서 보다는 당해 부처 및 지방자치단체의 차원에서 인사규정 및 예산지원을 통해 뒷받침되어야 할 사항이다.

Ⅳ. 한국 공무원 교육훈련의 실태와 문제점

1. 교육훈련기관의 분산으로 인한 낭비와 비효율

교육훈련기관의 분산으로 인하여 공무원 교육훈련에 소요되는 인적·물적자원의 심각한 낭비가 조장되고 있다. 이에 따라 1998년도 공무원 교육훈련에 소요되는 총예산 중 인건비가 시설비를 제외한 경비의 절반을 차지하고 있는 형편이다. 교육훈련기관의 분산 운영에 따른 과도한 인건비 지출은 교육훈련 단가를 상승시키는 주요 요인이 되고 있으며, 공무원 1인당 교육훈련비가 민간의 1인당 경비에 비하여 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 교육훈련기관이 각 행정부처별로 독립적으로 운영됨에 따라 전체적인 시설활용율은 50%에 미달되고 있다. 교육훈련기관들의 강의실 활용율은 평균 53.6%에 불과하며 30%에 미달되는 기관도 5개에 이르고 있다. 특히 어학시설과 전산시설은 모든 기관이 개별적으로 보유하고 있어 활용율이 어학시설은 평균 22.3%, 전산시설은 평균 13.2%에 불과할 정도로 저조한 실정이다.¹⁰⁾

교육기관 상호간에 기능적 분화가 제대로 안되어 있고 유기적으로 잘 연계되지 못하여 공무원 교육훈련의 비효율성을 초래하고 있다. 공무원 교육훈련기관과 정부산하의 각종 연구기관 사이의 연계도 미흡하며, 대학이나 민간 교육기관 및 연구소와 같은 외부교육기관도 적극적으로 활용하지 못하고 있다.

2. 형식적인 교육훈련 수요조사

대부분의 교육훈련기관에서 체계적이고 과학적인 교육훈련 수요조사가 이루어지지 못하고 있으며, 교육훈련계획의 수립이나 대상자의 선정도 교육훈련의 객체인 공무원으로부터 괴리된 채 일방적으로 실시되고 있다. 직급별 기본교육의 경우에는 교육훈련 담당자가 단순히 승진후보자 명부상의 승진 대상자 순서대로 교

10) 예산청, 「공무원 교육훈련기관 현황자료」, 1998.

육예정인원을 선정하는 경우도 있으며, 직무분야별 전문교육과정의 경우 희망자가 부족하여 기관별로 교육훈련인원을 할당하는 방식으로 진행되기도 한다. 교육훈련이 필요한 내용보다는 교육훈련대상인원만을 파악하는 양위주의 수요조사와 교육훈련 대상자의 강제배분식 차출로 인하여, 정부와 공무원 개인의 교육훈련수요가 교육훈련과정의 설치나 내용의 편성은 물론 대상자의 선정에도 제대로 반영되지 못하고 있어 예산의 낭비와 효과의 저하를 초래하고 있다.¹¹⁾

교육훈련 대상자의 선발이 기계적이고 일방적으로 이루어지다 보니, 교육훈련수요에 입각하여 교과과정을 편성하기보다는 다양한 교과목을 백화점 식으로 나열하고 개인적 선택의 여지를 부여하지 않은 채 모든 교과목에 대하여 획일적인 교육을 실시하고 있다. 이러한 경향은 특히 기본교육에서 강하게 나타나고 있다. 중앙공무원교육원의 승진후보자 과정은 2~3주(73~111시간) 동안에 무려 20~23과목을 수강하도록 되어 있어, 과목당 평균 강의시간 수는 3.6~4.8시간에 불과하다.

3. 전문교육의 미흡

전문교육의 비중이 점차 높아지는 추세를 보이고 있으나 아직도 공무원 교육훈련에서 전문교육이 차지하는 비중은 약 60%(교육훈련인원 및 교육훈련기간 기준)에 머무르고 있어 낮은 편임을 알 수 있다. 전문교육은 제도적으로도 기본교육에 비하여 소홀히 취급되고 있을 뿐만 아니라 공무원들도 자연히 전문교육보다는 승진에 지대한 영향을 미치는 기본교육에 신경을 쓰지 않을 수 없게끔 되어 있다. 상당수의 고위직 공무원이 중앙공무원교육원이나 국방대학원의 고위정책과정을 이수하고는 있으나 이 과정들은 대부분 관리자를 위한 기본교육의 성격을 벗어나지 못하고 있는 형편이다.¹²⁾

4. 교육여건·운영상의 문제

최근의 환경적 변화와 공무원들의 학력수준 상승 추세를 감안할 때 현재의 교관요원 자격기준은 전문성 차원에서 미흡한 편이다. 공무원 교육훈련의 60%이상을 담당하고 있는 외부강사의 경우에도 강사료가 비현실적이기 때문에 유능한 외

11) 하태권, "21세기를 대비한 교육훈련 경쟁력 제고방안," 「98년도 교육훈련발전세미나 자료」, 1998. p. 34.

12) 진재구, "행정의 전문성과 공무원 교육훈련제도," 「한세정책」, 한세정책연구원, 1995. 9. p. 30.

부장사를 활용하기가 쉽지 않다. 교과과정이나 교육내용을 실제 직무수행과정에 적용할 수 있는 가능성과 교육방법의 효과성 등 교육훈련 프로그램 자체에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 있다.

한국 정부의 교육훈련은 다단계 전보 후 승진시키는 관행으로 인하여 교육훈련과 보직관리가 체계적으로 연계되지 못하고 있어 교육훈련효과의 실효성이 감소되고 있다. 1987년~94년 사이의 외국어과정 이수자 640명 중 국제협력부서 배치자는 3명에 불과하였다.¹³⁾ 해외훈련에 대한 사후관리도 미흡하여 장기간의 해외훈련에 대한 막대한 투자에도 불구하고, 많은 경우에 교육훈련분야와 관계없이 보직을 부여하고 있다. 이것은 현재 공직사회에서 해외연수와 파견이 행정의 전문성 강화와 같은 실제적인 필요보다는 재직공무원의 사기진작이나 인사적체 해소용으로 잘못 활용되고 있음을 보여 준다.¹⁴⁾ 예산부족으로 인하여 공무원 교육훈련기관들은 소규모 강의실이나 세미나실 등 참여식 교육에 필요한 교육시설과 피교육생을 위한 후생편익시설이 매우 부족하며, 강사수당과 교재연구수당 등도 비현실적으로 낮게 책정되어 있다.

교육훈련성적을 승진에 반영하는 것은 공무원의 훈련에 대한 관심과 의욕을 자극하고, 승진심사에 있어서의 실적주의적 기준이 된다는 면에서 의미가 있다. 그러나 '선교육·후승진' 원칙은 피교육자의 관심을 기본교육과정의 평가대상 과목이나 내용에만 집중시키고 승진에 영향을 미치지 못하는 전문교육을 소홀히 하는 경향을 초래하고 있다.

V. 공무원 교육훈련체제의 개선과제

1. 교육훈련체제의 효율성 제고

공무원 교육훈련 시장을 개방하여 경쟁의 원리를 도입하고, 위탁교육을 활성화 하며, 행정기관이나 공무원 개인이 자신의 훈련수요에 가장 적합한 교육기관이나 교육과정 및 교육시기를 자유로이 선택할 수 있도록 그들에게 교육에 대한 선택

13) 박경효·하태권, "지방공무원 교육훈련제도의 정책적 과제 및 방안," 「연구논총」, 중앙공무원교육원, 1996. pp. 44-45.

14) 진재구, "행정의 전문성과 공무원 교육훈련제도," 「한세정책」, 한세정책연구원, 1995. 9. p. 34.

권(Voucher)을 부여하고, 교육훈련 예산집행의 자율성을 확대하는 등의 조치가 이루어져야 한다.¹⁵⁾

현재의 교육훈련기관을 기본교육기관과 전문교육기관으로 재정비하여 기능적으로 특화시킬 필요가 있다. 행정자치부와 예산청에서도 이러한 필요성을 인식하고 교육훈련기관 운영의 효율화를 도모하기 위하여 ① 기본교육 등 공통교육은 대규모기관으로 통합하여 실시하고 ② 유사분야 교육원은 부처별·기능별로 통합하며 ③ 전문성이 요구되거나 민간에 유사교육기관이 없는 전문교육기관은 존치시킨다는 원칙하에 각 행정기관에 분산되어 있는 23개의 교육훈련기관 중 중앙공무원교육원을 비롯하여 소속 공무원수가 10,000명 이상인 대규모 교육기관 8개는 그대로 존치시키고, 교육행정연수원 등 6개 전문교육기관은 국가전문행정연수원(본원 및 2개 분원으로 구성)으로, 세무공무원교육원과 관세공무원교육원은 세무연수원으로 통합하며, 실험실습위주의 5개 교육기관은 병설기관화하고, 노동연수원과 보훈연수원은 폐지하되 그 기능을 다른 기관에 이관하는 것을 핵심내용으로 하는 「교육훈련기관정비안」을 작성하였다.¹⁶⁾

공무원 교육훈련기관의 효율성을 제고하기 위하여는 책임경영체제를 확립할 필요가 있으며, 장기적으로는 독립채산제에 의하여 운영되는 책임운영기관(Agency)으로의 전환을 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 정부에서도 공무원 교육기관의 책임경영화를 1999년부터 단계적으로 추진하여 2002년부터는 교육훈련사업, 인력운용, 시설투자 등 모든 분야에서 완전한 독립채산제를 실시할 계획인 것으로 알려지고 있다.

공무원 교육훈련의 경쟁력과 효율성을 제고하기 위하여는 현재의 관(官) 독점적인 교육훈련 공급체제에 경쟁의 원리를 도입하여 민·관 경쟁체제로 전환하여야 한다. 각 행정기관은 기관별로 필요한 전문교육 프로그램의 개요(과목, 내용, 인원 등)와 교육단가 등을 제시하고, 일정한 조건을 충족시킨 기관을 공무원 교육훈련기관으로 지정하여 각 행정기관이나 교육대상자에게 교육내용, 교육기관 또는 교관, 교육시기 등에 대한 선택권을 부여하는 방식이다. 이를 위하여는 현재 교육훈련기관에 편성되고 있는 교육훈련예산을 각 행정기관에 직접 편성함으로써 교육대상기관이나 대상자의 선택권을 실질적으로 보장하는 방안을 추진해야 한다.¹⁷⁾

15) 하태권, “21세기를 대비한 교육훈련 경쟁력 제고방안,” 「98년도 교육훈련발전세미나 자료」, 1998. p. 45.

16) 행정자치부, 「1999년도 공무원 교육훈련 세부지침」, 1998.

17) 하태권, “21세기를 대비한 교육훈련 경쟁력 제고방안,” 「98년도 교육훈련발전세미나 자료」, 1998. p. 50.

공무원 교육훈련기관은 정부 내·외에서 교육훈련에 관한 전문가를 최고 관리자로 영입하되 계약제로 임용할 필요가 있다. 조직·인사·예산에 대한 재량권을 확대하면서 교육훈련기관과 개인에 대한 평가체제를 확립하여야 한다. 평가결과는 기관장 및 직원들의 보수와 재임용을 포함하는 인사관리에 반영되도록 하여야 한다.

교육훈련기획은 관련 행정기관이나 교육훈련기관이 담당하되 대학이나 민간 대기업 연수원 등에 위탁교육을 확대할 필요가 있다. 자유경쟁방식에 의해서 가장 적합하고 교육의 질적 수준이 높은 과정을 선택하여 위탁함으로써 교육효과와 예산의 효율성을 극대화할 수 있을 것이다. 나아가서는 교육대상자 개개인에게 선호하는 교육과정을 선택하게 하고 연수비용은 소속 행정기관에서 해당 교육훈련 기관에 지급하는 체제를 제도화해야 할 것이다.

2. 교육훈련 수요조사의 강화

교육훈련수요(training needs)는 교육훈련을 통해서 습득 또는 배출되어야 할 공무원의 자질과 인원을 가리킨다. 훈련수요의 정확한 파악은 합리적인 교육계획을 수립하여 필요로 하는 교육을 적시에 실시하기 위한 필수적인 요건이다.

앞으로는 피훈련자의 현실적인 관심영역을 파악하여 대상자에 따라 가장 효과적인 교육과정과 방법을 설계할 수 있도록 보다 철저한 수요조사가 선행되지 않으면 안된다. 질적인 측면에서의 훈련수요파악을 위해서는 필요한 자질과 현재의 자질간의 격차를 분석하는 전문적인 작업이 이루어져야 한다. 즉, 전문적 체계적 분석을 통해 바람직한 공무원상과 직급별로 필요한 자질을 예측하여 그것을 토대로 훈련수요가 규명되어야 한다는 것이다.

공무원 개인의 교육훈련수요에 적합한 교육훈련을 실시하기 위해서는 조직·직무·개인차원의 교육훈련수요에 대한 과학적이고 반복적인 수요조사와 분석을 통해 교육내용과 과정을 재설계 하여야 한다. 유관 공무원 교육훈련기관과 민간의 주요 교육기관 및 연구기관에서 실시하고 있는 교육과정 및 내용을 체계화시킨 '교육정보시스템'을 개발하여 조직 및 개인의 훈련수요와 그에 적합한 교육훈련 프로그램을 신속하게 연결하여 줄 수 있도록 해야 한다.

3. 교육과정 및 교육방법의 개선

직무수행의 전문성을 제고하기 위하여는 기본교육을 축소하고 직무분야별 전문교육을 강화하여야 한다. 기본교육을 이수제로 전환하고 그에 대한 평점을 폐지

하는 대신, 전문교육에 대한 평점을 20점으로 확대하고 교육훈련기간에 따라 일정한 학점을 인정하여 주는 학점제로 전환하는 것이 바람직할 것이다. 이와 같이 되면 현재와 같이 성적에만 집착하여 직무교육을 소홀히 하는 폐단이 시정되고, 개인의 교육훈련수요에 따라 필요한 교과목과 교육훈련기간을 다양하게 선택하여 이수할 수 있게 되는 장점이 있다.

앞으로 교육과정운영에 있어서는 경직성을 탈피하고 각 교육원들이 훈련대상과 내용에 따라 다양하게 운영할 수 있도록 융통성을 부여해야 할 것이며, 교수요목(syllabus)의 조정과 적절한 교육방법의 선택을 통해 교육목표를 성취하기 위한 노력이 강화되어야 할 것이다. 무조건 참여식 교육방법을 확대하기보다는 준비와 지도를 철저히 하고 차원 높게 운영함으로써 내실을 기하는 일이 급선무라고 본다. 그리고 교육목적과 대상에 따라 교육방법을 다양하게 개발·활용하고 효과적인 교육경험을 하게 하는 노력이 요망된다.

4. 교육여건의 내실화

교육훈련의 질을 높이기 위하여는 무엇보다도 먼저 전임교수제의 확대를 통해 교육의 전문성과 책임성을 강화하여야 한다. 따라서 현재 중앙공무원교육원에 두고 있는 전임교수제를 타교육원에도 확대하여 충원과 복무 등 인사관리측면에서 별도의 기준을 적용하는 것이 바람직하다. 즉, 대학의 교수에 준하는 자격요건을 적용하고 그에 상응하는 처우와 근무조건을 보장하여, 장기간동안 교육원 교수로 봉직케 함으로써 자질을 높이고 전문화해야 한다는 것이다. 이 경우에 행정실무경험을 가질 수 있도록 제한된 범위 내에서 인사교류를 하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이들 교수요원들은 국내외 위탁교육을 통해 석사학위를 취득한 공무원들이나, 최근 급증하고 있는 박사학위 소지자들 중에서 충원할 수 있을 것이다.

이와 함께 공무원 교육원 교관들의 자질과 직무를 전문화시켜 나가야 할 것이다. 교육훈련은 그 자체가 고도로 전문적인 기능이므로 현재처럼 2년 남짓한 순환근무 방식만으로는 교관들에게 필요로 하는 전문성을 확보하기 어렵다고 판단된다. 아울러 교관으로서의 최저자격요건을 6급이상의 공무원으로서 학사학위 이상의 학력을 가진 10년이상의 경력자로 강화하는 것이 바람직하다.

일반적으로 전문교육과정은 외래강사에 많이 의존하고 있으며 기술계 전공 전임교관의 확보율이 낮다. 교수나 저명인사 등 외래 강사들은 이론 면에서는 높은

차원에 있겠지만 행정현장에 대한 이해가 부족하여 강의가 현실과 유리되어 추상적인데 그칠 가능성이 높다. 따라서 이들에게 실태자료의 제공, 현장방문 및 피교육자들과의 면담기회 제공 등을 통해 현실감각을 제고시키는 노력이 요망된다.

앞으로 공무원 교육훈련기관은 일정수준 이상의 기본시설과 교육기자재를 확보하도록 '시설·설비기준'을 제정할 필요가 있다고 본다. 동 기준은 소속부처의 훈련대상 공무원 수에 따라 확보해야 할 강의실, 토의실, 강당, 기숙사 등 외부시설과 어학 및 전산설비와 사무자동화기구 등 내부설비의 기준을 제시해야 할 것이다.

공무원교육원들의 교육운영비가 너무 적게 책정된 것도 문제이다. 결과적으로 강사료와 급량비 단가가 민간기업은 물론 공기업의 교육훈련기관에 비해 현저히 낮게 지급되어 유능한 강사의 초빙이나 영양급식이 곤란한 실정이다.

5. 평가 및 환류체제 강화

피교육자들로 하여금 긴장 속에서 높은 관심을 유지케 함으로써 교육효과를 높인다는 관점에서 보면 훈련성적을 인사에 반영하는 조치가 바람직하지만 시험에 매달려 원래의 교육목적이 소홀히 되기 쉽다. 따라서 평가결과를 인사에 반영하더라도 점수격차를 축소하여 학습의욕을 잃지 않도록 하는데 그쳐야 하며, 평가의 내용과 기준도 단편적인 지식 위주의 시험 점수에 의해서 보다는 원래의 교육 목표 달성도를 측정할 수 있도록 해야 할 것이다.

교육훈련의 궁극적인 목적은 직무수행능력을 신장하는데 있으므로 평가 역시 피훈련자의 직무수행 실적을 장기적으로 측정함으로써 이루어져야 한다. 따라서 체계적인 평가연구(evaluation research)를 통해서 교육훈련의 본질적인 효과를 측정하는 노력을 강화해야 할 것이다.

전문분야의 교육훈련을 받은 사람은 습득한 지식과 기술을 활용할 수 있는 부서에 배치되어 능력을 발휘할 수 있도록 인사관리가 이루어져야 한다. 그러나 실제에 있어서는 전문교육과정을 이수하고도 전혀 무관한 분야의 직위에 전보되어 교육효과를 무력화시키는 사례가 비일비재하다.

훈련이수 실적에 대한 보상도 직무교육의 경우 대부분 승진요건에는 포함되어 있으나 최소의무기준처럼 되어 있어 그 이상의 훈련실적에 대해서는 거의 반영되지 않고 있는 실정이다. 따라서 기본교육과 전문교육이 겹치는 경우에 기본교육만을 이수하는데 그치고 그 이상은 기피하는 경향이 있는 것이다.

공무원교육훈련이 제대로 효과를 거두기 위해서는 인사관리와의 연계가 강화되지 않으면 안된다. 기본적으로 선교육·후임용의 원칙이 지켜져야 하겠고 전문교육을 이수한 사람은 일정기간 그 직무를 담당하게 하는 조치가 있어야 하겠다. 또 교육훈련 이수실적은 최소한의 요건만 규정할 것이 아니라 비교적 장기의 훈련과정은 점수는 적더라도 누가적으로 가점을 부여해야 하며, 그것이 현실적으로 어려우면 승급이라도 반영해 주어야 할 것이다.

6. 환경적 요소의 관리

공무원교육훈련은 학교교육의 교육과정 및 질적 수준에 따라 달라져야 하며 중복이나 비약이 없도록 기획되지 않으면 안된다. 그러나 실제 훈련과정의 설계에 있어서 이러한 측면이 얼마나 고려되고 있는지 의문이다. 예컨대 신규채용자 직무교육의 경우 고등학교 및 대학의 교육과정을 분석하여 연계성을 높이고자 하는 노력이 미흡하다.

공무원 인사관리제도는 교육훈련과 더욱 밀접한 관련이 있다. 전문교육에 대한 수요와 성과는 충원 및 전보제도에 따라 판이하게 달라지며, 훈련이수자에 대한 인사관리면에서의 보상이 어느 정도 제도화되어 있느냐에 따라 피훈련자의 동기유발 정도가 현저하게 달라지기 때문이다.

우리나라의 공직분류와 임용은 직위분류제의 원칙을 적용하고 있지만 실제에 있어서는 계급제적인 성격이 강하다. 신규채용과 전보가 직렬별로 이루어지고 있지만 행정직렬의 경우에 포괄하고 있는 직위가 너무 방대하고 직무의 내용도 엄청나게 다양하며 보직의 가능영역이 너무 넓어 전문화된 교육훈련의 시행과 활용을 저해하는 요인이 되고 있다. 따라서 현재 지나치게 통합·비대화되어 있는 행정직렬을 전문성이 인정되는 분야별로 세분화할 필요성이 절실하다. 또 직렬내에서도 유사한 직무분야별로 전보의 범위를 설정하고 장기간에 걸친 전문교육 이수자는 상당기간 전보를 제한하는 인사원칙을 적용해야 할 것이다.

Ⅶ. 공무원교육훈련의 장기적 발전방향

1. 미래지향적 교육목표의 정립

지식 및 기술의 변화와 정보의 팽창이 가속화됨에 따라 고급두뇌에 의존하는

기술집약형 첨단산업의 비중의 높아지고 컴퓨터 및 통신기술의 발달과 함께 정보 산업이 크게 발전되고 있다. 이에 따라 행정에 있어서도 고도의 전문성과 현대적인 관리 능력이 절실히 요청되므로 공무원 교육훈련에 있어서도 정보를 효율적으로 관리하는 능력을 길러주고 정선된 핵심지식을 습득하고 적응력과 응용력을 발휘하도록 전이효과(transfer effect)를 높이는 교육이 요망된다.

다음으로 정치체제의 민주화, 지방자치제 실시, 행정의 자유화 등의 추세에 부응하여 교육훈련에 있어서도 중점적으로 변화를 가져와야 할 인간특성을 새롭게 설정하지 않으면 안 된다. 명실상부한 민주행정을 실현하는 주역으로서 국민에 대한 봉사정신과 공복의식이 철저히 내면화되도록 해야 하며, 국민의 여망과 요구에 부응(responsiveness)하는 행정인의 자세가 체질화되도록 정신교육을 강화해야 한다.

또 지방자치제와 행정의 자율화를 성공적으로 실현하기 위해서는 공무원들의 의사결정 능력과 분석 및 관리능력을 신장하는 것이 선결요건이라 하겠다. 이제 중앙부처는 물론 지방자치단체에서도 기획 및 행정개발 업무가 확대되고 있는 만큼, 공무원들이 그러한 역할을 제대로 수행할 수 있는 능력을 함양하는 일이 급선무이다. 따라서 이러한 측면의 교육훈련이 강화되어야 할 것이며 특히 지방공무원에 대한 기획능력 배양이 요망된다.

국제적 측면에서는 무역규모의 확대와 함께 시장의 개방, 해외여행의 자유화, 체육·문화의 교류확대 등으로 개방화의 추세가 가속화 될 것이므로 이에 능동적으로 대처해 나갈 행정인의 자질을 배양하지 않으면 안된다. 우선 모든 공무원들의 외국에 대한 지식과 이해를 높이는 일이 중요하며 이를 위해서는 외국어 교육의 강화와 국제이해교육의 필요성이 절실하다. 세계 각국의 정확한 현실과 문물들을 올바르게 이해하고 최소한의 외국어는 구사할 수 있도록 교육프로그램을 조정하고 해외연수의 기회를 확대해야 할 것이다.

2. 교육방법의 적합성 제고

앞으로 우리 공직사회는 다양한 개성과 가치가 공존하는 가운데 각자가 창의적이고 책임있는 역할을 다할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 따라서 공무원교육훈련에 있어서도 각 개인의 필요와 관심, 그리고 능력을 감안하여 직무수행 능력을 최대한 신장하는데 역점을 두어야 한다.

무엇보다도 다양화·개별화의 방향을 추구할 것이 요망된다. 피교육자인 공무

원들은 관심과 문제의식이 다르고 학습능력도 차이가 있을 것이다. 피교육자들의 그러한 개인차를 고려하여 교육과정의 운영과 교육방법의 적용을 다양화해야 하며, 여건이 허락하는 한 선택의 폭을 확대할 필요가 있다. 개별화 교육과 선택과목의 증설이 가능해지려면 교관요원의 증원과 시설·예산의 확충이 수반되지 않으면 안된다.

신임간부직전교육과정에서는 실무수습을 내실화하면서 교육원의 프로그램과 연계를 강화하는 방안이 모색되어야 한다. 선진외국의 공무원 양성교육에서도 실무수습과 개인별 직무교육을 강화하고 있는 경향을 발견할 수 있다.

미국의 경우 대학생들은 6개월 내지 1년간 행정기관에서 실무수습을 하면서 행정이론과 실무를 연결시켜 능력을 개발할 수 있는 프로그램이 있으며, 1978년 Carter 행정부에서 시작된 관리자 인턴프로그램(Presidential Management Internship Program)에서는 연간 250여명의 대학원 졸업생들에게 실무수습 기회를 제공하고 있다.¹⁸⁾ 프랑스에서도 신규채용자에 대한 공직적용능력과 개인의 자질향상능력을 배양하기 위한 행정실무위주의 훈련을 중점으로 두고 있다. 예컨대 고급공무원 양성기관인 국립행정대학원(ENA)의 전체교육기간은 30개월인데 첫 1년은 실무수습, 다음 1년은 대학원수업, 다시 3개월의 실무수습 후에 대학원수업 3개월로 종료되는 샌드위치시스템(Sandwich System)을 적용하고 있다.

우리나라에서도 수개월 이상의 신규채용자 과정이나 장기양성과정의 경우는 이론교육과 실무수습을 반복해서 문제해결위주의 과제중심교육을 실시하는 것이 바람직하다.

앞으로의 공무원교육훈련에 있어서는 피교육자 스스로가 학습의 주체가 되고 각자의 독창적인 사고가 조장되는 교육방법을 더욱 확충함과 아울러, 스스로 탐구하고 판단하는 능력을 길러 줄 수 있는 교육방법이 개발·활용되어야 하겠다. 공무원들의 자율적인 자세와 자치능력의 함양을 위해서는 교육훈련의 과정에서부터 그러한 경험을 충분히 갖도록 할 필요가 있기 때문이다.

미국의 경우 공무원 교육훈련과정들은 각각 배양하고자 하는 능력과 교육목표가 매우 실무적이고 구체적으로 명시되어 있으며, 과제해결중심의 교육과정이 대중을 이루고 있다. 교육방법도 워크숍(workshop), 시뮬레이션(simulation) 등이 많고 고급관리자 훈련과정일수록 사례법(case method)이나 게임(game) 등을 통해

18) F.F. Nigro & L. G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, N.Y.: Peacock Publishers, Inc., 1996. p. 101.

실제 문제와 관련한 의사결정능력을 배양하는데 역점을 두고 있다.

프랑스 국립행정대학원의 교육훈련에 있어서는 전통적으로 특별한 경우를 제외하고는 강의식 교육을 실시하지 않는다. 대부분 연구식 수업이라고 할 수 있는 학습형태로서 모두 소규모의 분임단위로 이루어지며, 세미나, 사례연구, 시뮬레이션방법 등이 활용된다. 실무수습의 경우에도 배치되는 기관의 지도관 밑에서 일상업무를 직접 수행하면서 문제를 해결하는 방법과 기술을 스스로 체득케하고 있다.

일본의 경우는 우리와 유사한 문화적 전통을 갖고 있어 공무원 교육훈련에 있어서도 강의위주로 진행되어 왔다. 그러나 근래에 와서는 각 연수과정에서 이른바 연습시간을 많이 설정하여 토의와 실습을 통한 실제적인 능력배양을 중시하고 있으며, 고급관리자 과정에서는 사례연구와 간담회 등의 방법이 활용되기도 한다.

영국의 공무원 대학은 전문가들에게 행정관리에 관한 능력을 기르는데 역점을 두고 있어 6개월 이하의 단기과정이 대부분이며, 역시 과제중심의 교육이 대부분이다.

가장 효과적인 교육훈련의 방법은 훈련의 목적과 내용, 그리고 대상에 따라 달라지기 때문에 모든 과정에서 어떤 한 특정한 방법이 최선의 것이라고 단정할 수는 없다. 그러나 우리의 경우에 모든 교육과정에서(특히 고급관리자 과정일수록) 개별과제를 부여하여 실제적인 문제해결 능력을 배양하는 교육방법을 더 많이 활용해야 할 것이다. 여기에 해당하는 기법으로는 분임연구, 사례법(case method), 모의실험(simulation) 등이 있다. 이러한 교육방법들은 파훈련자들이 구체적인 상황의 문제들을 다룸으로써 이론과 실제사이에 괴리(gap)를 해소할 수 있고 높은 학습동기를 유발할 수 있다는 장점이 있다.

3. 교육여건 및 지원체제 강화

2천년대의 사회변동은 오늘날과 비교가 안될 정도로 가속화되어 지식·기술의 낙후화 속도 및 정보량 증가의 주기는 놀랄만큼 빨라질 것으로 전망되고 있다. 그러한 사회변동에 슬기롭게 적응할 뿐만 아니라 오히려 그것을 선도해 나가야 할 과업을 맡고 있는 공무원들로서는 계속적인 재교육이 필수적인 과제이다. 따라서 공무원 교육훈련의 기회는 끊임없이 확대되어야 하며 이른바 평생교육체제를 수립하는데도 공공부문이 당연히 선도적인 역할을 담당해야 한다.

공무원 교육을 정부부처산하 교육훈련기관에서 전담할 생각은 조속히 버려야

한다. 대학 및 민간교육기관과의 제휴 또는 위탁체제를 제도화하여 한정된 예산으로 보다 많은 인원이 직무적합성과 질적 수준이 높은 교육을 받을 수 있게 해야 할 것이다. 특히 관·학 협동체제를 확립하여 샌드위치(Sandwich)시스템 또는 협동교육과정을 통해 대학원의 학위과정과 연결시킴으로써 인센티브(Incentive)를 높이고 교육효과를 제고하는 방안이 실현되어야 한다.

교육훈련기회의 양적 확대와 더불어 교육과정의 체계화와 효율화를 기할 수 있도록 연계체계를 강화할 필요가 있다. 대부분의 공무원 교육훈련은 잡다한 과목을 두, 세시간씩 산만하게 개설하여 체계적으로 연결되어 있지 못하고 단절이나 중복이 많다. 따라서 직급별·과정별 교육훈련 프로그램들이 교육내용 면에서 체계적으로 연계될 수 있도록 교육과정을 중점적으로 편성해야 할 것이다.

6개월이상의 장기과정은 원칙적으로 대학의 교육과정에 준하여 편성하고 필요한 경우 팀티칭(team teaching)방식을 채택하되 학점화할 필요가 있다. 특히 5급 신규채용자과정은 학교교육과 직전교육을 유기적으로 연결시킬 수 있도록 철저한 분석이 이루어져야 하며, 관·학 협동에 의하여 대학원과정의 이론교육과 교육훈련기관의 실무교육을 결합시켜 학점체제로 운영함으로써 전문학위를 취득할 수 있게 해야 할 것이다.

다음으로 2천년대의 고도기술·정보화 사회에 대처하여 행정의 전문화가 촉진되어야 하며, 일반소양교육보다는 전문교육이 강화되지 않으면 안된다. 기관운영의 효율성을 높이는 차원에서 교육훈련기관의 통폐합은 불가피하겠지만 그로 인해 전문교육보다 공동교육에 치중하는 결과를 가져오지 않도록 교수요원 및 교육시설의 전문화는 지속적으로 추진되어야 한다. 여러 부처 공무원들을 한 기관에서 교육시키더라도 각 전문분야의 특수성을 반영하여 반편성을 달리 하거나 선택교과를 개설하는 등 다원화·개별화 원칙을 최대한 살려야 하며, 여기에는 시설확충, 교관증원, 예산증액 등의 지원이 필수적이다.

이와 함께 지역적 특성을 고려하여 각 지방공무원교육원의 전문과정을 분야별로 특화하고, 시·도간 및 중앙의 특수교육기관과의 공무원 위탁교육을 활성화하거나, 인근지역에 소재하고 있는 교육원들을 광역화하여 통합된 프로그램을 제공하는 등의 방안도 추진해야 한다.

교육훈련의 전문성을 제고하기 위한 필수적인 요건은 교관요원의 자질을 전문화하는 일이다. 교관요원들의 자격요건을 대학의 교수에 준하도록 높이고, 그에 상응하는 처우와 근무조건을 보장하여 장기간 동안 교육원 교수요원으로 봉직하게 함으로써 전문화해야 한다는 것이다. 물론 이 경우에는 유인체제(incentive sys-

tem)를 획기적으로 개선하고 행정실무경험 기회 제공 등을 통해 예상되는 문제점을 보완하기 위한 조치가 수반되어야 한다.

마지막으로 지원체제의 측면에서는 앞에서 지적한 교육여건의 획기적인 개선을 위한 투자확대가 핵심적인 과제이다. 어느 나라에서나 정부의 예산사정이 팽박할 때에는 가장 먼저 삭감할 수 있다고 생각하고, 또 실제로 피해를 받은 분야가 교육훈련분야이다. 우리의 경우도 예외가 아니었다고 판단되며 그 시정을 위해서는 정치지도층 및 고위정책결정 공무원의 교육훈련에 대한 중요성 인식이 가장 결정적인 관건이라 하겠다.

무엇보다도 자질이 높은 교수요원을 유치·확보할 수 있는 정도의 처우개선에 필요한 재원이 확보되어야 하며, 교육활동의 내실화를 기할 수 있는 교육운영비의 대폭적인 증액이 이루어져야 한다. 교육시설과 교육기자재의 확충·개선은 꾸준히 추진되고 있지만 2천년대에는 교육훈련시설이 행정전산화와 정보화 표본이 될 정도로 획기적으로 현대화되지 않으면 안된다. 어학실습실과 전산실습실의 확충은 물론 각종 현대적인 사무자동화 기기의 활용·보급에 선도적인 역할을 담당할 수 있을 정도의 시설투자가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김신복, “공무원 교육훈련체제의 최근동향과 발전방향,” 「행정논총」 제26권 제 1호, 서울대 행정대학원, 1988.
- 김신복, “공무원 교육훈련체제의 과제와 발전방향,” 「교육원사」, 중앙공무원교육원, 1992.
- 박경효·하태권, “지방공무원 교육훈련제도의 정책적 과제 및 방안,” 「연구논총」, 중앙공무원교육원, 1996.
- 서울대 행정대학원 부설행정조사연구소, 「공무원양성개발제도의 쇄신방안에 관한 연구」, 1980.
- 예산청, 「공무원 교육훈련기관 현황자료(I)」, 내부자료, 1998.
- 예산청, 「공무원 교육훈련기관 운영개선방안(I)」, 내부자료, 1998.
- 정하경, 「공무원 교육훈련체제의 발전방향」, 한국행정연구원 연구보고서, 1992.
- 중앙공무원 교육원, 「교육원사」, 1992.
- 총무처, 「1986년도 공무원 교육훈련기관 종합평가 결과」, 1987.

- 총무처, 「1990년도 공무원 교육훈련기관 종합평가 결과」, 1991.
- 하태권, "21세기를 대비한 교육훈련 경쟁력 제고방안," 「98년도 교육훈련발전세미나 자료」, 중앙공무원교육원, 1998.
- 행정자치부 인사국, 「97 공무원 교육훈련 종합평가 결과」, 1998.
- 행정자치부, 「1999년도 공무원 교육훈련 세부지침」, 1998.
- F.F. Nigro & L.G. Nigro., *The New Public Personnel Administration*, N.Y.: Peacock Publishers, Inc., 1986.