

정부인력 선발방식의 개선:*

— 행정고등고시를 중심으로 —

김 판 석**

< 목 차 >

- | | |
|----------------------|---------------------|
| I. 행정환경의 변화 | V. 행정고등고시제도 개선대안 검토 |
| II. 정부인력 선발과 연구의 범위 | VI. 민간분야에서의 인력선발 변화 |
| III. 공직구조와 인재동용 | VII. 향후 제도개선 추진전략 |
| IV. 정부인력 선발의 현황과 문제점 | VIII. 결론 및 정책적 함의 |

<요 약>

새로운 환경변화에 적절히 대처할 수 있는 공직임용 체계를 재구축하는 것이 인사행정분야 주요 개혁과제 중의 하나이다. 시대적 환경이 변화하면서 현재 시행되고 있는 제도에 많은 문제점이 나타나고 있는 것은 이미 주지의 사실이다. 현재의 문제점으로는 폐쇄적인 임용으로 인한 공무원의 전문성 부족, 생산성 저하, 창의성과 다양성 결여, 변화대응능력 부족, 연공서열 중시 등이 자주 지적되고 있다. 본 논문에서 공직임용 전체를 다룰 수는 없고 정부인력 선발방식 특히 행정고등고시 제도를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 지금까지 행정고시에 대한 간헐적인 비판은 많았으나 대안중심의 연구가 부족했다. 따라서 본 논문은 현재의 행정고등고시제도에 대한 현황과 문제점을 분석하고 그 대안을 제시하는데 초점을 맞추었다. 본 논문에서 제시된 대안들이 모든 대안들을 대표한다고 할 수는 없으나 이들을 중심으로 여러 가지 변형이나 조합이 가능하므로 개혁작업의 유용한 논거자료가 될 것이며 이를 토대로 공문수령과 실천적인 대안모색이 심화될 수 있을 것이다. 선발방식 재설계를 포함한 일련의 시도는 경직된 구제도에 대한 해체과정(dismantling process)의 가속화를 의미한다.

*본 논문은 한국행정학회가 주최하고 한국행정연구원과 미래인력연구센터가 공동 주관한 국제학술 심포지엄(서울교육문화회관에서 1999년 11월 12일 개최)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

**연세대학교 경법대학 행정학과 교수

I. 행정환경의 변화

환경변화의 주요 특징으로 세계화, 정보화, 지방화, 현지화, 개방화 등이 여러 차례 논의되어 왔음은 이미 주지의 사실이다. 그 외에도 다양성, 복잡성, 유연성, 전문성, 고객지향성, 불확실성 등도 자주 등장하는 말들이다. 최근에는 디지털기술과 유전자 복제 및 지식경영 등이 새로운 변화를 나타내는 단어들이다. 이러한 외부환경 변화 상황을 행정과 관련지어 좀 더 정리해보면 경제, 기술, 사회, 정치적 환경변화를 중심으로 살펴 볼 수 있다. 첫째, 경제적 환경변화로서 경제성장의 둔화를 들 수 있는데, 경제성장의 둔화는 양적 성장중심에서 질적 향상중심으로의 전환을 의미하며 아울러 그러한 변화는 조직의 감량경영이나 구조조정 등을 가속화시킬 것이다. 둘째, 기술적 변화로는 기술혁신의 가속화현상을 들 수 있고, 이는 능력개발 촉진이나 인력의 소수정예화, 직무재설계나 작업환경 개선 등의 변화를 필요로 하고 있다. 셋째, 사회적 환경의 변화로는 고학력화, 고령화, 세대간의 이질화, 조직구성원의 욕구수준변화 등을 들 수 있다. 넷째, 정치적 변화로는 노사정위원회 및 중앙인사위원회 설치와 노동관계법 및 공무원법의 제·개정 등을 들 수 있고 이는 인력관리의 운영에 지대한 영향을 미치게 된다(한국경영자총협회, 1996: 13-19). 이러한 변화는 정부의 경쟁력이나 생산성 제고에 촉매역할을 할 것이며, 국민들의 정부에 대한 기대수준에도 영향을 미쳐 정부의 혁신부담은 그만큼 늘어날 것이다. 또한, 인재육성이나 인력자원관리가 지식정부의 성공을 결정짓는 관건이 될 것이다.

그리고 최근 삼성경제연구소도 7가지 핵심용어들을 통해 미래 환경변화를 예측했다. 첫째는 '웅축'이다. 21세기에는 자원의 규모나 보유보다는 조직내부의 에너지를 웅축시킨 뒤 이를 적절하게 활용하는 시스템이 중요하다. 따라서 내·외부 에너지를 웅축시킨 뒤 기회를 선점하는 조직이 승리자가 된다. 둘째는 '유연'이다. 미래조직에는 환경에 따라 전략기능구조를 유연하게 수정해나가는 환경민감성과 대응성이 요구된다. 조직측면에서는 평평한 조직구조를 갖고 의사소통이 자유로운 조직일수록 높은 학습능력을 갖는다. 셋째는 '공유'이다. 핵심 역량을 제외한 모든 것을 공유하고 아웃소싱할수록 성과가 커진다. 넷째는 '모험'이다. 21세기의 선발조직은 강자간의 연합 및 전략적 제휴 등을 통해 넘을 수 없는 진입장벽을 구축한다. 다섯째는 '특이(特異)'이다. 조직의 기술이나 메카니즘이 평준화되면 그 다음에는 우수한 인재를 확보하는 것이 경쟁력이다. 앞서 가는 인재

가 새로운 과업을 달성하게 마련이기 때문이다. 개인에 대한 평가기준도 농업적 근면성에서 앞서가는 창조성으로 바뀐다. 여섯째는 '지식'이다. 앞으로는 보이지 않는 무형의 가치에 눈을 돌리는 지혜가 요구된다. 대차대조표나 손익계산서에 기록되지 않는 자산이야말로 조직의 진정한 창조적 가치다. 조직이미지, 문화, 관리나 리더십 등이 대표적인 무형자산이다. 마지막으로 일곱째는 '기본'이다. 조직에는 조직본연의 임무 등 결코 변하지 않는 본질이 있으며 본질에서 이탈하지 않는 것이 성공의 근원이다(이의철, 1999: 9).¹⁾

위에서 지적한 현상들 외에 산업발달과 경제발전, 교육여건과 역량의 향상으로 인한 고학력 인력의 증가, 정보통신기술의 고도화를 통한 정부접근성의 향상, 지구촌화 현상으로 인한 무국경적이고 무제한적인 경쟁현상 등과 같은 환경변화 요인들은 정부의 인력관리에도 지대한 영향을 미치고 있다. 이러한 여러 가지 영향으로 우리정부에서도 최근 들어 인력관리에 많은 변화를 보이고 있다. 예를 들어 중앙인사위원회가 설치되고 개방형 임용이 도입되는 등의 변화들이 그러한 예이다. 특히 중앙인사위원회는 '열린 정부'를 강조하며 최근 여러 가지 제도 개선을 추진하고 있어 주목된다(김광웅, 1999). 앞으로 환경변화에 적절히 대처할 수 있는 공직임용 체계를 구축해야 하는 것이 인사분야의 주요 개혁과제라고 할 수 있다. 그러나 제한된 지면에서 공직임용 전체를 다룰 수는 없고 정부인력 선발방식 특히 행정고등고시 제도를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

II. 정부인력 선발과 연구의 범위

인력선발 후에 그들을 '어떻게 유능한 공무원으로 육성할 것인가' 혹은 '내부 승진 적체문제를 어떻게 해결할 것인가,' 혹은 '경력관리를 어떻게 할 것인가' 하는 등의 포괄적인 임용(employment) 문제는 본 연구의 범위를 벗어나므로 논외로 한다. 초점을 둔 것은 고시와 관련된 사무관급 인력이므로 초점있는 논의를 위하여 7급과 9급의 선발문제도 생략하기로 한다. 왜냐하면 5급 사무관 선발에 대한 논의가 정리되면 7급과 9급의 선발문제도 연계하여 현재의 문제를 어느 정도 해

1) 사회변화이론 중에는 순환론, 진화론, 갈등론, 균형론 및 사회심리론 등이 있으나, 이들 이론이 제시하는 변화요인들로는 이념과 가치관, 지식·정보·기술, 경제적·물질적 자원, 갈등과 경쟁, 그리고 문화접촉(개방성)이라고 할 수 있다 (박동서, 1999: 31-32)

결할 수 있기 때문이다.

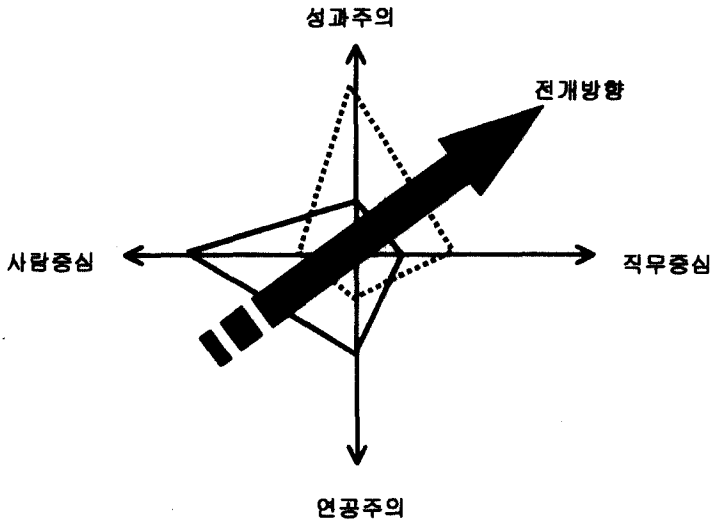
새 천년을 맞아 새로운 정부기능에 맞는 자질을 가진 사람을 어떻게 뽑을 것인가에 대한 처방이 필요하다.²⁾ 정보화와 세계화 등 여러 가지 시대적인 영향으로 소품종 대량생산에서 다품종 소량생산이 이미 진행되고 있다. 정부인력 선발에서는 이와 관련하여 어떤 형태의 변화가 일어날 것인가? 기업이 아닌 정부의 인력 관리에서도 다품종 소량선발과 같은 현상이 일어날 것인가?

과거에는 일률적인 기준에 의한 대량선발이 주된 선발방식이었다면 앞으로는 여러 가지 입체적인 방법으로 인력을 선발하는 경향이 늘어날 것으로 예상된다. 선발시험을 볼 때 과거에는 필기시험 성적을 제일 중요시했지만, 이제는 적성이나 특기 등 다양한 것을 기준으로 삼을 수 있으므로 다품종(diverse products)시대에 걸맞은 다양한 선발도구(diverse selection tools)가 필요하다고 할 수 있다. 그리고 과거에는 고학력 소수시대였는데 이제는 고학력 다수시대라는 것은 인력자원풀(human resource pool)이 변화했다는 것을 의미한다. 이제는 7급도 거의 혹은 전부 대학졸업자이고, 9급도 80~90퍼센트가 대학졸업자라는 사실만 보더라도 인력자원의 변화를 실감할 수 있다.³⁾ 학력수준이 과거보다는 상당히 평준화되어 가므로 이제는 대졸(학벌) 그 자체보다는 어떤 자질을 갖춘, 어떤 기술을 가진, 어떤 능력을 갖고 있는 인물을 쓰느냐가 더 중요한 문제로 등장하고 있다. 따라서 인력의 다양성(diversity)이 중요시되고 있고, 대량공급체제에서 필요한 때에 적절한 수의 인력을 선발하는 양태로 변하고 있다.

여태까지 우리 나라에서 갖고 있는 고정관념 중의 하나가 실적주의를 시험보는 것쯤으로 여기는 것인데, 이것은 퇴화된 실적주의 이론이라고 할 수 있다. 미국 사람들은 대학(원)을 졸업하고 인터뷰만으로 공직에 들어갈 수 있다. 관리자가 인터뷰를 통해 제일 나은 사람을 데려다 쓰고 일정 기간 후에 인정받으면 정식공무원으로 채용한다. 한두번의 필기시험으로 끝나는 정도가 아니라 끊임없는 성과

2) 공직인력 선발방식 개선과 관련된 것은 정부가 앞으로 어떤 역할을 해야 하는가에 대한 대답에 따라 그 방향이 달라질 수 있다. 어느 부분은 정부가 해야 할 일이고 어느 부분은 민간이 해야 하는지, 또는 정부가 앞으로 어떤 방향으로 일을 추진해야 하는지 등에 따라 인재선발 방식도 달라질 것이다. 따라서 행정환경 변화를 감안하여 21세기에 적합한 인력선발 방식을 구축할 때이다.

3) 일본의 경우는 1종(한국의 행정고시 상당), 2종(한국의 7급시험 상당), 그리고 3종 시험(한국의 9급시험 상당)에서 응시연령을 제한하고 있어서 3종시험의 경우 한국과는 달리 고등학교 졸업자가 입직하게 하고 있다.



〈그림 1〉 새로운 인사체계의 전개방향

평가 시스템이 조직내부에 내재화되어 있고, 이것이 엄격히 적용되는 것을 진정한 실적주의라고 할 수 있다. 그러므로 우리는 실적주의의 개념을 평면적 실적주의에서 입체적 실적주의로 전환할 필요가 있다.

새로운 인사체계의 전개방향은 앞으로 어떻게 변해갈 것인가? 〈그림 1〉에서 제시된 것처럼 앞으로의 인사체계는 지금까지의 사람 및 연공주의 중심에서 직무 및 성과주의로 변화되어 갈 것으로 전망된다. 이러한 방향으로 나아가게 되면 더욱 실적주의에 기초를 둔 평가가 활성화될 것이다. 그리고 다음 장에서 논의가 되겠지만 계급제적인 요소보다도 직위분류제적인 요인이 점차 늘어갈 것이다.

Ⅲ. 공직구조와 인재등용

공무원과 직위를 일정한 기준과 원칙에 따라서 분류하고 배열하는 공직구조에 따라 인력자원의 관리도 많은 영향을 받는다. 공직구조를 형성하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 대표적인 것은 직무를 중심으로 하여 구조화하는 직위분류제와 사람을 중심으로 하여 공직을 계층적으로 구성화하는 계급제가 있다. 이 두 관점에서 한국의 경우는 지금의 여러 가지 계급제적 요소들 외에 직위분류제적인 것을 더 추가시키자는 주장이 계속 제기되고 있다. 이는 인사행정분야에서 계속 반복

적으로 논란이 되어왔던 것이며, 사실 새로운 주장은 아니다. 즉 계급제나 직위분류제나 아니면 절충할 것인가의 논의인 것이다. 이러한 공직구조와 관련하여 최근에는 직위분류제의 요소를 더 확대해야 한다는 주장이 많다. 그래서 계급제의 근간을 지키면서 직위분류적 요소를 좀 더 강화하자는 주장이 설득력을 얻고 있다.⁴⁾

계급제나 혹은 직위분류제나 문제는 양자택일의 문제가 아니고, 이 둘을 어떻게 조절하여 발전시키느냐에 있다. 날로 전문화되어 가는 시대조류를 감안할 때 전문성이 강조되는 것은 너무도 당연하지만, 한국적 토양과 문화유산에 뿌리를 둔 한국정부기관의 계급제적 요소를 완전히 무시할 수는 없다. 다시 말해서 계급제와 직위분류제를 조화시키는 방법은 어느 것을 기반으로 삼느냐에 달려있다. 즉 계급제라는 토양 위에 직위분류제의 장점을 접목하느냐 아니면 직위분류제 기반 위에 계급제를 접목하느냐의 문제인데, 한국은 역사적으로 계급제가 기본이 되어 왔으므로 계급제 위에 직위분류제 요소를 더 강화하는 것이 적절한 것이라는 의미이다(최병대 1999). 즉 세부분야별 전문지식과 정보가 급속하게 축적되어 가기 때문에 직종별로 전문가를 채용하고 육성해야 한다는 주장이다.⁵⁾ 동시에 행정업무 역시 분야별로 횡적 혹은 상호복합적으로 얹혀가고 있으므로 고위관료는 “전문화된 일반행정가(specialized generalists)”가 되어야 한다(최병대, 1999; 정정길, 1999)는 주장이 제기되고 있다.⁶⁾ 전문화된 일반행정가를 어떻게 육성할 것인가는 앞으로의 주요과제로 남는다.

하지만 직위분류제와 계급제의 혼용주장은 학문적으로 상반된 주장이기 때문에

-
- 4) 승진을 못하는 대신 전문가로 인정하고, 보수를 더 받게 해주는 ‘직위분리제’(職位分離制)와 같은 안도 필요하다. 승진없이 한 자리에 오래 있는 것이 출세하지 못한 것이라고 생각하는 인식이 계속되는 한 관료사회의 경쟁력이 살아나기 어렵다. 하지만 공무원들이 제일 가치를 두고 있는 것이 승진이고, 승진을 하면 월급도 올라가기 때문에 이러한 제도가 시행되기에는 많은 진통이 있을 것이다. 이런 것을 감안하여 승진과 보수증가의 연결고리를 분리하면 어떻게 될까?(즉 승진을 해도 월급은 올라가지 않게 하는 제도는 어떨까?) 승진은 관리자의 길이니까 비록 힘들고, 어렵고, 월급을 더 못 받더라도 자아실현의 길일 수 있다고 생각할 수 있지 않느냐 하는 논리이다.
 - 5) 이러한 육성방안(보직경로)에는 “ㄱ, ㄴ, 혹은 ㄷ자형” 등 다양한 유형이 있을 것이다.
 - 6) 고위관료는 누구나 현직위가 요구하는 주된 전문분야의 전문적 지식과 정보를 충분히 축적하고 부수적 분야에 대해서는 적어도 半전문가 정도의 지식과 정보를 가지고 있어야 한다. 이를 위해서는 보직경로제 등을 도입하여 직접 관련된 분야를 중심으로 순환하면서 전문성을 제고해야 할 것이다.

논리적 혼란은 물론 운용과정상에서도 혼란을 가져다 준다는 지적도 고려해야 한다(정성호, 1993: 147). 이처럼 절충주의와 같은 논의에서 벗어나는 관점이 있어야 한다는 주장이 제기되는 것도 무시할 수 없다. 하지만 이 두 가지 제도자체를 배타적으로 취급하기보다는 행정현장에서 어느 쪽이 큰 부분을 차지하느냐가 직위분류제나, 계급제나를 결정짓는 것이라고 보여진다. 모든 제도가 하나의 목적이나 기능만을 가질 수는 없으므로 부수효과가 서로 상충하는 것까지 완전히 없앨 수는 없다. 그래서 모순된 것들이 공존할 수 있게끔 하는 ‘모순의 관리(矛盾의 管理)’가 필요하다(김영평, 1991).

이제 한국정부의 인사행정 목표를 어디에 두어야 할 것인가? 새로운 전환이 필요한데, 그 요체는 무엇이어야 하는가? 후자는 능력있는 인재를 확보하고, 사명감과 의욕을 지니고 친절하고 청렴하게 일하도록 하는 것이라고 한다(정정길, 1999). 또한 국정운영에 깊이 참여하는 고위관리들에게는 변화주도, 내부인적자원관리, 정책의 우선순위 설정 및 추진, 조직 내부관리 및 외부관계 관리와 같은 역할이 중요하다는 주장이 폭넓게 제기되고 있다(정정길, 1999).

그러므로 인사행정에서 능력있는 인재를 선발하고 육성하는 일이 지금과 같은 전환기에 매우 중요한 과제가 되고 있다. 물론 인력의 경쟁력은 선발 그 자체만으로 끝나지는 않는다. 다가오는 시대에는 한국 공무원상을 새롭게 구축하는 것도 중요한 이슈라고 생각된다. 바람직한 공무원상과 관련된 것을 몇 가지 정리하면 다음과 같다.

첫째, 모든 공무원들은 인간주의를 신봉하는 자유인이 되도록 노력해야 한다. 둘째, 공무원들은 훌륭한 지식인이 되어야 한다. 셋째, 공무원들은 고도의 적응성과 장기적 안목을 갖추어야 한다. 넷째, 공무원들은 정치적·정책적 능력을 길러야 한다. 다섯째, 공무원들은 보편주의적 행태를 발전시켜야 한다. 여섯째, 공무원들은 협동주의자라야 한다. 일곱째, 공무원들은 정직하고 청렴해야 한다. 여덟째, 공무원들은 정부나 행정이 국민을 위해 있는 것이며 국민을 위한 봉사에서 정당화 근거를 찾아야 한다는 이치를 확실히 인식하여야 한다(오석홍, 1999). 공직사회에서 새로운 ‘인재상’을 확립하는 것도 공직임용과 깊은 관련이 있는 주제이므로 앞으로 이 문제에 관한 후속연구가 필요하다.

IV. 정부인력 선발의 현황과 문제점

지금까지 국가공무원 선발제도는 5급(사무관) 입직 관문인 행정고등고시를 포

함하여 7급과 9급 공개경쟁채용시험을 통하여 우수한 인재를 정부에 유입시켜 국가건설과 경제발전에 상당한 기여를 하였다. 그러나 시대적 환경이 변하면서 현재 시행되고 있는 제도에 문제점이 많이 나타나고 있다. 현재 공직임용상의 문제점으로는 폐쇄적인 임용으로 인한 공무원의 전문성 부족, 생산성 저하, 창의성과 다양성 부족, 연공서열위주의 임용이나 정실주의 개입 등이 자주 지적되고 있다.

공개채용이 이루어지고 있는 5급, 7급, 9급과 일부 특별임용을 제외하고는 대부분의 경우 내부 승진에 의한 임용이 지나치게 현저하기 때문에 상대적인 차원에서 볼 때 상당히 폐쇄적인 임용체도를 운용하고 있다고 할 수 있다.⁷⁾ 특히 관리자의 길로 들어가는 길목이라 할 수 있는 5급의 경우는 외부로부터의 임용보다는 약 60 퍼센트 이상이 내부승진에 의존하고 있다. 아울러 7급 공무원의 경우도 외부로부터의 임용보다는 약 70 퍼센트 이상이 내부승진에 의존하고 있다(행정자치부, 1998, 1999; 하태권, 1998: 275). 물론 이러한 현상은 부처의 성격에 따라 약간의 차이가 있을 것이다.⁸⁾

선발방식과 관련해서 고민해야 할 문제 중의 하나가 개방형 임용체제와 폐쇄형 임용체제일 것 같다.⁹⁾ 이것은 승진과 관련되어, 신규채용과 내부승진의 비율을 어떻게 할 것이냐의 문제이다. 개방형과 계약제를 확대할수록 내부승진 비율은 줄어든 것이다. 최근에 개방형 임용제도가 도입되고 일반계약제가 확산되면서 이러한 경향이 앞으로는 점차 변할 것이라고 전망되나 여기서는 개방형 임용에 대해 더 이상 상술하지 않기로 한다.¹⁰⁾ 왜냐하면 이 논문의 핵심적인 주제는 정부

7) 현재 5, 7, 9급만 문이 조금 열려있고 나머지는 내부 혹은 특채로 뽑고 있다. 폐쇄된 임용 상태에서 거의 내부 승진에 의존하고, 물론 5, 7, 9급의 경우에도 반드시 공개경쟁에만 의존하는 것이 아니고 7:3 정도의 비율로 특채도 함께 이루어지는 것으로 알고 있다. 지방의 경우에는 공채 비율이 더 저조하다.

8) 공개채용을 증가시키면 재직공무원들에게 자극이 되어 재직공무원들이 자기개발을 하기 위해 노력하지 않겠느냐는 긍정적인 면이 있는가 하면, 내부직원들의 사기저하라는 부정적인 면도 있다.

9) 개방형 임용제도를 도입하는 과정에서 크게 문제가 되었던 것이 내부승진과 외부채용(공개채용과 특별채용)의 비율을 어느 정도로 하는 것이 적절한 것인가가 하는 문제였다. 기획예산위원회가 초기에 제안했던 개방범위 30퍼센트 방안(정부조직법 개정안)이 국회를 통과하면서 20퍼센트로 줄어든 것은 이미 주지의 사실이다.

10) 고학력 소수시대가 아닌 고학력 다수시대에는 잠재가용인력 보다는 당장 쓸 수 있는 인력을 쓰는 것이 전환비용과 관련해서 효과적이다. 그래서 외부임용이 확대되는 경향이 있고, 이것이 주변 이해단체들의 요구이기도 하다. 즉 전문성을

인력 선발방식의 개선이고 그 중에서도 고시제도의 개선이라는 점과, 최근에 개방형 임용에 관한 별도 주제의 연구들이 나오고 있기 때문이다.¹¹⁾

임용제도 중에서 특히 최근에 와서 커다란 논란거리가 되고 있는 것은 행정고등고시제도이다. 사법고시는 자격시험의 성격이기 때문에 논외로 하고 여기서는 행정고등고시를 주된 논의대상으로 하여 살펴보고자 한다. 과거 1950년대까지는 인사제도가 제대로 확립되지 않아 고시합격자의 수는 극히 적었다. 1960년대에 와서 실적주의 제도 등의 영향으로 숫자가 증가하기 시작했으며, 1970년대에 대폭적인 증가현상이 나타났으나 1980년대에는 감소하기 시작했다.¹²⁾ 1990년대에 들어와서 초기에는 300여명 수준까지 늘어났으나 후기에는 200여명의 수준에 머물고 있다. 보다 자세한 행정고시 합격자수 현황은 <표 1>과 같다. 이러한 고시 합격자 수의 변화는 여러 가지 요인에 의하여 영향을 받았을 것이다. 행정국가화 현상이 증가일로에 있었던 1960~70년대에 증가추세가 심화되었고, 1980년대부터는 비교적 안정기에 접어들어 증가추세는 커다란 변동이 없다고 할 수 있다. 그리고 지난 1997년에 국제통화기금으로부터 지원을 받은 후부터는 다소 감소추세를 유지하고 있다. 이 외에도 정부의 기능과 역할변화, 국민의 복지 및 민원수요

내부로부터 조달하기 어려우니까 외부에 손을 벌리고 임시직 등을 활용하게 된다는 주장이다. 개방형 임용 외에 제시된 대안으로는 전문직(계약직) 공무원을 좀 더 확대하자는 것이다. 3년 가량의 계약직으로 연구기술쪽에 전문가들이 들어오고 있다(그러나 전문직의 경우에도 신문발행, 산불, 해충방제 등과 같이 우리가 생각하는 전문직과는 거리가 있는 것이 있다). 그러나 앞으로는 특수분야 계약직 외에 일반공무원의 정원을 대체하는 새로운 형태의 일반계약직도 도입될 전망이다. 물론 이러한 새로운 제도를 성공적으로 시행하기 위해서는 정실주의 방지를 위한 객관성 확보와 직업윤리 확립 그리고 우수인력을 유인할 수 있는 보상제도 개편 등이 함께 담보되어야 할 것이다.

- 11) 공무원제도의 큰 결함은 폐쇄체제이다. 일단 들어가면 경쟁이 약하다. 문은 곳곳에 열려 있어야 한다. 현재 개방형제도를 통해 관리직에 들어가는 문이 열렸다고 볼 수 있다. 그리고 외부와 경쟁하고 내부와도 경쟁해야 한다. 개방형 임용과 관련하여 인사교류에 의한 민간과의 교류 등도 논의가 필요하나 초점이 너무 분산되는 것 같아 이 부분 역시 이 논문에서 생략한다.
- 12) 1980년대 행정고시 합격자수 감소원인은 군장교 유입과 인사적체현상이 주된 원인이다. 사관학교 출신 장교 유입으로 행정고시 채용인원이 줄어들었다(물론 1988년에 이 제도가 폐지되면서 이러한 감소현상이 부분적으로는 회복되었다). 그리고 공직사회 안정 등으로 인하여 인사적체가 심하여 신규채용인원이 증가되지 못한 원인도 있다.

〈표 1〉 행정고등고시 시행 통계

(단위: 명)

구분 시행년도	회 별	선발예정인원	응시자수	합격자수	경쟁률
1981	25	150	11,644	128	91: 1
1982	26	110	10,865	109	100: 1
1983	27	100	12,015	100	120: 1
1984	28	100	13,233	100	132: 1
1985	29	100	12,908	100	129: 1
1986	30	100	16,379	100	164: 1
1987	31	150	17,868	148	120: 1
1988	32	150	15,290	150	102: 1
1989	33	150	15,376	149	103: 1
1990	34	180	13,718	173	79: 1
1991	35	230	14,461	226	64: 1
1992	36	300	16,518	281	59: 1
1993	37	310	18,398	310	59: 1
1994	38	250	18,643	250	75: 1
1995	39	183	15,660	183	86: 1
1996	40	190	18,553	192	97: 1
1997	41	220	15,173	224	68: 1
1998	42	177	14,338	182	79: 1

자료: 행정자치부(1999), 104쪽.

증가 등을 감안하여 논의할 수도 있을 것이다.

그 외 외무고등고시의 경우 연 30~40명 가량, 지방고등고시의 경우는 시작초기에는 80~90여명 수준이었으나 현재는 40여명 수준이며, 기술고등고시도 최근에는 40명 가량 뽑고 있다. 그런데 이러한 시험이 얼마나 변별력이 있는지를 검증한 국내연구가 없다. 다시 말해서 고시에 합격한 사람이 학업성적, 교육훈련성적, 근무성적 등과 얼마나 상관관계가 깊은지를 과학적으로 검증한 국내연구가 없다. 앞으로 이 부분에 대한 연구가 보충되어야 할 것이다. 미국에서는 이에 관한 연구가 일부 발견된다(Riccucci, 1991; Rudner, 1992).

그리고 현재 행정고등고시가 안고 있는 문제점을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 전반적인 측면에서 행정고등고시는 현재 전문성을 가진 공무원을 선발한다기 보다는 잠재적으로 능력을 발휘할 수 있는 인재를 선발한다. 즉, 필기시험 성적이 우수한 수험생들을 선발하기 때문에 이들은 임용 후 다시 행정 실무에 관한 직무교육을

심도있게 받아야 하는 문제점이 있다. 변화에 대한 대응력, 창의성, 적성 등을 따져보지 않고 필기시험 모범생들을 뽑다보니 제도상의 한계가 나타나고 있다.¹³⁾

둘째, 현행 행정고등고시는 1차(5과목), 2차(필수4과목, 선택2과목), 3차 면접으로 구성되어 있다. 1차는 선택형 필기시험이며, 2차는 논문형 필기시험으로 구성되어 있다. 과목의 수가 많다 보니 수험생들에게 부담을 주고있다. 1차 수험과목으로는 헌법, 영어, 행정학, 행정법, 한국사를 치루며, 2차시험은 각 직렬마다 다소 차이는 있지만 공통되는 과목은 행정법과 행정학이다. 그리고 수험생들이 공부해야 할 양이 1과목당 수백 쪽에서 많게는 수천 쪽을 넘다보니, 공부하는 형식은 당연히 단순 암기중심의 패턴으로 흐를 수밖에 없는 실정이다.

셋째, 1차 시험문제 출제에 있어 한국사의 경우 문제의 난이도를 높인다는 명분 아래 지식축적 차원에서 별 의미가 없는 예외적이거나 지나치게 세부적인 문제를 출제해서 일부러 틀리게 한다는 비판이 제기되고 있고 학습의 범위가 너무 넓고 깊다는 비판도 있다. 고조선에서 현대까지의 역사를 범위로 잡으면 역사에 포함되지 않는 일이 없다. 따라서 한국사성적이 1차 시험에서 당락의 제일 중요한 변수(영어, 한국사 등) 중의 하나가 되고 있다. 영어의 경우에도 듣기와 쓰기 능력시험이 배제된 문법과 독해위주의 영어시험 형태로 진행되다 보니 현 영어시험제도의 기류에 역행하는 모습까지 보이고 있다. 즉 고시용 영어와 일반기업 취직용 영어(TOEFL, TOEIC, TEPS 등)가 다르다 보니 고시준비를 하다 민간기업 취직쪽으로 마음을 바꾸면 영어학습을 또다시 다른 방향에서 학습하게 되는 등 부작용이 많다.

넷째, 2차 시험에 있어 4개의 필수과목과 2개의 선택과목을 설정하고 있다. 선택과목을 제시한다는 것이 수험생들의 편의를 제공한다고는 할 수 있으나, 시험의 공정성을 확보하는 데는 문제가 있다. 예를 들어 선택과목 시험문제의 출제시 어떤 과목은 어렵게 출제되고 어떤 과목은 쉽게 출제됨으로서 점수의 격차가 발생할 수 있는 문제점이 있어 선택과목 선택이 당락의 중요한 변수가 되는 등의 부작용이 발생하고 있다. 다시 말해서 주된 과목의 변별력이 효력을 발휘하지 못하고 오히려 주변과목(선택과목과 국사, 영어)이 당락에서 제일 중요한 이슈가

13) 전직 외무부장관의 인터뷰기사에 의하면 “고시출신들을 보면 공장에서 찍어낸 듯 똑같아 걱정이다. 외교부는 협상능력과 정책기획력, 언어능력 등 다양한 능력의 사람이 필요한데 고시를 통해 들어오는 사람들은 하나같으니 다양성이 강조되는 새 시대를 어떻게 헤쳐나갈지 걱정이다”라고 현재 고시제도의 문제점을 지적하고 있다(중앙일보, 1999년 11월 22일, 5쪽).

되다보니 전공의 의미가 퇴색되고 있다. 그리고 문제형식을 변형하여 사례문제를 출제할 수는 있으나, 시험 당일날 출제위원들이 불과 몇 시간 전에 모여 출제를 하는 까닭에 현실적으로는 사례문제를 출제하기가 어려운 실정이다.

다섯째, 면접시험이 형식적인 통과시험이 아니냐는 비판이 많다. 앞으로는 공직자로서의 덕목이나 도덕성, 안목, 심리적 안정상태, 관리능력 등 다양한 측면에서 평가해야 할 것이다. 그간 민간기업에서는 면접시험이 중요한 선발과정 중의 하나였으나, 공무원 선발과정에서는 변별력이 매우 낮았다.

여섯째, 선발인원에도 문제가 있다. 항상 일정한 공무원의 수를 책정하여 선발하는 것이 아니다보니, 시험을 준비하는 수험생들은 그 때마다 행정자치부에서 공고되는 행정고등고시 시행계획공고를 예의주시하고 좀더 많은 인원을 선발하는 직렬에 맞추어서 고시준비를 함으로서 일부 직렬의 경쟁률이 높아지는 경향을 보인다. 예를 들어 182명을 뽑았던 1998년의 경우 전국에서 14,338명이 응시를 했다(행정자치부, 1999: 104). 그리고 신림동 근처에는 200여개의 '고시학원'이 産業化되어 2~3만여명이 고시 준비에 매달리고 있다. 이런 과정에서 실패를 거듭하는 수많은 인력이 고시낭인(浪人)이 되어 국가적으로 인력소모가 크다.

일곱째, 국가고시에 있어 균등한 기회를 제공하려는 국가의 정책상 행정고등고시의 경우는 만 35세에서 32세로 줄어드는 나이제한을 제외하고는 응시자격의 제한이 없다.¹⁴⁾ 이처럼 별다른 응시자격에 대한 제한이 없다보니 행정고등고시가 가진 신분상승과 신분의 보장, 사회적 지위와 권위를 제공한다는 매력 때문에 각 대학의 일부 대학생들이 정상수업을 소홀히 하는 경향이 많다.

여덟째, 행정학 교육이 훼손되고 있다. 행정학을 교육하는 목적이 무엇인가? 간단히 말해서 우리는 세가지 목적에서 행정학을 가르친다고 할 수 있다. 첫째는 교양교육으로서의 행정학 교육을 들 수 있겠고, 둘째는 학문연구로서의 행정학, 그리고 셋째는 행정현장에서 일할 수 있는 행정인력에게 필요한 지식을 공급하기 위해서 행정학을 가르친다. 그러나 이러한 목적이 지금은 상당히 훼손되고 있다. 현재의 시험이 암기위주로 되어 있으므로, 학생들은 교과서보다는 객관식 문제집이나 주관식용 요약집을 중심으로 시험준비를 하기 때문에 대학에서의 행정학 교육이 정상화되지 못하고 있다.

이상의 여러 가지 문제점을 두고도 고시제도를 유지할 것인가? 개선한다면 어떻게 고시제도를 개선할 것인가? 아니면 차제에 아예 행정고등고시제도를 폐지할

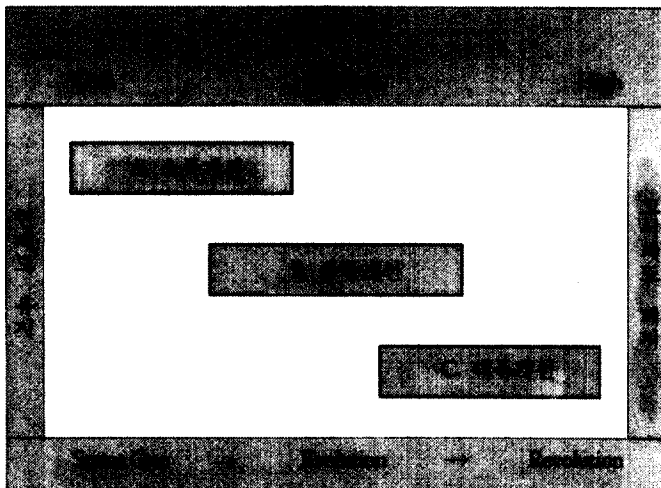
14) 사법고시의 경우는 행정고시 등과는 달리 나이제한이 없다.

것인가 등이 이 논문의 핵심적인 질문들이 된다.

V. 행정고등고시제도 개선대안 검토

고시제도를 어떤 방향으로 개편할 것인가 하는 질문에 대한 답을 구하려면 대학 입시 제도의 변천을 참고하면 고시제도의 변화가능성을 엿볼 수 있다. 대학입시제도의 변화역사를 약술하면 다음과 같다. 첫째, 대학입시 제도의 필기시험은 여러 차례 과목 조정이 있어왔다. 백화점식의 모든 과목 위주에서 핵심과목 위주로 축소 조정 되었고 문제의 내용도 단순암기 위주에서 응용문제의 비중이 늘어났다. 둘째, 각 학교별로 필기시험을 치루던 관행을 지양하고 보편적인 능력평가인 대학수학능력시험을 치루어 각 학교별로 필기시험을 치는 관행을 줄였다. 셋째, 모집방법이 많이 변했다. 정시모집 중심에서 수시모집으로 변천했고, 요즘은 특차모집을 통해 필기시험을 거치지 않고 성적표, 생활기록부, 학업계획서, 그리고 면접으로 학생을 선발하기도 한다. 넷째, 일시에 거의 동일시기에 시험을 보던 일정을 조정하여 각 학교별로 선택할 수 있게 되었으며 학생들도 복수지원이 가능하도록 하였다.

이러한 변화를 감안한 고시제도 개편방안은 여러 가지가 있을 것이다. 쉽게는 시험과목조정에서부터 고시폐지에 이르기까지 다양한 의견이 제시될 수 있을 것이다. 따라서 이를 좀더 총체적으로 살펴보기 위해서는 <그림 2>와 같이 하나의



<그림 2> 고시제도 개편에 대한 대안 모색 틀

스펙트럼(spectrum)에서 변화의 정도에 따라 현제도 유지, 제도 개선, 현제도 폐지 등으로 구분할 수 있을 것이다. 그리고 제도 개선 방안내에서도 개선의 폭에 따라 소폭, 중폭, 대폭개선 등으로 구분할 수 있을 것이다. 그러므로 개선방안 논의도 이러한 분류에 의거하여 차례로 논의하기로 한다.

여기에 제시된 방안이 모두 종합적이고 서로 배타적인 대안 리스트라고는 할 수 없다. 다음에 제시된 대안 외에도 여러 가지가 있을 수 있을 것이다. 그리고 제시된 안을 필자가 모두 지지하여 적시한 것도 우선 순위를 부여한 것도 아니다. 보다 폭넓은 논의를 위하여 몇 가지를 구분하여 제시한 것이다. 따라서 이러한 대안 제시를 바탕으로 정부인력 선발제도의 개선에 관한 본격적인 논의가 점화되어 공론화되었으면 좋겠다.

1. 현 제도 유지에 대한 논의

현 제도는 상당한 기간동안 많은 비판을 받아왔다.¹⁵⁾ 이는 앞에서 지적한 고시제도의 문제점에서 이미 지적한 바 있다. 지난해의 어느 일간지 신문칼럼에는 ‘고시망국론’(考試亡國論)까지 등장한 적도 있었다(김진홍, 1998: 6).¹⁶⁾ 이런 지적들을 고려하면 고시제도의 폐지 문제를 생각할 수도 있으나, 반대로 생각할 수도 있을 것 같다. 현재의 5급, 7급, 9급채용시험에 문제가 없는 것은 아니지만, 적어도 이 제도가 우수한 인재를 뽑는데 기여한 바가 크다는 현실론적인 입장이 다. 다시 말해서 현재의 제도가 완벽한 제도라고 할 수는 없지만, 현실적인 기여가 많았고 채용과정에 “부정부패가 없었다”는 점을 들어 현 제도를 유지하는 것이 필요하다는 주장도 적지 않다. 실제로 고시관계자들은 부정부패가 없었다는 점을 내세워 현 제도를 유지하는 것이 타당하다는 논리를 펴왔다.

이 입장의 또 다른 배경은 공무원의 전문성이 부족하다거나 생산성이 부족하다는 주장은 선발제도가 잘못되었기 때문에 그러한 문제점이 나타난 것이 아니라, 채용이후의 인력관리가 잘못되었기 때문이 아니냐는 입장이다. 예를 들면, 우수

15) 미국에서도 선발제도에 대한 비판이 많다. 비판의 핵심은 너무 절차가 느리고, 엄격하여 유연성이 없고 규제가 심하다는 것이다. 그렇다보니 일선기관에서는 행정편의주의(expediency)로 사람을 선발하는 문제도 발생한다고 한다(Ban, 1997).

16) 그 외 고시제도 ‘폐지’에 관한 최근의 언론기사로는 “공직사회 개혁과제별 추진 현황”이라는 조선일보 기사(1999년 3월 16일, 31쪽) 등이다.

한 사람을 뽑아서 전문성을 키울 수 있는 경력관리 제도를 만들어 관리하면 되는 데, 들어오면 경력이나 보직관리가 잘 이루어지지 않고 임의로 배치되므로 전문성이 결핍된 일반행정가가 양산된다는 것이다. 사실 채용 후에는 경력관리와 연결성을 제대로 갖지 못하는 것이 현실이다. 그런 면에서 볼 때 전문성을 바탕으로 한 인력배치가 이루어지지 못하고 있다는 지적은 인력관리를 제대로 운용하는 것이 고시제도 개선보다 더 시급한 과제로 보는 시각을 뒷받침한다. 이러한 대안은 현 제도가 잘 돌아갈 수 있도록 노력하여 공직의 안정성을 유지하자는 입장이 라고 하겠다.

2. 고시제도 폐지에 대한 논의

현 고시제도의 문제점에 대한 반작용 등으로 고시제도 폐지를 거론하는 경우가 적지 않다. 현재는 9급 시험의 80~90퍼센트가 대졸이다. 또한 앞으로 공무원들은 엘리트 중심사회가 아닌 대중사회의 공복으로서 고재지향적인 자세와 태도를 가지고 시민공동체를 지원하는 역할을 해야 한다. 그러나 고시과정이 이를 어렵게 할 뿐더러 고시를 위한 준비과정이나 시험내용이 바람직한 공무원을 만들어내고 있지 않다는 등등의 지적이 많이 제기되고 있다.

기존의 고등고시제도에 대해 깊은 성찰이 있어야 바람직한 아이디어가 나올 것 같다. 고시제도가 반드시 필요한가? 고시제도는 오래 전부터 만들어졌지만 이 제도의 타당성에 대해서 심각하게 토론한 적이 없는 것 같다. 고시를 없애자는 것은 무엇을 뜻하는가? 이것은 여러 가지 가능성을 내포한다고 하겠다. 첫째는 고시를 없애고 엽관주의적인 혹은 정치적인 인사를 시행하는 것을 생각할 수 있다. 그러나 엽관제나 정실인사의 폐해에 대해서는 우리가 익히 아는 바이므로 정실적인 엽관제는 바람직한 대안이 아니다.¹⁷⁾

엽관제가 아닌 실적주의적인 입장을 견지하면서 고시제도가 아닌 다른 형태의 선발방법을 찾아보는 것이 두 번째의 경우라고 하겠다. 이것은 선발제도를 다양화하여 아예 각 기관별로 공석이 된 자리를 놓고 필요한 인력을 선발하는 경우와 같은 것이다. 즉 필기시험위주의 채용시험을 지양하고 자격요건(학력, 성적, 생

17) 물론 제한적이지만 정무직의 경우에 비서관이나 정책자문관과 같은 직위에 한해 엽관제적인 임명을 가능하게 하자는 주장도 있다. 새롭게 임명된 기관장으로서 자신의 의지가 담긴 정책을 추진하기 위해서는 최소한의 엽관제적 임명권이 필요하다는 입장이다.

활기록, 적성, 추천 등)과 면접 등을 통해 선발하는 경우를 생각할 수 있다. 이렇게 하려면 직위분류제 강화나 인사권 위임(혹은 인사분권화) 등을 좀 더 현실화시켜야 가능할 것이다.

이 두 번째 안이 필기시험 제도를 없애자는 것이라면 이에 대한 반론도 만만치 않을 것 같다. 문제는 다른 곳에 있는데 왜 고시를 없애야 하는가에 이르기까지 논의가 다양해질 것이다. 고시제도를 폐지하자는 것은 진보적인 생각들 중의 하나이다. 그러나 지금 우리가 가지고 있는 제도는 필연은 아닐지라도 역사적인 소산이므로 그냥 없애는 것은 곤란하다는 반박도 만만치 않을 것이다. 고쳐 쓸 수 있으면 고쳐 써야 한다는 것이 개선론자들의 입장이다. 그러므로 고시를 폐지하자는 대안도 당장은 커다란 지지를 받지 못할 것으로 보인다.

한국 역사에서 과거(科擧)제도는 상당히 오랫동안 지속되어 오던 제도이다.¹⁸⁾ 선발형태에 대해서는 다른 의견이 있다고 하더라도 공무원채용시험은 필요하다는 데에는 상당히 동의한다고 볼 수 있다. 우수한 인재를 채용하기 위해서는 어떤 형태로든지 선발과정이 필요하며, 다만 방법론상으로 의견차이가 있지 않겠느냐는 것이 폐지론에 대한 반론이 아닐까 한다. 즉 필기시험위주, 면접위주, 두 가지 조합형태, 혹은 적성검사와 같은 제3의 형태 등 방법론에 대해서는 논란이 있을 수 있지만, 존재의 필요성은 어느 정도 인정하리라고 짐작된다. 공직선발제도는 앞으로 새롭게 그리고자 하는 공무원의 역할과 모습을 뒷받침해주는 틀의 그 시작에 해당되므로 전체적인 인력자원관리 차원에서 다양하고 신중하게 접근해야 할 사항이므로 고시제도 폐지라는 주장보다는 구체적인 대안을 제시하는 것이 더 의미있는 일이다.¹⁹⁾ 그러므로 다음 장에서는 제도개선 대안을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

3. 제도 개선에 관한 논의

현재의 고등고시제도를 유지하자는 것은 현재의 문제점을 외면한다는 점에서 설득력이 약하다. 그렇다고 현 고시제도를 폐지하자는 주장도 시기상조이거나 급

18) 고려사(高麗史)에 의하면 우리 나라에 과거가 처음으로 실시된 것은 고려 4대 광종 9년(958년)으로 알려져 있다.

19) 중앙정부나 국가공무원이 해야 할 역할로서 방향잡기(steering)를 많이 강조한다. 따라서 집행기능(rowing)이 아닌 업무를 추진하기 위해서는 창의력, 문제해결능력, 상황판단력, 정책기획력 등이 더욱 요구될 것이다. 그러므로 이러한 능력을 검증할 수 있는 선발도구가 필요하다.

진적인 주장이라는 것이 제도 개선을 주장하는 쪽의 입장이 아닐까 한다. 따라서 고시제도 개선의 핵심적인 내용은 무엇을, 어떻게, 어느 정도까지 개선할 것인가에 초점을 맞추는 것이 현실적인 접근방법이라고 할 수 있다. 따라서 변화의 정도(폭)에 따라 소폭, 중폭, 대폭 개선방안으로 나누어 각각 살펴 보면 대략 다음과 같다.

1) 소폭 개선

소폭개선이란 현 제도의 문제점을 부분적으로 수정(수리)해 나가려는 입장을 말한다. 소폭개선과 관련된 주요 내용들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 중복되는 과목이 존재하는 것에 대해서 1차과목에서 중복되는 전공과목을 폐지하고 2차과목에서만 시험을 실시하는 것이다. 시험과목에 관한 문제점은 이미 앞에서 지적했으므로 여기서 다시 반복하지는 않겠다. 그리고 암기식 공부만 유도하는 현재의 출제방법을 고치고 심도있는 사례문제도 실제로 출제함으로써 분석력·종합판단력 등을 측정할 수 있게끔 개선해야 할 것이라는 지적 등이다.

둘째, 1차 시험과목인 국사과목은 행정가가 가져야 할 전문적인 지식의 습득과 관계가 없기 때문에 폐지해야 한다는 의견이 많다.²⁰⁾ 그리고 영어시험의 경우는 행정자치부에서 직접 주관하기보다는 공인된 기관의 시험성적(TOEFL, TOEIC, TEPS 등)으로 대체하여 일정수준 정도의 점수를 획득한 수험생에게 시험을 볼 수 있는 자격을 부여하는 것이 바람직하고 이런 과정을 통해 상당수의 지망생이 스크린될 수 있는 장점이 있다는 주장이다.

셋째, 행정고등고시의 공정성을 확보하기 위하여 불필요한 선택과목은 폐지하고, 꼭 필요하다고 생각되는 과목은 필수과목에 포함하는 것이 바람직하다는 주장도 많다. 불필요한 선택과목을 폐지함으로써 수험생들의 시험에 대한 부담을 줄일 수가 있을 것이다.

넷째, 출제와 채점을 개선해야 한다. 행정고등고시는 물론 사시, 외시 등 국가 시험 1차 시험의 경우 과목당 3명의 출제위원은 시험일 20~30일 전에 행정자치부로부터 위촉을 받아 한나절만에 출제를 마친다. 2차 시험의 주관식 문제는 시험당일 2~3시간만에 문제를 선정한다. 국가시험에 동원되는 출제위원이 연간 약 1,000여명이 되기 때문에 숙식까지 제공하며 충분한 시간을 확보해주는 데는 한

20) 국사의 중요성은 인정하나 이는 중등교육에서 모두 학습하는 과정이고 대학에서 일반학생들이 보편적으로 학습하는 과목이 아니라는 점이 많이 지적되고 있다.

계가 있다는 것이 관계실무자들의 설명이다. 따라서 출제위원으로 들어가 충분히 검토할 수 있는 시간이 제한되어 있는 것이 현실이다. 그리고 문제은행식으로 출제하고 있지만, 문제은행식 문제에도 많은 문제(시대에 뒤떨어진 문제, 논리가 맞지 않는 질문과 답안, 지나치게 간략하고 쉬운 문제 등)가 존재하고 있다.²¹⁾

출제와 채점과정의 보안도 현재는 허술하다.²²⁾ 1차 시험의 경우 출제교수는 시험당일까지 약 3주간 학교로 돌아가 자유롭게 강의할 수 있다. 행정자치부는 문제를 유출하지 않겠다는 서약서만 받고 출제위원의 양심에 맡기고 있는 것이다. 약 3,500 여명이 응시하는 사시 2차나 약 1,200 여명정도 응시하는 행정고시 2차의 주관식 답안을 채점하는 교수들은 두어 달 가량 하루 몇 시간씩 채점작업을 계속해야 한다.²³⁾ 시험(헌법)출제를 잘못하여 응시생 중의 한명이 행정자치부를 상대로 손해배상 청구소송을 제기하여 승소한 것이 1994년에 있었고, 1998년의 사시 1차시험도 재판과 내부검증을 통해 7개 문제(헌법 2개, 민법 1개, 형법 2개, 형사정책 1개, 노동법 1개)에서 오류가 밝혀졌다.²⁴⁾ 그 결과 행정자치부는 1999년 9월 20일 사법시험사상 최초로 '불합격자 527명을 추가 합격시켰다'고 발표했다. 고시출제 오류가 계속되면서 출제시스템을 바꾸어야 한다는 지적이 고조됨에 따라 문제선정위원회, 문제제심사위원회, 정답검토위원회 등을 대안으로 생각해 볼 수도 있으나 이는 단기적인 대응책에 불과하다. 보다 근본적인 개선방안이 필요하다.

그 외 고시제도 개선과 관련하여 여성채용목표제,²⁵⁾ 국가인재의 지역간 균등

21) 사실 학원에 모의고사 출제비용으로 100만원(문제당 약 3만원 정도) 이상을 지불한다고 한다. 그러나 행정자치부 문제은행에 1문제를 넣고 받는 돈은 5,000원 정도이다. 그리고 고시준비생들이 숙독하는 대부분의 책은 대학교재가 아니라 소위 '고시산업계의 명강사들'이 집필한 '문제집'이므로 관련분야 대학교육간의 괴리가 심화되고 있다.

22) 고시관계자나 채점위원은 답안을 잃어버리면 큰일난다는 걱정을 많이 하게 된다.

23) 한번 정도는 동일 학문을 연구하는 학자로서 봉사하는 마음으로 임하지만, 채점수당이 1건에 약 1000원 정도를 지불하고 있고 채점업무의 책임성 등 여러 이유로 한번 채점한 위원들은 이를 기피하고 있는 것이 일반적인 현상이다.

24) 현재 문제와 정답은 정보공개법상 비공개대상으로 분류되어 있어 행정자치부가 어떤 문제를 내었고 무엇을 정답으로 채점했는지 알 수가 없다. 그러나 OMR답안지는 열람이 가능하다. 동아일보(1999년 9월 27일), A5쪽.

25) 여성채용목표제는 채용시험결과 여성합격자가 20퍼센트가 미달된 경우 5급은 합격선의 -3점 이내, 7급이하는 -5점 범위안에 드는 여성 응시생을 추가로 선발하게 되어 여성의 공직진입이 유리해지게 된다. 이는 최근에 9급채용시험에도

용촉진,²⁶⁾ 행정고시와 외무고시 통합안,²⁷⁾ 병역가점제, 나이제한, 학력제한 등이 거론되기도 하나 본 연구에서는 세부적인 개선방안보다도 행정고등고시제도의 큰 틀 자체에 대한 연구에 초점을 맞추고자 하므로 본 연구에서는 더 이상 상술하지 않기로 한다.

2) 중폭개선

중폭개선은 현재 제도의 기본적인 틀은 유지하되(앞서 지적한 부분적인 개선 포함), 부가적으로 새로운 제도를 추가·혼합·병행하는 입체적 선발방식 등을 말한다. 물론 다음에 제시된 제도를 부분적으로 적용하느냐 혹은 전체적으로 적용하느냐에 따라 개선의 폭이 넓어져 변화의 폭이 대폭이 될 수도 있을 것이다. 따라서 여기서 제안된 안들의 조합, 변형 등이 얼마든지 가능하다는 점을 다시 한번 지적해두고자 한다.

① 우수 대학원생 공직인턴제도

우수한 대학원생들(졸업자 혹은 졸업예정자)을 1~2년 정도 공직인턴으로 근무하게 한 후에 그 근무성적 등을 평가하여 사무관급으로 채용하는 제도이다. 응시 조건은 각 학과단위에서 '상위 5~10 퍼센트정도'에 해당하는 학생들을 대상으로 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 부정부패가 배제될 수 있도록 대학에서의 추천이나 지명절차를 투명하고, 책임질 수 있도록 만든 다음 공직인턴제도를 '부분적으로 도입' 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 신뢰성을 확보하기 위해서는 일반적인 '개인추천' 보다는 '기관 지명' 혹은 '책임천거제' 등을 검토해 볼 만하다.²⁸⁾ 대학원생 인턴제도는 미국 등의 제도에서 사례를 찾아볼 수 있다.

확대 적용되었다.

26) 여야의원 45명이 공동발의한 "국가인재의 지역간 균등응용촉진법 제정안"이 의원입법으로 1998년 국회에 제출된 바 있다. 이는 국가시험에서 합격자를 지역 인구 비율에 따라 선발할 필요가 있다는 취지로 제안된 것이나, 헌법에 보장된 평등권 및 기회균등의 원칙을 침해하는 것이라는 위헌시비 논란만 빚었다(동아일보, 1998년 3월 5일; 중앙일보, 1999년 3월 7일 사설).

27) 일본 외무성은 외무공무원 시험을 오는 2001년부터 폐지하고 국가공무원 1종 시험(행정고등고시와 비슷한 제도)과 통합하기로 했다고 1999년 2월 25일 발표했다. 기획예산처와 행정자치부 등에서는 정부의 공무원 인사시스템 혁신 개혁 방안 중의 하나로 외무고시와 행정고시를 통합하는 방안을 검토한 바 있다고 알려졌다(한겨레신문, 1999년 3월 29일).

28) '개인추천'이란 교수 개인자격으로 학생을 추천하는 경우를 말하며, '기관지명

이렇게 하기 위해서는 대학원에서 인턴십(internship) 제도를 확립하여야 하며, 행정학교육이 학부중심에서 대학원중심으로 전환되어야 할 것이다. 또한 행정학 교육과정도 재편되어야 할 것이다.²⁹⁾

미국에는 정부관리인턴(Presidential Management Intern: PMI) 제도가 있다. 이는 1977년 대통령령으로 만들어진 제도로서 우수한 대학원생(outstanding graduate students: master's and doctoral-level)을 연방정부기관에 유치하자는 목적에서 만들어진 것으로 현재는 연방정부의 50개이상의 기관에서 대학원생 인턴을 활용하고 있다(석사학위소지자 혹은 졸업예정자가 기본적인 요구조건임).³⁰⁾ 인턴이 되고자 하는 지원자는 해당 학교의 전공분야 학과장(chair), 프로그램 주임교수(director), 혹은 학(원)장(dean)에 의해 '지명' 받아야 한다(nominate)고 규정하고 있고, 개인적으로 교수가 추천하는 경우는 수용되지 않는다.³¹⁾ 지원 대상에 구체적인 학점 수준이나 학문분야는 명시되어 있지 않지만 그러한 지명절차는 공정하고 공개경쟁 절차에 바탕을 두어야 한다고 명시하고 있다. 학교로부터 지명을 받은 지원자는 의사소통 기술에 대한 평가절차(evaluation of a candidate's oral and writing skills)를 거치게 된다. 이러한 절차를 거쳐 인턴이 된 사람은 2년동안 인턴으로서 근무하게 되고 근무하는 기간동안 세미나, 브리핑, 회의, OJT 등 여러 가지 능력발전의 연수기회를 갖게 되고 순환 근무(rotational assignments)도 하게 된다. 인턴들의 자질개발을 위해 20~25명 정도를 하나의 '경력개발그룹'(Career Development Group: CDG)으로 묶고 이 그룹에 고위급 자문관(advisor)을 지정하여 연 6~10회 정도로 회합을 갖도록 하여 인턴들의 경력개발 기회를 제공하고 있다. 인턴에 대

(機關指名)'이란 학과나 대학이라는 조직단위가 사전에 선별하여 적정한 인물을 지명하는 것이다. 그리고 '책임천거제'(김복규 교수의 토론내용 일부)란 추천한 사람이 피추천자의 자질을 보증하여 사후책임을 분담하는 제도를 말한다.

29) 현재 학부제를 시행하면서 학부에서의 행정학 교육이 새로운 도전을 받고 있다. 행정학교육을 대학원중심으로 전환하고, 행정학 혹은 관련분야(정책학, 정부학 등) 석사학위를 받으면 공직진출의 기회를 제공하는 구상을 검토할 때가 되었다.

30) 특별한 기술, 경험 등을 가졌다고 할지라도 일단 인턴을 시작할 때는 GS-9 계급수준에서 출발하도록 하고 있다. 과거에 공직경험이 있으면 보수에서는 약간의 차이를 인정할 수 있으나, 인턴의 시작 계급에서는 차이를 두지 않도록 하고 있다.

31) 여기서 말하는 지명(nomination)이란 추천(recommendation)보다는 훨씬 공식적이고 강한 의미를 내포한다.

한 대우는 첫째 동안에는 GS-9(\$33,000) 수준의 보수를 지급하고, 성공적으로 일년간을 마치면 GS-11(\$40,000) 수준까지 보수를 받을 수 있다. 그리고 2년간의 인턴기간을 성공적으로 마치면 GS-12(\$48,000) 수준으로 입직하여 정식공무원 대우를 받을 수 있다.³²⁾ 이러한 연방정부 PMI제도 외에도 지방정부 단위에서도 이와 유사한 인턴제도를 미국에서는 많이 활용하고 있다.³³⁾

② 우수 대학생 공직인턴제도

현재 행정학이나 유관분야 대학생들이 겪는 어려움 중에는 대학에서 충실한 전공수업을 받았음에도 불구하고 그것이 공직분야 취업에 큰 유익을 가져다주지 못한다는 점이다. 예를 들어 행정학을 4년간 수업하고 졸업해도 극소수의 학생을 제외하고는 공직분야에 취업하기가 매우 힘들다. 따라서 공개채용시험을 통하지 않고서는 공직에 나아갈 수 없는 현재의 제도를 개선할 필요가 있다. 즉, 필기시험위주의 공개경쟁채용이 아니더라도 대학성과와 면접 등을 통해 선발하는 것을 검토할 필요가 있다. 만약 이 제도를 중앙정부에 도입하는 것이 부담이 되면 지방정부, 기타 공공기관, 공기업 등에서 시범적으로 실시하여 확대해 나가는 단계적인 방안을 검토할 수 있을 것이다.

우수한 대학생들을 공직인턴으로 선발하여 이들을 2년 정도 인턴으로 근무토록 한 후에 정규직원으로 채용하는 제도이다.³⁴⁾ 응시조건은 각 학과단위에서 '상위 5~10퍼센트정도'에 해당하는 학생들을 대상으로 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

앞으로 대학에서의 행정학 및 관련분야 교육프로그램과 정부에서 이루어지는 행정업무와 연계성 강화가 필요하다. 예를 들면 경영학과에서 경영학을 공부하면 기업에서 종사할 기회가 많지만, 행정학이나 관련분야 학생들은 이를 배웠어도 정부에서 일할 기회가 필기시험이 아니고는 거의 없기 때문에 차제에 개선안을 모색할 필요가 있다.

32) <http://www.usajobs.opm.gov/b3.htm/>

33) 그 외 공직입직이 목적이 아닌 학점취득용의 인턴제도도 있으나 이는 공무원 선발과는 거리가 멀다.

34) 몇 급으로 할 것인지에 대한 것은 우수 '대학원생'에 대한 대우 결정에 따라 영향을 받을 것이므로 좀 더 논의가 필요하다. 미국에서는 학점이 3.5 이상이거나 같은 과의 상위 10 퍼센트내에 드는 학생이 있으면 우수학생 프로그램(Outstanding Scholars Program)에 의하여 대졸수준의 초임직에 선발하는 사례가 있다(Ban, 1997: 191).

여기서 제시된 안과 동일하지는 않지만, 대학생들에게 정부장학금을 지급하고 대학졸업 후에 정부에 들어와 봉사하게 하는 제도가 싱가포르의 사례이다. 싱가포르에는 우수한 국내의 대학생들에게 정부장학금을 지급하며 '예비관료후보(일종의 '공무원ROTC' 제도라고 보여짐)'를 미리 선발하는 제도를 활용하고 있다.³⁵⁾ 이는 인턴제도와는 다른 것이지만, 대학생들을 미리 뽑아 장래의 행정관료로 육성한다는 점에서 비교연구할 가치가 있다. 싱가포르 인사위원회(Public Service Commission)는 이 제도를 통해 지난 1991년에 225명, 1992년에 264명, 1993년에 241명을 공학에서부터 인문사회과학에 이르기까지 다양한 전공의 학생들을 선발했다. 이 중에 30%가량은 외국에서 수학하는 대학생까지도 포함하고 있다(Public Service Commission, 1993: 17).³⁶⁾ 정부장학금을 받은 이들은 대학졸업 후에 1종(Division I)으로 입직할 수 있고 엘리트코스를 거치게 된다.³⁷⁾ 싱가포르 정부는 공무원을 선발할 때 한국처럼 필기시험 위주로 선발하지 않고 대학성적과 자질 그리고 인터뷰 등을 통하여 선발한다(Public Service Commission, 1993).

③ 고시제도 통합전환

현재의 5급 고시 및 7급 공채제도를 일본식으로 전환하여 모두 9급에서 출발하되 시험의 성적을 1-2종으로 차등화하자는 주장도 제기되고 있다. 최병대(1998: 112-113)는 우선 1종 고시합격자는 특별한 하자가 없는 한 일정기간(예를 들어 7년)내 5급까지 승진을 보장하자는 주장이다. 둘째 2종 고시합격자는 특별한 하자가 없는 한 일정기간(예를 들어 3년)내 7급까지 승진을 보장하여 관리하자는 안이다. 아울러 일부 경제학자 중에도 최병대안과 비슷하게 5급 공채시험은 없애고, 7, 9급만 뽑자고 말하는 사람이 있다. 물론 입직계급 하향조정은 7급이나 9급 등 여러 가지 아이디어가 있을 수 있다(일본의 1종시험 합격자는 2급에서부터 시작함). 하지만 이렇게 되면 현재의 고시가 가지고 있는 대중적 인기를 약화시키는 것이 되고 집단명예심(*esprit de corps*)을 훼손한다는 점이 이 제도의 커다란 문

35) 대학생 외에도 우수한 고등학생에게 지급하는 정부장학금제도(pre-university scholarship)도 있다.

36) 싱가포르 인사위원회는 위원장 외에 부위원장 2명, 인사위원 9명 모두 11명으로 구성되어 있으며 그 중에는 여성위원도 포함되어 있다(Public Service Commission, 1993: 2-3).

37) 싱가포르 정부장학금 중에 가장 명예로운 것은 인사위원회 위원장 장학금(President's Scholarship)이며 1993년 자료에 의하면 3명의 대학생에게 수여되었다(Public Service Commission, 1993: 20).

제점이라고 하겠다.³⁸⁾ 현재의 5급, 7급, 9급 공채시험으로 나눈 것을 개선해서 1종과 2종으로 나누고 합격자를 공히 9급으로 입직하게 한다면 고시출신들이나 수험생들은 상당한 반발을 할 것이라고 예상된다.

또한 그렇게 하면 공직에 대한 매력이 지금보다 떨어질 수 있다는 우려도 있다. “고시를 통해서 들어온 사람과 기타 다른 방법으로 들어온 사람간에 능력발휘에 차이가 난다”는 말을 종종 들곤 하는데(이 말에 약간의 편견이 들어있다는 점을 인정하더라도), 이 말속에는 고시를 통해서 들어온 사람들의 집단명예심(*esprit de corps*)이 높다는 점을 지적한 말이라고 할 수 있다. 물론 고시가 아닌 다른 방법을 통해서 공직에 들어온 사람들도 공직에 종사하는 동안에는 같은 정신을 가져야 한다고 보지만 자칫 고시를 하향 조정하여 사기를 떨어뜨리면 곤란하다는 등의 비판이 있을 수 있다. 장교를 양산하는 사관학교는 집단명예심(*esprit de corps*)을 대단히 중요시 한다.³⁹⁾ “우리는 다른 사람들”이라는 그들의 생각이 행태에까지 많은 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 물론 이러한 인식이 엘리트 의식을 낳게 한다는 부정적 측면도 있지만 집단명예심(*esprit de corps*)을 통한 수월성 추구하고 같은 긍정적인 측면도 있음을 부인할 수 없다.

3) 대폭개선

시험과목 정도의 부분적인 변화로는 문제가 해결되지 않는다는 것이 대폭 개선을 주장하는 사람들의 주장이다. 어차피 학과이기주의는 필연적이므로 학과목 조정이 아닌 근본적인 대책이 필요하다는 시각으로서 채용제도를 좀더 입체적이고 종합적으로 조망해 볼 수 있는 방법을 모색해야 한다는 입장이다. 전환기에는 땀 질식 대응보다는 좀 더 근본적이고 획기적인 발상의 전환이 필요하다는 입장의 견해들이다.

① 공직수행능력(행정사) 시험 제도(예비자격시험 제도)

행정학이나 유관분야를 전공한 대학생들을 대상으로 일종의 (예비)자격시험을

38) 본래 *esprit de corps*는 개인차원이 아닌 group spirit로서 같은 집단에서 공유하는 sense of pride, honor 등을 의미한다.

39) 또한 경찰대학출신들이 경찰인력의 주력 그룹으로 자리를 잡게 되면 경찰의 양상이 변화할 것이라고 기대하기도 한다. 지금은 경찰대학 출신들이 총경계급까지 진출했다고 하는데 총경이상의 계급으로까지 나아가게 되면 경찰행정에도 커다란 변화가 있을 것이라는 예상을 하기도 한다. 왜냐하면 그렇게 하면 집단명예심(*esprit de corps*)이 형성될 것이라고 생각하기 때문이다.

보도록 하고 이 시험에 합격한 사람들에게 “행정사(가칭)” 자격을 부여하는 제도이다. 이 시험제도를 두면 ‘상대평가’를 통해 일정 비율의 합격자 수를 설정하되 상대적으로 많은 인원을 합격시킬 수 있을 것이다. 이 아이디어는 전통적인 가정(즉, 시험에 합격하면 입직이 보장된다)을 수정하여 상당한 여유인력 풀을 구축하자는 것이다. 이러한 여유인력자원을 구축해 놓으면 공직에서의 인력수급이 유연해지고 용이할뿐만 아니라 민간분야는 물론 사회전반에서 활용할 수 있는 가용인력자원 풀을 제공할 수 있다. 이는 조선시대의 생원·진사제도와 비슷한 면이 있다.

현재 고시에 합격하는 최종학력 층을 살펴보면 거의 대부분이 대학을 졸업했거나 대학에 재학중인 수험생으로 파악된다. 그러므로 최저학력요건(예, 대학재학 3년 이상 등)을 설정하여 이에 맞추어 시험출제 수준을 정하면 될 것이다.⁴⁰⁾ 행정사 자격증을 획득한 자를 대상으로 고급관료후보생을 선발할 수 있을 것이다. 이 제도는 일종의 자격시험이므로 합격자는 합격 당해 연도가 아닌 나중이라도 입직후보로 검토될 수 있다.

지금 사법시험은 일종의 자격시험이다.⁴¹⁾ 한국의 행정고시와 유사한 일본의 국가 1종시험의 경우에도 합격자를 많이 뽑아 그 중의 일부를 공직에 임용하고 있다. 지난 1994년(平成 6년)의 경우 2,075명(명부기재자수)을 뽑아 854명만 채용하였다(일본 인사원, 1994: 44). 이러한 일본제도는 한국제도와 비슷하면서도 자격시험의 성격을 일부 내포하고 있다고 할 수 있다. 이러한 시험을 통해 자격을 획득하게 되면 국가가 인정하는 일종의 자격이 되므로 관련분야에 근무하든 혹은 근무하지 않든 상당한 평가를 받게 될 것이고 필요한 가용인력 풀을 확대할 수 있을 것이다.⁴²⁾

40) 물론 이 경우에 학교수업에 충실하면 시험에 합격할 수 있도록 하는 배려가 있어야 할 것이다. 그렇지 않으면 시험준비로 인하여 학교수업이 부실해질 수 있기 때문이다.

41) 사법시험의 경우 사법개혁추진위원회에 의하면 2000년에는 900명을 선발하고, 2001년부터는 1,200~1,300명으로 대폭 증가할 전망이다(동아일보, 1999년 10월 27일, A2쪽). 이렇게 되면 대다수는 검사나 판사로 나아가지 못하고 곧바로 변호사로 개업하게 될 것이고 이렇게 되면 국민들은 과거보다 훨씬 용이하게 법률서비스를 받게 될 것이다.

42) 이와 관련하여 다른 자격시험제도도 변화가능성이 엿보이고 있다. 공인회계사 진출기회를 넓히고 공급부족을 완화하기 위해 합격생을 늘리자는 제안은 사법시험의 경우와도 비슷하다. 금융감독원이 한국회계학회와 공동으로 마련한 공

앞서 지적한 바와 같이 이러한 제도는 역사 속에 나타난 과거제도와 비교해보아도 나름대로 의미가 있을 것이다. 조선시대에 존재했던 생원·진사시 같은 제도도 일종의 자격시험 혹은 예비시험과 같은 제도였다. 조선왕조 502년간(1392~1894) 229회에 걸쳐 약 48,000여명을 뽑아 연평균 95명을 뽑았다고 알려져 있다. 진사시에는 시와 부를 주로 출제하였고, 생원시에는 경국대전과 사서오경의 일부를 출제하였다고 한다. 이 두 가지 중 어느 것이 우위냐하는 문제는 당시의 시대 상황에 따라 약간씩 달랐으나, 대체로 두 가지 모두 문과의 예비시험으로 알려져 있다. 생원과 진사는 성균관 상재생으로 들어가 일정한 기간(약 300일)동안 공부하면 문과에 응시할 수 있는 자격을 주었다.⁴³⁾ 생원과 진사는 정부에 입사하는 것이 목적이 아니라, 성균관에 입학하여 문과시험을 준비하도록 하는 것이었다. 그래서 생원과 진사의 약 6.4 퍼센트만 문과에 합격하고 나머지는 생원과 진사의 자격증을 취득하고 다른 길로 진출하거나 무직으로 지낸 경우가 많았다고 한다. 그러므로 조선시대의 생원과 진사시는 일종의 공직수행 예비시험 성격을 가졌다고 할 수 있다. 한번 진사(혹은 생원)가 되면 나중이라도 공직에 나아갈 수 있는 기본적인 자격이 되므로 당시로서는 매우 유연한 제도라고 생각된다.⁴⁴⁾ 한국의 과거(科擧) 역사를 고려하여 생원과 진사시를 비교연구해 보는 것도 도움이 되리라 본다.

② 공직적성검사(Public Service Aptitude Test) 제도 개발 및 활용

경영분야의 인력관리 학술지나 인력평가 전문기관에 의하면 직무적성 검사(aptitude test)는 직무수행을 예측하는 우수한 도구로 알려져 있으며 선진기업에서 많이 사용되고 있다.⁴⁵⁾ 직무적성검사는 종합적인 사고와 판단 능력을 검증하는

인회계사(CPA) 시험 변경 방안에 의하면 현재 1차(객관식)와 2차(주관식)로 나뉘어 있는 시험을 한차례로 통합해 연2회 정도 치르고 선발인원도 늘리자는 안이 제기되었다(동아일보, 1999년 9월 9일, A2쪽). 아울러 시험과목수도 줄이고 응시자격도 제한하여 대학에서 일정수의 학점을 따도록 하는 안이 제시되고 있다. 법학, 회계학 등 관련 분야에 이와 같은 변화가 일어나고 있는 점을 감안하여 '공직수행자격시험'과 같은 제도를 검토해볼 수도 있을 것이다.

43) 조선시대 생원과 진사의 총수는 생원 24,221명, 진사 23,776명으로 합계 47,997명으로 알려져 있다(국사편찬위원회, 1994: 342).

44) 생원과 진사 중에는 蔭仕나 取才를 통해 관직에 진출하기도 했으나 주로 참봉, 현령, 현감, 찰방 등 하위 외직에 임명되었다고 한다(국사편찬위원회, 1994: 345).

45) 적성검사는 지능이나 지각력과 같은 인지적 적성(cognitive aptitudes), 신체를 활

제도로서 새로운 지식과 기술을 학습하여 급변하는 조직환경에 적응해야 하는 21 세기의 정부조직에 필요한 능력을 검증하는데 유용한 도구가 될 수 있을 것이라고 보여진다. 요즘 선진국의 기업이나 기관(AT & T, Ford, 주립정부 등)에서 적성 검사를 필기시험 대신에 활용하고 있다. 아직 한국의 중앙이나 지방정부기관에서 이 제도를 활용하고 있지 않지만, 대안으로 고려해 볼 만하다. 공무원에게는 개인의 전문성이나 직업적 능력 외에 고도의 도덕성, 사명감, 소명의식이 요구된다. 따라서 필기시험으로 해결할 수 없는 부분을 적성검사가 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 급변하는 미래에는 “알고 있는 것이 오히려 방해가 될 수 있다.” 그래서 지식의 양보다는 학습능력이 더 중요할 지 모른다. 필기시험을 무시하는 것은 아니지만, 적성검사의 효용가치를 적극 검토할 필요가 있다. 일본 정부는 이미 이러한 적성개념을 도입하여 국가1종시험은 물론 지방의 1류시험에 판단추리, 수적추리, 자료해석, 문장이해, 시사 등을 가미하여 부분적이나마 적성검사요소를 1차 교양시험에 도입하였다.

국내의 민간기업에도 이러한 제도가 도입되어 있는데 다음에는 삼성에서 활용하고 있는 삼성직무적성검사를 소개하고자 한다(표 3 참조). 삼성직무적성검사(Samsung Aptitude Test: SSAT)는 1993년 11월에 개발을 추진하여 외부 연구팀에 의해 2년만에 걸쳐 개발된 것으로 현직자 대상의 타당도 검증을 거쳐 1995년 하반기 공채부터 실제로 적용한 제도이다. 이 검사에는 1세트에 300문항(500점 만점)으로 구성되어 있고, 소요시간은 약 180분 정도 걸린다고 한다. 삼성의 인재상에 부합하는 진취적이고 창의적인 인재를 선발할 수 있는 도구를 개발하고자 만들었다고 한다. 특히 단편적인 지식위주의 필기시험을 폐지하는 대신에 종합적 사고능력 및 발전가능성을 평가할 수 있는 도구를 개발하고자 했다는 점에서 정부부문의 인력채용에도 유용한 정책적 함의를 줄 수 있다고 판단된다. 이 제도는 문제은행식으로 시험문항이 출제되며 모든 문제는 출제 전문인력과 외부연구팀의 자문을 통해 개발하였고, 현재 전산화된 문제은행에는 약 30배수의 문제가 구축되어 있다고 한다. 개발된 문제는 사전에 시범실시를 통해 변별력이 있는지를 검증하였다고 하며, 매회마다 출제 문제의 상당부분은 새 문제유형을 도입하고 있다고 한다. 삼성측에 의하면, 검사의 공정성과 객관성 확보를 위해 전공별 및 성

용하여 사물을 조작하는 데 관련된 동적인 적성(motor aptitudes), 그리고 사교성이나 설득력과 같은 언어적 적성(verbal aptitudes)을 측정할 때 사용된다(박내희, 1996: 162).

〈표 3〉 삼성 직무적성 검사의 구성

구 분	하위 검사	문항수	배점
1. 기초 능력 검사 개인이 가진 기본적인 인지능력(감각/지각, 사고, 추론, 판단)을 총체적으로 측정	1) 언어력: 표현력, 설득력, 이해력을 측정 2) 수리력: 수리력, 자료해석력을 측정 3) 추리력: 판단력, 기획력, 예측력, 분석적 사고력, 논리력을 측정 4) 공간지각력: 공간지각력, 지각속도/ 정확성, 정보검색 능력을 측정	200	300
2. 직무능력 검사 학업 능력과는 독립적으로 일상 생활에서 성공하는데 필수적인 능력들을 측정	1) 사회상식: 직무에 필요한 기본적인 지식 및 필수 교양을 측정 2) 감성능력: 대인관계 능력에 필요한 기본적 자질을 측정 3) 상황판단력: 업무수행에 필요한 임기응변 능력 및 판단력을 측정	100	200
총 계		300	500

자료: 삼성인재개발원(1999).

별 평균 점수 및 합격률을 분석한 결과 별 차이가 없었다고 한다. 특히 학업성적, 입사후 교육성적, 근무성적 등과 통계적으로 유의한 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타났다고 한다. SSAT의 결과는 인력 선발의 1차 선별(screen) 도구 및 인사 자료로 활용되고 있다.

그리고 SK에서는 SK-man에게 요구되는 기초자질인 패기(적극적 사고, 진취적 행동, 빈틈없고 야무진 일처리), 경영관련지식, 사교자세 등을 중점적으로 평가할 수 있도록, 1979년 연구에 착수하여 1980년 처음 대졸신입사원 채용에 'SK종합적성검사'를 사용한 이래 신입사원 선발과정에 SK종합적성검사를 계속 활용하

고 있다고 한다. 또한, SK에서는 1981년, 1987년, 1992년에 적성검사결과와 직무만족, 인사평가간의 타당성(validity)검증을 실시하여 유의한 상관결과를 얻는 등 지속적인 연구와 보완을 통해, SK종합적성검사가 높은 타당도와 편차가 적은 난이도를 유지할 수 있도록 하고 있다고 한다. SK종합적성검사는 크게 적성검사와 인성검사로 나뉘어, 적성검사는 언어능력, 지각력, 추리력, 판단력, 수리력(응용계산력 등), 창의력 등을 바탕으로 종합적인 인지능력, 사고능력을 판단할 수 있도록 150문항으로 구성되어 있다. 그리고 인성검사는 사회성, 대인관계, 사교성 등 직장생활에의 적응도를 예측할 수 있도록 345문항으로 구성되어 있어 SK에서는 인성검사를 중시하는 것으로 알려졌다. 이 검사에서 일정한 성적을 넘어야 다음 선발단계에 응시할 자격이 주어진다. 즉 1차 서류전형후 면접대상을 선발하는 2차선발도구로 활용되고 있으며, 내부배치/평가 등의 인력관리에 기초 자료로도 활용되고 있다.⁴⁶⁾

현실적으로 행정고등고시 대신으로 이러한 제도를 갑자기 도입하여 대체한다고 하면 반발과 혼란현상이 빚어지겠지만, 기술고시나 외무고시에 이를 점진적으로 적용해보는 방안도 검토해볼 만하다. 외무고시는 어학능력, 기술고시에서는 자격증 소지여부를 중심으로 일차 스크린이 어느 정도 가능할 것이며 이를 바탕으로 직무적성검사를 실시하여 선발하는 방안을 고려해볼 수 있지 않을까 한다. 이를 위해 한국정부인력 선발을 위해서 가칭 “Public Service Aptitude Test”(PSAT)를 개발하는 안을 제안해본다. 당장 개발을 시작하여 1~2년내에 개발을 완성하면 2002~2003년 경에는 부분적으로 실시해볼 수 있지 않을까 한다.⁴⁷⁾

③ 전문행정대학원 설립

기존의 채용제도는 잠재능력을 가진 인력을 선발하는 특징이 있으나 행정현장에서 당장 능력을 발휘할 수 있는 인력을 선발하기는 용이하지 않다. 따라서 전문행정대학원을 설립하여 행정에 대한 전문성을 키우며, 행정 실무를 가르치면 임용 후 행정실무에 대한 재교육의 부담을 덜 수 있을 것이라는 점에 착안한 것이 전문행정대학원 설립 대안이다.⁴⁸⁾ 한국에서도 이와 같은 안에 대한 간헐적인

46) SK그룹 구조조정본부 인력팀 인터뷰 자료, 1999년 10월 15일.

47) 적성검사와 유사한 제도가 한국정부에서도 검토된 바 있다. 지난 1980년대 초반의 ‘의령총기사고’ 이후에 하위직 공무원들을 선발할 때 ‘인성검사’ 제도를 도입하여 면접시험에 참고자료로 활용하자는 시도가 있었다.

48) 인력선발방식이나 교육훈련은 상쇄적인 관계인 것 같다. 인력선발이 제대로 이

논의는 있어 왔으며 김영삼 정부 때도 중앙공무원교육원을 ENA처럼 개편해보자는 논의가 잠시 진행되다가 무산된 적이 있다. 이는 '특수대학원' 형태로 되어 있는 현재의 행정대학원보다는 보다 전문화된 형태의 대학원제도를 말한다.

이 대안에는 두 가지 방법이 있을 수 있다. 첫째는 예비관료(후보)를 선발해서 현장감있는 교육훈련을 실시하는 ENA식 교육기관을 들 수 있다. 둘째는 전문행정대학원 졸업생 및 졸업예정자에게 고등고시의 일부과목을 면제해주는 방식이다 (이는 사법고시 개편방안에서 거론되었던 전문법학대학원과 같은 맥락이다). 이렇게 되려면 행정학교육이 대학원체제로 변경되어야 한다.

일부에서는 국가전문행정연수원과 중앙공무원교육원 등을 통합하여 ENA와 같은 교육기관을 만들어도 괜찮지 않느냐 하는 주장을 제기하지만 당장의 실현 가능성은 그렇게 높지 않은 것 같다.⁴⁹⁾ 이와 같은 사례는 프랑스 등에서 찾을 수 있다. 프랑스는 학연으로 얽혀 있고 소수 엘리트가 지배하는 국가와 같고 학연의 주역은 고위관료를 공급하는 그랑제콜(Grandes Ecoles)이라는 지적이 많다(*The Economist*, 1999년 6월호).⁵⁰⁾ 그 중에서 프랑스 그랑제콜의 전형인 국립행정학교(ENA)는 1945년 10월 당시 샤를 드골 대통령에 의해 설립됐는데 그 영향력은 대단하다. '에나르크'라고 불리는 ENA 졸업생들은 정계·관계·재계·언론계의 최상층부에 포진해 프랑스를 이끌어가고 있다. 두 명의 대통령(자크 시라크, 지스카르 데스탱)과 리오넬 조스팽 총리 등 6명의 총리가 에나르크이며 17명의 현 각

루어지면 교육훈련의 필요성은 상당히 줄어들 가능성이 있다. 문제는 선발이 제대로 안될 경우에는 교육훈련의 필요성이 늘어난다는 것이다.

- 49) 이와 비슷한 아이디어가 여권에서 검토 중이라는 신문보도가 있었다. 행정고시 정원을 단계적으로 축소하고 몇 년이내에 국립행정대학을 설립하고 그로부터 몇 년후에는 행정고시제도를 폐지한다는 내용 등이 언론에 오르내린 적이 있다 (중앙일보, 1999년 4월 14일, 열린마당). 이러한 보도가 나왔을 때 제기된 우려 중의 하나는 "행정대학을 세우는 것이 '세무대학' 꼴이 안될지 ..."하는 우려였다(중앙일보, 1999년 4월 14일, 열린마당). 본 논문에서 상정한 것은 '대학' 수준이 아닌 '대학원' 과정을 말하며 특히 전문대학원 형태를 지칭한다.

- 50) 일반대학은 입학이 쉬운 대신 졸업 후 진로가 불확실한 반면 그랑제콜은 입학이 어려운 대신 졸업후 장래가 보장된다는 점이 가장 큰 차이이다. 대학입학자격시험(바칼로레아)만 합격하면 진학할 수 있는 일반대학과는 달리 그랑제콜에 들어가기 위해서는 어려운 입학시험을 통과해야 한다. 이 시험이 어렵기 때문에 바칼로레아 취득후 1~2년간 그랑제콜 준비반(프레파)에서 시험준비를 해야 한다. 프레파 입학도 만만치 않아 바칼로레아에 합격해야 하는 것은 물론 고교 성적이 전교 상위권 5퍼센트 이내에 들어야 한다고 한다.

료 중 9명이 ENA에서 공부했다. 49명의 현직 국회의원, 78명의 현직대사, 50명의 국영기업체 사장도 에나르크다. 프랑스가 자랑하는 독특한 고등교육시스템인 그랑제콜은 나폴레옹 시절 중앙집권체제를 강화하면서 정부에 필요한 인재를 양성하기 위해서 시작됐다. 현재 인문계·이공계·자연계·예능계 등 분야별로 300개가 넘는 그랑제콜이 있다고 한다.

중국도 프랑스의 영향을 받아 1980년대 후반에 국가행정학원(National School of Administration)을 설립하여 고급관료를 양성하고 있고 최근에는 중국인민대학과 함께 행정학박사학위 협동과정까지도 개설하였다고 한다.

Ⅶ. 민간분야에서의 인력선발 변화

다음에서는 간략하게나마 민간분야에서의 인력선발 방식 변화를 짚어보고자 한다. 새로운 밀레니엄을 앞두고 21세기형 인재를 뽑기 위한 기업들의 사원채용방식이 변화되고 있다. 대량생산의 산업형 사회에서 지식경영, 다품종·소량생산의 정보형 사회로의 세기적 변화에 대응하여 기업들도 새로운 유형의 인재를 새로운 방식으로 찾고 있다. 종전의 그룹단위에서 벗어나 계열사 단위나 아예 부서별 업종단위에서 직접 필요한 신규인력을 채용하기 시작했다. 채용규모도 과거 수 천명 규모에서 여러 회사 및 관련분야에 걸쳐 소수인원으로 채용하고, 채용시기도 1년에 봄·가을 한두 차례씩 뽑던 연례행사식 방식에서 연중상시 및 수시로 변화하고 있으며 신규사원 채용광고도 값비싼 언론광고 대신에 각 기업의 홈페이지를 통해 수시로 활용하고 입사지원서도 인터넷으로 접수하는 사례가 늘고 있다.

21세기의 기업환경에 걸맞은 인재를 뽑기 위한 테스트기준이나 방식도 변하고 있다. 대규모의 인력을 한꺼번에 뽑기 위한 필기시험-면접의 포괄적 방식에서 해당 업종에 꼭 필요한 적정인원을 선발하는 전문능력 증시형의 구체적인 방식으로 변하고 있다.

국제통화기금(IMF) 관리사태의 영향도 있었겠지만, 현대, 삼성, LG 등에서는 1998년부터 그룹공채가 사라지거나 현저히 줄고 있다. 최근에는 필요한 인력을 계열사 단위에서 직접 뽑고 있다. 예를 들어 삼성의 경우에 1997년까지는 그룹중심으로 공채를 실시했으나 1998년부터는 그룹중심의 공채를 하지 않고 있다고 한다. 그리고 이들의 주된 채용방식도 수시 채용으로 가고 있고 인터넷 접수방식이 점차 확대되고 있다.⁵¹⁾ 입사시험으로 국어, 상식, 영어시험이 일률적으로 치루어

지던 것도 옛말이다. 이제는 업종별로 필요한 전문적인 소양과 지식을 테스트하는 방식들이 많은 기업들에서 적용되고 있다. 삼성은 이미 앞에서도 설명한 바와 같이 인성검사까지 포함된 삼성직무적성검사(SSAT)를 활용하고 있다. 삼성의 경우, 과거 공채시험에서 필기시험(영어, 전공분야 지식, 일반상식)을 보던 것을 없애고 대신에 삼성직무적성검사를 실시하여 1차로 스크린한 다음, 2차로 면접을 거쳐 필요한 인력을 선발하고 있다.⁵²⁾

SK도 적성인성검사를 포함한 SK종합적성검사를 실시하고 있음을 앞에서 설명하였다. LG그룹은 단순한 성적우수자보다 대학동아리나 학술모임에서 리더로 활동했거나, 전산 등 전문경험, 해외경험자를 높이 평가한다. 현대증권은 면접때 자사가 필요한 스타일의 인재를 선입견없이 뽑기 위해 지원자의 학력 등에 관한 기본서류없이 면접관이 '무자료 면접(blind interview)'을 실시하기도 한다. 즉 면접관들이 학교나 성적수준에 따른 편견을 가지지 않도록 면접대상자의 이름을 제외한 어떤 정보도 없는 상태에서 진행하는 것을 말한다. 또한 응시자의 약점을 정면으로 파고들어 그가 위기에 대응하는 방식을 살펴보는 이른바 '압박면접(stress interview)'도 자주 등장하고 있으며, 한차례의 면접으로 끝내지 않고 여러 차례에 걸친 '다단계 면접(multiple stage interview)' 방법도 활용하기도 하고, 심리 전문가나 인터뷰전문가를 동원하여 면접을 실시하기도 한다.

고임금·저성장 및 무한경쟁의 시대에서 기업들의 인력채용 방식은 과거 양적인 관리에서 이제는 질적인 관리로 바뀌고 있다. 과거의 산업형 사회, 고성장의 시대에는 일정기준 이상의 인력을 대규모로 뽑아 필요한 일에 맞추면 되었지만, 지금은 사정이 달라졌다. 무엇보다 지식경영의 시대를 맞아 필요한 사람을 제대로 뽑지 않으면 기업경쟁력 약화로 이어지기 때문이다. 앞으로 채용단위도 각 기업이 아니라 부서단위로 이어질 것이다. 아울러 그룹단위에서 계열사별로 대졸사원을 충원하기 시작했으며 머지않아 기업단위의 중규모 채용도 없어지고 부서별

51) 예를 들어 올해 높은 경쟁률을 기록한 신세계백화점 대졸 공채에서 지원자의 45퍼센트가 인터넷으로 지원했다고 한다(문화일보, 1999년 10월 8일, 14쪽).

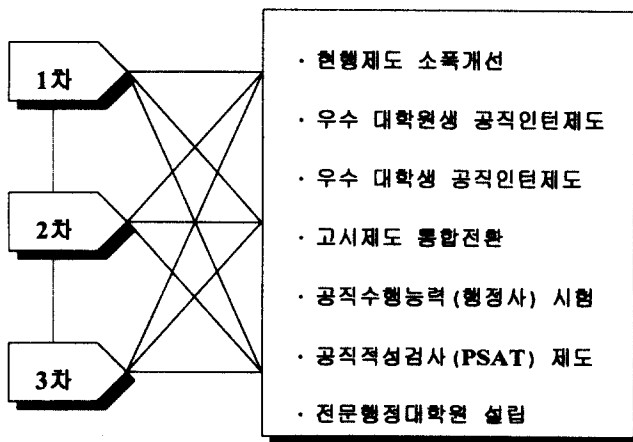
52) 삼성의 경우 면접도 2가지로 분류되어 있다. 하나는 '인성면접'으로서 이는 일반적으로 가장 많이 알려진 면접방법이다. 인성면접시에는 주로 이사들이 나와서 면접을 실시하기 때문에 '이사면접'이라고 부르기도 한다. 그리고 다른 하나는 독창적인 면접의 형태로 '기술면접'이라 부른다. 기술면접에는 관련 직군의 부장이나 과장급 4명 정도가 나와서 면접을 실시하며 실생활에서 있었던 사례 문제 등을 던져주고 대안이나 해결방안을 모색하여 발표하게 한다. 그래서 이를 속칭 '프리젠테이션 면접'이라고도 부른다.

로 필요한 소규모 인력을 적절한 시기에 적소에 채용하는 방향으로 변하게 될 것 같다. 민간에서는 인사분권화가 확산되고 있다.

VII. 향후 제도개선 추진전략

본 연구의 주된 목적은 앞서서도 밝힌 바와 같이 생각해 볼 수 있는 여러 가지 대안들을 일단 모아서 비교해보는 토론의 장을 마련하는데 있다. 앞서서 제시한 여러 가지 대안들이 모든 대안을 대표한다고는 할 수 없다. 여기서 거론하지 않은 새로운 대안도 있을 수 있으며, 또한 제시된 일부 대안은 서로 병합조정이 가능할 것이므로 다양한 형태의 대안들을 상정할 수 있을 것이다. 시험제도를 현재 처럼 1차·2차·3차체제를 '유지' 할 것인지 아니면 1차·2차로 줄일 것인지, 혹은 1차와 2차 시험방법을 현행 제도가 아닌 다른 대안으로 '대체' 할 것인지, 아니면 새로운 것과 '병행' 할 것인지, 혹은 제시된 대안을 조금 '변형' 시켜 접목시킬 것인지 등이 후속적으로 논의되어야 할 것이다.

그러므로 아래 <그림 3>처럼 여러 가지 대안을 놓고 어떤 조합, 병행, 변형이 가능할 것인지에 대한 선발방식 재설계작업이 앞으로 연구되어야 할 것이다. <그림 3>에는 현행제도 유지나 폐지에 관한 것은 포함하지 않았다. 선발방식을 재설계하는 데에도 다양한 대안이 나올 수 있으므로 별도의 독립적인 연구가 필요하



<그림 3> 행정고등고시 선발방식 재설계 틀

다. 앞으로 이러한 후속작업을 위해서는 앞서 열거한 여러 가지 대안들에 대한 깊은 이해와 공감대가 먼저 형성되어야 될 것이다.

그리고 각 대안들의 장·단점 비교나 각 대안들을 수용할 수 있는 부대조건 등에 대해서는 재설계작업을 할 때 좀 더 심도있는 논의가 있어야 할 것이다. 예를 들어 인턴대학(원)생을 모집한다고 했을 때, 인턴직원의 총 모집인원, 다른 선발 시험과의 조화문제, 인턴직원의 직무와 관련된 업무상 책임문제는 어떻게 할 것인지 등 구체적인 추가연구가 필요하다. 여기서는 이런 것까지 다 거론할 수 없고, 이는 앞으로 후속연구나 개혁추진과정에서 다루어져야 할 것이다.⁵³⁾

고시제도개선에 대한 토론이나 논의가 그냥 단순한 연구나 반응없는 주장으로 끝나서는 아니된다. 행정부의 개혁작업은 반드시 변법으로 이어져야 마무리가 되어야 한다. 그러므로 현 정부체제에서 고시제도 개선안이 변법으로 이어지기 위해서는 첫째, 조만간 현재의 고시제도에 관한 연구·검토작업을 마무리해야 할 것이다.⁵⁴⁾ 둘째, 연구가 마무리되면 중앙인사위원회, 행정자치부, 기획예산처 등 관련부서가 협의하여 이 문제를 심도있게 검토하여 개선안을 마련한 후, 이 안을 바탕으로 공청회를 개최하여 국민들과 전문가들의 의견을 수렴해야 할 것이다. 이를 내부적으로 뒷받침하기 위해서는 중앙인사위원회, 행정자치부, 기획예산처 등 유관기관에서 별도의 책임추진팀을 가동하는 것이 좋을 듯하다. 개혁기구나 추진기관에서 아무리 좋은 개혁안을 만들더라도 추진과정에서 변질되는 경우가 허다하다. 따라서 변법이 마무리되는 순간까지 치밀한 개혁추진 전략을 세우지 않으면 공직내외의 저항에 굴복하고 말 것이다.⁵⁵⁾ 또한 국회에서의 관련법안 심의와 개정 등 일련의 입법과정을 지혜롭게 대처하여 개혁안이 변질되고 개악현상이 초래되지 않도록 최종 마무리를 철저하게 해야 할 것이다.

53) 총선 전까지 연구를 마무리한 후 내부 검토 작업을 거쳐 총선이 끝난 이후에 공청회를 개최하고 두루두루 의견을 수렴한 후 국가 및 지방공무원법과 정부조직법 등의 변법(變法)으로 이어져 고시제도개선이 결실을 맺어야 할 것이다.

54) 중앙정부에서 일괄적으로 적용하기 어려운 부분은 일부 중앙기관이나 지방자치단체 등에서 시험실시(pilot test)를 해보는 것도 하나의 방법일 것이다.

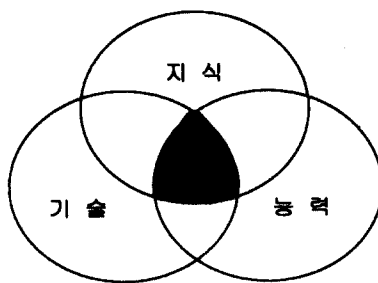
55) 개혁과정에서 '저항극복'이라는 과제는 매우 중요한 이슈이다. 과거 정부의 개혁추진기구에서 좋은 개혁안을 준비했지만, 저항을 극복하지 못하여 실패한 사례가 많다(오석홍, 1994: 30-42).

VIII. 결론 및 정책적 함의

행정환경 변화에 대한 지적은 이미 앞에서 언급한 바와 같다. 여러 환경변화를 감안하고 시대변화에 적합한 인사제도를 구축하기 위한 논의와 연구가 우리 정부에서도 제시되고 있어 다행이다. 물론 이런 주제에 대한 개선 논의는 간헐적으로 있어왔지만, 최근에 학계, 민간분야, 그리고 정부가 공통적으로 이 문제에 깊은 관심을 보인 것은 고시제도 변화의 가능성을 말해준다. 차제에 고시제도를 반드시 개선하여 “대졸자 홍수, 인재는 가뭄”이라는 현상을 극복할 수 있기를 바란다.

이를 위해서는 고시제도를 포함한 여러 가지 선발도구(選拔道具)에 대한 연구와 개혁이 필요하다. 선발도구는 일반적으로 KSAs(knowledges, skills & abilities)를 공히 활용하는 것을 말하지만(Hays & Reeves, 1989: 189), 지금까지 한국정부는 지적능력(knowledges)을 파악하는 필기시험(paper-and-pencil test)에만 매달려왔다. 그러므로 앞에서 논의한 다양한 방법들을 비교하여 <그림 4>에 나타나 있는 바와 같이 지식·기술·능력(적성이나 인성포함) 등을 공히 검증하는 새로운 대안을 모색해야 할 것이다.

정부개혁에 대한 평가는 평가시점과 보는 이에 따라서 다양하고 천차만별이지만, 적어도 인사제도 개혁에 관해서는 그 동안 가시적인 노력이 몇 차례 있었다고 본다. 개방형 임용 및 계약직 확대,⁵⁶⁾ 3급 이상을 대상으로 한 연봉제 실시,



<그림 4> 선발방식개선 고려 요인

56) 공무원들은 기본적으로 눈에 띄는 잘못만 범하지 않고, 일정기간이 지나면 언젠가 승진한다고 생각한다. 이 의식을 바꾸어야 한다. 누구나 모두 승진할 수 있다고 생각하기 때문에 승진에 대한 불만이 나오고, 그러한 과정 속에서 복수직 급제가 나오기도 한다. 그리고 공무원들이 지나치게 승진을 통해서 자아실현을

인사평정제도 개선, 목표관리제 도입 등이 그것이다. 중앙인사위원회뿐만 아니라 행정자치부와 기획예산처에서도 지식정보시대의 다양한 인재를 충원하기 위한 제도개선을 각각 추진하고 있다. 고시문제뿐만 아니라 6급이하 공무원 채용에 대해서도 개혁이 진행될 전망이다.⁵⁷⁾

인력선발권을 포함해서 인사권을 앞으로는 각 부처단위로 분권화·위임(decentralization, devolution)하는 것이 바람직할 것 같다. 그러나 지금까지는 정부인력을 선발할 때 인사부처(부서)가 신규 채용자를 모두 뽑아서 할당해주는 식이다. 물론 계약직 등 일부 선발과정에서는 이러한 관행이 바뀌고 있지만, 앞으로는 인력이 필요한 부서에서 면접과정 등에 참여하여 자기 부서에 꼭 필요한 인력을 선발하는데 참여할 수 있는 길을 마련해 주어야 할 것이다.

기본적으로 고시제도 개편은 제급제와 직위분류제 그리고 개방형과 폐쇄형의 이슈로 좁혀질 수 있으므로 이에 대한 이해가 필요할 것이다. 직위분류제와 개방형 요소를 확대해 나간다고 할 때, 실적주의와 업관주의를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 있다. 기본적으로는 실적주의를 앞으로 강화하는 차원으로 나아가야 하겠지만, 행정과 정치현장에서는 이를 업관주의적 입장에서 오용하려는 시도나 유혹이 존재하기 마련이다. 따라서 적소에 적재를 뽑아 배치해야 하며, 정치적인 배려나 업관제적인 요인에 의해 인력관리를 하게되는 사태를 방지할 수 있는 대책도 함께 병행되어야 할 것이다. 다시 말해서 선발기준 명시 및 철저한 집행, 절차적 민주성과 투명성 확보, 부패 고리 제거 등과 같은 보안장치가 필요하다. 아울러 고시제도 개선만으로는 인력의 경쟁력 향상을 보장할 수 없다. 승진제도와 보수및 연금제도 등 관련되는 인사제도 개선도 함께 병행하여 추진해야 할 것이다.

또한 고시제도와 같은 신규인력 선발제도 개선도 중요하지만, 공무원의 종류를

할 수 있다고 생각하는 것이 문제이다. 능력있고 실력있는 사람에게는 승진을 보장해주어야 하지만, 지금처럼 일정기간만 지나면 누구나 승진할 수 있다는 생각을 깨지 않으면 개방형도 어렵다.

- 57) 이제 하위직(6급이하)의 경우에는 공무원 채용에 대한 부처의 자율권을 강화하는 것이 시대적 요청이기 때문이다. 이는 이미 1999년 정부조직개편 운영시스템 공청회자료에서 발표된 바 있다. 앞으로는 이러한 요구가 점차 더 확대될 것으로 보여진다. 부처별로 선발방식이 이양(위임)되거나 점진적으로 분화되는 추세에 맞추어 이에 대비해서 현재의 집중식 선발에 대응한 분산식 선발제도를 추가로 연구할 필요가 있다.

다양화할 필요가 있다고 생각하는데 예를 들면, 상근하지 않는 분임직원(part-timer)이나 인턴직원 등이다. 종류가 다양화되면 채용방법이나 채용시기도 그에 맞게 다양화 될 수 있을 것이다. 본 연구에서 이 문제를 다루지는 못했으나 관련된 주제이므로 앞으로 별도의 검토가 필요하다.

결론적으로 말해서 조만간 고시제도 개선안이 마련되어 이것이 실천에 옮겨지기를 바란다. 고시제도 개편 문제는 현상유지하자는 의견에서부터 극단적으로 폐지하자는 의견에 이르기까지 그 논의의 범위가 다양하다. 한국의 관료나 관권학제는 대체로 보수성향이 강하므로 고시를 없애자는 주장에 대해서는 소극적일 것으로 예상된다. 그러나 그렇다고 현상유지를 바라는 것도 아닐 것으로 예상한다. 현행 고시에 문제가 있다는 것을 아는 한 개선의 여지는 있을 것이라는 것이 필자의 가정이다. 따라서 현상유지나 폐지와 같은 대안보다는 개선쪽에 초점을 맞추어 각 대안에 대한 공개검토작업이 가속화되었으면 한다.

물론 앞서 지적한대로 이 논문이 제시한 대안들이 모든 대안들을 담고 있다고 할 수는 없으나 제시된 대안들을 중심으로 여러 가지 변형이나 조합이 가능하므로 이를 토대로 실천적인 논의가 심화될 수 있을 것으로 기대한다. 그것이 새로운 밀레니엄을 위해 인사부문에서 준비할 수 있는 여러 가지 과제 중에서 그 첫째라고 생각한다. 왜냐하면 인력선발이 인력관리의 첫 단추에 해당되기 때문이다. 첫 단추가 제대로 맞춰지면 나머지 것도 바로 될 것이라고 믿기 때문이다. 정부인력 선발제도를 포함한 임용제도 개선과 같은 일련의 시도는 경직된 구제도에 대한 일종의 해체(dismantling)현상이 일어나고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 강성철·김판석·이종수·최근열·하태권, 「새인사행정론」(개정판), 서울: 대영문화사, 1999.
- 국사편찬위원회, 「한국사: 조선초기의 정치구조」, 서울: 탐구당문화사, 1994.
- 김광웅, “중앙인사위원회 출범의 의의와 전망,” 한국행정학회 특별세미나(중앙인사위원회 창립기념) 기조연설문, (10월 1일), 1999.
- 김영평, “조직효과성의 개념적 혼동과 모순의 관리,” 이문영교수 정년기념논문집 「작은 정부를 위한 관료제」, 서울: 법문사, 1991. pp. 301-318.

- 김진홍, “고시망국론,” 「중앙일보」 칼럼 (한주를 열며) (7월 20일), 1998. p. 6.
- 김철수, 「국가시험제도의 개선방안」, 서울: 서울대학교 법학연구소, 1989.
- 김판석·권경득, “지방자치단체의 인사제도개혁,” 「한국행정학보」 33(1), 1999. pp. 1-18.
- 매일경제 지식프로젝트팀, 「지식혁명보고서」, 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 박내희, 「인사관리」, 서울: 박영사, 1996.
- 박동서, 「한국행정의 쇄신사례」, 서울: 법문사, 1999.
- 삼성인재개발원, “삼성직무적성검사의 개발과 활용,” 삼성인재개발원 내부자료, 1999.
- 오석홍, 「행정개혁론」, 서울: 박영사, 1994.
- 오석홍, “21세기 한국의 공무원상,” 「인사행정연구회 소식지」 권두언, (11월 1일), 1999.
- 이의철, “환경변화 예측해야 한다,” 「한국경제신문」(10월 19일), 1999. p. 9.
- [일본]인사원, 「공무원백서」, 동경: 대장성 인쇄국, 1994.
- 정성호, “한국 인사행정의 정치이론적 방향 모색: 기술적 절충주의로부터 계급제로의 재정비,” 「한국행정연구」 2(4), 1993. pp. 140-160.
- 정정길, “신국정관리와 인사개혁의 방향,” 한국행정학회 특별세미나(중앙인사위원회 창립기념) 발표논문, (10월 1일), 1999.
- 최병대, “구조조정기 지방정부의 생산적인 조직 및 인력관리 방안,” 「21세기를 여는 민선 2기 지방자치의 역할과 임무」, 서울: 서울시정개발연구원, 1998.
- 최병대, 「서울시 공무원의 전문성 제고방안」, 서울: 서울시정개발연구원, 1999.
- 하태권, “공공부문 종사자의 생산성 제고방안: 공직임용체계의 개선을 중심으로,” 임주영(편). 「공공부문 혁신을 위한 연구(I)」, 서울: 한국조세연구원, 1998. pp. 233-365.
- 한국경영자총협회, 「신인사 Trend 35」, 서울: 한국경영자총협회, 1996.
- 행정자치부, 「공무원통계」, 서울: 행정자치부, 1998.
- 행정자치부, 「행정자치부 통계연보」, 서울: 행정자치부, 1999.
- Ban, Carolyn. *How Do Public Managers Manage*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- Ban, Carolyn. “Hiring in the Public Sector: ‘Expediency Management’ or Structural Reform?” in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci. (eds.), *Public Personnel Management*. 2nd ed., pp.189-203, New York: Longman, 1997.
- Drewry, Garvin and Tony Butcher, *The Civil Service Today*. Cambridge, MA: Blackwell,

1988.

Hays, Steve W. and T. Zane Reeves, *Personnel Management in the Public Sector*. Dubuque, IO: Wm C. Brown, 1989.

Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P Sanders, and Constance Horner, *Civil Service Reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1996.

[Singapore] Public Service Commission, *Annual Report 1993*. Singapore: Public Service Commission, 1993.

Riccucci, Norma M., "Merit, Equity, and Test Validity: A New Look at an Old Problem," *Administration and Society* 23 (1): 74-93, 1991.

Rudner, Lawrence, "Pre-Employment Testing and Employee Productivity," *Public Personnel Management* 21 (2): 150-161, 1992.

Sylvia, Ronald D., *Public Personnel Administration*. Belmont, CA: Wadsworth, 1994.