

# 한국 공무원 교육훈련의 통시적 분석: 신입관리자과정을 중심으로\*

유정호\*\*, 정기덕\*\*\*, 김민정\*\*\*\*, 조민호\*\*\*\*\*

본 연구는 국가공무원인재개발원의 5급 신입관리자과정의 변화상을 1968년부터 2012년까지 통시적으로 분석하고 정책적 제언을 제시하는 것이 목적이다. 이를 위해 본 연구의 제1단계에서는 신입관리자과정을 공직가치교육(국가관, 공직관, 교양)과 직무교육(기본직무, 세계화, 정보화)으로 구분하여 코딩하고 추세분석하였다. 제2단계에서는 역대 대통령들의 취임사를 인용하여 추세변화를 설명하고, 역대 원장들과 피교육생들의 인터뷰 자료를 통해 신입관리자과정을 분석하였다. 제1단계 분석결과, 신입관리자과정은 각각의 정부 특성 및 정치·경제·사회적 환경에 맞추어 개편되었다. 민주화 이후 정부들에서는 정부출범 연도에만 국가관 과목의 비중이 급증했다가 감소하면 이를 대신하여 교양과목이 증가하는 패턴을 보였다. 그러나 공직관 과목은 항상 가장 낮은 비중을 차지하였다. 직무교육은 전두환 정부 후반기부터 김대중 정부까지 증가 추세이고, 시대적 환경변화에 따라 기본직무보다는 세계화 및 정보화 교육의 비중이 증가하였다. 제2단계 분석결과, 공직가치의 내재화 및 함양 정도는 시대별 강의기법별로 달라지며, 직무역량 향상은 교과목, 강의기법, 교육인력의 한계로 제한적이다. 따라서 공직입문동기와 교육훈련 패러다임 변화에 대응하여 공직가치교육 특히 공직관 교육에 초점을 맞추고, 역량기반교육의 도입 및 액션러닝의 확대, 타 교육훈련기관과의 협력이 요구된다.

주제어: 공무원, 교육훈련, 신입관리자과정

## I. 서론

최근 세월호 사건, 메르스(중동호흡기증후군)사태에 이어 조류인플루엔자(AI) 창궐로 인한 달걀가격 폭등 사태 등에서 정부의 위기관리 역량이 매우 심각한 수준을 보였다. 잇따른 사건

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2 924832).

이 논문의 일부는 한국연구재단의 토대연구 지원사업(한국형 인재양성 모델 및 전략의 세계적 확산과 공유)의 총서(한국형 인재양성 모델과 경험 제1권 공공부문편, 2017)의 자료 및 일부 내용을 바탕으로 보완·발전하였음을 밝힙니다.

\*\* 제1저자, 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료(yoojh@skku.edu).

\*\*\* 제2저자, 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정(zzjkd@skku.edu).

\*\*\*\* 제3저자, 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정(minjung.k@skku.edu).

\*\*\*\*\* 교신저자, 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 부교수(chomh@skku.edu).

의 대응 부실에 관해 정부는 책임을 회피하였고 오히려 사후약방문식으로 조직만 확대·개편하는 모습을 보였다(매일경제, 2016.12.19.). 이에, 공무원의 역량과 책임부족에 대한 언론과 여론의 비판이 쇄도하였으며, 공무원의 역량 강화 및 공직가치 제고를 위한 공무원 교육훈련의 중요성이 부각되고 있다(박정호, 2015).

특히, 한국의 인사행정체제는 직업공무원제와 일반행정이 양성 중심의 인력관리 방식을 취하고 있어 보다 생산적인 인력관리가 가능한 공무원 교육훈련이 요청되고 있다(최병대·김상묵, 2000: 86-92). 한국의 직업공무원제는 신분보장을 전제로 하고 있어 새로운 공공부문의 인재 유입과 인력의 대체가 더디게 나타나는 구조를 가지고 있다(오성호, 1997; 정하경, 1992). 그러나 현대사회는 대단히 빠른 속도로 변화하고 있고 다원화 되며 세계화와 국지화의 경향이 병존함에 따라 행정에서 필요로 하는 인재상에도 변화가 있어왔다(권기현, 2014). 즉, 정부 경쟁력의 핵심요체인 '공공인재'에게 요구되는 전문성과 필요역량이 다변화되고 있다. 이때 필요역량과 보유역량 간의 격차를 줄이기 위해 신규 인력의 확보도 필요하겠으나 기존의 공무원들에 대한 재교육이 병행되어야 지속가능한 인력관리가 가능할 것이다.

그러나 기존의 한국 정부의 인사관리 추세는 '교육훈련'을 통한 인재양성보다는 '신규인력 확보'에 기대에 인적자원관리를 유지해온 경향을 보이고 있다(송석휘, 2007). 이러한 상황이 유지될 수 있었던 배경은 공공부문의 노동공급이 수요에 비해 지나치게 높아 유능한 인재의 확보가 용이한 사회적 분위기의 영향을 꼽을 수 있겠다. 해마다 공무원 진로를 희망하는 상위권 대학 문과생들이 쏟아져 나오고 있으며(연합뉴스, 2016.9.21.), 지난 해 5급 공채 공무원의 경쟁률이 약 41:1, 7급 공채의 경우 196:1을 기록하였다(연합뉴스, 2017.01.25.). 그러나 결과적으로 신규인력확보에 의한 인적자원 관리 성향은 효과적인 인력양성방법으로 작동할 수 있는 교육훈련을 오히려 형식적·비체계적으로 운영되게끔 하는 악순환을 초래하였다(김귀영 외, 2006). 공무원 교육훈련은 공무원의 직무수행능력 향상이라는 소기의 목적을 달성하지 못한 채 귀중한 자원과 시간을 낭비한다는 비난을 받고 있는 실정이다(박천오·최호진, 2002). 따라서 본 연구는 공무원 집단의 역량강화와 책임감 제고를 위해 기존의 공무원 교육훈련 과정의 역사적 변천사를 비교 분석하여 정확한 문제 진단과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구는 공공부문의 교육훈련 중에서도 한국 인사행정에서 관리자계층으로 수혈되는 5급 신입관리자과정의 교육훈련에 집중하여 분석하고자 한다. 행정고시 출신 공무원 집단은 우리나라 공무원과 정부의 경쟁력을 좌우하는 핵심 엘리트집단이라는 측면을 고려할 때 이들을 처음 교육시키는 신입관리자과정에 관한 연구는 학문적 의의가 있다(함성득 외, 2000). 구체적으로, 지난 1968년 개설된 신입관리자과정을 통해 약 50년간 1만 2500여명의 중간관리계층 공무원이 배출됐고, 이기권 고용노동부 장관, 김영석 해양수산부 장관 등 10명의 현직 장관들도 신입관리자과정을 수료하였다(정책브리핑, 2016.1.15.). 한편, 신입관리자과정은 정부의 중

간관리계층을 외부로부터 수혈하는 첫 관문 교육으로서 공직가치(public service value)를 강화시키는 교육을 포함하고 있다는 점에서 그 중요성이 인정될 수 있다(이종수, 2009). 최근 발생한 세월호 사건 등 재난의 대응과정에서 공무원들이 소명감, 책임감, 역량 등이 부족하다는 비판이 제기됨에 따라 실천적인 개선책으로서 신입관리자과정의 개선이 요구되고 있는 실정이다(박정호, 2015). 그리고 본 연구는 한국 공무원 교육훈련의 50여년에 걸친 통시적 분석에 목적을 두므로, 2000년도에 도입된 '경력경쟁채용시험' 및 2011년 개편·도입된 '민간경력자 5급 일괄채용시험'은 그 짧은 도입기간으로 인해 분석에서 제외하였다. 그리고 '5급 승진자과정(舊 초급관리자과정)'은 교육기간이 신입관리자과정의 22주(2017년 기준)에 비해 6주로 큰 차이가 있으며, 교육목표도 신입관리자과정의 올바른 공직자상 확립 및, 국정수행의 핵심인재 양성, 정책기획 및 실무역량 강화, 창의적 역량, 소통역량 및 글로벌역량, 기본소양 등의 전방위 교육에 비해 공직가치 내재화 및 리더십 역량으로 단편적이다. 따라서 본 연구는 신입관리자과정에 초점을 두고자 한다.

국내의 몇몇 연구자들이 공무원 교육훈련 전체 과정에 대한 시대적 변화에 따른 종단적 연구는 진행하였으나(김신복, 1999; 이근주, 2010; 정찬동, 2008), 신입관리자과정에 대한 상세한 추세연구는 부재하였고 신입관리자과정 자체에 대한 횡단연구도 부족한 실정이다. 이러한 연구경향은 신입관리자과정이 중요함에도 불구하고 주목을 덜 받았을 수도 있다. 또는 한국 인사행정의 관행이 교육훈련을 통해 공무원의 전문성 및 역량의 제고를 추진하기 보다는 단기적인 성과 달성에 치우쳤기 때문에, 장기적으로 성과가 나타나는 교육훈련이 소홀히 여겨진 것으로도 판단될 수 있다(이근주, 2010).

이러한 맥락에서, 본 연구는 중간관리계층 공공인재의 전략적인 교육훈련을 위한 정책적 시사점을 제공하고자 박정희 정부부터 이명박 정부까지 신입관리자과정의 약 50년간의 변화상을 통시적으로 살펴보고자 한다. 체계적인 분석을 위해 2단계로 구성되며, 1단계에서는 신입관리자과정에 관한 교과목 및 시수 분석을 통해 공직가치교육과 직무교육의 추세를 살펴보고 공무원 교육훈련과 관련된 정치·경제·사회적 배경의 변화에 따라 공직가치교육과 직무교육의 목표와 교과목이 어떠한 영향을 받았는지를 분석한다. 2단계는 1단계에서 도출된 결과를 교육자와 피교육자에 대한 인터뷰를 활용하여 이해하고자 한다. 즉, 신입관리자과정을 담당한 국가공무원인재개발원(舊 중앙공무원교육원) 역대 원장 및 피교육생의 인터뷰를 통해 신입관리자과정에 대한 변화상 및 문제의 원인을 보다 체계적으로 분석할 수 있을 것이다. 지난 반세기 동안의 신입관리자과정을 다각적으로 분석함으로써, 향후 한국의 중간관리자 교육훈련을 강화하고 공무원 5급 공채 출신의 우수한 인적자원을 유지·활용함에 있어 유용한 정보를 제공해 줄 것으로 기대되는 바이다.

## Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구

### 1. 공직역량 및 공직윤리에 관한 논의

공무원 교육훈련에 관한 논의에 앞서, 인적 자원관리 및 교육공학의 차원에서 공무원 교육 훈련이 공무원의 어떤 역량을 발전시키기 위한 교육인지에 대한 명확한 이해를 위해 ‘역량’과 ‘공직역량’에 대한 개념의 정립이 필요할 것이다. 역량에 대한 연구가 처음 등장한 것은 1920 년대에 Taylor가 과학적 관리법에서 직무를 세분화하는 구성요소로서 역량을 분류한 것이 시 초가 되었으며, 구체적인 역량모델은 McClelland에 의해 처음 제시되었다(박우성, 2002: 7). McClelland(1973)은 천부적으로 타고난 지능 수준에 따라 일의 성패가 결정되지 않다는 점을 지적하며, 동일 직무에서 성공한 사람과 그렇지 못한 사람들 간의 경험적인 샘플 추출과 비교 를 통한 이론적·실무적인 직무에 관한 역량 지표의 개발이 필요함을 주장하였다. Doz(1996)은 역량을 조직의 기본적 업무과정으로서 특정 과제 수행에서 보다 좋은 결과를 산출하게 함으로써 경쟁자에 대한 우위를 확보할 수 있게 하는 개인의 기술, 개인을 둘러싼 체제, 자신의 특성, 추구하는 가치 등의 결합으로 정의하였다(권용수, 2006: 131에서 재인용). 하미승 외(2007)는 역량을 개인이 수행하는 업무성과와 관련성이 높고, 조직의 성과기준에 대비하여 측정 할 수 있으며, 교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식, 기술, 태도, 능력의 집합체로 보았다. 역량에 관한 논의는 다양하지만, 궁극적으로 역량은 조직의 효과성, 즉 조직의 성과로 연결되는 개인의 성과 창출을 가능하게 하는 개인의 능력으로 정의할 수 있다.

공직역량에 대한 정의도 접근 방식에 따라 다소 차이는 있으나, 앞서 정의한 역량의 개념 에 비추어 볼 때 정부 조직차원의 성과 창출을 위해 정부의 인적자원인 공무원이 지녀야할 역 량으로 이해할 수 있다. 공직역량은 국가발전과 정부혁신의 주체가 공무원이라는 점에서, 정 부의 인적자원개발 측면이란 다수의 연구에서 그 중요성이 강조되어 왔다(권용수, 2006: 130). 오경민·박홍식(2002)은 전문지식과 능률을 공무원이 갖춰야할 공직능력의 한 요소로 제시하 였다. 특히, 이러한 공직역량은 정부역량 및 정부신뢰와도 연관이 있다는 연구들이 다수 있으 며(황창호 외, 2017; 오경민·박홍식, 2002), 어떠한 공직역량이 공무원들에게 필요한가에 대한 연구가 확산되었다. 공무원이 국민들에게 봉사하는 존재라는 점에서 공직역량이라는 개념에 는 조직차원의 효율성 향상을 위한 전문지식뿐만 아니라 공직기강과 공직윤리의 가치도 포함 되어야 함을 강조하기도 한다. 이문수(2014)는 공직자의 책임이 자신이 일하는 분야의 전문성 에 입각하여 명령을 준수하고 법규와 규정을 지키는 것으로 충분하다는 안일한 사고를 비판하 며, 공직윤리에 대한 근본적인 개념의 정립의 필요성을 제기하였다.

공직윤리의 개념은 학자들에 따라 상이한 접근과 철학적 전제 등을 기반으로 조금씩 다르

게 사용되어 왔다. 대표적인 행정윤리 학자인 Dennis Thompson(2001: 89)은 조직 안에 있는 관료들의 행동에 도덕적 원칙을 적용하는 것이라 정의하였다. 이러한 도덕원칙을 적용함에 있어 공무원은 모든 사람의 이익에 봉사하는지가 중요하며, 공무원의 개인적 가치, 주관, 정념 등으로부터 자유로워져야 함을 강조하였다. 행정윤리의 대상인 시민을 Benhabib(1992)가 말하는 일반화된 타자(generalized others)로 간주할 것을 요구하여, 이는 주관적 이해관계를 초월하는 보편적 시각을 바탕으로 타자의 특수성을 고려하지 않고 모든 사람은 평등하다는 관점에 기반한 윤리적 철학에 기초하였다. 이러한 Thompson의 행정윤리는 모두가 윤리를 지켜야 한다는 Kant의 의무론적 윤리학을 따르고 있다고 볼 수 있다(이문수, 2014: 53-54). 반면, 한국의 전통윤리인 청백리(淸白吏) 사상에 따른 공직윤리의 개념은 깨끗하고 순백한 정신자세의 공직자세로 정의할 수 있다. 청백리란 품행이 순결하고, 정도(正道)와 청백한 방법이 아니면 공직에 나아가지 않고, 사리가 분명하고 청초하며 과오가 없으며, 신분에 부적합한 직업을 회피하는 '청렴결백'의 약칭으로 우리나라를 비롯한 동양에서 가장 이상적인 관료의 미덕이다(김택, 2004: 96-98). 다른 한편으로, 문화적 담론에 근거하여, 한국인은 인간관계를 중시하고 남의 집을 방문할 때 선물을 갖고 가는 것이 예의이고 사회적 약속인 문화의 영향을 받아, 관료문화도 사인주의(私人主意)적이고 부패한 문화가 팽배하였다고 보는 시각에 근거한 반부패주의적 공직윤리의 개념이 존재한다(김택, 2004: 92-96). 이때 공직윤리는 관료의 권한 오·남용과 이권청탁·물품수수 등의 부정청탁을 기피하는 규범적 윤리로 정의할 수 있다. 이와 유사하게, 규범적 측면을 강조하는 Taylor(1975)는 공직윤리를 공직사회에서 통용되는 윤리적 판단과 윤리적 규범을 총칭하는 것으로 정의하였다. 이때 윤리적 규범은 공직윤리의 확보노력으로서의 법·제도적인 노력과 공직가치 교육 프로그램 등이 포함될 수 있다(김호섭 외, 2010; 박홍식, 2016). 본 연구는 반세기 가량의 공직윤리의 변천을 다 포괄 할 수 있어야 하며, 공직가치 교육과 직무교육 등의 분석을 목적으로 한다. 이러한 점에서, 공직윤리를 한국적 맥락에서 강조되어온 청백리사상과 반부패의 개념을 포함하여 모든 시민에 대하여 타자의 특수성에 관계없이 공직자가 지녀야하는 도덕적·규범적 윤리로 정의하고자 한다.

## 2. 직무교육 및 공직가치 교육의 개념

교육훈련은 개인의 잠재력을 개발시키고 가치관을 변화시키는 교육(education)과 조직 차원에서 정부 정책을 추진하는데 요구되는 지식 및 기술을 향상시키는 훈련(training)을 의미한다. 즉, 교육훈련은 지식과 정보에 관련된 것만이 아니라 가치관과 태도의 변화 등을 촉진하는 의도적인 활동을 의미한다(정찬동, 2008). 교육훈련의 의미에 따라, 공무원 교육훈련은 “정부 조직에서 직무수행 상 필요한 지식과 기술을 습득시키고, 가치관과 태도를 발전적으로 지향시

키고자 하는 인사기능”(김중양, 2008: 248)으로 정의할 수 있다.

이러한 맥락에서, 공무원 교육훈련 과정은 생산성을 높이는 방안으로서 직무교육과 공직 자로서의 동기부여와 기본 함양을 위한 공직가치교육의 두 분류로 구분이 가능하다. 위의 두 유형의 교육체계는 공무원법상의 교육훈련의 개념에서도 정의되고 있음을 볼 수 있다. 공무원 교육훈련법 제1조는 교육훈련을 “직무관련 능력 배양과 국민전체에 봉사자로서 갖추어야 할 정신적 자세 함양”이라고 규정하였다.

먼저, 직무교육은 공무원 개개인이 담당하는 직무에 대한 원동력을 제고할 수 있으며, 능숙도를 향상시켜 조직의 생산성을 제고할 수 있다(Campbell, 1971: 566-567; 송석휘, 2007). 직무교육과 관련해 최근 강조되는 개념으로 역량 기반 교육훈련(Competency Based Curriculum, CBC)이 있다. 이는 실제 조직성과 달성에 필수적인 역량을 분석하여 현재와 필요 수준 간 차이를 확인하고 이를 해결하려는 교육훈련 시스템을 의미한다(강성철 외, 2014: 321-322). 그런데 직무교육의 실제적인 운영에 있어 교육훈련이 필요한 내용보다는 교육훈련대상인원만을 파악하는 양 위주의 수요조사와 교육훈련 대상자의 강제배분식 차출로 인하여, 정부와 공무원 개인의 교육훈련 수요가 제대로 반영되지 못한 채 예산낭비와 교육효과 저하를 초래한다는 지적이 있어왔다(김신복, 1999).

다음으로, 공직가치교육은 조직의 차원에서 공직이라는 업무의 공공성에서 나오는 가치와 공무원 개인이 순수하게 직업으로서 느끼는 개인적 차원의 두 측면을 포괄하는 개념이다(김영천, 2007). 공무원의 공직가치를 변화시키고 강화시키는 것은 사람의 가치를 변화시키는 것이며, 상당한 이해와 인내를 필요로 한다(박정호, 2015). 그럼에도 불구하고 공직가치가 사회적으로 이슈화되면서 국가공무원인재개발원 및 국민권익위원회 청렴연수원을 포함한 교육기관에서 공직가치 교육 프로그램을 신설·확대하였다. Beerli 외 (2013)은 108명의 공공섹터 종사자들에게 종단적인 설문조사를 실시하여 분석한 결과, 공직종사자들은 공직가치 교육을 받은 후 그 전에 비하여 윤리적인 의사결정, 윤리적인 조직 문화와, 조직몰입과 삶의질에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 최영출(2007)은 공직가치가 공무원들의 전반적인 근무행태와 공직문화에 영향을 주고 더 나아가 공공부문의 경쟁력 향상에도 연관될 수 있다는 면에서, 공직가치 교육의 중요성을 강조하였다.

### 3. 공무원 교육훈련에 관한 연구

공무원 교육훈련을 평가한 연구는 다수 존재하지만, 종단적으로 교육훈련과정을 구체적으로 살펴보고 평가한 연구는 제한적이다. 공무원 교육훈련을 단기적으로 평가한 연구들은 1960년대에서 1980년대까지는 박동서(1968), 박연호(1969), 김신복(1988)의 3편이 존재하였고(임

동욱·함성득, 2001:118), 1990년대 이후부터는 다양한 연구가 이루어졌다. 특히, 2000년대에 들어서는 주로 공무원을 대상으로 만족도 및 개선방안에 관한 설문조사를 하며 양적으로 분석하는 연구들이 다수 이루어졌다(박천오·최호진, 2002; 강여진·최호진, 2003; 김명희 외, 2010; 류현숙·이혜윤, 2011; 김귀영 외, 2006; 박선옥·이근주, 2012).

구체적으로, 공무원 교육훈련에 대한 단기적 평가를 위해 고위관리자 공무원을 대상으로 설문조사를 한 연구에 따르면, 가치관에 있어 사적목적을 추구하는 것보다 공익증진에 협력해야 하고, 지식 분야에서 개인의 분야에 따라 전문지식의 지속적인 축적이 필요하다고 나타났다(박동서, 1968). 한편, 교육훈련이 교육수요에 맞춰 진행됐는지에 대한 연구 결과는 혼재되어 나타났다. 김신복(1988)은 1980년대 이후 교육훈련체제는 양적·질적으로 현저히 확충되어, 과정별·직렬별로 수요조사에 기반한 계획 수립과 관리가 나타났고, 1986년부터는 직무교육에서 참여식·경험식 교육시간이 대폭 증가했다고 분석하였다. 반면, 교육훈련 만족도에 관해 분석한 박천오·최호진(2002)는 교육훈련 수요조사의 효과성에 대해서 낮은 동의도가 나타났음을 근거로 수요조사가 형식적·비체계적으로 이루어졌음을 지적하였다. 또한, 교육훈련 프로그램의 효과성에 대해서도 그 편성이나 내용면에서 체계성과 적실성이 없는 경우가 많다는 기존 연구와 비슷한 결과가 도출되었다. 다음으로, 교육내용의 측면에서 한국행정연구원(2001)은 중앙부처 5급 이상 공무원 867명을 대상으로 설문조사 한 분석 결과, 향후 정보화, 세계화, 민영화라는 환경변화에 발맞추어 정보화와 어학능력, 협상기법, 홍보능력 등의 교과과정에 중점을 두어야 함을 밝혔다. 이와 유사하게 류현숙·이혜윤(2011)은 시민사회의 발전과 복잡해진 사회의 변화에 따라 갈등 조정·협상 프로그램이 제공되었고, 인터넷의 발전에 따라 사이버 교육을 확대하는 경향이 있음을 서술하였다.

한편, 공무원 교육훈련을 장기적 관점에서 종단적으로 연구한 선행연구는 다음과 같다. 김신복(1999)은 정부수립 이후 50년 동안의 공무원 교육훈련 변화를 평가하기 위하여 '체제 모형'을 설정하였고 모형에 따라 교육훈련의 변화를 요소별로 살펴보았다. 구체적으로 투입 측면에서 피교육자, 교육수요와 투입자원, 과정 측면에서 교육내용 및 방법, 교관의 자질과 사기, 교육시설 및 재정, 산출 측면에서 평가와 피드백을 분석하였다. 분석결과 몇 가지 문제점이 지적되었는데 첫째, 교육훈련기관의 분산으로 인한 인적·물적 자원의 낭비가 심각하였다. 둘째, 교육훈련 수요조사가 제대로 이루어지지 못하였고 교육훈련 대상자의 선정도 비체계적이었다. 교육훈련대상 인원만 파악하는 식의 수요조사와 교육훈련 대상자의 강제배분식 차출로 인하여 교육훈련과정의 개설 또는 내용 편성이 제대로 이루어지지 못하였다. 셋째, 전문교육이 미흡한 수준이었다. 전문교육의 비중이 조금씩 높아지는 추세를 보였으나, 1998년도 교육훈련인원 및 교육훈련기간 기준으로 전체 공무원 교육훈련에서 전문교육의 비중은 약 60% 수준이다.

정찬동(2010)은 국가공무원인재개발원에서 제공한 공무원 교육훈련을 대상으로 하며, 당시에 사용한 주요 교육훈련 교재, 정부기록물, 국가공무원인재개발원에서 발간한 교육훈련계획, 연보 등을 활용하였다. 분석모형은 정부별 교육훈련정책을 중심으로 교육훈련 목표, 교육훈련 내용, 교육훈련 프로그램을 시대별로 살펴보았다. 또한 분석의 핵심준거인 정부별 교육훈련정책은 정부별 국정지표의 영향을 받는 것으로 보았다. 분석결과, 정부별 국정지표는 교육훈련정책에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시대별로 교육훈련정책은 당시 정부의 국정지표를 달성하기 위한 내용으로 대부분 구성되었고, 교육훈련정책은 교육훈련 프로그램에 영향을 주었다.

이근주(2010)는 해방 이후 국가공무원인재개발원의 교육훈련 제도 변화와 운영 실적 등 두 가지 차원에서 분석하였다. 분석결과, 첫째 해방 이후 약 60년 동안 공무원 교육훈련이 양적인 측면과 질적인 측면에서 모두 많은 성장을 했다는 점이다. 2008년의 예산, 연간 공무원 교육 규모, 교과과정 등의 수준을 해방 직후와 비교하면, 현격하게 수준이 올라간 것을 알 수 있다. 둘째, 교육훈련의 변화와 발전이 정치, 경제, 사회적인 환경 변화와 맥을 같이 한다는 점이다. 셋째, 교과과정이 전문화되고 세분화되었다. 이는 교육 과정의 증가로 확인할 수 있다. 또한 교육방법이 다양해졌는데, 강의 주입식 교육방법에서 토론식, 참여식 강의와 정보통신 기술을 활용하는 교육방법 등이 활용되었다. 한편, 분석방법의 측면에서 앞서 살펴본 통시적 관점의 연구들에서 모두 공통적으로 2차 자료를 바탕으로 문헌분석을 진행하고 있음을 알 수 있었다.

공무원 교육훈련에 관한 종단적 분석을 진행한 위의 선행연구들은 반세기 동안의 한국의 공무원 교육훈련의 변화상을 고찰하고 향후 공무원 교육훈련의 발전방향을 제시한다는 점에서 학문적 가치가 높다고 볼 수 있다. 상기 연구들을 종합적으로 고려하건대, 공무원 교육훈련에 있어서 예산 및 교관의 역량 등의 투입요소가 중요함을 알 수 있고, 시대적 변화에 따른 환경의 변화와 정부 변화에 따른 공무원 교육훈련의 변화가 발견됨을 도출할 수 있었다. 다만, 공통적인 한계점으로는 첫째, 종단적 변화를 문헌검토에 기반한 질적연구로 이루어져, 해당 시기의 공무원 교육훈련을 경험한 교육자 및 피교육자의 경험적 평가를 포함하지 못하였다. 둘째, 공무원 교육훈련은 중앙정부차원의 국가공무원인재개발원과 지방정부차원에서 담당하는 교육훈련으로 구분되고, 직급별로도 공무원에게 요구되는 역량과 교육과정이 다르다는 점에서 보다 적실성 있게 세분화된 분석이 요구된다. 따라서, 이러한 한계점들을 극복하고자 본 연구에서는 인터뷰를 수행하고, 공무원 교육훈련의 여러 과정들 중 신입관리자과정에 초점을 두고 추세분석을 진행하고자 한다.

본 연구의 분석대상인 신입관리자과정은 행정고시(現 공무원 5급 공채), 외무고시, 민간경력채용 등을 거쳐 국가의 주요 정책을 수립·집행할 5급 사무관으로 임용되기 전의 교육과정을 의미한다. 5급 사무관이 관료제에서 정책 기획을 담당하는 높은 직위임에도 채용시험 직후 신



임관리자 교육만 거친 후 해당 직위에 배치됨을 고려할 때 신입관리자 교육의 중요성이 큼에도 불구하고, 이에 대한 연구가 매우 미흡한 실정이다. 국내에서 신입관리자 교육훈련에 관한 연구는 두 편 뿐이다.

함성득 외 (2010)은 현행 신입관리자 교육훈련의 문제점을 지적하고 개편방안을 제시하고 있다. 분석결과, 신입관리자 교육을 담당하는 국가공무원인재개발원이 200~300명이 넘는 피교육생을 적은 교수인원으로 감당해야 하는 문제가 있고, 앞서 선행연구들과 유사하게 비과학적인 수요조사의 문제를 지적하고 있다. 개편 방안으로는 국가공무원인재개발원의 여러 가지 단기교육과정은 타 기관에 이관하고, 국가공무원인재개발원에서 신입관리자교육에 보다 중점을 두는 방식으로 기능전환이 필요함을 제안하였다. 또한 과학적인 교육훈련 수요조사를 통해 신입관리자과정에 필요한 교과목 및 교육기간을 적절하게 설계해야 한다고 보았다.

다음으로, 이을터(2014)는 신입관리자의 리더로서 역할정체성, 리더십 유형, 부하의 리더 불추종, 그리고 리더 스트레스의 관계를 한국의 문화적 맥락에서 파악하고자 하였다. 이를 위해 위계적 회귀분석한 결과, 신입관리자의 리더로서 역할정체성은 과업지향 및 관계지향 리더십 모두에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 신입관리자가 우리나라의 집단주의와 관계 중심의 문화적 요소를 고려하지 않고 과업지향 리더십을 발휘할 경우, 부하의 리더 불추종을 야기하여 신입관리자는 몹시 스트레스를 받을 수 있다고 나타났다.

본 연구는 박정희 정부부터 50여년 간 정부별 공무원 교육훈련 정책환경의 변화가 신입관리자과정의 교육목표 및 교과목의 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 공직가치교육과 직무교육의 두 측면에서 추세 분석한다. 공직가치교육과 직무교육의 상대적 비중 변화, 공직가치교육 내 국가관, 공직관, 교양과목의 비중 변화, 직무교육 내 기본직무교육과 전문교육 등이 변화하는 흐름을 파악한다. 그리고 문헌자료뿐만 아니라 신입관리자과정에 참여하였던 피교육자 및 교육자의 인터뷰 자료를 바탕으로 신입관리자과정의 추세를 다각적으로 이해하고 변화 이유를 설명한다는 면에서, 문헌조사 및 설문조사에만 의존하던 선행연구들과 차별성을 가진다. 이러한 분석과정을 거쳐 한국 공공인재의 전략적인 인적자원관리를 위한 정책적 제언을 제시하고자 한다.

### III. 연구설계

#### 1. 연구의 흐름

본 연구는 공무원 교육훈련의 변천사를 공직가치교육과 직무교육의 두 차원에서 통시적으

로 분석하고 문헌 및 인터뷰 자료를 활용하여 다각도로 분석하고자 한다. 이를 통해 대한민국의 공무원 교육훈련에 관한 이해를 높이고, 개선사항의 탐색 및 제언이 가능할 것으로 기대한다. 본 연구의 대상은 공무원 교육훈련의 여러 과정들 중 국가공무원인재개발원(舊 중앙공무원교육원)의 신입관리자과정이다. 신입관리자과정은 국가공무원인재개발원이 설립된 이래 현재까지 지속되고 있는 가장 장기적 교육과정이다. 또한, 공무원 5급 공채 시험을 합격한 후 중앙부처의 초급 관리자로서 필요한 공직가치 및 직무·기술 등을 교육받는다라는 점에서 대표적인 공무원 교육훈련 과정이기도 하다(이종수, 2009; 한국행정연구원, 2014).

신입관리자과정은 교육내용에 따라 공직가치교육(舊 정신교육)과 직무교육 등 크게 두 과정으로 구성된다. 한국의 역대 정부들은 시기에 따라 조금씩 차이는 있었으나, 기본적으로 공직가치교육과 직무교육의 분류를 바탕으로 교육훈련 프로그램을 구성하고 운영하였다. 먼저 공직가치교육은 공무원들을 대상으로 의식개혁, 이념적 무장, 사명감 고취 등을 목적으로 실시하는 교육을 의미하고(KDI, 2013: 37), 다시 국가관 및 공직관, 교양과목 등 세 가지 요소로 구성된다(한국인사행정학회, 2014: 91).

다음으로 직무교육은 직무수행에 필요한 지식과 기술 등의 전수를 목적으로 실시하는 교육이고(KDI, 2013: 37), ‘맡은 바 직무를 효율적으로 수행할 수 있는 기술과 능력’이라고 지방공무원 교육훈련법 제1조에서 정의하고 있다. 직무교육은 다시 기본직무교육과 세계화교육, 정보화교육 등 세 가지로 구분할 수 있다. 기본직무교육은 ‘신규채용자 또는 승진된 사람이 공무원으로서 필요한 역량을 제고할 수 있도록 하기 위한 교육훈련’으로 공무원 인재개발법 시행령 제7조 제2항에서 정의한다. 세계화교육은 영어뿐만 아니라 전반적인 외국어 역량과 세계의 흐름에 대한 마인드까지 포함하는 것으로, 국제화시대에 공무원으로서 필수적인 역량이 되었다. 정보화교육은 박정희 대통령 시기 소개된 E.D.P.S(Electronic Data Processing System) 및 전산화교육이 발전된 것으로, IT기기를 활용하여 행정의 효율성 및 효과성을 높이려는 교육을 의미한다.

따라서 본 연구는 신입관리자과정을 공직가치교육과 직무교육의 두 측면에서 접근하며, 이러한 분석과정을 통해 공무원 교육훈련 정책과 관련된 정부별 정치·경제·사회적 배경의 변화에 따라 공직가치교육과 직무교육의 목표 및 교과목이 어떻게 변화하였는지를 이해할 수 있을 것이다. 분석은 각각 2단계로 구분하여 실시하였다. 구체적으로, 공직가치교육 측면에서 제1단계 분석은 신입관리자과정에서 공직가치 관련 교과목 및 시수 정보를 국가관 및 공직관, 교양과목으로 구분하여 코딩한 후 각각의 비중 변화를 통시적으로 살펴본다. 당시 정부 별로 신입관리자과정의 절대시수를 나타내는 총시간은 정부 별, 연도 별로 변화하기 때문에 일관성이 없으므로, 비중을 분석기준으로 한다. 직무교육 측면에서 제1단계 분석은 신입관리자과정의 직무교육 관련 교과목 및 시수 정보를 기본직무교육과, 세계화교육 및 정보화교육으로 구분하

여 코딩하고, 각각의 비중을 추세분석하였다. 그 다음으로, 각각 공직가치교육 및 직무교육 측면의 제2단계 분석은 앞의 단계에서 나온 결과를 대통령 취임사, 역대 원장 및 신입관리자과정에 참여하였던 공무원을 대상으로 한 인터뷰 자료를 인용하여 살펴보고자 한다.

본 연구의 시간적 범위는 박정희 정부부터 이명박 정부까지 7개 정부, 46년 간이다. 국가공무원인재개발원에서 신입관리자과정이 시작된 1968년부터 통시적으로 연구한다.

## 2. 분석자료

본 연구는 공무원 교육훈련의 다각적 분석을 위해, 문헌조사를 통한 자료와 인터뷰를 통해 구축한 녹취록 자료를 모두 활용하였다. 제1단계의 추세분석을 위한 자료는 국가공무원인재개발원 연보, 국가공무원인재개발원 50년사 및 60년사를 활용한다. 국가공무원인재개발원 연보는 1991년부터 발간되어 현재까지 이어지며, 신입관리자과정 교과목 및 시수에 관한 상세한 정보는 1990년부터 2012년도까지 존재한다. 그러나 연보가 발간되기 전 시기의 신입관리자과정 교과목에 대한 구체적인 정보는 국가공무원인재개발원 50년사 및 60년사에서 일부 연도만 수록되어 있다는 한계가 있었다. 특히, 박정희 정부와 전두환 정부의 신입관리자과정에 대한 정보는 해당 과정이 시작된 1968년부터 1987년까지 20년 동안 1968년, 1972년, 1975, 1981년, 1983년, 1986년, 1987년의 7개년도의 교과목 정보만 있었다. 따라서 본 연구는 국가공무원인재개발원에 정보공개청구를 통하여 관련 정보를 수집한 후 분석에 활용하였다. 단, 1974년도 정보는 국가공무원인재개발원 측에서도 찾을 수 없기에, 분석에서 제외하였다. 따라서 본 연구의 분석 시기는 1968년 박정희 정부부터 2012년 이명박 정부까지 46년간이다.

추세분석의 절차는 첫째, 1968년부터 2012년도까지 신입관리자과정의 교과목 및 시수를 공직가치교육과 직무교육의 정의에 따라 분류하였다. 둘째, 공직가치교육 측면에서 국가관, 공직관, 교양과목에 해당하는 교과목을 구분하고, 각각 1, 2, 3으로 코딩하였다. 예를 들어, 국가관에 해당하는 교과목은 ‘국가의 정체성’, 공직관은 ‘국가발전에 있어서 공직자의 역할과 사명’, 교양과목은 ‘공직자의 예절’ 등이다. 셋째, 직무교육 측면에서 기본직무교육과 세계화교육, 정보화교육에 해당하는 교과목을 구분하고, 엑셀에 각각 5, 6, 7로 코딩하였다. 기본직무교육의 사례로는 ‘문서실무’ 및 ‘예산실무’, 세계화교육의 사례는 ‘영어특강’, 정보화교육은 ‘흔글 보고서 작성’이 있다. 더 상세한 코딩구조는 <표 1>에 제시되어 있으며, 약 반세기 동안의 교과목이 많아 표에 모두 담을 수 없기에 시간의 역순으로 대표적인 교과목을 담았다. 넷째, 공직가치교육과 직무교육에 해당하지 않는 교육운영 및 수료식 등의 시간은 전체 교육시수에서 제외하였다. 다섯째, 전체 교육시수에서 공직가치교육과 직무교육이 각각 차지하는 비중의 추세를 우선 분석하고, 다시 세분화하여 공직가치교육 측면에서 국가관, 공직관, 교양의 비중 변화

와, 직무교육 측면에서 기본직무교육과 세계화교육, 정보화교육의 비중 변화를 분석하였다. 추세분석 절차는 다음의 <표 2>에 정리되어 있다.

<표 1> 신입관리자과정 교과목 코딩구조와 교과목명 예시

상위 범주	범주	하위 범주	교과목명
공직가치	국가관	한국사	식민주의 사관 비판; 고구려사와 중국의 동북공정; 대한민국 역사이해; 우리역사 다시 보기; 한국사의 이해와 국가정체성; 주체적 민족사관의 정립; 독도주권 지키기; 민족사의 재인식; 국난극복과 민족정신
		안보관	국가정체성 확립; 통일안보 위탁 교육; 안보환경변화와 통일대비; 한반도 주변정세와 국방정책; 탈 냉전시대의 국제정치; 현대화경이론 비판; 국제공산권 동향; 북한의 실태; 국제정세와 우리의 안보전략; 공산주의이론 비교; 자주국방의 역사적 고찰; 이념교육; 국제정세와 승공론; 북괴의 침략도발과 우리의 대비; 안보기초훈련; 반공교육
		국정철학(국정운영)	저출산 고령화 사회 대응; 4대강 사업은 선진국으로 가는 초석; 시장경제와 정부역할; 보건복지정책의 현재와 미래; 우리농업의 희망 찾기; 정부혁신의 이해; 정부혁신과 지방분권; 참여정부의 국정기조 및 정책방향; 통일교육; IMF 체제하의 우리나라 경제정책 방향; WTO체제 출범과 한국경제; 올림픽과 국가발전; 우리시대 보통사람들을 위하여; 10월 유신과 우리의 좌표; 제3차 경제개발5개년계획; 69년도 정부 주요시책과 전망; 수입증대와 국제수지향상; 인구정책과 가족계획
	공직관	윤리	기업의 윤리경영; 선비정신; 공직윤리; 공직부패방지; 세계화시대의 공직윤리; 공무원윤리현장의 이념과 실천; 목민심서와 청백리정신
		공직자의 자세	복무와 공직가치; 공직자로서의 공직 진로설계; 다산을 통해 본 공직자의 자세; 명심보감에서 배우는 지도자 자세; 나의 공직생활 어떻게 할 것인가?; 선비정신을 통해 본 공직자의 길; 국민정부시대의 바람직한 공직자상; 고객만족 마인드 함양교육; 대민 봉사행정의 구현; 고객만족의 선진행정; 조국근대화과 지도성; 공무원의 사명과 기강확립
		교양	국악의 이해; 지금 젊은이들 무슨 생각을 하고 있나?; 유정아의 서울대 말하기; 민속무용; 인생과 문학; 한국전통문화의 멋과 열; 인간과 우주; 직장예절; 인간의 존엄성과 가치관; 지구촌의 모습; 건강관리; 세계를 움직이는 인물들; 병법과 인생; 동양철학; 종교특강
직무	기본직무	법제	법제실무; 공법연습; 법령집행 사례; 법령입안; 서정쇄신과 대민법령구조
		정책(기획, 평가)	성인지 정책교육; 정책사례연구; 정책기획연습; 정책설계연습; 기획 및 심사관리; 정책형성과 의사결정; 정책형성의 유형; 한국의 국가개발 기획제도
		리더십	신임리더 이심전심; 신규관리자의 리더십; 갈등관리능력 배양; 관리자의 커뮤니케이션; 지도성과 직장 내의 인간관계; 지도능력개발
		인사제도	복무관리 실무; 공무원 노사관계 이해; 인사실무; 국가공무원법 해설; 공무원 보수 및 후생복지제도
		공통직무	행정절차제도 이해; 행정정보공개; 사무관리 보고서 쓰기의 중요성과 방법; 작성실습; 민원실무
	통계	통계자료 이렇게 활용하라; 통계의 이해 및 통계 읽는 법; 계량분석의 기초; 통계처리; 시계열분석; 통계집단의 제특성치; 행정통계 작성방법	
	세계화	세계화 대응	글로벌 마인드 형성; 국제교섭과 에티켓; 세계화 대응교육; OECD 장관회의; 동서양 문화의 이해; 문화인의 매너와 에티켓; 국제시민예절
		외국어 교육	회화기본교육; 국제회의의 영어; 영어교육; 주요관용구 및 속어; 영자문; 행정영어; 일일생활영어; 회화실습; 독해력
	정보화	한글; 엑셀; 파워포인트; 사이버 침해사고 위협실태 및 대응; 카카오97 설명; 행정전산화; 컴퓨터교육; 전자계산기 활용지식; EDPS 실습; 행정과 EDPS; 행정정보관리; 행정정보와 사무체계분석; 정보관리체제	

〈표 2〉 추세분석 절차

순번	추세 분석 절차
1	1968년부터 2012년도까지 신입관리자과정의 교과목 및 시수를 엑셀에 입력하고, 공직가치교육과 직무교육으로 분류
2	공직가치교육 측면에서 국가관과 공직관, 교양과목에 해당하는 교과목을 구분하고, 각각 1, 2, 3으로 코딩
3	직무교육 측면에서 기본직무교육과 세계화교육, 정보화교육에 해당하는 교과목을 구분하고, 각각 5, 6, 7로 코딩
4	공직가치교육과 직무교육에 해당하지 않는 교육운영 및 수료식 등의 시간을 전체 교육시수에서 제외
5	전체 교육시수에서 공직가치교육과 직무교육이 각각 차지하는 비중의 추세를 우선 분석한 후, 공직가치교육 측면에서 국가관, 공직관, 교양의 비중 변화를 분석하고, 직무교육 측면에서 기본직무교육과 세계화교육, 정보화교육의 비중 변화를 분석

제2단계의 질적 분석을 위한 자료는 대통령 취임사, 교육자 및 피교육자의 인터뷰 자료, 중앙공무원교육원 50년사 및 60년사, 정부발간 보고서, 학술논문 등이다. 대통령 취임사는 대통령의 통치이념과 국정운영 방향이 잘 드러나 있어(함성득, 2001: 95), 취임사를 통해 국가공무원인재개발원 신입관리자과정의 운영 및 교과목 변화의 맥락을 타당하게 이해할 수 있을 것으로 추정된다. 본 연구에서는 대통령 기록관(www.pa.go.kr)에 보관된 1967년 제6대 박정희 대통령부터 2008년 제17대 이명박 대통령까지 총 7정부의 11개 취임사를 활용하였다. 그러나 1979년 11월 제10대 최규하 대통령은 정권교체의 과도기로 재직기간이 매우 짧았기에 대통령의 국정기조가 교육프로그램에 직접적인 영향을 미치지 못 하였다고 판단하여, 분석에서 제외하였다.

본 연구는 교육훈련의 개인측면 효과성 평가모델로 널리 알려져 있는 Donald Kirkpatrick의 4단계 모형(1994)을 교육전이 효과를 포함한 3단계의 변형모형으로 적용하여 인터뷰 문항을 구성하였다. 기존의 Kirkpatrick 모형에서 교육훈련 참가자가 결과에 만족하였는지에 대한 선호도를 측정하는 1단계 반응평가와 교육훈련을 통하여 배운 지식이나 스킬, 태도변화 등에 대한 이해와 학습정도를 측정하는 2단계 학습평가는 유지하였다. 교육훈련 후 생산성 향상과 비용절감 등 조직에 대한 기여도를 측정하는 기존의 4단계 결과평가를 현재시점에서 인터뷰로 측정하는 것은 결과 값의 타당성이 떨어지는 한계가 있으며 교육훈련의 외적준거로서 학습전이에 대한 중요성이 증가하고 있어(Goldstein, 1993; 이도형, 1996), 3단계 행동평가와 4단계 결과평가를 생략하고 학습전이에 대한 평가로 대체하였다. 즉, 학습효과가 현업의 업무 수행에 실질적으로 도움이 되었는가를 측정하는 전이효과를 3단계로 측정하는 수정모형을 구성하여 인터뷰의 설문 문항에 반영하였다.

인터뷰 대상자는 교육자와 피교육자로 구분하여, 교육자 측면에서 10명의 국가공무원인재개발원 역대 원장들을 인터뷰하였다. 박정희 정부는 40-50년 전 정부로 당시 원장들을 인터뷰

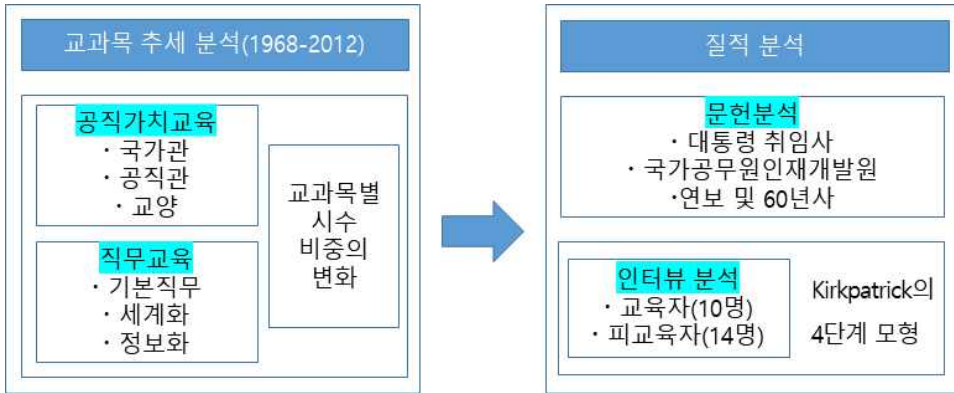
할 수 없는 한계가 있어, 국가공무원인재개발원에서 2009년 발행한 ‘공무원교육훈련 60년사’를 참조하여 제5대 김용래 원장의 회고담을 활용하였다. 피교육자 측면에서 각 정부 별로 국가공무원인재개발원의 신입관리자과정에 참여하였던 공무원 2명을 대상으로 인터뷰를 진행하여, 총 14명의 인터뷰 녹취록을 활용하였다. 박정희 정부의 공무원 교육훈련은 1972년 10월 유신과 1973년 공무원교육훈련법 제정을 기점으로 크게 변화하는 것을 고려하여, 인터뷰 대상자를 1972년을 전후로 1명씩 선정하였다. 인터뷰 대상자 명단은 <표 3>으로 정리되어 있다. 신뢰성 확보를 위해 분석과정에서 연구자들 간 의견을 서로 주고받으면서 일치되는 경우에만 연구에 활용하였다.

<표 3> 인터뷰 대상자 명단

정부	교육자		피교육자		
	성명	재직기간	성명	교육연도	고등고시 기수
박정희	김용래 원장 (회고담)	1975.08.18. - 1980.06.08	A	1967년	행정고시 4회
			B	1977년	행정고시 19회
전두환	손관호 원장	1982.12.27. - 1987.07.17	C	1980년	행정고시 23회
			D	1987년	행정고시 30회
노태우	정문화 원장	1988.12.13. - 1990.09.26	E	1991년	행정고시 35회
	황병인 원장	1990.09.27. - 1993.03.03	F	1991년	외무고시 25회
김영삼	윤한도 원장	1993.12.28. - 1994.12.25	G	1995년	행정고시 38회
			H	1997년	행정고시 40회
김대중	나승포 원장	2000.01.17. - 2001.03.26	I	2002년	행정고시 45회
	김병호 원장	2001.04.01. - 2002.07.18	J	2002년	행정고시 45회
노무현	박명재 원장	2003.08.12. - 2006.03.31	K	2003년	행정고시 47회
	이성열 원장	2006.04.07. - 2007.08.23	L	2007년	행정고시 50회
	이승우 원장	2007.08.31. - 2008.01.07			
이명박	윤은기 원장	2010.05.01. - 2013.04.01.	M	2008년	행정고시 51회
			N	2009년	행정고시 52회

지금까지의 내용을 바탕으로 분석의 틀을 제시하면 다음의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 분석의 틀



## IV. 분석결과

### 1. 공직가치교육과 직무교육의 추세분석

1968년부터 2011년까지 신입관리자과정의 전체 교과목 시수에 대한 공직가치교육 및 직무교육의 시수 비중 변화는 〈그림 2〉와 같이 상호배타적으로 움직인다. 우선 공직가치교육을 살펴보면, 1968년에 전체 교과목 중 약 47.2%의 비중을 차지하였으며, 1970년에는 절반(50.0%)에 이르렀다. 후대 그 어떠한 정부보다 높은 비중의 공직가치교육을 실시하였다는 점이 인상적이다. 박정희 대통령의 1967년도 제6대 대통령 취임사에서 “우리의 적(敵)은 빈곤과 부정부패와 공산주의입니다. 정치로부터 경제·문화 전반에 걸쳐 말끔히 씻어야 할 비합리적 요소가 허다할 뿐 아니라, 또 계속해서 새로운 과제가 그 해결을 촉구하고 있습니다.”로 국정 철학이 나타났다(대통령기록관, 2017.05.21. 검색). 이러한 대통령의 철학은 신입관리자과정 교육 프로그램에서 반공을 통한 안보의식, 부패 척결을 위한 윤리의식 및 사명감을 강조하는데 영향을 주었을 것이다.

한편 1972년에 공직가치교육은 약 23.2%로 비중이 급격히 감소하였는데, 이는 당시에 한글타자훈련을 전체시수의 27%인 70시간으로 배정한 데에서 기인한 것으로 판단된다. 한글타자훈련을 제외하면, 전체시간에 대한 공직가치교육의 시수 비율은 약 33.5%로 증가하는 것을 볼 수 있다. 1972년 10월 유신 이후 출범한 제4공화국의 경직된 분위기에서 1973년 공직가치교육의 비중은 지속적으로 증가하였다. 1972년도 제8대 대통령 취임사의 “새마을 정신은 새로운 정신혁명의 원동력이 되어”에서 새마을교육이 공직가치교육의 새로운 과목으로 등장하게

된다. 또한 “비능률과 부조리, 퇴폐와 낭비가 스스로 자취를 감추고, 합리와 능률, 성실과 근면이 뿌리를 박는 아름다운 생활 풍토를 이룩해 나갑시다.”라는 구절처럼(대통령기록관, 2017.05.21. 검색), 행정의 능률화 및 전문화를 강조하였으나(KDI, 2013), 상대적으로 공직가치교육의 비중이 증가하면서 직무교육은 감소하였다고 판단할 수 있다.

전두환 정부에 들어서서 1981년에는 공직가치교육이 약 45.7%까지 증가하였으며, 집권기간 동안 약 35%이상의 비율로 높은 수준을 유지하였다. 취임사에서 “국가안보 최우선의 태세를 우리의 체질로 삼아야 한다”에서 반공을 최우선 가치로 두고(대통령기록관, 2017.05.21. 검색), 신입관리자과정 이념(정신)교육에서 국가관 함양을 강조하였다. 정신교육을 강조한 원인으로, 정치적 환경 측면에서 군부정치를 단행하였으며, 권력장악 과정에서의 불법성과 비민주성은 정부의 정치적 정당성 확보를 어렵게 하였고 사회문화적으로도 혼란한 정국에서 정당성 확보가 필요하였기 때문이다(KDI, 2013). 이에 정치적 지지를 확보하기 위하여 공직가치교육(정신교육 또는 이념교육)을 강조하였던 것으로 보인다. 특히 이념교육정규과정은 ‘공무원교육 중·장기발전계획’을 바탕으로 확고한 국가관 및 사명감 고취를 목표로 1주일간 시행되었으며, 1983년부터는 공직관과 공직윤리 확립을 담당하는 새마을교육이 폐지되고 이념교육이 정신교육으로 통합되면서, ‘이념적 대결과 국가안보’, ‘공무원상과 지도성’ 등의 과목이 새롭게 진행되었다. 경제적 환경 측면에서 ‘제5차 경제·사회발전 5개년계획’과 연관되어, 80년대 경제시책방향이 교육프로그램에 포함되었다. 즉, 전두환 정부는 신입관리자과정에서 공직가치교육을 강조할 수 밖에 없었고, 이에 따라 비중이 높게 나타난 것이다.

그러나 민주적 절차를 통한 정권창출이란 맥락에서 노태우 정부부터 이후 정부들에게는 공직가치교육의 필요성이 감소하였으며, 실제로 군사정부에 비해 공직가치교육의 비중이 김대중 정부까지 전반적으로 감소하는 추세를 보인다. 한편 행정업무에서 외국어 및 정보화가 중요해지면서 직무교육의 비중이 상대적으로 증가하게 된다. 정부 별로 상세하게 살펴보면, 노태우 정부 출범 1년차인 1988년의 공직가치교육 비중은 30.4%에서 3년차인 1990년에는 14.5%로 줄어들었고, 상대적으로 직무교육 비중은 69.6%에서 85.5%까지 증가하였다. 이는 노태우 정부가 공무원 교육훈련 프로그램에서 공식적인 정신교육과정을 폐지한 데로부터 영향을 받은 것으로 짐작된다. 노태우 정부는 직선제 개헌을 통해 민주적인 방식으로 출범하였기 때문에, 전두환 정부에 비하여 정치적 정당성 확보의 문제로부터 자유로웠다. 따라서 공무원의 정치적 지지를 확보하기 위한 공직가치교육의 필요성이 낮아졌으며, 노태우 정부는 1988년 4월 15일 ‘1988년 공무원 교육훈련 추가지침’을 통하여 정신교육과정을 1989년부터 원칙적으로 폐지하였다(중앙공무원교육원, 2008). 정신교육이 폐지된 후 공직사회에 부정부패 및 기강해이 현상이 우려되면서, 1990년부터 공직사회의 분위기쇄신을 위한 의식전환운동으로써 ‘공직자 새정신운동’이 전개되어 정신교육을 재강조하기 시작하였고(중앙공무원교육원, 2008),



공직가치교육의 비중은 1991년 16.7%, 1992년 17.1%로 약간씩 증가하였다.

김영삼 정부가 출범한 1993년에는 공직가치교육의 비중이 약 24.5%로 증가하였다. 취임사에서 “한국병을 앓고 있습니다. 전도된 가치관으로 우리 사회는 흔들리고 있습니다. (중략). 우리 사회의 부정부패는 안으로 나라를 쪼먹는 가장 무서운 적입니다. 부정부패의 척결에는 성역이 있을 수 없습니다. 이제 곧 위로부터의 개혁이 시작될 것입니다.”를 언급하며(대통령기록관, 2017.05.21. 검색), 새로움을 통한 자신감 및 신뢰 회복을 강조하였고, 공직가치교육의 비중이 증가하였다고 추론할 수 있다.

김대중 정부에서는 공직가치교육의 비중이 지속적으로 감소하여 2001년에는 6%에 이르렀고, 반면 직무교육은 93.6%까지 증가하였다. 김대중 대통령은 취임사에서 “건강한 사회를 위한 정신의 혁명이 필요합니다. 인간이 존중되고 정의가 최고의 가치로 강조되는 정신혁명말입니다.”라고 언급하였으나(대통령기록관, 2017.05.21. 검색), 신임관리자과정의 공직가치교육에는 반영되지 못 하였다. 1997년 IMF 외환위기 이후 공무원 교육훈련 예산이 대폭 감소하여 1998년도 약1천1백억원, 1999년도에는 약1천억원까지 낮아져 김영삼 정부였던 1997년도 약1천3백억원에 비해 낮아졌다(성균관대학교, 2017). 교육인원 1인당 예산도 1997년 160만원에서 1999년 60만원으로 급격히 감소하였다. 따라서 이러한 공직가치교육의 수요만큼 공급을 할 여력이 없었다고 판단할 수 있다.

그러나 노무현 정부로 정권이 교체되면서 공직가치교육 비중은 증가하기 시작하였으며, 이러한 추세는 이명박 정부까지 이어졌다. 노무현 대통령의 취임사에는 참여정부의 대표적 국정아젠다 중 하나인 혁신에 관한 내용이 없었으나, 국가공무원인재개발원 박명재 전 원장과의 인터뷰 내용에서 당시 국정운영철학 및 공무원교육이념을 확인할 수 있었다. 즉, 노무현 정부의 “국정아젠다는 정부혁신이고, 정부가 혁신되려면 주체인 공무원이 바뀌어야 한다는 논리로, 교육혁신에 모든 것을 걸었다. 청와대에서 혁신교육, 갈등관리를 시켜달라고 요구하였다”며, 박명재 전 원장에게 공직가치교육의 강조를 요구하였던 것이다. 이명박 대통령은 취임사에서 “공직자들은 더 성심껏 국민을 섬겨야 합니다.”와 “정부부터 유능한 조직으로 바꾸고자 합니다.”를 통해(대통령기록관, 2017.05.21. 검색), 공직자의 대국민 봉사정신을 강조하였기에 신임관리자과정에서 공직가치교육에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 한편 공직가치교육 비중은 2009년에 약 23%까지 증가하였으나, 전두환 정부와 비교했을 때 여전히 낮은 수준임을 알 수 있다. 공직가치교육의 비중이 증가하면서 직무교육은 줄어들기 시작하였으나, 여전히 전체 중 70% 이상의 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

## 2. 교과목별 추세분석: 공직가치교육 및 직무교육

### 1) 공직가치교육의 교과목별 추세분석

공직가치교육은 크게 국가관, 공직관, 교양과목으로 구분할 수 있다. 국가관은 대통령의 국정철학과 국정과제 및 추진전략, 안보의식, 역사관 등을 포함하는 내용이며(공무원교육훈련 업무처리지침, 2014.11.19), 공직관은 국민에게 공직서비스를 제공하는 자세 및 공직자 개개인의 생활자세, 업무에 대한 태도, 윤리의식 등을 의미한다(행정안전부, 2010). 교양과목은 공직자로서 갖추어야 할 다양한 인문학적, 문화적 소양을 의미한다. 공직가치교육 전체 시수에 대한 각 교과목별 시수 비율의 변화는 <그림 3>과 같다.

먼저 박정희 정부와 전두환 정부의 공직가치교육에서 국가관의 비중은 공직관 및 교양과목에 비하여 꾸준히 가장 높게 나타났다. 그러나 노태우 정부 집권 초기 이후에 국가관 교과목 비중은 급격하게 줄었으며, 교양과목 비중이 증가하였다. 이후 국가관에 관한 교과목 비중은 김영삼 정부부터 새로운 정부가 들어설 때마다 처음에는 높았다가 낮아지는 모습을 반복해서 보였다. 이는 새 정부가 집권 초기에 정치적 정당성을 확보하고 국정방향의 제시를 통해 정부조직을 단합하기 위하여 국가관을 강조하였기 때문인 것으로 보인다(KDI, 2013). 그러나 집권 후 시간이 흐름에 따라 국가관에 대한 강조의 필요성이 줄어들면서 국가관에 관한 과목 비중도 상대적으로 줄어든 반면에, 교양과목의 비중이 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 1990년부터 1992년까지 노태우 정부 집권 초기 이후의 변화 양상도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 새로운 정부로 정권 교체가 발생하면 국가관에 관한 과목 비중이 다시 증가하며, 교양과목 비중은 줄어들었다.

한편 공직관 과목 시수 비율은 전반적으로 낮은 수준을 유지하였으며, 거의 매년 30%의 비율을 넘지 못하였다. 1967년 박정희 대통령부터 2008년 이명박 대통령의 취임사까지 부정부패 척결을 강조하고 공직사회의 기강을 바로 잡겠다는 내용이 계속하여 등장한다. 김영삼 대통령은 “묵묵히 국민에게 봉사하는 공직자도 있습니다.”라는 취임사로 국민에게 봉사하는 공무원 상을 제시하고 신입관리자과정에 ‘새 시대 바람직한 공무원상’ 및 ‘대민 봉사행정의 구현’의 공직관 관련 과목을 개설하였다. 그러나 공직윤리를 담고 있는 공직관 관련 과목 비중이 증가하지 못 하고, 공직가치교육의 세 과목 중 가장 낮은 비중을 차지하고 있다.

한편, 노태우 정부 이후 모든 국가공무원인재개발원 역대 원장들은 공직관 확립을 신입관리자과정에서 가장 중요한 과목으로 인식하고 있었다. 고등고시를 합격하고 초급 관리자로서 공직사회에 첫 발을 내딛는 공무원에 직무교육보다도 공직가치 특히 공직관이 중요하다고 생각하고 있었다. 책임의식, 사명감과 정직, 국민을 위한 공복정신, 공무원으로서 자부심을 포괄

하는 공직관은 공무원이 정책결정을 할 때뿐만 아니라, 법 해석시, 행정재량을 집행할 시, 도덕적 딜레마에 빠진 경우, 양심이 불복을 요구할 때 등의 상황에서 판단에 중요한 영향을 미치기 때문이다(OECD, 2000: 한국인사행정학회, 2014 재인용).

“공직자가 기본적으로 공직관이 확립되어있어야 합니다. 주인의식을 가지고 일을 해야지 책임의식이 생기고, 공직관이 뚜렷해야 하는 겁니다.”(황병인 전 원장)

“무엇보다 올바른 공직관을 주입시켜줄 수 있는 것. 공무원에게 가장 중요한 것은 소명감과 정직이야.”(나승포 전 원장)

“옛날에는 공직가치를 국가에 대한 충성을 먼저 생각했잖아요. 그러나 요즘은 시대적 소명을 잘 알아서 ‘나는 어떠한 관점으로 대처하겠다’ 이런 거니까.”(김병호 전 원장)

그럼에도 불구하고 공직관 과목은 10%에서 25%의 비중으로 공직가치교육 과목들 중 가장 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 공직관에 관한 과목 비중은 김대중 정부 말기에 약 37%에 이르렀으나, 김대중 정부의 경우 다른 정부들에 비하여 전체 공직가치교육 시수 비율 자체가 낮았다는 점(6%)을 감안하면 실제 제공된 과목 수는 다른 정부들과 크게 다르지 않았다(<그림 2> 참조).

## 2) 공직가치교육에 관한 분석

신입관리자과정의 공직가치교육을 분석하기 위해, 우선 교육자 및 피교육생 인터뷰 자료를 활용하여 공직가치교육이 그들의 공직가치 함양과 내재화에 긍정적인 영향을 미치었는지를 살펴보고 신입관리자들이 공직에 입문하는 동기가 변화하였는지에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

박정희 정부와 전두환 정부의 공직가치교육은 공무원의 국가관과 공직관을 함양하고 내재화하는데 도움이 되었다고 판단된다. 그러나 전두환 정부 시기는 쿠데타로 집권하여 정치적 정당성이 부족한 정부라는 태생적 한계로 인해, 교육효과가 상쇄되어 목적을 온전히 달성되지 못 하였다고 볼 수 있다.

“그 시기의 고시출신 공무원들은 박봉에서도 그야말로 국가와 민족을 위한다는 사명감으로 무장된 ‘대한민국 대표 젊은이들’이었다고 생각합니다.”(김용래 전 원장)

“우리는 ‘아! 공직이라는 것이 저런 것이구나. 저런 걸해야 되는구나.’ 하는데, 그 영향 받기가 아주 쉬웠죠. 채용자들에게 난 도움이 됐다고 봐요.”(피교육생 A, 박정희 정부)

“국가관이라든지 공직관은 자연스럽게 교육을 통해서 우리 안에서 시너지효과, 우리 스스로의 자존감과 자부심, 그 다음에 교육 내용을 이게 다 같이 연계가 돼서 시너지효과에 의해서

상당히 함양이 많이 됐다.”(피교육생 B, 박정희 정부)

“(함께 교육훈련을 받는) 친구들은 내가 과연 5공에서 출발하는 이 공무원생활을 해야 될 것인가? 분명히 그런 갈등이 있을 것이다.”(피교육생 D, 전두환 정부)

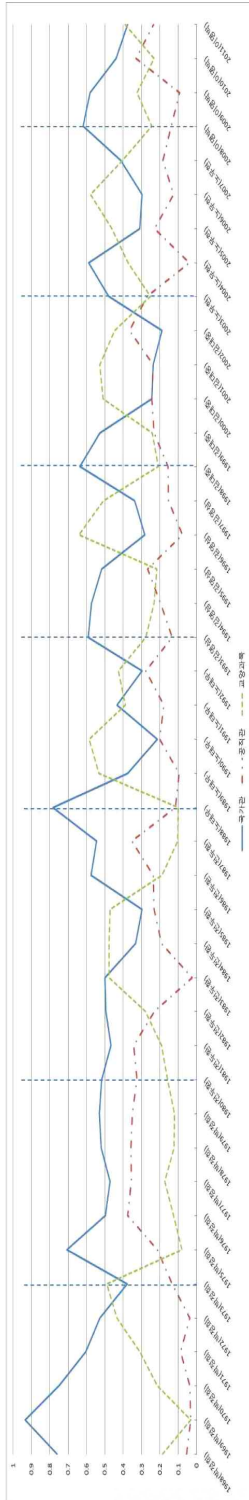
그러나, 노태우 정부 들어서 김대중 정부까지 공직가치교육의 내재화 및 함양은 제한적이었다. 그 이유는 여러 인터뷰 자료에서 드러나듯이 교육 목표의 모호성과 교육 방식의 한계와 관련되었던 것으로 보인다. 첫째, 공무원이 왜 되고자 하였는지에 대한 인식(공직관)이 불명확하였다. 둘째, 교육이 비자발적이고 형식적으로 이루어지는 경우가 대부분이었다. 공직가치교육이 그 불명확함을 깨뜨리고 교육훈련생에게 감동을 줄 만큼 생생한 사례가 없이 이론적인 부분을 주입식으로 강의하였고, 평가도 객관식으로 이루어졌다. 성인교육의 한 유형인 공무원 교육훈련은 피교육자의 수요인식에 의한 자발적 참여를 교육 효과성 제고의 전제로 한다. 그러나 교육훈련이 능력발전을 위하여 자발적으로 참여하는 것이 아니라 인사관리상의 의무 또는 형식요건으로 인식되었기 때문에 판단된다(오성호, 1997: 44).

“내가 왜 공무원을 해야 하는가?”에 대한 명확 생각이 없이 시작을 하는 경우가 많아요. 교육도 그것을 몸으로 느끼도록 해주는데 부족했다. 이렇게 느낍니다.”(피교육생 E, 노태우 정부)  
“글쎄요, (공직가치교육) 그건 기억이 안나요. 그 프로그램이 있었으면 생각이 날 텐데, 관심이 없었던 건지 그런 교육이 없었던 건지.”(피교육생 H, 김영삼 정부)  
“그때는 사례교육보다 이론교육이 많았고, 사례교육이 한창 새로운 교수방법으로 도입되던 시기였어요.”(피교육생 G, 김영삼 정부)

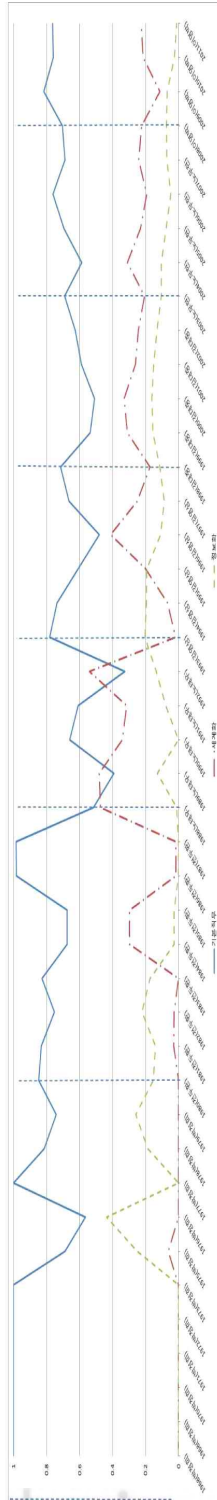
노무현 정부와 이명박 정부의 공직가치교육은 그 직전의 정부들에 비해서는 공직관 내재화 및 함양에 긍정적인 영향을 미쳤다고 판단할 수 있다. 그 이유로는 첫째, 대통령이 공무원 교육훈련에 지대한 관심을 갖고 주기적으로 국가공무원인재개발원에 방문하여 힘을 실어 주었다. 또한, 민간분야의 변화·혁신을 공무원 교육훈련에 적용하여 국정수행의 주역인 공무원의 공직가치를 제고하고자 하였다. 둘째, 공직에 대한 사명감, 국가관, 안보관, 역사관 등 공직가치를 신입관리자과정에 심어주고자 공직가치교육 프로그램을 늘려서 구성하였다. 셋째, 노무현 정부부터 실천형·문제해결형 교육기법인 액션러닝(Action Learning)으로 수동적인 주입식 교육에서 벗어나 적극적인 참여식 교육으로 변화하였다.

액션러닝은 소규모 구성원들이 실질적인 문제해결 방안의 도출과정에서 질문과 성찰을 통해 학습이 이루어지는 지적, 감정적 발달수단이라고 정의한다(장경원, 2013: 76). 즉, 액션러닝은 경험을 통한 학습이다. Marquardt(2000)는 액션러닝의 구성요소로 과제, 학습팀, 실행의지, 지식 습득, 질문·성찰, 피드백, 러닝코치 등 여섯 가지 요소를 제시하였다. 8명 이내로 구성된

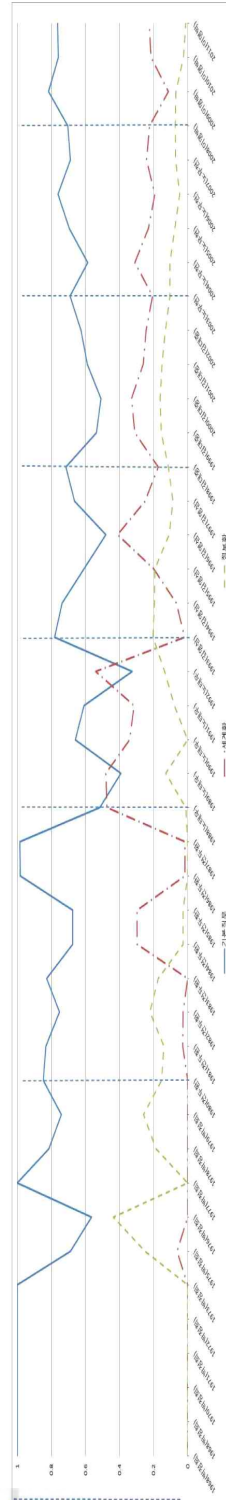
〈그림 2〉 공직기초교육의 교과목별 비중 변화



〈그림 3〉 직무교육의 교과목별 비중 변화



〈그림 4〉 직무교육의 교과목별 비중 변화



학습팀이 실제 사회문제를 해결하는 과정에서 각자가 가진 다양한 관점에 바탕을 두고 여러 가지 질문을 던지고 토론과 성찰을 통해 학습이 이루어진다. 그리고 학습을 리드하는 러닝코치가 학습팀의 구성원들에게 경청하는 방법, 피드백을 주고 받는 방법, 대안을 찾는 방법 등 학습의욕을 고취하는 역할을 한다(이인희·권순철, 2013: 211).

“혁신은 그랬던 것 같아요. 정말로 공무원이 계속 그대로만 안주해 있으면 안 되겠다는 것을 느꼈고요. 따라서 혁신에 대한 인식은 생겼다고 볼 수 있겠습니다.”(피교육생 L, 노무현 정부)  
“전문가로서는 치우칠 수밖에 없는데 (공직가치)교육 같은 걸 받으면 자기가 스페셜리스트라기보다는 그 위에 더 가야되는 게 있어서, 그런 부분을 알게 되는 데 도움이 되죠. 그 이상의 부분이라고 하게 되면 공인이라고 하는 것에 대해서 한 번 더 생각하게 되고, 공인의 관점으로 체험을 하는 거고, 그걸 배울 수 있었죠.”(피교육생 M, 이명박 정부)  
“서로 공직가치에 대해 관련 책을 읽고 토론을 한다든지, 공직가치에 대해서 분임별로 서로 토론하는 참여형 교육이 있었는데요. 그런 부분은 꽤 효과적이었어요.”(피교육생 N, 이명박 정부)

최근 정부들에서 공직가치교육의 효과가 이전보다 나아졌음에도 불구하고, 여전히 공무원들의 공직가치함양이 이상적인 수준에 올랐다고 판단하기에는 무리가 있는 것으로 볼 수 있었다. 이는 김대중 정부 이후 노무현 정부에 들어서면서 공직가치교육의 비중이 미약하게나마 계속 증가하는 추세였다는 점을 감안하면 실망스러운 결과임은 분명하다. 현재 들어오는 공무원들은 공직사회로의 입문 동기가 기존의 공무원과 다르게 변화하였으며, 신입공무원들은 공직가치가 낮은 상태로 공직을 시작하는 것과 관계가 있을 것이다(한국인사행정학회, 2014).

“그들에게 성취동기도 낮고 애국관도 낮고 출세 지향적이고. 교육관도 낮고 그게 큰 변화예요. 지금. 그때 우리 공무원들은 공무원 하는 것만으로도 자랑스럽다. 그렇게 생각했지요.”(박명재 전 원장)  
“젊은 친구들은 들어와도 공직에 대한 불만이 굉장히 많아요. 그 중에 하나는 보수가 낮고, 예전처럼 공직에 대한 가치가 높은 것도 아니라는 게 있죠.”(피교육생 G, 김영삼 정부)  
“지금 공무원들은 예전의 어른들과는 다르게 본인이 국가라서 온 것이 아니라 평생직장의 개념으로 들어온 분들이 많아요.”(피교육생 L, 노무현 정부)

예전 정부들의 경우 국가 주도의 행정개혁과 경제개발이 진행되면서 공무원의 역할이 강조되었으며, 이에 따라 공무원의 사명감과 책임감도 자연스럽게 고취되는 분위기였다. 그러나 민주주의가 발전하고 국가의 경제발전도 일정 수준 이상에 오르면서 공무원의 역할이 축소되기 시작하였다. 또한 국가가 경제적으로 저성장 국면에 들어서면서 특히 청년실업 문제가 심화되자 최근에는 많은 청년들이 직업안정성을 이유로 공무원이 되고자 희망하는 상황에 놓이

게 되었다(중앙일보, 2017.02.27.). 이러한 분위기 속에서 공무원이 자발적으로 공직가치를 함양하는 것은 상당히 어려운 일이며, 따라서 공직가치교육의 필요성과 수요가 증가하였다고 볼 수 있다. 피교육자 입장에서는 공직가치교육에 대한 수요가 오히려 증가하고 있는데, 공직가치교육 교과목 중 공직관 과목 비중은 계속해서 낮은 수준을 유지하고 있는 것은 문제일 것이다. 국정기조 및 국가정책의 이해를 위한 국가관 교육도 중요하나, 공무원으로서의 역할과 공직윤리를 함양할 수 있도록 공직관 교육을 강조할 필요성이 있기 때문이다. 이는 역대 원장들의 인터뷰에서도 공직관 과목의 중요성이 일관되게 언급되었다는 점과도 일맥상통할 것이다.

### 3) 직무교육 교과목별 추세분석

직무교육은 크게 기본직무교육, 세계화, 정보화 과목으로 구분할 수 있다. 직무교육 전체 시수에 대한 각 교과목별 시수 비중의 변화는 <그림 4>와 같다.

기본직무교육은 노태우 정부의 일부 연도만을 제외하고는 직무교육 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 먼저 박정희 정부 전기(제3공화국)의 직무교육에서는 세계화 및 정보화 과목이 아직 시행되기 전으로, 기본직무교육이 전체를 차지하고 있다. 1972년 10월 유신 이후 박정희 정부 후기(제4공화국)인 1975년부터 정보화 과목이 교육훈련으로 편성되기 시작되면서 기본직무교육의 비중이 감소하기 시작하여, 전두환 정부까지 약 80%의 비중으로 교육되었다. 1988년 노태우 정부가 들어서면서 기본직무교육은 40-60% 선으로 비중이 더욱 감소하는 모습을 보이는데, 세계화 및 정보화 과목이 직무교육에서 많은 비중을 차지하였기 때문이다. 이후 김대중 정부부터 이명박 정부까지 오르락내리락하나 전반적으로 기본직무교육의 비중이 증가하는 추세를 보인다.

한편 세계화 과목의 시수 비율은 박정희 정부와 전두환 정부의 전반기까지 거의 매우 낮은 수준을 유지하였으나, 1984년과 1985년에는 직무교육의 약 30%를 차지할 만큼 급격하게 증가하였다. 세계화 과목이 본격적으로 시행된 시기는 노태우 정부가 집권한 1988년으로 직무교육의 절반 가까이 구성되었다. 서울올림픽을 준비하고 북방외교를 추진하던 노태우 정부가 신입관리자의 외국어 역량 및 국제마인드를 키우기 위해 노력하였기 때문이다.

“외무공무원뿐만 아니라 일반공무원들도 국제경쟁이 치열해지는 시대를 뚫고 나가려면, 세계가 어떻게 변화하는지에 대한 통찰력을 갖추면서도 본인 업무와 연관시킬 수 있는 전문가로 키우고자 하였다.”(정문화 전 원장)

김영삼 정부가 들어선 1993년에는 세계화 과목이 7%의 비중으로 급격하게 감소하였다가, 1995년부터 증가하여 1996년에는 40%까지 증가한다. 그 원인으로는 김영삼 대통령이 세계화

구상을 1994년 11월에 발표하였고, 그 다음해인 1995년 신입관리자과정에 영향을 미친 것으로 보인다. 세계화는 김영삼 정부의 정책 캐치프레이즈로, “21세기를 준비하기 위한 종합적인 국가개혁의 방향으로 세계화 전략을 추진하겠다”는 의도였으며, 우물 안의 개구리가 돼서는 안 된다는 생각에 정부와 민간이 협력해서 세계화를 추진한다는 것이다(KDI, 2013). 또한 처음으로 2주간의 해외연수를 실시하여 관리자로서 세계화 대처능력을 함양하고 국제적 안목을 향상시키도록 하였다. 1996년에는 세계화에 필수적인 영어과목을 기존 140시간에서 167시간으로 확대하였다(중앙공무원교육원, 2008:268). 그 후 김대중 정부부터 이명박 정부까지 직무교육에서 약20%의 비중을 유지하고 있다.

정보화 과목은 박정희 정부 후기인 1975년부터 시작되어 꾸준히 지속되어 오는 것으로 나타났다. 정보화의 명칭도 당시의 ICT 기술과 행정이념을 반영하여 변화하였다. 1970년대의 ‘EDPS화’라는 용어를 시작으로 1980년대는 ‘전산화’, 1990년대는 ‘정보화’가 되었으며, 2000년대 이후로는 ‘전자정부’를 사용하는 중이다(디지털타임스, 2015.04.12.). 1973년까지는 정보화 교육이 없이 타자훈련 32시수가 배정되어 있었으나, 1975년부터 ‘정보관리체제’ 과목이 신설되어 74시수가 배정되고 타자훈련이 16시수로 축소되었다. 이 시기는 컴퓨터 및 데이터베이스 도입에 따른 행정의 과학화에 관심을 기울인 시대로 정보가 문서에서 전자적 정보 및 기록 관리 시스템으로 전환되기 시작하였고 ‘제1차 행정전산화기본계획’이 1978년부터 시행되었다(김영삼·최영훈, 2001). 정보화 과목은 전두환 정부 후반부터 본격적인 행정업무의 전산화 및 네트워크화인 ‘국가기간전산망사업’을 완성하였으며(이윤식·오철호, 1999), 이러한 정보화 패러다임의 변화에 따라 신입관리자과정에 영향을 미친 것으로 보인다. 이후 정보화를 거쳐 전자정부 과목으로 2000년대 말까지 지속되었으나, 정보화가 진전되어 개인의 정보화 역량이 충분한 상태로 신입관리자과정에 들어오는 이명박 정부에서는 그 비중이 감소하고 있다.

“내가 정부전산화 5개년계획을 처음 만들었어요. 전산기획과를 78년도인가? 우리나라를 전산화하면 사람 하나하나가 돈을 어떻게 쓰는지 다 밝혀지니까 (세금도둑 없이) 세금으로 다 됩니다.”(정문화 전 원장)

#### 4) 직무교육에 관한 분석

신입관리자과정의 직무교육을 살펴보기 위해, 피교육생들과의 인터뷰 내용을 토대로 공무원의 직무역량이 향상되었는지를 알아보는 동시에 개인이 지각하는 공무원 직무교육의 한계를 분석하고자 한다. 박정희 정부와 전두환, 노태우 정부의 직무교육은 신입관리자가 행정실무에서 요구되는 기본적인 지식과 역량 향상에 부분적으로 긍정적인 영향을 주었다고 판단된다. 구체적으로, 기안 및 정책기획보고서 작성 방법 같은 관리자로서 갖추어야 할 기본 업무뿐만



아니라 영어, 의전까지 공직 리더로서 갖춰야할 역량을 장기간에 걸쳐 교육하였다.

“그때 군에서 쓰던, 군이 공직보다 이제 한 발 앞서 가 있었어요. 그러니까 군대식 기안, 군대식 문서처리로 바뀌어 간 거예요. 그걸 우리에게 교육했어요.” (피교육생 A, 박정희 정부)

“부처에 배치되고 난 뒤에 교육받았던 내용들이 행정현장에 적용할 때 조금 도움이 됐다는 생각이 들고. 행정실무, 문서 작성이라든지 행정실무에 관련된 그런 것에는 많이 적용이 됐다고 생각합니다.” (피교육생 B, 박정희 정부)

“직접 도움이 됐다고 봐야죠. 왜냐면 아까 얘기한대로 행정의 여러 가지 실무적인 스킬과 이런 것들과 프로페셔널한 내용까지 기초를 가르치는 거니까. 그 교육을 받지 않게 되면, 결코 사무관으로 임관되었을 때 해나갈 수가 없죠.” (피교육생 D, 전두환 정부)

그럼에도 불구하고 당시 국가공무원인재개발원의 교육기법과 교육인력의 한계를 지적하기도 하였다. 첫째, 기초적인 직무교육만을 제공하였다는 점에서 앞으로 근무할 부처에 특성화된 행정실무역량을 갖추는 데에는 도움을 주지 못하였다. 부처에서 요구하는 실무역량은 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 창의력과 다른 부처 및 부서와의 협업 능력 등과 같이 고차원적이었다. 둘째, 교육기법이 사례위주와 분임토의 등의 참여식 교육보다는 이론 강의가 교육 프로그램의 대다수를 차지하고 있었다. 또한, 분임토의에서 피교육생들의 형식적 참여는 교육훈련이 내실 있게 진행되지 않았음을 보여준다. 셋째, 국가공무원인재개발원의 전임교수진 및 교육지원인력에 대한 예산 및 정원이 적게 책정되는 구조적 한계가 있었다. 교육훈련은 국가공무원인재개발원에 소속된 전임교수진과 외래 강사로 구성되는데, 전임교수진은 보통 3명이 정원으로 유지되었고, 다수의 교과목을 외래강사에 주로 의존하는 문제가 있었다(박천오·최호진, 2002: 944). 그리고 교육훈련은 교육인원의 전문적인 능력이 필요한데 비해, 교관직은 순환보직으로 인해 교관 재직기간이 대부분이 2년 남짓으로 교관의 전문성을 키우기 어렵다고 판단되었다(김신복, 1999: 137).

“행정현장에서 더 그거보다 훨씬 더 많고 고도화된 전문성을 가지고 풀어야만 되는 일들이 너무 많죠. 그래서 신입관리자교육에서 교육받은 내용은 가장 초보적 수준의 전문성이라고 이해하셔야 될 거예요.” (피교육생 D, 전두환 정부)

“그때만 하더라도 교육기법이 단순했기 때문에 거의 강의식, 주입식 교육 그게 위주였고. 분임(토의)이 있었던 걸로 기억되는데, 그렇게 활발하진 못 했다.” (피교육생 A, 박정희 정부)

“옛날에는 거의 다 강의죠. 강의하고 뭐 페이퍼 내라고 하고, 그런데 분임토의도 있었어요. 그런데 대부분 형식적이죠. (피교육생 F, 노태우 정부)

“(실제 행정업무에서) 적용과는 거의 연결시키기가... 추상적인 어떤 판단이나 이런 거는 연결이 되었을지 몰라도, 거기에서 가르쳐준 구체적인 사례가 업무에 적용된 거는 거의 없다

고 봐요.” (피교육생 B, 박정희 정부)

“중앙공무원교육원의 전임교원들이 계셨고, 실력이 있지는 않았어요. (중략). 에이스급은 아니었어요.” (피교육생 C, 전두환 정부)

김영삼 정부가 들어서면서, 국가공무원인재개발원의 직무교육은 세계화 및 정보화시대로의 환경변화에 대응하여 세계화교육과 정보화교육을 강조하였으며, 영어 및 정보화 역량이 부족한 신입관리자의 경우에는 직무역량 향상에 다소 긍정적 영향을 미쳤다고 판단할 수 있다. 세계화교육은 분임 별로 나누어 여러 명의 원어민 강사가 담당하는 방식이 도입되었다. 분임도 외국어실력별로 구분하는 방식으로 외국어교육의 효과성을 제고하도록 변화하였다. 그리고 정보화교육은 워드프로세서를 공무원들이 직접 다루어 행정의 효율성을 향상시킬 수 있도록 하였다.

“영어교육도 굉장히 강화되었던 것 같아요. (중략). 분반해가지고 실력별로 해서, 그때 영어 전담교수도 있었거든요. 외국인 해가지고.” (피교육생 H, 김영삼 정부)

“그때 당시에는 (아래아)한글 버전이 1.0, 1.2, 1.5 정도이던 시절이었어요. (아래아)한글을 사용 못하는 사람들이 대부분이었고, 연수원 들어가서 컴퓨터를 처음 접해보신 분들도 있었죠. 그래서 정보화 교육을 받고 그랬어요.” (피교육생 G, 김영삼 정부)

그러나 김영삼 정부와 김대중 정부 당시 국가공무원인재개발원의 직무교육은 신입관리자의 전반적인 직무역량 향상에 제한적이지만 긍정적 영향을 준 것으로 판단된다. 기존의 정부와 마찬가지로, 첫째 공직에 대한 일반적이거나 소양부분을 다루는 교육이어서 피교육생의 흥미를 이끌기에는 부족하였고, 의사결정기법, 정책분석기법, 인간관계 및 조직관리기법, 리더십, 문제해결능력 등 관리자로서 필요한 능력의 함양을 위한 전문적인 교육의 비중이 낮았다 (오성호, 1997: 32). 둘째, 여전히 교육기법에서 분임토의와 사례위주 강의보다는 이론 강의가 교육프로그램의 다수를 차지하고 있었다. 물론, 피교육자가 직접 참여할 수 있는 교육이 이 시기에 대폭 확대되어, 1998년 기준으로 신입관리자과정의 참여식 교육비율은 64.9%로 조사되었다(KDI, 2013: 68). 그럼에도 불구하고 당시 신입관리자과정에 교육받았던 공무원들의 회고에 의하면, 현재와 같이 피교육생 간의 상호작용과 정책상 문제점을 직접 해결해가는 방식의 참여교육이 아닌 사례를 소개하는 정도의 교육방식이 주를 이뤘던 것으로 보인다. 셋째, 국가공무원인재개발원에 소속된 전임교수진의 강의기법은 빠르게 발전하는 민간영역의 참여식 강의기법에 비해 뒤쳐져 있다고 지적되었다.

“도움이 안 됐다고 할 순 없고, 아까 말씀드린 대로 법제업무나, 예산이나, 인사 기본적으로

그런 해야 할 업무들은 어딜 가든 해야 하니까 도움을 받았는데, 약간 그것보다는 고차원적인, 정책실무, 연수 이런 것들은 팀별 보고서 쓰고 개인별 프로젝트 주제하나 잡아서 쓰는 그 정도였기 때문에 약했죠.”(피교육생 H, 김영삼 정부)

“워낙 대량이다 보니까 제 기억으론 영어수업을 제외하고는 수준별 수업이랄까요. 그런 것보다는 특강들이 많았으니 강의식 수업일 수밖에 없었고요. 아까 얘기한 case-by-case로 한 그런 부분은 부족했던 것 같아요.”(피교육생 I, 김대중 정부)

“당시에는 팀 발표는 많지 않고, 강의 위주가 많았던 것 같아요.”(피교육생 J, 김대중 정부)  
 “교수들이 중앙공무원교육원에 소속된 교수가 있고, 중간 중간에 외부에서 초청하는 교수가 있어요. (중략) 내부 교수들은 대부분 당시에는 판에 박힌, 따분한 느낌이었어요.”(피교육생 J, 김대중 정부)

“강의전문성과 현장전문성은 많이 다릅니다. 중앙공무원교육원에서 강의하시는 분들은 웬만큼 역량을 가지시고, 강의전문성은 있지만, 그분들이 다 현장의 경험을 가지고 계신 분들은 아니잖아요. 그래서 그런 부분들은 기본적인 교육의 한계인 것 같아요.”(피교육생 I, 김대중 정부)

노무현 정부 및 이명박 정부에서는 신입관리자과정에 액션러닝(Action Learning)을 포함한 피교육생들의 참여와 협력이 이루어지는 강의기법을 도입함에 따라 기존의 이론식 강의기법에서 탈피하여 피교육생의 적극적인 참여를 통한 교육의 효과를 향상시킬 수 있었다고 판단된다. 따라서 직무교육을 통한 직무역량 향상이 이전 정부보다는 보다 도움이 되었다고 추론된다. 또한, 그동안 형식적으로 진행되었던 지방자치단체 연수와 중앙부처 연수가, 대규모 국제행사인 대구하계유니버시아드로 파견되었던 2003년의 사례에서는 지방행정을 직접 체험하며 직무역량을 향상시키는데 도움이 되었다.

“액션러닝인), 국정홍보처 강의처럼 역할을 주고 그에 대해 피드백이 오가는 강의방법들은 좋아요. 기억에 많이 남고, 우리가 참여도 하니까 집중도 잘되는데...”(피교육생 L, 노무현 정부)

“실제 사회의 문제점이 뭔지, 해결방안이 뭔지 스터디 한 번 해봐라, 팀별이든 개별이든. 그리고 실제로 이해관계 조정은 어떤 방식으로 하는 게 좋은 건지, 그리고 거기에 관련된 강의도 좀 해주면서 실제로 도움이 되었어요.”(피교육생 J, 노무현 정부)

“지방수습이라는 게 사실 크게 활성화가 안 되거든요. 이때는 유니버시아드를 하는 바람에 지방정부가 어떻게 운영되는지에 대해서 상당히 많이 배울 수 있었던 것 같아요.”(피교육생 K, 노무현 정부)

그러나 노무현 정부에 들어서면서 직무교육에서 강의기법이 발전되었음에도 불구하고 피교육자가 직무역량을 향상시키는데 여전히 한계가 있는 것으로 나타났다. 이는 직무교육 교과

목 중 기본직무교육 과목 비중이 계속해서 높은 수준을 유지하고 있기 때문인 것으로 추측된다. 교육훈련을 마치고 배치될 부서에 맞는 맞춤형, 전문적인 교육훈련으로 보완될 필요성이 있다. 그리고 참여식 강의기법이 공무원 교육훈련에 도입되었더라도, 이를 피드백 및 리드해줄 러닝코치인 전임교수진이 부족하였다. 일반적으로 액션러닝은 4-8명으로 학습팀을 구성하는데 반해, 신입관리자과정에서는 16명으로 학습팀을 구성하는 등 전임교수진의 수가 적다는 구조적 한계가 지속되었다.

“외국어 교육은 필요한 사람은 굉장히 필요하고, 안 필요한 사람은 전혀 필요 없거든요. (중략) 직렬을 나눠서 교육하는 게 좋았을 텐데. 부처맞춤형 교육이 부족했던 것 같아요.” (피교육생 K, 노무현 정부)

“수업자체가 일반직무에 대한 측면이 많이 있고 하다보니까 새로운 지식기술습득이 사실 약한 부분이 많고요. 스페셜한 것들은 (부처에) 가서 배워야 해요.” (피교육생 M, 이명박 정부)

“(교수진의 강의기법) 그런 건 조금 아쉽죠. 아무래도 (프로젝트 과제) 그걸 실제 리드해줄만한 분들을 강사진으로 구성하지는 못했던 것 같고. (중략). 프로젝트에 대해서 평가부분이 있어야 하는데, 정확하고 퀄리티있게 지적하고 피드백해줄 분이 없었죠.” (피교육생 M, 이명박 정부)

## V. 결론

본 연구는 국가공무원인재개발원의 공무원교육훈련 중 신입관리자과정을 통시적으로 분석하였다. 이 과정은 초급관리자를 대상으로 공직가치교육 및 직무교육 등 공직자로서 갖추어야 할 역량을 교육하며, 최근 들어 공무원의 사회적 사건들에 대한 대응역량 약화 및 비리문제 발생으로 인하여 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 본 연구는 박정희 정부부터 이명박 정부까지 약 50년 간의 신입관리자과정을 공직가치교육(국가관, 공직관, 교양)과 직무교육(기본직무교육, 세계화, 정보화)으로 구분하여 추세분석을 하였다. 1단계에서는 그 당시 정부의 특성 및 정치·경제·사회적 수요에 따른 교육훈련 개편 및 수요 반영 등을 고려하여 교과목의 비중 변화에 관해 대통령 취임사를 인용하여 설명하였다. 2단계에서는 교육자 및 피교육자의 인터뷰 자료를 활용하여 신입관리자과정의 변화상을 다각적으로 살펴보았다. 첫째, 공직가치교육 측면에서 전두환 정부부터 김대중 정부까지 전반적으로 그 비중이 감소되는 추세를 보이다가, 혁신을 강조한 노무현 및 이명박 정부에서 다시 증가추세를 보인다. 구체적으로, 박정희 정부 전반기인 1969년에는 국가관 과목이 공직가치교육의 93%를 차지할 만큼 반공 및 안보의식, 대통령의 국정철학, 정책방향을 집중적으로 교육받았다. 이후 정부가 새롭게 출범할 때마다 국가관 과목의 비중이 증가하였다가 감소하는 변화 양상이 반복되며, 새로운 정부의 정치적

정당성과 국정방향을 제시하기 위한 것이라고 대통령 취임사에서 분석된다. 국가관 과목의 비중이 감소하면, 이를 대신하여 교양과목의 비중이 증가하였다. 그러나 공직자의 대민 봉사정신 및 공직윤리를 강조하는 공직관 과목은 대체로 가장 적은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 공무원 교육훈련의 교육자인 역대 원장들도 공직관 과목의 중요성을 인식하였으나, 교육 프로그램에 반영되지 못 하였다는 한계가 있다. 신입관리자과정의 공직가치교육을 피교육생의 인터뷰를 통해 살펴보면 시대 별로 구분이 되었다. 박정희 정부와 전두환 정부의 공직가치교육은 내재화 및 함양에 긍정적 영향을 미치었으나, 노태우 정부부터 김대중 정부까지는 시대 및 공직자의 인식 변화에 뒤떨어진 공직가치내용 및 교육기법으로 제공되어, 전이효과가 제한적이었다. 노무현 정부와 이명박 정부에서는 신입관리자과정에 대한 대통령의 관심과 액션러닝 교육기법 도입으로 이전보다는 보다 긍정적인 영향을 미치었다고 할 수 있다.

둘째, 직무교육 측면에서 박정희 정부 후기동안 그 비중이 감소하고 공직가치교육의 비중이 증가하였으나, 전두환 정부부터 김대중 정부까지는 직무교육의 비중이 전반적으로 증가하였다. 박정희 정부부터 김대중 정부까지 시대변화에 따라 직무교육 중에서도 세계화 및 정보화 교육의 중요성이 증대되면서 기본직무교육의 비중이 감소하는 추세이다. 즉, 이 시기에는 정보화(E.D.P.S, 전산화)가 추진되면서 신입관리자과정의 교과목에서 20%까지 배정되었으나, 최근에는 개개인의 정보화 역량이 증대되면서 그 비중이 감소하는 추세이다. 세계화 과목은 냉전해체 및 서울올림픽 개최라는 국제정세 변화에 따라 외국어교육에 초점을 두었으며, 김영삼 정부의 세계화 추진을 거쳐 이명박 정부에는 다소 비중이 감소하였으나 지금까지 신입관리자과정에서 약20%의 비중을 차지하고 있다. 교육자 입장에서 직무교육은 시대변화에 맞추어 공무원으로서의 직무능력을 배양하기 위한 교육프로그램을 구성하였고, 피교육생도 인정하고 있다. 그러나 교육기법 및 교육인력 차원에서 한계를 가져, 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 정책분석능력, 문제해결능력, 리더십 및 거버넌스능력 배양 보다는 기본직무교육의 비중이 높았다. 또한 교육기법에서도 참여보다는 이론을 강의하는 방식으로 이루어졌고, 참여식 교육에서도 형식적인 참여로 일관되었다. 전임교수진 및 교육지원인력에 대한 예산 및 정원이 부족하다는 구조적 한계가 지속되었으며, 대전의 교육원은 서울과의 물리적 거리 및 적은 강의비로 인해 우수한 강사진이 초빙하기 어려운 한계가 있었다.

이러한 분석결과에 따른 본 연구의 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 교과내용 측면에서 공직가치교육, 특히 공직관을 내재화 및 함양할 수 있도록 중점적으로 교육할 필요가 있다. 과거 행정고시를 합격한 후 관리자급 공무원으로서 국민이 아닌 권력자 및 개인의 사익을 위해 공직생활을 하던 문제가 해결되지 못하고, 최근 국정논단 사건으로 발현되었다. 또한 공무원과 정치인들의 청렴도 조사 결과를 바탕으로 산출한 2016년도 한국의 부패인식지수는 OECD 35개국 중 29위로 최하위권이고, 2008년 22위에 비해 더욱 악화되고 있다(통계청 국가주요지

표체계, 2017). 이에 사후적으로 ‘부정청탁 및 금품 등 수수 금지에 관한 법률(통칭 김영란법)’이 시행되고 있으나, 사전적으로 교육훈련을 통해 윤리의식을 함양시켜야 할 것이다. 이를 위해 공직가치에 대한 체계적 이해와 명확성이 논의되어야 하며, 공무원이라는 큰 틀에서 공직가치의 중요성은 동일하나 구체적인 내용은 각각의 공무원이 맡은 업무와 경력에 따라 차별화되어야 한다(박정호, 2015: 205). 특히 신규 공무원일수록 공직가치교육이 더욱 필요하고, 이 시기의 공직가치 내재화가 공직생활 전반에 큰 영향력을 미치게 된다(한국인사행정학회, 2014: 135). 최근의 공직입문동기는 국민에 대한 봉사보다는 안정적 직업(평생직장)으로 변화하여, 공무원들이 공직을 선택한 이유가 ‘신분보장이 잘 되어있는 직업인 것 같아서(31.3%)’, ‘보수나 연금 등으로 안정된 경제생활을 할 수 있는 것 같아서(19.6%)’로 나타났다(권혁빈, 2013). 둘의 합은 50.9%로 과반수를 차지하여, ‘국민전체에게 봉사하는 역할과 사명이 보람되어서(18.6%)’보다 세 배 가량이나 높게 조사되었다. 이러한 분위기 속에서 공무원이 자발적으로 공직가치를 함양하는 것을 기대하기 어려우며, 공직가치교육의 필요성이 더욱 증대되었다. 특히 공무원으로서의 역할과 사명을 함양할 수 있도록 공직가치교육 교과목 중 공직관 과목의 비중을 늘릴 필요가 있다.

둘째, 교육방법 측면에서 액션러닝 같이 피교육생이 직접 참여하는 교육훈련 및 역량기반의 교육훈련이 확대되어야 한다. 액션러닝은 과거의 형식적이고 지식전달 위주의 교육훈련 방식에서 탈피하여 참여적이고 문제해결지향적인 교육훈련 방식으로서 개인의 역량개발과 조직의 생산성 제고를 위한 매우 유용한 방법 중의 하나로 인식되고 있다. 특히 공무원 교육훈련에서 기존의 교육방식이 새로운 행정환경 변화가 요구하는 문제해결능력이나 창의력, 의사결정 능력 등을 함양하는 데 적합하지 않고, 업무와 교육, 이론과 현실, 기획과 실천 간의 연계성이 미흡하다는 지적들을 받아왔는데, 새로운 교육방법으로서 액션러닝이 이 같은 한계를 극복할 수 있을 것으로 기대된다(천대윤, 2005; 조경호, 2005; 황성원·권용수, 2006). 한편 피교육자 인터뷰에서 참여식 교육에 피교육생들이 형식적으로 참여하며, 무임승차자가 발생하는 문제점 등이 지적되었다. 이러한 문제점은 송석휘(2008)의 연구에서도 나타났으며, 이론 위주의 강의, 참여기회 부족, 경청자세 미흡, 팀 작업으로 인한 무임승차자 등이 지적되었다. 따라서 이론 강의를 최소화하고, 토론 방식 및 경청자세 함양에 관한 학습을 포함시켜 피교육생들이 교육에 적극적으로 참여할 수 있도록 하며, 동료평가제도의 도입을 신중하게 추진할 필요성이 있다(송석휘, 2008).

또한 직무교육에 있어 피교육자들은 배치될 부처에 따른 맞춤형, 전문적인 교육훈련의 필요성을 제기하였으며, 이에 따라 역량기반 교육훈련이 확대되어야 한다. 역량기반 교육훈련은 조직이 필요로 하는 역량요소를 설계하고 이를 근거로 조직구성원의 개인별 역량을 체계적으로 진단한 후 부족한 역량을 집중적으로 개발하여, 직무교육의 효과성을 제고하는 것이다(권

용수, 2006: 134). 사전 역량진단에서 신입관리자에게 요구되는 9개 역량을 진단하여 조직이 필요로 하는 역량수준과 개인의 현재 역량수준 간의 격차를 확인한다. 그리고 역량에 대한 이해 제고를 위한 기초교육을 실시한 후, 사후 역량진단에서 피교육생이 필요하다고 인식한 2개의 이상의 역량을 선택하여 집중개발하는 역량심화교육을 실시하는 순서로 구성된다(김귀영 외, 2006: 38). 그러나 2006년 8월 국정브리핑에서 논의되었고 2008년 이명박 정부부터 국가공무원인재개발원에서 신입관리자를 대상으로 시행되었다고 하나(이현영, 2010: 62), 이명박 정부의 신입관리자과정에 참여한 공무원들의 인터뷰에서 역량기반 교육훈련이 무엇인지도 알지 못 하는 것으로 나타났다. 즉 역량기반 교육훈련이 효과적으로 시행되지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 내실 있는 역량기반 교육훈련이 이루어져 초급관리자로서의 역량인 업무기획 및 문제해결, 정보관리, 협력 및 지원, 팀워크 등을 향상시켜 현장적용성을 강화할 필요가 있다. 더 나아가 교육훈련과 부처 배치, 평가/보상의 프로세스와 연계하는 방법을 모색할 수 있다.

셋째, 교육평가 측면에서 중앙정부의 신입관리자로서 정책결정 및 집행과정의 현장적용성을 평가할 수 있도록 평가방법의 개선이 필요하다. 신입관리자과정에서 교육받은 내용을 교육 프로그램이 끝난 직후 단기적·정량적으로 평가하는 방식으로는 한계가 있다. 박소연(2016)의 연구에 따르면 교육훈련 평가의 패러다임이 교육효과 측정 중심에서 경영성과 평가 중심으로 변화하고 있다. 교과목별 교육효과의 단기적 평가에서 벗어나, 신입관리자과정에서 1여년에 걸쳐 교육받은 공직가치 및 직무교육을 장기적이고 전체적 관점에서 평가할 수 있어야 할 것이다. 예를 들어, 신입관리자과정에서 교육받은 공직가치 및 직무교육의 전이효과를 지방자치단체 및 중앙부처 연수와 연계하여 장기적으로 현장적용성을 평가할 수 있다. 이를 통해서 단절된 채 각각 운영되었던 국가공무원인재개발원의 교육훈련과 형식적인 지방자치단체 및 중앙부처 연수 간의 시너지효과를 올릴 수 있을 것이다.

넷째, 교육운영 측면에서 국가공무원인재개발원의 교육훈련 환경 및 제도 개선이 필요하다. 우선 전임교수진의 수가 적다는 구조적 한계로 인해 참여식 강의기법을 제대로 적용하지 못 하는 문제점이 지속적으로 지적되어 왔으며, 교육지원인력도 2년마다의 순환보직으로 전문성을 갖추기 어려운 점이 있다. 그리고 과천에 있던 국가공무원인재개발원이 충북 진천으로 이전하면서 수도권과의 물리적 거리로 인해 경쟁력 있는 교·강사진을 확보하기 더욱 어려워졌다. 따라서 경쟁력 있는 교수진 및 강사진을 확보할 수 있도록 민간영역의 교수진에 해당하는 보수가 지급될 필요가 있으며, 교육지원인력도 장기간 근무하면서 전문성을 향상시키는 방안이 필요하다. 마지막으로 공무원 교육훈련을 공공영역의 단일 교육훈련 기관만으로 전담하기에는 전문성 및 보완성 차원에서 한계가 있다. 지방자치단체의 공무원교육훈련기관 및 부처별 전문 교육훈련기관, 민간영역의 교육기관, 대학과의 협력을 통한 교육훈련의 거버넌스 체제 구축이 요구된다(하태권·이진규, 1999). 공무원 교육기관 간 협조 및 민간 연수기관과의 협

력 증진, 정보교류를 통한 발전을 모색하기 위해 출범한 ‘민·관교육발전협의회’의 활성화를 통해 공무원 교육훈련의 발전을 꾀하고, 각 기관의 전문성을 갖춘 교·강사가 상호 강의 및 지원 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구는 신입관리자과정의 교과목 및 시수를 통시적으로 분석한 결과, 시대의 변화에 따라 관리직급 공무원에게 요구되는 공직가치, 역량, 기술 등이 다름을 확인할 수 있었다. 또한 각각의 정부마다 이러한 시대적 요구에 대응하여 공무원 교육훈련을 제공하는 방식이 달랐으며, 궁극적으로 교육훈련의 부문별 적극성에서도 차이가 있는 것으로 파악된다. 공직가치교육 측면에서 예를 들면, 박정희 정부와 전두환 정부는 북한과의 체제경쟁 및 경제발전을 통한 생존이라는 시대적 사명에 맞게 공무원 교육훈련에서 공직가치교육 특히 국가관 교육을 강조하였다. 물론 정치적 정당성의 확보를 위하여 공무원 교육훈련을 적극적인 통치수단으로 활용하였다는 것도 확인할 수 있었다. 이후 국가차원의 생존이 명확해지고 민주화 정부가 들어서면서 공직가치교육에 대한 적극성이 감소하였고, 공무원의 직무교육에 초점을 두는 추세로 변화하였다. 한편 국가들 간의 무한경쟁시대에 들어서면서 인적자원개발(HRD) 트렌드가 급속도로 변화하고 있으며, 교육훈련의 패러다임도 계속 변화하고 있다. 교육목적 측면에서 지식의 습득에서 지식을 활용하는 능력 제고로 변화되었고, 교육주체 측면에서 교육기관이 획일적으로 교육하는 것이 아닌 수요자인 피교육생에게 필요한 역량을 수요조사를 통해 맞춤형으로 제공하도록 변화되고 있다. 그리고 교육내용 측면에서 직무기술보다는 새로운 환경에 맞는 가치 및 태도에 초점을 두도록 변화되었다(김귀영 외, 2006: 33-34).

본 연구의 시간적 범위에 포함되지 않으나, 박근혜 정부의 신입관리자과정은 피교육생의 전문역량을 함양하기 위한 맞춤형 특성화교육을 실시하였으며, 직군·직렬별 특성을 기초로 피교육생의 수요를 반영해 총4개 반으로 나누어 진행한 것으로 나타난다(국가공무원인재개발원 연보, 2013-2016). 박근혜 정부는 창조경제 등을 이끌어갈 창조적·자기주도적 인재개발의 중요성을 강조하였기 때문에, 특성화교육을 통해 교육훈련의 효과를 향상시키고자 하였다. 또한 신입관리자과정을 포함해 주요 교육과정의 공직가치교육 비중을 18.5%(2012년)에서 26%(2015년)로 확대 편성하였음을 알 수 있다. 올바른 공직관은 윤리적 딜레마 상황에서 의사결정의 기준이 되어줄 뿐만 아니라(Bowman, 1981; 한국인사행정학회, 2014: 10 재인용), 대민 봉사 태도 및 직무역량 향상에도 영향을 미친다(행정안전부, 2010). 그러나 세월호 침몰사고부터 최근 국정농단에 이르기까지 연이은 사건·사고 등에 비추어볼 때, 박근혜 정부의 공무원 교육훈련이 정말 효과적이었다고 평가받을지는 의문스럽다. 특히 박근혜 전 대통령의 탄핵에서 나타났듯이 정부에 대한 국민들의 신뢰가 매우 떨어진 현 상황에서 공직관은 더욱 중요할 것이다. 이에 공무원의 공직기강 해이 문제를 해결하고 직무역량의 제고를 꾀할 수 있는 신입관리자과정의 대대적인 개편이 필요하다고 볼 수 있다.



본 연구는 신입관리자과정 하나의 교육프로그램만을 연구하였기 때문에, 전체 공무원 교육훈련으로 일반화하는데 한계가 있다. 5급 사무관에 관한 교육훈련도 승진자를 대상으로 하는 초급관리자과정과 행정고시를 통해 새롭게 공직에 입문한 신입관리자과정으로 구별되며, 공직에서의 경력에 따라 이들 간의 공직가치 내재화 정도와 직무역량에서 차이가 있을 수 있다(한국인사행정학회, 2014: 135). 그러므로 본 연구의 결과를 초급관리자과정에 일괄적으로 적용할 수는 없다. 그 외에도 고위정책과정, 7급 승진자과정, 신규실무자과정 I, II 등 다양한 대상을 위한 교육과정들이 있으므로, 일반화에 제한적이다.

## 참고 문헌

- 강성철·김판석·이종수·진재구·최근열. (2014). 「새 인사행정론」, (제8판). 서울: 대영문화사.
- 강여진·최호진. (2003). 지방자치단체 공무원 교육훈련 전이에 영향을 미치는 요인에 관한 실증적 조사. 「행정논총」, 41(2): 85-116
- 공무원 교육훈련 업무처리지침. (시행 2014.11.19.). 인사혁신처예규 제1호.
- 국가공무원인재개발원. (2016-2017). 「국가공무원인재개발원 연보」.
- 권기현. (2014). 「행정학강의」. 서울: 박영사.
- 권용수. (2006). 공무원 역량기반교육훈련에 관한 고찰. 「한국인사행정학회보」, 5(1): 129-148.
- 권혁빈. (2013). 「행정에 관한 공무원 인식조사」. 한국행정연구원 연구보고서 2013-17-1. 세일포커스: 서울.
- 김귀영·송석휘·강공내. (2006). 「직무능력향상을 위한 공무원교육훈련제도 개선방안」. 서울연구원 정책 과제연구보고서, 1-231.
- 김명희·이영환·전희준. (2010). 공공서비스기관 교육훈련이 학습의 전이수준과 직무만족에 미치는 영향에 관한 실증연구. 「대한경영학회지」, 23(5): 2523-2541.
- 김신복. (1988). 공무원 교육훈련제도의 최근경향과 발전방향. 「행정논집」, 26(1): 271-238.
- \_\_\_\_\_. (1999). 공무원교육 50년 평가와 발전방향. 「행정논총」, 37(2): 119-145.
- 김영삼·최영훈. (2001). 21세기 행정패러다임으로서의 전자정부연구의 의미와 과제. 「한국행정학회 학술 논문발표집」. 459-485.
- 김영천. (2007). 공직가치·공직윤리와 법. 「한국공직가치의 재조명과 새로운 공직가치의 모색」, 59-72.
- 김중양. (2008). 「한국인사행정론」, 제6판. 서울: 법문사.
- 김택. (2004). 공직윤리와 청백리 사상에 관한 연구 - 역대 정부를 중심으로. 「한국부패학회보」, 9(2), 87-118.
- 김호섭·최순영·박홍식. (2010). 공직윤리프로그램의 요소와 실태. 「한국부패학회보」, 15(3), 31-54.
- 디지털타임스. (2015.04.12.). “차세대 전자정부’ 구축하자”. [http://www.dt.co.kr/contents.html?article\\_no=2015041302100151607001](http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2015041302100151607001)

- 류현숙, 이해윤. (2011). 공무원 교육훈련 프로그램의 효과에 관한 영향요인 연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(1): 27-51.
- 매일경제. (2016.12.19). “세월호·메르스·AI 앞 정부, ‘판에 박은 듯 5가지 실패’ 공통점”. <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=876281&year=2016>
- 박동서. (1968). 고급관리자의 훈련수요. 「행정논총」, 6(1): 95-124.
- 박선옥·이근주. (2012). 중앙공무원교육원 사이버교육 학습만족도 영향요인 분석. 「한국사회와 행정연구」, 23(1): 167-182.
- 박소연. (2016). HRD 평가의 미래에 대한 델파이 연구. 「HRD연구」, 18(4): 25-48.
- 박연호. (1969). 한국행정학의 변성과 진로: 공무원 교육. 「한국행정학보」, 3: 81-124
- 박우성. (2002). 「역량중심의 인적자원관리」. 서울 : 한국노동연구원.
- 박정호. (2015). 공직가치 내재화에 관한 이론적 소고: 교육훈련 분야에 대한 함의를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 14(3): 191-217.
- 박천오·최호진. (2002). 한국 공무원 교육훈련의 효과성에 관한 실증 조사. 「한국행정논집」, 14(4), 939-959.
- 박홍식. (2016). 한국 행정책임 연구 60년-행정통제, 공직윤리, 공직부패를 중심으로. 「한국행정학보」, 50(5), 339-366.
- 성균관대학교 국정전문대학원 토대연구사업단. (2017). 「한국형 인재양성 모델과 경험 공공부문편-하권」. 서울: 율곡출판사.
- 송석휘. (2007). 직무능력향상을 위한 공무원 교육훈련 개선방안. 「한국지방자치학회 학술대회」, 715.
- \_\_\_\_\_. (2008). 액션러닝(Action Learning)제도에 대한 만족도 연구: 액션러닝 교육 참여자의 인식도를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 7(3): 73-93.
- 연합뉴스. (2016.09.21). “경기도 7급 공무원 경쟁률 196대 1”.
- 연합뉴스. (2017.01.25). “공무원 5급 공채 경쟁률 41.1대 1…검찰직이 최고경쟁률”.
- 오경민·박홍식. (2002). 정부 신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3): 113-135
- 오성호. (1997). 공무원 교육훈련체계와 그 개선. 「한국행정연구」, 6(13), 23-40.
- 이근주. (2010). 해방 이후 우리나라 중앙부처 공무원 교육훈련에 대한 추세분석. 「한국인사행정학회보」, 9(10): 31-57.
- 이도형. (1996). 조직내 교육 훈련의 학습 및 전이 효과 모델 검증 연구. 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 9(1), 59-88.
- 이문수. (2014). 행정윤리와 타자성. 「한국행정학보」, 48(3), 51-74.
- 이윤식·오철호. (1999). 국가정보화를 통한 정부생산성 제고방안에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 8(1): 91-126.
- 이을터. (2014). 신입관리자의 역할정체성, 리더십, 그리고 스트레스에 관한 탐색적 연구. 「생산성논집」, 28(4): 321-354.
- 이인희·권순철. (2013). 액션러닝 기반 교양수업 운영 사례 분석 및 수업운영 전략 탐색. 「교양교육연구」, 7(4): 207-252.
- 이종수. (2009). 「행정학사전」. 대영문화사.

- 이현영. (2010). 공무원의 필요역량에 대한 중요도 및 수행수준 인식비교를 통한 역량기반 공무원 교육훈련 방향에 대한 고찰. 「한국인사행정학회보」, 9(3): 57-73.
- 임동욱·함성득. (2001). 공무원 교육훈련의 개편방향 - 제도·관리·유인. 「한국사회와 행정연구」, 12(1): 113-130.
- 장경원. (2013). 대학에서의 액션러닝을 위한 과제 선정 과정 연구. 「한국HRD연구」, 8(1): 74-96.
- 정찬동. (2008). 지방자치제 이후 공무원 교육훈련 발전과정 연구. 「인력개발연구」, 10(2): 65-82.
- \_\_\_\_\_. (2010). 한국 공무원 교육훈련의 시대별 변화분석. 「한국행정연구」, 19(3): 61-80.
- 정책브리핑. (2016.1.15.). “중앙공무원교육원, ‘국가공무원인재개발원’으로 개편”. <http://www.korea.kr/policy/societyView.do?newsId=148808223>
- 정하경. (1992). 「공무원 교육훈련체제의 발전 방향」. 서울: 한국행정연구원.
- 조경호. (2005). 공무원 교육에의 Action Learning 적용방안 연구. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 2005(2): 23-54.
- 중앙공무원교육원. (1991-2015). 「중앙공무원교육원 연보」. 1991-2015.
- \_\_\_\_\_. (1999). 「중앙공무원교육원 50년사」.
- \_\_\_\_\_. (2008). 「중앙공무원교육원 60년사」. 과천: 경성문화사.
- 중앙일보. (2017.02.27.). “노량진의 청춘을 꿈꾸게 하려면” <http://news.joins.com/article/21315249> (검색일: 2017.04.20.)
- 천대운. (2003). 교육공학 관점을 고려한 공무원교육훈련의 바람직한 방향 모색. 「한국행정학보」, 37(2), 105-129.
- 최병대·김상목. (2000). 공직사회 경쟁력 제고를 위한 실적주의 인사행정기능의 강화. 「한국행정학보」, 33(4): 77-94.
- 최영출. (2007). 외국의 공직가치사례와 시사점. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 2007-10 :35-57
- 통계청. (2017). 통계청 국가주요지표체계. ([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr))
- 하미승·권용수·전영상. (2007). 공무원 역량평가를 위한 사례비교연구. 「한국인사행정학회보」, 6(1), 37-79.
- 하태권·이진규. (1999). 공무원 교육훈련 경쟁력 제고방안. 「한국행정학회 conference 자료」. 11: 129-150.
- 한국인사행정학회. (2014). 「공무원 공직가치 교육프로그램 개발 연구」.
- 한국행정연구원. (2001). 「공무원 직무수행역량 평가모델」. 한국행정연구원 연구보고서
- \_\_\_\_\_. (2014). 「외국공무원 교육기관 컨설팅 메뉴얼」. 중앙공무원교육원 용역보고서.
- 함성득·권기현·임동욱. (2000). 제6장 대통령연수제도: 신입관리자 과정. 「한국행정학회 Conference 자료」: 199.
- 함성득. (2001). 한국 대통령의 업적 평가: 취임사에 나타난 국정지표와 그 성취도를 중심으로. 「한국정치학회보」. 34(4): 93-118.
- 행정안전부. (2010). 「공직가치 교육 자료집」. 서울: 행정안전부.
- 행정자치부. (1992). 「중앙공무원교육원사 1949~1992」.
- 황성원·권용수. (2006). 공공부문에의 Action Learning 도입에 관한 소고. 「한국인사행정학회보」, 5(1): 21-48.

- 황창호·김태형·문명재. (2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로. 「정부학연구」, 23(1): 223-254.
- 대통령기록관. 대통령 취임사. (www.pa.go.kr).
- KDI 국제정책대학원. (2013). 「2012 경제발전경험모듈화사업: 공무원 능력개발을 위한 교육훈련 제도」. 안전행정부.
- Itai Beerli & Rachel Eran & Vigoda-Gadot & Simcha Werner. (2013). Advancing Ethics in Public Organizations: The Impact of an Ethics Program on Employees' Perceptions and Behaviors in a Regional Council. *Journal of Business Ethics*. 112(1): 59-78.
- Benhabib, Seyla. (1992). *The Generalized and the Concrete Other: The Kohlberg-Gilligan Controversy and Feminist Theory*. In *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. New York: Routledge.
- Bowman J. (1981). *Ethical Issues for Public Manager*. in Eddy, W. (ed.). *A Handbook of Organizational Management*. New York: Dekker.
- Campbell, J.P. (1971). Personnel training and development. *Annual Review of Psychology* 22: 565-602.
- Carnevale, David G. (1993). Federal Service 2000: Staff Training and Labor-Management Cooperation. *International Journal of Public Administration*, 16(6): 865-889.
- Doz, Y. (1996). Managing Core Competency for Corporate Renewal: Toward a Managerial. *Organization and Strategy in the Evolution of the Enterprise*. Palgrave Macmillan UK, 155-178.
- Goldstein, I. L. (1993). *Training in organizations: The learning environment*. CA: Brooks/ Cole.
- Kirkpatrick, D. L. (1994). *Evaluating Training Programs: The Four Levels*. Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Marquardt, M. J. (2000). *Action Learning in action*. Palo Alto, CA: Davies-Black Publishing. 봉현철·김종근 역(2000). *최고의 인재를 만드는 기업교육프로그램: 액션러닝*. 서울: 21세기북스.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for "intelligence." *American psychologist*, 28(1): 1.
- OECD. (2000). *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*. OECD Public Management Policy Brief No. 7. September 2000.
- Taylor, P. W. (1975). *Principles of Ethics*. Belmont, Calif.: Wadsworth.
- Thompson, Dennis, F. (2001). *The Possibility of Administrative Ethics*. In Willa Bruce ed. *Classics of Administrative Ethics*. Boulder: Westview Press.

## Analysis on the Entry Level Training Program of Korean Public Officials: Focusing on the New Grade 5 Officials Program

Yoo, Jeong Ho, Jung, Gidug, Kim, Minjung & Cho, Rosa Minhyo

The purpose of this study is to analyze the changes of the New Grade 5 Officials Program of the national human resources development institutes(NHI) from 1968 to 2012 and to present policy suggestions. As a first stage of research procedure, the specific course subjects of New Grade 5 Officials Program were coded and trended by categorizing the public value education (national viewpoint, public service attitudes, liberal arts) and job training (basic job, globalization, IT). In the second stage, the changes in trends were explained by quotation of inaugural addresses of the past presidents and copious precedent researches. Especially, above two steps of analysis use two layers of interview data collected from past NHI presidents and students. Results of first stage analysis revealed that the New Grade 5 Officials Program process was reformed according to the characteristics of each government and the political, economic and social environment. During the post-democratization period, the proportions of national viewpoint subjects increased drastically only at the outset of the each presidential term. Interestingly, the increase of liberal arts subjects were found when the proportions of national viewpoint subjects decreased. However, public service attitudes subjects were always the lowest. Job training has increased, during the late of Chun Doo-hwan administration period until the end of Kim Dae-jung government period, and the proportion of globalization and IT subjects has increased rather than basic job subject due to changes in the environment. Using the second stage analysis, we found that the level of internalization and cultivation of public value differs according to lecture techniques of each period, and the improvement of job competence is limited to the limit of subject, lecture technique and education manpower. Lastly, these findings suggest that the public value education, especially the public service attitudes, needs to be weighted and considered more. Limitations as well as policy implication are further discussed.

[Key Words: public official, education, training, the new grade 5 officials program]