

高級公務員의 政策決定能力의 向上方案

鄭 文 和

(總務處 行政調査研究室長)

On Improving the Ability of Senior Administrators in Public Policy-Making

Moon-Hwa Chung

Office Director, Office of Administrative Research
Ministry of Government Administration

The involvement of civil servants in formulating public policy is ever expanding. Consequently, in order to effectively respond to rapid changes of the administrative environment, and to resolve the increasing conflicts which are bound to occur in greater frequency among various parties, government administration must be developed to a professional degree. Thus, it is important to restructure policy making processes and to improve the relations with each environmental factor which affects the orderly operation of the overall policy making mechanism. It is even more critical to develop the quality of those civil servants who influence the policy making procedure. In order to realize the above goals, first, government recruiting and staffing systems must be improved to attract and retain competent, capable personnel from the labor market; It is important to develop and preserve a personnel system which is based on the merit principle in order to maintain a high degree of motivation and benefit from the full capacities of employees; Finally, it is imperative to make use of a diverse range of effective training programs, techniques, and operational systems which will equip civil servants with the skills and knowledge necessary to cope with ever increasing administrative demands and develop in them progressive oriented attitudes.

I. 行政의 與件과 高級公務員의 役割

1. 우리나라 公務員의 役割 照明

政府 樹立 이래 오늘에 이르기 까지 우리나라 公務員의 役割은 그들이 處하고 있던 時代的 狀況에 따라 여러가지 多樣한 評價가 나올 수 있겠으나 歷史 發展에 寄與한 功獻과 함께 그의 役割에 對하여는 많은 批判的 視角이 있는 것도 事實이다.

가. 밝은 面

우선 建國이래 6·25動亂期까지 公務員들은 政治·社會의으로 混亂한 狀況에서 나라의 기

들을 다지고 國家的인 危機를 克服하여 國家의 正統性을 確立하고 維持하는 데 상당한 寄與를 하였다고 評價된다. 그리고 60年代와 70代에는 組織的인 行政力과 訓練된 專門知識·技術을 통해 脆弱한 民間部門을 이끌며 4차례의 經濟開發計劃을 效率的으로 推進하여 高度經濟成長을 이룩하는 데 미친 功勞는 높이 評價되어야 할 것이다. 그리고 80代에 들어 와서는 國內外的 政治·經濟的인 激變期에도 불구하고 그 동안 蓄積된 安定된 公務員組織을 바탕으로 社會安定을 定着시키고 이를 土臺로 하여 漸進的인 自律과 開放 그리고 參與를 促進시켜 왔다는 點에서 커다란 役割을 해 왔다고 보여진다.

나. 어두운 面

그러나 이러한 公務員의 役割에 對한 많은 肯定的인 評價에도 불구하고 다음과 같은 批判이 加해지고 있다.

(1) 意識面

公務員들의 意識도 國民意識水準의 向上과 關聯, 繼續 變化되어 가고 있는 것은 事實이겠으나, 아직도 傳統的인 官尊民卑 思想이나 權威主義·公職私有觀의 慣行이 公務員들의 意識底邊에 자리하고 있어 國民들이 期待하는 奉仕姿勢에는 미치지 못하였다는 點이다. 그리고 形式主義(formalism)는 法令 執行에 있어 硬直되고 回避的 傾向을 갖고 있는 것도 事實이다.

(2) 政策決定過程面

經濟成長 爲主의 發展戰略으로 相對的으로 縮小된 政治領域을 行政이 主導하게 됨에 따라 自己調節能力을 가진 市場機能을 萎縮시키고, 民間의 自律性과 創意性을 土臺로 한 民間部門의 自律的인 伸長能力을 弱화시켰다는 點이다. 그리고 政策決定過程에 있어서의 秘密主義는 關聯 國民이나 團體의 參與를 制約함으로써 政府를 不信하는 하나의 要因으로 作用하게 되었다는 點이다. 또한 長期的이고 未來指向的인 姿勢를 지니지 못하여 즉흥적이고 業績中心·展示爲主의 政策決定을 한 후 갖은 변경을 하게 되어 政府의 政策에 대한 신뢰를 弱화시켰다는 點이다.

(3) 政策執行面

決定된 政策을 執行하는 과정에 있어서도 政策을 현실상황에 맞도록 탄력적이고 창의적인 執行을 하지 아니하고 기계적이며 수동적으로 硬直되게 執行하여 왔다는 點이다.

2. 行政의 變化和 高級公務員의 役割

가. 行政與件의 變化

(1) 現시점에서 우리나라가 맞고 있는 特殊한 與件

現시점은 우리의 민족사적으로 보아 중차대한 시점으로 認識되는데, 그 이유를 들어 보면 다음과 같다.

첫째, 우리는 갈등과 불신을 克服하고 和合과 對話를 통한 政治·社會의 安定을 도모해야

하는 時點을 맞고 있다.

둘째, 國民力量을 效率的으로 결집하여 '86, '88國際大會를 성공적으로 완수함으로써 國際社會에 우리나라의 位置를 확고히 해나가야 할 것이다.

세째, 先進國의 보호무역과 개방압력 등 2종의 經濟的 난관을 슬기롭게 克服하고 經濟의 체질을 改善하여 '90年代의 先進國 進入에 대비해야 할 것이다.

네째, 착실한 國力伸長을 통한 대북우위를 確保하여 平和를 定着시키고, 나아가 統一基盤을 造成해 나가야 할 課題를 안고 있다.

(2) 일반적인 行政與件의 變化

國民所得水準과 教育水準의 向上에 따라 政府의 重要 決定에 대한 參與機會의 확대 요구와 批判意識은 날로 높아지고 있으며, 民間部門의 伸長으로 自律과 開放을 根據로 한 參與는 앞으로 더욱 促進될 것으로 보이며, 이와 관련 公務員을 보는 國民의 눈도 많은 變化를 보이게 될 것이다.

한편, 政府의 機能도 經濟發展이나 國家安保 部門에 못지않게 사회보장·국민복지, 여가 활용이나 문화적 욕구의 充足을 위한 機能의 비중이 높아짐으로써 行政의 手段도 權力中心에서 非權力中心인 助長과 指導의 영역이 확대되는 한편, 각종 利益集團의 분출(eruption of public interest)에 따른 社會價値와 集團의 다원화가 나날이 이행되고 있다.

그리고 人口構造의 고령화와 地域간 生活環境의 平準化가 進行되고 있으며, 通信網·컴퓨터의 보급으로 情報化 社會가 促進되고 國際間的 교역이 增大, 文化의 교류가 擴大되고 있다.

나. 高級公務員의 役割과 姿勢

이러한 行政與件의 變化와 관련하여 公務員의 役割과 姿勢도 많은 變化가 요구된다고 할 것이다.

첫째, 각종 利益集團의 多元化로 集團間的 갈등과 紛爭이 잦아질 것이므로 이의 公正하고도 合理的인 調整을 위한 公務員의 役割이 무엇보다도 重要하게 될 것이며,

둘째, 公務員이 政策決定에 參與하는 영역이 擴大되어 가는 것과 더불어 重要的 政策事項에 對하여 多樣한 集團과 개인의 지혜 및 창의를 폭넓게 수용하는 것이 必要하며, 이를 通하여 政策決定에 있어 市民들의 有效感(sense of effectiveness)을 充足시키고 나아가 政策의 質的 水準과 지지를 높일 수 있을 것이다.

세째, 行政需要가 점점 多樣해지고 行政이 복잡화·전문화되어감에 따라 일반상식·교양보다는 專門知識과 技術을 끊임없이 습득하여 變化하는 行政環境에 能動的으로 對處하는 不斷한 自己發展의 努力이 있어야 할 것이다.

네째, 社會가 안고 있는 問題와 다가올 未來에 대하여 무사안일의 늪에서 뛰어나와 積極的이고 創意的인 姿勢로 問題解決을 위해 努力하는 진취적인 기상이 要求된다.

다섯째, 權威主義와 個人主義의 價値觀에서 벗어나 民主的이고도 眞正한 奉仕姿勢를 지닌 公職者像을 定立해 나가야 할 것이다.

II. 政策決定의 影響 要因

政策의 質的 水準을 向上하기 위하여는 政策決定者의 資質을 向上하는 것은 물론 政策決定 構造 및 過程의 改革과 政策決定에 影響을 미치는 環境의 改善이 함께 考慮되어야 할 것이다.

1. 政策決定構造 및 過程의 改革

最高政策決定 機構를 비롯하여 行政構造가 보다 分權化되어 上·下의 의사소통이 자유롭게 이루어져서 獨斷적이고 專橫적 決定을 防止할 수 있어야 하며 아울러 政策決定의 質的 水準을 向上하는데 寄與할 수 있도록 政策問題를 研究하는 研究機關이 보다 늘어나야 할 것이다.

2. 政策決定者의 能力向上

政策決定에 있어 무엇보다 重要한 것은 政策決定者의 資質向上이라고 할 수 있으며, 이에는 우선 유능한 人材를 公職에 유치하여 能力이 보다 適切히 發展될 수 있도록 補職管理·昇進 등 人事管理를 해 나가는 일과 適切히 教育訓練을 實施하는 方案이 있겠다.

3. 環境的 要因의 改善

政治發展의 정도와 參與 및 行政文化의 水準은 그 나라의 政策決定의 質에 影響을 미치는 主要한 環境的 要素가 되며 政策決定은 이러한 環境으로부터의 부담한 지지와 要求가 政策決定過程에 投入되어 이루어지는 것이다. 따라서 政策決定의 水準을 向上하기 위해서는 이러한 政治·行政文化 水準을 向上시키고 參與를 制度化하는 것이 必要하다고 할 것이다.

III. 政策決定 能力의 向上 方案

政策決定 能力의 向上은 우선 社會가 이미 양성해 놓은 노동시장의 人力증 發展의 잠재력이 있는 有能한 人材를 公職에 誘致하는 것이 重要하며 이들을 補職管理·昇進 등 能力을 보다 發展시킬 수 있도록 人事管理를 해나가는 한편, 이들이 擔當하는 業務와 關聯된 知識과 技術의 進歩 등의 與件 變化에 能動的으로 대응할 수 있도록 하고, 가치관과 態度를 부단히 쇄신시켜 나가도록 教育訓練을 시켜 나가야 할 것이다.

1. 充 員

진생애를 公務員으로 勤務할 職業公務員을 선발함에 있어서는 무엇보다도 發展의 잠재력

이 있는 者를 公務員으로 보다 많이 誘致하는 것이 重要하다고 하겠으나, 價値의 多元化로 傳統的으로 公職에 대해 높았던 社會的評價는 상대적으로 弱化되는 반면, 民間部門의 고용 흡수력은 날이 갈수록 커져감에 따라 公務員 充員을 人力 誘致面에서 民間部門과의 競爭關係가 보다 심화될 것으로 예상된다.

그러나 이에 따른 充員의 誘引對策에 있어서는 民間部門과는 달리 탄력있게 대응하기 어렵고 여러가지 현실적 制約을 벗어나기 어려운 點이 있는 것이 現實이다. 다만, 充員을 위한 政策·方法·技術的인 面에서의 制約問題도 이에 못지 않게 重要하므로 이를 改善하는 것도 必要하다.

가. 合理的인 長·短期 人力需給計劃의 樹立

앞으로 公務員의 募集은 國家 全體의 人力市場의 供給能力과 需要를 綜合的으로 考慮하고 行政機能 및 需要의 變化에 따른 小요인력을 장기적으로 예측하여 供給계획을 합리적으로 樹立하여야 할 것이다. 이에는 比較的 예측이 용이하고 가변성이 적은 3年 정도의 短期計劃과 5~10年 정도의 中期計劃과 20~30年 정도의 長期計劃으로 구분하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 行政機能의 變化에 彈力的으로 대응하고 機能變化에 따른 不必要하고 浪費的인 轉職訓練需要도 사전에 예방할 수 있을 것이다.

나. 公職分類와 階級構造의 改編

(1) 公職分類의 再檢討

現在 一般職 公務員의 公職分類는 15職群 60職列 115職類로 되어 있으며, 政府 樹立 당시에는 公職 分類의 概念이 없어 계급에 따라 個別的으로 職名을 부여해 오다가 1961년에 와서야 現在와 같은 職群·職列 概念이 導入되었으며, 그 동안 여러 차례의 세분화와 통·폐합의 過程을 거쳐 오늘에 이르렀다.

그러나 現在의 公職 分類도 산업 구조의 高度化에도 불구하고, 一般行政家 중심의 行政職列의 定員이 31%를 넘고 있어 行政의 專門化 추세에의 對應力이 결여되어 있다고 할 수 있으므로 政府機能과 行政需要의 變化에 效果的으로 對應하기 위하여 公職 分類를 合理的으로 재조정할 것이 요망되고 있다. 다만, 公職分類는 이를 너무 細分化할 경우에는 專門化를 促進하는 장점이 있는 반면, 人事의 硬直性을 초래할 뿐만 아니라 巨視的이고 綜合的인 政策의 決定을 어렵게 할 우려가 많으므로 이를 적절히 考慮하여 分類하여야 할 것이다. 그리고 이러한 公職分類의 바탕위에서 充員·補職·昇進·教育訓練이 體系的이고 연계성을 가지고 實施될 때 公職分類의 의의를 보다 效果的으로 達成할 수 있게 될 것이다.

(2) 階級構造의 改編

階級區分은 '48年 政府 樹立 당시에는 15階級 制度로 되어 있었으나, 그 동안 그 段階가 축소되어 '61년에 와서 現행과 같은 9階級 制度로 되었다. 그리고 80年代에 들어와 業務의 성격상 이러한 다단계의 階級 構造가 부적합한 일부 職種에 대하여는 계급 구조를 달리하

는 개편을 한 바 있다. 즉, '81年度에 研究職을 研究官과 研究士로, '85年度에 醫療職은 醫師·藥師·看護員으로 단일화하고, 指導職을 指導官과 指導士로 개편한 것이 그것이다.

한편, 公務員의 昇進所要年數가 길어짐에 따라 승진 정체를 해소하고 組織을 활성화 한다는 관점에서 階級 區分을 늘리자는 논의도 있으나, 階級을 다단계화하는 것은 一定階級 水準 이상까지는 사실상 昇進이 곤란한 하위직 公務員에게는 오히려 불만 요인이 된다는 點과 階層制的 組織의 부작용 심화·階級制的 要素를 탈피하게 하는 國民 意識 水準의 向上 등의 측면에서 볼 때 많은 問題가 있으므로, 階級區分을 늘이는 것은 신중을 요한다고 할 것이다. 따라서 앞으로 社會意識이나 組織變化에 따라 硬直化된 階級構造를 그대로 적용하기가 부적합한 分野에 대하여는 研究·醫療職과 같이 職種別·業務分野別로 階級構造도 달리하고 이를 기초로 報酬體系도 달리하여 充員상의 애로를 克服해 나가는 것이 합리적일 것 같다. 그리고 政策 樹立 機能을 주로 遂行하는 中央行政機關에는 6級이하의 構成 比率를 줄이고 5級을 늘려 우수한 人力의 充員 문호를 넓히고 政策의 質과 水準을 높여 나가야 할 것이다.

다. 充員方法的 改善

(1) 充員方法間 比率의 재검토

公務員의 充員은 公開採用 및 內部昇進으로 크게 나누어지는 데 이중 公開採用은 9級·7級·5級에서 각각 행해지고 있다.

高級 公務員의 관문이라고 할 수 있는 5級 公務員의 充員에 있어서 公開採用과 特別採用, 內部昇進間의 비율은 行政의 專門化와 大學 卒業者の 增加 등 人力 市場의 供給의 측면, 政府 組織內的 다양하고도 바람직한 人力 構成 등을 綜合적으로 고려하여 재조정할 것이 요망되며, 現在 6:4로 되어 있는 內部昇進과 外部採用의 比率는 公開採用 및 特殊 專門 人力의 外部採用을 확대하는 方向으로 調整되는 것이 바람직하겠으나, 이를 일시에 대폭 調整하는 경우 內部昇進者의 인사 정채 문제에 따른 상당한 저항이 豫想되므로 漸進적으로 행해져야 할 것이다.

(2) 試驗方法的 改善

現行 採用試驗方法은 學力檢證 위주의 成績檢査에 치중되어 있으므로 採用후의 우수한 勤務遂行態度和 能力을 가진 자를 선발하는데에는 그 유용성에 問題가 있으므로 적성·성격·가치관의 評價를 위하여 '82年 이래 試驗의으로 實施하고 있는 人性檢査를 포함한 여러 가지의 心理檢査를 面接에 반영토록 研究하고 效率的인 集團面接 등의 方法을 확대 實施해 나가야 할 것이다. 그리고 이와 아울러 學校 재학시의 成績·專攻·課外活動 등에 관한 綜合的인 評價를 活用하여야 할 것이다.

(3) 試驗科目의 개편

現在 國家公務員 採用試驗科目은 採用후에 擔當하게 될 職務의 特性을 考慮하여 職列別·

階級別로 설정되어 있으며 모두 1,625個科目으로서 그중 高等考試 試驗科目은 365科目이다. 試驗科目의 調整은 公務員이 擔當할 職務 內容의 變化와 人材의 양성 기관인 學校教科目的 改편 등을 綜合的으로 考慮하여 調整하되, 行政의 專門化 추세에 맞추어 교양 과목의 비중을 줄이고 專門 科目의 비중을 늘여나가는 한편, 각종 專門 技術 資格證 소지자에게는 專攻 科目의 筆記試驗은 면제해 나가도록 하는 것이 바람직할 것 같다. 그러나 試驗科目은 너무 자주 바꾸어서는 안되며, 바꿀 경우에도 이에는 充分한 예고 기간을 거쳐 施行하여야 할 것이다.

(4) 새로운 選拔方法의 導入問題

高級公務員의 採用 門戶인 現行 高試制度가 學力 中心의 업적고사적 水準에 머무르고 있다는 批判的 측면에서 불란서의 ENA나 獨逸의 SPEYER 行政大學院과 같은 高級公務員 養成과 教育訓練을 맡을 特殊大學院을 設立하여 우수한 학부 출신자를 장기간의 教育과 實務 修習을 거친 후 公務員으로 임용하는 方案 등도 거론되고 있다.

그러나 이러한 方案은 社會가 必要로 하는 모든 人力은 一般 教育機關에서 養成하고 있는데 國家에서 많은 豫算을 投資하여 별도로 장기간의 공무원양성교육을 實施하는 것이 바람직한가의 問題와 教育의 質과 水準을 일반대학원 수준 이상으로 維持할 수 있을 것인지의 問題, 그리고 무엇보다 平等의 이념이 중시되고 있는 우리나라와 같은 狀況에서 이러한 特殊大學院을 통하여 高級公務員을 선발하는 것이 可能한 것인지의 問題등 여러가지 問題가 있으므로 이에 관하여는 많은 檢討가 선행되어야 할 것이다.

그리고 高等考試와 같은 制度는 우리나라의 오랜 官吏 登用 方法으로서 自由로운 競爭과 平等의 이념에 가장 합치되는 權威있는 고급공무원의 선발 制度로서 組織內·外에 걸쳐 별 다른 거부 의식 없이 정착되어 있는 制度이므로 試驗의 方法상의 여러 가지 보완 裝置를 마련하여 이 制度를 보다 發展시켜나가는 것이 現在로서는 가장 바람직하지 않나 생각된다.

2. 人事運營

가. 實務修習制度의 改善

현재 공개채용된 5급 공무원의 實務修習은 적격자의 선발을 위한 선발기능이라기 보다는 任用後에 실시하는 教育訓練의 한 부분으로서의 의의가 보다 높다고 할 수 있다. 즉 이들은 試補로 任用됨과 동시에 2개월간의 신규임용교육을 마치면 3개월간의 지방행정기관수습을 거쳐 앞으로 정규 配置될 중앙행정기관에서 다시 7개월간의 수습을 하도록 되어 있다.

그러나 앞으로 이러한 실무수습은

첫째, 觀察의 方法에 의한 消極的인 수습이 아니라 보다 구체적이고 실제적인 業務를 직접 처리해 보도록 함으로써 행정 이론과 實際를 比較 研究할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

둘째, 이들을 직접 指導·監督하고 事後評價를 專擔하는 修習指導官制度를 설치·운영하

고, 修習의 效率性和 責任性을 높이기 위하여 修習計劃은 個人別로 本人이 직접 작성토록 지도해 나가는 것이 좋을 것 같다.

셋째, 이들은 職類別로 募集이 되었으므로 담당하게 될 업무의 전문성을 고려하여 配置群이 같거나 類似한 수개의 중앙행정기관에 巡回修習을 시킴으로써 正規配置된 후 다른부처의 입장을 서로 이해할 수 있게 되어 부처간 업무협조와 보다 巨視的이고 차원높은 政策決定이 가능할 것이다.

넷째, 정부기관에만 한정되어 있는 현재의 修習機關을 법원·국회·정부투자기관·각종 이익단체등에 까지 확대하여 行政環境과 構造·制度에 대한 주의깊은 觀察과 다원화된 집단이익의 갈등과 競爭의 實象을 把握케 함으로써 政策의 現場性도 높일 수 있어야 할 것이다.

나. 轉補의 效率的 活用

轉補를 능력발전을 위한 중요한 수단으로 認識하여 職務의 性格·專門性과 公務員의 專攻分野·勤務成績·訓練經歷등을 綜合的으로 評價하여 적재적소에 인재를 活用하고 補職經路를 설정하여 보다 능력을 발전시킬 수 있는 職位로 轉補를 행해 나가는 것이 좋겠다. 이렇게 되면 人事의 公正性을 실현하는 데도 기여를 할 수 있게 될 것이며, 나아가 장기적으로는 우리의 실정에 맞는 職位分類制로 指向할 수 있는 여건과 經驗을 蓄積하는 계기가 될 것이다.

다. 昇進

昇進은 엘리트의 養成과 이들의 士氣에 미치는 影響이 매우 크므로 그 公正性이 무엇보다도 重要的한 한편, 完全히 어떤 客觀的인 基準에 따라 이를 행하기가 어려워 항상 불평이 따르게 마련이다.

4級公務員으로 昇進함에 있어서는 勤務成績 45%, 教育訓練 20%, 經歷 35%의 비율에 따라 작성되는 昇進候補者名簿에 의하여 缺員의 5배수의 범위내에서 하도록 되어 있으나 점점 名簿順位에 의한 昇進이 일반화되어 가고 있는 추세인 것 같다.

그리고 局長級의 昇進은 그 專門性보다는 綜合的인 政策決定能力이 보다 중요하다는 관점에서 유사부처간 競爭을 통하여 昇進을 결정하는 것이 바람직하다는 견해도 있으나 綜合的인 水準의 能力이나 管理能力도 부처내의 오랜 經驗과 業務의 專門性에 연유하는 만큼 部處間 競爭에 의한 昇進은 現實的으로 많은 어려움과 부작용이 예상되므로 현행과 같이 部處別 昇進推薦制度에 의하되 中央昇進任用審議委員會의 機能을 強化하여 보다 有能한 사람을 정선할 수 있도록 하는 것이 좋겠다.

3. 教育訓練

教育訓練은 組織의 目標를 보다 效果的으로 성취하기 위하여 組織構成員에게 職務遂行에 必要的인 知識과 技術을 提供하고 구성원의 의식 구조와 價值觀을 바람직한 方向으로 變化시

키는 意圖的 能力 發展 方法으로 증시되고 있다.

우리나라 公務員 教育訓練은 1949년 國立公務員教育院이 設置되면서 시작되었다고 할 수 있다.

公務員 教育訓練은 첫째 公務員의 價値觀과 行態를 변화시키기 위한 精神教育과 둘째, 新規採用者에게 職務 遂行에 必要한 知識과 技術을 各級 公務員 教育訓練機關을 통하여 가르치고 行政 與件의 變化에 대응할 수 있도록 재교육시키는 職務教育, 그리고 셋째, 學力水準이 낮은 實務 階層 公務員들의 能力 向上이라든지 높은 水準의 政策 수립이나 특수 전문분야의 고급 인력 양성을 위한 國內外 委託教育으로 크게 나눌 수 있다.

가. 精神教育

精神教育은 公務員에게 새로운 知識과 技術의 增進(to increase knowledge and skill) 못지않게 중요한 전반적 태도의 변화와 발전(to develop wholesome attitudes)을 위하여 실시되는 것으로서 주로 2~5년 주기로 반복 실시되는 短期間의 合宿訓練過程과 機關別 職場教育에 의하여 실시되고 있다.

그 동안 公務員을 상대로 한 精神教育은 발전의 역군으로서의 公務員의 價値觀·態度 등 行態面을 바람직한 方向으로 많이 변화시켜온 것도 事實이나, 이미 社會化가 高度로 進行된 狀態의 성인을 대상으로 하는 教育이란 점에서 教育 效果上的 한계가 있는 외에 다음과 같은 問題點이 지적되고 있다.

첫째, 短期間內에 많은 人員을 教育시킬 必要性 때문에 教育이 質的 水準보다는 物量中心의 教育이 되었다는 점이며,

둘째, 理論中心의 教育內容과 講義式 위주의 教育方法등으로 인하여 동기나 참여를 유발시키지 못할 뿐만 아니라 被教育者의 體驗과 自省을 통한 價値觀과 態度를 바꾸기에는 미흡하였다는 점이다.

셋째, 과다 중복교육과 개인적인 요인에 대한 고려가 미흡하여 소위 “教育의 非人間化”·“教育公害”라는 극단적인 비판까지 일부에서 제기되었다는 점이다.

따라서 이와 같은 문제점의 개선 방향으로서는,

첫째, 任用前에 형성된 지나친 개인주의 등 부정적인 行態를 變化시키기 위하여 新規採用者에 對한 重點的인 精神教育을 實施함으로써 확고한 공직관과 봉사자세를 확립토록 하고, 임용후 동료집단에 의한 社會化過程上的 不連續(discontinuity) 또는 동질성의 위기(identity crisis)를 극복토록 하면서 새롭고 바람직한 價値觀과 態度를 形成하는 데에 역점을 두어야 할 것이다.

둘째, 피교육자의 自發的인 參與와 動機를 유발할 수 있는 教育內容과 教育方法을 開發해야겠다는 점이다. 예를들면 教育과 취미 개발 또는 스포츠 기타 레크레이션 기능을 동시에 추구할 수 있는 다목적 프로그램이나 어린이 부부교실 등 가족도 參與할 수 있는 多樣한

教育 프로그램의 開發로써 흥미있고 자연스럽게 教育效果를 높여야 할 것이다.

세째, 物量中心에서 質 爲主로 教育方向을 전환하고 體驗과 自省을 통한 自我發展을 유도하기 위하여 教育 進修의 實際 效果를 直接 比較 확인할 수 있는 間接學習 또는 모형화 방법(modelling method)을 도입·運營할 必要가 있다.

네째, 被教育者의 個別的 教育需要를 충족시킴으로써 教育訓練의 實質效果를 얻게 하기 위하여 被教育者 自身이 必要로 하고 希望하는 教育過程과 內容을 골라서 이수할 수 있도록 選擇的 教育過程을 多樣하게 開發·運營하는 것이 바람직하다고 생각한다.

나. 職務教育

職務教育은 職級別로 5年마다 실시하는 職級別 基本教育和 機關別로 專門行政需要를 充足하기 위하여 實施되는 專門教育過程으로 나누어진다.

現在 公務員의 職務 教育을 擔當하기 위하여 設置된 教育機關은 모두 40개로서 中央公務員教育院, 地方行政研修院과 각 시·도公務員教育院 등 15개의 一般教育機關과 稅務公務員教育院, 遞信公務員教育院 등 25개의 專門教育機關이 있다.

職務教育은 국가발전을 주도할 수 있도록 公務員에게 必要한 知識과 技術을 공급하고 일 정기간이 지나거나 上位階級에의 昇進시에는 반드시 教育을 받게하는 등 그 기여한 바가 크고 상당히 體系化 된것은 사실이나 아직도 다음과 같은 問題點이 남아 있다.

첫째, 教育循期가 職務分野와 關係없이 5년으로 되어 있어 理論과 技術의 進修 速度가 빠른 分野의 경우 效果의으로 대응할 수 없게되어 있다는 점이다.

둘째, 精神教育에 있어서와 마찬가지로 教育訓練의 內容이 一般的인 管理能力向上을 위주로 하고 있고 教育方法도 傳統的인 강의 중심과 一部の 事例研究方法에 依存하고 있다.

이들 問題點을 改善하기 위하여,

첫째, 科學技術分野 등 理論과 技術의 進修가 빠른 職務分野에 대하여는 教育循期를 短縮하는 등 職務分野別循期를 多樣化하고, 나아가서 公務員의 生涯週期(life cycle)에 따른 教育過程의 體系化가 바람직하다.

(예) 新規採用教育→職務分野別循期教育→生産性 低下防止教育→退職後 再就業教育

둘째, 人力을 供給하고 있는 學校와 이를 活用하는 民間企業 및 政府間의 教育訓練連繫化가 이루어져야 국가 次元에서의 效率的인 人力양성과 활용이 可能할 것이다. 이를 위하여 人力의 供給源이 되고 있는 學校는 政府 및 民間 企業 등 人力需要部門의 長期需要를 예측하여 이들의 養成 배출에 유의해야 되고 政府에서는 변화하는 行政需要에 부응하는 必要 人力의 유인에 적극적인 대책을 세우는 한편 재직자들의 부단한 능력 發展을 촉진하기 위한 學校教育과의 協助가 긴밀해져야 할 것이다.

이와 같은 行政需要와 學校教育과의 連繫化와 關連하여 行政機關에서의 뒤떨어진 知識과 이론을 대체·보강하기 위한 方法으로 大學의 이수형태를 탄력화하여 특정 분야의 公務員

이나 사회인을 위한 專用學部 및 通信教育등을 설치 또는 확대해 나가는 方法도 고려할 수 있다.

그리고 教育施設, 教育技法, 教育資料등에 관하여는 民間企業과 共同活用, 共同研究, 合同練習, 交換練習, 交換勤務制등을 운용함으로써 教育效果의 제고, 教育制度의 發展, 국가 재원의 절약등을 촉진하게 될 것이다.

세제, 현재의 一般管理能力이나 專門知識, 技術習得 위주의 教育內容을 政策科學 및 政策分析, 情報處理, 企劃論, 政策評價 등 政策決定 能力을 向上시키는 方向에도 역점을 둘 必要性이 있고 教育方法도 模擬演習(simulation), 分任研究(syndicate), 役割演技(role playing), 感受性訓練(sensitivity training), 現場訓練(on-the job-training)등의 方法이 보다 확대·운용되어야 할 것이며 대담, 토론회, 공청회, 대국회 업무등의 실습도 유용할 것으로 생각된다.

다. 國內外 委託教育

이에는 학력 수준이 낮은 실무계층에 대한 방송통신대학, 창원기능대학등 委託教育과, 행정의 전문화, 국제화추세에 대응하여 젊고 유능한 인재를 장기적인 계획하에 국내의 教育訓練機關에 파견 양성하는 長短期 委託教育이 있다. 특히 선진이론과 기술을 습득하기 위하여 실시하는 장·단기 국외훈련이수자는 '77년 이래 1년 이상 장기 이수자 459명을 포함하여 1,139명이나 된다.

이들은 각 행정기관의 핵심부서에서 중요정책의 수립에 적·간접으로 참여함은 물론, 전문지식과 원활한 외국어 구사를 통하여 각종 국제회의나 대외교섭을 주재하는 등으로 訓練成果가 두드러지게 활용되고 있다. 앞으로 이렇게 양성되는 엘리트 집단이 점점 축적되어 상위직에 진출하게 되면 보다 수준 높은 정책형성이 가능할 뿐만 아니라 나아가서 전문화·국제화 되어가는 行政趨勢에 效果的으로 대응할 수 있게 될 것이다.

이와같이 國內外 委託教育은 公務員의 能力發展에 크게 이바지하고 특히 젊고 유능한 우수 인재 유치에 결정적인 역할을 한 것으로 평가되고 있으나, 이 제도 시행에도 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 최근에 많이 개선되고는 있지만 國外訓練地域이 英語圈에 치중('85년도 파견자의 70%)됨으로써 교역과 문화교류등 국제관계가 다변화되어 가고 있는 추세에 따라 地域專門家를 育成하여야 할 必要性을 충족하지 못하고 있으며,

둘째, 被教育者가 學位過程을 선호함으로써 국가가 직접 필요로 하는 정책과제의 연구나 실제적 문제해결능력향상에 만족스러운 성과를 거두지 못하고 있는 반면, 석사학위까지만 허용함으로써 보다 깊고 새로운 特殊科學技術分野의 高級人力養成에는 미흡하다는 점이다.

세째, 國內外 委託訓練은 管理者 爲主로 運營되고 있어 下位職 公務員의 訓練機會가 상대적으로 너무 제한되고 있는 점이 지적되고 있다. 따라서, 성공적으로 정착되리라 기대되

는 國內外 委託教育을 보다 效果的으로 運營하기 위하여는,

첫째, 國外訓練의 對象國을 非英語圈으로 보다 많이 전환시켜 多邊化 趨勢의 國際關係에 대응하고, 개인별 경력관리 목적으로 간주되기 쉬운 학위 위주에서 선진국의 행정기관이나 연구기관등 파견 연수에도 상당 비중을 돌려 실용적 정책 개발 능력 향상을 위한 심도있는 訓練프로그램을 개발 運營해야 할 것이다.

둘째, 최근 우리나라 대학의 발전과 학문 및 기술 수준도 괄목할만하게 향상되고 있으므로 막대한 예산이 소요되는 海外訓練에만 치중할게 아니라 國內大學院등 教育機關 委託教育도 확대하여 이들 양자간의 선의의 競爭을 통한 效率의 人力 活用 方案 역시 필요하리라고 생각된다.

셋째, 이들 國內外 訓練 履修者의 效率의 事後管理가 인재양성 못지 않게 중요하다. 訓練履修者에 관한 종합적 자료가 全政府의으로 整理·體系化되어야 하고 補職 및 任務賦與, 범국가적인 인력지원등 이들에 대한 綜合的 活動 體制가 確立되어야 할 것이다.

기타 제한적이거나 특수분야에는 국외박사과정의 인정이라든지 하위직 또는 저차력공무원들에게도 보다 넓은 능력발전의 기회를 부여하는 것이 政策決定의 質을 全般的으로 높이는 밑거름이 될 것이다.

IV. 結 論

앞에서 논의한 바와 같이 우리나라의 고급공무원들은 우리가 처하고 있는 行政의 與件과 役割을 考慮할 때 보다 높은 水準의 政策決定能力이 要求된다고 할 것이다. 이러한 측면에서 政策決定能力의 向上을 위한 對策으로서 公務員의 採用, 人事運營, 教育訓練으로 나누어 現行 問題點과 그에 대한 改善方案을 모색하여 보았다.

무릇 公務員의 能力發展, 그중에서도 高級公務員의 政策決定能力을 向上시키기 위한 要件으로서는 專門的인 知識과 技術 등 客觀的인 能力과 價値觀·態度 등 行態面인 主觀的인 能力을 제시할 수 있다. 그런데 우리나라 公務員의 경우 民間部門을 指導·育成하고 날로 치열해지는 國際競爭에서 이기기 위해서는 보다 새롭고 水準 높은 專門知識과 技術이 부단히 습득 보강되어야 하겠지만 이것 못지 않게 흔히 지적되는 權威主義·利己主義·即興性 등 行態面의 問題點 解決이 역시 중시되어야 할 것이다.

이와같은 價値觀·態度와 의식구조면에서 바람직한 方向으로 行政 風土를 쇄신·발전시키기 위해서는 우선 行政의 上位體系인 社會全般的인 價値觀 變革과 家庭, 社會, 學校 등 人格形成 과정상의 선행요건이 解決되어야 할 것은 물론이거니와 公務員 採用過程에서 올바른 行態와 發展 잠재력을 보유한 優秀 人力을 여하히 유인하고 선발하느냐하는 採用制度 및 試驗方法上的 改善이 있어야 되고, 採用된 후의 能力 發展을 위한 人事運營面 그리고

가장 의도적이고 體系的인 行態變化手段인 教育訓練制度를 최대한도로 改善・活用하는 方向에서 우리가 바라는 公務員의 政策決定 能力 向上을 이루어야 할 것이다.

아울러 이러한 人事行政上的의 能力 向上 方案외에 政策決定의 水準과 質을 가름하는 重要 因子로서 政策決定 構造와 過程의 改善, 나아가서 政策決定에 直接・間接으로 影響을 미치는 環境과 與件의 改善이 하루빨리 이루어져야 할 것이다.