



충남
논단
II

교육훈련 패러다임의 변화와 방향

고 승 희 _ 충남연구원 연구위원

1. 시작하며

지식을 기반으로 하고 있는 현대사회의 행정은 다양한 환경변화에 부응할 수 있는 인적자원의 개발을 요구하고 있으며 대내외적으로 증가하고 있는 경쟁과 불확실성 또한 지방자치단체의 기능을 실질적으로 수행해 나갈 수 있는 공무원들의 전문성향상과 역량개발을 위한 교육훈련프로그램의 중요성을 부각시키고 있다.

민간부문 경영혁신의 초점이 생산에서 전략으로, 전략에서 조직으로, 조직에서 사람으로 이동했듯이 조직생산성 향상의 핵심은 가치 있는 지식의 소유자인 사람의 경쟁력이라 할 수 있다. 인적자원 개발의 중요성은 더 이상 강조하지 않아도 받아들여질 수 밖에 없으며 지방자치단체에서 전문역량을 갖춘 공무원의 육성은 지방자치단체의 실효성을 제고할 수 있는 가장 중요한 사항인 것이다.

지방자치단체에서도 급변하는 사회변동에 적극대응하고 지방의 경쟁력을 강화시키기 위한 노력을 경주하고 있지만 급변하는 행정환경에 대응하면서 분권화 시대를 감당할 수 있는 실질적 역량을 지니고 있는지에 대하여는 회의적인 시각들도 다수 존재하고 있다. 이런 의미에서 지방행정의 제도적 측면의 운영주체로 공무원





의 역량강화는 중요한 과제이며 인적자원을 육성하고 개발하는데 지방자치단체의 보다 높은 관심과 지원은 필수적인 사항이라 할 수 있다. 하지만, 공무원 교육훈련의 중요성에도 불구하고 현행 공무원교육훈련은 공무원의 능력과 사회적 수요 간의 대응력을 충족시키지 못하고 획일적인 중앙의 교육지침과 제도적인 운영 제약 등에 따라 획일적인 양적위주의 교육훈련에 치중하고 있으며 조직의 비전과 가치를 공유하고 개인의 역량과 조직의 역량을 강화를 위한 체계적인 프로그램이 미흡한 실정이다. 이에 행정환경변화를 반영하고 직무에 필요한 역량을 파악하여 공무원들의 역량을 강화할 수 있는 중장기적 관점의 과제에 대한 논의가 필요하다.

2. 행정환경 변화와 인적자원개발의 트렌드

■ 행정환경의 변화에 따라 행정조직의 달성 목표 변화

목표달성을 위한 역량있는 인재의 요구에 따라 새로운 교육훈련 수요가 발생하고 있으며 지방분권이 강조되면서 중앙의 권한이 지방으로 이전되어 지방자치단체가 자주적으로 권한을 행사할 수 있는 환경이 조성되고 있다. 이는 권한 뿐 아니라 의무도 증대된다는 의미로 자율적으로 정책을 수립하고 주민의 요구를 적극적으로 수용하여야 할 필요성이 증대됨에 따라 자치단체의 정책수립과 집행을 위한 전문인력 수요가 증가하므로 이를 위한 인적자원개발의 역량을 갖출 필요가 있다. 자치단체의 자율성과 독창성을 확보할 수 있는 교육훈련체계를 수립하기 위해 자치단체의 목표와 비전을 바탕으로 단편적인 교육훈련 프로그램의 나열에서 벗어난 체계적인 교육훈련계획이 필요한 시점이라 할 수 있다.

또한, 정보자원이 부각되는 시대로 전환되면서 고도로 숙련된 인력에 대한 수요와 인적자산 등 무형자산에 대한 투자가 증대되고 있고 조직마다 우수한 인재를 육성하는 것이 중요한 과제가 되며 교육훈련의 성과는 곧 조직의 성과와 직결된다. 공무원교육훈련의 내용은 단순히 지식을 습득하는 것뿐 아니라 자율적으로 지식과 정보를 관리하는 능력을 배양하도록 해야 한다. 따라서 교육대상자인 공무원은 다양한 정보와 아이디어를 스스로 습득할 수 있는 학습인이어야 한다.

세계화시대에는 민간부문을 보다 효율적으로 지원하고 공공서비스 부문의 개방요구에 능동적으로 대응할 수 있는 역량제고가 중요하다. 선진행정제도에 관한 최신정보와 기술습득이 매우 용이한 상황이며 이에 따라 지방자치단체에서도 세계화수준에 맞는 행정시스템을 구축하여 품질 높은 서비스를 제공하여야 한다. 세계화는 공무원의 글로벌 역량강화를 요구하고 있으며 국제인으로서 자질을 확보할 수 있는 교육훈련이 이루어져야 한다.

창조화시대의 공공조직의 역할은 정책결정과 집행기능을 넘어 국가 및 사회관리를 위한 기획기능과 이해관계자간 갈등을 조정하는 기능이 중요시 된다. 따라서 공무원의 역할은 전문가로서의 역할뿐 아니라 스스로 생각하고 해당 업무에 대해 스스로 책임을 질 수 있어야 한다. 이러한 시대적 요구에 따라 공무원교육은 매뉴얼화되고 획일적인 인재보다 유연한 사고와 창의력을 발휘하는 방향으로 나아가야 한다.

■ 인적자원개발의 주요 트렌드

21세기에 들어 공공부문과 민간부문을 막론하고 인적자원개발차원의 교육훈련이 중요한 과제로 등장하고 있다. 최근 인적자원개발의 주요 트렌드는 다음과 같이 정리될 수 있다.

조직의 경영전략, 핵심사업 그리고 실제업무 등에 직접적인 도움이나 가치를 창출할 수 있는 실전적인 교육이 이루어지고 있다. 맞춤형 교육, 적시교육, 교육전달시스템의 변화 등이 강조되고 있으며 이는 기본역량 이외에 조직의 전략과 핵심사업을 이해하고 전략가로서의 역량을 갖추 수 있도록 실전적인 프로그램을 개발하여야 한다는 의미이다. 핵심인재의 육성과 핵심가치에 눈을 돌리고 있어 과거 우수인재를 확보하는데 치중하였으나 인재확보와 더불어 확보한 인재를 육성하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 핵심가치를 공유할 수 있는 프로그램을 활성화 시켜 직원들이 일체감을 가지고 조직에 몰입할 수 있는 전략이 강구되고 있다. 실행학습, 실천학습, 현장학습이라 불리는 실천학습(action learning)도 확산되고 있어 이는 전통적인 학습방법과 다르게 현실상황을 두고 현장에서 스스로 해답을 찾고자 하며 학습결과를 경영전략에 반영할 수 있다는 점에서 중요시 되고 있다. 학습방법에 있어서도 다양한 형태의 혼합교육(blended learning)이 확산되어 디지털 기술을 활용한 교육훈련 프로그램이 지속적으로 확대되고 보편화되어 가며 학습효과를 높이기 위해 여러 가지의 학습방법을 전략적으로 혼합하여 실시하는 새로운 학습방법이 시도되고 있다. 업무와 연계된 현업중심의 교육으로 학습과 업무수행간의 통합현상이 가속화되어 교육훈련은 실제의 현업과 연계되어지고 있다. 부가가치를 창출하지 못하는 초점이 없는 교육훈련 프로그램은 조정이 불가피하며 선택과 집중에 따라 교육과정을 운영해야 할 것이다. 교육의 효과측정을 구체화하는 노력도 강화되고 있어 인적자원개발에 소요되는 예산은 비용이 아니라 투자라는 인식하에 투자로 인하여 발생하게 될 이익이나 비용절감 등과 같은 효과성을 분석하게 될 것이다. 또한 국제적 표준에 부합하는 전문 직무교육이 강화되고 있다. 한국사회의 전반적인 수준향상에 비례하여 교육훈련 내용도 국내 중심에서 벗어나 국제적인 규범과 기준에 걸 맞는 수준으로 발전할 것이다. 과거 권위주의적인 전통적 리더십 교육에서 탈피하여 리더십 교육의 선진화가 이루어질 것으로 다양한 이해당사자들의 참여한 이해갈등을 조정할 수 있는 설득력과 조정력을 지닌 거버넌스 시대의 리더십 개발 교육훈련 프로그램이 부각될 것이다. 마지막으로 조직활성화 교육의 강조로 변화관리, 지식관리, 성과관리 등과 같은 조직활성화 프로그램의 수요가 늘어 더욱 활발히 진행될 것이다.

3. 공무원 교육훈련 패러다임 변화와 여건

사이버스페이스에서 교육훈련이 실시되는 현상이 비약적으로 증가하여 사이버교육의 콘텐츠, 기법이나 내용 등이 다양해지고 있으며 특히 사이버 교육훈련을 전문적으로 제공하는 사이버기업들이 발달하면서 자발적 학습이 중요시 되고 있다. 또한 상시학습제도의 구축이 강조되고 있다. 공공조직을 학습조직화하기 위해 교육훈련 인정범위를 확대하고 의무적 이수시간을 설정하며 연간 자기개발계획을 수립하고 있으며 학습촉진



자로서 관리자의 역할을 증대시켜 소속직원에 대하여 부서장이 교육훈련 실적을 관리하고 교육훈련의 성과에 대한 책임을 부여토록 하고 있다. 이러한 상시학습제도를 통해 학습이 일의 새로운 형태가 되고 직무와 학습이 통합되며 일터가 일하는 장소에서 학습하는 장소로 바뀌게 된다. 교육이 개별적 직무기능훈련 중심에서 조직의 핵심역량 제고 중심으로 변화되어 조직의 비전 및 전략과제들을 가장 빠르고 효과적으로 실천하는데 필요한 역량을 보유하도록 하기 위해 노력하고 있으며 구성원 개개인이 보유하고 있는 지식을 서로 나누어 공유하게 하고 상호협력학습을 통하여 학습의 효과를 높이는 방향으로 조직 전체의 능력개발을 유도하고 있다. 교육방식에 있어서도 교육프로그램 위주에서 다양한 학습시스템으로 확대하여 교육훈련기관에서 제공하는 집합교육을 통해서 뿐만 아니라 교육훈련의 개념을 능력개발을 위한 모든 활동으로 다양하게 해석하고 이를 위해 조직내에서 직원들의 학습프로세스를 촉진할 수 있는 환경을 갖추기 위한 노력을 하고 있다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 여전히 한계가 존재하고 있다. 다양한 환경변화에도 불구하고 공무원교육훈련과 관련된 역량분석 및 경력개발제도가 구축되어 있지 못해 체계적인 교육훈련제도의 개선방안 도출이 어려운 측면이 존재하고 있다. 또한, 교육훈련이 조직의 성과제고뿐 아니라 공무원의 능력발전으로 이어지기 위해서는 개인과 직급에 따른 역량분석이 먼저 이루어지고 경력경로를 바탕으로 한 경력개발제도가 구축되어 있어야 하지만 역량분석과 경력개발제도가 구축되어 있지 않은 상황에서의 교육훈련은 인적자원개발과 인사관리가 유기적으로 연결되지 못하고 있다. 다양한 교육수요를 충족시키기 위해 자체 교육원 이외에 위탁교육을 실시하고 있으나 위탁교육이 여건상 단편적인 평가만이 가능하여 체계적 관리가 어려운 실정으로 교육훈련담당기관간의 업무체계가 비효율적으로 구축되어지고 있는 경향도 있다. 교육을 담당하고 있는 인적 측면에 있어서도 전문적인 공무원교육훈련이 가능하기 위해서는 최소한 교육과 관련된 전문가로 구성하는 것이 타당하나 지방자치단체의 예산 및 기타 사유로 인해 유능한 인력을 초빙하는 것이 어려운 실정으로 인적 자원개발 담당인력 및 전문성이 다소 미흡한 부분이 나타나고 있다. 교육훈련은 단기간내 혁신이나 가시적인 성과를 창출하기 어려우며 개인의 잠재력을 개발하는 교육훈련의 특성상 효과가 나가기까지 장기간이 소요될 수 밖에 없으나 교육훈련에 대한 장기적 투자보다는 단기적 비용측면에서 접근하는 경향이 나타나고 있다.

결국 이러한 패러다임의 변화에 능동적으로 대응하고 개인의 능력을 극대화 할 수 있는 교육의 필요성이 제기되고 있으며 특히 자기주도적 상시학습체계의 필요성이 강하게 대두되고 있는데, 급격한 행정환경 변화 가운데 조직의 생존과 경쟁우위를 유지하기 위해서 능동적으로 대처해 나갈 수 있는 능력이 요구되므로, 상시적으로 학습하는 조직문화의 구축이 필요할 것이다. 민간에서는 '일-학습-삶'을 연계하여 직원들의 자아실현과 조직성과 제고를 동시에 도모하는 평생학습제도 운영과 이를 지원하고 있으며 이러한 차원에서, 조직구성원은 자기 스스로 정보를 수집·분석하고 문제를 해결해나가는 자기 주도적 학습능력이 요구되고 조직차원에서는 학습자들이 그들의 수준에 맞게 선택하고, 학습해 나갈 수 있도록 시스템을 설계하는 것이 중요한 과제로 대두되고 있다. 그러나 이러한 교육훈련의 변화는 결국 교육의 대상자인 공무원들이 무엇을 원하는지에 대한 논의가 선행되어야 할 것이다. 즉, 아무리 좋은 취지의 교육프로그램이 있다고 하더라도 그러한 것들이 공무원들이 만족을 못한다면 수동적으로 교육에 참여를 할 것이고 이러한 교육의 결과는 개인이나 조직에 악영향을 미치기 때문이다.

4. 공무원교육훈련의 기본 방향

■ 지방자치단체 목표와 미래비전에 따른 인재상의 정립

지방자치단체의 교육훈련제도 중 가장 중요한 점은 우선 지방자치단체가 지향하는 조직의 비전과 목표를 분명히 하고 이를 교육훈련제도에 반영해야 한다는 점이다. 따라서 먼저 모든 지방자치단체는 자율적으로 지역적 특성을 고려하여 인재상을 정립하고 이에 맞는 필요역량을 정의한 후 이를 교육훈련제도에 반영하여야 할 것이다. 여기서 주의할 점은 각 지방자치단체가 인재상을 정립할 때 각기 목표와 미래비전이 다를 수밖에 없으므로 지방자치단체의 교육훈련내용은 차별적이어야 한다는 것이다.

■ 교육의 성과에 대한 인식

현재 대부분의 지방자치단체 교육훈련의 내용은 성과를 강조하고 있다. 즉, 공무원 교육훈련을 비용의 관점에서 투자로 인식전환하고 투자의 성과를 무엇으로 볼 것인가를 고려한다는 것이다. 교육의 성과를 무엇으로 볼 것인가는 지방자치단체에 따라 다를 수 있는데 교육훈련의 시험성적이나 만족도점수가 아닌 교육수요자 스스로 특정 문제를 해결하는 과정에서 일정한 지식을 얻는 것으로 정의하고 있어야 할 것이다. 즉, 이것은 일종의 실천학습(Action Learning)기법의 활용으로서 직장 내에서 해결해야 될 문제나 과제를 중심으로 다양한 구성원으로 구성된 소그룹을 통해 성장적이고 탐구적인 학습과정을 거치도록 한다는 것이다. 예를 들어 강의식 수업을 토론식으로 전환하여 개인 혹은 팀별로 과제를 수행하게 함으로써 이를 통해 교육훈련의 성과와 평가를 시도할 수 있다. 다만 이처럼 교육훈련의 방식이 토론식으로 이루어지거나 팀별과제수행과정으로 이루어지면 강사에 의한 교육훈련평가만으로는 타당성 있는 평가가 어려워지므로 만족도위주의 단순설문식 평가방식도 동시에 개선하여야 한다.

■ 자기주도적 학습을 통한 자율적 학습체제 확립

교육훈련제도의 주체를 공무원 개인으로 바꾸고 과거 수동적인 훈련에서 스스로 필요한 지식과 정보를 습득해 문제를 해결하는 자기주도형학습으로 전환한 것은 창조력을 강조하는 행정환경의 변화에 대응하기 위한 것이다. 이러한 방향전환은 공공조직뿐 아니라 이미 평생학습을 지향하고 있는 현대의 사회변화방향과 맥을 같이하는 방향설정이라 할 수 있다. 자기주도적 학습을 위해서는 공무원이 자기교육훈련계획의 수립을 통해 필요한 교육내용, 방식, 기관을 선택할 수 있는 학습관리시스템이 구축되고 인사과 등 교육훈련담당조직에서는 교육훈련강좌 정보, 참고도서소개 등 관련 정보지원이 가능해야 한다.



5. 마치며

공공부문과 민간부문 모두에서 경쟁력의 핵심적 요소는 인적자원임이 강조되고 있으나 여전히 문제가 상존하고 있다. 그동안 지방자치단체에서는 교육훈련을 투자의 개념보다는 비용으로 인식하고 예산반영에 인색한 측면이 있었고 또한, 공무원들 역시도 자기발전과 능력의 향상보다는 필요한 점수 확보 수단으로 이수한 경우가 상당부분을 차지하고 있었으며 이에 더하여 공무원 훈련기관의 전문성 문제, 공급자 중심의 교육프로그램 등 많은 문제점들이 나타났다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 지방자치단체는 중장기계획을 수립하는 등 인적자원개발을 위한 체계적 노력을 기울이기 시작하고 있다.

교육훈련의 성과는 단기간에 나타나기는 어렵지만, 현재 교육훈련의 문제를 바로 인식하고 교육을 통해 조직의 가치를 공유하고 변화를 주도할 수 있는 마인드와 태도를 형성하기 위한 체계적인 노력이 필요하다. 이를 통해 자치단체는 우수한 인적역량을 확보하고 공무원들은 개인적 능력을 향상시켜 자치단체의 경쟁력 확보기반이 될 수 있을 것이다. ◀

〈참고문헌〉

- 권용수, “공무원 역량기반교육훈련에 관한 고찰”, 『한국인사행정학회보』, 제5권 1호, 2005.
- 김귀영, “지방공무원 교육훈련제도 개선방안”, 『한국인사행정학회보』, 제권 1호, 2009.
- 김판석, “공무원 교육훈련의 전환”, 『한국인사행정학회보』, 제6권 1호, 2007.
- 백철현, “공무원 교육훈련의 발전방안에 관한 연구”, 『한국인간관계학회보』, 제5권 1호, 2000.
- 송석희, “공무원 교육훈련의 성공요인 분석”, 『한국행정학회 추계학술발표논문집』, 2007.
- 최무현·김영우, “지방공무원 역량강화에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제13권 4호, 2009.
- 홍길표, “공무원 교육훈련 프로그램의 효과성 결정요인에 관한 연구”, 『산학경영연구』, 제19권 2호, 2006.
- 홍길표·공선표, 『공무원 교육훈련 혁신 로드맵』, 한국행정연구원, 2004.