

공무원 역량강화를 위한 교육훈련의 변화와 과제

고승희 | 충남발전연구원 책임연구원

1. 서론

지식을 기반으로 하고 있는 현대사회의 행정은 다양한 환경변화에 부응할 수 있는 인적자원 개발을 요구하고 있다. 대내외적으로 증가하고 있는 경쟁과 불확실성은 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 수밖에 없으며 지방자치단체에서 전문역량을 갖춘 공무원의 육성은 지방자치단체의 실효성을 제고할 수 있는 가장 중요한 사항이다.

지방자치단체에서도 급변하는 사회변동에 적극 대응하고 지방의 경쟁력을 강화시키기 위한 노력을 경주하고 있지만 급변하는 행정환경에 대응하면서 분권화 시대를 감당할 수 있는 실질적 역량을 지니고 있는지에 대하여는 회의적인 시각들도 다수 존재한다. 이런 의미에서 지방행정의 제도적 측면의 운영주체로서 공무원의 역량강화는 중요한 과제이며 인적자원을 육성하고 개발하는데 지방자

치단체의 보다 높은 관심과 지원은 필수적인 사항이다. 즉 행정환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 공무원의 전문적 역량을 강화하고 변화에 대응할 수 있는 적응능력을 강화시킬 실제적인 교육훈련의 제공이 필요한 실정이다. 하지만, 공무원 교육훈련의 중요성에도 불구하고 현행 공무원 교육훈련은 공무원의 능력과 사회적 수요 간의 대응력을 충족시키지 못하고 있는 듯하다.

이는 획일적인 중앙의 교육지침과 제도적인 운영계약 등에 따라 획일적인 양적위주의 교육훈련에 치중하고 있으며 조직의 비전과 가치를 공유하고 개인의 역량과 조직의 역량을 강화를 위한 체계적인 프로그램이 미흡한 실정이다. 따라서 행정환경변화를 반영하고 직무에 필요한 역량을 파악하여 공무원들의 역량을 강화할 수 있는 중장기적 관점의 과제에 대하여 살펴본다.

2. 행정환경과 교육훈련 패러다임의 변화

1) 행정환경의 변화와 인적자원개발의 트렌드

현대의 행정은 환경이 변화함에 따라 행정조직이 달성해야 할 목표가 변화하고 있다. 이러한 목표달성을 위해 역량있는 인재가 요구되고 이에 따라 새로운 교육훈련 수요가 발생되고 있다.(김영평 외) 새로운 교육훈련 수요를 요구하는 행정환경의 변화는 지방화, 정보화, 세계화, 창조화로 나타나고 있다. 지방화로 인해 중앙의 권한이 지방으로 이전되어 지방자치단체가 자주적으로 권한을 행사할 수 있는 환경이 조성되고 있으며 이는 더욱 가속화 될 것이다. 이는 권한 뿐 아니라 의무도 증대된다는 의미로 자율적으로 정책을 수립하고 주민의 요구를 적극적으로 수용하여야 할 필요성이 증대되는 것이다. 이에 따라 자치단체의 자율적인 정책수립과 집행을 위한 전문인력 수요가 증가하므로 자율적인 인적자원개발의 역량을 갖출 필요가 있다.

정보자원이 부각되는 시대에 고도로 숙련된 인력에 대한 수요와 인적자산 등 무형자산에 대한 투자가 증대되고 있다. 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 하며 자기주도적 학습이 중요시된다.

세계화시대에는 민간부문을 보다 효율적으로 지원하고 공공서비스 부문의 개방요구에 능동적으로 대응할 수 있는 역량제고가 중요하다. 선진행정제도에 관한 최신정보와 기술습득이 매우 용이한 상황이며 이에 따라 지방자치단체에서도 세계화수준

에 맞는 행정시스템을 구축하여 품질높은 서비스를 제공하여야 한다. 또한, 세계화는 공무원의 글로벌 역량강화를 요구하고 있으며 국제인으로서 자질을 확보할 수 있는 교육훈련이 이루어져야 한다.

창조화시대의 공공조직의 역할을 정책결정과 집행기능을 넘어 국가 및 사회관리를 위한 기획기능과 이해관계자간 갈등을 조정하는 기능이 중요시된다. 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.

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

조직의 경영전략, 핵심사업 그리고 실제업무 등에 직접적인 도움이나 가치를 창출할 수 있는 실전적인 교육이 되어야 한다. 맞춤형 교육, 적시교육, 교육전달시스템의 변화 등이 강조되고 있으며 이는 기본역량 이외에 조직의 전략과 핵심사업을 이해하고 전략가로서의 역량을 갖출 수 있도록 실전적인 프로그램을 개발하여야 한다는 의미이다.

핵심인재의 육성과 핵심가치에 눈을 돌리고 있다. 우수인재를 확보하는데 치중하였으나 인재 확보와 더불어 확보한 인재를 육성하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 핵심가치를 공유할 수 있는 프로그램을 활성화 시켜 공무원들이 일체감을 가지고 조직에 몰입할 수 있는 전략이 절실히 필요하다.

실행학습, 실천학습, 현장학습이라 불리는 실천 학습(action learning)이 확산되고 있다. 전통적인 학습방법과 다르게 현실상황을 두고 현장에서 스스로 해답을 찾고자 하며 학습결과를 경영전략에 반영할 수 있다는 점에서 중요시 되고 있으며 다양한 형태의 혼합교육(blended learning)이 확산되고 있다. 디지털 기술을 활용한 교육훈련 프로그램이 지속적으로 확대되고 보편화되어 가는 상황에서 학습효과를 높이기 위해 여러 가지의 학습 방법을 전략적으로 혼합하여 실시하는 새로운 학습방법이 실시되고 있다.

업무와 연계된 현업중심의 교육이 활성화될 것이다. 학습과 업무수행간의 통합현상이 가속화된다는 의미로 교육훈련은 실제의 현업과 연계되어야 할 것이다. 교육의 효과측정을 구체화하는 노력이 강화될 것이며 인적자원개발에 소요되는 예산은 비용이 아니라 투자라는 인식하에 투자로 인하여 발생하게 될 이익이나 비용절감 등과 같은 효과성을 분석하게 될 것이다.

글로벌 스탠더드에 부합하는 전문 직무교육이 강화될 것이며 권위주의적인 전통적 리더십 교육에서 탈피하여 리더십 교육의 선진화가 이루어질 것이다. 다양한 이해 당사자들이 참여한 이해갈등을 조정할 수 있는 설득력과 조정력을 지닌 거버넌스 시대의 리더십 개발 교육훈련 프로그램이 부각될 것이며 조직활성화 교육이 강조될 것이다.

2) 교육훈련 패러다임 변화와 여건

행정환경이 변화되고 인적자원개발의 트렌드에 따라 공무원 교육훈련제도가 상시학습제도로 전환되고 무선인터넷 인프라 확대 및 스마트폰 등의

대중화가 진행되고 있어 교육훈련에서도 패러다임의 전환이 일어나고 있다.

사이버스페이스에서 교육훈련이 실시되는 현상이 비약적으로 증가하고 있다. 정보통신기술의 발달로 일정한 영역과 공간이 없어도 효과적이고 총체적으로 의사교환이 가능한 사이버스페이스를 이용하여 교육훈련을 실시하고 있다. 사이버교육의 콘텐츠, 기법이나 내용 등이 다양해지고 있으며 특히 사이버 교육훈련을 전문적으로 제공하는 사이버기업들이 발달하면서 자발적 학습이 중요시 되고 있다.

상시학습제도의 구축도 강조되고 있다. 공공조직을 학습조직화 하기위해 교육훈련 인정범위를 확대하고 의무적 이수시간을 설정하며 연간 자기개발계획을 수립하고 있으며 상시학습제도를 통해 학습이 일의 새로운 형태가 되고 직무와 학습이 통합되며 일터가 일하는 장소에서 학습하는 장소로 바뀌게 된다. 개별적 직무기능훈련 중심에서 조직의 핵심역량 제고 중심으로 변화되고 있다. 분절적인 개별적 직무기능훈련 중심에서 탈피하여 조직의 비전 및 전략과제들을 가장 빠르고 효과적으로 실천하는데 필요한 역량을 보유하도록 하고 있으며 교육기관 중심형에서 자기주도적 학습체제로 전환하고 있다. 교육을 기관위주의 일방적인 지식의 주입과정이나 기술의 전달과정으로 인식하지 않고 개인으로 하여금 스스로 배우고 깨닫고 습득해나가는 자기주도적 학습과정으로 관점이 변화하고 있다.

이와 함께 조직내 개인학습위주에서 조직학습으로 변화하고 있으며 교육프로그램 위주에서 다양한 학습시스템으로 확대하고 있다. 교육훈련기관에서 제공하는 집합교육을 통해서 뿐만 아니라 교

육훈련의 개념을 능력개발을 위한 모든 활동으로 다양하게 해석하고 이를 위해 조직내에서 직원들의 학습프로세스를 촉진할 수 있는 환경을 갖추기 위한 노력을 하고 있다.

3. 공무원교육훈련 현황

1) 공무원교육훈련 체계

현재 우리나라 지방공무원 교육훈련은 행정안전부 지방행정연수원과 지방자치단체의 시·도지방공무원교육원에서 분담하여 실시하고 있다. 행정안전부에서는 공무원교육훈련제도의 연구 및 개선을 비롯하여 공무원교육훈련기관의 지도와 지원 등 주요계획을 수립하고 지원하는 주요기능을 가지고 있으며 지방자치단체 공무원을 전문적으로 교육하는 기관은 행정안전부 소속 지방행정연수원과 각 시·도의 15개 지방공무원교육원이다. 필요에 따라 민간교육훈련기관 또는 국내외기관에 위탁교육을 실시하고 있으며 이외에도 소방학교가 있으며 지방공무원이 교육을 받을 수 있는 중앙정부의 교육기관으로는 중앙공무원교육원과 통일교육원, KDI 등에서 교육을 실시할 수 있다.

지방행정연수원은 5급 이상 관리자교육과 각 부처의 업무 중에서 지방과 관련한 전국적 통일을 요하는 교육을 실시하며 행정안전부의 기본정책을 교육, 지도, 지원하는 업무를 담당한다. 시·도공무원교육원의 경우 6급 이하의 기본교육과 전문교육 및 지역적 특성을 반영한 교육을 실시하고 있다. 교육방식은 교육원교육, 직장교육, 특별교육으로 분류되어지며 해당 지방자치단체에서 실시하는 직장교육은 기관에 따라 다양한 형태를 띠고 있

다. 교육원교육은 교육훈련 기능을 전담하는 기관에서 실시하는 교육훈련이며 직장훈련은 직무수행을 하는 조직에서 실시되는 교육훈련으로 지방공무원교육훈련은 기본교육과 전문교육, 장기교육, 기타교육으로 구분할 수 있다.

2) 충청남도 공무원교육훈련 현황

충청남도 교육훈련체계를 살펴보면 자치행정과의 능력개발담당을 중심으로 하여 충청남도지방공무원교육원과 충청남도여성정책개발원, 그리고 외부 공공교육기관, 민간교육기관으로 구성되어 있으며 이에 더하여 직장교육, 국내외 위탁교육 그리고 학습지원제도 등의 방법을 병행하고 있다.

2012년 공무원교육훈련 예산은 총 2,775,850천원이며 위탁교육 및 해외연수 등 국내교육훈련비가 1,542,000천원으로 비율이 가장 높고 장기국외훈련비 598,000천원, 독서대학 운영 209,350천원 등이다.

2011년 공무원교육은 총 60,333명을 대상으로 이루어졌다. 공무원교육원을 통한 교육이 가장 많은 비율을 차지하고 있으며 다음으로 사이버 교육 순이다. 집합교육은 2010년 대비 감소하고 있으며 이와 상대적으로 사이버 교육은 2009년 이후 크게 증가하고 있으며 민간교육기관을 대상으로 한 위탁교육도 그 수는 비교적 적으나 늘어나고 있는 추세이다.

2011년 공무원교육원은 총 185개의 교육과정에 922회의 교육이 이루어졌으며 33,735명의 공무원이 교육을 이수하였다. 사이버교육이 105개 과정으로 가장 많았으며 전문교육 75개 과정이 개설되었다. 공무원교육원 이외 지방행정연수원 등 교육

〈표 1〉 공무원 교육훈련 실적

구 분			2008	2009	2010	2011
계			37,974	30,615	43,265	60,333
도 공무원교육원			16,716	20,011	23,174	33,735
위탁 교육	중앙부처 교육기관	집합	2,975	2,459	2,751	2,612
		장기	15	22	24	17
		사이버	2,699	2,234	12,067	15,422
	민간 교육기관	집합	361	228	402	522
		사이버	7	46	100	151
기타	장기국외훈련		10	10	10	8
	국내대학원생위탁		46	55	45	35
	명사특강		13,800	4,200	3,600	4,500
	충남아카데미		168	194	0	0
	전화외국어		1,177	1,156	1,092	931
	독서대학		0	0	0	2,400

자료 : 충청남도 내부자료

〈표 2〉 공무원교육원 교육과정 및 교육인원

구 분	2010			2011			비 고
	과정수	회 수	인 원	과정수	회 수	인 원	
계	113	261	23,174	185	922	33,735	
기본	1	6	230	1	6	257	
전문	68	118	4,275	75	123	4,169	
장기	1	1	60	1	1	59	
기타	3	14	912	3	4	149	
사이버	40	122	17,697	105	788	29,101	

전문기관을 통해 이루어진 집합교육은 2011년 3,134명(도 870, 시군 2,264) 수준이다.

장기 국외훈련은 2012년 7명을 대상으로 이루어졌으며 2012년 국내 장기교육훈련은 중앙공무원교육원을 비롯한 7개 기관, 10개 과정으로 교육인원은 총 83명이 이수하였다.

4. 공무원교육훈련의 여건과 과제

1) 공무원 교육훈련의 제약 여건

행정환경의 변화는 새로운 지식의 습득과 학습의 필요성을 증대시키고 공무원의 동기부여를 위한 교육훈련 방식을 요구하고 있으나 지방공무원 교육훈련은 다음과 같은 제약적 여건이 존재한다. 공무원교육훈련과 관련된 역량분석 및 경력개발제

도가 구축되어 있지 못해 체계적인 교육훈련제도의 개선방안 도출이 어렵다. 교육훈련이 조직의 성과제고뿐 아니라 공무원의 능력발전으로 이어지기 위해서는 개인과 직급에 따른 역량분석이 먼저 이루어지고 경력경로를 바탕으로 한 경력개발제도가 구축되어 있어야 한다. 역량분석과 경력개발제도가 구축되어 있지 않은 상황에서의 교육훈련은 인적자원개발과 인사관리가 유기적으로 연결되지 못할 수 있다.

교육훈련담당기관간의 업무체계가 비효율적으로 구축되어 있다. 다양한 교육수요를 충족시키기 위해 자체 교육원 이외에 위탁교육을 실시하고 있으나 위탁교육이 여건상 단편적인 평가만이 가능하여 체계적 관리가 어려운 현실이다.

인적자원개발 담당인력 및 전문성이 부족하다. 전문적인 공무원교육훈련이 가능하기 위해서는 최소한 교육과 관련된 전문가로 구성하는 것이 타당하나 지방자치단체의 예산 및 기타 사유로 인해 유능한 인력을 초빙하는 것에 어려움이 있다.

교육훈련에 대한 장기적 투자보다는 단기적 비용측면에서 접근하는 경향이 있다. 교육훈련은 단기간내 혁신이나 가시적인 성과를 창출하기 어려우며 개인의 잠재력을 개발하는 교육훈련의 특성상 효과가 나기까지 장기기간이 소요될 수밖에 없다.

2) 공무원교육훈련의 과제

공무원교육훈련의 효율적 추진에는 여러 제약여건이 있으나 이를 극복하고 성과를 거두기 위해서는 우선적으로 고려되어야 할 과제가 있으며 이를 바탕으로 세부 과제들이 자치단체의 특성에 따라 도입되어야 한다.

먼저, 지방자치단체의 목표와 미래비전에 따른 인재상의 정립이 필요하다. 충청남도 교육훈련에서 보듯이 지방자치단체의 교육훈련제도 중 가장 중요한 점은 우선 지방자치단체가 지향하는 조직의 비전과 목표를 분명히 하고 이를 교육훈련제도에 반영해야 한다는 점이다.(김귀영, 2009) 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 인식과 강조가 필요하다. 현재 대부분 지방자치단체의 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 성찰적이고 탐구적인 학습과정을 거치도록 한다는 것이다.(Marquardt, 2004)

다음으로 자기주도적 학습을 통한 자율적 학습체제가 확립되어야 한다. 교육훈련제도의 주체를 공무원 개인으로 바꾸고 과거 수동적인 훈련에서 스스로 필요한 지식과 정보를 습득해 문제를 해결

하는 자기주도형학습(self directed learning)으로 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.(김미숙, 2005).

이러한 자기주도적 학습을 위해서는 공무원이 자기교육훈련계획의 수립을 통해 필요한 교육내용, 방식, 기관을 선택하기 위해서는 학습관리시스템이 구축되고, 인사과 등 교육훈련담당조직에서는 교육훈련강좌 정보, 참고도서소개 등 관련 정보지원이 가능해야 한다. 이밖에도 수시로 발생하는 현안업무 때문에 어렵사리 잡은 교육훈련기간 동안에도 수시로 업무지원에 나오는 현실도 자기주도적 학습제도화의 장애요인이 되고 있다. 따라서 여건이 되지 않음에도 명목적으로만 자기주도적 학습체제를 도입하기 보다는 먼저 교육기관이나 교육내용의 선택폭을 다양화하고 이미 제도적으로 구축되어 있는 외부 교육기관의 교육프로그램을 구매하여 활용하는 등 점진적으로 접근할 필요가 있다.(김귀영, 2009)

5. 마치며

공공부문과 민간부문 모두에서 경쟁력의 핵심적 요소는 인적자원임이 강조되고 있다. 그동안 지방자치단체에서는 교육훈련을 투자의 개념보다는 비용으로 인식하고 예산반영에 인색한 측면이 있었다. 또한, 공무원들 역시도 자기발전과 능력의 향상보다는 필요한 점수 확보 수단으로 이수한 경우가 상당부분을 차지하고 있었다. 이에 더하여 공

무원 훈련기관의 전문성 문제, 공급자 중심의 교육프로그램 등 많은 문제점들이 나타났으나 이러한 문제점을 개선하기 위해 지방자치단체는 중장기계획을 수립하는 등 인적자원개발을 위한 체계적 노력을 기울이기 시작했다. 교육훈련의 성과는 단기간에 나타나기는 어렵다. 하지만, 현재 교육훈련의 문제를 바로 인식하고 교육을 통해 조직의 가치를 공유하고 변화를 주도할 수 있는 마인드와 태도를 형성하기 위한 체계적인 노력을 기울인다면 자치단체는 우수한 인적역량을 확보하고 공무원들은 개인적 능력을 향상시켜 자치단체의 경쟁력 확보기반이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권응수, 2006, “공무원 역량기반교육훈련에 관한 고찰”, 「한국인사행정학회보」, 5권 1호.
 김귀영, 2009, “지방공무원 교육훈련제도 개선방안”, 「한국인사행정학회보」, 8권 1호.
 이원행, 2002, “역량중심의 인적자원관리”, 「임금연구」.
 전종순, 2009, “공무원 역량평가의 효과성 제고방안에 관한 연구”, 「행정논총」, 47권 3호.
 최무현 외, 2009, “지방공무원 역량강화에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 13권 4호.
 최응환, 2007, 「지방공무원 교육훈련 혁신체계에 관한 연구」, 충북개발연구원.
 충남도청 내부자료, 2012.
 한상우 외, 2006, “지방정부의 행정역량개발에 관한 연구”, 「정책분석평가학회보」, 16권 1호.
 함성득 외, 2000, 「공무원교육훈련 개선방안」, 중앙인사위원회.