

地方公務員教育의 發展方向

— 教育課程과 內容의 改善을 中心으로 —

夫 萬 根 *

目 次

- | | |
|----------------------|----------------------|
| 1. 序 論 | 4. 教育訓練의 重要性 |
| 2. 地方行政의 目標와 公務員의 役割 | 5. 教育課程 및 內容의 改善 |
| 1) 地方行政의 目標 | 1) 教育訓練課程의 合理的 設定 |
| 2) 地方公務員의 役割 | 2) 教科內容 및 水準의 適正化 |
| 3. 地方公務員에게 要求되는 資質 | 3) 教科目과 教育時間의 合理的 調整 |
| 1) 要求되는 客觀的 資質 | 4) 精神教育內容의 強化 |
| 2) 要求되는 主觀的 資質 | 6. 結 論 |

1. 序 論

地方行政은 地域과 住民에 기초를 둔 一線行政이며 國政을 최종적으로 實現하는 綜合行政인 동시에 自治行政이라는 점에서 中央行政과는 달리 住民들의 日常生活과 밀접한 關聯을 가지고 있다. 우리나라 行政環境은 급격히 변동되어 都市化·産業化 및 國際化 현상이 加速化되고 있으며, 이에 따라 地方行政需要도 量的으로 膨脹하고 質적으로 더욱 複雜해지고 있다.

* 社會科學大學 行政學科 副教授

地方行政이 스스로의 發展을 통하여 이러한 行政需要에 능동적으로 對處하고 住民에게 奉仕하는 行政이 되기 위해서는 行政制度의 改善, 事務管理의 科學化, 行政運營의 合理化를 비롯한 제반 分野에서 改善이 이루어지지 않으면 안 된다. 그 중에서도 무엇보다 중요한 것은 行政을 직접 담당하는 地方公務員들이 職務遂行에 필요한 전문적인 知識과 技術을 가져야 하며 근대적 價値觀과 態度를 바탕으로 하는 바람직한 公職觀을 확립하는 일이라고 본다.

더구나 앞으로 行政環境의 변화에 따라 地方公務員의 役割은 더욱 증대될 것이고 그 地位도 한층 強化될 것으로 展望된다. 住民福祉의 향상, 國土의 均衡發展, 地域開發優先의 國家政策 구현, 그리고 地方自治의 실시에 따른 自治行政權의 伸張 등 일련의 行政環境變化는 變動對應能力의 증진을 비롯한 地方公務員의 責務와 役割을 더욱 강조하는 한편 그들의 地位를 相對적으로 強化시키게 될 것이다.

그런데 公務員의 이러한 직무수행에 필요한 能力의 開發과 行態의 刷新은 短期間에 쉽사리 이루어질 수 있는 것은 결코 아니며, 공무원 스스로의 적극적인 開發意志와 合理的이며 持續的인 教育訓練을 통해서 비로소 가능하게 되는 것이다.

1963년부터 각 市·道別로 地方公務員教育院이 설치되면서 본격화되기 시작한 지방공무원에 대한 教育訓練은 그동안 많은 發展이 이루어져 공무원의 對民奉仕姿勢 확립과 직무수행능력의 향상에 크게 기여해 온 것이 사실이지만 制度와 運營面에서 볼 때 아직도 改善·發展시켜야 할 점이 적지 않다고 생각된다.

앞으로 地方公務員의 資質을 極大化할 수 있도록 教育訓練이 효과적으로 실시되기 위해서는 教育訓練에 관한 制度·施設·課程과 내용, 教官管理 등 제반 教育與件과 實態를 구체적, 종합적으로 分析·糾明하고 未來指向의 관점에서 改善方案이 모색되어야 할 것이다. 그러나 이러한 여건들을 한꺼번에 모두 다루는 것은 範圍의 廣範性때문에 실제로는 곤란한 일이므로 본 研究에서는 教育訓練에 있어서 가장 중요하다고 판단되는 教育課程과 內容에 한정시켜 고찰하고자 한다.

2. 地方行政의 目標와 公務員의 役割

1) 地方行政의 目標

行政環境으로서의 社會는 1960年代 이후 高度經濟成長과 發展이 이루어지는 과정에서 크게 變化되었고 앞으로도 여러가지 意味있는 변화를 겪으리라고 豫測된다. 앞으로의 社會는 產業技術이 크게 革新되어 生産性위주의 高度産業社會가 실현될 것이며, 社會機能과 價値의 分化에 따라 階層

構造도 多元化될 것이다.

人口의 都市集中現象은 계속 심화되며 1) 高等教育의 기회 및 大衆傳達媒體 보급율의 증대로 國民의 知的 水準은 더욱 높아져 意識構造와 行動樣式의 合理化가 이루어질 것이다. 또 地方自治制의 전면적 實施로 自治權이 크게 신장되며 國際化에 의한 開放經濟體制가 구축되고 社會保障制度가 대 폭 擴大됨으로써 國民의 生活水準과 生活方式은 크게 改善될 것이다.

行政環境의 변화는 國民들의 欲求水準을 끊임없이 향상시킴으로써 새로운 行政需要를 創出하게 되며, 政府는 이러한 行政需要를 충족시키기 위해 行政施策을 계속하여 개선·향상시켜 나가지 않으면 안 된다. 위와 같은 行政環境의 변화展望을 토대로 할 때 地方行政需要는 다음과 같이 變動될 것으로 예측된다. 2)

가) 産業化에 따른 行政需要 變動: 國土의 효율적 開發과 管理를 위한 圈域別 행정수요가 증대되고 高度産業社會에 대비한 社會間接資本의 投資需要가 더욱 커지는 한편 産業化의 추진에 부수하여 발생하는 環境汚染을 예방·방지하는 環境行政의 중요성이 더욱 부각될 것이다.

나) 都市化에 따른 行政需要의 變動: 人口의 大都市集中을 억제하고 이를 過疎地域으로 분산시키기 위하여 農村과 中小都市의 生活條件을 개선·향상시키기 위한 수요가 커질 것이며 都市의 무계획적인 팽창을 억제하고 順機能을 助長하기 위해 都市計劃을 합리적으로 樹立하고 施行하는 행정수요도 급증할 것이다. 또 住民의 所得 및 生活水準의 향상에 따라 社會福祉, 厚生에 대한 수요가 높아지며 社會的 衡平에 대한 요구도 증대되어 民願行政의 科學化, 신속화 요청이 증대될 것이다.

다) 政治·行政發展에 따른 行政需要의 變動: 地方自治制의 全面的 實施에 따라 地方行政에 住民參與를 실현시키기 위한 支援行政의 수요가 커질 것이며, 行政과 住民의 協助增進이 중요한 과제가 될 것이다.

또 住民들로부터 信賴를 받는 地方行政의 실현을 위해 行政風土刷新의 필요성이 더욱 높아질 것이며 情報管理의 과학화와 行政處理의 신속화를 위하여 行政裝備를 개선·보장하는 수요도 증대될 것이다. 한편 科學技術의 고도화와 社會分化에 대응한 行政의 專門의 需要가 더욱 높아져 行政에 專門人력을 유치·확보하는 것이 매우 중요한 課題가 될 것이다.

1) 西紀 2000 年의 都市化率은 77.2%에 이를 것으로 推定되고 있다. 이에 대해서는 韓國開發研究院, 2000 年을 향한 長期發展構想, 1985, p.172 參照.

2) 崔昌浩, 韓國地方行政의 再認識, 三英社, 1983, pp.65~67. 金安濟, 環境과 國土, 博英社, 1981, pp.62~627. 崔昌浩, 行政需要變動에 따른 地方行政組織의 整備, 地方行政, 1977 年 9 月號, 大韓地方行政共濟會, pp.41~43. 劉鍾海外, 行政學세미나, 考試院, 1982, pp.562~564 參照.

以上에서 地方行政의 需要變動을 展望해 보았는데 住民과의 직접적인 접촉과 說得을 그 特性으로 하는 地方行政은 계속 달라지는 行政需要를 認知하고 그것을 充足시키기 위해 政治·經濟·社會·文化 등 諸 分野의 발전과 住民意識의 변화에 능동적이며 적극적으로 對應해 나가지 않으면 안 된다.

이를 위해서 地方行政은 將來를 대비한 目標을 명확히 設定하고 行政供給體制를 계속 強化시켜 나가야 할 것이다. 앞으로의 地方行政目標은 여러 側面에서 여러가지 內容이 설정될 수 있겠으나 그 基本目標은 다음의 네 가지에 두어져야 할 것이다.

가) 住民福祉의 向上; 경제성장과 意識構造의 개선으로 住民들의 福祉에 대한 均霑欲求是 급격히 上昇되고 있다. 따라서 地方行政의 가장 중요한 目標은 地域住民의 福祉需要를 地域實情에 맞도록 최대한 充足시켜 줌으로써 「잘사는 條件」을 마련해 주는 데 두어야 한다.³⁾

住民次元에서의 「잘사는 條件」은, 첫째는 所得條件으로서 行政은 住民의 經濟的 生活欲求를 充足할 수 있는 일정한 水準 이상의 所得을 보장해 주어야 하고, 둘째는 環境條件으로서 주민들의 生産活動을 위해 편리한 作業環境을 마련해 주는 한편 보다 나은 生活環境에 접할 수 있는 物理的·空間的 施設과 環境을 조성하도록 支援해야 하며, 셋째는 社會條件으로서 주민들의 社會的 欲求, 文化生活, 保健·의료혜택, 高等教育機會 등의 與件을 형성해 주어야 한다.

나) 地域間 均衡發展과 所得격차의 解消; 그동안 우리나라는 不均衡成長戰略을 추진함으로써 地域間 均衡發展이 이루어지지 못해 심한 지역격차가 초래되었고 開發方式도 中央政府가 主導하는 下向式 方法을 택해 왔다. 그러나 앞으로의 地域開發은 종래의 方式을 탈피하여 地方的 主體성과 國土空間의 多樣성을 높일 수 있는 上向式 開發方式으로 전환되어야 하며 지역간 均衡發展을 도모하기 위하여 地域特性에 따른 農村中心都市의 육성, 限界資源개발 등에 주력함으로써 開發效果가 모든 地域에 擴散될 수 있도록 해야 한다.

다) 地方文化的 發掘 및 育成; 地方的 傳統文化, 民俗과 土俗藝術의 발굴은 地域住民의 主體성과 一體感, 鄉土紐帶意識 등을 고취시킴으로써 급속한 社會變動에 따르는 安定性 있는 社會環境을 조성하는데 큰 역할을 하게 된다.⁴⁾ 따라서 현재 中央에만 지나치게 集中되어 있는 文化的 機能과 文化空間을 地方으로 分散시켜야 하며 地方行政은 地域別로 전해 내려오는 독특한 文化遺産의 發掘과 계승에 노력하고 有形·無形文化財의 보호, 遺蹟址의 개발·보존 및 復元作業을 수행해 나가야 할 것이다.

라) 住民의 自治意識 함양; 地方行政에 대한 住民參與는 地域開發의 효율성을 높여주며 주민의

3) 黃仁政, 地方行政의 先進化課題, 韓國行政學報, 제 17호, 韓國行政學會, 1983, p.234.

4) 黃仁政, 上揭論文, p.235.

自主能力과 批判意識을 함양시킴으로써 참다운 地方自治의 기반을 造成해 주는 手段이 된다. 또한 주민참여는 住民相互間, 住民과 行政當局間의 利害關係에 따른 갈등을 조정해 주고 協同心을 증진시켜 준다는 점에서 地方行政의 중요 命題가 아닐 수 없다.

그러나 지금까지의 住民參與는 그 본질적 意義가 輕視된 채 行政當局의 필요에 따라 開發計劃이나 기타 地域問題에 대해 주민을 包攝하거나 회유하는 形式的 手段으로 이용되어 왔고, 그나마 決定過程보다는 執行過程에의 參與가 主流를 이루어 온 것이 사실이다. 따라서 앞으로는 地方行政의 開放과 參與의 通路를 補完함으로써 計劃樹立 등 모든 行政過程에 활발한 참여가 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

2) 地方公務員의 役割

지방행정이 住民福祉의 향상, 地域間 均衡發展, 地方文化의 발굴·육성, 住民의 自治意識 함양이라는 基本目標을 효과적으로 달성하기 위해서는 무엇보다도 먼저 行政體制의 供給能力이 확대되어야 하며, 行政을 직접 담당하는 公務員들이 그들에게 부여된 役割을 合理的·能率의으로 수행할 수 있어야 한다. 이러한 地方公務員의 역할은 크게 다섯 가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 住民에 대한 奉仕者로서의 役割이다.

地方公務員은 높은 倫理意識과 民主的 姿勢를 가지고 行政施策의 公正無私한 決定과 執行을 통하여 住民全體에게 奉仕해야 한다. 地方行政은 住民과 직접 접촉하며 政府의 窓口役割을 하는 行政이기 때문에 공무원들은 住民들에게 親切하고 誠實해야 하며 住民의 意思를 존중하고 이를 行政에 反映하는 등 住民의 전에 서서 思考하고 行動해야 한다.

둘째는 地方發展을 위한 嚮導者로서의 役割이다.

地域開發의 추진과 地方定着基盤의 強化를 통해 國土의 균형있는 發展을 기하고 國民의 均等한 삶을 보장한다는 國家理念과 고도화되는 行政需要에 부응하기 위해서는 行政의 地方化가 실현되어야 한다. 行政의 地方化는 지방적인 일을 地域住民의 自主的인 판단과 能力에 의해 地方的 特性에 적합하게 처리하게 될 때 비로소 실현이 가능한 것이다.

地方的 主人은 地域住民이기 때문에 地方發展의 책임이 주민에게 있는 것은 사실이지만 이들을 統合시키며 地方的 潛在力을 개발하고 효과적으로 活用하는 방법을 모색하고 실천하게 만드는 主役은 地方指導者集團이며 公務員은 바로 이 집단의 核心이 되는 것이다.⁵⁾ 따라서 地方發展을 위해서

5) 金安禧, 21世紀를 위한 地方公務員教育院의 役割, 內務部地方行政研修院 全國教育研究發表大會 主題講演論文, 1985.3, pp.13~14.

는 지방공무원의 先導的 役割이 강조될 수 밖에 없고, 이러한 役割은 그들이 바람직한 資質을 구비할 때 효율적으로 수행될 수 있는 것이다.

세째는 地域社會의 變動과 發展誘導者로서의 役割이다.

지방공무원은 地域社會를 安定化시키는 역할을 해야 할 뿐만 아니라 量的으로 팽창하고 質적으로 복잡해지고 있는 行政需要에 능동적으로 대처하면서 밖으로는 國家政策을 最一線에서 具現하고 안으로는 地域開發의 促進과 住民福祉의 증진에 노력해야 한다. 또한 날로 발전하는 民間企業의 技術과 情報를 흡수하여 이를 行政에 導入할 수 있어야 하며 地域社會의 變動을 바람직한 方向으로 誘導하고 촉진하는 역할을 수행할 수 있어야 한다.

네 째는 地方問題의 調整者로서의 役割이다.

地域開發 및 住民生活의 확대와 行政需要의 변동에 따라 地方行政은 生産·住居·慰樂·環境問題 등 제반 分野에서 많은 문제가 발생하고 있고 個人間 또는 集團間的 利害關係의 對立에 따른 紛爭과 不和가 적지 않게 야기되고 있으며 앞으로 그 程度는 더욱 深化될 것이다. 이러한 문제들을 調整하고 解決함으로써 社會的 衡平을 실현시키는 役割은 中立的 입장에서 公益을 추구해야 할 위치에 있는 地方公務員이 담당하지 않으면 안된다.⁶⁾

다섯 째는 自治行政을 責任질 役軍으로서의 役割이다.

우리나라는 1961년 이래 地方議會 없는 地方行政을 운영해 왔기 때문에 모든 制度的 裝置가 中央集權의 體制로 강화되었고 地方公務員의 意識과 行態도 中央依存的 性向으로 고착됨으로써 自律的 판단력과 처리능력이 크게 減退되어 地方分權의인 自治行政에는 익숙치 못할 가능성이 크다.

그러나 앞으로 地方議會가 구성되고 명실상부한 自治行政이 수행되게 될 때 自治權이 크게 확대될 것이므로 地方行政은 依存行政에서 自律行政으로, 支援받는 體制에서 自給하는 體制로 전환되어야 하는데 그렇게 되기 위해서는 地方公務員이 업무를 責任있게 수행해 나가지 않으면 안된다.

이상과 같이 볼 때 실로 오늘날의 地方公務員은 住民의 保護者이며 調整者, 仲裁者일 뿐만 아니라 住民에 대한 物質的 서어비스의 分配者이고 案内者이며 變化主導者로서의 役割⁷⁾을 수행해야 한다고 하겠다.

6) 金安濟, 上揭論文, p.14.

7) 鄭世煜·崔昌浩, 行政學, 法文社, 1981, p.43.

3. 地方公務員에게 要求되는 資質

地方行政이 設定된 目標을 효율적으로 달성하기 위해서는 行政業務를 수행하는 공무원들이 그들의 役割에 相應하는 資質을 구비하고 職務를 合理的, 효율적으로 수행해 나갈 수 있어야 한다.

공무원의 資質은 「公務員이 일정한 職務를 수행함에 있어서 그 직무에 期待되는 役割을 수행할 수 있는 能力」으로서 흔히 客觀的 資質과 主觀的 資質로 구별되는데⁸⁾ 공무원에게는 이 두 가지 자 질이 동시에 要求되고 있다.

1) 要求되는 客觀的 資質

客觀的 資質은 공무원이 職務를 효율적으로 처리하고 社會變動에 적극적으로 대응하며, 이러한 變 動을 바람직한 方向으로 誘導· 促進할 수 있는 능력으로서 知識과 技術로 구분된다.

가) 知識: 지방공무원은 市民으로서의 一般教養과 職業人으로서의 專門知識을 동시에 가져야 한다. 첫째로, 地方公務員은 보편적이며 調和的인 人間의 完成을 기할 수 있는 넓은 視野를 가져야 하 며, 社會全體 속에서 자기가 차지하는 位置와 役割을 제대로 이해할 수 있는 能力으로서의 一般教 養을 가져야 한다.

둘째로, 지방공무원은 專門職業人으로서 擔當業務에 대한 問題를 認知하고 그 해결을 위해 실제적 인 方法을 講究할 수 있는 능력을 가져야 하므로 行政學, 法律學, 社會學, 統計學, 財政學 등의 社 會科學知識은 물론이고 自然科學에 대한 전문지식도 있어야 한다.

뿐만 아니라 地方公務員은 産業化, 都市化, 住民意識向上 등 社會의 變動과 發展에 수반하여 달 라지는 行政需要에 대처해 나가지 않으면 안된다. 이를 위해서는 現在의 狀況과 未來의 본질을 이 해하고 豫見할 수 있는 洞察力을 가져야 하며 發展의 궁극적 目標과 基底價値를 인식하는 한편 장기 적인 觀點에서 生産성과 受益성을 分析할 수 있는 고도의 狀況判斷能力을 필요로 한다.

나) 技術: 지방공무원이 가져야 할 技術에는 두 가지 형태가 있다. 하나는 專門職業人으로서 가져야 할 기술로서 이는 技術을 필요로 하는 擔當業務를 실제로 무리없이 수행해 나갈 수 있는 能 力이다.

8) 客觀的 資質은 能力的 側面的 資質 또는 構造的 資質, 認知的 資質이라고도 하며 主觀的 資質은 精神的 側 面的 資質 또는 人格的 資質, 情意的 資質이라고도 한다.

또 하나는 一般行政家로서 갖추어야 할 管理技術로서 이 속에는 企劃能力, 意思決定能力, 指導能力이 포함되는데 發展途上國인 우리나라의 地方公務員에게는 이러한 能力이 先進國 公務員의 경우보다도 더욱 필요하다고 생각된다.

2) 要求되는 主觀的 資質

主觀的 資質은 公務員이 職務遂行過程에서 人間으로서 지녀야 할 品性的 能力을 말하는데 크게 價値觀과 態度로 구별된다. 價値觀은 어떠한 狀況에 있어서 行動의 指向을 판단하는 選擇의 基準으로 사용되는 觀念形態이며, 態度는 어떤 주어진 狀況 속에서 外形的 刺戟에 대하여 人間이 보이는 反應의 全體로서 보통 言語나 行動 또는 表情을 통하여 表出된다. 價値觀과 態度의 차이는 價値觀이 보다 深層心理的인데 대하여 態度는 보다 表象心理的이라는데 있다.

지방공무원들에게 어떤 내용의 價値觀과 態度가 필요한가에 대해서는 여러 가지 주장이 있다. 그 내용으로 ① 奉仕精神 ② 遵法精神 ③ 衡平性 ④ 發展指向性을 드는 학자⁹⁾가 있는가 하면 ① 政府理念에 충실한 職業觀 ② 合理性 ③ 成就指向性 ④ 刷新指向性을 주장하는 학자¹⁰⁾도 있다. 또 학자에 따라서는 이를 두 부문으로 나누어 發展的 側面에서는 合理性, 刷新性, 成就指向性을, 倫理的 側面에서는 청렴성과 奉仕精神을 들기도 한다.¹¹⁾

우리나라의 行政發展과 社會發展의 정도에 비추어 볼 때 理想的인 地方公務員像은 行政過程에 있어서 住民에게 겸허한 자세를 가진 公務員, 住民의 公共需要에 부응하겠다는 使命感을 가진 公務員, 行政環境의 변화에 對應하는 예민한 感覺과 타성에 排戰하는 자세를 가진 公務員, 專門職業人으로서의 투철한 職業觀을 가진 公務員이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 지방공무원에게 요구되는 價値觀과 態度의 주요 내용으로는 民主性, 責任性, 未來指向性, 成就指向性 등 네 가지를 지적할 수 있다.

가) 民主性 ; 지방공무원이 行政需要에 적절하게 反應하고 住民의 意思를 충실히 行政에 반영할 수 있기 위해서는 民主性을 중시하는 價値觀과 態度를 가져야 한다.

民主性은 公務員의 價値觀 중에서도 가장 중시되어야 하는데 그 이유¹²⁾는 첫째, 行政의 民主性은 行政에 대한 住民의 信賴를 助長함으로써 地方行政의 基盤을 공고하게 하여 行政을 安定化시

9) 朴東緒, 人事行政論, 法文社, 1983, p.215.

10) 朴東緒·吳錫私, 人事行政論, 韓國放送通信大學出版部, 1984, p.140.

11) 朴堯鎭, 人事行政新論, 法文社, 1984, p.449.

12) 夫萬根, 韓國公務員의 行政倫理向上方案, 濟州大學校論文集, 제 14집, 1982, pp.56~57.

키는 役割을 하며, 둘째, 行政의 民主性은 住民의 衆智를 모아 수행되며 住民의 批判을 받는 것이므로 行政에 關여하는 住民들은 스스로의 眼目과 批判能力을 함양할 수 있게 되어 지방행정 的 質的 水準 向上에 기여하게 되고, 셋째, 지방행정 的 指向目標가 住民의 便益을 도모하고 欲求를 충족시켜 주는 것이라면 行政의 民主性은 行政의 궁극적 目標를 보다 效果的으로 達成시켜 줄 수 있기 때문이다.

지방공무원들이 民主的인 가치관과 態度를 갖게 될 때 住民들에 대한 姿勢가 親切해지며 公正한 行政行爲로 公益이 유지되고 價値의 公平配分 등 住民들에게 衡平性에 입각한 대우를 해 줄 수 있게 된다.

나) 責任性 ; 지방공무원이 設定된 發展目標와 政策을 추진해 나가기 위해서는 강력한 意志와 忍耐力을 바탕으로 한 責任性을 중시하는 價値觀과 態度를 가져야 한다. Pfiffner는 行政의 積極적인 役割은 그에 부수되는 公務員의 責任에 대한 充分한 強調과 함께 認識되고 合理化되어야 한다고 말하고 있다.¹³⁾

이러한 責任性은 住民에 대해서만 責任을 지는 것이 아니라 住民의 輿望에 副應하는 것까지 包括하는 것으로서¹⁴⁾ 공무원들이 강한 責任感을 갖게 될 때 行政行爲에 있어서 發展目標의 達成을 위해 노력하겠다는 意志力과 實踐力을 함양시킬 수가 있다.¹⁵⁾

다) 未來指向性 ; 지방공무원이 社會變動을 行政에 계속 吸收하고 積極적으로 대처해 나가기 위해서는 未來指向的인 價値觀과 態度를 가져야 한다. 未來指向性이 강한 公務員은 社會變動을 하나의 機會로 보고 그것을 行政目標에 誘導하고자 하는 積極적인 자세와 創意性, 刷新性을 가지게 된다. 이렇게 될 때 行政에 대한 積極적인 管理가 이루어지며 未來의 合理的 利用이 가능해지게 된다.

라) 成就指向性 ; 成就指向性은 강한 成就動機에서 나온다. 成就動機는 무슨 일을 하더라도 그것을 잘 해 보겠다는 人間内部的 欲求로서 꾸준한 攻擊精神과 問題解決精神이 그 내용을 이루고 있다. McClelland는 성취동기를 모든 發展의 原動力으로 보고 있으며 이 動機가 강한 性格의 사람들이 갖는 特性을 다음의 세 가지로 要約하고 있다.¹⁶⁾

13) J.M.Pfiffner and R.V.Presthus, Public Administration, New York, Ronald Press, 1967, p.576.

14) 申宗淳, 行政學, 考試院, 1979, p.236.

15) 白完基, 韓國의 行政文化, 高麗大出版部, 1982, p.141.

16) D.C.McClelland, The Achieving Society, New York, Van Nostland Co, 1961. pp.37 ~ 45 參照.

첫째, 自己責任 아래 자기의 能力과 努力으로 일을 성취함으로써 滿足을 얻기 때문에 問題의 解決과 관련하여 責任을 지는 狀況을 좋아하며, 둘째, 어느 정도 難關이 있다고 하더라도 刷新的인 任務를 택하려는 性向이 있고, 셋째, 자기가 얼마나 일을 잘 하느냐에 대하여 명확한 遷流가 있기를 期待한다.

이렇게 볼 때 지방공무원들의 강한 成就動機는 責任行政의 具現과 創意性 발양에 크게 기여하게 될 것이다. 그런데 우리의 경우 公務員들의 成就動機는 文化的 屬性과 行政狀況의 영향으로 그다지 높지 못하기 때문에 교육훈련을 통해서 이를 涵養시켜 나가지 않으면 안 된다고 본다.

이 상에서 地方公務員들에게 要求되는 資質을 概觀해 보았는데 이러한 資質中에서 主觀的 資質인 價値觀과 態度가 더 중요하나, 아니면 客觀的 資質인 知識과 技術이 더 중요하나 하는 문제는 時代와 場所, 그리고 行政行爲의 內容에 따라 달라질 수 있는 문제로서 一律的으로 단언하기는 어려운 일이다.

이미 民主化와 産業化를 달성한 先進國에서는 行政業務의 수행에 있어서 主觀的 資質보다는 客觀的 資質을 더욱 중시하는 傾向이 있는데 그 이유는 이런 社會에 있어서는 價値觀과 態度는 社會化過程을 통해 공무원으로 任用되기 전에 이미 바람직하게 형성되었다고 보기 때문이다.

반면에 産業化와 民主化過程에 있는 發展途上國家에서는 客觀的 資質보다도 오히려 主觀的 資質을 더욱 강조하는 傾向이 있는데¹⁷⁾ 그 이유는 이런 社會에 있어서는 官僚主義的 行政文化의 영향으로 近現代적 價値觀과 態度가 강해서 공무원이 아무리 自己業務에 대한 專門知識과 技術을 갖고 있다고 하더라도 행정행위에 있어서 否定的 行態를 나타내는 경우가 많아 爲民行政이 이루어질 수 없기 때문이다.

이런 점에서 發展途上國인 우리나라 地方公務員의 바람직한 價値觀과 態度의 定立은 棘진한 課題가 아닐 수 없다. 더구나 地方行政은 中央行政과는 달리 住民과 직접 접촉하면서 對話하고 說得하는 一線行政으로서 政府의 窓口役割을 담당하고 있으므로 지방공무원의 가치관과 태도는 中央公務員의 경우보다도 더 중요시 되어야 한다고 생각된다.

17) M.Kresberg, Public Administration in Developing Countries: Objectives and Methodes, International Review of Administrative Science, Vol.19, No.3, 1963, pp.247~251 參照.

4. 教育訓練의 重要性

공무원에 대한 教育訓練은 공무원의 一般能力을 개발하고 職務遂行에 필요한 知識과 技術을 연마하며 價値觀과 態度를 바람직한 방향으로 변화시키기 위한 意圖的인 活動이다. 이러한 教育훈련의 特定的인 目的은 그것이 어떠한 需要를 충족시키려는 가에 따라 제각기 規定될 수 있을 것이나 一般的인 目的으로는 다음의 몇 가지를 들 수가 있다.¹⁸⁾

가) 生産性向上에 기여; 教育훈련을 통해 공무원의 知識과 技術이 향상되고 發展的인 價値觀과 態度가 확립되면 직무수행에 있어서 生産性을 향상시킨다.

나) 士氣의 양양; 教育훈련을 통해 직무수행에 필요한 知識과 技術을 습득하여 業務에 대한 自信感을 갖게 될 때 勤務意欲이 고취되고 經歷發展 및 自己啓發의 기회가 부여됨으로써 士氣양양에 이바지한다.

다) 行政能率의 向上; 공무원들이 教育훈련을 받게 되면 職務를 신속하게 처리하고 過誤와 浪費를 감소시킴으로써 行政能率을 향상시킨다.

라) 統制와 調整必要性の 減少; 教育訓練을 받은 公務員들은 職務에 대한 理解가 빨라 직무를 잘 감당해 나가게 되므로 統制와 調整의 필요성이 감소된다. 이는 統制와 調整에 드는 비용을 감소시키고 公務員들로 하여금 自律的으로 職務를 수행할 수 있게 한다.

마) 組織의 安定성과 融通性 확보; 教育훈련을 받은 공무원은 스스로 職務를 원활하게 수행함으로써 行政의 安定性이 확보되며 환경의 변화에 대처할 수 있는 能力을 갖게 되어 行政의 融通性을 확보할 수 있다.

바) 行政管理의 改善·發展; 教育훈련은 行政體制의 弛緩을 방지하고 行政改革을 가져오는 手段이 된다. 즉 教育훈련을 통하여 價値觀의 發展的 變化와 官僚制에 內在하는 特權意識, 無事安逸 등의 弊를 극복하고 行政倫理를 확립하는 데 이바지하게 된다.

교육훈련은 이상과 같은 目的을 가지고 있으나 종래의 教育訓練에 대한 태도는 일반적으로 先進國에서조차 消極的이었다. 그 이유는 實績制公務員制度 아래서는 公職遂行에 필요한 資格을 이미

18) E.B.Flipppo, Principles of Personnel Management, McGraw-Hill, 1971, p.95. 朴礎鎭, 前掲書, pp.446~448 參照.

갖춘 사람이 公務員으로 採用되기 때문에 이들을 다시 教育시킨다는 것은 國庫金의 낭비이거나 新 規採用이 잘못된 것으로 看做되어 왔기 때문이다.¹⁹⁾

그러나 최근에 와서는 모든 國家가 소극적 教育訓練觀을 脫皮하고 적극적 教育訓練觀으로 轉換 되었으며 教育훈련을 短期的인 財政支出로 생각하기 보다는 行政의 지속적 發展을 위한 장기적인 資本的 支出로 생각하는 것이 일반적 傾向이다.²⁰⁾

우리나라 지방공무원에게 教育訓練이 중요성을 갖는 이유는 현재의 職務遂行에 필요한 知識과 技術이 모자라며, 社會變動에 따른 對應能力이 부족할 뿐만 아니라 傳統的인 行政文化의 영향으로 近근대적인 價值觀을 갖고 있어 바람직하지 못한 行態를 나타내는 경향이 많기 때문이다. 教育훈련의 중요성이 강조되는 구체적 이유는 다음과 같다.

(1) 行政機能의 擴大·強化와 福祉國家化 傾向

오늘날의 지방행정은 그 기능의 擴大·強化에 따라 專門化·技術化되고 있으며 福祉國家化傾向에 기인하여 社會福祉의 奉仕行政體制가 강조되고 있다.

이에 따라 지방행정은 經濟문제, 勞動문제, 地域開發, 都市公害, 自然環境문제의 처리는 물론이고 利害關係의 多元化로 인한 紛爭의 조정, 기타 社會問題 등 복잡하고 어려운 문제들을 合理的으로 해결하지 않으면 안되게 되었는데 이를 위해서는 教育訓練을 통하여 공무원들에게 새로운 知識, 情報, 技術을 습득시켜야 할 필요성이 커졌다.

(2) 行政環境의 變動에 대한 對應能力의 강화

學校教育의 보편화와 所得增加에 따른 住民들의 欲求水準向上, 급속한 都市化, 産業化現象의 진행 등 政治·經濟·社會的 環境의 변동에 대해 行政은 신속히 대처할 수 있는 適應能力을 발전시키고 社會的 衡平을 실현시키는 手段이 되어야 한다. 이러한 狀況에서 行政體制가 기능을 合理的으로 수행하고 目標을 달성하기 위해서는 教育訓練을 통하여 創意性, 刷新性을 비롯한 공무원의 資質을 향상시키지 않으면 안 된다.

(3) 技術革新과 새로운 管理技法의 導入

오늘날의 地方公務員은 社會적으로 深化되고 있는 폭발적인 知識과 情報의 擴散, 광범한 技術革新, 새로운 管理技法의 개발에 대비할 수 있는 能力을 갖지 않으면 안되게 되었다. 특히 資源의 낭비를 막고 行政의 能率化를 도모하기 위해서는 컴퓨터 등 새로운 管理技法의 習得·活用이 절실히

19) O.Glenn Stahl, Public Personnel Administration, New York, Harper and Row, 1971, pp.204~205.

20) 朴埜鎭, 前掲書, p.446.

요청되는데 이는 教育訓練을 통해서 실현이 가능한 것이다.²¹⁾

(4) 새로운 價値觀과 態度의 定着

우리나라의 地方公務員中에는 아직도 前近代의 價値觀을 가지고 있는 사람이 많아 奉仕行政, 責任行政, 發展行政에 阻害요인이 되고 있다. 따라서 教育훈련을 통하여 意識的·計劃的으로 이러한 價値觀과 態度를 타파하고 近代的·發展的인 價値觀과 態度를 定着시킬 必要性이 커지게 되었다.

지방공무원들에게는 民主性, 責任性, 未來指向性, 成就指向性 등의 가치관과 태도가 필요하다는 사실은 前述하였다. 그럼에도 불구하고 지방공무원들은 전통적인 行政文化의 影響으로 이러한 價値觀과 態度를 제대로 定立하지 못하고 있으며 아직도 權威主義, 家族主義, 宿命主義, 形式主義가 尙해 行政에 있어 다음과 같은 否定的인 行態를 露呈하고 있다.

첫째, 權威主義는 官尊民卑의 思想을 갖게 만듦으로써 공무원의 行政責任을 약화시키고 있다.²²⁾ 권위주의는 공무원의 地位指向性을 조장하고 誠實과 正直, 能率과 實質, 自律과 創意의 價値指向을 저해하는 要因이 되고 있다. 또한 권위주의 아래에서는 支配·服從意識 때문에 住民들에 대해 指示一邊倒의 行政을 수행하게 될 우려가 있으며 공무원들로 하여금 住民全體에 대한 奉仕者임을 아무리 강조한다고 하더라도 不親切, 無責任性, 그리고 統制 거절의 行態를 낳게 만든다.

둘째, 家族主義는 歸屬性을 띠게 함으로써 公式組織의 目標가 희생되기 쉽고 행정행위를 一般性, 普遍性, 中立性보다는 特殊性, 分派性, 部分性에 빠지게 하고 있다. 따라서 政策의 決定과 執行은 社會的 衡平과 公益에 따라 행해진다기 보다는 特殊集團의 基準이나 利益을 위해서 非合理的으로 이루어지는 경우가 많게 된다.

셋째, 宿命主義 아래에서는 공무원들의 科學的 思考能力을 기대하기 힘들며 복잡한 現實問題에 적극적으로 대처하겠다는 成就欲求를 약화시킬 뿐 아니라 變化나 改革보다는 現狀에 安住하고자 하는 無事安逸의 態를 나타내게 한다.

넷째, 形式主義가 강한 곳에서는 法節次를 다른 모든 要素에 우선시키는 이른바 法規萬能主義가 지배하게 된다. 이러한 法規萬能意識을 가진 공무원들은 그들의 행위를 行政의 目的性이나 生産性에 결부시키기 보다는 法條文에만 따르게 하기 때문에 그 결과가 실사 非能率的이거나 公益의 侵害를 가져온다고 하더라도 형식적으로 하자만 없으면 하등의 責任을 지지 않는다.

이런 상태에서는 法令에 대한 責任을 지는 行政은 나타나도 住民에 대해 責任을 지는 行政은 나타나기 어렵다. 뿐만 아니라 法節次에 대한 지나친 依存性은 硬直性과 思考의 非融通性을 조장시

21) 吳錫泓, 人事行政論, 博英社, 1983, p. 326.

22) 劉鍾海, 現代行政學, 博英社, 1977, p. 80.

킴으로써 專門家의 知識보다는 書記的 記述精神을 강조하게 되며²³⁾ 선례답습의 경향을 갖게 한다.

오늘날 行政의 環境은 급변하고 이에 따라 需要도 복잡해지고 있기 때문에 行政은 이러한 變動에 대한 대응능력이 있어야 하는데 法節次가 지나치게 強調되는 行政風土 아래서는 創意的이고 未來指向的인 行政을 期待하기가 곤란해진다. 따라서 지방공무원들이 이러한 前近代的 價値觀과 態度를 탈피하고 근대적 價値觀과 態度를 갖도록 하기 위해서는 教育訓練을 강화시킬 필요성이 커지게 되었다.

5. 教育課程 및 內容의 改善

우리나라에서 地方公務員에 대한 教育訓練이 본격화되기 시작한 것은 1963년에 地方公務員教育院職制가 공포되어 市·道別로 地方公務員教育院이 설치되면서부터였다. 이러한 教育訓練은 그 후 20여년에 걸쳐 많은 發展이 이루어져 公務員의 奉仕姿勢 확립과 직무수행 능력의 向上에 많은 기여를 해온 것이 사실이지만 制度와 運營面에서 볼 때 아직도 改善·發展시켜야 할 점이 적지 않다고 생각된다.

앞으로 教育訓練이 效果的으로 실시되어 공무원의 자질함양을 極大化시키기 위해서는 教育制度, 教育施設, 教育課程과 內容, 教育評價, 教官管理 등 제반 教育與件과 實態를 구체적, 종합적으로 分析·糾明하고 未來指向的 視角에서 개선방안이 모색되어야 할 것이다. 그러나 이러한 要素들을 한꺼번에 모두 다루는 것은 範圍의 廣範性 때문에 실제로는 곤란한 일이므로 여기에서는 教育訓練에 있어서 가장 중요한 要素라고 생각되는 教育課程과 內容에 한정시켜 고찰하고자 한다.

地方公務員教育訓練은 行政管理의 目的을 달성하기 위하여 公務員들에게 職務遂行에 필요한 理論的 知識과 實際的 技術을習得케 함으로써 行政能率을 증진시키는 물론 價値觀 및 態度의 發展的 變化를 目的으로 하는 계속적인 活動이다.²⁴⁾

교육훈련이 이러한 目的을 효율적으로 달성하기 위해서는 科學的인 職務分析과 教育訓練에 대한 質的 需要調査를 통해 教育課程을 合理的으로 설정하는 한편 教育訓練內容을 內實化시켜 나가야 할 것이다.

23) 金東炫, 國民生活의 民主化, 韓國行政學報, 제 17 호, 韓國行政學會, 1983. p. 148.

24) 愼斗範, 行政學原論, 博英社, 1984, p. 363.

1) 教育訓練課程의 合理的 設定

地方公務員의 教育訓練은 원칙적으로 각 市·道의 地方公務員教育院(6級 이하)과 內務部地方行政研修院(5級 이상)에서 실시하고 있는데 그 내용은 크게 精神教育和 職務教育으로 구별되고 있다.

精神教育은 公務員으로서 갖추어야 할 精神姿勢와 理念定立을 목적으로 하는 教育으로서 期間은 1주일이다. 教育週期는 5級 이상 管理職務公務員(6級中 係長補職者 포함)은 2년, 기타 공무원은 4年마다 履修하도록 되어 있으며 市長·郡守·邑面長 등 一線機關長에 대해서는 施策教育을 겸한 精神教育을 매년 반복하여 실시하고 있다.

또 市·道·區의 課長 및 係長級에 대한 별도의 特別精神教育도 실시하고 있는데 이 課程은 同一地域에서 장기간 勤務하는 一線行政幹部들에게 公僕意識과 使命感을 재인식시킴으로써 地方行政을 보다 活性化하고 住民本位の 奉仕行政具現을 위한 正心 자세의 定立을 위한 것이다.

한편 職務教育은 職級과 職位에 따른 職務遂行能力的 배양을 목적으로 하는 教育으로서 기간은 4주일이며 基本教育, 專門教育, 幹部養成教育課程으로 구분하여 실시되고 있다. 基本教育은 5年週기로 공무원이면 누구나 義務적으로 이수해야 하는 課程인데 주로 職級에 基準하여 中堅管理者班, 初級管理者班, 中堅實務者班, 初級實務者班으로 編成·運營되고 있으며 教育內容은 공무원으로서 갖추어야 할 精神姿勢와 一般素養, 그리고 地方行政의 효율적 수행을 위한 基本的인 職務能力的 開發에 두고 있다.

專門教育은 전문적인 담당 職務에 대한 보다 새롭고 깊은 知識과 技術을 습득하기 위한 課程이며, 幹部養成課程은 地方行政研修院에서 실시하는 高級幹部養成課程(1년)과 中堅幹部養成課程(6개월)이 있다.

地方公務員教育院의 教育訓練課程은 內務部の 地方教育訓練指針에 근거하여 設定되고 있다. 즉 總務處長官은 年度別로 이듬해의 教育訓練一般指針을 수립하여 內務部長官에게 통보하면 內務部長官은 이 指針에 따라 地方自治團體 소속공무원에 대한 地方教育訓練指針을 작성하여 각 地方行政機關長과 地方公務員教育院長에게 시달하고, 지방공무원교육원장은 이에 근거하여 教育課程을 비롯한 地方公務員教育院의 教育計劃을 수립하게 된다.²⁵⁾

그런데 이러한 절차를 통해 결정되는 교육과정은 일단 設定되면 硬直化되어 數年동안 변경되지

25) 公務員教育訓練法 제2조 및 公務員教育訓練法施行令 제2조, 제7조 參照.

않는 傾向이 있기 때문에 다양화되는 行政需要와 管理技術의 발달에 대처하지 못하는 경우가 적지 않다. 따라서 앞으로는 公務員教育訓練이 組織과 需要에 효과적으로 副應할 수 있도록 教育課程과 教育週期 등이 合理的이고 彈力性있게 改編되고 調整되어야 할 것이다.

教育訓練課程의 합리적 운영을 위해서는 첫째, 새로운 專門教育課程을 설치할 필요가 있다.

직무분야별 專門教育課程은 급변하는 行政環境과 다양화되는 行政需要에 대처하기 위하여 실시되는 教育訓練課程이다. 오늘날 都市化와 産業化, 그리고 地方化 추세에 따라 都市問題 및 環境問題의 해결, 地方文化의 발굴·육성, 民願處理의 과학화 등이 地方行政의 主要課題로 부각되고 있으나 이 分野의 專門教育課程이 아직 제대로 設置되어 있지 못한 실정이다.

따라서 앞으로 이러한 分野의 전문교육과정을 新設하고 實務中心으로 운영함으로써 직무수행과 직결되는 專門知識과 管理技術을 습득시키는데 主안점을 두어야 할 것이다.

둘째, 下位職公務員을 대상으로 한 中·長期教育課程을 설치할 필요가 있다.

지방공무원에 대한 6개월~1년의 中·長期教育課程은 현재 內務部 地方行政研修院에서 실시하고 있는 6급을 대상으로 한 初級幹部養成班, 4급을 대상으로 한 高級幹部養成班, 市長·郡守를 대상으로 한 高級公務員精銳班 등이 있다. 그런데 이러한 課程들은 上位職에 편중되어 있고 資格要件도 대개 大卒者로 한정되고 있기 때문에 下位職 地方公務員들에게는 中·長期教育訓練의 기회가 주어지지 않고 있다.

하위직 지방공무원은 行政서비스를 最終적으로 産出하는 자들이기 때문에 그들의 資質이 낮으면 住民들에게 결코 바람직한 서비스를 提供하지 못할 뿐 아니라 복잡다기해지고 있는 地方行政은 앞으로 더욱 高度의 서비스를 필요로 하게 될 것이므로 공무원의 資質向上은 더 크게 요청될 것이다. 따라서 현재 上位職에 한정되고 있는 中·長期教育課程을 7급 이하의 地方公務員에 대해서도 신설할 필요성이 크다고 본다.

셋째, 教育訓練週期를 短縮·調整할 필요가 있다.

현행 교육훈련주기는 精神教育是 4년이고 職務教育是 5년이다. 오늘날 社會變動이 가속화되고 科學技術이 급속히 발달됨에 따라 行政需要가 양적으로 팽창하고 질적으로 복잡화되고 있는데 地方公務員들이 住民들의 이러한 欲求를 효과적으로 充足시켜 주기 위해서는 그에 相應하는 專門知識과 技術을 갖고 있지 않으면 안 된다.

그런데 이러한 知識·技術은 주로 教育訓練을 통하여 습득되는 것인데 현재 實施되고 있는 5년 週期的 職務教育으로는 社會變動을 흡수하면서 자신있게 業務를 처리하고 問題를 해결할 수 있는 能力을 제대로 함양하기가 곤란하므로 週期를 단축하는 政策的 檢討가 필요하다고 본다.

실제로 地方公務員들도 상당수가 教育週期的 短縮에 찬성하고 있는데 濟州道地方公務員教育院이

職務教育履修者들을 대상으로 실시한 設問調査 결과 現行 週期가 適當하다는 응답은 43%, 6년 이상으로 緩和되어야 한다는 주장은 4%인데 비해서 나머지 53%는 現행인 5년보다 단축되어야 한다고 應答하고 있다.²⁶⁾

2) 教科內容 및 水準의 適正化

첫째, 現행 教育訓練의 教科內容은 대개가 理論中心으로 편찬되고 있으므로 이를 事例中心으로 바꿀 필요성이 크다.

공무원의 職務教育에 있어서 가장 중요한 것은 教育과 實務의 연계에 의한 實用性的 提高이다. 教育訓練의 對象이나 教育課程의 類型을 구별할 필요없이 모든 教育은 그것을 履修하고 職場에 들어가서 職務遂行에 바로 도움이 되는 산 教育이 되어야 한다. 그러나 現재의 公務員教育訓練 교과 내용은 表1에서 보는 바와 같이 事例中心이라기 보다는 다분히 理論위주로 되어 있기 때문에 職務에 제대로 活用이 안되고 있다.

(表1) 主要教材內容分析

科 目	理 論	理 論 과 規 法	若 干 的 事 實 例	相 當 한 事 實 例	많 은 事 實 例
行 政 管 理	○		○		
行 政 法		○	○		
法 制 實 務		○	○		
人 事 實 務		○	○		
地 域 社 會 開 發	○		○		
企 劃 豫 算	○		○		
會 計 實 務		○	○		
管 財 實 務		○	○		
病 害 蟲 防 除	○		○		
土 壤 管 理	○		○		
都 市 計 劃	○		○		
畜 產	○		○		

※ 資料: 1985년도 각 市·道 地方公務員 職務教育教材

26) 淸州道地方公務員教育院, 公務員教育의 發展方向, 제 25 회 地方行政研修大會發表論文, 1985.9, pp.38 ~ 39.

公務員教育은 學校教育과는 달리 眞理探究, 그 자체 보다는 探究된 知識을 올바르게 活用할 수 있는 方法의 開發과 習得에 중점을 두어야 할 것이다. 地方行政의 現實에서 부딪치는 여러 問題들을 住民이 바라는 方向에서 合目的으로 판단하여 決定하고 解決하는데 필요한 구체적이고 경험적인 知識教育이 필요한 것이다.

이러한 實用教育이 成果를 거두기 위해서는 公務員教育은 事例中心의 教育이 되어야 하고 行政의 實際現象을 연구하고 問題의 해결과 改善方案을 發見해 나가는 教育이 바람직하다.²⁷⁾ 따라서 教育訓練教材는 너무 理論에 치우치지 말고 理論을 기초로 하여 實務에 연결되어질 수 있도록 적절한 事例들을 많이 포함시켜야 할 것이다.

이런 점에서 英·美國은 물론이고 獨逸에서도 法위주의 教科目에서 이제는 社會科學 전반에 걸친 包括的인 내용의 公務員教育을 실시하고 있으며 政策決定事例, 行政事例研究 등 생생하고 現實適應이 가능한 科目을 많이 設講하고 있는 事實은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.²⁸⁾

둘째, 教育訓練에 사용되는 教材는 教育과정의 수준을 고려하여 그 내용을 달리해 편찬되어야 한다.

基本教育의 경우 新規任用者, 初級行政實務者, 中堅行政實務者는 經歷과 水準이 서로 다르기 때문에 班을 따로하여 教育하고 있음에도 設講科目이 同一하다는 이유로 같은 教材를 쓰고 있다. 行政法實務, 稅外收入, 法制實務, 調查統計 과목의 교재가 그 일부 예인데 이러한 현상은 課程別 教育의 目標과 方向設定을 흐리게 하고 있으며 教育集團의 특성에 따라 伸縮性 있는 教育이 되지 못하고 劃一性을 초래함으로써 教育效果를 저해시키고 있다.

그러므로 앞으로의 教材 편찬에 있어서는 課程別, 職級別로 內容과 水準을 被教育者의 能力에 맞게 구분하여 新規任用者班과 初級行政實務者班의 교재는 綜合性을 더우며 어려운 理論의 나열보다는 事例中心으로 平易하게 엮고 專門課程班의 교재는 보다 깊이 있는 내용으로 編成하는 것이 바람직하다.

세째, 地域別로 設講科目의 일부를 달리함으로써 地域實情에 적합한 教育訓練이 이루어져야 할 것이다.

현재 市·道の 地方公務員教育院에서 실시하고 있는 課程別 教育訓練은 內務部의 地方教育訓練 指針에 따라 教科目이 편성되고 있기 때문에 同一課程의 경우, 設講科目이 全國적으로 꼭 같아 地域特性에 부합되는 教育이 되지 못하고 있다.

27) 蔣炳九, 地方行政先進化와 重點教育方向, 地方行政, 1983년 10월호, 大韓地方行政共濟會, p.25.

28) 慶北地方公務員教育院, 一線公務員의 資質向上을 위한 公務員教育의 發展方向, 1985.9. p.40.

一 例로 初級行政班의 경우를 보면 대부분의 地方公務員教育院에서 邑面班과 洞班으로 구분하여 教育을 실시하고 있는데도 設講科目이 똑 같기 때문에 邑面班에서는 현재의 職務遂行에 별 實益이 없는 「都市行政基礎」, 「都市化와 色彩」를 受講하는가 하면 洞班에서는 農事技術, 畜産, 山林指導 등의 과목을 이수하고 있는 실정이다.

行政需要는 時代別·地域別로 다르게 마련이고 공무원의 業務도 地域에 따라 다를 수밖에 없으므로 敎課內容은 全國的으로 반드시 같아야 할 敎科目을 제외하고는 지역별 與件과 實情에 적합한 교과목을 設講할 필요가 있다. 그 例로 都市地域의 공무원교육에서는 都市民의 生活環境과 밀접한 관계가 있는 都市行政爲主의 科目이 많이 들어가야 하고 農漁村地域에서는 農漁民指導, 農漁村所得增大에 역점을 두는 방향으로 敎科目을 편성하는 것이 바람직하다.

3) 敎科目과 教育時間의 合理的 調整

첫째, 地方公務員教育訓練은 짧은 教育時間에 비해 敎科目 數가 너무 많으므로 이를 적절하게 조정할 필요가 있다.

現行 精神教育課程은 敎育시간이 1주일(70시간)에 불과하지만 교과목 수는 무려 22개에 이르고 있으며 基本教育課程중 4주期間(176시간)인 각 實務者班은 43~45개 科目(精神分野 19, 職務分野 22~24, 其他 2)이 設講되고 있고 2주期間(88시간)인 行政補助者班의 경우도 27개 과목(정신분야 14, 직무분야 11, 기타 2)이나 되고 있다.

이같이 教育期間에 비해 敎科目 수가 너무 많기 때문에 科目當 平均配定時間이 精神教育課程은 3.5시간에 불과하며 각 實務者班의 職務分野科目도 평균 5시간 정도밖에 되지 않아 교과내용을 깊이 있게 다루지 못한 채 形式的이며 皮相的으로 운영되어 教育效果가 감소되고 있다.

따라서 內實있는 教育訓練이 되기 위해서는 課程別로 敎科目設定의 타당성을 재검토하여 敎科目 수를 가급적 줄이는 작업이 이루어져야 한다. 그 방안으로는 當該 教育課程과 직접적인 관련이 적은 敎科目은 除外시키는 한편 내용이 중복되는 類似科目은 統廢合시키는 것이 바람직한데 現行 敎科課程에는 그러한 科目이 적지 않게 포함되어 있다. 그 예로 中堅 및 初級行政實務者班의 職務分野 科目中 「稅外收入」과 「地方稅實務」는 「地方財政論」으로 통폐합이 가능하며, 職務課程의 精神分野 교과목 중 「새時代의 公職倫理」와 「社會安定과 公務員의 役割」은 「國家發展과 公務員의 姿勢」라는 명칭의 과목으로 통폐합이 될 수 있다고 본다.

둘째, 일부 새로운 科目을 敎科課程에 추가시킬 필요가 있다.

教育對象別 科目配定은 원칙적으로 과학적인 職務分析과 質的 教育需要調査에 따라 이루어져야

하는데도 실제로는 그렇게 되지 못하고 있다. 職務教育의 중요성이 변화하는 行政需要에 대응할 수 있는 職務遂行能力의 향상에 있다고 할 때 教科課程 편성에는 당연히 새로운 知識과 管理技術을 습득할 수 있도록 각 課程別로 職務와 직접적인 관련성을 갖고 있는 科目을 우선 選定하여야 할 것이다.

(表 2) 教育課程別 教科目 策定 現況

課程名		教科目數				教科目比率			教科時間			
		計	精神	職務	其他	精神	職務	其他	計	精神	職務	其他
精神教育		科目 22	20		2	% 91		9	時間 70	66		4
基本教育	新規班	52	23	26	3	44	50	6	352	106	229	17
	初級行政班	45	19	24	2	42	53	5	176	54	114	8
	中堅行政班	44	19	23	2	43	52	5	176	54	114	8
	農業實務者班	43	19	22	2	44	51	5	176	54	114	8
	土木實務者班	43	19	22	2	44	51	5	176	54	114	8
	行政補助者班	27	14	11	2	52	41	7	88	30	55	3
專門教育	財務行政班	43	17	24	2	40	56	4	132	40	86	6
	都市行政班	31	14	15	2	45	49	6	88	28	57	3

※ 資料：'85 濟州道 地方公務員 教育 訓練 計劃

이러한 科目은 事實定向的이고 地方公務員들로 하여금 科學的 思考力을 키우게 하는 內容의 것이어야 하는 데도 現行 教科課程에는 별로 많이 포함되고 있지 않다. 따라서 앞으로는 基本教育課程에 發展論, 管理科學, 政策學, 環境管理, 應用統計學 등을 포함시키는 한편 社會變動에 관한 과목을 추가하여 지방공무원들로 하여금 우리 社會의 人口 및 產業構造, 그리고 階層構造의 변화추세와 기타 變動理論의 基礎를 이해할 수 있도록 해야 할 것이다.

세째, 일부 教科目은 配定時間을 上向調整할 필요가 있다.

예를 들어 「行政法實務」는 공무원의 직무수행에 절대적으로 필요한 科目이기 때문에 모든 教育課程에 設講되고 있으나 配定時間은 12시간 内外에 불과하다. 이 科目은 教材分量이 막대한데다 대부분 被教育者들이 行政法에 대한 基礎知識이 부족하기 때문에 配定된 시간 내에 그 內容을 제대로 消化하기가 불가능한 實情이므로 配定시간을 적어도 20시간 이상으로 上向調整할 필요가 있다.

이 밖에 상향조정이 필요한 教科目으로는 財務行政班의 「企業會計原理」, 中堅行政班의 「地域社會開發論」을 비롯한 적지 않은 科目들을 들 수 있는데 현행 配定時間은 企業會計原理가 4시간, 地域社會開發論이 8시간에 불과하다.

4) 精神教育內容의 強化

精神教育은 공무원들의 價値觀과 態度的 發展的 變化를 통해 公職倫理와 行動規範을 體得시키기 위한 教育訓練이다.²⁹⁾ 傳統的인 教育훈련은 주로 공무원의 職務遂行에 필요한 知識과 技術의 향상에 치중하여 왔으나 근래에 들어와 精神教育強化의 必要性이 全世界的으로 강조되고 있다.

공무원에 대한 精神教育이 강조되는 이유는 그들의 發展的 價値觀과 態度는 職務에 대한 열의를 높여줄 수 있으며 職域에 따른 行動樣式과 對民關係의 規範을 바람직하게 定立시켜 주기 때문이다. 특히 우리나라와 같은 發展途上國에서는 傳統的인 官僚文化를 타파하고 發展行政에 적합한 體制를 갖추어 나가기 위해서 公務員의 健全한 가치觀 및 태도가 더욱 중요한 문제가 아닐 수 없다.³⁰⁾ 우리나라의 公務員教育訓練法이 공무원의 「精神的 姿勢確立」을 教育訓練目的에 포함시키고 있는 것도 이러한 추세에 부응하기 위한 것이라고 하겠다.³¹⁾

현재 우리나라 지방공무원의 精神教育은 5급 이상 管理職(6급중 係長補職者 포함)은 2년 주기로, 기타 公務員은 4년 주기로 실시하고 있으며 市長·郡守·邑面長 등 一線機關長은 施策教育을 겸한 정신교육을 매년 반복적으로 받고 있는데 期間은 모두 1주일이다.

이 같이 우리나라에서는 精神教育을 크게 강조하여 量的으로 팽창시켜 놓고 있으면서도 막상 그 內容이나 方法에 있어서는 매우 安易한 태도를 보이고 있으므로 精神教育의 效率性을 높이기 위해서는 그 내용을 더욱 補完하고 強化시킬 필요가 있다.

첫째로, 精神教育의 重點은 公務員의 專門職業的 精神을 함양시키는데 두어져야 할 것이다.

전문직업적 정신이란 일정한 職業에 종사하는 사람들이 特異하게 지니고 있는 價値觀과 態度, 그리고 倫理觀을 總稱하는 것으로 P.M.Blau와 R.Scott는 그 특징으로서 ① 특수성을 초월한 普遍的인 決定과 活動 ② 情的 中立에 바탕을 두는 顧客과의 關係 ③ 歸屬性이 아니라 業績에 의한 地位의 決定 등을 들고 있다.³²⁾

29) J.A.Worthley, Ethics and Public Management: Education and Training, Vol.10, No.1, pp.41~47 參照.

30) 朴東緒·吳錫弘, 前掲書, p.140.

31) 公務員教育訓練法 제1조 參照.

32) P.M.Blau and R.Scott, Formal Organizations, New York, Routledge and Kegan Paul, 1953, p.60.

職業公務員制度 아래서의 공무원은 專門職業人이다. 공무원의 전문직업적 정신은 公職이 國民의 信託에 의한 것으로서 富貴와 權勢를 얻기 위한 것이 아니라 보다 高價値의 것을 追求하는 것이라는 것을 믿고 公務員이라는 職業人의 名譽, 自負心, 敬業정신 등이 복합되어 나타나는 것이다.

地方公務員이 이러한 전문직업적 정신이 涵養될 때 觀念과 行動이 일치하는 바람직한 價値觀과 態度가 형성되어 住民에 대한 奉仕精神이 확립되고, 직업인으로서의 責任感이 향상되며, 政治的 中立이 확보되어 行政의 安定性과 能率性을 도모할 수 있게 된다. 따라서 앞으로의 精神教育은 지방공무원들로 하여금 公職에 근무하는 것을 一生의 보람으로 생각하는 公職觀 아래 專門職業的 精神을 함양시키는 내용에 중점을 두어야 할 것이다.

둘째로, 行政權力의 본질에 대한 教育을 강화시켜야 할 것이다.

지방공무원의 정신교육과목은 精神教育課程에 22개 과목을, 職務課程 精神教育에 20개 과목을 設講하고 있다. 그러나 教育內容이 대부분 관념적, 추상적일 뿐만 아니라 教育方法 또한 주로 講義式이거나 講演式이어서 공무원의 行態變化에 큰 도움을 주지 못하고 있다.

따라서 精神教育의 效果性을 제고하기 위해서는 現代行態科學에서 개발된 보다 有用한 方法들을 광범위하게 動員하여야 하며 教育內容에 있어서는 國家의 理念과 基本價値, 공식적인 行動規範, 政治·行政의 目的과 限界, 行政權力의 本質 등에 관한 내용을 포함시켜야 한다.

그 중에서도 우리나라는 傳統的인 行政文化의 영향으로 官尊民卑思想이 강하기 때문에 行政權力에 대한 教育을 강화시킬 필요가 있다. 그 내용은 ① 行政權力의 出處와 存在理由, 그리고 특성을 명확히 理解시킴으로써 공무원들로 하여금 자기가 어떠한 權力을 지니게 되었으며 그것을 行使함으로써 어떤 結果를 초래할 것인가에 대한 自己反問을 계속 할 수 있게 해야 하며 ② 行政權力의 行使에 있어서 존중해야 할 價値들이 무엇인가를 명확히 함으로써 그것에 대한 공무원들의 認識을 제고시켜야 한다.

또 ③ 行政權力을 견제하는 여러가지 統制作用에 관한 認識을 높이며 ④ 現實性 있는 事例들을 分析함으로써 공무원들이 權力의 行使에 관련된 주변의 문제들에 대하여 스스로 생각해 볼 수 있도록 해야 할 것이다.³³⁾ 이러한 行政權力에 대한 教育이 강화될 때 地方公務員들의 權威主義的 價値觀과 態度가 民主的인 것으로 변화되어 住民을 위한 奉仕·親切行政이 이루어지게 될 것이다.

33) 吳錫弘, 前掲書, p. 281.

6. 結 論

地方行政이 날로 擴大되고 複雜해지는 行政需要에 능동적으로 對處하면서 住民福祉의 향상, 地域의 均衡發展, 地方文化의 發掘·育成, 住民參與 확대에 의한 自治意識 함양이라는 基本目標을 달성하기 위해서는 地方公務員들이 그들의 役割에 상응하는 資質을 구비하고 직무를 합리적, 능률적으로 수행해 나갈 수 있어야 한다.

그러나 우리나라 地方公務員들은 일반적으로 볼 때 職務遂行에 필요한 專門知識과 技術이 부족한 데다 變動對應能力이 모자라 未來管理를 제대로 못하고 있으며, 또 전통적 行政文化에 의한 전근대적인 價値觀때문에 부정적인 行政行態를 나타내는 경우가 많아 奉仕行政, 責任行政, 發展行政이 저해되고 있다.

따라서 地方公務員들의 専門지식과 技術을 함양시키고 바람직한 價値觀과 態度를 定立하도록 하기 위해서는 教育訓練을 통한 計劃的이며 지속적인 노력이 絶실히 요청되는 것이다. 지난 20여년간 실시되어 온 地方公務員 教育訓練은 對民奉仕姿勢의 확립과 직무수행능력 함양에 많은 기여를 해 온 것이 사실이지만 制度와 運營面에서 개선돼야 할 점이 아직도 적지 않다고 본다.

앞으로 地方公務員 教育訓練의 效果性を 提高시키기 위해서는 科學的인 職務分析과 교육훈련에 대한 質的 需要調査를 통해 教育課程別로 구체적이며 현실적인 目標를 設定하고 教育訓練의 內容을 內實化시켜 나가는 일이 무엇보다도 중요하다.

이를 위해서는 첫째, 教育訓練課程이 합리적으로 設定되어야 한다. 심화되고 있는 都市化·産業化, 그리고 地方化 추세에 따라 都市 및 環境問題의 해결, 地方文化의 발굴·육성, 民願事務處理의 과학화 등이 지방행정 의 주요 課題로 부각되고 있으므로 이러한 分野에 대처하기 위한 專門教育課程이 신설되어야 할 것이다. 또 현재 上位職 地方公務員에 한정되고 있는 中·長期教育課程을 下位職에도 확대시킬 필요가 있으며, 社會變動과 行政의 專門化에 대비하여 現行 5년의 職務教育週期를 단축·調整하는 方案이 檢討되어야 할 것이다.

둘째, 教科의 內容과 水準을 적정화시킴으로써 職務教育의 實用性を 提高해야 한다. 公務員教育訓練에 있어서 가장 기본적인 문제는 教育和 實務와의 연계인데 現行 教科內容은 다분히 理論爲主로 되어 있기 때문에 職務에 제대로 活用이 안 되고 있으므로 앞으로는 적절한 事例들을 많이 포함시켜야 할 것이다.

한편 被教育者의 經歷과 水準은 教育課程別로 각각 다른데도 現行 教育訓練에서는 設講科目이 同一할 경우, 教育課程에 관계없이 같은 教材를 사용함으로써 教育의 效果가 저해되고 있다. 따라서

教材는 피 교육자의 水準과 經歷을 고려하여 課程別로 難易度가 다르게 편찬하는 것이 바람직하다.

세째, 教科目과 教育時間을 合理的으로 조정할 필요가 있다. 현행 公務員教育訓練은 教育時間은 짧은 데도 教科目 수가 너무 많기 때문에 教科內容을 깊이 있게 다루지 못하고 形式的, 皮相的으로 운영되어 教育效果가 감소되고 있으므로 教育課程別로 教科目設定의 타당성을 재검토하여 職務에 직접적인 관계가 없는 教科目은 제외시키고 類似科目은 統廢合함으로써 科目을 축소시켜야 한다. 그러나 公務員들이 社會變動과 새로운 行政需要에 능동적으로 대처하고 이를 合理的으로 管理하는데 도움이 되는 事實定向의이고 科學的 思考를 키울 수 있는 科目은 教科課程에 새로 추가시킬 필요가 있다.

네째, 精神教育의 內容을 補完·強化시켜야 한다. 官僚主義的 行政文化의 영향으로 前近代的 價値觀과 태도를 갖고 있는 우리나라의 공무원은 아무리 自己業務에 대한 專門知識과 技術을 습득했다고 하더라도 실제의 행정행위에 있어서는 부정적 行態를 나타내는 경우가 적지 않다.

그러므로 앞으로의 精神教育은 공무원들이 自發的 行動規律을 가질 수 있도록 專門職業精神을 함양시키는데 중점을 두는 한편 行政權力의 본질에 대한 教育의 強化로 그 權力行使에 있어서의 限界와 존중해야 할 價値가 무엇인가를 철저히 인식시켜야 할 것이다. 공무원들이 이러한 意識을 갖게 될 때 그들의 權威主義的 價値觀과 態度가 民主的인 것으로 변모되고 住民에 대한 奉仕行政이 가능해지게 될 것이다.

그러나 지방공무원 教育訓練에 있어서 教育課程과 內容의 改善이 아무리 중요하다고 하더라도 그것만으로서의 소기의 成果를 거두기가 어렵다는 사실을 留意할 필요가 있다. 教育訓練이 地方公務員의 資質을 極大化시킬 수 있기 위해서는 그 외에도 教育訓練에 대한 制度·施設·評價를 위시한 전반적인 教育與件과 實態를 종합적으로 分析하고 未來指向的 觀點에서 改善方案이 모색되어야 한다고 본다.

따라서 政府와 地方自治團體는 地方公務員 교육훈련이 궁극적으로는 行政의 지속적 發展과 住民生活向上에 기여하는 것임을 인식하고 교육훈련이 短期的 財政支出이 아니라 長期的 資本支出이라는 적극적 教育訓練觀을 가지고 그의 改善·發展에 부단한 노력을 傾注해야 할 것이다.