

한선 프리미엄 리포트

Hansun Premium Report

주 제 : 정부 역량 강화를 위한 공무원 인적자원 확보 방안
발제자 : 문명재 연세대학교 행정학과 교수
일 시 : 2016년 5월 19일 오전 7시 30분
장 소 : 국회 의원회관 제3세미나실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

221회 정책세미나 주요 내용

< 요약 >

☞ 5월 19일 정책세미나에서는 문명재 연세대학교 행정학과 교수를 연사로 정부역량강화를 위한 공무원 인적자원 확보 방안을 주제로 논의했습니다.

■ 우리나라는 그동안 압축 성장을 하는 과정에서 정부 역할을 중요하게 생각했다. 그러나 언제부터인가 그런 정부 역할에 문제를 제기하기 시작했다. 뉴 노멀(New Normal, 금융위기 이후 등장한 새로운 세계경제 질서)시대에 살고 있는 우리는 앞으로 새로운 변화가 필요하고, 정부와 공무원부터 변화가 시작돼야 한다.

■ 공무원과 민간 전문가의 인센티브 차이는 크다. 공무원은 업무 능력이 높고, 힘든 업무를 하더라도 월급이 오르지 않는 인센티브 구조를 가지고 있다. 또한 공무원과 민간 전문가의 공무원 역량 인식 설문조사 결과를 보면 공직생활이 길수록 역량이 떨어진다. 생명체가 현실 변화에 맞춰 적응해 진화하듯, 정부와 공무원도 진화해야 한다.

■ 개발도상국은 우리나라의 투명하고 공정한 공무원 선발과정을 부러워한다. 하지만 여전히 한계가 있다. 고시로 들어온 공무원 네트워크가 강해 외부 인물이 재능을 발휘하기 어려운 상황이다. 또한 시험문제가 시대에 맞지 않는 내용도 있다. 분명한 기준을 정해서 공정하고 투명한 관리를 해야 한다.

- 공직 제도를 개편하려면 우선 고시를 통한 빠른 승진 비율을 줄이고, 공개경쟁 방식을 늘리는 등 채용제도를 개선해야 한다. 고시 인원을 줄이고 민간에서 다양한 경쟁성을 가진 사람을 영입해야 한다. 또한 경채와 공채가 같이 교육받는 구조로 네트워크를 형성하도록 만들어야 한다. 기존의 것을 압도할 수 있는 새로운 공직제도가 필요하다.
- 공직에는 기존의 틀을 벗어나려는 사고와 문화가 자리 잡혀야 하는데, 너무 혁신적인 것을 주장하면 본인 경력에 해가 된다는 인식이 있다. 이런 문화가 바뀌어야 한다. 제도는 간단히 바뀔 문제가 아니다. 그래서 새로운 플랜B가 필요하다. 공직제도는 느리지만 꾸준한 변화가 진행돼야 한다.

■ 국가재창조는 정부·공무원 변화에서 시작한다

: 공무원이 국가 수준을 알 수 있는 척도

- 우리나라는 그동안 압축 성장을 하는 과정에서 정부 역할을 중요하게 생각했다. 그러나 언제부턴가 그런 정부 역할에 문제를 제기하기 시작했다. 뉴 노멀(New Normal, 금융위기 이후 등장한 새로운 세계경제 질서)시대에 살고 있는 우리는 앞으로 어떻게 해야 하는가. 다양한 분야에서 변화가 필요하지만, 국가재창조는 정부와 공무원부터의 변화에서 시작돼야 한다.
- 공무원은 2가지 얼굴을 가지고 있다. 엘리트, 역군, 서비스 제공자 등 이상적인 모습과 무능, 현실안주, 부패 등 사회적 불신의 모습이 공존한다. 같은 대상이 극단적인 이미지를 갖는 것은 인지부조화 단계에 들어선 것이다. 공무원이 새로운 변화를 시작하지 않으면 그 책임은 우리 국민에게 돌아가고, 결과는 국가가 책임을 져야 한다.
- 포도밭에는 장미가 한 송이씩 꼭 심어져 있다. 포도에 벌레가 생기기 전에 장미에 벌레가 먼저 생기기 때문에 장미 상태를 보며 그 해 포도 병충해 방지와 품질을 관리한다. 공무원은 포도밭의 장미 같은 존재다. 공무원이 제대로 활동을 하면 국가 미래는 좋은 포도로 담근 포도주 같은 양질의 품질을 기대할 수 있다.

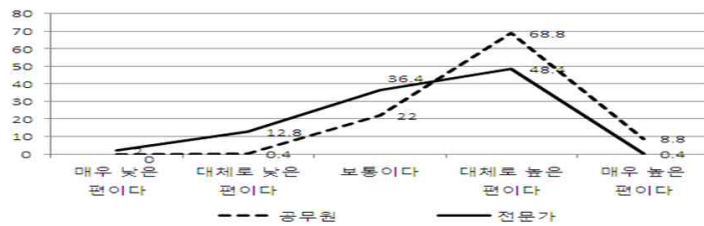
■ 공직생활 길수록 떨어지는 역량, 제도와 문화가 바뀌어야 한다

: 생명체가 현실 적응하듯 공무원도 현실에 맞게 변화해야

- 공무원과 민간 전문가의 인센티브 차이는 크다. 공무원이 일을 잘해 능력을 인정받으면 일이 늘어난다. 그런데도 연봉과 성과급은 오르지 않는다. 그러나 민간 전문가는 일을 잘해 능력을 인정받으면, 그만큼 승진을 빨리하고 연봉도 오른다. 공무원은 업무 능력이 높고, 힘든 업무를 잘 하더라도 월급이 오르지 않는 구조를 가지고 있다.
- 작년에 공무원과 민간 전문가의 ‘공무원 역량 인식 조사’를 했다. 공무원은 스스로 공무원 역량을 비교적 높게 평가하지만 민간 전문가는 공무원 역량을 비교적 낮게 평가하는 것으로 결과가 나왔다. 공무원과 민간 전문가의 연령대 별 역량 인식 결과도 흥미롭

다. 처음 30대 중양부처 사무관과 30대 대기업 신입직원의 비교에는 공무원 역량이 더 높다고 평가했다. 40대 중양부처 과장과 40대 대기업 차장의 평가로 넘어가면 공무원 역량 평가 지표가 낮아진다. 50대 중양부처 실장과 50대 대기업 임원의 평가로 가면 더 급락한다. 공무원과 민간 전문가 모두 공무원 연령이 높아질수록 역량이 떨어진다고 본다

공무원 역량에 대한 인식



	매우 낮은 편이다	대체로 낮은 편이다	보통이다	대체로 높은 편이다	매우 높은 편이다	t검정
공무원	0	0.4	22	68.8	8.8	8.879***
전문가	2	12.8	36.4	48.4	0.4	

- 우리는 이런 현실을 인식하고 변화를 모색해야 한다. 제도를 바꾸는 것은 하루아침에 이뤄지지 않는다. 하지만 시간이 걸리더라도 바른 방향으로 개선돼야 한다. 코모도왕도마뱀은 공룡의 모습이 남아있는 지구상 가장 큰 도마뱀이다. 코모도왕도마뱀은 수컷과 암컷이 수정을 해 알을 낳기도 하고, 수컷 없이 암컷이 알을 낳기도 한다. 수컷 없이 암컷이 낳은 알은 모두 수컷이다. 이것이 코모도왕도마뱀의 생존법이다. 생명체가 현실 변화에 맞춰 적응해 진화하듯, 공무원과 정부도 진화해야 한다.

■ 공무원 선발 제도의 뚜렷한 한계

: 새로운 제도 비활성화, 불공정한 시험, 직무 적합성 분류 어려움

- 연고를 철저히 따지는 개발도상국들은 우리의 투명하고 공정한 공무원 선발과정을 부러워한다. 우리 공무원 선발과정은 나름의 진화과정을 거치는 중이지만 여전히 한계가 있다. 공개시험과 민간특채로 새로운 시도를 하지만 아직 활성화 되지 않았고, 영향력이 크지도 않다. 외부 인물이 들어와 재능을 발휘하기 어려운 상황이다. 고시로 들어온 공무원 네트워크를 뛰어넘을 힘이 부족하다.

- 우리나라 공무원 시험은 그리 공정하지 않다. 예를 들어 각종 동물들에게 나무에 올라가라는 시험문제를 똑같이 낸다면, 시험 내용은 객관적이고 공정하더라도 원숭이에게 가장 유리하다. 공정함이 무엇이고 투명한 관리 방식이 무엇인지 확실한 기준을 정해야

한다. 또한 우리 실정에 맞는지도 염두에 두어야 한다. 이런 문제들은 1차원이 아닌 다차원적 접근이 필요하다.

- 과거 우리나라 9·7·5급 공무원 시험은 고등학교·전문대·대학교 졸업 수준에 맞춰 시험 볼 수 있도록 나눈 것이었다. 시험과목도 수준 별로 나뉘었다. 지금은 같은 대학을 나와 5급과 9급을 달리 치는 자가 있어 시험으로 직무 적합성을 분류하기 어려워졌다. 그래서 5급 시험으로 공직에 들어왔다고 빨리 승진하는 것은 형평성에 어긋난다.

- 미국 공무원 선발방식은 고시제가 아닌 직위 분류제이다. 직위에 따라 개별적으로 뽑고 일괄적으로 PMF(Presidential Management Fellows Program, 미국 연방공무원 채용 프로그램)를 통해 선발한다. 학교별 할당으로 특정학과 학생들을 인턴으로 모집한다. 엄격한 발표 토론을 통해 선발하고, 2년간 여러 부처를 경험 후 매칭 되면 임용하는 제도이다. 우리나라는 공무원 경쟁률이 400:1 수준으로 높기 때문에 PMF를 도입하기 부적합하다.

- 2015년 ‘헤드헌터제’라는 새로운 방식으로 기상청 공무원을 선발한 사례가 있었다. 또 인사혁신처도 헤드헌터제와 국민추천제를 통해 공무원을 선발했다. 하지만 이런 상황은 매우 희귀한 사례다. 국민추천제는 타인을 추천하기보다 본인을 추천하는 경우가 많았다. 자리에 필요한 사람을 뽑기보다 자리가 필요한 사람이 뽑히려 하는 것이다.

■ 공직제도 개편은 채용제도부터 시작돼야

: 현재 방식을 넘어서 새로운 공직제도 필요

- 공직제도를 개편하려면 우선 고시를 통한 빠른 승진 비율을 줄이고, 공개경쟁 방식을 늘리는 등 채용제도를 개선해야 한다. 또한 고시 인원을 줄이고 민간에서 다양한 경쟁력을 가진 사람을 영입해야 한다. 2017년까지 경력경쟁채용(이하 경채) 비율을 50%까지 확대 시킬 예정이지만 아직까지 경채를 통해 들어온 인원들이 정착하기 어려운 부분이 있기에

과반을 넘길 수 있도록 해야 한다. 그 목표가 많다.

구분	공개경쟁채용시험	경력경쟁채용시험
개념	·특정 다수인을 대상으로 경쟁시험을 실시하여 보다 우수한 공무원을 채용하는 제도로서 균등한 기회보장이 중시됨	·공채시험에 의하여 총원이 곤란한 특정 분야에 대하여 관련 직위 또는 직무에 적합한 우수 전문인력 및 유경험자를 채용하는 제도
근거	· 「국가공무원법」 제28조, 31조, 35조 · 「공무원임용령」 제2장 제1절 · 「공무원임용시험령」 제21~25조	· 「국가공무원법」 제28조 · 「공무원임용령」 제2장 제2절 · 「공무원임용시험령」 제26~30조
종류	· 5급 공개경쟁채용시험(행정, 기술), 6등급 외교통상직공무원 공개채용시험 · 7·9급 공개경쟁채용시험	· 자격증, 학위, 근무경력 등 12가지의 자격요건별 경력경쟁채용
자격제한	· 응시제한연령 외 자격제한 없음(일부 직렬은 특정 자격증을 응시요건으로 지정/시험령 제18조)	· 자격증, 경력, 학위 등 자격제한
시험실시기관	· 주로 행정안전부가 실시 · 5급 이상(6급 공개경쟁채용시험 등) · 6급 이하 14개 직렬 · 중앙선관위, 기상·통계청 등	· 주로 소속장관이 실시

- 고시로 들어오는 인재들은 유능하고 그들만의 네트워크 힘이 강하다. 경채로 들어온 인재들은 네트워크가 거의 전무하다. 경채와 공채가 같이 교육받는 구조로 네트워크를 함께 형성하도록 만들어야 한다.
- 5급 공채를 3개월 교육시키고 바로 보직을 부여하는 방식이 적합한지 고민해봐야 한다. '세월호 사건'을 겪고 난 후 현장 경험 필요성이 대두됐다. 5급 인재와 7-9급 인재 간 학력 차이가 예전보다 현저히 줄었다. 공채 후 5급을 유지하더라도 6급으로 임용해 현장 경험을 한 뒤에 근무성적을 고려하여 5급으로 임용해야 한다. 교육제도도 일부 변경이 필요하고, 선발 과정과 임용 과정도 고민이 필요하다.
- 대기업은 좋은 인재 선발이 기업 미래를 결정하는 요소로 본다. 그래서 인사부는 사람들 데이터를 관리한다. 회사에서 인재를 뽑을 때 인재 성향을 예측할 수 있는 가장 좋은 방법은 합숙면접이다. 우리는 공무원 지원자가 많아 1차적으로 할 수 없지만, 1차를 통과한 인재들의 성향을 예측할 수 있는 방법을 시도해야 한다.
- 현실성을 고민하다 시간만 흐르고 있다. 1960년대 말, 높이뛰기 선수 포스버리는 배면뛰기를 최초 시도해 신기록을 세웠다. 그 이전 기록들을 압도한 새로운 방식이 나온 것이다. 포스버리 배면뛰기 같은 공직제도가 나와야 한다. 기존의 것을 압도하는 새로운 공직제도가 필요하다.

■ 미래를 예측하고, 혁신적 사고를 할 수 있는 미래 공무원

: 공직제도, 느리지만 꾸준한 변화를 시도해야

- 민간·공무원 인사담당자에게 채용만족도를 물어보면 60% 정도는 만족스럽지만 40%는 다시 뽑고 싶지 않다고 답한다. 채용도 중요하지만, 채용 이후 문제도 중요한 고민이다.
- 정부 역할 변화가 필요하다. 과거 정부는 지시자, 독점자, 폐쇄적 정보통제자였다. 하지만 새로운 정부는 동반자, 민주적 참여자, 개방적 정보·지식 창출 및 관리자 역할을 해야 한다. 크라우드 소싱(Crowd Sourcing, 대중의 참여를 통해 솔루션을 얻는 방법)과 같은 체제를 이끄는 공무원이 필요하다.
- IMD(International Management Development, 국제경영개발원)에서 나라별 국가경쟁력 지수를 구분해 경쟁력에 영향을 주는 요소를 예측한 보고서가 있다. 이 보고서에서 눈여겨볼만한 대목은 2040년에 가장 큰 영향을 줄 요소로 중국 연금제도를 꼽은 부분이다. 중국 공직자들이 2040년 대거 은퇴할 때, 연금제도가 제대로 시행되지 않으면 파장이 클 것이라는 예측이다. 이런 경우 2040년을 대비하는 공무원을 선발해야 한다. 단순 암기식 공무원 시험으로 뽑힌 사람들이 2040년을 예측할 수 있을지 의문이다.
- 공직에는 기존의 틀을 벗어나려는 사고와 문화가 자리 잡혀야 하는데, 너무 혁신적인 것을 주장하면 본인 경력에 해가 된다는 인식이 있다. 이런 문화가 바뀌어야 한다. 한국 문화엔 계급적 습성이 있다.

- 공직에 입문한 사람들 역량은 결코 낮지 않다. 하지만 새로운 접근성을 가진 사람들이 뽑혀야 한다. 인사제도가 바뀌어야 하며 잦은 보직 변경은 지양되어야 한다. 특정 직위에 있는 공무원의 전문성이 보장 되어야 한다. 잦은 보직 변경보다 경력 관리를 감안한 보직이 부여되어야 한다.
- 제도는 간단히 바뀔 문제가 아니다. 하지만 새로운 플랜B가 필요하다. 미국에 아글로(Agloe)라는 지명은 원래 존재하지 않는다. 아글로는 1930년대 지도 회사가 타 지도 회사의 무단복사를 방지하기 위해 만든 유명도시이다. 하지만 아글로 지명이 지도에 실린 이후 사람들이 아글로를 방문하고, 실제 아글로 지명을 가진 지역이 생겼다. 공직제도는 예전 강점은 지속하되 새롭고 좋은 것을 시도해야 변화한다. 유명도시 아글로가 사람들이 왕래를 시작하면서 새롭게 생기듯 공직제도도 느리지만 꾸준한 변화가 진행되어야 한다.

221회 정책세미나 질의응답

질문1 공직제도 문제점은 어떻게 개선돼야 하는지?

답변 인사혁신처장의 직위로 모든 것을 다 해결할 수 없다. 그래서 문제점을 개선할 땐 채용을 가장 우선순위로 둔다. 채용은 작은 부분이지만 가장 상징적이며 쉽게 바꿀 수 있다. 공무원은 여러 문화가 바뀌지 않으면 안 된다. 내가 다른 사람들과 다르다는 분리의 두려움이 가장 크다. 분리의 두려움은 아무도 말 못한다. 위부터 많이 바뀌어야 하는데 현실적으로 가장 어려운 부분이다.

질문2 공직 낙하산에 대한 의견은?

답변 국민들이 낙하산 문제에 대해 많이 이야기 한다. 낙하산 문제는 기존 업무와 관련된 부서로 가는 것이 원인이다. 미국도 낙하산이 있다. 그러나 미국은 한 분야에서 오랜 기간 근무하기 때문에 관련 없는 부서로 갈 수 있는 길이 많다. 하지만 우리나라는 보직 순환 형태라 관련 없는 부서로 갈 길이 별로 없다. 이젠 국민 눈높이 수준이 많이 올랐기 때문에 다시 재검토하고 새로운 방향을 고민해야 한다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.
(한 통 2,000원)