

공직수행 역량 제고를 위한 공무원 시험과목 개선 방안 : 9급 공무원 시험과목을 중심으로*

민 기**

박 철 민***

국문요약

정부는 2013년부터 우수한 고교출신 인재들이 공직에 진출할 수 있는 기회를 확대하기 위해서 기존 9급 공무원 공개경쟁 채용시험 과목에서 필수과목으로 되어 있던 일부 과목을 선택과목으로 전환하고, 고등학교 교과목인 '사회, 과학, 수학'을 선택과목으로 추가 하였다. 본 연구는 이 같은 시험과목 개편으로 인해 발생하는 다음과 같은 문제점을 분석하고 대안을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 첫째, 21세기의 국제화·정보화로 인한 급격한 정치·경제·사회적 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 인재를 충원하는 방향으로 시험과목이 이루어진 것 인가의 문제이다. 둘째, 변경된 시험과목이 실제 공직에서 필요한 지식과 잠재역량을 가진 공직 후보자에게 공직의 문호가 확대되는 방향으로 개편되었는가의 문제이다. 셋째, '고졸 출신자 공직 사회진출'이라는 정책목표가 이번 시험과목 개편으로 실현되고 있는가에 대한 문제이다.

이러한 문제점을 분석한 결과 2013년부터 시행된 9급 공무원 시험과목은 시험 내용의 타당성 결여로 전문성 저하, 시험과목 선택에 있어서 합격이 용이한 과목을 선택하는 수험생의 전략적 행위 발생 그리고 당초 정부가 목표했던 고졸자 공무원 채용확대 정책이 실패로 나타났다. 이 같은 문제점을 해결하기 위한 대안으로 본 연구는 전문과목 중심으로 시험과목 개편, 일반과목 인증제 도입 및 전문과목 중심 필수과목 지정, 대표관료제 확대를 통한 순수 고졸자 공직입문 기회 확대를 제안하였다.

주제어: 공무원 채용, 공무원 시험과목, 공무원 임용시험, 9급 공무원

I. 연구배경

정부는 2012년 6월 26일 국무회의에서 「공무원임용시험령」(대통령령 제23899호, 2012.6.29., 시행 2012.7.1)을 일부 개정하여 9급 공채시험과목을 변경하였다. 당시 행정안전부¹⁾는 2013년부

* 논문 심사과정에서 유익한 의견과 격려를 해주신 익명의 심사위원님들에게 감사의 말씀 드립니다.

** 제1저자

*** 교신저자

1) '행정안전부'는 정부조직법 개정으로 2013년 3월 23일 '안전행정부'로 개편되었다. 이후 정부조직법 개정으로

터 우수한 고교출신 인재들이 공직에 진출할 수 있는 기회를 확대하기 위해서 기존 9급 공무원 공개경쟁 채용시험 과목에서 필수과목으로 되어 있던 일부 과목을 선택과목으로 전환하고, 고등학교 교과목인 ‘사회, 과학, 수학’을 선택과목에 추가 하였다. 국가직 공무원 채용에 있어서의 이 같은 변화는 「지방공무원임용령」에도 동일하게 반영되었다.

9급 공무원 시험과목의 변경은 이명박 대통령이 ‘공정사회추진회의’(2011년 9월 2일)에서 “공무원 채용시 의무적으로 고졸출신 비율을 높여야 한다”(한국정책방송, 2011.9.2)는 의지를 밝힌 후 이에 대한 후속 조치의 일환으로 이루어진 것이다. ‘고졸자 공무원 채용확대’라는 대통령의 지시에 따라 고교 출신에게는 사실상 진입장벽으로 작용하고 있었던 전문과목(행정법총론·행정학개론) 두 과목이 필수과목에서 선택과목으로 전환되었다. 이로 인해 <표 1>과 같이 2013년 이 후부터 9급 공무원 일반행정 직류 시험의 경우 공통과목(국어·영어·한국사) 3과목과 5개의 선택과목(행정법총론·행정학개론·사회·과학·수학) 중 2과목을 택해서 시험을 치르게 되었다.

〈표 1〉 9급 공무원 일반행정 시험과목 비교

변경 전(과거, 2012년까지 시행)		변경 후(현행, 2013년 이후)	
공통필수(5과목)	국어, 한국사, 영어	공통필수(3과목)	국어, 한국사, 영어
	행정학개론, 행정법총론		행정학개론, 행정법총론, 사회, 수학, 과학 중 택 2

추가된 선택 세 과목의 출제범위는 모두 고등학교 교과과정 범위 내로 한정되었다. 개별 과목의 경우, 사회는 법과 정치, 경제, 사회·문화, 과학은 물리 I, 화학 I, 생명과학 I, 지구과학이며, 수학은 수학 I 과 미적분·통계기본이 포함된다. 선택과목이 다섯 개로 늘어남에 따라 난이도가 상이한 선택과목의 성적이 합격자 결정에 그대로 반영되었을 때 발생할 수 있는 문제점을 고려하여 다섯 개 선택과목간 편차 조정을 위하여 조정점수를 ‘공무원 임용 시험령’에 도입하였다.

2012년 시험과목 변경안이 나오자 이 계획에 대한 찬반의 논란이 제기되었다. 이번 시험과목 개편안에 대해 행정학 및 행정법 관련 학계에서는 83.8%(2008년)의 대학 진학률을 기록하고 있는 우리의 현실을 감안할 때 9급 공채시험은 더 이상 고교졸업자를 대상으로 한 시험이 아니라는 것이다. 더불어 최근 행정의 전문성을 고려할 때 일반적인 지식 위주의 고교과목을 채택하는 것은 복잡·다양해지는 행정의 흐름에 역행하는 것이라는 주장도 제기되었다(박영원, 2012: 3). 그리고 ‘고졸자 공무원 채용 확대’가 정책 목표라면 순수 고졸자에 한해서 제한경쟁을 통해 공직에 입문할 수 있는 제도를 확대하는 것이 보다 효율적이라는 의견도 제시하였다. 그러나 행정안전부는 전문성 평가가 약화된다는 학계의 지적에 대해서 면접에서 실무역량 평가를 통해 합격자를 선발하고 합격 이후 실무교육과정을 통해 전문성을 보완하면 된다는 견해를 제시하였다(서울신문, 2012.1.5.).

이상과 같은 시험과목의 변경으로 인한 논란을 좀 더 체계적으로 정리해 보면 다음과 같다.

중앙인사행정기능은 국무총리실 소속 ‘인사혁신처’(2014년 11월 19일 신설)에서 관장하고 있다.

첫째, 21세기의 국제화·정보화로 인한 급격한 정치·경제·사회적 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 인재를 충원하는 방향으로 시험과목이 이루어진 것인가의 문제이다. 이는 이번 공무원 시험과목 변경이 공무원에게 요구되는 직무수행 능력과 장래의 발전 가능성을 예측해 주는 타당도(Validity)가 높아지는 방향으로 이루어졌는가를 논의해 보아야 한다. 둘째, 변경된 시험과목이 실제 공직에서 필요한 지식과 잠재역량을 가진 공직 후보자에게 공직의 문호가 확대되는 방향으로 개편되었는가의 문제이다. 그리고 시험과목 개편으로 인해 합격에 유리한 과목만을 선택하는 수험생들의 전략적 행동의 발생 가능성 여부도 동시에 논의되어야 할 것이다. 셋째, ‘고졸 출신자 공직 사회진출’이라는 공정사회 구현의 대의(大義)가 이번 시험과목 개편으로 실현되고 있는가에 대한 문제이다. 과거 80년대 중반 이전, 9급 공무원 공채 합격자 중 ‘순수 고졸자’ 이하의 비중은 58.0%에 달하였다(박영원, 2012: 3). 그렇지만 1990년 36.7%, 1995년 9.3%로 크게 감소하였으며 2000년 2.1%, 2010년 1.6%로 전체 합격자에서 고졸 이하가 차지하는 비중은 매년 감소하였다.

본 연구는 2013년부터 시행된 9급 시험과목 변경은 ‘공직수행 능력을 갖춘 사람을 선발’하는 시험의 목표와 달리 ‘고졸 출신자 공직진출’이라는 ‘공허한 부정주의(empty paternalism)’²⁾적 접근에 의해서 이루어진 결정이라는 문제의식에 출발하였다. 이러한 문제의식에 대한 대안을 찾기 위해서 본 논문의 제2장에서는 9급 공무원 시험제도 변경에 대한 역사적 고찰과 선행연구를 살펴보고 제3장에서는 현행 9급 일반행정 시험과목 개편으로 인해 발생하고 있는 문제점과 개선방안을 논의하고자 한다. 그리고 제4장 결론 부분에서는 공직 전문성 제고와 향후 시험 개편을 위한 방향을 제시하고자 한다.

II. 9급 공무원 시험제도 관련 이론 및 제도 고찰

1. 9급 공개경쟁채용 시험의 효용성

공개경쟁채용은 공직을 담임할 수 있는 자격이 있는 모든 사람에게 공직 지원 기회를 부여하고 공개경쟁시험을 통하여 임용 후보자를 선발하는 방법이다(강성철 외, 2011: 249). 공직 업무를 수행하는데 있어서 가장 적격자를 선발하는 수단은 공직 후보자의 능력과 업적을 측정하는 시험제도이다. 시험은 효용성이 높아야 선별기능을 수행할 수 있는데, 효용성 있는 시험이 되기 위해서는 필요한 능력이 어떤 것인가를 특정하고 이 같은 능력을 가진 자를 선발할 수 있는 시험의 방법이 사용되어야 할 것이다. 오석홍(2005: 602-605)은 효용성 있는 시험이 되기 위한 요건으로 타당도, 신뢰도, 난이도, 객관성, 실용성 등을 열거하고 있다.

2) ‘공허한 부정주의’라고 명명(naming)한 이유는 공무원 시험의 경쟁률, 현재 합격자들의 수준 등을 고려했을 때 ‘순수 고졸자’가 공직에 입문할 가능성이 매우 낮음에도 불구하고 정부는 진정으로 고졸자를 배려하는 정책을 시행하는 것처럼 행동하기 때문이다.

1) 타당성(Validity)

타당성은 시험 응시자(job applicant)가 특정한 직무 수행에 필요한 능력을 가졌는지에 대해서 정확하게 측정하는 정도를 나타내는 기준이다. 이러한 타당성의 유형에는 ① 기준타당성(criterion-related validity), ② 내용타당성(content validity)과 ③ 구성타당성(construct validity)이 있다(Nigro & Kellough, 2014: 79-81). 기준타당성은 시험성적(test score)과 직무수행능력의 기준을 비교하여 양자의 상관계수를 확인하는 것을 말한다.

기준타당성은 두 가지 방식에 의해 구성되는데 하나는 예측적 타당성(predictive validity)이며 다른 하나는 동시적 타당성(concurrent validity)이다. 예측적 타당성은 채용된 사람의 시험 점수와 채용 이후 일정기간 근무 후의 업무실적과의 상관관계이다. 동시적 타당성은 재직 중인 직원을 대상으로 새롭게 디자인한 시험을 실시 한 이후, 시험을 본 직원의 업무실적과 시험성적을 비교하여 그 상관관계를 보는 방법이다.

내용타당성은 시험의 내용이 직무수행에 필요한 사항과 얼마나 일치하는가를 측정하는 것이다. 달리 표현하면, 내용타당성은 9급 일반행정직 공무원이 해당 직위에서 수행해야 할 의무와 책임에 직결되는 요소들을 다섯 개의 시험과목이 어느 정도 측정할 수 있느냐에 관한 기준이다. 시험과목이 9급 일반행정직 직무수행에 필요한 지식이나 태도 등을 제대로 측정할 수 있는 시험이면 내용타당성이 높은 것이다. 예를 들어, 외교부 English Editor 선발 시험에서 실제 영문과 한글 자료를 제시하여 번역시험을 실시한다면 이 시험은 내용타당성이 확보된 것이라고 볼 수 있다.

구성타당성은 시험이 지적 또는 창의력과 같은 특정 업무 분야에서 요구되는 일반적 자질 요소(certain general traits)를 얼마나 정확히 측정할 수 있느냐에 관한 기준이다. 구성타당성에서 ‘구성된 능력요소’라고 하는 것은 경험적으로 파악하기 어려운 일반적 능력들을 인간행동에 관한 심리학적 이론에 입각하여 만든 것이다. 예를 들면, 고급관리직의 경우와 같이 직무내용이나 능력 요소들을 실제로 정확히 측정하기 어려운 직위에 대한 채용시험의 타당성을 검토하려 할 때, 구성타당성의 개념이 유용하게 사용된다(오석홍, 2006: 604).

2) 신뢰성, 객관성, 난이도 및 실용성

신뢰성(reliability)은 시험이 측정 대상을 일관성 있게 측정하는 정도를 말한다. 시험의 신뢰성을 측정하는 방법은 세 가지가 있다(Stahl, 1976). 첫째, 동일한 시험을 같은 집단에 시간 간격을 두고(two separate times) 두 번 실시한 후 그 성적을 비교하는 방법이다. 둘째, 동일한 내용에 대해 시험의 형식을 다르게 하여 같은 집단에게 실시하고 그 성적을 비교하는 방법이다. 셋째, 한 차례의 시험을 두 부분 또는 그 이상으로 나누어 실시한 후, 이 두 부분에 대한 성적집계를 서로 비교하는 방법이다.

객관성(objectivity)은 시험의 결과가 채점자의 주관적 편견이나 시험 외적 요인에 의하여 차이를 나타내지 않는 정도를 말한다. 난이도(degree of difficulty)는 채용 시험의 어려운 정도를 말한다. 시험이 너무 어렵거나 또는 너무 쉬우면 응시자의 능력의 차이를 제대로 식별하지 못한다. 실용성(practicability)은 시험의 간결성, 채점의 용이성, 시험관리 비용의 경제성, 노동시장에 대

한 대응성, 기회균등의 보장 등을 말한다(오석홍, 2005: 605, 강성철 외, 2011: 262).

이상에서 살펴본 시험의 효용성 중 이번 9급 공무원 시험과목 개편과 관련된 효용성의 요건은 타당성과 난이도이다. 타당성 중 ‘시험의 내용이 직무수행에 필요한 사항과 얼마나 일치하는가를 측정’하는 내용타당성이 이번 시험과목 개편으로 어떻게 변화되었는가를 살펴보는 것이 이번 연구의 주된 초점 중 하나이다. 이와 함께 난이도와 관련된 쟁점은 개별 선택과목 자체의 난이도를 조정하는 문제와 함께 선택과목 간 난이도를 어떻게 조정하느냐에 따라 시험 응시자들의 전략적 선택을 최소화할 것인가도 향후 현행 제도를 계속 유지할 경우에 해결해야 할 과제 중 하나가 될 것이다. 이에 대한 보다 상세한 논의는 제3장에서 다루고, 다음에서는 그동안 9급 일반행정 공개경쟁채용 시험과목의 시대별 변화에 대해서 살펴보려고 한다.

2. 9급 공개경쟁채용 시험과목의 시대적 변천

시대에 따라 9급 공무원 시험과목은 많은 변화가 있어 왔다. 시험과목의 변화와 함께 「공무원 임용시험령」의 출제수준도 달리 규정되었다. 1981년 「국가공무원법」 개정으로 공무원 직급체계가 현행 9개 직급으로 전환되기 이전의 현행 9급 공무원시험은 1949년 「보통고시령」과 1961년 「공무원고시령」에는 ‘5급을류 공무원 임용에 관한 고시’(‘5급 공무원 고시’)라고 규정되었다. 1981년 법 개정으로 일반직 공무원의 계급이 1급부터 9급까지, 9등급으로 개편됨에 따라 ‘5급 공무원 고시’도 8·9급 시험으로 전환되었다.

1962년 ‘공무원고시령’(현, 공무원임용시험령) 개편에 따라 9급 공무원 시험은 <표 2>와 같이 ‘국사, 국어, 수학, 사회생활’ 필수 4과목과 법제대의, 지리, 영어, 과학 중 2과목을 선택하게 하였다. 학력에 따른 응시자격은 없었으나 당시 출제수준은 ‘고등학교 졸업 상당’ 수준을 가진 응시자가 풀 수 있는 시험과목과 문제 수준을 유지하였다. 이후 1966년과 1970년의 개편에서는 시험과목이 1963년 7과목에서 6과목으로 축소되어 시험관리 측면과 수험준비자 관점에서는 시험의 실용성이 약간 높아졌다. 법제대의, 경제대의와 같은 전문교과목은 필수과목으로 자리를 잡았으며, 1970년에는 통계학, 영어, 상업부기 등이 선택과목에 포함되었다. 당시의 「공무원임용시험령」에서 규정한 ‘고등학교 졸업정도’의 출제수준과 1960년 당시의 고등학교 취학률이 19.3%에(오성철, 2003: 54) 불과한 현실을 고려하였을 때 9급 공무원 시험과목의 수준은 상당히 높은 것으로 판단된다. 이러한 변화에도 불구하고 시험과목은 전체적으로 일반교양과 전문지식 중심의 혼합체제가 유지된 것으로 나타났다.

1971년 「공무원임용시험령」 개정(대통령령5871호, 1971.12.11.)을 통해 <표 2>의 하단에서와 같이 9급 행정직 시험과목이 ‘국어, 국사, 영어(이상 1차 과목), 일반사회, 수학 1(이상 2차 과목)’로 확정되었다. 그동안 선택과목이었던 ‘영어’가 필수과목으로 자리 잡게 되었으며, 고등학교 졸업수준에서 약간 어렵다고 생각되었던 ‘법제대의, 경제대의, 통계학, 상업부기’와 같은 전문과목과 일반지식을 묻는 ‘일반상식’은 시험과목에서 제외되었다. 1971년에 도입되었던 1차 필수과목은 현재까지 그 골격이 그대로 유지되고 있으며, 동일한 시험과목이 가장 오랫동안 변경되지 않고 시행되었던 기간이다.

〈표 2〉 1962~1971년 현행 9급 공무원(일반행정) 시험과목 변천

연도	시험과목
1962 (공무원고시령, 1962.7.30.)	1부 공통과목: 국어, 국사, 수학, 사회생활 1부 선택과목: 법제대의, 지리, 영어, 과학 중 택 2 * 당시 5급을류(현 9급) 행정직은 1부와 2부로 구분되었음.
1966	1차: 국어, 국사, 수학, 일반상식 2차: (필수) 법제대의, (선택) 경제대의, 영어 중 택 1
1970	1차: 국어, 국사, 수학, 일반상식 2차: (필수) 법제대의, 경제대의 중 택 1 (선택) 영어, 통계학, 상업부기, 법제대의, 경제대의 중 택 1 * 2차 필수과목에서 법제대의나 경제대의를 선택한 응시자는 선택과목에서 동일과목을 선택하지 못함
1971	1차: 국사, 국어, 영어 2차: 일반사회, 수학 1

자료: 법제처 종합법령정보센터(www.law.go.kr) 「공무원임용시험령」 재정리

약 11년 동안 유지되었던 ‘국어, 국사, 영어, 일반사회, 수학 1’로 구성된 현행 9급(당시 5급 시험) 시험과목은 <표 3>에서와 같이 1981년 「공무원임용시험령」(대통령령 제10360호, 1981.6.18.) 개정으로 ‘국어’에 ‘한문’이 포함되었으며 2차 과목 중 ‘일반사회’가 ‘정치·경제’와 ‘국민윤리’로 대체되었다. 이 같은 변화는 고등학교 교과과목 개편에 따른 것으로 추정된다. 이어서 1985년 대통령령 개정(대통령령 제11839호, 1985.12.31)에 의해 ‘수학’ 과목의 범위가 수학 I에서 ‘수학 I, II-1’로 확대되었다. 1990년 개정(대통령령 제13173호, 1990.12.1.)에서는 ‘정치경제’가 ‘사회(I·II)’로 대체되고 ‘전산계산일반’이 새롭게 추가되었다. 정보화시대를 대비하기 위하여 신설된 ‘전산계산일반’ 시험과목은 1993년 개정(대통령령 제14097호, 1993.12.31.)에서 제외되었다.

1994년 개정(대통령령 제14501호, 1994.12.31.)에서는 21세기 세계화·정보화와 같은 세기의 변화를 능동적으로 대응할 수 있는 행정역량을 강화하기 위해 9급 시험과목에 대학 교과목인 ‘행정학’이 추가된 반면 고교과목인 ‘수학’과 ‘국민윤리’는 시험과목에서 제외되었다. ‘행정학’ 과목의 추가와 함께 「공무원임용시험령」의 8급 이하 시험의 출제수준(제8조)은 ‘고등학교 졸업 정도’에서 ‘행정업무 수행에 필요한 능력·지식’으로 개정되었다.³⁾ 1981년부터 1994년까지 약 14년 동안 9급 공무원 시험과목 변경이 다섯 차례나 있었다. 이러한 변화 과정에서 눈에 띄는 점은 정보화 시대에 대응하기 위한 ‘전산계산일반’ 과목의 추가와 행정의 전문성을 높이기 위한 ‘행정학’ 과목의 추가라고 볼 수 있다. 기타의 변화는 고등학교 교과목 개편에 따른 변화 또는 ‘수학’과 ‘국민윤리’ 과목의 제외라고 할 수 있다.

3) 「공무원임용시험령」 제8조 (출제수준) 임용시험의 출제수준은 5급이상 시험은 정책의 기획 및 관리에 필요한 능력·지식을, 6급 및 7급시험은 전문행정업무 수행에 필요한 능력·지식을, 8급 이하 시험은 행정업무 수행에 필요한 능력·지식을, 기능직시험은 당해 직무 수행에 필요한 기능을 검정할 수 있는 정도로 한다. 다만, 특수한 직급의 시험은 그 출제수준을 총리령으로 따로 정할 수 있다.

〈표 3〉 1981년~1994년 현행 9급 공무원(일반행정) 시험과목 변천

연도	시험과목
1981	1차: 국어(한문포함), 국사, 영어
	2차: 수학 I, 정치·경제, 국민윤리
1985	1차: 국어(한문포함), 국사, 영어
	2차: 수학(I, II-1), 정치·경제, 국민윤리
1990	1차: 국어(I·II, 한문포함), 국사, 영어
	2차: 수학(I, II-1), 사회(I·II), 국민윤리, 전산계산일반
1993	1차: 국어, 국사, 영어
	2차: 수학, 사회, 국민윤리
1994	1차: 국어, 국사, 영어
	2차: 사회, 행정학

자료: 법제처 종합법령정보센터(www.law.go.kr) 「공무원임용시험령」 재정리

21세기의 고도산업사회, 정보화 사회, 국제화 사회에 대응하기 위해서 과거 산업사회에서의 공무원이 가진 역량보다는 한 차원 높은 전문적 지식이 공직사회에서도 요구되었다. 이러한 변화와 함께 9급 공채 대학재학 이상 합격자가 1990년 63.3%에서 1995년 90.7%, 2000년 97.9%를 차지하였다(박영원, 2012: 3). 또한, 고등교육기관(전문대학, 교육대학, 대학 등)의 진학률도 2002년 74.2%에 달하였다.⁴⁾ 이 같은 시대적 변화를 반영하여 정부는 2002년 대통령령 개정(제17496호, 2002.1.26. 개정, 2004.1.1. 시행)을 통해 2004년부터 ‘사회’를 시험과목에서 제외하고 ‘행정법총론’을 추가하였다. 이로써 9급 공무원 시험과목은 일반지식을 측정하는 ‘국어·국사·영어’와 전문과목인 ‘행정법총론·행정학개론’의 틀을 갖추게 되었다. 그러나 이 같은 변화를 거듭하던 9급 공무원 시험과목은 2012년 제도변화에 따라 수험생이 <표 4>의 시험과목 중 고교과목 만을 선택할 경우, 2013년의 9급 공무원 시험은 1971년의 ‘국어·국사·영어·일반사회·수학 I’ 시험과목과 동일한 상태로 회귀하게 되었다.

〈표 4〉 2000년 이후 현행 9급 공무원(일반행정) 시험과목 변천

연도	시험과목
2002 (2004년 시행)	1차: 국어, 국사, 영어
	2차: 행정법총론, 행정학개론
2012 (2013년 시행)	1차: 국어, 국사, 영어
	2차: 행정법총론, 행정학개론, 사회(법과정치, 경제, 사회·문화), 과학(물리 I, 화학 I, 생명과학 I, 지구과학), 수학(수학 I, 미적분·통계기본) 중 택 2

자료: 법제처 종합법령정보센터(www.law.go.kr) 「공무원임용시험령」 재정리

4) 진학률 = (고등교육기관 진학생수÷고등학교 졸업생수) × 100. 연도별 진학률은 1985년 36.4%, 1990년 33.2%, 1995년 51.4%, 2000년 68.0%, 2005년 82.1%, 2008년 83.8%, 2010년 79%이다(통계청, 2011: 4).

3. 선행연구분석

시대에 따라 공무원 임용시험과목은 자주 변경되었지만 ‘공직가치의 실현’과 ‘전문성 강화’라는 공무원에 대한 국민의 기대는 크게 변하지 않았다. 국민이 원하는 보다 능력 있는 인재를 선발하기 위하여 그동안 정부도 직급 또는 직렬에 따른 새로운 선발방식을 모색하여 시행하고 있다. 특히 5급 공무원 시험의 경우, 법률학과 같은 특정 분야에 대한 지식이나 소양을 중심으로 구성되었던 1차 시험과목을 2005년부터 공직적격성과 전문성을 검정하는 방식으로 전환하여 5급 공무원 1차 시험에 PSAT(언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역)을 시행하고 있다. 그동안 행정학계에서는 선발시험이 갖는 중요성은 인정하면서도 실제 선발시험의 시대적 의미 또는 합격자의 능력과 선발 시험과목 간의 관계에 대해 깊은 연구가 거의 없었던 것으로 분석되고 있다(한승연, 2007: 6).

하태권(1995)은 이미 20년 전에 7급 및 9급 공무원 공개채용시험이 암기 위주의 선택형(객관식) 문제로만 출제되는 한계로 인하여 공직후보자의 종합적 사고력을 측정하지 못한 점을 지적하였다. 점차 다원화되고 복잡해지는 행정수요에 적절히 대응하기 위해서는 7급 및 9급 시험에서도 제한적이거나 논술형 시험 도입을 주장하였다. 더불어 하태권은 직무수행능력과 공직적격성에 대하여 측정하도록 한 면접시험이 형식적으로 운영되어 면접시험의 실효성에 문제가 있음을 지적하며, 면접 외에 적성검사를 추가로 실시하는 등 7급 및 9급 시험의 전문성과 종합성을 강화하는 방안을 주장하였다.

한승연(2007)은 근대적 관료제도 도입 이후 일반직 행정관료 임용시험제도의 고찰을 통해 시험이 만들어내는 행정관료의 모습이 시대별로 어떻게 변화되어 왔는지에 대해 분석을 시도하였다. 그의 연구에 따르면 지금까지의 관료임용시험제도는 전문성을 강화하는 방향으로 이루어졌으며, 시대별 구분에 의하면 일제강점기에는 주로 법학지식과 일본어 등이 주된 시험과목이었으나, 정부수립 후에는 국어, 수학 등 실무지식과 전문지식으로 구성된 시험과목으로 당해직무수행에 필요한 능력과 적격성을 검정하는 방향으로 시험과목이 변경된 것으로 밝혀졌다. 그리고 5급 시험의 경우 시대를 떠나 일관되게 법학 비중이 매우 큰 것으로 나타났다. 한승연의 연구는 그동안 학계에서 소홀히 해왔던 대한제국 이후의 관료 임용시험제도에 대한 사적(史的) 자료를 연구 분석한 매우 귀중한 논문이라고 할 수 있다. 그의 연구는 분석기간의 시간적 범위가 넓은 관계로 인해 상대적으로 각 직급별 시험과목이 요구하는 관료상에 대한 분석이 제한적이라는 한계점도 포함하고 있다.

백형배 외(2011)가 살펴본 지방공무원 시험의 실용성에 관한 연구는 제한적이거나 본 연구가 고민하고 있는 부분에 대해 일정 부분의 답을 제공해 주는 매우 의미 있는 논문이다. 이 연구는 7급과 9급 지방공무원 공채시험의 실용성을 측정하는데 목적을 두고, 지방공무원을 대상으로 이들에게 공무원 시험 문제들과 과목들이 업무수행에 있어 실질적인 도움이 되었는지의 여부를 설문문을 통해 조사하였다. 이 연구에서는 ‘실용성’을 시험의 효용성에서 논의하는 경제적 실용성의 개념과 달리 시험의 실제 출제문제들이 공무원 임용 후 업무와의 연계성, 즉 직무연계 및 시험과목이나 출제 문제의 실질적인 업무수행상의 활용도를 의미하는 직무활용도로 규정하고 있다.

이러한 점에 볼 때 이 연구에서 의미하는 실용도는 시험 효용성의 내용타당성과 유사한 개념이라고 볼 수 있다. 이 연구에 따르면 ‘공개경쟁시험 과목의 직무수행 연계성’에 대해 ‘높은 편이다’라고 응답한 공무원은 7.5%에 불과하고, 40.0%는 ‘보통이다’ 52.5%는 ‘낮은 편이다’ 또는 ‘매우 낮다’라는 답변을 해, 설문에 응한 공무원의 92.5%가 시험과목의 내용타당성이 낮은 것으로 인식하고 있다. 9급 시험 공채시험과목 중 실용도가 가장 높은 과목은 ‘행정법’과 ‘행정학’으로 각각 25.6%와 24.3%, 이어서 ‘국어’ 20.9%, ‘영어’ 14.9%, ‘한국사’ 14.3%로 나타났다. 2013년 9급 공채시험과목 변경 이후 필수과목으로 결정된 ‘국어·영어·한국사’의 실용도가 가장 낮은 것으로 나타났다. 7급 공채시험과목 중 실용도가 높은 과목은 ‘행정법’과 ‘행정학’으로 각각 25.5%와 20.8%, 이어서 ‘지방행정론’ 19.2%, ‘국어’ 10.2%, ‘헌법’ 6.7%, ‘지역개발론’ 6.3%, ‘영어’ 5.1%, ‘국사’ 3.5%, 경제학개론 ‘2.7%’로 밝혀졌다. 지방공무원을 대상으로 한 조사인 관계로 ‘지방행정론’이 세 번째로 선호도 높았으나, 7급 시험과목에서도 여전히 9급에서와 같이 ‘행정법·행정학’의 직무실용성이 가장 높은 것으로 나타났다.

일반행정직렬 공무원 시험 이외에 특정직 및 기타 소수 직렬 공무원의 시험과목의 개선에 대한 요구도 계속적으로 제기되고 있다. 우성천(2007)은 고도의 전문성과 복잡 다양한 소방업무를 수행하기 위해서는 직무수행능력을 평가하는 시험과목 도입의 필요성을 주장하였다. 박소연·노명희(2014)도 70명의 현직 사서공무원을 대상으로 사서직 공무원 시험과목 조정의 필요성을 조사하였다. 조사결과 설문대상자의 78.5%가 사서공무원의 직무전문성과 시험의 실용성을 높이기 위해서는 현행 ‘행정학 개론, 사회, 과학, 수학’ 중심의 시험과목 보다는 ‘도서관 경영론, 정보조직론, 장서관리론’과 같은 사서직 전공과목 중심으로 필기과목을 조정해야 한다고 응답하였다.

정연균(2015)은 순경시험 공채에서 새롭게 도입된 ‘국어, 사회, 수학과목이 과연 경찰채용시험으로서 적합한가’에 대해 의문을 제기하며, 이러한 과목들을 선택하여 시험에 합격한 경찰공무원이 향후 업무부적응으로 인한 이직문제 및 이들에 대한 실무교육의 어려움 등과 같은 심각한 문제가 발생할 수 있음을 지적하였다. 정연균은 현행 시험과목 개선방안으로 ‘형법, 형사소송법, 경찰학 개론’ 등 전문과목을 필수과목으로 지정하는 한편, 영어·국사 과목 등의 폐지를 제안하고 있다.

이상에서 살펴본 선행연구 이외에 오성호 외(2007), 박준하(2009), 황성원(2010) 등의 연구에서는 공직 채용제도의 개선, 5급 시험제도의 개편에 따른 행정학 교육의 방향, 공직채용시험 개선 대안 등이 논의되었다. 이들 연구는 본 연구가 지향하는 목적과 연구의 범위와는 유사성이 적어 이들 연구에 대한 구체적인 소개를 생략하고자 한다.

<표 5>에서와 같이 주요 선행연구들 중 백형백 외(2011)의 연구가 시험과목과 직무연관성을 분석하였다는 점에서 본 연구의 목적과 유사한 점을 가지고 있다. 그러나 본 연구는 이 같은 유사점 이외에 2012년 시험과목 변경을 통해 달성하고자 했던 정책목표의 실현 여부, 새로운 제도로 인해서 파생되는 수험생의 전략적 행위 등을 분석한 후 기존 연구들과의 다른 정책 대안을 제시하고 있다. 다음 장에서는 2013년부터 시행되어온 9급 일반행정 공무원 시험과목 변경에서 나타난 문제점과 개선점을 논의하고자 한다.

〈표 5〉 7급 이하 공무원 임용시험과목 관련 선행연구

연구자	분석내용	결과 및 정책 제안
하태권 (1995)	7급 및 9급 공무원 공개채용시험 형식 분석	객관식 시험을 통해서 공무원을 선발하고 있는 현행 공무원시험제도의 문제점을 발견하고, 이에 대한 대안으로 일부 시험과목을 논술형 시험으로 전환하고 면접시험 강화
한승연 (2007)	행정관료 임용시험제도 변천사를 시대적으로 정리	관료 임용시험제도(5급~9급)에 대한 역사적 자료를 정리함
백형백 외 (2011)	공무원 시험과목의 실용성에 관한 연구	공무원 임용 후 시험과목과 직무연계성이 가장 높은 과목으로 7급은 행정법, 행정학, 지방행정, 9급은 행정법, 행정학, 국어 순으로 조사됨. 실용성이 높은 과목으로의 시험과목 변경 제안
우성천 (2007) 박소연 외 (2014) 정연균 (2015)	소방공무원(우성천), 사서직 공무원(박소연 외), 경찰공무원(정연균) 공개채용 시험과목 분석	소수 직렬 공무원 선발시험이 현재 일반교양과목 중심으로 실시되고 있음. 소수 특정 직렬의 공무원에게 요구되는 전문지식이 측정될 수 있는 시험과목 도입을 통해 시험과목과 직무전문성 간의 상관성을 높일 것을 제안

Ⅲ. 9급 일반행정 시험과목의 문제점 및 개선방안

1. 연구 설계

본 연구는 개편된 9급 공무원 시험과목의 내용적 타당성, 시험과목의 선택에 있어서 전략적 행위의 발생 가능 여부, 고졸자 채용확대 정책목표 달성 여부를 살펴보기 위하여 중앙정부와 지방정부로부터 정보공개청구를 통해 구득한 관련 자료, 개별 면담 및 전문 언론지 자료 등을 분석하였다. 이 같은 분석에서 나타난 문제를 해결하고 개선방안을 도출하기 위하여 설문조사와 면담 등을 실시한 후, 본 연구는 공직후보자의 전문성 향상과 시험의 내용적 타당성을 높일 수 있는 방향의 개선방안을 제시하고자 한다.

개선방안을 도출하기 위하여 최근 10년 이내에 공무원 시험에 합격하여 재직하고 있는 국가 및 지방직 공무원 62명을 대상으로 공직시험 개편 방향에 대한 주요 내용에 대해 설문 조사 및 면담을 2015년 4월부터 10월에 걸쳐 실시하였다. 본 연구의 설문 및 면담 응답자의 성별은 여성 33명(53.2%) 남성 29명(46.8%)이며, 근무기간은 3년 이하 16명, 3년 초과 6년 이하 19명, 6년 초과 27명이다. 현재 직급의 경우, 7급 33명(53.2%), 8급 25명(40.3%), 9급 4명(6.5%)이며 근무지는 중앙부처 7명(11.3%), 지방자치단체 55명(88.7%)이다.

2. 시험과목 개편 전후 9급 공채시험 현황

9급 공채시험 일반모집 선발인원은 새로운 업무로 발생한 신규수요와 퇴직으로 인한 인적자원 감소 및 청년실업 해소와 같은 국가정책 등이 고려되어 책정된다. 인사혁신처 사이버국가고시센터 시험통계자료⁵⁾에 의하면 <표 6>에 나타난 바와 같이 매년 선발인원이 상당부분 차이를 보이고 있다. 2009년 2,344명의 최종선발 예정인원은 2010년 1,719명, 2011년 1,529명, 2012년 2,180명, 2013년 2,738명, 2014년 2,150명, 2015년 3,352명⁶⁾으로 불규칙한 증감을 보이고 있다. 전국모집 일반행정 직류의 경우, 2009년 274명, 2010년 200명, 2011년 136명을 모집하다 2012년 26명으로 대폭 감소하였으며, 2013년 54명, 2014년 84명, 2015년 140명으로 증가하였다. 국가의 인적자원 수요예측에 따라서 선발인원이 결정되기 때문에 2013년부터 시행된 새로운 시험과목의 적용 요인이 선발인원 변경에 영향을 미친 것으로는 보이지 않는다.

<표 6> 9급 공채시험 합격자 연도별 통계

연도	모집 단위	최종선발 예정인원(a)	출원 인원(b)	경쟁률 (=b/a)	응시 인원	합격선	필기합격 인원	최종합격 인원
'09	총계	2,344	137,639	59:1	101,144	-	3,143	2,291
	일반 행정	274	30,698	112:1	21,846	87.5	339	274
'10	총계	1,719	141,343	82:1	105,874	-	2,405	1,644
	일반 행정	200	36,224	181:1	26,751	80.5	286	200
'11	총계	1,529	142,732	93:1	105,085	-	2,181	1,422
	일반 행정	136	48,079	354:1	36,735	87	233	121
'12	총계	2,180	157,159	72:1	114,534	-	2,990	2,020
	일반 행정	26	28,569	1,099:1	19,949	89.5	33	22
'13	총계	2,738	204,698	75:1	147,161	-	3,841	2,330
	일반 행정	54	35,379	655:1	22,876	393.5	81	47
'14	총계	2,150	164,887	77:1	117,684	-	3,159	2,078
	일반 행정	83	32,647	393:1	22,070	395.1	124	83

자료: 사이버국가고시센터 시험통계자료 재정리(www.gosi.go.kr)

5) <http://www.gosi.go.kr/cop/bbs/selectBoardList.do>

6) 2009년~2014년 자료는 사이버국가고시센터 공식자료이며, 2015년 자료는 현재 발표되지 않아 총 모집인원 3,700명에서 각 직렬 및 직류별(지역포함) '장애인 및 저소득' 모집을 제외한 일반모집 인원을 저자가 별도의 계산을 통해 산출한 것이다.

연도별 9급 공채시험 출원인원은 2009년 137,639명, 2010년 141,343명, 2011년 142,732명이 증가하여 3년 평균 1.2% 증가에 그쳤다. 그러나 이명박 대통령의 ‘고졸자 공무원 채용확대’ 의지에 따라 공무원 시험의 진입장벽의 완화가 논의되던 2011년 후반부터 공무원 시험에 대한 사회적 관심이 높아져, 2012년부터 9급 공무원 시험 출원자가 대폭 증가하였다. 2012년 공무원 출원 인원은 전년에 비해 9.2%(14,427명) 증가하였으며, 일반행정, 교육행정, 세무, 회계, 관세, 교정직 등을 포함한 12개 직렬을 고교과목 다섯 과목으로 공무원 시험 응시가 가능해진 2013년에는 전년 대비 무려 47,539명(23.2%)이 늘어난 204,698명이 원서를 제출하였다. 2013년의 과열된 9급 공무원 시험 출원은 2014년에는 164,887명으로 약간 진정 기미를 보였으나 2015년 다시 190,987명으로 크게 증가하였다(인사혁신처, 2015). 9급 공무원 출원인원의 증가는 시험과목 개편이후 가장 큰 변화가 나타난 부문이다.

일반행정 직류의 경우, 출원인원은 모집인원에 따라 크게 영향을 받은 것으로 분석된다. 2009년, 2010년, 2011년 각각 30,698명, 36,224명, 48,079명이었던 출원인원이, 26명으로 선발인원이 대폭 감소한 2012년에는 출원인원도 28,569명으로 감소하였다. 2013년 이후 일반행정 직류 최종 선발인원은 54명(2013년), 83명(2014년), 140명(2015년)으로 일정부분 증가하는 양상을 보이고 있다. 선발인원의 감축에 따라 출원인원도 일정부분 감소한 결과 경쟁률은 2009년 112:1, 2010년 181:1, 2011년 354:1로 크게 증가하였다. 그렇지만 모집인원이 26명으로 대폭 감축된 2012년은 1,099:1의 치열한 경쟁률을 기록하였다. 이후 2013년 655:1, 2014년 393:1, 2015년 258:1로 9급 공무원 공개경쟁시험은 여전히 높은 경쟁률을 나타내고 있다.

2009년부터 2014년 사이의 시험원서를 제출한 인원 중 실제 시험에 응시하지 않은 결시율을 살펴보면 최저 25.1%에서 최고 28.6%를 기록하고 있다. 시험과목 개편 논의가 있었던 2012년부터 결시자의 비율도 최고 3.5%p 높아진 것으로 나타났다. 일반행정 직류의 경우 2009년, 2010년, 2011년 결시율은 각각 28.8%, 26.2%, 23.6%로 낮아지고 있었으나, 시험과목 개편 논의가 진행된 2012년 이후 결시율은 30.2%, 35.3%(2013년), 32.4%(2014년)로 3년 연속 30% 이상이 되었다. 특히, 시험과목 개편이 적용된 2013년은 출원자도 204,698명을 넘었으며, 결시생도 전체 35.3%(12,503명)에 달하였다. 이는 공무원 시험과목의 개편으로 진입장벽이 낮아짐에 따라 경험 삼아 원서를 제출한 이후, 합격 가능성 등을 판단해 응시 자체를 포기한 결과로 해석된다.

9급 공무원 일반행정 직류 시험의 합격선을 살펴보면, 선택과목 없이 다섯 과목으로 시험과목이 구성되었을 때 합격선은 100점 만점(가산점 불포함시)에 2009년 87.5점, 2010년 80.5점, 2011년 87점, 2012년 89.5점으로 밝혀졌다. 그러나 2013년 시험부터 적용된 선택과목에 대한 조정점수제도가 도입된 이후 합격점은 500점 만점(가산점 불포함시)에 2013년 393.3점 2014년 395.1점으로 나타났다. 선택과목간 난이도를 조정하기 위해 도입된 조정점수로 인해서 수험생은 자신의 원점수로는 합격여부를 전혀 가늠할 수 없게 되었다.

1차 필기시험에서 선발하는 인원은 최종선발 예정인원보다 최소 24%(2009년 일반행정)에서 최고 71%(2011년 일반행정)를 초과 선발하였다. 평균적으로 30%~40%를 초과 선발한 후 면접을 통해 최종합격자가 결정된다. 그러나 <표 6>에서와 같이 2009년(총계), 2010년(총계), 2011년(총계, 일반행정), 2012년(총계, 일반행정), 2013년(총계, 일반행정), 2014년(총계)의 최종합격인원이

최종선발인원보다 적은 것으로 나타났다. 이는 국가직 9급 공무원 필기시험 합격자 중 지방직 공무원 시험 등 다른 시험에 중복 합격하여 국가직 9급 공무원 면접시험에 결시한 수험생이 많아 최종합격인원이 최종선발인원보다 적게 된 것으로 알려져 있다.

3. 시험과목 개편에 따른 문제점

1) 시험의 내용 타당성 결여로 행정공무원의 전문성 저하

2013년 이후 공무원 시험을 준비하는 수험생들은 다섯 과목 모두가 필수과목이었던 과거와 달리 필수과목 세 개(국어·영어·한국사)와 제시된 다섯 개의 선택과목 중 두 개를 선택하여 시험을 치루고 있다. 응시자가 선택한 선택과목의 현황을 살펴보면⁷⁾, 2013년 전체 응시자 72,624명 중 행정법총론 80.0%(58,082명), 행정학개론 65%(47,325명), 사회 37%(26,615명), 과학 8%(5,943명), 수학 10%(7,284명)를 선택한 것으로 나타났다. 과거 필수과목이었던 행정법총론과 행정학개론의 선택은 각각 20%p와 35%p가 낮아졌다. 반면에 응시자들은 선택과목으로 새롭게 도입된 사회(37%), 과학(8%), 수학(10%)을 선택하였다. 2013년도 시험에서 가장 큰 변화는 기존에 필수과목으로 행정법총론과 행정학개론을 준비해 왔던 수험생 중 일부와 신규 시험준비생들이 사회 등 고교과목을 선택한 것이다. 2014년의 경우, 전체 응시자 69,879명 중 행정법총론과 행정학개론을 선택한 응시자는 전체의 78%(54,447명)와 65%(45,385명)였다. 전년에 비해 행정법총론 선택자가 2%p 감소한 반면, 사회과목의 선택자가 2%p 증가한 것으로 나타났다. 행정학개론, 과학, 수학의 선택응시생 비율은 전년과 같았다.

<표 7> 9급 공무원 공채 행정직(일반행정) 응시자 선택과목 현황

연도	총계(a)	응시자의 선택과목 현황				
	응시인원(a/2)	행정법총론	행정학개론	사회	과학	수학
2013	145,248명	58,082 (80%)	47,325 (65%)	26,615 (37%)	5,943 (8%)	7,284 (10%)
	72,624명					
2014	139,758명	54,447 (78%)	45,385 (65%)	27,165 (39%)	5,682 (8%)	7,079 (10%)
	69,879명					

자료: 인사혁신처 자료 재정리(정보공개청구)

응시자의 선택과목 현황과 달리 최종 합격자들의 선택과목을 분석해 보면 <표 8>과 같다. 2013년의 경우, 전문과목(행정법총론·행정학개론) 두 과목만을 선택하여 합격한 응시생은 전체 합격자 1,444명 중 75.1%에 달하는 1,085명이었으며, 일반(고교)과목과 전문과목을 각각 한 과목씩 선택한 합격자는 23.2%(335명), 선택과목 두 과목 모두를 일반과목으로 선택한 합격자는 전

7) 본 자료는 연구자가 정보공개청구를 통해 인사혁신처로부터 구득한 것이다.

체의 1.7%를 차지하였다. 선택과목 도입 2년차인 2014년에는 전문과목 만을 선택하여 합격한 사람의 비중은 2013년보다 4.7%p가 낮아진 70.4%였다. 전문과목 만을 선택한 수험생이 줄어든 반면, 일반(고교)과목 한 과목과 전문과목 한 과목을 선택한 응시생이 전년 대비 4.2%p 증가하여 27.2%가 되었다. 일반과목 두 과목을 선택하여 합격한 공무원은 전체 합격자수 중 2.2%로, 전년 대비 0.5%p 상승하였다.

선택과목의 변경으로 인해 전문과목 만을 선택해서 합격하는 비중은 매년 감소하는 반면, ‘전문과목 한 과목과 일반과목 한 과목’(1+1)을 선택한 합격자의 비중이 매년 높아질 것으로 예상된다. 합격자의 선택과목 개별현황에 대한 연구자의 정보공개청구에 대해 인사혁신처는 “...다음 연도에 특정 선택과목에 쏠림현상 등 불합리한 결과를 초래할 수 있기 때문에...” 구체적인 정보를 공개할 수 없다는 답변을 하였다. 최근 2년간 9급 공채시험에 합격하였거나 현재 시험 준비 과정에 있는 수험생 40명을 대상으로 ‘전문과목 1 + 일반과목 1’의 조합에 대해서 전화 면담한 결과, ‘행정법총론 + 사회’(60%) 또는 ‘행정학개론 + 사회’(40%)라는 답을 하였다. 이러한 변화는 향후 ‘사회’ 과목이 선택과목 중 주요과목이 될 가능성이 매우 높을 것으로 예상된다.

〈표 8〉 9급 공무원 공채 행정직(일반행정) 필기시험 합격자 선택과목 현황

연도	총응시	총합격 (a)	일반(고교)과목 (사회·과학·수학) 중 택2			일반(고교)과목 1 + 전문과목 1			전문과목 택 2 (행정법총론, 행정학개론)		
			응시 (b)	합격 (c)	합격 비중(c/a)	응시 (b)	합격 (c)	합격 비중(c/a)	응시 (b)	합격 (c)	합격 비중(c/a)
2013	72,624	1,444	7,196	24	1.7%	25,449	335	23.2%	39,979	1,085	75.1%
2014	69,879	1,572	6,711	35	2.2%	26,504	431	27.4%	36,664	1,106	70.4%

자료: 인사혁신처 자료 재정리(정보공개청구)

특히, ‘사회’ 과목을 선택하는 이유에 대해서는 면담자 뿐만 아니라 합격 수기 등에서 “... (다른 과목에 비해) 상대적으로 진입 벽이 낮은 편...”(법률저널, 2013.12.8.)이기 때문이라고 밝히고 있다. 수험생 입장에서 볼 때 공무원 시험에 합격하는데 있어서 자신에게 가장 유리한 과목을 선택하는 것은 매우 합리적 행위이다. 그 이유는 공무원 시험 합격 후에 직무수행시 요구되는 전문적 지식의 구비 보다는 당장 어떤 과목이 자신의 합격에 유리한 지에 대한 여부를 계산하여 시험을 준비하는 것이 수험생의 입장에서는 최선의 전략이 되기 때문이다. 면담 대상자에게 사회를 선택하는 이유에 대해서 문의한 결과, ‘사회 과목’ 시험 준비에 소요되는 시간은 최저 3개월에서 최장 6개월이면 합격 가능선까지 도달할 수 있기 때문이라고 밝혔다. 이와 달리, 행정법총론과 행정학개론을 처음 접하는 수험생에게는 최소 6개월 이상 공부해 해야 개념이 잡히고 1년 정도 공부해야 합격 가능선에 도달 가능하기 때문에 이 과목들이 선택과목의 우선순위에서 밀리는 경향이 있다. 수학과 과학의 경우, 수험생이 이 분야에 특별한 재능이나 전공을 하지 않는 경우에는 90점 이상 고득점을 하는 것이 어렵기 때문에 소수의 수험생만이 이 과목을 선택하는 것으로 보인다.

8) 연구자가 소속한 대학의 졸업생 및 대학생 대상

시험과목 개편 전, 9급 공무원 시험을 통해 임용된 공무원에게 ‘2013년 시험과목 개편 이후에 임용된 후배 공무원들의 전문성에 대한 질의’를 하자 다음과 같은 의견을 밝혔다.

“...요즈음 들어온 공무원들과 예산서를 보는데, 일반회계가 뭔지 특별회계가 뭔지 아무것도 몰라요...어디서부터 설명해야 하는지 답답할 때가 많습니다...”(2010.11월 임용)

“...일정기간 내에 공사에 착수할 것을 조건으로 하는 매립면허에 대해서 설명해주는데...신규직원이 ‘부관’이 무엇인지, ‘해제조건부면허’가 무엇인지...아무리 설명해 줘도 이해가 안 된대요... 이런 직원에게 어떻게 민원 대응을 시킬 수 있겠어요?”(2010.10월 임용)

이 같은 사례는 ‘9급 국가직 공무원 세무직렬 세무직류’에서 보다 심각하게 나타나고 있다. 세무직렬 시험과목은 개편 이전에 ‘국어, 영어, 한국사, 세법개론, 회계학’이 필수 과목이었으나, 2013년부터 ‘국어, 영어, 한국사’는 필수, ‘세법개론, 회계학, 사회, 과학, 수학, 행정학개론’ 중 2과목을 선택하는 것으로 변경되었다. 시험과목의 변경으로 인해서 세법과 회계학을 전혀 알지 못하는 신규 채용자가 대거 일선에 배치됨으로서 납세자의 세정 만족도가 대폭 하락함과 동시에 세무공무원의 전문성에 대한 신뢰도가 크게 손상될 것이라는 우려의 목소리가 나오고 있다(세정신문, 2015.4.20.).

세정신문은 “2014년 신규교육과정을 수료한 9급 직원들의 선택과목을 분석한 결과, 세법과 회계학 모두를 선택한 직원은 평균 30% 초반대에 머물렀으며, 교육 기수가 뒤로 갈수록 점점 낮아져 마지막 기수에선 25%대로 감소하였다”는 보도를 하였다. 최근 국가 세무직 9급 채용인원은 2014년 850명, 2015년 1,470명(장애인 85명, 저소득층 40명)으로 2배 가까이 증가하였다. 신규공무원의 숫자가 늘어나면서 오히려 신규자 교육을 담당하는 국세공무원 교육수요가 많아지면서 2014년 임용후보자 대상 신규교육과정이 종전 12주에서 6주로 축소·운용되었다. 이로 인하여 세법과 회계학 전문지식이 부족한 신규공무원들이 일선 세무서에 배치되자 이들에 대해 다음과 같은 불만이 나오고 있다(세정신문, 2015. 4.20).

“차변조차 보지 못하는 신규직원에게 무슨 일을 시킬 수 있었겠느냐...직원 스스로도 업무에 몰입하지 못하고 퇴근 시간만을 기다리는 것 같아 참 곤혹스러웠다”(중부청 일선 Y 계장)

“2008년 당시에도 신규직원이 대거 총원됨에 따라 교육기간을 6주로 단축 운영했다...그럼에도 세법과 회계학이 필수과목을 지정돼 지금과 같은 청맹과니 신규직원은 찾기 힘들었다”(다른 일선 K계장)

“일선세무서에 근무하는 직원의 경우 납세자와 직접 대면하는 만큼 세법 및 세무행정에 대한 이해도가 일정수준 이상 갖춰져야 한다...그러나 일선에 배치된 이들 신규직원 상당수가 세법은 물론 회계에서조차 일반인과 크게 차이가 나지 않는다”(세무대리업체 관계자)

“국민의 재산권에 지대한 영향을 끼치는 세무공직자가 세법과 회계학을 알지 못한 채 공직에 임용되는 현실은 마치 앞을 보지 못하는 소경에게 칼을 쥐어주는 것과 별반 다르 않다”(납세시민단체 H 교수)

위에서 소개한 문제는 일반행정직류와 세무직류를 포함해 회계직류, 관세직류, 통계직류, 검찰직류, 마약수사직류 등 많은 분야에서 발생하고 있을 것으로 추정된다. 이 같은 문제는 수험자에게 제시되는 시험과목이 특정한 직무 수행에 필요한 능력을 정확하게 측정하는 도구로서 역할, 즉 시험의 내용타당성에서 실패했기 때문에 발생한 것이다.

2) 시험과목 선택에 있어서 수험생의 전략적 행위 발생

2012년까지 필수과목이었던 행정법총론과 행정학개론이 사회, 수학, 과학과 함께 선택과목으로 전환되면서 다섯 과목 간 난이도를 합리적으로 조정하는 문제가 대두되었다. 당시 행정안전부는 사회·수학·과학의 출제범위와 함께 이들 선택과목은 고교 이수과목 수준으로 출제될 것이라고 밝혔다. 이 세 과목 중 수학과 과학이 고교 이수과목의 수준으로 출제될 경우 상대적으로 자연·이공계를 전공하는 대학생이나 대학졸업자가 타 전공자에 비해서 상대적으로 유리할 것이다. 이처럼 선택과목의 난이도에 따라 합격의 당락이 결정될 수 있기 때문에 난이도가 상이한 선택과목의 성적을 합리적으로 조정하기 위한 조정점수제도를 「공무원시험령」에 도입하였다.⁹⁾

선택과목의 조정점수를 산출하기 위하여 1차적으로 응시자가 선택한 과목점수의 표준편차를 (식.1)과 같이 산출한다. 산출된 표준편차를 이용하여 (식.2)와 같이 조정점수를 구한다.

$$\text{표준편차} = \sqrt{\frac{(\text{응시자가 선택한 과목의 점수} - \text{응시자가 선택한 과목의 평균점})^2 \text{의 총합}}{\text{응시자가 선택한 과목의 응시인원수} - 1}} \quad (\text{식. 1})$$

$$\text{조정점수} = \left\{ \frac{(\text{응시자의 점수} - \text{응시자가 선택한 과목의 평균점})}{\text{응시자가 선택한 과목 점수의 표준편차}} \right\} \times 10 + 50 \quad (\text{식. 2})$$

(식. 1)과 (식. 2)의 계산식에 근거한 조정점수가 높게 나오려면, ① 응시자의 점수가 높을수록, ② 응시자가 선택한 과목의 평균점이 낮을수록, 그리고 ③ 응시자가 선택한 과목 점수의 표준편차가 낮게 나와야 한다. 표준편차는 응시자의 점수가 평균값을 중심으로 집중하는가 아니면 넓게 분포되어 있는가를 나타내는 것이다. 표준편차가 크면 응시자의 성적분포가 넓어져서 난이도가 높았다고 통계적으로 해석할 수 있다. 반면에 표준편차가 작으면 시험응시자들의 성적이 크게 차이가 나지 않는다는 것을 의미한다. 이 같은 공식에 의해서 응시자가 획득한 원점수와 조정점수는 큰 차이가 발생할 수 있다. 다음 세 가지 사례를 중심으로 조정점수를 산출해 보고자 한다.

9) 「공무원시험령」 제32조(채용시험의 득점 계산 등) ④ 8급 및 9급 공개경쟁채용시험의 선택과목에서 응시자의 득점은 응시자가 선택한 과목점수의 표준편차와 평균점을 산출하여 별표 13의 계산식에 따라 조정한 점수(이하 “조정점수”라 한다)로 한다.

(사례 1) 두 과목의 평균과 표준편차는 같으나, 응시자가 선택한 과목의 원점수가 다른 경우

수험생	택과목	원점수	선택과목의 평균	표준편차	조정점수 산출
A	'가'과목	80	60	10	$\{(80-60)/10\} \times 10 + 50 = 70$ 점
B	'나'과목	90	60	10	$\{(90-60)/10\} \times 10 + 50 = 80$ 점

(사례 2) 수험생의 원점수와 두 과목의 표준편차가 같으나, 선택과목의 평균이 다른 경우

수험생	선택과목	원점수	선택과목의 평균	표준편차	조정점수 산출
A	'가'과목	80	60	10	$\{(80-60)/10\} \times 10 + 50 = 70$ 점
B	'나'과목	80	50	10	$\{(80-50)/10\} \times 10 + 50 = 80$ 점

(사례 3) 수험생의 원점수와 선택과목의 평균은 같으나, 선택과목의 표준편차가 다른 경우

수험생	선택과목	원점수	선택과목의 평균	표준편차	조정점수 산출
A	'가'과목	80	60	10	$\{(80-60)/10\} \times 10 + 50 = 70$ 점
B	'나'과목	80	60	20	$\{(80-60)/20\} \times 10 + 50 = 60$ 점

연구자는 2013년 이후 선택과목의 평균, 표준편차, 원점수, 조정점수에 대한 정보공개를 인사혁신처, 서울특별시, 제주특별자치도에 청구하였으나 『공공기관의 정보 공개에 관한 법률』¹⁰⁾에 의해 공개할 수 없다는 ‘비공개’의 답장을 각 기관으로부터 받았다. 제주특별자치도에서는 시험과목 개편 이후의 선택과목의 원점수에 대한 평균점수를 제공해 주었다. <표 9>에 나타난 바와 같이 선택과목의 평균점수는 각 과목 간 큰 차이가 발생하고 있다. 2013년의 경우, 행정학 개론의 평균은 68.75점인 반면에 사회는 44.26점으로 가장 낮게 나타났다. 2013년 지방직 시험에서 사회과목 원점수 75점이 행정학 원점수 90점 보다 높은 조정점수를 받았다는 주장들이 면담결과 나타났으나, 사실 여부를 주관기관에서 확인해 주지 않기 때문에 단정할 수 없었다. 2013년 국가직 시험에서도 지방직 시험에서와 유사한 사례가 제기되었다. 법률저널(2013.8.7.)에 따르면 행정학 100점은 사회 85점과, 행정학 95점은 사회 80점과 각각 비슷한 조정점수를 받게 될 것이라는 예상이 공무원 시험 대비 학원가에서 제기되었다.

<표 9> 제주특별자치도 9급 지방공무원 일반행정 선택과목의 평균점수(원점수)

연도	행정법총론	행정학개론	사회	과학	수학
2013	55.13	68.75	44.26	49.76	60.11
2014	53.61	53.92	59.82	44.70	51.70

자료: 제주특별자치도 자료 재정리(정보공개청구)

10) 제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.

한국대학신문(2013.8.13.)은 수학이 대학수학능력시험에서 표준점수(조정점수)가 항상 높았던 것처럼 공무원 시험에서도 선택과목 중 수학이 최고의 전략과목으로써 타 과목에 비해 높은 점수를 받는데 유리하게 작용한다는 보도를 하였다. 실제 2013년 3월에 실시된 소방직 시험에서의 각 과목별 원점수, 평균, 편차, 조정점수를 이 신문은 소개하였다. 각 과목의 원점수를 100점이라고 가정했을 경우, 2013년 3월 시험의 선택과목별 평균점수, 표준점수를 대입한 결과 수학의 조정점수가 74.8점으로 가장 높았으며 행정법이 67.0점으로 가장 낮게 나타났다. 실제 원점수를 동일하게 받았어도 조정점수에서 최대 7.8점 차이가 발생하였다.

〈표 10〉 2013년 소방직 공무원 선택과목별 시험 점수

구분	소방학	행정법	사회	과학	수학
평균점수	60	60.4	65.2	48	53.4
표준편차	20	23	20	23	19
조정점수	67.4	67	67.4	72	74.8

자료: 대학신문(2013.8.13.) 내용 재정리

새로운 정책 도입으로 인해 공직에 우수한 인재가 선발될 확률이 높아져야 되며, 열심히 공부하는 수험생의 합격할 가능성 또한 동시에 높아져야 한다. 그러나 선택과목 간의 조정점수제도가 도입되면서 수험생은 공부만 열심히 해서는 합격을 보장할 수 없다는 우려가 학원가에 퍼지면서 선택과목을 결정하는데 있어서 수험생들 간의 전략적 행위가 발생하고 있다. 그래서 고등학교 교과과목인 사회·수학·과학이 선택과목으로 도입된 이후 수험생들은 선택과목 간 유풀리를 따져 시험에 응시하는 전략을 수립하고 있다. 공무원 시험 관련 학원가에서는 수험생들의 이 같은 불안감을 이용한 선택과목 결정 상담서비스 제공을 상품화하여 수험생들을 자신의 학원으로 유치하고 있다.

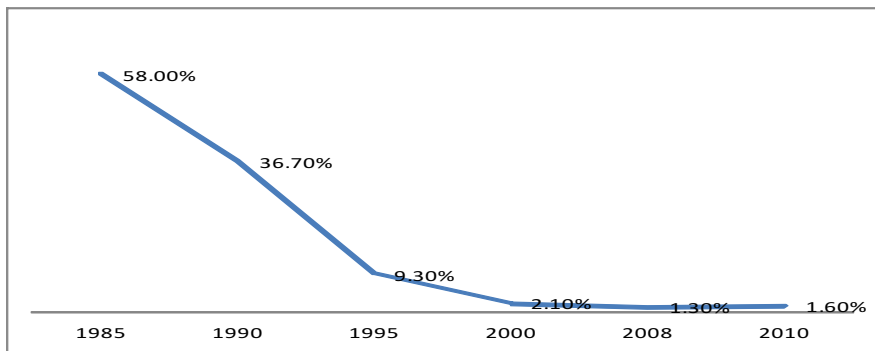
3) 고졸자 채용확대 정책목표 달성 실패

“대학을 졸업하지 아니한 국민들에게도 9급 공무원 시험 응시 기회를 확대하기 위하여 9급 공채 시험과목에 고교 교과목을 선택과목으로 추가...”한다는 것이 당시 행정안전부의 「공무원임용시험령」개정 제안이유였다. ‘고졸자 공무원 채용확대’ 정책은 사회적으로 바람직한 정책이라고 볼 수 있다. 우리나라는 고등학교 졸업자 83.8%(2008년 기준)가 대학에 진학하는 세계 최고의 고학력 국가이다. 고학력자의 증가와 함께 고학력의 청년실업 또한 사회적 문제로 동시에 대두되었다. 정부는 경제적 비용이 큰 대학 진학을 줄이고 고등학교 졸업 후의 젊은 인력을 산업 현장에 투입하겠다는 실용주의 정책의 일환으로 공무원 시험제도를 개편한 것이다(법률저널, 2012.8.27.).

9급 공무원 공채에 고졸이하 합격률은 1985년 전체 합격자의 58%를 차지한 이후 그 비중은 지속적으로 감소하였다. <그림 1>에서와 같이 고졸이하 합격자의 비중은 1990년 36.7%, 1995년

9.30%로 크게 감소하더니, 2000년 2.1%, 2008년 1.30%, 2010년 1.60%로 매우 낮은 것으로 나타났다(국회입법조사처, 2012). 시험과목 개편이 논의되었던 2012년 ‘사회·수학·과학’ 등의 과목이 공무원 직무수행과 연관된 과목이 아니라 단순히 고졸자의 채용을 확대하기 위한 방편으로 채택한 것이기 때문에 공직의 전문성 제고 등을 고려해서 시험과목 개편을 재검토해야 한다는 의견이 제기되었다. 특히 행정학계에서는 선택과목으로 ‘사회·수학·과학’이 들어오면서 행정법과 행정학이 선택과목으로 기피되는 것이 아닌가 하는 우려의 목소리도 나왔었다. 향후 사회 등 고교 과목이 수험생들의 주요 선택과목으로 선정될 경우 공무원 집단 자체의 역량이 저하될 수 있기 때문에 행정학계의 우려는 단순히 학계 자체의 이기적인 목소리라기보다는 공직충원의 근본적인 문제를 제기한 것이라고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 9급 공무원 공채 ‘고졸이하 합격률’ 현황



자료: 국회입법조사처(2012)

공직의 전문성의 저하라는 근본적인 우려는 일단 차치하고, 법령 개정의 목표였던 ‘고졸자 공무원 채용 확대’라는 정책목표는 이루어졌는가에 대한 평가를 해 보아야 할 것이다. 현재까지 중앙정부와 지방정부 어느 기관에서도 새로운 정책으로 인해 고졸자의 공직 진출이 확대되었다는 자료를 내놓지 못하고 있다. 다만, 세종특별자치시 교육청은 2014년 6월 21일 시행한 지방공무원 9급 공개경쟁 필기시험 합격자 총 78명(교육행정 75명(장애인 1명 포함), 보건 1명, 사서 1명, 식품위생 1명)의 학력별 구성비를 발표하였다(세종시교육청, 2014.7.11.).¹¹⁾ 합격자의 학력 분포를 보면, 대학원 졸업 4명(5.1%), 대학교 졸업 49명(62.8%), 대학교 재학 및 중퇴 23명(29.5%), 전문대 졸업 1명(1.3%), 고졸 1명(1.3%)으로 나타났다. 합격한 고졸 1명의 직류가 발표되지 않았기 때문에 교육행정직(장애부문 1명 제외) 74명 중 한 명인지 아니면 다른 직류인지의 여부는 알 수 없다. 2014년 국가직 세무공무원 850명 합격자 중 최종학력이 고졸인 사람은 한 손가락에 꼽는 정도라는 보도가 있었다(세정신문, 2015.4.20.). 이상에서 살펴본 것처럼 정부는 2012년 공무원임용시험령 개편을 통해서 달성하고 했던 ‘고졸자 공무원 채용 확대’라는 정책목표 달성을 이루지 못함과 동시에 공직의 경쟁력 저하를 초래하는 결과를 야기하였다. 다음에서는 지금까지 논의된 문제점을 해결할 수 있는 개선 방안을 제시하고자 한다.

11) 세종시교육청 보도자료(2014.7.11.) “세종시교육청, 지방공무원 임용 필기시험 합격자 78명 발표”

4. 9급 공무원 채용시험 과목 개선방안

1) 전문과목 중심으로 시험과목 개편

일반행정 분야 9급 또는 7급 시험과목으로 현재 시행되고 있거나 과거에 포함되었던 과목을 대상으로 재직 공무원(62명)에게 그 유용성 여부를 조사한 결과 <표 11>에서와 같이, 응답자 모두 행정법(100%)을 가장 유용한 과목으로 선정하였다. 이어서 행정학 80.6%, 회계학 71.0%, 국어 64.5% 사회 45.2%, 헌법 35.5%, 영어 33.9%, 경제학 30.6%, 한국사 19.4%, 수학과 과학이 9.7%으로 나타났다. 행정법, 행정학, 회계학 등의 전문과목에 이어 일반과목 중 국어 과목이 공직업무를 수행하는데 있어서 상당 정도 유용성이 있는 것으로 조사되었다.

<표 11> 공직업무 유용성 비중

행정법	행정학	회계학	국어	사회	헌법	영어	경제학	한국사	사회	수학
100.0%	80.6%	71.0%	64.5%	45.2%	35.5%	33.9%	30.6%	19.4%	45.2%	9.7%

공직업무 유용성에 대한 이 같은 결과는 공무원 시험과목을 선정하는데 있어서 적합한 기준에 대한 설문 결과와 상당 부분 일관성을 나타내고 있다. 응답자 중 공무원 시험과목을 선정하는데 있어서 기준으로 80.6%(50명)는 ‘전문지식 및 공직윤리’를, 19.4%(12명)는 ‘일반지식 및 공직윤리’를 선택하였다. 그리고 ‘일반지식만’ 또는 ‘전문지식만’을 선정기준으로 적용해야 한다는 응답은 전혀 없었다. 이들 응답이 주는 시사점은 공무원 선발시험을 통해 전문지식과 공직윤리를 갖춘 공직후보자가 충원될 수 있도록 시험과목이 구성되어야 한다는 것이다.

2) 일반과목 인증제 도입 및 전문과목 중심 필수과목 지정

위에서 살펴본 조사결과와 함께 <표 11>의 과목을 대상으로 현장 필답고사보다는 인증과목으로 대체하는 것이 공직시험의 실용성을 높일 수 있을 것인가에 대한 질문에 대해 응답자의 전원이 ‘영어, 한국사, 국어’ 과목을 추천하였다. 공직자가 기본적으로 갖추어야 할 소양이나 일반적 지식은 인증제를 통해 시험의 실용성을 높이는 것이 바람직하다. 2015년 3월 16일 인사혁신처는 ‘공무원임용시험령’을 개정하여 7급 공무원 영어시험을 토익 등 영어검정시험으로 대체하는 내용을 발표하였다. 현재 5급 공무원 시험의 영어인증점수는 토익 700점을 기준으로 하고 있고, 2017년부터 적용되는 7급 시험의 영어인증점수도 토익 700점으로 발표되었다. 그러나 현재 9급 공무원 시험과목인 영어에 대한 논의가 전혀 이루어지지 않고 있다.

국민교양이나 특정한 과목에 대한 인증제는 영어(외국어)뿐만 아니라 한국사, 국어능력, 정보화 능력 등 다양한 분야로 확대 시행할 수 있을 것이다. 한국사의 경우, 이미 5급 공무원(행정고시 등) 시험 응시자격으로 ‘한국사능력검정시험 2급’ 이상 자격 취득을 필수요건으로 정하고 있다. 또한, 공공기관 및 의학전문대학원 등 많은 기관에서 응시자의 국어능력을 ‘국어능력인증시

험'과 'KBS 한국어능력시험'으로 대체하고 있다. 인증제 도입은 공무원 시험 준비 과정에서 다른 분야로 전환하고자 할 때 전환시 비용이 가장 적게 드는 방안이 될 수 있다. 예를 들면, 공공 및 민간분야 모두에게 요구하는 핵심적 지식(영어능력, 정보화 능력 등)이 무엇인가를 찾아내 공통된 시험과목 선정한다면, 공직을 준비하던 수험생이 중도에 공기업이나 민간부문으로 쉽게 진로를 변경할 수 있을 것이다. 인증제 도입을 통해 시험의 실용성과 공직 이외의 다른 분야로의 취업 전환시 용이성을 높여야 한다.

선택과목에 대한 표준점수제 도입으로 인해 발생하고 있는 수험생들의 전략적 행위를 최소화하기 위해서는 현행 선택과목제를 폐지하고 모든 시험과목을 필수과목화 해야 할 것이다. 영어, 한국사, 국어를 인증제로 대체하고 필수과목으로 정할 적정 시험과목의 수 또한 공직에서 필요로 하는 전문성을 갖춘 공직후보자를 선발하는데 매우 중요한 요인이다. 설문 및 면담 대상자에게 '9급 공무원 시험시 적정 필답고사 과목 수'에 대해서 문의할 결과, 응답자의 80.6%(50명)가 네(4) 과목, 14.5%(9명)가 세(3) 과목을 추천하였고, 다섯(5) 과목 이상을 추천한 응답자는 4.8%(3명)에 불과하였다. 개별면담에 따르면 시험과목이 3과목 이하가 될 경우, 공직도전에 대한 심리적 진입장벽이 너무 낮아 공무원 시험 준비생을 대폭 증가시킬 가능성이 있다는 우려를 표명하였다. 반면, 영어, 한국사, 국어과목이 인증제로 전환할 경우 5과목 이상을 필답고사로 하면 공직준비자들의 수험 부담이 너무 가중될 수 있을 것이라고 응답자들은 예상하였다. 이상과 같은 논의를 종합해 보면 현행 9급 시험이 가진 시험 타당성의 결여로 인한 전문성 저하 및 선택과목제의 전략적 행위의 문제점을 보완하는 방향의 개선방안 도출을 위하여, <표 11>의 시험과목 유용성의 순위를 기준으로 '행정법, 행정학, 회계학, 사회' 총 네(4) 과목을 필수과목화 하는 것을 연구자는 제안한다.

3) 대표관료제 확대를 통한 순수 고졸자 공직입문 기회 확대

2012년 공무원 시험과목 개편의 배경이 되었던 고등학교 졸업자의 공직진출은 순수 고졸자를 대상으로 하는 대표관료제를 통해 공직에 입문할 수 있도록 적극적 인사정책을 강화해야 할 것이다. 대표관료제란 그 사회를 구성하는 모든 주요 집단으로부터 인구 비례에 따라 관료를 충원하고 그들을 정부관료제 내의 모든 직무 분야와 계급에 비례적으로 배치함으로써, 정부관료제가 모든 계층과 집단에 공평하게 대응하도록 하는 인사제도이다(강성철, 2011: 63-64). 정부관료제에서 사회적 대표성을 고려한 충원이나 인사는 사회적으로 불리한 처지에 놓여 있는 사람들에게 경제적인 기회뿐만 아니라 실질적인 정치적 대표의 기회를 제공한다는 측면에서 중요한 제도이다.

고졸 출신자들의 공직사회진출을 정책목표로 도입된 2012년 시험과목개편은 순수 고졸 출신자들만을 대상으로 하는 제한경쟁이 아니기 때문에 이 시험과목 개편으로 인해서 고졸자의 공직 입문 기회가 확대되었다고 할 수 없다. 오히려 개편된 시험과목을 좀 더 깊이 살펴보면, 고졸자를 위한 선택과목이 아니라 고등학교 시절 학업 성적이 우수한 대학 재학생 또는 대졸자에게 유리한 과목으로의 변경이라는 것을 쉽게 알 수 있다. 자격을 제한하지 않은 공개경쟁시험에서 수험생이 쉽게 접근할 수 있는 시험과목을 선택한다 할지라도 '순수 고졸자'가 대학재학생이나 대

학졸업생보다 더 나은 점수를 획득할 것이라고 기대하는 것은 사실상 어렵다는 사실을 부정할 수 없을 것이다.

사회적 정의를 실현하기 위한 국가 정책의 목표가 ‘고졸자 공직 취업 기회 확대’에 있다면 ‘특성화고, 마이스터고, 기술고등학교’ 졸업자 대상시험(예, 국가직 지역인재 9급 공무원 선발시험), ‘고졸자 경력경쟁임용시험’(예, 제주특별자치도 지방공무원 임용시험) 등과 같은 제도를 확대하는 것이 보다 효과적인 정책이 될 것이다. 그렇지만 특정한 계층을 대상으로 공직을 할당할 경우 자격이 부족한 소수집단 출신자가 공직입문시 특혜대우를 받고 공직에 입문하는 기회가 확대될 수 있을 것이다. 이로 인해 인사행정의 기본원칙인 실적제 원칙이 무너지고 공직역량을 갖춘 다수집단 출신자들이 역차별을 받을 수 있는 개연성도 대표관료제에는 존재한다(최무현, 2001:149). 이 같은 점을 고려하여 고졸자 채용을 위한 제도는 실적주의를 근간으로 하는 인사행정의 보완적 정책의 범위 내에서 실시되어야 할 것이다.

IV. 결론

본 연구는 2012년 개정된 9급 공채시험과목의 변경으로 제기된 논란을 세 가지 점에서 분석해 보았다. 첫째, 새롭게 도입된 공채시험과목이 21세기의 사회적 변화를 능동적으로 대응할 수 있는 직무수행 역량을 가진 인재를 충원하는 방향으로 이루어졌는지의 여부이다. 둘째, 변경된 시험과목이 공직을 수행하는데 있어서 필요한 지식과 잠재역량을 가진 공직 후보자에게 문호가 확대되는 방향으로 작동되고 있는지에 대해 살펴 보는 것이다. 셋째, 고졸 출신의 공직 사회진출이라는 공정사회 구현의 정책목표가 달성되고 있는지에 대한 평가이다. 정부의 정보 제공 거부로 인해 충분한 정보를 활용하지 못했지만, 본 연구는 현행 공직시험제도는 이 세 가지 논란을 해소하지 못하고 있다는 결론을 명확히 제시하고 있다.

지식정보화사회에 있어서 적재적소의 우수인재를 확보하는 것은 국가 경쟁력을 좌우하는 핵심적 요인이다. 특히 우리나라와 싱가포르처럼 공공부문의 인재가 국가발전에 중심적 역할을 하는 사회에서 공무원을 선발하는 시험제도는 행정이 지향하는 공공가치의 실현을 위한 기본적인 토양과도 같은 것이다. 본 연구에서 논의하고 있는 9급 공무원 시험은 ‘취업난으로 인해 꿈을 잃은 청년들의 도피처’가 아니라 ‘치열한 학문 연마를 통해 국가발전에 헌신하고자 하는 국민들이 지향하는 직업’이라는 인식을 가지고 시험제도의 개선방안을 접근해야 한다.

금년으로 4년차를 맞이하는 ‘고졸자 공무원 채용확대’를 위해 도입된 선택과목 대한 논의는 신규 공무원 채용에 있어서 공직수행 역량을 향상하는 방안으로 전개되어야 한다. 전술한 바와 같이, 시대의 변화에 대응할 수 있도록 공직자의 전문성이 강화되는 방향으로 시험과목 개편이 이루어져야 한다. 시험과목 개편 논의의 대상은 2012년 법령 개정을 통해 문제가 된 선택과목뿐만 아니라 1971년부터 필수과목이 된 ‘국어·한국사·영어’를 포함한 전 과목이 되어야 한다. 21세기 지식정보화사회, 무한경쟁의 국제화, 산업화·민주화의 시대를 지나 거버넌스 시대의 행정 환경에 적합한 인재를 충원하는데 있어서 어떠한 역량이 필요한 것인지에 대한 진지한 논의가

우선되어야 한다.

이미 살펴본 바와 같이 9급 공무원 시험에 합격하여 공직에 입문한 사람들은 과거 농업 및 산업사회에서의 관료가 가진 부정적 이미지와 달리 발전 잠재력이 매우 큰 인적 자원들이다. 2012년 시험과목 개편으로 촉발된 9급 공무원 시험과목에 대한 논의가 보다 발전적이 되기 위해서는 현행 제도에 대한 분석이 이루어져야 한다. 공직채용의 주무부처인 인사혁신처는 현행 제도 도입 이후의 9급 공무원 시험관련 자료를 한국행정학회 등 전문기관에 제공하여 고졸자 공직확대 정책에 대한 객관적 평가를 실시해야 할 것이다. 이 같은 평가와 함께 전문성과 장래 발전 잠재력을 가진 공직자를 선발하는 혁신적인 제도를 만들어야 할 것이다.

본 연구는 공직시험 정보와 시행 기간이 매우 제한된 상황에서 이루어졌기 때문에 현행 9급 공무원 시험제도에 대한 문제 제기와 시론적 수준에서의 개선방안을 제시하는 데 의의를 두고 있다. 향후 보다 나은 정책대안 도출을 위해 2015년 시험관련 정보 등을 포함한 연구가 진행되어야 할 것이다. 본 연구에서 제기한 문제점과 대안을 참고하여 향후 관련 정부기관과 학계가 협동적 연구를 통해 현실적이고 실천적인 대안이 제시되었으면 한다.

참고문헌

- 강성철·김판석 외. (2011). 새 인사행정론. 서울: 대영문화사.
- 박소영·노영희. (2014). 사서공무원 공개채용 시험과목의 직무전문성에 대한 인식 분석 연구. 『한국비블리아학회지』, 25(2): 229-260.
- 박영원. (2012). 9급 공무원 공채 시험과목 변경의 의미와 향후 과제. 『이슈와 논점』, 제369호. 서울: 국회입법조사처.
- 박준하. (2010). 공무원 시험 과목의 변천과 행정학 교육의 발전 방향. 『서울행정학회 동계학술대회 및 정기총회 발표논문집』, 519-530.
- 백형백·유동상·강인호. (2011). 지방공무원 시험의 실용성에 관한 연구. 『지방정부연구』, 15(3): 145-160.
- 서울신문. (2012). “2012년 9급 공채 시험과목 변경 논란.” (2012.1.5.).
- 세정신문. (2015). “국세청 신규직원 수험과목 변경 후 직원 세무전문성 후퇴”. (2015.4.20.).
- 오석홍. (2005). 『행정학』. 서울: 박영사.
- 오성철. (2003). 박정희의 국가주의 교육론과 경제성장. 『역사문제연구』, 11: 53-80.
- 오성호·최무현·권용수·김영우·황성원. (2007). 공무원채용제도의 개편 방향: 공직예비시험제도 도입을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 6(2): 129-162.
- 우성천. (2008). 소방공무원 공개채용 시험과목 조정에 관한 연구. 『한국화재소방학회』, 22(3): 153-161.
- 인사혁신처. (2015). “국가직 9급 공채시험에 19만 여 명 지원.” (2015.2.12.).
- 정연균. (2015). 개정된 경찰채용 시험과목에 대한 고찰. 『한국경찰학회보』, 17(1): 137-156.

- 최무현. (2001). 대표관료제 이론과 그 적용에 관한 연구. 『연세사회과학연구』, 7: 143-166.
- 통계청. (2011). 『한국의 사회동향』. 대전. 통계청.
- 하태권. (1995). 지방공무원의 임용실태와 개선방안. 『한국행정연구』, 4(4): 5-29.
- 한국정책방송(KTV). (2011). “이 대통령, 공무원 고졸 채용 비율 의무적으로 높여야.” (2011.9.2.).
- 한승연. (2007). 행정관료의 변화에 관한 역사적 연구: 관료 임용시험제도를 중심으로. 『한국정부학 회보』, 19(4): 1009-1053.
- 황성원. (2010). 공직채용시험 개선논리와 대안. 『한국행정학회 춘계학술대회 발표논문』, 1-17.
- Lloyd G. Nigro & J. Edward Kellough. (2014). *The New Public Personnel Administration*, 7th Edition. Boston: Wadsworth.
- Stahl, O Glenn. (1976). *Public Personnel Administration*, 7th Edition. New York: Harper & Row.

민기(閔基): University of Kentucky에서 행정학 박사학위(논문명: Does Foreign Government Policy Matter?: The Case of U. S. Direct Investment Abroad in Manufacturing, 2000)를 받았으며, 국회사무처와 국무조정실 근무를 거쳐 현재 제주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방자치, 지역정책 등이다. 주요 논문으로는 “지방자치단체의 예산 재의(再議)요구권의 쟁점 및 개선 방안”과 저서로는 「현대지방재정론」(공저) 등이 있다 (minkee@jeju.ac.kr).

박철민(朴喆敏): 경북대학교에서 행정학 박사학위(논문: 공·사조직의 조직몰입 영향변인 및 결과변인 비교, 2002)를 취득하고, (재)부산인적자원개발원 연구위원을 거쳐, 현재 제주국제대학교 사회복지학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직관리, 인적자원개발, 복지행정 등이다. 주요 논문으로는 “개인적, 경제적, 사회적 특성이 외국인노동자의 지역사회통합에 미치는 영향분석”, “The Effect of Transformational Leadership and Perceived Organizational Support on Organizational Citizenship Behavior” 등이 있다(cmpark@jeju.ac.kr).

Abstract

An Improvement Method of Open Competitive Examination Subjects for the Competence Betterment of Public Officials

Min, Kee
Park, Cheol-min

Government has decided to add the three new subjects as selective test subjects for Grade 9 public official's exam in order to expand the opportunities for high school graduates to enter into a public office. With this new system, the applicants for the public service job must take Korean, English and Korean History as compulsory subjects and two of five subjects which are public administration, administrative law, social studies, science and mathematics.

This study aims at analyzing problems occurred from new exam system and suggest the improvement method for Grade 9 public official's exam. First of all, this study questions the following three areas: first, whether the new exam system is designed to recruit talented people with public ethics to prepare for the globalization and information ages of 21st century; second, whether the new exam system is reformed to induce the candidates who are equipped with the knowledge and competences in working at public office; and third, whether the new exam system is able to realize the policy goal which is to expand the opportunities of high school graduates into public service or not.

In conclusion, three methods including more specialized subjects adoption, replacing some subject with certification system, and expanding representative bureaucracy system are suggested to correct the problems caused by the new exam system and improve the public officials' competences.

Key words: Public Official Examination, Public Official Examination Subjects, Grad 9 Public Official Examination.