

고위공무원 교육프로그램에 대한 교육훈련 대상자들의 인식 분석: 판단분석(Judgment Analysis)의 활용

진정구*·심준섭**

〈目 次〉

- I. 문제제기
- II. 이론적 배경
- III. 고위공무원 대상 교육훈련 현황
- IV. 연구 설계
- V. 판단분석 방법 및 결과
- VI. 결론 및 시사점

〈요 약〉

본 연구는 중앙공무원교육원의 고위정책과정에서 제공되는 교육프로그램에 반영된 핵심역량의 상대적 비중에 대한 고위공무원들의 인식을 분석하는데 목적을 두고 있다. 이를 위하여 판단분석(judgment analysis) 기법을 활용하였다. 가상의 사례들이 포함된 판단과제를 제작하여 고위정책과정을 수강중인 고위 공무원들에게 배포하고 판단분석에 필요한 데이터를 획득하였다.

판단분석 결과 고위공무원들 간에는 핵심역량에 대한 선호도에 있어서 커다란 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 교육프로그램을 평가함에 있어 고위 공무원들이 가장 중요하다고 생각하는 핵심역량은 삶의 질과 문화교양, 국정 철학과 미래비전, 정책능력과 리더십, 대외관계와 협상조정, 변화와 혁신적 사고의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 현재 고위정책과정에서 실제로 제공되고 있는 교육프로그램 내의 핵심 역량 순위와는 다른 것으로, 수요자 중심의 교육이 제대로 이루어지고 있지 못함을 보여준다.

【주제어: 고위정책과정, 고위공무원, 판단분석, 핵심역량, 판단정책】

* 제1저자, 국회법제사법위원회 전문위원(jxj198@empal.com)

** 교신저자, 중앙대학교 행정학과 부교수(jsshim@cau.ac.kr)

논문접수일(2009.7.21), 수정일(2009.9.2), 게재확정일(2009.9.10)

I . 문제제기

급속한 환경변화 속에서 조직의 경쟁력을 확보하고 조직목표를 달성하는데 필요한 핵심 요소로서 인적요인(people factor)의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 최근 들어 조직 구성원에 관한 기능을 인사(personnel) 기능 대신 인적자원(HR: human resource) 활동으로 부르고 있는 점은 인적요인이 조직관리에서 차지하는 비중을 단적으로 보여주고 있다(Baroukh & Kleiner, 2002).

마찬가지로 다양한 정부 조직의 가장 중요한 자원은 공무원이다. 이를 가운데 고위공무원들은¹⁾ 정부의 계층제적 조직구조 내에서 최상위층에 위치한 관료들로서 대부분 정부 부처 내 한 부서의 책임자이자 소관 정책의 실무책임자이며 정책집행 과정에서 최종 감독자의 역할을 수행한다. 고위공무원들의 직무수행 결과는 정부의 성과와 직결될 뿐만이 아니라 경제, 사회 전반에 걸쳐 커다란 영향을 미친다. 이처럼 국가의 핵심 자원인 고위공무원들의 역량(competency)을 강화하기 위한 체계적인 교육훈련은 반드시 필요하다. 정부는 고위공무원들이 환경변화에 적응하고 행정시스템의 역할 변화에 대응함으로써 정부의 경쟁력과 생산성을 향상시키며, 나아가 정책 및 행정시스템 개선의 주창자가 될 수 있도록 교육훈련을 통한 핵심역량 강화를 지속적으로 지원할 필요가 있다(황인수·배용환, 2004).

고위공무원들은 다양한 훈련 욕구(training needs)를 지니고 있으며, 자신들의 현재 직무와 미래의 승진을 위한 훈련의 효용성에 대한 인식에 있어서도 다양성을 보인다(Maor, 2000). 지금까지 고위공무원을 포함한 공무원의 능력개발과 역량강화를 위한 다양한 방안들이 제시되어왔지만, 가장 보편적이고 광범위하게 이용되는 방법은 교육훈련이다(황인수·배용환, 2004). 교육훈련은 공무원의 일반적인 능력개발뿐만이 아니라 직무수행에 필요한 발전적 변화를 촉진하는 활동을 포함하는 광의의 개념으로 이해되고 있다(오석홍, 2000). 공무원 교육훈련에는 공무원의 능력과 기본소양을 개발하고, 현재와 미래의 직무수행에 필요한 지식과 기술을 향상시키며, 가치관 및 태도를 발전적으로 변화시키기 위한 활동들

1) 2006년부터 정부는 정부 차원에서 고위공무원들을 통합관리하기 위하여 미국 등 선진국에서 운영하고 있는 고위공무원단제도를 도입·운영하고 있다. 고위공무원단제도는 미국 카터 행정부의 공무원개혁법(Civil Service Reform Act)에 따라 탄생한 SES(Senior Executive Service)가 그 효시이며, 이후 호주와 뉴질랜드의 SES제도, 영국의 SCS(Senior Civil Service)제도 등으로 확대되었다. 고위공무원단제도는 나라마다 도입 시기, 명칭, 제도운영 방식에 차이가 있지만, 고위의 관리직위에 있는 공무원을 정부 차원에서 통합관리하고 있는 점과 개방성·이동성·성과관리 등의 인사운영원칙을 통하여 고위공무원들의 경쟁력과 정부 행정서비스의 질을 높이고자 한다는 점에서 공통점이 있다(안중현·박천오, 2004).

이 포함된다. 현재 정부는 고위공무원단을 위한 별도의 교육훈련 프로그램을 운영하고 있으며, 중앙공무원교육원에서 고위공무원단에 편입된 공무원들을 대상으로 운영하는 “고위정책과정”이 그 대표적인 교육 프로그램이다.

고위공무원단을 대상으로 한 교육훈련이 핵심역량 강화라는 목표를 달성하기 위해서는 체계적이고 효율적인 교육프로그램이 제공되어야만 한다. 특히 대부분의 고위공무원들이 공직 근속 기간 20년 이상의 경력자임을 고려할 때, 요구 기반의(need based) 교육프로그램 개발과 운영이 필요한 상황이다. 그럼에도 불구하고 공급자 중심의 교육은 우리나라 공무원 교육훈련의 심각한 문제점 중 하나로 지적되고 있다(박천오 외, 2004; 한영수 외, 2006). 교육과정 및 내용이 공급자인 교육훈련기관 위주로 편성·운영되고 있으며, 전례답습적·획일적 교육훈련 프로그램으로 인해 수요자의 선택권이 매우 제한되어 있다는 비판을 받고 있다. 또한 교육프로그램들이 공직자의 지속적인 능력개발 보다는 그때그때의 필요성에 따라 정해진 내용들을 단순히 전달하는 수준에 그치고 있다. 그 결과 각 직무별로 고위공무원에게 필요한 핵심역량을 강화하는 데는 근본적인 한계를 드러내고 있다.

이러한 상황에서 본 연구는 고위공무원들의 핵심역량 강화를 위한 교육훈련이 수요자이자 고객인 고위공무원들의 요구에 부합해야 한다는 인식 하에, 교육훈련 프로그램에 대한 고위공무원들의 인식과 태도를 분석하고자 하였다. 구체적으로, 중앙공무원교육원의 고위정책과정을 이수중에 있는 고위공무원들을 대상으로 판단분석(Judgment Analysis) 기법을 이용하여 교육프로그램의 선호도를 분석하였다. 특히 교육프로그램이 지향하는 핵심역량에 대한 선호도에 있어 고위공무원간에 어떤 차이가 존재하는가를 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 공무원 교육훈련의 의의

급변하는 행정환경 속에서 공무원이 국민에게 효율적으로 공공서비스를 제공하고 공직에서 우수한 성과를 산출하기 위해서는 유능한 인재의 임용뿐만이 아니라 재직 중인 공무원에 대한 체계적인 교육훈련 프로그램이 필요하다. 교육훈련은 조직차원에서는 생산성·인사관리·통제와 조정에 기여하며, 개인차원에서는 직무만족과 경력발전에 기여한다(유민봉·임도빈, 2003). 현대 행정환경의 변화 속도를 고려할 때 공무원 교육훈련의 중요성과 필요성은 급격히 증대되고 있다.

공무원교육훈련법 제1조는 “이 법은 교육훈련을 통하여 국가공무원에게 국민 전체의 봉사자로서 갖추어야 할 정신자세와 맡은 바 직무를 효과적으로 수행할

수 있는 기술과 능력을 배양시킴을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 이처럼 공무원 교육훈련은 공무원의 능력과 기본소양 개발, 직무수행에 필요한 지식과 기술 향상, 가치관 및 태도의 발전적 변화를 목적으로 한다. 일부에서는 교육(education)과 훈련(training)을 구별하여 교육은 개인의 잠재력을 종합적으로 개발하는 장기적인 측면을 의미하고, 훈련은 개인이 그 직위가 요구하는 자격을 구비하지 못한 경우 부족한 능력을 보충하는 단기적인 측면으로 구분하기도 하지만(대표적으로, 박동서, 2001; 박내희, 2001), 양자를 구별하는 실익이 크지 않아 합쳐서 교육훈련으로 불리는 것이 일반적이다.

구체적으로 교육훈련의 목적 내지 기대효과는 다음 6가지로 요약될 수 있다(오석홍, 2000; 유민봉·임도빈, 2003). 첫째, 교육훈련은 직무수행에 필요한 지식·기술의 습득과 태도·인식의 변화 등을 통해 행정능률과 서비스의 질을 향상시킨다. 둘째, 교육훈련은 조직의 인적자원 수요와 요구를 충족시키는데 기여할 뿐만 아니라, 내부인적자원의 신축적 활용을 가능하게 하여 원활한 인적자원 관리에 도움이 된다. 셋째, 교육훈련은 형식주의·무사안일·창조정신 결여 등 관료제의 병폐를 시정할 수 있어 상관의 통제업무를 절감하고, 다른 구성원들과의 업무협조를 용이하게 한다. 넷째, 교육훈련은 공무원의 자기실현 욕구와 성장욕구를 충족시키고 인간적 발전을 촉진시킨다. 다섯째, 교육훈련을 통한 개인의 직무능력 향상은 근무의욕을 높인다. 마지막으로, 교육훈련은 공무원들이 장래의 경력발전을 위해 준비할 수 있는 기회를 제공하며, 이는 개인의 장기적인 생애목표 내지는 경력발전에 기여한다.

2. 고위공직자의 핵심역량에 관한 선행연구 검토

고위공무원 교육훈련에 관한 국내의 연구는 어떤 패러다임적 변화나 흐름에 따라 진행되기 보다는 필요에 따라 간헐적이며 분절적인 방식으로 진행되어 왔다. 고위공무원 교육훈련에 관한 연구는 크게 세 분야로 구분될 수 있는데, 1) 중앙공무원교육원 고위정책과정의 교과과정에 대한 전반적인 검토를 통하여 구체적인 개편방안을 제시하거나(박중훈, 1997), 2) 중앙공무원교육원 고위정책과정의 전반적인 문제점을 분석하여 제도적·관리적·유인적 차원에서 각각 개선방안을 제시하거나(임동욱, 2000b), 또는 3) 고위공무원단에게 요구되는 핵심역량을 파악하고 이러한 핵심역량을 충족시키기 위한 교육프로그램을 개발하는 연구(황인수·배웅환, 2004; 진종순, 2005)로 구분이 가능하다. 그러나 이러한 연구들은 공급자 시각에서의 교과과정 또는 프로그램 개편과 관련된 논의라는 한계를 벗어나지 못하고 있다. 그 결과 교육훈련의 수요자인 고위공무원의 역량강화 관점에서 교육프로그램을 분석하고, 운영 중인 교육프로그램의 적실성을 평가한 연구는 전무한 설정이다²⁾.

이상에서 논의된 것처럼, 고위공무원들에 대한 교육프로그램에서 가장 강조되어야 할 부분이 핵심역량의 제고이다. 핵심역량은 "정부의 비전이나 목표를 달성하는데 있어서 공무원이 가지고 있는 가치관이나 신념, 태도 및 지식과 기술"을 의미한다(황인수·배웅환, 2004: 47). 이러한 핵심역량의 중요성에 대한 공통된 인식에도 불구하고 고위공무원들에게 요구되는 핵심역량이 구체적으로 무엇인가에 관해서는 여전히 이견들이 존재하고 있다. 유재원(1994)은 고위공무원의 핵심역량으로 대국민 정책홍보 및 지지획득, 직무에 대한 지식, 확고한 국가관 등 14가지를 제시하고 있는 반면, 안중현·박천호(2004)는 변화유도와 성과관리 및 부하통솔, 연합구축 및 의사소통관리능력, 리더십, 조직·인사·경영관리능력을 강조하고 있다. 한편 황인수·배웅환(2004)은 의사소통역량, 고객지향역량, 조정통합역량 등 6개의 대 항목을 제시하고, 대항목 각각에 포함된 총37개의 세부 능력들을 열거하고 있다.

이러한 핵심역량 외에도 고위공무원의 재충전과 삶의 질 향상이 중요한 교육 요소로 고려되고 있다(임동욱, 2000b). 이는 공직의 과중한 업무부담과 스트레스에서 벗어나 자연인으로서의 삶을 풍요롭게 하는 일반소양을 함양시키는 것도 공무원 교육훈련의 중요한 목적이기 때문이다. <표 1>은 고위공무원에게 요구되는 핵심역량에 대한 다양한 견해들을 정리한 것이다.

<표 1> 고위공무원에게 요구되는 핵심역량

구 분	핵심역량
유재원 (1994)	대국민 정책홍보 및 지지획득, 직무에 대한 지식, 국제경제에 대한 지식, 확고한 국가관, 대언론 정책홍보 및 지지획득, 컴퓨터 활용능력, 대국민 봉사자로서의 태도, 미래예측, 체계적·종합적 사고, 설득하여 합의점을 모색하는 기술, 대국회 정책홍보 및 지지획득, 정책입안능력, 문제파악능력, 외국어 구사
안중현·박천호 (2004)	변화유도·성과관리 및 부하통솔, 연합구축 및 의사소통관리능력, 리더십, 조직·인사·경영관리능력
황인수·배웅환 (2004)	의사소통(청취기술·구두의사소통·문서의사소통·회의기술), 고객지향(공정성·서비스지향성·윤리도덕성·책임성), 조정통합(갈등관리능력·인관관계기

- 2) 다만, 임동욱(임동욱, 2000a)의 연구에서는 고위공무원들을 대상으로 의견조사를 실시한 결과, "중앙공무원교육원에서 이루어지는 교육은 국장급 공무원들에게 필요한 능력에 대한 파악이 미흡하고, 이러한 점은 교육내용 면에서도 나타나고 있다." "국장급 공무원에게 요구되는 능력은 종합하는 능력, 사물을 신속하게 그리고 정확하게 파악하는 능력이므로 이 같은 능력을 함양할 수 있는 교육프로그램이 개발되어야 한다." "대외교섭능력, 여·야당 관계 및 이익단체와의 관계에서의 이해조정 능력 향상에 도움이 되는 방향으로 교육내용이 편성되어야 한다"는 등의 교육훈련 프로그램과 관련된 개별적 응답들이 제시된 바 있다.

	기술·도전의식·위기관리능력·고객욕구파악력·자제력·협동능력·유도능력·판단력·통찰력·설득력), 혁신주도(창조성·유연성·변화관리능력·학습능력), 문제인식과 이해(문제해결능력·신뢰형성과 관리능력·정보처리능력·논리력·분석력·상황이해력·전문지식기술), 전략적사고(미래예측능력·정책수립능력·목표의식·기획능력·목표설정능력·협상력)
중앙인사위원회 (2004)	수평적 관계(의사소통·고객지향), 수직적 관계(비전제시·조정 및 통합), 업무수행(결과지향·전문가의식·혁신주도), 사고(문제인식과 이해·전략적사고)
미국	변화주도(계속적학습·창조성·혁신·유연성·탄력성·의무감·서비스동기·전략적사고·비전), 인간주도(갈등관리·팀구축·문화의식·성실성·정직), 결과중심(책임성·고객서비스·결단성·문제해결력·기업가정신·기술적신뢰), 기업가적 통찰력(재무관리·기술관리·인적자원관리), 연합구축 및 의사전달(영향력과 협상·대인관계기술·구두의사전달·협력·정치적 지지·문서의사전달)
영국	목적과 방향의 제시, 정부의 가치와 결과의 실현, 전략적 사고, 높은 성과성취

※ 미국 및 영국의 경우는 황인수·배응환,(2004: 49)에서 재인용.

연구방법론 측면에서 선행연구들을 살펴보면, 국장급 공무원들을 대상으로 고위정책과정 전반에 관한 문제점을 자기기술(self-description)하게 하는 개방형 설문지가 이용되거나(임동욱a, 2000), 분야별 교과목에 대한 필요성 여부를 5점 리커트형 척도를 사용하여 표시하게 하는 방법(황인수·배응환, 2004; 진종순, 2005)이 주로 사용되었다. 그 결과 교육프로그램의 수요자인 고위공무원들의 인식이나 판단 심층적으로 분석하는 데는 근본적인 한계를 드러내고 있다. 본 연구에서는 이러한 방법론상의 한계를 극복하기 위해 판단분석 기법을 적용하였다. 판단분석 기법은 본 연구를 위해 고위공무원들의 판단과 인지과정(cognitive process)을 계량적으로 외연화(externalize)하는 데 필요한 적절한 수단을 제공하였다.

III. 고위공무원 대상 교육훈련 현황

1. 고위정책과정 운영 현황

1949년 국립공무원훈련원으로 출발한 중앙공무원교육원은 1961년 이후 현재의 명칭을 유지하고 있으며, 지금까지 국가공무원에 대한 교육훈련 총괄기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 중앙공무원교육원의 교육과정은 크게 기본교육과정과 전문교육과정으로 나뉘며, 전자는 신규채용자·승진예정자 및 재직자를 대상으로 국가경쟁력 확보와 직무전문성 강화 및 공직윤리의식 함양을 위하여 실시되는 교육과정이고, 후자는 주로 재직자를 대상으로 직무분야별로 실시되는

교육과정이다.

〈표 2〉 중앙공무원교육원의 고위정책과정의 개요 <2009년 기준>

교과내용	교육시간(단위: 시간)
기본교과 및 정책능력배양 (기본교과, 역량교육 등)	688
전문교과 및 전문능력 배양 (분야별 전문교과, 정책과제연구 및 자료수집)	162
소양교과 및 자기계발 (소양교과, 마인드 변화 등)	322
외국어·정보화 교육 (외국어, 국제회의 협상과정 등)	234
기타 (분임활동, 과정안내 등)	92
합계	1,498

고위정책과정은 중앙공무원교육원에서 제공되는 기본교육과정 중 고위공무원 단을 대상으로 하는 교육 프로그램이다. 이 프로그램은 하위직 공무원과 비교할 때 고위공무원에게는 상대적으로 높은 수준의 역할과 책임이 요구된다는 점이 고려된 장기적인 교육프로그램이라고 할 수 있다. 고위정책과정은 교육목표를 “고위공직자의 전략적 관리능력 배양,” “핵심역량 강화를 통한 국가경쟁력 향상,” “지속적인 자기발전 및 평생학습으로 유능한 정부 실현”에 두고 있다(중앙공무원교육원, 2009).

교육기간은 2월부터 12월 까지 약 44주(약 10개월)이며, 교육대상은 중앙행정기관의 국장급 공무원과 공기업의 임원급 직원들이다. 교육운영시간은 1일 기준으로 7시간 정도이며, 총 교육시간은 1,500시간 정도이다. 〈표 2〉에서 제시된 것처럼 교과내용은 기본교과 및 정책능력배양, 소양교과 및 자기계발, 외국어·정보화 교육, 기타 등 5개 영역으로 구성되어 있다.

기본교과는 주로 강의식 교육으로 진행되며, 현장탐방이나 마인드변화교육 등은 참여식 교육으로 진행된다. 그 밖에 개인 또는 팀 단위로 진행되는 정책과제연구와 민·관합동세미나 및 개인의 직접적인 참여를 통한 심신단련과 체육활동 등이 교과에 포함되어 있다.

2. 고위정책과정과 핵심역량

고위공무원들에게는 그 직책 및 업무의 성격상 중간 또는 초급 관리자와는 구별되는 핵심역량이 요구되는데, 고위공무원 교육프로그램은 이러한 핵심역량

을 충족시킬 수 있도록 설계되고 운영되어야 한다(황인수·배용환, 2004). 이상의 <표 2>에서 보듯이 고위정책과정 프로그램을 구성하는 교과 가운데 특히 “기본교과 및 정책능력배양” 교과가 고위공직자의 핵심역량을 제고하는데 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 국정철학과 미래비전, 변화와 혁신적 사고, 정책능력과 리더십, 대외관계와 협상조정, 삶의 질과 문화교양 등 다섯 가지 요소들이 고위공직자의 핵심역량을 구성하고 있다. <표 3>은 이들 다섯 가지 핵심역량과 이를 강화하기 위한 대표적인 교육내용들을 정리한 것이다.

<표 3> 고위공직자의 핵심역량과 교육내용

<2008년 기준>

핵심역량	교육내용
국정철학과 미래비전	비전제시 및 전략적 사고, 건국이념과 국가발전, 이명박 정부의 국가비전, 남북 경제공동체 협력방안, 북핵문제 등 북한의 정세인식, 국제사회와 우리나라의 개발원조 현황과 과제, 중국경제의 부상과 한중경제협력 방안, 이명박 정부의 외교정책, 녹색국가 구현을 위한 환경정책
변화와 혁신	문제인식 및 혁신주도, 지식경영, 변화관리능력 배양, 혁신사례, 기업혁신사례, 변화와 혁신을 통한 글로벌 리더십, 창조경영, 매력경영, 규제개혁 사례, 글로벌 통합경제 환경에서의 이노베이션
업무역량과 리더십	리더십 프로그램, 코칭(coaching) & NLP(Neuro-Linguistic Programming), 이순신 장군의 리더십, 명심보감에서 배우는 지도자의 자세, 프로젝트 매니지먼트, 성공하는 리더의 마음경영, 성과관리, 고위공직자의 7가지 이미지 리더십
대외관계와 조정협상	의사소통, 조정통합, 국제협상과 스피치기법, 사회적 갈등관리, 국가경쟁력 강화를 위한 생산적인 노사관계,
삶의 질과 문화교양	공직윤리, 동양화 읽는 법, 미래혁신 건강학, 남도문화의 이해, 유교문화를 찾아서, 인상보기, 한국의 고건축과 나무, 우리소리 및 우리 멋, 한국사의 인식, 현대철학의 과제와 조류, 가치 있는 삶, 골프 특강, 올댓와인, 한방과 건강, 미술경매

* 외국어 교육은 공통교육으로 핵심역량에서 제외됨

IV. 연구 설계

본 연구에서는 고위공무원들이 인식하고 있는 교육프로그램의 핵심역량별 상대적 중요도를 분석하기 위하여 판단분석 기법이 활용되었다. 이하에서는 판단분석의 이론적 토대인 렌즈모델(lens model)을 설명하고, 판단분석의 절차에 따라 구체적인 적용과정을 제시하였다.

1. 판단분석의 이해

1) 판단분석의 이론적 토대: 렌즈모델

판단분석 기법은 개별 행위자의 판단 과정 또는 의사결정 과정을 계량적으로 분석하는 기법의 하나이다. 판단과 의사결정 연구 패러다임의 한 축으로서 판단 분석 기법은 Brunswik(1952, 1956)에 의해 개념화된 후, 1970년대 Hammond, Stewart 등에 의해 이론화되고 발전되어 왔다. 초기 판단 연구의 거두인 Brunswik은 개인의 인지와 관련하여 확률적 기능주의(probabilistic functionalism)와 렌즈모델(lens model)을 주창함으로써 판단분석의 개념적 토대를 마련하였고, Hammond와 Stewart 등은 이러한 개념적 토대 위에서 사회적판단이론(Social Judgment Theory)을 형성하는데 기여하였다(Doherty & Kurz, 1996).

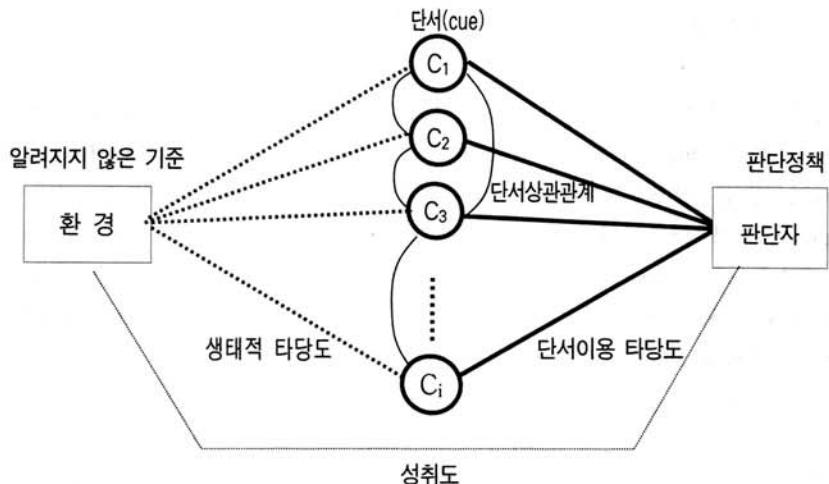
여기서 확률적 기능주의란 첫째, 심리학적인 이론과 연구는 의사결정자인 인간³⁾ 자체뿐만이 아니라 그를 둘러싼 환경과의 기능적 관계에 대한 이해까지도 바탕으로 해야 하며, 둘째, 환경으로부터 발생되는 정보 또는 단서(cue)는 완전하게 믿을 만하거나 타당하지 않다는 의미이다(Brunswik, 1952). 따라서 인간은 판단을 함에 있어 제한된 불확실한 정보나 단서의 조합을 이용하게 된다.

확률적 기능주의와 관련된 다양한 개념들이 어떻게 결합되는지를 설명하기 위하여 개발된 것이 렌즈모델이다. 렌즈모델은 인간의 인지과정과 의사결정 환경과의 관계를 설명하는데 초점을 둔다(심준섭, 2006). 렌즈모델에 의하면 인간의 판단은 환경으로부터 인식되는 다양하고 불완전한 정보(즉, 단서)를 통합하는 과정으로 이해된다(Cooksey, 1996; Stewart, 1988). 렌즈모델은 이러한 판단과정이 마치 태양으로부터의 빛이 다양한 스펙트럼으로 나뉘어 볼록렌즈를 투과한 후 다시 한 점점으로 재결합되는 것과 같은 방식을 취하고 있다 하여 붙여진 이름이다.

<그림 1>은 Brunswik(1952, 1956)이 제시한 렌즈모델의 아이디어를 인간 판단의 영역에서 적용할 수 있도록 개념화한 것으로, 단일체계설계(single system design) 렌즈모델로 불린다(Cooksey, 1996). 이 그림에서 ‘환경’은 생태환경(ecology)로서 행위자가 직면하는 판단환경을 나타내며, ‘단서(cue)’는 행위자가 판단이나 의사결정을 위해 고려하는 정보 또는 변수들을 나타낸다. 렌즈모델은 단서를 중심으로 대칭적인 두 부분으로 나뉘는데, 왼쪽 부분은 ‘생태적 타당도(ecological validity)’로서 단서와 환경과의 실제 관계를 나타낸다. 단서와 환경의 관계는 결정론적이 아닌 확률론적 관계로 인간의 불완전한 지식으로는 완전히 알지 못하는 불확실성이 지배한다. 이러한 이유로 생태적 타당도는 점선으로 표시된다.

3) Brunswik(1952)은 환경과 상호작용하는 주체를 인간이 아닌 유기체(organism)로 표현하고 있다.

<그림 1> 렌즈모델 기본형: 단일체제설계(single system design)



* 출처: Cooksey(1996: 61)

단서들을 중심으로 렌즈모델의 오른쪽 부분은 ‘단서이용 타당도(cue utilization validity)’를 나타내는데, 이는 각 단서들과 행위자에 의한 판단과의 관계를 나타낸다. 의사결정자로서 행위자는 모든 단서들을 판단에 이용하기 보다는 특정한 단서에 대한 선택적 주목(selective attention)과 같은 자신만의 의사결정 규칙을 통해 일부 단서들만을 판단에 이용한다. 또한 단서를 판단에 이용하는 방식 즉 단서와 판단간의 함수관계(예컨대 선형적 또는 비선형적)는 단서마다 다를 수 있다. 이와 함께 단서들을 통합하는 규칙 역시 행위자마다 다를 수 있다. 이처럼 렌즈모델을 통해 행위자의 판단정책(judgment policy)의 구성요소 즉, 판단을 위해 이용된 단서의 개수, 단서들의 상대적 중요도, 단서와 판단과의 함수관계, 단서의 통합규칙 등에 대한 개념화가 가능하다.

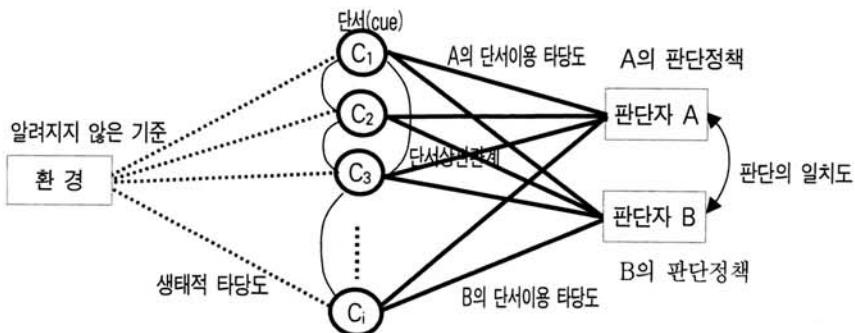
<그림 1>처럼 생태적 타당도가 알려지지 않은 상황에서 행위자의 판단과정만을 분석하는 경우를 단일체제설계라고 하며, 판단환경 즉 생태적 기준(ecological criterion)이 알려진 상황에서 행위자의 판단과 생태적 기준과의 비교가 가능한 경우를 이중체제설계(double system design)라고 부른다.⁴⁾ 이 경우 생태적 기준과 행위자의 판단간에 일치되는 정도를 계산할 수 있는데 이를 성취도(achievement)라 한다.

렌즈모델은 개념적으로 둘 이상의 복수의 판단자가 존재하는 상황에도 쉽게 확대 적용될 수 있다. <그림 2>처럼 두 명의 행위자가 존재하는 상황에 적용되

4) 이중체제설계에서는 렌즈모델의 왼쪽 부분, 즉 생태적 타당도가 점선이 아닌 실선으로 표시된다.

는 경우를 삼중체제설계(triple system design) 렌즈모델이라고 부른다(Cooksey, 1996). 이 렌즈모델에는 독립적인 두 명의 행위자들이 존재하며, 각 행위자는 판단과제의 특성이 알려진 동일한 생태환경 내에서 판단을 한다. 즉, 중앙공무원교육원에서 동일한 교육프로그램을 수강하는 두 명의 공무원들에게 동일한 판단과제를 부여한 상황과 같다. 삼중체제설계 렌즈모델이 단일체제설계 렌즈모델과 다른 점은 두 행위자들 간의 실제 판단의 일치도(judgmental agreement)뿐만 아니라, 단서의 가중치, 단서와 판단의 함수관계 등을 포함한 판단정책에 대한 행위자간 비교가 가능하다는 점이다.

〈그림 2〉 렌즈모델 확장모형: 삼중체제설계(triple system design)



* 출처: Cooksey(1996: p. 68)

렌즈모델은 많은 행위자들이 존재하는 상황에도 적용가능하며, 이 경우를 “n-체제설계(n-system design) 렌즈모델”이라 부른다. 이 모형은 특히 정책결정과정에서 정책행위자들의 판단정책에 대한 비교를 통해 개인간 인지적 갈등(cognitive conflict)의 원인을 발견하고 해결하는데 유용하다(대표적으로, Hammond & Grassia, 1985; 심준섭, 2006).

2) 판단분석의 절차

판단분석 기법의 구체적인 적용절차는 대안의 형성, 단서들 간의 가중치 부여 등 적용 목적에 따라 부분적으로 상이하지만 일반적으로 다음과 같은 절차로 진행된다(심준섭, 2006; Cooksey, 1996; Stewart, 1988; Hammond et al., 1977).

첫째, 판단이 필요한 문제를 확인한다. 판단분석 기법을 적용하는 판단이나 결정을 필요로 하는 문제가 무엇인가를 분명히 하는 것이다. 어떤 사건이나 현상이 문제로 성립되기 위해서는 행위자들이 주관적인 판단을 통해 문제로 인식해야 한다.

둘째, 판단에 영향을 미치는 중요한 단서(cue)를 확인한다. 문제가 확인되면 문제에 대한 판단에 영향을 미치는 중요한 정보나 단서를 확인하는 절차가 진행된다. 즉 행위자들이 문제 환경 속에서 판단이나 결정을 위해 고려하는 중요한 단서들을 모두 확인해야 한다.

셋째, 가상의 판단과제(judgment task)를 제작한다. n 개의 사례(case) 또는 시나리오(scenario)들이 포함된 판단과제는 의사결정자들이 실제 환경 속에서 접할 수 있는 다양한 판단상황 또는 선택 가능한 대안들을 묘사한 것이다. 이러한 사례들을 제작함에 있어 이상에서 확인된 주요한 단서들이 판단을 위한 정보로 포함되며, 각 사례들은 단서 값들의 다양한 조합으로 구성된다. 이처럼 판단과제에는 판단을 필요로 하는 n 개의 다양한 가상의 상황들이 포함된다.

넷째, 각 행위자를 대상으로 판단과제에 대한 판단을 획득한다. 판단분석은 개별 행위자의 판단이나 의사결정과정을 분석대상으로 하므로 판단과제에 대한 각 행위자의 판단을 확보하여야 한다. 이를 위하여 비네트(vignette) 형태의 설문지가 주로 사용된다(아래 <그림 4> 참조).

다섯째, 개별 행위자의 판단을 대상으로 다중회귀분석을 원용하여 판단정책을 계량적으로 분석한다. 표본 데이터를 대상으로 하는 전통적인 회귀분석과는 다른 개별사례적 회귀분석(idiographic multiple regression)을 통해 개개인의 판단이나 의사결정 전략에 대한 계량적인 분석이 가능하며, 그 결과 개별 행위자의 인지적 과정(cognitive process)이 외연화(externalize)된다(판단분석의 구체적인 방법은 아래에 소개된다).

2. 판단분석의 적용

1) 판단문제의 확인

본 연구는 중앙공무원교육원의 고위정책과정에서 제공되는 교육프로그램에 반영된 핵심역량의 상대적 비중에 대한 고위공직자들의 인식을 분석하는데 목적을 두고 있다. 이러한 연구목적 하에서 본 연구의 판단문제는 중앙공무원교육원에서 진행하는 고위정책과정 교육프로그램을 평가하는 것이다.⁵⁾

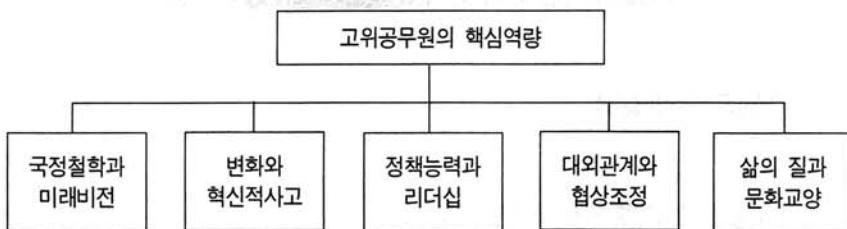
2) 단서의 확인

판단문제가 확인되면 다음 단계로서 문제에 대한 판단에 영향을 미치는 중요

5) 다만 본 연구를 위해 평가대상 교육프로그램을 고위공무원들의 직접적인 역량배양을 위한 프로그램만으로 한정하였다. 즉, 일별 교육시간 중 매일 오전 10시부터 12시까지, 오후 2시부터 4시까지의 교육시간에 진행되는 전문 강사에 의한 강의식 또는 참여토론식 교육프로그램으로 한정하며, 기타 개별적으로 이루어지는 외국어교육, 심신 단련활동, 개인연구, 그리고 현장탐방활동은 평가대상에서 제외하였다.

한 단서들을 확인하여야 한다. 본 연구에서 고위정책과정 교육프로그램에 대한 평가에 영향을 미치는 중요한 단서들에는 고위공무원들에게 요구되는 5개의 핵심역량이 포함되었다. 구체적으로, 국정철학과 미래비전, 변화와 혁신적 사고, 정책능력과 리더십, 대외관계와 협상조정, 삶의 질과 문화교양 등 5개 요소들이 포함되어 있다. <그림 3>과 같이 이러한 5개의 핵심역량이 판단과제 제작을 위한 단서로 활용되었다.

<그림 3> 판단과제 제작을 위한 5개 단서들



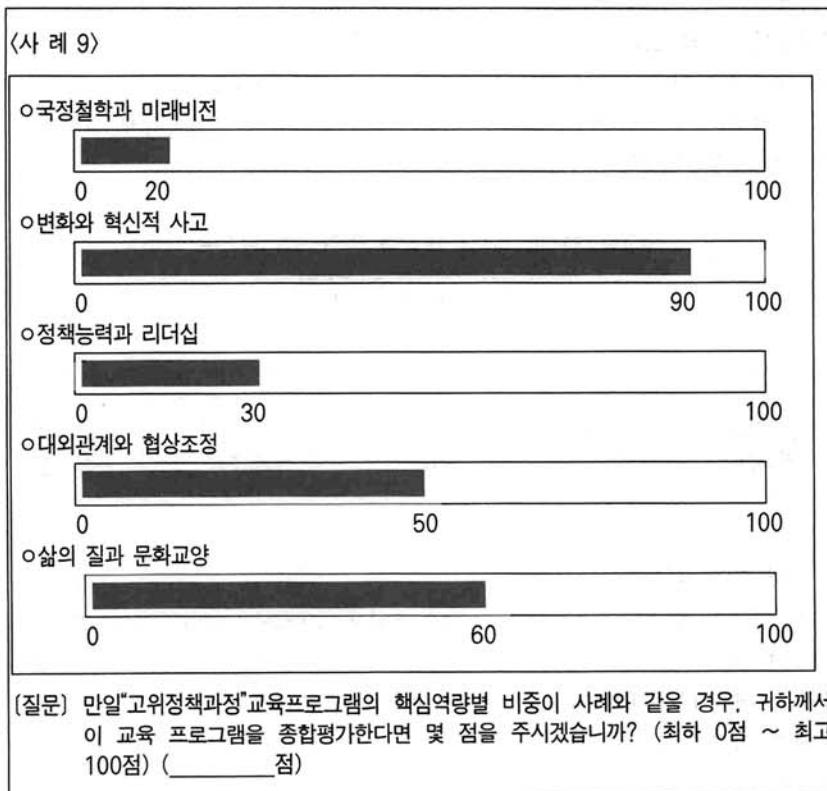
3) 판단과제의 제작

판단과제의 제작은 단서 값의 다양한 조합을 포함하는 일련의 사례 또는 시나리오를 만드는 작업이다. <그림 4>처럼 각 사례는 가상적인 교육프로그램을 보여주는데, 다섯 가지 단서들 각각에 0-100 사이의 무작위 값을 부여하였다. 이 값은 가상의 교육프로그램 내에서의 각 단서, 즉 핵심역량별 상대적 비중을 나타낸다.

단서의 수가 5개인 점을 감안하여 판단과제에 포함된 시나리오(즉, 사례)의 수는 35개로 하였다⁶⁾. 35개의 시나리오들을 제작함에 있어 현실성 측면에서 검토하여 실제로 존재할 수 있는 사례 위주로 구성하였다. 또한 효율적인 판단분석을 위해 단서들간의 상관관계가 0에 가깝도록 단서 값들을 구성하였다(Stewart, 1988). 이러한 과정을 통해 35개 시나리오 각각은 단서 값들의 상이한 조합으로 인해 서로 다른 판단상황을 가정하였다. 이와 함께 사례의 하단에는 <그림 4>처럼 사례에 대한 판단을 요구하는 질문이 제시되었다.

6) 판단분석에서 안정적인 판단정책을 획득하기 위해서는 단서 수의 최저 5배 이상의 사례수가 요구된다(Cooksey, 1996). 이는 전통적인 회귀분석에서 “변수 수: 표본 수”的 비율이 최저 1:5인 것과 같은 맥락이다.

<그림 4> 판단과제의 제작: 시나리오의 예시



3. 자료수집 과정

중앙공무원교육원에서 “2008년도 고위정책과정”을 이수하고 있던 고위공무원 단속 61명의 고위공무원들이 본 연구에 참여하였다. 이들을 대상으로 한 설문조사는 2008년 11월 27일 연구자가 중앙공무원교육원을 직접 방문하여 실시하였다. 설문 참여자들에게 연구의 기본취지를 설명한 후 판단과제가 포함된 설문지를 배부하고, 35개 각 사례별로 평가점수를 기재하도록 요청하였다. 총 교육대상자의 79%에 해당하는 48명으로부터 응답된 설문지가 회수되었다.

응답자들의 인구구성학적 분포를 살펴보면, 48명 모두 남자 공무원들로, 학력은 학사 5명, 석사 32명, 박사 11명이었다. 연령은 45-55세 사이에 분포되었으며, 평균 51.7세로 나타났다. 공직경력은 20-28년 사이로 평균 25.2년이었다. 이들의 근무부서는 행정안전부를 비롯한 중앙행정기관 39명, 지방자치단체 4명, 공단 및 공사 5명으로 고르게 분포되었다.

V. 판단분석 방법 및 결과

1. 판단분석의 방법

판단분석 기법은 개별 행위자(응답자)의 판단을 분석대상으로 하는 개별사례적 접근(idiographic approach)을 강조한다. 판단정책(judgment policy)으로 불리는 개별 행위자의 판단전략을 분석하기 위해 다중회귀분석에 의한 선형적 판단모형을 구성한다(Cooksey, 1996; Stewart, 1988). 본 연구에서는 35개 각 사례에 포함된 국정철학과 미래비전, 변화와 혁신적 사고, 정책능력과 리더십, 대외관계와 협상조정, 삶의 질과 문화교양 등 다섯 개 단서(값)들을 독립변수로 하고, 판단치를 종속변수로 하는 다중회귀분석이 이루어졌다. 이러한 회귀분석이 응답자 각각에 대하여 실시되므로 본 연구에서는 총 48회의 다중회귀분석이 실시되었다.⁷⁾ 그 결과 48명 각각의 판단모형이 얻어졌다. 판단분석을 통하여 얻어진 개별 행위자의 판단모형(judgment model)은 다음과 같은 선형회귀모형으로 나타낼 수 있다.

$$Y_s = \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \cdots + \beta_k X_k + e$$

판단치 = 모형의 예측치 + 오차

X_k 는 각 단서를 의미하고, k 는 판단을 위해 이용된 단서의 개수를 나타낸다. β_k 는 표준화회귀계수로서 해당 단서의 상대적 가중치(relative weight)를⁸⁾ 나타낸다. 즉, 해당 단서의 판단에 대한 상대적 기여도를 의미한다. Y_s 는 판단치를 의미한다. e 는 판단모형의 예측오차로서 모형의 예측치와 실제 판단치 사이의 차 이를 나타낸다. 각 단서의 가중치에 대한 유의도 검증에는 회귀계수의 유의도 검증과 동일하게 t-검증이 이용된다(Cooksey, 1996).

이상의 판단모형이 얻어지면, 판단과제에 포함된 35개 사례에 대한 판단 예측치와 실제 판단치 사이의 상관관계, 즉 판단모형의 적합도에 대한 측정이 가능해진다. 이는 회귀분석의 다중상관계수(R)와 같은 개념이며, 이를 제곱한 결정계수(R^2)는 선형판단모형에 의해 설명되는 판단의 분산(variance in judgment)의

7) 일반적인 회귀분석에서는 n 명의 표본(집단)으로부터 얻어진 데이터를 가지고 1회에 걸쳐 회귀분석을 하는 법칙정립적(nomothetic) 회귀분석 방법이 적용된다. 그러나 판단분석 기법에서는 응답자 각각으로부터 얻어진 데이터를 가지고 응답자별로 회귀분석을 하는 개별사례적(idiographic) 회귀분석 방법이 적용된다.

8) 단서의 상대적 가중치를 측정하는 방법으로 비표준화 회귀계수, 표준화 회귀계수, 효용성 지수(usefulness index), 비교가중치(relative weight) 등이 있으나, 표준화회귀계수가 선호된다(Cooksey, 1996).

비율을 나타낸다. 또한 R^2 는 판단자의 인지적 통제력(cognitive control)을 나타내며 판단의 일관성을 측정하는 지표로도 이용된다. 판단의 일관성이 지나치게 낮은 경우 판단모형은 유의도 검증(F-검증)을 통과하지 못하게 되며, 따라서 유의한 판단모형으로 성립되지 못한다. <표 4>는 전통적인 다중회귀분석과 판단분석 기법을 비교한 것이다.

<표 4> 다중회귀분석과 판단분석의 비교

구분	OLS 회귀분석	판단분석	
		개념	의미
모형	회귀모형	판단모형	의사결정자의 판단정책
특성	집단을 대상으로 한 법칙정립적(nomothetic) 접근	개인을 대상으로 한 개별사례적(ideographic) 접근	개별 의사결정자를 대상으로 회귀분석의 방법을 적용하여 판단을 분석
R^2	결정계수(F-검증)	인지적 통제력 지수(F-검증)	의사결정자의 인지적 통제력 또는 판단의 일관성($0 \leq R^2 \leq 1$)
b_i	비표준화 회귀계수(t-검증)	비표준화 회귀계수(t-검증)	나머지 다른 큐들의 값을 통제한 상태에서 i번째 큐가 한 단위 변화할 때 변화되는 판단의 정도(t-검증)
β_i	표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	i번째 큐의 상대적 중요도
Y_i	종속변수의 관측치	실제 판단치	의사결정자에 의한 판단치
\hat{Y}_i	종속변수의 예측치	판단의 예측치	판단모형에 의한 예측치
e	잔차	판단모형의 예측오차	판단모형의 예측치와 실제 판단치 사이의 차이

* 출처: 심준섭(2006: 354)

2. 판단분석의 결과

1) 개별 응답자의 판단분석 결과

이상에서 설명한 판단분석 기법을 적용하여 본 연구에 참여한 48명 고위공직자들의 판단정책을 분석할 수 있었다. 각 응답자마다 판단정책의 요소들을 분석함으로써 어떤 가치들이 핵심역량으로서 더 중요시되는가를 확인할 수 있었다. 또한 응답자들간에 어떤 인지적 차이가 판단의 차이를 유발했는가도 확인할 수 있었다.

<표 5>는 48명의 응답자들 가운데 판단모형의 유의도 검증(F-검증)을 통과한 42명 응답자들의 판단정책을 분석한 결과이다. 단서의 가중치는 표준화회귀계수로서 핵심역량별 상대적 중요도를 나타낸다. 가중치에 붙은 * 표시는 $\alpha=0.05$ 를 기준으로 통계적으로 유의한 가중치들만을 나타낸 것이다. 순위는 통계적으로 유의한 단서들만을 대상으로 가중치의 크기에 따른 순위를 기록한 것이다. 인지

적 통제력(R^2)은 0에서 1사이에 분포하며 1에 가까울수록 응답자의 인지적 통제력 또는 판단의 일관성이 높음을 나타낸다.

<표 5> 핵심역량별 상대적 가중치 비교: 판단모형의 비교

응답자 (ID)	국정철학과 미래비전		변화와 혁신적 사고		정책능력과 리더십		대외관계와 협상조정		삶의질과 문화교양		인지적 통제력 (R^2)
	가중치(β)	순위									
1	0.430**	1	0.119		0.240		-0.015		0.335*	2	0.43
2	-0.610***	1	-0.024		-0.352**	3	-0.173		0.452**	2	0.56
3	-0.627***	1	0.380*	2	0.020		0.047		0.218		0.44
4	-0.015		-0.194		0.586***	1	0.099		-0.299*	2	0.55
5	0.048		0.520***	2	0.671***	1	0.362***	3	0.032		0.89
7	0.787***	1	-0.115		0.084		-0.091		0.091		0.70
8	0.414***	3	0.528***	1	0.522***	2	0.214**	5	0.347***	4	0.85
11	-0.671***	2	0.239*	3	0.115		0.189		0.729***	1	0.65
12	0.201***	3	-0.312***	2	0.123*	4	0.119*	5	0.837***	1	0.94
13	-0.360*	2	-0.306*	3	-0.017		0.004		0.427**	1	0.46
14	-0.324*	2	0.027		0.486**	1	0.160		0.018		0.37
15	0.104		-0.003		0.155		0.084		0.886***	1	0.78
16	-0.637***	2	0.021		0.167*	3	-0.126		0.773***	1	0.82
18	-0.265*	4	0.409**	2	0.607***	1	0.266		0.393**	3	0.58
19	-0.559***	1	-0.283*	3	0.156		-0.018		0.553***	2	0.65
20	-0.153		0.199		-0.097		0.159		0.638**	1	0.34
21	-0.078		-0.176		0.551***	1	-0.243		-0.166		0.36
22	-0.170		-0.023		0.089		0.597***	1	0.131		0.38
23	0.225*	2	0.102		0.793***	1	0.008		0.068		0.72
24	-0.318*	2	-0.111		0.683***	1	0.039		-0.146		0.63
25	-0.380**	2	0.138		0.146		0.084		0.600***	1	0.57
26	-0.785***	1	0.286*	4	0.365**	2	0.041		0.325*	3	0.67
27	-0.493**	1	0.332*	4	0.356*	3	0.135		0.379*	2	0.40
28	-0.139		0.033		0.254		0.410*	2	0.643***	1	0.41
29	-0.062		0.254		0.715***	1	-0.186		-0.001		0.57
31	-0.439**	2	0.158		0.292		-0.133		0.473**	1	0.38
32	0.387*	1	0.256		0.329*	2	0.048		-0.016		0.37
33	0.470***	2	0.080		0.167		0.541***	1	0.404**	3	0.58
34	0.520***	1	0.078		0.233		-0.235		0.166		0.51
35	-0.258*	2	-0.010		-0.081		-0.002		0.775***	1	0.61
36	-0.372**	2	0.095		-0.005		0.365**	3	0.862***	1	0.63
37	-0.432**	2	-0.025		0.475**	1	-0.294		-0.020		0.40
38	0.069		0.021		-0.002		0.037		0.970***	1	0.94
39	-0.304*	2	-0.009		0.274*	3	-0.031		0.785***	1	0.63
40	0.372*	1	0.166		0.293		0.356*	2	-0.050		0.42
41	-0.782***	1	-0.036		-0.104		0.292**	3	0.651***	2	0.78

42	0.213		0.096		0.646***	1	-0.276*	3	0.365**	2	0.71
43	0.770***	1	0.362***	2	0.198**	3	0.130		0.146		0.87
44	-0.350*	3	0.047		-0.206		0.354*	2	0.504**	1	0.36
46	-0.296*	4	0.525***	2	-0.013		0.400**	3	0.767***	1	0.57
47	0.536***	1	0.403***	2	0.382***	3	0.243*	4	0.067		0.71
48	0.793***	1	0.217*	3	-0.165*	4	0.134		0.267**	2	0.83
평균	-0.084		0.106		0.241		0.097		0.366		0.588
표준 편차	0.443		0.216		0.277		0.217		0.332		0.170

주) 1. 유의도: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

2. 순위는 통계적으로 유의한 단서의 순위만 제시

첫째, 응답자들 간에는 다섯 가지 핵심역량의 상대적 중요도에 대한 평가에 있어서 커다란 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 유의한 판단모형을 지닌 42명 응답자들 가운데 인식이 일치하는, 즉 다섯 가지 핵심역량에 대해 동일한 가중치를 부여한 경우는 없었다. 가장 많은 15명의 응답자가 삶의 질과 문화교양(35.7%)을, 14명은 국정철학과 미래비전(33.3%)을 가장 중요한 항목으로 인식하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 중요한 항목은 정책능력과 리더십(10명으로 23.8%)이었으며, 대외관계와 협상조정은 두 명만이(응답자의 4.8%), 변화와 혁신적 사고는 단지 한 명만이(응답자의 2.4%) 가장 중요한 항목으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 판단분석에 기초한 핵심역량별 우선순위를 고위정책과정에서 실제로 제공하고 있는 우선순위와 비교해 보면 <표 6>과 같다.⁹⁾

<표 6> 인식된 중요도 순위와 실제 고위정책과정 제공 순위의 비교
(2008년 기준: N=42)

핵심역량의 요소	응답자들의 중요도 평가 순위 (1 순위의 수)	고위정책과정에서 실제 제공하고 있는 순위
국정철학과 미래비전(단서1)	2위(14명)	3위
변화와 혁신적 사고(단서2)	5위(1명)	2위
정책능력과 리더십(단서3)	3위(10명)	4위
대외관계와 협상조정(단서4)	4위(2명)	5위
삶의 질과 문화교양(단서5)	1위(15명)	1위

9) 2008년도 고위정책과정에서 실제 제공된 교육프로그램을 분석하여 교육시간에 따라 항목별 비중을 계산하고 우선순위를 확인하였다. 실제 제공된 교육프로그램의 비중은 다음과 같다. 1)국정철학과 미래비전(19.9%), 2) 변화와 혁신적 사고(24.0%), 3) 정책능력과 리더십(13.4%), 4) 대외관계와 협상조정(5.3%), 5) 삶의 질과 문화교양(37.4%)

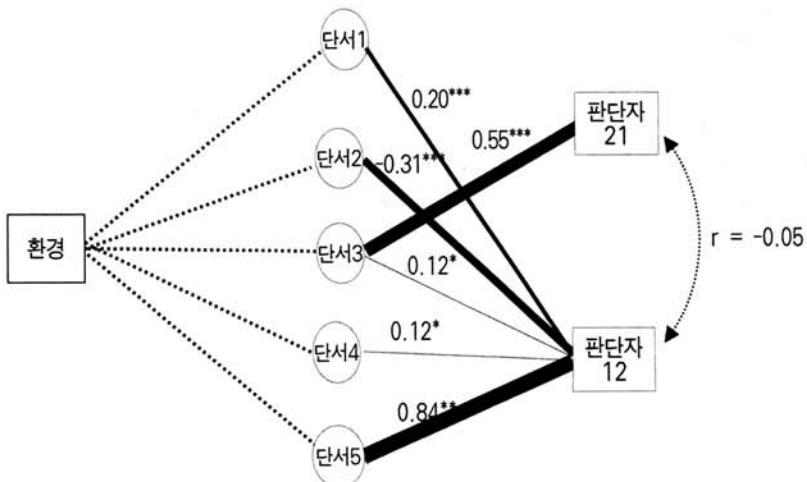
<표 6>에서 제시된 것처럼, 교육수요자인 고위공무원들이 중요하다고 인식하는 핵심역량 항목들의 우선순위와 고위정책과정에서 실제 제공되고 있는 항목들의 우선순위 간에는 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 특히, 응답자들은 변화와 혁신적 사고를 가장 중요하지 않은 항목으로 인식하고 있는데 반해, 중앙 공무원교육원의 고위정책과정은 이 항목에 두 번째로 큰 비중을 두어 교과를 편성하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 고위공무원 교육프로그램이 상당부분 공급자 중심으로 제공되고 있음을 보여준다. 다만 삶의 질과 문화교양이 가장 중요한 항목이라는 점에 대해서는 고위공무원들의 인식과 실제 교육프로그램의 비중이 일치하고 있다.

둘째, 핵심역량별 상대적 중요도의 표준편차는 국정철학과 미래비전(표준편차=0.44), 삶의 질과 문화교양(표준편차=0.33), 정책능력과 리더십(표준편차=0.28), 대외관계와 협상조정(표준편차=0.22), 변화와 혁신적사고(표준편차=0.22) 순으로 큰 것으로 나타났다. 주목할 점은 삶의 질과 문화교양 항목을 제외하면 나머지 네 개 항목들은 가중치의 평균보다 표준편차가 크게 나타나고 있다는 점이다. 이는 핵심역량 항목별 가중치의 편차가 매우 크다는 것을 보여주며, 또한 응답자들의 인식이 매우 다르다는 것을 의미한다.

특히 국정철학과 미래비전 항목의 경우 응답자에 따라 긍정적인 시각과 부정적인 시각이 분명하게 교차하였다. 국정철학과 미래비전 항목의 가중치는 0.793(48번 응답자)에서 -0.785(26번 응답자)에 이르기까지 매우 광범위하게 분포되었으며, 통계적으로 유의한 가중치는 양(+)인 경우가 12명(28.6%), 음(-)인 경우가 18명(42.9%)이었다. 이러한 결과는 교육프로그램에서 국정철학과 미래비전의 비중이 클수록 교육프로그램을 긍정적으로 평가하는 공무원들뿐만 아니라 반대로 부정적으로 평가하는 공무원도 많다는 것을 의미한다.

셋째, 응답자들 간에는 교육프로그램에 대한 평가를 위해 이용한 단서의 개수에 있어서 상당한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 각 가중치의 유의도 검증결과(t-검증)를 통해 응답자 별로 판단을 위해 이용한 유의한 단서의 개수를 확인할 수 있었다. 통계적($\alpha=0.05$ 기준)으로 유의한 단서들만을 고려할 때, 5개 단서 모두를 판단에 이용한 응답자는 2명(4.8%)에 불과하였으며, 4개를 이용한 경우가 6명(14.3%), 3개 단서를 이용한 경우가 13명(31%), 2개 단서를 이용한 경우가 12명(28.6%), 1개 단서만을 이용한 경우는 9명(21.4%)으로 나타났다. 이처럼 2-3개의 단서를 판단에 이용한 경우가 25명으로 응답자의 59.5% 정도를 차지하고 있다.

〈그림 5〉 렌즈모델의 적용: 응답자 12번과 21번의 판단정책 비교



대표적으로 판단에 이용된 단서 수에서 가장 큰 차이를 보인 응답자 12번은 5개 단서 모두를 판단에 이용한 반면, 응답자 21번은 단지 1개의 단서만을 판단에 이용하였다. 이 두 공무원의 판단정책을 삼중체계설계 렌즈모델을 통해 시각적으로 표현하면 〈그림 5〉와 같다.¹⁰⁾ 그림에서 볼 수 있듯이 응답자 12번 공무원의 경우 고위정책과정 교육프로그램을 평가함에 있어서 5개의 단서를 모두 이용하였는데, 삶의 질과 문화교양($\beta=0.84$), 변화와 혁신적 사고($\beta=-0.31$), 국정 철학과 미래비전($\beta=0.20$), 정책능력과 리더십($\beta=0.12$), 대외관계와 협상조정($\beta=0.12$) 순으로 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 응답자 21번의 경우 단지 1개의 단서인 정책능력과 리더십($\beta=0.55$) 항목만을 판단에 이용하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 응답자들의 판단모형 간에는 상당한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 판단분석은 의사결정자의 판단정책을 분석하기 위해 다중회귀분석에 의한 선형적 판단모형을 구성한다. 선형적 판단모형은 심지어 의사결정자가 비선형적이고, 복잡한 전략을 사용하였다고 주장하는 경우에도 의사결정자의 판단에 대한 우수한 예측력을 제공한다(Goldberg, 1970). 단서이용 타당도에서 커다란 차이를 보이는 응답자 12번과 21번의 판단모형을 제시하면 다음과 같다. 단 판단모형에는 통계적으로 유의한 단서들만 포함되었다.

10) 단서들간의 상관관계가 0에 가깝도록 판단과제가 제작되었기 때문에, 단서들간의 상관관계는 분석의 대상에서 제외되었다.

- (1) 판단예측치_{12번}= 0.20*국정철학과 미래비전 - 0.31*변화와 혁신적 사고 + 0.12*정책능력과 리더십 + 0.12*대외관계와 협상조정 + 0.84*삶의 질과 문화교양
- (2) 판단예측치_{21번}= 0.55*정책능력과 리더십

다섯째, 판단모형에서 R^2 는 응답자의 인지적 통제력 및 판단예측의 정확도를 측정하는 지표로 이용되는데, 본 연구에서 R^2 는 0.34에서 0.94 사이에 폭넓게 분포되었으며, 평균 R^2 는 0.59(표준편차=0.17)이었다. 이러한 결과는 평균적으로 응답자들의 판단 분산의 59%가 판단모형에 의해 설명 가능함을 나타낸다. 예컨대 위에서 예시한 응답자 12번의 R^2 는 0.94로 응답자 21번의 0.36 보다 훨씬 높은 것으로 나타났는데, 이는 응답자 12의 경우 선형판단모형을 통해 판단의 분산의 94%가 설명 가능하다는 의미이다. 반면에 응답자 21번의 경우 단지 36%만이 설명 가능하였다. 이와 함께 <표 7>에 제시된 것처럼 본 연구에 참여한 48명 고위공무원 중 6명(12.5%)의 판단모형은 유의도 검증(F-검증)을 통과하지 못하였다. 이들의 판단모형의 R^2 는 0.30을 넘지 못하였으며, 이러한 결과는 응답자의 13% 정도는 인지적 통제력이 매우 낮음을 의미한다.

<표 7> 판단의 일관성이 미흡한 6명의 판단모형

응답자 (ID)	국정철학과 미래비전	변화와 혁신적 사고	정책능력과 리더십	대외관계와 협상조정	삶의질과 문화교양	인지적 통제력 (R^2)
	가중치(β)					
6	-.272	.505**	.087	.056	.015	.30
9	-.266	.251	.041	.175	.287	.13
10	.181	-.203	.252	-.145	.148	.20
17	.151	.290	.349*	-.016	.058	.24
30	-.259	-.157	.027	.131	.08	.12
45	-.059	-.216	.382*	-.139	-.124	.20

주) 유의도: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

여섯째, 판단에 이용된 큐의 개수와 인지적 통제력 사이에는 보통 수준의 유의한 상관관계가 존재하였다($r=0.41$, $p=0.01$). 이러한 결과는 기존의 연구들을(예컨대, Cooksey, 1996) 뒷받침하는 것으로서 판단을 위해 적은 수의 정보를 이용할수록 판단이 용이하고 따라서 판단의 일관성이 높을 것이라는 직관적인 예상과는 상반되는 결과이다.

2) 판단정책의 군집분석 결과

개별 응답자의 판단분석 결과들에 대한 추가분석을 실시하여 응답자들이 어떤

유사한 특성을 지니는 집단들로의 구분이 가능한가를 살펴보았다.¹¹⁾ 이를 위해 군집분석(cluster analysis)을 실시하여 유사한 판단정책을 지닌 집단에 대한 분류를 시도하였다.¹²⁾ <표 5>의 핵심역량별 가중치들을 데이터로 이용하여 응답자들에 대한 군집화가 이루어졌다. Ward 방법을 이용한 계층적 군집분석(hierarchical clustering)을 실시하고, 텐드로그램(dendrogram)과 군집화과정표(agglomeration schedule)의 계수 변화를 살펴보았다. 그 결과 2-4개의 군집의 존재가 제안되었으며, 군집화 계수의 변화폭과 해석가능성을 바탕으로 검토한 결과 4개의 군집이 적절한 것으로 나타났다. <표 8>은 4개 군집의 판단정책을 비교한 것이다.

<표 8> 판단정책의 군집분석 결과: 큐의 평균 가중치

구분	국정철학과 미래비전	변화와 혁신적 사고	정책능력과 리더십	대외관계와 협상조정	삶의 질과 문화교양	R ²
군집1(N=11)	0.48	0.19	0.22	0.17	0.17	0.60
군집2(N=12)	-0.55	0.08	0.12	0.03	0.53	0.58
군집3(N=10)	-0.1	0.09	0.62	-0.01	0.02	0.60
군집4(N=9)	-0.13	0.07	0.01	0.21	0.76	0.62
F	42.78***	0.718	25.33***	2.89*	36.6***	0.07

주) 유의도: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

4개 군집은 각각 9-12명의 비슷한 사례 수를 포함하였으나, 판단정책은 분명한 차이를 보였다. 4개의 집단을 구분하는 핵심역량은 국정철학과 미래비전 ($F=42.78$, $df=3,38$; $p=0.00$), 삶의 질과 문화교양($F=36.60$, $df=3,38$; $p=0.00$), 정책능력과 리더십($F=25.33$, $df=3,38$; $p=0.00$), 대외관계와 협상조정($F=2.89$, $df=3,38$; $p=0.04$) 순으로 집단간에 유의한 차이를 보였다($F=25.33$, $df=3,38$; $p=0.00$). 그러나 변화와 혁신적 사고 항목은 집단간에 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다. 군집별로 살펴보면, 군집 1은 핵심역량으로 국정철학과 미래비전을 매우 중요시하는 반면, 나머지 항목들에 대해서는 비슷한 정도의 가중치를 부여하고 있다. 군집 2는 핵심역량으로 삶의 질과 문화교양을 매우 중요시하지만, 동시에

- 11) 판단분석 연구는 개별 행위자들의 판단정책을 분석하고 정리하는 방식으로 종결되는 것이 보통이다. 그러나 필요한 경우 군집분석이나 ANOVA와 같은 추가적인 통계분석을 통해 집단수준에서의 비교를 시도하는 경우도 빈번하다(Cooksey, 1996). 특히, ANOVA는 사전에 분류된 집단들의 판단정책을 비교하는데 적합한 반면, 군집분석은 응답자들의 집단구조(grouping structure)에 대해 사전에 알고 있지 못한 상황에서 사후적으로(a posteriori) 집단적 특성을 발견하는데 적합하다. 군집분석을 이용한 판단분석 연구로는 Graves & Karren,(1992), Cooksey, Freebody, & Bennett(1990), Adelman, Stewart, & Hammond (1975) 등의 연구가 대표적이다.
- 12) 이를 판단정책군집화(judgment policy typing)라고 부른다(Cooksey, 1996).

국정철학과 미래비전 항목에 대해서는 매우 부정적인 집단이다. 국정철학과 미래비전 항목이 매우 큰 음(-)의 계수를 지닌 점은, 국정철학과 미래비전이 교육 프로그램에 포함되기보다는 제외되기를 바라는 교육내용이며, 따라서 교육프로그램에서 국정철학과 미래비전의 비중이 커질수록 프로그램에 대한 평가가 급격히 나빠짐을 의미한다. 군집 3은 핵심역량으로 정책능력과 리더십만을 매우 중요시하는 집단이다. 나머지 4개 핵심역량 항목들에 대해서는 큰 관심이 없는 집단이다. 마지막으로 군집 4는 핵심역량으로 삶의 질과 문화교양을 매우 중요시하는 집단이다. 군집 4가 군집 2와 다른 점은 국정철학과 미래비전에 대해서는 상대적으로 덜 부정적인 시각을 지니고 있다는 점이다. 4개 군집의 평균 인지적 통제력(R2)은 0.58(군집 2)에서 0.62(군집 4) 사이에 분포되었으며, 집단간에 통계적으로 유의한 차이는 발견되지 않았다.

VI. 결론 및 시사점

본 연구는 판단분석을 통해 중앙공무원교육원의 고위정책과정에서 제공되는 교육프로그램에 반영된 5개 핵심역량의 상대적 비중에 대한 교육훈련 대상자들의 인식을 분석하였다. 판단분석을 활용함으로써 각 응답자의 의사결정과정을 계량적으로 분석할 수 있었다. 판단분석 기법은 고위공무원들의 응답치를 통합 평균하여 그 값을 토대로 분석을 하는 전통적인 법칙정립적 통계분석(nomothetic analysis) 대신 공직자 개개인의 판단을 정량화하여 분석하는 개별기술적 분석(idiographic analysis) 방법을 적용하였다. 따라서 개별 응답들을 통합하고 평균하였을 때에는 확인할 수 없었던 각 고위공직자의 인식과 태도를 보다 체계적으로 분석할 수 있었다. 본 연구를 통해 확인된 판단분석 기법의 방법론적 강점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 판단분석 기법은 정책행위자들의 판단정책에 대한 분석적 설명을 가능하게 한다. 현재 정책연구에서 의사결정 보조기제로 폭넓게 활용되는 AHP 기법이 단서들 간의 상대적 중요도를 추출하는데 국한된 반면, 판단분석 기법은 단서들간의 상대적 중요도뿐만 아니라 판단을 위해 이용된 단서의 개수, 단서들의 통합방법(즉 판단모형), 단서와 판단과의 함수관계 등 판단의 인지적 과정을 계량적으로 분석할 수 있는 강점을 지니고 있다. 또한 정책 행위자들 간의 판단의 일치도를 평가함으로써, 판단이 유사한 사람들에 대한 군집화가 가능하다.

둘째, 가중치 추출을 위해 설문조사에서 흔히 쓰이는 직접질문 방법의 가장 큰 한계는 개인의 인식을 분석대상으로 해서는 통계적 분석방법을 적용할 수 없다는 점이다.¹³⁾ 이러한 이유로 AHP 기법이 정책연구에서 계량적인 가중치 추

출기법으로 선호되는 것이 사실이다.¹⁴⁾ 판단분석 기법은 단순한 가중치 추출 이외에, 정책행위자 개인의 판단을 분석대상으로 가중치를 포함한 개인의 판단전략을 계량적으로 외연화할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 실제로 판단분석은 개인의 판단을 대상으로 회귀분석이나 상관관계 분석을 적용하는 유일한 분석 기법이다.

이상의 방법론적 강점과 다소 중복되는 부분도 있겠지만, 본 연구결과의 정책적 함의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 공무원 교육프로그램에 대한 공무원들의 요구가 상이하다는 점이다. 48명 고위공무원들의 판단정책을 분석한 결과 교육프로그램을 구성하는 핵심역량별 상대적 비중에 대한 평가에 있어 응답자들 간에는 상당한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 더욱이 48명 응답자들의 소속이 특정 부처에 집중되기보다는 각 부처에 1-3명씩 고르게 분포된 점을 고려할 때, 핵심역량에 대한 선호도에 상당한 편차가 존재하는 것은 자연스러운 결과이다. 향후 고위정책과정 프로그램을 편성할 때에는 이러한 차이를 감안하여 복수의 교육프로그램을 운영하거나 교차 선택할 수 있도록 하는 등의 교육수요자들의 개별적 욕구를 배려하기 위한 방안들이 모색될 필요가 있다.

둘째, 교육프로그램에 대한 평가가 프로그램 전체의 품질보다는 특정 요소나 가치들에 의해 좌우될 수 있다는 점이다. 본 연구결과에 따르면 고위공무원들이 교육프로그램을 평가할 때 관련된 정보를 모두 이용하지는 않는 것으로 나타났다. 5개의 단서를 모두 활용하여 교육프로그램을 평가한 공무원은 소수에 불과하며, 대부분 2-3개의 단서만 가지고 교육프로그램을 평가하는 것으로 나타났다. 교육훈련 수강생의 교육만족도를 제고하기 위해서는 이러한 점을 감안한 보다 전략적인 접근이 필요할 것이다.

셋째, 개별 행위자간 판단정책의 차이에도 불구하고 유사한 판단정책을 지닌 집단들로의 구분이 가능하다는 점이다. 본 연구에서 군집분석을 통해 얻어진 4개 세부집단은 판단정책의 특성에서 분명한 차이를 보이고 있다. 개별 교육수요자들의 모든 요구를 충족시키는 것이 현실적으로 불가능한 점을 고려할 때 전체 교육수요자들을 선호도나 태도의 유사성에 따라 관리 가능한 하위집단으로 구분하고, 각 집단별로 상이한 교육프로그램을 제공하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 예컨대 군집 2와 군집 4의 경우 삶의 질과 문화교양을 가장 중요한 항목으로 인식하고 있는데 반해, 군집 3은 정책능력과 리더십만을 매우 중요시하는 집단이다. 이러한 특성을 고려한 집단별 교육프로그램 설계가 가능할 것이다.

13) 직접질문의 대표적인 형태는 어떤 요인이 얼마나 중요하다고 생각하는가를 “매우 중요하지 않다(1점)”에서 “매우 중요하다(5점)”의 5점 리커트형 척도 상에서 측정하는 방식이다.

14) AHP 기법의 가장 큰 문제점은 이론적 토대가 미흡한 반면, 수학적 정교함에만 지나치게 의존하고 있다는 점이다.

넷째, 정책 행위자들의 인식을 분석하기 위한 선형판단모형의 활용 가능성이다. 판단분석을 통해 얻어진 선형판단모형은 개인의 판단과정(judgment process)을 설명하는 강력한 도구를 제공하고 있다. Castellan(1992), Remus(1988), Dawes (1979, 1974), Goldberg(1970), 등의 연구를 통해 검증된 것처럼, 본 연구에서도 선형판단모형은 교육프로그램에 대한 고위공무원들의 평가를 예측하는데 있어서 적절한 수단을 제공하고 있다. 이러한 결과는 교육프로그램의 구성이나 체계를 변경할 경우에 개별 공무원들의 선호도(판단치)에 대한 예측이 상당부분 가능하다는 의미다.

다섯째, 고위공직자들의 인지적 통제력을 개선하기 위한 노력이 필요하다는 점이다. 고위공직자들이 정책과정에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 점을 고려할 때 상당한 수준의 인지적 통제력이 요구된다. 비록 본 연구에서 인지적 통제력 지표인 R^2 가 평균 0.60으로 나타났지만, 이러한 결과는 기존의 의사, 회계사 등의 전문가들에 대한 판단분석 연구에서 확인된 인지적 통제력보다는 상당히 낮은 수준에 그치고 있다.¹⁵⁾ 더욱이 응답자의 13%에 이르는 6명의 인지적 통제력은 심각하게 낮은 수준이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 고위공직자들을 대상으로 “Policy PC”와 같은 판단분석 소프트웨어를 활용한 인지적 통제력 향상 훈련이 시급하다.

참고문헌

- 박내희(1999), 「인사관리」, 서울: 박영사.
- 박동서(2001), 「인사행정론」, 서울: 법문사.
- 박중훈(1997), 「중앙공무원교육원 교과과정 개편방안」, 서울: 한국행정연구원.
- 심준섭(2006), 정책과정에 대한 판단분석(Judgment Analysis) 기법의 적용에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 제10권 제4호, pp. 345-376.
- 안중현·박천오(2004), 고위공무원단 제도: 특징과 설계, 명지대학교 사회과학논총, 제22집, pp.51-71.
- 오석홍(2000), 「인사행정론」, 서울: 박영사.
- 유민봉·임도빈(2003), 「인사행정론」, 서울: 박영사.
- 유재원(1994), 「관리적 공무원의 교육훈련 수요측정」, 서울: 한국행정연구원.
- 임동욱(2000a), “아날로그 관료의 현주소,” 한국행정학회 학술대회자료집, pp. 132-164.
- 임동욱(2000b), “정책사례연구·교육선택권: 고위정책과정,” 한국행정학회 학술대회자료

15) 전문가들을 대상으로 한 판단분석에서는 보통 R^2 가 0.8 이상으로 나타나는 것이 보통이다(Cooksey, 1996).

집, pp.253-300.

중앙공무원교육원(2009), “2009년도 고위정책과정 교육운영안내,” 중앙공무원교육원 내부자료.

중앙공무원교육원(2008), “제16기 고위정책과정 교육시간표,” 중앙공무원교육원 내부자료.

중앙인사위원회(2004), “고위공무원단제도의 과제와 운영혁신방안,” 중앙인사위원회 내부자료.

진종순(2005), 「고위공무원단 후보자양성 교육훈련에 관한 연구」, 서울: 한국행정연구원.

한영수·강인호(2006), 「인사행정론」, 서울: 형설출판사.

황인수·배용환(2004), 「고위공무원단 핵심역량 강화를 위한 교육훈련 프로그램 개발」, 서울: 한국행정연구원.

Adelman, L., Stewart, T. R., & Hammond, K. R. (1975). A case history of the application of social judgment theory to public formulation. *Policy Sciences*, 6, 137-159.

Baroukh, N. and B. H. Kleiner (2002). "Recruitment and training of public servants." *Management Research News* 25(3): 28-42.

Brunswik, E.(1952), *The Conceptual Framework of Psychology*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

Brunswik, E. (1956). Historical and thematic relations of psychology to other sciences. *Scientific Monthly*, 83, 151-161.

Castellan, N. J., Jr. (1992). Relations between linear models: Implications for the lens model. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 51, 364-381.

Cooksey, R. W.(1996), *Judgment Analysis: Theory, Methods, and Applications*, San Diego: Academic Press.

Cooksey, R. W., Freebody, P., & Bennett, A. J. (1990). The ecology of spelling: A lens model analysis of spelling errors and student judgments of spelling difficulty. *Reading Psychology: An International Quarterly*, 11, 293-322.

Dawes, R. M. (1979). The robust beauty of improper linear models in decision making. *American Psychologist*, 34, 571-582.

Dawes, R. M., & Corrigan, B. (1974). Linear models in decision making. *Psychological Bulletin*, 81(2), 95-106.

Doherty, M. E. and E. M. Kurz(1996), Social Judgment Theory, *Thinking and Reasoning*, 2(2/3), 109-140.

Goldberg, L. R. (1970). Man Versus Model of Man: A rationale, plus some

- evidence, for a method of improving on clinical Inferences. *Psychological Bulletin*, 73(6), 422-432.
- Graves, L. M., & Karren, R. J. (1992). Interviewer decision processes and effectiveness: An experimental policy-capturing investigation. *Personnel Psychology*, 45(2), 313.
- Hammond, K., & Grassia, J. (1985). The cognitive side of conflict: From theory to resolution of policy disputes. In S. Oskamp (Ed.), *Applied Social Psychology Annual* (Vol. 6, pp. 233-254). Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Hammond, K. R., Rohrbaugh, J., Mumpower, J., & Adelman, L. (1977). Social judgment theory: Applications in policy formation. In M. F. Kaplan & S. Schwartz (Eds.), *Human Judgment and Decision Processes in Applied Settings* (pp. 2-24). New York: Academic Press Inc.
- Hammond, K. R., T. R. Stewart, B. Brehmer, and D. O. Steinmann(1975), Social Judgment Theory, in M. Kalpan and S. Schwartz(eds.), *Human Judgment and Decision Processes*(NY: Academic Press), 271-312.
- Maor, M. (2000). A comparative perspective on executive development: Trends in 11 European countries. *Public Administration*, 78(1), 135-152.
- Remus, W. E. (1988). *Capturing Human Judgment with Linear Models*. Honolulu: University of Hawaii.
- Stewart, T. R.(1988), Judgment Analysis: Procedures, in B. Brehmer and C. R. B. Joyce(eds.), *Human Judgment: The SJT View*(Amsterdam: North-Holland Elsevier), 121-154.

Abstract

An Evaluation of Training Programs for Senior Officials through Judgment Analysis

Jeongku Jin·Junseop Shim

This study investigated senior public officials' perceptions about training programs in the Central Officials Training Institute (COTI). It focused on analyzing their judgments about the relative weights of five core competencies, including governmental philosophy and future vision, change and revolutionary thinking, decision making and leadership skills, foreign relations and negotiations, and quality of life and cultural refinement. For this purpose, it applied the methodology of judgment analysis that externalizes the underlying judgment process employed to form judgments and decisions in a quantifiable manner. The result showed a great discrepancy among the senior officials' judgments about the five core competencies. Every judgment policy was different. Despite such individual differences, however, the most important factor was quality of life and cultural refinement, followed by governmental philosophy and future visions, and decision making and leadership skills. This result gives important implications for the education program for bureaucrats.

【Key words: Senior Civil Service, Central Officials Training Institute (COTI), Senior Executive Program, Judgment Analysis, Lens Model, Core Competency】