

공무원교육훈련정책의 상대적 중요도와 우선순위 분석 : 계층의사결정방법(AHP)을 활용하여

Analysis of Relative Importance and Priority of Civil Servant's Education Training Policy : Using Analytic Hierarchy Process (AHP) Method

박종득

배재대학교 행정학과

Jong-Deuk Park(parkjd@pcu.ac.kr)

요약

본 연구는 공무원 교육훈련정책의 상대적 중요도와 우선순위 분석을 통해 공무원교육훈련정책의 방향성을 모색해보고자 전문가들을 대상으로 AHP 방법론을 적용한 실증적 분석을 실시하였다. 연구결과를 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 측정영역별 평가요소에 대한 상대적 우선순위를 보면, 교육훈련운영시스템, 교육훈련프로그램, 교육인프라, 교육훈련평가관리 중에서 교육훈련운영시스템이 가장 중요한 평가요소로 분석되었다. 둘째, 평가항목의 관점에서 보면, 교육훈련프로그램에서는 Acting Learning 교육프로그램, 교육훈련운영시스템에서는 교육훈련기관 예산확충, 교육훈련평가관리에서는 교육훈련과 인사제도 연계, 교육인프라에서는 교수요원 확보 등이 상대적으로 가장 중요한 우선순위로 평가되었다. 이러한 분석결과는 공무원 교육훈련정책을 경험적으로 설명하는데 기여할 것으로 판단된다.

■ 중심어 : | 공무원교육훈련정책 | 정책결정 | 정책우선순위 |

Abstract

In an attempt to analyze the policy priority on civil servant's education training policy as human resource management in this study, a positive analysis with the experts using AHP method was conducted. Summarizing the outcome of the study; First, in terms of relative priority of the evaluation elements by sector, the education training operation system, among education training program, education training evaluation, and education infrastructure, was analyzed as the most important element. Second, as a result of analyzing the priority of detail sectors of civil servant's education training, Action learning education program was proved to be the top priority project education training program aspect and education training operation system was also evaluated as the top priority project in education training agency budget expansion aspect, education training and personnel administration link was evaluated as the top priority project education training evaluation, and trainer secure was proved to be the top priority education infrastructure. Such outcome of the project is expected to make commitment for evaluating the civil servant's education training policy.

■ keyword : | Civil Servant's Education Training Policy | Policy Making | Policy Priority |

1. 연구목적

공무원 인적자원관리 혁신은 공공부문의 조직효과성을 달성하기 위한 시스템의 변화를 의미한다. 즉, 조직의 성과를 높이기 위한 인사관리정책의 하나이다[1][2]. 예를 들어 개방형인사제도, 고위공무원단제도, 직위분류제 강화, 교육훈련강화 등이 대표적이다. 특히, 정보통신기술의 발달은 공무원의 전문적 업무능력향상을 더욱 요구하고 있는 실정이다. 이런 맥락에서 공무원의 인적자원관리는 능력주의 원리에 따라 창의적 사고의 고취, 전문인력의 확보, 책임행정의 구현 등으로 요약될 수 있다[3-5]. 따라서 공무원 교육훈련은 공공조직의 인적자원관리를 실질적으로 운영하고 그 성과를 창출할 수 있게 하는 중요한 핵심으로 인식될 수 있다. 왜냐하면, 우리나라와 같이 계급제를 기반으로 운영되는 공공조직이 전문성을 확보할 수 있는 가장 효율적인 방법이 되기 때문이다. 특히, 성과와 능력중심의 관리가 강조되면서 그 중요성은 더욱 높아져 가고 있다[3]. 그럼에도 불구하고 공무원 교육훈련에 대한 평가는 긍정적이 못하다[6]. 대표적으로 지적되는 것은 교육기관 중심의 교육프로그램운영, 교육훈련의 획일성 및 전문성 부족, 교육훈련 기능의 비체계성, 교육훈련과 인사시스템과의 연계성 부족 등이다. 이런 관점에서 공무원 교육훈련제도를 개선하기 위한 연구는 지속적으로 진행되어 왔다. 예를 들어 민간기업과의 비교분석 연구, 교육훈련기업에 관한 연구, 전체적인 교육훈련환경변화에 따른 교육훈련제도의 발전방향에 대한 연구 등이 주류를 이루고 있다. 특히, 전반적인 공무원교육훈련에 대한 법적·제도적 관점에서 연구의 접근이 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 공무원 교육훈련이 공공부문의 인사시스템을 구성하는 정책의 관점에서 본다면 현실적 측면에서 실질적 합리성(substantive rationality)에 입각한 연구가 필요할 것으로 판단된다. 즉, 공무원 교육훈련정책은 제한된 합리성(bounded rationality)의 범위 내에서 합리적 의사결정을 추구하는 과정이라는 것이다. 1978년 노벨경제학상 수상자이자 의사결정분야에서 중요한 학문적 위치를 차지하고 있는 Herbert Simon 역시 의사결정자의 정보처리과정의 중요성을 지적하면서 시간(time),

자원(resources), 정보처리능력(information processing ability)의 관점에서 제한된 합리성이론을 제시한 바 있다[7]. 그럼에도 불구하고 기존의 연구들은 이러한 관점에서는 연구가 진행되지 못한 것이 사실이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 연구자는 공무원교육훈련정책은 제한된 합리성의 관점에서 발전방향을 모색해야 한다는 관점에서 전문가 평가(exports evaluation)에 의한 정책우선순위 분석을 시도해 보고자 한다. 구체적인 연구의 진행방향은 다음과 같다. 첫째, 공무원 교육훈련에 대한 이론적 논의를 시도한다. 둘째, 전문가 평가가 가능한 의사결정모형을 도출하기 위한 절차로서 평가항목에 대한 이론적 검토를 통해 객관적 평가항목을 도출한다. 셋째, 이론적으로 논의된 평가요소를 바탕으로 의사결정모형을 도출하고, 전문가 평가를 실시한다. 넷째, 실증분석을 바탕으로 공무원 교육훈련정책의 발전방향을 모색해 보고자 한다.

II. 공무원 교육훈련시스템 평가도구에 관한 이론적 논의 : AHP 모델평가의 관점

본 연구가 지향하는 제한된 합리성 하에서의 공무원 교육훈련정책의 상대적 중요도와 우선순위를 계층화 모델을 통해 제시하는 것이다. 이런 관점에서 공무원 교육훈련시스템에 대한 AHP 모델을 구축하고자 한다. AHP모델은 측정목표 → 평가요소 → 평가항목으로 구성된다. 이러한 평가모델은 포괄적이며, 심층적인 선행연구검토를 바탕으로 할 때 객관성을 보장받을 수 있다. 이러한 배경 하에 관련연구들에 대한 다양한 수준에서의 선행연구검토를 실시하였으며, 연구목적에 부합되는 계층별 의사결정구조를 구성하였다.

1. 평가요소에 관한 논의와 선행연구검토

선행연구검토에 대한 전체적인 내용을 살펴보면, 크게 i)교육훈련프로그램, ii)교육훈련운영시스템, iii)교육훈련 평가관리, iv)교육인프라 등의 네 가지 차원으로 구분될 수 있다.

1) 교육훈련프로그램

교육훈련프로그램은 교육훈련전반의 질적 향상을 유지시킬 수 있는 매우 중요한 평가요소이다[3][8][9]. 즉, 교육훈련을 진행함에 있어 교육프로그램의 편성과 운영은 매우 중요한 것이다. 따라서 교육훈련의 내용이 충실해야 한다. 따라서 교육훈련의 과정의 성격과 교육목표가 달성되기 위해서는 교육프로그램의 내실화가 관건이라고 할 수 있다. 이러한 교육훈련프로그램은 직무와 연계된 교육프로그램, 맞춤형 교육프로그램, 다양한 교육프로그램 등의 내용을 포함하는 개념으로 이해될 수 있다[9][10].

2) 교육훈련 운영시스템

교육훈련 운영시스템은 교육훈련의 합리적 실천을 가능하게 해주는 관리적 문제와 관련된 개념이다[3]. 즉, 교육훈련대상자 수요조사, 교육훈련 네트워크, 예산 관련 등의 개념을 바탕으로 교육훈련의 효과성을 달성할 수 있도록 하는 일련의 시스템인 것이다. 이러한 운영시스템은 공무원 교육훈련의 실천을 가능하게 해주는 중요한 평가항목이라고 할 수 있다.

3) 교육훈련 평가관리

교육훈련 평가란 교육훈련의 목적이 어느 정도 달성되었는지 그 효과를 분석·평가하는 활동으로 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 교육과정 수료와 동시에 공무원 개인의 지식·기술·능력·태도·행동에 나타난 학습효과이다. 둘째는 교육훈련을 마치고 직장에 돌아가 1차적인 개인변화가 조직성과에 어떻게 전이되는가를 보는 전이 효과이다[1]. 이러한 교육훈련 평가의 목적은 피훈련자의 인지정도, 교육훈련에 대한 참여 동기의 적절성 정도, 교육훈련의 목적과 수요와의 상관관계, 교육훈련의 목적에 대한 교과내용의 적절성, 등으로 피훈련자의 행동변화가 행정기관의 목적달성에 기여하는 정도 등이다[1]. 현재, 우리나라 지방공무원 교육평가시스템은 효과성 측면에서 매우 미흡하다는 것이 대다수의 의견이다[1][11]. 이런 맥락에서 교육훈련정책의 평가하는 항목으로써 교육훈련평가관리는 중요한 측정항목으로써 가치가 있다.

4) 교육인프라

교육인프라(education infrastructure)는 공무원 교육훈련을 실천함에 있어 물적 자원에서 접근하는 개념이다. 특히, 교육훈련시설, 장비 등과 관련된 개념으로 교육훈련의 효과성에 중요한 영향을 미치는 요소이다. 공무원 교육훈련에 있어 교육인프라는 지속적으로 제기되어 왔던 문제 중에 하나이다[12]. 특히, 교육설비 및 기자재의 노후화, 새로운 교육방식에 맞지 않는 강의실 구조 및 시설 등이며, 민간교육기관과의 비교에서 상당한 수준에서 차이가 난다는 점이 문제로 지적되고 있다[6][12]. 이런 관점에서 교육인프라는 교육훈련정책에 있어 우선순위를 평가할 수 있는 항목으로 의미를 가진다.

2. 평가항목에 대한 논의와 선행연구검토

세부평가 항목은 공무원교육훈련정책에서 가장 활발하게 논의될 수 있는 15개의 평가항목으로 구성되었다.

1) 교육훈련프로그램의 세부평가항목

교육훈련프로그램을 구성하는 세부평가항목은 크게 i) 직무능력향상 교육프로그램(직무연계성), ii) 맞춤형 교육프로그램, iii) Acting Learning 교육프로그램, iv) 다양한 교육프로그램 도입 등으로 구성된다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 직무능력향상 교육프로그램이다. 직무능력향상 교육프로그램은 공무원 교육훈련과 직무와의 연계성에 초점을 둔 개념으로 이해될 수 있다. Bramley(1991)는 훈련의 성공을 위해 직무상황과 비슷한 환경에서 교육하는 것이 바람직하며, 교육과 직무 간 공통요소가 많을수록 교육훈련 후 업무성도가 향상된다는 것을 강조하였으며, Alliger et al(1997)는 피훈련자가 교육훈련의 내용에 대해 스스로가 실용적이라고 지각할 때 훈련된 지식 및 기술이 실무에 응용될 수 있다는 점을 강조하였다[14][15]. 따라서 직무능력향상 교육프로그램의 발전은 공무원 교육훈련정책에 있어 중요한 항목으로 지적될 수 있다.

둘째, 맞춤형 교육프로그램이다. 교육프로그램은 근원적으로 교육생으로 하여금 본인의 직무전문성을 발휘할 수 있도록 도와줄 수 있어야 한다. 즉, 전문성이

필요한 공무원들에게는 소양교육의 토대로 직무전문성을 향상시킬 수 있는 교육내용을 과감히 도입해야 한다 [8]. 기존의 공급자 위주의 획일적 교육운영방식은 교육생들의 다양한 직무전문성을 충족시키지 못한다는 측면에서 비판의 대상이 되어 왔다. 특히, 맞춤형 교육의 부재는 직무수행에서 발생하는 학습수요에 신속하게 대응하기 곤란하게 하며, 상시학습제도의 도입을 방해하며, 업무성과와 직결되는 교육활동을 어렵게 만든다 [3]. 따라서 교육수요자에 맞는 맞춤형 교육은 그 자체만으로도 교육훈련의 신뢰에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이런 맥락에서 맞춤형 교육프로그램은 교육훈련정책의 평가요소로서 의미를 가진다.

셋째, 액션러닝(acting learning) 교육프로그램은 교육생 스스로가 현안과제를 선정하고, 현장학습을 통해 문제해결방안을 제시하는 교육방식이다[8]. 단순한 지식의 증진이 아닌 지식의 실제 활용을 강조하며, 실제 발생하는 문제를 해결하는 능력개발에 중점을 둔다. 최근 들어 공무원 교육훈련도 지식전달 위주에서 벗어나 문제 상황 및 사례를 기반으로 학습자가 주도적으로 문제를 해결해 나가는 액션러닝의 문제해결형 교육훈련 방법이 확대되어야 한다는 것이 설득력을 얻어가고 있다. 이런 맥락에서 액션러닝은 중요한 평가요소로서 의미를 갖는다.

넷째, 다양한 교육프로그램 도입(현장실습, 우수기업, 해외방문 등)은 공무원 교육훈련의 질적 향상에 커다란 도움을 줄 수 있는 학습방법으로 현장실습, 우수기업, 해외방문 등을 통해 공무원들이 직무수행에 있어 외부 환경에 적용할 수 있는 능력을 함양하는데 직접적 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 현장직무훈련(on the job training)은 내부 교육의 가장 일반적인 형태로서 조직 내 모든 계층에서 손쉽게 실시할 수 있는 직무교육이다. 따라서 다양성을 기반으로 한 교육프로그램 도입은 중요한 평가요소로 적용될 수 있다.

2) 교육훈련운영시스템의 세부평가항목

교육훈련운영시스템을 구성하는 세부평가항목은 크게 i) 교육훈련 수요조사, ii) 교육관리자 전문성, iii) 교육훈련 네트워크, iv) 교육훈련 예산집행의 효율성

등으로 구성될 수 있다. 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 교육훈련수요조사는 공무원들이 어떤 훈련을 어느 정도 필요로 하는 가를 확인하는 활동으로 구체적인 훈련계획의 설계를 위한 자료수집 및 분석단계라고 할 수 있다[16]. 즉, 교육수요기관의 의견 및 수요조사 결과와 교육수료자에 대한 설문조사 결과, 새로운 법규 개선사항 등을 반영하여 교육프로그램과 교육수요·성과 등을 고려하여 교육과정을 설계하는 계획 활동이다 [1]. 즉, 과학적 교육훈련수요조사를 통한 교육운영방식이 수요자 중심의 교육에 보다 효율적으로 대처할 수 있는 근간이 된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 체계적이며, 과학적인 교육훈련 수요조사가 미흡하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다[12]. 이런 맥락에서 교육훈련조사는 교육훈련운영시스템을 구성하는 중요한 평가요소가 될 수 있다.

둘째, 교육훈련 네트워크가 가지는 의미는 외부기관과 네트워크(network)를 구축하고 지식을 공유함으로써 조직간 이해도를 높이며, 활발한 상호작용을 통해 정책의제설정, 정책결정 및 평가를 적절히 수행하는 것이다. 특히, 내부에서 창출하기 어려운 경험과 노하우를 축적·활용할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 공무원 교육훈련은 민간차원의 협력 방안이 모색되어야 한다 [3]. 자체 교육에서 벗어나 더 높은 가치를 위해 교육훈련이 개방형 시스템으로 전환되어야 되어야 한다는 것이다[4].

셋째, 교육훈련기관 예산 확충이다. 즉, 교육훈련은 반드시 재정적인 뒷받침이 필수적으로 요구된다[3]. 재정적 지원없이는 내실있는 교육훈련이 이루어지기 힘들다는 것이다. 특히, 능력있는 교수요원의 확보, 교육운영비 확보, 교육인프라시설 확보 없이는 교육훈련의 성과를 바란다는 것 자체가 무리다. 민간부문과 대비하여 정부의 공무원에 대한 교육훈련투자는 상당히 미흡한 실정이다[17]. 기존의 교육훈련을 위한 예산은 '투자'가 아닌 '비용'으로 인식되는 경향이 강하고, 민간에 비해 교육훈련 예산도 적게 편성되고 있다. 또한 교육훈련예산 및 정원 측면에서도 상대적으로 그 중요성이 저평가되는 경향을 보이고 있다. 이런 맥락에서 교육훈련

기관의 예산 확충은 중요한 평가요소인 것이다.

3) 교육훈련평가관리의 세부평가항목

교육훈련평가관리의 세부평가항목은 보면 i) 교육훈련과 인사제도 연계, ii) 교육훈련 평가운영 강화, iii) 교육실적과 성과평가 연계 등으로 구성될 수 있다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육훈련과 인사제도 연계는 교육훈련의 성과를 인사관리에 반영하거나 또는 인력의 적절한 활용을 위한 교육훈련이 이루어져야 한다는 것이다. 현재, 이수하고 있는 교육훈련 중 상당부분이 현대 또는 향후 보직과는 상관없이 이수하는 경우가 있다. 이는 비용 및 그 효과에서도 낭비적 요소가 다분히 존재할 수 밖에 없다. 따라서 교육훈련의 효과를 위해서는 교육과정에 참여하는 공무원들이 현재의 보직과 연계된 과정이거나 또는 향후 맞게 될 보직과 연계될 수 있어야 한다[3]. 이런 맥락에서 교육훈련과 인사제도의 연계는 중요한 교육훈련정책의 평가요소로 이해될 수 있다.

둘째, 교육훈련 평가운영 강화이다. 평가란 훈련사업의 목적이 어느 정도 달성되었는지 그 효과를 분석·평가하는 활동을 말하며, 이중 훈련효과평가란 훈련을 통하여 얼마나 배웠느냐와 이를 실제로 얼마나 적용하는가를 확인하는 작업이다[12]. 이런 맥락에서 기존의 교육훈련평가는 평가는 단순히 교육훈련 이수 후에 강사 및 교육환경에 대한 만족도 조사가 전부라 해도 과언이 아니다. 따라서 교육을 이수한 후에 교육프로그램에 대한 평가와 함께 교육훈련이 가져온 성과와 효과에 대한 지속적인 평가가 이루어져야 향후 교육과정의 개설과 운영에 도움이 될 수 있을 것이다. 한국 공무원 교육훈련에 대한 평가 역시 거의 대부분의 기관에서 설문지에 의존하고 있다. 따라서 교육훈련 평가운영 강화는 교육훈련정책의 중요한 평가항목으로 설정될 수 있다.

4) 교육인프라 세부평가항목

교육인프라의 세부평가항목을 보면 i) 교수요원 확보, ii) 사이버교육시스템 구축 및 강화, iii) 교육훈련 담당조직 및 인력강화, iv) 교육훈련 기관 예산 확충 등이다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교수요원 확보의 관점의 관점이다. 교육훈련기관이 해당 교육생들에게 고품질의 교육서비스를 제공하기 위해서는 교수요원의 전문성 강화가 필요하며, 타 기관 교육훈련과 비교하여 뒤지지 않는 경쟁력이 필요하다[18]. 즉, 다양한 교수요원과 경력이 많은 교수요원이 필요하며, 교수요원의 능력발전을 위해서 창의적인 교육기법이 필요하다[8]. 우리나라의 경우 교수요원의 절대적 부족에 따라 대부분의 강의가 강사를 통해 이루어지고 있고 교육과정을 설계하는 교육관리자도 부족한 현실이다. 특히, 전담교수요원보다는 외래강사에 주로 의존하는 교육이 진행되고 있는 실정이다[8][13][16]. 이런 맥락에서 교수요원 확보는 교육훈련정책의 우선순위를 결정하는데 있어 중요한 평가항목으로 이해될 수 있다.

둘째, 사이버교육시스템 구축 및 강화이다. 디지털 시대에 대응한 창조적 지식기반사회에서 초일류 국가건설을 위한 정부역할의 중요성이 갈수록 중요해지고, 공무원 개개인의 능력발전이 어느 때보다 중요하게 대두됨에 따라 사이버교육에 중요성이 높아지고 있다[3]. 특히, 지식정보화 사회에서 정보는 지식창출의 근거이자 정보활용능력은 인적자원관리의 차원에서 중요한 관리의 대상이다. 따라서 공무원 개개인의 능력발전을 위한 교육인프라 시설과 운영,

교육방식에 있어서도 사이버교육은 매우 중요한 의미를 갖는다. 우리나라는 2000년 공무원사이버교육센터를 개설하여 운영하고 있으며, 가상공간을 통해 e-learning 시스템에 의한 공무원 교육이 확산되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 사이버교육은 활성화되고 있지 못하고 있다. 이런 맥락에서 사이버교육은 공무원 교육훈련에 있어 매우 중요한 정책이라는 점을 알 수 있다.

셋째, 교육훈련 담당조직 및 인력강화이다. 공무원 교육훈련이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 교육훈련을 담당하는 전담조직과 인력을 보강해야 한다. 현재, 교육훈련 분야의 업무량 급증에 비해 각 부처의 전담조직과 인력은 매우 취약한 실정이다. 특히, 교육훈련지원부서 직원들의 잦은 인사이동으로 인해 교육훈련시스템 운영에 대한 노우하우가 제대로 축적·활용되지

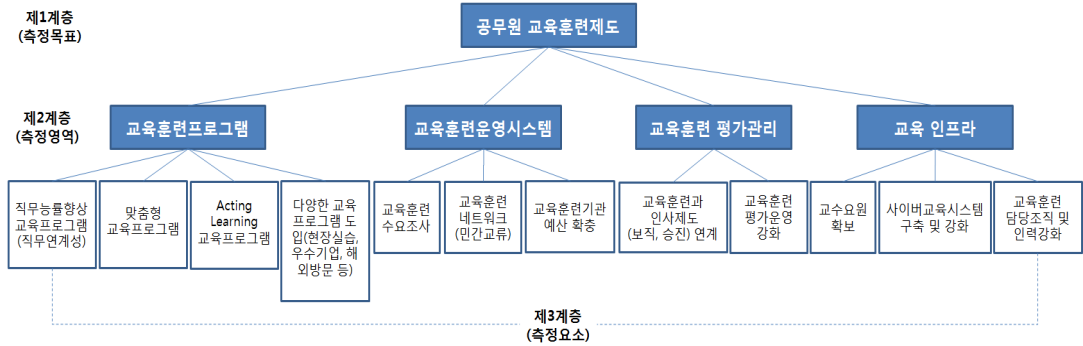


그림 1. 연구대상의 특성표

못하고 있으며, 교육훈련기관 근무자에 대한 인센티브 폐지로 인해 교육기관 근무 기피 현상까지 초래되고 있다.

3. AHP 분석을 위한 의사결정모형

앞서 논의된 평가요소와 평가항목을 바탕으로 각 평가요인들 간의 관계를 고려하여 교육훈련정책의 상대적 중요도와 우선순위에 대해 전문가가 가능한 계층화 의사결정모형을 설정하였다. 구체적인 내용은 [그림1]과 같다.

평가요소에 해당하는 제 2계층은 교육훈련프로그램, 교육훈련운영시스템, 교육훈련평가관리, 교육인프라로 구성되었으며, 평가항목에 해당하는 3계층은 13개의 세부 정책(직무능력향상 교육프로그램, 맞춤형교육프로그램, Acting Learning 교육프로그램, 다양한 교육프로그램 도입, 교육훈련수요조사, 교육훈련네트워크, 교육훈련기관예산확충, 교육훈련과 인사제도연계, 교육훈련평가운영강화, 교수요원확보, 사이버교육시스템 구축 및 강화, 교육훈련 담당조직 및 인력강화)로 구성되었다. 이러한 측정모형의 분석을 위한 구체적인 산식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 a_{ij} &= w_i/w_j (i, j = 1, \dots, n) \\
 \sum_j a_{ij} \cdot w_j \cdot \frac{1}{w_j} &= n (i, j = 1, \dots, n) \\
 \sum_j a_{ij} \cdot w_j &= n \cdot w_i (i, j = 1, \dots, n) \\
 A \cdot w &= \lambda_{\max} \cdot w \\
 CI &= (\lambda_{\max} - n) / (n - 1) \\
 CR &= (CI / RI) \times 100\%
 \end{aligned}$$

III. 공무원 교육훈련시스템의 상대적 중요도와 우선순위분석연구대상 및 방법

1. 자료수집과 전문가조사

공무원 교육훈련정책에 대한 측정영역 및 평가항목들의 상대적 중요도와 우선순위 측정을 위해 공무원교육훈련과 관련된 전문가들을 모집단(population)으로 선정하였다. 이런 과정을 거쳐 전문가 30명을 선정하였다.1) 자료수집방법은 2011년 12월 - 2012년 1월에 걸쳐 E-mail과 전화확인방식, 직접방문방식을 통해 데이터를 수집하였다. 회수된 설문지는 전체 30부 중에서 26부로 회수율은 87% 였다. 이러한 과정을 거쳐 수집된 데이터를 대상으로 계층분석절차 방법을 활용하여 분석하였다. 분석은 [그림 1]과 같이 제 2계층요인(4개), 제3계층요인(13개)으로 구성되는 각 문항별에 대해 한번에 2개 요소를 상호비교하는 쌍대비교(pairwise comparison)방법을 적용하였다. 쌍대비교에서 사용되는 척도의 범위는 1에서 9까지의 수와 이에 대한 상대적 역수들로 구성되며, 각 문항별로 평가항목 간에 상대적 중요도와 우선순위 분석이 이루어진다. 분석도구로는 Export Choice2000을 활용하였다.

2. 일관성 분석을 통한 신뢰성 검증

AHP분석 방법론에서 가장 기본적인면서도 중요한 것은 각 전문가들의 판단한 의사결정결과에 대한 일관

1) 일반적으로 전문가평가에서의 표본수는 50부 내외인 것으로 알려져 있다.

성 검증(consistency ratio test)을 통한 평가 결과에 대한 신뢰성을 확보이다. 즉, 각 평가요소들 사이의 상대적 중요도를 평가하는 경우 전문가 개개인의 판단상의 오차 정도를 측정하여 의사결정의 신뢰성을 확보하는 것이다. 일반적으로 CR은 그 값이 작을수록 판단의 일관성이 크다고 볼 수 있으며, 그 기준은 20%(0.2)보다 작을 경우 응답자가 상당한 일관성을 가지고 의사결정 평가를 수행하는 것으로 판단된다[19].

표 1. 의사결정모형의 일관성지수

구분	제 1계층		제 2계층	
	계층 요소 / 일관성 지수	공무원 교육 훈련 정책	.08	교육훈련 프로그램
교육훈련 운영시스템				.00267
교육훈련 평가관리				.000
교육 인프라				.00435

주) CR(.02 보다 작아야 유의함)

신뢰성 검증결과를 보면, 각 계층별의 일관성 비율은 0.1 미만으로 나타나고 있다. 응답자들의 각 측정영역의 가중치에 대한 일관성 비율을 세부적으로 살펴보면 .08로 나타나 서수적 우선순위를 측정하는 결정기준이 되는 0.1보다 작은 것으로 나타나 신뢰성이 확보된 것으로 검증되었다. 또한 측정목표에 대한 전체 응답자의 상대비교의 일관성비율은 0.000으로 측정되어 전문가 의사결정판단에 의해 설정된 가중치 사이에는 상당한 수준에서의 일관성 있는 이원비교가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

표 2. 측정영역별 중요도와 우선순위 분석결과

구분	제 2계층			제 3계층		
	측정변인	상대적 중요도	우선순위	측정변인	상대적 중요도	우선순위
계층 요소 / 상대적 중요성 / 우선 순위	교육훈련 프로그램	.249	2위	직무능력향상교육프로그램	.224	3위
				맞춤형 교육프로그램	.263	2위
				Acting Learning 교육프로그램	.324	1위
				다양한 교육프로그램	.190	4위
	교육훈련 운영시스템	.374	1위	교육훈련수요조사	.324	2위
				교육훈련네트워크(민간교류)	.295	3위
				교육훈련기관 예산 확충	.381	1위
				교육훈련과 인사제도 연계	.624	1위
	교육훈련 평가관리	.184	4위	교육훈련 평가운영 강화	.376	2위
				교수요원 확보	.509	1위
				사이버교육시스템 구축 및 강화	.176	3위
				교육훈련담당 및 인력강화	.314	2위
교육인프라	.193	3위				

3. 측정영역별 중요도와 우선순위

먼저, 측정영역별 상대적 중요도를 보면, 제 1순위 교육훈련시스템(.374), 제2순위 교육훈련프로그램(.249), 제3순위 교육인프라(.193), 제 4순위 교육훈련평가관리(.184)의 순으로 나타나고 있다. 즉, 전문가들이 판단하는 제한된 합리성의 범위 내에서 정책우선순위는 교육훈련운영시스템이 우선적으로 고려되어야 된다고 판단하는 것으로 나타났다. 결과에 대해 구체적으로 논의해 보면 다음과 같다.

첫째, 측정영역별 평가항목에서 가장 높은 순위를 차지한 교육훈련운영시스템(.374)의 측면에서 세부항목별 우선순위를 살펴보면, 교육훈련기관 예산확충(.381)로 가장 높게 나타났으며, 교육훈련수요조사(.324), 교육훈련네트워크(.295) 등의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 공무원 교육훈련에 있어 예산이 절대적 영향을 미친다는 점을 이해할 수 있다. 실제, 예산과 관련해서 상대적으로 공무원교육기관은 민간교육기관과 비교하여 열악하고 교육훈련 시설 및 장비에 대한 미흡현상이 커다란 장애요인으로 작용하고 있는 실정이다[13]. 적은 예산으로는 양질의 전문 강사를 초빙하기도 어려우며, 프로그램 개발을 위한 투자 및 다양한 교육훈련의 기회를 충분히 제공할 수가 없다. 이런 맥락에서 교육훈련의 예산이 부족하다면 전반적인 교육수준을 향상시키는데 어려움을 겪게 되므로 전문가들은 무엇보다 교육훈련기관의 예산확충이 중요하다고 판단하고 있다고 해석될 수 있다.

둘째, 측정영역별 평가항목에서 2순위를 차지한 교육훈련프로그램(.249)에서는 Acting Learning 교육프로그램(.324)가 가장 높게 나타났으며, 교육훈련수요조사(.324), 교육훈련네트워크(.295)의 순으로 나타났다. 이러한 결과에 대한 해석을 시도해보면, 오늘날 교육훈련은 지식정보화 사회에 대응하기 위한 질적으로 실천하는 수준 높은 행정가를 요구한다. 따라서 과거의 강의 일변도에 의한 주입식 교육훈련방법은 그 동안 지속적인 개선의 대상이 되어왔다. 이러한 교육방식의 벗어나 세미나·사례연구·집단토의 등 참여식 교육훈련 방법과 현장학습식 교육운영을 통해 급변하는 환경에 대응할 수 있는 능력을 향상시키고, 실제적 문제 상황에서 유연하게 대처할 수 있는 인적자원개발이 필요하다. 예를 들어 기본교육 과정 중에 정책현안, 갈등현안, 현장문제 해결 등의 관점에서 접근하고 있으며, 실현가능성과 실효성을 관계자들이 평가하는 방식을 진행하고 있다. 이를 통해 현장을 위한 교육성과가 실효를 거두고 있다고 평가받고 있다. 요약하자면 실천중심의 교육훈련방법이 확대되는 것이 바람직하며, 이것은 공무원 교육훈련도 지식전달 위주에서 벗어나 문제 상황 및 사례를 기반으로 학습자가 주도적으로 문제를 해결해 나가는 액션러닝(Action-learning)의 문제해결형 교육훈련방법이 확대되어야 한다.

셋째, 측정영역별 평가항목에서 3순위를 차지한 교육인프라(.193)에서는 교수요원 확보(.509)가 상당한 수준에서 교육훈련담당 및 인력강화(.314), 사이버 교육시스템 구축 및 강화(.176) 보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 교육훈련프로그램의 성공여부는 교육훈련 실시자가 갖추고 있는 자격요건과 그의 행동에 달려 있다는 점을 시사한다. 이는 공무원 교육기관에서의 외부강사활용율은 60% 수준에 이르는 현실이 반영된 결과로 보여진다. 외부강사에 대한 의존율은 교육과정의 단기교육으로 이루어지고, 전문성이 있는 집중교육을 하기에 어려우며, 소양교육이나 정식교육과 관련된 내용들을 주로 강의식으로 교육을 하게 할 수 밖에 없는 구조적 원인으로 작용하게 된다[3][16]. 즉, 교수요원은 학습촉진자로서 교육훈련의 효과성을 이끄는 데 핵심요인이라는 중요성이 정책우선순위에 반영된 결과로 해석되어진다.

넷째, 측정영역별 평가항목에서 4순위를 차지한 교육훈련평가관리(.184)에서는 교육훈련과 인사제도 연계(.624)가 교육훈련 평가운영강화(.376)보다 월등히 높은 수준으로 평가되었다. 이러한 결과는 교육훈련의 내실화의 관점에서 해석될 수 있다. 현재의 공무원 교육훈련은 교육직후 형식적인 방식으로 학습효과를 측정하고 있을 뿐이며 업무수행 성과의 향상과 같은 실질적인 효과를 측정하지 못하고 있다. 또한 교육훈련이 효과를 충분히 거두기 위해서 근무성적평정, 보직관리, 보수등과 같은 제반 인사과정에 체계적으로 연계되어야 하지만, 현실적으로 이에 대한 연계성이 마련되지 못하고 있는 실정이다. 공무원 교육훈련 전문가들 역시 공무원 교육훈련의 정책우선순위 결정에 있어 교육훈련과 인사제도의 연계가 정책의 효율성 측면에서 매우 중요하다고 평가하고 있다는 것으로 이해될 수 있다.

IV. 결론

이상 본 연구는 공무원 교육훈련정책의 정책우선순위에 대한 전문가 평가에 대한 실증적 연구를 실시하였다. 먼저, 선행연구에 대한 검토와 이론적 논의를 바탕으로 정책평가모형을 구축하고 상대적 중요도, 복합가중치, 우선순위를 AHP기법을 이용하여 측정·비교하였다. 연구결과는 크게 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 측정영역에서는 교육훈련운영시스템 → 교육훈련프로그램 → 교육인프라 → 교육훈련평가관리의 순으로 상대적 중요도가 평가되었다. 이러한 결과는 공무원 교육훈련시스템이라는 전체적 관점에서 가장 효율적인 정책의 우선순위가 교육훈련운영시스템의 변화라는 점을 이해할 수 있으며, 이러한 교육훈련운영시스템의 변화가 전반적인 교육훈련제도의 수준을 끌어올릴 수 있으며, 이를 통해 기타 다른 정책요인들까지도 영향을 줄 수 있는 긍정적 역할을 할 수 있는 정책변수라는 점을 이해할 수 있다.

둘째, 교육훈련프로그램에서는 Acting Learning 교육프로그램, 교육훈련운영시스템에서는 교육훈련기관 예산확충, 교육훈련평가관리에서는 교육훈련과 인사제

도 연계, 교육인프라에서는 교수요원 확보 등이 상대적으로 가장 중요한 우선순위로 평가되었다. 정책은 근본적으로 현실의 문제를 다루는 것이다. 여기에서의 현실은 경제적 합리성을 바탕으로 한 정책이 추구하는 근본적 가치의 융합을 의미한다. 이런 관점에서 Acting Learning 교육프로그램은 현실에 맞는 교육운영방식이며, 교수요원의 확보는 이것에 대한 실천을 보장해주며, 교육훈련기관의 예산은 이러한 교육운영을 현실적으로 가능하게 해주는 정책변수의 프로세스가 형성될 수 있는 구조를 형성할 수 있게 해준다는 것이다. 또한 교육훈련과 인사제도의 연계는 시스템의 피드백의 선순환 구조를 가능하게 해준다. 따라서 향후에는 공무원 교육훈련의 정책방향에 있어 도출된 변수들의 수준을 끌어올리는 것이 정책의 효율성 측면에서 매우 중요하다는 교훈을 얻을 수 있었다.

그럼에도 불구하고 연구자는 이 연구가 가지는 한계에 대해서도 지적하지 않을 수 없다. 공무원 교육훈련 정책에 대한 평가지표 설정에 있어 기존의 선행연구검토와 이론적 논의를 충분히 거쳤음에도 여전히 한계는 존재한다. 또한 전문가 평가의 표본에 있어서도 현재보다 더욱 풍부한 인력 pool에 의한 자료수집이 이루어져야 보다 발전된 연구결과를 얻을 수 있을 것으로 사료된다. 따라서 연구결과는 공무원 교육훈련정책의 정책결정의 측면에서의 이론적인 부분을 간접적으로 지지해 줄 수는 있으나 이것이 전체를 모두 설명하는 것으로 과대 해석되서는 안될 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 강창민, “제주특별자치도 공무원 교육훈련 강화에 관한 연구, 사회과학연구, 제33권, 제1호, 2007.
- [2] 강기창, “공무원 교육훈련과 인사관리의 연계강화방안”, 한국행정연구, 제9권, 제3호, 2000.
- [3] 고승희, 최호택, 김원겸, “지방공무원 교육훈련체계 실태 및 개선방안: 충청남도 교육훈련체계를 중심으로, 충남발전연구원.
- [4] 김판석, “공무원 교육훈련의 전환: 혁신과정과 주요변화 및 향후과제”, 한국인사행정학보, 제6권, 제1호, 2007.
- [5] 이현영, “공무원 필요역량에 대한 중요도 및 수행수준 인식비교를 통한 역량기반 공무원 교육훈련 방향에 대한 고찰, 한국인사행정학회보, 제9권, 제3호, 2010.
- [6] 홍길표, 임효창, “공무원 교육훈련 프로그램 효과성 결정요인에 관한 연구”, 산학경영연구, 제19권, 제2호, 2006.
- [7] Herbert. A. Simon, *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. A Division of Macmillan Publishing Co., Inc: New York, 1976.
- [8] 권기혁, 이시경, 지방정부 중견관리자양성과정 교육훈련의 비교분석: 대구시와 경상북도 공무원의 인식을 중심으로, 정치·정보연구, 제11권, 제1호, 2008.
- [9] 김미나, 지방공무원 교육훈련만족도 조사의 함의와 과제, 지역정책연구, 제18권, 제1호, 2007.
- [10] D. A. Garvin. “Making the case,” *Harvard magazine*, 2003.
- [11] 진종순, 공무원 역량평가의 효과성 제고방안에 관한 연구, 행정논총, 제47권, 제3호, 2009.
- [12] 이영재, 안광현, 공무원 교육훈련과 멘토링에 관한 연구, 한국지적정보학회지, 제11권, 제1호, 2009.
- [13] 김중양, *참여정부 인사개혁의 현황과 과제*, 서울: 나남출판, 2005.
- [14] P. Bramley, *Evaluating Training Effectiveness -Translating Theory into Practice*. London: McGraw-Hill Book Company, 1991.
- [15] G. M. Alliger, S. I. Tannenbaum, W. Traver Jr, H. Bennett, and A. Shotland, Analysis of the Reations Among Training Criteria, *Personnel Psychology*, 1997.
- [16] 황윤원, 공무원 교육훈련의 이론적 고찰과 정책적 함의, 지방의회연구, 제11권, 2002.
- [17] 김귀영, 송석희, 직무능력향상을 위한 공무원교육훈련제도 개선방안, 서울시정개발연구원, 2006.

- [18] M. L. Broad, and J. W. Newstrom, *Transfer of training: Action-packed strategies to ensure high payoff from training investment*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- [19] T. L. Saaty, "How to make a Decision: The Analytic Hierarchy Process," *European Journal of Operation Research*, Vol.48, 1990.

저 자 소 개

박 종 득(Jong-Deuk Park)

정회원



- 1990년 2월 : 청주대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2006년 ~ 2007년 : 한국공공행정학회 회장
- 1987년 3월 ~ 현재 : 배재대학교 행정학과 교수

<관심분야> : 조직이론, 인사행정, 행정이론