



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학박사 학위논문

세종시 이전에 따른 중앙부처  
공무원의 대응방식 변화연구

-정책결정과정을 중심으로-

2019년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

김 찬 우

# 세종시 이전에 따른 중앙부처 공무원의 대응방식 변화연구

-정책결정과정을 중심으로-

지도교수 정 광 호

이 논문을 정책학 박사학위논문으로 제출함

2018년 10월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

김 찬 우

김찬우의 박사 학위논문을 인준함

2018년 12월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

## <국문 초록>

행정기관의 세종시 이전은 국토의 균형발전이라는 대의에도 불구하고, 다양한 측면에서 국정 운영의 비효율을 노정하고 있다. 특히, 원거리 출장의 증가와 이로 인한 출장비용의 증가는 연일 언론과 국회의 이슈로 오르내리고 있다. 논의의 골자로는 세종시에 국회 분원을 설치하자는 의견과 KTX 노선을 세종시와 국회로 연결하자는 의견이 있는 가하면, 청와대 집무실을 세종시로 옮기자는 의견도 있다. 한 걸음 더 나아가 세종시로 이전한 행정기관을 수도권으로 재이전하자는 주장도 있고, 차라리 개혁을 하여 국회, 청와대, 행정부처를 모두 세종시로 옮기자는 주장도 제기되고 있다. 일각에서는 최근에 발생한 신재민 전 기재부 사무관의 폭로도 중앙정부의 지리적 분할로 인한 상급자와의 의사소통 및 관리 소홀의 영향일 수 있다고 한다.

이러한 사정을 종합해보면 세종시 이전으로 인한 행정비효율은 행정뿐만 아니라 국가 전체에도 큰 영향을 미치는 중대한 문제라 할 수 있다. 사실 언론과 국회에서 세종시 이전으로 인한 비효율성의 문제가 최근에 부각되고 있긴 하지만, 학계의 경우에는 오래전부터 활발히 연구되어 온 주제이다. 이 주제는 대중의 관심을 크게 받지 못했을 뿐 행정학자들을 중심으로 2005년경부터 지속적으로 연구해온 주제이다.

연구의 경향을 초기, 중기, 최근으로 구분하면 다음과 같다. 초기는 2005년부터 2012년 12월 이전 기간이다. 이 시기의 연구는 세종시 이전으로 생길 수 있는 문제를 예상하고, 이에 대한 대책을 강구하는 연구가 주류를 이루었다. 중기는 2012년 12월 1단계 세종시 이전 이후부터 2014년 12월 3단계 이전이 끝난 시점까지로 구분할 수 있다. 이 시기는 공무원 등의 만족도 조사를 통해 이전 후 나타난 문제점과 대안을 찾는 연구가 다수이다. 최근 연구는 2014년 12월 이후부터 최근까지로 구분할 수 있다. 이 시기는 주로 세종시 거주 공무원들의 적응 문제와 국회 등 유관기관과의 소통문제로 발생하는 여러 가지 행정 비효율성이 논의되었다.

본 연구의 목적은 중앙부처의 세종시 이전으로 정책결정과정에서 행정비효율이 실제로 발생했는지를 밝히는 것이다. 행정비효율이 발생했다면 어떤 형태로 발생했는지를 밝히는 것이다. 이를 위해 정책결정과정을 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 구분하여 분석틀을 구성하였다. 분석모형을 바탕으로 본 연구는 중앙부처 공무원을 대상으로 순차적 탐구 혼합(exploratory sequential mixed)연구의 방법을 사용하여 탐구하였다. 1단계는 질적 연구로서 심층인터뷰를 진행하였다. 인터뷰의 대상기관은 국토부, 해수부, 고용부, 산업부, 행안부, 과기부, 통일부, 국방부 등 8개 기관이다. 인터뷰 대상자는 8개 중앙부처에 근무하는 17명의 공무원이다. 직급별로 구분하면 국장급 5명, 과장급 5명, 사무관급 7명이다. 이들 대상자를 통해 2012년 12월 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 시점에서 공무원의 대응방식의 차이를 파악하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 의사소통 측면에서의 변화이다. 우선 회의는 이전 전에는 직원 전원이 참석하여 수시로 안전에 대해 심도 깊은 논의를 주고받았다. 그러나 세종으로 이전한 부처의 경우 회의의 개최횟수가 크게 줄었다. 이마저도 회의에 일부만 참석하거나 대리참석에 많아졌다. 회의의 진행방식은 깊이 있는 토론보다는 핵심위주의 의사전달로 바뀌었다. 긴급한 경우에는 대면회의 대신 화상회의를 진행하였다. 이러한 현상은 잔류기관에서는 거의 볼 수 없었다. 다음으로 세종시 이전기관은 보고의 방식도 많이 바뀌었다. 예전에는 대부분의 보고가 대면보고의 형태로 이루어졌다면, 현재는 대면보고는 줄고 메시지나 카톡 등을 활용한 사이버(cyber) 보고가 늘어났다. 대면보고는 현안과 관련하여 장·차관이 필수적으로 알아야 할 사안에 한해서 선택적으로 이루어졌다. 긴급한 경우에는 영상시스템을 활용한 화상보고도 종종 이용되고 있었다. 반면에 잔류기관은 여전히 대면보고를 통해 의사소통을 하고 있었다.

둘째, 의사결정 측면에서의 변화이다. 보고서 검토의 경우 세종시 이전 전에는 과장이나 국장이 수시로 담당자를 불러서 밑줄을 쳐가며 한 문서에 대해 서너 번씩 검토를 하였다. 세종시로 이전한 후에는 정말 중요한 문서를 제외하고는 대부분 한 번(one shot)에 끝내는 경우가 많다. 때로

는 오탈자나 문맥이 맞지 않아도 대세에 지장이 없다고 판단하면 지나치는(oversight) 경우도 흔하다. 결재의 장소는 세종시 이전 전에는 전자결재를 하더라도 주로 사무실에서 진행되었다. 결재를 하다가 의문사항이 생기면 담당자를 수시로 불러서 확인한 후, 부족한 경우 반려하거나 보완한 후 결재를 하였다. 반면 세종시로 이전 후에는 이동 중 결재가 많아졌다. 이동 중에도 카톡이나 바로톡을 사용하여 간단히 보고를 받은 후 ‘모바일 전자정부’에 접속하여 결재를 진행하였다. 그럼에도 불구하고 미처 결재를 마치지 못한 사안은 세종시에 머무르는 날에 일괄적으로 결재를 진행하였다.

셋째, 관리과정 측면의 변화이다. 시간 관리와 관련하여 세종시 이전으로 출장과 휴가 및 퇴근시간에서 이전과는 다른 변화가 포착되었다. 예전과 달리 출장 횟수가 크게 증가하였다. 뿐만 아니라 원거리 출장이 대부분이었다. 서울이나 과천청사 시절에는 국회일정 후에도 업무를 진행할 수 있었지만 세종청사로 이전 후에는 한 번 출장에 하루 대부분을 사용하였다. 이런 이유로 이전부처의 공무원들은 업무를 볼 수 있는 절대시간이 예전에 비해 상당히 줄어들었다. 퇴근시간과 관련하여 두드러진 변화는 예전에 비해 퇴근시간이 자유로워졌다는 점이다. 이러한 변화는 상대적으로 자유롭게 사고를 하는 신세대 공무원의 유입과도 관련이 있다. 그러나 세종시 이전으로 퇴근시간이 더 자유로워졌다. 그 이유는 중참 과장급 이상 공무원들의 거주지가 서울인 경우가 많고, 출장도 잦기 때문이다. 상관이 없기 때문에 실무자들은 눈치를 보지 않고 전보다 자유롭게 퇴근할 수 있었다. 끝으로 연차의 사용과 관련한 변화이다. 세종시로 이전한 기관의 경우 잔류기관에 비해 조퇴가 자유로웠다. 심지어 15분 조퇴도 많았다. 세종시 이전으로 유연근무가 활성화된 것이다. 이것은 세종시 이전으로 인한 긍정적인 변화라 할 수 있다.

기타관리는 업무자율성과 갈등관리로 구분하였다. 업무자율성은 업무관련 재량의 증가라는 점에서 조직 관리에서 긍정적인 요인으로 평가된다. 세종시 이전은 고위직 공무원이 서울에 상주하는 시간을 증가시켰다. 이로 인해 과장급 이하 공무원의 재량이 증가(empowerment)하였다. 반

면에 조직 내부에서 발생하는 갈등을 파악하기가 힘들어졌다. 갈등을 포착하였다 하더라도 해결할 수 있는 기회가 부족해졌다.

순차적 탐구 혼합연구의 2단계는 설문조사이다. 설문조사 연구는 질적 연구에서 나온 결과가 보편적으로도 적용되는지를 확인하기 위해 설계되었다. 설문조사는 세종시로 이전한 6개 중앙부처와 잔류한 4개 중앙부처 184명의 국장급, 과장급, 실무자급 공무원을 대상으로 실시하였다. 설문은 의사소통, 의사결정, 관리과정 전반에 대한 다양한 질문으로 구성되었다. 그러나 설문분석과정에서는 응답한 내용 중에서 계량화하기 쉬운 문항을 선정하여 DID 분석을 진행하였다. DID 분석이 가능했던 이유는 질적 연구와 마찬가지로 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재로 구분하여 설문결과를 획득하였기 때문이다. 분석은 3가지 모형으로 진행하였다. 3가지 모형은 기본모형, 인적특성추가모형, 대응방식변수추가모형이다. 이들 모형의 종속변수는 대면보고 횟수, 회의 횟수, 보고서초안검토 횟수, 퇴근 시간으로 구성하였다. 첫째, 기본모형에서는 이전과 잔류 여부가 종속변수에 미치는 영향을 파악하였다. 분석결과 이전기관의 대면보고 횟수, 회의 횟수, 보고서초안검토 횟수가 모두 부(-)의 값을 나타내었다. 이러한 결과는 이전기관이 잔류기관보다 의사소통, 의사결정의 질이 악화되었음을 보여준다. 다만 퇴근시간의 경우 부(-)의 값을 나타냄으로써 퇴근시간은 이전기관이 더 빨라졌음을 확인할 수 있었다. 둘째, 인적특성 추가모형에서는 인적특성을 통제한 상황에서 이전과 잔류 여부가 종속변수에 미치는 영향을 분석하였다. 인적특성 추가모형에서도 기본모형과 동일한 결과를 얻었다. 셋째, 대응방식변수를 추가한 모형에서도 앞의 두 모형과 마찬가지로 이전기관의 대면보고 횟수, 회의 횟수, 보고서초안검토 횟수가 모두 부(-)의 값을 나타내었다. 따라서 세종시 이전으로 이전 전보다 의사소통, 의사결정의 질이 저하되었음을 알 수 있었다.

순차적 혼합 탐구방법을 통한 연구결과로 미루어 세종시 이전은 정책 결정과정의 질적 저하를 초래하였다. 공무원들은 대부분 이러한 변화의 근본적인 이유가 국회 및 청와대와 세종시 간 거리의 증가라고 응답하였다. 특히 국회와의 거리가 멀어진 것이 가장 큰 이유였다. 국회가 서울에

있다 보니 장·차관은 국회에 대응하기 위해 서울에 머물 수밖에 없고, 주요 보직자들도 장·차관을 보좌하기 위해 출장이 증가할 수밖에 없다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 연구의 의의를 제시한다. 첫째, 본 연구는 세종시 이전의 문제를 조직 내부의 프로세스 변화를 중심으로 고찰하였다는 점이다. 초기연구는 대부분 세종시 이전에 대한 평가와 예측에 관심을 두었다. 중기와 최근 연구는 이전으로 인한 공무원의 문제점과 대응방안을 주로 다루었다. 반면 본 연구는 조직 내부의 정책결정과정에서 초점을 두었다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 연구의 방법과 관련한 의의이다. 본 연구는 순차적 탐구 혼합 연구(exploratory sequential mixed)방식을 사용함으로써 질적 방법과 양적 방법의 장점을 살릴 수 있었다. 소위 삼각검증(triangulation)을 통해 연구의 타당성을 확보할 수 있었다. 셋째, 연구의 결과와 관련한 의의이다. 세종시 이전은 부처 수준에서 단행되었다. 그러나 그 충격은 개인의 직급과 담당업무에 따라 다르게 전해졌다. 이러한 결과로 미루어 세종시 이전의 문제를 조직전체로만 볼 게 아니라 조직 내부의 직급과 업무 성격에 따라 다르게 접근해야 함을 알 수 있다. 넷째, 세종시 이전 문제의 핵심은 이전부처와 국회와의 물리적 거리 증가에 따른 출장 시간의 증가라는 기존 주장의 재확인이다. 국회에 대응하기 위해 장·차관에서 사무관까지 연쇄적으로 출장이 증가하였다. 따라서 세종시와 국회의 물리적 거리를 줄일 수 있는 정책대안 필요하다. 다섯째, 중앙부처 공무원들은 정보통신 기술을 적극적으로 활용함으로써 변화에 대응하고 있었다. 특히 젊은 공무원들이 변화에 더 적극적이었다. 이것은 과천청사 이전사례나 대전청사 이전사례와는 다른 부분이다.

그러나 본 연구는 연구 과정에서 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 연구자료 수집과 관련하여 공무원들의 기억에 의존하여 데이터를 수집하였다는 점이다. 공무원들이 기억하는 이전 전과 직후 1년의 상황에 대한 결과를 바탕으로 데이터를 구성하였다. 기억의 편이(bias)로 인한 오차가 발생할 수 있다는 점은 본 연구의 한계이다. 둘째, 역사적 요인과 관련한 한계이다. 2012년을 기준으로 6년 동안 직급과 담당업무가 바뀐 공무원



들이 많다. 심층 인터뷰에서 최대한 이러한 점을 고려하여 질문을 하였다. 하지만 직급과 담당업무의 변화에 따른 문제는 여전히 남아있다. 셋째, 내생성과 관련한 한계이다. 의사소통, 의사결정, 관리에 영향을 줄 수 있는 누락 변수(omitted variable)들의 문제이다. 특히, 양적연구 부분은 계량화 가능한 변수를 대상으로 하였기 때문에 주요 변수가 누락되었을 가능성이 더 크다. 넷째, 설문조사과정에서 발생하는 인식상의 한계이다. 응답자가 설문과정에서 문항에 대해서 오해할 수 있다. 또한 기억을 되살리는 과정에서도 오류를 범할 수 있다. 다섯째, DID 분석에서 부처별 특성의 차이를 완벽하게 통제하지 못하였다. 향후 연구에서는 한 부처를 대상으로 한 추적연구를 통해 이 문제를 해결할 수 있을 것이다. 특히, 행안부와 과기부가 2019년 2월과 8월에 이전하기 때문에 이들 부처에 대한 추가 조사를 통해 본 연구를 보완한다면 더 나은 연구결과를 얻을 수 있을 것이다. 향후 연구에서 보완될 필요가 있다.

**주요어 : 세종시 이전, 지리적 근접성, 중앙부처, 정책결정과정, 국회, 청와대**

**학 번 : 2014-31338**

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 범위 .....	7
1. 연구의 대상 .....	7
2. 연구의 범위 .....	9
제 3 절 본 연구의 구성 .....	11
1. 방법적 구성 .....	11
2. 연구의 전체구성 .....	12
제 2 장 이론적 배경 .....	13
제 1 절 행정기관의 세종시 이전 .....	13
1. 세종시 이전 맥락 .....	13
2. 세종시 이전 목적 및 현황 .....	16
1) 세종시 이전 목적 .....	16
2) 세종시 이전 현황 .....	17
3. 세종시 이전과 정부의 대응 .....	20
4. 소결 .....	23
제 2 절 정책결정과정 .....	25
1. 정책결정과정에서 중앙부처의 정책적 역할 .....	25
2. 정책결정과정에서 공무원의 정책적 역할 .....	25
3. 정책결정과정 .....	27
1) 의사소통 측면: 회의와 보고 .....	27
2) 의사결정 측면: 결재와 보고서 검토 .....	30
3) 관리 측면: 시간 관리와 갈등관리 .....	32
4. 소결 .....	34
제 3 절 지리적 분산과 의사소통에 관한 연구 .....	36
1. 지리적 분산과 의사소통 .....	36
2. 지리적 분산과 집단토론회 .....	39

제 4 절	지리적 분산과 의사결정에 관한 연구	40
1.	지리적 분산과 의사결정	40
2.	지리적 분산과 시간압박 하의 의사결정	41
제 5 절	지리적 분산과 내부관리에 관한 연구	43
1.	지리적 분산과 시간관리	43
2.	지리적 분산과 갈등관리	44
제 6 절	선행연구의 한계	45
1.	선행연구의 종합	45
2.	본 연구와 선행연구의 차이점	47
제 3 장	질적 연구	48
제 1 절	서론	48
제 2 절	연구 설계	50
1.	연구 방법	50
2.	연구 모형	54
제 3 절	심층인터뷰 분석결과	58
1.	의사소통측면 분석	58
1)	회의와 보고	58
2)	협의와 소통	62
3)	소결	65
2.	의사결정측면 분석	69
1)	보고서검토	69
2)	결재	70
3)	소결	71
3.	관리과정측면 분석	73
1)	출장, 휴가, 퇴근시간	73
2)	업무자율성, 갈등관리	76
3)	소결	78
4.	분석결과 종합	80
1)	중앙부처 공무원의 대응방식변화	80
2)	중앙부처 공무원의 성과인식	86

<b>제 4 장 양적 연구</b> .....	<b>88</b>
<b>제 1 절 서론</b> .....	<b>88</b>
<b>제 2 절 연구 설계</b> .....	<b>89</b>
1. 연구 방법 .....	89
1) 설문조사 .....	89
2) 이중차이법(Difference in Difference) 분석 .....	94
2. 연구 모형 .....	95
1) 설문조사 분석모형 .....	95
2) 연구가설 .....	100
<b>제 3 절 설문 분석결과</b> .....	<b>103</b>
1. 기본모형 분석결과 .....	103
2. 인적특성 추가모형 분석결과 .....	104
3. 대응방식 변수 추가모형 분석결과 .....	114
4. 소결 .....	121
<b>제 5 장 토론</b> .....	<b>124</b>
<b>제 1 절 지리적 분산과 공무원의 대응</b> .....	<b>124</b>
1. 지리적 분산을 극복하기 위한 공무원의 노력 .....	124
2. 지리적 분산으로 인한 정책실패 사례 .....	126
<b>제 2 절 지리적 분산과 정책대안 모색</b> .....	<b>128</b>
1. 법적·제도적 측면 .....	128
2. 공무원 개인 측면 .....	130
<b>제 6 장 결론</b> .....	<b>132</b>
<b>제 1 절 연구결과의 요약</b> .....	<b>132</b>
1. 질적 연구 요약 .....	132
2. 양적 연구 요약 .....	137
<b>제 2 절 연구의 의의 및 시사점</b> .....	<b>139</b>

1. 연구의 의의 .....	139
1) 연구의 이론적 의의 .....	139
2) 연구의 정책적 의의 .....	142
2. 시사점 .....	144
<b>제 3 절 연구의 한계와 향후 과제 .....</b>	<b>146</b>
<b>참고 문헌 .....</b>	<b>148</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>165</b>
<b>&lt;부록&gt; .....</b>	<b>167</b>

## 표 목 차

[표 1-1] 본 연구의 대상기관 .....	8
[표 1-2] 중앙행정기관 소재지 및 지방이전 현황 .....	10
[표 2-1] 세종시 출범 주요 추진과정 .....	14
[표 2-2] 단계별 중앙행정기관 지방이전 현황 .....	19
[표 2-3] 행정효율성 확보를 위한 장기 계획 .....	22
[표 2-4] 중앙부처 공무원의 공직 유형 .....	26
[표 2-5] 의사소통의 분류와 조직 내부절차 .....	29
[표 2-6] 의사결정의 분류와 조직 내부절차 .....	31
[표 2-7] 관리과정의 분류와 조직 내부절차 .....	33
[표 2-8] 중앙행정기관 간 거리 .....	35
[표 2-9] 선행연구 정리 .....	45
[표 3-1] 인터뷰 질문의 개요 .....	53
[표 3-2] 인터뷰 리스트 .....	54
[표 3-3] 의사소통 차원 대응방식 변화 .....	68
[표 3-4] 의사결정 차원 대응방식 변화 .....	72
[표 3-5] 중앙부처 출장횟수 .....	73
[표 3-6] 관리 차원 대응방식 변화 .....	80
[표 3-7] 새로운 대응방식의 발견 .....	85
[표 4-1] 설문지의 구성 .....	91
[표 4-2] 설문 리스트 .....	92
[표 4-3] 시점별 연구대상 설계 .....	93
[표 4-4] 세종시 이전과 DID 분석 논리 .....	94
[표 4-5] 분석모형 수식 설계 .....	99
[표 4-6] 기본모형 분석결과(2012년 12월 이후 전체) .....	104

[표 4-7] 인적특성추가모형 분석결과(2012년 12월 이후 전체) ..	105
[표 4-8] 분석결과 요약(2012년 12월 이후 전체) .....	107
[표 4-9] 인적특성추가모형 분석결과(직후 1년) .....	109
[표 4-10] 분석결과 요약(직후 1년) .....	110
[표 4-11] 인적특성추가모형 분석결과(현재) .....	112
[표 4-12] 분석결과 요약(현재) .....	114
[표 4-13] 대응방식변수 추가모형(2012년 12월 이후 전체: N=595; [Y1],[Y3]) .....	116
[표 4-14] [표 4-14] 세종시 이전 전 후비교(2012년 12월 이후 전 체: N=595; [Y2],[Y4]) .....	118
[표 4-15] DID 회귀 분석 결과의 종합 .....	120
[표 6-1] 새로운 대응방식의 발견 .....	136

## 그 립 목 차

[그림 2-1] 부처내부 정책결정 프로세스 .....	32
[그림 3-1] 대응방식 변화과정 도해 .....	55
[그림 3-2] 대응양식 변화 질적 분석모형 .....	57
[그림 4-1] 연구모형 개념도 .....	96
[그림 4-2] 대응양식변화 양적 분석모형 .....	97

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 목적 및 필요성

본 연구의 목적은 행정기관의 세종시 이전으로 정책결정과정에서 공무원의 대응방식이 어떻게 변화했는가를 밝히는 것이다. 다시 말해 본 연구 목적은 세종시 이전에 따른 공무원의 대응방식 변화를 의사소통, 의사결정, 관리의 측면으로 나누어 정책결정과정 상의 변화에 대해 분석하는 것이다. 세종시 이전 정책은 중앙행정기관을 지방으로 분산하여 지역 균형발전을 달성하려는 정책이다. 즉 과밀화된 수도권 인구를 분산하여 국토의 균형발전을 이루자는 것이다. 중앙행정기관의 분산에 따른 각 계 각층의 우려와 반대에도 불구하고, 2012년 9월 ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’과 ‘중앙행정기관 등의 이전계획’이 마련됨에 따라 본격적으로 추진되었다. 그러나 애초 정부의 의도와는 달리, 세종시 이전은 행정효율성 면에서 여러 가지 문제와 변화를 초래하였다(이대희 외, 2018). 특히 공무원의 잦은 국회출장은 업무시간의 부족과 부서 내 공동화를 유발하여 의사소통의 부재 등 여러 가지 행정비효율을 낳고 있다(허준영 외, 2015b; 허준영, 2013 등). 세종시 이전 정책을 추진하면서 정부는 최첨단 정보통신기술과 인터넷망 등 통신 인프라와 KTX 등 신속한 교통수단으로 분산으로 인한 물리적 거리의 문제를 얼마든지 극복할 수 있다고 전제하였다. 그러나 2012년 12월부터 세종으로 중앙행정기관이 이전하면서부터 정부의 예상과는 달리 여러 가지의 행정비효율이 보고되었다. 무엇보다도 국회 등 서울 출장의 증가와 이에 따르는 막대한 출장비용의 문제가 언론과 국회의 주요 이슈가 되었다. 급기야 지난 9월 20일에 이해찬 의원(세종)은 세종시 국회 분원 설치를 골자로 한 국회법 개정안 대표 발의하였다. 세종시로 이주한 정부 부처(16개 중앙행정기관, 20개 소속기관)들이 국회와의 물리적 거리의 제약으로 많은 행정 비효율을 초래한다는 것이 그 이유였다. 즉 세종청사 공무원들의 한 해 평균 출장비는 약 200억 원에



달하고, 출장지의 80% 이상이 국회와 서울이다 보니 세종시 국회 분원 설치가 시급하다는 것이 주요 골자이다(Break News, 2018.10.02.<sup>1)</sup>).

언론과 국회뿐만 아니라 학계에서도 세종시 이전으로 인한 비효율성에 대한 연구가 활발히 논의되었다. 특히, 학계의 경우에는 본격적으로 세종으로 이전을 시작하기 훨씬 前인 2005년경부터 논의가 시작되었다. 대표적인 연구 중에는 ICT 기술을 이용한 화상회의로는 정책 조정의 목적을 달성하기 어렵다고 본 연구(김찬동, 2005; 김찬동·김대건, 2005)와 국회출석과 관련해 상당히 많은 국정운영의 비효율성이 나타날 것으로 예상한(전영평, 2005) 연구가 있다. 전영평(2010: 85)은 행정중심도시 이전 자체보다 중앙정부의 지리적 분할이 비효율성을 초래하는 원인이라고 지적하였다. 최용환(2011)은 정부 내 연계성 약화, 대국회 관계에서의 문제, 그리고 민간부분 및 국제부분과의 연계성 약화 가능성을 지적하였다.

임형백(2011)의 연구는 세종시로의 이전을 일곱 가지 관점에서 비판하였다. 첫째, 국가균형발전이란 개념의 모호성, 둘째, 행정기관의 분산으로 인한 비효율성, 셋째, 세종시 이전으로 기대되었던 파급력 감소, 넷째, 도시의 분산으로 인한 국가경쟁력의 약화, 다섯째, 국가부채의 증가, 여섯째, 통일이후 수도로서의 부적합성, 일곱째, 지식기반 경제에서 대도시의 중요성 간과라는 측면에서 문제가 있다. 최근에는 세종시 이전이 대통령의 행정부 통솔 문제, 국회와 행정부 업무 관계, 행정 기능의 전국적 분산 문제, 행정 공무원의 근무 및 생활 불편, 세종시 생활권 형성의 어려움, 정부 청사의 안전 등 많은 문제가 있기 때문에 오히려, 세종 정부 청사의 서울 수도권 재이전이 필요하다(이대회 외, 2018)는 논의도 등장하였다.

이처럼 중앙부처의 세종시 이전으로 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 그러나 기존의 선행연구는 이전으로 인한 문제점을 예상하고, 제기하는데 집중되어 있어, 이전으로 인한 조직 내부의 프로세스 변화를 파악하기에는 어려운 점이 있다. 대부분 세종시로 이전한 공무원의 만족도 조

---

1) 이해찬 의원, 세종시 국회분원 설치법안 발의, Break News 대전세종충청. [http://dj.breaknews.com/sub\\_read.html?uid=201210](http://dj.breaknews.com/sub_read.html?uid=201210)(검색일: 2018. 10. 02. 04: 41)

사 및 세종시 이전에 대한 평가들이 주를 이룬다(채원호·손호중, 2005; 전영평, 2010 등). 또한 세종시 이전에 따른 문제점과 대안을 제시하는 연구(김동원, 2013; 허준영, 2013 등)와 세종시 거주 공무원들의 적응 및 지리적 분산으로 인한 행정의 비효율성 및 국회 등 유관기관과의 소통문제를 지적하는 연구들이 대부분이다(허준영 외, 2015b; 허준영, 2013 등). 이러한 연구들은 방법론상으로도 공무원의 생활 만족도 조사에 집중되어 있어 실제 세종시 이전으로 인한 조직업무에서의 실제 변화를 충분히 반영하지 못하고 있다.

본 연구는 이러한 현실을 반영하여 행정 비효율이 실제로 발생했는지, 발생했다면 그 정도는 얼마나 되는지, 어떤 과정을 거쳐서 발생했는지에 대한 경험적 연구를 진행하였다. 결국 세종시 이전으로 인한 행정비효율의 문제는 강력한 주장보다는 이러한 질문에 논리적·실증적으로 답하는 것이 더 설득력을 갖기 때문이다. 결국 세종시 이전으로 인한 비효율성의 논의는 경험적 실증의 문제로 귀결되므로, 탄탄한 이론을 토대로 한 연구모형설정을 통해 차분한 검증을 필요로 한다. 세종시 국회 분원 설치, 국회 세종시 이전, 세종시 이전부처 서울 재이전 등의 논의는 실증 분석을 통해 더욱 체계적으로 이루어질 필요가 있다.

행정기관 세종시 이전으로 인한 조직 내부의 프로세스 변화에 관한 연구가 필요하다. 필요한 이유는 기존의 연구의 한계와 관련되어 있다. 행정기관의 세종시 이전과 관련한 기존연구는 크게 3기로 분류할 수 있다. 우선 초기연구는 행정기관이 세종시로 이전이 발표된 2006년부터 2012년 12월 1단계로 세종시 이전하기 전에 이루어졌다. 이 시기 연구는 주로 세종시 이전에 대한 평가와 예측과 관련되어 있다(채원호·손호중, 2005; 나태준, 2005; 김상봉, 2006; 김원동, 2006; 류기철, 2009; 전영평, 2010 등). 다음으로 중기연구는 2012년 12월 기획재정부, 해양수산부 등이 세종시 이전을 시작한 시기부터 2014년 12월 고용노동부, 보건복지부가 세종시로 이전하여 1년이 지난 시점에 주로 이루어졌다. 이 시기 연구는 중앙 부처의 이전으로 인한 문제점을 제시하고, 이에 대한 대응방안을 검토하는 연구가 대부분이다(임형백, 2011; 김동원, 2013; 허준영, 2013;

이용규 외, 2013 등). 마지막으로 최근연구는 2014년 12월 이후 최근까지로 세종으로 이전한 공무원들의 정착 및 적응에 따른 문제점을 발견하고 (류현숙·홍승희, 2013; 허준영·권민영·조원혁, 2015; 허준영·이건·윤건, 2015; 최진혁, 2015), 세종시 이전 이후 정책결정과정의 변화를 살펴보는 연구이다. 예를 들어 행정기관 내부의 프로세스를 업무소통방식의 변화, 업무처리방식의 변화, 업무 형태의 변화로 나눈 후 고위직 중심의 인터뷰를 통해 정확성과 적시성으로 측정한 정책결정의 질에 미친 영향을 분석한 연구가 대표적이다(하혜수·김철희, 2018).

즉 초기연구는 행정기관 세종시 이전에 대한 평가와 예측이 중심이고, 중기연구는 이전으로 인한 문제점과 대응방안을 논의하였으며, 최근연구는 정책결정과정의 변화를 다루었다. 본 연구는 기존 연구가 가진 장점을 살리면서도 각각의 연구를 하나의 분석틀로 설정하여 종합적인 관점에서 행정기관의 세종시 이전으로 인한 변화를 살펴려는 목적으로 진행하였다. 다시 말해 본 연구는 초기연구에서 제기한 예측을 검증하고, 중기와 최근 연구의 한계를 보완하는 종합적인 연구라 할 수 있다.

본 연구는 공무원의 대응방식을 의사소통, 의사결정, 관리과정의 측면으로 나누어 업무프로세스의 변화과정을 설명한다. 본 연구가 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 나누어 분석하는 이유는 다음과 같은 4가지 이유 때문이다. 첫째, 조직과정의 과정은 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 구분할 수 있다(Tichy, 1981; 오석홍, 2008). 따라서 이러한 분류를 통해 실제 조직이 성과를 달성하는 방법을 이해할 수 있다. 둘째, 공무원의 대응방식의 묶음을 통해 조직구조와 행위를 연결하는 메커니즘을 이해할 수 있다. 대응방식의 묶음은 조직의 거시적(macro) 측면과 미시적(micro) 측면을 연결하는 가교(bridge) 역할을 한다. Lorenzen(1997)는 조직은 조직구조, 대응방식의 묶음, 그리고 행동으로 이루어진다고 보았다. 그의 연구에서 보면, 조직루틴은 구체적이고 실질적인 과업차원에서 조직구성원들의 실제 행동이 일어나는 과정을 설명하는 것이라면, 조직구조는 구성원 간의 관계를 미리 예정해둔 것으로 실제 행동을 나타내지는 않는다. 그리고 조직구조는 구성원들이 할 수 있는 행동의 범위나 한

계를 지정하는 역할을 할 뿐, 성과를 지향하기 위한 구체적인 행동 유형을 제공하지 않는다. 이러한 점에서 조직구조와 행동 사이에는 이를 연결하는 대응방식의 묶음이 필요한 것이다.

셋째, 대응방식을 통해 조직 고유의 행동방식을 이해할 수 있다. 대응방식은 행위를 통해 도출된 자연적 산물(natural product of action)이다. 이는 환경이나 조직구조에 의하여 결정된 것이 아닌 반복적 행위에서 비롯된 것이다. 그리고 여기에 하나 더 의미가 더해져야 하는 것이 대응방식은 노력에 의해 달성된(effortful accomplishment) 결과라는 것이다 (Pentland & Rueter, 1994; Feldman & Pentland, 2003; Orlikowski, 2002). 이러한 점에서 대응방식은 조직 역사를 담고 있다고 볼 수 있다. 넷째, 대응방식을 통해 현재 조직의 상태, 모습을 파악할 수 있다. 대응방식은 변화적 속성(procedural natural of routine)을 내포하고 있다. 대응방식은 완성된 조직(organization)과 형성되고 있는 조직과정(organizing) 중간에 위치한 것으로, 이러한 상태는 조직이 변화할 수 있는 기회로 작용한다.

행정기관의 세종시 이전은 많은 부분에서 조직의 업무환경을 변화시켰다. 세종시로 정부부처를 이전함으로써 국회 및 청와대 등 유관기관과의 물리적 거리를 증대시켰다. 이러한 변화는 우선, 직원 상호간의 대면접촉의 기회를 감소시켰다. 상관의 잦은 출장은 조직 내의 부하직원과의 접촉 기회를 감소시켰을 뿐만 아니라, 동료들 간 또는 부처 간의 타직원과의 접촉기회를 감소시켰다. 둘째, 지리적 분산은 출장의 증가 및 세종시로 거주지를 이전하지 않은 직원의 출퇴근 시간의 증대로 인해 직원의 체력과 업무시간을 감소시켰다. 체력과 업무시간의 감소는 업무를 처리하는 시간의 부족을 가져오고, 이는 업무처리과정에서 시간적인 압박을 초래하였을 것이다. 셋째, 주로 5급 이상 특히, 국·과장급 관리직 직원의 세종시외 근무시간의 증가는 상관의 관리에도 부정적인 영향을 미쳤을 것이다. 소위 ‘두무일<sup>2)</sup>’이라 불리는 날처럼 관리자가 부재할 경우 평소보다 업무의 긴장도가 저하될 것으로 예상할 수 있다. 다시 말해, 지리적

---

2) 파일럿 인터뷰를 통해 공무원들은 상급자가 출장 및 회의로 세종시에 머물지 않은 날을 ‘두무일’로 부른다는 것을 알게 되었다.

분산으로 인한 대면접촉 기회의 감소와 업무처리시간의 부족 및 관리의 소홀은 조직의 대응방식을 변화시켰을 것으로 예상할 수 있다.

대응방식의 변화는 직원 간의 연결(connection)을 통한 상호작용을 변화시켰으로써, 구성원 간 업무에 대한 공감대(shared understanding)에 영향을 미쳐 업무 자체를 변화시켰을 것으로 예상할 수 있다. 즉, 세종시로의 지리적 분산은 의사결정(결재, 보고서 검토), 의사소통(회의, 소통), 관리과정(시간관리, 갈등관리)에 영향을 줌으로써 결국 조직 업무(task)에 영향을 미칠 것이다.

## 제 2 절 연구의 대상과 범위

### 1. 연구의 대상

본 연구는 세종시 이전에 따른 중앙부처 공무원의 대응방식 변화를 살펴본다. 이를 위해 본 연구의 대상을 다음과 같이 한정한다. 첫째로, 본 연구의 대상은 중앙행정기관을 대상으로 한다. 중앙행정기관은 정책을 직접 관장하느냐를 기준으로 정책 주관부처와 정책 주관부처로 나눈다(민진, 2015). 본 연구는 세종시 이전이라는 거리 이격이 정책결정과정에서 공무원의 대응방식에 어떤 변화를 줬는지를 탐구하는 것이므로 정책 주관부처의 공무원으로 그 대상을 한정한다. 정책주관부처는 크게 다섯 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 안보치안 부처는 국가의 안전보장과 치안 관련 정책을 담당하는 부처로서 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 국가안전처, 경찰청, 검찰청, 병무청, 방위사업청 등이 있다(민진, 2015: 146). 이 중에서 본 연구의 대상은 통일부와 국방부이다. 둘째, 경제산업 부처는 국가 경제와 재정금융 정책을 담당하는 부처로 기획재정부(이하 기재부), 과학기술정보통신부(이하 과기부), 농림축산식품부, 산업통상자원부(이하 산업부), 국토교통부(이하 국토부), 해양수산부(이하 해수부), 국세청, 관세청 등이 있다(민진, 2015: 146). 이 중에서 본 연구는 기획부, 과기부, 산업부, 국토교통부, 해수부를 대상으로 선정하였다. 셋째, 사회보건복지 부처는 사회복지 및 보건 분야 정책을 담당하는 부처로 보건복지부(이하 복지부), 환경부, 고용노동부(이하 고용부), 여성가족부 등이 있다(민진, 2015: 146). 이 중에서 본 연구는 복지부와 고용부를 대상으로 선정하였다. 넷째, 정치행정 및 권익관련 부처로 행정안전부(이하 행안부), 국민권익위원회, 국가인권위원회 등이 있다(민진, 2015: 146). 이 중에서 본 연구는 행안부를 대상으로 선정하였다. 다섯째, 교육문화체육언론 부처는 교육, 문화, 체육, 방송 분야의 정책 업무를 담당한다. 부처로는 교육부, 문화체육관광부, 방송통신위원회가 있다. 본 연구는 교육문화체육언론 부처는 대상에서 제외하였다. 제외의 이유는 세종시 이전시기에 따라 부처를 선

정하는 과정에서 제 1단계(2012년 12월)와 제 2단계(2013년 12월)의 이전부처 중에서 대상기관을 충분히 선정했다고 판단하였기 때문이다.

둘째로, 본 연구의 인적대상과 행정부처의 주요행위자 중에서 실·국장급과 과·팀장급 및 사무관급 공무원을 선정하였다. 행정부처는 정책을 입안하고 결정하며 집행하는 핵심기관이다. 주요 정책행위자는 대통령, 장·차관 등 정무직 공무원과 실·국장, 과·팀장, 사무관 등 직업공무원의 두 가지 분류가 가능하다(민진, 2015: 149). 이 중 본 연구는 직업공무원에 초점을 두었다. 왜냐하면 정무직 공무원에 비하여 직업공무원들이 행정기관의 세종시 이전으로 세종시에 체류하는 시간이 더 길기 때문이다(하혜수·김철희, 2018).

본 연구는 순차적 탐구 혼합 연구로서 1단계로 심층인터뷰를 진행하였고, 2단계로 설문조사를 실시하였다. 따라서 각 단계별로 대상 행정기관의 차이가 존재한다. 1단계 심층인터뷰의 경우 8개 중앙행정기관의 직업공무원 17명을 대상으로 선정하였다. 8개 기관은 해수부, 국토부, 산업부, 고용부, 통일부, 국방부, 과기부, 행안부이다. 2단계 설문조사 시의 경우 앞의 8개 기관에 더하여 복지부와 기재부를 추가하여 10개 중앙행정기관의 직업공무원을 대상으로 선정하였다.

본 연구의 대상기관을 범위가 더 넓은 설문조사 대상기관으로 나타내면 [표 1-1]과 같다. (기재부)와 (복지부)는 심층인터뷰에는 포함되지 않았으나 설문조사에는 포함된 기관을 나타낸 것이다.

[표 1-1] 본 연구의 대상기관

분류	이전 단계	이전시기	대상기관
실험 집단	1단계	2012년 12월	국토부, 해수부, (기재부)
	2단계	2013년 12월	고용부, 산업부, (복지부)
통제 집단	잔류	미이전	행안부, 과기부, 통일부, 국방부

## 2. 연구의 범위

본 연구의 시간범위는 2012년 12월 세종시 1단계 이전에서부터 2018년 12월 현재까지이다. 또한 본 연구의 공간적 범위는 서울중앙청사, 과천청사, 세종청사로 서울과 과천 및 세종시이다. 본 연구가 대상기관의 시·공간적 범위를 선정하면서 고려한 요소는 행정기관의 지방이전현황이다.

2016년 6월 현재 ‘중앙행정기관 소재지 및 지방이전 현황’ 자료에 따르면, 중앙행정기관 45개 중 11개 기관을 제외한 34개 기관이 세종시로 이전하였다. 서울에 잔류하고 있는 기관으로는 법무부, 방송통신위원회, 여성가족부, 통일부, 외교부, 행안부, 과기부<sup>3)</sup> 등 7개 기관이고 근무인원은 2,911명이다<sup>4)</sup>.

또한 행정중심복합도시로 개발된 세종시는 2012년 국무총리실, 농림부, 국토해양부, 기재부 등을 시작하여 2016년 4월 국민안전처와 인사혁신처를 끝으로 21개 중앙행정기관이 이전하였고, 근무인원은 11,663명인 것으로 보고되었다. 중앙행정기관이 다수 소재하고 있던 과천정부청사에는 법무부, 방송통신위원회, 과기부의 3개 기관에 정원 1,683명이 근무하고 있다. 1998년에 설치된 대전정부청사에는 관세청, 병무청, 조달청, 중소기업청, 특허청, 통계청, 문화재청, 산림청 이상 총8개 기관에 정원 4,105명, 그 외 식약청은 충북 청원군에, 농촌진흥청은 전북 전주시에 소재하고 있다.

특히 중앙행정기관의 세종시 이전은 2012년 12월부터 단계적으로 진행되고 있다. 아래 [표 1-2]는 주요행정기관의 단계별 이전현황을 보여준다. [표 1-2]에서는 이미 세종시에 이전한 부처와 이전계획은 있으나 아직 이전하지 않은 부처와 이전 계획이 없는 부처현황을 알 수 있다.

---

3) 모든 부처의 이름은 현재의 명칭으로 표기하였다. 예를 들어 과기부는 박근혜 정부 때 미래창조과학부로 불리었지만 현재의 명칭인 과학기술정보통신부(과기부)로 바꾸어 표기하였다.

4) 검찰청, 경찰청, 국방부, 방위사업청은 보안사항을 이유로 미공개하였기 때문에 제외하였다.



[표 1-2] 중앙행정기관 소재지 및 지방이전 현황

이전단계	이전시기	대상기관
1단계	2012년 12월	총리실, 농림부, 국토해양부(현재 국토교통부와 해양수산부로 분리), 기재부, 행복청, 공정위, 환경부
2단계	2013년 12월	교육부, 고용부, 산업부, 복지부, 문체부, 보훈처
3단계	2014년 12월	법제처, 권익위, 국세청, 우정본부
4단계	2016년 4월	소청심위, 인사처, 안전처
5단계 (미이전)	2019년 2월, 8월	행안부(2월), 과기정통부(8월), 통일부, 국방부, 외교부, 여성가족부, 법무부

## 제 3 절 연구의 구성

### 1. 방법적 구성

본 연구는 순차적 탐구 혼합 연구(exploratory sequential mixed)의 방식(Creswell, J. W., 김영숙 외 공역, 2011)으로 질적 연구를 먼저 거친 후에 양적 연구를 진행하였다. 본 연구가 이러한 방식을 취한 이유는 질적 연구(적은 수의 개인들)에서 얻은 결과가 양적연구(모집단)에도 적용될 수 있는지를 확인하기 위함이다(Creswell, J. W., 김영숙 외 공역, 2011). 이는 1980년대부터 본격적으로 수행된 혼합 방법 설계의 일종으로 질적 자료와 양적자료를 동시에 수집하여 불완전한 측정이 갖는 한계를 극복하여 연구문제에 대한 해석의 불확실성을 줄일 수 있다(Jick, 1979). 캠벨(D.T.Cambell)은 자료 수집의 방법으로 질적 방법과 양적 방법을 동시에 사용함으로써 단일한 방법을 취할 때보다 더 신뢰성 있는 결과를 도출할 수 있다고 하였다. 이러한 방법을 삼각검증법(Triangulation)이라 부른다(Creswell, J. W., 김영숙 외 공역, 2011)

본 연구에서는 제3장에서 심층인터뷰를 통한 자료 수집 방법을 활용한 질적 연구에 대해서 논의한 후 이어지는 제4장에서 설문조사를 통해 수집된 자료를 바탕으로 양적 연구 설계와 분석 결과를 논의할 것이다. 즉 본 연구는 질적인 방법(심층인터뷰)과 양적인 방법(설문조사)을 순차적으로 사용하여 자료를 수집하고 분석하였다. 질적인 방법은 주로 세종시 이전기관과 잔류기관 사이의 대응방식 차이가 ‘왜 발생했는지?’ ‘세종시 이전으로 인한 공무원의 대응방식이 어떻게 변화하였는지’ 등을 구체적으로 밝히려는 목적으로 설계되었다. 심층면접을 통한 자료수집방법은 단일의 정부 조직을 대상으로 하면서도 조직을 구성하는 하위집단과 조직구성원들의 다양한 상호작용을 분석할 수 있는 장점이 있다.

다음으로 설문조사는 질적 연구의 결과의 일반화 가능성을 염두해 두면서 질적 연구를 보완하는 의미에서 실시되었다. 특히, 심층 면접을 통한 질적 연구와 설문조사를 통한 양적연구를 순차적으로 진행함으로써

연구 결과 해석의 신뢰성과 타당성을 더욱 증진할 수 있을 것으로 기대하였다.

## 2. 연구의 전체구성

본 연구는 세종시 이전이라는 지리적 분산이 공무원의 대응방식을 어떻게 변화 시켰는지에 관해 구체적으로 밝힘으로써, 세종시 이전이 중앙 행정부처의 정책결정과정에 미친 변화를 파악하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 제1장에서 연구의 목적 및 필요성과 대상과 범위에 대해서 논의한다. 제2장에서는 행정기관의 세종시 이전이 정책결정과정 중에서 특히 의사소통, 의사결정, 관리 측면에서 일으킨 공무원의 대응방식 변화를 살펴보기 위해 기존 연구를 검토한다. 제3장에서는 선행연구를 바탕으로 질적 연구 설계를 한 후 결과를 분석한다. 제4장에서는 선행연구와 질적 연구 결과를 바탕으로 양적 연구를 설계한 후 분석 결과를 도출한다. 제5장은 질적 연구와 양적 연구에서 미처 다루지 못한 부분을 중심으로 논의를 하고, 제6장에서 결론 및 정책적 함의를 도출한다.

결국 대응방식 변화가 정책을 생성하므로, 세종시 이전 전후로 대응방식이 구체적으로 어떻게 변화하였는지, 변화했다면 그 내용은 무엇인지를 밝히는 것은 정책집행과 결정과정에서 중요한 의미를 갖는다. 그러므로 본 연구의 설계에 따른 분석을 통해 행정기관의 이전이 초래한 미시적 차원의 정책변화를 파악할 수 있으며, 이에 따른 정책적 대안도 구체적으로 마련할 수 있을 것으로 기대한다.

## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 행정기관의 세종시 이전

#### 1. 세종시 이전 맥락

공공기관의 국내이전에서 드러난 여러 가지 문제(출장, 회의비 증가, 부처 내 및 부처 간 정책소통비용의 증가, 국회 및 민간 전문가와의 정책비효율 증가)에도 불구하고, 신행정수도 건설은 2002년 대선에서 노무현 당시 후보의 공약으로 발표되면서 논의가 확산되었다.

우리나라 중앙행정기관의 분산은 신행정수도 건설 논의에서 비롯되었다. 이러한 논의의 주요 골자는 수도권에 과도한 집중현상을 막고 지역 균형발전을 추구하기 위해 중앙행정기관을 분산시키자는 것이었다(박용성 외, 2012). [표 2-1]은 1970년대부터 신행정수도 건설이 논의되고 추진되어온 경과를 요약한 것으로, 2012년 세종특별자치시가 출범되기까지의 과정을 보여준다. 신행정수도 건설 정책이 구체화된 것은 2002년 노무현 당시 대통령 후보가 행정수도 이전 공약을 발표한 때부터이다. 대통령 당선 후, ‘신행정수도특별조치법’이 제정됨으로써 행정수도이전 정책이 공식적으로 시작되었다. 그러나 2004년 수도이전반대연합이 특별법 위헌확인 헌법소원을 제기하였고, 추진위원회 활동정지 가처분 신청을 한 것에 대해 헌법재판소가 위헌결정을 내리면서 신행정수도건설 사업은 중단되었다(허준영 외, 2015a).

[표 2-1] 세종시 출범 주요 추진과정

추진일자	주요 추진 내용
1977.2.10	박정희 대통령, 임시행정수도 건설 구상 발표
1977.7.23	임시행정수도건설을 위한 특별조치법 제정
1979	박정희 대통령 서거, 임시행정수도 건설 계획 중지
1990	노태우 대통령, '청 단위 중앙행정기관 대전 이전계획' 확정
1993	정부대전청사 완공
1997.12	조달청·철도청 등 청 단위 이하 11개 중앙행정기관 이전
1998	김대중 정부, 지역균형발전기획단을 발족. 성과 없이 종료
2000	노무현 대통령 후보 출범식 연설에서 행정수도 이전 공약 발표
2002.9.30	신행정수도건설추진기획단/지원단 발족
2003.4.14	신행정수도특별조치법 국회본회의 가결
2003.12.29	신행정수도특별조치법 헌법소원제기
2004.7.12	헌법재판소 신행정수도특별조치법 헌법소원 위헌 결정
2004.10.21	'신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시건설 특별법안' 국회제출
2005.3.18	행정중심복합도시건설특별법 제정(제7391호)
2005.6.15	행정중심복합도시건설특별법 헌법소원 제기
2005.11.24	행정중심복합도시건설특별법 헌법소원 각하결정
2005.12.20	행정중심복합도시 건설 예정지역 보상 시작
2006.1.1	행정중심복합도시건설청 개칭
2006.12.12	행정도시추진위원회 행정도시 명칭을 "세종"으로 확정
2009.9.3	정운찬 국무총리 내정자 세종시 계획 수정에 대해 언급
2009.11.27	대통령과의 대화에서 이명박 대통령 세종시 수정 공식 천명
2010.1.11	세종시를 교육·과학중심의 경제도시로 변경하는 수정안 발표
2010.3.23	'신행정수도후속대책을 위한 행정도시건설특별법전부개정안'
2010.6.22	국회제출
2010.6.29	국회 국토해양위원회, 세종시 수정안 부결
2010.7.12	국회 본회의, 세종시 수정안 부결
2010.12.27	행정안전부, 세종시 원안대로 추진할 것을 발표
2012.7.1	'세종특별자치시시설등에 관한 특별법' 제정 세종특별자치시 출범

출처: 허준영 외, 2015a. p.129

2005년 의원발의로 ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시 건설 특별법안’이 국회에 제출되었고, 이것이 수정의결되어 공포되었다. 이 법에 대한 위헌확인 2차 헌법소원이 제기되었지만, 헌법재판소에서 각하되면서 신행정수도 건설이 탄력을 받게 된다. 2006년에는 행정중심복합도시건설청이 출범하였고, 국민공모를 통해 행정도시의 명칭을 “세종”으로 확정하는 등 세종시 이전은 점차 가시화되는 듯 했다. 그러나 2009년 정운찬 당시 국무총리 내정자가 세종시 계획이 수정될 필요가 있음을 시사한 뒤, 이명박 대통령이 세종시 수정 방침을 직접 표명하여 세종시 계획에 대한 수정논란이 일었다. 이후 정운찬 국무총리는 2010년 기업과 국제과학비즈니스를 유치하는 내용의 ‘세종시 수정법안’을 발표하였다. 이후 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정복합도시 건설을 위한 특별법 전부개정법률안을 국회에 제출하였으나 국회 본회의에서 부결되어, 장기간 지속되었던 정치적 논란은 일단락되었다(허준영 외, 2015a: 130).

특별법과 ‘중앙행정기관 등의 이전계획’에 따라 2012년 9월, 국무조정실·국무총리비서실(당시 국무총리실)부터 시작된 중앙 행정기관의 세종시 이전은 2014년까지 단계적으로 총 16개에 이르는 중앙행정기관과 20개에 이르는 소속기관을 포괄하고 있다. 정부세종청사의 준공시기에 따라 2012년 12월에 12개 중앙행정기관 및 소속기관이 1단계로 입주하였다. 2013년 12월에는 2단계로서 복지부, 고용부, 기재부 등 18개 중앙행정기관 및 소속기관이 입주하였다. 2014년에는 국세청, 권익위, 법제처 등 4개 기관이 이전하였다. 마지막 단계로서 2016년 4월에 국민안전처, 소청심사위원회, 인사혁신처의 3개 기관이 이전하게 된다. 그 결과 서울청사에는 국방부, 통일부, 행안부, 여성가족부, 외교통상부가 남았고, 과천청사에는 과기부와 법무부 등이 잔류하였다. 나머지 중앙행정기관들은 대부분 세종시로 이전하였다(허준영, 2013a: 10).

## 1. 세종시 이전 목적 및 현황

### 1) 세종시 이전의 목적

중앙행정기관의 세종시 이전의 법적 근거는 2005년 5월 19일 제정된 “신행정수도 후속대책을 위한 연기, 공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법”(이하 행복도시법)이다. 행복도시법의 제1조에서는 행정기관의 세종시 이전의 목적을 명시하면서, 수도권권의 지나친 집중해소를 통해 국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화를 도모하고 있다. 이러한 목적은 2004년 10월 위헌판결로 사라진 신행정수도 건설 특별조치법의 제1조 목적과 크게 다르지 않다. 행복도시법은 정부기관을 지방으로 분산시킴으로써 인구를 분산하고, 이전한 기관과 인구가 살기에 적합한 여건을 조성함으로써 국가의 균형발전과 경쟁력을 강화하자는 취지로 제정되었다.

#### **신행정수도 후속대책을 위한 연기, 공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법**

##### 제1조(목적)

이 법은 수도권권의 지나친 집중에 따른 부작용을 해소하기 위하여 새롭게 조성하는 행정중심복합도시의 건설 방법 및 절차를 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정중심복합도시”란 제16조의 이전계획에 따라 중앙행정기관과 그 소속기관(대통령은 제외하며, 이하 “중앙행정기관등”이라 한다)을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새롭게 건설하는 도시로서, 제2호에 따른 예정지역과 제3호에 따른 주변지역으로 이루어지는 지역을 말한다. 다만, 제5조에 따라 법률로 행정구역이 정하여지는 경우에는 그 지역을 말한다.

#### **신행정수도 건설을 위한 특별조치법**

제1조 (목적)이 법은 국가 중추기능의 수도권 집중에 따른 부작용을 시정하고 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대적 조류에 부응하기 위하여 신행정수

도를 건설하는 방법 및 절차에 관하여 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

## 2) 세종시 이전 현황

대한민국 19대 정부 조직은 현재 18부 5처 17청<sup>5)</sup>으로 구성되어있다. 세종특별자치시는 행정기관 세종시 이전 법령에 따라 5단계에 걸쳐 정부 세종청사로 각 부처를 단계별로 이전하였다. 1단계(2012년)로 이전한 부처로는 총리실, 농림부, 국토해양부, 기재부, 행복청, 공정위, 환경부 등 7개이다. 2단계(2013년)에는 교육부, 고용부, 산업부, 복지부, 문체부, 보건처 등 6개 부처가 이전하였다. 3단계(2014년)에는 법제처, 권익위, 국세청, 우정본부 등 4개 기관이 이전하였다. 4단계(2016년)에는 소청심위, 인사처, 안전처 등 3개 부처가 이전하였다. 5단계(2019년)에 행안부(2월), 과기정통부(8월)에 2개 부처를 이전하면 12부 4처 3청으로 이전을 완료하게 된다.

1장에서도 언급한 2016년 6월 현재의 ‘중앙행정기관 소재지 및 지방이전 현황’ 자료에 따르면, 중앙행정기관 45개 중 11개 기관은 아직도 서울에 소재하고 있다. 서울 소재 기관으로는 검찰청, 경찰청, 외교부, 통일부, 행정자치부 등 권력기관이 다수 차지하고 있으며, 근무인원이 보안사항으로 미공개 된 검찰청, 경찰청, 국방부, 방위산업청의 4개 기관을 제외한 행정자치부 등 7개 기관의 서울청사 근무 정원은 2,911명인 것으로 나타났다.

행정중심복합도시로 개발된 세종시는 2012년 12월 국무총리실 등이 기관 이전을 시작하여 2016년 4월 국민안전처와 인사혁신처를 마지막으로 21개 중앙행정기관이 이전하였고, 근무정원은 11,663명인 것으로 나타났다. 해당업무의 주무부서인 행안부 정부청사관리소는 2016년 9월 현재

5) 18부는 기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통산자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부이다. 5처는 국가보훈처, 인사혁신처, 법제처, 식품의약품안전처, 대통령경호처이다. 17청은 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방청, 문화재청, 농림진흥청, 산림청, 특허청, 기상청, 행복청, 새만금개발청, 해양경찰청이다.



추가적인 청사 지방이전은 계획은 없다고 밝혀 중앙행정기관의 지방이전은 종료된 것으로 파악되었으나 문재인 정부가 들어서면서 2019년 2월에 행안부가 이전하고, 8월에는 과기부가 이전할 예정이다.

청사별 근무인원을 살펴보면 중앙행정기관이 다수 소재하고 있던 과천 정부청사에는 법무부, 방송통신위원회, 미래창조과학부의 3개 기관에 정원 1,683명이, 1998년에 설치된 대전정부청사에는 관세청, 병무청, 조달청, 중소기업청, 특허청, 통계청, 문화재청, 산림청 8개 기관에 정원 4,105명, 그 외 식약청은 충북 청원군에, 농촌진흥청은 전북 전주시에 소재하고 있다. 아래의 [표 2-2]를 통해 중앙행정기관 소재지와 지방이전 현황을 구체적으로 살펴볼 수 있다.

[표 2-2] 단계별 중앙행정기관 지방이전 현황

부 처 명	청사구분	소재지	인원(정원)	지방이전년월	비 고
방송통신위원회	정부과청청사	과천시	220	-	
미래창조과학부	정부과청청사	과천시	804	-	'19년 8월 예정
법무부	정부과청청사	과천시	659	-	
원자력안전위원회	임차청사	서울시	111	-	
금융위원회	정부서울청사	서울시	187	-	
행정안전부	정부서울청사	서울시	866	-	'19년2월예정
외교부	정부서울청사	서울시	865	-	
통일부	정부서울청사	서울시	240	-	
여성가족부	정부서울청사	서울시	253	-	
국방부	단독청사	서울시	-	-	
농림축산식품부	정부세종청사	세종시	573	'12. 12월	1단계 이전
환경부	정부세종청사	세종시	552	'12. 12월	
공정거래위원회	정부세종청사	세종시	393	'12. 12월	
기획재정부	정부세종청사	세종시	1,024	'12. 12월	
국토교통부	정부세종청사	세종시	1,032	'12. 12월	
국무총리비서실	정부세종청사	세종시	94	'12. 12월	
해양수산부	정부세종청사	세종시	552	'12. 12월	
국무조정실	정부세종청사	세종시	349	'12. 12월	
행정도시건설청	정부세종청사	세종시	146	'12. 12월	
새만금개발청	임차청사	세종시	125	'13. 9월	
고용노동부	정부세종청사	세종시	659	'13. 12월	
보건복지부	정부세종청사	세종시	755	'13. 12월	
국가보훈처	정부세종청사	세종시	348	'13. 12월	
교육부	정부세종청사	세종시	601	'13. 12월	
문화체육관광부	정부세종청사	세종시	699	'13. 12월	
산업통상자원부	정부세종청사	세종시	960	'13. 12월	
국세청	정부세종청사	세종시	839	'14. 12월	3단계 이전
국민권익위원회	정부세종청사	세종시	455	'14. 12월	
법제처	정부세종청사	세종시	195	'14. 12월	
인사혁신처	임차청사	세종시	305	'16. 4월	4단계 이전
국민안전처	정부세종청사	세종시	1,007	'16. 4월	

출처: 김영진 의원 보도자료. 2016.10.14에서 편집(일부생략)인용.

### 3. 세종시 이전과 정부의 대응

중앙행정기관의 세종시 이전으로 인해 국회 및 잔류행정기관과의 지리적 분산이 발생하였다. 그 결과 기존의 정책결정과 협의 및 조정 양상이 크게 변모되었다. 즉 행정부 내부(대통령실과 부처) 관계뿐만 아니라 대의회관계와 대 민간 관계에서의 ‘지리적 분산’ 변수는 많은 변화를 초래하였다. 특히 잦은 출장으로 인한 부처 내부의 정책관련 소통의 문제와 금전적, 시간적 비용과 업무공백으로 인한 관리 및 거리상의 이유로 회의 불참이나 여론수렴의 애로 등이 발생하고 있다(허준영, 2013a: 10).

정부기관 이전에 따른 정부의 조치는 주로 특별법에 따른 대책과 기타 대책 그리고 행정관리 차원의 대책으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 특별법에 따른 대책으로 ‘세종특별자치시 등의 설치에 관한 특별법’은 국무총리실 소속으로 세종시 지원위원회와 실무 지원단을 설치하고, 세종특별자치시 출범준비단을 행안부 소속으로 두도록 하였다(2010년 12월 27일 공포·시행). 2011년 3월 31일 김황식 총리를 위원장으로 출범된 세종특별자치시지원위원회는 세종시가 국가균형발전을 선도하는 도시로 정착시키기 위해 여러 가지 대책을 강구하였다. 세종시의 중·장기 비전과 행정 및 재정의 자율권 부여 및 관련 사무처리권한 부여, 연기군 잔여 지역 등에 대한 행정 및 재정 지원을 마련한 것은 관련 대책의 일환이다(허준영, 2013a: 10).

행정중심복합도시건설추진위원회는 행정중심복합도시건설의 효율적인 추진을 위한 관련 중요정책을 심의하기 위한 기구로서 ‘신행정수도 후속 대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’에 따라 설치된 법정위원회이다. 2005년도 법제정 당시에는 대통령 소속으로 국무총리 및 민간위원이 공동위원장으로 역임하도록 되어있었으나, 위원회의 효율적인 운영을 위하여 2008년 2월 법개정을 통하여 국토해양부장관 소속으로 국토부장관과 민간위원이 공동 위원장을 역임하는 것으로 변경되었다. 위원회는 차관급 정부위원 10명과 민간위원 14명으로 구성되었다. 위원회의 심의사항은 행정도시 건설에 관한 사항으로서 예정지

역 지정, 기본·개발·실시계획 행특회계 관리·운영에 관한 사항, 광역교통 개선대책에 관한 사항 등으로 규정하였다(허준영, 2013a: 10).

아울러 세종특별자치시지원단은 ‘세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법’ 제8조 및 ‘세종특별자치시지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정’ 제7조, 제8조, 제9조와 제11조에 근거한 법령조직으로서의 지위를 가지고 있다. 지원단의 구성은 1단, 1기획관, 2과, 1팀으로 팀당 인원은 21명으로 구성되었다. 세종특별자치시지원단은 세종시지원위원회의 운영·지원 등에 관한 업무, 세종시 중장기적 발전방안 수립, 특별자치시 출범지원, 공무원 이·정주지원, 기존청사 활용 등 이천후속조치 지원·조정 등에 관한 업무를 관장한다(허준영, 2013a: 10).

한편 행정안전부에서는 2012년 4월 4일 ‘세종특별자치시 출범준비단’이 발족하였다. 이후 세종특별자치시가 충남 연기군과 공주시 및 청원군 일부를 흡수하여 정부직할 지방자치단체로 출범하였다. 이를 통해 세종시에 필요한 업무환경 구축 등 행정기관 이전의 토대를 마련하였다(허준영, 2013a: 10). 이외에도 ‘세종특별자치시 출범준비단’은 행복청의 중앙행정기관 이전지원 점검단, 국토해양부의 세종시추진지원단, 정부 세종청사관리소 및 한국토지주택공사 등이 세종시 건설과 관련한 업무를 효율적으로 추진하는 데 도움을 주고 있다.

안전행정부는 2005년 10월 5일 고시한 중앙행정기관 등의 이전계획에서 정부부처가 수도권과 행정중심복합도시에 분리 배치됨에 따라 발생가능한 행정비효율 문제를 최소화하고자 하였다. 이를 위해 안전행정부는 행정효율성 대책을 정부 내, 對국회, 對민간 부분으로 나누어 보완방향을 제시하고 장기적 추진전략을 설정했다. 먼저 정부 내 행정효율성을 보완하기 위해 대통령과 국무총리간의 역할분담을 통한 국정운영의 효율성도모하였다. 또한 행정중심복합도시에 대통령과의 대면접촉에 의한 의사소통체계 구축하고 정보통신 인프라를 최대한 활용하여 청와대와 중앙부처 간의 중·횡적 의사소통과 영상토론을 활성화하기로 하였다. 다음으로 對국회의 행정효율성을 보완하기 위해 국회운영 시스템 개선을 통한 행정효율성을 보완하기로 하였다. 정부의 對국회 자료제출 시 인터넷을 적

극 활용하는 한편, 정부-국회 간 정보공유시스템의 개발이 필요하다는 점을 부각시켰다. 마지막으로 對민간부문의 행정 효율성을 보완하기 위해 민원제도 개선을 통한 고객 접근의 필요성 완화시키고, 시민단체나 전문가의 정책결정과정 참여시 참여 인센티브 제공 등 민간부문과의 교류증진을 위한 유인책을 개발하기로 하였다(허준영, 2013a: 10). 요약하면 정부는 세종시 이전에 따른 추진과정에서 행정안전부 주도로 정부 내부와 국회 및 민간의 관계에서 거리의 문제를 정보통신 기술을 활용하여 극복하려고 하였다. 다음의 [표 2-3]은 행안부가 제시한 장기 추진계획으로 세종시 이전으로 인한 행정비효율성을 극복하기 위한 방안이다.

[표 2-3] 행정효율성 확보를 위한 장기 계획

단계	내용
준비단계 (2006년 상반기)	행정중심복합도시 내 정부청사 배치방안을 결정하는 단계로 행정효율성 확보를 위한 구체적인 방안 강구
설계단계 (2006년~2008년)	행정중심복합도시 내 정부청사 건립을 위한 마스터플랜 수립하고 구체적으로 설계하는 단계로 행정효율성과 관련한 대책 및 필요시설 강구
시공단계 (2008년~2013년)	행정중심복합도시 내 정부청사를 건립하는 단계로 행정 효율성을 위한 각종 대책 및 시설 등을 적용
이전단계 (2012년~2014년)	행정부합도시로 중앙행정기관들이 이전하는 단계로 행정 효율성에 대한 문제 점 보완·개선 추진

출처: 허준영, 2013b: 9에서 인용.

한편 이전이 현실화된 2012년 9월 이후의 대책들을 살펴보면, 물리적 거리 변수로 인해 대면접촉의 기회가 줄어들었음에도 기존의 대면을 통한 관행이 변하지 않아서 생기는 행정 비용의 증가와 의사소통의 감소, 의사결정의 지연 등의 문제가 지적되었다. 행안부는 원격행정과 스마트 행정 및 일하는 방식 개선을 통해 이 문제를 해결하고자 하였다(허준영, 2013b: 10). 원격행정의 구현을 위해서 스마트워크센터와 디지털행정정보 시스템의 활성화를 대안으로 제안하였다. 디지털행정협업시스템은 온나라시스템과 통합하여 물리적 거리 변수를 해결하려고 하였다. 회의의 경

우 국무회의뿐만 아니라 장·차관 참석 회의도 영상회의로 전환할 예정이다. 스마트워크센터의 경우 서울, 과천, 세종청사뿐만 아니라 국회에도 설치하여 출장과 이동 중에도 편리하게 업무를 처리하도록 하였다. 스마트폰을 통해 2013년부터는 메모보고, 통합메일, 게시판 열람 등이 가능해졌고, 2014년부터는 출장 및 연가신청도 할 수 있게 되었다. 유연근무제를 활성화하여 스마트워크센터를 활용하여 재택근무가 가능토록 하였고, 국회사무처와 논의하여 ‘찾아가는 국회’를 실현하고자 하였다. 아울러 직원들의 복리를 증진하기 위한 교통과 거주환경에 대한 개선을 하고자 노력하고 있다(허준영, 2013b: 10).

위에서 논의한 행안부의 여러 가지 대책에도 불구하고 현 상황에서 출장과 정책소통 및 업무효율과 관련하여 여러 가지 문제들이 제기되고 있다. 특히, 행정기관 내부의 문제와 이로 인한 조직성과 하락에 대해서 우려의 목소리가 높은 실정이다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구는 공무원의 만족도와 정주여건 개선 등에 치중하여 부처내부의 프로세스에 대한 연구가 부족하였다. 따라서 행정기관의 세종시 이전으로 인한 지리적 분산이 행정조직 내부의 프로세스에 어떠한 충격을 주었는지 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

#### 4. 소결

과천청사 이전과 대전청사 이전 및 국방부의 계룡대 육·해·공 3군 본부의 사례는 대규모의 행정기관 이전 사례에 해당한다. 이 중에서 지역균형발전을 목적으로 행정기관을 이전한 과천청사와 대전청사의 사례는 세종청사 이전사례와 흡사하다. 두 사례 모두 이전 전에 행정적인 비효율로 인해 반대의 목소리가 높았다는 점에서 유사하다(허준영, 2013a). 과천청사의 이전의 경우에 제기된 문제는 첫째, 서울에서 거리가 멀어서 회의 참석시간이 오래 걸리고, 시내에 대기 공간이 부족하다는 점이였다(강만수, 2001). 둘째, 회의가 많고, 길어지는 문화로 인한 불편이였다. 특히, 경제부처 장관들을 중심으로 비효율이 많이 제기되였다(강형구,

2000). 셋째, 국회와의 관계에서 오는 비효율성의 문제가 제기되었다. 상임위원회 등 국회회의에 장관을 따라 실국별로 4-5명이 따라가다 보니 업무가 마비된다는 것이었다(조현석, 2004). 넷째, 내부적으로 결재시간을 맞추지 못해서 결재가 지체되는 문제가 있었다(조현석, 2004). 이러한 문제를 해결하기 위해 화상회의 시스템의 도입과 전자결재시스템의 도입이 제기되었고, 회의문화의 개선 및 집중근무제의 도입과 탄력근무제, 보고 시간 예약제 및 위임전결의 범위확대가 대안으로 논의되었다(허준영, 2013a).

대전청사의 경우에도 국토균형발전을 목적으로 추진되었으나 출장의 증가와 이로 인한 결재시간의 지연, 전자정부시스템의 보안상 문제와 대면보고 선호 문화로 인한 소극적 이용, 원거리 회의와 출장으로 인한 시간과 비용의 과다, 장·차관의 업무공백으로 인한 관리소홀, 의사소통의 부족, 화상회의 시스템의 부처 간 연결성 부족 등이 조직내부의 문제로 제기되었다(문경원 외, 2008). 국회와의 관계에서도 국회의로의 잦은 출장, 많은 수행인원, 국회 보좌진의 잦은 대면회의 요구, 국회출장 시 전용업무 공간의 부족 등이 제기되었다. 이러한 문제점에 대한 대응은 하드웨어차원의 화상(영상)회의시스템·전자결재시스템의 개선 등 과천청사의 대응과 흡사하였다(허준영, 2013a). 대전청사이전의 경우 과천청사 이전으로 인한 학습효과를 찾아보기가 어려울 정도로 유사한 패턴이 반복되었고, 이러한 패턴은 앞서 논의한 세종청사이전에도 이름만 바뀌었을 뿐 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 그러나 구체적인 과정에서는 차이점도 발견된다. 이하에서는 정책결정과정을 중심으로 유사점과 차이점을 검토해 보기로 한다.

## 제 2 절 정책결정과정

### 1. 정책결정과정에서 중앙부처의 정책적 역할

조직 내의 개인은 행동을 통해 여러 과정을 형성한다. 조직과정 속에서 인간의 행동이 구현된다고도 할 수 있다. 정책과정에서 중앙부처는 정책의 문제 정의, 입안, 세부적인 정책결정, 집행 등 대통령과 의회에 이르기 전 단계까지 정책결정과정을 담당한다. 중앙부처가 정책과정에 영향력을 행사하는 경로는 장·차관의 정치적 리더십과 직업공무원의 전문성과 자율성을 통한 방법이다(정정길 외, 2012: 142). 또한 중앙부처는 정책결정과 관련하여 행정입법의 제정과 개정을 준비한다. 국회가 제정한 법률에 대한 행정규칙과 명령제정도 중앙부처의 역할이다. 국가교통계획, 국가경제사회발전계획 등 중장기적인 국가 계획도 중앙부처를 통해 입안된다. 4대강 개발사업 등 중요한 국책사업의 결정도 중앙부처의 책임 하에 이루어지는 경우가 대부분이다(민진, 2015).

중앙부처 내부의 정책결정 절차는 담당자가 기안을 하면 과장의 검토와 결재를 거치고 국장의 검토와 결재를 거친다. 사안이 다부서 관련 정책인 경우 부서 간 협의를 득한 후 실장의 결재와 차관을 거쳐 장관이 최종 결재한다. 물론 위임전결 규정에 따라 과장이나 국장 선에서 최종 결재가 이루어지는 경우도 있다. 결재과정에서 보류나 회송을 통해 정책안이 수정되고 보완된다(민진, 2015: 140).

### 2. 정책결정과정에서 공무원의 정책적 역할

조직 내의 개인은 행동을 통해 여러 과정을 형성한다. 조직과정 속에서 인간의 행동이 구현된다고도 할 수 있다. 과정(process)란 일정한 목표의 성취를 지향하는 일련의 행동 또는 교호작용이라 정의할 수 있다(오석홍, 2009). 조직 내 주요과정으로는 의사소통, 의사결정, 계획, 리더십, 동기부여, 집단역학, 통제, 조정, 갈등관리, 조직개혁, 권력과정, 관리



과정 등이 있다. 이중에서 의사결정, 의사소통, 관리과정이 조직 내 정책 결정과정으로서 품의제도와 관련하여 중요한 과정이라 할 수 있다(조석준, 1984). Tichy(1981) 연구에서도 조직과정을 의사소통과정, 갈등관리과정, 의사결정과정으로 나누었고, 이러한 분류를 통해 조직과정을 포괄하면서도 각각의 변화를 살필 수 있다고 언급하였다. 의사소통, 의사결정, 관리는 해당 공무원을 통해 이루어진다. 아래의 [표 2-4]는 중앙부처 내부에서 정책결정에 참여하는 공무원의 유형을 구체적으로 보여준다.

[표 2-4] 중앙부처 공무원의 공직 유형

공직 유형	부	위원회	처와 청
정무직 공무원	장관	위원장(부위원장)	
	차관	사무총장	처장, 청장
고위공무원	실장(본부장)		차장
	국장(-관)	국장	국장
일반공무원	과장(담당관)	과장(담당관)	과장(담당관)
	사무관	사무관	사무관
	주무관	주무관	주무관

출처: 민진, 2015: 149에서 인용.

특히 본 연구에서는 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처의 고위공무원과 일반공무원을 대상으로 정책과정에서의 대응방식 변화에 초점을 두었다. 그러므로 고위공무원과 일반공무원의 정책적 역할을 검토해 보자. 고위공무원은 실·국장을 지칭하는 것으로 중앙부처 내부에서 실무책임을 지고 장관의 정책 결정에 영향을 준다. 국장의 경우 정책에 대한 전반적인 지식과 아울러 부서 내의 세부 사항에 대해서도 비교적 잘 알고 있다. 장관이 부처 출신이 아닐 경우 상대적으로 고위공무원의 영향력은 커진다(박재희, 1996: 23). 일반공무원의 경우 [표 2-4]에서 보는 것처럼 과장, 사무관, 주무관으로 구분할 수 있다. 이들은 실질적으로 중앙부처 내부에서 정책을 입안하고 분석하고 정책결정을 보조한다(민진, 2015:

153). 구체적으로 보면 과장의 경우 정책 실무의 책임자로 고위공무원과 사무관을 연결해 주는 역할을 한다. 장차관의 정책결정에 필요한 정보 제공하고 실국장의 정책 판단 오차를 줄이는 데 기여한다(조경호 외, 2010: 111-141). 사무관의 경우 중앙부처에서 정책 초안을 대부분 작성한다. 또한 사무관은 기초자료 수집 과정에서 문지기 역할을 하여 정책 입안과 집행의 핵심 역할을 담당한다(박재희, 1996; 조경호 외, 2010).

한편 본 연구는 조직내부의 의사소통과정, 의사결정과정, 관리과정에 초점을 맞춘다. 왜냐하면 중앙정부는 지방정부에 비해 민원이 상대적으로 적고, 본 연구는 세종시 이전으로 조직내부에서 일어나는 공무원들의 행태변화에 초점을 두기 때문이다. 다만 내부의 과정을 분석과정에서 조직 외부와 관련이 있는 경우는 자연스럽게 포함한다.

### 3. 정책결정과정

#### 1) 의사소통 측면: 회의와 보고

일반적으로 의사소통<sup>6)</sup>(communication)은 정보를 전달하는 과정이라 할 수 있다. 의사소통은 인간의 상호작용이 있는 곳에서는 필연적으로 발생하는 것으로, 여기서는 조직 내의 의사소통을 의미한다(오석홍, 2009). 의사소통의 주요특징을 보면 우선, 의사소통은 개인 간에서 발생하는 과정이다. 즉 정보를 보내는 사람과 받는 사람 사이에 일어나는 과정으로 사람들 사이의 관계를 말해 준다. 둘째, 조직 내의 의사소통은 원칙적으로 목표가 전제되어 있다. 정보전달 과정에서 발신자는 수신자에게 어떤 영향을 미치거나 무엇을 알리려고 한다. 의사소통의 목표성에 비추어 의사소통의 가치는 목표달성과 관련한 효율성이라 할 수 있다. 이러한 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 의사소통의 정확성이 중요하다(오석홍, 2009). 셋째, 의사소통은 상황에 따라 그 중요성이 달라진

---

6) 오석홍(2009)은 '의사소통'이 아니라 '의사전달'이라고 표현하고 있으나 본 연구는 구성원들의 상호작용에 초점을 둔 조직 연구이므로 일방적 전달의 뉘앙스를 갖는 의사전달보다는 의사소통으로 바꾸어서 표현하였다.

다. 예를 들어 조직이 복잡하고 불확실성이 높은 업무를 취급하면 의사소통의 중요성은 매우 커지는 반면, 조직이 단순하고 일상화된 업무를 처리하는 경우 의사소통의 중요성은 상대적으로 작아진다.

이러한 의사소통은 그 기준에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 그중에서 여기서는 공식성과 매체를 기준으로 검토해 본다. 공식성을 기준으로 볼 때, 공식적 의사소통(formal communication)이란 조직이 공식적으로 규정하는 바에 따르는 의사소통이다. 조직은 목표를 효율적으로 달성하기 위해 기본적인 의사소통의 내용과 방법 및 통로를 설계하고 있다. 반면 조직 내에서 교호작용(interaction)은 비공식적 의사소통(informal communication)을 자연스럽게 유발한다. 이처럼 비공식적 의사소통은 자생적으로 형성되는 것으로 공식적인 의사소통의 효율성을 높이기도 하며, 공식적인 의사소통의 효율성을 저하시키기도 한다(오석홍, 2009).

한편 의사소통은 매체 또는 수단을 기준으로 구분할 수 있다. 조직 내에서 가장 흔히 쓰는 의사소통의 매체는 말과 글이지만 최근에는 컴퓨터 등 전자적 매체도 널리 쓰이고 있다. 우선, 언어적 의사소통(verbal communication)은 말이나 글 등 언어적 매체에 의한 의사소통이다. 반면 비언어적 의사소통(nonverbal communication)은 신체언어(body language) 등 비언어적 신호를 매체로 사용하는 의사소통이다(오석홍, 2009). 본 연구에서도 세종시 이전이라는 물리적 거리의 증가로 인해, 사람들이 직접 만나서 이루어지는 대면보고 등에서만 가능한 비언어적인 의사소통의 부족으로 인해 발생하는 정책결정과정 상의 어려움에 관심을 두고자 한다. 다음으로 전자적 의사소통은 컴퓨터가 매개하는 의사소통(computer-mediated communication)이다. 이것은 컴퓨터에 연계된 전자 기기와 기술을 활용하는 온라인 의사소통이다. 그 중 대표적인 것은 전자우편(e-mail)이다. 또한 둘 이상의 컴퓨터 사이에 오디오와 비디오를 동시에 전달하는 방법인 비디오매개 의사소통(video mediated communication)이나 음성판독기술(speech recognition technology)을 활용한 의사소통도 전자적 의사소통의 중요양태이다(오석홍, 2009). 최근 영상회의 시스템, 카카오톡 등 SNS, 스마트폰 등은 전자적 의사소통의

발달된 모습이라 할 수 있다. 이러한 전자적 의사소통의 장점은 의사소통의 신속성과 편리함, 능률이라고 할 수 있다. 그러나 전자적 의사소통에서는 대면적 의사소통에서 유용하게 쓰일 수 있는 비언어적 방법을 활용하기 어렵다. 또한 직접적인 대면적 의사소통에 비해 메시지 해석에 오류가 생길 가능성이 크다. 즉각적인 환류를 받지 못해 애로를 겪을 수 있다. 전자적 의사소통은 근무시간 외에도 업무로부터 벗어나지 못해 스트레스를 유발할 수도 있다(오석홍, 2009). 이러한 분류는 주로 조직내부를 기준으로 한 의사소통의 분류이나 부처 간 협업이 필요한 정책이나 업무의 경우에는 타 부처와 산하단체, 전문가 및 청와대, 국회 등과의 의사소통에도 적용될 수 있을 것이다.

[표 2-5] 의사소통의 분류와 조직 내부절차

구분	언어적 의사소통	(비)언어적 의사소통	전자적 의사소통
공식	결재, 서면보고	회의, 대면보고	E메일, 카카오톡, 바로톡 등
비공식	개인적 소통	회식, 고민상담	E메일, 카카오톡, SNS 등

조직 내부에서 의사소통은 직원들 간 서로 정보교환을 통해 그 의미를 나누는 것으로 ‘의사전달’이라고도 한다(오석홍, 2009; 이종수·윤영진 외, 2005; 김귀영, 2006). 의사전달 과정에서 회의는 조직 내부의 의사소통의 특성을 잘 보여주는 과정이다. 왜냐하면 회의는 토론을 통해 조직 구성원 간의 의견을 교환하는 과정이기 때문이다(김귀영, 2006). 회의는 그 내용은 물론이고 준비와 진행에서도 조직 내부의 구성원 간 의사소통이 중요하므로 본 연구에서는 회의의 내용과 준비과정 및 진행을 분석의 대상에 포함한다.

행정부처 내부에서 정책을 결정할 때 조직 내는 물론이고 부처 간 협조가 반드시 필요하다. 현장에서는 ‘합의’나 ‘협조’라는 이름으로 의견조정이 이루어지며 동일 부처 내의 다른 과, 국은 물론이고 다른 부처들도

사안에 따라 협조라는 의견조정 과정을 거치게 된다(정정길 외, 2012). 이러한 의견조정과정에서 의사소통이 중요한 역할을 한다. 따라서 조직의 하위집단(본 연구에서는 과)을 기준으로 외부와의 의사소통도 연구의 분석 대상으로 삼고자 한다.

## 2) 의사결정 측면: 결재와 보고서 검토

의사결정(decision-making)이란 미래의 행동방향을 모색하고 그에 대한 결단을 내리기 위해 문제를 발견하고 해결대안을 탐색하고 대안을 선택하여 문제를 해결하는 과정이다(오석홍, 2009: 486). 의사결정을 광의로 이해하면 인간의 거의 모든 행동에 의사결정이 선행된다고 해도 과언이 아니다. 여기서는 광의의 의사결정이 아닌 조직상의 의사결정에 초점을 두고자 한다. 조직상의 의사결정과정은 H. A. Simon의 말을 빌리자면 “의사결정은 행동으로 이어지는 선택의 과정”으로, 문제를 확인하고 해결하는 과정이라고 할 수 있다(Simon, 1957). 조직의 의사결정과정을 조직내부를 기준으로 분류하면 조직의 상층부에서 주로 이루어지는 가치지향적 의사결정과 그 가치를 구체적인 행동으로 실현하는 반복적 의사결정으로 나눌 수 있다(Simon, 1997; 김귀영, 2006). 흔히 전자를 전략적 의사결정(strategic decision-making)이라고 하고, 후자는 일상화된 운영상의 의사결정(routine operational decision-making)이라 부른다(오석홍, 2009).

한편 의사결정을 정형성의 정도에 따라 분류하기도 하는데, 정형적 의사결정(programmed decision making)과 비정형적 의사결정(non-programmed decision-making)으로 구분한다(Simon, 1960). 이 경우 정형적 의사결정은 해결해야 할 문제가 반복적이며, 내용이 명확하게 규정되고 있고, 해결절차가 마련되어 있는 경우이다. 반면 비정형적 의사결정은 기존의 문제해결절차를 적용할 수 없는 새로운 문제에 대한 의사결정이다. 문제를 해결하기 위해서는 일종의 ‘맞춤의사결정’(crafted decision; tailor made decision)을 요구하는 의사결정이라 할 수 있다. 하

혜수·김철회(2018)는 세종시 이전에 따른 지리적 분산이 정책결정의 질에 미치는 영향을 분석하면서 정형적 의사결정, 비정형적 의사결정, 다부처 의사결정으로 나누어 분석한 바 있다.

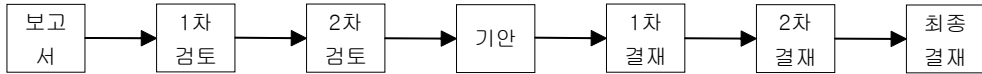
본 연구에서는 주로 조직의 상층부에서 일어나는 가치 지향적 의사결정보다는 가치 지향적 의사결정으로 마련된 구체적 목표를 실현하는 운영상의 의사결정에 초점을 둔다. 왜냐하면 본 연구가 밝히려고 하는 조직은 매일의 실무적 차원의 의사결정에서 상대적으로 잘 형성되기 때문이다(Edigi & Narduzzo, 1997). 본 연구는 세종시 이전으로 일상의 정형적 의사결정, 비정형적 의사결정, 다부처 의사결정에서 공무원의 대응방식이 어떻게 변화하였고, 이러한 변화가 조직으로 형성 되었나에 관심을 둔다.

**[표 2-6] 의사결정의 분류와 조직 내부절차**

구분	정형적 의사결정	비정형적 의사결정	다부처 의사결정
가치지향	장기계획 작성	맞춤의사결정	차관회의, 국무회의 등
일상	결재 및 보고	내부회의	부처 간 협의

의사결정과정에서 결재와 보고는 중앙행정기관에서 조직의 권위관계를 내포하는 핵심적인 과정이다(정정길 외, 2012). 조직 내에서 의사결정의 과정은 과원에서 시작하여 장관에 까지 이른다. 과원들이 제안을 하고 과장, 국장, 차관보, 차관, 장관의 순서로 결재를 득하게 된다(정정길 외, 2012). 행정조직에서 처음으로 공식적 의견을 제안하는 행위는 기안이다. 그러나 실제 현장에서는 [그림 2-1]에서 보는 것처럼 기안자가 기안 전에 몇 가지 과정을 거치게 되는 데, 보고서 초안에 대한 작성 및 검토과정이다. 통일부 C 과장은 기안보다는 그 전단계인 보고서 초안 작성과 검토가 훨씬 중요하다고 하였다. 이 과정에서 정책의 윤곽이 대부분이 잡힌다고 하였다. 최종 결재권자는 위임전결규정에 명시되어 있는데, 위임전결규정은 업무의 성질이나 종류를 기준으로 최종 결재권자를 명시한다(정정길, 2012).

[그림 2-1] 부처내부 정책결정 프로세스



공식적으로 결재는 하의상달식 과정을 통한 민주적 제도이나 실제로는 상층부의 의견이 압도적인 영향을 미치며 하향식 의사결정이 이루어진다(정정길 외, 2012). 발안 과정에서 상급자는 기본방침을 통하여 지시를 하고, 기본방침이 없는 경우에는 보고과정에서 검토라는 환류과정을 통해 내용을 수정·보완하면서 상급자의 의사를 관철한다. 현실에서 주로 상급자의 의견중심으로 의사결정을 하도록 운용되고 있다. 그러나 결재 과정에서 하급자는 자신의 전문성을 바탕으로 결재에 참여하므로 하급자의 의견이 완전히 무시되는 것은 아니다(정정길 외, 2012). 따라서 본 연구는 세종시 이전 후 조직내부의 의사결정과정의 변화를 파악하기 위해 결재와 보고서 검토 과정에서의 변화를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 3) 관리 측면: 시간관리와 갈등관리

일반적으로 관리(management)는 타인과의 협동을 통해서 목표를 성취해 가는 과정을 말한다. 조직 내부의 관리는 관리자들이 조직구성원들과 함께 조직의 목표를 성취해 나가는 과정이라 할 수 있다(오석홍, 2009). 관리는 조직의 목표를 설정하고 목표달성을 위해 현재의 업무성취와 장래의 잠재력을 확보하여 조직을 운영하고 이끌어 가는 복합적 과정이다. 따라서 관리는 조직 내부 및 환경적 요인들과 교호작용 속에서 작동한다(오석홍, 2009).

이러한 관점에서 중앙부처 내 공무원의 대응방식과 환경적 요인으로서의 세종시 이전은 관리과정에서 중요한 위치를 점한다. 특히, 세종시와 서울 간의 거리로 인해 이동에 왕복 4시간 이상이 소요된다는 면에서 시간 관리는 더욱 중요한 부분이다. 정부정책은 시간의 장단에 따라 전혀

다르게 진행될 수 있기 때문에(임도빈, 2014: 32) 시간 관리는 정책결정 과정에서 중요한 요소이다.

한편 조직구성원 간 상호작용을 하다보면 행위주체 간의 대립 내지는 적대적 관계가 형성되기도 한다. 이러한 대립적 교호작용을 갈등이라 할 수 있는데, 조직은 목표를 달성하기 위해 갈등을 의도적으로 대처하지 않을 수 없다. 따라서 갈등관리(conflict management)는 조직의 존립을 위해 필요한 하나의 핵심적인 과정이라 할 수 있다(오석홍, 2009). 여기서 갈등을 관리한다는 말은 갈등을 해소하는 것뿐만 아니라 방지하는 것과 갈등을 수용하고 적절한 조치를 취하는 것, 나아가서는 조직에 유익하다고 판단되는 갈등을 조성하는 것까지 포함하는 말이다(오석홍, 2009). 본 연구에서는 이러한 복합적 과정 중에서 가장 기본이 되는 근태와 관련한 출퇴근 시간, 출장, 휴가 등의 시간관리와 갈등관리를 중심으로 분석을 진행한다.

**[표 2-7] 관리과정의 분류와 조직 내부절차**

구분	조직 내부절차
시간관리	출퇴근 시간, 출장, 휴가
갈등관리	갈등해결, 수용, 조성, 업무자율성

조직의 관리과정은 조직 관리과정과 조직 통제과정으로도 구분할 수 있다. 조직 관리과정은 관리자가 조직구성원의 협력을 유발하면서 조직의 목표를 달성하려는 과정이고, 통제과정은 관리자가 권한을 행사하면서 목표에 적합한 행동을 부추기는 과정을 말한다(Swiss, 1991; 오석홍, 2002). 정책결정과정에서는 신속한 의사결정을 위해 조직원의 출장, 휴가 등 시간 관리를 통해 목표를 달성하고자 하며, 의사소통 과정에서의 갈등을 해결하거나 완화하면서 원하는 조직의 목표를 더 잘 달성할 수 있다.



#### 4. 소결

본 연구는 세종시 이전으로 인한 내부프로세스의 변화를 정책결정 과정을 중심으로 파악하려 한다. 정책결정과정은 의사소통, 의사결정, 관리의 차원으로 나눌 수 있고, 이러한 세 차원의 변화의 핵심에는 세종시와 국회 및 청와대 등 행정기관과의 물리적 거리 변수가 자리잡고 있다. 다음의 [표 2-8]은 각 중앙행정기관 간 거리를 보여주고 있다. 과천청사에서 국회와 청와대까지가 40분 이내였는데, 세종으로 옮기고 나서는 산술적으로 2시간 정도 걸리는 것으로 나와서, 그 차이가 수학적으로는 왕복 2시간 40분가량이다. 이러한 차이로 인해 세종에서 근무하는 공무원들의 시간관리가 더 중요해졌을 뿐만 아니라 출장으로 인한 업무 공백과 대면 접촉 기회의 부족으로 의사소통 불편과 의사결정의 지연 및 미비점이 초래하고 있다. 특히 중앙부처의 대부분의 업무가 최종적으로 국회의 심의와 의결 및 감사를 받는다는 점에서 국회와의 거리가 떨어진 것이 의사소통, 의사결정, 관리에서 공무원의 대응방식에 지대한 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

[표 2-8] 중앙행정기관 간 거리

구분	청와대	중앙청사	국회	과천청사	행정중심 도시	대전청사
중앙청사	1.33km 3분					
국회	9.88km 19분	8.67km 17분				
과천청사	24.38km 40분	23.81km 37분	22.65km 35분			
행정중심 도시	150.12km 2시간 3분	148.85km 1시간 57분	152.07km 1시간 53분	138.63km 1시간 45분		
대전청사	162.19km 2시간 15분	160.94km 2시간 12분	163.56km 2시간 8분	153.16km 1시간 59분	29.93km 51분	

출처: 김동욱, 2010: 11에서 편집인용.

## 제 3 절 지리적 분산과 의사소통에 관한 연구

### 1. 지리적 분산과 의사소통

지리적 근접성에 관한 이론은 우선 지리적 근접성(geographic proximity)이 높을수록 의사소통을 용이하게 하고, 의사소통을 자주하며, 뜻하지 않는 만남을 증가시킨다고 한다. 그리고 같은 장소에서 소속감을 증가시키고, 공동체 의식의 공유를 가능하게 하여 협업과 혁신을 증대시킨다고 주장한다(Knoben & Oerlemans, 2006; Laursen et al., 2011; 하혜수·김철회, 2018). 지리적 근접성은 물리적 거리, 운송수단에 의한 이동시간, 거리에 대한 주관적 인식 등으로 측정할 수 있다. 지리적 근접성 이론에 따르면 행위자들이 지근거리에 공존할 경우 대면적 상호작용(face-to-face interaction)을 촉진하여 지식전이(knowledge transfer)와 혁신(innovation)을 촉진한다고 한다. 왜냐하면 상대적으로 짧은 거리는 대면접촉을 통한 암묵지(tacit knowledge)의 교환을 촉진하여 풍부한 정보교환을 통한 상호작용이 가능하기 때문이다(Shaw & Gilly, 2000; Knoben & Oerlemans, 2006: 74; 하혜수·김철회, 2018). 행정기관의 세종시 이전 전에는 행정기관과 국회 및 청와대 뿐만 아니라 전문가와의 물리적 거리가 가까웠기 때문에 협업과 혁신을 증대할 수 있었다면 세종시 이전 후에는 이전한 기관 간 상대적 거리가 증가한 것을 제외하면 지식전이나 협업이 상대적으로 어려운 환경이 조성되었다고 할 수 있다.

세종시 이전은 공간적 이동거리 증가시켜서 對 국회 간 관계와 관련하여 당정협의를, 국정감사 등 국회출석과 관련해 상당히 많은 국정운영의 의사소통 비효율성이 나타날 것으로 예상되었다(전영평, 2005; 최용환, 2011). 전영평(2010)은 중앙행정기관의 이전으로 인해 정부부처가 대통령·국회 및 정책고객 등과 분리되는 결과로 인한 극심한 의사소통상 비효율의 발생을 언급하였다. 소위 ‘갈라파고스 군도’의 상황이 초래 된다는 것이다. 특히 부처 내부의 의사소통 및 통합 저해 등이 심각할 것으로 보았다. 전영평(2010: 85)은 행정중심도시 이전 자체보다 중앙정부의

지리적 분할이 의사소통상의 비효율을 초래하는 원인이라고 지적하였다.

양현모 외(2007)도 행정기관의 분산배치에 따른 국정운영의 효율성 저하의 핵심은 의사소통 문제가 될 것으로 예상하고, 타 부처나 국회 관계에서의 의사소통 상의 비효율성을 중심으로 문제를 제기하였다. 이 연구는 행정기관의 세종시 이전으로 나타날 문제점을 3가지 차원으로 나누어 분석하였다. 첫째 행정부 내부 의사소통의 차원이다. 의사소통의 불편으로 인해 내부 차원에서는 대통령과 행정부처의 지리적 격차, 행정부간 정책조정, 국무총리와 대통령 관계, 부처 간 관계 등이 문제를 예상하였다. 이에 대한 대안으로 대통령과 국무총리 및 세종청사 소재 장관의 의사소통 정례화 및 영상회의 적극 활용을 제시하였다. 또한 부처 간 유사 중복기능 통폐합 및 정책정보공유시스템을 활용하자고 하였다. 그리고 국무총리 권한을 강화하고 책임장관제 실시하여 세종시 내에서 일상적인 업무가 해결되도록 하고, 부족할 경우 서울 연락사무소를 운영하자고 하였다. 둘째 對국회 관계에서는 국정감사·조사 운영 및 국회 출석제도를 개선하자고 하였다. 이를 테면 국정감사를 세종시에서 받을 수 있도록 하자는 것이다. 마지막으로 對 민간부문과의 관계에서 다양한 형태의 네트워크를 구축하고, IT 인프라를 구축하여 온라인상에서 대부분의 업무를 마칠 수 있는 시스템을 구축하자고 제안하였다.

최용환(2011)은 정부 내 연계성 약화, 대국회 관계에서의 문제, 그리고 민간부분 및 국제부분과의 연계성 약화 가능성을 지적하고 있다. 공간적 분리로 인해 국무회의를 비롯한 국정의 연계성을 위해 필요한 의사소통 비용이 증가하고, 대국회관계에서 자료제출과 출석요구에 대한 대응에서 문제가 있을 수 있으며, 서울 및 수도권에 집중된 기업들 및 시민사회와의 관계와 국제기구 및 대사관 등과의 관계가 악화될 수 있다는 것이다. 이 연구는 소통의 측면 중에서도 대외적인 의사소통에서의 문제점을 상대적으로 강조하고 있음을 볼 수 있다. 조명래(2010: 14)는 의사소통상의 비효율성을 네 가지 부분으로 나누는데 첫째, 청와대-이전부처 간 국무회의, 비정기적 회의 애로, 둘째, 이전부처-비 이전부처 간 장관 회의 취약, 부처 간 의사소통 애로, 셋째, 국회-이전부처 간 자료제출과 공무

원 출석 애로, 넷째, 이전부처 -민간부분 간 시민단체와의 교류 부진, 낮은 접근성 등이 그것이다(허준영 외, 2015b). 허준영(2013a)은 실제 세종시 이전으로 인한 행정비용의 증가나 정책소통의 약화를 실증적으로 제시한 바 있다. 협의나 조정 등을 위한 잦은 출장은 행정의 비용을 증가시키고, 대면접촉 기회 감소로 정책의 형성 및 집행에서의 정부조직 내 소통이 약화되었다는 것이다. 이처럼 세종시 이전은 정부조직의 공간적 분산이라는 측면에서 조직성이나 공무원 인식 분화 관점에서 문제가 될 수 있다고 하였다. 세종시 이전으로 잔류부처 공무원과 이전 부처 공무원 사이의 이해관계의 변화나 소통 약화 등으로 인해 상호 인식 차이가 발생하였다는 것이다. 특히 이러한 인식 차이는 조직 갈등의 원인이 된다고 한다(허준영 외, 2015b).

허준영 외(2015b)의 연구는 설문조사와 심층 면접을 활용하여 정부조직 내 공무원 간 인식분화가 생긴 이유가 잔류한 부처와 이전한 부처 사이의 이해관계의 변화와 의사소통의 어려움 때문이라고 가정하여 연구를 진행하였다. 그 결과 이전한 부처의 공무원들이 잔류한 부처의 공무원을 관료로 상정하는 등 인식분화가 발생하였다. 또한 권위적이면서 대면소통을 중시하는 조직문화가 변화지 않고 물리적 거리가 증가함으로써 의사소통이 악화되었다고 보고하고 있다. 허준영 외(2015a)의 연구는 근거이론을 적용하여 세종시 이전에 따른 행정 비효율성을 관리측면과 의사소통의 측면에서 진행하였다. 분석결과 앞의 연구와 유사하게도 비대칭적인 기관 사이의 권력관계와 권위적인 조직 문화가 유지되는 가운데, 대면소통을 중시하는 관행이 유지되어 의사소통 비용의 증가를 초래하였다. 또한 정부가 표방했던 화상회의 등 정보기술 중심의 대응책이 제대로 활용되지 못하여 공무원들 스스로 업무방식에 대해 불신하는 것으로 나타났다. 최진혁(2015)의 연구는 세종시 이전이 대통령, 정부부처, 국회, 민간 사이에 의사소통의 어려움으로 인한 여러 가지 비효율을 유발하였고, 이를 해결하기 위한 대안으로 세종시에 국회분원을 설치하거나 스마트 워크 센터를 운영할 필요가 있다고 지적하였다. 안선민·엄석진(2017)의 연구는 조직의 위계문화로 인해 대면보고 관행이 유지되고

있으며, 이러한 문화적 요인이 전면적으로 개선되지 않고서는 정보기술 수단으로 실질적인 의사소통방식을 바꾸기는 힘들다고 보고하였다.

## 2. 지리적 분산과 집단토론기회

집단토론기회에 관한 이론은 집단지성의 장점으로 의사소통의 질을 제고할 수 있다는 논리이다. 집단토론을 하게 되면 그동안 드러나지 않았던 정보를 공유(숨겨진 프로파일 모형: hidden profile model)하게 됨으로써 의사결정의 질을 높일 수 있다는 것이다(Stasser, 1988; Greitemeyer & Schulz-Hardt, 2003; Schulz-Hardt et al., 2006: 1080; 하혜수·김철희, 2018). 집단토론을 하는 과정에서 한 개인은 다른 사람 또는 집단과 비교를 하게 되는 데(사회적 비교이론: social comparison theory), 이러한 과정에서 더 좋은 의견을 받아들이고 자신의 의견을 교정할 기회를 가지므로써 의사결정의 질을 높일 수 있다는 것이다(Brown, 1965; Baron & Roper, 1976; Heath & Gonzalez, 1995: 307; 하혜수·김철희, 2018). 집단토론을 하다보면 서로 자신의 의견을 주장하기 위해 여러 가지 논리적 근거를 제시하는 데, 이 과정에서 사람들은 자신의 주장을 교정할 수 있다(설득적 주장이론). 하혜수·김철희(2018)에 따르면 행정기관의 세종시 이전은 고위직 공무원과 일반 공무원의 주요 근무지를 분리함으로써 집단토론의 기회를 줄였다고 한다. 그 결과 심도 있는 의사소통을 하지 못함으로써 의사결정의 질을 저하시켰다는 것이다. 이어지는 4절에서는 의사결정과 관련하여 검토하기로 한다.

## 제 4 절 지리적 분산과 의사결정에 관한 연구

### 1. 지리적 분산과 의사결정

지리적 근접성이 의사결정의 정확성을 제고함으로써 감독 및 규제를 더 효과적으로 할 수 있다고 한다. 지리적 근접성이론의 핵심논리는 대면 접촉기회의 증가와 지식이전의 효과로 인해 조직의 의사결정의 질을 높일 수 있다는 것이다. 즉 지리적 근접성이 풍부한 정보를 제공하여 의사결정의 질을 높인다는 것이다(Defond et al., 2011; Kedia & Rajgopal, 2011; 하혜수·김철회, 2018). 기존 연구들도 지리적 근접성이 포트폴리오 의사결정을 향상시키고, 투자성과도 개선했다고 한다. 또한 지리적 근접성이 분석가가 미래를 예측하는 데 긍정적 영향을 미쳤으며, 감독과 규제도 더 효과적으로 수행할 수 있다고 하였다(Defond et al., 2011; Kedia & Rajgopal, 2011; 하혜수·김철회, 2018).

한편 업무의 특성에 따라서 정보의 다양성이 의사결정에 다른 영향을 준다는 연구도 있다. 예를 들면 고도로 구조화된 업무는 정보가 다양할수록 예측의 정확성을 저해하게 되고 이는 의사결정을 더욱 어렵게 하한다(Iselin, 1988; Shields, 1983; Hwang & Lin, 1999). 반면에 상대적으로 덜 구조화된 업무는 의사결정의 정확성에는 영향을 미치지 않으나 의사결정의 시간을 감소시킨다고 한다(Iselin, 1989). 또 다른 관점의 선행연구는 상황에 따라 정보의 다양성이 의사결정에 미치는 효과가 달라질 수 있다는 것이다(Raghunathan, 1999; Mullen et al., 1994). 예를 들면 상황을 정확히 파악하고 있는 의사결정자의 경우 다양한 정보가 의사결정의 질을 높일 수 있지만 반대의 경우 정보의 다양성이 오히려 의사결정자의 의사결정을 저해할 수 있다는 것이다(하혜수·김철회, 2018).

Kahn & McDonough(1997)은 전자산업협회 회원사의 관리자 514명을 대상으로 한 연구에서 지리적 근접성이 부서 간 통합, 성과 및 직무만족에 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과를 제시하였다. 성과가 높은 마케팅 관리자의 68%는 제조 시설과 함께 위치하고 있다고 말했고, 성과

가 높은 마케팅 관리자의 80%는 R & D 부처와 함께 위치하고 있다고 응답하여, 지리적 근접성이 성과에 긍정적인 영향을 미친다고 보고하였다. 집단토론과 의사결정의 관계 측면에서 보면 의사결정자는 균형감 있는 의견을 받아들임으로써 의사결정의 질을 제고할 수 있다고 한다 (Bishop & Myers, 1974; Burnstein, 1982; Heath & Gonzalez, 1995; 하혜수·김철희, 2018). 다만 이 경우에도 상황이나 의사결정자의 리더십 등에 따라 의사결정이 질이 저하되는 경우도 발생할 수 있다고 한다(하혜수·김철희, 2018). 김찬동(2005)은 행정중심복합도시 건설에 따른 국정시스템의 효율성 제기와 관련하여 효율성을 주로 의사결정의 효율성으로 전제하면서 이를 위해서는 경제적 효율성과 사회적 효율성이 바탕이 되어야 한다고 보았다. 즉, 이러한 의사결정의 효율성 제고를 위해서는 경제적인 효율성(economic efficiency)과 의사결정참가자들의 다양한 이해관계와 가치관이 민주적으로 표명되고 대화와 협상을 통하여 상호양보와 정보교환을 통하여 보다 나은 의사결정의 내용과 품질의 정책 결정을 이루어낸다는 사회적인 효율성(social efficiency)의 개념도 포함하고 있는 종합적인 개념(comprehensive concept)의 효율성 개념이 필요하다고 하였다(허준영 외, 2015a). 이러한 이론대로라면 지리적 분산과 의사결정의 질의 관계에 대해서는 긍정적, 부정적, 중립적 결과가 모두 존재한다. 따라서 실증분석을 통해 경험적 검증이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 지리적 분산과 시간압박 하의 의사결정

심리학자들에 따르면 의사결정과정에서 속도(speed)와 정확성(accuracy)은 상충관계(trade-off)를 갖는다고 한다. 의사결정의 속도가 올라갈수록 시간압박으로 인해 판단의 정확성이 저하된다는 것이다 (Kocher & Sutter, 2006; Woodworth, 1899; Sutter et al., 2003; 하혜수·김철희, 2018). 상충의 이유는 일종의 생각의 폐쇄(closing of the mind)라는 인지적 중단을 통해 피상적인 정보처리를 한다는 것이다 (Kruglanski & Freund, 1983). 따라서 의사결정자들은 사전편찬식 순서 체계(lexicographic orderings), 휴리스틱(heuristics) 또는 경험칙(rules of



thumb) 등에 의존하게 된다(Kocher & Sutter, 2006: 378; 하혜수·김철회, 2018). 시간압박과 의사결정에 관한 다수의 연구는 시간압박이 의사결정에 부정적 효과를 일으킨다고 한다. 의사결정자는 시간압박으로 인해 자기 확신을 감소시켜 더 낮은 성과를 초래하며(Young et al., 2012: 179), 정보 탐색의 감소와 처리시간의 단축 및 대안 검토의 횟수 감소 등 핵심 자료의 탐색을 생략하여 최종적으로 부정적인 판단을 할 가능성이 증가한다는 것이다(Ahituv et al., 1998; Zur & Breznitz, 1981; Zakay, 1985; Smith et al., 1982). 시간압박이 심리적으로 의사결정자를 자극하여 스트레스를 유발하게 되어 의사결정을 저해할 수도 있다고 한다(Svenson et al., 1990; Keinan et al., 1987; Maule & Hockey, 1993; Janis & Mann, 1977; 하혜수·김철회, 2018). 이처럼 시간압박은 의사결정자에게 인지적, 심리적 영향을 주어 의사결정을 저하시킨다는 것이다.

이러한 논의와는 별개로 시간압박의 상황을 불확실성하의 의사결정과 관련하여 검토한 선행연구도 존재한다. 시간압박(time pressure)상황 하에서 의사결정의 이론은 두 가지 가설이 존재한다. 첫 번째 가설은 시간압박과 위험회피 사이의 역의 인과관계이다(Zur & Breznitz, 1981). 이 가설은 의사결정자가 시간압박에 처할 경우 가장 위험이 적은 대안을 선택한다는 것이다. 두 번째 가설은 시간압박의 상황에서 기대가치의 특성에 따라 선호가 달라진다는 가설이다(Young et al., 2012; Busemeyer & Diederich, 2002; Busemeyer & Townsend, 1993; Busemeyer, 1985; 하혜수·김철회, 2018). 이는 불확실성하의 의사결정과 마찬가지로 시간압박 상황에서 긍정적 기대가치가 예상될 경우 위험선호의 행동을 보이고, 부정적 기대가치가 예상될 경우 위험회피의 행동을 선택한다는 것이다. 세종시 이전은 공무원의 잦은 출장을 초래하였고, 특히 고위직 공무원의 경우 시간의 압박을 더 많이 받는 것으로 보고되고 있다. 이러한 상황을 앞서 논의한 이론에 적용시킨다면 세종시 이전이 의사결정의 질을 저하시켜 조직의 성과를 낮추고, 위험이 적은 대안을 선택함으로써 혁신성이 없는 정책을 양산할 것으로 예상할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 이론이 실제로 정책결정과정상에서 나타났는지 검토해 보고자 한다.

## 제 5 절 지리적 분산과 내부관리에 관한 연구

### 1. 지리적 분산과 시간관리

조경호 외(2009)는 사무관의 역량으로 정책 시간관리 능력을 언급하면서 시간을 효과적으로 관리하는 능력이 필요하다고 하였다. 특히 정부의 정책관리에서는 정책의 신속한 결정도 중요하지만 무엇보다도 적절한 시기(timing)에 정책결정을 하는 것이 중요하다고 하였다. 이런 점에서 행정기관의 분산은 과다한 출장과 원거리 회의로 인해 적절한 시간 관리가 필수적이라 할 수 있다. 임병호 외(2009)의 연구는 정부대전청사 내 이전공무원을 수도권 거주자와 비수도권 거주자로 구분하고 이전 효과에 대한 그들의 인식을 조사하였다. 대전으로의 청사 이전에 따른 불편한 점으로는 서울로의 출장시간 과다, 지방근무에 따른 소외감, 가족과의 별거, 통근시간 과다, 서울과 대전 주거비 부담, 결재지연 등 업무처리시간 과다 순으로 응답비율이 높게 나타났다. 특히 행정기관의 이전은 출장을 증가시켜 업무시간 부족을 초래하였다고 한다(류현숙 외, 2013). 이러한 경우 효율적인 시간 관리는 정책결정의 성과를 담보하는 중요한 요소가 된다.

전영평(2010: 85)은 장거리 회의 참석에 따라 업무공백뿐만 아니라 업무 시간의 부족이 발생하고, 부처 내부의 의사소통 및 통합도 저해될 것으로 예상하였다. 한국능률협회(2012)는 세종시 이전에 따른 공간적 제약조건과 업무환경 변화에 따른 행정 비효율을 진단하고 행정비효율성 유발 요인을 분석하였다. 이 연구는 세종시 이전에 따른 공간적 제약조건과 업무환경 변화에 따른 행정 비효율을 심층면접과 포커스 그룹 인터뷰를 통해 진단하였다. 이 연구에서는 세종시 이전에 따른 행정비효율성을 세 가지로 예상하였는데, 그중 하나는 세종시 이전에 따라 주로 원거리 회의가 진행될 시에 이동시간의 증가에 따른 비효율성이다. 이 문제를 해결하기 위하여 이 연구는 비효율적 원거리 출장 최소화, 디지털행정협업시스템 확대, 스마트워크센터 운영의 전략적 운영 방향 설정, 디지

털 행정환경의 조직문화 혁신을 대안으로 제안하였다(허준영 외, 2015b: 133). 이상의 연구들은 세종시 이전과 관련하여 발생할 수 있는 행정관리 측면에서의 문제점을 예측하거나 전반적 현황에 대해 조사한 것이라 할 수 있다. 본 연구에서는 세종시 이전 전후와 세종시 이전 부처와 잔류부처 사이에 시간관리가 어떻게 이루어지고 있는 지 검토하고자 한다.

## 2. 지리적 분산과 갈등관리

갈등관리 능력은 중앙부처 공무원이 갖추어야 할 중요한 요소이다(조경호 외, 2009). 특히 고위공무원인 실·국장뿐만 아니라 과장과 사무관은 조직내부에서 직원 상호 간에 발생하는 갈등을 해결해야 하는 중요한 위치에 있다. 세종시 이전은 고위공무원과 중참 이상의 과장의 세종시 외 출장을 증가시켜서 일반직 공무원 사이에 발생하는 일상적으로 발생하는 갈등을 해결하는 데, 많은 한계가 존재한다(허준영, 2013a). 또한 허준영(2013a)은 세종시 이전으로 잔류부처 공무원과 이전 부처 공무원 사이의 인식 차이를 유발하여 조직간 갈등도 발생하고 있다고 한다(허준영 외, 2015b). 또한 안선민 외(2017)의 연구는 세종시 이전이 사회적 교환이론의 관점에서 심리적 계약위반을 범하였고, 그 결과 직무불만족을 초래하여 조직내부 갈등을 유발할 수 있다고 하였다.

## 제 6 절 선행연구의 한계

### 1. 선행연구의 종합

제1절과 5절에서는 세종시 이전으로 인한 행정비효율 관련 연구를 의사소통, 의사결정, 관리의 측면으로 나누어 검토하였다. 정책결정과정을 3가지 차원에서 분류하여 제시함으로써 물리적 거리의 문제가 정책결정과정과 공무원의 대응방식 변화에 미칠 수 있는 충격을 검토할 수 있었다. 아래의 [표 2-9]는 앞에서 논의한 선행연구를 정리한 것이다.

[표 2-9] 선행연구 정리

	의사소통의 측면	의사결정의 측면	관리의 측면
장시영 (2003)			가족과의 동거 여부가 직업만족도에 중요한 영향을 미침
이원호 (2004)		주거지의 변동여부와 공간적 의사결정과정에 영향을 준 요인	고위급 공무원의 잦은 출장으로 인한 관리 손실
전영평 (2005)	의사소통과 협력이 가능한가 효율성 저하의 문제의 핵심	정치적으로 이용되고 있는 행정중심도시 이슈 비판	공무원사기 저하와 직무수행 전념도 약화
김찬동 (2005)		의사결정의 효율성을 위해 경제적 효율성과 사회적 효율성이 바탕이 되어야 함	
양현모 외 (2007)	국정운영의 효율성 저하의 핵심은 의사소통 문제		
임병호 외 (2009)		결재지연 등 업무처리시간 과다 문제	
전영평 (2010)	장거리 이동으로 인한 부처 내부의 의사소통 및 통합 저해		출장으로 인한 업무공백 발생

최용환 (2011)	정부 내 연계성 약화, 대국회 관계에서의 문제, 의사소통 비용 증가		
임형백 (2011)		국가 경쟁력 약화	
한국능률 협회 (2012)	국회의 지속적인 대면 의사소통 요구로 인한 비효율, 원격 소통 시스템 미비로 인한 비효율	보고, 결재의 업무 방식에 비효율 유발, 대면 소통을 선호하는 조직 내의 문화적 풍토가 비효율 유발,	원격 업무처리 시스템의 미흡으로 인한 비효율 발생
하혜수 (2010)		세종시 이전과 관련한 정치적 갈등과 정책변동	
조명래 (2010)	낮은 접근성으로 인한 청와대와 이전부처간 회의 애로, 이전부처와 비이전 부처간 장차관 회의 취약, 부처 간 의사소통 애로, 이전부처와 민간부문 간 교류 부진		
허준영 (2013)	대면접촉 기회 감소로 정책의 형성 및 집행에서의 정부조직 내 소통 약화		작은 출장으로 행정 비용 증가
류현숙·홍 승희 (2013)			업무 효율성 영역, 근무환경 영역으로 나누어 직무만족도 조사
허준영 외 (2015a)	잔류부처와 이전부처 간 의사소통 어려움 증가		세종시 이전 기관 공무원들의 행정비효율성 경험
허준영 외 (2015b)	면대면 소통을 중시하는 관행 유지로 의사소통 비용의 증가, 화상회의 등 정보기술 중심의 대응책이 활용되지 못함		
최진혁 (2015)	대통령, 정부부처, 국회, 민간 사이의 의사소통으로 인한 비효율 발생		

안선민 외 (2017)			사회적 교환이론의 관점에서 세종시 이전은 심리적 계약위반으로 직무만족을 저해함
안선민·임 석진 (2017)	조직의 위계문화로 대면보고 관행이 유지되어 정보기술수단이 제 기능을 못함		

## 2. 본 연구와 선행연구의 차이점

[표 2-9]의 연구 경향을 살펴보면, 기존의 연구들은 대부분 세종시 이전으로 인해 발생할 수 있는 여러 가지 문제를 예측하거나 세종시로 이전한 공무원들의 정착 및 적응에 따른 문제점을 발견하는 연구가 대부분이다. 즉 세종시 이전으로 인한 실증연구가 부족한 실정이다. 그나마 최근 연구에서 세종시 이전으로 인한 변화에 대해 실증분석을 시도하였으나, 이마저도 대부분의 연구가 세종시 이전으로 인한 행정조직내부 프로세스의 변화에 집중하기 보다는 조직 외적인 문제에 초점을 두고 있다. 또한 대부분의 연구가 정책결정과정의 한 측면에 치우쳐 있다. 따라서 본 연구는 종합적인 관점에서 행정조직 내부의 변화과정을 분석할 수 있는 개념틀을 구성하여, 초기 선행연구에서 예측한 내용을 검증하면서도 공무원의 대응방식 변화와 그 변화가 정책결정의 질에 미칠 수 있는 가능성을 분석하는 종합적인 연구를 수행하고자 한다. 특히, 기존연구에서 논의한 내용을 정책결정과정의 차원에서 종합하여 의사결정(결재와 보고서 검토), 의사소통(회의, 소통), 관리과정(시간관리, 기타관리)로 나누어 행정기관의 세종시 이전으로 인한 변화를 분석하고자 한다.

## 제 3 장 질적 연구

### 제 1 절 서 론

본 장은 세종시로 이전한 중앙부처의 국장급 3명, 과장급 3명, 사무관급 5명과 잔류한 중앙부처의 국장급 2명, 과장급 2명, 사무관급 2명 총 17명에 대한 심층인터뷰 내용을 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 시점에서 정책결정과정 상의 변화를 중심 정리하였다. 질적 연구의 분석틀은 제2장 선행연구를 바탕으로 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 구분하였다. 우선 의사소통 측면에서는 회의와 보고 과정에서의 변화에 대해 질문하였다. 일상적인 의사소통도 조직 내에서 이루어지지만 정책결정과정의 관점에서 보면, 회의와 보고가 부처의 최종 정책을 산출하는 데 핵심적인 과정이기 때문에 회의와 보고 과정상의 변화에 좀 더 비중을 두었다. 다음으로 의사결정 측면에서는 결재와 보고서 검토를 주요 질문대상으로 선정하였다. 우리나라의 경우 품의제를 바탕으로 하여 공식적인 업무프로세스를 진행하고 있고, 품의제의 주요한 과정이 보고서 검토와 결재라는 선행연구의 논의를 토대로 하였다. 마지막으로 관리과정 측면에서는 시간 관리와 기타관리로 구분하였다. 세종시 이전으로 세종시와 서울 간 왕복 4시간이라는 시간적 제약이 발생하여 시간 관리가 예전보다 더 중요해졌다. 시간 관리는 출장, 휴가, 퇴근시간의 변화에 초점을 두어 질문하였다. 기타 관리는 갈등관리와 업무자율성 등을 중점적으로 질문하였다. 선행연구에서 밝혀진 것처럼 세종시 이전부처의 경우 특히 상급자의 경우에 하급자에 비해 출장 빈도가 높으므로 상급자 부재시에 발생할 수 있는 조직의 갈등관리와 업무재량 등에 대해 그 변화를 중심으로 질문을 하였다.

위에서 논의한 의사소통, 의사결정, 관리과정의 측면에서 모형을 구성한 후 각각에 대해 심층인터뷰 결과를 분석한다. 분석은 의사소통의 경우 조직내부와 조직외부로 구분하고, 의사결정은 조직내부에 초점을 두었다. 분석 과정에서는 세종시 이전기관과 잔류기관의 비교 및 세종시

이전 전과 직후 1년 그리고 현재의 차이점을 중심으로 기술하였다. 분석 내용을 바탕으로 결과를 종합하면서 공무원의 대응방식 변화로 인한 조직성과의 변화에 부분도 아울러 제시하였다. 이어지는 제2절과 제3절에서 연구 설계와 분석결과를 확인할 수 있다.



## 제 2 절 연구 설계

### 1. 연구 방법

본 연구는 제1장에서 언급한 바대로 순차적 탐구 혼합 연구(exploratory sequential mixed method)의 방법을 사용한다. 본 장은 1단계로 질적 자료수집인 심층인터뷰 방법을 사용한 연구 설계에 대해 검토한다. 양적 연구에서는 가설의 검증을 통한 연구결과의 일반화가 목적이므로 무작위 추출을 통한 자료수집이 중요한 반면, 질적 연구는 연구 문제에 적합한 초점집단(focus group)에서 심층적인 자료를 추출하여 타당성있는 연구를 진행하는 것이 목적이므로 정보가 풍부한 사례 선정이 중요하다(신경림 외, 2005:110; 양난주, 2009). 따라서 본 연구는 세종시 이전 정책결정에 의해 일종의 자연실험처럼 이전부처와 잔류부처가 결정되었음을 고려한 후, 이전한 부처와 잔류한 부처 중에서 대상 부처를 선정하는데 있어서는 비판적 사례추출방법(critical case sampling)<sup>7)</sup>을 사용하였다. 본 연구가 비판적 사례추출방법으로 대상부처를 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 국토부와 해수부는 2012년 이전까지 국토해양부라는 이름으로 통합된 조직이며, 2012년 12월 세종시 이전으로 두 부처로 분리되었다. 따라서 세종시 이전으로 공무원의 대응방식이 변화되었다면 부처의 특성으로 인한 차이보다는 세종시 이전으로 인한 효과로 보기에 상대적으로 더 적합하다. 둘째, 고용부와 산업부는 2013년 12월에 세종시로 이전한 부처로 중앙부처 중에서 해수부와 국토부와 마찬가지로 기획보다는 집행의 성격이 상대적으로 강한 부처이다. 세종시 이전으로 인한 효과를 비교적 유사한 성격의 집단을 대상으로 살펴보는 봄으로써 부처의 특성을 적절히 통제할 수 있을 것으로 기대하였다. 셋째, 비교집단으로는 국방부와 통일부 및 행안부, 과기부를 선택하였다. 이상 4개 기관은 잔류기관으로서 통일부와 행안부는 정부중앙청사에 위치하고 있어 서울

---

7) Patton의 '비판적 사례추출'이라는 개념을 Yin(1989)은 동일한 의미로 '의도적 표본추출(purposeful sampling)'이라고 하였다(양난주, 2009: 84).

간류부처를 대표할 수 있다. 과기부는 과천청사에 위치하고 있어 과천에 간류하고 있는 부처를 대표하는 통제집단이라 할 수 있다. 국방부는 안보부처의 대표적인 간류부처로서 서울에 위치하고 있기 때문에 통제집단이 이전한 기관이 이전 전에 위치했던 지역을 모두 포함하고 있다.

자료를 수집하는 방법은 심층면접(interview)을 이용하였다. 심층면접은 세종시 이전으로 인한 대응방식의 변화 파악이 용이하도록 선행연구를 바탕으로 구조화된 질문지를 먼저 작성한 후 실시되었다. 인터뷰는 세종시 이전으로 인한 대응방식이 ‘어떻게’ 변화했는가에 초점을 두었다. 또한 후속 질문으로 ‘왜’ 이러한 변화가 발생했는지에 대해서도 중점을 두어 진행하였다. 이러한 방식은 사례연구의 성격을 갖는다. 사례연구(case study)는 학자들 마다 견해차가 있긴 하지만 소수의 사례에 대한 전반적인 측면을 사실 그 자체로 깊이 있게 탐구하고 그 결과를 기술하고 설명하는 방법이다(김병섭, 2010: 341). 본 연구를 사례연구방법으로 수행한 이유는 다음과 같다.

첫째, 세종시 이전정책은 정책결정 과정에 참여하는 모든 행위자와 변수에 영향을 미친다. 따라서 공무원의 대응방식 변화에 대한 조사와 분석도 가능한 모든 변수를 다루어야하기 때문에 심층적으로 조사 가능한 대상 부처 선정이 필요하다. 사례연구는 연구대상이 처한 환경에서 사례에 영향을 미치는 가능한 모든 변수에 대해 시간적 변화를 고려하여 단일하게 ‘경계 지어진 체계’를 발견하는 것(조흥식 외, 2005:87)이므로 이에 부합한다.

둘째, 세종시 이전정책은 계획으로서의 정책과 정책설계안에 내포된 논리 그리고 그것이 실행되는 현실적인 조건과 맥락 두 가지 차원을 분리하여 고찰할 수 없다. 따라서 연구대상이라는 현상과 맥락(context) 사이의 경계가 명확하게 구분되지 않을 때 효과적으로 쓸 수 있는 사례연구(Yin, 2003)가 적합하다.

셋째, 사례연구는 현실에서 벌어지는 사건에 대하여, 관련된 특성들을 모두 통제하기 어려울 때 주로 사용하며, 연구 질문이 ‘어떻게’ ‘왜’라는 질문에 대답하는데 적절한 연구방법이다(김병섭, 2010: 355). 본 연구의

질문은 세종시 이전 정책으로 공무원의 대응방식이 실제로 ‘어떻게’ 변화되고 있는가 하는 것이고, ‘왜’ 그러한 양상의 변화가 나타나는가를 분석하는 것이다. 사례연구는 특정 연구대상에 대한 종합적이고 체계적인 접근이 가능하기 때문에 세종시 이전 정책으로 인한 대응방식의 변화와 원인에 관한 포괄적인 질문에 적합하다.

넷째, 세종시 이전은 2012년 12월에 시작되어 아직 제도의 초기적 단계에 있는 정책이다. 세종시 이전이라는 새로운 의 지리적 분산에 대한 경험적 선행연구가 부족한 학문분야에서 사례연구라는 방법은 초기 연구에서 선택할 수 있는 효율적인 연구방법이다. 사례연구는 전체적인 그림을 구상할 수 있게 해주며, 여러 가지 연구방법을 유연하게 포괄할 수 있는 종합적인 방법으로서 그 의의가 있다(Yin, 2003).

아래의 [표 3-1]은 인터뷰 질문의 개요이며 연구 참여자의 자발적인 대답을 유도하기 위해 질문은 최대한 간략하게 하였다. 또한 피면접자의 답변을 심층적으로 듣기 위하여 질문의 순서에 구애 받지 않고 상황에 적합하게 후속 질문을 추가하였다.

[표 3-1] 인터뷰 질문의 개요

종류	기관	질문의 개요
심층 인터뷰	해수부 국토부 산업부 고용부 (실험집단)  통일부 국방부 과기부 행안부 (통제집단)	세종시 이전 전의 모습은 어떠했는가? 결재 및 보고서 검토 과정, 보고, 회의, 출장, 휴가 등.
		세종시 이전으로 조직과 개인의 대응방식이 의사결정, 의사소통, 시간 관리의 측면에서 어떻게 변했는가?
		세종시 이전으로 삶의 가치가 달라졌는가?
		세종시 이전으로 정책수요자(국회, 언론, 청와대, 타부처, 산하단체, 전문가, 국민 등)와의 관계가 변했는가?
		특히 국회와의 관계에서 달라진 점은 무엇인가?
		세종시 이전으로 조직의 성과가 달라졌는가? 정책품질, 보고서 품질, 업무성으로 나누어 구체적으로 어떻게 달라졌는가?
		세종시 이전으로 인한 변화에 어떻게 대응하고 있는가? 당신만의 특별한 노하우가 있는가?
		세종시 이전으로 인한 정책실패사례는 무엇인가? 사소한 실패사례라도 말씀해 주시라?
		세종시 이전으로 당면한 가장 시급한 문제는 무엇입니까?
		향후 세종시 이전 정책에서 보완할 점은 무엇입니까?

인터뷰 대상자는 [표 3-2]에서 보듯이 직급과 업무의 특성에 부합하도록 적절하게 할당하였다. 본 연구는 중앙부처 내부의 공무원의 대응방식에 대한 연구이므로 실(국)장, 과(팀)장, 실무자를 각각 5명, 5명, 7명으로 8개 부처에 걸쳐 17명을 선정하였다. 특히 세종시에서 정책을 입안하고 실행하는 실·국장급 고위공무원과 과장 및 사무관 등 일반 공무원의 대응방식 변화에 집중하기 위해 정무직 공무원인 장·차관은 인터뷰 대상에서 제외하였다.

[표 3-2] 인터뷰 리스트

구분	직급	인원(명)	부처
심층 면접 (2018. 11-12)	국장	5	고용부, 국토부, 해수부 / 국방부, 행안부
	과장	5	고용부, 국토부, 산업부 / 통일부, 행안부
	실무자	7	고용부, 국토부, 해수부 / 과기부, 행안부
합계		17	8개 기관

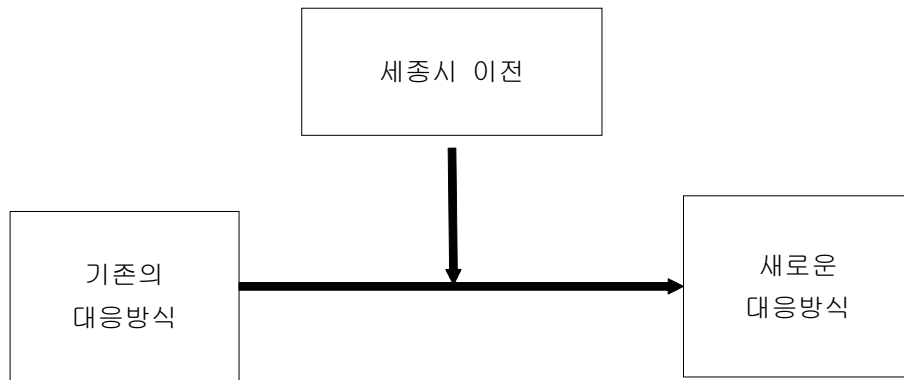
심층면접은 00부에서 근무수하는 국장, 과장, 실무자를 중심으로 실시하였다. 2018년 11월에서 12월까지 약 2개월간 총 17명에 대한 심층면접을 진행하였다. 모든 면접은 면접대상자가 거주하거나 일하는 장소로 연구자가 방문하여 수행하였고 1회 면접은 1시간에서 2시간 정도가 소요되었다. 세종시 근무자의 경우 주로 1층 출입구 옆에 마련된 회의실에서 인터뷰가 진행되었고, 서울 근무자의 경우 사무실, 청사주변 커피숍, 회의실 등에서 다양하게 진행하였다. 모든 면접은 사전에 연구의 취지와 목적, 질문 내용을 설명한 후 진행하였고, 모든 면접 대상자에게는 연구의 목적과 익명성 보장, 인터뷰의 내용은 연구 목적으로만 사용될 것임을 설명한 후 서명을 득하였다. 연구 참여자의 사전 동의를 얻어 인터뷰 내용은 녹음되었고, 녹음파일은 면접 3일 이내에 필사 후 폐기하였다.

## 2. 연구 모형

[그림 3-1]에서 보듯이 심층면접을 통한 연구의 초점은 세종시 이전으로 인한 공무원의 대응방식의 변화이다. 세종시 이전은 2012년 12월 1단계 이전을 시작으로 2013년 12월에 2단계 이전을 하였다. 본 연구에서는 1단계로 이전한 해수부, 국토부와 2단계로 이전한 산업부, 고용부를 대상으로 하기 때문에 기존의 대응방식은 2012년 12월 이전의 대응방식을 의미한다. 그러나 본 연구는 공무원을 대상으로 기억에 의존한 방식으로 직후 1년의 상황에 대해서도 질문을 하였다. 그러므로 해수부, 국토부의 공무원들은 2012년 12월 이전과 2012년 12월에서 2013년 12월까지의 대

응방식과 현재의 대응방식 변화에 대해서 응답하였다. 동일한 논리로 산업부, 고용부의 공무원들은 2013년 12월 이전과 2013년 12월에서 2014년 12월의 대응방식과 현재의 대응방식 변화에 대해 응답하였다. 결국 이전 기관의 경우 대응방식은 세 시점에서 응답자가 경험했던 세종시 이전으로 인한 변화에 대한 것이다. 마찬가지로 잔류기관인 행안부, 과기부, 통일부, 국방부의 응답자들도 1단계 이전한 기관을 기준으로 2012년 12월 이전과 2012년 12월에서 2013년 12월까지의 기간 및 현재의 시점에서 질문을 하여 실험집단과 통제집단에 대해서 동일한 질문을 하였다.

**[그림 3-1] 대응방식 변화과정 도해**



제2장의 선행연구에 따라 본 연구는 아래의 [그림 3-2]와 같이 연구모형을 설정하였다. 세종시 이전정책에 따라 실험집단과 통제집단은 일종의 자연실험(natural experiment) 상황에서처럼 자연스럽게 분리되었다. 실험집단에서 대응방식은 정책결정과정을 중심으로 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 3 분류하였다. 첫째, 의사소통은 조직내부와 조직외부로 나누어 조직내부의 경우에는 회의와 보고 방식의 변화에 대해 질문하였고, 조직외부의 경우에는 부처 간 협의와 소통에 대해 질문하였다. 조직내부와 외부의 기준은 동일한 부처에 근무하는지를 기준으로 삼았다. 둘째, 의사결정의 경우 조직내부에서 일어나는 과정만을 대상으로 하였다. 문서검토와 결재 방식에 대한 질문을 통해 의사결정의 변화를 포착하고자

하였다. 부서내부에서 문서란 대부분 보고서 형태로 생성되고 있고, 일부 공문이나 메모 등도 포함된다. 셋째, 관리과정은 시간관리와 기타관리로 분류하였다. 세종시 이전은 물리적 거리의 증가로 인해 출장횟수가 2배 이상 증가했을 뿐만 아니라 원거리 출장이 늘어났다(하혜수·김철회, 2018; 허준영, 2013). 또한 출장으로 부족한 시간을 효율적으로 사용하기 위해 연가를 활용한 조퇴가 이전보다 훨씬 수월해졌다(허준영, 2015a). 고위직 공무원과 일반 공무원의 차이가 있으나 퇴근시간도 세종시 이전 전후로 많은 차이가 생겼다. 그러므로 시간관리는 정책결정과정에서 중요한 요소로 부각되었다. 또한 출장으로 인해 실·국장과 과·팀장이 자리를 비우는 시간이 늘어나면서 사무관급 이하 실무자들과 접촉기회가 현저히 줄어들었다(하혜수·김철회, 2018). 이로 인해 조직 내 갈등의 파악이 힘들 뿐만 아니라 갈등을 관리하기도 힘들어졌다. 세종시 이전 전에 갈등을 해결하는 방식은 주로 비공식적인 접촉으로 식사나 회식 및 간간히 있는 커피타임이나 흡연 등을 함께하면서 얘기를 듣거나 조언해 주는 것이었다. 그러므로 갈등관리에서는 주로 비공식적인 접촉 방식의 변화를 질문한다. 또한 실·국장이 자리를 비우는 경우 과·팀장이 업무를 대신하는 경우가 생기고, 과·팀장마저 자리를 비우는 경우에는 사무관이 대신하는 경우가 많기 때문에(하혜수·김철회, 2018), 업무자율성에도 변화가 생겼을 것이다. 이러한 이유로 업무자율성과 갈등관리를 기타관리에 포함하여 모형을 구축하였다.

모형은 실험집단과 통제집단의 차이에 대해 3가지 관점-의사소통, 의사결정, 관리과정-을 파악하는 데 초점을 두어 설계되었다. 또한 전술한 바대로 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 차이도 파악하는 데 관심을 갖고 구성하였다.

[그림 3-2] 대응방식 변화 질적 분석모형

세종시 移轉 前/後 이전기관과 잔류기관 간 대응양식변화 분석모형					
			세종시 移轉 以前	↔	세종시 移轉 以後 / 현재
<b>시정</b> 기관단 기재부 국토부 해수부 산업부 고용부 복지부	의사 소통	조직내부	회의, 보고		회의, 보고
		조직외부	협의, 소통		협의, 소통
	의사 결정	조직내부	문서검토, 결재		문서검토, 결재
		시간관리	출장, 휴가, 퇴근시간		출장, 휴가, 퇴근시간
	관리 과정	기타관리	업무자율성, 갈등관리		업무자율성, 갈등관리
↕ 차이					
			세종시 移轉 以前	↔	세종시 移轉 以後 / 현재
<b>부정</b> 기관단 통일부 국방부 과기부 행안부	의사 소통	조직내부	회의, 보고		회의, 보고
		조직외부	협의, 소통		협의, 소통
	의사 결정	조직내부	문서검토, 결재		문서검토, 결재
		시간관리	출장, 휴가, 퇴근시간		출장, 휴가, 퇴근시간
	관리 과정	기타관리	업무자율성, 갈등관리		업무자율성, 갈등관리



## 제 3 절 심층인터뷰 분석결과

### 1. 의사소통측면 분석

#### 1) 회의와 보고

모형에서 제시한 바대로 의사소통은 조직내부와 조직외부로 나누어 살펴본다. 조직내부의 관점에서 회의와 보고를 중심으로 세종시 이전으로 인한 변화를 검토하면 내부회의의 경우 회의 횟수는 세종시 이전 전보다 대체적으로 줄어들었다. 다만 잔류기관보다는 이전기관의 공무원들이 잦은 출장으로 전보다 회의횟수가 크게 준 것으로 인식하였다(○○부 L국장). 회의의 횟수는 직위가 높을수록 더 크게 준 것으로 인식하였다. 왜냐하면 국장급은 하위직에 비해 청와대나 국회에 보고하는 경우가 많고 행사도 많은데, 이동거리가 멀다보니 당연히 회의 횟수도 줄고 회의 시간도 줄어들었다고 한다(○○부 L국장). 물론 회의의 시간은 안전별로 차이가 있거나 회의주재자의 성향에 따라 차이가 있지만 전체적으로는 줄어들었다(○○부 S국장). 왜냐하면 회의를 갑자기 할 필요가 있어도 과장이나 사무관 한 사람이 출장으로 빠지는 경우 회의 자체가 어려워지기 때문이다. 이 경우 회의가 무산되고 결국 소수의 담당자를 통해서 처리하게 된다(○○부 L국장).

회의도 줄었다고 봐야지요. 왜냐하면 일상적으로 하는 회의들도 장관 특히 실장들은 청와대나 국회 이런데 불러 다니고 행사에 불러 다니다 보면 일단 서울로 가야 되잖아요 그리고 서울 오가는 시간이 있잖아요. 그러니 아무래도 줄죠. 회의 횟수도 줄고 시간도 줄고, 진지하게 토론하는 분위기가 못되지요. 또한 회의하다가도 시간되면 나가야되고 하니까 진지하게 토론을 할 수가 없지요(○○부 L국장).

단순히 회의의 횟수뿐만 아니라 회의 자체의 질적 저하도 심각하다. 직원들과 회의를 하다보면 좀 길어지는 경우도 있는 데, 정해진 다음 일

정에 맞추다 보면 회의도중에 나가야 하는 경우도 발생한다(○○부 L국장). 또한 회의 도중에 카카오톡이나 메시지를 확인하는 경우가 많아서 회의에 집중하기도 힘들다고 하였다(○○부 C과장). 과천에서는 회의장소가 주로 과천이나 광화문 청사여서 회의 도중에 나가는 경우는 거의 없었다. 특히 국회가 1시간 거리 이내에 있었기 때문에 국회 회의에 참석 한 후에도 일상 업무를 볼 수 있었지만, 지금은 조찬회의라든가 아주 늦은 회의가 아니면 회의참석으로 거의 하루를 다 소비한다고 한다(○○부 S국장).

회의의 장소는 주로 서울에서 이루어진다. 왜냐하면 고참 과장이상 되면 자녀 교육문제와 장차관 보고 등으로 세종에 있는 시간보다 서울에 있는 시간이 많기 때문이다(○○부 S국장). 물론 기관장의 스타일에 따라 다르긴 하지만 세종에서는 일주일 한 번 정도 회의를 한다(○○부 L국장).

회의 참석자의 경우 세종시 이전 전에는 예를 들어 국장이 회의를 소집하면 총괄과장을 포함하여 관련자 전원이 참석하였는데, 현재는 출장으로 인하여 대리참석하거나 결원이 생기는 경우가 많다고 한다(○○부 L국장). 대리참석의 경우 의사소통과정에서 오해가 생기는가 하면 담당자가 아니어서 의사결정 자체가 지체되는 경우도 발생한다(○○부 C과장).

영상회의의 경우 세종시 이전 후 1-2년 정도의 적응기를 거쳐 지금은 어느 정도 정착이 되었다고 한다. 처음에는 시스템은 갖추어져 있었으나 주로 장차관들이 익숙하지 않고 기술적으로도 조금 문제가 있어 정착되지 않다가 최근에는 상대적으로 활성화되고 있다고 한다(○○부 S국장).

보고와 관련하여 국장급의 경우 세종 체류시간이 부족하여 차분히 앉아서 실무자들로부터 보고를 받을 수 있는 기회가 없다고 하였다(○○부 L국장, ○○부 S국장). 예전에는 대면보고가 많았는데 지금은 온라인이나 SNS로 보고하는 경우도 많다(○○부 J사무관). 또한 기관장의 성향에 따라 차이가 있긴 하지만 계급이라는 공식문화의 특수성으로 인해 보고의

타이밍을 놓치거나 꼭 필요한 보고만 하는 경우도 발생하였다(○○부 C 과장, ○○부 L국장).

보고와 관련하여 세종시 移轉 前과 달라진 점은 보고를 위한 출장이 생겨났다는 것이다. 왜냐하면 국회가 서울에 있고 장차관은 주로 대국회 업무를 챙겨야하기 때문에 거의 서울에 상주한다. 그러면 주요보직자도 서울에 상주하게 되므로 세종에 있는 중참 과장급 이하는 보고를 하기 위해 출장을 올 수 밖에 없다(○○부 S국장). 이런 경우 실무자들은 거의 하루를 다 소비하게 되어 실제 업무투입시간 자체가 줄어들게 된다(○○부 S사무관). 대면보고를 위해 출장을 가는 경우 체력적으로도 힘이 든다고 한다(○○부 J사무관).

과천에서는 과원들이 보고할 일이 있으면 과장한테 보고를 하고, 과장이 검토를 충분히 한 후에 다시 사무관이 국장에게 보고를 하지요. 지금도 그 프로세스는 똑같지만 예전에는 말을 하면서 고쳐야 할 것이 있기 때문에 대면보고를 하는 경우가 많았고, 문서시스템을 보면서 자주 불렀죠. 그런데 세종시로 옮긴 후에는 장차관님이 서울에 계셔서 국과장도 회의뿐만 아니라 보고를 위해서 세종을 떠나있는 경우가 많고, 그러다보니까 부서원들도 과장을 볼 수 없는 경우가 많아요(○○부 S국장).

사정이 이렇다보니 세종시 이전 전에 비해 보고의 방식이 변화하였다. 우선 대면보고를 할 사안과 아닌 사항을 구분하여 꼭 필요한 경우만 대면보고를 한다(○○부 S국장). 여기서 꼭 필요한 경우란 우선 정책이 미칠 과장이 큰 경우이다. 예를 들어 장애인의무고용과 관련하여 일정규모 이상의 사업장이 의무고용을 하지 않을 경우 부담금을 부담하게 되는데, 부담금이 최저임금에 연동되어 있기 때문에 최저임금이 올라가면 부담금의 가산비율이 다르게 적용된다. 이러한 경우는 과급력이 크고 중요한 정책이므로 장관에게 직접대면보고를 한다(○○부 S국장). 장관님 보고사항, 대통령 보고사항, 국회관련 사항의 경우 대면보고를 간다(○○부 J사무관). 또한 긴급한 현안이 생기는 경우도 어떻게 진행되고 있는 지에

대해 수시로 대면보고를 한다(○○부 L국장, ○○부 S국장, ○○부 J사무관). 마찬가지로 보고를 한 후 논의가 필요한 사항도 대면보고를 할 수밖에 없다(○○부 S국장). 대면보고를 하는 경우에도 예전과는 달리 핵심적인 내용위주로 간략하게 보고하는 경우가 대부분이다(○○부 L국장, ○○부 S국장). 왜냐하면 세종으로 이전하기 전처럼 국·과장이 계속 같은 사무실에 머물 수 없기 때문이다. 이러한 보고의 변화는 세종으로 이전 후 1-2년 정도에 걸쳐 적응하였고, 현재는 어느 정도 정착하였다고 한다(○○부 S국장). 그러나 전화통화의 경우나 카카오톡 등 온라인 보고의 경우 엉뚱한 방향으로 일이 진행되는 경우가 있기 때문에 장차관이나 국회로 가는 사안 들은 온라인 보고 후에도 다시 대면보고를 받기도 한다. 대신 과장이나 국장 선에서 끝나는 업무들은 상대적으로 덜 챙기게 된다고 한다(○○부 K국장). 온라인 보고의 경우 여러 가지 오해가 생겨서 오히려 업무에 방해가 된다는 경우도 있었다(○○부 J사무관).

특히, 중요하지 않다고 판단되는 보고의 경우 내부메일시스템을 활용한 메모보고를 하거나 메시지나 카카오톡 및 바로톡을 이용한다(○○부 S국장). 위임전결 규정에 따라 다르지만 일상적이거나 단순 반복되는 사안은 국장 또는 과장 전결로 끝나고 이러한 문서는 상대적으로 덜 중요한 업무라 할 수 있다(○○부 K국장). 최근에는 서울과 세종사이의 영상시스템을 이용한 영상보고를 사용하는 경우도 있다. 영상보고의 경우 흔하지는 않지만 진짜 긴급한 사정이 있는 경우 사용하게 된다(○○부 S국장). 영상보고의 경우 스마트워크센터에서 주로 이루어지는데, 스마트워크센터는 행안부에서 관리하는 시스템과 부처가 자체적으로 운영하는 시스템이 있다. 자체 시스템은 주로 장차관의 간이 집무실 바로 옆에 있는 회의실에 설치되어 있으므로 자체 영상회의 시스템을 통해 영상보고를 진행한다고 한다(○○부 S국장).

서울 지방노동청에 장차관님 별도의 간이 사무실 옆에 회의실과 세종의 영상회의실을 연결하여 영상보고를 진행합니다. 행안부에서 하고 있는 스마트워크센터에도 영상시스템이 있지만 그것은 장차관님이 그 쪽에 계시지 않기 때문에 잘 활용하지는 않는 편입니다(○○부 S국장).

이처럼 세종으로 이전하기 전에는 장·차관에게 쉽게 접근할 수 있었지만 현재는 접근성이 떨어지므로 메모보고, 메시지, 영상보고, 대면보고 등의 다양한 방법을 사용하고 있다. 지리적 분산으로 인해 과천 때와는 달리 보고가 많이 바뀌었고, 바뀔 수밖에 없다고 한다(○○부 S국장). 이러한 보고의 변화는 세종으로 이전한 부처에서 나타나는 특성으로 잔류 부처에서는 발견하기 어려웠다. 잔류부처인 ○○부의 경우 일하는 개선차원에서 다양한 보고시스템을 도입하려고 하나 생각만큼 쉽지 않다고 한다(○○부 M국장).

반면 국방부의 경우는 세종시 이전으로 이전과 보고이 달라진 게 거의 없고 대부분 대면보고로 의사소통을 한다고 하였다(○○부 Y국장).

## 2) 협의와 소통

부처 간 협의와 소통은 협의와 소통의 상대방이 어디에 있는가에 따라 차이가 발생하였다. 세종으로 이전하기 전에는 과천과 서울로 분산되어 있었으나 세종으로 옮긴 후에는 한 곳에 모여 있어서 경제부처와의 협의와 소통이 더 편해진 반면, 외교 및 안보관련 부처의 경우에는 교류와 협조에 어려움이 있다고 한다(○○부 L국장, ○○부 K국장). 또한 ○○부의 경우 법안, 예산, 고용 등과 관련하여 법제처, 기재부, 교육부, 복지부 등과 협업하는 경우가 많다. 부처 간에는 주로 실무자급(사무관, 과장 등)이 협의를 통해 조율한다. 그러므로 세종으로 이전 후 실무자급의 소통은 더 좋아졌다고 할 수 있다. 다만 실·국장급은 부처 간 회의는 거의 없고 대부분 장차관 회의에서 조율하므로 예전과 별 차이를 느끼지 못한다(○○부 S국장). 반면 부처 간 실무협의를 실장이 소집하면 국장이 4-5명 참석하고, 과장이 일부 참석하며 실무자는 대부분 불참한다. 참석한 경우에도 대리참석이 많아서 제대로 된 협의가 어려운 경우가 많다. 유사한 직급과 관점에서 논의될 수 있는 문제의 경우 대참이나 불참으로 인해 밀도 있는 회의가 성사되기 어렵다. 특히, 회의 후 부처로 돌아간 다음 절차 진행이 느리거나 전달하는 과정에서 왜곡이 발생하기도 한다(○○부 L국장).

중앙부처의 경우 산하기관과의 관계도 중요하다. 그런데 산하기관이 전국에 흩어져 있다 보니 자주 만나지 못하게 되고, 소통을 하는 경우에도 대면소통보다는 유선전화로 소통하는 경우가 많다. 사정이 이렇다 보니 부처와 산하기관 및 산하기관 간의 소통과 정책조정에서 어려움이 있다(○○부 S국장).

전문가 및 현장의 실무자와의 회의는 주로 서울에서 이루어지고, 세종시 이전 전에 비해 횡수가 줄고 회의의 질도 나빠졌다고 한다(○○부 K 사무관). 반면 잔류부처인 과기부의 경우 산하기관들이 지방으로 내려감에도 불구하고 대부분 서울에서 회의를 개최하기 때문에 불편함이 없다고 하였다. 다만 회의횡수는 배려차원에서 줄었으나 대부분 전화로 처리가 가능하기 때문에 업무에 영향을 줄 정도는 아니라고 한다(○○부 J 사무관).

우리 같은 경우 산하단체가 대부분 울산에 있는데, 의견 수렴 등이 정보통신의 발달로 원거리에서도 가능하고요. 일반 국민들도 오히려 세종시가 국토의 중앙이라 이전에는 수도권 국민의 의견이 많이 반영되었다면 지금은 전국의 교통망의 발달로 편리해서 전국적인 의견을 수렴하는 것 같아요. 물론 전문가들의 의견수렴은 좀 어렵지만요(○○부 J사무관).

국회와의 관계에서는 대부분 어려움을 호소하였다. 행정부처 공무원의 업무의 40% 이상에 국회의 요구에 대한 대응 업무라 할 수 있다(○○부 L국장). 국회가 국정외의 중심으로 부상함에 따라 부처별로 국회전담 사무관을 2명 정도 두고 있지만 직접 대면보고 해야 할 사안에 대해서는 실·국장이 나설 수밖에 없다(○○부 L국장). 따라서 국회 출장은 빈번할 수밖에 없고, 법률 및 업무보고 시에 장차관을 보좌하기 위해 실무자를 동반하게 된다. 특히 정기국회, 국정감사, 예산 심사, 법안 심사가 집중되어 있는 4분기(9-12월)에는 국회출장이 많기 때문에 불편이 가중된다(○○부 L국장). 예전 과천시절에는 장차관이 국회에 출석하면 국장, 과장, 사무관이 다 참석하였지만 현재는 국장과 주무과장 또는 국장과 담당사무관 정도만 참석한다. 하지만 부처별로 국장이 보통 10명 이상이므로 최소한 20명 이상이 참석하게 되므로 여전히 어려움이 많다(○○부 S국

장). 특히, 세종시에 거주하는 사무관이나 중참이하 과장의 경우 국회 출장을 가는 날은 새벽 5시 30분에 가상하여 오송역에서 6시 30분 기차를 타야한다. 그러면 국회에는 8시쯤 도착하는데 국회의 일정상 거의 막차를 타고 세종으로 오면 12시가 넘기 일쑤다. 도착 후에도 다음 날 답변서를 작성하기 위해 2-3시까지 심야근무를 하는 날이 반복된다(○○부 J 사무관, ○○부 C 과장).

국회회기가 있는 경우는 출장이 더 늘어날 수밖에 없죠. 국회와의 거리 때문에 생기는 행정비효율이 아주 큰 것 같아요. 행정부는 대부분의 인원이 국회로 올라갈 수밖에 없어요. 국회나 상임위 등 소수인원만 내려와도 전부다 모든 것의 일정을 소화할 수 있을 거예요. 행정부와 국회는 갑과 을의 관계이므로 지금은 우리가 올라 갈 수밖에 없어요(○○부 J 사무관).

국회의 출장은 국회의원을 방문하는 경우도 있지만 보좌관에게 설명하기 위한 경우가 많다. 국회의원에게 방문하기 전에 입법조사관, 예비검토, 본 안건 토의를 위해 수시로 방문하게 된다(○○부 K국장). 국회가 본격적으로 열리는 시기에는 실무자의 경우에도 한 달에 열 번 이상 출장을 간다고 한다(○○부 J 사무관). 세종시 이전 전과 현재를 비교할 때, 국회의원이나 보좌관의 태도와 국회 방문횟수에는 큰 변화가 없지만 이동시간의 증가로 인해 예전보다 더 큰 어려움을 호소하고 있다(○○부 J 사무관, ○○부 C 과장). 국회의 관행이 크게 바뀌지 않는 상황에서 자료요구 및 출석요구에 대응하기 위한 공무원의 부담이 크다(○○부 K국장). 특히, 자투리 시간을 사용할 수 없기 때문에 실제 이동시간보다 2배 이상의 시간이 소요되어 업무 부담과 체력적인 부담을 호소하기도 하였다(○○부 C 과장). 세종으로 이전하기 전에는 국회에서 1시간 보고 또는 회의를 하는 경우에 마치고 나서 일상적 업무가 가능했지만 현재는 하루가 다 소요된다(○○부 L국장, ○○부 S국장).

국회에서 조차도 예전 과천시절에는 장차관이 회의에 참석하게 되면 국장, 과장, 사무관 다 참석했어요. 바글바글 했다고 할 수 있죠. 지금은 국회에서도 국장과 주무과장 또는 국장과 담당사무관 1명 정도 외

에는 참석하지 않아요. 그렇다 할지라도 국장이 10명 이상이니까 그 밑에 담당사무관이 1명씩 가도 20명이라 적지는 않지만 예전보다 많이 줄었다고 할 수 있어요. 이러한 현상은 세종 이전의 효과라고 볼 여지가 있어요. 왜냐하면 세종에서 모든 직원들이 다 온다고 하는 것은 진짜 낭비거든요. 문화가 바뀐 것도 있고요(○○부 S국장).

### 3) 소결

의사소통 측면에서의 공무원의 대응방식은 우선 내부회의와 관련하여 세종시 이전 전에는 주로 대면회의를 통해 의사소통을 하였다. 담당 국장이 회의를 소집하는 경우 불가피한 경우를 제외하고는 전원참석 하였다. 관계자의 의견을 청취하기 위해 담당자만 호출하기보다는 회의를 소집하여 여러 가지 의견을 들을 수 있는 회의를 선호하였다. 주중에 언제든지 필요할 때마다 수시로 회의를 개최하였으며, 회의도중에 이탈하거나 다른 일을 하는 경우는 거의 없었다. 이러한 현상은 연구 참여자가 속한 모든 부처에서 공통적으로 발견할 수 있었다.

그러나 세종으로 이전한 후 이전부처 공무원들은 대면회의를 일주일 한 번 정도 주로 월요일에 갖는다고 응답하여, 회의의 개최횟수가 확연히 줄어들었다. 부족한 대면회의는 아주 긴급한 경우에 한하여 화상회의로 진행하고 있다. 화상회의는 이용자의 무관심과 기술적 문제로 초기 1-2년 정도 적응기를 거쳐 지금은 정착단계에 있다. 회의의 참석자는 전체가 아닌 일부참석인 경우가 많고, 참석한 경우에 담당자 대신 참여하는 경우도 많다. 인원이 다 모이지 못해서 회의를 개최하지 못한 경우에는 회의 없이 담당자에게 직접 연락하여 업무를 진행한다. 회의 시에는 핵심내용 위주로 의사소통을 한다는 점이 특징이다.

산류기관 공무원들의 경우 타기관의 세종시 이전으로 회의횟수가 약간 줄긴 하였으나 회의의 방식과 관련하여서는 이전과 크게 달라진 것이 없다고 하여 이전기관과 대조를 이룬다.

다음으로 보고는 세종시 이전 전에는 대면보고를 선호하였다. 또한 상



관은 필요할 때마다 수시로 보고를 받았으며 보고의 과정에서 전체내용에 대해 꼼꼼히 살피고 모르는 것은 질문도 하였다. 대부분의 보고는 근무지인 사무실 내에서 이루어졌다. 그러나 세종시 이전 후에는 현안과 관련되어 있거나 장·차관이 관여하는 중요한 사항에 대해서만 선택적으로 대면보고를 한다. 크게 중요하지 않는 사안에 대해서는 대부분 한 번(one shot)의 보고로 끝내거나 메시지를 이용하여 간단하게 보고한다. 카카오톡이나 바로톡을 이용한 사이버(cyber)보고도 상당히 늘어났다. 또한 상관이 서울에서 근무하는 경우가 많기 때문에 세종에서 서울로 보고를 위한 출장도 늘어났다. 출장 중에도 수시로 보고하는 이동 중 보고도 일상이 되었다. 메일을 통한 메모보고도 자주 사용되고 있으며, 스마트워크센터에 설치된 화상시스템을 통한 화상보고도 긴급한 경우에 종종 이용되고 있다. 이러한 점은 세종시 이전 전에 행안부에서 계획했던 바대로 원격행정과 스마트 행정이 구현되고 있음을 보여준다(허준영, 2013a). 예전에는 대면보고만 했다면 지금은 여러 가지수단을 동원 다양한 방식의 보고를 병행하고 있다. 이것은 일하는 방식도 개선되고 있음을 보여주는 것이다(허준영, 2013a).

잔류기관 공무원들의 경우는 예전과 크게 바뀐 것이 없이 현재도 대면 보고를 주로 사용한다. 행안부의 경우 일하는 방식 혁신차원에서 다양한 수단을 통한 보고를 유도하고 있으나 이용자의 관심부족으로 애로를 겪고 있다고 한다.

조직 밖의 의사소통 측면에서 협의의 경우 세종시 이전 전에는 대부분 담당자 본인이 참석하였으나 지금은 바쁜 일정으로 인해 대리참석이 많고, 이 경우 의사전달 과정에서의 시차로 인해 결정이 지연되는 경우가 많다. 타 부처와의 소통은 예전에는 일종의 칸막이 문화로 인해 소통이 어려웠으나 세종시로 옮긴 후에는 한 곳에 모인 부처의 경우 편리한 소통으로 칸막이 문화가 상대적으로 덜해 졌다고 한다. 다만 서울에 잔류한 기관과는 오히려 거리가 멀어져 유선전화를 통한 소통이 늘었다. 전문가와의 소통은 예전에는 공식적인 소통이외에 점심이나 저녁 식사를

하면서 수시로 소통을 했다면, 현재는 거리의 부담으로 인해 소통의 횟수가 확연히 줄어들었다고 한다.

잔류기관 공무원의 경우에는 세종시 이전 전과 비교하여 세종시에 있는 부처를 방문할 때 조금 불편한 것을 제외하고는 큰 변화가 없다고 한다. 세종시 이전에 따른 물리적 거리가 의사소통을 획기적으로 바꾸었음을 잔류기관과 비교하여 확인할 수 있다. 잔류기관과 이전기관 모두 공직문화라든지 구성원의 유입에는 큰 차이가 없을 것으로 판단되기 때문이다. 다음의 [표 3-3]은 의사소통 차원의 대응방식 변화를 요약한 것이다.

[표 3-3] 의사소통 차원 대응방식 변화

조직과정		세종시 移轉 前	現在		
의 사 소 통	조직 內	회의	대면회의 전원참석 회의선호 수시회의 숙의회의	화상회의 일부참석 담당자선호 핵심회의 대리참석	
		보고	대면보고 수시보고 전체내용보고	선택적 대면보고 원샷(one shot)보고 간단보고(메시지) 사이버(cyber)보고 화상보고 출장보고 이동 中 보고 메모(메일)보고 다양한 수단 선택	
	조직 外	협의	본인참석	대리참석 결정지연	
		소 통	국 회	대면소통	대면소통
			타 기 관	칸막이소통	편리한 소통(세종시 內) 유선전화 소통(세종시 外)
	전 문 가		수시소통	간헐소통	

## 2. 의사결정측면 분석

### 1) 보고서검토

보고서검토의 경우 국·과장의 경우 세종에 체류하는 시간이 절대적으로 부족하다 보니 보고서를 차분히 읽어볼 시간이 없다. 보고서를 보는 도중에도 대면보고를 오기도 하고 다른 일정을 위해 급히 자리를 뜨는 경우가 대부분이다(○○부 L국장). 보고서를 읽는 경우에도 중요도가 낮다고 판단되는 문서의 경우에는 전체적으로 대강의 뜻만 통하면 넘어가는 경우가 많다(○○부 L국장, ○○부 S국장, ○○부 C과장, ○○부 K사무관). 심지어 문서에 오탈자가 발견되어도 넘어가는 경우가 많다고 한다(○○부 L국장, ○○부 S국장, ○○부 C과장). 이러한 경우 세종으로 이전하기 전보다 문서의 질이 저하되고 의사결정의 품질도 악화되었다고 판단하는 경우(○○부 L국장)가 있는가 하면, 오히려 핵심위주로 챙길 수 있기 때문에 능률이 올라갔다고 하는 경우도 있었다(○○부 S국장, ○○부 C과장). 어느 경우든 과천청사 시절에 밑줄을 쳐가며 꼼꼼히 고쳐주던 것과는 대조적이라고 하였다(○○부 L국장, ○○부 S국장, ○○부 C과장). 공무원의 현장 교육은 도제식이므로 소위 ‘깨지면서 배워야’ 하는데, 그럴 시간이 없다고 한다(○○부 L국장). 반면 공무원의 역량이라는 것이 보고서 작성 기술(skill)의 문제가 아니라 상황판단 능력이므로 큰 틀에서 문제될 것이 없다고 보는 경우도 있었다(○○부 S국장).

보고서 검토는 약간 줄기는 한 거 같아요. 왜냐하면 전에 같으면 과장이 됐든 국장이 됐든 간에 꼼꼼하신 분들은 진짜 토시하나까지 다 고치시는 분이 있었어요. 완벽한 보고서를 위해서요. 약간의 뉘앙스 차이도 조정하고 싶어하고 하시고 했는데, 지금은 왔다 갔다 하면서 기본적으로 검토할 시간이 줄어든 것도 있고. 이동중에 본다는 것이 보통 어려운 일이 아니기 때문에 맥락만 맞으면 ok 빨리 진행해 이렇게 진행되는 일들이 는 것 같아요(○○부 C과장).

보고서 검토과정에서 피드백과 관련하여 사안에 따라 차이가 있으나 과천청사 시절에는 한 문서 당 3-4차례 피드백을 하였는데, 현재는 한번에 끝내는 경우가 많다고 한다(○○부 L국장, ○○부 C과장). 왜냐하면 잦은 출장으로 문서검토의 시간이 절대적으로 부족하기 때문이다(○○부 L국장, ○○부 S국장, ○○부 C과장). 특히 국·과장들이 길에서 낭비하는 시간이 많다 보니 직원들에 대한 보고서의 피드백이 부족해서 보고서 작성역량이 떨어졌다는 얘기가 많다고 한다(○○부 S국장). 이러한 얘기가 일정부분은 사실이지만 큰 문제로 인식하지 않는 경우도 있었다(○○부 S국장, ○○부 C과장). 오히려 예전에 비해 쓸데없는 간섭이 줄어들어 긍정적 측면도 존재한다고 하였다(○○부 S국장, ○○부 C과장). 이 경우에도 과천청사 시절에 비해서 보고서 작성역량이 떨어졌다는 데는 동의하였다(○○부 S국장). 다만 장차관에게 올라가는 문서와 국회 및 현안과 관련하여 중요한 사안은 두세 번 신경을 곤두세워서 본다(○○부 L국장, ○○부 S국장). 최근에는 온라인이나 SNS로 보고서를 검토하는 경우도 많이 늘었다(○○부 J사무관). 보고서 검토를 온라인으로 하다보면 큰 줄기 위주로 빨리빨리 검토하게 되는데, 이러한 과정에서 뉘앙스의 차이로 오해가 발생하기도 한다(○○부 C과장).

조직 전체의 성과라든가 포퍼먼스 이런 거는 큰 차이는 없는 거 같아요. 다만 이제 아까 말씀드렸다시피 보고서의 질이라고 얘기를 한다면 그 부분은 조금 떨어졌을 수도 있는 것 같아요. 보고서의 질이 조직 성과하고 동의어는 아니거든요(○○부 C과장).

## 2) 결재

결재의 경우 과천청사 때와 많이 변화되었다. 과천청사 시절과 업무프로세스는 동일하지만 예전에는 대부분 대면으로 보고 후 결재를 하였다. 이 경우 문서시스템에서 결재를 상신하면 결재 문서를 보고서 고칠 것이 있으면 고쳐주고, 고칠게 너무 많거나 전체적으로 변경이 필요한 경우 결재 문서를 반려하였다(○○부 L국장, ○○부 S국장). 문서시스템이 있

어도 대면보고를 따로 하는 경우가 많았고, 문서시스템을 보면서 자주 담당자를 호출하는 경우가 많았다(○○부 S국장). 그런데 세종시로 옮긴 후에는 장차관님이 서울에 계셔서 국과장도 회의뿐만 아니라 보고를 위해서 세종을 떠나있는 경우가 많고, 그러다보니까 부서원들도 과장을 볼 수 없는 경우가 많다. 그래서 보고서 결재라든가 문서결재를 대면으로 하지 못하는 경우가 대부분이다(○○부 L국장, ○○부 S국장). 보안과 관련이 없는 부분들은 카카오톡이나 메시지를 통해서 보고 후 결재를 하고, 보안과 관련이 있으면 바로톡 등을 통해서 검토 후 전자결재를 한다(○○부 S국장). 사안이 시급한 경우에는 스마트워크센터를 찾아가서 문서 결재를 하는 경우도 있다(○○부 S국장, ○○부 C과장).

스마트워크센터는 2가지 종류가 있습니다. 우선, 행정안전부에서 통합적으로 관리하는 스마트워크센터가 있어요. 예를 들면 국회 스마트워크센터, 정부서울청사 내 스마트 워크센터, 과천청사 내 스마트워크센터, 세종청사 내 스마트워크센터가 있어요. 서울역에도 있어요. 다음으로 자체적으로 운영하는 스마트워크센터가 있어요. 서울에 지방○○청에 일부 공간에 임시로 우리 문서결재를 할 수 있는 사이트를 두어서 거기에서 일을 진행합니다(○○부 S국장).

### 3) 소결

의사결정측면에서 대응방식 변화는 문서검토와 결재로 나누어 살펴보았다. 문서검토의 경우 세종시 이전 전에는 상관이 실무자를 수시로 불러서 밑줄을 쳐가며 고쳐 주었다. 또한 한 차례로 끝나는 것이 아니라 보통 한 문서에 대해 3-4번씩 검토를 하였다. 이러한 과정을 통해 문서를 좀 더 깊이 검토할 수 있었다. 그러나 세종시로 이전한 후에는 과장 전결이나 국장전결의 경우 거의 검토를 하지 않는 경우도 있고, 검토를 해도 한 번(one shot)에 끝나는 경우가 많다. 이동 중에 카카오톡 등으로 검토를 하는 경우에는 오탈자나 문맥이 이상한 게 있어도 그냥 지나치는 경우도 있다.

반면 잔류기관 공무원들은 상관의 성향에 따라 편차가 있긴 하나 여전히 사무실 내에서 서류를 보며 꼼꼼히 서류를 검토한다고 한다.

결재와 관련하여서는 보고서 검토와 마찬가지로 예전에는 사무실에서 수시로 결재를 진행하였다. 결재 시 이해가 되지 않는 부분이 있으면 담당자를 불러서 물어본 후 결재를 진행하였다. 반면 세종으로 이전한 후에는 이동 중에 카카오톡이나 바로톡을 통한 사이버(cyber) 결재가 많아졌고, 급한 경우에는 대리결재를 하는 경우도 있다. 또한 실·국장의 경우 세종에 머무르는 날에 일괄적으로 결재를 진행하는 경우도 자주 발생한다.

잔류기관 공무원들은 세종시 이전 전과 큰 변화가 없었다. 행안부에서는 스마트 결재와 관련하여 차관이 직접 홍보를 진행하고 있으나 아직 활용이 미흡하다고 한다. 다음의 [표 3-4]는 의사결정차원의 대응방식 변화를 요약한 것이다.

[표 3-4] 의사결정 차원 대응방식 변화

조직과정		세종시 移轉 前	現在
의 사 결 정	조직 內	수시검토 밀줄검토 중복검토 심층검토	축소 및 생략 원샷(one shot)검토 의도적 간과 사이버(cyber)검토 이동 中 검토
	결재	대면결재 사무실결재 수시결재	사이버(cyber)결재 이동 中 결재 대리결재 일괄결재

### 3. 관리과정측면 분석

#### 1) 출장, 휴가, 퇴근시간

출장과 관련하여 아래의 [표 3-5]에서 알 수 있듯이 2013-2015년 기간 동안 출장횟수가 크게 증가하였다. 구체적으로 살펴보면, 통일부, 문화체육관광부(이하 문체부), 농림축산부(이하 농림부), 여성가족부(이하 여가부) 등 4개 부처의 출장 횟수는 2010년에서 2016년을 비교하면 16,222회에서 64,950회로 4배 정도 증가하였으며, 평균으로 살펴보면 2013-2016년 동안에는 7,917회에서 16,238회로 2배 이상 증가하였다.

한편 부처별로는 부처 이전이 없었던 중앙부처 중 통일부는 2010년에서 2016년 동안 2배정도 증가하였고, 오히려 여가부는 2012년에서 2016년동안 출장이 감소한 반면, 2013년에 세종시로 이전한 문체부의 경우는 2010-2016년 동안 출장횟수가 5배 정도로 크게 증가한 것으로 나타났다(한국행정연구원, 2017).

[표 3-5] 중앙부처 출장횟수(단위: 회)

	통일부	문체부	농림부	여가부	합계	평균
이전시기	서울	2013.12	2012.12	서울	-	-
2010	9,166	7,056	n.a.	n.a.	16,222	-
2011	9,968	7,786	n.a.	n.a.	17,754	-
2012	10,555	7,750	n.a.	1,111	18,305	-
2013	13,175	10,064	7,566	863	31,668	7,917
2014	13,530	25,035	8,629	1,233	48,427	12,107
2015	15,582	32,273	13,403	952	62,210	15,553
2016	17,112	34,581	12,387	870	64,950	16,238

출처: 한국행정연구원 2017. p. 167에서 일부 편집인용.



인터뷰에서도 앞의 결과와 유사한 내용을 확인하였다. 출장은 세종으로 이전 한 후 2배 정도 늘었다고 하였다. 왜냐하면 정기적인 국회 출장이외에도 장관이나 실·국장에게 보고를 하러 가는 경우가 늘었기 때문이다(○○부 S국장). 특히 회의와 보고 등으로 출장을 가는 경우 서울까지 물리적으로는 2시간이 소요된다 하더라도 앞뒤의 자투리 시간을 사용할 수 없기 때문에 공무원 입장에서는 4시간 이상이 소요된다고 한다(○○부 C과장). 왜냐하면 안전하게 도착하기 위한 시간, 회의 준비시간, 대기시간 등이 포함되기 때문이다. 출장이 늘어나서 업무시간이 줄어들다 보니 서류검토의 세밀함이 떨어진 부분도 있다고 한다(○○부 K사무관). 세종시 이전 전에 비해 시간이 절대적으로 부족하여 심지어 근무형태가 바뀐 경우도 있었다(○○부 J과장). 예전에는 수시로 보고를 하고 결재를 받았는데, 현재는 보고시간을 잡지 못해서 결재타이밍도 늦어지고, 국장님 오실 때 한꺼번에 결재를 받고 또 1주일을 기다리는 식으로 바뀌었다는 것이다.

출장 과정에서 생기는 짜투리 시간이 문제예요. 서울 가는데 2시간 걸린다고 치면요 왔다갔다 4시간이 다가 아니고요. 그 짜투리 시간이 날라 갈 때가 있어요. 예를 들어 회의가 2시에 있다면 2시에 딱 맞춰서 12시에 출발하면 되는 게 아니라 안전하게 가야되니까 한 30분 먼저 가죠. 회의 기다린다면서 30분날라 가는 거고요. 물론 그 시간에 뭐를 할 수 있으면 좋은데, 이게 완벽하게 효율적으로 되지 않잖아요?(○○부 C과장).

반면 잔류부처인 과기부와 통일부의 경우 예산과 관련하여 기재부가 있는 세종시로 출장을 가지만 1년에 2-3일 정도만 가면 되기 때문에 별 차이를 느끼지 못한다고 하였다(○○부 M사무관, ○○부 D과장).

휴가와 관련하여 세종으로 이전한 후에는 연가에서 분단위로 유연하게 사용할 수 있기 때문에 30분 조퇴 등 유연근무가 활성화 되었다고 한다(○○부 L국장, ○○부 K국장).

출장과 관련해서 적응노력은 연가를 활용하지요. 예를 들면 연가를 하루가 아니라 10단위로 내는 거예요. 합산해서 8시간이 되면 하루로 처리하는 거지요. 유연근무, 탄력근무지요. 서울에 약속이 있다면 공적인 모임은 출장을 내서 가지만 고위직은 사적인 모임도 많기 때문에 특히 떳떳하게 가지요. 어차피 1년에 연가가 20일이 넘기 때문에 하루 30분, 1시간 연차 휴가를 내는 거지요. 30분 조퇴, 1시간 조퇴, 10분 조퇴도 있어요(○○부 K국장).

퇴근시간은 세종으로 이전한 부처의 경우 윗분이 안계셔서 자유로워진 측면도 있고, 최근의 분위기가 일과 삶의 균형을 강조하다보니 자유로워졌다고 한다(○○부 S사무관). 출퇴근의 경우 서로 사정을 잘 알기 때문에 이전보다 관대해졌다(○○부 K국장). 다만 국회의 활동이 활발한 기간에는 어쩔 수 없이 늦게 퇴근한다고 하였다(○○부 J사무관, ○○부 K사무관).

요즘은 워라밸 얘기를 하는 데, 처음엔 저도 출퇴근을 했어요. 하루에 4시간 정도 차에서 보내다가 여기오니까 4시간이 남아서 4시간을 어떻게 쓸까 고민하다가 대학원 석사과정을 간 거예요. 퇴근 후 직원들이 운동을 2-3개씩 해요. 요가도 있고요. 저는 풍물도 했고, 단학도 있고, 배드민턴도 하고요. 그전에는 생각도 못했어요. 옛날에는 있었는데, 있는 지도 몰랐어요(○○부 S사무관).

반면 잔류기관의 경우 전반적 분위기가 예전보다 자유로워진 것은 맞지만 국·과장의 성향에 따라서 여전히 퇴근 시에 눈치를 보게 된다고 한다(○○부 J사무관, ○○부 L사무관).

## 2) 업무자율성, 갈등관리

업무자율성은 정책을 어떤 방향으로 끌고 갈 것인지에 대한 재량이라고 할 수 있다. 과장의 경우 정책에 대한 재량이 상대적으로 많은 편이라 할 수 있다(○○부 S국장). 특히, 세종시 이전과 관계없이 예전에 비해 현재 과장의 재량은 좀 더 늘었다(○○부 L국장). 물론 세종으로 移轉한 후 以前보다 국장이 자리를 비우는 시간이 늘었으므로 과장의 업무자율성이 상대적으로 커졌다고 할 수 있다(○○부 S국장). 통제를 덜 받는 것을 자율성이라고 한다면 직원들도 자율성이 좀 더 높아졌다고 한다(○○부 S국장). 왜냐하면 소위 ‘무두일’<sup>8)</sup>이 증가하여 국·과장이 자리를 비우는 시간이 늘어났기 때문이다. 세종에 머무르는 날이 직급과 비례한다는 말이 있다. 예를 들어 2급 국장은 2일, 3급 총괄과장은 3일, 4급 과장은 4일, 5급 사무관 이하는 5일 세종시에 체류한다(○○부 L국장). 국·과장 등 상급자가 자리를 비우다보면 업무자율성이 높아지는 측면도 있지만 일처리를 소극적으로 하는 경우도 발생한다. 공무원들은 자신의 업무를 되도록 드러내지 않으려는 경향이 있는데, 상급자가 부재하다보면 그런 경향이 좀 더 심화된다는 것이다(○○부 S사무관).

직원들 습성은 다 비슷해요. 자기업무를 드러내지 않으려고 하죠. 드러내면 위에서 관심을 가지면 피곤해 지니까 묻혀가는 습성이 있는데, 세종시 이전 후 그런 습성이 조금 더 생긴 것 같아요. 재워놓고 있다가 일이 안생기면 지나가는 거죠. 보고시간이나 업무시간이 제한을 받다 보니까 그런 타이밍을 놓칠 때가 있어요. 이전 같으면 대응을 할 때 적극적으로 했는데, 지금은 그렇게 치열하게 안하죠(○○부 S사무관).

물론 윗사람이 없으면 편하기 한데 업무긴장도가 떨어지기도 하고 불안해 지기도 한다(○○부 L국장, ○○부 S국장). 왜냐하면 책임을 져야하는 부분이 늘어나기 때문이다(○○부 S국장). 국장이 상주할 때는 수시로

---

8) 무두일이란 상사가 자리를 비우면 이것저것 눈치 볼 일이 없어서 마음이 편안해지는 날이라고 한다(중앙일보, 2014. 1. 13: 낮부터 일 건성건성 무두일, 누군 밥도 못 먹고 야근).

보고하고 결정을 받게 되어 일처리가 신속하게 이루어지는데, 부재 시에는 긴급한 경우가 아니면 보고를 꺼리게 되어 오히려 일처리가 늦어진다는 것이다(○○부 C과장). 또한 세종시 이전 초기 1년간은 조직분위기가 어수선 했으나 지금은 많이 안정화 되었다는 경우도 있다(○○부 C과장).

행태에는 차이가 나죠. 정책을 어떤 방향으로 끌고 갈 것인지에 대해서 가장 재량이 많은 사람은 과장이라고 생각해요. 과장이 스스로 역할을 하려한다면 얼마든지 할 수 있지요. 세종시 이전의 문제가 아니라 과거와 비교를 했을 때는 과장의 재량이 좀 더 늘었다고 생각해요. 과장이 그런 역할을 해야 하고요. 그걸 못하면 국장의 역할이 더 늘어나죠. 과장도 국장이 없으니까 직원들은 과장이 없으니까 자율성이 좀 더 높아졌겠죠. 자율성이 뭐냐에 따라 다르겠지만 과천시대 때보다 통제를 덜 받긴 해요. 이걸 바람직한 것은 아니죠. 업무적으로는 윗사람이 없으면 편하긴 한데, 불안해 지는 게 있죠. 왜냐하면 책임을 져야하는 부분이 나에게 생기기 때문이죠. 양면이 있어서 그런 점에서 균형을 찾아가는 것이지 좋고 나쁘고의 문제는 아닌 것 같아요(○○부 S국장).

갈등관리와 관련하여 관리자 부재 시에 직원들 간의 갈등 파악하기 힘들고, 갈등을 중재하기도 힘들다. 특히 오며 가며 고충을 듣던 창구가 세종시 이전 전보다 확연하게 줄었다고 한다(○○부 C과장). 예전 같으면 직원과 담배를 태우거나 차를 마시며 간간히 고충을 듣거나 직원간의 오해가 있는 경우 점심이나 저녁을 먹으면서 문제를 해결했는데, 현재는 그런 시간이 확실히 줄었다는 것이다. 또한 과천 시절에는 조직이 짜임새 있고 밀도가 있었는데, 세종으로 오고 나서는 상대적으로 느슨해 졌다는 경우도 있었다(○○부 J사무관).

물론 당연히 그 과를 비우다보면 직원들끼리 무슨 갈등이 있는지 없는지 파악하기가 일단 쉽지 않을 거고. 그런 게 예전 같으면 과장하고 같이 있으면서 담배 피우면서 만나기도하고 차 한 잔 하면서 살짝 듣기도하고. 기회가 되면 갈등을 조정해 보려고도 하고, 저녁을 같이 먹

는다든지 점심을 같이 먹는다든지 하는데 그런 시간이 확실히 줄긴 줄  
었어요(○○부 C과장).

갈등관리에 필요한 비공식적인 모임(회식)의 경우 과천청사 때보다 확  
실히 줄어들었다(○○부 K국장). 이러한 원인은 세종시 이전도 있지만  
신세대들의 성향과 김영란법도 영향을 미쳤다고 한다. 세종시 이전과 관  
련하여서는 간부들과 직원들의 거주지가 달라서 약속을 잡기가 힘든 측  
면도 있다(○○부 L국장, ○○부 K국장, ○○부 S사무관).

잔류부처인 통일부와 행안부, 과기부의 경우 신세대와 김영란법의 제  
정으로 비공식적인 모임이 줄어들기는 마찬가지이나 세종시 이전 부처에  
비해서는 상대적으로 적게 줄었다고 한다(○○부 C과장, ○○부 L사무관,  
○○부 J사무관). 반면 국방부는 세종시 이전 후와 비교해서 큰 변화가  
없다고 하였다(○○부 Y국장).

### 3) 소결

관리과정은 시간관리와 기타관리로 나누어 분석하였다. 시간관리는 출  
장, 휴가 및 퇴근시간을 중심으로 살펴보면 세종시 이전 전에는 대부분  
이 근거리 출장이었다. 또한 국·과장이 퇴근을 하지 않으면 눈치가 보여  
서 약속을 잡고도 지키지 못하는 경우가 많았다. 휴가도 반차라는 제도  
가 있긴 했으나 활용도가 높지 않았다. 그러나 세종으로 이전한 후에는  
이전기관 공무원들은 원거리출장이 대부분이어서 한 번 출장을 잡으면  
하루가 다 소비된다고 하였다. 이것은 과천청사 이전 사례나 대전청사  
이전 사례(한국행정연구원, 2013)에서는 볼 수 없었던 특이한 현상이다.  
특히 실무자들은 국·과장의 눈치를 보지 않고 자율적으로 퇴근하며, 퇴  
근 후 여가생활도 활발해 졌다. 휴가의 경우 분 단위로 사용가능하기 때  
문에 15분 조퇴, 30분 조퇴 등으로 유연근무가 가능해졌다. 흥미로운 것  
은 본인의 급수에 따라 체류일이 정해진다고 하였는데, 연구 참여 공무  
원의 대부분이 수긍하였다.

이와는 대조적으로 잔류기관 공무원의 경우 출장, 휴가 및 퇴근시간과

관련하여 예전보다는 조금 바뀌었을 뿐 큰 변화를 못 느낀다고 하였다.

기타관리 측면에서는 업무자율성, 갈등관리로 나누어 분석하였다. 업무 자율성과 관련하여 세종시 이전 전에는 관리가 지금보다 빡빡했으며, 직원 간에 갈등이 있을 경우 바로 파악이 되었다. 갈등이 포착되면 국·과장이 회식 등 비공식 모임을 소집하여 해결하는 경우가 많았다. 이에 비해 현재 이전기관 공무원들은 중참 과장이상은 주로 서울에 거주하고 중참 과장이하는 세종에 거주하기 때문에 모일 수 있는 시간이 턱없이 부족하다고 한다. 그렇다 보니 갈등이 생겨도 파악하기가 힘들 뿐 아니라 비공식적 모임을 갖기도 어려워졌다. 따라서 조직의 관리가 상대적으로 느슨해졌다. 이러한 과정에서 과장의 역할이 상대적으로 커졌다고 한다.

잔류기관 공무원의 경우 시간의 변화로 인해 바뀐 부분을 제외하고는 특별히 예전과 달라진 것이 없다고 한다. 다음의 [표 3-6]는 관리차원의 대응방식을 보여준다. 관리차원의 대응방식 변화는 시간관리와 기타관리의 항목으로 나누어 제시하였다. 시간관리 차원에서 예전에는 상관의 눈치를 살피며 퇴근했고, 출장은 대부분 근거리 출장이었으며, 출장이 잦지 않았기 때문에 사무실에서 상시근무를 하였다. 반면 이전 후에는 자율적인 퇴근 분위기와 연가를 이용하여 조퇴하는 경우가 생겼고, 그 결과 근무형태도 탄력적으로 바뀌었으며, 대부분의 출장이 4시간이상 소요되며 평균적으로 직급에 따라 세종시에 체류하는 현상이 발생했다. 기타관리 차원에서는 예전에는 타이트한 관리와 갈등이 생겼을 때 수시로 만나거나 개입하였고, 비공식적인 모임인 회식도 자주하였다. 반면 이전 후에는 직원 중 특히 과장에게 재량이 많이 부여되었으며, 동일한 공간에 있는 시간이 줄어들어 관리가 느슨해 졌으며, 문제가 발생할 땐 자율적으로 해결하며 회식도 간헐적으로 이루어지는 것으로 나타났다.

[표 3-6] 관리차원 대응방식 변화

조직과정		세종시 移轉 前	現在
관 리 과 정	시간관리	눈치퇴근 근거리출장 상시근무	자율퇴근 유연조퇴 탄력근무 원거리출장 급수에 따른 체류
	기타관리	간간한 관리 개입조정 수시회식	권한부여(empowerment) 느슨한 관리 자율해결 간헐적 회식

#### 4. 분석결과 종합

##### 1) 중앙부처 공무원의 대응방식변화

의사소통 측면에서의 공무원의 대응방식변화를 살펴보자. 우선 내부회의와 관련하여 세종시 이전 전에는 주로 대면회의를 통해 의사소통을 하였다. 대면회의 경우 담당 국장이 회의를 소집하면 불가피한 경우를 제외하고는 전원참석 하였다. 또한 업무 담당자만 호출하기보다는 관계자의 의견을 두루 청취하기 위해 과장이나 다수가 참석하여 여러 가지 의견을 심도 깊게 나누었다. 주중에는 수시로 회의를 개최하였으며, 회의도중에 이탈하거나 다른 일을 하는 경우는 거의 없었다. 회의를 통해 새로운 아이디어를 얻는 경우도 많았다.

그러나 세종으로 이전한 후 이전부처 공무원들은 대면회의는 일주일 한 번 정도 주로 월요일에 갖는다고 하여 회의의 개최횟수가 확연히 줄어들었다. 부족한 대면회의는 아주 긴급한 경우에 한하여 화상회의로 진행하고 있다. 화상회의는 이용자의 무관심과 기술적 문제로 초기 1-2년 동안은 호응이 적었으나 지금은 정착단계에 있다고 한다. 대면회의를 개최하더라도 참석자가 일부인 경우가 많고, 참석한 경우에도 담당자 대신

참여한 경우도 많다. 인원이 다 모이지 못해서 회의를 개최하지 못한 경우에는 회의 없이 담당자에게 직접 연락하여 업무를 진행한다. 회의 시에는 다들 시간이 부족하기 때문에 핵심내용 위주로 의사소통을 할 수밖에 없다고 한다. 반면, 잔류기관 공무원들의 경우 타기관의 세종시 이전으로 회의횟수가 약간 줄긴 하였으나 회의의 방식과 관련하여서는 이전과 크게 달라진 것이 없다고 하여 이전기관과 대조를 이룬다.

다음으로 보고와 관련하여 세종시 이전 전에는 대면보고를 선호하였다. 상관은 필요할 때마다 수시로 보고를 받았으며, 보고 과정에서 전체 내용에 대해 꼼꼼히 살피고 모르는 것은 질문도 하였다. 대부분의 보고는 근무지인 사무실 내에서 이루어졌다. 그러나 세종시 이전 후에는 현안과 관련되어 있거나 장·차관이 관여하는 중요한 사항에 대해서만 선택적으로 대면보고를 한다. 크게 중요하지 않는 사안에 대해서는 대부분 한 번(one shot)의 보고로 끝내거나 메시지를 이용하여 간단하게 보고한다. 카카오톡이나 바로톡을 이용한 사이버(cyber)보고도 상당히 늘어났다. 또한 상관이 서울에서 근무하는 경우가 많기 때문에 세종에서 서울로 보고를 위한 출장도 늘어났다. 출장 중에도 수시로 보고하는 이동 중 보고도 일상이 되었다. 메일을 통한 메모보고를 자주 사용되고 있으며 스마트워크센터에 설치된 화상시스템을 통한 화상보고도 긴급한 경우에 종종 이용되고 있다. 예전에는 대면보고만 했다면 지금은 여러 가지수단을 동원 다양한 방식으로 보고를 진행하고 있다.

잔류기관 공무원들의 경우는 예전과 크게 달라진 것이 없다고 하였다. 여전히 대면보고를 통해 업무를 수행한다고 하였다. 행안부의 경우 일하는 방식 혁신차원에서 다양한 수단을 통한 보고를 유도하고 있으나 이용자의 관심부족으로 애로를 겪고 있다고 하였다.

한편 조직외부와의 의사소통을 살펴보면, 다른 부처와 협의를 위한 회의를 진행하는 경우에도 이전 전후로 변화가 발견되었다. 회의 참석과 관련하여 세종시 이전 전에는 대부분 담당자 본인이 참석하였으나, 지금은 바쁜 일정으로 인해 대리참석이 많고 이로 인해 의사결정이 지연되는 경우도 흔하다. 다만 세종시로 이전한 부처가 한 장소에 모여있다 보니



타 부처와의 소통은 예전에는 더 편해졌다. 예전에는 부처 간 거리로 소통이 어려웠으나 지금은 소통이 원활해 졌다고 한다. 이로 인해 부처 간 ‘칸막이 문화’가 완화되었다고 느끼는 경우도 있었다. 다만 서울에 잔류한 기관과는 오히려 거리가 멀어져 예전 같으면 만나서 이루어지는 업무가 지금은 전화로 진행된다고 하였다. 전문가와의 소통에도 어려움이 있다고 한다. 예전에는 공식적인 소통이외에 점심이나 저녁 식사를 하면서 수시로 소통을 했다면, 현재는 거리의 부담으로 인해 소통의 횟수가 확연히 줄어들었다고 한다. 이러한 상황으로 인해 최신 정보의 습득에 애로가 있다고 하였다.

반면 잔류기관 공무원의 경우에는 세종시 이전 전과 비교하여 세종시에 있는 부처를 방문할 때 조금 불편한 것을 제외하고는 큰 변화가 없다고 한다.

의사결정측면에서 대응방식 변화는 보고서검토와 결재로 나누어 살펴 보았다. 보고서검토의 경우 세종시 이전 전에는 상관이 실무자를 수시로 불러서 밑줄을 쳐가며 고쳐 주었다. 또한 한 차례로 끝나는 것이 아니라 보통 한 문서에 대해 3-4번씩 검토를 하였다. 이러한 과정을 통해 문서를 좀 더 깊이 검토할 수 있었다. 그러나 세종시로 이전한 후에는 과장 전결이나 국장전결의 경우 거의 검토를 하지 않는 경우도 있고, 검토를 해도 한 번(one shot)에 끝나는 경우가 많다. 이동 중에 카카오톡 등으로 검토를 하는 경우에는 오탈자나 문맥이 이상한 게 있어도 그냥 지나치는 경우도 있었다.

반면 잔류기관 공무원들은 상관의 성향에 따라 차이가 있긴 하나 여전히 사무실 내에서 서류를 보며 꼼꼼히 서류를 검토고 있었다.

결재와 관련하여서는 보고서 검토와 마찬가지로 예전에는 사무실에서 수시로 결재를 진행하였다. 결재 시 이해가 되지 않는 부분이 있으면 담당자를 불러서 물어본 후 결재를 진행하였다. 반면 세종으로 이전한 후에는 이동 중에 카카오톡이나 바로톡을 통한 사이버(cyber) 결재가 많아졌고, 급한 경우에는 대리결재를 하는 경우도 있다. 또한 실·국장의 경우 세종에 머무르는 날에 일괄적으로 결재를 진행하는 경우도 자주 발생하

였다.

잔류기관 공무원들은 세종시 이전 전과 큰 변화가 없었다. 행안부에서는 스마트 결제와 관련하여 차관이 직접 홍보를 진행하고 있으나 아직 활용이 미흡하다고 하였다.

관리과정은 시간 관리와 기타관리로 나누어 분석하였다. 시간관리는 출장, 휴가 및 퇴근시간을 중심으로 살펴보았다. 출장의 경우 세종시 이전 전에는 대부분이 근거리 출장이었다. 휴가는 반차라는 제도가 있긴 했으나 활용도가 높지 않았다. 퇴근시간의 경우 국·과장이 퇴근을 하지 않으면 눈치가 보여서 약속을 잡고도 지키지 못하는 경우도 많았다. 그러나 세종으로 이전한 후에는 원거리출장이 대부분이어서 한 번 출장을 잡으면 하루가 다 소비된다고 하였다. 또한 공무원의 급수에 따라 체류일이 정해진다고 하는 말처럼 급수가 높을수록 출장횟수가 더 빈번하였다. 물론 출장횟수에는 담당하고 있는 업무의 성격도 영향을 주었다. 예를 들어 사업국장의 경우에는 일주일에 4-5회 출장을 간다고 하였으나, 감사국장의 경우 일주일에 1-2회 출장을 간다고 하여 차이가 있었다. 휴가의 경우 분 단위로 사용가능하기 때문에 15분 조퇴, 30분 조퇴 등으로 유연근무가 가능해졌다. 퇴근시간과 관련하여 실무자들은 국·과장의 눈치를 보지 않고 자율적으로 퇴근하며, 퇴근 후 여가생활도 활발하였다.

이와는 대조적으로 잔류기관 공무원의 경우 출장, 휴가 및 퇴근시간과 관련하여 예전보다는 조금 많아졌지만 업무에 지장을 줄 정도는 아니라고 하였다.

기타관리 측면에서는 업무자율성, 갈등관리로 나누어 분석하였다. 업무자율성과 관련하여 세종시 이전 전에는 관리가 지금보다 딱딱했다고 한다. 지금은 서로 바쁘다보니 관리가 느슨해졌고, 이로 인해 업무의 자율성은 더 증가하였다고 한다. 특히 과장의 역할이 예전보다 더 커졌다고 하였다. 갈등관리와 관련하여 예전에는 직원 간에 갈등이 있을 경우 바로 파악이 되었다. 갈등이 포착되면 국·과장이 회식 등 비공식 모임을 소집하여 해결하는 경우가 많았다. 이에 비해 현재 이전기관 공무원들의 경우 중참 과장이상은 주로 서울에 거주하고 중참 과장이하는 세종에 거

주하기 때문에 함께 모일 수 있는 시간이 턱없이 부족하다고 한다. 그렇다 보니 갈등이 생겨도 파악하기가 힘들 뿐 아니라 비공식적 모임을 갖기도 어려워졌다.

잔류기관 공무원의 경우 신세대 공무원의 유입으로 인해 바뀐 부분을 제외하고는 특별히 이전과 달라진 것이 없다고 하였다.

세종시 이전으로 인해 달라진 대응방식을 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분하여 살펴보자. 의사소통과 측면에서 긍정적 변화는 회의 시 핵심사항 위주의 진행과 화상회의가 정착되고 있다는 점이다. 예전에는 대부분 대면회의로 이루어지던 것이 지금은 일부 화상회의로 대체되고 있는 것이다. 보고의 경우에도 사안에 따라 선택적 대면보고와 화상보고가 활성화되고 있다. 반면 회의에 대리참석하거나 일부만 참석하는 경우와 담당자가 부재하여 결정이 지연되는 점은 부정적 측면으로 극복되어야 할 것이다. 특히 관련 전문가 등과 소통이 줄어들어 최신 지식의 유입창구가 줄어들었다면, 세종시가 일종의 ‘갈라파고스 군도’가 될 수 있기 때문에 대안마련이 필요해 보인다.

의사결정 측면에서는 사이버(cyber) 검토와 결재 및 다양한 수단을 통한 상시적으로 결정을 내릴 수 있다는 점은 긍정적이라 할 수 있다. 다만 의도적 간과나 대리결재 및 일괄결재의 경우 정책의 질이 하락하거나 의도치 않는 정책결정 상의 문제를 야기할 수 있으므로 대안모색이 필요하다.

관리과정 측면에서는 자율퇴근, 유연조퇴, 탄력근무 등은 일과 삶의 균형을 달성한다는 측면에서 긍정적이고, 실질적으로 정책을 담당하는 과장의 역할이 늘어난 것과 직원이 자율적으로 문제를 해결하는 것은 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 급수에 비례하여 세종체류 시간이 줄어드는 것은 부정적이다. 상급자의 부재로 인해 관리가 느슨해지고, 조직내부의 갈등을 해결할 수 있는 기회가 줄어들 수 있다. 다음의 [표 3-7]은 새로운 대응방식을 요약하여 보여준다.

[표 3-7] 새로운 대응방식의 발견

조직과정		現在
의사소통	긍정적	핵심회의 화상회의 선택적 대면보고 화상보고
	부정적	대리참석 일부참석 결정지연 간헐소통
의사결정	긍정적	사이버(cyber)결재 사이버(cyber)검토 다양한 수단 선택
	부정적	의도적 간과 대리결재 일괄결재
관리과정	긍정적	자율퇴근 유연조퇴 탄력근무 권한부여(empowerment) 자율해결
	부정적	원거리출장 급수에 따른 체류 느슨한 관리

## 2) 중앙부처 공무원의 성과인식

질적 인터뷰분석에 따르면 대다수의 공무원들이 보고서 품질이 저하되었다고 하였다. 보고서 품질 저하의 문제가 성과의 저하를 초래할 것인지에 대해서는 의견이 나뉘었으나 보고서 품질 저하의 문제를 정책적으로 해결할 수 있는 방안에 대해 고민해 보아야 할 것이다. 또한 세종시 이전으로 이전 전에는 없었던 사소한 실수에서부터 중대한 정책실패까지도 의도치 않게 발생했다고 한다. 공무원들은 이러한 실수를 줄이기 위해 대응방식의 변화를 통해 적응하고 있음을 확인할 수 있었다. 화상보고, 핵심위주의 의사소통, 유연근무 등이 이러한 적응의 예라고 할 수 있다. 그러나 공무원의 노력만으로는 극복하기 힘든 경우에는 의도적 간과(oversight), 대리참석, 느슨한 관리의 부정적인 대응방식도 보여주고 있었다. 결국, 공무원은 외부적 충격을 최대한 흡수하기 위해 노력을 하지만, 그 충격이 너무 크다면 극복하기보다는 포기라는 방법으로 대응함을 유추할 수 있다.

대응방식 변화에 따른 성과인식과 관련하여 ○○부 C과장은 대면보고가 줄고, 문서검토가 소홀해져서 보고서 품질은 확실히 떨어졌지만 조직 성과에 영향을 줄 정도는 아니라고 하였다. 반면, ○○부 J사무관은 장·차관 보고용 결재문서보다 국·과장 선에서 전결하는 보고서의 품질이 많이 줄었다고 하였다. 마찬가지로 ○○부 K사무관도 보고서 검토의 차이로 인해 보고서 품질이 떨어질 수 있다고 하였다. ○○부 L국장은 정책 품질이 이전보다 대략 40% 정도 나빠진 것 같다고 하였다. 이처럼 대다수 연구 참여 공무원들은 세종시 이전 전보다 보고서의 품질이 나빠졌다는 데는 공감하였다. 물론 품질의 저하 정도에 대해서는 직급이 높을수록 저하 정도가 크다고 응답하였다.

그러나 성과에 대해서는 인식의 편차가 존재하였는데, 그 이유로 ○○부 K사무관은 직급별로 출퇴근 거리의 차이를 지적하였다. 출퇴근 거리가 멀다보면 심리적, 체력적 부담이 생겨서 세종시에 거주하는 공무원에 비해 성과에 대해 부정적으로 인식하는 경우가 많다는 것이다. 그러나

○○부 L국장은 일을 바라보는 관점의 차이가 있다고 하였다. 사무관급 이하 실무자는 자기의 해당업무만 보고, 과장급은 과 전체에 대한 관점을 갖지만 국장급 이상 되면 현재의 국 또는 조직전체 뿐만 아니라 앞으로의 과장도 검토한다는 것이다. 지금 당장에는 문제가 없어 보이지만 위에서 보면 문제가 생길 것이 예상되는 경우가 많다는 것이다. ○○부 D과장도 같은 논리로 과장은 과 전체의 사항을 전부 고려하지만 사무관들은 자신이 담당하는 업무 위주로 바라본다고 하였다.

## 제 4 장 양적 연구

### 제 1 절 서 론

본 장은 세종시로 이전한 6개 중앙부처와 잔류한 4개 중앙부처 총 10개 중앙부처의 국장급 42명, 과장급 65명, 사무관급 77명 총 184명에 대하여 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 시점으로 나누어 질문하였고, 그 결과를 정책결정과정 상의 변화를 중심 정리하였다. 설문조사의 분석틀은 질적 연구와 마찬가지로 정책결정과정을 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 나누었다. 다만 질적 연구에서 의미가 있다고 응답한 내용 중에서 양적 연구에서 계량화 할 수 있는 자료를 중심으로 의사결정의 경우 보고서 초안검토의 횟수를, 의사소통에서는 회의 횟수와 대면보고 횟수를, 관리에서는 퇴근 시간을 중점적으로 검토하였다.

설문 결과의 분석을 위해서 10개 대상기관 공무원들로부터 획득한 이전 전과 직후 1년 및 현재의 설문 내용을 DID(Difference in Difference: 이중차이법) 방법을 사용하였다. 기억에 의한 방식이라는 한계에도 불구하고, 세종시 이전기관과 잔류기관은 세종시 이전 정책에 의해 비의도적으로 구분됨으로써 일종의 자연 실험적 상황이라는 점을 활용하였다. 분석 결과는 기본모형, 인적특성 추가모형, 대응방식 변수 추가모형의 3가지로 구분하여 제시하였다. 본 장의 마지막 부분에서는 분석 결과를 종합하여 제시하였다.

## 제 2 절 연구 설계

### 1. 연구 방법

#### 1) 설문조사

설문조사는 다중의 개인들에게 설문지를 배포하고 이들로부터 질문에 대한 대답을 획득하는 방식으로 연구를 진행하는 방식이라고 정의할 수 있다(김병섭, 2010: 278). 설문조사 설계는 문제와 접근방법을 확인하고 자료수집 방법을 결정한 후 설문지를 구성하여 사전검사를 거쳐 설문을 실시하는 과정을 거친다. 본 연구는 연구자 본인이 연구 질문을 구성한 후 공무원을 대상으로 대인면접의 방식으로 설문을 계획하였다. 사전검사를 진행하기에 앞서 각종 문헌연구를 통한 1차 자료를 충분히 검토하였다. 1차 자료는 국토교통부 등 10개 기관에 대한 각 행정기관의 홈페이지와 자료실, 회의록, 언론보도 등 가능한 많은 자료를 검토하였다. 설문 문항을 구성하기 위한 사전 면접은 이전기관인 국토부 과장 1명, 해수부 국장 1명과 통일부 과장 1명, 과기부 사무관 1명에 대해서 진행하였다. 선행연구에서 제기된 문제를 중심으로 세종시 이전으로 정책결정 과정에서 변화된 부분을 중심으로 질문하였다. 응답의 편의(bias)를 최소화하기 위해 후속 질문을 이어가는 캐어묻기(probing) 방식으로 진행하였다. 사전 인터뷰를 통해 획득한 내용을 바탕으로 설문지를 구성한 후 국토부와 해수부, 통일부, 과기부의 국장, 과장, 사무관을 대상으로 예비검사(piloting)를 실시하여 전체 설문의 실행가능성과 전략을 테스트 한 후 10개 기관의 공무원을 대상으로 설문지를 배포하였다.

배포한 설문 문항의 내용을 구체적으로 살펴보면, 1번 문항은 대면 접촉기회의 빈도를 묻는 문항으로 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 상관, 동료, 부하, 관련부처, 연구기관, 전문가, 산하단체, 언론, 국회, 민원인과의 접촉빈도에 관한 사항이다. 이 문항은 본 연구에서 시간 관리에 해당하는 내용에 대한 공무원의 인식정도를 파악하기 위해 구성하였



다. 2번 문항은 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 출장횟수, 출·퇴근 시간, 체력, 업무투입시간을 묻고 있다. 특히, 출장횟수는 1번 문항과 마찬가지로 관리과정 중 시간 관리 정도를 파악하기 위하여 구성하였다. 3번 문항은 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 시간압박의 변화에 관한 내용이다. 5번 문항은 의사결정 측면에 대한 질문으로 보고서와 결재 문서에 대한 검토횟수를 묻고 있다. 건당 보고서 초안 검토횟수와 건당 결재문서 검토횟수 및 주당 대면보고 횟수와 건당 보고서 초안 검토에 들이는 시간과 노력도 같이 물어보았다. 결재의 적시성과 관련하여 결재가 제 때에 이루어지는 정도와 보고와 결재과정에서 정책대안 검토에 들이는 시간과 노력도 예전과 어떻게 달라졌는지에 대해 질문하였다. 건당 보고의 적시성 및 보고와 결재과정에서 전화 및 SNS를 사용하는 정도에 대해서도 질문하였다. 6번 문항은 의사소통 측면으로 회의와 소통의 양·질적 변화를 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재를 기준으로 물어보고 있다. 주당 회의횟수의 변화와 월평균 영상회의횟수의 변화를 질문하였다. 관련부처, 산하단체 등 유관기관 및 전문가와의 공식·비공식 만남의 횟수도 월을 기준으로 그 변화정도를 물어 보았다. 또한 회의 준비와 진행과정에서 들이는 시간적 노력 및 진지한 토론 분위기도 5점 척도로 그 정도를 질문하였다. 국회 및 언론과의 공식·비공식 만남은 의사소통과 관련한 별도의 세부문항으로 질문하였다. 7번 문항은 관리 측면으로 시간 관리와 기타 관리 등에 대한 질문이다. 시간 관리는 퇴근시간의 변화를 묻고 있고, 기타 관리는 국·과장의 관리부담, 업무 자율성 변화정도를 묻고 있다. 업무자율성은 업무 전반에 대해 자율성 및 재량의 변화 정도를 질문하였다. 업무와 업무 외 시간동안 과장, 국장과 직원 간의 현장교육(OJT) 기회 및 정도에 대해서도 질문하였다. 8-10번 문항은 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재의 조직성과 변화에 대한 내용이다. 조직성과는 조직의 보고서 품질, 정책품질, 업무성으로 나누어 질문하였다. [표 4-1]에는 질문문항에 대한 구체적 내용을 요약하였다.

[표 4-1] 설문 의 구성

문항 <sup>9)</sup>	내용
정책관계자 접촉빈도(주당)	관련부처, 연구기관, 전문가, 산하단체, 언론, 국회, 국민 각각의 대면접촉빈도
출장횟수(주당)	출장횟수균(주당)
보고서 초안 검토횟수(건당)	국장과 과장의 보고서 초안에 대한 검토
결재문서 검토횟수(건당)	국장과 과장의 결재문서에 대한 검토
대면보고 횟수(주당)	보고와 결재과정에서 대면보고를 하는 횟수
보고서초안 검토 노력(건당)	보고서 초안검토 및 결재 시 보고서검토에 들이는 시간과 노력(移轉 前 기준 변화정도)
결재의 적시성(건당)	결재가 제 때 이루어지는 정도(移轉 前 기준 변화정도)
정책대안 검토 노력(건당)	보고와 결재과정에서 정책대안 검토에 들이는 시간과 노력(移轉 前 기준 변화정도)
보고의 적시성(건당)	보고가 제 때 이루어지는 정도(移轉 前 기준 변화정도)
전화 및 SNS사용수준	보고와 결재과정에서 전화와 SNS를 사용하는 정도(移轉 前 기준 변화정도)
회의횟수(주당)	회의횟수
영상회의횟수(월평균)	영상회의횟수
직원 간 비공식 만남(월평균)	업무시간 외 회식 등 직원 간 비공식 만남
유관기관 및 전문가 만남(월평균)	유관기관 및 전문가와의 공식·비공식 만남
국회 및 언론 만남(월평균)	국회 관계자 및 언론기자 등과의 공식·비공식 만남
회의분위기	회의 준비와 진행과정에서 토론 분위기 변화 정도(移轉 前 기준 변화정도)
퇴근 시간	퇴근시간(移轉 前 기준 변화정도)
과장 관리부담	과장과 팀장의 조직관리(갈등, 인사, 성과 등)에 부담 및 역할변화(移轉 前 기준 변화정도)
국장 관리부담	실장과 국장의 조직관리(갈등, 인사, 성과 등)에 부담 및 역할변화(移轉 前 기준 변화정도)
업무자율성	업무 전반에 대한 자율성과 재량 증가(移轉 前 기준 변화정도)
조직학습기회	업무와 업무 외 시간동안 과장, 국장과 직원간의 현장교육(OJT) 기회 및 정도(移轉 前 기준 변화정도)

9) 모든 문항은 전부 5점 척도로 구성되었음.

설문 대상자는 해수부, 기재부, 국토부, 복지부, 산업부, 고용부, 행안부, 과기부, 통일부, 국방부 10개 행정기관을 대상으로 하였다. 이중 해수부, 기재부, 국토부, 복지부, 산업부, 고용부는 세종시 이전 정책이라는 일종의 자연실험 상황에서 비의도적으로 세종시로 이전하였기 때문에 실험집단으로 구분되었기 되었고, 선택된 기관에서 국장급, 과장급, 실무자급은 인원에 비례하여 무작위로 선택되었다. 아래의 [표 4-2]은 본 설문조사에서 최종적으로 수거한 설문 결과지에 대한 직급 및 인원, 대상기관을 보여주고 있다. 최종적으로 수거된 설문 인원은 국장급 42명, 과장급 65명, 실무자급 77명으로 총 184명이다.

[표 4-2] 설문 리스트

구분	직급	인원(명)	부처
설문조사	국장	42	대상기관 전부
	과장	65	대상기관 전부
	실무자	77	대상기관 전부
합계		184	10개 대상기관 전부

본 연구는 연구대상에 소속한 공무원들을 대상으로 이전 전/직후 1년/현재 시점에서의 설문내용을 기억에 의존하는 방법으로 질문하였다. 이러한 방식은 기억이라는 한계에도 불구하고, 대응방식의 변화를 양적으로 측정하기에 적절한 방식이라 판단하였다. 이전 단계별로 대상기관을 분류하고, 질문의 시점을 추가하면 아래의 [표 4-2]와 같이 설계할 수 있다. [표 4-2]에서 보는 것처럼 기재부, 해수부, 국토부는 실험집단 1로 세종시 이전 전과 이전 직후 1년, 현재로 설계할 수 있다. 실험집단 1의 경우 세종시 이전이 2012년 12월에 완료되었으므로 이전 전은 2012년 12월 이전이고, 2012년 12월에서 직후 1년은 2013년 12월 사이의 시점을 의미한다. 고용부, 복지부, 산업부는 실험집단 2로 세종시 이전이 2013년 12월에 이루어졌으므로 이전 전은 2013년 12월 이전이고, 직후 1년은 2013년 12월에서 2014년 12월 사이의 기간이다. 국방부, 통일부, 과기부,

행안부는 잔류부처로서 통제집단을 형성하며 1단계 이전기관을 기준으로 이전 전은 2012년 12월 이전이고, 직후 1년은 2012년 12월에서 2013년 12월 사이의 기간이다. 아래의 [표 4-3]는 본 연구가 설계한 시점별 연구대상을 나타내고 있다.

[표 4-3] 시점별 연구대상 설계

구분	내용			
	구분	세종시 移轉 前	세종시 移轉 直後 1년	現在
연구 대상 설계	<b>실험집단 1</b> 기재부 해수부 국토부	$T_{13}$ (2012년 12월 以前)	$T_{12}$ (2013년 12월 以前)	$T_{11}$ (2018년 현재)
	<b>실험집단 2</b> 고용부 복지부 산업부	$T_{23}$ (2013년 12월 以前)	$T_{22}$ (2014년 12월 以前)	$T_{21}$ (2018년 현재)
	<b>통제집단 (잔류부처)</b> 국방부 통일부 과기부 행안부	$C_{03}$ (2012년 12월 以前)	$C_{02}$ (2013년 12월 以前)	$C_{01}$ (2018년 현재)

## 2) 이중차이법(Difference in Difference) 분석

본 연구에서는 행정기관의 세종시 이전이 정책결정과정에서 의사소통, 의사결정, 관리과정에 어떤 변화를 미쳤는지를 분석한다. 그런데 세종시 이전 이외에도 의사소통, 의사결정, 관리과정의 변화에 영향을 미칠 수 있는 요인이 매우 다양하므로, 세종시 이전의 순수한 영향을 파악하기 위해서는 이러한 요인에 관한 적절한 통제가 필수적이다. 다시 말해, 세종시 이전에 대한 충격의 순효과를 구하기 위해서는 적절한 방법론을 활용하여 역사적 요인 등의 영향을 통제할 수 있어야 한다. 그러나 의사소통, 의사결정, 관리과정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들(Omitted variables)을 모두 통제하는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 그럼에도 불구하고 DID(Difference in Difference: 이중차이법)을 적용하면 상당부분 통제가 가능하다.

DID는 자연실험 상황에서 제도 도입의 충격을 파악하는 실험설계 방법이라 할 수 있다. 앞서 논의한 바대로 세종시 이전은 세종시 이전 특별법에 의해 부처의 의지와 상관없이 자연적 상황에서 이루어졌으므로 일종의 자연실험 상황으로 상정할 수 있다. 또한 본 연구의 설문이 회고적인 방법으로 이전 전, 직후 1년, 현재의 상황에 대해 질문을 하였으므로 변형된 형태의 DID 분석을 적용할 수 있고, 이를 통해 세종시 이전의 효과로 인한 의사소통, 의사결정, 관리과정에서의 변화를 파악할 수 있다. DID 방법을 이용한 분석논리를 간략히 나타내면 아래의 [표 4-4]과 같다.

[표 4-4] 세종시 이전과 DID 분석 논리

구분	t 시점	세종시 이전	t+1 시점
실험집단	$T_1$	○	$T_2$
통제집단	$C_1$	×	$C_2$

[표 4-4]에서 실험집단은 2012년 12월에 세종시로 이전한 중앙부처와

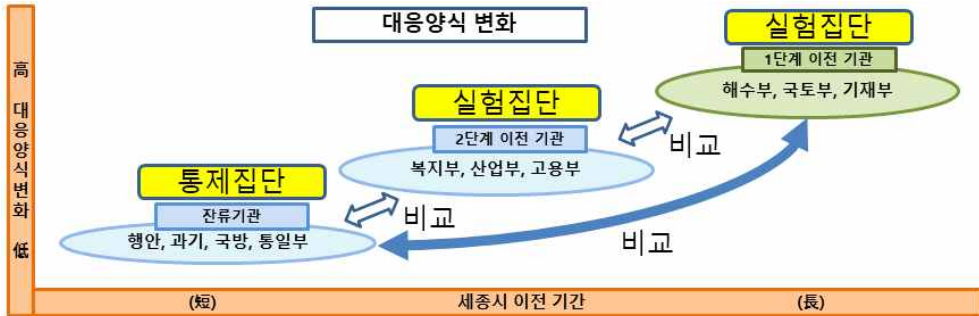
2013년 12월에 세종시로 이전한 중앙부처이며, 통제집단은 서울과 과천에 잔류한 중앙부처이다.  $(T_2 - T_1)$ 은 실험집단에서 세종시 이전 이전과 이후의 변화 차이를 의미한다. 이러한 변화분에는 세종시 이전으로 인한 차이와 시간의 변화에 의한 차이 및 대상표본의 특성에 따른 차이가 포함된다. 통제집단은 서울과 과천에 잔류한 부처로서  $(C_2 - C_1)$ 은 세종시 이전에 영향을 받지 않은 집단의 변화를 나타낸다. 이 변화분에는 시간의 변화에 의한 차이와 대상표본의 특성에 관한 차이만이 포함되어 있다. 따라서 실험집단과 통제집단의 대상표본의 특성이 동일하다고 가정하면  $\{(T_2 - T_1) - (C_2 - C_1)\}$ 의 변화분을 계산할 수 있다. 이 변화분은 결국 실험집단과 통제집단의 사전사후 변화분의 차이의 차이(difference in difference)에 해당하는 세종시 이전에 의한 순 변화분을 계산할 수 있다.

## 2. 연구모형

### 1) 설문조사 분석모형

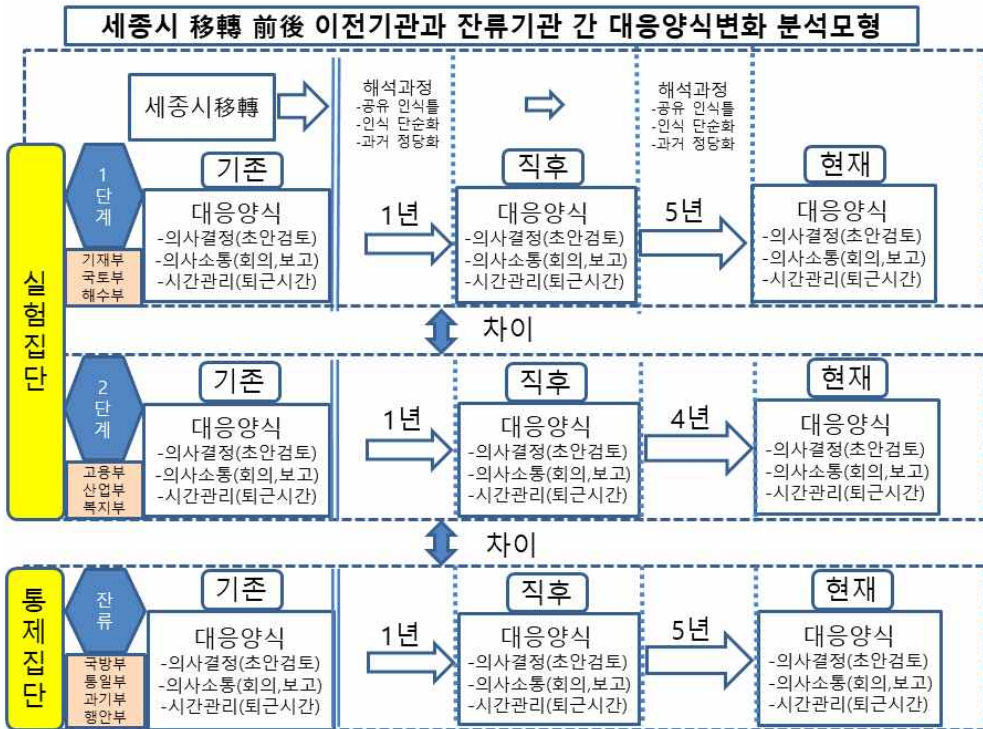
다음의 [그림 4-1]은 세종시 이전 기간의 장·단과 대응방식변화의 고·저에 따른 집단별 대응방식 변화를 그림으로 보여주고 있다. 그림을 통해 분석모형의 이해를 돕고자 하였다. [그림 4-1]에서 비교는 두 집단 사이의 대응방식의 변화 차이를 의미한다.

[그림 4-1] 연구모형 개념도



다음의 [그림 4-2]는 대응방식을 의사결정, 의사소통, 시간관리의 3가지 차원으로 나누었다. 의사결정 측면에서는 건당 보고서 초안 검토횟수를, 의사소통 측면에서는 주당 회의횟수와 주당 대면보고 횟수를, 시간관리 측면에서는 퇴근시간의 변화로 나누었다. 그리고 세종시 이전 전과 직후1년 및 현재의 시점에 대해서 실험집단과 통제집단을 대상으로 모형을 설정하였다. 질적 분석(심층인터뷰)에서 다루었던 3가지 차원의 다른 요소들을 설문에서도 대부분 질문을 하였으나 DID의 특성이 변화분의 계산이므로, 질적인 척도로 구성된 변화의 척도들은 양적인 수치로 표현하는데 어려움이 있어 임의적으로 이 분석모형에서 배제하였다. 물론 질적연구 참여자들의 인터뷰를 통해 4가지 변수가 중요함을 확인할 수 있었다.

[그림 4-2] 대응방식변화 양적 분석모형



본 연구의 분석모형을 수식으로 나타내면 아래의 [표 4-5]와 같이 나타낼 수 있다. 회귀분석에 사용된 기본모형은 [수식 1]과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 * Time_t + \beta_1 Treat_i + \delta_1 * (Time_t * Treat_i) + Z_{it} + X_{it} + e_{it} \quad \text{[수식 1]}$$

[수식 1]에서  $\beta_0$ 는 절편을 의미하고  $\delta_0$ 는 세종시 이전 전과 이전후의 효과를 나타내는 부분이다.  $\beta_1$ 은 통제집단과 비교하여 실험집단에만 고유하게 내재된 효과를 나타내는 부분이다.  $Time_t$ 는 세종시 이전 전과 직후 1년 및 현재 시점을 표시하는 더미변수를 말한다.  $Treat_i$ 는 세종시 이전 여부를 나타내는 더미 변수를 의미하면 본 연구에서는 세종시와 서울시를 의미한다.  $\delta_1$ 는 세종시 이전 시점과 세종시 이전 여부를 의미하는 더미변수의 교차항의 계수 값으로 세종시 이전 정책효과를 나타내는 이



중차분의 추정치를 의미하고,  $e_{it}$ 는 오차항을 의미한다.

종속 변수  $Y_{it}$ 는 의사소통, 의사결정, 관리과정에서 의미가 있다고 판단한 4가지 변수를 선정하였다.  $Y_1$ 의 경우  $t$ 시점에서 관찰된  $i$ 지역의 주당 대면보고 횟수를 의미하며,  $Y_2$ 는 주당 회의횟수를,  $Y_3$ 는 건당 보고서 검토횟수를,  $Y_4$ 는 퇴근시간을 의미한다.  $t$ 시점의 경우 세종시 이전 전, 직후 1년, 현재를 의미하고,  $i$ 지역은 서울, 과천, 세종시를 나타낸다.

실험집단 1은 기재부, 해수부, 국토부를 의미하며  $Y_{T1t}$ ,  $Y_{T1t+1}$ ,  $Y_{T1t+2}$ 로 구분하여 설계하였다. 실험집단 2는 고용부, 산업부, 복지부를 의미하며  $Y_{T2t}$ ,  $Y_{T2t+1}$ ,  $Y_{T2t+2}$ 로 구분하여 설계하였다. 통제집단은 국방부, 통일부, 행안부, 과기부로  $Y_{Ct}$ ,  $Y_{Ct+1}$ ,  $Y_{Ct+2}$ 로 구분하여 설계하였다.

독립변수는  $X_{it}$  대응방식 변수 추가모형 분석을 사용할 때 사용하기 위해 종속변수 중에서 한 변수를 독립변수로 추가하고, 나머지는 통제변수로 사용하기 위해 선정하였다. 통제변수는  $Z_{it}$ 는 개인의 인적특성 변수인 직급, 직군, 담당업무, 성별, 연령, 혼인상태, 세종시 거주 여부 등이다. 직급은 실·국장(1-2급)을 국장급으로 하고, 과·팀장(3-4급)을 과장급으로, 실무자(5-9급)을 실무자급으로 분류하였다. 직군은 행정직, 기술직, 전문직, 별정직, 기타로 구분하였다. 담당업무는 정책기획, 정책집행(비규제 업무), 규제집행, 행정관리 및 지원으로 분류하여 설계하였다.

[표 4-5] 분석모형 수식 설계

구분	내용		
회귀 분석 모형	$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 * Time_t + \beta_1 Treat_i + \delta_1 * (Time_t * Treat_i) + Z_{it} + X_{it} + e_{it}$		
	<p><math>\beta_0</math> = 절편.  <math>\delta_0</math> = 세종시 移轉 前과 비교한 이후의 효과(후=1, 전=0).  <math>\beta_1</math> = 통제집단과 비교할 때 실험집단에만 고유하게 내재된 효과(실험집단=1, 통제집단=0).  <math>Time_t</math> = 세종시 移轉 前, 移轉 직후 1년, 현재 시점을 의미하는 더미변수.  <math>Treat_i</math> = 세종시 이전여부를 나타내는 더미변수(세종시, 서울).  <math>\delta_1</math> = 세종시 移轉 시점과 세종시 이전 여부 더미변수의 교차항의 계수값으로 정책효과를 나타내는 이중차분 추정치.  <math>e_{it}</math> = 오차항.</p>		
연구 모형 설계	$Y_{it}$ (종속변수)	t시점에 관찰된 i지역의 주당 대면보고 횟수[ Y1], 주당 회의횟수 [ Y2], 건당 보고서 검토횟수[ Y3], 퇴근시간[ Y4]	
	실험집단1	$Y_{T1t}, Y_{T1t+1}, Y_{T1t+2}$	
	실험집단2	$Y_{T2t}, Y_{T2t+1}, Y_{T2t+2}$	
	통제집단	$Y_{Ct}, Y_{Ct+1}, Y_{Ct+2}$	
$X_{it}$ (독립변수)	건당 보고서 초안 검토횟수, 주당 대면보고 횟수, 주당 회의횟수, 퇴근 시간 변수		
$Z_{it}$ (통제변수)	개인의 인적특성 변수(직급 <sup>10</sup> , 직군 <sup>11</sup> , 담당업무 <sup>12</sup> , 성별, 연령, 혼인상태, 세종시 거주 여부		
정책 효과 설계	구분	t 시점	t+1 시점
	실험집단	$T_1$	$T_2$
	통제집단	$C_1$	$C_2$
	DID 추정치 = 실험집단 전/후 차이 - 통제집단 전/후 차이		
	$\delta_1 = (T_2 - T_1) - (C_2 - C_1)$		

주. t=이전 전, t+1=이전 직후1년, t+2=현재

10) 직급은 실국장급(1-2급), 과장급(3-4급), 실무자급(5-9)으로 구분.

11) 직군은 행정직, 기술직, 전문직, 별정직, 기타로 구분.

12) 담당업무는 정책기획, 정책집행(비규제업무), 규제집행, 행정관리 및 지원(총괄업무 등), 기타로 구분.

## 2) 연구가설

본 설문조사 분석의 연구가설은 3장의 심층인터뷰에서 분석한 내용을 다시 한 번 양적으로 확인한다는 데 의의가 있다. 본 연구는 앞에서 논의한 것처럼 질적 연구와 양적 연구의 순차적 구성을 통한 통합(triangulation)을 통해 각각의 연구방법의 장점을 보완적으로 활용하는 취지로 구성되었다. 따라서 다음의 연구가설 들은 3장의 질적 연구와 기존 선행 연구를 토대로 작성하였다.

*가설: 세종시 이전으로 인한 지리적 충격은 이전 여부, 이전 시기, 직급, 업무 성격에 따라 다르게 영향을 미칠 것이다.*

질적 인터뷰에 따르면 중참과장급 이상은 주로 서울에 거주지가 있고, 신참 과장급 이하는 주로 세종시에 거주한다고 한다(○○부 S국장). 또한 국장급은 세종시에 일주일에 평균 1-2회, 과장급은 3-4회, 사무관은 5회 이상 체류한다고 한다(○○부 L국장). 그러므로 직급에 따른 세종시 이전의 충격은 차이가 있을 것이다. 또한 세종시 이전 초기에는 여러 가지 생활 인프라가 구축되어 있지 않았고, 담당 업무에 따라서도 세종시 체류와 출장 횟수가 다르다고 한다. 예를 들어 사업국장의 경우 전국을 대상으로 하기 때문에 일주일 1-2회 정도 세종시에 머무른다면, 감사국장의 경우는 일주일에 3-4회 정도 머무른다고 한다(○○부 S사무관, ○○부 K국장). 이러한 사실들을 토대로 가설1을 가설1-1과 1-2 및 1-3으로 분류하였다. 각각의 가설은 다시 이전과 잔류의 차이와 종속변수에 따라 4가지로 세 분류하였다.

*가설1: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화가 더 클 것이다.*

가설1-1: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 대면보고 횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설1-2: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 회의 횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설1-3: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 보고서초안 검토횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설1-4: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 퇴근시간이 더 빨라졌을 것이다.

가설2: 세종시 이전의 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화는 직급에 따라 차이가 클 것이다.

가설2-1: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급이 낮을수록 지리적 충격으로 인한 대면보고 횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설2-2: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급이 낮을수록 지리적 충격으로 인한 회의횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설2-3: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급이 높을수록 지리적 충격으로 인한 보고서초안 검토횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설2-4: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급이 낮을수록 지리적 충격으로 인한 퇴근시간이 더 빨라졌을 것이다.

가설3: 세종시 이전의 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화는 정책 기획, 행정관리, 정책집행 순으로 더 클 것이다.

가설3-1: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 정책기획, 행정관리, 정책집행 순으로 지리적 충격으로 인한 대면보고 횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설3-2: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 정책기획, 행정관리, 정책집행 순으로 지리적 충격으로 인한 회의횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설3-3: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 정책기획, 행정관리, 정책집행 순으로 지리적 충격으로 인한 보고서초안 검토횟수가 더 줄어들었을 것이다.

가설3-4: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 정책집행, 행정관리, 정책기획 지리적 충격으로 인한 퇴근시간이 더 빨라졌을 것이다.

## 제 3 절 설문결과 분석

### 1. 기본모형 분석결과

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 * Time_t + \beta_1 Treat_i + \delta_1 * (Time_t * Treat_i) + e_{it} \quad [\text{수식 2}]$$

위의 [수식 2]를 바탕으로 세종시로 이전한 중앙부처와 잔류한 중앙부처 간의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4]의 변화에 대해 분석하였다.

기본모형의 주요 독립변수는 세종시로의 이전여부이다. 기본모형 추정결과 세종시로 이전한 부처의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3]가 잔류한 부처에 비해 통계적으로 유의미하게 감소한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세종시 이전이 의사소통 및 의사결정에 미쳤다는 질적 연구의 결과를 양적 결과 분석에서도 확인할 수 있음을 보여준다. 세종시로 이전한 부처의 퇴근시간[Y4]은 잔류한 부처에 비해 오히려 감소하였다. 이러한 결과는 신참 과장이하의 직원이 90%이상 세종시로 거주지를 이전하였고, 국·과장이 없기 때문에 좀 더 자유롭게 퇴근을 할 수 있다(○○부 S사무관)는 응답과 일치하는 것으로 질적 결과를 보편적으로 적용할 수 있음을 의미한다. 기본 모형 분석 결과는 아래의 [표 4-6]에서 확인할 수 있다.

[표 4-6] 기본모형 분석결과(2012년 12월 이후 전체)

종속변수	대면보고횟수 (주당) [Y1]		회의횟수 (주당) [Y2]		보고서초안 검토 (건당) [Y3]		퇴근시간 [Y4]	
	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차
절편	3.10	0.13	2.42	0.11	1.97	0.07	2.65	0.12
treat	-0.02	0.17	0.36**	0.15	0.28***	0.09	0.62***	0.16
after	-0.26*	0.15	-0.15	0.13	-0.18**	0.08	-0.27*	0.14
DID	-0.71***	0.21	-0.50***	0.18	-0.40***	0.11	-0.34*	0.20
N	669		678		672		666	
F(자유도)	23.55(3, 665)		9.68(3, 674)		21.74(3, 668)		14.11(3, 662)	
R <sup>2</sup>	0.096		0.0413		0.089		0.0601	
(adj-R <sup>2</sup> )	(0.092)		(0.0371)		(0.0849)		(0.0558)	

주. \*\*\*: p≤0.01, \*\*: p≤0.05, \*: p≤0.1. after: t+1, t+2를 포함 전체기간.

## 2. 인적특성 추가모형 분석결과

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 * Time_t + \beta_1 Treat_i + \delta_1 * (Time_t * Treat_i) + Z_{it} + e_{it} \quad [수식 3]$$

위의 [수식 3]를 바탕으로 세종시로 이전한 중앙부처와 잔류한 중앙부처 간의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4]의 변화에 대해 분석하였다. 인적특성 추가모형은 응답자들의 개인 인적 특성을 통제한 상태에서 세종시 이전여부에 따라 종속변수의 변화 정도를 분석한 모형이다. 개인의 인적특성으로는 앞에서 논의한 직급, 직군, 담당업무, 성별, 연령, 혼인상태, 세종시 거주 여부를 말한다. 아래의 [표 4-7]은 DID 회귀분석결과를 보여준다.

[표 4-7] 인적특성추가모형 분석결과(2012년 12월 이후 전체)

종속변수	대면보고횟수 (주당) [Y1]		회의횟수 (주당) [Y2]		보고서초안검토 (건당) [Y3]		퇴근시간 [Y4]	
	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차
독립변수								
절편	5.05	0.42	3.87	0.34	1.64	0.22	3.48	0.37
treat	-0.05	0.19	0.29	0.16	0.55***	0.10	0.56***	0.17
after	-0.26*	0.15	-0.15	0.12	-0.17**	0.08	-0.26*	0.13
DID	-0.72***	0.20	-0.51***	0.17	-0.41***	0.11	-0.36**	0.18
과장급	-0.31**	0.15	-0.64***	0.13	0.16**	0.08	-0.22	0.13
사무관급	-0.54***	0.17	-0.83***	0.14	0.23***	0.09	0.60***	0.15
실무자급	-0.89**	0.39	-0.44	0.30	0.42**	0.20	-0.50	0.30
기술직	0.06	0.14	0.51***	0.11	-0.03	0.07	-0.18	0.13
정책집행	-0.34**	0.16	-0.29**	0.14	-0.01	0.09	-0.03	0.15
규제집행	-0.26	0.29	-0.37	0.24	-0.31**	0.15	-0.33	0.25
행정관리	-0.53***	0.13	-0.55***	0.11	-0.01	0.07	-0.19	0.12
기타업무	-1.26***	0.39	-1.03***	0.31	-0.69***	0.22	-0.64*	0.33
성별	-0.33**	0.16	0.05	0.13	0.12	0.08	-0.31**	0.14
연령	-0.36***	0.08	-0.24***	0.07	-0.09*	0.04	-0.13*	0.08
미혼	-0.13	0.21	-0.18	0.17	0.05	0.11	-0.36**	0.18
기타	0.577	0.76	-0.26	0.63	0.09	0.40	-0.81	0.68
서울거주	0.023	0.15	-0.05	0.12	0.39***	0.08	-0.26**	0.13
기타거주	0.19	0.29	0.51**	0.24	0.35**	0.15	0.027	0.26
N	660		669		663		657	
F(자유도)	8.93(17, 642)		9.26(17, 651)		6.97(17, 645)		9.96(17, 639)	
R <sup>2</sup>	0.1912		0.1947		0.1553		0.2094	
(adj-R <sup>2</sup> )	(0.1698)		(0.1737)		(0.1330)		(0.1884)	

주. \*\*\*: p≤0.01, \*\*: p≤0.05, \*: p≤0.1. after: t+1, t+2를 포함 전체기간.

주. 직급: 1.국장급(1-2급) 2.과장급(3-4급) 3.실무자급(5-9급), 직군: 1.행정직 2.기술직, 업무: 1.정책기획 2.정책집행(비규제) 3.규제집행 4.행정관리(총괄) 5.기타업무, 성별: 1.남성 2.여성, 혼인상태: 1.기혼 2.미혼 3.기타, 거주여부: 1.세종시거주 2.서울거주 3.기타지역거주. 진한 밑줄이 더미의 레퍼런스 그룹임.

[표 4-7]에서 보는 것처럼 인적특성을 추가한 모형의 경우에도 기본모형과 마찬가지로 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4]의 변화에서 모두 부(-)의 값을 보여서 세종시 이전기관의 의사소통, 의사결정이 더 나빠졌음을 알 수 있다.



다만 퇴근시간[Y4]이 빨라진 것으로 나타나 통계적으로만 보면 워라벨은 세종시 이전기관이 좀 더 개선되었다고 판단할 수 있다. 그러나 질적 연구의 결과를 종합해보면 5급 사무관보다는 6급 주무관이하에서 워라벨이 세종시 이전 기관의 경우 전보다 더 개선된 것으로 판단된다.

[표 4-8]은 [표 4-7]의 결과를 요약하여 보여준다. 위에서 언급한 것처럼 이전 전/ 후 분석에서 인적특성을 통제한 결과도 기본모형과 마찬가지로 4개의 종속변수 모두 부의 값이 도출되었다. 주당 대면보고횟수[Y1]의 경우 이전기관공무원들의 직급이 낮을수록, 정책기획보다는 행정관리업무가, 남성보다는 여성이 더 크게 감소하였다. 반면 이전기관 공무원들의 연령은 높을수록 더 감소하였다.

주당 회의횟수[Y2]의 경우 이전기관 공무원들은 직급이 낮을수록, 기술직보다는 행정직이, 정책기획보다는 행정관리업무가, 기타도시 거주보다는 세종시 거주자들이 더 감소하였음을 알 수 있다. 반면 이전기관 공무원들은 연령이 높을수록 더 감소하였다.

건당 보고서초안검토횟수[Y3]의 경우 직급이 낮을수록 더 검토를 많이 한다고 인식하였다. 업무의 경우 정책기획보다는 규제집행이, 연령은 높을수록, 서울거주자보다는 세종거주자가 더 크게 감소하였다. 퇴근시간[Y4]의 경우 사무관급보다는 국장급이 더 빠르고, 남성보다는 여성이, 연령이 높을수록, 기혼보다는 미혼이 세종거주자보다는 서울거주자가 더 빨리 퇴근함을 추정할 수 있다.

[표 4-8] 분석결과 요약(2012년 12월 이후 전체)

추정모형 (DID OLS)	종속변수	설명변수							
		$\delta_1$	직급	직군	업무	성별	연령	혼인 상태	거주 여부
全體 其間	대면보고 횟수 (주당) [Y1]	-	낮을수 록 더 감소		정책기획 > 정책집행 > 행정관리	남성 > 여성	높을수 록 더 감소		
	회의횟수 (주당) [Y2]	-	낮을수 록 더 감소	기술 직> 행정 직	정책기획 > 정책집행 > 행정관리		높을수 록 더 감소		기타> 세종
	보고서 초안 검토횟수 (건당) [Y3]	-	낮을수 록 더 증가		정책기획 > 규제집행		높을수 록 더 감소		서울> 기타> 세종
	퇴근시간 [Y4]	-	사무관 > 국장			남성 > 여성	높을수 록 더 감소	기혼 > 미혼	세종> 서울

아래의 [표 4-9]의 경우는 세종시로 이전 직후 1년의 시점에서 이전한 중앙부처와 잔류한 중앙부처 간의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4]의 변화에 대해 분석하였다. 마찬가지로 [수식 3]를 바탕으로 DID 회귀분석을 하였다. 인적특성 추가모형은 응답자들의 개인 인적 특성을 통제한 상태에서 세종시 이전여부에 따라 종속변수의 변화 정도를 분석한 모형이다. 개인의 인적특성으로는 앞에서 논의한 직급, 직군, 담당업무, 성별, 연령, 혼인상태, 세종시 거주 여부를 말한다. 아래의 [표 4-9]는 세종시로 이전하기 전과 이전 직후 1년의 이전기관과 잔류기관 간의 DID 회귀분석결과를 보여준다. 분석결과 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3]서 부(-)의 값을 보여서 세종시 이전기관의 의사

소통, 의사결정이 더 나빠졌음을 알 수 있다. 다만 퇴근시간[Y4]의 경우 유의미한 값이 도출되지 않았다. 이것은 질적 인터뷰에서 말했던 것처럼 세종시로의 이전이 기관이전 후 1년에서 2년 사이에 대부분의 공무원들이 세종시로 거주지를 옮긴 것(○○부 J사무관, ○○부 S사무관)과 관련이 있어 보인다.

[표 4-9] 인적특성추가모형 분석결과(직후 1년)

종속변수	대면보고횟수 (주당) [Y1]		회의횟수 (주당) [Y2]		보고서초안검토 (건당) [Y3]		퇴근시간 [Y4]	
	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차
독립변수								
절편	5.20	0.51	3.96	0.42	1.67	0.27	3.75	0.45
treat	-0.05	0.21	0.22	0.17	0.56***	0.11	0.49***	0.18
after	-0.22	0.17	-0.14	0.14	-0.15	0.09	-0.19	0.16
DID	-0.69***	0.24	-0.49**	0.20	-0.41***	0.13	-0.26	0.21
과장급	-0.36*	0.19	-0.67***	0.15	0.12	0.10	-0.15	0.17
사무관급	-0.67***	0.21	-0.94***	0.17	0.13	0.11	0.51***	0.19
실무자급	-1.04**	0.49	-0.50	0.37	0.41	0.25	-0.59	0.38
기술직	-0.02	0.17	0.42***	0.14	-0.01	0.09	-0.23	0.16
정책집행	-0.28	0.20	-0.19	0.17	0.01	0.11	0.07	0.18
규제집행	-0.19	0.35	-0.36	0.29	-0.33*	0.19	-0.33	0.32
행정관리	-0.54***	0.16	-0.56***	0.13	0.00	0.09	-0.15	0.14
기타업무	-1.39***	0.48	-1.13***	0.38	-0.80***	0.25	-0.62	0.41
성별	-0.35*	0.20	0.05	0.16	0.10	0.10	-0.37**	0.17
연령	-0.38***	0.11	-0.24***	0.09	-0.09	0.06	-0.16	0.10
미혼	-0.08	0.26	-0.18	0.21	0.03	0.14	-0.46**	0.22
기타	0.60	0.95	-0.36	0.78	0.01	0.50	-0.88	0.84
서울거주	0.039	0.18	-0.06	0.15	0.44***	0.09	-0.37**	0.16
기타거주	0.075	0.36	0.41	0.29	0.29	0.19	-0.11	0.32
N	438		446		442		437	
F(자유도)	5.53(17, 420)		6.37(17, 428)		4.97(17, 424)		6.29(17, 419)	
R <sup>2</sup>	0.1830		0.2019		0.1661		0.2034	
(adj-R <sup>2</sup> )	(0.1499)		(0.1702)		(0.1326)		(0.1710)	

주. \*\*\*: p≤0.01, \*\*: p≤0.05, \*: p≤0.1. after1: t+1=2013년 12월. after2: t+1=2014년 12월.

주. 직급: 1.국장급(1-2급) 2.과장급(3-4급) 3.실무자급(5-9급), 직군: 1.행정직 2.기술직, 업무: 1.정책기획 2.정책집행(비규제) 3.규제집행 4.행정관리(총괄) 5.기타업무, 성별: 1.남성 2.여성, 혼인상태: 1.기혼 2.미혼 3.기타, 거주여부: 1.세종시거주 2.서울거주 3.기타지역거주. 진한 밑줄이 더미의 레퍼런스 그룹임.

[표 4-10]은 [표 4-9]의 결과를 요약하여 보여준다. 세종시 이전 전과 직후 1년 사이의 분석 결과는 위에서 언급한 것처럼 3개의 종속변수 DID 값이 유의미하게 도출되었다. 주당 대면보고횟수[Y1]의 경우 이전 기관공무원들의 직급이 낮을수록, 정책기획보다는 행정관리업무가, 남성

보다는 여성이 더 크게 감소하였다. 반면 이전기관 공무원들의 연령은 높을수록 더 감소하였다.

주당 회의횟수[Y2]의 경우 직급이 낮을수록, 기술직보다는 행정직이, 정책기획보다는 행정관리업무가 더 크게 감소하였다. 반면 연령은 높을수록 더 감소하였다.

건당 보고서초안검토횟수[Y3]는 업무를 기준으로 정책기획보다는 규제집행이, 기혼자보다는 미혼자가, 서울거주자보다는 세종거주자가 더 크게 감소하였다. 퇴근시간[Y4]의 경우 사무관보다는 국장이 더 빠르고, 남성보다는 여성이, 기혼보다는 미혼이 세종거주자보다는 서울거주자가 더 빨리 퇴근하였다. 이러한 결과로 미루어 보아 직후 1년에는 세종시로의 거주지 이전이 아직 많지 않았음을 알 수 있다.

[표 4-10] 분석결과 요약(직후 1년)

추정모형 (DID OLS)	종속변수	설명변수							
		$\delta_1$	직급	직군	업무	성별	연령	혼인 상태	거주 여부
移轉 前과 直後1年	대면보고 횟수(주당) [Y1]	-	낮을수 록 더 감소		정책기획 > 행정관리	남성 > 여성	높을수 록 더 감소		
	회의횟수 (주당) [Y2]	-	낮을수 록 더 감소	기술 직> 행정 직	정책기획 > 행정관리		높을수 록 더 감소		
	보고서 초안 검토횟수 (건당) [Y3]	-			정책기획 > 규제집행				서울 > 세종
	퇴근시간 [Y4]		사무관 > 국장			남성 > 여성		기혼 > 미혼	세종 > 서울

아래의 [표 4-11]의 경우는 세종시로 이전한 현재의 시점에서 이전한

중앙부처와 잔류한 중앙부처 간의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4]의 변화에 대해 분석하였다. 마찬가지로 [수식 3]를 바탕으로 DID 회귀분석을 하였다. 인적특성 추가모형은 응답자들의 개인 인적 특성을 통제한 상태에서 세종시 이전여부에 따라 종속변수의 변화 정도를 분석한 모형이다. 개인의 인적특성으로는 앞에서 논의한 직급, 직군, 담당업무, 성별, 연령, 혼인상태, 세종시 거주 여부를 말한다. 아래의 [표 4-11]는 세종시로 이전하기 전과 현재의 이전기관과 잔류기관 간의 DID 회귀분석결과를 보여준다. 분석결과 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4] 4개 종속변수 모두에서 부(-)의 값을 보여주어서 세종시 이전기관의 의사소통, 의사결정이 잔류한 기관보다 더 나빠졌음을 알 수 있다. 세종시로 이전한 부처의 퇴근시간[Y4]은 잔류한 부처에 비해 오히려 감소하였다. 이러한 결과는 신참 과장이하의 직원이 90%이상 세종시로 거주지를 이전하였고, 국·과장이 없기 때문에 좀 더 자유롭게 퇴근을 할 수 있다(○○부 S사무관)는 질적 연구의 응답과 일치하는 것으로 질적 결과를 보편적으로 적용할 수 있음을 의미한다. 세종시 이전 전과 이전 후 전체기간을 분석한 결과와 마찬가지로 종속변수 4개 모두 부의 값을 보여주고 있다. 아래의 [표 4-11]에서 이러한 사실을 확인할 수 있다.

[표 4-11] 세종시 移轉 前後 비교(현재)

종속변수	대면보고횟수 (주당) [ Y1]		회의횟수 (주당) [ Y2]		보고서초안검토 (건당) [ Y3]		퇴근시간 [ Y4]	
	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차
독립변수								
절편	5.09	0.51	4.02	0.42	1.79	0.27	3.40	0.44
treat	-0.05	0.20	0.24	0.17	0.55***	0.11	0.55***	0.18
after	-0.29*	0.17	-0.16	0.14	-0.19**	0.09	-0.32**	0.15
DID	-0.75***	0.24	-0.55***	0.20	-0.41***	0.13	-0.47**	0.21
과장급	-0.31	0.19	-0.71***	0.16	0.11	0.10	-0.21	0.16
사무관급	-0.58***	0.21	-0.94***	0.18	0.16	0.11	0.59***	0.18
실무자급	-0.94**	0.48	-0.52	0.38	0.29	0.26	-0.43	0.37
기술직	-0.00	0.17	0.47***	0.14	-0.03	0.09	-0.18	0.15
정책집행	-0.32	0.20	-0.32*	0.17	0.03	0.11	-0.04	0.18
규제집행	-0.32	0.35	-0.30	0.30	-0.31	0.19	-0.22	0.31
행정관리	-0.55***	0.16	-0.53***	0.13	-0.01	0.09	-0.16	0.14
기타업무	-1.35***	0.47	-1.11***	0.39	-0.69***	0.26	-0.71*	0.40
성별	-0.32	0.20	0.03	0.16	0.09	0.11	-0.25	0.17
연령	-0.36***	0.10	-0.26***	0.09	-0.12**	0.06	-0.12	0.09
미혼	-0.09	0.26	-0.20	0.21	0.02	0.14	-0.24	0.22
기타	0.59	0.94	-0.39	0.79	-0.02	0.51	-0.80	0.83
서울거주	0.01	0.18	-0.04	0.15	0.40***	0.10	-0.28*	0.16
기타거주	0.18	0.36	0.49	0.30	0.36*	0.19	-0.01	0.31
N	444		447		443		440	
F(자유도)	6.24(17,426)		6.55(17,429)		5.11(17,425)		7.32(17,422)	
R <sup>2</sup>	0.1994		0.2060		0.1697		0.2278	
(adj-R <sup>2</sup> )	(0.1675)		(0.1745)		(0.1365)		(0.1967)	

주. \*\*\*: p<0.01, \*\*: p<0.05, \*: p<0.1. after: t+1=현재.

주. 직급: 1.국장급(1-2급) 2.과장급(3-4급) 3.실무자급(5-9급), 직군: 1.행정직 2.기술직, 업무: 1.정책기획 2.정책집행(비규제) 3.규제집행 4.행정관리(총괄) 5.기타업무, 성별: 1.남성 2.여성, 혼인상태: 1.기혼 2.미혼 3.기타, 거주여부: 1.세종시거주 2.서울거주 3.기타지역거주. 진한 밑줄이 더미의 레퍼런스 그룹임.

[표 4-12]는 [표 4-11]의 분석결과를 요약하여 보여준다. 이전 전/ 현재 시점의 비교 분석에서 인적특성을 통제한 결과는 기본모형과 마찬가지로 4개의 종속변수 모두 부의 값으로 통계적으로 유의미하게 도출되었다. 주당 대면보고횟수[Y1]의 경우 국장보다는 사무관이, 정책기획보다는 행정관리업무가 더 크게 감소하였다. 반면 연령은 높을수록 더 감소하였다.

주당 회의횟수[Y2]의 경우 직급이 낮을수록, 기술직보다는 행정직이, 정책기획보다는 행정관리업무 종사자가 더 감소하였다. 반면 연령은 높을수록 더 감소하였다.

건당 보고서초안검토횟수[Y3]의 경우 연령이 높을수록, 서울거주자보다는 세종거주자가 더 크게 감소하였다.

퇴근시간[Y4]의 경우 사무관보다는 국장이 더 빠르고, 세종거주자보다는 서울거주자가 더 빨리 퇴근함을 추정할 수 있다.

이상의 3시기에 걸친 분석결과 세종시 이전으로 인한 충격은 직급과 직군, 업무특성, 성별, 연령, 혼인상태, 거주여부에 따라 다 다르게 충격을 받고 있음을 알 수 있다. 특히 주당 대면보고횟수[Y1], 주당 회의횟수(Y2)의 경우 직급이 낮을수록 더 많이 감소하였기에 실무자급이 더 큰 충격을 받았음을 유추할 수 있다. 퇴근시간[Y4]의 경우는 세종시로 이전한 기관중에서는 사무관보다는 국장이 더 빠른 것으로 판단할 때, 세종시로 이전한 부처의 사무관급 실무자들의 퇴근 시간 관리에 대한 대책이 필요한 것으로 판단된다.



[표 4-12] 분석결과 요약(현재)

추정모형 (DID OLS)	종속변수	설명변수							
		$\delta_1$	직급	직군	업무	성별	연령	혼인 상태	거주 여부
移轉 前과 現在	대면보고 횟수 (주당) [Y1]	-	국장 > 사무관		정책기획 > 행정관리		높을수 록더 감소		
	회의횟수 (주당) [Y2]	-	낮을수 록 더 감소	기술직 > 행정직	정책기획 > 정책집행 > 행정관리		높을수 록더 감소		
	보고서 초안 검토횟수 (건당) [Y3]	-					높을수 록더 감소		서울 > 기타 > 세종
	퇴근시간 [Y4]	-	사무관 > 국장						세종 > 서울

### 3. 대응방식 변수 추가모형 분석결과

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 * Time_t + \beta_1 Treat_i + \delta_1 * (Time_t * Treat_i) + X_{it} + Z_{it} + e_{it} \quad \text{[수식 4]}$$

위의 [수식 4]를 바탕으로 세종시로 이전한 중앙부처와 잔류한 중앙부처 간의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4]의 변화에 대해 분석하였다. 앞의 기본모형과 인적특성 추가모형과는 달리 두 모형에서 종속변수로 사용된 변수들을 차례대로 하나씩만 종속변수로 사용하고 나머지는 통제변수에 추가하여 DID 회귀분석을 하였다. 예를 들어 건당 보고서초안검토 횟수[Y3]를 종

속변수로 할 경우 나머지 주당 대면보고횟수[X1], 주당회의횟수[X2], 퇴근시간[X4]로 독립 변수로 추가하여 분석하였다. 또한 일당 대면접촉횟수[Z1]와 주당 출장횟수[Z2]를 통제변수로 추가하였다.

대응방식 변수 추가모형 중에 종속변수가 대면보고횟수[Y1]와 건당 보고서초안검토 횟수[Y3]인 경우의 분석결과는 아래의 [표 4-12]에서 확인할 수 있다. 두 경우 모두 DID 결과는 기본모형 추정결과와 인적특성 모형 추가 추정결과와 마찬가지로 부(-)의 값을 갖는다. 주당 대면보고횟수[Y1]를 종속변수로 할 경우 통계적으로 유의한 값을 기준으로 살펴보면, 보고서초안검토횟수[X3]와 주당회의 횟수[X2]는 정(+)의 값을 나타내어 보고서초안검토횟수가 많을수록 주당회의 횟수가 많을수록 대면 보고횟수가 늘어나는 것을 알 수 있다.

건당 보고서초안검토 횟수[Y3]를 종속변수로 둘 경우에는 주당 대면 보고횟수[X1]가 많을수록 건당 보고서초안검토횟수가 늘어나는 것을 알 수 있다. 이러한 결과로 미루어 보고서를 검토하는 과정에서 대면보고가 많이 이루어짐을 알 수 있다. 두 가지 종속변수에 대한 분석 결과는 아래의 [표 4-13]에서 확인할 수 있다.

[표 4-13] 대응방식변수 추가모형(2012년 12월 이후 전체: N=595; [Y1],[Y3])

추정모형	DID OLS				
종속변수	대면보고횟수(주당) [Y1]		종속변수	보고서초안검토횟수(건당) [Y3]	
독립변수	회귀계수	표준오차	독립변수	회귀계수	표준오차
절편	2.87	0.48	상수(절편)	0.86	0.27
보고서 초안검토횟수 건당[X3]	0.25***	0.08	대면보고횟수 (주당)[X1]	0.08***	0.02
회의횟수 (주당)[X2]	0.40***	0.05	회의횟수 (주당)[X2]	0.04	0.03
퇴근시간[X4]	0.10**	0.04	퇴근시간[X4]	0.00	0.02
대면접촉횟수 (일당)[Z1]	0.01	0.10	대면접촉횟수 (일당)[Z1]	0.24***	0.05
출장(주당)[Z2]	-0.07	0.05	출장(주당)[Z2]	-0.04	0.03
treat	-0.28	0.19	treat	0.46***	0.10
after	-0.08	0.15	after	-0.13	0.08
DID	-0.35*	0.21	DID	-0.21*	0.11
과장급	-0.09	0.15	과장급	0.13	0.08
사무관급	-0.30*	0.18	사무관급	0.20**	0.10
실무자급	-1.24***	0.43	실무자급	0.24	0.24
기술직	-0.14	0.14	기술직	-0.08	0.07
정책집행	-0.12	0.16	정책집행	0.12	0.09
규제집행	-0.42	0.29	규제집행	-0.21	0.16
행정관리	-0.30**	0.13	행정관리	0.12*	0.07
기타	-0.37	0.38	기타	-0.39*	0.21
성별	-0.26	0.16	성별	0.18**	0.09
연령	-0.30***	0.08	연령	-0.06	0.05
미혼	0.03	0.20	미혼	0.17	0.11
기타	0.74	0.71	기타	-0.09	0.39
서울거주	0.12	0.14	서울거주	0.33***	0.08
기타거주	0.12	0.28	기타거주	0.25	0.15
F(자유도)	13.47(22, 572)		F(자유도)	7.5(22, 572)	
R <sup>2</sup>	0.3413		R <sup>2</sup>	0.2238	
(adj-R <sup>2</sup> )	(0.3160)		(adj-R <sup>2</sup> )	(0.1939)	

주. \*\*\*: p≤0.01, \*\*: p≤0.05, \*: p≤0.1. after: t+1, t+2를 포함 전체기간. 주. 직급: 1.국장급(1-2급) 2.과장급(3-4급) 3.실무자급(5-9급), 직군: 1.행정직 2.기술직, 업무: 1.정책기획 2.정책집행(비규제) 3.규제집행 4.행정관리(총괄) 5.기타업무, 성별: 1.남성 2.여성, 혼인상태: 1.기혼 2.미혼 3.기타, 거주여부: 1.세종시거주 2.서울거주 3.기타지역거주. 진한 밑줄이 더미의 레퍼런스 그룹임.

위의 [수식 4]를 바탕으로 세종시로 이전한 중앙부처와 잔류한 중앙부

처 간의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3], 퇴근시간[Y4]의 변화에 대해 분석하였다. 앞의 기본모형과 인적특성 추가모형과는 달리 두 모형에서 종속변수로 사용된 변수들을 차례대로 하나씩만 종속변수로 사용하고 나머지는 통제변수에 추가하여 DID 회귀분석을 하였다. 예를 들어 주당회의 횟수[Y2]를 종속변수로 할 경우 나머지 주당 대면보고횟수[X1], 건당 보고서초안검토 횟수[X3], 퇴근시간[X4]로 독립 변수로 추가하여 분석하였다. 또한 일당 대면접촉횟수[Z1]와 주당 출장횟수[Z2]를 통제변수로 추가하였다.

대응방식 변수 추가모형 중에 종속변수가 주당회의 횟수[Y2]와 퇴근시간[Y4]인 경우의 분석결과는 아래의 [표 4-13]에서 확인할 수 있다. 두 경우 모두 DID 결과는 기본모형 추정결과와 인적특성모형 추가 추정결과와 마찬가지로 부(-)의 값을 갖는다. 다만 통계적으로 유의하지는 않다. 주당회의 횟수[Y2]를 종속변수로 할 경우 통계적으로 유의한 값을 기준으로 살펴보면, 주당 대면보고횟수[X1]와 주당회의 횟수[X2]는 정(+)의 값을 나타내어 대면보고횟수가 많을수록 주당회의 횟수가 늘어나는 것을 알 수 있다. 또한 퇴근시간[X4]과 주당회의 횟수[Y2]도 정(+)의 값을 나타내어 퇴근시간이 늦을수록 주당회의 횟수가 늘어나는 것을 확인할 수 있다.

퇴근시간[Y4]를 종속변수로 둘 경우에는 주당회의 횟수[X2]가 많을수록 퇴근시간[Y4]이 늘어나는 것을 알 수 있다. 이러한 결과로 미루어 회의가 많아질수록 회의로 소모한 시간이 늘어나서 그만큼 퇴근시간이 늦어짐을 알 수 있다. 또한 주당 대면보고횟수[X1]가 많을수록 퇴근시간[Y4]이 늘어나는 것을 알 수 있다. 마찬가지로 대면보고로 인한 시간만큼 일이 늘어나서 그만큼 퇴근시간이 늘어나는 것으로 추론할 수 있다. 두 가지 종속변수에 대한 분석 결과는 아래의 [표 4-14]에서 확인할 수 있다.

[표 4-14] 세종시 이전 전 후비교(2012년 12월 이후 전체: N=595; [Y2],[Y4])

추정모형	DID OLS				
	회의횟수(주당) [Y2]		종속변수	퇴근시간 [Y4]	
독립변수	회귀계수	표준오차	독립변수	회귀계수	표준오차
절편	1.29	0.40	절편	1.99	0.45
대면보고횟수 (주당)[X1]	0.27***	0.03	회의횟수 (주당)[X2]	0.18***	0.05
보고서 초안검토횟수 건당)[X3]	0.10	0.06	대면보고횟수 (주당)[X1]	0.09**	0.04
퇴근시간[X4]	0.14***	0.04	보고서 초안검토횟수( 건당)[X3]	-0.01	0.07
대면접촉횟수 (일당)[Z1]	0.28***	0.08	대면접촉횟수 (일당)[Z1]	0.33***	0.09
출장(주당)[Z2]	0.09**	0.04	출장(주당)[Z2]	0.02	0.05
treat	-0.08	0.16	treat	0.44***	0.18
after	-0.06	0.12	after	-0.20	0.14
DID	-0.18	0.17	DID	-0.12	0.19
과장급	-0.54***	0.12	과장급	-0.10	0.14
사무관급	-0.73***	0.14	사무관급	0.81***	0.16
실무자급	0.16	0.36	실무자급	-0.31	0.41
기술직	0.57***	0.11	기술직	-0.32	0.13
정책집행	-0.36***	0.13	정책집행	0.02	0.15
규제집행	-0.09	0.23	규제집행	-0.31	0.27
행정관리	-0.38***	0.10	행정관리	-0.06	0.12
기타	-0.61**	0.31	기타	-0.34	0.36
성별	0.06	0.13	성별	-0.38***	0.15
연령	-0.05	0.07	연령	-0.08	0.08
미혼	-0.18	0.16	미혼	-0.31*	0.19
기타	-0.64	0.58	기타	-1.18*	0.66
서울거주	-0.18	0.12	서울거주	-0.25*	0.13
기타거주	0.22	0.23	기타거주	-0.12	0.26
F(자유도)	15.74(22, 572)		F(자유도)	13.47(22, 572)	
R <sup>2</sup>	0.3771		R <sup>2</sup>	0.3413	
(adj-R <sup>2</sup> )	(0.3531)		(adj-R <sup>2</sup> )	(0.3160)	

주. \*\*\*: p≤0.01, \*\*: p≤0.05, \*: p≤0.1. after: t+1, t+2를 포함 전체기간.

주. 직급: 1.국장급(1-2급) 2.과장급(3-4급) 3.실무자급(5-9급), 직군: 1.행정직 2.기술직, 업무: 1.정책기획 2.정책집행(비규제) 3.규제집행 4.행정관리(총괄) 5.기타업무, 성별: 1.남성 2.여성, 혼인상태: 1.기혼 2.미혼 3.기타, 거주여부: 1.세종시거주 2.서울거주 3.기타지역거주. 진한 밑줄이 더미의 레퍼런스 그룹임.

아래의 [표 4-15]는 앞에서 논의한 기본모형, 인적특성 추가모형, 대응 방식 변수 추가모형을 모두 요약한 분석결과이다. 세 가지 모형은 세종시로 이전한 기관의 종속변수( $Y_1, Y_2, Y_3, Y_4$ )값이 모두 부의 값을 나타내었다. 이 결과는 세종시로 이전한 기관이 잔류한 기관에 비해 주당 대면보고횟수[ $Y_1$ ], 주당회의횟수[ $Y_2$ ], 보고서초안검토횟수[ $Y_3$ ]가 줄고, 퇴근시간[ $Y_4$ ]은 더 빨라졌음을 견고하게 추정할 수 있다. 또한 종속변수들 중에서 하나만 남기고 나머지 대응방식 변수를 독립변수( $X_{it}$ )로 추가하고, 대면접촉횟수(일당), 출장횟수(주당)를 통제변수( $Z_{it}$ )로 추가한 모형의 회귀분석 결과는 다음의 사실을 보여준다. 즉 주당대면보고횟수[ $Y_1$ ]는 보고서초안검토횟수가 많을수록, 주당회의횟수가 많을수록, 퇴근을 늦게 할수록 증가한다. 주당회의횟수[ $Y_2$ ]는 주당대면보고횟수가 클수록, 퇴근시간이 늦을수록, 대면접촉횟수가 많을수록 증가한다. 마찬가지로 보고서초안검토횟수[ $Y_3$ ]는 주당대면보고횟수가 많을수록, 대면접촉횟수가 많을수록 통계적으로 유의미하게 커지는 것을 확인하였다. 퇴근시간[ $Y_4$ ]과 관련하여서는 주당대면보고횟수가 많을수록, 건당보고서초안검토회수가 많을수록, 대면접촉횟수(일기준)가 많을수록 퇴근시간이 늦어짐을 확인할 수 있었다.

[표 4-15] DID 회귀 분석 결과의 종합<sup>13)</sup>

독립 변수	DID OLS 모형											
	모형 1				모형 2 (인적통제)				모형 3 (인적, 대응방식 통제)			
	Y1	Y2	Y3	Y4	Y1	Y2	Y3	Y4	Y1	Y2	Y3	Y4
절편	3.10	2.42	1.97	2.65	5.05	3.87	1.64	3.48	2.87	1.29	0.86	1.99
treat	-0.02	<b>0.36</b> **	<b>0.28</b> ***	<b>0.62</b> ***	-0.05	0.29	<b>0.55</b> ***	<b>0.56</b> ***	-0.28	-0.08	<b>0.46</b> ***	<b>0.44</b> ***
after	<b>-0.26</b> *	-0.15	<b>-0.18</b> **	<b>-0.27</b> *	<b>-0.26</b> *	-0.15	<b>-0.17</b> **	<b>-0.26</b> *	-0.08	-0.06	-0.13	-0.20
DID	<b>-0.71</b> ***	<b>-0.50</b> ***	<b>-0.40</b> ***	<b>-0.34</b> *	<b>-0.72</b> ***	<b>-0.51</b> ***	<b>-0.41</b> ***	<b>-0.36</b> **	-0.35 *	-0.18	<b>-0.21</b> *	-0.12
대면보고수당 (추수당)										<b>0.27</b> ***	<b>0.08</b> ***	<b>0.18</b> ***
보고서작성 초검토수당 (건당)									0.25 ***	0.10		0.09 **
회의수당 (주당)									0.40 ***		0.04	-0.01
퇴근시간									0.10 **	0.14 ***	0.00	
대면접촉수당 (일당)									0.01	0.28 ***	0.24 ***	0.33 ***
출장수당 (수당)									-0.07	0.09 **	-0.04	0.02

주. \*\*\*:  $p \leq 0.01$ , \*\*:  $p \leq 0.05$ , \*:  $p \leq 0.1$ . after: t+1, t+2를 포함 전체기간. 종속변수: Y1=대면보고, Y2=회의, Y3=보고서검토, Y4=퇴근시간.

주. 직급: 1.국장급(1-2급) 2.과장급(3-4급) 3.실무자급(5-9급), 직군: 1.행정직 2.기술직, 업무: 1.정책기획 2.정책집행(비규제) 3.규제집행 4.행정관리(총괄) 5.기타업무, 성별: 1.남성 2.여성, 혼인상태: 1.기혼 2.미혼 3.기타, 거주여부: 1.세종시거주 2.서울거주 3.기타지역거주. 진한 밑줄이 더미의 레퍼런스 그룹임.

13) 인적통제 변수에 대한 분석결과는 부록에 첨부하였음.

#### 4. 소결

기본모형 추정결과 세종시로 이전한 현재 부처의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3]가 잔류한 부처에 비해 통계적으로 유의미하게 감소하였다. 이러한 결과는 가설1-1의 ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 대면보고횟수가 더 줄어들었을 것이다’와 가설1-2의 ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 회의횟수가 더 줄어들었을 것이다’와 가설1-3의 ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 보고서초안 검토횟수가 더 줄어들었을 것이다’라는 사실을 확인할 수 있었다(가설1-1; 가설1-2; 가설1-3 확인). 또한 세종시 이전부처의 퇴근시간[Y4]은 잔류한 부처에 비해 오히려 감소하였다는 사실로 미루어 가설1-4의 ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 퇴근시간이 더 빨라졌을 것이다’를 확인할 수 있었다(가설1-4 확인). 이러한 결과는 신참 과장 이하의 직원이 90%이상 세종시로 거주지를 이전하였고, 국·과장이 없기 때문에 좀 더 자유롭게 퇴근을 할 수 있다는 질적 연구의 결과를 양적결과에서도 검증한 것으로 추정할 수 있다.

한편 기본모형과 인적특성추가모형, 대응방식변수 추가모형의 추정결과로 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화가 더 큰 것을 확인하였다(가설: ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화가 더 클 것이다’ 확인).

좀 더 구체적으로 살펴보면 이전 전/후 분석에서 인적특성을 통제한 결과는 기본모형과 마찬가지로 4개의 종속변수 모두 부의 값이 도출되었



다. 주당 대면보고횟수[Y1]의 경우 이전기관 안에서는 공무원들의 직급이 낮을수록(가설2-1: ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급이 낮을수록 지리적 충격으로 인한 대면보고 횟수가 더 줄어들었을 것이다’ 확인), 정책기획보다는 행정관리업무가(가설3-1: ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 정책기획, 행정관리, 정책집행 순으로 지리적 충격으로 인한 대면보고 횟수가 더 줄어들었을 것이다’ 확인), 남성보다는 여성이 더 크게 감소하였다. 반면 이전기관 공무원들의 연령은 높을수록 더 감소하였다.

주당 회의횟수[Y2]의 경우 이전기관 공무원들은 직급이 낮을수록(가설2-2: ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급이 낮을수록 지리적 충격으로 인한 회의횟수가 더 줄어들었을 것이다’ 확인), 기술직보다는 행정직이, 정책기획보다는 행정관리업무가(가설3-2: 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 정책기획, 행정관리, 정책집행 순으로 지리적 충격으로 인한 회의횟수가 더 줄어들었을 것이다’ 확인), 기타도시 거주보다는 세종시 거주자들이 더 감소하였음을 알 수 있다. 반면 이전기관 공무원들은 연령이 높을수록 더 감소하였다.

건당 보고서초안검토횟수[Y3]의 경우 직급이 낮을수록 더 검토를 많이 한다고 인식하였다(가설2-3: ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급이 높을수록 지리적 충격으로 인한 보고서초안 검토횟수가 더 줄어들었을 것이다’ 확인). 업무의 경우 정책기획보다는 규제집행이(가설3-3: ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 정책기획, 행정관리, 정책집행 순으로 지리적 충격으로 인한 보고서초안 검토횟수가 더 줄어들었을 것이다’ 확인), 연령은 높을수록, 서울거주자보다는 세종거주자가 더 크게 감소하였다.

퇴근시간[Y4]의 경우 사무관보다는 국장이 더 빠르고(가설2-4: ‘세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류

한 부처보다 직급이 낮을수록 지리적 충격으로 인한 퇴근시간이 더 빨라졌을 것이다' 확인), 남성보다는 여성이, 연령이 높을수록, 기혼보다는 미혼이 세종거주자보다는 서울거주자가 더 빨리 퇴근함을 추정할 수 있다.

인적특성을 통제한 모형의 추정결과로 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급과 업무성격에 따라 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화에 차이가 있음을 확인하였다(가설2: '세종시 이전의 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화는 직급에 따라 차이가 클 것이다' 확인; 가설3: '세종시 이전의 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화는 정책기획, 행정관리, 정책집행 순으로 더 클 것이다' 확인).

이러한 결과로 미루어 짐작건대, 질적 연구의 대부분의 결과는 양적연구에서도 확인이 됨을 알 수 있다. 그러므로 질적 연구의 결과는 특정한 공무원을 대상으로 한 심층인터뷰 조사의 결과이나 대다수 공무원이 동의하는 결과라고 추정할 여지가 충분한 것으로 판단할 수 있다.

## 제 5 장 토 론

### 제 1 절 세종시 이전과 공무원의 대응

#### 1. 지리적 분산을 극복하기 위한 공무원의 노력

행정기관의 세종시 이전으로 인한 공무원의 저항은 심층 인터뷰 결과 대부분 이전 초기에 발생하였다. 세종시에 근무하기 싫어하는 사람은 이전 이전에 대부분 부처를 옮겼거나 이전 이후 1년 사이에 부처나 산하기관으로 옮겼다(○○부 K 과장). 따라서 세종시에 내려온 사람들은 대부분 변화된 환경에 적응을 하고 있다고 한다.

대부분 직원들은 적응을 한 것 같아요. 세종시에 대해 불편함이 크다고 생각한 분들은 부처를 바꾸는 형태로 서울에 남았죠. 물론 그 부처가 일부 내려온다는 문제가 있긴 하지만요. 그리고 사람에 따라서 다른데, 최근에 온 직원은 그대로 적응하고, 또 아파트 한 채는 분양받았죠. 서울에서는 아파트 전세 얻기도 쉽지 않았을 텐데요. 윗분들은 자녀의 교육 등으로 내려오실 수 없죠. 그 분들은 방을 얻거나 하고 계시죠. 사무관들은 대부분 내려 왔구요. 일부 부적응자가 올라간 사람이 있어요(○○부 K과장).

초기에는 식당과 교통 등 인프라가 구축되지 않아서 어려움을 겪기도 했으나, 1-2년 후부터는 인프라 구축과 비례하여 빠르게 적응하였다고 한다.

저뿐만 아니라 모든 직원들이 사무실이 자리를 잘 못잡았어요. 또한 초기에 사무실을 2번 옮겼어요. 그래서 적응하기 힘들었어요. 그 이후에는 세팅이 되니까 적응이 된 것 같아요(○○부 N사무관).

본 연구의 인터뷰 결과와 설문분석결과도 세종으로 이전한 기관의 경

우, 의사소통, 의사결정, 관리과정 측면의 거의 모든 행태가 초기 1년 사이에 급격하게 나빠진 후 이후에는 완만하게 회복되거나 조금 감소하는 추세를 보여준다. 이러한 사실로 미루어 환경변화에 대한 이전 후 초기 1년 동안 공무원들은 저항 및 적응이 활발했음을 추론할 수 있다.

세종시로 이전하면서 생기는 불편함을 해소하기 위해 공무원 개인과 조직은 스스로도 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 우선 의사소통 측면에서 보면, 출장으로 인한 시간과 비용을 줄이기 위해 직원들끼리 카카오톡방을 만들어서 정보를 공유하기도 하고(○○부 K 사무관), 예전과 달리 회의 시에도 핵심위주로 빨리 끝내고, 말이 길어지면 주변에서 눈총을 주기도 한다(○○부 C 과장).

조직차원에서 노력을 하지만 개인적으로도 회의를 핵심위주로 빨리 끝내려고 해요. 그건 본인을 위해서라도 상대를 배려하는 측면도 있지만 본인이 당장 빨리 끝내고 다른 걸 지금 해야 되는 상황이기 되기 때문에 그렇게 하지 않기가 힘들어요(○○부 C 과장).

업무 시간 이외에도 단톡방을 만들어 긴급한 업무에 대응하기도 하는데, 이러한 경우에는 국장급 공무원보다 실무자들의 불만이 있는 경우가 많았다(○○부 L국장, ○○부 A과장). 의사결정 측면에서는 보고서 검토도 전체적인 맥락과 핵심위주로 진행한다고 한다. 시간관리 측면에서 1년에 20일 이상인 연가를 분 단위로 쪼개어 조기퇴근 형태로 사용하는데, 이러한 변화는 과거와 크게 달라졌을 뿐만 아니라, 현재 잔류기관과 비교해도 큰 차이점이라 할 수 있다. 예를 들어 30분 먼저 조퇴를 하면, 저녁 7시에 서울모임에 참석하는 것이 가능하다(○○부 L국장). 이 경우 약속 장소가 강남이면 산천, 강북이면 KTX를 이용한다. 심지어 직원들 중에서는 10분짜리 연가를 쓰는 경우도 흔하다고 하였다. 세종시 이전이 유연근무와 탄력근무를 활성화시켰다고 볼 수 있다. 서울에 거주지가 있는 경우에는 세종시에 따로 방을 구하는 경우가 많았다(○○부 S국장, ○○부 L국장, ○○부 K국장). 예를 들어 해수부 L국장은 보증금 300에 월 35만 원짜리 월세를 얻어놓고서 한 달에 고작 3-4번 사용한다고 하였다.

적용하기 위해서 중앙부터 2급 국장이 보증금 300에 월 35만 원 짜리 원룸을 얻어서 살죠. 한 달에 서너 번 자요. 왜냐하면 지방출장, 서울출장, 부처협회에 참석하다보면 그래요. 이번 달도 통계를 내보면 1주일 중 잘해야 이틀 세종에 있고, 잠자는 날은 1달에 서너 번꼴이에요. 1주에 한 번 될까 말까예요(○○부 K국장).

이러한 경우는 세종시 이전이 의도하지 않았던 공무원 개인의 적응과정에서 발생하는 세종시 이전으로 인한 숨은 비용이라 할 수 있다.

## 2. 지리적 분산으로 인한 정책실패 사례

정책 실패란 정의하기도 어려울 뿐만 아니라 측정하기는 더 어렵다(최병선, 2015). 따라서 정책실패 사례를 발견하는 것이 쉽지 않다. 더구나 조직의 구성원인 공무원에게 자신이 몸담고 있는 조직의 정책실패에 대해서 물어보고 그 답을 듣는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 본 연구자는 심층인터뷰를 통해 개인이 인식하는 사소한 실패에서부터 전체적인 실패에 대해 조심스럽게 물어보았다. 인터뷰 결과 정책실패가 있다고 말한 응답자도 보안 등 여러 가지 이유로 구체적인 사례에 대해서는 말하기를 주저하였다. 따라서 구체적인 사례를 제시하기보다는 응답자들의 대답을 정리하는 수준에서 정책실패 사례를 분석한다.

○○부 J사무관은 심층인터뷰에서 온라인상으로 보고와 결재가 진행되다보니, 굉장히 중요한 사안에서 오해가 생겨 차관보고과정에서 다시 실무자로 보고서가 회수된 적이 있다고 한다. 중요한 정책사항이라 급하게 결재가 필요한 사항이었는데, 결재과정에서 오해가 발생하여 최소 한 달 이상 결재가 지체되었다고 한다. 이 사건은 이후 관련된 회의의 결정방식까지 바꿀 정도로 큰 파장을 미쳤다고 한다. 서울에 있었다면 발생하지 않았을 텐데 세종으로 오면서 대면보고가 줄어들다 보니 발생한 것 같다고 하였다. 이 사안의 경우 관련 정책 사항이 다 바뀌는 것이라 다

른 정책에 미치는 과장도 크다고 하였다. 또한, 이처럼 큰 사안은 아니지만 세종시 이전 후로 이러한 사소한 실수가 과천청사 때보다 늘어난 것 같다고 하였다.

구체적으로 말하긴 어렵지만 회의 관련 사항인데, 차관보고가 끝난 사항이 온라인으로 왔다 갔다 하면서 장관까지 못가고 다시 시작한 경우가 있어요. 정책사항이죠. 굉장히 중요한 사항에서 이런 사례가 발생하여 회의의 결정방식을 바꾸기까지 했어요. 세종시에 와서 결재 및 보고 과정이 더 길어지고, 발생빈도가 더 커질 여지가 있지요. 그 전에는 미리 가서 여쭙보고 방향을 잡고 기안을 할 텐데, 여기서는 그런 게 없어서 정책이 길어질 수가 있어요. 이런 경우에는 거의 한 달 정도 딜레이가 됩니다(○○부 J사무관).

○○부처 L국장의 경우는 당장의 정책실패가 발생하기 보다는 현안중심으로 일처리를 하다 보니, 중요한데 급하지 않은 업무들이 뒤로 밀리게 된다고 한다. 예를 들어 장기발전계획이나 미래비전, 어렵지만 장기적이고 근본적으로 개선해야할 구조적·제도적 사안이 밀리게 된다고 하였다. 이러한 사안은 앞으로 정책실패를 유발할 가능성이 높다 할 수 있다.

○○부처 O 과장은 통상과 관계되어 국제적으로 급박하게 문제를 해결해야 하는 정책결정이 시급한 상황에서, 신속하면서도 깊이 있는 토론과 회의를 거쳐 대응해야 하는 사안의 경우에도 회의 소집의 어려움으로 인해 통상적 대응에 그치는 경우가 있다고 한다.

이처럼 세종시 이전으로 인해 이전 前 또는 잔류기관과는 달리 이전기관의 사소한 실수, 중대한 정책실패는 소소하게 발생하고 있었다. 또한 지금 당장은 드러나지 않았지만 앞으로 실패로 이어질 사안도 있음을 알 수 있다.

## 제 2 절 세종시 이전에 대한 정책대안의 모색

### 1. 법적·제도적 측면

하혜수·김철희(2018)은 세종시 이전으로 인한 단기적 대안으로 4가지를 제시하였다. 첫째, 국회 협력관 제도이다. 세종시 이전으로 인한 문제는 주로 국회와의 관계에서 발생하므로 국장급 인재를 국회 협력관으로 임명하여 대국회 관계를 전담시키자는 방안이다. 현재 국회에 부처별로 상주하는 사무관 1-2명으로는 국회 대응에 한계가 있다는 것이다. 둘째, 조직개편과 관련하여 현재의 계층제 조직을 개혁하여 회의체 조직으로 변모시키자는 것이다. 일종의 학습조직으로서 회의체 조직은 특히 비정형적 정책 사안에 빠르게 대응할 수 있기 때문이다. 또한 국과장 복수담당제의 고려이다. 이는 일종의 '1인 2역제'로 국장 부재 시에 과장이 과장 부재 시에 국장이 그 역할을 대신한다는 것이다. 셋째, 국회 상임위의 세종 쿼터제 도입이다. 국회 상임위원회의 세종시 개최를 의무화하여 부처의 국회 출장 부담을 줄여주자는 것이다. 이해찬 의원이 대표발의 국회 분원의 설치에 분원의 역할에 따라 그 효과가 달라지는 바, 국회분원에 사무직원들만 근무한다면 오히려 공무원들의 업무 부담만 더 가중될 것이라고 한다. 마지막으로 스마트워크센터의 활성화이다. 공무원의 자투리 시간 활성화를 촉진하고, 비정형정 정책결정과정에서 전문가와 이해관계자들과의 집단토론을 활성화 할 수 있다는 것이다. 본 연구에서도 고용부의 경우 서울에 지방노동청이 있어 회의를 잡는데 어려움이 없다고 하였는데, 마찬가지로 타기관의 경우에도 스마트워크센터를 활성화 할 필요가 있다는 것이다.

세종시 이전으로 인한 문제의 상당부분이 국회출장으로 인해 발생하고 있다는 것을 고려하면 국회의 對행정부에 대한 대응도 중요할 것이다. 심층 인터뷰 결과 많은 공무원들이 국회의 대면보고 관행과 불필요한 자료요구로 어려움을 호소하였다. 애초에 행정안전부 계획대로 국회와 행정부도 온라인으로 자료를 공유하고 꼭 필요한 경우에만 대면보고를 한

다면 국회출장으로 인한 비효율성 상당 부분 개선할 수 있을 것이다.

국회와의 관계와 관련하여 육동일(2018)은 세종시 이전으로 초래되는 비효율의 핵심을 국회와 행정부 간의 지리적 분산으로 보고, 양자 간의 업무효율성 증진 및 거버넌스를 통한 협력확충방안에 대한 연구를 토대로 대안을 제시하였다. 첫째, 국회와 행정부 간의 관계를 새롭게 재정립하는 방안이다. 둘째, 지리적 분산의 문제를 단기, 중기 및 장기로 구분하여 단기적으로는 국회상임위를 설치하여 행정부와 국회 간 교류를 용이하게 하는 것이다. 중기적으로는 청와대 제2집무실과 국회분원 설치이다. 대부분 행정비효율의 문제가 국회와 청와대 출장과 관련이 있기 때문이다. 장기적으로는 헌법 개정을 통해 국회와 행정부를 한 곳으로 모으는 방안이다. 셋째, 국정운영시스템을 혁신하고, 행정문화를 혁신하는 방안이다. 이 방안에는 국회의원들의 인식 개선 및 일하는 방식의 개선이 포함된다.

본 연구의 심층인터뷰 과정에서 ○○부 K사무관의 경우는 관련 규정을 정비하여 회의는 세종시에서 개최하도록 강제하면 좋겠다고 하였다. ○○부 L국장의 경우 국회와 청와대도 옮겼으면 좋겠다고 했는데, 이는 현재의 법령 테두리 내에서는 불가능하고, 다만 개헌 시에 고려할 필요가 있을 것이다. 그러나 대부분의 공무원들은 현재 법안이 상정되어 있는 국회 분원에 대해서는 다소 회의적인 시각을 갖고 있었다.

건물, 청사이전 인력이 세종시로 왔다고 해서 완전히 세종시에 정착해서 시스템상으로 움직이는 것 같지는 않아요. 그렇기 때문에 조금의 강제성이 필요하다고 생각해요. 예를 들면 회의 같은 경우 부득이한 경우를 제외하고는 세종에서 회의를 할 수 있는 원칙을 정했으면 좋겠어요. 그런 것들이 정착되었으면 좋겠어요(○○부 K 사무관).

오송역과 국회를 연결하는 직통 철도 신설하는 방법도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 경우 막대한 예산이 소요되어 현실적으로 실행하기는 쉽지 않을 것이다. ○○부 J사무관의 경우 공무원의 세종시 거주를 촉진하는 방안으로 교육 시설과 교육의 질에 대한 투자와 지원을 요구하였



다. 앞에서의 분석결과 세종시 거주자가 비거주자보다 정책결정으로 인한 손실이 적다는 사실에 비추어 일견 타당해 보이나 서울 출장으로 인한 비효율 문제는 여전히 숙제라 할 수 있다.

## 2. 공무원 개인 측면

세종시 이전 후 소위 ‘길과장’과 ‘길국장’들은 왕복 4시간이 넘는 거리를 한 주에 두세 번 이상 출장을 다닌다. 특히 정기국회가 있는 사분기에는 백팩을 메고 다니며, 길에서 업무를 처리하는 일이 다반사이다(중앙일보, 2018). 결국 세종시 이전으로 인해 공무원들은 여러 가지 어려움을 경험하고 있다. 그러나 세종시 이전으로 인한 문제를 해결하는 다른 축은 직접 일상에서 업무를 처리하는 공무원일 것이다. 제3장과 제4장의 결과에 따르면 다수의 공무원이 이미 화상보고 및 핵심위주의 보고, 스마트워크센터를 통한 결재, 단톡방 활성화를 통한 정보공유 등으로 지리적 분산의 문제에 적응하고 있다. 예를 들어 A과장은 이동 중에 ‘모바일 행정전화’로 일처리를 하며, ‘모바일 전자정부’에서 결재 문서를 검토한다. 사안이 시급한 경우에는 정부원격근무서비스(GVPN)를 통해 업무를 보고 있다. 이전 ‘길과장’이 아니라 ‘스마트과장’이 된 것이다(법률저널, 2018). 그럼에도 불구하고 지리적 거리로 인한 출장의 문제로 인한 관리의 부재, 의사소통 과정의 오해 등 여러 가지 부작용을 노정하고 있다. 특히, 스마트 기기에 익숙하지 않는 고참 공무원들의 어려움은 더 큰 것으로 보고되고 있다. 따라서 이들을 중심으로 맞춤형 교육을 제공하거나 인식의 개선이 필요하다. 특히, 장거리 출장으로 인한 체력저하가 업무의 집중도 저하로 연결된다는 점을 유념하여 공무원의 체력증진에도 신경을 써야 할 것으로 보인다.

이전에 비해 국회로 출장을 가야하는 횟수는 똑같은데, 거리가 멀어져서 체력적으로 부담이 커요. 8시까지 국회에 도착해야 하니까 세종시에서 5시 반에 일어나서 오송역에서 6시 반차를 타야하거든요. 그렇게 되면 하루가 굉장히 힘들어요. 그리고 거의 막차를 타고 세종시로 오거

든요. 재수 없으면 10시 또는 11시 차를 타고 서울에서 출발해야 할 경  
우도 있어요(○○부 J사무관).

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 연구결과의 요약

#### 1. 질적 연구 요약

의사소통 측면에서의 공무원의 대응방식은 우선 내부회의와 관련하여 세종시 이전 前에는 주로 대면회의를 통해 의사소통을 하였다. 담당 국장이 회의를 소집하는 경우 불가피한 경우를 제외하고는 전원참석 하였다. 관계자의 의견을 청취하기 위해 담당자만 호출하기 보다는 회의를 소집하여 여러 가지 의견을 들을 수 있는 회의를 선호하였다. 주중에 언제든 필요할 때마다 수시로 회의를 개최하였으며, 회의도중에 이탈하거나 다른 일을 하는 경우는 거의 없었다. 이러한 현상은 연구 참여자가 속한 모든 부처에서 공통적으로 발견할 수 있었다.

그러나 세종으로 이전한 후 이전부처 공무원들은 대면회의는 일주일 한 번 정도 주로 월요일에 갖는다고 하여 회의의 개최횟수가 확연히 줄어들었다고 한다. 부족한 대면회의는 아주 긴급한 경우에 한하여 화상회의로 진행하고 있다. 화상회의는 이용자의 무관심과 기술적 문제로 초기 1-2년 정도 적응기를 거쳐 지금은 정착단계에 있다. 회의의 참석자는 일부인 경우가 많고 참석한 경우에 담당자 대신 참여도 많다. 인원이 다 모이지 못해서 회의를 개최하지 못한 경우에는 회의 없이 담당자에게 직접 연락하여 업무를 진행한다. 회의 시에는 핵심내용 위주로 의사소통을 한다는 점이 특징이다.

잔류기관 공무원들의 경우 타기관의 세종시 이전으로 회의횟수가 약간 줄긴 하였으나 회의의 방식과 관련하여서는 이전과 크게 달라진 것이 없다고 하여 이전기관과 대조를 이룬다.

다음으로 보고는 세종시 이전 전에는 대면보고를 선호하였다. 또한 상관은 필요할 때마다 수시로 보고를 받았으며 보고의 과정에서 전체 내용에 대해 꼼꼼히 살피고 모르는 것은 질문도 하였다. 대부분의 보고는 근

무지인 사무실 내에서 이루어졌다. 그러나 세종시 이전 후에는 현안과 관련되어 있거나 장·차관이 관여하는 중요한 사항에 대해서만 선택적으로 대면보고를 한다. 크게 중요하지 않는 사안에 대해서는 대부분 한 번(one shot)의 보고로 끝내거나 메시지를 이용하여 간단하게 보고한다. 카카오톡이나 바로톡을 이용한 사이버(cyber)보고도 상당히 늘어났다. 또한 상관이 서울에서 근무하는 경우가 많기 때문에 세종에서 서울로 보고를 위한 출장도 늘어났다. 출장 중에도 수시로 보고하는 이동 中 보고도 일상이 되었다. 메일을 통한 메모보고도 자주 사용되고 있으며 스마트워크센터에 설치된 화상시스템을 통한 화상보고도 긴급한 경우에 종종 이용되고 있다. 예전에는 대면보고만 했다면 지금은 여러 가지수단을 동원 다양한 방식의 보고를 병행하고 있다.

잔류기관 공무원들의 경우는 예전과 크게 바뀐 것이 없이 대면보고를 주로 사용한다. 행안부의 경우 일하는 방식 혁신차원에서 다양한 수단을 통한 보고를 유도하고 있으나 이용자의 관심부족으로 애로를 겪고 있다.

조직 밖의 의사소통 측면에서 협의의 경우 세종시 이전 前에는 대부분 담당자 본인이 참석하였으나 지금은 바쁜 일정으로 인해 대리참석이 많고, 이 경우 의사전달 과정에서의 시차로 인해 결정이 지연되는 경우가 많다. 타 부처와의 소통은 예전에는 일종의 칸막이 문화로 인해 소통이 어려웠으나 세종시로 옮긴 후에는 한 곳에 모인 부처의 경우 편리한 소통으로 칸막이 문화가 상대적으로 덜해 졌다고 한다. 다만 서울에 잔류한 기관과는 오히려 거리가 멀어져 유선전화를 통한 소통이 늘었다. 전문가와의 소통은 예전에는 공식적인 소통 이외에 점심이나 저녁 식사를 하면서 수시로 소통을 했다면, 현재는 거리의 부담으로 인해 소통의 횟수가 확연히 줄어들었다고 한다.

잔류기관 공무원의 경우에는 세종시 이전 전과 비교하여 세종시에 있는 부처를 방문할 때 조금 불편한 것을 제외하고는 큰 변화가 없다고 한다.

의사결정측면에서 대응방식 변화는 문서검토와 결재로 나누어 살펴보았다. 문서검토의 경우 세종시 이전 전에는 상관이 실무자를 수시로 불

러서 밑줄을 쳐가며 고쳐 주었다. 또한 한 차례로 끝나는 것이 아니라 보통 한 문서에 대해 3-4번씩 검토를 하였다. 이러한 과정을 통해 문서를 좀 더 깊이 검토할 수 있었다. 그러나 세종시로 이전한 후에는 과장 전결이나 국장전결의 경우 거의 검토를 하지 않는 경우도 있고, 검토를 해도 한 번(one shot)에 끝나는 경우가 많다. 이동 중에 카카오톡 등으로 검토를 하는 경우에는 오타자나 문맥이 이상한 게 있어도 그냥 지나치는 경우도 있다.

반면 잔류기관 공무원들은 상관의 성향에 따라 편차가 있긴 하나 여전히 사무실 내에서 서류를 보며 꼼꼼히 서류를 검토한다고 한다.

결재와 관련하여서는 보고서 검토와 마찬가지로 예전에는 사무실에서 수시로 결재를 진행하였다. 결재 시 이해가 되지 않는 부분이 있으면 담당자를 불러서 물어본 후 결재를 진행하였다. 반면 세종시로 이전한 후에는 이동 중에 카카오톡이나 바로톡을 통한 사이버(cyber) 결재가 많아졌고, 급한 경우에는 대리결재를 하는 경우도 있다. 또한 실·국장의 경우 세종에 머무르는 날에 일괄적으로 결재를 진행하는 경우도 자주 발생한다.

잔류기관 공무원들은 세종시 이전 전과 큰 변화가 없었다. 행안부에서는 스마트 결재와 관련하여 차관이 직접 홍보를 진행하고 있으나 아직 활용이 미흡하다고 한다.

관리과정은 시간관리와 기타관리로 나누어 분석하였다. 시간관리는 출장, 휴가 및 퇴근시간을 중심으로 살펴보면 세종시 이전 前에는 대부분이 근거리 출장이었다. 또한 국·과장이 퇴근을 하지 않으면 눈치가 보여서 약속을 잡고도 지키지 못하는 경우가 많았다. 휴가도 반차라는 제도가 있긴 했으나 활용도가 높지 않았다. 그러나 세종시로 이전한 후에는 이전기관 공무원들은 원거리 출장이 대부분이어서 한 번 출장을 잡으면 하루가 다 소비된다고 하였다. 특히 실무자들은 국·과장의 눈치를 보지 않고 자율적으로 퇴근하며, 퇴근 후 여가생활도 활발해졌다. 휴가의 경우 분 단위로 사용가능하기 때문에 15분 조퇴, 30분 조퇴 등으로 유연근무가 가능해졌다. 흥미로운 것은 본인의 급수에 따라 체류일이 정해진다고

하는데, 참여 공무원의 대부분이 수긍하였다.

이와는 대조적으로 잔류기관 공무원의 경우 출장, 휴가 및 퇴근시간과 관련하여 예전보다는 조금 바뀌었을 뿐 큰 변화를 못 느낀다고 하였다.

기타관리 측면에서는 업무자율성, 갈등관리로 나누어 분석하였다. 업무 자율성과 관련하여 세종시 이전 前에는 관리가 지금보다 빽빽했으며, 직원 간에 갈등이 있을 경우 바로 파악이 되었다. 갈등이 포착되면 국·과장이 회식 등 비공식 모임을 소집하여 해결하는 경우가 많았다. 이에 비해 현재 이전기관 공무원들은 중참 과장 이상은 주로 서울에 거주하고 중참 과장 이하는 세종에 거주하기 때문에 모일 수 있는 시간이 턱없이 부족하다고 한다. 그렇다 보니 갈등이 생겨도 파악하기가 힘들 뿐 아니라 비공식적 모임을 갖기도 어려워졌다. 따라서 조직의 관리가 상대적으로 느슨해졌다. 이러한 과정에서 과장의 역할이 상대적으로 커졌다고 한다.

잔류기관 공무원의 경우 시간의 변화로 인해 바뀐 부분을 제외하고는 특별히 이전과 달라진 것이 없다고 한다.

세종시 이전으로 인해 달라진 대응방식을 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분하여 살펴보면, 의사소통과 측면에서는 회의 시 핵심사항 위주의 진행과 화상회의의 정착 및 사안에 따라 선택적 대면보고와 화상보고의 활성화라 할 수 있다. 반면 회의에 대리참석하거나 일부만 참석하는 경우와 담당자가 부재하여 결정이 지연되는 것은 극복되어야 할 것이다. 특히 관련 전문가 등과 간헐적으로 소통하는 경우 세종시가 일종의 ‘갈라파고스 군도’가 될 수 있기 때문에 대안마련이 필요하다.

의사결정 측면에서는 사이버(cyber) 검토와 결재 및 다양한 수단을 통한 결정은 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 의도적 간과나 대리결재 및 일괄결재의 경우 정책의 질이 하락하거나 의도치 않게 정책문제를 야기할 수 있으므로 대안모색이 필요하다.

관리과정 측면에서는 자율퇴근, 유연조퇴, 탄력근무 등은 일과 삶의 균형을 달성한다는 측면에서 긍정적이고, 실질적으로 정책을 담당하는 과장의 역할이 늘어난 것과 직원이 자율적으로 문제를 해결하는 것은 긍정

적이다. 그러나 급수가 올라갈수록 세중에 머무는 시간이 적기 때문에 관리가 느슨해지고, 대부분의 출장이 원거리라서 실제 일할 수 있는 시간이 줄어든 것은 부정적이라 할 수 있다. 다음의 [표 6-1]은 새로운 대응방식을 요약하여 보여준다.

[표 6-1] 새로운 대응방식의 발견

조직과정		現在
의사소통	긍정적	핵심회의 화상회의 선택적 대면보고 화상보고
	부정적	대리참석 일부참석 결정지연 간헐소통
의사결정	긍정적	사이버(cyber)결재 사이버(cyber)검토 다양한 수단 선택
	부정적	의도적 간과 대리결재 일괄결재
관리과정	긍정적	자율퇴근 유연조퇴 탄력근무 권한부여(empowerment) 자율해결
	부정적	원거리출장 급수에 따른 체류 느슨한 관리

## 2. 양적 연구 요약

본 연구는 행정기관의 세종시 이전이라는 지리적 분산이 초래한 공무원의 대응방식 변화를 의사소통, 의사결정, 관리의 측면으로 나누어 분석하는 것이다. 특히, 질적연구에서 제시한 변화가 양적연구 결과에서도 적용되는지를 확인하는 보완적인 연구라 할 수 있다. 만약 질적연구의 변화가 확인된다면 질적연구의 결과에 대한 신뢰도가 더 증가할 것이다.

연구의 결과는 크게 3가지 모형으로 진행하였다. 우선, 기본모형 추정결과 세종시로 이전한 현재 부처의 주당 대면보고횟수[Y1], 주당회의 횟수[Y2], 건당 보고서초안검토 횟수[Y3]가 잔류한 부처에 비해 통계적으로 유의미하게 감소하였다(가설1-1; 가설1-2; 가설1-3 확인). 세종시 이전부처의 퇴근시간[Y4]은 잔류한 부처에 비해 오히려 감소하였다(가설1-4 확인). 이러한 결과는 신참 과장이하의 직원이 90%이상 세종시로 거주지를 이전하였고, 국·과장이 없기 때문에 좀 더 자유롭게 퇴근을 할 수 있다는 것을 추정할 수 있다.

기본모형의 추정결과로 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화가 더 큰 것을 확인하였다(가설1 확인).

다음으로 移轉 前/後 분석에서 인적특성을 통제한 결과도 기본모형과 마찬가지로 4개의 종속변수 모두 부의 값이 도출되었다. 주당 대면보고횟수[Y1]의 경우 이전기관공무원들의 직급이 낮을수록(가설2-1 확인), 정책기획보다는 행정관리업무가(가설3-1 확인), 남성보다는 여성이 더 크게 감소하였다. 반면 이전기관 공무원들의 연령은 높을수록 더 감소하였다.

주당 회의횟수[Y2]의 경우 이전기관 공무원들은 직급이 낮을수록(가설2-2 확인), 기술직보다는 행정직이, 정책기획보다는 행정관리업무가(가설3-2 확인), 기타도시 거주보다는 세종시 거주자들이 더 감소하였음을 알 수 있다. 반면 이전기관 공무원들은 연령이 높을수록 더 감소하였다.

건당 보고서초안검토횟수[Y3]의 경우 직급이 낮을수록 더 검토를 많이 한다고 인식하였다(가설2-3 확인). 업무의 경우 정책기획보다는 규



제집행이(가설3-3 확인), 연령은 높을수록, 서울거주자보다는 세종거주자가 더 크게 감소하였다.

퇴근시간[Y4]의 경우 사무관보다는 국장이 더 빠르고(가설 2-4 확인), 남성보다는 여성이, 연령이 높을수록, 기혼보다는 미혼이 세종거주자보다는 서울거주자가 더 빨리 퇴근함을 추정할 수 있다.

인적특성을 통제한 모형의 추정결과로 세종시로 이전한 부처와 잔류한 부처 간에서, 세종시로 이전한 부처가 잔류한 부처보다 직급과 업무성격에 따라 지리적 충격으로 인한 대응방식의 변화에 차이가 있음을 확인하였다(가설2; 가설3 확인).

마지막으로 종속변수들 중에서 하나만 남기고 나머지 대응방식 변수를 독립변수[ $X_{it}$ ]로 추가하고, 대면접촉횟수(일당), 출장횟수(주당)를 통제변수로 추가한 모형의 회귀분석 결과는 다음의 사실을 보여준다. 즉 주당 대면보고횟수[Y1]는 보고서초안검토횟수가 많을수록, 주당회의횟수가 많을수록, 퇴근을 늦게 할수록 증가한다. 주당회의횟수[Y2]는 주당대면보고횟수가 클수록, 퇴근시간이 늦을수록, 대면접촉횟수가 많을수록 증가한다. 마찬가지로 보고서초안검토횟수[Y3]는 주당대면보고횟수가 많을수록, 대면접촉횟수가 많을수록 통계적으로 유의미하게 커지는 것을 확인하였다. 퇴근시간[Y4]과 관련하여서는 주당대면보고횟수가 많을수록, 건당보고서초안검토횟수가 많을수록, 대면접촉횟수(일기준)가 많을수록 퇴근시간이 늦어짐을 확인할 수 있다.

결국 세 가지 모형은 세종시로 이전한 기관의 종속변수([Y1], [Y2], [Y3], [Y4])값이 부의 값을 나타내었다. 이 결과는 세종시로 이전한 기관이 잔류한 기관에 비해 주당대면보고횟수[Y1], 주당회의횟수[Y2], 보고서초안검토횟수[Y3]가 줄고, 퇴근시간[Y4]은 더 빨라졌음을 확인할 수 있었다. 이러한 사실은 질적 연구의 신뢰성을 증진하는데 기여할 수 있을 것이다.

## 제 2 절 연구의 의의 및 시사점

### 1. 연구의 의의

#### 1) 연구의 이론적 의의

공무원의 대응방식은 크게 4가지 측면에서 변화할 수 있다(김귀영, 2006). 첫째, 새로운 권한관계의 설정. 둘째, 새로운 과업환경. 셋째, 조직 목표달성의 실패(Gersick & Hackman, 1990; Weiss & Ilgen, 1985). 넷째, 조직 내 자원의 재분배(Burgelman, 1994; Miner, 1994; Plunket, 2003; Winter, 1995)와 인센티브 구조의 변경(Kesting, 2007; Lazaric & Denis, 2001; Miller, 1999; Plunket, 2003; Romanelli, 1999)이다. 본 연구는 이중에서 기존 행정학 연구에서 거의 다루어지지 않았던 세종시 이전이라는 지리적 충격(새로운 과업환경)에 의한 공무원의 대응방식변화를 설명하였다는 점에서 이론적 의의를 찾을 수 있다. 또한 대면보고의 경우 공무원 사회에서 관행처럼 굳어져 있어서, 과천청사 이전 사례나 대전청사 이전사례에서 늘 문제점으로 지적되었던 부분이다. 다시 말해 전자결재와 화상회의 등 기술의 발전에도 불구하고 변하지 않았던 일종의 루틴이었다. 그러나 본 연구의 결과는 세종시 이전이라는 상황에서 대면보고의 관행이 급진적으로 변화할 수 있음을 보여준다. 이러한 발견은 기존연구에서 발견할 수 없었던 부분으로 본 연구가 지니는 차별성이라 할 수 있다.

또한 본 연구는 세종시 이전에 따른 공무원의 대응방식을 조직 내부의 업무 프로세스 변화를 중심으로 고찰하였다. 앞에서 언급한 것처럼 기존 연구는 크게 3기로 분류할 수 있다. 우선 초기연구는 행정기관이 세종시로 이전이 발표된 2006년부터 2012년 12월 1단계 세종시 이전이 시작되기 이전에 이루어졌다. 이 시기 연구는 주로 세종시 이전에 대한 평가와 예측과 관련되어 있다(채원호·손호중, 2005; 나태준, 2005; 김상봉, 2006; 김원동, 2006; 류기철, 2009; 전영평, 2010 등). 다음으로 중기연구는 2012

년 12월부터 2014년 12월까지로 기획부, 해수부, 산자부, 고용부 등이 세종시로 이전하여 정착하기 시작한 시기에 이루어졌다. 이 시기 연구는 중앙 부처의 이전으로 인한 문제점을 제시하고, 이에 대한 대응방안을 검토하는 연구가 주를 이룬다(임형백, 2011; 김동원, 2013; 허준영, 2013; 이용규 외, 2013 등). 마지막으로 최근연구는 2014년 12월 이후 최근까지로 세종시로 이전한 공무원들의 정착 및 적응에 따른 문제점을 발견하고(류현숙·홍승희, 2013; 허준영 외, 2015a; 허준영 외, 2015b; 최진혁, 2015), 세종시 이전 이후 문제점에 대한 구체적 방안을 찾는 연구가 주를 이룬다.

결론적으로 초기연구는 행정기관의 세종시 이전에 대한 평가와 예측이 중심이고, 중기연구는 이전으로 인한 문제점과 대응방안을 논의하였으며, 최근연구는 공무원의 적응을 위한 전략적인 방안을 주로 다루었다. 이와는 달리 본 연구는 기존 연구가 수행한 평가와 예측, 문제점, 변화과정과 대응방안을 하나의 분석틀로 설정하여 종합적인 관점에서 접근하였다. 이러한 접근은 기존연구를 종합하면서도, 정책결정과정 상의 변화를 구체적으로 살펴본다는 점에서 의의가 있다. 또한 본 연구는 이전기관과 잔류기관의 국장급, 과장급, 실무자급의 모든 인원에 대해 비례할당추출로 선정하였고, 이들에 대해 질적인 심층인터뷰와 양적인 설문조사를 병행했다는 점에서 기존연구와는 다른 차이점을 갖는다.

한편 공무원들이 새로운 변화에 대해 얼마나 빠르게 적응할 것이냐의 문제는 조직개편 및 인사제도 개혁과 관련하여 중요한 논점이다. 이와 관련하여 공무원들이 ①빠르게 적응할 것이다(연구가설). ②느리게 적응할 것이다(대립가설)이 존재하고 있다. 본 연구에서 심층인터뷰를 통해 세종이라는 새로운 근무환경에서 비교적 빠르게 적응을 하고 있음을 밝혔다는 점에서 의의가 있다. 이러한 사실은 설문결과를 통해서도 확인할 수 있었는데, 공무원들은 1년에서 2년 내에 새로운 환경에 적응하였음을 알 수 있다. 심층인터뷰를 결과에서도 공무원들은 초기 1년 정도 적응하느라 힘들었으나 이후부터는 대부분 적응이 되었다고 하였다. 물론 행복도시건설청이 주도하여 빠르게 인프라를 구축한 것도 공무원의 적응에

일정부분 기여하였음을 알 수 있었다.

설문결과 분석에서 이전 전과 현재의 변화분에서 이전 전과 1년차 사이의 변화분을 차분하는 방법으로, 저항부분을 제외한 변화(transition)의 정도를 확인해 본 결과, 이전 직후 대응방식의 차분이 그 이후에서 현재 까지의 차분보다 큰 것으로 보아, 공무원들은 새로운 변화에 대해 1년 정도는 적응 및 저항기를 거친 후 대응방식 변화를 통해 새로운 습관을 만들어 감을 간접적으로 확인할 수 있었다. 심층인터뷰 결과로는 공무원의 저항은 세종시로 이전하기 전에 시작되어 직후 1년 정도까지, 부처를 옮기거나 하위기관으로 진출을 감으로서 이루어졌다고 한다. 결국 공무원은 변화에 대해 적극적으로 반대하지는 않지만 부처 이전 등의 방법으로 대응함을 알 수 있었다.

국회와 행정부의 관계에서 살펴보면, 기존연구에서 잦은 국회 출장이 정책품질의 저하요인이라고 지적하였는데, 본 연구에서도 직급과 관계없이 모든 공무원들은 세종시 문제의 핵심이 국회라고 하였다. 국회가 서울에 있다 보니 장·차관이 서울에 상주하게 되고, 장차관을 보좌하기 위해 실·국장 등 주요보직자가 서울에 머물게 되어, 연쇄적으로 출장이 많아져서 여러 가지 문제가 생긴다는 것이다(고용부 S국장). 또한 국회의 행정기관에 대한 국정감사, 예산결산이 집중되는 사분기가 다른 분기에 비해 대응방식변화 차이가 크다는 점도 국회의 영향이 세종시 이전에 따른 대응방식 변화에 많은 영향을 미침을 확인할 수 있었다.

사실은 많은 사람들이 이야기한 것처럼 국회가 이전했으면 좋겠어요. 처음에는 수도이전으로 시작했다가 수도이전이 안되고, 행정중심 복합도시로 갔는데, 특히 국회와 청와대가 안내려 가다보니까 특히 국회가 안내려가니까 장차관님께서 대응하실 수밖에 없고, 국장들이 이에 적응할 수밖에 없는 일종의 도미노 현상이지요. 그렇다보니까 다양한 방식으로 적응하기는 하지만 여러 가지 손실이 생기지요. 이동하는 자체가 손실이니깐요. 국회의 일부가 내려가는 것은 미봉책인 것 같고요. 국회 자체가 내려가야 할 것 같아요(○○부 S국장).

## 2) 연구의 정책적 의의

본 연구를 통해 세종시 이전이라는 외부적 충격이 가해졌을 때, 이전의 효과는 부처 전체적으로 받지만 개인의 직급별, 담당업무별로 충격에 차이가 남을 확인할 수 있었다. 이러한 사실은 외부적 충격이 조직의 전체로 가해진다 하더라도 조직 내부에서 보면 조직의 구성원이나 하위단위에 그 충격이 다르게 전해진다는 것이다. 즉 조직단위에서의 대응방식의 변화들은 조직전체로만 볼게 아니라 조직 내부에서 변화를 고려하여야 함을 알 수 있다. 앞으로 세종시 정책을 집행하면서 특히 직급별, 업무 성격별로 미치는 파장을 파악하여 세밀하게 접근해야 함을 알 수 있다. 향후 연구에서 각 단위별로 어떻게 영향을 미치는 지 좀 더 구체적으로 밝힐 필요가 있을 것이다.

질적 인터뷰분석에 따르면 대다수의 공무원들이 보고서 품질이 저하되었다고 하였다. 보고서 품질 저하의 문제가 성과의 저하를 초래할 것인지에 대해서는 의견이 나뉘었으나 보고서 품질 저하의 문제를 정책적으로 해결할 수 있는 방안에 대해 고민해 보아야 할 것이다. 또한 세종시 이전으로 이전 전에는 없었던 사소한 실수에서부터 중대한 정책실패까지도 의도치 않게 발생했다고 한다. 공무원들은 이러한 실수를 줄이기 위해 대응방식의 변화를 통해 적응하고 있음을 확인할 수 있었다. 화상보고, 핵심위주의 의사소통, 유연근무 등이 이러한 적응의 예라고 할 수 있다. 그러나 공무원의 노력만으로는 극복하기 힘든 경우에는 의도적 간과(oversight), 대리참석, 느슨한 관리의 부정적인 대응방식도 보여주고 있었다. 결국, 공무원은 외부적 충격을 최대한 흡수하기 위해 노력을 하지만, 그 충격이 너무 크다면 극복하기보다는 포기라는 방법으로 대응함을 유추할 수 있다. 향후 세종시 정책에서 이러한 공무원의 양태를 반영할 수 있다면 이 또한 본 연구가 가지는 정책적 의의라 할 것이다.

대응방식 변화에 따른 성과인식과 관련하여 ○○부 C과장은 대면보고가 줄고, 문서검토가 소홀해져서 보고서 품질은 확실히 떨어졌지만 조직 성과에 영향을 줄 정도는 아니라고 하였다. 반면, ○○부 J사무관은 장·

차관 보고용 결재문서보다 국·과장 선에서 전결하는 보고서의 품질이 많이 줄었다고 하였다. 마찬가지로 ○○부 K사무관도 보고서 검토의 차이로 인해 보고서 품질이 떨어질 수 있다고 하였다. ○○부 L국장은 정책 품질이 이전보다 대략 40% 정도 나빠진 것 같다고 하였다. 이처럼 대다수 연구 참여 공무원들은 세종시 이전 전보다 보고서의 품질이 나빠졌다는 데는 공감하였다. 물론 품질의 저하 정도에 대해서는 직급이 높을수록 저하 정도가 크다고 응답하였다.

예전 같으면 진짜 미묘한 뉘앙스까지도 물론 정답인지 아닌지를 떠나서 검토하는 사람 입장에서 100%를 추구 했었다면 지금은 한 8-90%만 되어도 대세에 지장이 없으면 가자 이렇게 되죠(○○부 C과장).

그러나 성과에 대해서는 인식의 편차가 존재하였는데, 그 이유로 ○○부 K사무관은 직급별로 출퇴근 거리의 차이를 지적하였다. 출퇴근 거리가 멀다보면 심리적, 체력적 부담이 생겨서 세종시에 거주하는 공무원에 비해 성과에 대해 부정적으로 인식하는 경우가 많다는 것이다. 그러나 ○○부 L국장은 일을 바라보는 관점의 차이가 있다고 하였다. 사무관급 이하 실무자는 자기의 해당업무만 보고, 과장급은 과 전체에 대한 관점을 갖지만 국장급 이상 되면 현재의 국 또는 조직전체 뿐만 아니라 앞으로의 과장도 검토한다는 것이다. 지금 당장에는 문제가 없어 보이지만 위에서 보면 문제가 생길 것이 예상되는 경우가 많다는 것이다. ○○부 D과장도 같은 논리로 과장은 과 전체의 사항을 전부 고려하지만 사무관들은 자신이 담당하는 업무 위주로 바라본다고 하였다.

## 2. 시사점

본 연구는 종래 행정학에서 잘 다루지 않았던 지리적 변화에 대한 충격이 조직내부의 대응방식변화를 일으키는 메커니즘에 대해 연구하였다. 본 연구는 중앙부처 내부의 공무원에 대한 인터뷰와 설문조사를 통해 세종시 이전이라는 지리적 분산이 초래한 의사소통, 의사결정, 관리과정에서 공무원의 대응방식이 기존에 비해 어떻게 변화하였는지를 분석하였다. 또한 잔류한 중앙부처에 비해서 세종시로 이전한 부처의 대응방식이 어떤 점에서 차이가 나는 지도 분석하였다. 분석결과 본 연구에서 발견된 사실은 첫째, 의사소통 측면에서 화상회의, 화상보고 등 원격보고가 늘어났으며 보고의 방식과 관련하여 핵심위주의 간단보고가 예전이나 잔류부처보다 증가하였다는 것이다. 이러한 방식의 변화는 행안부가 의도했던 세종시 이전으로 인한 문제에 대응한다는 측면에서 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 회의의 대리참석이나 일부참석이 늘고, 보고과정에서 원샷으로 보고하거나 타기관 및 전문가 그룹과의 소통이 줄어든 것은 부정적인 측면이라 할 수 있다. 둘째, 의사결정 측면에서 사이버 검토 및 사이버 결재를 통해 지리적 제약을 극복한 것은 긍정적이라 할 수 있으나, 보고서 검토과정에서 의도적 간과가 발생하고, 시간적 제약으로 원샷검토를 함으로써 심도 있는 검토를 못하는 측면은 향후 정책의 질을 저하시킬 수 있다는 점에서 부정적이라 할 것이다. 셋째, 세종시 이전기관의 하위직 공무원에서 주로 보고된 자율퇴근과 유연 조퇴는 일과 삶의 균형이라는 측면에서 긍정적이고, 과장급 이하 실무자들에게 권한이 부여되는 현상도 실무자들의 일에 대한 책임감을 부여한다는 면에서 긍정적이라 할 것이다. 그럼에도 불구하고 상급자의 부재로 인해 관리가 느슨해지고 원거리 출장 등으로 업무의 효율성이 저하되는 부정적인 현상은 향후 세종시 이전에 대한 대책에서 고려되어야 할 것이다. 또한, 세종시 이전에 따른 대응방식의 변화에 대한 해석이 직급별로 다르다는 사실을 통해, 앞으로 조직을 연구할 때는 직급에 따른 관점의 차이를 잘 고려하여야 함을 알 수 있다.

한편 본 연구의 주제인 지리적 분산 연구는 비교적 먼 거리의 연구뿐만 아니라 근거리의 작은 단위의 조직변화들에도 적용될 수 있을 것이다. 작은 단위에서도 거리의 제약으로 인한 의사소통, 의사결정, 관리의 문제가 성과 등에 영향을 줄 것이기 때문이다. 특히, 지리적 변화가 의사소통측면의 변화에 미치는 과정 등은 소통의 물리적 거리에 대한 문제에도 적용될 수 있을 것이다. 특히, 심층인터뷰에서 분석한 것처럼 지리적 분산의 핵심은 국회와 행정부 사이의 거리이다. 무엇보다도 행정부는 국회의와의 관계에서 ‘을’의 위치에 있고, ‘갑’인 국회에 대응하기 위해 장·차관은 서울에 상주하며, 이들 장·차관을 보좌하기 위해 주요 실·국장이 일주일에 3-4회 이상 출장을 온다. 마찬가지로 과장급 이하 실무자들은 실·국장 이상 상급자를 지원하기 위해 일주일에 2-3회 이상 출장을 강행하는 것이다. 따라서 국회와 행정부의 거리 문제뿐만 아니라 국회와 행정부 간의 권력관계도 세종시 이전으로 인한 비효율의 주요 원인인 바 권력관계에 대한 개선책도 마련되어야 할 것이다. 앞으로 어떠한 정책을 펼칠 때에는 표면적인 사실관계만 고려할 것이 아니라, 내부에 존재하는 권력관계의 영향력도 함께 고려하여야 함은 본 연구의 시사점이라 할 것이다.



### 제 3 절 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 기존의 세종시 연구를 종합하여 세종시 이전에 따른 중앙부처 공무원의 대응방식의 변화를 분석함으로써 세종시 이전이 정책결정과정에서 미친 변화를 연구하였다. 특히 본 연구는 세종시 이전에 따른 공무원의 대응방식의 변화부분을 순차적 탐구 혼합 연구의 방식으로 질적연구와 양적연구로 분석함으로써 의사소통, 의사결정, 관리과정에서 일정한 결과를 얻을 수 있었다. 하지만 이 과정에서 본 연구는 방법론상의 몇 가지 한계가 존재한다. 첫째, 연구대상과 관련하여 세종시 이전 전, 직후 1년, 현재의 각각의 시점에서 심층인터뷰와 설문조사를 실시하지 못했다는 것이다. 즉 현재의 공무원을 대상으로 이들이 기억하는 이전 전과 직후 1년의 모습을 질문 했다는 점이다. 동일한 사실에 대해서 개인의 기억은 시간의 변화에 따라 지워 지기도하고, 추가되기도 한다는 점에서 각각의 시점에서 진행된 연구에 비해 편이(bias)가 발생할 수 있다. 이것은 본 연구의 한계이다.

둘째, 2018년 현재에서 보면 2012년은 6년이라는 기간이 경과된 시점이므로 그 기간 동안 직급의 변화가 생겼는바, 본 연구는 이러한 역사적 요인에 의한 직급의 변화를 효율적으로 통제하지 못하였다. 직급이 달라지면 역할에 변화가 생길 수 있고, 또한 동일한 직급이라 할지라도 담당하는 업무의 성질이 달라질 수 있음에도 본 연구는 이들을 동일한 것으로 취급함으로써 일정한 한계를 생성하였다.

셋째, 분석모형과 관련하여 정책결정과정을 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 분류하면서 발생한 한계이다. 분석의 편의를 위해 분류를 하였지만 정책결정과정에서 의사소통이 의사결정에 영향을 미치기도 하고, 관리과정이 의사결정에 영향을 주기도 한다. 이렇듯 상호영향을 미칠 수 있는 측면에 대한 고려를 적절하게 하지 못한 것은 본 연구의 한계라 할 수 있다.

넷째, 누락 변수(omitted variables)에 의해 발생하는 내생성의 문제이다. 본 연구는 의사소통 측면에서 회의와 보고, 협의와 소통에 대해 검토

하였고, 의사결정 측면에서는 보고서 검토 및 결재를 검토하였다. 관리과정 측면에서는 출장, 휴가, 퇴근시간 등 시간 관리와 업무자율성과 갈등 관리를 변수로 하여 분석을 진행하였다. 그러나 이들 변수 이외에도 의사소통, 의사결정, 관리과정에 영향을 미치는 변수가 여전히 존재한다. 따라서 선택 편의 문제라든지 내생성의 문제는 본 연구의 한계라 할 수 있다. 다년도에 걸친 패널 자료를 구축하였다면 고정효과모형 등을 통해 이러한 한계를 상당부분 보완할 수 있었을 것이라는 면에서 아쉬움이 남는다.

다섯째, 인식조사와 관련하여 본 연구는 대상 공무원의 설문조사과정에서 문항에 대한 오해, 혼동 및 기억을 되살리는 과정에서 오류 등의 한계가 존재한다(Doyle et al., 2000). 또한 인터뷰와 설문을 통해 세종시 이전으로 인한 대응방식의 변화를 밝혔으나, 대응방식의 변화를 연속적으로 관찰하면서 밝혀낸 것이 아니라 특정한 시점을 기준으로 측정된 값의 차이를 변화로 측정하였다는 점에서 한계가 있다. 이러한 한계는 심층인터뷰과정에서 최대한 극복하려고 노력하였지만, 실질적인 변화를 밝혀내기 위해서는 향후 연구에서 추적 관찰연구 등을 통해 좀 더 보완할 필요가 있다.

마지막으로 DID 분석에서 세종시로 이전한 기관과 잔류한 기관의 변화를 차분하는 과정에서 부처별 특성이 동일함을 가정함으로써 변화의 차이에서 차지하는 기관의 특성을 완벽히 통제하지 못한 한계를 갖는다. 향후 연구에서는 행안부와 과기부 등을 대상으로 한 추적연구를 통해 이러한 한계를 극복할 수 있을 것이다. 즉 행안부와 과기부처럼 2018년 현재는 서울에 소재하고 있지만, 2019년에는 세종시로 이전하는 부처에 대한 추적연구를 통해 부처의 특성을 통제된 상태에서 연구를 진행하면, 서울에서의 대응방식과 이전한 후의 대응방식이 어떻게 달라지는가에 대한 좀 더 타당성 있는 결론을 도출할 수 있을 것이다. 또한 행안부의 경우 행정 쪽은 서울에서 근무하고 안전 쪽은 세종시에서 근무하는 중앙부처이므로 행안부를 대상으로 연구를 진행한다면 부처특성을 통제된 상태에서 보다 정밀한 결과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

## 참 고 문 헌

- 강만수. (2001). 비효율의 과천 정부청사. 「한국경제」, “다산칼럼” 2001.06.14.
- 강형구. (2000). 경제장관 일할 틈이 없다.... 조찬강연회, 간담회, 대책회의. 「매일경제」, 2000.05.04.
- 김귀영. (2006). 조직루틴관점에서 본 팀제도입에 관한 연구. 한국행정학회 학술발표논문집, 219-235.
- 김동욱, & 윤건. (2010). 정보공유에 관한 연구. 한국지역정보화학회지, 13(4), 53-74.
- 김동원. (2013). 대통령과 국무총리의 권한배분 모델에 관한 연구. 한국행정연구, 22(3), 315-345.
- 김병섭. (2010). 편견과 오류 줄이기: 조사연구의 논리와 기법. 서울: 법문사.
- 김상봉. (2006). 행정중심복합도시의 개발방향과 개발전략. 한국지방자치학회보, 18(2), 49-66.
- Creswell, J. W., 김영숙, & 외공역. (2011). 연구방법: 질적, 양적 및 혼합적 연구의 설계. 서울: 스그마프레스.
- 김원동. (2006). 노무현 정부의 공공기관 이전 정책. 사회과학연구, 45(1), 139-172.
- 김찬동, & 김대건. (2005). 거버넌스 효율성을 위한 정치행정시스템: 국정운영조정과 정책조정 사례를 중심으로. 한국행정학회.
- 김찬동. (2005). 행정중심복합도시와 국정효율성 확보방안. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 65-102.
- 나태준. (2005). 행정중심복합도시 건설의 사회적 쟁점과 대안. 사회과학논집, 35, 43-67.
- 류기철. (2009). 세종시 수정론, 어떻게 볼 것인가?. 사회과학연구, 26(2), 73-88.

- 류현숙, & 홍승희. (2013). 세종시 정부청사 이전에 따른 공무원의 일과 삶의 만족도 분석. *현대사회와 행정*, 23(3), 203-224.
- 문경원, 임병호, 김홍태. (2008). 정부대전청사의 대전이전에 따른 효과분석. 대전발전연구원 연구보고서. 2008.07.
- 박재희. (1996). 정부기능 효율화를 위한 제 3 섹터 활용방안. 기본연구과제, 1996, 1-191.
- 손호중, & 채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구. *한국행정학보*, 39(3), 87-113.
- 신경립, & 조명옥. (2004). 양진향 외. *질적 연구 방법론*. 이화여자대학교 출판부.
- 안선민, & 엄석진. (2017). 위계문화가 정보기술 활용에 미치는 영향에 관한 연구: 세종시 이전 중앙행정기관을 중심으로. *한국거버넌스학회보*, 24(1), 65-97.
- 안선민, 신승윤, & 이수영. (2017). 세종시 이전이 공무원 직무만족에 미치는 영향에 관한 연구. *한국행정논집*, 29(2), 297-324.
- 양난주. (2009). 노인돌봄미बा우처 정책집행분석. *한국사회복지학*, 61(3), 77-101.
- 양현모, 이준호, 최유성, & 최진욱. (2007). 한반도 평화, 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방 자치 단체 남북 교류를 중심으로. *T'ongil Yŏn'guwŏn*.
- 오석홍. (2002). *한국의 행정*, 서울: 법문사.
- 민진. (2015). *한국정책체계론*, 서울: 대영문화사.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, & 정광호. (2010). *정책학원론*. 서울: 대명출판사.
- 육동일. (2018). 세종시의 정착을 위한 국회와 정부간 협력강화 방안. *사회과학연구*, 29(3), 179-213.
- 이대희, 김태룡, & 하혜수. (2018). 세종 청사: 어떻게 할 것인가?. *한국사회와 행정연구*, 28(4), 31-60.
- 이용규, 계용준, & 송용찬. (2013). 비자발적 이주민 삶의 질에 영향을

- 미치는 요인에 관한 실증 연구. 한국지방자치학회보, 25(3), 173-199.
- 이종수, 윤영진, & 외공. (2005). 새 행정학. 서울: 대영출판사.
- 임도빈. (2014). 행정학: 시간의 관점에서. 박영사.
- 임병호, & 이재우. (2008). 전문가 설문예 기초한 도시경쟁력의 모의적 평가. 국토계획, 43(3), 55-69.
- 임형백. (2011). 행정중심복합도시 건설에 대한 비판적 고찰과 제언. 한국정책연구, 11(3), 235-257.
- 전영평. (2005, April). 행정중심도시와 국정관리의 효율성. In 한국행정학회 Conference 자료 (pp. 9-23).
- 전영평. (2010). 국정운영의 측면에서 본 세종시 정부 분할 이전의 평가. 사회과학연구, 17(1), 75-95.
- 전영평. (2010). 한국의 소수자 정책: 담론과 사례. 서울대학교출판문화원.
- 조명래. (2010). 행정중심복합도시 촉진방안. 열린충남, 52, 8-26.
- 조경호, & 한정석. (2010). R&D 정부조직의 문화와 공무원의 조직몰입. 한국행정학회 학술발표논문집, 1636-1652.
- 조현석. (2004). '공직문화를 바꾸자' ③ 하염없는 대기시간. 「서울신문」, 2004년 10월 29일자
- 조흥식, 정선욱, 김진숙, 권지성, & 공역. (2005). John W. Creswel 저, 질적연구방법론 서울: 학지사.
- 채원호, & 손호중. (2005). 수도권능 이전모형의 유형과 평가. 지방정부연구, 9(2), 159-177.
- 최용환. (2011). 세종시의 국정효율성 확보방안. 학술세미나, 11-35.
- 최진혁. (2015). 지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전 과제. 사회과학연구, 26(4), 143-170.
- 하혜수, & 김철희. (2018). 지리적 분산이 정책결정의 질에 미치는 영향 분석: 세종시 이전 사례를 중심으로. 지방행정연구, 32(2), 91-118.

- 한국능률협회. (2012). 세종시 이전에 따른 행정효율성 진단 및 지원방안 연구.
- 한국행정연구원. (2017). 중앙부처 세종시 이전 이후 정책결정과정 실태 조사. 2017. 10.
- 허준영, 권민영, & 조원혁. (2015a). 세종시 이전 기관 공무원이 경험하는 행정비효율성에 관한 연구. 한국행정학보, 49(3), 127-159.
- 허준영, 이건, & 윤건. (2015b). 기관 분산에 따른 중앙공무원의 인식 변화 및 원인 탐색. 한국사회와 행정연구, 26(2), 115-139.
- 허준영. (2013a). 중앙행정기관의 세종시 분산에 따른 정책소통 실태분석 및 개선방안. 기본연구과제, 2013, 1-382.
- 허준영. (2013b). 세종시 행정효율성 강화방안 모색을 위한 독일사례 연구. 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 1-18.
- Ahituv, N., Igarria, M., & Sella, A. V. (1998). The effects of time pressure and completeness of information on decision making. *Journal of management information systems*, 15(2), 153-172.
- Baron, R. S., & Roper, G. (1976). Reaffirmation of social comparison views of choice shifts: Averaging and extremity effects in an autokinetic situation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 33(5), 521.
- Bishop, G. D., & Myers, D. G. (1974). Informational influence in group discussion. *Organizational Behavior and Human Performance*, 12(1), 92-104.
- Brown, R. (1974). Further comment on the risky shift.
- Burnstein, E. (1982). Persuasion as argument processing. In H. Brandstatter, JH Davis, & G. Stocher-Kreichgauer (Eds.) *Contemporary Problems in Group Decision-making*, New

York: Academic Press.

- Busemeyer, J. R. (1985). Decision making under uncertainty: a comparison of simple scalability, fixed-sample, and sequential-sampling models. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 11(3), 538.
- Busemeyer, J. R., & Diederich, A. (2002). Survey of decision field theory. *Mathematical Social Sciences*, 43(3), 345-370.
- Busemeyer, J. R., & Townsend, J. T. (1993). Decision field theory: a dynamic-cognitive approach to decision making in an uncertain environment. *Psychological review*, 100(3), 432.
- Cambell, D. T., & Stanley, J. C.(1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*.
- DeFond, M. L., Francis, J. R., & Hu, X. (2011). The geography of SEC enforcement and auditor reporting for financially distressed clients. Available at SSRN.
- Doyle, P., Martin, E., & Moore, J. (2000). Methods panel to improve income measurement in the Survey of Income and Program Participation. In *Proceedings* (pp. 953-958).
- Egidi, M., & Narduzzo, A. (1997). The emergence of path-dependent behaviors in cooperative contexts. *International Journal of Industrial Organization*, 15(6), 677-709.
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative science quarterly*, 48(1), 94-118.
- Greitemeyer, T., & Schulz-Hardt, S. (2003). Preference-consistent evaluation of information in the hidden profile paradigm: Beyond group-level explanations for the dominance of shared information in group decisions. *Journal of personality and social psychology*, 84(2), 322.

- Heath, C., & Gonzalez, R. (1995). Interaction with others increases decision confidence but not decision quality: Evidence against information collection views of interactive decision making. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 61(3), 305-326.
- Hwang, M. I., & Lin, J. W. (1999). Information dimension, information overload and decision quality. *Journal of information science*, 25(3), 213-218.
- Iselin, E. (1989). The impact of information diversity on information overload effects in unstructured managerial decision making. *Journal of Information Science*, 15(3), 163-173.
- Iselin, E. R. (1988). The effects of information load and information diversity on decision quality in a structured decision task. *Accounting, organizations and Society*, 13(2), 147-164.
- Janis, I. L., & Mann, L. (1977). *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. free press.
- Kahn, K. B., & McDonough III, E. F. (1997). An empirical study of the relationships among co location, integration, performance, and satisfaction. *Journal of Product Innovation Management: AN INTERNATIONAL PUBLICATION OF THE PRODUCT DEVELOPMENT & MANAGEMENT ASSOCIATION*, 14(3), 161-178.
- Kedia, S., & Rajgopal, S. (2011). Do the SEC's enforcement preferences affect corporate misconduct?. *Journal of Accounting and Economics*, 51(3), 259-278.
- Keinan, G., Friedland, N., & Ben-Porath, Y. (1987). Decision making under stress: Scanning of alternatives under physical threat. *Acta Psychologica*, 64(3), 219-228.
- Knoben, J., & Oerlemans, L. A. (2006). Proximity and inter



- organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71-89.
- Kocher, M. G., & Sutter, M. (2006). Time is money – Time pressure, incentives, and the quality of decision-making. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61(3), 375-392.
- Kruglanski, A. W., & Freund, T. (1983). The freezing and unfreezing of lay-inferences: Effects on impression primacy, ethnic stereotyping, and numerical anchoring. *Journal of experimental social psychology*, 19(5), 448-468.
- Laursen, K., Reichstein, T., & Salter, A. (2011). Exploring the effect of geographical proximity and university quality on university - industry collaboration in the United Kingdom. *Regional studies*, 45(4), 507-523.
- Maule, A. J., & Hockey, G. R. J. (1993). State, stress, and time pressure. In *Time pressure and stress in human judgment and decision making* (pp. 83-101). Springer, Boston, MA.
- Mullen, B., Anthony, T., Salas, E., & Driskell, J. E. (1994). Group cohesiveness and quality of decision making: An integration of tests of the groupthink hypothesis. *Small Group Research*, 25(2), 189-204.
- Orlikowski, W. J. (2002). Knowing in practice: Enacting a collective capability in distributed organizing. *Organization science*, 13(3), 249-273.
- Pentland, B. T., & Rueter, H. H. (1994). Organizational routines as grammars of action. *Administrative science quarterly*, 484-510.
- Raghunathan, S. (1999). Impact of information quality and decision-maker quality on decision quality: a theoretical model and simulation analysis. *Decision Support Systems*,

26(4), 275–286.

- Shaw, A. T., & Gilly, J. P. (2000). On the analytical dimension of proximity dynamics. *Regional studies*, 34(2), 169–180.
- Shields, M. D. (1983). Effects of information supply and demand on judgment accuracy: evidence from corporate managers. *Accounting Review*, 284–303.
- Simon, H. A. (1957). *Models of Man Social and Rational, Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Herbert A. Simon,... J. Wiley and Sons.
- Simon, H. A. (1960). *The new science of management decision*.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.). New York, NY: Free Press.
- Stasser, G. (1988). Computer simulation as a research tool: The DISCUSS model of group decision making. *Journal of experimental social psychology*, 24(5), 393–422.
- Schulz-Hardt, S., Brodbeck, F. C., Mojzisch, A., Kerschreiter, R., & Frey, D. (2006). Group decision making in hidden profile situations: dissent as a facilitator for decision quality. *Journal of personality and social psychology*, 91(6), 1080.
- Sutter, M., Kocher, M., & Strauß, S. (2003). Bargaining under time pressure in an experimental ultimatum game. *Economics Letters*, 81(3), 341–347.
- Svenson, O., Edland, A., & Slovic, P. (1990). Choices and judgments of incompletely described decision alternatives under time pressure. *Acta Psychologica*, 75(2), 153–169.
- Swiss, J. E. (1991). *Public management systems*. Printice Hall Inc.
- Tichy, N. M. (1981). Networks in organizations. *Handbook of organizational design*, 2, 225–249.

- Woodworth, R. S. (1899). Accuracy of voluntary movement. *The Psychological Review: Monograph Supplements*, 3(3), i.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research design and methods* third edition. *Applied social research methods series*, 5.
- Young, D. L., Goodie, A. S., Hall, D. B., & Wu, E. (2012). Decision making under time pressure, modeled in a prospect theory framework. *Organizational behavior and human decision processes*, 118(2), 179-188.
- Zakay, D. (1985). Post-decisional confidence and conflict experienced in a choice process. *Acta Psychologica*.
- Zur, H. B., & Breznitz, S. J. (1981). The effect of time pressure on risky choice behavior. *Acta Psychologica*, 47(2), 89-104.
- Jick, T. D. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative science quarterly*, 24(4), 602-611.
- Break News 대전세종 충청. (2018). 이해찬 의원, 세종시 국회분원 설치 법안 발의. 2018. 10. 02.
- 중앙일보. (2018). 출장비만 하루 수억원...‘길과장’‘길국장’아시나요. 2018. 06. 20
- 법률저널. (2018). “서울-세종 오가는 ‘길과장’들 이제는 ‘스마트과장’으로”. 2018. 01. 16

## Abstract

# A Study on the Change of Response Patterns of Central Government Officials after the Relocation of Sejong City

Kim, Chan Woo

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to find out whether the administrative inefficiency actually occurred in the policy decision-making process because of the central ministries moved to Sejong city. If administrative inefficiency has occurred, I want to find out what kind of form it is. For this purpose, the policy making process is divided into communication, decision making, and management. Based on the analytical model, this study used the method of exploratory sequential mixed method for the central government officials. The first step was an in-depth interview as a qualitative study. The target organizations for the

interview are the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport, Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, Ministry of Employment and Labor, Ministry of Trade, Industry and Energy, Ministry of Public Administration and Security, Ministry of Science and ICT, Ministry of Unification, and Ministry of National Defense. The interviewees were 17 officials working in 8 central ministries. Through these participants, we identified the differences between December 2012 and the present one in the way government officials responded before and after the relocation of King Sejong. The results of the analysis are as follows.

First, it is a change in communication. Prior to the meeting, all employees attended to the meeting and exchanged in-depth discussions on the agenda from time to time. However, after moved to Sejong the meeting greatly decreased. Even so, only a part of the participants attended the meeting. Also the way the meeting proceeded changed from a deep discussion to a core focus. In case of urgency, a video conference was held instead of a face-to-face meeting. This phenomenon was rarely seen in the remaining government ministries. Next, the method of reporting changed much in Sejong City. In the past, if most of the reports were made in the form of face-to-face reports, the face-to-face reporting is now reduced and cyber reporting using messages and katok has increased. The face-to-face briefings were selectively made only to the matters that the Minister would need to know in connection with the issue. In case of urgency, video reporting using video reporting system is also often used. On the other hand, the remaining agencies were still

communicating through face - to - face reports.

Second, it is a change in decision making. In the case of the report review, before the time of Sejong City, the chief or the director called the person from time to time and underlined the document repeatedly. After moving to Sejong City, most of the time, except for the most important documents, often end in one shot. Sometimes it is common to oversight if you think that there is no impediment to the current situation even if there is no right or wrong context. The place of approval was done mainly in the office before the Sejong City. If they have any questions during the approval process, they summon the person in charge. On the other hand, after moving to Sejong City, there was more approval during the move. While on the move, you can use the KAtok or BarTalk, or connect to 'Mobile e-government' to make approval. Nonetheless, matters that did not complete the settlement were carried out collectively on the day of stay in Sejong City.

Third, it is a change in management process aspect. With respect to time management, there was big change after moved to Sejong City on business trips, vacations and work. Unlike the past, the number of business trips has increased greatly. In addition, most of the trips are long distance. In the days of Seoul or Gwacheon Government Complex, they were able to work after the National Assembly schedule, but once they moved to Sejong Government Building, they used most of the day for business trips. For this reason, Sejong government officials have had a significantly reduced absolute time to work. These changes

are also related to the influx of new generation civil servants who are relatively free to think. However, after Sejong City, work time was freer. The reason for this is that the superior officials often go to Seoul for business trips.

Other management is divided into work autonomy and conflict management. Work autonomy is considered to be a positive factor in organizational management in terms of increasing work related discretion. The relocation of Sejong City increased the number of high - ranking officials residing in Seoul. This has resulted in an increase in the discretion of sub-executive officers. On the other hand, it is difficult to grasp the conflicts that occur within the organization. Even if we caught up with the conflict, we lacked the opportunity to resolve it.

The second stage of the sequential inquiry mix method is a survey. Survey research was designed to confirm whether results from qualitative research are universally applicable. The questionnaires were conducted on 6 central departments that moved to Sejong city and 184 central government departments, department managers, and public servants in the four central government departments. The questionnaire consisted of various questions about communication, decision making, and management process. However, in the questionnaire analysis process, DID analysis was conducted by selecting items that were easy to quantify among the responses. The reason why DID analysis was possible is because the results of the questionnaire were obtained before and after Sejong City as well as qualitative research.

The analysis was conducted in three models. The three models are basic model, human characteristics addition model, and response model addition model. The dependent variables of these models consisted of the number of face - to - face briefings, the number of meetings, the frequency of report draft reviews, First, in the basic model, the effects of relocation on dependent variables were identified. As a result of the analysis, the number of face - to - face briefings, meetings, and report draft reviews were all negative (-). These results show that the previous agency had worse communication, decision, and management than the residual agency. However, by showing the value of negative (-) in the case of work time, it was confirmed that work time in Sejong was faster than previous work time. Second, we analyzed the effects of relocation and relocation on dependent variables in the human characteristics control model. In addition, the same results were obtained as in the basic model. Third, as in the previous two models, the number of face-to-face briefings, the number of meetings, and the number of reviews of report drafts were all negative values in the model with response variable. Therefore, it was found that the quality of communication, decision - making, and management was lower than before

As a result of the sequential mixed inquiry method, the transfer of Sejong City resulted in a deterioration of the policy decision process. Most public officials responded that the fundamental reason for this change was an increase in the distance between the National Assembly and Cheong Wa Dae and



Sejong City. In particular, it was a big reason to stay away from the National Assembly. As the National Assembly is in Seoul, the minister is forced to stay in Seoul in order to cope with the National Assembly, and major positions are forced to increase the number of business trips to assist the cabinet.

Based on the results of this study, this study found significance of the following contents. First, I examined the problems before the Sejong City by focusing on process changes within the organization. Most of the early studies were concerned with the evaluation and prediction of the relocation of Sejong City. Recent research has mainly dealt with the problems and countermeasures of public officials due to the transfer. On the other hand, this study is significant in that it focuses on policy decision process within the organization. Second, the significance of the study method. This study can take advantage of the qualitative and quantitative methods by using the exploratory sequential mixed method. The validity of the study was confirmed through so-called triangulation.

Third, the implications of this study is that the relocation of Sejong City was carried out at the ministries level. However, the impact was different depending on the position of the individual and the work in charge. As a result, it was found that the problem before the Sejong City should be approached differently according to the position and the nature of work in the organization, not just the entire organization. Fourth, the essence of the problem before Sejong City is reaffirmation of the existing claim that the business travel time is increased due to the

increase of physical distance between the previous ministry and the National Assembly. A policy alternative is needed to reduce the physical distance between Sejong City and the National Assembly. Fifth, central government officials were responding to changes by actively utilizing information and communication technologies. Especially young civil servants were more active in the change. This is different from the previous case of Gwacheon government office relocation or the transfer case of Daejeon government office.

However, this study has the following limitations in the research process. In the future studies need to be supplemented. First, we relied on the memories of public officials regarding the collection of research data. The data were constructed based on the results of the pre - migration and the one - year situation that the public officials remember. The bias caused by the memory bias is the limit of this study. Second, it is a limit related to historical factors. As of 2012, there are many officials who have changed their positions and responsibilities for six years. In depth interviews, we asked as much as possible considering these points. However, there are still problems due to changes in positions and responsibilities. Third, it is a limitation related to endogeneity. It is a matter of omitted variables that can affect communication, decision making and management. In particular, since quantitative research targets quantifiable variables, it is possible that key variables are missing. Fourth, it is the perception limit in the survey process. The respondent may misunderstand the question in the questionnaire. It can also make mistakes in recalling memory. Fifth, the DID analysis did

not completely control the differences in the characteristics of each department. Future research will address this issue through a follow-up study of a department. In particular, since the Ministry of Public Administration and Security and Ministry of Science and ICT relocate in February and August 2019, further research on these ministries will provide better results if supplemented by this study.

**keywords :** Relocation to Sejong City, Geographical proximity,  
Central ministry, Policy decision-making process,  
National Assembly, Blue house

*Student Number* : 2014-31338

<부록1>

<표29> DID 회귀 분석 결과의 종합

독립변수	DID OLS 모형											
	모형 1				모형 2 (인적통제)				모형 3 (인적, 루틴통제)			
	Y1	Y2	Y3	Y4	Y1	Y2	Y3	Y4	Y1	Y2	Y3	Y4
절편	3.10	2.42	1.97	2.65	5.05	3.87	1.64	3.48	2.87	1.29	0.86	1.99
treat	-0.02	<b>0.36</b> **	<b>0.28</b> ***	<b>0.62</b> ***	-0.05	0.29	<b>0.55</b> ***	<b>0.56</b> ***	<b>0.25</b> ***	-0.08	<b>0.46</b> ***	<b>0.44</b> ***
after	<b>-0.26</b> *	-0.15	<b>-0.18</b> **	<b>-0.27</b> *	<b>-0.26</b> * *	-0.15	<b>-0.17</b> **	<b>-0.26</b> * *	<b>0.40</b> ***	-0.06	-0.13	-0.20
DID	<b>-0.71</b> ***	<b>-0.50</b> ***	<b>-0.40</b> ***	<b>-0.34</b> *	<b>-0.72</b> ***	<b>-0.51</b> ***	<b>-0.41</b> ***	<b>-0.36</b> **	<b>0.10</b> **	-0.18	<b>-0.21</b> *	-0.12
과장급					<b>-0.31</b> **	<b>-0.64</b> ***	<b>0.16</b> **	-0.22	-0.28	<b>-0.54</b> ***	0.13	-0.10
사무관급					<b>-0.54</b> ***	<b>-0.83</b> ***	<b>0.23</b> ***	<b>0.60</b> ***	-0.08	<b>-0.73</b> ***	<b>0.20</b> **	<b>0.81</b> ***
실무자급					<b>-0.89</b> **	-0.44	<b>0.42</b> **	-0.50	<b>-0.35</b> *	0.16	0.24	-0.31
기술직					0.06	<b>0.51</b> ***	-0.03	-0.18	-0.09	<b>0.57</b> ***	-0.08	-0.32
정책집행					<b>-0.34</b> **	<b>-0.29</b> **	-0.01	-0.03	<b>-0.30</b> *	<b>-0.36</b> ***	0.12	0.02
규제집행					-0.26	-0.37	<b>-0.31</b> **	-0.33	<b>-1.24</b> ***	-0.09	-0.21	-0.31
행정관리					<b>-0.53</b> ***	<b>-0.55</b> ***	-0.01	-0.19	-0.14	<b>-0.38</b> ***	<b>0.12</b> *	-0.06
기타					<b>-1.26</b> ***	<b>-1.03</b> ***	<b>-0.69</b> ***	<b>-0.64</b> * *	-0.12	<b>-0.61</b> **	<b>-0.39</b> *	-0.34
성별					<b>-0.33</b> **	0.05	0.12	<b>-0.31</b> **	-0.42	0.06	<b>0.18</b> **	<b>-0.38</b> ***
연령					<b>-0.36</b> ***	<b>-0.24</b> ***	<b>-0.09</b> *	<b>-0.13</b> *	<b>-0.30</b> **	-0.05	-0.06	-0.08
미혼					-0.13	-0.18	0.05	<b>-0.36</b> **	-0.37	-0.18	0.17	<b>-0.31</b> *
기타					0.577	-0.26	0.09	-0.81	-0.26	-0.64	-0.09	<b>-1.18</b> *
서울거주					0.023	-0.05	<b>0.39</b> ***	<b>-0.26</b> **	<b>-0.30</b> ***	-0.18	<b>0.33</b> ***	<b>-0.25</b> *
기타거주					0.19	<b>0.51</b> **	<b>0.35</b> **	0.027	0.03	0.22	0.25	-0.12
대면보고횟수 (주당)										<b>0.27</b> ***	<b>0.08</b> ***	<b>0.18</b> ***
보고서 초안검토횟수 (건당)									0.25***	0.10		0.09**
회의 횟수 (주당)									0.40***		0.04	-0.01
퇴근 시간									0.10**	0.14***	0.00	
대면접촉횟수 (일당)									0.01	0.28***	0.24***	0.33***
출장 횟수 (주당)									-0.07	0.09**	-0.04	0.02

주. \*\*\*:  $p \leq 0.01$ , \*\*:  $p \leq 0.05$ , \*:  $p \leq 0.1$ . after: t+1, t+2를 포함 전체기간. 종속변수: Y1=대면보고, Y2=회의, Y3=보고서검토, Y4=퇴근시간. 주. 직급: 1.국장급(1-2급) 2.과장급(3-4급) 3.실무자급(5-9급), 직군: 1.행정직 2.기술직, 업무: 1.정책기획 2.정책집행(비규제) 3.규제집행 4.행정관리(총괄) 5.기타업무, 성별: 1.남성 2.여성, 혼인상태: 1.기혼 2.미혼 3.기타, 거주여부: 1.세종시거주 2.서울거주 3.기타지역거주. 진한 밀줄이 더미의 레퍼런스 그룹임.

<부록2> 인터뷰 대상자와 내용

1. 주요 인터뷰 대상자

구분	직위	면담장소	일시	방법
Y 공무원	국장	○○부 집무실	11월 14일(수) 오후 1:30~2:30	대면
K 공무원	국장	○○부 집무실	11월 15일(목) 오전 10:00~11:50	대면
L 공무원	국장	○○부 집무실	11월 16일(금) 오전 11:00~12:00	대면
M 공무원	국장	○○부 집무실	11월 20일(화) 오전 10:30~11:40	대면
S 공무원	국장	광화문 근처 커피숍	11월 20일(화) 오후 5:30~7:00	대면
J 공무원	과장	○○부 회의실	11월 15일(목) 오후 5:00~6:00	대면
K 공무원	과장	○○부 집무실	11월 16일(금) 오후 3:40~5:00	대면
C 공무원	과장	○○부 회의실	11월 19일(월) 오후 4:30~6:00	대면
D 공무원	과장	광화문 근처 커피숍	11월 21일(수) 오후 6:00~8:00	대면
L 공무원	과장	광화문 근처 식당	11월 22일(목) 정오 12:00~1:00	대면
J 공무원	사무관	○○부 회의실	11월 23일(금) 오후 3:30~4:50	대면
K 공무원	사무관	○○부 회의실	11월 26일(월) 오후 4:00~5:00	대면
C 공무원	사무관	서울대 회의실	11월 27일(화) 오후 7:30~9:00	대면
D 공무원	사무관	○○부 집무실	11월 28일(수) 오후 1:30~2:40	대면
M 공무원	사무관	○○부 회의실	11월 28일(수) 오후 4:30~5:20	대면
S 공무원	사무관	○○부 회의실	11월 29일(목) 오후 1:30~2:40	대면
L 공무원	사무관	○○부 회의실	11월 29일(목) 오후 3:30~5:00	대면

2. 주요 인터뷰 내용(면접대상자 일부를 대상으로 핵심내용 위주로 정리하였음. 또한 현장감을 살리기 위해 되도록 구어체로 기술하였음)

## ○○부 K국장

세종시 이전 후 대응방식의 변화가 생겼는데, 왜 이런 현상이 일어나는지요. 이러한 변화의 주요 원인이 무엇이라고 생각하시는지요?

대면접촉기회가 줄고, 의사소통기회가 줄어들고, 그러다보면 지도하고 교육하는 기회가 상실되는 것이고, 상사와 부하 간에는 긴밀한 의사소통을 해서 잘 다듬어진 정책결과가 나와야 하는 데, 그런 것이 어려워 진거죠.

업무의 분류에서 중요하면서 긴급한 업무와 중요하면서 긴급하지 않은 업무는 어떤 것이 있을까요?

중요한데 급하지 않은 것은 장기발전계획이나 미래비전, 힘들지만 장기적이고 근본적으로 개선해야할 구조적 제도적 사안은 아무래도 밀리게 되고, 당장 장관님이나 국회에서 난리치는 급한 것들, 빨리 보고서를 가져오라는 것들, 자료 요청에 허덕이게 되죠.

정형적/비정형적/다부처 업무로 나누었을 경우 세종시 이전으로 인한 차이가 있는지요?

이전이되면서 단순한 정형적 업무는 영향을 안받는데, 비정형적 업무이거나 다부처 업무가 더 떨어지겠죠. 긴밀하게 의사소통이 안돼서 그렇죠.

적응에 따른 노하우가 있으신지요?

해야 되니까 하는 거지요. 별 노하우는 없어요. 적응하기 위해서 중앙부터 2급 국장이 보 증급 300에 월 35만 원 짜리 원룸을 얻어서 살죠. 한 달에 서너 번 자요. 왜냐하면 지방 출장, 서울 출장, 부처협의를 참석하다보면 그래요. 이번 달도 통계를 내보면 1주일 중 잘

해야 이틀 세종에 있고, 잠자는 날은 1달에 서너번 꼴이에요. 1주에 한 번 될까 말까예요. 보직에 따라서 저는 사업국장 이지만 감사 업무하는 경우는 약간 달라요. 감사관 같은 경우는 국회나 현장에 갈 일이 없기 때문에 1주일에 3번 정도 있어요. 나는 전국 현장을 다 커버해야 하는 위치라 지방도 자주가고, 장관님 보고, 국회 설명도 많아서 그래요. 거의 방값만 내고 있지요. 아까워 죽겠어요. 그렇다고 방을 없앨 수도 없잖아요. 뜨내기로 잘 수도 있는데, 짐도 있고 해서 마음에 안정감이 떨어져요.

조직차원의 적응 노력은 어떤 것이 있는지요?

단톡방 활성화, 카톡방 활성화 등이 있지요. 최근에는 보안 때문에 바로톡으로 바뀌었어요. 바로톡은 아직 카톡에 비해 불편한 것 같아요.

향후 세종시 정책에서 바라시는 점이 있으신지요?

그거 많이들 얘기하잖아요. 국회가 왔으면 좋겠다. 청와대도 왔으면 좋겠다. 합칠 라면 합치고 해야 하는 데, ○○부처럼 오만 핑계 되고 안 오면 곤란하죠. 이번에 오긴 하지만.

변화에 조직이 잘 극복하고 있는지 아니면 포기를 한 건지 궁금합니다.

일률적으로 말하긴 그렇고요. 직원들에 따라 차이가 있는 것 같아요. 적극적으로 대응하는 사람도 있고, 아닌 사람도 있고 그래요.

조직 수준에서 평균적인 대응은 어떠한 것 같습니까?

출장과 관련해서 적응노력은 연가를 활용하지요. 예를 들면 연가를 하루가 아니라 10단위로 내는 거예요. 합산해서 8시간이 되면 하루로 처리하는 거지요. 유연근무, 탄력근무지요. 서울에 약속이 있다면 공적인 모임은 출장을 내서 가지만 고위직은 사적인 모임도 많기 때문에 특히 떳떳하게 가지요. 어차피 1년에 연가가 20일이 넘기 때문에 하루 30분, 1시간 연가 내는 거지요. 30분 조퇴, 1시간 조퇴, 10분 조퇴도 있어요. 또한 주로 저녁 7시

에 모임을 잡는데, 5시나 5시 반에 나가면 강남이면 오송에서 산천을 타고, 강북이면 오송에서 ktx를 타지요. 그럼 7시쯤이면 웬만하면 도착해요. 그런 것도 적응하는 노하우라 할 수 있을까?

상관이 없는 날 소위 무두일처럼 관리자가 부재해서 생기는 구체적인 예가 있는지요?

그러니까 봐야할 중요한 서류를 못 보니까, 제대로 지시가 안 되고, 보고가 안돼서 타이밍을 놓치는 경우가 있지요. 방향이 엉뚱하게 가거나 서로 오해를 해서 생기는 경우가 있죠. 구체적 예를 드는 것은 좀 그러네요. 예전 같으면 수시로 와서 물어보고 방향을 잡았을 텐데, 지금은 A로 가야할 사항이 A'이나 B로 가서 다시 시작하는 경우가 종종 있지요. 결재가 늦어지기도 하구요.

## ○○부 L국장

의사결정과 관련해서는 프로세스에서 보고서 초안을 만들고 1차 검토를 과장이나 팀장이 하고, 2차 검토를 국장님이나 실장님이 하시고, 이런 절차가 세종시 이전과 이후가 어떻게 달라졌는지요?

내가 느끼는 것은 업무루틴 프로세스가 공식적으로 달라진 건 없어요. 사실상의 행정 행태를 보면 관행을 보면 바뀐 게 첫째는 의사소통이랄까.. 체계.. 관리통제? 결재관련해서 보면 일단은 실국장들이 세종시 체류시간이 없어요. 어제도 서울에서 국회 예산 보고 등 실국장이 사무실에 있는 날이 일주일에 하루 이틀.. 그러니까 차분히 앉아서 실무자들로 부터 보고를 받고 소통하고 의사결정을 신중하게 할 기회가 많이 없어졌다. 그러다보니까 관리통제라는 면에서도 일단 간부들이 없으면 직원들이 긴장도가 떨어지게 되고 소위 무두일(기재무 빗대어) 나부터도 장차관이 안계시면 편해. 헌데 편한 게 좋은 게 아니거든. 긴장도가 떨어지니까. 그리고 또 하나는 보고의 타이밍을 놓치는 경우. 그러니까 보고가 빨리 이루어져야하는데 우리나라는 유교문화가 있어서 계급 간에 거리가 있어요. 나는 그렇게 생각 안하는데도 주무관이나 사무관들은 내가 가면 직접 과장한테 최대한 전화나 카톡이나 보고를 자제한다고. 나도 장관님한테 전화나 카톡하기는 조금. 안하면 안 되겠



다 생각하는 최소한만 한다고. 그러니까. 얼굴을 보고 있어야 바로바로 보고를 빨리하는데 주로 외부(서울)에 있으니까 보고를 전화나 카톡을 해야 하는데 계급간의 갭이 크기 때문에 못하고.. 또 그거를 실무자가 과장한테 보고하고 과장이 국장한테 보고해야 하는데 과장이 무슨 회의 중이거나 회의 중으로 전화를 못 받거나 이러면 보고 타이밍을 잃어버리게 되는 거지. 보고타임 지연, 그다음에 문서나 의사결정의 질이 많이 떨어져요. 왜냐하면 아무래도 얼굴을 맞대고 앉아서 그어가면서 고쳐주고 이렇지를 못하고 카톡으로 보고 대충 뜻만 통하면은 통과. 오탈자 이런 것도 대충. 문서의 질도 떨어지고 그러다보니까. 의사결정의 퀄리티도 떨어지겠지. 그리고 또 하나는 후배 지도양성도 문제가 생기지. 원래 우리 공무원이라는 게 약간은 도제 시스템이거든. 사무관들 특히 새로운 사람들 일수록 과장한테 깨지면서 문서도 고치고 여러 가지 배워야 되는데 그럴 시간이 없어. 서로 그러니까 접하는 시간이 절대량이 주는 거야. 세종시 간부들이 계속 떠돌아..붕 떠있어. 계급이 높을수록 세종에 없어요.. 그래서 이런 말도 있잖아 세종에 머무는 날이 직급이라고. 자 1급은 실장들은 일주일에 세종에 하루 머물러 나머지 4일은 다 서울 가 있어. 나같이 2급 국장은 이틀 여기(세종)에 있고 나머지 3일은 서울 가 있어. 과장인 4급,3급은 이 사람들은 또..5급 사무관들은 대부분 여기에 있어.. 내가 재미난 말 많이 알려주지? 무두일..또 (그런데) 직급에 따른 체류일이 거의 맞아. 그래서 나는 이제 결론이라기보다 큰 그림을 보면 행정수도는 합쳐져야 해. 오려면 다 오고 안 오려면 분산이 되면 안 되고 다시 올라가든지 아니면 적어도 국회 분원은 내려와야 돼. 청와대도 많은 기능이 와야 된다. 그렇게 생각합니다.

## ○○부 M국장

세종시 이전으로 발생한 성과의 문제가 있는지요?

경제정책은 타이밍이 중요한 데, 주요 경제부처가 세종시에 있다 보니 타이밍을 놓치는 것 같음. 정책 실패라는 건 판단하기가 어려움. 여야의 시각에 따라 다름. 여러 실패한 정책 중에서 실패의 원인이 세종시 이전이라는 것도 판단하기 쉽지 않음. 실패된 정책이 뭘지에 대해서도 공감하는 게 거의 없음. 사실은 그걸 찾기 더 힘들죠. 대부분 자신들의 주장을 깔고 가는 거임. 그걸 학술적으로 규명하는 게 쉽지 않음.

타 부처의 세종시 이전으로 ○○부의 내부 의사소통 과정이 달라진 게 있는지요?

세종시 이전으로 내부의사소통 부분에서 전과 크게 달라진 것은 없어요. 다만 일하는 방식 혁신 차원에서 영상회의 등을 활용하려고 애쓰고 있어요.

세종시 이전으로 출장 등으로 체력과 대면접촉 기회가 떨어져서, 결재와 보고서 검토가 소홀해 지거나 관리가 안 되고 그런 것들이 성과를 하락시킨다는 주장에 대해 ○○부는 어떻게 생각하시는지요?

다른 부처와의 협력 부분은 좀 약함. ○○부가 서울에 있어도 다른 부처의 이전으로 인해 겪는 불편함은 좀 있음. 그런데 우리가 가는 것보다 거기서 오는 횟수가 많다. 국회나 외부전문가가 주로 대학에 있는 데, 대학이 수도권에 많이 있다 보니까요. 서울 아니어도 서울로 가는 게 편하게 편하죠. 자녀들 학교 문제 때문에 세종시로 내려가는 게 쉽지 않죠.

조직 개편을 통해서 실제 업무관행이 달라진 것이 있는지요?

인사에 애로 사항이 있음. ○○처로 있다가 같이 합해져서 업무 협업이 수월하죠. 아무래도 정부 업무 단위가 장관중심이다 보니까 그렇죠. 경주 포항 지진 났을 때, ○○처장관이 가지 않고, 우리 장관이 가지잖아요. ○○부 쪽과 협업할 수 있어서 수월하죠. ○○업무가 세월호 이후 비중이 높아짐. 행정력이 잘 뒷받침 되었는지는 보는 시각에 따라 다를 수 있음. 예산도 그렇고 조직도 그렇고 이벤트가 있어야 확보되죠.

영상회의의 활용도는 어떤지요?

영상회의는 하긴 하는 데, 아무래도 오프라인 회의보다 효율성이 떨어짐.

세종시 이전으로 특별히 불편해 진점이 있나요?

아무래도 대면해서 하는 게 협업 등 일하기에 낫죠. 아니면 왜 세종에 모아놨겠어요.

세종시 이전에 대한 대안은?

이원화된 체계가 오래갈 것인가? 차라리 통일수도를 만드는 것이 더 근본적인 해결이 아닌가 생각. 과도기적으로 겪는 비용이 아닌가? 균형 발전의 측면도 있음. 러시아 모스크바, 미국 워싱턴, 우리나라 평등가치에 대한 문화적인 요인 아닌가?

세종시로 국회를 옮기자는 의견에 대해서는?

남북 문제와 같이 봐야 하지 않나. 그렇지 않다면 또 다른 비용이 됨. 한 번 옮기면 쉽지 않음. 행정효율을 염두해 일을 하면 안 됨.

○○부 S국장

국장님께서 장차관님께 대면보고로 하시는 안건들은 주로 어떤 내용인지요?

가급적이면 중요하지 않은 보고는 내부메일시스템(메모보고)을 이용하고요. 이 부분은 크게 중요하지 않지만 정보 공유차원에서 사용합니다. 그렇지 않고 내용상 장관님이나 차관님께서 꼭 아셔야 될 내용은 가급적이면 대면 보고를 합니다. 그렇다 할지라도 요즈음은 서울과 세종사이의 영상보고를 하기도 합니다. 영상회의와는 달라요. 많지는 않지만 진짜 긴급한 경우에는 사용합니다. 사실은 긴급한 경우에는 메시지로도 많이 보고를 합니다. 그러니까 다양한 방법으로 적응을 하고 있어요. 과천의 경우에는 장차관님이 거의 같이 계시니까 쉽게 접근을 했다면 지금은 쉽게 접근하기가 어렵기 때문에 메모보고, 메시지, 영상보고, 대면보고 등의 다양한 방법으로 하고 있습니다. 보고 방법은 과천 때와는 많이 바뀌었고, 바뀔 수밖에 없는 것 같아요.

이러한 현상들이 일시적인 건가요? 지속적인 현상인가요?

계속 지속되는 현상이에요. 장차관님이 서울에 계시는 일정을 없애지 않는 이상 지속될 수밖에 없는 것 같아요. 가장 큰 이유는 일단 국회, 그다음 청와대를 비롯한 회의가 서울에서 많이 이루어지는 것. 물론 정부에서도 국무회의나 차관회의도 서울에서 개최를 하고 서울-세종 간의 영상회의를 통해서 국무회의를 하지만 어쨌든 서울에서 하게 되면, 서울에 계시고 또 국회시즌에는 장차관님이 국회에 의무적으로 가셔야 할 경우가 많아요. 따라서 실국장들도 보고나 사전회의를 위해서 따라서 움직일 수밖에 없어요. 그리고 국회 상황도 정기국회, 예산, 법안 국회가 사분기에 몰려 있기도 하지만 상반기나 1,2,3 분기에도 국회가 거의 매달 열리다 싶이 하기 때문에 장차관님이 세종에 계시는 시간보다 서울에 계시는 시간이 훨씬 많아요. 1주일에 1루 정도만 세종에 계시지요.

영상시스템을 사용하시면서 불편하신 점은 없으셨는지요?

생각보다 영상시스템이 잘 되어 있어요. 물론 대면보고보다는 못하지만 우리가 발언을 하려고 누르면 카메라가 줌업이 되어서 세종에서 나를 보면서 들을 수 있고, 또 다른 사람이 누르면 카메라가 이동을 하는 시스템이라서 그냥 멀리서 잡아주는 화면이 아니라서 나름 괜찮아요.

세종시 이전 정책에 대해서 바라는 점이 있는지요?

사실은 많은 사람들이 이야기한 것처럼 국회가 이전했으면 좋겠어요. 처음에는 수도이전으로 시작했다가 수도이전이 안되고, 행정중심 복합도시로 갔는데, 특히 국회와 청와대가 안내려 가다보니까 특히 국회가 안내려 가니까 장차관님께서 대응하실 수밖에 없고, 국장들이 이에 적응할 수밖에 없는 일종의 도미노 현상이지요. 그렇다보니까 다양한 방식으로 적응하기는 하지만 여러 가지 손실이 생기지요. 이동하는 자체가 손실이니까요. 국회의 일부가 내려가는 것은 미봉책인 것 같고요. 국회 자체가 내려가야 할 것 같아요.

## ○○부 J 과장

세종시 이후 달라진 점이 있는지요?

업무 환경 많이 바뀜. 특히 서울출장이 바뀜. 윗분들 1주일에 한 번 세종시 거주. 윗분들이 없는 상황이 가장 바뀜. 인센티브, 목표는 달라진 거 없음. 장관님도 1주일에 한 번 정도 오심. 주로 월요일 2주에 한 번 정도 없다. 급수에 따른 체류. 서울 사무소가 비대해짐. 장관님이 의원이시다 보니까, 서울 용산쪽에 주요 보직자들, 스텝 조직들 상주.

이런 일로 불편한 점은?

아무래도 밀착도가 떨어짐. 시간이 절대적으로 부족해짐. 전과는 아예 근무형태가 바뀜. 결재 타이밍도 늦어지는 경우가 많음. 보고시간을 못 잡다보니까. 국장님 한 번 올 때, 검토하고 또 1주일을 기다리는 식임.

## ○○부 K과장

세종시 이전 전 후 현재까지 루틴의 변화에 결재, 보고, 회의, 관리의 변화에 대해 말해주십시오.

조직차원이 개인 차원인데, 국장님은 많이 계신데, 예전에는 거의 다 계셨죠. 실장님은 1주일에 하루 정도 계시죠. 보고할 게 있으면 간단하고, 문서로 보셔도 될 것 같다고 하면 메일이나 바로톡 등 SNS를 사용하여 보고하죠. 설명도 필요한 것은 직접 올라가서 보고를 드릴 수밖에 없어요. 설명이 필요한 것은 중요한 것이죠. 주로 용산으로 많이 가고, 필요에 따라서는 정동이나 국회 근처에서 보고를 드립니다. 예전과 달리 지금은 대부분 서울에 계시니까 보고를 드리러 올라가는 게 가장 큰 차이인 것 같아요. 그래서 결재라인이 예전과 달리 바뀐 것은 없는데, 결재를 득하기 위한 방식과 시간이 차이가 나죠. 실제적으로 SNS로 보고하는 경우에는 차이가 없어요. 윗분이 덜 검토 한다 그런 것은 아닌 것 같아요. 회의의 경우 기본적으로 이전과 달리 이동시간이 많이 길어졌죠. 세종시에서 회의를 하는 경우도 있지만 여러 가지 회의가 있잖아요. 윗분과 같이하는 회의도 있고, 라인회의가 있고, 전문가와 같이 하는 회의가 있는 데, 윗분이든 전문가든 대부분 서울에 있기 때문에 서울에서 하는 회의가 많아요. 예전에는 주로 과천에서 했고, 필요시에 양재

나 나와서 하면 되는데, 요즘은 용산이나 서울역에서 주로 하지요. 스마트워크센터는 나름 잘 돼있는 편이죠. 물리적으로 시간이 많이 들죠. 실제 2시간 회의라도 이동시간 포함하면 최소한 5시간은 걸리죠. 거의 반나절이 날아가죠.

이러한 변화로 이전과 업무에 차이가 있는지요?

저는 이전에는 실무자로 있었고, 지금은 관리자로서 있기 때문에 차이가 있지만 현재는 회의 때문에 불편하지는 않아요. 만약 실무자로 있었다면 상황에 따른 차이가 있긴 하지만 많이 불편할 것 같아요. 실무자도 어떤 자리이냐에 따라 차이가 있거든요. 실무자의 경우 매일 몇 주간을 올라가야 하는데, 실무자는 준비하고 마무리까지 해야 하거든요. 이런 것들이 이동시간 때문에 야근을 할 수 밖에 없는 구조가 되는 거죠. 직급에 따라서도 차이가 많이 나죠. 주무관, 사무관, 과장급, 국, 실장 등에 따라 다 다르죠. 밑에 분들이 좀 더 힘들 수 있어요. 예전에는 한 시간 정도면 다 해결되던 일들이 지금은 3-4시간이 더 들어가요. 그런데 업무에 따라 차이가 날 수 밖에 없죠. 부처별, 직급별, 업무별로 차이가 크므로 이러한 요소들을 고려한 지원이 필요합니다. 하나하나 다 다르니까요. 현안에 따라 차이가 있긴 하지만 전체적으로 세종시 이전으로 비효율성이 커졌다고 할 수 있겠죠. 정형적인 업무는 주로 SNS로 보고해서 별 차이가 없는 데, 설명이 필요한 현안은 차이가 날 수 있죠.

## ○○부 C과장

관련부처 또는 연구기관 전문가 산하단체 언론 국회 이런 수요자들과의 접촉 및 동료들을 포함해서 대면접촉에 변화가 있으신지요?

그럼요 변화가 많죠. 일단은 동료 직원들끼리도 특히나 동료직원들 중에도 이제 상관들. 제가 볼 때는 이제 국장님 이상 그리고 과장들도. 이제 주요 과장들 이상 되면. 서울에 가는 일이 워낙 많아지니까. 제가 동료들이라든가 부하직원들이 그분들을 만나 뵙고 정책적인 부분에 대해서 조금 차분히 얘기하기가 쉽지 않아요. 그래서 꼭 필요한 보고서 검토라든가 이런 것들만 만나게 됐을 때 급히 막 좀 진행을 한다든가 그러니까 핵심사항 위

주로 간단간단하게 이제 대면해서 일을 처리하게 되고. 만약에 그렇게 대면조차도 여의치 않게 되면 어쩔 수 없이 통신수단을 이용해서 업무처리를 하고 있는 편이죠. 직원들끼리는 우선 그렇고. 뭐 민원인들이라든가 또는 민간업계에 있는 우리 정책수요자들 아니면 국회라든가 이런 쪽은 더 말할 것도 없죠. 거기는 특히 국회 같은 경우야 우리가 필요하면 가고 부르면 가고. 필요해도 가고 어쩔든 가는데. 제가 이제 시장에 민간업체 등 이런 분들은 서울에 있을 때는 뭐 한 번씩 만나가지고 힘든 얘기도 듣고. 뭐 그냥 지나가는 동향도 들으면서 업무에 참고를 하거든요 그런 일은 거의 없어졌어요.

국회가 이제 9월 기준으로 정기국회가 열리면 12월 초까지 4/4분기는 엄청 바쁘시잖아요. 그때는 다른 시기와 차이가 있는지요?

아우 차이가 많죠. 그때가 되면 거의 상시적으로 이 조직의 몇 프로 정도는 항상 서울에 있는 거라고 보면 돼요. 계속 국회가 이어지니까 그나마 저희 총리실 같은 경우에는 1청사에 총리실 공간이 있어요. 총리님이 9층에 계시기 때문에.

그러면 세종시 이전 전과 비교해서 업무의 투입시간이라 그러나 순수히 일할 수 있는 정기적인 어떤 업무시간 내에서 그게 좀 줄어들었나요?

줄어들었다고 봐야죠. 기본적으로 왔다 갔다 하니까.

그럼 투입시간이 줄어든 부분은 야근이라든가 그런 걸로 대체되나요?

야근으로 대체하는 경우도 있고.. 그게 이제 일이라는 게 안하면 쌓여있는 일도 있지만 안하면 어떻게 시간이 되면 끝나버리는 일도 있잖아요. 그렇다보니까. 쌓여있는 일들은 야근하면서 다 처리해야 되는 거고. 현안 같은 거 중요한 거는 어쩔 수 없이 조금 검토시간을 좀 줄여가지고 그때까지 처리를 해야 하는 그런 상황이 되는 거죠.

그러면 덜 시급하면서 중요한 일은 후순위로 밀릴 수도 있겠네요?

그렇죠.

심리적으로 업무시간에 쫓기면 압박같은 것도 좀 받으시나요?

그런 부분이 좀 있지요. 지금 해야 하는 일이 많이 쌓여있는 상황에서 서울에 가야되는 일이 벌어지면 상당히 괴롭지요. 그렇다고 이동 중에 일을 처리하면 되지 않냐..핸드폰으로..뭐 하면서 이야기 하실 수도 있지만은.. 사실 버스나 기차타고 가면서 그거 진행하기가 쉽지 않아요. 멀리도 나고 이래가지고.

### ○○부 D과장

결재, 보고, 회의, 관리 등의 차원으로 나눠 질문 드리겠습니다. 이 타기관이 세종시로 이전한 2012년 12월 이후 어떤 변화가 있으신지요?

우리가 큰 변화는 없지요. 바뀐 게 거의 없지요.

귀하의 부처에서 퇴근과 관련하여 국과장님이 계시면 실무자들이 퇴근을 자유롭게 못하는지요?

예전에는 그런 부분들 즉 문화라고 하면 그런 것들이 있었는데, 지금은 거의 없어진 것 같아요. 전체적으로 야근이나 회식 같은 것은 많이 바뀐 것 같아요. 최근 몇 년 사이에 많이 바뀌어서 요즈음은 많지는 않아요.

혹시 다른 과 상황은 어떤지요?

다른 과도 부서장의 성향에 따라 차이는 있는 데, 전체적으로는 많이 준 것 같아요. 회식도 그렇고요.

대면보고는 어떤지요?



우리부처의 경우는 예나 지금이나 거의 비슷해요. 우리가 세종시에 내려가는 경우는 실국장은 거의 안가고 실무자등이 예산철에 내려가고 그러니까 대면보고는 별 변화가 없어요.

## ○○부 J 사무관

세종시 이전 후 결재보고, 회의, 관리 방식이 어떻게 달라졌는지요?

우리가 이전을 2013년 12월에 했거든요. 그 후에 14년도가 첫 1년차이고, 현재 4년이 흘렀네요. 저희들이 봐서 이전전과 직후 1년은 많이 변했고, 직후 1년과 현재는 조금 변한 것 같아요. 정착의 측면과 관련하여 개선의 노력이 있으나 직후 1년 이후에는 큰 변화는 없어요. 제 같은 경우 그 사이 14년에서 16년, 16년에서 현재 업무가 조금 바뀌었어요. 업무 특성의 차이도 좀 있을 거예요. 그러나 종합적으로 보면 좀 바뀌었어요.

보고와 관련해서 바뀐 부분은 무엇인지요?

그 이전에는 대면보고가 많았어요. 보고서 수정도 많았고요. 보고서 검토 관련해서 줄어든 부분도 분명히 있는 것 같아요. 검토 측면이 특히 온라인이나 SNS로 이루어지는 사례가 많은 것 같아요. 지금도 필요한 사항은 대면보고로도 가요. 저같은 경우 서울까지 이동해서 보고를 하는데, 체력적으로 많이 힘이 들어요. 주로 인사, 조직관리 같은 경우, 정책적 사안의 경우 시간적으로 급한 것들은 대면보고를 해야 합니다. 반쪽짜리 보고서는 주로 SNS로 보내고요. 장관님 보고사항, VIP 보고사항, 국회관련 사항은 대면보고를 하지요. 회의 관련 보고들도 직접 회의 주제를 하셔야 하는데, 우리가 SNS로 할 수도 있는데, 대면보고를 하는 경우가 많아요. 온라인 보고의 경우에는 자꾸 꼬여요. 내가 대면보고를 하고 설득을 시키면 그 다음 일이 수월한데, 선불리 온라인 보고를 하다가 그게 중간에서 꼬이면 다시 시작해야 하는 경우가 있어요. 내가 더 힘들어지죠.

꼬인다는 의미는 어떤 의미인지요? 의사소통의 문제입니까?

의사소통일 수도 있고, 그것을 받아들이는 과정에서 대면보고를 하면 충분히 받아들일 수

있는 데, 보고서 행간을 얘기할 수도 있는데, 온라인상에는 간략히 서너 줄 밖에 못 달기 때문에 맥락을 전달하기가 어렵죠. 그런 경우 수거해서 다시 보고하는 경우도 있어요. 시간을 요하는 경우에는 난감하죠. 구체적인 사례도 있어요. 최근에도 있었어요. 대외비라 구체적으로 말하긴 어렵지만 회의 관련 사항인데, 차관보고가 끝난 사안이 온라인으로 왔다 갔다 하면서 장관까지 못가고 다시 시작한 경우가 있어요. 정책사항이죠. 굉장히 중요한 사항에서 이런 사례가 발생하여 회의의 결정방식을 바꾸기까지 했어요. 세종시에 와서 결재 및 보고 과정이 더 길어지고, 발생빈도가 더 커질 여지가 있지요. 그 전에는 미리 가서 여쭙보고 방향을 잡고 기안을 할 텐데, 여기서는 그런 게 없어서 정책이 길어질 수가 있어요. 이런 경우에는 거의 한 달 정도 딜레이가 됩니다.

상당히 여파가 큰 것 아닙니까?

최소한 한 달 정도이고, 정책 사항이 바뀌는 거라 다 바뀌야 해서 여파가 커지요.

세종시 이전 전보다 이런 사소한 실패가 잦아진 건가요?

그런 것 같아요.

관리부분은 어떻게 달라졌는지요?

두 가지 측면이 있어요. 직원들 입장에서는 생활의 질은 더 좋아졌을 수 있어요. 업무와 관련하여서는 출장 등으로 더 나빠진 것 같아요. 의사소통의 거리감으로 더 어려워졌어요. 생활면에서 그 이전과는 비교해서 퇴근시간이 빨라진 것 같아요. 저는 세종청사 이전과 함께 방 얻어 있다가 2016년경에 가족이 이주했습니다.

지금 가족과 함께 하시면서 좋아지신 부분은 무엇인지요?

생활이 많이 좋아졌죠. 예전에는 거의 10시 이후에 퇴근했는데, 지금은 관리란 측면에서 약간 나아졌죠. 윗분이 안 계셔서 퇴근이 자유로운 부분도 있고, 최근의 분위기 자체도

워라밸을 지켜야 하는 분위기라서 더 그래요. 이런 것들은 긍정적이라고 볼 수 있어요.

세종시로 이전 후 정책수요자와의 관계는 어떻게 바뀌었는지요?

우리 같은 경우 정책수요자는 국민과 대언론 측면에서 보면 그쪽이랑 많이 접촉을 안 해서 큰 변화가 없는 것 같아요. 그 전에도 유선 상 또는 전화상으로 또는 보도 자료를 통해서 했기 때문에 큰 변화는 없어요. 그런데 산하기관과의 관계는 확실히 준 것 같아요. 우리의 산하기관은 주로 분당에 있는데도, 그전에는 1시간 정도의 거리인데 지금은 2시간 정도의 거리로 늘어나서 만나기보다는 유선통화가 더 많아졌죠. 의사소통에서 실제적인 문제가 생겼죠. 계속 전화통만 붙잡고 있어요. 예산이나 정책, 집행과 관련한 통화입니다.

국회와의 관계는 어떠십니까?

국회는 시즌이 있어요. 결산시즌에 가고, 9월 이후 국감, 예산시즌 특히 지금과 같은 4분기에 그 전에는 많이 갈 때는 한 달에 12번 갔는데, 그 시전에는 체력적으로도 힘들어요. 끝나고 들어와서 정리해야 하는 데, 기관업무, 산하기관 업무협의, 국회 업무가 집중될 경우 거의 한 달에 10회 정도씩 출장을 가는 것 같아요.

과천에 있을 때랑 차이가 있는지요?

가야하는 횟수는 똑 같은데, 거리가 멀어져서 체력적으로 부담이 커요. 8시까지 국회에 도착해야 하니까 세종시에서 5시 반에 일어나서 오송역에서 6시 반차를 타야하거든요. 그렇게 되면 하루가 굉장히 힘들어요. 그리고 거의 막차를 타고 세종시로 오거든요. 재수 없으면 10시 또는 11시차를 타고 서울에서 출발해야 할 경우도 있어요.

이럴 경우 체력관리는 어떻게 하시는지요?

다들 버티기는 하는데, 문제가 나타나는 것 같아요. 저도 올해부터 몸에 좀 문제가 있어요. 큰 병은 아니지만 피부, 위장질환, 시력저하 등이 나타나요. 나이도 좀 문제가 되는

것 같아요. 45세 이상 되면 이전에 따라 출장에 따른 건강상의 문제가 발생하는 것 같아요. 담당업무, 직급별, 과부서 특성상 차이가 나지요. 어떤 곳은 거의 야근을 하는 부처가 있고요. 어떤 곳은 더 좋아진 부처도 있는 것 같아요.

이러한 변화가 보고서의 품질이나 정책의 품질에 어떤 영향을 주었나요?

국장님들께서는 많이 나빠지셨다고 하시는데, 그 전에 볼 때, 사무관 검토하고, 과장보고 하면 과장검토하고, 서너 차례 수정보완 거쳐서 국장까지 올라갔습니다. 보통 국장선 까지 가면 어느 정도 보고서가 거의 완성이 되요. 그런데 검토횟수나 시간이 많이 줄어든 것 같아요. 다만 굉장히 고도의 정책적인 사안의 경우는 크게 변동이 없는 것 같은데, 로딩을 계속 걸 수는 없으니까 중간 때에 있는 정책의 품질이 떨어지는 것 같아요. 고용부의 경우 기본계획, 전체 고용이나 정책에 영향을 미치는 것들은 장관보고까지 가야하니까, 이러한 것들은 장차관 보고까지 가는 정책들은 중요한 정책임. 조금 줄어들었을 수 있지만 크게 영향을 미치는 것 같지는 않는데, 보통 국장선이나 과장 선에서 끝나는 보고 들은 품질이 줄어들었을 거예요.

조직의 적응은 어떻게 보시는지요?

과천 시절에는 짜임새 있고 타이트했다면, 여기 와서는 루즈한 것은 있는데, 그렇다고 업무상으로 더 업무가 늘어난 것 같아요.

향후 세종시 정책을 보완한다면 어떤 점을 보완하면 좋을지요?

처음에는 병원, 문화시설, 주거시설 그런 것들이었는데, 요새는 가장 큰 것은 미세먼지인 것 같아요. 서해안 벨트의 화력발전소 문제가 큰 것 같아요. 그 나머지 기본적 인프라가 부족한 것은 감당할 수 있어요. 애들 교육이 문제가 되요. 여기에 정착하는 직원들은 거의 다 초등학생 때 정착을 하고, 중학생 이후에는 정착을 안했어요. 초기의 초등학생들이 중학교 졸업하고 고등학교에 들어가고 있어요. 학업적 문제, 인구구조 문제 등 대학의 문제보다는 초중고 학생들에 대한 교육의 질이 어떻게 담보가 되느냐가 문제인 것 같습니다.

다. 특목고등학교 진학 문제등에 고민을 하고 있어요.

## ○○부 K 사무관

저는 과천에 있을 때도 연고지가 지방이어서 오히려 내려와서 집이 더 가까워 졌어요. 지금도 주말부부이긴 합니다만. 가장 많이 바뀐 것은 출장이 많아진 거죠.

출장이 많아진 것 때문에 업무의 루틴에 변화가 있는지요?

공식적인 업무 프로세스는 변화된 게 없어요. 다만 검토과정에서 세밀함이 떨어졌어요. 특히 대면보고 때보다 좀 떨어진 것 같은데, 그렇다고 소홀한 것은 아니지만 예전보다 깊이가 떨어진 것 같아요.

이러한 변화가 보고서 품질에 영향을 주었는지요?

외부적으로는 영향이 있는 것 같아요. 결재보다는 보고서 검토에서 차이가 나는 것 같아요.

회의 상의 변화는 있는지요?

회의는 전문가와 현장의 실무자와 주로 이루어지는데 그분들과 회의는 여건상 서울 등 수도권에 집중되어 있기 때문에 서울 쪽으로 잡는 경우가 많아요. 회의 횟수는 크게 변하지는 않았지만 거리상 이유로 회의를 진행하기 위해서 회의장소와 자료 준비하는 과정에서 여기서 해서 올라가야 하므로, 이동한 거리도 부담이 되므로 회의의 질에 loss가 생긴 것 같아요. 회의 장소는 주로 서울역이나 용산역 근처인데, 회의 장소비도 만만찮기 때문에 공공 산하기관에서 회의를 진행하기도 합니다. 서울역이나 용산역은 교통은 편리하죠. 지방○○청에서도 하죠.

의사결정은 어떤 변화가 있나요?

저희 같은 경우 사전점검을 통해서 업무의 방향을 맞추기 때문에 착오는 적지만 보고의 타이밍이나 적시성이 떨어지는 경우가 많아요.

SNS로 보고하는 업무와 대면보고 하는 업무의 차이가 있는지요?

SNS로 하는 업무는 일상화된 그 전에도 해오든 업무가 대부분이고요. 연간계획에 나온 업무라든지 반쪽짜리 보고 같은 경우가 그렇지요. 간단한 행사도 그렇고요. 대면보고는 의견이나 검토할 사항, 법과 제도 및 정책 방향이 필요한 업무는 대면보고를 할 수 밖에 없죠. 이런 업무는 대부분 장·차관까지 간다고 볼 수 있어요. 국회나 BH로도 가고요. 이런 업무는 중요도가 높다고 할 수 있죠.

세종시 이전 후 언론, 산하단체, 국민과의 관계상 변화가 있는지요?

요즈음은 관계가 대면으로만 이루어지는 것이 아닌 것 같아요. 우리 같은 경우 산하단체가 대부분 울산에 있는데, 의견 수렴 등이 정보통신의 발달로 원거리에서도 가능하고요. 일반 국민들도 오히려 세종시가 국토의 중앙이라 이전에는 수도권 국민의 의견이 많이 반영되었다면 지금은 전국의 교통망의 발달로 편리해서 전국적인 의견을 수렴하는 것 같아요. 물론 전문가들의 의견수렴은 좀 어렵지만요.

세종시 이전 후 업무성과가 달라진 게 있을 지요?

크게 달라진 것은 없어요. 시간이 지나면 세종중심으로 더 잘 돌아갈 것 같아요. 전문가들도 앞으로는 더 쉽게 세종으로 접근할 수 있을 것 같아요.

국장님들과 과장님들 및 실무자분들의 성과에 대한 인식차이가 생기는 데 그 이유가 뭐라고 생각하십니까?

제 생각에는 출퇴근 거리의 차이인 것 같습니다. 왜냐하면 국장님들은 연세도 있으시고, 자제분들 교육도 있고 해서 주로 서울에 거주하시고요. 그 외 과장급은 중, 고참 위주로

서울에 계시고요. 사무관이나 주무관급은 세종에 거의 거주하거든요. 그렇기 때문에 출퇴근 거리상으로 심리적, 체력적 부담이 생겨서 인식의 차이가 나는 게 아닐까요.

상급자가 계시는 날과 그렇지 않는 날의 관리상 차이가 있는지요?

아무래도 차이가 없다고 할 수는 없겠죠.

출장 등 이러한 변화에 대한 노하우가 있는지요?

직원들끼리 곳곳에서 시간을 세이브 할 수 있는 노하우를 공유하고 있습니다.

## ○○부 C사무관

타기관의 세종시 이전 후 사무관님께서 근무하는 조직의 변화가 있었는지요?

저희 부처의 보고, 결재, 회의, 관리의 변화는 거의 없어요. 다만 달라진 것이 있다면 예산과 관련하여 기재부가 내려가는 바람에 출장을 세종시로 가는 경우가 있는 데, 큰 변화라고 보기는 어려운 것 같아요. 왜냐하면 광화문에서 과천까지 이동했는데, 지금은 과천에서 세종시로 이동하는 차이인데, 사실은 큰 차이는 아니에요. 교통편이 항상 있는 게 아니라서 조금 불편한 것과 시간적으로는 한 2시간 정도 차이가 나는 것 같아요. 예전에는 택시타고도 이동할 수 있었는데, 지금은 ktx를 타는 차이가 있긴 하네요. 그래도 기재부 업무가 1년에 몇 번 안되기 때문에 별 차이는 못 느껴요. 일 년에 2-3일 정도요.

회의에서의 변화가 있는지요?

우리 부의 경우 부처 간 회의는 그렇게 많지 않아요. 대부분 자체 내부의 회의라서 큰 변화가 없지요. 전문가들이 대부분 서울에 계시고요. 소관 산하기관 들이 내려가 있는 경우가 있는데, 그 분들이 불편할 수는 있겠죠. 이분들이 불편하지 않도록 웬만 하면 예전만큼 회의를 잡진 않고 예전엔 회의를 1년에 10번 했다면 지금은 한 2번 정도만 하는 것

같아요. 필요하다면 대부분 전화로 하죠. 다만 우리 내부의 회의 패턴에는 큰 변화가 없어요. 그 분들은 오고 싶어 하시기도 하지만 멀리서 오는 분들 배려하는 차원이고, 이러한 변화가 우리부처의 업무에 큰 차이는 없어요. 대부분 전화로 처리 가능하거든요.

전화로 하시다보면 의사소통 상 어려움은 없는지요?

아무래도 모여서 같이 하는 것보다는 일방향이 될 가능성이 높죠. 그리고 많은 이야기를 전화로 하기는 어렵거든요. 서면으로 하게 될 경우도 많아요. 예전보다는 커뮤니케이션이 줄어든 것은 사실이죠. 그렇다고 성과에 큰 차이를 주는 정도는 아닌 것 같아요.

타기관의 이전으로 출퇴근 시간의 변화는 있는지요?

예전보다 조금 자유로워졌다고 하지만 아직도 국·과장님이 계시면 조심스러운 부분이 있죠. 다만 전반적인 분위기가 워분들도 일이 있으면 가라는 분들이 많아졌어요. 물론 저녁 같이 먹자고 하시는 분도 있지만 예전에 비해서는 줄었어요. 김영란 법, 미투, 신세대 등의 요인이 있어서 그런 것 같아요. 예전에는 무조건 남아있어야 하는 분위기였다면 지금은 국·과장님의 스타일에 따라 다른 것 같아요. 전체적으로는 좀 더 자유로운 분위기죠. 과마다 차이도 있어요.

언론이나 타 부처, 국민과의 관계에서 변화가 있는지요?

저희 부처는 타부처와 업무가 많지 않아요. 간혹 모이는 경우 BH나 국무총리실 주관 하에 모이는데, 그 경우에도 주로 서울에서 모이므로 별 차이가 없어요. 그 외 타 부처와의 업무는 예전이나 지금이나 전화로 많이 했기 때문에 별 차이가 없어요. 언론도 그때나 지금이나 별 차이가 없어요.

정책품질이나 보고서 품질의 변화는 있는 지요?

저희들은 큰 차이가 없는 것 같아요.



# 행정기관의 세종시 이전에 따른 업무프로세스 변화 연구에 관한 공무원 인식조사

안녕하십니까?

본인은 서울대학교 행정대학원 박사과정 학생으로서 『행정기관의 세종시 이전에 따른 업무프로세스 변화 연구』에 대한 박사학위 논문연구를 수행하고 있습니다.

본 설문조사는 행정기관의 세종시 이전에 따른 조직루틴(결재, 회의, 관리 등)변화, 조직성과 변화에 관한 연구를 위하여 진행하고 있습니다.

응답해 주신 소중한 의견은 무기명으로 처리되어, 순수하게 연구목적으로만 사용될 것입니다. 아울러 조사에 응답해주신 내용 및 개인정보는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의해 비밀이 보장됨을 알려드립니다.

바쁘신 가운데 귀한 시간을 내주셔서 진심으로 감사드립니다.

---

▣ 연구책임 : 서울대학교 행정대학원 박사과정 김찬우(010-6206-2267)

▣ 지도교수 : 서울대학교 행정대학원 교수 정광호(02-880-5606)

---

■ 근무환경

문1. (타)기관의 세종시 이전 전을 기준으로 각 시점에서 현재 귀하의 대면접촉기회 문항의 빈도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까? 각 문항에 대해 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다. 단, 접촉빈도는 하루에 한 번 이상일 경우에도 1회로 간주합니다.

문 항	이전 전 <sup>14)</sup>					직후 1년 <sup>15)</sup>					현재		
	주 1회 미만	주 1-2회	주 3-4회	주 5-6회	주 7회 이상	주 1회 미만	주 1-2회	주 3-4회	주 5-6회	주 7회 이상	주 1회 미만	주 1-2회	주 3-4회
1) 상관과의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
2) 동료와의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
3) 부하와의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
4) 관련부처와의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
5) 연구기관과의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
6) 전문가와의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
7) 산하단체와의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
8) 언론과의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
9) 국회와의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③
10) 민원인과의 접촉빈도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③

1-1. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 부서 내 직원 간의 대면접촉빈도가 대폭 줄어든다. 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 그대로이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

14) 응답자께서 해수부, 기재부, 국토부 소속이실 경우 2012년 12월에 세종시로 이전하였으므로 그 전의 기간(ex. 2012년)을 의미하고, 복지부, 산업부, 고용부 소속이실 경우 2013년 12월에 이전하였으므로 그 전의 기간(ex. 2013년)을 의미합니다. 행안부, 과기정통부, 통일부, 국방부 소속이실 경우 1단계로 이전한 해수부, 기재부, 국토부와 마찬가지로 2012년 12월 전의 기간(ex. 2012년)의 기억을 되살려서 응답해 주시면 됩니다.

15) 응답자께서 해수부, 기재부, 국토부 소속이실 경우 2012년 12월에 세종시로 이전하였으므로 직후 1년은 2012년 12월에서 2013년 12월까지를 의미하고, 복지부, 산업부, 고용부 소속이실 경우 2013년 12월에 이전하였으므로 직후 1년은 2013년 12월에서 2014년 12월까지를 의미합니다. 행안부, 과기정통부, 통일부, 국방부 소속이실 경우 1단계로 이전한 해수부, 기재부, 국토부와 마찬가지로 직후 1년인 2012년 12월에서 2013년 12월까지의 기억을 되살려서 응답해 주시면 됩니다.

문2. (타)기관의 세종시 이전 전을 기준으로 각 시점에서 현재 귀하의 출장횟수, 출·퇴근시간, 체력, 업무투입시간의 변화에 대한 질문입니다.

문 항	이전 전					직후 1년					현재				
	주 1회 미만	주 1회	주 2회	주 3회	주 4회 이상	주 1회 미만	주 1회	주 2회	주 3회	주 4회 이상	주 1회 미만	주 1회	주 2회	주 3회	주 4회 이상
출장횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문 항	이전 전					직후 1년					현재				
	기준					1시간 이상 감소	1시간 내 감소	그대 로 이 다	1시간 내 증가	1시간 이상 증가	1시간 이상 감소	1시간 내 감소	그대 로 이 다	1시간 내 증가	1시간 이상 증가
출·퇴근 시간	C					①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문 항	이전 전					직후 1년					현재				
	기준					매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가
체력	C					①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문 항	이전 전					직후 1년					현재				
	기준					매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가
귀하의 업무투입시간	C					①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

2-1. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 귀하의 출장횟수가 더 크다. 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

2-2. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 귀하의 체력적으로 더 힘들다. 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

2-3. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 귀하의 업무투입시간이 더 줄었다. 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

문3. (타)기관의 세종시 이전 전을 기준으로 각 시점에서 현재 귀하가 업무과정에서 느끼시는 시간압박의 변화에 대한 질문입니다.

3-1. (타)기관의 세종시 이전 전과 비교하여 현재 귀하는 시간압박이 증가하였다. 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.(☞ ①이나 ②를 선택하신 경우 3-2번 문항으로 이동합니다. ③, ④, ⑤ 중 하나를 선택하신 경우 바로 3-3번 문항으로 이동합니다.)

문 항	이전 전	직후 1년					현재			
	기준	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가
시간압박	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④

3-2. 귀하의 시간압박이 변화한 이유에 대한 질문입니다. 각 문항에 대해 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

문 항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통
1)	긴 출퇴근 시간으로 인한 체력 감소	①	②	③
2)	짧은 출장으로 인한 업무시간 부족	①	②	③
3)	원거리 출장 및 회의로 인한 체력 감소	①	②	③
4)	상급자의 부재로 인한 의사결정의 어려움	①	②	③
5)	출장 및 회의로 인한 이동시간 증가	①	②	③
6)	상급자의 부재로 인한 의사소통의 어려움	①	②	③

3-3. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 귀하가 업무과정에서 느끼는 시간압박이 더 크다. 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

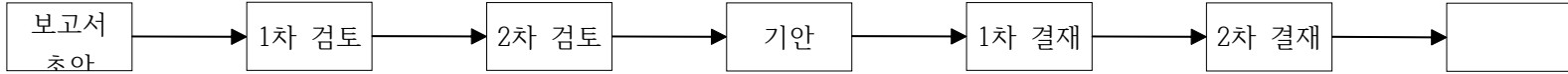
- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

문4. 행정기관의 세종시 이전에 대한 귀하의 의견 및 평소 업무에 대한 자기평가 질문입니다. 각 문항에 대해 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

문 항		전혀 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통	그렇 다	매우 그렇 다
1)	세종시 이전으로 새로운 권한이 추가·변경 되었다.	①	②	③	④	⑤
2)	세종시 이전으로 업무 환경이 변화하였다.	①	②	③	④	⑤
3)	세종시 이전으로 새로운 조직목표가 설정되었다.	①	②	③	④	⑤
4)	세종시 이전으로 조직의 유인설계(인센티브 구조)가 변경되었다.	①	②	③	④	⑤
5)	공공정책은 공동체 번영에 필수적이다.	①	②	③	④	⑤
6)	공공정책에 참여하여 보람을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
7)	공동체 문제 해결을 위해 정치적 협의과정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
8)	공익에 헌신하는 것은 의미 있는 일이라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
9)	공익에 헌신하는 것은 시민으로서 의무이다.	①	②	③	④	⑤
10)	공익에 헌신하는 것은 바빠도 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
11)	힘든 사람을 보면 안타까움을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
12)	우리는 함께 의존해 있음을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
13)	어려운 사람을 위한 복지프로그램이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
14)	자신의 이익보다 의무가 우선이다.	①	②	③	④	⑤
15)	나는 사회를 위해 희생할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
16)	사회에서 받은 혜택보다 더 많이 보답해야 한다.	①	②	③	④	⑤
17)	상대적 박탈감은 우리 사회에 나쁜 영향을 준다.	①	②	③	④	⑤
18)	누구나 기회 평등을 누려야 한다.	①	②	③	④	⑤
19)	불공정 경쟁은 우리 사회에 나쁜 영향을 준다.	①	②	③	④	⑤
20)	나는 현재 업무에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
21)	나는 현재 업무여건에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
22)	나는 타조직원들과의 관계에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
23)	나는 일을 하다 보면 시간이 어떻게 지났는지 모를 정도이다.	①	②	③	④	⑤
24)	나는 종종 지금의 일을 그만두고 싶을 때가 있다.	①	②	③	④	⑤
25)	나는 경쟁에서 뒤처지지 않기 위해 열심히 일한다.	①	②	③	④	⑤

■ 조직루틴16)

부서 내 정책결정(보고 및 결재) 프로세스(참고)



문5. (타)기관의 세종시 이전 전을 기준으로 각 시점에서 귀하 조직의 실제 정책결정 프로세스에서 나타나는 의사결정루틴의 내용변화에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까? 각 문항에 대해 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

문 항(양적 변화)	이전 전					직후 1년					현재	
	1회	2회	3회	4회	5회	1회	2회	3회	4회	5회	1회	2회
	이 상					이 상						
1) 하나의 보고서 초안에 대한 과(팀)장의 평균검토 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②
2) 하나의 보고서 초안에 대한 국(실)장의 평균검토 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②
3) 하나의 결재 문서에 대한 과(팀)장의 검토 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②
4) 하나의 결재 문서에 대한 국(실)장의 검토 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②
5) 주당 보고와 결재과정에서 대면보고 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②

문 항(질적 변화)	이전 전	직후 1년					현재	
		기준					매우 감소	조금 감소
		매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소
6) 하나의 보고서 초안 및 결재 시 들이는 시간과 노력	c	①	②	③	④	⑤	①	②
7) 결재가 제때 이루어지는 정도(적시성 <sup>17)</sup> )	c	①	②	③	④	⑤	①	②
8) 보고와 결재과정에서 부작용이나 대안검토 시간과 노력	c	①	②	③	④	⑤	①	②
9) 보고와 검토가 제때 이루어지는 정도(적시성)	c	①	②	③	④	⑤	①	②
10) 보고와 결재과정에서 전화와 SNS의 사용수준	c	①	②	③	④	⑤	①	②

5-1. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 귀하 조직의 의사결정루틴의 변화가 더 크다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

16) 조직 내 다수의 행위자들 간의 상호작용과정에서 나타나는 안정적이며 반복적인 패턴. 쉬운 의미로 조직의 관행.

17) 결재가 미루어질 경우 한 번에 일괄 결재하는 일이 자주 발생함.

문6. (타)기관의 세종시 이전 전을 기준으로 각 시점에서 현재 귀하는 귀하 조직의 의사소통루틴의 내용변화에 대해 어떻게 생각하십니까? 각 문항에 대해 귀하께서 동의하는 정도를 표시해 주시기 바랍니다.

문 항(양적 변화)	이전 전					직후 1년					현재				
	1회	2회	3회	4회	5회	1회	2회	3회	4회	5회	1회	2회	3회	4회	5회
	이				상	이				상	이				상
1) 주당 평균회의 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2) 월평균 영상회의 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3) 월평균 업무시간 외 직원 간 비공식적 만남 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4) 월평균 유관기관 및 전문가와의 회의 및 만남 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
5) 월평균 국회 및 언론 관계자와의 회의 및 만남 횟수	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문 항(질적 변화)	이전 전	직후 1년					현재				
	기준	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가
6) 회의 준비와 진행시간 및 진지한 토론 분위기가 감소함	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
7) 의사소통 과정에서 전화 및 SNS(카카오톡, 바로톡 등)의 사용증가	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
8) 수평적인 의사소통 및 업무협조가 증가함	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
9) 조직의 목표와 전략을 이해하는 수준이 증가함	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
10) 조직 내 직원 간 정보공유 수준이 낮아짐	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

6-1. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 귀하 조직의 의사소통루틴에 변화가 더 크다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

6-2. (타)행정기관의 세종시 이전으로 불필요한 회의가 줄어서 좋다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

6-3. (타)행정기관의 세종시 이전으로 꼭 필요한 회의를 못해서 아쉬움이 크다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

문7. (타)기관의 세종시 이전 전을 기준으로 각 시점에서 현재 귀하는 귀하 조직의 관리루틴의 내용변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

문항	이전 전					직후 1년					현재		
	기준					매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음
1 과(팀)장의 관리 역할 및 부담이 증가함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
2 국(실)장의 관리 역할 및 부담이 감소함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
3 업무 전반에 대한 자율성과 재량이 증가함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
4 과(팀)장과 타 직원 간 배움(OJT)의 기회가 감소함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
5 국(실)장과 타 직원 간 배움(OJT)의 기회가 감소함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
6 업무의 긴장도가 떨어짐	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
7 건의 및 고충을 전달할 비공식인 창구가 감소함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
8 하나의 민원에 대한 처리 기간이 증가함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③
9 직원 상호간 직무상, 관계상 갈등이 증가함	c					①	②	③	④	⑤	①	②	③

문항	이전 전					직후 1년					현재		
	6-7시	7-8시	8-9시	9-10시	10시 이후	6-7시	7-8시	8-9시	9-10시	10시 이후	6-7시	7-8시	
10) 퇴근 시간의 변화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	

7-1. 국회의 활동이 활발한 4분기(9-12월)와 나머지 기간인 1-3분기(1-8월)를 비교할 때 4분기(9-12월)에 귀하 조직의 관리가 더 느슨하다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

7-2. (타)행정기관의 세종시 이전으로 과(팀)장의 관리스타일이 달라졌다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

7-3. (타)행정기관의 세종시 이전으로 국(실)장의 관리스타일이 달라졌다.

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다



■ 조직성과

문8. (타)기관의 세종시 이전 전과 비교하여 각 시점에서 현재 귀하 조직의 보고서 품질에 대해 어떻게 생각하십니까?

문 항	이전 전	직후 1년					현재				
	기준	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가
보고서 품질	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문9. (타)기관의 세종시 이전 전과 비교하여 각 시점에서 현재 귀하 조직의 정책품질에 대해 어떻게 생각하십니까?

문 항	이전 전	직후 1년					현재				
	기준	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가
정책품질	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문10. (타)기관의 세종시 이전 전과 비교하여 각 시점에서 현재 귀하 조직의 업무성과에 대해 어떻게 생각하십니까?

문 항	이전 전	직후 1년					현재				
	기준	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가	매우 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	매우 증가
업무성과	c	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

▣ 다음은 응답자 특성에 대한 질문입니다.

SQ1. 직급

① 1-2급  ② 3-4급  ③ 5-6급  ④ 7-9급  ⑤ 기타( )

SQ2. 직군

① 행정직 ② 기술직 ③ 전문직 ④ 별정직 ⑤ 기타( )

SQ3. 담당업무

① 정책기획 ② 정책집행(비규제업무) ③ 규제집행  
④ 행정관리 및 지원(총괄업무 등) ⑤ 기타( )

D1. 성별

① 남성 ② 여성

D2. 연령

① 29세 이하 ② 30-39세 ③ 40-49세 ④ 50세 이상

D3. 혼인상태

① 기혼(☞ D3-1번 문항으로 이동)  
② 미혼(☞ D4번 문항으로 이동)  
③ 기타(☞ D4번 문항으로 이동)

문D3-1. 배우자의 직장생활 여부

① 예 ② 아니오

문D3-2. 자녀 여부

① 없음 ② 미취학 아동 ( )명 ③ 초등학생( )명  
④ 중학생( )명 ⑤ 고등학생 ( )명 ⑥ 대학생 이상 ( )명

D4. 함께 살고 있는 가족 구성원

① 본인만(1인가구) ② 배우자 ③ 배우자 및 자녀  
④ 배우자, 자녀 및 부모 ⑤ 기타( )

D5. 세종시 거주여부

① 거주(☞ 5-1번 문항으로 이동)  
② 비거주(☞ 5-2번 문항으로 이동)  
③ 기타(☞ D6번 문항으로 이동)

문D5-1. 거주기간

① 1년 미만 ② 2년 이상-3년 미만 ③ 3년 이상-4년 미만  
④ 4년 이상-5년 미만 ⑤ 5년 이상

문D5-2. 거주지역

① 서울 ② 경기 ③ 충청 ④ 기타( )

D6. 재직기간

① 5년 미만 ② 5년 이상-10년 미만 ③ 10년 이상-15년 미만  
④ 15년 이상-20년 미만 ⑤ 20년 이상

♣ 바쁘신 와중에도 끝까지 설문조사에 협조해 주셔서 진심으로 감사드립니다 ♣