

연구논문

세종시 이전에 따른 공무원의 대응방식변화에 관한 연구:
중앙부처 공무원의 조직 내 루틴화된 업무에 관한 대응을 중심으로*

김 찬 우**

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 연구방법 및 분석모형
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 시사점

〈요약〉

본 연구는 중앙부처의 세종시 이전으로 인한 대응방식의 변화를 분석한다. 세종시 이전은 정치적인 요인에 의해 결정되어 대상부처의 의지와 무관하게 진행되었다. 본 연구는 이점에 착안하여 세종시로 이전한 4개 중앙부처와 4개의 잔류부처 소속 공무원을 대상으로 심층인터뷰를 진행하였다. 심층인터뷰 분석결과에 따르면, 이전부처와 잔류부처는 대응방식에서 변화의 정도가 달랐으며, 특히 그 변화는 이전부처에서 크게 나타났다. 대응방식을 의사소통, 의사결정, 관리의 차원에서 살펴보면, 의사소통 차원에서는 기존 대면회의와 대면보고가 화상회의, 화상보고 등으로 변화하였다. 의사결정 차원에서는 기존 심층검토, 대면결재에서 원샷검토, 사이버결재 등으로, 관리의 차원에서는 상시관리, 상시적 갈등조정에서 느슨한 관리 및 자율해결 등으로 변화하였다. 이러한 변화를 통해 정책결정의 질은 전반적으로 하락하였다고 인식하였다. 특히, 그 양상은 부처 간, 직급별로 상이하게 나타났으며, 고위직일수록 그 정도가 더 크다고 인식하였다. 이러한 결과는 향후 세종시 이전으로 인한 정책의 질 저하를 해소하기 위해서는 부처 간, 직급 간 인식 차이를 고려한 세밀한 정책이 필요함을 시사한다.

[주제어: 세종시 이전, 중앙부처 공무원, 정책결정의 질, 대응방식변화]

* 본 연구는 필자의 박사학위 논문의 일부임.

** 제1저자, 교신저자, 금강대학교 공공정책학부 조교수(chanwukim@ggu.ac.kr)

I. 서론

올해는 국무총리실을 시작으로 중앙부처가 세종시로 이전한 지 10년이 되는 해이다. 현재 세종시는 ‘10년이면 강산이 변한다’라는 말을 실감이라도 하듯이 도시의 외관뿐만 아니라 내용 측면에서 큰 변화를 맞이하였다. 중앙부처의 세종시 이전은 중앙행정 기관들을 지방으로 분산함으로써 수도권의 과밀화를 해소하고, 지역의 균형발전을 달성하려는 취지로 실시되었다. 그러나 시행 초기부터 많은 기대에도 불구하고 다양한 우려의 목소리가 터져 나왔다. 중앙행정 기관들을 분산시킴에 대한 각계각층의 반대와 우려가 상당했음에도, 2012년 9월에 ‘중앙행정기관 등의 이전계획’과 ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’이 마련되면서 세종시로의 행정기관 이전은 본격화되었다.

하지만 정부의 본래 의도와 달리, 세종시로의 이전은 다양한 차원에서 제기되었던 여러 변화와 문제가 초래되었다(이대희 외, 2018). 특히 공무원들의 빈번한 국회 출장의 경우 부서 내의 공동화와 업무시간 부족을 유발함으로써 의사소통 부재 등의 행정적 비효율을 유발하였다(허준영 외, 2015b; 허준영, 2013a 등). 정부는 세종시 이전 정책을 추진하며 최첨단의 인터넷망과 정보통신기술 그리고 고속철도 등의 수단을 통해서 분산에 따른 물리적 거리 문제를 충분히 극복할 수 있다고 전제하였다. 이러한 정부의 예상과 달리 이전에 따른 국회 등 출장 빈도수의 증가로 인해 공무원들은 회의와 결재 및 보고 과정에서 불편을 호소하였다. 특히 서울 출장 빈도와 출장시간의 증가로 인한 비용의 문제는 국회와 언론의 주요 쟁점이 되었다.

이러한 문제는 이전계획 수립 당시부터 논의된 것으로 현재까지도 학계와 언론 등에서는 세종시 이전에 따른 비효율성 극복 방안에 대해 활발하게 논의되고 있다. 논의의 시작은 본격적 이전을 시작하기 훨씬 이전인 2005년경으로 거슬러 올라간다. 대표적인 연구로 ICT 기술을 활용한 화상 회의로는 정책 조정이라는 목적을 달성하기 힘들다고 판단한(김찬동, 2005; 김찬동·김대건, 2005) 연구와 국회 출석과 관련하여 국정 운영상의 상당한 비효율성이 초래될 것으로 예측한(전영평, 2005) 연구가 있다. 전영평(2010: 85)은 중앙 정부의 지리적인 분할이 행정중심 도시의 이전 자체보다도 더 큰 비효율을 야기하는 요인이라고 지적했다. 최용환(2011)은 대국회 관계상의 문제, 정부 내부적 연계의 약화 그리고 국제 부분 및 민간 부분 연계의 약화 가능성을 문제 삼았다.

임형백(2011)의 연구에서는 일곱 가지 관점에서 세종시 이전을 비판했다. 첫째, 국가의 균형적 발전이라는 개념 자체의 모호성, 둘째, 행정기관 분산에 따른 비효율성, 셋째, 세종시 이전에서 기대된 파급력의 감소, 넷째, 도시 분산에 따른 국가적 경쟁력 약화, 다섯째, 국가 부채 증가, 여섯째, 통일 이후의 수도로서 부적합성, 일곱째, 지식 기반의 경제에서 대도시가 가진 중요성을 간과했다는 문제를 지적했다. 한편, 세종시 이전이 행정 공무원 근무나 생활상의 불편, 행정 기능 분산의 문제, 국회와 행정부의 업무적 관계, 대통령의 행정부 통솔 상의 문제, 세종시 생활권 형성상의 문제, 정부 청사 안전의 문제 등 여러 문제가 있으므로 반대로 정부세종청사를 서울 및 수도권으로 재이전할 필요가 있다(이대희 외, 2018)는 입장도 있었다.

이처럼 중앙부처의 세종시 이전으로 인한 여러 문제가 제기되고 있지만, 기존 선행연구들은 이전에 따른 문제를 단순히 예상하거나 원론적으로 제기하는 것에 치중하였기에, 이전에 따른 조직 내부 프로세스의 변화를 파악해내기에는 어려운 점이 있었다(채원호·손호중, 2005; 전영평, 2010 등).

이러한 이유로 본 연구는 세종시 이전에 따른 조직 내부의 루틴화된 업무에 초점을 맞추어 실제로 행정적 비효율이 발생했는지, 만약 발생했다면 어떠한 양상으로 전개되었는지에 대해 경험적 연구를 진행하였다. 세종시 이전에 따른 행정적 비효율의 문제는 실제 행정을 담당하는 공무원이 누구보다 더 잘 알고 있을 것이다. 따라서 중앙부처의 공무원을 대상으로 한 실증분석을 통해 더욱 잘 이해할 수 있다. 부연하면 세종시 이전에 따른 비효율성 극복에 대한 논의는 이론적 토대를 근거로 연구모형을 설정하고, 행정 현장의 목소리를 신중하게 검증함으로써 실마리를 마련할 수 있을 것이다. 현재 진행 중인 세종시 국회 분원의 설치도 그 연장선에서 깊게 다룰 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 이론적 배경

1) 조직루틴의 개념 및 연구동향

조직루틴은 ‘안정적이며 반복적인 상호작용의 패턴’으로 정의할 수 있다(Nelson &

Winter, 1982; Pentland et al, 2012). 조직은 규정에 합치되는 행동을 반복하면서 나름의 안정된 패턴을 형성한다. 이러한 패턴은 개인이 아닌 집합적 행동의 수준에서 이루어지며, 조직의 구성원들의 상호작용 과정에서 인지 차원과 행동 차원에서 보이지 않는 기준을 형성한다. 이러한 기준은 조직의 행동을 설명하는 핵심요인이 되고, 이를 조직루틴으로 명명할 수 있다.

하지만 Stene(1940)이 조직루틴의 개념을 언급하고 상당한 시일이 지났음에도 불구하고, 아직도 연구자 간의 명확한 합의가 이루어지지 못하고 있다. 다양한 개념들은 각각 다양한 형태의 조직현상과 조직의 행동을 설명하는 장점이 있다(이병주, 2015). 따라서 조직루틴의 선행연구들을 통해 각각의 조직루틴의 특징을 파악하고, 조직루틴의 개념을 설정하고자 한다.

조직루틴에 관한 초기 연구는 조직루틴을 ‘프로그램’으로 보았다. Cyert & March(1963)는 조직루틴을 ‘습관’에 비유하며 컴퓨터의 프로그램처럼 입력에 의해 조직행동이 자동 산출된다고 하였다. 조직행동은 SOP처럼 일종의 실행프로그램으로 보았다(Stene, 1940; Nelson & Winter, 1982: 73). 이렇게 조직행동을 정의할 경우 개인차원의 습관을 조직차원으로 적용하는데 한계가 따른다. 이 한계를 극복하는 과정에서 ‘조직적 기억’, ‘유전자’, ‘통제·복제·모방 루틴’의 개념이 추가되었다(Perrow, 1967). 예를 들어 ‘유전자’로서 조직루틴은 유전정보가 다음 세대에 전달되듯이 조직루틴을 통해 조직의 행동이 전달된다고 설명한다.

한편 Giddens(1984)는 ‘사회적 행동’차원에서 조직루틴을 논의하였다. 사회적 행동으로서 조직루틴은 다수의 참여자들 간의 상호작용이므로 행위자들의 노력에 의해 수정과 변화가 이루어지는 점을 강조하여 조직루틴의 변화가능성을 제기하였다. Pentland & Reuter(1994)는 조직루틴을 ‘문법’에 비유하면서 안정적이고 반복적인 특징을 가지면서도 변이가 가능함을 지적하였다. 다만 구조라는 레퍼토리 안에서 선택의 변화만을 한정함으로써 문법을 넘어서는 루틴의 변화를 설명하는 데 한계가 있었다. Feldman(2000)은 조직루틴을 다양한 차원으로 분류할 수 있다고 함으로써 스스로의 변화가능성을 제기하였다. 조직루틴은 행동의 저장소(possibilities called repertoires of action)로서 다양한 선택을 통해 조직구성원의 과거 경험이 지식과 기억으로 저장된다. 새로운 경험이 주어지면 저장소 자체의 변화를 통해 조직루틴이 변한다는 것이다.

조직루틴에 관한 가장 최근 연구는 조직루틴을 명시적 측면(ostensive)과 실행적인 측면(performative)으로 구분하였다(Feldman & Pentland, 2003). 이러한 구분은 ‘언어’

와 ‘말하기’의 비유에서 알 수 있듯이 명시적인 측면이 실행적인 측면을 안내하여 정당성을 부여하고, 실행적인 측면은 반복적인 실행을 통해 루틴을 형성하고 유지하고 수정한다는 것이다. 명시적 측면과 실행적 측면의 상호작용 과정을 통해 조직루틴의 변화를 설명한다(이병주, 2015).

2) 조직 내부 대응방식 변화에서 조직루틴의 의의

본 연구가 조직루틴의 관점에서 대응방식을 의사소통, 의사결정, 관리과정으로 나누어서 분석하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 조직은 조직루틴의 묶음으로 조직루틴을 이해함으로써 조직의 업무를 잘 이해할 수 있다(Cyert & March, 1963). 또한 공무원의 업무는 의사소통, 의사결정, 관리로 구분 가능하다(Tichy, 1981; 오석홍, 2002). 이와 같은 분류의 장점은 실제 조직이 성과를 달성하는 방법을 구체화하여 파악할 수 있다. 둘째, Lorenzen(1997)은 조직을 조직구조, 대응방식의 묶음 그리고 행동으로 분류하였다. 그의 연구에 따르면, 대응방식의 묶음이 실질적이고 구체적인 과업의 차원에서 실제 조직구성원들의 행동이 발생하는 과정을 설명한다면, 조직구조는 미리 구성원들 사이의 관계를 설정해둔 것으로서 실제 행동을 수반하지는 않는다. 조직구조는 구성원들이 선택 가능한 행동의 한계나 범위를 지정하는 역할을 수행할 뿐, 성과를 추구하기 위한 구체적 행동 패턴을 제공하지는 않는다. 이러한 점에서 행동과 조직구조를 연결하기 위한 대응방식의 묶음이 필요하며, 대응방식의 묶음은 업무 과정으로 이해할 수 있다. 대응방식의 묶음을 통해서 행동과 조직구조를 연결하는 메커니즘을 파악할 수 있다.

셋째, 조직의 고유한 행동 방식은 공무원의 대응방식을 통해서 이해될 수 있다. 대응방식은 행위를 통해서 야기된 자연적 산물(natural product of action)이며, 이는 조직구조나 환경이 결정지은 것이 아니라 반복적 행위 자체에서 비롯된 것이다. 그리고 여기에 추가되어야 할 의미는 대응방식이 인위적 노력으로 달성된(effortful accomplishment) 결과라는 점이다(Pentland & Rueter, 1994; Feldman & Pentland, 2003; Orlikowski, 2002). 이와 같은 맥락에서 대응방식은 조직의 역사를 포함하고 있다. 넷째, 현재의 조직 상태나 모습은 대응방식을 통해 파악될 수 있다. 한편, 대응방식은 변화적인 속성(procedural natural of routine)을 내포하고 있고, 형성되고 있는 조직 과정(organizing)과 완성된 조직(organization) 사이에 위치하므로, 이를 통해 조직의 실제 변화를 감지할

수 있다.

그러나 이러한 변화가 세종시 이전으로 발생하였다고 하기 위해서는 신중한 접근이 필요하다. 김귀영(2006)에 따르면 루틴의 변화는 새로운 권한 관계의 설정, 조직목표달성의 실패, 조직 내 자원의 재분배, 인센티브 구조의 변경 등 여러 가지 이유로 진행되기 때문이다. 행정기관의 세종시 이전은 새로운 과업환경의 변화에 해당하는 것으로 세종시 이전으로 인한 루틴의 변화를 밝히기 위해서는 나머지 요인에 대한 충분한 고려가 선행되어야 할 것이다. 아울러 세종시로의 행정기관 이전은 조직의 업무환경을 여러 차원에서 바꾸어놓았다. 특히 정부 부처를 세종시로 이전함으로써 국회나 청와대를 비롯한 유관기관과의 물리적인 거리를 증가시켰다. 이러한 세종시로의 지리적 분산은 정책결정 방식인 의사결정(결재·보고서 검토), 의사소통(회의·소통) 그리고 관리(시간관리·갈등관리)에 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 예상이 가능하기 위한 이론적 논의를 살펴봄으로써 세종시 이전으로 인한 조직루틴 관점의 대응방식 변화를 더 잘 분석할 수 있을 것이다.

2. 선행연구의 검토

1) 지리적 분산과 의사소통

본 연구는 조직루틴의 관점에서 공무원의 대응방식을 의사소통, 의사결정, 관리의 측면으로 분류하여 세종시 이전으로 인한 업무 프로세스의 변화 과정을 설명한다. 세종시 이전이라는 지리적 분산과 관련하여 먼저 지리상의 근접성(geographic proximity)의 개념을 상정할 수 있다. 지리적 근접성이 높아질수록 의사소통이 용이하게 되고, 의사소통을 빈번해지며, 의도하지 않는 만남을 증가시킨다. 만약 동일한 장소에서 근무한다면 소속감이 증가되고, 공동체 의식의 공유가 가능하기에 협업과 혁신이 증대된다(Knoben & Oerlemans, 2006; Laursen et al., 2011; 하혜수·김철희, 2018). 지리적 근접성은 물리적인 거리, 거리에 대한 주관적인 인식, 운송 수단에 의한 이동시간 등으로 측정될 수 있다. 지리적 근접성 이론에 따르면, 가까운 거리에 행위자들이 공존하면 대면적인 상호작용(face-to-face interaction)이 촉진됨으로써 지식 전이(knowledge transfer)와 혁신(innovation)을 유발할 가능성이 커진다. 상대적으로 가까운 거리는 대면접촉을 통한 암묵지(tacit knowledge) 교환을 촉진하고 풍부한 상호작용 및 정보교환이 가능하기 때문

이다(Shaw & Gilly, 2000; Knobens & Oerlemans, 2006: 74; 하혜수·김철희, 2018). 국회·행정기관·청와대 그리고 전문가와의 물리적 거리가 가깝던 세종시 이전 전에는 혁신과 협업의 환경이었다면, 세종시 이전 후에는 협업이나 지식 전이가 상대적으로 어려운 환경이 조성된 것으로 볼 수 있다.

중앙부처의 세종시 이전으로 물리적 거리가 증가하여, 對 국회 관계, 국회출석, 당정협의, 국정감사 등과 관련한 국정운영 상의 비효율성을 상당히 발생시킬 것으로 예상되었다(전영평, 2005; 최용환, 2011). 전영평(2010)은 정부부처가 중앙행정 기관의 이전에 따라 국회·대통령 그리고 정책고객 등과 분리되면서 극심한 비효율성이 발생할 것으로 예상했는데, 이른바 '갈라파고스 군도'의 상황이 초래된다는 지적이었다. 특히 부처의 내부 소통 및 통합이 저해되는 정도가 심각할 것이라 보았다. 전영평(2010: 85)은 중앙정부의 지리적인 분할이 행정중심 도시의 이전 자체보다도 의사소통상의 비효율을 초래하는 주된 원인이라고 주장하였다.

양현모 외(2007)도 행정기관의 분산 배치에 의한 국정운영 상의 효율 감소의 핵심은 의사소통 문제가 될 것으로 예상했으며, 타 부처나 국회 관계에서의 소통 비효율성을 중심으로 문제를 제기했다. 그의 연구는 세종시로의 행정기관 이전에 따라 발생할 문제를 3가지의 차원으로 나누어서 분석하였다. 첫째 행정부 내부의 의사소통 차원이다. 불편한 의사소통으로 인해 내부 차원에서는 대통령과 행정부처의 지리적인 격차, 대통령과 국무총리의 관계, 부처 사이의 관계, 행정부 간 정책 조정 등의 문제를 예상하였다. 둘째 對 국회 차원의 의사소통의 불편이다. 對 국회 차원에서는 국정감사·조사와 국회 출석의 제도를 개선할 것을 제안했는데, 예를 들면 세종시 내에서 국정감사를 받을 수 있도록 조치하자는 것이다. 셋째 對 민간차원의 의사소통의 비효율이다. 對 민간부문과의 차원에서는 의사소통 상 비효율이 유발되는 바, 여러 형태의 네트워크와 IT 인프라를 형성함으로써 대부분의 업무를 온라인상에서도 해결할 수 있는 시스템을 구축할 것을 제안했다.

최용환(2011)은 對 국회 관계의 문제, 정부 내 연계성의 약화 그리고 국제부분 및 민간부분 연계성의 약화 가능성을 지적했다. 대 국회관계에서는 출석요구와 자료제출에 대한 대응에 문제가 발생할 수 있고, 공간적인 분리로 인해 국무회의를 비롯한 국정 연계성에 필요한 의사소통 비용이 증가되며, 수도권 및 서울에 집중되어 있는 시민사회·기업들과의 관계 그리고 대사관·국제기구와의 관계가 악화될 수 있다고 하였다. 이 연구는 소통 측면 중에서 특히 대외적 의사소통의 문제를 상대적으로 강조하였다.

조명래(2010: 14)는 의사소통상의 비효율성을 네 가지로 나누었는데, 첫째 청와대와 이전부처 사이 국무회의·비정기적 회의의 애로, 둘째 이전 부처와 잔류부처 사이의 장차관 회의의 취약, 부처 사이 의사소통의 애로, 셋째, 국회와 이전 부처 간 공무원 출석과 자료제출의 애로, 넷째, 이전 부처와 민간부분 및 시민단체 사이 교류의 부진과 낮은 접근성 등이다(허준영 외, 2015b).

허준영(2013a)은 실제 세종시 이전에 따른 정책 소통의 약화와 행정 비용의 증가를 실증적으로 제시했다. 그는 협의나 조정을 목표로 한 잦은 출장이 행정 비용을 늘렸고, 대면접촉 기회의 감소로 인해 정책 형성 및 집행상의 정부조직 내 소통이 약화되었음을 보고하였다. 따라서 세종시 이전은 정부조직의 공간적인 분산이라는 측면과 공무원 인식 분화나 조직성과의 관점에서 문제가 될 수 있다고 했다. 세종시 이전으로 이전 부처 공무원과 잔류부처 공무원 사이 이해관계의 변화나 소통의 약화 등에 따라 상호인식의 차이가 발생했다는 것이다. 특히 그러한 인식 차이는 조직 갈등의 원인이 될 것이라고 예상하였다(허준영 외, 2015b).

허준영 외(2015b)의 연구는 심층 면접과 설문조사를 활용해서 정부조직 내의 공무원 사이에 인식적 분화가 생긴 이유를 이전한 부처와 잔류한 부처 간 의사소통의 어려움과 이해관계의 변화 때문이라 가정하고서 연구를 진행하였다. 그 결과 이전한 부처 공무원들이 잔류한 부처 공무원들을 관료로 상정하는 등 인식 분화가 발생했다고 분석하였다. 또한 대면 소통을 선호하는 권위적인 조직문화가 변화하지 않은 채로 물리적 거리가 증가하여 의사소통이 악화된 것으로 보고하였다.

한편 허준영 외(2015a)의 연구는 근거 이론을 적용해서 의사소통의 측면에서 세종시 이전으로 인한 행정적 비효율성을 확인하였다. 분석결과, 비대칭적 기관 간 권력관계와 권위적 조직문화가 유지되면서 면대면의 소통 방식을 선호하는 관행이 유지됨으로써 의사소통의 비용 증가를 초래하였다고 한다. 정부가 내세웠던 화상회의 등의 정보기술 중심 대응책들이 제대로 활용되지 못한 까닭에 공무원들 스스로 업무 방식을 불신하는 것으로 드러났다.

최진혁(2015)의 연구는 세종시 이전이 정부부처·국회·대통령·민간 사이 의사소통의 어려움에 따른 다양한 비효율을 유발했고, 이를 해결할 대안으로 세종시에 스마트 워크 센터를 운영하거나 국회 분원을 설치할 필요가 있다고 지적하였다. 안선민·엄석진(2017)의 연구는 조직의 위계문화에 의해 대면보고의 관행이 유지되고 있고, 그러한 문화적 요인이 전면 개선되기 이전에는 실질적 의사소통 방식을 정보기술 수단으로

변경하기는 힘들다고 보고하였다.

하혜수·김철회(2018)은 정형적 정책과 비정형적 정책, 다부처 정책으로 정책을 구분할 때, 정형적 정책은 SNS와 전자결재를 통해 의사소통의 비효율이 상대적으로 적었으나, 비정형적 정책과 다부처 정책은 의사소통의 비효율로 인한 정책의 질 저하가 크게 나타났다고 보고하였다. 출장 회수의 증가로 인한 시간 낭비와 상호 대면의 부족은 비정형적 정책과 다부처 정책 수립에 더 많은 영향을 미쳤다는 것이다.

이처럼 지리적 분산으로 인한 의사소통의 비효율에 관한 연구는 지속적으로 진행되었으며 행정조직 내부에서 의사소통의 부재로 인한 여러 가지 어려움이 초래되었음을 알 수 있다.

2) 지리적 분산과 의사결정

지리적 근접성 이론에 따르면, 지리적 근접성은 의사결정의 정확성을 제고함으로써 감독 및 규제를 보다 효과적으로 만들 수 있는 요인이다. 지리적 근접성 이론의 핵심 논리는 풍부한 지식 이전의 효과와 대면접촉 기회의 증가에 따라 조직적 의사결정의 질적 향상이 가능하다는 것이다(Defond et al., 2011; Kedia & Rajgopal, 2011; 하혜수·김철회, 2018). 또한 지리적 근접성은 포트폴리오 의사결정을 개선하고, 투자의 성과도 향상시켰다고 한다. 그리고 지리적 근접성은 분석가가 미래를 예측하는 일에 긍정적인 영향을 미쳤고, 감독과 규제도 보다 효과적으로 수행 가능하게 한다(Defond et al., 2011; Kedia & Rajgopal, 2011; 하혜수·김철회, 2018).

반면 지리적 근접성으로 인한 정보의 다양성은 업무의 특성에 따라 의사결정에 서로 다른 영향을 준다는 연구도 있다. 예를 들어 고수준으로 구조화된 업무의 경우 정보가 다양하면 그만큼 예측의 정확도를 저해하고 결과적으로 의사결정을 어렵게 만드는 경향이 있다(Iselin, 1988; Shields, 1983; Hwang & Lin, 1999). 반면 상대적으로 덜 구조화된 업무의 경우 정보가 다양하면 의사결정의 정확도는 크게 달라지지 않으나 의사결정의 시간은 감소시킨다고 한다(Iselin, 1989). 또 다른 관점의 선행연구에서는 정보의 다양성이 상황에 따라서 의사결정에 끼치는 효과가 달라질 수 있음을 주장했다(Raghunathan, 1999; Mullen et al., 1994). 예를 들어 상황을 정확하게 이해하고 있는 의사결정자의 경우 다양한 정보를 활용해서 의사결정의 질을 높일 수 있지만, 반대의 경우 다양한 정보가 오히려 의사결정자의 의사결정을 저해하는 요인으로 작용할

수 있다는 것이다(하혜수·김철희, 2018). 반대의 주장에 따른다면, 지리적 분산이 정보의 다양성을 오히려 저하시킴으로써 의사결정의 질적 향상을 유도할 수도 있다.

한편 김찬동(2005)은 행정중심의 복합도시 건설에 따른 국정 시스템의 효율성과 관련하여 주로 의사결정의 효율성으로 전제하였는데, 이를 위해 사회적 효율성과 경제적 효율성이 바탕이 되어야 한다고 주장했다. 즉, 의사결정 효율성의 제고를 위해 의사결정 참가자들의 여러 이해관계와 가치관 그리고 경제적 효율성(economic efficiency)이 민주적으로 드러난 상태에서 협상·대화·정보교환·상호양보를 통하여 더 나은 의사결정 내용과 품질의 정책적 결정을 구성해낸다는 사회적 효율성(social efficiency) 개념을 포함하는 종합적 개념(comprehensive concept)으로서의 대안적 효율성 개념이 필요하다고 했다(허준영 외, 2015a). 결론적으로 지리적 분산과 의사결정의 질의 관계에 있어 긍정적·부정적·중립적 결과가 모두 존재한다. 그러므로 실증적 분석을 통해서 경험적 검증이 이루어질 필요가 있다.

3) 지리적 분산과 관리

조경호 외(2009)는 정책적 시간 관리의 능력을 주목하면서 사무관의 역량으로 효과적으로 시간을 관리하는 능력이 필요하다고 주장했다. 특히 정부의 정책관리에서는 신속한 정책 결정도 중요하겠지만 무엇보다 정책 결정을 적절한 시기(timing)에 하는 것이 중요하다는 것이다. 이러한 논리를 따른다면 행정기관을 분산시키면 과하게 잦은 출장과 원거리 회의를 야기하므로 적절한 시간 관리야말로 필수적인 요소가 된다고 볼 수 있다. 임병호 외(2009)의 연구는 정부 대전청사 내의 이전 공무원을 비수도권 거주자와 수도권 거주자로 구분한 후 이전의 효과에 대해 그들이 가진 인식을 조사했다. 청사의 대전 이전으로 인한 불편한 점으로 서울로의 과다한 출장시간, 지방 근무로 인한 소외감, 가족과의 별거, 통근시간 과다, 주거비의 이중 부담, 결재처리 지연 등으로 인한 업무처리 시간 증대 순으로 응답비율이 나타났다. 특히 행정기관의 이전은 출장을 증가시킴으로써 업무할 시간의 결핍을 초래했다고 한다(류현숙 외, 2013). 이와 같은 경우 정책적 결정의 성과를 담보하는 중요한 요인은 효율적인 시간 관리가 된다.

전영평(2010: 85)은 장거리 회의 참석으로 인해서 업무의 공백뿐 아니라 업무 시간 자체의 부족이 야기되고, 부처 내부적 의사소통 및 통합도 저해될 것이라고 보았다. 한국능률협회(2012)는 세종시 이전으로 인한 업무환경의 변화와 공간적인 제약 조건

에 따른 행정적 비효율을 진단하고 행정 비효율성의 유발 요인에 대해 분석하였다. 이 연구는 심층면접과 포커스 그룹 인터뷰를 통해 이루어졌고, 세종시 이전으로 인한 행정 비효율성을 크게 세 가지로 예상하였는데, 그중 하나는 원거리 회의를 주로 진행할 시 이동시간이 증가하면서 초래되는 비효율성이다. 이를 해결하고자 스마트워크센터 운영상의 전략적인 운영 방향을 설정하고, 디지털행정 협업시스템을 확대하며, 디지털 행정환경의 조직문화를 혁신하고, 비효율적인 원거리 출장을 최소화하는 것이 대안으로 제안되었다(허준영 외, 2015b: 133). 이상의 연구들은 세종시 이전과 관련해서 발생 가능한 문제점들을 행정관리의 측면에서 예측하거나 전반적 현황을 조사한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 본 연구는 세종시 이전 전후, 잔류부처와 이전 부처의 비교를 통해 시간 관리가 어떻게 다르게 이루어졌는지를 비교 검토하고자 한다.

한편 중앙부처의 공무원이 갖춰야 할 또 다른 중요한 요소는 갈등관리 능력이다(조경호 외, 2009). 고위공무원인 실·국장뿐만 아니라 특히 과장·사무관은 조직의 내부에서 직원들 상호 간 발생할 수 있는 갈등을 해결해야만 하는 중요한 위치에 있다. 세종시 이전은 중참 이상의 과장과 고위공무원의 시외 출장을 증가시킴으로써 일반직 공무원들 사이에서 발생하는 갈등을 해결하는 데에 어려움이 증가시키는 경향이 있다(허준영, 2013a). 또한 세종시 이전으로 인해 이전부처 공무원과 잔류부처 공무원 사이의 인식 차이가 유발됨으로써 조직 간의 갈등도 야기되고 있다(허준영 외, 2015b). 또한 사회적 교환 이론의 관점에서 볼 때 세종시 이전은 심리적 계약의 위반을 범했고, 그 결과로 직무 불만족을 초래함으로써 조직 내부의 갈등을 초래한다(안선민 외, 2017). 이러한 선행연구 결과들은 지리적 분산으로 인해 갈등관리가 소홀해질 수 있음을 말해주며, 본 연구에서는 인터뷰를 통해 갈등관리의 변화를 확인하고자 한다.

4) 선행연구의 종합 및 본 연구의 의의

앞에서 세종시 이전에 따른 행정 비효율에 관련된 연구를 의사소통, 의사결정, 관리의 측면으로 나눠 검토했다. <표 1>은 앞서 논의했던 선행연구를 정리한 것이다.

〈표 1〉 선행연구 정리

	의사소통의 측면	의사결정의 측면	관리의 측면
장시영 (2003)			직업만족도에 가족과의 동거 여부가 중대한 영향을 미침
이원호 (2004)		공간적인 의사결정 과정과 주거지의 변동여부에 영향을 준 요인	고위급 공무원들의 잦은 출장에서 비롯된 관리 손실
전영평 (2005)	협력과 의사소통이 가능한지가 효율성 저하 문제의 핵심	정치적으로 활용되고 있는 행정중심 도시의 이슈 비판	직무수행 전념도의 약화와 공무원 사기의 저하
김찬동 (2005)		의사결정상의 효율성을 위해 사회적 효율성과 경제적 효율성이 바탕이 되어야	
양현모 외 (2007)	국정운영상의 효율성 저하 문제의 핵심은 의사소통		
임병호 외 (2009)		결재지연을 비롯한 업무처리시간 과다 문제	
전영평 (2010)	장거리 이동에 따른 부처 내부 의사소통과 통합 저해		잦은 출장으로 인한 업무의 공백 발생
최용환 (2011)	대국회 관계의 문제, 정부 내 연계성의 악화, 의사소통 비용의 증가		
임형백 (2011)		국가 경쟁력의 악화	
한국능률협회 (2012)	국회의 계속되는 대면 의사소통 요구에 따른 비효율, 원격 소통 시스템 미비에 따른 비효율	보고·결재 업무 방식에서의 비효율 유발, 조직 내 대면 의사소통을 선호하는 문화적 풍토에 따른 비효율	원격 업무처리 시스템의 미비에 따른 비효율
하혜수 (2010)		세종시 이전에 관련된 정책변동과 정치적 갈등	
조명래 (2010)	낮은 접근성에 따른 청와대와 이전부처 사이의 회의 애로, 이전부처와 비이전부처 간 장차관 회의의 취약, 부처 간 의사소통의 애로, 이전부처와 민간부문 사이의 교류 부진		
허준영 (2013a)	대면접촉 기회의 저하로 정책 형성 및 집행상의 정부 조직 내 소통 약화		잦은 출장에 따른 행정 비용 증가
류현숙·홍승희 (2013)			근무환경의 영역, 업무 효율성의 영역으로 나눠 직무 만족도 조사
허준영 외 (2015a)	이전부처와 잔류부처 사이 소통의 불편 증가		세종시 이전 부처 공무원들의 행정적 비효율성 경험
허준영 외 (2015b)	면대면의 소통을 선호하는 관행 유지로 인한 의사소통 비용 증가,		

	화상회의 등 정보기술 중심의 대안이 활용되지 못하는 문제		
최진혁 (2015)	대통령, 국회, 정부부처, 민간 사이 의사소통에 따른 비효율 발생		
안선민 외 (2017)			세종시 이전은 사회적 교환 이론의 관점에서 심리적 계약 위반으로 직무만족도 저해
안선민·엄석진 (2017)	대면 보고의 관행이 조직적 위계문화로서 유지되어 정보기술의 수단이 본래 기능을 못하는 문제		
하혜수·김철희 (2018)	비정형적, 다부처 정책에서 의사소통의 부재로 인한 영향이 크게 나타남		

선행연구들을 종합적으로 살펴보면, 대부분 세종시 이전에 따라 발생 가능한 다양한 문제를 예상하거나 세종시로 이전한 공무원들의 정착 및 적응 과정에서의 문제를 발견하는 연구라고 할 수 있다. 이 연구들의 분석 대상은 세종시 이전에 따른 행정조직 내부 프로세스의 변화에 집중하기보다 조직의 외적인 문제에 더 치중하고 있으며, 또한 대부분 정책결정 과정상의 한 측면에만 치우쳐 있는 만큼 종합적으로 세종시 이전에 따른 내부적 변화를 파악하기 어렵다. 따라서 본 연구는 행정조직의 내부적 변화 과정을 종합적인 관점에서 분석 가능한 모형을 구성한 후, 선행연구에서 세종시 이전에 따라 발생할 것이라 예측된 내용이 실제로 발생했는지 여부를 검토하고자 한다. 아울러 세종시 이전에 따라 공무원의 대응방식의 변화가 어떤 양상으로 전개되었는지를 검토하고자 한다. 이를 위해서 선행연구에서 논의된 내용을 의사소통(회의·소통), 의사결정(결재·보고서 검토), 관리(시간관리·갈등관리)로 통합하고 정책결정 과정상에서 세종시 이전에 따른 공무원의 대응양식 변화를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법 및 분석모형

1. 연구 방법

1) 연구의 방법 및 질문의 구성

본 연구는 질적 연구방법으로 진행하였다. 본 연구가 질적연구를 수행한 이유는

행정기관의 세종시 이전으로 인한 충격이 이전기관과 잔류기관에서 어떻게 다르게 인지하였고, 어떻게 대응하고 있는 가를 심도 있게 비교분석하기 위함이다.

연구의 수행방법은 질적 자료수집 방법인 심층인터뷰 방법을 사용하였다. 질적 연구는 연구 문제에 적합한 초점집단(focus group)에서 심층적인 자료를 추출하여 타당성있는 연구를 진행하는 것이 목적이므로 정보가 풍부한 사례 선정이 중요하다(신경림 외, 2004:110; 양난주, 2009). 본 연구는 세종시 이전 정책결정에 의해 일종의 자연실험처럼 이전부처와 잔류부처가 결정되었음을 착안하였다. 자연실험 상황을 가정할 경우, 이전부처와 잔류부처는 세종시 이전이라는 독립변수에서만 차이가 나고 다른 변수에서는 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 중앙행정기관의 세종시 이전 현황을 살펴보면 <표 2>와 같다.

〈표 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, 보건처
3단계	2014년 12월	법제처, 권익위, 국세청, 우정본부
4단계	2016년 4월	소청심위, 인사처, 안전처
5단계 (미이전 포함)	2019년 2월, 8월	행안부(2월) , 과기정통부(8월) , 통일부 , 국방부 , 외교부, 여성가족부, 법무부

이전한 부처와 잔류한 부처 중에서 비판적 사례추출방법(critical case sampling)¹⁾을 사용하여 대상부처를 선정하였다. 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 이전

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

으로 인한 효과를 비교적 유사한 성격의 집단을 대상으로 살펴봄으로써 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 잔류부처를 대표할 수 있다. 과기부는 과천청사에 위치하고 있어 과천에 잔류하고 있는 부처를 대표하는 통제집단이라 할 수 있다. 국방부는 안보 관련 대표적인 잔류부처로서 서울에 위치하고 있기 때문에 통제집단이 이전한 기관이 이전 전에 위치했던 지역을 모두 포함하고 있다.

아래의 <표 3>는 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> 인터뷰 질문의 개요

종류	질문의 개요
심층 인터뷰	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, 업무성과로 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?

2) 연구의 대상

본 연구는 세종시 이전에 따른 중앙부처 공무원의 대응방식 변화를 심층인터뷰 방법으로 살펴보는 것이다. 우선 심층인터뷰의 부처 및 대상은 8개 중앙행정기관의 직업공무원 17명을 선정하였다. 인터뷰 부처 및 대상자는 <표 4>에서 보듯이 이전/잔류 여부, 직급, 업무 특성에 부합하도록 적절하게 할당하였다. 본 연구는 중앙부처 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 4〉 인터뷰 리스트

구분	직급	인원(명)	부처	
			이전 부처	잔류 부처
심층 면접 (2018. 11-12)	국장	5	고용부 S 국장	국방부 Y 국장
			국토부 M 국장	행안부 K 국장
			해수부 L 국장	
	과장	5	고용부 K 과장	통일부 C 과장
			국토부 L 과장	행안부 D 과장
			산업부 J 과장	
	실무자	7	고용부 K 사무관	과기부 J 사무관
			국토부 C, D 사무관	행안부 L, M 사무관
			해수부 L 사무관	
합계		17	4개 부처	4개 부처
			8개 부처	

심층면접은 00부에서 근무하는 공무원을 국장급, 과장급, 실무자급으로 분류하였다. 2018년 11월에서 12월까지 약 2개월간 총 17명에 대한 심층면접을 진행하였다. 모든 면접은 면접대상자가 거주하거나 일하는 장소로 연구자가 방문하여 수행하였고 면접시간은 대부분 한 시간에서 두 시간 이내로 소요되었다. 세종시 근무자의 경우 주로 1층 출입구 옆에 마련된 회의실에서 인터뷰가 진행되었고, 서울 근무자의 경우 사무실, 청사주변 커피숍, 회의실 등에서 다양하게 진행되었다. 모든 면접은 사전에 연구의 취지와 목적, 질문 내용을 설명한 후 진행하였고, 모든 면접 대상자에게는 연구의 목적과 익명성 보장, 인터뷰의 내용은 연구목적으로만 사용될 것임을 설명한 후 서명을 득하였다. 연구 참여자의 사전 동의를 얻어 인터뷰 내용은 녹음되었고, 녹음파일은 면접 3일 이내에 필사 후 폐기하였다.

본 연구는 연구대상에 속한 공무원들을 대상으로 이전 전/직후 1년/ 현재 시점에서의 설문내용을 기억에 의존하는 방법²⁾으로 질문하였다. 이러한 방식은 기억이라는

2) 회고적 방식의 설문조사는 이미 지나간 과거에 대한 기억에 의존한다는 한계에도 불구하고, 심리학 및 교육학 연구에서 자주 사용되는 방식이다(한인영 외, 2018).

한계에도 불구하고, 대응방식의 변화를 분석하기에 적절한 방식이라 판단하였다.

IV. 분석결과

1. 인터뷰 결과 분석

1) 의사소통 차원 분석

(1) 회의와 보고

의사소통 차원에서 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 언제든지 필요할 때마다 수시로 회의를 개최하였으며, 회의 도중에 이탈하거나 다른 일을 하는 경우는 거의 없었다. 이러한 현상은 연구 참여자가 속한 모든 부처에서 공통적으로 발견되었다.

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

회의도 줄었다고 봐야지요. 왜냐하면 일상적으로 하는 회의들도 장차관 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).

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

다음으로 보고는 세종시 이전 전에는 대면보고를 선호하였다. 상관은 필요할 때마다 수시로 보고를 받았으며 보고의 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 않은 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. 예전에는 대면보고만 했다면 지금은 다양한 수단을 동원 다양한 방식의 보고를 병행하고 있다.

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).

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

(2) 협의와 소통

조직 밖의 의사소통 측면에서 협의의 경우 세종시 이전 前에는 대부분 담당자 본인이 참석하였으나 지금은 바쁜 일정으로 인해 대리참석이 많고, 이 경우 의사전달 과

정에서의 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 덜해졌다고 하였다. 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.

〈표 5〉 의사소통 차원 대응방식 변화

조직과정			세종시 移轉 前	現在
의사 소통	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
		소통	국회	대면소통
			타기관	편리한 소통(세종시 內) 유선전화 소통(세종시 外)
			전문가	간헐소통
			수시소통	

2) 의사결정 차원 분석

(1) 보고서검토

의사결정차원에서 대응방식 변화는 문서검토와 결재로 나누어 살펴보았다. 문서검토의 경우 세종시 이전 전에는 상관이 실무자를 수시로 불러서 밑줄을 쳐가며 고쳐

주었다. 한편 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 과장전결이나 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.

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 싶어 하시고 했는데, 지금은 왔다 갔다 하면서 기본적으로 검토할 시간이 줄어든 것도 있고. 이동 중에 본다는 것이 보통 어려운 일이 아니기 때문에 맥락만 맞으면 ok 빨리 진행해 이렇게 진행되는 일들이 는 것 같아요(○○부 C과장).

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

(2) 결재

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.

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).

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

〈표 6〉 의사결정 차원 대응방식 변화

조직과정			세종시 移轉 前	現在
의사 결정	조직 內	문서 검토	수시검토 밀출검토 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) 관리 차원 분석

(1) 출장, 휴가, 퇴근시간

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 세종으로 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 수궁하였다.

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 고 위직은 사적인 모임도 많기 때문에 특히 몇몇하게 가지요. 여차피 1년에 연가가 20일이 넘기 때문에 하루 30분, 1시간 연차 휴가를 내는 거지요. 30분 조퇴, 1시간 조퇴, 10분 조퇴도 있어요(○○부 K국장).

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

(2) 업무자율성, 갈등관리

기타관리 측면에서는 업무자율성, 갈등관리로 나누어 분석하였다. 업무자율성과 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 뿐만 아니라 비공식적 모임을 갖기도 어려워졌다. 따라서 조직의 관리가 상대적으로 느슨해졌다. 이러한 과정에서 과장의 역할이 상대적으로 커졌다고 한다.

물론 당연히 그 과를 비우다보면 직원들끼리 무슨 갈등이 있는지 없는지 파악하기가 일단 쉽지 않을 거고. 그런 게 예전 같으면 과장하고 같이 있으면서 담배 피우면서 만나기도 하고 차 한 잔 하면서 살짝 듣기도 하고. 기회가 되면 갈등을 조정해 보려고도 하고, 저녁을 같이 먹는다든지 점심을 같이 먹는다든지 하는데 그런 시간이 확실히 줄긴 줄었어요(○○부 C과장).

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

〈표 7〉 관리차원 대응방식 변화

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

V. 결론 및 시사점

세종시 이전으로 나타난 이전기관 공무원의 대응방식 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 의사소통 차원에서의 변화이다. 우선 회의는 이전 전에는 직원 전원이 참석하여 수시로 안전에 대해 심도깊은 논의를 주고받았다. 그러나 세종으로 이전한 부처의 경우 회의의 개최횟수가 크게 줄었다. 이마저도 회의에 일부만 참석하거나 대리참석이 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 차원에서의 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 검토를 끝내는 경우가 많다. 때로는 오타자나 문맥이 맞지 않아도 대세에 지장이 없다고 판단하면 지나치는(oversight) 경우도 흔하다. 결재의 장소는 세종시 이전 전에는 전자결재를 하더라도 주로 사무실이였다. 결재를 하다가 의문사항이 생기면 담당자를 수시로 불러서 확인한 후, 부족한 경우 반려하거나 보완한 후 결재를 하였다. 반면 세종시로 이전한 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 차원의 변화이다. 관리과정은 시간관리와 기타관리로 나누어 살펴 보았다. 우선, 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 시간관리 방식이 이전과 많이 변화하였다. 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 중참과장급 이상 공무원들의 거주지가 서울인 경우가 많고, 출장도 잦기 때문이다. 상관이 없기 때문에 실무자들은 눈치를 보지 않고 전보다 자유롭게 퇴근할 수 있었다. 연차의 사용과 관련한 변화로는 세종시로 이전한 기관의 경우 잔류기관에 비해 조퇴가 더 자유로웠다. 심지어 15분 조퇴도 많았다. 세종시 이전으로 탄력근무가 활성화된 것이다. 이점은 세종시 이전으로 인한 긍정적인 변화라 할 수 있다.

다음으로 기타관리는 업무자율성과 갈등관리로 구분하였다. 업무자율성은 업무 관련 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. 반면에 조직 내부에서 발생하는 갈등을 파악하기가 힘들어졌다. 갈등을 포착하였다 하더라도 해결할 수 있는 기회가 부족해졌다.

결론적으로 심층인터뷰 결과로 미루어 세종시 이전은 일부 긍정적인 측면도 있었으나 정책결정과정의 상당부분에서 질적 저하를 초래하였음을 알 수 있었다. 공무원들은 대부분 이러한 변화의 근본적인 이유가 국회 및 청와대와 세종시 간 거리의 증가라고 응답하였다. 특히 국회와의 거리가 떨어진 것이 가장 큰 이유라고 인식하였다. 국회가 서울에 있다 보니 장·차관은 국회에 대응하기 위해 서울에 머물 수밖에 없고, 주요 보직자들도 장·차관을 보좌하기 위해 출장이 증가할 수밖에 없다는 것이다.

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 올라갈 수밖에 없어요(○○부 J사무관).

앞에서 논의한 인터뷰 분석을 통해 본 연구는 다음과 같은 연구의 의의를 제시한다. 첫째, 본 연구는 세종시 이전의 문제를 기존 연구와는 달리 조직 내부의 대응방식

변화를 중심으로 고찰하였다는 점이다. 기존 연구가 대부분 세종시 이전에 대한 평가와 예측 및 이전으로 인한 공무원의 문제점과 대응방안을 주로 다루었다면, 본 연구는 조직내부의 루틴화된 업무에 관한 공무원의 대응방식변화로 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 분석결과 기존의 예상과는 달리, 세종시 이전으로 충격을 의사소통, 의사결정, 관리차원에서 기존의 루틴을 변화시키며 적극적으로 대응하고 있었다.

둘째, 연구의 결과와 관련한 의의이다. 세종시 이전은 부처 수준에서 단행되었다. 그러나 그 충격은 개인의 직급과 담당업무에 따라 다르게 전해졌다. 이러한 결과로 미루어 세종시 이전의 문제는 전체로만 볼 게 아니라 부처의 특성, 조직 내부의 직급과 업무 성격에 따라 다르게 접근해야 함을 알 수 있었다.

셋째, 세종시 이전 문제의 핵심은 이전부처와 국회와의 물리적 거리 증가에 따른 출장 시간의 증가라는 기존 주장의 재확인이다. 국회에 대응하기 위해 장·차관에서 사무관까지 연쇄적으로 출장이 증가하였고, 이에 대응하기 위해 의사소통, 의사결정, 관리방식에 변화가 생긴 것이다. 향후 세종시 정책에서는 국회와의 물리적 거리를 줄일 수 있는 정책대안이 시급하다고 할 것이다. 세종시 국회의사당 분원 설치의 물리적 거리를 축소하여 공무원의 잦은 출장과 이로 인한 시간과 비용을 줄이는 차원에서 논의되어야 할 것이다.

넷째, 중앙부처 공무원들은 정보통신 기술을 적극적으로 활용함으로써 변화에 대응하고 있었다. 특히 젊은 공무원들이 변화에 더 적극적이었다. 향후 세종시 이전으로 인한 비효율을 개선하기 위해서 세대별 정보격차 수준을 고려하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

한편 세종시 이전으로 인한 충격을 공무원 스스로 극복하고 있음을 알 수 있다. 중앙정부의 세종시 이전으로 인한 충격이 재정사업 성과에 단기적으로만 영향을 미쳤다는 연구결과(현보훈·강창희, 2021)처럼 공무원들이 환경변화에 적응적으로 대응하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점은 앞으로 세종시 이전과 같은 국가균형발전 정책을 펼치는 과정에서 공무원을 수동적 존재가 아닌 능동적으로 적응하는 존재임을 인식할 필요가 있음을 시사한다. 공무원을 정책의 단순한 집행자가 아니라 파트너로 인식함으로써 정책을 완성을 위해 그들의 목소리에도 귀 기울이는 과정이 필요한 것이다.

본 연구는 의의에도 불구하고 연구 과정에서 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 연구자료 수집과 관련하여 공무원들의 기억에 의존하여 데이터를 수집하였다는 점이다. 공무원들이 기억하는 이전 전과 후의 상황을 현재의 시점에서 파악하는 과정에서 기

역의 편이(bias)로 인한 오차가 발생할 수 있다. 둘째, 역사적 요인과 관련한 한계이다. 2012년을 기준으로 6년 동안 직급과 담당업무가 바뀐 공무원들이 있다. 심층 인터뷰에서 최대한 이러한 점을 고려하여 질문을 하였다. 하지만 직급과 담당업무의 변화에 따른 인식의 오류문제는 여전히 한계로 남아있다. 셋째, 부처별 특성의 차이를 완벽하게 통제하지 못하였다. 질적 연구는 양적인 접근과 달리 부처의 평균을 구하는 것이 아니라 개별 사례 중심으로 특성을 파악하는 것이 특징이다. 하지만 본 연구는 소속된 일부의 공무원을 대상으로 인터뷰한 결과를 통해 부처 수준에서 논의를 진행함으로써 환원적 오류(reductionism)를 피할 수 없다는 점이다. 본 연구가 진행된 2018년 이후 행안부와 과기부가 각각 2019년 2월과 8월에 세종시로 이전하였다. 이들 부처에 소속 공무원에 대한 추적 조사를 진행한다면 좀 더 통제된 연구결과를 얻을 수도 있을 것이다. 향후 연구에서 보완될 수 있길 기대한다.

참고문헌

- 김귀영. (2006). 조직루틴의 변화에 관한 연구: 행정자치부 팀제도입사례를 중심으로 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 김찬동. (2005). 행정중심복합도시와 국정효율성 확보방안. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 65-102.
- 김찬동·김대진. (2005). 거버넌스 효율성을 위한 정치행정시스템: 국정운영조정과 정책조정 사례를 중심으로. 한국행정학회.
- 류현숙·홍승희. (2013). 세종시 정부청사 이전에 따른 공무원의 일과 삶의 만족도 분석. 「현대사회와 행정」, 23(3), 203-224.
- 신경림·조명옥·양진향. (2004). 질적연구방법론. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 안선민·신승윤·이수영. (2017). 세종시 이전이 공무원 직무만족에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 29(2), 297-324.
- 안선민·엄석진. (2017). 위계문화가 정보기술 활용에 미치는 영향에 관한 연구: 세종시 이전 중앙행정기관을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 24(1), 65-97.
- 양난주. (2009). 노인돌봄미바우처 정책집행분석: 선택과 경쟁은 실현되는가?. 「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.
- 이대희·김태룡·하혜수. (2018). 세종 청사: 어떻게 할 것인가?. 「한국사회와 행정연구」, 28(4), 31-60.
- 이병주. (2015). 사회복지전달체계에 관한 조직루틴 연구-동 주민센터를 중심으로 (Doctoral dissertation, 서울대학교 행정대학원).
- 이원호. (2004). [인문지리 1-경제, 교통, 지역개발 분야] 지역간 실업격차와 빈곤형성에 관한 연구. 대한지리학회 학술대회논문집, 69-69.
- 임병호·남태곤·지남석. (2009). 정부기관 지방이전에 대한 공무원의 인식 분석-정부대전청사 내 수도권과 비수도권 이전공무원의 인식차이를 중심으로. 「국토지리학회지」, 43(3), 325-337.
- 임형백. (2011). 행정중심복합도시 건설에 대한 비판적 고찰과 제언. 「한국정책연구」, 11(3), 235-257.
- 장시영. (2003). 정부청사입지와 대전 서구의 사회. 경제적 변화. 대한지리학회 학술대회논문집, 125-128.
- 전영평. (2005, April). 행정중심도시와 국정관리의 효율성. In 한국행정학회 Conference 자료 (pp. 9-23).
- _____. (2010). 국정운영의 측면에서 본 세종시 정부 분할 이전의 평가. 「사회과학연구」, 17(1), 75-95.
- 조경호·진종순·박석희. (2009). 공무원의 역할연구, 서울: 대영문화사.
- 조명래. (2010). 행정중심복합도시 촉진방안. 「열린충남」, 52, 8-26.
- 채원호·손호중. (2005). 수도기능 이전모형의 유형과 평가. 「지방정부연구」, 9(2), 159-177.
- 최용환. (2011). 세종시의 국정효율성 확보방안. 학술세미나, 11-35.
- 최진혁. (2015). 지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제. 「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.
- 한인영·박명숙·유서구·김경희. (2008). 초등학교 학교폭력 피해경험에 대한 전국조사: 성인의 회고적 보고에 의한 연구. 「아동학회지」, 29(1), 155-167.
- 허준영. (2013a). 중앙행정기관의 세종시 분산에 따른 정책소통 실태분석 및 개선방안. 「기본연구 과제」, 2013, 1-382.
- 허준영·권민영·조원혁. (2015a). 세종시 이전 기관 공무원이 경험하는 행정비효율성에 관한 연구. 「한국행정정보」, 49(3), 127-159.

- 허준영·이건·윤건. (2015b). 기관 분산에 따른 중앙공무원의 인식 분화 및 원인 탐색. 「한국사회와 행정연구」, 26(2), 115-139.
- 현보훈·강창희. (2021). 중앙정부의 세종시 이전이 재정사업 성과에 미친 영향. 「재정학연구」, 14(1), 27-61.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, NJ, 2, 169-187.
- DeFond, M. L., Francis, J. R., & Hu, X. (2011). The geography of SEC enforcement and auditor reporting for financially distressed clients. Available at SSRN.
- Feldman, M. S. (2000). Organizational routines as a source of continuous change. *Organization science*, 11(6), 611-629.
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative science quarterly*, 48(1), 94-118.
- Giddens, A. (1984). *Elements of the theory of structuration*.
- 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.
- Kedia, S., & Rajgopal, S. (2011). Do the SEC's enforcement preferences affect corporate misconduct?. *Journal of Accounting and Economics*, 51(3), 259-278.
- Knoben, J., & Oerlemans, L. A. (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71-89.
- 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.
- Lorenzen, M. (1997). Learning in space: Some properties of knowledge, interaction, and territory in neo-institutional geography.
- 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.
- Nelson, R., & Winter, S. (1982). An evolutionary theory of the firm. Belknap, Harvard, 41.
- 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.
- Pentland, B. T., Feldman, M. S., Becker, M. C., & Liu, P. (2012). Dynamics of organizational routines: A generative model. *Journal of Management Studies*, 49(8), 1484-1508.
- Perrow, C. (1967). A framework for the comparative analysis of organizations. *American sociological review*, 194-208.
- 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.
- Stene, E. O. (1940). An approach to a science of administration. *American Political Science Review*, 34(6), 1124-1137.
- Tichy, N. M. (1981). Networks in organizations. *Handbook of organizational design*, 2, 225-249.
- Yin, R. K. (2003). Case study research design and methods third edition. *Applied social research methods series*, 5.

Abstract and Key Words

A Study on the Change in the Response of Public Officials after Sejong City Relocation

Kim, Chan-woo
Gumgang University

This study analyzes the changes in the response caused by the relocation of central ministries to Sejong City. The relocation of Sejong-si was determined by political factors and proceeded regardless of the will of the target ministry. Focusing on this point, this study conducted in-depth interviews with public officials belonging to four central ministries and four residual ministries that moved to Sejong City. According to the results of the in-depth interview analysis, the degree of change in the response method was different between the previous ministries and the remaining ministries. In particular, previous ministries' changing is so magnificent. In terms of decision-making, it has changed from in-depth review, face-to-face payment to one-shot review, and cyber payment, and from regular management, regular conflict mediation to loose management and autonomous resolution. Through these changes, it was recognized that the quality of policy decisions generally declined. In particular, the pattern was different between ministries and by position, and it was recognized that the higher the position, the greater the degree. These results suggest that in order to resolve the decline in the quality of policies caused by the relocation of Sejong City in the future, detailed policies considering differences in perception between ministries and positions are needed.

[Key Words: Sejong city relocation, central government officials, The quality of policy decisions, The change in the response method]