

# 지리적 분산이 정책결정의 질에 미치는 영향 분석

## : 세종시 이전 사례를 중심으로\*

The Effect of Geographic Dispersion on Decision Quality

: The Case of Sejong City

하혜수\*\* · 김철회\*\*\*

Ha, Hyue-Su · Kim, Cheol-Hoi

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 분석 틀
- III. 지리적 분산이 정책결정의 질에 미치는 영향 분석
- IV. 결론

본 연구는 공무원과의 심층면담을 통하여 중앙부처의 분산이 정책결정의 질에 미치는 효과를 분석하는 데 목적이 있다. 이론적 논의에 기초하여 지리적 분산의 하위 변수로 대면접촉, 시간압박, 집단토론으로 나누고, 정책의 유형을 정형적, 비정형적, 다부처 정책결정으로 구분하였다. 분석결과 첫째, 정형적 정책의 경우 전례와 SOP의 존재, 전자결재와 SNS의 활용 등으로 인해 중앙부처의 세종시 이전이 정책결정의 질에 미치는 효과는 미미한 것으로 나타났다. 둘째, 비정형적 정책의 경우 대면접촉의 부족, 시간압박으로 인한 검토시간의 부족, 집단토론의 기회 축소 등으로 인해 정책결정의 질에 미치는 효과가 큰 것으로 나타났다. 셋째, 다부처 정책의 경우 중앙부처의 분산은 정책지원 공무원의 과부하, 집단토론의 곤란성으로 인해 정책의 질에 미치는 효과가 큰 것으로 나타났다. 결론적으로 중앙부처의 세종시 분산은 비정형적 정책과 다부처 정책에 있어서 정확성과 적시성을 떨어뜨릴 수 있어 이에 대한 대책이 필요한 것으로 나타났다.

\* 이 논문은 2017년도 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문을 수정·보완한 것이며, 저자는 학술대회 토론자 및 논문 심사자 분들의 유익한 논평에 대해 감사드립니다.

\*\* 주저자, 경북대학교 행정학부 교수

\*\*\* 교신저자, 한남대학교 행정경찰학부 부교수

논문 접수일: 2018. 4. 24, 심사기간: 2018. 4. 24~2018. 5. 15, 게재확정일: 2018. 5. 15

□ 주제어: 세종시 이전, 정책결정의 질, 정형적 결정, 비정형적 결정

This study analyzed how the geographic dispersion of central government departments influenced on the decision quality in public policy-making. We divided sub-variables of geographic dispersion into face-to-face contact, time pressure, and group discussion, and policy typology into routine policy, non-routine policy, and multi-departmental policy on the theoretical basis. To find out impacts of geographic dispersion on decision quality, we carried out mainly in-depth interview with directors and heads of the departments who play the key role in public policy-making. The analysis results are as followings. First, in cases of routine policy the impacts of geographic dispersion were insignificant, because government has overcome the troubles through the practical use of electronic approval and SNS. Second, in cases of non-routine policy the geographic dispersion had the negative impacts on the decision quality by the decreased opportunities of face-to-face contact and group discussions, but the increased time pressure to review. Third, in cases of multi-departmental policy the geographic dispersion also had the negative impacts on the decision quality due to increased time pressure and work overload of high-rank officials. Finally, we suggested that Korean government have to search the alternatives to cope that problem since the geographic dispersion decreased the accuracy and timeliness of public policy-making.

□ Keywords: Sejong City, Decision Quality, Routine Policy, Non-routine Policy

## I. 서론

중앙부처의 세종시 이전은 신행정수도 건설, 행정도시 건설, 세종시 수정안 등으로 우여곡절을 겪었지만 2018년 현재 당초 예정된 정부 부처(12부 4처 2청)의 대다수가 이전되었다. 중앙부처의 이전 정책이 수립될 당시부터 국정의 비효율성에 대한 우려의 목소리는 존재하였다. 한국행정연구원·한국행정학회(2009: 17-29)는 중앙부처의 분할에 따라 매년 3-5조원의 비용이 발생하며 향후 20년간 100조원 이상의 국정 비효율이 발생한다고 추정하였다. 이러한 국정의 비효율성에는 정책의 품질 저하, 공무원과 정책수요자의 이동비용, 그리고 남북통일 이후 제기될 재이전 비용 등이 포함되어 있었으나 가장 직접적인 관심은 공무원과 정책수요자의 이동 및 체재에 따른 비용이었다.

그동안 세종시에 관한 선행연구의 대다수는 청와대-국회-중앙부처의 지리적 분산으로 인해 예상되는 문제점에 초점을 두고 있다. 세종시 이전이 본격적으로 시작되기 전에 수행된 연구의 경우 극히 일부(하혜수, 2013)를 제외하고는 세종시의 자족성 부족, 수도권 인구의 분산효과 미흡, 그리고 행정의 비효율성을 지적하고 있다(김갑성, 2010; 김동욱, 2010; 김은경, 2010; 전영평, 2010). 세종시 이전 후의 연구는 중앙부처의 분산배치로 인해 발생하는 행정의 비효율성에 초점을 맞추고 있다. 허준영 외(2015)는 근거이론을 적용하여 세종시 이전 공무원의 소통기반의 부족에 따른 국정 비효율과 비용증가를 지적하고 있다. 중앙부처의 분산은 투입 측면의 비효율성뿐만 아니라 정책결정의 품질과 같은 성과 측면의 비효율성을 초래할 수 있는데, 그에 대한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다.

사실 세종시 이전은 정책결정자의 지리적 근접성 부족으로 인한 대면 접촉의 부족, 정보의 질 저하, 이동에 따른 피로감과 직무에 대한 몰입도 저하, 그리고 집단토론의 기회 감소를 초래하여 정책결정의 정확성과 적시성을 떨어뜨릴 수 있다. 이러한 정책결정의 질 저하는 정책의 완성도와 적시성을 떨어뜨리고, 정책에 대한 국민의 만족도와 신뢰도를 저하시키며, 누적될 경우 국정 전반의 품질 저하라는 심각한 문제를 초래할 수 있다. 이러한 점에 착안하여 본 연구는 세종시 이전으로 인해 중앙부처의 정책결정에 어떤 변화를 가져왔는지 분석하고자 한다. 특히 중앙부처의 지리적 분산이 대면접촉과 시간압박 그리고 집단토론에 영향을 미치고, 이것이 다시 정책결정의 질에 영향을 미치는 효과를 분석하고자 한다. 연구 방법으로는 주로 문헌연구와 심층면담 방법을 채택하였다. 문헌연구를 통해 의사결정관련이론을 검토하여 연구가설을 설정하고, 심층면담을 통해 가설을 검증하는 방식으로 진행하였다.

## II. 이론적 논의 및 분석 틀

### 1. 이론적 논의

지리적 분산이 정책결정의 질에 미치는 효과의 분석에 있어서 이론적 배경으로 다음 세 가지 이론, 즉 지리적 근접성에 관한 이론, 시간압박 하의 의사결정에 관한 이론, 그리고 집단토론에 관한 이론을 고찰하였다. 지리적 근접성에 관한 이론을 통해 대면접촉의 부족으로 인한 의사결정의 질 저하 효과를 추정할 수 있고, 시간압박관련 이론을 통해 장시간의 서울(청와대와 국회 등) 출장 및 그에 따른 검토시간의 부족으로 인한 효과를 추정할 수 있으며, 그리고 집단토론을 통해 상이한 관점과 정보를 가진 사람들간 지식교환의 기회 부족으로 인한 효과를 추정할 수 있을 것이다.

첫째, 지리적 근접성에 관한 이론은 기본적으로 지리적 근접성(geographic proximity)이 의사소통의 손쉬운 시작, 의사소통의 빈도 증가, 우연적 만남의 가능성 증대, 그리고 공동체 의식의 공유 등을 통하여 협업과 혁신을 증대시킨다고 주장한다(Knoben & Oerlemans, 2006; Laursen et al., 2011). 지리적 근접성은 지리적 절대 거리, 운송수단에 의한 거리(이동시간), 거리에 대한 행위자의 인식 등으로 다양하게 측정된다. 지리적 근접성 이론에 따르면, 정책결정자가 동일한 장소 또는 일정한 지리적 거리 안에 공존할 경우 대면적 상호작용(face-to-face interaction)을 촉진하여 지식 이전과 혁신을 촉진한다는 것이다. 이러한 효과 이면에 깔려 있는 기본 논거는 짧은 지리적 거리는 풍부한 정보에 바탕을 둔 상호작용을 가능하게 하고, 특히 암묵지(tacit knowledge)의 교환을 촉진한다는 것이다(Torre & Gilly, 2000; Knobens & Oerlemans, 2006: 74).

이 이론의 핵심은 지리적 근접성에 따른 대면접촉과 지식이전의 효과는 의사결정의 질에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 지리적 근접성은 정보의 양적 풍부성과 질적 고도화에 바탕을 둔 정보 우위(informational advantage)를 통하여 의사결정의 질을 제고할 수 있다. 선행연구들도 지리적 근접성은 의사결정의 정확성, 지식의 이전, 그리고 규제의 효과성에 유의한 영향을 미친다고 주장한다(Baik et al., 2010; Bodnaruk, 2009; Ivkovich & Weisbenner, 2005; Malloy, 2005; Audretsch & Feldman, 1996; DeFond et al., 2011; Kedia & Rajgopal, 2011). 이러한 지리적 근접성이 정보의 이전과 의사소통의 기회를 증대시키는 데 기여한다면, 근접지역에 위치한 개인이나 기관은 협력과 협업의 기회를 더 많이 가질 것이고 그에 따라 더 정확하고 완성도 높은 정책을 만들어낼 수 있다는 것이다.

그런데, 지리적 근접성과 그에 따른 정보의 다양성이 의사결정의 질에 미치는 효과는 정책

또는 업무의 특성에 따라 달라질 수 있다고 한다(Iselin, 1988; Shields, 1983; Hwang & Lin(1999)). 즉 구조화된 업무와 비구조화된 업무에 있어서 지리적 근접성과 정보의 다양성이 의사결정의 질에 미치는 효과가 달라진다는 것이다. 이들 연구에 따르면, 고도로 구조화된 업무에 있어서 정보의 다양성은 예측의 정확성으로 측정된 의사결정의 질에 부의 영향을 미치는 반면 비구조화된 업무에 있어서 정보의 다양성은 의사결정의 질에 긍정적 영향을 미친다는 것이다. 이러한 논리를 정책문제에 적용하면, 지리적 근접성과 그에 따른 정보의 다양성이 정책의 질에 미치는 효과는 정책의 유형(정형적 정책과 비정형적 정책)에 따라 달라진다고 할 수 있다. 지리적 근접성은 정형적 정책결정의 질을 제고하지 못하지만 비정형적 정책결정의 질을 높일 수 있다는 것이다.

둘째, 시간압박이 의사결정의 질에 미치는 효과에 관한 이론이다. 심리학자들은 오랫동안 의사결정의 속도(speed)와 정확성(accuracy) 사이의 상충관계(trade-off)에 초점을 두고 시간 압박의 효과에 관심을 두어왔다(Kocher & Sutter, 2006; Bogacz et al., 2010; Woodworth, 1899; Sutter et al., 2003). 이론적으로 의사결정의 속도와 정확성은 상충관계에 있다. 즉 일정한 수준의 자극 하에서 의사결정자가 신속하게 대응하면 할수록 오류를 범할 가능성이 높아진다는 것이다(Liu & Watnabe, 2012: 107; Pachella, 1974). 충분한 정보의 축적은 정확한 의사결정의 확률을 제고하지만 정보의 축적을 위해 타이밍을 놓친다면 의사결정의 가치(효과)가 떨어지므로 속도와 정확성이라는 상충되는 요구 사이에서 합리적 균형을 유지하는 것이 중요하다. 따라서 의사결정자들은 상황에 맞는 신속한 결정을 위해 노력하면서도 정보의 축적과 검토를 통하여 정확성을 높이려고 노력해야 한다는 것이다.

이러한 시간압박(time pressure) 속에서의 의사결정에 대해서는 다음 두 가지 가설이 제시되어 있다. 하나는 시간압박과 위험감수 사이에는 반비례관계에 있다는 가설이다(Ben Zur & Breznitz, 1981). 시간압박이 높은 상황에서는 위험 감수 대안을 선택할 가능성이 낮다는 것이다. 다른 하나는 시간압박과 위험선호 사이의 관계는 상황에 따라 달라진다는 가설이다(Young et al., 2012; Busemeyer & Diederich, 2002; Busemeyer & Townsend, 1993; Busemeyer, 1985). 시간압박의 상황에서 긍정적 기대가치(이득)를 위해서는 위험선호를 선택하는 데 반해 부정적 기대가치(손실)를 위해서는 위험회피를 선택한다는 것이다. 이러한 가설에 따르면 시간압박 하에서는 전반적으로 위험감수 대안을 선택하지만 손실프레임(loss frame)에서는 위험회피 행태를 보일 수 있다는 것이다.

시간압박이 의사결정의 질을 저하시킬 수 있다는 논리는 시간압박이 심층적인 정보처리를 방해하기 때문이다. 이러한 시간압박의 효과는 인지적 중단, 즉 생각의 폐쇄(closing of the mind)로 인해 발생한다(Kruglanski & Freund, 1983). 시간압박을 받고 있는 의사결정자는 의도적으로 대안의 중요한 측면을 고려하지 않는 대신 사전편찬식 선호체계(lexicographic

orderings), 휴리스틱(heuristics) 또는 경험칙(rules of thumb)에 의존한다는 것이다(Kocher & Sutter, 2006: 378). 심리학적 연구에 따르면, 의사결정에 대한 엄격한 시간 제약은 정보 처리능력 및 의사결정의 일관성을 저해하여 의사결정의 질을 감소시킬 수 있다고 한다(Kocher & Sutter, 2006: 387-388). 다시 말해 신속한 의사결정은 높은 수익성을 수반하지만 의사결정의 질을 떨어뜨려 재원의 손실을 초래할 수 있다는 것이다.

시간압박과 의사결정의 관계에 관한 선행연구들도 시간압박이 의사결정의 질에 부정적 영향을 미친다는 사실을 제시하고 있다. 의사결정자는 시간압박 상황에서 더 낮은 성과를 산출하며, 특히 숙고할 시간의 부족은 개인의 확신을 떨어뜨릴 수 있다는 것이다(Young et al., 2012: 179). 시간압박은 정보 탐색과 처리의 감소, 고려하는 대안의 수 감소, 중요한 자료의 고려 실패, 그리고 나쁜 판단 등을 초래한다(Ahituv et al., 1998; Ben-Zur & Breznitz, 1981; Zakay, 1985; Smith et al., 1982). 다른 조건이 동일하다면, 의사결정의 질은 시간에 의해 좌우되는데, 시간압박 하의 의사결정자는 대안모색 및 가장 효과적인 의사결정에 요구되는 충분한 시간을 확보할 수 없다는 것이다. 또한 시간압박은 자극 수준과 스트레스를 증가시켜 대안의 탐색을 방해하고 판단의 정확성을 떨어뜨릴 수 있다(Svenson et al., 1990; Keinan et al., 1987; Maul & Hockey, 1993; Janis & Mann, 1977). 시간압박을 받는 의사결정자는 소수의 중요한 요소만 고려하고, 상대적으로 간단한 의사결정규칙을 사용하며, 사건의 부정적 측면을 중시하여 위험 회피적 행태를 보인다는 것이다. 이러한 점에서 시간압박은 절대 시간 및 검토시간의 부족으로 인해 성급하고 설익은 대안의 선택을 초래할 수 있다는 것이다.

셋째, 집단토론의 효과에 관한 이론이다. 집단토론(group discussion)이 의사결정의 질에 긍정적인 영향을 미친다는 논거는 집단이 가지는 힘에서 찾을 수 있다. 집단적 사고(group thinking)나 집단지성(collective intelligence)에서 알 수 있듯이 집단은 개인의 지식과 관점을 결합하여 더 큰 정보 풀을 만들고 창의적인 아이디어를 창출할 수 있다. 집단지성은 집단토론을 통한 지식의 공유에 의해 만들어진다. 집단토론에 의한 상호작용 효과는 사회적 비교이론(social comparison theory)과 설득적 주장이론(persuasive arguments theory)을 통하여 설명할 수 있다. 사회적 비교이론은 개인의 행동, 태도, 사고, 신념이 다른 사람 또는 집단과의 비교에 의해 영향을 받는다고 주장한다. 개인은 자신(또는 자신이 소속한 집단)을 다른 사람(또는 집단)과 비교하여 자신이 취할 행동이나 사고, 신념을 형성한다는 것이다. 이를 의사결정에 적용하면 의사결정자는 사회적으로 선호되는 관점으로 사물을 바라보게 된다(Brown, 1965; Baron & Roper, 1976). 의사결정자는 집단토론과정에서 자신의 선호를 집단의 선호와 비교하여 이슈에 대한 자신의 입장을 수정한다. 의사결정자는 집단토론에서 제시된 사회적 정보를 사용하여 자신의 주장에 대한 반응을 확인하고 검증하게 된다는 것이다

(Heath & Gonzalez, 1995: 307).

설득적 주장이론은 특정 이슈에 대한 개인의 입장은 이용가능한 논거의 수와 설득력에 좌우된다고 가정한다. 사람들은 대안에 대한 지지논거와 반대논거를 평가하고 지지논거가 가장 많이 포함된 대안을 선택한다는 것이다. 이를 의사결정에 적용하면, 의사결정자는 집단토론을 거치면서 선호 대안에 대한 지지 논거를 수집하게 되는데, 논거의 균형이 한쪽 극단으로 향할 때 당초의 의견을 바꾸게 된다(Bishop & Myers, 1974; Burnstein, 1982; Heath & Gonzalez, 1995). 따라서 상호작용과정에서 상이한 관점이 제시되고, 기존의 정보와 분석에 대한 비판이 이루어지기 때문에 집단토론은 의사결정자의 메타지식(meta-knowledge), 즉 정보와 지식의 질에 관한 판단을 개선시킬 수 있다(Heath & Gonzalez, 1995: 308). 설득적 주장이론에 따르면, 의사결정의 질은 적실성 있고, 타당하며, 독창적인 논거에 의해 좌우된다고 한다. 의사결정자는 상호작용과정을 통해 새로운 정보를 획득하고, 이를 대안의 타당성과 적실성을 주장하기 위한 논거로 활용하기 때문에 집단토론은 예측의 정확성을 높이는 데 기여할 수 있다.

집단토론이 의사결정의 질을 제고한다는 구체적인 논거는 숨겨진 프로필 모형을 통해 확인할 수 있다. 숨겨진 프로필 모형(hidden profile model)은 공유되지 않은 숨겨진 정보에 의해 올바른 선택(결정)이 좌우되는 상황을 설명한다(Stasser, 1988; Greitemeyer & Schulz-Hardt, 2003). 다시 말해 일부 정보(토론 전에 한 사람만이 알고 있는 정보)는 공유되지 않고 일부 정보(토론 전에 모든 구성원이 공유하고 있는 정보)만 공유되어 있으며, 공유되지 않은 숨겨진 정보에 의해 올바른 선택이 좌우되는 상황을 전제하고 있다. 이러한 숨겨진 프로필 상황에서는 공유되지 않은 정보가 올바른 선택을 위한 힌트를 제공하므로 공유된 정보에 의한 의사결정은 최악의 의사결정을 초래한다. 다시 말해 공유된 정보에 의해서는 최선의 해법을 찾을 수 없고 집단토론을 통하여 공유되지 않는 정보의 교환을 통해서만 최적 대안을 발견할 수 있다(Sculz-Hardt et al., 2006: 1080). 집단토론은 공유되지 않은 정보의 교환과 통합을 통해 최적 대안의 발견을 가능하게 함으로써 의사결정의 정확성을 높일 수 있다. 따라서 의사결정자는 집단토론과정에서 초기의 잘못된 선호를 교정하고, 숨겨진 프로필을 발견할 수 있으며, 그에 따라 최적의 의사결정에 도달할 수 있다.

## 2. 분석을 위한 준거

지리적 근접성(대면접촉), 시간압박, 그리고 집단토론이 정책결정의 질에 영향을 미친다는 이론에 기초할 때 중앙부처의 세종시 분산은 어떤 수준이나 형태로든 정책결정의 질에 영향을 미친다는 가설을 설정할 수 있을 것이다. 첫째, 지리적 근접성(geographic proximity)의 저하는 대면접촉의 빈도를 줄이고 정보와 지식의 교환 기회를 줄여 정책결정의 질을 떨어뜨릴 수 있다. 중앙부처가 분산될 경우 부처간 협의 지연 등에 따른 정부정책의 적시성 문제, 정보 소통 미흡에 따른 정책의 감응성 저하, 잦은 이동으로 인한 대면회의의 부족 등으로 인해 정책품질이 저하될 수 있다(하혜수, 2014: 235). 또한 위기상황에서 신속하고 유기적인 대응이 미흡하여 문제해결이 지연되거나 불충분할 경우 국민적 불안감과 불만이 증폭될 수 있다. 물리적 거리와 상호 교류빈도는 반비례관계에 있다는 앨런곡선(Allen Curve)을 고려할 때 중앙부처의 분산은 부처간, 공무원간 교류와 협력을 크게 떨어뜨릴 것으로 예상된다(Allen & Henn, 2006: 152).

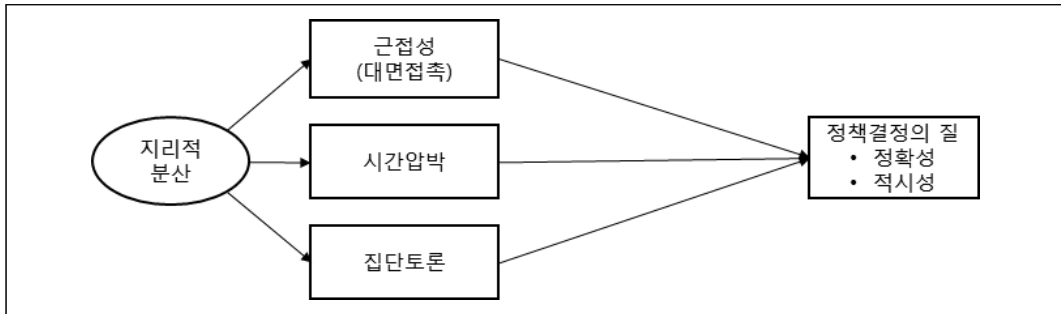
둘째, 시간압박은 정책결정의 질을 저하시킨다고 가정할 수 있다. 세종시로 이전한 후 장관 등은 청와대 회의, 관계장관회의, 관계차관회의, 국회출석 등으로 서울에 상주하다시피 하고, 실국장도 장관관 지원과 국회참석 등으로 빈번한 출장에 노출되어 있으며, 과장급 이하 공무원들도 서울시대(서울과 과천)보다는 상대적으로 빈번하게 출장을 다녀야 한다. 이러한 상황에서 정보의 탐색 노력 축소, 고려하는 대안의 수 감소, 그리고 검토시간의 부족 등으로 인해 정책결정의 질이 저하될 수 있다. 아울러 시간압박은 직무몰입도 저하와 스트레스 증가를 초래하여 판단의 정확성을 떨어뜨릴 수 있다. 실국장들은 회의를 주재하여 정책을 수정하고 보완해야 하는데, 숙고 및 검토시간의 부족으로 인해 정책결정의 질을 확보하기 어렵다. 그에 따라 시간압박이 심한 상황에서는 한편으로는 적실성이 떨어지는 설익은 정책을 결정할 수 있고, 다른 한편으로는 정책결정의 타이밍을 놓칠 수 있다.

셋째, 집단토론의 기회 부족은 정책의 질을 떨어뜨린다고 가정할 수 있다. 중앙부처의 세종시 이전은 집단토론 구성원들이 한 자리에 모일 수 있는 기회를 현저하게 감소시킬 수 있다. 실장이 주재하는 회의를 예로 들면, 국장의 잦은 출장으로 과장이 대참하고, 더욱이 사무관이 대참하는 경우도 생길 수 있다. 이 경우 집단토론에서 기대되는 정보와 지식의 교환, 이슈에 대한 입장의 수정, 그리고 비판을 통한 메타지식의 축적을 어렵게 만든다. 공무원의 고유한 지식 축적을 어렵게 하는 요인 중 하나는 잦은 출장으로 인한 상급자와의 상호작용 기회 감소이고, 다른 하나는 전문가 및 정책수요자들과의 상호작용 기회 감소이다. 그에 따라 상급자 또는 정책전문가들과의 집단토론을 통하여 개인의 고유한 지식을 교환하고, 이를 통해 최적



대안을 발견할 가능성은 줄어들 것이다.

이상에서 논의한 사항을 바탕으로 대면접촉의 부족, 시간압박, 그리고 집단토론의 곤란이 정책결정의 질에 미치는 효과를 도식화하면 다음 그림과 같다.



[그림 1] 세종시 이전이 정책결정의 질에 미치는 효과 도식화

위의 그림에서 보는 바와 같이 지리적 분산은 근접성(대면접촉), 시간압박, 그리고 집단토론에 영향을 통하여 정책결정의 정확성과 적시성에 영향을 미친다는 것이다. 중앙부처의 세종시 이전은 대면접촉의 기회를 줄이고 상호 의사소통의 부족을 통해 정보의 질을 떨어뜨릴 것이라고 가정할 수 있다. 또한 세종시 이전은 공무원의 잦은 출장으로 인해 시간압박을 초래하고, 이는 대안탐색 노력의 축소, 검토시간의 부족, 그리고 직무몰입도 저하로 이어질 것이다. 아울러 세종시 이전은 집단토론의 기회와 수준을 떨어뜨려 정책결정의 질을 저하시킬 수 있다.

종속변수인 정책결정의 질은 정확성과 적시성으로 측정하였다. 의사결정의 질을 측정하기 위해 가장 많이 사용되는 지표는 정확성(accuracy)이다(Diederich, 1997; Busemeyer & Diederich, 2002; Diederich & Busemeyer, 2003; Raghunathan, 1999). 예측 정확성과 판단 정확성 등과 같이 정책결정의 정확성은 정책결정의 질을 좌우하는 핵심 지표임에 틀림없다. 그리고 신속성도 중요한 정책결정의 지표라고 할 수 있지만 정책결정의 속도는 정확성을 떨어뜨릴 수 있으므로 신속성(speed)보다는 적시성(timing)이 중요할 것이다. 문제 상황에 직면하여 타이밍을 놓치지 않는 것이 중요하다. 집단적 사고(group thinking)를 의사결정의 질 지표로 사용하는 경우도 있지만(Mullen et al., 1994), 소수에 불과하다. 따라서 여기서는 정확성과 적시성을 통하여 정책결정의 질을 파악하고자 한다.

### Ⅲ. 지리적 분산이 정책결정의 질에 미치는 영향 분석

#### 1. 조사 설계

심층면담 대상 공무원의 선정에 있어서는 논문의 목적에 충실하게 정책결정의 지위 또는 그에 근접한 거리를 기준으로 삼았다. 정책결정의 과정을 간단히 기술하면, 실무자(사무관이 나 과장)가 정책의 초안을 기획하고, 실국장의 검토를 거쳐 장차관이 최종적으로 결정하는 구조이다. 그런데, 장차관은 대부분의 시간을 서울에서 보내므로 중앙부처의 이전으로 인한 영향은 거의 받지 않으므로 정책결정에 근접한 거리에 있으면서 중앙부처의 이전에 의해 크게 영향을 받는 실국장을 중심으로 심층면담을 실시하였다. 그에 보완적으로 장관급과 과장급 이하 공무원 그리고 언론인을 추가하였다. 다음 표는 심층면담 대상자를 정리한 것이다.

〈표 1〉 심층면담 대상자

구분	계	장관	실국장		과장 이하	언론인
			실장	국장		
인원	17	2	6	3	5	2
비율	100	11.8	35.3	17.6	29.4	11.8

표에서 보는 바와 같이 실국장급이 9명으로 절반 이상(53.9%)을 차지하고 있으며, 그 외 과장급 이하 공무원 5명(29.4%), 장관과 언론인이 각각 2명이다. 장관은 여러 부처간 정책조정 역할을 수행하는 위치에 있는 사람으로 선정하고, 실국장은 정책조정을 담당하는 부처, 규제를 담당하는 부처, 지원을 담당하는 부처 등으로 구분하여 가능한 모든 특성의 부처들을 포괄하도록 하였다.

심층면담에서는 어떤 방향성이나 주관적 의도를 드러내지 않고 자유롭게 의견을 개진하도록 하였다. 그러나 연구의 목적을 고려하여 중앙부처의 이전 후 나타나는 변화, 특히 정책결정의 질에 미치는 효과에 대하여 구조화된 질문지를 가지고 면담을 진행하였다. 다음 표는 질문지의 내용을 요약한 것이다.

〈표 2〉 심층면담의 질문내용

- ① 세종시 이전 이후의 전반적인 변화, ② 업무수행과정상의 변화, ③ 정책결정상의 변화, ④ 상급자와의 상호작용상의 변화, ⑤ 전문가 및 정책수요자와의 관계 변화, ⑥ 부처간 및 동료간 관계의 변화, ⑦ 대국회 관계의 변화, ⑧ 사회적 네트워크상의 변화

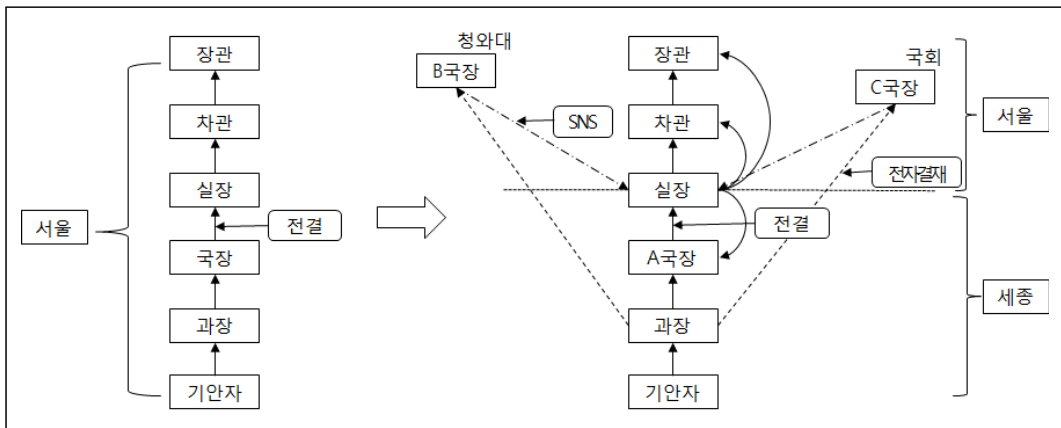
정책결정의 질에 미치는 효과를 분석함에 있어서 정책의 유형을 전례가 있는 정형적 정책(routine policy), 전례가 없는 새로운 유형의 비정형적 정책(non-routine policy), 그리고 여러 부처간 협력적 대응이 요구되는 다부처 정책(multi-departmental policy)으로 구분하였다. 그 이유는 정형적 정책은 대면접촉이나 시간압박 그리고 집단토론의 영향을 상대적으로 덜 받기 때문에 중앙부처의 세종시 이전으로 인한 변화가 적을 것으로 가정할 수 있다. 그에 반해 전례가 없어 창의적인 아이디어와 새로운 기획이 요구되는 비정형적 정책의 경우 대면접촉, 시간압박, 그리고 집단토론의 영향을 상대적으로 더 많이 받을 수 있고, 여러 부처간의 협력과 협업이 필요한 다부처 정책의 경우에도 대면접촉과 집단토론이 필요하기 때문에 구분할 필요가 있다고 판단하였다.

정형적 정책결정은 실무자가 정책을 기안한 다음 수직적인 결재단계를 거쳐 실국장이 전결하거나 부처의 장이 최종 결정하는 과정을 거친다. 기안자와 결정자가 서울과 세종으로 분산된 경우에도 전자적 수단을 통해 의논하고 결재하는 데 큰 문제가 없다고 볼 수 있다. 그에 반해 비정형적 정책결정은 실국장 중심의 수차례 회의를 통해 정책의 내용이 수정되고 보완된다는 점에서 대면접촉과 집단토론에 의해 크게 영향을 받을 수 있다. 다부처 정책결정의 경우는 주로 서울에서 이루어지는 장차관 회의에 세종시의 공무원들이 검토한 결과를 수시로 제공해야 한다는 점에서 정형적 다부처 정책이든 비정형적 다부처 정책이든 중앙부처의 분산 배치에 의해 적잖은 영향을 받을 수밖에 없을 것으로 판단하였다.

## 2. 정형적 정책결정의 질 변화

정형적 정책결정은 일상적, 관행적, 반복적으로 이루어지는 정책문제에 대한 결정으로서 익숙한 상황에 대한 습관적 대응(Weiss & Ilgen, 1985)이나 표준운영절차(SOP: Standard Operating Procedures)에 따라 수행되는 특징이 있다(Cyert & March, 1993). 정형적 정책결정은 각본에 의한 행동 또는 조건반사적·자동적으로 이루어지는 무의식적 반복(mindless repetition)이라고 할 수 있다(Lillrank, 2003: 216).<sup>1)</sup> 따라서 상대적으로 단순한 인과구조

를 가진 구조화된 문제에 대한 결정으로서 단기적 시계, 미시적 관점, 그리고 고정된 디테일 등을 특징으로 한다(Pava, 1983). 이러한 정형적 정책결정의 경우 중앙부처가 세종시로 이전된 후 크게 변하지 않았다고 할 수 있다. 서울 주변에 집중 입지해 있을 때도 관행적 정책결정은 정책 기안자가 결재라인을 거쳐 전결 또는 최종 결재를 받는 구조였다. 심층면담 결과 세종시로 이전된 후에도 이러한 구조는 크게 변하지 않았다는 사실을 확인할 수 있었다. 정형적 정책결정 형태에 대하여 세종시 이전 전후를 도식적으로 비교하면 다음 그림과 같다.



[그림 2] 세종시 이전 전후 정형적 정책결정패턴의 변화

위 그림에서 보는 바와 같이 세종시 이전 후 변화된 내용은 장차관이 주로 서울에 있기 때문에 최종 결재에 약간의 어려움이 따른다고 할 수 있다. 장차관은 청와대 회의, 총리실 회의, 관계차관회의, 관계장관회의를 위해 대다수의 시간을 서울에서 보내며, 부처에 따라 다소 차이가 있지만 세종시에 가는 일은 극히 예외적이다. 심층면담 결과 장관은 “세종시에 가기 위해 확대간부회의 등과 같은 의도적 계획을 세워야 한다”고 하였다(국무조정실 I장관, 기획재정부 A장관). 또한 장차관의 서울출장은 실장, 국장, 과장, 서기관 이하 공무원의 연쇄적 이동을 유발하지만 출장의 빈도에 있어서는 직급간에 차이가 있는 것으로 드러났다. 국무조정실 J국장은 세종시 이전 후 공직자의 서울 출장 및 고위직과 하위직의 출장 차이에 대하여 다음과 같이 응답하였다.

“총리와 장차관은 1주일에 1회 정도만 세종시에서 근무한다. 그마저도 탄핵정국 등 국정현

1) 정형적 정책의 경우에도 새로운 대응이 전혀 요구되지 않는 것은 아니라는 견해도 있다. 정형적 대응이라고 하여 생각 없이 자동적으로 이루어지는 것이 아니라 일정한 범위 안에서 변화하고 진화한다는 것이다 (Pentland & Rueter, 1994; Feldman, 2000).

안이 발생할 때는 거의 세종시에 오지 못한다. 실장은 1달에 10-15회 정도 장차관 지원 및 국회참석차 서울로 출장을 가며, 국장은 1달에 5-10회 정도 출장을 다닌다. 따라서 국장은 장차관과 실장 등 상급자가 서울 등 외부에 있는 관계로 업무추진에 지장을 받고 있다. 하지만 과장은 일주일에 1회 정도 서울 출장이 있으며 실국장과의 관계에서 약간의 불편을 느끼는 정도이고, 서기관과 사무관은 주로 과장들과 관계하므로 크게 불편을 느끼지 않는다.”

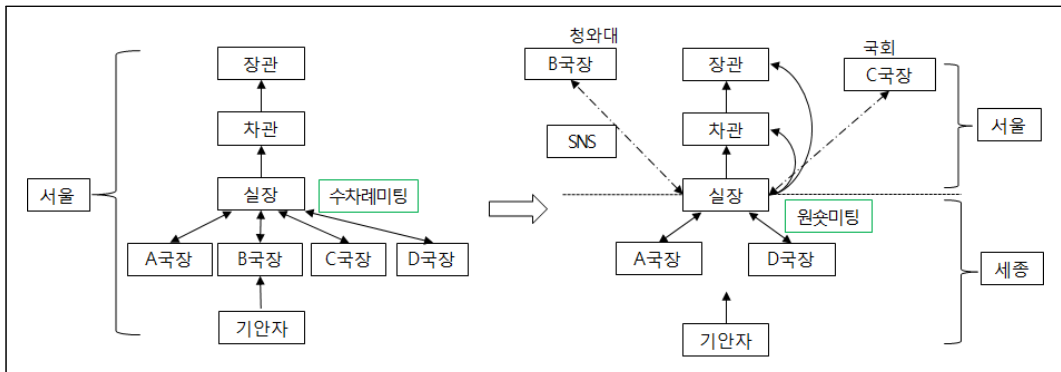
지리적 분산으로 인하여 정형적 정책의 경우 대부분 실국장 전결로서 처리되며, 장차관의 결재를 받는 경우에도 심층적인 검토나 담론을 거쳐야 할 필요성은 높지 않은 것으로 나타났다. 심층면담에서 실국장들은 장차관에 대한 업무 지원이나 국회 보고 등으로 서울 출장이 빈번하여 대화와 소통이 곤란하다고 실토하면서도 일상적이고 전례답습적인 정책의 결정에는 큰 어려움이 없다고 밝혔다(문화체육부 K실장, 산업통상부 K실장, 국무조정실 J국장). 또한 과장, 서기관, 사무관 등 중하위직 공무원들도 일상적 정책의 기획 및 결재과정에서 큰 어려움이 없다고 응답하였다(국무조정실 J과장, M서기관, K사무관, 산업통상부 K과장, C사무관). 이는 선례나 표준운영절차(SOP)가 존재하는 정형적 정책결정의 특성상 SNS(social network service)나 전자적 수단을 통한 간단한 보고 및 검토를 거쳐 정책을 결정할 수 있고, 고급의 새로운 정보 투입의 필요성이 상대적으로 적었기 때문에 가능하였다고 볼 수 있다.

중앙부처의 지리적 분산으로 인하여 상급자와의 상호작용 기회가 최소 30-40% 감소하고, 부처 특성에 따라서는 최대 60-70% 감소하였다고 한다. 이러한 대면접촉의 기회 감소가 공직자의 직장내 교육훈련(OJT)과 그에 따른 역량 강화 기회를 줄일 수 있지만 정형적 정책결정에 있어서 의미 있는 변화는 초래되지 않았다고 주장한다(국무조정실 J국장, 산업통상부 K실장). 또한 정형적 정책결정의 특성상 전례에 따른 처리가 이루어지기 때문에 집단토론에 의한 새로운 아이디어의 창출을 요하지 않으므로 지리적 분산과 공직자의 잦은 출장에도 불구하고 큰 문제가 없다는 것이 공무원들의 공통된 지적이다(문화체육부 K실장, 고용노동부 P실장, 산업통상부 K실장; 교육부 B실장). 다만 공직자의 잦은 출장은 검토시간 및 직무투입시간의 부족을 초래하여 정책결정의 질에 영향을 미칠 수 있지만, 이 경우에도 정형적 정책결정의 경우 심도 있는 숙고나 검토가 요구되지 않기 때문에 중대한 영향은 초래되지 않는다는 것이다.

요컨대, 세종시 이전으로 인한 지리적 분산이 공무원들간 접촉가능성은 낮추었지만 정형적 정책결정의 특성상 위임전결, 전자결재, 그리고 SNS를 통한 간단한 대화 등을 통해 대응할 수 있으므로 정책결정의 질에 심각한 영향을 미치지 않았다고 할 수 있다. 아울러 잦은 출장으로 인해 시간압박을 받을 수 있지만 정형적 정책결정의 경우 심층적이고 밀도 있는 검토가 요구되지 않으며, 집단토론을 거쳐 개인의 고유한 정보를 교환하고 통합하여 숨겨진 프로필을 발견해야 할 필요성도 높지 않다. 그에 따라 정형적 정책에 관한 한 중앙부처의 세종시 이전이 정책결정의 질에 심대한 영향을 미쳤다고 보기는 어려울 것이다.

### 3. 비정형적 정책결정의 질 변화

비정형적 정책결정은 전례가 없는 정책문제에 대한 결정으로서 창의적 아이디어, 새로운 기획, 그리고 집단토론을 요구한다. 또한 참여적 의사결정, 협력적 문제해결, 그리고 지원적 리더십을 필요로 한다(Lillrank, 2003: 218; Pava, 1993; Cheng & Miller, 1985). 비정형적 정책결정은 복잡한 인과구조를 가진 비구조화된 정책문제에 대한 결정으로서 장기적 시계, 거시적 관점, 그리고 변동성이 높은 디테일 등을 특징으로 하기 때문에 정책 문제에 대한 새로운 개념설계를 통해 대응해야 하고, 창의적 아이디어와 집단지성을 필요로 한다. 그에 따라 이처럼 선례가 없는 새로운 유형의 비정형적 정책결정에 있어서는 세종시 이전 후에 큰 변화가 생겼다고 할 수 있다.



[그림 3] 세종시 이전 전후 비정형적 정책결정패턴의 변화

위 그림에서 보는 바와 같이 중앙부처가 세종시로 이전하기 전에는 실무자가 정책대안의 초안을 마련하면 실장 주재하에 국과장이 참석하는 수차례 회의를 통해 대안을 수정·보완하여 차관 및 장관의 결재를 득하는 과정을 거쳤다. 심층면담에 응한 실장들도 “서울시대에는 대다수 국과장들이 자리를 지키고 있어 수차례 회의를 개최하는 데 어려움이 없었고, 충분한 의사소통을 통해 질 높은 정보를 투입할 수 있었으며, 이를 통해 판단의 정확성과 적시성을 확보할 수 있었다”고 하였다(산업통상부 K실장, 문화체육부 K실장, 고용노동부 P실장, 국가보훈처 L실장). 그러나 세종시로 이전된 후에는 다음 세 가지 측면에서 변화가 생겼다고 한다.

첫째, 대면접촉의 기회감소에 따른 변화이다. 비정형적 정책결정의 경우 기안자가 정책대안의 초안을 준비하면 실장 중심의 국과장 회의를 개최하는 것은 중앙부처의 분산배치 전과 동일하지만, 이전 후 일부 국장들이 청와대나 국회 등에서의 출장으로 인해 자리를 비우는 경우가

많아졌다는 것이 차이점이다. 비정형적 정책문제의 경우 공직자들간 대면접촉이나 비공식적 소통, 특히 상급자와의 상호작용과정에서 새로운 아이디어가 생산되고 정책결정의 정확성이 확보될 수 있는데, 공무원들의 잦은 출장으로 인해 상호 접촉 기회가 감소되고 이는 장기적으로 정책결정의 품질 저하를 초래할 수 있다는 것이다. 심층면담에서 A장관은 “장차관, 특히 관료경험이 없는 장차관은 과장 이하 공무원들과는 접촉이 거의 없으며, 그에 따라 과거에 특별한 경험이나 인연이 있었던 과장 외에는 기억을 하지 못한다”고 하였다(기획재정부 A장관). 담당업무의 특성상 서울 출장이 적어 업무 처리상 큰 불편을 느끼지 못한다고 응답하였던 M실장도 공무원의 잦은 출장으로 인한 비효율성, 상호작용 감소, 그리고 인간적인 접촉기회의 감소에 대해서는 시인하였다(국무조정실 M실장).

장차관뿐만 아니라 실국장 이하 대다수 공직자들도 세종시 분산으로 인한 접촉기회의 감소를 지적하였다. 다만 고위직의 경우와 과장급 이하 중하위직 사이에 인식차이가 존재하였다. 고위직 공무원들은 상호작용의 기회가 줄어 정책보고서의 질적 수준이 저하되었다고 인식한 반면 중하위직 공무원들은 상호작용기회가 줄었다는 점은 인정하면서도 정책결정의 질이 저하되었다고는 인식하지 않았다. 국무조정실 L장관은 “세종시에 주로 머무는 국장급 이하 공무원들은 장차관과의 접촉기회가 줄어 정책에 대한 ‘감’이 떨어질 수 있고 이는 정책결정의 질을 떨어뜨릴 수 있다”고 지적하였다(국무조정실 L장관). 국무조정실 J국장은 “세종시 이전 후 상급자와의 상호작용 기회는 30% 정도 감소하였는데, 이러한 물리적 거리감은 정서적 거리감으로 연결되어 심층적 토론과 인간적 교감을 어렵게 하고 정책 보고서의 질적 수준을 저하시켰다”고 하였다(J국장 인터뷰). 고용노동부의 P실장도 “세종시 이전 후 업무상 관계 및 인간적 접촉가능성이 크게 줄었으며, 그에 따라 서면과 전화로 접촉하거나 화상회의를 통해 대응하고 있다”고 하였다(P실장 인터뷰).

이와 관련하여 교육부 K국장은 세종시 이전으로 인해 정책결정의 질이 서울을 100으로 볼 때 80으로 떨어졌다고 하였고(K국장 인터뷰), 산업통산부 K실장은 공식적, 비공식적 대면 소통과 회의 기회의 축소로 인해 정책결정의 질이 70으로 저하되었다는 구체적인 논거를 다음과 같이 제시하였다(K실장 인터뷰).

“비정형적 정책문제 발생시 10개의 체크포인트 중 7개 정도밖에 고려하지 못한다. 예상되는 문제점을 회의를 통해 체크하고 필터링하면서 수정·보완하는 형식을 취하는데 실국장의 잦은 출장으로 인하여 의사소통 및 검토회의의 기회 자체가 줄었다. 기안자가 정책을 입안하는 과정에서 5개 정도를 체크하여 보고하면, 국장이 2개 정도를 체크하고, 실장주재 회의에서 3개 정도를 체크하여 100%에 가까운 정책을 산출해야 하지만 실장회의가 성립되지 않아 완성이 70% 밖에 안 되는 실익은 정책을 내놓게 된다. 더욱이 수차례 실장주재 회의를 통해 수정·보완하는 과정을 거쳐야 하지만 실국장의 공백으로 이러한 시스템이 붕괴되었고, 그에

따라 원샷회의(one shot)로 끝날 수밖에 없다.”

둘째, 시간압박으로 인한 정책결정의 질 저하이다. 세종시 이전은 공직자의 잦은 출장으로 직무투입시간과 심층적 검토시간의 저하를 초래하고 이는 다시 직무 몰입도를 떨어뜨려 정책의 질 저하로 연결될 수 있다는 것이다. 국가보훈처 L실장은 “지리적 분산으로 인하여 정책에 대한 사전 조율과 검토가 불가능하다. 오전 9시 서울 회의 상황을 예로 들면, 서울 시대에서는 오전 8시에 만나 사전 조율 또는 검토가 가능하였다면 세종시대에는 불가능하다”고 하였다. 산업통상부 K실장은 “국회 출장 등으로 업무공백과 직무몰입도 저하가 초래되고 이는 의사소통의 손실과 업무집중도의 저하로 이어져 정책결정의 질을 낮출 수 있다. 국회보고는 의원뿐만 아니라 보좌관 등에게도 설명해야 하며, 국회의원에게 가기 전에 입법조사관, 예비검토, 본안건 토의 등으로 반복적인 방문이 이루어진다. 국회를 대하는 태도와 횡수는 동일하지만 자투리 시간과 이동시간으로 인해 추가적인 손실 및 업무집중도 저하가 초래된다. 더욱이 장관의 국회방문시 실장, 국장, 과장 등이 동행하므로 시간과 에너지 손실이 연쇄적으로 증대된다”고 하였다. 문화체육부 K실장도 “과천시대에는 직무투입시간이 8시간 중 5-6시간이었으나 세종시 이전 후에는 평균 2-3시간으로 줄었고, 잦은 출장으로 육체적 피로, 집중력 부족, 직무몰입도 저하 등으로 인해 시간압박을 받고 있으며, 그에 따라 설익은 정책을 산출할 수 있다”고 하였다(K실장 인터뷰).

국무조정실 J국장도 “서울 출장으로 인해 시간압박을 많이 받으며, 이는 직무 몰입도를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 정책결정의 정확성을 저해할 수 있다. 즉 일과 중에 끝낼 수 있는 사안도 서울 출장으로 지연되는 경우가 많으며, 자료 분산, 시간 단절 등으로 집중도(몰입도)가 떨어지고 있다”고 하였다. 그에 반해 과장, 서기관, 사무관 등 중하위직의 경우 출퇴근에 대한 부담이 줄어 직무에 대한 투입시간이 늘어났다는 주장도 있으나 출장으로 인한 피로감과 직무몰입도 저하는 불가피하다고 하였다. 이와 관련하여 산업통상부 K과장은 “세종시 이전 후 상급자와의 상호작용 기회가 크게 줄었고, 그에 따라 시간과 비용뿐만 아니라 직무 몰입도가 크게 저하되었다”고 응답하였다. 다시 말해 “장차관이 동시에 세종시에 계시는 날은 1년 중 10일도 안 된다. 그에 따라 진짜 중요한 업무는 서울로 가서 대면결재를 받아야 하기 때문에 다른 직무에의 투입시간이 줄고 직무 몰입도 역시 저하될 수밖에 없다”는 것이다. 뉴시스 L국장도 “공무원의 잦은 출장과 피로감에 따른 고충은 이해하지만 전에 나왔던 정책 자료를 답습하거나 신뢰감을 주지 못하는 정책을 내놓고 있다. 특히 공무원의 직무몰입도 저하는 순환보직이 더해져 중장기적 대안이 아닌 단기적 처방에 집중하고 있다”고 주장하였다. 이처럼 공무원들은 당면한 현안처리에 쫓겨 장기적으로 준비하고 대응해야 할 문제에 대해서는 입안조차 하지 못하고 있다는 것이다.

셋째, 집단토론의 곤란으로 인한 정책결정의 질 저하 측면이다. 세종시 이전 후 잦은 출장으로 인해 대면접촉 가능성이 줄고, 시간압박이 증가하였으며, 그에 더하여 집단토론을 통한



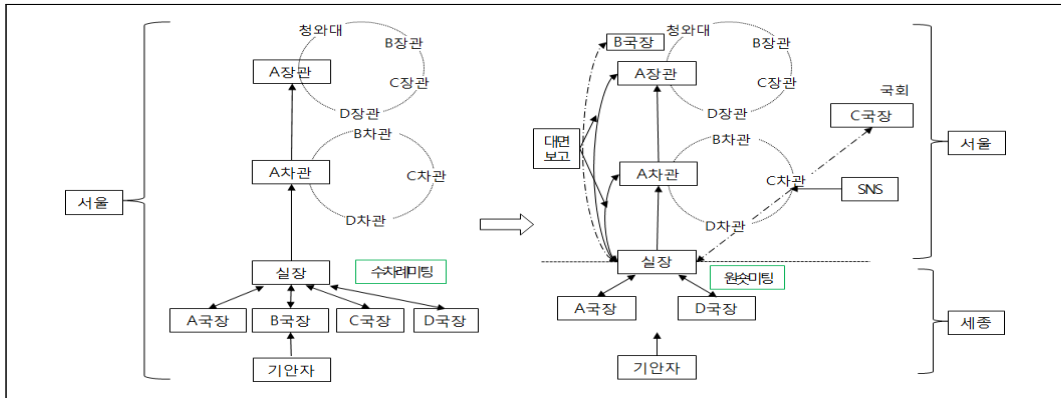
창의적 대안의 도출 가능성이 줄어들었다고 한다. 고용노동부 K국장은 “대면회의의 횟수와 질적 저하로 인해 환류(feedback)의 질이 떨어졌다. 서면보고나 전화 그리고 SNS를 활용하고 있지만 시간 제약이 큰 상황에서 쌍방향 소통과 심층적인 검토에는 어려움이 있다”고 하였다. 이러한 화상회의나 ICT의 활용 미흡이 장관 등 상급자의 디지털 리터러시(digital literacy) 부족과 대면보고를 선호하는 행정문화에 기인한 측면도 간과할 수 없으나 기본적으로 지리적 분산에 따른 대면접촉과 그에 따른 심층적 토론의 곤란에 의한 결과라고 할 수 있다. 새로운 정책문제에 대해서는 실장 주재회의에서 심도 있는 검토를 거쳐야 하는데, 국장과 주무과장의 잦은 출장으로 인해 서기관과 사무관이 대참하고, 그에 따라 밀도 있는 토론과 검토가 이루어지기 어려워 정책의 완성도가 떨어질 수 있다는 점도 지적된다. 문화체육부의 K실장은 “문체부의 경우 비정형적 의사결정의 비중이 50% 정도 되는데, 집단토론이나 회의를 통해 심도 있는 검토를 하려고 해도 성원이 잘 되지 않는다. 즉 A국장은 서울(국회나 청와대)에 있고, B국장은 이동 중이며, C국장은 세종에 있어 회의장소를 정하기 어렵고, 장소를 정한 경우에도 대참이나 불참이 많아 미완성의 의사결정으로 이어진다”고 하였다. 국가보훈처 L실장도 “회의소집이 적기에 이루어지지 않아 정책결정의 타이밍을 놓칠 수 있고, 소수의 참석자만으로 불완전한 미팅을 하게 되어 정책결정의 정확성이 떨어질 수 있다”고 하였다. 교육부 B실장은 “양질의 정책을 결정하기 위해서는 집단토론과 브레인스토밍(brainstorming)이 필요한데 세종시 이전 후 이러한 방식이 거의 실종되었다”고 하였다.

정책결정의 질 제고와 정책의 완성도를 높이기 위해서는 공무원들간 의사소통뿐만 아니라 연구기관, 전문가, 고객집단 등과도 충분히 소통해야 하는데 세종시 이전은 이러한 측면에서도 문제가 되고 있다는 것이 공무원의 공통된 주장이다(국무조정실 J국장, 고용노동부 P실장, 산업통상부 K실장). 세종시 이전으로 인해 연구기관이나 전문가 등과의 접촉기회는 50% 정도 감소하였으며, 접촉의 횟수뿐만 아니라 밀도 있는 교감과 미팅이 어렵게 되었다는 것이다. 고용노동부 K국장은 “새로운 고용관계 변화, 정부의 일자리정책기조 변화, 그리고 산업기술의 변화 등에 창의적으로 대응하기 위해서는 전문가 및 이해관계집단(노동단체, 경제단체, 시민단체 등)과 긴밀히 협의하고 토론해야 하지만, 전문가와 이해관계자의 대다수가 서울에 존재하여 집단토론을 통한 대안 도출이 어렵게 되었다”고 하였다. 문체부의 K실장도 “프로야구 구단, 문화예술인, 그리고 전문가 등이 대부분 서울에 입지해 있는 상황에서 이들과의 상호작용 기회는 전반적으로 감소하였다. 그에 따라 이들이 보유하고 있는 숨겨진 정보의 활용이 어려워 정책결정의 질적 저하를 초래할 수 있다”고 하였다. 이러한 점에서 세종시 이전은 전문가 및 이해관계 집단과의 접촉 부족 및 심층적 검토기회의 축소를 초래하여 정책결정의 질적 수준에 심각한 영향을 초래하였다고 볼 수 있다. 특히 공무원들은 지리적 분산에 더하여 김영관법의 영향을 받아 이해관계집단과의 접촉을 기피하는 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 바와 같이 중앙부처의 이전 후 대면접촉의 부족, 시간압박, 그리고 집단토론을 통한 심층적 검토 기회 축소 등으로 인해 비정형적 정책결정의 품질은 저하되었다고 할 수 있다. 국장들의 잦은 서울 출장으로 인해 실장 중심의 심도 있는 토론과 회의 진행이 어렵고 그 횟수가 줄어들 수밖에 없다. 대면회의를 화상회의 등으로 대체할 수 있지만 동일한 시간대에 회의를 진행하기 어렵고, SNS로는 비밀유지와 감정전달이 곤란하며, 미묘한 의미 차이를 포착하기 어렵다. 또한 잦은 출장으로 인해 직무투입 및 심층적 검토시간이 부족하여 설익은 정책을 결정하거나 적시성을 결여한 정책을 산출할 수 있다. 더욱이 공무원 상호간, 전문가 및 이해관계집단과의 집단토론 기회가 줄어들어 개인들이 가진 고유한 지식의 교환을 통해 최적대안을 발견할 수 있는 가능성이 줄어들었다. 요컨대, 세종시 이전 후 대면접촉과 집단토론의 기회가 줄어들고 직무투입 및 심층적 검토의 가능성이 축소되어 판단의 정확성과 적시성을 확보하기 어렵게 되고, 이는 궁극적으로 정책문제의 해결이나 정책 내용의 충실성 등 정책의 완성도를 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있다는 것이다.

#### 4. 다부처 정책결정의 질 변화

정책 문제가 다수 부처에 관련되어 있어 부처간 협력적 대응과 총리주재 회의 등이 필요한 다부처 정책의 경우 좀 더 복잡한 양상을 띠 수 있다. 물론 다부처 정책의 경우에도 경제장관 회의 등과 같이 반복적으로 이루어지는 정형적인 정책인 경우와 군사안보나 위기대응 등과 같은 비정형적인 정책의 경우 그 양상이 다소 다를 수 있다. 하지만 다부처 정책의 경우 정형적 정책이든 비정형적 정책이든 관계장관회의, 국무회의, 국회관계 등 대면접촉과 미팅을 필요로 한다는 점에서 분산배치로 인해 영향을 받을 수밖에 없을 것이다.



[그림 4] 세종시 이전 전후 다부처 정책결정패턴의 비교

위 그림에서 보는 바와 같이 세종시 이전 전에는 서울에서 기안자가 정책대안의 초안을 마련하면 실장 중심의 국과장 회의를 통해 정책 대안을 수정하고 보완하는 과정을 거쳤다. 부처의 정책 대안이 마련되면 차관 및 장관의 결재를 득해 부처의 대응책 초안이 마련되고, 관계 차관회의나 장관회의를 통해 정부의 정책이 결정되는 과정을 거친다. 물론 긴급한 정책의 경우 장관회의 등에서 정책이 논의되고, 이를 통해 부처별 대응책이 내려가면 실국장들이 회의를 통해 부처의 대응책 초안을 만들고 차관회의나 장관회의에 올리는 과정을 거치면서 정책이 최종 결정될 수도 있다.

그러나 세종시 이전 후에는 장차관과 일부 국장의 서울 출장으로 인하여 이러한 결정구조에 균열이 생겼다고 할 수 있다. 실장 중심의 국과장 회의를 통해 부처의 대응책 초안을 만들어 관계 차관회의나 관계 장관회의에 가져가게 되는데, 앞서 살펴본 바와 같이 일부 국장의 청와대 및 국회 출장으로 인해 대면회의가 줄어들거나 성립되지 않는 경우가 많다. 그만큼 심층적 검토기회가 줄고 질 높은 정보 투입이 적어 정책결정의 정확성과 적시성을 확보하기 어렵게 된다. 또한 실장들은 국과장 회의를 통해 결정된 부처의 대응책을 서울에 있는 차관(관계차관회의) 및 장관(관계장관회의)에게 전달하고, 거기에서 수정된 사항을 다시 세종시에 가서 회의를 진행하여 수정·보완하는 과정에서 업무부담이 가중될 수 있다.

국무조정실 J국장은 “업무추진의 비효율과 불편의 누적은 국정의 품질을 떨어뜨리고, 이는 국민들의 불만을 증대시킬 수 있다. 그러나 이러한 문제는 시간이 경과한다고 해결되거나 완화될 가능성이 낮다. 일상적 정책에서는 크게 체감되지 않지만, 긴급사태(AI, 메르스 등)와 미래대비 업무의 경우 대처 속도와 정확성에 부정적 효과를 초래할 수 있다”고 하였다. 산업통상부 K실장도 “에너지사태, 통상마찰, 정전 등은 초를 다투는 문제이다. 집단토의를 거쳐 충분히 성숙된 정책을 마련해야 하는데, 관련 공직자들이 한 자리에 모일 수 있는 기회가 감소하여 여의치 않다”고 하였다. 예를 들어, 2015년 메르스 대책을 위한 컨트롤타워를 오송(질병관리본부), 세종(보건복지부), 서울(청와대) 등 3곳에 두었는데, 이러한 분산한 시스템은 메르스에 대한 조속한 또는 완전한 대응에 영향을 미칠 수 있었다는 것이다.

세종시 이전 후 다부처 정책에 대한 문제점에 대해서는 전직 K장관도 “북한 미사일 사태 때 총리가 세종시에 있어서 신속한 대응에 문제가 있었다. AI 등의 위기 정책에 대해서는 대다수 장관들이 서울에 체재하고 있어 긴급대책회의 소집에는 큰 문제가 없지만 공식적인 업무공간의 부재로 인하여 정책 준비, 공무원의 왕복 부담, 그리고 회의에 대한 집중력에서 문제가 발생한다. 특히 다부처 정책결정에 있어서 집단토론을 주도하고, 장차관 등과의 의사소통 및 지원을 통해 정책의 완성도를 높여야 하는 1급 실장에게 업무과부하가 걸릴 수 있다”고 술회하였다. 중앙일보 P기자는 “세종시 분산이 상호보완적 체크 곤란 및 심층토론의 어려움으로 인해 위기정책의 질적 수준을 떨어뜨릴 수 있다”고 하였다.

요컨대, 다부처 정책의 경우 중앙부처의 세종시 분산으로 인하여 대처의 속도, 정확도, 완성도 등에 있어서 문제가 초래될 수 있다. 신속하고 정확한 대응을 요하는 안보정책과 위기정책의 경우 중앙부처의 분산배치는 정책지원 공무원의 왕복부담, 집중력 결여, 그리고 집단토론의 곤란성을 초래하여 정책의 질을 떨어뜨릴 수 있다. 특히 1급 실장들은 서울에서 이루어지는 대책회의, 장차관 회의 등에서의 지원을 위해 세종과 서울을 수시로 왕래하면서 정책 검토, 언론 대응, 대외 활동 등 국과장의 역할까지 수행하는 과부하에 노출되어 있다. 이러한 과부하는 다부처 정책결정에 있어서 고려해야 할 사항의 범위, 숙성도, 예상치 못한 사항의 검토 등에서 문제를 노정하여 정책결정의 질을 저하시킬 수 있다는 것이다.

#### IV. 결론

지금까지 이론적 논의에 기초하여 중앙부처의 세종시 이전이 정책결정의 질에 미치는 영향을 공무원과의 심층면담을 통해 다음 두 가지 특징을 발견할 수 있었다. 첫째, 정형적 정책결정은 크게 달라지지 않았으나 비정형적 정책과 다부처 정책은 결정의 질이 떨어질 수 있고 누적될 경우 국정운영에 부담을 줄 수 있다는 것이다. 특히 비정형적 정책결정의 경우 대면접촉의 부족으로 검토회의가 성립되기 어렵고, 잦은 출장으로 직무투입 및 심층적 검토시간이 부족하며, 그리고 집단토론의 곤란으로 숨겨진 정보의 교환 및 공유를 통한 최적 대안의 도출이 어려워질 수 있다는 것이다. 둘째, 정책결정의 질 저하는 정책의 품질 저하로 연결될 수 있다는 점이다. 의사결정의 질에 관한 이론 및 선행 연구들은 대부분 정확성(accuracy)이나 적시성(timeliness)과 같은 의사결정의 품질을 강조하고 있다. 그러나 심층면담에서 공무원들은 정책결정의 정확성과 적시성 못지않게 정책결정의 완성도와 대응성 등을 강조하고 있다. 따라서 세종시 이전은 일차적으로 정책결정의 질 저하에 영향을 미치고, 이차적으로 정책의 품질에 영향을 미치며, 궁극적으로는 정부의 대응성과 국민만족도에 영향을 미칠 수 있다. 즉 중앙부처의 세종시 이전은 대면접촉의 결여, 시간압박의 증대, 그리고 집단토론의 곤란 등을 초래하고 이는 정확하고 적시성 있는 정책결정을 어렵게 하며, 나아가 정책의 완성도와 대응성을 낮추어 국민의 만족도와 정부신뢰를 낮출 수 있다는 것이다.

중앙부처의 분산으로 초래되는 문제를 해결하기 위한 근본적인 대안으로는 청와대, 국회, 행정부처를 동일한 장소에 입지시키는 것을 생각할 수 있다. 사실 세계적으로도 독일을 제외하고는 수도 기능이 이원화된 국가를 찾아보기 어렵다. 그러나 세종시에 이전된 중앙부처를

다시 서울로 이전하는 조치는 현실적으로 매우 어려운 작업이고, 서울에 있는 청와대와 국회를 세종시로 이전하는 조치 또한 개헌을 통해서만 추진할 수 있을 것이다. 따라서 장기적으로는 중앙부처를 한 곳에 집중 배치하는 대안을 검토할 수 있으나 단기적으로는 분산배치를 전제한 바탕 위에서 문제를 완화할 수 있는 대안에 집중할 필요가 있다. 단기적 대안으로 다음 네 가지를 검토할 수 있을 것이다.

첫째, 국회 협력관 제도를 검토할 수 있다. 사실 세종시 분산으로 인해 생기는 문제의 상당 부분은 국회와의 관계에서 발생한다고 할 수 있다. 그에 따라 부처별로 다수 부처를 두루 경험한 국장급 인재를 국회 협력관으로 두어 국회에 대한 대응을 전담시키는 대안을 생각할 수 있다. 현재 부처별로 사무관 1-2명이 있으나 이는 연락책 역할에 그치고 있을 뿐 국회에 대한 대응에 한계가 있다. 따라서 국장급을 둘 경우 일부 특정 사안을 제외하고는 상당부분 대응할 수 있어 국회에 대한 공무원의 출장수요를 크게 감소시킬 수 있을 것이다. 이 대안은 부처별로 국장급 자리가 증설되어야 한다는 부담은 있으나 집권여당에서 국회에 수석전문위원을 둔 사례가 있고 분산으로 인한 정책결정 및 정책산출의 품질 저하를 예상할 때 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 현재의 계층제 조직을 개혁하는 대안을 고려할 수 있다. 이를 위해 회의체 조직의 활용도를 높이고, 학습조직으로의 전환이 필요하다. 최근 정부에서는 행정의 전문화에 대응하여 기술직, 개방형 직위제 등과 같은 직위분류제적 요소를 강화하고 있으나 이는 세부적이고 특정화된 정책문제에 대한 대응에서는 효과적일 수 있지만 지리적 분산시대에 대한 대응책으로는 부족하다. 이러한 상황에서는 비정형적 정책 사안이 발생할 때 전문적으로 대응할 수 있는 회의체 조직을 활용하고, 나아가 구성원들에게 학습의 기회와 자원을 제공하고 학습환경을 조성하는 것이 효과적일 수 있다. 아울러 국과장 복수 담당제 대안을 고려할 수 있다. 이는 국장 공백 시 과장이 국장 역할을 수행하고 과장 부재시 국장이 과장 역할까지 수행하는 '1인 2역제'를 도입하는 것이다. 이 대안은 공무원 수를 크게 늘이지 않으면서도 국장 또는 과장의 공백이 발생할 때 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

셋째, 국회 상임위의 세종 쿼터제를 도입하는 것이다. 즉 국회 상임위원회의 세종시 개최를 의무화하는 것이다. 국회 상임위원회 개최시 부처별로 적게는 50명에서 많게는 100명까지 동원되고 있는데, 상임위원회의 일정 비율을 세종에서 개최하도록 의무화하면 공무원의 출장 부담을 크게 줄일 수 있을 것이다. 이 대안의 경우에도 여전히 입법조사관, 예비검토, 자료설명 등으로 빈번히 국회를 방문해야 하는 부담은 남지만 그나마 잦은 출장을 다소 줄일 수 있을 것이다. 일부에서는 세종시에 국회 분원을 설치하는 대안을 제시하는데, 국회 분원의 역할에 따라 그 효과가 달라질 수 있다. 국회 분원에 사무직원들만 근무할 경우 공무원의 부담이 더 가중될 것이고, 국회 분원에서 상임위원회가 개최되어야만 공무원의 출장 부담이 줄어들 것이다. 따라서 이름만의 국회분원보다는 상임위원회의 분산 개최가 실현되어야만 정책결정

및 정책산출의 품질 저하를 완화할 수 있을 것이다.

마지막으로, 스마트워크센터를 활성화하는 대안이다. 이 대안은 서울에서 자투리 시간을 활용할 수 있고, 특히 전문가 및 이해관계자들과의 집단토론을 통하여 비정형적 정책결정의 질을 높일 수 있다는 점에서 권장할만한 하다. 심층면담에서 확인한 바와 같이 대다수 전문가와 이해관계자가 서울에 소재해 있는 상황에서 집단토론을 통해 숨겨진 정보를 교환하고 공유하며, 이를 통해 최적 대안을 도출할 수 있는 여지가 크게 감소하였는데, 공동스마트워크센터는 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다. 서울에 지방청이 있는 고용노동부 등은 거기에서 집단회의를 진행함으로써 큰 불편을 느끼지 않는다는 사실에서 스마트워크센터의 효용성을 확인할 수 있다. 다만 부처별로 집단토론이 가능할 정도의 공간을 갖춘 스마트워크센터를 둘 경우 자칫 세종시 이전의 효과를 반감시킬 수 있다는 여론에 직면할 수 있으므로 그 필요성과 효용성에 대한 홍보노력이 선행되어야 할 것이다.

## [참고문헌]

- 김갑성. (2010). 국가균형발전을 위한 세종시 건설계획의 문제점과 개선 방안. 「한국경제포럼」, 2(4): 61-72.
- 김동욱. (2010). 정부분할과 지역균형발전. 한국정책학회 특별기획세미나 자료집.
- 김은경. (2010). 일본의 수도이전정책 중단과 정책시사점. 「CEO Report」, 경기연구원: 1-25.
- 전영평. (2010). 국정운영의 측면에서 본 세종시 정부분할 이전의 평가. 「사회과학연구」, 17(1): 75-95.
- 하혜수. (2011). 공공정책의 정치적 채택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 세종시 수정안을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 15(3): 343-362.
- \_\_\_\_\_. (2014). 세종시 발전정책. 「대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영: 이명박 정부」, 서울: 대영문화사.
- 허준영·권민영·조원혁. (2015). 세종시 이전 기관 공무원이 경험하는 행정비효율성에 관한 연구 - 근거이론의 적용. 「한국행정학보」, 49(3): 127-159.
- Ahituv, Niv, Magid Igbaria, and Aviem Sella. (1998). The Effects of Time Pressure and Completeness of Information on Decision Making. *Journal of Management Information Systems*, 15(2): 153-173.
- Allen, Thomas J. & Gunter W. Henn. (2006). *The Organization and Architecture of Innovation: Managing the Flow of Technology*. Burlington, MA: Elsevier Inc.
- Audretsch, D. & M. Feldman. (1996). R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. *American Economic Review*, 86(3): 630-652.
- Baik, B., J-K. Kang, and J-M. Kim. (2010). Local Institution Investors, Informational Asymmetries, and Equity Returns. *Journal of Financial Economics*, 97: 81-106.
- Baron, R. S. & G. Roper. (1976). Reaffirmation of Social Comparison Views of Choice Shift: Averaging and Extremity Effects in an Autokinetic Situation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 33: 521-530.
- Ben-Zur, H. & S. J. Breznitz. (1981). The Effects of Time Pressure on Risky Choice Behavior. *Acta Psychologica*, 47: 89-104.
- Bishop, G. D. & D. G. Myers. (1974). Informational Influence in Group Discussion. *Organizational Behavior and Human Performance*, 12: 92-104.
- Bodnaruk, A. (2009). Proximity Always Matter: Local Bias when the Set of Local Companies Changes. *Review of Finance*, 13(4): 629-656.

- Bogacz, Rafal, Eric-Jan Wagenmakers, Birte U. Forstmann, and Sander Nieuwenhuis. (2010). The Neural Basis of the Speed-Accuracy Tradeoff. *Trends in Neuroscience*, 33(1): 10-16.
- Brown, R. (1965). Further Comment on the Risky-shift. *American Psychologist*, 29: 468-470.
- Burnstein, E. (1982). Persuasion as Argument Processing, In H. Brandstatter, J. H. Davis & 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: 538-564.
- Busemeyer, J. R. & A. Diederich. (2002). Survey of Decision Field Theory. *Mathematical Social Sciences*, 43: 345-370.
- Busemeyer, J. R. & J. T. Townsend. (1993). Decision Field Theory: A Dynamic-cognitive Approach to Decision Making in an Uncertain Environment. *Psychological Review*, 100: 432-459.
- Cheng, Joseph L. C. & Edwin L. Miller. (1985). Coordination and Output Attainment in Work Units Performing Nonroutine Tasks: A Cross-National Study. *Organization Studies*, 6: 23-39.
- Choi, Jeong-Hag, J-B. Kim, Annie A. Qui, and Y-S. Zang. (2012). Geographic Proximity between Auditor and Client: How does It Impact Audit Quality?. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 31(2): 43-72.
- Cleary, Paul. (1998). Satisfaction may not Suffice! A Commentary on 'A Patient's Perspective'. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 14(1): 35-37.
- DeFond, M., J. R. Francis, and X. Hu. (2011). The Geography of SEC Enforcement and Auditor Reporting for Financially Distressed Clients. *Working Paper*, University of Southern California.
- DeSanctis, G. & R. B. Gallupe. (1987). A Foundation for the Study of Group Decision Support System. *Management Science*, 33: 589-609.
- Diederich, A. (1997). Dynamic Stochastic Models for Decision Making under Time Constraints. *Journal of Mathematical Psychology*, 41: 260-274.
- Diederich, A. & J. R. Busemeyer. (2003). Simple Matrix Methods for Analyzing Diffusion Models of Choice Probability, Choice Response Time and Simple Response



- Time. *Journal of Mathematical Psychology*, 47: 304-322.
- Er, M. C. & A. C. Ng. (1995). The Anonymity and Proximity Factors in Group Decision Support System. *Decision Support Systems*, 14: 75-83.
- Feldman, Martha S. (2000). Organizational Routines as a Source of Continuous Change. *Organizational Science*, 11: 611-629.
- Greitemeyel, J. & S. Schulz-Hardt. (2003). Preference-consistent Evaluation of Information in the Hidden Profile Paradigm: Shared Group Level Explanations for the Dominance of Shared Information in Group Decisions. *Journal of Personality and Social Psychology*, 84: 322-339.
- Hwang, Mark I. & Jerry W. Lin. (1999). Information Dimension, Information Overload and Decision Quality. *Journal of Information Science*, 25(3): 213-218.
- Iselin, E. R. (1988). The Effect of Information Load and Information Diversity on Decision Quality in a Structured Decision Task. *Accounting, Organization and Society*, 21: 147-184.
- Iselin, E. R. (1989). The Impact of Information Diversity on Information Overload Effects in Unstructured Managerial Decision Making. *Journal of Information Science*, 15: 163-173.
- Ivkovich, Z. & S. Weisbenner. (2005). Local does as Local is: Information Content of the Geography of Individual Investors' Common Stock Investments. *Journal of Finance*, 60(1): 267-306.
- Janis, I. L. & L. Mann. (1977). *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*, New York: Free Press.
- Kedia, S. & S. Rajgopal. (2011). Do the SEC's Enforcement Preferences Affect Corporate Misconduct?. *Journal of Accounting and Economics*, 51(3): 259-278.
- Keinan, G., N. Friedland, and Y. Ben-Porath. (1987). Decision making under Stress: Scanning of Alternatives under Physical Threat. *Acta Psychologica*, 64: 219-228.
- Kennedy, Andrew. (2003). On What Basis should the Effectiveness of Decision Aids be Judged?. *Health Expectations*, 6(3): 255-268.
- Knoben, Joris & Leon Oerlemans. (2006). Proximity and Inter-organizational Collaboration. *International Journal of Management Reviews*, 8(2): 71-89.
- Kocher, Martin G. & Matthias Sutter. (2006). Time is Money -Time Pressure, Incentives, and the Quality of Decision-making. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61: 375-392.
- Laursen, Keld, Toke Reichstein, and Ammon Salter. (2011). Exploring the Effect of

- Geographical Proximity and University Quality on University-Industry Collaboration in the United Kingdom. *Regional Studies*, 45(4): 507-523.
- Liu, Charles C. & Takeo Watanabe. (2012). Accounting for Speed-Accuracy Tradeoff in Perceptual Learning. *Vision Research*, 61: 107-114.
- Lillrank, Paul. (2003). The Quality of Standard, Routine and Nonroutine Processes. *Organization Studies*, 24(2): 215-233.
- Malloy, C. (2005). The Geography of Equity Analysts. *Journal of Finance*, 60(2): 719-755.
- Maul, A. J. & R. S. Hockey. (1993). State, Stress, and Time Pressure, In O. Svenson & A. J. Maul(eds.). *Time Pressure and Stress in Human Judgement and Decision Making*, New York: Plenum Press.
- Maxham, James G., III & Richard G. Netemeyer. (2003). A Longitudinal Study of Complaining Customers' Evaluations of Multiple Service Failures and Recovery Efforts. *Journal of Marketing*, 66: 57-71.
- Pachella, R. (1974). The Interpretation of Reaction Time in Information Processing Research, In B. H. Kantowitz(ed.). *Human Information Processing: Tutorials in Performance and Cognition*, N J: Erlbaum.
- Parasuraman, A., Valarie A. Zeithaml, and Leonard L. Berry. (1994). Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Further Research. *Journal of Marketing*, 58: 111-124.
- Pava, Calvin H. P. (1983). Designing Managerial and Professional Work for High Performance: A Sociotechnical Approach. *National Productivity Review*, Spring: 126-135.
- Pentland, Brian T. & Henry H. Rueter. (1994). Organizational Routines as Grammars of Action. *Administrative Science Quarterly*, 39: 484-510.
- Schachter, S. (1951). Deviation, Rejection, and Communication. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 46: 190-207.
- Scholten, Lotte, Daan van Knippenberg, Bernard A. Nijstad, Carsten K. W. De Dreu. (2007). Motivated Information Processing and Group Decision-making: Effects of Process Accountability on Information Processing and Decision Quality. *Journal of Experimental Social Psychology*, 43: 539-552.
- Schulz-Hardt, Stefan, Felix C. Brodbeck, Andreas Mojzisch, Rudolf Kerschreiter, and Dieter Frey. (2006). Group Decision Making in Hidden Profile Situation: Dissent as a Facilitator for Decision Quality. *Journal of Personality and Social Psychology*, 91(6): 1080-1093.

- Sepucha, Karen R., Floyd J. Fowler Jr., and Albert G. Mulley Jr. (2004). Policy Support for Patient-Centered Care: The Need for Measurable Improvements in Decision Quality. *Health Affairs*, 54-62.
- Shields, M. D. (1983). Effects of Information Supply and Demand on Judgment Accuracy: Evidence from Corporate Managers. *The Accounting Review*, 58: 284-303.
- Sivakumar, K., Mei Li, and Beibei Dong. (2014). Service Quality: The Impact of Frequency, Timing, Proximity, and Sequence of Failures and Delights. *Journal of Marketing*, 78: 41-58.
- Smith, Amy K., Ruth N. Bolton, and Janet Wagner. (1999). A Model of Customer Satisfaction with Service Encounters Involving Failure and Recovery. *Journal of Marketing Research*, 36: 356-372.
- Smith, J. F., T. R. Mitchell, and L. R. Beach. (1982). A Cost-Benefit Mechanism for Selecting Problem-Solving Strategies: Some Extensions and Empirical Tests. *Organizational Behavior and Human Performance*, 29: 370-396.
- Stasser, G. (1998). Computer Simulation as a Research Tool: The DISSCUSS Mode of Group Decision Making. *Journal of Experimental Social Psychology*, 24: 393-422.
- Sutter, M., M. G. Kocher, S. Strauß. (2003). Bargaining under Time Pressure in an Experimental Ultimatum Game. *Economics Letters*, 81: 341-347.
- Svenson, O., A. Edland, and P. Slovic. (1990). Choices and Judgements of Incompletely Described Decision Alternatives under Time Pressure. *Acta Psychologica*, 75: 153-169.
- Thaler, Richard H. (1985). Mental Accounting and Consumer Choice. *Marketing Science*, 4(3): 199-214.
- Torre, A. & J. P. Gilly. (2000). On the Analytical Dimension of Proximity Dynamics. *Regional Studies*, 34(2): 169-180.
- Woodworth, R. S. (1899). Accuracy of Voluntary Movements. *Psychological Review*, 3: 1-101.
- Young, Diana L., Adam S. Goodie, Daniel B. Hall, and Eric Wu. (2012). Decision Making under Time Pressure, Modeled in a Prospect Theory Framework. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 118: 179-188.
- Zakay, D. (1985). Post-Decision Confidence and Conflict Experienced in a Choice Process. *Acta Psychologica*, 58: 75-80.

## 〈인터뷰 공무원〉

장관급: 기재부 A장관(2017년 9월 18일 17:00-19:00); 국조실 L장관(2017년 9월 8일 17:00-18:30)  
 실국장: 교육부 B실장(2017년 9월 25일 17:00-19:00); 보훈처 L실장(2017년 4월 11일 11:00-14:00); 국무조정실 M실장(2017년 5월 19일 14:30-15:00); 산업부 K실장(2017년 6월 12일 14:30-14:30); 고용부 P실장(2017년 10월 20일 15:00-16:00); 문화체육부 K실장(2017년 10월 27일 17:00-18:00); 국무조정실 J국장(2017년 5월 19일 13:30-14:00); 교육부 K국장(2017년 9월 11일 15:00-17:00); 고용부 K국장(2017년 10월 20일 15:00-16:00)  
 과장급 이하: 국무조정실 J과장, M서기관, K사무관(2017년 5월 19일 14:00-14:30); 산업부 K과장, C사무관(2017년 6월 12일 14:30-15:00)  
 언론인: 중앙일보 P기자(2017년 11월 3일 10:00-11:00); 뉴시스 L국장(2017년 9월 18일 18:30-19:30)

**하 혜 수:** 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부의 정책산출평가모형에 관한 연구, 1996), 현재 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방분권, 지방자치, 갈등협상론이다. 저서로 「지방자치론」(공저, 2011)과 「협상의 미학」(2017)이 있고, 최근 논문으로 “지방소멸시대의 지방자치 재검토: 다양화와 차등화”(한국지방행정학보, 2017), “고향발전기부금 제도의 도입 가능성 연구: 기부동기 및 지불의사액 추정”(지방정부연구, 2017), “중국의 사드갈등문제 제로 인한 제주관광 영향분석”(한국지방행정학보, 2018) 등이 있다(hasoo@knu.ac.kr).

**김 철 회:** 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구, 2005), 현재 한남대학교 행정경찰학부 행정학전공 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재무행정, 지방자치, 성과평가 등이다. 최근 논문으로 “누리과정 재원부담 정책을 둘러싼 사회적 갈등의 원인에 대한 분석-IAD 정책분석 틀을 중심으로”(한국사회와 행정연구, 2017), “성미산 마을공동체 형성의 성공요인에 대한 분석: Woolcock의 사회자본 분석틀을 중심으로”(국정관리연구, 2016) 등이 있다(cheolhoi@naver.com).