현안연구 2026-03

세종시 조직문화 개선 고도화 방안 연구

2026

강수환 · 신성주

세종연구원
SEJONG RESEARCH INSTITUTE

현안연구 2026-03

세종시 조직문화 개선 고도화 방안 연구

2026

강수환 · 신성주

세종연구원
SEJONG RESEARCH INSTITUTE

연구책임 강수환 | 세종연구원 경제사회연구부 연구위원

연구지원 신성주 | 세종연구원 연구조정부 전문연구원

연구자문 김주리 | 한국여성정책연구원 부연구위원
김현우 | 충북대학교 사회학과 부교수
임준형 | 고려대학교 정부행정학부 교수
정현일 | 부산연구원 인구전략연구센터 센터장

연구협조 박송이 | 세종특별자치시청 법무혁신담당관 과장
임경남 | 세종특별자치시청 법무혁신담당관 팀장
김자영 | 세종특별자치시청 법무혁신담당관 주무관

현안연구 2026-03

세종시 조직문화 개선 고도화 방안 연구

발행인 권 영 걸
발행일 2026년 9월
발행처 세종연구원
30153 세종시 한누리대로 2281 SM메디컬센터 5, 6층
전화: 044-550-3500 팩스: 044-866-8552
홈페이지 : http://www.sri.re.kr

인 쇄 ㈜경성문화사 TEL 044-868-3537 FAX 044-868-3565

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 세종특별자치시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

차 례

요 약 ····· 5

1장 서론 ····· 7

1절 과제 배경 및 필요성 ····· 7

1. 거시적 변화와 지방정부 조직역량 ····· 7

2. 세종시의 특징과 과제 ····· 7

3. 조직문화 개선과 고도화 작업의 필요 ····· 8

2절 연구범위와 방법 ····· 9

1. 주요개념과 연구질문 ····· 9

2. 연구자료와 방법 ····· 10

3절 조직문화 개선과 고도화를 위한 이론적 접근 ····· 12

2장 세종시 조직문화 진단과 FGI 분석 ····· 14

1절 조직문화 진단 내용 분석 ····· 14

1. 전체 응답패턴 ····· 14

2. 일관성 세부 항목과 중간직급 인식 ····· 18

3. 집단별 차이 확인 ····· 22

2절 FGI를 통한 업무과정 분석 ····· 24

1. 관리자와 실무 중간층 그리고 저연차의 위치 ····· 24

2. 업무 배분의 어려움과 중간층의 부담 증가 ····· 25

3. 인수인계 및 업무학습 부재: 단절과 방치 ····· 26

4. 소통과 의견제시의 어려움: 침묵과 심리적 안정감 결여 ····· 27

5. 성과평가 및 인정: 기여 누락과 불신 ····· 28

차 례

3절 세종시 조직문화의 핵심 문제 ····· 29
1. FGI로 드러난 서로 다른 경험 속 공백 ····· 29
2. 업무 공백의 위험과 세종시의 고유한 문제 ····· 31

3장 세종시 조직문화 개선 및 고도화 방안 ····· 33

1절 개선방향과 조직의 구성요소 ····· 33
1. 목적 차원: 예측 가능한 목표·성과 인정 체계 ····· 34
2. 구조 차원: 업무분장과 재조정 체계 ····· 35
3. 기술 차원: 인수인계, 보고·회의 축소 ····· 36
4. 구성원 차원: 심리적 안정감과 실질적 보호 ····· 37
5. 환경 차원: 부서 간 협업과 외부환경 대응 ····· 37
2절 실행체계와 조직학습 ····· 38
1. 정책의 실현 가능성을 높이는 접근 ····· 38
2. 조직학습을 통한 개선방향 마련 ····· 39

4장 결론 및 정책제언 ····· 41

1절 핵심결과 및 정책적 의의 ····· 41
1. 핵심결과 ····· 41
2. 정책적 의의 ····· 42
2절 향후 추진과제 ····· 42
1. 우선 실행과제 ····· 42
2. 연구의 한계와 후속연구 ····· 43

참고문헌 ····· 44

요 약

■ 과제 배경 및 필요성

❍ 세종시의 조직문화 개선은 구성원의 만족도와 근무환경을 개선하면서, 국가균형발전과 지역의 지속가능성을 뒷받침하는 행정역량을 확보하는 과제임

- 인공지능과 디지털 기술의 확산, 복합적인 시민 요구, 부서와 기관의 경계를 넘는 정책문제에 대응하려면 **구성원의 전문성이 정보공유·업무조정·학습·협업으로 연결**되어야 함. 조직문화는 이러한 연결을 가능하게 하는 조직 움직임의 근원적 조건임
- 세종시는 광역적 정책조정과 시민 생활에 밀접한 행정서비스를 함께 수행하는 **단층제 행정체계의 고유한 특성**을 지님. 신규·경계업무의 담당 범위, 업무 우선순위, 인수인계와 부서 간 협조 책임이 명확하지 않으면 **특정 구성원에게 조정 부담이 집중될 수 있음**

❍ 본 연구는 조직문화 진단에서 나타난 **중간 직급·경력 구간의 상대적으로 낮은 평가에 주목**해 이들이 업무배분·조정·인수인계·평가에서 어떤 경험을 하고 있는지 분석하고, 그 결과를 실행 가능한 개선과제로 연결함

■ 주요 연구결과

❍ **(조직문화 진단결과에 담긴 사항)** 2026년 조사에서 미션은 4.64점, 참여는 4.63점, 적응성은 4.39점, 일관성은 4.00점으로 나타남. 조직의 방향과 참여 관련 평가보다 **변화의 실행과 일상적인 업무관행에 대한 평가가 상대적으로 낮음**

- 직급별로는 6급의 미션·참여·적응성, 7급의 일관성이 낮게 나타났고, 재직기간별로는 10년 이상 20년 미만 집단의 미션·참여·적응성이 가장 낮은 **U자형 현상**이 확인됨
- 문항별로 살펴보면 중간층 내부에 차이 존재함. 6급은 필요한 정보와 시간, 의사결정 이전 의견제시, 불이익 없이 문제를 제기할 수 있다는 믿음의 평가가 낮고, 7급은 불필요한 문서작성과 비생산적인 회의에 대한 문제 인식이 두

드러짐. 중간층을 하나의 동일한 집단으로 다루기보다 역할과 업무경험의 차이를 고려해야 함

❍ **(초점집단인터뷰(FGI) 결과)** 관리자는 업무 배분과 책임의 압박을, 실무중간층은 미배분 잔여업무 흡수와 상하 조정의 고충을, 저연차는 체계적 훈련 부재 속 시행착오를 겪고 있음

- 이러한 역할에 필요한 시간·권한·정보·인정이 충분히 연결되지 않을 경우, 인계와 학습의 여유가 줄고 오류·재작업에 따른 부담이 다시 증가할 수 있음

❍ **조직문화 문제의 원인을 세대 차이나 MZ세대의 개인 특성으로 환원시켜서는 안 되며, 업무에 필요한 내용을 조직 구조적으로 접근해야 함**

■ 정책제언

❍ 고려해야 하는 방향과 유의사항

- 조직문화 개선을 위해 필요한 것은 새로운 소통 행사나 제도를 무작정 추가하기보다, **업무를 배분하고, 필요한 지원을 제공하며, 부담을 재조정하고, 기여를 인정하는 과정의 연결**에 있음
- 기존 제도와 계획이 현장에서 작동하도록 보완하고, 개선활동이 새로운 보고 부담으로 누적되지 않도록 해야 함

❍ 실행과제

① 업무 우선순위와 기대 수준을 공유하고 구체적인 피드백을 제공

② 인사소식지와 상담을 통해 평가·인사정보의 예측가능성을 높임

③ 신규·긴급업무의 배분 기준과 지원·재조정 절차를 마련

④ 후임자의 실제 수행을 기준으로 인수인계를 확인하고 지원시간을 인정

⑤ 보고·회의의 중복을 줄여 업무조정과 학습에 필요한 시간을 확보

⑥ 의견제시 이후의 설명·처리·보호를 연결

⑦ 관리자 리더십을 진단하고 업무배분·갈등조정·코칭 역량을 지원

⑧ 경계업무를 공동으로 검토하고 협업의 시간과 기여를 공식 업무에 반영

1장 | 서론

1절 과제 배경 및 필요성

1. 거시적 변화와 지방정부 조직역량

❍ 지방정부는 새로운 정책과 기술을 도입하는 동시에, 구성원이 이를 이해하고 실제 업무에 적용할 수 있는 조직적 조건을 마련해야 함

- 인공지능과 디지털 기술의 확산, 세계화와 지역 간 상호의존, 인구구조 변화와 지역 지속가능성 과제는 지방정부가 해결해야 할 문제의 범위와 연결성을 확대하고 있음 → 한 부서의 지식과 권한만으로 해결하기 어려운 문제가 존재함에 따라 정보의 공유, 우선순위의 조정, 경험의 축적이 중요해짐

❍ 디지털·AI 전환과 같은 환경변화 속에서도 리더십·조직역량·협업 등의 조건을 함께 고려해야 하는 가운데, **조직문화는 디지털 전환의 주변적 요소가 아니라, 새로운 도구와 지식을 실제 문제해결로 연결하는 필수적 기반**(OECD, 2023; OECD, 2025)

2. 세종시의 특징과 과제

❍ 세종시는 국가균형발전과 행정기능 분산이라는 사회적 흐름에서 발전해 왔으며, 주민의 생활을 지원하는 지방정부의 역할을 함께 수행하고 있음

- 국가적 정책방향과 지역의 생활문제를 연결하기 위해서는 정책기획·현장 대응·부서 간 협조가 조직 내부에서 원활하게 이루어져야 함
- 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제6조에 따른 행정체계는 별도의 하부 기초지자체를 두지 않는 **단층제 구조**로, 광역과 기초 수준의 기능을 동일한 지방정부 안에서 수행한다는 특징을 의미함

- 이러한 구조는 정책과 현장을 가까이 연결할 수 있는 조건이지만, 업무의 우선순위와 담당 범위가 불분명할 때는 조정 부담이 특정 부서에 집중될 수 있음
- **중요한 것은 단층제 자체를 문제로 규정하는 것이 아니라, 그 구조에서 업무가 어떻게 배분되고 연결되는지 확인하는 것임**

❍ 세종시의 출범과 성장 과정에서 중앙부처 파견자, 전국 지자체 전입자, 민간 경력직, 신규 공채자 등 다양한 기관·직렬·경력의 경험은 세종시만의 역량을 드러낼 수 있는 장점이 될 수도 있음

- 상이한 조직문화를 경험한 인력들이 한 공간에 배치됨에 따라 보고 수준, 담당 범위, 협의 방식과 지원 책임에 대한 기대가 다를 수 있으므로 보고 방식, 회의 관행, 업무 배분 기준, 인수인계 수준이 달라 상호 불신과 혼선이 발생 가능
- 다양한 경력과 경험 그리고 출신배경은 본래 조직의 혁신 자원으로 작동할 수 있으나, 서로 합의된 '공통의 일하는 규범'이 부재할 경우 업무 혼선과 불신의 원인으로 작동 → 세종시의 조직문화 과제는 다양한 경험과 배경을 가진 직원들이 협업할 수 있는 공통 원칙을 마련하는 데 있음

3. 조직문화 개선과 고도화 작업의 필요

❍ **(조직문화라는 것)** 조직문화는 조직이 움직이는 근원적 조건으로 단순 '표어'가 아니라, '일상의 반복된 업무경험'에서 비롯된 것

- 동일한 인력과 제도, 정보시스템이라 하더라도 구성원이 어떤 행동을 중요하게 여기고, 어떤 행동이 지원받거나 불이익을 초래한다고 예상하는지에 따라 조직의 실제 움직임은 달라짐
- 왜냐하면 구성원들이 실제로 인식하는 조직의 실체는 매일 겪는 "업무를 배분받고, 지원받고, 평가받는 과정"에 있기 때문 → 업무를 잘 처리한 뒤 필요한 지원과 인정이 뒤따르는지, 추가 업무만 늘어나는지에 따라 다음 과업에 대한 태도도 달라질 수 있음

❍ **(조직문화의 개선)** 조직문화 개선은 구성원의 마음가짐이나 세대별 태도를 교육하는 방식이 아니라, 현장에서 작동하는 '일하는 시스템과 운영 규칙'을 바꾸는 작업

- 개선이 필요한 이유는 조직 내 자리한 불합리한 관행들이 일의 수행과 학습을

방해하기 때문임

- 그러나 사업의 수와 관리체계의 복잡성을 늘리는 방향이 조직문화 개선은 아니며, 소통과 협업을 강조하더라도 조직 내 질서가 뒷받침하지 못하면, 구성원은 기존에 반복해 오던 경험에 의존해 행동하게 됨

○ **(조직문화의 고도화)** 고도화의 작업은 효과가 확인된 개선방식을 조직 내 주요 업무 전반에 반영하는 것

- 고도화가 필요한 이유는 개선방식이 특정 담당자의 성의나 일회성 사업에 머무르면 인사이동 이후 지속되기 어렵기 때문임
- 효과가 확인된 방식을 조직의 업무기준·역할·지식에 축적하고, 문제가 발생할 때 다시 점검하고 조정할 수 있도록 해 특정 직원이나 언젠가 끝나게 될 과제에 의존하지 않고 지속성이 상실되지 않도록 해야 함

2절 연구범위와 방법

1. 주요개념과 연구질문

○ **(조직문화 개선과 고도화)** 조직문화 개선은 현재 업무과정에서 확인되는 불합리한 관행과 지원의 공백을 줄이고, 구성원이 공감할 수 있는 기준과 절차를 실제 경험으로 구현하는 것이며, 고도화는 개선활동을 검증하고 유효한 방식을 조직의 지식·업무기준·역할·제도에 축적하여 변화에 지속적으로 대응할 수 있는 체계를 만드는 것

- **(조직문화)** 구성원이 반복적인 업무수행과 문제해결 과정에서 공유하게 된 판단기준·기대·행동방식이며, 업무배분·소통·학습·평가·협업에 드러나는 조직운영의 기반임(예: 회식과 행사, 복장과 같은 외형적 관행뿐 아니라 구성원이 어떤 지원을 기대할 수 있고 어떤 책임을 부담하는지, 문제를 제기했을 때 어떤 반응이 돌아오는지 등)
- **(조직문화 개선)** 현재의 업무과정에서 확인되는 불합리한 관행과 지원의 공백을 줄이고, 구성원이 공감할 수 있는 기준과 절차를 실제 경험으로 구현하는 것이 됨(예: 불명확한 업무배분, 설명되지 않는 평가기준, 형식적인 인수인계,

중복보고, 질문과 이견 제시의 부담, 협업시간의 부재 등 개선)

- **(조직문화 고도화)** 개선활동의 결과를 검증하고, 유효한 방식을 조직의 지식·업무기준·역할·제도에 축적하여 변화에 지속적으로 대응할 수 있는 체계를 만드는 것임

○ **(연구질문)** 연구질문은 세 가지로 연결됨

- **(질문 1: 조직문화) "조직 내 어떠한 기준과 기대에 따라 일하고 있는가?"** 세종시의 특징과 함께 드러난 강점과 약점 확인
- **(질문 2: 개선) "조직구성원들은 어디에서 어려움을 겪고 있고 무엇을 바꿔야 하는가?"** 업무 수행과정 중 겪는 역할별 경험 확인과 개선
- **(질문 3: 고도화) "개선된 방식을 어떻게 지속시킬 것인가?"** 실행과제 도출과 함께 학습하고 축적함으로써 제도화하는 방향

[표 1-1] 조직문화·개선·고도화에 따른 질문

구분	질문	내용
조직문화	조직 내 어떠한 기준과 기대에 따라 일하고 있는가?	조직 내 공유되는 가치, 관습, 규범, 그리고 제도
개선	조직구성원들은 어디에서 어려움을 겪고 있고 무엇을 바꿔야 하는가?	조직 내 반복되는 업무 경험 속에서 경험하게 되는 문제점 해결
고도화	개선된 방식을 어떻게 지속시킬 것인가?	개선방향에 대한 지식 축적과 제도화 통한 지속적 대응 역량 확보

2. 연구자료와 방법

○ **(연구수행 과정)** 분석은 중간층의 낮은 평가에서 출발하여 영역·문항 수준으로 구체화하고, 통계적 관련성과 FGI의 업무경험을 결합하여 개선과제를 도출하는 순서로 구성

- 기존 계획과 국내외 사례는 세종시에서 확인된 문제를 어떤 운영절차로 바꿀 수 있는지 검토하는 근거로 활용함
- 다른 조직에서 발표한 계획, 실제 운영 사례 등을 확인해 세종시에 적용할 수 있는 방안을 검토

[표 1-2] 연구수행 과정

시기	내용	역할
2025년 11월	조직문화 진단 (136명)	이전 시점과의 비교
2026년 6월	조직문화 2차 진단 (400명)	취약영역과 집단별 차이 확인
2026년 6월 15일	연구 착수	연구방향과 주요 질문 설정
2026년 7월 28일	관리자급 FGI 1차	업무배분, 성과 인정·보상의 한계
2026년 7월 30일	실무중간층 FGI 2차	조정 책임 증가, 성과 인정·보상
2026년 8월 4일	저연차 FGI 3차	업무훈련 부족, 업무학습 어려움
2026년 8월 12일	혼합 직급 브레인스토밍	앞선 쟁점을 실행대안으로 구체화
2026년 8~9월	연구결과와 실행전략 정리	정책사례 연결과 실행과제 종합
2026년 9월 14일	최종보고회	결과물 자문과 실행 가능성 확인

❍ **(조직문화 진단 결과 확인)** 2025년 11월 조사 136명과 2026년 5월 말부터 6월 초 조사 400명의 자료를 토대로 조사시점의 평균 차이를 확인함으로써 변화 추이를 확인

- 문항·척도·응답범주를 확인하고, 추가적으로 영역 및 집단별 기술통계, 문항별 응답분포와 동의율, Welch 일원분산분석, Holm 다중검정 보정을 실시함

※ 두 조사는 동일 응답자를 추적한 패널이 아니므로 조사시점의 평균 차이가 개인의 변화나 조직 내 특정 정책의 효과를 의미하는 것은 아님

❍ **(FGI 진행)** 관리자급·실무중간층·저연차의 FGI를 통해 동일 업무과정이 역할에 따라 어떻게 다르게 경험되는지 살펴봄

[표 1-3] 인터뷰 참여자 구성

일시	참여자	
1차 7월 28일 10시	관리자 6명	5급 6명
2차 7월 30일 14시	실무중간층 8명	6급 3명·7급 5명
3차 8월 4일 14시	저연차 7명	8급 7명
4차 8월 12일 14시	브레인스토밍 6명	5급 2명·6급 1명·7급 1명·8급 2명

3절 조직문화 개선과 고도화를 위한 이론적 접근

❍ **(Edgar Schein의 조직문화 3수준 모델)** 조직문화의 외형적 특징이나 전체 평균을 설명하는 것만으로는 왜 제도가 있는데도 구성원이 지원을 받지 못하는지 이해하기 어려움

- Schein(2010)의 접근을 통해 조직문화를 인공물, 표방 가치, 기본가정의 수준으로 나눠서 살펴봄
- **(1수준, 인공물(artifacts))** 겉으로 보이는 복장, 사무실 배치, 슬로건, 회식 문화
- **(2수준, 표방 가치(espoused values))** 조직이 내세우는 원칙 (예: 소통과 혁신, 공정성 등)
- **(3수준, 기본가정(basic assumptions))** 구성원들이 무의식적으로 공유하는 실제 믿음 (예: 어차피 일 잘하면 일만 몰린다, 의견 내면 찍힌다, 인수인계서는 대충 만들어도 된다)

→ 조직이 표방하는 가치와 구성원이 실제 업무경험을 통해 형성한 기본가정 사이에 괴리가 존재할 경우, 조직문화 개선은 나타나지 않을 수 있음

❍ **(Denison과 Mishra(1995)의 조직문화와 운영 효과성)** 참여·일관성·적응성·미션이라는 조직문화 특징과 조직 효과성 간 관계를 설명함

- 이 접근은 방향의 공유, 구성원의 참여, 환경변화 대응과 내부 조정을 함께 검토하게 한다는 점에서 유용함
- 미션(방향 제시), 참여(역량 개발), 적응성(변화 대응), 일관성(공통 규범과 조정)의 4개 축이 균형을 이룰 때 조직의 성과와 직무 몰입이 극대화됨

→ 조직문화의 강점과 취약 지점을 비교하고, 각 영역에서 개선이 필요한 방향을 확인하기

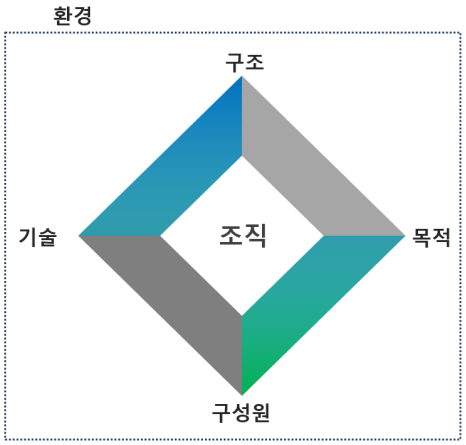
※ Denison의 일관성은 공유가치·합의·조정을 포함하는 개념으로, 조직문화 진단점수에 있는 문항 구성의 내용과는 다름

❍ **(두 관점을 종합한 조직문화의 이해)** Schein은 구성원이 반복적인 문제해결 과정에서 무엇을 당연한 판단기준으로 배우게 되는지 주목했고, Denison은 목표의 공유, 구성원의 참여, 변화 대응, 합의와 조정이라는 문화적 특성이 조직 운영과 어떻게 관련되는지 살펴봄

- 조직문화는 일하는 과정에서 공유하게 된 판단기준과 기대가 조직 운영에 드러나는 양상으로 이해할 수 있음
- 본 연구는 진단조사로 상대적으로 취약한 영역과 집단별 인식 차이를 확인한 뒤, FGI로 그 차이를 이해하는 데 필요한 구체적인 경험들을 확인·정리하고, 조직문화 개선과제로 구체화함

❍ **(조직 구성요소와 개선 방향)** Scott(1981)이 제시한 조직의 구성요소인 구조·기술·목적·구성원·환경을 활용하여 세종시의 조직문화 개선과제를 구분하고, 각 차원에서 필요한 방향을 검토함

- (구성원) 조직에 참여하는 사람들
- (구조) 규칙에 따라 참여하는 방식
- (목적) 조직에 참여해 달성할 방향
- (기술) 목적 달성을 위해 동원되는 수단
- (환경) 조직의 경계 바깥에 있는 환경



[그림 1-1] 조직의 구성요소

2장 | 세종시 조직문화 진단과 FGI 분석

1절 조직문화 진단 내용 분석

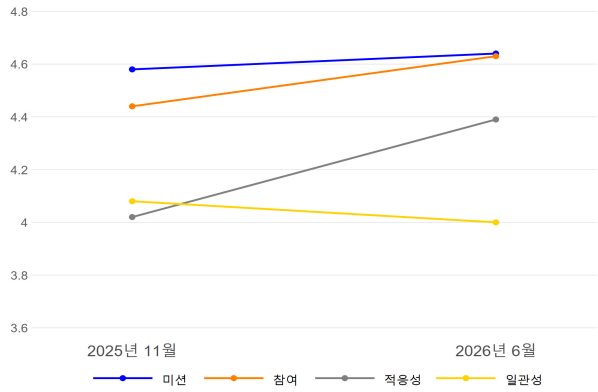
1. 전체 응답패턴

❍ **행정안전부 〈범정부 조직문화 진단도구 표준안〉의 조직문화 진단 영역**

- (미션) 조직 목표가 명확히 공유되고, 리더십이 방향성과 신뢰 제공 정도
- (참여) 소통, 심리적 안정감, 권한 부여, 성장·경력개발, 일-삶 균형 보장 정도
- (적응성) 새로운 아이디어, 변화 수용, 혁신 지향성, 업무 효율성 정도
- (일관성) 비효율적 회의, 과도한 의전, 불공정 업무분장 등 불합리한 관행 정도
- (성과) 조직몰입, 직무만족, 공직만족, 개인성과, 조직성과, 국민참여 등
- 세종시는 2022년 조직문화 개선 추진 이후 2023-2025년 기본 계획 점검 중심으로 추진해 왔으며, 2025년 11월 진단에 이어 2026년 6월 후속 진단

❍ **영역별 진단 점수 추이: 일관성의 하락**

- 2026년 미션·참여·적응성·일관성 모두 7점 척도에서 4점에 근접한 가운데, **미션**(4.64)**과 참여**(4.63)**는 상대적으로 높은 반면, 적응성**(4.39)과 **일관성**(4.00) **영역은 상대적으로 낮음**
- 2025년 결과(n=136)와 2026년 결과(n=400)를 비교해 보면, 2026년 미션(4.58→4.64)·참여(4.44→4.63)·적응성(4.02→4.39)이 2025년보다 높아졌지만, 일관성 하락(4.08→4.00)
- 두 시점에서 공통적으로 일관성 영역의 평가가 상대적으로 낮았다는 점에 주목하여, 구체적으로 어떠한 업무관행과 조직의 운영 조건이 문제인가를 검토할 필요가 있음



[그림 2-1] 영역별 전체 비교

[표 2-1] 2026년 상반기 조직문화 진단 영역별 점수 평균

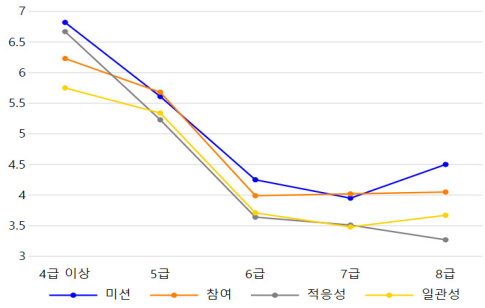
영역	내용	점수(2026년 상반기)
미션	방향과 우선순위 공유	4.64
참여	참여·권한·학습의 경험	4.63
적응성	제안 수용과 업무 효율	4.39
일관성	불합리한 관행과 기준	4.00

※ 영역별 점수에서 일관성 문항은 부정적 방향임에 따라 7점 척도에서 '8-원응답'으로 역코딩해 응답방향을 조정함. 영역별 점수가 높을수록 긍정적인 조직문화 평가를 의미함.

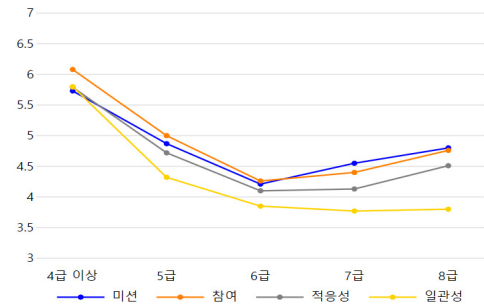
- 세종시는 시정 방향에 대한 이해(미션: 4.64)와 참여 의지(참여: 4.63)는 높으나, 일하는 방식의 공정성(일관성: 4.00)과 프로세스 유연성(적응성: 4.39)이 억눌려 있는 전형적인 **내부 운영 규칙 결핍형 조직 상태**

❍ **(직급 및 재직기간별 만족도의 U자형 현상)** 최저 직급이나 최단 경력 집단보다 중간 직급·경력 구간에서 평가가 낮아지는 모습에 주목하게 됨. 중간 직급·경력 구간의 상대적 저점 존재

- (직급별) 고위관리자인 4급 이상(평균 5.7~6.1점)과 신규 진입자인 9급(4.4~4.7점)은 상대적으로 높은 반면, 실무의 중추라 할 수 있는 6급(미션 4.21, 참여 4.26, 적응성 4.10)과 7급은 일관성 3.77에서 가장 낮으며, 전 영역 최저점이 집중됨. 8급은 일관성 3.80으로 낮게 나타남



[그림 2-2] 직급별 점수 (25.11)



[그림 2-3] 직급별 점수 (26.6)

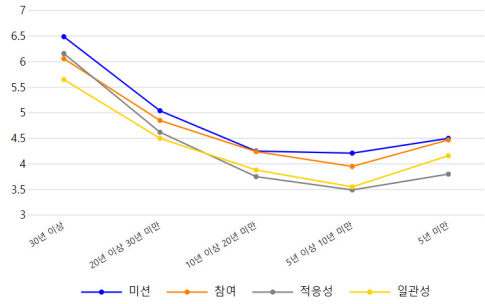
[표 2-2] 직급별 평균

직급	인원	미션	참여	적응성	일관성
4급 이상	8	5.73	6.09	5.79	5.80
5급 또는 지도·연구관	68	4.87	5.00	4.72	4.32
6급 또는 지도·연구사	95	4.21	4.26	4.10	3.85
7급	110	4.55	4.40	4.13	3.77
8급	64	4.80	4.76	4.51	3.80
9급	20	4.65	4.47	4.46	4.36
기타	35	5.05	5.11	4.76	4.21

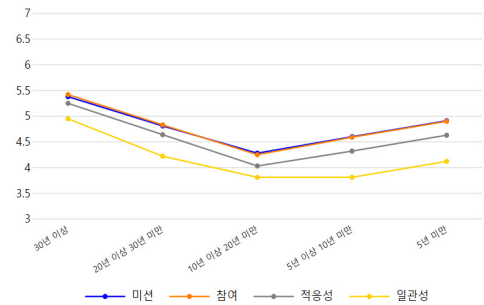
※ 영역별 점수에서 일관성 문항은 부정적 방향임에 따라 7점 척도에서 '8-원응답'으로 역코딩해 응답방향을 조정함. 영역별 점수가 높을수록 긍정적인 조직문화 평가를 의미함.

- (재직기간별) 30년 이상 베테랑(5.0~5.4점) 및 5년 미만 초기경력자(4.1~4.9점)에 비해, 재직 10년 이상 20년 미만의 실무책임자 구간(일관성 3.81, 적응성 4.03)에서 전반적인 침체가 확인됨 → 장기 재직자가 항상 변화에 부정적이고 저연차가 항상 더 긍정적일 것이라는 일반적 예상과는 다른 모습임

※ 재직기간 30년 이상 집단의 표본 크기가 15명이라는 것에 주의할 필요는 있음. 또한 직급은 공식적인 위치이고 재직기간은 경력의 축적을 나타내지만, 두 속성이 상당 부분 겹치기도 함(10년 이상 20년 미만 132명 중 114명, 약 86.4%가 6급과 7급에 속함)



[그림 2-4] 재직기간별 점수(25.11)



[그림 2-5] 재직기간별 점수(26.6)

[표 2-3] 재직기간별 평균

재직기간	인원	미션	참여	적응성	일관성
30년 이상	15	5.38	5.42	5.25	4.95
20년 이상 30년 미만	69	4.81	4.83	4.64	4.22
10년 이상 20년 미만	132	4.28	4.25	4.03	3.81
5년 이상 10년 미만	88	4.60	4.59	4.32	3.81
5년 미만	96	4.91	4.90	4.63	4.12

※ 영역별 점수에서 일관성 문항은 부정적 방향임에 따라 7점 척도에서 '8-원응답'으로 역코딩해 응답방향을 조정함. 영역별 점수가 높을수록 긍정적인 조직문화 평가를 의미함.

❍ 이 결과가 시사하는 내용은 **세종시의 조직문화 문제를 단순히 "신규 MZ세대의 개인주의적 성향"이나 "세대 갈등"으로 환원시킬 수 없다는 것**

- 상급자의 정책 지시와 하급자의 실무 집행 사이에서 잔여업무를 해결하는 **실무중간층(6·7급)과 중간경력 집단(재직 10년 이상 20년 미만)이 겪는 구조적 고통**이 데이터로 나타난 것이라 볼 수 있음
- 해당 구간의 구체적인 문항을 확인하여 무엇이 낮은 평가와 연결되는지 살펴볼 필요가 있는 가운데, 2025년과 2026년 두 조사에서 전반적으로 낮은 일관성의 세부 항목을 살펴봄

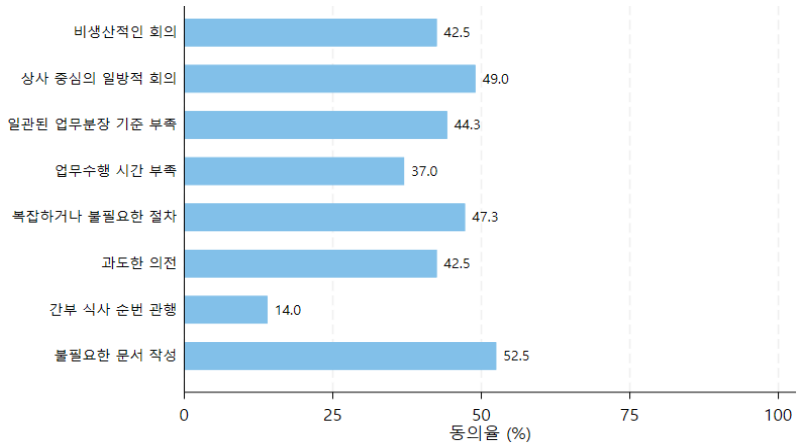
2. 일관성 세부 항목과 중간직급 인식

❍ 일관성(불합리한 관행)의 하위영역을 살펴봄으로써 어떠한 부분에 있어 문제가 발생하고 있는가 확인

- 일관성을 구성하는 문항들을 확인하고 각각에 대한 응답을 확인
- 2026년 응답을 5~7점은 동의, 1~3점은 비동의로 해서 문항별 동의하는 정도를 구분해 항목별로 동의하는 정도를 확인

[표 2-4] 일관성 영역의 문항

문항	비생산적인(회의 빈도, 불분명한 목적, 모호한 결론 등) 회의가 자주 열린다
	회의는 상사 중심으로 일방적으로 진행되는 경우가 많다
	우리 기관은 업무를 분장할 때, 일관된 기준(직급이나 연차 등) 없이 이루어지는 경향이 있다
	자료제출, 보고서 작성, 정책 검토 등에 적절한 시간이 주어지지 않는다
	지나치게 복잡하거나 불필요한 업무 절차(복잡한 결재 라인 등)가 다수 존재한다
	우리 기관은 상사에 대한 과도한 의전을 당연하게 여긴다
	우리 기관에는 순번을 정해 사비로 상급자의 식사를 대접하는 '간부 모시는 날' 문화가 있다
	불필요한 문서 작성으로 인해 업무 효율성이 떨어진다고 느낀다



[그림 2-6] 일관성 영역의 문항별 동의율

※ 일관성 영역의 동의율은 문제 인식의 정도를 확인하기 위해 역코딩 이전의 원응답을 사용함. 동의율이 높을수록 부정적인 업무관행에 대한 인식이 강하다는 것을 의미함

- 모두 부정적인 관행을 묻는 문항이므로, 동의율이 높을수록 해당 문제를 경험하거나 인식하는 비율이 높다는 점
- 가장 두드러진 문제는 불필요한 문서작성으로 직원의 52.5%가 불필요한 문서작성으로 업무효율성이 저하된다는 진술에 동의했고, 8개 항목 가운데 응답자의 과반수가 동의한 항목임
- 이것은 단순히 업무량이 많다는 문제보다는, 업무수행 과정에서 필요 이상의 문서 생산이 이루어진다는 인식이 중요하게 나타났음을 의미함
- 상사 중심의 일방적 회의(49.0%), 복잡하거나 불필요한 절차(47.3%), 일관된 업무분장 기준 부족(44.3%), 비생산적 회의(42.5%) 등은 조직의 일상적인 운영방식과 직접적으로 연결됨 → **업무절차와 의사결정 방식의 개선을 중요하게 검토해야 함**
- '간부 모시는 날' 관행에 대한 동의율은 14.0%로 다른 항목에 비해 상대적으로 낮음. '간부 모시는 날'과 같은 특정 관행의 개선 필요성과 별개로, 회의·업무분장·업무절차·문서작성 등의 반복적인 업무과정에서 나타나는 문제를 중점적으로 다룰 것을 검토하게 됨

❍ '일관성' 영역을 중간 직급의 인식을 중심으로 재구성한 결과 구체적으로 문제를 인식하는 업무관행에는 차이가 존재

- 전체 영역 점수만 보면 6급과 7급의 차이가 드러나지 않으나 개별 문항의 응답을 보면 차이가 존재 → 조직문화 개선과제 도출을 위해서는 개별 문항 확인 필요
- (6급) 상사 중심의 일방적 회의, 복잡한 업무절차, 불필요한 문서작성에 대한 문제 반응이 두드러짐
- (7급) 불필요한 문서작성뿐 아니라 과도한 의전, 복잡한 업무절차, 비생산적 회의에 대한 문제 인식이 높게 나타남
- (재직 10년 이상 20년 미만) 불필요한 문서작성과 일방적 회의, 복잡한 절차에 대한 문제 인식이 비교적 높음

[표 2-5] 일관성 영역의 중간 직급별 인식

문항	전체 (400명)	6급 (95명)	7급 (110명)	10~20년 미만 (132명)
비생산적 회의	4.15	4.26	4.42	4.39
상사 중심의 일방적 회의	4.33	4.66	4.33	4.56
일관된 업무분장 기준 부족	4.25	4.43	4.41	4.35
업무수행 시간 부족	4.08	4.31	4.28	4.20
복잡하거나 불필요한 절차	4.37	4.64	4.57	4.58
과도한 의전	4.09	4.21	4.58	4.45
간부 식사 순번 관행	2.32	2.01	2.46	2.27
불필요한 문서 작성	4.46	4.66	4.77	4.75

※ 일관성 영역의 문항별 평균은 문제 인식의 정도를 확인하기 위해 역코딩 이전의 원응답을 사용함. 점수가 높을수록 부정적인 업무관행에 대한 인식이 강하다는 의미

❍ 중간 직급의 반응에서 특히 주목할 문항은 공통적으로 문서작성, 업무절차, 그리고 업무분장임

- 앞선 직급별 분석에서 6급과 7급은 일관성 영역의 평가가 각각 3.85점과 3.77점으로 전체 평균 4.00점보다 낮게 나타나 일관성 영역을 구성하는 문항 확인
- (불합리한 업무관행의 공통 문제) 6급과 7급에서는 불필요한 문서작성, 복잡하거나 불필요한 업무절차, 일관된 업무분장 기준의 부족에 대한 문제 인식이 공통적으로 나타남

※ 불필요한 문서작성 문항의 평균은 6급 4.66점, 7급 4.77점으로 전체 평균 4.46점보다 높음

- (업무 운영 문제에 집중 필요) 이러한 결과는 중간 직급에서 나타나는 낮은 일관성 평가를 단순히 구성원 간 관계나 소통의 문제로 해석하기보다, 반복적인 문서작성과 업무절차, 업무배분 기준 등 일상적인 업무운영 방식과 연결하여 검토할 필요가 있음을 시사함

❍ 조직문화 개선은 불필요한 문서작성과 중복보고의 축소, 회의 운영방식의 개선, 업무배분 기준과 조정절차의 명확화로 구체화할 필요가 있음

- 실제 업무수행에 필요한 지원과 의사결정 과정에서의 의견제시 기회 검토 필요
- 업무운영 방식과 구성원의 경험을 연결하는 개선방향을 모색해야 함

[표 2-6] 중간 직급의 일관성 문제 동의율 (%)

문항	전체 (400명)	6급 (95명)	7급 (110명)
비생산적 회의	42.5	43.2	49.1
상사 중심의 일방적 회의	49.0	50.5	50.0
일관된 업무분장 기준 부족	44.3	46.3	48.2
업무수행 시간 부족	37.0	40.0	37.3
복잡하거나 불필요한 절차	47.3	48.4	52.7
과도한 의전	42.5	41.1	54.5
간부 식사 순번 관행	14.0	6.3	12.7
불필요한 문서 작성	52.5	55.8	62.7

※ 동의율이 높을수록 부정적인 업무관행에 대한 인식이 강하다는 것을 의미함. 400명 중 6급 95명, 7급 110명, 6급에는 지도사·연구사 포함

❍ 6급과 7급 모두 불필요한 문서작성과 복잡한 업무절차에 대한 문제 인식과 함께 업무수행에 필요한 시간의 확보뿐 아니라 업무절차와 보고방식의 개선 필요성을 제시함

- 6급과 7급 모두 불필요한 문서작성 동의율이 각각 55.8%와 62.7%로 가장 높음
- 복잡하거나 불필요한 업무절차에 대한 동의율도 각각 48.4%, 52.7%로 나타났으며, 일관된 업무분장 기준의 부족에 대해서도 46.3%, 48.2%가 동의함
- 6급은 불필요한 문서작성(55.8%)에 이어 상사 중심의 일방적 회의(50.5%), 복잡하거나 불필요한 업무절차(48.4%) 순으로 동의율이 높게 나타남
- 7급은 불필요한 문서작성(62.7%), 과도한 의전(54.5%), 복잡하거나 불필요한 업무절차(52.7%) 순으로 높게 나타나, 중간 직급 내부에서도 업무관행에 대한 문제 인식의 양상이 일부 다르게 나타남

❍ 이러한 결과는 6급과 7급의 공통적인 문제를 우선 확인하되, 직급에 따라 다르게 나타나는 관행에 대한 인식을 종합하여 개선과제를 구체화할 필요가 있음

3. 집단별 차이 확인

❍ 조직문화의 네 영역 가운데 일관성의 평가가 상대적으로 낮고, 중간 직급에서 문서작성·회의·업무절차 및 업무분장에 관한 문제 인식이 나타남. 이러한 차이가 단순히 평균값의 높고 낮음에 그치는지, 통계적으로도 뒷받침되는지를 확인하기 위해 집단 간 평균 차이 분석을 실시함

- 집단별로 조직문화 평가가 어떻게 달라지는지 확인하기 위해 2026년 조직문화 진단 원자료 400명을 대상으로 성별·연령·재직기간·근무지·직급·직렬의 여섯 개의 집단 구분 기준과 미션·참여·적응성·일관성의 네 영역을 조합하여 만들어진 총 24개의 집단 간 평균 차이 검정을 실시함
- 집단별 표본수에 차이가 있고 등분산 가정이 어려운 점을 고려하여 Welch 일원분산분석을 적용함. 이 검정은 집단 구분에 따른 평균이 모두 동일한지를 확인하는 것. 다수의 검정을 반복할 때 우연히 유의한 결과가 나올 위험을 줄이기 위해 24개 검정 전체에 Holm 보정을 적용함

※ 결과표에는 Holm 보정 *p*값을 제시했으며, 보정 *p*값이 .05 미만이면 통계적으로 유의한 집단 간 평균 차이가 있는 것으로 판단하고 보정 *p*값 1.000인 경우는 통계적으로 유의한 차이가 확인되지 않았다는 의미

[표 2-7] 조직문화 영역별 집단 간 평균 차이 검정 (Holm 보정 *p*값)

구분	미션	참여	적응성	일관성
직급	.013	<.001	<.001	<.001
재직기간	<.001	<.001	<.001	.013
연령	1.000	1.000	.117	.538
성별	.411	.017	.370	1.000
근무지	1.000	1.000	1.000	1.000
직렬	1.000	1.000	1.000	1.000

※ 2026년 조직문화 진단 응답자 400명을 대상으로 Welch 일원분산분석을 실시함

❍ 직급과 재직기간에서는 미션·참여·적응성·일관성의 네 영역 모두에서 통계적으로 유의한 차이가 확인됨

- (직급별 차이) 직급별 기술통계에서는 6급의 미션·참여·적응성, 7급의 일관성 평가가 가장 낮게 나타나며, 일관성은 7급 3.77점, 8급 3.80점, 6급 3.85점으로 나타나 중간 직급에서 상대적으로 낮은 평가가 관찰
- (재직기간별 차이) 재직기간 10년 이상 20년 미만 집단은 미션·참여·적응성에서 가장 낮은 평균값을 보였으며, 일관성에서는 5년 이상 10년 미만 집단과 유사한 수준을 보임

❍ 성별에서는 참여 영역에서만 유의한 차이가 나타남

- 남성 평균 4.84점, 여성 평균 4.41점
- 이번 응답자 집단에서 참여에 대한 평가가 성별에 따라 달랐음을 의미함

❍ 연령·근무지·직렬에서는 다중검정 보정 후 유의한 차이가 확인되지 않음

[표 2-8] 영역별 유의한 집단 간 평균 차이 검정 결과

구분	Welch $F(df_1, df_2)$
직급별 미션	4.459^{*} (6, 68.823)
직급별 참여	14.962^{***} (6, 74.787)
직급별 적응성	13.773^{***} (6, 74.647)
직급별 일관성	8.816^{***} (6, 67.963)
재직기간별 미션	7.009^{***} (4, 99.409)
재직기간별 참여	8.163^{***} (4, 96.726)
재직기간별 적응성	8.694^{***} (4, 94.709)
재직기간별 일관성	5.289^{*} (4, 88.819)
성별 참여	10.875^{*} (1, 397.983)

※ 2026년 조직문화 진단 응답자 400명을 대상으로 Welch 일원분산분석을 실시함. 통계적 유의성은 전체 24개 검정에 Holm 보정을 적용한 p값을 기준으로 판단함. $^{*}p < .05$, $^{**}p < .01$, $^{***}p < .001$

❍ 이것은 조직문화 평가에서 직급과 재직기간에 따른 차이가 존재함을 보여주지만, 그러한 차이가 발생하는 구체적인 업무과정까지 설명하지는 못함

- 영역별·문항별 기술통계와 집단 차이 검정을 종합하면, 세종시의 조직문화는 전체 영역의 평균만으로 파악하기 어려운 집단별 인식의 차이가 존재하며, 특히 중간 직급에서 일상적인 업무운영과 관련된 문제 인식이 나타남을 확인할 수 있음

- 일관성 영역에서 관찰된 문서작성, 회의, 업무절차와 업무분장에 대한 문제 인식은 구성원의 공식적인 직급뿐 아니라 실제 업무수행 과정에서 담당하는 역할과 책임, 정보 및 지원의 조건을 함께 검토할 필요성을 제기함
- 다만 집단 간 평균 차이 검정은 조직문화 평가가 직급과 재직기간 등에 따라 동일하게 나타나지 않는다는 점을 보여주지만, 그러한 차이를 발생시키는 업무조건이나 조직적 원인에 관한 내용을 구체적으로 제시하지는 못함

❍ FGI를 통해 업무의 배분과 조정, 보고·회의, 인수인계, 평가와 인정 및 의견제시의 경험을 역할별로 구분하여 살펴봄

- 확인된 집단별 인식과 업무관행의 문제를 실제 업무수행 경험과 연결하여 살펴볼 필요가 있음. 특히 동일한 업무배분과 의사결정 과정이라도 관리자, 실무중간층, 저연차 직원이 부담하는 책임과 확보할 수 있는 권한·정보·지원이 다를 수 있다는 점에 주목함
- 조직문화 진단 데이터와 함께 관리자·실무중간층·저연차 대상의 FGI를 통해 점수로 나타난 차이가 어떤 업무경험과 연결되는지, 어떠한 수요가 있는지, 실행 가능한 개선방향을 도출

2절 FGI를 통한 업무과정 분석

1. 관리자와 실무 중간층 그리고 저연차의 위치

❍ 앞선 분석에서 확인한 조직문화 평가에 직급·재직기간별 차이와 인식이 실제로 어떤 업무수행 과정에서 형성되는지, 구성원들이 어떤 지원과 조정을 필요로 하는지는 설문만으로 충분히 설명하기 어려움

- 관리자급(5급 6명), 실무중간층(6급 3명·7급 5명), 저연차(8급 7명)를 대상으로 실시한 FGI를 통해 동일한 업무과정이 조직 내 역할에 따라 어떻게 다르게 경험되는지를 검토함
- 이후 혼합 직급 공동설계에서는 앞서 확인된 쟁점을 개선방안으로 구체화하는 데 초점을 맞춤

❍ 관리자·실무중간층·저연차의 경험은 서로 다른 세대의 성향보다 하나의 업무과정이 조직 내 위치에 따라 다르게 경험되는 모습을 보여줌

- 관리자는 제한된 인력과 권한 안에서 효율과 형평성을 고려하여 일을 배분하고 결과책임을 부담함
- 실무중간층은 상급자의 요구와 현장 수행 사이에서 미배분 업무와 조정 실패의 비용을 흡수함
- 저연차는 충분한 정보·훈련·보호를 확보하기 전에 담당업무 책임을 맡는 어려움을 경험

[표 2-9] 직급별 상이한 경험

업무과정	관리자	실무중간층	저연차
업무배분	효율·형평·수용성 조정에 어려움	미배분된 업무 흡수하게 되는 문제	업무배분의 이유와 기준을 파악하기 어려운 문제
인수인계와 학습	위임 뒤 결과 책임 부담	인수인계 중 발생하는 자료 공백과 사후수습 어려움	업무에 대한 질문과 학습 없이 담당하게 되는 어려움
업무수행과 조정	최종판단과 책임의 부담	권한보다 큰 조정의 책임 부담	업무에 대한 정보보다 책임을 강조하는 부담
의견제시와 소통	조언에 따른 오해 발생 걱정	직급별 상반된 기대를 중재해야 하는 부담	소통을 하게 될 경우 불이익이 올 것을 걱정
성과평가와 인정	연공서열에 따른 조정의 문제 제기	추가적인 기여에 대한 것이 드러나지 않는 문제 제기	평가 결과의 기준과 설명이 부족하다는 문제 제기
혁신 제안	실행 책임에 대한 관리 책임 부담	제안자가 안게 되는 실행 부담	추가 업무 부담 우려로 혁신 제안 기피

2. 업무 배분의 어려움과 중간층의 부담 증가

❍ 관리자의 업무 배분 어려움

- 관리자에게 신규·잔여업무를 배분하는 일은 구성원의 역량과 함께 각 구성원의 수용 가능성을 동시에 고려하는 부담으로 작용함에 따라 주로 유능한 직원에게 어려운 업무를 주게 됨. 단기적으로 처리가 쉬울 수 있지만, 반복되면 그 직원에게 부담이 누적될 수 있음
- 실무중간층에서는 담당이 명확하지 않은 업무를 팀의 공백을 막기 위해 직접 처리하는 경험이 반복적으로 나타나며, 이 과정에서 공식적인 결정권은 충분하지 않지만 결과를 수습하는 책임은 커지게 됨

- 전문직렬의 고유업무와 공통업무의 경계가 분명하지 않을 때 남는 일을 누가 맡을지 협의하기보다 특정 직원이 흡수하는 방식이 나타남

❍ 모호한 업무경계 없애기 위한 업무 배분 과정 필요

- (업무 배분 설명) 신규업무를 공개하고 지원자를 확인한 뒤 관리자가 지원조건을 설명하는 경험이 있던 가운데 강제 배분을 없애는 것만으로 해결되는 것이 아니라, 기존 업무량과 지원을 함께 설명
- (세종시의 업무경계 가능성) 광역적 정책조정과 생활행정이 연결되는 업무, 그리고 전문직렬의 고유업무와 공통업무 사이의 경계에서 조정의 책임을 실무중간층의 자발적인 흡수에 의존하지 않아야 함

❍ 직급별 주요 반응

- (관리자) “업무표에 없는 일이 오면 직원 반발이 두려워 결정을 망설이게 된다.” “결국 말을 잘 듣거나 일머리가 있는 직원에게 맡기게 된다.”
- (실무중간층) “팀장이 결정 못 하게 되면, 결국 잔여업무를 흡수하게 된다.” “팀 전체가 마비될 수 있기 때문에 떠안게 된다.”
- (저연차) “이 일을 왜 나에게 주는지 기준을 모른 채 일방적으로 통보받게 된다.”

3. 인수인계 및 업무학습 부재: 단절과 방치

❍ 인수인계에서는 전자서식의 제출과 실제 자료의 발견·활용 사이에 차이가 나타나는 문제 존재

- 전임자가 연락 가능한지, 개인 컴퓨터의 자료를 찾을 수 있는지, 판단이 필요한 지점을 설명받았는지가 후임자의 적응을 좌우하게 됨
- 중간층이 본인의 업무와 사후수습에 쫓기면 후배를 가르칠 시간도 줄어듦. 저연차는 충분히 배운 뒤 담당자가 되는 것이 아니라 담당자가 된 뒤 민원과 기안을 처리하면서 배우게 될 수 있음

❍ 인수인계의 기준 부재

- 단순한 체크리스트 확대는 작성 부담을 늘릴 수 있기에, 핵심 일정, 진행 중 업무, 위험과 쟁점, 협업상대, 파일 위치는 공통으로 정하되 세부 설명은 업무 특성에 맞게 작성하는 표준화가 필요함

- 공식 전자서식의 등록과 실제 활용되는 파일·메모·판단근거가 분리되면 후임자는 등록자료를 열람하고도 업무의 맥락을 파악하기 어려움
- 인수인계는 작성→저장→발견→수행→갱신의 과정을 포함하는 것으로 이해하고, 중요한 기한·협조상대·미해결 쟁점과 실제 파일 위치를 최소한의 공통 항목으로 확인해야 함
- 세종시 전체에 하나의 상세 서식을 강제하기보다 공통 최소기준과 직무별 보완항목을 구분해야 함

❍ 직급별 주요 반응

- (관리자) “인계가 부실하니 결국 관리자가 직접 사후 수습하는 악순환이 반복된다”
- (실무중간층) “친절히 철저하게 인계해 줄 시간적·정신적 여유가 부족하다”
- (저연차) “전임자가 남긴 파일철은 비어 있는 경우가 많다”

4. 소통과 의견제시의 어려움: 침묵과 심리적 안정감 결여

❍ 관리자의 업무 조언이나 사적 대화가 부당한 간섭으로 받아들여질 것을 우려해 말을 줄이는 경우가 있고, 업무지도까지 줄어드는 경우가 존재

- 친밀감을 높이는 회식이나 식사와 업무상 필요한 소통은 구분하는 것이 언급됨
- 사적 참여의 자율성을 보장하면서도 업무의 목표, 판단기준, 위험과 지원을 설명하는 책임은 유지해야 함

❍ 중간층은 상하의 상반된 기대를 조정하고, 저연차는 의견을 내면 실행책임이나 불이익이 늘어날 것을 우려해 제안을 하기보다 자기 업무 안에서만 개선하고자 함

- 회식·식사 등의 친목 활동, 보고와 회의 등 형식적 정보전달, 배분·조정·지원에 필요한 업무소통은 목적과 소요자원이 다름
- 불필요한 보고와 관행적 모임을 줄이는 동시에, 직원이 과업의 우선순위를 확인하고 문제가 생겼을 때 질문·이견·보호 요청을 할 수 있는 소통을 강화해야 함
- 의견수렴 뒤 소관부서의 검토 결과와 수용·보류·미채택 이유를 회신하고, 채택된 제안의 실행책임을 제안자에게 자동으로 부과하지 않아야 함
- 이견제시에 따라 업무량이 증가하거나 평가·관계상 불이익을 받을 수 있다는 우려를 줄이는 절차가 필요함

❍ 직급별 주요 반응

- (관리자) “업무 지도를 하거나 말을 걸면 ‘꼰대 간섭’, ‘갑질’로 오해받을까 봐 두려워 사적 대화를 끊고 방임하게 된다.”
- (실무중간층) “위에서는 지시가 내려오고 밑에서는 수용을 거부하니, 가운데서 완충 역할을 하다가 정신적 스트레스를 받게 된다.”
- (저연차) “충분한 교육 없이 고위험 민원이나 법적 검토 업무에 던져져 불안감이 극에 달한다. 의견을 내면 무능해 보일까 봐 침묵한다.”

5. 성과평가 및 인정: 기여 누락과 불신

❍ 관리자에게는 인사 원칙의 일관성과 예측가능성, 중간층에게는 추가적인 조정·지원의 인정, 저연차에게는 기준과 결과의 설명이 중요한 문제로 나타남

- 실제 기여를 비교할 정보가 부족하면 야근, 큰 민원, 눈에 띄는 사건이나 관계가 성과의 대리신호로 경험될 수 있다는 의견들이 존재
- 고난도 과업을 기한 내 문제없이 마무리하거나 다른 부서의 갈등을 조정하고 신규자를 지도한 기여, 오류를 예방하거나 갈등을 조정하여 문제가 드러나지 않게 한 기여도 업무기록과 면담에서 확인할 수 있도록 하는 것이 필요
- 평가·인사에 대한 참여자의 불신을 실제 인사절차의 사실판정으로 대체하지 않되, 난이도·협업·조정·예방의 맥락을 기존 업무기록과 피드백에서 확인하도록 할 필요가 있음

❍ 직급별 주요 반응

- (관리자) “명확한 객관적 기준 없이 연공서열과 승진 서열을 조율하는 과정이 존재한다.”
- (실무중간층) “보이지 않게 기여한 노력은 근무성적평정에서 전혀 인정받지 못한다.”
- (저연차) “야근을 많이 하거나 관리자와 친한 사람 위주로 점수를 받는다고 느낀다.”

3절 세종시 조직문화의 핵심 문제

1. FGI로 드러난 서로 다른 경험 속 공백

❍ 업무배분과 조정이 지연되면 중간층이 공백을 메우고, 인계·지도시간이 줄어들면 저연차의 시행착오가 늘어나며, 오류와 재작업이 다시 관리자와 중간층의 부담으로 돌아올 수 있음

- 관리자는 신규·잔여업무를 효율적으로 처리하면서도 구성원이 납득할 수 있게 배분해야 하는 어려움, 실무중간층은 담당이 불분명한 업무를 떠맡게 되는 경험, 저연차는 충분한 인계와 지원을 받기 전에 업무책임을 맡는 어려움
- 관리자가 갈등을 우려해 결정을 유보하게 되면, 그 사이 중간층이 성과를 인정받지 못한 채 업무를 떠맡을 수 있음 → 각 집단의 불만을 따로 해결하는 것으로는 부족, 이런 경험이 반복되면 개인의 대응에 의존하는 방식으로 학습되고 익숙해짐

❍ 서로 독립적인 직급별 불만으로 처리하지 않고 업무배분→지원·인계→성과 확인→재조정의 전 과정을 연결해 개선하는 것이 필요함

[표 2-10] 직급별 경험과 개선 방향

	FGI에서 나타난 경험	고민하게 되는 개선 방향
관리자	업무배분의 효율·형평·수용성 조정, 결과 책임과 인사기준의 설명 부담	배분 사유와 예외를 설명할 수 있는 재량, 상위 조정지원, 인사·평가정보
실무중간층	미배분 업무 흡수, 상하 요구 중재, 후배 지원, 비가시적 조정기여	기존 업무의 재조정, 공식 협업시간, 기여의 확인과 피드백
저연차	업무책임 선부여, 자료·질문상대·훈련의 공백, 발언 부담	인수인계 실행, 소통과정에서의 보호

❍ 과제발굴 위한 간담회: 업무분장·인수인계, 평가·피드백, 의견제시 등 논의

- **공정성과 예측 가능성 확보를 위한 평가·보상 및 인사 제도 개선**
- (평가 기준 가이드라인 공유) 승진 및 근평 산정 방식 등을 사전 공개 및 교육
- (실적·난이도 기반 평가) 고난도 업무 수행한 직원이 불이익을 받지 않도록 개선
- **개인별 편차가 큰 업무분장 및 인수인계의 기준과 절차 표준화**

- (업무 수용 및 조정 절차 정례화) 신규 사업과 신규 업무 발생 시 팀 전체 공개 논의 및 팀장·과장 조정 프로세스 마련
- (업무 폴더 분류체계와 서식 구축) 컴퓨터 폴더 정리 체계와 연도별-주요 업무별-수시 업무별 매뉴얼 및 파일링 표준서식 마련

[표 2-11] 경력 단계별 당면 과제 및 지원 방향

경험	필요로 하는 지원	보완할 방향
초기 업무 적응	자료, 질문과 학습, 초기 검토	인수인계와 학습시간
중간 경력의 조정	잔여업무 흡수 해결, 기여 인정	배분권한과 평가체계
장기 경력 관리 운영	업무배분 근거, 인사정보	배분기준 마련, 책임 보상

❍ 공정성을 확보한다는 것은 모든 직원에게 같은 수의 일을 주는 것만을 의미하지 않음
- 관리자는 납득할 수 있는 업무배분을 고민하고, 중간층은 업무부담 조정과 함께 추가 기여에 대한 인정을 고민하고, 저연차는 업무배분 기준 설명을 들을 기회에 대해 생각
- 업무의 균등 분할만으로 공정성을 확보하기 어려움. 기존 업무량·난이도·위험과 함께 성장기회의 접근성도 고려하고, 예외를 적용한 이유 등 알 수 있어야 함

❍ 제도의 존재와 실제 활용 간 간극 존재
- 전자 인수인계, 신고창구, 평가규정, 문화개선 프로그램이 있어도 필요한 자료를 찾기 어렵거나 신뢰하지 못하는 문제
- 개선의 초점은 제도의 수보다 실제 사용과 활용이 되어야 함

❍ 보이지 않는 기여 확인할 수 있는 방안
- 고난도 업무가 유능한 직원에게 반복 배정되고, 문제없이 끝낸 일이나 협업·조정의 기여는 현재 시스템에서 인정받기 어려움
- 직원의 업무부담과 보이지 않는 기여를 확인할 수 있는 방안 마련해야 함

❍ 친밀감 형성과 업무소통 부족이 공존
- 회식과 같은 자리는 서로에게 부담이 되어 회피하게 되지만, 업무 관련 소통이 충분해지지 않는 문제 발생
- 서로가 원하는 소통의 방식 마련과 사적 영역 침해되지 않을 수 있는 경계 마련해야 함

2. 업무 공백의 위험과 세종시의 고유한 문제

❍ 행정 및 조직 운영에서의 중대한 실패는 단순한 개인의 직무 태만이 아니라, 위계적 분위기로 인한 '질문과 교차확인의 단절'에서 비롯됨

- 1997년 대한항공 801편 괌 추락사고의 직접적인 원인은 비행기 비정밀접근 절차 오류였으나, 영향을 미친 원인에는 권위적인 조종실 분위기 속에서 부기장과 기관사가 기장의 위험한 결정을 적극적으로 지적하고 교차확인을 하지 못한 것도 있음(NTSB, 2000)
- 의견을 제기하면 비난받을까 우려하여 **구성원이 침묵하는 조직은 행정 오류를 조기에 발견할 기회를 상실함**(Morrison & Milliken, 2000)

❍ 과도한 책임 집중과 지원 부족이 낳는 조직 역량 붕괴

- 2023년 강원지역 경찰 수사부서에서는 업무량과 수사종결 책임의 증가에 따른 수사부서 기피 및 이탈 문제가 나타남. 업무 강도는 급증했으나 그에 걸맞은 인력 지원과 경력 보상이 따르지 않자, 숙련 수사관들이 수사부서를 이탈하여 치안 공백 발생 가능성을 고려하게 됨(KBS강원, 2023)
- 세종시의 6·7급 숙련층이 부서 간 경계업무와 잔여업무를 도맡아 처리하다가 탈진(소진)하여 병가·휴직하거나 타 기관으로 이탈할 경우, 그 피해는 고스란히 시민 행정 서비스의 품질 저하와 세종시의 역량 붕괴로 직결될 수 있음

[표 2-12] 업무조건과 우려되는 사항

업무조건	우려되는 결과	확인해야 하는 신호
질문과 교차확인 부족	오류 발견 지연, 침묵, 은폐	재작업 반복, 미처리 업무 발생
업무 증가와 지원 부족	기피와 숙련 유지의 어려움	업무 쏠림과 이탈·부서 이동 희망

❍ 커뮤니케이션을 무조건 늘리기보다는, **관행적인 회의와 보고를 축소하고 신규·잔여업무의 배분과 재조정 등 실제 업무 수행에 필수적인 소통에 자원을 집중**해야 함

❍ 단층제 행정체계, 도시 성장과 복합 수요, 다양한 경력의 구성원이 결합하면서 배분·보고·인계·조정 문제가 어떤 방식으로 나타나는지 살펴야 함

- 광역적 기획과 생활행정이 연결되는 업무에서는 일정과 우선순위가 충돌할 수 있음에 따라 부서별 소관만 명확히 하는 것으로 끝내지 않고 경계에서 발생하는 일을 누가 검토하고 결정하며 지원할지 정해야 함
- 광역·기초 기능을 함께 다루는 행정체계에서는 시민의 생활민원 처리와 광역 정책·중앙부처 협조 업무의 우선순위가 충돌할 수 있어, 담당·협조·판단의 공통 최소원칙을 정하고 직무의 특성에 따라 조정할 수 있게 해야 함

❍ 다른 광역자치단체의 주간·격주·월간 운영주기는 정책 대안을 검토하기 위한 참고자료로 전국 17개 광역 시·도 주간업무 운영 현황(2026년)의 보고 주기(매주·격주·월간)를 비교

- (매주 개최) **세종**, 부산, 대구, 대전, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주
- (격주 개최) 인천, 광주, 울산, 강원, 전남
- (매월 1회 개최) 서울, 경기

3장 | 세종시 조직문화 개선 및 고도화 방안

1절 개선방향과 조직의 구성요소

❍ 개선방향은 구성원이 공감할 수 있는 업무기준과 지원을 통해 시민서비스의 안정성, 조직의 학습역량, 기여에 대한 공정한 인정을 함께 높이는 것

- 업무를 배분하고 수행·지원하며 결과를 설명하고 인계하는 일련의 과정을 연결
- 중복업무를 줄이고 관리자의 조정책임을 분명히 하며 저연차의 학습조건을 갖추는 방식으로 전체 업무과정을 개선
- 설문 문항별 문제 인식, FGI에서 확인한 역할별 업무경험, 후속 공동설계의 운영 대안, 국내외 사례 검토를 연결하여 선정

❍ **다섯 가지 차원: 조직 구성요소를 활용한 조직문화 개선**

- Schein과 Denison은 조직문화 이해를 위한 접근
- 각 인지된 문제를 Scott(1981)의 조직 구성요소(목적·구조·기술·구성원·환경)에 따라 개선 방향 도출

[표 3-1] 조직 구성요소와 과제

조직차원	개선 방향	검토 내용
목적	시민서비스·업무연속성·공정한 기여	평가기준과 피드백
구조	배분·조정의 권한과 책임 명확화	신규와 잔여 업무 배분
기술	자료·보고·디지털 도구의 실제 사용	인수인계, 업무 자동화
구성원	역할에 맞는 학습·소통 지원	관리자와 구성원 간 관계
환경	시민의 복합 요구와 대응	부서 간 협업

1. 목적 차원: 예측 가능한 목표·성과 인정 체계

❍ 조직문화 진단에서 미션 영역의 평가는 상대적으로 높았으나, FGI에서 개별 업무의 기대 수준과 성과 인정 기준에 대한 설명 및 피드백의 필요성이 나타남. 조직 차원의 목표 공유가 실제 업무의 우선순위와 성과 인정으로 연결될 수 있도록 예측가능한 기준과 피드백 체계가 필요

❍ **타 지자체 및 공공기관 사례**

- (대전광역시, 2025) 인사일정과 인사통계 등 정보를 사전에 제공하기 위한 〈인사소식지〉 발행과 직원 의견수렴 확대를 추진계획에 포함함. 또한 격무·기피업무 담당자에 대한 가산점 차등 부여와 성과 중심의 실적가산점 제도 개선을 제시함
- (평창군, 2025) 격무·기피 업무를 1년 6개월 이상 담당한 직원에게 성과상여금 최소 A등급 부여 및 근무성적평정상의 인센티브를 부여하도록 인사운영 기준 개선안을 마련함

❍ **세종시 현실적 적용 방안**

- (단기) 평정 전후 '업무 피드백 면담'을 정례화하여 직원의 애로사항과 지원필요점을 청취하고 평가 사유를 사전 안내
- (중장기) 후배 지도(인수인계 멘토링), 타 부서 복합민원 조정 등 '비가시적 기여'를 반영하는 가산점 지침을 운영지원과와 협의하여 신설

[표 3-2] 세종시의 인사소식지 구성안

항목	내용
인사평가 일정	일정, 공지·질의 기간을 구분
적용 기준과 절차	승진·전보·평가의 공개 가능한 원칙과 절차 안내
변경사항	무엇이 왜 바뀌었는지 적용 시점 설명
자주 묻는 질문	반복되는 문의와 답변을 수시로 제시
인사 현황	공개 가능한 집계 통계 제시
상담 안내	담당 창구, 신청 방식 등
의견과 처리 결과	수용·검토·미반영의 이유와 후속 일정

- 인사·평가의 공정성은 평정결과의 일률적 공개보다 사전기준 안내, 중간 피드백, 가능한 범위의 결과 설명, 사실확인 기회를 연결하는 방식으로 추진함. 기여 인정은 기존 법정 평정체계와 충돌하지 않는 수준에서 우선 검토하고, 가산점·마일리지 신설은 관계 부서 협의를 통한 중장기 과제로 구분함

2. 구조 차원: 업무분장과 재조정 체계

❍ 중간 직급의 일관성 평가가 상대적으로 낮게 나타났으며, 업무분장 기준의 불명확성 문제가 확인됨. FGI에서도 신규·잔여업무의 배분과 조정 과정에서 관리자와 실무중간층이 겪는 어려움이 나타남. 업무배분의 기준을 명확히 하고, 업무부담에 따라 지원과 재조정이 가능한 구조가 필요

❍ **타 지자체 및 공공기관 사례**

- (호주 연방인사위원회(Australian Public Service Commission)의 Role Evaluation Tool) 직무의 난이도, 위험도, 조정 복잡성을 체계적으로 지표화하여 자의적 분장을 차단하는 객관적 직무평가 도구 모음집 운영
- (부산광역시, 2025) 합리적이고 공정한 업무분장을 위해 사무분장 전에 간부와 직원 및 직원 상호 간 충분한 사전 협의 회의를 거치도록 제도 정비
- (양양군, 2026) 부서별 업무량·난이도·책임도를 분석하여 특정 1인에게 업무 편중과 책임 불균형이 확인될 경우, 합리적인 재배분 추진 모색

❍ **세종시 현실적 적용 방안**

- (업무배분 사유설명제) 팀장이 신규 과업을 부여할 때 “왜 이 직원에게 맡기는지, 지원책은 무엇인지”를 팀 회의에서 공식 설명 의무
- (업무 재조정 장치) 특정인에게 고난도 업무를 배정할 경우, 2~3주 이내에 실무부담을 점검해 해당 직원이 갖고 있던 기존 업무를 타 직원에게 분산하거나 면제
- 긴급·신규·경계업무 배분 시 업무 목적, 기한, 난이도와 위험, 기존 업무량, 협업 필요성, 지원조건을 간단히 확인하고 담당자를 결정함. 일정 기간 후 부담이 예상보다 증가한 경우 기존 업무를 조정할 수 있도록 책임자와 절차를 명확히 함. 업무배분 현황은 기존 분장표나 공유문서에 최소한으로 기록함

3. 기술 차원: 인수인계, 보고·회의 축소

○ 조직문화 진단에서는 불필요한 문서작성과 복잡한 업무절차, 비생산적인 회의에 대한 문제 인식이 상대적으로 높게 나타났으며, FGI에서는 형식적인 인수인계와 업무학습의 어려움이 확인됨. 불필요한 업무절차와 보고·회의 부담을 줄이는 동시에, 업무수행에 필요한 지식의 공유와 축적, 인수인계를 위한 기술 필요

1) 기술 차원①: 인수인계

○ 타 지자체 및 공공기관 사례

- (강원특별자치도, 2025) 충실한 인수인계 문화 정착을 위해 수시 인계인수서 작성을 제도적으로 권장하고, 충분한 인계 기간을 보장하는 계획을 수립·시행함

○ 세종시 현실적 적용 방안

- (후임자 점검제) 전산망 서식 제출로 인계를 끝내지 않고, 후임자가 실제 컴퓨터 폴더에서 기안문과 협조 경로를 찾아 첫 업무를 수행할 수 있는가를 점검 기준으로 설정
- (전담 책임자 지정) 신규·전보자 배치 후 1개월 정도 질문을 전담할 선임자를 공식 지정하고, 선임자의 지도 시간을 정규 업무시간으로 인정해 선임자의 업무 과부하를 경감
- 전자 인계서 외에 실제 활용파일, 업무주기, 협의·결재 경로, 미해결 쟁점을 확인하고 후임자가 필요한 자료에 접근할 수 있는지 점검함. 새 서식으로 인한 부담을 줄이기 위해 공통 최소항목과 기능별 선택항목을 구분함

2) 기술 차원②: 보고·회의 축소

○ 전국 17개 광역 시·도 주간업무 운영 현황(2026년)

- (매주 개최) 세종, 부산, 대구, 대전, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주
- (격주 개최) 인천, 광주, 울산, 강원, 전남
- (매월 1회 개최) 서울, 경기

○ 세종시 현실적 적용 방안

- 시범기간 동안 각 팀별로 실질적 결정 없이 정보 나열에 그치는 중복 주간보

고나 관행적 회의 '최소 1건 폐지 또는 격주 전환'을 의무화

※ 세종시는 현재 주간업무를 매주 운영하고 있으나, 형식적 보고 관행 개선을 위해 격주(월 2회) 보고 체계로의 전환을 채택하여 추진 예정

- 보고서 작성에서 절약된 시간을 신규직원 업무지도와 경계업무 사전 조율 시간으로 활용
- 회의 주기를 일률적으로 줄이는 것보다 의사결정이 필요한 회의, 정보공유만 필요한 회의, 중복보고를 구분함. 시범 과정에서 감축한 보고준비 시간을 신규자 교육·업무조정·교차확인에 사용할 수 있는지 확인함.

4. 구성원 차원: 심리적 안정감과 실질적 보호

❍ 실무중간층과 저연차 직원은 의견제시와 업무소통 과정에서 부담을 경험함. 구성원의 자율성과 심리적 안정감을 보장하면서도 관리자의 정당한 업무지도와 피드백이 이루어지고, 의견제시와 고충상담이 가능한 환경이 필요

❍ **타 지자체 및 공공기관 사례**

- (대구광역시, 2023) 갑질·괴롭힘 피해 발생 시 상급자를 거치지 않고 감사관실로 직통하는 원스톱 신고·지원센터를 운영하고, 피해자 즉시 분리 및 전문 심리상담을 보장

❍ **세종시 현실적 적용 방안**

- (회식의 자발성 보장) 불참이 업무 배제나 평가상 불이익으로 이어지지 않도록 관리
- (보호 분리 조치) 피해 호소 시 관리자의 분리·보호 조치, 조치 5~6개월 후 보복성 불이익 여부 의무 점검
- 직원의 의견과 고충은 접수부터 검토·회신·보호까지 이어지는 절차로 관리함. 관리자에게 정당한 업무지도와 피드백을 수행할 수 있는 기준·교육·지원도 제공하되, 이를 괴롭힘 신고의 제한 또는 피해자 보호 약화로 연결하지 않음

5. 환경 차원: 부서 간 협업과 외부환경 대응

❍ 세종시는 광역적 정책조정과 기초적 생활행정을 함께 수행하는 행정체계의 특성을 지닌 가운데, FGI에서 업무경계가 불분명할 때 실무중간층에 조정 부담이

집중될 수 있다는 문제가 제기됨. 이에 복합 행정수요 대응이 가능하도록 부서 간 협조, 공동의 문제해결을 위한 체계 필요

❍ **타 지자체 및 공공기관 사례**

- (광주광역시, 2024) 2개 이상 부서가 얽힌 복합 민원 및 정책을 '협업과제'로 공식 지정하고, 주관부서-협력부서 간 이행 실적을 점검하고 가점 부여
- (안양시, 2024) 혁신 모임(주니어보드 등)의 활동을 '근무시간 내 정규 출장 및 학습시간'으로 공식 인정하고, 소속 부서장이 활동에 간섭하거나 불이익을 주지 못하도록 훈령으로 규정

❍ **세종시 현실적 적용 방안**

- (공동검토제) 도로·교통·상권 등 광역-기초 복합 민원 발생 시, 2~3개 부서 TF를 가동
- 시민의 복합 민원과 중앙정부·외부기관의 요구는 여러 부서의 협의와 공동 대응을 필요로 할 수 있음. 공동으로 검토하고 개선할 수 있는 협업조건을 마련해야 함
- 광역·기초사무를 함께 다루는 세종시에서는 정책조정과 현장 처리의 연결 지점을 검토하되, 중복 민원 안내, 여러 부서가 공동으로 작성하는 자료를 확인하고, 협력으로 줄일 수 있는 업무 파악 필요
- 광역사무와 기초사무가 접하는 복합민원과 경계업무의 경우 주관·협조·판단 책임을 사전에 구분하고 필요한 경우 관계 부서가 함께 검토함. 참여 시간과 조정기여를 공식업무로 인정할 방안을 확인하되 불필요한 TF 상설화나 회의 증설은 지양함

2절 실행체계와 조직학습

1. 정책의 실현 가능성을 높이는 접근

❍ **조직문화 개선 위한 구성원 참여와 관리자 역할(Dobbin & Kalev, 2016)**

- 미국 기업의 다양성 관리 프로그램 운영을 장기 분석한 결과, 강제 교육 이수, 채용시험과 인사평가, 처벌형 고충 처리 시스템, 서식 작성 강제 등 **통제 중심의 접근은 일선 관리자들의 반발심과 방어적 냉소주의를 유발하여 다양성 증**

진에 효과가 없거나 오히려 다양성을 약화시킴

- 프로그램 성공을 위해서는 해결사로서 관리자 참여, 집단 간 접촉, 사회적 설명책임 부여로 관리자를 프로그램 개선 활동 주체로서의 참여 필요

❍ **혁신을 성공시키는 세 가지 조건**

- **(해결사로서 관리자 참여)** 관리자를 훈계나 감시 대상이 아니라, 업무 배분의 공정성을 스스로 실현하는 주체적 '해결사(problem-solver)'로 프로그램에 참여시킴(예: 채용 캠페인에 일반 관리자들을 면접관으로 참여, 사내 멘토링 프로그램에 멘토로 참여)
- **(수평적 집단 간 접촉)** 서로 다른 배경을 가진 구성원들이 동등한 위치에서 함께 일하며 자연스럽게 편견을 깨도록 유도하는 방식(예: 다양한 부서와 인종·성별이 섞인 팀 또는 태스크포스(TF) 운영해 참여시키기) → 5급 관리자, 6·7급 실무층, 8·9급 저연차가 동등한 자격으로 참여하는 '업무방식 개선 브레인스토밍'을 정례화해 상호 고충 가시화
- **(사회적 설명 책임)** 자신의 의사결정과 진행 상황을 동료나 대중에게 투명하게 공유하고 설명하게 함으로써 스스로 행동을 조절하도록 만드는 방식. 사람은 타인에게 공정하고 합리적인 사람으로 보이고 싶어 하는 사회적 욕구가 있다는 점(예: "왜 이번에 여성이나 유색인종 팀원이 승진에서 제외되었는가?"라는 질문을 동료들에게 받거나 데이터를 공개해야 한다는 것을 인지하는 것만으로도, 관리자들은 무의식적인 편견을 배제하고 훨씬 더 공정하고 신중하게 의사결정) → "왜 이 업무를 특정인에게 배분했는가?"를 팀원들에게 공개 설명하게끔 유도함으로써, 관리자 스스로 편향된 결정을 교정하도록 유도

❍ **(관리자 참여의 실효성)** 관리자를 조직문화 개선의 단순 평가대상으로 삼기보다 실제 업무를 조정할 수 있는 주체로 참여시키되, 신규업무의 배분과 재조정, 피드백을 수행할 시간과 상위 관리자의 지원을 함께 마련함. 기존 보고체계가 그대로 유지된 상태에서 별도의 면담·기록 의무만 추가되지 않도록 주의해야 함

2. 조직학습을 통한 개선방향 마련

❍ **공무원 조직과 조직학습**

- 조직학습(organizational learning)의 핵심은 경험이 조직의 지식으로 전환

되는 것, 개인적 경험과 업무지식을 공유·검토하고 유용한 내용을 업무절차·지침·관행에 반영

- 앞서 제시한 다섯 가지 차원의 개선과제들이 일회성 시책에 그치지 않고 지속성을 확보하기 위해서는, 단순 오류 교정(단일고리)을 넘어 일하는 방식의 전제를 재정립(이중고리)하는 것이 필요

❍ **단일고리 학습에서 '이중고리 학습'으로의 전환 (Argyris & Schön, 1978)**

- (단일고리 학습) 기존의 업무 규범과 규칙은 그대로 둔 채 기술적 오류만 바로잡는 방식(예: 인수인계가 안 되니 체크리스트 제출을 강제함, 특정인에게 일이 몰리니 임시로 인력 1명을 보강) → 구조는 그대로라 재발 가능성 존재
- (이중고리 학습) 오류를 반복해서 유발하는 조직의 목표, 배분 기준, 평가 규범 자체를 비판적으로 검토하고 수정(예: 인수인계를 개인의 양심에 맡기지 않고 '조직의 공식 지식 관리 책임'으로 재규정하여 지도시간을 인정함, 업무 배분 시 팀장의 사유 설명 의무와 잔여업무 재조정 권한을 명문화)
- 누락된 자료를 보완하고 업무를 재배분해 업무 중단을 막아야 하는데, 같은 문제가 반복되면 '인계는 전임자의 개인적 성의에 맡겨도 되는가'처럼 기존의 전제까지 검토해야 함

[표 3-3] 조직문화 개선을 위한 단일·이중고리 학습

문제	단일고리 학습	이중고리 학습
인계자료를 찾지 못함	자료 위치 안내와 담당자 교육	개인의 책임이 아니라 조직의 업무연속성 책임으로 재정의
특정인에게 업무 집중	업무 재배분과 지원	숙련자의 잔여업무 흡수를 당연시하는 배분기준 재검토

❍ **(조직학습과 조직문화 개선 고도화)** 세종시 조직문화 개선의 고도화는 개별 개선과제의 시행 여부를 점검하는 데 그치지 않고, 업무운영의 전제와 기준을 검토하는 이중고리 학습으로 업무배분·지원·인계·평가의 기준 자체를 재검토하고 수정 필요

4장 | 결론 및 정책제언

1절 핵심결과 및 정책적 의의

1. 핵심결과

○ **(조직문화 진단결과)** 세종시의 조직문화 진단은 미션과 참여가 적응성과 일관성보다 상대적으로 높고, 중간 직급·경력 구간의 평가가 낮다는 문제에서 출발함. 일관성은 단순한 획일성이 아니라 공통 기준의 존재와 불합리한 관행의 조정 여부를 뜻하며, 적응성은 새로운 행정수요에 대응하는 능력을 의미함

- 그 배경에는 세대 차이나 MZ세대 특성, 세대갈등보다 업무를 배분하는 기준, 성과를 평가·인정하는 방식, 업무지식의 인계, 정보공유와 의견제시 과정의 심리적 안정감이라는 구체적인 일의 문제가 존재한다는 것을 직급별 FGI로 확인

○ **(FGI 결과)** FGI는 관리자의 배분과 책임, 중간층의 조정과 업무흡수, 저연차의 학습과 예측가능성 부족이 하나의 업무과정에서 연결되는 모습을 보여줌

- **(업무배분·재조정 악순환 차단)** 업무 배분이 지연되면 중간층이 일을 흡수하고, 지도시간이 줄면 저연차의 시행착오가 증가하며, 재작업이 다시 관리자와 중간층의 부담으로 돌아오는 순환을 정책적으로 끊을 필요가 있음
- **(세대론적 환원이 아닌 조직의 구조적 문제 접근)** 세대 간 이해와 존중은 중요하지만, **조직문화 문제의 원인을 세대 차이나 MZ세대의 개인적 특성으로 환원시켜서는 안 됨. 이를 세대 문제로만 치부하면 업무배분·지원·평가·인계 과정에 존재하는 구체적인 구조적 공백을 놓칠 위험이 큼**

○ **(심리적 안정감과 외형적 순응 방지 필요)** 구체적 피드백과 필요한 정보·시간은 심리적 안정감과 정적인 관련성을 보임(Edmondson, 1999). 소통의 양을 무조건 늘리는 것이 아니라, 구성원이 실제로 수행하고 안전하게 질문할 수 있는 조건을 제공하는 것이 중요

- **특히 무리한 업무 전가나 비인격적 감독(abusive supervision)은 구성원의 심리적 안정감을 훼손하여 '외형적 순응(facades of conformity)'을 유도함** (Hewlin, 2009). 이것은 조직 내 구성원의 비참여적인 업무환경과 관련될 수 있음. 조직 내 위험 요인이나 행정 오류의 발견을 지연시키는 치명적인 결과로 직결될 수 있음. 구성원이 실제로 의견을 제시하고 문제를 공유할 수 있는 조건을 고려해야 함

2. 정책적 의의

○ 첫째, **세종시 단층제 행정체계의 고유성 반영**. 광역적 정책조정과 기초적 생활행정이 한 조직에서 만나는 지점에서 복합·경계 업무가 다수 발생함. 단층제 자체를 문제로 규정하기보다, 이러한 특수성 속에서 우선순위·담당 범위·부서 간 협조 책임을 어떻게 정할지 구체화함

○ 둘째, **제도의 '실제 작동'으로 전환**. 새로운 제도나 행사, 소통 프로그램을 계속 추가하여 업무 부담을 늘리기보다, 기존 제도를 실효성 있게 활용하며 배분·정보·시간·기여 인정의 연결을 회복하는 방향을 제시함

○ 셋째, **관리자와 실무중간층의 역할 및 지원체계 마련**. 관리자의 정당한 업무지도와 피드백이 '갑질'로 오해받아 위축되지 않도록 역할과 판단기준을 명확히 하는 동시에, 부당한 지시와 직장 내 괴롭힘에 대한 구성원의 보호를 위한 운영원칙도 함께 설계할 것을 제안함. 실무중간층은 추가적인 조정업무와 잔여업무의 부담이 개인에게 누적되지 않도록 해야 함

2절 향후 추진과제

1. 우선 실행과제

○ **(업무배분 설명과 재조정)** 신규·잔여 업무 부여 시 관리자의 사유 설명을 의무화하고, 새 업무를 맡기는 순간부터 지원과 기존 업무 조정을 연계하여 중간층의 누적 부담을 차단

○ **(실제적인 인수인계 구축과 업무연속성)** 실질적인 인수인계와 질문책임자 운영, 보고·회의의 중복 감축임. 학습시간을 무리하게 새로 요구하는 대신, 비생산적

인 회의 준비시간을 줄여 이를 인계와 업무 조정에 사용하도록 함

※ 예: 전산 입력 외 '컴퓨터 폴더 위치' 확인 및 질문책임자 운영

❍ **(평가기준 안내 통한 예측가능성)** 인사소식지와 사전·사후 면담, 의견제시 이후의 명확한 회신 및 보호 조치임. 신뢰가 필요한 과제이므로 규정과 역할, 정보공개 수준을 투명하게 안내하고, 평정 전후 업무 면담 의무화, 협업·인계·오류예방 등 '보이지 않는 기여' 반영

2. 연구의 한계와 후속연구

❍ (조사 간 비교 및 표본의 한계) 두 시점(2025-2026년)의 조사는 간격이 짧고 표본 구성이 다름. 특히 4급 이상 응답자가 8명에 불과한 소표본의 한계가 존재하므로, 평균 차이를 실질적인 정책효과나 전체의 확정적 특성으로 일반화하기 어려움

❍ (제도적 정착 및 업무부담 측정) 부서와 업무 유형(난이도·민원 비중 등), 관리자 특성에 따른 세부적인 차이는 본 분석에서 모두 포괄하지 못하였으므로 후속 연구를 통해 엄밀히 다루어져야 함. 향후 표면적 복종(surface obedience), 조직몰입(organizational commitment), 소진(burnout) 등을 입체적으로 측정하는 패널 연구가 요구됨

❍ (국내 공공조직 연구와의 연결) 서울교육정책연구소의 「서울시교육청의 조직문화 실태 및 발전 방안 연구: 적극행정을 중심으로」(박상현 외, 2024)는 조직문화 진단, 적극행정 분석, 사례분석 및 FGI를 결합하여 조직문화와 실질적인 업무수행 사이의 관계를 검토. 조직문화 개선을 단순한 친목과 캠페인에만 한정하지 않고 명확한 업무지시·피드백과 실질적인 업무책임의 문제로 구체화하였다는 점에서 본 연구와 문제의식을 같이함

❍ 궁극적으로 필요한 것은 **조직 내부의 문제를 발견하고 해결방법을 시험하며 그 결과를 학습하여 더 나은 구조를 구축**하는 것임

- Schein과 Denison의 접근으로 조직문화의 상태와 문제를 이해하고, Scott의 조직 구성요소를 통해 문제를 정리하고 과제로 도출했음. 그러나 제시된 과제가 지속적 학습으로 조직에 정착되는 것이 무엇보다 중요
- 왜냐하면 조직문화 개선은 구성원의 친밀감 자체를 정책목표로 삼기보다, 공공의 목표를 공유하고 안전하게 질문하며 합당한 지원과 인정을 받을 수 있는 '일하는 시스템'을 구축하는 과제이기 때문임

참고문헌

국내 연구 및 자료

강원특별자치도. (2025). 2025년 강원특별자치도 일하는 방식 및 조직문화 개선 추진계획.

광주광역시. (2024). 2024 일하는 방식 및 조직문화 개선 추진계획.

대구광역시. (2023). 「대구광역시 갑질 행위 근절 및 피해자 지원 조례」.

대전광역시. (2025). 2025년 일하는 방식 및 조직문화 개선 계획.

대한민국. 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」. 제6조.

박상현·김주리·이인수·장민경·이길용. (2024). 서울시교육청의 조직문화 실태 및 발전 방안 연구: 적극행정을 중심으로. 서울특별시교육청교육연구정보원.

부산광역시. (2025). 2025년 부산시 일하는 방식 및 조직문화 개선계획.

안양시. (2024. 3. 15.). 안양 혁신 주니어보드 제3기 출범…“젊은 세대가 공직문화 주도” [보도자료]. https://www.anyang.go.kr/mayor/selectPressRelease.do?bbsNo=1687&key=4111&nttNo=368359

양양군. (2026). 2026 건전한 조직문화 만들기 세부실행계획.

연합뉴스. (2023. 10. 17.). 평창군, 격무·기피 업무 담당 직원 성과상여금 ‘A등급’ 준다. https://www.yna.co.kr/view/AKR20231017141800062

행정안전부. (2025). 범정부 조직문화 진단도구 표준안.

KBS강원. (2023. 3. 14.). 경찰, 수사 부서 ‘기피’…‘통합수사팀’ 신설로 해결될까? https://v.daum.net/v/20230314235701106

국외 연구 및 자료

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Addison-Wesley.

Australian Public Service Commission. (2021). APS role evaluation guidance and tool. https://www.apsc.gov.au/working-aps/aps-employees-and-managers/classifications/aps-role-evaluation-guidance-and-tool

Denison, D. R., & Mishra, A. K. (1995). Toward a theory of organizational culture and effectiveness. Organization Science, 6(2), 204-223.

Dobbin, F., & Kalev, A. (2016). Why diversity programs fail. Harvard Business Review, 94(7/8), 52-60.

Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. Administrative Science Quarterly, 44(2), 350-383.

Hewlin, P. F. (2009). Wearing the cloak: Antecedents and consequences of creating facades of conformity. Journal of Applied Psychology, 94(3), 727-741.

Morrison, E. W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: A barrier to cha nge and development in a pluralistic world. Academy of Management Review, 2 5(4), 706–725.

National Transportation Safety Board. (2000). Controlled Flight Into Terrain, Kor ean Air Flight 801, Boeing 747-300, HL7468, Nimitz Hill, Guam, August 6, 19 97. Aircraft Accident Report NTSB/AAR-00/01. https://www.ntsb.gov/investi gations/AccidentReports/Reports/AAR0001.pdf

OECD. (2023). Public Employment and Management 2023: Towards a More Flex ible Public Service. OECD Publishing.

OECD. (2025). Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions. OECD Publishing.

Schein, E. H. (2010). Organizational Culture and Leadership (4th ed.). Jossey-Bass.

Scott, W. R. (1981). Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. Prentic e-Hall.

세종시 조직문화 개선
고도화 방안 연구

세종연구원
SEJONG RESEARCH INSTITUTE

세종특별자치시 한누리대로 2281 SM메디컬센터 5, 6층
Tel. 044-550-3500 Fax. 044-866-8552
www.sri.re.kr

비매품/무료
93350
9 791124 215265
ISBN 979-11-24215-26-5