「지방정부연구」 제17권 제2호(2013 여름): 295-315
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.17 No.2 (2013 Summer)

그린테이프 개념구성과 결정요인 분석*

안병철

국문요약

관료제이념형에서 관료제의 주요한 특성으로 법규를 강조한 이후, 관료제 규칙과 절차는 조직운영의 효율적인 관리수단이 되었다. 그럼에도 그동안 관료제 연구에서 관료제 규칙강조는 병리현상을 초래한다고 제기되었고, 관료제 역기능론자에 따르면 번거로운 규칙은 불필요한 부담, 업무지연을 초래한다는 부정적 기능을 강조하였다. 관료제 규칙의 선행연구는 규칙의 역기능 측면만 강조하고, 규칙이 주는 효용과 긍정적 기능에 대한 연구는 미미하였다. 본 연구는 이러한 맥락에서 관료제 규칙의 순기능 측면을 설명하는 그린테이프 개념을 구성하고, 우리나라 지방관료제를 대상으로 그 내용을 측정 개념정의를 시도하였다. 연구결과에 따르면, 관료제 규칙과 절차는 규칙 공정성, 부분적 재량성, 문서화의 조건에서 외부통제 최소화와 관료신뢰가 부가될 때, 이해관계자들의 협력으로 이어져 결국 효율적인 규칙기능을 발휘한다는 점이다. 연구 시사점으로는 관료 재량성, 문서화 및 외부통제 정도에 관한 심층적 논의 필요성, 관료제의 균형적 접근 필요성, 레드테이프에서 그린테이프로 전환연구 필요성 등을 제한하였다.

주제어: 그린테이프, 관료제 순기능, 규칙과 절차, 규칙효율성 조건

Ⅰ. 서 론

막스베버의 관료제'이념형'에서 관료제의 주요한 특성으로 법규를 강조한 이후, 관료제 규칙과 절차는 조직운영의 효율적인 관리수단이 되었다. 하지만 관료제 규칙과 절차는 긍정적 및 부정적 기능을 동시에 지니고 있음에도, 그동안 관료제 연구는 규칙과 절차의 과도한 강조가 병리현상을 초래한다는 점이 부각되었다. 관료제 병리현상으로 대표적 개념이 이른바 레드테이프(red tape)이다. 관료제 병리현상으로서 레드테이프 연구는 그동안 다양한 관점에서 진행되었고 연구성과도 축적되었다(김병섭, 1996 ; 박경효, 1999 ; 박종구 외, 2005 ; 한인섭, 2007 ; 안병철, 2010 ; Rainey & Pandey, 1995 ; Bozeman & Scott, 1996 ; Bozeman, 2000 ; Pandey & Scott, 2002 ; Bozeman & Pandey, 2004 ; Scott & Pandey, 2005 ; Pandey & Welch, 2005 ; Coursey & Pandey, 2007 ; Welch & Pandey, 2007 ; Pandey, Coursey & Moynihan, 2007 ; Walker & Brewer, 2008 ; Feeney & Bozeman, 2009 ; Bozeman & Feeney, 2011 ; Chen, 2012 ; Feeney, 2012).

* 이 논문은 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-327-B00799). 그리고 2013년도 한국거버넌스학회·한국정부학회 하계공동학술대회에서 발표하여 수정·발전시킨 것임. 논문의 질적 향상을 위해 수고해주신 심사위원께 감사드립니다.

관료제 규칙과 절차는 병리현상만을 초래하는 것일까? 선행연구는 관료제 규칙의 역기능에 초점을 두었고, 관료제 규칙과 절차를 조직운영 원리로 당연하게 받아들였으며, 그것이 어떤 효율적 기능을 하는지 관심을 기울이지 않았다. 관료제를 연구하는 어느 누구도 관료제 규칙이 병리현상만을 초래하고, 불필요하다고 주장하지는 못할 것이다. 관료제 규칙의 유용성과 존재가치가 있기 때문이다.[1] 그렇다면 관료제 규칙에 대해 순기능 차원에서 고찰 필요성이 있지 않을까? 순기능 차원에서 관료제 규칙에 대한 분석과 재발견의 필요성이 제기된다. 관료제 규칙이 왜 필요하고, 순기능적 요소가 무엇인지 연구가 필요한 시점이다. 이와 관련하여 최근 관료제 규칙의 순기능 차원을 설명하는 그린테이프(green tape)개념이 등장하였는데(Brynard, 1995 ; DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009 ; 안병철, 2012), 그린테이프(green tape)개념은 일반적으로 관료제의 유용한 규칙, 효율적인 규칙을 의미한다. 이 개념은 레드테이프를 연구하는 일군의 학자들이 규칙의 긍정적 기능을 강조하면서 사용하였다. Brynard(1995)는 한 사람의 레드테이프는 다른 사람의 그린테이프로 작용한다며, 관료제 규칙은 공공영역의 책임있는 행동을 강조하는 보호수단이라고 주장하였다(Brynard, 1995). 또 DeHart-Davis(2008)는 관료제 규칙의 효과성을 제기하면서 규칙의 효율적인 조건을 제시하고 규칙과 절차의 긍정적 기능을 강조하였다(DeHart-Davis, 2008). 이러한 연구들은 관료제의 병리현상을 설명하는 레드테이프보다는 규칙과 절차의 순기능 차원에 대한 체계적인 연구 필요성을 제기해준다. 따라서 관료들의 행정업무처리과정에서 사용되는 관료제 규칙과 절차가 어떻게 하면 효율적이고 순기능을 발휘할 수 있느냐가 매우 중요한 논점으로 부각된다.

본 연구는 이러한 문제인식을 바탕으로 관료제 규칙과 절차에 대한 재고찰의 시도이다. 대부분의 관료제 연구가 역기능에 대해 집중적으로 조망하고 있으며, 관료제 순기능 차원에서 규칙의 효율성에 대한 연구는 상대적으로 미미하다. 본 연구목적은 관료제의 순기능차원에서 그린테이프(green tape)개념이 우리나라 관료제에서 어떤 의미로 사용되는지를 탐색하고, 규칙의 효율적 조건은 무엇인지를 밝혀보고자 한다. 이하에서는 관료제 순기능 차원에서 제기되는 그린테이프 개념을 구성하고, 지방관료제를 대상으로 측정하여 개념정의를 시도한다.

Ⅱ. 이론적 논의: 그린테이프 개념구성

1. 그린테이프 개념논의

1) 관료제 규칙 순기능

일반적으로 베버의 소위 이념형관료제는 법적 책임성, 규정과 절차, 객관적, 도구적 합리성, 기술적인 효율성 등을 강조한다. 관료제는 현대사회에서 조직에 적용되고 있는 가장 합리적이고 효율

1) 관료제 규칙의 유용성 연구로는 Goodsell(1985), Schulz(1998), Bozeman & Scott(1998), Goodsell(2000), DeHart-Davis(2007), DeHart-Davis(2009)등이 있다.

적인 시스템이다. 관료제는 제도(institution)로 볼 때, 문제해결기구로서 유용성이 있고(Olsen, 2006 : 12-24), 관료제는 많은 결함을 가진 불완전한 조직형태이지만, 대규모 행정업무를 효과적으로 수행할 수 있는 유일한 조직행태이다(Bozeman & Rainey, 1998). 조직산출과정에서 불확실성의 최소화, 정확성, 안정성, 갈등(friction)축소 등은 관료제의 강력한 매력이다(Gajduscheck, 2002 : 714-716). 베버가 지적한 대로 그의 이념형에 부합되는 관료제는 다른 어떤 형태 조직보다 기술적인 우월성을 지닌다.

관료제는 합리적이고 효율성을 지향하는 조직인데, 그 근저에는 규칙과 절차에 있다. 규칙과 절차는 긍정적 기능도 있고 동시에 부정적 기능도 존재한다. 규칙과 절차는 관료들의 행위가 인간관계나 자의성에 따라 이루어지는 것을 방지함으로써 고객에게 공정한 서비스를 제공하게 한다. 그런데 레드테이프는 부정적인 결과를 초래하는 절차와 규칙을 의미하므로 통상 레드테이프는 긍정적 기능을 갖지 않은 것으로 본다. 최근까지 관료제의 규칙과 절차를 부정적 기능으로 인식한 나머지 레드테이프연구에 초점을 두었다. 그러나 한편으론 일군의 학자들은 규칙과 절차를 관료제 순기능으로 인식하였다(Kaufman, 1977 : Goodsell, 1985 ; Bozeman & Scott, 1996 ; Schulz, 1998 ; Goodsell, 2000 ; DeHart-Davis, 2007 ; DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009 ; 이향수, 2013).

Kaufman(1977)은 '어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람에게는 신성한 보호장치가 된다. 정부의 과도하고 무의미한 강제수단은 시간 및 비용을 증가시키고 그러한 과정에서 희생자를 낳게 되지만 이것은 다른 사람들에게는 절차적 보호 장치가 된다'(Kaufman, 1977 : 29 ; Bozeman, 2000 : 8 재인용). 그는 레드테이프가 한편으론 조직의 의사결정과정에서 공공성을 확보할 수 있는 안전장치 역할을 한다고 주장하였다.[2] Goodsell(2000)도 조직구성원들에게 규칙을 단지 하나의 부담을 주는 레드테이프로만 인식하고 해결할 문제는 아니라고 보고, 관료제 규칙과 절차를 어떻게 효율적으로 운영할 것인지가 오히려 중요하다는 점을 강조하였다(Goodsell, 2000 : 375). Bozeman & Scott(1996)는 규칙과 절차가 오히려 순기능 역할을 수행할 수도 있으며 이때 그것을 유용한 레드테이프(good redtape)라고 지칭하였다(Bozeman & Scott, 1996 : 2-3). Schulz(1998)는 관료제의 레드테이프에 대한 비판론자들의 주장이 사실과 다르다고 주장하였다. 그는 조직군 생태학적 접근방법에 의하여 규칙제정 자료를 분석하였는데, Schulz(1998)에 따르면 규칙의 수가 증가하는 비율은 시간의 흐름에 따라 감소되는 것을 발견하였다. 이에 근거하여 규칙은 규칙을 낳아 규칙이 상승적으로 늘어난다는 주장은 그릇된 것이라고 주장하였다(Schulz, 1998 : 844-876). 유사한 맥락에서 이향수(2013)는 관료들의 기록행위(문서)는 레드테이프라는 부정적 기능만을 수행한 것이 아니고 기록이 가지고 있는 업무활용성, 책임성, 문화적 활용성 등의 순기능 측면에서 가치가 있으며, 특히 업무활용성은 기록이 업무처리과정에서 정보나 지식으로서 역할을 수행하므로 가장 주목해야 할 순기능이라 주장하였다(이향수, 2013 : 70-72).

2) 유사한 맥락에서 관료제 모든 규칙이 비효율적인 레드테이프가 아니라 일정한 편익을 주는 규칙이 있는데, Bozeman(1993)는 이를 화이트테이프(white tape)라고 지칭하였다(Bozeman, 1993 : 276).

2) 그린테이프의 내용

관료제 규칙이 레드테이프보다는 관료제 순기능으로 효율적인 규칙은 어떤 것인가에 대해 DeHart-Davis(2008)가 유용한 아이디어를 제공하였다. 그는 그린테이프(green tape)를 비효율적인 규칙을 지칭하는 레드테이프의 상대어로서 효율적인 규칙의미로 사용하였다(DeHart-Davis, 2008 : 361). DeHart-Davis는 레드테이프(red tape)를 관료제 병리현상으로 인식한 반면에, 그린테이프(green tape)는 관료제 순기능 차원에서 접근하였다.

DeHart-Davis(2008)는 그린테이프는 규칙 자체의 효과성 혹은 규칙의 유용한 역할에 초점을 두었다. 규칙과 절차가 유용한 것이냐 악한 것이냐의 평가는 다섯 가지 속성에 달려 있다고 하였다(DeHart-Davis, 2008 : 361-362). 효율적인 규칙의 구성요소로서 규칙들이 문서로 되어 있느냐, 규칙들의 목표와 수단관계가 타당하게 만들어졌는가, 규칙들이 과도한 통제보다는 최선의 통제장치로서 활용되는가, 규칙들이 일관성 있게 적용되는가, 이해관계자들이 규칙목적을 이해하고 있는지 여부 등이다. 즉, DeHart-Davis(2008)는 효율적인 규칙조건으로 규칙의 문서화, 목표와 수단관계가 타당한 규칙, 최선의 통제장치, 규칙적용의 일관성, 이해관계자들의 규칙목적 이해 등을 제시하였다.

첫째, 규칙의 문서화이다. 규칙은 문서로 존재함으로써 규칙준수 정당성이 부여된다는 것이다(DeHart-Davis, 2008 : 364-366). 문서로 된 조직규칙은 임의적이고 개인적인 편견을 방지할 수 있고, 중립적인 업무처리를 할 수 있다. 문서가 갖는 타당성이 관료들에게 객관적 시각을 제공한다. 규칙들이 문서로 되어 있을 때, 규칙으로서 가치가 있으며 그것을 집행할 때 적용받는 사람들에게 타당성을 주거나 규칙이라는 권위를 부여함으로써 영향력을 발휘한다.[3] 만약 문서화되어 있지 않으면, 그러한 기능을 발휘할 수 없다. 뿐만아니라 규칙집행과정에서 어떻게 할 것인지 명확한 근거가 없으면 집행의 불확실성을 초래할 수 있기 때문이다(DeHart-Davis, 2009 : 903). 막스 베버가 지적하듯이 문서화된 규칙은 법적권위의 정당성이 존재하므로 이해관계자들을 강제적으로 규칙을 따르게 하고, 준수하지 않은 이해관계자에게 제재조치를 취할 수 있다.

둘째, 목표와 수단관계가 타당한 규칙이다. 규칙의 목표와 수단관계가 논리적으로 타당하게 연결되어 있다면 그 규칙은 유용한 규칙이 된다(DeHart-Davis, 2008 : 367-369 ; DeHart-Davis, 2009 : 903). 규칙제정은 그 나름대로 존재 목표가 있는데, 규칙목표를 달성하는데 그 수단이 논리적이면, 규칙이해관계자들이 협력하고 규칙을 준수하게 된다. 만약 목표와 수단관계가 논리적으로 타당하지 않으면, 규칙의 기능적 실패와 의도하지 않은 결과를 초래하여 예기치 못한 자원낭비를 초래하고(DeHart-Davis, 2008 : 368), 여기에다 조직구성원들이 규칙이 결함이 많은 것이라고 인식하면 규칙은 악용될 수 있다(Staw & Boettger, 1990 : 540-541). 목표와 수단관계가 타당한 규칙은 규칙의 합리적 근거를 제공함으로써 규칙 정당성을 부여하고, 규칙목적의 효과적 달성과 이해관계자들의 협력을 유도한다. 규칙근거가 명확하게 존재함으로써 유용한 규칙으로 간주되고, 그럴 때 규칙 존재가치가 있다. 또 목표와 수단관계가 타당하게 설계된 규칙은 그러한 규칙을 통해서 규칙관련 이해

3) 일군의 학자들은 규칙의 효율적 조건으로는 문서화와 관련하여 공식화(formalization)개념을 활용하여 공식화로 인한 목표구체화, 역할갈등축소 등의 긍정적 측면에서 접근한다(Pandey & Scott, 2002). 그러나 과다한 문서주의는 업무 형식주의를 초래하고 의사결정을 지연시켜 레드테이프를 초래한다고 지적하였다.

관계자들의 행태도 정확하게 예측할 수 있다. 뿐만아니라 조직 구성원들이 어떻게 움직이고 어떻게 해야 하는지를 알려준다.

셋째, 최선의 통제장치로서 역할이다. 유용한 규칙과 악한 규칙여부는 규칙에 부여된 통제수준과도 관련이 있다(DeHart-Davis, 2008 : 368-371 ; DeHart-Davis, 2009 : 904). 유용한 규칙은 통제수준이 적절한 정도인 반면에 악한 규칙은 규칙목적을 달성하는데 필요 이상의 통제를 가하는 것이다. 최선의 통제수준은 합리적이고 까다롭지 않고, 유연성이 있는 반면에, 과잉통제는 지나치게 까다롭고, 번거롭고 유연성이 없다. 규칙이 필요이상으로 까다롭게 통제를 요구하면 오히려 비효율성을 초래한다(Bozeman & Feeney, 2011 : 58). 일정한 재량을 허락한다면 업무처리를 효율적으로 처리할 수 있음에도, 그렇게 못함으로서 발생하는 과잉통제는 어리석고 엉뚱한 행위로 이어진다. 그렇다고 해서 과소통제 수준이 된다면 이해관계자들이 피상적이고 형식적인 준수를 하고, 규칙목적 달성의 방해요소로서 작용한다(DeHart-Davis, 2008 : 370). 또한 최선의 규칙통제에 따른 최소한 강제부과는 규칙이해관계자들에게 자신들을 신뢰한다는 신호를 줌으로써 예측 가능하고 신뢰할 수 있는 행동이 기대된다(DeHart-Davis, 2008 : 368). 따라서 최선의 통제수준은 최소한의 필요한 규제를 가함으로써 규칙목적을 달성할 수 있다.

넷째, 규칙적용의 일관성이다. 규칙적용의 일관성도 유용한 규칙이나 악한 규칙여부의 결정기준이 된다(DeHart-Davis, 2008 : 371-372). 유용한 규칙은 일관성 있는 적용인 반면에, 악한 규칙은 비일관적인 적용이다. 이러한 일관성 있는 규칙은 절차적 공정성과 관련이 있다. 일관성 있는 적용은 규칙을 실행할 때 절차적 공정성을 제공함으로써 이해관계자들의 협력을 유도할 수 있다. 절차적 공정성을 거친다면 불확실성을 줄이며, 그러한 규칙은 규칙으로서 존재 가치가 부여된다. 절차적으로 공정하게 규칙이 적용될 때 이해관계자들의 규칙준수 가능성이 크고, 규칙요구 기준에 이해관계자들의 협력과 동의를 이끌어 낼 수 있다.

다섯째, 규칙의도 이해이다. 규칙이해관계자들이 규칙이 왜 필요한가에 대한 이해를 해야, 규칙을 부담으로 인식하지 않고 수용한다(DeHart-Davis, 2008 : 373-375). 규칙의도를 이해하지 못하면 부담으로 그리고 성가신 것으로 인식한다(Bozeman, 2000 : 115-116). 따라서 유용한 규칙은 의도이해가 가능한 것이고, 악한 규칙은 이해 가능성이 낮은 경우이다. 규칙에 대한 학습이 악한 규칙을 좋은 규칙으로 바꿀 수도 있다. 조직에서 왜 그러한 업무가 필요하는지를 학습한다면 업무완성도가 높듯이, 이해관계자들이 규칙의도를 이해하면 기꺼이 규칙을 준수할 것이다. 규칙집행자들이 규칙목적과 의도를 이해하면 규칙이 업무공간에서 왜 필요한지 어떻게 집행되어야 할지 명확하게 알게된다. 궁극적으로 규칙들은 이러한 속성들이 전제되어야 규칙존재의 정당성, 절차적 공정성을 제공하는 유용한 규칙이 된다. 잘 설계된 규칙이더라도 집행과정에서 그러한 속성들이 수반되지 않으면 이해관계자의 협력과 동의를 유도할 수 없다.[4]

4) 관료제 규칙과 절차가 이러한 조건일 때 기술적으로 효율적 규칙이 되고, 규칙이해관계자들에게 강제하더라도 그들이 따르고 의사결정결과에 대해 수용함으로써 규칙의 순기능을 달성할 수 있다는 것이다.

2. 그린테이프 개념구성

본 연구에서 그린테이프 개념은 선행연구의 경험적 논의를 기초로 다음 요인을 도출하여 구성하였다. 규칙 문서화, 규칙학습, 공정성(DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009), 규칙의 재량성, 관료신뢰, 외부통제요인 등으로 구성하였다(안병철, 2012 : 314-320). 이러한 요인들이 규칙의 효율적 작동조건이 된다.

1) 규칙 문서화

규칙의 문서화는 업무 정당성과 업무처리기준을 제공한다. 즉, 규칙의 문서화는 중립적 업무처리와 규칙으로서 가치, 그것을 집행할 때 이해관계자에게 타당성을 주거나 규칙으로서 영향력을 발휘한다. 만약 문서화되어 있지 않으면 집행과정에서 규칙해석 갈등이 발생하거나 예측가능성이 낮아 규칙집행의 불확실성을 초래할 수 있고, 업무처리를 임의적으로 처리할 수 있다. 규칙 문서화는 법적권위의 정당성에 따라 강제적으로 규칙을 따르게 하고, 준수하지 않은 이해관계자들에게 제재조치 근거를 제공한다. 이러한 규칙의 문서화는 업무처리 근거, 업무중립성을 제공하기때문에 효율적 규칙조건이 된다.

2) 규칙 공정성

관료제는 다양한 규칙과 절차를 근거로 객관화된 원칙과 기준을 마련하고, 관료들의 주관적인 판단을 거부한다. 규칙존재의 근저는 업무처리의 공정성을 담보하기 위함이다. 즉, 관료제는 개인보다는 다수 이해관계자들을 위해 업무를 처리한다. 이를 위해 관료제는 규칙과 절차가 필요하게 되고 그러한 규칙에 따른 업무처리로 공정성이 확보된다. 규칙의 공정성은 절차공개와 공정한 적용을 말하고, 절차공개는 투명성과 적법절차와 연결된다. 절차적으로 얼마나 공개되었고 그러한 과정에서 적법절차가 보장되어 결과물이 도출된다면 규칙이해관계자들의 수용성은 높아진다. 현대사회에서 관료제는 행정수요자들(민원인)이 특정한 사안에 대해 부당성을 느끼면 얼마든지 문제제기 시스템이 마련되어있다. 이 때문에 규칙의 공정한 적용과 절차적 공개는 결국 규칙이해관계자들의 동의와 협력을 이끌 수 있는 핵심조건이 된다.

3) 규칙학습

규칙의 효율성은 규칙학습과도 연결된다. 험멜이 관료는 사람보다는 사례를 다룬다고 제기했듯이[5], 관료는 다양한 업무사례를 처리하고 이 과정에서 규칙과 절차를 적용한다. 규칙과 절차는 어떤 업무처리를 하든 필요하므로 규칙집행자는 규칙에 대한 전문지식이 필수적이다. 관료 전문지식

5) 험멜(Hummel)은 사회적으로 관료는 사람을 다룬다고 생각하는데 그것은 오해이고, 관료는 사람보다는 사례를 다룬다라고 제기하였다.

은 업무관련규칙에 대한 해석능력과 이를 적용 집행하는 기술을 말한다(안병철, 2012 : 316). 이러한 능력과 기술은 관료의 책상 앞에 놓인 법규 혹은 규칙집행과정에서 영향력을 발휘한다. 규칙학습은 관료들에게 업무방향과 왜 규칙이 필요한지 정보를 제공한다. 관료들이 학습을 통해 규칙에 관한 전문지식을 갖춘다면, 상황별 적응능력이 생기고 그런 능력이 업무성과를 높인다. 관료들이 규칙이 왜 필요하고 어디에다 쓰는지 규칙목적을 이해하고, 규칙학습 노력이 병행된다면 규칙목적을 달성함으로써 조직성과를 높일 수 있다.

4) 규칙 재량성

관료제는 합법성의 가치에 따라 법령을 있는 그대로 집행하고 관료들의 재량적 판단을 부정한다. 재량성을 최소화함으로써 관료들의 자의성을 최소화하고 일관성을 유지하여 예측가능성을 높이고자한다. 관료제 규칙은 그러한 관료들의 자의성 배제와 재량권 남용방지에 있다. 그럼에도 관료들은 촘촘한 그물망과 같은 규칙과 절차가 오히려 업무스트레스(짜증, 성가심)를 유발한다. 규칙이 약간의 재량을 발휘한다면 효율적으로 업무처리할 수 있음에도, 그렇게 하지 못함으로써 과잉통제는 어리석고 엉뚱한 행위로 이어진다(DeHart-Davis, 2008 : 369). 상세한 규칙과 절차는 자원낭비를 초래하므로 효율적 규칙집행을 위해서 부분적 재량이 필요하다. 따라서 규칙과 절차는 포괄적으로 범위를 정하고 부서장 관리하에 신축성을 발휘하고 사후책임을 지도록 한다면, 규칙의 효율성은 발휘 될 것이다.

5) 관료신뢰

관료들을 신뢰한다면 상세한 지침이나 처방을 가지고 관료의 재량권을 제약하려는 경향은 덜 한다(Kaufman, 1977 ; Bozeman & Freeney, 2011 : 11 재인용). 관료불신이 규칙을 많이 생산하거나(김병섭, 1996 : 7), 관료들을 제재하기 위해 지속적으로 각종 규제와 절차가 만들어진다. 관료들을 불신하는 경향이 크다면 통제하기 위해 규제장치가 증가하기 마련이다. 즉, 관료들의 업무처리를 불신하기 때문에 규정을 만들어 통제하려는 것이다. 결국 규칙 필요성에 대해서 조직구성원들이 이해하고 신뢰하면 유용한 조직규칙이 되지만, 그렇지 않고 자신들을 믿지 못한다고 인식한다면 규칙은 악용될 수 있다(DeHart-Davis, 2008 : 367-368). 즉, 관료들을 불신한 나머지 통제장치로서 부과된 규정들은 관료들 입장에서는 불쾌하게 생각되어 잘못 활용될 수 있다. 관료들을 신뢰하여 업무처리에 대한 요구사항이나 관료에 대한 통제장치를 감소시킨다면 규칙 효율성은 증가할 것이다.

6) 외부통제

관료제는 정치적 시스템하에서 의회, 이익집단, 언론 등의 영향을 받기 때문에 이들과의 관계에 따라 조직자율성이 제약받는다(Baldwin, 1990 : 10-11). 공공조직은 민간조직과 달리 이해관계집단

이 다양하고 그 영향 정도가 크기 때문에 정치적 통제를 받는다. 이 때문에 합리적 업무처리를 위한 행정절차법이 만들어지고 또 불공정한 업무처리가 발생하지 않도록 규칙과 규제가 필요하게 된다. 이러한 과정에서 부과된 번거로운 규정과 절차들이 결과적으로 레드테이프로 변질된다(Bozeman & Feeney, 2011 : 62-63). 일반적으로 관료들이 규칙개발과정에 참여하여 만들어진 규칙과 절차는 비교적 잘 준수되는 경향이 있다. 하지만 외부에서 부과된 규정들은 잘못 이해되거나 불쾌하게 생각되어 결과적으로 레드테이프로 변질될 가능성이 크다(한인섭, 2007 : 36-37). 따라서 외부통제가 최소화된다면 레드테이프화를 줄이고 규칙의 효율적 집행이 될 것이다.

Ⅲ. 연구조사의 설계

1. 변수선정과 설문내용 구성

1) 종속변수 선정과 그 논거

본 연구의 논지는 관료제 규칙의 어떤 조건이 규칙 효율성에 영향을 미치는 지 그 요인을 분석한다. 먼저 그린테이프 개념 분석을 위한 종속변수는 관료제 규칙이 존재함으로서 주는 효율성을 의미한다. 규칙 효율성은 관료들의 일상적 업무처리시 규칙인식과 이해관계사안이 있는 업무처리시 규칙인식으로 분류하였다. 규칙 효율성의 조건은 관료들의 업무특성에 따라 상이할 수 있기 때문이다. 첫째, 관료들이 일상적 행정업무를 처리할 때 규칙 효용성의 조건을 탐색한다. 이러한 규칙 효용성 측정은 행정업무처리시 규칙과 절차의 이점(DeHart-Davis, 2008 : 380), 공정한 업무처리, 업무예측가능성 등으로 측정하였다(안병철, 2012 : 315-320). 둘째, 관료들이 이해관계사안이 있는 행정업무를 처리할 때 규칙 효용성의 조건을 탐색한다. 규칙효용은 이해관계사안이 있는 경우 관련이해당사자들이 규칙에 따른 의사결정결과를 수용할 때에 있다. 즉, 규칙이해당사자들이 의사결정과정에서 동의와 협력으로 이어질 때 비로소 규칙으로서 가치와 효용이 존재하는데, 규칙의 어떤 조건이 이해관계자수용에 영향을 미치는지 분석한다. 이러한 이해관계자수용은 이해관계자 동의, 규칙의 업무처리 도움여부 등으로 측정하였다.

2) 독립변수 선정과 그 논거

독립변수는 선행연구의 탐색과 경험적 연구내용을 근거로 구성하였다(Goodsell, 2000 ; DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009 ; 안병철, 2012). 첫째, 규칙 효율성은 규칙의 문서화에 영향 받는다. 규칙의 문서화는 중립적 일처리와 규칙으로서 가치, 그것을 집행할 때 이해관계자에게 타당성을 주거나 규칙으로서 영향력이 발휘된다. 만약 문서화되어 있지 않으면 집행과정에서 규칙해석 갈등 및 업무예측가능성이 낮아 규칙집행의 불확실성을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 규칙의 문서화수준이 높을수록 규칙 효율성은 증가할 것이다. 규칙의 문서화는 업무관련 규칙

의 문서화정도, 문서화된 규칙의무, 문서화에 따른 중립적 업무처리 등으로 측정하였다(DeHart-Davis, 2008 : 380).

둘째, 규칙의 공정성은 효율적인 규칙의 조건을 결정한다. 규칙의 공정성은 절차 공개와 공정한 적용으로 구성된다. 관료제는 개인보다는 다수를 위해 업무처리하기 때문에, 규칙과 절차가 필요하게 되고 그러한 규칙에 따른 업무처리가 공정성을 확보한다. 절차공개는 투명성과 적법절차와 연결된다. 절차적으로 얼마나 공개되었고 그러한 과정에서 적법절차가 보장되어 결과물이 도출된다면 이해관계자들의 수용성은 높아진다. 따라서 규칙적용의 공정성수준이 높을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 이러한 규칙의 공정성은 업무처리시 부서간 규칙적용의 공정성, 이해당사자들에게 공정한 적용, 규칙적용의 일관성 등으로 측정하였다(DeHart-Davis, 2008 : 380 ; 안병철, 2012 : 315).

셋째, 규칙의 재량성이다. 관료제 규칙은 관료들의 자의성 배제와 재량권 남용방지에 있다. 그럼에도 관료제 규칙의 촘촘한 그물망과 같은 규칙과 절차는 오히려 업무스트레스를 유발한다. 상세한 규정과 규칙은 자원낭비를 초래하므로 효과적 규칙집행을 위해서 재량성이 필요하다. 부분적 재량을 발휘한다면 업무처리를 효율적으로 처리할 수 있음에도, 그렇게 하지 못함으로써 과잉통제는 어리석고 엉뚱한 행위를 유발한다(DeHart-Davis, 2008 : 369-370). 따라서 규칙집행의 부분적 재량은 규칙효율성을 높일 것이다. 규칙의 재량성은 상세한 규정의 업무스트레스, 부분적 재량 필요성, 탄력적 운용, 사후책임방식 등으로 측정하였다.

넷째, 규칙의 학습이다. 규칙의 효율적인 작동은 관료들의 규칙학습에서 기인한다. 규칙과 절차는 어떤 업무처리를 하든 필요하므로 규칙집행자는 규칙에 대한 전문지식이 필수적이다. 규칙학습은 관료에게 업무방향을 알려주고 상황별 적응능력이 생기며 그런 능력이 업무성과를 높인다. 관료들이 규칙목적을 이해하고, 규칙학습노력이 병행된다면 규칙목적이 효율적으로 달성된다. 따라서 규칙학습수준이 높을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 규칙학습은 업무처리시 규칙과 절차 필요성, 규칙과 절차의 명확한 이해, 업무처리시 교육훈련 도움, 교육훈련체계 등으로 측정하였다.

다섯째, 관료신뢰이다. 규칙의 효율성은 관료신뢰수준에 따라 결정된다. 관료들의 업무처리에 대해 외부에서 불신감이 존재한다면, 관료들 전체에 대한 불신감으로 이어져 규칙 효율성을 저감한다. 업무처리에 관료의 신뢰문제와 맞물리면 기존규칙에 더하여 새로운 규칙이 생성되고, 통제하기 위해 규제장치가 증가한다. 업무처리를 불신하기 때문에 규정을 만들어 관료들을 통제하려고 할 것이다. 따라서 관료신뢰수준이 높을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 관료신뢰는 최고관리층의 구성원 신뢰수준, 업무에 대한 시민들의 인정여부, 외부단체(언론,의회,시민단체)의 불신여부 등으로 측정하였다.

여섯째, 외부통제 수준이다. 공공조직은 민간조직과 달리 이해관계집단이 다양하고 그 영향정도가 크기 때문에 정치적 통제를 받는다. 합리적 업무처리를 위해 또 불공정한 업무처리가 발생하지 않도록 규칙과 절차가 필요하게 되는데, 이 과정에서 부과된 규정들이 결과적으로 레드테이프로 변질될 수 있다. 따라서 외부통제수준이 낮을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 외부통제는 상급기관 통제정도, 의회 통제정도, 외부단체감시 등으로 측정하였다.

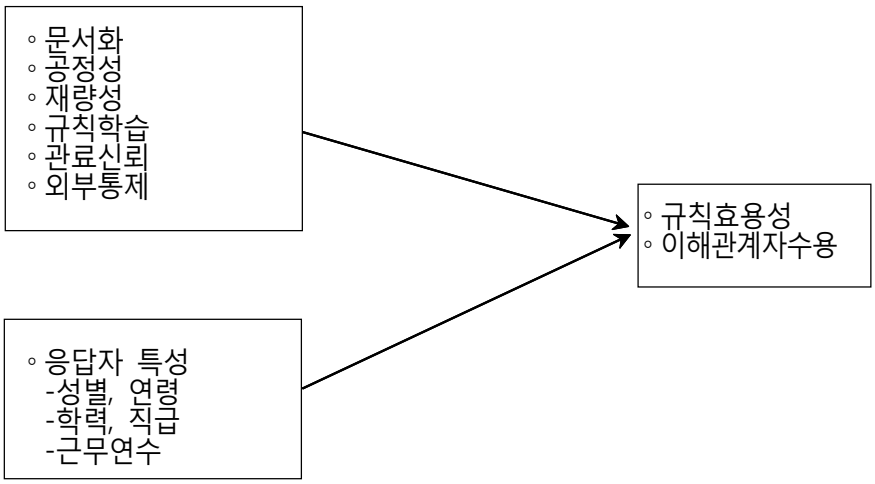
〈표 1〉 변수선정과 설문내용

구분		설문내용
독립변수	문서화	X1 : 우리조직에서 업무처리와 관련 규칙과 절차는 문서로 되어있다. X2 : 어떠한 상황에서도 우리조직은 문서로 된 규정과 절차를 따른다. X3 : 업무처리과정에서 규정과 절차가 문서화되어 있지 않으면 문제상황이 발생한다. X4 : 규칙이 문서로 되어 있어야 중립적인 업무처리를 수행할수 있다.
	공정성	X5 : 우리조직에서 업무처리시 부서간 규칙과 절차의 적용은 공정하다. X6 : 규칙과 절차는 관련 이해당자자들에게 공정하게 적용하고 있다. X7 : 규칙과 절차는 관련 이해당사자들에게 투명하게 공개하고 있다. X8 : 규칙과 절차는 관련 이해당사자들에게 일관성있게 적용하고 있다.
	재량성	X9 : 업무처리시 상세한 규정과 절차는 오히려 업무스트레스를 유발한다. X10 :업무처리관련 규칙과 절차 적용시 부분적 재량이 업무효율성을 높인다. X11 :업무처리관련 규칙과 절차 적용시 탄력적 운용이 업무효율성을 높인다. X12 : 상세한 규정보다는 부서장 책임하에 신축성을 발휘하고 사후책임방식이 업무효율성을 높인다
	규칙학습	X13 : 업무처리시 규칙과 절차가 왜 필요한지 잘 알고 있다. X14 : 업무처리시 업무 관련 규칙과 절차에 대해 명확히 알고 있다. X15 : 규칙과 절차의 교육훈련은 업무처리에 도움을 준다. X16 : 업무분야와 관련된 규칙학습을 위한 교육훈련이 마련되어있다
	관료신뢰	X17 : 최고관리층은 행정부서 구성원을 신뢰하고있다. X18 : 우리조직이 하는 일을 주민(시민)들이 잘 알아주고 있다. X19 : 내가 열심히 일한 만큼 주민(시민)들로부터 인정을 받는다. X20 : 우리조직의 업무처리에 대해 외부단체(언론,의회,시민단체)의 불신감이 있다
	외부통제	X21 : 업무처리에 상급기관(중앙기관, 본청)의 폭넓은 통제를 받는다 X22 : 업무처리에 의회통제가 심하다 X23 : 업무수행에 언론 및 시민단체로부터 감시눈길을 느낀다
종속변수	규칙효용성	Y1 : 업무처리시 규칙과 절차는 도움을 준다. Y2 : 규정과 절차는 업무의 공정한 처리를 위해 필요하다. Y3 : 업무처리시 규칙과 절차에 따라 진행하면 결과가 어떻게 나올지 예측가능하다.
	이해관계자수용	Y4 : 업무처리시 규칙과 절차에 따라 진행하면 이해관계자들이 동의한다. Y5 : 규정과 절차가 이해관계있는 업무처리에 도움이 된다.

2. 연구모형

본 연구는 관료제 규칙의 효율성 결정요인을 분석하기 위해 선행연구의 경험적 논의를 바탕으로 <그림 1>과 같이 연구모형을 설정하였다. 독립변수는 문서화, 공정성, 재량성, 규칙학습, 관료신뢰, 외부통제 등으로, 종속변수는 규칙효용성과 이해관계자수용으로 설정하였다. 또한 변수간 영향관계를 미시적이고 동태적인 수준에서 규명하기 위하여 응답자특성에 따른 인식차이를 분석하였다. 개인별 특성변수에 따라 상이한 반응으로 나타날 수 있으므로 응답자 변수들은 관료제 규칙인식도에 직접적 영향요인으로 작용한다.

〈그림 1〉 연구모형



3. 조사대상의 선정과 표본특성

1) 표본추출

본 연구는 광주·전남·전북지역내 광역단체 및 기초단체를 대상으로 공무원 400명을 임의표본 추출하여 2012년 11월부터 2013년 2월까지 설문조사를 실시하였다. 총 배포된 설문지는 400부이며 회수된 응답자는 317부로 회수율은 79.2%이다. 본 조사를 위해서 자치단체 공무원들의 협조를 얻어 설문지를 배포하고 수집하였다.

2) 설문지 구성과 분석방법

설문지구성은 인구사회학적 배경, 규칙의 효율성, 규칙 문서화, 규칙 공정성, 규칙학습, 규칙 재량성, 관료신뢰, 외부통제 등의 내용을 질문하는 설문으로 구성하였다. 수집된 설문자료는 SPSS 통계프로그램을 활용하여 분석하였고, 통계처리기법은 규칙효율성의 결정요인 분석을 위해서 요인분석과 다중회귀분석기법을 이용하였다.

<표 2>의 응답자 특성을 살펴보면 남성이 73.8%, 여성 26.2%, 직급별로는 5급 이상 30.9%, 6급 이하는 69.1%로 상대적으로 하위직 공무원이 다수를 차지하고 있다. 근무기간은 10년 이하가 35.6%, 11~20년 56.2%, 21년 이상 8.2%이며, 연령은 40대 이상 전체 66.5%를 차지하고 있으며, 학력은 84.2%가 대졸이상이다. 또한 기관유형은 광역단체공무원이 63.7%, 기초단체공무원 36.2%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 설문조사의 응답자 특성

변 수	구 분	빈도	비율(%)
성 별	남성	234	73.8
	여성	83	26.2
연 령	30대이하	106	33.4
	40대	144	45.4
	50대이상	67	21.1
학 력	고졸이하	2	0.6
	전문대졸	48	15.1
	대졸이상	267	84.2
직 급	5급 이상	98	30.9
	6급 이하	219	69.1
기관유형	광역단체	202	63.7
	기초단체	115	36.3
근무연수	10년 이하	113	35.6
	11-20년	178	56.2
	21년 이상	26	8.2

Ⅳ. 분석결과

1. 신뢰도 및 요인분석

규칙효율성 결정요인의 분석을 위한 요인추출방법은 주성분 분석방법을 활용하였고, 요인회전은 가장 일반적으로 사용하는 배리맥스(Varimax)회전방식을 사용하였다. 독립변수들에 대한 요인분석의 적절성 검증결과 KMO(Kaiser-Meyer-Oklkin) 척도 값이 0.682, Barlett의 구형성 검증은 유의확률이 .000으로 $p<.05$보다 작아 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

독립변수들은 요인분석 결과 <표 3>에서 보듯이 통계적으로 서로 독립적 요인으로 묶여졌다. 묶어진 요인은 문서화, 공정성, 재량성, 규칙학습, 관료신뢰, 외부통제 등이다. 독립변수를 설명하는 23개 문항중에서 요인분석 결과, 동질성이 확보되지 않은 7개 문항은 제거되었다. 설명변수간 내적 일관성을 통한 신뢰도를 확인하기 위하여 크론바하 알파값(Cronbach's α)-test를 실시하였고, 그 결과 모든 변수들이 응집력을 갖기 때문에 하나로 묶더라도 신뢰성이 있었다. 또한 연역적으로 설정한 각 변수의 항목들이 하나의 대표변수로 묶이는 지를 검증하고 복수의 항목을 하나의 대표변수로 단일화하기 위하여 독립변수들과 종속변수들에 대해 요인분석을 실시하였다.

요인분석결과 각 독립변수들이 규칙 효율성 결정요인의 분석을 위해 각 요인의 요인점수(factor score coefficient)를 새로운 점수로 설정하고, 이를 독립변수로 설정하였다. 또한 종속변수로 설정한 설문문항들이 동질적인 하나의 요인으로 묶이는가를 알아보기 위해 요인분석을 실시하였다. 요인분

석결과를 보면 5개 문항이 각각의 요인으로 묶어졌고, 이를 통해 얻은 요인점수를 종속변수로 구성하였다.

〈표 3〉 독립변수 요인분석 및 신뢰도 분석

측정문항	요 인 분 석						Cronbach's α값
	문서화	공정성	재량성	규칙학습	관료신뢰	외부통제	
설문/X3	.778	-.037	-.282	.014	-.149	-.207	.741
설문/X1	.749	-.198	.204	-.167	-.037	.061	
설문/X2	.734	.136	-.333	.014	-.276	-.230	
설문/X4	.635	0.96	-.135	.449	-.168	.427	
설문/X7	-.006	.864	.056	.222	.174	.118	.774
설문/X8	-.055	.847	.106	-.232	-.008	-.010	
설문/X6	-.145	.746	.537	.136	.045	.001	
설문/X11	-.084	-.025	.774	.255	.187	-.329	.682
설문/X10	-.123	.272	.752	.192	.049	.262	
설문/X12	-.085	.102	.698	-.053	-.062	-.081	
설문/X16	.010	-.013	.023	.788	.174	.168	.527
설문/X17	.022	.011	-.257	.762	.325	-.122	
설문/X19	-.031	-110	.363	-.024	.768	.140	.641
설문/X18	-.276	.275	.113	.111	.756	-.197	
설문/X23	-.180	.047	-.011	.201	-.116	.824	.559
설문/X21	.425	.322	.186	.309	.075	.431	
고유값	3.884	3.670	2.200	1.814	1.190	1.015	
분산비율	21.576	20.387	12.224	10.076	6.614	5.637	
누적분산비율	21.576	41.964	54.187	64.263	70.877	76.514	

요인추출방법: 주성분 분석. 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 VARIMAX.

〈표 4〉 종속변수 요인분석과 신뢰도 분석

측정문항	요인분석		Cronbach's α값
	규칙 효용성	이해관계자수용	
설문/Y3	.792	.209	.632
설문/Y1	.767	-.062	
설문/Y2	.680	.118	
설문/Y5	-.084	.895	.526
설문/Y4	.375	.879	

2. 규칙 효율성의 결정요인 분석

관료제 규칙 효율성의 결정요인을 검증해보고자 <표 3>과 <표 4>의 요인분석 결과를 중심으로 단계선택법(stepwise selection)의 다중회귀분석을 실행하였다. 다중회귀분석모형의 분산분석 결과는 비록 모형설명도는 낮으나 p<0.01수준에서 모두 유의미한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 다중회귀분석 결과

구분	규칙효용성	이해관계자수용
	Beta(t)	Beta(t)
재량성	.098(2.245)*	.462(10.494)**
문서화	-	.408(9.264)**
공정성	.544(12.996)**	-
규칙학습	-	-
관료신뢰	.113(2.691)**	-
외부통제	-.238(-5.203)**	.115(2.613)*
직급	.363(7.674)**	-
R^2	.446	.387
F값	51.846**	67.569**

*p<0.05, **p<0.01

<표 5>에서 보듯이 분석변수간 추정결과에 따르면, 규칙 효용성은 회귀방정식의 회귀계수 중요도를 나타내는 베타값의 부호가 재량성(β=.098), 공정성(β=.544), 관료신뢰(β=.113), 외부통제(β=-.238), 직급(β=.363) 등의 변수가 p<0.05수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 가운데 공정성의 영향관계가 가장 크고 외부통제는 음의 방향으로, 응답자의 특성은 직급이 유의한 변수로 나타났다. 문서화, 규칙학습 등은 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 반면에 이해관계자수용은 재량성(β=.462), 문서화(β=.408), 외부통제(β=.115) 등의 변수가 p<0.05수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 가운데 재량성의 영향관계가 가장 크고 외부통제는 양의 방향으로 나타났다. 공정성, 규칙학습, 관료신뢰, 응답자 특성 등은 유의한 영향을 미치지 않았다. 특히 외부통제요인은 규칙 효용성에서는 음의 방향, 이해관계자수용에서는 양의 방향으로 나타나 영향관계가 양면성을 띠고 있다.

3. 분석결과 논의

우리나라 지방관료제를 대상으로 한 규칙 효율성 결정요인의 분석결과를 중심으로 본 연구의 그린테이프 개념내용은 다음과 같다. 일상적 행정업무처리시 규칙 효용성에 대한 관료들의 인식은 공정성, 재량성, 관료신뢰, 외부통제, 직급 등에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났다. 먼저 공정성이 규칙효용성 영향변수로 작용한다. 규칙의 공정성수준이 높을수록 규칙효용성이 증가하고 있다.

관료제는 다양한 규칙과 절차를 근거로 객관화된 원칙과 기준을 마련하는데, 이는 관료들의 주관적인 지식이나 판단을 배제하고 업무처리의 공정성을 확보하기 위함이다. 이런 맥락에서 볼 때 관료들은 규칙적용이 일관성과 투명성을 유지한다면 규칙 효용성은 높아질 것이라는 인식이다. 규칙의 재량성도 규칙 효용성에 영향을 미치고 있는데, 규칙 재량성이 규칙 효율성을 높이고 있다. 관료제는 재량성을 최소화함으로써 관료들의 자의성을 최소화하고 일관성을 유지하여 예측가능성을 높이고자한다. 그럼에도 관료들의 재량성 자체가 소멸되는 것은 아니며, 제한된 범위안에서 담당업무에 대한 결정의 재량성을 가진다(이창길, 2012 : 23-24). 이런 맥락에서 볼 때 촘촘한 그물망과 같은 규칙은 레드테이프화를 초래하므로 효율적인 규칙운영을 위해서는 제한된 재량성의 필요성을 말해준다. 또한 관료신뢰와 외부통제 최소화가 규칙효용성을 높이고 있다. 관료제 내·외부이든 관료들을 불신한다면 그들을 통제하기위해 규제장치가 만들어지고, 관료들이 자신들을 믿지 못한다고 인식하면 규칙은 악용 될 수 있다. 관료들에 대한 기본적인 신뢰를 바탕으로 역할수행에 긍정적 기대를 한다면 관료들에 대한 통제장치가 감소하고, 규칙은 효율적으로 적용될 수 있다는 점을 시사해준다. 또 외부통제가 강화될수록 조직내부의 운영은 레드테이화 경향이 강해진다는 점을 반증해준다. 관료들을 불신한 나머지 통제장치로서 외부에서 부과된 규정들은 관료들 입장에서는 해당 규칙에 대한 애착이 약화되거나, 불쾌하게 생각되어 잘못 활용될 가능성이 크다(한인섭, 2007 : 47-48). 이러한 결과는 관료들이 자신들을 불신하고 있다고 인식하면 규칙악용을 초래한다는 DeHart-Davis(2009)의 논지를 지지한 것으로 볼 수 있다(DeHart-Davis, 2009 : 908). 직급이 높을수록 규칙효용성이 높은 것으로 인식하고 있는데 이러한 결과는 선행연구에서 언급되지 않은 것으로 향후 추가적인 논의가 필요하다. 관료들이 규칙집행과정에서 공정한 적용과 일관성을 유지하면서 부분적 재량으로 행정업무를 처리하고, 관료신뢰와 외부통제가 최소화될 때 효율적 기능을 한다는 점이다. 일상적 업무처리에 대해 관료들은 공정한 적용과 일관성을 규칙 효율성 조건에 우선순위를 두고 있다.

이해관계사안이 있는 업무처리시 규칙 효용성에 대한 관료들의 인식은 재량성, 문서화, 외부통제 등에 영향을 받는다. 재량성이 이해관계자수용에 유의미한 영향을 미치고 있다. 관료제규칙이 효율적으로 작동하려면 제한된 범위내 규칙집행의 부분적 재량이 필요하다는 점이다. 촘촘한 그물망과 같은 규칙과 절차는 레드테이프화를 초래한다. 일상적 행정업무처리시보다 베타값이 보다 큰 것으로 보아 관료들은 이해관계사안이 있는 업무일수록 재량의 필요성을 높게 인식하고 있다. 관료들은 규정을 해석하고 이를 적용하는 과정에서 일정부분 선택권을 행사할 수 있으므로 제한된 범위내에서 관료들의 재량이 오히려 효율적이라는 점을 시사해준다. 문서화도 이해관계자수용에 유의한 영향을 미치고 있다. 규칙의 문서화는 중립적 업무처리와 그것을 집행할 때 이해관계자에게 타당성을 주거나 규칙으로서 영향력이 발휘된다. 이해관계사안이 있는 경우 만약 문서화되어 있지 않으면 집행과정에서 갈등소지가 발생할 수 있기 때문에 규칙의 문서화는 갈등발생의 차단효과를 시사해준다. 이러한 결과는 DeHart-Davis(2009)의 분석결과와 일치한다(DeHart-Davis, 2009 : 908-909). 또한 외부통제 변수도 이해관계자 규칙수용에 유의미한 관계가 발견되었는데, 주목할 점은 외부통제 강화라는 점이 부각된다. 이러한 결과는 관료들이 행정업무중 허가·인가관련 업무에 대해서는 현재 민원제기시스템이 마련되어 있으므로 이러한 가능성을 사전에 차단하려면, 의사결정

과정에서 외부통제장치로서 강화 필요성을 말해주고 있다. 일상적 행정업무처리는 외부통제 최소화, 이해관계사안에 대해서는 외부통제 강화로 인식하고 있어, 이러한 점은 규칙 효용성 논의차원에서 관료인식의 이중성 차원을 보여준다. 이해관계사안일 경우, 규칙이 문서로 된 상태에서 일정한 외부통제와 부분적 재량을 효율적 조건으로 인식하고 있다.

분석결과를 중심으로 논의결과를 종합하면, 관료제 순기능 차원에서 제기되는 그린테이프의 개념내용은 다음으로 정리된다. 관료제 규칙과 관련하여 공정성, 부분적 재량성, 문서화의 조건에서 외부통제 최소화와 관료신뢰가 부가될 때, 규칙이 효율적으로 작동되며 그러한 조건이 궁극적으로 규칙의 순기능 역할을 한다. 관료제 규칙이 효율적 기능을 발휘하려면 이런 조건에서 규칙운영이 이루어져야 한다는 점이다. 이러한 논의와 관련하여 레드테이프(red tape)는 규칙과 절차로 인해 야기되는 부작용인데, 관료제 규칙과 절차로 인한 업무지연(Bozeman & Scott, 1996 ; Bozeman, 2000 ; Pandey & Welch, 2005 ; Walker & Brewer, 2008 : 1116-1118), 절차복잡(Pandey & Bretschneider, 1997 ; 최영훈, 2002 ; 박종구 외, 2005), 번거로운 규칙과 절차로 인한 부정적 조직성과(Dehart-Davis & Pandey, 2005 ; Yang & Pandey, 2009 ; Walker & Brewer, 2009)등과 관련이 높다. 물론 레드테이프 개념내용은 학자들마다 다양한 의미로 사용하고 있지만(Feeney & Bozeman, 2009 ; Feeney & Dehart-Davis, 2010 ; Feeney & Rainey, 2010 ; Bozeman & Feeney, 2011 ; Feeney, 2012), 일반적으로 레드테이프는 규칙과 절차의 강조가 기능적인 효과성을 주지 못하면서 불필요한 규칙준수로 업무처리지연 혹은 복잡한 절차를 거치게 되어 부정적 조직성과를 초래하는 현상이다. 요컨대, 레드테이프(red tape)는 규칙과 절차로 인해 야기되는 업무지연, 절차복잡 등의 관료제 역기능을 설명하는 개념이다. 반면에 본 연구에서 논의한 그린테이프(green tape)는 관료제 순기능으로서 효율적인 규칙조건을 설명하는 개념이다. 그린테이프는 레드테이프와는 양면성의 개념인데, 이러한 개념정의는 두 차원에서 논의할 수 있다. 첫째, 관료제 규칙과 절차는 관료제의 기술적 합리성을 위해 그 필요성에도 불구하고, 번거로운 규칙과 절차로 인해 레드테이프가 발생한다. 이 때문에 이러한 비효율적인 규칙제거를 통해 합리적 제도설계가 이루어진다면 레드테이프 감축은 가능하다. 관료제 규칙이 이처럼 레드테이프화 되지 않고 효율적으로 작동하면 그러한 규칙은 그린테이프가 된다는 점이다. 둘째, 이러한 맥락에서 관료제 규칙이 공정성, 부분적 재량성, 문서화의 조건에서 외부통제 최소화와 관료신뢰가 부가될 때, 관료제 규칙의 순기능 역할을 하며 그러한 규칙과 절차가 본 연구에서 제기한 그린테이프의 개념내용이다. 이러한 개념정의는 관료제의 효율성은 규칙과 절차를 일정한 조건에 따라 어떻게 운용하느냐에 따라 달려있다는 점을 시사해준다.

V. 결론 및 의의

베버의 소위 이념형관료제는 법적 책임성, 규정과 절차, 객관적, 도구적 합리성, 기술적 효율성 등을 강조한다. 이념형관료제에서 법적 책임성, 법규를 강조한 이후, 관료제 규칙과 절차는 조직운영의 효율적인 관리수단이 되었다. 하지만 대부분 관료제연구는 관료제 규칙과 절차강조는 불필요

한 부담 및 업무지연 등의 병리현상을 초래한다고 제기하였다. 관료제 규칙의 선행연구는 규칙의 역기능 측면인 레드테이프 연구에 초점을 두었고, 규칙이 던져주는 긍정적 기능에 대한 연구는 미미하였다. 본 연구는 이러한 문제인식에서 출발하여 관료제 규칙의 순기능 측면을 설명하는 그린테이프(green tape)개념을 이론적으로 구성하고, 우리나라 지방관료제를 대상으로 그 내용을 측정 개념정의를 시도하였다. 연구결과에 따르면 관료제 규칙과 절차는 규칙의 공정성, 부분적 재량성, 문서화의 조건에서 외부통제 최소화와 관료신뢰가 부가될 때, 효율적인 규칙기능을 발휘한다는 점이다.

본 연구의 이러한 결과는 첫째, 그린테이프 결정요인 중 특히 재량성, 문서화, 외부통제 등은 관료제 연구영역에서 심층적 논의 필요성을 시사해주고 있다. 관료제는 관료들의 재량성을 최소화함으로써 자의성을 최소화하고 일관성을 유지하여 예측가능성을 높이고자 하는 것인데, 본 연구결과는 재량 필요성이 제기되었다. 관료들은 제한된 범위안에서 담당업무에 대한 결정의 재량성을 가진다고 했듯이(이창길, 2012 : 23), 어느 정도 재량이 필요한지 이 부분에 관한 구체적 논의가 필요하다. 문서화는 관료제의 당위성에 불구하고 과다한 문서화는 레드테이프를 초래하는데, 문서화의 어느 수준이 규칙 효용성에 기여하는지 공식화(formalization)와 관련하여 심도있는 논의 필요성을 던져주고 있다. 또한 외부통제 최소화와 관련하여, 현대사회가 민주화될수록 의사결정과정에 외부통제는 불가피하게 강화될 수밖에 없는데, 본 연구결과는 외부통제 최소화가 규칙과 절차의 효율성을 가져온다고 제기되었다. 그렇게 된다면 규칙 효율성을 위해 통제가 불필요한지 논란이 발생할 수 있는데, 이 영역에 관한 논의도 필요하다. 둘째, 지금까지 관료제를 바라보는 접근시각에 대해 균형감각이 필요하다는 점을 제기해준다. 관료제 연구의 대부분은 관료제에 대한 부정적 접근이 지배적이었다. 이러한 현상은 관료제가 실제로 부정적 측면을 가지고 있어서 나타날 수 도 있고, 실제는 그렇지 않은데 관료제 편견 및 이해부족 때문에 나타날 수 도 있다. 행정학 연구에서 관료제에 대한 긍정적 접근 연구가 있지만(Milward & Rainey, 1983 ; Gajduscheck, 2002 ; Olsen, 2005 ; 김영평, 1985 ; 한인섭, 2004 ; 윤견수, 2011 ; 이향수, 2013)[6], 대다수가 행정학연구에서 관료제를 부정적으로 평가하고, 그러한 연구경향이 최근까지 집중하였다. 물론 본 연구가 관료제의 비능률을 무시하고 관료제 변론이라 보여질 수 있지만, 관료제 규칙의 효율적인 기능을 밝혀보려는 노력의 일환이다. 그러므로 본 연구를 통해 관료제의 부정적 접근 연구에서 벗어나 이제는 관료제에 대한 균형적 시각을 갖출 필요가 있다. 나아가 행정학 교육에서도 부정적 측면보다는 관료제의 유용성을 부각하거나 관료제 문제점보다는 문제를 개선하는데 도움이 되는 내용을 담는 노력도 필요하다. 셋째, 향후 연구과제로 관료제 규칙과 절차가 레드테이프 기능에서 그린테이프로 전환논의 필요성이다. 관료제 레드테이프는 완전히 제거할 수는 없으며 감축할 수 있을 뿐이다. 이렇

6) 관료제의 긍정적 접근연구는 다수가 있다(Milward & Rainey, 1983 ; 김영평, 1985 ; 한인섭, 2004 ; Gajduscheck, 2002). Milward & Rainey(1983)는 관료제는 무능력과 병리보다는 더 능률적이며 합리적으로 운영된다고 하였고(Milward & Rainey, 1983), 김영평(1985)은 한국의 산업화정책성공은 정부관료제의 공헌에 기인하였다고 주장하였다(김영평, 1985). 또 한인섭(2004)은 정부관료제는 관료제의 비능률에도 불구하고 본질적 가치(공정성, 형평성)가 존재하고(한인섭, 2004), Gajduscheck(2002)는 관료제는 불확실성의 최소화, 정확성, 갈등축소기능을 수행하고 있으며(Gajduscheck, 2002 : 714), 이향수(2013)는 관료제의 문서주의를 지식창출행위(이향수, 2013)라고 규정하였다.

게 본다면 레드테이프화된 규칙과 절차를 어떻게 효율적인 그린테이프로 전환할수 있는지 논의가 대두된다. 레드테이프를 완전히 제거 할 수 없다면 유용한 규칙과 절차로 전환하기 위해서는 어떠한 방법론이 필요한지 연구가 진행되어야 할 것이다. 그럼에도 본 연구의 한계로 첫째, 연구결과의 일반화를 위해서 표본의 다양성을 추구해야 하나, 연구자의 지역적 한계로 일부지역 지방자치단체에 편중되었다. 둘째, 변수선정이 선행연구에 언급된 일반론적 논의수준에 그쳤고, 논의결과도 관료인식에 근거한 기초적 논의에 불과하다. 이는 연구방법론과도 관련이 있는데 동일한 질문에 대해 관료반응은 다르게 나타날 수 있고, 어떤 것이 유용한 규칙이고 레드테이프인지 구분도 사실상 어렵다. 이러한 한계를 감안하여 후속연구는 광범위한 조사대상을 선정하고, 심층적 개념논의가 필요하다고 본다.

참고문헌

김병섭.(1996). 행정조직의 레드테이프. 「한국행정학보」, 30(2) : 1-17.

김영평.(1985). 산업화의 맥락에서 본 한국정부관료제 행방. 「한국정치학회보」, 19 : 117-130.

박경효.(1999). 민원행정의 레드테이프 결정요인 분석. 「지방정부연구」, 3(2) : 23-36.

박종구·최윤정.(2005). 정보통신기술이 레드테이프에 미치는 영향. 「정부학연구」, 11(2) : 261-289.

안병철.(2009). 공공조직의 레드테이프 영향요인 연구. 「지방정부연구」, 13(3) : 49-66.

_____.(2010). 정보기술이 레드테이프를 감축하는가? 「지방정부연구」, 14(3) : 335-354.

_____.(2012). 관료제 순기능과 그린테이프 개념구성. 「한국거버넌스학회보」, 19(3) : 301-325.

윤견수.(2011). 정부의 질과 관료제의 합리성. 「정부학연구」, 17(3) : 19-48.

이창길.(2012). 관료제와 관료의 탈일체화. 「정부학연구」, 18(3) : 5-32.

이향수.(2013). 관료제와 지식관리. 「정부학연구」, 19(1) : 63-92.

최영훈.(2002). 정보기술, 레드테이프 부패의 관계성. 「한국부패학회동계학술대회논문집」.

한인섭.(2004). 정부관료제의 본질과 기업적 거버넌스 한계. 「한국행정연구」, 13(3) : 3-26.

_____.(2007). 공공조직과 민간기업의 레드테이프 수준비교. 「한국행정논집」, 16(4) : 31-53.

Baldwin, J. N.(1990). Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape. *American Review of Public Administrative*. 20 : 7-28.

Bozeman Barry.(1993). A Theory of Government 'Red Tape', *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(3) : 273-303.

Bozeman Barry.(2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Prentice Hall, INc. New Jersey.

Bozeman Barrey & Feeney, Mary K.(2011). *Rules and Red Tape : A Prism for public Administration Research and Theory*. Armonk, New York : M.E.Sharpe.

Bozeman Barry & Hal G. Rainey.(1998). Organizational Rules and the Bureaucratic Personality. *American Journal of Political Science*. 42(1) : 163-189.

Bozeman Barry & Leish DeHart-Davis.(1999). Red Tape and Clean Air. *Journal of Public*

Administration Research and Theory. 9(1) : 141-177.

Bozeman Barry & Sanjay K. Pandey.(2004). Public Management Decision Making. *Public Administration Review*. 64(5) : 553-565.

Bozeman Barry & Scott, P.(1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization. *American Review of Public Administrative*. 26(1) : 1-17.

Brynard, Dirk J. (1995). Combating red tape in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management.* 8(4): 38-47.

Chung-An Chen.(2012). Explaining the Difference of Work Attitudes Between Public and Nonprofit Managers : The Views of Rule Constraints and Motivation Styles. *The American Review of Public Administration*. 42(4) : 437-460.

Coursey, David H & Pandey, Sanjay K.(2007). Content Domain, Measurement and Validity of the Red Tape Concept. *American Review of Public Administrative*. 37(3) : 349-361.

DeHart-Davis, Leisha & Sanjay K. Pandey.(2005). Red tape and Public employees : Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(1) : 133-148.

DeHart-Davis, Leisha.(2007). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review*. 67(5) : 892-903.

DeHart-Davis, Leisha.(2008). Green Tape : A theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19(3) : 361-384.

DeHart-Davis, Leisha.(2009). Green Tape and Public Employee Rule Abidance. *Public Administration Review*. 69(5) : 901-910.

Feeney, Mary K.(2012). Organizational Red Tape : A Measurement Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(2) : 427-444.

Feeney, Mary K. & Barrey Bozeman.(2009). Stakeholder Red Tape : Comparing Perceptions of Public Managers and Their Private Consultants. *Public Administration Review*. 69(4) : 710-726.

Feeney, Mary K & Dehart-Davis.(2009). Bureaucracy and Public Employee Behavior. *Review of Public Personnel Administration*. 29(4) : 311-326.

Feeney, Mary K & Rainey, H.G.(2010). Personnel Flexibility and red tape in public and nonprofit organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 20(4) : 801-826.

Gajduschek Gyorgy.(2003). Bureaucracy : Is it Efficient? Is It Not? Is That the Question. *Administration & Society.* 34(6) : 700-723.

Goodsell, Charles T.(1985). *The Case for Bureaucracy : A Public Administration Polemic* 2nd ed., Chatham, NJ : Chatham House Publishers.

Goodsell, Charles T.(2000). Red Tape and a Theory of Bureaucratic Rules. *Public Administration Review*. 60(4) : 373-375.

Kaufman, H.(1977). *Red Tape : Its Origins, Uses, and Abuses.* Washington, D.C.: Brookings.

Milward, H. B & H.G., Rainey.(1983). Don't Blame the Bureaucracy, *Journal of Public Policy*. 3(2) :

149-168.

Olsen, Johan P.(2005). Maybe It Is time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(1) : 1-24.

Pandey, Sanjay K, Coursey, David H & Moynihan, Donald P.(2007). Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape. *Public Performance & Management Review*. 30(3) : 398-425.

Pandey, Sanjay K & Bretscneider Stuart.(1997). The Impact of Red Tape's Administrative Delay on Public Organization's Interest in New Information Technologies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 7(1) : 113-130.

Pandey, Sanjay K & Patrick G. Scott.(2002). Red Tape : A Review and Assessment of Concepts and Measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 12(4) : 553-580.

Pandey, Sanjay K & Welch, Eric W.(2005). A Multistage of Management Perceptions of Red Tape. *Administration & Society*. 37(5) : 542-575.

Rainey Hal G & Sanjay K Pandey.(1995). Research Note : Public and Private Manager's Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*. 55(6) : 567-574.

Scott, Patrick G & Pandey, S. K.(2005). Red tape and public service motivation. *Review of Public Personnel Administration*. 25(2) : 155-180.

Schulz, Martin.(1998). Limits to Bureaucratic Growth : The Density Dependence of Organizational Rule Births. *Administrative Science Quarterly*. 57(3) : 844-876.

Staw, Barry & Richard D. Boettger.(1990). Task Revision : A Neglected Form of Work Performance. *Academy of Management Journal* . 33(3) : 534-559.

Walker, R.M & Gene A. Brewer.(2008). An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review*. 68(5) : 1112-1127.

Walker, R.M & Gene A. Brewer.(2009). Can Management Strategy Minimize the Impact of Red Tape on Organizational Performance? *Administration & Society*. 41(4) : 423-448.

Welch, Eric W & Sanjay K. Pandey.(2007). E-Government and Bureaucracy : Toward a Better Understanding of Intranet Implementation and its Effect on Red Tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 17(3) : 379-404.

Yang, Kaifeng & Sanjay K. Pandey.(2009). How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19(2) : 335-360.

안병철(安柄喆): 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 조선대학교 행정복지학부 초빙교수로 있다. 관심분야는 행정이론, 관료제 등이며, 주요 논문으로 "정책실패에 관한 연구경향분석"(2009), "공공서비스의 역사적 변천과 특성"(2009), "정부관료제의 정보공개행태분석"(2009), "정보기술이 레드테이프를 감축하는가"(2010), "한국의 공익개념연구(2011)", "지방정부 관료의 행태연구"(2012), "부담금제도의 특성연구"(2013) 등이 있다. 2012년도 한국거버넌스학회 학술상을 받았다(drahn@chol.com).

<논문접수일: 2013. 7. 15 / 심사개시일: 2013. 7. 22 / 심사완료일: 2013. 8. 24>

Abstract

A Study on Design of Green Tape' Concept and Decisive Factor

Ahn, Byeong-Chul

The rules and procedures of bureaucracy has become an efficient management instrument in Weber's legitimate(Rational) Bureaucracy. But the mainstream of the bureaucracy research almost focused on the dysfunctional aspects rather than its functionalism. The purpose of this paper is to examine design of green tape' concept in the positive function of bureaucracy. Public organization scholars over the past decade have shed significant light on red tape in ineffective rules. It employs the analysis of contents of answers in survey on bureaucrats in the local bureaucracy. According to the result of the analysis, this paper argues that condition of rule effectiveness depends on the combined presence of trust and limited discretion of bureaucrat, with the outside control and document of a rules. The implications which this study gives can be summarized into two. One is that bureaucracy can get a better performance in organization by using green tape factors. The other is that the deeper research of its theoretical concept and the measurement problems in terms of relevance need in korea to bring these affirmative effects of green tape.

Key Words: Green Tape, Red Tape, Rule & Procedure, Positive Function of Bureaucracy