

2013. 6. 8(토) 제 3 회의

제 2 분과

지방자치단체와 시민사회

그린테이프 개념구성과 결정요인 분석*

안 병 철(조선대학교)

관료제는 기본적으로 규칙과 절차에 따라 작동한다. 하지만 다수 연구자들은 관료제 규칙강조는 병리현상을 초래한다고 제기되었고, 관료제 역기능론자에 따르면 규칙은 불필요한 부담, 업무지연을 초래하는 부정적 측면을 제기하였다. 관료제 규칙과 관련하여 선행연구는 규칙의 역기능 측면만 강조하고, 그러한 규칙이 던져주는 긍정적 기능에 대해서는 관심이 미미하였다. 본 연구는 이점에 주목하고, 관료제 규칙의 순기능 측면을 설명하는 그린테이프 개념을 구성하고, 이를 우리나라 지방관료제를 대상으로 개념내용을 측정하였다. 연구결과에 따르면, 관료제 순기능으로 관료제 규칙과 절차는 규칙의 공정성, 제한된 재량성, 규칙의 문서화 등의 조건하에서 외부통제 최소화과 관료 신뢰가 부가될 때, 이해관계자들의 협력으로 이어져 결국 효율적인 규칙기능을 발휘한다는 점이다. 결국 레드테이프는 규칙과 절차로 인해 야기되는 업무지연, 절차복잡 등의 관료제 역기능을, 그린테이프는 관료제의 순기능으로서 효율적인 규칙을 설명하는 개념이다.

주제어 ; 그린테이프, 관료제 순기능, 규칙과 절차, 규칙효율성 조건

I. 서 론

베버가 관료제의 주요한 특성으로 법규를 강조한 이후, 관료제 규칙과 절차는 조직운영의 효율적인 관리수단이다. 관료제 규칙과 절차는 긍정적 및 부정적 기능을 동시에 지니고 있음에도, 그동안 관료제연구는 규칙과 절차의 과도한 강조가 병리현상을 초래한다는 점만 부각되었다. 이른바 레드테이프(red tape)개념이 관료제 병리현상을 대표적으로 나타낸다. 관료제 병리현상으로서 레드테이프 연구는 그동안 다양한 관점에서 진행되었고 연구성과도 축적되었다(김병섭, 1996 ; 박종구외, 2005 ; 한인섭, 2007 ; Bozeman & Scott, 1998 ; Bozeman, 2000 ; Pandey & Scott, 2002 ; Pandey & Welch, 2005 ; Welch & Pandey, 2007 ; Walker & Brewer, 2008 ; Freeney & Bozeman, 2009 ; Bozeman & Freeney, 2011 ; Chen, 2012).

그럼, 관료제 규칙과 절차는 병리현상만을 초래하는 것일까? 선행연구는 관료제 규칙의 역기능 측면만 강조하고, 관료제 규칙과 절차를 조직운영의 원리로 당연히 받아들이고, 그것이 어떤 효율적 기능을 하는지 관심을 기울이지 않았다. 따라서 관료제 규칙이 왜 필요하고, 순기능적 요소가 무엇인지 연구가 필요하다. 이와 관련하여 최근 관료제 규칙의 순기능 차원을 설명하는 그린테이프(green tape)개념이 등장하였는데(DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009), 그린테이프(green tape)

* 본 연구는 현재 진행중에 있으며 미완성의 페이퍼입니다.

개념은 관료제의 유용한 규칙, 효과적인 규칙을 의미한다. 이는 레드테이프를 연구하는 학자들이 규칙의 긍정적 기능을 강조하면서 사용하였다. Brynard(1995)는 한 사람의 레드테이프는 다른 사람의 그린테이프로 작용한다며, 관료제 규칙은 공공영역의 책임있는 행동을 강조하는 보호수단이라고 하였다. 또 DeHart-Davis(2008)는 관료제 규칙의 효과성을 제기하면서 규칙의 효과적인 조건을 제시하고 규칙과 절차의 긍정적 측면을 강조하였다. 이는 관료제의 병리현상을 설명하는 레드테이프(red tape)보다는 규칙과 절차의 순기능 차원에 대한 체계적 연구 필요성을 제기해준다.

본 연구는 이점에 주목하고 관료제 순기능 차원을 지칭하는 그린테이프(green tape)개념을 구성하고, 이를 측정 결정요인을 탐색하고자 한다. 이를 위해 우리나라 지방관료제를 대상으로 설문조사를 실시하여 내용을 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 그린테이프 개념논의

1) 관료제 규칙 순기능

관료제의 합리성은 정확성(precision), 확실성(reability), 갈등축소(reduction of friction), 명확성(unambiguity), 계산가능성(caculability) 등에서 찾는다(Gajduschek, 2003 : 715-716). 관료제의 이러한 순기능과 효율성의 기반은 규칙과 절차에 있다.

관료제는 규칙과 절차에 따라 작동되는 조직인데, 규칙과 절차는 긍정적 기능도 있고 부정적 기능을 동시에 지닌다. 규칙과 절차는 관료들의 행위가 인간관계나 자의성에 따라 이루어지는 것을 방지함으로써 고객에게 공정한 서비스를 제공한다. 그런데 레드테이프는 부정적인 결과를 초래하는 절차와 규칙을 의미하므로 통상 레드테이프는 긍정적 기능을 갖지 않은 것으로 본다. 최근까지 관료제의 규칙과 절차를 부정적 기능으로 인식한 나머지 레드테이프에 초점을 두었다. 그러나 한편으로 일군의 학자들은 규칙과 절차를 관료제 순기능으로 인식하였다(Kaufman, 1977 : Bozeman & Scott, 1996 ; Schulz, 1998 ; Goodsell, 2000 ; DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009).

Kaufman(1977)은 ‘어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람에게는 신성한 보호장치가 된다. 정부의 과도하고 무의미한 강제는 시간 및 비용을 증가시키고 그러한 과정에서 희생자를 낳게 되지만 이것은 다른 사람들에게는 절차적 보호 장치가 된다’(Kaufman, 1977 : 29 ; Bozeman, 2000 : 8). 조직의 의사결정과정에서 공공성을 확보할 수 있는 안전장치 역할을 한다. Goodsell(2000)도 규칙을 단지 하나의 부담을 주는 레드테이프로만 인식하여 해결할 문제는 아니라고 보고, 관료제 규칙을 효율적으로 어떻게 운영할 것인가가 오히려 중요하다는 점을 강조한다(Goodsell, 2000 : 375). Bozeman & Scott(1996)는 규칙과 절차가 오히려 순기능도 수행 할 수도 있

으며 이를 유용한 레드테이프(good redtape)라고 지칭 하였다(Bozeman & Scott, 1996 : 2-3). 또 Schulz(1998)는 관료제의 레드테이프에 대한 비판론자들의 주장이 사실과 다르다고 주장한다. 그는 조직군 생태학적 접근방법에 의하여 규칙 제정자료를 분석하였는데, 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).

2) 그린테이프의 내용

관료제 규칙이 레드테이프보다는 관료제 순기능으로 효율적인 규칙은 어떤 것인가에 대해 DeHart-Davis(2008)는 유용한 아이디어를 제공한다. 그린테이프(green tape)를 비효율적인 규칙을 지칭하는 레드테이프의 상대어로서 조직에서 효과적인 규칙의미로 사용하였다(DeHart-Davis, 2008 : 361). DeHart-Davis는 레드테이프(red tape)를 관료제 병리현상으로 그린테이프(green tape)를 관료제 순기능 차원에서 접근하였다.¹⁾

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 있다는 것이다(DeHart-Davis, 2008 : 361-362). 효과적인 규칙의 구성요소로서 규칙들이 문서로 되어 있느냐, 규칙들이 목표와 수단관계가 타당하게 만들어졌는가, 규칙들이 과도한 통제보다는 최선의 통제장치로서 사용되는가, 규칙들이 일관성 있게 적용하는가 여부, 이해관계자들이 규칙목적을 이해하는지 여부 등이다. 효과적인 규칙조건은 규칙의 문서화, 목표와 수단관계가 타당한 규칙, 최선의 통제장치, 규칙적용의 일관성, 이해관계자들의 규칙의도 이해 등이다.²⁾

첫째, 규칙의 문서화이다. 규칙은 문서로 존재해야 규칙준수 정당성이 부가된다(DeHart-Davis, 2008 : 364). 문서로 된 조직규칙은 임의적이고 개인적인 편견을 방지할 수 있으며, 중립적인 업무처리를 할 수 있다. 규칙들이 문서로 되어 있을 때, 규칙으로서 가치가 있으며 그것을 집행할 때 적용받는 사람들에게 타당성을 주거나 규칙이라는 권위를 부여함으로써 영향력을 발휘한다. 만약 문서화되어 있지 않으면, 그러한 기능을 발휘할 수 없다. 규칙 집행과정에서 실행을 어떻게 할 것인지 명확하지 않으면 규칙집행의 불확실성을 초래할 수 있기 때문이다(DeHart-Davis, 2009 : 903). 베버가 지적하듯이 문서화된 규칙은 법적인 권위 정당성이 있으므로 이해관계자들이 강제적으로 규칙을 따르게 하고, 준수하지 않은 이해관계자에게 제재조치를 취할 수 있다.

둘째, 목표와 수단관계가 타당한 규칙이다. 규칙들이 목표와 수단관계가 논리적으로 타당하게 연결되어 있다면 그 규칙은 유용한 규칙이 된다(DeHart-Davis, 2008 :

1) 관료제 모든 규칙이 비효과적인 레드테이프가 아니라 어느 정도 일정한 편익이 되는 규칙이 있는데, Bozeman(1993)는 이를 화이트테이프(white tape)라고 지칭하였다(Bozeman, 1993 : 276).

2) 관료제 규칙이 이러한 조건일 때, 규칙이 유용한 기능을 하고, 규칙이해관계자들이 수용하고 동의한다는 것이다.

367-369 ; DeHart-Davis, 2009 : 903). 규칙목표를 달성하는데 그 수단이 논리적이면, 이해관계자들이 협력하고 규칙을 준수한다. 만약 목표와 수단관계가 타당하지 않으면, 조직구성원들이 규칙이 결함이 많은 것이라고 인식하고 규칙은 악용된다. 유용한 규칙은 목표와 수단의 관계가 타당하고 논리적이다. 업무처리를 하는데 규칙근거가 확실하게 존재해야 좋은 규칙으로 간주되고, 규칙 존재의 가치가 있다는 것이다. 타당한 목표와 수단관계로 설계된 규칙은 그러한 규칙을 통해서 규칙관련 행태를 예측할 수 있다. 뿐만아니라 구성원들이 어떻게 움직이고 어떻게 해야 하는지를 알려준다.

셋째, 최선의 통제장치로서 역할이다. 유용한 규칙과 악한 규칙여부는 규칙에 부여된 규칙수준과도 관련이 있다(DeHart-Davis, 2008 : 368-371 ; DeHart-Davis, 2009 : 904). 유용한 규칙은 통제수준이 적절한 정도인 반면에 악한 규칙은 규칙목적 달성에 필요 이상의 통제를 가하는 것이다. 최선의 규칙통제수준은 합리적이고 지나치게 까다롭지 않고, 유연성이 있는 것이다. 반면에 과잉통제는 까다롭고, 유연성이 없다. 규칙이 필요이상으로 까다롭게 통제를 가하면 오히려 비효율성을 초래한다. 규칙이 부분적 재량을 발휘한다면, 업무처리를 효율적으로 처리할 수 있음에도, 그렇게 못함으로서 과잉통제는 어리석고 엉뚱한 행위로 이어진다. 그렇다고 해서 과소통제 수준이 된다면, 피상적이거나 형식적인 준수가 된다. 따라서 최선의 통제는 최소한의 필요한 규제를 가함으로써 규칙목적 달성을 할 수 있다.³⁾

넷째, 규칙의 일관성이다. 규칙적용의 일관성도 유용한 규칙이나 악한 규칙여부를 결정하는 기준이 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 유도한다. 절차적 공정성이 있다면 불확실성을 줄이고 그러한 규칙에 가치를 부여한다. 절차적 공정성으로서 규칙을 적용할 때 규칙준수 가능성이 커지며, 이 때문에 규칙이해관계자들의 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. 규칙의도를 학습하는 것은 악한 규칙을 좋은 규칙으로 바꿀 수도 있다. 업무목적을 이해하면 업무완성도가 높듯이, 이해관계자들이 규칙의도를 이해하면 기꺼이 규칙을 준수한다. 규칙목적과 의도를 이해하면 규칙이 작업장에서 규칙이 왜 필요한지 어떻게 집행되어야 할지 알려준다. 결국 규칙들은 이러한 속성들이 전제되어야 규칙의 정당성, 절차적 공정성을 제공하는 유용한 규칙이 된다. 잘 설계된 규칙이더라도 실행과정에서 그러한 속성들이 수반되지 않으면 이해관계자의 협력을 유도할 수 없다.

3) 규칙 과잉통제는 조직관리 신뢰와도 밀접한 관련이 있다(DeHart-Davis, 2008 : 367-368). 규칙이 왜 존재해야 되느냐에 대해서 구성원들이 신뢰하게 되면 유용한 조직규칙이 된다. 그렇지 않고 구성원들이 자신들을 믿지 못한다고 인식한다면 규칙은 악용될 수 있다.

2. 그린테이프 개념구성

본 연구에서 그린테이프 개념구성은 선행연구의 논의를 기초로(DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009), 규칙의 문서화, 규칙의 공정성, 규칙학습, 집행의 재량성, 관료실패, 외부통제 등으로 구성하였다(안병철, 2012 : 314-320).

1) 규칙의 문서화

규칙 문서화는 업무 정당성과 업무처리기준을 제공한다. 규칙의 문서화가 중립적 일처리와 규칙으로서 가치, 그것을 집행할 때 이해관계자에게 타당성을 주거나 규칙으로서 영향력을 발휘할 수가 있다. 만약 문서화되어 있지 않으면 집행과정에서 규칙해석 갈등 및 예측가능성이 낮아 규칙집행의 불확실성을 초래할 수 있기 때문이다. 규칙 문서화는 법적 권위 정당성에 따라 강제적으로 규칙을 따르게 하고, 준수하지 않은 이해관계자에게 제재조치 근거를 제공한다. 규칙 문서화가 일처리 근거, 업무중립성을 제공해주고 있으므로 효과적 규칙조건이 된다.

2) 규칙의 공정성

규칙의 공정성은 절차공개와 공정한 적용을 말한다. 관료제는 개인보다는 다수 이해관계자를 위해 업무처리 한다. 이를 위해 관료제는 규칙과 절차가 필요하게 되고 그러한 규칙에 따른 업무처리가 공정성을 확보한다. 절차공개는 투명성과 적법 절차와 연결된다. 절차적으로 얼마나 공개되었고 그러한 과정에서 적법절차가 보장되어 결과물이 도출된다면 규칙이해관계자들의 수용성은 높아진다. 현재 관료제는 행정수요자들(민원)이 부당하게 느끼면 얼마든지 문제를 제기할 수 있는 시스템이 마련되어있다. 규칙의 공정한 적용과 절차적 공개는 결국 규칙과 관련된 이해관계자들의 동의를 이끌 수 있는 핵심적 조건이 된다.

3) 규칙학습

규칙의 효율성은 규칙학습과 연결된다. 험멜이 관료는 사람보다는 사례를 다룬다고 제기했듯이⁴⁾, 관료는 다양한 업무사례를 처리하고 이를 위해선 규칙을 적용한다. 규칙과 절차는 어떤 업무처리를 하든 필요하므로 규칙집행자는 규칙에 대한 전문지식이 필요하다.⁵⁾ 규칙이해는 관료에게 업무방향을 알려고 왜 전문지식이 필요한지를 제기한다. 규칙의 전문지식은 상황별 적응능력이 생기고 그런 능력이 업무효율성을 높인다. 이를 위해 규칙학습이 필요하다. 관료들이 규칙이 왜 필요하고 어디에다 쓰는지 규칙목적 이해하고, 규칙학습 노력이 병행된다면 규칙목적을 효율적으로 달성된다.

4) 험멜(Hummel)은 '사회적으로 관료는 사람을 다룬다고 생각하는데 그것은 오해이고, 관료는 사람보다는 사례를 다룬다'라고 지적한 바 있다.

5) 관료 전문지식은 '업무관련규칙에 대한 해석능력과 이를 적용하는 기술'이다. 이러한 능력과 기술여부는 관료 책상 앞에 놓인 법령 혹은 규칙집행에 영향력을 발휘한다.

4) 집행 재량성

관료제 규칙은 관료들의 자의성 배제와 재량권 남용방지에 있다. 관료들은 종종 한 그물망과 같은 규칙과 절차가 오히려 업무스트레스(짜증, 성가심)를 유발한다. 규칙이 약간의 재량을 발휘한다면 업무처리를 효율적으로 처리할 수 있음에도, 그렇게 하지 못해 과잉통제는 어리석고 엉뚱한 행위가 된다(DeHart-Davis, 2008 : 369). 상세한 규정과 규칙은 낭비를 초래하고 효과적 규칙집행을 위해서 부분적 재량이 필요하다. 따라서 규칙과 절차는 포괄적으로 하고, 부서장 관리하에 신축성을 발휘하고 사후 책임지도록 한다면, 규칙의 효율성을 발휘한다.

5) 관료신뢰

관료들을 신뢰한다면 상세한 지침이나 처방을 가지고 관료의 재량권을 제약하려는 경향은 덜 할 것이다(Kaufman, 1977). 관료들에 대한 불신이 규칙을 많이 만들어 내거나(김병섭, 1996: 7), 관료들을 제재하기 위해 계속해서 각종 규제와 절차를 만든다는 것이다. 관료들을 불신하는 경향이 크다면 통제하기 위해 규제장치가 증가한다. 관료들의 업무처리를 불신하기 때문에 규정을 만들어 통제하려는 것이다. 업무처리에 대한 요구사항이나 관료에 대한 통제장치를 감소시킨다면 규칙 효율성은 증가한다..

6) 외부통제

관료제는 정치적 시스템하에서 언론, 정당, 이익집단 등의 영향력에 따라 야기된 조직자율의 방해물로 보고, 이들의 영향력에 따라 조직자위가 제약받는다(Baldwin, 1990: 10-11). 공공조직은 민간조직과 달리 이해관계집단이 다양하고 그 영향 정도가 크기 때문에 정치적 통제를 받는다. 따라서 합리적 업무처리를 위한 행정절차법이 만들어지고 또 불공정한 업무처리가 발생하지 않도록 규칙과 규제가 필요하게 되는데, 이 과정에서 부과된 규정들이 결과적으로 레드테이프로 변질된다. 따라서 외부통제가 최소화한다면 레드테이프를 줄이고 규칙의 효율적 집행이 된다.

Ⅲ. 연구조사의 설계

1. 변수선정과 설문문항 구성

1) 종속변수 선정과 그 논거

그린테이프 개념구성을 위한 종속변수는 관료제 규칙이 존재함으로써 주는 효율성을 의미한다. 관료제 규칙의 효율성은 공급자 측면(관료)과 수요자 측면(이해관계자)에서 접근할 수 있는데, 첫째, 규칙의 공급자측면에서 행정을 집행할 때 효율성을 말한다. 규칙 효율성 측정은 업무처리시 규칙과 절차의 이점, 공정한 업무처리,

업무예측가능성 등으로 측정하였다. 둘째, 규칙의 수요자측면에서 이해관계자가 의사결정과정에서 동의와 협력이 나타나야 규칙으로서 효용이 있다. 이해관계자수용은 업무 이해관계자 동의, 규칙의 업무처리 도움 등으로 측정하였다.

2) 독립변수 선정과 그 논거

독립변수는 선행연구의 탐색과 경험적 연구내용을 바탕으로 구성하였다(DeHart-Davis, 2008 ; 안병철, 2012). 첫째, 규칙 효율성은 규칙의 문서화 수준이다. 규칙의 문서화는 중립적 일처리와 규칙으로서 가치, 그것을 집행할 때 이해관계자에게 타당성을 주거나 규칙으로서 영향력을 발휘한다. 만약 문서화되어 있지 않으면 집행과정에서 규칙해석 갈등 및 예측가능성이 낮아 규칙집행의 불확실성을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 규칙의 문서화수준이 높을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 규칙의 문서화는 업무처리와 관련 규칙의 문서화정도, 문서화된 규칙의 의무, 문서화에 따른 중립적 업무처리 등으로 측정하였다.

둘째, 규칙의 공정성은 효율적인 규칙의 조건을 결정한다. 규칙의 공정성은 절차공개와 공정한 적용으로 구성된다. 관료제는 개인을 두고 업무처리를 하기보다는 다수를 위해 업무처리 한다. 이를 위해 관료제는 규칙과 절차가 필요하게 되고 그러한 규칙에 따른 업무처리는 공정성을 확보한다. 절차공개는 투명성과 적법절차와 연결된다. 절차적으로 얼마나 공개되었고 그러한 과정에서 적법절차가 보장되어 결과물이 도출된다면 규칙이해관계자들의 수용성은 높아진다. 따라서 관료들의 규칙적용의 공정성수준이 높을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 규칙의 공정성은 업무처리시 부서간 규칙적용의 공정성, 이해당사자들에게 공정한 적용, 규칙적용의 일관성 등으로 측정하였다.

셋째, 규칙의 재량성이다. 관료제 규칙은 관료들의 자의성 배제와 재량권 남용방지에 있다. 그러나 관료제 규칙이 촘촘한 그물망과 같은 규칙과 절차가 오히려 업무스트레스를 유발한다. 오히려 관료들은 상세한 규정과 규칙은 낭비를 초래하고 효과적 규칙집행을 위해서 재량성이 필요하다. 규칙이 ‘부분적’ 재량을 발휘한다면 업무처리를 효율적으로 처리할 수 있음에도, 그렇게 하지 못해 과잉통제는 어리석고 엉뚱한 행위가 된다(DeHart-Davis, 2008 : 369). 따라서 관료들의 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 규칙에 대한 학습필요성이다. 규칙과 절차는 어떤 업무처리를 하든 필요하므로 규칙집행자는 규칙에 대한 전문지식 필요하다. 규칙학습은 관료에게 업무방향을 알려고 상황별 적응능력이 생기고 그런 능력이 업무효율성을 높인다. 관료들이 규칙이 왜 필요하고 어디에다 쓰는지를 규칙목적의 이해하고, 규칙학습 노력이 병행된다면 규칙목적의 효율적으로 달성된다. 따라서 관료들의 규칙학습수준이 높을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 규칙학습은 업무처리시 규칙과 절차가 필요성인지, 규칙과 절차의 명확한 이해, 업무처리에 교육훈련 도움, 교육훈련체계 등으로 측정하였다.

다섯째, 관료신뢰이다. 규칙의 효율성은 관료신뢰수준에 따라 결정된다. 이는 관료들의 일부 업무처리에 대해 외부에서 불신감이 존재한다면, 관료들 전체에 대한 불신감으로 이어져 규칙 효율성을 저감한다. 업무처리에 관료의 신뢰문제와 맞물리면 규칙에 더하여 새로운 규칙이 생성된다. 관료들을 불신하는 경향이 크다면 통제하기 위해 규제장치가 증가한다. 관료들의 업무처리를 불신하기 때문에 규정을 만들어 통제하려는 것이다. 따라서 관료신뢰수준이 높을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 관료신뢰는 최고관리층의 행정부서 구성원 신뢰수준, 업무에 대한 시민들의 인정여부, 업무처리에 대해 외부단체(언론, 의회, 시민단체)의 불신감 여부 등으로 측정하였다.

여섯째, 외부통제이다. 공공조직은 민간조직과 달리 이해관계집단이 다양하고 그 영향 정도가 크기 때문에 정치적 관료적 통제를 받는다. 따라서 합리적 업무처리를 위한 행정절차법이 만들어지고 또 불공정한 업무처리가 발생하지 않도록 규칙과 규제가 필요하게 되는데, 이 과정에서 부과된 규정들이 결과적으로 레드테이프로 변질된다. 따라서 외부통제수준이 낮을수록 규칙효율성은 증가할 것이다. 외부통제는 상급기관의 통제정도, 의회통제정도, 외부단체의 감시 등으로 측정하였다.

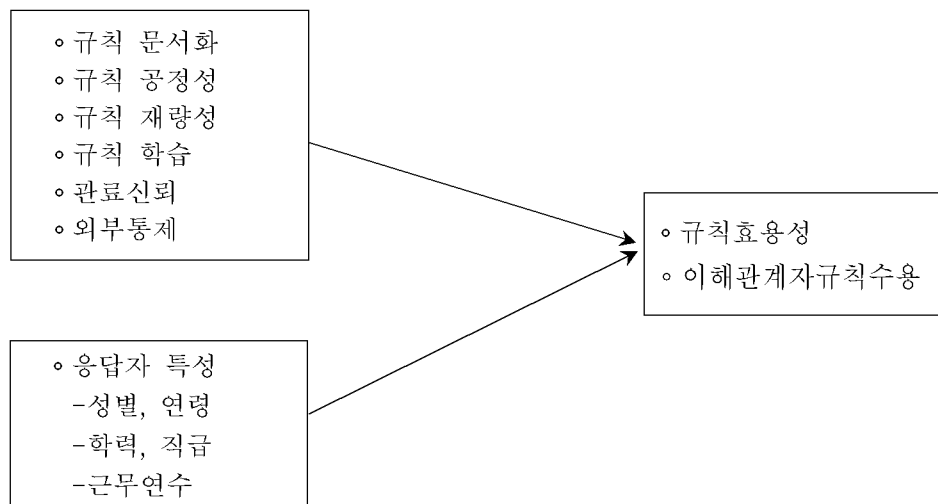
<표-1> 변수선정과 설문내용

구분		설문내용
독립 변수	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 이해당사자들에게 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
종속 변수	규칙효율성	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 : 이해관계있는 업무처리는 규정과 절차가 도움이 된다.

2. 연구모형

관료제 규칙의 효율성 결정요인을 분석하기 위해 선행연구의 경험적 논의를 바탕으로 본 연구모형은 (그림-1)과 같이 설정하였다. 규칙 문서화, 규칙 공정성, 규칙 재량성, 규칙학습, 관료실패, 외부통제 등으로 설정하였다. 또한 변수간 영향관계를 명시적이고 동태적인 수준에서 규명하기 위하여 응답자변수에 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 기초단체 공무원 400명을 임의표본 추출하여 2012년 11월부터 2013년 2월까지 설문조사를 실시하였다. 총 배포된 설문지는 400부이며 회수된 응답자는 317부로 회수율은 79.2%이다. 설문조사를 위해서 자치단체 관련 담당 공무원의 협조를 얻어 배포 및 수집을 하였다.

2) 설문지 구성과 분석방법

설문지구성은 인구사회학적 배경, 규칙의 효율성, 규칙의 문서화, 규칙의 공정성, 규칙학습, 집행 재량성, 관료실패, 외부통제 등을 질문하는 설문으로 구성하였다. 수집된 설문자료는 SPSS 통계프로그램을 활용하여 분석하였고, 통계처리방법은 규칙 효율성에 영향요인 분석을 위해서 요인분석과 다중회귀분석기법을 이용하였다.

(표-2)의 응답자 특성을 살펴보면 남성이 73.8%, 여성 26.2%, 직급별로는 5급 이

상 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%, 기초자치단체 공무원 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

관료제규칙의 효율성 결정요인을 분석하기 위한 요인추출방법은 주성분 분석방법을 활용하였고, 요인회전은 가장 일반적으로 사용하는 배리맥스(Varimax)회전방식을 사용하였다. 독립변수들에 대한 요인분석의 적절성 검증결과 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 척도 값이 .682로 나타났고, Barlett의 구형성 검증은 유의확률이 .000으로 $p < .05$ 보다 작아 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

독립변수들은 요인분석 결과 (표-3)에서 보듯이 통계적으로 서로 독립적 요인으로 묶여졌다. 묶여진 요인은 문서화, 공정성, 재량성, 규칙학습, 신뢰성 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, 모든 변수들이 응집력을 갖기 때문에 하나로 묶더라도 신뢰성이 있는 것으로 나타났다. 또 연역적으로 설정한 각 변수의 항목들이 하나의 대표변수로 묶이는 지를 검증하고 복수의 항목을 하나의 대표변수로 단일화하기 위하여 독립변수들과 종속변수들에 대해 요인분석을 실시하였다.

요인분석결과 각 독립변수들이 규칙효율성에 영향을 미치는 요인을 분석하기 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. 요인분석결과 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 α 값
	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	

요인추출 방법: 주성분 분석, 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 VARIMAX.

〈표-4〉 종속변수 요인분석과 신뢰도 분석

측정문항	요인분석		Cronbach's α 값
	규칙효율성	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 규칙효율성 결정요인을 검증해보고자 (표-3)와 (표-4)의 요인분석 결과를 중심으로 단계선택법(stepwise selection)의 다중회귀분석을 실행하였다. 다중회귀분석 모형의 분산분석 결과는 비록 모형설명도는 낮으나 $p < 0.01$ 수준에서 모두 유의미한 것으로 나타났다.

〈표-5〉 다중회귀분석 결과

구분	규칙효율성	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**

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

분석변수간 추정결과에 따르면 규칙효율성은 회귀방정식의 회귀계수 중요도를 나타내는 베타값의 부호가 재량성($\beta=.098$), 공정성($\beta=.544$), 관료신뢰($\beta=.113$), 외부통제($\beta=-.238$), 직급($\beta=.363$) 등의 변수가 $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 공정성의 변수가 비교적 큰 것으로 나타났다. 이해관계자 규칙수용은 재량성($\beta=.462$), 문서화($\beta=.408$), 외부통제($\beta=.115$) 등이 유의미한 영향을 미쳤으며, 이 가운데 재량성이 영향이 비교적 큰 것으로 나타났다.

3. 분석결과 논의

지방관료제를 대상으로 한 관료제 규칙의 효율성 결정요인의 분석결과가 던져주는 연구의 함의는 다음으로 정리된다.

규칙 효율성은 공정성, 재량성, 관료신뢰, 외부통제, 직급 등에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났다. 규칙의 공정성은 규칙효율성 영향 변수로 작용하고 있다. 규칙의 공정성수준이 높을수록 규칙효율성이 증가하고 있다. 규칙의 재량성도 규칙 효율성에 영향을 미치고 있는데, 규칙집행의 부분적 재량성이 규칙 효율성을 높이고 있다. 부분적 재량성이 레드테이프를 줄이고 효율적 규칙이 된다. 또한 관료신뢰와 외부통제 최소화가 규칙효율성을 높이고 있다. 관료제 규칙과 절차는 관료들이 규칙집행과정에서 공정한 적용, 부분적 재량성하에서 업무처리를 하고, 여기에 관료신뢰와 외부통제가 최소화될 때 효과적인 기능을 한다는 점을 제기해 주고 있다.

이해관계자수용은 규칙 재량성, 문서화, 외부통제 등에 영향을 받는다. 규칙집행의 부분적 재량성과 규칙 문서화가 이해관계자수용에 유의미한 영향을 미치고 있다. 또한 외부통제가 이해관계자 규칙수용에 유의미한 관계가 발견되었는데, 오히려 외부통제 강화라는 점을 제기해 준다. 이해관련 규칙의 효율성은 관료제 규칙에 대해 관료들은 규칙이 문서로 된 상태에서 일정한 통제를 유지하면서 부분적 재량하에서 업무처리하는 것이 효율적인 조건이라고 인식하고 있다.

관료제 순기능으로 관료제 규칙과 절차는 규칙의 공정성, 제한된 재량성, 규칙의 문서화 등의 조건하에서 외부통제 최소화와 관료신뢰가 부가될 때, 이해관계자들의 협력으로 이어져 결국 효율적인 규칙기능을 발휘한다. 관료제 규칙이 효율적인 기능을 수행하려면 이러한 조건에서 규칙집행이 이루어져야 한다는 점이다.

한편, 관료제 역기능으로서 레드테이프는 규칙과 절차로 인해 야기되는 부작용인데, 일반적으로 관료제 규칙과 절차가 업무지연(Bozeman & Scott, 1996 ; Bozeman, 2000 ; Pandey & Welch, 2005 ; Walker & Brewer, 2008 : 1116-1118), 업무절차의 복잡성(Bozeman & Bretschneider, 1994 ; 최영훈, 2002 ; 박종구 외, 2005) 등과 관련성이 높다. 즉 레드테이프는 규칙과 절차의 강조가 기능적인 효과성을 주지 못하면서 불필요한 규칙준수로 업무지연 혹은 복잡한 절차를 거치게 되어 비효율성을 초래하는 것을 말한다. 반면에 본 연구에서 그린테이프 개념은 관료제 순기능으로서 규칙의 효율성차원을 말한다. 요컨대, 레드테이프(red tape)는 규칙과 절차로 인해 야기되는 업무지연, 절차복잡 등의 관료제 역기능을 설명하는 개념인 반면에, 그린테이프(green tape)는 관료제의 순기능으로서 효과적인 규칙조건을 설명하는 개념이다.

V. 결론 및 의의

관료제는 기본적으로 규칙과 절차에 따라 작동한다. 하지만 다수 연구자들은 관료제 규칙강조는 병리현상을 초래한다고 제기되었고, 관료제 역기능론자에 따르면 규칙은 불필요한 부담, 업무지연을 초래하는 부정적 측면을 제기하였다. 관료제 규칙과 관련하여 선행연구는 규칙의 역기능 측면만 강조하고, 그러한 규칙이 던져주는 긍정적 기능에 대한 연구는 상대적으로 미미하였다. 본 연구는 이점에 주목하고, 관료제 규칙의 순기능 측면을 설명하는 그린테이프(green tape) 개념을 이론적으로 구성하고, 이를 우리나라 지방관료제를 대상으로 개념내용을 측정하였다. 연구결과에 따르면, 관료제 순기능으로 관료제 규칙과 절차는 규칙의 공정성, 제한된 재량성, 규칙의 문서화 등의 조건하에서 외부통제 최소화와 관료 신뢰가 부가될 때, 이해관계자들의 협력으로 이어져 결국 효율적인 규칙기능을 발휘한다는 점이다. 결국 레드테이프(red tape)는 규칙과 절차로 인해 야기되는 업무지연, 절차복잡 등의 관료제 역기능을 설명하는 개념인 반면에, 그린테이프(green tape)는 관료제의 순기능으로서 효과적인 규칙을 설명하는 개념이라 할수 있다.

본 연구는 그린테이프 개념구성을 위해 측정연구를 시도했으나, 일부지역 자치단체에 편중되고, 변수선택이 선행연구에 언급된 일반론적 논의수준에 그쳤다. 이 점은 본 연구의 한계라 보고 향후 광범위한 조사대상을 선정하고 심도있는 논의가 필요하다고 본다.

【참 고 문 헌】

- 김병섭.(1996). 행정조직의 레드테이프. 「한국행정학보」, 30(2) : 1-17.
- 박종구 외.(2005). 정보통신기술이 레드테이프에 미치는 영향. 「정부학연구」, 11(2) : 261-289.
- 안병철.(2012). 관료제 순기능과 그린테이프 개념구성. 「한국거버넌스학회보」, 19(3) : 301-325.
- 한인섭.(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 & Freeney, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Freeney, Mary K. & Barrey Bozeman.(2009). Stakeholder Red Tape : Comparing Perceptions of Public Managers and Their Private Consultants. *Public Administration Review*. 69(4) : 710-726.
- Freeney, Mary K. & Dehart-Davis.(2009). Bureaucracy and Public Employee Behavior. *Review of Public Personnel Administration*. 29(4) : 311-326.
- Freeney, 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.(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.

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