

#### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

#### 이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

#### 다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





## 행정학석사 학위논문

# 공조직의 레드테이프에 영향을 미치는 요인 연구:

과기정통부와 산림청간의 차이 비교 분석

2023년 8월

서울대학교 대학원 행정학과 행정학 전공 박 준 성

# 공조직의 레드테이프에 영향을 미치는 요인 연구

-과기정통부와 산림청간의 차이 비교 분석-

지도교수 김 준 기

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함 2023년 4월

서울대학교 대학원 행정학과 행정학 전공 박 준 성

박준성의 석사 학위논문을 인준함 2023년 7월

위 원 장 <u>최 창 용 (인)</u> 부위원장 <u>전 영 한 (인)</u> 위 원 김 준기 (인)

## 국문초록

본 연구의 목적은 과기정통부와 산림청의 레드테이프에 영향을 미치는 요인의 차이를 분석하는 것이다. 현대행정에 있어 레드테이프 현상은 행정조직의 생산성을 저해할 뿐만 아니라 행정 수요자인 국민들로부터 정책실패를 야기하는 원인으로 많은 국내외 학자들에 의하여 거론되고 있다. 특히 VUCA(Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous) 환경으로 대변되는 4차 산업혁명시대에 있어 레드테이프의 근원인 관료제의 효용성은 점점 더 감소하고 있으며, 이를 대체하기 위해 거버넌스 개념이 대안으로 부상하고 있다. 특히 민간조직에 비해, 공공조직은 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사, 혁신문화, 정보기술 등 다양한 요인에 의해서 더 많은 레드테이프를 만들어 내는 것으로 밝혀지고 있다. 그동안에 이루어진 레드테이프에 관한 많은 연구들을 보면, 레드테이프를 독립변수, 종속변수, 혹은 조절매개변 수로 사용하고 있다. 이번 연구에서는 레드테이프를 종속변수로 취급하고 여기에 영향을 미치는 변수들을 찾아내기 위해 행정학, 정치학, 심리학, 사회학, 문화인류학과 관련된 문헌들을 심층적으로 검토하였다.

기존 문헌들을 검토한 결과, 총 6가지 요인들이 레드테이프 수준에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 첫째, 조직 구조적 요인으로서 이의 특성을 가늠해 주는 요소인 복잡성. 공식화, 집권화 변수가 독립변수로서 많이 사용되고 있다. 둘째, 조직 행태적 요인으로서 조직 내 핵심가치, 상징적 형식주의 등이 독립변수로서 활용되고 있다. 셋째, 정보 기술적 요인으로서 ICT 기술의 도입이 조직 내 레드테이프를 줄이는 것으로 나타나고 있으나 일부 연구는 그 성과가 미미하다고 주장한다. 넷째, 정치적 요인으로서 국회, 시민단체, 시민사회단체, 시민운동단체들의 영향력이레드테이프 수준에 영향을 미친다고 주장한다. 다섯째, 제도적 요인으로서 제도는행위자 간 상호작용의 역할 및 행위자 선호에 영향을 미침으로써 레드테이프 수준을 결정한다고 주장한다. 대표적인 제도로 규제총량제와 적극행정의 적극적 도입이 있다. 마지막으로 조직 문화적 요인이 있는데 레드테이프는 위계 문화보다는 혁신문화 환경이 조성될 때 그 수준이 감소한다고 보는 것이 일반적이다.

위에서 언급된 요인들이 레드테이프 수준에 실제 어떤 영향을 미치는지를 과기정통부(MIST)와 산림청(KFS)을 대상으로 3월 7일부터 21일까지 2주간 구조화된설문지를 활용해 서베이를 실시하였다. 본 연구를 통해 도출된 분석결과를 요약해보면 다음과 같 다. 첫째, 집단 간 평균차이 검증(t 검증)을 보면, 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 변수는 종속변수인 레드테이프 수준과 독립변수인 집권화, 혁신문화, 정보기술로 나타났다. 구체적으로 보면, 레드테이프 수준의 평균값은 KFS(2.88)가 MIST(2.56)보다 높았고 혁신문화(MIST: 3.03, KFS: 2.82)와 정보기술(MIST: 3.39, KFS: 3.11) 수준은 각각 MIST가 KFS보다 높았다.

연구가설에서 설정한 것처럼 MIST와 KFS 간에 레드테이프에 영향을 미치는 요

인들에서 상당한 차이가 나타났다. 이번 논문에서 설정한 연구가설은 총 6개이며, 그 중 조절변수인 정보기술과 혁신문화와 관련하여 각각 4개의 하위가설이 설정되 었다(4개의 하위가설은 독립변수인 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사와 두 개의 조절변수인 혁신문화와 정보기술 간의 상호작용항임). 첫째, MIST의 경우엔 집권 화 변수와 공식화와 혁신문화 간 상호작용항 변수만이 유의수준 0.05에서 통계학적 으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 연구가설에서 설정한 것처럼 조직 내 구성원들 이 집권화 수준을 높게 인식할수록, 레드테이프 수준도 높게 인식하는 것으로 나타 났다. 그리고 공식화와 혁신문화 간 상호작용항의 분석결과를 보면, 조직이 복잡해 질수록 공식화 수준은 일반적으로 높아지는데, 높은 혁신문화가 자리잡게 되면 높 은 공식화 수준에서도 조직 구성원들은 오히려 레드테이프 수준을 낮게 인식한다는 것은 흥미로운 발견이었다. 반대로 낮은 혁신문화일 때는 공식화 수준이 높으면 높 을수록 조직 구성원들은 이를 레드테이프로 인식할 가능성이 높아진다는 것이다. DeHart-Davis(2009)의 주장대로, 높은 혁신문화에서는 조직 구성원들이 공식화 를 레드테이프가 아니라 그린테이프로 인식하게 된다는 것을 시사해 주고 있다. 둘 째, KFS의 경우엔 집권화, 감사 요인, 집권화와 혁신문화 간 상호작용, 감사와 혁 신문화 간 상호작용 변수가 유의수준 0.05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 나타 났다. KFS에 있어서는 집권화에 관한 연구가설만이 채택되었다. 즉, 정책기획업무 가 주된 업무인 MIST와는 달리, MAFRA(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs)의 외청인 KFS는 주로 정책집행업무에 치중해 있다. 이러한 이유로 MIST에 비해 KFS의 집권화 수준이 높게 나타나고 있다. 높은 집권화일 때 혁신 문화 수준의 높·낮음이 매우 중요한데, KFS에 대한 분석결과를 보면 낮은 혁신문 화일 때에 높은 집권화는 조직 구성원들로 하여금 레드테이프 수준을 높은 혁신문 화에 비해 더 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 높은 집권화 현상이 조 직 내에 지배적일 경우에는 높은 혁신문화 조성이 매우 중요하다는 것을 시사해 주 고 있다. 또 하나 흥미로운 점은 낮은 혁신문화에서는 조직 구성원들이 집권화 수 준의 인식 정도에 따라 레드테이프 수준에 대한 인식 폭의 차이가 매우 큰데 비하 여 높은 혁신문화에서는 상대적으로 레드테이프 수준에 대해 느끼는 인식의 폭이 적다는 점이다. 하지만 감사와 혁신문화 간 상호작용 효과를 보면, 높은 혁신문화가 지배적일 때 감사 수준의 높·낮음에 따라 조직 구성원들이 느끼는 레드테이프 수 준의 폭이 낮은 혁신문화일 때 비해 훨씬 더 크다는 것이다. 이러한 발견은 조직관 리자로 하여금 높은 혁신문화가 자리 잡을수록 외부 감사보다는 조직 구성원들 스 스로에 의한 자율감사가 레드테이프 수준을 낮추는데 효과적이라는 점을 시사해 주 고 있다.

지금까지의 분석결과를 종합해 보면, 정책기획업무를 주로 하는 MIST와 집행업무 가 주된 업무인 KFS 간에는 레드테이프에 영향을 미치는 변수가 다르게 나타남을 알 수 있다. 이러한 분석결과가 행정이론가나 실무자들에게 주는 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 부처의 특성에 따라 레드테이프를 줄이기 위한 전략은 다르게 구사되어야 한다. 즉, 집행부처인 경우에 감사 수준의 관리에 정책기획부처보다 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 과도한 감사보다는 조직 구성원 스스로에 위한 자율감사가 훨씬 더 효과적일 수 있다. 둘째, 혁신문화가 지배적일 때는 과도한 감사는 레드테이프에 대한 심각성을 구성원들에게 더 많이 각인시켜 조직효과성을 크게 떨어뜨릴 수 있다. 셋째, 정책기획부처인 MIST는 조직 관리자가 레드테이프 수준을 관리하는데 있어 공식화 변수에 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있고 정책집행부처인 KFS는 집권화 변수에 좀 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 하지만 두부처 모두 VUCA환경으로 대변되는 4차 산업혁명 시대를 맞아 조직 내 혁신문화조성에 각별히 관심을 기울일 필요가 있다.

이번 연구가 가지는 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 46개 중앙부처 중 두 개부처만을 대상으로 했기 때문에 연구 결과를 일반화하기는 어렵다. 앞으로 중앙부처에 대한 더 많은 연구가 이루어지면 이를 종합하여 메타 분석을 해 볼 필요가 있다. 둘째, 한 시점만을 대상으로 했기 때문에 시간적 흐름에 따른 동태적 변수의 영향을 파악하는 데는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해서는 패널 데이터를 활용한시계열 분석이 이루어질 필요가 있다. 셋째, 권력부처와 비권력부처 간에 레드테이프 수준에 영향을 미치는 독립변수가 어떻게 상이하게 나타나고 있는지, 조절변수의 영향력에서는 어떠한 차이가 있는지를 심도 있게 규명할 필요가 있다. 끝으로,이번 연구는 중앙부처만을 대상으로 했지만, 연구범위를 확대하여 공공기관, 정부투자기관, 민간 기업을 대상으로 한 비교분석을 해 보는 것도 중요하다. 왜냐하면 규제 vs 시장 논쟁은 행정학 분야의 중요 화두이기 때문에 레드테이프의 문제가 이들부문 중에서 어느 곳에서 가장 심각한지를 규명해 보는 것은 매우 의미가 있다고 생각된다.

주요어: 레드테이프, 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사, 혁신문화, 조절효과

학 번: 2021-21643

## 목 차

제 1 절 연구목적	제	1	장 서론	1
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토		제	1 절 연구목적	1
제 1 절 레드테이프 개념 및 의의		제	2 절 연구의 범위 및 방법	3
1. 개념 2. 의의 및 유형 2. 의의 및 유형 2. 의의 및 유형 3. 그린테이프 발생 원인으로서의 관료제 논의 3. 그린테이프 vs 레드테이프 4. 레드테이프 감축을 위한 민첩한 정부 1. 제 3 절 레드테이프 영향요인들 1. 조직 구조적 요인 1. 조직 구조적 요인 1. 조직 행태적 요인 1. 조직 행태적 요인 1. 조직 경절 요인 1. 조직문화 요인 1. 장·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구 1. 공·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구 1. 공·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구 1. 공·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구 1. 지금테이프의 실제 사례들 2. 레드테이프의 실제 사례들 2. 레드테이프의 실제 사례들 2. 제 2 절 연구방법 2. 지원 2 절 연구방법 2. 1. 변수의 조작화 및 측정 2. 2. 2. 2. 2. 2. 2. 2. 2. 2. 2. 2. 2.	제	2	장 이론적 논의 및 선행연구 검토	5
2. 의의 및 유형		제	1 절 레드테이프 개념 및 의의	5
제 2 절 레드테이프 발생 원인으로서의 관료제 논의			1. 개념	5
1. 관료제 개념과 주요 특성들       2. 관료제 조직구조의 구성 차원       3. 그런테이프 vs 레드테이프       4. 레드테이프 감축을 위한 민첩한 정부       1         세 3 절 레드테이프 영향요인들       1         1. 조직 구조적 요인       1         2. 조직 행태적 요인       1         3. 정보 기술적 요인       1         4. 정치적 요인       1         5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         1. 공・사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2			2. 의의 및 유형	5
2. 관료제 조직구조의 구성 차원       3. 그린테이프 vs 레드테이프       4. 레드테이프 감축을 위한 민첩한 정부       1         세 3 절 레드테이프 영향요인들       1         1. 조직 구조적 요인       1         2. 조직 행태적 요인       1         3. 정보 기술적 요인       1         4. 정치적 요인       1         5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         1. 공·사조직 요인       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2		제	2 절 레드테이프 발생 원인으로서의 관료제 논의	6
3. 그런테이프 vs 레드테이프			1. 관료제 개념과 주요 특성들	6
4. 레드테이프 암축을 위한 민첩한 정부       1         제 3 절 레드테이프 영향요인들       1         1. 조직 구조적 요인       1         2. 조직 행태적 요인       1         3. 정보 기술적 요인       1         4. 정치적 요인       1         5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         제 4 절 선행연구 동향 및 논의       1         1. 공・사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2			2. 관료제 조직구조의 구성 차원	8
제 3 절 레드테이프 영향요인들				
1. 조직 구조적 요인       1         2. 조직 행태적 요인       1         3. 정보 기술적 요인       1         4. 정치적 요인       1         5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         제 4 절 선행연구 동향 및 논의       1         1. 공・사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2		->		
2. 조직 행태적 요인       1         3. 정보 기술적 요인       1         4. 정치적 요인       1         5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         1. 공·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2		제	3 절 레드테이프 영향요인들 1	3
3. 정보 기술적 요인       1         4. 정치적 요인       1         5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         제 4 절 선행연구 동향 및 논의       1         1. 공・사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2				
4. 정치적 요인       1         5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         제 4 절 선행연구 동향 및 논의       1         1. 공·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2				
5. 제도적 요인       1         6. 조직문화 요인       1         제 4 절 선행연구 동향 및 논의       1         1. 공·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구       1         2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2				
6. 조직문화 요인				
제 4 절 선행연구 동향 및 논의 ··································				
1. 공·사조직 간 및 업무특성에 따른 레드테이프 차이 연구		제		
2. 레드테이프 원인변수에 대한 연구       2         3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2		••		
3. 레드테이프의 실제 사례들       2         제 3 장 연구모형 및 연구방법       2         제 1 절 연구모형 설정       2         제 2 절 연구방법       2         1. 변수의 조작화 및 측정       2				
제 1 절 연구모형 설정 ···································				
제 2 절 연구방법 ········· 2 1. 변수의 조작화 및 측정 ······· 2	제	3	장 연구모형 및 연구방법 2	6
제 2 절 연구방법 ········· 2 1. 변수의 조작화 및 측정 ······· 2	٠	제	1 적 여구모형 석정 9	6
1. 변수의 조작화 및 측정 2				
		계		
/ 환의실 용의구실 및 사람은 성은			1. 면두의 소작와 및 즉성 2. 확인적 요인분석 및 신뢰도 검증 2	

3. 연구가설 설정 3(
제 4 장 분석결과 및 논의 33
제 1 절 표본 대상의 특성 33
제 2 절 통계분석 결과 및 논의 34
1. 기술통계 분석 및 집단 간 차이 검증 34
2. 상관관계 분석
3. 다중회귀 분석
제 5 장 정책적 함의 및 결론 52
제 1 절 정책적 함의 52
1. 조직 구조적 측면 52
2. 조직 행태적 측면 55
3. 정보 기술적 측면 54
4. 정치적 측면 55
5. 조직 문화적 측면 56
6. 제도적 측면 56
제 2 절 요약 및 연구한계 57
참고문헌 59
부록 65

## 표 목 차

[표	1]	규칙과 규정의 여러 유형들	6
[丑	2]	그린테이프가 되기 위한 구성 요건	10
[표	3]	레드테이프 영향 요인과 주요 특징들	19
[표	4]	레드테이프에 관한 국내·외 연구 결과	23
[丑	5]	측정 변수의 타당도 및 신뢰도 분석	29
[丑	6]	기관별 인구통계학적 특성: 과기정통부 vs. 산림청(	34
[丑	7]	과기정통부와 산림청의 평균값 및 집단 간 차이 분석	34
[丑	8]	주요 변수 간 상관관계 분석	36
[표	9]	레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형1) 3	38
[표	10]	] 레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형2) (	39
[표	11]	] 레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형3) 4	40
[표	12]	] 레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형4) 4	40
[표	13]	] 연구가설 검증 결과	43
[丑	14]	] 레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형1) 4	44
[班	15]	] 레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형2) 4	45
[班	16]	] 레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형1) 4	46
[丑	17]	] 레드테이프에 영향을 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형4) 4	47

[표	18]	연구가설	검증	결과 …	•••••	•••••	•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		••••••	 50
[표	19]	과기정통부	부와 /	산림청의	부처	특성	및	분석	결과의	차이점	 51

## 그 림 목 차

[그림	1]	조직구조의 여러 차원들	. 8
[그림	2]	문서감축법 시행에 따른 문서감축 변화: 1997-2017	12
[그림	3]	경쟁가치 모형을 이용한 조직문화 유형	18
[그림	4]	발전문화의 조절 효과 특성	21
[그림	5]	연구모형	26
[그림	6]	공식화와 혁신문화의 상호작용 효과	42
[그림	7]	집권화와 혁신문화 간 상호작용 효과	48
[그림	8]	감사와 혁신문화 간 상호작용 효과	49

## 제 1 장 서론

### 제 1 절 연구목적

현대행정에 있어 레드테이프 현상은 행정 조직의 생산성을 저해할 뿐만 아니라, 행정 수요자인 국민들로부터 정부에 대한 신뢰를 저하시켜 정책실패를 야기하는 주된 원인으로 많은 국내외 학자들에 의하여 거론되고 있다(Bozeman, 1993; Rainey et al., 1995; Bozeman & Freeney, 2011; 김병섭, 1996; 안병철, 2009; 송재복·안병철, 2012; 이근영, 2015; 안병철, 2020). Bozeman(1993)은 레드 테이프를 "규칙 자체의 기능적 목적 효과는 없으면서 이해관계자 혹은 타조직에 강제적이며 준수 부담만을 주는 규칙과 절차"라고 정의하고 있다.

하지만 관료제를 처음 고안한 Weber에 의하면, 규칙과 절차에 기초한 공식화 (formalization)는 조직에 안정성(stability), 지속성(continuity), 책임성 (responsi-bility), 공정성(fairness)을 확보하게 해 주는 매우 중요한 기제 (mechanism)이다. 왜냐하면 공식화는 누가, 언제, 어떻게 주어진 과업을 수행해야 하는가를 정확하게 지시해 줌으로써 앞에서 언급한 조직의 핵심가치들을 달성하는 데 크게 기여하기 때문이다. 그러나 모든 제도는 양면성을 가지고 있기에 조직 관 리자는 공식화의 역기능인 레드테이프 문제로 골머리를 앓게 된다. 특히 정치학자 나 경제학자들에 의해 주도된 많은 선행연구들에 의하면 공공조직이 민간조직보다 이러한 레드테이프 문제에 노출될 위험성이 더 크다고 지적한다(Niskanen, 1971; Meyer, 1979; Moon & Bretschneider, 2002; Pandey & Welch, 2005; 김병섭, 1996; 한인섭, 2007; 안병철, 2009). 반대로, Rainey 외(1995)를 비롯한 상당수 의 조직이론가들은 특별히 공공조직이 민간조직에 비해 레드테이프 현상이 두드러 지게 나타나지는 않는다고 주장하면서 오히려 공·사(公·私)조직 구분 없이 목표 모호성(goal ambiguity) 때문에 발생하는 것이라고 주장하고 있다(Pugh et al. 1969; McKelvey, 1982; Rainey et al., 1995; 전영한, 2021).1)

보다 더 거시적 차원에서 Harbamas는 관료제의 병리현상인 레드 테이프는 세계를 기술적이고 목적 지향적 관점에서 바라보는 관료제에 배태되어(embedded) 있다고 주장한다(여윤환, 2000). 여기서 정부 역할은 행정적으로 해결 가능한 기술적문제에 국한되어 국민들의 행복한 생활과는 점점 유리되어 가고 있다. 특히 관료제내에서 조직 구성원들은 기계의 부품과 같이 취급되며, 이들은 규정과 절차에 따라행정을 하도록 강요받게 된다. 이런 상황 하에서 그들에게 상상력을 발휘해 창조적

<sup>1)</sup> 전영한(2021: 62-63)은 목표 모호성을 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순 위 모호성이라는 네 가지 하위차원으로 구분하고 있다.

행정을 하도록 요구하는 것은 어불성설일지도 모른다.

그럼에도 불구하고 최근 관료들의 무책임성. 보신주의가 공공 조직에서 만연됨에 따라 Al Gore 부통령 때 "From Red Tape to Results"라는 슬로건을 내걸고 미국을 중심으로 행정개혁 운동이 활발하게 전개되었다(Gore, 1993). 우리나라에서도 정권이 바뀔 때마다 행정개혁이라는 이름하에 규제개혁, 불필요한 법·규정을 철폐하기 위해 면책조항의 삽입을 통한 적극행정 도입이 국정과제로 자리매김하기도 하였다.2)

이러한 각 국가의 노력에도 불구하고, 레드테이프 현상은 줄어들지 않으며 오히려 대형사건이 터질 때마다 기하급수적으로 증가하는 경향을 보여주고 있다.3) 그 이유는 이러한 대형 사건이 터질 때마다 정부 차원에서 종합 개선대책을 발표하게 되는데 이에 따라 기존에 없던 새로운 규정이 양산되게 되기 때문이다. 다행스러운 것은 최근 4차 산업혁명으로 인해 AI, 빅데이터에 기초한 증거기반 행정이 서서히 대동하고 있어 레드테이프 현상을 줄이는데 기여하고 있다는 연구결과도 다수 발표되고 있다(Moon & Bretschneider, 2002; 최영훈, 2003; 안병철, 2009). 하지만 박종구·최윤정(2005)의 연구에서는 ICT 도입으로 인한 직접적 감축효과는 없었다는 상반된 연구결과도 있다. 레드 테이프를 줄이는데 정보기술의 긍정적 효과를 발견한 최영훈(2003)의 논문 역시 독립변수인 정보기술은 조직혁신 능력,법·제도,행정문화,공직윤리 등과 같은 매개변수에 의해서 더 많은 영향을 받는다고 주장한다.

이처럼 레드 테이프를 발생시키는 요인은 단일 요인이 아닌 복수 요인에 의해 영향을 받는다는 것이 통설로 받아들여지고 있다(Rainey et al., 1995; 안병철, 2009). Rainey와 그의 동료들은 목표 모호성 가설, 불안정성 가설, 기대 가설에 입각해 이들 요인들이 레드테이프 수준에 영향을 미친다고 보고 통제변수로서 조직규모, 행정업무 강도(administrative intensity), 공공성(publicness), 조직유형(공공조직 vs 민간조직)을 고려하였다. 안병철은 우리나라의 상황을 감안하여 Rainey와 그의 동료들이 사용한 변수를 일부 수정하여 조직구조(집권화 정도), 감사제도, 신뢰, 외부 통제, 형식주의를 독립변수로 사용하였다. 그리고 레드테이프 수준을 측정할 때 조직 내 규정 및 절차의 개수, 업무지연의 정도와 같은 객관적 지표를 사용하는 경우(Bozeman et al., 1992; Lan & Rainey, 1992)가 있는가 하면, 레드

<sup>2)</sup> 지미 카터 전 대통령은 1980년 문서감축법안(Paperwork Reduction Act)에 서명하고 규제정보관리실을 신설했다. 1년 후 로널드 레이건 전 대통령은 주요 규제에 대한 비용 대비 혜택 분석을 의무화하는 대통령령에 서명하기도 했다. 빌 클린턴 전 대통령도 1993년 모든 '주요 규제 행위'를 규제정보관리실에 제출해 검토 받게 하는 대통령령 12866호를 발표하며 이러한 전례를 따랐다. 조지 W. 부시 전 대통령도 2007년 자신의 대통령령을 통해 검토 의무화 규제를 새로 추가했다. 오바마 대통령도 규제를 늘리기보단 줄이겠다고 약속하며 대통령에 당선되었으나 그의 임기 말에와서 전체 규제는 오히려 증가하였다(포춘코리아 2016년 12월호).

<sup>3) 2021</sup>년 6월 경기도 덕평 물류센터 화재 현장에서 소방관 1명이 순직한 지 6개월도 채 안되어, 2021년 1월 6일 평택 냉동창고 신축 현장 화재로 소방관 3명이 귀중한 목숨을 잃었다.

데이프에 대한 조직구성원의 인식 정도를 측정하는 주관적 연구들도 있다(Rainey et al., 1995; 김병섭, 1996; 안병철, 2009).

또 하나 레드테이프 연구에 있어서 중요한 주제는 바로 레드테이프 현상이 정책 결정과 수립을 위주로 하는 부 단위 조직과 부 단위 조직의 외청으로 있으면서 집 행업무를 주로 하고 있는 청 단위 조직 간에 차이가 있는지에 관한 것이다. 그 이유는 결정된 정책의 집행에 중점을 두는 청 단위 조직일수록 각종 외부통제나 감사에 대비하여 과도한 수준의 규정과 절차에 집착할 가능성이 높다는 것이다(Odkhuu & 김태형, 2023). Odkhuu & 김태형(2023)은 정부조직의 민첩성을 발현하는데 있어 부 단위 조직과 청 단위 조직 간 차이를 주목하고 있다. 그들에 의하면, 부(部) 조직은 정책기획업무가 주를 이루고 있어 외부환경 변화를 신속히 감지하고이에 대응하기 위해서 학습역량의 강화가 절대적으로 요구된다고 본다. 반면에 청조직은 주로 정책집행 업무에 치중하기 때문에 성공적인 정책집행을 위해 이해 관계자 간 정보공유와 의사소통 역량이 상대적으로 더 많이 필요하다고 본다.

따라서 본 연구에서는 레드 테이프와 관련한 다양한 이슈들 중에 두 가지 연구문 제에 초점을 맞추어 연구를 수행하고자 한다. 첫째, 공조직에 있어 레드테이프 현상 은 부 단위 조직과 청 단위 조직 간에 영향요인 변수에 따라 차이가 있는가? 다시 말해, 정책기획업무를 다루는 과학기술정통부와 농수산식품부의 외청으로서 정책집 행 업무에 치중하는 산림청 간에 차이가 있다고 가정한다. 둘째, 레드 테이프에 영 향을 미치는 다양한 요인들은 조절변수인 혁신문화나 정보기술 요인에 의해 영향을 받는가? 그리고 조절변수에 의한 영향은 부 단위 조직과 청 단위 조직 간에 차이가 있는가? 최근 행정학 분야의 많은 연구들은 종속변수에 직접적 영향을 미치는 독립 변수보다는 조직관리자의 정책방향에 따라 영향력의 크기를 달리할 수 있는 조절변 수에 더 많은 관심을 보여주고 있다. 이런 점에서 이번 연구도 급변하는 4차 산업 혁명 시대에 발맞추어 특히 강조되고 있는 혁신문화와 정보기술을 조절변수로 설정 하여 그 영향력의 정도를 살펴보고자 한다. 특히 과학기술정보통신부와 산림청을 표본 대상으로 선정한 가장 큰 이유는 과기정통부는 모든 정부부처의 정보기술 도 입 및 확산을 주도하고 있고, 산림청은 최근 산촌 인구의 급격한 감소 및 기후변화 로 인한 대형 산불과 기습 폭우로 인한 대형 산사태의 빈번한 발생으로 인해 정보 기술 도입의 필요성이 높아지고 있기 때문이다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

이번 연구와 관련된 내용적 범위, 장소적 범위, 그리고 시간적 범위는 다음과 같다. 내용적 범위와 관련해서 보면, 레드테이프에 관한 경험적 연구는 실제 두 가지방향으로 이루어지고 있다. 첫째, 레드테이프 수준을 양적으로 측정하는 행정지체,

인사충원에서의 소요시간, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권 수준, 결재라인의수, 규정과 규칙의수 등 객관적 지표에 초점을 맞추는 객관적 연구가 있다. 둘째, 동일한 레드테이프 수준이라도 실제 공무원이 느끼는 각 독립변수에 대한 주관적인식도는 다르게 나타날수 있다는 점을 고려하여 서베이를 통한 인식도 측정에 초점을 맞추는 주관적연구가 있다. 최근의 연구경향은 서베이를 통한 공무원의 주관적인식도 측정에 초점을 맞추는 연구가 대세이며 이번 연구도 이러한 경향을 따르고자 한다.

이번 연구의 장소적 범위는 우리 사회 내에 존재하는 수많은 조직 중 중앙 정부부처만을 대상으로 한정하여 레드테이프에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 지금까지이루어진 레드테이프에 관한 수많은 연구들의 대상집단은 중앙부처, 지방자치단체, 공공기관 및 산하기관, 중앙부처 vs 민간기업 등 다양하다. 이번 연구에서는 특히중앙부처 중에서도 정책기획업무를 주로 다루는 부 단위의 조직과 집행업무가 대부분을 이루는 청 단위의 조직을 비교하는데 초점을 맞추었다. 왜냐하면 조직이 다루는 업무가 달라짐에 따라 조직구조를 재는 복잡성, 공식화, 집권화 수준에 있어서많은 차이가 존재하기 때문이다. 동시에 연구 대상조직을 둘러싸고 있는 제도적, 정치적, 정보기술적. 조직문화적 환경에 있어서도 많은 차이가 존재할 수 있다. 본 연구에서는 레드테이프 수준에 영향을 미치는 다양한 변수들을 독립변수로 고려하여종속변수인 레드테이프에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

그리고 시간적 범위로는 2023년도 한 시점을 대상으로 하고자 한다. 왜냐하면, 윤석열 정부가 출범한지 일 년이 되는 시점이기 때문에 각종 정부혁신을 위한 부처단위의 제도적 개혁이 활발히 일어나고 있기 때문이다. 과연 새 정부의 이러한 노력들이 의도한 성과를 달성하고 있는지도 이번 연구를 통해 밝혀 보고자 한다.

연구방법에 있어서는 단순히 독립변수인 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사 요인이 종속변수인 레드테이프 수준에 미치는 영향만을 보는 것이 아니라 정보기술과 혁신문화를 조절변수로 취급하여 독립변수와 조절변수의 상호작용 효과를 검증하는데 초점을 맞추고자 한다. 동시에 정책기획업무가 주를 이루는 과기정통부와 집행업무에 주된 관심을 갖는 산림청의 레드테이프 수준이 독립변수인 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사 요인에 의해 각기 다르게 영향을 받는가를 비교 분석해 보고자한다.

## 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제 1 절 레드테이프 개념 및 의의

#### 1. 개념

레드테이프 연구가 가장 어려운 이유 중 하나는 정확한 개념정의가 어렵다는데 있다. 첫 번째 관점은 레드테이프의 부정적 측면을 강조하여 레드테이프란 "규칙 자체의 기능적 효과는 없으면서 이해관계자에게 강제적이며 준수 부담만을 지우는 규칙과 절차"라고 정의하였다(Bozeman, 1993). 국내외 많은 학자들이 Bozeman 의 정의 관점에 서서 행정 행위의 결과지표로 나타나는 업무지체, 책임전가, 서류 과다로 인한 민원인의 업무지연, 짜증, 성가심 등과 같은 역기능적 측면을 부각시킨 다(김병섭, 1996; 송재복·안병철, 2012; 이근영, 2015; Bozeman & Scott, 1992, Pandy & Welch, 2005). 두 번째 관점은 중립적 관점에서 조직 내에 존재 하는 '일반적인 규칙과 절차'를 레드 테이프로 규정함으로써 조직구조의 주요한 지표인 공식화(formalization) 개념과 동의어로 사용되고 있다(Chandler & Plano, 1982). 두 번째 관점에서의 연구 효용성은 첫 번째 및 뒤에 후술할 세 번째 관점 과 비교했을 때 많이 떨어진다고 볼 수 있다. 하지만, 왜 순기능적 역할을 할 것으 로 기대했던 규칙과 규정이 역기능적 역할로 변질되는지에 대한 과정을 설명해 주 는데 있어 갖는 의의는 크다고 할 수 있다. 세 번째 관점은 긍정적 관점에서 레드 테이프의 피상적 측면을 볼 것이 아니라 그러한 규칙이나 절차가 갖는 이면을 들여 다보아야 주장한다. Kaufman(1977)에 의하면, 레드테이프란 "어떤 사람에게는 레드 테이프로 간주되는 규정이나 절차가 다른 사람에게는 신성한 보호장치로 작동 할 수 있다"라고 강조한다. 마치 관료제의 병리는 완벽한 관료제에 도달하기 전에 나타나는 일시적 현상이듯이, 단기적 관점에서의 부정적 레드 테이프는 장기적으로 볼 때는 보다 더 나은 가치를 얻기 위해 인내해야 하는 그 어떤 좋은 것이 될 수 있다고 본다(Brynard, 1995).

#### 2. 의의 및 유형

레드테이프 연구가 중요한 이유는 이것이 바로 조직 성과와 밀접한 관련을 갖고 있기 때문이다(김대은 외, 2022).4) 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향에 대해

<sup>4)</sup> Bozeman & Scott(1996)에 의하면, 공식화는 조직의 생리학(physiology)적 속성을 강조하는데 반해 레드테이프는 조직의 병리학(pathology)적 속성을 강조한다.

서는 상반된 연구 결과가 존재한다. 레드테이프가 성과에 부정적 영향을 미치지만, 레드테이프에 대한 인지 수준에 따라서 그 영향력은 다르게 나타난다고 주장한다 (Jacobsen & Jakobsen, 2018). Brewer & Walker(2010)는 조직성과에 부정적 영향을 주기는 하지만 그 정도는 미미하고, 어떠한 성과를 강조하느냐에 따라 영향력은 다르게 나타난다고 본다. 반대로 긍정적 영향을 주장하는 학자들도 있다 (Kaufman, 1977; Goodsell, 1985). 그들에 따르면, 오히려 레드테이프가 조직관리에 있어 책임성과 안전 장치가 되어 줌으로써 조직성과에 기여한다고 주장한다. 물론 이러한 주장은 후에 DeHart-Davis에 의해 레드테이프와 그린테이프의 개념이 세분화됨으로써 주로 그린 테이프에 해당하는 규정과 규칙을 의미한다고 볼 수 있다.

Van Loon과 그의 동료들(2016)은 규칙을 기능 비효율성과 준수 부담이라는 차원에서 〈표 1〉과 같이 네 가지로 유형화하고 있다. 이 모형이 주는 유용성은 규정과 규칙을 레드테이프와 그린테이프로만 구분하는 것이 아니라 기능성과 준수 부담의 높·낮음에 따라 규칙과 규정의 속성을 좀 더 세분화하여 범주화해 보는데서 찾을 수 있다.

〈표 1〉 규칙과 규정의 여러 유형들

구	분	기능성 부족				
	10	노음	낮음			
준수 부담	높음	레드테이프	관료제 필수적 규칙			
	낮음	불필요한 규칙	고품질 규칙			

자료: Van Loon et al. (2016), 안병철(2020)에서 재인용

그들의 유형 분류에 따르면, 먼저 레드 테이프는 규칙의 효용성은 낮은데 비해 규칙 준수 부담은 높다. 둘째, 필수 관료제(necessary bureaucracy)는 규칙 준수부담은 높지만 규칙의 기능적 목표를 달성하는 경우이다. 셋째, 규칙 준수부담은 낮지만 효용성도 떨어지는 규칙은 불필요한 규칙(unnecessary rules)에 해당된다. 마지막으로, 규칙의 효용성은 높으면서 준수부담은 경미한 규칙은 고품질 규칙(high quality rules)으로 분류되며 그린 테이프가 이와 유사하다고 볼 수 있다.5)

### 제 2 절 레드테이프 발생 원인으로서의 관료제 논의

1. 관료제 개념과 주요 특성들

<sup>5)</sup> 안병철(2009)은 필수 관료제와 고품질 규칙 모두가 그린 테이프에 해당한다고 주장한다.

관료제를 한마디로 정의하기는 어렵지만 대체로 인간의 주관적이고 감정적인 측 면을 배제하고, 법적 합리성에 기반한 몰가치적인 조직구조를 말한다(백완기, 2010). 이러한 목적을 달성하기 위해서는 구성원의 자의적 행정 가능성을 최소화 하기 위해 법규 혹은 규칙을 선호한다. 이러한 관료제가 갖는 주요 특성은 크게 네 가지로 요약해 볼 수 있다(이종범, 2008). 첫째, 규칙과 절차는 조직이 당면한 문 제해결 혹은 불확실성 해소를 줄이는 데 기여하며, 이들 규칙과 절차는 시간이 지 남에 따라 조직 레퍼토리(Organizational repertory)로서 축적된다(Zhou, 1993). 둘째, 업무 규칙이 표준화되면, 공정하고 신속한 업무처리가 가능해지고 따라서 조 직 효과성이 제고된다(백완기, 2010). 그렇지 않고 표준화된 매뉴얼이 부재한다면, 혼란과 무질서가 지배하게 되어 조직의 안정성은 크게 위협받게 될 것이다. 셋째, 규칙과 절차는 조직구성원들에게 목표 달성을 위한 효율적인 업무방향과 일하는 방 법을 가르켜 줌으로써 조직 구성원들의 일관된 행동을 유도해 낼 수 있다 (Bozeman & Rainey, 1998). 이를 통해 조직 내 갈등을 완화해 줌으로써 조직 구 성원들의 스트레스 수준도 경감시켜 줄 수 있다. 끝으로, 조직 내 이해관계자들의 수용성을 제고해 준다. 관료제 내 의사결정이 규칙과 절차에 따라 이루어진다면, 그 러한 결정은 정당성을 확보하게 되어 조직 구성원들로부터 자발적 순응을 이끌어 낼 수 있다.

하지만 관료제 운영의 핵심 기제인 공식화는 시간이 흐르면서 원래의 목적은 사라지고 수단이 목표를 대치하는 관료제의 역기능이 팽배하게 된다(Merton, 1948). Bozeman(2000)은 레드테이프를 관료제의 역기능으로 보고, 두 가지 유형의 레드테이프로 구분한다. 하나는 원초적 레드테이프(rule inception red tape)인데 이것이 발생하는 이유를 보면, 부정확한 에측, 잘못된 기능, 부적절한 타협의 결과, 과잉통제, 부정적 게임과정(negative sum process)이다.6) 다른 하나는 생성적 레드테이프(rule evolved red tape)로서, 초기에는 목표 달성에 유용한 수단이었으나 환경변화에 따라 유용성이 사라진 경우에도 집행을 강요하는 현상을 말한다. 이것이 발생하는 원인으로는 규칙 표류, 집행 변동, 기능적 목표의 변화, 규칙의 맥락 변화, 규칙 간의 상호충돌을 들 수 있다.

레드테이프가 만연하는 이유는 규제의 톱니 효과(ratchet effect) 이론을 원용해서 파악될 수 있다. 새로운 규제가 도입되면, 이를 시행하는 이들은 자신들의 역할과 권한을 강화하기 위해 규제를 강화하고 유지하기를 선호한다. 또한 이러한 규제를 둘러싸고 이득을 보는 집단이 있기 때문에 이들은 규제가 제거되거나 완화되는데 반대하게 된다. 일반적으로 선진국에서는 규제의 톱니 효과로 인해 경제성장 저하와 혁신성 저하를 우려하고 이에 대한 대책을 마련하고 있다. 같은 논리를 조직

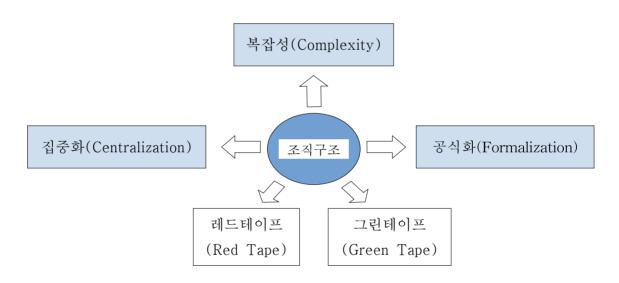
<sup>6)</sup> 부정적 게임과정은 참가자들의 총 결과물 또는 이익이 음수이거나 0보다 작은 상황을 의미한다. 대표적으로 자원이 제한적이고 참가자들 간의 지나친 경쟁이 집단 전체에 대한 순손실로 이어지는 영화게임(zero-sum game) 혹은 공유재의 비극이 이에 해당한다.

성과와도 연계해서 유추해 볼 수 있다(김대은 외, 2022).

#### 2. 관료제 조직구조의 구성 차원

레드테이프와 그린테이프를 논하기 전에. 우리는 관료제라는 조직구조를 구성하는 차원에 대해 살펴볼 필요가 있다. Rainey(2014)는 공공조직에 초점을 맞추어조직구조의 특성을 파악하기 위해서는 집권화(centralization), 복잡성(complexity), 공식화(formalization), 레드테이프(Red tape), 그린테이프(Green tape)에 관심을 기울여야한다고 주장하는데 이를 도식화해 보면 <그림 1>과 같다.7)

<그림 1> 조직구조의 여러 차원들



자료: 현대조직론, 박성민(2021), p.89

이러한 조직구조 차원은 조직 연구자나 관리자가 특정 조직의 구조를 탐색하고 보다 유용한 구조적 정보를 습득하는데 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라 새로운 조 직구조를 설계하고자 할 때 고려해야 할 다양한 하부조직의 차원을 미리 알려주는 데 사용될 수 있다.

#### 3. 그린테이프 vs 레드테이프

<sup>7)</sup> 복잡성은 조직 목적을 달성하기 위한 활동이 분화되어 있는 정도를 말하며 수평적 분화, 수직적 분화, 장소적 분화로 세분할 수 있다. 집권화는 조직 내 권한의 배분과 관련되어 있으며, 공식화는 누가, 언제, 어떻게 과업을 수행해야 하는가를 구체적으로 지시하는 규칙과 규정의 정도를 말한다 (김병섭 외, 2008).

규칙과 절차는 야누스의 얼굴과 같은 양면성을 가지고 있어 이를 활용하고 관리하는데 있어 조직관리자의 부단한 모니터링이 요구된다. 이에 대한 연구도 두 갈래로 나누어져 이루어지고 있는데 규칙과 절차의 순기능을 강조하는 학자로는 Kaufman, Goodsell, DeHart-Davis 등이 있고 반대로 역기능을 강조하는 학자로는 Bozeman, Rainey, 김병섭 등이 있다.

#### 1) 그린테이프

규칙과 절차는 관료제가 추구하는 주요한 가치인 정확성, 확실성, 갈등 완화, 예측 가능성을 높여준다(Gajduschek, 2003). Kaufman(1977)에 의하면, "어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람에게는 신성한 보호장치가 된다. 정부의 과도한 강제는 시간 및 비용을 증가시키고 그러한 과정에서 희생자를 낳게 되지만 이것은 다른 사람에게는 절차적 보호장치가 된다." 이와 비슷한 맥락에서 Goodsell(2000)도 규칙을 부담만 주는 부정적 관점에서 바라보지 말고 오히려 이들 규칙과 절차를 효율적으로 운영할 방안에 대하여 고민하는 것이 더 실익이 있다고 주장한다. Schulz(1998)는 '규칙이 규칙을 낳는다'는 규칙의 악순환을 주장하는 학자들을 비판하면서, 조직군 생태학적 방법론을 사용하여 분석한 결과, 조직 내 규칙 수가증가하는 비율은 오히려 시간의 흐름에 따라 감소한다는 분석결과를 제시하였다.

이런 점에서 Goodsell의 주장처럼, 규칙과 절차가 그런테이프로 작동하기 위해서는 다음과 같은 조건을 갖추는 것이 중요하다고 DeHart-Davis(2008)는 주장하고 있다. 첫째, 규칙의 문서화가 필요한데 그 이유는 문서로 존재해야만 조직 구성원들로부터 정당성을 부여받을 수 있기 때문이다. 둘째, 규칙과 절차가 추구하는 목표와 수단 간에 논리적 타당성이 확보될 때, 이해관계자들의 순응을 확보하는 것이용이할 수 있다. 셋째, 규칙과 절차의 준수 수준이 합리적이고 유연성을 가지고 있을 때 의도한 효과를 달성할 수 있다. 반면에 규칙과 절차 수준이 과도하거나 혹은 미흡하다면 규칙 목적을 달성하는데 있어 많은 어려움에 직면할 수 있다. 넷째, 규칙 적용에 일관성이 있고 절차적 공정성이 확보된다면 업무 수행 결과의 예측 가능성을 높여 이해관계자들의 협력과 순응을 이끌어 내는 것이 용이할 수 있다. 끝으로, 규칙 제정의 의도에 대한 이해가 높다면, 규칙 적용에 있어 자발적 순응을 확보하는 데 무리가 따르지 않을 것이다. 반면에 이에 대한 이해가 부족하다면, 규칙과절차를 성가신 것으로 간주하고 이에 불응할 가능성이 높아질 것이다. 안병철(2012)은 DeHart-Davis의 주장을 <표 2>와 같이 요약해서 보여주고 있다.

〈표 2〉 그린테이프가 되기 위한 구성 요건

구성 요건	매커니즘	결과					
		-규칙집행자에게 권한					
규칙 문서화	규칙상 필요 요건의 정당성	부여					
11 1 2 121	부여	, ,					
		-규칙 준수 촉진					
		-규칙 목적의 효과적					
목표-수단 관계의	이해관계자에게 규칙 합리성	달성					
논리성	제공	-이해관계자의 협력					
		유도					
		-규칙목적의 효과적					
키저이 토괴 자키	-규칙목적의 우선순위 제공	달성					
최적의 통제 장치	-이해관계자 신뢰 확보	-이해관계자의 협력					
		유도					
규칙적용의 일관성	절차적 공정성 제공	이해관계자 협력 유도					
규칙의도 이해	규칙의미와 존재가치 제공	이해관계자 협력 유도					

자료: DeHart-Davis(2008) 내용, 안병철(2012) 재인용

#### 2) 레드테이프

레드테이프의 기원은 17세기 영국에서 정부문서를 붉은 끈으로 묶던 관행에서 유래되었으나, 그 의미가 변질되어 현재에는 관료제의 병리현상의 하나로 사용되고 있다(Goodsell, 1994). 다시 말해, 레드테이프는 관료적 비효율성, 지체, 문서주의, 무능, 성가신 규정들, 과잉통제, 경직성, 타성, 비대응성을 뜻하는 것으로 인식되고 있다(한인섭, 2007).8)

김병섭(1996)의 연구에서 지적하듯이, 미국을 비롯한 선진국의 정부혁신론자들은 한결같이 레드 테이프가 행정혁신을 추진하는데 최대 장애물이라고 주장한다. 이러한 비판은 크게 책임성, 변화적응성, 목표대치, 소외 측면에서 제기되고 있다. 먼저, 지나치게 과도한 규제와 절차는 부정부패를 줄이기보다는 엄격한 규칙을 적용하는 과정에서 이를 회피하기 위해 더 악성 부패를 조장할 가능성이 크다(예: 급행료, 상납 등). 규모가 중앙정부에 비해 상대적으로 작은 지방정부에서는 특수이익집단을 이익을 보호해 주는 장치로 전락할 수도 있다.9) 둘째, 레드 테이프로 인한규정의 조임쇄 효과(ratchet effect)인데, 하나의 사건이 터지고 나면 이를 개선하기 위한 종합대책이 발표되면서 또 새로운 규정이 만들려지게 된다. 앞의 불필요한

<sup>8)</sup> Chandler & Plano(1982)는 레드테이프를 중립적 개념으로 파악하여 "조직 내에 존재하는 규칙 과 절차 자체"로 정의한다.

<sup>9)</sup> 성남시 대장동 개발사업처럼 화천대유라는 민간업자에게 특혜를 주기 위해, 성남도시개발공사가 초 과이익 환수조항을 삭제해 민간업자에게 엄청난 이익을 안겨 줌으로써, 실제적으로 성남시에 엄청 난 손해를 입힌 결과를 초래했다는 주장이 제기되고 있다.

규정은 없어지지 않은 채 규정에 규정이 더해지는 그야말로 규정의 그물망이 쳐지 게 되어 국민에 대한 봉사행정과는 점차 멀어지게 되는 아이러니가 발생하게 된다.

셋째, 규정이나 절차에 대한 공무원들의 과도한 집착은 일선행정에서 특히 심각한 문제를 야기한다. 일선 공무원들은 그들이 매일 접하는 고객들의 민원을 통해창의적 행정을 위한 상상력을 키울 수 있는데, 과도한 규정과 절차는 이들로 하여금 새로운 아이디어의 수렴보다는 민원인들을 규정에 따라 처리해야 하는 하나의사례(case)로 간주해 버리게 된다. 관료제 역시 공무원들로 하여금 규정과 절차에만 따라 움직이는 몰인격성(impersonality)을 갖도록 유도한다.10) 끝으로, 규칙과절차 자체는 보편성을 전제하기 때문에 민원인들의 다양한 특성이 행정 업무 처리과정에서 고려되지 못하고, 실재하지 않는 표준화된 평균인에 대한 행정만 이루어지게 된다. 이로 인해, 정부에 대한 불만이 높아지고 이는 다시 정부신뢰 저하로 이어지는 악순환이 되풀이되게 된다.

1991년에 Caiden도 관료제의 병리현상 175개를 제시하면서, 그 중 하나로 레드테이프를 지적하였다. Bozeman은 이를 더욱 발전시켜, 레드테이프 개념을 두 차원, 즉 조직적 레드테이프(Organizational red tape)와 이해관계자 레드테이프 (Stakeholder red tape)로 구분하였다.<sup>11)</sup> 전자는 규칙이 기능적 목적은 달성하지 못하면서 준수 부담만 지우는 경우이고, 후자는 규칙이 핵심 이해관계자들에게 도움을 주기는커녕 준수 부담만 지우는 것으로 파악하였다. 또 다른 관점에서 Bozeman(2000)은 레드테이프를 규칙발생적 레드테이프(rule-inception red tape)와 규칙진화적 레드테이프(rule-evolved red tape)로 파악하였다. 전자는 규칙 제정 때부터 잘 못 만들어지는 것이고, 후자는 원래는 좋은 규칙이었으나 집행과정에서 변질되는 경우로 간주하였다. 규칙발생적 레드테이프가 발생하는 원인으로 불충분한 이해, 자기 세력 강화와 비합법적 기능, 부정적 총괄 타협, 과잉통제, 그리고 부정적 총합 과정을 들고 있다. 하지만 규칙진화적 레드테이프는 규칙 표류, 규칙 엔트로피, 집행과정에서의 변동, 규칙 오용에서 발생하는 것으로 보고 있다.

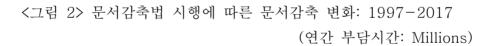
이와 같은 맥락에서 Buchanan(1975)은 레드테이프를 과도한 구조적 제약으로 간주하고 있고 Boldwin(1990)은 레드테이프를 조직 자율성에 대한 제약으로 보면 서 법, 규정, 규제, 절차의 적절성에 대한 연구가 필요하다고 주장한다. 이 분야의 가장 권위자로 인정받고 있는 Bozeman과 Rainey는 레드테이프가 현재 시행되고 있는 규칙, 규제, 절차와 관련되어 조직 구성원이나 이해관계자들에게 비용 부담은

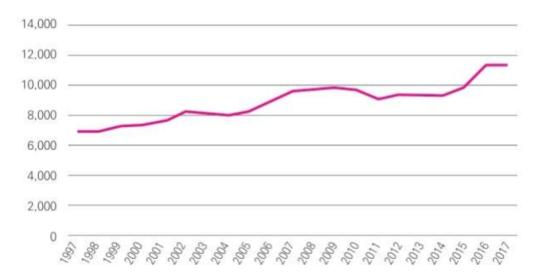
<sup>10)</sup> 동탄 신도시와 같은 대규모 택지 개발시, 지자체는 LH 공사가 보유하고 있는 입주정보를 이용해 신설될 어린이집의 가장 최적의 위치를 결정할 수 있다. 이러한 빅데이터가 부재 시 공무원들은 지 역 국회의원이나 이해관계자들의 압력에 휘둘러 주먹구구식 결정을 하게 되고 이때 발생할 책임을 회피하기 위해 입지 결정을 지연하는 경우가 빈번해, 개발 사업자들이나 민원인들이 피해를 보는 일이 많았다.

<sup>11) 2011</sup>년에 Bozeman & Freeney는 이들 개념을 더욱 확장하여 다차원적 레드테이프(multi -dimensional red tape) 개념을 제시하였다.

지우면서, 해당 규정이나 절차가 의도하고 있는 목표나 기능 달성과는 무관하거나 혹은 해를 끼치는 것으로 파악한다.

최근 4차 산업혁명으로 인한 정보기술의 비약적 발전에 따라, 개별 국민들의 특성을 고려한 맞춤형 행정의 가능성이 커짐에 따라 레드테이프 감축은 뜨거운 감자로 부상할 가능성이 높아지고 있다. 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 디지털 의사결정지원시스템 구축이 활발하게 이루어지고 있어 증거기반 행정 (evidence-based administration)이 뿌리 내리게 될 것이고, 자연스럽게 레드테이프 감축으로 이어질 전망도 높아지고 있다. 하지만 이에 대한 반론도 만만치 않다. 우하린(2021)에 의하면, 2000년대 초반까지 많은 학자들은 ICT 기술의 도입으로 인해 조직구조와 조직관리 방식에 큰 변화와 혁신이 일어날 것으로 예상했다(이윤식·강인성, 2009). 미 연방정부가 레드테이프를 획기적으로 줄이기 위해 야심차게 추진했던 문서감축법(Paperwork Reduction Act)은 원래의 의도와는 달리실제 효과는 거의 없는 것으로 나타났다(Fountain, 2001).12) 동법에 따라 미 관리예산처(Office of Management and Budget)가 의회에 보고하기로 되어있는 대국민 행정부담 시간을 보면 <그림 2>에서처럼 시간의 흐름에 따라 꾸준히 증가하는 경향을 보여주고 있다.





출처: Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs, (2018).

<sup>12)</sup> 이 법은 1979년에 제정된 문서 및 레드테이프 감축법(Paperwork and Redtape Reduction Act)에 기초하고 있는데 이 법령의 명칭에서 보듯이 불필요한 정부문서를 레드테이프와 동일시하고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 레드테이프 감축을 위한 민첩한 정부

역사상 유례가 없는 코로나19와 같은 팬데믹 상황을 경험하면서, 공공부문에서도 민첩한 정부에 대한 관심이 증대하고 있다. Odkhuu & 김태형(2023)에 따르면, 민첩한 정부(agile government)란 "예측하기 어려운 환경변화와 상황 속에서 정책수혜자를 미리 파악하고. 변화와 문제에 사전적으로 대응하는 정부"이다.13) 정부혁신의 패러다임과방향이 애자일 정부로 전환되어야 하는 가장 큰 이유로서 4차 산업혁명으로 인한 디지털 전환, 감염병 창궐, 빈부격차, 지역소멸, 기후변화 등과 같은 VUCA(volatile, uncertain, complex, ambiguous) 환경을 거론하고 있다(문명재, 2021).

정부조직의 대명사인 관료제는 그 효용성에 많은 문제가 제기되고 있으며. 특히 관료조직의 병리 현상 중의 하나인 레드테이프는 조직관리자들에게 사악한 문제 (wicked problem)로 인식되어 왔다. 이를 극복하기 위한 대안으로 뉴거버넌스, 신 공공서비스, 연계형 정부(joined up government), 디지털 시대 거버넌스 등 탈신 공공관리(post-public administration) 패러다임이 주목을 받고 있다(Odkhuu & 김태형, 2023). 그동안 레드테이프 현상으로 골머리를 앓았던 정부 정책결정, 규제, 조달 과정에 민첩성 개념이 빠르게 도입되고 있으며, 이러한 현상을 더욱 가속화해 주고 있는 것이 바로 4차 산업혁명의 과실인 AI, 빅데이터 기술의 등장이다.

첫째, 정책결정의 민첩성 제고를 위해 사용자 중심의 설계, 프로토타이핑, 신속한 반복과 지속적인 피드백 루프의 활용을 들 수 있다. 둘째, 민첩한 규제와 관련하여 규제 샌드박스(regulatory sandboxes), 소프트로(Soft Law), 위험기반 규제 (risk-based regulation) 개념이 도입되고 있다. 이러한 시대적 맥락을 고려할 때, 공식화의 긍정적 산물인 그린테이프는 강화해 나가야 하지만, 반면에 환경변화에 뒤떨어지거나 혹은 조직발전에 저해가 되는 레드테이프는 과감히 걷어내는 노력이 범정부 차원에서 이루어져야 한다. 이를 위해서 조직관리자는 조직의 지식관리 역량, 정보공유 역량, 의사소통 역량, 학습 역량을 제고하는데 조직자원을 총동원할 필요가 있다(Odkhuu & 김태형, 2023).

## 제 3 절 레드테이프 영향 요인들

#### 1. 조직 구조적 요인

일반적으로 조직구조를 측정하는 지표로 복잡성(complexity), 공식화

<sup>13)</sup> 대표적으로, 행정안전부에서 벤처형 조직과 한시조직 형태로 애자일 조직을 운영하였고, 코로나 19에 신속히 대응하기 위하여 개별부처 차원에서 긴급대응반을 한시적으로 운영한 사례가 있다.

(formalization), 집권화(centralization) 변수가 가장 널리 사용되고 있다. 첫째, 복잡성은 조직목적을 달성하기 위한 활동이 분화되어 있는 정도를 말하며 수평적 분화, 수직적 분화, 장소적 분화로 세분화할 수 있다(김병섭 외, 2008). 복잡성은 조직 규모와 밀접한 관련이 있어 조직규모가 커질수록 복잡성은 기하급수적으로 증 가하게 된다. 예컨대, 서울시와 경북 문경시의 규정집을 비교해 보면, 복잡성이 커 질수록 공식화의 정도는 높아지는 정(正)의 상관관계를 보여주고 있다. 둘째, 집권 화는 조직 내 권한의 배분과 관련되어 있다. 다시 말해 의사결정 권한이 조직의 상 층부에 있는가, 아니면 하위 계층에 분산되어 있는가의 정도를 말한다(Hall, 1991). 집권화의 정도가 심한 조직일수록, 하위 관료의 사소한 결정이나 행동에 대 해 상관으로부터의 과도한 통제를 받게 되며, 이에 따라 부하들은 업무의 자율성을 제한받고 규칙이나 절차에 과몰입할 가능성이 크다고 본다(Moon, 1999). 끝으로 공식화는 누가, 언제, 어떻게 과업을 수행해야 하는가를 구체적으로 지시하는 규칙 과 규정의 정도를 말한다. 일반적으로 공식화의 조작적 정의로 문서화의 정도가 가 장 널리 사용된다. 공식화는 조직에 안정성, 지속성, 책임성, 공정성의 확보라는 순 기능적 기능도 수행하지만 잘못 변질될 경우, 규칙 제정의 악순환, 목표와 수단의 대치, 변화와 혁신에 저항하는 역기능을 초래하기도 한다(이근영, 2015).

#### 2. 조직 행태적 요인

레드테이프 현상이 발생하는 가장 큰 이유 중의 하나로서 조직 구성원의 행태적 요인이 많은 학자들에 의하여 언급되고 있다(Rainey, 1995; Bozeman, 2000; 이 종범, 2008; 염영섭, 2023). 먼저, 이종범(2008)은 형식주의를 도구적 형식주의 (레드테이프 포함)와 상징적 형식주의로 구분하고 특히 개발도상국에서 이러한 현상이 많이 발생하고 있다고 주장한다. 가장 큰 원인은 정부가 잘못된 정책 목표를 능률적으로 수행하도록 강요하는 과정에서 비롯된다. 즉, 조직 관리자가 잘못된 행동을 조직 구성원들에게 강하게 요구함으로써 불필요한 순응이 일어나는 경우다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 조직관리자나 조직구성원들을 대상으로 한 공공봉사동기의 제고, 조직몰입이나 조직 충성도 강화 등이 거론되고 있다. 이와 관련해 염영섭(2023)은 조직 구성원들에 대해 조직 내 핵심가치(core value)를 내재화시킴으로써 공공봉사동기(public service motivation)를 강화할 수 있고, 이를통해 상당부분 레드테이프 현상을 줄일 수 있다고 주장한다. 특히 조직 구성원들의 조직 목표에 대한 몰입이나 조직 충성도를 높이는 데 있어 공공봉사동기가 선행변수로서 작용할 수 있다는 점을 강조한다.14) 둘째, 관료제의 병폐인 레드테이프 현

<sup>14)</sup> 공공봉사동기는 "이타심과 친사회적 행태와 관련된 보편적 동기로서 지역공동체, 국가, 인류의 이익을 추구하는 이타적 동기"로써 정의된다(Rainey & Steinbauer, 1999).

상을 정확히 파악하기 위해서는 조직 관리자의 역할에 주목해야 한다는 주장도 있다(Downs, 1967; Rosenfeld, 1984; 이경은·전영한, 2020). Downs(1967)에 의하면, 행정부나 의회가 다양한 입법이나 규제를 통하여 정치적 혹은 법적 책임을 강조할 경우, 조직관리자는 이에 반응하기 위해 부하 공무원들에 대한 세밀한 행동지침이나 규정을 만들 가능성이 높다고 본다. 반면에 레드테이프는 조직관리자의적극적 개입에 의해 상당히 완화될 가능성도 높다고 한다(조성수, 2010; 안병철, 2016). 15) 그 이유는 관료제는 계층제적 특성을 가지고 있어, 하위직에 있는 자는 상급자의 지시와 감독을 받도록 설계되어 있다. 관료제의 이러한 속성 때문에 규칙 개선은 조직의 상층부에 있는 관리자에 의해서 이루어질 가능성이 높다. 또한 조직관리자는 오랜 업무경험으로 규칙의 비효율적 기능을 상대적으로 하위직 공무원보다 높게 인지할 가능성이 크다(안병철, 2020).

이들 요인 이외에도, 조직이 가지고 있는 규정이나 규칙들의 적정 여부도 조직 구성원들의 역량에 의해서도 많은 영향을 받게 된다. 대부분 레드테이프는 문서과 다나 절차지연 등으로 많이 해석되고 있는데, 이는 조직 구성원들의 업무 역량이나 전문성에 의해서 좌우되는 것으로 알려져 있다(Bozeman, 2000; 안병철, 2012). 그리고 조직이 가지고 있는 규정이나 규칙들이 조직 구성원들에 의해 유용한 규칙 인가 아니면 악한 것인가로 인식되는 정도는 아래와 같은 요인들에 의해서 영향을 받는다고 한다. 첫째, 유용한 규칙인가 아니면 악한 규칙인가의 여부는 조직 구성원 들의 규칙 준수 수준에 대한 인식과도 밀접한 관련이 있다. 다시 말해, 통제수준이 적절하다고 인식하지 않고 지나치게 많거나 혹은 적다고 느낄 경우에 규칙은 의도 한 효과를 달성하기가 어렵게 된다(DeHart-Davis, 2008). 둘째, 규칙 적용의 일 관성 확보도 규칙에 대한 조직 구성원의 신뢰를 확보하는데 매우 중요한 요인으로 작동할 수 있다. 다시 말해, 행정업무 집행에 있어서 절차적 공정성이 확보되지 않 고, 공무원의 자의적 판단에 의해 적용된다면 이해관계자들로부터 협력과 동의를 이끌어 내는데 많은 어려움을 겪을 것이다. 셋째, 규정이나 규칙이 추구하고자 하는 목표와 이들이 지향하는 수단 간의 관계가 타당하다고 조직 구성원들에게 인식될 때, 이들 규칙이나 규정들은 유용한 것으로 간주되어 조직 목표를 달성하는데 효과 적으로 기능할 수 있다. 마지막으로, 규정이나 규칙이 추구하는 의도가 조직 구성원 이나 이해관계자들에게 명료하게 이해될 때, 의도한 효과를 달성할 수 있으며, 그렇 지 못할 경우에는 이들 규칙이나 규정들이 성가시거나 부담스러운 것으로 이해될

<sup>15)</sup> 레드테이프는 제도나 시책의 개선과 더불어 권한을 가진 공무원의 적극적인 책임감과 성실성으로 상당히 해소가 가능하다. 대표적인 예를 보면, 과거 홍석우 중소기업청장은 중소기업이 정부 지원을 받으려 할 때 레드테이프가 가장 큰 애로요인이라는 것을 알고 R&D(연구개발) 자금 신청 서류를 10여종에서 2종으로 줄이도록 조치했다. 그는 장관이 된 이후에도 직접 나서서 산업기술개발사업의 신청 서류를 절반으로 과감히 줄이게 했다. 이처럼 기관장이라면 국민의 입장에 서서 불편하고 복잡한 절차를 개선하고 제출 서류를 줄이는 것에 그 어느 정책이나 사업보다 우선순위를 두어야 할 것이다(이의준, 2021).

수 있다.

#### 3. 정보 기술적 요인

우리나라는 행정의 능률성을 향상시키기 위해 1980년대 후반부터 시작된 국가기 간전산망 사업을 필두로 지속적 혁신을 추구해 왔으며, 참여정부인 2003년에 '전 자정부 로드맵'은 통해 전자정부의 비전과 방향을 더욱 구체화하였다. 이러한 결 과, 전자정부는 지능형 정부로 진화하고 있으며 마침내 2017년에 전자정부 구축 수준이 세계 1위로 랭크되는 쾌거를 이루었다. 그럼에도 불구하고 ICT 기술이 레 드테이프 감축에 어느 정도 기여하고 있는지에 대한 경험적 연구는 매우 미흡한 실 정이다(서진완, 1998; 장덕희, 2002; 박종구·최윤정, 2005; 안병철, 2009). 먼 저, 서진완(1998)은 정보기술의 도입으로 인해, 시간단축, 불필요한 서류 감소, 절 차의 간소화 등이 이루어져 행정업무 개선에 도움을 주는 것으로 파악하였다. 둘째, 장덕희(2002)는 ICT 도입으로 인해 레드테이프 감축 기대는 공공부문이 민간부문 보다 높다는 것을 경험적 연구를 통해 밝혀내었다. 셋째, 박종구·최윤정(2005)은 정부조직을 대상으로 한 경험적 연구에서 ICT 도입이 레드테이프 감축에는 직접적 효과는 없었지만 행정업무 개선에는 일정부분 효과가 있었다고 주장한다. 그러나 ICT 기술 도입이 오히려 외부 통제요인을 촉진시켜 레드테이프 증가에 기여한다는 분석결과도 제시함으로써 정보기술 도입이 레드테이프를 줄일 것이라는 막연한 기 대는 경계해야 한다고 주장하였다. 끝으로, 안병철(2009)이 공공조직과 민간조직을 비교 연구한 논문에서도, 두 부문 모두 정보기술의 활용으로 문서작성이 축소되어 야 함에도 불구하고, 레드테이프 현상의 하나인 과다한 문서작업이 줄어들지 않는 것으로 나타났다. 아마도, 사후 감사에 대비해 전재가 아닌 불필요한 서류 제출을 요구하는데 기인한 것으로 보인다.16)

특히, 윤석열 정부에 들어와서는 디지털 플랫폼 정부 구축을 국정과제의 최고 우선순위에 두고 있는데 핵심 목표는 디지털 플랫폼을 기반으로 민관이 함께 행정난 제를 해결하고 새로운 공공가치를 창출하는 데 있다. 전통적 행정이 조직 내 문제를 다루는데 치중했다면, 디지털 플랫폼 정부는 디지털 정보를 활용해서 조직 간혹은 사회부문 간 협업을 촉발하는데 초점이 맞추어져 있다고 볼 수 있다.17)

#### 4. 정치적 요인

<sup>16)</sup> 대학의 경우에도, 성적처리, 소득공제신고서 작성 등이 전자적으로 이루어짐에도 불구하고, 반드 시 출력하여 자필로 서명한 후 해당 부서에 제출하게 하는 레드테이프 현상이 반복적으로 발생하는 것으로 보고되고 있다.

<sup>17)</sup> 디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제2조에서는 디지털플랫폼정부 실현을 위한 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 디지털플랫폼정부위원회를 둔다고 규정하고 있다.

외부통제와 같은 정치적 요인을 강조한 대표적 학자는 Baldwin(1990)이다. 그는 공식적 레드테이프가 아닌 비공식적 레드테이프를 개념화하는데 크게 기여하였다. 비공식적 레드테이프란 "정치 시스템을 구성하는 언론, 정당, 여론, 이익집단 등의 영향력의 크기에 따라 조직 자율성이 제약을 받게 되어 나타나는 결과물"로 정의된다. 불공정한 업무처리를 방지하기 위해 행정절차법이 만들어지게 되는데 이것이시간이 지나면서 원래의 목적은 상실되고 변질되어 레드테이프로 둔갑하게 된다는 것이다. 따라서 정치인을 비롯한 이해관계자들의 통제가 강할수록 관료들은 과도한수준의 레드테이프를 만듦으로써 이에 반응하게 된다.

Wamsley & Zald(1983)도 공공조직의 경우에는 민간조직에 비해서 높은 사회적 책임성이 요구되고 이에 따라 더 많은 정치적 혹은 관료적 통제를 받게 된다고한다. 다시 말해 민간조직은 법과 규정만 준수하면 되지만, 공공조직은 운영 수준에이르기까지 촘촘한 통제를 받게 된다는 것이다(Rainey, 1997; 한인섭, 2007). 김준기(2006)는 다양한 비영리단체들을 8가지로 유형화하고 있는데 이 중 시민단체,시민사회단체,시민운동단체들의 활동에 주목할 필요가 있다. 이들 단체들의 활동은외부통제 매커니즘으로서 레드테이프 현상을 해소하는데 상당히 기여할 수 있을 것이다.

#### 5. 제도적 요인

Ostrom(1990)에 의하면, 제도는 "문제해결의 주체로서 개인이나 조직의 행동을 제약하는 연계관계의 틀"로서 파악해야 한다고 주장한다. 다시 말해, 제도는 "행위자 간 상호작용의 장 역할과 행위자 선호에 영향을 미치고 나아가 행위자 행동을 제약하는 요인으로서 게임의 틀"을 규정하게 된다(김선희, 2009). 따라서 레드테이프를 감소시키기 위한 다양한 제도적 장치가 정부에 의해서 강구되고 있는데 대표적인 것이 규제총량제와 적극행정의 적극적 도입이다. 먼저, 규제총량제는 규제 비용총량제로도 불리는데 규제를 신설할 때는 규제 상한선을 두고 환경변화에 따라적실성이 떨어지거나 불필요한 기존의 규제를 폐지하도록 유도하는 제도이다. 1998년 김대중 정부 때 IMF 외환위기를 극복하기 위해 1998년부터 4년 동안 대통령 직속으로 규제개혁위원회를 설치하고 불필요하거나 불합리한 각종 규제를 적극적으로 폐지하였다. 이번 윤석열 정부에서도 고물가·고금리·고환율·저성장이라는 국가위기를 극복하기 위해 민간 주도형 경제 성장 정책을 발표하고 각종 기업규제를 과감히 철폐하겠다고 선언하였다. 둘째, 정부혁신을 추동하는 원동력인 정부업무평가에서도 2022년도에 규제혁신 분야 배점을 10점에서 20점으로 상향 조정하고, 동시에 적극행정을 조장하기 위해 가점 제도(+3점)를 도입하였다.18) 2019

<sup>18)</sup> 새 정부의 국정기조를 뒷받침하는 실효성 있는 평가를 위해, 이전 정부와 같이 4대 부문은 유지

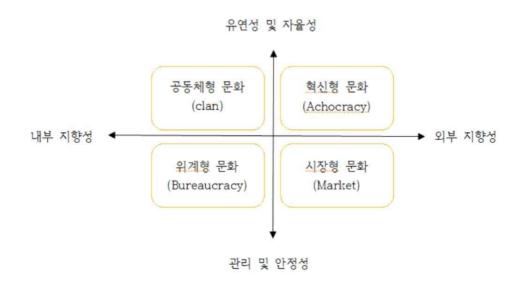
년 8월에 제정된 「적극행정 운영규정」에 따르면, 적극행정에 반대되는 개념인 소극행정은 "공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가재정상 손실을 발생하게 하는 행위"로 규정하고 있다(김윤권, 2020). 이를 제도적으로 방지하기 위해, 감사원의 사전컨설팅 제도, 적극행정 법제지원, 적극행정위원회 운영 등 다양한 제도적 장치를 강구하고 있다. 이는 앞서 설명한 도구적 형식주의(레드테이프 포함)를 극복하는데 많은 기여를 할 것으로 예상된다.

#### 6. 조직문화 요인

1982년에 Peters & Waterman이 조직관리에 있어 조직문화의 중요성을 환기시킨 이래 많은 연구가 이루어졌다. 레드테이프 분야에서도 다양한 조직문화가 레드테이프에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는지에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다.

조직문화에 대한 체계적 연구는 Quinn & Rohrbaugh(1983)에 의하여 이루어졌다. 이들은 <그림 3>과 같은 경합가치 모형(Competing Values Approach: CVA)을 제시하였다.

#### <그림 3> 경쟁가치 모형을 이용한 조직문화 유형



출처: Cameron & Quinn, Diagnosing and Changing Organizational Culture, New

하되 부문별 배점을 조정하여 주요정책은 65점에서 50점으로 하향 조정하고, 그 대신 규제혁신은 10점에서 20점으로, 정책소통은 15점에서 20점으로 상향 조정하였다. 정부혁신의 배점은 10점으로 이전 정부와 동일하다.

York: Addison-Wesley (1999)

레드테이프 연구자들은 네 가지 조직문화 중에서도 특히, 개방체제 모형(발전모형)과 합리목표 모형(위계 모형)에 많은 관심을 보여주고 있다. 왜냐하면 개방체제 모형은 변화와 혁신을 중시하는 데 반해 합리목표 모형은 안정성과 통제에 보다 더 많은 비중을 두고 있다.

	주요 특징	대표 학자
조직구조적 요인	복잡성, 공식화, 집권화	Hall
조직행태적 요인	핵심가치, 형식주의	Bozeman
정보기술적 요인	ICT 기술, 디지털 플랫폼 정부	_
정치적 요인	이해집단의 영향력	Baldwin
제도적 요인	게임의 틀	Ostrom
조직문화 요인	경쟁가치적 문화	Quinn & Rohrbaugh

〈표 3〉 레드테이프 영향 요인과 주요 특징들

#### 제 4 절 선행연구 동향 및 논의

레드테이프 감축이 정부가 해결해야 할 중요한 화두로 대두됨에 따라 학계에서도 이 주제에 대해 많은 관심을 갖게 되었다. 연구 주제를 크게 범주화해 보면, 공공부문이 민간 부문에 비해 과연 레드 테이프의 정도가 심한가를 규명하기 위한 연구, 공공 부문 안에서도 업무 특성에 따라 레드 테이프의 심각성은 상이할 것이라는 가설을 규명하기 위한 연구(본청-지방청-소속기관 간의 레드 테이프수준도 포함), 레드 테이프를 야기시키는 원인 변수들에 대한 연구, 그리고 정보기술의 도입이 레드 테이프를 감축할 것이라는 가설을 규명하기 위한 연구들로 압축될 수 있다.

#### 1. 공·사 조직 간 및 업무 특성에 따른 레드테이프 차이 연구

국내외를 막론하고 이에 대한 연구가 가장 활발하게 이루어지고 있는데 외국에서는 Rainey et. al.(1995)의 연구와 Pandey & Welch(2005)의 연구가 있다. 먼저 Rainey와 그의 동료들의 연구는 레드테이프를 발생시키는 원인으로 목표 모호성가설, 불안정성 가설, 기대 가설을 설정하고 검증해 본 결과, 공·사 조직 간 차이보다는 한 조직 내에서도 인사 분야, 법집행 분야, 구매 분야에서 레드테이프 현상이 상대적으로 다른 분야에 비해 강하다는 것을 보여주고 있다. 일반적인 공식화나 규칙 강도는 규모, 기술, 기능, 외부 통제에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다. 따

라서 레드테이프 감축은 권한의 위임이나 외부 통제를 줄임으로써 해결책을 찾을 수 있다고 보았다.

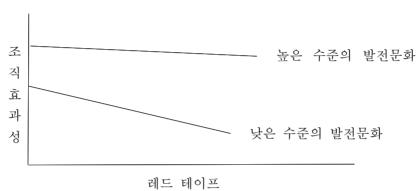
국내 연구로는 김병섭(1996)의 연구가 있는데 분석 결과를 보면, 공·사 조직 중 행정조직의 레드 테이프가 민간 조직에 비해 높은 것으로 나타났다. 규정과 규칙의 실재적 수준은 민간조직에 비해 반드시 높다고는 볼 수 없지만, 공무원들의 레드테이프에 대한 인식 수준이 심각하다는 것이다. 이는 공무원들이 창의적 행정을 할 의욕을 감소시키고 나아가 행정의 생산성 저하를 가져오게 되며, 종국에는 국민의 정부에 대한 신뢰 저하로 이어지게 될 수 있다. 그리고 행정조직의 레드테이프가 많은 이유를 목표가 애매모호하고, 의사결정이 집권화되어 있으며, 또 정형화를 많이 시도하는 데에서 찾고 있다.

함요상과 그의 동료들은 2006년에 공조직인 정부투자기관, 정부산하기관, 기타 공공기관을 표본 대상으로 선정하여 NPM(New Public Management)적 행정개혁이 관료제의 병리현상으로 지적되고 있는 레드테이프를 감소시키는데 효과가 있었는가를 민간조직과 비교하여 분석하였다. 이를 위해 레드테이프 현상과 밀접한 관련이 있는 목표 명확성, 연공서열, 그리고 업무 만족도를 지표로 채택하여 분석한결과, NPM이 이들 변수에 유의미한 영향을 미치지 못함을 밝혀내었다. 이들 연구가 함의하는 바는 정책의 채택이 중요한 것이 아니라 부단한 모니터링을 통하여 원래 의도한 효과가 나오고 있는지를 확인하고 만약 문제가 있다면 기존의 전략을 수정하는 것이 바람직하다는 것이다. 2년 후 행해진 한인섭의 연구는 앞의 함요상 외의 연구와 동일한 성격의 공조직을 대상으로 NPM이 레드테이프 감소에 미치는 효과를 검증하였다. 흥미로운 점은 앞의 함요상 외의 연구와는 달리 NPM에 입각한행정개혁이 상당한 효과를 거두었다는 상반된 연구결과를 제시해 주고 있다.19)

Pandey & Welch(2005)는 전미행정연구 1단계 프로젝트(Phase I of the National Administrative Studies Project)에 소속된 공조직, 민간조직, 비영리 부문 조직들을 대상으로 행정 지연이 조직 구성원의 직무 소외와 레드테이프에 대한 조직 관리자의 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 경험적으로 검증하였다. 분석결과, 레드테이프에 대해 긍정적 직무 태도를 가진 조직 관리자들이 그렇지 않은 조직 관리자들보다 훨씬 더 인적 제약을 잘 극복하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 전통적으로 조직 관리자들이 레드 테이프를 양산하는데 더 적극적인 반면 레드테이프를 줄이는 데는 소극적이라는 생각이 지배적이었는데 이들의 연구는 이러한 전통적 견해에 비판적 입장을 보여 주었다. 따라서 레드테이프에 대한 상이한 관리적 혹은 조직적 반응이 더 심도있게 다루어질 필요가 있다는 정책적 함의를 제시하였다.

<sup>19)</sup> 물론 표본집단의 성격이 100% 동일한 것은 아닌데 함요상 외의 연구는 정부투자기관, 정부산하 기관, 기타 공공기관을 대상집단으로 선정한데 비해, 한인섭의 연구에서는 정부투자기관, 정부산하 기관, 지방공기업을 선정하였다. 물론 시차상의 차이는 있지만 그럼에도 불구하고 상반된 결과가 나왔다는데 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.

후속연구로 Pandey et al.(2007)은 조직효과성에 미치는 레드테이프의 영향을 분석하기 위해 2005년도와 동일한 자료를 사용하여 분석하였다. 이전 연구와의 차이점은 독립변수로 레드테이프를, 조절변수로 조직문화를 사용하여 종속변수인 조직 효과성에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과, 다양한 종류의 레드테이프 중에서 특히 인적자원 시스템과 정보 시스템에서의 레드테이프가 조직 효과성에 부정적인 영향을 미치고 있는 것을 밝혀내었다.



<그림 4> 발전문화의 조절 효과 특성

자료: Pandey et al.(2007)

그리고 위 <그림 4>에서 보듯이, 조절 변수로서의 발전 문화는 관료적 레드테이 프를 줄이는데 큰 기여를 하고 있다는 것을 보여 주었다.

#### 2. 레드테이프 원인 변수에 대한 연구

레드 테이프를 발생시키는 원인 변수에 대해 가장 정치한 가설을 내세운 연구는 Rainey와 그의 동료들에 의하여 행해졌다. 그들은 목표 모호성(goal ambiguity), 불안정성(insecurity), 기대(expectancy) 가설을 설정하고 경험적 분석을 실시하였다.20) 분석 결과, 목표 모호성은 일반행정, 법집행, 인사 규칙 제약 분야에서는 레드 테이프를 발생시키는 것으로 나타났다. 그리고 권위의 불안정성과 약화된 기대도 레드 테이프를 발생시키는 원인으로 작용하고 있기 때문에 이를 완화시키기위해서는 조직 내 중간관리자나 최고관리자들에게 적극적인 인센티브를 구사할 수

<sup>20)</sup> 목표 모호성 가설에 따르면, 공공 조직은 애매모호한 목표를 가질 뿐만 아니라 산출물에 가치가 개입되어 성과를 측정하기가 매우 어려운 관계로, 조직 관리자는 규칙과 절차를 통해 부하들을 통제하려고 하는 경향이 있다는 것이다. 불안정성 가설에 따르면, 공조직 관리자는 그들의 계층적 권위가 공무원 규정이나 정치적 개입 등과 같은 여러 요인들에 의하여 손상되고 있다고 여기기 때문에 효과가 별로 없어도 부하에 대한 그들의 통제력을 과시하기 위해 규칙과 규정을 남발하는 경향이 있다는 것이다. 그리고 기대 가설에 따르면, 부하들이 좋은 성과를 낼 때 그에 상응하는 보상을해 주어야 하는데, 공조직 관리자는 승진이나 임금 인상과 같은 외적 보상체계를 별로 갖지 못하고 있다고 느끼기 때문에 과도한 규칙이나 규정에 의존하는 경향이 있다는 것이다.

있는 방안(성과관리, 보너스, 상패 수여 등)을 마련해 주는 것이 중요하다고 제안한다. 특히 인사 분야에 있어서는 하부로의 권한 위임이 레드 테이프를 줄이는 매우중요한 정책 도구가 될 수 있다고 주장한다. 그 외 통제변수로서 설정된 조직규모, 공공성도 레드테이프 증가에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

현대행정이 직면하고 있는 행정난제들, 예컨대 기후변화, 빈부격차, 지역소멸, 저출산·초고령화 문제를 해결하기 위해서는 정보기술을 활용한 정부혁신이 강력히 요청되고 있다. 이런 상황에서 조직 내 레드테이프가 이러한 혁신에 어떠한 영향을 미치는가를 밝혀내기 위해 Moon & Bretschneider(2002)는 경험적 연구를 수행하였다. 그 결과, 레드테이프는 정부혁신이 일어나지 못하도록 직접적으로 방해하지는 않지만 적어도 조장적 역할은 수행하는 것으로 나타났다. 또한 조직 최고관리자의 위험을 감수하는 기업가적 리더십과 높은 조직 역량이 정보기술 도입을 통한 조직혁신에 밀접한 연관성이 있다는 사실도 발견하였다.

김병섭(1996)은 레드 테이프를 만들어 내는데 영향을 미치는 요인들로 조직 규모(조직 연령 포함), 집권화, 정형화, 외적 통제, 목표 모호성, 신뢰를 관련 학자들의 이론적 논거에 기반해 도출하였다. 분석 결과, 목표 모호성, 집권화, 정형화 변수는 레드테이프 발생에 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌으나 신뢰 변수는 레드테이프 발생에 영향을 갖지 않았다. 행정조직의 목표 모호성, 집권화, 정형화가 민간 조직에 비해서 더 높은 것으로 나타나 레드테이프 현상도 공공 조직에서 더 심각한 것으로 밝혀졌다.

안병철(2009)의 연구는 앞의 선행연구와는 어느 정도 차별성을 갖고 있는데 레드 테이프에 영향을 미치는 변수로 기존 연구에서 고려하지 않았던 업무량, 감사제도, 형식주의를 독립변수로 채택하고 있다. 그 근거로서 첫째, 업무량이 많고 이에비해 제공되는 인적, 물적 자원은 부족할 때 관료들은 업무의 정형화를 시도하며이에 따라 레드테이프 발생이 이루어질 가능성이 높아지게 된다고 본다. 둘째, 합법성에 기초해 이루어지는 처벌 위주의 감사제도도 행정조직 내 레드 테이프를 발생시키는 원인이 될 수 있다. 이럴 경우, 관료들은 감사에 따른 문책이나 처벌을 회피하기 위해 규정이나 절차에 더 의존하게 된다. 이러한 경향을 방지하기 위해 정책감사, 면책조항을 적용한 적극행정, 사전 컨설팅 제도 등이 대안으로 거론될 수 있다. 끝으로, 내용이나 실익보다는 관행이나 선례에 집착하는 형식주의가 행정 조직내에 만연할 때도 레드테이프 현상이 발생할 가능성이 높아지게 된다(박경효, 1999). 규정이나 절차에 집착하여 업무처리가 지연되면 업무 생산성이 떨어지게되고, 이로 인해 업무량이 과중되는 악순환이 되풀이 되게 된다. 적체된 업무량을해소하기 위해 기관장은 인력 증원을 요청하게 되고 전체적으로 시간이 지날수록 공무원 수가 증가되는 기현상이 나타나게 된다.

분석 결과, 레드테이프 현상 중의 하나인 업무지연은 감사제도와 업무량에 의해

서 영향을 받는 것으로 나타났다. 그리고 절차의 복잡성은 집권화, 보상기대, 형식주의에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났다. 다시 말해, 집권화된 조직이고, 보상에 대한 기대가 낮으며, 관행에 대한 의존이 클수록 레드 테이프가 증가한다는 사실을 밝혀냈다. 이에 대한 대안으로서 업무 처리시 자율성 확대나 정보기술의 도입을 제시하고 있다. 레드 테이프의 한 형태인 문서과다는 감사제도, 집권화, 업무량, 보상 기대, 형식주의에 의해 영향을 받는 것으로 드러났다. 다시 말해, 처벌 위주의감사방식, 업무량 증가, 낮은 보상 기대, 관행에의 높은 의존성이 레드테이프 증가의 원인이라는 것이다. 한 가지 특기할만한 점은 목표 모호성이 레드테이프 증가에는 영향을 미치지 못하고 있다는 점이다. 안병철은 이러한 분석 결과가 노무현 정부 이후 행정조직에 도입된 성과관리나 업무재설계로 인해 공무원들의 목표 명확성에 대한 인식 증가에 기인한 것으로 설명하고 있다. 지금까지 이루어진 국내·외선행연구들에서 활용한 변수들과 영향요인에 대한 결과를 보면 <표 4〉과 같다.21)

<표 4> 레드테이프에 관한 국내·외 연구 결과

	목표모호성	공식화	집권화	감사	혁신문화	정보기술
김병섭(1996)	О	_	0	_	_	_
박경효(1999)	X	0	X	О	О	_
박종구, 최윤정						
(2005)	_		_	_	_	O
함요상	0					
외(2006)		_	_	_	_	_
한인섭(2007)	O	0	X	О	_	_
안병철((2009)	X	_	Ο	О	_	_
장덕희(2002)	_	0	Ο	_	О	О
Lan &	0	_	_	_	_	_
Rainey (1992)	U	_	_	_	_	_
Rainey (1995)	О	l	_	Ο	_	_
Moon &						
Bretschneider	X	Ο	О	X	X	_
(2002)						
Pandey et al.						
(2007)	U	_	_	_	U	_

범례: O; 영향력 있음, X; 영향력 없음, -; 미고려 변수

#### 3. 레드 테이프의 실제 사례들

<sup>21)</sup> 김선희 외(2018)의 연구는 레드테이프를 독립변수로, 업무열의를 종속변수로 설정하여 연구를 수행하였다. 연구결과에서 흥미로운 발견은 매개변수인 섬김의 리더십과 레드테이프의 상호작용 효과에 관한 것이다. 구체적으로 보면, 섬김의 리더십이 높게 혹은 중간 정도로 나타난 부서들에서는 섬김의 리더십이 레드테이프가 갖고 있는 부정적 효과를 상쇄하고 있다는 것이다.

김병섭 외(1997)는 실제 레드 테이프가 조직 내 혹은 시민들과 관련하여 어떻게 나타나고 있는지를 다양한 사례를 들어 보여주고 있다.

#### 1) 시민 관련 레드테이프

□ 사례 1: 과다한 서류 준비 요구로 인한 절차의 무용화

일반 민원인의 가장 큰 불만사항은 구비서류가 많고 중복되는 것과 관련되어 있다. 주택 건축 시 우리나라에서는 사업주의 신속한 민원처리를 위해 사전결정제도를 운영하고 있다. 사전결정을 받으면 건축주는 도시계획법상 토지형질 변경허가, 산림법상 산림훼손허가를 포함하여 총 8개의 복잡한 건축절차를 한 번에 면제받을수 있게 된다. 하지만 사전결정을 받기 위해 제출해야 하는 서류가 너무 많고 복잡하여 서류를 준비하는 데만 약 1달에서 50일 가량이 소요된다고 한다. 이를 형량해보았을 때 차라리 건축허가 신청을 바로 접수하는 것이 낫다고 하소연한다.

#### □ 사례 2: 동일한 서류를 중복하여 요구함

주민들을 대상으로 한 등·초본 발급은 주민자치센터의 가장 주요한 업무 중의 하나다. 주민들은 각종 인허가 신청, 각종 신고 및 민간 신용 대출, 채권·채무보증을 위해서 이들 서류를 제출해야 한다. 행정기관이 주민정보를 유지·관리하면서 행정기관의 민원처리를 위하여 주민으로 하여금 이들 서류를 제출하게 하는 것은 문제가 있다. 이와 비슷하게 장애인 시설보호 입소 시 요구하는 서류도 부지기수다. 의뢰기관에서 추천서, 재적등본, 호적등본, 주민등록등본을 확인함에도 불구하고 행정기관에 이중으로 이를 요구하고 있다.

#### □ 사례 3: 규정의 효력이 문제되는 경우임

자동차 등록 시 화물차 2.5t 이상, 승합 16인승 이상은 자가용 사용신고(차고 지 확보)를 해야 하는데 서류상 확인에 그치고 있어 실효성이 문제가 된다. 마찬가지로 민방위 소집 횟수와 교육시간(연간 2회, 8시간의 교육과 1회의 비상소집)이 과중하여 민생에 많은 지장을 초래하고 있다. 타 지역 출장 시 비상소집 원거주지에 와서 출석해야 하는 불편을 민원인은 감수해야 한다.

#### □ 사례 4: 복잡한 업무처리 절차

정부기관으로부터 허가를 받는데 있어서 개별법령이 규정하는 절차를 밟아야 한다. 그러다 보니 소요되는 시간이 길어지고 민원인의 불편이 가중된다. 다시 말해 개별법령에 따라 주택채권은 주택은행, 지역개발공채는 농협, 면허세는 세무과를 거경유하여 은행에 개별 납부하게 함으로써 민원인은 이중, 삼중의 불편을 감수해야한다. 다행히 윤석열 정부에서는 디지털플랫폼 정부를 지향하고 있어 민원인의 불편을 덜어준다고 하지만 현장에서 얼마나 수용될지는 미지수다.

#### 2) 조직 내 레드테이프

#### □ 사례 1: 자주조직권의 제약

지방자치단체는 자주 조직권의 행사에 있어 행안부로부터 많은 제약을 받고 있다. 소위 공통필수기구라고 하여 총무, 사회진흥, 민방위재난관리를 포함하여 총 11개 과를 지정하여 지자체 단체장의 권한을 심히 제약하고 있다. 또 2년마다 조직 진단을 실시하여 그 결과를 행안부 장관에 보고하도록 하고 있다(시장, 군수, 자치구의 구청장은 해당 시·도지사에게 보고).

#### □ 사례 2: 자주인사권의 제약

지자체 공무원의 역량 강화를 위한 해외연수 계획 및 주진은 시의 자율적 판단에 의하여 추진하지 못하고 시·도의 계획에 의거하여 추진되고 있다.

#### □ 사례 3: 예산 및 구매 관련 제약

지방자치단체가 2천만원 이하의 수의계약에 의한 물품을 구입하고자 할 때 "국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률"에 의거하여 총 12단계의 구매절차를 거쳐야 한다. 실제로 현장에서 이러한 절차를 밟다보면, 정작 필요한 시기에 물품을 조달하지 못하는 경우가 빈번히 발생한다.

#### □ 사례 4: 과도한 보고절차 및 세세한 업무분장

일일업무보고가 너무 형식에 치우쳐 많은 인력과 예산낭비가 초래되고 있다. 읍면동 사무소는 중앙에서 하달되는 각종 지시·보고를 위한 문서 작성에 상당한 시간을 할애하고 있다. 그러다보니 실제 주민들을 대상으로 하는 현장업무는 상대 적으로 소홀해 질 수밖에 없다.

# 제 3장 연구모형 및 연구방법

# 제 1 절 연구모형 설정

레드테이프 영향 요인은 이론적 논의에서 살펴본 내용을 토대로 <그림 5>와 같이 설정하였다. 영향을 미치는 독립변수로 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사 요인을 설정하였다. 종속변수로는 레드테이프 수준을 설정하고, 조절변수로는 혁신문화와 정보기술 요인을 선정하였다. 이를 통해 독립변수와 조절변수 간 상호작용이 레드테이프 수준에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 종속변수인 레드테이프 수준은 개인별 특성변수에 따라 상이하게 나타날 수 있으므로 이들 영향을 통제하기 위하여 통제변수로 설정하였다.

 독립변수

 ·목표모호성

 · 공식화

 · 집권화

 · 감사

 통제변수: 성별, 연령, 학력, 직급, 근무연수

 조절변수

 · 혁신문화

 · 정보기술

<그림 5> 연구모형

# 제 2 절 연구방법

# 1. 변수의 조작화 및 측정

본 연구에서 다루는 변수들은 기존 연구에서 활용한 측정항목들을 원용하여 사용하였다. 주로 Rainey et al.(1995), Moon & Bretschneider(2002), Pandey et al.(2005), 김병섭(1996), 박종구·최윤정(2005), 안병철(2009)의 설문문항을 연

구목적에 맞게 변용하여 사용하였다.

### 1) 종속변수: 레드테이프

레드테이프 현상과 관련하여 객관적 지표를 사용하는 학자들도 있으나 (Bozeman et.al., 1992; Lan & Rainey, 1992), 최근에 이루어진 대부분의 연구는 공무원의 레드테이프에 대한 주관적 측면인 인지 정도를 측정하고 있다(Rainey et.al., 1995; Pandey & Welch, 2005; 김병섭 외, 1996; 함요상 외, 2006; 안병철, 2009). 이번 연구에서는 레드테이프를 규칙의 부담, 불필요한 규칙, 규칙에 의한 자율적 행위 제약으로 조작화하고 이들 수준의 정도를 Likert 5점 척도로 측정하였다.

### 2) 독립변수: 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사

첫째, 목표 모호성은 일반적으로 조직목표를 명확하게 규정하는 정도, 업무목적이해 정도, 조직목표에 대한 정확한 기술 정도로 조작화되고 있다(Lan & Rainey, 1992; Rainey et. al., 1995; 김병섭, 1996; 안병철, 2009). 이번 연구에서도 이들이 내린 정의를 감안하여 목표 제시의 명확성, 정의된 목표의 분명성, 조직 목표에 대한 정확한 기술로 조작화하고 이들 수준의 정도를 Likert 5점 척도로 측정하였다. 둘째, 공식화는 조직의 구조와 절차가 명문화된 규칙 및 규정으로 제시되어 있는 정도를 의미한다(김병섭, 1996; 송재복·안병철, 2012; 박성민, 2021). 이들이 내린 정의에 기초하여 공식화를 문서화된 규칙과 방침철, 문서화된 직무기술서, 표준운영절차로 조작화하고 이들 수준의 정도를 Likert 5점 척도로 측정하였다.

셋째, 집권화는 공식적 의사결정 권한이 상층부에 집중되어 있는 정도를 의미한 다(Pandey & Welch, 2005; 김병섭, 1996; 박성민, 2021). 이런 정의를 고려하여 집권화를 상급자의 세밀한 지시, 부하의 자율권 제약, 상급자의 명령에 순응 정도로 조작화하고 이들 수준의 정도를 Likert 5점 척도로 측정하였다. 마지막으로 감사는 일반적으로 합법성에 기초한 처벌위주의 감사방식으로 정의된다(손경식, 2003; 안병철, 2009). 이런 정의에 기초해 이번 연구에서는 감사를 재량권 행사제약, 합법성 중시로 조작화하고 이들 수준의 정도를 Likert 5점 척도로 측정하였다.

#### 3) 조절변수: 정보기술, 혁신문화

첫째, 정보기술 개념은 다양한 방식으로 정의되고 있어 통일된 개념을 도출하기

는 어렵다(명승환, 1997; 황성돈 외, 1999; 박종구·최윤정, 2005). 황성돈 외 (1999)는 정보기술을 컴퓨터 등을 활용해 각종 자료를 전자적으로 생산·가공·저장·보호하고 상호교환하는 기술로 정의하고 있다. 박종구·최윤정(2005)은 정보기술을 체계수준, 도입수준, 활용수준으로 세분화하여 측정하였다. 이번 연구에서는 선행연구를 참조하여 정보기술을 정보기술 활용능력 지원, 타 부서와의 정보교류중시로 조작화하고 이들 수준을 Likert 5점 척도로 측정하였다.

둘째, 혁신문화는 4차 산업혁명과 같은 급변하는 환경에서 매우 중시되는 문화이다(Cameron & Quinn, 1999; 문명재, 2023). Cameron & Quinn(1999)에 의하면 혁신문화는 조직의 변화와 혁신을 중시하는 문화로서 조직 구성원의 창의성, 도전을 중시하며, 외부환경에 대한 적극 대응을 주문한다. 이런 정의에 기초하여 이번 연구에서는 혁신문화를 변화에 대응하는 도전적 분위기 조장, 실패 용인으로 조작화하고 이들 수준의 정도를 Likert 5점 척도로 측정하였다.

# 2. 확인적 요인분석 및 신뢰도 검증

본 연구에서는 측정 변수의 타당도 확인을 위해 확인적 요인분석(CFA)을 실시하였고, 그 결과 측정변수의 요인적재량이 정보기술에 속하는 문항 1개를 제외하고는 모두 0.5 이상으로 나타나 기준을 충족하였다. 측정모형의 적합도는 X²=278.679 (df=131, p<0.000), TLI=.942, CFI=.956, RMR=.050, RMSEA=.058으로 나타나 모든 기준을 충족하는 것으로 나타났다.<sup>22)</sup> 일반적으로 수렴타당도의 평가에서 항목에 대한 신뢰성은 측정변수들이 요인적재량이 0.5이상이면 타당한 것으로 강조되므로 정보기술의 두 번째 문항(요인적재량=0.419)을 제외한 나머지 측정변수들의 신뢰성은 확보되었다. 아울러, 수렴타당도의 검증을 위해요인적재량을 이용해 개념신뢰도와 평균분산추출 값을 검증하였다. 레드테이프 수준, 목표모호성, 공식화, 집권화, 감사, 혁신문화, 정보기술 7개 요인의 개념신뢰도(CR)와 평균분산추출(AVE) 값은 각각 0.7과 0.5 이상의 값을 보여 수렴타당도를 충족한 것으로 나타났다.<sup>23)</sup> 측정변수의 타당도 분석결과는 〈표 5〉와 같다. 신뢰도 분석결과, 최초 변수의 구성 설문항목들의 신뢰도를 나타내는 Cronbach's σ 값이 모두 0.6이상으로 나타나 측정문항의 신뢰도는 만족할만한 수준으로 확인되었다.

<sup>22)</sup> 각 수치에 대한 임계치 기준값은 X²/df의 경우 3 이하, CFI는 0.9 이상, TLI는 0.9 이상, RMR은 0.05 이하, RMSEA는 0.1 이하이다.

<sup>23)</sup> 개념신뢰도(CR)과 평균분산추출(AVE)에 대한 임계치 기준값은 각각 0.7, 0.5 이상이다.

<표 5> 측정 변수의 타당도 및 신뢰도 분석

변수명	문항	요인적재량	Cronbach
변구성		요인식세당	, s σ
	1)우리 조직의 규칙은 부담스럽다.	.886	
레드테이프	2)우리 조직의 규칙은 불필요하다.	.730	.870
수준	3)우리 조직의 규칙은 지나치게 통제	.883	.010
	적이다.		
	1)우리 조직의 미션은 구성원들에게	.901	
	명확하게 제시되어 있다. 2)우리 조직은 분명히 정의된 목표를		
목표모호성	가지고 있다.	.924	.892
	기시고 있다. 3)우리 조직의 목표에 대해 분명히 설		
	명해 주는 것이 용이하다.	.756	
	1)우리 조직은 문서화된 규칙과 방침		
	철을 구비하고 있다.	.717	
공식화	2)우리 조직은 문서화된 직무기술서를	.794	.780
ह निश्	가지고 있다.	.794	.700
	3)우리 조직의 운영은 표준운영절차를	.710	
	따른다.	.,10	
	1)우리 조직은 아주 사소한 업무도 상	.727	
	급자의 지시를 따르도록 한다. 2)우리 조직은 부하가 스스로 결정을		
집권화		.841	.849
	내릴 경우 상사로부터 질책을 받는다. 3)우리 조직은 상급자가 결정을 내리		
	기 전에 어떠한 결정도 할 수 없다.	.868	
	1)우리 조직은 감사를 의식해 업무상		
71.1	재량권 행사를 통제한다.	1.108	250
감사	2)우리 조직은 감사를 대비해 업무처	4.4.77	.659
	리의 내용보다는 합법성을 중시한다.	.447	
	1)우리 조직은 변화에 대응하는 도전	.880	
혁신문화	적인 분위기가 강하다.	.000	.807
1 2 2 2 7	2)우리 조직은 조직발전을 위해서는	.770	.001
	어느 정도의 위험은 감수한다.		
	1)우리 조직은 정보기술 활용능력을	.801	
	제고하기 위해 적극적 지원을 한다. 2)우리 조직은 정보기술을 활용한 자		
정보기술		410	.714
	료제출방식이 있음에도 문서자료를 별	.419	
	도로 요구한다. 3)우리 조직은 타 부서와의 정보교류	.672	
	0/ 1 7 1 7 1 7 7 7 6 7 1 7 7 7 7 7 7 7 7 7	.012	

	를	
	중시한다.	
변수명	개념신뢰도(CR)	평균분산추출(AVE)
레드테이프 수준	0.874	0.699
목표모호성	0.897	0.746
공식화	0.785	0.550
집권화	0.854	0.663
감사	0.809	0.714
혁신문화	0.811	0.684
정보기술	0.705	0.547

#### 3. 연구가설 설정

이론적 논의에서 언급한 선행연구들의 레드테이프에 영향을 미치는 독립변수들 중 많은 연구에서 중요도가 높다고 언급한 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사를 본연구에서 관심변수인 독립변수로 설정하였다. 또한 최근 논문에서는 독립변수에 미치는 조절변수의 영향을 중시하고 있기에 조절변수로서 혁신문화와 정보기술을 고려하였다. 특히 본 논문에서 관심을 갖는 부분은 독립변수와 조절변수 간의 상호작용 효과이다. <sup>24)</sup> 이들 요인을 모두 고려하여 아래와 같은 연구가설을 설정하였다.

## 연구가설 1: 업무모호성 수준은 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.

다수의 학자들은 목표 모호성과 레드테이프 간에는 정(正)의 관계가 있을 것이라고 주장한다(Rainey et. al., 1995; 김병섭, 1996; 함요상, 2006; 안병철, 2009). 공공조직의 목표가 모호하기 때문에 조직 관리자들은 부하들의 성과를 엄격하게 평가하기가 어렵다. 이런 이유로 조직관리자들은 규칙과 절차를 구체화하고 관료들로하여금 이에 순응하도록 요구한다. 김병섭(1996)에 의하면, 관료들도 자신의 업무가 목표 모호성으로 인해 합리적으로 평가받기 어렵다고 생각하기 때문에 이러한

<sup>24)</sup> 독립변수와 조절변수 간 상호작용 효과에서 한 예를 보면, 목표모호성이 높은 경우와 낮은 경우에 있어 혁신문화 수준이 달라짐에 따라 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미치는지를 살펴보는 것은 조직관리의 효과성을 제고하는데 있어 매우 중요하다고 할 수 있다. 마찬가지로 공식화, 집권화, 감사 수준도 혁신문화 수준에 따라 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미치게 될 것으로 가정한다. 또 다른 조절변수인 정보기술에 대해서도 동일한 논리를 적용해 볼 수 있다.

규칙과 절차를 하나의 안전장치로 생각하고 거기에 의존하려고 하는 경향이 있다.

## 연구가설 2: 공식화 수준은 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.

공식화는 관료제를 규정짓는 매우 중요한 조직 구조적 특성으로서 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있다고 보는 학자들이 다수이다(Kaufman, 1997; Goodsell, 2000; Bozeman & Scott, 1996). 하지만 최근에 와서 공식화는 조직에 부정적 영향을 초래한다는 주장이 제기되고 있다(민진, 2012). 첫째, 규칙의 악순환인데 규칙이 규칙을 낳고 규정이 또 다른 하위 규정을 가져와 절차상에 지나친 형식주의를 초래한다. 둘째, 조직이 과도하게 규정을 강조할 경우, 수단이 목표를 정당화하는 목표대치 현상이 타날 수 있다고 주장한다. 마지막으로 규칙과 절차에 과도하게 집착하면, 환경 변화에 대한 적응력과 유연성이 떨어질 수 있다고 본다(Bozeman, 2000).

# 연구가설 3: 집권화 수준은 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.

김병섭(1996)은 집권화가 레드테이프를 초래하고 있음을 경험적 연구를 통해 밝히고 있다. 안병철(2009)도 집권화된 조직일수록 조직관리자가 부하 직원들의 사소한 결정이나 행동을 통제하려고 하는 것을 선호하기 때문에 부하들은 자율성을 제약받게 되고 규칙이나 절차에 매몰될 가능성이 크다고 주장한다. 이는 결국 관료들의 소극행정을 부추기는 결과를 가져와 조직성과를 떨어뜨리게 된다. Rainey et al.(1995)도 지나친 집권화로 인해 행정지체, 인사절차의 복잡성을 초래한다고 주장한다.

## 연구가설 4: 감사 수준은 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.

합법성에 중점을 두는 처벌 위주의 감사방식은 관료의 레드테이프를 부추긴다(박경효, 1999). 현실에 전혀 맞지 않는 규정임에도 불구하고 법규의 순응여부만을 따질 경우, 관료는 감사에 따른 문책이나 처벌을 의식해서 과도하게 규정이나 절차에 얽매이게 된다. 높은 업무성과를 내더라도 감사에서 지적을 받게 되면, 승진경쟁에서 밀리거나 혹은 상관으로부터 신뢰도를 잃게 된다(안병철, 2009). 감사제도에 관한 손경식의 연구에 따르면, 현행 감사제도가 지나치게 적발과 처벌위주로 되어 있어, 업무를 적극적으로 한 사람이 손해를 보게 되는 형국으로 되어 있다(손경식, 2003).

# 연구가설 5: 독립변수와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.

혁신문화를 조절변수로 사용한 학자들이 다수 있는데, 먼저 이희주(2022)는 공공 봉사동기가 조직몰입에 미치는 영향 연구에서 조직문화를 조절변수로 채택하고 있다. 연구결과, 혁신문화는 공공봉사동기가 조직몰입에 미치는 정(正)적인 영향을 밝히고 있다. 박준희·권혁주(2021)의 연구는 공공조직에서 윤리적 리더십이 윤리적행위에 미치는 영향을 규명하면서 조직문화의 조절적 매개효과를 분석하고 있다.이 연구에서는 혁신문화가 윤리적 리더십이 윤리적 행동을 강화하는데 유의미한 정(정)의 효과를 나타낸 것을 밝히고 있다.

- 연구가설 5-1: 업무모호성과 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.
- 연구가설 5-2: 공식화와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.
- 연구가설 5-3: 집권화와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.
- 연구가설 5-4: 감사와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.

# 연구가설 6: 독립변수와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.

정보기술을 조절변수로 사용하는 경우는 행정학 분야에서는 드물지만 경영학 분야에서는 활발한 연구가 이루어지고 있다. 정다정 외(2020)는 기술에 대한 지각이기술 수용에 미치는 영향에 관한 연구에서 정부기술역량을 조절변수로 활용하고 있다. 분석결과, 정부의 기술역량은 기술에 대한 위험인식의 감소와 공공서비스에 대한 개선 기대를 낮추는 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 이정민 외(2013)는 새로운 정보기술의 도입이 CRM 역량과 고객관련 성과에 미치는 영향 연구에서, 신기술 도입 위험을 조절변수로 활용했다. 분석 결과, 조절변수인 새로운 기술에 따른 위험을 높게 인식할수록 CRM 역량에 부정적 효과를 가지는 것으로 나타났다.

- 연구가설 6-1: 업무모호성과 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상 이한 영향을 미칠 것이다.
- 연구가설 6-2: 공식화와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한

영향을 미칠 것이다.

연구가설 6-3: 집권화와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.

연구가설 6-4: 감사와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프 수준에 상이한 영향을 미칠 것이다.

# 제 4 장 분석결과 및 논의

# 제 1 절 표본 대상의 특성

본 연구에서는 중앙부처 수준에서 부 단위 기관과 청 단위 기관을 두 개 선정하여 두 기관 사이에 존재하는 레드테이프 수준을 분석해 보고자 한다. 그 이유는 부 단위 조직은 주로 정책기획이나 결정을 담당하는데 비해 청 단위 조직은 정책수립도하지만 보다 더 정책집행에 많은 비중을 두고 있기 때문이다. 본 연구에서는 정보기술이 레드테이프에 미치는 영향을 규명하는데도 관심을 두기 때문에 ICT 도입의주무부처인 과기정통부와 산림의 광역성 및 최근에 빈번히 발생하는 산불 및 산림재난으로 인해 ICT 기술 도입에 초점을 맞추고 있는 산림청을 대상 집단으로 선정하고자 한다.25)

설문지는 기존 국내·외 선행연구에서 가장 많이 사용한 변수들을 추출하여 설문 항목을 구성하였다. 동시에 본 연구는 독립변수 외 조절변수인 혁신문화와 정보기술의 조절효과를 살펴보는데 주 목적이 있기에 비록 선행연구에서 많이 다루지 않더라도 설문항목에 포함시켰다.26) 설문조사는 과기정통부와 산림청 공무원들을 대상으로 2023년 3월 7일부터 21일까지 2주 동안 구글 설문지 형식을 이용해 온라인 설문조사를 실시하였다. 총 356부의 설문지가 회수되었으며 그 중 결측치가 없는 333부의 설문지만이 분석에 활용되었다. 분석에 활용된 조사 대상자의 인구통계학적 특성은 〈표 6〉과 같다.

<sup>25)</sup> 산림청은 최근 산촌 인구의 급속한 감소로 정보기술을 도입하는데 적극적이다. 드론, 무인 로봇, CCTV를 통한 산불예방 감시 시스템 구축에 많은 노력을 기울이고 있다.

<sup>26)</sup> 윤석열 정부는 정부혁신을 가속화하기 위해 디지털플랫폼정부 구축과 조직, 예산, 인력 감축 등 혁신성과 창출에 큰 비중을 두고 있다.

<표 6> 기관별 인구통계학적 특성: 과기정통부 vs. 산림청

	과기정·	통부		入.	·림청		
구분	응답자	분포		응답자 분포			
一一七	세부 구분	명	%	세부 구분	명	%	
성별	여성	46	33.6	여성	47	24	
78 包	남성	91	66.4	남성	149	76	
	20~29	12	8.8	20~29	9	4.6	
	30~39	45	32.8	30~39	41	20.9	
연령	40~49	66	48.2	40~49	53	27.0	
	50~59	14	10.2	50~59	88	44.9	
	60대 이상	_	_	60대 이상	5	2.6	
	고졸이하	3	2.2	고졸이하	3	1.5	
학력	대졸	10 4	75.9	대졸	129	65.8	
	대학원 이상	30	21.9	대학원 이상	64	32.7	
	4급 이상	20	14.6	4급 이상	37	18.9	
직급	5-7급	95	69.3	5-7급	126	64.3	
	8-9급	22	16.1	8-9급	33	16.8	
	1년 미만	4	2.9	1년 미만	5	2.6	
	2년~5년 미만	37	27.0	2년~5년 미만	33	16.8	
コロベム	5년~10년 미만	21	15.3	5년~10년 미만	32	16.3	
근무연수	10년~20년 미만	52	38.0	10년~20년 미만	51	26.0	
	20년 이상	23	16.8	20년 이상	75	38.3	

# 제 2 절 통계 분석결과 및 논의

# 1. 기술통계 분석 및 집단 간 차이 검증

본 연구에서는 과기정통부와 산림청의 부처 업무 특성과 관련하여 독립변수, 조절변수, 종속변수의 평균값에 있어 차이가 있는지를 살펴보기 위하여 가장 기초적인 평균값 분석(독립표본 검정)을 실시하였으며 통계 결과는 <표 7>에 제시되어있다.

〈표 7〉 과기정통부와 산림청의 평균값 및 집단 간 차이 분석

	구분	사례 수	평균	표준편차	t	독립표본 T 검정 유의확률
게드레시크 스크	과기정통부	137	2.56	.807	-3.22	001***
레드테이프 수준	산림청	196	2.88	.927	1	.001***

목표모호성(G)	과기정통부	137	3.53	.731	1.944	.053*	
<b>一                                    </b>	산림청	196	3.35	.984	1.944	.000	
고 시커 (P)	과기정통부	137	3.29	.695	-1.72	0.0.0*	
공식화(F)	산림청	196	3.44	.803	2	.086*	
기기원(0)	과기정통부	137	2.79	.876	-2.56	O11**	
집권화(C)	산림청	196	3.05	.942	2	.011**	
71 21 ( 4 )	과기정통부	137	3.38	.675	-1.95	051*	
감사(A)	산림청	196	3.53	.735	5	.051*	
혁신문화(DC)	과기정통부	137	3.03	.764	2.236	.026**	
역신단와(DC)	산림청	196	2.82	.948	2.230	.026	
정보기술(IT)	과기정통부	137	3.39	.748	3.144	.002***	
(11)	산림청	196	3.11	.821	5.144	.002	

주: \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

앞에서도 언급했듯이, 본 연구에서 부 단위 조직인 과기정통부와 청 단위 조직인 산림청을 선정한 이유는 이들 부처가 다루는 업무가 정책기획 분야와 집행업무 분 야로 뚜렷이 구분되기 때문이다. 먼저, 조직구성원들이 인식하는 레드테이프 수준은 기존 선행연구에서 밝혀낸 것처럼 정책기획부처인 과기정통부(2.56)보다 집행부처 인 산림청(2.88)이 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 집단 간 차이분석인 t 검 증을 실시한 결과 유의수준 0.01에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(t값= -3.221, 유의확률=.001).

둘째, 목표 모호성 수준에 대한 평균값을 보면 과기정통부(3.53)보다 산림청 (3.35)의 목표 모호성이 더 높은 것으로 나타났으며, t 검증을 실시한 결과 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(t값= 1.934, 유의확률=.053).27) 그 이유는 산림청이 다루는 업무가 이질적인 특성이 높은데서 기인한 것으로 보인다(산림보호, 산림이용, 산림복지, 산림치유 등 다양한 업무를 다루고 있음). 따라서 레드데이프 수준을 감소시키기 위해서는 현재보다 목표 분명성을 더 높일 필요가 있다고 본다.

셋째, 공식화 수준에 대한 평균값을 보면, 산림청(3.44)이 과기정통부(3.29)보다 공식화 수준이 더 높은 것으로 나타났으며, t 검증을 실시한 결과 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(t값= −1.722, 유의확률=.086). 일반적으로 정책기획업무가 주를 이루는 과기정통부보다 집행업무가 중심인 산림청의 공식화 수준이 더 높게 나타나는 것은 기존 연구결과와도 일치한다.

넷째, 집권화 수준에 대한 평균값을 보면, 산림청(3.05)이 과기정통부(2.79)보다 집권화 수준이 더 높은 것으로 나타났으며, t 검증을 실시한 결과 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(t값= -2.562, 유의확률=.011). 일반적

<sup>27)</sup> 목표 모호성에 대한 평균값은 높을수록 목표 분명성이 높다는 것을 의미한다.

으로 정책기획업무가 주를 이루는 과기정통부보다 집행업무가 중심인 산림청의 집 권화 수준이 더 높게 나타나는 것은 기존 연구결과와도 일치한다.

마지막으로, 레드테이프 현상과 밀접한 관련이 있는 감사업무 수준에 대한 평균값을 비교해 보면, 산림청(3.53)이 과기정통부(3.38)보다 높은 것으로 나타났고 t 검증을 실시한 결과 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(t값=-1.955, 유의확률=.051). 기존 선행연구에서도 밝히고 있듯이, 합법성 위주의 감사는 레드테이프 현상을 증가시키는 원인이기 때문에 적극행정 개념을 적극적으로 도입하는 방안이 강구될 필요가 있다.

## 2. 상관관계 분석

본 연구의 주요 변수인 레드테이프(종속변수), 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사(독립변수), 혁신문화, 정보기술(조절변수) 간 상관관계를 확인하기 위해 피어슨 상관관계 분석(Pearson's correlation analysis)을 실시하였으며 그 결과는 <표 8>에 제시되어 있다.<sup>28)</sup>

⟨표 8⟩ 주요 변수 간 상관관계 분석

변수	레드테이프	목표모호성 (G)	공식화 (F)	집권화 (C)	감사 (A)	혁신문화 (DC)	정보기술 (IT)
레드테이프	1						
목표모호성(G)	446***	1					
공식화(F)	386***	.634***	1				
집권화(C)	.525***	295***	215***	1			
감사(A)	.380***	285***	236***	.379***	1		
혁신문화(DC)	423***	.547***	.523***	379***	329***	1	
정보기술(IT)	420***	.612***	.512***	395***	321***	.585***	1

주: \*\*\*p<0.01

<sup>28)</sup> 일반적으로 피어슨 r이 .30이면 약한(weak) 관계, .50이면 중간(moderate) 관계, 그리고 .70이면 강한(strong) 관계를 나타낸다. 두 변인 간 관계를 설명하는 피어슨 r이 높게 나타난다고 하더라도 실제로는 아무런 연관성이 없을 수도 있는 데 이를 허위 관계(spurious relationship)라고 부른다(Haves, 2005).

상관관계 분석 결과를 보면, 먼저 종속변수인 레드테이프와 독립변수인 집권화 간의 상관관계가 (.525)로 가장 높았고, 그 다음으로 목표모호성(-.446), 조절변 수인 혁신문화(-.423)순으로 나타났다. 둘째, 독립변수인 목표 모호성과 공식화간 의 상관관계가 (.634)로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 조절변수인 정보기술 (.612)과 혁신문화(.547) 순으로 나타났다. 셋째, 독립변수인 공식화와 조절변수인 혁신문화 간의 상관관계가 (.523)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 조절변수인 정보기술(.512), 독립변수인 감사(-.236) 순으로 나타났다. 넷째, 독립변수인 집권 화와 조절변수인 정보기술 간의 상관관계가 똑같이 (-.395)로 가장 높게 나타났고 그 다음으로 독립변수인 감사요인(.379)와 조절변수인 혁신문화(-.379)는 같은 크기로 나타났다. 다섯째, 독립변수인 감사요인과 조절변수인 혁신문화 간의 상관관 계가 (-.329)로 가장 높게 나타났고, 정보기술이 (-.321)로 나타났다. 끝으로, 조 절변수인 혁신문화와 정보기술 간의 상관관계는 (.585)로 나타나 관계성이 높게 나 타났으며 유의 수준 0.01에서 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다. 상관관계 분 석 결과, 대상 변수들 간에 유의미한 상관관계가 존재하고 있음을 확인할 수 있었 다.29) 이에 따라 다중공선성(multicollinearity) 문제에 대한 검증을 실시하였는데, 모든 변수의 VIF 값이 10이하(1.033-9.610)의 범위에 위치하고 있었고 공차한계 가 0.1보다 크게 나타나 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다.30)

독립변수인 목표 모호성, 공식화, 집권화, 감사 요인이 레드테이프 수준에 미치는 영향을 분석하기 위하여 과기정통부와 산림청을 대상으로 다중회귀분석을 각각 실 시하였다.

#### 3. 다중회귀분석

## 1) 과학기술정보통신부

#### (1) 독립변수의 영향력 분석

과기정통부를 대상으로 본 연구에서 설정한 가설을 검증하기 위해 종속변수 레 드테이프에 대한 독립변수인 업무 모호성, 공식화, 집권화, 감사 요인의 영향 요인 을 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표 9>에 나타나 있다.

<sup>29)</sup> 종속변수와 독립변수의 상관관계 값이 유의미하게 나올 때는 회귀분석을 실시할 필요가 있다(박 광태 외, 2017).

<sup>30)</sup> 분석 대상 변수들의 공차한계 범위는 과기정통부의 경우 .345에서 .968의 범위에 있는 것으로 나타났고 산림청의 경우 .122에서 .929의 범위로 나타났다.

〈표 9〉 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형1)

변수			종속변수:	레드테이프 수	수준		
		B(SE)	β	t	VIF		
	(31.2)			43.329**			
	(상수)	9)		*			
	목표 모호성(G)	211(.09	191	-2.163**	1 445		
	守並 도오~8(G)	8)	191	*	1.445		
	공식화(F)	208(.10	170	-2.049**	1 /11/		
독립변수		1)	179	*	1.414		
亏留也干	집권화(C)	.333(.073	.361	1.356***	1.160		
	1 11 (0)	)	.001	1.000	1.100		
	71.11 (A)	.125(.092	105	1 256	1 100		
	감사(A)	)	.105	1.356	1.103		
F		13.291					
	R <sup>2</sup>	.287					
	adj R²			.266			

주: \*\*\*p<0.01 \*\*p<0.05

먼저 모형1에서 독립변수만 투입했을 때 종속변수인 레드테이프 수준에 미치는 영향요인을 보면, 감사 요인을 제외한 모든 변수의 영향력은 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 영향력의 크기 정도를 보여주는 표준화계수(β) 값을 보면 집권화(.361)>목표 모호성(-.191)>공식화(-.179)의 순으로 나타났다. 구체적으로 보면, 먼저 집권화 변수를 보면 집권화 수준이 높을수록 레드테이프 수준도 높아지는 정(正)의 관계를 보여주고 있다. 둘째, 목표 모호성과 반대 개념인 목표 분명성이 높아질수록 레드테이프 수준은 낮아지는 부(負)의 관계를 보여주고 있는 것으로 나타나 레드테이프 현상을 줄이기 위해서는 조직관리자가 목표를 분명하게 제시해 주는 것이 중요하다는 것을 보여주고 있다. 끝으로, 공식화는 수준이 높을수록 레드테이프 수준을 낮게 인식하고 있다는 것을 보여주고 있는데, 이러한 결과는 최근에 DeHart-Davis(2009)에 의해서 행해진 연구결과와도 일치하고 있다. 그녀에 의하면, 규칙상 필요조건의 정당성 부여, 이해관계자에게 규칙 합리성제공, 이해관계자 신뢰확보, 규칙 적용의 절차적 공정성 제공, 그리고 규칙에 대한존재가치의 납득과 같은 요건을 충족시켜 준다면, 레드테이프는 그린테이프로 전환될 수 있다는 것이다.

〈표 10〉 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형2)

변수			종속변수: ;	레드테이프 수	근준		
		B(SE)	β	t	VIF		
	(2) 人)	2.695(.14		19.271**			
	(상수) 	0)		*			
	목표	197(.09	170	1 000 44	1 504		
	모호성(G)	9)	178	-1.992**	1.524		
독립변수	고 시청 (E)	187(.10	1.61	1.705	1 507		
기비입니	공식화(F)	4)	161	-1.795**	1.527		
	집권화(C)	.330(.073)	.358	4.497***	1.207		
	감사(A)	.119(.093)	.099	1.277	1.154		
	성별	164(.12	096	-1.305	1.033		
	0 근	5)	.090	1.505	1.000		
	연령	.115(.195)	.070	.587	2.726		
통제변수	학력	.304(.149)	.156	2.045**	1.116		
	직급	.050(.134)	.029	.375	1.127		
	그무서스	318(.19	107	1 645	0.707		
	근무연수	3)	197	-1.645	2.727		
F		7.066					
$\mathbb{R}^2$		.334					
8	ndj R²		.286				

주: \*\*\*p<0.01 \*\*p<0.05

모형2에서는 위계적 회귀분석의 순서에 따라 통제변수를 투입한 후, 종속변수에 미치는 독립변수의 영향력을 분석하였다. 모형 2를 보면, 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미한 변수는 목표 모호성(-.178)과 집권화(.358)로 나타났고 공식화는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 종속변수인 레드테이프 수준에영향을 미치는 강도의 크기는 여전히 집권화>목표 모호성의 순으로 나타났다. 통제변수에서는 학력 수준만이 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다. 즉, 고학력자일수록 동일한 레드테이프 현상이라도 보다 더 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 발견은 레드테이프 문제를 관리하는데 있어 학력변수를 고려해야 하는 것이 중요하다는 점을 시사하고 있다.

#### (2) 조절변수의 영향력 분석

과기정통부를 대상으로 목표 모호성을 비롯한 독립변수가 레드테이프 수준에 미치는 영향에 있어서 조절변수인 혁신문화와 정보기술 요인의 조절효과를 알아보기 위해 위계적 회귀분석을 실시하였으며 그 결과는 <표 11>에 제시되어 있다. 구체적으로 보면, 1단계에서는 독립변수, 2단계에서는 통제변수, 3단계에서는 조절변

수, 마지막 단계에서는 독립변수, 통제변수, 조절변수, 독립변수와 조절변수의 상호 작용항을 투입하여 회귀분석을 실시하였다. $^{31}$ ) 모형3을 보면, 조절변수의 영향력은 통계학적으로 유의미한 변수가 없었지만, 모형4에서 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 보면, <표  $^{12}$ 이서와 같이 공식화와 혁신문화 간 상호작용항이 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미하게 나타나고 있다( $^{6}$ =-.266, p<.05).

<표 11> 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형3)

변수		종속박	변수: 레드티	데이프 수준(	모형3)		
		B(SE)	β	t	VIF		
(	(상수)	2.688(.141)		19.022			
	목표모호성(G	186(.103)	169	-1.801	1.646		
독립변수	공식화(F)	168(.110)	145	-1.532	1.681		
	집권화(C)	.323(.076)	.351	4.267***	1.271		
	감사(A)	.115(.094)	.096	1.220	1.166		
	성별	156(.127)	091	-1.226	1.046		
	연령	.127(.198)	.078	.642	2.778		
통제변수	학력	.310(.150)	.159	2.065**	1.121		
	직급	.053(.135)	.031	.394	1.133		
	근무연수	333(.198)	206	-1.686	2.819		
조절변수	혁신문화(DC )	050(.092)	048	544	1.434		
	정보기술(IT)	002(.092)	002	021	1.372		
F		5.734					
$\mathbb{R}^2$		.335					
a	dj R²		•	277			

주: \*\*\*p<0.01 \*\*p<0.05

<표 12> 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형4)

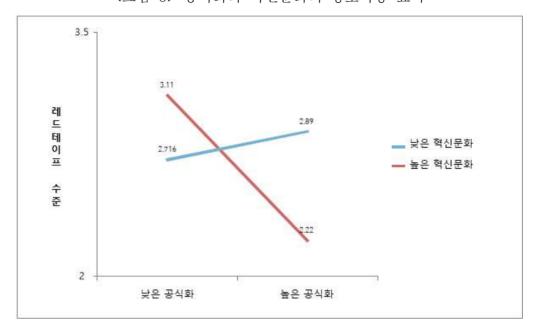
변수		종속변수: 레드테이프 수준(모형 4)				
•	2丁	В	β	t	VIF	
(상수)		2.734(.146		18.791		
독립변수	목표모호성(G )	120(.107 )	109	-1.127	1.843	
<b>可谓也</b> 下	공식화(F)	208(.112 )	179	-1.858	1.847	

<sup>31)</sup> 조절효과의 검증시 조절변수의 종속변수에 대한 영향력이 아니라 독립변수와 조절변수의 상호작용항이 종속변수에 미치는 영향력을 검증하는 것이 더 중요하다(박준희·권혁주, 2021; Odkhuu & 김태형, 2023).

	집권화(C)	.278(.079)	.301	3.507***	1.464	
	감사(A)	.143(.099)	.120	1.442	1.366	
	성별	197(.131 )	116	-1.509	1.166	
	연령	.172(.196)	.106	.881	2.847	
통제변수	학력	.314(.151)	.161	2.074**	1.199	
	직급	.070(.138)	.040	.506	1.239	
	근무연수	349(.195 )	216	-1.785	2.899	
조절변수	혁신문화(DC )	073(.097 )	069	755	1.668	
	정보기술(IT)	.013(.098)	.012	.137	1.632	
	G*DC	.053((.140)	.043	.379	2.553	
	F*DC	340(.132 )	266	-2.587**	2.099	
조절변수	C*DC	009(.100 )	009	092	1.769	
*	A*DC	.058(.114)	.043	.506	1.412	
독립변수	G*IT	.093(.157)	.063	.592	2.240	
	F*IT	.052(.160)	.034	.323	2.205	
	C*IT	.183(.136)	045	467	1.857	
	A*IT	049(.104 )	.118	1.345	1.518	
	F	4.275				
I	$\mathbb{R}^2$	.410				
ad	i R <sup>2</sup>		.3	14		

주: \*\*\*p<0.01 \*\*p<0.05

<표 12>의 모형4를 보면, 조절변수 및 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 투입했을 때, 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미한 변수는 집권화(.301)인 것으로 나타났으며 그 영향력은 독립변수만 투입했을 때보다는 줄어든 것으로 드러났다. 이러한 조절효과를 좀 더 명확히 보기 위해 단순기울기 분석(simple slope analysis)을 실시하였으며 <그림 6>과 같다.



<그림 6> 공식화와 혁신문화의 상호작용 효과

위 <그림 6>을 보면, 공식화 수준이 낮을 때는 높은 혁신문화(레드테이프= 3.11)에서 낮은 혁신문화(레드테이프= 2.72)보다 레드테이프 현상을 더 높게 인식하고 있었으나, 반대로 공식화 수준이 높을 때는 낮은 혁신문화(레드테이프= 2.89)에서 높은 혁신문화(레드테이프= 2.22)보다 레드테이프 수준을 더 높게 인식하고 있는 점이 상당히 흥미로운 것으로 보인다. 이러한 현상은 조직이 복잡하여분화될수록 공식화 수준이 증가하는데, 혁신문화가 뿌린 내린 조직에서는 이러한 공식화된 규정이나 절차를 레드테이프보다 그린테이프로 인식할 가능성이 높다는 것을 시사한다.32)

### (3) 연구가설 및 가설 검증 결과

본 연구에서 설정한 가설을 검증한 결과는 <표 13>에 제시되어 있는데, 과기 정통부의 경우엔 독립변수에서는 집권화만이 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 채택되었다. 독립변수와 조절변수 간 상호작용 효과를 보면, 공식화와혁신문화 간 상호작용 효과는 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 판명되었다.

<sup>32)</sup> 혁신문화가 낮은 곳에서는 공식화 수준이 높아질 때 이러한 변화를 거부하고, 수동적이고 소극적 자세를 견지할려는 경향이 강하게 나타날 수 있으며, 이를 그린테이프로 보는 것이 아니라 레드테이프로 인식할 수 개연성이 높아진다(김정인, 2021).

<표 13> 연구가설 검증 결과

	연구가설	검증 결과
가설 1	업무 모호성은 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 2	공식화는 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 3	집권화는 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 4	감사는 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 5-1	업무 모호성과 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프 에 상이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 5-2	공식화와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	채택
가설 5-3	집권화와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 5-4	감사와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상이 한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 6-1	업무 모호성과 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프 에 상이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 6-2	공식화와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 6-3	집권화와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 6-4	감사와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상이 한 영향을 줄 것이다.	기각

위 〈표 13〉을 보면 알 수 있듯이, 집권화는 레드테이프 수준과 밀접한 관련성을 갖고 있기에 정책·기획업무가 주인 과기정통부에서는 의사결정 권한을 상층부에 집중시킬 것이 아니라 아래로 위임하는 혁신적 조직관리 전략을 모색할 필요가 있다. 이러한 결과는 집권화가 레드테이프에 유의미한 영향을 미친다는 안병철 (2009)과 Moon & Bretschneider(2002), 김병섭(1996)의 연구결과를 지지하며, 반대로 레드테이프에 대한 집권화의 영향이 없다는 한인섭(2007)의 연구결과와는 상치된다.

정보기술 요인과 관련해서 보면, 박종구·최윤정(2005)의 연구결과에서는 정보기술이 독립변수로서 레드테이프 수준에 부(負)의 효과를 가진다는 것을 보여주고 있는데, 본 연구에서 조절변수로 본 정보기술의 집권화 간의 상호작용 효과는 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다. 하지만 집권화와 정보기술 간의 상호작용 효과의 표준화 계수(月) 값은 음으로 나타나, 정보기술이 고도화 단계에 들어가면 레드테이프 수준을 낮게 인식할 개연성은 충분히 있다

고 본다.

#### 2) 산림청

### (1) 독립변수의 영향력 분석

산림청을 대상으로 본 연구에서 설정한 가설을 검증하기 위해 종속변수 레드테이프에 대한 독립변수인 업무 모호성, 공식화, 집권화, 감사 요인의 영향 요인을 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표 14>에 나타나 있다.

〈표 14〉 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형1)

변수		종속변수: 레드테이프 수준				
		B(SE)	β	t	VIF	
(상수)		2.874 (.050)		57.928		
독립변수	목표모호성(G )	160(.074)	170	-2.157**	2.157	
	공식화(F)	183(.091)	158	-2.014**	2.141	
	집권화(C)	.372(.061)	.378	6.121***	1.324	
	감사(A)	.213(.078)	.169	2.713***	1.342	
F		39.043				
$\mathbb{R}^2$		.450				
adj R²		.438				

먼저 모형1에서 독립변수만 투입했을 때 종속변수인 레드테이프 수준에 미치는 영향요인을 보면, 모든 변수의 영향력은 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 영향력의 크기 정도를 보여주는 표준화계수(β) 값을 보면 집권화 (.378)>목표 모호성(-.170)>감사(.169)>공식화(-.158)의 순으로 나타났다. 구체적으로 보면, 먼저 집권화 변수를 보면 집권화 수준이 높을수록 레드테이프 수준도 높아지는 정(正)의 관계를 보여주고 있는데 그 강도(.378)는 과기정통부(.361)보다 높은 것으로 나타났다. 둘째, 과기정통부처럼 목표 모호성과 반대 개념인 목표 분명성이 높아질수록 레드테이프 수준은 낮아지는 부(負)의 관계를 보여주고 있는 것으로 나타나 레드테이프 현상을 줄이기 위해서는 조직관리자가 목표를 분명하게 제시해 주는 것이 중요하다는 것을 보여주고 있다. 하지만 그 강도를 나타내는 표준화계수(β) 값은 -.170으로 과기정통부(-.191)보다는 적은 것으로 나타났다.33) 셋째, 과기정통부에서 통계적으로 유의미하지 않았던 감사요인이 산림청에서는

<sup>33)</sup> 청 단위 조직은 집행업무가 주를 이루기 때문에 정책기획업무가 주를 이루는 부 단위 조직보다는 목표 모호성이 레드테이프에 미치는 영향은 상대적으로 작은 것으로 보인다(Okdhuu & 김태형, 2023).

유의미한 변수로 나타나고 있으며, 강도를 나타내는 표준화계수( $\beta$ ) 값도 .169로 공식화(-.158)보다 큰 것으로 밝혀졌다. 표준화계수( $\beta$ ) 값이 정(E)의 방향성을 가지고 있는데, 이는 감사 수준이 높아질수록 레드테이프 수준이 높아짐을 보여주고 있다. 끝으로, 공식화 수준은 높을수록 레드테이프 수준을 낮게 인식하고 있다는 것을 보여주고 있는데, 이러한 결과는 최근에 DeHart-Davis(2009)에 의해서 행해진 연구결과와도 역시 일치하고 있다. 하지만 그 강도를 보면, 표준화계수( $\beta$ ) 값이 -.158로, 과기정통부(-.179)보다 작아, 레드테이프에 미치는 영향력은 상대적으로 적다고 볼 수 있다.

〈표 15〉 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형2)

변수		종속변수: 레드테이프 수준			
		B(SE)	β	t	VIF
(상수)		3.026(.146		20.711	
		)		20.711	
	목표	153(.075	162	-2.043**	2.216
	모호성(G)	)			2.210
독립변수	공식화(F)	142(.093	123	-1.522	2.292
, , ,		)			
	집권화(C)	.362(.062)	.368	5.827***	1.402
	감사(A)	.216(.078)	.171	2.759***	1.350
통제변수	성별	.092(.120)	.042	.767	1.076
	연령	241(.154	114	-1.563	1.858
	학력	004(.112 )	002	039	1.141
	직급	.032(.108)	.016	.293	1.098
	근무연수	080(.142 )	042	563	1.918
F		18.454			
$\mathbb{R}^2$		.472			
adj R²		.446			

〈표 15〉의 모형2에서는 위계적 회귀분석의 순서에 따라 통제변수를 투입한후, 종속변수에 미치는 독립변수의 영향력을 분석하였다. 모형2를 보면, 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미한 변수는 목표 모호성(-.162), 집권화(.368), 감사(.171)로 나타났고 공식화는 과기정통부처럼 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 종속변수인 레드테이프 수준에 영향을 미치는 강도의 크기는 집권화〉감사〉목표 모호성의 순으로 나타났다. 통제변수를 투입한 모형2를 보면, 과기정통부와 달리, 어떠한 통제변수도 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로

나타났다.

## (2) 조절변수의 영향력 분석

산림청을 대상으로 목표 모호성을 비롯한 독립변수가 레드테이프 수준에 미치는 영향에 있어서 조절변수인 혁신문화와 정보기술 요인의 조절효과를 알아보기 위해 위계적 회귀분석을 실시하였으며 그 결과는 〈표 16〉에 제시되어 있다. 구체적으로 보면, 1단계에서는 독립변수, 2단계에서는 통제변수, 3단계에서는 조절변수, 마지막 단계에서는 독립변수, 통제변수, 조절변수, 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 투입하여 회귀분석을 실시하였다. 모형3을 보면, 조절변수의 영향력은 통계학적으로 유의미한 변수가 없었지만, 모형4에서 독립변수와 조절변수의 상호작용항을보면, 〈표 17〉에서와 같이 감사와 혁신문화 간 상호작용항(.336)과 집권화와 혁신문화 간 상호작용항(-.211)이 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미하게 나타나고 있다.

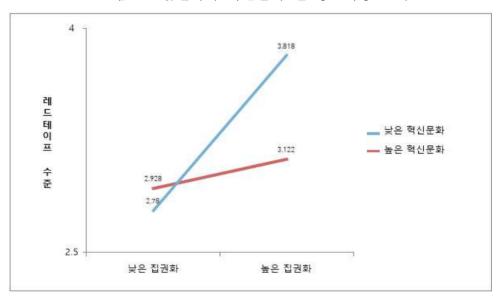
〈표 16〉 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형3)

변수		종속변수: 레드테이프 수준				
		B(SE)	β	t	VIF	
(상수)		3.011(.150)		20.134		
	목표모호성(G )	139	147	-1.664	2.750	
독립변수	공식화(F)	125	109	-1.289	2.485	
	집권화(C)	.349	.355	5.404***	1.507	
	감사(A)	.206	.163	2.594**	1.382	
	성별	.102	.047	.845	1.085	
	연령	224	106	-1.438	1.885	
통제변수	학력	025	013	218	1.201	
	직급	.036	.019	.333	1.101	
	근무연수	081	042	559	1.955	
조절변수	혁신문화(DC )	077	078	963	2.316	
	정보기술(IT)	.025	.023	.248	2.912	
F		15.096				
R <sup>2</sup>		.474				
adj R²		.443				

〈표 17〉 레드테이프 수준에 미치는 영향요인들에 대한 다중회귀 분석(모형 4)

변수		종속변수: 레드테이프 수준			
		B(SE)	β	t	VIF
(상수)		3.162(.151		20.905	
	목표모호성(G )	196(.087 )	208	-2.256**	3.185
독립변수	공식화(F)	088(.107 )	076	817	3.242
	집권화(C)	.303(.064)	.308	4.706***	1.607
	감사(A)	.249(.081)	.197	3.074***	1.543
	성별	.089(.119)	.041	.748	1.134
	연령	270(.155 )	127	-1.745	1.998
통제변수	학력	.024(.113)	.012	.208	1.236
०गारा	직급	005(.107 )	003	050	1.148
	근무연수	147(.144 )	076	-1.016	2.095
7 7 N &	혁신문화(DC )	134(.083 )	137	-1.614	2.695
조절변수	정보기술(IT)	.006(.105)	.005	.053	3.252
	G*DC	.078(.104)	.097	.752	6.201
	F*DC	003(.135 )	004	025	8.188
	C*DC	184 (.084 )	211	-2.186**	3.501
조절변수	A*DC	.380(.138)	.336	2.747***	5.602
* 독립변수	G*IT	201 (.122 )	244	-1.644	8.226
	F*IT	006(.152 )	006	040	9.610
	C*IT	.012(.089)	.012	.137	3.100
	A*IT	200(.128 )	174	-1.557	4.651
F		10.447			
R <sup>2</sup>		.530			
adj R²		.479			

《표 17>의 모형 4를 보면, 조절변수 및 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 투입했을 때, 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미한 변수는 목표 모호성 (−.208), 집권화(.308), 감사(.197)인 것으로 나타났으며 그 영향력은 독립변수만 투입했을 때와는 다르게 나타나고 있다. 구체적으로 보면, 목표 모호성과 감사는 상대적 영향력이 더 크게 나타났으며, 집권화는 오히려 감소하는 것으로 나타났다.34)이러한 조절효과를 좀 더 명확히 보기 위해 단순기울기 분석(simple slope analysis)을 실시하였으며 <그림 7>과 같다.



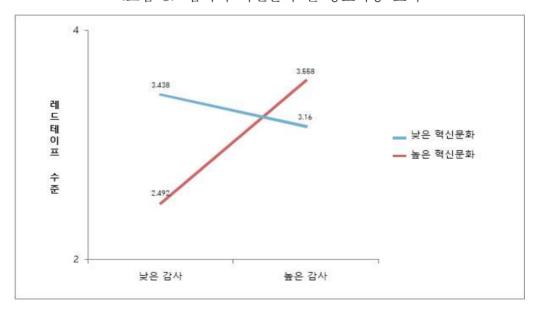
<그림 7> 집권화와 혁신문화 간 상호작용 효과

위 〈그림 7〉에서 보여주고 있듯이, 낮은 집권화와 높은 집권화의 수준에 관계 없이 레드테이프에 대한 조직 구성원의 인식 수준은 정(正)의 방향을 보여주고 있다. 다시 말해, 집권화 수준이 높아질수록 조직 구성원들은 레드테이프 현상을 더심각하게 인식하고 있다는 것이다. 그런데 한 가지 주목해야 할 사실은, 높은 혁신문화일 때는 집권화 수준의 높고 낮음이 레드테이프 수준의 차이에 미치는 영향이낮은 혁신문화일 때와 비교해 적다는 것이다. 반대로 낮은 혁신문화가 지배적 문화일 때는 높은 집권화 경향을 보이게 되면, 조직 내 절차와 규정을 맹목적으로 준수하려고 하는 소극행정이 만연될 수 있음을 시사한다. 김정인(2021)은 소극행정이발생하는 주된 원인으로 개인적 요인 관점에서 업무처리 권한 및 주도권 부족을 언급하고 있는데 이러한 분석결과와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.35)

<sup>34)</sup> 독립변수만 투입시 목표 모호성의 표준화계수( $\beta$ ) 값은 -.170, 감사의 표준화계수( $\beta$ ) 값은 .169이다.

<sup>35)</sup> 높은 혁신문화가 지배적 문화일 때는 비록 집권화 경향이 심화된다고 하더라도 조직구성원은 자기 내부에 자율 기제를 가지고 있기 때문에, 낮은 혁신문화에서의 조직 구성원처럼 맹목적인 순응행태를 보이지 않는다고 볼 수 있다(House & Mitchell, 1974).

감사와 혁신문화 간 상호 작용항의 영향력은 아래 <그림 8>에 제시되어 있다. 아래 <그림 8>을 보면, 감사 수준이 낮을 때는 낮은 혁신문화(레드테이프= 3.438)에서 높은 혁신문화(레드테이프= 2.492)보다 레드테이프 현상을 더 높게 인식하고 있었으나, 반대로 감사 수준이 높을 때는 높은 혁신문화(레드테이프= 3.558)에서 낮은 혁신문화(레드테이프= 3.16)보다 레드테이프 수준을 더 높게 인식하고 있는 점이 매우 흥미롭다. 낮은 혁신문화에서는 감사 수준이 높고 낮음이산림청 공무원들의 레드테이프 인식수준에 별다른 영향을 미치지 못하지만, 높은 혁신문화일 때는 감사 수준의 높고 낮음이 집행업무가 주를 이루는 산림청에는 지대한 영향을 미칠 수 있음을 시사하고 있다. 다시 말해, 혁신 문화가 높은 곳에서는, 낮은 감사는 오히려 조직의 자율성을 보장해 주어 레드테이프 병리현상을 적게인식하지만 감사 수준이 과도하게 증가하게 되면, 조직 구성원들의 자율성을 강하게 침해하게 되어 레드테이프의 병리현상에 대한 인식이 급격히 증가하게 됨을 의미한다. 이러한 발견은 조직관리자로 하여금 혁신적 조직문화가 주류 문화로 자리매김할수록 레드테이프 문제를 잘 관리해 줄 필요가 있다는 것을 암시한다.



<그림 8> 감사와 혁신문화 간 상호작용 효과

# (3) 연구가설 및 가설 검증 결과

본 연구에서 설정한 가설을 검증한 결과는 <표 18>에 제시되어 있는데, 신림 청의 경우엔 독립변수에서는 공식화를 제외한 모든 독립변수(업무 모호성, 집권화, 공식화)가 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 채택되었다. 독립변수 와 조절변수 간 상호작용 효과를 보면, 집권화와 혁신문화 간 상호작용 효과와 감 사와 혁신문화 간 상호작용 효과는 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 판명되었다.

<표 18> 연구가설 검증 결과

	연구가설	검증 결과
가설 1	목표모호성은 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이 다.	채택
가설 2	공식화는 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 3	집권화는 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 4	감사는 레드테이프에 정(正)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 5-1	목표모호성과 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 5-2	공식화와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 5-3	집권화와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	채택
가설 5-4	감사와 혁신문화 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상이 한 영향을 줄 것이다.	채택
가설 6-1	목표모호성과 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 6-2	공식화와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 6-3	집권화와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상 이한 영향을 줄 것이다.	기각
가설 6-4	감사와 정보기술 간 상호작용 효과는 레드테이프에 상이 한 영향을 줄 것이다.	기각

위 〈표 18〉을 보면 알 수 있듯이, 목표 모호성은 레드테이프 수준과 부(負)의 관계를 가지고 있기에, 집행업무가 주인 산림청에서는 목표 모호성을 줄이는데 조 직관리자의 관심이 주어질 필요가 있다. 특히 이질적 업무(산림 보호 vs 산림 이용)가 한 부처 내에서 수행될 경우, 네 가지 유형의 목표 모호성을 종합적으로 관리할 필요가 있다.<sup>36)</sup>

집권화 또한 레드테이프 수준과 밀접한 관련성을 갖고 있기에 정책집행업무가 주인 산림청이라 하더라도 의사결정 권한을 과도하게 상층부에 집중시킬 것이 아니라 아래로 위임하는 유연한 조직관리 전략을 모색할 필요가 있다. 물론 선행연구에서 이에 대한 연구결과는 일관되게 나오는 것은 아니지만 대체적으로 집권화 수준

<sup>36)</sup> 전영한(2021)에 의하면, 목표 모호성은 다시 사명 모호성, 지시 모호성, 우선순위 모호성, 평가 모호성을 세분화할 수 있다고 한다.

이 높으면 레드테이프는 높게 인식하는 경향이 많은 것으로 나타나며, 본 연구결과도 이러한 주류적 연구 결과를 지지하고 있다(김병섭, 1996; Moon & Bretschneider, 2002; 한인섭, 2007; 안병철, 2009).

정보기술 요인과 관련해서 보면, 박종구·최윤정(2005)의 연구결과에서는 정보기술이 독립변수로서 레드테이프 수준에 부(負)의 효과를 가진다는 것을 보여주고 있는데, 본 연구에서 조절변수로 본 정보기술은 레드테이프 수준과의 상호작용효과는 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다. 하지만집권화와 정보기술 간의 상호작용 효과의 표준화 계수(角) 값은 과기정통부에서는음으로 나타나고 있으나 산림청에서는 양의 값으로 나타나고 있다. 이러한 사실은낮은 집권화보다 높은 집권화에서 레드테이프 인식 수준이 정보기술의 고도화 여부에 관계없이 증가할 수 있다는 개연성을 시사해 주고 있다.

과기정통부와 산림청을 대상으로 레드테이프에 영향을 미치는 독립변수 및 이물의 관계를 조절하는 조절변수의 효과를 종합하여 정리하면 <표 19>와 같다.

<표 19> 과기정통부와 산림청의 부처 특성 및 분석 결과의 차이점

	과기정통부	산림청
부처 특성	정책 기획 및 결정	정책 집행
유의미한 독립변수	집권화	목표모호성, 집권화, 감사
유의미한 조절변수	공식화와 혁신문화의 상호작용	집권화와 혁신문화의 상호작용 & 감사와 혁신문화의 상호작용
분석결과의 시사점	-집권화는 레드테이프와 정의 관계 -공식화 수준이 높을 때 낮은 혁신문화: 레드테이프로 인식	-목표모호성, 집권화, 감사는 레드테이프와 정의 관계 -집권화 수준이 높을 때 높은 혁신문화: 상대적으로 레드테이프 낮게 인식
	-공식화 수준이 높을 때 높은 혁신문화: 그린테이프로 인식	-감사 수준이 높을 때 높은 혁신문화: 상대적으로 레드테이프 높게 인식

# 제 5 장 정책적 함의 및 결론

# 제 1 절 정책적 함의

본 연구에서는 레드테이프에 영향을 미치는 요인들을 선행연구를 통해 도출하고 이들 요인들이 조절변수인 혁신문화와 정보기술 요인과 어떠한 상호작용 효과를 가지고 있는가를 검증하는데 초점을 맞추었다. 실제 지금까지 레드테이프에 대한 관심이 국내·외적으로 매우 높았지만 대부분 레드테이프는 "관료제 병리현상 중의하나이며, 이를 줄이는 것이 조직 효과성 제고에 도움이 된다"라는 규범적 주장에머물러 온 경향이 강했다. 다행히 미국에서는 Bozeman(2000), Rainey(1995), Pandy(2000)를 중심으로 많은 경험적 연구가 축적되었고, 우리나라에서는 김병섭(1996)의 연구를 필두로 많은 연구가 이루어졌는데(박종구·최윤정, 2005; 함요상외, 2006; 한인섭, 2007; 이경은·전영한, 2020) 특히 안병철의 지속적 연구는 레드테이프 현상을 연구하는데 학문적으로 많은 기여를 해 주었다(2009, 2012, 2020). 이 장에서는 본 연구 결과가 이론적 혹은 실무적 차원에서 어떠한 정책적시사점을 갖고 있는지를 조직 구조적 측면, 조직 행태적 측면, 정보 기술적 측면, 정치적 측면, 조직 문화적 측면, 그리고 제도적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

### 1. 조직 구조적 측면

미국에서는 2009년도에 DeHart-Davis가 모든 규정과 규칙이 레드테이프로 오도되는 것을 경계하면서, 그 중 상당수는 조직 효과성에 긍정적 영향을 미치고 있다고 주장하였다. 이러한 긍정적 효과를 미치는 규칙과 규정을 그린테이프로 명명하면서 국내에서도 안병철(2012, 2020)에 의해서 심도 있는 경험적 연구가 이루어졌다. 과기정통부와 산림청을 대상으로 한 서베이를 통해 밝혀진 본 연구결과는 높은 공식화와 높은 혁신문화와 결부될 때 구성원들에 의한 레드테이프 인식 수준은 현격히 낮게 체감됨으로써 조직 효과성을 제고하는데 크게 기여할 수 있다는 점을 보여주고 있다. 이러한 현상은 정책·기획업무가 주인 과기정통부에서 정책집행업무가 주인 산림청보다 더 강하게 인식되고 있었으며 유의수준 0.05에서 통계학적으로도 유의미한 것으로 밝혀졌다. 특히 4차 산업혁명의 쓰나미가 몰려오고 있는 윤석열 정부에서는 정부혁신의 일환으로 애자일 정부를 지향하고 있는데 이를 추동하기 위해서는 변화와 혁신을 긍정적으로 받아들이는 발전적 혁신문화를 뿌리내리게 하는 것이 매우 중요하다. 그러한 조직에서는 필요한 규정과 규칙이 레드테이프로 인식되는 것이 아니라 그린테이프로 인식될 가능성이 높아지기 때문이다.37)

본 연구를 통해서 밝혀졌듯이, 집권화 수준은 레드테이프 수준과 밀접한 정(正)의 관계를 가지고 있다. 조직의 집권화 정도는 리더십, 정보기술, 조직문화 등 많은 요인에 의해서 영향을 받는 것으로 알려져 있다(서진완, 1996; 김병섭, 1996; 김 호정, 2017; 이희주, 2022; O' Toole, 2011). 고전 조직이론에서는 조직의 복잡성 문제를 해결하기 위해 계층제(hierarchy)를 통한 권한 위임을 선호하였지만, 4차 산업혁명시대에는 오히려 정보기술을 통한 복잡성 해결이 더 유망한 대안으로 부상하고 있다. 다시 말해, 정보기술은 조직 내 중간관리층과 일선 행정계층의 업무를 대체시킴으로써 계층제가 축소되는 효과를 가져다준다(김상묵, 2002; 우하린, 2021). 특히, 윤석열 정부는 정부혁신의 기제로 애자일 정부를 추진하고 있는 바, 조직 내 정보기술의 도입은 한층 더 가속화될 것으로 보인다(Odkhuu & 김태형, 2023). 이로 인해, 조직 내 집권화 경향은 복잡성에도 불구하고 완화될 것으로 전망된다. 본 연구 결과도 시사하고 있듯이, 높은 집권화는 높은 혁신문화와 부정합을 이루어, 레드테이프 인식 수준을 증가시키는 경향이 있기 때문에 집권화 수준을 낮추는 방안을 조직관리자는 심도 있게 고민할 필요가 있다.

#### 2. 조직 행태적 측면

레드테이프 현상과 관련하여 이에 영향을 미치는 요인을 검토한 선행연구에서는 조직행태적 요인으로 조직 리더십, 조직 내에서의 소외, 핵심가치의 내재화, 조직구성원의 학습역량 제고 등에 초점을 맞추었다(김병섭, 1996; 안병철, 2009; 최유진, 2021; Odkhuu & 김태형, 2023; 염영섭, 2023; Pandey & Kingsley, 2000; Moon & Bretschneider, 2002). 실제 조직 내 레드테이프의 절대 수준보다도, 이를 인식하는 구성원의 사회심리적 요인을 조직관리자는 더 세심히 살펴보아야 한다. 그런 점에서 Pandey & Kingsley는 조직 내 구성원의 소외감이 레드테이프 인식 수준에 미치는 영향을 경험적으로 검증하였다.

본 연구에서 주목하고 있는 업무 모호성도 실제 수준이 객관적으로 있는 것이 아니라 조직 구성원들이 주관적으로 인식하는 리더십 형태, 자신의 역량 정도, 신봉하는 핵심가치, 그리고 조직문화 형태에 따라서 업무 모호성 수준이 다르게 인식되기때문이다. 실제 본 연구에서 살펴 본 독립변수인 업무 모호성, 집권화, 감사 요인과조절변수인 혁신문화 간 상호작용 효과에서 나타난 것처럼, 독립변수 수준의 높낮이와 조절변수인 혁신문화의 높낮이에 따라서 레드테이프 인식수준이 상이하다는 것을 확인할 수 있었으며 이는 유의수준 .05에서 통계학적으로 유의미하게 나타나고 있다.38) 이런 발견은 조직관리자로 하여금 조직 구성원들에 대한 핵심가치의 내

<sup>37)</sup> DeHart-Davis가 지적하듯이, 규칙이나 규정이 그린테이프로 인식되는 전제는 통제수준의 적절성, 규칙 적용의 일관성, 규칙이나 규정이 추구하고자 하는 목표와 수단 간의 타당성, 규칙이나 규정의 명료성이다.

재화, 조직 내 소외 현상 관리, 민첨성 정부를 위한 조직 구성원의 학습역량 제고 등에 면밀한 관심을 기울일 필요가 있다는 정책적 함의를 시사해 주고 있다.

### 3. 정보 기술적 측면

4차 산업혁명 시대의 산물인 AI, 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅의 등장으로 현대행정은 급격한 환경변화를 경험하고 있다. 특히 최근에 마이크로소프트사가 개발한생성 인공지능 기술인 챗GPT는 레드테이프 수준 관리에도 일대 혁명을 예고하고 있다. 이번 연구를 수행하면서 챗GPT에 레드테이프 해소방안에 대해서 질문한 결과, 거의 전문가 수준을 능가하는 답변을 순식간에 해 주었는데, 그 내용은 아래 박스에 소개되어 있다.

1.프로세스 개선: 조직 내에서 업무 처리를 위한 프로세스를 개선함으로써 불필 요한 단계나 검토 과정, 복잡한 결제 프로세스 등을 최소화할 수 있습니다. 이 를 통해 업무 처리 속도와 효율성을 향상시킬 수 있다.

2.자동화: 업무 처리를 자동화하여 레드테이프문제를 해결할 수 있습니다. 에를 들어, 업무 처리를 위한 소프트웨어 도구나 로봇 프로세스 자동화(RPA)를 도 입함으로써 인간의 개입을 최소화하고, 업무 처리 속도를 높일 수 있다.

3.간소화: 업무 처리를 위한 도구나 자원을 간소화하여 레드테이프문제를 해결할 수 있습니다. 예를 들어, 업무 처리를 위한 적합한 도구나 프로그램을 선정하거나 업무 처리를 위한 필요한 자원을 충분히 제공함으로써 업무 처리를 보다 원활하게 수행할 수 있다.

4. 교육 및 통찰력 강화: 조직 내에서 레드테이프문제를 인식하고 이를 해결할 수 있는 능력을 키우기 위해 교육 및 훈련 프로그램을 도입하고, 조직 내에서 업무 처리를 위한 적절한 통찰력을 갖출 수 있도록 지원해 줄 필요가 있다.

5.혁신적인 기술 도입: 혁신적인 기술을 도입하여 레드테이프문제를 해결할 수 있습니다. 예를 들어, 블록체인, 인공지능 등의 기술을 활용함으로써 업무 처리의 효율성을 높일 수 있다.

<sup>38)</sup> 물론 과기정통부와 산림청 간 레드테이프 인식 수준에 미치는 독립변수와 조절변수 간의 상호작용은 다르게 나타나고 있다.

이처럼 정보기술을 활용한 챗GPT는 레드테이프에 대한 조직 구성원의 학습역량을 획기적으로 증진시킴으로써 레드테이프가 그린테이프로 전환되는 계기를 만들어줄 수 있다. 본 연구에서도 조절변수인 정보기술과 독립변수 간의 상호작용 효과를 검증하는 데는 실패했지만, 향후 정보기술이 고도화되고 이에 대한 구성원의 인식수준이 달라지면 향후 연구에서는 분명 확실한 조절효과를 찾아낼 수 있을 것으로 본다. 장덕희(2002)는, ICT의 도입으로 인해 레드테이프 감축 기대가 민간부문보다 공공부문에서 기대수준이 더 높다는 것을 경험적 연구를 통해 확인하였다. 하지만 2005년도에 행해진 박종구·최윤정의 정부조직을 대상으로 한 후속연구에서는 ICT 도입이 행정업무 개선에는 일정 부분 효과를 확인하였지만, 레드테이프 감축이라는 직접적 효과를 확인할 수 없었다는 연구결과를 발표하였다. 그보다는 오히려ICT 도입이 외부 통제요인을 촉진시켜 레드테이프 증가에 기여한다는 상반된 연구결과도 제시하였다. 따라서 레드테이프 수준에 미치는 정보기술 효과의 직·간접적효과 혹은 조절효과를 보다 더 분명하게 이해하려면 계량적 연구를 보완하는 질적연구가 이루어질 필요가 있다.

#### 4. 정치적 측면

Baldwin(1990)은 레드테이프 수준에 영향을 미치는 외부 통제(감사 포함)의 중요성을 강조하면서 공식적 레드테이프가 아닌 비공식적 레드테이프 현상에 주목하였다. 그에 의하면, 불공정한 업무처리를 방지하기 위해 제정된 행정절차법이 시간이 지나면서 원래 목적이 상실되고 변질되어 레드테이프로 둔갑한다는 점을 지적하였다. 39) 이외에도 많은 학자들이 정치적 요인으로 인한 레드테이프 현상을 경계해야 한다고 주장하였다. 그들에 의하면, 공공조직은 민간조직에 비해서 더 높은 사회적 책임성이 요구됨에 따라 필요 이상의 과도한 내·외부 통제에 노출되기 쉽다고한다(한인섭, 2007; Wamsley & Zald, 1983; Rainey, 1997).

본 연구의 분석결과도 조직관리자가 레드테이프 수준을 효과적으로 관리하기 위해서는 정치적 요인의 중요성에 주목해야 한다는 점을 강조하고 있다. 산림청에 대한 분석결과에서 언급되었듯이, 독립변수인 감사 수준의 높·낮음과 조절변수인 혁신문화의 높·낮음 간의 상호작용 효과를 보면 높은 혁신문화에서 감사 수준이 높을 때 조직 내 구성원들에 의한 레드테이프 인식 수준은 가파르게 증가하고 있다. 이러한 발견은 조직 내 혁신문화가 자리잡기 시작하면, 외부 감사에 의한 통제기제보다는 조직 내부 구성들의 자발성에 의한 자율규제가 레드테이프에 대한 인식수준을 감소시키는데 효과적이라는 것을 시사해 주고 있다(김병섭 외, 2008; House &

<sup>39)</sup> 비공식적 레드테이프란 "정치시스템을 구성하는 언론, 정당, 여론, 이익집단 등의 영향력의 크기 에따라 조직 자율성이 제약을 받게 되어 나타나는 결과물"을 말한다(Baldwin, 1990).

Mitchell, 1974).

### 5. 조직 문화적 측면

최근에 행해진 수많은 레드테이프 관련 연구들은 레드테이프에 미치는 조직문화 의 직·간접적 효과 혹은 조절효과에 대해 많은 관심을 기울이고 있다(안병철, 2009; Pandey et. al., 2007). Schein(1987)이 조직관리에 있어 조직문화의 중요 성을 강조한 이래, 수많은 연구들이 조직 내에 존재하는 다양한 문화 유형을 밝혀 내는 데 노력을 경주했고 그 결과, Cameron & Quinn(1999)에 의해 경쟁가치모 형(Competing Values Model)이 개발되었다. 이 모형이 주목을 받는 이유는 조직 내에 존재하는 4가지 조직문화, 즉 위계형 문화, 공동체형 문화, 시장형 문화, 혁신 형 문화를 밝혀낸 데 있다. 4차 산업혁명 시대에 있어 행정환경은 VUCA 환경으로 묘사되고 있다. 다시 말해, 행정환경은 변덕스럽고, 불확실하며, 복잡하고, 애매모호 한 성격을 띠고 있다. 이런 시대에 속출하는 기후변화, 빈부격차, 저성장 등과 같은 행정난제를 해결하려면 조직 내 혁신문화를 유입시키는 것이 절대적으로 요구된다. 하지만 관료제의 지배적 문화인 위계문화를 가지고서는 이러한 환경변화에 대응하 는 것은 불가능에 가깝다고 보아야 한다(문명재, 2023). 본 연구에서 혁신문화를 조절변수로 취급한 이유는 문화는 빠르게 변화시킬 수 없는 속성을 감안했기 때문 이다. 즉, 문화는 오랜 시간을 두고 조직관리자에 의해 의도적으로 변화되는 것이 중요하다.40)

이번 연구결과도 조직문화 중에서 특히 혁신문화의 중요성을 보여주고 있는데 독립변수인 공식화, 집권화, 감사 요인과 조절 변수인 혁신 문화 간 상호작용 효과는 유의수준 0.05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 혁신 문화가 조직의 지배문화로 자리하게 되었을 때 이에 상응해 공식화, 집권화, 감사 요인에 대한 적절한 관리가 수반되지 않으면 레드테이프 현상을 심화시킬 수 있다는 것이 이번 연구결과를 통해 밝혀졌다.

#### 6. 제도적 측면

앞에서 정보기술이 레드테이프 감축에 기여할 것이라는 관점을 제시했지만, 실제 현실에 있어서는 기술보다 제도의 영향력이 더 클 수 있다(김선희, 2009; Ostrom, 1990). 제도란 "행위자 간 상호작용의 장 역할과 행위자 선호에 영향을 미치고 나아가 행위자 행동을 제약하는 요인으로서 게임의 틀"을 의미한다. 현재 정부차 원에서도 레드테이프를 감소시키기 위해 규제총량제와 적극행정 도입을 강력하게

<sup>40)</sup> 삼성의 초일류 문화, 현대의 '하면 된다', LG의 인화 문화를 들 수 있다.

추진하고 있다. 즉, 규제총량제를 통해 규제 신설시 환경변화에 의해 적실성이 떨어지거나 불필요하게 되었을 때 이전 규제의 과감한 폐지를 유도함으로써 전체 규제총량을 일정하게 유지할 수 있게 된다. 그리고 적극행정은 공무원이 소극행정으로인해 국민의 권익을 침해하거나 재정상 손실을 발생시키지 않도록 유도하는 제도로서 감사원의 사전 컨설팅 제도, 적극행정 법제 지원, 적극행정위원회 운영 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 이번 연구를 통해서도 높은 감사는 레드테이프를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이 밝혀짐에 따라 자율감사를 통해 적극행정을 조장할 필요가 있다.41)

# 제 2 절 요약 및 연구한계

레드테이프에 미치는 영향요인 연구를 통해 밝혀진 결과의 핵심 부분만 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 레드테이프에 대한 평균값 분석을 보면, 과기정통부(2.56)와 산림청(2.88) 모두 레드테이프 수준은 보통 이하로 나타나 우려할 수준은 아닌 것으로 판명되었다. 하지만 산림청 공무원의 레드테이프 인식 수준이 과기정통부보다 높게 나타났으며 유의수준 .001에서 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다.

둘째, 연구질문에서 제기한 것처럼 정책·기획업무가 주인 과기정통부와 정책집행업무가 주인 산림청의 레드테이프 수준에 미치는 영향요인은 상이한 것으로 나타났다. 과기정통부의 경우, 독립변수로는 집권화 요인만이, 공식화와 혁신문화 간 상호작용 효과만이 유의수준 0.05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 나타났다. 반면, 산림청의 경우엔 공식화를 제외한 모든 독립변수 요인(업무 모호성, 집권화, 감사)과 집권화와 혁신문화 간 및 감사와 혁신문화 간 상호작용 효과가 유의수준 0.05에서 통계학적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 발견은 향후 레드테이프 수준을 관리할 때 조직특성에 따른 맞춤형 전략이 주효하다는 것을 시사해 주고 있다. 동시에 조직관리자는 이번 연구에서 논의한 레드테이프를 야기하는 다양한 원인들, 조직구조, 조직행태, 조직문화, 정치적 및 제도적 요인, 정보기술적 요인과 관련한 전략을 세심하게 구사할 필요가 있다. 일례로, 김병섭(1996)이 지적했듯이 관료들은 자신들의 편의와 기득권 유지를 위해 각종 규정과 규칙을 만들고 있다는 점이다. 이를 통제하기 위해서는 재인가 되지 않으면 자동 폐지되는 일몰법(sunset law) 도입과 불필요한 규정이나 규칙을 제거하기 위한 심의위원회(review committee) 가동 등은 제도적 관점에서 고려될 수 있는 전략들이다.

결론적으로 보면, 이번 연구 결과는 선행연구들의 결과를 지지하는 부분도 있고 반대로 상치되는 부분도 있다. 독립변수들이 정태적 변수가 아니라 시간의 흐름을 반영하는 동태적 변수이기 때문에 일부 기존 연구와는 일치하지 않는 분석결과가

<sup>41)</sup> 다행히 윤석열 정부에서는 정부업무평가 때 규제혁신과 적극행정 분야의 배점을 대폭 강화하였다.

도출된 것으로 판단된다. 이번 연구가 가지는 한계점과 향후 과제는 다음과 같다. 첫째, 비교 대상집단의 표본 수가 적었기 때문에 이번 연구에서 도출된 결과를 일 반화하기에는 많은 한계가 있다고 본다. 즉, 비권력 부처인 과기정통부와 산림청을 대상으로 했기 때문에 권력부처를 연구대상 집단으로 했을 때는 상이한 결과가 도출될 수 있을 개연성도 충분히 존재한다. 둘째, 레드테이프 현상은 행정부처뿐 아니라 정부투자기관·정부산하기관 등 공공기관에도 광범위하게 퍼져 있기 때문에 공공기관을 대상으로 한 중앙부처-공공기관-민간기업 간 비교연구도 이루어질 필요가 있다.42)

셋째, 한 시점에서의 연구이기 때문에, 이 분석결과를 가지고 대상 조직의 레드테이프 현상을 정확히 진단하기에는 무리가 있다. 따라서 일정한 시간적 간격을 두고패널 데이터를 수집하여 분석했을 때 보다 더 정확한 레드테이프 현상을 가늠해 볼수 있다. 다시 말해, 레드테이프 현상이 개선되고 있는지의 여부에 대한 정확한 경향성을 파악해 낼 수 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 이번 연구는 규범적 주장이아닌 실제 서베이를 통해 경험적 자료를 분석해 봄으로써 레드테이프 현상을 객관적으로 파악하는데 일정 부분 기여했다고 생각된다.

<sup>42)</sup> 한인섭(2008)의 연구결과를 보면 인사상 항목, 행정지체 등에서 공공기관이 민간기업보다 레드테이프 수준이 모두 높은 것으로 나타났다.

# <참고문헌>

- 김대은 · 문창웅 · 엄석진. (2022). 조직구조와 전략 간의 정합성이 조직성과에 미치는 영향: 서울지역 일반고등학교를 중심으로. 한국행정학보, 56(4): 215-258.
- 김병섭. (1996). 행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교. **한국행정학보**, 30(2): 1-17.
- 김병섭·박광국·조경호·최외출. (1997). 정부혁신의 길: 레드테이프에서 결과중 심으로. **새마을·지역개발연구**, 21: 1-24.
- 김병섭·박광국·조경호. (2008). **휴먼조직론**. 서울: 대영문화사.
- 김상묵. (2002). 정부조직의 바람직한 조직모형 검토, **정보통신기술과 행정**(오철호편), 서울; 대영문화사.
- 김선희. (2009). 의료개혁 지체에 대한 행위자 중심 제도주의 분석-포괄수가제 정책을 중심으로. 한국정책학회보, 18(1): 125-156.
- 김선희·심동철·박현희. (2018). 섬김의 리더십, 레드테이프, 공공봉사동기가 업무 열의에 미치는 영향. 한국조직학회보, 15(3): 29-61.
- 김정인. (2021). 적극행정: 공직윤리와 갈등관리. 현대조직론, 서울: 박영사.
- 김준기. (2006). **정부와 NGO**. 서울: 박영사.
- 김호정. (2017). 21세기 공공부문 리더십의 변화: 이론적 성찰과 전망. **한국행정학 보**, 51(1): 117-143.
- 명승환. (1997). 업무수행에 있어서의 정보기술의 영향: 미국 카운티 정부의 내외 적 환경을 중심으로. **한국정책학회보**, 6(1): 72-100.
- 문명재. (2023). 정부혁신. **행정학 강의**. 서울: 윤성사.
- 민진. (2012). **조직관리론**. 서울: 대영문화사.
- 박경효. (1999). 민원행정의 레드테이프 결정요인 분석. **지방정부연구**, 3(2):23-36.
- 박종구·최윤정. (2005). 정보통신기술이 레드테이프에 미치는 영향. **정부학연구**, 11(2): 261-289.
- 박준희·권혁주. (2021). 공공조직에서 윤리적 리더십이 윤리적 행위에 미치는 영향: 공공봉사동기 및 조직문화의 조절적 매개효과를 중심으로. 한국행정학회보, 55(4): 267-299.
- 백완기. (2010). 한국행정학의 토착화에 제1세대 학자들의 역할. **한국행정학회춘계 학술대회발표집**: 1-8.
- 서진완. (1996). 행정사무자동화를 통한 정부혁신생산성 제고. **한국행정연구**, 5(2): 65-83.

- 손경식. (2003). 지방자치단체 감사제도의 문제점과 개선방안. **지방행정**, 12월호: 71-85.
- 송재복·안병철. (2012). 관료제를 위한 변론 소고: Red Tape 와 Green Tape에 관한 이론적 개념논의. 한국자치행정학보, 26(3): 1-21.
- 이종범. (2008). 형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의. **정부학연구**, 14(3): 5-34.
- 안병철. (2009). 공공조직의 레드테이프 영향요인 연구. **지방정부연구**, 13(3): 49-66.
- 안병철. (2012). 관료제 순기능과 그린테이프 개념구성. **한국거버넌스학회보**, 19(3): 301-326.
- 안병철. (2020). 레드테이프에서 그린테이프 전환요인 연구. **한국자치행정학보**, 34(2): 377-398.
- 염영섭. (2023). 군·경찰 공무원의 공공봉사동기가 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구: 개인-조직 가치적합성의 매개효과를 중심으로. 가톨릭대 박사학 위논문.
- Odkhuu·김태형. (2023). 정부조직의 민첩성 영향요인에 대한 탐색: 조직특성의 조절효과를 중심으로. 한국행정학회보, 57(1): 1-37.
- 우하린. (2021). 행정조직의 변화와 혁신: ICT의 도입. 현대조직론. 서울: 박영사.
- 이경은 · 전영한. (2020). 조직공공성과 관료제적 조직구조: 한국의 공공기관 실증 분석. 행정논총, 58(1): 37-71.
- 이근영. (2015). 관료제에 대한 문헌적 소고-레드테이프와 그린테이프를 중심으로. 한국부패학회보, 20(1): 115-130.
- 이윤식·강인성. (2009). 민원서류 발급수요 감축방안에 관한 탐색적 연구: 민원인 현장 인터뷰 자료분석을 기초로. **지방행정연구**, 23(4): 181-207.
- 이의준.(2007). 중소기업 힘들게 하는 레드테이프. https://www.newstomato.com.
- 이정민·송성호·전희준. (2013). CRM 도입에 관한 적정성 확보가 CRM 정보기 술역량을 매개로 고객 상호작용 성과에 미치는 영향. *Journal of Information Applications & Management*, 20(2): 15-37.
- 이희주. (2022). 공무원의 공공봉사동기가 조직몰입에 미치는 영향: 조직문화의 조 절효과를 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회발표집, 1551-1568.
- 장덕희. (2002). 정보기술과 레드테이프의 관계 연구. 국민대 석사학위 논문.
- 전영한. (2021). 공공조직의 목표모호성. 현대조직론, 서울: 박영사.
- 정다정·문승민·최선미. (2020). 기술에 대한 지각이 기술 수용태도에 미치는 영향에 관한 연구: 정보기술역량의 조절효과를 중심으로. **GRI 연구논총**, 22(2): 225-251.

- 최영훈. (2003). 정보기술, 레드테이프 그리고 부패의 관계성: 업무분야를 중심으로 한 탐색적 고찰. 한국부패학회보, 8(1): 147-173.
- 포춘코리아. (2016). 잘못된 규제는 어떻게 사업을 옥죄는 걸까? 그리고 이 문제는 어떻게 해결할 수 있을까?
- 한인섭. (2007). 공공조직과 민간기업의 레드테이프 수준 비교. **한국행정연구**, 16(4): 31-53.
- 함요상·안병철·한인섭·김정렬. (2006). 신공공관리적 행정개혁의 도입과 레드테이프의 수준 변화: 우리나라 공공조직과 민간조직 간의 상대적 차이 비교. 한국행정논집, 18(3): 649-674.
- 황성돈·최영훈. (1999). 행정기관 내부에서의 정보기술의 활용실태와 문제점. 한 국행정학회·한국정책학회 공동 하계학술대회집.
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government "Red Tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-303.
- Bozeman, B., Reed, P. N., & Scott, P. (1992). Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations. *Administration & Society*, 24(3): 290-322.
- Bozeman, B. (2000). Bureaucracy and Red Tape. NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, B & Freeney, M. K. (2011). Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Research and Theory. New York: M. E. Sharpe.
- Brewer, G. A. & Walker, R. M. (2010). The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): 233-257.
- Brynard, D. J. (1995). Combating Red Tape in the Public Sector.

  \*International Journal of Public Sector Management, 8(4): 38-47.
- Buchanan, B. (1975). Red-tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences between Public and Private Managers. *Administration & Society*, 6(4): 423-444.
- Caiden, N., & Wildavsky, A. B. (1980). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Transaction Publishers.
- Cameron, K., Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational*Culture: Based on the Competing Values Framework. Addison—

  Wesley Publishing.
- Chandler R, C., & Plano, J. C. (1982). *The Public Administration Dictionary*. John Willey & Sons, Inc.

- DeHart-Davis, L. (2009). Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. *Public Administration Review*, 69(5): 901-910.
- DeHart-Davis, L. (2009). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 361-384.
- DeHart-Davis, L., Davis, R. S., & Mohr, Z. (2015). Green Tape and Job Satisfaction: Can Organizational Rules Make Employees Happy?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3): 849-876.
- Downs, A. (1967). Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown.
- Fountain, J. E. (2001). Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Gajduschek, G. (2003). Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is That the Question. *Administration & Society*, 34(6): 700-723.
- Goodsell, C. T. (2000). Red Tape and A Theory of Bureaucratic Rules. *Public Administration Review*, 60(4): 373-385.
- Goodsell, C. T. (2004). The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic. CQ Press.
- Habermas, J. (1971). Knowledge and Human Interest. London: Heinemen.
- Hayes, A. F. (2005). Statistical Methods for Communication Science, 류성진 역(2011). 커뮤니케이션 통계방법론, 서울: 커뮤니케이션북스.
- House, R., & Mitchell, T. (1974). Path-Goal Theory of Leadership: Some Post Hoc and A Priori Tests in J. Hunt(ed.), *Contingency Approaches to Leadership*, Carbondale, IL: Southern Illinois University Press. &
- Jacobsen, C. B. & Jakobsen, M. (2018). Perceived Organizational Red Tape and Organizational Performance in Public services. *Public Administration Review*, 78(1): 24-36.
- Kaufman, H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Brookings Institution Press.
- Lan, Z., & Rainey, H. G. (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public,Private, and Hybrid Organizations: More Evidence on FrequentAssertions about Differences. Journal of Public Administration

- Research and Theory, 2(1): 5-28.
- McKelvey, B. (1982). *Organizational Systematics*. Berkeley: University of California Press.
- Meyer, M. W. (1979). *Change in Public Bureaucracies*. London: Cambridge University Press.
- Moon, M. J., & Bretschneiber, S. (2002). Does the Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organizations? Unexpected Results from a Simultaneous Equation Model and Implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2): 273–292.
- Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and Representative Government. New Brunswick.
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 윤홍근 안 도경 역(2010). 공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 자치제도의 진화, 서울: 랜덤하우스코리아.
- O' Toole, L. J. (2011). *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 779-800.
- Pandey, S. K., & Welch, E. W. (2005). A Multistage of Management: Perceptions of Red Tape. *Administration & Society*, 37(5): 542-575.
- Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape. *Public Performance & Management Review*, 30(3): 398-425.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1969). The Context of Organizational Structures. *Administrative Science Quarterly*, 14(1): 91-114.
- Rainey, H. G. (1989). Public Management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures, and Behaviors. *Journal of Management*, 15(2): 229-250.
- Rainey, H. G., Pandey, S., & Bozeman, B. (1995). Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public*

- Administration Review, 55(6): 567-574.
- Rainey, H. G. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations* (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Rosenfeld, R. A. (1984). An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape: The Case of Community Development Block Grants. *Western Political Quarterly*, 37(4): 603-620.
- Schein, E. H. (1987). Defining Organizational Culture, in J. M. Shafritz & J. S. Ott(eds.). *Classics of Organization Theory*. The Dorsey Press.
- Schulz, M. (2003). Impermanent Institutionalization: The Durian Dependence of Organizational Rule Changes. *Industrial and Corporate Change*, 12(5): 1077-1098.
- Van Loon, N. M., Leisink, P. L. M., Knies, E., and Brewer G. A. (2016). Red Tape: Developing and Validating a New Job-Centered Measure. *Public Administration Review*, 76(4): 662-673.
- Walker, R. M. & Brewer, G. A. (2008). An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review*, 68(5): 1112-1127.
- Wamsley, G. L. & Zald, M. N. (1983). The Political Economy of Public Organization, in J. L. Perry and K. L. Kraemer, eds. *Public Management: Public and Private Perspective*. Mayfield Publishing Company.
- Zhou, X. (1993). The Dynamics of Organizational Rules. *American Journal of Sociology*, 98(5): 1134-1166.

# 〈부 록〉

## 공조직의 레드테이프에 영향을 미치는 요인에 관한 설문조사

안녕하십니까?

먼저, 바쁘신 중에도 설문에 응해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

본 설문조사는 "공조직의 레드테이프에 영향을 미치는 요인"에 관한 연구를 위해 작성된 설문지입니다. 수집된 의견은 익명으로 처리되며 보다 창의적이고 혁신적 조직을 만드는데 소중한 자료로 활용될 예정이오니 평소 느낌을 진솔하게 응답해 주시면 감사하겠습니다.

설문조사는 3월 7일부터 3월 21일까지 약 2주간 진행될 예정입니다. 다시 한번, 설문에 참여해 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

지도교수: 김준기(서울대학교 행정대학원 교수)

지도학생: 서울대학교 행정대학원 석사과정 박준성

문의: js7750@snu.ac.kr

2023년 3월

#### □ 레드테이프 인식 수준

- 1) 우리 조직의 규칙은 부담스럽다
- 2) 우리 조직의 규칙은 불필요하다.
- 3) 우리 조직의 규칙은 지나치게 통제적이다.

#### □ 목표 모호성

4) 우리 조직의 미션은 구성원들에게 명확하게 제시되어 있다.

- 5) 우리 조직은 분명히 정의된 목표를 가지고 있다.
- 6) 우리 조직의 목표에 대해 분명히 설명해 주는 것이 용이하다.

#### □ 공식화, 집권화, 형식주의

- 7) 우리 조직은 문서화된 규칙과 방침철을 구비하고 있다.
- 8) 우리 조직은 문서화된 직무기술서를 가지고 있다.
- 9) 우리 조직의 운영은 표준운영절차를 따른다.
- 10) 우리 조직은 아주 사소한 업무도 상급자의 지시를 따르도록 한다.
- 11) 우리 조직은 부하가 스스로 결정을 내릴 경우 상사로부터 질책을 받는다.
- 12) 우리 조직은 상급자가 결정을 내리기 전에 어떠한 결정도 할 수 없다.
- 13) 우리 조직은 기존의 업무 관행을 반드시 따르도록 요구한다.
- 14) 우리 조직은 처리한 일의 내용보다는 처리한 건수를 더 중시한다.

#### □ 감사제도 & 외부통제

- 15) 우리 조직은 감사를 의식해 업무상 재량권 행사를 통제한다.
- 16) 우리 조직은 감사를 대비해 업무처리의 내용보다는 합법성을 중시한다.
- 17) 우리 조직은 외부로부터 받는 감사가 많은 편이다.
- 18) 우리 조직은 의사결정을 할 때 여론을 많이 의식하는 편이다.
- 19) 우리 조직에 대한 외부 통제가 시간이 갈수록 더 많아지고 있다.

#### □ 조직 리더십

20) 우리 조직의 최고관리자는 혁신에 대해 적극적이다.

21) 우리 조직의 최고관리자는 부하들에게 모험적인 일을 하도록 독려한다.
22) 우리 조직의 최고관리자는 실수에 대해 관대한 편이다.
□ 조직문화
23) 우리 조직은 변화에 대응하는 도전적인 분위기가 강하다.
24) 우리 조직은 조직발전을 위해서는 어느 정도의 위험은 감수한다.
25) 우리 조직은 각종 규정과 절차 준수를 강조한다.
26) 우리 조직은 상·하급자 사이에 상명하복 관계를 중시한다.
□ 정보기술
27) 우리 조직은 정보기술 활용능력을 제고하기 위해 적극적인 지원을 한다.
28) 우리 조직은 정보기술을 활용한 자료제출 방식이 있음에도 문서자료를 별도로 요구한다.
29) 우리 조직은 타 부서와의 정보교류를 중시한다.
11. 인구통계학적 변수
1) 소속 기관의 유형
<ul><li>○ 부</li><li>○ 청</li></ul>
2) 성별
<ul><li>○ 여</li><li>○ 남</li></ul>
3) 연령

$\bigcirc$	20~29
$\bigcirc$	30~39
$\bigcirc$	40~49
$\bigcirc$	50~59
$\bigcirc$	60대 이상
4)	최종학력
$\bigcirc$	고졸이하

5) 직급

○ 대졸

○ 대학원 이상

- 4급 이상○ 5~7급
- 8~9급
- 6) 근무연수
- 1년 미만
- 2년~5년 미만
- 5년~10년 미만
- 10년 이상~20년 미만
- 20년 이상

## Abstract

# A Study on the Factors that Influence Red Tape in Public Organizations:

Comparative Analysis Between Ministry of Science and ICT and Korea Forest Service

Joon Sung Park

Master of Public Administration
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the differences between Ministry of Science and ICT(MSIT) and Korea Forest Service(KFS) in terms of the factors that influence red tape. In modern administration, the red tape phenomenon is being discussed by many domestic and foreign scholars as a cause of policy failure from the people, who are consumers of administration, as well as hindering the productivity of public organizations. In particular, in the era of the Fourth Industrial Revolution represented by the VUCA (Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous) environment, the effectiveness of bureaucracy as the source of red tape is gradually decreasing, and the concept of governance is emerging as an alternative to replace it.

In particular, compared to private organizations, it is revealed that public organizations create more red tapes due to various factors such as goal ambiguity, formalization, centralization, audit, developmental culture, and information technology, and so on. Looking at many studies on red tape that have been done so far, red tape is used as independent variable, dependent variable, or moderate variable. In this study, red tape was

treated as a dependent variable and literature review was conducted to find out the variables that affect it, which related to public administration, political science, psychology, sociology, and cultural anthropology.

As a result of reviewing many literatures, it was found that a total of six factors affect the level of red tape. First, formalization and centralization variables as organizational structural factors are widely used as the independent variables. Second, as organizational behavioral factors, core values within the organization and symbolic formalism are used as independent variables. Third, as an information technology factor, the introduction of ICT technology appears to reduce red tape within organizations, but some studies claim that the performance is insignificant. Fourth, as a political factor, it is argued that the influence of the National Assembly, civic groups, and civic movement groups affect the level of red tape. Fifth, as an institutional factor, it is argued that institutions determine the level of red tape by influencing interactions between actors and their preferences. Typical examples are the total cap of regulation and active administration. Finally, in terms of an organizational culture, the level of red tape might decrease when a developmental culture environment is created rather than a hierarchical culture.

A two-week survey was conducted from March 7 to 21 for MIST and KFS to see how the factors mentioned above actually affect the level of red tape. The analytic results can be summarized as follows. First, looking at the mean value and difference between groups (t-test), statistically significant variables at the 0.05 level were the red tape level, centralization, developmental culture, and information technology. Specifically, for the red tape, KFS (2.88) was higher than MIST (2.56), and MIST was higher than KFS in terms of developmental culture (MIST: 3.03, KFS: 2.82) and information technology (MIST: 3.39, KFS: 3.11), respectively.

In terms of the research hypothesis, there were some significant differences between MIST and KFS in factors affecting red tape. There are a total of six research hypotheses set up in this study, and among them, four sub-hypotheses were established in relation to information technology and developmental culture, which are moderating variables. First, in the case of MIST, only the centralization variable as well as the interaction variable between formalization and developmental culture was found to be statistically significant at the 0.05 level. In other words, the

higher the level of centralization among members of the organization was perceived, the higher the level of red tape was perceived. Concerning the interaction effect between formalization and developmental culture, the more complex an organization is, the higher the level of formalization is in general. When a high developmental culture is established, coupled with a high level of formalization, members of the organization rather perceive the level of red tape as low, compared with a low development culture. Conversely, in a low developmental culture, the higher the level of formalization, the higher members of the organization might recognize the formalization as red tape. As argued by DeHart-Davis (2009), a high developmental culture means that members of the organization perceive formalization as green tape rather than red tape.

Second, in the case of KFS, the variables of centralization, audit, interaction between centralization and developmental culture. interaction between audit and developmental culture were found to be statistically significant at the 0.05 level. In KFS, only the research hypothesis on centralization was adopted. Unlike MIST mainly concerned with policy planning, KFS as an external agency of MAFRA (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs) mainly focuses on policy execution. For this reason, the level of centralization of KFS is higher than that of MIST. In the case of high centralization, the developmental culture is very important factor. According to the results of the KFS analysis, in the case of low developmental culture, high centralization leads organization members to perceive the level of red tape as higher than that of high developmental culture. In the case of high centralization, it suggests that creating a high developmental culture is very important. Another interesting thing is that in the low innovation culture, the awareness of the level of red tape is very wide according to the level of centralization, whereas in the high developmental culture, the awareness of the level of red tape is relatively narrow.

However, looking at the interaction effect between audit and developmental culture, when a high developmental culture is dominant, the intensity of the red tape level felt by members of the organization according to the level of audit is much greater than in the case of a low developmental culture. This finding suggests that internal audits by organizational members themselves rather than external audits are more effective in lowering the level of red tape when organizational managers

succeed to establish a high developmental culture.

Taken the analytic results together, it can be seen that the variables affecting the red tape appear differently between MIST and KFS. The policy implications for administrative theorists and practitioners are as follows. First, strategies to reduce red tape should be used differently according to the characteristics of ministries. In other words, executive departments need to pay more attention to audit management than policy planning departments. Self-auditing for the members of the organization themselves can be much more effective than external auditing. Second, when the developmental culture is dominant, high control can greatly reduce organizational effectiveness by imprinting the seriousness of red tape on members more. Third, MIST, a policy planning department, needs to pay more attention to the formalization variable in managing red tape levels by organizational managers, and KFS, a policy enforcement department, needs to pay more attention to the centralization variable. However, both ministries need to pay special attention to creating a developmental culture within the organization in the era of the 4th industrial revolution represented by the VUCA environment.

The limitations of this study are as follows. First, it is difficult to generalize the results of the study because only two of the 46 central ministries were targeted. If more studies on the central government are done in the future, it is necessary to conduct a meta-analysis by synthesizing them. Second, there is a limit to understanding the influence of dynamic variables over time because only one time point was targeted. To overcome this, it is necessary to conduct time series analysis using panel data. Third, it is necessary to examine in depth how the independent variables that affect the level of red tape appear differently between power ministries and non-power ministries, and what differences exist in the influence of moderating variables. Lastly, although this study targeted only the central government, it is also important to expand the scope of the research and conduct a comparative analysis targeting public institutions, government-invested institutions, and private companies. regulation vs. market debate is an important topic in the field of public administration, it is very meaningful to identify where the problem of red tape is the most serious among these fields.

Key Words: Red Tape, Goal Ambiguity, Formalization, Centralization, Audit,

Developmental Culture, Moderating Effect

*Student Number* : 2021-21643