creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 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

dCollection

행정학 석사학위논문

레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향에 대한 연구

- 충청남도 아산시를 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

박 성 훈

레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향에 대한 연구

- 충청남도 아산시를 중심으로 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

박 성 훈

박성훈의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 _____ 김 준 기 _____ **(인)**

부위원장 _____ 우 지 숙 _____ **(인)**

위 원 _____ 이 수 영 _____ **(인)**

국문초록

본 연구는 관료제 조직의 대표적인 병리현상 중 하나로 알려진 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 그동안 레드테이프가 공공조직의 성과에 부정적인 영향을 미친다는 이론적 논의는 다수 존재하였지만, 이를 실증적으로 분석한 연구는 부족한 실정이다. 또한 공공조직의 성과가 여러 측면으로 구성될 수 있다는 주장에 따르면 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향이 일률적이지 않을 수 있다는 점도 고려하여야 할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 한 지방자치단체를 대상으로 직접 수행한 설문조사 결과를 바탕으로 레드테이프가 조직성과의 여러 측면에 각각 어떠한 영향을 미치는지를 실증분석하였다. 레드테이프는 인사 레드테이프, 예산 레드테이프, 업무지연 레드테이프, 외부적 레드테이프 변수로 구성되었으며, 조직성과는 능률성, 효과성, 공정성 변수로 구성되었다.

분석결과 레드테이프가 공공조직의 성과에 부정적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 이는 기존의 이론적 논의와 부합하는 것이다. 레드테이프 변수 중 업무지연 레드테이프와 외부적 레드테이프가 연구대상 조직의 성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 그러나 인사 레드테이프와 예산 레드테이프는 연구대상 조직의 성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았는데, 이는 선행연구들과는 다소 상이한 결과이다. 그리고 레드테이프의 부정적 영향이 조직성과의 세 변수에 동일하게 나타나지 않는다는 점도 발견하여 조직성과를 다차원적인 개념으로 파악하는 것이 유의미한 전략이 될 수 있다는 점을 확인하였다. 또한 레드테이프가 조직성과의 공정성 측면에도 부정적인 영향을 미친다는 점을 발견하여 시민들에 대한

공정한 대우와 적법절차로 대표되는 기존의 레드테이프에 대한 변론이 실증적 근거가 부족한 주장일 수 있다는 점을 지적할 수 있었다.

이러한 연구결과는 주요 선행연구가 이루어진 미국과 한국의 행정환경이 다를 수 있다는 점을 시사한다. 특히 선행연구와 달리 인사 레드테이프가 조직성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다는 점은 한국의 행정환경이 미국보다 더욱 경직적임을 시사하는 것이다. 그리고 업무지연 레드테이프와 외부적 레드테이프의 부정적 영향이 큰 것으로 나타났다는 점은 지방자치단체가 법률과 규정의 집행자이기보다는 서비스 제공자로 기능하고 있다는 점을 확인시켜 준다. 또한 공공조직의 성과가 단순히 조직 내부의 문제가 아니라, 외부의 이해관계자들과 밀접한 관련을 맺고 있는 문제라는 점도 확인할 수 있다.

주요어 : 레드테이프, 관료제 병리, 조직성과, 공공조직
학 번 : 2012-21934

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구대상과 방법 ····· 4

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 5

제 1 절 레드테이프에 관한 이론적 논의 ····· 5

1. 레드테이프의 의의 ····· 5
2. 인접 개념과의 구별 ····· 10
3. 레드테이프의 유형 ····· 12
4. 레드테이프의 발생원인 ····· 15

제 2 절 조직성과에 관한 이론적 논의 ····· 18

1. 조직성과의 의의와 개념 ····· 18
2. 조직성과의 영향요인 ····· 22
3. 조직성과의 다차원성 ····· 24
4. 조직성과의 측정 ····· 25

제 3 절 선행연구 검토 ····· 28

1. 레드테이프와 조직성과간의 관계 ····· 28
   1) 선행연구 검토 ····· 28
   2) 선행연구의 한계 및 본 연구의 차별성 ····· 30
2. 레드테이프와 조직성과 변수 ····· 32

제 3 장 연구설계 ····· 38

제 1 절 연구문제 및 연구가설 ····· 38

1. 연구문제 ····· 38
2. 연구가설 ····· 38

제 2 절 연구대상과 연구방법 ····· 41

1. 분석단위 및 데이터 ····· 41
2. 연구방법 ····· 41
3. 측정 ····· 42
1) 독립변수 ····· 42
2) 종속변수 ····· 45
3) 통제변수 ····· 47

제 4 장 분석결과 ····· 49

제 1 절 기초통계량 분석 ····· 49

1. 표본의 현황 ····· 49
2. 독립변수와 통제변수의 기초통계량 분석 ····· 53
3. 종속변수의 기초통계량 분석 ····· 54

제 2 절 신뢰도분석 ····· 54

제 3 절 상관분석 ····· 56

제 4 절 다중회귀분석 ····· 58

1. 기본 가정의 검정 ····· 58
2. 분석의 결과 ····· 61

제 5 절 가설의 검정결과 ····· 68

제 5 장 결론 및 시사점 ····· 69

제 1 절 연구결과 요약 및 시사점 ····· 69

1. 연구결과 요약 ····· 69
2. 시사점 ····· 70

제 2 절 연구의 한계 ····· 74

참고문헌 ····· 76

Abstract ····· 83

표 목차

[표 1] 조직성과의 이론적 차원 ····· 32
[표 2] 인사 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도 ····· 43
[표 3] 업무지연 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도 ····· 44
[표 4] 예산 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도 ····· 44
[표 5] 외부적 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도 ····· 45
[표 6] 조직성과의 설문문항 구성 및 척도 ····· 46
[표 7] 통제변수의 설문문항 구성 및 척도 ····· 48
[표 8] 인구통계적 사항에 대한 설문문항 구성 ····· 48
[표 9] 표본의 인구통계적 현황 ····· 51
[표 10] 독립변수와 통제변수의 기초통계량 ····· 53
[표 11] 종속변수의 기초통계량 ····· 54
[표 12] 신뢰도분석 통계량 ····· 54
[표 13] 항목제거시 신뢰도 변화 ····· 55
[표 14] 변수간 상관관계(Pearson 상관계수) ····· 56
[표 15] 다중회귀분석 결과 ····· 61
[표 16] 조직성과를 통합변수로 했을 경우의 회귀분석 결과 ····· 67
[표 17] 가설의 검정결과 ····· 68

그림 목차

[그림 1] ‘3Es’ 조직성과 모형 ····· 19
[그림 2] ‘IOO’ 조직성과 모형 ····· 20
[그림 3] 연구의 분석틀 ····· 40
[그림 4] 등분산 가정의 검정 ····· 60

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

정부성과(governmental performance) 또는 조직성과(organizational performance)는 지난 수십 년 동안 학문적 그리고 실무적으로 많은 관심의 대상이 되어 온 주제이다. 다만 성과에 대한 관심 자체는 새로운 것이 아니며, 성과라는 개념을 넓게 볼 경우 정부가 존재해왔던 기간 동안 성과는 항상 주된 관심의 대상이었다고 할 수 있다(Talbot, 1999: 16).

그런데 1980~90년대 들어 신공공관리론(New Public Management)이 대두되면서 성과 향상의 중요성이 이전보다 더욱 강조되었다. Radin(2000)은 1990년대의 공공부문을 특징짓는 하나의 주제가 있다면, 그것은 바로 성과 향상에 대한 요구라고 주장하였다(Lee & Whitford, 2009: 249에서 재인용). 물론 이러한 요구는 현재까지도 지속되고 있다. 우리나라 역시 이러한 흐름에 부응하여 행정조직의 효율성과 성과를 높이기 위한 다양한 행정개혁을 시도하였으며, 2006년부터는 「정부업무평가기본법」을 통해 정부업무평가제도를 마련하여 행정조직의 성과를 측정, 평가 및 향상시키려고 노력하고 있다.

이와 관련된 논의에서 중요한 것은 어떠한 요인이 성과에 영향을 미치는지 파악하고, 성과 향상을 위한 적절한 처방을 제시하는 것이다. 그동안의 연구를 통해 성과에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치는 다양한 요인들이 식별되었다. 이 중에서 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려진 요인 중 하나는 바로 레드테이프(red tape)이다. 레드테이프는 관료적 비효율성, 행정지체, 문서주의, 성가신 규정들, 규제, 과잉통제, 경직성 등과 관련되는데(안병철, 2009:

50), Brewer & Walker(2010a: 233)는 이러한 레드테이프가 정부조직의 성과를 낮춘다는 것에 대부분의 사람들이 동의하고 있다고 지적하였다. 예컨대 레드테이프로 인해 조직 내부에서 제기된 좋은 아이디어들이 사장되어 버릴 수 있는데, 이러한 일들이 누적되면 정부조직의 성과 감소로 이어질 수 있다는 것이다(Bozeman, Reed, & Scott, 1992: 293).

그런데 레드테이프에 대한 학문적 관심은 그동안 낮은 수준에 머물러 있었다. 예컨대 Bozeman & Scott(1996: 1)은 지금까지 레드테이프라는 문제를 해결하기 위한 실무적 노력은 많이 있었던 반면, 개념에 대한 문제는 별로 주목을 받지 못했다고 지적하였다. 또한 우리나라에서도 정부의 관료주의나 권위주의적 성격을 지적하면서 레드테이프 문제를 비판한 연구들이 존재하지만 경험적 연구에 있어서는 큰 진전을 보이지 못하고 있는 실정이다(김근세・최도림, 1996: 2).

한편 레드테이프와 성과간의 관계에 대한 연구 또한 부족한 실정이다. 주제의 중요성에도 불구하고 국내에서 레드테이프와 조직성과간의 관계를 실증적으로 분석한 연구는 매우 드물다(서정욱, 2012: 104). 그동안 국내의 여러 레드테이프 관련 연구는 주로 레드테이프를 종속변수로 두고 이에 미치는 영향요인을 연구하거나, 공사조직의 레드테이프 수준에 대한 비교분석을 시도하는 데 그쳤다(서정욱, 2012: 104). 또한 외국에서도 이러한 연구는 많지 않은 실정이다. Brewer & Walker(2010a: 234)는 레드테이프와 조직성과간의 관계에 대한 논의가 행정학 이론과 실무에서 중심적인 위치를 차지하고 있음에도 불구하고 관련 연구가 결핍되어 있다고 지적하였으며, Pandey & Scott(2002: 566)은 레드테이프를 종속변수가 아닌 독립변수로 다룬 연구가 흔치 않다고 지적하였다.

이처럼 관련 연구가 부족한 원인 중 하나는, 레드테이프는 애초

부터 부정적인 속성을 내포하고 있는 개념(Feeney, 2012: 428)이기 때문에 조직의 성과에 부정적인 영향을 미치는 것은 당연하다고 여기는 경우가 많기 때문일 것이라고 생각해볼 수 있다. 예컨대 그동안 시도되었던 여러 행정개혁에서 레드테이프는 무조건 감축되어야 할 부정적인 것으로 간주되었다. 그러나 이처럼 부정적인 개념이라고 하여 학문적 연구가 필요하지 않은 것은 아니다. 특히 레드테이프와 조직성과 모두 다차원적(multidimensional)인 개념이라는 점(Brewer & Walker, 2010a: 234)을 고려할 필요가 있다. 두 개념 모두 다차원성을 가지고 있다면 조직이 처한 환경, 구조, 또는 상황적 맥락 등에 따라 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향이 달라질 수 있기 때문에 양자간의 관계를 단정적으로 말하기는 어렵다고 할 수 있다. 그런데 이러한 다차원성을 충분히 고려한 연구 역시 부족한 실정이다. Brewer & Walker(2010a: 234)는 그 결과 많은 연구들이 레드테이프와 조직성과 각각의 구성개념 간 관계를 제대로 규명하지 못했다고 지적하였다.

한편 일부 학자들은 레드테이프를 무조건 부정적인 것으로 간주할 수는 없다고 주장하였다. 즉, 레드테이프에는 양면성이 있다는 것이다. 예컨대 Waldo(1946)는 "어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람의 시스템(one man's red tape is another man's system)"이라고 하였고, Kaufman(1977)은 "어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람의 소중한 보호수단일 수 있다(one person's red tape may another's treasured safeguard)"고 하였다(Pandey & Moynihan, 2006: 131에서 재인용). 이러한 주장은 기존의 일반적인 인식과는 달리 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향이 일률적이지 않을 수도 있다는 점을 시사하는 것이다.

이상의 논의를 고려하면 레드테이프와 조직성과간의 관계에 대한 좀 더 면밀한 연구가 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 따라서

본 연구에서는 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향에 대한 실증분석을 시도하고자 한다. 이를 통해 양자 간의 관계에 대한 이해를 높이는 데 기여하고, 정부조직의 성과 향상을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구대상과 방법

본 연구는 충청남도 아산시를 연구대상으로 한정한다. 해당 지방자치단체에 근무하는 공무원들을 대상으로 직접 구성한 설문지를 배포하여 설문조사를 실시하고, 이를 통해 얻어진 자료를 바탕으로 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 크게 다음과 같은 단계로 구성된다.

첫째, 레드테이프와 조직성과에 대한 이론과 선행연구를 정리한다. 둘째, 논의한 이론과 선행연구를 토대로 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향에 대한 가설과 모형을 구체화한다. 셋째, 설문조사를 통해 얻어진 자료를 분석하여 제시된 가설과 모형을 검증한다. 넷째, 분석결과를 바탕으로 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향을 설명하고 정책적 시사점을 도출한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 레드테이프에 관한 이론적 논의

1. 레드테이프의 의의

레드테이프는 수많은 규칙과 규제에 얽매여 느릿느릿 움직이는 관료제를 연상시키는 대표적인 용어이다(Bozeman, Reed, & Scott, 1992: 290). Rosenfeld(1984: 603)는 이러한 레드테이프를 "의사결정이나 집행에 있어 과도하거나, 거추장스럽거나, 또는 무의미하다고 인식되는 지침, 절차, 관행, 그리고 정부개입"으로 정의하였다. 이는 레드테이프에 대한 최초의 명시적인 정의라는 점에서 의미가 있다(Feeney, 2012: 429). 다만 지금까지의 연구에서 가장 널리 인용되는 정의는 Bozeman(2000: 12)의 것이다. 그는 레드테이프를 "강제적이고 순응의 부담을 수반하지만 규칙이 제공하도록 의도된 정당한 목적에 기여하지 않는 규칙, 규제, 그리고 절차"로 정의하였다. 또한 그는 레드테이프와 성과간의 관계에도 주목하여 "조직의 성과에 부정적인 영향을 미치는 부담스러운 행정적 규칙과 절차"라는 수정된 정의를 제공하기도 하였다(Feeney, 2012: 429). 이 밖에도 레드테이프는 "규칙과 절차에 의해 부여된 제약(Scott & Pandey, 2000)", "지나친 제약과 경직성을 초래하는 절차와 규칙(김병섭, 1996: 2)", "규칙에 의해 초래되는 부정적 현상(박경효, 1999: 25)" 등으로 정의되고 있다.

이러한 레드테이프는 높은 수준의 공식화(formalization), 구조적 복잡성, 지나친 서류작업, 비효율성, 정당화될 수 없는 지연, 역기능적이거나 불필요한 규칙·규제·절차, 그리고 이 모든 것의 결과로

서의 불만과 짜증을 함축한다(Brewer & Walker, 2010a: 235; Bozeman, 1993: 274). 또한 레드테이프는 공공조직이 핵심 미션을 달성하기 어렵게 만들 뿐만 아니라, 정치권과 시민들에 대한 대응성 저하의 원인으로 작용할 수도 있다(Brewer & Walker, 2010a: 235).

레드테이프는 주로 관료제적 조직에서 발생하는 문제라고 할 수 있다. 관료제 하에서는 업무가 공식적인 규칙, 절차, 그리고 문서 등에 의해 처리된다. Max Weber는 업무처리에 있어 공식적인 규칙을 광범위하게 사용하는 것이 관료제의 주된 특징 중 하나라고 밝히고 있다(Downs, 1967: 59에서 재인용). 이에 따르면 관료제에 수많은 규칙이 존재한다는 사실 자체가 문제라고 볼 수는 없다.

예컨대 업무처리에 있어 규칙을 강조하는 것은 긍정적인 역할을 하기도 한다. 주된 업무가 안정적인 환경에서 반복적이고 정형화된 방식으로 이루어지는 경우, 규칙은 업무의 효율성을 높이는 역할을 할 수 있다. 과학적 관리론(scientific management)을 주창했던 사람들도 관례화(routinization) 그리고 규칙 및 절차에 대한 의존의 긍정적인 측면에 주목하였다(Bozeman, Reed, & Scott, 1992: 291).

또한 규칙에 대한 강조는 조직구성원에게 예측가능성과 심리적 안정감을 제공하기도 한다. Organ & Greene(1981)은 규칙이 조직구성원들의 역할모호성(role ambiguity)을 줄이고 조직몰입(organizational commitment)을 높이는데 도움을 줄 수 있다고 주장하였다(Bozeman & Scott, 1996: 6에서 재인용).

그러나 업무처리에 있어 규칙의 적용과 준수를 지나치게 강조할 경우 오히려 업무의 능률성을 저해하고 행정조직의 목표달성과 성과에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 예컨대 Merton(1940)은 업무처리에 있어 특수하거나 예외적인 상황에서도 일반화된 규칙을 적용하려 할 때 레드테이프가 초래된다고 지적하였다(Scott & Pandey, 2000: 616에서 재인용). 업무처리에 있어 어떠한 규칙을 따르는 것이

적절하지 않은 상황에서도 그러한 규칙을 적용하는 것에 지나치게 집착한다면 원래 의도했던 목표를 달성하기가 어렵게 된다. 이 경우 규칙은 그 자체가 목표가 되는 셈인데, Merton은 이를 "목표대치(goal displacement)"현상이라고 지칭하였다.

또한 Thompson(1961)은 "관료제 병리(bureaupathologies)"라는 용어를 사용하면서, 이는 Max Weber가 제시한 관료제적 속성이 극단화되는 경우 나타난다고 하였다(Bozeman & Scott, 1996: 3에서 재인용). 업무수행에 따르는 불확실성과 목표모호성(goal ambiguity)에 대응하기 위하여 공식적인 문서와 규칙을 강조하는 것이 극단화되는 경우, 레드테이프와 같은 병리현상이 발생한다는 것이다.

이러한 레드테이프의 부정적 기능을 정리하면 다음과 같다(김병섭, 1996: 4-5). 첫째, 책임성을 저해한다. 지나친 규제와 절차를 업무에 적용하는 과정에서 이를 회피하려는 민원인과 결탁하여 부패가 발생할 소지가 크며, 지나친 규칙 준수의 부정적 결과로 흔히 지적되는 목표대치 현상은 국민에 대한 봉사보다 규칙준수가 우선이 되는 책임회피 현상을 초래할 수 있다. 둘째, 조임쇠 효과(rachet effect)로 인해 규칙이 규칙을 낳는 악순환이 반복될 수 있다. 이는 조직의 핵심적인 목표달성에 불필요한 서류업무를 증가시켜 조직성과에 부정적인 영향을 미친다. 셋째, 행정조직이 환경변화에 적절히 대응하지 못하게 되는 중요한 원인이 된다. 넷째, 규칙의 보편성과 획일성은 국민 개개인의 사정을 적절히 고려하지 못하게 만드는 비인격성(impersonality)을 초래할 수 있다. 다섯째, 공직자들이 자신의 소신이 아닌 규정대로만 업무를 처리하도록 요구받으면서 소외감을 느낄 수 있다.

그런데 이러한 레드테이프는 일반적인 규칙·절차 등과 구별되어야 할 필요성이 있다. 예컨대 Bozeman(1993: 279, 282)은 관료제적 조직이 공식화를 통해 규칙 준수를 강조하는 것은 조직의 중립

적 속성, 즉 생리적(physiological) 현상으로 간주될 수 있는 반면, 레드테이프는 관료제의 병리적(pathological) 현상으로 간주될 수 있다고 주장하였다. 다시 말해서 문제는 규칙과 절차 그 자체에 있는 것이 아니라 지나친 규칙과 절차로 인해 발생하는 업무지연, 의사결정과정의 지체, 비효율성 등이라는 것이다.

이와 더불어 레드테이프와 규칙·절차로 인해 발생하는 소위 '짜증(vexation)'을 구별해야 할 필요성도 있다. 즉 어떤 규칙과 절차가 조직구성원 또는 시민들에게 짜증을 유발한다고 해서, 그것이 바로 레드테이프가 되는 것은 아니라는 것이다. 레드테이프라고 알려져 있는 많은 것들은 실제로는 시민들의 편의를 고려한 결과 만들어진 것이라는 점을 고려할 필요가 있다(Bozeman, Reed, & Scott, 1992: 294). 예컨대 Blau & Meyer(1971)는 민원인이 공공기관에 민원을 제기하거나 업무를 보기 위해서는 규정된 여러 서식을 작성하거나 각종 서류를 제출해야 하는데, 이는 민원인이 자신의 요구사항이 처리될 수 있도록 하기 위해 무엇을 준비해야 하는지 스스로 결정하는 것 보다는 더 능률적인 방식이라고 주장하였다(Bozeman, Reed, & Scott, 1992: 294에서 재인용). 만약 공공기관이 요구하는 서류 또는 서식들의 대다수가 업무와 전혀 관련이 없는 불필요한 것들이라면 이러한 서류 제출요구를 레드테이프라고 부를 수 있겠지만, 요구받은 서류를 준비하거나 서식을 작성하는 것이 유쾌하지 않다는 이유만으로 해당 공공기관에 레드테이프가 만연해 있다고 말할 수는 없는 것이다.

한편 서론에서도 지적하였듯이, 레드테이프가 부정적 기능만을 가진 것은 아니라는 주장도 다수 존재한다. 레드테이프는 행정의 책임성, 예측가능성, 공정성 등을 담보하는 절차적 보호수단(procedural safeguard) 역할을 할 수 있다는 것이다(서정욱, 2012: 89). 절차적 보호수단으로서의 레드테이프는 행정이 자의적으로 이루어지는 것을

막고, 시민들에 대한 공정한 대우(fair treatment)를 가능하게 한다(Bozeman & Scott, 1996: 4; Baldwin, 1990: 10). 예컨대 민원인의 요구가 규정에 합치된다면 민원을 처리하는 공무원은 개인적으로 그 민원인과 요구사항에 대해 어떻게 생각하든지에 상관없이 요구를 받아들여야 할 의무가 있다. 이는 정실주의(favoritism) 등 공정하지 않은 기준에 따라 행정이 이루어지는 것을 막는 역할을 한다.

또한 레드테이프의 존재는 그 사회의 통치체계(system of governance)를 반영하는 것이라고도 볼 수 있다(Bozeman & Scott, 1996: 4). 대부분의 민주주의 국가에서는 헌법에 삼권분립을 규정하고 있다. 삼권분립은 기본적으로 국가의 권력 행사를 삼부(三府)가 상호 감시·견제하기 위한 것으로서, 효율성을 높이기 위해 고안된 시스템이 아니다(Baldwin, 1990: 10). 각 부가 업무를 수행하고 서로를 감시·견제하는 과정에서 수많은 규정들이 필요하다. 예컨대 국회는 정부에 각종 자료제출을 요구할 수 있는데, 이 과정에서 정부는 부담스러운 서류작업에 매달리느라 많은 시간을 소비하게 된다. 만약 이러한 규정이 없다면 정부는 본연의 업무에 집중함으로서 효율성을 높일 수 있는 여지를 마련할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 규정은 국민의 대의기관인 입법부가 행정부를 통제하기 위해 반드시 필요한 장치 중 하나이다. 결국 민주주의 국가에서 상호 감시·견제를 위한 여러 절차들은 설령 그것이 레드테이프로 인식되는 한이 있더라도 불가피하게 존재할 수밖에 없다.

이와 더불어 행정과정에서 모든 국민의 요구가 만족될 수는 없다는 점도 지적할 수 있다. 이 과정에서 좌절하게 된 사람들은 모든 요구를 만족시킬 수는 없다는 행정의 본질적인 어려움을 고려하기보다는 레드테이프에 주된 책임을 돌리는 경향이 있다(Goodsell, 2004). 어떤 사람이 수많은 번거롭고 복잡한 규정에 얽매이게 되었더라도 결국 자신의 목표를 성공적으로 달성하였고 이로 인해 충분

한 이익을 얻었다면 레드테이프가 심각한 문제라고 생각하지는 않을 것이다.

이상의 논의를 종합하면 레드테이프는 일률적으로 이해할 수 있는 개념이 아니라는 점을 확인할 수 있다. Bozeman(1993, 2000)은 이러한 레드테이프의 양면성을 이해하기 위해서 "이해관계자 레드테이프(stakeholder red tape)"라는 개념을 제시하였다. 이해관계자 레드테이프는 "강제적이고 순응의 부담을 수반하지만, 주어진 이해관계자 집단이 중시하는(valued) 목적에 기여하지 않는 규칙"을 의미한다(Bozeman, 2000: 83).

여기서 중요한 것은 레드테이프가 주관에 의존(subject-dependent)하는 개념이라는 점이다(Brewer & Walker, 2010a: 233). 예컨대 조직에 부담을 주는 어떤 규칙이나 규제가 주어져 있을 때, 조직 내부의 구성원들은 이것이 불필요한 것이라고 보는 반면에 조직 외부에 있는 시민의 입장에서는 설령 조직에 일정한 부담을 주더라도 그러한 규칙이나 규제가 꼭 필요한 것이라고 생각할 수 있다는 것이다. 물론 이와 정반대의 경우도 가능하다.

2. 인접 개념과의 구별

레드테이프에 관한 연구는 아직 부족한 반면에, 인접 개념이라고 할 수 있는 공식화(formalization)에 관한 연구는 비교적 많이 이루어진 상황이다(Bozeman & Scott, 1996: 4). 레드테이프라는 주제를 독립적으로 연구하기 위해서는 이러한 인접 개념과의 명확한 구별이 필요하다.

Price & Mueller(1986)는 공식화를 "조직의 규범이 명시적으로 형성된(formulated) 정도"라고 정의하였다(Pandey & Scott, 2002: 563에서 재인용). 그리고 Pugh, Hickson, Hinings, & Turner(1968:

75)는 “규칙, 절차, 지시, 의사소통이 문서화된 정도”로 정의하였다. 이는 공식화를 “행위의 구조화(structuring of activities)” 관점에서 파악한 것이다(Pandey & Scott, 2002: 563).

Hage & Aiken(1967: 79)은 이러한 공식화의 하위 구성개념으로 “직무 명문화(job codification)”와 “규칙 감시(rule observation)”를 제시하였다. 직무 명문화는 특정 직위(position)에 있는 조직구성원이 어떠한 일을 하도록 되어 있는지에 관한 규칙으로서, 업무기술서(job description)가 구체화되어 있는 정도를 의미하는 것이다. 한편 규칙 감시는 규칙이 실제로 적용되고 있는지 여부에 관한 것으로서, 직무 명문화를 통해 만들어진 기준에 따르는지에 관해 조직구성원들이 감독받는 정도를 말한다.

앞에서도 지적하였듯이, 이러한 공식화와 레드테이프를 개념적으로 구별하기 위해서 Bozeman(1993, 2000)은 의학용어를 비유적으로 사용하여 공식화를 생리학(physiology)으로, 레드테이프를 병리학(pathology)으로 구분하였다. 레드테이프는 조직의 생리에 부정적인 영향을 주는 병리적 현상이라는 것이다. 조직의 생리에서 중요한 부분은 조직이 따르도록 되어 있는 명문화된 규정에 포함된 공식적으로 허가된 행위들이다(Bozeman, 2000: 65). 따라서 규정의 숫자, 규정이 공식화된 정도, 공식화의 수준은 좋고 나쁨을 따질 수 없는 것이다. 이러한 정도의 문제는 조직이 처한 환경이나 업무의 성격 등에 영향을 받기 때문이다. 다시 말해서, 조직에 있어 공식화의 수준이 문제되는 것은 아니다. 어떤 조직이 매우 많고 복잡한 규칙을 가지고 있다고 하더라도 그것이 조직에 병리현상으로서 작용하지 않는다면 문제라고 볼 수 없다는 것이다.

이러한 논의를 통해 레드테이프와 공식화를 구별할 수 있는 판단기준을 제시할 수 있다. 어떠한 규칙이 조직에 병리현상으로서 작용하는 경우에 레드테이프가 된다고 할 수 있다. 즉, 어떠한 규칙이

바람직한 상위의 조직적·사회적 목적에 봉사하지 않고 그 자체로서 목적이 되는 경우에 레드테이프가 되는 것이다(Pandey & Scott, 2002: 564).

이러한 개념적 구별은 레드테이프를 좀 더 명확히 이해하는 데 도움이 될 수 있다. 특히 조직에 존재하는 여러 가지 부담스러운 규칙을 레드테이프와 구분할 수 있도록 해 준다. 예컨대 Bozeman & Scott(1996: 8)은 Kaufman(1977)의 "어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람의 소중한 보호수단일 수 있다(one person's red tape may another's treasured safeguard)"는 문장에서, '레드테이프'를 '부담스럽기는 하지만 정당화될 수 있는 높은 수준의 공식화'로 바꾸어 이해할 수 있다고 주장하였다. 이러한 주장은 앞에서 논의한 레드테이프의 양면성을 부정하는 것이다. 즉, 어떠한 규칙을 준수하는 것이 부담스럽고 짜증나는 일이라고 해도, 그러한 규칙이 정당한 조직적·사회적 목적 달성에 기여하고 있다면 긍정적인 레드테이프로서 이해할 것이 아니라 높은 수준의 공식화로서 이해해야 양자를 개념적으로 명확히 구분할 수 있을 것이라는 주장이라고 할 수 있다.

3. 레드테이프의 유형

Baldwin(1990)은 레드테이프의 유형을 크게 두 가지로 구분하였다. 첫째, 공식적 레드테이프(formal red tape)는 법규·규칙·규제·절차 등이 초래하는 조직의 자율성에 대한 제약을 말한다. 공식적 레드테이프는 정의상 조직구성원들이 경험하는 제약에 초점을 둔다. 그러나 이러한 공식적 레드테이프로 인해 결과적으로는 업무처리 지연, 책임전가(buck-passing), 지나친 서류요구 등 우리가 일반적으로 레드테이프라고 부르는 것들이 초래될 수 있다.

이러한 공식적 레드테이프는 내부적(internal)·외부적(external)

인 공식적 레드테이프로 다시 구분할 수 있다. 내부적인 공식적 레드테이프는 조직이 스스로 부여한 제약을 말한다. 반면에 외부적인 공식적 레드테이프는 다른 기관에 의해 부여된 제약을 말한다. 이러한 구분은 레드테이프에 대한 공사비교에 유용하게 활용될 수 있다(Baldwin, 1990: 8).

일반적으로 공공조직은 민간조직보다 더 많은 레드테이프를 가지고 있다고 알려져 있다(Brewer & Walker, 2010a: 234). 그런데 Baldwin의 논지에 따르면 공공조직이 민간조직보다 더 많은 외부적인 공식적 레드테이프를 경험하는 반면, 내부적인 공식적 레드테이프는 공사부문에 별 차이가 없다는 연구결과도 존재할 수 있다. 여기서 외부적인 공식적 레드테이프가 앞서 논의한 대로 사회의 통치체계상 정당하고 불가피한 것이라면, 전체적으로 볼 때 공공조직이 민간조직보다 더 많은 레드테이프를 가지고 있다고 하더라도 이것이 무조건적인 비판과 비난의 이유가 될 수는 없다고 주장할 수도 있을 것이다.

둘째, 비공식적 정치적 레드테이프(informal political red tape)는 정치시스템 상의 핵심적인 행위자들의 영향력이 초래하는 조직의 자율성에 대한 제약을 말한다. 이러한 행위자들로는 언론, 여론, 정치단체, 이익집단, 공무원 등을 들 수 있다. 이들은 단기적으로 공공기관과 그 종사자들의 행태를 제약할 수 있는 영향력을 행사하며, 장기적으로는 조직을 제약하는 규칙과 절차를 공식화시키는 결과를 초래할 수도 있다.

그리고 Brewer & Walker(2010a, 2010b)는 레드테이프를 내부적 레드테이프(internal red tape)와 외부적 레드테이프(external red tape)로 구분하였다. 첫째, 내부적 레드테이프는 “업무 지연을 초래하고 공공기관의 내부 운영에 부정적인 영향을 미치는 관료적인 규칙과 일과(routines)”로 정의된다. 이러한 내부적 레드테이프는 조직

구성원들의 업무 동기를 저해하고 업무처리를 복잡하게 함으로써 개인과 조직의 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Walker & Brewer, 2008: 1118). 그리고 내부적 레드테이프에는 인사, 예산, 조달 또는 구매, 정보시스템 등 여러 가지 하위 항목(subsystem)들이 포함될 수 있다.

둘째, 외부적 레드테이프는 "시민들과 외부 이해관계자들이 공공기관과 상호작용하거나 법적 의무를 준수하는 것을 어렵게 만드는 관료적인 절차와 규제"로 정의된다. 예컨대 시민들이 공공기관에 민원을 제기하거나, 서류를 발급받거나, 또는 각종 신고를 하려고 할 때 각종 규정을 따르고 서식을 작성해야 하는 데서 오는 불편이 있을 수 있다. 또한 기업들의 경우 정부가 정한 각종 규제에 따라야 할 필요가 있는데, 그 과정에서 본연의 기업활동과는 관계없는 서류작업 등에 많은 시간과 비용을 소모하는 경우가 있을 수 있다. 물론 이러한 불편함이 레드테이프와 관련되어 있다고 주장하려면 그러한 불편함이 정당한 공적 목표를 달성하는데 기여하지 않는 경우로 한정하여야 할 것이다.

또한 Bozeman(1993: 289-291)은 특정 조직의 입장에서 본 레드테이프의 원천과 영향을 기준으로 레드테이프의 유형을 네 가지로 제시하였다. 첫째는 일반적 레드테이프(ordinary red tape)이다. 이는 레드테이프가 조직 내부에서 기원하여 외부의 이해관계자·고객이나 다른 조직에 영향을 미치는 경우이다. 둘째는 조직간 레드테이프(interorganizational red tape)이다. 조직 내부에서 기원한 레드테이프가 조직 내부에 영향을 미치는 경우이다. 셋째는 외부통제 레드테이프(external control red tape)이다. 이는 조직 외부에서 기원한 레드테이프가 조직 내부에 영향을 미치는 것이다. 넷째는 전달 레드테이프(pass-through red tape)이다. 이는 조직 외부에서 기원한 레드테이프가 특정 조직을 매개로 하여 조직 외부의 고객이나 다른 조

직에게 전가되는 경우이다(김근세・최도림, 1996: 8에서 재인용).

4. 레드테이프의 발생원인

Rainey, Pandey, & Bozeman(1995: 568-569)은 공공조직에서 레드테이프가 발생하는 원인을 가설의 형태로 제시하였다. 여기에는 목표모호성 가설(goal ambiguity hypothesis), 불확실성 가설(insecurity hypothesis), 기대 가설(expectancy hypothesis)이 있다.

첫째, 목표모호성 가설은 공공조직의 모호한 목표 때문에 관리자들이 레드테이프를 만들어 낸다는 주장이다. 목표모호성 가설에서는 공공조직은 모호한 목표를 가지고 있다는 점이 강조된다. 일반적으로 공공조직의 산출물은 시장에서 판매되지 않기 때문에 민간조직처럼 매출액이나 이윤 같은 성과지표를 적용할 수 없는 경우가 많다. 따라서 이러한 산출물에 대한 평가는 가치적 문제가 되거나, 정치적 논의를 통해 이루어지는 경우가 많다. 적절한 성과지표가 부재한 상황에서 공공조직의 관리자들은 여러 가지 규칙과 절차, 그리고 이들에 대한 준수 여부를 통해 직원들을 통제하고자 한다. 이러한 가설에 따르면, 민간조직에서는 레드테이프와 관련된 문제가 덜 발생하게 될 것이다.

둘째, 불확실성 가설은 공공조직의 관리자들은 자신들이 가진 권한에 대해 불안함을 느끼거나 위험을 회피하여야 할 필요를 느끼기 때문에 레드테이프를 만들어 낸다는 주장으로서, 앞의 목표모호성 가설과 밀접하게 연관되어 있다. 관리자들은 자신들이 직원들을 통제할 수 있는 권한과 통제력을 충분히 가지고 있지 못하다는 불안감을 느끼는 경우가 많다. 이는 여러 인사행정적 규칙과 제약, 정치적 개입과 감시・감독, 공무원 노조, 정치집단 등과 같은 요인들로 인해 자신들의 계층제적 권위가 약화되었다고 여기기 때문이다.

따라서 관리자들은 직원들에 대한 통제력을 확보하기 위해서 여러 가지 규칙과 절차들을 때로는 무분별하게 만들어내는 경우가 많다는 것이다.

셋째, 기대 가설은 레드테이프가 성과와 외재적 보상(성과·승진 등)간의 연계가 약한 결과로서 발생한다고 주장한다. 기대라는 개념은 좋은 업무성과를 내는 것과 같은 행동이나 행태가 자신에게 보상을 가져 올 것이라고 생각하는 것을 의미한다. 기대 가설에 따르면, 공공조직은 급여나 승진과 같은 외재적 보상에 대한 기대가 약하기 때문에 이것이 레드테이프를 만들어 내는 중요한 원인으로 작용하게 된다. 이러한 이론은 경제학에서 만들어진 재산권 이론이나 관료제에 대한 경제학적 분석에 근거를 두고 있다. 경제학자들은 성과와 능률성 향상에 주어지는 금전적 보상이 부재한 공공조직에서는 정치적 권력, 예산 팽창, 인력 충원을 통한 조직 확대 등과 같은 "이면보상(side payments)"이 더욱 중요해진다고 주장한다. 이 때 레드테이프는 이면보상을 추구하기 위한 정치적인 또는 전략적인 도구로서 활용될 수 있다. 예컨대 관리자들은 여러 가지 까다롭고 복잡한 규칙이나 절차를 이용해 예산 또는 인력 삭감에 저항할 수 있다.

한편 Bozeman(1993, 2000)은 레드테이프의 기원과 관련하여 규칙내재적 레드테이프(rule-inception red tape)와 규칙진화적 레드테이프(rule-evolved red tape)라는 유형을 제시하였다. 어떠한 규칙이 규칙내재적 레드테이프 또는 규칙진화적 레드테이프가 되는 이유는 다음과 같다.

첫째, 규칙내재적 레드테이프는 어떤 규칙이 처음 만들어질 당시부터 비효과적이고 역기능적인 경우를 말한다(Bozeman, 1993: 285). 이러한 레드테이프는 1) 규칙 제정자가 생각한 수단과 목적과의 관계가 잘못된 것으로 밝혀지는 경우(incorrect rule forecasts), 2)

어떠한 규칙이 사익추구적(self-serving)이어서 허가된 정당한 목적에 기여하지 못하는 경우(illegitimate functions), 3) 타협이나 합의의 산물로 만들어진 규칙이 매우 다양한 목적에 봉사하는 경우에, 결국 어떤 목적도 제대로 달성하지 못하는 경우(negative sum compromise), 4) 관리적 통제와 책임성을 위해 만들어진 규칙이 지나친 제약을 부과하여 조직과 고객의 업무를 방해하는 경우(overcontrol), 5) 참여와 민주주의에 대한 지나친 강조로 인해 조직구성원들의 참여를 증진시키기 위한 규칙과 절차가 지나치게 강조되는 경우(negative sum process)에 발생하게 된다(Bozeman, 2000: 87).

둘째, 규칙진화적 레드테이프는 정상적인 기능을 가진 규칙이 역기능적인 레드테이프로 변질되는 경우를 말한다(Bozeman, 1993: 287). 이러한 레드테이프는 1) 여러 이유로 인해 규칙이 원래의 의미와 정신을 잃고 표류하여 의식(ritual) 그 이상이 아닌 것이 되는 경우(rule drift), 2) 규칙의 내용이나 토대(basis)에는 변화가 없지만, 그러한 규칙의 집행과정이 변화하는 경우(implementation change), 3) 어떠한 규칙의 기능적 목적이 그러한 규칙이 쓸모없어지는 방향으로 변화하는 경우(change in the functional object), 4) 규칙의 기능적 목적과 집행 방식은 변화하지 않았더라도 규칙의 유용성을 감소시키는 외부적 상황 변화가 발생한 경우(change in the rule's ecology), 5) 순응의 부담을 수반하는 규칙의 숫자가 지나치게 증가하여, 규칙의 한계효용(marginal benefit)이 음(-)의 상태가 됨으로써 긴장과 부적절한 자원 사용을 초래하는 경우(rule strain), 6) 새로 제정된 효과적인 규칙이 동시에 기존에 있었던 규칙의 효과성을 저해하는 경우(rule incompatibility)에 발생하게 된다(Bozeman, 2000: 110-111).

제 2 절 조직성과에 관한 이론적 논의

1. 조직성과의 의의와 개념

정부조직의 성과 향상은 행정학의 주된 관심분야라고 할 수 있다(Brewer & Selden, 2000: 685). 지난 1980~90년대 이래로 현재까지 전 세계 각국에서 이루어지고 있는 각종 행정개혁은 기본적으로 정부조직의 성과 향상을 위한 것으로, 신공공관리론(New Public Management)에 기반을 두고 있다. 신공공관리는 신자유주의적 정신에 입각하여 시장주의적 경쟁원리를 도입하고, 내부통제의 감축과 성과에 대한 강조를 통해 관리의 자율성을 강화함으로서 기업가적 정부운영을 시도하는 것이다(정정길, 2003: 429). 이러한 목표 달성을 위해 정부조직에 적용된 처방의 구체적인 내용이 달라지는 경우는 있었을지라도 성과 향상이라는 기본적인 목표 자체가 포기된 적은 없다고 보아야 할 것이다.

그런데 조직성과는 그 중요성에도 불구하고 개념과 측정·평가 방법에 대한 합의가 제대로 이루어져 있지 않은 실정이다(Pandey & Moynihan, 2006: 137). 이는 조직성과가 다차원적(multidimensional)인 구성개념으로 받아들여지고 있기 때문이다(서정욱, 2012: 92; Brewer & Walker, 2010a). 예컨대 공공조직의 성과는 소비자, 납세자, 조직구성원, 정치인 등과 같은 다양한 고객들(constituencies)의 입장에 따라 달리 평가될 수 있는데, 이러한 고객들은 성과에 관해 각기 다른 판단기준과 가중치를 갖고 있을 수 있다. 따라서 단일한, 그리고 모든 조직에 적용할 수 있는 조직성과에 대한 판단기준은 존재하지 않는다고 보아야 한다(Boyne, 2003: 368). 즉 무엇이 높은 수준의 조직성과를 구성하는지에 대해서 관련된 조직 내·외부의 이해관계자들(stakeholder groups)에 따라 의견이 다양할 수 있다는

것이다(Brewer & Walker, 2010a: 238).

그러나 이러한 문제에도 불구하고 조직성과라는 개념을 구체적으로 파악하기 위한 다양한 논의가 이루어졌다. Rainey & Steinbauer(1999: 13)는 조직효과성[1]은 1) 조직이 하도록 되어 있는 일을 잘 수행하는지, 2) 조직구성원들이 일을 열심히 잘 하는지, 3) 조직의 미션을 달성하는데 있어 조직의 행동·절차와 조직구성원들이 잘 어울리는지, 그리고 4) 실제로 조직의 미션이 달성되었는지의 여부를 말하는 것이라고 설명하고 있다. 또한 민진(2003: 83)은 조직효과성을 "체제로서 조직의 능력을 활용하여 조직의 합의된 목표(혹은 기능)를 달성한 정도"로 정의하였으며, 최천근(2011: 352)은 조직성과를 "공공분야의 조직활동에 의해 생산되는 결과물"로 정의하였다.

[그림 1] '3Es' 조직성과 모형

경제성(Economy) → 능률성(Efficiency) → 효과성(Effectiveness)

자료 : Boyne(2002: 17)

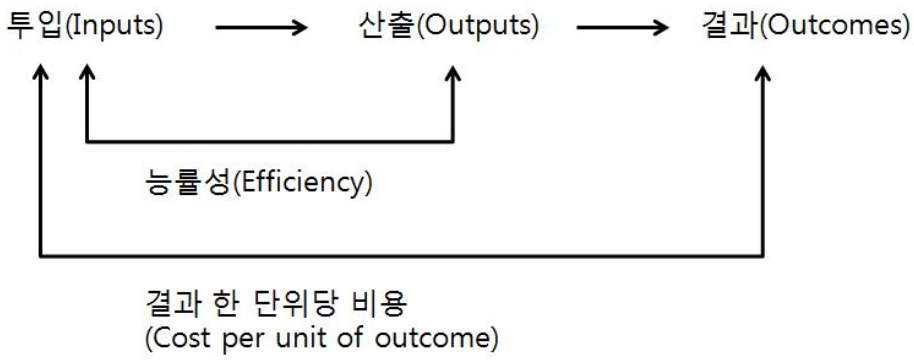
이러한 조직성과를 설명하는 기본적인 모형은 크게 두 가지로 나눌 수 있다(Boyne, 2002: 17-19). 첫째는 [그림 1]에 정리되어 있는 "3Es(economy-efficiency-effectiveness)" 모형이다. 여기서 "경제성(economy)"은 주어진 품질 하에서 특정한 서비스를 투입하는 데 들

1) 대부분의 문헌에서 조직성과(organizational performance)와 조직효과성(organizational effectiveness)이 엄격히 구분되지 않은 채 혼용되고 있다. 따라서 본 연구에서도 양자를 엄밀히 구분하지 않기로 한다.

어가는 비용이다. 경제성을 추구하는 것은 조직성과 향상을 위해 당연한 것으로 여겨지는 경우가 많다. 그러나 공공조직에서는 경제성 추구가 종종 정치적 문제로 비화되기도 한다. 예컨대 비용절감을 위해 정규직을 줄이고 비정규직을 크게 늘리기로 할 경우 이러한 시도는 곧장 사회적 논란에 휩싸이게 될 것이다.

이어서 "능률성(efficiency)"은 크게 "기술적 능률성(technical efficiency)"과 "배분적 능률성(allocative efficiency)"으로 나뉜다. 기술적 능률성은 산출 한 단위당 들어가는 비용을 의미하며, 배분적 능률성은 시민의 선호에 대한 서비스의 대응성(responsiveness)을 의미한다. 일반적으로 성과와 관련된 논의에서는 기술적 능률성 개념이 주로 사용된다. 또한 "효과성(effectiveness)"은 일반적으로 서비스의 공식적인 목적 달성 여부를 의미한다.

[그림 2] 'IOO' 조직성과 모형



자료 : Boyne(2002: 18)

둘째는 [그림 2]와 같은 "IOO(Inputs-Outputs-Outcomes)" 모형이다. 이는 3Es모형의 모든 측면을 포함하고 있지만, 성과와 관련된 몇몇 측면을 좀 더 명확하게 하고 있다. 산출(outputs)은 서비스의 질과 양의 개념을 포함하고 있으며, 결과(outcomes)는 서비스의 공

식적 효과성뿐만 아니라 그것의 "영향(impact)", 즉 어떤 서비스로 인해 초래된 긍정적 또는 부정적 부수효과(side-effects)까지를 고려하고 있다. 이와 더불어 결과는 서비스 공급의 형평성(equity)이나 공정성(fairness)과 같은, 공공조직의 성과평가에 있어 핵심적인 기준을 포함한다. 공공조직의 성과를 평가함에 있어 형평성이나 공정성 측면이 중요하게 고려되어야 하는 이유는, 공공부문은 공공서비스를 배분함에 있어 서비스에 대한 지불능력 보다는 시민들의 요구나 필요를 고려해야 함은 물론 각 지역에 서비스가 공정한 수준으로 공급되고 있는지 역시 고려해야 하기 때문이다.

한편 Talbot(1999: 16)은 제2차 세계대전 이후 성과 향상을 위한 미국 연방정부의 행정개혁에 있어 강조되었던 행정가치들을 정리하고 있다. 이는 크게 네 가지로 구분되는데, 첫째는 능률성이다. 과학적 관리론의 기치 하에 철저한 계층제 확립, 전문화, 명확한 명령체계(chains of command)의 확립을 강조한다. 둘째는 경제성이다. 여기서는 "낭비와의 전쟁(war on waste)"이라는 기치 하에 행정업무에 대한 감독, 감사, 상호 감시(cross-checking), 검사(review) 등을 강조한다. 셋째는 공정성이다. "감시자(watchful eye)"의 역할이 강조되며, 행정정보 공개와 개방성 등을 중시하였다. 넷째는 높은 성과(high performance)이다. 이를 위해 소위 "let the managers manage"로 표현되는 관리자에 대한 권한 부여 등을 강조하였다.

이러한 변화를 살펴보면 시대적 상황이나 행정환경의 변화에 따라 성과 향상에 있어 각기 다른 측면이 강조될 수 있다는 점을 알 수 있다. 예컨대 OECD 국가들의 성과관리를 위한 행정개혁에 관한 연구에서도 각 나라에 따라 강조점이 다르다는 사실이 발견되었다(Talbot, 1999: 17). 각국이 공공조직의 성과 향상을 위한 전략을 마련함에 있어 서로 다른 측면을 강조하는 경우가 많다는 사실은 조직성과를 다양한 측면에서 바라볼 필요가 있다는 점을 시사한다고

볼 수 있다.

2. 조직성과의 영향요인

공공조직의 성과 향상이 학문적·실무적으로 중요한 관심사가 됨에 따라 성과 향상에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구도 함께 이루어지고 있다. 이 중에서 공공관리(public management)가 조직성과에 영향을 미치는 주요한 요인 중 하나로 연구되고 있다(Moynihan & Pandey, 2004: 421). 이러한 공공관리의 개념에 대해서 O'Toole(1999)은 조직의 목표 달성을 위해 사람과 자원을 활용하는 활동이라고 정의하였고, Pollitt & Bouckaert(2004)는 공공조직의 구조와 과정을 변화시켜 조직성과를 향상시키는 활동이라고 설명하였다(이슬기, 2013: 11에서 재인용).

공공관리의 주요 이슈 중 하나는 어떻게 해야 공공관리를 통해 조직성과를 향상시킬 수 있는지에 대한 것이다. 이에 조직성과 향상에 기여할 수 있는 방향으로 공공관리를 개혁하는 방안이 활발하게 논의되었고, 또한 이러한 논의는 여러 가지 방법으로 실무에 적용되었다. 이러한 방안에는 성과급(pay-for-performance), 총체적 품질관리(TQM; Total Quality Management), 전략적 기획(strategic planning), 성과 측정, 벤치마킹, 민간위탁(contracting out), 관리적 신축성 향상, 분권화 등이 있다(Moynihan & Pandey, 2004: 422).

이러한 공공관리가 조직성과에 어떠한 방식으로 영향을 미치는지에 관한 연구도 이루어지고 있다. 예컨대 O'Toole & Meier(1999: 505)는 공공관리의 영향을 모형화하면서 공공관리는 1) 조직의 구조를 형성함으로서 시스템을 안정화시키고, 2) 외부 환경의 영향이 조직에 주는 충격을 완화하고, 3) 외부 환경에 존재하는 기회를 활용함으로서 조직성과에 영향을 미친다고 설명하였다.

이와 더불어 공공관리와 관련된 조직의 관리역량(management capacity) 역시 많은 주목을 받고 있다. 관리역량은 정부의 정책과 프로그램을 지원하기 위해 자원을 개발, 감독, 통제하는 정부의 능력으로 정의된다(Donahue, Selden, & Ingraham, 2000: 384). 이러한 관리역량의 유무나 정도에 따라 공공관리의 양상이 다르게 나타날 것이고, 이는 결국 조직성과에 영향을 미칠 것이다. 이러한 관리역량은 성과 향상을 위한 "플랫폼(platform)"으로 간주되기도 한다(Moynihan & Pandey, 2004: 423). 이는 관리역량의 강화가 기반이 되어야 공공조직의 성과향상이 가능할 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

관리역량에 영향을 미치는 다양한 변수들에 대한 연구도 이루어졌다. 예컨대 Moynihan & Pandey(2004: 423)는 강력한 정치적 지지, 리더십, 그리고 자원이 관리역량의 형성과 이용에 핵심적인 요소가 된다고 지적하였다. 한편 Boyne(2003: 371-372)은 리더십 스타일과 전문성, 조직문화, 인적자원관리(HRM), 전략적 과정(strategy processes), 그리고 전략적 내용(strategy content)을 지적하였는데, 이러한 요인들은 주로 사기업의 성과와 관련된 내용이며 공공부문의 경우 아직 이러한 변수들과 성과간의 관계가 충분히 검증되지 않았다는 점을 함께 지적하였다.

한편 공공관리와 관리역량 외에도 조직성과에 영향을 미치는 여러 변수들이 존재한다. 예컨대 Rainey & Steinbauer(1999: 3)는 입법・사법・행정적 감독기관과의 관계, 외부 이해관계자들과의 관계, 적절한 수준의 조직운영에 대한 자율성과 미션에 대한 추구, 미션이 가진 매력의 정도(mission valence), 미션과 연계된 강력한 조직문화, 리더십, 업무설계(task design), 기술 이용, 인적자원 개발, 조직구성원들의 프로의식, 동기부여와 같은 요인들이 조직효과성 또는 조직성과에 영향을 미친다고 주장하였다.

또한 Brewer & Selden(2000: 690)은 조직성과에 영향을 미치는

요인들에 대한 실증분석에서 인적자원과 역량, 리더십과 감독, 레드테이프, 조직구성원의 성과, 공공봉사동기, 작업동기, 업무구조, 조직문화 등을 변수로 포함하였으며, Kim(2004: 246)은 개인 수준의 요인으로서 공공조직의 성과에 영향을 미치는 요인으로 직무만족(job satisfaction), 조직몰입(organizational commitment), 공공봉사동기(public service motivation), 조직시민행동(organizational citizenship behavior)을 지적하였다.

3. 조직성과의 다차원성

앞에서 지적했듯이 조직성과는 다차원적인 개념으로 받아들여지고 있다. 따라서 조직성과가 어떠한 차원으로 구성될 수 있는지에 대해서도 여러 가지 논의가 있다. 예컨대 조직성과는 생산성, 효율성, 효과성, 형평성, 고객만족, 품질, 대응성 등의 다양한 지표를 통해 구체화될 수 있다(서정욱, 2012: 92; Brewer & Walker, 2010a: 238). 이 외에도 Boyne(2002: 19)는 조직성과의 차원을 크게 산출, 능률성, 서비스의 결과(service outcomes), 대응성, 민주적 결과(democratic outcomes)로 구분하였으며, Boyne(2003: 368)은 조직성과의 주요 차원이 산출물(outputs)의 양과 질, 능률성, 형평성, 결과(outcomes), 비용효과성(value for money), 고객만족이라고 지적하였다. 또한 Brewer & Selden(2000)은 행정가치(administrative values)와 조직의 관점(organizational focus) 차원에서 조직성과의 구성요소를 분류하면서 행정가치에 능률성, 효과성, 공정성을 포함하고, 조직의 관점을 내부적 관점과 외부적 관점으로 나누었다. 이를 통해 조직성과의 주요 차원을 내부적 능률성, 외부적 능률성, 내부적 효과성, 외부적 효과성, 내부적 공정성, 외부적 공정성으로 제시하였다.

그런데 이러한 논의에도 불구하고 일반적으로 성과를 측정하고

평가하는 데 있어 효율성이 중요한 지표로 간주되는 경향이 있다. 효율성이 중시되는 이유는 측정이 용이하고 객관성을 확보하는 데 유리하다고 여겨지기 때문이다(서정욱, 2012: 93). 이와 관련하여 Brewer & Selden(2000: 688)은 성과를 측정함에 있어 주로 효율성과 관련된 지표에 주목하고 형평성이나 공정성 등과 같은 다른 지표들은 무시하는 경향이 있는데, 이렇게 되면 공공조직의 성과에 대해 잘못된 결론을 내리게 될 수 있다고 비판하였다. 즉, 성과에 대해 편협한(narrow) 시각을 가지게 되면 성과의 다차원성을 적절히 고려할 수 없음은 물론, 공공조직의 성과에 대해 부정확한 평가를 내리게 될 위험이 있다는 것이다. Boyne(2002: 23) 또한 모든 성과지표가 동등하게 중요한 것이라는 점을 유의해야 할 필요가 있다고 지적하였다.

요컨대 조직성과를 연구할 때 효율성과 함께 여러 가지 다른 차원들을 균형 있게 고려하여야 할 필요가 있다. 특히 효율성만을 추구할 수 없는 공공조직의 특성을 감안하면 그 필요성은 더욱 높다고 할 수 있다. 그리고 이처럼 조직성과가 다차원적인 개념이라면, 레드테이프가 조직성과와 관련된 여러 측면에 서로 다른 효과를 미칠 수 있는 가능성을 생각해볼 수 있다. 예컨대 레드테이프가 조직성과에 부정적인 영향을 미치는데 그 영향력이 각 측면에 따라 다를 수도 있을 것이다.

4. 조직성과의 측정

조직성과와 관련된 주된 문제 중 하나는 성과를 측정(measurement)하는 것이다. 그러나 공공조직의 성과를 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 공공부문의 성과 개념이 가지고 있는 다차원성과 복잡성에 기인한다. 하지만 공공부문의 성과 향상과 역량강화

를 위해 성과측정의 중요성은 지속적으로 강조되고 있다(남창우・이명숙, 2008: 165). 성과를 측정할 수 없다면 성과 향상을 위한 다양한 노력들이 의미를 가질 수 없기 때문이다. 일반적으로 성과를 측정하는 방법은 객관적(objective) 방법과 주관적(subjective) 방법으로 구분될 수 있다(Lee & Whitford, 2009: 254). 객관적 방법은 조직의 성과를 확인할 수 있는 공식적인 기록(record or archives)을 토대로 성과를 측정한다. 반면에 주관적 방법은 조직구성원이나 외부의 이해관계자 또는 평가자들을 대상으로 한 설문조사를 토대로 성과를 측정한다. 다시 말해서, 주관적 방법은 응답자의 성과에 대한 인식(perception)을 조사하여 성과를 측정하는 것이다.

이러한 측정방법은 각기 장단점을 가지고 있다(Lee & Whitford, 2009: 254-255). 객관적 방법은 실제 현실을 정확하게 반영할 수 있다고 간주되며, 연구결과를 왜곡할 수도 있는 연구자의 재량을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 현실적으로 연구에 필요한 자료를 구할 수 없는 경우가 많으며, 조직성과의 복잡한 측면을 적절히 포착하기가 어려울 수 있다. 또한 도구효과(instrumentation effect)가 발생하거나, 유리한 결과를 도출하기 위해 자료를 선택적으로 사용하는 등 속임수(cheating)를 쓰거나, 거짓(false) 자료를 보고할 수도 있다. 한편 주관적 방법은 조직성과의 복잡하고 다양한 측면을 적절히 포착할 수 있으며, 조직성과의 숨겨진 과정을 들여다보는 데 유용하게 쓰일 수 있다. 그러나 응답자의 회상(recall)을 이용하여 조직성과를 평가하기 때문에 편향(bias)이 발생할 수 있으며, 단일측정방법(monomethod)으로 인한 편향의 가능성도 존재한다.

Andrews, Boyne, & Walker(2006: 45)는 이러한 두 가지 방법의 문제점과 관련하여 낮은 신뢰도나 명백한 오류로 인해 조사결과가 왜곡되지 않는 한, 객관적 방법과 주관적 방법 중 어느 것도 명백하게 우월한 것은 아니라고 주장하였다. 또한 Kim(2004: 250)과

Andrews, Boyne, & Walker(2006: 18)는 여러 연구에서 주관적 방법으로 측정한 조직성과가 객관적 방법으로 측정한 조직성과와 유의미한 상관관계를 가지는 경우가 많았다는 점을 지적하고 있다. 따라서 이러한 주장을 고려하면 적절한 연구설계와 조사결과의 신뢰성이 확보될 수 있는 경우, 어느 방법을 사용하든지 큰 문제는 없다고 볼 수 있다.

제 3 절 선행연구 검토

1. 레드테이프와 조직성과간의 관계

1) 선행연구 검토

레드테이프와 조직성과간의 관계에 대한 실증적 연구는 매우 부족한 실정이다(서정욱, 2012: 104; Brewer & Walker, 2010a: 234). 그리고 그동안의 연구들이 일반적으로 레드테이프가 조직의 성과에 부정적인 영향을 미친다는 결론을 내렸지만, 이러한 결론이 확실하거나 결정적인 것은 아니다(Brewer & Walker, 2010a: 233). 게다가 앞서 논의한 대로 조직성과가 다차원적인 성격을 가지고 있음을 고려한다면, 양자간의 관계를 일률적으로 보아야 할 여지는 더욱 줄어들 것이다.

Brewer & Selden(2000)의 연구는 조직성과에 영향을 미치는 다양한 독립변수에 레드테이프를 포함하였다. 여기서는 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향이 제한적임을 보여주는 것이다. 그러나 이 연구는 해당 연구를 위해 설계된 설문조사를 통해 얻어진 데이터가 아닌 미국 MSPB(Merit Systems Protection Board)가 만들어놓은 2차 자료를 사용했다는 점에서 한계가 있다. 특히 설문에서 레드테이프에 관한 문항이 단 하나밖에 없기 때문에 레드테이프를 적절히 측정했는지에 대해 논란의 여지가 있을 수 있다.

Pandey & Moynihan(2006)은 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향을 연구하면서 독립변수인 레드테이프의 구성개념으로 인적자원(human resource) 레드테이프, 조달(procurement) 레드테이프, 정

보시스템(information system) 레드테이프를 포함하고, 종속변수인 조직성과의 구성개념으로 미션 효과성(mission effectiveness)과 서비스의 질(service quality)을 포함하였다. 또한 정치적 지지(political support)와 조직문화(organizational culture)를 조절변수로 사용하였다. 분석 결과 세 가지 레드테이프 모두 조직성과에 부정적인 영향을 미치지만, 두 조절변수가 그 영향을 완화하는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 설문조사 대상이 상위직 관리자(senior managers)에 한정되었다는 점에서, 조직의 현실을 전체적으로 파악하는 데 일정한 한계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

Pandey, Coursey, & Moynihan(2007)의 연구는 레드테이프가 조직효과성(organizational effectiveness)에 미치는 영향을 연구하였다. 독립변수인 레드테이프의 구성개념으로 조달(procurement) 레드테이프, 예산(budgetary) 레드테이프, 인적자원(human resource) 레드테이프, 정보시스템(information system) 레드테이프, 의사전달(communication) 레드테이프를 포함하고, 조절별수로는 조직문화를 사용하였다. 분석 결과 인적자원시스템과 정보시스템 레드테이프가 조직효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 앞의 연구와 마찬가지로 조절변수로 포함된 조직문화가 레드테이프의 부정적인 영향을 완화한다는 결과를 얻었다.

Brewer & Walker(2010a)는 영국 지방정부를 연구대상으로 하여 레드테이프와 조직성과간의 관계를 연구하였다. 연구결과 내부적 레드테이프, 외부적 레드테이프, 그리고 인사 관련 레드테이프가 조직성과의 다양한 측면에 부정적인 영향을 미쳤는데, 기존의 주장과는 달리 그 영향이 다소 약함을 발견하였다. 그리고 효율성에 대한 부정적인 영향은 제한적인 반면 형평성에는 상당히 부정적인 영향을 미친다는 사실도 발견하였다. 또한 조직 내부의 구성원과 조직 외부의 이해관계자들이 레드테이프를 서로 다르게 인식한다는 점을 발

견하여 Bozeman이 제시한 이해관계자 레드테이프(stakeholder red tape) 개념을 실증적으로 뒷받침하고 있다.

서정욱(2012)은 수도권 비영리 조직을 중심으로 하여 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향을 연구하였다. 여기서는 독립변수인 레드테이프의 구성개념으로 복잡한 절차, 지나친 위계화, 업무지연, 과도한 문서작업을 포함하고, 종속변수인 조직성과의 구성개념으로 효율성, 고객만족, 자원획득, 공공성을 포함하였으며, 조직의 규모, 조직의 나이, 조직 유형을 통제변수로 설정하였다. 실증분석 결과 업무지연과 복잡한 절차가 비영리조직의 성과에 부정적인 영향을 준다는 결과를 도출하였다. 그러나 이 연구는 조직성과를 다차원적 구성개념으로 파악했음에도 불구하고 실증분석 부분에서는 조직성과를 통합변수로 사용하여 레드테이프가 조직성과의 다양한 측면에 미치는 영향을 적절히 파악하지 못하였다는 한계가 있다.

2) 선행연구의 한계 및 본 연구의 차별성

여러 연구결과를 종합하면, 일반적으로 레드테이프가 조직성과에 부정적인 영향을 미친다는 사실을 확인할 수 있다. 그러나 다양한 변수를 고려하거나 통제할 경우 그 영향이 제한된다는 점도 확인할 수 있다. 또한 조직문화나 정치적 지지와 같은 변수들이 레드테이프의 부정적인 영향을 완화한다는 점도 확인할 수 있다.

그런데 이러한 선행연구들은 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 첫째, 외적 타당성(external validity)의 문제가 있다. 선행연구들은 공공조직이 아닌 비영리조직을 연구했거나(서정욱, 2012), 주로 외국사례(Brewer & Selden, 2000; Pandey & Moynihan, 2006; Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007; Brewer & Walker, 2010a)로서 연구결과의 외적 타당성을 높이기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다. 특

히 외국과 우리나라의 사회경제적 상황과 행정문화가 동일하다고 볼 수 없기 때문에 선행연구와는 다소 다른 결론이 도출될 가능성도 있을 것이다.

둘째, 많은 연구가 해당 연구를 위한 연구설계에 따라 수집된 1차 자료가 아닌 2차 자료를 사용한 연구라는 점도 지적할 수 있다. 물론 2차 자료는 1차 자료보다 더 넓은 범위의 연구대상을 포함할 수 있는 경우가 많지만, 타당도가 어느 정도 제한될 수 있다(남궁근, 2010: 609). 1차 자료에 기반한 추가적인 연구가 이루어진다면 기존 연구결과의 논지를 강화하거나 보완할 수 있는 계기가 마련될 것이다.

셋째, 많은 연구에서 레드테이프가 공정성 또는 형평성에 미치는 영향이 충분히 파악되지 못하였다는 문제가 있다. 레드테이프의 긍정적인 면을 지적하는 주장의 핵심은 레드테이프가 시민들에 대한 공정한 대우를 가능하게 하는 절차적 보호수단으로 기능할 수 있다는 것이다. 또한 공공조직의 성과를 측정하고 파악함에 있어 효율성뿐만이 아니라 공정성이나 형평성과 같은 가치들을 고려하여야 한다는 주장도 고려할 필요가 있다. 따라서 이러한 주장의 타당성을 검증하기 위해서는 레드테이프가 조직성과의 여러 측면 중 공정성 등에 미치는 영향에 대해 추가적인 연구가 필요하다.

이러한 점들을 고려하여 본 연구에서는 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향을 확인해보고자 한다. 이를 위해 직접 설문지를 구성하여 얻은 조사결과를 토대로 레드테이프가 성과의 여러 측면에 차별적인 영향을 미치는지 여부를 분석하고자 한다. 또한 성과의 여러 측면 중 효율성뿐만이 아니라 공정성 또는 형평성에도 주목하여 개념의 다차원성을 고려하고자 한다. 우리나라에서 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구는 아직 드물기 때문에 양자 간의 관계에 대한 추가적인 이해에 기

여할 수 있을 것이다.

2. 레드테이프와 조직성과 변수

먼저 종속변수인 조직성과를 구성하는 변수로서 Brewer & Selden(2000)이 제시한 모형을 활용하고자 한다. [표 1]에 나타난 것과 같이 이들은 조직성과를 조직의 관점에서 내부(internal)와 외부(external)로 구분하고, 행정가치의 관점에서 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness), 공정성(fairness)으로 구분하여 총 6개의 변수를 제시하였다.

[표 1] 조직성과의 이론적 차원

		행정가치(Administrative Values)		
		능률성	효과성	공정성
조직의 관점 (Organizational Focus)	내부적	내부적 능률성 (Internal Efficiency)	내부적 효과성 (Internal Effectiveness)	내부적 공정성 (Internal Fairness)
	외부적	외부적 능률성 (External Efficiency)	외부적 효과성 (External Effectiveness)	외부적 공정성 (External Fairness)

자료 : Brewer & Selden(2000: 689)

이러한 변수들은 다음과 같은 측면을 고려하고 있다(Brewer & Selden, 2000: 697). 첫째, 공공기관의 사회에 대한 기여도를 알아보고자 한다. 이는 공공기관이 능률적이고 효과적으로 재화와 서비스를 사회에 공급하는지 여부에 관한 것으로 외부적 능률성 및 외부적 효과성과 관련이 있다고 볼 수 있다. 둘째, 조직 내부의 생산성과 산출물의 질을 알아보고자 한다. 이는 내부적 효과성과 관련이

있다고 볼 수 있다. 셋째, 조직구성원의 전문성이 적절히 활용되고 있는지를 알아보고자 한다. 조직구성원의 전문성이 업무처리에 적절히 활용될 경우 능률적인 조직운영이 가능하기 때문에 이는 내부적 능률성과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 넷째, 조직구성원과 고객을 어떻게 대우하고 있는지를 알아보고자 한다. 즉 조직의 내부 및 외부의 이해관계자를 공정하고 형평성 있게 대하는지에 관한 것이다. 따라서 이는 내부적 공정성 및 외부적 공정성과 관련된다.

그동안의 많은 연구에서는 이처럼 조직성과를 다양한 국면으로 나누어 평가하기 보다는 단일한 지표(indicator)를 사용하는 경향이 있었다. 그러나 조직성과를 좀 더 포괄적이고 적절하게 파악하기 위해서는 여러 가지 내부적 및 외부적 판단기준(criteria)을 활용하는 것이 적절하다는 주장이 설득력을 얻고 있다(Kim, 2004: 250). 이는 조직의 성과 또는 효과성이 조직 내부의 목표달성 정도 또는 자원 획득 정도로만 판단되는 것이 아니라, 고객에게 서비스를 제공하는 능력에 의해서도 판단될 필요가 있기 때문이다(Jobson & Schneck, 1982: 26). 따라서 이러한 논지를 따르는 이론적 분석틀을 사용한다면 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향을 좀 더 포괄적이고 적절하게 분석할 수 있을 것이다.

다만 본 연구에서는 내부적 측면과 외부적 측면을 통합하여 능률성, 효과성, 공정성의 측면에서 조직성과를 알아보고자 한다. 그 이유는 본 연구에서는 조직구성원들의 레드테이프와 조직성과에 대한 인식을 바탕으로 양자간의 관계를 알아보는 것에 초점을 맞추고 있기 때문에, 내부적 관점과 외부적 관점을 균형있게 살펴보는 것이 어렵기 때문이다. 특히 본 연구에서는 현실적으로 일반 시민들을 대상으로 조직성과에 대한 인식조사를 수행하기는 어렵기 때문에 조직 외부 이해관계자들의 관점을 정확하게 파악하여 반영하기가 어렵다.

물론 조직구성원에 대한 인식조사에서도 성과의 외부적 측면에 대한 의견을 조사할 수는 있지만, 이는 외부 이해관계자들의 의견이 포함되지 않은 불완전한 것이기 때문에 본 연구의 조사결과를 토대로 내·외부적 측면을 독립적으로 분석하기는 어렵다고 보아야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 조직구성원들이 각각의 변수에 대한 내·외부적 측면에 대하여 어떻게 생각하는지를 조사하되, 이를 독립적인 변수로 고려하지는 않기로 한다.

한편 레드테이프 변수는 레드테이프를 내부적 측면과 외부적 측면으로 나누는 Brewer & Walker(2010a, 2010b)의 구분을 따르고자 한다. 그리고 내부적 측면을 구성하는 변수로서 인사(personnel) 레드테이프, 업무지연(task delay) 레드테이프, 예산(budgetary) 레드테이프에 주목하고, 외부적 측면을 구성하는 변수로는 외부적(external) 레드테이프에 주목하고자 한다. 이러한 변수들은 앞서 논의한 공공관리나 관리역량 등과 같은 조직운영의 전반적인 측면에 부정적인 방향으로 작용함으로써 조직성과에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

첫째, 인사 레드테이프는 인사와 관련된 규칙과 절차 하에서 발생하는 제약과 지연을 의미한다(Rainey, Pandey, & Bozeman, 1995: 568). 이러한 제약이나 지연 하에서는 우수한 성과를 보인 직원에게 급여나 승진 등과 관련하여 그렇지 않은 구성원과 차별되는 보상을 하기가 어렵다. 계급제와 연공서열로 대표되는 공공부문의 인사시스템 하에서 뛰어난 성과를 보인 직원의 고속 승진이나 충분한 수준의 성과급 지급이 어렵다는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 또한 Pandey, Coursey, & Moynihan(2007: 412)은 미국 공공기관 관리자들을 대상으로 한 면접조사에서 관리자들이 여러 레드테이프 중 인사 레드테이프가 가장 일반적이라고 인식하고 있다는 사실을 발견하였다. 인터뷰 내용에 따르면 심지어 어떤 고위직 관리자는 레드테

이프와 인사행정을 거의 같은 개념으로 인식하고 있었다. 이러한 경직적인 인사시스템 하에서는 조직구성원들이 적재적소에 배치되어 충분히 능력을 발휘하기가 어려울 것이고, 우수한 성과에 대해 충분히 보상함으로써 동기부여를 하기도 어려울 것이다. 이러한 논의는 인사 레드테이프가 조직성과에 부정적인 영향을 미칠 것임을 시사한다. 따라서 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

가설 1-1 : 인사 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2 : 인사 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3 : 인사 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, 업무지연 레드테이프는 업무처리 또는 업무절차의 지연(administrative or procedural delays)을 의미한다(서정욱, 2012: 95). 단순히 담당자의 태만 등으로 인해 업무처리가 지연되는 경우도 있지만, 많은 경우에 업무처리가 지연되는 원인 중 하나로 공공조직의 특성이 거론된다. 정부와 같은 공공조직은 삼부에 의한 상호 견제와 높은 수준의 책임성(accountability)을 요구받기 때문에 업무의 여러 단계에서 각종 감사·감시·감독 등이 이루어진다(Bretschneider, 1990: 537). 이러한 절차적 특성은 공공조직이 업무를 처리하는데 더 많은 시간이 걸리도록 만드는 경우가 많다. 그리고 결과적으로는 공공조직의 성과에 부정적인 영향을 미치게 된다(서정욱, 2012: 95-96). 따라서 다음과 같이 가설을 제시할 수 있다.

가설 2-1 : 업무지연 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2 : 업무지연 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3 : 업무지연 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

셋째, 예산 레드테이프는 조직의 재정적 활동에 영향을 미치는 규제나 제약 등을 의미한다. 조직의 재정적 관리능력을 결정하는 것은 재정적 시스템의 신축성(flexibility)과 관리적 재량권(managerial discretion) 유무인데, 이러한 능력은 조직의 성과에 직접적인 영향을 미치게 된다(Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007: 401). 만약 예산 레드테이프로 인해 어떤 조직의 재정적 관리능력이 저하된다면 조직이 필요한 자원을 적절히 확보하기가 어려워질 것이다. 또한 보유하고 있는 자원을 효과적으로 배분(allocation)하는 데에도 제약을 받게 될 것이다. 따라서 다음과 같이 가설을 제시할 수 있다.

가설 3-1 : 예산 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-2 : 예산 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-3 : 예산 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

넷째, 외부적 레드테이프는 시민들과 외부 이해관계자들이 공공기관과 상호작용하거나 법적 의무를 준수하는 것을 어렵게 만드는 관료적인 절차와 규제를 말한다(Brewer & Walker, 2010a). 이는 일반적인 사람들이 공공기관을 통해 업무를 처리하려고 할 때 불만족을 느끼는 주요한 원인 중 하나라고 할 수 있다. 또한 고객만족 등 조직성과의 여러 측면에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 다

음과 같이 가설을 제시할 수 있다.

가설 4-1 : 외부적 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4-2 : 외부적 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4-3 : 외부적 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

이상과 같은 레드테이프와 조직성과에 대한 변수 설정에서 주목할 점은 비록 불완전하기는 하지만 두 가지 변수 모두 시민들과 같은 조직 외부의 이해관계자를 고려하고 있다는 것이다. 즉, 레드테이프의 구성개념에서는 레드테이프가 외부의 이해관계자들에게 미치는 영향이 외부적 레드테이프로서 포함되었고, 조직성과의 구성개념에서는 비록 다소간의 제약점이 존재하지만 외부적 성과에 대한 인식을 측정하고자 하였다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 연구문제 및 연구가설

1. 연구문제

본 연구는 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 위해 레드테이프와 조직성과의 구성개념을 정의하고, 각각의 구성개념이 어떠한 관계를 맺고 있는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 독립변수인 레드테이프를 구성하는 변수에는 인사 레드테이프, 업무지연 레드테이프, 예산 레드테이프, 외부적 레드테이프가 포함된다. 종속변수인 조직성과를 구성하는 변수로는 능률성, 효과성, 공정성이 포함된다. 한편 통제변수에는 문서작업, 조직문화, 성별, 연령, 최종학력, 직급, 부서, 총 근무년수, 해당 부서 근무기간이 포함된다.

2. 연구가설

지금까지의 이론적 논의와 선행연구를 검토하면 레드테이프는 일반적으로 조직성과에 부정적인 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 레드테이프는 성과의 각 측면에 모두 부정적인 영향을 미칠 것이라고 생각할 수 있다. 앞에서 제시된 가설을 정리하면 다음과 같다.

가설 1-1 : 인사 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2 : 인사 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을

미칠 것이다.

가설 1-3 : 인사 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1 : 업무지연 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2 : 업무지연 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3 : 업무지연 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-1 : 예산 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-2 : 예산 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-3 : 예산 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

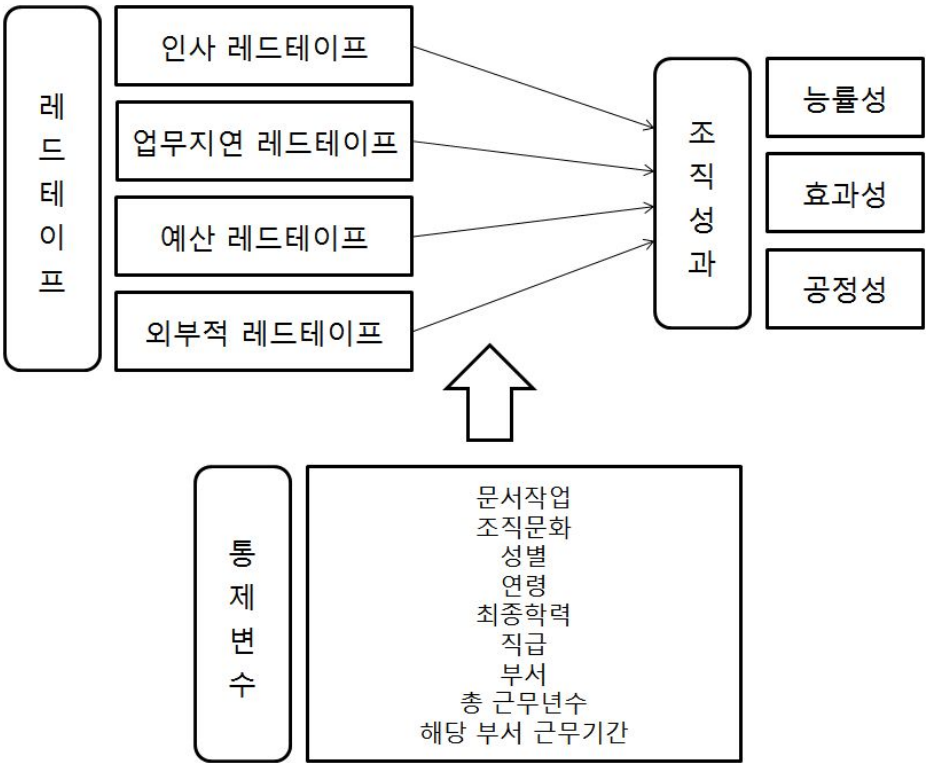
가설 4-1 : 외부적 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4-2 : 외부적 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4-3 : 외부적 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

이상의 가설을 바탕으로 다음 [그림 3]과 같이 연구의 분석틀을 도출할 수 있다.

[그림 3] 연구의 분석틀



제 2 절 연구대상과 연구방법

1. 분석단위 및 데이터

본 연구의 분석단위는 공공조직인 지방자치단체이다. 레드테이프가 공공조직의 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 설문지를 통해 조직구성원들의 레드테이프와 조직성과에 대한 인식을 측정하였다. 설문지의 세부 문항은 각 변수에 대한 선행연구에 근거하여 만들어졌다.

자료수집은 해당 지방자치단체에 직접 방문하여 설문지를 전달하고, 나중에 직접 회수하는 배포조사법 및 개인적 자기기입법(personal self-administration)으로 이루어졌다. 2013년 10월 중에 설문지를 배포하였고, 2주 후에 회수하였다. 시청, 산하기관, 사업소에 총 800부의 설문지를 배포하였으며, 회수된 설문지는 484부로 회수율은 60.5%이다. 표본의 대표성 확보를 위해 조사대상 조직의 모든 부서에서 응답이 이루어질 수 있도록 부서 단위로 설문지를 배포하였고, 회수할 때도 부서 단위로 회수하였다. 2011년 기준 조사대상 지방자치단체의 정원은 1,127명이었는데, 484부의 설문지가 회수되었으므로 모집단 중 약 43% 정도가 설문에 응답하였다고 할 수 있다.

2. 연구방법

본 연구에서는 다음의 순서로 연구를 진행하였다. 먼저 빈도분석을 통해 응답자의 기본적인 인구통계적 특성을 확인하였다. 그리고 독립변수, 종속변수, 통제변수에 대한 기초통계량 분석을 통해 각 변수의 평균, 표준편차, 분산을 확인하였다. 또한 신뢰도분석을

수행하여 설문 문항이 적절한 신뢰도를 보이고 있는지를 확인하였으며, 상관분석을 통해 독립변수와 종속변수 간 상관관계 존재 여부를 확인하였다.

이어서 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 먼저 회귀분석에 필요한 기본 가정들이 충족되었는지를 검토하고, 레드테이프 변수들이 조직성과의 여러 측면에 미치는 영향을 분석하여 통계적으로 유의미한 변수들을 식별하였다. 그리고 분석결과를 토대로 본 연구의 시사점을 도출하였다.

3. 측정

모든 변수들은 설문조사를 통해 조직구성원들의 인식(perception)을 알아보는 방법으로 측정되었다. 앞서 지적한대로 레드테이프는 주관에 의존하는(subject-dependent) 개념이며, 조직성과를 주관적 인식조사를 통해 파악할 수 있다는 점이 알려져 있기 때문에 설문조사를 통해 양자간의 관계를 알아보는 것이 가능하다고 판단하였다. 각각의 변수는 다음과 같은 설문문항을 통하여 측정되었으며, 통계분석을 위해 각 변수에 해당하는 세부 문항들에 대한 응답의 평균값을 계산하여 분석에 활용할 변수를 구성하였다.

1) 독립변수

본 연구의 독립변수는 인사 레드테이프(personnel red tape), 업무지연 레드테이프(task delay red tape), 예산 레드테이프(budgetary red tape), 외부적 레드테이프(external red tape)이다.

인사 레드테이프는 인사와 관련된 규칙과 절차 하에서 발생하는 제약과 지연을 의미한다(Rainey, Pandey, & Bozeman, 1995: 568).

인사 레드테이프를 측정하기 위한 설문 문항은 기존의 선행연구들 (Rainey, Pandey, & Bozeman, 1995; Pandey & Kingsley, 2000; Pandey & Scott, 2002; DeHart-Davis & Pandey, 2005; Pandey & Garnett, 2006)에서 일반적으로 사용되고 있는 문항을 번역하여 구성하였다. 모든 문항은 4점 척도로 구성되었으며, 일부 문항에 역(reverse)질문을 사용하였다.

[표 2] 인사 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도

문항	척도
만약 어떤 직원의 성과가 낮더라도, 공식적인 규칙은 그 직원을 해임시키기 어렵게 한다.	1=전혀 아니다 2=아니다 3=그렇다 4=매우 그렇다
승진 관련 규칙은 성과가 좋은 직원이 그렇지 않은 직원보다 더 빨리 승진하는 것을 어렵게 한다.	
규칙 때문에 직원들에 대한 급여 인상은 성과보다 근속년수에 달려 있다.	
공식적인 급여 구조와 규칙은 성과가 좋은 직원이 높은 급여를 받는 것을 어렵게 한다.	
우리 조직의 인사 규칙과 절차는 상사가 성과가 좋은 부하직원에 대해 보상하기 쉽게 한다. (reversed)	

업무지연 레드테이프는 업무처리 또는 업무절차의 지연을 의미한다(서정욱, 2012). 업무지연 레드테이프를 측정하기 위한 설문 문항은 서정욱(2012)의 연구를 참고하였다. 모든 문항은 4점 척도로 구성되었다.

[표 3] 업무지연 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도

문항	척도
우리 조직은 업무처리에 있어서 소요되는 시간이 길다.	1=전혀 아니다 2=아니다 3=그렇다 4=매우 그렇다
우리 조직은 고객을 위한 업무 처리에 있어서 시간이 많이 소요된다.	

예산 레드테이프는 조직의 재정적 활동에 영향을 미치는 규제나 제약 등을 의미한다(Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007). 예산 레드테이프를 측정하기 위한 설문 문항은 선행연구(Pandey, & Garnett, 2006; Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007)에서 사용된 것을 번역하여 구성하였다. 모든 문항은 4점 척도로 구성되었다.

[표 4] 예산 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도

문항	척도
예산 규정과 절차는 조직의 미션에 따라 자금을 재배정하는 관리자의 능력을 제한한다.	1=전혀 아니다 2=아니다 3=그렇다 4=매우 그렇다
예산 규정과 절차는 예기치 않은 비용 초과에 대응하는 관리자의 능력을 제한한다.	

외부적 레드테이프는 시민들과 외부 이해관계자들이 공공기관과 상호작용하거나 법적 의무를 준수하는 것을 어렵게 만드는 관료적인 절차와 규제를 의미한다(Brewer & Walker, 2010a). 외부적 레드테이프의 설문 문항은 Brewer & Walker(2010a, 2010b)의 연구에서 사용된 문항을 번역하여 사용하였다. 문항은 4점 척도로 구성되었으며, 역(reverse)질문이 사용되었다.

[표 5] 외부적 레드테이프의 설문문항 구성 및 척도

문항	척도
행정적 규칙과 절차가 개방성과 대응성을 가지고 있어서, 시민·기업·정부기관과 같은 이해관계자들이 우리 조직과 자유롭게 상호작용할 수 있다. (reversed)	1=전혀 아니다 2=아니다 3=그렇다 4=매우 그렇다

2) 종속변수

본 연구의 종속변수는 조직성과이다. 조직성과를 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness), 공정성(fairness) 측면으로 구분하고, 각 측면에 대한 설문 문항에는 내부적 관점과 외부적 관점에 대한 인식을 포함하였다. 설문 문항은 Kim(2004)의 연구에서 사용된 문항을 번역하여 사용하였으며, 모든 문항은 4점 척도로 구성되었다.

[표 6] 조직성과의 설문문항 구성 및 척도

차원	문항	척도
능률성	우리 조직에서는 더 효율적인 업무방법을 찾기 위해 나의 지식과 기술이 잘 활용된다.	1=전혀 아니다 2=아니다 3=그렇다 4=매우 그렇다
	우리 조직은 조직 관리와 업무수행 비용을 절감하기 위해 노력한다.	
	우리 조직은 외부 고객과 관련된 업무를 매우 신속하게 처리한다.	
	우리 조직에서 업무 수행 시 큰 실수가 발생하는 것은 드문 일이다.	
효과성	지난 2년 동안, 우리 부서의 생산성이 향상되었다.	
	전체적으로, 나의 동료들이 수행하고 있는 업무의 질이 높다.	
	우리 조직에서 수행하는 업무는 시민들에게 그들이 낸 세금에 상응하는 가치 있는 서비스를 제공하고 있다.	
	우리 조직의 목표 달성정도는 매우 높다.	
공정성	우리 조직은 인사관리의 모든 측면에 있어 직원들의 정치성향, 성별, 출신지, 결혼 여부, 나이, 또는 장애 여부에 관계없이 공정하고 정당하게 대우한다.	
	일반적으로 우리 조직에서는 모든 직원이 지위와 직급에 관계없이 존중받는다.	
	우리 조직은 시민들의 개인적 특성이나 배경에 관계없이 공정하고 정당한 서비스를 제공한다.	
	우리 조직의 고객만족도는 매우 높다.	

3) 통제변수

독립변수와 종속변수 간 관계를 분석하기 위해서는 독립변수 외에도 종속변수에 영향을 미칠 수 있다고 생각되는 변수들을 통제할 필요가 있다. 본 연구에서는 통제변수로 문서작업, 조직문화, 그리고 인구통계적 변수[성별, 연령(만), 최종학력, 직급, 부서(국), 총 근무년수, 해당 부서 근무기간]가 포함된다.

문서작업 변수는 레드테이프와 밀접하게 관련되어 있는 개념 중 하나인 공식화(formalization)를 고려하기 위한 것이다. 조직의 업무처리에 불필요하거나 과도한 문서작업은 조직의 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 어떤 관료제 조직에서든 상당한 수준의 문서작업은 필요불가결한 것으로서 문서작업 자체를 조직의 병리현상이라고 볼 수는 없다. 문서작업 변수를 측정하기 위한 설문 문항은 서정욱(2012)의 연구를 참조하였으며, 4점 척도로 구성되었다.

한편 조직문화 변수는 선행연구에서 조직문화가 레드테이프가 조직성과에 미치는 부정적인 영향을 완화한다는 점이 발견되었기 때문에(Pandey & Moynihan, 2006; Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007) 통제변수에 포함될 필요가 있다. 선행연구의 논지에 따르면 조직문화를 적절히 고려하지 않을 경우 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향을 과대평가할 우려가 있다. 조직문화를 측정하기 위한 설문 문항은 Pandey, Coursey, & Moynihan(2007)의 연구에서 사용된 것인데, 남승하(2008)가 번역한 것을 일부 수정하여 사용하였다.

[표 7] 통제변수의 설문문항 구성 및 척도

차원	문항	척도
문서작업	우리 조직은 각종 제도, 규칙과 절차 등이 분명하게 문서화되어 있다.	1=전혀 아니다 2=아니다 3=그렇다 4=매우 그렇다
	우리 조직은 업무처리 과정에서 많은 문서작업을 요구한다.	
조직문화	우리 조직은 매우 역동적이고 기업가적이다. 직원들은 위험 선호적이다.	
	혁신과 발전에 대해 모색하는 것은 우리 조직을 단결하게 한다. 우리 조직이 최초가 되는 것이 강조된다.	
	우리 조직은 조직의 성장과 새로운 자원을 획득하는 것을 중요시한다. 새로운 도전에 대한 준비가 중요하다.	

[표 8] 인구통계적 사항에 대한 설문문항 구성

	문항
성별	① 남, ② 여
연령(만)	① 19~29세, ② 30~39세, ③ 40~49세, ④ 50대 이상
최종학력	① 고졸이하, ② 고등학교 졸업, ③ 전문대 졸업, ④ 대학교 졸업, ⑤ 대학원 졸업
직급	① 5급 이상, ② 6급, ③ 7급, ④ 8급, ⑤ 9급
부서(국)	① 시장/부시장 직속, ② 안전자치행정국, ③ 교육복지국, ④ 경제환경국, ⑤ 건설도시국, ⑥ 산하기관, ⑦사업소
총 근무년수	① 5년 미만, ② 6~10년, ③ 11~15년, ④ 16~20년, ⑤ 21년 이상
해당 부서 근무기간	① 6개월 미만, ② 6개월 이상~1년 미만, ③ 1년 이상~1년 6개월 미만, ④ 1년 6개월 이상~2년 미만, ⑤ 2년 이상

제 4 장 분석결과

제 1 절 기초통계량 분석

1. 표본의 현황

본 연구를 위해 아산시청과 산하기관 및 사업소에 총 800부의 설문지를 배포하였다. 이 중 회수된 설문지는 484부로 회수율은 60.5%이다. 표본의 대표성과 관련해서는 해당 지방자치단체 본청의 모든 부서와 산하기관 및 사업소의 대부분의 부서가 설문에 응답하였기 때문에 우려할 만한 문제는 없는 것으로 판단하였다. 회수된 설문 중 무성의한 응답[2]을 한 표본 154부를 제외하여 최종적으로 330부를 분석에 이용하였다. 분석에는 통계분석 프로그램인 SPSS 21.0을 이용하였다. [표 9]는 표본의 인구통계적 현황을 보여준다.

성별은 남녀가 각각 180명과 108명으로 54.5%와 32.7%이고, 무응답자는 42명으로 12.7%이다. 연령은 19~29세가 16명으로 4.8%, 30~39세가 112명으로 33.9%, 40~49세가 131명으로 39.7%, 50세 이상이 65명으로 19.7%이고, 무응답자는 6명으로 1.8%이다.

최종학력은 고졸이하가 6명으로 1.8%, 고등학교 졸업이 36명으로 10.9%, 전문대 졸업이 46명으로 13.9%, 대학교 졸업이 200명으로 60.6%, 대학원 졸업이 33명으로 10.0%이고, 무응답자는 9명으로 2.7%이다.

직급은 5급이 8명으로 2.4%, 6급이 81명으로 24.5%, 7급이 117명으로 35.5%, 8급이 79명으로 23.9%, 9급이 27명으로 8.2%이고, 무

2) 조직성과와 레드테이프 변수에 대한 질문에서 두 변수 중 하나의 변수 관련 질문에서라도 모두 같은 번호를 기입한 설문지를 분석에서 제외하였다. 단 통제변수 관련 문항은 판단기준에서 제외하였다. 한편 일부 문항에 결측값이 있는 경우에도 표본에서 제외하지 않고 그대로 분석에 이용하였다.

응답자는 18명으로 5.5%이다.

부서는 시장/부시장 직속 부서가 16명으로 4.8%, 안전자치행정국이 72명으로 21.8%, 교육복지국이 47명으로 14.2%, 경제환경국이 56명으로 17.0%, 건설도시국이 42명으로 12.7%, 산하기관이 16명으로 4.8%, 사업소가 81명으로 24.5%이다.[3)]

총 근무년수는 5년 미만이 67명으로 20.3%, 6~10년이 78명으로 23.6%, 11~15년이 21명으로 6.4%, 16~20년이 67명으로 20.3%, 21년 이상이 89명으로 27.0%이고, 무응답자는 8명으로 2.4%이다.

현재 부서 근무기간은 6개월 미만이 47%로 14.2%, 6개월 이상~1년 미만이 72명으로 21.8%, 1년 이상~1년 6개월 미만이 51명으로 15.5%, 1년 6개월 이상~2년 미만이 48명으로 14.5%, 2년 이상이 103명으로 31.2%이고, 무응답자는 9명으로 2.7%이다.

3) 본 항목만 무응답자가 없는 이유는 다음과 같다. 설문지를 회수할 때 과 단위로 구분하여 회수하였기 때문에, 각 표본이 어느 국에 속하는지 정확히 판단할 수 있었다. 따라서 응답자가 본 항목에 대해 무응답한 경우에도 응답자가 속한 국에 맞추어 코딩을 하였다.

[표 9] 표본의 인구통계적 현황

		빈도	비율
성별	남성	180	54.5
	여성	108	32.7
	합계	288	87.3
	무응답	42	12.7
		빈도	비율
연령(만)	19~29세	16	4.8
	30~39세	112	33.9
	40~49세	131	39.7
	50세 이상	65	19.7
	합계	324	98.2
	무응답	6	1.8
		빈도	비율
최종학력	고졸이하	6	1.8
	고등졸업	36	10.9
	전문대졸업	46	13.9
	대학졸업	200	60.6
	대학원졸업	33	10.0
	합계	321	97.3
	무응답	9	2.7
		빈도	비율
직급	5급 이상	8	2.4
	6급	81	24.5
	7급	117	35.5
	8급	79	23.9
	9급	27	8.2
	합계	312	94.5
	무응답	18	5.5

[표 9] 표본의 인구통계적 현황 (계속)

		빈도	비율
부서(국)	시장/부시장 직속	16	4.8
	안전자치행정국	72	21.8
	교육복지국	47	14.2
	경제환경국	56	17.0
	건설도시국	42	12.7
	산하기관	16	4.8
	사업소	81	24.5
	무응답	0	0
		빈도	비율
총 근무년수	5년 미만	67	20.3
	6~10년	78	23.6
	11~15년	21	6.4
	16~20년	67	20.3
	21년 이상	89	27.0
	합계	322	97.6
	무응답	8	2.4
		빈도	비율
해당 부서 근무기간	6개월 미만	47	14.2
	6개월 이상~1년 미만	72	21.8
	1년 이상~1년 6개월 미만	51	15.5
	1년 6개월 이상~2년 미만	48	14.5
	2년 이상	103	31.2
	합계	321	97.3
	무응답	9	2.7

2. 독립변수와 통제변수의 기초통계량 분석

[표 10] 독립변수와 통제변수의 기초통계량

		표본수	평균	표준편차	분산
독립 변수 (레드 테이프)	인사	328	2.8162	0.41444	0.172
	업무지연	329	2.4195	0.57941	0.336
	예산	327	2.6162	0.54852	0.301
	외부적	328	2.41	0.594	0.353
통제 변수	문서작업	329	2.8450	0.49570	0.246
	조직문화	329	2.5066	0.52837	0.279

독립변수인 레드테이프는 인사, 업무지연, 예산, 외부적 레드테이프로 구성되어 있다. 4점 척도로 구성된 인사 레드테이프, 업무지연 레드테이프, 예산 레드테이프, 외부적 레드테이프 변수는 평균이 각각 2.8162, 2.4195, 2.6162, 2.41로 나타났다. 네 변수의 평균이 모두 2~3 사이에 있기 때문에 응답자들은 각각의 레드테이프가 중간 수준 또는 중간보다 다소 높은 수준이라고 인식하고 있음을 알 수 있다. 그리고 응답자들은 인사, 예산, 업무지연, 외부적 레드테이프의 순으로 소속된 조직의 레드테이프 수준이 높다고 보고하고 있다. 한편 통제변수는 문서작업과 조직문화 변수로 구성되어 있는데, 평균은 각각 2.8450과 2.5066으로 나타났다.

3. 종속변수의 기초통계량 분석

[표 11] 종속변수의 기초통계량

		표본수	평균	표준편차	분산
종속변수 (조직성과)	능률성	330	2.9083	0.41866	0.175
	효과성	330	3.0182	0.43895	0.193
	공정성	330	2.8727	0.49089	0.241

종속변수인 조직성과는 능률성, 효과성, 공정성의 세 가지 변수로 구성되어 있다. 응답자들이 인식한 조직성과 수준은 효과성 측면(3.0182)이 가장 높고 공정성 측면(2.8727)이 가장 낮은 것으로 나타났다.

제 2 절 신뢰도분석

신뢰도는 어떤 검사가 측정 대상이 되는 내용을 어느 정도의 안정성을 가지고 일관성 있게 측정하고 있는지와 관련된 정확성(accuracy)을 말한다. 신뢰도 통계량이 1에 가까울수록 설문문항의 신뢰도가 높고, 0에 가까울수록 신뢰도가 낮다고 할 수 있다(원태연 · 정성원, 2010: 478). 본 연구에서는 일반적으로 사용되는 cronbach's α값을 이용하여 신뢰도를 분석하였다.

[표 12] 신뢰도분석 통계량

Cronbach's Alpha	항목 수
0.723	27

신뢰도 분석에는 인구통계적 문항을 제외한 모든 변수에 대한 설문문항이 포함되었다. [표 12]에 표기한 바와 같이 cronbach' α값은 0.723이다. 일반적으로 이 값이 0.6 이상인 경우 우려할 만한 문제는 없다고 인정되기 때문에(김영호・류은영・류병곤, 2012: 198) 본 연구에 사용된 설문문항의 신뢰도는 적절한 수준인 것으로 판단하였다. 이와 더불어 설문에 사용된 각 문항간 신뢰도의 편차 정도를 알아보기 위해 특정 설문문항을 삭제했을 때의 신뢰도를 함께 분석하였다.

[표 13] 항목제거시 신뢰도 변화

		항목이 삭제된 경우 Cronbach's α			항목이 삭제된 경우 Cronbach's α
레드테이프	인사 1	.721	조직성과	효과성 1	.703
	인사 2	.725		효과성 2	.700
	인사 3	.720		효과성 3	.699
	인사 4	.723		효과성 4	.700
	인사 5	.745		공정성 1	.716
	업무지연 1	.729		공정성 2	.699
	업무지연 2	.731		공정성 3	.701
	예산 1	.722		공정성 4	.709
	예산 2	.721	통제변수	문서작업 1	.712
	외부적	.742		문서작업 2	.713
조직성과	능률성 1	.710		조직문화 1	.714
	능률성 2	.710		조직문화 2	.710
	능률성 3	.704		조직문화 3	.707
	능률성 4	.709			

[표 13]을 보면 특정 설문항목을 제거했을 때의 신뢰도는 0.699~0.745 사이로 나타나고 있다. 따라서 전체 신뢰도에 악영향을 미치는 문항, 즉 신뢰도가 특별히 낮은 문항은 없다고 판단하였다.

제 3 절 상관분석

[표 14] 변수간 상관관계(Pearson 상관계수)

	독립변수 (레드테이프)				종속변수 (조직성과)			통제변수	
	인사	업무지연	예산	외부적	능률성	효과성	공정성	문서작업	조직문화
인사	1								
업무지연	.108*	1							
예산	.384**	.236**	1						
외부적	.195**	-.025	.078	1					
능률성	-.183**	-.170**	-.162**	-.269**	1				
효과성	-.044	-.142**	-.008	-.160**	.588**	1			
공정성	-.206**	-.138*	-.147**	-.321**	.618**	.569**	1		
문서작업	.190**	.291**	.261**	-.092	.126*	.202**	.124*	1	
조직문화	-.230**	-.049	-.018	-.272**	.310**	.369**	.370**	.086	1

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

독립변수와 종속변수 간의 상대적 영향력 및 설명력을 확인하기 위해 변수간 상관관계를 분석하였다. 상관계수는 일반적으로 가장 많이 사용되는 피어슨의 상관계수(Pearson's correlation coefficient)를 사용하였다.

[표 14]는 각 변수에 대한 상관분석 결과이다. 이를 보면 독립변수와 종속변수 간 통계적으로 유의미한 상관관계를 보이는 경우가 다수 존재함을 알 수 있다. 그리고 양자간의 관계는 모두 음(-)의 관계를 보이고 있다. 유의한 상관관계의 정도는 －0.183에서 －0.321정도로 나타나고 있다.

일반적으로 상관계수를 해석할 때 －0.1~－0.3은 약한 음의 선형관계, －0.3~－0.7은 뚜렷한 음의 선형관계를 보이고 있는 것으로 해석할 수 있다(원태연・정성원, 2010: 339). 따라서 레드테이프와 조직성과 간에는 어느 정도의 유의미한 상관관계가 존재한다고 볼 수 있다. 한편 독립변수 간에도 유의미한 상관관계가 있는 경우가 발견되고 있으나, 상관계수가 0.5 이하이므로 회귀분석을 적용하는 데 있어 우려할 만한 문제는 아니라고 볼 수 있다(강혜진, 2011: 83).

제 4 절 다중회귀분석

1. 기본 가정의 검정

변수간 관계를 알아보기 위해서는 다중회귀분석을 실시해야 하는데, 이러한 분석을 위해서는 여러 가지 기본적인 가정들이 충족되었는지를 먼저 검토할 필요가 있다.

다중회귀분석을 하기 위해서는 1) 오차항 간의 자기상관성(autocorrelation)이 존재하지 않아야 하고, 2) 다중공선성(multicolinearity)의 문제가 발생하지 않아야 하며, 3) 표준화된 잔차(residual)와 표준화 예측값 사이에 상관관계가 없어야, 즉 이분산성(heteroscedasticity)의 문제가 없어야 한다(원태연・정성원, 2010)는 기본가정이 충족되어야 한다.

첫째로 오차항 간의 자기상관성에 대한 가정이 충족되지 않을 경우 변수 간 의존관계가 발생하여 각 회귀계수의 값에 영향을 주게 된다. 본 연구에서는 Durbin-Watson의 d를 이용하여 자기상관을 검정하였다. Durbin-Watson의 d는 0~4의 값을 가지며 2과 가까운 값을 가지면 자기상관성이 낮은 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 이 값이 1.877~2.063 사이를 유지하고 있어 자기상관성이 특별히 문제되지 않는다고 판단하였다.

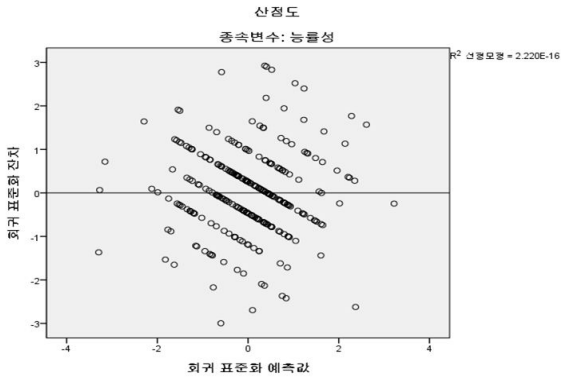
둘째로 다중공선성의 문제는 VIF(Variance Inflation Factor) 값을 이용하여 판단하였다. VIF 값은 1부터 무한대까지의 값을 가지는데 이 값이 1에 근접할수록 다중공선성이 문제되지 않으며, 1을 초과하여 커질수록 다중공선성이 있다고 해석된다. 본 연구에서는 이 값이 1.056~4.010 사이로 나타나고 있다. 여기서 다중공선성이 다소 높게 나타나는 변수는 직급(2점 대), 연령(3점 대), 총 근무년수(4점 대)로 독립변수와 종속변수가 아닌 인구통계적 변수이기 때문에 연구결과에 우려할만한 영향을 미치지는 않을 것이라고 판단하였다.

또한 일반적으로 VIF 값이 10을 넘지 않는 경우에는 다중공선성이 특별히 문제되지 않는다고 알려져 있기 때문에 전체적으로 본 연구에서는 우려할만한 다중공선성의 문제는 없다고 판단하였다.

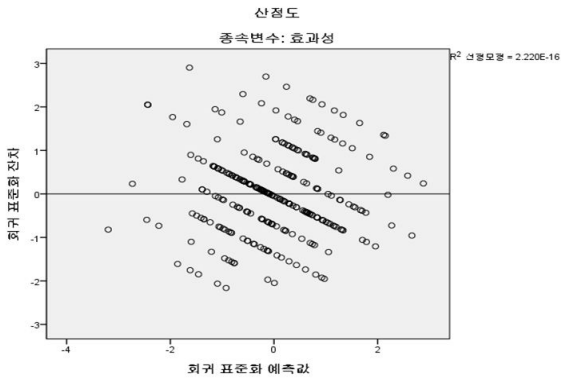
또한 이분산성의 문제는 표준화 잔차와 표준화 예측값 간의 관계를 산점도로 나타내어 판단하였다. 양자 간의 관계를 산점도로 나타내었을 때 상관관계가 발견되지 않아야 등분산성의 가정이 만족되었다고 할 수 있다(원태연・정성원, 2010: 357).

[그림 4]를 보면 세 모형 모두 표준화 잔차와 표준화 예측값 간에 별다른 상관관계가 존재하지 않음을 알 수 있다. 양자간의 관계를 나타내는 모형 적합선을 그린 경우에도 적합선이 세 모형 모두 거의 직선으로 나타나는 것을 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이분산성 역시 문제되지 않는다고 판단하였다.

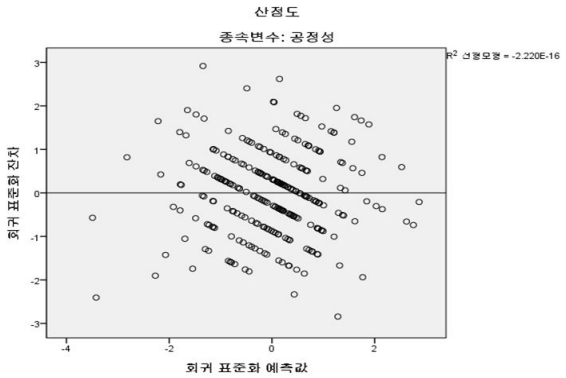
[그림 4] 등분산 가정의 검정



능률성



효과성



공정성

2. 분석의 결과

[표 15] 다중회귀분석 결과

		종속변수 (조직성과)					
		능률성		효과성		공정성	
		std. β	S.E.	std. β	S.E.	std. β	S.E.
독립변수	인사	-.036	.058	.032	.063	-.055	.071
	업무지연	-.223***	.038	-.225***	.041	-.148**	.046
	예산	-.108	.042	.003	.046	-.106	.051
	외부적	-.241***	.038	-.071	.041	-.224***	.046
통제변수	문서작업	.205***	.047	.207***	.051	.170**	.056
	조직문화	.172**	.044	.305***	.048	.256***	.054
	성별	-.007	.046	.035	.050	-.014	.055
	연령(만)	.078	.045	.171	.049	.108	.054
	최종학력	.088	.028	.071	.030	-.013	.033
	직급	.008	.034	-.053	.037	-.011	.041
	부서(국)	.116*	.011	.060	.012	.064	.013
	총 근무년수	.091	.027	-.028	.029	-.002	.033
	해당 부서 근무기간	-.061	.015	-.117*	.016	-.059	.018
N		274					
R^2		.277		.268		.275	
adj. R^2		.241		.231		.239	
F		7.680***		7.308***		7.578***	
Durbin-Watson		2.063		1.877		2.040	

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

[표 15]는 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향에 대한 다중회귀분석 결과를 각 종속변수별로 정리한 것이다. 다중회귀분석에는 무응답이 포함되어 있는 표본을 제외한 274개의 표본이 분석에 이용되었다. adjusted R^2(결정계수)로 나타내어지는 모형의 설명력은 0.231~0.241 정도로 나타났으며[4], 모두 99.9% 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 이러한 결과를 통해서 레드테이프가 조직성과에 영향을 미치는 가장 핵심적인 변수인지의 여부는 확인할 수 없지만, 적어도 조직성과에 영향을 미치는 중요한 변수 중 하나라는 점은 주장할 수 있을 것이다.

분석결과 조직성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 업무지연 레드테이프, 외부적 레드테이프였고 모두 조직성과에 부정적인 영향을 미쳤다. 인사 레드테이프와 예산 레드테이프는 모든 모형에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 업무지연 레드테이프의 경우 능률성・효과성・공정성 측면 모두에 영향을 미쳤으며, 외부적 레드테이프는 능률성과 공정성 측면에 영향을 미쳤다.

조직성과의 능률성 측면에 대한 회귀모형은 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, adjusted R^2는 0.241이었다. 업무지연 레드테이프와 외부적 레드테이프가 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 두 변수 모두 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 문서작업, 조직문화, 부서가 유의한 것으로 나타났다. 특징적인 것은 비록 상당한 차이는 아니지만, 회귀계수를 나타내는 표준화된 β값이 업무지연 레드테이프(-0.223)보다 외부적 레드테이프(-0.241)에서 더 크게 나타났다는 점이다. 이러한 결과는 조직 외부의 이해관계자와 관련된 절차와 규제 등이 업무지연과 같은 조직

4) 다중회귀분석에서는 R^2보다는 adjusted R^2를 사용하는 것이 일반적이다(남궁근, 2010: 663).

내부적 레드테이프 못지않게 능률성 측면에 상당히 부정적인 영향을 줄 수 있다는 것으로 해석할 수 있다. 일반적으로 능률성을 향상시키기 위해서는 조직 내부의 관리활동을 효율화시키는 것이 강조되는 경향이 있다. 능률성을 향상시킨다는 것은 일반적으로 보다 적은 투입으로 보다 많은 산출을 달성하려는 것으로 받아들여지기 때문이다. 그러나 이러한 분석결과는 적어도 공공조직에서는 능률성 향상이 조직 내부의 문제로만 국한되는 것은 아닐 수 있다는 점을 시사하는 것이다.

다음으로 조직성과의 효과성 측면에 대한 회귀모형은 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, adjusted R^2는 0.231이었다. 여기서는 업무지연 레드테이프만이 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미쳤으며, 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 문서작업, 조직문화, 해당 부서 근무기간이 유의한 것으로 나타났다. 효과성은 일반적으로 조직이 설정한 목표의 달성 정도를 의미한다. 각종 부적절한 규칙이나 절차 때문에 업무처리가 지연된다면 조직이 설정한 목표를 적시에 달성하는 데 부정적인 영향을 주게 될 것이다.

다음으로 조직성과의 공정성 측면에 대한 회귀모형은 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, adjusted R^2는 0.239였다. 능률성 측면과 마찬가지로 업무지연 레드테이프와 외부적 레드테이프가 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 업무지연 레드테이프는 99% 신뢰수준에서, 외부적 레드테이프는 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 문서작업, 조직문화가 유의한 것으로 나타났다.

여기서 업무지연과 외부적 레드테이프 모두 조직 외부의 이해관계자들과 관련이 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 외부적 레드테이

프의 경우 명시적으로 조직 외부의 이해관계자들을 고려하고 있으며, 업무지연 레드테이프의 경우 조직 내부적 측면과 관련된 변수이기는 하지만 업무처리가 지연될 경우 결과적으로는 조직 외부의 이해관계자들이 불편이나 손해를 보게 된다고 할 수 있기 때문이다. Baldwin(1990: 8) 또한 레드테이프를 통해 조직구성원들이 경험하는 제약이 결과적으로 외부의 이해관계자들에게 불편을 주게 된다는 점을 지적하고 있다.

이처럼 조직 외부의 이해관계자들과 관련된 레드테이프가 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미친다는 분석결과는 기존의 레드테이프에 대한 변론의 근거를 약화시키는 하나의 논거가 될 수 있다. 레드테이프에 대한 변론의 핵심은 레드테이프로 대표되는 각종의 까다로운 규칙이나 절차가 시민들에 대한 공정한 대우(fair treatment)를 가능하게 하며, 적법절차(due process)로 기능하기 때문에 긍정적인 측면도 함께 가지고 있다는 것이다(Kaufman, 1977; Baldwin, 1990; Goodsell, 2004). 그러나 본 연구에서의 분석결과는 이러한 레드테이프에 대한 변론보다는 Bozeman(1993: 276)과 Bozeman & Scott(1996: 8)의 논거를 더욱 지지하는 측면이 있다. 그들은 레드테이프에 대한 변론이 레드테이프를 개념적으로 정확히 이해하지 못했기 때문에 생긴 혼동(confusion)이라는 점을 지적한 바 있다. 즉, 레드테이프에 대한 변론은 '레드테이프'와 '부담스럽기는 하지만 정당화될 수 있는 높은 수준의 공식화(formalization)'를 개념적으로 혼동하고 있다는 것이다.

이상의 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 인사 레드테이프와 예산 레드테이프는 조직성과와 관련된 모든 변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이는 기존의 선행연구들(Pandey & Moynihan, 2006; Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007; Brewer & Walker, 2010a)에서 인사와 예산을 레드테이프의 핵심적인 측면

으로 강조한 것과는 상반되는 결과이다. 이러한 결과는 우리나라의 공공조직 또는 우리나라 지방자치단체의 맥락에서는 인사와 예산이 레드테이프의 핵심적인 측면이라고 할 수 없거나, 적어도 주요 선행 연구가 이루어진 미국과 한국의 행정환경이 다를 수 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

둘째, 업무지연 레드테이프는 본 연구에서 강조한 조직성과의 모든 측면에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 업무지연이 조직성과에 부정적인 영향을 미치는 핵심적인 요인 중 하나임을 시사한다. 업무지연이 조직성과에 미치는 부정적 영향의 크기는 효과성, 능률성, 공정성의 순으로 나타났다.

셋째, 외부적 레드테이프는 능률성과 공정성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 부정적 영향의 크기는 능률성, 공정성 순이었다. 이러한 결과는 공공조직의 외부 이해관계자 집단과 관련된 부적절한 규칙이나 제약이 단순히 시민, 민원인, 기업 등 이해관계자들에게 불편을 주는 것에서 그치는 것이 아니라 공공조직의 성과에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 것이다.

한편 본 연구에서는 조직성과가 다차원적인 개념임을 강조하였다. 따라서 이상의 분석과 더불어 이러한 주장이 의미 있는 주장인지도 통계적으로 검증해 볼 필요가 있다고 판단하였다. 여기서는 앞에서 제시한 회귀분석 결과와 조직성과를 단일한 변수로 놓고 회귀분석을 수행하였을 때의 결과를 비교하였다. 다음 [표 16]은 조직성과의 모든 측면을 통합[5]한 뒤 회귀분석을 수행한 결과이다.

[표 16]을 보면 개별변수를 분석했을 때와 마찬가지로 업무지연 레드테이프와 외부적 레드테이프가 조직성과에 통계적으로 유의미한 부정적 영향을 미침을 알 수 있다. 그러나 개별변수를 분석했을 때는 1) 효과성 측면에 외부적 레드테이프가 유의미한 영향을 미치

5) 성과와 관련된 모든 설문항목 값을 평균하여 통합변수를 구성하였다.

지 않았으며, 2) 부정적 영향의 크기도 통합변수에서는 업무지연 레드테이프가 더 크게 나타나는 반면, 개별변수에서는 외부적 레드테이프가 더 크게 나타나고 있다. 이러한 차이는 조직성과를 연구할 때 개념의 다차원성을 고려하는 것이 유의미한 방법임을 보여주는 하나의 예시가 될 수 있을 것이다.

[표 16] 조직성과를 통합변수로 했을 경우의 회귀분석 결과

		종속변수 (조직성과)				
		std. β	S.E.	t	Sig.	VIF
상수			.314	8.166	.000	
독립변수	인사	-.024	.051	-.423	.673	1.303
	업무지연	-.233***	.033	-4.440	.000	1.114
	예산	-.085	.037	-1.547	.123	1.227
	외부적	-.213***	.033	-3.951	.000	1.177
통제변수	문서작업	.229***	.041	4.232	.000	1.180
	조직문화	.293***	.039	5.289	.000	1.244
	성별	.005	.040	.100	.920	1.095
	연령(만)	.142	.039	1.627	.105	3.092
	최종학력	.053	.024	.950	.343	1.280
	직급	-.023	.030	-.291	.771	2.499
	부서(국)	.093	.010	1.816	.071	1.056
	총 근무년수	.020	.024	.198	.843	4.010
	해당 부서 근무기간	-.094	.013	-1.830	.068	1.057
N		274				
R^2		.357				
adj. R^2		.324				
F		11.087***				
Durbin-Watson		2.012				

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

제 5 절 가설의 검정결과

분석결과를 바탕으로 본 연구에서 제시된 가설의 검정결과를 다음 [표 17]과 같이 정리할 수 있다.

[표 17] 가설의 검정결과

구분	가설	영향관계	유의성	비고
가설 1	인사 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	X	기각
	인사 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	X	기각
	인사 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	X	기각
가설 2	업무지연 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	O	**채택 *****
	업무지연 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	O	**채택 *****
	업무지연 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	O	**채택 ****
가설 3	예산 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	X	기각
	예산 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	X	기각
	예산 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	X	기각
가설 4	외부적 레드테이프는 조직성과의 능률성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	O	**채택 *****
	외부적 레드테이프는 조직성과의 효과성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	X	기각
	외부적 레드테이프는 조직성과의 공정성 측면에 부정적인 영향을 미칠 것이다.	-	O	**채택 *****

***$p<0.001$, **$p<0.01$, *$p<0.05$

제 5 장 결론 및 시사점

제 1 절 연구결과 요약 및 시사점

1. 연구결과 요약

본 연구는 공공조직의 성과에 영향을 미치는 주요한 요인 중 하나로 알려져 있는 레드테이프에 대한 연구가 부족하며 특히 이러한 주제에 대한 실증연구가 부족하다는 문제점을 제기하였다. 본 연구에서는 먼저 그동안 이루어진 레드테이프와 조직성과에 대한 이론적 논의를 정리하고, 조직성과의 다차원성을 강조하면서 능률성 위주의 성과평가를 통해서는 공공조직의 성과를 적절히 파악할 수 없다는 점을 지적하였다.

이러한 이론적 논의의 내용을 반영하여 본 연구에서는 레드테이프가 공공조직의 성과의 여러 측면에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 알아보고자 하였다. 이를 위해 변수를 설정하면서 조직성과의 측면을 크게 능률성, 효과성, 공정성의 측면으로 구분하고, 레드테이프를 인사 레드테이프, 업무지연 레드테이프, 예산 레드테이프, 외부적 레드테이프 측면으로 구분하였다. 이어 선행연구를 기반으로 설문지를 구성하여 한 지방자치단체를 대상으로 설문조사를 수행하였다.

분석결과 레드테이프가 조직성과의 여러 측면에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 얻을 수 있었다. 여러 변수 중 업무지연 레드테이프와 외부적 레드테이프가 조직성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 인사 레드테이프와 예산 레드테이프는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않았다. 이는 기존의 일반적인 연구결과

들과는 다소 상이한 것이다. 그리고 레드테이프의 부정적 영향이 조직성과의 세 변수에 동일하게 나타나지 않는다는 점도 발견하여 조직성과를 다차원적인 개념으로 파악하는 것이 유의미한 전략이 될 수 있다는 점을 확인하였다. 또한 레드테이프가 조직성과의 공정성 측면에도 부정적인 영향을 미친다는 점을 발견하여 시민들에 대한 공정한 대우와 적법절차로 대표되는 기존의 레드테이프에 대한 변론이 실증적 근거가 부족한 주장일 수 있다는 점을 지적하였다.

2. 시사점

본 연구를 통해 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향을 파악함에 있어 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 인사 레드테이프와 예산 레드테이프가 조직성과에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 여러 선행연구에서 레드테이프의 주요한 변수로 인사와 예산 레드테이프를 지적하였고, 이것이 조직성과에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타난 경우가 많다는 점에서 (Pandey & Moynihan, 2006; Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007; Brewer & Walker, 2010a) 이러한 결과는 선행연구들과는 다소 다르다고 할 수 있다. 특히 인사 레드테이프의 경우는 주목할 만하다.

이러한 결과를 바로 일반화하기는 어렵지만, 적어도 우리나라 일부 지방자치단체의 맥락에서는 인사와 예산과 관련된 여러 행정적 제약이 조직성과와 관련하여 변수(variable)가 아닌 상수(constant)로서 작용하고 있을 가능성을 생각해볼 수 있다. 우리나라 정부조직의 인사와 예산은 국가공무원법, 지방공무원법, 국가재정법 등 법률과 각종 제도를 통해 매우 경직적으로 운용되고 있다. 물론 역대 정부에서 인사와 예산제도의 경직성을 완화하기 위하여 개방형 직위제, 팀제, 성과급제, 총액예산제, 프로그램 예산제도 등 각종 신공공관리

적 행정개혁을 도입 및 적용하였지만 기대만큼의 성과를 올리지는 못하고 있는 실정이다.

특히 지방자치단체의 경우에는 낮은 재정자립도로 인해 상당수의 지방자치단체가 재정의 상당부분을 중앙정부의 지원에 기대야 하는 형편이며, 인사의 경우에도 중앙정부의 지침이나 인사규정에 순응해야 하는 경우가 많다.

이러한 상황과 관련하여 강성철·권경득·강재호(2004: 5)는 우리나라 지방자치단체의 인사제도는 약 20여종의 행정명령에 의하여 제약이 부여되어 있고, 지방공무원의 채용과 승진·정원책정·근무성적평정·교육훈련·파견·전보·인사교류 등에 있어 효율성 및 자율성을 상당히 제약받고 있는 상태이며, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여와 감독이 지나치다고 지적하였다.

또한 강성철·김상구(1998)도 많은 지방자치단체들이 재정자립도 등의 문제로 인해 자주적인 재정권한을 적절히 확보하지 못하고 있는데, 이러한 상황을 초래하는 주요한 원인은 지방자치단체가 소관사무인 재정확충 관련사무를 자율적으로 할 수 없기 때문이라고 지적하고 있다.

결국 대부분의 지방자치단체들은 인사와 예산관리에 있어 자율성과 신축성을 상당 부분 제약받고 있다고 볼 수 있다. 따라서 인사와 예산과 관련하여 여러 가지 부담스럽고 불필요하다고 여겨지는 규칙이나 규정 등이 있다고 하더라도 지방자치단체의 입장에서는 이를 제거하거나 개선하는 것이 현실적으로 어렵다고 볼 수 있을 것이다.

따라서 본 연구의 결과를 인사와 예산 레드테이프가 성과에 아무런 유의미한 영향을 미치지 않는다고 단정적으로 해석하기보다는 조사대상자들이 인사와 예산 레드테이프를 자신들의 의지나 노력을 통해 개선·변화시킬 여지가 거의 없는 상수로서 인식하고 있다고

해석하는 것이 더 적절할 수 있다. 이러한 해석은 한편으로 정부가 그동안 추진해왔던 각종 행정개혁의 성과가 제한적이라는 반증으로도 볼 수 있을 것이다.

둘째, 기존의 레드테이프에 대한 변론이 실증적 근거가 약함을 발견하였다. 앞에서 지적한 대로 레드테이프가 비록 짜증(vexation)을 유발하는 측면이 있고 조직구성원이나 여러 이해관계자들에게 각종 제약을 가하는 측면이 있지만, 규정에 합치되기만 하면 차별 없이 행정서비스를 제공해야 한다는 측면에서 공정한 대우(fair treatment)와 적법절차(due process)로서 기능하기 때문에 긍정적인 측면이 있다는 주장들이 존재한다. 그러나 Bozeman(1993)과 Bozeman & Scott(1996)은 이러한 주장이 공식화와 레드테이프를 개념적으로 혼동하였기 때문에 발생한 오류라고 주장한 바 있다.

본 연구에서는 조직성과 측면에 공정성을 포함함으로서 이러한 주장을 실증적으로 검증해볼 수 있었다. 예컨대 레드테이프가 시민들에 대한 공정한 대우를 가능하게 하고 적법절차로서 긍정적으로 기능하는 측면이 있다면 조직성과의 공정성 측면에 미치는 부정적인 영향이 없거나 제한적이어야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 레드테이프가 공정성 측면에도 상당히 부정적인 영향을 미쳤다. 따라서 본 연구의 결과는 레드테이프에 대한 변론 대신 Bozeman(1993)과 Bozeman & Scott(1996)의 논거를 지지하고 있다.

셋째, 업무지연 레드테이프와 외부적 레드테이프의 부정적인 영향을 확인하였다. 앞에서도 지적했듯이 이 두 가지 레드테이프는 시민이나 다른 조직과 같은 조직 외부의 이해관계자에게 영향을 미친다. 업무지연의 경우 조직 내부의 문제로 한정되는 업무가 지연되는 경우도 있지만, 시민들이나 기업들과 관련된 업무가 각종 규칙이나 절차로 인해 지연되는 경우도 충분히 생각해볼 수 있다. 또한 외부적 레드테이프는 개념에서 이미 외부의 이해관계자를 상정하고 있다.

이러한 레드테이프가 공공조직의 성과에 부정적인 영향을 미치는 주요한 요인으로 식별되었다는 점은 것은 역으로 조직 외부의 이해관계자들에게 불편과 손해를 끼치는 레드테이프 제거를 강조할 경우 공공조직의 성과에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것임을 시사한다.

우리나라에서는 이처럼 조직 외부의 이해관계자에게 제약을 가하는 각종 규칙이나 절차 등을 '레드테이프'라는 용어 보다는 '규제'라는 용어 속에 포괄하여 다루고 있다. 또한 비유적인 용어로 이명박 정부에서는 '전봇대', 박근혜 정부에서는 '손톱 밑 가시' 등의 용어가 쓰이기도 한다. 규제개혁위원회에서 규제를 개혁한다고 할 때 행정조직의 내부관리를 효율화하기 위한 개혁도 있지만 시민이나 기업 등이 공공조직과 상호작용하면서 경험하는 불편과 업무지연 등을 줄이는 것에 강조점을 두는 경우가 많다. 이러한 규제개혁이 성공적으로 이루어질 경우 본 연구결과의 논지에 따르면 고객만족도가 향상되고 공공서비스를 적시에 제공할 수 있게 됨으로서 공공조직의 성과 향상에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

또한 조직 외부의 이해관계자를 고려하는 것이 공공조직의 성과와 관련하여 중요하다는 점은 공공조직, 특히 지방자치단체가 단순한 법률과 규정의 집행자이기보다는 서비스 제공자로서 기능하고 있다는 사실을 환기시키는 것이다. 따라서 앞으로의 행정개혁에서 고객지향적 관점이 보다 확대될 필요가 있을 것이다. 즉 시민, 민원인, 기업 등과 같은 공공조직의 고객에게 만족할 만한 서비스를 제공하는 것을 더욱 강조할 필요가 있다.

다만 이러한 레드테이프의 부정적 영향에 대한 강조는 조심스럽게 이루어져야 할 필요도 있다. 비록 어떤 레드테이프가 조직의 성과를 저해하거나 고객들에게 불편을 주는 측면이 있다고 하더라도 경우에 따라 그러한 문제점들이 충분히 정당화될 수 있다는, 즉 정당한 존재이유를 가지고 있다는 주장들이 있기 때문이다. 예컨대 앞

에서도 사회의 통치체계상 불가피하게 존재할 수밖에 없는 레드테이프가 있을 수 있다는 점을 논의한 바 있다. 물론 본 연구의 실증분석 결과는 이러한 주장의 정당성을 약화시키는 측면이 있다. 그러나 본 연구결과만으로 기존의 이론적 주장을 완전히 부정하기는 어렵다. 따라서 규제개혁에 있어 개혁 대상이 되는 레드테이프가 우리 사회에서 불가피한 것이거나 존재의 정당성을 인정받을 수 있는 것인지에 대한 여부도 함께 검토되어야 할 것이다.

넷째, 조직성과 개념의 다차원성을 확인하였다. 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향은 능률성, 효과성, 공정성 측면에서 약간씩 다르게 나타났다. 능률성의 경우 업무지연과 외부적 레드테이프의 부정적 영향력이 비교적 비슷하게 나타났으나(업무지연 : -0.223, 외부적 : -0.241), 공정성의 경우 양자의 차이가 비교적 크게 나타났다(업무지연 : -0.148, 외부적 : -0.224). 또한 효과성의 경우는 외부적 레드테이프가 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이러한 결과는 조직성과를 어떻게 정의하고 어떤 측면을 강조하느냐에 따라 조직성과에 미치는 독립변수의 영향이 다르게 나타날 수 있다는 점을 보여주는 것이다.

제 2 절 연구의 한계

본 연구는 그동안 우리나라에서 충분히 이루어지지 않았던 레드테이프와 조직성과간의 관계를 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

첫째, 연구결과의 외적 타당성(external validity)에 일정한 한계를 가지고 있다. 본 연구에서는 하나의 지방자치단체를 대상으로 자료를 수집하고 연구를 수행하였다. 따라서 본 연구결과를 우리나라의 지방자치단체 전체나 공공조직 전체의 맥락으로 확대시키기는

어렵다. 외적 타당성이 확보되기 위해서는 다른 지방자치단체 또는 정부기관을 대상으로 한 추가적인 연구가 필요하다.

둘째, 분석을 조직구성원을 대상으로 한 설문조사에 의존하였다는 한계가 있다. 물론 선행연구에서 조직구성원의 인식을 측정하는 설문조사를 통해서도 레드테이프와 조직성과를 파악하는 것이 가능하다고 밝히고 있지만 좀 더 포괄적인 결과를 도출하기 위해서는 시민이나 다른 공공조직 등이 해당 조직을 어떻게 평가하고 있는지에 관한, 즉 외부적 관점에 대한 자료를 함께 분석하여야 할 필요가 있다. 또한 주관적 자료뿐만이 아니라 객관적 자료까지 함께 이용할 수 있다면 좀 더 의미있는 연구가 가능할 것이다.

셋째, 조직성과를 어떻게 정의하고 어떻게 변수를 설정하느냐에 따라 다른 결과가 도출될 수도 있다. 본 연구에서는 Brewer & Selden(2000)의 모형을 사용하여 조직성과를 능률성, 효과성, 공정성의 측면으로 파악했지만 다른 방법으로 조직성과를 구체화할 수 있는 여지는 충분히 있다. 물론 이러한 문제는 조직성과를 어떻게 정의하고 측정할 것인지에 대해 학문적으로 충분한 합의가 이루어지지 않았기 때문에 발생하는 측면도 있다.

참고문헌

□ 국내문헌

강성철・권경득・강재호. (2004). 한국 지방정부 인사행정의 실태와 개선방안.「한국인사행정학회보」, 3(2): 1-36.

강성철・김상구. (1998). 지방자치단체의 자율성 확대방안: 재정확충 관련사무를 중심으로.「지방정부연구」, 2(1): 117-137.

강혜진. (2011).「정부역할에 대한 국민태도에 미치는 영향요인에 관한 연구: 복지 영역에서 자기이해・가치・평가 정향을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

김근세・최도림. (1996). 공공조직의 레드테입에 관한 시론적 분석: 정부출연연구기관을 중심으로.「한국행정학회 동계학술발표 논문집」.

김병섭. (1996). 행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교.「한국행정학보」, 30(3): 1-17.

김영호・류은영・류병곤. (2012). 조직환경과 조직구조가 조직효과성에 미치는 영향: 47개 한국중앙행정기관을 중심으로.「한국인사행정학회보」, 11(3): 185-215.

남궁근. (2010).「행정조사방법론」. 파주: 법문사.

남승하. (2008). 조직의 관리적 혁신의지(innovation willingness)와 조직성과(performance)간의 관계에 관한 연구.「한국행정학보」, 42(1): 171-196.

남창우・이명숙. (2008). 공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석: 조직구성원의 인식을 중심으로.「한국행정학보」, 42(3): 165-190.

민진. (2003). 조직 효과성에 대한 개념 정의의 분석 및 재개념화.「

한국행정학보」, 37(2): 83-104.
박경효. (1999). 민원행정의 레드테이프에 관한 결정요인 분석.「지방정부연구」, 3(2): 23-36.
서정욱. (2012). 레드테이프가 조직성과에 미치는 영향연구: 수도권 비영리 조직을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 19(3): 87-110.
안병철. (2009). 공공조직의 레드테이프 영향요인 연구.「지방정부연구」, 13(3): 49-66.
원태연・정성원. (2010).「SPSS 18.0 통계조사분석」. 서울: 한나래아카데미.
이슬기. (2013).「경찰성과의 결정요인: 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 비교를 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
정정길. (2003).「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
최천근. (2011). 행정관리가 경찰성과에 미치는 영향에 대한 실증적 연구.「한국행정학보」, 45(2): 351-372.

□ 국외문헌

Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration. In *Public service performance*, eds. Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. Jr., & Walker, R. M. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
Baldwin, J. M. (1990). Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation. *American Review of Public Administration*, 20(1): 7-28.

Boyne, G. A. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, April-June: 17-24.

Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: a critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367-394.

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

Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.

Bozeman, B., & Scott, P. (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *American Review of Public Administration*, 26(1): 1-17.

Bozeman, B., Reed, P. N., & Scott, P. (1992). RED TAPE AND TASK DELAYS IN PUBLIC AND PRIVATE ORGANIZATIONS. *Administration & Society*, 24(3): 290-322.

Bretschneider, S. (1990). Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test. *Public Administration Review*, 50(5): 536-545.

Brewer, G. A., & Seldon, S. C. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685-711.

Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010a). The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1):

233-257.

Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010b). Explaining Variation in Perceptions of Red Tape: A Professionalism-Marketization Model. *Public Administration*, 88(2): 418-438.

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

Donahue, A. K., Selden, S. C., & Ingraham, P. W. (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 381-412.

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.

Feeney, M. K. (2012). Organizational Red Tape: A Measurement Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3): 427-444.

Goodsell, C. T. (2004). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. CQ Press.

Hage, J., & Aiken, M. (1967). Relationship of Centralization to Other Structural Properties. *Administrative Science Quarterly*, 12(1): 72-92.

Jobson, J. D., & Schneck, R. (1982). Constituent Views of Organizational Effectiveness: Evidence from Police Organizations. *Academy of Management Journal*, 25(1): 25-46.

Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses, and abuses*. Washington, DC: Brookings Institution.

Kim, S. (2004). Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2): 245-261.

Lee, S.-Y., & Whitford, A. B. (2009). Government Effectiveness in Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(2): 249-281.

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2004). Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 421-439.

O'Toole, L. Jr., & Meier, K. J. (1999). Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4): 505-526.

Pandey, S. K., & Garnett, J. L. (2006). Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications. *Public Administration Review*, 66(1): 37-51.

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., & Moynihan, D. (2006). Bureaucratic red tape and organizational performance: Testing the moderating role of culture and political support. In *Public service performance*, eds. Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. Jr., & Walker, R. M. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.

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

Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). ORGANIZATIONAL EFFECTIVENESS AND BUREAUCRATIC RED TAPE: A Multimethod Study. *Public Performance & Management Review*, 30(3): 398-425.

Pugh, D., Hickson, D., Hinings, C., & Turner, C. (1968). Dimensions of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*, 12: 65-105.

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.

Rainey, H. G., Pandey, S. K., & Bozeman, B. (1995). Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, 55(6): 567-574.

Rosenfeld, R. A. (1984). An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape: The Case of Community Development Block Grants. *The Western Political Quarterly*, 37: 603-620.

Scott, P. G., & Pandey, S. K. (2000). The Influence of Red Tape on Bureaucratic Behavior: An Experimental Simulation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4): 615-633.

Talbot, C. (1999). Public Performance: towards a new model?. *Public Policy and Administration*, 14(3): 15-34.

Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008). An Organizational

Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review*, 68(6): 1112-1125.

Abstract

The Impact of Red Tape on Performance of Public Organization

- Focused on Asan City, The Province of Chungcheongnam-do -

Park, Seonghun
Department of Public Administration
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This study aims to empirically analyze the impact of red tape on performance of public organization. Red tape is known as a typical bureaucratic pathological phenomenon, with many previous theoretical claims on its negative influence to organizational performance. Though there has been a long discussion of this issue, amount of empirical research was insufficient. Also, we must take into account that there may be several dimensions constructing organizational performance. According to such claims, the impact of red tape on organizational performance may be different by case. Hence, this research conducted empirical analysis of how red tape affects

each such aspect, based on survey results directly acquired from a local government. Red tape is composed of personnel, budgetary, task delay, and external red tape variables, whereas organizational performance comprises efficiency, effectiveness, and fairness variables.

The results proved the negative impacts of red tape on performance of public organization, which corresponds with previous theoretical claims. Among the variables, task delay red tape and external red tape showed a statistically significant effect on the performance of the target organization. However, personnel and budgetary red tapes did not have a statistically significant effect. In addition, it was shown that the negative effects of red tape are unequal on the three variables of organizational performance, confirming the validity of perceiving it multidimensionally. Also, it was found that red tape negatively affects the fairness aspect of organizational performance, despite of the previous grounds of defense for red tape.

Such outcome suggests the different administrative environment of Korea from that of the U.S., where major advanced researches had been conducted. In particular, the fact that personnel red tape did not have a statistically significant effect on organizational performance implies Korea's more rigid administrative environment. And the significantly negative effect of task delay red tape and external red tape verifies that the local government is more of a service provider than an executor of law and regulation. It was also shown that the performance of a public organization is not simply an internal matter, but rather

closely related to external stakeholders as well.

keywords : red tape, bureaupathology, organizational performance, public organization

Student Number : 2012-21934