



저작자표시-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.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



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](#)

정책학석사 학위논문

공무원의 재량이  
규정변용(**rule bending**) 행태에  
미치는 영향  
- 행정통제 방식의 조절효과를 중심으로 -

2018 년 2 월

서울대학교 대학원  
행정학과 정책학전공  
권 은 주

공무원의 재량이  
규정변용(rule bending) 행태에  
미치는 영향

- 행정통제 방식의 조절효과를 중심으로 -

지도교수 김 순 은

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함  
2017 년 9 월

서울대학교 대학원  
행정학과 정책학전공  
권 은 주

권은주의 석사 학위논문을 인준함  
2017 년 12 월

위 원 장               임 도 빈               (인)

부위원장               최 태 현               (인)

위     원               김 순 은               (인)

## 국문초록

공무원의 재량과 재량의 행사에 대한 많은 연구가 축적되어 왔음에도 두 개념을 구분하여 관계를 살펴본 연구나 관계에 영향을 미치는 조절효과를 살펴보려는 실증 연구는 여전히 부족하다. 본 연구는 공무원의 재량이 클수록 규정변용을 포함한 더 많은 재량 행사가 일어난다는 가설을 검증하고 해당 관계에 대한 행정통제의 조절효과를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 전국의 2,885명의 지방공무원을 대상으로 위계적 회귀분석을 실시하였다.

분석 결과 공무원의 재량은 규정변용 행태에 정(+)의 영향을 미쳐 가설이 타당함을 밝혔다. 또한 행정통제 중 의사결정에서의 소외와 조직의 공식화의 정도가 클 때, 공무원의 재량이 규정변용에 미치는 정(+)의 영향이 강화되는 조절효과를 확인하였다. 이를 통해 가설과는 달리 의사결정의 집권화보다는 분권화가 오히려 공무원들에 대한 효과적인 통제방안이 될 수 있다는 정책적 시사점을 제공하였다. 또한 높은 공식화의 환경은 규정변용 행위를 억제하는 것으로 알려졌으나, 공무원의 재량이 낮은 경우에 한정하여 높은 공식화가 규정변용 행위를 억제한다는 조건부(contingent) 관계를 발견하였다는 의의가 있다. 이러한 결과는 후속 연구에서 재량과 관련한 다차원적 모형을 설계해야 할 필요성을 시사한다.

**주요어 :** 재량, 규정변용, 탈관료적 행태, 행정통제, 조절효과

**학 번 :** 2016-24349

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 2 장 이론적 논의 및 연구가설의 설정 .....	3
제 1 절 규정변용 행태 연구의 개관 .....	3
1. 규정변용 행태 .....	3
2. 규정변용 행태와 영향요인 .....	6
제 2 절 연구가설의 설정 .....	8
1. 독립변수: 재량과 규정변용 행태 .....	8
2. 조절변수: 행정통제의 유형과 규정변용 행태 .....	10
3. 통제변수: 인구통계학적 변수와 직업관련 변수 .....	18
제 3 장 연구 설계 .....	20
제 1 절 연구의 분석틀 .....	20
제 2 절 분석자료 및 주요 변수의 측정 .....	21
1. 분석자료: 2014년도 지방공무원 인식조사 .....	21
2. 주요 변수의 조작화 .....	22
제 4 장 분석 결과 .....	33
제 1 절 주요 변수의 기술통계 .....	33
제 2 절 주요 변수의 상관관계 .....	35
제 3 절 회귀분석 결과 .....	37
1. 분석방법 .....	37
2. 주요 변수들의 주효과 분석 .....	39
3. 행정통제의 조절효과 분석 .....	40
제 5 장 논의 및 결론 .....	43

제 1 절 연구 결과의 요약과 연구의 함의 .....	43
제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구에 대한 시사점 ...	48
참고문헌 .....	50
Abstract .....	60

## 표 목 차

[표 2-1] 통제 방식의 구분 .....	11
[표 2-2] 주요 변수들의 관계에 대한 가설 .....	17
[표 3-1] 응답자의 인구사회학적 특성 .....	22
[표 3-2] 탈관료적(규정변용) 행태 측정 .....	24
[표 3-3] 변수의 측정문항 및 척도 .....	28
[표 3-4] 측정 변수의 신뢰도 .....	32
[표 4-1] 기초통계분석 결과 .....	34
[표 4-2] 주요변수 간 상관관계 .....	36
[표 4-3] 위계적 회귀분석 결과 .....	38

## 그림 목 차

[그림 3] 연구의 분석틀 .....	20
[그림 4-1] 결정에의 소외의 조절효과 .....	40
[그림 4-2] 공식화의 조절효과 .....	41
[그림 5] 재량과 공식화의 상호작용 효과 .....	46

# 제 1 장 서론

현대로 접어들어 사회문제가 복잡다단해짐에 따라 사회문제를 해결하기 위해 행정의 범위가 확대되는 행정국가화 현상이 지속되어 왔다. 행정부의 역량이 입법부를 넘어서게 되고 다루는 문제가 광범위해졌기 때문에 입법을 통해 모든 문제를 해결하려하기 보다 행정의 자율성을 허용하는 경우가 많아지게 되었다. 이에 더해 유례없이 빠른 속도로 고령화 사회로 진입하고 있는 우리나라는(이경은·김순은, 2014) 다른 때보다도 공무원의 자율성이 강조된다. 노인들은 정보의 부족, 인지기능 저하, 관계의 단절, 이동성의 상실 등과 같은 복합적이고 중층적인 문제를 가지고 있기 때문에, 복지 대상자를 소득 기준으로만 선정하거나 일괄적으로 프로그램을 제공하는 전통적인 접근은 많은 경우 합리적이지 않다. 따라서 개별 상황에 대한 공무원들의 주도적인 개입을 필요로 하는데, 이는 다시 말해 그들의 폭넓은 재량행위를 요구하는 것이라 할 수 있다.

공공서비스 전달(social service delivery)을 목적으로 하는 교육, 의료, 사회복지 등의 분야에서는 하달된 정책결정을 그대로 집행하는 것이 오히려 정책의 본래 목적을 달성하지 못할 때가 많다. 오히려 각 집행환경에 적합한 방향으로 정책프로그램의 운영이나 정책프로그램 그 자체가 변화하는 것이 바람직하다(Berman, 1978). 또한 재량을 지나치게 억제하면 공무원들이 반발과 통제회피를 시도하게 되고, 탁상행정이 시행될 수 있으며, 행정책임성이 약화되는 역효과가 발생할 수 있다(이승종, 1991). 뿐만 아니라 재량을 공무원의 업무행위에서 제거할 수 없다는 문제 때문에(Evans & Harris, 2004; Meyers & Lehmann-Nielsen, 2012) 행정이 정치에 순응하는 것이 바람직하다는 고전적 주장에 대해 의문이 제기되며, 행정에서의 재량과 그 적절한 통제에 대해 논의해야 할 중요성이 날로 커지고 있다.

그러나 이전의 연구들은 공무원이 가지고 있는 재량과 실제의 재량행사를 구분하지 않는 경우가 대부분이었다. 특히 행정법적 논의에서 재량권의 확대를 재량 행사의 확대 혹은 일탈행위의 확대와 동일시하여 논의



하는 경우가 많았다. 그러나 재량의 행사와 그 전제조건인 재량은 이론적, 실제적으로 구분되는 개념이다(김순양, 2016). 또한 그 관계에 대한 논의에서도 Lipsky(1980)을 비롯하여 공무원이 재량권을 통해 실질적인 재량행사를 하고 있다는 연구(Hupe & Hill, 2007; Vinzant & Crothers, 2007)와는 반대로 개별 공무원의 재량이 재량 행사로 표출되지 않는다는 점이 지적되었다(김이배, 2010; 김영민·임도빈, 2011; 김소정, 2013). 이 같은 선행연구의 불일치는 두 개념을 구분하여 둘 간의 관계를 확인해 보아야 할 필요성을 시사한다. 뿐만 아니라 재량과 재량의 행사 간의 관계에 영향을 미치는 요인을 탐색함으로써 재량에 대한 보다 효과적인 정책수단을 알아볼 필요가 있다.

본 논문에서는 Evans(2013)의 연구와 같이 공무원이 재량을 행사하는 정도를 그의 규정변용 행태의 정도를 통해 측정하였다. 또한 행정통제 방식에 초점을 두어 그 조절효과를 검증함으로써 효과적인 행정통제에 대한 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 전국의 지방공무원들을 대상으로 행해진 ‘2014년 지방공무원 인식조사’의 결과를 분석하였다. 이를 토대로 규정변용 행태에 대한 발생과 억제 조건에 대한 경험적인 이해를 얻고 이론적, 정책적 함의를 제시하고자 하였다.

## 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제 1 절 규정변용 행태 연구의 개관

#### 1. 규정변용 행태

신공공관리론과 정부재창조(reinventing government)의 문헌들은 규정변용과 같은 재량의 적극적 행사가 오히려 조직과 조직의 구성원들, 그리고 사회에 이익을 가져올 수 있음을 주장한다. 기존의 관료제는 불필요한 규정과 절차가 너무 많으며, 조직이나 규정에 대한 무비판적인 순응은 공공조직과 공무원 개인의 비효율성, 책임 회피, 목표대치현상, 현상유지적인 태도, 공무원들의 소외 등의 부작용을 낳게 된다는 것이다(Merton, 1940; Bozeman, 1993; Gore, 1993; Carpenter, 2001; Moon & Bretschneider, 2002). 이러한 부작용을 극복하기 위해 보다 창의적이고, 기업가적이며, 유연한 공무원상이 요구된다(Osborne & Gaebler, 1992; Cohen & Eimicke, 1995; Frederickson & Smith, 2004). 능력있는 공무원들은 시민(고객)에게 최선의 서비스를 제공하기 위하여 규정을 변용하며, 정부 성과를 위해 자신의 재량을 행사한다고 여겨진다(Diver 1982; Borins, 2000).

DeHart-Davis(2007)는 이같은 공무원의 특징을 탈관료적 성격(unbureaucratic personality)이라는 개념으로 규정하였으며 규정변용은 탈관료적 성격의 가장 핵심적 특징으로 여겨진다(DeHart-Davis, 2007). 공공조직의 종사자들은 자신들의 무력감을 극복하는 한 방편으로 규정에 대해 과도할 정도로 집착하는 경향이 있다는 것이 전통적인 공무원을 바라보는 시각이었다면(Merton, 1940; Thompson, 1977),

DeHart-Davis(2007)는 탈관료적 성격을 통해 그러한 관료적 성격(bureaucratic personality)과 구별되는 공무원들의 존재와 특성에 대해 묘사하였다. 이때 규정변용은 “규정이나 절차를 의도적으로, 기꺼이 그리고 의식적으로 준수하지 않는”(DeHart-Davis 2007, 893) 행위로 정의되며, “명시된 의무에 대해 일부만을 준수하는 식으로 그를 우회하려는 결정”(Sekerka & Zolin, 2007, 228)을 포함한다.

규정변용 행태는 기존의 고정관념과는 달리 실제로 공무원들 사이에 만연하며, 일선공무원부터 관리자급에 이르기까지 다양한 층위의 공무원들이 규정변용을 행하고 있다는 것이 발견되어 왔다(Blau, 1963; Bensman & Rosenberg, 1963; Thompson, 1977; March, 1994; Cohen, 1995; Maynard-Moody & Musheno, 2003). 뿐만 아니라 최근의 신공공관리(New Public Management)의 부상과 같은 세계적 변화들은 공무원들이 기존의 역할을 뛰어넘어 창의적이고 혁신적으로 행동할 것을 요구하고 있다(Denhardt & Denhardt, 2000; Pollitt, 2000).

이들이 주장하는 긍정적 규정변용은 친사회적 규정 변용(pro-social rule breaking; PSRB)의 개념으로 대표된다. 친사회적 규정변용은 조직이나 이해관계자들의 복리(효율성이나 고객서비스와 같은 업무성과)를 증진하기 위한 의도를 가지고 조직의 정책, 규정, 금지사항 등을 의도적으로 위반하는 행위이다. Morrison(2006)의 질적 연구에 따르면 PSRB는 업무 효율성, 다른 직원들을 도우려는 의도, 고객서비스라는 세 가지 이유로 발생한다. 말하자면 직원들은 “조직을 위해 조직의 규정에 순응하지 않는 것을 선택”하는 것이다(Morrison, 2006).

Maynard-Moody & Musheno(2003)의 시민-대리인(citizen-agent) 개념 역시 긍정적 규정변용 행태와 같은 맥락을 공유하며, 더 나아가 이들이 규정변용을 통해 더욱 바람직한 결과를 낼 수 있다는 점을 강조한다. 시민-대리인 성향의 공무원들은 시민들을 위한 서비스를 지향하며 의무 이상의 결과물을 생산할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. Guyer(2013) 역시 친사회적 규정변용 행위를 하는 공무원들이 법 집행에 있어 최선의 능력을 발휘하려는 경향이 있다는 것을 밝혔다. 그 결과

규정변용은 조직의 경쟁력을 높이고(Canales, 2011), 사회자본과 긍정적인 평판을 형성할 수 있도록 해주며(Portillo, 2012), 공공서비스전달에 긍정적 영향(Keiser & Soss, 1998; Evans & Harris, 2004)을 미친다.

반대로 규정변용 행위를 부정적으로 보는 입장에서는 규정변용을 일탈 행위의 일종으로 간주한다. Robinson & Bennett(1995)는 규정변용이 사보타주(고의적 업무 방해), 사기, 도둑질, 심지어는 성희롱과 같은 일탈 행위의 선상에 위치한 것으로 보고 있다. 또한 규정변용 행위는 사적 이익을 피하는 반윤리적 일탈행위로서 불법적 행위로 이어지게 될 수 있다(March, 1991; Robinson & Bennett 1995; Vaughan, 1999; Griffin & Lopez 2005; Vardaman et al. 2012; 김순양, 2002).

또한 규정변용 행위는 집단의 공식적인 구조를 약화시키고 관료제의 공적 가치를 훼손할 수 있다(Osborne & Gaebler, 1992; Goodsell, 1993; Portillo, 2012). 예로 O'Leary(2006)의 연구에서 정부 게릴라(government guerrillas)들은 깨끗한 물이나 산림 보호와 같은 각 조직의 이익(목표)을 위해 공식적으로 명시된 조직의 규칙에 반대하는 모습을 보인다. Cohen(1965, 1970)의 실업담당기관의 연구에서는 규정변용이 인종차별의 형태로 일어나는 것을 발견하였다. 실업기관의 상담사들은 인종에 따라 취업박람회에 관한 정보를 차별적으로 제공하였는데, 이들은 심지어 자신들의 행위를 사회적인 물의를 방지하고 흑인들의 직업탐색 비용을 줄여주는 친사회적인 행위라고 믿고 있었다. 위와 같은 문제점 때문에 규정변용 행위는 공공조직이 극복해야 할 장애물로 여겨지기도 한다.

이처럼 규정변용 대한 기존의 평가는 엇갈리는데, 이는 탈관료적 규정변용의 의도나 결과에 대해 선악으로 단정지어 평가하기 힘든 양면적인(paradoxical) 성격을 지니고 있다는 것을 의미한다(Portillo, 2012). 동시에 규정변용 행위가 공무원의 행태와 관련한 중요한 논의주제이며, 그 영향요인에 대한 실증적 연구를 필요로 함을 시사한다.

## 2. 규정변용 행태와 영향요인

공무원의 탈관료적 규정변용 행태를 직접적으로 다룬 선행연구들은 아직 많지 않다. 탈관료적 행태(unbureaucratic personality or behavior)의 개념을 정립한 DeHart-Davis(2007)은 미국 중서부의 네 개 도시의 공무원들 대상으로 탈관료적 성격의 영향요인에 대한 인터뷰와 서베이 조사를 실시하였다. 그녀는 개인요인으로 관료의 불순응성(nonconformity), 모험 추구 성향(risk propensity), 공공봉사 헌신(public service commitment)을 살펴보았으며 조직요인으로는 집권화(centralization), 공식화(formalization), 그리고 레드테이프(red tape)의 정도를 영향요인으로 설정하였다.

또 다른 해외의 논의로 Brockmann(2015)의 독일 경찰관을 대상으로 한 연구가 있다. 해당 연구는 일선에서 업무를 수행하는 독일의 주(state) 경찰관 1,003명을 대상 온라인 조사를 실시하였으며, 조직 이슈에 대한 목소리 내기(voice behavior), 전략에 대한 준비성(Readiness for strategy), 자원과 정보에 대한 접근성(Access to resources & information)의 정도가 규정변용 행태에 어떠한 영향을 미치는지를 알아보았다. 최근 Borry(2017) 역시 조직의 세 가지 윤리적 기후(Ethical climate)가 규정 변용에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴본 바 있다. 조직 이익(Organization interest)의 추구, 팀 이익(Team interest)에 대한 추구, 그리고 규칙과 절차(Rules & Standard Operating Procedures)이 규정변용에 유의미한 영향을 미치는 것을 발견하였다. 이처럼 선행연구에서는 탈관료적 행태의 영향요인에 대한 일관된 합의가 부족하며, 모델의 설명력도 낮은 것으로 나타난다. 이 때문에 선행연구에서도 영향요인에 대한 이론적인 정립과 추가적으로 유의미한 영향요인을 발견해야 할 필요성을 강조하고 있다(DeHart-Davis, 2007; Brockmann, 2015; Borry, 2017).

국내 연구 중 임도빈 외(2012)의 연구에서는 조직요인에 주로 초점을 맞추어 이를 세분화하여 살펴보았다. 해당 연구에서는 조직구조 요인으로 목표보호성과 보상평가체계를, 업무상황조건 요인으로 상하간 의사소통, 참여적 의사결정요인을, 조직문화의 요인으로 공식화와 집권화를 살

펴본 바 있다. 장호진 외(2015) 역시 개인요인보다는 조직요인에 초점을 두어 레드테이프, 권력 집중도, 목표모호성, 조직문화를 살펴보았으며 개인요인으로는 공직봉사동기, 직무만족도, 규정선호도를 살펴보았다.

본 연구에서는 상기한 영향요인을 참고하는 동시에, 선행연구에서 다른 영향요인들이 공무원에 대한 통제방식의 하위유형으로 대부분 포괄될 수 있다고 보았다. 후술하듯 공무원에 대한 통제방식은 법적통제, 계층적 통제, 전문적 통제와 정치적 통제로 크게 나누어 볼 수 있다. 이때 공식화와 집권화, 레드테이프, 보상평가체계 등의 조직적 요인은 계층적 통제의 개념에 포함되며, 공공봉사헌신(공직봉사동기)은 전문적 통제로 설명될 수 있다. 본 연구에서는 공무원의 통제방식에 대한 이론틀을 통해 영향요인을 살펴봄으로써 보다 체계적인 접근과 설명이 가능하다고 보았다. 기존에 존재하는 이론적 틀을 활용하는 것의 또 다른 장점은 해당 이론틀에서 설명하는 다른 영향요인을 추가적으로 살펴봄으로써 기존에 탈관료적 규정변용의 논의에서 다루지 않았던 새로운 영향요인을 탐색할 수 있다는 점이다.

## 제 2 절 연구가설의 설정

### 1. 독립변수: 재량과 규정변용 행태

공무원의 규정변용은 재량행사의 일종이기 때문에 탈관료적 규정변용을 다루는 선행연구에서도 공무원의 재량과 규정변용 행태를 유사개념으로 다루어 왔다(Brockmann, 2015; 장효진 외, 2015; 임도빈 외, 2012). 그러나 김순양(2016)의 논문에서 지적했듯이 공무원의 재량과 그 행사(규정변용 행태)는 이론적으로, 실질적으로 구분되는 개념이다.

재량에 대한 이론적인 개념 정의 중 가장 일반적으로 받아들여지는 것은 Davis(1969: 4)의 정의로, 재량은 “공무원이 권한의 한계 내에서 행위를 할 것인지 하지 않을 것인지(action & inaction)를 선택할 수 있는 자유”를 의미한다. Lipsky(1980) 역시 비슷한 맥락에서 개별 서비스 제공자가 가지는 결정가능한 복수의 선택지의 존재를 재량으로 보았다. 재량의 한계는 법률이나 규범이 규정한다고 보는 관점이 다수인데, 특히 행정법학 상의 논의가 그러하다. 행정법에서 재량행위는 “법률이 행정에 그 요건의 판단 또는 행위의 결정에 있어서 독자적 판단권을 인정하고 있는 행위(김동희, 1997)”로 주로 결정재량(당해 행위를 할 것인지 하지 않을 것인지를 결정하는 재량)과 선택재량(다수의 행정행위 중 어떤 행위를 할 것인가를 결정하는 재량)으로 구분된다. 국내 행정학의 논의 역시 재량을 정의함에 있어서 법률에 의해 그 경계가 정해진다고 보고 있다(이환범·이수창, 2007; 이종수, 2009; 임도빈 외, 2012; 이수창, 2014).

합법성이 공무원의 재량을 구성하는 최소한의 기준으로 여겨지는 반면, 규정변용 행위는 합법성과 위법성의 특성을 모두 가질 수 있다는 점에서 둘은 개념적으로 구분된다. 또한 Waterman & Meier(1998)는 대리인 이론의 맥락에서 공무원의 계약에 대한 일탈행위인 태업(shirking)은 재량권이 주어지는 상황에서 가능하지만 재량권의 정도가 곧 태업의 정

도를 의미하지는 않는다고 보았다.

실증적으로도 재량과 규정변용 행태는 구분된다. 국내의 여러 실증 연구에서 재량의 증대가 탈관료적 규정변용 행태로 이어지지 않는다는 것이 밝혀졌다. 김소정(2013)은 자료를 통한 입증의 어려움, 보복 등과 같은 위험, 민원 등으로 인해 복지공무원들이 주어진 재량을 소극적으로 행사한다고 분석하였다. 김영민·임도빈(2011)과 김이배(2010) 역시 감사 등의 행정내부적 압력과 민원과 같은 외부적 압력을 공무원들이 재량을 소극적으로 행사하는 원인으로 지적하였다.

이러한 재량과 규정변용 행태의 불일치는 두 개념을 구분하여 연구해야 할 필요성을 보여준다. 더욱이 재량과 규정변용 관계에 대한 실천적인 지식 없이는 재량을 증대시킴으로써 성과를 증진하려는 노력이나 재량을 통제함으로써 관료들의 일탈행위를 억제하려는 정책적 노력은 그 의도한 결과(재량의 행사 혹은 불행사)를 달성하기 힘들다. 따라서 정책 자원의 낭비나 부정적인 외부효과라는 부작용을 낳게 된다. 본 연구에서는 이러한 문제의식에서 두 개념의 관계에 대한 실증적인 논의와 그러한 관계를 변화시킬 수 있는 요인(moderators)을 알아보고자 하였다.

이전의 연구들은 재량과 규정변용에 대해 명시적으로 구분하고 있지는 않지만 재량이 클수록 규정 변용을 하게 될 여지(leeway)가 더 커지게 되고, 따라서 규정 변용이 더 많이 일어난다고 보고 있다. 신공공관리론(New Public Management)과 정부재창조(reinventing government)의 입장에 선 논의들은 이러한 가정에서 정부조직에 더 많은 자율성과 재량을 부여함으로써 관료들의 기업가적인 면모를 증진시킬 수 있다고 보았으며, 관료의 기업가적 측면을 촉진시키기 위해 관료의 재량과 자율성의 확대를 주장하였다(Cohen & Eimicke, 1995; Osborne & Gaebler, 1992). 이에 따라 많은 정부의 개혁이 공공조직의 분권화 현상과 관료의 재량을 확대하는 방식으로 이루어졌다(Frederickson & Smith, 2003, 207). 따라서 본 논의에서는 이와 같은 가정을 확인하기 위해 아래와 같은 가설을 설정하였다.



(가설 1) 공무원의 재량이 클수록 규정변용 행태가 증가할 것이다.

## 2. 조절변수: 행정통제의 유형과 규정변용 행태

탈관료적 규정변용 행태의 개념을 고안한 DeHart-Davis(2007)는 그 조직적 요인으로 집권화(centralization)와 공식화(formalization) 그리고 레드테이프(Red tape)의 영향요인을 알아보았다. 이 가운데 집권화와 공식화는 관리적 통제와 조정의 기본 요소(Zeffane, 1989)이다. 뿐만아니라 레드테이프 역시 조직의 규정과 절차에 대한 개념으로 통제의 한 부분으로 볼 수 있다. 따라서 공무원의 규정변용 행태의 영향요인은 주로 행정 통제방식과 연관이 깊다. 따라서 본 연구에서는 행정통제의 선행연구를 통해 행정통제의 체계적인 분류를 알아보고, 그에 따른 영향요인을 선정하였다.

행정 분야에서의 통제란 정책목표에 부합하도록 행정행위를 규율하는 것으로 이해될 수 있으며(Hicks & Gullet, 1976) 그 수단으로는 제재와 보상활동이 활용된다(안해균, 1984; 황운성, 2010). 행정에서 통제가 필요한 이유는 행정행위는 어디까지나 공익과 정책목표에 부합하는 방향으로 이루어져야 하기 때문이다. 행정통제의 관점에서 탈관료적 행태는 촉진시키거나 또는 억제시켜야 할 대상이 된다. 다시 말해, 관리적 차원에서는 재량과 규정변용행위를 적절히 통제함으로써 과도한 일탈이나 사익추구 행위를 방지할 필요가 있다. 반대로 정책목표에 부합하도록 재량행위 혹은 규정변용행위를 유도하여 무사안일주의를 극복하고 향상된 서비스를 제공하기 위해 통제를 가할 수도 있다. 때문에 적절한 행정관리에 앞서 어떠한 통제방식이 존재하는지를 체계적으로 살펴보고 탈관료적 규정변용 행태에 대한 통제방식의 영향력을 알아보는 데 정책적 함의가 크다 할 수 있다.

이 절에서는 먼저 행정통제의 분류를 체계적으로 살펴봄으로써 가능한 조절변수들을 추출하고 그 내용을 이론적으로 구성하고자 한다. 행정통제는 일반적으로 계층적(bureaucratic) 통제, 법적(legal) 통제, 전문가

적(professional) 통제, 정치적(political) 통제로 나누어 분류한다(이승중, 1991; 박천오, 1998; 엄석진, 2009; Gilbert, 1959; Romzek & Dubnick, 1987; Burke, 1987). 본 연구에서도 아래 [표 2-1]과 같이 선행연구에서 구분한 행정통제의 분류를 적용하였다. 먼저 법적(legal) 통제는 입법부에 의한 법적인 통제, 사법적 심판절차, 회계감사 등을 의미한다. 계층적(bureaucratic) 통제는 위계(상급자)에 의한 감독, 표준화된 절차나 규범에 의한 통제를 의미한다. 법적 통제와 계층적 통제는 외부의 보상과 제재의 체제를 통해 대리인인 공무원의 순응을 끌어내려 하는 방식이다. 반면 전문가적(professional) 통제는 전문가적 가치와 윤리를 내면화 한 전문가 집단 또는 스스로에 대한 내적 통제를 의미한다. 최근 강조되고 있는 정치적(political) 통제는 외부의 이익집단이나 이해관계자들에 의한 통제로 이들에 대한 공무원의 반응적인 책임성(responsiveness)을 강조한다. 본 연구는 2차 자료를 활용하는 한계점으로 인해 계층적(외적) 통제와 전문가적(내적) 통제로 크게 나누어 살펴보고자 한다.

[표 2-1] 통제 방식의 구분

		통제의 주체	
		조직 내부	조직 외부
통제의 형태	공식적	계층적(bureaucratic) 통제	법적(legal) 통제
	비공식적	전문가적(professional) 통제	정치적(political) 통제

황운성(2010), 엄석진(2009)를 재구성

## 1) 계층적 통제의 논의와 가설설정

### (1) 계층적 통제의 논의

법적인 재량 행사의 기준과 통제에 대해서는 행정법상의 논의가 다수를 차지한다. 먼저 사회복지 분야에서 행정에 대한 법적 통제를 주장한 Reich(1965)의 재량통제론(법적 통제)이 있다. 그는 재산권과 복지의 권리를 동일한 논리로 보고, 재산권의 연장선상에서 복지도 법적으로 규정되어야 하는 개인의 권리임을 역설하였다. 따라서 재량에 의해 발생하는 행위는 법으로 규정된 개인의 권리를 침해하는 것으로 보아 적극적 법적 통제를 옹호한다.

이보다 소극적인 통제이론은 Davis(1969)의 재량구조화론으로 현대사회에 있어 재량권과 재량행위의 불가피성과 긍정성을 인정하며 구조화된 통제를 통해 합목적적인 방향으로 규율하는 것을 중시하였다. 이를 위해 행정조직의 계층적 통제와 더불어 공중에 의한 감시나 법원에 의한 통제와 같은 행정 외부적 통제의 방식이 바람직하다고 보았다.

계층적 통제를 주장한 Mashaw(1983)의 관료제적 합리성 모델은 Davis와는 달리 법원이나 외부기관에 의한 행정의 외부적 통제는 행정의 책임성을 저해하고 행정행위에 대한 부담만 늘려 결국은 행정의 기능장애라는 결과를 가져온다고 보았다. 따라서 조직 내부의 전문성과 책임성을 통한 통제(조직 내부적 통제)를 중시한다. 정부 관료조직의 계층제 내부에 법, 감독, 기록 유지, 이의제기 등 재량을 통제할 수 있는 장치가 존재함을 강조한 것이다(Shapiro, 1994).

본 연구는 일반 공무원들을 대상으로 하는 기존의 설문조사를 활용하였기 때문에 사법적 절차와 같은 법적 통제를 측정하기 힘들며, 통제를 측정하는 문항의 내용이 조직 외부통제인지 내부통제인지를 명확하게 구분하기 어렵다고 판단하여 계층적 통제만을 측정하여 살펴보았다.

### (2) 계층적 통제에 대한 가설설정

Aiken & Hage(1966: 498)는 계층적 통제의 차원을 집권화(centralization)와 공식화(formalization)로 나누었다. 집권화의 차원을 상급자로부터의 통제를 의미하는 권위의 위계(hierarchy of authority)와 “조직 전체의 목표와 정책수립에 참여하는 정도”를 나타내는 결정에의 소외(alienation to decision)라는 두 하위개념으로 분류한 바 있다. 공식화는 절차의 세분화와 표준화와 함께 규율에 대한 강제가 강하다는 의미를 포함한다(Aiken & Hage, 1966; Hall, 1968; Fry & Slocum, 1984; Zeitz, 1984; Scott, 1994). 따라서 본 논의에서도 집권화와 공식화의 차원을 나누어 보며, 집권화의 경우 하위차원인 권위의 위계와 결정에의 소외를 나누어 그 효과를 살펴보고자 한다.

집권화와 관료적 행태의 관계를 다룬 선행연구에서 권력의 집권화는 관료적 행태를 촉진하는 것으로 보고 있다. 공무원들 간의 권력의 불균형이 클 때 규정변용과 그 대가에 대한 심리적 부담이 증가한다. 따라서 집권화된 조직에서는 관료들이 규정을 엄격하게 지키려는 경향성을 보인다(Ellis & Child, 1973; Morrison, 2006). Scott(1994)의 실험에서 일선 관료의 조직 및 절차적 통제가 재량행위에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 드러났으며 재량행위를 억제하는 것으로 나타났다. Keiser(2003)의 연구도 이와 마찬가지로 조직의 규율지향성이 재량의 행사를 억제하는 영향요인이라는 것을 발견하였다. 이러한 계층적 통제의 영향력은 국내의 연구에서도 동일하게 나타난다(김순양, 2002; 김소정, 2007).

공식화(formalization)는 조직에서 법과 규정, 그리고 절차가 명문화되어 있는 정도로 정의된다(Pugh et al., 1969). 공식화는 규정변용 행위를 유의미하게 축소시키는 경향이 있는 것으로 여겨진다. Gouldner(1954)에 따르면 관료제 조직에서 구성원들은 집권화보다 공식화 형태의 권위를 훨씬 선호한다. 집권화의 형태로 일어나는 통제는 매우 사적이며, 인간적(오류를 범할 수 있는, 불완전한) 통제인 반면에, 공식화는 공평하고 비인간적인 규정과 절차에 의한 것처럼 느껴지기 때문이다. 탈관료적 행태를 다루는 선행연구에서도 마찬가지로 공식화는 일관되고 강력한 설명력

을 지니는 변수인 것으로 드러났으며, 규정변용의 행태를 낮추는 효과가 있는 것으로 드러났다(DeHart-Davis, 2007; Borry, 2017; 임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015). 따라서 계층적 통제는 탈관료적 행태를 억제할 것이라는 가설이 가능하다.

레드테이프는 준수할 것이 요구되는 동시에 조직 목표나 이해관계자들의 이익에 반하는(효과가 없는) 조직의 규칙이나 절차를 의미한다(Bozeman, 2000). 업무의 표준화를 의미한다는 점에서 레드테이프와 공식화는 같은 맥락을 공유하고 있기는 하지만, 레드테이프는 비효과적인 규정을 의미한다는 점에서 둘은 구분된다. 따라서 레드테이프의 효과를 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

공식화의 정도가 높은 조직에서는 규정변용이 억제되는 반면(Merton, 1940) 레드테이프는 규정변용을 촉진시킬 수 있다. 공무원들은 레드테이프를 공익을 저해하는 규정(Hutchinson, 1990; Maynard-Moody & Musheno, 2003), 혹은 업무를 방해하는 불합리한 절차(Staw & Boettger, 1990; DeHart-Davis, 2007)로 여기며 규정변용을 업무수정행위의 하나로 여기게 된다.

(가설 2-1) 권위의 위계 정도가 높아질수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 감소(-)시킬 것이다.

(가설 2-2) 결정에의 소의 정도가 높아질수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 감소(-)시킬 것이다.

(가설 2-3) 집권화의 정도가 높을수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 감소(-)시킬 것이다.

(가설 2-4) 레드테이프의 정도가 높을수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+ )시킬 것이다.

통제는 제재뿐만 아니라 보상의 방식을 통해서도 이루어진다. 따라서 관료제 내부의 보상 및 평가체계를 함께 살펴보아야 한다. 성과를 중심으로 하는 보상체계의 도입은 공무원들의 경제적 유인을 증가시킴으로써

재량의 행사를 확대시키고 이를 통해 정책의 효과성을 높이려는 의도를 가지고 있다. 대리인 이론은 대리인과 위임자 간의 정보의 비대칭 문제를 해결하기 위한 대표적인 방안으로 성과와 대리인의 보상을 연계하는 성과급(performance pay) 계약의 체결을 주장하는데, 최근 공공조직에 적용되는 성과주의 보상 방식이 이러한 논리에 기초하여 이루어지고 있다. 보상체계는 재량의 행사를 활성화하여 업무성과를 높이고자 하는 의도에서 도입되었기 때문에 탈관료적 행태가 증가할 것이라는 가설을 통해 다시금 이를 확인하고자 한다. 위의 논의를 통해 공식화와 규정변용의 관계에 대한 다음과 같은 가설을 설정 할 수 있다.

(가설 2-5) 조직의 성과중심 보상체계가 강할수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+)시킬 것이다.

## 2) 전문가적 통제의 논의와 가설설정

### (1) 전문가적 통제의 논의

전문적 통제방식은 자율적인 규제(Engel, 1970)로 이해된다. 전문가로서의 정체성을 가지고 있는 공무원은 전문성과 직업윤리에 의해 스스로를 규율한다. 이때의 전문성은 독자적인 윤리의식에 의한 것이 아니라 자신이 속한 전문가 집단의 가치와 규범, 그리고 소명의식과 신념에 의거한 것이다(Burke, 1987). 전문직 통제방식을 주장하는 Simon(1983)과 같은 학자들은 주로 관료제적 통제방식으로 인해 공무원들이 탈전문직화되고, 행정활동의 지연과 경직화가 일어났으며 개별상황에는 대응하지 못하게 되었다고 비판한다. 공무원들은 대체로 공익에 대한 정보, 기술의 우월성을 가지고 있다. 따라서 스스로의 전문적 판단과 환경을 고려하여 합리적으로 사회적 약자를 보호하고 공익을 증대시킬 능력을 가지고 있다(박천오, 1999). 따라서 전문가로서의 관료는 자신의 행위를 조직 상부

구조로부터의 압력이나 고객(시민)들의 요구에 부합하는지를 통해 결정하지 않으며, 공익이나 정책목표에 입각하여 효율성, 형평성, 전문성 등의 차원을 통해 의사결정을 한다(Vinzant & Crothers, 1998).

일반적으로 개인들의 행위에 더 큰 영향을 미치는 것은 객관적인 지표보다는 자기 자신의 전문직 인식 정도라고 여겨진다(Gross, 1958; Maslach & Zimbardo, 1982; Freidman & Farber, 1992). 일반적으로 전문직에 대한 주관적 인식을 대표하는 개념은 Hall(1968)의 전문직 정체성 개념이다. 그는 직업의 전문성의 정도를 측정하기 위해 전문직의 속성을 규정하고 척도를 개발하였다. 전문직 속성은 구조적 차원과 태도적 차원의 두 차원으로 나뉘는데, 구조적 차원에는 전일제 직업여부, 교육제도의 존재, 전문가 조직의 존재, 윤리강령, 자율성 여부가 포함된다. 태도적 차원으로는 다섯 개의 특성(전문조직의 활용, 공공서비스에 대한 신념, 자기규제에 대한 신념, 소명의식, 자율성에 대한 신념)을 제시한다. 전문직 정도를 측정하기 위해 주로 태도적 차원이 활용된다(황운성, 2010). 태도적 차원은 먼저 의사결정과 행동의 기준으로 전문가 조직이나 동료조직을 활용하는 전문조직의 활용, 둘째, 제공하는 서비스가 가지고 있는 사회적 가치에 대한 신념인 공공서비스에 대한 신념, 셋째, 자신의 업무 영역에 대해서 외부에서는 판단하기 힘들다는 자기규제에 대한 신념, 보상과 관계없이 업무에 종사하고자 하는 직업적 소명의식, 다섯째, 조직이나 외부적 압력 없이 자신이 결정하는(해야 한다고 믿는) 자율성에 대한 신념으로 구성된다. 본 연구에서는 직업의 가치와 전문가가 제공하는 서비스가 가지고 있는 사회적 가치에 대한 신념인 공공서비스에 대한 신념(the belief in public service)과 보상과 관계없이 업무에 종사하고자 하는 직업적 소명의식(a sense of calling to the field) 두 가지의 변수를 통해 전문가적 통제의 정도를 측정하기로 하였다.

## (2) 전문가적 통제에 대한 가설설정

전문가적 통제가 강한 집단에서는 주로 재량행위가 증가하는 것으로

보고되었다. Lipsky(1980)의 연구에서도 전문가로서의 인식은 재량권을 확대하는 영향요인으로 지적된 바 있으며, Scott(1994)의 실험에서는 전문성은 관료적 통제 다음으로 강한 영향력을 미쳤으며, 재량행위를 확대시키는 경향이 나타났다. 간호사를 대상으로 한 Hutchinson(1990, 4)의 연구에서는 원칙에 입각한 수준의 간호사들은 인간적 가치에 기여하지 않는 규정들에 대한 의문을 제기하였는데, 반대로 Down(1994)의 규정에 집착하는 중간관리자들은 개인이나 조직에 그러한 헌신을 가지지 않았다. 이처럼 전문가적 통제(정체성)는 종사자들에게 공익의 증진을 위해 그들의 의무 이상으로 업무를 수행하도록 함으로써 규정변용 행태에 영향을 미칠 수 있다(DeHart-Davis, 2007). 따라서 전문가적 통제는 재량을 확대하는 방식으로 영향을 미칠 것으로 기대된다.

(가설 3-1) 자신이 제공하는 공공서비스에 대한 신념이 강할수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+)**시킬 것이다.**

(가설 3-2) 직업적 소명의식이 강할수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+)**시킬 것이다.**

주요 변수들의 관계에 대한 가설을 정리하면 아래 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 주요 변수들의 관계에 대한 가설

가설 1	공무원의 재량이 클수록 규정변용 행태가 증가할 것이다.
가설 2-1	권위의 위계 정도가 높아질수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 감소(-)시킬 것이다.
가설 2-2	결정에의 소외 정도가 높아질수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 감소(-)시킬 것이다.
가설 2-3	집권화의 정도가 높을수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 감소(-)시킬 것이다.
가설 2-4	레드테이프의 정도가 높을수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+) <b>시킬 것이다.</b>



가설 2-5	조직의 성과중심 보상체계가 강할수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+)시킬 것이다.
가설 3-1	자신이 제공하는 공공서비스에 대한 신념이 강할수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+)시킬 것이다.
가설 3-2	직업적 소명의식이 강할수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 확대(+)시킬 것이다.

### 3. 통제변수: 인구통계학적 변수와 개인 특성

본 연구모형은 2차 자료를 분석대상으로 하고 있어 선행연구에서 살펴본 관료 개인의 성향에 대한 문항(기질적 특성, 이기심, 규정선호도, 위험 선호)이 포함되지 않았다는 한계가 있다. 대신 선행연구의 변수들 중 인구사회학적 변수(성별, 연령, 최종학력)와 재직기간을 통제하여 개인적 변수를 한정적으로 살펴보았다.

인구사회학적 변수 중 성별 변수는 대부분의 규정변용 선행연구에서 중요하게 다루어지고 있는 변수이다. DeHart-Davis(2007)와 Brockmann(2015)의 연구에서는 여성일수록 규정변용 행태를 감소시키는 모습을 보였다. 이러한 차이는 여성이 조직 내에서 차지하고 있는 소수자적 위치에서 기인한다. 여성은 부족한 권한을 보충하고, 정당성을 얻기 위해 규정에 의존하게 된다(Green & Melnick, 1950; Heidensohn, 1992). Borry(2017)는 공무원을 인종과 성별을 기준으로 네 개의 집단(백인남성/비백인남성/백인여성/비백인여성)으로 더미변수화 하여 규정변용에 대한 영향을 알아보았다. 그 결과 비백인 여성만이 유의미한 변수였으며, 낮은 규정변용 행태를 보이는 것으로 나타났는데, 이는 공무원의 성별에 따른 권력의 차이가 규정변용 여부에 중요한 변수임을 시사한다. 이밖에 인구사회학적 변수로 선행연구에서 고려한 연령(Brockmann, 2015; 임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015)과 최종학력(DeHart-Davis, 2007; Brockmann, 2015)을 통제하였다.

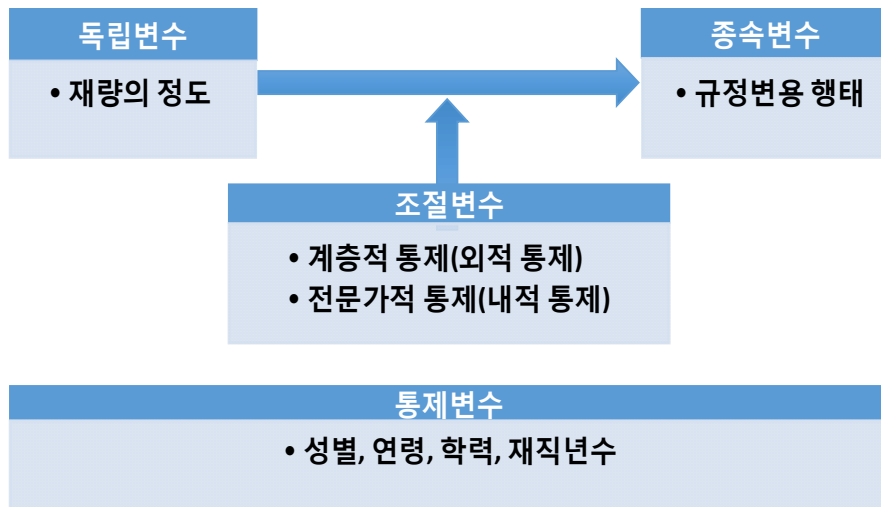
더불어 재직기간을 규정변용에 영향을 미치는 통제 변수로 고려하였다. March(1991)는 의사결정자의 경험을 규정 변용에 영향을 미치는 주요 변수로 제시하였다. 조직 내에서 개인의 경험이나 위치는 규정변용 행위에 주요한 영향을 미칠 수 있는데 본 연구에서는 이를 직급과 재직기간의 변수를 통해 알아보려고 한다. 사회복지공무원들에 대한 김소정(2013)의 선행연구에서 경력은 긍정적인 재량행사를 높이고 부정적인 재량행사를 낮추는 경향이 있다는 결과에 비추어 재직기간이 규정변용에 유의미한 영향을 줄 것이라고 보았다.

## 제 3 장 연구 설계

### 제 1 절 연구의 분석틀

본 연구는 공무원의 재량이 클수록 규정변용을 포함한 더 많은 재량 행사가 일어난다는 가설을 검증하고, 해당 관계에 대한 행정통제의 조절 효과를 살펴보고자 하였다. 선행연구를 바탕으로 조절변수를 크게 계층적 통제(외적 통제)와 전문가적 통제(내적 통제)로 구분하였고, 성별, 연령, 학력, 재직기간과 같은 개인변수들이 종속변수에 영향을 줄 것으로 보아 이를 통제하였다. 연구의 분석틀을 요약하면 아래 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 연구의 분석틀



## 제 2 절 분석자료 및 변수 측정

### 1. 분석자료: 2014년도 지방공무원 인식조사

본 연구는 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 시행한 ‘2014년 광역자치단체 소속 지방공무원 인식조사’와 ‘2014년 기초자치단체 소속 지방공무원 인식조사’를 분석대상으로 삼았다. 두 인식조사에서 공통으로 측정된 문항을 활용하였기 때문에, 두 인식조사의 모든 케이스가 분석대상에 포함되었다. ‘2014년 광역자치단체 소속 지방공무원 인식조사’는 17개 광역자치단체의 일반직 공무원을 대상으로 시행되었으며, 자치단체/직급/성별로 표본 수를 비례할당하는 목적적 할당 추출(Purposive Quota Sampling) 방법이 활용되었다. ‘2014년 광역자치단체 소속 지방공무원 인식조사’는 229개 기초자치단체에서 근무하는 3~9급 일반 행정직 공무원을 대상으로 실시되었으며, 기초자치단체의 인구규모에 따라 조건부 유의할당 방식으로 표본추출이 이루어졌다. 표본 규모는 각 조사당 1,200명과 1,800명으로 총 표본은 3,000명이다. 본 연구에서는 측정문항에 대한 결측값을 가진 케이스를 제외한 2,885명을 최종분석 대상으로 한다.

분석대상의 인구사회학적 분포를 살펴보면, 남성이 1,882명(65.2%) 여성이 1,003명(34.8%)으로 남성이 전체의 2/3을 차지한다. 연령은 20대가 188명(6.5%), 30대 989명(34.3%), 40대 1,007명(34.9%), 50대 이상이 701명(24.3%)으로 나타났다. 최종학력은 고졸 이하가 212명(7.3%), 전문대졸이 308명(10.7%), 대졸이 2,093명(72.5%), 대학원 이상이 272(9.4%)로 대부분이 대졸자로 구성되어 있다. 분석 대상의 직급은 9급이 250명(8.7%), 8급 458명(15.9%), 7급 1,054명(36.5%), 6급 849명(29.4%), 5급 이상이 274명(9.5%)이다. 재직 연수는 10년 미만이 1,031명(35.7%), 10년 이상 20년 미만 724명(25.1%), 20년 이상 30년 미만 843명(29.2%), 30년 이상

287명(9.9%)으로 나타났다. 응답자의 인구사회학적 특성은 [표 3-1]에 정리되어 있다.

[표 3-1] 응답자의 인구사회학적 특성

구분		빈도(비율)	구분		빈도(비율)
성별	남성	1,882(65.2%)	직급	9급	250(8.7%)
	여성	1,003(34.8%)		8급	458(15.9%)
연령	20대	188(6.5%)	재직기간	7급	1,054(36.5%)
	30대	989(34.3%)		6급	849(29.4%)
	40대	1,007(34.9%)		5급 이상	274(9.5%)
	50대 이상	701(24.3%)		10년 미만	1,031(35.7%)
최종학력	고졸 이하	212(7.3%)	10년 이상	724(25.1%)	
	전문대졸	308(10.7%)	20년 미만	843(29.2%)	
	대졸	2,093(72.5%)	20년 이상	287(9.9%)	
	대학원 이상	272(9.4%)	30년 미만		
			30년 이상		

## 2. 주요변수의 조작화

### 1) 종속변수의 측정: 탈관료적 규정 변용행태

DeHart-Davis(2007: 898)는 논문에서 일곱 개 문항(“나는 좋아하지 않는 규정일지라도 거의 지키려고 한다(Even if I dislike a rule, I usually obey it)”, “들통나지만 않는다면 규정위반은 문제 될 것 없다(Often, the only thing wrong with breaking rules is getting caught)”,

“시에서 지켜야 할 규칙들을 포괄적으로 제공하는 것이 공무원들에게는 더 낫다(Employees are better off when the city provides a complete set of rules to be followed.)”, “시를 더 낫게 만들 수 있다면 나는 규정을 변용할 것이다(I will bend a rule if it helps to make (city name) a better community.)”, “시를 위해 일하는 데 도움이 된다면 나는 규정을 변용할 것이다(I will bend a rule if it helps me do a better job for the city.)”, “규칙이나 절차가 적어지면 일을 훨씬 효율적으로 할 수 있을 것이다(I could be more effective in my job if there were fewer policies and procedures.)”, “나는 규칙이 무의미하다고 여겨지면 규칙을 우회할 방법을 찾을 것이다.(If I think a rule is pointless, I will find a way around it.)”, “규정은 이유가 있어서 만들어진 것이라고 생각한다(I figure that rules are there for a purpose.)”, “규정변용을 함으로써 업무가 더 손쉬워질 수 있다면 나는 그렇게 한다(I will bend a rule if it makes my job easier.)”을 통해 규정변용 행태를 측정하였다. 국내의 선행연구(임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015)에서는 비관료적 행태를 측정하는 문항으로 i) 나는 규정들이 무의미하다고 생각하면 다른 방식을 모색한다, ii) 탄로나지만 않는다면 규정을 무시해도 괜찮다, 그리고 iii) 규정을 변용하는 것이 더 좋은 사회를 만드는데 도움이 된다면 그렇게 한다는 세 가지의 문항을 활용하였다. 임도빈 외(2012)의 연구에서는 세 가지의 문항을 통합하여 접근하였으나 장효진 외(2015)의 연구에서는 세 문항을 각각 순서대로 대안탐색, 규정변용, 규정무시로 세분화하여 살펴본 바 있다.

본 연구에서는 이들을 참고하여 규정과 절차에 대해 질문한 설문지의 문항 중 세 문항(“업무를 완수하기 위해서 공식적인 절차와 규정을 지키지 못할 수도 있다”, “상관이 묵인해준다면 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다”, “상관이 지시한다면 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다”)에 더해 “우리 자치단체에 도움이 된다면 규칙이나 공식절차를 무시하는 것은 괜찮다”는 네 문항을 규정변용 행태를 측정하는 문항으로 선정하였다. 최종적으로 네 문항의 신뢰도를 측정하는 크론바흐 알파

(Cronbach's  $\alpha$ ) 값은 0.763으로 일반적으로 신뢰도의 용인수준인 0.5(Cortina, 1993; 김계수, 2011에서 재인용) 보다 높게 나타났다.

[표 3-2] 탈관료적(규정변용) 행태 측정

DeHart-Davis(2007)	임도빈 외(2012) 장효진 외(2015)	본 논문
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 나는 좋아하지 않는 규정일 지라도 거의 지키려고 한다.</li> <li>- 들통나지만 않는다면 규정위반은 문제 될 것 없다.</li> <li>- 시에서 지켜야 할 규칙들을 포괄적으로 제공하는 것이 공무원들에게는 더 낫다.</li> <li>- 시를 더 낮게 만들 수 있다면 나는 규정을 변용할 것이다.</li> <li>- 시를 위해 일하는 데 도움이 된다면 나는 규정을 변용할 것이다.</li> <li>- 규칙이나 절차가 적어지면 일을 훨씬 효율적으로 할 수 있을 것이다.</li> <li>- 나는 규칙이 무의미하다고 여겨지면 우회할 방법을 찾을 것이다.</li> <li>- 규정은 이유가 있어서 만들어진 것이라고 생각한다.</li> <li>- 규정변용을 함으로써 업무가 손쉬워질 수 있다면 그렇게 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 나는 규정들이 무의미하다고 생각하면 다른 방식을 모색한다.</li> <li>- 탄로나지만 않는다면 규정을 무시해도 괜찮다.</li> <li>- 규정을 변용하는 것이 더 좋은 사회를 만드는데 도움이 된다면 그렇게 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상관이 묵인해준다면 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다.</li> <li>- 상관이 지시한다면 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다.</li> <li>- 업무를 완수하기 위해서 공식적인 절차와 규정을 지키지 못할 수도 있다.</li> <li>- 우리 자치단체에 도움이 된다면 규칙이나 공식절차를 무시하는 것은 괜찮다.</li> </ul>

## 2) 독립변수의 측정: 재량권의 크기

재량권의 보유정도에 대한 인식을 측정할 문항으로는 ‘우리 자치단체의 구성원은 업무수행에 있어서 재량권이 크다.’를 질문한 단일문항을 활용하였다(1점: 전혀 그렇지 않다 ~ 5점: 매우 그렇다). ‘자치단체 구성원’이라는 표현은 응답자 본인의 재량권 보유 정도를 측정하는 데 한계로 작용할 수 있다. 그러나 동시에 응답자의 재량권 보유 정도를 직접적으로 질문하는 것은 공무원이 재량을 부정적으로 인식하는 상황에서 오히려 조사 효과(testing effects)가 발생할 소지가 높고(최준영, 2008) 동일 집단에 대해 우회적으로 질문함으로써 오히려 응답자의 편견과 거부감이 줄어 보다 객관적인 답변을 얻을 수 있다고 보았다. 따라서 해당 항목을 통해 응답자의 재량권 보유 정도를 측정하였다.

같은 설문자료를 분석한 백대현(2012)의 석사논문에서는 재량을 측정할 때 위 문항과 함께 (나는 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다/내가 스스로 결정을 내릴 경우 상관의 질책을 받는 경우가 많다/우리 조직에서는 상관이 부하에게 권한을 위임하는 경우가 많다/내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다)는 문항들을 통합하여 공무원의 재량권을 측정하였다. 그러나 선행연구의 이론적인 논의에 비추어 다른 문항들은 계층적 통제의 개념을 측정한다고 보아 독립변수로 활용하였다.

### 3) 조절변수의 측정: 행정통제 방식

앞서 이론적 논의에서 분류한 것과 같이 본 연구에서는 행정통제를 계층적 통제와 전문가적 통제로 분류하였으며 세부 유형을 나누어 살펴 보았다.

#### (1) 계층적 통제

Aiken & Hage(1966)의 논의에 따라 관료적 통제를 집권화(centralization)와 공식화(formalization)으로 나누었으며 집권화의 차원을



다시금 권위의 위계(상급자로부터의 통제)와 결정에의 소외(조직 의사결정과정에서의 소외)라는 두 하위개념으로 나누어보았다. 공식화 역시 공식화의 정도와 레드테이프의 두 측면을 모두 살펴보았다. 보상 및 평가체계의 측정도구는 성과중심의 보상체계를 질문한 문항들로 구성하였다.

권위의 위계를 반영하는 문항들로는 “나는 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다.”, “내가 스스로 결정을 내릴 경우 상관의 질책을 받는 경우가 많다.”의 두 문항을 선정하였다. 두 문항의 크론바흐 알파 값은 0.660으로 신뢰할만한 수준이었다.

결정에의 소외 변수는 의사결정 과정에 대한 참여를 반영하는 세 문항을 역코딩하여 “우리 부서의 상관들은 직원에게 영향을 주는 의사결정 과정에 구성원들을 참여 시킨다 (역코딩).”, “우리 부서의 중요한 변화는 구성원들의 참여 속에서 결정된다 (역코딩).”, “우리 부서의 정보는 직원들에게 잘 공유된다(역코딩)”로 구성하였다. 세 문항의 크론바흐 알파 값은 0.834였다.

공식화는 절차의 세분화, 표준화와 함께 규율을 강제하는 정도가 높다는 의미를 포함한다(Aiken & Hage, 1966; Hall, 1968; Fry & Slocum, 1984; Zeitz, 1984; Scott, 1994). 따라서 절차의 세분화와 표준화에 대한 문항인 “우리 조직에서는 규칙과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다.”와 규율에 대한 강제를 의미하는 “내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다.”의 두 문항을 통합하여 공식화 변수를 구성하였다.

두 문항의 크론바흐 알파 값은 0.405로 두 문항의 내적 일관성이 용인수준(0.5)에 미치지 못하는 것으로 드러났다. 그러나 비슷하게 “내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다.”, “우리 조직에서는 규칙과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다.”, “우리 조직에서의 일처리는 규정보다 담당자의 성향에 따라 달라진다.(역코딩)”는 문항을 통합하여 활용한 선행연구들(임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015)에서도 크론바흐 알파 값이 낮게(모두 약 0.53) 나타났다. 이처럼 공식화의 각 문항의 내용이 이전의 이론적 토대를 바탕으로 구성되었으며 실증연구에서 반복적으로 사용된 변수이기 때문에, 본 연구에서도 이 문항들을 같은

차원으로 보고 그 평균값을 활용하였다.

레드테이프는 설문지에서 레드테이프를 측정할 단일문항의 점수를 그대로 반영하여 측정하였다. 설문지에서는 레드테이프를 “관청식의 복잡하고 번거로운 행정규정과 절차”로 규정하고 “레드테이프의 정도는?(1점: 매우 낮다 ~ 10점: 매우 높다)”의 질문에 답변하도록 하였다.

보상 및 평가체계에 관련된 문항들은 “우리 자치단체의 승진은 업무 실적에 달려있다.”, “우리 자치단체에서는 업무 수행실적에 따라 보수가 달라진다.”, “우리 자치단체에서는 무능력하거나 일하지 않는 사람들에 대해 충분한 제재가 이루어진다.”, “우리 자치단체에서는 고객에 대한 높은 수준의 서비스 제공에 대한 보상을 받는다.”, “우리 자치단체에서는 창조적이고 혁신적인 업무수행에 대해 보상을 준다.”는 다섯 문항으로 측정하였다. 다섯 문항의 크론바흐 알파 값은 0.790으로 높은 내적 일관성을 보였다.

## (2) 전문가적 통제

전문가적 통제는 공무원이 조직이나 직업정체성, 윤리를 내면화하여 개별 행위를 하는 데 영향을 미치게끔 하는 내적 통제방식이다. 전문가적 통제방식의 하위차원으로 공공서비스에 대한 신념과, 소명의식을 측정하였다. 공공서비스에 대한 신념은 자신이 제공하는 서비스의 사회적 가치에 대한 종사자의 믿음을 의미한다. “우리 부서의 일은 전체적인 업무 틀에서 매우 의미있다.”, “우리 부서의 목표는 매우 중요하다고 믿는다.”, “우리 부서는 가치있는 공공서비스를 제공한다.”, 그리고 “나는 우리 부서의 과업에 흥미를 느끼고 있다.”의 네 문항을 통해 이를 측정하였다. 문항의 크론바흐 알파 값은 0.873으로 내적 일관성이 높은 수준인 것으로 나타났다.

공무원의 소명의식을 반영하는 문항으로 공공봉사동기(Public Service Motivation)를 질문하는 다섯 개의 설문 항목을 선정하였다. “나 자신의 개인적 성취보다 사회적 기여가 중요하다”, “나는 다른 사람들을 돕기 위해 나 자신의 손해를 기꺼이 감수한다”, “공공봉사가 나 자신보다 더

의미가 있다”, “시민을 위한 봉사는 시민으로서 나의 의무이다”, “나는 사회에 대한 책임을 상당히 느낀다”, 의 네 문항과 함께 보상과 무관하게 직업활동을 하고자 하는 의사를 측정하는 “구성원은 조직의 보상과 관계없이 최선을 다해 일해야 한다”는 항목을 포함하였다. 소명의식을 측정한 다섯 문항의 크론바흐 알파 값은 0.818로 높은 내적 일관성을 보였다.

#### 4) 통제변수 측정

독립변수와 조절변수의 영향력을 보다 정확히 알기 위해서는 종속변수에 영향을 미치는 다른 변수들을 통제해야 한다. 선행연구에서 공무원의 성별, 연령, 최종학력과 같은 인구통계학적 변수들이 재량행위와 비관료적 규정변용 행태에 영향을 주는 것으로 논의되었으므로(황운성, 2010; 임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015) 해당 변수들을 고려하였다. 성별의 경우 더미변수화(남성=0, 여성=1)하였고, 연령은 20대(1), 30대(2), 40대(3), 50대 이상(4)로 구분하여 재코딩하였다. 최종학력은 원래의 설문지에서 고졸 이하, 전문대졸, 대졸, 대학원 졸 이상으로 분류한 것을 반영하였다.

또한 선행연구에서 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 것으로 알려진 직업관련 변수인 재직 연수를 통제하였다. 재직 연수는 10년 단위로 구분하여 10년 미만(1), 10년 이상 20년 미만(2), 20년 이상 30년 미만(3) 30년 이상(4)으로 측정하였다.

[표 3-3] 변수의 측정문항 및 척도

변수	측정문항	척도
종속변수		
탈관료적 규정변용	1. 업무를 완수하기 위해서 공식적인 절차와 규정을 지키지 못할 수도 있다.	5점 척도 (1: 전혀

변수	측정문항	척도
행태	2. 상관이 묵인해준다면 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다. 3. 상관이 지시한다면 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다. 4. 우리 자치단체에 도움이 된다면 규칙이나 공식 절차를 무시하는 것은 괜찮다	그렇지 않다-5:매우 그렇다)
<b>독립변수</b>		
재량의 크기	우리 자치단체의 구성원은 업무수행에 있어서 재량권이 크다.	5점 척도 (1: 전혀 그렇지 않다-5:매우 그렇다)
<b>조절변수 1: 계층적 통제</b>		
집권화 1. 권위의 위계	1. 나는 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다. 2. 내가 스스로 결정을 내릴 경우 상관의 질책을 받는 경우가 많다.	
집권화 2. 결정에의 소외	1. 우리 부서의 상관들은 직원에게 영향을 주는 의사 결정 과정에 구성원들을 참여 시킨다 (역코딩) 2. 우리 부서의 중요한 변화는 구성원들의 참여 속에서 결정된다 (역코딩) 3. 우리 부서의 정보는 직원들에게 잘 공유된다(역코딩)	5점 척도 (1: 전혀 그렇지 않다-5:매우 그렇다)
공식화	1. 내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다 2. 우리 조직에서는 규칙과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다	
레드태이프	레드태이프의 정도는?	10점 척도

변수	측정문항	척도
----	------	----

(1: 매우 낮다-5:매우 높다)

보상 및 평가체계	1. 우리 자치단체의 승진은 업무실적에 달려있다	5점 척도 (1: 전혀 그렇지 않다-5:매우 그렇다)
	2. 우리 자치단체에서는 업무 수행실적에 따라 보수가 달라진다	
	3. 우리 자치단체에서는 무능력하거나 일하지 않는 사람들에 대해 충분한 제재가 이루어진다	
	4. 우리 자치단체에서는 고객에 대한 높은 수준의 서비스 제공에 대한 보상을 받는다	
	5. 우리 자치단체에서는 창조적이고 혁신적인 업무수행에 대해 보상을 준다	

조질변수 2: 전문가적 통제

공공서비스에 대한 신념	1. 우리 부서의 일은 전체적인 업무 틀에서 매우 의미있다	5점 척도
	2. 우리 부서의 목표는 매우 중요하다고 믿는다	
	3. 우리 부서는 가치있는 공공서비스를 제공한다	
	4. 나는 우리 부서의 과업에 흥미를 느끼고 있다	

소명의식	1. 나는 사회에 대한 책임을 상당히 느낀다	5점 척도 (1: 전혀 그렇지 않다-5:매우 그렇다)
	2. 시민을 위한 봉사는 시민으로서 나의 의무이다	
	3. 공공봉사가 나 자신보다 더 의미가 있다	
	4. 나는 다른 사람들을 돕기 위해 나 자신의 손해를 기꺼이 감수 한다	
	5. 나 자신의 개인적 성취보다 사회적 기여가 중요하다	
	6. 구성원은 조직의 보상과 관계없이 최선을 다해 일해야 한다	

통제변수: 인구통계학적 변수

변수	측정문항	척도
성별	귀하의 성별은 어떻게 되십니까? (재코딩)	남성: 0 여성: 1
연령	귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까?(재코딩)	20대: 1 30대: 2 40대: 3 50대 이상:4
최종학력	귀하의 최종 학력은 어떻게 되십니까?	고졸 이하: 1 전문대졸: 2 대졸: 3, 대학원 졸 이상 : 4
통제변수: 직업관련 변수		
재직기간	귀하가 공무원으로 근무한 총 재직 연수는 얼마입니까? ____년 ____개월	10년 미만: 1 10년 이상 20년 미만: 2 20년 이상 30년 미만: 3 30년 이상: 4

[표 3-4] 측정 변수의 신뢰도

변수	cronbach's $\alpha$
종속변수	
탈관료적 규정변용 행태	.763
독립변수	
재량의 크기	단일문항
조절변수 1: 계층적 통제	
집권화 1. 권위의 위계	.660
집권화 2. 결정에의 소외	.834
공식화	.405
레드테이프	단일문항
보상 및 평가체계	.790
조절변수 2: 전문가적 통제	
공공서비스에 대한 신념	.873
소명의식	.818
통제변수: 인구통계학적 변수	
성별	단일문항
연령	단일문항
최종학력	단일문항
통제변수: 직업관련 변수	
재직기간	단일문항

## 제 4 장 분석 결과

### 제 1 절 주요 변수의 기술통계

주요 통계들의 기초통계분석 결과는 [표 4-1]과 같다. 종속변수인 규정변용 행태의 평균은 2.47(SD=0.64)로 리커트 5점 척도의 중간값인 3보다 약간 작았다. 독립변수인 재량권 크기에 대한 인식 정도 역시 평균 2.73(SD=0.77)으로 중간보다 약간 낮은 인식을 보였으나, 평균적으로 공무원들은 규정변용 행태보다는 재량권의 정도를 더 크게 응답한 것을 알 수 있다.

조절변수의 기초통계분석 결과를 살펴보면 계층적 통제방식 중에서는 공식화의 수준을 비교적 높게 인식(평균 3.3점, SD=0.52)하는 것을 알 수 있다. 전문가적 통제의 수준은 계층적 통제에 비해 비교적 높게 인식되고 있었다. 공공서비스에 대한 신념의 평균은 3.78(SD=0.65)이었으며 소명의식의 평균 역시 3.41(SD=0.60)로 높은 수준의 응답을 보였다.



[표 4-1] 기초통계분석 결과

	변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
통제변수	성별더미	2885	0.00	1.00	0.35	0.48
	연령	2885	1.00	4.00	2.77	0.89
	최종학력	2885	1.00	4.00	2.84	0.69
	재직기간	2885	1.00	4.00	2.13	1.01
종속변수	규정변용 행태	2885	1.00	4.75	2.47	0.64
독립변수	재량권의 인식 정도	2885	1.00	5.00	2.73	0.77
조절변수	집권화1: 권위의 위계	2885	1.00	5.00	2.51	0.68
	집권화2: 결정에의 소외	2885	1.00	5.00	2.58	0.69
	공식화	2885	1.67	5.00	3.30	0.52
	레드테이프	2885	1.00	10.00	5.82	1.64
	보상 및 평가체계	2885	1.00	5.00	2.64	0.62
	공공서비스에 대한 신념	2885	1.00	5.00	3.78	0.65
	소명의식	2885	1.00	5.00	3.41	0.60

## 제 2 절 주요 변수의 상관관계

[표 4-2]는 주요변수들의 상관관계 분석결과이다. 종속변수인 규정변용 행태는 대부분의 변수와 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다. 특히 공공서비스에 대한 신념(-0.29,  $p < .001$ ), 소명의식(-0.21,  $p < .001$ )과의 높은 상관관계를 보이고 있어 전문가적 통제와 규정변용과의 인과관계를 예상해 볼 수 있다. 재량권에 대한 인식과 종속변수인 규정변용과의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 이는 두 변수 간 관계가 존재하지 않는다는 것만을 의미하지는 않는다. 제 3의 변수가 억제변수로 존재할 가능성이 있으므로 회귀분석을 통해 통제된 영향관계를 살펴보아야 함을 의미한다.

주요 변수들 간의 상관관계는 -0.44~0.58 사이의 값을 가지고 있어 다중공선성을 의심할 정도의 강한 상관관계(0.8 기준; Field, 2005)를 가진 변수는 없는 것으로 드러났다. 다만, 통제변수를 모두 고려한 상관관계 분석에서 연령과 재직기간의 상관관계가 0.84( $p < .001$ )로 나타났다. 그러나 각 회귀모형에서 두 변수의 VIF(Variance Inflation Factor)값이 10을 초과하지 않았고(3.844~3.962) 공차 역시 0.1 이상(0.252~ 0.260)이었으므로 다중공선성 문제가 발생할 가능성이 낮다고 보았다.

[표 4-2] 주요변수 간 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1								
2	.03	1							
3	.30***	-.07***	1						
4	.24***	-.22***	.32***	1					
5	-.17***	.05*	-.03	-.19***	1				
6	.06***	-.01	.06***	.03	.00	1			
7	.06**	.48***	-.01	-.27***	.07***	-.01	1		
8	-.29***	.10***	-.31***	-.45***	.29***	-.01	.12***	1	
9	-.21***	.11***	-.19***	-.33***	.24***	.01	.15***	.45***	1

1: 규정변용 행태(종속), 2: 재량(독립) 3: 권위의 위계, 4: 결정에의 소외, 5: 공식화, 6: 레드테이프, 7: 보상체계, 8: 공공신념, 9: 소명의식

주: Pearson's r, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## 제 3 절 회귀분석 결과

### 1. 분석방법

본 연구에 사용되는 독립변수와 종속변수는 모두 연속형 변수이므로 위계적 회귀분석(hierarchical regression)을 사용하였다. 독립변수와 조절변수의 하나 이상이 연속형 변수인 경우 인위적으로 집단을 나누어 ANOVA를 통해 변수 간 관계를 살펴보는 것보다 다중회귀분석을 활용하는 것이 연속변인의 속성을 유지할 수 있으며 1종 오류와 2종 오류가 더 적기 때문이다(Mason et al., 1966; Stone-Romero & Anderson, 1994). 연구가설의 검정을 위해 변수들의 직접효과인 주효과와 조절효과를 순서대로 살펴보았다. 구체적으로 1단계에서는 통제변수를 투입하고, 2단계에서는 독립변수와 조절변수를 추가로 투입하여 주효과를 살펴보았으며 3단계에서 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 추가로 투입하여 조절효과를 살펴보는 위계적 회귀분석을 실시하였다.

조절회귀식에는 두 변수와 각각과 두 변수를 곱한 상호작용이 모델에 함께 투입되므로 다중공산성 문제가 발생할 위험이 크다. 이 때문에 Aiken & West(1991) 등의 학자들은 독립변수와 조절변수에서 각각의 평균값을 차감하는 평균중심화(mean centering) 후, 평균중심화 된 독립변수와 조절변수를 통해 만들어진 상호작용항을 최종 모델에 투입하는 방식으로 이 문제를 해결하는 것을 권장한다. 본 연구에서도 평균중심화를 하지 않은 조절회귀식 모델에서는 변수들의 VIF 값이 지나치게 높아지는 것을 확인하였고, 따라서 평균중심화를 한 상호작용 변수를 투입한 조절회귀식 모델을 통해 분석하였다.

[표 4-3] 위계적 회귀분석 결과

종속변수 : 탈관료적 규정변용 행태	모형 1(통제변수)		모형 2(주효과)		모형 3(조절효과)	
	$\beta$	S.E	$\beta$	S.E	$\beta$	S.E
성별	0.024	0.026	-0.002	0.024	-0.003	0.024
연령	<b>-0.079*</b>	0.025	-0.049	0.023	-0.045	0.023
최종학력	0.021	0.018	0.017	0.016	0.015	0.016
재직기간	0.013	0.021	<b>0.070*</b>	0.020	<b>0.067*</b>	0.020
재량권			<b>0.042*</b>	0.016	<b>0.045*</b>	0.016
권위의 위계			<b>0.201***</b>	0.017	<b>0.201***</b>	0.017
결정예외 소외			<b>0.109***</b>	0.019	<b>0.124***</b>	0.019
공식화			<b>-0.097***</b>	0.021	<b>-0.092***</b>	0.021
레드테이프			<b>0.045**</b>	0.004	0.124	0.015
성과중심보상			<b>0.105***</b>	0.020	<b>0.096***</b>	0.020
공공서비스에 대한 신념			<b>-0.138***</b>	0.020	<b>-0.135***</b>	0.021
소명의식			<b>-0.075***</b>	0.021	<b>-0.066**</b>	0.022
재량×권위					0.023	0.020
재량×결정소외					<b>0.071***</b>	0.023
재량×공식화					<b>0.044*</b>	0.026
재량×레드테이프					-0.082	0.006
재량×보상					-0.015	0.020
재량×공공신념					-0.013	0.024
재량×소명의식					0.025	0.025
R <sup>2</sup> (adj R <sup>2</sup> )	0.007(0.006)		0.167(0.164)		0.175(0.170)	
$\Delta R^2$	0.007***		0.160***		0.008***	
F	5.272		49.888		33.331	
sig	0.000					

주: \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## 2. 주요 변수의 주효과 분석

[표 4-3]은 탈관료적 규정변용 행태를 종속변수로 하는 위계적 회귀분석 결과이다. 먼저 모형 1에서는 통제변수만을 투입하여 연령이 종속변수와 유의미한 관계가 있음을 확인하였다. 그러나 독립변수와 조절변수를 투입한 모형 2와 모형 3에서는 연령의 영향력은 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 성별의 영향력이 유의미하지 않은 것은 국내의 선행연구들의 결과와 일치하는 반면(임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015), 성별의 영향이 유의미하였던 해외선행연구와는 상반된다(DeHart-Davis, 2007; Brockmann, 2015; Borry, 2017). 모형 1의 인구통계학적 변수 중 최종학력이 유의미한 영향을 미치지 않는다는 점은 선행연구의 결과와 대체로 일치한다(임도빈 외, 2012; DeHart-Davis, 2007; Brockmann, 2015).

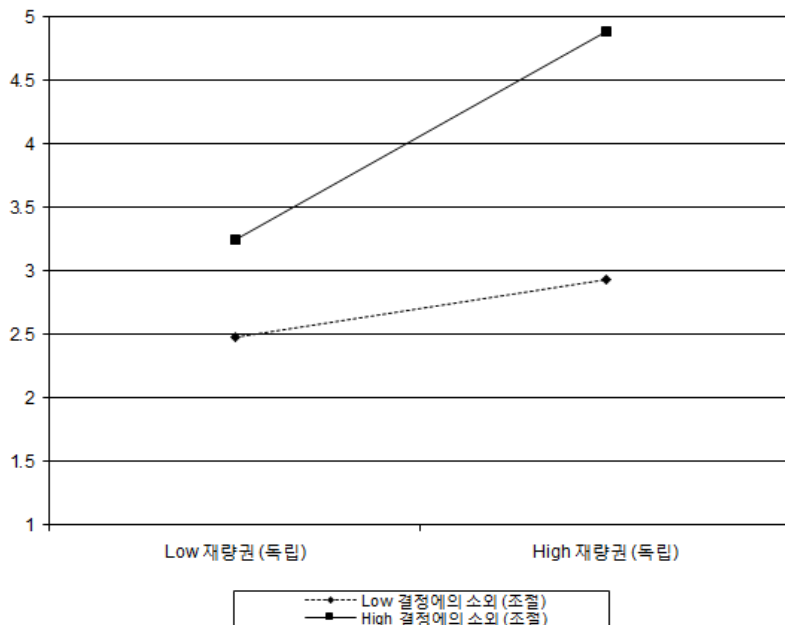
주효과를 살펴본 모형 2의  $R^2$ 값은 0.167로 종속변수인 규정변용 행태를 16.7%의 설명하여 모형 1( $R^2=0.007$ )에 비해 설명력이 16.0% 증가한 것으로 나타났다. 모형 1과 2를 비교하였을 때 인구사회학적 변수나 직업관련 변수보다는 행정통제의 정도가 규정변용 행태에 더 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. 모형 2에서 재량은 종속변수와 정(+)의 관계를 가지고 있는 것으로 드러나 공무원의 재량을 증가시킬수록 규정변용 행태가 증가하게 된다는 가설 1을 지지하였다. 그러나 [표 4-3]의 표준화된 회귀계수( $\beta=0.042$ ,  $p<0.05$ )에 비추어 보면 재량의 영향력은 다른 변수들에 비해 작은 것으로 볼 수 있다.

모형 2의 통제변수들은 모형 1과는 달리 연령의 영향력이 사라지고 재직기간의 영향력이 추가적으로 나타난 것을 볼 수 있었다. 이는 모형 1에서 드러난 연령효과는 다른 변수의 영향력으로 설명되는 동시에 연령이 높아질수록 재량이나 행정통제의 정도가 달라지는 등의 연관관계가 존재할 수 있음을 암시한다. 추가적으로 다른 조건들이 같을 때 재직기간이 긴 공무원일수록 규정변용 행태를 시도할 가능성이 높아진다는 결과는 선행연구(장효진, 2015)와 일치하였다.

### 3. 행정통제의 조절효과 분석

먼저 상호작용항들의 추가설명력이 유의미한지 확인하기 위해 각 모형의 결정계수( $R^2$ )가 순차적으로 증가하는지, 결정계수의 증가분이 유의미한지를 살펴보아야 한다. 결정계수는 모형 1(adj  $R^2=0.006$ ), 모형 2(adj  $R^2=0.164$ ), 모형 3(adj  $R^2=0.170$ )에서 순차적으로 증가하였으며 각 증가분( $\Delta R^2$ )에 대한 F 테스트 결과 모형 1과 2의  $\Delta R^2=0.160(p<0.001)$ , 모형 2와 3의  $\Delta R^2=0.008(p<0.001)$ 로 상호작용항을 추가로 투입한 모형의 설명력은 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다. 이는 행정통제가 재량과 규정변용 행태 간의 관계를 조절하는 효과가 존재한다는 것을 의미한다.

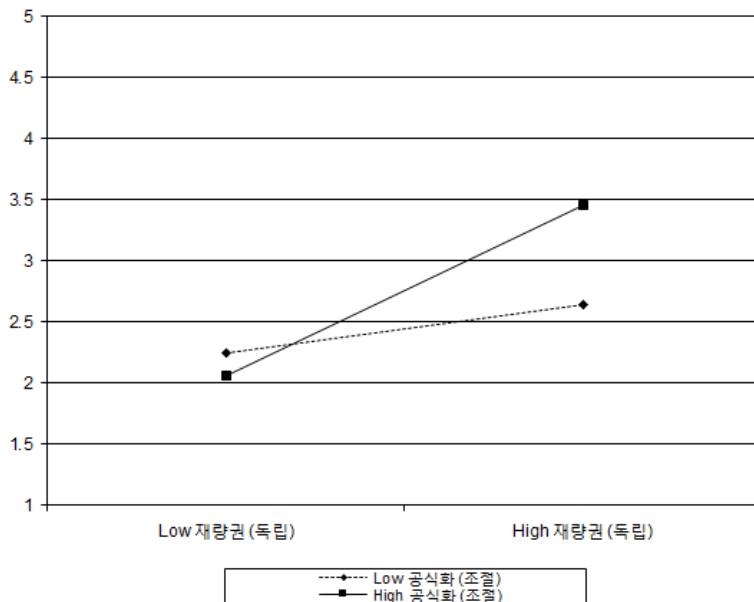
[그림 4-1] 결정에의 소외의 조절효과



조절효과의 가설들을 확인하기 위해 재량과 행정통제의 상호작용항들을 살펴보면 ‘재량×결정소외( $\beta=0.071$ ,  $p<0.001$ )’와 ‘재량×공식화( $\beta=0.044$ ,  $p<0.05$ )’가 유의미한 것으로 나타나 가설 2-1, 2-4, 2-5, 3-1, 3-2를 기각

하였다. 그러나 가설 2-2에서 설정한 방향성과는 달리 결정에의 소외가 미치는 조절효과는 정(+)의 방향을 나타내었다. 즉 의사결정에서 소외되는 정도가 높을수록 규정변용 행태의 정도가 확대되었다([그림 4-1]). 따라서 가설 2-2는 부분적으로 지지되었다.

[그림 4-2] 공식화의 조절효과



재량과 공식화의 상호작용항 역시 규정변용 행태에 정(+)의 방향성을 보였다. 따라서 가설 2-3에서 예상한 것과는 달리 공식화의 정도가 강하다고 여길수록 공무원의 재량이 규정변용으로 이어지는 정도가 확대되는 것으로 나타났다. 따라서 가설 2-3 역시 부분적으로 지지되었다. 이를 그래프로 나타낸 [그림 4-2]를 참고하면 공무원의 재량이 작을 때는 조직에서 규칙과 절차를 강조할수록 규정변용을 덜하게 되지만, 공무원의 재량이 일정 이상인 경우에는 이러한 관계가 역전되어 규칙과 절차의 강



제가 오히려 규정변용 행태로 이어지는 결과를 가져온다고 할 수 있다.

주효과와 조절효과를 종합적으로 살펴보았을 때 재량은 이론적 논의와 같이 규정변용 행태를 확대시키는 경향이 있다는 것을 확인하였다. 흥미로운 점은 행정통제, 특히 그 중에서도 계층적 통제와 재량이 상호 작용할 때 예상과 반대로 오히려 규정변용 행태를 더욱 확대하는 방향으로 작용한다는 것이다.

## 제 5 장 논의 및 결론

### 제 1 절 연구 결과의 요약과 연구의 함의

고령화의 가속과 맞물려 높아지고 있는 복지수요에 대응하기 위해 공무원의 재량을 확대해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 그러나 공무원의 재량과 재량의 행사는 구분되며(김순양, 2016), 그 관계에 대해서는 일선관료가 자율적인 판단을 근거로 재량을 적극적으로 행사한다고 보는 연구(Lipsky, 1980; Hupe & Hill, 2007; Vinzant & Crothers, 2007)와 재량에도 불구하고 재량행사를 억제한다고 보는 연구(김소정, 2013; 김영민·임도빈, 2011; 김이배, 2010)의 의견이 엇갈린다.

따라서 본 연구는 공무원의 재량이 클수록 규정변용을 포함한 더 많은 재량 행사가 일어난다는 가정에 대하여 전국의 지방공무원을 대상으로 하는 양적인 자료를 통해 검증하고자 하였다. 더불어 양자 간의 관계에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위하여 행정통제의 조절효과를 살펴 보았다. 그 결과, 한국의 지방공무원들은 재량이 클수록 규정변용 행태를 더 많이 보이는 것으로 나타나 일선공무원 이론이나 신공공관리론의 가정이 적절함을 보였다.

또한 조절효과에 대한 분석에서 의사결정에서의 소외와 조직의 공식화의 정도가 클수록 재량이 규정변용에 미치는 정(+)의 영향을 추가적으로 확대하는 효과가 있었다. 이러한 결과는 첫째로 규정변용에 대한 재량의 영향력이 유의미하나 영향의 정도가 크다고 볼 수 없으나 다른 조건들과의 상호작용을 통해 추가적인 영향력을 행사한다고 해석할 수 있다. 따라서 재량이 규정변용에 미치는 영향은 단선적인 관계가 아니라는 점이 드러났으며, 재량을 다루는 후속 연구에서 해당 관계에 대한 다양한 모형이 가정되어야 할 필요를 시사한다.

둘째로, 계층적 통제의 일종인 ‘결정에서의 소외’와 ‘공식화’의 조절효

과는 선행연구에서 도출한 가정과는 반대의 방향으로 영향을 끼친다는 점을 알 수 있었다. 구체적으로 살펴보면 조직단위의 의사결정과정(직원들 전체에 영향을 미치는 변화, 조직자체에 영향을 미치는 변화, 조직에 대한 정보공유)에서 소외된다고 느끼는 정도가 클수록 단독효과( $\beta=0.124$ ,  $p<0.001$ )와 조절효과( $\beta=0.071$ ,  $p<0.001$ ) 모두에서 규정변용 행태가 증가하였다. 이는 개인이 큰 즐거움의 의사결정 과정에서 배제될수록 자신의 업무과정에서는 재량을 활용하여 규정을 변용하는 방식으로 대처하려는 것으로 볼 수 있다. 임도빈 외(2012)에서도 조직이 참여적 의사결정 문화를 가지고 있다고 인식할수록 탈관료적 규정변용 행태를 감소시킨다는 결과를 발견하였다. 동시에 의사결정 과정에 참여할수록 조직의 규범과 동조하려는 경향이 있다고도 해석할 수 있다.

이는 집권적 의사결정은 오히려 관료의 재량(일탈) 행위를 유도할 수 있으며, 의사결정의 집권화보다 오히려 분권화가 효과적인 통제방안이 될 수 있다는 정책적 함의를 가진다. 참여적 의사결정은 구성원들이 통제를 덜 위협적으로 받아들이도록 함으로써 구성원의 직무태도를 변화시킬 수 있다(Matteson & Ivancevich, 1987). 조직연구에서는 조직구성원이 조직의 의사결정과정에 참여도가 높을수록 조직몰입이 높아진다는 결과를 얻었으며 기술혁신이 증가하였고 결근하는 비율이 줄어들었다(French & Caplan, 1973). 재량이 상대적으로 큰 교사들을 대상으로 수행한 국내의 실증연구 결과에서도 학교 행정에서 교사들을 의사결정 과정에 더 많이 참여시킬수록 조직 헌신도가 높아지는 것을 발견하였다(이진희·김희진, 1999; 성낙돈, 2008). 관료의 긍정적인 재량행위를 촉진시키려는 논의에서도 의사결정의 집권화가 어떤 종류의 재량 행사를 증가시키는지에 대한 세부적인 고려가 필요하다.

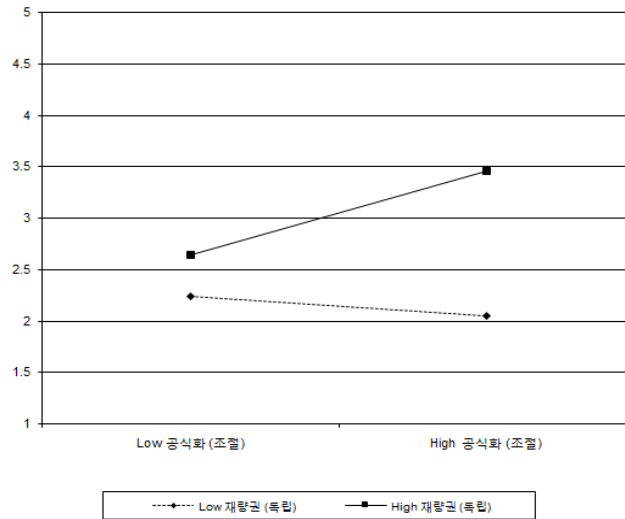
특히 흥미로운 결과는 공식화가 재량과 규정변용의 관계에 미치는 조절효과이다. 공식화와 규정변용 행태 간의 부(-)의 관계는 일관되게 보고되는 결과이다(임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015; DeHart-Davis, 2007; Borry, 2017). 본 연구결과에서도 공식화 변수의 단독효과는 규정변용을 감소( $\beta=-0.092$ ,  $p<0.001$ )시키는 것으로 나타나 해당 관계를 재확인할 수

있었다. 그러나 조절효과의 모델을 통해 살펴보면 이와 반대로 공식화의 정도가 높을수록 재량과 규정변용 행태의 정(+)의 관계를 강화( $\beta = -0.044, p < 0.05$ )시키는 것으로 드러났다.

앞선 결과를 적용하면 개별 행위자의 업무모호성이 크고 이 때문에 재량이 큰 것으로 알려진 서비스분야(의료, 복지, 교육)와 규제분야의 공무원 개인이나 조직에 대해 공식화의 정도를 증가시키면 의도와는 반대로 규정변용을 더욱 촉진할 가능성이 있다는 것을 의미한다([그림 4-2]). 이러한 결과에 대한 또 다른 해석은 직무만족도가 두 변수를 매개하고 있을 가능성이다. 공식화를 ‘규정의 명문화’와 ‘규칙준수 강요’의 두 차원으로 나누어 본 연구들에서는 이 중 ‘규칙준수 강요’가 직무만족도를 낮춘다는 결론을 얻은 바 있다(Zeitz, 1984; 김호정, 2004). 이러한 앞선 결과들과 본 연구에서의 결과를 종합하여 보면 공식화가 높아진다는 것은 규칙을 준수할 것을 강요당하는 정도가 높아짐을 의미하며, 이는 공무원들의 직업만족도를 낮출 수 있다. 이처럼 낮은 직무만족도는 조직에 대한 이탈행위로 나타난다.

반대로 재량이 일정이하인 경우에는 공식화가 강한 집단이 낮은 집단에 비해 규정변용 행위가 적게 일어나는 것으로 드러났다. 이를 통해 공식화는 재량이 일정 이하인 상황에서 규정변용 행태를 억제하는 한정적인 효과를 가지고 있다는 해석이 가능하다.

[그림 5] 재량과 공식화의 상호작용 효과



[그림 5]는 [그림 4-2]을 공식화 중심으로 다시 그래프화 한 것으로 이를 더 명확히 드러낸 것이다. 선행연구에서는 공식화가 재량이나 규정변용에 미치는 단선적인 효과를 살펴보았기 때문에 공식화가 규정변용 행태를 감소시키는 경향을 발견하였다. 본 논문은 그러한 경향성을 재확인함과 동시에 재량의 영향력을 추가적으로 확인함으로써, 규칙과 절차를 강화하였을 때 오히려 규정변용 행태가 더 많이 일어나는 현상을 설명할 수 있다는 의의를 가진다.

전반적으로, 본 연구의 결과는 이론적인 논의에서 도출한 가설과 상반되는 모습을 보였다. 이는 기존의 논의가 재량이나 규정변용 행위를 분리하여 연구하지 않았으며, 양자 간의 관계에 대한 관심이 적었기 때문으로 여겨진다. 변수들이 작용하는 방향성의 차이는 재량과 행정통제의 논의에서 다양한 인과관계를 고려할 필요성을 시사한다.

덧붙여 규정변용을 종속변수로 하는 본 연구의 모든 모형에서 인구사회학적 변수가 규정변용에 거의 영향을 미치지 못한다는 점이 드러났다. 이는 공무원의 규정변용이 개인의 특성에 의한 것이 아니라 직업적 요인

혹은 통제 대한 반응으로 일어난다는 것을 의미한다. 이는 한편으로는 규정변용 행태가 공무원의 직업요인이나 조직 환경을 변화시킴으로써 정책적으로 변화시킬 수 있는 대상이라는 함의를 가진다.

## 제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구에 대한 시사점

앞선 의의에도 불구하고 본 연구의 많은 한계점이 존재한다. 먼저 한국의 공무원 조직만을 대상으로 삼아 외적 타당성의 문제가 제기될 수 있다. 국내의 논의와 해외의 논의의 차이는 성별의 영향요인에 대한 논의에서 특히 두드러진다. 본 연구를 포함한 국내연구(임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015)에서 모두 성별은 규정변용 행태에 유의미한 영향이 없는 것으로 드러났다. 반대로 해외논문에서는 대체로 성별 간 유의미한 차이가 존재한다는 결과가 보고된 바 있어(DeHart-Davis, 2007; Brockmann, 2015; Borry, 2017) 공무원의 성별이 규정변용 행태에 미치는 영향에 대한 별도의 연구가 이루어지기도 하였다(Portillo & DeHart, 2009).

이러한 차이는 한국적인 조직문화의 맥락에서 기인했을 가능성이 크다. 한국의 조직문화가 개인보다는 집단을 우선시하는 경향이 강하기 때문에 개인의 특성이나 신념이 조직 안에서 행위 할 때는 표출되지 못하는 것이다(김병섭, 1995). 공무원의 행태에 대한 후속연구에서는 한국 행정조직의 특수한 문화와 그 영향력을 심도있게 관찰하여 변수를 개발하는 것도 연구결과의 축적을 위해 의미있는 작업이 될 것이다. 더불어 후속연구에서는 다양한 맥락에서의 일반화를 위해 국가 간 비교연구를 고려해볼만하다. 진정한 인과관계를 드러내기 위해서 시계열 분석을 행하는 것도 의미있을 것이다.

더불어 본 연구에서는 변수의 신뢰도 문제가 존재한다. 특히 공식화 변수의 신뢰도는 0.405에 불과하다. 같은 기관의 다른 조사년도의 자료를 활용한 임도빈 외(2012)와 장효진 외(2015)에서도 공식화의 신뢰도가 0.53 수준으로 낮게 나타났다. 이는 먼저 공식화 변수를 구성하는 두 문항 “우리 조직에서는 규칙과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다.”는 문항과 규율에 대한 강제를 의미하는 “내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다.”는 문항이 같은 개념을 의미하지 않을 가능성이 있다. 공무원들이 서로 다른 공식화의 상황에 직면하고 있기 때문에

규칙과 절차를 지키는 것이 규범적으로는 중요하지만, 공식적으로 감독을 받는 것과는 별개일 수 있다는 것이다. 질적인 연구를 통해 공식화의 개념의 세분화 작업이 필요하며, 측정도구에 대한 개선이 뒤따라야 한다.

마지막으로 지적되어야 할 점은 전반적인 모델의 설명력이다. 해당 논문은 탈관료적 규정변용 행태의 17.5%의 variance를 설명한다. 해외의 선행연구 역시 18.7~28%의 설명력을 보이며 같은 2차 자료를 사용한 장효진 외(2015)의 연구는 대안탐색(3.5%), 규정변용(2.5%), 규정무시(21%)의 설명력을 보인다. 따라서 2차 자료를 활용한 것을 고려하면 본 모형의 설명력은 크다고 할 수 있다.

선행연구에서는 추가적인 변수를 통해 이를 극복해야 한다고 설명하고 있다. 그러나 종속변수를 세분화하여 결과를 비교한 장효진의 연구결과를 고려하면, 종속변수의 문제가 존재하는 것으로 여겨진다. 따라서 후속연구에서 다시금 탈관료적 규정변용 행태에 대한 이론적인 논의를 정교화하고 측정도구를 개선해야 할 필요성이 제기된다.



## 참 고 문 헌

- 김계수. (2010). 구조방정식 모형 분석. 서울: 한나래아카데미.
- 김동희. (1997). 행정법 I. 서울: 박영사.
- 김병섭. (1995). 한국행정조직 실증연구의 분석. 「한국행정학보」, 29(4): 1413-1440.
- 김소정. (2007). 사회복지서비스 조직 일선종사자의 전문적 자율성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 서울대학교 사회복지학과 박사학위 논문.
- \_\_\_\_\_. (2013). 읍면동 사회복지전담공무원의 재량행사에 영향을 미치는 요인. 「사회복지연구」, 44(4): 367-393.
- 김순양. (2002). 일선복지행정 전문관료의 재량행위 분석: 기초생활보장수급자 선정과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 291-312.
- \_\_\_\_\_. (2016). 일선복지공무원의 재량행위(裁量行爲)에 관한 주요 이론적 쟁점 토의. 「사회과학논집」, 47(1): 49-80.
- 김영민·임도빈. (2011). 일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지전담공무원의 재량행사 수축경향을 중심으로. 「한국조직학보」, 8(3): 25-39.
- 김이배. (2010). 립스키의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구. 「한국사회복지행정학」, 12(3): 150-183.
- 김호정. (2004). 행정조직과 기업조직의 조직문화 비교. 「한국행정학보」, 38(3), 49-67.
- 박천오. (1998). 고객지향적 행정과 한국관료제의 대응성. 「한국정치학회보」, 32(3): 231-253.
- \_\_\_\_\_. (2002). 정부관료제의 시민참여 수용성-한국 공무원의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 40(2): 1-27.
- 백대현. (2012). 공무원 재량의 영향요인에 관한 연구 : 행정수단과 정책유형을 기준으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 성낙돈. (2008). 학교장의 변혁적 리더십과 교사의 참여적 의사결정이 학

- 생, 수업, 학교조직에 대한 교사 헌신에 미치는 영향. 「한국교원 교육연구」, 25(1): 137-158.
- 안해균. (1984). 행정통제의 이론과 실제 (I). 「행정논총」, 22(1): 126-149.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 「한국행정학보」, 43(4): 19-45.
- 이경은·김순은. (2014). 유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제. 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문.
- 이수창. (2014). 일선 경찰관 재량행위가 경찰조직의 신뢰에 미치는 영향 분석. 「한국조직학회보」, 11(1): 83-103.
- 이승중. (1991). 기고논문: 지방정부의 행정정보공개-행정통제론적 접근. 「한국행정학보」, 25(3), 891-916.
- 이종수. (2009). 행정학 사전. 대영문화사.
- 이진희·김희진. (1999). 유치원 교사의 의사결정 참여와 조직 헌신성. 「교육과학연구」, 29: 197-214.
- 이환범·이수창. (2007). 사회복지전담공무원의 행정재량행위가 국민기초생활보장수급자 선정에 미치는 영향요인 분석. 「한국공공관리학회보」, 21(3): 1-23.
- 임도빈·조원혁·정형정. (2012). 공무원의 탈관료적 규정변용 (rule bending) 행태에 관한 연구. 「한국정책연구」, 12(4): 473-495.
- 장효진·이민아·이수영. (2015). 비관료적 행태에 관한 새로운 접근. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 61-82.
- 최준영. (2008). 지역감정은 존재하는가?. 「현대정치연구」, 1(1): 199-222.
- 황운성. (2010). 재량통제 방식이 사회복지전담공무원의 재량에 미치는 영향. 서울대학교 사회복지학 박사학위 논문.
- Aiken, M., & Hage, J. (1966). Organizational alienation: A comparative analysis. *American Sociological Review*, 31: 497-507.
- Aiken, L. S., & West, S. G. (1991). *Multiple Regression: Testing and*

- Interpreting Interactions*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication, Inc.
- Bardach, E., & Kagan, R. A. (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Transaction Publishers.
- Bensman, Joseph, & Bernard Rosenberg. (1963). *Mass, Class, and Bureaucracy: The Evolution of Contemporary Society*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Berman, Paul. (1978). The Study of Macro-and Micro-Implementation, *Public Policy*, 26(2): 157-180.
- Blau, Peter M. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Borins, S. (2000). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review*, 60: 498-507.
- Borry, E. L. (2017). Ethical Climate and Rule Bending: How Organizational Norms Contribute to Unintended Rule Consequences. *Public Administration*, 95(1): 78-96.
- Bozeman, B. (1993). A theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3: 273-303.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, B., & Rainey, H. G. (1998). Organizational rules and the "bureaucratic personality". *American Journal of Political Science*, 42(1): 163-189.
- Brockmann, J. (2015). Unbureaucratic Behavior among Street-Level Bureaucrats: The Case of the German State Police. *Review of Public Personnel Administration*, 37(4): 430-451.
- Burke, J. P. (1987). A Prescriptive View of the Implementation

- Process: When Should Bureaucrats Exercise Discretion?.  
*Review of Policy Research*, 7(1): 217-231.
- Canales, R. (2011). Rule bending, sociological citizenship, and organizational contestation in microfinance. *Regulation & Governance*, 5: 90-117.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Harry. (1965). *The Demons of Bureaucracy: Problems of Change in a Government Agency*. Ames: Iowa State University Press.
- \_\_\_\_\_. (1970). Bureaucratic Flexibility: Some Comments on Robert Merton's "Bureaucratic Structure and Personality." *British Journal of Sociology*, 21(4): 390-99.
- Cohen, S., & Eimicke, W. (1995). *The New Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cortina, J. M. (1993). What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. *Journal of Applied Psychology*, 77(1): 98-104.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary Justice*. Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press.
- DeHart-Davis, L. (2007). The unbureaucratic personality. *Public Administration Review*, 67(5): 892-903.
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549 - 559.
- Diver, Colin S. (1982). Engineers and Entrepreneurs: The Dilemma of Public Management. *Journal of Public Policy Analysis and Management*, 1(3): 402-6.

- Dowling, G. (2001). *Creating Corporate Reputations: Identity*. Oxford, UK: Oxford university press.
- Downs, A. (1994). *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Ellis, T., & Child, J. (1973). Placing stereotypes of the manager into perspective. *Journal of Management Studies*, 10(3): 233-255.
- Engel, G. V. (1970). Professional autonomy and bureaucratic organization. *Administrative Science Quarterly*, 15(1): 12-21.
- Evans, Tony. (2013). Organizational Rules and Discretion in Adult Social Work. *British Journal of Social Work*, 43: 739-758.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British journal of social work*, 34(6): 871-895.
- Frederickson, H. George. (1980). *New Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Frederickson, H. George, & Kevin B. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Stakeholder management: framework and philosophy*. Pitman, Mansfield, MA.
- French, J. R., & Caplan, R. D. (1972). *Organizational stress and individual strain*. The Failure of Success, edited by A.J.Marrow, AMACOM.
- Friedman, I. A., & Farber, B. A. (1992). Professional self-concept as a predictor of teacher burnout. *The Journal of Educational Research*, 86(1): 28-35.
- Fry, L. W. & Slocum, J. W. (1984). Technology, Structure, and Workgroup Effectiveness: A Test of a Contingency Model, *Academy of Management Journal*. 27(2): 221-246.
- Gilbert, C. E. (1959). The framework of administrative responsibility.

- The Journal of Politics*, 21(3): 373-407.
- Goodsell, C. T. (1993). Reinvent Government or Rediscover it?. *Public Administration Review*, 53(1), 85-87.
- Gore, A. (1993). *From red tape to results: Creating a government that works better and costs less: Report of the national performance review*. Diane Books Publishing Company.
- Gouldner, Alvin W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Green, A.W., & Melnick, E. (1950). What has happened to the feminist movement? In Alvin W. Gouldner (ed.), *Studies in Leadership* (pp. 277-302). New York: Harper & Brothers. Google Scholar.
- Griffin, R. W., & Lopez, Y. P. (2005). "Bad behavior" in organizations: A review and typology for future research. *Journal of Management*, 31(6): 988-1005.
- Gross, E. (1958). *Work and society*. NY: Thomas Y. Crowell Co.
- Guyer, S. (2013). *Above and beyond bureaucracy: Examining the association between motivation and prosocial behavior in the United States border patrol*. Haverford, PA: Haverford College.
- Hall, R. H. (1968). Professionalization and bureaucratization. *American sociological review*, 33: 92-104.
- Heidensohn, F. (1992). *Women in control?: The role of women in law enforcement*. New York: Clarendon Press.
- Hicks, Herbert G & Gullett, C. Ray. (1976). *The management of organizations* (3rd ed). New York: McGraw-Hill.
- Hutchinson, S. A. (1990). Responsible subversion: A study of rule-bending among nurses. *Scholarly Inquiry for Nursing Practice*, 4(1): 3-17.

- Hupe, P. and Hills, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2): 279-299.
- Keiser, L. R. (2003). *The determinants of street-level bureaucratic behavior: gate-keeping in the social security disability program*. In National Public Management Research Conference, Georgetown University. Washinton DC. October.
- Keiser, Lael R., & Soss, Joe. (1998). With Good Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement." *American Journal of Political Science*. 42(4): 1133-56.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- March, James G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*, 2(1): 71-87.
- \_\_\_\_\_. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- Mashaw, J. L. (1983). *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*. Yale University Press.
- Maslach, C., .Zimbaro, P. G. (1982). *Burn out: the cost of caring*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc.
- Mason, C. A., Tu, S., & Cauce, A. M. (1996). Assessing Moderator Variables: Two Computer Simulation Studes. *Educational and Psychological Measurement*, 56(1): 45-62.
- Matteson, M. T. & Ivancevich, J. M. (1987). *Controlling work stress: Effective human resource and managent strategies*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 329-358.

- 
- \_\_\_\_\_ (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Merton, Robert K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4): 560-68.
- Meyers, M., & Lehmann-Nielsen, V. (2012). *Street-level bureaucrats and the implementation of public policy*. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of public administration* (2nd ed., pp. 305-318). Los Angeles, CA: Sage.
- Moon, M. J., & Bretschneider, 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.
- Morrison, E. W. (2006). Doing the Job Well: An Investigation of Pro-Social Rule Breaking. *Journal of Management*, 32(1): 5-28.
- O'Leary, R. (2006). The ethics of dissent: Managing guerrilla government. *Public Integrity*, 9(1): 97-109.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Addison Wesley Public Comp.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? *Public Management Review*, 2: 181-200.
- Portillo, S. (2012). The paradox of rules: Rules as resources and constraints. *Administration & Society*, 44(1): 87-108.
- Portillo, S., & DeHart Davis, L. (2009). Gender and organizational rule abundance. *Public Administration Review*, 69(2): 339-347.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., & Hinings, C. R. (1969). An empirical



- taxonomy of structures of work organizations. *Administrative science quarterly*, 14(1): 115-126.
- Reich, C. A. (1965). Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues. *The Yale Law Journal*, 74(7), 1245-1257.
- Robinson, S. L., & Bennett, R. J. (1995). A typology of deviant workplace behaviors: A multi-dimensional scaling study. *Academy of Management Journal*, 38: 555-572.
- Romzek, Barbara S. & Dubnick, Melvin J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- Schubert, G. A. (1960). *The public interest: A critique of the theory of a political concept*. Glencoe, Illinois: Free Press.
- Scott, P. G. (1994). *The effects of accountability, responsiveness, and professionalism on bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision-making*. Ph. D. Dissertations. Graduate School of Syracuse University.
- \_\_\_\_\_. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1): 35-58.
- Sekerka, L. E., & Zolin, R. (2007). Rule-bending: Can prudential judgment affect rule compliance and values in the workplace?. *Public Integrity*, 9(3): 225-243.
- Shapiro, M. (1994). Discretion. In D. H. Rosenbloom & R. D. Schwartz (Eds.), *Handbook of regulation and administrative law* (pp. 501-517). New York: Marcel Dekker.
- Simon, W. H. (1983). Legality, bureaucracy, and class in the welfare system. *The Yale Law Journal*, 92(7): 1198-1269.
- Staw, B. M., & Boettger, R. D. (1990). Task revision: A neglected

- form of work performance. *Academy of Management Journal*, 33(3): 534-559.
- Stone-Romero, E. F., & Anderson, L. E. (1994). Relative power of moderated multiple regression and the comparison of subgroup correlation coefficients for detecting moderating effects. *Journal of applied psychology*, 79(3): 354-359.
- Thompson, V. A. (1977). *Modern organization (Vol. 12)*. University of Alabama Press.
- Vardaman, J. M., Gondo, M. B., & Allen, D. G. (2014). Ethical climate and pro-social rule breaking in the workplace. *Human Resource Management Review*, 24(1): 108-118.
- Vaughan, D. (1999). The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster. *Annual Review of Sociology*, 25: 271 - 305.
- Vinzant, J. C., Denhardt, J. V., & Crothers, L. (1998). *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington D.C. : Georgetown University Press.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion?. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 8(2): 173-203.
- Zeffane, R. M. (1989). Centralization or Formalization? Indifference Curve for Strategies of Control. *Organization Studies*. 10(3): 327-352.
- Zeit, G. (1984). Bureaucratic Role Characteristics and Member Affective Response in Organization. *The Sociological Quarterly*. 25(Summer): 301-318.

Abstract

The Effects of  
Bureaucrats' Discretion on their  
Rule Bending Behaviors  
: Focusing on Moderating Effect  
of Administrative Controls

Kwon, Eun Joo

Dept. Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Although there have been many studies on the discretion and the exercise of discretion of public employees, Few empirical studies have tested the relationship between discretion and exercise of discretion or moderating effects on the relationship. This study aimed to examine the hypothesis that more discretion a public employee has, the more exercise of discretion(rule bending) occurs and investigated moderating effects of administrative control affecting the relationship. For this purpose, we performed hierarchical regression analysis on

survey data from 2,885 local public employees nationwide.

The result support the hypothesis that public employees with the high degree of discretion are likely to bend the rules. In addition, the degree to which members be alienated from decision-making and the extent of the formalization moderates the relationship between discretion and unbureaucratic rule bending. when public employees are highly alienated from decision-making, they are more likely to bend the rules. This implies that decentralization of decision-making rather be more effective control than centralization. Also, These results are particularly interesting in moderating effect of formalization that the relationship between discretion and rule bending would be stronger when individuals perceive high formalization. Although it is known that high formalization means low discretionary behaviors, considering moderating effects, this relationship is only valid when one's discretion is low. These findings lend greater support to the need of multidimensional research design for studies of discretion.

**keywords : discretion, rule bending, unbureaucratic behavior, administrative control, moderating effect**

***Student Number : 2016-24349***