

시간관리 측면에서 본 행정조직관리: 미국과 한국의 비교*

임 도 빈**

〈目 次〉

- I. 들어가는 말
- II. 공공조직 내 시간관리
- III. 분석결과
- IV. 논의: 미국 관료제의 명암
- V. 맺는말: 한국행정에의 함의

〈요약〉

본 연구는 미국 공무원들이 그들의 시간을 어떻게 사용하는지를 분석함으로써 미국 관료조직의 특성을 밝히는 것을 목적으로 한다. 궁극적으로는 한국과의 선행연구결과와 비체계적 비교를 함으로써 그 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 인디애나 주에 소재한 행정조직을 대상으로 설문조사한 자료를 바탕으로, 관료들이 일상생활에서 시간을 어떤 활동에 할애하고 있으며, 그 의미는 무엇인가를 분석하였다. 구체적으로는, 지휘감독활동, 행정관리활동, 서비스 제공활동에 소요되는 시간들이 각각 개인적 차원, 조직적 차원, 조직외적 차원의 변수들에 의해 어떻게 영향 받는지를 선형회귀모형을 통해 분석하였다. 분석결과 미국 관료들은 초과근무시간이 적은 편이며, 조직내부 상하관계에서 기인하는 관료제적 비효율성은 낮은 편임을 발견하였다. 3개의 회귀모델 결과를 종합해 볼 때, 지휘감독시간은 주로 조직의 특성을 나타내는 독립변수로 설명이 되는 반면, 서비스시간은 개인수준의 독립변수에 의해서 설명되는 부분이 많다. 그럼에도 불구하고 서비스 제공하는 시간이 전체의 37.6%에 머물러 광의는 행정농도는 높은 것임을 주장하면서, 미국 직위분류제의 비효율성을 고려하여, 한국 관료제에 주는 함의를 모색하였다.

【주제어: 관료제, 시간 관리, 미국 행정】

* 본 논문은 2005년도 학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(과제번호: KRF-2005--13-B00145). 유익한 평을 해 주신 익명의 심사위원들에게 감사한다.

** 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr).

I. 들어가는 말

시간은 금전과는 달리 미리 당겨서 사용하거나 저축할 수 없을 뿐만 아니라, 어느 누구도 24시간 밖에 사용하지 못한다는 특성을 가지고 있다. 시대를 거슬러 올라갈수록 공적인 시간과 사적인 시간의 구분이 애매한 상태였다. 그런데 인간이 본격적으로 공동체 생활을 하게 됨에 따라 개인들의 시간사용이 다른 사람들의 생활과 조화를 시켜야 했다. 시계의 발명은 시계가 알려주는 시간을 기준으로 인간이 서로 협력하여 살도록 만들었다. 흥미로운 점은 이렇게 사회적 관습으로 굳어진 시계시간이 이제 거꾸로 인간을 ‘객관적’으로 관리하는 중요한 도구로 사용되게 되었다는 것이다.

자본주의의 발달은 시간의 관리 혹은 통제는 시간의 소유권자와 비소유권자가 있음을 전제로 하는 것이다(Blyton et al., 1989). 사람이 소유한 시간을 구매하여 활용하는 것이 ‘경영활동’이다. 컨베이어 시스템과 같은 일관작업방식은 특정한 장소에서 노동자의 시간을 통제하여 생산을 극대화하는 장치이다. 즉, 주어진 공간(space)에서 노동자의 활동을 완벽하게 조정하고 통제하는 것이다(Balga, 2003:39). 미국에서는 Taylor(1911/1949)이후 경영학분야에서 시간관리에 대한 연구가 많이 있으나, 본 연구와 같은 시간사용(time use)이란 측면보다는 전략적 시간관리라는 측면에서 보는 경향이 더 강하다(Frost, 1994).

본 연구는 고전적 경영학분야의 시간관리(time management) 논리를 행정분야에 적용해보자는 것이다. 행정조직내부로 논의를 한정한다면, 공무원의 출근시간부터 퇴근 시간으로 구성되는 시간의 연속선상에 구체적인 행위들을 채워 넣는 것이 조직관리이다. 상관은 부하들의 시간사용을 조직의 목표에 부합되도록 하기 위해 사회수렴적으로 하려고 할 것이고, 부하들은 반대로 사적시간은 물론이고 공적시간도 사회분산적으로 시간을 활용하고 싶어 할 것이다. 그러나 막스 베버식 관료제는 관료의 신분이 안정되기 때문에 업무수행의 내용(즉, 성과의 질)에 관리자가 영향을 미치기 곤란한 반면, 최근 민간부문에서는 시간제 고용자에 대한 시간통제가 비교적 용이하기 때문에 고용유연성을 주장한다. 이러한 시각에서 미국 행정관료제 내 개인의 활동내용을 시간이란 관점에서 분석하자는 것이 본 연구의 핵심내용이다.

미국에서 발달한 관료제는 유럽 및 한국의 것과 근본적으로 다르다. 한국에는 미국이 직위분류제를 택하고 있고 있기 때문에 관료들의 전문성이 발달하고 조직의 효율성이 높다고 알려져 있다. 직위분류제는 ‘일’을 중심으로 공직을 분류하는 것이고, 계급제는 ‘사람’을 중심으로 공직을 분류하는 방식이다. 이것을 시간관점에서 정의하면 직위분류제는 개인이 수행해야 할 업무를 기준으로 점직자의 시간을 미시적으로 통제하는 제도이고, 계급제는 점직자의 경력관리(즉,

승진)라는 큰 틀내에서 조직내 위치의 상하를 기준으로 좀 거시적으로 시간을 통제하는 제도라고 할 수 있다. 유민봉·임도빈(2002: 98, 105)은 이 차이가 제도자체가 가진 절대적인 것이 아니고 잘못된 운영의 결과로 나타날 수 있는 것이라고 본다. 본 연구는 실제로 미국 관료들이 어떤 활동에 얼마큼 시간을 할애하느냐와 그것이 어디에서 기인하는가를 분석하고 한국관료제와는 어떠한 차이가 있는가를 봄으로써 시사점을 찾으려 한다.

II. 공공조직 내 시간관리

1. 연구문제

시간은 다양한 차원을 가지고 있다. 조직생활에서는 모든 구성원이 하루 24시간 밖에 가지고 있지 않기 때문에 이를 어떻게 활용하느냐가 중요한 조직관리 방법이 된다(임도빈, 2007). 시간을 시간소유자와 분리할 수 없다는 비소외성, 다른 사람에게 주거나, 저축하거나 미리 당겨쓸 수 없다는 특성 때문에 고용주는 노동자의 시간을 사서 활용함으로서 이윤을 창출한다.

임도빈(2003a)은 행정조직을 연구하는데 시간이란 관점을 차용하면 새로운 이해를 높일 수 있다는 주장을 한다. 그 첫 번째 시도로서 시간길이(time span)라는 관점에서 부처간 특성이 있는가를 검증하였다(임도빈, 2003b). 기술혁신이 빠른 IT분야를 상대하는 정통부 공무원들이 그 보다 느린 농축산업을 다루는 농림부에 비하여 짧을 것이라는 가설을 검증한 결과 양 부처 공무원간에 시계(time horizon)에는 큰 차이가 없으며, 작은 차이이지만 가설의 반대가 성립함을 발견하였다. 실제 조직운영에서 직원들이 사용하는 시계도 큰 차이가 없는데 그 이유는 기획관리, 예산 등 한국행정조직의 획일적인 운영관행에서 비롯된 것이라는 해석을 내리고 있다. 즉, 획일적인 조직운영이 그 부처 직원들의 시계를 제약할 수 있다는 것이다.

좀 더 미시적으로 조직구성원들의 시간사용을 이해하기 위해 P청을 사례로 분석한 결과, 한국행정조직에는 관료제적 특성이 많이 작용하여 불필요하게 직원들의 시간을 통제하고 있음을 밝혔다(임도빈, 2004a). 구체적으로 직원들은 하루 평균 2시간정도의 초과근무를 하는 것으로 나타났고, 그 원인으로는 승진욕구 및 시간외 근무수당이라고 주장한다. 특히 업무분장표에 제시되어 있지 않은 본연의 업무이외의 업무가 차지하는 비중이 33.3%이라는 점은 한국관료제의 문제를 잘 보여준다. 특히 상부를 위한 보고서 작성 등 잡무, 각종 위원회 등 회의 참석, 서울 출장, 등의 활동 등에 소요되는 시간을 단순합계하면 전체의 16.11%나 된다.

그럼에도 불구하고 그동안 NPM적 특성을 가진 행정개혁이 무분별하게 시도되었고(임도빈, 2000), 그 효과에 대한 옹호론과 비판론이 대립되고 있다. 정부 개혁의 대부분은 서구에서 왔고, 특히 미국에서 온 것은 직위분류제를 택하고 있는 조직풍토를 기초로 하는 것이다. 직위분류제는 교파서에 나오는 정도이지, 실제 이런 조직이 한국과는 어떠한 점에서 다른지를 실증적으로 분석한 연구가 매우 드물다.

다시 말하면, 미국의 직위분류제는 어느 정도 효율적인가에 대한 연구는 거의 이뤄지지 않은 채 미국관료제를 미화(美化)한 채 개혁이 시도된 것이다. 물론 직위분류제인 미국관료제와 계급제인 한국 관료제를 실제 효과성이란 측면에서 비교연구하기란 쉽지 않다. 이러한 맥락에서 본 연구는 미국 공무원들이 얼마나 많은 시간을 원래 조직의 목적¹⁾에 맞게 사용하고 있으며, 어느 정도 불필요한 데 시간을 사용하는지를 분석하여 이런 의문에 대한 대답을 찾자는 것이다. 또한 이들의 시간이 어느 정도 통제되고 있으며, 이러한 통제는 업무자체의 특성 때문인가, 아니면 이와는 전혀 관계없는 상관의 의지 혹은 관료제적 특성인가도 보려고 한다.

본 연구의 기본문제의식은 행정관료제가 존재하는 이유는, 특히 미국과 같은 민주주의 국가에서는, 국민에 대해서 직간접적으로 서비스를 제공하는 것이라는 것이다. 조직론자들이 행정농도(administrative density)를 가능한 낮추는 것이 효율적인 조직을 만드는 것이라고 주장해온 것과 맥락을 같이 한다.²⁾ 따라서 관료들이 이 목적에 부합되는 활동에 사용하는 시간 비중이 많으면 많을수록 좋은 관료제라는 것이다. 즉, 미국에 비하여 한국의 관료제가 본래의 존립목적과 관계없는 낭비적인 일에 많은 시간을 소모할 것이기 때문에 실증조사를 통하여 미국관료제의 특성을 밝혀보자는 것이다.

구체적으로는 관료들의 시간을 유형화(행정관리활동, 서비스 활동 등)하여 각 유형의 활동시간을 좌우하는 요인이 무엇인가를 분석하고자 한다. 설문조사로 획득된 자료를 선형회귀분석 방법을 사용하여 분석한다. 독립변수로는 개인적 속성, 조직적 속성, 그리고 조직외적 특성이라는 세 가지 차원에서 설정된 여러 가지 변수를 보기로 한다.

그러나 이 분석모델은 본 연구문제를 검증하기 위한 완벽한 것이라고 말하기

-
- 1) 여기서 조직의 목표란 실증적인 개념이 아니고, 선형적으로 민주주의국가에서 정부의 존재이유는 ‘국민에게 봉사’라는 추상적인 것이다.
 - 2) 익명의 심사자는 이 점에 동의하지 않았다. 물론 조직관리를 통해 최종적으로는 국민에게 서비스를 더 효율적으로 제공할 수 있기 때문에 조직관리에 소요되는 시간을 ‘0’으로 해야 한다는 뜻은 아니다. 그러나 서비스 조직에서 지원업무의 비중은 적을수록 좋을 뿐만 아니라, 한국에는 순수 지원업무가 아닌 상관의 권력적 필요에 의한 낭비적 시간도 많음을 주목해야 한다.

는 곤란한다. 사회현상에서 특정변수간의 관계를 밝히기 어려운 이유는 독립변수이외의 영향변수를 모두 고려하기가 어렵기 때문이다. 이러한 누락의 가능성은 최소화하기 위해 연구대상조직의 기술적 특성(technological characteristics)을 통제변수로 사용한다. 여기서 기술이란 Aston Group³⁾이 사용하는 것과 같은 광의의 개념이나, 그 부처의 핵심업무가 특정 자연과학분야의 기술에 밀접히 관련될 경우, 그 부처의 업무수행방식이 달라질 수 있다는 의미이다. 즉, 정부의 부처는 그 핵심업무의 기술적 특성상 시간변수 상으로 제약이 많은 부처와 그렇지 않은 부처가 존재하기 때문에 이를 고려하지 않고 시간사용을 비교하면 의미가 없다(임도빈, 2003a).³⁾ 이러한 관점에 본 연구의 연구대상은 환경보호, 자연자원 관리, 공원 및 레크레이션 등 자연환경과 관련된 업무를 수행하는 행정조직으로 한정하였다.

2. 연구방법

국제화시대에 비교연구는 더욱 필요하다(임도빈, 2005). 비교연구의 방법은 엄격한 변수통제를 통한 체계적 비교와 복수이상의 선행연구를 중심으로 공통된 부분만을 비교하는 비체계적 비교연구가 있을 수 있다. 본 연구는 미국을 대상으로 한 자료와 한국의 경우에서 사용되는 자료가 각각 다른 비체계적 비교연구이다.

미국에도 이 주제에 대한 선행연구가 없는 편이기 때문에 독자적인 연구설계를 통해 연구를 진행하였다. 즉, 문헌조사를 포함한 예비조사, 설문지 조사, 그리고 설문지 조사결과를 해석하기 위한 보완 인터뷰 등 사후조사 단계를 거치기로 하였다. 연구는 2005년 8월부터 2006년 7월까지 12개월에 걸쳐 인디애나주에 거주하면서 진행되었다.

예비조사는 미국 공무원들이 가지고 있는 시간에 대한 전반적인 인식을 파악하고 이와 관련하여 사용하는 개념들의 정확한 의미를 파악하는 것을 목적으로 수행하였다. 20명의 공무원을 대상으로 일상생활 및 직장생활에 대해 자유롭게 구술하게 하는 반구조화된 인터뷰방법(semi-structured)을 사용하였다. 본 논문에 가장 핵심적으로 활용된 자료는 조직 내 시간사용을 객관적으로 측정하기 위해 개발한 설문지이다(예. Frame, 2003; McGeeCooper, Ann, and Duane Trammell, 1994).⁴⁾

-
- 3) 경찰조직은 물론이고, 중소기업청, 기상청 등과 같은 조직은 국민에게 신속하고 적기에 서비스를 제공해야 하는 특성이 강한 반면, 과학기술부, 재정경제부, 산림청 등의 조직은 상대적으로 장기적 시간안목을 갖고 업무를 수행한다.
 - 4) 미국에는 시간관리(Time Management)관련 훈련프로그램과 교재가 많이 개발되어 있다. 필자는 Indianapolis 시정부 공무원을 대상으로 하는 이 교육을 받았다. 본 설문의 문

연구의 대상조직은 미국 인디애나 주에 소재한 연방정부(1개), 주정부(2 개), 그리고 시정부(2개)에 소속된 자연환경관리관련 5개 부서(agency)이다. 각 기관 별로 무작위 추출한 공무원들 총 1458명에게 설문지가 배포되었으며 그중 35.3%에 해당하는 515명이 응답하였다. 응답자중 유의미한 설문응답자는 498명 이었다. 직군별로는 전문직, 행정직, 기술직(professional, administrative, technical positions)에 속한 사람들이 전체 응답자의 80.3%를 점하고 있었다.

〈표 1〉 표본의 분포

성별	고용형태	기관					합
		IDEM	State1	City1	City2	USDA	
여성	정규직원	46	99	17	47	46	255
	시간제 직원	7	7	6	10	4	34
	소계	53	106	23	57	50	289
남성	정규직원	39	52	18	19	23	151
	시간제 직원	7	8	7	6	4	32
	소계	46	60	25	25	27	183

설문지 결과는 SPSS를 통해 통계적으로 분석하였다. 1차 분석결과 나온 불명 확한 부분을 해석하기 위해 추가적으로 15명의 공무원을 심층면접하였다.

한국의 경우에 동일한 설문지를 통해 체계적 비교연구가 합의를 도출하는데 우월하다. 그러나 사회과학에는 복수이상의 나라에 대해 아무리 동일한 변수와 방법으로 측정을 하였다고 해도, 그 맥락이 완전히 다르기 때문에 보편타당한 결론을 도출했다고 보기는 어려운 경우가 많다. 따라서 부분적 비교연구방법도 불가피한 경우에 신중하게 사용하면 어느 정도 의미있는 연구를 할 수 있다. 한국에 대해서는 동일한 조사를 한 것이 없기 때문에 그동안 필자가 수행한 선행연구들과의 부분적 비교를 통해 그 합의를 찾는다. 농림부와 정통부(임도빈, 2003b), P청의 사례(임도빈, 2004b)의 연구진행시 얻은 설문지 및 인터뷰 자료를 활용하기로 한다. 이와 더불어 통계청의 시간활용조사, 안정옥(2004)의 연구도 중요한 자료원이다. 특히 미국사례를 위한 통제한 기술적 특성의 경우 특히 한국의 농림부는 유사한 범주에 속하므로 비교의 적실성이 있다. 그러나 통계적 가설검증을 통한 체계적 비교가 아니고, 공통비교항목에 대한 차이법과 유사법에 기반한 비교를 시도한다.

항은 응답자들이 이해하기 쉽도록 미국에서 일상적으로 사용되는 시간관리(Time management)관련 조사표를 많이 참조하여 작성하였다.

III. 분석 결과

공무원은 다른 사람과 같이 생활공간을 가지고 있다. 여기서 생활공간이란 공간적 혹은 장소적인 것이외에도 시간적 공간을 의미한다. 시간적 공간이란 하루 24시간이라는 물리적 시간을 개인의 활동으로 채워놓는 양태를 지칭한다. 시간적 공간은 크게 근무시간으로 지정되어 판매되는 경제재화로서의 시간과, 경제적 보상과 관계없이 개인인 사용하는 사적 시간으로 구성된다(안정우, 2004: 329). 이들의 일상생활을 제시한 후, 본 연구의 주제인 국민에게 서비스를 제공한다는 행정조직의 목적에 얼마나 많은 시간이 사용되는가를 분석하기로 한다.

1. 시간사용내역 분석

우선 미국관료들이 하루라는 시간적 공간을 어떻게 채우는가는 그들의 대표적인 생활유형을 이해하는데 중요하다. 시간관리(Time management) 조사에서 흔히 사용하는 방법을 활용하여 활동의 보기를 준 후, 각자 대표적인 하루에 얼마 만큼 시간을 보내는가를 기입하도록 하였다.⁵⁾

〈표 2〉 대표적인 하루일과

단위: 시간

	유효응답자수	최대값	평균	표준편차
근무시간	492	15.00	8.3684	.95165
출퇴근시간	482	4.00	1.0535	.62587
가사	477	8.50	1.9067	1.12992
육아	375	13.00	1.0584	1.72796
수면, 식사	483	12.00	8.3649	1.33390
업무와 무관한 각종 활동	331	5.00	1.0498	.85090
매스컴	459	6.00	1.6265	.96992
사회활동 및 레져	411	5.50	1.5028	.95826
기타	22	2.50	.4705	.84525

〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 설문에 응답한 미국공무원은 하루의 약 3분의 1은 수면과 식사 등 생리적인 필요를 충족시키는데 사용하고, 약 3분의 1은 직장에서 업무를 보는데 사용하며, 나머지 3분의 1을 각자 다양한 활동을 하는데 사

5) 문항별 응답자 수가 다른 것은 이를 공란으로 놓은 사람들이 있기 때문이다. 상식적으로는 무응답이 이런 활동이 없는 '0'을 의미한다고 할 수 있으나 해석의 신중을 기하기 위해 0으로 답한 사람을 포함하여 숫자로 답한 사람만 분석에 포함시켰다.

용한다.

한국의 관료들은 공식적인 근무시간외에 출퇴근시간과 초과근무시간으로 깨어있는 시간의 대부분을 업무와 관련하여 사용한다는 점에서 미국관료들과 다르다. 미국관료들은 신문읽기, TV보기 등 매스컴에 하루 평균 약 1.6시간을 보내고, 사회활동 및 레저에 약 1.5시간, 가사와 육아에 약 3시간을 보내고, 업무와 관련없는 각종 활동에 약 1시간을 보낸다는 점에서 사적 시간이 한국관료보다 많은 것으로 판단된다.⁶⁾ 특히 성별차이를 분석한 결과 남자 공무원도 육아와 가사일에 여자공무원과 비슷한 시간을 쓰는 것으로 나타났다.⁷⁾ 한국은 주부의 하루 평균 가사노동은 4시간, 남편은 31분정도로 큰 차이가 나고 있다(통계청, 2005).

업무시간과 사생활시간의 균형문제(balance between work and life)는 미국에서 중요되어온 연구문제이다(Guelzow, Bird, and Koball 1991:161). 조사대상인 미국 정규공무원들은 주 37.5시간을 근무하는 것이 원칙이다. 국장(director) 등 고위직들에게는 이런 총 근무시간이 개념적으로 존재하나 실제로는 (얼마나 오래 사무실에 있든 관계없이) 주어진 미션달성을 위해 근무하기 때문에 초과근무시간(overtime)이란 개념이 존재하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 응답자들에게 실제로 주 평균 일한다고 답한 시간과 계약상 주 몇 시간 일해야 한다고 답한 시간을 각각 물은 후 양자를 차감한 것을 초과근무시간이라고 정의하였다.

응답자들이 느끼는 초과근무시간은 1인 평균 주 3.83시간 (표준편차 4.86)이다. 한국 공무원들은 정시퇴근을 거의 못하는 정도로 초과근무를 많이 하는 것으로 알려져 있다. 실제로 중앙정부의 P청 공무원들을 대상으로 설문조사한 결과 하루 평균 2시간 24분(주 약 13시간)의 초과근무를 하는 것으로 나타났다. (임도빈, 2004b) 한국공무원들이 거의 매일 저녁 사무실에 남아있어서, 가정에서 저녁식사를 하는 것이 일주일에 하루 정도라는 말을 많이 한다. 이 점에서 볼 때 적어도 한국 공무원들이 미국공무원보다 초과근무를 많이 한다고 판단할 수 있다.

미국공무원과의 심층인터뷰를 통해서 알 수 있는 것은 초과근무시간에 대한 불만의 정도는 사람에 따라 다양하다는 점이다. 그러나 전반적으로 초과근무시

6) 2005년 통계청의 조사에 의하면 우리나라 20세 이상 성인남자는 하루 24시간중 7시간 52분을 의무적인 활동으로 사용하는 반면, 여가활동으로는 5시간 33분을 사용하는 것으로 나타났다. 여기서 의무적 활동이란 잠자고, 식사하는 시간을 제외하고, 공부하거나 일하는 것 그리고 이동하는 시간을 지칭한다.

7) 특히 공직은 근무시간에 융통성이 있어서 선호되는 직종이다. 15년전에 이혼한 여직원은 자신이 일찍 출근하여 오후 3시에 퇴근하여 귀가하는 고등학생 딸을 돌볼 수 있는 것을 공직의 장점으로 들었다. 딸 학교에 행사가 있을 때 등 특별한 경우에도 시간을 조절할 수 있다는 것이다.

간에 대한 불만이 탈진(burn out)상태라고 할만큼 높은 편은 아니다. 특히 여성 공무원들의 경우 출퇴근시간을 조절하거나, 근무시간을 조절함으로서 육아와 가사와 일을 병행하는 데 큰 어려움이 없으므로 초과근무시간도 중요한 이슈가 되지 못하는 것이다.

미국 관료들을 대상으로 조사된 초과근무시간이 어디에서 기인하는가를 밝히는 것도 중요하다. 그러나 직급별, 성별, 직렬별로 여가시간에 대한 분산분석을 시도하였으나 0.05수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 또한 직급 및 재직기간과 일평균 초과근무시간간의 피어슨 상관관계를 구한 결과, 유의수준 0.05에서 유의미한 관계가 없었다. 다만 분산분석결과 기관간에는 차이를 보였는데, 이것은 기관의 업무특성과 기관내 관리직의 조직관리방식 차이에서 기인하는 것으로 보인다.

본 연구의 목적인 관료제적 특성을 파악하기 위해서는 24시간의 시간사용내역뿐만 아니라 근무시간 중에 무엇을 하느냐를 분석하는 것이 필요하다.

<표 3> 근무시간중 활동내역

단위: 시간

	유효응답자 수	최대값	평균	표준편차
비공식적 활동	479	10.80	1.7405	1.38590
1:1 면대면 활동	416	8.10	1.0275	1.11864
전화통화	477	7.20	1.0137	.88362
인터넷	486	7.20	1.5398	.94699
혼자있는 시간	445	9.00	2.3843	1.93370
회의시간	424	7.20	.9709	1.06864
기타	102	8.07	1.260	1.560

미국관료제는 직위분류제이기 때문에 관료들은 각자 직무기술서(Position Description)에 나온대로 시간을 할애한다고 할 수 있다. 이들의 세부활동유형은 직위에 따라 다양하기 때문에 설문조사를 위해 유형을 찾아내는 것이 첫 번째 부딪친 문제였다. 예비조사시 심층면접을 통해 이를 어떻게 유형화할 수 있는지를 추출해 냈다. 그 결과가 표3의 왼쪽에서 볼 수 있는 항목들이다. 이를 기반으로 설문조사에서는 대표적인 하루 활동 중 위와 같은 항목에 각각 약 몇 % 정도 할애하느냐고 물었다. <표 3>은 각자 이 질문에 응답한 수치를 그 본인이 응답한 근무시간(즉, 표 2 근무시간 파악에 사용된 설문)을 곱하여 산출된 값을 분석한 것이다.

비공식적 활동(informal or unscheduled activities)은 관료들의 시간사용에 있어서는 불확실성영역을 의미하고, 회의시간은 미리 예고된 각종 회의(meeting)를

의미한다. 회의시간은 계서상의 위치와 상관관계가 높다.⁸⁾ 즉, 한국과 마찬가지로 계서제상 지위가 높을수록 각종 회의에 소요되는 시간이 많다.

이 조사의 흥미있는 발견은 인터넷 사용시간(일평균 1.54시간)과 전화사용시간(일평균 1.01시간)을 합하면 총 3시간 정도라는 점이다. 이것은 행정조직 내의 다른 공무원과 의사소통하는 시간뿐만 아니라 국민들의 민원사항처리시간, 그리고 각종 정보의 인터넷 검색 등을 포함한 것이다. Horrigan (2004)의 연구에 따르면, 정부 웹사이트는 미국 시민들이 정부와 접촉할 때 전화 다음으로 가장 많이 이용하는 수단이고, 인터넷을 이용하는 시민들이 그렇지 않은 시민들보다 더 많이 정부와 접촉을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 일반시민들이 실시간 상호작용이 요구되는 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 공무원에게 전화를 하거나 그 행정기관을 직접 방문하여 그 문제를 처리하는 것을 선호하고 전자정부 웹사이트나 전자메일은 그렇지 않은 문제를 해결하는데 이용하는 것으로 나타났다.

또 한 가지 주목할 것은 혼자있는 시간(alone time)이 하루 평균 2.38시간정도라는 점이다. 이것은 자신의 직무가 직무기술서에 명시되어 있기 때문에 ‘혼자서’ 그 업무를 추진하는 시간의 비중이 크다는 것을 의미한다. 적어도 중하위직 공무원들은 주어진 업무를 상관의 간섭이나 잦은 내부회의가 없이 독립적으로 업무를 수행하는 것으로 관찰되었다. 즉, 상술한 커뮤니케이션 도구를 사용하는 시간과 혼자서 일하는 시간을 합하면 하루 약 5.38시간이 된다. 이것은 한국과 대조되는 측면이다. 한국관료제에서는 사무실을 같이 쓰기 때문에 사실상 주위의 관찰이 없이 혼자있는 시간은 거의 없다고 볼 수 있다. 나아가서 문서작성을 통한 품의제적 업무수행방식 때문에 집단주의적 업무 처리형태를 보이는 반면, 미국관료제는 개인주의적 업무형태를 보인다고 할 수 있다.

2. 종속변수

전술한 세부활동유형은 업무수행방식에 관한 것이어서 서로 다른 차원이 섞여 있다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 관료제화 정도를 나타내는 활동체계로 분류하는 것이 필요하다. 예비조사 인터뷰 시 한국과 비교 가능한 ‘보고, 결재 등 상관을 위한 시간’, ‘본연의 업무이외의 시간’ 등이 미국관료들의 사고 속에 개념적으로 존재하는가를 알아내려고 시도하였으나 실패했다. 각 기관에는 약 8 백 여개의 직무가 있어 상응하는 직무기술서(position description)에 따라 각자 다른 일을 하기 때문에, 피면접자들은 이를 가지고 설명하려 들기 때문에 일반적인 활동유형을 추출하기 불가능하였다. 결국 지휘관리(supervising), 행정(administrative), 서비스제공(service)이란 분류가 미국관료들이 이해할 수 있는 명

8) 후술 변수간 상관관계 참조.

확한 분류체계임을 발견하였다. 지휘관리란 상관이 부하들을 관리하는 시간이다. 행정이란 응답자마다 다른 다양한 활동을 포함하는데, 각종 문서작성, 인터넷 정보수집, 내부회의, 연방정부로부터 재정지원을 받기 위한 서류작성, 관련 규정의 탐색, 부하 주급 지불을 위한 서류검토, 등을 의미한다. 서비스란 민원인, 기업, 다른 비정부조직, 다른 정부 등 외부 고객에 대해 전화나 면담을 통해 봉사하거나, 서비스를 제공하는 것을 의미한다.

설문응답 결과를 단순 평균해보면 전체 공무원이 사용하는 총 시간 중 지휘 감독에 23.73%, 행정관리에 37.36%, 그리고 서비스 제공에 36.84%를 할애하는 것으로 나타났다. 이 문항에 대한 개인별 응답 %에 이를 개인의 평균 근무시간을 곱하여 나온 값을 분석한 것이 <표 4>이다⁹⁾.

<표 4> 주간활동의 성격별 시간분포

(단위 시간)

	유효응답자수	최대값	평균	표준편차
지휘관리	472	45.00	8.73	9.879
행정업무	473	59.50	15.28	11.159
서비스제공	472	64.00	15.12	12.106
기타	46	7.20	1.20	1.420

표본으로 선택된 미국관료들의 총 근무시간중 약 37%가 외부고객에게 서비스를 제공하는데 사용한다는 것은 매우 흥미있는 결과이다. 지휘감독업무와 행정 관리업무는 이 기관들의 관료조직화 현상을 보여준다고 볼 수 있기 때문에 관료제화 정도를 측정하고자 하는 본 연구문제에 가장 적합한 종속변수이다.

물론 본 연구가 중요시 하는 것은 행정업무에 사용되는 시간이다. 약 37%의 시간을 이렇게 사용한다는 점은 미국정부도 관료제적 병폐현상을 심각하게 가지고 있다는 점을 추측할 수 있다. 여기에는 회계처리를 위한 업무보고, 각종 서류의 작성 등 불가피한 내부관리 업무외에도 관료제의 기능상 필요한 주요 행정기능도 포함되어 있을 것이다. 따라서 응답자들이 각기 수행하는 업무의 성격이 다르기 때문에 이 37%를 모두 낭비적인 활동으로 일반화하기는 곤란하다.¹⁰⁾ 전술한 바와 같이 실제로 응답자들이 행정업무를 구체적으로 무엇을 의미

9) 일평균보다는 주간 평균시간으로 보기로 한 것은 응답자에 따라서 이를 업무가 차지하는 비중이 요일에 따라 매우 달라질 수 있기 때문이다. 설문문항은 각자 주간 총 근무시간을 고려할 때 이를 업무가 차지하는 비중을 %로 기입하라고 하였고 역시 합이 100%가 되어야 함을 환기시켰다. 응답자 수가 줄어든 이유는 part time직을 제외했기 때문이다.

10) 한국의 P청을 사례 연구한 결과에 의하면, 비교적 낭비적인 관료제업무는 전체업무

하는지는 차후 연구과제로 남겨둘 수 밖에 없다.

정부의 수준별로 행정업무에 사용하는 시간이 다를 수 있다. 혼히 기초자치 단체인 시정부가 주민서비스를 많이 하고, 주 및 연방정부는 법규의 제개정 및 감독을 많이 하는 것으로 알려져 있기 때문이다. 분산분석을 실시한 결과, 위의 세 가지 활동 중 지휘감독하는 시간만이 통계적으로 유의미한 정부수준 간 차 이를 보인다($F=13.830$, $p=0.000$). 즉, 시정부 공무원들의 경우 주정부나 연방정부 공무원에 비하여 지휘감독하는 데 사용하는 시간이 적은 편이다.

3. 시간유형별 회귀분석

위의 3가지 시간을 종속변수로 하여 통계분석을 하기 위해 변수간 상관관계를 보면 <표 5>와 같다.¹¹⁾ 개인적 속성의 변수는 주로 개인의 시간사용이나 개인별 신상에 관한 것이다. 조직적 속성은 개인이 그 조직에 속해있기 때문에 업무시간 사용상 구속을 받아야 하는 변수를 의미한다. 표에 조직적 속성을 분류된 정치적 민감성 등은 설문조사 문항에 ‘귀하가 속해 있는 조직(agency)이 정치적으로 민감하다고 보십니까?’라는 식의 조직에 대한 주관적 평가를 물은 것들이다. 조직외적인 속성은 조직내부의 속성이 아니라 조직자체가 가지고 있는 외형적 속성을 의미한다. 변수간 관계를 알기 위해 산포도를 그려본 결과, 선형회귀분석이 가장 적합한 것으로 판단되었다. 분석은 SPSS프로그램을 이용하여 Stepwise방법을 사용하였다. 각각 회귀분석결과는 다음과 같고, 공분산성의 문제는 없는 것으로 밝혀졌다.

<표 5> 변수간 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.초과근무시간	1											
2.비공식적 시간	.131(**)	1										
3.전화시간	0.062	0.063	1									
4.인터넷 시간	.215(**)	-0.059	.151(**)	1								
5.홀로있기 시간	-.169(**)	-.404(**)	-.355(**)	-.346(**)	1							
6.회의시간	.255(**)	-.114(*)	-0.035	.116(**)	-.342(**)	1						
7.상관의 수	-.121(*)	0.053	0.049	-.116(*)	.142(**)	-.253(**)	1					
8.고객지향성	0.057	0.051	0.058	0	-.069	0.012	-.106(*)	1				
9.정치민감성	-.077	.122(**)	0.026	0.074	-.153(**)	0.048	-.023	.221(**)	1			
10.성과지향성	-.004	-.105(*)	0.048	0.032	-.055	0.03	-.169(**)	.602(**)	.116(*)	1		
11.선거민감성	-.009	.140(**)	-0.071	0.032	-.065	0.035	0.039	-.126(**)	.236(**)	-.214(**)	1	
12.기술지향성	0.036	-0.026	0.012	-0.013	0.038	-0.029	0.014	.166(**)	0.054	.118(**)	0.063	1

* $p=0.05$, ** $p=0.01$.

의 약 16.11%이다(2005).

- 11) 설문조사에는 이 보다 많은 변수들이 포함되어 있으나, 지면관계상 본 연구에 필요한 변수만 제시한다.

1) 지휘감독시간

조직을 지휘감독하는 것도 상급자에게는 중요한 활동이다. 지휘 관리에 사용되는 시간이 얼마나 긴가의 문제를 어떤 변수에 의해 설명할 수 있는가에 대한 선형회귀모형을 만들었다. 독립변수로는 개인적 속성인 초과근무시간, 비공식적 활동에 사용하는 시간을, 그리고 소속해 있는 조직의 특성으로 상사의 수(즉, 조직내 계서상 위치), 그리고 평균회의시간을, 조직외적인 특성으로 정부수준을 선택했다. 지휘감독의 문제는 주로 조직의 상급자에 해당하는 것이고, 계서제에서 높은 위치에 있는 상급자 일수록 부하들을 통제하기 위해 지휘감독에 시간을 더 많이 할애하는 경향이 있을 것이라는 가설하에서이다. 즉, 이와 반대의 조직일수록 부하들이 각자 자율적으로 시간을 사용하도록 하기 때문에 지휘감독에 소요되는 시간의 비중이 작을 것이라는 것이다.

〈표 6〉 지휘감독시간에 관한 회귀분석결과

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients Beta	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error				Tolerance	VIF
(상수)	1.514	.360		4.211	.000		
회의시간	.328	.118	.170	2.776	.006	.752	1.330
비공식적 활동	.370	.088	.232	4.229	.000	.938	1.066
상관의 수	-.286	.087	-.182	-3.306	.001	.937	1.068
초과근무 시간	.057	.020	.163	2.899	.004	.895	1.117
정부수준	.551	.256	.125	2.154	.032	.836	1.196

R제곱=0.226 F=15.626 Sig.=.000

지휘감독에 사용되는 시간은 개인의 초과근무시간과 근무시간 중 비공식적 활동 및 회의시간에 사용되는 시간이 많을수록, 상위직에 있을수록, 그리고 시정부보다는 상위정부일수록 길어짐을 알 수 있다. 미국 관료제에서는 부하들이 비교적 독립적으로 업무를 수행하기 때문에 상급자들은 이들을 지휘하고 감독하는 데 일정한 시간을 할애한다. 각자 주어진 목표의 달성을여부를 분기별로 점검하여 미달의 원인을 분석하고 문제를 해결하는 것이 그것이다. 그러나 인터뷰

결과 한국의 품의체와 같이 부하의 업무처리내용을 세부적으로 감독하는 경우는 드문 것으로 파악할 수 있었다.¹²⁾ 물론 이 점은 기관장 혹은 상관의 리더쉽 유형에 따라 달라진다.

2) 행정관리 시간

행정관리업무에 소요되는 시간은 행정관료제이기 때문에 생기는 것이다. 이론적으로 이 시간이 적을수록 효율적인 조직이라고 할 수 있다. 이를 측정하는 개념이 행정농도(administrative density)로서, 행정인력수/전체인력수라는 공식을 사용한다. 이 보다 더 정확한 개념이 본 연구에서 산출된 행정관리에 사용되는 시간비율(37.36%)이다. 이는 계선과 참모와의 구분과 같이 구분이 애매하고, 대부분의 관료는 일과시간 중 일부는 행정업무에 사용하기 때문에 단순히 전업 행정업무 종사자 공무원 숫자로는 파악하는 것은 실제로 어렵기 때문이다. 한국의 관료조직에서는 모든 부하들이 기관장의 비서라고 할만큼 내부관리용 서류 작성에 소요되는 시간이 많기 때문에 행정관료제의 비능률성이 나온다고 볼 수 있다(임도빈, 2004b).

본 연구는 미국관료들의 행정관리시간을 어떤 변수에 의해서 설명할 수 있느냐에 관심이 있다. 개인차원의 독립변수로는 초과근무시간, 전화통화시간, 인터넷 사용시간을 선택하였는데, 이것이 주로 행정업무를 수행하는 방식과 연관성이 깊기 때문이다. 조직수준에서는 상관의 수, 정치적 민감도, 기술종속성을 독립변수로 선택했는데, 상관의 수가 많을수록(즉, 하위직일수록), 정치적 민감도가 낮은 조직일수록, 그리고 업무의 기술종속성이 클수록 행정관리에 사용되는 시간이 많을 것으로 가정하기 때문이다. 마지막으로 조직외적 환경으로는 상위 정부가 주민서비스를 직접 제공하기보다는 하위정부의 (행정)관리를 하는 시간이 많을 것으로 판단하여 정부수준을 선택했다.

12) 한국의 경우 지휘감독을 구체적으로 어떤 활동이라고 정의하는 것이 이미 어려운 문제라서 미국과 비교하기 곤란하다. P청을 연구한 결과 국장급이상 고위직은 하루 24시간, 일주일 7일 동안 항상 대기상태라고 할 정도로 시간사용이 불확실하다는 점을 발견하였다(임도빈, 2004b). 상급자가 부른다든지, 긴급한 작업을 해야 한다든지, 아니면 외부인과 식사를 한다든지 하는 활동이 주말에도 이뤄지기 때문이다. ‘우리는 주말도 없다’라는 말을 하는 국장급이 이러하기 때문에 주요 과장도 비슷한 입장에 있다. 이것은 지휘감독을 받는 부하의 입장을 대변해 주는 것이다.

〈표 7〉 행정업무시간 회귀모델

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Tolerance	VIF
(상수)	2.502	.366		6.841	.000		
인터넷시간	.765	.127	.336	6.024	.000	.988	1.012
신속성문화	-.154	.066	-.131	-2.345	.020	.988	1.012

R제곱=0.120 F=19.574. Sig.=0.000

분석결과 회귀모델자체는 통계적으로 유의미하지만, 결정계수도 낮은 편이며 포함된 독립변수중 0.05신뢰수준을 벗어나는 것이 많이 있다. 응답자의 계서제상 위치는 0.05수준에서 유의미한 독립변수가 아니다. 즉, 행정업무를 처리하는데 소요되는 시간은 상위직이나 하위직이나 모두 통계학적으로 관계가 없다. 정부수준면에서도 시정부에 근무하는 상위정부에 근무하는 행정업무가 어느 한쪽이 유의미하게 많다고 볼 수는 없다. 당초 일선관료 중 대민업무를 담당하는 공무원은 전화로 업무를 처리하는 경우가 많고 이들은 다른 사람들에 비해 행정업무에 투입하는 시간이 많을 것으로 가정하였으나 통계적으로 유의미하지 못하다. 조직특성상 정치적인 면에 민감한 조직이든 아니면 기술종속성이 큰 조직이든 관계없이 직원들이 행정업무에 소요하는 시간은 어떤 규칙없이 존재하는 것이다.

행정업무에 소요되는 시간을 설명할 수 있는 변수는 조직변수로서 신속성을 강조하는 조직과 개인적 변수로서 인터넷에 사용하는 시간이다. 신속성을 강조하는 조직일수록 직원들이 행정관리업무를 처리하는 데 쓰는 시간이 적은 편이다. 또한 인터넷 사용시간이 많은 공무원일수록 행정관리업무에 사용하는 시간이 많은 것이다. 행정업무는 인터넷, 이메일 등 컴퓨터로 처리하는 경우가 대부분이기 때문인 것으로 생각된다.

3) 서비스 제공시간

시장중심국가인 미국에서는 행정조직도 당초부터 고객지향적이고, NPM의 개혁으로 이를 더욱 가속화시켜오고 있다. 건국 헌법기초자들이 최소 국가를 상정하였을 뿐만 아니라, 사회곳곳이 시장원리를 움직이기 때문에 행정조직도 이의 영향을 받았을 것이기 때문이다(임도빈, 2005b). 그러나 이러한 가설을 미국관료제를 통해 실제로 증명하기는 쉬운 일이 아니다.

여기서는 표본으로 선택된 관료들이 사용하는 시간의 약 37%가 국민 혹은

주민들에게 각종 행정서비스를 제공하는 것으로 분석되었는데 이를 결정하는 요인은 무엇인지 알아보고자 한다. 모델에 포함된 독립변수는 개인의 업무성격을 나타내는 것으로 인터넷 사용시간과 초과근무시간, 면대면 대면시간, 혼자 있는 시간, 전화통화시간이다. 인터넷사용시간이 많을수록 대민접촉시간이 적을 것이고, 민원인이 오면 만족할 때까지 서비스를 하기 때문에 초과근무를 많이 할 것이고, 민원인과 1:1대면시간이 많을수록 서비스 조직일 것이라고, 혼자 있는 시간이 많을수록 서비스보다는 기획업무를 많이 할 것이라는 추측에 근거한 가설들이다.

〈표 8〉 서비스시간 회귀모델

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta				Tolerance	VIF
(상수)	1.494	.579			2.579	.010		
인터넷시간	-.356	.155	-.141		-2.297	.022	.794	1.260
신속성 문화	.178	.073	.137		2.453	.015	.966	1.036
초과근무시간	-.068	.023	-.169		-2.959	.003	.924	1.083
1:1 대면시간	.526	.148	.218		3.550	.000	.794	1.259
혼자있는 시간	.273	.083	.219		3.277	.001	.669	1.495
전화시간	.500	.159	.190		3.151	.002	.827	1.209

R제곱=.0161, F=8.977, Sig.=.000

조직의 특성으로는 고객지향성, 업무처리 신속성, 성과지향성을 채택하였다. 기술종속성이 높을수록, 고객중심의 조직일수록, 조직이 업무처리를 신속히 할 것이 요구할수록, 그리고 성과를 중시할수록 서비스제공에 사용되는 시간이 많을 것이라는 가설에 근거해서이다. 하위정부일수록 서비스시간이 많을 것으로 보아 조직외적 변수로서 정부수준을 더미변수로 포함시켰다.

설문조사결과를 회귀분석한 결과 모델의 유의도($P=0.001$)는 만족스러우나 0.05수준에서 통계적으로 유의미하지 않은 변수가 많이 있었다. 이 모델에서 0.05유의수준하에 문제가 되는 변수는 회의시간, 정부수준, 성과지향성, 그리고 고객지향성 변수이다. 이런 조직일수록 직원들간의 공식적인 회의시간은 적은 편이고 불규칙적이기 때문인 것으로 생각된다. 한편 정부수준과 그 조직의 고객지향성 정도는 개념상 상호관련되어 있지만, 미국정부의 경우 어느 기관에 관계없이 고객에 대한 서비스를 어느 정도 제공하고 있기 때문에 이 모델에서는 유의미한 변수로 나타나기 어려웠을 것이다. 성과지향성도 서비스제공의 비중에 관련없이 모든 조직이 강조하거나 강조하지 않는 특성이 있는 것으로 보인다.

따라서 인터넷 사용시간, 신속성 지향조직, 1:1 대면시간, 초과근무시간, 전화

통화시간, 홀로있는 시간만을 가지고 회귀분석한 결과 결정계수(R제곱 0.161)는 높아지고 모델의 유의도는 0.000으로 향상되었다. 즉, 서비스 제공시간은 개인의 인터넷 사용시간이 적을수록(즉, 행정관리업무가 적을수록), 조직이 업무수행을 신속히 하도록 요구하는 문화일수록, 증가된다. 또한 개인적으로는 서비스를 제공하는 비중이 높은 조직에 근무할 수록 한번 맞이한 고객은 만족할 때까지 서비스를 하기 때문에 초과근무를 할 가능성이 높아지고, 전화를 통한 상담, 민원인 1:1대면시간이 높아진다, 그러나 홀로있는 시간은 기획업무를 담당하는 경우로 생각하여 음의 관계가 있을 것으로 예상하였으나 정의 관계가 있는 것으로 분석되었다. 이 부분에 대한 이해를 위해서 추가조사가 필요하나, 미국관료제에서는 대민서비스 직일수록, 고객이 없을 경우 홀로있는 시간도 상대적으로 많다는 점을 짐작할 수 있다.

IV. 논의: 미국 관료제의 명암

관료제는 과거 도제제도와 같이 ‘특정인’과의 노동관계(work relation)를 ‘불특정인과의 기능적 관계(function relation)’로 변환시키는 대표적인 조직형태이다 (Balga, 2003:31). 즉, 관료조직은 감정, 성격 등 개인적 특성에 관계없이 어떤 직무를 누구나 처리할 수 있는 노동대체성을 전제로 한다(Weber, 1968). 이러한 행정관료제는 실제로 인사행정이란 관점에서 볼 때 계급제와 직위분류제로 분류할 수 있다.

본 연구의 목적은 직위분류제를 택하고 있는 미국의 행정관료제가 계급제를 택하고 있는 한국의 관료제에서 찾아볼 수 있는 병폐들을 어느 정도 갖고 있는지를 발견하는 것이다. 즉, 관료들의 시간사용 실태를 분석함으로써 미국관료제의 장단점을 보여주려는 것이었다. 물론 미국관료제를 부정적으로 보는 시각도 있다.¹³⁾ 그러나 우리의 벤치마킹 대상으로 흔히 미국의 예를 드는 것은 거의 보편화되어 있는 것도 사실이기 때문에 이를 비교하는 것은 의미가 있다.

1. 행정관리와 감독시간

연구결과 미국관료들은 한국에 비하여 초과근무를 하는 정도는 적은 편이며, 근무시간중에 각자 자율적이고 독립적으로 업무를 수행하는 정도가 강한 것으로

13) 미국의 Merton(1954), Selznick(1943), Gouldner(1957) 등은 이미 오래전부터 관료제의 병폐를 지적한 바 있기 때문이다. 또한 Kaufman(1960)은 지리적으로 분산되어 근무하는 미국 산림관리원들이 수도인 워싱턴에 대하여 행정관료적 업무수행을 어떻게 하고 있는지 잘 묘사한 바 있는데 이 저서에서도 관료제적 특성을 발견할 수 있다.

로 판단된다. 그러나 관료들의 총 사용시간 중 서비스 제공시간은 그들의 전체 근무시간의 36.84%에 불과하다. 즉, 행정업무를 광의로 해석한다면 미국관료제에서는 지휘감독시간과 행정관리 업무시간을 합한 63.16%의 시간을 행정적 특성의 업무에 투입한다고 볼 수 있다. 표본으로 선택된 기관이 모두 주민과 연관된 업무특성을 가진다는 점에서 볼 때 이것은 상당히 큰 비율이라고 볼 수 있다.¹⁴⁾

본 연구는 3개의 회귀모델을 검증하였으나, 행정관리업무소요시간과 서비스 소요시간에 관한 모델의 결정계수는 낮은 편이다. 그런데 종속변수인 지휘감독 시간, 행정관리시간, 서비스시간을 합하면 각 개인별 총근무시간이 될뿐만 아니라 세 개의 모델에 포함된 독립변수들도 대체로 유사하기 때문에, 개념상으로 총 근무시간을 종속변수로 하는 회귀모델을 상정한다면 대략적으로 0.509의 결정계수가 나온다고 할 수 있다. 여기서 지휘감독시간은 주로 조직의 특성을 나타내는 독립변수로 설명이 되는 반면, 서비스시간은 개인수준의 독립변수에 의해서 설명되는 부분이 많다.

그러나 본 연구의 조사표본이 된 기관은 환경관련조직이기 때문에 전통적인 행정관리업무를 담당하는 지원부처에 일반화할 때에는 신중해야 한다. 그럼에도 불구하고, 미국 관료제의 일하는 방식은 한국의 것과는 다르다는 점을 주목해야 한다. 환경보호라는 조직목적을 달성하기 위해 세미나를 조직한다든지, 관련 업자에게 보조금을 준다든지 하는 것이 주된 행정수단임을 알 수 있었다. 즉, 인터뷰를 통하여 알 수 있는 것은 연방정부 등 상위정부의 환경프로그램에 맞게 정책을 실시하여 외부의 재원을 확보하는 것이 이들 관료들의 주요 관심사라는 점이다. 한국과 같이 어떤 법령을 기안하여 단속과 같은 규제적 방법으로 조직의 목적을 달성하는 것은 매우 작은 비중을 차지하였다. 더구나 표본추출시 이런 규제업무를 담당하는 환경경찰(Law enforcement)은 설문조사대상에서 제외하였다. 한국의 중앙정부와 비슷한 표본을 얻기 위해서였다. 따라서 전체 업무 시간의 ‘64%’에 달하는 시간을 서비스제공이외의 행정업무에 사용한다는 점은 미국 관료제가 갖고 있는 한계를 보여주는 것이다.

어떻든, 구체적인 업무수행 내용과 방법 면에서 미국이 한국에 비해 상당히다름에도 불구하고 행정관리나 지휘감독을 위해 사용하는 시간이 상당수준된다 는 점을 주목해야 한다. 이러한 활동은 관료제의 본질에 해당하는 것이기 때문일 것인지도 모른다. 즉, 일반적으로 행정농도(administrative density)를 낮추는 것을 관료제 개혁의 바람직한 방향으로 보고 있으나, 행정조직의 경우 이것이 어느 정도는 필요함을 시사한다. 나아가서 우리나라에 직위분류제를 도입하면 상

14) 표본으로 선택된 지방정부조직은 물론이고 ‘연방’정부조직도 인디애나 주에 소재하고 있는 농업관련 조직으로 토양관리 등 현장업무를 담당하는 기관이다.

급자의 지휘나 관리시간을 줄여 행정능률을 올릴 것이라고 생각하는 것은 잘못된 전제라는 것이다. 직위분류제에도 여전히 상당부분 행정관리를 위한 시간이 소요된다는 점이다. 직위분류제에서 직위분류의 경직성과 더불어 이런 점을 고려할 때, 중앙인사위의 출범이후 계속 추진되는 직위분류제적 인사제도개혁의 방향에 대해 좀더 신중히 고려할 필요가 있다.

2. 관료제내부 상하관계에서 오는 비능률성

본 연구결과 일과시간중 혼자서 일하는 시간(work alone)¹⁵⁾ 하루 평균 약 2.4시간이라는 점과, 겸증한 모델에서 응답자의 계서제적 위치가 각각 행정관리 업무시간과 서비스시간에 대해 유의미한 독립변수가 되지 않는다는 점은 흥미로운 발견이다. 여기에 1:1 면대면 활동, 전화통화시간, 인터넷사용시간도 기본적으로 혼자서 하는 활동이라고 본다면 총 4시간이 되어 미국관료들이 하루 평균 약 6.4시간을 혼자서 업무를 수행한다고 볼 수 있다. 이 수치는 개인적 업무 수행이라는 직위분류제의 특성을 잘 나타내 주는 것이 아닌가 생각된다. 한국에서는 과(계)장 이하 모든 사람들이 밀접한 상호작용을 통해 집단적으로 일함으로써 이미 오래전부터 ‘팀’제(?)로 운영하고 있음과 대조적이다.¹⁵⁾

조사대상인 대부분의 조직이 매주 월요일에, 수행해야 할 주간아젠다를 짜는 내부회의를 하고 있다. 이 점에서는 한국도 유사하다. 미국 설문조사결과 나온 하루 평균 약 1시간에 해당하는 회의시간(meeting)은 이러한 내부회의뿐만 아니라 업무수행을 위한 외부인과의 회의시간을 포함한 것이다. 따라서 이 수치를 관료제내부의 비능률적 요소를 나타내는 것으로 보기는 어렵다.

물론 상관의 수와 회의시간과의 상관관계는 -0.258($p=0.01$)로 나오기 때문에 상관일수록 각종 회의에 보내는 시간이 많아진다. 이 점은 상관일수록 결재와 회의를 주로 하는 한국과 유사하다. 그러나 내부관리의 효율성은 상관의 리더쉽 유형에 따라 매우 달라짐을 알 수 있었다.

“저는 차관(deputy commissioner) 2명을 보좌하고 있습니다. A씨(차관)는 매우 효율적이어서 회의시간도 적고 모든 것을 즉시 즉시 해결합니다. 반면에 B씨(차관)는 매일 매일 회의로 시간을 보냅니다. 제 시간의 거의 60%는 B씨의 회의를 준비하는데 사용합니다. A씨는 한가한 편이며 시간이 날 때 마다 다른 직원의 사무실을 다니는 반면, B씨는 항상 정신없이 바쁩니다.”

(주정부 차관실 secretary)

15) 그럼에도 불구하고, 정치적 야심이 있는 오영교 행정자치부 장관이 남보다 돋보이기 위해 도입한 형식상의 팀제가 많은 부처조직개편을 하느라고 한때 회오리바람과 같은 효과를 내었다. 이것은 자리를 놀리려는 관료들의 이해관계와 맞아 결국 과장급 (즉, 팀장) 자리를 놀리는 효과를 내어 결국 관료제 비용을 증가시켰다.

실제로 A씨와는 2회에 걸쳐 인터뷰를 할 수 있었으나, B씨는 만나볼 수 없었다.¹⁶⁾ 그러나 부하의 수나 업무의 성격으로 볼 때 A씨가 B씨보다 훨씬 중요한 위치에 있다. 당연히 이러한 리더쉽의 차이 때문에 두 부서의 직원간 사기는 크게 차이가 난다는 점은 다른 직원들과의 인터뷰를 통해 느낄 수 있었다.

한국의 경우에도 상관에 따라 조직분위기가 달라진다. 그러나 어느 정도 정형화되어 있고, 어느 상관이 무능하더라도 내부적으로는 다른 사람이 어느 정도 보완하는 방식으로 조직이 운영된다. 다른 측면에서 보면, 한국관료제는 이러한 점에서 항상 비능률적 요소를 포함하고 있다. 즉, 한국의 경우 소위 상하관계에서 오는 관료제적 특성이 더 심하다(임도빈, 2004b). A도청조직을 사례연구한 결과를 보면, 혁신적인 단체장의 아이디어를 쫓아가기에 바쁜 도청관료들이 조직운영이 정지되지 않고 작동하게 하기 위해 세 가지 역설적 행태를 산출함을 기술하고 있다(임도빈, 2001). 한국에서는 관료개인들이 고유의 업무를 가지고 몰두할 수 있는 시간을 좀더 확보해줘야 할 것이다. 물론 상관은 도장만 찍고 부하가 이를 위한 제반준비를 개인비서와 같이 모두 담당하는 품의제적 행태도 문제이지만, 이것은 잘만 활용하면 장점도 있다.

이런 비능률적인 점은 가능한 축소하도록 해야 하지만, 완벽한 기계가 아닌 인간사회에서 불가피한 면도 있음을 인정할 수밖에 없다. ‘불필요한 일줄이기 운동’은 바람직한 행정개혁임은 부인하기 어렵다. 문제는 이를 제거하기 위해 도입하는 각종 개혁들이 그 자체로 관료들의 귀중한 근무시간과 정신을 빼앗는다는 점이다. 더구나 그 개혁들의 실제 효과를 재대로 나타내지도 못한 경우도 많다. 이 점은 정부혁신을 주요 과제로 내건 현 정부에 들어와서 더욱 심각해졌다. 2004년, 2005년에 인터뷰한 대부분의 공무원들은 혁신관련 업무(회의 참석, 문서작성 등)가 전체업무의 3분의 1 정도나 차지한다고 말하고, 이전 정부에 비해 이런 업무가 50% 이상 증가하였다고 말하였다.

미국 행정조직은 한국에서 논의되는 각종 혁신에 대한 것에 거의 무지한 상태이다. 일부 논의는 되지만, 그 실효성에 대해 비판적인 시각이 우세한 것 같다. 그러나 개인이 직무기술서에 따라 혼자서 업무를 수행하지만, 업무성과에 따라 해고될 수 있는 가능성성이 존재한다. 따라서 직무에서 요구하는 기본적인 의무는 충족시키는 관료들이 대부분이라고 봐야 한다. 인디애나 주 정부에서는 아직 성과급제도 등 각종 인센티브제는 존재하지 않는다. 다만 반연간, 연간 혹은 2-3

16) A국장은 매일 6:30분에 출근하여 개인적으로 하루를 준비하고, 8:30분에 비서가 출근하면 공식일정을 짠다. 보통 회의와 각종 의사결정을 하며, 시간이 나면 직원들을 돌아보고 잡담을 한다고 했다. 저녁 퇴근시간도 일정치 않은데 약 6시정도라고 하였다. 그러나 자신은 관리자이므로 이렇게 근무하고, 부하들에게는 ‘오래 사무실에 근무할 수록 좋은 것이 아니라’고 강조한다고 한다. 실제로 그가 부임한 2년전부터 직원들을 일찍 퇴근시켜 업무효율성을 올리고, 초과근무비용은 줄였다고 한다.

년간 (기관에 따라 다름)에 걸쳐 업무성과가 좋지 않으면 정해진 절차를 거쳐 해고된다는 장치가 존재한다. 이 제도를 통해 극단적인 업무수행 불량자를 걸러내고는 있지만, 대부분의 직원들이 열심히 일하게 하는 장치로는 작동하는 것 같지 않았다. 그것은 공무원 개인의 소양과 상관의 리더쉽에 의해 이뤄진다.

3. 서비스 제공

본 조사결과 나온 공무원의 전체 시간 36.84%에 해당하는 서비스 제공시간을 어떻게 설명할 수 있는가가 본 연구의 중요한 관심사였다. 물론 서비스제공에 소용되는 시간은 관료의 개인적 특성과 그 기관의 조직학적 특성에 따라 좌우된다는 점도 주목할 발견이다. 계서제상의 지위가 통계적으로 유의미한 독립변수가 아니라는 점은 지위고하를 막론하고 서비스 제공에는 시간을 사용한다는 의미한다. 한국의 경우 고위직은 정무적 성격의 업무, 중간직은 내부관리적 업무, 하위직은 대민서비스의 비중이 높을 것으로 짐작되는데, 이 점에서 미국관료제의 독특성을 이해할 수 있다.

본 조사의 표본조직은 환경관련 업무를 수행하는 것으로 비교적 여론의 평가가 양호한 조직들이다.¹⁷⁾ 환경보호관련 업무와 공원관련 업무는 양자 모두 규제행정이 아닌 일종의 혜택을 베푸는 역할을 하고 있었다. 환경보호 업무는 예컨대 쓰레기 분리수거를 강제하지 못하고 권유사항일 뿐이고, 쓰레기 처리업자에게 금전적 인센티브를 줘서 환경보호 방향으로 정책을 유도하는 것이었다. 즉, 물론 약간의 규제업무도 있지만, 연방정부재원을 포함하여 어디에 재원이 있는가를 파악하는 것이 주요 업무이고, 이를 활용하기 위해 민간에게 정보를 제공하고 재원을 지원하는 방식이 행정수단의 주를 이룬다. 공원 및 레크리에이션 관련 부서는 이러한 시설을 설치하고 관리하면서, 주민들에게 활용토록 하는 것이 주요 업무이다.

4. 시간적 안목

그렇다면, 이들 미국관료들이 어느 정도의 시간안목을 가지고 업무를 수행하는가를 알아보는 것도 중요하다. 계서적 위치에 관계없이 서비스 제공시간이 다

17) 여기서 첨언할 것은 미국행정서비스가 국민의 대응성면에서 매우 우월하다는 것은 아니라는 점이다. 예컨대 대부분의 다른 주와 마찬가지로, 인디애나 주에서도 연방정부의 사회복지관리부서(Social security administration)와 주정부의 자동차등록 및 운전면허 부서(BMV)가 늑장행정과 권위주의적 조직으로 악명이 높아 지역신문에 종종 보도되는 문제였다(Im, 2005). 특히 BMV는 과거 정당의 정치자금을 모으는 역할을 한 역사를 가진 조직으로 이것이 종식된 현재에도 약간의 업관제적 성격을 가지고 있었다. 따라서 이 점에서는 한국관료제가 훨씬 우월하다고 말할 수 있다.

양하게 분포하고 있다면, 이들이 어느 정도의 시계(time horizon)를 갖고 일하느냐가 업무수행의 장기적인 성과를 좌우할 수 있기 때문이다. 관료들이 그 자리가 요구하는 적절한 수준의 시계를 갖고 일하는 것은, 그렇지 않은 경우에 생길 수 있는 불필요한 업무를 줄이기 때문에 중요하다.

본 연구에서 업무의 성격상 필요한 시간적 안목을 묻는 본 설문지 분석결과, 응답자 397명이 응답하였다. 설문지에는 귀하의 업무가 반복성 및 일정한 주기가 있느냐의 여부를 묻는 질문을 먼저 한 후 긍정적으로 답한 사람에게만 기관의 목표를 달성하기 위해 어느 정도 길어야 하느냐라는 질문을 하였다. 응답결과를 분석하면, 평균 23.6개월이 나온다.¹⁸⁾ 그러나 표준 편차가 커서, 가장 짧은 시간적 안목으로 답한 것은 0개월이고, 가장 긴 시간적 안목으로 답한 것은 약 10년(500개월)이다. 0개월이라고 답한 사람들은 아무런 시간안목을 갖지 않고 상황에 따라 그때 그때 일을 처리하는 업무에 종사하는 사람들이라고 해석할 수 있다.

그렇다면 이런 시계의 차이가 어디서 오는가를 생각해 볼 필요가 있다. 계서제 내의 서열상, 정부수준 간, 그리고 직렬별로 차이가 있는가를 알아보기 위해 분산분석을 해본 결과 유의수준 0.05에서, 유의미한 차이는 어떤 경우에도 보이지 않았다. 한국과는 달리 한 자리에 재직하는 기간이 긴 편이기 때문에 직위 고하를 막론하고 장기적 안목을 가질 수도 있고 단기적 안목을 가질 수도 있다고 본다. 즉, 자신이 담당하는 업무의 특성과 개인적 성격에 따라 다양한 시계를 가진다는 것이다.

한국의 정통부와 농림부 공무원은 각각 약 19.2개월과 15.2개월의 시간적 안목을 가지고 있는 것으로 조사되었다(임도빈, 2003b: 89). 특히 환경관련 기관으로 한정한 본 조사와 관련해 볼 때 농림부의 15.2개월과는 상당한 차이를 보임을 알 수 있다. 한국의 조사에서는 직급 및 직렬에 대한 무응답자가 많아 어느 분산분석을 할 수 없었다. 그러나 심층인터뷰 결과 고위직일수록 잣은 인사이동 때문에 장기적인 시계를 갖기 곤란함을 알 수 있었다. 전반적으로는 한국관료조직에서 획일적이고 단기적인 시계를 갖는 이유는 정치적인 요인이 불확실성을 좌우할 뿐 아니라 획일적인 조직운영방식(기획관리실의 각종 계획제도, 예산주기)이 있기 때문이다(임도빈, 2003b:92-97).

18) 한국 P청직원들의 인식을 조사한 결과 P청의 업무특성상 바람직한 시간적 안목(즉, 규범적 시간)은 24.1개월이고, 실제로 일하는 데 가지는 시간적 안목(실제적 시간)은 16.1개월이다. 이것은 다른 부처에 비하여 짧은 편이다.

V. 맷는말: 한국행정에의 함의

본 연구는 미국 인디애나의 주를 대상으로 한정된 표본에 근거한 연구결과이다. 실제 시간사용을 측정한 것이 아니고, 자기 기입식 설문지에 근거하였기 때문에 실제와는 오차가 있을 수 있다. 또한 본문에서 한국과 비교한 것도 동일한 설문문항과 방법을 활용하여 체계적 비교연구한 것도 아니기 때문에 차후 엄밀한 비교연구가 수행되어야 할 것이다. 이러한 연구의 한계에도 불구하고, 다음과 같은 시사점을 조심스럽게 유추할 수 있다.

미국관료제의 행정농도가 상당히 높은 점은, 비슷한 현상을 가지고 한국 계급제가 가지고 있는 본질적인 단점으로 여겨져 온 점을 볼 때 시사하는 바가 크다. 더구나 NPM옹호자들이 암묵적으로 가정하는 바와는 달리 ‘사람’이 아닌 ‘업무’를 중심으로 시간통제를 하는 미국의 직위분류제에서도 직원 근무시간의 겨우 37% 시간만이 서비스를 위해 사용된다는 점도 주목해야한다. 직위분류제가 계급제에 비하여 불필요한 행정업무를 하지 않고 서비스 제공을 하기 때문에 대민서비스를 우선시 하는 현대행정에서 더 효율적인 제도라고 단정하기 어렵다는 것이다. 직원의 전문성에 대해서도 미국이 우월하다고 장담하기는 어렵다.¹⁹⁾ 실제로 행정관리나 지휘감독에 소요되는 시간이 많은 것은 역시 미국관료제에서도 발견되기 때문이다. 그러므로 미국의 행정으로부터 벤치마킹할 때에는 신중해야 한다.

그럼에도 불구하고 미국 관료들이 조직의 내부적 특성보다는 조직의 목적에 부합되는 활동에 많은 시간을 사용한다는 점을 주목할 필요가 있다. 적어도 인터뷰상으로 파악할 수 있는 것은 일반직원들이 내부 보고용으로 상관을 위한 서류작성 시간, 결재를 기다리는 시간, 상하간 인간관계를 위한 사교시간 등은 한국보다 적게 소모되고 있었다. 개인의 사적 생활에 대해서는 거의 화제거리 밖이라는 점도 개인주의적 조직의 특성이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 출퇴근시간도 각양 각색이어서, 학교에 다니는 자녀를 둔 경우에는 아침 8시쯤 출근하여 3시에 퇴근하는 사람들이 많았다. 부하는 상관보다 먼저 출근해야 한다는 관념도 존재하지 않았다. 탄력근무제와 관료제내부의 권위주의적 문화하는 역의 상관관계가

19) 팜플렛 디자이너로 취직한지 2년이 된 P씨는 자신이 전문성이 있다고 자신감을 내보이며 미국시민권을 얻는 것을 목표로 한다고 말한 반면, 환경오염문제를 다루는 S씨는 ‘자신의 전문성이 부족하여 항상 외부전문가에게 문의하고, 세미나 등에 가서 귀동냥을 해야 한다’고 말하며 관료가 근본적으로 분야별 전문성을 가지는데에는 한계가 있으며 이것이 가장 큰 스트레스요인이라고 답하였다.

20) 한 여직원은 인터뷰에서 자신이 최근 이혼을 하여 심적으로 힘들었는데, 상사가 자주 격려해주고, 생일파티를 열어준 것에 대해 깊이 감사하는 마음을 가지고 있다고 하였다. 이런 사생활에 대한 배려가 적은 편이라는 것이다.

있다. 한국 정부의 업무효과성을 높이려면 관료들의 시간관리라는 측면에서 사적 시간(private time)의 비중을 높여야 한다.

미국관료들이 계서제상의 상하지위와 관계없이 서비스 제공에 시간을 사용하고 있고, 다양한 기간의 시간적 안목을 가지고 있다는 점도 시사점이 크다. 그 근본적인 원인은 미국관료체에서는 공무원의 신분이 보장되어 있지 않을 뿐만 아니라, 상관이 부하에게 일정한 자율권을 부여하면서 최소한의 성과를 내지 못하는 경우 해고된다는 논리가 제대로 작동하는데 있다. 그러나 이 경우 그 성과의 기준이 매우 낮게 책정되어 있기 때문에, 실제로는 관료개인에 따라 국민이 받을 수 있는 서비스의 질은 천차만별이다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 한국에 알려진 관료들간의 경쟁을 통해 효율성을 제고하려는 각종 장치도 존재하지 않는다. 비록 인디애나 주에 한정된 사례이기는 하지만, 관리자들의 문제의식에도 불구하고 이런 제도가 도입되지 못하고 있는 점도 각종 제도개혁을 무분별하게 도입하는 우리가 주목해야 할 점이다.

이에 비하여 한국은 상대적으로 획일적인 서비스를 제공하는 조직이다. 내부 조직운영도 획일적인 편이다. 심지어 혁신의 내용들도 획일적이다. 한국에서는 상관이 해야 할 일을 부하가 거의 다 하고, 상관의 마음에 들지 않는 부하는 보직이동 등 불이익을 받기 때문에 항상 부하는 이에 유념해야하는 데에 관료제 내부의 비효율성 문제가 발생하는 것이다.

결론적으로 관료조직에는 권력현상이 있고, 그 이면에는 상관이 부하에 대한 시간통제라는 개념이 존재한다. 이 시간통제의 정도가 어느 정도인가라는 정도의 문제가 중요하다. 미국의 관료체는 한국의 관료체에 비하여 직원들이 자신의 시간을 사용하는데 재량권이 더 부여되어 있다. 한국에서 위임전결사항의 확대, 자율성의 확대, 지방화 분권화 등을 기본적으로 이러한 시간사용상 재량권의 확대가 되어야 가능하다. 즉, 관료체 내에 탈권력화가 절실히 필요하다. 조직이 필요로 하는 것과 각 개인이 가진 시간적 성격(temporal personality)을 일치시키면 조직의 생산성도 올라가고 개인의 만족감도 증진된다(Francis Smith, J.A. 2003).

참고문헌

- 안정옥. (2004). 생활양식의 시간구조와 사회적 소통형태: 시간경제, 시간선물과 사회적 관계맺기. 「한국사회의 연결망연구」. 송호근 외 편저. 서울 : 서울대출판부.

21) 이 점을 강조하신 백완기 교수님의 코멘트에 감사드린다.

- 유민봉·임도빈. (2002). 「인사행정론」. 서울 : 박영사.
- 임도빈. (1997b). 지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 31(2).
- 임도빈. (2000). 신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교. 「행정논총」, 38(1).
- 임도빈. (2001). 한국 행정관료제의 조직운영원리에 관한 연구: 행위체계(action system)로서 A도청의 사례. 「한국정치학회보」, 35(1).
- 임도빈. (2003a). 시간적 관점에서 조직연구의 필요성, 「한국정책학회보」, 12(1).
- 임도빈. (2003b). 시간길이와 부처조직 운영에 관한 연구: 정통부와 농림부의 비교. 「한국행정학보」, 37(4).
- 임도빈. (2004a). 「한국지방조직론」. 서울 : 박영사.
- 임도빈. (2004b). 시간관리측면에서 본 조직분석: P청사례. 「행정논총」, 43(3).
- 임도빈. (2005). 「비교행정강의」. 서울 : 박영사.
- 임도빈. (2007). 시간의 개념분석: 행정학에의 적용가능성을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2).
- 조석준. (2004). 「행정조직과 조직문화」. 서울 : 대영문화사.
- 조석준. (1997). 「한국행정조직론(2판)」. 서울 : 법문사.
- 통계청. (2005). 「2004년 생활시간조사 결과」. 통계청.
- Aldrich, Howard. (1972). Technology and Organizational Structure: A Reexamination of the Findings of the Aston Group. *Administrative Science Quarterly*, 17(1).
- Ancona, Okhuysen, and Perlow. (2001). Taking Time to Integrate Temporal Research. *The Academy of Management Review*, 26(4).
- Balga, Lusin. (2003). *Sociologie des Organisation*. Paris : La Decouverte.
- Blount, Janick. (2001). When plans change: Examining how people evaluate timing changes in work organizations. *The Academy of Management Review*, 26(4).
- Blyton et al. (1989). Time and Labour Relations. In P. Blyton, J. Hassard, S. Hill, and K. Starkey(eds.), *Time, Work and Organizations*. London : Routledge.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston : Little Brown.
- Ferris, Gerald, Dwight Frink, Maria Galang, Jing Zhou, K. Michele Kacmar, and Jack Howard. (1996). Perceptions of Organizational Politics: Prediction, Stress Related Implications, and Outcomes. *Human Relations*, 49(2).
- Frame, J. Davidson. (2003). *Managing Projects in Organizations: How to Make the Best Use of Time*, Techniques, and People. San Francisco, CA : JosseyBass.

- Franscis Smithe, J.A. (2003). The Importance of Time Congruity in the Organization. *Applied Psychology: International Review*, 52(2).
- Frost, Alan G. (1994). High-Speed Management: Time-Based Strategies for Managers and Organizations. *Journal of Business & Psychology*, 8(3)
- Guelzow, Maureen G., Gloria W. Bird, and Elizabeth H. Koball. (1991). An Exploratory Path Analysis of the Stress Process for DualCareer Men and Women. *Journal of Marriage and the Family*, 53.
- Gouldner, A. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, IL : Free Press
- Hassan, Robert. (2003). *The Chronoscopic Society*. New York : Peter Lang.
- Hassard, John. (1996). Images of Time in Work and Organization. In Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, and Walter R. Nord(ed.), *Handbook of Organizations*. London : Sage.
- Holmes, Thomas, and Richard Rahe. (1967). The Social Readjustment Rating. *Journal of Psychosomatic Research*, 11.
- Horrigan, John B. (2004). How Americans Get in Touch with Government. Pew Internet & American Life Project(www.pewinternet.org).
- Jex, Steve. (1998). *Stress and Job Performance*. Thousand Oaks, CA : Sage.
- Im, Tobin. (2005). Indiana must re-adjust the strategy. *The Indianapolis Star*.
- Kaufman, Herbert. (1991). *Time, Chance, and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Kaufman, Herbert. (1960). *The Forest ranger : a study in administrative behavior*. Baltimore : Johns Hopkins.
- Lawrence, Paul R., and Jay W. Lorsch. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly* 12(1).
- Le Goff, J. P. (1996), *Les Illusions du Management*, Paris: La Decouverte
- Lee, Geonjoo and James L. Perry. (2002). Are Computers Boosting Productivity? A Test of the Paradox in State Governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(1).
- Maslach, Christina, Wilmar B. Schaufeli, and Michael P. Leiter. (2001). *Job Burnout*. Annual Review of Psychology, 52.
- McGeeCooper, Ann, and Duane Trammell. (1994). *Time Management for Unmanageable People*. New York : Bantam Books.
- Merton, K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe : Free Press.
- Moore, W.E. (1963). The Temporal Structure of Organizations, In E.A. Tiryakian(ed.), *Sociological Theory, Values, and Sociocultural Change*:

- Essays in honor of Pitirim A. Sorokin. New York : Free Press.
- Pfeffer Jeremy. (1992). *Managing with Power*, Boston, MA : Harvard Business School Press.
- Porter, Lyman, John van Maanen. (1983). Task Accomplishment and the Management of Time. In James L. Perry and Kenneth L. Kraemer(ed.), *Public Management: Public and Private Perspectives*. CA: Mayfield.
- Ring, Peter Smith, and James L. Perry. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *Academy of Management Review*, 10.
- Rousseau, Denise M. (1995). *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Selznick, Philip. (1943). An Approach to a Theory of Bureaucracy. *American Sociological Review*, 8.
- Taylor, Frederick. W. (1911/1947). *Scientific Management*.(Repr). New York : Harper.
- Thompson, Jeffery A., and J. Stuart Bunderson. (2001). Work–Nonwork Conflict and the Phenomenology of Time: Beyond the Balance Metaphor. *Work & Occupations*, 28(1).
- Weber, Max. (1968), *Economy and Society*, In G. Roth & C. Wittich(ed.), New York : Bedminster Press.
- Whipp et al.(ed.), (2002). *Making Time: Time and management in Modern Organizations*. Oxford : Oxford university Press.
- Xie, Jia, and Gary Johns. (1995). Job Scope and Stress: Can Scope Be Too High? *Academy of Management Journal*, 38.
- Yerkes, Robert M., and John D. Dodson. (1908). The Relation of Strength of Stimulus to Rapidity of Habit Formation. *Journal of Comparative Neurology and Psychology*, 18.
- Zaheer, S., Albert, S. & Zaheer, A. (1999), Time Scales and Organizational Theory. *Academy of Management Review*, 24.
- Zerubavel, Eviator. (1981). *Hidden Rhythms: Schedules and Calendars in Social Life*. Chicago : University of Chicago Press.

Abstract

Analyzing Public Organizations from a Time Management Perspective

Tobin Im

This paper aims to understand the organizational features of US bureaucracy. Based on surveys conducted in five agencies located in the State of Indiana, this study elucidates characteristics of American government organizations focusing on the category of activities bureaucrats devote their time to. Their time use was categorized into three parts: time spent supervising, time spent in administrative tasks, and time spent rendering a service. Using a linear regression model, this study tested which independent variables were most influential. The survey results reveal that time spent supervising is determined mostly by independent variables related to organizational characteristics of the agency, while time spent rendering a service is explained by the individual characteristics of those surveyed. This paper deconstructs the American model of bureaucracy, known in Korea for its efficient service orientation by placing emphasis on the fact that only 37.6% of total work time is related to the rendering of services.

【Key words: bureaucracy, time management, American public administration】