

결재제도의 속성이 의사결정의 신속성에 미치는 영향에 관한 연구*

채 원 호**

최 상 일***

The Poomui(Ringi)-system as decision-making concept is an important aspect of Korean and Japanese culture that arises from Japanese group orientation. Poomui(Ringi)-system allows group members to participate in decision-making while respecting and maintaining their hierarchical relationships. The application of Poomui(Ringi)-system is called the Poomui(Ringi) decision-making. This study deals with the characteristics of the Poomui(Ringi) decision-making in Korean local government. Also, this paper analyses the relationships and the paths among factors influencing the rapidity of the Poomui(Ringi) decision-making in Korean local government. For this study, the research design includes in-depth interviews as well as surveys.

[Key Words: Poomui(Ringi)-system, group orientation, decision-making]

I. 머리말

공·사조직을 막론하고 조직 리더의 가장 중요한 역할은 불확실성을 관리하는 ‘의사결정’이라 할 것이다. 의사결정의 순간 조직리더는 조직 내·외부에서 제기된 불확실성을 경험과 직관에 따라 판단해야 하고, 이를 고려한 결정을 내려야 한다. 불확실성이 점증하고 있는 오늘날 이러한 불확실성을 어떻게 관리하여 적절하고, 타당한 의사결정을 할 수 있는가에 조직의 성패가 달려 있다.

* 이 논문은 2004년도 학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-002-B00299).

** 가톨릭대학교 정경학부 교수(whchai@catholic.ac.kr).

*** 세명대학교 법정경찰학부 교수(csi@semyung.ac.kr).

조직내 의사결정과 관련된 제도들은 제기된 불확실성을 줄이면서 리더의 의사결정을 지원하는 체계를 가져야 한다. 조직의 성과와 관련된 의사결정의 중요성을 감안한다면 신속하고, 질적 수준을 담보할 수 있도록 관련 제도들이 의사결정을 뒷받침하여야 한다. 계서적 질서를 중심으로 하는 한국의 공공조직에 있어서 리더의 의사결정을 지원하는 가장 기본적인 제도는 ‘품의에 의한 결재제도’¹⁾이다. 결재(決裁)제도는 “실질적 의사결정을 형성해 나가는 시스템으로서 실무자의 기안을 관련 부서(혹은 타 부처)의 관계자나 상급자에게 보내어 순차적으로 검토나 승인을 받는 집단적 의사결정 행위”로서 일본에서 고안되어 우리에게도 전파된, 행정조직의 가장 기본적인 의사결정 방식이다.

그러나 결재제도가 조직내 의사결정과 관련된 가장 기본적인 제도임에도 불구하고 그간 결재제도는 행정학 분야에서 주된 논의의 대상이 되지 못했다. 식민지 이후 품의²⁾에 의한 결재제도는 권위적 계층문화화를 가진 한국의 공·사조직에서 광범위하게 활용되었음에도 불구하고, 초기의 개념적 수준의 논의들을 제외하면 최근까지도 연구 성과의 축적은 빈약한 수준이다. 간간히 결재제도가 조직 내에서 어떻게 기능하는지를 다룬 논의들이 있을 뿐이다. 그리고 행태주의적 연구 경향은 결재제도가 갖는 제도적 속성에 그다지 관심을 두지 않게 했다. 그 결과 그간의 논의들은 결재제도를 단순한 사무형식으로 이해하는 경우가 많았으며, 학문적으로도 큰 조명을 받지 못했다.³⁾

결재제도와 관련된 기존 연구들을 살펴보면 제도의 속성에 대해 큰 견해의 대립이 보인다. 후술하는 이론적 논의에서 구체적으로 논의하겠지만 간략하게 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 일부 논자는 결재제도를 참여, 분권화, 조정을 가능하게 하며 나아가 책임소재를 명확히 하

- 1) 품의라는 용어와 결재라는 용어는 전자가 결정권 없는 자의 기안·발의 과정에 중점을 둔 것인 반면 후자는 결정권한 있는 자의 결재과정에 중점을 둔 것이라는 점에 차이가 있을 뿐이다. 본 논문에서는 용어를 통일하지 않고 사용하는 문맥에 따라 두 가지 용어를 혼용하고자 한다.
- 2) 품의제는 경영학자인 오노(小夜豊明)·야마시로(山城章), 행정학자인 쓰지(辻清明), 그리고 문화인류학자인 나카네(中根千枝) 등에 의해 일본의 공사(公私) 관료제 조직, 즉 정부와 기업에 공통적으로 존재하는 독특한 의사결정방식이라고 지적되고 있다. 한편 Ouchi(1982)는 품의란 의식을 통해 협력의 중요성을 부각시키게 되면, 관념적으로 인식된 협력의 가치를 매우 구체적인 형태로 납득시킬 수 있다고 주장한다.
- 3) 일본의 경우 품의제도에 관한 연구는 행정학 분야보다 경영학 분야가 앞선다. 1956년 야마시로(山城章)감수·기업연구회편 「품의제도합리화의 실례(稟議制度合理化の实例)」(ダイヤモンド社)는 품의제도에 관한 선구적인 연구업적이다. 이들 연구 그룹은 이후 1966년에 「품의제적 경영과 품의제도(稟議制的經營と稟議制度)」(東洋經濟新報社)를 발간한 바 있는데, 이 두 연구는 학자와 실무자의 공동연구 성과물이다. 후자의 책 속에는 나카시오(中塩達也)의 “관청품의제도에 관하여(官庁稟議制度について：その特質と改善の方向)”라는 논문이 실려 있다. 그는 논문에서 관청에서 가장 중요한 것은 관청의 의사결정 프로세스인 품의제도라고 지적하면서, 일본의 관청 품의제도는 프러시아의 결재제도를 모방하여 탄생한 것으로 추측하고 있다. 한편 한국학중앙연구원의 한 교수에 의하면 조선시대 중요한 의사결정은 결재과정을 통한 것이 아니라 일정 계급이상의 관료들이 모여 회의를 통해 결정을 했다고 한다. 아직 한국이나 일본의 결재제도 내지 품의제도의 기원에 대해서는 정설이 없다고 생각된다. 향후 연구를 통해 동서양의 결재제도의 기원에 대한 연구가 이루어질 필요가 있을 것이다.

는 합의제적 집단 의사결정 방식으로 보고 있다. 반면 일부 논자는 결재제도 자체의 속성을 권위주의적이라고 보면서, 결재제도를 권위주의 조직문화를 조장하거나 조직을 더욱 폐쇄적으로 만드는 비능률적이고, 비민주적인 제도로 인식한다. 한편 결재제도를 조직의 실질적 의사결정 방식으로 이해하는 견해와 형식적 업무프로세스의 과정으로 이해하는 견해가 대립하고 있다. 이는 결재라는 행위의 의미를 어떻게 이해하느냐에 따라 달라질 수 있으며, 앞서 언급한 제도의 속성과도 무관한 내용은 아닐 것이다. 제도란 일반적으로 개인 행위에 영향을 미치는 구조적 제약요인(structural constraints)이라는 의미를 지닌다. 이러한 제도의 의미와 더불어 제도의 영향력 하에서 이루어지는 인간행위는 안정성(stability)과 규칙성(regularity)을 띠게 된다. 다시 말해, 제도가 존재하는 경우 개인행위나 개인간 상호작용은 무작위적으로 이루어지는 것이 아니라 일정한 패턴을 보이게 되는 것이다(하연섭, 2004). 우리나라의 공·사조직에서 사용하고 있는 결재제도의 경우 오랜 기간 보편적으로 사용되어 온 대표적인 내부 의사결정 방식으로서 조직의 내부 의사결정의 과정을 규칙적으로 만들고 일정한 패턴에 의해서 움직이게 한다.

그러나 최근 정부조직의 내외에서 이루어지고 있는 변화를 감안하면 결재제도에 대해 진지한 논의가 필요하다고 생각한다. 공공조직에서 계층제적 전통이 완화되거나 유연화될 수 있는 개혁이 이루어지고 있기 때문이다. 2005년 행정자치부가 전격적으로 팀제를 도입하기 시작하였고, 중앙정부기관들을 중심으로 팀제 도입에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 팀제 도입과 관련하여 주로 언급되고 있는 것이 바로 의사결정의 신속성 제고부분이다. 기존의 품의에 의한 결재제도가 신속한 행정을 지향하는 현대적 추세와 부합하지 못한다는 점에서 문제가 제기되고 있는 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 결재제도가 가지는 기본적 속성에 대해서 검토한다. 즉 결재제도가 가지는 기본적 속성이 무엇인지를 검토하고, 검토된 제도적 속성들이 조직의 의사결정의 신속성에 어떤 영향을 미치고 있는지를 구조방정식 모형을 통해 분석하고자 한다. 분석은 대구광역시 공무원들을 대상으로 인터뷰 조사와 설문조사를 통해 이루어졌다.

II. 결재제도에 대한 이론적 논의

1. 결재제도의 개념

일반적 의미에서의 결재(決裁)란 “상관이 부하가 제출한 의안을 헤아려 승인함”을 의미한다. 즉 의사결정 권한을 가진 자가 하급자의 제안을 승인하는 행위를 결재로 이해하는 것이 일반적이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 조석준(1980)은 결재제도의 개념을 품의제를 중심

으로 정의하면서 결재권자의 결재를 받기 위하여 순차적으로 차상위 계층에 있는 보직자의 승인을 얻는 제도로 파악하고 있다. 정정길(1988)은 결재제도에 대해 계층구조의 최하층부에서 기안을 하여 상층부로 올라가는 하의상달 과정을 통하여 의사를 결정하는 극히 민주적인 제도로 이해하고 있다. 비스한 맥락에서 이명재(1986)는 결재제도를 행정기관의 내부에서 행정방침의 결정·행정처분 등 일정한 행위를 필요로 할 때에 해당 사무를 담당하는 직원이 그 행위의 가부에 관한 문서를 기안하여 결정권한 있는 상사의 승인·결재를 얻는 절차에 관한 제도로 정의하고 있다. 한편 최동석(1998)은 상관의 업무지시를 검토하여 보고서나 기안문을 작성하고 이를 상급자에게 검토받는 행위로 결재의 개념을 정의하고 있다.

한편 행정자치부 사무관리 실무(2004)에는 결재의 개념이 앞의 정의들과는 약간 상이한 관점에서 기술되어 있다. 즉 “의사결정 권한이 있는 자가 그 의사를 결정하는 행위”를 결재의 개념으로 파악하면서(행정자치부, 2004 사무관리실무), 하급자의 기안에 대한 승인 혹은 확인이라는 의미보다는 실질적 의사결정의 양태로 결재의 개념을 이해한다. 그 밖에 양기용 외(1996: 2)는 의사결정이 아닌 공람의 의미도 결재의 개념적 범주에 포함시킬 수 있음에 대해 논급한 바 있다. 이러한 개념적 논란은 결재제도가 가지는 다면적 성격에 기인한다고 생각된다. 결재제도를 형식적 확인의 과정으로 이해하는 입장에서는 품의에 의한 결재제도가 공직사회 내부에서 어떻게 활용되고 있는가에 초점을 두고 있는 반면 실질적 의사결정의 체계 혹은 과정으로 결재제도를 이해하는 입장에서는 제도의 본질과 취지를 바탕으로 논의하고 있음을 알 수 있다.

본 논문에서는 결재제도를 “실질적 의사결정을 형성해 나가는 시스템으로서 실무자의 기안을 관련 부서(혹은 타 부처)의 관계자나 상급자에게 보내어 순차적으로 검토나 승인을 받는 집단적 의사결정 행위”로서 정의하고자 한다. 즉 결재제도를 하나의 형식적 업무프로세스 과정으로 보기보다는 실질적 의사결정을 형성해 나가는 시스템으로 이해한다. 이하에서는 조직내 실질적 의사결정 과정에서 품의에 의한 결재제도가 어떤 속성을 가지고 어떻게 운영되고 있는지를 선행연구 등 문헌분석과, 인터뷰조사 등을 통해 분석하고자 한다.

2. 결재제도의 속성에 관한 선행연구 검토

앞서 언급한 바와 같이 결재제도가 가지는 본질적인 속성이 무엇인가에 대해서는 학자들간에 견해가 일치하지 않으며, 때로는 극단적으로 대조적인 견해를 보이기도 한다. 결재제도를 권위주의 조직문화를 조장하는 근원으로 이해하는 견해가 있는 반면 이를 극히 민주적인 의사수렴 및 참여를 위한 제도로 이해하는 견해가 존재하기도 한다. 이하에서는 선행연구들을 검토함으로써 결재제도가 가지는 속성이 무엇인지에 대해 우선 검토하고자 한다. 또한 인터뷰조사 내용을 바탕으로 그러한 속성들이 의사결정의 신속성이라는 본 연구의 종속변인에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대하여 검토한다.

우선 결재제도의 속성을 민주적 제도로 이해하면서 긍정적인 면을 부각시키는 입장을 살펴 보면 다음과 같다. 이와 같은 견해에 의하면 결재제도는 종적 참여제도로써 구성원들의 참여와 소속감을 제고시키는 제도로 이해된다. 또한 상향적 의사전달시스템으로서의 결재제도는 결재 경로상의 구성원 사이에 정보 공유가 이루어지게 되며, 관련 부서간 조정과 상호협력을 도모할 수 있는 제도로 이해된다. 양기용 외(1996)는 결재제도를 의사결정과 관련된 정보의 공유를 가능하게 하고, 조직의 의사결정에 참여를 유도하는 제도적 장치로 이해한다. 즉 동일 사안이 여러 단계의 사람과 계층을 거치게 되면서 ‘검토’·‘수정’·‘보완’이 이루어지기 때문에 의사결정의 신뢰성이 증대된다고 본다(양기용 외, 1996). 비슷한 맥락에서 이철주(2000)는 결재제도를 말단 직원에서 최고경영자에 이르는 합의형식의 제도로 이해하고 있으며, 이명재(1986)는 의사의 상달 즉 상향식(bottom-up) 의사결정 체계로서 결재제도를 이해한다. Cherrington(1994: 589, 김순양, 2002; 재인용)은 결재제도에 대해 참여를 유인하고, 이를 통해 계층간 전문적 의견이나 지식이 공유됨으로써 계층간 의견 차이를 좁힐 수 있다고 보았으며, 정책결정과 집행의 유기적 연계 가능성을 확대시키는 제도라고 주장한 바 있다. 그 밖에 결재제도에 대해 위임전결 권한을 하부로 이양시킴으로써 의사결정의 분권화를 유도하는 등 조직의 민주화에 기여하는 제도라는 점을 부각시키거나 책임소재를 명확하게 함으로써 행정책임의 한계를 정해준다고 보는 견해도 존재한다(이명재, 1986: 273).

그러나 결재제도를 권위주의적 제도, 혹은 권위적 조직문화를 유발하는 제도로 파악하는 견해들은 앞서 지적한 내용과는 상반되는 주장을 한다. 우선 최동석(1998)은 결재제도가 참여를 조장하는 속성을 가지고 있다는 점을 부정한다. 실제 결재문서의 기안은 일상적 업무를 제외하고는 결정된 사항에 대해서 형식적으로 이루어지거나, 상급자의 의중을 살핀 이후 하급자에 의해 이루어지기 때문에 그 과정을 실질적 참여의 과정으로 볼 수 없다는 것이다. 두 번째로 책임소재의 불명확성이 지적된다. 앞서 언급한 견해들은 결재제도를 행정책임을 명확하게 하는 제도(이명재, 1986)로 이해하였다. 그러나 이해병(1989: 2-3)은 권한을 집중시키면서 책임을 전가하는 매우 모순된 구조를 가진 제도로 결재제도를 이해한다. 세 번째 결재제도를 의사결정의 집권화를 용이하게 하는 제도로 이해하였다. 결재제도를 호의적으로 보는 사람들 사이에서도 이 부분에 있어서는 견해를 약간 달리한다. 이명재(1986)는 결재제도를 참여를 조장하고 책임을 명확하게 하는 제도로 이해하면서도 결재제도가 가진 단점으로 권력집중 현상을 유발할 가능성이 높다는 점을 지적한다. 한편 최동석은(1998)은 권한과 책임의 등가(等價) 원칙은 조직설계에 있어서 가장 기본적인 원리이지만 품의에 의한 결재제도는 이 기본 원리를 무시하면서 상향적 권한집중과 하향적 책임분산이라는 기형적인 제도적 구조를 가지고 있다고 주장한다. 마지막으로 결재제도가 자체로서 권위주의적이라던가, 아니면 권위적 문화를 조장하는 제도로 평가되는 가장 주요한 이유는 품의에 의한 결재가 조직을 폐쇄적으로 만든다는 점이다. 즉 품의에 의한 결재제도는 개인의 창의성을 제한하는 구조를 가지고 있고, 이것이 조직의 혁신에 대한 장

애가 된다는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 결재제도의 속성에 대한 견해 차이는 크게 5가지로 요약될 수 있다. <표-1>에서 보듯이 선행연구를 검토하면 ‘책임소재’, ‘참여’, ‘분권화’, ‘정보공유’, ‘상호협력 및 조정’의 다섯 가지 관점에서 큰 견해차를 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 결재제도의 속성에 대한 시각

	긍정적 시각		부정적 시각	
	내용	연구자	내용	연구자
책임소재	문서에 의해 행정책임을 명확하게 함.	이명재(1986)	결재과정에 다수가 참여하게 됨에 따라 책임이 분산되어 결국 책임소재가 불명확하게 됨.	이해병(1989) 최동석(1998) 조석준(1994) 박세정(1993)
참여	실질적인 의사결정 참여경로 역할을 함.	정정길(1988) 이명재(1986) 양기용외(1996)	참여를 통한 의사결정이 없음-결재는 형식일 뿐이며, 정책적 판단은 상부에서 이루어짐.	최동석(1998)
분권화	의사결정의 분권화에 기여함.	양기용외(1996)	지나친 권력집중 현상을 가져옴.	최동석(1998)
정보공유	결재 경로에 있는 구성원 간 정보공유를 원활하게 해줌.	정정길(1988) 양기용외(1996)	동일 사안이 여러 단계를 거치면서 의사결정상의 왜곡가능성 증대도 초래할 수 있음.	이명재(1986)
상호협력 및 조정	결재제도는 개인간, 부서간 의견 조정과 상호협력의 역할을 함.	양기용외(1996)	결재제도는 조직을 폐쇄적으로 만듦.	최동석(1998)

그러나 이와 같은 견해의 대립은 기실 양면적 혹은 다면적 성격을 갖는 결재제도를 바라보는 관점의 차이에 기인한다. 실제로는 결재제도가 조직 내에서 어떻게 운영되고 있는가에 따라서 결재제도가 가지는 긍정적 혹은 부정적 측면이 달리 부각될 수 있을 것이다. 본 고의 관심은 이 두 가지 관점 모두를 검토한 후, 결재제도가 가진 속성을 바탕으로 이 제도가 의사결정의 신속성에 어떤 영향을 미치는 지를 검토하는 데 있다. 결재제도의 속성은 견해의 대립을 보이고 있는 5가지 관점 중 책임소재의 명확성을 제외한 4가지 관점을 통해 검토될 것이다.

3. 결재제도의 운영실태 및 속성에 대한 인식

1) 결재제도의 운영실태

공공조직 내의 결재과정은 크게 5단계를 거쳐 이루어지는 것이 일반적이다. 즉 결재과정은 담당자의 [발의4]-기안-검토5)-협조-최종결재]의 다섯 단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 결재제도

의 운영 실태에서 가장 큰 문제점 혹은 쟁점이 될 수 있는 부분은 바로 검토의 단계이다. 검토 단계는 전술한 결재제도의 속성 가운데 참여를 조장하거나 조정을 위한 과정으로 볼 수 있지만, 반대로 의사결정의 신속성을 저해하거나, 업무의 비능률성과 조직의 비민주성을 조장하는 원인이 될 수 있다. 이 점에 있어 이면우(1998)는 품의제에 의한 결재제도를 직렬회로라 명명한다. 즉 결재계층상에서 한사람이라도 의사결정을 방해해버리면 그 사안은 실행될 수 없다는 점을 강조한다. 또한 운영상의 큰 문제점으로 지적되고 있는 결재관행 측면도 검토단계에서의 문제점으로 지적될 수 있다.

이 문제에 대하여 대구광역시 K국의 공무원과 이루어진 인터뷰 내용은 참고할 만하다. 인터뷰 조사결과 검토단계에 있어 나타나는 결재의 부정적 관행에 관해서는 크게 ‘대면결재의 선호’와 ‘관료적 형식주의 문화’가 지적되었다. 즉 대구광역시에서 이루어지고 있는 결재의 관행 중 대면결재의 선호현상을 살펴보면 다음과 같다. 기본적으로 과장들이 국장의 결재를 득(得)하기 위해선 최소 30분 이상의 대기시간을 가져야 된다. 사안에 따라서 대면결재가 필요한 경우가 있을 수 있다. 그러나 전자결재로 처리할 수 있음에도 불구하고, 공직사회에서는 아직 문서에 의한 대면결재를 선호한다. 좀 더 구체적으로 설명하면 국장이상 직급의 사람이 결재를 할 때에는 기본적으로 서면보고 후 전자결재가 이루어지고 있다는 점이다(대구광역시 공무원과의 인터뷰, 2005년 4월11일). 대면결재의 선호관행은 선행연구에서도 지적되고 있는 부분이다. 김순양(2002: 197)은 대면결재의 관행에 대해 문서의 내용을 상세히 설명할 수 있다는 점, 상하간의 의사소통이 촉진된다는 점에서 장점을 가지고 있다고 주장한다. 그러나 다른 견해에 의하면 상사와의 대면을 자신의 능력을 인정받을 수 있는 기회로 여겨 관료들이 대면결재를 선호한다는 견해도 존재한다. 최동석(1998: 160-161)은 대면결재 선호 관행은 상관에게 눈도장을 찍기 위한 것으로 보고, 이러한 관행이 과도한 문서를 발생시키면서 행정능률을 저해한다고 지적한다.

한편 결재문서의 검토 단계에서 이루어지는 수정·보완 과정의 문제점들에 대해 공무원들이 지적한 내용은 주목할 만하다. 즉 검토 단계에서는 기안서류에 대해 확인 및 수정, 보완의 지시가 이루어지게 되는데, 문제는 이 수정·보완의 내용이 문제라는 것이다. 대구광역시의 경우 과장 전결의 문서인 경우에는 결재서류상의 문체, 자구, 오타자 등의 형식상의 오류는 수정 및 보완의 대상이 아니다. 그러나 국장급 이상의 결재문서의 경우에는 상황이 다르다. 기본적으로 국장급 이상의 결재를 받아야 하는 서류의 경우 흠 없는 깨끗한 문서로 올라가야 하며, 문체 및 자구 등 형식의 부적절성도 수정보완의 대상이 된다. 또한 수정보완의 지시가 있을 경우 이 문서는 기안자에게로 다시 반려되고, 결재의 과정이 처음부터 다시 이루어지게 된다는 것이다. 공무

- 4) 결재문서를 작성하는 동기를 제공하는 단계이다. 문서의 발의 동기는 민원요구, 상급기관 지시, 상급자 지시, 회의·협의, 실무자 판단 등 다양하다.
- 5) 기안문은 결재권자의 결재를 받기 전에 보조기관 또는 보좌기관의 검토를 받아야 한다. 다만, 보조기관 또는 보좌기관의 출장 등의 사유로 검토를 받을 수 없는 등 부득이한 경우에는 이를 생략할 수 있다(사무관리 규정 제15조).

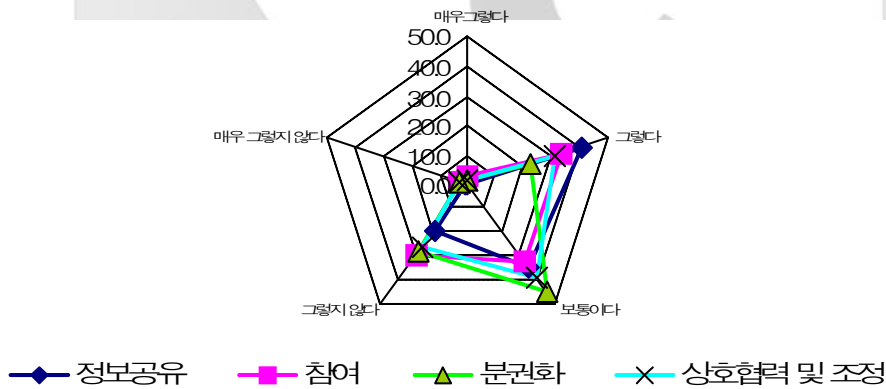
원들은 이와 같은 관행을 의사결정의 신속성을 저해하는 가장 근본적 문제로 지적하였다(대구광역시 공무원과의 인터뷰, 2005년 4월11일). 사무관리 규정상 결재서류의 수정·보완은 최초 결재문서에 수정·보완된 내용을 기재하고 날인하도록 규정하고 있지만 현장에서 이 규정은 무의미한 것으로 보인다. 또한 결재제도가 이와 같이 운영됨으로써 공무원들은 결재제도를 단순히 책임소재 확인을 위한 형식으로 이해하는 경향이 있는 것으로 조사되었다.

한편 비일상적 혹은 전략적 선택이 필요한 대부분의 기안은 상급자의 지시에 의해서 이루어지고 있다. 예를 들면 시장이 지시를 하고, 국장이 이를 구체화하여 담당자에게 지시하는 것이 일반적이다. 또한 이와 같은 경로를 거치지 않았지만 매우 중대 사안인 경우에는 사전승인이 이루어진 이후에 결재경로에 따른 절차를 밟는 것으로 이해되고 있었다(대구광역시 공무원과의 인터뷰, 2005년 4월11일).

2) 결재제도의 속성에 대한 공무원 인식

본고는 대구광역시 공무원을 대상으로 앞서 언급한 결재제도의 속성에 대하여 인식조사를 실시하였다. 설문조사는 2005년 4월 18일부터 22일까지 실시되었으며, 총 270부를 배포하여 233부를 회수하여 이중 200부의 유효 표본이 분석에 활용되었다. 설문문항은 결재제도의 속성으로 언급된 정보공유, 참여제도, 상호협력과 조정, 의사결정의 분권화, 의사결정의 신속성과 관련된 문항으로 구성하였다. 그 분석결과를 간략하게 살펴보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 결재제도 속성에 대한 공무원 인식



6) 사무관리 규정 11조에 따르면 문서의 일부분을 삭제하거나 수정한 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 삭제하거나 수정한 곳에 서명 날인하여야 한다. 다만 전자문서를 본문의 규정에 따라 수정할 수 없을 경우에는 수정한 내용대로 재작성하여 결재를 받아 시행하되, 수정전의 전자문서는 기안자, 검토자 또는 결재권자가 보존할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 이를 보존하여야 한다고 규정하고 있다.

구체적인 분석결과는 <표 2>와 같다.

<표 2> 결재제도 속성에 대한 공무원 인식

(단위: 명(%))

	매우그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
정 보 공 유	9(4.5%)	81(40.5%)	70(35.0%)	38(19.0%)	2(1.0%)
참 여	5(2.5%)	66(33.0%)	65(32.5%)	59(29.5%)	5(2.5%)
상 호 협 력	3(1.5%)	62(31.0%)	78(39.0%)	52(26.0%)	5(2.5%)
분 권 화	3(1.5%)	45(22.5%)	91(45.5%)	56(28.0%)	5(2.5%)
책 임 소 재	3(1.5%)	30(15.0%)	71(35.5)	80(40.0)	14(7.0)

분석결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 결재제도가 참여 유인적 제도인가?를 확인한 결과, 전체의 35.5%가 긍정적 응답을 하였으며, 상호협력 및 조정을 용이하게 하는 제도인가에 대해서도 전체의 32.5%의 사람들이 긍정적으로 응답하였다. 반면 결재제도가 분권화에 기여하는 제도인가라는 질문에 대해서는 전체의 24%만이 긍정적 응답을 한 것으로 나타났다. 분석결과를 살펴보면 정보공유를 제외하고는 긍정적 응답의 결과치가 그다지 높다고 말할 수 없다. 부정적 응답의 결과와 비교해본다면 그 결과치가 비슷하게 분석되고 있음을 확인할 수 있다.

즉 결재제도의 속성에 대한 연구자들 사이의 견해 대립이 공무원들을 대상으로 한 조사를 통해서도 확인될 수 있었다. 분석 결과를 통해서 알 수 있듯이 결재제도의 속성에 대해서는 균형된 이해가 필요하다. 일부 견해처럼 결재제도를 극히 긍정적 측면이 부각되는 제도로 단정할 순 없지만 그렇다고 권위적 문화 그 자체이거나 권위주의 조직문화를 조장하는 제도로만 볼 수도 없는 것이다. 이하에서는 속성 간 관계성을 검증하고, 이러한 속성들이 조직의 의사결정의 신속성에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 분석하고자 한다.

Ⅲ. 분석틀의 설정 및 연구방법론

1. 분석틀의 설정

본고는 결재제도의 속성과 운영 실태를 분석하고 이를 바탕으로 도출된 제도적 속성이 의사결정의 신속성에 어떤 영향을 미치고 있는지를 분석하는데 초점을 두고 있다. 결재제도와 관

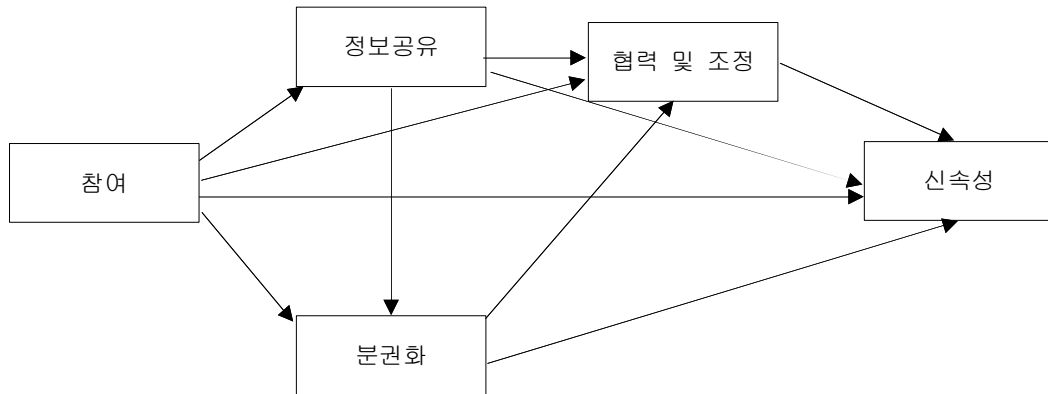
련된 선행연구 가운데는 의사결정의 신속성과 결재제도가 가진 속성사이의 관계에 대해 개략적으로 논급한 연구를 찾아볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구의 결과들을 검토하면서 결재제도의 속성이 의사결정의 신속성에 어떤 구조를 통해 영향을 미치고 있는가는 분석하고자 한다.

결재제도와 의사결정의 신속성과의 관련성에 대한 대표적인 선행연구로는 김순양(2002)의 연구를 들 수 있다. 이 연구에서는 우선 잘못된 결재의 관행이 신속성을 저해한다고 주장한다. 즉 문서의존 현상, 대면결재, 수정보완의 지시, 관료적 형식주의가 의사결정의 신속성을 저해하는 것으로 판단하고 있으며, 조직구조의 측면에서는 다단계 결재라인이 의사결정의 신속성을 저해하는 것으로 분석하고 있다. 조석준(1994)도 행정조직의 다단계적 절차가 의사결정의 신속성에 부정적 영향을 미친다고 언급한 바 있다. 박세정(1993)은 “일단 작성해 오면 수정 혹은 보완을 하려는 상관의 의식과 우선 만들어 보여주면 수정·보완할 것이라는 부하의 인식이 기안단계에서부터 시행착오를 발생시키고, 이것이 비능률성의 원인이 된다고 지적하고 있다. 또한 양기용 외(1996)는 결재경로를 분석하면서 다단계의 결재과정이 의사결정의 신속성에 부정적 영향을 미치고 있음을 주장한다.

이처럼 선행연구들은 결재제도의 운영관행과 조직문화에 기인한 신속성 저하 원인에 대해 논급하고 있지만, 결재제도가 가진 속성이 의사결정의 신속성에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 실증적으로 분석한 논의는 거의 없다. 다만 양기용 외(1996)의 연구에서 타부서와의 협력 및 조정을 결재대기시간의 한 부분으로 파악하면서 이것이 다단계의 결재과정과 합쳐지면서 의사결정의 신속성을 저해한다는 견해가 있을 뿐이다. 이하에서는 다음과 같은 일련의 가설적 영향 구조 모형을 연구자가 <그림 2>와 같이 제시하고자 한다.⁷⁾

7) 이미 언급한 바와 같이 본 연구는 의사결정의 신속성에 초점을 두고 연구를 진행한다. 물론 결재제도와 관련된 연구에는 의사결정의 신속성뿐만 아니라 의사결정의 질(quality)을 어떻게 담보할 것인지에 대한 것도 매우 의미 있는 연구주제가 될 것이다. 다만 본 연구에서 의사결정의 질을 연구주제로 포함시킬 경우 매우 복잡한 변인들을 다시 검토해야 하기 때문에 많은 현실적 어려움이 뒤따를 것이다. 따라서 의사결정의 질과 관련된 연구는 별도의 후속연구를 통해서 다루어져야 할 것으로 생각된다.

<그림 2> 결재제도의 속성과 의사결정의 신속성과의 가설적 영향구조 모형(제안모형)



본 연구는 지방정부를 대상으로 품의에 의한 결재제도의 속성이 의사결정의 신속성에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 가설적 모형의 검증을 목적으로 한다. 앞서 언급한 바와 같이 결재제도의 속성은 책임소재의 명확성이라는 요소를 제외하고 크게 참여, 정보공유, 분권화, 협력과 조정이라는 4가지로 분류될 수 있다. 따라서 이 4가지의 속성이 의사결정의 신속성에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치고 있는지를 검토하고자 한다. 의사결정의 신속성과 결재제도의 속성사이에 일반적으로 마이너스의 효과가 발생할 개연성이 크다. 즉 참여, 정보공유, 협력과 조정에 초점을 둔 제도의 운영이라면 일반적으로 신속성이라는 종속변수에 긍정적 영향보다는 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다고 생각된다. 다만 분권화 속성은 의사결정의 신속성에 긍정적 인 면으로 효과를 미칠 것이다.

2. 조사설계 및 연구방법론

1) 조사설계

본 연구에서는 대구광역시 공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 2005년 4월18일에서 4월 22까지 방문조사를 통해 총 270부의 설문을 배포하였으며, 이중 233부를 회수하였고, 이중 불성실한 응답을 한 조사대상자를 제외하고 총 200부를 유효 표본으로 분석에 활용하였다.⁸⁾ 설문문의 주요내용은 결재제도의 4가지 관점의 문항과 신속성을 측정하는 문항으로 리커트 5점 척도로 구성되었다. 설문문항의 신뢰도와 타당도를 높이기 위하여 선행연구를 통해 신뢰도와

8) 분석대상의 구체적 인구통계학적 특징을 설명하면 다음과 같다. 먼저 남자가 전체의 88.5%인 177명이었으며, 여자가 11.5%인 23명이었다. 직급의 경우 7급이 40.0%인 80명이었으며, 6급이 71명, 5급 22명, 9급 4명, 4급이 8명이었다. 경력의 경우 10년 이상 20년 미만의 경우가 전체의 50%인 100명이었으며, 10년 미만인 42명, 20년 이상 30년 미만의 경력자는 48명이었다.

타당도가 검증된 문항들을 토대로 설문지를 작성하였다. 자료의 분석은 사회과학 통계패키지 프로그램인 SPSS(version 10.2)를 이용하였으며, 구조방정식모형을 위해서 AMOS(version 4.0) 프로그램을 이용하였다.

본고의 분석방법은 전술한 이론적 논의에 기초한 가설모형을 분석하기 위해 구조방정식 모형을 적용하였다. 구조방정식 모형은 잠재변수간의 인과관계를 나타내는 구조모델(structural model)과 잠재변수와 이를 측정하는 지표간의 관계를 기술하는 측정모델(measurement model)로 구성된다. 입력자료는 상관행렬을 사용하였으며, 모수의 추정에는 최대우도법(Maximum Likelihood Estimation: ML)을 사용하였다.⁹⁾ 구조모형의 적합도를 평가하는데 있어 사용되는 적합도 지수의 종류에 대한 절대적 기준은 아직 존재하지 않는다. 다만 일반적으로 적합도 지수로 사용되는 것은 모형의 전반적인 적합도를 평가하는 절대적합지수(absolute fit measures), 제안모형과 수정모형의 비교를 통해 모형의 개선정도를 평가하는 증분적합지수(incremental fit measures), 그리고 수정모형의 적합수준을 평가하는 간명적합지수(parsimonious fit measures)로 구분된다. 본 연구에서는 절대적합지수(absolute fit measures), 증분적합지수(incremental fit measures), 간명적합지수(parsimonious fit measures)를 모두 고려한 기준을 통해 최적모형을 도출할 것이다.

IV. 분석결과의 논의

1. 수정모형의 제시

분석틀에서 제시한 제안모형을 기준으로 결재제도의 속성과 신속성과의 관계를 분석한 결과에 의하면, 제안모형의 절대적합지수는 $\chi^2=0.097$, $df=1.000$, $Prob=0.756$, $RMR=0.00$, $NCP=0.00$ 이고, 간명적합지수는 $AIC=28.097$, $PGFI=0.067$, $PNFI=0.100$, $RMSEA=0.00$ 이다. 따라서 제안모형은 비교적 적합한 것으로 평가되었다. 그러나 개별 경로의 추정계수의 유의성을 살펴보면 <표 3>에서 제시된 바와 같이 10개의 경로 중에서 8개 경로의 추정계수만이 유의성을 가지고 있다. 따라서 본고에서 제시한 제안모형에서 개별 경로의 유의성이 낮은 경로구조를 삭제한 수정모형을 제시하고자 한다. 즉 제안모형에서 참여와 정보공유의 속성이 의사결정의 신속성에 영향을 미치는 경로를 제거한다. 구체적인 제안모형의 추정결과는 <표 3>과 같다.

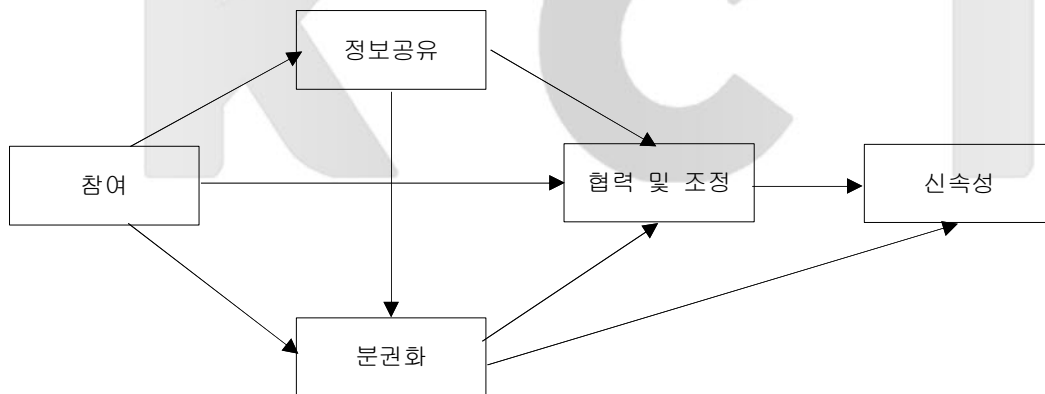
9) ML 추정법은 정규성 가정 하에서 불편성, 일치성, 최소분산성, 정규 분포성을 가지는 추정량을 제공한다. 분석된 제안모형의 적합도를 분석하기 위해서는 구조방정식 모형의 적합도 지수와 경로의 통계적 유의비율을 살펴보게 된다.

<표 3> 제안모형의 추정결과

구분	추정치	표준 추정치	표준 오차	t값	유의 수준	채택 여부
참여 → 정보공유	0.552	0.585	0.054	10.182	0.000	채택
참여 → 분권화	0.404	0.444	0.065	6.172	0.000	채택
정보공유 → 분권화	0.176	0.182	0.069	2.534	0.011	채택
정보공유 → 협조 및 조정	0.235	0.235	0.060	3.889	0.000	채택
참여 → 협조 및 조정	0.440	0.467	0.061	7.191	0.000	채택
분권화 → 협조 및 조정	0.157	0.152	0.061	2.591	0.010	채택
분권화 → 신속성	0.190	0.178	0.079	2.387	0.017	채택
참여 → 신속성	0.170	0.249	0.088	1.928	0.054	기각
협조 및 조정 → 신속성	0.257	0.175	0.091	2.817	0.005	채택
정보공유 → 신속성	0.025	0.024	0.081	0.311	0.756	기각

제안모형의 분석결과, 참여와 신속성과의 관계, 정보공유와 신속성과의 관계가 유의미성을 가지지 못한 것으로 파악됨에 따라 2가지 경로를 제외한 수정모형을 제시한다. 수정모형은 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 결재제도의 속성과 의사결정의 신속성과의 가설적 영향구조 모형(수정모형)



2. 제안모형과 수정모형의 비교

본고는 분석틀에서 제시한 제안모형과 재구성된 수정모형을 종합적으로 비교·검토함으로써 결재제도의 속성이 의사결정의 신속성에 미치는 영향을 분석하기 위한 적합 모형을 최종적으로 선택하기로 한다. 양 모형의 비교는 구조방정식 모형의 적합도 지수와 경로의 통계적 유의

비율 등 두 가지 측면에서 비교한다. 우선 제안모형과 수정모형의 절대적합지수(absolute fit measures), 증분적합지수(incremental fit measures), 간명적합지수(parsimonious fit measures)를 고려한 분석결과는 <표 4>와 같다.

<표 4> 모형의 비교

비교기준		수용기준	제안모형	수정모형	적합여부	
적합도	절대적합지수	$\chi^2(df)$	-	0.097(1)	4.421(2)	-
		p-value	p > 0.05	0.756	0.110	○
		적합지수(GFI)	>=0.9	1.000	0.991	○
		평균오차제곱근(RMR)	<=0.05	0.003	0.020	○
	증분적합지수	조정적합지수(AGFI)	>=0.9	0.997	0.935	○
		비표준적합지수(NNFI)	>=0.9	0.942	0.921	○
		표준적합지수(NFI)	>=0.9	1.000	0.988	○
		비교적합지수(CFI)	최대값	1.000	0.993	-
	간명적합지수	아카이계 정보기준(AIC)	최소값	30.421	28.097	-
		간명적합지수(PGFI)	>=0.9	0.067	0.132	×
		간명표준적합지수(PNFI)	>=0.9	0.100	0.198	×
		근사평균오차제곱근(RMSEA)	<=0.05	0.078	0.000	○
경로의 통계적 유의비율		% (유의/전체)	80% (8/10)	100% (8/8)	-	

<표 4>의 내용을 살펴보면 제안모형과 수정모형은 모형의 적합도 측면에서는 타당한 것으로 평가할 수 있다. 절대적합지수의 내용을 살펴보면 제안모형과 수정모형 모두 절대적합지수인 $\chi^2(df)$, p-value, RMR, GFI가 모두 수용기준 범위에 포함되고 있음을 확인할 수 있었다. 증분적합지수의 분석내용도 마찬가지로의 결과를 가진다. 다만 간명적합지수를 제안모형과 수정모형을 비교하여 살펴보면, 제안모형의 경우 PGFI, PNFI, RMSEA 지수가수용기준에 포함되지 않음을 확인할 수 있었다. 반면 수정모형의 경우 4개의 기준지표 중 PGFI와 PNF를 제외한 2개의 지수가 적합한 것으로 분석되었으며, 수용범위에 포함되지 않은 지수도 제안모형에 비해 개선이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 제안모형의 분석결과에서 유의미하지 않은 경로를 삭제하고, 재구성한 수정모형이 제안모형에 비해 더욱 우수한 모형으로 평가할 수 있다. 한편 제안모형의 경우 전체 경로 중 80%가 유의미한 경로로 파악되었으나, 수정모형의 경우에는 제시된 모든 경로가 유의미한 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 종합해 보면, 분석틀로 제시된 제안모형보다는 재구성된 수정모형이 결

재제도의 속성과 의사결정의 신속성과의 관계를 평가하는 분석틀로서 더욱 적합한 것으로 판단된다. 따라서 본고는 수정모형을 바탕으로 결재제도의 속성과 의사결정의 신속성과의 관계를 분석한다.

3. 결재제도의 속성과 의사결정의 신속성간 영향구조 분석

앞서 언급한 바와 같이 본고는 제안모형에 비해 적합도가 더욱 높은 수정모형을 바탕으로 결재제도의 속성과 의사결정의 신속성과의 관계를 분석한다. 구체적 분석결과는 <표 5>와 같다.

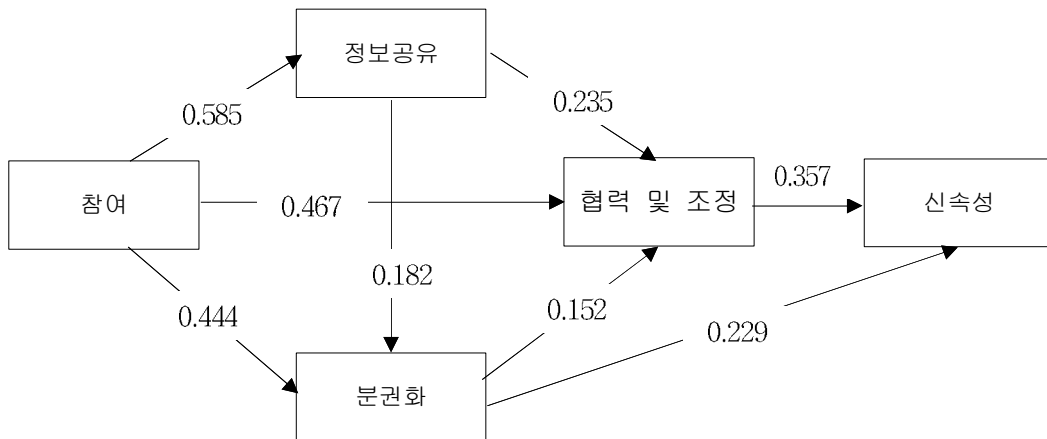
<표 5> 수정모형의 추정결과

구분	추정치	표준 추정치	표준 오차	t값	유의수준
참여 → 정보공유	0.552	0.585	0.054	10.182	0.000
참여 → 분권화	0.404	0.444	0.065	6.172	0.000
정보공유 → 분권화	0.176	0.182	0.069	2.534	0.011
정보공유 → 협조 및 조정	0.235	0.235	0.060	3.889	0.000
참여 → 협조 및 조정	0.440	0.467	0.061	7.191	0.000
분권화 → 협조 및 조정	0.157	0.152	0.061	2.591	0.010
분권화 → 신속성	0.245	0.229	0.076	3.233	0.001
협조 및 조정 → 신속성	0.369	0.357	0.073	5.037	0.000

분석결과를 바탕으로 결재제도의 속성이 어떠한 관계성을 가지는가를 검토하면 다음과 같다. 우선 참여는 정보공유와 분권화, 협조와 조정 모두 영향을 미치고 있는 것으로 분석된다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 참여는 정보공유에 0.585만큼, 분권화에 0.444만큼, 협조와 조정에 0.467만큼 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 정보공유는 분권화에 0.182만큼, 협조와 조정에 0.235만큼 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 한편 분권화는 협조와 조정에 0.157만큼 영향을 미치고 있었다.

한편 본 연구의 종속변수인 신속성과 결재제도의 속성들 간의 관계성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 참여와 정보공유는 직접적으로 의사결정의 신속성에 영향을 미치지 못하였다. 다만 분권화와 협조와 조정이 의사결정의 신속성에 직접적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 분권화는 신속성에 0.229만큼 영향을 미치고 있었으며, 협조와 조정은 신속성에 0.357만큼 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이상 살펴본 수정모형의 영향구조를 도식화하면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 수정모형의 영향구조



주: 모든 추정치는 유의수준 0.05에서 채택됨.

결재제도의 속성들이 의사결정의 신속성에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한 결과, 신속성에 직접적 영향을 미치는 결재제도의 속성으로는 협력과 조정, 분권화가 있음을 확인할 수 있었으며, 참여는 정보공유, 분권화, 협력과 조정을 매개로 하여 신속성에 영향을 미치고 있으며, 정보공유는 분권화와 협력과 조정을 매개로 신속성에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 신속성에 직접 영향을 미치는 결재제도의 속성 중에서 협력과 조정이 분권화에 비해 상대적으로 큰 영향력을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 <그림 4>의 수정모형이 제시하고 있는 경로간의 영향력은 각 속성이 신속성에 미치는 간접효과를 고려하지 못하고 있다. 경로분석에 있어서 간접효과(indirect effect)는 독립변수의 효과가 하나이상의 중간변수에 의해서 매개되어 종속변수에 영향을 미치는 경우를 나타낸다. 따라서 각 속성이 신속성에 미치는 직·간접적 효과를 종합적으로 분석하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 결재제도 속성과 의사결정 신속성의 효과분석

외생변수	내생변수	전체효과	직접효과	간접효과
참여	의사결정의 신속성	0.372	-	0.372
정보공유		0.136	-	0.136
분권화		0.283	0.229	0.054
협조와 조정		0.357	0.357	-

직·간접적 효과를 모두 고려한 분석결과를 전체효과의 측면에서 살펴보면, 참여는 신속성

에 직접효과는 가지지 않지만 가장 큰 0.372만큼의 영향을 신속성에 미치고 있는 것으로 분석되었다. 한편 협조와 조정은 타 변수를 매개하지 않고 직접효과로만 0.357만큼의 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 분권화는 0.283만큼 신속성에 영향을 미치고 있으며, 마지막으로 정보공유가 0.136만큼 영향을 미치고 있는 것으로 조사되었다.

본 연구에서는 이상의 분석결과를 통해서 의사결정의 신속성에 영향을 미치는 결재제도의 속성들과 그 경로를 파악할 수 있었다. 본고는 제안모형을 제시하면서 의사결정의 신속성에 영향을 미치는 결재제도의 속성으로 4가지를 제시했으며, 이를 속성 간, 속성과 내생변수 간에 10개의 경로를 통해 영향관계에 있을 것이라는 가설을 세웠다. 그러나 구조방정식 모형 분석의 결과 8개의 가설이 채택되었고, 나머지 2개의 가설은 기각되었다.

4. 분석결과의 합의

본고는 이상의 분석결과를 통해 몇 가지 중요한 시사점을 얻을 수 있었다. 먼저 본 고에서는 결재제도상에서의 참여와 정보공유가 의사결정의 신속성과는 직접적인 관련성이 없는 것으로 분석되었다. <그림 4>에서 알 수 있듯이 결재제도상에서 참여와 정보공유라는 속성은 분권화와 협력 및 조정이라는 속성을 매개로 의사결정의 신속성에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉 참여는 정보공유와 분권화 및 협력과 조정에 영향을 미치고 이를 매개로 신속성에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 정보공유는 분권화와 협력과 조정에 영향을 미치고, 이를 매개로 의사결정의 신속성에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

결재제도가 가진 참여적 속성과 정보공유의 속성은 의사결정의 신속성에 직접적 영향을 미치지 않는다는 분석결과는 시사하는 바가 크다. 결재단계에서의 참여와 정보공유의 활성화는 어찌보면 의사결정의 신속성과 부(-)의 관계를 가지는 것으로 예상될 수도 있다. 전술한 이론적 고찰에서 언급한 바와 같이 결재 과정에서 의사결정의 신속성을 저해하는 것은 검토단계에서 나타나는 문제점에 기인한 것이며, 검토단계는 참여와 정보공유라는 속성과 관련성을 가지기 때문이다. 즉 참여와 정보공유의 확대는 의사결정을 지체시킬 개연성이 있다. 다만 분석결과를 통해서 유추할 수 있는 것은 참여와 정보공유라는 속성이 취지에 맞게 운영될 경우 분권화와 협력 및 조정을 향상시키며, 궁극적으로 의사결정의 신속성을 제고하는데 기여할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다.

두 번째로 결재제도가 가진 분권화의 속성은 의사결정의 신속성에 0.229만큼의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면 분권화 속성은 참여와 정보공유에 영향을 받으면서, 협력과 조정, 신속성에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 일반적으로 결재제도에서의 분권화는 위임전결의 확대를 의미한다. 즉 특정사안에 대해서 위임전결권을 확대하는 것은 의사결정의 신속성에 정(+)의 효과를 미치게 된다. 더불어 분권화는 바로

참여와 정보공유를 바탕으로 하고 있음을 분석결과를 통해 알 수 있었으며, 부서간 혹은 집단간 협력과 조정에 기여하는 결재제도의 속성임을 확인할 수 있었다.

세 번째로 직접효과만을 고려할 경우 협력과 조정이 신속성에 가장 큰 영향을 주고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 협력과 조정은 결재제도의 타 속성에 모두 영향을 받고 있음을 <그림 4>를 통해 확인할 수 있다. 참여, 정보공유, 분권화는 모두 협력과 조정에 영향을 미치고 있었으며, 특히 참여와 정보공유는 협력과 조정을 매개로 신속성에 영향을 주고 있음을 확인할 수 있다. 조직 내에서 원활한 협력과 조정이 이루어진다는 것이 의사결정의 신속성 제고에 긍정적 영향을 미친다는 것은 이론의 여지가 없다. 또한 분권화 속성, 즉 위임전결의 확대가 협력과 조정에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구에서 나타난 분석결과는 참여와 정보공유, 그리고 분권화를 바탕으로 한 협력과 조정이 의사결정의 신속성에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 제시하고 있다.

V. 맺음말

앞서 본문에서는 문헌연구나 인터뷰조사를 통해 결재제도의 속성에 대해서 검토하고, 구조방정식 모형분석을 통해 의사결정의 신속성과 결재제도의 속성의 관련성을 실증적으로 검토했다. 대구광역시 공무원을 대상으로 한 연구결과를 일반화하는 데에는 일정한 한계가 있겠지만, 결재제도의 속성을 몇 가지 요인을 중심으로 비판적으로 고찰한 뒤 실증적 분석을 시도했다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 후속연구에서는 중앙정부 등으로 연구 대상을 확대해서 본 연구의 분석결과가 일반화될 수 있을지를 다시 검증해 볼 수 있을 것이다.

결재의 신속성과 관련된 선행연구들은 비교적 단편적인 문제에 초점을 두고 있는 것으로 생각된다. 결재의 신속성을 저해하는 요인으로 결재관행에 초점을 둔 연구나 다단계 결재라인이 의사결정의 신속성을 저해한다고 본 연구 등은 관료사회의 관행에서 문제의 원인을 찾거나 혹은 제도의 구조적 측면에서 초점을 두고 있다. 본고는 의사결정의 신속성에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 결재제도의 속성과 한국 관료사회의 행태 및 조직문화를 통합적으로 검토했다. 실증적 분석의 결과, 의사결정의 신속성과 관련된 결재제도의 장·단점은 제도 자체가 가진 속성에 기인한 부분도 있지만, 이를 활용하고 있는 관료행태나 조직문화에 기인한 부분도 적지 않은 것으로 분석되었다. 이와 관련하여 2004년도 한 신문기사의 내용은 시사하는 바가 크다.

과거 정부는 전자결재를 통한 결재율이 93.8%에 이르는 것을 내세워, 전자정부 선진국이라고 홍보해 왔었다. 행정자치부의 경우 평균 전자결재율은 90%가 넘지만 실제 행정자치부 국·실장실 앞에는 지금도 두툼한 결재서류를 끼고 결재를 기다리는 과장·사무관의 모습을 쉽게 발견

할 수 있다. 전자결재를 신청한 후 다시 종이 결재서류를 만들어 대면결재를 하기 때문이다. 행정부의 한 과장은 “결재할 사안을 설명하기 위해 별도 종이서류를 출력해 대면(對面) 설명을 하고, 결재는 전자결재를 하는 경우가 많다”고 말했다. 이 같은 현상은 장관 등 고위급으로 갈수록 대면결재를 당연시하고 전자결재는 ‘불경’으로 인식하는 분위기가 여전하기 때문이다. 행정부는 이밖에 각종 위임전결 규정에도 불구하고 상향 결재가 여전하며, 장관결재를 받는 데 평균 4.6일이 소요되고 평균 6명 이상의 결재 및 협조가 필요한 것으로 조사됐다고 밝혔다(경향신문, 2004년 6월 15일자).

최근 행정자치부를 필두로 중앙정부기관에서는 계층제를 폐지하고 팀제를 도입하거나, 도입을 모색하고 있다. 그리고 팀제 도입의 목적으로 공통적으로 제시하고 있는 것이 바로 ‘결재 단계의 축소’이다. 앞선 연구결과를 미루어 보면 기존 5단계의 결재단계가 3단계로 줄어들었다고 하여 의사결정의 신속성이 제고될 지는 여전히 의문으로 남는다.¹⁰⁾ 대면결재의 관행, 문체 및 자구의 오류 등에 집착하는 형식주의적 태도가 개선되지 않는다면 결재단계 축소의 의미는 그 만큼 퇴색할 것이다.¹¹⁾

한편 부정적 관료문화는 제도가 가진 장점보다 제도의 단점을 극대화시키는 부작용을 낳았다. 앞서 언급한 바와 같이 결재제도는 합의지향적 의사결정 제도로 기능하도록 설계되어있음에도 불구하고, 한국 관료사회의 문화가 형식적 사무절차 수준으로 제도를 무력화시킴으로서 지금껏 의도된 기능을 발휘하지 못했다. 그러나 결재제도가 참여를 촉진하고, 분권화와 정보공유를 원활히 하며, 궁극적으로 부서간 혹은 집단간 협의와 조정을 가능하도록 운영된다면 조직 내 의사결정의 신속성을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

10) 행정자치부는 팀제를 도입하면서 PL(part leader)제도를 도입하였다. PL제도는 해당 part의 사무에 관하여 팀장을 보좌하여 업무 수행하는 것으로서 경미한 사항은 담당분야별로 PL에게 전결권 위임하고, 중요한 사항의 경우는 PL의 사전 검토를 거쳐 팀장-본부장 결재를 하도록 한 제도이다. 그러나 PL제도는 자칫하면 팀내에 새로운 계층을 만들어 내는 것으로서 팀제를 도입하고자한 취지를 살리지 못한다는 비판을 받을 수 있다.

11) 일본의 경우도 품의제도를 의사결정의 신속성을 저해하고 있는 문제로 보면서 시급히 해결해야 할 과제로 인식하고 있다. 지난 2000년 1월 「21世紀日本の構想」 간담회가 오부치(小淵)총리에게 제출한 보고서¹⁾에도 품의제도의 문제점에 대한 지적이 잘 나타나 있다. 동 보고서는 글로벌화하는 새로운 세기에 일본의 의사결정은 품의제에 의한 합의방식으로 시간이 많이 걸리며, 물이 명문화되지 않고 이심전심이 존중되기 때문에 책임이 불명확해지며, 개인의 아이어나, 창조성이 충분히 발휘되지 못한다는 점 등이 지적되어 있다. 이런 문제점 때문에 결재단계에서 10개의 도장이 필요하던 것을 3개까지 줄이거나, 혹은 72시간 이내에 결재를 끝내도록 하는 민간기업의 노력 등이 정부에 제안되기도 하였다. 또한 위기관리시스템과 관련해서도 품의제도의 문제점이 지적되면서 의사결정의 신속성을 제고하기 위한 노력이 다각도로 진행되고 있다.

참고문헌

- 강신철·최영욱. (1999). 전자결제 시스템 도입에 관한 연구. 「한국 경영 정보학회」, 추계학술대회 논문집: 395-404.
- 김성태·이동수. (2002). 전자정부 구현을 위한 전자결제시스템 이용에 관한 실증분석. 「한국행정연구」, 11(2): 244-268.
- 김순양. (2002). 지방정부조직 내부의사결정 과정의 신속성 제고방안: 결제제도를 중심으로. 「한국 행정학보」, 36(1): 193-213.
- 김영문. (1994). 「일본식경영」. 고려원.
- 김준우. (1995). 전자결제 시스템의 성공요인 분석. 「산업논총」, 7: 15-32.
- _____. (1997). 전자결제시스템이 사무생산성에 미치는 영향에 관한 연구. 「생산성연구」, 11(2): 329-359.
- 김태용. (2001). 「전자결제 시스템을 이용한 업무효율성 제고: N회사의 사례를 중심으로」. 석사학위논문, 영남대학교 경영대학원.
- 류청산. (2002). 「SPSS 11.0 for Windows: Syntax에서 SPSSWIN 11.x까지 자유자재로 활용하기」, 엘리트.
- 박세정. (1995). 행정사무생산성 제고방안에 관한 연구: 지방행정기관을 중심으로. 「지방자치연구」, 7(2): 67-89.
- 박연호. (1980). 「행정학신론」. 박영사.
- 서진완. (1996). 사무관리의 효율화: 행정사무자동화를 통한 정부생산성제고. 「한국행정연구」, 5(2): 65-83.
- 양기용·김상목·최병대. (1996). 결제경로 분석에 관한 시론적 연구. 「한국행정학보」, 30(1): 1-15.
- 양정은. (2001). 「지방자치단체의 전자적 업무처리에 관한 연구: 전자결제와 전자문서 유통을 중심으로」. 박사학위논문, 경성대학교 대학원.
- 오승엽. (1998). 「결제특성과 전자결제시스템 이용의 관계에 관한 연구」. 석사학위논문, 한국과학기술원.
- 월리엄 오우치 지음, 박내희 역. (1982). 「Z이론」. 우아당
- 이동수. (2001). 「전자결제 시스템 이용에 미치는 영향요인에 관한 연구」. 석사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 이면우. (1992). 「W이론을 만들자: 한국형 기술 한국형 산업문화 발전전략」, 서울: 지식산업사.
- 이명재. (1986). 결제제도에 관한 연구. 「자하논단」, 18: 272-287.
- _____. (1997). 전자결제 시스템에 관한 연구. 「사회과학연구」, 10: 213-234.
- 이영균. (2001). 전자정부를 위한 광역지방자치단체의 정보화정책 분석: 경기도 전자결제사업 사례를 중심으로. 「자치행정연구」, 2: 233-258.
- 이장우. (2000). 「일선행정기관의 정보기술 수용의 영향요인: 전자결제 시스템을 중심으로」. 석사학

- 위논문, 고려대학교 대학원.
- 이철주. (2000). 「광역자치단체 전자결재활용도의 영향요인에 관한 연구: 서울특별시 실, 국을 중심으로」. 석사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 이해병. (1989). 중소기업의 품의제도에 관한 연구. 「산업경영연구」, 3. 한남대학교.
- 정일환. (2004). 행정기관의 전자결재·문서유통 현황 및 과제. 「월간 자치행정」: 65-67.
- 정정길. (1988). 「정책결정론」. 대명출판사.
- 조석준. (1980). 한국 행정조직 내부의사결정의 일반적 과정. 「행정논총」, 18(1).
- _____. (1994). 「한국행정조직론」, 서울: 법문사.
- 최동석. (1998). 「똑똑한 자들의 명칭한 것: 한국 관료조직의 개혁을 위한 진단과 처방」. 비봉출판사.
- 최영욱. (1999). 「전자결재시스템의 도입에 관한 연구」. 석사학위논문, 한남대학교 경영대학원.
- 하연섭. (2004). 「제도분석: 이론과 쟁점」, 다산출판사.
- 행정자치부. (2004). 「사무관리실무」.
- 경향신문. 2004년 6월 15일자
- Argote, Linda. (1982). Input Uncertainty and Organizational Coordination in Hospital Emergency Units. *Administrative Science Quarterly*, 27: 420-434.
- Baldwin, J. N. (1990). Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape. *American Review of Public Administration*, 20.
- Barney, J. B. & R. W. Griffin. (1992). *The Management of Organization: Strategy, Structure, Behavior*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Bowling, A. (1997). *Research Methods in Health: Investigating Health and Health Services*. Buckingham: Open University Press.
- Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burns, R. B. (2000). *Introduction to Research Method*. London: SAGE Publications.
- Burstein, C. (1995). Introducing Reengineering to Government. *The Public Manager*, 24(1).
- DiIulio, J. J. & G. Garvey & D. F. Kettl. (1993). *Improving Government Performance*. Washington D. C.: The Brookings Institute.
- Holzer, M. & N. A. Giannatasio. (1998). Decision Making: The Utility of Basic Modes. *Korean Review of Public Administration*, 3(1).
- Hyde, A. C. (1995). A Primer on Process Reengineering. *The Public Manager*, 24(1).
- Jordan, G. (1994). Reinventing Government: But Will it Work?. *Public Administration*, 72.
- Milton, C. R. (1985). *Human Behavior in Organizations: Three Levels of Behavior*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc..
- Rose, R. (1991). "Comparing Forms of Comparative Analysis". *Political Studies* 39.
- Stanbury, W. & F. Thompson. (1995). Toward a Political Economy of Government Waste: First Step, Definitions. *Public Administration Review*, 55(5).

Wright, P. M., & R. A. Noe. (1996). *Management of Organization*. Chicago: Irwin.

井上誠一. (1981). 「稟議制批判論についての一考察」財團法人行政管理研究センター.

辻清明. (1958). 官僚機構の温存と強化. 岡義武編. 「現代日本の政治過程」. 東京: 岩波書店.

_____. (1969). 「日本官僚制の研究(新版)」. 東京: 東京大學出版會.

山城章監修. (1956). 「稟議制合理化の実例」. 東京: ダイヤモンド社.

山城章監修. (1966). 「稟議的經營と稟議制度」. 東京: 東洋經濟新報社.

「21世紀日本の構想」懇談会. (2000). 「日本のフロンティアは日本の中にある: 自立と協治で築く新世紀」.

K C I