

공무원의 재량과 규정변용(rule bending)의 관계에 대한 연구: 행정통제의 조절효과를 중심으로*

권은주**, 김순은***

공무원의 재량과 재량행사에 대한 많은 연구가 축적되어 왔음에도 두 개념을 구분하여 그 관계를 살펴본 연구나 관계에 영향을 미치는 요인을 살펴보려는 실증 연구는 여전히 부족하다. 본 연구는 공무원의 재량이 클수록 더 많은 규정변용이 일어난다는 가설을 검증하고 해당 관계에 대한 통제의 조절효과를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 전국의 2,885명의 지방공무원을 대상으로 한 ‘2014년 지방공무원 인식조사’ 자료를 대상으로 위계적 회귀분석을 실시하였다.

회귀분석 결과 공무원의 재량은 규정변용 행태에 정(+)의 영향을 미쳐 가설이 타당함을 밝혔다. 또한 공무원에 대한 통제방식 중 조직 의사결정과정에서 소외되는 정도가 크거나 규정과 절차에 대한 강제가 클 때, 공무원의 재량이 규정변용으로 이어지는 정(+)의 영향이 강화되는 조절효과를 확인하였다. 이를 통해 통념과는 달리 조직 의사결정의 집권화보다 분권화가 오히려 효과적인 통제방안이 될 수 있다는 정책적 시사점을 제공하였다. 또한 공식화를 강화하는 것은 규정변용 행위를 억제하는 효과적인 수단으로 알려져 왔으나, 이는 공무원의 재량이 낮은 경우에만 적용된다는 조건부(contingent) 관계를 발견하였다는 의의가 있다. 본 논문의 결과는 후속 연구에서 재량과 관련한 다차원적 모형을 설계해야 할 필요성을 시사한다.

주제어: 재량, 규정변용, 탈관료적 행태, 행정통제, 조절효과

I. 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 자율성

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016 S1A3A2925399)

본 논문은 권은주의 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문을 수정·보완한 것임

** 주저자, 서울대학교 행정대학원 석사과정(karma0508@snu.ac.kr).

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 교수 겸 한국행정연구소 겸무연구원(sekim0313@snu.ac.kr).

을 허용하는 경우가 많아지게 되었다. 이에 더해 유례없이 빠른 속도로 고령화 사회로 진입하고 있는 우리나라는 다른 때보다도 공무원의 자율성이 강조된다(이경은·김순은, 2014). 노인들은 정보의 부족, 인지기능 저하, 관계의 단절, 이동성의 상실 등과 같은 복합적이고 중층적인 문제를 가지고 있다. 때문에, 복지 대상자를 소득 기준으로만 선정하거나 일괄적으로 프로그램을 제공하는 전통적인 접근은 많은 경우 합리적이지 않다. 따라서 개별 상황에 대한 공무원들의 주도적인 개입을 필요로 한다. 이는 다시 말해 그들의 폭넓은 재량행위를 요구하는 것이라 할 수 있다.

공공서비스 전달(social service delivery)을 목적으로 하는 교육, 의료, 사회복지 등의 분야에서 하달된 정책결정의 내용을 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). 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 대한 논의의 중요성이 날로 커지고 있다.

이전의 연구들은 공무원이 가지고 있는 재량과 실제 재량의 행사를 구분하여 논의하지 않는 경우가 대부분이었다. 그러나 재량의 실제 행사와 그 전제조건인 재량은 이론적, 실제적으로 구분되는 개념이다(김순양, 2016). 두 개념의 관계에 대해서도 Lipsky(1980)을 비롯하여 공무원이 재량권을 통해 실질적인 재량행사를 하고 있다는 연구(Vinzant & Crothers, 1998; Hupe & Hill, 2007)와 반대로 개별 공무원의 재량이 재량 행사로 표출되지 않는다는 연구(김이배, 2010; 김영민·임도빈, 2011; 김소정, 2013)가 동시에 존재한다. 이 같은 선행연구 결과의 불일치는 두 개념을 구분하여 양자 간의 관계를 확인해 보아야 할 필요성을 시사한다. 뿐만 아니라 재량과 재량의 행사 간 관계에 영향을 미치는 요인을 탐색함으로써 재량이 규정변용으로 이어지는 경로에 대한 효과적인 정책수단을 알아볼 필요가 있다.

본 논문은 Evans(2013)의 논의와 같이 재량의 행사정도를 규정변용 행태의 정도를 통해 살펴보았다. 또한 공무원에 대한 행정 통제의 조절효과를 검증함으로써 효과적인 통제 수단에 대한 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 전국의 지방공무원들을 대상으로 행해진 '2014년 광역자치단체 소속 지방공무원 인식조사'와 '2014년 기초자치단체 소속 지방공무원 인식조사'의 결과를 분석하였다. 이를 토대로 규정변용 행태에 대한 발생과 억제 조건에 대한 경험적인 이해를 얻고 이론적·정책적 함의를 제시하고자 하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 재량과 규정변용

김순양(2016)의 논문에서 지적되었듯이 공무원의 재량과 그 행사(규정변용 행태)는 이론적으로, 실질적으로 구분될 필요가 있다. 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. 재량의 한계는 법률이나 규범이 규정한다고 보는 관점이 다수(이환범·이수창, 2007; 이종수, 2009; 임도빈 외, 2012; 이수창, 2014)로, 합법성이 공무원의 재량을 구성하는 최소한의 기준으로 여겨지는 반면, 규정변용 행위는 합법성과 위법성의 특성을 모두 가질 수 있다는 점에서 둘은 개념적으로 구분된다.

실증 연구결과도 공무원의 재량의 크기와 규정변용의 정도가 일치하지 않는다는 것을 밝혔다. 김소정(2013)은 자료를 통한 입증의 어려움, 보복 등과 같은 위협, 민원 등으로 인해 복지공무원들이 주어진 재량을 소극적으로 행사한다고 분석하였다. 김영민·임도빈(2011)과 김이배(2010) 역시 감사 등의 행정내부적 압력과 민원과 같은 외부적 압력에 의해 공무원들이 재량을 소극적으로 행사하게 됨을 지적하였다.

이러한 재량과 규정변용 행태의 불일치는 두 개념을 구분하여 연구해야 할 필요성을 보여준다. 재량과 규정변용 관계에 대한 실천적인 지식 없이는 공무원의 재량을 증대시킴으로써 정부성적을 증진하려는 노력이나 재량을 통제함으로써 관료들의 부패 및 일탈행위를 억제하려는 정책적 노력이 의도한 결과를 달성하기 힘들다. 따라서 정책 자원의 낭비나 부정적 외부효과를 낳게 된다. 본 연구에서는 이러한 문제의식에서 두 개념의 관계에 대한 실증적인 논의와 그러한 관계를 변화시킬 수 있는 요인(moderators)을 알아보고자 하였다.

신공공관리론(New Public Management)과 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 공무원 상이 요구된다(Osborne & Gaebler, 1992; Cohen & Eimicke, 1995; Frederickson & Smith, 2003). 능력있는 공무원들은 시민(고객)에게 최선의 서비스를 제공하기 위하여 규정을 변용하며, 정부 성과를 위해 자신의 재

량을 행사한다고 여겨진다(Diver 1982; Borins, 2000).

DeHart-Davis(2007)는 이러한 특징을 탈관료적 성격(unbureaucratic personality)이라는 개념으로 규정하였으며 규정변용은 탈관료적 성격의 가장 핵심적 요소이다. 공공조직의 종사자들은 자신들의 무력감을 극복하는 한 방향으로 규정에 대해 과도할 정도로 집착하는 경향이 있다는 것이 공무원들을 바라보는 전통적인 시각이었다(Merton, 1940; Thompson, 1977). 반면 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 드물게 일어난다는 기존의 고정관념과는 달리 실제로 공무원들 사이에 만연하다. 일선공무원부터 관리자급에 이르기까지 다양한 층위에서 행해지고 있다(Blau, 1963; Bensman & Rosenberg, 1963; Thompson, 1977; March, 1994; Cohen, 1995; Maynard- Moody & Musheno, 2003).

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. 신공공관리론과 정부재창조의 입장에 선 논의들은 이러한 가정에서 정부조직에 더 많은 자율성과 재량을 부여함으로써 관료들의 기업가적인 면모를 증진시킬 수 있다고 보았다. 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). 본 논의에서는 이와 같은 가정을 확인하기 위해 아래와 같은 가설을 설정하였다.

(가설 1) 공무원의 재량이 클수록 규정변용 행태가 증가(+할 것이다.

2. 규정변용 행태의 영향요인

탈관료적 규정변용 행태의 개념을 고안한 DeHart-Davis(2007)는 그 조직적 요인으로 집권화(centralization)와 공식화(formalization) 그리고 레드테이프(Red tape)를 논의하였다. 이 가운데 집권화와 공식화는 관리적 통제와 조정의 기본 요소(Zeffane, 1989)이다. 뿐만 아니라 레드테이프 역시 조직의 규정과 절차에 관한 개념으로 공무원의 규정변용 행태의 영향요인은 주로 행정통제 방식과 연관이 깊다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 행정통제의 선행연구를 통해 규정변용 행태에 대한 영향요인을 살펴보았다.

행정 분야에서의 통제란 정책목표에 부합하도록 행정행위를 규율하는 것으로 이해될 수 있고(Hicks & Gullet, 1976) 그 수단으로는 제재와 보상이 활용된다(안해균, 1984; 황운성, 2010). 행정행위는 어디까지나 공익과 정책목표에 부합하는 방향으로 이루어져야 하기 때문에 행정에 대한 통제는 필수적이다. 다시 말해, 재량과 규정변용행위를 적절히 통제함으로써 공무원의 과도한 일탈이나 사익추구 행위를 방지할 필요가 있다. 동시에 정책목표에 부합하도록 재량행위 혹은 규정변용행위를 유도하여 무사안일주의를 극복하고 향상된 서비스를 제공하기 위한 통제를 가할 수도 있다. 때문에 적절한 통제의 방향과 형태에 대한 지식을 추구하는 것의 정책적 함의가 크다 할 수 있다.

행정통제는 일반적으로 계층적(bureaucratic) 통제, 법적(legal) 통제, 전문가적(professional) 통제, 정치적(political) 통제로 나누어 분류한다(이승중, 1991; 박천오, 1998; 엄석진, 2009; Gilbert, 1959; Romzek & Dubnick, 1987; Burke, 1987). 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 이해관계자들과의 상호작용에 의한 통제로 이들에 대한 공무원의 반응적인 책임성(responsiveness)을 강조한다. 본 연구는 2차 자료를 활용하는 한계점으로 인해 계층적(외적) 통제와 전문가적(내적) 통제만을 영향요인으로 고려하여¹⁾ 살펴보려고 한다.

1) 계층적 통제

Aiken & Hage(1966: 498)는 계층적 통제의 차원을 집권화(centralization)와 공식화(formalization)로 나누었다. 이들은 집권화의 차원을 “상급자로부터의 통제”를 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 경우에는 하위차원인 권위의 위계와 결정에의 소외를 나누어 그 효과를 살펴보려고 한다.

1) 대상 문항에서 법적인 통제와 여타 통제들이 명확히 구분하여 질문하지 않았고, 정치적 통제를 측정할 수 있는 문항이 없다고 보았기 때문이다.

집권화와 관료적 행태의 관계를 다룬 선행연구에서 권력의 집권화는 관료적 행태를 촉진시키는 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 재량행위에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 조직 및 절차적 통제인 것으로 드러났으며, 그 영향은 재량행위를 억제하는 것으로 나타났다. Keiser(2003)의 연구도 마찬가지로 조직의 규율지향성이 재량의 행사를 억제하는 영향요인이라는 것을 발견하였다. 이러한 계층적 통제의 영향력은 국내의 연구에서도 동일하게 나타난다(김순양, 2002; 김소정, 2007).

공식화는 조직에서 법과 규정, 그리고 절차가 명문화되어있는 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 설명력을 지니는 변수인 것으로 드러났으며, 규정변용의 행태를 낮추는 효과가 있는 것으로 드러났다(임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015; DeHart-Davis, 2007; Borry, 2017). 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 억제(Merton, 1940)되는 반면 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. 따라서 아래와 같이 가설을 설정하였다.

(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(+)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 설정할 수 있다.

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

2) 전문가적 통제

전문가적 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). 전문가적 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, 1998). 따라서 전문가로서 관료는 자신의 행위를 조직 상부구조로부터의 압력이나 고객(시민)들의 요구에 부합하는지를 통해 결정하지 않으며, 공익이나 정책목표에 입각하여 효율성, 형평성, 전문성 등의 차원에서 의사결정을 한다(Vinzant & Crothers, 1998).

전문직에 대한 주관적 인식을 대표하는 개념은 Hall(1968)의 전문직 정체성 개념이다. 그는 직업의 전문성의 정도를 측정하기 위해 전문직의 속성을 규정하고 척도를 개발하였다. 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(Hall, 1968: 93).

전문가적 통제가 강한 집단에서는 재량행위가 증가하는 것으로 보고되고 있다. Lipsky(1980)

의 연구에서 일선 공무원들이 가지고 있는 전문가로서의 자기 인식은 재량권을 확대하는 영향요인으로 지적된 바 있다. Scott(1994)의 실험에서도 전문성은 계층적 통제 다음으로 강한 영향요인으로 재량행위를 확대시키는 경향이 있는 것으로 나타났다. 간호사를 대상으로 한 Hutchinson(1990)의 연구에서 전문가적 원칙에 입각한 간호사들은 인간적 가치에 기여하지 않는 규정들에 대한 의문을 제기하였다. 이와 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 통제가 재량을 확대하는 방식으로 영향을 미칠 것으로 기대된다. 따라서 다음과 같은 가설이 가능하다.

(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 1>와 같다.

<표 1> 주요 변수들의 관계에 대한 가설

가설 1	공무원의 재량이 클수록 규정변용 행태가 증가(+할 것이다.
가설 2-1	권위의 위계 정도가 높아질수록 재량이 규정변용 행태에 미치는 정의 영향을 감소(-시킬 것이다.
가설 2-2	결정의 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(+시킬 것이다.
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 관련 선행연구에서 중요하게 다루어

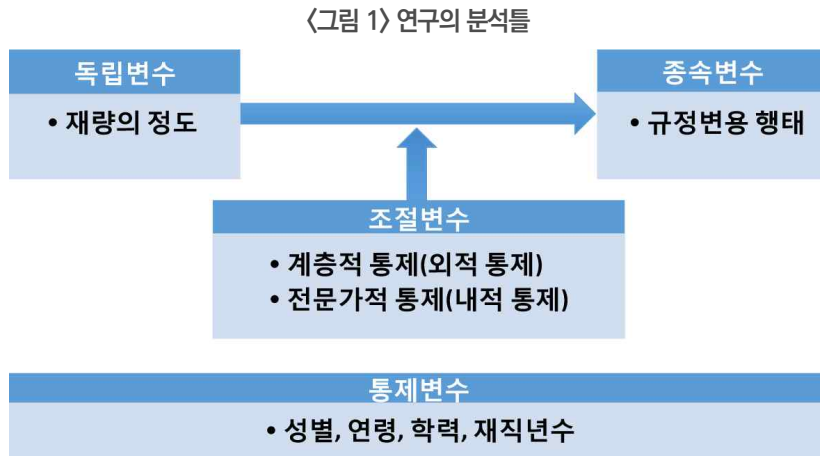
지는 변수이다. DeHart-Davis(2007)와 Brockmann(2015)의 연구에서는 여성일수록 규정변용 행태를 감소시키는 모습을 보였다. 이러한 차이는 여성이 조직 내에서 차지하고 있는 소수자적 위치에서 기인한다. 여성은 부족한 권한을 보충하고, 정당성을 얻기 위해 규정에 의존하게 된다(Green & Melnick, 1950; Heidensohn, 1992). Borry(2017)는 공무원을 인종과 성별을 기준으로 네 개의 집단(백인남성/비백인남성/백인여성/비백인여성)으로 더미변수화 하여 규정변용에 대한 영향을 알아보았다. 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 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.

III. 연구 설계

1. 연구의 분석틀

본 연구는 공무원의 재량이 클수록 규정변용을 포함한 더 많은 재량 행사가 일어난다는 가설을 검증하고, 해당 관계에 대한 행정통제의 조절효과를 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 1>과 같다.



2. 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 활용하였으며 측정 대상이 다르므로 두 인식조사의 모든 케이스를 분석대상에 포함하였다. ‘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.

〈표 2〉 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%)	재직기간	10년 이상 20년 미만	724(25.1%)
	전문대졸	308(10.7%)		20년 이상 30년 미만	843(29.2%)
	대졸	2,093(72.5%)		30년 이상	287(9.9%)
	대학원 이상	272(9.4%)			

분석대상의 인구사회학적 분포를 살펴보면, 남성이 1,882명(65.2%) 여성이 1,003명(34.8%)으로 남성이 전체의 2/3를 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. 재직기간은 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 2〉에 정리되어 있다.

3. 주요변수의 조작화

1) 종속변수의 측정: 규정변용 행태

DeHart-Davis(2007: 898)는 일곱 개 문항(“나는 좋아하지 않는 규정일지라도 거의 지키려고 한다(Even if I dislike a rule, I usually obey it)”, “들통나지만 않는다면 규정위반은 문제될 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 “나는 규정들이 무의미하다고 생각하면 다른 방식을 모색한다”. “탄로나지만 않는다면 규정을 무시해도 괜찮다”, 그리고 “규정을 변용하는 것이 더 좋은 사회를 만드는데 도움이 된다면 그렇게 한다”는 세 가지의 문항을 활용하였다.

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 α) 값은 0.763으로 일반적으로 신뢰도의 용인수준인 0.5(Cortina, 1993; 김계수, 2010에서 재인용) 보다 높게 나타났다.

〈표 3〉 탈관료적(규정변용) 행태 측정

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

2) 독립변수의 측정: 재량권의 크기

재량권의 보유 정도에 대한 인식을 측정한 문항으로는 ‘우리 자치단체의 구성원은 업무 수행에 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 응답자의 재량권 보유 정도를 직접적으로 질문하는 것은 공무원이 재량을 부정적으로 인식하는 상황에서 오히려 조사효과(testing effects)가 발생할 소지가 높고(최준영, 2008), 동일 집단에 대해 우회적으로 질문함으로써 오히려 응답자의 편견과 거부감을 줄여주어 보다 객관적인 답변을 얻을 수 있을 것이라고 보았다. 따라서 해당 항목을 통해 응답자의 재량권 보유 정도를 측정하였다.

3) 조절변수의 측정: 행정통제 방식

앞서 이론적 논의에서 분류한 것과 같이 본 연구에서는 행정통제를 계층적 통제와 전문가적 통제로 분류 하였으며 세부유형을 나누어 살펴보았다.

(1) 계층적 통제

상기 논의에서와 같이 Aiken & Hage(1966)의 논의에 따라 계층적 통제를 집권화(centralization)와 공식화(formalization)로 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 선행 연구들(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 실증 연구에서 반복적으로 사용된 변수이기 때문에, 본 연구에서도 이 문항들을 같은 차원으로 보았다.

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 업무실적에 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 미치는 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 측

정하는 “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 재직기간을 통제하였다. 재직기간은 10년 단위로 구분하여 10년 미만(1), 10년 이상 20년 미만(2), 20년 이상 30년 미만(3) 30년 이상(4)으로 측정하였다.

IV. 분석 결과

1. 주요 변수의 기술통계

주요 통계들의 기초통계분석 결과는 <표 4>와 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 통제보다 상대적으로 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〉 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	탈관료적 규정변용행태	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

2. 주요 변수의 상관관계

〈표 5〉는 주요변수들의 상관관계 분석결과이다. 종속변수인 규정변용행태는 대부분의 변수와 통계적으로 유의미한 상관관계를 보이고 있다. 그러나 독립변수인 재량권에 대한 인식과 종속변수인 규정변용과의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 두 변수의 관계 외의 제3의 변수가 억제변수로 존재할 가능성이 있으므로 회귀분석을 통해 통제된 영향관계를 살펴보아야 함을 의미한다.

주요 변수들 간의 상관관계는 $-0.44 \sim 0.58$ 사이의 값을 가지고 있어 다중공선성을 의심할 정도의 강한 상관관계(0.8 기준; Field, 2005)를 가진 변수는 없는 것으로 드러났다. 다만, 통제 변수를 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 작다고 보았다.

〈표 5〉 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: 규정변용행태(종속), 2: 재량(독립) 3: 권위의 위계, 4: 결정에의 소외, 5: 공식화, 6: 레드테이프, 7: 보상체계, 8: 공
공신념, 9: 소명의식

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

3. 회귀분석 결과

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 5〉 위계적 회귀분석 결과

종속변수 : 탈관료적 규정변용행태	모형 1(통제변수)		모형 2(주효과)		모형 3(조절효과)	
	β	S.E	β	S.E	β	S.E
성별	0.024	0.026	-0.002	0.024	-0.003	0.024
연령	-0.079*	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	0.070*	0.020	0.067*	0.020
재량권			0.042*	0.016	0.045*	0.016
권위의 위계			0.201***	0.017	0.201***	0.017
결정예외 소외			0.109***	0.019	0.124***	0.019
공식화			-0.097***	0.021	-0.092***	0.021
레드테이프			0.045**	0.004	0.124	0.015
성과중심보상			0.105***	0.020	0.096***	0.020
공공서비스에 대한 신념			-0.138***	0.020	-0.135***	0.021
소명의식			-0.075***	0.021	-0.066**	0.022
재량×권위					0.023	0.020
재량×결정소외					0.071***	0.023
재량×공식화					0.044*	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 ² (adj R ²)	0.007(0.006)		0.167(0.164)		0.175(0.170)	
ΔR^2	0.007***		0.160***		0.008***	
F	5.272		49.888		33.331	
sig	0.000					

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

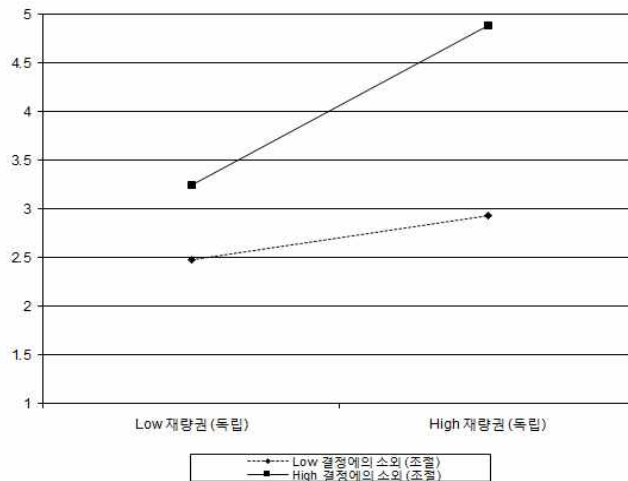
〈표 5〉은 탈관료적 규정변용 행태를 종속변수로 하는 위계적 회귀분석 결과이다. 주효과를 살펴본 모형 2의 R²값은 0.167로 종속변수인 규정변용 행태를 16.7%의 설명하여 모형 1(R²=0.007)에 비해 설명력이 16% 증가한 것으로 나타났다. 모형 1과 2를 비교하였을 때 개인적 요인보다는 통제의 정도가 규정변용 행태에 더 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. 모형 2에서 재량은 종속변수와 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 드러나 공무원의 재량을 증가시킬수록 규정변용 행태가 증가하게 된다는 가설 1을 지지하였다.

주효과의 분석에 따르면 가설 1에서 예상한 바와 같이 재량이 규정변용 행태를 증가시키는 정(+)의 영향을 가진다는 것이 드러났다. 조절효과의 분석에서는 조절변수가 이러한 정(+)의 관

계를 확대하는지 혹은 그 영향을 축소하는지를 살펴보는 것이 목적이다. 조절효과를 확인하기 위해 독립변수들과 재량을 평균중심화 하여 곱한 상호작용을 추가적으로 투입하였다(모형 3).

먼저 상호작용항들의 추가설명력이 유의미한지 확인하기 위해 각 모형의 결정계수(R^2)가 순차적으로 증가하는지, 결정계수의 증가분이 유의미한지를 살펴보아야 한다. 결정계수는 모형 1($\text{adj } R^2=0.006$), 모형 2($\text{adj } R^2=0.164$), 모형 3($\text{adj } R^2=0.170$)에서 순차적으로 증가하였으며 각 증가분(ΔR^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 모델의 설명력은 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다. 이는 행정통제가 재량과 규정변용행태 간의 관계를 조절하는 효과가 존재한다는 것을 의미한다.

〈그림 2〉 결정에의 소외의 조절효과

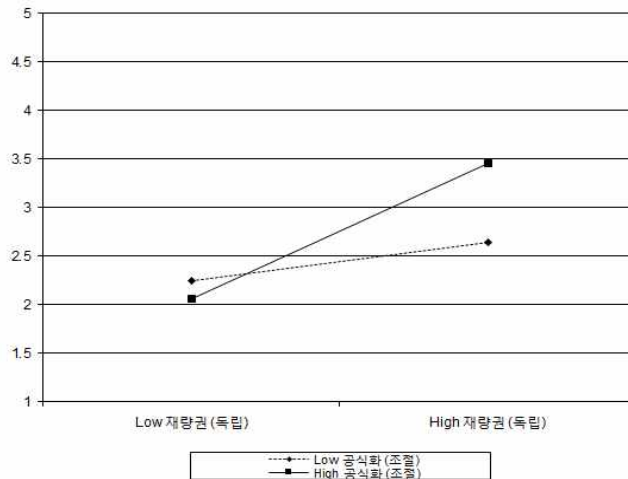


조절효과의 가설들을 확인하기 위해 재량과 행정통제의 상호작용항들을 살펴보면 ‘재량×결정소외($\beta=0.071, p<0.001$)’와 ‘재량×공식화($\beta=0.044, p<0.05$)’가 유의미한 것으로 나타나 가설 2-1, 2-4, 2-5, 3-1, 3-2를 기각하였다. 그러나 가설 2-2에서 설정한 방향성과는 달리 결정에의 소외가 미치는 조절효과는 정(+)의 방향을 나타내었다. 즉 의사결정에서 소외되는 정도가 높을수록 규정변용 행태의 정도가 확대되었다(〈그림 2〉). 따라서 가설 2-2는 부분적으로 지지되었다.

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 정도는 확대되는 것으로 나타났다. 따라서 가설 2-3 역시 부분적으로 지지되었

다. 이를 그래프로 나타낸 <그림 3>를 참고하면 공무원의 재량이 작을 때는 조직에서 규칙과 절차를 강조할수록 규정변용을 덜하게 되지만, 공무원의 재량이 일정 이상인 경우에는 이러한 관계가 역전되어 규칙과 절차의 강제가 오히려 규정변용 행태로 이어지는 결과를 가져온다고 할 수 있다.

<그림 3> 공식화의 조절효과



주효과와 조절효과를 종합적으로 살펴보면 재량은 이론적으로 논의된 것과 같이 규정변용 행태를 확대하는 경향이 있다는 것을 확인하였다. 흥미로운 점은 행정통제, 특히 계층적 통제의 경우 재량과 상호작용할 때 오히려 규정변용 행태를 더욱 확대하는 방향으로 작용하였다는 점이다.

V. 논의 및 결론

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 재량행사가 일어난다는 가정에 대하여 전국의 지방공무원을 대상으로 하는 양적인 자료를 통해 검증하고자 하였다. 더불어 양자 간의 관계에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위하여 행정통제의 조절효과를 살펴보았다. 그 결과, 한국의 지방공무원들은 재량이 클수록 규정변용 행태를 더 많이 보이는 것으로 나타나 일선공무원 이론이나 신공공관리론의 가정이 적절함을 보였다. 또한 이러한 관계가 상관관계 분석에서는 드러나지 않아 행정통제가 해당 관계에 대한 억제변수로 작용하고 있음을 확인하였다. 따라서 재량의 행사는 행정통제의 방식이나 정도에 의해 상당부분 좌우됨을 알 수 있다. 따라서 선행연구 결과의 불일치 해당 공무원이나 조직의 통제방식의 다양성에 기인할 것으로 추측할 수 있다.

또한 조절효과에 대한 분석에서 의사결정에서의 소외와 조직의 공식화의 정도가 클수록 재량이 규정변용에 미치는 정(+)의 영향을 추가적으로 확대하는 효과가 있었다. 첫째로, 재량이 규정변용에 직접 미치는 영향의 정도는 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 의사결정에서의 소외와 공식화의 조절효과는 선행연구에서도 출한 가정과는 반대방향으로 영향을 끼친다는 점이다. 구체적으로 살펴보면 의사결정에서의 소외되는 정도는 단독효과($\beta=0.124$, $p<0.001$)와 조절효과($\beta=0.071$, $p<0.001$) 모두에서 규정변용 행태를 증가시키는 작용을 하는 것으로 드러났다. 임도빈 외(2012)에서도 조직이 참여적 의사결정 문화를 가지고 있다고 인식할수록 탈관료적 규정변용 행태를 감소시킨다는 결과를 발견하였다. 이는 의사결정 과정에서 배제될수록 자신의 재량을 활용하여 규정을 변용하는 방식으로 업무상황에 대처하려는 것으로 볼 수 있다. 반대로 의사결정 과정에 참여할수록 조직의 규범과 동조하려는 경향이 있다고 해석할 수 있다.

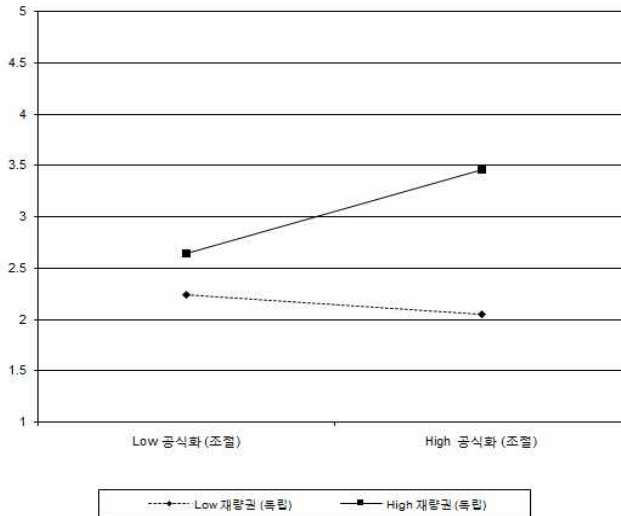
이는 집권적 의사결정은 오히려 관료의 재량(일탈) 행위를 유도할 수 있으며, 의사결정의 집권화보다 분권화가 오히려 효과적인 통제방안이 될 수 있다는 정책적 함의를 가진다. 참여적 의사결정은 구성원들이 통제를 덜 위협적으로 받아들이도록 함으로써 구성원의 직무태도를 변화시킬 수 있다(Matteson & Ivancevich, 1987). 한 예로 재량이 상대적으로 큰 교사들을 대상으로 수행한 국내의 실증연구 결과를 살펴보면, 학교 행정에서 교사들을 의사결정 과정에 더 많이 참여시킬수록 조직 헌신도가 높아지는 것을 발견하였다(이진희·김희진, 1999; 성낙돈, 2008).

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 재량이 큰 것으로 알려진 서비스분야(의료, 복지, 교육)와 규제분야의 공무원 조직에 공식화의 정도를 증가시키면 재량에 대한 통제의도와는 반대로 규정변용을 더욱 촉진할 가능성이 있다는 것을 의미한다. 그러나 재량이 일정 이하인 경우에는 공식화가 강한 집단이 낮은 집단에 비해 규정변용 행위가 적게 일어나는 것으로 드러났다(〈그림 3〉). 이를 통해 공식화는 재량이 일정 이하인 상황에서 규정변용 행태를 억제하는 한정적인 효과를 가지고 있다는 해석이 가능하다. 〈그림 4〉는 [그림 4-3]을 공식화 중심으로 보여준 그래프로 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.

〈그림 4〉 재량과 공식화의 상호작용 효과



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 행정

통제의 논의에서 다양한 인과관계를 고려할 필요성을 시사한다.

덧붙여 인구사회학적 변수가 규정변용에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 점이 드러났다. 이는 공무원의 규정변용이 개인의 특성에 의한 것이 아니라 직업적 요인 혹은 통제 대한 반응으로 일어난다는 것을 의미한다. 이는 규정변용 행태가 공무원의 직업요인이나 조직 환경을 변화시킴으로써 정책적으로 변화시킬 수 있는 대상이라는 함의를 가진다. 한편으로 이러한 결과는 한국적 조직문화의 맥락에서 기인했을 가능성이 크다. 국내의 논의와 해외의 논의의 차이는 성별의 영향요인에 대한 논의에서 특히 두드러진다. 본 연구를 포함한 국내연구(임도빈 외, 2012; 장효진 외, 2015) 모두에서 성별은 규정변용행태에 유의미한 영향이 없는 것으로 드러났다. 이와는 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). 한국의 조직문화에서 개인적 선호나 의견을 억제하고 집단을 우선시하는 경향이 강하기 때문(김병섭, 1995)으로 해석할 수 있다. 따라서 공무원의 행태에 대한 후속연구에서는 한국 행정조직의 특수한 문화를 고려할 수 있는 새로운 방법론이나 변수에 대해 고민할 필요가 있다. 더불어 다양한 맥락에서의 일반화를 위해 국가 간 비교연구가 이루어지는 것도 의미있을 것이다.

참고 문헌

- 김계수. (2010). 구조방정식 모형 분석. 서울: 한나래아카데미.
- 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: 기초생활보장 수급자 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. 『한국

- 사회복지행정학」, 12(3): 150-183.
- 박천오. (1998). 고객지향적 행정과 한국관료제의 대응성. 「한국정치학회보」, 32(3): 231-253.
- 성낙돈. (2008). 학교장의 변혁적 리더십과 교사의 참여적 의사결정이 학생, 수업, 학교조직에 대한 교사 헌신에 미치는 영향. 「한국교원교육연구」, 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·정현정. (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.
- Berman, Paul. (1978). The Study of Macro-and Micro-Implementation, *Public Policy*, 26(2): 157-180.
- Borins, S. (2000). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review*, 60: 498-507.
- Bozeman, B. (1993). A theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3: 273-303.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary Justice*. Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press.
- Diver, Colin S. (1982). Engineers and Entrepreneurs: The Dilemma of Public Management. *Journal of Public Policy Analysis and Management*, 1(3): 402-6.
- Bensman, Joseph, & Bernard Rosenberg. (1963). *Mass, Class, and Bureaucracy: The Evolution of Contemporary Society*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Blau, Peter M. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two*

- Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- 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. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- 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.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, S., & Eimicke, W. (1995). *The New Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cohen, Harry. (1965). *The Demons of Bureaucracy: Problems of Change in a Government Agency*. Ames: Iowa State University Press.
- Cortina, J. M. (1993). What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. *Journal of Applied Psychology*, 77(1): 98-104.
- DeHart-Davis, L. (2007). The unbureaucratic personality. *Public Administration Review*, 67(5): 892-903.
- Downs, A. (1994). *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Engel, G. V. (1970). Professional autonomy and bureaucratic organization. *Administrative Science Quarterly*, 15(1): 12-21.
- Ellis, T., & Child, J. (1973). Placing stereotypes of the manager into perspective. *Journal of Management Studies*, 10(3): 233-255.
- Evans, T. (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, & Kevin B. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- 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.
- 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.
- 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.

- Gouldner, Alvin W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- 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.
- 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.
- 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 managment strategies*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (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.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.

- Portillo, S., & DeHart-Davis, L. (2009). Gender and organizational rule abidance. *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.
- Romzek, Barbara S. & Dubnick, Melvin J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Zeffane, R. M. (1989). Centralization or Formalization? Indifference Curve for Strategies of Contral. *Organization Studies*. 10(3): 327-352.
- Zeitz, G. (1984). Bureaucratic Role Characteristics and Member Affective Response in Organization. *The Sociological Quarterly*. 25(Summer): 301-318.

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

Kwon, Eun Joo & Kim, Soon Eun

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, 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, it is particularly interesting that the relationship between discretion and rule bending would be stronger for individuals under 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.

[Key Words: discretion, rule bending, unbureaucratic behavior, administrative control, moderating effect]