

비관료적 행태에 관한 새로운 접근: 유형별 영향요인 분석*

장효진**·이민아***·이수영****

본 연구에서는 비관료적 행태에 대한 이론적인 논의와 실증연구에 대한 비판적 검토를 통해 비관료적 행태의 개념을 도출하고, 한국적 상황에서 비관료적 행태에 영향을 미치는 요인을 탐색하였다. 비관료적 행태에 대한 실증연구들은 대안탐색, 규정변용, 규정무시 행위를 비관료적 행태의 구성개념으로 하여 비관료적 행태에 영향을 미치는 조직 혹은 개인적 요인을 탐색하고 있다. 그러나 본 연구는 관련한 이론적 논의와 구성개념 타당성 검증을 통해 세 개념이 한 개념을 구성하고 있다는 가설을 타당하지 않음을 밝히고 있다. 각각의 행태에 대한 회귀분석 결과도 비관료적 행태를 구성하는 개념들이 단일차원이 아님을 지지하였다. 비관료적 행태에 영향을 미치는 요인들 중 규정을 중시하는 조직문화의 경우 세 행위 모두를 줄이는 것으로 나타났지만 다른 요인들은 각 행위에 영향을 미치는 공통적인 요인으로 나타나지 않았다. 특히, 공직봉사동기의 경우 규정무시 행위는 줄이는 방향으로 영향을 줄 가능성이 많았던 반면, 대안탐색 행위는 오히려 증가시키는 요인으로 작용하였다. 이러한 분석결과는 비관료적 행태를 하나의 차원으로만 분석한 기존 선행연구의 한계를 보여주는 것이며, 향후 관련 연구가 지속되어야 함을 의미한다고 할 수 있다.

주제어: 비관료적 행태, 규정변용, 규정무시

I. 서론

과거 정치행정이원론의 시각에 따르면, 공무원은 정치권에서 결정한 정책, 법, 프로그램 등을 규정된 그대로 효율적으로 집행만 잘하면 되는 것으로 이해했다. 하지만, 현대에 와서 행정부의 정보, 인적 자원, 역량 등이 입법부보다 앞서게 되고, 또한 사회적으로도 소위 ‘사악한 문제(wicked problems)’가

* 이 논문은 2012년 교육부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033822).

** 주저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정(ncipia38@snu.ac.kr).

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정(sea0607@snu.ac.kr).

**** 서울대학교 행정대학원 교수(soo3121@snu.ac.kr).

빈번히 나타나면서 입법부가 모든 상황을 포괄적이고 구체적으로 규정하는 법령을 제정하지 못하는 일이 일반화되어 가고 있다. 그 결과 행정부 관료의 법령 구체화 및 적용 단계에서의 재량권 행사에 대한 이슈가 중요하게 등장하고 있다.

재량의 범위는 정치인의 전문성 정도와 정보, 정책 협상의 환경 등에 따라 달라지지만(Huber and Shipan, 2002), 일단 법령이 제정되고 나면 법을 집행하는 관료들이 구체적인 결정을 한다는 점에서 관료의 정책결정 및 법 집행동기가 실제 정책 결과에 상당부분 영향력을 발휘하게 된다. 특히 관료의 정책집행 과정에서 광의의 규정변용을 설명한 연구(Dehart-Davis, 2007)에서는 법령 적용 단계에서의 규정변용과 관련되는 관료의 성향을 Thompson(1977)과 Merton(1940) 등이 언급한 규칙이나 규정에 집착하는 전통적인 관료적 성격(bureaucratic personality)과 대비하여 비관료적 성격(unbureaucratic personality)이라는 용어로 묘사하고 있다.

규정변용 행태의 전단계라고 할 수 있는 비관료적 성격은 관료 개인의 성격에서 비롯된 것이거나 조직의 환경에 따라 나타나기도 한다. 즉, 조직의 규정에 순응하지 않는 비관료적 성격을 가진 관료가 존재할 수도 있지만, 일반적으로 규정변용 행태는 조직과 개인의 상호작용에 의해 드러난 반응이라고 할 것이다(March, 1991). 따라서 본 논문에서는 개인의 성격 뿐 아니라 조직 수준에서의 영향력을 고려하여 관료제 내에서 개인이 규정을 무시하거나 규정을 변용하는 행태를 비관료적 행태라고 정의하고, 이러한 행태를 유발하는 개인 및 조직 수준 요인들의 차별적인 영향력에 대해 살펴보고자 한다.

이러한 비관료적 행태에 대한 연구는 관료와 관료제에 대한 관심에서 탐구되기 시작하였다. 초기 관료제에 대한 연구(Merton, 1940; Thompson, 1977)는 베버적 관료제가 법과 규정을 토대로 효율성을 추구하는 조직이며, 공공조직에서 일하는 관료들은 법과 규정에 순응하는 경향이 있음을 주장하였다. 그러나 실제로 공공조직의 관료들은 상황에 따라 규정을 변용하기도 하였으며, 때로는 규정을 무시하는 행태까지 보이고 있는(Cohen, 1970; Maynard-Moody and Musheno, 2003; DeHart-Davis, 2007) 것으로 나타나고 있다. 이처럼 관료들이 실제 공공조직 내에서 규정을 유연하게 적용하는 것은 긍정적인 시각에서는 정책을 둘러싼 다양한 이해관계자의 요구에 반응하기 위한 사회적 행위(Morrison, 2006)라고 이해될 수 있지만, 반대로 부정적인 시각에서는 부정부패와 같은 위법 행위로도 이어질 수 있다(March, 1991; 김순양, 2002)는 우려가 존재한다는 점에서 비관료적 행태에 대한 연구, 특히 비관료적 행태를 유발하는 요인에 대한 연구는 필요하다고 할 것이다.

본 논문은 그동안 국내에서 상대적으로 주목을 덜 받아온 비관료적 행태를 유발하는 요인에 대한 연구를 실증적으로 수행하고자 한다. 후술하는 것처럼, 개인 및 조직 차원의 영향 변수들을 발굴하여 이 영향 요인들이 규정변용, 규정무시, 대안탐색이라는 세 가지 하위 유형의 비관료적 행태에 미치는 차별적인 영향력을 파악함으로써 규정을 둘러싼 관료의 행태에 관한 연구에 이론적으로 기

여하고, 한국적 상황에서의 시사점을 제공하고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 이론적 논의

1. 비관료적 행태에 관한 선행연구

비관료적 행태에 대한 선행연구를 살펴보면 주로 행태적 측면에서 규정을 무시하는 행위와 변용하는 행위를 나누고 있음을 알 수 있다. 비관료적 행태에 대해 규정위반 행태만을 연구한 경우(예: MacLean et al., 2001), 규정변용 행태만을 연구한 경우(예: Canales, 2013), 그리고 규정위반과 변용을 비교하고 차이점을 제시한 연구(예: Sekerka and Zolin, 2007)도 존재하는데, 초기에는 규정을 변용하는 행태보다는 조직의 규정을 무시하는 관료에 대한 연구가 활발했다.

규정무시는 법 규정이나 절차가 있는데도 이를 어기는 행태, 즉 규정위반 행태를 의미한다. 이러한 규정의 위반 여부는 관료의 의도성이 개입되었는지의 여부보다는 규정 자체를 근거로 판단하게 된다. 또한, Martin et al. (2013)은 개인적 수준에서는 화이트칼라 범죄와 같이 개인의 이익을 위해 규정을 어기는 경우와 조직적 수준에서는 상사에 의한 비공식적 압력이나 관리자에 대한 저항 등으로 인해 집단적으로 규정무시가 이루어지는 경우를 구분하였다.

반면 규정변용의 경우는 규정이 불명확한 경우에 발생하기 쉬운데, 규정이 불명확한 상황에서 완전히 규정에 위반되지는 않았지만 규정의 의도에 반하는 행위를 의미(Sekerka and Zolin, 2007)한다. 예를 들면, Canales(2013)는 멕시코 소액담보대출 업무에 있어서 성과주의를 도입한 규정이 실제 집행에서 일어나는 다양한 상황을 반영하지 못해서 생긴 규정변용 행태를 분석하였다. 이 경우, 대출담당자는 바뀐 정책과 고객의 요구사이에서 갈등하다가 새로 바뀐 정책으로 인해 대출을 받지 못할 것으로 예상되는 고객도 대출을 받을 수 있도록 하는 우회적 방안을 제시하는 방식으로 문제를 해결하려고 하였다.

비관료적 행태에 속하는 이러한 규정무시 행태와 규정변용 행태는 완전히 구분되는 개념이라기 보다는 모호한 경계를 두고 나누어져 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 규정무시 행태는 외부적으로는 법의 범위를 넘어선다고 판단되는 일이지만, 내부적으로 법집행을 할 때에는 관료의 제한된 합리성, 법 규정의 모호성(March, 1991; Sekerka and Zolin, 2007), 조직규범 및 사회규범에 대한 해석의 다양성(March, 1991) 등으로 인해 법의 경계를 넘어서는 정책결정이라는 사실을 모를 수도 있기 때문이다. 즉, 비관료적 행태는 환경의 불확실성과 불확실한 상황에서의 판단 원칙인 적절성의 논리¹⁾에

1) 모호성의 개념과 적절성의 논리에 대해서는 March의 학문세계에 대해 깊이 있는 분석을 시도한 최종원

대한 고려 없이는 그 메커니즘을 파악하기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 이 두 행위가 서로 구분되는 행위인지에 대한 고려나 연구가 필요해 보인다.

2. 개인 및 조직 변수와 비관료적 행태

비관료적 행태에 영향을 미치는 요인 대한 선행연구 검토는 관료적 행태에 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대한 연구에서부터 시작할 수 있을 것이다. ‘관료적 성격’에 대한 연구를 시도한 기존의 연구들은 관료들의 법 규정에 대한 편집증적 집착(Bureaupathology) (Thompson, 1997)과 규정에 대한 선호현상(Bozeman and Rainey, 1998)을 주로 다루고 있다. 개인적인 병리학에서 원인을 찾는 경우도 있지만, 주로 조직의 환경과 개인의 상호작용 속에서 관료적 행태를 보인다는 연구들이 대부분이다(Blau, 1955; Cohen, 1970; Bozeman and Rainey 1998). 비관료적 행태의 메커니즘을 밝히는 것을 목적으로 하는 연구(MacKean, 2001; Dehart-Davis 2007)들도 암묵적 혹은 명시적으로 관련 변수들을 관료 개인적 요인과 조직을 비롯한 사회적 요인으로 나누고 있다.

개인적인 요인을 강조하는 연구들 중 비관료적 행태를 부정적으로 평가하는 연구(예: Greenberg, 1997; Vardi and Weitz, 2004)에서는 개인의 기질적 특성이나 이기심을 원인으로 들고 있으며, 긍정적으로 평가하는 연구(예: Morrison, 2006; Canales, 2011)들은 고객과 동료, 그리고 조직 전체에 대한 개인적인 고려가 규정무시 혹은 규정변용 행태를 유발한다고 주장하고 있다.²⁾ 반면 조직적 요인이 비관료적 행태를 유발한다고 보는 연구들은 규정무시 혹은 변용 행태를 눈감아 주거나 혹은 조장하는 조직문화(Gouldner, 1964; March, 1991; MacLean, 2001), 규정 준수에 대한 압력(Merton, 1940; Gouldner, 1964; Allison, 1984)과 권력 집중도(Pugh et al., 1968; Ellis and Child, 1973) 등 구조적 측면을 원인으로 지적하고 있다.

1) 조직 특성과 비관료적 행태

비관료적 행태에 영향을 미치는 조직 특성은 규정 준수 여부에 대해 조직차원에서의 압력 혹은 영향력이 있는지에 대한 것이다. 조직 내부에서 관료는 크게 직접적으로 상관 및 동료의 영향을 받기도 하고, 조직구조, 분위기, 문화를 고려해 행동을 결정하기도 한다. 이러한 조직 수준의 영향요인

(2014)을 참조할 수 있다.

2) 본 연구는 규정무시와 규정변용이 일어나는 원인에 대한 것이며, 두 가지 행태를 결정짓는 요인이 결과에 어느 정도 영향을 미칠 수는 있지만, 결과의 옳음과 그름을 결정하지는 못한다는 것을 전제하고 있다. 규정 변용과 무시가 친사회적인 동기에서 비롯하였을지는 모르지만 그 결과가 공익을 보장한다고 담보할 수 없기 때문이다. 이러한 우려는 여러 선행연구(March, 1991; 김순양, 2002; Sekerka and Zolin, 2007) 들에서도 지적된 바이다.

으로 선행연구는 권력집중도, 레드테이프, 목표보호성, 규정과 관련한 조직문화 등을 지적하고 있는데, 이들을 중심으로 비관료적 행태와의 관계를 살펴보기로 한다.

(1) 레드테이프와 비관료적 행태

규정 준수 여부와 관련하여 전통적으로 규정을 중시하는 정도를 측정하는 공식화(formalization)와 함께 레드테이프(red tape)를 인식하는 정도도 규정 준수 행태에 영향을 미친다고 알려져 있다(Dehart-Davis, 2007). 하지만 어떤 조직에서 공식화의 정도가 얼마나 높은지를 측정하기는 실질적으로 어려운 측면이 있는데, 이는 해당 부처가 가지고 있는 업무의 특성에 크게 영향을 받을 것이기 때문이다. 또한 객관적인 공식화의 정도보다 주관적인 공식화의 정도가 개인의 행태에는 더 큰 영향을 미칠 가능성도 크다(Kaufmann, 2012). 이런 경우 관료의 규정 준수 행태에 영향을 미치는 조직의 특성은 얼마나 규정이 많은지가 아니라, 합리적인 규정이 얼마나 많은지로 알 수 있다. 따라서 관료가 단순히 우리 부처에서 규정이 얼마나 많은지를 판단하는 것 보다는 비효율적인 규정이 얼마나 많다고 평가하는지(즉, 레드테이프의 수준)가 비관료적 행태에 더 큰 영향을 미칠 수 있다.

공식화가 문서로 규정된 업무의 정도라면, 레드테이프는 효과성이 없는 규정의 정도를 의미한다(Bozeman, 1993). 공식화의 정도가 높은 관료제는 결과의 신뢰성을 높이기 위해 비관료적 인성을 억제하고 규율에 따라 행동하도록 하는 유인을 제공한다(Merton, 1940)고 할 수 있는데, 같은 맥락에서 효과성이 부족해 보이거나 비효율적으로 판단되는 규정을 의미하는 레드테이프의 정도가 높을수록 규정을 무시하거나 변용하는 비관료적 행태도 많아질 것이라고 예상할 수 있다.

가설 1: 레드테이프 수준이 높을수록 비관료적 행태가 많아질 것이다.

(2) 권력 집중도와 비관료적 행태

권력의 집중도가 비관료적 행태에 미치는 영향은 크게 두 가지로 나뉜다. 권력의 집중도가 높은 조직에서 비관료적 행태는 줄어든다는 연구(예: Ellis and Child, 1973; Morrison, 2006)와 분권화 조직에서 오히려 관료적 행태를 조장한다는 연구(예: Pugh et al., 1968)가 그것이다. 구체적으로 Ellis and Child(1973)는 관료들이 분권화된 환경에 처해 있을 때 규정의 적용에 있어 상대적으로 더 유연한 반면, 권력의 불균형 정도가 높을 때 규정과 규범을 어기는 것에 대한 두려움이 심해진다고 주장한다(Allison, 1984에서 재인용). 같은 맥락에서 Morrison(2006)도 업무와 관련한 결정의 자율성이 낮은 조직에서 규정을 준수하는 경향이 있다고 지적하였다. 그러나 Aston 연구자(Pugh et al., 1968)들은 권위의 집중도가 낮고 활동의 구조화 정도가 높은 조직에서 관료적인 인성이 가장 많이 나타나는 경향을 보이고, 반대로 활동의 구조화 정도가 낮고 권위의 집중도가 높은 관료제에서 관료

적인 인성이 가장 덜 나타남을 발견하였다.

따라서 권력의 집중도가 규정준수에 어떤 영향을 미치는 지에 대해서는 실증연구가 더 필요하다고 할 수 있는데, 본 연구는 권력이 집중되면 규정보다는 상관의 지시에 더 복종할 가능성이 있고, 상관이 규정의 준수를 통해 복종을 요구한다면 규정을 고수하는 행태를 보일 수도 있다는 점에서 권력 집중도가 높을수록 비관료적 행태가 줄어든다는 관계를 예상한다.

가설 2: 권력집중도 수준이 높을수록 비관료적 행태가 줄어든 것이다.

(3) 목표모호성과 비관료적 행태

조직수준에서 관료의 비관료적 행태에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 목표모호성도 지적될 수 있다. Thacher and Rein(2004)에 따르면 조직목표가 모호할 경우 베버의 도구적 합리성을 적용하기가 어려워지기 때문에 조직은 법, 규정, 루틴 등과 같은 제도를 통해 관료가 처한 가치갈등 문제를 줄이려고 노력한다고 한다. 그러나 제도를 통한 문제의 해결에는 한계가 있기 때문에 관료는 공익과 규정 준수 사이에서 갈등을 겪을 수 있다. 규정이 공무원의 행위를 정당화 하는데 사용되기는 하지만, 이 과정은 사용할 수 있는 자원이나 조직의 맥락 등에 따라 달라진다. 관료가 조직의 목표모호성이 높다고 인식하면 규정의 허점이나 상호보완성 및 규정과 실제의 갈등관계(Canales, 2011)를 경험했을 가능성이 많고, 따라서 규정의 무시나 변용의 가능성에 대해 학습하게 되리라고 유추할 수 있다.

결국 정책결정에 걸리는 시간이 길고 목표가 모호한 상황에서 관료들은 제한적인 규정에 대한 해석과 조직맥락에 대한 이해를 통해 행동을 취하게 될 것이다. 그렇다면 규정에 대한 신뢰도는 떨어지게 되고, 처한 상황과 주어진 사례에 따라 업무를 처리하는 비관료적 행태를 보일 수 있다(Thacher and Rein, 2004). 이런 맥락에서 본 연구는 다음과 같은 관계를 예상한다.

가설 3: 목표모호성 수준이 높을수록 비관료적 행태가 많아질 것이다.

(4) 조직문화와 비관료적 행태

조직 차원의 마지막 변수로 조직문화가 비관료적 행태에 영향을 미칠 수 있는데, 조직문화는 개방체계(open system)로서 소속하고 있는 사회의 영향을 받을 수 있고, 구성원의 특성이나 역사와 관습의 영향을 받을 수도 있다. March(1991)는 사회적 시스템 자체가 규정무시와 규정변용을 눈감아 주는 경우가 있다고 지적한다. 이 때 조직은 규정을 지키지 않는 것을 용인하고 규정을 지키는 데서 오는 심리적·물리적 비용이 줄어들고 이를 통해 조직이 공유하는 가치를 유지할 수 있게 된다는 것

이다. Morrison(2005)은 직접적으로 조직문화를 지적하지는 않았지만, 조직 내에서 규정을 적극적으로 변용하고 있는지 여부가 규정변용에 영향을 미친다고 주장하였다. Sekerka and Zolin(2007)은 규정 변용시 관료들이 장기적 결과와 다양한 관점, 그리고 문화적, 정치적, 사회적 실제와 관련이 있는 상황을 고려한다고 지적하였다. March(1991) 또한 규정의 위반은 많은 사람들 사이에서 동시에 나타날 수 있으며, 많은 경우 의도성을 가지지 않은 채 일어난다고 설명하였다. 이는 규정의 위반이 하나의 문화가 되었다는 것을 의미한다. 이에 본 연구는 규정이나 절차 준수에 대한 조직문화가 관대하지 않을수록 비관료적 행태가 적어질 것이라고 예상한다.

가설 4: 규정 및 절차 준수를 강조할수록 비관료적 행태가 줄어든 것이다.

2) 개인 특성과 비관료적 행태

조직이 비관료적 행태에 영향을 미치는 일종의 환경을 제공한다면, 결국 결정을 내리는 주체는 개인이라고 할 수 있다. 따라서 개인의 특성 또한 비관료적 행태에 영향을 미치는 요인으로 고려해야 하며, 이러한 관점에서 비관료적 행태의 영향요인에 대한 다수의 연구에서는 개인의 특성을 주요 변수로 언급하고 있다(예: Greenberg, 1997; Vardi and Weitz, 2004; Morrison, 2006; Canales, 2011). 기존 연구에서 언급하고 있는 개인의 특성으로는 공직봉사동기, 직무만족, 비순응성 및 위험성향으로 나타나는 규정선호 등이 있다.

(1) 공직봉사동기와 비관료적 행태

최근의 비관료적 행태에 대한 연구는 공공분야 직무의 특성상 발견되는 심리적 욕구로 공공서비스에 대한 몰입을 강조하고 있다. 공공서비스에 대한 몰입을 강조하는 연구는 공무원들이 공공에 대한 의무감에 따라 직무를 수행하게 하고, 이에 따라 공무원들은 규정을 변용하면서까지 적극적으로 업무를 수행하게 하는 결과를 낼 수 있다(DeHart-Davis, 2007)고 주장한다. 물론 개인 수준에서 공익이 무엇인지는 각각 다르지만(Maynard-Moody and Musheno, 2003), 공공조직에서 근무하는 개인이 갖게 되는 특별한 직무 동기이자 몰입을 유발하는 원인인 공직봉사동기(public service motivation)는 친사회적 규정무시나 규정변용을 일으키는 요인이 될 수 있을 것이다. 즉, 공직봉사동기로 무장하고 몰입된 공무원이 이타심이나 공공에 대한 봉사 혹은 헌신을 구현하기 위해 규정무시나 규정변용을 사회에 도움이 되는 행위로 해석할 수 있는 가능성이 존재하는 것이다.

공직봉사동기가 규정무시와 규정변용에 미치는 영향에 대한 선행연구는 상반된 두 가지 결론을 제시하고 있다. 공직봉사동기가 비관료적 행태를 부추긴다는 연구는 높은 공직봉사동기를 가진 관료가 공익의 보호를 이유로 규정에 대한 의문을 갖거나(Hutchison, 1990) 규정을 변용할 수 있다고

인식하며(Maynard-Moody and Musheno, 2003), 내부고발(whistle-blowing) 행태에 까지 영향을 미칠 수 있다고 주장하고 있다(Brewer and Seldon, 1998). 반대로 권한이론(attribution theory)에 따르면, 높은 수준의 공직봉사동기를 가진 공무원들은 공공조직의 규정에 대해 그 의도와 목적이 정당하다고 바라보며, 심지어 레드테이프라고 인식하지도 않는 경향이 있다는 경쟁적인 연구도 존재한다(Scott and Pandey, 2005). 즉, 공직봉사동기가 높은 공무원은 공공조직의 규정 자체가 민주성과 공익을 담보하고 있다고 인식하므로 공공조직 및 그 규정에 대한 높은 충성심을 가지고 있으며 그 결과 규정 준수에 더욱 신경을 쓰게 된다는 것이다. 후자에 근거하여 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 5: 공직봉사동기가 높을수록 비관료적 행태가 줄어든 것이다.

(2) 내적/외적 만족과 비관료적 행태

Bozeman and Rainey(1998)는 공공조직의 관료들이 규정 및 절차에 대한 필요성을 높게 인식하는 것은 관료 개인의 좌절 및 불만 그리고 무력감 때문이라고 설명한다. 즉, 관료들의 낮은 직무만족, 개인적 소외감, 불안정 등과 같은 부정적인 심리적 요소들이 규정무시나 규정변용 같은 비관료적 행태를 유발할 가능성이 있으므로 엄격한 규정 및 절차의 필요성에 대한 높은 인식으로 이어진다는 것이다. 또한, 조직 내에서 일어나는 일탈적 행위에 대해서 연구하는 학자들은 기존 정책 및 절차의 변칙적인 적용이 일탈(disengagement), 분노(anger) 또는 자격(entitlement)의 표현이거나(Greenberg, 1997; Hollinger, 1986; Vardi and Weitz, 2004), 개인의 이기심과 파괴적인 성향 때문에 일어난다고 주장하기도 한다(Morrison, 2006 에서 재인용).

이와 같이, 개인이 직무에 얼마나 만족하고 있는지 여부가 규정무시와 규정변용에 영향을 미칠 수 있는데, 이 때 보수나 처우와 같은 물질적인(외재적인) 부분 뿐 아니라 상사 및 동료와의 관계와 같은 심리적인(내재적인) 부분까지 고려해야 할 것이다. 본 연구는 위와 같은 주장에 근거하여 다음과 같은 관계를 예상한다.

가설 6: 외재적 만족이 높을수록 비관료적 행태가 줄어든 것이다.

가설 7: 내재적 만족이 높을수록 비관료적 행태가 줄어든 것이다.

(3) 규정 선호와 비관료적 행태

개인의 규정을 선호하는 특성도 비관료적 행태에 영향을 줄 것이라고 예상할 수 있는데, 규정을 선호하는 특성이 규정을 고수하는 행태로 연계되기 쉽기 때문이다. 즉, 개인이 규정을 따르는지의 여

부는 실제 업무를 처리함에 있어서 규정을 어느 정도 선호하는지 그 수준에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 Dehart-Davis(2007)는 규정을 선호하지 않는 성격은 비순응성(non-conformity)과 위험성향(risk propensity)의 영향을 받는다고 주장하였는데, 조직과 규정에 비순응적이거나 혹은 위험을 감수하는 성향이 높은 사람일수록 규정을 무시하거나 변용하는 행태를 보다 많이 나타낼 것이라고 지적한다. 즉, 규정선호는 말 그대로 공무원 개인이 규정을 어느 정도 좋아하는지를 의미하며, 이러한 규정선호 수준에 따라 순응적 혹은 비순응적 행태가 나타난다(Staw and Boettger, 1990; Dehart-Davis, 2007)고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 규정선호와 비관료적 행태 간에 다음과 같은 관계가 존재한다고 가설을 설정한다.

가설 8: 규정선호도가 높을수록 비관료적 행태가 줄어든 것이다.

3) 인구통계학적 변수와 비관료적 행태

비관료적 행태를 유발하는 개인 차원의 또 다른 일련의 변수로 다양한 인구통계학적 변수들을 고려할 수 있다. 인구통계학적 변수 중 성별은 공무원 개인이 가지는 가장 본질적인 특성이라 할 수 있을 것인데, 일반적으로 공공조직 내에서 상대적으로 소수인 여성을 핵심 변수로 삼아 규정선호 혹은 규정준수 정도를 살펴보는 연구가 상당수 존재한다(예: Potillo and Dehart-Davis, 2009). 이러한 연구들은 보통 남성 중심의 공공조직에서 여성이 어떻게 규정을 활용하는지를 분석하고 있는데, 여성이 스스로 권한을 부여(self-empowerment)하기 위해 규정을 사용하거나(Green and Melnick, 1950), 조직 내 여성이 체감하는 권력부족 현상을 극복하고 남성 중심 조직에서 합법성과 권위를 얻기 위한 수단(Heidensohn, 1992)의 측면에서 규정의존 현상이 나타난다고 설명하기도 한다.

한편, March(1991)는 언제 규정을 변용해야 하는지를 아는 것은 경험 있는 결정자의 특성이라고 언급하면서 관료 개인의 경력 혹은 연령을 간접적으로 언급하였다. 경력으로 대변되는 높은 직급에 대해서는 Canales(2011)의 연구에서도 설명하고 있으며, 여성의 경우에도 직급이 높아질수록 규정을 준수하는 경향이 높다는 연구결과가 도출된 바 있다(Portillo and Dehart-Davis, 2009). 결국 경력과 연령 변수도 관료의 규정준수 혹은 규정변용 행태에 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있을 것이다.

3. 비관료적 행태에 대한 새로운 접근

비관료적 행태에 대한 논의는 관료제의 이상형(ideal type)과의 비교에서 시작되었다고 할 수 있다. 이미 Gouldner(1954), Blau(1955), Cohen(1970) 등은 Thompson과 Merton의 연구들과는 달리

관료들이 규정을 따르지 않는 행위에 주목하고 이러한 비관료적 행태를 유발하는 요인들을 연구하였다. 특히 초기 연구에서는 관료의 성격에 초점이 있었다면, 이후에는 조직의 특성이 규정 준수 행태와 연관성이 있을 것이라는 가설 하에 권력의 집중도나 법 규정의 업무 포괄 정도(공식화)와 비관료적 행태를 연관 짓는 연구(예: Pugh et al., 1968; 1969; Ellis and Child, 1970, Allison 1984)들이 등장하기 시작했다.

한편, 1990년대 이후부터 행정이론과 실무에 크게 영향을 미친 신공공관리론은 ‘작은 정부’라는 모토 하에 고객지향적 서비스를 제공하기 위해서는 관료가 가진 재량권의 범위를 넓혀야 한다고 주장하였다. 이러한 재량 확대의 추세는 관료의 규정 변용 여지를 넓혀 주었는데, Dehart-Davis(2007)와 임도빈 외(2012)는 이러한 측면에서 비관료적 행태를 재량 및 탈관료적 패러다임 하에서 논의하고 있다. 아래 <표 1>은 비관료적 행태에 관한 비교적 최근의 이 두 연구에서 비관료적 성격이나 행태를 측정하기 위해 사용한 설문 문항들을 보여주고 있는데, 이 문항들을 살펴보면 크게 규정무시, 규정변용, 대안탐색이라는 세 가지 유형의 비관료적 행태가 존재하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 선행연구의 비관료적 행태 측정 방법

	Dehart-Davis(2007)	임도빈 외(2012)
규정 무시	규정 위반은 탄로 났을 때에 비로소 잘못된 것이다. (출처: Baker et al., 1973)	탄로 나지만 않는다면 규정을 무시해도 괜찮다.(출처: 서울대학교 행정대학원 지식센터 공무원 인식도 조사)
규정 변용	우리 시(city)가 더 나은 곳이 되는데 도움이 된다면 규정을 변용할 것이다. (출처: City employee interviews)	규정을 변용하는 것이 더 좋은 사회를 만드는데 도움이 된다면 그렇게 한다.(출처: 서울대학교 행정대학원 지식센터 공무원 인식도 조사)
	우리 시(city)를 위한 일이라면 규정을 변용할 것이다. (출처: City employee interviews)	
	나는 내 일이 더 쉬워진다면 규정을 변용할 것이다. (출처: City employee interviews)	
대안 탐색	나는 규정들이 무의미하다고 생각하면 다른 방식을 모색한다.(출처: Baker et al., 1973)	나는 규정들이 무의미하다고 생각하면 다른 방식을 모색한다.(출처: 서울대학교 행정대학원 지식센터 공무원 인식도 조사)

본 연구는 규정무시, 규정변용, 그리고 대안탐색 행위가 비관료적 행태라는 하나의 개념으로 묶일 수 있는가에 주목하고자 한다. 앞서 언급한 선행연구들은 비관료적 성격 혹은 비관료적 행태라는 용어 속에 내포되어 있는 규정무시행위, 규정변용행위, 대안탐색행위를 구체적으로 세분화하여 접

3) Dehart-Davis(2007)는 Gordon(1970)과 Baker et al.(1973)에서 사용한 설문문항을 활용하여 비관료적 행태를 측정하고자 하였다. Baker et al.(1973)는 개인이 관료제라는 구조를 얼마나 받아들이고 있는지를 측정하는 문항으로 규정무시와 순응정도를 포함하였다. 국내 연구에서는 임도빈 외(2012)가 공무원의 탈관료적 규정변용 행태를 측정하기 위해 대안의 탐색, 규정의 무시, 규정의 변용에 대한 설문문항을 활용하였다. Dehart-Davis(2007)가 사용한 8개의 문항 중, 임도빈 외(2012)는 3개 문항을 활용하였다.

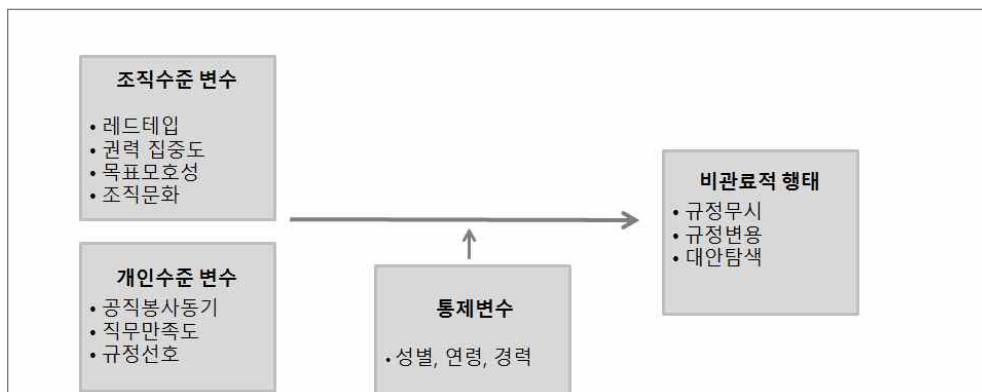
근하지 않고 이 세 가지 유형의 행위를 포괄하는 하나의 개념인 비관료적 행태로만 분석해왔다. 만약 이 세 가지 세부 유형들이 하나의 상위 개념 속에 포괄되는 것이라면 선행연구들처럼 비관료적 행태를 하나의 개념으로 보아 그것을 유발하는 공통요인을 연구하는 것이 타당하겠지만, 이와 달리 하위 세 가지 세부 유형들이 비관료적 행태라는 하나의 개념으로 포괄되기에는 상대적으로 독립적인 차원의 것이라면 이들을 비관료적 행태라는 하나의 개념으로 묶어서 공통 유발요인을 찾으려는 접근은 새롭게 검토되어야 할 것이라고 생각한다. 이에 본 연구는 선행연구들에서 한 걸음 더 나아가 비관료적 행태의 하위 세 가지 구체적인 행위 유형들을 종속변수로 설정하여 각각 그 영향 요인들을 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석틀

지금까지 비관료적 행태에 대한 이론적 논의와 선행연구의 검토를 통해 비관료적 행태에 영향을 미치는 요인들을 크게 조직 수준과 개인 수준으로 나누어 살펴보았다. 본 연구는 선행연구를 통해 조직수준에서는 레드테이프, 권력의 집중도, 목표보호성, 조직 문화가 비관료적 행태에 영향을 줄 수 있고, 개인 수준에서는 공직봉사동기, 업무 만족도, 규정에 대한 선호, 그리고 성별, 경력, 연령 등이 비관료적 행태에 영향을 줄 수 있는 것으로 가설을 설정하였다. 이를 종합한 연구 분석틀은 다음과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 분석 자료와 변수 측정⁴⁾

1) 분석 자료

본 연구는 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 중앙정부 공무원을 대상으로 시행한 서베이 조사 결과인 ‘2011년 중앙공무원 인식도조사’ 자료를 이용하였다. 공무원인식도조사는 중앙정부의 공무원들이 가지고 있는 공직, 공무원 제도, 정부 정책 등에 대한 견해를 조사하여 정부의 업무수행방식과 정부 정책의 개선에 반영할 수 있는 기초자료를 구성하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 정부 행정조직 운영방식에 대한 인식, 소속 부처별 운영방식 평가 및 업무만족도/몰입도, 업무 관련 정부정책에 대한 인식, 제반 사회문제에 대한 인식, 업무관련 인식, 기본 인적사항 등을 조사하고 있다. 서베이의 모집단은 40개 중앙정부 부처에서 근무하는 3~9급 일반 행정직 공무원이다. 표본 추출은 부처규모 및 직급에 따른 유의할당 추출로 이루어졌고, 전체 표본 규모는 총 1,320명이다.

2) 종속변수의 측정

본 연구의 종속변수는 비관료적 행태이다. 이 개념을 측정하기 위해 선행연구에서 사용한 문항들은 앞서 <표 1>에서 살펴보았다. Dehart-Davis(2007)와 임도빈 외 (2012)의 논의를 바탕으로 본 연구는 ‘규정무시’, ‘대안탐색’, ‘규정변용’이라는 세 가지 세부 유형의 비관료적 행태를 측정하기 위해 공무원인식도조사의 다음과 같은 문항들을 이용하였다. 규정무시는 ‘탄로 나지만 않는다면 규정을 무시해도 괜찮다’, 규정변용은 ‘규정을 변용하는 것이 더 좋은 사회를 만드는 데 도움이 된다면 그렇게 한다’, 그리고 대안탐색은 ‘나는 규정이 무의미하다고 생각하면 다른 방식을 모색한다’로 측정되었다. 세 가지 하위 유형 모두 각각 하나의 문항으로 측정되었다.

앞서 언급하였듯이, 본 연구는 기존의 연구와는 달리 비관료적 행태의 세 가지 하위 유형을 종속 변수로 설정하고 있다. 이렇게 설정한 근거는 다음과 같다. 임도빈 외(2012)에서는 <표 1>에 나타나 있는 비관료적 행태를 측정하기 위해 이용된 공무원인식도조사 자료의 문항들이 낮은 내적 일관성 ($\alpha=0.504$)을 갖는다는 문제점을 지적하였는데, 본 연구는 그 원인으로 세 문항이 서로 다른 유형의 비관료적 행태를 각각 측정하고 있을 가능성에 무게를 둔다. 간단하게 변수 간 상관관계 정도가 어느 수준인지를 확인해 보면 될 것인데, 일반적으로 상관관계의 유무를 판단하는 것은 상관행렬의 상관계수가 0.3 이상이거나, KMO통계량에서 0.6 이상을 기록한 경우를 기준으로 한다(김계수, 2011).

그러나 본 연구에서 사용한 데이터로 ‘규정무시’, ‘규정변용’, ‘대안탐색’ 세 항목 간의 상관관계

4) 레드테이프를 제외한 모든 설문 문항은 Likert 5점 척도(전혀 그렇지 않다=1, 매우 그렇다=5)로 측정되었다.

를 측정해 본 결과, 대안탐색과 규정변용과의 상관관계만이 0.3을 아주 약간 넘는 수준이고 다른 변수 간 관계는 그다지 높지 않았다. 또한 KMO통계량에 있어서도 세 변수 간 상관계수가 0.59로, 세 변수의 상관성이 중간 수준이라고 할 수 있는 기준인 0.6을 넘지 못했다. 즉, 상관분석결과는 세 가지 유형이 한 개념을 구성한다고 보기 어렵다는 주장을 지지하고 있다.

3) 독립변수의 측정

본 연구의 독립변수는 조직 수준에서는 집중화, 레드테이프, 목표모호성, 규정준수에 대한 조직 문화이고, 개인 수준에서는 공직봉사동기, 직무만족, 개인의 규정선호 성향이다. 이하에서는 이러한 비관료적 행태에 영향을 미치는 요인들의 측정 방법에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 조직 특성 변수와 그 측정

권력 집중도는 정책결정에 참여하는 정도와 권한 위임, 상관으로부터의 독립성, 부하의 자율성 등으로 측정될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘나는 상관이 결정을 내리기 전까지는 어떠한 결정도 할 수가 없다’와 ‘내가 스스로 결정을 내릴 경우 상관에게 질책을 받기 쉽다’의 두 문항으로 권력 집중도를 측정하였다. 한편, 레드테이프는 ‘복잡하고 번거로운 행정 규정과 절차의 정도’로 정의되어 매우 낮다(1점) 에서 매우 높다(10점) 까지 적정 점수를 부여하도록 되어 있는데, 이 수치를 사용하여 측정하였다. 목표 모호성은 ‘우리 조직의 목표는 이해하고 설명하기 쉽다’, ‘우리 조직의 목표는 내가 수행하는 일에 명확한 지침을 제공해 준다’, ‘우리 조직은 목표들 간 우선순위가 분명하다’, 그리고 ‘지난 1년간 우리 조직의 목표달성 정도를 객관적으로 측정할 수 있다’ 라는 네 문항을 활용하였는데, 실제로 측정된 개념이 목표명확성이기 때문에 이를 역코딩하여 목표모호성 수준으로 조작화하였다. 마지막으로 조직문화의 영향력에서 조직의 분위기가 규정변용이나 규정무시를 용인하는 지에 대한 관료의 인식을 측정하기 위해 ‘우리조직에서는 규정과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다’, ‘내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다’, 그리고 ‘우리 조직에서의 일처리는 규정보다는 담당자의 성향에 따라 달라진다(역코딩)’는 문항을 활용하였다.

(2) 개인 특성 변수와 그 측정

본 연구에서 관료들의 비관료적 행태에 영향을 미치는 개인 특성 변수로 고려하는 것은 공직봉사동기, 내적/외적 직무만족, 규정선호 정도, 성별, 경력, 연령이다. 우선 공직봉사동기를 측정하기 위해 ‘나는 사회에 대한 책임을 상당히 느낀다’, ‘시민을 위한 봉사는 시민으로서 나의 의무이다’, ‘공공봉사가 나 자신보다 더 의미가 있다’, ‘나는 다른 사람들을 돕기 위해 나 자신의 손해를 기꺼이 감수한다’, 그리고 ‘나 자신의 개인적 성취보다 사회적 기여가 중요하다’와 같은 5개 문항을 이용하

였다. 직무만족의 경우 업무 및 환경에 대한 만족도를 측정된 9개 항목 중 8개 항목을 사용하여 측정하였다. 이 때 후술한 요인분석 결과에서 나타난 바에 따라 만족도는 내재적 만족도(공직생활 전반에 대한 만족도, 현재 담당하고 있는 업무에 대한 만족도, 직업의 안정성에 대한 만족도, 직장 동료와의 관계에 대한 만족도)와 외재적 만족도(사무실 환경에 대한 만족도, 급여수준에 대한 만족도, 승진에 대한 만족도, 교육훈련에 대한 만족도)로 나누어 측정하였다. 다음으로 비순응성과 위험성향 변수의 대리변수인 규정선호 변수는 Dehart-Davis(2007)와 같이 ‘모든 세밀한 규정들을 만들어 놓는 것이 업무처리에 좋다’라는 문항으로 측정하였다. 또한 선행연구에서 성별, 연령 및 경력 등과 같은 변수들도 비관료적 행태에 영향을 줄 수 있는 변수로 언급하고 있으므로 본 연구에서는 이들 인구학적 특성들을 통제변수로 설정하였다.

IV. 분석결과

1. 측정의 타당성과 신뢰성

아래 <표 2>는 본 연구에 사용된 변수들의 기초통계량을 보여주고 있다. 독립변수의 구성개념이 하나의 개념을 측정하고 있는지와 관련된 측정의 타당성을 판단하기 위해서 일반적으로 사용되는 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하였다. 탐색적 요인분석은 관측된 데이터들 간에 보이는 분산이 보이지 않는 공통의 요인을 얼마나 설명하는지에 대한 것으로 추정방식에 따라 주성분방법, 주요인방법, 최대가능도 방법으로 나눌 수 있는데(홍종선·박용석, 2010), 여기에서는 주성분방법을 사용하였으며, 직교회전방식 중에서 가장 많이 쓰이는 카이저 정규화 방식을 사용한 베리맥스 회전(varimax rotation)을 사용했다. 한편, 측정의 신뢰도 분석을 위해서는 크론바하의 알파 계수를 사용하였다.

분석결과 같은 개념을 구성할 것이라고 예상했던 문항들이 한 개념을 측정하고 있는 것이라는 결과를 얻을 수 있었고, 요인적재값은 작게는 0.58부터 크게는 0.89까지 있었다. 일반적으로 요인적재값이 0.4 이상이면 같은 개념을 구성하고 있는 것으로 보기 때문에 각 문항이 개념을 타당하게 구성하고 있는 것으로 볼 수 있다. 다음으로 신뢰도 분석결과, 크론바하의 알파값이 0.53(조직문화)~0.86(공직봉사동기) 사이에 분포하고 있는 것을 볼 수 있다. 크론바하 알파값이 얼마나 커야 하는지에 대해서는 합의된 바는 없지만, 일반적으로 0.5 이상이면 용인할만한 수준이라고 볼 수 있다(Cortina, 1993; 김계수, 2011). 본 연구에서 사용할 개념들은 모두 0.5 이상의 알파값을 보이고 있으므로 문항의 신뢰도 측면에서 큰 문제는 없다고 할 것이다.⁵⁾

〈표 2〉 변수의 기초통계량

	변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값	비고
인적 특성	성별	1320	0.74	0.44	0	1	여성=0(334명)
	나이	1314	40.42	7.41	23	59	
	근속연수	1308	13.50	8.49	0	40	
독립 변수	조직문화	1320	0.00	1.00	-3.7	2.9	factor score
	권력집중도	1320	0.00	1.00	-2.7	4.7	factor score
	목표보호성	1320	0.00	1.00	-3.0	4.8	factor score
	레드테이프	1320	7.12	1.46	1	10	매우낮다(=1) 매우높다(=10)
	공직봉사동기	1320	0.00	1.00	-3.7	3.3	factor score
	내재적 만족도	1320	0.00	1.00	-3.7	3.1	factor score
	외재적 만족도	1320	0.00	1.00	-3.8	3.2	factor score
	규정선호	1320	2.98	0.90	1	5	전혀그렇지 않다(=1) 매우그렇다(=5)
비관료행태(종합)		1320	0	1	-2.83	2.46	factor score
종속 변수	대안탐색	1320	2.94	0.87	1	5	전혀 그렇지 않다(=1) 매우그렇다(=5)
	규정무시	1320	1.875	0.68	1	4	전혀그렇지 않다(=1) 매우그렇다(=5)
	규정변용	1320	3.05	0.85	1	5	전혀그렇지 않다(=1) 매우그렇다(=5)

3. 분석 결과

연구문제와 그에 따른 가설을 검증하기 위해 세 가지 비관료적 행태 유형을 포괄하는 하나의 개념으로 측정된 종속변수와 비관료적 행태를 세 가지 하위 유형(대안탐색, 규정변용, 규정무시)으로 구분하여 각각 측정된 종속변수에 대해서 회귀분석을 실시하였다.

선행연구에서 주목한 조직 및 개인 차원의 독립변수들을 대안탐색, 규정변용, 규정무시를 포괄하여 비관료적 행태를 하나의 개념으로 통합하여 측정된 종속변수에 회귀시킨 결과, 아래 <표 3>에 서 볼 수 있듯이 조직 차원의 변수에서 권력집중도와 목표보호성의 수준이 높을수록 대안탐색, 규정 변용, 규정무시를 포함한 비관료적 행태를 증가시키는 것으로 나타났다. 반면 소속 조직에서 규정을 중요시하는 경향이 높다고 인식할 때 비관료적 행태를 보이는 경향은 낮게 나타났다. 표준화 회귀계 수([표 5] 모형1의 β)를 통해서도 확인할 수 있듯이, 조직차원의 변수 중에서 조직문화의 영향력이

5) 조직문화를 측정된 항목간 신뢰도가 낮긴 하지만, 역코딩 문항이 포함된 점을 고려하여 용인할 만한 수준 이라고 간주하였다. 요인분석과 신뢰도분석 결과표는 지면상 생략하였으나, 요청 시 제공될 수 있다.

다른 독립변수에 비해 컸으며, 개인차원의 변수 중에서는 어떤 변수도 비관료적 행태에 영향을 미치지 않았다. 그러나 세 가지 항목으로 하나의 비관료적 행태를 구성하고 이에 영향을 미치는 요인을 찾는 모형의 설명력은 약 6% 정도로 독립변수들이 종속변수를 잘 설명하고 있다고 보기 힘들었다.

아래 <표 3>의 모형2, 3, 4에서는 앞선 분석과 동일한 독립변수를 활용한 반면, 종속변수는 비관료적 행태를 대안탐색, 규정변용, 규정무시라는 세 가지 차원으로 분리하여 보다 구체적인 분석을 시도하였다. 첫째, 대안탐색이 종속변수인 모델에서는 조직목표의 모호성이 높을수록 비관료적 행태가 증가하는 경향이 나타났다. 이에 반해 조직에서 규정을 중시하는 경향이 강할수록 비관료적 행태는 통계적으로 유의미 하게 감소하였다. 개인 차원에서는 공직봉사동기가 강할수록 대안탐색을 시도할 확률이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 규정변용이 종속변수인 모델에 따르면, 다른 모형과 마찬가지로 조직차원에서는 소속 조직에서 규정을 중시한다고 느낄수록 개인은 비관료적 행태를 줄이는 경향을 보였다. 개인 차원에서는 외재적 만족도가 높으면 규정변용 행태를 증가시킬 가능성이 높지만, 내재적 만족도가 높으면 오히려 규정변용을 감소시킬 가능성이 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 근속연수는 규정변용을 시도할 가능성을 높이는 것으로 나타나, 선행연구(March, 1991; Canales, 2011)의 연구결과와 일치하는 결과를 보여주었다.

셋째, 규정무시를 종속변수로 설정한 모델에서 조직차원의 독립변수 중에서는 권력의 집중도가 높을수록, 그리고 조직목표가 모호하다고 느낄수록 비관료적 행태를 보일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 규정을 중시하는 조직에 소속되어 있다고 느낄수록 규정무시로 대변되는 비관료적 행태를 줄이는 것으로 나타났다. 개인적 차원에서는 공직봉사동기와 외재적 만족도가 높을수록 규정을 무시하는 경향은 줄어들다는 결과가 도출되었다.

위의 분석결과에 의하면 규정무시, 규정변용, 대안탐색 행위로 종합적으로 측정된 비관료적 행태는 개인적 차원의 특성의 영향을 받지 않는 반면 조직적 수준의 변수인 권력집중도, 목표모호성, 조직문화의 영향을 받고 있었다. 그러나 각각의 행위에 대한 회귀분석 결과([표 3]의 모형2,3,4)를 보면 조직문화를 제외하고 세 행위에 공통적으로 영향을 미치는 요인을 찾을 수 없었다. 공직봉사동기의 경우에는 행태(종속변수)별로 각기 다른 영향을 미치는 경우가 나타났는데, 개인의 공직봉사동기는 대안탐색 행위는 증가시키는 반면 규정무시 행위를 감소하는 방향으로 작용하였다. 한편, 모형의 적합도를 살펴보면, 세 행위를 종합하여 측정된 비관료적 행태에 대해 모형의 설명력이 낮았던 이유는 기존의 영향요인이 대부분 규정무시 행위를 설명하고 있기 때문임을 알 수 있다. 이러한 분석결과는 실제 다수의 연구자들이 설명하고 있는 규정변용을 비롯한 비관료적 행태가 관료들이 의도적으로 절차를 위반하는 행위를 묘사하고 있다는 선행연구(임도빈 외, 2012)를 지지한다. 또한 선행연구에서 비관료적 행태를 구성하는 개념으로 간주하였던 세 행위가 각기 다른 메커니즘에 의해

작동하고 있다는 사실을 실증적으로 뒷받침하고 있다.

〈표 3〉 비관료적 행태에 대한 회귀분석 결과

	모형1 종속변수: 비관료적행태(종합)			모형2 종속변수: 대안탐색		모형3 종속변수: 규정변용		모형4 종속변수: 규정무시	
	coef	β	s.e.	coef	s.e.	coef	s.e.	coef	s.e.
권력집중도	0.102 ***	0.102	0.028	0.030	0.024	0.006	0.024	0.132 ***	0.018
레드테이프	0.015	0.022	0.024	0.032	0.021	0.015	0.021	-0.020	0.017
목표보호성	0.117 ***	0.118	0.029	0.064 **	0.026	0.018	0.025	0.114 ***	0.019
조직문화	-0.201 ***	-0.201	0.027	-0.104 ***	0.024	-0.076 ***	0.024	-0.159 ***	0.018
봉사동기	-0.007	-0.007	0.030	0.064 **	0.027	0.016	0.026	-0.087 ***	0.020
외재적만족	-0.043	-0.043	0.031	0.038	0.028	0.053 *	0.027	-0.154 ***	0.021
내재적만족	0.001	0.001	0.027	0.023	0.024	-0.048 **	0.024	0.024	0.018
규정선호도	-0.015	-0.013	0.031	0.009	0.027	-0.016	0.026	-0.018	0.020
성별	0.021	0.009	0.069	-0.015	0.061	0.017	0.059	0.033	0.045
연령	0.009	-0.029	0.007	0.004	0.007	-0.008	0.007	-0.003	0.005
근속연수	-0.004	0.073	0.008	0.000	0.006	0.014 **	0.006	0.001	0.004
	Number of obs = 1297 Prob >F = 0.000 R-squared = 0.065 Adj R-squared = 0.057			Number of obs = 1297 Prob >F = 0.000 R-squared = 0.035 Adj R-squared = 0.026		Number of obs = 1297 Prob > F = 0.00 R-squared = 0.025 Adj R-squared = 0.016		Number of obs = 1297 Prob > F = 0.000 R-squared = 0.211	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

(주) 분산팽창계수(VIF)를 사용하여 진단한 결과, 모든 모형에서 독립변수 간 다중공선성이 없는 것으로 나타났지만, '규정무시'를 종속변수로 한 모형에서 동분산성 가정이 위배되었기 때문에 이분산성을 고려한 표준오차를 통계적 검증에 사용하였다.

V. 결론 및 토론

비관료적 행태에 대한 기존의 연구에서 주로 사용한 규정무시, 대안탐색, 규정변용 행태는 부적응행동(misbehavior), 친사회적 규정변용(pro-social rule bending), 규정위반(rule-breaking) 등 다양한 차원에서 개별적으로 연구되어 왔다. 본 연구는 이러한 세 가지 하위 유형이 과연 비관료적 행태라는 개념 하에서 하나의 행태로 묶일 수 있는지에 대한 연구 질문에서 시작하였다. 그리고 비관료적 행태의 개념에 대한 이론과 선행연구를 검토하고 구성개념이라고 할 수 있는 세 가지 유형별로 영향요인을 밝혀보고자 하였다.

먼저 관련 이론과 선행연구를 검토한 결과, 대안탐색 행위의 경우 비관료적 행태에 포함된 이론적 근거를 찾을 수 없었고, 규정무시와 규정변용도 비슷한 개념이라기보다는 구분하여 분석하는 경

우가 많았기 때문에 두 개념이 하나의 개념을 구성한다고 보는 것은 재고할 필요성이 있다는 것을 지적하였다. 하지만 이론적으로 두 개념이 구분된다고 해도 실증적으로는 구분되지 않을 가능성도 배제할 수 없기 때문에 상관분석을 실시하였고, 이 분석을 통해서도 두 개념이 하나의 개념을 구성한다고 보기 어렵다는 결과를 도출하였다.

대안탐색, 규정변용, 규정무시라는 각각의 행위 유형에 대한 회귀분석 결과도 세 가지 유형이 공통의 메커니즘을 공유하지 않는다는 사실을 지지하였다. 즉, 조직 수준의 독립변수 중 하나인 규정을 둘러싼 조직문화를 제외하고는 세 행태에 모두 영향을 미치는 공통적인 요인은 없는 것으로 나타났다. 또한 공직봉사동기와 같은 개인 수준의 요인이 대안탐색과 규정무시 행위에 미치는 영향은 반대로 나타났다.

본 연구결과가 보여주는 것과 같이 대안탐색, 규정변용, 규정무시라는 비관료적 행태의 세 가지 하위 유형이 모두 조직문화에 의해 큰 영향을 받는다면 규정과 관련한 관료 개인의 행태를 변화시키기 위해서는 단순히 개인에 대한 조치와 대응으로는 문제를 해결할 수 없다는 것을 시사한다. 이는 관료의 재량권 행사, 복지부동, 부패와 같은 행동을 유발하는 데에는 조직문화의 영향도 상당히 크기 때문에 개인의 이탈과 같은 지극히 관료 개인적인 이유만으로는 위와 같은 행동을 설명하기가 어렵다는 것을 의미한다. 또한, 부정적 측면에서 보면 조직문화가 관료의 복지부동을 부추기는 요인이 된다고도 볼 수 있다.

구체적으로 선행연구에서도 관료 개인이 공식화나 집권성이 높은 조직문화에 속한 경우, 기계적으로 업무를 처리하게 되며 규정 적용이 불명확한 경우에는 보신주의의 일환으로 복지부동하거나 선례를 답습하게 된다고 지적하고 있다(Dewar and Werbel, 1979). 비록 연구대상이 민간 기업이기는 하지만 공식화와 같은 조직문화가 조직구성원 개인이 규정에 벗어나는 것을 방지하는 측면에서 긍정적인 효과를 가진다는 연구도 존재한다(Kelly et al., 1996). 이는 결국 조직문화가 관료 개인이 규정을 적용할 때 보일 수 있는 다양한 행태에 직간접적으로 높은 영향을 줄 수밖에 없다는 것을 의미한다. 즉, 그 영향의 결과가 긍정적이든, 부정적이든 상관없이 관료제 및 해당 조직의 구조 자체를 함께 들여다보아야 문제의 본질과 해결방안에 접근할 수 있다는 것이다.

한편, 개인적 차원의 변수 중 공직봉사동기는 규정을 무시하는 경향은 줄이지만 규정이 무의미할 때 대안을 탐색하는 행위에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 선행연구에서 나타난 두 가지 상반되는 가설이 모두 채택될 수 있음을 보여 준다. 공직봉사동기는 대체로 사회적 맥락(social contexts)에 따라 형성되는 유인이 다르다는 것은 기존 연구에서도 드러난 바 있으며, 우리나라의 경우에도 서구에서 개발된 측정문항과 다른 고유의 공직봉사동기 형성원인이 존재한다고 알려져 있다(Park, 2013). 따라서 향후 공직봉사동기와 다차원적인 비관료적 행태 간 관계에 대해 심층적인 연구를 수행하는 것도 의미가 있을 것이다. 사회적 맥락에 따라 비관료적 행태를 유발하는 메커니즘

에 영향을 미치는 공직봉사동기의 특성 역시 각기 다를 것으로 예상되기 때문이다.

무엇보다 비관료적 행태에 대한 선행연구에서 밝힌 독립변수들이 주로 설명하는 비관료적 행태가 규정을 무시하는 행태임을 고려하면 앞으로 관료의 대안탐색 행태나 규정변용 행태에 영향을 미치는 요인에 대한 보다 관련성 높은 변수의 개발이 필요해 보인다.

또한 선행연구에서 비관료적 행태로 포함시키고 있는 ‘대안탐색’, ‘규정무시’, ‘규정변용’ 유형은 하나의 개념을 구성한다고 보기는 어렵지만 완전히 독립된 개념이라기보다 상호관련 있는 개념이라고 할 수 있다. 따라서 향후 연구는 세 개념의 관계, 각각의 유형에 영향을 미치는 요인을 연구하는 모형의 개발, 그리고 세 가지 행태와 실제 행정상 나타나는 재량권 행사, 복지부동, 부패와의 연관성 등에 대해 초점을 맞출 필요가 있다고 할 것이다.

참고 문헌

- 김계수. 2010. 구조방정식 모형 분석. 한나래아카데미.
- 홍종선·박용석. 2010. 설문조사자료의 통계분석. 자유아카데미.
- 임도빈·조원혁·정현정. 2012. 공무원의 탈관료적 규정변용(rule bending) 행태에 관한 연구. 한국정책연구, 12(4): 473-495.
- 김순양. 일선 복지행정 전문 관료의 재량행위 분석: 기초생활보장 수급자 선정과정을 중심으로. 한국행정학보, 36(2): 291-312.
- 최종원. 2014. James G. March의 학문세계와 정책연구. 한국정책학회보, 23(3): 125-160.
- Allison, C. (1984). *Bureaucratic Personality and Organization structure*. Gower Publishing Company.
- Blau, P. (1955). *The Dynamics of bureaucracy*. Chicago University Press: Chicago.
- Baker, S. H, Etzioni, A., Hansen, R. A. and Sontag, M. (1973). Tolerance for Bureaucratic Structure: Theory and Measurement. *Human Relations*, 26(6): 755- 86.
- Bozeman, B. (1993). “A theory of Government ”Red Tape.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3: 273-303.
- Bozeman, B., and Rainey, H. G. (1998). “Organizational Rules and the “Bureaucratic Personality””. *Journal of Political Science*, 42(1): 163-189.
- Brewer, G. and Selden, S. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3): 413-440.
- Canales, R. (2011). “Rule Bending, sociological citizenship, and organizational contestation in microfinance.” *Regulation & Governance*, 5: 90-117.

- Cohen, H. (1970). "Bureaucratic Flexibility: Some Comments on Robert Merton's "Bureaucratic Structure and Personality"." *British Journal of Sociology*, 21(4): 390-99.
- Cortina, J. M. (1993). "What is coefficient alpha? An examination of theory and applications." *Journal of Applied Psychology*, 778(1): 98-104.
- Dehart-Davis, L. (2007). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review*, 67(5): 892-903.
- Dewar, R. and Werbel, J. (1979). "Universalistic and Contingency Predictions of Employee Satisfaction and Conflict." *Administrative Science Quarterly*, 24(3): 426-448.
- Ellis, T., and Child, J. (1973). "Placing stereotypes of the manager into perspective." *Journal of Management Studies*, 10: 233-255.
- Gouldner, A. W. (1964). *Patterns of industrial bureaucracy*. First paperback edition. The Free Press of Glencoe.
- Hage, Jerald and Aiken, Michael. (1967). "Relationship of Centralization to Other Structural Properties." *Administrative Science Quarterly*, 12(1): 72-92.
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate discretion?: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.
- Hutchison, S. A. (1990). Responsible Subversion: A Study of Rule Bending among Nurses. *Scholarly Inquiry for Nursing Practice: An International Journal*, 4(1): 3-17.
- Kaufmann, Wesley, and Mary K. Feeney. (2012). "Objective formalization, perceived formalization and perceived red tape: Sorting out concepts." *Public Management Review*, 14(8): 1195-1214.
- Kelly, S. W., Longfellow, T., and Malehorn, J. (1996). "Organizational determinants of service employees' exercise of routine, creative, and deviant discretion." *Journal of Retailing*, 72(2): 135-157.
- MacLean, Tammy L. "Thick as thieves: A social embeddedness model of rule breaking in organizations." *Business & society* 40.2 (2001): 167-196.
- March, J. (1997). "Understanding how decisions happen in organizations," In Shapira, Z. (ed.). *Organizational Decision Making*. Cambridge University Press: New York.
- Martin, A. W., Lopez, S. H., Roscigno, V. J., & Hodson, R. (2013). "Against the rules: Synthesizing types and processes of bureaucratic rule-breaking." *Academy of Management Review*, 38(4), 550-574.
- Maynard-Moody, S. and Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Merton, R. K. (1940). "Bureaucratic Structure and Personality." *Social Forces*, 18(4): 560-68.
- Morrison, E. W. (2006). "Doing the Job Well: An Investigation of Pro-Social Rule Breaking." *Journal of Management*, 32(1): 5-28.

- Park, Jungho. (2013). "Exploratory Study on the Applicability of the Public Service Motivation Concept to South Korea." Ph. D. Dissertation. University of Pittsburgh.
- Portillo, S. and 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. and Turner, C. (1968). "Dimensions of organization structure." *Administrative Science Quarterly*, 13: 65-105.
- _____. (1969). "The Context of Organization Structures." *Administrative Science Quarterly*, 14(1): 91-114.
- Rainey, H., Pandey, S., and Bozeman, B. (1995). "Public and Private Managers' perceptions of Red tape." *Public Administration Review*, 55: 567-74.
- Scott, P. G., and Pandey, S. K. (2005). "Red Tape and Public Service Motivation: Findings from a National Survey of Managers in State Health and Human Services Agencies." *Review of Public Personnel Administration*, 25(2): 155-180.
- Staw, B. M., and Boettger, R. D. (1990). "Task Revision: A Neglected Form of Work Performance." *Academy of Management Journal*, 33(3): 534-559.
- 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.
- Thacher, D. and Rein, M. (2004). "Managing value conflict in public policy." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 457-486.
- Thompson, V. A. (1977). *Modern Organization*. 2nd. ed. University: University Alabama Press.
- Vardi, Y. and Weitz, E. (2004). *Misbehavior in organizations: Theory, research and management*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

A New Approach to Antecedents to Three Types of Unbureaucratic Behaviors

Jang, Hyo jin, Lee, Min Ah & Lee, Soo-Young

This study aims to clarify the concept of unbureaucratic behavior by reviewing related theoretical as well as empirical literature and explore determinants of unbureaucratic behaviors in Korea. Empirical researches focusing on unbureaucratic behaviors operationally define unbureaucratic behavior as ‘exploration of alternatives’, ‘rule-bending’, and ‘rule-breaking’. However, this operational definition of unbureaucratic behavior has not only no theoretical grounds but also no empirical foundations. Research findings from regression analyses on each behavior also support that three items designed to measure unbureaucratic behavior are not to construct a single concept. There are no common antecedents to three types of unbureaucratic behaviors except organizational culture related with rule-conformity. In particular, public servants with strong public service motivation (PSM) are less likely to disregard rules, whereas they are more likely to explore alternatives if rules are regarded as pointless. In a nutshell, ‘exploration of alternatives’, ‘rule-bending’, and ‘rule-breaking’ behaviors are three related but different concepts so that further researches should develop models to explain each behavior and compare them empirically.

[Key Words: unbureaucratic behavior, rule-bending, rule-breaking]