

규제연구 제17권 제1호 2008년 6월

조직문화가 규제 행태에 미치는 영향

조 성 한* · 주 영 중**

본 연구는 조직문화가 공무원의 규제 행태에 어떤 영향을 미치는가를 밝혀보고자 하였다. 권위/민주주의, 개인/집단주의 성향은 Triandis & Gelfand의 견해에 따라 정의하였으며, Triandis 등이 개발한 척도를 사용하여 측정하였다. 심리적 제약은 Cable & Judge의 척도를 이용하였고, Alexandris & Tsorbatzoudis와 Losier 등의 척도를 활용하여 측정하였다. 이 연구를 위해 우리나라 중앙정부에서 규제관련 업무에 종사하는 직원 343명의 응답자를 대상으로 설문조사를 하였다. 본 연구는 규제 행태가 문화의 영향을 받는다는 규제연구의 이론을 뒷받침하였다. 분석결과는 조직의 구조적·개인적 문화제약이 규제 행태에 미치는 영향, 그리고 심리적 요인을 매개로 하여 조직구성원의 규제 행태에 미치는 영향이 높았다는 것을 밝혔다.

핵심용어: 조직문화, 규제 행태, 규제개혁

* 중앙대학교 정경대학 행정학과, 서울시 동작구 흑석동 221(e-mail: johanju@cau.ac.kr)

** 중앙대학교 정경대학 행정학과, 서울시 동작구 흑석동 221(e-mail: yohan76@empal.com)

접수일: 10/2, 게재확정일: 5/2

I. 문제제기

정부의 정책결정과 집행과정에서 공무원들이 갖고 있는 권한과 영향력은 크며, 규제 정책도 예외는 아니다(Brayer, 1982). 그러나 1998년 「규제개혁위원회」가 출범된 이후 지난 10여 년간 걸쳐 계속적으로 규제개혁이 추진되고 있지만, 실제로 국민들이 느끼는 규제개혁이 없었다고 하는 것은 규제개혁이 형식적인 것에 지나지 않았는가 하는 의문이 들게 한다. 이러한 의문은 과연 규제관련 공무원들이 진정 규제개혁을 하고자 하는 또는 할 수 있는 가치관이나 행태를 지니고 있었던가에 대한 의문으로 이어진다.

최근 OECD에서도 효과적인 규제개혁이 이루어지기 위해서는 무엇보다 규제관련 공무원들의 조직문화부터 바꾸어야 한다는 슬로건을 내세우고 있다. 민간부문을 통제의 대상으로 보는 조직문화가 존속하는 이상, 규제개혁은 행정수반이나 규제개혁기관이 아무리 노력해도 형식적인 수준에서 벗어나지 못하기 때문이다. 따라서 규제 행태에 대한 개선이 없이는 규제개혁이 성공적으로 수행될 수 없다는 것이다. 하지만, OECD가 내세우는 슬로건이나 규제지침에도 불구하고 실제로 규제와 정부의 조직행태를 연결하는 연구는 아직 국내외적으로 거의 다루어지지 않고 있다. 특히 우리나라의 사회과학계에서는 규제개혁이 달성하고자 하는 구체적 목표와 내용을 제시하는 데만 급급하고, 또한 이러한 부분들을 밝히거나 하는 등의 연구에 대부분의 관심을 두어온 것이 사실이다. 다시 말하자면 더 높은 차원, 즉 시장구조(market system)와 조직문화의 변화 방향이 어떠한 함축적 의미를 지니는지 규명한다거나, 여러 가지 규제의 상호 관련성을 탐구하는데 미진한 경향이 있다. 결국 규제개혁이라는 문제를 이해하려면 이를 둘러싸고 있는 정책 환경상의 문화적 요인과 함께 그러한 요인의 발생주체인 정책참여자들의 행태에 대한 분석을 필요로 하는 것이다.

현재 진행되고 있는 규제개혁의 성과가 일정한 한계를 갖는 이유를 생각해 보면, 이러한 분석의 필요성은 명확해진다. 예컨대, 규제개혁에 공무원이 저항한다고 주장하는 학자들은 규제완화 및 철폐가 관료들의 이익을 침해한다는 점을 강조하는데, 즉 규제정책의 변화는 조직의 축소나 업무특성과 수단의 변화를 가져오기 때문이라는 것이다 (Martin, 2002; Jones, 1995). 이들의 주장을 곱씹어 보면, 공무원이 개인적이거나 집단적이거나 의사결정을 내리는 배경에는 상당부분의 조직문화의 영향력이 존재하기 마련이다. 요컨대 조직문화에 따라서 규제개혁에 대해서도 상대적으로 우호적일 수도 비우호적일 수도 있는 것이다.

따라서 공무원들을 자발적으로 규제개혁에 참여하도록 유인하기 위해서는 정부조직의 구조적·개인적 문화의 영향에 대한 연구가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 조직문화가 규제 행태에 어떻게 영향을 미치는지 그 구조를 분석·검증하고자 한다. 본 연구의 분석결과는 규제 행태에 영향을 미치는 문화 가운데 궁극적으로 어떠한 문화가 중요한 역할을 하는지에 대한 강력한 정보를 제공할 수 있을 것이라 기대한다.

II. 이론적 논의

1. 규제제도와 조직문화

제도가 택하는 경로는 그 제도가 탄생하기 이전 시점의 역사나 문화적 상황과 맥락 및 제도적 맥락에 의해 많은 영향을 받는다(North, 1990). 국가마다 상이한 제도가 발전하는 원인을 제도변화를 제약하는 문화적/제도적 요인으로 보고 있다. 영미계와 대륙계의 정치체제나 역사문화적 요인에 따라 규제제도와 규제체제 등이 달라지고 그러한 문화적 제도적 맥락을 바탕으로 규제제도 및 조직이 경로의존적으로 발전해 온 것이 대표적인 예이다(Vogel, 1996). 특히, 국가성격 및 관료제의 특성 등이 이러한 국가 간의 차이를 강화시키는 주요한 변수로 제시되고 있다. 이는 국가나 관료제의 특성이 권위적인지 민주적인지 상대적 자율성이 강한지 약한지 등 역사적으로 구조화된 문화나 조직특성을 의미한다.

(1) 문화와 규제제도의 차이

먼저 각국 규제개혁의 내용과 규제제도 및 행태의 차이를 살펴본다면 이러한 문화적 차이에 의해 국가마다 그 개혁의 내용이 다르게 나타나고 있음을 쉽게 살펴볼 수가 있다. Vogel(1996: 208)은 문화적 차이에 따라 <표 1>과 같이 조직특성과 규제개혁의 유형이 다르게 나타날 수 있다고 보고, 시장주의적 전통이 강한 영국과 국가주의적 전통이 강한 일본을 비교하였다.

<표 1> 영국과 일본의 규제개혁 유형 비교

구 분	영 국	일 본
국가체제의 이념지향	규제적	관리적
	낮은 국가개입 수준 개입의 목표는 효율성 절차적인 규제철학	높은 국가개입 수준 개입의 목표는 국가성장 전략적 규제철학
국가체제의 조직과 제도	분화	융합
	분권화된 관료조직 정경분리 중간 정도의 관료의 자율성	집권화된 관료조직 정부의 기업에 대한 관여 높은 관료의 자율성
규제개혁의 전반적 유형	경쟁조장적 특징과 정경분리	전략적 특징과 통제강화
	정부는 진출입규제에 대한 통제를 하지 않으며 경쟁을 공격적으로 촉진함(경쟁조장적 재규제 성향) 정부는 규제기관을 분권화함 정부는 규제를 성문화하여 체계화시키고 법률화함(사법적 재규제 성향) 정부는 기존과 상이한 급진적 방식으로 개혁을 수행함.	정부는 선택적으로 경쟁을 촉진시킴(전략적 재규제 성향) 정부는 규제기관을 집권화함 정부는 부처의 재량권을 유지시킴(확장적 재규제) 정부는 일관되고 부드러운 방식으로 개혁을 수행함.

자료: Vogel, 1996: 45; 208의 재구성; 김정해, 2005의 재인용

즉 조직의 특성은 그 나라 체제가 지니고 있는 역사적·문화적·제도적 맥락을 의미한다. 영국의 경우 시장에 대한 개입수준이 낮고 절차를 중시하며 관료조직이 분권화되어 있는 특성을 지닌 민주적인 문화적 특성을 보여주고 있다. 시장에 대한 개입수준이 낮은 것은 시장의 자유에 대한 사회적·문화적 합의가 이루어진 때문이라고 할 수 있다.

영미계 국가의 경우 18세기 후기 이후에 자유주의적 신념을 바탕으로 개인을 사회의 궁극적인 실체로 보고 시장의 자유와 정부역할의 축소 등을 문화적 자산으로 축적해 온 국가들이다(Friedman, 1962). 이러한 국가의 문화는 개인의 이익과 선택의 자유가 상대적으로 중시되며 계약관계를 바탕으로 기여한 정도에 따른 배분적 형평성을 추구하는 개인주의적 문화를 바탕으로 한다(Fletcher & Perry, 2001; 조성한, 2005: 2). 이러한 영미계 국가의 규제개혁 유형을 살펴보면 경쟁을 조장하고 시장에 대한 통제를 가급적 최소화하는 방식으로 발전되어 왔다.

반면에 일본의 경우는 집권화된 관료제와 관료의 자율성이 높은 권위주의적 문화를 지닌 국가이며 시장에 대한 개입주의적 전통이 강한 국가이다. 또한, 일본은 유교권 국가들과 마찬가지로 집단주의적 전통이 조직과 사회 전반에 내재화되어 있는 대표적인 국가이다. 따라서 규제개혁의 목표도 국가 전체의 성장에 중점을 두고 국가가 시장에 개입하여 국가 전체의 경쟁력과 부를 확보하는 방식으로 규제개혁을 추진해 왔다(Vogel, 1996). 특히, 전략적으로 산업을 육성한다거나 특혜 등을 주는 방식으로 경쟁력과 국가 성장에 박차를 가하였으며 일본의 기적을 이루어 냈다. 그 기저에는 일본주식회사를 이끈 관료들의 역할이 매우 컸다(Johnson, 1982).

중요한 것은 국가적 제도와 문화적 전통이 각 국가의 개혁과 제도변화의 방식을 좌우해 왔다는 것이다. 그러나 최근 들어 시장변화, OECD나 WTO 등의 압력 등은 규제개혁의 내용상의 차이를 점차 없애 주고 수렴되도록 강요하는 경향이 매우 강하게 작용하기 시작하면서 그 방향성과 문화적 전통을 달리하여 온 국가는 적지 않은 위기상황을 맞고 있다. 현재 우리나라의 규제개혁은 이러한 세계적 환경변화에 따라 영미계 국가에서 수행하는 시장주의적 접근방식의 규제개혁을 수행하고 있다. 그러나 문제는 우리의 문화적 특성이 일본과 같은 집단주의적이고 권위주의적인 조직적 특성을 지니고 있는 것이다. 영미계 국가의 규제개혁 방식을 그대로 도입하여 적용하다시피 하는 우리의 현실에 비추어볼 때 우리나라의 문화적 특성과 규제개혁 방식 간의 격차를 줄이는 문제가 규제개혁 성공 여부에 열쇠가 될 것으로 보인다. 결국 조직문화를 설명할 때 문화적 순서와 단계는 매우 중요하다. 종속변수는 다음 시점에서 독립변수 또는 매개변수가 되고, 한 시점에서의 선택이 다음 시점에서의 선택의 폭을 좁힌다고 보기 때문이다. Ikenberry (1988)가 “과거의 역사적 상황이 현재 무엇이 가능하고 특정시점에서 무엇이 바람직한

것으로 인지되는가에 중요하게 영향을 미친다”고 말하는 것도 바로 이런 맥락에서다. 이런 의미에서 구조는 국가의 독특한 경험으로부터 생겨나는 것이므로, 그것이 충분히 상황적일 때 구조의 다양성에 대한 설명이 가능하게 되는 것이다. March & Olsen(1984)도 정치적 결과가 단순히 집단의 수단적 행동으로부터 비롯되는 것도 아니고, 기능적 또는 효율적 사회과정으로 설명될 수 있는 것도 아니라면서, 선행적 사회관계의 구조와 그것의 비의도적 결과에 주목할 필요가 있음을 지적하였다. 즉 규제를 다루기 위해서는 단순한 단선적인 행태적 접근이나 법제적 접근만으로는 성공하기가 어렵다는 것을 말한다. 따라서 더욱 구조적이고 시스템적인 분석이 필요하다고 역설하고 있다.

(2) 규제관료의 행태

규제개혁이나 규제완화와 같은 제도변화가 성공하기 위해서는 기존의 규제체제하에서 구축된 제도적, 정책적 기초를 극복할 수 있어야 하지만 이는 거의 불가능하다(Harris & Milkis, 1989).¹⁾ 왜냐하면 규제체제에 참여하고 있는 다양한 행위자들은 현상유지에 기득이익을 갖고 있고 그것을 유지하기 원하며, 자기들에게 익숙한 제도적 설정(arrangements)에 대한 도전에 당연히 저항할 것이기 때문이다. 많은 국가에서 의회의 위원회, 이익집단, 규제기관은 규제체제와 관련하여 하부정부(subgovernment) 또는 네트워크를 형성하고 있는데, 이들은 변화 대신 안정과 현상유지를 지지한다. 현상유지를 하는 것이 이들 네트워크 및 하부정부 구성원의 개인적인 이해관계에 잘 부합되기 때문이다. 이러한 규제와 관련된 체제의 문화적인 특성과 관료의 행태를 더욱 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 규제기관 관료는 규제체제의 변화를 거부하는 규제 네트워크를 유지하려는 강한 유인을 갖고 있다. 규제가 있어야 규제기관을 유지·확대해 나갈 수 있고, 새로운 규제임무가 부여되어야 부서를 키워 나갈 수 있으며, 그래야 그들의 사적인 이익을 충족시킬 수 있기 때문이다(Niskanen, 1971). 또한 관료들은 선거나 여론보다 자신들이 지닌

1) 여기서 규제제도는 규제관료만이 아니라, 규제정책과 관련된 다양한 조직 간에 구축되고 구조화된 제반 관계를 지칭한다. 따라서 규제제도의 변화는 새로운 입법 및 행정절차 또는 새로운 참여 및 힘의 작용의 경로를 포함한다. 역사적으로 보면 이것은 의회의 행정부 간의 관계, 주정부와 중앙정부의 규제역할의 변화, 정부와 기업 간의 상호작용의 범위의 변화, 이익대표방법의 변화를 의미한다.

정보와 기술적 전문성이 영향력을 발휘하는 속에서 일하고 싶어 한다. 관료들은 규제정책과 관련된 정보자원에 대한 통제를 통해 그들이 시행하고 있는 규제정책을 옹호하기 유리한 입장에 있다(Rourke, 1984에서 재인용). 또한 관료들은 조직화된 집단들과 마찬가지로 하부정부의 형성과 유지에 적극적이다. 왜냐하면 피규제산업이나 조직화된 집단들에 포획되는 경우도 있고, 그렇지 않더라도 이들 이익집단은 경우에 따라 잠재적 위협이 되는 동시에 후원자가 될 수 있기 때문에 관료들은 이들과의 갈등을 회피하고 공생관계를 형성하려는 행태를 보여준다. 그 결과, 규제관료들이 지니고 있는 공공철학이 규제완화와 같은 규제체제의 변화에 대단히 소극적일 수밖에 없다는 점을 알 수 있다.

둘째, 규제관료들의 위와 같은 행태의 주요 심리적 원인으로 관성과 타성을 들 수 있다. 관료제가 전형적으로 드러내 보이는 관성과 타성이야말로 규제 추진을 위한 정책과정에서 가장 극복하기 힘든 장애물이라 할 수 있다. Crozier(1963)의 관료들의 변화에 대한 저항, 관료제 특유의 내재적 경직성(*inherent rigidity*)에 대한 아래의 논급은 규제완화 과정에서 규제관료들의 행태를 이해하는 데 아주 적절하다(Eisner, 1993에서 재인용):

“관료조직은 그것이 저지른 실수로부터 교훈을 얻어 스스로의 행동을 교정할 수 없는 조직이다. 규칙의 비인격성, 의사결정의 집권화와 같은 관료적 행동패턴은 너무나 안정적이어서 조직의 자기강화적 균형(*self-reinforcing equilibria*)의 한 부분이 되어버렸다. 어떤 규칙이 어떤 문제를 적절하게 다루기 어렵게 만들고 있을 때, 그러한 실패현상은 관료들로 하여금 그 규칙을 포기하도록 하는 압력으로 작용하는 것이 아니라, 오히려 그 반대로 그 규칙을 좀더 완전하고, 정확하고, 구속력이 큰 규칙으로 만들도록 하는 압력으로 작용한다.”

바로 이러한 관료의 행태가 국가정책, 특히 규제정책의 집행자인 관료가 규제정책의 추진에 주된 장애물이다. 관료는 그들이 익숙해 있는 행동양식에 심대한 변화를 초래할 어떤 변화에 대해서도 저항한다. 새로운 행동패턴을 재조정하는 비용이 너무 크다고 생각하기 때문이다.

셋째, 위와 같은 관료들의 타성은 관료들에게 모험회피적 성향을 도출해 낸다. 관료들은 스스로 피규제산업에 비하여 정보가 제한되어 있고 전문성 또한 부족하다는 인식을 하고 있으며 여기에 변화를 싫어하는 타성은 관료들이 규제수단을 선택하는 데 있어서 모험회피적 성향을 갖게끔 만든다. 예를 들면, 관료들은 규제수단을 선택할 때, 시장

유인적 수단보다는 불확실성을 줄여주고 모험회피적 성향을 극대화해 주는 명령지시적 수단을 선호하는 경향이 많다(최병선, 1992). 실제로 오늘날 규제정책을 추진하는 거의 모든 국가는 이러한 관료제의 관성(inertia)과 모험회피성향과 싸우고 있다고 해도 과언이 아니다. 이런 현상은 사회적 규제 영역에서도 예외가 아니다. 이상에서 고찰한 바와 같이 규제 행태와 관련한 기존 관료의 심리적 구조는 매우 고착화되어 있으며, 규제정책의 추진을 가로막고 있는 가장 핵심적인 요소가 되고 있다.

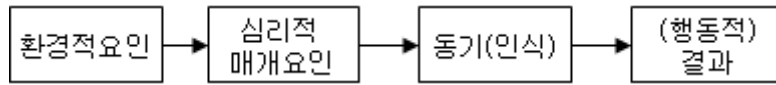
2. 조직문화와 조직행동에 대한 이론적 논의

(1) 조직문화와 조직행동의 관계구조

한편 지금까지 본 연구에서 검토한 규제제도의 국가적 배경과 요인만으로는 규제정책의 속성을 이해하는 데 부족하다. 따라서 규제정책의 속성을 파악하기 위해서는 규제집행을 하는 조직의 문화를 선행하여 알아보는 것이 필요하다. 최근 조직문화와 조직행동의 관계에 대한 관심이 높아지고 있으며 이러한 문화적 요인들은 조직행동뿐만 아니라 동기에 영향을 주고 있다. 조직문화는 조직구성원의 행태의 원천이 되며, 조직구성원에게 공유되어 있는 가치, 신념, 규범, 의식 등을 행태라고 할 수 있다. 즉 조직문화는 구성원의 행태유형에 대한 처방과 제재를 가할 수 있는 조직통제체제로서 역할을 하게 된다(Deal & Kennedy, 1982; 도운섭, 1999).

조직문화에 대한 이러한 논의는 동기에 영향을 주는 환경적 요인과 심리적 매개요인들에 대한 관심으로 확대되고 있다. Vallerand와 Losier(1999)는 동기에 대한 경험적 연구 결과들을 통찰하여 사회적 환경요인, 심리적 매개요인, 동기의 유형, 행동에 대한 인과관계를 제시하였다. 사회적 환경적 요인은 긍정적으로 또는 부정적으로 심리적 매개요인에 영향을 미치며 심리적 매개요인은 동기의 유형에 영향을 주고 이러한 동기는 조직구성원의 행태와 행동의 결과에 영향을 미친다고 주장하였다. 이와 같은 관계구조를 살펴보면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 환경적요인, 심리적 매개요인, 동기, 행동의 관계



자료: Vellerand, R. J. & Losier, G., "An integrative analysis of intrinsic and extrinsic and extrinsic motivation in sport," *Journal of Applied Sport Psychology*, 1999, 11. p.145.

이와 같은 환경적 요인으로부터 시작하여 조직행동에 이르는 연속적 흐름은 본 연구에 유용한 틀을 제공할 수 있다. 이러한 연속적 흐름에서 첫 번째 단계인 환경적 요인과 관련된 요인들은 제약 연구가들을 통해 조사되어 왔다(Alexandris & Tsorbazoudis, 2002). 즉 구조적 제약과 개인적 제약이 조직구성원의 행동과 성과에 강한 영향을 미친다는 것이다. 그러나 환경적 요인과 관련한 제약과 동기의 직접적인 관련성을 경험적으로 연구한 것은 거의 전무한 실정이다. 두 번째 단계인 심리적 매개요인은 심리적 제약에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 인지된 기술과 정보의 수준, 인지된 자기효능감, 위험회피, 사회의 적절성에 대한 주관적인 평가, 그리고 과거경험과 관련한 부정적 태도는 모두 개인내적 제약으로 개념화한 예들이다(Crawford & Godbey, 1991). 이러한 제약의 대부분은 연구자들이 제안한 심리적 매개요인의 개념화와 일치한다(Iwasaki & Mannell, 1999; Iso-Ahola, 1989; Deci & Ryan, 1987). 이러한 논의에 근거하면 '구조적·개인적 제약 → 심리적 제약 → 동기 → 행동'이라는 인과관계를 제안할 수 있다. 이러한 흐름이 타당하다면, 제약은 정적 또는 부적으로 동기에 영향을 줌으로써 간접적으로 행동의 수준에 영향을 미칠 것이다.

(2) 조직문화로서 제약요인들

일반적으로 문화는 개인과 집단의 행동에 대한 외부적 제약요인(external constraints)으로 정의된다(North, 1990; Ikenberry, 1988).²⁾ 문화는 사회세력 간의 경쟁조건 또는 그것을 규정하는 규칙으로서 그 안에 있는 개인과 집단의 능력을 조형(shape)하기도 하고 제약

2) Ikenberry는 이 제약요인을 (i)의사결정 규칙 등을 포함하는 행정부, 의회, 규제기관의 규칙과 절차, (ii)의 회와 행정부 간의 권력균형 등 국가 안에서의 권력의 집권과 분권, (iii)경제에 대한 국가개입의 한계에 관한 이데올로기 등 국가와 사회의 관계를 규정하는 규범적 질서의 세 가지 수준에서 파악하고 있다.

하기도 한다. 또한 제도 안에서 상호작용하는 사회집단(정부관료집단을 포함)의 선호는 더 큰 문화적 맥락에 의해 제약되고, 심지어 조정되기도 한다.

바로 이런 측면에서 정책에 대한 문화의 영향에 대한 분석과 제도적 구조의 저변을 형성하고 있는 당사자의 기저적 구성(underlying configurations of power and interests)에 대한 연구는 상호 분리될 수 없다. Hall과 Gourevitch의 견해를 달리 표현한다면, 제도는 그 안에서 영향력을 다투는 여러 사회세력의 입지와 힘에 영향을 미치는 독립변수인 동시에, 제도 그 자체는 다양한 이해관계를 갖고 있는 여러 사회세력에 의해 결정되는 종속 변수로서의 성격을 동시에 갖고 있다는 것이다.

1) 개인적 제약요인: 개인주의와 집단주의

환경적 요인으로서 문화와 관련된 대표적인 개인적 제약요인으로 생각해 볼 수 있는 개념과 유형으로 개인주의와 집단주의를 생각해 볼 수 있다. 개인/집단주의 개념은 본래 국가 간의 차이를 비교하기 위해 발전된 개념이지만 한 국가 내에서 조직·개인차를 비교하는 틀로서 활용 가능하다. 또한 최근 들어 몇몇 저명한 문화심리학자(Kagitcibasi, 1997; Bond & Smith, 1996; Schwartz, 1994)들이 문화의 한 차원으로서 개인-집단주의 문제에 주목하여 조직적 현상을 설명하고 있다. 이러한 개인/집단주의의 중요한 기능은 조직에서 집단이념의 역할을 하고 개인에게는 개인행동의 안내역할을 하는 것이며, 이를 바탕으로 여러 분석수준에서 동시에 다루어질 수 있다(한규석, 1991). 즉 조직의 행위에 영향을 미치는 중요한 변수로서 작용할 수 있다. 개인/집단주의 연구의 대가 Triandis 역시 문화권역에서 개인에 따른 성향의 차이를 인정하고 있는데, 개인/집단주의가 조직 내 개인의 자아상에 반영되어 있다고 보고 있다. 따라서 개인주의와 집단주의적 문화는 개인적 제약요인의 변수로 보는 데 무리가 없다고 판단된다. 이러한 판단하에 개인주의와 집단주의적 문화의 개념적 차이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(조성한, 2005: 30).

〈표 2〉 개인주의와 집단주의의 개념적 차이

개인주의	집단주의
1. 업무가 인간관계에 우선	1. 인간관계가 업무에 우선
2. 개인의 목표달성	2. 속한 집단의 목표달성
3. 개인의 이익	3. 집단의 이익
4. 개인적 계약관계	4. 집단에 대한 종속관계
5. 개인적 기술이나 능력에 의한 보상	5. 집단의 소속성에 의한 보상
6. 보상의 형평성	6. 보상의 평등성
7. 조직간 이동의 자유	7. 집단 간 배타성과 조직 간 이동의 제한
8. 조직 내 다원화와 복잡성	8. 조직 내 단순화와 획일성
9. 개인차원의 관리 및 보상이 동기를 자극	9. 집단차원의 관리 및 보상이 동기를 자극

최근 개인/집단주의를 사회적 수준이 아닌 조직의 가치성향으로 인식하는 경향이 점차 늘어나고 있으며 2가지를 독립된 개념의 심리적 개념으로 다루고 있다(Markus & Kitayama, 1991). 개인주의적 문화를 지닌 조직은 각 개인들이 ‘나’인 자신과 직계가족에만 관심을 두며, ‘나’에 대한 인식이 뚜렷하고 자율성을 강조하며 자기성취에 관심이 높다. 따라서 개인주의적 조직은 근본적으로 계약관계로 정의될 수 있으며 좁은 1차적 집단과, 협상적 관계로 구성되어 있다(Schwartz, 1990). 또한 관계의 정립 시에도 개인주의적 사회에서는 각 개인이 자신의 개인적 목표달성을 위한 관계를 중점적으로 발전시키며 참여로부터 발생하는 이익보다 비용이 더 클 경우 집단을 이탈한다. 반면에 집단주의 조직에서는 상호의무감과 함께 집단 내에서 주어진 지위를 바탕으로 한 상호 기대와 공통의 가치관이 중심이 된다. 즉 사람을 상황의존적인 관계 속에서의 존재로 파악한다. 따라서 이러한 관계 속에 내포된 개인 간의 연계성을 강조하게 되고, 결과적으로 타인에 대한 관심과 배려 등 조화성의 추구를 중요한 대인평가의 기준으로 삼는 특징을 보인다(조성한, 2005: 29). 이렇게 집단주의적 조직에서는 집단 속의 자기를 중심으로 하여 스스로를 규정하는 경향이 있는 반면, 개인주의 조직에서는 타인과 독립된 개체로서의 자기의 독특성을 중심으로 하여 스스로를 규정하는 경향이 있다.

2) 구조적 제약: 권위주의와 민주주의

다음으로 구조적 제약과 관련된 조직문화의 변수로는 권위주의와 민주주의를 들 수

있다. 특히 권위주의적 문화는 권력격차에 따른 조직구조와 특히 관련이 깊다.³⁾ 조직구조를 조직 내의 구성원, 부서 및 여타 하위체계의 배열이라고 볼 때 지나치게 위계적인 조직구조는 권위주의적 조직문화와 구성원의 행태에 영향을 미치기 때문이다(Fry, 1982; 김호정, 2002). 조직구조가 수직적이고 위계적으로 구조화된 경우 계층 간의 권력격차는 수평적이고 분권화된 조직보다 훨씬 더 수직적인 특성을 지니게 된다. 이와 같은 맥락에서 조직구조는 조직구성원들의 행동을 규정·제약하는 정책 및 활동을 의미하는 것으로 구성원들의 외형적 행동을 직접적으로 통제하는 장치이다(김태영·이환범·이수창, 2005).

조직구조적 결정요인은 조직구성원이 지니고 있는 절차 및 위계지향의 인식에 따른 권위주의·민주주의의 행태에 많은 관련성을 가지고 있다. 조직구조 특성이 민주적일수록 조직구성원의 과업은 분업화되고 구성원의 행동 역시 더욱 자발적으로 일어날 수 있다. 따라서 조직행태의 개선을 위한 조직구조의 변화에 대해서도 고려할 필요가 있는 것이며 이러한 관점에서 권위주의와 민주주의적 문화는 구조적 제약에 더 가까운 특성이라고 구분하고 이러한 제약이 조직구성원의 행태와 결과에 영향을 미칠 것이라고 간주한다. 이러한 구분은 도운섭(1999)의 연구에서 잘 나타나 있다. 도운섭(1999)은 조직문화가 관료행태에 미치는 영향을 측정하기 위해, 권위주의(업무수행 능력보다 부하의 복종과 충성심을 강조하는 정도)와 조직의 융통성 정도와 자발적인 조직의 분위기 정도로 민주주의적인 조직문화를 제시하고 있어 본 연구의 논의와 그 맥락을 같이 한다. 구조적 제약으로 인해 나타나는 권력격차에 의한 권위주의와 민주주의적 문화의 특성은 다음과 같다(김광림 외, 2004: 238).

3) 이러한 조직구조의 개념이 다양한 만큼 조직구조 특성에 대한 이해 또한 다양하게 나타나는데, Pugh (1968) 등은 조직구조의 특성을 활동의 구조화, 직무흐름의 계선통제, 권위의 집중화, 지원부서의 상대적인 규모를 제시하였고, Reiman(1974)은 조직구조의 기본 요소를 전문화, 공식화, 집권화 그리고 관리의 강도로 보았다(Robins, 1983). 박노윤(1997)은 관리의 강도, 공식화, 분권화, 보상시스템, 리더십의 여섯 가지의 변수를, 최창현(1991)은 공식도, 집권도, 통합도를 이용하여 조직구조를 측정하였다. 이처럼 다양한 학자들의 주장에도 불구하고, 대체로 조직구조 변화의 결정요인은 의사결정의 집권화, 업무수행 과정 및 절차의 공식화, 조직 내 부서 및 계층의 수 등과 관련된 복잡성으로 집약되어져 왔다.

〈표 3〉 권위주의적 조직문화와 민주주의적 조직문화

권위주의적 조직문화	민주주의적 조직문화
1. 많은 조직계층 2. 의사결정의 집권화 3. 최고이사결정자의 강한 통제와 조정 4. 하향식 의사소통 5. 목표의 획일성 강조	1. 적은 조직계층 2. 의사결정의 분권화 3. 규칙과 절차를 통한 조정 선호 4. 쌍방향식 의사소통 원활 5. 목표의 다양성 인정

결국 권위주의란 조직구조에 있어서 엄격한 계층성과 위계질서가 강조되고, 경직적 태도, 비참여적 정책결정 등의 특성을 지닌다. 이에 따라 권위주의적 조직문화 환경 속에서 관료의 행태는 피동적이고 심리적 무력감을 가지게 되며, 이러한 무력감을 탈피하기 위해서는 항상 권력을 추구하게 될 뿐만 아니라 자기가 맡은 일에도 이기적이고 기회적인 태도를 나타내게 된다. 이러한 이유로 인해 하급자의 의사전달 및 참여는 제한되고 상급자의 눈치를 보게 되어 서비스 행태를 떨어뜨리는 결과를 초래하게 된다(도운섭, 1999). 이러한 권위주의 문화는 분권적-상향적 행정개혁에 대한 장애요인으로 작용할 수 있으며, 조직 내 비민주성 및 업무의욕 저하 그리고 고객지향서비스의 질적 문제 등을 야기하게 된다(채원호·조경호, 2004). 또한 조직적으로 상하 간의 서열 및 지배복종관계와 불평등 및 우열관계에 기초를 둬으로써 의사전달체계와 그 과정은 하위상달보다는 상의하달 중심의 특징을 가지게 된다. 우리의 경우 대표적인 정부조직의 문화로 권위주의를 꼽는 데 이견이 없다(Levinson, 1985; 채원호·조경호, 2004; 박동서, 1995). 그러나 현재에는 80년대까지의 권위적인 의사결정구조에서 상향적이고 분권적인 행태로의 확산이 이루어지고 있다. 다원주의의 보편화 정도가 높아지고 적극적인 참여가 확산되고 있다. 따라서 행정행태에 있어서도 변동대응행태, 자발적 행태를 나타내는 조직문화를 형성해 나가고 있다. 이러한 민주주의적인 행정조직문화에서 조직은 전문지식과 기술, 실적, 목표달성 등을 강조하며, 의사결정은 상급자의 조언이나 권고를 통해서 하급자 스스로 판단하여 이루어지는 분위기가 점차 조성되고 있다.

(3) 심리적 제약요인: 방어심리와 심리적 행동

조직의 전문화, 공식화로 인한 다양한 스트레스, 위협, 모호성 등 다양한 조직구조적

개인적 조직문화 요인들은 조직구성원의 방어적인 행동패턴에 영향을 준다. 이는 규제 업무와 관련된 공무원들에게도 공통적으로 적용되는 부분이다. 조직의 계층구조에 의해 종업원의 독립성이 제한되는 권위주의적 문화로부터 소외감을 가지는 구성원은 분노를 느끼고 업무지연은 물론 조직에 손실을 초래하는 행위를 나타냈으며 지각증가, 저항수준의 증대 등 변화에 동참하기를 거부하거나 부정적인 행동을 하는 것으로 나타났다. 이처럼 조직구성원이 그들이 속해 있는 조직문화에 대한 문화에 불만을 가지게 되면 변화로부터 피해를 입을 것을 대비하여 자신을 방어하고자 하는 욕구가 자연스럽게 발생하게 된다(Ford, 1996; Coghlan, 1993). 조직구성원의 방어적인 행동패턴은 바람직한 조직행동에 영향을 주는 심리적 제약요인으로 작용한다. 심리적 제약요인으로서 방어적 행동패턴은 다음과 같이 세 가지로 구분된다. 행동회피(inaction), 비난회피(avoidance of blame) 그리고 변화회피(avoidance of change)가 그것이다(Ashforth & Lee, 1990). 이는 관료제가 보여주는 관성이나 타성 그리고 모험회피성향과도 일맥상통하는 개념들이라 할 수 있다.

이러한 회피와 관련된 심리적 요인들을 구성원들이 갖게 됨으로써 조직행동이나 결과는 부정적인 영향을 받게 된다. 특히, 규제개혁이나 혁신과 같이 조직의 성과를 필요로 하는 경우에 이러한 심리적 요인은 효과성을 낮추는 가장 큰 원인이 된다. 회피성향이 강한 조직구성원들은 어떠한 유인이나 동기유발이 이루어지기 힘들며 이에 따라 조직행동의 변화나 성과를 기대할 수 없게 만든다. 권위주의적 조직문화를 지니고 있으며 집단주의적 성향이 강한 한국의 관료들이 무사안일주의에 빠져 변화를 회피하고 관성에 젖어 방어적인 행동방식을 보이는 것 역시 이와 같은 심리적 제약요인 때문인 것으로 판단된다. 또한 위에서 논의된 규제관료들이 규제변화에 대하여 자기 영역을 확보하고 보호하려는 경향은 물론 변화 자체에 대하여 저항하는 것 등이 모두 이러한 방어적 심리적 제약요인으로 볼 수 있다(Kanter, 1983).

한편 Harris and Milkis(1989)는 규제정책이 성공하기 위해서는 기존의 규제체제하에서 구축된 제도적, 정책적 기초를 극복할 수 있어야 할 것이나, 이것은 불가능하다고 주장한다.⁴⁾ 규제체제에 참여하고 있는 다양한 행위자들은 현상유지에 기득이익을 갖고 있

4) 여기서 규제체제는 규제관료만이 아니라, 규제정책과 관련된 다양한 조직 간에 구축되고 구조화된 제반 관계를 지칭한다. 따라서 규제체제의 변화는 새로운 입법 및 행정절차 또는 새로운 참여 및 힘의 작용의 경로를 포함한다. 역사적으로 보면 이것은 의회의 행정부 간의 관계, 주정부와 중앙정부의 규제역할의

고 그것을 유지하기를 원하며, 자기들이 익숙해 있는 제도적 설정(arrangements)에 대한 도전에 당연히 저항할 것이기 때문이라는 것이다. 실제로 많은 국가에서 의회위원회, 이익집단, 규제기관은 규제체제와 관련하여 하부정부(subgovernment) 또는 네트워크를 형성하고 있고, 이들은 우선적으로 현상유지를 지지한다. 이것은 무엇보다도 현상유지가 하부정부 구성원 각자의 개인적인 이해관계에 잘 부합되기 때문이라고 볼 수 있다. 우선 의회위원회의 입장에서 볼 때 하부정부는 의회위원회 의원들이 “관할 정책영역(policy turf)”을 나누어 갖는 수단이다. 이들은 의회위원회에서의 두드러진 활동을 통해 조직화된 이익집단으로부터 정치적 지원을 확보할 수 있다. 바로 이런 면에서 위원회는 이들이 이익집단을 대신하여 해당 규제기관의 정책결정 과정에 개입하는 수단이다.

Weingast(1995)도 바로 이런 측면에서 규제기관과 의회의 관계에 초점을 맞추어 의회가 규제정책 변화 과정에서 어떻게 영향력을 행사하는가를 규명하고 있다. 이들은 1979~80년에 의회의 제재를 받았던 미연방거래위원회(FTC)의 행태를 연구한 결과 FTC의 정책과 활동은 제재의 전후에 상당히 다르게 나타났는데, 이는 FTC를 관장하는 의회 소위원회의 구성의 변화에 따른 직접적 결과라고 말한다. 여기서 더 나아가 이들은 비록 의회의 뚜렷한 간섭이 없어 보이는 경우에도 의회위원회는 여전히 규제기관에 대해 강력한 영향력을 행사하고 있다는 것과 의회의 정기적인 감시와 간섭이 두드러지게 눈에 띄지 않는 현상은 역설적으로 의회의 통제제도가 원만하게 작동하고 있음을 반증한다는 것, 그리고 규제기관의 정책결정에 가장 큰 영향력을 미치는 기관은 의회의 기관 특히 규제기관을 관장하는 특별 위원회라는 사실을 밝히고 있다(최병선, 1992). 다시 말하면 의회(정확하게는 특별위원회)는 언제라도 규제기관의 결정에 간섭하고 개입할 수 있는 권한을 갖고 있고, 규제기관의 관료들은 이 점을 늘 의식하고 있기 때문에 규제기관의 정책선택과 활동은 이런 사실에 제약을 받지 않을 수 없다는 것이다.

이러한 정책선택과 활동을 Deci & Ryan(1985)에 따르면 자율성(autonomy), 효능감(competence), 그리고 관계성(relatedness)의 심리적인 요구가 조직행동의 출현에 중요한 것이라 주장하였다. 이들은 인지적 과정을 통해 동기에 영향을 미치는 것으로 제안되어 온 심리적인 매개요인이며, 자율성을 개인의 행동을 자신이 주도적으로 규제하는 것으

변화, 정부와 기업 간의 상호작용의 범위의 변화, 이익대표방법의 변화를 의미한다.

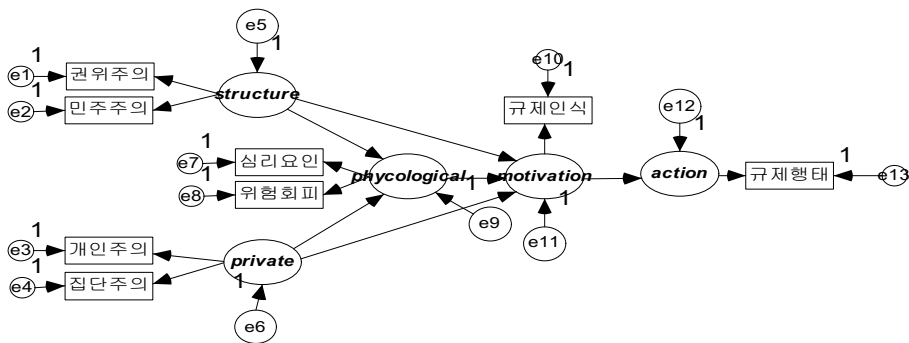
로 이해하고, 이러한 자율성의 느낌이 있다면 내재적 동기는 높아진다고 하였다. 이들은 또한 효능감을 개인의 환경과 상호작용을 효과적으로 하는 것으로 정의하고, 어떤 활동에서 자신이 주위환경과 보조를 맞추고 있다는 효능감을 얻으면 내재적 동기는 높아진다고 하였다. 마지막으로 관계성을 다른 사람과 함께 한다는 느낌으로 정의하고, 함께하는 느낌이 들면 내재적 동기는 높아진다고 주장하였다(Iwasaki & Mannell, 1999).

III. 연구설계

1. 측정변수 선정 및 분석 모형

본 연구에서는 기존 선행연구의 이론적 고찰을 토대로 조직문화를 구조적·개인적 변수로 나누고, 구조적 변수로 권위/민주주의의 측도를, 개인적 변수를 개인/집단주의의 측도를 사용하여 측정하였다. 또한 규제 행태와 조직문화 간의 영향관계를 분석하기 위해서 규제 행태에 직접적으로 영향을 주는 규제에 대한 인식에 대한 조직문화와의 인과관계와 규제인 인식에 간접적으로 영향을 미치는 심리적 제약을 매개변수로 하여 연구모형을 설정하였다. 연구모형은 아래의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 가설모형



(1) 연구가설

문화는 제도를 제약하는 요인으로서 작용할 뿐 아니라 개인과 집단의 행동에 대한 외부적 제약요인(external constraints)으로 정의된다(North, 1990; Ikenberry, 1988).⁵⁾ 즉 문화는 조직이나 개인에게 영향을 미치는 환경적 요인으로서 작용하게 되며, 사회세력 간의 경쟁 조건 또는 그것을 규정하는 규칙으로서 그 안에 있는 개인과 집단의 능력을 조형(shape)하기도 하고 제약하기도 한다(조성한, 2005: 28). 또한 제도 안에서 상호작용하는 사회집단(정부관료집단을 포함)의 선호는 더 큰 문화적 맥락에 의해 제약되고, 심지어 조형되기도 한다. 이런 면에서 문화는 사회세력의 단순하고 직선적인 반영(reflections)이 아니라, 사회집단의 선호와 세력관계를 굴절시키는 기제라 할 수 있다(Hall, 1992; Gourevitch, 1989). 이러한 관점에서 볼 때 규제제도는 그 기저에 깔려 있는 문화나 역사적 제도적 맥락이 변화되지 않는 한 지금까지의 경로를 그대로 이어갈 가능성이 많다. 따라서 현재의 규제 정책이나 제도가 변화되어야 하고 새롭게 달라져야 한다는 문제의식이 있다면 우선적으로 이러한 기저에 깔린 문화적·제도적 제약이 먼저 변화되어야 하고 이를 통한 규제 체제 내 행위자들 특히, 관료의 행태 변화가 이루어져야 바람직한 변화를 이루어 낼 수 있다.

실제 행동에 대한 접근을 시도한 경험적 연구는 조직문화가 규제 행태에 미치는 영향에 대해 더욱 포괄적이고 맥락적으로 이해할 수 있게 하며, 결과적으로 사후 행동개선에 더욱 유용하고 효과적인 정보를 제공할 수 있음을 시사하고 있다(Caldwell & Darling, 1999; Mesche & Silbereisen, 1998). 즉 권위/민주주의, 개인/집단주의 문화는 사고, 행동에 일관성 있게 영향을 미친다(Hui & Tiandis, 1986). 개인주의 문화에서는 전통적으로 개인의 관심이 모든 행동이나 감정을 이끄는 기본원칙으로 적용되는 경우를 의미하며, 독자성과 자아실현을 강조하고, 자기 이해와 자존 및 고유성과 창조성을 가치 있게 생각하며 합리주의(rationalism)를 추구한다. 반면에 집단주의는 구성원 간의 조화를 강조하고, 상호 의존성이 높으며 타인에 대한 관심이 크고, 집단 목표를 우선시하는 특성을 가지고 있으며, 한 집단 내 개인들은 똑같은 운명을 나누고 서로 영향을 미치면서 같은 길을 걸어

5) Ikenberry는 이 제약요인을 (i)의사결정 규칙 등을 포함하는 행정부, 의회, 규제기관의 규칙과 절차, (ii)의 회와 행정부 간의 권력균형 등 국가 안에서의 권력의 집권과 분권, (iii)경제에 대한 국가개입의 한계에 관한 이데올로기 등 국가와 사회의 관계를 규정하는 규범적 질서의 세 가지 수준에서 파악하고 있다.

간다는 의미를 내포하고 있다. 이 연구들은 조직행동이 문화와 상호작용 또는 심리적 속성과의 상호작용과 매우 밀접한 관련이 있음을 밝혀냈다. 또한 조근호(1996)는 심리적 제약과 구조적 제약은 상호 깊은 관련성을 가질 것이라는 가정하에 심리적 제약은 구조적인 제약에서 어려움을 겪는 사람들이 강하게 인식하고 있고, 개인적·구조적 제약과 밀접한 관련성을 가지고 작용하고 있다고 결론을 내리고 있다. 이러한 결과는 외부에서 접근이 가능하고 조력이 가능한 구조적·개인적인 문제해결을 통해 심리적 제약을 약화시킬 수 있고 동시에 개인적 제약과 구조적 제약이 해결됨으로써 조직행동을 높일 수 있음을 시사한다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H_{1a} : 구조적 문화제약은 심리적 제약에 정적인 영향을 미친다.

H_{1b} : 개인적 문화제약은 심리적 제약에 정적인 영향을 미친다.

한편 구조적·개인적 문화제약은 심리적 제약뿐만 아니라 규제동기에도 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 자기결정성 이론과 같은 맥락에서 자기결정성은 동기의 주요한 결정인자로 가정한다. 그런데 제약은 얼마나 규제의 필요성을 인식하는 데에 제한을 느끼느냐의 문제이기 때문에 자기결정의 정도를 반영한다고 할 수 있다(Crawford & Godbay, 1991). 따라서 구조적·개인적 문화제약과 심리적 제약 모두는 동기화 정도에 영향을 미칠 것이다. 자기결정성이 부족할 경우에 느끼게 되는 제약은 동기를 약화시킨 다음에 행동을 유발한다(Deci & Ryan, 1987). 즉 문화제약은 규제의 인식에 부적인 영향을 미칠 것이다. 자기결정성에 대한 인지는 다수의 연구에 의해 입증되었으며, 이를 종합하여 다음과 같은 가설을 세울 수 있다(Losier, Bourque & Vallerand, 1993; Vallerand & O'Connor, 1991).

H_{2a} : 구조적 문화제약은 규제동기에 부적인 영향을 미친다.

H_{2b} : 개인적 문화제약은 규제동기에 부적인 영향을 미친다.

H_{2c} : 심리적 제약은 규제동기에 부적인 영향을 미친다.

결국 일반적으로 동기는 모든 행동에 있어서 선행에 직접적으로 영향을 미친다(Vallerand & Losier, 1999). 경험에 영향을 미치는 수많은 요인들 중에서 가장 중요한 것은 동기이다. 동기는 경험에서 필수적인 영역으로 간주되며, 행동의 초기에 직접적으로 그

리고 지속적으로 작용하는 것으로 정의된다(Petri, 1981). 또한 내재적인 자기결정성의 동기는 행태에 직접적으로 정적인 영향을 미친다는 경험적 연구들이 다수 있다(Alexandris & Tsorbatzoudis, 2002). 따라서 본 연구에서는 규제동기를 자기결정에 의해 행동하는 동기라고 정의하고 다음과 같은 가설을 세울 수 있다.

H₃: 규제동기는 규제행동에 정적인 영향을 미친다.

(2) 측정도구의 구성

본 연구의 이론 모형을 구성하고 있는 5개의 잠재변인, 즉 구조적인 문화제약, 개인적 문화제약, 심리적 제약, 규제동기, 규제행동을 측정하기 위해 기존의 척도와 본 연구의 예비조사를 통해 7점 척도의 다항목 문항들을 구성하였다. 본 측정도구는 구조적·개인적 문화제약, 심리적 제약, 규제동기, 규제 행태의 5가지 하위영역, 총 25문항의 척도를 기준으로 본 연구의 대상인 규제관련 업무를 수행하는 중앙정부 공무원을 고려하여 수정, 보완하였다. 구체적으로 본 연구에서 조직문화란 규제 행태에 있어서 방해요인으로 지각하는 구조적·개인적 제약요인들을 의미한다. 개인/집단주의, 권위/민주주의 성향과 규제에 대한 태도와 관계에 있어서 태도란 공무원 각자의 가치관, 목표 및 개인적 배경 등 공무원의 집단적 특성에 의해서 영향을 받기 때문이다. 심리적 제약은 구조적·개인적 제약요인에 영향을 받는 심리적 측면에서 규제태도와 관련해 겪는 제약요인이다. 즉 규제태도를 결정하는 개인의 의사결정은 현재의 목표를 유지하거나 수정을 요하는 진행 작업이라고 할 수 있는바, 공무원 개개인은 규제태도를 형성하는 데 위협을 감소하기 위한 목적을 성취함에 있어서 만족스러운 과정을 만드는 것을 고려하기 때문이다. 한편, 규제동기는 규제 행태를 결정하는 데 있어 규제활동과 관련해 선호도나 정보 수준 차이로 겪는 변인이다. 규제동기는 규제의 필요성에 대한 인식을 의미하며, 이를 자기결정성 이론(Deci & Ryan, 1987)에 근거하여 측정하였다. 세부문항(척도)은 Alexandris & Tsorbatzoudis(2002)와 Losier et al.(1993)의 연구를 기초로 하여 총 4문항으로 구성하였다.

〈표 4〉 변인명과 측정항목

잠재 변인	측정변인	측도(measurement)	출처와 척도
구조적 제약 (S1)	권위주의적 문화요인 (X1)	1. 후배에게 선배 대접 받기를 원한다. 2. 상급자가 지시하면 거부감이 생겨도 따른다. 3. 중요한 결정을 엘리트가 주도함이 당연하다.	Triandis & Gelfand, (1998), 7점 척도
	민주주의적 문화요인 (X2)	1. 우리 조직은 새로운 아이디어의 개발을 중시한다. 2. 직원들은 업무처리를 위하여 절차에 주의를 기울인다. 3. 조직의 구성원들에게 의견의 자유를 허용해야 조직의 목표달성도가 높다.	
개인적 제약 (S2)	개인주의적 문화요인 (X3)	1. 경쟁이 없이는 좋은 조직을 만들 수 없다. 2. 나만의 개성을 추구하는 것은 나에게 중요하다. 3. 다른 사람에게 의존하기보다는 나에게 의존한다.	
	집단주의적 문화요인 (X4)	1. 우리 조직은 매우 인간적이며 마치 가정의 연장과 같다. 2. 직원들은 자신의 많은 것들을 다른 사람과 공유하는 것 같다. 3. 조직의 이익을 위해서 내 자신의 이익을 희생한다.	
심리적 제약 (n1)	심리적 요인 (Y1)	1. 새로운 과제를 시도하는 것은 귀찮다. 2. 책임을 전가하는 구실을 찾는 경향이 있다. 3. 책임을 가볍게 하기 위해서 자기합리화를 한다.	Cable & Judge (1994), 7점 척도
	위험의 회피 (Y2)	1. 조직에서 기꺼이 위험을 무릅쓰지 않는 편이다. 2. 비록 좋은 기회를 놓치는 경우가 있더라도 항상 안전하게 일을 한다. 3. 고수익을 제공하지만 위험부담이 큰일보다는, 안정적인 수입을 보장해 주는 위험부담이 작은 일을 선호한다.	
규제동기 (n2)	규제의 인식 (Y3)	1. 각종 규제는 공동생활의 영위를 위해서 필요하다 2. 지금까지의 규제개혁이 국가의 생산성을 높이고 있다. 3. 현재의 규제완화 노력은 오히려 규제수준을 이전보다 높게 만들었다. 4. 현재의 규제는 순기능보다 역기능이 많다.	Alexandris & Tsorbatzoudis (2002)와 Losier et al(1993), 7점 척도
규제행태 (n3)	규제 행태 (Y4)	1. 우리나라 시장의 개혁을 위해서는 규제가 더 강화되어야 한다. 2. 규제방식은 직접감독이나 개입방식이 더 효과적이다. 3. 규제형성 및 개혁에 이해관계자의 참여는 오히려 혼란을 가져온다.	7점 척도

그리고 규제의 필요성과 적절성의 2가지 하위영역을 합산한 규제동기 값은 다른 연구들과 마찬가지로 하위영역 각각의 값에 가중치를 두고 이를 합계하는 방법을 사용하

였다(Losier et al., 1993; Vallerand & O'Connor, 1989). 이는 자기결정성 이론에 근거한 연장선 상에서 가운데 0을 기준으로 정적으로 높은 점수는 자기결정성의 높은 수준을 반영한다. 결과적으로 이의 합산 값이 규제동기의 값이 된다. 최종적으로 5가지 하위영역에 3~4문항씩 총 25문항의 측도(measurement)를 완성하였으며, 규제 행태 변인은 현재 시행하는 규제에 대해 어느 정도로 중요성을 인식하는가를 측정하는 것으로 각 기관마다 실시하는 규제의 종류와 개수가 다르기 때문에 각 기관마다 해당하는 공무원들이 어느 정도로 인식하는지를 질문하고 합산한 평균값으로 측정하였다. 마지막으로 조사대상자의 일반적 특성을 파악하기 위해 성별, 연령, 학력, 직급 등을 각각 단일문항으로 측정하였다.

(3) 측정도구의 타당도와 신뢰도

이상에서 구조적·개인적 문화제약, 심리적 제약, 동기를 측정하기 위해 개념적 의미나 이론적 배경을 바탕으로 구성된 각각 측도문항의 경험적 타당도와 신뢰도를 추정하기 위하여 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 실시하였다. <표 5>는 각각의 측정모형에 대한 계수추정치들을 요약한 것이다. 구조방정식 모형의 경우 일반적으로 측정모형에서의 계수추정치를 경험적 타당도라고 부르기도 하는데, 이는 측정변인과 잠재변인이 표준화되어 있을 경우의 계수추정치(즉 완전 표준화추정치)가 측정변인과 잠재변인 간의 상관계수가 되기 때문이다. 또한 구조방정식 모형의 경우 보통 다중상관계수(R^2)를 측정변인에 대한 잠재변인의 선형성의 정도를 나타내는 경험적 신뢰도로 사용하고 있다. 즉 R^2 는 측정변인의 변이 중 잠재변인에 의해 설명되는 비율이라고 할 수 있다(Long, 1983).

각각의 분석결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 구조적 문화제약 변인은 개념상 2개의 하위영역, 즉 권위주의와 민주주의 요인으로 분류하여 총 6개 항목으로 측정하였다. 이에 대한 모형의 적합도를 살펴보면 X^2 통계량에 대한 p -값이 1.000으로서 모형이 자료에 의해 완벽하게 지지되는 것으로 나타났다. 각 측정항목에 대한 모든 추정치는 유의수준 1%하에서 통계적으로 유의함을 나타내고 있다. 따라서 측정의 타당성에 큰 문제가 없는 것으로 판단할 수 있으며, 측정의 신뢰도는 권위주의 문항이 .710, 민주주의 문항이 .750을 나타내어 내적일관성을 확보한 것으로 평가된다. 개인적 문화제약 변인은 개념상 2개의 하위영역 즉 집단주의, 개인주의 요인으로 분류하여 총 6개의 항

목으로 측정하였다. 모형의 적합도를 살펴보면 X^2 통계량에 대한 p -값이 0.895로서 모형이 자료에 의해 잘 지지된다고 할 수 있으며, 기타 적합도 지수들도 모형이 자료와 잘 부합함을 나타내고 있다. 또한 각 측정항목에 대한 내적 일관성의 정도가 .716, .729를 나타내어 측정도구의 신뢰도에 큰 문제가 없는 것으로 판단할 수 있다. R^2 는 약 .39 이상으로 측정의 신뢰도는 만족스럽다고 할 수 있다.⁶⁾

<표 5> 확인적 요인분석 결과

측정변인	잠재변인	Cronbach- α	$X^2(p)$	df	GFI	AGFI	SRMR
권위주의 문화 민주주의 문화	구조적 제약	0.710 0.750	0.000(1.000)	1	-	-	-
집단주의 문화 개인주의 문화	개인적 제약	0.716 0.729	0.017(0.895)	1	1.000	1.000	0.001
심리요인 위험회피	심리적 제약	0.850 0.790	0.585(0.445)	1	0.999	0.990	0.007
규제의 인식	규제동기	0.542	20.949(0.103)	14	0.984	0.959	0.038
규제 행태	규제 행태	0.745	18.543(0.922)	14	0.999	0.945	0.033

심리적 제약 변인은 개념상 2개의 하위영역, 즉 개인의 심리요인과, 위험회피성향으로 분류하여 총 6개의 항목으로 측정하였다. <표 5>를 확인하여 보면 X^2 통계량과 기타 적합지수를 통해 모형의 적합도를 살펴보면 모형이 자료에 의해 잘 지지됨을 알 수 있다. 또한 <표 6>을 살펴보면 심리적 제약 변인의 각 측정항목에 대한 모든 추정치의 t -값이 1.96보다 크음을 알 수 있다.⁷⁾ R^2 는 .41~.57로 전반적으로 측정의 신뢰도는 만족스럽다고 할 수 있다.

6) 모든 항목의 R^2 는 0.442~0.733에 위치하고 있다.

7) 표준정규분포하에서의 유의수준 10%, 5%, 1%에 대응되는 기각역은 각각 $|t| \geq 1.64$, $|t| \geq 1.96$, $|t| \geq 2.58$ 이다. 따라서 통계적으로 유의하다는 것을 알 수 있으며, 측정의 타당성 문제가 없는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 6〉 측정모형 분석결과

잠재변인	측정변인	측정항목	C.R.(t-값)	R ²
구조적 제약	권위주의	X1-1	12.611	0.616
		X1-2	11.371	0.502
		X1-3	11.067	0.471
	민주주의	X2-1	11.705	0.434
		X2-2	15.450	0.731
		X2-3	12.474	0.495
개인적 제약	집단주의	X3-1	14.176	0.631
		X3-2	14.328	0.650
		X3-3	10.969	0.389
	개인주의	X4-1	16.243	0.733
		X4-2	13.073	0.504
		X4-3	12.361	0.551
심리적 제약	심리요인	Y1-1	10.807	0.413
		Y1-2	13.110	0.558
		Y1-3	13.307	0.392
	위험회피성향	Y2-1	10.005	0.574
		Y2-2	10.872	0.479
		Y2-3	11.133	0.472
규제동기	규제의 인식	Y3-1	11.195	0.478
		Y3-2	10.905	0.442
		Y3-3	10.302	0.503
		Y3-4	10.467	0.420
규제 행태	규제 행태	Y4	14.290	0.515

규제동기 변인은 총 4개 항목으로 측정하였다. 이에 대한 X^2 통계량과 기타 적합지수를 살펴보면 모형이 자료에 의해 잘 지지되는 것으로 나타났다. 또한 <표 6>에 제시한 바와 같이 규제동기의 각 측정항목에 대한 모든 추정치의 t-값이 1.96보다 커서 통계적으로 유의하다고 할 수 있으며, 측정의 타당성에 큰 문제가 없는 것으로 판단할 수 있다. 측정의 신뢰도는 R²이 .44~.50으로 전반적으로 만족스럽다고 할 수 있다.⁸⁾

8) 항목 3과 4는 역으로 계산되었다.

한편 규제 행태 변인은 규제에 대해 행동하는 정도를 조사한 것으로 하나의 측정변인으로 구성하였기 때문에 단일지시자(single indicator)의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 경우 보통 오차변수의 분산을 특정 값으로 고정하여 식별문제를 해결하는 방법이 사용된다(김기영·강현철, 2001). 따라서 본 연구에서는 불가피하게 규제 행태에 대한 측정변인과 잠재변인이 실제 동일한 것으로 간주하여 측정오차가 .00이라고 가정하였다.

2. 연구절차 및 분석방법

본 연구의 조사대상은 중앙정부 기관에 근무하는 규제관련 업무를 수행하는 공무원으로 2006년 9월 7일부터 9월 29일까지 약 3주에 걸쳐 설문조사를 실시하였으며, 회수된 353부 중 불성실하거나 명백하게 허위로 작성되었다고 판단된 10부를 제외하고 최종 343명의 응답결과가 분석 대상으로 이용되었다. 조사대상자(n=343)의 통계학적 표본특성에 대한 구체적인 내용은 <표 7>을 통해 제시하였다.

<표 7> 조사대상자의 일반적 특성(N=343)

변인		표본수	구성비(%)
개인특성	성별	남	295(86.1)
		여	48(13.9)
	연령	20~29세	17(7.7)
		30~39세	175(49.6)
		40~49세	123(34.8)
50~59세		28(7.9)	
직무특성	직급	4~5급	152(43.1)
		6~7급	167(47.3)
		8~9급	11(3.1)

본 연구의 입력자료는 공분산행렬을 이용하였다. 공분산은 구조방정식 모형 방법론의 가정을 만족시켜 주며, 인과관계를 확보하기 위해 적합한 자료의 형태를 갖추고 있기 때문에 진실한 이론검증을 수행하고자 한다면 공분산을 이용할 것을 권장하고 있기

때문이다(Joreskog & Sorbom, 1996; 배병렬, 2000). 한편 모형의 식별문제와 관련해서 모든 잠재변인은 결정된 척도를 가지고 있어야 한다. 이러한 전제조건은 잠재변인들은 직접적으로 관찰되지 않기 때문에 명확히 계량화된 척도를 가지지 못함에 기인한다. 이를 해결하기 위해서는 첫 번째, 요인적재모수 가운데 하나를 0.0이 아닌 값으로(전형적으로 1.0) 제약을 가하는 방법과 두 번째, 잠재변인의 모집단 표준편차와 동일하도록 측정단위를 직접 표준화하는 방법이 사용된다. LISREL 8.54 버전에서는 자동으로 독립잠재요인과 종속잠재요인을 표준화해 주기 때문에 자연스럽게 이 문제는 해결이 된다(김기영·강현철, 2001).⁹⁾ 따라서 본 연구에서는 두 번째 방법을 이용하여 측정단위를 표준화하였다. 또한 본 연구에서 결과 분석은 완전표준화추정치로 통해 계수 값을 비교하였다.

이상의 절차를 통해 본 연구에서는 먼저 각 잠재변인들의 측정모형의 추정을 위해 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 실시하였다. 확인적 요인분석은 요인의 개수나 요인의 개념적 의미 등이 가정되어 있는 측정모형에 대한 측정의 타당도 및 신뢰도를 검토하고자 할 때 유용한 도구로 사용될 수 있다. 측정모형의 타당성은 최우추정법(MLE: Maximum Likelihood Estimation)으로 추정하여 본 연구의 이론 모형에 대한 구조모형을 검증하였다.

IV. 분석 및 결과의 해석

1. 기술통계량

중앙정부기관 공무원들의 구조적·개인적 문화제약, 규제동기, 규제 행태의 일반적인 경향을 분석한 결과는 다음의 <표 8>와 같다. 중앙정부기관 공무원들이 지각하는 문화 제약 정도는 전체적으로 7점 만점에 4.1점으로 나타났다. 하위영역별로 살펴보면 심리적 제약은 3.51점, 개인적 문화제약과 구조적 문화제약은 각각 4.55점으로 중앙정부 공무원들은 구조적 제약을 가장 많이 인지하는 것으로 나타났다. 그리고 심리적 제약에

9) Joreskog와 Sorbom(1996)은 잠재변인들의 표준화가 잠재변인들의 측정단위를 할당하는 데 있어 더욱 유용하고 편리한 방법이라고 제안하였다.

대해서는 위협회피성향 3.71, 3.31의 심리요인에 대해 평정함으로써 문화계약보다는 상대적으로 약하게 인식하고 있었다. 이러한 결과는 공무원들의 행동의 제약은 조직구조를 매개로 한다는 선행연구(이환범·박수창·박세정, 2005)와 동일한 결과이다. 이상을 종합하면 중앙정부기관에 근무하는 공무원들은 연령이 전반적으로 높으므로 구조적 제약을 개인적 제약보다 더욱 많이 느끼며, 심리적인 측면에서 규제태도나 규제완화의 의식이 소극적인 것이라 할 수 있다.

〈표 8〉 구조적/개인적 제약, 규제동기, 규제 행태의 기술통계량

잠재변인	측정변인	M(SD)
구조적 제약	권위주의	4.07(1.13)
	민주주의	5.02(1.02)
개인적 제약	집단주의	4.23(0.98)
	개인주의	4.89(0.96)
심리적 제약	심리요인	3.31(1.11)
	위협회피	3.71(1.00)
규제동기	규제의 인식	4.06(0.63)
규제 행태	규제 행태	3.50(1.07)

2. 측정모형분석과 가설검증¹⁰⁾

본 연구에서 제시한 구조방정식 모형에 대한 부합도는 전반적으로 적합한 것으로 나타났다. X^2 값은 유의적인 차이가 있는 것($p=.000$)으로 나타났으나 그 외의 적합지수를 확인한 결과 X^2 통계량의 한계를 수정하기 위하여 개발된 측정치수 RMSEA(근사오차자승평균의 이중근)는 .071로 일반적인 수용수준인 .05~.08의 범위에 해당한다. GFI는 .95로 권장수용수준인 .90을 상회하고 있으며, AGFI도 .90으로 권장수용수준에 해당한다.

10) 모형의 적합성 여부 판단은 GFI(Goodness of fit Index: >.90이 바람직함), AGFI(Adjusted Goodness of Fit Index: >.80~.90이 바람직함), SRMR(Standardized Rootmean Square:Residual <.05가 바람직함)을 통해서 판단하고자 하였다.

최악의 모형으로부터 연구모형이 얼마나 멀리 떨어져 있는가를 보여주는 수치인 NFI와 NNFI는 각각 .93, .93으로 모형이 자료와 잘 부합함을 나타내고 있다. 또한 분석자료와 모형에 의한 재생산 자료를 비교하여 각 측정치의 평균적 차이를 보여주는 SRMR은 .049로 측정모형이 자료를 잘 설명해 주고 있음을 나타내고 있다.

〈표 9〉 측정모형의 적합성 여부와 분석결과

구 분		가설	표준화 계수	C.R.(t-값)	표준오차
구조적 제약	심리적 제약	H1	0.442	5.154	0.086
개인적 제약		H2	0.286	3.901	0.073
구조적 제약	규제동기	H3	-0.373	-4.135	0.090
개인적 제약		H4	-0.224	-3.436	0.065
심리적 제약	규제동기	H5	-0.460	-4.757	0.097
규제동기	규제행동	H6	0.397	5.137	0.077
모형의 적합도 $\chi^2=93.69(p=0.0)$, $df=9$, $RMSEA=0.071$, $SRMR=0.049$, $GFI=0.95$, $AGFI=0.90$, $NFI=0.93$, $NNFI=0.93$					

이상과 같이 본 연구에서 제안한 구조모형은 타당한 것으로 입증되었으며, 구조적인 가설들을 검증한 결과는 다음과 같다. 우선, 구조적 여가제약은 심리적 제약에 정적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 1>은 지지되었다($\lambda_{11}=0.442$, $t=5.154$). 또한 개인적 문화제약은 심리적 제약에 정적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 2>도 지지되었다($\lambda_{12}=0.286$, $t=3.901$) 즉 개인적 문화제약이 많을수록 심리적 제약을 더욱 많이 인지한다고 할 수 있다.

한편 구조적 문화제약은 규제동기에 부적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 3>도 지지되었다($\lambda_{21}=-0.373$, $t=-4.135$). 즉 구조적인 제약이 많을수록 규제동기는 낮아진다고 할 수 있다. 이러한 결과는 자기결정성 이론을 강력히 입증하는 것으로 개인이 선택하고 결정함에 있어서 조직문화 등의 외부적인 구조적 요인에 의해 자기결정성에 제한을 주는 것이기 때문에 결국 이러한 조직구성원 개개인들은 자기결정적인 동기를 가지지 못하는 것이라 해석할 수 있다. 마찬가지로 개인적 문화제약은 규제동기에 부적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 4>도 지지되었다($\lambda_{22}=-0.224$, $t=-3.436$). 종합하면 외부적인 구조적·개인적

환경의 조건이 심리적인 동기에 직접적으로 영향을 미친다고 할 수 있으며, 개인은 외부환경과 끊임없이 상호작용하며 영향을 받는다는 기본전제와 일치하는 것이다.

또한 심리적 제약은 규제동기에 부적인 영향을 미칠 것이라는 <가설 5>도 지지되었다($\lambda_{31}=.460, t=4.757$). 이러한 결과는 자기결정성 이론에 근거해 제약과 동기의 인과관계를 연구했던 Alexandris와 Tsorbatzoudis(2002), Losier et al.(1993)의 연구결과와 일치하는 결과라 할 수 있다. 그리고 본 연구의 결과변인인 규제 행태는 규제동기에 의해 직접적으로 영향을 받는 것으로 나타났다. 즉 규제동기가 높을수록 규제 행태의 정도가 높아지는 것으로 나타나 <가설 6>도 지지되었다($\lambda_{32}=.397, t=5.137$). 이는 행동에 있어서 동기가 선행적으로 직접 영향을 미친다는 기존의 이론을 입증하는 결과이며, 내재적인 자기결정성의 동기는 행동에 직접적으로 정적인 영향을 미친다는 선행연구들을 지지하는 결과이다(Iso-Ahola, 1999; Vallerand & Losier, 1999).

<표 10> 변인 간의 직간접효과와 총효과(표준화계수)

결과변인	원인변인	직접효과	간접효과	총효과
심리적 제약	구조적 제약	0.442	-	0.442
	개인적 제약	0.286	-	0.286
규제동기	구조적 제약	-0.373	-0.203	-0.576
	개인적 제약	-0.223	-0.132	-0.355
	심리적 제약	-0.460	-	-0.460
규제 행태	구조적 제약	-	-0.229	-0.229
	개인적 제약	-	-0.141	-0.141
	심리적 제약	-	-0.183	-0.183
	규제동기	0.397	-	0.397

한편 이상의 결과를 종합하여 심리적 제약에는 구조적 제약과 개인적 제약이 직접적으로 영향을 미치며, 개인적 문화제약(286)보다 구조적 문화제약(442)이 더 많은 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 동기에는 구조적·개인적·심리적 제약요인이 모두 직접적으로 영향을 미치며, 구조적·개인적 문화제약은 개인내적 문화제약을 통해 간접적으로도

동기에 부적인 영향을 미친다. 직접적으로는 개인내적 문화계약(.460)이 가장 큰 영향을 미치지만, 직간접적으로는 구조적 문화계약(-.576)이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 규제 행태에는 규제동기가 직접적으로 정적영향을 미치며, 간접적으로는 구조적·개인적 문화계약, 심리적 제약이 부적으로 영향을 미치고 있음을 볼 수 있다. 총효과로 보았을 때, 규제동기(.397)가 규제 행태에 가장 영향력이 크며, 그다음으로 구조적 문화계약(-.229)의 영향력이 큼을 알 수 있다.

이상을 종합하면 개인적·구조적 제약은 심리적 제약에 직접적으로, 동기에 직간접적으로 규제 행태에 간접적으로 영향을 미치고 있다. 다시 말해 개인적·구조적 제약은 규제 행태를 이끄는 직접적인 동인인 규제동기와 심리적 매개요인이라 볼 수 있는 심리적 매개요인에 영향을 미침으로써 규제 행태에 간접적으로 영향을 미친다고 할 수 있다.

3. 추가분석: 규제 행태에 미치는 영향

여러 학자들의 주장에서 보는 바와 같이 규제는 시장실패를 방지하기 위해 또는 국민의 삶의 질을 높이기 위해 정부가 국가구조 내의 개인과 조직 및 기관들의 통제하는 행위를 의미한다. 정부의 규제행위가 핵심적 위치를 차지하게 된 것은 1960년대의 규제확대시기 이후로 볼 수 있다(Breyer, 1982). 시장실패를 보완하기 위한 차원의 규제는 1929년 대공황 이후 가격이나 자유로운 시장진입 등을 위해 지속되어 왔지만, 1960년대 시민활동이 급격히 활발해지면서 사회규제의 급격한 확대가 이루어졌다. 하지만 규제정책이란 단순히 규제대상들의 시장행위에 제한을 두는 것이 아니다. 시장적 방법을 규제에 활용하고 있는 것이다. 따라서 본 절에서는 실질적인 규제개혁의 성과를 확보하고 유지하기 위해서 어느 문화유형이 필요한지 경로계수 값을 통해 알아보려 하는 것이다.

본 검증에서는 각각 계수 값을 비교하는 것이기 때문에 이는 구조모델의 유의성 판단과는 달리 차이를 검증하는 것이 된다. <표 11>은 문화가 규제 행태에 미치는 영향을 정리한 것이고, 모델 1은 심리적 제약과 규제의 인식을 매개변수로 한 모델 2와 비교하기 위한 것이다. 구체적으로 본 결과는 다음과 같다. 모델 2의 구조적 문화제약을 먼저 살펴보면 규제 행태에 계수 값이 각각 -.274, .314로 나타났고, 개인적 문화계약은 .221, -.025로 각각 경로계수 값을 나타내었으며, 권위주의 문화보다는 민주주의 문화가 규제

행동을 하는 데 더 필요할 것이며, 집단주의 문화보다는 개인주의 문화가 필요할 것이라는 통계적 결과를 나타내었다. 또한 권위/집단주의 문화는 규제 행태에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 민주/개인주의 문화는 정적인 영향을 나타내었다. 이러한 결과는 현재의 규제개혁이 민간부문의 효율성과 정부부문의 효율성에 대한 지나친 편견에 사로잡혀 맹목적으로 추진되고 있으며, 현재의 단선적이고, 일방적인 하향식 규제개혁은 상당한 부작용을 초래할 수 있다는 것을 보여준다.

〈표 11〉 규제 행태에 대한 영향

	Standardized Coefficients	<i>t</i>	<i>p</i>	
				β
1	권위주의 문화	-0.296	7.987	.000
	민주주의 문화	.337	.558	.047
	개인주의 문화	.200	3.261	.001
	집단주의 문화	-.015	.273	.038
2	권위주의 문화	-.274	4.789	.000
	민주주의 문화	.314	.205	.043
	개인주의 문화	.221	3.550	.000
	집단주의 문화	-.025	.430	.036
	심리요인	.055	.773	.440
	위험회피	.176	2.615	.009
	동기(규제인식)	.117	2.200	.029
$R^2=.567$, $adj R^2=.552$, $F= 17.436$ $Sig.= .000$				

예컨대, 지금까지 규제가 왜 그렇게 자주 실패하는지 생각해 보면 간단한 일이다. 예를 들어보면 1970년대 석유위기가 발생하자 정부는 석유가격의 급상승이 초래할 경제·사회적 충격과 여파를 우려하여 우선적으로 석유가격을 통제했다. 그러나 가격통제는 가수요를 조장했고, 석유의 매점매석과 암거래가 성행하자 정부는 단속에 나섰다. 다른 한편 정부는 석유가격의 급격한 변동에 따른 충격을 최소화한답시고 석유안정기금

을 조성하여 석유가격을 시장가격보다 낮은 수준에서 조절했고, 그에 따라 석유소비가 줄지 않자 에너지절약캠페인을 벌였다. 또 석유의 장기적·안정적 공급이란 목표 아래 석유개발공사를 설립하고 석유탐사와 시추에 나섰다. 그러나 아직도 우리는 에너지 대외의존도가 가장 높은 나라 중 하나이다. 그러나 이와 대조적으로 민주/개인주의 문화가 상대적으로 형성되어 있다는 서구에서는 석유위기가 발발하자 석유가격을 인상했고 이에 따라 에너지 이용패턴에 큰 변화를 이끌어냈다. 이러한 사례는 본 연구결과와 함께 많은 시사점을 던져 준다. 그들은 인간 행동의 메커니즘과 시장메커니즘을 잘 이용했던 것이다.

따라서 사고와 피해가 어떻게 발생하는지에 대한 단순한 원인분석에 입각한 경직적인 권위적/집단적 해법은 그 하나의 원인으로 인한 사고와 피해를 줄이는 데는 기여할 수 있을지 모르나($\beta = -.274, -.025$), 다른 원인 또는 복합적인 원인으로 인해 일어나는 사고나 피해를 줄이는 데는 거의 쓸모가 없을뿐더러 거래비용만 높이게 될 가능성이 대단히 높기 때문에 민주/개인의 시장친화적 규제 행태를 가지는 것이 필요할 것이다($\beta = .314, .221$).¹¹⁾

한편 본 연구의 이러한 결과와 관련해 Carmeron & Quinn(1999)은 결과만족에 대해 구분한 조직문화의 유형에서는 시장적 문화(개인적·민주적)유형에 속한 구성원들의 심리적인 만족도가 관료제적 문화유형에서의 심리적인 만족도보다 높은 것으로 나타나고 있어 본 연구의 결과를 일정부분 지지하고 있는 것으로 보인다. Kilmann, Saxton & Serpa(1985)도 성과가 높은 조직이 되려면 개인주의적 문화양식을 특징으로 하는 시장적 문화를 가져야 한다고 주장하였고, Denison(1990) 또한 광범위한 설문조사를 통해 참여적이고 민주적인 의사결정이 이루어지는 조직의 경우 그렇지 않은 조직보다 성과가 더 높게 나타난다는 점을 지적하고 있어 시장적 문화를 가지는 것이 필요할 것이라는 본 연구의 주장을 일부 지지하고 있다.

11) 즉 본 연구의 통계적 결과만을 통해서 조직의 문화가 규제결과에 구체적으로 어떤 영향을 주는지 일률적으로 단언하기 어렵다 할지라도 규제개혁 성과에 영향을 줄 수 있는 요인이 되고 있음은 확인해 볼 수 있었다.

V. 결 론

본 연구는 권위/민주주의 문화와 개인/집단주의 문화를 구조적 속성으로, 심리요인과 위험회피 요인을 심리적 매개요인으로 하여, 규제 행태에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고 구조모델과 인과관계를 밝히고자 의도하였다. 공변량 구조분석 결과, 본 연구에서 설정한 구조방정식모형은 매우 타당한 것으로 분석되었고, 결과적으로 조직문화는 규제 행태에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이에 따라 본 연구의 연구결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구조적 문화제약, 개인적 문화제약은 각각 심리적 매개요인에 직접적으로 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 구조적 문화제약, 개인적 문화제약, 심리적 매개요인은 각각 규제동기에 직접적으로 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 개인적/구조적 문화제약은 심리적 매개요인과 규제동기에 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 조직계획을 수립하는 데 여러 가지 논의점을 제공하는데, 제약이라는 것은 주관적 인지수준으로 심리적 제약 수준은 개인적·구조적 제약을 감안함으로써 감소시킬 수 있음을 보여준다. 마찬가지로 동기도 비물리적인 심리적 요인이지만 개인적·구조적 제약을 감안함으로써 규제에 대한 선택가능성과 유능감 등 규제동기를 향상시킬 수 있음을 보여준다.

둘째, 규제동기는 규제 행태에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 규제동기와의 관계에서 총효과가 0.397로 가장 강력하게 영향을 미침을 알 수 있다. 이는 동기가 경험에 영향을 미치는 중심요소로 고려된다는 여러 연구자들의 기존 입장을 검증하는 결과이다. 행태와 동기의 관련성은 다른 영역의 연구에서도 보고되어 있어 본 연구의 결과를 지지하고 있다. 셋째, 본 연구의 규제 행태에 대한 총효과를 살펴보면 문화제약은 규제 행태에 규제동기를 통해 간접적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 본 연구결과에서 나타났듯이, 조직의 구조적·개인적 문화제약이 규제 행태에 미치는 영향, 그리고 심리적 요인을 매개로 하여 조직구성원의 규제 행태에 미치는 영향이 높았다는 사실이다. 이와 같은 연구결과를 보면 행정규제에 따르는 문제는 조직문화와 연관되어 있기 때문에, 행정문제를 진단하면서 제도나 문화나 행태의 문제라고만 규정하는 것은 해답을 구하는 데 별로 도움을 주지 못할 것이다. 즉 실질적인 규제 변화를 이루기

위해서는 규제기관의 문화에 대한 논의가 우선적으로 이루어져야 하고, 다음으로 행태를 변화시켜 나가야 할 것인가에 대해 깊이 있는 논의가 진행되어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구의 제4장 추가분석에서 계수 비교를 통해 권위/집단주의 문화보다 민주/개인주의 문화가 더 중요함을 밝혔다. 다시 말하자면 기본적으로 ‘시장’이란 공급자와 수요자, 사용자와 노동자, 생산자와 생산자가 끊임없이 경쟁하고 상호 견제하는 ‘분권적·다원적 분업체계’이다(Markus & Kitayama, 1991: 225-233). 이런 점에서 시장은 민주적인 요소를 갖고 있는 제도이고, 분권성과 다원성을 내용으로 하는 민주주의는 시장이 온전하게 작동하는 것을 돕는다. 그리하여 효율성을 담보해 주는 분권성과 다원성은 경제 주체들이 거래와 관련하여 동등한 경제적·기술적 정보를 인식하도록 하는 동기가 된다.

결국 모든 조직관리나 국가의 정책은 조직환경으로서의 사회적 문화에 적합하여야 한다. 개혁이나 조직변화가 환경적 문화에 적합하지 않을 경우에는 실패의 확률이 높아진다(조성한, 2005: 28; Davis, 1997). 이는 규제문제를 다루고 개혁을 하는 데 있어서 단순히 제도 자체만을 새롭게 개혁하고 고치는 것만으로는 성공할 수 없음을 내포하고 있다. 규제관련 제도의 개선과 아울러 공무원의 행태를 변화시키는 것뿐만 아니라 규제를 수행하는 조직의 문화를 우선적으로 바꿀 때 새로운 제도의 도입이 더 큰 효과를 발휘할 수 있다. 결국 획일적이고 경직적인 규제 행태를 실질적으로 변화시키기 위해서는 문화를 변화시키는 것이 중요하다.

참고문헌

- 김기영·강현철, 『구조방정식모형의 분석』, 자유아카데미, 2001.
- 김광립 외(역), 『조직이론과 설계』 (*Richard L. Daft: Organizational Theory and Design*)
서울: 한경사, 2004.
- 김정해, 「IMF 위기 이후 대기업 규제개혁과 국가역할의 변화: Steven K. Vogel의 재규
제와 규제국가 논의를 중심으로」, 『행정논총』, 2005, 43(4), pp.327-355.
- 김태영·이환범·이수창, 「행정조직문화유형에 따른 책무성 차이 분석」, 한국행정학회
춘계학술대회, 2005.
- 김호정, 「행정조직문화가 조직몰입과 직무만족에 미치는 영향」, 『한국행정학보』, 36(4),
2002, pp.87-105.
- 도운섭, 「행정조직문화유형에 따른 관료행태의 실증적 분석」, 『한국행정논집』, 11(2),
1999, pp.287-302.
- 박노윤, 「조직문화와 전략의 관계에 관한 탐색적 연구」, 『경영학연구』, 26(2), 1997,
pp.303-329.
- 박동서, 『한국행정론』, 서울: 법문사, 1995.
- 배병렬, 「구조방정식 모델의 이해와 활용」, 대경, 2000.
- 이환범·이수창·박세정, 「조직환경 및 조직구조가 권위주의 행태에 미치는 영향요인
분석」, 『한국행정논집』, 17(2), 2005, pp.459-479.
- 조근호, 「문화유형과 타인이해 양상의 차이」, 『한국심리학회지: 일반』, 15(1), 1996,
pp.104-139.
- 조성한, 「수사적 행정개혁과 문화적 갈등」, 『한국사회와 행정연구』, 15(4), 2005,
pp.23-47.
- 채원호·조경호, 정부조직문화 쇄신을 위한 정책방안 모색: 중앙부처 대상 AHP분석,
『한국사회와 행정연구』, 15(2), 2004, pp.73-95.
- 최병선, 「규제완화와 행정규제기관」, 『한국행정연구』, 1(2), 1992, pp.21-46.
- 최병선·이혜영, 「한국의 규제정책분야 실증연구의 경향과 분석」, 『행정논총』, 2001,
pp.139-166.

- 최창현, 「조직구조, 권위주의에 대한 태도, 직무만족도와 조직몰입도의 관계에 대한 경로분석적 연구: 선형구조관계(LISREL) 모형의 적용」, 『한국행정학보』, 25(2), 1991, pp.515-531.
- 한규석, 「집단주의-개인주의 이론의 현황과 그 전망」, 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 7(1), 1991, pp.150-164.
- Alexandris, K. & Tsorbazoudis, “Perceived constraints on recreational sport participation: Investigating their relationship with intrinsic motivation, extrinsic motivation and amotivation, *Journal of Leisure Research*, 34(3), 2002, pp.233-252.
- Ashforth, Blake E. & Lee, Laymond T., “Defensive Behavior in Organizations: A Preliminary Model,” *Human Relations*, 43(7), 1990, pp.621-648.
- Bond, M. H. & Smith, P. B., “Cross-cultural social and organizational psychology, *Annual Review of Psychology*,” 47, 1996, pp.205-235.
- Breyer Stephen, *Regulation: and its reform*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- Caldwell, L. L. & Darling, N., “Leisure context, parental control, and resistance to peer pressure as predictors of adolescent partying and substance use: An ecological perspective,” *Journal of Leisure Research*, 31(1), 1999, pp.57-77.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E., *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, N.Y.: Addison Wesley Inc., 1999.
- Coghlan, D., “A Person-centered Approach to Dealing with Resistance to Change,” *Leadership & Organizational Development Journal*, 14(4), 1993, pp.10-14.
- Crawford, D. W. & Godbey. G., “Reconceptualizing barriers to family leisure,” *Leisure Sciences*, 9(2), 1991, pp.119-127.
- Deal, T. E. & Kennedy, A. A., *Corporate Cultures* Reading, MA: Addison-Wesley publishing Company. Inc., 1982.
- Deci, E. M. & Ryan, R. L., “The support of autonomy and the control of behavior,” *Journal of Personality and Social Psychology*, 53, 1987, pp.1024-1037.
- Eisner, M. Allen., *Regulatory Politics in Transition*, Baltimore: Johns Hopkins University

- Press, 1993.
- Fletcher, Clive & Elissan L. Perry, "Performance Appraisal and Feedback: A Consideration of National Culture and a Review of Contemporary Research and Future Trends," in N. Anderson, D. Ones, H. K. Sinangil, and C. Viswesvaran (eds.), *Handbook of Industrial, Work & Organizational Psychology*, Vol.1, London: SAGE Publications Ltd., 2001, pp.127-144.
- Ford, R. N., "The Obstinate Employee," *Public Opinion Quarterly*, 33(3), 1996, pp.301-310.
- Friedman, Milton., *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press, 1962.
- Fry, L. W., Technology-Structure Research: Three Critical Issues. *Academy of Management Journal*, 25(3), 1982, pp.15-23.
- Goldstein, Judith, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Gourevitch, Peter A., "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices," Hall, Peter A. (eds.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Hall, Peter A., The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s, In S. Steinmo K. Thelen and F. Longgstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Harris, Richard A. & Sidney M. Milkis, *The Politics of Regulatory Change*, Oxford University Press, 1989.
- Hofstede, G., "Masculinity / femininity as a twin dimension to individualism / collectivism," Paper presented at the 11th International Congress of Cross-cultural Psychology, 14-18 July. Liege: Belgium, 1992.
- Hui, C. H. & Triandis, H. C., Individualism-collectivism: A study of cross-cultural researchers, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 17, 1986, pp.225-248.

- Ikenberry, G. John., "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization*, 42(1), 1988.
- Iso-Ahola, S. E., "Motivation for leisure," In E. L. Jackson & T. L. Burton (eds.), *Understanding leisure and recreation: Mapping the past, charting the future*, State College, PA: Venture Publishing. Inc., 1989.
- Iwasaki, Y. & Mannell, R., "Situational and personality influences on intrinsically motivated leisure behavior, Interaction effects and cognitive processes," *Leisure Sciences*, 21, 1999, pp.287-306.
- Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press, 1982.
- Jones, Charles I., R&D-Based Models of Economic Growth, *Journal of Political Economy*, 103, 1995, pp.759-784.
- Joreskog, K. G. & Sorbom, D., *LISREL 8: Structural equation modeling with the SIMPLIS command language*, Chicago: Scientific Software International, 1996.
- Kanter, R., *The Changemasters*, New York: Simon & Schuster, 1983.
- Kilmann, R. H., Saxton, M. H. & Serpa, R., *Gaining Control of Corporate Culture*, San Francisco, Jossey-Bass, 1985.
- Krasner, Stephen, "Regimes and the Limits of Realism," in Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Levinson, D., "Conservatism and Radicalism," *International Encyclopedia of Social Science*, 12, 1985, pp.27-34.
- Long, J. S., "Confirmatory factor analysis: A preface to LISREL," Sage University Paper Series on Quantitative Application in the Social Sciences, Beverly Hills Sage, 1983.
- Losier, G. F., Bourque, P. E. & Vallerand, R. J., "A motivational model of leisure participation in the elderly," *Journal of Psychology*, 127(2), 1993, pp.153-170.
- March, James G. & Johan P. Olsen., *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press, in *Classics of Public Administration* 4th, 1989.

- Markus, H. D. & Kitayama, S., "Cultural and the self Implication for cognition, Emotion, and motivation," *Psychological Review*, 98, 1991, pp.224-253.
- Martin, J., *Cultures in Organizations: Three Perspective*, N.Y.: Oxford University Press, 2002.
- Meschke, L. L. & Silbereisen, R. K., The association of childhood play and adolescent-parent interactions with German adolescent leisure participation, *Journal of Adolescent Research*, 13(4), 4, 1998, pp.58-486.
- North, Douglass, C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Petri, H. L., *Motivation: Theory and research*, Belmont, CA: Wadworth, 1981.
- Pugh, D., Hickson, D. J. & Turner, C., "Dimensions of Organization Structure," *Administrative Science Quarterly*, 13, 1968, pp.65-105.
- Robins, S. P., *Organizational Theory: The Structure and Design of Organizations*, Englewood Cliffs. N. J.: Prentice-Halls, 1983.
- Rourke, Francis E., *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Boston: Little, Brown and Co. 3rd, 1984.
- Schwartz, S. H., "Are there universal aspects in the structure and contents of human values?," *Journal of Social Issue*, 50(4), 1994, pp.19-45.
- Triandis, H. C. & Gelfand, M. J., "Conversing measurement of horizontal and vertical individualism and collectivism," *Journal of Personality and Social Psychology*, 74, 1998, pp.118-128.
- Vallerand, R. J. & Losier. G., "An integrative analysis of intrinsic and extrinsic motivation in sport," *Journal of Applied sport Psychology*, 11, 1999, pp.142-169.
- Vallerand, R. J. & O'Connor, B. P., Construction and validation of the motivation in the elderly scale (MES), *Journal International of Psychology*, 26(2), 1991, pp.219-240.
- Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1995, pp.1-31.

The Effect of Organizational Culture on Regulatory Behavior

Cho, Sung-han, Joo, Young-jong

This study intends to investigate whether the organizational culture has an influence on regulatory behavior. Individualism/collectivism (private inclination) and authoritarianism/democratism (structural inclination) are defined based on Triandis & Gelfand's views. They are measured by the measurement tool developed by Triandis et al. Psychological restriction is measured with Cable & Judge's measurement tool as well as Alexandris & Tsorbatzoudis and Lousier's measurement tools. Regulatory officers were surveyed using the questionnaire. The result has found that the regulatory behavior is influenced by the organizational culture. Structural cultural restriction and private cultural restriction have significant influence on the regulatory behavior with the intermediation of psychological factors.

Key words: Organizational Culture, Regulation Behavior, regulatory reform