

민원행정의 레드테이프에 관한 결정요인 분석*

박 경 호 (서울시립대학교 행정학과)

최근의 기업가적 정부개혁에 따라 레드테이프, 즉 불필요하고도 복잡한 규칙 및 절차의 문제가 부각되고 있다. 그러나 이에 대한 연구는 외국뿐만 아니라 국내에서도 아직 미진한 실정이다. 본 연구는 서울시 구청의 민원행정을 사례로 레드테이프의 결정요인들을 규명하는 데 목적을 두었다. 그 분석결과를 보면, 우선 레드테이프의 정도는 생각보다 그리 높지는 않았으나 여전히 문제가 있는 것으로 드러났다. 또한 상황적 요인보다는 개인적 요인이 더 큰 영향을 미쳤으며, 특히 양자간의 상호작용에 의한 공동효과가 존재함을 알 수 있었다. 그리고 형식주의, 공직에 대한 불신감, 성별, 감사제도 등이 레드테이프에 중요한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 아울러 이러한 분석결과가 지닌 이론적 및 정책적 시사점을 간략히 논의하였다.

I. 연구의 필요성 및 목적

행정이 그 역할을 수행하기 위해서는 공식적 규칙이나 절차를 필요로 하며, 관료자의 입장에서 보면 규칙이란 조직통제를 위한 주요 수단이 된다. 그런데 규칙은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 함께 포함하고 있다. 행정의 안정성, 책임성, 예측가능성 및 공정성 등이 있어서 규칙은 큰 유용성을 지니고 있다. Weber가 관료제의 주요 특성으로서 법규를 강조하였던 것도 같은 맥락이었다. 반면에 조직 내에서의 규칙 및 절차에 대한 지나친 강조는 많은 역기능을 초래하기도 한다. 실제 목표대치, 몰인정성, 비효율성 등의 문제들에 대해 Merzion 이후 많은 학자들이 비판하여 왔다.

본 연구의 주제가 되는 레드테이프(redtape)는 역기능을 지닌 복잡하고 불필요한 규칙과 절차를 상징적으로 나타내는 개념이라 하겠다. 즉, 레드테이프란 세부적인 법규에 얽매어 느릿느릿하게 움직이는 관료제의 이미지를 집약하고 있는 것이다(Bozeman 의, 1992: 290). 이는 최근들어 각국의 행정개혁사업과 더불어 이론적으로나 실무적으로 큰 이슈가 되어 왔다. 미국 클린턴정부의 행정개혁안에 담긴 핵심도 불필요하고 과다한 레드테이프를 축소 내지 폐지함으로써 고객지향적이고 성과중심적인 동시에 생산적인 행정체제를 구축하려는 데 있었다(Gore, 1993).

레드테이프의 논의에 대한 필요성은 우리나라의 경우 더욱 크다고 보여진다. 과거 정부주도의 국가발전전략에 따라 만들어진 많은 규칙과 절차들이 급변하는 행정환경속에서 국가경쟁력을 저해하는 가장 큰 요인 중의 하나로 지적되고 있기 때문이다. 물론 새 정부 출범 이후 기업의 경제활동 및 국민생활과 관련된 각종의 레드테이프를 완화 또는 폐지하려는 노력이 진행되

* 이 논문은 1997년도 한국학술진흥재단의 자유공모과제 연구비에 의하여 연구되었음.

었으나 그 결과는 여전히 만족스럽지 못한 편이다. 이러한 현실은 레드테이프에 대한 학계의 본격적인 관심과 체계적인 연구를 필요로 하고 있다. 레드테이프의 개념, 유형 및 역기능 등에 대한 이론적 논의와 더불어 그 원인 및 결과, 진행과정 등에 관한 실증적 연구가 보다 활성화 되어야 하는 것이다.

이런 맥락에서 본 연구는 레드테이프에 영향을 미치는 다양한 요인들을 규명하는 데 그 기본 목적을 두었다. 보다 구체적으로는 레드테이프에 관한 기존 문헌을 비판적으로 검토함으로써 새로운 변수들이 추가된 분석틀을 정립하였다. 레드테이프의 정도와 그 영향요인은 공무원의 인식을 통해 측정되었는데, 이를 위해 서울시 구청의 민원담당공무원에 대한 설문조사를 실시하였다. 또한 영향요인의 분석을 위해 계층회귀분석과 다중회귀분석 등의 방법을 주로 활용하였다. 마지막으로 분석결과를 바탕으로 레드테이프를 둘러싼 이론적 및 정책적 시사점을 도출·논의하였다.

II. 기존 문헌에 대한 비판적 고찰

1. 레드테이프의 개념

관료제는 기본적으로 규칙에 의거하여 작동되는 조직이다. Weber가 지적했듯이, 조직내 계층간의 정당성에 대한 믿음은 법적 권위로부터 나오는 것이다. 그러나 관료제 내에서의 규칙에 대한 강조가 여러 역기능을 나타낸다고 지적되어 왔다. 관료제 역기능론자들에 따르면, 환경적 요구에 대한 비적응성, 관료권력 또는 규제의 원천, 성과보다는 절차중시의 목표대치, 소극적 행태, 고객요구에 대한 비정의적 범주화, 형식주의 내지 서류상의 순응(paper compliance) 등과 같은 부정적 측면이 존재한다. 특히 과다하고 불필요한 규칙은 관료들로 하여금 고객에 대한 봉사의욕을 저하시킬 뿐만 아니라 그들의 사기저하와 심리적 탈진감을 가져온다(김병설, 1995). 또한 경직된 관료행태를 초래함으로써 공공목적을 창조적이고 효율적으로 수행할 수 없게끔 만든다. 그 결과 관료 또는 정부는 느리고 비대응적이며, 고객 개개인의 특수한 요구에 둔감한 존재로 시민에게 인식됨으로써 많은 비판을 받게 된다(Baldwin, 1990: 9).

이에 반해 규칙은 나름대로 순기능을 지니고 있다. Perrow(1986)는 이러한 입장을 취하는 대표적 학자에 속한다. 그에 따르면, 규칙은 관료들의 행위가 개인적 인간관계나 자의성에 의해 이루어지는 것을 방지함으로써 고객에게 공정하고 형평한 서비스를 제공할 수 있다. 즉, 관료의 규칙 준수는 고객의 입장에서 보면 민주적 절차나 책임성 확보를 위한 하나의 보호막이 되는 셈이다(Kaufman, 1977: 4). 특히 우리나라의 정치행정적 상황을 감안할 때 규칙은 공정한 행정행위 보장, 정치적 외압으로부터의 탈피, 부정부패의 억제 등과 같은 순기능이 존재한다.

따라서 규칙은 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있다. 즉, 규칙은 그 자체가 좋고 나쁘기 보다는 하나의 중립적 개념이다(Perrow, 1986: 26). 다만 누가 어떻게 사용하느냐에 따라서 그 결과가 달라지는 것이다.

레드테이프는 이 중 규칙의 역기능과 연관된 개념이라 하겠다. 그런데 그 구체적 정의 및 의미에 대해서는 학자들간의 일치된 견해를 찾아보기 어렵다. 가장 대표적인 예가 레드테이프를 비능률을 초래하는 규칙과 절차 그 자체로서 보는 입장(Buchanan, 1975)과 규칙과 절차에 의해 나타나는 결과적 상태(업무지연, 책임전가 등)로서 파악하는 입장이다. 전자의 경우

레드테이프를 주로 규칙 그 자체로 간주하여, 이것이 조직구성원의 업무행태에 영향을 미칠 것으로 가정하였다. 그러나 이 경우 레드테이프는 조직연구에서의 공식화(formalization)와 별다른 차이를 보이지 않는다. 실제 레드테이프는 규칙이나 절차의 존재를 의미하는 데 더무르진 않는다. 레드테이프에 대한 불만의 유다가 법규를 테이프트 묶고 들고 하는 데 따른 지연에서 나왔듯이, 오늘날의 레드테이프도 공식화와 정체성에 따른 지연과 이트 인한 짜증과 분노의 연관되어 있다(Kaufman, 1977; Goodsell, 1988; Bozeman 외, 1992).¹⁾ 따라서 우리가 더욱 관심을 가져야 할 부분은 규칙의 정도이기 보다는 규칙으로 인해 초래되는 부작용인 것이다. 또한 같은 수준의 규칙이라 하더라도 폰트 개개인에 따라 이에 집착하고 부작용이 초래되는 정도는 달라질 것이다. 따라서 본 연구에서는 레드테이프를 규칙에 의해 초래되는 부정적 현상으로 이해함으로써 결과적 측면에 초점을 둔다.

2. 관련 연구에 대한 비판적 검토

미국의 경우 레드테이프는 관료제의 주요 현상 중의 하나로 인식되어 왔지만(Kaufman, 1977; Miewald, 1984) 이에 관한 본격적인 관심은 최근에 들어서야 나타났다. 특히 Gore 부통령의 국가성과평가보고서(1993)이 담긴 정부개혁안이 레드테이프를 제거함으로써 결과적 향적인 행정을 구축하려는 의도를 분명히 함에 따라 공직사회뿐만 아니라 학계에서도 절차 관심의 고조되고 있다.

그러나 본 주제에 대한 이론적 및 경험적 연구는 이제 시작의 단계에 불과하다. 아직 개별 상의 혼선이 존재하며, 실증적 분석도 극히 소수에 한정되고 있다. 그러나 경험적 연구들도 측정상의 신뢰성과 타당성에 여러 의문이 제기되고 있고, 연구주제 또한 대부분의 경우 동종조직과 타종조직간의 레드테이프 정도에 관한 비교에 치중되어 있다(Baldwin, 1990; Bozeman 외, 1992; Rainey 외, 1995). 이와 같은 문제점을 인식한 Bozeman과 Scott(1996: 10-13)는 그간의 연구동향을 비판적으로 검토하면서 앞으로 행해져야 할 구체적 이슈들을 제가치, 즉 레드테이프의 형성과정, 외부적 요인과 내부적 요인, 동시간 비교의 정교화 및 차별화된 영향분석으로 정리·제시하기도 하였다.

한편 우리나라에서는 레드테이프에 의한 행정적 비능률성과 비민주성이 다른 나라들이 비해 더욱 심각할지도 불구하고 이에 관한 연구는 거의 전무한 상태이다. 다만 김병섭(1996)의 연구는 의의적인 경우에 속하는데, 이는 본 주제에 대해 체계적으로 접근한 유일한 것이라는 점에서 의의를 지니고 있다. 이 논문은 전반적으로 볼 때 미국에서 행해진 레드테이프의 공식조직 비교연구에 뿌리를 두고 있다. 기존의 문헌을 통해 레드테이프의 영향요인을 파악하고, 이를 우리의 경우에 적용한 결과 1) 행정조직의 레드테이프가 민간조직에 비해 높으며, 2) 목표 보호성, 집권화 및 정형화가 중요한 결정요인임을 밝히고 있다.

그런데 그의 연구에서 우리는 하나의 의문을 지니게 된다. 그것은 레드테이프의 영향요인 중 미국문헌에서는 고려되지 않았지만 한국적 행정현실에서 보다 적합한 것은 없는가라는 점이다. 김병섭(1996: 13)은 결론에서 자신의 분석모형이 레드테이프에 대한 설명력이 낮아 새로운 변수를 추가하는 것이 필요하다고 지적하였는데, 이는 앞의 의문에 대한 타당성을 뒷받침

1) Goodsell(1988: 61-67)은 레드테이프에 대한 불평을 야기시키는 구체적인 요인으로서 복잡한 절차나 규칙으로 인한 절차적 지연, 저가치적이고 귀찮은 정부의 보고체제 및 고가의 탈주화를 기함으로써 한 규칙의 확일적 적용 등 세 가지를 지적하였다.

하고 있다고 생각된다.

기존의 레드테이프 연구를 보완·발전시키는 의미에서 본 논문은 특히 다음의 세 가지 사항에 초점을 두어 진행하였다. 첫째는 외국과는 다른 우리의 행정풍토나 여건이 감안될 필요가 있다는 것이다. 따라서 기존의 결정요인 외에 레드테이프에 영향을 미칠 것으로 예상되는 한국적인 요소, 특히 감사채도나 인사관리와 관련된 변수들을 추가적으로 포함시켰다. 둘째, 같은 정도의 규칙이라 하더라도 개인에 따라 그 집착의 정도는 달라질 것이다. 이를 감안하여 조직구조적 요인에란 치중된 과거 연구와는 달리 개인적 특성을 반영할 수 있는 사회경제적 변수와 행정문화 변수를 추가하였다. 셋째, 레드테이프는 업무의 특성에 따라 다른 내용과 양상을 보일 수 있다(Bozeman 의, 1992: 316). 그렇기 때문에 행정 전환을 대상으로 하기 보다는 특정 분야를 중심으로 분석하는 것이 논의의 구체화에 도움이 된다. 이러한 판단에서 본 연구는 레드테이프의 폐해가 크다고 지적되어 온 일선기관의 민원행정을 대상으로 삼았다. 민원행정을 선정한 까닭은 국민과의 직접적인 상호작용이 일어나는 현상으로서 국민의 대공직관을 좌우할 정도로 그 영향력이 큰 분야이면서도 행정조직의 레드테이프에 의해 많은 문제점이 지적되어 왔기 때문이다(오석홍, 1993; 전영평, 1995).

Ⅲ. 레드테이프의 결정요인: 분석틀

기존의 경험적 연구들은 레드테이프의 영향요인에 있어서 일관적인 분석결과를 보여주지 못하고 있다. 그러나, 전체적으로 볼 때, 공사조직 모두에 존재하는 요인들과(예: 조직규모, 집권화, 정형화) 상대적으로 공조직에만 특수한 요인들과(예: 외적 요구 및 통제, 목표모호성, 신뢰성) 구분될 수 있을 것이다(김병섭, 1996: 6-8). 그리고 전자의 경우에는 공식화에 관한 기존의 조직연구 결과들에 그 바탕을 두고 있다. 이러한 기존의 연구결과에 우리나라의 상황에서 중요하다고 판단되는 변수들을 추가하여 분석틀을 구성하였다. 최종적으로 분석에 포함될 설명변수는 개인적 요인(7개)과 상황적 요인(8개)으로 크게 구분되며, 개인적 요인은 특성변수와 문화변수를, 그리고 상황적 요인은 외부환경변수와 행정관리변수를 각각 포함한다.

1. 개인적 요인

1) 행정문화변수

행정문화와 관련된 설명변수로서 권위주의, 형식주의 및 사인주의의 세 가지를 선정하였다.²⁾ 첫째, 권위주의는 지배복종이나 우열관계를 바탕으로 한 계층적 마음가짐으로서 모든 사람이나 사물을 등급화하려는 인식을 뜻한다(백완기, 1975: 85). 이러한 권위주의적 인식을 가졌을 경우 관료는 주민에 대해 고압적인 자세를 취하는 동시에 그들을 무시하는 행태를 보이게 된다. 따라서 관료는 민원인의 입장에서 개인적 상황을 반영하려 하기 보다는 정해진 규칙이나 절차에 집착하는 성향을 보이게 될 것이다.

둘째, 형식주의란 내용이나 실리보다 선례, 의식 또는 절차 등에 치중하는 사고방식을 의미

2) 일반적으로 행정문화란 행정에 종사하는 관료들이 공유하는 가치관 및 인식체계를 의미한다. 그러나 본 연구에서의 행정문화란 총체적인 행정문화가 관료 개인에게 내재화된 정도와 관련된 개인변수로서 사용되었다.

한다. 따라서 판료가 형식주의적 사고를 지닐 경우 기존의 행정적 절차나 규칙을 강조하게 되어 소극적이고 보수적인 행태를 띠게 되며, 그 결과 실제적 업무성과는 원래 의도한 바와 큰 괴리를 보일 수 있다. 특히 대민행정업무의 경우 민원인 개인의 욕구를 제대로 수렴하기 어렵게 되며, 업무처리 지연 등으로 인해 민원인으로부터 큰 불평을 초래할 가능성이 높다.

셋째, 사민주의는 업무의 처리가 공식적인 기준이 아닌 사적인 인간관계에 의해 이루어지는 성향을 총칭하는 개념이다. 이는 개인적 연고를 바탕으로 정적 유대관계를 맺으면서 이를 통한 사람을 차별적으로 대하는 정의(情誼)주의나 가족적인 인간관계와 분위기를 직장내의 구성원들 사이에서도 유지하려는 가족주의 등과 유사한 태도를 지니고 있다(정동근, 1988; 김호장, 1994). 판료가 사민주의적 사고를 강하게 지니면 개인적 연고가 업무수행에 큰 영향을 미치게 되어 공식적인 법규나 절차를 경시하는 성향이 나타나며, 그 결과 레드테이프의 정도도 낮아질 것이다.

2) 개인특성변수

본 연구는 레드테이프를 판료들의 주관적 인식에 기초하여 측정하기 때문에 판료들의 사회경제적 특성들이 레드테이프에 영향을 미칠 가능성이 있다(김병철, 1996: 6). 이를 감안하여 성별, 나이, 직급 및 경력의 4개 변수를 포함시켰다. 선행연구에서는 잘 안 다루고 있었지만, 일반적으로 볼 때, 나이와 경력이 높고 직급이 높을수록 레드테이프의 정도도 높을 것으로 예상된다. 판료계내의 사회화과정에 의해 법규를 준수하는 것이 자신들의 신분유지 및 상승에 유리하다고 인식하기 때문이다. 그리고 여성의 경우가 남자에 비해 신분에 대한 부급이 상대적으로 적고 인정적인 성향을 띠기 때문에 규칙에 덜 집착할 것으로 짐작된다.

2. 상황적 요인

1) 외부환경변수

외부환경 변수로는 외부통제와 증직에 대한 불신감을 들 수 있다. 먼저 공공조직 외부의 정치적 영향력 또는 외부통제가 강할수록 판료들은 높은 레드테이프를 보일 것이다. 이와 관련하여 Baldwin(1990)은 공공조직 및 그 구성원의 행태에 영향을 미치는 비공식적, 정치적(informal political) 레드테이프를 개념화한 바 있는데, 이는 여론, 정당 및 이익집단 등과 같은 정치체계의 주요 행위자들의 영향력에 의해 조직의 자유가 제약받는 것을 의미한다. 비슷한 맥락에서 Wilson(1989)도 정치적 요인, 즉 견제와 균형의 논리에 의해 판료계의 규칙이 증대되어 왔음을 지적하였다.

증직에 대한 불신감의 경우에는 정부에 대한 불신이 높고, 이로 인해 반부패정책 등이 강화된다면 판료는 규칙에 집착하게 될 것이다라는 가정에 기초를 두고 있다(김병철, 1996: 7). 바꾸어 말하면 판료가 시민으로부터 신뢰를 받고 있고, 그 결과 자신의 업무에 대해 자신감을 지닌다면 규칙 자체에 얽매이기보다는 시민을 위해 보다 신속적으로 업무수행을 할 것이다.

2) 행정관리변수

행정관리변수로는 집권화, 정형화, 목표보호성, 보상체계, 업무량 및 감사제도의 여섯 가지를 선정하였다. 먼저 집권화는 공식적인 의사결정권한이 계층제의 상부에 집중되어 있는 정도

를 가리킨다. 집권화와 공식화간의 관계에 대해서 학자들간에 이견이 있듯이, 집권화와 레드테이프의 관계도 양면성을 띠고 있다. 예를 들어, 분권화된 조직일수록 업무의 일관성을 유지하기 위하여 규칙을 더욱 강조한다는 지적(Meyer, 1972)이 있는 반면, 집권화된 조직일수록 고위관리자가 하부관료의 사소한 결정이나 행동을 통제하길 원하기 때문에 관료는 일의 자율성을 제한받고 규칙에 집착한다는 견해도 있다(Moon, 1999: 34). 우리의 경우 집권적 조직구조가 관료의 참여기회와 자율을 억제하여 복지부동을 초래할 수 있다는 지적을 감안할 때(김호정, 1994: 1265) 집권화가 레드테이프를 심화시킬 것으로 가정해 볼 수 있다. 둘째, 정형화와 관련하여 Downs(1967) 등은 업무가 반복적이고 의사결정이 표준화되어 있는 조직에서 공식화가 더욱 광범위하게 나타난다고 지적하였다. 그렇다면 관료의 업무가 반복적이고 같은 방식에 의해 처리될수록 레드테이프도 높아질 것이다(Bozeman et al., 1992: 296).

셋째, 민간부문과는 달리 애매하고 복합적인 목표를 추구하는 정부관료제의 특성이 레드테이프를 초래할 수 있다(Downs, 1967; Goodsell, 1983). 목표모호성(goal ambiguity)은 관료제가 해결해야 할 과제가 하나가 아닌 복수이기(not one, but several) 때문에 초래된다(Wilson, 1967).³⁾ 따라서 고위관리자는 관료의 실적을 엄격하게 평가하기 힘들기 때문에 규칙과 절차를 구체화하고 관료들로 하여금 이에 순응할 것을 강조하게 된다(Rainey 외, 1995: 568). 즉, 성과보다는 과정을 엄격히 통제함으로써 책임성을 확보하고자 하는 것이다. 관료들 또한 목표의 모호성으로 인해 자신의 업무가 합리적으로 평가받기 어렵다고 생각한 나머지 외부통제를 의식하여 절차와 규정을 하나의 안전장치로 간주하게 될 것이다(김병섭, 1996: 7).

넷째, 공정한 보상체계는 레드테이프에 영향을 미치게 된다. 관료가 개인의 능력과 실적에 따라 합리적인 보상을 받는다면 업무에 적극성과 자율성을 띠게 될 것이다. 하지만 그렇지 못할 경우 관료에게는 법규나 절차를 어기지 않았다는 사실이 보상과 중요한 관련성을 지닌다. 따라서 관료는 규칙과 절차에만 집착하는 소극적 행동을 보이게 되고, 이로 인해 업무성능은 더욱 낮아지게 된다. 실제 한국관료들은 승진, 보직관리, 근무성적평정 등 모든 인사관리부문에서 공정성이 떨어진다고 인식하고 있으며(이현수, 1998), 이는 절차적 태두리안에서 안주하려는 성향으로 이어진다고 보여진다. 또한 보상체계가 불공정하거나 관료들의 기대수준에 못미칠 경우 그들은 레드테이프를 통해 정치적 권력이나 음성적 수입과 같은 다른 형태의 부수적 보상(side incentives)을 추구할 가능성도 높다(Rainey 외, 1995: 569).

다섯째, 과다한 업무량은 관료로 하여금 레드테이프에 집착하게 만드는 요인이 된다. 일선관료들이 처한 작업환경상의 가장 중요한 특징은 그들이 수행해야 할 업무량에 비해 제공되는 인적 및 물적 자원이 만성적으로 부족하다는 것이다(Lipsky, 1980: 29). 과다한 업무량으로 인해 업무수행을 위해 요구되는 자료수집이나 의사결정 준비를 위한 시간이 절대적으로 부족하다. 그 결과 일선관료들은 업무를 단순화, 정형화 및 판례화시키고자 노력하게 되며, 이 때 규칙 준수는 좋은 수단이 될 수 있다.

마지막으로 합법성을 기준으로 한 처벌위주의 감사방식도 관료의 레드테이프를 초래할 수 있다. 특히 현실과 괴리가 있는데도 불구하고 법규에의 순응 여부만을 따질 경우 관료는 감사에 따른 문책이나 처벌을 의식한 나머지 민원인의 입장을 적극적으로 고려하기보다는 법규에 얽매이게 된다. 우리나라 공무원의 경우 신분안정이 공직을 선택한 가장 큰 동기인 동시에 공

3) 여기서의 복수란 책임성, 형평성, 능률성 및 대응성 등 다수의 정책목표를 지칭한다.

직에 만족을 느끼는 가장 중요한 이유인 것을 감안한다면 처벌위주의 현행 감사제도는 판트의 행태를 위축시키고, 규칙과 절차에 집착하게 만들 것이다(김호정, 1994: 1267).

IV. 조사설계 및 분석

1. 조사방법 및 대상

레드레이프는 서식의 숫자, 결재의 횟수, 업무지연의 정도 등에 의해 측정되는 객관적 측면과(Bozeman & Loveless, 1987; Bozeman 외, 1992; Lan & Rainey, 1992) 조직구성원의 인식정도에 의해 측정되는 주관적 측면(Buchanan, 1975; Rainey 외, 1995; 김병철, 1996)으로 구분될 수 있다. 본 연구에서는 후자의 방법을 통해 레드레이프를 측정하고자 하는데, 그 이유로서는 두 가지를 들 수 있다. 하나는, 앞에서 지적했듯이, 레드레이프를 논의할 때 서식이나 결재의 수가 많은 것도 문제지만 더욱 중요한 것은 이들에 의해 초래되는 부작용이기 때문이다. 이와 관련하여 Bozeman과 Scott(1996: 9)는 객관적 측정이 간접적이고 추론적인 상격을 지녔다고 비판하였다. 결재의 수로 레드레이프를 측정했을 경우 이는 결재의 수가 많으면 비능률성이나 고객에 불편이 증대될 것이라는 가정에 입각하고 있다. 하지만 그러한 가정이 항상 성립되는 것은 아니라고 그들은 주장하였다.⁴⁾ 다른 하나는 동등한 수준의 규칙 및 절차가 존재하더라도 개인에 따라 그 적용은 신중적일 수 있기 때문이다. 특히 규칙의 불명확성, 퇴임관성 등을 감안한다면 그 가능성은 더욱 크다고 보여진다.

아울러 레드레이프의 척도를 어떻게 구성하느냐 하는 것도 상당히 중요한 의미를 지닌다. 하지만 레드레이프는 학자에 따라 다양한 의미로 사용되고 있기 때문에 이에 대한 척도 또한 일정하지 않다. 본 논문에서는 Kahn 외(1964)의 공식화 척도와 Rainey 외(1995), 김병철(1996) 등의 레드레이프 연구를 기초로 규칙이나 절차가 고객의 만족, 업무수행의 능률 및 판료 개인의 성장에 미치는 부정적인 영향과 관련하여 척도를 구성하였다(부록 참조). 그 이유는 위의 세 가지 요소가 레드레이프의 대표적인 약기능으로 지적되어 있기 때문이다.

한편 독립변수 중 외부환경 및 행정관리와 관련된 변수들은 조직이나 판료제 연구에서 사용된 기존의 척도들을 그대로 활용하였다(Kahn 외, 1964; Hage & Aiken, 1965; Romzek, 1985). 다만 업무량은 Caplan(1971)의 척도를 일부 수정하였으며, 목표모호성의 경우에는 개인의 역할모호성과 조직목표의 모호성을 묶어 측정하였는데, 이를 위해 Rizzo 외(1970)와 Sawyer(1992)의 척도를 기초로 재구성하였다. 또한 행정문화와 보상체계, 감사제도의 경우에는 기존 판료제연구(김호정, 1994)의 문항을 재구성하여 사용하였다.⁵⁾ 각 변수는 일반적으로 2-4개의 항목으로 구성되었으며, 개별항목은 약 10여명의 공무원들을 대상으로 한 사전테스트를 통해 문장 또는 단어의 의미, 이해도 등을 파악한 뒤 최종적으로 확정되었다.

본 연구에서는 자료수집을 위해 서울시 6개 구청에서 근무하는 민원담당공무원 300명을 대

4) 같은 맥락에서 업무지연, 즉 업무기안에서 승인까지 소요되는 시간의 길이를 척도로 사용할 경우 특정 업무와 관련하여 그러한 시간의 길이가 과연 레드레이프라고 할 정도로 병리적인지, 또한 소요된 시간이 해당 업무의 성격상 필요하고 정당한 것인지를 구분하기 힘들다는 비판이 있다(명승환, 1999: 296).

5) 각 독립변수의 문항들에 대한 신뢰도를 나타내는 Cronbach's Alpha 값은 0.50(권위주의)에서 0.79(질권화) 사이를 보며 별 문제가 없다고 판단된다. 또한 종속변수인 레드레이프의 경우에는 0.63으로 나타났다.

상으로 직접 방문하여 설문조사를 실시하였다. 회수된 설문지는 총 263매였으며, 이 중 응답 누락 등으로 인해 사용이 어려운 6매를 제외한 257매가 최종 분석대상이 되었다. 설문대상조 직은 판단추출에 의하였고, 각 구청내 조사대상 공무원들을 연령·직급·담당업무별로 고르게 선정함으로써 층화추출도 병행하였다. 표본의 구성을 보면, 남자 65.8%, 여자 34.2%이었다. 또한 연령별로는 20대 16.3%, 30대 54.5%, 40대 이상 29.2%, 직급별로는 8-9급 57.6%, 6-7급 40.2%, 5급 이상 2.3%이었다. 담당업무별로는 건축 11.3%, 도시계획 3.1%, 세무 17.5%, 복지 16.3%, 위생·보건 10.5%, 환경 5.4%, 교통 11.3%, 그리고 기타가 24.5%로 나타났다.

2. 레드테이프의 전반적 수준

전체적인 레드테이프의 정도는 5점 만점에 3.29점으로 나타나 여전히 문제가 되고 있음을 알 수 있다(〈표 1〉 참조). 하지만 이러한 결과는 일반적 예상보다 낮은 것으로 해석된다. 실제 유사한 척도를 사용한 김병섭(1996)의 연구에서 행정조직이 5점 만점에 4.16점을 보인 것보다 상당한 차이를 보이고 있다. 그 이유는 두 가지 측면에서 설명될 수 있을 것이다. 하나는 두 연구의 시기에 있어서 약 3년 정도의 차이를 지니고 있다는 점이다. 이 시기는(1996년-1999년) IMF 경제체제 이후 정부 차원에서는 효율성 증대를 위해 기업가적 정부를 추구한 기간에 해당한다. 따라서 최근의 정부개혁 흐름이 행정조직에서의 레드테이프 문제를 완화하는 방향으로 작용하였음을 유추해 볼 수 있다.

다른 이유는 설문대상집단의 차이에서 찾아볼 수 있다. 본 연구는 서울시 구청의 민원행정 담당 공무원들, 김병섭의 연구는 지방도시의 시청 직원 전체를 대상으로 각각 수행되었다. 민원행정분야는 특히 민선단체장이 들어선 이후 고객지향적 행정이라는 측면에서 집중적으로 개선이 이루어진 곳이다. 반면에 인사, 감사, 기획 등 관리부서는 현장(민원)부서의 업무를 지원하기보다는, 즉 그들을 고객으로 생각하기보다는 계층제적 책임성에 치중하여 통제하고 감독하는 역할을 강조하여 왔다. 결과적으로 지난 3년 사이의 민원행정 분야에서의 고객지향적 노력이 이러한 레드테이프 정도의 차이를 가져왔다고 보여진다.

한편 레드테이프의 정도를 민원행정분야별로 보면, 위생 및 보건분야가 3.54로서 가장 심각한 것으로 드러났으며, 건축과 교통분야도 비교적 높은 수준을 보였다. 이에 반해 도시계획(3.17), 환경(3.19) 등은 상대적으로 레드테이프 문제가 덜한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 레드테이프의 전체 및 민원분야별 수준

전체	건축	도시계획	세무	복지	위생/보건	환경	교통	기타
3.29	3.36	3.17	3.27	3.27	3.54	3.19	3.36	3.17

주 : 5점 만점에 점수가 높을수록 레드테이프가 심하다.

3. 레드테이프 결정요인

1) 개인적 요인과 상황적 요인

레드테이프에 대한 개인적 요인과 상황적 요인의 상대적 영향력을 비교하기 위하여 계층회귀분석을 실시하였다. <표 2>에서 나타나듯이, 개인적 요인은 레드테이프 변량(variance)의 20.2%를 설명하는 반면 상황적 요인은 18.5%를 설명하였다. 그리고 양 변수군에 의해 설명되는 총변량은 27.7%이었다.

<표 2> 개인적 요인과 상황적 요인의 순효과 및 공동효과

독립변수	R Square	F-ratios	비고
① 개인적 요인	0.202	9.009*	
② 상황적 요인	0.185	7.052*	
③ 로큰 변수	0.277	6.134*	
④ 개인적 요인의 순효과	0.092		③-②
⑤ 상황적 요인의 순효과	0.075		③-①
⑥ 양 변수군의 공동효과	0.110		③-(④+⑤)

주: 1) * $P < .001$

2) 개인변수군에는 특성변수 4개(연령, 직급, 경력, 성별)와 행정문화변수 3개가 포함되었음.

3) 상황변수군에는 외부환경변수 2개와 관리변수 6개가 포함되었음.

또한 각 변수군만이 갖는 순효과(net effect)를 살펴보면, 개인적 요인은 9.2%(27.7-18.5), 상황적 요인은 7.5%(27.7-20.2)로 각각 나타났다. 이처럼 개인적 요인의 영향력이 다소나타 크게 나타난 것은 공무원의 복지부동이 상황적 요인에 의해 더욱 초래된다는 연구결과(김효정, 1994)나 관료의 사회경제적 요인이 레드테이프에 대해 별다른 영향을 미치지 않는다는 연구결과(김영섭, 1996) 등과 비교할 때 흥미로운 부분이라 하겠다. 이는 개인적 및 문화적 특성의 중요성, 즉 같은 상황에서도 개인에 따라 범규나 절차에 대한 준수 정도가 달라질 수 있음을 의미한다. 그렇기 때문에, 예를 들어, 조직화과정을 통해 관료들이 업무처리에 있어 규칙이나 절차를 중요시하고, 또한 그것이 자신의 직업적 안정이나 상승과도 연관성이 높은 것으로 생각하고 있다면 제도적 개선만으로 레드테이프 문제를 완화하기가 쉽지 않을 것으로 짐작된다.

그리고 양 변수군의 상호작용에 의해 설명되는 변량을 의미하는 공동효과(joint effect)는 11%로 나타나 각 변수군의 개별 순효과보다 높은 것으로 드러났다. 이는 개인적 및 상황적 요인의 독립적 영향에 못지 않게 양자간의 상호작용에 의해서도 레드테이프가 상당히 결정지

위점을 의미한다. 결국 레드테이프를 완화시키기 위해서는 상황적 요인의 개선과 더불어 판로들의 인식 전환을 위한 노력이 동시에 요구됨을 알 수 있다.

2) 개별 변수의 영향력

레드테이프에 영향을 미치는 구체적 변수를 알아보기 위해 다중회귀분석을 사용하였다.6) 그 결과는 <표 3>에 나타난 바와 같은데, 전체 모형의 R-square는 0.277이었으며, 형식주의, 공직에 대한 불신감, 성별, 감사제도 등의 순으로 레드테이프에 영향을 미치는 것으로 나타났다($p < .05$).

형식주의와 감사제도의 경우에는, 분석틀에서 언급된 바와 같이, 관행 및 절차에 집착하는 의식을 지닐수록, 또한 합법성과 처벌위주의 감사가 이루어질수록 레드테이프도 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 공직에 대한 불신감도 판로들로 하여금 규칙이나 절차에 엄매이게 하는 요인으로 드러났다. 그리고 성별의 경우는 Beta 값이 마이너스 나타내 남자에 비해 여자가 낮은 수준의 레드테이프를 보였다. 이 결과도 가설에서처럼 여성이 상대적으로 규칙에 덜 엄매이면서 보다 민원인의 입장에서 업무를 처리하고 있음을 시사한다.

그리고 통계적 유의수준은 다소 떨어지지만 업무량과 정형화도 레드테이프에 어느 정도 영향을 미치는 것으로 파악되었다($p < .1$). 즉, 업무량이 많을수록, 또한 유사한 업무를 반복적으로 수행할수록 규칙이나 절차에 집착한다는 것이다. 이러한 결과는 업무량이 과다하면 판로가 효율적인 업무처리를 위해 확실적인 방식을 택하게 된다는 Lipsky(1980)의 주장을 뒷받침하고 있다.

<표 3> 레드테이프에 관한 회귀분석결과

	개 인 적 변 수			상 황 적 변 수			
	B	Beta	Sig T	B	Beta	Sig T	
사인주의	2.526	.073	.253	집권화	-1.864	-.009	.888
형식주의	8.900	.216	.001	정형화	5.084	.113	.062
권위주의	1.833	.062	.344	목표무호성	9.312	.034	.573
나이	5.151	.066	.503	감사제도	3.909	.128	.033
성별	-.185	-.149	.016	보상체계	-4.743	-.016	.763
직급	8.390	.149	.118	업무량	4.109	.120	.080
경력	-1.025	-.011	.914	외부통제	2.092	.046	.484
				공직불신감	6.000	.161	.011
R-square		.277	Sig F	.000			

6) 최종 모형의 결정에 앞서 독립변수들간의 상관관계, 즉 다공선성의 문제를 확인하였다. 특히 분석모형 중 행정문화변수는 개인특성변수들과 상관관계가 있을 가능성이 있기 때문에 한 독립변수와 다른 독립변수들과의 상관관계, 즉 다변수적 상관관계에 의한 다공선성 문제를 각 독립변수를 종속변수로 취한 14개의 회귀모형을 통해 분석해 보았다. 일반적으로 R-square가 1에 가까울 때 다변수적 상관관계에 의한 다공선성 문제가 대두되나 본 연구의 모든 회귀모형에서 R-square가 0.4보다 적었기 때문에 큰 문제가 되지 않는다고 판단되었다(Lewis-Back, 1980).

V. 결론 및 시사점

새천년을 맞이하여 급격한 행정환경에 적응하기 위해 대부분의 국가들은 정부개혁을 위한 노력하고 있다. 그리고 그 요제 중의 하나는 고객지향적이면서도 생산적인 행정을 펼치기 위한 레드테이프, 즉 불필요하고 복잡한 규칙이나 절차를 제거하는 데 있다. 그러나 이에 관한 연구는 아직 초보적 수준에 머물고 있으며, 많은 연구과제들을 남겨놓고 있다.

이러한 인식하에 본 연구는 서울시 구청의 민원행정을 대상으로 레드테이프의 결정요인을 규명해 보고자 하였다. 그 분석결과를 요약하면 다음과 같다: 1) 전체적으로 레드테이프는 문제가 되고 있지만 그 수준은 예상보다 높지 않았는데, 이는 기업가적 정부라는 개혁 흐름과 민원행정에 집중된 지방자치단체의 고객지향적 노력에 기인한 것으로 해석된다; 2) 레드테이프는 상황적 요인보다는 개인적 요인에 의해 더 큰 영향을 받았으며, 또한 양자간의 상호작용에 의해서도 어느 정도 결정지워졌다; 3) 개별 요인으로는 형식주의적 성향, 품직에의 불신감, 성별 및 감사제도 등이 중요한 것으로 나타났다.

본 연구가 지닌 몇 가지 시사점을 지적하면, 첫째, 레드테이프의 수준이나 결정요인에 있어서 기존의 연구결과와 차이를 보이고 있어 지속적인 연구가 요구된다. 김병설(1996)의 연구에서는 집권호, 정형화 및 목표보호성이 중요한 레드테이프의 결정요인으로 드러났다. 연구시기나 대상, 분석모형 등의 차이에도 불구하고 본 분석의 결과와 많은 차이를 보이고 있다. 이에 대한 보다 타당성 있는 해답을 얻기 위해서는 업무분야나 행정조직별로 차별화된 연구대상을 통해 보다 세부적인 연구를 수행해야만 레드테이프에 관한 지식의 성장 및 축적이 가능해지리라 판단된다.

둘째, 레드테이프에 개인적 요인이 큰 영향을 미치고 있어 이에 대한 정책적 고려가 필요하다. 일반적으로 행정문제의 근본적 원인이 사람에게 있느냐, 아니면 그들이 일하는 제도에 있느냐 하는 것은 행정개혁과 관련된 가장 핵심적인 이슈이다(Knott & Miller, 1987: 167-182). 미국의 정부개혁안은 Osborne과 Gaebler(1992)의 주장을 수용하여 문제의 원인이 사람이 아닌 제도에 있음을 전제로 정부운영방식의 변화에 초점을 두고 있다. 그러나 우리의 경우, 분석결과가 시사하듯이, 공무원의 의식이나 행태상의 문제를 간과하기 어렵다. 따라서 레드테이프 제거를 위한 정책노력도 단순히 새 제도의 도입이나 개선에서 벗어나 이런 각도에서 재조명해 보아야 할 것이다.

마지막으로 레드테이프의 결정요인을 좀 더 명확히 설명하기 위해서는 그 형성경로에 관한 연구가 필요할 것으로 보인다. 판료들이 레드테이프에 의해 행동상의 제약을 받는 것이 아니라 그들의 편의와 이익을 위해 스스로 규칙을 양산·유지하는 것이 아닌지(김병설, 1996: 13), 또한 판료들이 법규나 절차에 집착하는 것이 당연하고 바람직한 책임으로만 생각하는 것은 아닌지 등에 대한 후속 연구가 뒤따라야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병섭. (1995). 경찰공무원의 심리적 탈진 원인분석. 「한국행정학보」 29(2): 449-468.
- 김병섭. (1996). 행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교. 「한국행정학보」 30(3): 1-17.
- 길호정. (1994). 한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인. 「한국행정학보」 28(4): 1255-77.
- 명승환. (1999). 레드테이프, 행정혁신, 정보기술과의 관계: 서설적 연구. 사회과학논집 17(1): 293-310. 한국의국어대학교 사회과학연구소.
- 백완기. (1975). 한국행정의 근대화에 대한 문화심리적 접근. 「한국행정학보」 9: 71-102.
- 오석홍. (1993). 민원행정의 개혁방안. 「한국행정연구」 2(1): 93-118.
- 이현수. (1988). 「행정에 관한 공무원의 인식과 태도」 한국행정연구원 연구보고 98-13-2.
- 전영평. (1995). 서비스행정과 민원공무원. 「한국행정연구」 4(2): 39-53.
- 정동근. (1988). 「한국공무원의 관료주의적 행태의 결정요인에 관한 연구」. 한국의국어대학교 박사학위논문.
- Baldwin, J. N. (1990). Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation. *American Review of Public Administration*, 20: 7-28.
- Bozeman, B. & Loveless, S. (1987). Sector Context and Performance: A Comparison of Industrial and Government Research Units. *Administration and Society*, 19: 197-235.
- Bozeman, B, Reed, P., & Patrick Scott. (1992). Red Tape and Task Delay in Public and Private Organizations. *Administration and Society*, 24(3): 290-322.
- Bozeman, B. & Scott, P. (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *American Review of Public Administration*, 26(1): 1-17.
- Buchanan, B. (1975). Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers. *Administration and Society*, 6: 423-438.
- Caplan, R. D. (1971). *Organizational Stress and Industrial Strain*. Ann Arbor, MI: Institute for Social Research, Univ. of Michigan.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Goodsell, C. (1983). *The Case for Bureaucracy*. Chatham, New Jersey: Chatham House.
- Gore, A. (1993). *From Redtape to Results: Creating A Government That Works Better & Costs Less*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- Hage, J. & Aiken, M. (1965). Routine Technology, Social Structure, and Organization Goals. *Administration Science Quarterly*, 14: 366-377.
- Kahn, R. L. et al., (1964). *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*. New York: Wiley.
- Kaufman, H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington, D.C.: Brookings Institutions.
- Knott, Jack H. & Miller, Gary J. (1987). *Reforming Bureaucracy: The Politics*

- of *Institutional Choice*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, NJ.
- Lan, Z. & Rainey, H. (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, & Hybrid Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2: 5-24.
- Lewis-Back, M. S. (1980). *Applied Regression: An Introduction*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, M. W. (1972). *Bureaucratic Structure and Authority: Coordination and Control in 254 Government Agencies*. New York: Harper & Row.
- Miewald, R. D. (1984). *The Bureaucratic State: An Annotated Bibliography*. New York: Garland.
- Moon, Myung Jae. (1999). The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter?. *Public Administration Review*, 59(1): 31-43.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Perrow, Charles. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. 3rd ed. New York: Random House.
- Pugh, D. S., et al., (1969). The Context of Organization Structures. *Administration Science Quarterly*, 14(1): 91-114.
- Rainey, H. G. (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentives Structures, Goals, and Individual Roles. *Administration & Society*, 15(2): 207-242.
- Rainey, H. G., Pandey, S. & B. Bozeman. (1995). Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, 55(6) : 567-74.
- Rizzo, J., House, R. J., & Lirtzman, S. I. (1970). Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations. *Administration Science Quarterly*, 15: 150-163.
- Romzek, B. S. (1985). The Effects of Public Recognition, Job Security, and Staff Reductions on Organizational Involvement. *Public Administration Review*, 45(2): 282-291.
- Sawyer, J. E. (1992). Goal and Process Clarity. *Journal of Applied Psychology*, 77(2): 103-142.
- Wilson, James Q. (1967). The Bureaucracy Problem. *Public Interest* 6: 4-5.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

朴慶孝: 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위(논문: The Determinants of Local Implementation and Performance of the Korean Family Planning Program, 1989)를 취득하였으며, 서울시립대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 한국행정학회 감사, 한국정책학회 총무이사 및 국제협력위원장 등의 학회활동을 수행해 왔으며, 주요 관심분야는 공공관료제, 인사정책 및 정책집행이다. 저서로는 「한국관료제의 이해」(공저, 1996), 「비교행정론」(공저, 1996) 및 「현대한국정부론」(공저, 1998), 논문으로는 “다조직적 구조하에서의 핵심적 집행문제”(1998), “정보화 정책의 고착지향성 분석”(1999), “공무원의 삶의 질”(1999) 등이 있다.

[부록] 척도

변 수	설 문 문 항
레드태이프	<ul style="list-style-type: none"> · 주민의 불편이 있더라도 규칙이나 절차는 지켜져야 한다. · 업무수행상의 효율이 떨어지더라도 규칙이나 절차는 준수되어야 한다. · 복잡한 법규와 절차 때문에 내 능력을 발휘하는 데 지장이 있다.
의부통제	<ul style="list-style-type: none"> · 업무수행에 있어 언론, 정치인, 시민단체 등으로부터 감시의 눈길을 느낀다. · 상관은 어떠한 경우에도 업무처리의 관련하여 외부에서 문제가 되는 것을 원치 않는다.
공적불신감	<ul style="list-style-type: none"> · 내가 성실히 일한 만큼 주민들로부터 인정을 받지 못하고 있다. · 우리 조직이 하는 일의 가치를 주민들이 잘 알아주지 않는 편이다.
브상체계	<ul style="list-style-type: none"> · 내가 제기한 정책적 아이디어나 대안은 그 질에 의해 승용 여부가 결정된다. · 수행하는 업무의 질이 떨어진다던 승진기회도 줄어들게 된다. · 업무수행 노력과 능력이 높다면 조직으로부터 인정받게 된다.
감사제도	<ul style="list-style-type: none"> · 감사제도는 제도보다 처벌위주이다. · 감사는 업무처리의 타당성보다 합법성을 증시한다. · 감사를 의식하다 보면 업무상 재량권을 행사하기가 어렵다.
업무량	<ul style="list-style-type: none"> · 내가 처리해야 할 업무량이 많다. · 회의 참석에 소모되는 시간이 많다. · 업무처리에 있어서 판단상의 갈등을 겪을 경우가 있다.
집권화	<ul style="list-style-type: none"> · 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다. · 스스로 결정을 내릴 경우 질책을 받기 쉽다. · 아주 사소한 일이라도 상급자의 뜻에 따라야 한다.
정형화	<ul style="list-style-type: none"> · 나는 매일 매일 똑같은 업무를 똑같은 방법으로 처리한다. · 매일 매일 해야 하는 일에 별 차이가 없다.
목표보호성	<ul style="list-style-type: none"> · 내가 하고 있는 일의 목적과 내용을 잘 알고 있다. · 우리 직장에서 내게 기대하고 있는 바를 잘 알고 있다. · 내 업무의 목적은 분명하고 구체적이다. · 나는 조직의 목표를 잘 이해하고 있으며, 정확히 설명할 수 있다.
권위주의	<ul style="list-style-type: none"> · 직장의 상관을 사적인 자리에서도 뒷사람으로 대해야 한다. · 직장 상사에게 반대의견을 제시하는 것을 꺼려 한다. · 주민은 공무원이 결정한 사항을 따라야 한다. · 주민은 행정에 대해 잘 모르면서 불평하는 경우가 많다.
사인주의	<ul style="list-style-type: none"> · 아는 사람에게 좀 더 잘 해주는 것은 우리의 미덕이다. · 업무처리에 있어서 상사의 부탁이나 개인적 관계 때문에 갈등을 겪기도 한다. · 조직 내에서 능력보다는 인간관계가 중요하다.
형식주의	<ul style="list-style-type: none"> · 관례나 관행은 반드시 따라야 한다. · 일을 정해진 규정이나 절차에 따라 처리하는 것이 중요하다. · 주어질 일만 하면 되지 일을 만들어 할 필요는 없다.