

관료제에 대한 문헌적 소고\*

— 레드테이프와 그린테이프를 중심으로 —

Literature Thought about Bureaucracy  
: Focused on Red tape and Green tape

이 근 영(Lee, Geun-Young)\*\*

ABSTRACT

In general, the public tends to focus on the dysfunction of bureaucracy that understanding of social phenomena as bribery, corruption, fraud, and so on. Also, most of what they say is not a matter of bureaucracy itself, It will come in course rules and procedures. That is unintended phenomenon(red tape).

As shown in previous studies, It is relatively few to discuss on favorable function. In unable circumstances to find an alternative organizational structure, we should to worry deeply corruption in an objective perspective. To not have originated bureaucracy itself, It is occurred due to private interests of the organization members and conspiring phenomenon called greedy. In this respect, instead of combat corruption, We would have to be a priority for grant derive the green tape of the ability to better institutions themselves. It must be accompanied transparency and strict in evaluation system of the organization. By doing so, It will be able to pursue a diversity and operational flexibility of the organization members.

Key words: bureaucracy, operational flexibility, unintended phenomenon, green tape, red tape, tolerance of the system

## I. 서론

2015년 3월 23일, 싱가포르의 아버지인 리관유(Lee Kuan Yew, 李光耀)가 사망했다. 그

\* 본 논문은 2014 한국부패학회 하계학술대회( 청렴국가 구현을 위한 관료제의 부패 척결 방안 모색)서 발제문 ‘관료제와 조직유효성 -비공식제도의 공식화-’으로 당시 논의되었던 점을 수정 · 보완하였음

\*\* 서울대학교 통일치의학협력센터 선임연구원

는 1954년 인민행동당(人民行動黨) 창당 사무총장을 거쳐, 1959년 싱가포르 자치정부 총리를 지낸 뒤, 1963년 9월 싱가포르 주정부(州政府)의 총리 이후 1990년 11월까지 26년간 총리로 있다가 퇴임한 뒤에도 선임장관과 고문장관으로 일했다. 그는 일찍이 공산주의자들과 결별하고 사회민주주의를 정치 이념으로 삼았지만, 때로는 제국주의와 손을 잡기도 하고, 공산주의자들을 포섭하기도 하여 차례차례 당면한 문제들을 해결하면서 작은 도시국가 싱가포르를 아시아는 물론, 세계 수준의 금융과 물류의 중심지로 탈바꿈시켰다. 그는 특히, 제도의 엄격성과 관료제의 제도적 도구를 잘 활용한 사람으로도 유명하다. 싱가포르에서 침을 빨거나 무단횡단과 같은 경범죄에 대해 엄청난 벌금을 부과하고, 국가의 공권력을 바탕으로 국가의 안전을 도모한 사례로 꼽히기도 한다. 리관유의 관료제와 행정 장악력은 싱가포르를 깨끗하고 청렴한 도시로 만들었으며 그것을 바탕으로 지금의 싱가포르를 만들었다. 그의 역사는 관료제에 대한 우리의 사고를 반추하는 계기를 제공했으며, 특히, 통일을 준비하는 우리나라에 큰 시사점을 던져주고 있다.

연일 신문지면에는 우리나라를 포함한 많은 나라들의 부패 척결에 관한 기사들이 쏟아지고 있다. 특히, 중국 시진핑의 부패 척결 의지는 중국 전역에 ‘일벌백계’차원에 부패와의 전쟁 선포로 구체화시켜 관료제가 국가 운영과 국익에 도움이 되지 않는다는 ‘관료제의 병폐’를 지적하는 숨은 의도가 있다. 또한, 시진핑의 강력한 부정부패 척결 정책이 옛소련 마하일 고르바초프 공산당 서기장과 닮은꼴이라는 점도 주시할 필요가 있다.<sup>1)</sup> 중국 시 주석과 소련 고르바초프 서기장의 공통점은 공산당 일당체제의 폐단이 분출하는 시점에서 시행되었다는 점이며, 그 시점이 두 국가 모두 공산당이 출범한지 63년 되는 해-1922년 소비에트 연방 결성(1985), 1949년 중화인민공화국 출범(2012)-라는 점도 닮았다. 시진핑은 고르비와 같이 ‘페레스트로이카’나 ‘글라스노스트’와 같은 거대한 케치플레이를 내세우지는 않지만, 공산당 부패척결과 국유기업 비리폭로, 국유 독점분야 규제완화 등 개혁 기초를 분명히 하고 있다. 중국이 옛 소련의 상황과 다른 점이 있다면, 경제적 쇠퇴의 길을 걸었던 당시 소련과 달리 성장을 지속하는 시점에 적용하였다는 점에서 부패척결의 시기와 체제의 견고성에 대한 국가 리더의 자신감은 체제 유지와 깊은 관련이 있을 것이다.

다시 관료제라는 논점에서 보면, 관료제는 국가가 성장하는데 특히, 제도적 환경이 갖추어지지 않은 조직에서 성장과 발전을 위해 가장 효율적인 제도적 방법임은 이견이 없을 것이다. 그러나 공금횡령과 비리, 시장독점에 따른 국유기업의 과도이익, 부의 양극화 또한 관료제의 결과라는 사실도 간과해서는 안될 것이다.

‘관료제’는 ‘민관유착’, ‘공적 지위를 이용한 사익 추구’등과 함께 거론될 만큼 조직유효성과 관련하여 많은 기사와 연구들이 봇물처럼 쏟아지고 있으며, 다루는 이슈 또한 점차 세분화되어 이를 포괄적으로 정리한 하나의 이론적 맥락을 제시하는 것이 힘든 작업이 되었다.

1) ‘中시진핑 부패척결, 옛소련 고르비와 닮은꼴’, 헤럴드 경제, 2014\_08\_19

이러한 연유로 관료제(Bureaucracy)라는 용어가 여러 학문에서 두루 쓰이게 되었으며 근래에 들어, 거버넌스(지배구조: Governance)로 확장되는 추세이기도 하다.

베버가 관료제의 주요한 특성으로 법규를 강조한 이후, 관료제 규칙과 절차는 조직운영의 효율적인 관리수단이 되었다. 하지만 관료제 규칙과 절차라는 긍정적 또는 부정적 기능을 동시에 지니고 있음에도 그동안 관료제에 관한 연구는 조직의 유효성 측면에서의 긍정적인 측면을 강조하거나 규칙과 절차의 과도한 강조가 병리현상을 초래한다는 점을 부각시킨 두 개의 연구흐름으로 진행되고 있다.

진정으로, 관료제 규칙과 절차는 병리현상만을 초래하는 것일까? 규칙과 절차의 효율성이 조직 발전에 기여한 점은 없는 것일까? 혹시, 관료제의 긍정적인 면과 부정적인 면이 극명하게 나뉘는 것이 아니라, 조직(혹은 국가)발전과정에 따라 관료제의 효용성이 다른 결과를 초래하는 것은 아닐까? 만약 그렇다면, 관료제라는 제도속서 부정부패에 대한 백신을 찾을 수 있지 않을까?

본 논문은 관료제라는 제도가 조직의 유효성 측면에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 기존 연구를 정리하고, 이를 통해 관료제의 부패 척결을 위한 방안을 제도적 적용 차원에서 모색하는데 기본 목적이 있다. 이러한 과정에서 이른바 ‘관행’이라 불리는 비공식 제도의 공식화가 조직의 유효성을 재고하는데 방해가 되는 한계(corruption)임을 제시하고, 제도적 측면에서의 해법을 모색하는데 중점을 두고자 한다.

## II. 관료제의 개념과 관료제 병리 현상

### 1. 관료제 개념과 특성

관료제란 단적으로 말하면 인간의 주관적이고 감정적인 것을 배제하고, 객관성, 전문성이 보장되는 합리적 조직구조를 말한다. 베버는 관료제의 생명을 비개인화(혹은 비사인화 \_impersonalization)에서 찾았는데, 비개인화는 조직생활에서 구성원이 자의성을 배제하고 객관성과 보편성에 맞추어지는 것을 의미한다. 이러한 비개인화의 방법은 조직규칙과 절차(rule and procedures)이다. 규칙과 절차란 모든 조직구성원이 준수해야 하는 명령된 선언(백완기, 2010: 129-130)으로 관료제는 효율성과 합리성을 지향하는 조직으로 그 기저에는 이러한 법규 혹은 규칙이 숨어있다.<sup>2)</sup>

2) 일반적으로 규칙과 절차는 다음의 특성이 있다(Bozeman, 2000 : 72-75 ; Bozeman & Freney, 2011 : 35-38). 규칙은 행동을 제약하고, 규칙을 실행하거나 적용하는 데는 조건과 기준이 있다. 또한 규칙은 공식적으로 강제성을 띤다. 뿐만 아니라 규칙과 절차는 네 기능을 수행한다. 첫째, 규칙은 특정한 행동을 제재하고, 둘째, 규칙은 규칙을 따르게 하여 어떤 상황을 해결하거나 보강하고자 한다. 셋째, 규

관료제의 규칙과 절차의 특성은 첫째, 업무 예측성과 목표모호성 해소라고 할 수 있다. 관료제 규칙은 업무가 어떤 과정과 절차로 진행되는지를 알려주고(오석홍, 2011: 280) 업무를 예측할 수 없거나 일관성을 잃지 않기 위해 규칙과 절차가 필요하다는 점을 제시한다. 또한 의사결정과정에서 불확실성이나 모호성이 높을수록 이를 해결하는 절차적 장치로서의 규칙이 필요하다(이종범, 2008: 10-11). 규칙과 절차는 조직의 문제해결 혹은 불확실성 해소에 도움을 주고, 이렇게 도움을 준 규칙들은 조직레퍼토리(repertory)로 정착된다(Zhou, 1993: 1137-1139). 표준운영절차(standard operating procedure)가 전형적인 예로, 반복적인 일에 대해 대응한다는 점에서 대부분 일상화된 관행으로 정착되기 쉽다.

둘째, 표준화된 업무규칙이다. 업무처리에 일정한 표준화된 방법이 존재하면 공정하고 신속한 업무가 가능하다(백완기, 2010: 130-131; Gajduschek, 2003: 711-715). 일정한 표준화된 매뉴얼이 존재하지 않는다면, 혼란과 무질서가 생기고, 합리적이고 공정한 일처리를 오랫동안 유지할 수 없을 것이다. 규칙은 표준화된 행동유형을 요구하고, 절차는 조직구성원이 업무를 완성하는데 필히 거쳐야 하는 시계열 단계로 조직구성원으로 하여금 판단이나 재량권을 행사할 수 있는 여지를 남겨주지 않는다(민진, 2012:119-120; 박경원 외, 2004: 105-106).

셋째, 조직구성원의 행동준수를 유도한다. 규칙과 절차는 조직구성원에게 업무 방향과 방법을 알려주고 이를 따르게 한다(Bozeman&rainey, 1998 : 166-169). 개인이 업무처리와 조직적응을 위해 그 조직 속에서 따라야 할 규칙이 필요하다(Bozeman, 2000: 75-76). 이러한 규칙은 조직 내 갈등을 줄여주고 조직 내 역할로 인한 개인의 스트레스를 완화시킨다.

넷째, 조직 내외 관계자들의 수용성이다. 조직규칙은 이해관계자들의 수용성 확보를 위해 필요하다(DeHart-Devis, 2008: 363-364). 관료제 의사결정이 규칙과 절차에 의거해야 결정의 정당성을 띠고 이해관계자들도 순응할 것이다. 이해관계자들의 갈등은 이해관계를 둘러싼 행위자들이 이익균형에 대해 동의하지 않기 때문에 발생한다. 그러므로 규칙은 이해관계자 이익의 균형적 배분을 위해서도 필수적이다(안병철, 2012: 302).

## 2. 관료제의 병리 현상

### 1) 관료제의 병리로서 레드테이프

레드테이프(red tape)개념은 관료제 병리현상을 상징적으로 나타낸다. 관료제 병리현상으로서의 레드테이프에 대한 연구는 그동안 다양한 관점에서 진행되었고 연구 성과도 축적되었다(김병섭, 1996 ; 박경호, 1999 ; 목진휴 외, 2002 ; 박종구 외, 2005 ; 한인섭, 2007 ;

---

칙의 실행과정에는 시간, 사람, 재정 등 자원이 소요된다. 넷째, 규칙은 규칙을 실행하거나 그 실행에 영향을 미치는 사회적, 물리적 환경이 존재한다.

Baldwin, 1990 ; Bozeman & Scott, 1998 ; Bozeman, 2000 ; Pandey & Scott, 2002 ; Pandey & Welch, 2005 ; Welch & Pandey, 2007 ; Walker & Brewer, 2008 ; Freeney & Bozeman, 2009 ; Bozeman & Freeney, 2011 ; Chen, 2012). 또한, 국가성장과 부패와의 관계를 설명하는데 있어 부패의 범위와 깊이에 대한 관점에서도 확대·적용되고 있다. 특히, 사회문화적 접근방식에 따르면, 부패는 하나의 문화로 받아들이기도 하고 비공식 제도로 인식하기도 한다. 특히, 반복적인 관행적인 상황이 발생하고 이에 대한 정부는 무책임한 정부로 전락하기 쉽고 공직이 공직자의 사익을 위해 남용될 가능성이 높아지게 된다.<sup>3)</sup>

Caiden(1991)은 관료제 병리현상을 조직 시스템의 문제로 보고, 관료제의 175개 병리적 현상을 제시하였는데, 그 중에서 레드테이프(red tape)를 하나의 병리라고 지적하였다(Caiden, 1991 : 490-492). 그와 같이 레드테이프를 전형적인 관료제의 역기능 현상으로 설명한 학자들 중 Bozeman는 레드테이프 분야에서 선도적 연구를 진행하였다(Bozeman, 1993 ; Bozeman, 1998 ; Bozeman, 2000 ; Bozeman & Freeney, 2011). 그는 레드테이프를 규칙 자체의 기능적 목적효과는 없는데 강제적이며 준수 부담만을 주는 규칙과 절차라 정의하였다(Bozeman, 2000 : 12). 그는 연구 초기에서 레드테이프를 두개의 개념차원에서 제기하였는데, 조직상 레드테이프(organizational red tape)와 이해관계자 레드테이프(stakeholder red tape)가 그것이다. 조직상 레드테이프는 규칙이 기능적 목적을 달성하지 못하면서 준수부담만 주는 경우, 이해관계자 레드테이프(stakeholder red tape)는 규칙이 핵심적 이해관계자들에 도움을 주지 못하면서 준수부담만 주는 경우를 말한다(Bozeman, 2000 : 82-84).<sup>4)</sup> 최근에 Bozeman & Feeney(2011)는 레드테이프가 조직 혹은 이해관계자 목표달성에 기여하지 못했기 때문에 발생하였다고 다차원적인 레드테이프(multidimensional red tape)개념을 제시하기도 하였다(Bozeman & Feeney, 2011 : 44-49).

결국, 관료제의 레드테이프에 관한 선행연구들은 관료제의 규칙들이 이해관계자 혹은 조직에 비효과적 기능만 수행하고, 조직이나 조직구성원에게 부담을 주는 것으로 규정하고 있다. 더불어 규칙 생성과 존재의 근거를 상쇄시킨다. 규칙과 그로인해 발생하는 절차상의 특징은 제도적인 측면에서 새롭게 생성되는데 많은 시간이 요구되지만, 일단 형성되면 없애기 힘든 것이 특징이다. 이러한 특징으로 관료제의 역기능은 빠른 속도로 조직을 타성에 빠지게 할 수 있으며, 조직구성원으로 하여금 사익 추구의 동인을 제공하기도 한다.

## 2) 공식화의 양면성

관료제는 규칙과 절차에 따라 작동되는데, 관료제 규칙과 절차를 나타내는 중립적 용어는

3) Dwivedi, O. P.(1985). Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability, International review of Administrative Science. Vol. 52. p. 65. : 이근영(2013), '북한의 부패에 관한 연구: 부패유형 변화와 제도적 원인을 중심으로' 고려대학교 박사학위 논문, p. 29.

공식화(formalization)라는 개념이다. 일반적으로 공식화(formalization)는 누가, 언제, 어떻게 업무를 수행해야 하는가를 지시하는 조직상의 기법으로 부하직원들의 행위를 규제하는 규정의 명시화된 정도를 말한다(Adler & Borys, 1996 : 62-63). 또한 모든 업무와 관련된 규칙이 명확하게 문서화되어 있고, 업무절차가 설정, 지시와 명령이 명확한 기준에 이루어진 정도를 말한다(원구환, 2004 : 121). 만약 업무가 매우 공식화되어 있다면, 업무담당자는 무엇을 할 것인가, 업무 수행 시기, 그리고 그 직무를 수행할 방법에 대해 재량권을 가지지 못한다. 수행하는 업무 범위와 절차를 정해주어야, 업무수행도 잘하고 책임도 분명해진다. 표준화된 업무처리규정이나 절차는 상급자와 빈번한 의사소통이 없어도 업무수행을 할 수 있으므로 시간이나 비용절감 효과를 기대할 수 있어 공식화는 순기능과 역기능 차원에서 접근할 수 있다.

순기능은 안정성(stability), 지속성(continuity), 책임성, 공정성(equity)을 확보하게 한다(Kaufman, 1977 : 7-15 ; Adler & Borys, 1996 : 62-63 ; Goodsell, 2000 : 373 ; 백완기, 2010 : 125-128 ; 민진, 2012 : 119-120). 첫째, 공식화는 예측가능성, 안정성, 그리고 지속성을 제공한다(Goodsell, 2000 : 373). 규칙 없이 변화한다면, 순간순간 이해관계자들이 혼란에 빠지게 되고, 조직내부에서 업무절차에 따르는 조직의 안정성을 도모할 수 없다. 다시 말해, 조직 내 변칙가능성을 낮추어주어 대다수의 사람으로 하여금 예상할 수 있는 절차와 결과를 지속적으로 유지하는데 기여할 수 있다. 둘째, 공식화가 책임성을 확보하기 위한 안전장치로 되는 이유는 이것이 없을 경우 발생할 수 있는 구성원의 일탈행위와 재량권 남용을 예방할 수 있기 때문이다. 규칙은 권한남용이나 임의적 행동을 방지하기 위해 보호 장치 기능을 한다. 셋째, 공식화는 공정성을 확보하는데 기여한다. 조직내부에서 임용 및 승진 등을 규칙에 따라 실시할 경우 합리성을 달성할 수 있다(Bozeman & Scott, 1996 : 12-16).

이러한 공식화는 순기능에 맞서는 역기능을 공유하고 있기도 하다. 공식화는 조직에 부정적인 기능을 초래하기도 하는데, 이는 레드테이프(red tape)와 관련이 있다<sup>4)</sup>. 우선, 규칙의 악순환이 발생한다. 규정이 규정을 낳고 또 규정이 다른 하위 규정을 낳아 절차상에 지나친 형식주의를 불러일으킬 소지가 있다. 둘째, 조직이 과도하게 규정을 강조할 경우, 조직의 목표와 수단의 중요성이 바뀔 수 있다. 수단은 목표를 정당화할 소지가 있으며, 목표대치현상이 발생하할 수 있으며(민진, 2012 : 120), 셋째, 규칙과 절차에 집착하면 변화에 적응력이나

4) 일부 학자들은 공식화와 레드테이프를 구분하는 경우도 있다. 공식화는 규제, 절차, 문서화된 규칙의 정도, 레드테이프는 문서규칙, 절차의 비효과적인 것과 관련이 있는 것으로 본다(Pandey & Scott, 2002 : 566-567). 공식화는 규제, 절차, 행동기준이 문서화된 정도를 말하는데, 이는 일종의 조직상 기술(organizational knowledge)이다. 반면 레드테이프는 규칙의 기능적 목적을 달성하지 못하면서, 준수 부담을 주는 규칙과 절차(Bozeman, 2000), 과도한 규칙과 업무지연(Bozeman, Reed, and Scott, 1992)을 말한다. Welch & Pandey(2007)는 공식화와 레드테이프는 긍정적 관계가 있지만, 공식화가 반드시 레드테이프를 초래하지는 않는다고 하였고(Welch & Pandey, 2007), Bozeman & Dehart-Davis(1999)는 만약 조직관리자가 공식화를 부담주는 것이라고 인식하면 그것은 레드테이프가 된다고 하였다(Bozeman & Dehart-Davis, 1999).

신축성이 떨어진다(Bozeman, 2000 : 100). 일단 이러한 규칙과 절차에 집착하면 업무의 효율성이라는 조직 규칙에 있어 본연의 기능을 희생해야한다. 업무의 지연과 절차상의 복잡성은 조직을 나태하게 만들고, 이해관계자로 하여금 조직의 이미지를 각인시키는데 작용하게 된다. 결국 조직의 공식화는 합리적인 업무처리에 필수적인 사항임에도 불구하고 관료제의 역기능인 레드테이프(red tape)의 기초를 제공하게 되어 관료제의 폐단으로 이어지게 한다.

### III. 그린테이프의 개념과 비공식제도의 공식화

#### 1. 관료제의 변론: 그린테이프 개념 논의

관료제의 합리성은 정확성(precision), 확실성(reability), 갈등축소(reduction of friction), 명확성(unambiguity), 계산가능성(caculability) 등에서 찾는다(Gajduschek, 2003 : 715-716).

관료제의 순기능과 효율성의 기반은 규칙과 절차에 있다. 관료제는 규칙과 절차에 따라 작동되는 조직인데, 규칙과 절차는 긍정적 기능도 있고 부정적 기능을 동시에 지닌다. 규칙과 절차는 관료들의 행위가 인간관계나 자의성에 따라 이루어지는 것을 방지함으로써 이해관계자에게 공정한 서비스를 제공한다. 그런데 레드테이프는 부정적인 결과를 초래하는 절차와 규칙을 의미하므로 통상 레드테이프는 긍정적 기능을 가지지 않는 것으로 평가되어 최근까지 관료제의 규칙과 절차를 부정적 기능으로 인식한 나머지 레드테이프에 초점을 두었다. 그러나 일군의 학자들은 규칙과 절차를 관료제 순기능으로 인식하였다(Kaufman, 1977 : Adler & Borys, 1996 ; Bozeman & Scott, 1996 ; Schulz, 1998 ; Goodsell, 2000 ; DeHart-Davis, 2008 ; DeHart-Davis, 2009).

Kaufman(1977)은 ‘어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람에게는 신성한 보호 장치가 된다. 정부의 과도하고 무의미한 강제는 시간 및 비용을 증가시키고 그 과정에서 희생자를 낳게 되지만 이것은 다른 사람들에게는 절차적 보호 장치가 된다’고 주장하였다(Kaufman, 1977 : 29 ; Bozeman, 2000 : 8).

관료제 규칙이 레드테이프보다는 관료제 순기능으로 작용한 효율적인 규칙은 어떤 것인가에 대해 DeHart-Davis(2008)는 유용한 아이디어를 제공하였다. 그린테이프(green tape)를 비효율적인 규칙을 지칭하는 레드테이프의 상대어로서 효과적인 규칙, 조직에 유용한 규칙의미로 사용하였다(DeHart-Davis, 2008 : 361-363). 그는 레드테이프(red tape)를 관료제 병리 현상으로 그린테이프(green tape)를 관료제 순기능 차원에서 접근하였다<sup>5)</sup>.

5) Bozeman(1993)은 관료제 모든 규칙이 비효과적인 레드테이프가 아니라 어느 정도 일정한 정도의 편

효과적인 규칙조건이나 구성요소가 문서화되어 있느냐, 규칙들이 유용한 것이냐 악한 것이냐의 평가는 몇 가지 속성에 달려 있다고 주장하였다.(2008 : 361-363) 규칙의 구성요소로서 규칙들의 문서화 여부, 목표와 수단관계의 타당성 정도, 적정한 통제장치로서의 기능, 규칙들의 일관성, 그리고 이해관계자들의 규칙의 목적에 대한 이해 정도가 그것이다.

〈표 1〉 그린테이프 구성요소·메카니즘·결과

구성요소	메카니즘	결과
규칙문서화	규칙상 필요요건의 정당성 부여	규칙집행자에게 권한 부여 규칙준수 촉진
목표와 수단 관계가 타당한 규칙	규칙의 합리성을(이해관계자에게) 제공	규칙목적에 효과적으로 달성 이해관계자의 협력 유도
최적의 통제장치	조직상 기능을 방해하지 않으면서 규칙 목적을 달성하도록 유도 우선시되는 규칙목적에 제공 이해관계자들에게 신뢰 제공	규칙목적에 효과적으로 달성 이해관계자의 협력 유도
규칙적용 일관성	절차적 공평성을 제공	이해관계자의 협력 유도
규칙의도 이해	규칙의미와 존재가치를 제공	이해관계자의 협력 유도

자료 : Dehart-Davis(2008), p. 375 참고정리

## 2. 비공식제도의 공식화: 관행에 대한 논의

### 1) 제도의 통제 정도에 따르는 비공식제도의 양면성

국가가 정책을 세우고 실행하기 위한 제도를 개선하거나 만드는 것은 행정적 변화를 전제한다. 조직의 규모와 구성에 대한 결정 역시 정책적 방향에 따라 움직이게 된다. 제도의 의도 또한 정책적 방향에 따라 다르게 나타나는데, 이러한 구조에서 제도 분석은 제도의 의도와 등장배경을 통해 살펴보아야 한다. 특히 제도의 형성은 정치·경제 구조에서 기인하므로 정치적 함목적성을 지닐 수 밖에 없으며, 제도 자체가 조직의 상층(top)에 정치 논리에 치중하거나 하층(bottom)에 경제 논리에 힘을 실어주는지에 따라 그 특색을 지니며 등장한다. 제도는 새로운 정책의 등장에 앞서 법적 근거의 기초를 제공할 수 있으며, 행정적 구조인 관료제를 모색하는데 기준을 제공할 수 있다. 특히, 제도의 등장이 통제(top-down)의 목

익이 되는 규칙이 있는데, 이를 화이트테이프(white tape)라고 지칭하였다(Bozeman, 1993 : 276).

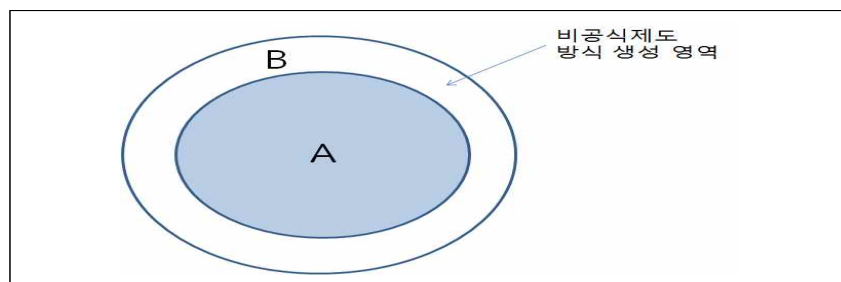


적을 지니는 경우가 이에 속하는데, 제도는 통제방식(top-down)과 수용(borrom-up) 방식으로 번갈아 등장하게 된다. 이러한 통제와 수용의 방식이 번갈아 등장하게 되면, 이해관계자들의 제도에 대한 해석은 표준화되는 것이 아니라, 자신의 방식대로 해석될 소지가 커지게 된다. 이러한 상황은 관료제가 가지는 규칙의 표준화, 이해관계자들의 자발적 복종의 관계가 완화되는 결과를 초래하게 된다. 이러한 제도 등장의 목적에 의한 특징은 이해관계자들로 하여금 자의적인 해석을 할 수 있는 단초를 제공하여 개개인들에게 합리적 선택을 유도하게 되는 것이다. 이러한 과정에서 비공식제도가 등장하게 되고, 그 사이에 표준화되지 않은 방식에 의한 비공식적 제도의 등장은 하나의 일정한 문제 해결 방식인 ‘관행’으로 일상화될 수 있다.

## 2) 탈제도화와 재제도화

이러한 과정을 행정조직적 접근에서는 탈제도화와 재제도화의 현상으로 풀이하고 있다. 제도가 통제와 수용의 반복으로 등장하여 공식적으로 인정을 받을 수 있는 영역과 그렇지 못하는 영역의 차이는 조직의 회귀하려는 관성에 따라 표준화되지 못하는 방식(관행)으로 비공식영역에서의 자기 이익을 추구하게 되는 것이다. 성격이 다른 제도의 반복적인 등장은 탈제도화와 재제도화로 나타나 국가가 발전하고 성장하는 과정에서 일정한 패턴을 지니게 되어 경로의존성(Path dependency)에 의한 사회 구조의 견고성에 영향을 미치게 되는 것이다.

〈그림 1〉 제도의 적용영역의 차이로 인한 비공식제도의 생성



이러한 특징은 국가 발전 수준과 개방정도에 따라 달라지게 되는데, 임도빈(2011 : 8)은 이를 탈제도화와 재제도화로 정의하여 러시아의 행정 개혁에 적용하여 정리하였다<sup>6)</sup>.

6) 임도빈(2011), 러시아의 행정개혁: 제도화, 탈제도화의 재제도화의 관점에서, 러시아연구, Vol.21 No.1.

〈표 2〉 탈제도화와 재제도화

개념 제도화 특면	정치/행정구조의 양적 측면 (Political structure)	제도의 역할 (discrimination of role of political institutions)	경로의존성 (path-dependency)	체제의 지속가능성 (political sustainability)
탈제도화 (De-institutionalization)	증가	감소	감소	감소
재제도화 (Re-institutionalization)	감소	증가	증가	증가

통제의 강화와 이완의 반복적인 성격의 제도는 경로의존성의 특징을 가지게 되며, 조직을 포함한 이해관계자들로 하여금 ‘제도적 내성’을 지니게 한다. 통제 강화와 이완의 성격을 지닌 제도는 관료제 조직으로 하여금 ‘통제 강화’적 선택을 유도하게 하며 이해관계자들은 이에 대해 ‘제도화된 관행’의 방법이 더욱 치밀하게 되도록 기여한다. 이러한 특징은 일정부분 변화를 주도하게 되는데, 특히 과도기적 성격의 조직에서 이러한 모습을 볼 수 있다. 이는 제도에 따른 관료제와 탈관료제라는 방식의 조직 형태에 변형을 가져올 수 있을 것이다.

관행이라는 일정한 비공식적 방식이 공식적 제도와 유사하게 이해관계자들에게 받아들여지면, 업무처리에 있어 화폐에 의한 거래가 일정하게 ‘표준화’의 형태를 띠게 된다. 이러한 방식은 일정하게 ‘시장화’라는 구조적 형태를 갖추게 되어 조직 구조의 변화를 촉진시킨다. 법으로 강제성이 규정되어 있는 불변성을 지닌 부분의 변화를 촉진하게 되는데, 과거의 신분제에 대한 변화가 단적인 예일 것이다. 사회 계급을 화폐로 구입할 수 있는 현상과 마찬가지로 개인이나 조직의 이익을 위해 올바르게 않은 방식으로 통용되어 조직의 폐단인 ‘부패 현상’으로 귀결되는데 ‘제도 변화 적용’에 신중함을 요구하게 된다.

#### IV. 결론: 제도의 등장과 자율권

베버가 지적했듯이, 관료제는 기본적으로 규칙과 절차에 따라 작동한다. 그러나 관료제 규칙강조는 병리현상을 초래한다고 제기되었고, 관료제 역기능론자이 주장하는 것과 같이, 규칙은 과다하고 불필요한 부담, 업무지연을 초래하는 부정적 측면이 존재한다. 따라서 관료제 규칙과 관련한 지금까지의 선행연구는 규칙의 역기능 측면만 강조하고, 규칙이 던져주

는 긍정적 기능에 대해서는 관심을 기울이지 않았다.

본 연구는 이점에 주목하고, 관료제가 가지는 규칙의 순기능 측면을 설명하는 그린테이프(green tape)에 대한 관심에서 시작하였다. 특히 그린테이프 개념이 관료제의 순기능으로서 조직유효성에 기여함에도 불구하고 역기능이 관료제라는 제도적 평가에 기여하지는 않았는지 제한적으로나마 선행연구를 중심으로 정리하였다. 결과에 따르면, 관료제 순기능으로 관료제 규칙과 절차는 규칙적용의 일관성, 집행자의 전문지식, 제한된 재량성, 규칙의 문서화 등의 조건하에서 외부통제의 최소화화 관료적 신뢰가 부가될 때, 이해관계자들의 협력과 업무결과는 결국 효과적인 규칙기능을 발휘한다. 반면, 관료제는 권력에 의한 조직구성원의 사익 추구 의도가 부패 발생에 중요한 문제가 된다. 이는 엄밀히 말하면, 관료제의 순기능을 과도하게 인정한 부분에서 발생하여, 조직의 탄력적 운영을 저해하는 것으로 나타나게 된다. 순기능을 마치 성역처럼 순응하는 조직은 개방적이기 보다는 폐쇄적이고, 소수에 의한 표준화된 규칙이 조직의 효율성을 저해하는 역기능으로 나타나게 되는 것이다. 조직의 규모가 커질수록, 의사결정 계층의 단순화가 표준화보다 더 효율적일 때 관료제의 순기능은 더 이상 기대할 수 없게 된다. 조직의 구조는 최선의 방법이 존재하지 않듯이, 상황에 맞게 조직의 탄력성을 부여해야 하는 것이다. 이러한 점에서, 부패에 대한 백신을 찾을 수 있을 것이다. 부패는 관료제의 역기능의 하나로 나타나는 것은 분명한 사실이나, 조직체계 자체에 문제가 있는 것은 아니다. 다시 말해, 부패 척결의 방안은 관료제의 폐지 여부에 대한 의사결정이 아니라, 제도 자체에 자율권을 부여하여 조직 스스로 정화 능력을 발휘할 수 있도록 유도해야하는데 조직의 노력이 요구된다. 조직이 발전이 개개인의 발전으로 이루어지고 나아가 경쟁력 있는 신뢰를 추구할 수 있을 것이다. 이러한 선택적 문제는 두 가지의 긍정적인 효과를 기대할 수 있는데, 첫째, 조직 구조 변화에 대한 시간적 효율성을 들 수 있다. 조직을 바꾸는 의사결정은 찬반양론의 의견대립으로 나타날 수 있어 장기간 많은 노력과 희생이 전제되어야하나, 기존의 관료제라는 조직체계에 자율적 선택권을 부여하게 되면, 조직자체의 수정노력이 조직전체에 자율적인 변화를 유도할 수 있을 것이다. 인재등용, 업무숙련의 전문화 전환, 업무 표준화로 인한 창의적인 사고력 배양, 조직유효성을 높이기 위한 조직자체의 노력을 기대할 수 있으리라 생각된다. 둘째, 조직구성원의 평가시스템의 객관화와 전면적인 투명성을 추구할 수 있다. 관료제는 업무처리의 표준화를 통해 조직을 운용하는 시스템으로 간소화 내지는 유사한 업무로 인한 업무지연, 절차복잡 등의 관료제 역기능에 대해 정확한 평가의 잣대의 역할을 할 수 있을 것이다. 이러한 스스로의 정화능력을 가진 관료제의 역기능인 레드테이프를 그린테이프로 전환할 수 있어, 조직구성원의 권위 의식으로 인한 사익 추구하고 권위적인 사고방식을 개선하는데 기여할 것이다.

혹자는 상황에 맞게 제도를 만들거나 혹은 없애는데 무감각한 면을 보이고 있다. 정치적 권력관계와 논리에 의해 만들어진 제도는 상황에 따라 바꿀 수 있으나, 이러한 반복적인 과정은 앞서 제시하였듯이, 제도의 내성을 키우게 된다. 제도에 대한 내성은 입권기관의 신뢰

도를 실추시키는 동시에 더욱 강력한 정치적 논리를 수반해야 한다. 따라서, 관료제로 인한 레드테이프인 부패를 척결하기 위해서는 스스로 자정능력을 부여할 필요가 있으며, 관료제라는 제도에 대한 이해와 적용에 더욱 엄격하고 신중한 자세를 유지할 필요가 있을 것이다.

본 논문이 부패 척결에 대한 관료제 논의에 대한 의도는 첫째, 관료제의 순기능차원에서 의 규칙과 절차연구에 대해 다시금 생각하게 했다는 점이다. 관료제가 기술적 합리성과 효율성을 지닌 조직임에도 불구하고 언제부턴가 순기능보다는 역기능에 초점을 맞추었음을 지적하였다. 현대사회에서 관료제는 여전히 기술적 우월성을 발휘하고 있으며 아직도 관료제를 대신할만한 대안을 찾지 못했다는 점이다. 둘째, 관료제는 레드테이프와 그린테이프라는 순기능과 역기능이라는 상반된 속성에서 의도하지 않은 결과로서 부패를 바라봐야 한다는 점이다. 부패의 발생은 관료제라는 형식적인 면에도 영향을 받지만, 그렇지 않을 경우에도 영향을 받는다는 점을 제시했다는 점에서 연구의 의의가 있을 것이다.

어느 조직이든, 어느 국가든, 부패는 존재하며, 완전히 투명하게 없애는데 주안점을 두기보다는 통제가능한 단계에 이르도록 자정 능력을 부여하는 것이 우선시 되어야 한다. 자율권을 가진 관료제는 조직구성원에 대한 엄격한 평가에 의해 질서를 회복하게 될 것이고, 이를 통해 자연적으로 관료제의 레드테이프인 부패가 더 이상 조직을 위협하지 않게 기여할 것이다.

이와 같은 결과 도출에도 불구하고, 본 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 첫째, 연구결과의 일반화 한계이다. 관료제는 다양한 계층으로 구성되어 있고 업무성격이나 지역별 분포에 따라 다양성이 존재한다. 그럼에도 일부 조직구성원에 국한될 수 있으며, 규칙관련 이해관계자들의 인식도 살펴보아야 하나 그 범위까지 적용하지 못했다. 둘째, 관료제의 역기능과 순기능에 대해 제기한 내용은 관료들의 인식을 총론수준에서 적용했다는 점이다. 구체적인 영역별 및 사안별로 세분화하여 논의해야 했지만 그렇게 접근하면 전체를 아우르는 논점을 흐리게 하는 것 같아 시도하지 않았다. 셋째, 개념구성부분에서 관련이론에서부터 구성에 이르기까지 연구자의 주관적 판단가능성이다. 이러한 한계점은 지속적으로 보완하고 개선이 되어야 할 부분이며 심층 연구할 계기이다. 아울러 본 연구와 관련하여 향후 연구과제로 첫째, Dehart-Davis가 제기한 개념이 우리나라 관료제에서 어떠한 점에서 적절한지 이론적 논의가 필요하다. 둘째, 그린테이프 연구와 관련하여 측정연구가 필요하다. 관료제를 대상으로 그린테이프 개념 연구가 이루어진다면, 관료제에서 발생하는 부패의 원인이 규칙과 절차에 의한 것인지 아님 관료제가 가지고 있는 조직의 타성에 의한 것인지 규명하는데 기여할 것이다. //끝//

## 참고문헌

- 박형중(2008). 2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택, 통일연구원  
 백완기(2010). 「행정학」, 서울: 박영사.  
 안병철(2010). 정보기술이 레드테이프를 감축하는가. 「지방정부연구」. 14(3): 335-354  
 오석홍(2010). 「행정학」, 서울: 박영사.  
 양문수(2010). '북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가', 통일정책연구 제19권 제1호  
 이근영(2013). 북한의 부패에 관한 연구: 부패유형 변화와 제도적 원인을 중심으로, 고려대학교 박사  
 학위 논문  
 임도빈(2011). 러시아의 행정개혁: 제도화, 탈제도화의 재제도화의 관점에서, 러시아연구 Vol. 21. No. 1.  
 한기범(2009). 북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치, 북한대학원대학교 박사학위 논문  
 한인섭(2007). 공공조직과 민간기업의 레드테이프 수준비교, 「한국행정논집」, 1694): 31-53.
- Adler, P. S. & B. Borys.(1996). Bureaucracy : *Coercive versus Enabling*. Administrative Science Quarterly. 41(1) : 61-89.  
 Baldwin, J. N.(1990). *Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape*. American Review of Public Administrative. 20 : 7-28.  
 Bozeman Barry.(1993). *A theory of Government "Red Tape*, Journal of Public Administration Research and Theory. 3(3) : 273-303.  
 Bozeman Barry.(2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Prentice Hall, INC. New Jersey.  
 Bozeman Barrey & Freney, Mary K.(2011). *Rules and Red Tape : A Prism for public Administration Research and Theory*. Armonk, New York : M.E.Sharpe.  
 Bozeman Barry & Kingsley G.(1998). *Risk Culture in Public and Private Organization*. Public Administration Review. 58(2) : 109-118.  
 Bozeman Barry, Reed, Pamela N & Scott. P.(1992). *Red Tape and task delays in public and private organization*, Administration & Society. 24(3) : 290-323.  
 Bozeman Barry & Hal G. Rainey.(1998). *Organizational Rules and the Bureaucratic Personality*. American Journal of Political Science. 42(1) : 163-189.  
 Bozeman Barry & Leish DeHart-Davis.(1999). *Red Tape and Clean Air*. Journal of Public Administration Research and Theory. 9(1) : 141-177.  
 Bozeman Barry & Sanjay K. Pondey.(2004). *Public Management Decision Making*. Public Administration Review. 64(5) : 553-565.  
 Bozeman Barry & Scott, P.(1996). *Bureaucratic Red Tape and Formalization*. American Review of Public Administrative. 26(1) : 1-17.  
 Bretschneider, S.(1990). *Management Information Systems in Public and Private Organizations*. Public Administration Review. 50(6) : 536-545.  
 Brynard, Dirk J.(1995). *Combating red tape in the Public Sector*. International Journal of Public Sector Management. 8(4) : 38-47.

- Caiden Gerald E.(1991). *What Really is Public Maladministration*. Public Administration Review. 51(6) : 486-493.
- Coursey, David H & Pandey, Sanjay K.(2007). *Content Domain, Measurement and Validity of the Red Tape Concept*. American Review of Public Administrative. 37(3) : 349-361.
- Chung-An Chen.(2012). *Explaining the Difference of Work Attitudes Between Public and Nonprofit Managers : The Views of Rule Constraints and Motivation Styles*. The American Review of Public Administration. 42(4) : 437-460.
- DeHart-Davis, Leisha & Sanjay K. Pandey.(2005). *Red Tape and Public Employees*. Journal of Public Administration Research and Theory. 15(1) : 133-148.
- DeHart-Davis, Leisha.(2007). *The Unbureaucratic Personality*. Public Administration Review. 67(5) : 892-903.
- DeHart-Davis, Leisha.(2008). *Green Tape : A theory of Effective Organizational Rules*. Journal of Public Administration Research and Theory. 19(3) : 361-384.
- DeHart-Davis, Leisha.(2009). *Green Tape and Public Employee Rule Abidance*. Public Administration Review. 69(5) :901-910.
- "Forgues-Puccio, G.F. April 2013, *Existing practices on anti-corruption, Economic and private sector professional evidence and applied knowledge services helpdesk request*. Retrieved 2014-04-24.
- Freeney, Mary K. & Barrey Bozeman.(2009). *Stakeholder Red Tape : Comparing Perceptions of Public Managers and Their Private Consultants*. Public Administration Review. 69(4) : 710-726.
- Freeney, Mary K. & Dehart-Davis.(2009). *Bureaucracy and Public Employee Behavior*. Review of Public Personnel Administration. 29(4) : 311-326.
- Freeney, Mary K. & Rainey, H.G.(2010). *Personnel Flexibility and red tape in public and nonprofit organizations*. Journal of Public Administration Research and Theory. 20(4) : 801-826.
- Gajduschek Gyorgy.(2003). *Bureaucracy : Is it Efficient? Is It Not? Is That the Question*. Administration & Society. 34(6) : 700-723.
- Goodsell, Charles T.(2000). *Red Tape and a Theory of Bureaucratic Rules*. Public Administration Review. 60(4) : 373-375.
- Kaufman, H.(1977). *Red Tape : Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington, D.C.: Brookings.
- Kaufmann, Daniel and Pedro Vicente, 2005, *Legal Corruption*, World Bank.
- Kaufmann, Daniel and Pedro Vicente, 2011, *Legal Corruption (revised)*, Economics and Politics, v23, pp. 195 - 219.
- Kaufmann, Daniel and Pedro Vicente, 2011, *Legal Corruption (revised)*, Economics and Politics, v23, p. 195.
- March, James G & Johan P. Olsen.(1996). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen : Universitatforlager.
- March, James G, M. Schulz, and X. Zhou.(2000). *The dynamics of rules : Change in written*

- organizational codes*. Stanford, CA : Stanford University Press.
- Pandey, Sanjay K & Garnett, J. L.(2006). *Exploring public sector communication performance*. Public Administration Review. 66(1) : 37-51.
- Pandey, Sanjay K & Gordon A. Kingsley.(2000). *Examining Red Tape in Public and Private Organizations*. Journal of Public Administration Research and Theory. 10(4) : 779-799.
- Pandey, Sanjay K & Welch, Eric W.(2005). *A Multistage of Management Perceptions of Red Tape*. Administration & Society. 37(5) : 542-575.
- Pandey, Sanjay K, Coursey, David H, Moynihan, Donald P.(2007). *Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape*. Public Performance & Management Review. 30(3) : 398-425.
- Pandey, Sanjay K & Bretschneider Stuart.(1997). *The Impact of Red Tape's Administrative Delay on Public Organization's Interest in New Information Technologies*. Journal of Public Administration Research and Theory. 7(1) : 113-130.
- Pandey, Sanjay K & Patrick G. Scott.(2002). *Red Tape : A Review and Assessment of Concepts and Measures*. Journal of Public Administration Research and Theory. 12(4) : 553-580.
- Rainey Hal G & Sanjay K Pandey.(1995). *Research Note : Public and Private Manager's Perceptions of Red Tape*. Public Administration Review. 55(6) : 567-574.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1999. p. 9.
- Sarah Vickerstaff. *The Transformation of Labour Relations. (1998)*. Oxford University Press. ISBN 0-19-828979-0 p.63.
- Scott, Patrick G. & Pandey, S. K.(2005). *Red tape and public service motivation*. Review of Public Personnel Administration. 25(2) : 155-180.
- Schulz, Martin.(1998). *Limits to Bureaucratic Growth : The Density Dependence of Organizational Rule Births*. Administrative Science Quarterly. 57(3) : 844-876.
- Stephan, Constantin (2012), *Industrial Health, Safety and Environmental Management*, MV Wissenschaft, Muenster, 3rd edition 2012, pp. 26-28, ISBN 978-3-86582-452-3
- Walker, R.M & Gene A. Brewer.(2008). *An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations*. Public Administration Review. 68(5) : 1112-1127.
- Walker, R. M & Gene A. Brewer.(2009). *Can Management Strategy Minimize the Impact of Red Tape on Organizational Performance?* Administration & Society. 41(4) : 423-448.
- Welch, Eric W. & Sanjay K. Pandey.(2007). *E-Government and Bureaucracy : Toward a Better Understanding of Intranet Implementation and its Effect on Red Tape*. Journal of Public Administration Research and Theory. 17(3) : 379-404.
- Zhou Xueguang.(1993). *The Dynamics of Organizational Rules*. American Journal of Sociology. 98(5) : 1134-66.

투고일자 : 2015. 03. 09

게재일자 : 2015. 03. 20

<국문초록>

관료제에 대한 문헌적 소고

— 레드테이프와 그린테이프를 중심으로 —

이 근 영(서울대)

뇌물, 비리, 부정부패에 관한 사회 현상에 대해 많은 사람들은 관료제의 부정적인 효과로 결론지으면, 규칙과 절차에 대한 관행으로 인한 레드테이프에 집중하게 된다. 이러한 흐름은 기존의 연구에서도 확인할 수 있듯이, 관료제의 역기능만을 집중하고 있는 것으로, 관료제의 순기능에 대한 논의는 상대적 중요성이 줄어들고 있는 것이 사실이다. 본 논문은 관료제를 대체할만한 조직 구조에 대해 뚜렷한 대안을 제시하지 못하는 현실에서 부패의 원인 중 하나인 관료제에 대해 좀 더 객관적인 시각의 필요성에서 시작되었다. 부정부패는 관료제의 병폐 뿐만 아니라, 제도적 환경에서 조직구성원의 사익 추구라는 욕심이 제도를 이용함으로써 나타난 사회 현상인 것이다. 이러한 점에서 부패를 척결하기 위해 관료제 자체를 부정하기 보다는 관료제의 순기능인 그린테이프를 유도하기 위한 제도의 자정 능력을 부여하는 것이 우선시 되어야 할 것이다. 제도가 스스로 정화할 수 있는 자정 능력을 가지기 위해서는 조직의 평가시스템의 투명성과 엄격함이 수반되어야 하며, 이를 통해 조직구성원의 다양성과 조직의 탄력적 운용이라는 조직의 견고함을 추구할 수 있게 될 것이다.

주제어: 관료제, 그린테이프, 레드테이프, 관행, 부패, 제도의 내성 및 자정능력