

**정보기술, 레드테이프 그리고 부패의 관계성:
업무분야를 중심으로 한 탐색적 고찰***
**Empirical Relationships between IT, Redtape and Corruption
in Civil Affairs**

최 영 훈(Choi, Young Hoon)**

Abstract

Based upon the survey results obtained from 405 public officials responsible for civil affairs, the author tests an implicitly proposed relationships between ICTs, red tape, and corruption. This exploratory analysis found that the relationships are at best indetermined : There were found inconsistency and incompatability in directions and statistical significance of the relationships. Findings have a number of significant implications related to further empirical studies on ICTs, red tape, and corruption.

◆ Key Words : Information technology, red tape, corruption

* 이 연구는 2001년도 광운대학교 교내학술연구비에 의해 수행됨.

** 광운대학교 행정학과 교수

I. 서론

전자정부사업이 진척됨에 따라 학계와 실무계에서 정보화의 효과에 대한 관심이 매우 높아지고 있다. 이러한 관심은 한편으로는 정보기술이 가져다 주리라 예상되는 효과에 대한 높은 기대를 반영하는 것임과 아울러, 다른 한편으로는 정보화의 기대효과를 달성하도록 전자정부사업의 방향설정을 하기 위한 것으로 풀이할 수 있을 것이다.

정보화가 가져다 주리라 예상되는 효과는 매우 다양하지만, 그 중에서도 두 가지의 효과가 정책적으로 강조되어 왔다. 하나는 레드테이프의 감축이다. 정보기술을 통해 레드테이프를 감축한다는 정책적 언명을 가장 명시적으로 담고 있는 문건은 미국의 NPR(National Performance Review) 보고서, *From Red Tape To Results*(1993)이다. Osborne and Gaebler의 *Reinventing Government*(1992)의 영향을 받은 이 보고서를 통해 미국은 당시 행정개혁이 곧 바로 행정 레드테이프의 제거라는 점을 적시하고, NPR 실현의 법률적 토대인 *Government Performance and Results Act*(1993)은 이의 목적을 위한 주된 방안 중 하나로 정보기술활용을 강조하였다. 이렇게 시도된 행정개혁의 주요골자는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 행정의 비효율성은 공무원 개인에게 있다기보다는 그들의 행위를 규제하는 제도에 있다. 관료제적 제도의 본질이자 공무원이나 행정조직에 초래하는 결과가 바로 레드테이프이다. 둘째, 레드테이프는 행정의 비효율을 초래할 뿐 아니라 행정서비스의 고객에 대해 불만족을 느끼게 한다. 레드테이프를 줄이거나 제거하여 결과중심의 행정으로 개혁한다면 행정의 효율은 물론 행정서비스의 고객만족도 증진된다. 셋째, 정보기술은 행정의 비효율과 고객 불만족을 낳는 레드테이프를 없애거나 또는 적어도 줄일 수 있는 주된 수단 가운데 하나이다. 정보기술을 통한 레드테이프의 감축 또는 제거와 함께 전자정부의 구현과정에서 초점을 부여받은 분야는 부패의 척결 또는 감소이다. 2001년 3월 나폴리에서 개최된 OECD 제3차 Global Forum은 “부패를 척결하는 데에는 정부-국민간의 거래가 공개적으로 이루어지고 국민들이 관련 지식을 갖고 있는 것만큼 유효한 것도 없으며, 이러한 취지에서 정보기술은 좋은 국정운영(good governance)을 위한 강력한 도구”라는 공감대를 형성하였다(OECD, 2002: 10).

전자정부사업이 진행됨에 따라 학계에서 전자정부의 맥락에서 또는 정보기술의 효과의 측면에서 많은 논의들이 이루어져 왔지만, 몇 가지의 학술적·경험적 틈새가 벌어

져 있다. 첫째, 레드테이프와 부패라는 연구주제에 대한 연구의 불균형이다. 국내학계의 경우 이미 오래 전에 부패학회가 설립되는 등 부패연구는 매우 활발히 진행되고 있으나 레드테이프에 대한 연구는 박홍식(1991)과 김병섭(1996) 그리고 목진휴·명승환·윤태범(2002) 등에 불과한 실정이다.¹⁾ 이러한 논의의 불균형은 한편으로는 부패 문제가 더 사회적 쟁점이 되었기 때문일 수도 있다는 생각과 함께, 레드테이프가 부패와 같은 맥락의 개념으로 간주되거나 아니면 레드테이프가 부패로 가는 매개변수로 학계에서 인식되고 있을 개연성을 제시해 준다. 그러나 레드테이프와 부패간의 관계에 관한 경험적인 연구는 없는 실정이다.

둘째, 전자정부 또는 정보기술의 효과에 대한 연구들은 많이 있지만, 그 효과 가운데 전자정부의 논의에서 시대적으로 부상한 쟁점에 대한 경험적인 논의는 미비한 실정이다. 우리의 경우 전자정부와 관련한 효과에 대한 연구동향은 매우 포괄적인 행정개혁이나 매우 미시적인 조직관리효과 등에 대한 논의가 주를 이루어 왔다.²⁾ 반면, 정보기술이 레드테이프 또는 부패의 감축 등에 미치는 효과에 대한 연구들은 극소수에 불과한 실정이다.³⁾

본 연구는 정보기술의 레드테이프 및 부패 감축효과에 대한 언명들이 제기되고 있고, 레드테이프와 부패의 관계가 불명확한 상황에서, 레드테이프 및 부패가 발생하는 가장 일반화된 맥락인 민원업무를 중심으로 그 관계성을 탐색적으로 검토하는 데 목적을 두고 있다.

1) 레드테이프의 원인과 효과를 다룬 김영민(1997)과 정보기술과 레드테이프간의 관계를 다룬 장덕희(2003) 등 석사학위논문이 있기는 하다.

2) 국내행정학계에서 그동안 다루어진 정보화 또는 전자정부관련 주제분야에 대해서는 김영삼·최영훈(2001) 참조.

3) 이러한 주제를 명시적으로 다룬 연구는 목진휴·명승환·윤태범(2002)에 불과하다.

II. 정보기술 · 레드테이프 · 부패: 개념적 관계성

1. 개념적 정의

1) 레드테이프

레드테이프는 “공무원이나 조직에 대해 아무런 본연의 기능적인 효율성을 가져다주지 않으면서도 공무원이나 조직이 준수하지 않으면 아니 되는 규정 · 규칙 또는 절차”(Bozeman, 2000: 12)로 정의된다.

Bozeman의 정의에서 핵심은 우선 레드테이프는 조직의 공식적인 규정 · 규칙 · 절차에서 기인한 현상이라는 점이다. 이러한 정의에 따르면, 조직의 공식규정이 아닌 관행 등에 의한 문제행위 등은 레드테이프가 아닌 부조리 또는 부패라고 볼 수 있을 것이다. 둘째, 레드테이프는 관료제적인 병폐현상이다. 관료제의 병폐현상으로서의 개념화는 상식과 일치할 뿐만 아니라 학문적인 요건도 충족시킨다. 즉 한국의 행정학 교재 등에서 ‘번문옥례’로 번역되는 이 개념은 부정적 의미를 갖는 것으로 상식화되어 있다. 또한 분석적 목적의 연구에 있어서 한 개념이 긍정과 부정의 측면을 모두 갖는다는 것은 적절하지 못하다. 따라서 병폐현상으로서의 레드테이프 개념화는 Kaufman(1977)이나 Goodsell(1985; 1994) 등의 레드테이프의 긍정적 측면을 ‘공식화’(formalization)라는 관료제의 생리적 현상으로 개념화하게 하는 이점을 지닌다. 셋째, 이상의 두 가지 특성은 방법론적 이점도 제공해 준다. 지금까지 레드테이프에 대한 경험적 연구들은 레드테이프를 주로 행정지연으로 조작화 하여 측정해 왔다. 행정지연으로 조작적 정의된 레드테이프는 사실 Andrews(1976)에서 사용되었던 것을 Bozeman 등 (Bozeman and Crow, 1991; Bozeman, Reed, and Scott, 1992; Kingsley and Bozeman, 1992)이 적극 수용하면서 최근까지 지배적 개념으로 사용되었다. 그러나 이러한 정의를 통해서는 레드테이프의 긍정적 측면에서 부정적 측면을 분리해 내는 것이 방법론상 불가능하였기 때문에 부정적인 측면만을 강조하기 위한 방안으로서 앞서의 정의가 제시되었다(Bozeman, 1993; Bozeman and Scott, 1996).

레드테이프는 이러한 개념적 · 조작적 정의를 넘어서 그 실체적 다양성을 지니고 있다. 먼저 규정 또는 규칙의 성격에 따라 레드테이프는 규칙발생적 레드테이프(rule-inception redtape)와 규칙진화적 레드테이프(rule-evolved redtape)로 구

분되기도 한다(Bozeman, 2000). 전자는 규칙 자체가 제정시부터 역기능적 또는 비효율적인 속성을 지님으로써 생성된 레드테이프이며, 후자는 제정 당시에는 기능적이었던 규정이 역기능적으로 변질된 레드테이프를 일컫는다. 발생원천에 따라서 레드테이프는 4가지의 유형으로 구분해 볼 수 있다(Bozeman, 2000). 일반적 레드테이프(ordinary redtape)는 조직 내부에서 기원하여 고객이나 다른 조직에 외부영향을 미치는 것으로서, 일반적으로 가장 많이 알려져 있는 레드테이프 유형이다. 조직내적 레드테이프(intraorganizational redtape)는 조직내부에서 기원하여 조직 내부에 영향을 미치는 레드테이프로서, 사무실에서 흔히 발견되는 유형이다. 규정이나 절차가 조직의 내부적 관리와 관련된 일부 기능적인 목표를 가진 조직 내부에서 발전된다. 목표에 대한 능률성을 가지지 못한 규정들이 조직내 레드테이프화 된다. 외부통제레드테이프(external control redtape)는 조직외부에서 기원하였지만 내부적 조직영향을 가진 레드테이프를 의미한다. 정부의 상부기관이 하위기관을 통제할 때 흔히 발견할 수 있는 유형이다. 통과형 레드테이프(pass-through redtape)는 조직외부에서 기원하지만 대상 조직을 매개로 하여 조직 외부의 고객이나 조직에 전가되는 유형의 레드테이프이다. 또한 레드테이프를 객관적 현상으로 볼 것인지에 따라, 레드테이프는 객관적 레드테이프와 주관적 레드테이프로 나누어진다(Bozeman and Scott, 1996; Scott, 2002).

2) 부패

일반적으로 부패는 행정부문에서 공무원이 직무와 관련된 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 혹은 공익을 침해한 행위(윤태범, 1993: 18-24)로 정의된다. 이러한 맥락에서 김택(2000) 역시 지방공무원의 부패를 '지방공무원이 규제권을 이용하여 민간의 행위를 적극적 또는 소극적으로 개입하여 공익을 일탈한 사적이득행위'라고 정의하고 있다.

그러나 레드테이프와 마찬가지로 부패도 매우 다면성을 보이는 것 같다. 윤태범(2001)은 이상과 같은 주체중심의 개념화에서 더 나아가 부패개념의 확장가능성을 제시하고 있다. 목진휴·명승환·윤태범(2002)는 행정부문의 부패의 특징으로 다음과 같은 것들을 지적한다. 첫째, 행정부패의 유형이 다양하여, 정직한 독직에서 자동부패에 이르기까지 그 형태는 무제한적이다. 둘째, 행정부패 발생도 다차원성을 띠어 개인

수준에서 정권수준에까지 이르고 있다. 셋째, 행정부패는 사람, 제도, 법, 뇌물 등 다양한 요소들의 복합체이다. 네째, 행정부패에 대한 인식 역시 다양하다. 다섯째, 부패를 지대추구의 관점에서 보게 되면 부패는 자기확산의 성격을 지닌다. 따라서, 행정부문에 있어서 부패에 대한 논의는 주체는 물론 조직의 구조와 절차에 대한 이해도 수반하여야 한다.

2. 정보기술·레드테이프·부패의 연관성에 대한 이론적·경험적 논의 검토

1) 정보기술과 레드테이프

정보기술과 레드테이프의 관계성은 레드테이프에 대한 정의 여하에 따라 영향을 받는다. 최근까지 지배적이었던, 레드테이프를 행정지연현상으로 개념화하는 경우 레드테이프는 '최초 기안일에서 최종 승인일까지 소요된 기간'으로 정의된다. 이 경우 레드테이프를 감소시키는데 기여하는 정보기술의 특성으로는 신속성(Huber, 1990; Moon and Bretschneider, 2002)이 강조되는 경향이 있다. 신속성을 적용한 정보기술과 레드테이프와의 관련성에 관한 논의 및 경험적 연구들은 전자결재시스템의 평가에서 쉽게 발견된다. 왜냐하면 전자결재란 종전의 펜·종이를 활용한 면대면 서류결재 방식이 아니라 전자적 방법을 활용한 비대면 서류결재방식을 의미하기 때문이다(이영균·최영훈, 2000; Cathy, 1999).

전자결재와 레드테이프 등과의 관계에 대해 체계적으로 이론화된 것은 거의 없지만, 황성돈·최영훈(1999)의 연구에 따르면 전자결재는 혁신이 필요한 행정분야로서 기관간 업무협조(74.3%), 문서관리방식(68.3%)에 이어 회계관리(66.8%)·조달방식(65.5%)와 비슷한 정도(65.4%)로 중요성이 높은 것으로 조사되었다.⁴⁾ 이와 아울러 정보기술의 효과로 가장 두드러진 기능이 신속성제고임도 아울러 보여 주고 있다(황성돈·최영훈, 1999).

정보기술은 비대면성을 증진시킴으로써 행정지연을 포함한 행정기관의 접촉에서 발생하는 번거로움이나 불편함 등으로 대변되는 레드테이프를 감축할 수도 있다.

4) 이에 반해 전자결재시스템이 도입된 경우라도 결재권자가 대면서류결재를 원하는 경우 전자결재와 아울러 대면결재가 이루어지는 경우(김성태·이동수, 2002), 정보기술의 시간단축효과는 기대하기 어려울 수도 있다.

Milward and Snyder(1996)는 전자정부를 '사람을 관료제가 아닌 기술에 연계'하는 정부로 정의한다. 레드테이프에 초점을 둔 연구를 행한 것은 아니지만, 이들은 정보기술로 가능해진 비대면성으로 인해 정부서비스의 대민만족도가 높고 효율적인 생산이 가능한 사례들을 제시하고 있다.

정보기술의 레드테이프 감축효과는 방문할 기관의 수자나 제출할 문서의 감축 측면에서도 파악할 수 있다. 이는 정보기술이 정보의 쌍방향적 공유를 가능케 함으로써 얻어질 수 있는 효과로서, 일회의 입력으로 상호 정보를 공유함으로써 불필요한 업무부담을 줄인다. 정보기술을 통해 정보공동활용이 이루어지는 경우, 최근의 egov.go.kr 또는 HTS(home tax system)의 구현이 가능하게 하듯이 민원인의 비방문효과와 함께 민원서류 자체의 감축은 물론 이중적 서류제출을 하지 않게 되는 효과를 가져다 주기도 한다. 문서절감은 공무원들 사이에서도 매우 가시적인 정보기술의 효과로 인식되고 있기도 하다(황성돈·최영훈, 1999).

정보기술의 효과로서 정확성 또한 레드테이프의 감축에 도움을 줄 수 있을 것이다. 정확성이란 거대한 양의 정보를 오류 없이 연산처리를 할 수 있는 능력을 의미한다(Taylor, 1986). 정확성은 특히 개인이 여러 대안을 탐색하고 분석하는 단계에서 요구되는 불확실성 수준의 감소과정에서 중요하며 각종 기관에서 제공되는 실시간의 정확한 정보와 지표는 개인이 특정한 이슈와 정책에 대하여 정확한 판단을 하는데 도움을 준다. 정보기술에 의한 정확한 대안탐색의 효과성은 일부 경험적으로 입증되고 있다(목진휴·최영훈·명승환, 1998).

정보기술과 레드테이프간의 관계는 반드시 정보기술에서 레드테이프의 감축으로 흐르는 일방향성을 지니지 않을 수도 있다. 즉 정보기술과 레드테이프의 관계는 호혜적일 수 있다. 레드테이프가 IT 혁신성을 저해하는 요인이 아니라 오히려 IT혁신성을 촉진하는 요인이 될 수 있다는 경험적인 연구결과도 제시되고 있다(Moon and Bretschneider, 2002). 이들의 연구결과에 따르면 인지된 레드테이프의 수준이 높은 경우 조직은 IT를 사용하여 조직문제에 대한 혁신적인 해결을 모색하고자 할 수 있다는 것이다.

2) 정보기술과 부패

부패의 감축 또는 제어를 위한 기제는 매우 다양하다는 점에서(김택, 2000; 이창원, 1998), 레드테이프의 경우에서와 마찬가지로 정보기술은 부패를 감축시키는 하나

의 방편에 불과할 수 있다. 이러한 전제를 바탕으로 정보기술과 부패간의 관계를 논의하고자 한다.

정보기술과 부패에 관한 논의는 행정투명성을 중심으로 주로 다루어져 왔다. 투명성은 부패통제의 관점에서는 물론 접근성의 차원에서도 논의되고 있는데(송희준·최홍석, 2002), 접근성의 차원에서 보면 의사결정단계에서 조직 구성원간 의견교환이 활발해지고 업무수행에 필요한 공통의 정보에 쉽게 접근할 수 있게 함으로써 조직의 유연성 향상과 의사결정과정의 투명화 및 공식화시키는 효과를 기대할 수도 있을 것이다(Huber, 1984). 정보기술이 신속성, 정확성 등은 물론 투명성 제고효과가 높을 것으로 인식하고 있음을 보여주는 경험적 연구결과(황성돈·최영훈, 1999)도 있다.

행정투명성의 정도가 인터넷 보급률 및 소득수준과 관계가 있다는 연구결과들도 제시되고 있다(Demchak, Friis, and La Porte, 1999; La Porte, Demchak, and de Jong, 2002). 그러나 이 연구결과들은 측정지표들이 행정체제와 내외환경과의 관계 속에서 설정되지 않았기 때문에 일반화에 문제가 있다. 그러나 정보기술과 행정투명성과의 관계성에 대한 연구들은 대체로 정보기술과 행정투명성의 관계는 아직 지식정보사회가 성숙되지 않았거나 정보기술이 조직에 일체화되지 않았기 때문에 규명하기 어렵다는 견해 및 결과를 보여주고 있다.⁵⁾

예컨대, 목진휴·명승환·윤태범(2002)은 광역자치단체 민원관련 공무원을 대상으로 한 조사연구를 통해 정보기술과 행정부패의 감축과는 직접적인 관계가 없음을 밝히고 있다. 이러한 결과를 토대로, 이들은 정보기술의 도입으로 행정투명성이 제고되어 행정부패가 바로 제거 또는 감소되기보다는 업무재설계나 법제도 같은 구조적인 조치가 선행되고 정보기술이 적용될 때 기대했던 효과가 나타난다고 주장한다. 이와 같은 논거는 박홍식(2002)에서도 제기되고 있다. 박홍식은 전자정부의 반부패효과에 관점에서 전자정부의 효과를 간접적, 부분적, 부수적이라고 보고 있다. 그에 따르면 반부패 효과는 재량행위의 통제와 같은 오히려 정치, 행정적 노력에 의한 것이고, 전자정부는 정보기술적 표현으로 정보의 접속·흐름에는 효과적이거나 정보의 완전성까지는 보장하지 않는다고 보고 있다.

국내의 연구결과는 해외에서의 연구결과에서도 뒷받침되고 있다. 예컨대 아프리카 국가들에서의 정보기술과 재정정보와의 관계를 다룬 Barata and Cain의 연구(2001)

5) 더욱이 비록 정보기술의 관점에서 다룬 것은 아니지만 투명성이 높아지는 경우 부패의 개연성이 증대될 수도 있다는 가설도 제기되고 있다(Bac, 2001).

는 정보기술 보다는 정보 자체의 중요성을 강조한다. 이들에 따르면, 기록의 유지·관리 등과 같은 근본적인 전제조건이 확립되지 않은 경우 정보기술이 부패를 감소시킬 가능성은 줄어든다고 보고 있다. 여기서 기록관리, 특히 정보기술을 이용한 기록관리가 중요한 쟁점이 되는 이유는 기록관리가 단순히 기록을 수집·저장·보관·활용하는 것이 아니라 조직의 기존가치와 책임성 간의 새로운 균형을 가져오는 조직의 새틀을 짜는 것이기 때문이다(Meijer, 2001).

3) 레드테이프와 부패

레드테이프와 부패 모두 매우 다면성을 지니고 있고 범위에 있어서도 개인수준에서 사회수준을 넘다드는 개념들일 뿐아니라 동태적인 개념들이라는 점(Rainey et al., 1995; 최성욱, 2002; 윤태범, 2001)에서 양자간의 관계를 명확하게 설정하는 것은 용이하지 않을 것으로 보인다. 다만 이 글에서는 최근까지 구전적(anecdotal) 또는 경험적(empirical) 연구에서 가정 또는 검토된 관계성을 중심으로 정리하고자 한다.

레드테이프와 부패간의 관계에 대한 논의는 다음과 같은 몇 가지 차원으로 구분하여 볼 수 있다. 하나는 양자간 개념의 동질성에 관한 것이고, 다른 하나는 양자간 개념적 차이가 있다고 했을 때 선후관계에 관한 것이다.

레드테이프와 부패간의 관계에 대해서는 명확한 경험적 논의가 없기 때문에 양 현상간의 관계를 예단하는 것은 무리일 것이다. 다만 이용가능한 문헌들은 상충되는 입장을 보이고 있다. Bozeman(2000)의 레드테이프 정의에 따르면 레드테이프는 부패와 명확하게 구분된다. 그의 정의에 따르면 레드테이프는 공식적인 절차나 규정에서 나타나는 준수되지도 않고 기능적 효율성도 없는 공식적 규정이기 때문에, 이는 공식규정을 넘어서는 것 또는 공식규정에도 없는 것을 부과하는 등의 부조리 또는 부패현상과는 구분될 수 있을 것이다. 레드테이프는 비록 행정의 병리현상이기는 하지만 부패로 연결되지 않는 불합리한 것으로 남게 된다. 이 경우 불합리성이 부패로 연결되기 위해서는 다른 촉매요인이 개입을 필요로 할 것이다. 이와 대조적으로 행정부패를 조직구조와 절차의 측면에서 이해하는 경우, 레드테이프는 행정부패의 주요 유형의 하나이면서 동시에 원인이 될 수도 있는 개연성도 존재할 수 있다(목진휴·명승환·윤태범, 2002).⁶⁾

이용가능한 문헌들은 레드테이프와 부패간의 관계를 선후의 관계측면에서 보다 파악

하려고 하는 것으로 보인다. 아마도 레드테이프와 부패간의 선후관계와 관련하여 가장 일반적인 관계는 레드테이프가 부패에 선행한다는 관점, 즉 부패의 직접적 원인으로서는 레드테이프 관념일 것이다. 이러한 관점은 부패를 유발하는 요인을 법제도 또는 규정 등에서 찾는 것 같다.

부패의 직접원인으로서는 레드테이프에 대한 관점들이 그 특성으로서 제시하고 있는 것들은 다양하다.⁷⁾ 여기서는 레드테이프와 부패간의 관계를 보다 명확하게 제기해 주는 요인들을 중심으로 살펴 보고자 한다.

첫째, 공무원의 재량성과 관련된 특성이다. 공무원의 측면에서 보면 업무처리 기준 또는 절차가 불명확한 경우, 공무원에 의한 업무처리과정에 대한 재량적 통제력이 커지게 되고 따라서 부패의 원인으로 작용할 수 있다(목진휴·명승환·윤태범, 2002: 6). 재량권 여하가 직접적으로 부패로 연결되는지는 논란의 여지가 있을 수 있다. 그러나 자율성의 여부가 관료부패에 영향을 미칠 개연성은 정도를 달리 할뿐 항상 존재한다. 1999년 국무조정실은 에 6개 분야의 부패방지대책을 마련하는 과정에서 부패의 가장 중요한 원인으로 “관련규정이 불명확하고 절차가 복잡하여 공무원의 재량권 남용이 가능하기 때문”임을 지적하기도 하였다(강정석, 2000). 한편 황성돈(1998: 18)은 공무원측의 재량권이 지나치게 축소되는 경우 역시 부패를 유발하게 될 수 있다고 본다. 이는 민원인측의 배타적 이익의 크기를 지나치게 크게 하는 결과를 초래하기 때문이다.

또한 조직구조적 측면에서 보면, 조직의 생산성을 극대화하기 위한 장치인 분업화 및 부서화도 부패의 원인으로 지적된다(황성돈, 1998: 18). 조직간 업무가 지나치게 세분되는 경우, 그리고 조직외부인에 대한 정보공개장치가 제대로 마련되어 있지 않은 경우 부정부패가 발생할 개연성이 높아질 수도 있다. 이는

공공조직과 민간조직간의 차이를 연구한 학자들은(Lan and Rainey, 1992)은 민간부문에 비해 공공부문에서 레드테이프가 보다 많이 인지되는 이유 가운데 하나로 민간조직에 비해 공공조직에서 책임성이 강조되며 조직의 운영에 있어서 규칙의 형태로 부여되는 제약을 많이 받는다는 점을 지적한다. 공무원의 행위를 규제하기 위해 규칙

6) Gouldner(1952)는 레드테이프를 사회문제로 간주하였는데, 그 이유는 레드테이프에 대한 인지가 무력감, 소외, 불신, 뇌물거절능력부재 등에 대한 인지와 정의 관계를 갖는 경향이 있기 때문이다.

7) 강정석(2000: 60-70)은 부패발생의 원인으로 작용하는 행정절차의 구조적 특성으로서 관료의 재량권, 업무처리절차의 배타성, 업무의 복잡성, 대면접촉의 강제성, 업무처리의 지연성, 이익제기의 용이성 등을 들고 있다.

을 부과하는 것은 지나친 규제에 의한 과부하를 초래할 뿐만 아니라 공무원이 국민을 위해 활동할 수 있는 여지를 그만큼 줄이는 결과를 가져올 수 있다. 이 경우 공무원에 대한 과잉규제로 나타나는 행위제한으로 부패를 줄일 수도 있지만, 또 다른 차원의 부조리 시비를 낳을 수도 있다.

이와 같은 맥락에서 책임성의 강조는 공무원에게 추가의 업무를 부과하는 결과를 초래할 수 있는데, 이 경우 공무원이 처리해야 할 문서업무가 증가하고 아울러 논란이 되는 결정을 회피하게 하는 결과를 낳을 수도 있다(Philp, 2001: 362). 이 역시 새로운 부조리의 시비거리가 될 가능성이 있는 것이다.

3. 민원업무분야와의 관계성

1) 민원업무의 정의

민원사무처리에관한법률(2002.3.25 법률 제6668호로 일부개정) 제2조 제2호의 규정에 의하면, 민원사무란 “민원인이 행정기관에 대하여 처분등 특정한 행위를 요구하는 사항(민원사항)에 관한 사무’를 말한다. 동법 시행령(2002.8.21 대통령령 제17719호로 일부개정) 제2조 제2항에 의거하면, 상기 민원사무에는 ① 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청, ② 장부·대장 등예의 등록·등재의 신청 또는 신고, ③ 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청, ④ 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구, ⑤ 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의, ⑥ 기타 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항이 포함된다. 현행법률의 규정에 따르면, 민원사무처리 또는 민원업무란 국민의 요구투입에 대응한 집행적·전달적 행정(오석홍, 1984)인 것이다.

한국전산원(1999: 9)은 이러한 맥락에서 민원업무의 특성을 다음과 같이 요약한다. “민원업무는 투명성과 공정성을 확보하고 사용자편의위주의 민원처리체제를 확립 하도록 하여야 한다. 이를 위하여 다수의 기관(부서)이 관련되는 복합민원의 일괄처리 및 민원1회방문처리제의 시행, 인허가 등 민원사무에 대한 객관적 심사기준의 설정과 공개 등 민원사무처리의 기본원칙이 적용될 수 있어야 하며, 민원관리를 위해서는 민원사항이 신속하게 처리되도록 하고, 민원인에게 최대의 편의 제공과 안내가 이루어지

도록 하며, 법규의 요건에 따라 공평한 민원사무처리가 되어야 하고, 정확하게 처리하여 또 다른 민원이 야기되지 않도록 하여야 한다.”

이런 민원업무의 바람직한 특성들은 중앙행정기관의 민원사무처리 현황에 대한 박중훈(2000)의 연구에서 개선사항과 맥락을 같이하고 있는 것으로 보인다. 박중훈에 의해 언급된 개선분야별 내용은, 접근용이성(신청 및 처리절차안내, 면담/통화 용이성), 편리성(방문회수 축소, 방문이의 수단 제공), 신속정확성(처리시간 단축, 규정처리시간 준수), 쾌적성(휴식공간, 편의시설), 대응환류성(자료제공, 이의제기에 대한 시정/해명), 형평성(객관성, 공정성) 등이다. 이러한 개선사항 가운데 대부분은 정보기술이 기여하리라 기대되어 온 주분야 들이기도 하다.

2) 민원업무분야간의 레드태이프 및 부패의 차등성

한국 부패현상의 특징 가운데 하나는 부패가 특정부문에서 빈번하게 발생한다는 점이다. 박중훈(1999: 2001)은 부패가 빈번한 부문으로 세무, 환경, 보건·위생, 법조 주변, 공사·건축·토지, 금융, 수사, 교통, 납품 등을 들고 있다. 이들 분야의 공통적 특성은 금전적 이익이 관련되어 있거나 혹은 개인의 자유에 대한 구속(형벌)이 행정행위의 중요한 결과라는 것이다(강정석, 2000: 52).

한편 민원업무분야간 레드태이프 또는 부패의 발생이 상이하다는 것은 민원업무 부패를 다루는 연구들에서 공통적으로 발견된다. 김택(2000)은 민원분야별로 부패의 주체, 발생과정, 규정적용에 있어서 공무원의 개입정도, 재량권, 부패의 정도, 부패의 피해자와 수혜자관계, 부패파악가능성정도가 상이함을 시사하고 있다. 강정석(2000)은 민원분야에 따라 공무원이 부패로 적발될 위험과 시민이 부패로 인한 수혜가능성도 다르다고 지적하고 있다.

Ⅲ. 조사방법 및 측정

1. 조사방법

본 연구에 사용된 자료는 서울, 부산, 대구, 광주, 인천, 대전, 울산 등 7개 광역시의 민원업무부서(지역경제, 건축, 세무, 위생, 환경, 기타)에 근무하는 공무원들을 대상으

로 2002년 1월 10일에서 2월 20일 사이에 행한 설문조사로부터 얻어졌다. 본 설문조사의 대상지역으로 광역자치단체를 선정한 주된 이유는 광역자치단체가 다른 자치단체들 보다 행정정보화가 먼저 실시되었고 정보화의 수준이 높아 업무수행과정에 있어서 정보기술의 영향을 파악할 수 있을 만큼 정보기술활용경험을 지니고 있다고 볼 수 있기 때문이다(한국전산원, 1997). 설문조사에서 총 420개의 설문지가 배포되었고 이 중 405개가 회수되어 분석에 사용되었다. 따라서 유효응답율을 96.4%였다.⁸⁾

2. 조사표본의 특성

본 설문조사에 응답한 공무원들의 배경적 특성은 <표 1>과 같다. 우선 연령별로 살펴보면, 40대가 53.8 %로 가장 많고 다음으로 30대 (32.3%)로 나타났다. 그리고, 근무년수는 10년에서 20년 사이 (44.3%) 가 가장 많다. 담당민원업무는 지역경제, 건축, 세무, 위생, 환경, 기타 등에 걸쳐 대체로 고루 분포되어 있다. 직급은 7급 (40.2%)이 가장 많고, 그 다음이 6급 (28.9%), 8급이하 (12.8%), 5급 (11.9%)으로 분포되어 있다.

<표 1> 응답자의 특성

속 성		비율(%)	속 성		비율(%)
나 이	20대	2.5	근무년수	1년-5년	5.1
	30대	32.3		5년-10년	22.4
	40대	53.8		10년-20년	44.3
	50대 이상	9.9		20년 이상	26.0
	무응답	1.5		무응답	2.2
직 급	4급	1.7	담당업무	지역경제	18.0
	5급	11.9		건축	13.8
	6급	28.9		세무	16.0
	7급	40.2		위생	13.6
	8급	12.8		환경	17.0
	9급			기타	20.5
	무응답	4.4		무응답	1.0

8) 본연구에 사용된 설문조사결과는 목진휴·명승환·윤태범(2002)에서 사용된 것과 동일하다.

3. 측 정

1) 레드테이프의 측정

분석을 위해 레드테이프를 유형화하기 위해 레드테이프에 대한 인식을 구성하는 지표들을 사용하여 요인분석을 실시하였다. 설문항목은 조직의 관행이나 업무절차에 관한 항목들과 민원업무와 관련된 항목들로 5점 척도로 구성되었다 (1='강한 부정'; 5='강한 긍정'). 요인분석은 베리맥스(varimax) 회전과 직각회전을 사용한 주성분(principal components) 방식으로 실시되었다.

〈표 2〉의 요인분석결과, 3개의 요인이 확인되었다.⁹⁾ 요인1은 민원업무와 관련하여 흔히 발견되는 레드테이프 현상이라고 볼 수 있다. 즉, 민원처리 규정이 복잡하고, 처리시간도 오래 걸리며, 과도한 문서가 요구되는 현상은 쉽게 목격되는 대표적인 레드테이프다. 이에 대한 원인은 처음부터 잘못된 규정이나 절차로 인한 규칙발생적인 레드테이프에 가까운 속성을 지닌다는 점에서 '규칙발생 레드테이프'라고 명명하고자 한다. 요인 2는 규정과 기준의 명확성과 투명성 및 준수정도를 나타내는 지표들로 구성되어 있다. 이들의 수준이 높다면 레드테이프는 근원적으로 막을 수 있을 것이라는 점에서, 여기서는 '규칙진화 레드테이프'로 명명한다. 끝으로, 요인 3은 민원 업무라기 보다는 일상업무와 관련하여 발생하는 레드테이프로 여기서는 '일상업무 레드테이프'로 명명하고자 한다.

〈표 2〉 레드테이프의 유형화 : 요인분석 결과

레드테이프 측정지표	규칙발생	규칙진화	일상업무
규정과 절차준수로 인한 직무수행의 곤란 정도			
타인의 업무에 비교한 상대적 업무 복잡성 정도			
공식규정과 절차의 준수 정도			
민원업무 처리기준의 명확성 정도		0.624	0.792
민원업무 처리절차의 투명한 공개여부 정도		0.818	0.753
민원업무 처리규정과 절차의 복잡성 정도	0.732	0.864	
민원업무 처리절차에 대한 민원 이의제기 정도	0.737		
민원업무 처리시간 정도	0.806		
민원업무 처리를 위한 과도한 문서요구 정도	0.823		
1) 각 요인별 분산값: 요인 1 -> 2.427 요인 2 -> 1.845 요인 3 -> 1.233			
2) 누적 분산률: 61.16 %			

9) 1차로 본문에 언급하지 않은 업무재량성변수('업무수행에 있어서 재량의 정도')와 함께 언급된 9개 변수를 요인분석하였으나, 업무재량성변수의 요인적재값이 0.465로 나타났다. 따라서 〈표 3〉의 요인분석결과는 9개변수만을 포함한 결과이다. 그 결과 본 논문에서 얻어진 요인들에 대해서는 목진휴·명승환·윤태범(2002)과 동일한 명칭을 사용할 것이다.

2) 행정부패의 측정

분석을 위해 행정부패를 유형화하기 위해 요인분석을 실시한 결과, 행정부패에 대한 인식을 구성하는 지표들을 사용하여 요인분석을 실시하였다. 설문항목은 앞서 정의한 행정부패의 개념을 대리할 수 있는 지표로서 '공직자윤리규정의 엄격한 준수', '법규위반공직가자의 적발 용이성', '관행상의 소액 금품수수나 접대가 이루어지는 정도'¹⁰⁾ 등 3개 항목으로 각각 5점 척도로 구성되었다 (1='강한 부정'; 5='강한 긍정'). 요인분석은 베리맥스 (varimax) 회전과 직각회전을 사용한 주성분 (principal components) 방식으로 실시되었다. <표 3>의 요인분석결과, 1개 요인만이 확인되어, 행정부패도로 명명하였다. 설문문항이 긍정적인 내용으로 구성 또는 재구성되었기 때문에, 이 요인값이 클수록 행정부패도는 낮은 것으로 해석되어야 한다.

〈표 3〉 행정부패의 유형화: 요인분석 결과

행정부패 측정지표	행정부패정도
공직자 윤리규정 엄격한 준수 정도	0.744
법규위반 공직자의 적발 용이성	0.742
관행상의 소액금품수수·접대 정도(recoded)	0.604
1) 각 요인별 분산값: 1.469	

3) 민원업무

민원업무는 기존문헌(박중훈, 1999; 2001)에서 부패 등이 가장 빈번하게 발생하는 것으로 지적된 민원업무분야 중 지역경제, 건축, 세무, 위생, 환경, 기타 민원업무로 구분하여, 응답자들이 기입토록 하였다.

10) 이 지표는 다른 2개 지표와의 방향성의 통일을 위해 다시 코딩하였다. 따라서 개별 지표 및 요인화된 변수의 값이 커질수록 행정부패의 정도가 낮아지는 것으로 해석된다.

4) 정보기술의 속성

정보기술의 속성은 신속성, 정확성, 익명성, 정보접근성, 상호공유성, 투명성(목진휴·최영훈·명승환, 1998; 명승환·최영훈, 2002; 목진휴·명승환·윤태범, 2002) 등 레드테이프를 줄이는 데 도움을 주는 정보기술의 속성에 대한 응답자의 평가를 토대로 하였다. 응답자들은 레드테이프 감축에 도움을 주는 정도에 따라 제시된 각 속성에 대해 '1' (가장 중요치 않음)에서 '6' (가장 중요함)의 범위¹¹⁾에서 평가하도록 하였다.

5) 정보기술의 레드테이프 감축 효과 및 부패억제 효과

정보기술의 레드테이프 감축효과는 응답자로 하여금 "정보통신기술이 레드테이프를 제거하는데 어느 정도 도움을 주는지"에 대한 자기평가를 활용하였다. 이 항목에 대한 평가 척도는 '1'(전혀 도움이 되지 않는다)~'5'(절대적인 도움이 된다)로 5점 척도로 작성하였다.

정보기술의 행정부패 억제효과는 행정부패를 억제할 수 있는 방안으로 "인허가 절차 등 민원업무의 전자화"의 효과성에 대한 응답자의 자기평가를 사용하였다. 이 항목에 대한 평가척도는 '1' 전혀 효과없음 ~ '6' 매우 효과적임 등으로 5점 척도로 구성하였다.

IV. 분석 및 논의

1. 민원업무별 레드테이프 유형 및 정보기술의 감축 효과성

1) 민원업무별 레드테이프 유형

〈표 4〉에 따르면, 전체적으로는 건축민원업무의 경우 레드테이프가 많은 것으로 나타났다. 레드테이프유형별로는 규칙발생레드테이프는 건축 민원업무에서 높게 나타났고, 규칙진화 레드테이프는 건축 및 지역경제 민원업무에서 많은 것으로 나타났으며, 일상업무 레드테이프는 환경 민원업무에서 많은 것으로 나타났다.

11) 당초 설문지는 '1' (가장 중요함)~'6' (가장 중요치 않음)으로 부호화되어 있었으나 본 분석을 위해 본문과 같이 재부호화하였다.

〈표 4〉 민원업무별 레드테이프 정도 : 요인평균값

레드테이프 유형	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
규칙발생 레드테이프	-0.094	0.207	-0.072	-0.085	-0.150	0.184
규칙진화 레드테이프	0.252	0.302	-0.153	-0.032	-0.092	-0.170
일상업무 레드테이프	-0.102	-0.072	-0.073	-0.080	0.224	-0.060

2) 민원업무별 정보기술의 레드테이프 감축효과

정보기술의 레드테이프 감축효과를 민원업무별로 보면(〈표 5〉), 건축, 세무, 환경 민원분야의 경우 정보기술의 감축효과를 지적인 비율이 약 60%대로 높게 나타나고 있다. 위생 및 지역경제 민원분야도 50%대로 정보기술의 레드테이프 감축효과를 크게 보고 있는 것으로 나타나 있다. 이런 결과를 보면 그동안 상대적으로 비난의 대상이 되어 온 분야에서 정보기술의 레드테이프 감축효과에 대해 보다 긍정적인 응답이 많음을 알 수 있다.

이런 결과는 두 가지 측면에서 이해될 수 있을지도 모른다. 하나는 이들 민원분야의 응답자들이 문제민원분야라는 인식을 회피하기 위해 실제보다 긍정적으로 응답했을 개연성도 있다. 다른 한편에서는 그러한 민원분야들에서 보다 실질적인 정보화가 이루어진 결과 실제로 레드테이프가 감축되었을 가능성도 있다.

〈표 5〉 민원업무별 정보기술의 레드테이프 감축 효과 : 빈도(%)

레드테이프 효과	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
전 체	55.6	69.6	66.2	57.4	66.1	49.4

그러나, 〈표 6〉을 보면 정보기술과 레드테이프감축 간의 관계에 대한 〈표 5〉의 인식과 정보기술 속성별 레드테이프감축효과간에 일관성을 찾기 어렵다. 〈표 5〉와 〈표 6〉을 비교하면, 〈표 5〉의 응답결과는 피조사자들에 의한 동조현상에 가까운 것으로 판단된다. 즉 정보기술이 레드테이프를 감축할 것이라는 연구자들의 연구가정—적어도 설문조사에서 암시되는—을 의식·무의식적으로 동조한 결과일 개연성이 높아 보임을 부인할 수 없다.

이 2개의 표를 비교하면, 정보기술의 레드테이프 감축효과는 실제로는 <표 5>에 나타난 것보다 크게 낮을지도 모른다는 추측을 해볼 수도 있을 것이다. 이는 <표 6>에서 민원업무분야에 걸쳐서 정보기술의 속성별 레드테이프 감축효과 통계적 유의성이 있는 상관관계도 거의 존재하지 않으며, 방향성도 유형이나 일관성을 보이고 있지 않다는 점에서 생각해 볼 수 있을 것으로 보인다.

<표 6>에서 통계적으로 유의성이 발견된 관계 가운데에는 또한 설명하기 쉽지 않은 것들도 많이 존재한다. 예컨대, 정보기술의 신속성이 환경분야와 지역경제분야에서 레드테이프 감축효과와 정의 상관관계를 보이는 것으로 나타났는데, 과연 환경 또는 지역경제분야는 다른 분야와 정보기술의 신속성 또는 그에 대한 인식에 그와 같은 차이를 줄 공무원의 인식, 행태, 조직구조 등의 차별적 요인들이 존재하는가? 환경분야에서 나타난 정보기술의 투명성과 레드테이프감축효과간의 부의 관계는 어떻게 설명할 것인가? 마찬가지로 세무분야에서 나타난 정보접근성과 레드테이프 감축간 부의 관계를 설명하는 것도 용이해 보이지 않는다.

<표 6>에서 통계적 유의미성을 보인 상관관계 가운데 흥미로운 또다른 점은 위생, 환경, 기타 민원분야에 있어서 정보기술의 익명성과 레드테이프 감축효과간의 통계적으로 유의미한 부의 상관관계를 보이고 있다는 점이다. 즉 익명성에 긍정하는 응답자일수록 이의 레드테이프 감축효과를 낮게 보는 비율이 높다는 것이다. 이는 익명성으로 인한 정보 보안 및 보호의 위협에 대처하기 위해 오히려 규정 및 규칙의 제정 및 준수강화 등이 이루어질 수 있음을 시사하고 있다. 그렇다면 왜 세무나 건축 지역경제분야는 다른 결과를 보이고 있는지? 특히 건축분야의 경우는 통계적으로 유의하지 않지만 정의 관계를 보이고 있는지? 이런 난제를 여전히 남기고 있다.

<표 6> 민원업무별 정보기술속성별 레드테이프 감축 효과: 상관계수값

정보기술속성	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
신 속 성	0.245*	0.124	0.109	0.191	0.375**	0.058
정확성	-0.156	0.199	0.125	0.077	-0.239	0.039
익명성	-0.140	0.014	-0.016	-0.374**	-0.280*	-0.281*
정보접근성	0.142	-0.056	-0.304*	-0.176	0.053	0.146
상호공유성	0.062	-0.047	-0.211	0.041	0.121	-0.034
투명성	-0.154	-0.072	0.241	0.093	-0.248*	0.046

유의도: * $p < 0.05$, ** $p < 0.001$

민원분야별 레드테이프 감축에 대한 전반적인 평가 및 정보기술 속성별 평가는 레드테이프의 유형별 감축효과에 대한 평가(〈표 7〉)와도 전혀 일관성을 보이고 있지 못하다. 〈표 7〉을 보면, 상관관계의 방향성에 일관성을 보이지 않을 뿐 아니라 통계적으로 의미 있는 관계를 보인 경우도 위생 민원분야에 불과하다. 위생 민원분야의 경우 규칙 발생 레드테이프가 많을수록 정보기술의 감축효과는 감소함을 보여주고 있다.

〈표 7〉 민원업무별 정보기술의 레드테이프유형별 감축 효과: 상관관계계수값

레드테이프 유형	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
규칙발생 레드테이프	0.074	-0.155	0.041	-0.374**	-0.171	0.094
규칙진화 레드테이프	0.030	0.129	-0.010	0.030	-0.024	-0.097
일상업무 레드테이프	-0.131	-0.021	0.054	0.106	0.150	-0.112

유의도: ** $p < 0.001$

2. 민원업무별 행정부패 정도 및 정보기술의 부패억제 효과성

1) 민원업무별 행정부패 정도

〈표 8〉에서 보듯이 행정부패의 정도는 민원업무분야별로 다소간의 차이를 보이고 있다. 건축민원분야가 가장 행정부패의 정도가 낮고 세무가 그 다음으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 〈표 4〉의 결과와 비교할 경우 건축민원분야는 레드테이프 수준이 가장 높은 것으로 나타났으나 부패는 조사된 민원분야 가운데 가장 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 세무민원분야는 〈표 4〉에서 레드테이프가 비교적 적은 분야였을 뿐 아니라 부패의 정도에서도 낮은 수준을 보이고 있다.

이러한 점에서 적어도 본 연구의 조사들의 한계 속에서 레드테이프와 행정부패의 관계는 비결정의 관계 또는 불확정의 관계에 있다고 잠적으로 결론지을 수 있을 것으로 보인다.

〈표 8〉 민원업무별 행정부패 정도: 요인평균값

행정부패	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
전 체	-0.045	0.247	0.105	-0.045	-0.033	-0.102

2) 민원업무별 정보기술의 행정부패 억제효과

정보기술이 행정부패를 억제하는 효과에 대한 평가를 민원업무별 보면(〈표 9〉), 세무민원부분이 가장 높은 71.9%의 '효과적'이라는 반응을 보였고 그 다음이 기타 민원분야(71.1%), 환경민원분야(68.6%), 지역경제, 위생, 건축 등의 순으로 나타나고 있다.

〈표 9〉의 결과를 〈표 8〉의 결과와 비교하면, 세무분야는 행정부패의 정도도 낮게 나타났을 뿐 아니라 정보기술의 부패억제효과를 높게 평가하고 있다. 이에 비해 건축분야는 행정부패의 정도는 가장 낮게 나타났으나 정보기술의 부패억제 효과에 대해서는 가장 낮은 평가를 보이고 있다. 이 두 분야를 제외한 다른 분야 역시 행정부패의 정도에서는 세무나 건축분야에 높지만 정보기술에 의한 부패억제 효과를 높게 평가하고 있다.

이러한 결과는 정보기술의 레드테이프 감축효과에 대한 응답결과(〈표 6〉 참조)에서와 마찬가지로, 한편으로는 응답자들의 연구동조현상으로도 볼 수 있고, 다른 한편으로는 실제로 정보기술의 도입·활용으로 민원업무의 실제에서 부패가 억제되어 왔거나 될 수 있음으로 보여주는 것으로 해석할 수도 있다.

〈표 9〉 민원업무별 정보기술의 부패억제 효과: 빈도(%)

행정부패 억제효과	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
효과적임 (효과없음)	60.2 (4.1)	55.3 (16.1)	71.9 (6.2)	60.4 (9.4)	68.6 (7.5)	71.1 (6.0)

주: 중간응답항에 대한 응답결과는 효과와 비효과를 대비하기 위해 편의상 제외함.

3. 민원업무별 레드테이프와 행정부패간 관계

1) 레드테이프유형과 행정부패간의 관계

〈표 10〉을 보면, 규칙진화 레드테이프는 기타 민원업무분야를 제외하고는 모든 민원업무분야에 걸쳐 통계적으로 유의미 할 뿐 아니라 상관계수의 크기도 중간정도로 관련성을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 처음에는 순기능을 하던 규칙들이 기능을 상실해 나타난 레드테이프로의 경우 규칙이 보다 투명해지는 등의 혁신이

이루어지게 되면 행정부패의 정도를 감축시킬 수 있다고 해석해 볼 수 있을 것이다. 이는 레드테이프가 조직내 다른 혁신성을 유발하게 되어 그 결과 부패감소효과를 나타낼 수 있다는 타 연구결과(Moon and Bretschneider, 2002; 황성돈·최영훈, 1999) 와도 맥을 같이 하는 것으로 생각된다.

〈표 10〉 민원업무별 레드테이프유형별 행정부패정도: 상관관계계수값

레드테이프 유형	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
규칙발생 레드테이프	-0.063	-0.131	0.168	0.014	0.029	-0.204
규칙진화 레드테이프	0.344**	0.469**	0.482**	0.352**	0.566**	0.402
일상업무 레드테이프	0.081	0.051	0.325**	0.084	0.026	0.169

유의도: ** $p < 0.001$

2) 정보기술, 레드테이프, 행정부패억제

〈표 11〉에 의하면, 정보기술의 레드테이프 감축효과와 행정부패억제 효과는 위생분야와 지역경제분야에서 통계적으로 유의미한 상관관계를 보이고 있다. 이러한 결과는 〈표 5〉 및 〈표 9〉의 결과와 다소 일치하지 않는다. 〈표 5〉과 〈표 9〉에 나타나 있듯이, 세무 및 환경분야는 정보기술의 레드테이프 감축효과와 부패억제효과가 모두 높게 나타나 일면 정보기술에 의한 레드테이프 감축이 부패억제에도 도움을 주는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 〈표 11〉의 결과와 아울러, 〈표 5〉과 〈표 9〉에서 각각의 효과가 낮은 민원업무분야에서 양자간의 상관성이 높게 나타나고 있다는 점은 그러한 해석을 부적합하게 한다.

〈표 11〉 민원업무별 레드테이프감축*행정부패억제효과 관계: 상관계수값

	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
레드테이프감축*부패억제효과	0.283*	0.145	0.123	0.458**	0.137	-0.020

유의도: * $p < 0.05$, ** $p < 0.001$

정보기술의 속성별 레드테이프감축 효과와 부패억제효과간의 유의미한 상관성은 <표 12>에서 세무의 경우 익명성, 위생의 경우 투명성을 제외하면 발견되지 않는다. 이러한 결과는 <표 6>의 그것과 흥미로운 대비를 이룬다. <표 6>에서는 위생, 환경, 기타 민원분야에 있어서 정보기술의 익명성과 레드테이프 감축효과간의 통계적으로 유의미한 부의 상관관계를 보였는데 비해 <표 12>에서는 그러한 관계가 단지 세무분야에서만 나타나고 있다. 이 점에서 <표 6>을 설명하면서 제기했던 유형의 물음에 더해, 레드테이프와 부패간의 관계성에 대한 동질성 및 선후관계 등에 대한 근본적인 의문이 제기될 수 있다.

〈표 12〉 민원업무별 정보기술속성별 레드테이프감축*부패억제 관계: 상관계수값

정보기술속성	지역경제	건 축	세 무	위 생	환 경	기 타
신 속 성	0.080	0.031	0.127	0.066	0.119	-0.210
정 확 성	-0.118	0.144	0.105	0.259	-0.055	0.106
익 명 성	0.157	-0.159	-0.291*	-0.158	-0.028	-0.129
정보 접근성	-0.020	-0.083	-0.228	-0.270	0.079	0.123
상호 공유성	0.043	-0.088	0.034	-0.277	-0.088	0.052
투 명 성	-0.120	0.204	0.180	0.305*	-0.035	0.106

유의도: * $p < 0.05$

V. 결 론

이상의 정보기술과 레드테이프간의 관계에 대한 조사결과는 상당히 혼동스러움을 더해 준다. 민원업무분야별로 레드테이프 및 부패의 발생유형에 차이가 발견되고 정보기술의 레드테이프 감축 또는 부패억제 효과가 다소 차별되어 나타나고 있지만, 유형별 감축 또는 억제 효과는 민원업무별로 의미 있는 차이를 거의 보이지 않고 있다.

본연구가 정보기술과 레드테이프간의 관계에 관한 탐색적 접근을 시도하는 것이지만, 민원유형별로 나타난 방향성의 불일치 또는 비밀관성, 유형화하기 어려운 통계적 유의성 등은 해석에 있어서 상당한 주의를 요한다. 현재의 조사결과를 통해 밝혀진 내용을 토대로 결과를 해석하는 것은 가능하지만 실제적 설득력을 결할 가능성이 높다.

본 연구의 결과는 정보기술, 레드테이프, 그리고 부패에 관한 몇 가지 추가적인 연구 과제를 던지고 있다. 우선 레드테이프의 한국적 개념화 필요하다는 점이다. 본 연구의 결과 레드테이프와 부패간의 관계는 비결정의 상태에 있다. 한편으로 레드테이프가 부패의 원인이 되기도 하지만, 다른 한편으로는 양자간에 별개의 개념으로 나타나고 있기도 하다.

이는 본 연구의 방법론적 문제, 특히 측정의 문제에 상당부분 기인할 수도 있는 만큼이나, 공무원들이 레드테이프 개념에 대한 이해 부족에 기인할 수도 있다. 이는 그만큼 한국의 맥락에서 레드테이프는 해외의 문헌에서와는 달리 인식되고 있을 가능성도 있음을 시사한다. 한국의 맥락에서 레드테이프 개념을 확인하기 위해서는 다양한 조작적 정의를 개발할 필요가 있다.

본 연구가 탐색적인 시도이기는 하지만 특히 부패에 대한 측정에 있어서 커다란 한계를 보여 주었다. 그동안 폭넓게 논의되고 측정되어 온 기존의 부패지수를 레드테이프에 관한 연구에 반영하는 후속 연구가 필요하다.

본 연구는 정보기술, 레드테이프, 그리고 부패간을 연결하는 매개변수에 대한 고려의 필요성을 제시한다. 매개변수는 조직혁신노력, 법제도, 행정문화, 공무원의 인식 등 다양한 측면들이 포함될 수 있다. 그 가운데서도 무엇보다 중요한 것은 민원분야 자체에 대한 의미 있는 이해라고 생각된다. 민원분야별 정보기술, 레드테이프, 부패간의 보다 의미 있는 해석은 개별 민원분야의 성격 및 실질적 작동 메커니즘에 대한 심층적인 탐구를 통해서만이 가능하리라고 판단된다.

참고문헌

- 김병섭. (1996). 행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교. 한국행정학보 30(3): 1-17.
- 김성태·이동수. (2002). 전자정부 구현을 위한 전자결재시스템 이용에 관한 실증분석. 한국행정연구 11(2): 244-268.
- 김영민. (1997). 행정조직의 레드테이프에 관한 분석 - 경남지역 주민과 경남도청 공무원을 중심으로. 성균관대학교 대학원 행정학과 석사학위 논문.
- 김영삼·최영훈. (2001). 21세기 행정패러다임으로서의 전자정부연구의 의미와 과제. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김택. (2000). 지방관료부패와 대민행정: 원인과 개선방안을 중심으로. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 명승환·최영훈. (2002). 디지털사회와 행정의 투명성: 개념적 다면성과 연구과제. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 목진휴·명승환·윤태범. (2002). 전자정부를 통한 부패감소방안: 정보통신기술(ICT)을 통한 레드테이프 제거방안을 중심으로. 정보화정책 9(3): 3-17.
- 목진휴·최영훈·명승환. (1998). 정보기술이 정책결정과정에 미치는 영향: 주요광역자치단체를 중심으로. 한국행정학보 32(3): 35-54.
- 박중훈. (1999). "한국의 부패실태 및 요인분석," 「공직부패 어떻게 해소할 것인가」 한국행정학회 1999년도 특별세미나 논문집, 25-50.
- 박중훈. (2000). 중앙행정기관의 민원행정서비스 현황 및 개선방향. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 박중훈. (2001). 2001년도 공직사회의 부정부패 실태 및 추이분석. 한국행정연구원.
- 박통희. (2001). 행정조직의 구조적 특성과 복합민원행정의 서비스혁신. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 박홍식. (1991). 레드테이프: 세가지 전통적 가설의 테스트. 중앙행정논집 5(2)
- 박홍식. (2001). 반부패 정책의 성과 평가: 부패지수를 중심으로. 한국행정연구 10(1): 67-96.
- 박홍식. (2002). 전자정부의 반부패 효과: 투명성을 중심으로. 행정개혁시민연합 제31차 정책토론회: 전자정부를 통한 부패통제 방안. 2002년 7월 12일. 서울.
- 송희준, 최홍석. 2002. "전자정부사업의 투명성 제고효과: 현황과 전망." 2002 한국정책학회 하계학술대회: 337-358.
- 오석홍. (1984). 민원행정에 관한 연구. 행정논총. 6월호: 1-23.
- 윤태범. (2001). 거버넌스와 부패문제의 인식: 확장가능성의 모색. 한국행정학회 추계국제

학술대회 발표논문.

- 이영균·최영훈. (2000). 경기도 정보화사업 평가사례. 정책분석평가학회 발표논문.
- 이창원. (1998). 관료부패와 관리자의 리더쉽. 한국행정연구 7(4): 34-58.
- 장덕희. (2003). 정보기술과 레드테이프의 관계에 관한 연구. 국민대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 최성욱. (2002). 공공행정영역에서의 규칙개념에 대한 재인식: 관점과 유형(론)을 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 한국전산원. (1997). 지방자치단체 정보화 조직 및 인력진단(요약본).
- 한국전산원. (1999). 사이버 민원처리를 위한 법·제도 개선방안 연구.
- 황성돈. (1998). 부정부패의 본질과 정책과제. 한국행정연구 7(4): 5-33.
- 황성돈·최영훈. (1999). 행정기관내부에서의 정보기술의 활용실태와 문제점. 1999년도 한국행정학회·한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.
- Andrews, F. edited. (1979). *Scientific Productivity: The Effectiveness of Research Groups in Six Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bac, M. (2001). Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene? *Public Choice* 107: 87-96.
- Barata, K., and P. Cain. (2001). Information, not technology, is essential to accountability: electronic records and public-sector financial management. *The Information Society* 17(4): 247-258.
- Bozeman, B. (1993). "A Theory of Government 'Red Tape'," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-303.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Bozeman, B., and M. Crow. (1991), "Red Tape and Technology Transfer in US Government Laboratories," *Journal of Technology Transfer*, Spring: 29-37.
- Bozeman, B., and P. Scott. (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *American Review of Public Administration* 26(1): 1-17.
- Bozeman, B., P. Reed, and P. Scott. (1992), "Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations," *Administration and Society* 24(3): 290-322.
- Cathy. (1999). Essentials of Electronic Approval, at <http://www.searchpdf.adobe.com/>

- proxies/0/40/81.html (Cathy. 1999, Essentials of Electronic Approval.pdf).
- Demchak, Chris C., Christian S. Friis, and Todd M. La Porte. (1999). Webbing Governance: National Differences in Constructing the Face of Public Organizations. pp. 179-196. in G. David Garson, eds. *Handbook of Public Information Systems*. New York. Marcel Dekker Publishers.
- Goodsell, C.,(1985, 1994), *A Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham, Nj: Chatham House.
- Gore, A. (1993). *From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less*. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- Gouldner, A. (1952). Red tape as a social problem. pp. 410-418. In R. Merton, A. Gray, B. Hockey, and H. Selvin. edited. *Reader in bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Huber, G. (1990), A Theory of the Effects of Advanced Information Technologies on Organizational Design, Intelligence, and Decision Making." *Academy of Management Review* 15: 47-70.
- Kaufman, H. (1977), *Red Tape: Its Origin, Uses, and Abuse*, Washington, D. C.: Brookings Insitution.
- Kingsley, G., and B. Bozeman.(1992), "Red Tape in Public and Private Organizations: The Impact of Task, Structure and External Environment," *Center for Technology and Information Policy Working Paper Series* No.92-011.
- La Porte, T., C. Demchak, and M. de Jong. (2002). Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations. *Administration and Society* 34(4): 411-446.
- Lan, Z., and H. Rainey. (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions About Differences. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(1): 5-24.
- Meijer, A. (2001). Electronic records management and public accountability: beyond an instrumental approach. *The Information Society* 17(4): 259-270.
- Milward, H., and L. Snyder. (1996). Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations Through Technology. *Journal of Public*

- Administration Research and Theory* 6(2): 261-275.
- Moon, M., and S. Bretschneider. (2002). Does the perception of red tape constrain IT innovativeness in organizations? Unexpected results from a simultaneous equation model and implications. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(2): 273-291.
- NPR(National Performance Review). (1993). *From Red Tape To Results*.
- OECD. (2002). *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*. Paris.
- Osborne, D., and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Philp, M. (2001). Access, accountability and authority: Corruption and the democratic process. *Crime, Law & Social Change* 36: 357-377.
- Rainey, H., B. Bozeman, and S. Pandey. (1995), "Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape," *Public Administration Review* 55(6): 567-574.
- Scott, P. (2002). Examining red tape in public and private organizations: a further look at the role of individual perceptions and attributes. *The Social Science Journal* 39(3): 477-482.
- Taylor, R. (1986). *Value-Added Processes in Information Systems*. Norwood: Ablex Publishing Corporation.