

# 레드 테이프(red-tape, 繁文縟禮), 재량권 및 그 상호작용이 부패에 미치는 영향\*

-중앙행정 부처를 중심으로-

An Empirical Analysis of Impact of Red-tape, Bureau discretion and  
Interaction effect on Organizational Corruption:  
A Case of Central Government Ministries in Korea

김 흥 주(Kim Heung-Ju)\*\*·이 은 국(Lee Eun-Kook)\*\*\*·이 강 래(Lee Kang-Lea)\*\*\*\*

## ABSTRACT

The purpose of study is to analyze what spurs bureaucratic corruption as social and institutional problems and then to come up with an effective plan for dealing with organizational corruption. therefore red-tape, bureau discretion are selected as main variables and test the hypotheses how red-tape, bureau discretion effect on corruption and interaction effect whether to increase level of organizational corruption.

The testing results of the hypotheses show that red-tape, bureau discretion are partially make influence on corruption and the testing results of the hypotheses about interaction effect show that red-tape has significance differently on corruption depend on political- administrative control. That is, On the one hand red-tape interacting with discretion increases organizational corruption, but on the other hand, It produced an effect opposite. Based on this results, this study provides several implications on organizational corruption in Korea.

Key words: Red-tape, Bureau discretion, Corruption, Interaction effect

\* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-413-B00024)

\*\* 연세대 빈곤문제 국제개발 연구원 전문연구원

\*\*\* 교신저자, 연세대학교 행정학과 교수

\*\*\*\* 성균관대 국정관리대학원 박사과정

## 1. 서론

레드테이프는 관료제에 있어서 주요한 현상의 하나로 논의되어 왔다(Meiwald, 1984).<sup>1)</sup> 특히 1990년대를 전후로 정부 혁신에 따라 레드테이프에 대한 실무적 및 대중적 관심이 증가하고 있음에도 불구하고 학문적 연구는 극히 부족한 실정에 있었으며, 그나마 있는 학문적 관심도 주로 레드테이프의 사례설명 또는 유형화에 그치고 있음을 논의하고 있다(Kaufman, 1977; 김병섭, 1996:1). 이러한 현상은 우리나라는 말할 것도 없고 선진국에서도 학자들에 의해 공히 지적되고 있었다(Bozeman & Scott, 1996; Rainey 외, 1995). 이러한 레드테이프를 관료제의 병리라고 개념화하는 경향을 다루기 시작한 것은 1990년대 이후 많은 연구에서 나타난다(예, Bozeman & Crow, 1991; Rainey 외, 1995; Bozeman, 2000; 김병섭, 1996; 박경호, 1999; 목진휴 외, 2002; 박종구 외, 2005; 한인섭, 2007; 안병철, 2009). 관료제의 병리현상으로서 레드테이프는 1990년대 이후 선진국의 행정개혁논의와 함께 관료제의 비효율성으로 큰 이슈거리가 된 것이다. 즉 주요선진국가의 행정개혁 핵심과제가 레드테이프를 축소하여 행정간소화(administrative simplification)전략을 추구할 정도로 레드테이프의 중요성이 부각되고 있다(OECD, 2006; 안병철, 2009:49). 그러나 관료제의 역기능으로서 논의된 레드테이프를 줄이기 위한 행정개혁이 요구되는 시점에 있어서 국민중심의 신속하고 적실한 행정서비스의 제공은 행정규범이나 처리의 과정에서 불가피하게 혹은 의도적으로 발생하는 행정부패의 근본적인 제거 없이는 불가능하다. 왜냐하면, 행정부패는 공무원 개인의 부정적 행동 혹은 공식적 법규위반의 차원을 넘어선 구조적 및 체제적 병리현상이기 때문이다. 따라서 부패는 단순히 현상이나 결과물로서만 존재하는 것이 아니라, 그 자체가 체제 혹은 조건으로서 기능한다. 이러한 관점에서 볼 때, 부패는 조직의 대표적인 병리현상인 레드테이프(red-tape)와 밀접한 관련이 있기 때문으로 볼 수 있다(목진휴 외 2002:4). 그리고 Bozeman(1993)은 공무원이나 조직에 대한 기능적 효율성을 가져다주지 못하며 준수해야만 하는 규정이나 규칙 그리고 절차로서 레드테이프를 제거하기 위한 노력이 바로 행정부패를 줄이는 처방이 될 수 있음을 지적하고 있다. 이렇게 레드테이프의 현상에 대하여 주목할 필요가 있는 이유는 그 동안 우리나라의 부패척결에 대한 동기가 정권교체 후 정당성의 확보차원에서 머물렀고, 부패의 근본적인 원인이 되는 행정 레드테이프에 대한 체계적이고 과학적인 연구를 시도하지 않았기 때문이다. 사실 레드테이프는 최근에 발생한 현상도 그동안 정부의 행정개혁에서 간과되었던 현상도 아니다. 레드테이프는 표현을 달리할 뿐 각국의 공공부문 병리현상으로 규정되어 지금까지 수많은 행정개혁이나 쇄신작업에서 다루어져 왔다.

Duvanova(2011; 2012)는 이러한 레드테이프는 관료의 재량권에 따라 그 효과가 다

1) 레드테이프는 번문옥례로 불리우며 번거로운 관청절차를 가리키는 말로 일반적으로 행정사무를 지연시키고 행정비용을 증대시키며 관료부패의 원인을 제공하는 등의 역기능을 초래한다(네이버 백화사전).

르게 나타나기도 함을 논의하고 있다. 즉, 피 규제자에 뇌물을 갈취하기 위하여 관료가 재량권을 사용하여 보다 복잡한 행정절차를 만들거나 아니면 긍정적 측면으로 나타나기도 하는 것이다. 이러한 측면에서 정치적·행정적 제약을 통한 재량권은 부정적인 레드테이프를 만들어지는 것을 방지하게 하고 결국 관료의 책임성을 향상시키게 된다고 지적한다.

본 연구는 우리나라 중앙행정기관에 있어서 조직부패의 원인을 분석하고 그에 따른 정책적 시사점을 도출하는 것을 주목적으로 하였다. 조직의 부패에 대한 원인을 파악하기 위해 레드테이프(re-tape)와 재량권을 중점으로 하여 독립변수를 설정하여 이러한 변수들이 조직의 부패에 어떻게 영향을 미치는지를 규명하는데 중점을 두었으며 이들 간의 상호작용이 과연 조직의 부패를 더욱 증가시키는지에 대한 논의를 하는데 있다. 그리고 조직의 부패를 부패인식과 부패발생정도로 측정하여 논의하였다. 이러한 가설을 중앙행정기관을 단위로 하여 검증하였으며 본 연구를 통해 레드테이프, 재량권 그리고 부패와의 인과관계를 실증적으로 규명해보고, 이를 기초로 조직의 부패를 감소시키기 위한정책수단의 효과적 운용방안을 모색하는데 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

## II 이론적 배경

### 1. 레드테이프(red-tape)의 개념

레드테이프는 학자들에 따라서 다양하게 정의되고 있다. 많은 학자들은(예: Buchanan, 1975: 427-428; Downs, 1967:110; Kaufman, 1977:5-8) 대체적으로 지나친 제약과 경직성을 초래하는 절차와 규칙에 관련지어 정의하고 있다. 일반적으로 레드테이프란 번문옥례로 해석되어 번거롭게 형식만 차려서 까다롭게 만든 예문으로 이해되는데 조직이나 관계 속에서 부정적인 의미로 사용되는 것은 분명하다. 즉 많은 선행연구의 내용을 보면 국내외로 규칙 및 절차 등 관료제의 역기능적 입장을 강조하는 연구가 대부분이다(예> Bozeman & Crow, 1991; Rainey 외, 1995; Bozeman, 2000; 김병섭, 1996; 박경호, 1999; 목진휴 외, 2002; 박종구 외, 2005; 한인섭, 2007; 안병철, 2009). 따라서 레드테이프가 갖는 나름의 의미는 있을 수 있지만 그것이 조직 속에서나 사람들과의 관계 속에서 논의될 때는 분명히 역기능적 의미를 갖는 단어라고 할 수 있다(함요상 외, 2006:650). 레드테이프가 긍정적인 측면에서 논의되기도 하지만<sup>2)</sup>

2) 물론 Kufaman(1977)과 Goodsell(1985)의 논의에서 레드테이프의 공식화(formalization)이라는 관료제의 현상을 논의하여 이를 바람직한 것으로 단정 짓기는 어렵지만 책임성, 안정성, 공정성의 확보와 함께 소외를 억제하는 기능을 하기도 한다고 논의한다. 공식화가 공무원의 소외감을 가져오는 것이 아니라 그 반대라는 연구결과가 있다(Bonjean & Grimes, 1970). 이들 연구에 의하면 공식화는 구성원들이 수행하는 역할 모호성을 줄여주고 구체적인 수행 방법을 알려주기 때문에 오히려 소외감을 줄여주는 효과가 있다는 것이다. 심지어 자율성과

여러 학자들의 정의는 다음과 같다. Bozeman(2000:12)은 레드테이프를 조직의 공식적인 규정 및 절차에 기인하여, “공무원이나 조직에 대하여 본연의 기능적인 효율성을 주지 않으면서 공무원이나 조직이 이를 준수 하지 않으면 안되는 규칙 또는 절차”로 정의하고 있고 Pandey & Kingsley(2000:782)는 레드테이프를 관리의 부분에서 인상으로서 정의하고 형식주의(불편한 규칙과 규제의 형식)는 조직에 해가된다고 논의한다. Rosenfeld(1984)에 의하면 “레드테이프란 공식적인 의사결정이나 정책에 비해 과도하고, 비현실적이며, 무의미하다고 생각되는 정부의 지침(guideline), 절차, 형식의 총합”을 의미한다. 이러한 의미의 레드테이프는 비효율성, 비용, 좌절 등과 같은 부정적 의미를 가진 것으로 이해된다.

## 2. 부패

부패를 정의하는 것은 부패에 관한 경험적 연구에서 가장 근본적인 어려움인 동시에 여전히 논쟁의 중심에 놓여 있는 문제라 할 수 있다(이상환, 2004:131). 특히 누군가에게 부패라고 고려되는 행위가 다른 사람에게는 부패가 아닐 수 있기 때문에 이러한 이유로 부패를 명확하게 정의하는 데 많은 어려움을 겪게 되며, 개념적 모호성과 통일된 이론의 부족을 경험하게 된다. 부패에 관한 문헌도 이에 대한 정의가 매우 다양해 일관된 정의를 찾아보기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 부패는 다음과 같이 정의되어 진다.<sup>3)</sup>

Key(1937:5-6)는 부패를 “정부의 권력과 자원에 대한 통제의 남용”이라고 정의하며, Nye(1967:419)는 “개인의 금전적인 혹은 지위의 획득 때문에 공공역할의 공식적 임무로부터 벗어난 행위”라고 논의하고 있다. 특히, 공직자의 부패를 설명하는데 있어서 규제이론(regulation theory)을 중심으로 살펴보면, 공직부패를 민간부문에 대한 정부의 규제과정에서 발생하는 공직자의 재량권문제로 부패를 파악하고 있으며(Stigler, 1971; Pelzman, 1976), 지대추구행위론(rent-seeking theory)에서는 공직을 지속적으로 유지하거나 일정직위까지 승진할 경우 수취 가능한 것으로 예상되는 소득수준을 감안하여 이를 상실할 경우 대한 보상의 일환으로 부패가 이루어진다고 본다(Krueger, 1974:291). 본 연구의 부패에 관한 개념적 정의는 공직자가 자신의 재산이나 부의 증식 등 유형, 무형의 사적 이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위로서 자신의 직무와 관련하여 부당한 방법으로 영향력을 행사하거나 직·간접

창의성을 가장 중시하는 전문직에서도 규칙의 순수가 소외를 억제하는 측면이 있다는 보고가 있다(Podsakoff 외, 1986). 말하자면, 규칙과 표준은 소외감보다는 안정성을 보장해 주는 측면이 있다는 것이다(Organ & Greene, 1981; 김병섭, 1996:3-4).

3) 부패(corruption)의 어원은 라틴어의 ‘함께(cor) 파멸한다(rupt)’로서, 원래 유기물과 단백질이 세균에 의해 분해되는 현상을 지칭하는 화학용어이다. 대체로 부패는 소극적인 부정(graft)보다 더욱 적극적으로 공직의 권한을 남용하여 사익을 추구하는 행위를 뜻한다(박재완, 1998:161).

적으로 권력을 남용하여 사적 이익을 추구하기 위해 공익을 침해하는 행위를 말한다. 이러한 공직부패는 그 범위를 어디에 두느냐에 따라 연구의 분석 방법이 달라질 수 있으며 이에 따라 최광의 부패, 광의의 부패, 협의의 부패, 그리고 최협의 부패로 나누어 논의되고 있는데 그 범위를 협의의 부패에 두고자 한다. 다음 <표 1>은 부패의 범위에 관한 것이다.

<표 1> 부패의 범위

범위	정의	유사개념
최광의	권한 및 권위 오용 등의 행위	부조리(비리, 비위), 낭비
광의	공직자에 의한 일체의 불법 부당행위	공직부조리, 공직비리, 공직부패, 관료부패
협의	공직자의 직무의무 위반행위	오직, 독직, 직무상 부당행위 및 의무 불이행
최협의	공직자의 직무상 범죄행위	공직범죄(금품수수, 공금횡령, 유영, 공문서 위조, 변조, 비밀누설, 직권남용 등)

자료출처: 최병대·이종원(1998); 서울시정개발원(2010:13)

### 3. 레드테이프, 재량권 그리고 부패의 관계에 대한 이론적·경험적 논의

#### 1) 레드테이프와 부패

레드테이프와 부패는 모두 다면성을 지니고 있고 범위에 있어서도 개인수준에서 사회수준을 넘나드는 개념들일 뿐만 아니라 동태적인 개념들이라는 점(Rainey et al., 1995; 최성욱, 2002; 윤태범, 2001; 최영훈, 2001:155)에서 양자 간의 관계를 명확히 설정하는 것은 어렵다. 즉 레드 테이프는 단순히 복잡하고 귀찮은 절차라는 의미와 더불어 일종의 행정적 병리(administrative pathology)라는 다중적 특성을 지니고 있다(목진휴·명승환·윤태범, 2002:7-8). Bozeman(2000)의 경우 레드테이프는 부패와 명확하게 구분된다고 논의한다. 즉 번문옥례는 공식적인 절차나 규정 및 규제에서 나타나는 준수되지도 않고 기능적 효율성도 없는 공식적 규정이기 때문에, 이는 공식규정을 넘어서는 것 또는 공식규정에도 없는 것을 부과하는 등의 부조리 또는 부패현상과는 구분될 수 있다는 것이다. 따라서 레드테이프는 비록 행정의 병리현상이기는 하지만 부패로 연결되지 않는 불합리한 것으로 남게 된다. 이 경우 불합리성이 부패로 연결되기 위해서는 다른 촉매요인이 개입을 필요로 할 것이다. 그러나 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, 2002:7-8).<sup>4)</sup> 따라서 부패의 주요한 원인의 측면<sup>5)</sup>에서 레드테이프는 피규제자가 공공서비스와 재화에 대해 높은 규제비용으로 관료에게 뇌물을 지불하도록 되며 이러한

뇌물을 급행료(speed money)라고 불린다. 더욱이 관료는 더욱 행정절차를 늦추고 경직되게 하여 부패를 유발하게 되고 더욱 뇌물을 요구하게 된다. 따라서 승인 일시가 늘어나는 레드테이프가 심하면 심할수록 과정의 편의와 회피를 위하여 뇌물을 제공하게 하게 만든다(Dzumashev, 2008:3-4). 그러나 부패의 원인으로서는 부정적 측면에서의 레드테이프에 관한 논의에 반하여 공식부패를 옹호하는 관점(기능주의자, 수정주의자)에서는 부패가 공무원의 창의력과 융통성을 제고하고 레드테이프를 극복해 준다고 주장한다. 그리고 Duvanova(2011)는 기업은 시간과 서류업무(paperwork)의 과정을 줄이는데 비용을 들이는 것이고 대중은 공식적 규제기준의 침해 없이 보다 향상된 효율성으로부터 편익을 얻게 됨을 지적하고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 본 연구는 레드테이프를 부정적 측면에서 논의하여 부패와의 관계를 선후관계와 관련하여 가장 일반적인 관계로서 레드테이프가 부패를 선행한다는 관점, 즉 부패의 직접적 원인으로서는 레드테이프 관점에서 논의하고자 한다. 이러한 관점은 부패를 유발하는 요인을 법제도 또는 규정에서 찾는 것 같다(최영훈, 2002)고 논의한다. 이와 함께 레드테이프가 부패에 원인이 됨을 가정하여 경험적으로 논의한 최영훈(2002) 등은 이들 간의 관계가 정으로 유의미한 관계를 보이고 있음을 보여주고 있다. 이에 본 연구는 레드테이프가 부패에 직접적인 원인이 된다는 연구의 관점을 채택하기로 한다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1 레드테이프가 심할수록 조직은 부패할 것이다(+).

## 2) 재량권과 부패

관료의 재량권이 반드시 부패로 이어지는 것은 아니나, 부패의 주요원인으로 논의될 수 있다. 소위 관료에게 부여되는 재량권이 부정적으로 사용될 경우 급행료라는 뇌물을 받고 일을 처리해주려고 하는 부패의 기회를 갖게 될 가능성이 상존한다. 즉 단순한 권력의 보유와 권한 만으로 부패가 발생하는 것이 아니며 상당한 재량적 권한이 존재할 때 부패가 발생하기 쉽다는 것을 논의하여 볼 수 있다. 다수의 연구자들이 관료부패란 관료가 불평등한 권력보유를 기반으로 공권력을 불법적으로 행사하여 정당하지 못한 이익을 추구하는 행위(윤태범, 1994; Shleifer and Vishny, 1993; Alam, 1989; 448; Tanzi, 1998:564)<sup>7)</sup> 라고 정의하는데서 볼 수 있듯이 권한 남용의 시초는 관

4) Gouldner(1952)는 번문욕례를 사회문제로 간주하였는데, 그 이유는 번문욕례에 대한 인지가 무력감, 소외, 불신, 뇌물거절능력 부재 등에 대한 인지와 정의 관계를 갖는 경향이 있기 때문이다(최영훈, 2002).

5) 여러 문헌들은 번문욕례와 부패간의 관계를 선후의 관계측면에서 일반적인 관계는 번문욕례가 부패를 선행한다는 관점, 즉 부패의 직접적 원인으로서는 개념일 것이다. 이러한 관점은 부패를 유발하는 요인을 법제도 또는 규정 등에서 찾을 수 있다. 부패의 직접원인으로서는 번문욕례에 대한 관심들이 그 특성으로서 제시하고 있는 것들은 다양하다

6) Leff(1964)와 Huntington(1968)은 부패의 이러한 외관상의 능력을 반영하여 경제발전을 증진시키고 사회적 후생을 증가시키기도 한다고 주장한다.

료가 가진 재량권이 가장 주된 원인중의 하나라고 할 수 있다. 특히, Klitgaard(1997)는 독점성과 재량권이 높을수록 부패하며 책임성이 높을수록 부패가 낮아질 수 있다는 논의를 도식화하면서 재량권이 부패에 있어서 정(+)<sup>8)</sup>의 유의미한 영향을 미치고 있음을 논의하고 있다.<sup>8)</sup> 다시 말해, 시장경제에서 자유경쟁을 저해하는 대·내외적 독점적 권한이 존재하고 관료의 재량권이 많을수록 부패가 증가하며 통제수단을 통하여 책임성을 높일수록 부패가 줄어든다(Klitgaard, 1997:181-185)고 지적하였다. 그러므로 반부패 전략의 방향은 자유시장과 경쟁체제를 통한 독점의 약화, 관료재량의 축소, 민주화와 시민사회의 강화를 통한 책임행정의 수립이 그것이다(윤광재, 2003:6-7). 그러나 관료의 재량권은 그 한계를 법적으로 명확히 설정하는 것은 불가능하며, 규제와 관련된 정부업무에 있어서 모든 사항을 법령으로 규정하는 것은 기술적으로 가능하지 않을 뿐더러 바람직하지도 않다는 것이기 때문에 재량권의 필요성은 있다(김상현·임주영, 2002:34). 또한 황성돈(1998)은 공무원의 재량권이 지나치게 축소되는 경우 역시 부패를 유발하게 될 수 있음을 지적하고 있다. 이는 재량권의 긍정적인 면을 강조한 것인데 공공책무의 효과적 실행과 정부의 신뢰확보를 위해서도 필요하고 피할 수 없는 것이라 정의하고 있다(Haque, 2004: 704). 즉 재량권은 직접적인 서비스를 제공하는 일선공무원에서부터 광범위한 법률적인 권한을 조직적인 절차로 적용하는 최고위 공무원에게 있어서 업무설계의 가장 중요한 부분이 되고 있음을 논의하고 있다(Sowa & Seldon, 2003:700).<sup>9)</sup> 그러나 관료의 재량권이 의사결정을 신속하게 하고 업무의 효율성을 높이는 장점이 있다 하더라도<sup>10)</sup> 관료가 재량권을 보유하고 있음으로 해서 관료는 부패한 의사결정을 내리는 것이 보다 쉬워지며, 그 유혹 또한 커진다는 것 자체는 의심의 여지가 없다(김홍주, 2012:97). 본 연구에서는 먼저 민원인과 직접 대면하는 공무원들이 재량권을 보유하고 있을 때 관료부패도 증가할 것이라는 가정을 채택하기로 한다. 관료의 재량권이 전적으로 나쁘다는 의미가 아니라 적어도 관료부패의 유발이라는 관점에서 만큼은 재량권이 부정적인 영향을 미칠 것으로 보는 것이 타당할 것이기 때문이다.<sup>11)</sup> 그리고 본 연구는 정부조직에 있어서 관료의 재량권을 Meier(1980)

7) 관료부패란 공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직접, 간접으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위 등 규범적 의무를 일탈하는 경우를 총칭하는 개념으로 파악할 것을 주장하고 있고, 관료들이 그 직무를 수행하기 위하여 부여된 권한을 자기 또는 그가 원하는 사람이나 집단의 사적이익을 위하여 행사하는 행위로 정의하고 있다(김해동, 1992:44).

8) 'Corruption(부패) = Monopoly(독점) + Discretion(재량) - Accountability(책임성)'

9) Duvanova(2011)는 재량권이 반드시 부패로 이어지는 것은 아니며 또한 행정적·입법적 감시와 통제를 통한 정제된(refined) 재량권은 오히려 관료의 책임성을 향상시켜 규제(red-tape)에 있어서의 부정적 측면을 제거하는 역할을 할 수 있다고 지적한다. 이러한 재량권은 정책 실행에 있어서 배타적인 것이 아니라, 제도적 제약(institutional constraints)에 중점을 둘 필요가 있음을 지적한 것이다(Duvanova, 2011:4). 따라서 재량권의 행사에 따라 부패에 미치는 영향은 단편적인 것이 아닐 수 있음을 논의할 수 있다(김홍주, 2012:96).

10) 진천운(1993)은 재량권의 부여로 인해 행정조직 내부의 복잡한 의사결정과정의 간소화될 때, 전반적인 민원행정의 처리가 빨라질 수 있으며, 이는 민원인의 입장에서 본다면 부패를 제공할 수 있는 동기가 감소할 것으로도 볼 수 있기 때문이다.

의 연구를 바탕으로 하여 하위법령의 제·개정빈도와 함께 소관법률 페이지 대비 하위법령 페이지비율로서 논의하였다. 그리고 재량권 변수 모두 부패에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 가설을 세울 것이다. 왜냐하면 각 부처의 하위법령에 대한 제·개정은 급격히 변하는 행정수요에 대한 대처와 가시적 성과를 위하여 졸속적인 법령<sup>12)</sup>의 개정이 이루어지는 경향이 있으며 수시로 시행령, 시행규칙, 그리고 고시 등의 지침이 개정되고 있다. 그리고 소관법률 페이지 대비 하위법령 페이지 비율 역시 관료의 재량권 행사의 모호성을 나타내며 이러한 재량적 위임의 모호성은 자의적 재량권의 행사의 오·남용으로 이어지고 결국은 관료의 편의적인 절차적 규제를 양산하기 쉽다고 전영한(2004)은 지적하고 있다(김홍주, 2012:98). 따라서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2 재량권이 많을수록 조직은 부패할 것이다(+).

2-1 하위법령의 제·개정 빈도가 높을수록 조직은 부패할 것이다(+).

2-2 소관법률 페이지 대비 하위법령의 페이지 비율이 높을수록 조직은 부패할 것이다(+).

### 3) 재량권과 레드테이프

부패한 관료들은 과도한 레드테이프를 통하여 그들에게 부여된 재량적 권한을 남용하게 된다. 과도한 레드테이프는 불필요한 절차이고 피 규제자인 기업에 대해서도 생산적 가치 또한 가질 수 없음을 가정하는 것이다. 따라서 부패한 관료는 뇌물을 취하기 위하여 과도한 레드테이프를 줄이거나 없앨 수 있고, 지대의 결과로서 기업에 의하여 포획되기도 한다(Djumashev, 2008). Desai & Acs(2007)와 Dreher & Gassebner(2007)는 과도한 레드테이프는 기업의 창업을 위한 면허를 획득하는 등의 진입에 대한 장벽으로서 논의하고 있으며, Shleifer & Vishny(1993)는 과도한 레드테

11) 국무조정실에서 1999년도에 6개 분야를 대상으로 종합적인 부패방지 대책을 마련하는 과정에서 대부분의 분야에 있어서 부패의 가장 중요한 원인은 “관련규정이 불명확하고 절차가 복잡하여 공무원의 재량권 남용이 가능하기 때문”이라는 등 공무원의 자의적이고 주관적인 해석이 부패를 유발하는 것을 지적한바 있다. 따라서 공무원의 재량권은 어떤 형태로든 관료 부패에 중요한 역할을 하고 있는 것이다(강정석, 2000:63; 김홍주, 2012:97).

12) 정부가 지난 27일 서민주택 대책으로 보금자리주택 확대방안을 급조해 내놓은 데 이어 관련 법 개정도 충분한 검토 없이 일사천리로 진행하고 나섰다. 보금자리주택 확대에 따른 개발제한구역(그린벨트) 훼손, 청약자격 변경에 따른 형평성 문제 해결 등은 내버려둔 채 가시적 성과를 위해 지나치게 서두르는 것 아니냐는 지적이다. -중략- 입법예고도 관계부처 협의를 감안하여 20일 정도인 점을 감안하면 지나치게 서두르고 있는 셈이다. 동시에 관계부처 협의 과정이 입법예고 기간에 포함된다는 것은 협의가 요식행위에 지나지 않는다는 것을 의미한다. 정부는 또 입법예고가 끝나는 대로 법제처 심사와 차관회의, 국무회의 의결 등을 거쳐 9월 하순부터 개정안을 시행할 계획이다. 경실련 윤순철 시민감시국장은 “(정부의 행태는) 손쉽게 그린벨트를 풀어 인근 시세보다 조금 싼 주택을 지어 생색을 내겠다는 것 외에 서민 주거안정에 대한 깊은 고민은 없어 보인다”고 말했다(경향신문, 보금자리주택 확대’ 주택 법령·규칙 개정 졸속 우려, 2009년 8월 30일).

이프는 부패의 결과가 될 수 있음을 설명하고 있다. 즉, 피 규제기업으로부터 뇌물을 갈취하는 부패한 관료들은 그들의 재량권을 사용하여 그들의 기업 등에 뇌물을 위하여 갈취를 하고 압력을 가하기 용이하게 취향에 맞게 레드테이프를 바꾸기도 한다고 지적한다(Hanoteau, Prevot & Vial, 2011:7).

Duvanova(2011)역시 재량적 규제권한은 관료가 규제장벽을 만들게 하고, 추가적인 문서업무, 복잡한 순응절차, 긴 줄 등의 공식적인 규제 절차가 나타남을 지적하고 있다. 이와 같이 규제정책은 관료의 재량적 행위에 의하여 쉽게 조작될 수 있기 때문에, 부패와는 직접적인 영향관계를 보기 어렵다고 지적하기도 한다. 이러한 측면에서 Hawkins & Tomas(1984), Sparrow(2000), Bardach & Kagan(2002) 등은 최근 들어 규제기관과 관료의 재량권을 보다 넓게 적용하여 논의하는 것이 정책의 효과성을 높이는 길이라는 주장을 하기도 한다. 이는 법과 제도가 비합리적이고 불필요한 비용을 유발하게 될 때, 피 규제자가 뇌물을 통하여 불법적으로 이를 회피하려 할 수 있다는 것이다. 이러한 문제에 대한 합리적 대응방식으로 법과 제도의 집행에 있어서 그 기준의 신축적 적용과 관료의 재량권을 확대하는 것 또한 필요한 대안이 된다고 지적한다(최병선, 2009:421). 그리고 행정절차가 길다는 것 자체는 부정적 의미로 논의되어 왔으나 이러한 관료주의를 통한 번문욕례 자체는 조직 내에 마련되어 있는 정상적인 과정이며 절차로서의 의미를 지니고 있는 것으로 긍정적 측면으로 논의되어 지기도 한다. 그러나 아무리 정상적인 과정과 절차의 의미에서 논의된다 하더라도 공무원의 부정적 재량권 등과 결합함으로써 오히려 부패를 발생시키는 등 부패 촉진적인 기능을 담당하기도 한다는 것을 강조하여 논의되고 있다. 즉, 단순한 행정절차로서의 레드테이프의 증가가 부패에 원인으로의 논의에 있어서는 결국 정부가 보유한 법과 제도를 통한 권한과 함께 비합리적인 관료의 재량행위의 남용이 이루어짐으로서 부패가 증가할 개연성이 존재할 수 있음을 논의하는 것이다.<sup>13)</sup> 그리고 무엇보다도 중요한 것은 정치적·법적 제도가 부패에 대하여 적합한 방지막이 되지 못하는 상황에서 규제 순응 대하여 임의적이고 독단적인 장애를 만들게 되고 관료가 뇌물을 유발하는 부정적인 레드테이프를 만들게 할 수 있음은 자명하다. 따라서 관료의 재량권과 관련하여 업무처리기준 또는 절차가 불명확한 경우, 공무원에 의한 업무처리과정에 대한 재량적 통제력이 커지게 되고 따라서 부패의 원인으로 작용할 수 있게 된다(목진휴·명승환·윤태범, 2002:6). 결론적으로 불필요한 행정사무로 지적되는 레드테이프는 관료제의 병리현상으로 지적되지만 정치적·제도적 제약의 유무에 따른 재량권 행사에 따라 경직적인 관료문화를 보다 신축적으로 운영하여 효율성을 확보할 수 있는데 반하여 부정적 측면에서는 관료에게 편의적인 정책을 설계할 수 있다는 것이다. 따라서 관료의 재량권은 다양한 논의가 가능하며 관료의 재량권과 이러한 레드테이프와의 상호작용을 통하여 조직의 부패에 미치는 영향의 차이를 가져올 수 있을 것이라 가정할 수 있다. 그러

13) 이와 함께 김상현·임주영(2002:34)의 논의에서 보듯이 관료의 부패에 영향을 미치는 요인은 규제수준자체가 아니라 관료가 행사할 수 있는 재량적 규제가 중요함을 논의하고 있다.

나 본 연구에 있어서는 관료의 재량권의 부정적 측면을 강조하여 레드테이프와 재량권의 상호작용에 있어서 상승효과 혹은 강화효과를 기대한다.<sup>14)</sup> 그리고 이들 간의 상호작용을 통하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3 레드테이프가 심한 조직의 재량권은 조직의 부패를 더욱 증가시킨다(+).

### III. 연구 설계

#### 1. 분석 대상 및 방법

본 논문의 연구대상은 중앙행정부처이며 부패의 인식에 따른 인식지수와 현황에 따른 원시자료(raw data)를 가지고 분석하게 된다. 2008년도에서 2010년도까지의 부패인식수준에 대해서는 33개의 중앙행정 부처가 선정되었다. 구체적으로 본 연구에 최종적으로 선정된 중앙행정 기관은 15부(고용노동부, 교육과학기술부, 국방부, 국토해양부, 기획재정부, 농림수산식품부, 문화체육관광부, 법무부, 보건복지부, 여성가족부, 외교통상부, 지식경제부, 통일부, 행정안전부, 환경부), 1처(국가보훈처), 14청(경찰청, 관세청, 국세청, 기상청, 농촌진흥청, 문화재청, 병무청, 산림청, 소방방재청, 식품의약품안전청, 중소기업청, 통계청, 특허청, 해양경찰청), 3위원회(공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회)로서 총 33개의 기관이다. 그러나 부패발생빈도에 대해서는 3위원회에 해당하는 기관의 현황이 합산되어 공개되어 있어서 부패인식지수의 측정과 동일기간동안 이를 제외한 30개의 기관을 선정하여 분석하게 된다. 그리고 각 변수간의 영향요인을 확인하기 위하여 수집된 데이터를 Stata 11.0 프로그램을 활용하여 회귀 분석을 하였다.

그리고 본 연구의 종속변수인 부패인식수준과 부패발생빈도에 대한 회귀분석을 실시하였다. 그중 독립변수인 레드테이프와 재량권 그리고 이들 간의 상호작용 효과를 분석하기 위하여 부패 인식수준에 대하여는 최소자승법(OLS)을 통한 추정을 하였다. 그러나 부패발생빈도에 대하여는 공직자의 범죄현황을 가지고 판단하였으며 주어진 기간 동안 0으로 관찰되는 경우가 나타나 자료의 특성을 무시하고 최소자승법(OLS) 분석을 수행하게 될 경우 추정결과는 편의(bias)를 갖게 됨을 판단하였다. 따라서 기본적으로 이 자료에 대한 분석은 통상적인 OLS추정이 아닌 Tobit 분석을 통하여 추정하였다.<sup>15)</sup>

14) 상호작용에 의해서 부정적인 레드테이프의 영향을 완화 또는 감소시키는 상쇄효과(interference effect)나 우호적인 환경으로부터 기회를 얻는 상승효과(synergistic effect) 혹은 강화효과(reinforcement effect)를 가정할 수 있다는 것이다(설진배, 2011:57; 김홍주, 2012:101의 논의 재구성).

## 2. 변수의 측정

### 1) 종속변수의 측정

본 연구는 조직의 부패를 인식조사로서 부패지수와 원시자료(raw data)로서 공무원 범죄현황의 자료를 재분류하여 사용하였다. 인식자료의 특성상 결과의 왜곡이 가능하고 원시자료의 경우 부패의 은폐적 속성이 노출 될 수 있는 한계점이 존재한다. 따라서 본 연구는 이들 모두를 사용하여 부패의 척도로 측정하여 보완하였다. 먼저 ‘부패 인식수준’을 측정하기 위하여 국민권익위원회에서 매년 발간되는 공공기관 청렴도 측정결과 지수를 활용하였으며 외부청렴도와 내부청렴도를 나누어 종합청렴도를 측정하여 평가하였다. 본 연구는 부패가 현실적으로 발생하고 있는 정도를 측정하는 외부청렴도지수를<sup>16)</sup> 역코딩을 한 값을 가지고 부패지수화 하여 활용하였다. 둘째 부패발생빈도에 대한 측정은 대검찰청에서 매해 발표하는 공무원 범죄현황 자료를 재분류하여 사용하였다.<sup>17)</sup> 그 중에서 혐의의 관점에서 공무원의 부패로 논의되어 질수 있다고 판단되는 자료를 재구성하여 사용하였다. 즉 정부규제가 조직의 부패에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해서는 경제적·비경제적 부분과 직권남용에서 나타나는 공무원의 범죄 발생건수로서 타당하지 않다고 판단하여 이를 제외한 나머지 자료(공무원 범죄, 재산범죄, 위조범죄, 기타 등)를 합산하여 부패의 발생빈도로서 활용하였다.

### 2) 독립변수의 측정

#### (1) 레드테이프

조직의 관료주의 문화를 구성하는 주요한 요소인 지각된 레드테이프에 관한 합의된 척도는 찾아보기 어렵다(Pandey & Bozeman, 2000; 전영한, 2006:10). 일반적으로 레드테이프에 대한 경험적 연구들은 레드테이프를 주로 행정지연으로 조작하여 측정해 왔

15) Tobin(1958)에 의해 제안된 Tobit모형은 종속변수의 값이 "0"이 상대적으로 많이 나타나 제한된 경우 기존의 최소자승법(OLS)을 이용한다면 "0"으로 처리된 자료의 의미를 살릴 수가 없다. 따라서 종속변수값이 제한된 경우 OLS 분석을 하게 될 경우 실제 변수의 영향이 과소평가되는 오류가 발생할 수 있게 된다는 것을 알 수 있다(Maddala, 1983; Folland et al., 1993; 김성섭·한상진, 2007:290).

16) 인식조사의 측정은 10점 만점을 기준으로 점수가 높을수록 청렴함을 나타낸다.

17) 대검찰청에서 공개한 공무원 범죄자 현황을 살펴보면 재산범죄(사기, 횡령, 손괴, 장물, 배임 등), 강력범죄 흉악(살인, 강도, 방화, 강간), 강력범죄 폭력(폭행, 상해, 협박, 공갈, 약취와 유인, 체포와 감금, 폭력행위 등), 위조범죄(통화, 문서, 인장, 유가증권 등), 공무원범죄(직무유기, 직권남용, 수뢰, 증뢰), 풍속범죄(간통, 혼인빙자 간음, 기타음란행위, 도감과복표, 신앙), 과실범죄(과실치사상, 업무상과실치사상, 실화), 기타 범죄(명예, 권리행사 방해, 신용업무, 경매 등)로 이루어져 있다.

다. 레드테이프를 행정지연으로 조작화한 Andrew(1976)의 논의에서 사용된 것을 Bozeman 등(Bozeman and Crow, 1991; Bozeman, Reed, and Scott, 1992; Kingsley and Bozeman, 1992)이 적극 수용하면서 최근까지 지배적 개념으로 사용되었다(최영훈, 2002). 그리고 최영훈(2002)과 목진휴·명승환·윤태범(2002)의 연구에서도 레드테이프에 대한 인식을 민원업무와 관련한 항목으로 나누어 측정지표를 구성하였다.<sup>18)</sup> 따라서 본 연구에서도 선행연구를 바탕으로 하여 이러한 과도한 레드테이프에 대한 지각이 있는 실문을 표현하는 민원처리 사무를 가지고 측정하였다. 따라서 본 연구는 레드테이프에 관한 측면을 논의하기 위하여 정부업무평가위원회에서 평가한 민원만족도 점수를 활용하였다. 다음<표 2>에서 조사항목별로 민원만족도를 살펴보면, 접근·편의성, 신속·정확성, 대응·환류성, 신뢰·공정성 그리고 체감만족도 항목으로 구성되었다. 따라서 이러한 민원처리에 대한 평가의 우수=0, 미흡=1 로 코딩하였다.

<표 2>민원처리에 관한 평가지표

평가항목		평가지표(세부 설문내용)
항목 만족도 (70%)	접근·편의성	·인터넷 민원신청 웹페이지 접근 용이성 및 초기 안내 명료성 ·인터넷 민원신청 서식, 입력해야 할 정보량, 절차의 간편성 등
		·담당공무원과의 면담·통화의 용이성 및 안내의 적합성 ·일반 민원신청 서식, 구비서류의 양, 절차의 간편성 등
	신속·정확성	·온라인시스템 상 업무처리의 신속성 등 민원서비스 처리시간 ·온라인시스템 상 처리내용 및 절차의 정확성 및 적실성
		·담당공무원의 업무처리 신속성 및 민원서비스 처리시간 ·담당공무원 민원처리의 정확성 및 능숙도
	대응·환류성	·민원처리과정에 관해 제공되는 정보나 검색 가능성 ·불편사항들에 대한 문제제기나 건의에 대한 수용태도 ·담당공무원의 친절도 ·민원처리의 진행 및 처리결과에 대한 통보방식
신뢰·공정성	·민원처리결과에 대해 제시된 근거나 이유의 합리성 ·민원업무처리의 신뢰성·공정성	
체감만족도(30%)		·해당 민원서비스 전반에 대한 직관적·총체적 만족도 ·고객지향적 측면에서 본 민간기업 제공 유사서비스와의 비교

자료출처: 정부업무 평가위원회

18) 그밖에 레드테이프의 측정항목에 있어서 Bozeman(1990)은 업무에 소용되는 시간, Baldwin(1990)은 업무처리 과정이 외부조직에 방해받는 정도, 규칙 등을, 함요상 외(2006)은 목표의 명확성, 연공서열, 업무만족도로 측정하고 있으며, 안병철(2009)은 업무지연, 절차복잡, 문서과다 등을 지적하고 있다.

## (2) 재량권의 측정

Meier(1980)는 관료적 자율성을 “추출된 자원의 이용에 있어서의 재량(discretion of resources after extraction)”으로 규정하고, 항구적 예산승인(permanent authorizations), 예산재량권(budget discretion), 입법적 재량권(legislative discretion)이라는 세 가지 구성개념으로 이를 구체화하였다. 오재록(2009)은 Meier(1980)가 제시한 논의를 바탕으로 항구적 예산 승인권, 예산 승인권에 대한 논의를 총 예산의 전용과 이용을 가지고 측정할 바 있다. 그러나 우리나라의 경우 국회가 아닌 기획예산처의 승인이 이루어지므로 우리의 상황과는 다르다고 지적하였다(김홍주, 2012:130). 따라서 본 연구에 있어서도 역시 재량권을 입법적 재량권만을 가지고 판단하고자 한다. Meier(1980)는 재량권의 측정을 첫째, 하위법령의 제·개정빈도<sup>19)</sup> 둘째, 규칙 대비 법률(rules to law ratio)<sup>20)</sup>로 논의하고 있다. 따라서 오재록(2006)의 연구에 이어 김홍주(2012)가 연구한 내용을 바탕으로 하여 국가 입법지원센터, 법제처의 국가법령정보센터에서 활용하여 재량권의 하위변수로서 하위법령의 제·개정빈도를 측정하였다. 먼저 제정 및 개정 빈도는 제정법과 개정법의 비중을 다르게 보아 차등 합산하여 집계하였으며,<sup>21)</sup> 하위법령의 제·개정 빈도수는 기관간의 편차가 커서 정규분포를 이루고 있지 않았으므로 로그(log)값을 취하였다. 그리고 재량권의 다른 하위변수인 규칙 대비 법률의 비율은 동일한 활자 크기와 동일한 규격으로 출판되어 관리되는 『대한민국 현행법령집』을 활용하여 소관법률의 페이지 수 대비 소관하위법령의 페이지 수 비율로 측정하였다.

## 3) 통제변수의 측정

첫째, 기관의 규모로서 각 부처의 예산을 설정하였다. 예산은 기획예산처의 일반회계를 사용하였고, 인력은 행정안전부의 조직 및 인력 기구에서 기관별 인원수를 사용

19) 기술의 급격한 변화 및 새로운 기준설정 요구, 국민의 관심 증대 등으로 정책내용이 자주 변화되고 있다. 이로 인해 새로운 규제수요를 대응하기 위한 땀질식 법규 개정이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 관련 시행령, 시행규칙 및 각종 고시나 지침도 수시로 개정되고 있다. 이러한 하위법령의 제·개정은 부패의 부정적일 수 있다는 것이 제기된다. 이것을 재량권으로서 파악한 Meier(1980)는 법률 제·개정은 관료제 외부인 국회로부터 얻어내는 것이지만, 하위 법령의 제·개정은 관료제 내부에서 재량껏 이루어진다고 논의한다(김홍주, 2012:130).

20) 소관 법률의 페이지 수 대비 그에 딸린 하위 법령(시행령+시행규칙)의 페이지 수의 비율 자원 추출 능력을 나타내는 지표이다. 입법부가 당초 설정해준 임무의 범위로부터 얼마만큼 더 자율적으로 임무 범위를 확장할 수 있는가를 나타내주는 중요한 지표가 될 수 있다(오재록·전영한, 2007:69). 이는 정치적 위임의 모호성 정도를 나타내는 것인 바, 하위 법령의 페이지 수가 소관 법률의 페이지 수보다 많을수록 위임의 모호성은 더한 것이며, 그 역의 경우에는 위임의 모호성이 덜한 것이라고 할 수 있다. 그리고 위임의 모호성이 더하다는 뜻은 수임 기관에게는 그만큼 재량권이 더 부여되어 있다는 뜻에 다름 아니다. 따라서 이러한 위임의 모호성은 재량권을 높이며 이러한 모호한 위임이 기관의 부패에 영향을 미칠 것이라는 판단이다(김홍주, 2012:130-131).

21) 제정 법률 1개의 가치가 개정 법률 3개의 가치가 있다는 가정에 입각하였으며 이로 인한 측정오차가 합리적 상대화의 편익을 지나치게 침해하지는 않을 것으로 판단된다(오재록, 2006:94; 김홍주, 2012:131)

하였다. 예산에서 가장 큰 비용을 차지하는 것이 인건비이기 때문에 예산과 인력의 상관관계가 높다. 따라서 본 연구는 기관의 규모에 대한 통제변수를 예산을 가지고 논의하였다. 그러나 각 부처별 예산이 정규분포를 이루고 있지 않기 때문에 예산에 로그(log)값을 취하였다.

둘째, 퇴직관료 재취업 여부는 각 기관별 퇴직관료가 재취업되는 현황을 참여연대 이슈 리포트인 퇴직 후 취업제한제도 운영실태 보고서 자료를 가지고 파악하였다. 따라서 2008년에서 2010년도의 기관별 퇴직관료가 재취업되는지 여부에 따라서 미취업된 기관을 0, 재취업이 된 기관의 경우를 1 으로 더미 처리하였다.

셋째, 기관의 기능은 김근세·이경호(2005)의 논의를 바탕으로 제도적 유형에 따라서 중심기관과 주변기관으로 구분하였으며 국민권익위원회(2008)의 기관의 기능구분에 따라 총괄조정, 단속규제, 조정지원 기관으로 나누어 구분하였다.

<표 3> 기관유형 구분

기관구분		예시
기관기능	총괄조정	기획재정부, 행정안전부, 여성부
	단속규제	공정거래위원회, 금융위원회, 법무부, 환경부, 노동부, 국세청, 관세청, 대검찰청, 병무청, 경찰청, 특허청, 식품의약품안전청, 해양경찰청
	조정지원	방송통신위원회, 국가보훈처, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 국방부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 국토해양부, 조달청, 통계청, 방위사업청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 기상청, 행정중심복합도시건설청
기관유형	중심기관	통일부, 법무부, 외교통상부, 과학기술부, 행정안전부, 기획재정부, 농림수산식품부, 지식경제부, 국토해양부, 여성가족부, 교육과학기술부, 환경부, 문화관광체육부, 고용노동부
	주변기관	병무청, 경찰청, 국세청, 관세청, 공정거래위원회, 금융위원회, 통계청, 해양경찰청, 기상청, 산림청, 철도청, 농촌진흥청, 중소기업청, 특허청, 방송통신위원회, 국가보훈처, 문화재청, 식품의약품 안전청

자료: 김근세·이경호(2005:197) 및 국민권익위원회(2008) 재구성

마지막으로 3년간의 연도별 더미변수를 2008을 0으로 보고 2009년, 2010년도 더미변수를 통제하였다. 본 연구의 분석모형에서 사용한 변수의 출처 및 조작적 정의는 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수의 측정 및 출처

측정항목		변수의 조작적 정의
독립 변수	레드테이프(red-tape)	민원처리 평가 점수 우수=0, 미흡=1
	재량권	log(하위법령 시행령+시행규칙 재·개정 빈도)
		소관법률 페이지 대비 하위법령 페이지 비율
	퇴직공무원 재취업 여부	재취업=1, 아니면=0
	조직규모	log(일반회계 예산)
	기관기능	총괄조정기관(준거), 단속규제기관, 조정지원기관
	기관유형	주변기관(준거), 중심기관
연도	2008(준거), 2009, 2010	
종속 변수	부패인식지수 부패발생빈도	청렴도 지수 역 코딩(10점 만점) 공무원 범죄 발생 건수

## IV. 실증적 조사결과 분석

### 1. 상관관계 분석

본 연구는 주요 변수들의 인과관계를 검증하기 위한 사전적 절차로서 다중공선성(multi-collinearity)의 유무를 파악하기 위하여 상관관계 분석을 실시하였다. 상관관계 분석은 두변수가 등간 또는 비율척도로 측정 되었을 때, 각 변수들 간의 관련성의 정도를 측정하는 방법으로서, 종속변수와 독립변수, 그리고 독립변수들 간의 선형결합의 정도와 관련성을 나타내는 정도를 파악하기 위한 것으로서 설명된다. 그러나 이처럼 상호작용항을 포함한 회귀모형을 조절효과로 분석하는 경우 나타날 수 있는 중요한 문제점은 독립변수와 조절변수 간의 상호작용에 의한 조절회귀분석에서는 변수들 간의 높은 상관에 의한 다중공선성 문제가 제기될 수 있다. 즉 상호작용과 상호작용을 구성하는 변수들 사이에는 매우 높은 상관관계가 존재하는데 이러한 높은 상관관계가 회귀분석의 결과를 왜곡시킬 수 있다. 이를 해결하기 위해서 변수의 평균중심화(mean-centering)방법을 적용하여 회귀분석을 진행하여 다중공선성문제를 해결하였다. 분석결과를 다음 <표 5>와 같이 나타낸다.

<표 5> 변수들 간의 상관계수 표

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
부패인식지수(1)	1.00													
부패발생빈도(2)	.349**	1.00												
민원처리(3)	.297**	.335**	1.00											
log(하위법령제 개정)(4)	.229*	.386**	.084	1.00										
하위법령/소관법률(5)	-.185†	.007	.007	-.146	1.00									
퇴직 후 재취업(6)	-.010	.213*	.117	-.136	.312**	1.00								
log(예산)(7)	.030	.194†	.012	-.046	.657**	.403**	1.00							
단속규제(8)	.271**	.297**	.010	.259**	-.177†	.000	-.287**	1.00						
총괄조정(9)	-.096	-.078	.052	-.165	.162	.000	.128	-.239*	1.00					
중심기관(10)	-.006	-.152	-.042	-.193†	.555**	.095	.599**	-.355**	.326**	1.00				
2009(11)	-.351**	.016	.039	-.005	.239*	.115	-.014	.000	.000	-.000	1.00			
2010(12)	-.145	-.028	-.019	.002	.118	-.014	.033	.000	.000	-.000	-.500**	1.00		
민원처리*하위법령(13)	.253*	.640**	.144	.492**	-.108	-.001	.140	.022	-.111	-.111	-.003	-.048	1.00	
민원처리*하위/법률(14)	-.248*	-.063	.011	-.103	.516**	.157	.301**	-.097	-.049	.219*	.161	-.034	-.210*	1.00

\*\*p<0.01, \*p<0.05, †p<0.1

## 2. 회귀분석 결과

본 연구의 분석모형에 따라 종속변수인 조직의 부패에 대한 영향요인을 알아보기 위하여 회귀분석을 실시하였다. 따라서 각각의 기본회귀 모형과 상호작용모형의 결정계수  $R^2$ 는 각각 .471 .517로 나타났으며, F값 역시  $p < 0.00$  수준에서 모두 유의미하게 나타났다. 유의확률을 기준으로 분석해 보면 다음과 같다. 아래 <표 6>의 분석 결과를 살펴 보면, 기본회귀모형에서 우선 기관의 주요변수로서 레드테이프는 조직의 부패인식에 있어서  $p < 0.01$  수준에서 정(+)으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 조직의 레드테이프가 많이 발생하는 기관일수록 조직의 부패 인식정도가 더 높다는 가설을 지지하게 된다. 즉 많은 문서 요구되며 규제 및 행정적 지연이 높은 기관은 그만큼 관료의 부패개입이 높아질 수 있음을 뜻한다. 이는 앞선 선행연구의 결과도 이를 뒷받침하고 있다. 또 다른 주요 변수로서 재량권인 소관법률 페이지 대비 하위법령 페이지 비율 많이  $p < 0.1$ 수준에서 유의미한(+)결과를 가지게 된다. 즉 법령의 위임 정도가 많고 모호할수록 기관의 부패인식수준이 높아질 것이라는 것을 확인시켜 주었다. 이러한 논의는 Klitgaard(1988)가 논의한 재량권이 부패에 정(+)의 영향을 미친다는 가설을 지지하게 된다. 그에 반하여 하위법령의 제·개정 빈도는 유의미한 결과를 보이고 있지 않으나 오히려 부(-)로 반대의 인과관계를 보이고 있다.

다음은 상호작용 모형의 분석결과를 살펴보면 재량권인 하위법령 제·개정 빈도와 레드테이프간의 상호작용결과  $p < 0.05$  수준에서 정(-)으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 본래 레드테이프가 조직의 부패에 부정적인 영향을 미쳤으나( $\beta = .398$ ), 재량권인 하위법령의 제·개정빈도의 조절효과로 인하여 그 영향력( $\beta = -.208$ )이 (-)부로 바뀌었다( $\beta = .398 \rightarrow \beta = -.208$ ). 따라서 가설과는 반대의 결과를 보이고 있다. 그밖에 연도 별로 2008년에 비하여 2009년과 2010년도 변수가 각각  $p < 0.01$  수준에서 부(-)로 유의미한 영향을 미치고 있다. 즉 2008년에 비하여 청렴성에 대한 인식이 올라갔음을 알 수가 있다.

여기에서 논의할 수 있는 것은 관료의 재량권이 조직의 부패에 있어서 부정적인 영향만을 가진 게 아니라는 논의가 가능하다는 것이다. 일반적으로 많은 학자들의 연구에 있어서 재량권은 부패에 부정적인 영향을 미친다는 논의가 다수이다. 그러나 이에 반하여 재량권이 오히려 관료의 부정적 레드테이프를 감소시켜 결국은 부패를 감소시키는 긍정적 영향을 하기도 한다는 논의도 있는 것이 사실이다. 즉 부정적인 관료문화나 제도를 보다 적극적으로 조직이 개선하려는 노력을 보이기도 한다. 특히 법령을 제·개정의 부정적 측면도 제시되고 있지만 중앙행정부처의 법령의 제·개정 시 과도한 재량이나 불투명한 행정절차가 내제되어 있는지를 분석해 부패가 생길수도 있는 부패유발요인을 사전에 없애는 등의 자구적인 조직의 노력이 행하여지고 있다. 우리나라의 경우 국민권익위원회에서 법령 등의 입안 집행과정, 즉 각 중앙행정부처의 법령의 제·개정에 있어서, 재량기준의 적정화, 준수 용이성 제고, 행정과정의 투명성 제고 등을 통해 부패

유발 요인을 제거하여 부패발생 가능성을 사전에 방지하기 위하여 부패영향평가를 실시하고 있으며 평가의 대상으로서는 법령, 행정규칙, 자치법규 및 공직 유관단체의 내부규정을 말하며 이 중에서 여러 법령안을 제·개정 하는 과정에서 평가하여 사전에 부패유발 요인을 단속하게 된다. 이러한 영향평가는 국민권익위원회가 소관기관이 되어 제출한 법률안 및 기초자료를 토대로 실시하게 되게 된다(김인중, 2010:18).

<표 6> 조직의 부패에 대한 회귀분석결과

독립변수		부패인식	
		Coef.(Std. Err)	Coef.(Std. Err)
레드테이프	민원처리	.398(.103)**	.388(.101)**
재량권	log(하위법령 제·개정 빈도)	-.027(.062)	.055(.067)
	하위법령/소관법률	.054(.032)†	.032(.035)
	퇴직공무원	.004(.088)	.004(.085)
	log(예산)	.021(.035)	.006(.035)
기관 기능	규제기관	.277(.088)**	.274(.085)**
	총괄조정 기관	-.114(.141)	-.160(.138)
기관유형	중심기관	.132(.108)	.130(.105)
	2009년도	-.568(.105)**	-.588(.101)**
	2010년도	-.423(.099)**	-.453(.096)**
	레드테이프*재량권(하위법령 제·개정)		-.208*
	레드테이프*재량권(하위법령/소관법률)		.084(.073)
	_cons	1.153(.403)	1.164(.422)
	F	7.81**	7.66**
	R <sup>2</sup>	0.471	0.517
	N	99	99

\*\*p<0.01, \*p<0.05, †p<0.1

따라서 본 연구의 결과는 각 중앙부처에서 재량적으로 행하는 법령의 제·개정 여부에 대하여 행정적 감시 장치를 통하여 보다 레드테이프로 발생하는 부정적 영향을 감소 시켰기 때문임을 논의하여 볼 수 있다. 그리고 Duvanova(2011)가 지적한 관료의 재량권 행사에 있어서 제도적 제약성의 논의를 뒷받침하게 된다.<sup>22)</sup> 그밖에 통제변수로서는 기본회귀모형과 같이 규제기관이 다른 기관에 비하여 부패인식정도가 높으며 부패 역시 2008년도에 비하여 감소하였음을 보여주고 있다.

22) 부패유발 요인이 되는 제·개정 법령의 경우에 법령 전부가 아닌 제·개정되는 부분만을 평가하고 평가단계에서 필요한 경우 해당기관과 협의하고, 관계기관 이해관계인 등으로부터 다양한 의견을 수렴한다. 특히 다수부처 관련사항, 고도의 전문성을 요하는 사항 등에 대해서는 “부패영향평가 자문위원”의 자문을 통해 평가의 공정성 및 전문성을 확보한다. 이처럼 부처의 재량적 행위에 대한 다른 행정기관의 통제는 보다 책임성을 갖게 한다고 할 수 있다(김인중, 2010; 김홍주, 2012:177).

다음은 <표 7>는 부패발생빈도를 종속변수로 하는 회귀분석 결과 유의확률을 기준으로 분석해 보면 다음과 같다. 먼저 기본회귀모형에서는 유의확률을 기준으로 분석해 보면 다음과 같다. 아래의 분석 결과를 살펴보면, 기본회귀모형에서 우선 기관의 주요 변수로서 레드테이프 역시 조직의 부패발생빈도에 대해서도  $p < 0.01$  수준에서 정(+)으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 조직의 레드테이프가 많이 발생하는 기관일수록 조직의 부패 발생빈도 더 높다는 가설을 지지하게 된다. 이는 앞선 논의와 그 맥락을 같이한다. 또 다른 주요 변수로서 재량권인 소관법률 페이지 대비 하위법령 페이지 비율 많이  $p < 0.05$  수준에서 유의미한(+)결과를 가지게 된다. 즉 법령의 위임 정도가 많고 모호할수록 기관의 부패발생빈도가 높아질 것이라는 것을 확인시켜 주었다. 그에 반하여 하위법령의 제·개정 빈도는 유의미한 결과를 보이고 있지 않으나 오히려 부(-)로 반대의 인과관계를 보이고 있다. 다음은 상호작용 모형의 분석결과를 살펴보면 재량권인 하위법령 제·개정 빈도와 레드테이프 간의 상호작용결과  $p < 0.05$  수준에서 정(+)으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 이는 재량권이 레드테이프를 더욱 부정적 요인으로 만들어내어 조직의 부패에 더 큰 영향을 미치게 만들었다는 가설은 지지되었다. 그리고 그 영향력( $\beta = 49.419 \rightarrow \beta = 69.249$ ) 또한 증가하였다.

이와 같은 연구결과는 선행연구에서 조직의 규모가 큰 기관일 수록 부패의 정도가 크다는 선행연구의 결과와도 일치하게 된다. 특히 재량권과 레드테이프의 상호작용 분석 결과에 있어서 소관법률 페이지 당 하위법령의 페이지 비율은 위임의 모호성을 나타내 준다는 전영환(2006)의 연구에서도 보듯이 규제행정 절차상의 지연을 나타내는 관료의 번문욕례에 있어서 부정적 영향을 보이고 있음을 알 수가 있다. 즉 행정적·입법적인 통제의 미비와 제한되지 않은 재량권의 남용은 지시적 모호성을 남기게 되고 조직의 부패에 있어서 자의적 재량권을 행사하여 부패를 유발하는 중요한 요인이 될 수 있음을 가정해 볼 수 있는 것이다. 또한 많은 이론가들은 어떤 공공조직이 정치적 위임(political mandate)이 부정확하게 정의될수록 행정조직은 집행단계에서 이를 구체적으로 정의해야 할 필요성이 커지고 그 결과 그 조직은 절차적 규제를 갖게 된다고 주장한다. 이러한 부정적 영향을 나타내는 절차적 규제 등이 정부기관에 늘어나는 이유는 그 기관들이 목표를 얼마나 달성하고 있는지 객관적으로 확인하기 어렵기 때문임을 지적한다. 이렇듯 모호성이 큰 정치적 위임을 통한 관료의 재량적 권한은 조직에 있어서 부정적 영향을 미칠 수 있다는 논의가 가능하다.

그 밖에 통제변수로서 기관의 유형분류에 있어서 부패인식 지수와 마찬가지로 규제 기관이 조정지원기관에 비하여  $p < 0.01$  수준에서 유의미한 영향을 보이며 더욱 부패발생 빈도가 높게 나타났다. 즉 규제기관일 수록 다른 기관에 비하여 더욱 부패한 경향을 보이고 있음을 나타내고 있다. 그밖에 조직의 규모를 예산으로 파악하였으며 예산규모가 큰 기관일수록 조직의 부패발생빈도가 정(+)으로 유의미하게 나타났음을 보여주고 있다.

&lt;표 7&gt; 조직의 부패에 대한 회귀분석결과

독립변수		부패발생빈도	
		Coef.(Std. Err)	Coef.(Std. Err)
레드테이프	민원처리	49.419(16.356)**	7.295(15.979)
재량권	log(하위법령 제·개정 빈도)	-12.692(9.429)	-9.398(8.961)
	하위법령/소관법률	12.520(5.259)*	1.962(4.829)
퇴직공무원		6.936(13.714)	13.651(11.703)
log(예산)		18.866(5.622)**	9.342(5.043)†
기관 기능	규제기관	37.928(13.538)**	41.145(11.509)**
	총괄조정 기관	11.38419.885	24.673(17.433)
기관유형	중심기관	-24.776(15.787)	-6.670(13.871)
2009년도		5.093(15.989)	13.096(13.780)
2010년도		.066(15.027)	9.829(13.127)
레드테이프*재량권(하위법령 제·개정)			19.861(12.720)
레드테이프*재량권(하위법령/소관법률)			69.249(12.013)**
_cons		-258.548(66.601)	-123.858(61.443)
LR chi2		43.35**	72.58**
Pseudo R <sup>2</sup>		-474.944	-460.329
Log likelihood		0.043	0.073
N		89	89

\*\*p&lt;0.01, \*p&lt;0.05, †p&lt;0.1

## V. 연구의 요약 및 결론

본 연구는 중앙행정기관을 대상으로 하여 관료의 지나친 규칙과 절차 등에 따른 병리현상을 레드테이프로 논의하고 이러한 레드테이프와 재량권이 조직의 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증적 분석을 하였다. 레드테이프는 일반적으로 관료제의 역기능을 나타낸다는 것으로서 그 부정적 의미가 크다. 이러한 관점에서 Bozeman은 본 연의 기능적 목표달성에 기여하지 못하면서 조직구성원에게 추종의 부담만을 강요하는 규정 및 절차의 정의와 그 맥을 같이한다고 지적한다. 그러나 레드테이프는 또한 완전히 제거되어야 하는 부정적 병리현상이라기 보다는 업무처리를 위해 경우에 따라선 필요한 경우가 있고, 규칙과 절차 그 자체에 있어서는 순기능적 요소가 있다는 것이다.

이러한 관점에서 이러한 규정과 절차에 관한 논의에 있어서 중요한 것은 관료의 재량권이 중요하다는 것이 본 연구의 핵심이다. 따라서 이러한 논의를 가지고 본 연구 결과를 정리하여 보면 레드테이프의 발생은 조직의 부패에 있어서 유의미한 영향을 미치

는 것으로 나타났다. 그리고 관료의 재량권에 있어서 정치적·행정적 통제가 덜 되어진 재량권은 조직의 부패에 유의미하게 나타났으며, 반면에 정치적·행정적 감시와 통제가 이루어진 재량권은 유의미한 결과를 나타내지는 않았지만 부(-)의 인과관계를 보이고 있다. 이는 결과적으로 정치적·행정적 통제가 이루어진 관료의 재량권은 책임성을 증대시켜 오히려 민원인인 피 규제자에게 있어서 신뢰를 제공해 줄 수도 있다는 인과적 추론이 가능하다. 특히 레드테이프와 재량권과의 상호작용에 있어서 재량권에 대한 행정적 감시 및 통제의 여부에 따라서 조직의 부패에 미치는 영향이 상이하게 보여주고 있으며 앞선 논의들을 잘 뒷받침하여 준다. 이를 통하여 본 연구는 중앙행정부처를 중심으로 조직의 부패를 논의하였고 종속변수인 조직의 부패에 대한 영향요인을 분석하기 위하여 회귀분석을 사용하였다. 회귀분석결과에 대한 통계적 유의성 판단과 인과관계 분석을 토대로 가설을 검정하였으며, 설정된 가설을 검정한 결과는 다음 <표 8>과 같이 나타난다.

<표 8> 가설 검정 결과

가설번호	가설내용		유의성	검정결과
가설 1	레드테이프	→ 조직부패	○	채택
가설 2	재량권	→ 조직부패	△	부분채택
2-1	하위 법령 제·개정빈도	→ 부패인식수준	×	기각
		→ 부패발생빈도		
2-2	하위법령/소관법률 페이지비율	→ 부패인식수준	○	채택
		→ 부패발생빈도		
가설 3	레드테이프*재량권	→ 조직부패	△	부분채택
3-1	레드테이프*재량권(하위법령 제·개정)	→ 부패인식수준	×	기각
		→ 부패발생빈도	○	기각(-)
3-2	레드테이프*재량권(하위법령/소관법률)	→ 부패인식수준	○	채택
		→ 부패발생빈도	×	기각

앞서 논의하였지만 유의성 있는 가설은 레드테이프의 발생과 함께, 조직의 재량권 중 소관법률 페이지 대비 하위법령 페이지 비율인 기관에 대한 위임의 정도와 크기에 따른 모호성의 증가가 조직의 부패에 유의미한 결과로 나타났다. 그리고 통제변수로서 기관의 기능변수인 규제기관이 유의미한 결과를 보이며 부패인식과 발생빈도에 대하여 공통적으로 유의미한 영향을 보이고 있다. 나머지 변수들은 전통계적 유의성에 의하여 기각 되었을 지라도, 조직의 부패에 있어 중요한 영향을 미치는 변수임을 판단할 수 있다는 논의를 하였다. 그리고 조직의 부패로 나타나는 여러 문제점은 이러한 변수들이 장애요인이 될 것은 분명한 것이며, 이에 대한 논의 또한 필요하다고 보는 것이 본 연

구자의 견해이다. 따라서 이러한 견해를 가지고 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 레드테이프(red-tape)로 논의된 민원처리 정도가 미흡할수록 더욱 부패한 것으로 나타났다. 본 연구결과에서의 레드테이프는 부정적 의미가 강하다. 따라서 부패의 주요한 원인의 측면에서 이러한 레드테이프는 피 규제자가 공공서비스와 재화에 대해 높은 규제비용으로 관료에게 뇌물을 지불하도록 되며 이러한 뇌물을 급행료(speed money)가 나타나게 되고 관료는 규제 및 행정적 절차를 더욱 복잡하게 만들어 이를 경직되게 하고 부패를 유발하게 되며 이에 따라 규제절차와 승인 일시가 늘어나는 번문욕례가 심하면 심할수록 과정의 편의와 회피를 위하여 뇌물을 제공의 여지가 높아진다고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 이러한 단서를 전제로 하여 행정절차의 간소화를 통한 잠재적 지대(rent)의 축소가 필요하다. 이 때 정부개입 대신 교육과 정보의 제공이나 공개 등 시장의 실패를 보완할 수 있는 방안을 모색하는 등의 논의가 필요하다.

둘째, 일반적으로 규제기관과 관료는 최대한의 재량성을 확보하려는 경향이 있다. 그러나 관료의 재량권 행사에 있어서 중요한 것은 정치적·행정적 통제장치가 있어야 한다는 것이다. 그러한 통제장치를 통하여 부패유발적인 재량행위를 개선하기 위해서 관료의 재량권에 대한 명확화가 이루어져야 할 것이다. 즉 법과 제도의 운영에 있어서 법적 근거의 명확화 및 상·하위 관련법체계가 명확하게 세워져 있어야 하며 법률에 근거를 두지 않는 규제 등이 정부 임의로 생산되지 않아야 하는 것이다. 물론 법규가 모든 행정활동과 업무에 대한 명확한 규정을 하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점에서, 일정부분 재량적 해석과 판단이 개입될 여지는 얼마든지 있다. 그러나 이와 같은 공무원에 의한 자의적 판단이 이루어질 수 밖에 없는 재량권의 행사는 부패 발생의 가능성을 높일 수밖에 없다. 따라서 이와 같은 공무원의 재량권 행사에 대한 명확한 규정이나 최소화가 필요하다.

셋째, 중앙행정부처의 부패에 영향을 미치는 레드테이프와 재량권은 서로 상호영향을 주는 요인으로 볼 수 있다. 다시 말해서 행정 및 규제 등의 집행권자는 과도한 재량권을 보유하게 되며 그것의 집행 등의 절차에서 재량권의 오·남용 가능성이 항상 존재하는 것이다. 이러한 논의는 단순히 레드테이프의 발생이 부패와 연관되는 것은 잘못된 추론일수 있다는 것이다. 결국 정부가 보유한 권한과 비합리적인 관료의 재량적 수준의 확대로 남용하게 되는 바로 인하여 부패가 증가할 개연성이 존재한다는 것을 논의해 볼 수 있는 것이다. 이에 반해 정치적·행정적 통제가 가능하고 그러한 제한된 범위에서의 재량권은 오히려 책임성을 증가와 행정적 효율성을 가져오게 되어 피 규제자인 민원인에게 신뢰로 작용할 수 있으며 부패를 회피하는 하나의 방편으로도 논의 되어질

23) 행정처리절차가 일반국민들이 접했을 경우 매우 어렵고 복잡하게 이루어져 있으며, 특히 많은 국민들이 행정기관을 상대로 업무를 처리하는 경우, 전문용어를 이해하거나 특정 양식에 맞추어 서류를 구비하거나 작성하기 어렵다. 이런 경우 행정처리가 지연되거나 접수가 거절되면 급행료나 뇌물 등을 제공하여서라도 일을 처리하려고 하게 된다. 이를 해결하기 위한 행정업무처리 매뉴얼이 거의 만들어져 있지 않고, 있는 경우라 할지라도 일반국민들이 쉽게 접하기 어렵고, 있는지도 알기가 어렵다(조은경, 2001:14).

만하다. 따라서 관료의 재량권 행사에 있어서의 적법한 통제와 함께 레드테이프의 부정적 측면을 개선해나가는 논의가 동시에 이루어져야 함을 지적할 수 있다. 그리고 부패에 다른 요인으로서 조직의 기능적 측면에서 규제기관일수록, 부패발생빈도에 있어서는 조직의 규모가 클수록, 그리고 인식지수에 관하여는 연도변수가 중요한 변수로 나타났음을 보았다.

국내에 있어서 레드테이프에 관한 연구, 그리고 부패와의 관계에 관한 연구는 아직까지 많이 미흡한 실정이다. 특히 조직을 단위로 하는 연구는 거의 없다. 게다가 레드테이프의 정의에 관하여도 학자마다 다양한 연구결과를 보여주고 있으며 재량권과의 관계 또한 규명하기 어려웠던 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 중앙행정부처의 부패에 있어서 레드테이프와 재량권과의 관계가 중요한 변수임을 인지하여 부패의 원인으로 레드테이프와 재량권의 관계를 더욱 자세히 설명하고 예측하는데 기여할 수 있을 것으로 본다. 그러나 정부조직에 있어서 중앙행정부처의 부패는 그 정도를 측정하기가 매우 어려우며 조직의 부패의 원인으로 제기되고 있는 레드테이프의 논의 또한 다양하다. 따라서 본 연구는 부패를 연구하는데 있어서 보다 정확한 측정 방식의 개선이 요구되며, 그리고 또한 주요 변수인 레드테이프에 대한 보다 심도 있는 접근이 요구된다.<sup>24)</sup> 이러한 본 연구의 한계를 바탕으로 향후 지속적인 연구를 위하여 레드테이프를 설명할 수 있는 보다 다양한 접근과 그 특성을 반영할 수 있는 후속 연구가 요구되며 이를 통하여 우리나라의 공공조직의 부패에 대한 보다 정책 제안적인 연구 할 수 있을 것이라 판단된다.

24) 레드테이프의 정의는 부정적인 측면 뿐 만 아니라 긍정적 효과도 포함하고 있다는 의미의 심사자께서 지적해주신 바와 같이, 양자에 대한 구분의 노력은 지속적으로 요구된다.

## 참 고 문 헌

- 강정석. (2000). 「행정절차의 구조적 특성과 부패유발효과」. 서울: 한국행정연구원.
- 경향신문, 보금자리주택 확대 주택 법령·규칙 개정 졸속 우려, 2009년 8월 30일
- 국민권익위원회. 2008-2010. 청렴도 측정결과. 서울: 국민권익위원회.
- 김근세·이경호. (2005). 김대중 행정부 규제완화의 분석: 기관유형별 비교분석을 중심으로, 「지방정부연구」, 9(4).
- 김병섭. 1996. 행정조직의 레드테이프, 「한국행정학보」, 30(2): 1-17
- 김상헌·임주영. 2002. 정부규제와 부패, 「한국재정학회」, 17(2).
- 김인중. 2010. 「부패방지정책 집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」. 박사학위 논문, 서울시립대학교 일반대학원.
- 김해동. 1992. 관료부패 통제의 논리, 「행정논총」, 30(1).
- 김홍주. 2012. 「정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙행정 부처를 중심으로」. 박사학위 논문, 연세대학교 일반대학원.
- 네이버 백화사전
- 목진휴 외. 2002. 전자정부를 통한 행정부패 감소방안, 「정보화정책」, 9(3):3-17
- 박경호. 1999. 민원행정의 레드테이프 결정요인 분석. 「지방정부연구」, 3(2):23-36
- 박종구 외. 2005. 정보통신기술이 레드테이프에 미치는 영향, 「정부학연구」, 11(2):261-289.
- 박재완, 1998: 161유종해. 1992. 행정윤리와 부패, 「사회과학논집」, 23.
- 서울시정개발연구원. 2010. 서울시 청렴정책 개선방안 연구.
- 설진배, 2011. 「공공서비스 조직의 관리적 특성이 조직성파에 미치는 영향: 중학교 조직을 중심으로」. 박사학위 논문. 연세대학교 일반대학원
- 안병철. 2009. 공공조직의 레드테이프 영향요인 연구, 지방정부 연구. 3(3):49-66
- 오재록 외. 2009. 관료적 자율성의 영향요인에 관한 연구: 45개 중앙행정기관을 중심으로, 「한국행정연구」, 18(4).
- 오재록·전영한. 2007. 관료적 자율성과 조직성과: 한국40개 중앙행정기관 실증분석, 2007년 하계공동학술대회 발표논문, 「한국정책학회」
- 윤광재. 2003. 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안. 서울: 한국행정연구원.
- 이상환. 2004. 부패지수 관련 경험적 연구의 한계와 개선방안, 「한국부패학회보」, 9(1).
- 전영한. 2006. 목표보호성이 관료주의 문화에 미치는 영향, 「행정논총」, 42(4).
- 전천운. 1994. 「행정부패의 구조적 유발요인에 관한 연구: 한·일 일선행정기관의 비교분석」. 박사학위 논문. 고려대학교.
- 정부업무 평가위원회 홈페이지 자료.
- 조은경. 2001. 부패방지를 위한 부문별 실천전략. 서울: 서울시립대 반부패행정시스템연구소.
- 최병선. 2009. 규제수단과 방식의 유형 재분류”, 「행정논총」, 47(2).
- 최영훈. 2002. 정보기술, 레드테이프 부패의 관계성, 한국부패학회 동계학술대회

- 한인섭. 2007. 공공조직과 민간기업의 레드테이프 수준비교, 「한국행정논집」, 16(4): 31-53.
- 함요상 외. 2006. 신공공관리적 행정개혁의 도입과 레드테이프 수준변화, 「한국행정논집」, 18(2): 649-678.
- 황성돈. 1998. 부정부패의 본질과 정책과제, 「한국행정연구」, 7(4).
- Baldwin. J. N. 1990. Perception of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation. *American Review of Public Administration*. 20.
- Boehm. F. 2007. "Regulatory Capture Revisited: Lessons from Economics of Corruption", Internet Centre for Corruption Research(ICGG).
- Bozeman, B. 1993. A Theory of Government Red Tape, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3.
- Bozeman, B. 2000. *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.
- Bozeman. B and Crow. M, 1991. Red Tape and Technology Transfer in US Government Laboratories. *Journal of Technology Transfer*, Spring: 29-37
- Bozeman and Kingsley, 1998. Risk Culture in Public and Private Organization. *Public Administration Review*, 58(2): 109-118.
- Bozeman. B, Reed. P, and Scott. P, 1992 Red-Tape and Task Delays in Public and Private Organizations. *Administration and Society*. 24: 290-322.
- Bozeman .B and S. Bretschneider, 1994. The Publicness Puzzle in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences Between Public and Private Organization, *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(2): 197-223
- Bozeman. B and DeHart-Davis. L. 1999. Red Tape and Clean Air. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 9(1): 141-177
- Bretschneider, 1990. Management Information Systems in Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 50(6): 536-545.
- Duvanova, Dinissa, 2011. "Economic Regulations, Red Tape, and Bureaucratic Corruption", ASPA Annual Meeting, september(1).
- \_\_\_\_\_, 2012. "Bureaucratic Discretion and the Regulatory Burden: business Environments under Alternative Regulatory Regimes", *British Journal of Political Science*, 42(3).
- Dzhumashev, Ratbek. 2008. "Corruption and Regulatory Burden", MPRA Paper.
- Goodsell. C. T. 1985. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*(2nd ed). Chatham, NJ: Chatam House Publixhers, Inc.
- Gouldner. A. W. 1952. Red Tape as a Social Problem. In R. K. Merton(ed.). *Reader in Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Hanoteau., j, Prévot, F and Vial, V. 2011. "Institutions, corruption and entrepreneurship", <http://pubchoicesoc.org>.
- Haque, Akhlaque (2004). "Ethics and Administrative Discretion in a Unified Administration: A Burkean perspective." *Administration & Society*, 35(6).
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Society*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Kaufman. H. 1977. *Red Tape: Its Origins, Users, and Abuses*, Washington, D.C: Brooking.

- Key, V. (1937). *The Techniques of Political Graft in the United States*. Chicago: University of Chicago Libraries.
- Kingsley, G and Bozeman. B. 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
- Klitgaard, Robert. 1988. *Political Corruption and Public Policy*. Berkeley Univ. of Calif.
- Krueger, A. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64(3).
- Leff, N. 1964. "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, 8(3).
- Meier, Kenneth F., 1980. "Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies", *Administration & Society*, 12(3).
- Moon. M. J. and Bretschneider. S. 2002. Does the Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organization? Unexpected Result from a Simultaneous Equation Model and Implication. *J-PART*. 12(2): 273-291.
- Nye, J. S. (1967). *Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*. *American Political Science Review* 61(2): 417-427.
- Pandey. S. K and Welch. E. W. 2005. Beyond Stereotypes: A Multistage Model of Managerial Perceptions of Red Tape. *Administration & Society*. 37(5):542-575
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York, San Francisco and London: Academic Press.
- Rosenfeld. R. A. 1984. An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape. *Western Political Quarterly*. 3: 603-620.
- Tanzi, V. (1998). "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", *International Monetary Fund Staff Papers*, 45(4).
- Rainey, H. G Pandey S. K and Bozeman. B. 1995. Research Note: Public and Private Manager's Perception of Red Tape, *Public Administration Review* 55(6): 567-574
- Sowa J. E and Selden. S. C, 2003. "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", *Public Administration Review*, 63(6).
- Tanzi. V. 1998. "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", *International Monetary Fund Staff Papers*, 45(4).

투고일자 : 2012. 11. 18

게재일자 : 2012. 12. 18

국문초록

레드 테이프(red-tape, 繁文縟禮), 재량권 및 그 상호작용이  
부패에 미치는 영향  
-중앙행정 부처를 중심으로-

김홍주(연세대 빈곤문제 국제개발 연구원)

이은국(연세대)

이강래(성균관대 국정관리대학원 박사과정)

본 연구는 우리나라 중앙행정기관에 있어서 부패의 원인을 분석하고 그에 따른 정책적 시사점을 도출하는 것을 주목적으로 하였다. 조직의 부패에 대한 원인을 파악하기 위해 레드테이프(re-tape)와 재량권을 중심으로 하여 독립변수를 설정하여 이러한 변수들이 조직의 부패에 어떻게 영향을 미치게 되었는지 알아보고 두 변수간의 상호작용이 과연 조직의 부패를 더욱 증가시켰는지의 여부를 살펴보았다. 분석결과 비교적 유의한 결과를 도출하였다. 먼저 레드테이프와 재량권은 일부 부패에 유의미한 영향을 보이고 있으며, 또한 레드테이프는 재량권의 통제 정도에 따라서 조직의 부패에 미치는 영향이 상이하게 나타남을 발견하였다. 즉 한편은 재량권이 레드테이프에 영향을 미치게 되어 조직의 부패를 증가시켰으며, 다른 한편으로는 그 반대의 결과를 가져왔다. 그러한 결과를 바탕으로 가설의 기각여부에 따른 정책적 함의를 제시하였다.

주제어: 레드테이프, 재량권, 부패, 상호작용효과