

연구논문

정보통신기술이 레드테이프에 미치는 영향

박종구 · 최윤정

전자정부 추진에서 핵심이라 할 수 있는 행정개혁과 관련해 본 연구는 ICT가 행정개혁의 대상으로 인식되는 레드테이프에 어떤 영향을 미치고 있는지 측정하고자 공무원 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 분석결과 ICT는 레드테이프를 직접적으로 감축하지는 못하였으나 조직의 행정업무 개선에는 긍정적 역할을 하는 것으로 나타났다. 그러나 ICT는 레드테이프의 원인으로 작용하는 행정업무 및 일부 외부통제 요인을 촉진시켜 결과적으로 레드테이프를 증가시킬 수도 있는 것으로 밝혀져 실제 정책에 반영시 주의가 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 ICT를 통해 레드테이프를 감축하기 위해서는 행정업무에 대한 개혁이 선행되어야 하고 그 과정에서 제 기능을 하지 못하는 규정 및 절차를 제거함이 바람직할 것으로 사료된다. 본 연구는 레드테이프와 행정업무 간 개혁의 선후관계를 파악할 수 있는 계기가 되었으며, 이는 향후 우리 정부의 전자정부 추진정책에 방향성을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

주제어: 레드테이프, ICT, 전자정부, 행정개혁

박종구

광운대학교 행정학과 교수로 재직중이며 연구 관심분야는 정부혁신 및 예산제도, 지방재정, 정보정책, 성과관리 등이다.

pparkcg@kw.ac.kr

최윤정

광운대학교 대학원에서 행정학 석사학위를 취득(2004)하였고 연구 관심분야는 정보통신기술정책, 공공관리, 지방행정 등이다.

aoume@kw.ac.kr

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1980년대 후반 국가기간전산망사업에서부터 출발해 국가 운영에 필수적인 주요 행정업무에 중점을 두어 전자정부의 밑거름이 되는 범국가적 기반을 형성하는 데 주력했다. 이러한 노력은 참여정부에도 계속 이어져 2003년 8월 발표된 '전자정부 로드맵'을 통해 전

* 이 연구는 2004학년도 광운대학교 교내연구비 지원으로 수행되었음.

자정부의 비전과 방향을 더욱 구체화했다. 로드맵에서는 '세계 최고 수준의 열린 전자정부 구현'을 모토로 대국민 서비스혁신을 통한 네트워크정부, 행정효율성 및 투명성향상을 통한 지식정부, 진정한 국민주권 실현을 통한 참여정부 구현을 비전으로 삼았다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 참여정부는 이를 통해 궁극적으로 전자정부를 향후 5년 이내에 통합처리단계로 진입시키고 전자정부지수 및 정보화지수를 세계 5위권 내로 끌어올리겠다는 구상을 제시했다. 로드맵을 추진함에 있어 눈에 띄는 내용 중 하나는 업무혁신과 정보화의 선순환 연계체계를 구축한다는 추진전략이다. 이는 행정프로세스를 재정립해 중복되는 행정기능을 폐지하고 업무절차를 간소화해 궁극적으로 정보화의 수준을 향상시키고 이를 다시 피드백해 업무혁신을 이루고자 하는 전략이다. 즉, 복잡한 행정절차 및 계층화를 단축해 전자정부의 수준을 높이고 이를 업무혁신과 연계시킨다는 의미이다.

이렇듯 본격적인 전자정부의 추진과 맞물려 지속적 관심의 대상이 되고 있는 사항이 행정개혁이다. 이와 관련하여 지속적으로 관심의 대상이 되는 문제는 전자정부의 구현이 행정의 투명성과 능률성의 향상에 기여하는가, 더 나아가 구조적 비능률과 부패개연성에 효과적으로 대처할 수 있는가 등으로 많은 학자가 양자간의 관계를 밝히고자 시도하고 있다. 특히 최근에는 전자정부의 근간이 되는 정보통신기술 (*Information and Communication Technology*: 이하 ICT라 한다)이 행정개혁 대상의 하나로 인식되는 레드테이프와 어떤 관계가 있는지에 관한 논의가 제기되었다. 그러나 관련 연구들은 ICT와 레드테이프 간의 관계를 논함에 있어 연구자의 관점 및 측정대상에 따라 각기 상이한 결론을 제시해 양자간 관계에 일관성 있는 연구결과를 보여주지 못하고 있다.

이에 본 연구는 공공영역에서 ICT가 행정개혁의 대상인 레드테이프 감축에 실제로 어떠한 영향을 주는지를 측정하고자 하였다. 무엇보다 본 연구에서는 레드테이프 논의에서 핵심이 되는 외부통제 여부를 통제변수로 채택, ICT와 레드테이프 사이의 관계에 어떠한 영향

을 미치는지 확인하고자 했다. 이러한 논의는 현재 우리나라에서 추진하고 있는 전자정부 추진전략과 행정혁신의 노력이 레드테이프의 감축과 관련하여 향후 어떠한 방향으로 전개되어야 하는지 그 정책적 방향을 제시하는 데 일조를 할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 레드테이프와 ICT에 관한 선행연구

1) 레드테이프의 개념과 측정

(1) 레드테이프의 인식 및 관점에 따른 정의의 차이

일반적으로 레드테이프라 하면 ‘번문옥레’나 ‘관료제 병리’ 정도의 부정적 개념만 포함한다고 생각할 수 있으나 레드테이프를 연구하는 학자들 중에는 레드테이프의 긍정적 측면을 강조한 사람도 많다(Kaufman, 1977 ; Baldwin, 1990 ; Brynard, 1995 ; 박홍식, 1991). Kaufman (1977)은 삶에서 죽음, 세금과 함께 레드테이프가 필수적 요소인 만큼 완전히 제거할 수는 없으므로 함께 사는 방법을 배워야 한다고 주장했다(1977 : 97). Kaufman 주장의 핵심은 ‘어떤 사람의 레드테이프는 다른 사람에게는 신성한 보호장치(1977 : 4)가 된다’는 것이다. 따라서 레드테이프는 더 나은 가치를 추구하기 위해 참아야 하는 부산물이며 ‘뿌리 깊은 적’이 아닌 ‘성공의 희망(1977 : 100)’으로 인식해야 한다는 정치시스템적 관점을 제시하였다. 이는 Baldwin(1990)과 Brynard (1995)의 연구에서도 같은 맥락으로 지지된 바 있다. 반면 레드테이프를 정의한 대부분의 연구에서는 레드테이프를 부정적인 것으로 보고 이를 감축하거나 제거하는 것이 행정 및 조직의 주요 과제라고 주장한다. 대표적으로 Bozeman의 연구(1992, 1996, 1998, 2000)를 꼽을 수 있는데, 그는 레드테이프를 ‘아무런 유익함을 제공하지 못하면서 추종의 부담만을 수반하는 규칙, 규정, 절차’라고 정의하고 이는 어느 누구의 이익도 보장하지 못하는 방향으로 에너지를 낭비하게 하는 관료

제의 병리라고 개념화하였다(Bozeman, 2000). 레드테이프에 대한 이러한 정의는 Rainey · Pandey · Bozeman(1995)의 연구를 비롯한 다른 연구(Bozeman · Kingsley, 1998 ; Bozeman · Rainey, 1998 ; Scott · Pandey, 2000 ; Moon · Bretschneider, 2002 ; 김병섭, 1996 ; 김병섭 · 박광국 · 조경호 · 최외출, 1997 ; 김영민, 1998 ; 명승환, 1999 ; 목진휴 · 명승환 · 윤태범, 2002 ; 박경효, 1999 ; 장덕희, 2002 ; 최영훈, 2002)에서도 동일하게 개념화되었다. 다만 연구자에 따라 레드테이프의 범위와 대상, 측정방법 및 변수 등에 다소 차이를 보여 아직까지 레드테이프 연구를 이론화하는 데 논쟁의 여지가 있음을 암시한다.

이러한 레드테이프의 정의는 레드테이프의 범위를 어느 정도까지로 볼 것인가와 맞물려 연구자의 관점에 따라 다양한 결론이 제시된다. 레드테이프를 '게으름과 지연, 꼴사납고 복잡함, 분함과 짜증' 등으로 표현한 Kaufman(1977)은 다분히 주관적 측면에서 참고, 통제하는 것만이 레드테이프의 해결책이라 하였다. 이에 반해 Bozeman(2000)은 '제 3자적 레드테이프'¹⁾를 제외한 '조직적 레드테이프'²⁾만을 레드테이프의 범주에 포함시켜 레드테이프를 바라보는 관점이 상당히 객관적이라 할 수 있다. 레드테이프의 객관적 측면을 강조한 다른 연구(최영훈, 2002)에서도 마찬가지로 조직의 공식규정이 아닌 관행 등에 의한 문제행위 등은 레드테이프에 포함하지 않는다. 그러나 레드테이프에 관한 대다수의 연구들(Baldwin, 1990 ; Rainey 외, 1995 ; Bozeman · Scott, 1996 ; Bozeman · Kingsley, 1998 ; Bozeman · Rainey, 1998 ; Scott 외, 2000)은 레드테이프를 정의하고 측정함에 있어 객관적 측면과 주관적 측면을 동시에 고려하는 방향으로 연구를 진행하고 있다.

(2) 레드테이프의 범위 및 근원에 따른 측정방법의 차이

레드테이프의 정의와 마찬가지로 레드테이프의 측정방법 역시 연구자의 관점에 따라 의견이 다른데 특히 레드테이프의 범위를 어떻게 볼 것인가에 의해 측정지표 및 변수에 차이를 보인다. 즉, 레드테이프를 측정할 때 레드테이프를 일으키는 원인과 레드테이프로 인해 야기되

는 결과로 그 범위를 구분, 이에 따라 레드테이프 자체의 정의가 달라질 수 있다는 것이다. Bozeman³⁾처럼 레드테이프를 ‘관료제의 병리로 작용하는 규정이나 절차’로 봤을 때는 레드테이프의 원인과 결과를 따로 구분해 설명해야 하지만 Kaufman처럼 ‘느리고 번거로운 분함’의 개념으로 봤을 경우에는 규정이나 절차는 물론 레드테이프의 결과로 여겨지는 지연이나 직무만족도 등도 모두 레드테이프의 측정지표로 삼아야 한다는 의미이다. 다른 연구(Rainey 외, 1995)에서는 공사조직의 레드테이프 여부와 원인을 조직의 구조 및 업무와 관련, 목표모호가설, 불확실성가설, 기대가설 등으로 설명하였다. 이들 가설에 의하면 공조직에서 레드테이프가 발생하는 이유는 애매한 목표, 관리자의 정치적 간섭과 감시, 종업원과 이익집단의 정치적 결합, 급여와 승진 등의 불안요인을 통제하기 위해 규칙과 절차를 요구하기 때문이다. 국내에서도 레드테이프 측정을 위한 분석틀을 구성할 때 레드테이프의 원인과 결과를 구분해 지표화한 연구들이 있다(김병섭, 1996 ; 김영민, 1998 ; 박경효, 1999). 김병섭(1996)은 기존 연구에서 레드테이프에 영향을 미치는 요인으로 공사영역, 조직의 집권화 및 정형화 정도, 조직원의 목표 및 신뢰수준 등의 조직구조적 요인을 채택, 레드테이프와의 관계를 검증한 바 있다.⁴⁾ 또 민원행정의 레드테이프에 관한 결정요인의 연구(박경효, 1999)에서는 레드테이프의 원인을 개인적 요인과 상황적 요인으로 구분해 이를 공무원의 인식을 통해 측정하고자 하였다. 개인적 요인은 행정문화변수(권위주의, 형식주의, 사인주의)와 개인특성변수(성별, 나이, 직급, 경력)로 조작화했으며, 상황적 요인은 외부환경변수(외부통제, 공직에 대한 불신감)와 행정관리변수(집권화, 정형화, 목표모호성, 보상체계, 업무량, 감사제도)로 구분하였다. 이외에도 많은 연구(Moon·Bretschneider, 2002; 박홍식, 1991 ; 장덕희, 2002)에서 레드테이프를 야기하는 원인으로 조직구조 및 업무계층의 복잡성, 조직원간 의사소통체계 및 신뢰수준, 급여와 승진 등 행정체계 등을 측정변수로 채택하였다. 이렇듯 대다수 레드테이프 관련 연구가 레드테이프의 원인과 결과의 구분을 시도하

였으나 연구자에 따라 관점과 분류방법 등이 달라 명확히 구분하기는 어려웠다. 또한 원인과 결과 변수가 독립적이기보다는 서로 의존적인 경우도 있어서 이를 따로 떼어서 생각하는 것에는 한계가 있었다. 따라서 레드테이프의 원인과 결과, 나아가 레드테이프의 효과 등을 모두 레드테이프 범주에 포함시켜 측정지표로 삼고, 이들과 레드테이프 간의 관계를 확인하는 것도 레드테이프를 이해하는 유용한 방법일 수 있겠다.

이와 함께 레드테이프가 조직의 내부에서 기인하는 것인지, 외부의 통제에 의한 것인지에 따라서도 측정의 지표가 달라진다. Kaufman (1977)은 레드테이프를 제거하는 방법으로 정부규모 및 작용의 축소, 정부 권한의 위임 등을 제시해 레드테이프의 근원이 외부에서 기인한 것임을 암시하였다. Bozeman (2000) 역시 레드테이프의 기원 중 하나로 '높은 외부 통제수준'을 들어 이에 관한 통제모델을 개발, 레드테이프 감축방안을 제시한 바 있다.⁵⁾ 이는 Brynard (1995)를 비롯한 다른 연구(Rainey 외, 1995 ; 김병섭, 1996 ; 목진휴 외, 1998)에서도 외부규정이나 환경, 정부 상부기관이나 사법기관, 국민 등에 의한 외부통제가 레드테이프의 수준을 높일 수 있다는 연구결과로 지지되었다.

2) 정보통신기술(ICT)과 레드테이프의 관계

(1) ICT의 개념

최근 ICT와 관련한 다양한 연구가 진행되고 있으며 연구자의 연구목적에 따라 그 개념도 다양하게 정의되고 있다. 주목할 점은 많은 연구(명승환, 1997, 1999 ; 목진휴 외, 1998 ; 박성곤, 2001 ; 서진완, 1998 ; 한국소프트웨어진흥원·한국전산원, 2002 ; 황성돈·최영훈, 1999)가 행정영역에 적합한 개념으로 ICT를 정의하려 시도한다는 것이다. 예컨대 전자정부의 추진과 함께 ICT의 개념을 좀더 구체화해 '인터넷 외에도 전화, TV, 휴대전화, 다양한 공공서비스 창구 등'까지 확장하기로 한 경우(한국소프트웨어진흥원 외, 2002)도 있으며, 행정업무와 관련한 연

구(서진완, 1998)에서는 사무자동화를 위한 공문서의 개념에 ‘자기테이프, 마이크로 필름, 슬라이드 등’과 최근의 ‘워드프로세서, 전자우편, 전자계시판, 전자결재 시스템 등’의 개념을 포괄해 정의하기도 하였다. 한편 ICT는 행정업무와 관련해 측정의 도구로 활용되면서 일반적으로 ‘하드웨어, 정보시스템, 응용소프트웨어, 이미징기술을 비롯해 팩스나 LAN, 전화, 전자우편, 인터넷 등을 포함한 통신기술, 음성기술, 사무자동화 등’을 포함한 개념으로도 정의된다(명승환, 1997, 1999; 목진휴 외, 1998). 또 다른 연구(황성돈 외, 1999)에서는 ICT를 컴퓨터 등을 활용해 각종 자료를 전자적으로 생산·가공·저장·보호하고 상호교환하는 기술로 정의하였다.

(2) ICT와 레드테이프의 관계

최근의 ICT와 레드테이프에 관한 연구(목진휴 외, 2002; 황성돈 외, 1999)에서 ICT가 레드테이프의 감소에 긍정적 역할을 할 것이라는 공무원의 인식결과를 제시한 바 있다.⁶⁾ 또 다른 연구(서진완, 1998)에서는 정보기술의 도입은 다른 효율성 외에 ‘시간단축’만으로도 의미가 있으며 이에 불필요한 서류나 절차의 간소화 등을 통해 업무과정을 재검토함으로써 근본적 개선에 도움을 준다고 주장하였다. 특히 레드테이프의 인지수준과 정보기술 혁신수준 간 상호영향관계를 다룬 연구(Moon 외, 2002)에서는 레드테이프에 대한 인식이 ICT 혁신을 촉진시킨 요인으로 작용, 이를 이용해 조직문제를 해결할 수 있다는 결론을 제시하였다. 또 레드테이프와 ICT의 관계를 다룬 다른 연구(장덕희, 2002)에서는 정보통신환경에 대한 인식에는 공사영역간 차이가 없는 반면 ICT 활용과 레드테이프 감축에 대한 확신은 공공영역이 민간영역보다 높은 수준인 것으로 밝혀져 레드테이프가 일정부분 ICT와 관련성이 있다는 것을 보여주었다.

반면 Bozeman(2000)은 새로운 기술이 레드테이프를 제거할 수 있는 반면 기술이 부족하거나 기술적 전문지식이 없는 조직의 경우 ICT 적용이 실패할 것이라고 기술적 한계를 제시했다. 마찬가지로 맥락에서

정보기술은 그 자체로 레드테이프나 행정혁신 등에 효과적으로 작용을 하기보다는 '수단적 가치'로 평가되어야 한다는 연구도 있다(최영훈, 2002 ; 목진휴 외, 2002). 이들 연구는 ICT가 레드테이프건 부패건 그 병리현상을 감소시킬 것이라는 인식은 공유하면서도 그것이 직접적 해결수단이 될 것으로 보이지는 않는다고 주장한다. 명승환(1997, 1999)은 레드테이프의 원인과 유형에 따라 정보기술의 효과는 달라질 것이며 이를 극대화하기 위해서는 행정혁신의 결정요인인 목적, 환경, 사람 간의 관계 속에서 상황에 적합한 전략을 도출하는 것이 필요하다고 주장했다. 즉, ICT의 적절한 활용⁷⁾이 이루어진다면 레드테이프 제거의 선행조건이 되는 행정혁신의 성공가능성이 높아질 것이라는 것이다.

결론적으로 레드테이프와 ICT 간의 관계에 관한 다수의 연구에서 설문대상이 되는 공무원이나 조직의 구성원은 ICT가 레드테이프 감축에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 인식하지만 실제 측정결과 양자간 관계성의 방향은 일관되게 나타나지 않았다. 다만 ICT의 영향이 부정적이라기보다는 조직문제를 해결할 다른 요인과 맞물려 수단적 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

3. 레드테이프와 ICT 관계의 개념화 및 분석틀

이상의 선행연구 분석결과를 토대로 본 연구에서는 공공영역의 행정업무 프로세스체계에서 ICT가 레드테이프 감축에 과연 어떤 영향을 미칠 것인지를 측정하고자 했다. 이에 조직의 'ICT의 수준'을 독립변수로, '레드테이프 수준'을 종속변수로, '외부통제'를 통제변수로 설정하였다. 여기서 독립변수인 'ICT 수준'은 조직의 실제 ICT 체계수준과 도입수준, 공무원의 ICT 활용수준으로 측정하고자 했다. 즉, ICT 프로세스 관리를 조직의 구조적 관리와 함께 조직의 행정시스템 체계의 일부로 보고 전반적 업무흐름에 어떻게 작용하는지를 살펴보고자

한 것으로 체계 및 도입의 수준은 공무원으로 하여금 점수를 매겨 수치화하도록 했으며 ICT 활용수준은 공무원의 인식정도를 표기하도록 하였다.

한편 종속변수인 '레드테이프의 수준' 역시 실제 레드테이프 관련 변수의 객관적 측정과 함께 공무원의 레드테이프에 대한 인지의 정도로써 측정하였다. 즉, 규정과 업무절차 등의 직접적 레드테이프 요인을 묻는 동시에 관행, 상관의 태도, 의사소통체계 등 레드테이프를 야기할 수 있는 행정 관련 요인을 간접적 레드테이프 요인으로 보고 측정에 반영했다⁸⁾. 이와 함께 기존 문헌에서 레드테이프의 주요 원인으로 제시되는 외부통제 요인이 레드테이프에 실제로 어떤 영향을 미치는지 확인하고자 '외부통제'를 통제변수로 설정, 상부기관으로부터의 통제와 민간으로부터의 통제로 구분해 측정에 반영하였다. 이러한 변수를 구체적으로 정리하면 <표 1>과 같으며 이에 관한 개념을 <그림 1>과 같은 분석틀로 나타낼 수 있다.

그림 1
레드테이프와 ICT
관계에 관한 분석틀

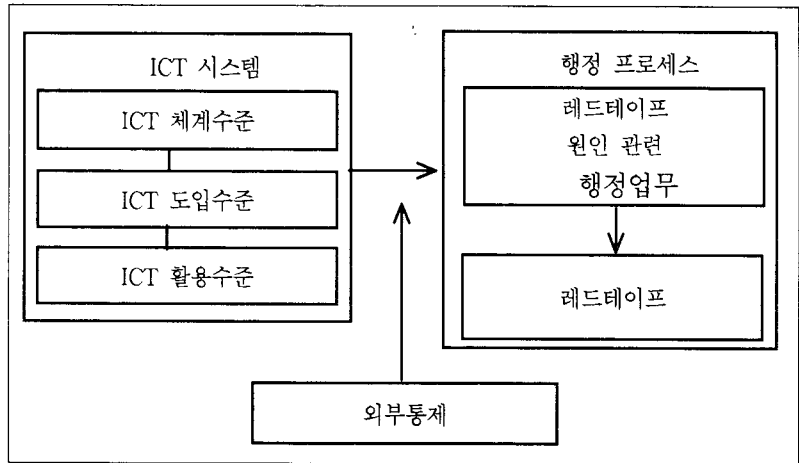


표 1
변수별 요인 및 측정지표

변수	요인	측정치표	
독립변수	ICT 기반	ICT 체계수준	조직의 민원처리 서비스, 조달, 재정정보, 전자인사, 데이터베이스, 문서유통, 전자서명 및 업무 관련 정보제공 시스템 등 ICT 체계성
		ICT 도입수준	서비스소통, 부서간 네트워크 관리, 의사소통, 데이터저장, 업무관련 기술장치, 모바일 서비스, 상호작용, 이미지운동 및 통신기술 등 ICT 도입성
	ICT 운용	ICT 활용수준	ICT 지원정도, ICT 사용방법 인지, ICT 기술적응의 용이성, ICT 학습의욕, 부서 및 개인의 정보화 활용수준 및 타부서와의 연계성 등 ICT 활용성
종속변수	레드태이프	규정 및 절차	조직 내 번문육례 및 비효율적 규정·절차 수준
		업무단계 및 지연	업무처리 절차의 복잡성, 결재단계 및 결재소요시간, 업무처리를 위한 회의시간
	레드태이프 원인 관련 행정업무	관행	조직 내 관행의 존재여부 및 효과성 인지
		상관의 태도	업무처리시 상관의 지시, 결재여부와 신뢰성
		의사소통 체계	조직 내 상하간 및 외부기간과의 의사소통수준
통제변수	외부통제	상부기관으로부터의 통제	시청 등 중앙정부로부터 받은 지침수, 회의 및 보고요청 건수
		민간기관으로부터의 통제	각종 언론매체로부터 요청받은 자료의 수, 시민단체 및 민원인으로부터의 진정 및 이의제기 건수

4. ICT가 레드테이프에 미치는 영향 분석

1) 설문지의 기초분석

(1) 응답자의 일반적 배경

본 연구는 서울시 5개 구청 300명의 공무원을 대상으로 2003년 8월 11일부터 9월 23일에 걸쳐 설문조사를 실시, 그 중 238명이 응답해 79.3%의 회수율을 보였는데 그 중 분석에 사용할 수 없는 7부를 제외한 231부(77.0%)만을 통계처리에 이용하였다. 설문은 본 연구에서 측정하고자 하는 정보화와 레드테이프의 관계를 객관적으로 경험하고 인지할 수 있는 정보화 및 행정업무 관련 부서의 6급 이하 실무자를 대상으로 했다. 이때 연령이나 근무년수는 제한하지 않았다.

설문응답자의 분포를 분석한 결과 남성이 전체의 76.6%에 해당하는 177명, 여성이 22.5%에 해당하는 52명인 것으로 나타났으며, 연령은 평균 40.6세인 것으로 나타났다. 응답자들이 조직에 근무한 총 기간은 평균 13.38년이었으며, 근무하고 있는 부서는 기획예산과 및 총무과 등 행정업무와 정보화를 담당하는 부서가 전체 응답자의 절반 가량을 차지하는 것으로 나타났다.⁹⁾

(2) 타당성 및 신뢰성 분석

구체적인 영향관계를 파악하기에 앞서 설문의 타당성 및 신뢰성 검증 을 위한 분석을 실시, 그 분석 결과를 <표 2>와 같이 요인과 문항별로 정리하였다. 여기에서 분석한 요인의 α 값 역시 모두 0.6 이상의 수치를 나타내 안정된 수준의 신뢰도를 확보, 분석에 유용한 것으로 나타났다.

표 2
설문 문항별 요인구분 및
신뢰도 검정 결과

구분	요인별 특성		요인별 측정지표	크론바하 α값
요인 I	ICT 기반 측면	ICT 체계수준	일반 행정업무 시스템	0.8904
			전문 행정업무 시스템	
		ICT 도입수준	상호작용 관련 기술	
			개별 전문기술	
	ICT 운용 측면	ICT 활용수준	개인 차원의 활용	
조직 차원의 활용				
요인 II	레드테이프 관련 행정 프로세스	레드테이프	규정	0.6100
			업무절차	
		레드테이프 원인 관련 행정업무	관행	
			상관의 태도	
			의사소통체계	
요인 III	통제 관련 프로세스	외부통제	상부기관으로부터의 통제	0.7484
			민간으로부터의 통제	

2) 요인간 개별적 영향관계 분석¹⁰⁾

(1) 레드테이프 인식 수준에 관한 분석

분석결과 자신이 근무하는 조직에 따라야 할 번문욕레나 비효율적 규정 및 절차, 혹은 관행¹¹⁾ 등이 많은가에 대해 묻는 질문에 응답자의 50% 이상이 그렇지 않다고 응답한 것으로 나타났다. 또한 업무절차 및 결재단계의 복잡성과 결재시간 및 회의시간의 소요수준 등 업무절차 관련 레드테이프 요인에 관한 질문에 대해서도 50% 이상의 응답자가 그렇지 않다고 응답하였다. 즉, 설문에 응답한 공무원 중 대다수가 조직의 레드테이프 수준을 그리 높게 인지하고 있지 않다는 것이다.

한편 이러한 규정이나 절차 등이 업무를 추진하는 데 도움이 된다고 생각하는가에 대한 질문에는 '대체로 그렇다'와 '매우 그렇다'의 항목을 합해 50.2%가, 관행이 업무진행에 도움이 되는가에 대한 질문

에는 '34.2%가 긍정적 응답을 한 것으로 나타났다. 주목할 점은 설문응답자들은 대체로 조직에 레드테이프와 관행 등이 많다고 생각지 않았으며 이들 요인이 업무에 방해가 되지도 않는다고 인지한다는 것이다. 즉, 본 설문분석에 의하면 비기능적 규정이나 절차일지라도 경우에 따라 업무진행에 필요한 요소일 수 있다고 해석할 수 있다. 다시 말해 업무의 시스템 자체를 바꾸지 않은 상태에서는 규정이 레드테이프로 작용할지라도 업무진행을 위해 필수불가결하다는 것이고 이는 나아가 행정개혁이 선행되지 않는다면 레드테이프의 감축 혹은 제거가 무의미하다는 뜻으로 해석할 수 있다.

한편 레드테이프의 인식에 대해 설문응답자의 사회통계학적 변수들, 즉 응답자의 성별과 연령, 근무년수와 직급, 근무부서 등은 어떠한 상관관계를 갖는지 교차분석¹²⁾을 통해 확인했다. 분석결과 레드테이프에 포함되는 대부분의 변수들은 설문응답자의 개인적 특성과 큰 상관관계를 보이지 않았으나 '근무부서'에 따라 각기 다른 반응을 보이는 것으로 나타났다.¹³⁾

(2) 정보통신기술(ICT) 관련문항 분석

분석결과 ICT 체계측면에서는 전자결재를 포함한 '문서유통 시스템'의 만족도가 총점 737점, ICT 도입측면에서는 '인터넷이나 PC통신 관련 기술'이 총점 625점으로 각각 1위를 차지한 것¹⁴⁾으로 나타났다. 이는 전자정부를 표방하면서 각 구청의 ICT 시스템체계가 기술도입 수준에서 앞선 것으로 분석할 수 있다.

ICT 개인 차원의 활용수준¹⁵⁾을 묻는 ICT 사용방법의 인지여부와 적용용이성에 관한 질문에 응답자의 50% 이상이, ICT 학습여부에 관해서는 70% 이상이 긍정적으로 답변하며 공무원이 새로운 정보기술을 배우고 활용하는 데 별 무리가 없는 것으로 나타났다. 또 조직 차원의 ICT 활용수준을 측정하기 위한 문항 중 ICT 관련 예산이나 교육 등의 지원을 실시하는지에 대한 물음에는 3분의 2 이상의 응답자가 동의하였으며 타부서와의 ICT 체계연계성, 자신이 몸담고 있는

부서의 정보화수준 등을 묻는 문항에는 60% 이상의 응답자가 긍정적인 반응을 보여 공무원이 대체로 조직차원의 ICT 활용성에 대해 긍정적인 평가를 내렸다고 볼 수 있다.

(3) 레드테이프, ICT 및 외부통제에 관한 영향관계 분석

본 연구에서는 Bozeman이 구분한 레드테이프의 유형, 즉 ICT를 도입하면서 비효율적이거나 유용하지 못한 규정이나 지침이 새롭게 만들어진 경우(*Rule-Inception Red Tape*)와 원래는 유용했던 규정이나 지침이 나쁘게 변질된 경우(*Rule-Evolved Red Tape*)에 대해서도 질문했다. 분석결과 각 문항 모두 전체의 3분의 2 이상이 부정적 반응을 보여 ICT가 레드테이프의 유형과는 큰 관계가 없는 것으로 나타났다. 레드테이프를 '비기능적 규정'으로 정의했을 경우 응답자가 ICT가 레드테이프를 발생시키지는 않는다고 인식하고 있는 것으로 나타났으며 이는 교차분석 결과 응답자의 개인적 특성과도 무관한 것으로 분석되었다.

ICT가 레드테이프의 원인이 되는 행정업무에 어떤 영향을 미치는가에 관해 분석한 결과 대부분의 문항에서 80% 이상의 응답자가 긍정적인 반응을 보여 ICT가 업무혁신에 상당부분 기여하고 있는 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 또 ICT가 행정업무에 방해가 되는지에 대한 질문에는 응답자의 87.8%가, ICT가 감시·통제의 수단이 되고 있다고 생각하는지에 대한 질문에는 72.3%가 '그렇지 않다'고 응답하여 행정업무에 긍정적 영향을 미치는 것으로 평가했다. 이와 함께 공무원의 향후 ICT에 대한 기대의 정도를 가늠하기 위해 앞으로 3년 후 ICT가 비효율적 규정을 줄일 수 있는가에 대해 묻는 문항에서는 76.2%의 응답자가, 업무처리 시간을 줄일 수 있는가에 대해서는 78.0%가 동의하였다. 요컨대 공무원이 행정업무를 처리함에 있어 ICT는 통제나 규제的手段이 아닌 긍정적 영향을 미치는 요소로 자리잡고 있으며 따라서 향후 ICT에 대한 기대 역시 매우 긍정적인 것으로 해석할 수 있다. 한편 '상관의 태도' 관련 요인에서는 네트워크 등 상호작용기술

의 도입수준이 유효한 영향을 미치는 것으로 분석되었으며 ‘의사소통 체계’ 관련 요인과의 관계에서도 ICT의 활용수준 요인이 모두 정(+)의 방향의 베타값을 보여 개인 및 조직의 ICT 활용수준이 높을수록 조직 내·외부의 의사소통이 잘 이루어진다고 분석할 수 있다. 즉, 조직의 행정체계 전반에 대해 ICT가 긍정적 역할을 수행한다고 할 수 있다. 특히 레드테이프의 범위를 번문욕례나 비효율적 규정으로 한정한다면 ICT가 유효하게 작용하지 않지만 그 범위를 번거롭고 귀찮은 행정업무로까지 확대시킨다면 ICT가 상당히 긍정적 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

한편 ICT 관련 요인은 시청이나 중앙정부 등 ‘상부기관으로부터의 통제’에는 전혀 영향을 미치지 않는 반면 ‘민간으로부터의 통제’와는 유의미한 영향관계가 있는 것으로 나타났다. 특히 ‘민간으로부터의 통제’의 수준은 재정, 조달 및 인사 관련 시스템 등 전문 행정업무 관련 시스템이 잘 갖춰질수록 감소할 수 있으나 모바일기술이나 데이터 가공기술 등 전문적 기술이 도입될수록 높아진다는 것이다.

3) ICT와 레드테이프에 관한 종합적 분석

ICT와 레드테이프의 관계를 종합적으로 확인하고자 독립변수와 종속변수 간 회귀분석을 실시한 결과 ICT 제반요인은 레드테이프와 별다른 영향관계를 보이고 있지 않은 것으로 나타났다. 이들 관계를 보다 구체적으로 알아보기 위해 번문욕례와 비효율적 규정, 결재단계나 결재시간 등에 관한 직접적 레드테이프 요인과 레드테이프의 원인으로 작용하는 행정업무,¹⁷⁾ 즉 간접적 레드테이프 요인을 따로 구분해 다시 회귀분석을 실시한 결과 ICT가 레드테이프의 원인으로 작용하는 행정업무에는 유의미한 차이를 보였다. 특히 관행과 상관의 태도 관련 요인은 ICT 기술도입수준에 의해, 조직 내 의사소통체계 요인은 ICT 활용수준에 의해 영향을 받는 것으로 분석되었다. 구체적으로 살펴보면 인터넷을 이용한 메일이나 메신저, 게시판 등의 상호작용

관련 ICT 기술이 도입될수록 업무처리에서 상관의 결재필요성이 줄고 상관의 신뢰도에 영향을 덜 받는 반면 조직 내 관행은 증가할 수 있다는 것이다. 반면 데이터 저장기술이나 이미지 가공기술 등 전문적 ICT 기술의 도입은 조직 내 관행을 다소나마 줄일 수 있는 것으로 나타났다. 한편 ICT 활용수준이 높은 조직일수록 조직 내 상하직원 간, 혹은 외부기관과의 의사소통체계는 원활한 것으로 분석되었다. 유의미한 영향관계를 보인 레드테이프의 원인관련 행정업무 요인과 ICT와의 회귀분석 결과를 정리하면 <표 3>과 같다.¹⁸⁾

표 3
ICT 요인의 레드테이프
관련 행정업무에 관한
회귀분석

요인		관행	상관의 태도	의사소통 체계
상수		B Beta 2.440E-02	B Beta 3.029E-02	B Beta 5.132E-02
ICT 체계 수준	일반행정 업무시스템	9.326E-04 .001	2.711E-02 .029	.106 .114
	전문행정 업무시스템	9.127E-02 .093	5.454E-02 .056	3.061E-02 .032
ICT 도입 수준	상호작용 관련 기술	.201** .196**	-.265***-.261***	5.303E-02 .053
	개별 전문기술	-.171* -.171*	7.443E-02 .075	8.662E-02 .089
ICT 활용 수준	개인 차원	3.211E-03 .003	1.931E-02 .020	.163** .169**
	조직 차원	1.652E-02 .016	-7.74E-02-.077	.211*** .215***
R		0.273	0.287	0.404
R ²		0.074	0.082	0.164
F		2.328**	2.603**	5.673***
N		181		

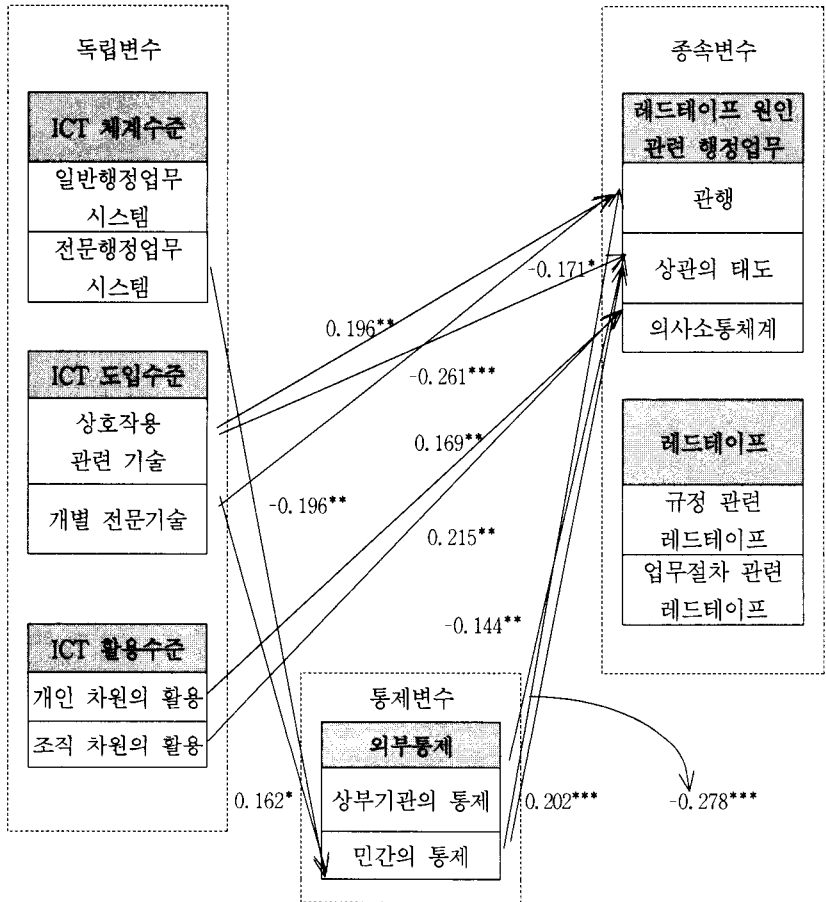
주 : * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01 수준에서 유의함.

한편 ICT와 외부통제 요인과의 관계를 회귀분석한 결과 ICT 관련 요인이 시청이나 중앙정부 등 '상부기관으로부터의 통제'에는 전혀 영향을 미치지 않는 반면 '민간으로부터의 통제'에는 ICT의 체계수준 및 도입수준이 유의미한 영향관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 조직 내부에서 통용되는 전문 행정업무에 관한 ICT 체계를 갖춘 조직의 경우 외부로부터의 간섭을 배제할 수 있는 반면 조직의 ICT 도입수준이 높아지면 여러 통로를 통해 다양한 의견수렴이나 접근이 가능해져 결국 민간으로부터의 외부통제가 증가하게 되는 것으로 해석할 수 있다.

이와 함께 외부통제와 레드테이프 요인 간의 영향관계를 분석한 결과 외부통제는 번문욕례나 비기능적 규정 등 직접적 레드테이프는 물론 결재단계나 결재시간 등 업무절차와 관련된 레드테이프에도 전혀 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 레드테이프의 원인으로 작용하는 행정업무, 즉 간접적 레드테이프에는 다소간 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 다시 말해 민간으로부터의 통제가 증가할수록 관행은 감소하지만 상관의 태도에는 민감해지는 한편 상부기관의 통제가 증가하면 상관의 태도에 영향을 받는 정도가 감소한다는 것이다.

결론적으로 ICT와 레드테이프, 외부통제의 관계를 종합적으로 분석하면 우선 조직의 ICT 체계는 직접적으로 레드테이프에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나 민간의 통제를 줄여 관행을 줄이는 효과가 있다는 것이다. 또 전문적 ICT 기술은 직접적으로 관행을 줄이는 효과와 더불어 민간에 의한 외부통제를 증가시켜 간접적으로도 관행을 줄이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 주목할 점은 '관행'을 Kaufman처럼 레드테이프로 보건 혹은 본 연구를 비롯한 다른 연구(Bozeman, 2000 ; 최영훈, 2002)에서처럼 레드테이프와는 다른 범주의 행정병리로 보건 ICT의 일부 요인이 외부통제 요인과 더불어 직·간접적으로 관행을 줄이는 데 일조할 수 있다는 데 의미가 있다 하겠다. 그러나 ICT 활용수준은 외부통제의 개입여부와는 관계없이 조직 내 의사소통체계에 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이상의 분석결과를 경로도 형으로 도식화하면 <그림 2>와 같다.

그림 2
레드테이프, ICT,
외부통제의 영향관계에
관한 경로도형



주 : * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01에서 유의함

5. 결론 및 정책적 함의

ICT와 레드테이프의 영향관계를 공무원의 인식을 통해 다각도로 분석해 본 결과 양자간의 새로운 관계를 확인할 수 있었으며 더불어 기존 이론에서 논쟁이 되고 있는 레드테이프의 정의와 범주, ICT와의 관계 등을 보다 명확히 파악할 수 있었다.

본 연구의 주요 발견점은 ICT가 레드테이프를 직접적으로 감축시키지는 않는 반면 간접적으로 레드테이프의 원인으로 작용하는 행정업무 및 외부통제와는 일부분 체계적 관련성을 맺고 있다는 것이다. 즉, ICT 수준이 레드테이프 감축에 직접 영향을 미치지 않으나 조직내부의 업무진행에 효율성을 제고할 수 있다는 의미이다. 이와 함께 ICT가 외부통제에도 영향을 미치는 것으로 나타났는데 ICT의 체계수준이 향상될수록 외부통제는 감소하는 반면 ICT 기술도입 수준이 높아지면 외부통제가 증가하는 것으로 나타났다. 이때 외부통제는 규정이나 업무절차와 관련된 직접적 레드테이프에는 영향을 미치지 않았으나 레드테이프를 야기할 수 있는 행정업무, 즉 간접적 레드테이프에는 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 외부통제, 특히 민간으로부터의 통제효과는 ICT 기술의 과도한 도입에 의해 증가될 수 있으며 이는 레드테이프를 일으킬 수 있는 행정업무를 증가시켜 결과적으로 레드테이프의 증가를 야기할 수 있다고 할 수 있다. 이때 응답자들의 개인적 특성을 나타내는 사회통계적 변수를 적용시킨 결과 ‘근무년수’나 ‘근무부서’ 등에 관련된 변수가 ICT 활용수준이나 인지정도에 영향을 미치고는 있지만 레드테이프에는 거의 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 따라서 레드테이프는 개인적 특성보다는 조직의 업무프로세스나 시스템 등과 더 유기적인 관련성이 있다고 해석할 수 있다.

한편 본 연구에서는 레드테이프를 정의함에 있어 ‘번문욕례’와 ‘비효율적 규정’ 외에 ‘관행’의 포함여부를 확인하고자 했는데 요인분석 결과 이들은 다른 범주로 분류되었으며, 공무원에 대한 인식분석결과와 인과관계 분석결과에서도 각기 다른 반응을 보였다. 따라서 관행은 레드테이프의 범주에 동일하게 묶어 적용시킬 수 없으며 레드테이프라기보다는 레드테이프를 야기하는 행정업무의 비효율적 요인으로 구분함이 바람직할 것으로 보인다. 이에 레드테이프를 정의함에 있어 ‘인지자와 발생원천, 유형 등에 관계없이 본연의 기능적 목표달성에 기여하지 못하면서 조직이나 조직의 구성원에게 추종의 부담만을 강

요하는 규정, 규칙, 절차로 범위를 정함이 타당하며 관행이나 업무에서 야기되는 불편함이나 비효율성은 이에 포함시켜서는 안될 것으로 사료된다. 이는 본 연구가 Bozeman이 제시한 레드테이프의 개념과 맥을 같이 하지만 레드테이프의 영향에 대한 공무원들의 인식을 분석컨대 레드테이프는 완전히 제거해야 하는 부정적 병리이기보다는 업무진행을 위해 경우에 따라서는 갖춰야 하는 요소라 할 수 있다. 따라서 레드테이프를 감축 혹은 제거하기 위해서는 행정업무에 대한 개혁, 예컨대 조직 내 비효율적 관행을 제거하고 조직 내외부의 의사소통체계를 혁신하며 업무진행에 있어 자율성을 부여하는 등의 행정개혁이 선행되어야 할 것으로 보이며 그 과정에서 제 기능을 하지 못하는 규정이나 절차 등을 제거함이 바람직할 것이다.

본 연구의 한계는 레드테이프에 영향을 미치는 주요 통제변수로 '외부통제' 요인을 설정, 측정하는 과정에서 응답자들이 개방형설문에 의한 부담감으로 응답을 회피, 결측값이 많았던 점과 회귀모형의 R^2 값이 미약하게 나타난 점 등을 들 수 있다. 이는 한꺼번에 많은 요인을 확인하려 했기 때문일 수 있으므로 향후 연구에서는 더 구체적이고 좁은 범위로 설문을 구성한다면 보다 유의미한 분석결과를 얻을 수 있을 것으로 보인다. 다만, 본 연구에서 ICT와 레드테이프의 관계를 분석함에 있어 회귀모형의 설명력이 낮음에도 불구하고 레드테이프의 원인이 되는 행정업무와의 관계에 관한 분석결과를 제시한 것은 기존의 연구에서 지속적으로 논의되고 있는 레드테이프의 직·간접적 범위를 확인, 전자정부의 나아갈 방향을 강조하기 위함임을 밝혀둔다. 이와 함께 회귀분석만으로는 외부통제가 ICT와 레드테이프의 관계에서 어떠한 영향을 미치는지에 대해 정밀한 관련성을 제시하기 어려운 것 또한 한계점일 수 있으므로 향후 연구에서는 요인간의 인식관계를 구조·경로분석 등 새로운 분석기법을 통해 측정하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

본 연구는 기존의 국내외 문헌에서 끊임없이 논쟁이 되고 있는 레드테이프의 범위와 외부통제 및 ICT에 의한 영향력 등을 미약하나마

확인할 수 있었다는 측면에서 의미가 있다. 특히 레드테이프의 범위에 대한 논의는 레드테이프와 행정업무 간 개혁의 선후관계를 파악할 수 있는 계기가 되었으며 이는 기존 연구에서 쟁점이 되고 있는 레드테이프의 영향관계에 대한 새로운 해석을 제시하는 것으로 이어질 수 있을 것으로 본다. 이는 우리 정부가 표방하는 ‘업무혁신과 정보화의 선순환 연계체계구축’ 전략이 바람직한 방향으로 흘러가고 있음을 암시하며 나아가 전자정부의 정책적 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

■ 주

- 1) *Stakeholder red tape* : A rule that remains in force and entails a compliance burden, but serves no objective valued by a given stakeholder group(2000 : 83). 이는 어느 사람에게 레드테이프인 것이 다른 사람에게는 기능적일 수 있다는 Kaufman식의 개념으로 Bozeman은 객관적 레드테이프 측정을 위해 자신의 연구에서 이 부분을 제외시켰다.
- 2) *Organizational red tape* : A rule that remains in force and entails a compliance burden for the organization but makes no contribution to achieving the rule's functional object(2000 : 82). 단, 이 경우 규칙이 경우에 따라 매우 다른 의미를 지닐 수 있으며 제3자에게 영향을 줄 수 있다는 것을 설명하기는 곤란하다는 단점이 있다.
- 3) Bozeman은 레드테이프의 종류를 Rule-Inception red tape(규칙발단 레드테이프)와 Rule-Evolved red tape(규칙진화 레드테이프)로 구분한다. 규칙발단 레드테이프는 ‘Rule-Born Bad’, 즉 탄생에서부터 나쁘게 만들어지는 규칙을 일컬으며, 규칙진화 레드테이프는 ‘Rule-Gone Bad’, 즉 좋은 규칙이 나쁘게 변한 경우를 말한다(pp. 86~118).
- 4) 이와 함께 김영민(1998)은 김병섭의 레드테이프 정의에 준해 업무정형화와 목표보호성을 레드테이프의 ‘원인’으로 채택, Karfman 등의 연구에서 레드테이프의 ‘결과’로 논의되는 직무만족도와 조직몰입도, 소외감 등 요인과의 관계를 밝히고자 하였다.
- 5) 연구에 따르면 외부통제와 규칙과의 관계(규칙이 많아도 시민을 보호하는 의도에 부합한다면 레드테이프가 아닐 수 있는 반면 적은 규칙일지라도 남용되는 경우라면 엄청난 레드테이프를 야기할 수도 있다. 즉 모든 규칙이 동등하게 레드테이프를 창조하지는 않는다는 의미이다(pp. 129~135))에 있어 레드테이프는 권력배분과 관련 있기 때문에 외부통제를 배제하지 않으면 레드테이프를 감축하기는 곤란하다는 것이다.
- 6) 전자의 연구에서는 응답자의 90%가 ICT가 레드테이프를 감소시킬 것으로 기대(p. 13)했으며 후자의 연구에서도 95.1%의 응답자가 ‘IT가 행정개혁에 도움을 준다’라고 인식, 91.4%는 ‘IT를 활용

- 한 행정개혁이 그렇지 못한 행정개혁보다 비효율적'이라고 인식한 것으로 나타났다(p. 8).
- 7) IT로 인해 조직상하간 활발한 의사교환, 이해관계자의 상호조율, 공감대형성 등 조정과 학습과정 이 투명하게 드러나므로 행정혁신과 관련된 의사결정과 집행이 신속해질 것이라는 의미이다(pp. 305~306).
 - 8) 본 연구는 선행연구 분석에 준해 번문목례와 비효율적 규정 등 규정 관련 요인과 결재단계나 시간 지연 등의 업무절차 관련 레드테이프를 직접적 레드테이프로 본다. 이와 함께 레드테이프의 원인으로 작용하는 관행, 상관의 태도와 신뢰여부, 조직의 의사소통체계, 목표의 정확성 및 급여·승진 등 행정업무 요인을 한꺼번에 종속변수인 '레드테이프'의 범주로 보고 설문을 구성하였다. 이때 요인분석 결과 이들 문항 중 목표성 및 승진 등 행정업무적 요인은 관련성이 없는 것으로 나타나 분석에서 제외시켰다. 단, 레드테이프의 원인으로 작용하는 행정업무 요인은 앞서 정리한 선행연구들에서 2차례 이상 분석의 대상으로 정의되었던 요인만을 대상으로 한 것임을 밝혀두며 편의상 레드테이프의 원인 관련 행정업무로 지칭, 간접적 레드테이프로 보았다.
 - 9) 지면상의 제한으로 인하여 응답자의 일반적 배경에 관한 구체적 수치제시는 생략하기로 한다.
 - 10) 지면상의 제한으로 인해 구체적인 각 요인별 개별문항 분석결과의 제시는 생략하기로 한다.
 - 11) 본 연구의 요인분석 결과 '관행' 요인은 레드테이프라기보다는 레드테이프의 원인으로 작용하는 '행정업무' 요인으로 분류되었다. 단, Kaufman 등 선행연구에서 관행을 레드테이프의 한 범주로 정의해 본 연구에서는 이를 확인코자 '관행' 요인을 분석에 반영하였으나 개별 통계분석 결과 역시 요인분석 결과와 마찬가지로 레드테이프와는 다른 범주로 분류되었다. 여기서는 다만 분석결과의 이해를 돕고자 동시에 설명하고 있다.
 - 12) 본 연구에서는 각 요인과 사회통계학적 변수 간의 관계를 교차분석을 통해 확인하고자 하였으나 지면상의 제한으로 인해 전부를 제시하지는 못하는 한계가 있다. 다만, 유의미한 결과에 대해서는 각 주에서 간략히 처리하고자 한다.
 - 13) 레드테이프와 직접적으로 관련이 있는 '번문목례'는 성별에 따라, '관행'은 성별과 나이, 근무부서에 따라 각각 다르게 인지하는 것으로 나타났다. 이와 함께 레드테이프의 간접적 측면을 측정하고자 한 '업무절차 관련 레드테이프' 요인의 경우 모든 문항이 응답자의 '근무부서'에 따라 영향을 받는 것으로 나타났다. 이 중 '결재시간'은 '직급'과도 관련이 있어(감마값 -0.036) 직급이 높아질수록 결재시간이 짧다고 인식하고 있는 것으로 분석할 수 있으나 그 관계성은 미약한 것으로 나타났다.
 - 14) 본 연구는 ICT 기반구축의 정도를 확인하기 위해 '전자정부 추진을 위한 11대 과제'를 기초로 조직의 ICT 체계와 도입의 수준을 파악하고자 하였다. 체계수준은 전자정부 11대 과제로 채택한 내용 중 행정과 관련된 주요 8개 시스템을 제시, 각각의 응답자들이 어떻게 인지하고 있는지 1~4점까지 점수를 매기도록 하였다. ICT 도입수준 역시 기존의 관련 연구들에서 제시한 정보기술의 정의에 입각해 시스템을 운용하는 기술적 측면을 9개 항목으로 구분, 응답자들로 하여금 1~4점까지 점수를 표기하도록 하였다.
 - 15) ICT 활용수준은 요인분석에 의해 개인적 차원과 조직적 차원 등 2가지 요인으로 구분해 분석에서 독립변수로 사용하였다.
 - 16) ICT와 업무혁신과의 관계를 파악하기 위해 응답자의 업무혁신 여부에 관한 인식, 업무처리의 신속성 및 투명성, 정보접근의 용이성, 정보공유의 활발 등의 항목을 지표로 삼았다.

- 17) 본 연구에서는 간접적인 레드테이프 요인으로 앞절의 요인분석에 준해 '관행', '상관의 태도' 및 '의사소통체계' 등 3가지 요인을 채택, 분석에 이용하였다. '관행'은 관행의 존재 및 업무에의 도움여부로서, '상관의 태도'는 업무처리 시 상관의 결재 필요성 및 상관의 신뢰도가 업무에 미치는 영향 정도로써, '의사소통체계'는 조직 내 상관과 부하직원 간 의사소통체계 및 외부기관과의 의사소통체계로써 측정하였다.
- 18) 번문목례 및 비효율적 규정 등 직접적인 레드테이프 요인과 ICT의 영향관계를 유의수준 0.05 범위 내에서 분석한 결과 어떠한 요인도 유의미하지 않음이 밝혀졌다.

■ 참고 문헌

- 권기현. 1999. "관료제적 패러다임의 변화와 전자정부의 구현", 《한국외대 사회과학논총》, 17(1) : 287.
- 김병섭. 1996. "기업가적 정부혁신의 길 : 그 의미와 한계", 《한국정책학회보》 5(2) : 11~30.
- _____. 1996. "행정조직의 레드테이프 : 민간조직과의 비교", 《한국행정학보》 30(3) : 1~17.
- 김병섭·박광국·조경호·최외출. 1997. "정부혁신의 길 : 레드테이프에서 결과 중심으로", 《새마을지역개발연구》 21 : 45~68.
- 김영민. 1998. "행정조직의 레드테이프에 관한 연구 : 경남지역 주민과 경남도청 공무원을 중심으로", 성균관대학교 대학원 석사학위논문, pp. 16~78.
- 명승환. 1999. "레드테이프, 행정혁신, 정보기술과의 관계: 서설적 연구", 《한국외대 사회과학논총》 17(1) : 293~310.
- _____. 1997. "업무수행에 있어서의 정보기술의 영향 : 미국 카운티 정부의 내외적 환경을 중심으로", 《한국정책학회보》 6(1) : 72~100.
- 목진휴·명승환·윤태범. 2002. "전자정부를 통한 행정부패 감소방안 : 정보통신기술(ICT)을 통한 레드테이프 제거방안을 중심으로", 《정보화정책》 9(3) : 3~17.
- 목진휴·최영훈·명승환. 1998. "정보기술이 정책결정과정에 미치는 영향 : 주요 광역자치 단체를 중심으로", 《한국행정학보》 32(3) : 35~54.
- 박경효. 1999. "민원행정의 레드테이프에 관한 결정요인 분석", 《지방정부연구》 3(2) : 23~36.
- 박홍식. 1991. "레드테이프 : 세 가지 전통적 가설의 테스트", 《중앙행정논총》 5(2) : 103~122.
- 서진완. 1998. "공공부문에서의 정보기술의 활용과 과정중심적 접근", 《행정과 정책》 4(1) : 67~88.
- 장덕희. 2002. "정보기술과 레드테이프의 관계에 관한 연구 : 공공영역과 민간영역의 인식 조사를 중심으로", 국민대학교 대학원 석사학위논문, pp. 46~99.
- 전자정부특별위원회. 2003. 《전자정부백서》, 전자정부특별위원회.
- 정부혁신지방분권위원회. 2003. 《참여정부의 전자정부 로드맵》.
- 최영훈. 2002. "정보기술, 레드테이프 그리고 부패의 관계성 : 업무분야를 중심으로 한 탐색적 고찰", 《한국부패학회 동계학술대회집》 : 97~114.
- 한국소프트웨어진흥원·한국전산원(2002), 범정부 차원의 전자정부서비스 전략, 정보통신부, p. 20-81.

- 황성돈·정충식. 2002. 《전자정부의 이해》, 다산출판사.
- 황성돈·최영훈. 1999. “행정기관내부에서의 정보기술의 활용실태와 문제점”, 《한국행정학회·한국정책학회 하계학술대회집》 : 11.
- 황성돈·최영훈·명승환·정충식·황승흠. 2002. “정부기관 홈페이지 발전 및 정책방향 연구”, 행정자치부.
- Baldwin J. N. 1990. “Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape : Their Impact on Motivation”, *American Review of Public Administration* 20 : 7~28.
- Bozeman B. 2000. *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.
- Bozeman B. & Kingsley G. 1998. “Risk Culture in Public and Private Organization”, *Public Administration Review* 58(2) : 109~118.
- Bozeman B. & Rainey H. G. 1998. “Organizational Rules and the Bureaucratic Personality”, *American Journal of Political Science* 42(1) : 163.
- Bozeman B. & Scott P. 1996. “Bureaucratic Red Tape and Formalization : Untangling Conceptual Knots”, *American Review of Public Administration* 26(1) : 1~17.
- Brynard D. J. 1995. “Combating Red Tape in the Public Sector”, *International Journal of Public Sector Management* 8(4) : 38~47.
- Buchanan B. 1975. “Red-Tape and the Service Ethic : Some Unexpected Differences between Public and Private Managers”, *Administration and Society* 6 : 423~444.
- Kaufman H. 1977. *Red Tape : Its Origins, Uses, and Abuses*, Washington, DC : The Bookings Institution.
- Moon M. J. & Bretschneider S. 2002. “Does the Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organization? Unexpected Result from a Simultaneous Equation Model and Implications”, *J-PART* 12(2) : 273~291.
- Rainey H. G., Pandey S. & Bozeman B. 1995. “Research Note: Public and Private Manager’s Perception of Red Tape”, *Public Administration Review* 55(2) : 207~242.
- Scott P. G. & Pandey S. K. 2000. “The Influence of Red Tape on Bureaucratic Behavior : An Experimental Simulation”, *Journal of Policy Analysis and Management* (UK) 19(4) : 615~633.

부록 : 레드테이프와 ICT의 관계측정을 위한 설문지

질문에 대한 응답은 오직 하나만 선택해 주시기 바라며 한 문항도 빠짐없이 답변해 주셔야 분석에 유효합니다.

객관식 문항의 경우 답변 항목은 ①에 가까울수록 영향정도가 낮은 것이며 ④에 가까울수록 영향정도가 큰 것입니다(① 전혀 아니다 ② 대체로 아니다 ③ 대체로 그렇다 ④ 매우 그렇다). 그 외 특이사항은 제시된 바를 토대로 표시해 주시면 됩니다.

[정보통신기술 기반구축 정도]

다음은 '전자정부 추진을 위한 11대 과제'를 기초로 행정과 관련이 있다고 판단되는 정보통신 기술(이하 ICT)의 목록을 제시한 것입니다. 귀하께서 근무하고 계신 조직의 상황을 감안해 각각 0~4점까지 점수를 표시해 주시기 바랍니다. 점수는 해당 ICT의 운용성, 체계성, 활용성 및 만족도 등을 모두 포함한 전체적인 귀하의 평가를 의미하며 도입하지 않은 기술은 0점으로 표시해 주시기 바랍니다.

A문항 ICT 관련 체계 수준	A1: 민원접수 및 발급 등을 위한 인터넷 민원처리 서비스시스템 (점)
	A2: 조직의 자원조달과 계약, 자금이체 등을 위한 조달 관련 시스템 (점)
	A3: 조직의 재무, 회계 및 지방세 관리 등 재정활동을 위한 재정정보시스템(점)
	A4: 조직의 인사 및 급여관리, 공무원센서스 등을 위한 전자인사시스템 (점)
	A5: 행정정보 공동이용 등을 위한 종합 데이터베이스시스템 (점)
	A6: 전자결재를 포함한 문서유통 시스템 (점)
	A7: 전자서명 및 인증시스템 (점)
	A8: 업무 관련 정보제공 시스템 (점)
B문항 ICT 관련 도입 수준	B1: 전자메일이나 음성메일과 같은 서비스 소통기술 (점)
	B2: 부서간 전자데이터 교환 및 협조 등과 같은 네트워크 시스템 (점)
	B3: 원격영상회의 시스템이나 화상응답 시스템 등의 의사소통기술 (점)
	B4: 비디오 디스크, 광학 저장, CD-ROM 등과 같은 데이터 저장기술 (점)
	B5: 휴대용·무선 PC, 포켓용 단말기 등의 기술장치 (점)
	B6: 휴대전화, PDA 등을 이용한 모바일서비스 시스템 (점)
	B7: 게시판이나 메신저 등의 상호작용 시스템 (점)
	B8: 이미지운용 및 가공기술 (점)
	B9: 인터넷, PC 통신 등의 통신기술 (점)

다음은 귀하께서 근무하고 계시는 부서의 업무에 관한 질문입니다.

※ 영향정도 : ① 전혀 아니다 ② 대체로 아니다 ③ 대체로 그렇다 ④ 매우 그렇다

문항	내용	영향정도			
		①	②	③	④
1	귀하께서는 귀하의 부서에 번문목례가 많다고 생각하십니까?	①	②	③	④
2	귀하께서는 귀하의 부서에 비효율적인 규정·규칙·절차 등이 많다고 생각하십니까?	①	②	③	④
3	이러한 규정·규칙·절차 등이 업무 진행에 꼭 필요하다고 생각하십니까?	①	②	③	④
4	귀하의 부서에는 규칙 외에 반드시 따라야 하는 관행이 있습니까?	①	②	③	④
5	이러한 관행이 업무를 추진하는 데 도움이 된다고 생각하십니까?	①	②	③	④
6	새로운 업무를 추진함에 있어 규정이나 관행에 얽매어 추진하지 못하는 경우가 많습니까?	①	②	③	④
7	귀하께서는 원활한 업무를 위해 규정 범위를 벗어나 의사결정을 하실 수 있으십니까?	①	②	③	④
8	귀하의 부서는 모든 업무에 대해 상관의 지시 및 결재를 필요로 합니까?	①	②	③	④
9	귀하께서는 상관이 귀하를 신뢰하는 정도에 의해 업무처리에 영향을 받으십니까?	①	②	③	④
10	귀하의 부서는 상관과 부하직원 간 원활한 의사소통 체계를 갖추고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④
11	귀하의 부서는 외부기관(중앙정부, 시민단체, 주민 등)과 원활한 의사소통체계를 갖추고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④
12	귀하께서는 매일 똑같은 업무를 똑같은 방법으로 처리하고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④
13	귀하께서는 하고 계시는 일의 목표를 명확히 알고 계십니까?	①	②	③	④
14	귀하께서는 부서의 업무처리 절차가 복잡하다고 생각하십니까?	①	②	③	④
15	귀하께서는 승진이나 급여에 대한 기대감이 업무를 받아들이는 태도에 영향을 미치는 편입니까?	①	②	③	④
16	귀하의 부서는 업무처리를 위해 거쳐야 하는 결재단계가 많습니까?	①	②	③	④
17	귀하께서는 업무처리를 위한 결재시간이 많이 소요된다고 생각하십니까?	①	②	③	④
18	귀하께서는 업무처리를 위한 회의시간이 많이 소요된다고 생각하십니까?	①	②	③	④
19	귀하의 부서는 시청이나 중앙정부로부터 지난 한 달간 몇 건의 업무 관련 지침을 받으셨습니까?	건			
20	귀하의 부서는 시청이나 중앙정부로부터 지난 한 달간 몇 번의 회의요청을 받으셨습니까?	번			
21	귀하의 부서는 시청이나 중앙정부로부터 지난 한 달간 몇 번의 보고 요청을 받으셨습니까?	번			
22	귀하의 부서는 각종 언론매체로부터 지난 한 달간 몇 번의 자료제공 요청을 받으셨습니까?	번			
23	귀하의 부서는 시민단체로부터 지난 한 달간 몇 건의 건의(진정, 이의제기 등)를 받으셨습니까?	건			
24	귀하의 부서는 주민 및 민원인들로부터 지난 한 달간 몇 건의 건의(진정, 이의제기 등)를 받으셨습니까?	건			

다음은 귀하께서 근무하고 계시는 부서의 정보통신기술(ICT) 체계에 관한 질문입니다.

※ 영향정도 : ① 전혀 아니다 ② 대체로 아니다 ③ 대체로 그렇다 ④ 매우 그렇다

문항	내용	영향정도			
		①	②	③	④
25	귀하의 부서에서는 ICT 활용에 관한 지원(예산, 교육 등)을 실시하고 있습니까?	①	②	③	④
26	귀하께서는 부서에서 채택하고 있는 ICT의 사용방법을 확실히 알고 계십니까?	①	②	③	④
27	귀하께서는 새로운 ICT에 적응하기가 용이하십니까?	①	②	③	④
28	부서에서 새로운 ICT를 도입한 후 제대로 활용하고 있지 못한 사례가 있습니까?	①	②	③	④
29	귀하께서는 새로운 ICT가 도입되면 활용법을 배우고자 적극적인 학습을 하십니까?	①	②	③	④
30	귀하께서는 귀하의 부서가 다른 부서와 비교해 정보화 수준이 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④
31	귀하께서는 업무를 처리함에 있어 부서가 ICT에 필요 이상으로 의존한다고 생각하십니까?	①	②	③	④
32	귀하께서 근무하고 계시는 부서의 ICT 체계는 다른 부서와 긴밀히 연결돼 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④
33	귀하께서는 ICT 활용에 관한 귀하의 수준이 어떠한다고 생각하십니까?	하하	중하	중상	상상
34	귀하께서는 업무처리를 위해 하루 평균 몇 시간 정도 컴퓨터를 사용하고 계십니까?	시간			

다음은 귀하께서 근무하고 계시는 부서의 정보통신기술(ICT) 기능에 관한 질문입니다.

※ 영향정도 : ① 전혀 아니다 ② 대체로 아니다 ③ 대체로 그렇다 ④ 매우 그렇다

문항	내용	영향정도			
		①	②	③	④
35	ICT를 도입하면서 비효율적이거나 유용하지 못한 규정·지침이 새로 만들어진 예가 있습니까?	①	②	③	④
36	ICT를 도입하면서 원래는 유용했던 규정·지침이 나쁘게 변질된 예가 있습니까?	①	②	③	④
37	ICT를 도입함으로써 비효율적이고 유용하지 못했던 규정·지침이 감소 혹은 제거된 예가 있습니까?	①	②	③	④
38	ICT를 도입한 것이 행정업무 혁신에 도움이 됐다고 생각하십니까?	①	②	③	④
39	ICT를 이용해 업무를 처리하면서부터 업무처리가 신속해졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④
40	ICT를 이용해 업무를 처리하면서부터 결재단계가 줄었다고 생각하십니까?	①	②	③	④
41	ICT가 도입된 후 서식규정이 간편해졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④
42	ICT가 도입된 후 행정처리가 전보다 투명해졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④
43	ICT가 도입된 후 행정처리를 위해 필요한 정보에 접근하기가 쉬워졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④
44	ICT가 도입된 후 다른 부서나 다른 기관과의 정보공유가 활발해졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④
45	ICT의 도입으로 이전보다 업무에 몰입할 수 있는 시간적 여유가 많아졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④
46	ICT를 도입한 것이 행정관리체제(승진, 봉급 책정 및 성과 평가 등)의 공정성에 기여했다고 생각하십니까?	①	②	③	④
47	ICT가 업무처리에 방해가 된다고 생각하십니까?	①	②	③	④
48	ICT가 귀하의 업무를 감시·통제하는 수단이 되고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④
49	앞으로 3년 후 ICT가 업무에 있어 비효율적인 규정들을 줄일 수 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④
50	앞으로 3년 후 ICT가 업무처리 시간을 지금보다 줄일 수 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④

다음은 귀하의 신상에 관한 질문입니다. 마지막까지 빠짐 없이 답변해 주시면 감사하겠습니다.

업무 부서	
근무년수	
직급	
연령	
성별	

※ 바쁘신 중에도 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하의 답변은 저의 연구에 많은 도움이 될 것이며 모든 사항은 통계적 목적으로만 사용할 것임을 다시 한 번 약속드립니다. 감사합니다.

9. The Study on the Influence of Information and Communication Technology(ICT) on Red Tape

Chong-Goo Park & Yun-Jung Choe

The reform of administration has been a hot issue as the propulsion of Electronic Government going further lately. This study aims to find out the influence of ICT on red tape in public sector. The result of this study suggests that red tape should not be regarded as just a bureaucratic pathology, but a indispensable factor on which the job is carried out. Accordingly, only the rules and procedures which do not function properly should be removed during the process of administrative reform. Also the adoption of ICT has to be cautioned, since it has an effect not only to reduce but also sometimes to increase red tape by incurring external control. This study provides the momentum for further discussion that the causal relationship between red tape and ICT in which the external control has an important role during the job process. In addition, the results this study is expected to provide future direction of Electronic Government.

Key Words : red tape, ICT, Electronic Government, administrative reform