

일선공무원의 재량행위(裁量行爲) 원인에 관한 비교 연구: 복지공무원과 규제공무원을 중심으로*

김 순 양

국문요약

본 연구의 목적은 일선공무원의 재량행위 원인을 복지공무원과 규제공무원을 중심으로 비교 분석하려는 것이다. 이를 위하여 우선 일선공무원 재량행위의 개념, 장·단점, 원인 등과 관련한 이론적 논의를 행하고 관련 선행연구를 고찰하였으며, 이를 토대로 일선공무원의 재량행위의 원인을 분석하기 위한 연구 틀을 설정하였다. 다음은 일선공무원의 재량행위 원인을 시군구의 복지공무원과 규제공무원에 대한 면접조사 결과를 토대로 심층 분석하였다. 원인 변수는 업무환경 요인, 업무특성 요인, 법규 및 지침 요인, 조직특성 요인, 인적 요인이라는 다섯 가지를 선정하였다. 연구결과, 각 요인들이 일선공무원의 재량행위에 중요한 영향을 미침을 확인하였다. 그러나 각 원인변수에 따른 재량행위의 여부, 정도, 방식에서는 복지공무원과 규제공무원 간에 일정한 차이가 있었다. 대체로 복지공무원과 규제공무원 모두 업무수행과정에서 재량의 여지는 크지만, 재량행위를 하는 데서 소극적이었다. 규제공무원의 경우가 더욱 그러하였다. 이는 이들이 내부감사 지적, 항의 및 민원제기, 단체장 및 상급자의 질책 등에 대해서 보다 민감하기 때문일 것이다. 그런데 재량행위는 오남용이 물론 문제이지만, 의도적 회피 내지는 지나친 소극성 역시 문제가 됨을 지적하였다. 마지막으로 실증분석 부분에서 행해진 재량행위의 원인 및 실태를 종합적으로 토의하였다.

주제어: 재량행위, 일선공무원, 복지공무원, 규제공무원

I. 서론

일선행정에서 담당공무원의 재량행위는 불가피한 면이 있다. 일선행정의 환경이 동태적이며, 업무성격이 복잡적이며, 주민들의 욕구가 다양하고 이질적이기 때문이다. 무엇보다 법규내용이 모호하거나 현실과 괴리되는 경우가 많다. 이러한 상황에서 재량행위가 불가피하게 발생하는 것이다. 물론 합법성의 관점에서는 가급적 법규대로 행정을 하는 것이 좋지만, 현실은 그렇지 못하며, 또한 재량행위는 그 자체로서 장점도 있어 배척할 것만도 아니다. 적절하게 행사되면 일선행정의 유연성과 융통성을 제고하고, 고객의 요구에 대한 반응성을 높이며, 행정의 사각지대를 줄일 수 있으며, 무엇보다 행정과 고객 간의 마찰을 줄일 수 있다.

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2014S1A5A2A01013493).

그러나 일선행정에서의 재량행위는 양날의 칼과 같은 것이다. 재량행위가 잘못 혹은 과도하게 행사되면 큰 문제가 발생한다. 즉, 재량행위의 오남용은 일선행정의 형평성을 저해하며, 불필요한 집단민원을 초래하며, 행정낭비를 초래하며, 궁극적으로는 일선행정의 신뢰성을 저하시킨다. 따라서 재량행위는 이를 회피하거나 지나치게 소극적으로 행하는 것도 문제이지만, 오남용 되는 것은 더욱 큰 문제이다. 적절하게 행사되어야 하며, 따라서 중용(中庸)의 자세가 필요하다. 이를 위해서는 일선공무원의 재량행위의 원인과 실태에 대한 분석이 선행되어야 한다.

일선행정은 크게 급부행정과 규제행정으로 구분할 수 있다. 물론 대부분의 업무들이 양자의 특성을 모두 가지는 경우가 많아 특정업무를 엄격하게 범주화하는 것은 쉽지 않다. 기본적으로 급부행정은 주민들에게 서비스나 편익을 제공하는 것이며, 반대로 규제행정은 주민들에게 의무를 부과하거나 불이익을 주는 것이다. 급부행정의 대표적인 예는 복지행정이며, 규제행정에는 환경, 위생, 건축, 농지관리 업무 등 다양하다. 대체로 일선공무원이 재량행위의 여지가 크지만, 업무 성격에 따라서 재량행위의 원인, 정도, 행사방식은 상이하다. 따라서 일선공무원을 하나로 보고 이들의 재량행위를 연구하는데서 벗어나 비교론적 관점에서 재량행위를 연구할 필요가 있다.

이러한 배경 하에서, 본 연구의 목적은 일선공무원의 재량행위 원인 및 실태를 각기 급부행정과 규제행정을 담당하는 복지공무원과 규제공무원을 대상으로 비교·분석하려는 것이다. 이를 위하여 우선 일선공무원의 재량행위의 개념, 장·단점, 원인 등에 대한 이론적 논의를 행하고 관련 선행 연구를 고찰하며, 이를 토대로 일선공무원의 재량행위의 원인을 비교하기 위한 연구 틀을 설정한다. 이어서 일선공무원의 재량행위 원인을 시군구 소속 복지공무원과 규제공무원에 대한 면접조사 결과를 토대로 분석한다. 마지막으로 실증분석에서 행해진 재량행위의 원인 및 실태를 종합적으로 토의한다. 그 동안 일선공무원의 재량행위 원인에 대한 연구가 많이 행하여졌지만, 대부분이 설문조사를 통해서 재량행위의 영향요인을 밝히는 데 치중하여 일선공무원의 재량행위를 보다 생생하게 탐색하는 데는 한계가 있었다. 재량행위는 질적인 속성이 강하며, 대부분 은밀하고 간헐적으로 행사된다. 따라서 계량분석 만으로는 한계가 있다. 그리고 재량행위는 객관적 자료를 획득하기가 어렵다. 이러한 한계를 감안하여 본 연구는 면접조사를 시행하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 연구설계

1. 재량행위의 의의와 기능

Davis(1969: 4)는 재량(discretion)을 “작위이건 부작위이건 간에 여러 방안들 중에서 하나를 선택할 자유를 가지는 것”으로 정의하였다. 흔히 재량과 재량행위를 혼용하지만, 엄격하게는 재량은 행위자가 보유하는 선택의 자유를 의미하며, 재량행위(discretionary acts)는 이러한 재량이 실제 행동으로 발로된 경우이다. 재량이 있다고 해서 반드시 재량행위를 하는 것은 아니다. Bryner(1987)는 재량행위를 “권위 있는 기관이 결정한 정책을 집행함에 있어서 행정기관이 상당한 정도의 자유

를 가지고 정책에 대해서 의견을 제시하는 것”으로 보고 있다(이수창, 2014: 85에서 재인용). Bouchard and Carroll(2002: 241)은 재량행위를 “공무원들이 자신의 판단에 의해서 정책이나 프로그램을 수정할 수 있는 권한”으로 정의하고 있다. Carroll and Siegel(1999: 74)은 재량행위를 “정책이나 프로그램을 환경에 부합하도록 하기 위하여 이를 고객 또는 공무원 자신의 요구에 맞추어 판단을 행하는 과정”으로 보고 있다. 즉, 공무원들이 자신이 선호하는 판단과 결정을 할 수 있는 것을 재량행위로 본다. 국내학자들의 정의도 대동소이하다.¹⁾

이러한 정의들을 토대로 볼 때 우선, 재량행위는 행위자가 선택상황에서 독자적인 판단을 하는 것이다. 이는 일선공무원은 단순한 집행자가 아니라, 결정된 정책을 변경할 수 있음을 강조하는 것이다(Ham and Hill, 1984). 다음에 재량행위는 업무수행 과정에서 법규로부터 상당한 자율성을 갖는 것이다. 법규가 모호하거나 비현실적인 경우에는 적용과정에서 재량행위의 여지가 있다. 또한 재량행위는 다양한 대안이나 행동경로들 중에서 하나를 선택할 수 있는 자유이다. 따라서 재량행위가 가능하려면 대안이나 행동경로가 최소한 두 개 이상이어야 한다. 마지막으로 재량행위는 업무의 전문성과 밀접하다. 전문성을 많이 요할수록 재량행위의 여지가 크다(Exworthy & Halford, 1999). 재량행위가 가지는 이러한 특성들을 종합하여 본 연구에서는 일선공무원의 재량행위를 “일선에서 주민들과 일상적으로 접촉하면서 급부 및 규제업무를 수행하는 과정에서 법규나 관례가 용인하는 테두리 내에서, 일선공무원이 자율적 판단을 토대로 몇 개의 대안이나 행동경로들 중에서 어느 하나를 선택하는 행위”로 정의하고자 한다.

재량행위는 순기능도 있고 역기능도 있다. 따라서 재량행위의 억제 및 용인범위에 관해서도 논란이 있다(Evans and Harris, 2004). 우선 긍정적으로 보는 입장에서 Meyer(2007)는 정책의 모호함과 부족한 자원으로 인하여 일선공무원은 재량행위를 하게 되는 데, 이는 공공서비스의 질을 제고한다고 주장한다. Maynard-Moody and Musheno(2000)는 공·사조직의 재량행위 결과를 비교하였는데, 광범위한 재량권을 부여하는 사조직의 업무성능이 높다고 주장한다. Goodsell(1980), Hogue(2001) 등도 일선공무원의 재량행위가 공공서비스의 질을 높인다고 주장한다. 반면에 Brintnall(1981), Dorch(2009) 등은 재량행위가 행정의 보편성과 형평성을 저해한다고 주장한다. 구체적으로 Brintnall은 재량행위는 자신의 가치에 부합하는 사례를 선택적으로 개발함으로써 공공서비스를 왜곡시킨다고 주장한다. Dorch는 정책지식과 정보의 부족으로 인한 재량행위로 인하여, 정책이 의도대로 집행이 되지 않으며, 행정결과가 왜곡된다고 지적한다. 이처럼 재량행위에 대해서는 찬반양론이 있는데, Adler and Asquith(1981)는 재량행위의 호(好), 불호(不好)에 대한 판단은 사실의 문제인 동시에 가치판단의 문제라고 지적하고 있다.

이처럼 일선공무원의 재량행위는 순기능과 역기능을 동시에 가진다. 물론 법치주의를 구현하기 위해서는 집행공무원의 재량행위의 여지를 줄이는 것이 좋겠지만, 이는 입법기술 상 한계가 있다(김우식, 2002). 따라서 재량행위는 일면 불가피한 면이 있으며, 재량행위를 규제하고자 하는 행

1) 예로서, 이환범·이수창(2007: 5)은 재량행위를 “법을 위반하지 않고 관료가 자기의 권한 내에서 합리적인 판단을 근거로 행정행위를 하는 것”으로, 김윤호(2013: 8)는 재량행위를 “일선관료가 특정 정책을 집행하는 방법 및 대안에 대해 실질적으로 결정하는 권한을 행동으로 옮기는 것”으로 정의하고 있다.

정법에서도 어느 정도의 재량행위를 허용하고 있다. 그럼에도 일선공무원의 재량행위는 주민들의 일상생활과 공공서비스 질에 큰 영향을 미치며, 오남용 되면 일선행정의 신뢰성과 정당성을 훼손하게 된다. 반대로 재량행위가 필요함에도 이를 의도적으로 회피하거나 지나치게 소극적으로 행사하면, 재량행위의 순기능을 사장시킨다. 따라서 재량행위는 적정하게 행사되어야 한다.

일선공무원은 현장에서 주민들의 다양한 욕구에 대처하고 환경에 부합하게 업무를 수행하는 과정에서 광범위하게 재량행위를 하고 있다(Ham & Hill, 1984). 이들은 주민들을 잠재적 고객으로 전환시키는 문지기 역할을 수행하면서 재량행위를 한다. 특히, 복지행정이나 규제행정과 같은 대민행정은 대상자 선정이나 서비스나 규제의 내용, 양, 방식 등에서 표준지침을 개발하기가 어렵다. 따라서 재량행위에 따라서 급부나 규제에서 편차가 크게 발생한다(김영민·임도빈 2011).

2) 재량행위의 원인 및 분석변수의 선정

(1) 재량행위의 원인에 관한 이론적 논의

일선공무원에 대한 연구를 체계화시킨 Lipsky(1980)에 의하면 일선공무원의 가장 큰 특징은 이들이 업무수행과정에서 광범위한 재량행위를 한다는 것이다.²⁾ 이 점에서 일선공무원은 단순한 집행자가 아니라, 정책결정자 내지는 수정자이다. 그러면 일선공무원은 왜 재량행위를 하는가? 이에 대해서 Lipsky(1980)는 크게 업무상황, 업무특성, 일선공무원 자체 요인을 들고 있다. 우선, 일선공무원이 처한 업무환경은 비정형적이고 복잡하다. 따라서 정해진 대로 업무를 수행하기가 어렵고 상황에 맞추어 대처해야 하며, 이것이 재량행위로 나타난다. 업무특성 면에서 일선행정은 대민접촉업무로서 인간적 대응을 필요로 한다. 그는 사회가 행정에 대해서 요구하는 것은 행정의 불편부당함(impartiality)과 공정성만이 아니라, 약자에 대한 연민(compassion)과 유연성을 동시에 요구한다고 주장한다. 일선행정에서 재량행위가 필요하다는 것이다. 다음에 일선공무원 자체의 요인 면에서는 재량행위는 일선공무원의 자존심(self-regard)을 증대시키고, 고객으로 하여금 자신이 중요한 사람임을 인식하게 만든다. 따라서 재량행위에 대한 유인이 있다.

Pithouse(1987)는 복지공무원을 대상으로 복지행정의 환경적 특성으로 인하여 재량행위가 행해진다고 주장한다. 즉, 복지행정은 가치전제가 강하고 정치적 영향이 크기 때문에 업무환경의 모호성과 불확실성이 높다. 이러한 상황에서 복지공무원은 공식절차에만 따르기 어려우며, 자신만의 기준이나 규칙을 개발한다는 것이다. Scott(1997)는 일선공무원의 재량행위 원인을 개인특성, 조직특성, 고객특성 요인의 세 가지로 구분한다. 개인특성 면에서는 일선공무원은 기계적으로 집행하는 것이 아니라, 개별적인 의사결정을 하는 행위자이다. 조직특성 요인은 일선행정조직이 가지고 있는 조직문화, 관행, 공식화 정도 등이 일선공무원의 재량행위를 유발한다고 보는 것이다. 고객특성 요인은 고객의 욕구표현 방식이나 정도, 상황설명 능력 등이 재량행위에 영향을 미친다는 것이다. Bouchard and Carroll(2002)은 재량행위의 원인을 크게 정책 및 지침요인과 업무특성 요

2) 일선공무원은 “업무수행과정에서 시민들과 대면(對面) 접촉하면서 업무처리과정에서 실질적 재량을 행사하는 공무원이다.”(Hudson, 1993: 387).

인의 두 가지로 구분한다. 우선, 정책, 지침, 지시 등이 모호하거나 일관성이 없는 경우가 많기 때문에 이를 적용하는 과정에서 재량행위를 하게 된다. 다음에는 일선행정의 업무특성이 인간적 대응을 필요로 하는 경우가 많아 재량행위가 필요하다는 것이다. Sowa and Selden(2003)은 일선공무원의 재량행위 원인을 개개인의 인식에 기인하는 것으로 본다. 즉, 일선공무원은 환경으로부터 전해지는 신호를 개인적 인식을 토대로 해석하기 때문에 재량행위가 개입할 수밖에 없다.

(2) 재량행위 원인과 관련한 국내 선행연구

일선공무원의 재량행위 원인과 관련해서는 국내 연구자들이 보다 체계적으로 변수를 제시하고 있다. 이는 대부분의 국내연구자들이 설문조사에 대한 통계처리를 통하여 재량행위 영향요인을 밝히려는 계량연구들이기 때문이다. 연구대상은 소방공무원, 복지공무원, 경찰공무원 등 다양하지만, 규제공무원은 거의 없다. 본 연구의 대상인 복지공무원의 재량행위 원인에 관한 선행연구로 이환범·이수창(2007)은 재량행위 원인변수로 개인의식 성향요인, 법적 요인, 업무특성요인, 업무환경요인을 들며, 김소정(2013)은 재량행위 원인으로 업무환경(업무지침, 수급자 수, 주관적 업무량 인식, 민원압박, 감사부담)과 개인적 성향(빈곤에 대한 태도, 전문직 태도, 업무지각)을 언급한다. 김소정(2014)은 면접조사를 토대로 연구에서는 복지공무원의 재량행위 원인으로 업무속지 미비, 추상적이고 모호한 지침, 비현실적인 지침, 업무량, 전문적 역량 정도, 민원인과의 상호작용을 들고 있다. 김이배(2010)는 수급자 선정업무의 시군구 통합조사팀 이관으로 복지공무원의 재량행위가 감소하고 있지만, 여전히 규정이나 지침이 추상적인 것들이 많아 재량행위의 원인이 된다고 주장한다. 김영민·임도빈(2011)은 과도한 업무량, 열악한 환경, 민원과 감사의 위협 등 복지공무원이 처해 있는 업무환경적 요인이 재량행위의 원인이 된다고 주장한다.

반면에 일선규제공무원의 재량행위에 대한 연구는 희귀하며, 재량행위의 원인과 관련한 연구는 한두 편에 불과하다. 대표적으로 김순양(2001)은 위생규제공무원을 대상의 설문조사에서 재량행위 원인으로 법규 및 결정자 요인(법규 모호성, 법규 비현실성, 결정자의 전문성 및 현장 감각 부족), 업무상황 요인(자원부족, 업무량, 조직분위기), 업무속성 요인(현장업무의 다양성, 복잡성, 업무자체의 속성), 일선 규제공무원 요인(정보와 전문성 부족, 대상자의 비협조, 대상자의 순응확보 필요성, 권한유지 및 확대의 필요성, 대상자와의 인간적 관계)으로 구분하였다. 이 외에도 몇 편의 연구들이 있지만, 규제공무원의 재량행위 원인과 관련한 체계적 연구는 아니다. 예로서, 임도빈 외(2012)는 규제공무원의 규정에 대한 과잉동조 및 집착은 공익에 반할 수 있다고 보면서, 이들이 재량행위를 하는 대신에 규정에 의존하게 되는 조건을 탐색하였다. 박군성(2010)은 규제형평제도의 필요성을 주장하면서 재량권 부여방식과 역할분담의 명확화 등을 논의하였다. 박순애·손지은(2015)은 규제체감에 영향을 주는 행정경험을 개선하기 위하여 재량행위 오남용을 방지하기 위한 행정절차 및 시스템 측면의 장치가 필요함을 주장하였다.

이 외에 복지공무원이나 규제공무원은 아니지만 재량행위의 원인변수를 선정하는 데 도움이 될 만한 선행연구로는 우선, 임혜경·하태수(2015)는 일선교사를 대상으로 법규요인(법규내용의 비현실성과 모호성, 법규의 미흡함, 법규내용들 간의 상호 충돌), 과도한 업무량(인력부족, 시간부

족, 정보부족, 예산부족), 업무의 위험성(심리적 위협과 신체적 위협), 업무의 복잡성, 실적평가의 곤란성, 직무전문성을 들고 있다. 이수창(2014)은 경찰공무원의 재량행위 원인으로 개인적 성향(시민에 대한 동정성, 이해성, 관용성), 법규특성(법규의 모호성, 비현실성, 현장적용의 곤란성), 업무특성(업무과다, 대면접촉성, 주관적 판단 가능성, 상급자 압력, 인력부족)을 설정하였다. 나현민·하태수(2015)는 소방공무원의 재량행위의 원인으로 업무요인(인력·시간·정보·예산의 부족, 업무과정에서의 심리적·신체적 위험성, 업무상황의 복잡성, 업무정보 파악의 어려움), 법적요인(법규내용의 비현실, 법규내용의 모호성, 변화에 미흡한 법 규정, 규정들 간의 충돌, 목표들 간의 충돌, 상부지시들 간 충돌), 관료적 요인(일선공무원의 경험, 전문성, 노하우)으로 구분하였다.

(3) 분석변수의 선정

재량행위의 원인 내지는 영향요인과 관련해서는 Lipsky(1980), Pithouse(1987) Scott(1997), Bouchard and Carroll(2002), Sowa and Selden(2003), Clark(2005), Ellis(2013) 등의 외국학자들은 물론, 김순양(2001, 2002), 이환범·이수창(2007), 김소정(2013), 이수창(2014), 임혜경·하태수(2015), 나현민·하태수(2015) 등의 국내학자들도 논의를 하였다. 특히, 김순양(2001)은 일선규제공무원의 재량행위 실태를 분석하면서 원인변수를 법규요인, 업무환경요인, 업무특성요인, 일선공무원 자체 요인으로 유형화하였다. 법규요인은 법규나 지침의 내용의 추상적이고 모호하거나, 현실과 괴리될수록 재량행위 가능성이 커진다는 것이다. 업무환경 요인은 업무환경이 불안정하고 불확실하거나, 자원이 부족하거나 업무상황의 이질성이 높을수록 재량행위 가능성이 커진다는 것이다. 업무특성 요인 면에서는 업무의 복잡성, 대면접촉성, 인간적 대응 필요성이 높을수록 일선공무원의 재량 여지가 커진다는 것이다. 일선공무원 자체 요인은 일선공무원의 자존감, 자율성 확대 욕구, 고객과의 개인적 관계, 고객의 특수 사정 등이 재량행위에 영향을 미친다는 것이다.

본 연구는 선행연구들의 유형화를 참조하되, 여기에 조직특성 요인과 인적 요인을 추가하여 재량행위의 원인변수를 업무환경 요인, 업무특성 요인, 법규 및 지침 요인, 조직특성 요인, 인적 요인의 다섯 가지로 유형화하고, 각 요인들의 세부내역을 구성하였다. 우선 업무환경 요인은 일선공무원이 업무를 수행하는 환경적 맥락에 관한 것이다. 일선공무원의 업무환경은 동태적이고 불확실하며, 업무량이 과다하며 만성적인 자원부족에 시달리고 있다. 이러한 상황에서 이들은 고객의 다양한 요구에 직면하여 현지실정에 맞도록 재량행위를 하게 된다. 그리고 업무량이 많고 자원이 부족하면 업무나 고객의 범위를 재조정하는 방식으로 재량행위를 한다(김순양, 2001).

업무특성 요인은 현장행정으로서의 일선행정의 특성이 재량행위의 원인이 된다는 것이다. 일선행정은 주민들과 대면접촉을 하며 타협의 필요성이 높다. 또한 현장업무는 인간적 대응의 필요성이 높다. 특히, 일선 복지업무나 규제업무는 주관적·질적 속성이 강하다. 따라서 일선공무원은 포괄적 전문성이 필요하며, 다양한 속성의 고객을 범주화하며, 대면접촉과정에서 발생하는 갈등을 해결하기 위한 타협과 협상이 필요하다. 그리고 주관적이고 질적인 특성이 강하고, 인간적 대응이 필요하면 법규대로 집행을 하기가 어렵다.

법규 및 지침 요인은 업무수행의 준거가 되는 법규나 지침의 내용이 모호하거나 추상적이어서 상이한 해석의 여지가 있거나, 내용이 비현실적이거나 과다하거나 복잡하여 현장에서 그대로 적용하기가 곤란한 경우이다. 우선 법규가 모호하고 추상적인 이유는 정책결정자의 현장이해 및 전문지식 부족, 정책결정자들 간의 이해 및 가치관 차이, 정치적 고려 등에 기인한다(Keiser, 1999). 법규나 지침이 비현실적인 것은 결정자나 고위관리자들이 전문성이 부족하거나 현장이해가 부족하기 때문이다. 지침이 복잡하고 과다한 것은 대체로 일선공무원을 불신하기 때문이다. 법규나 지침이 이렇게 되면, 일선공무원은 이를 재해석하는 과정에서 재량행위를 한다.

조직특성 요인에는 조직문화 내지는 조직분위기, 상급자의 성향 및 리더십, 내부 업무처리과정 등이 포함된다. 우선의 조직문화나 분위기가 경직적이고 통제 지향적인지 아니면 유연하고 융통성이 있는지가 재량행위에 영향을 미친다. 상급자의 성향 및 리더십은 상급자가 일선공무원을 어느 정도 신뢰하며, 자율성과 권한을 부여하느냐가 재량행위의 원인이 된다는 것이다(Ellis, 2013). 내부 업무처리과정은 다단계결재과정, 문서작업, 내부협의 등 업무처리과정의 번잡성이나 번문욕례가 일선공무원의 재량행위 원인이 된다는 것이다. 이러한 특성은 일선공무원의 업무과다에도 영향을 미쳐 처리할 업무의 취사선택 등 재량행위를 촉발하는 요인이 된다.

인적 요인은 일선공무원과 서비스대상자라는 사람요인이다. 우선 일선공무원 측면에서는 재량행위를 통하여 자신의 자존감을 충족하려는 역할관심, 고객과의 사적관계나 취약계층에 대한 인도주의적 배려, 일선공무원의 개인적 성향 등이 재량행위의 원인변수가 될 수 있다. 서비스대상자 측면에서는 일선행정에 대한 이들의 성향이나 반응양태가 일선공무원의 재량행위에 영향을 미친다. <표 1>은 본 연구에서 사용할 일선공무원의 재량행위 원인변수 및 이의 구성요소들이다.

<표 1> 재량행위의 원인변수 및 구성요소

재량행위 원인변수	구성요소
업무환경 요인	업무환경의 동태성 및 불확실성, 자원부족 및 업무량 과다
업무특성 요인	업무의 복잡성, 대면접촉 및 타협 필요성, 인간적 대응 필요성, 주관적·질적 속성
법규 및 지침 요인	법규 및 지침의 모호성과 추상성, 비현실성, 과다 및 복잡성
조직특성 요인	조직문화 내지는 조직분위기, 상급자의 업무수행 성향과 리더십, 내부 업무처리과정
인적 요인	일선공무원 측면(역할관심, 사적관계와 인도주의적 배려, 개인적 특성), 서비스대상자 측면(대상자의 특성과 반응)

(4) 연구설계

재량행위는 대부분 불가시적(invisible)이며, 부지불식간에 행해진다. 따라서 객관적 자료나 통계치를 통해서 입증하기가 어렵다. 관련 자료도 거의 없다. 이에 따라 국내의 대부분 연구들은 설문조사를 통하여 재량행위의 원인변수를 찾고자 하였다. 이는 불가피한 면이 있지만, 재량행위의 원인과 실태를 생생하게 포착하는 데는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 시군구 단위의 복지공무원 및 규제공무원을 대상으로 심층적인 면접조사를 실시하였다. 면접대상은 협조가능성, 접근용이성 등을 고려하여 대구광역시 및 경상북도 관내의 시군구에 근무하는 25명의 복지공무원과 23명의

규제공무원을 대상으로 하였다. 확인 및 점검의 용도로 3명의 관리자(대구광역시 달성군 K부군수, 경상북도 봉화군 K부군수, 대구광역시 녹색환경국 S국장)에 대한 면접조사도 행하였다. 면접참가자들의 담당업무는 복지공무원은 시군구의 주민복지과, 생활지원과 등에서 기초생활보장업무를 담당하는 공무원들이며, 규제공무원은 시군구에서 환경, 위생, 재해안전점검, 건설·토목, 도시계획, 주택, 국유재산관리, 법인관리 등의 분야에서 규제관련 업무를 수행하는 공무원들이다. 면접조사 기간은 2016년 2.24-3.8일, 4.22-5.3일의 두 차례에 걸쳐서 시행하였다. 면접대상자는 해당 시군구의 부단체장이나 국·과장급 관리자 등의 협조를 얻어 일선공무원의 근무연수, 직급, 성별 등을 고려하여 선정하였다. 면접조사지역은 대구광역시 S구, D군, 경상북도 A시, G시, C군 등이다. <표 2>는 면접참가자들의 일반적 특성이다.

〈표 2〉 면접참가자들의 일반적 특성

구분	복지공무원	규제공무원
근무연수별	10년 이하	4
	10-20년 이하	4
	20년 이상	14
직급별	8급 이하	2
	6-7급	18
	5급 이상	3
성별	남성	16
	여성	7
합계	총 25명	총 23명

Ⅲ. 일선 복지공무원과 규제공무원의 재량행위 원인에 대한 비교 분석

일선 복지공무원은 복지행정의 일선에서 복지서비스의 수급여부를 결정하는 데 큰 영향을 미치는 복지행정의 문지기이다(김경호·소순창, 2010). 이들은 재량행위의 여지가 넓으며, 이는 중요한 결과를 초래한다. 이들의 재량행위로 인하여 배분적 정의가 실현되거나, 반대로 광범위한 복지 사각지대가 발생할 수 있다. 따라서 복지행정의 정당성, 신뢰성에 중요한 영향을 미친다. 특히, 복지행정은 주로 취약계층을 대상으로 하므로 이들의 재량이 오남용 되면 이들의 생계에 결정적인 영향을 미친다. 심각한 재정낭비를 초래할 수도 있다. 일선 규제공무원은 시군구 및 산하의 행정 기관에 소속되어 규제업무를 수행하는 공무원이다. 규제업무는 특정 부서에 한정되지 않으며, 같은 부서 내에서도 다른 업무와 혼재되어 있다. 따라서 어떤 업무가 규제업무이며, 어느 부서가 규제부서인지 확일적으로 판단하기는 어렵다. 대체로 환경, 위생, 건축, 주택, 건설, 안전관리, 법인관리 등의 업무가 주요 규제업무이다. 이러한 규제업무는 행정이 우위의 입장에서 행하는 것으로서, 규제공무원은 상당한 재량행위를 한다. 이들은 주민들의 일상생활이나 생업에 큰 영향을 미치

며, 갈등하는 당사자들 간에 증재를 하는 경우가 많다. 따라서 부당한 재량행위는 큰 저항을 초래한다. 규제공무원의 적절한 재량행위는 일선행정의 편의성과 원만성을 증진시키지만, 오남용 되면 규제행정의 형평성을 저하시킨다(Hogue, 2001). 이하에서는 시군구의 복지공무원 및 규제공무원에 대한 면접조사를 토대로 이들의 재량행위 원인 및 실태를 비교·분석한다.

1. 업무환경 요인

업무환경 요인은 일선행정의 환경적 특성이 일선공무원 재량행위의 원인이 된다는 것으로서, 본 연구에서는 이를 Lipsky(1980), Kirton et al. (2011) 등의 논의를 참고하여 업무환경의 동태성 및 불확실성, 자원부족 및 업무량 과다로 단순화하였다.

1) 업무환경의 동태성과 불확실성

일선행정은 업무환경이 불확실하며, 현장에서 즉시 대처해야 하는 등 긴급하고 예외적인 상황이 많다. 따라서 담당공무원의 재량이 개입할 여지가 있다. 우선 복지공무원의 기초생활보장업무를 예로 보면, 소득조사의 경우는 재량의 여지가 매우 크다. 수급대상자들의 상당수가 소득이 불규칙하고, 소득신고를 제대로 하지 않아 정확한 소득파악이 어렵다. 재산조사의 경우는 국세청, 금융기관 등과의 협조체계가 구축되어 있지만, 공적자료 부실, 은닉재산, 타인명의 재산 등을 정확하게 파악하기 어렵다. 부양의무자 조사는 부양의무자의 부정기적 현금보조 등을 파악하기 어려우며, 자료제출 요구에도 비협조적인 경우가 많다. 반면에 수급대상자들 중에는 경제적으로 긴박한 경우가 많다. 이러한 때는 규정과 절차만 고집할 것이 아니라 긴급조치가 필요하며, 이 과정에서 재량행위가 불가피하다. 이에 대해서는 면접참가자의 대다수가 동의한다.

“현장에 나가 보면 온갖 다양한 경우들이 참으로 많다. 이들 중에는 그냥 두면 안 되는 긴급한 상황에 있는 사람들도 많고 상태가 예측 불가한 경우가 많아서 정해진 대로 일을 하기가 어렵다. 이런 경우에는 정해진 절차만 찾고 있으면 안 되고 재량이 필요하다....”(20년 이상 근무, 6-7급, 여성, 복지업무)

규제행정의 환경 역시 동태적이고 불확실하다. 더구나 규제행정은 대부분 불이익을 주거나 의무를 부과하는 것이며, 복수의 대상자들을 증재해야 하는 경우가 많다. 따라서 규제대상자들의 반발이 크며, 이들의 대응이 예측하기가 어렵다. 현장상황은 예외가 많고 즉각적 대처가 필요하다. 따라서 재량적 판단의 여지가 많다. 이에 대해 규제공무원들은 다음과 같이 언급하고 있다.

“현장상황의 복잡성, 시간과 인력부족, 업무과부하 등은 합리적인 행정판단을 하기 힘들게 하는 요인이다. 다양한 행정현실을 고려하여 구체적 타당성 있는 결정을 하기 위해서는 이러한 부정적 업무환경 요인을 제거하여야 한다.” (35년 근무, 5급 이상, 남성, 재해안전관리업무)

“불법행위 행정처분은 대부분 불법관련 행위가 이해 당사자 간에 개인적으로 해결을 못해서 신고제보로 불법행위가 적발되는 경우가 많이 차지하고 있다....업무추진 시 담당자 재량행위로 인하여 이해관계인의 실과 득이 발생할 수 있어 담당자 재량에 따라 하는 것 보다 이해관계자 상호 간에 발생한 문제를 해결 할 수 있는 방법으로 재량행위를 하여 이후에도 재차 민원이 발생하지 않도록 행정업무를 수행하는 경우가 많다.”(24년 근무, 6-7급, 남성, 환경업무)

2) 자원부족 및 업무량 과다

일선 복지공무원은 만성적인 자원부족 및 업무량과다에 시달리고 있다. 정부부처별로 복지프로그램들이 남발되어 일선에서는 이른바 ‘깎때기 현상’이 심각하다. 반면에 복지예산이나 인력은 제한되어 있다. 이러한 환경에서 복지공무원들은 업무범위를 조정하고 수급대상자를 범주화하는 방식으로 재량행위를 하게 된다. 그리고 복지업무에는 서류접수, 문서기안, 전산자료 입력 등에 시간소모가 많다. 예로서, 기초생활수급자 선정을 위한 자산조사를 위해서는 현장실사가 필요하며, 여기에는 인력과 시간이 많이 소요된다. 더구나 통합조사업무는 여러 기관들이 연동되어 있어 일처리를 적기에 해야 한다. 이러한 상황에서 인력과 자원이 부족하면 현장실사보다는 서류중심으로 판단을 하며, 이 과정에서 재량이 개입된다. 이에 대해서 많은 복지공무원들이 동의한다.

“업무량에 비해 항상 인력이 부족하여 이는 곧 업무과부하로 연결되며, 이런 생활이 반복되다 보니 부정수급자를 양산하여 복지예산의 누수로 이어지고 있다. 공무원 본인의 삶의 질 하락은 물론, 수급자들도 적절한 복지서비스를 받지 못하는 사례가 발생한다. 복지행정직은 정말 힘든 부서이며, 나도 사회복지직렬이 아니었으면 복지부서 근무를 원하지 않았을 것이다.”(10-15년, 7-8급, 남성, 복지업무)

“시간과 인력 부족은 매우 큰 문제이다. 복지 수요는 나날이 증대되어 가고 모든 국민을 대상으로 복지서비스를 제공할 수 없으므로 대상자를 선별하기 위한 소득·재산 조사는 필수적이다. 그런 과정에서 흔히 얘기하는 복지대상자(기초생활수급, 한부모가족, 차상위계층) 뿐만 아니라 임대주택, 초중고학생교육비, 국가유공자 등의 타 부처 사업에 대한 소득 및 재산 조사 또한 지자체의 통합조사관리팀으로 집중되고 있다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

일선 규제행정의 경우도 인적·물적 자원이 부족하고 업무량 과다에 직면해 있기는 마찬가지이다. 규제개혁을 말하지만, 새로운 규제수요는 계속 발생한다. 더구나 규제업무는 광범위하다. 그렇다고 규제공무원을 늘리는 것은 어렵다. 이러한 업무환경 하에서 규제공무원들은 집행과정에서 법규의 재해석, 규제대상자의 범주화, 업무범위 조정, 선택적 규제 등의 방식으로 재량행위를 하게 된다(Scourfield, 2013). 면접조사에 의하면, 대부분의 규제공무원들이 업무량이 과다하고, 시간에 쫓기면서 업무를 보고 있다고 응답하고 있으며, 이는 재량행위의 원인이 되고 있다.

“인허가업무 특성상 서류검토와 현장 확인, 내부 심사규정을 통한 업무처리가 대다수이지만,

처리시간에 쫓겨 상세한 현장 확인이 어렵고, 확인을 한다 해도 건당 현장 확인에 소요되는 적정시간이 부족하여 일정부분 재량행위를 하고 있다.”(22년 근무, 6-7급, 여성, 주택업무)

“원칙적으로 업무상 재량행위 수행 시에는 법해석과 무관한 요인들이 영향을 미쳐서는 곤란하겠으나, 실제 업무환경에서는 그러한 부정적인 요인들이 만연되어 있다. 충분한 상황검토를 위해서 시간을 충분하게 가지고 하고 업무과부하를 예방할 수 있도록 인력배치를 하는 것이 이상적인 형태이겠으나, 실제 행정은 그렇게 하기가 어렵다. 현실이 이러하기 때문에 부득이 재량행위를 하더라도 깊이 생각하기는 어렵다.”(20년 근무, 6-7급, 여성, 위생업무).

2. 업무특성 요인

업무특성요인은 일선 복지행정이나 규제행정이 가지고 있는 고유한 업무특성이 담당공무원의 재량행위를 초래하는 원인이 된다는 것으로서, 본 연구는 이를 업무의 복잡성, 대면접촉 및 타협 필요성, 인간적 대응 필요성, 주관적·질적 속성의 네 가지로 상정하였다.

1) 업무의 복잡성

일선복지행정은 서비스대상자와 대면접촉하면서 이들의 다양한 욕구에 반응해야 하는 대인서비스(personal services)이다. 따라서 업무의 기본속성이 복합적이어서 수급자선정이나 서비스내용 결정에서 획일적 기준을 적용하기 어렵다(김영민·임도빈, 2011). 기초생활보장업무의 경우, 자산조사, 부양여부 점검, 근로능력판단 등을 위하여 현장실사나 개별상담이 필요한데, 정해진 기준을 획일적으로 적용하기는 어렵다. 복지공무원의 재량적 판단이 개입된다.

“기초수급자의 욕구가 워낙 다양하여 현 제도 하에서 이를 충족하기는 현실적으로 어려우며, 수급자의 상당수가 관련 규정을 이해하지 못하고 자신의 입장만 생각하여 담당공무원에게 폭언과 위협을 가하여 물리적으로 일을 해결하려는 태도가 만연하고 있다. 이런 민원인의 태도를 온정적으로 바꾸기 위해 재량을 통해 보장을 강화해 주려고 노력은 하고 있지만, 법제화된 관련 규정으로 재량권을 행사하는 데도 한계가 있다.”(10-20년, 6-7급, 남성, 복지업무)

일선규제행정도 업무특성 면에서 다른 업무와 연관된 복합행정의 성격이 강하여 규제의 내용이나 수준 등을 단순화하고 정형화하기가 어렵다. 따라서 규제대상자를 범주화하거나 자신의 잣대로 규제여부를 판단해야 하는 경우가 적지 않다. 물론 이 과정에서 재량행위가 발생한다. 이에 대해서 면접참가자는 다음과 같이 언급하고 있다.

“업무의 복잡성으로 수개의 법을 해석해야 하고, 해석하는 과정에서 담당자 개개인 마다 해석의 의미가 다른 경우가 많고 이로 인해 부처 간 협의도 어려운 경우도 많다. 따라서 업무과정에서 재량행위가 불가하게 개입되는 수가 있다.”(6년 근무, 6-7급, 남성, 토목업무 담당)

2) 대면접촉 및 타협의 필요성

일선 복지행정은 대부분 현장조사, 개별상담, 질의 등의 대면접촉이 필요하며, 이 과정에서 대상자들의 반발이나 항의에 직면하게 된다. 특히 서비스수급 여부가 취약계층에게는 큰 영향을 미치기 때문에 민감하게 반응한다(김소정, 2014). 이 경우에는 복지공무원이 일방적으로 처리하기가 어려우며, 규정 내에서 설득과 타협이 필요하다.³⁾ 기초생활보장업무를 보면, 소득 및 재산과 관련한 상당수 기준들이 무리하게 적용하면 민원제기 등이 우려된다. 따라서 아래의 면접결과에서도 나타나듯이, 가급적 되게 해 주는 방향으로 재량행위를 할 여지가 있다.

“복지대상자를 신청함에 있어 사실 있는 그대로의 처한 사항을 얘기하지 않고 숨기려고 하고, 담당자가 의문사항에 대해서 질문을 하면 대답하기 곤란한 내용에 대해서는 언성을 높여 상당 분위기를 어렵게 만드는 경우가 있다. 공무원생활을 오래 했지만 항상 개별상담을 하는 것은 상당히 신경이 많이 쓰이고, 가능하면 피하고 싶은 것이 솔직한 심정이다.”(20년 이상, 6-7급, 여성, 복지업무)

일선 규제업무 또한 대상자들과 수시로 대면접촉을 하면서 때로는 이들을 설득하고 타협을 해야 한다. 특히, 규제업무는 의무를 부과하거나 불이익을 주는 경우가 많기 때문에 규제대상자들은 거칠게 항의를 하는 경우가 많다(Greenwood, 1984). 따라서 아래의 면접결과에서 보듯이, 업무수행과정에서 설득과 타협이 필요하며, 이 과정에서 재량행위가 발생한다.

“업무가 복잡하고 엄밀한 기준이 없어 어려움이 있다. 예를 들어 농업인주택은 농지법시행령 제3조 농업인규정과 시행령 제29조 4항에 맞물려 항상 민원인과의 충돌을 조장한다. 민원인은 농업인이면 모두 농업인주택 대상이라고 말하고, 업무담당자는 세부적인 사항 및 심사규정에 적합해야만 농업인주택이라 규정한다. 이런 세부적인 사항 및 심사규정은 업무담당 및 시군구마다 달라 상당한 재량행위에 속한다고 말할 수 있다.”(22년 근무, 6-7급, 여성, 주택업무).

3) 인간적 대응 필요성

일선 복지행정은 사회적 취약계층을 주로 대상으로 하기 때문에 인간적 대응의 필요성이 높다. 기초생활대상자의 경우를 보면, 이들은 기준중위소득의 28%-50% 이하의 최빈곤층에 속하기 때문에 방치되면 긴급한 상황에 직면하게 되며, 따라서 각별한 애정을 가지고 대응해야 한다. 소년소녀가장이나 긴급복지지원 대상자 등도 마찬가지이다. 따라서 복지공무원은 소명의식이나 직업윤리가 중요하며, 업무수행과정에서 융통성이 필요하다. 이는 불가피하게 재량행위로 연결되어 관련 서류가 모호하거나 선정기준에 근접하면 가급적 긍정적으로 재량행위를 할 수 있다.

3) 김소정(2014)은 복지공무원들은 항의가 거칠고 민원을 많이 제기하는 수급대상자일수록 자원을 우선적으로 배분하는 경향이 있다고 주장한다. 그렇게 되면 문제가 확대되고 본인이 귀찮아지기 때문이다.

“기본적으로 복지공무원들은 사명감을 갖고 있으며, 사회적 약자에 대한 인간적인 배려가 많아 어려운 환경에 있는 주민을 적극 발굴하고 지원해야겠다는 사고를 갖고 있다. 법에 위배되지 않는다면 재량권을 넓혀야 된다고 생각한다.”(20년 이상, 6-7급, 여성, 복지업무)

일선 규제업무 역시 주로 법규위반 사항에 대한 처분, 법정 의무 부과 등에 관한 것들이기 때문에 규제대상자에게 불이익을 주는 경우가 많은데, 이 경우 영세 자영업자 등 인간적 배려가 필요한 경우가 있다. 따라서 때로는 업무를 유연하게 처리할 필요가 있으며, 이 과정에서 재량행위가 발동된다(Dempsey and Forst, 2008).

“업무의 특성상 직접 민원인을 대면하며 인간적인 차원에서 행정을 해야 하는 상황이 많으므로 재량행위가 다소 있다. 그러나 그렇다고 큰 영향을 미치지 않는다고 생각한다.”(12년 근무, 6-7급, 여성, 건축업무).

4) 주관적·질적 속성

일선 복지행정은 질적인 속성이 강하여 객관적 기준을 설정하거나 정량적 판단이 어렵다. 이는 담당공무원의 재량행위를 증대시킨다. 물론 근래에 들어서 복지업무의 전산화가 진행되면서 재량행위가 줄어들고 있지만(Kirton et al., 2011), 여전히 상급자나 외부기관이 복지공무원을 엄밀하게 통제하기는 어렵다. 특히, 기초생활보장업무는 담당자가 종결하는 경우가 많아 상급자의 개입 여지가 크지 않다. 현장실사, 개별상담, 사례관리 등은 상당부분 재량에 의존한다. 다만, 자치단체장들이 민원에 민감하기 때문에 복지공무원 스스로가 재량행위를 회피하는 경향이 있다.

“복지라는 일이 아무래도 사람의 주관이 개입되지 않고서는 일을 처리할 수 없는 부분이라 담당자의 재량권이 어느 정도는 행사될 수밖에 없다고 생각한다. 예를 들어 서류제출 기한, 부정수급의 여부, 조건제시유예 또는 조건부과제외자의 선정 등 지침상의 규정을 토대로 충분히 담당자의 재량에 따라 일을 처리할 수 있다고 생각한다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

일선 규제업무 역시 상당부분은 위반사항이 명확하지 않거나 엄격하게 규정을 적용하기 어려운 질적, 주관적 성격이 강하다. 따라서 규제공무원 입장에서는 현장상황에 맞추어 행정행위를 해야 하며, 이는 이들의 재량행위로 연결된다. 그리고 업무가 질적이고 주관적인 성격이 강하면 상급자가 업무처리과정을 엄밀하게 통제하기가 어렵다. 아래의 면접조사를 참고할 수 있다.

“주관적 특성이 강한 복잡한 문제의 경우에는 기존의 선례를 참고하고 비슷한 업무를 담당하는 동료와 협의하여 최대한 법이나 상식선에서 문제를 해결하려 한다. 법에서 정확하고 엄밀한 기준을 정한 경우에는 법에 나온 근거로 업무를 처리한다. 그러나 그렇지 못한 경우도 많으며, 이 경우에는 재량행위를 한다고 볼 수 있다.”(1.5년 근무, 8-9급, 남성, 환경업무).

“업무를 수행하다보면 그 기준을 적용하기에 애매한 경우가 허다하다. 예전과 달리 국유재산을 관리하다보면 재량행위가 다소 발생하나 그 행위를 남용하지 않기 위해 다양한 기준을 적용하지만, 기준 외적인 영향(특혜의혹, 국유재산의 허점을 이용한 자기 재산 증식 등)으로 인해 재량행위의 범위가 축소되는 경향이 있다.”(9년 근무, 6-7급, 남성, 국유재산관리업무).

3. 법규 및 지침 요인

법규 및 지침 요인은 관련되는 법규나 지침이 모호하고 추상적이거나, 현실과 부합하지 않거나, 과다하고 지나치게 복잡한 경우에 담당공무원이 재량행위를 하게 된다는 것이다.

1) 법규 및 지침의 모호성

복지관련 법규나 지침의 경우, 정책결정자의 책임회피 성향, 전문성 부족 등의 이유로 모호하고 추상적인 경우가 많다(Keiser, 1999). 따라서 이를 해석하고 적용하는 데서 재량행위가 개입하게 된다. 기초생활보장업무의 경우, 근래 들어서 공적자료가 강화되고 조사업무가 시군구의 통합조사팀으로 이관되면서 담당공무원의 재량행위가 줄어들고 있지만, 근로능력평가, 일용근로소득, 사적 채무관계 등 여전히 법규대로 판단하기가 어려운 항목들이 많다. 이와 관련하여 면접참가자들은 다음과 같이 증언하고 있다.

“지침의 모호성으로 인하여 확실한 적용이 힘든 상황이다. 법을 적용하는 기준을 보는 관점에 따라 달리 해석할 수 있도록 애매하게 만들어놓은 상태이다. 이는 수급자가 되지 못하는 사람이 극단적 행동을 할 시에 모든 책임은 일선 집행자인 공무원에게 피해가 올 수도 있다고 생각한다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

“보건복지부에서 지침서 및 질의응답 집을 제작 배포하여 활용하고 있으나, 다양한 사례로 인하여 적용이 어려운 사례가 다수 발생하며 담당자가 적의 판단하여 업무를 처리하고 있다.”(5-10년 이하, 8-9급, 남성, 복지업무).

규제행정에서는 법규의 중요성이 더욱 크다. 법규는 구체적이고 현실에 부합해야 규제행정의 적실성을 담보할 수 있지만, 실제에서는 추상적이고 모호한 경우가 적지 않다. 이렇게 되면 규제 공무원들이 법규를 현실에 적용하는 데서 재량행위를 하게 된다(Scourfield, 2013). 규제공무원 마다 동일한 법규를 달리 해석한다. 보다 구체적이어야 하는 지침의 경우도 모호하게 서술된 경우가 적지 않다(김경호·소순창, 2010). 이와 관련해서는 많은 면접참가자들이 증거하고 있다.

“업무 중 적용하는 법규가 모호하면 상부기관에 질의를 하지만, 확실한 답변보다도 애매한 추상적인 답변이 많이 회신된다. 따라서 대상자에게 재량행위를 하면서도 항상 감사에 지적되지 않을까 하는 스트레스가 많이 생기기에 재량행위 시 특혜의식을 가지지 못하도록 이익보다도

불이익이 될 수 있는 행정처분을 내리는 것도 있다.”(24년 근무, 6-7급, 남성, 환경업무).

“법규의 추상적인 특성상 구체적인 일선행정의 모든 사례를 아우르기는 힘들 것이나 그런 법을 해석하고 구체화하는 것이 공무원의 본분이므로 최대한 자의적인 해석을 자제하고 관련된 판례, 타 지자체 사례, 상부기관 질의 등을 근거로 객관적으로 해석하려고 노력하고 있다.”(20년 근무, 6-7급, 여성, 위생업무).

2) 법규 및 지침의 비현실성

관련 법규나 지침이 현실과 괴리되는 경우에도 복지공무원의 재량행위가 발생한다. 기초생활보장업무의 경우, 부양능력이 있는 자녀는 있지만, 왕래가 없거나 부양을 하지 않는 경우가 있다(김순양, 2016). 이때에는 통화내역 조회를 통한 부양증지사유서 제출 등 복지공무원의 대응이 중요한데, 여기에는 재량적 판단이 개입된다. 그리고 추가소득의 신고누락이나 축소 신고의 경우에도 지침대로 하기가 현실적으로 어렵다. 이러한 경우에 복지공무원에 따라서 원칙대로 하는 경우도 있고 융통성을 발휘하는 경우도 있다. 이에 대해서 면접참가자들은 다음과 같이 응답하고 있다.

“수급자의 상황은 건건이 너무나 다른데 법규는 너무나 단순 명료해서 상황에 대입 할 수가 없으며, 어느 정도 법규가 있어야 다양한 상황에 재량을 펼칠 수 있는데 법규가 너무 간략하여 재량을 펼칠 수가 없다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

“법규에 정해져 있는 부양의무자 기준을 적용하다보면 부양능력이 있지만 사실상 부양하지 않고 있는 자녀들 특히 출가한 딸들에 대한 적용은 비현실성적인 면이 있는 것 같다. 예를 들면, 출가한 딸 즉, 사위의 소득 및 재산 조사를 하기 위하여 금융동의서를 받아야 하는데 이를 거부하여 조사에 어려움이 있는 경우이다.”(20년 이상, 6-7급, 여성, 복지업무)

규제관련 법규나 지침 역시 현실과 괴리되는 경우가 적지 않은데, 이는 법규보다 현실이 빨리 변화하며, 정책결정자들의 현장이해도가 낮기 때문이다(Hogue, 2001). 이러한 경우에는 현실에 맞지 않는 것을 억지로 적용하는 데 한계가 있기 때문에 재량행위가 개입한다. 이와 관련하여 면접참가자들은 다음과 같이 증거하고 있다.

“위법상황의 발생동기, 고의성 유무, 업소의 영세성 등 현장상황을 고려하여 동일한 법조항을 일률적으로 적용하는 것이 과도한 처분으로 판단될 시에는 구두 개선조치 등의 재량행위를 하게 된다.”(24년 근무, 6-7급, 여성, 환경업무).

“최근에 행정수요가 복잡하고 다양해지고 있어 관련 법령이나 규정이 미비한 점이 많다. 따라서 재량의 범위가 점차 커지고 있어 결정을 하고 업무를 시행하는 데서 많은 시간이 소요되고 있는 추세이다.”(9년 근무, 6-7급, 남성, 건설업무)

3) 법규 및 지침의 과다 및 복잡성

관련 법규나 지침이 과다하거나 너무 복잡하면 이를 해석하여 적용해야 하는 복지공무원의 입장에서는 재량행위를 하게 된다. 가령, 현장에서 적용해야 할 항목들이 너무 많은 경우에는 시간과 인력이 부족한 상황에서 이들을 모두 적용하기가 어려우며, 따라서 취사선택하게 된다. 그리고 법규나 지침이 내용 면에서 지나치게 복잡한 경우에도 이를 해석하거나 현장에 적용하는 과정에서 재량행위를 하게 된다(Meyer, 2007). 이와 관련하여 면접참가자는 다음과 같이 대답하고 있다.

“수급자 선정의 경우, 먼저 절차의 까다로움과 형평성 문제를 지적하고 싶다. 사각지대에 놓인 어르신들의 경우 신청조차도 물리적으로 어려움이 있어 절차의 간소화가 필요해 보인다. 또한 형평성 면에 있어서는 은닉재산 등을 양지로 끌어내는데 한계가 있으므로 서비스가 기초수급자에게 적절히 배분되는가를 먼저 파악해야 할 것이다.” (구미시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

규제공무원도 대체로 유사하다. 대부분의 규제공무원들은 시간과 인력이 부족한 상황에서 많은 업무를 수행하고 있는데, 점검항목이 지나치게 많으면 이를 모두 적용하기가 어려우며, 자신의 판단에 따라서 필수항목을 중심으로 취사선택하여 적용할 소지가 높다.

4. 조직특성 요인

조직특성 요인은 일선공무원이 소속한 조직, 넓게는 시군구 전체, 좁게는 소속부서의 조직문화나 분위기, 리더십, 업무처리과정 등이 재량행위의 원인이 될 수 있다는 것이다.

1) 조직문화 내지는 조직분위기

조직문화 내지는 조직분위기와 관련해서는 구성원들에게 자율성을 많이 부여하고 소신행정을 독려하며, 실수에 대해서 관용적이면 복지공무원들은 보다 적극적으로 재량행위를 할 개연성이 높다. 반대로 조직문화나 분위기가 수직적이고 통제 지향적이며, 업무상 실수에 대한 추궁이 엄격하면 복지공무원들은 재량행위를 회피하거나 소극적으로 행하게 될 것이다. 본래 행정조직은 경직적, 획일적, 계층제적 성격이 강하며(조석준, 2004), 내부통제가 엄격하다. 따라서 재량행위를 회피하는 성향이 강해지고 있다. 일선복지행정의 경우는 대인서비스의 특성 상 담당자에게 자율성과 권한을 부여하는 것이 필요하지만, 조직분위기에 영향을 받을 수밖에 없으며, 관리자들은 대부분 일반행정직이어서 다른 부서 관리자와 사고 면에서 큰 차이가 없다. 그리고 복지서비스는 수급여부가 생계에 큰 영향을 미치기 때문에 민원제기, 항의 등이 많다. 따라서 민선단체장이나 관리자들이 가능한 법규대로 일을 처리하게 하며, 복지공무원도 그러한 성향을 갖는다.

“10%도 재량을 펼치고 있지 못하다. 왜냐하면 재량을 펼칠 수 있는 다양한 법규가 일단 존재하

지 않으며, 재량을 펼쳤을 때 그 이후 책임에 관한 부분도 명확하지 않기 때문이다. 그리고 업무가 한 개인의 공무원에서 끝나는 것이 아니라, 다양한 기관과 또 다른 팀과 공유를 하기 때문에 책임 문제가 있어 재량권을 행사하기 힘들다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

“외부에서 보는 시각으로 공무원은 딱딱하며 융통성이 없고 탁상행정을 한다는 이미지가 강하다. 이는 공무원 스스로도 알고 있으나 융통성을 발휘하면서 업무를 처리하면 규정과 법률에 위반되는 사례가 많아 이로 인해 신분상 불이익이 가해짐으로 규정 내에서만 일을 한다. 이는 곧 소극적 업무처리로 연결되어 행정 불신이 깊어지며, 이를 해결하고 국민이 더 나은 행정서비스를 받기 위해서 선의의 재량권은 확대해야 한다.”(10-20년, 6-7급, 남성, 복지업무)

일선규제업무는 규제대상자들에게 의무를 부과하거나 직접적인 불이익을 주기 때문에 조직문화나 분위기 면에서 다른 행정업무보다 더욱 경직적이고 감독과 통제가 강하다고 볼 수 있다. 이렇게 되면 규제공무원은 재량행위가 필요한 경우에도 이를 회피하거나 소극적으로 행사하려는 성향을 보이게 된다. 많은 면접참가자들이 재량행위가 필요하지만, 감사 지적, 민원야기, 법규위반에 따른 행정소송 우려 등으로 재량행위를 꺼려하고 있다.

“상급자 및 관리자의 결재를 위한 검토나 상급기관의 감사 등은 담당자의 재량행위를 걸러주는 내부적 장치의 역할을 하게 되므로 재량행위의 객관성 확보에 긍정적으로 작용할 수 있다. 다만 지나친 적발을 위한 내부감사 등의 경우 행위 및 신고자의 이익을 보장해 줄 수 있을 만한 긍정적 재량권 행사를 위축시킬 수 있다.”(20년 근무, 6-7급, 여성, 위생업무).

“일선 규제행정에서는 가능한 한 법규의 틀을 벗어나지 않으려는 사고가 지배적이다. 따라서 유사한 전례를 답습하는 데 익숙해져 있으며, 재량행위를 통한 적극적인 행정행위는 자신과 조직에 부담을 준다는 의식을 갖고 있다.”(35년 근무, 5급 이상, 남성, 환경 및 위생 전반).

“적극적인 행정업무 수행 중에 발생하는 과실에 대해서는 어느 정도 면피한다고 되어 있으나, 실질 적으로 감사를 받게 되는 경우 거의 불가능함에 따라 이로 인해 재량행위 발휘에 어려움이 있다.”(6년 근무, 6-7급, 남성, 토목업무)

2) 상급자의 업무수행 성향과 리더십

상급자의 업무수행 성향과 리더십은 조직분위기에 비해 개별성과 유동성이 강한 것이다. 물론 단체장의 리더십 유형에 따라서 조직의 분위기도 바뀔 수 있지만, 같은 조직분위기 하에서도 사람에게 따라서 리더십 유형이 달라질 수 있다. 대체로 부하에 대한 신뢰, 권한위임, 업무적극성 등이 강한 관리자일수록 일선공무원의 재량적 판단을 존중한다(이상호, 2009). 그러나 실제에서는 대부분의 관리자들이 여론에 민감한 단체장의 눈치를 보아야 하며, 말썽 없이 일을 처리하는 것을 선호한다. 복지공무원의 경우 재량행위가 수급대상자의 반발과 항의를 초래하는 경우가 많은데, 일부

수급대상자들은 단체장을 찾아가거나 SNS 등을 통하여 이의를 제기하기도 한다. 이렇게 되면 관리자들은 부하들을 질책하며, 이를 잘 아는 복지공무원은 스스로 재량행위를 절제하거나 회피하게 된다. 면접참가자는 다음과 같이 언급하고 있다.

“수급대상자들은 전 연령대에 걸쳐 다양한 특성을 가지고 있다. 협조적인 사람도 있고 비협조적이고 거친 언행을 하는 사람도 있다. 복지업무 자체가 다양한 특성을 가진 사람들을 상대하는 업무이기 때문에 재량행위를 대상자에 맞추어 다양하게 적용하는 것이 복지 체감도를 높이는 데 좋지만, 대개 여러 업무가 동시에 진행되는데다 수급대상자들의 비협조적인 태도를 직면하게 되면 일선에서는 민원발생을 줄이기 위해서라도 재량행위에 제한을 두고 일괄적으로 업무를 진행하게 된다. 민원이 발생하면 관리자들도 좋지 않게 보게 되고, 우리도 여간 힘든 것이 아니다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

일선 규제업무는 여러 당사자들의 이해관계가 얽혀 있는 복합민원의 성격이 강하고, 규제에 대한 규제대상자들의 수용도가 낮아 다양한 방식으로 불응을 하거나 저항을 한다. 따라서 규제공무원의 행정행위에 대한 관리자들의 통제가 강하고, 업무처리에 대한 사전 및 사후 점검이 강하다. 규제공무원들도 자신이 종결할 수 있는 업무도 상급자에게 보고하여 승낙을 얻으려는 경향이 강하다. 따라서 재량행위를 하는 데서 소극적인 경향이 있다. 이는 면접조사에서도 확인이 된다.

“재량행위의 타당성 및 실체성에 따른 의사판단보다는 기속행위에 준한 감사를 전제로 행위 준거를 삼아 소극적으로 재량을 행사하는 경향이 강하다. 단체장이나 관리자들도 문제가 야기되는 것을 싫어한다. 상급자들이 재량행위를 보호해 주지 않기 때문에 적극적인 재량권 행사가 어려우며, 그렇게 하려는 사람도 많지 않다.”(10년 근무, 6-7급, 남성, 건설업무)

“재량권행사 시 단독으로 처리하는 경우보다 상급자에게 하고자 하는 사항을 보고하고 있으며, 합의에 의한 결론사항으로 업무를 수행한다. 단독 재량권행사 정도는 매우 적으며(1%미만) 재량권행사 방법으로는 불법행위로 인한 법이 정한 원상회복명령기간 30일전에 구두로 원상회복을 강하게 독려한다든지 대상자에 대한 연민과 고의성 여부 등을 주관적으로 판단하여 행정처분을 미루거나 독촉하는 경우가 종종 있다.”(24년 근무, 6-7급, 남성, 환경업무)

3) 내부 업무처리과정

일선복지행정의 업무처리과정은 다단계 의사결정 및 점검과정을 거치며, 문서작업 등 번문육례가 많다(안병철, 2009). 행정감사나 의회감사 등의 내부통제는 물론, 일부에서는 복지옴부즈맨이나 시민감사청구제도 등의 외부통제 장치도 작동되고 있다. 생활보장위원회 등 외부전문가들이 참여하는 위원회도 구성되어 있다. 이러한 다단계 점검 및 통제장치가 작동하면 복지공무원은 이를 의식하여 재량행위를 회피하려는 성향을 보이게 된다. 적극적인 재량행위를 하다 법규에 벗어나거나 민원을 야기하면 불리하다고 생각할 수 있기 때문이다.

“지방생활보장위원회 개최를 통해 원칙적으로는 선정 불가인 대상을 예외적으로 선정해 주는 절차(시행령 제29조 제2항 제2호)를 제도상 규정해 놓은 것은 일선담당자에게 지나친 책임을 지우는 느낌이 든다. 모든 수급(권)자를 심의 상정하여 보장해 줄 수 없으므로 그 중 사정이 각 별히 어려워 심의 상정해야 하는 대상을 결정하는 것 또한 지자체 담당자의 지나친 부담으로 작용한다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

규제업무는 복지업무와 비교하여 담당공무원들의 자율적 판단권이 상대적으로 적으며, 규제과정에서 적발된 사항들에 대한 행정처분을 하는 데서 상급자의 허락을 받는 등 업무처리절차가 까다롭다. 이처럼 여러 계층의 상급자의 승인이 필요하게 되면, 규제공무원은 지적을 피하기 위하여 재량행위를 회피하게 된다.

5. 인적 요인

인적 요인은 일선공무원 자체 및 서비스(혹은 규제)대상자라는 사람의 요인이 재량행위에 영향을 미치는 것이다. 일선공무원이 동일한 환경이나 법규 하에서 업무를 수행하더라도 사람의 특성에 따라서 재량행위는 달리 나타난다.

1) 일선공무원 측면

재량행위는 서비스대상자들에게 일선공무원의 중요성을 부각시키며, 사회적 약자를 돕고 구제한다는 자아실현 목표를 성취하는데 영향을 미칠 수 있다. 특히, 복지공무원은 대부분 자격증을 소지한 복지전문가들로서 사명감과 윤리의식이 높다(김소정, 2014). 따라서 이러한 역할관심은 복지공무원으로 하여금 가능한 적극적으로 재량행위를 하게 하는 원인이 될 수 있다. 면접조사에 따르면, 복지공무원은 사명감을 가지고 있는 것은 사실이지만, 업무과다, 법규의 경직성, 통제지향의 행정 등으로 인하여 적극적인 재량행위를 하는 데서는 제약요인이 많음을 알 수 있다.

“수급자들과 상담을 하다보면 그 분들의 상황이 이해가고 더 도와주고 싶은 마음이 발생할 때가 많지만 그렇다고 공무원 임의로 소득, 재산 사항을 변동 시킬 수는 없는 것이기 때문에 공감은 하되 법이 그렇게 되어 있고 반영을 그렇게 할 수밖에 없음을 설명하는 경우가 많다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

“재량권을 행사하고 있는 부분은 있다. 하지만 제도 운용의 경직성과 제반 여건으로 인해 일괄적으로 처리할 수밖에 없는 부분이 훨씬 많다. 수급자의 유형은 다양한데 제도는 그에 미치지 못해 답답한 경우가 많다. 하지만 선불리 재량권을 행사하는 데에 대한 부담이 있기 때문에 어떻게 하면 다양한 현실을 반영하는 사회안전망을 구축하는 제도를 만들며, 이를 탄력적으로 운용할 수 있는 재량권 행사방안을 찾는 것이 우선이다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

그리고 복지행정을 하는 데서는 사적인 관계나 인간적 배려 등이 개입한다. 특히, 우리처럼 연고주의가 강한 곳에서는 개인적 관계가 크게 영향을 미치며, 복지공무원도 예외는 아니다. 서비스 대상자에 대한 편견이나 평소의 인식 등도 영향을 미칠 수 있다. 대체로 개인적 친분이나 연고관계가 있는 사람에게는 가급적 긍정적이고 적극적으로 재량행위를 할 것이다. 다음에 인도주의적 배려심이 강한 복지공무원은 보다 적극적으로 재량행위를 할 개연성이 크다. 이는 이타적 동기에 기인하는 것으로서, 복지공무원은 특히 이것이 크게 작용할 수 있다. 면접조사에 의하면, 복지공무원들은 사적 관계에 의해서 영향을 받으며, 특히 인간적 배려를 하려는 의욕이 강하다. 그러나 업무처리가 전산화되고, 적발위주 감사가 강화됨으로써 이러한 동기는 점차 줄어들고 있다.

“기본적으로 사회복지공무원들은 사명감을 갖고 있으며 사회적 약자에 대한 인간적인 배려가 많아 어려운 환경에 있는 주민을 적극 발굴하고 지원해야겠다는 사고를 갖고 있어 법에 위배되지 않는다면 재량권을 행사하려는 성향이 있다.”(20년 이상, 6-7급, 여성, 복지업무)

“조사과정에서 기초수급대상자들의 어려운 사정들을 접하면 복지담당자도 인간적인 측면에서 동정심으로 객관적 판단보다 주관적으로 판단하여 도움을 주고 싶은 생각은 할 수 있으나, 최근 복지행정시스템(행복e음)의 발달로 재량행위를 임의로 적용 할 수는 없는 상황이 되고 있다.”(20년 이상, 6-7급, 남성, 복지업무)

개인특성은 복지공무원의 성향이 재량행위의 원인이 된다는 것이다. 복지공무원들 중에는 민원 야기나 감사지적을 우려하여 소극적인 사람도 있으며, 인도주의, 사명감 등으로 적극적인 사람도 있다. 그리고 법규와 원칙대로 하는 사람이 있는가 하면, 융통성을 발휘하려는 사람도 있다. 특히, 주로 사회적 취약계층을 대상으로 하는 복지행정은 복지공무원의 개인적 성향에 따라 서비스수급 여부가 영향을 받는다. 수급여부가 모호하거나 경계선상에 있는 경우가 많기 때문에 더욱 그러하다. 그리고 기초생활보장의 경우 매년 확인조사를 해야 하지만, 탈락자는 거의 없다. 이는 수급자가 형편이 호전되기가 어려운데 주요 원인이 있겠지만, 복지공무원의 온정주의도 작용을 한다고 볼 수 있다. 면접참가자들은 다음과 같이 언급한다.

“담당공무원 개인의 성향에 따라 동정심과 배려를 많이 할 수도 있고 냉정하게 규정대로만 할 수도 있다. 그러나 근래 들어서는 대부분 업무감사 등을 두려워해 규정대로 하려고 하고 있다.”(10-20년 근무, 6-7급, 남성, 복지업무)

“공무원은 누구에게나 공정하고 공평한 행정서비스를 제공할 의무가 있으므로 최대한 재량을 행사하지 않고 법과 지침에 의거하여 처리하거나 정부부처의 해당사업 담당자와 통화하여 의견을 들어 처리하려고 노력하고 있다. 하지만 사회복지업무는 사회적 약자를 대상으로 수행하는 것이므로 재량권이 전혀 개입되지 않을 경우 그들의 생존권과 직결된 문제가 발생할 수 있으므로 매우 신중을 기하여 일을 처리하고 있다.”(5년 이하, 8-9급, 여성, 복지업무)

규제공무원의 경우, 이들 역시 공공선택론자들이 주장하는 업무수행에 따른 자부심, 명성, 편익 증대 뿐만 아니라(Downs, 1967), 약자를 구제하고자 하는 이타적 동기라는 역할관심이 있다. 따라서 재량행위를 할 동기가 있다. 이타적인 측면에서는 규제공무원은 공익수호자, 문제해결자로서의 역할을 할 수 있다. 이는 규제공무원의 본질적 역할관심이다. 이와 관련하여 면접참가자는 다음과 같이 발언하고 있다.

“허가나 단속 등의 행정행위 시 단순히 관련법에 저촉되지 않는 범위 내에서 판단한다 할지라도 공무를 수행하는 공무원의 입장에서 허가 요청자의 개인재산권의 침해에 상응하는 중대한 공공성 침해와 관련한 집단민원 발생 시 단지 법률적 해석만으로 행위를 수용·허가 처리하기에는 무리가 따르게 된다. 일선행정에서 이러한 사례들이 많이 일어나고 있으며, 행정소송을 감수하고 재량권을 행사하게 되는 경우도 가끔 발생한다.”(20년 근무, 6-7급, 여성, 위생업무)

규제대상자와의 개인적 관계 역시 재량행위의 원인이 될 수 있다. 규제대상자가 잘 아는 사람이면 가급적 유리하게 해주는 방향으로 재량행위를 할 소지가 있다. 그 반대로 성립한다. 면접조사에 따르면, 상당수의 규제공무원이 규제대상자와의 개인적 관계가 재량행위의 원인이 된다는 것을 인정하지만, 그 정도에 대해서는 사람마다 차이가 있다.

“공무원 개인의 성향 및 업무수행 태도에 따라 차이는 있겠으나, 지연·학연 등의 인적 요인이나 배려심 등과 같은 감정적 요인으로 재량권 행사의 폭이 크게 달라져서는 곤란하다고 본다. 과거에 만연하던 그런 요인들이 지금은 엄격하게 배제되어야 할 것으로 판단되며, 실제 일선행정에서도 그러한 경향이 지배적이라 판단한다.”(20년 근무, 6-7급, 여성, 위생업무).

규제대상자에 대한 인간적 배려 역시 규제공무원의 재량행위에 영향을 미치게 된다. 규제대상자가 영세자영업자 등의 경제적 약자이거나 억울한 민원이 있다고 생각되는 경우에는 규제나 벌칙을 완화해주는 등의 재량행위를 할 수 있다. 이에 대해 면접참가자들은 경제적, 사회적 약자에 대해서는 재량행위 가능성을 보다 적극적으로 검토한다고 응답하는 경우가 많다. 그러나 이러한 경우에도 자칫 규제행정의 형평성을 저해하거나 부정확한 방향으로 될 소지를 경계하고 있다.

“굳이 할 필요가 없는 행정행위지만, 사회적 약자(노약자, 독거노인, 가난한 사람)가 행정행위의 대상이 되는 경우에는 합법성의 범위 내에서 담당자 재량으로 해주고 싶다.”(9년 근무, 6-7급, 남성, 국유재산관리 업무).

규제공무원도 개인특성 면에서 법규나 지침에 대한 융통성이 상이하다. 면접조사에 따르면, 상당수의 규제공무원들이 개인특성이 재량행위의 원인이 됨을 인정하지만, 현재의 추세는 가급적이면 재량행위를 하지 않으려는 경향이 강하다고 주장하고 있다.

“대부분의 규제공무원들은 감사와 윗분들의 눈치로 인해서 소극적이지만, 긍정적인 마인드를

가지면 법령의 범위 내에서 충분히 배려할 수 있는 여지가 있다. 그러나 대다수 공무원들이 각종 인허가시에 법령에서 “아니 할 수 있다”는 조항을 무조건 안 되는 것으로 판단하는 경향이 아주 강하다.”(39년 근무, 5급 이상, 남성, 환경업무 전반)

2) 서비스대상자 측면

복지서비스 대상자의 특성과 반응이 복지공무원의 재량행위의 원인이 된다. 일선복지업무는 주로 저소득층, 노인, 장애인 등의 사회적 취약계층을 대상으로 하는 것으로서, 서비스 수급여부가 이들의 일상생활에 큰 영향을 미친다. 따라서 수급여부에 민감하게 반응한다. 수급자에서 탈락하면 욕설이나 폭행 등의 거친 항의가 적지 않다(YTN, 2015.12.18일자). 이는 복지공무원으로 하여금 상반된 방식으로 재량행위를 하게할 수 있다. 하나는 재량행위를 줄이고 법규를 엄격하게 적용하는 것이며, 다른 하나는 항의를 피하려고 혹은 귀찮아서 가급적 수급대상자에게 유리하게 재량행위를 하는 것이다(김소정, 2014). 아래의 면접내용은 업무수행 시에 수급대상자들로부터의 항의에 직면하는 경우가 많지만, 재량행위를 하기는 어렵다는 주장이다.

“규정상으로 보았을 때 수급자가 될 수 없는 데, 무조건 되게 해달라며 거칠게 항의, 폭언, 인격적 모독, 상급기관에 알리겠다는 등의 협박을 일삼는 경우가 많다. 이런 경우는 정말 근무하기가 힘들고 그만두었으면 하는 생각도 든다. 이러한 협박성 항의나 민원으로부터 복지직공무원을 보호하는 법적인 장치들이 필요하다고 본다.”(5년 이하, 8-9급, 남성, 복지업무)

“민원인들은 담당공무원에게 잘 보이거나 또는 협박을 하면 복지혜택을 받을 수 있다는 잘못된 생각을 많이 가지고 있다. 이는 곧 외부에서도 공무원의 재량이 많다고 생각하는 상황이다. 그러나 하루에도 수차례의 여러 민원인이 항의를 하는 경우가 많은데, 이는 대부분 법대로 획일적으로 업무처리를 하다가 발생하는 사건들이다.”(10-20년 근무, 6-7급, 남성, 복지업무)

일선규제업무는 대부분 시행과정에서 규제대상자와 대면접촉을 해야 하는데, 이 경우 규제대상자의 반응은 다양하다. 순응적인 사람들도 있지만, 적극적이고 거칠게 반응하기도 한다(김순양, 2001). 면접조사에 의하면, 이러한 경우에 규제공무원들은 크게 두 가지의 반응을 보인다. 하나는 말썽이 발생할 것을 우려하여 우선은 법규대로 하고, 법규의 적용이 모호하면 재량행위를 하지 않거나 소극적으로 하는 것이다. 다른 하나는 오히려 적극적으로 재량행위를 하는 경우이다. 이 역시 말썽이 발생하는 것을 우려하여 취하는 조치이다. 따라서 규제대상자들의 말썽과 불만을 피하려는 동일한 동기이지만, 대응방식은 매우 다른 것이다. 비율은 전자가 훨씬 높다.

“재량행위 실시는 상식과 공공성이 매우 중요하지만 공무원도 사람이기에 대상주민의 성격과 차후 발생될 수 있는 민원 스트레스를 염려하여 민원제기자에게 실보다 득이 될 수 있도록 하는 재량행위가 이루어지는 사례가 많다.”(24년 근무, 6-7급, 남성, 환경업무).

“옛날 말에 우는 아이 떡 하나 더 준다고 하였으나, 일을 하다보면 협조적인 주민과 비협조 또는 지나친 항의가 많은 주민들이 있다. 이 경우 재량행위로서 행정행위를 하는 경우 오히려 협조적인 주민에게 행정행위를 더 하고 싶어진다.”(9년 근무, 6-7급, 남성, 국유재산관리 업무).

IV. 종합적 논의

지금까지 일선 복지공무원과 규제공무원의 재량행위 원인을 업무환경, 업무특성, 법규 및 지침, 조직특성, 인적 요인으로 구분하여 면접조사 결과를 토대로 고찰하였다. 전반적으로 복지공무원과 규제공무원 모두가 업무수행과정에서 재량행위의 여지가 있다고 인정하고 있다. 그러나 일선 행정업무의 전산화 및 표준화, 내부감사, 민선단체장의 민원회피 성향, 관리자의 질책, 항의 및 민원제기, 행정소송 등 다양한 이유들로 인하여 재량행위를 회피하거나 소극적인 경향이 뚜렷하다. 그럼에도 재량행위의 원인별 영향 정도나 행사방식 면에서 양자 간에 차이가 있음이 발견된다.

우선 업무환경 면에서 일선 복지업무와 규제업무 모두가 주민들과 대면접촉하면서 주민들에게 편익을 주거나 불이익을 주는 것이어서 동태적이고 불확실성이 높다. 서비스대상자들 마다 반응행태나 순응 정도가 다르기 때문에 법규나 지침대로만 적용하기도 어렵다. 그리고 복지공무원과 규제공무원 모두 인적, 물적 자원이 부족하며, 따라서 업무량이 과다하다. 이러한 상황에서 취사선택을 하며, 이 과정에서 재량행위가 개입된다. 복지공무원의 경우 일선행정이 복지행정중심으로 재편되면서 업무량이 급증하고 있다. 또한 복지업무가 파편화되어 있어 서류작업이 가중되고 있다(대구광역시 D군 부군수와의 2016.3.5.일자 면접내용). 이러한 업무환경 하에서 복지공무원은 현장실사나 개별상담 회피, 서류대조 소홀, 추가조사 생략, 예방조치 소홀, 직권신청 회피 등 소극적으로 재량행위를 하게 된다. 규제공무원의 경우도 새로운 규제업무가 계속 발생하기 때문에 업무량이 줄어들지 않고 있지만, 인력충원은 제한되어 있다. 그리고 규제업무는 표준화 정도가 낮고 전산화도 덜 되어 있어 관리자들에게 보고하고 승인을 받는 경우가 많다. 자신이 종결할 수 있는 것도 책임추궁을 우려하여 미리 상의하는 경우도 많다. 따라서 업무량이나 많아지고 업무처리 기간이 길어진다. 이러한 과다업무 상황에서 규제공무원은 재량행위가 불가피하게 되지만, 항의, 민원, 질책 등을 우려하여 소극적으로 재량행위를 하는 경향이 강하다.

업무특성 요인 면에서 복지업무와 규제업무는 모두 주민들과의 대면접촉 과정에서 주민들로부터 다양한 반응에 직면한다. 법규대로 집행하기가 어려우며, 융통성, 협상, 타협이 필요하다. 따라서 두 업무는 모두 재량행위의 여지가 크다. 그러나 두 업무의 차이점은 적지 않다. 우선 복지행정은 업무분장이나 인사이동이 보다 전문화되어 있어 업무의 복합성이 상대적으로 적다. 반면에 복지업무는 현장에서 신속하게 결정해야 하는 경우가 많으며, 사회적 취약계층을 대상으로 하기 때문에 인간적 배려의 필요성이 크다. 따라서 적극적인 재량행위의 개연성이 보다 높다. 반면에 규제업무는 대부분 일반 행정직이 담당하며 인사이동이 잦아 업무의 전문화 정도가 상대적으로 낮으며, 따라서 재량행위의 개연성도 상대적으로 낮다. 그리고 규제공무원 선에서 업무를 완결하기 보다는 관리자들에게 보고를 하고 결정을 행하는 경우가 많으며, 행정처분은 다른 공무원이 하는

경우가 많다. 따라서 교차점검의 기회가 많으며, 이는 재량행위의 여지를 줄이는 것이다. 그리고 규제대상자들은 항의, 민원제기, 행정소송을 하는 경우가 많다. 규제행정의 이러한 업무특성은 규제공무원으로 하여금 가급적이면 법규와 지침에 집착하게 한다. 이는 면접조사에서도 확인되었다. 또한 규제행정은 규제공무원과 갈등하는 복수의 민원인들 간의 관계가 발생하는 경우가 적지 않다. 이러한 때에는 중립성이 요구되므로 재량행위의 여지가 줄어든다. 인간적 배려 면에서 규제대상자들 중에는 중소기업자 등도 있지만, 그 정도가 복지행정 보다는 낮으며, 대부분 법규위반자나 잠재적 위반자를 대상으로 한다. 따라서 인간적 배려의 필요성 정도가 상대적으로 낮다. 따라서 업무특성 면에서 전반적으로 규제공무원이 상대적으로 재량행위 개연성이 낮고 소극적으로 재량행위를 할 소지가 크다. 이는 면접조사에서도 확인되었다.

법규 및 지침 요인 면에서 복지공무원과 규제공무원 모두가 법규와 지침의 모호성과 추상성, 비현실성을 지적하고 있다. 그 동안 일선행정 전반에서 전산화와 표준화를 도모해왔지만, 법규나 지침을 현실과 완전하게 합치시키는 어렵다. 복지행정의 기초생활보장업무를 예로 보면, 선정기준, 제출서류, 점검요령 등이 지침에 상술되어 있지만, 수급대상자의 소득, 재산, 근로능력, 부양실태 등에 관한 기준들은 모호하거나 비현실적인 것들이 많다. 현장방문이나 개별상담에서도 법규나 지침의 획일적 적용은 어렵다. 지침의 내용이 현실과 괴리되는 경우도 많다. 사적인 채무관계, 일용근로소득, 비정기적인 부양내역 등에 대한 지침들이 현실과 괴리되는 예이다. 이러한 상황에서 수급여부를 판단하는 데서 재량행위가 행해진다. 규제행정은 법규가 중요하기 때문에 시행절차 및 방식이 비교적 상술되어 있다. 그러나 규제를 벗어나려는 수법은 계속 진화하기 때문에 수년전에 만들어진 법규나 지침으로는 한계가 있다. 그리고 법규나 지침이 현실의 변화와 부합하지 못하는 경우도 많다. 이러한 상황에서 규제공무원들은 재량행위를 하게 된다. 면접참가자들은 규제관련 법규나 지침이 모호하고 비현실적인 경우가 많음을 인정하고 있다. 그러나 이것이 재량행위로 바로 연결되지는 않는다. 대부분 책임추궁을 우려하여 상급자와 우선 상의하는 경향이 있다. 그리고 판단에 확신이 서지 않으면 상급부처나 유관부서에 유권해석을 의뢰하지만, 대부분 답변이 모호하다. 따라서 어느 정도의 재량행위는 피할 수 없다. 그러나 면접조사에 따르면, 이러한 경우에도 감사 지적이나 단재장 질책을 우려하여 재량행위를 회피하고자 한다.

조직특성 요인 면에서 조직문화나 조직분위기는 복지행정이나 규제행정 조직 모두 위계적, 집권적, 경직적, 통제 지향적 속성이 강하다. 물론 이는 일선공무원들이 재량행위를 회피하거나 소극적으로 행사하는 원인이 된다. 면접조사에 따르면, 복지행정조직이 상대적으로 자율적이고 권한위임 정도가 높다. 따라서 재량행위의 여지가 더 넓다. 대체로 전문성이 높은 조직일수록 성원들의 자율성이 높고 구성원들의 재량행위 개연성이 크다(Clark, 2005). 면접조사에 따르면 복지업무의 전산화 추세로 인하여 재량행위 여지는 줄어들었지만, 조직분위기는 다소 자율적이라는 응답이 많다. 반면에 규제행정의 조직분위기가 대체로 경직되어 있다. 내부감사나 관리자의 질책을 우려하여 소극적으로 재량행위를 하는 경향이 강하다. 다음에 상급자의 성향과 리더십 면에서 일선행정은 권위주의적이고 통제지향성이 강하다. 특히, 집단민원에 민감하여 무난한 업무처리를 강조한다. 복지공무원이나 규제공무원 모두에서 대부분의 면접참가자들이 지적과 질책, 민원야

기, 적발위주 감사 등으로 인하여 재량행위를 회피하거나 소극적으로 행하는 경향이 있다. 특히, 규제행정의 경우가 통제가 강하고 재량행위 정도가 낮다.⁴⁾ 이는 규제행정이 민원제거나 항의의 빈도가 높아 관리자들이 보다 엄하게 감독을 하기 때문일 것이다. 다음에 일선행정의 업무처리는 대체로 문서작업이 많고 다단계 결재과정을 거친다. 대부분의 정부업무가 일선행정을 통해서 집행되기 때문에 업무가 과부하 되며, 보고, 협의 등 업무처리과정이 복잡하고 많은 시간이 소모된다. 다른 기관들과의 업무협조도 필요하다. 따라서 업무처리과정이 길다. 그러나 조사한 자료를 복지공무원 각자가 전산망에 입력하기 때문에 상급자의 지시나 보고는 상대적으로 적다. 규제업무는 규제공무원 선에서 끝내기 보다는 관리자들의 개입이 많다. 특히, 규제결과에 따라 행정처분이 추가되어야 하므로 타 부서와의 협조도 필요하다. 그런데 이처럼 담당자들이 문서작성과 결재 과정에 많은 시간을 소모하면 업무량이 과다해지고, 문서에 증거가 남기 때문에 가급적 재량행위를 하는 데 주저하게 된다.

마지막으로, 인적 요인 면에서 복지공무원이나 규제공무원 모두가 재량행위를 행함으로써 자신이 중요한 존재임을 표출하려는 욕구가 있다. 그러나 면접조사에 따르면, 양자 모두에서 이러한 역할관심이 외부적으로 잘 발로되지는 않는다. 다음에 사적 관계나 인도적 배려와 관련하여, 복지공무원과 규제공무원 모두 이것이 업무수행에 영향을 미침을 인정한다. 특히, 복지공무원이 그러하다. 그러나 양자 모두 이것이 위법하거나 과도한 재량행위로 연결되지는 않는다고 대답한다. 규제공무원이 특히 그러하다. 다음에 일선행정원 개개인의 특성이 재량행위에 영향을 미치는 것은 당연하다. 사람마다 적극성, 동정심, 융통성 등에서 차이가 있기 때문이다. 두 집단 모두 모호하게 경계선상에 있는 경우에는 영향을 받는다고 응답하고 있다. 복지공무원이 보다 적극적으로 재량행위를 하는 경향이 있다. 다음에 서비스대상자 면에서, 복지공무원과 규제공무원 모두 대상자의 반응과 행태가 재량행위의 원인이 된다고 응답하고 있다. 복지공무원은 항의가 잦거나 민원을 자주 야기하는 수급대상자일수록 가급적 유리하게 재량행위를 하는 경우가 있다. 규제공무원의 경우도 비슷하다. 규제업무는 규제대상자들의 반발이 심하다. 특히, 상대방이 있는 규제업무는 재량행위를 잘못 행사하면 불이익을 받는 편으로부터 저항이 크다. 면접조사에 따르면, 대부분의 규제공무원들이 규제대상자들의 항의에 직면하는 경우에는 법규의 테두리 내에서 가급적 규제대상자에게 유리하게 재량행위를 한다. 그러나 이 경우에도 상급자의 의견을 듣는 경우가 많다. 이 점에서 대체로 혼자서 재량행위 여부를 결정하는 복지공무원과 차이가 있다.

지금까지 논의한 바대로, 일선 복지공무원과 규제공무원 모두가 업무수행과정에서 상당한 정도의 재량행위를 할 소지가 있다. 여기에는 복합적 요인들이 작용한다. 따라서 이들의 재량행위 실태와 원인을 이해하려면 통합적 관점이 필요하다. 그러나 정도 면에서 대체로 복지공무원이 규제공무원 보다 재량행위를 많이 하고 있다. 이는 복지공무원이 자신이 종결할 수 있는 업무가 많으며, 급부행정으로 상급자의 통제가 상대적으로 적으며, 업무의 전산화 및 표준화의 진전으로 보고

4) 김순양(2001, 2002)의 설문조사에 따르면, '업무수행 상의 재량적 판단권 보유 정도'와 관련하여 Likert 5 점 평균값이 복지공무원은 3.42(표준편차 0.98)인데 비해서, 규제공무원은 2.81(표준편차 1.06)로 나타났다. 고수정(2014)의 연구에서는 복지공무원의 '재량적 판단권 보유정도'에 대한 평균값이 2.82(표준편차 0.62)로 크게 낮아졌다. 이는 복지업무의 전산화가 진행되어 재량의 여지가 줄어들어 때문으로 보여 진다.

사항이 적으며, 복지전문가로서의 전문성 정도가 높으며, 법규위반 내지는 민원발생 우려가 상대적으로 적기 때문일 것이다. 그러나 근래에 조사업무가 시군구 통합조사팀으로 일원화되고 있으며, 정보관리시스템을 통해서 정보공유를 확대함에 따라 재량행위의 여지는 줄어들고 있다.

반면에 면접조사에 응한 대부분의 규제공무원들은 합법성을 강조하는 규제행정 자체의 속성, 민원 및 소송제기 우려, 상급자 보고 및 결재 장치, 엄격한 내부감사, 민선단체장들의 집단민원에 대한 민감성 등으로 인하여 가능하면 재량행위를 하지 않으려는 경향이 강하다. 인도주의적 관점이나 사회적 약자에 대한 배려심 등도 복지공무원보다 다소 약하다. 따라서 적극적으로 재량행위를 하려는 의지가 낮다. 그리고 자신이 결정해도 될 것을 상급자와 상의하거나 상급부처에 유권해석을 의뢰하는 경우가 많다. 즉, 소극적 재량행위의 정도가 보다 높다.

V. 결론

일선공무원은 복지공무원이든 규제공무원이든 모두 업무수행과정에서 재량행위의 여지가 크다. 이는 일선행정의 기본적 특성이다. 특히, 복지공무원의 재량행위 여지가 보다 크다. 면접조사 결과에서도 복지공무원의 재량행위 정도가 상대적으로 높으며, 이에 대해서는 설문조사를 행한 김순양(2001, 2002), 고수정(2014)의 연구에서도 확인이 되었다. 그러나 이러한 재량행위의 여지에도 불구하고, 일선공무원들은 재량행위를 회피하거나 소극적으로 행하려는 경향이 강해지고 있다. 규제공무원의 경우가 더욱 그러하다. 여기에는 여러 가지 원인이 작용한다. 첫째, 대상자들의 항의나 민원제기가 과거보다 빈번하기 때문이다. 이는 주민들의 권리의식이 증가하였기 때문이다. 둘째, 시민감사청구제도, 옴부즈맨제도 등 각종 시민참여 제도들이 도입된 것도 재량행위를 위축시킨다. 내부감사가 중심일 때는 재량행위가 잘 못되더라도 덮어줄 수 있었지만, 이제는 어렵게 되었다. 셋째, 적발위주 감사도 원인이다. 적발되면 인사고과에서 불이익을 받는 상황에서 적극적으로 재량행위를 하기는 어렵다. 넷째, 일선행정의 조직분위기나 리더십도 경직적이고 통제 지향적이다. 재량행위는 융통성과 자율성, 권한위임이 활발해야 적극적으로 행사되는 것이다. 다섯째, 민선단체장이나 관리자들이 지나치게 민원에 민감한 것도 원인이 된다. 여섯째, 인터넷이나 SNS 등 정보기술의 발달도 재량행위를 회피하는 원인이 되고 있다. 일선공무원의 자기검열이 강해지기 때문이다. 일곱째, 일선행정의 전산화 및 표준화 추세도 재량행위를 위축시킨다. 전산화로 인해 유관기관들 간의 정보공유, 서비스대상자에 대한 정보공개, 관리자의 상시 열람 등이 가능하여 보다 엄정하게 업무를 처리해야 한다. 마지막으로, 무엇보다도 무사안일주의가 만연해 있기 때문이다. 이는 일선공무원은 물론, 관리자들도 마찬가지이다. 재량행위를 하다가 법규에 저촉되거나 민원이 야기되면 불리하고 귀찮은 것이다.

그러나 일선공무원의 이러한 소극적 재량행위 내지는 재량행위 회피는 재량행위의 순기능을 사장(死藏)시킨다. 오남용 되면 문제가 되지만, 재량행위는 행정의 융통성 및 현실적합성 제고, 고객과의 마찰 감소, 사회적 약자의 구제, 법규의 불완전성 보완 등 순기능이 적지 않다. 따라서 무조건

억제하는 것이 능사는 아니다. 적정한 선에서 행사되게 하고 긍정적으로 기능할 수 있게 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 일선공무원의 재량행위의 원인, 행사방식 등의 실태에 대한 현장감 있는 분석이 선행되어야 한다. 본 연구는 복지공무원과 규제공무원이라는 두 부류의 일선공무원에 대한 면접조사를 통하여 이들의 재량행위 원인 및 실태를 비교 분석하고자 하였다.

이러한 의도로 시작하였지만, 본 연구의 결과를 일반화하는 데는 한계가 있다. 이는 소수의 일선공무원을 대상으로 면접조사를 행한 데서 오는 것이다. 면접조사에는 면접자나 면접참가자 모두에서 주관이 어느 정도 개입될 수밖에 없다. 더구나 재량행위는 대부분 부지불식간에, 은밀하게 행해진다. 따라서 면접참가자들은 부정하지만, 실제로는 재량행위에 해당하는 것들이 많다. 의도적으로 축소하여 응답하는 경향도 있다. 재량행위를 부정적으로 보는 경향이 강하기 때문이다. 이러한 것들이 모두 본 연구의 일반화를 저해하는 요인들이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 설문조사 관행에서 탈피하여 일선공무원의 목소리를 보다 생생하게 듣고자 한 점, 복지공무원과 규제공무원을 비교한 점 등에서 일말(一抹)의 의의는 있을 것이다.

참고문헌

- 고수정(2014), 사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 관한 연구, 「한국지방자치연구」 16(2): 57-79.
- 김경호·소순창(2010), 지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구, 「한국지방자치학회보」 22(2): 125-147.
- 김소정(2013), 읍면동 사회복지전담공무원의 재량행사에 영향을 미치는 요인, 「사회복지연구」 44(4): 367-393.
- 김소정(2014), 사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전담공무원을 중심으로, 「사회복지연구」 45(2): 349-374.
- 김순양(2001), 행정규제와 일선 규제공무원의 재량행위 분석: 위생규제 영역을 중심으로, 「규제연구」 10(1): 63-118.
- 김순양(2002), 일선복지행정 전문관료의 재량행위 분석: 기초생활보장 수급자 선정과정을 중심으로, 「한국행정학보」 36(2): 291-312.
- 김영민·임도빈(2011), 일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지전담공무원의 재량행사 수 축경향을 중심으로, 「한국조직학보」 8(3): 25-39.
- 김우식(2002), 행정재량에 관한 연구: 일선관료의 재량행태 이해, 2002년도 대구경북학회 춘계학술발표대회 발표논문.
- 김윤호(2013), 효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배기관의 일선관료를 중심으로, 「정부학연구」 19(1): 5-32.
- 김이배(2010), 립스키의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구, 「한국사회복지행정학」 12(3): 150-183.

- 나현민·하태수(2015), 소방공무원의 재량행위와 재량행위 요인에 관한 연구: 수원시 소방공무원을 중심으로, 「국정관리연구」 10(2): 191-216.
- 박균성(2010), 규제형평제도 도입의 법적 문제와 과제, 「토지공법연구」 51: 155-179.
- 박순애·손지은(2015), 지방정부 규제행정의 성과요인에 관한 소고: 규제체감도를 중심으로, 「행정논총」 53(4): 185-211.
- 안병철(2009), 공공조직의 레드테이프 영향요인 연구, 「지방정부연구」 13(3): 49-66.
- 이대희·이원희 외(2015), 「행정」, 조명문화사.
- 이상호(2009), 「조직과 리더십」, 북넷.
- 이수창(2014), 일선경찰관 재량행위가 경찰조직의 신뢰에 미치는 영향 분석, 「한국조직학회보」 11(1): 83-103.
- 이환범·이수창(2007), 사회복지전담공무원의 행정재량행위가 국민기초생활보장수급자 선정에 미치는 영향요인 분석, 「한국공공관리학회보」 21(3): 1-23.
- 임도빈·조원혁·정현정(2012), 공무원의 탈관료적 규정변용(rule bending) 행태에 관한 연구, 「한국정책연구」 12(4): 473-495.
- 임혜경·하태수(2015), 립스키(Lipsky)의 일선관료 이론에 근거한 교사의 재량행위 분석: 수원지역 중학교 3학년 교사를 중심으로, 「정부학연구」 21(1): 123-162.
- 조석준(2004), 「한국행정과 조직문화」, 대영문화사.
- 최병선(2007), 「정부규제론」, 법문사.
- Adler, M. & S. Asquith (eds.) (1981), *Discretion and Welfare*. London: Heinemann.
- Bouchard, G. and B. W. Carroll (2002), Policy-making and Administrative Discretion: The case of Immigration in Canada, *Canadian Public Administration* 45(2): 239-257.
- Britnall, M. (1981), Caseload Performance and Street-level Bureaucracy, *Urban Affairs Quarterly* 16(3): 281-98.
- Bryner, G. C. (1987), *Bureaucratic Discretion*, New York: Pergamon Press.
- Carroll, B. W. and D. Siegel (1999), *Service in the Field*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Clark, C. (2005), The Deprofessionalization Thesis, Accountability and Professional Character, *Social Work and Society* 3(2): 182-190.
- Davis, K. C. (1969), *Discretionary Justice*. Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press.
- Dempsey, J. S. and L. S. Forst (2008), *An Introduction to Policing*, Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Dorch, E. L. (2009), The Implication of Policy Pre-post Test Scores for Street-level Bureaucratic Discretion, *Journal of Health and Human Services Administration* 32(2):139-163.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.
- Ellis, K. (2013), *Professional Discretion and Adult Social Work: Exploring Its Nature and*

- Scope on the Front Line of Personalisation, *British Journal of Social Work* 43: 1-18.
- Evans, T. and J. Harris (2004), Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, *British Journal of Social Work* 34(6): 871-895.
- Exworthy, M. & S. Halford (1999), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham: Open University Press.
- Goodsell, C. T. (1981), Looking Once Again at Human Service Bureaucracy, *Journal of Politics* 43(3): 330-345.
- Greenwood, T. (1984), *Knowledge and Discretion in Government Regulation*, Praeger Pub Text.
- Ham, C. & M. Hill (1984), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Hogue, H. B. (2001), Legislative Control, Bureaucratic Characteristics and Discretion, Ph.D. dissertation, The American University.
- Hudson, B. (1993), Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy: A Neglected Perspective, in Michael Hill (ed.), *The Policy Process: A Reader*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Keiser, L. R. (1999), State Bureaucratic Discretion and the Administration of Social Welfare Programs, *Journal of Public Administration Research and Theory* 9: 87-106.
- Kirton, D., J. Feast and J. Goddard (2011), The Use of Discretion in a 'Cinderella' Service, *British Journal of Social Work* 41(5): 912-930.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S. and M. Musheno (2000), State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion, *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 329-58.
- Meyer, K. P. (2007), Considering Early Intervention Service Coordinators as Street-level Bureaucrats, Ph.D dissertation, University of Nebraska, USA.
- Pithouse, A. (1987), *Social Work: The Social Organization of an Invisible Trade*, Aldershot: Avebury.
- Prottas, J. M. (1979), *People-Processing: The Street Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Scott, P. G. (1997) Assessing Determinance of Bureaucratic Discretion, *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(1): 35-57.
- Scourfield, P. (2013), Even Further beyond Street-Level Bureaucracy, *British Journal of Social Work* 43: 1-18.
- Sowa, J. E. and S. C. Selden (2003), Administrative Discretion and Active Representation, *Public Administration Review* 63(6): 700-710.
- Vaughn, J., & Otenyo, E. (2007), *Managerial Discretion in Government Decision Making*, Sudbury, MA: Jones and Bartlett.

Wood, R. S. (2003), *At the Regulatory Front Lines: Building Inspectors and New Public Management*, University of Washington Press.

김순양(金淳陽): 런던정경대(LSE)에서 Ph.D (사회정책학), 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 학문적 관심분야는 사회정책, 정책이론, 복지행정, 관료제론 등이며, 이 분야에서 「Health Politics in Korea」 「Health Systems in Transition: Republic of Korea」, 「한국 다문화사회의 이방인: 사회적 배제와 정책적 대응」, 「복지서비스의 민간위탁 시스템 분석」 등의 저서와 140여 편의 학술논문을 발표하였다. 한국행정학보 편집위원장을 역임하였다(kimsy@ynu.ac.kr).

「논문접수일: 2017. 1. 23 / 심사개시일: 2017. 2. 16 / 심사완료일: 2017. 4. 27」

Abstract

A Comparative Analysis of the Causes of Street-level Bureaucrats' Discretionary Acts: Between Welfare and Regulatory Bureaucrats

Kim, Soon-yang

The purpose of this article is to comparatively analyze the causes of street-level bureaucrats' discretionary acts between welfare and regulatory bureaucrats. To this end, the article first conducted theoretical debates on the concept, merits and demerits, and causes of discretionary acts and then examined the previous studies on the discretionary acts of street-level bureaucrats. The article established the analytical framework to guide empirical analyses in following chapters. The next chapter delved into the causes of street-level bureaucrats' discretionary acts through the in-depth interview with the welfare and regulatory bureaucrats in city and municipal governments. Five influence factors of work environment, task characteristics, laws and rules, organization characteristics, and human factor are employed for the analysis of discretionary acts. As a result of investigation, this article confirmed each factor exerts important influences on the discretionary acts of street-level bureaucrats. However, there is significant difference between welfare and regulatory bureaucrats in terms of the level and method of discretionary acts for each influence factor. In general, although both welfare and regulatory bureaucrats have wide leeway of discretion in the process of performing their tasks, they are passive in exercising discretion. Regulatory bureaucrats are even more so, because they are more sensitive to internal inspection, protests, filing a complaint, and reprimand from superiors. This article pointed out that both the abuse (or misuse) and evasion (or excessively passive exercise) of discretionary acts can be undesirable. Final chapter conducted a comprehensive discussion on the causes and underling problems of the discretionary acts by street-level bureaucrats.

Key Words: discretionary acts, street-level bureaucrats, welfare bureaucrats, regulatory bureaucrats