

기초생활보장수급자 선정기준별 담당공무원의 재량행위(裁量行爲) 분석*

김 순 양

국문요약

본 연구의 목적은 기초생활보장수급자 선정과정에서 일선복지공무원이 재량행위를 하게 되는 원인을, 수급자 선정기준별로 구분하여, 심층면접을 토대로 분석해 보려는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 우선 재량행위의 개념, 원인 등에 관한 이론적 논의를 행하고, 관련 선행연구를 고찰하였다. 이어서 면접조사와 관련한 연구설계를 행하였다. 그리고 기초생활보장수급자 선정기준과 절차를 설명하였다. 다음은 본 연구의 중심부분으로서, 기초생활보장수급자 선정을 위한 네 가지 기준인 근로능력판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사와 관련하여 담당공무원의 재량행위 실태 및 원인을 고찰하였다. 분석과정에서는 문헌연구는 물론, 시군구에서 기초생활보장관련 통합조사 업무를 담당하는 복지공무원들을 대상으로 심층적 면접조사를 실시하였다. 분석결과에 따르면, 일선복지공무원은 전술한 네 기준 모두에서 상당한 정도의 재량행위를 하고 있으며, 그 원인은 다양하고 복합적이었다. 마지막으로는 전술한 실증분석을 토대로, 복지공무원의 재량행위를 유발하는 요인들 간의 상호관계를 종합적으로 토의하였다.

주제어: 기초생활보장, 수급자 선정기준, 재량행위, 일선복지공무원, 소득조사

I. 서론

복지행정은 업무환경이나 업무특성 면에서 독특한 속성을 가지고 있다. 우선 업무환경 면에서 복지행정은 대부분이 현장행정이기 때문에 주요 업무가 최말단의 행정단위에 집중되는 경향이 강하다. 그리고 선진화될수록 일선행정에서 복지행정이 차지하는 비중이 커진다. 노령화사회가 급속도로 진행되고, 복지에 대한 권리의식이 커지기 때문이다. 그 결과, 일선복지행정에서는 인력부족 및 업무과부하 현상이 발생한다. 다음에 업무특성 면에서 복지행정의 대상자들은 경제상태, 육체능력, 거주지, 건강상태 등 여러 면에서 매우 상이한 속성을 가지고 있다. 복지행정은 또한 서비스대상자들과 직접 대면접촉을 해야 하는 대인서비스가 주를 이룬다. 그리고 복지행정은 이를 시행하는 데서 높은 수준의 전문성을 요한다. 상담업무, 사례관리, 심리치료 등의 업무가 많기 때문

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

이다. 다음에 따라서 이러한 업무특성 및 업무환경에 대처하기 위해서는 복지행정의 종합성, 유연성, 전문성이 요구된다. 그리고 복지행정의 이러한 특성은 이를 집행하는 일선복지공무원으로 하여금 불가피하게 재량권을 행사하게 한다. 업무특성이나 업무환경의 면에서 복지공무원은 여타 일선공무원에 비해서 재량권이 더욱 큰 상황에 있다.¹⁾

물론 재량행위는 긍정적인 면이 있으며, 무엇보다도 복지행정은 그 속성 상 재량행위가 불가피한 측면이 적지 않다. 일부 학자들은 복지공무원의 소극적인 재량권 행사를 무사안일주의와 결부하여 복지행정의 문제점 중의 하나로 지적하기도 한다. 그러나 문제는 재량행위는 오남용의 소지가 크다는 점이다. 이렇게 되면, 복지행정의 형평성과 신뢰성이 크게 훼손된다. 재량행위는 적절한 수준에서 관리되어야 한다.

복지행정 중에서도 기초생활보장, 그 중에서도 수급자 선정은 담당공무원의 재량행위가 개입될 소지가 크며, 오남용 되면 수급대상자들의 생계를 위협하게 된다. 구체적으로, 기초생활보장은 수급대상자들이 신청을 하면 이들의 근로능력, 자산, 부양의무자 등을 조사하여 수급여부를 결정해야 한다. 이 과정에서는 선정기준이 정해져 있고 업무처리가 전산화되고 있지만, 여전히 담당공무원이 재량행위를 할 여지가 넓다. 현장상황이나 수급대상자의 특성이 복잡하고 다양하기 때문이다. 그러나 재량행위는 사람이 행하는 것이기 때문에 오남용의 가능성이 상존한다. 이 경우에는 부작용이 크다. 재량행위의 오남용으로 유자격자가 배제되면 복지사각지대가 광범위하게 발생하며, 반대로 무자격자가 포함되면 국가예산의 낭비를 초래한다. 재량권을 지나치게 소극적으로 행사하는 것도 문제를 초래한다. 따라서 기초생활보장수급자 선정과정에서는 담당공무원의 재량권이 적절하게 관리되어야 하며, 이를 위해서는 무엇보다도 재량행위의 원인 및 실태에 대한 심층적 연구가 필요하다.

이러한 배경 하에서, 본 연구의 목적은 기초생활보장수급자 선정과정에서 일선복지공무원이 재량행위를 하게 되는 원인을 수급자 선정기준별로 구분하여, 심층면접을 토대로 분석해 보려는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 첫째, 재량행위의 개념, 원인 등과 관련한 이론적 논의를 행하고, 관련 선행연구들을 소개한다. 면접조사와 관련한 연구설계를 행한다. 둘째, 기초생활보장수급자 선정 기준 및 절차를 설명한다. 셋째, 본 연구의 중심부분으로서, 근로능력판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사라는 네 가지 선정기준별로 복지공무원의 재량행위의 원인 및 실태를 실증적으로 분석한다. 넷째, 앞장에서 행한 실증분석을 토대로 복지공무원의 재량행위를 유발하는 요인들 간의 상호관계를 종합적으로 토의한다. 연구방법은 문헌연구와 더불어, 시군구에서 기초생활수급자 조사업무를 담당하는 복지공무원들을 대상으로 반(半)구조화된 질문문항을 통한 1:1 심층면접조사를 행한다.

1) 일선복지공무원과 일선규제공무원의 재량행위 정도를 조사한 김순양(2001, 2002)의 연구에 따르면, Likert 5점 척도 기준으로 '업무수행 상의 재량적 판단권 보유 정도', '업무의 전문성 요구정도', '법규로부터의 자율성 정도'에 대한 점수가 각기 규제공무원은 2.81, 3.49, 2.92인데 비해서, 복지공무원은 3.42, 4.08, 3.16로 훨씬 높다.

II. 이론적 논의 및 연구설계

1. 재량행위의 개념

일선공무원은 결정된 정책을 기계적으로 집행하는 것이 아니라, 현장상황 등을 감안하여 자신의 판단으로 융통성 있게 적용한다. 즉, 정책집행과정에서 결정된 정책을 변형하고 재창조하는 재량행위를 하는 것이다. 이 점에서 일선공무원은 정책집행자인 동시에 정책결정자이다(Ellis, 2013). 따라서 일선공무원은 업무수행과정에서 고객으로부터는 물론, 조직이나 상급자로부터도 상당한 자율성을 가지면서 폭 넓게 재량행위를 한다. 행정현장 및 고객의 다양성, 동태성 등이 모두 일선 행정에서의 융통성, 유연성을 요하는 것이며, 따라서 일선공무원의 재량행위를 불가피하게 유발한다(Scourfield, 2013). 법규나 정책을 세밀하게 규정하고 엄격하게 적용하는 것이 법치주의를 구현하는 데서는 필요하지만, 이는 입법기술상으로도 한계가 있으며, 행정의 유연성과 대응성을 저해시키는 부작용이 있다. 따라서 일선공무원이 법규나 정책을 집행하는 데서 어느 정도의 재량행위는 불가피하다. 이처럼 일선행정 및 일선공무원의 중요한 특성 중의 하나가 재량행위이다.

그러면 재량행위란 무엇인가? 이에 대한 고전적인 정의는 Davis(1969)가 내린 것이며, 국내외의 많은 연구들도 이를 인용하고 있다. Davis는 재량(discretion)을 “작위이건 부작위이건 간에 여러 가지 방안 중에서 어느 하나를 선택할 자유”로 정의한다. 따라서 재량은 행위자가 가지는 선택의 자유이며, 이를 위해서는 선택 가능한 대안이 둘 이상 존재해야 한다. 하지 않는 것 즉, 부작위를 선택할 수 있는 것도 재량이다. 재량행위(discretionary acts)는 이러한 재량이 실제 행동으로 나타나는 것이다. 재량권은 재량행위를 할 수 있는 권한이다(김순양, 2001). 재량권이 있다고 해서 모두 재량행위가 되는 것은 아니다. Schmallegger and Worrall(2010)에 의하면 재량은 “개입을 할 것인가(whether to intervene)”와 개입을 할 경우에 “어떻게 가장 잘 개입할 것인가(how best to intervene)”라는 두 부분으로 구성된다. 그리고 재량권의 보유여부 및 정도는 행위자가 선택의 상황에서 재량적 판단권을 보유하는지의 여부, 상급자 및 법규로부터의 자율성 여부, 업무가 요하는 그리고 행위자가 보유한 전문성 정도를 통해서 판단할 수 있다(Exworthy & Halford, 1999).

재량은 다양한 방식으로 유형화된다. Adler와 Asquith(1981)는 재량행위의 주체를 기준으로 전문적(professional) 재량과 행정적(administrative) 재량으로 구분한다. 전자는 특정분야의 전문가가 행사하는 재량으로서 업무수행과정에서 자율성이 높다. 후자는 주로 일반공무원이 행사하는 것으로서, 법규상의 제약과 통제를 많이 받는다. Morgan(1987)은 정책의 유형에 따라서 재량의 유형이 달라진다고 주장하면서, 재량을 기술적 재량, 정치적 재량, 기획 재량, 전문적 재량으로 구분한다. 행정법에서는 재량행위를 기속행위(羈束行爲)와 구분하여 이해한다. 기속행위는 법률을 기계적으로 적용하는 것이며, 재량행위는 법률이 행정에 독자적 판단권을 인정하는 행위이다(김동희, 2010).

2. 재량행위의 원인

1) 재량행위의 원인과 관련한 선행연구

일선공무원은 왜 재량행위를 하는가?²⁾ 이에 대한 많은 선행연구들이 있다. Lipsky(1980)는 그 이유로 일선행정의 복잡성, 인간적 대응의 필요성, 일선공무원의 자부심(self-regard) 고취를 들고 있다. 그리고 Lipsky는 재량 정도에 영향을 미치는 요인으로 감독의 용이성 정도, 정책결정자의 통제 정도, 일선공무원의 개인적 가치관 등을 언급하고 있다. Bouchard and Carroll(2002)은 일선공무원의 재량행위 원인으로 정책이나 지시의 모호성과 비일관성, 일선행정에서의 인간적이고 유연한 대응의 필요성을 들고 있다. Sowa and Selden(2003)은 일선공무원 개인은 환경으로부터의 신호체계에 대해서 서로 다르게 인식하고 반응하는 데, 이 과정에서 재량이 개입하게 된다고 본다. Scott(1997)는 일선공무원의 재량행위 원인을 i) 일선공무원의 개별 의사결정자로서의 특성, ii) 조직의 관행, 공식화 정도, 조직문화 등의 조직특성, iii) 고객의 욕구표현 정도라는 고객특성으로 구분하고 있다. Pithouse(1987)는 복지공무원을 대상으로 복지행정의 가치지향성과 정치적 상황으로 부터 발생하는 모호함과 불확실성으로 인하여 재량행위가 발생한다고 주장한다. 이러한 경우에 복지공무원은 공식절차와는 별도로 자신만의 기준이나 규칙을 개발한다. Evans and Harris(2004)는 재량행위에 대한 Lipsky(1980)의 주장과 이에 대한 반론을 소개하고, 공통점은 재량행위를 좋은 것으로 보는 것이라고 지적한다. 반면에 이들은 재량행위는 그 자체로서 선도 악도 아니며, 상황에 의존적이라고 주장한다. Scourfield(2013)는 영국의 노인돌봄서비스를 사례로 복지공무원의 재량행위가 증가하는 원인을 다양한 각도에서 분석하였다.

국내학자들도 일선공무원의 재량행위의 원인과 관련하여 다양한 논의를 하였다. 임혜경·하태수(2015)는 재량행위의 원인으로 법규요인, 과도한 업무량, 업무의 위험성, 업무의 복잡성, 추상적 평가기준 및 성과측정의 어려움, 직무전문성 등을 들고 있다. 특히, 법규요인과 관련해서는 법규의 비현실성과 모호성, 새로운 정책에 대한 법 규정의 미흡함, 법규내용들 간의 충돌 등을 재량행위 원인으로 지적한다. 이수창(2014)은 경찰공무원을 대상으로 재량행위의 원인으로 개인적 성향, 법규특성, 업무특성의 세 가지를 들고 있다. 이 중에서 법규특성과 관련해서는 법규의 모호성, 비현실성, 현장적용의 곤란성을 든다. 나현민·하태수(2015)는 소방공무원의 재량행위의 원인으로 업무요인, 법적요인, 관료적 요인으로 구분하고, 법적요인을 측정하기 위한 변수들로는 법규내용의 비현실, 법규내용의 모호성, 변화에 미흡한 법 규정, 규정들 간의 충돌, 목표들 간의 충돌, 상부지시들 간 충돌을 설정하였다.

일선복지공무원의 재량행위 원인과 관련해서는 김순양(2002)은 기초생활보장 담당공무원의 재량행위 원인으로서는 법규 및 지침의 모호성, 과도한 업무량, 복지공무원의 개인적 성향을 들고 있

2) 일선공무원(street-level bureaucrats)은 “고객들과 대면하여 상호작용하면서 업무수행 상 상당한 독립성을 보유하는 공무원”이다. 이들은 정부조직의 축소로서 집행현장에서 시민들의 요구를 수렴하고 서비스를 전달한다. 이들의 특징은 업무수행과정에서 광범위한 재량을 행사한다는 점이다(Ellis, 2013).

다. 이환범·이수창(2007)은 기초생활보장수급자 판정을 분석하여 재량행위의 원인으로 개인의식 성향요인, 법적요인, 업무특성요인, 업무환경요인의 네 가지를 들고 있다. 이 중에서 법적요인은 법규의 모호성, 비현실성, 현장적용의 곤란성, 법규에 대한 이해부족을 그 내용으로 하고 있다. 김소정(2013)은 재량행위의 원인으로 업무환경과 개인적 성향의 두 가지를 들고, 전자에는 업무지침, 수급자 수, 주관적 업무량 인식, 민원압박, 감사부담을, 후자에는 빈곤에 대한 태도, 전문직 태도, 업무지각을 포함하고 있다. 오세홍(2002)은 설문조사를 토대로 법규보다는 자신의 판단에 의존하는 권위주의 성향, 법규의 형식주의로 인한 법규와 실제 간의 괴리를 복지공무원 재량행위의 원인으로 지목하고 있다. 배효숙 외(2007)는 복지공무원의 성향을 재량행위의 원인으로 보고 있다. 즉, 복지공무원의 대상자에 대한 우호적 성향, 배려의식 등의 성향이 강하고, 이것이 재량행위로 연결된다는 것이다. 김이배(2010)는 심층면접을 통해서 정보관리체계의 발달로 복지공무원의 재량이 축소되었으나, 여전히 추상적인 지침이 많아서 재량행위를 하고 있다고 주장한다. 김영민·임도빈(2011)은 복지공무원에 대한 면접조사를 토대로, 과도한 업무량, 행정조직의 내부압력, 민원과 감사의 압력 등으로 문제가 되지 않는 방향으로 업무량을 조절하고 업무관행을 발전시킨다고 주장한다.³⁾ 황운성(2010)은 복지공무원의 재량행위 원인으로 민원제기와 내부감사를 꼽고 있다. 즉, 복지공무원은 민원이 제기되지 않고 감사에 적발되지 않을 정도로만 업무량을 조절하고 찾아오는 대상자만 상대하는 방식으로 재량행위를 한다는 것이다.

2) 재량행위의 원인

선행연구들을 보면 복지공무원이 재량행위를 하는 원인은 다양하지만, 대체로는 환경적 요인, 업무특성 요인, 법규관련 요인, 사람관련 요인으로 구분할 수 있다. 사람관련 요인은 다시 수급대상자와 복지공무원 자체 요인으로 구분할 수 있다. 우선 환경적 요인은 일선복지행정 및 복지공무원이 처해 있는 업무환경과 관련된다. 여기에는 업무환경의 불확실성 및 복잡성, 자원부족, 업무량 과다 등이 해당한다(Lipsky, 1980). 일선복지행정은 종합행정으로서 업무환경이 복잡하고 동태적이어서 의도나 법규대로 집행하기가 어렵다. 그렇게 되면 복지행정의 적실성이 저하되고 집행 과정에서 저항에 직면하게 된다. 따라서 복지공무원은 재량행위를 하게 된다. 그리고 복지행정을 수행하는 데서는 예산 등 필요한 자원이 부족한 경우가 많다. 따라서 비용이 수반되는 현장실사나 개별상담 등을 규정대로 행하기가 어려우며, 애매한 경우에는 재량껏 일을 처리하게 된다. 무엇보다도 일선복지행정은 업무량이 과다하다. 현재 일선복지행정에서는 이른바 '깎때기 현상'이 나타나 복지공무원들은 과도한 업무량에 시달리고 있다. 이렇게 되면 복지공무원들은 업무와 고객을 자신의 기준으로 범주화하며, 일의 우선순위를 재조정하는 재량행위를 하게 된다(김영민·임도빈, 2011).

업무특성 요인은 일선복지업무의 고유한 특성이 재량행위의 원인이 된다는 것이다. 복지업무는

3) 김이배(2010)는 복지공무원의 업무량이 많으면 현장조사보다는 서류를 토대로 판단하게 된다. 따라서 면접조사 결과 응답자들의 상당수가 현재 복지서비스 부정수급자가 30-50%에 달할 것이라고 보고 있다.

대인서비스로서 대면접촉성, 인간적 대응의 필요성, 질적·주관적 속성이 강하다. 사례관리, 개별 및 집단상담 등을 위한 전문성도 많이 필요하다. 구체적으로 일선복지행정은 수급대상자와의 대면접촉을 많이 요하는 데, 대상자들의 속성은 매우 다양하다. 따라서 이들을 일정한 범주로 구분하여 대처해야 하는데, 이 과정에서 재량행위가 개입된다.

그리고 복지행정은 인간적 대응을 많이 필요로 한다. 대부분 사회적 약자를 대상으로 하기 때문이다. 따라서 복지공무원들은 법규나 지침을 크게 벗어나지 않는 범위 내에서는 수급대상자들의 사정을 이해하고 배려하려는 경향이 있다. 이는 이들의 재량행위로 연결된다. 그리고 복지업무는 질적, 주관적 성격이 강하다(Evans, 2013). 복지행정은 복지시설 건립 등을 제외하고는 대부분이 양적·객관적으로 측정하기가 곤란하다. 따라서 엄격한 기준이나 잣대로 처리하기가 어렵다. 업무수행과정에서 유연성이 필요하며, 이 과정에서 재량이 발생한다. 그리고 업무수행과정에서 전문성이 많이 필요할수록 담당자들의 재량행위가 증가한다는 것은 많은 연구자들이 입증하였다(Bryner, 1987; Sowa and Selden, 2003).

법규관련 요인은 법규의 내용이 모호하고 추상적이거나, 비현실적인 경우에 담당공무원들이 재량행위를 하게 된다는 것이다(Kadish and Kadish, 2012). 그 이유는 대체로 정책결정자들의 현장에 대한 이해와 전문지식의 부족, 이해관계와 가치관의 차이로 인한 합의의 부재, 정치적 고려와 책임회피 성향 등이다. 다음에는 법규의 내용이 현실과 부합하지 않는 경우에도 재량행위가 발생하게 된다(Majumdar and Marcus, 2001). 이 역시 주로 정책결정자들의 현장에 대한 이해 및 전문성 부족에 기인한다. 이처럼 현실과 괴리되는 법규나 지침을 억지로 적용하면 서비스대상자들의 반발과 저항이 거세다. 따라서 집행공무원들은 가능한 범위 내에서 융통성을 발휘해야 한다. 그리고 법규나 지침의 내용 중에는 구체적이고 현실적이라고 하더라도, 현장상황에 적용하기가 곤란한 것들이 있다. 이는 법규나 지침의 현실적용 상의 난점에서 기인하는 재량행위이다.

사람관련 요인은 서비스대상자 및 복지공무원이라는 사람의 요인이 재량행위에 영향을 미친다는 것이다. 우선 복지행정의 대상자들은 대부분이 사회적, 경제적 취약계층이다. 해당 복지서비스의 수급여부가 생계 자체에 직접적으로 영향을 미친다(김경호·소순창, 2010). 따라서 서비스 수급 여부에 민감하며, 수급자로 선정되지 못하면 항의, 반발, 심지어는 협박도 적지 않다. 민원제기도 많다. 이러한 상황에서 복지공무원들은 가능하면 수급자로 포함될 수 있도록 재량행위를 할 개연성이 높다. 복지공무원 자체적 요인은 이들의 자부심, 역할관심, 인도주의적 배려, 사적 관계에 의한 영향 등이 해당한다. 재량행위는 복지공무원으로 하여금 서비스대상자들에게 자신이 중요한 존재임을 인식시키며, 이는 이들의 자부심을 증대시킨다(Huber and Shipan, 2002). 그리고 복지공무원의 역할관심의 하나는 업무수행과정에서 자율성을 확대하는 것이며, 이를 위하여 재량행위를 하게 된다. 그리고 복지공무원은 업무수행과정에서 개인적 관계나 고객의 특수사정 등에 의하여 영향을 받는다.⁴⁾ 고객에 대한 편견이나 선입견 등의 개인적 경험도 재량행위에 영향을 미친다

4) 복지공무원은 대체로 수급대상자에 대해서 우호적이며, 문제의 원인을 개인적 결함보다는 사회구조적 요인 때문이라고 보는 경향이 강하다. 따라서 가능하면 수급대상자를 배려하고자 하는 성향이 있다(배효숙 외, 2007).

(Dorch, 2009).

이처럼 일선복지공무원은 다양한 원인으로 인하여 업무수행과정에서 불가피하게 재량행위를 하고 있다. 이들은 동태적인 환경 하에서 한정된 자원을 할당하는 과정에서, 민원인에게 복지서비스를 안내하고 이들을 고객으로 전환시키는 과정에서 광범위한 재량행위를 하고 있다(Ham & Hill, 1984; 황운성, 2010). 복지서비스의 대상자 선정이나 서비스 내용과 관련한 표준지침을 만들기 어려운 것도 재량의 여지를 크게 한다(김영민·임도빈 2011).

3. 연구설계

본 연구는 일선복지공무원의 재량행위의 원인 및 실태를 기초생활수급자 선정기준별로 분석해 보려는 것이다. 재량행위의 원인과 관련해서는 김순양(2001, 2002), 이환범·이수창(2007), 조원혁(2013), 고수정(2014), 나현민·하태수(2015), 황설화·임혜경·하태수(2015), Lipsky(1980), Scott(1997), Keiser(1999), Ellis(2013) 등의 선행연구를 참조하여 이를 환경적 요인, 업무특성 요인, 법규관련 요인, 사람관련 요인으로 구분하였으며, 이를 토대로 근로능력판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사의 각 선정기준별로 복지공무원의 재량행위 원인 및 실태를 탐색해보고자 한다. 특히, 이러한 요인들 중에서도 선정기준은 법규나 지침으로 규정되어 있기 때문에 주로 법규관련 요인의 측면을 중심으로 재량행위의 원인과 실태를 집중적으로 분석하며, 다른 요인들은 법규관련 요인과 결부하여 재량행위를 유발하는 데 어떻게 상호작용을 하는 지를 보는 방식으로 분석하고자 한다. 법규관련 요인은 주로 법규의 모호성과 추상성, 비현실성, 적용상의 난점 측면이다.

연구방법과 관련하여, 재량행위란 것은 대부분이 은밀하게 혹은 부지불식간에 행사되기 때문에 이를 객관적 자료를 통해서 입증하기는 어렵다. 따라서 선행연구들도 재량행위를 객관적 자료를 통해서 분석하는 경우는 거의 없으며, 대안으로 주로 설문조사를 행하고 있다. 물론 이러한 연구추세는 재량행위라는 주관적이고 불가시적인 행정행태를 연구하는 데서 불가피한 점이 있다. 그럼에도 설문조사만으로는 재량행위의 실태를 분석하는 데 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 기존에 많이 행해진 설문조사 방식 대신에 문헌연구와 면접조사의 방식에 주로 의존하고자 한다. 구체적으로, 문헌연구와 관련해서는 우선 참고서적, 문헌 등 선행연구를 탐독하여 유익한 자료를 발췌하며, 다음에는 법규, 정부간행물 등 제도분석과 관련한 자료들을 활용하였다. 면접조사는 시군구에서 기초생활수급자 조사 및 선정업무를 담당하는 복지공무원을 대상으로 반(半)구조화된 질문문항을 통한 1:1 심층면접조사를 실시하였다. 면접항목은 근로능력판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사라는 각 선정기준별로 어떤 세부항목에서, 왜, 어떠한 방식으로 재량행위를 하고 있는지를 질문하였다.

면접조사 대상은 접근용이성과 협조가능성 등을 고려하여 대구광역시 및 경상북도 관내의 시군구에 근무하는 일부 복지공무원으로 하였다. 점검을 위해서 몇몇 관리자급을 대상으로 면접을 보완하였다. 면접조사 기간은 2016년 2월 24일부터 3월 8일까지이다. 면접조사에는 경상북도 G시 및 A시에서 통합조사업무를 담당하는 14명, 대구광역시 D군 및 S구에서 통합조사업무를 담당하

는 11명, 총 25명의 복지공무원들이 참여하였다.

Ⅲ. 기초생활보장수급자 선정기준별 재량행위 원인 및 실태 분석

1. 기초생활수급자 선정기준 및 선정절차

1) 선정기준

기초생활보장제도는 국민기초생활보장법에 의거하는 종합적 빈곤대책이다. 그 동안 기초생활보장제도는 최저생계비라는 절대빈곤선 개념에 입각하여 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우에 최저생계비를 감안하여 개별가구의 소득평가액과 재산을 기준으로 수급자를 선정하였다. 최저생계비는 모든 급여에 동일하게 적용하였다. 그러나 2015.7월부터는 기존의 절대적 기준에 입각한 획일적 급여체계로부터 탈피하여 상대적 기준에 입각한 맞춤형 급여체계로 전환하였다. 주요 개정내용을 보면(보건복지부, 2015), 첫째, 수급자 선정기준을 절대적 빈곤선 기준인 최저생계비 개념으로부터 상대적 빈곤선 기준인 기준중위소득 개념으로 전환하였다.⁵⁾ 둘째, 과거 최저생계비 기준을 획일적으로 적용하던 것을 급여종류별로 선정기준을 달리하였다. 이는 수급자 가구의 욕구에 맞는 급여를 제공하기 위함이다. 셋째, 부양의무자 기준을 대폭 완화하여 사각지대에 놓였던 수급권자를 적극적으로 구제하고자 하였다. 넷째, 급여종류별로 전문화된 정책수립과 운영을 위하여 보장기관을 다변화하였다. 즉, 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부와 시도 교육청 등으로 보장기관을 다변화하였다.

기초생활보장수급자 선정기준은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 급여종류별 선정기준 이하인 사람이다(다만, 교육급여는 부양능력 판정기준을 적용하지 않는다). 수급자가 되기 위해서는 급여종류별로 소득인정액이 일정 기준이하가 되어야 하는데, 급여의 종류별로 선정기준이 다르다. 현재 기준중위소득을 적용하여 맞춤형급여를 실시하는 것은 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여이다. 이들 급여의 종류별 선정기준은 보장가구의 소득인정액이 생계급여는 기준중위소득 28%이하, 의료급여는 40%이하, 주거급여는 43%이하, 교육급여는 50%이하로 차등화 되어 있다. 2015년도의 기준중위소득은 1인 가구 1,562,337원, 2인 가구 2,660,196원, 3인 가구 3,441,364원, 4인 가구 4,222,533원, 5인 가구 5,003,702원, 6인 가구 5,784,870원, 7인 가구 6,566,039원 등이다. 따라서 급여종류별 수급자 선정기준은 <표 1>과 같다.

5) 기준중위소득은 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민가구소득의 중위값을 말하는데, 급여종류별 선정기준과 생계급여 지급액을 정하는 기준이며, 부양의무자의 부양능력을 판단하는 기준이 된다.

〈표 1〉 급여종류별 수급자 선정기준 (2015년) (단위: 원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
생계급여	437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037	1,618,764	1,838,491
의료급여	624,935	1,064,078	1,376,546	1,689,013	2,001,481	2,313,948	2,626,416
주거급여	671,805	1,143,884	1,479,787	1,815,689	2,151,592	2,487,494	2,823,397
교육급여	781,169	1,330,098	1,720,682	2,111,267	2,501,851	2,892,435	3,283,020

출처: 보건복지부(2015: 51).

부양의무자 기준은 생계급여, 의료급여, 주거급여의 경우에만 적용되는 데, 부양의무자 범위는 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자이다. 부양의무자가 없으면 별도로 부양능력 판정을 행할 이유가 없이 수급권자의 소득인정액을 통하여 수급여부를 결정한다. 부양의무자가 있는 경우에는 부양의무자의 부양능력 판정소득액을 조사하는데, 부양의무자가 부양능력 없음(수급자로 보장결정), 부양능력 미약(부양비 부과를 조건으로 수급자로 보장결정), 부양능력 있음(수급자로 보장불가)의 세 가지 중에서 판정한다. 부양능력 판정소득액은 수급자에게 적용하는 소득평가액에 대응하는 개념으로서, 부양의무자의 실제소득에서 차감·제외할 수 있는 항목들의 금액을 차감한 것이다.

2) 선정절차

기초생활보장수급자로 선정되는 데는 다음과 같은 절차를 거친다. 첫째는 급여의 신청이다. 급여신청은 신청주의가 원칙이지만, 복지공무원이 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있다. 신청 시에는 사회복지서비스 및 급여제공 신청서, 금융정보 등 제공동의서를 제출해야 하며, 필요시에는 제적등본, 임대차계약서, 사용대차 확인서, 소득·재산 확인서류, 위임장 및 신분확인서류, 외국인등록사실증명서 등을 제출한다. 담당자는 신청서 내용 및 제출서류를 사회보장정보시스템에 등록한다. 생계급여, 의료급여, 주거급여 처리는 시군구가 행하며, 교육급여는 조사까지만 시군구가 하고 최종보장 결정은 시도교육감이 행한다.

둘째, 신청사항에 대해서 조사를 행한다. 보장기관은 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산 등을 조사하며, 급여결정 이후에도 매년 1회 이상 확인조사를 한다. 이 때 자산조사는 사회보장정보시스템의 공적자료를 우선 적용한다. 공적자료가 불충분하면 ‘지출실태조사에 의한 소득확인’을 통해 추가 반영할 수 있다. 조사의 종류에는 크게 신청조사와 확인조사가 있다. 신청조사의 내용은 i) 부양의무자 유무, 부양의무자의 부양능력 및 부양여부 ii) 수급권자 및 부양의무자의 소득과 재산 iii) 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구 등 자활지원계획 수립에 필요한 사항 iv) 수급권자의 건강상태·가구특성 등 생활실태이다. 필요시에는 지정 의료기관에서 검진을 받게 한다. 조사는 시군구의 통합조사담당이 행한다. 확인조사는 수급자의 수급자격 및 급여의 적정성을 확인하기 위하여 매년 1회 이상 정기적으로 실시한다. 주거급여 지급을 위한 주택조사는 한국토지주택공사(LH)가 수행한다. 그리고 자영업자 등 상당한 소득이 예상됨에도 전산자료로는 소득파악

이 곤란한 경우에는, 전화, 방문 등을 통하여 직접 조사할 수 있다(국민기초생활보장법 시행규칙 제36조). 실제 조사는 근로능력판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사의 네 부분에서 이루어진다. 근로능력판정은 근로능력 유무를 판별하기 위한 것이다. 소득조사는 수급권자의 실제 소득을 조사하는 것인데, 소득은 실제소득에서 일정한 공제액을 차감하고 남은 금액인 소득평가액을 의미한다. 재산조사는 수급권자의 일반재산, 금융재산, 자동차를 조사하는 것이다. 부양의무자조사는 신청자의 부양의무자 유무, 부양능력, 부양여부 및 부양불가사유 등을 조사한다.

셋째, 조사결과에 의거하여 급여의 실시여부와 급여내용을 결정한다. 이의가 있는 경우에는 이의신청을 할 수 있다. 구체적으로 보장기관장은 담당공무원이 조사한 내용을 사회보장정보시스템에 등록 하면 해당내용을 검토하여 급여실시 여부 및 급여내용을 결정한다. 다음에 보장기관은 '사회복지서비스 및 급여결정 통지서'를 수급권자 또는 신청자에게 서면으로 통지한다. 교육급여에 대한 결정통지는 시·도교육감이 실시한다. 결정사항에 이의가 있으면 60일 이내에 당해 보장기관을 거쳐 시·도지사에게 이의신청을 할 수 있다.

넷째, 결정된 내용에 따라 급여를 실시한다. 급여의 종류는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여가 있다. 급여지급 절차는 급여변동 확인(조사담당), 급여자료 생성(사회보장정보시스템), 지급확정 및 지급의뢰(급여종류별 사업담당), 급여이체 및 지급(회계부서), 추가 지급(급여종류별 사업담당)의 순이다.

다섯째, 주기적으로 확인조사를 실시하고, 확인조사 결과 부양의무자 및 소득 재산상의 변동으로 인해 선정기준을 초과하는 경우에는 급여를 중지한다. 확인조사는 공적자료 변동사항은 사회보장정보시스템을 통해 주기적으로 조사하며, 공적자료에 의하지 않은 대상자는 시군구 연간계획에 따라 확인조사를 실시한다.

2. 기초생활보장수급자 선정기준별 재량행위 원인 및 실태 분석

기초생활수급자로 선정되기 위해서는 근로능력판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사라는 네 가지 선정기준을 통과해야 한다. 이러한 각 기준들의 세부내역은 기 구축된 공적자료를 통해서 기술적으로 확인할 수 있는 항목들도 있으며, 사회보장시스템에 등록되어 있지 않더라도 내용이 명확하고 구체적이어서 서류를 통해서 쉽게 확인할 수 있는 항목들도 있다. 반면에 상당수 항목들은 기준 자체가 모호하거나 기준과 서류의 대조가 어려워 방문조사나 개별상담을 해야 한다. 이러한 항목들은 조사나 판단을 하는 데서 담당공무원의 재량이 개입될 수밖에 없다. 이 경우에는 선정기준과 관련한 법규나 지침의 모호함이나 추상성, 비현실성 등이 크게 영향을 미치지만, 이와 더불어 환경적 요인, 기초생활보장 업무특성, 수급대상자 및 담당공무원 요인 등 재량행위를 유발하는 다른 요인들도 복합적으로 작용한다. 이하에서는 우선 기초생활보장수급자 선정기준별로 어떠한 항목들에서 재량행위가 개입할 소지가 있는지를 살펴보고자 하는데, 이는 대부분이 재량행위의 원인에 대한 네 가지 범주에서는 주로 법규관련 요인에 해당하는 것들이라고 볼 수 있다.

1) 근로능력판정

근로능력판정은 수급대상자의 근로능력 여부를 판별하기 위한 것이다. 근로능력 있는 수급자는 18세 이상 64세 이하로서 근로능력 없는 수급자에 해당하지 않는 사람이며, 근로능력 없는 수급자는 근로능력평가를 통해 근로능력이 없다고 판정한 사람과 그 밖에 근로가 곤란하다고 인정하는 사람이다. 현재 근로능력에 대한 최종판단은 시군구에서 하지만, 실질적인 업무는 국민연금공단에 위탁하고 있다. 근로능력이 있더라도 자활사업 참여 등을 조건으로 수급자가 될 수 있다. 근로능력평가는 평가용진단서를 토대로 행하는데, 생계급여와 의료급여 수급권자만 적용하고 주거급여와 교육급여에는 적용하지 않는다. 여기서 복지공무원의 재량행위는 국민연금공단에서 실시한 근로능력판정을 점검하는 과정에서 개입할 수 있지만, 이들이 의료에 대한 전문지식이 부족하기 때문에 의문이 있어도 정확하게 판단하기는 어렵고, 대부분 국민연금공단의 판정을 그대로 수용한다. 그러나 실제에서 일부 병원은 진단서에 질병이나 부상 정도를 부풀리는 경우가 있다. 따라서 최종 판단 시에 이에 대한 면밀한 심사가 필요하나, 이의 실시여부는 담당공무원의 재량에 맡겨진다.

“근로능력평가의 최종판정은 지자체에서 하도록 규정되어 있으나, 일차적으로 근로능력판정 업무를 국민연금공단에 위탁하여 실시하고 있고, 대부분 공단의 판정에 따라서 결정을 한다. 공단의 판정과 다르게 판정하고자 하는 경우에는 근로능력판정조정위원회를 거쳐 결정해야 하는데, 이런 경우는 거의 없다. 말하자면, 재량은 있을 수 있지만 거의 재점검을 요청하지 않는 방향으로 소극적으로 행사된다고 볼 수 있다.” (경상북도 G시, 20년 이상, 6-7급, 남성)

“국민연금공단의 활동능력평가 과정에서 전문성을 가진 분들이 진행하지 않는 경우가 있어 정확한 평가가 되지 않는 경우가 많다고 생각한다. 따라서 세밀하게 재점검을 해보는 것이 필요하다고 생각은 하지만, 우리도 그 분야에서 특별한 전문성이 있는 것도 아니고, 그냥 넘어가는 경우가 대부분이다. 다른 사람들도 그렇게 일을 처리할 것이다.” (대구광역시 S구, 5년 이하, 8-9급, 남성)

반면에 근로무능력 수급자 중에서 20세 미만의 학생, 4급 이내 장애인, 장기요양 1-5등급 판정자, 희귀난치성질환자 등은 다른 법률에 의해서 이미 판정을 받은 것이거나 정부고시에 따른 것이므로 담당공무원의 재량행위가 개입될 소지는 크지 않다. 다만, 산정특례등록자의 경우는 건강보험공단에 공문으로 산정특례 등록여부를 확인해야 하는데, 이 절차를 생략할 지의 여부를 판단하는 데서 다소 간의 재량행위를 할 수 있다.

근로능력이 없는 수급자에는 ‘근로무능력자로만 구성된 가구’가 포함되는데, 이는 근로능력이 있으나 가구원의 양육·간병 등의 사유로 근로가 어려운 자들로만 구성된 가구이다. 미취학 자녀를 종일 양육하는 경우, 거동이 곤란하거나 치매가 있는 가구원을 종일 간병·보호해야 하는 가구, 임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여성, 사회복지무원 등 법률상 의무를 이행중인 자 등이

이에 해당한다. 이증에서 임신·분만이나 법률상의 의무이행의 경우는 증빙서류를 통해서 확인할 수 있어 재량의 여지가 별로 없지만, 미취학 자녀의 종일 양육여부, 가구원의 거동불편 정도 등을 판단하는 데서는 담당공무원의 재량행위가 개입될 소지가 있다. 높은 등급을 받기 위해서 질병 및 거동불능 상태를 과장하는 경우가 흔하다.

“가구원 중 질병·부상 등으로 인해 스스로 일상생활을 수행하기 어려운 자가 있고, 간병할 수 있는 다른 가구원이 없는 경우 근로능력이 있으나 근로가 곤란한 경우로 보고 있다. 보호대상자가 스스로 식사나 용변이 불가능하거나 실내 이동이 불가능한 경우 또는 인지능력 결함이 있는 경우이다. 치매 혹은 정신질환으로 종일 보호가 필요한 부분은 가구원이 소명하는 내용을 참고하여 담당공무원의 판단으로 근로가 곤란한 경우로 처리하므로 그 부분에서 재량이 많이 개입된다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 여성)

“알코올중독이나 장기적인 질병으로 인한 허약체질, 본인의 자활의지가 많이 부족한 경우 근로능력판정은 있다고 나오더라도 실제로는 자활사업 참여가 어려울 수 있다. 이 경우에는 복지대상자에서 탈락하는 경우가 발생하여 생계유지에 어려움을 초래하는 경우가 발생한다. 따라서 담당공무원의 재량으로 질병 등의 치료 및 상담치료 목적으로 조건제시 유예를 하는 경우가 있다.” (대구광역시 S군, 20년 이상, 6-7급, 여성)

2) 소득조사

소득조사에서 소득은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 차감하고 남은 금액인 소득평가액을 의미한다. 실제소득은 실제소득 산정에 포함되는 소득과 그렇지 않은 금품을 구분하는데, 전자에는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득, 보장기관 확인소득이 있으며, 후자에는 퇴직금, 현상금, 보상금 등 비정기적으로 지급되는 금품, 보육·교육 등의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료와 학자금 등이다. 가구특성별 지출비용은 장애수당 및 장애아동수당, 한부모가족 아동양육비, 소년소녀가정 부가급여, 만성질환자 의료비, 입양아 양육보조금 등이 해당한다. 근로소득공제는 자활사업에 참여하여 얻는 자활장려금 및 근로·사업소득 중 일정비율에 해당하는 금액에 대하여 공제를 적용하는 것이다.

소득조사과정에서의 담당공무원의 재량 여지를 구체적으로 보면, 우선 근로소득은 상시근로소득(3개월 이상 계속 고용되어 월정급여를 받는 경우), 일용근로자소득, 자활근로소득, 공공일자리소득으로 구분된다. 이증에서 상시근로소득은 사회보장시스템의 공적자료 조회를 우선 반영하고, 근로소득이 과소 파악되는 대상자는 지출실태조사표를 통해서 추가조사를 실시한다. 이 과정에서 담당공무원은 근로소득이 과소평가되는 지의 여부에 대한 판단, 지출실태조사표 내용의 확인 등에서 재량행위를 하게 된다.

“소득에 있어서는 행복e음 전산조회가 되지 않는 소득부분을 본인이 소명하여 제출하도록 되어

있다. 이때 이 부분이 100% 사실인지 여부가 확인되지 않는 부분이 어려운 것 같다. 근로소득은 실제보다 적게 신고하는 경우가 많을 것이라고 생각하고 있다. 이 경우에 추가조사를 실시할 필요가 있지만, 일도 많고 잘 안하는 경우가 많다.” (대구광역시 D군, 20년 이상, 6-7급, 여성)

일용근로자소득은 공적자료 조회 결과를 반영하며, 공적자료를 통해서 파악되지 않거나 과소 파악되는 경우는 지출실태조사표를 통해 추가조사를 실시한다. 일용근로자는 대개 건설인부나 파출부 등이 해당하는 데, 현실적으로 이들의 소득은 공적 자료로 제대로 관리되지 않으며, 자발적 신고도 드물다. 따라서 공적자료는 부실하며, 그 결과 추가조사 여부, 지출실태조사표의 신뢰 등 많은 경우에 담당공무원의 재량행위가 개입될 수밖에 없다. 이에 대해서는 면접조사에 응답한 많은 공무원들이 인정하고 있다.

“일용근로소득의 경우 공적자료 파악이 불가능하다. 공적자료를 요청하면 일용근로자의 소득은 보통 전전분기에 신고가 된 국세청 소득이 통보되어 온다. 일용근로자인 수급자가 일하는 사업장의 사업주는 해당 분기가 끝난 다음에 국세청에 신고하도록 되어 있으며, 국세청 자체적으로 확정절차를 마친 후 사회보장정보시스템으로 통보되어 오기 때문이다. 최근 3개월 평균 소득을 적용하도록 되어 있는 일용근로자의 현 소득은 공적자료로 파악이 불가능하며, 전적으로 수급자의 신고에 의존할 수밖에 없다. 본인이 신고한 내역과 추후 국세청 통보내역이 다를 경우에 상계처리를 하도록 되어 있으나, 실제로 이행하는 데 어려움이 있으며, 대부분 그렇게 하지 않는다.” (경상북도 G시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

자활근로소득은 공적 자료 조회결과를 반영하는데, 이 경우에는 재량행위가 개입될 소지가 크지 않다. 공공일자리 소득은 현재 사회보장정보시스템으로 제공되지 않기 때문에 사업을 추진하는 부서와 협의하여 처리하는 데, 공적 자료보다는 정확성이 낮지만, 정부부처 간의 확인사항이기 때문에 재량행위의 개입 소지는 비교적 작다.

사업소득은 농업소득, 임업소득, 어업소득, 기타 사업소득 등을 포함한다. 농업소득은 공적자료(농지원부) 또는 신고를 통해 농지소유여부, 면적, 재배작물을 파악하고, 농산물소득정보 단가를 참조하여 경장면적에 작물별 단가를 곱하여 산출한다. 축산사업소득은 사육두수, 가축종류 등 신고 자료를 통해서 산출한다. 그러나 현실적으로 농업소득은 제대로 신고가 되지 않고 현장 확인도 거의 없지만, 설사 확인을 한다고 해도 담당공무원의 재량행위가 개입될 여지가 매우 크다. 임업소득은 사회보장정보시스템을 통해서 제공되는 임목재산 자료를 통해서 소득여부를 인지하고 성실신고를 유도한다. 과소 파악되는 대상자는 추가조사를 실시한다. 그러나 임업소득도 제대로 신고하는 경우는 거의 없으며, 추가조사 실시 여부, 추가조사 실시 시의 소득인정 여부는 전적으로 재량에 의존할 가능성이 크다. 어업소득은 어업권 및 선박보유 여부를 통하여 소득을 인지하고 대상자에게 성실신고를 유도한다. 그리고 어가별 위판기록, 어촌계 자료 등을 통하여 소득을 산정한다. 그러나 어업소득의 경우도 어업권 및 선박소유 여부는 파악할 수 있지만, 실제 어획량, 출하량 등을 제대로 신고하는 경우는 많지 않으며, 담당공무원도 이를 알지만 정형화된 조사도구를 만들

기 어렵기 때문에 상당한 재량행위를 할 수 있다. 기타 사업소득은 도매업, 소매업, 제조업, 기타 사업에서 얻는 소득인데, 기본적으로는 국세청의 종합소득자료를 통해서 파악한다. 즉, 공적 자료를 통하여 사업자등록증 보유 여부, 피고용인수를 인지하고 성실신고를 유도한다. 국세청 종합소득자료로 파악이 곤란하거나 과소 파악된다고 생각하는 경우에는 추가조사를 실시한다. 그러나 현실적으로 중소기업자나 자영업자들이 소득을 축소 신고하거나 누락하는 경우가 많다. 따라서 추가조사를 실시해야 하지만, 추가조사 실시여부, 추가조사 시의 소득파악 등의 전 과정에서 담당 공무원의 재량행위가 개입될 수밖에 없다.

“자영업자의 소득은 공적자료를 통보받아 소득조사를 실시하고 있다. 그러나 부정기적인 소득 파악은 수급자와의 상담을 통해 발견되는 경우가 많기 때문에 통장내역 등의 자료 제출을 요하는 것이다. 이 경우에 수급자의 성실한 신고가 없으면 조사에 어려운 부분이 있다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 여성)

재산소득은 임대소득, 이자소득, 연금소득 등을 포함하는 데, 조사방법을 보면 임대소득은 국세청 자료를 우선 반영한다. 공적자료 결과 건물, 상가, 본인거주 외의 주택을 보유한 경우 임대차계약서 등을 제출하도록 하여 임대소득을 파악한다. 따라서 임대소득의 경우는 비교적 객관적으로 소득을 파악할 수 있지만, 간혹 임대차계약서를 허위로 작성하거나 이중계약서를 작성하는 경우가 있어 이를 어떻게 인지할지는 담당공무원의 재량이 개입된다. 이자소득과 연금소득은 공적 자료를 통해서 확인하며, 주택연금 및 농지연금 소득은 가입여부를 확인하여 적용한다. 이 중에서 연금관련 소득은 공식자료를 통해서 객관적으로 확인할 수 있어 재량행위의 여지가 적지만, 이자소득 중에서 금융기관 외의 경우는 확인이 어렵다. 따라서 확인여부 및 확인방법과 관련하여 재량행위의 여지가 적지 않다.

“소득조사는 재산처럼 전산을 통해 공적자료로 조회되지만 드러나지 않는 소득이 많다. 그래서 조회되지 않는 사업소득이나 이자소득의 경우 오로지 본인의 성실한 신고로 산정하지만 대부분 성실하게 신고를 하지 않는 것이 특징이다. 본인 입으로 말한 소득을 인정해 주지 않을 규정이 없어 터무니 없는 소득금액이라도 그대로 인정하고 있는 실정이다. 재량은 가능하지만, 대부분 그냥 되는 방향으로 재량행위를 한다.” (대구광역시 S구, 10-20년, 6-7급, 남성)

이전소득은 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득을 포함한다. 사적이전소득은 정기지원 사적이전소득과 사용대차 사적이전소득으로 구분할 수 있다. 전자는 부양의무자로부터 지원받는 금품인데, 이는 개인 간에 비공식적으로 발생하는 것이기 때문에 신고를 하는 경우도 없으며, 금액을 파악하기도 어렵다. 따라서 이를 추정하는 데서는 담당공무원의 재량행위가 많이 개입한다. 사용대차 사적이전소득은 수급권자가 부양의무자 또는 타인의 집에 사용대차로 거주하는 경우에 임차료를 지출하지 않음에 따라 간접적으로 얻어지는 이익을 고려하여 보장기관이 직권으로 부과하는 소득이다. 그러나 실제로는 이의 인지여부, 조사여부, 금액산정 등과 관련하여 거의 전적으로 담

당공무원의 재량행위에 의존한다. 부양비는 수급권자의 생계유지와 관련한 일정부분의 부양을 부양의무자에게 강제하는 것으로서, 실제 부양금액이 어느 정도인지 등은 거의 조사를 하지 않으며, 조사를 하더라도 당사자들의 진술에 의존해야 하므로 재량행위가 개입될 소지가 있다.

“소득조사항목에서는 사적이전소득을 산정하는 부분에서 많은 재량이 개입 된다. 신청인의 1년 치 금융거래내역을 제출받아 부양의무자 혹은 지인으로부터 부정기적으로 입금 받은 내역을 일괄적으로 반영할 수도 있지만, 돈을 빌렸다가 며칠 후 다시 되갚아주었다며 송금내역을 보여준다면 일정부분은 사적이전소득 반영대상에서 제외하는 등의 신청인의 소명에 따라 담당공무원의 결정으로 소득에서 공제하는 재량행위가 있다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 여성)

공적이전소득은 정기적으로 지급되는 각종 수당, 연금, 급여 등으로 현재로서는 사회보장정보시스템과 연계가 되지 않고 있어 해당자에게 소명자료를 제출하도록 하여 자체적으로 파악하고 있다. 그러나 소명자료의 정확성 및 정직성 여부는 담당공무원이 판단해야 하므로 이 과정에서 재량행위가 개입될 여지는 적지 않다.

보장기관 확인소득은 수급(권)자의 취업 및 근로여부가 불분명하고 공적자료로는 소득을 확인할 수 없으나, 수급자의 주거 및 생활실태로 보아 추가소득이 있다고 판단하여 지출실태조사표, 상담, 사실조사 등을 통하여 추가소득을 확인하는 것이다. 그리고 소득신고를 하였음에도 은닉한 추가소득이 있는 것으로 확인되는 사람에게 부과하는 소득이다. 따라서 이는 담당공무원의 재량행위가 개입될 수밖에 없는데, 주거 및 생활실태를 보아서 추가소득 여부를 판단하는 것, 상담 및 사실조사 시행여부, 소득 은닉여부를 찾아내는 것 등 거의 모든 부분에서 재량행위가 행해질 여지가 있다.

“부정기 소득은 정직하게 신고를 하지 않는 경우가 많다. 그리고 신청일과 책정일 차이(약 2개월 소요)로 인해 소득 적용이 애매모호한 부분이 많다. 일용근로소득의 경우 최근 3개월 평균을 적용을 하는데, 예를 들어 신청한 달 기준으로 직전 3개월 평균소득을 산정할 것인지 책정하는 달 기준으로 3개월 평균소득을 산정할 것인지 고민하게 된다. 이에 대해 지침에 구체적으로 명시되어 있지 않아 업무처리에 어려움이 많다.” (경상북도 G시, 5-10년, 8-9급, 남성)

그리고 소득인정액과 관련하여 부양비나 근로활동으로 인한 추가소득 등은 신고를 하지 않거나 축소 신고하는 경향이 강하지만, 이를 실사하는 것이 어렵기 때문에 많은 경우에 이를 묵인하는데, 이 역시 재량행위에 해당한다. 대체로 부양비의 경우 자녀들이 금융계좌를 통해서 정기적으로 송금하는 경우에는 파악이 가능하지만, 부모를 방문하여 비정기적으로 제공하는 경우에는 정확한 파악이 불가능하다. 이 경우에는 수급대상자나 부양의무자의 신고금액에 의존할 수밖에 없지만, 현실적으로 이는 정확도가 떨어진다.

지금까지 보았듯이, 소득조사를 하는 데서는 지출실태조사표에 의한 소득확인이 중요한데, 적

용대상은 주거나 생활실태 등으로 보아 파악된 소득 이외의 수입이 있다고 인정되는 경우에 해당한다. 따라서 주거나 생활실태 등의 수준을 판단하는 것, 추가조사 실시여부, 조사표의 내용을 확인하고 판단하는 것 등이 모두 재량행위가 많이 개입될 수 있다. 그리고 지출실태조사표에 의거하여 추가조사를 할 경우에는 추가소득 등에 대한 상담을 실시하며, 추가소득의 출처를 확인하고 이를 반영하여 '근로활동 및 소득신고서'를 재작성토록 하는 절차를 밟는다. 여기서 보면, 모든 과정에서 담당공무원의 재량이 개입될 수밖에 없다. 즉, 조사표 작성의 요청 여부, 상담실시 여부 및 상담결과의 판단, 추가소득의 출처 판단 및 반영여부 등에 대해서 담당공무원의 재량행위 여지가 큰 것이다.

3) 재산조사

재산조사는 소득조사와 함께 수급자 선정을 위한 핵심 과정이며, 속성 상 담당공무원의 재량행위가 개입될 소지가 크다. 구체적으로, 우선 재산은 일반재산, 금융재산, 자동차, 부채를 포함하는데, 일반재산은 주택, 임차보증금, 토지 및 건축물, 주거용 이외의 임차보증금, 선박·항공기, 동산, 임목재산, 어업권, 회원권, 조합원입주권 및 분양권 등을 포함한다. 일반재산 중에서 주거용 재산은 별도의 재산 소득환산율을 적용한다. 금융재산은 가구원 명의의 연금, 금융자산, 보험상품을 포함한다. 자동차는 일반재산에 해당하지 않는 자동차이다. 재산은 소득으로 환산하는데, 재산의 소득환산액은 (재산의 종류별 가액-기본재산액-부채)×재산의 종류별 소득환산율을 통하여 구한다. 기본재산액은 기본적인 생활 유지에 필요하다고 인정되어 소득환산에서 제외되는 재산가액으로, 대도시는 5,400만원, 중소도시는 3,400만원, 농어촌은 2,900만원이다. 재산의 소득환산율은 재산의 종류 및 수급권자인지 부양의무자인지에 따라서 달리 적용한다. 부채는 임대보증금, 금융회사대출금, 금융회사 외 기관 대출금, 공제회 대출금, 법원에 의해 확인된 개인 간 부채 등을 포함하는데, 임대보증금 부채, 금융회사 대출금은 전액 차감하며, 금융회사 외 기관 대출금, 공제회 대출금, 개인 간 부채는 부채의 용도를 확인하여 사용처가 입증된 부채나 타 재산 증가분을 차감한다.

재산의 유형별 조사방법을 보면, 일반재산 중에서 주택, 토지 및 건축물은 공적 자료로 보유여부를 확인하고 지방세정의 시가표준액을 적용하여 산정한다. 현재 주택, 건물, 토지 등은 모두 등기가 되어 있고 시가표준액도 정해져 있으므로 이 부분에서 담당공무원의 재량행위가 개입할 소지는 작다. 선박, 항공기도 공적자료를 확인한다. 그러나 다음의 면접조사에서 보듯이, 변두리지역이나 농어촌지역의 미등기주택을 파악해야 하는 경우나 공적자료가 맞지 않다고 이의신청을 하는 경우 등에는 재량행위가 개입되지 않을 수 없다.

“주택부분이 재량이 많이 개입된다. 우리 군에는 등기에 오르지 못한 주택이 많이 존재하는데 이러한 확인되지 못한 주택을 알아가는 데 상당히 힘이 든다. 복지공무원이기 때문에 주택에 관한 전문적인 지식이 부족하여 정확하게 확인하는 게 힘들다. 정확하게 일을 하는데 한계가 있고, 요령껏 해야 하는 경우가 발생한다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 여성)

임차보증금 및 주거용 이외 임차보증금은 임대차계약을 통해서 확인하는데, 담당공무원의 재량행위가 개입할 소지가 거의 없다. 과소계상 등의 부정이 있을 수 있지만, 담당공무원이 이를 확인하는 경우는 거의 없다. 동산은 가축, 종묘, 귀금속 등이 해당하는 데, 이 경우에는 신고재산의 신퇴여부, 추가조사여부, 시가환산액 등에 있어서 담당공무원의 재량행위가 가능하다. 입목재산은 공적 자료를 통해서 확인하는 데, 현실적으로 입목재산의 규모나 숫자, 시가 등에 대한 정확한 파악은 힘들며, 담당공무원의 재량행위가 개입될 수밖에 없다. 회원권 역시 제대로 신고하지 않는 경우가 있어 정확한 실태파악에는 한계가 있으며, 따라서 담당공무원의 재량행위의 여지가 있다. 조합원입주권과 분양권은 주택관련 자료이기 때문에 대부분 신고가 되고 금액도 정해져 있어 재량의 여지는 크지 않다. 금융재산의 경우는 사회보장정보시스템을 이용하는데, 편법증여 등은 있을 수 있지만, 담당공무원의 재량행위 여지는 별로 없다. 자동차의 경우는 사회보장정보시스템으로 제공되는 자동차가액정보를 반영하는데, 업무처리가 많이 객관적으로 되었지만, 여전히 자동차가액이 비현실적으로 산정되어 있거나 타인명으로 되어 있는 경우가 있다. 이때는 실태조사를 해야 하며, 면접조사에서 보듯이 이 과정에서 복지공무원의 재량행위가 개입할 소지가 있다.

“타인명의 차량을 본인의 운행을 위해 사용한다면 수급대상자의 재산으로 산정하도록 되어 있지만, 실제로는 본인이 인정하지 않을 경우(예로서, 잠시 빌렸다거나, 차를 탄 적이 없다는 등)는 근거자료가 부족하여 재산을 산정하기 어렵다. 그럴 때에는 그냥 부정수급으로 적발될 경우 조치사항에 대해서만 언급하고 실제 반영을 하지 않고 있다.” (경상북도 G시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

부채의 경우는 임대보증금은 임대차계약서로 확인하며, 금융회사대출금, 금융회사 외 기관 대출금, 공제회대출금은 사회보장정보시스템을 통해서 확인이 가능하여 담당공무원의 재량행위 개입 여지는 크지 않다. 개인 간 부채는 법원의 판결 또는 화해·조정조서로 확인된 사채만 인정하므로 이 역시 재량행위의 여지는 별로 없다. 그러나 유의할 것은 현금성 재산이나 사적인 채권·채무 관계의 경우는 객관적인 서류조사나 현장조사가 어려우며, 따라서 이를 파악하는 데서 담당공무원의 재량행위가 개입할 여지가 크다.

“처분이 불가능한 재산 혹은 생활실태로 보아 재산환산에서 제외되어야하는 재산을 결정하는 과정에서 재량이 개입된다. 어느 재산을 소득인정액에서 제외할지에 따라 수급자 책정 여부가 달라지기 때문에 매우 중요하다. 그러한 경우 출장을 나가 신청인의 생활환경을 살펴보고, 신청인이 말하는 생활의 어려움을 등을 종합적으로 파악하며 당장 처분이 불가능한 재산이라면 신청인의 재산에서 제외해 주는 재량을 행사하고 있다. 이 경우 또한 ‘신청인의 생활실태가 상당히 어렵다’는 부분에서 재량이 개입될 여지가 많다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 여성)

4) 부양의무자조사

부양의무자조사는 부양의무자 유무, 부양능력 및 실제 부양여부, 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우를 확인하는 것이다. 이 중에서 부양의무자 유무의 조사는 사회보장시스템을 통해서 우선 확인하고, 다음에는 수급권자의 가구원을 확인한다. 가구원 확인은 수급권자의 부양의무자 중 수급권자와 동일가구에 속하는 자를 제외한 부양의무자를 확인한다. 부양의무자 유무 조사는 가족관계증명서 등을 통하여 객관적으로 확인할 수 있어 담당공무원의 재량 여지가 적다. 그러나 실제에서는 서류상으로는 부양능력이 있는 자녀가 있지만, 왕래가 없고 부양비를 받지 못하는 경우가 있다. 이 경우에는 복지공무원의 대응이 중요하다. 어떤 사람은 부양의무자가 서류상으로만 확인이 되면 추가조사 없이 부적격자로 처리하며, 어떤 사람은 통화내역 등을 확인하여 부양 중지사유서를 제출하게 하여 수급자에 포함시켜 주는 경우도 있다. 다음에 '부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우'는 부양의무자의 군복무, 해외이주, 교정시설 수용, 시설수급, 행방불명 등의 경우인데, 이 중에서 행방불명을 제외한 나머지 것들은 객관적인 사실 확인이 가능하다.

부양의무자조사와 관련하여 재량의 여지가 큰 부분은 부양의무자의 부양능력을 판정하고, 실제 부양 여부를 판단하는 것이다. 우선 부양의무자의 부양능력은 공적자료를 기준으로 부양의무자의 소득과 재산을 조사하여 '부양능력 판정소득액'을 결정해야 한다. 필요하면 추가서류 제출을 요구한다. 소득인정액 기준이 적합하다고 판단할 경우에는 수급권자의 가정방문 등을 통하여 부양의무 이행여부 및 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우의 사실에 대한 조사를 실시한다. 부양 받을 수 없는 경우의 확인은 군복무, 해외이주, 교정시설 수용, 시설수급, 행방불명 등을 확인한 경우에 대한 조사이다. 그러나 이 경우에 추가조사를 실시할지, 어떤 추가서류를 내게 할지 등을 결정하는 데서는 담당공무원의 재량행위가 가능하다. 부양능력 판정소득액은 부양의무자의 실제소득에서 차감되는 항목을 적용한 이후에 부양능력 없음, 미약, 있음으로 판정하는 소득이다. 우선 부양의무자의 재산 및 소득을 조사하여 실제소득을 산출해야 하는데, 이 경우에는 재량행위가 개입할 여지가 있다. 즉, 공적자료가 부실한 경우가 많고, 특히 비정규직, 자영업자 등은 실제소득이 제대로 파악되지 않는다. 그리고 실제소득에서 제외하는 소득 중에서 공적이전소득은 어느 정도 객관적인 조사가 가능하지만, 사적이전소득을 판정하는 데서는 재량행위가 개입될 수 있다. 실제소득에서 차감하는 비용 중에서도 교육비, 의료비, 국민연금 본인부담금, 주거용 월세 등은 어느 정도 객관적 조사가 가능하지만, 타 부양 이행에 따른 차감비용, 채무변제액 등을 인정하는 데서 재량행위의 여지가 있다. 아래의 면접내용들은 부양의무자의 부양능력조사와 관련하여 담당공무원이 재량행위가 개입되는 부분을 기술하는 것이다.

“부양의무자 조사는 기본적으로 전국자산조사에 의존하는 경우가 많으며, 조사 시 의문점이 발생하는 경우 전화통화로 상황을 파악한다. 사실상 동거가족이나 주민등록이 같이 되어 있는 많은 다른 가족들은 부양의무자 적용에 제외되는 경우가 가끔 발생한다. 이러한 것들을 판단하는데 재량이 개입할 수 있다.” (대구광역시 D군, 20년 이상, 6-7급, 여성)

다음에 부양능력 판정소득액 확인결과 부양의무자가 부양능력이 있는 경우에는 실제 부양여부를 확인해야 한다. 이 경우에는 수급권자의 가정을 방문하여 부양의무 이행여부 및 부양을 받을 수 없는 경우의 사실을 청취·확인한다. 이때는 수급권자의 생활실태, 부양의무자의 방문횟수, 통장 입금내역 등을 확인해야 하는데, 재량행위의 여지가 크다. 가령, 부양의무자가 직접 건네주는 지원액은 금액을 확정하기 어려우며, 방문횟수 등도 확인하기 어렵다. 그리고 부양여부에 대한 사실조사 시에는 수급권자의 생활실태, 소명의 합리성, 객관적 상당성, 전후의 일관성 등으로 보아 부양을 받지 못하고 있다는 것을 판단해야 하는데, 이 경우에는 재량행위를 할 소지가 있다. 또한 부양의무자가 부양능력은 있지만, 가족관계가 해체상태이거나 부양거부·기피 등을 주장하며 자료 및 정보를 미제출하는 경우에는 수급권자의 소명서, 사실조사보고서, 공적자료를 토대로 보장 여부를 결정해야 하는데, 이 경우에도 재량행위의 개입 소지가 크다. 특히 수급자가 소명서 작성이 용이하지 않는 경우에는 담당공무원의 사실조사보고서로 대체할 수 있는데,⁶⁾ 이때는 재량행위가 많이 개입된다.

“부양의무자의 부양거부 기피와 가족관계 해체 부분은 기초수급자 조사과정에서 가장 큰 재량이 행사되는 부분이라고 생각한다. 수급자의 소명서, 월별 지출실태조사표, 1년 치 금융거래내역, 해외출입국기록, 주민등록등초본, 건강보험자격득실확인서를 토대로 실제로 부양의무자가 부양을 거부·기피하는지 가족관계가 해체되었는지를 조사해야 하는데, 이 과정에서 담당공무원의 재량이 많이 개입된다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 여성)

“부양의무자와의 가족관계 단절을 주장하며 관련서류를 제출하지 못하고 생계곤란을 호소하는 경우 가족관계 단절을 판단하는데 많은 어려움이 있으며 이 부분이 담당공무원의 재량행위로 볼 수 있다. 현행 제도 하에서 부양의무자 조사는 필수사항이나 실제 자녀들로부터 도움을 받지 못하는 가족관계 단절상태인 경우 생계곤란에 놓인 대상자를 보호하기 위해 가족관계 단절 등의 특례보호가 오남용 되지 않도록 제도적 보완이 필요하다...” (경상북도 G시, 20년 이상, 6-7급, 여성)

IV. 종합적 논의

지금까지 기초생활보장수급자 선정과정에서의 복지공무원의 재량행위 원인 및 실태를 근로능력판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사라는 네 가지 선정기준별로 살펴보았다. 근래 들어서 복지서비스 수급대상자에 대한 조사업무를 시군구의 통합조사팀으로 일원화하고 사회보장정보 시스템을 통해서 전산화하고 표준화함으로써 복지공무원들의 재량행위 여지가 많이 줄어들고 있

6) 사실조사보고서는 담당공무원이 부양의무자와 부양거부·기피 사유를 유선 등으로 상담한 내용을 토대로 작성한다. 부양의무자의 연락처를 알 수 없거나 부양의무자가 상담을 거부하는 경우에는 수급권자의 진술내용을 토대로 사실조사보고서를 작성한다.

다. 그리고 사회보장정보시스템의 구축으로 유관 기관들 간의 정보공유도 촉진되고 있다. 이 역시 담당공무원의 재량의 소지를 줄이는 데 기여한다. 그러나 이러한 대체적인 추세에도 불구하고, 여전히 일선복지행정에서 재량행위는 적지 않게 행해지고 있다. 특히, 기초생활보장수급자 선정 과정에서는 각 선정기준별로 담당공무원의 재량행위가 개입될 소지가 크다. 상당부분은 불가피한 면이 있으며, 일부는 복지공무원의 노력 여하에 따라서는 줄일 수 있는 것들이다.

물론 복지공무원의 재량행위는 그 기능을 획일적으로 판단하기는 어렵다. 복지행정의 유연성과 융통성을 제고하기 위해서는 일정한 정도의 재량행위를 허용할 필요가 있다. 그리고 재량행위는 지나치게 소극적으로 행사되는 것도 경계할 필요가 있다. 오늘날 복지공무원들이 민원제기나 내부감사 지적 등을 우려하여 지나치게 재량행위를 회피함으로써 전문가로서의 책임감과 소명의식을 잃고 있다는 지적들이 있다(김소정, 2014). 그렇다고 재량행위가 오남용 되는 경우에는 부작용이 크다. 따라서 복지공무원의 재량행위는 그 자체로서 선하거나 악하다고 평가하기는 어렵다. 일정부분 불가피한 면이 있으며, 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있다(Schmallegger and Worrall, 2010). 따라서 이를 적절한 수준에서 그리고 공익을 위해서 행사될 수 있도록 관리 내지는 감시하는 것이 중요하다.

구체적으로 기초생활보장수급자 선정기준별로 복지공무원의 재량행위의 원인 및 실태를 보면 다음과 같다. 우선, 현재 소득 및 재산관련 자료를 유관기관들이 공유하지만, 자료 자체가 현실을 완전하게 반영하지는 못한다. 특히, 비정기 소득이나 은닉재산 등은 정확한 파악이 어렵다. 이러한 경우에는 현장실사를 해야 하지만, 대상자의 협조가 제대로 되지 않거나 협조를 하더라도 정확한 판단이 어렵다. 추가 소득이나 재산이 있을 것이라는 심증은 있지만 물증이 없는 경우가 많다. 따라서 재량행위가 개입될 수밖에 없다. 재산조사와 관련하여 가구특성 지출비용이나 사적 채무관계 등도 사실파악이 어렵다. 수급대상자의 근로능력, 부양의무자의 부양능력 및 부양여부 조사 역시 재량의 여지가 크다. 진단서의 경우도 과장되는 경우가 적지 않다. 따라서 자활사업 참여여부를 결정하기 위하여 근로능력을 평가하는 데서는 재량적 판단이 상당부분 개입하게 된다. 부양의무자조사의 경우는 비협조적인 경우가 많으며, 이들의 소득자료를 추적하는 데 한계가 있어 정확한 조사가 어렵다. 따라서 재량껏 판단해야 하는 경우가 많다. 이처럼 기초생활수급자 선정을 위한 조사 및 판정과정에서는 각 기준 및 세부요소별로 담당공무원이 재량행위를 할 소지가 있으며, 이는 전산화나 표준화를 강화하더라도 완전히 불식하기는 어렵다고 보여 진다.

그런데 실증분석 부분에서 논의한 기초생활보장수급자 선정기준별 재량행위의 원인 및 실태는 대체로 재량행위의 원인에 관한 네 가지 범주들 중에서는 법규관련 요인에 해당하는 것들이다. 즉, 선정기준과 관련한 각 항목들의 내역이 모호하고 추상적이거나 현실과 괴리되는 경우에 행사되는 재량이 많다. 그리고 규정이나 지침은 비교적 명확하지만, 이를 현실에 적용하는 데서의 어려움에 기인하는 경우도 많다. 면접조사에 따르면, 현재 복지공무원들은 법규나 지침의 모호성이나 추상성, 비현실성, 적용상의 난점 등으로 인하여 상당한 정도로 재량을 행사하고 있다.

“지침의 모호성으로 인하여 확실한 적용이 힘든 상황이다. 법을 적용하는 기준을 보는 관점에

따라 달리 해석할 수 있도록 애매하게 만들어 놓은 상태이다. 이는 수급자가 되지 않은 사람이 극단적 행동을 할시 모든 책임은 일선 집행자인 공무원에게 피해가 올 수도 있다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 여성)

“각 가정의 행동양식과 삶의 방식 그리고 개별적인 환경들은 예측불가하며 데이터화하기가 어려운 상황에서 관련 법규는 획일적이고 다양성을 반영할 수 없는 성격을 가지고 있다. 경우의 수를 반영할 수 없는 획일적인 관련 법규로 인해 현실상황을 반영하지 못해 민원불만제기의 주요 원인이 되고, 재량행위가 불가피하게 된다.” (대구광역시 S구, 10-20년, 6-7급, 남성)

그러나 유의할 점은 이러한 법규관련 요인들이 결과적으로는 재량행위에 직접적인 영향을 미치지만, 단독으로 영향을 미친다기보다는 다른 요인들과 결부되어 영향을 미친다는 점이다. 예로서, 지침이나 기준이 다소 모호하더라도 복지공무원이 현장실사 등에 할애할 시간이나 인력이 충분하면 보다 엄밀하게 조사를 할 수 있으며, 그 결과 재량행위가 줄어들 수 있다. 따라서 복지공무원의 재량행위를 이해하기 위해서는 다양한 요인들 간의 상호작용을 이해해야 한다. 이하에서는 요인들 간의 이러한 상호작용 관계를 법규관련 요인과 다른 요인들을 결부시키는 방식으로 논의해 보고자 한다.

우선 환경적 요인과의 관계에서 일선복지행정은 업무량에 비해서 인적·물적 자원이 부족하고, 따라서 담당공무원이 과다한 업무에 시달리는 경우가 많다. 현재 고령화사회, 청년실업, 노인빈곤, 소득양극화 등 다양한 요인들로 인하여 복지행정의 비중이 매우 커지고 있다. 따라서 지속적으로 증원이 되고 있음에도 불구하고, 복지공무원들은 업무과부하 상태에 있다(김소정, 2014). 그리고 일선행정은 종합행정이기 때문에 고유한 업무 외에도 잡무가 많다. 이러한 업무과부하와 관련하여 복지공무원들은 다음과 같이 답변하고 있다.

“일선현장에서는 간헐적으로 주취자 및 정신장애인이 출입하는 등 예측 불가능한 상황이 많고, 시간과 인력이 늘 부족하고, 상·하반기 확인조사 기간에는 업무과부하가 보통이 아니다. 개인 정보보호법 시행 이후로 절차를 밟아야 함으로 관련기관들 간에 업무협조도 신속히 처리할 수 없다. 일이 많아졌다. 꼼꼼하게 따져가며 할 시간이 부족하다. 그러다 보니 요령껏 일을 하게 되는 경우가 발생한다.” (경상북도 A시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

“시간과 인력 부족은 매우 큰 문제이다. 복지수요는 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 소득과 재산 조사 또한 지자체의 통합조사관리팀으로 집중되고 있다.” (경상북도 G시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

그런데 복지공무원들이 업무과부하에 시달리게 되면, 기초생활보장업무에 임해서도 확인점검, 방문조사, 개별상담 등이 어렵게 된다. 그 결과 선정기준과 관련하여 모호한 점이 있더라도 엄격

한 확인절차를 거치기보다는 재량껏 업무를 처리할 개연성이 높아진다. 예로서, 비정기 소득이나 사적인 채권·채무관계, 부양의무자의 소득상태 등을 정확하게 파악하려면 현장 실태조사가 필요하지만, 자리를 비우기가 어렵고 처리해야할 일이 많으면 실태조사가 어렵게 되는 것이다. 따라서 서류내용을 기준으로 재량껏 판단을 하는 것이다.

업무특성 면에서 복지행정은 대면접촉성, 인간적 대응의 필요성, 질적 속성이 강한데, 이는 법규관련 요인과 결부되어 복지공무원의 재량행위에 영향을 미치게 된다. 기초생활보장수급자 선정 업무의 상당부분이 제출된 자료나 사회보장정보시스템을 통해서 수행할 수 있는 것들이다. 그러나 여전히 추가소득 자료를 확인하기 위한 방문조사, 근로능력 및 부양능력을 판단하기 위한 상담, 제출된 자료의 확인조사 등 여러 면에서 수급대상자와의 대면접촉이 필요하다. 그런데 대면접촉을 하게 되면 대상자가 처해 있는 상황이나 대상자의 반응에 의해서 영향을 받게 되며, 따라서 선정기준과 관련한 항목들 중에서 지침이 명확하지 않거나 융통성을 발휘할 수 있는 부분에서는 재량행위를 할 수 있게 된다.

“수급신청자를 직접 만나 보면 가구마다 환경이 다르며, 조사에 임하는 자세도 천차만별이다. 진지하게 조사에 임하는 사람들도 많지만, 비협조적인 태도를 보이는 경우도 많다. 심지어 담당자에게 욕설과 협박을 하는 경우도 많다. 이러한 민원인들의 성향 및 태도가 담당자의 의사결정이나 민원응대 방식에 영향을 미칠 수 있다고 생각한다.” (경상북도 G시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

그리고 업무특성 면에서 복지행정은 주요 대상이 사회경제적 취약계층이다. 기초생활보장수급자는 기준중위소득의 28%-50% 이하의 빈곤층이다. 따라서 대상자들을 인간적으로 다루어야 하는 경우가 많다. 복지공무원들은 사회적 약자에 대한 소명의식이나 직업윤리를 많이 필요로 한다(배효숙 외, 2007). 따라서 관련서류가 모호하거나 소득이나 재산상태가 선정기준에 다소 미달하더라도 가능하면 수급자에 포함시켜주려는 경향이 있다. 법규에 명확하게 저촉되지 않는 범위 내에서 가급적 수급자로 선정하는 방향으로 재량행위를 할 개연성이 있는 것이다. 현실적으로 신청자들의 소득이나 재산이 기준점의 언저리에 있는 경우가 많기 때문에 복지공무원의 재량행위에 의해서 수급여부가 결정되는 경우가 많다.

“복지담당자 또한 일반사람으로 수급대상자들의 사연에 감정을 느낄 수 있다. 동정심이나 인간적인 배려의 필요성을 느껴 상세한 안내 및 연계지원 등을 알아봐주는 등의 도움은 줄 수 있다. 실제로 그렇게 하는 경우가 많다. 재량행위가 있을 수 있다. 그러나 권한 외의 행동을 취하기는 어렵다.” (경상북도 A시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

복지행정의 질적, 주관적 업무특성 또한 법규관련 요인과 결부하여 복지공무원의 재량행위에 영향을 미친다. 업무가 질적이고 주관적이면 고객이나 상급자의 통제가 어렵다(Ellis, 2013). 내부감사의 경우도 지적하기가 어렵다. 특히, 기초생활보장수급자 선정업무의 경우 담당공무원이 중

결할 수 있는 업무가 많아 상급자나 외부의 통제가 어렵다. 현장실사, 사례관리, 개별상담 등은 상당부분이 담당공무원의 재량에 의존한다. 이러한 업무특성 하에서 복지공무원은 수급자 선정기준을 적용하는데서 모호하거나 해석의 여지가 있는 경우에는 재량행위를 할 수 있는 것이다. 다만, 재량의 여지가 있음에도 불구하고, 단체장이나 상급자들이 민원제기에 민감하기 때문에 복지공무원 스스로가 재량을 소극적으로 행사하려는 경향이 나타나고 있다(대구광역시 D군 부군수와의 2016.3.8일자 면접내용).

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

마지막으로, 사람관련 요인과의 관계에서 법규나 지침에 대한 이해나 인식은 유사하더라도 수급대상자 및 담당공무원의 개인적 특성에 따라서 재량행위의 정도나 방식은 다를 수 있다. 우선 수급대상자의 측면에서 기초생활보장의 수급여부는 수급대상자에게 밀접한 이해관계가 있어 매우 민감하게 반응한다. 많은 경우에 거칠게 항의를 하거나, 욕설이나 위협을 하는 경우도 적지 않다(김소정, 2013). 수급대상자들의 이러한 행위는 복지공무원의 의사결정에 영향을 미칠 수밖에 없다. 그리고 수급대상자나 부양의무자가 조사과정에서 비협조적인 경우도 많다. 추가서류를 제출하지 않는다면, 거짓으로 진술하는 등으로 협조를 제대로 하지 않는 경우이다. 이때는 부적격자로 처리를 해야 하지만, 민원을 우려하여 그렇게 하지 못한다. 더구나 복지공무원은 여성공무원이 많은데,⁷⁾ 수급대상자들의 이러한 거친 행위는 상당한 부담이 될 수밖에 없다. 따라서 선정기준에 명확하게 벗어나지 않고 해석의 여지가 있는 경우에는 가능한 수급자로 포함되게 하는 방향으로 재량을 행사할 소지가 있다. 예로서, 소득조사 항목 중에서 일용근로소득, 임대소득, 비정기적 금품 등은 실사를 해야 하는 경우가 많은데, 실사과정에서 항의나 시비가 발생한다. 실사를 하더라도 입증이 쉽지 않다. 따라서 증거자료가 불명확한 데 부적격자로 처리하면 민원이 제기될 우려가 있다. 이 경우에는 가능하면 수급자로 포함시키는 방향으로 재량행위를 하는 것이다. 이하는 수급조사의 특성과 관련한 면접조사 내용 및 관련 기사내용이다.

“수급자들은 자신의 요구가 관철되지 않을 때 군수, 구청장, 시장 또는 각종 매체 등으로 떠들던 된다는 인식이 많다. 법으로 되지 않는 것을 마구잡이식으로 우겨 일선의 공무원이 법에 따라 공정하게 행동 하지 못하게 한다고 생각한다.” (대구광역시 D군, 5년 이하, 8-9급, 남성)

7) 2016년 2월, 행정자치부가 전국적으로 사회복지직 9급 공무원 2,642명을 선발하기 위한 원서를 접수한 결과, 전체지원자의 70.8%가 여성으로서, 남성의 2배가 넘었다. 지원자의 연령대는 20대가 40.2%, 30대가 44.2%로 대다수를 차지하였다(MBN, 2016.2.24. 일자).

충남 천안 동남경찰서는 민원 처리에 불만을 품고 주민센터에서 공무원을 골프채로 폭행한 혐의로 박 씨를 구속했습니다. 박 씨는 지난 4월 술에 취해 천안시 동남구의 한 주민센터에 들어가 복지카드 발급을 늦게 해준다고 골프채를 휘두르는 등 복지담당 공무원을 폭행한 혐의를 받고 있습니다. 경찰은 박 씨가 이전에도 같은 이유로 주민센터를 찾아가 정수기와 자판기를 건어차는 등 소란을 피운 적이 있다고 밝혔습니다. (YTN, 2015.12.18일자)

다음에 복지공무원의 개인적 특성도 법규관련 요인과 결부되어 이들의 재량행위에 영향을 미친다. 재량행위도 결국은 사람이 하는 것이기 때문에 같은 여건 하에서도 다른 방식으로 표출될 수 있는 것이다. 복지공무원의 성향이 적극적이냐 소극적이냐, 원칙주의자냐 온정적이냐 등에 따라서 재량행위의 정도나 방식이 달라질 있다. 특히, 취약계층을 대상으로 하는 기초생활보장업무는 복지공무원의 심성이 재량행위에 영향을 미칠 수 있다. 관대하고 온정적인 사람은 가급적 수급자로 포함되게 하는 방향으로 재량행위를 할 가능성이 있다. 특히, 확인조사의 경우는 온정주의로 인한 재량행위가 개입될 소지가 더욱 크다. 이미 수급자가 된 사람을 탈락시키는 것은 어렵기 때문이다. 그리고 복지공무원 마다 사적인 관계에 대한 생각, 수급대상자에 대한 인식 등이 다르다. 이 역시 재량행위에 영향을 미치게 된다. 연고주의 성향이 강하면 수급대상자가 아는 사람이면 가급적 되는 방향으로 재량행위를 할 것이다. 반대로 특정 수급대상자에 대해서 부정적 인식이 있으면 가급적 탈락시키는 방향으로 재량행위를 할 소지가 있다.

“공무원은 누구에게나 공정하고 공평한 행정서비스를 제공할 의무가 있으므로 최대한 재량을 행사하지 않고 법과 지침에 의거하여 처리하거나, 정부부처 해당 사업과 담당자와 통화하여 의견을 얻어 처리하려고 노력하고 있다. 하지만 사회복지업무는 사회적 약자를 대상으로 수행하는 것이므로 재량권이 전혀 개입되지 않을 경우 그들의 생존권과 직결된 문제가 발생될 수 있으므로 매우 신중을 기해야 한다고 생각한다....모든 수급(권)자를 심의 상정하여 보장해 줄 수 없으므로 그 중 사정이 각별히 어려워 심의 상정해야하는 대상을 결정하는 해야 한다. 담당자로서는 지나친 부담으로 작용하지만, 부득이 하게 재량을 행사해야 한다.” (경상북도 G시, 5년 이하, 8-9급, 여성)

그리고 복지공무원의 연령이나 성별 등의 인구학적 특성도 재량행위에 영향을 미칠 수 있다. 대체로 연령이 많아질수록,⁸⁾ 여성일수록 선정기준을 적용하는 데서 온정적으로 될 가능성이 높다. 우선 복지공무원의 연령이 많아지면 경험을 통하여 생활비가 많이 든다는 것을 알게 되어 대상자의 소득이나 재산을 평가하는 데서 관대하게 되는 경향이 있다. 그리고 여성의 경우가 상대적으로 사람에 대한 동정심이 많아 가능한 범위 내에서는 관대하게 판단할 가능성이 높다(경상북도 A시, 5년 이하, 8-9급, 여성).

8) 복지공무원의 연령이 재량행위에 영향을 미치는 것과 관련하여 김소정(2014)의 면접조사 결과를 참고할 수 있다. “...나이가 들고 보는 것이 많아지니 살아가는 데 교육비도 많이 들 것 같고요. ‘구청장이 필요한 경우...’라는 예외조항이 있어요. 이를 이용하여 수급자가 되게 해주는 거죠.”

V. 결론

이상에서 기초생활보장수급자 선정기준별로 담당공무원이 재량행위를 하게 되는 원인과 실태를 법규관련 요인을 축으로 분석하고, 이를 또 다른 재량행위 유발요인들인 환경적 요인, 업무특성 요인, 사람관련 요인과의 관계 속에서 토의해 보았다. 전반적으로 일선복지업무의 통합화 및 전산화로 인하여 복지공무원의 재량행위가 줄어들고 있지만, 면접조사 결과를 보면 여전히 재량행위가 적지 않게 행해지고 있음을 알 수 있다. 기초생활보장수급자 선정기준별로 보면 네 가지 기준 모두에서 복지공무원의 재량행위가 개입되고 있다. 선정기준이 모호하거나 현실과 괴리되는 부분이 적지 않으며, 선정기준은 비교적 구체적이지만 선정기준을 적용하는 데 난점이 있는 경우도 많다. 예로서, 부정기 소득, 사적 채무관계 등은 판단지침이 잘 정해져 있다 하더라도 복지공무원이 이를 실제로 조사하여 밝히기는 어렵다. 그 결과 복지공무원의 재량행위가 불가피하게 행해지는 것이다. 그리고 사회보장정보시스템이 구축되어 있지만, 금융기관, 세무당국 등 관계기관과의 업무협조나 연계도 불충분한 경우가 많아 재량적 판단이 불가피한 경우가 적지 않다.

복지공무원의 재량행위의 원인 면에서는 법규관련 요인이 크게 영향을 미치지만, 다른 요인들과 상호작용하면서 복합적으로 영향을 미친다. 예로서, 규정이나 지침이 다소 모호하더라도 환경적 요인 면에서 시간과 비용을 충분히 투입할 수 있으면 보다 객관적인 조사가 가능할 것이다. 그러나 현실은 자원부족, 업무과부하 등으로 충분한 조사를 하기가 어렵다. 따라서 담당공무원의 재량의 여지가 커지게 된다. 일선복지행정의 업무특성 요인과 사람 관련 요인 역시 법규관련 요인과 결부되어 복지공무원의 재량행위에 영향을 미친다. 이처럼 복지공무원의 재량행위는 직접적으로는 선정기준에 관한 법규관련 요인에서 기인하는 것처럼 보이지만, 그 이면에서는 다른 요인들도 긴밀하게 상호작용을 하면서 영향을 미치는 것이다. 따라서 복지공무원의 재량행위를 이해하기 위해서는 표면적인 현상만을 보아서는 안 되며, 이를 둘러싸고 있는 맥락을 종합적으로 고려해야 한다.

그리고 복지공무원의 재량행위는 이의 기능과 관련하여 논의할 필요가 있다. 현재 기초생활보장과 관련하여 각 선정기준별로 재량행위 여지는 분명하게 있으며, 상당부분 행사가 되고 있다. 그리고 기초생활보장업무의 속성상 담당공무원의 재량행위를 완전히 없애는 것은 불가능하며, 어떤 면에서는 재량행위가 순기능도 적지 않다. 그러나 복지공무원의 재량행위와 관련하여 다음의 세 가지는 지적해야 한다. 첫째는 재량행위가 불필요하게 오남용 될 수 있다는 점이다. 이는 복지행정의 신뢰성을 훼손하고 고객과의 마찰을 초래하게 된다. 따라서 가능하면 재량행위가 올바르게 그리고 적절한 수준에서 행사되게 하는 방안을 모색해야 한다. 둘째는 민원제기나 감사에서의 지적을 우려하여 재량행위가 지나치게 소극적으로 행사되는 경향이다. 이는 무사안일행정으로 귀결될 소지가 있다. 따라서 복지행정 조직풍토, 감사방식 등의 면에서 대책이 필요하다. 셋째는 복지공무원들 간에 재량행위의 편차가 크다는 점이다. 담당자가 누구냐에 따라서 수급여부가 결정될 수 있어 형평성의 문제가 대두될 수 있다. 이 또한 대책이 필요하다.

복지공무원의 재량행위를 완전히 통제하는 것이 현실적으로 어려우며, 또한 그것이 반드시 바

람직하다고 보기도 어려운 상황에서, 우리가 해야 할 일은 재량행위의 역기능은 줄이고 순기능은 살리는 방안을 고안하는 것이다. 이러한 바탕 위에서 전술한 세 가지의 문제에 대한 대처방안을 제언하면 다음과 같다. 우선 재량행위의 오남용 가능성에 대처하기 위해서는 무엇보다도 법규관련 요인 면에서 재량행위의 오남용 소지를 줄이는 것이 급선무이다. 이를 위해서는 법규나 지침을 보다 구체적이며, 현실과 부합하게 만들어야 한다. 그 방안으로는 정책결정자들이 현장에 밀착하여 일선복지공무원들과 대화를 행하고, 법규나 지침의 문제점과 비현실성을 찾아서 고쳐야 한다. 기준에 맞추어서 적용하기가 어려운 항목들에 대해서는 별도의 전문조사기관에 위탁하는 등의 조치를 궁리해야 한다.

재량행위가 지나치게 소극적으로 행사되는 것과 관련해서는 일선복지행정의 속성에 대한 관리자들의 인식을 제고하는 것이 필요하다. 자치단체 차원에서 복지공무원이 소신껏 일할 수 있는 분위기를 조성해야 하며, 복지행정을 보다 유연하게 운영하려는 적극적 사고가 필요하다. 적발위주의 감사도 지양해야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 복지공무원 스스로가 소명의식을 갖는 것이다. 복지공무원은 단순한 집행자가 아니라, 사회적 약자에 대한 배려와 책임의식을 가진 전문가가 이어야 한다(Exworthy and Halford, 1999). 항의나 민원을 우려하여 지나치게 관대하게 재량행위를 하는 것도 바람직하지 않지만, 징계나 감사를 우려하여 지나치게 소극적으로 재량행위를 하는 것도 지양해야 할 것이다.

복지공무원들 간 재량행위의 편차를 줄이기 위해서는 재량행위에 대한 기본지침 즉, 재량준칙을 설정하는 것이 필요하다. 동료들 간에 또는 담당공무원과 상급자 간에 재량행위에 대한 정보를 공유하고, 대화나 자체평가를 통해서 재량행위의 적정화 방안을 모색해야 한다. 이 외에도 사회보장시스템 자료를 주기적으로 갱신하여 자료의 공신력을 높이는 것, 재량행위와 관련한 복지공무원에 대한 주기적인 의견수렴 및 이를 토대로 한 지속적인 제도개선 등도 필요하다. 이러한 방안들을 통하여 재량행위의 오남용이나 지나친 소극주의를 극복하고 적정한 선에서 관리함으로써 복지행정의 신뢰성과 형평성을 유지함과 동시에, 복지행정의 융통성과 유연성도 동시에 도모하는 방안을 강구해야 할 것이다.

참고문헌

- 고수정. (2014). 사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 대한 연구. 「한국지방자치연구」, 16(2): 57-79.
- 김경호·소순창. (2010). 지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 125-147.
- 김동희. (2010). 「행정법」. 박영사.
- 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): 64-118.
- 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 수축경향을 중심으로. 「한국조직학보」, 8(3): 25-39.
- 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): 191-217.
- 배효숙 외. (2007). 사회복지전담공무원의 빈곤에 대한 태도와 서비스 질 인식에 관한 연구. 「한국 사회복지행정학」, 9(1): 119-144.
- 보건복지부. (2015). 「2015 국민기초생활보장사업 안내: 맞춤형급여 운영방안」. 보건복지부.
- 오세홍. (2002). 공무원의 재량행위와 통제에 관한 연구. 「사회과학논총」, 18: 279-299, 전주대학교.
- 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.
- 임혜경·하태수. (2015). 립스키(Lipsky)의 일선관료 이론에 근거한 교사의 재량행위 분석: 수원지역 중학교 3학년 교사를 중심으로. 「정부학연구」, 21(1): 123-163.
- 황철화·임혜경·하태수. (2015). 기초지방자치단체 일선관료들의 재량행위 분석: 수원시를 중심으로. 「한국정책연구」, 15(2): 73-99.
- 황운성. (2010). 재량통제방식이 사회복지전담공무원의 재량에 미치는 영향. 서울대학교 박사학위 논문.
- Adler, M. and S. Asquith (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.
- Bryner, G. C. (1987). *Bureaucratic Discretion*, Oxford, England: Pergamon Press.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary Justice*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- 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.
- 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. (2013). Organizational Rules and Discretion in Adult Social Work, *British Journal of Social Work* 43: 739-758.
- 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. and S. Halford (1999). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham, England: Open University Press.
- Ham, C. and M. Hill (1984). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, England: Wheatsheaf Books.
- Hogue, H. B. (2001). Legislative Control, Bureaucratic Characteristics and Discretion: The Shaping of Policy Outcomes in State Welfare Bureaucracies, Ph.D. dissertation, The American University.
- Huber, J. D. and C. R. Shipan (2002). *Deliberate Democracy?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kadish, M. R. and S. H. Kadish (2012). *Discretion to Disobey: A Study of Lawful Departures from Legal Rules*, New Orleans, LA: Quid Pro Books.
- Keiser, L. R. (1999). State Bureaucratic Discretion and the Administration of Social Welfare Programs: The Case of Social Security Disability, *Journal of Public Administration Research and Theory* 9: 87-106.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Majumdar, S. K. and A. A. Marcus (2001). Rules versus Discretion: The Productivity Consequences of Flexible Regulation, *Academy of Management Journal* 44(1): 170-179.
- Morgan, D. F. (1987). Varieties of Administrative Abuse: Some Reflections on Ethics and Discretion, *Administration and Society* 19(4): 267-284.
- Pithouse, A. (1987). *Social Work: The Social Organization of an Invisible Trade*, Aldershot: Avebury.
- Schmallegger, F. and J. L. Worrall (2010). *Policing Today*, Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Scott, P. G. (1997). Assessing Determinance of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street Level Decision-making, *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(1): 35-57.
- Scourfield, P. (2013). Even Further beyond Street-Level Bureaucracy: The Dispersal of Discretion Exercised in Decisions Made in Older People's Care Home Reviews, *British Journal of Social Work* 43: 1-18.
- Sowa, J. E. and S. C. Selden (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An

Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy, *Public Administration Review*
63(6): 700-710.

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 130여 편의 학술논문을 발표하였다. 한국행정학보 편집위원장을 역임하였다(kimsy@ynu.ac.kr).

<논문접수일: 2016. 10. 7 / 심사개시일: 2016. 10. 11 / 심사완료일: 2016. 10. 27>

Abstract

An Analysis of the Discretionary Acts of Street-level Welfare Bureaucrats: With Regard to the Selection Criteria of Basic Livelihood Security Recipients

Kim, Soon-yang

The purpose of this article is to anatomize the discretionary acts that street-level welfare bureaucrats exercise in the process of selecting and assigning Basic Livelihood Security recipients. For the aim, this article first debates about the concepts and influence factors of welfare bureaucrats' discretionary acts and then proceeds to examine the precedent studies in the field. A consecutive part conducts research design with regard to interviewing. The criteria and procedure to select Basic Livelihood Security recipients are also narrated. The next chapter, a central part of this article, analyzes the influence factors and contemporary situation of welfare bureaucrats' discretionary acts according to the four selection criteria of Basic Livelihood Security recipients - workability determination, income investigation, property investigation, and inquiry into family support obligation. In the process of analysis, this article conducts in-depth interview, along with document research, targeting the street-level welfare bureaucrats who are undertaking the tasks of investigating the eligibility of Basic Livelihood Security recipients in county and city governments. The final chapter conducts a comprehensive debate over the interaction between the factors causing the discretionary acts of welfare bureaucrats, on the basis of the empirical studies conducted in the previous chapter.

Key Words: discretionary acts, Basic Livelihood Security, welfare bureaucrats, selection criteria, means test