

연구논문

일선관료의 재량권 사용에 대한 연구:
사회복지 전담 공무원의 재량행사 수축경향을 중심으로*

임 도 빈**

김 영 민***

- I. 연구목적
- II. 연구방법
- III. 일선관료의 재량
- IV. 사회복지 전담공무원의 재량행사의 유형
- V. 논의: 일선관료제론을 통한 재해석 가능성
- VI. 결론

〈요약〉

이 연구는 정부관료제의 경쟁력을 향상시키기 위한 한 방편으로서 일선관료의 재량권 사용을 연구하였다. 구체적으로 주민센터의 사회복지관련 업무수행과정에서 공무원들이 자신들의 재량권을 어떻게 인식하고 있으며, 실제로 사용하는가의 여부를 질적인 연구방법으로 접근하였다. 일선관료들은 자신들에게 주어진 재량을 행사하지 않는 방법을 사용하거나 스스로 재량을 축소하는 경향을 보였다. 또한 일선관료들이 재량권이 없는 것이 아닌데도 불구하고, 스스로 재량권을 위축시키는 방향으로 사고하고 행동한다는 점이 발견되었다. 정부조직 내부의 투명화 및 재량통제 기제의 발달, 재량적 행정처리에 대한 감사의 부담, 민원인에 대한 부정적인 인식 등으로 소극적인 태도로 업무를 하는 모습이 반복되는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 민원인에게 더욱 적절한 사회복지 서비스를 전달하도록 사회복지직을 신설하였으나 실제 그들에게서 일반 공무원화 되는 현상이 발견된 것이다. 사회복지직의 업무수행환경, 구청과의 관계, IT기술의 발달, 그리고 개인들의 행동선택이 이러한 방향으로 이끌고 있는 것이다. 이러한 대응 행태는 개별적인 민원 측에서 야기하는 압력과 행정조직 내부의 압력으로 인해 악순환적으로 되풀이 되고 강화되고 있다.

[주제어: 일선관료제, 정부경쟁력, 재량권, 사회복지 전담 공무원]

* 본 연구는 김영민(2011), 일선 공무원의 재량행사에 관한 연구, 서울대 석사학위논문을 근거로 작성되었음

** 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr), 교신저자

*** 식품의약품안전청 기획조정관실 행정사무관(kimym99@korea.kr)

I. 연구목적

사회복지 정책에서 사회복지 전담 공무원은 정책의 최 접점에서 정책의 성패를 좌우하는 중요한 역할을 담당한다. Lipsky의 일선관료제론에 따르면 일선 공무원은 상당한 재량을 보유하고 있는데 이를 사용함으로써 정책 의도와 부합하는 성공적인 정책집행을 할 수도 있고 반대로 정책을 왜곡시킬 수도 있기 때문이다. 특히 재량의 오·남용은 정책 실패의 주요 원인이 된다. 따라서 일선 공무원의 행정 처리 행태는 행정조직론 연구의 핵심적 주제라고 본다.

립스키는 사회복지사를 대표적인 일선 관료 가운데 하나로 예시하였고 한국의 연구도 이런 맥락에서 주로 사회복지 전담 공무원을 일선 관료의 하나로 보고 이들의 자의적인 재량 행사를 통제해야 한다고 주장한다. 그러나 학계 일각에서는 사회복지 전담 공무원이 지나칠 정도로 재량을 사용하지 않기에 문제가 있다는 다소 상이한 주장도 제기되고 있다. 실질적으로 정책대상 집단에게 지원이 절박한 상황임에도 불구하고 일선공무원들은 구체적인 확실한 규정이나 지침이 없다며 스스로에게 부여된 재량을 사용하려 들지 않는다는 것이다. 이런 관점은 립스키의 일선관료제론과는 거리가 있는 논의이다. 따라서 일선관료의 재량행사와 행정처리 행태를 한국적 상황에서 보다 면밀히 분석해 볼 필요가 있다.

이 연구에서는 일선 공무원으로서 사회복지 전담 공무원을 연구 대상으로 하기로 한다. 일선관료제 개념의 주창자인 Lipsky(1980) 스스로가 사회복지사를 일선 공무원의 예로 명시하였고, 김순양(2002), 이환범, 이수창(2007), 김경호·소순창(2010) 등이 사회복지 전담 공무원의 업무에 대한 연구도 이들을 일선 공무원으로 보고 있다.

즉, 우리나라 일선 공무원, 특히 사회복지 전담 공무원은 재량권이 있는가?, 있다면 잘 사용하고 있는가? 일반 행정직 공무원과 행정의 최접점에서 일하는 일선공무원을 동일시하는 것은 타당한가? 한국과 같은 상황에서 Lipsky의 일선관료제론을 그대로 적용하는 것이 과연 타당한가? 등에 대한 문제의식을 바탕으로 살펴본다.

II. 연구방법

질적 연구 방법은 사례연구, 행위연구, 현상학적 연구, 해석학 등이 있다(남궁근, 2010 : 367-373). 특히 사례연구는 관찰, 인터뷰 자료 분석 등을 통해서 어떤 현상을 기록, 보고, 진술하는 것이다. 관찰이 이론의 검증과 발전의 재료가 되는 것이다.(임도빈, 2009)

인(Yin, 2003: 17-40)은 사례연구를 실험, 서베이나 기존 자료 분석과 구분되는 연구전략의 하나로 파악한다. 그에 따르면 사례연구는 동 시대의 현상을 실생활의 맥락에서, 다양한 원천에서 나오는 증거를 사용하여 연구하는 데 유리하다. 일반적으로 사례는 연구자가 사건을 통제할 수 없는 경우가 많은데 이때 ‘어떻게’ 또는 ‘왜’에 대한 질문이 제기되었을 때 그 답변을 도출하여 설명하는 데도 용이하다는 강점이 있다.(김이배, 2010).

계량적 연구는 연구대상인 개개인을 합리적 인간으로 가정하고, 조건과 상황이 같다면 같은 선택을 하고 동일한 결과를 가져온다고 본다.(임도빈, 2009) 하지만 합리적 제도주의에서 보는 합리성의 개념자체가 개별 인간주체의 각기 다른 선호를 극대화하는 것으로 정의하고 있다는 점에서 그런 합리성의 개념이 계량적 연구의 전제를 완전히 만족시키는 것은 현실적으로 쉽지 않다.

본 연구는 이런 견지에서 사례 연구, 변수 지향적 혹은 계량적 연구보다 사례 지향적 연구방법을 사용하였다. 사회복지 전담 공무원의 재량 행사는 그들이 처하는 복잡한 상황적 조건에서 파생되는 것이므로 이들의 재량행사를 단순히 그 맥락과 분리하여 분석하는 것은 재량행사의 다각적 이해를 제약하기 때문이다. 이런 경우 오히려 자료를 다양한 각도에서 활용하는 것이 그 현상에 대한 보다 폭넓은 이해를 가능하게 한다. 특히 재량이 ‘어떻게’ 행사되며 또 ‘왜’ 그런 행사가 가능한지 이해하기 위해서는 맥락을 고려한 사례 연구가 필수적이라고 본다.

본 연구는 구체적이고 보다 풍부한 질적 정보를 획득하고 깊이 있는 맥락적 이해를 가능케 하기 위해 다음과 같은 과정을 통해 이루어졌다.

우선, 예비조사를 통해 사회복지 행정수요가 많아 사회복지 전담공무원의 업무량이 많은 지역을 선택하였다. 예비조사는 동대문구 구청에서 사회복지업무를 전담한 경험이 있는 공무원과 사전 면담을 통해 이루어졌다. 그 결과 사회복지

수요가 많은 노원구와 강북구를 후보군으로 선정하였다.

이후 사회복지직의 직무를 입체적으로 볼 수 있도록 면담 대상자를 선정하였다. 면접자와 피면접자간의 정보 비대칭 상황으로 인해 사회복지 전담 공무원만 면접하게 될 경우 그들의 이야기를 일방적으로 수용하는 차원에서 논의가 그칠 수밖에 없기 때문이다. 따라서 우선, 사회복지 전담 공무원의 직무를 이해하고 있으면서도 다른 관점에서 정보를 제공해 줄 수 있는 면접자로서 사회복지직 직무경험이 있는 일반 행정직을 대상으로 하였다. 이들을 통해 사회복지직 업무에 대한 입체적 이해를 시도했다. 그러나 일반 행정직이라도 사회복지 전담공무원과 마찬가지로 모두 지침에 따라 정책을 집행하는 집단이라는 점에서 여전히 한계가 있는 것도 사실이다. 그러므로 단순히 일선에서 근무하는 공무원의 관점 이외에도 지침을 하달하는 상급부처의 관점도 아울러 볼 필요가 있다. 따라서 복지 업무와 관련된 직무 경험이 있는 직급이 사무관급 이상인 상급기관의 공무원 2명을 추가로 면담자로 선정하였다. 이들과의 인터뷰를 통해 지침 집행집단과만 면접함으로써 발생할 수 있는 문제를 최소화시켰다. 즉 사회복지 전담 공무원 4명, 일반 행정직 공무원 4명, 행정사무관 2명 이상 10명을 면접대상자로 선정했다.

〈표 1〉 연구 참여자의 인적 배경

구 분			직급	현 소속	직 렬	비고
예비 조사	A		5급	동대문구 의회	일반 행정직	사회복지직 근무경험 있음
1	1	정책 집행 집단	7급	강북구 s동	사회복지직	•
2	2		7급	강북구 s동	사회복지직	•
3	3		6급	강북구청	사회복지직	•
4	4		7급	강북구청	사회복지직	•
5	5		6급	강북구청	일반 행정직	사회 복지직 근무 경험 있음
6	6		7급	강북구 s동	일반 행정직	
7	7		7급	강북구청	일반 행정직	
8	8		8급	강북구청	일반 행정직	
9	9	지침 하달집단	5급	대전시	지방행정직	전화 인터뷰
10	10		5급	여성가족부	일반 행정직	전화 인터뷰

본 연구의 참여자 10명은 연령별로는 30대가 7명, 40대는 1명, 50대는 2명이었다. 성별은 남자 3명, 여자 7명이었다. 근무기간은 10년 이하가 6명, 10년 이상 15년 이하 2명, 20년 이상 2명이었다. 사회복지 전담 공무원은 6급 1명, 7급 3명이었고, 일반 행정 공무원은 6급 1명, 7급 2명, 8급 1명이다. 지침 하달 집단은 5급 2명이다.

인터뷰 자료는 1대 1 심층면접(in-depth interview) 및 전화 인터뷰를 통해서 이루어졌다. 심층면접 질문은 응답자의 의도, 신념, 태도, 느낌 등을 조사하기 위하여 면접장소 및 상황에 맞게 탄력적으로 운용하였다. 다만 일정한 질문의 가이드 라인을 개괄적으로 설정했고 공통적인 질문을 포함시켰다. 공통적인 질문에는 특정 상황을 주고 그런 상황에서 일선 공무원이 어떻게 대응하는지에 대한 것, 정형화된 사례를 제시하고 이에 대한 본인의 생각을 묻는 내용 등이 포함되었다.

면담은, 먼저 사회복지 업무를 담당한 경험이 있는 일반 행정직 공무원인 6과 8에게 먼저 이루어졌다. 이들을 통해 사회복지 전담공무원에 대한 전반적인 이해를 얻고 이후 사회복지 전담 공무원인 1과 2를 면담하였다. 다음 다시 일반 행정직인 5와 7을 면담하여 사회복지 전담공무원의 재량에 대한 이해를 객관화하였다. 그 다음으로 다시 사회복지 전담 공무원 3과 4를 면담하여 면담 내용을 정리하였다. 그리고 마지막으로 9와 10과의 면담을 진행하였다. 이 같은 면담 순서는 사회복지 전담 공무원의 재량에 대한 이해의 넓이와 깊이를 배가시키고 면담 내용에 대한 객관성을 일정 정도 확보할 수 있도록 도움을 주었다.

심층면접 및 전화 인터뷰는 2011년 1월 9일부터 4월 20일까지 진행되었고 1차 면접시간은 1시간 내외였다. 5 및 8과는 전화 인터뷰를 통해 2차 면접을 실시하였으며 약 30분이 소요되었다. 9 및 10과는 각각 30분씩 전화인터뷰를 하였다.

면담의 내용은 면접자의 허락을 받아 I-Phone 녹음기를 활용하여 녹음하였다. 그리고 면담내용은 컴퓨터를 이용하여 선택적 전사기록으로 남겼다.

III. 일선관료의 재량

1. 일선관료 재량행사에 영향을 미치는 요인

립스키가 논의한 일선 공무원의 직무환경이 한국의 경우에도 동일하게 작동하고 있는지 검토할 필요가 있다. 즉 과중한 업무와 자원부족, 권위에 대한 도전과 위협 그리고 모호하고 대립되는 기대라는 조건 등이 그것이다. 이는 일선 공무원의 재량에 영향을 미치는 핵심 요인들이기 때문이다. 김순양(2002) 등은 이를 환경적/맥락적 요인, 법률관련요인, 업무특성요인, 일선관료 자체적 요인 등의 4가지 요인으로 재해석하여 연구한 바 있다. 본 연구도 립스키 논의를 기반으로 하여 아래와 같이 4가지 요인을 설정하여 적용하였다.

첫째, 환경적/맥락적 요인으로 인터뷰 대상자에게 재량에 대한 전반적 인식과 그들이 직면하는 법령 및 규정 등에 대해서 물어보았다. 이는 일선관료들이 애매하고 모호한 그리고 수많은 법령과 규정 때문에 재량의 행사가 가능하다는 Lipsky(1980: 13-14)의 논의가 한국의 상황에서 어떻게 나타나고 있는지를 확인하기 위한 것이기도 하다.

둘째, 업무특성요인은 업무현장의 다양한 사례를 통해 사회복지전담 공무원과 수급대상자와의 관계에서 나타날 수 있는 권한에 대한 위협 관점에서 분석하였다. 합법적인 집행을 하려고 해도 수급대상자의 반발과 거부현상으로 일선 공무원의 권한을 위협하는 상황에서 나타나는 재량 행사 양태를 관찰하기 위함이다.

셋째, 일선관료 자체적 요인으로 직무모호성과 역할갈등이다. 일선관료가 수급대상자에 대해 느끼는 감정, 평소의 생각 및 이들 수급자들에게 적용되는 관련 법규 등에 대한 일선관료의 인식 등에서 나타나는 역할갈등과 직무모호성을 살펴보기 위함이다. Lipsky(1980: 40-47)는 모호한 조직목표로 인해서 고객을 중심으로 한 목표와 사회전체가 바라는 목표의 충돌, 고객들을 중심으로 한 목표와 조직을 위한 목표의 충돌, 특정 프로그램을 평가하는 경로가 여러 가지 통로로 나누어져있기 때문에 발생하는 충돌 등을 제시했다. 본 연구는 이러한 요인으로 발생하는 역할갈등과 직무모호성에 대해 미국과는 다른 한국적 맥락의 관점으로 파악하고자 하였다.

넷째, 법규관련요인으로 직무상 전문성과 관련된 것을 설정했다. 이를 통해 직무자체의 특성 즉, 사회복지직과 일반 행정직의 전문성과 역할차이를 분석하고자 하였다. 이것은 Lipsky가 직접적으로 지적한 것은 아니지만 한국의 경우 사회

복지 전담 공무원의 업무와 일반 행정직의 업무에 대한 갈등과 각각의 전문성에 대한 논의가 있기 때문이다. 아울러 사회복지 전담 공무원이 일반 행정직 공무원의 하위직에 있는 경우가 많은 현재 상황에서 어떠한 대응형태가 나타나고 있는가를 파악하기 위함이다. 임도빈·이현국(2009)의 연구에서 도출된 사회복지 전담 공무원이 일반 행정업무에 많은 시간을 사용하고 있지 않다는 점, 사회복지직과 일반 행정직 간에 업무수행 상 대민접촉/비업무시간활용 등에서 차이가 나타난다는 점 및 사회복지직의 전문성 여부 등의 내용도 인터뷰를 통해서 확인하고 이러한 요인과 재량과의 연계성 또한 함께 분석하고자 한다.

2. 재량에 대한 전반적 인식

일선 공무원들은 재량에 대해 부정적 인식을 가지고 있었다. 면접 중에 수시로 재량은 중립적인 개념이라는 점을 넌지시 암시했음에도 불구하고 재량에 대해서는 부정적으로 답변하였다.

업무수행에 있어서 재량이 존재하나요?! 아, 약간의 재량이 있죠. 근데 재량을 안 부린다는 거지 재량은 많죠……. 공연²⁾은 누구든지 들어올 수 있고 지침이나 조례 같은 게 없기 때문에 재량이 굉장히 많은 거죠. 저는 재량이 좋은 거라 생각하거든요. 근데 거기서만은 절대로 재량을 안 부려요. 왜 그러냐면 아무 공연이나 봤다가 공연장 이미지 나빠지죠. 그 다음에 돈 내고 왔던 주민들 실망하죠. 그러고 애들한테는 내가 얘기 했잖아요. 엄마들이 정말로 애들한테 올 인하는데 그 공연을 엉망으로 제가 재량을 부려서 한다고 쳐봐요. 5

5의 면담에서 뿐만 아니라 일반적으로 일선 공무원들은 ‘재량을 부린다.’라는 표현을 자주 사용하였다. ‘부린다.’라는 동사의 의미는 “재주나 꽤 따위를 부린다.”, “행동이나 성질 따위를 계속 드러내거나 보이다”라는 뜻³⁾이다. 이러한 어감

1) 이하에서 질문은 굵은 글씨체로 표시한다.

2) 강북구청이 관리하는 공연장의 관리와 허가에 관련된 것으로 관련 공연단체의 선정과 프로그램의 기획을 강북구청 일반직 공무원이 담당하고 있다.

3) 두산동아 프라임 국어사전, 2011

자체에서 이미 부정적인 이미지가 내포되어 있는 동사이다. 재량행사에 이런 동사를 사용한다는 자체가 재량에 대한 부정적인 인식이 잠재되어 있음을 보여준다. 4를 포함한 대부분의 일선 공무원 역시 재량은 부담스러운 것이라고 답변하였다는 점에서 이를 재확인할 수 있었다.

재량에 대한 부정적 인식 때문에 스스로 재량을 행사하면서도 이것이 재량행사라는 점을 인식조차 하지 못하고 있는 경우도 있었다. 5와의 면담 내용 중 공연 팀 선정은 재량일 수밖에 없다. 규정이나 지침 상 특정 팀을 공연에 채택하라고 규정할 수가 없다. 공연 채택에는 여러 가지 불확실한 조건이 있기 때문이다. 이런 전형적인 재량의 사안에서조차 면접자는 처음에는 재량이 없다고 하다가 계속되는 질문에서 약간의 재량이 있다고 인정하면서도 결국은 ‘재량을 안 부린다.’고 말했다. 이는 정당한 재량을 행사하고 있으면서도 재량에 대한 부정적 인식이 지배적이라는 점을 보여주고, 스스로 재량을 사용하고 있음을 인식하지 못하고 있음을 보여준다.

재량이 있으면 업무상 더 편할 텐데 상급기관에게 너무 조이는 거 같네요.
(단호하게) 아니에요. 저희는 재량이 없는 게 나요. 오히려 재량이 있으면 부담스럽죠. 4

근데 그 일하실 때 정말 지침이 구체화된 게 편할 수도 있고 안 편할 수도 있고 너무 편하기도 하지만 너무 많아져서 불편하다는 건데 만약 지침에서 재량을 많이 주면 그게 더 편하신 건가요? 일하실 때? 아니요. 저는 그런 스타일은 아니라서 저는 좀 더 구체화되고 명확화 되고……. 만약 그렇게 되면 진짜 뭐, 사람이 사회복지직 사회복지사라는 개념보다는 공무원이고 행정적인 업무를 처리하는 쪽으로 딱딱하게 갈 수는 있는데 저는 그렇게 돼야 된다고 봐요. 2

3. 권한에 대한 위협

권한은 “제한된 범위 내에서 행사할 수 있도록 부여 받은 힘” 또는 “어떤 사람이나 기관의 권리나 권력이 미치는 범위”로 정의할 수 있다.⁴⁾ 여기에서는 합법

적인 업무를 관료들이 집행하는데 있어서 나타날 수 있는 위협요인을 보고자 한다.

저희들끼리 얘기할 때는 웃기도 잘하고 농담도 잘하고 잘해요. 근데 민원인이 오면 딱 경직되죠. 저희가 경직이 되는 거예요. 이게 아, 누구든 오면 경직이 되는데, 그나마 조금 50대 아줌마라든지 이렇게 좀, 조금. 일단은 젊은 사람이 오면 무서워요. 우리도, 딱딱딱 쫓으면서 왜 왜 왜 근데요. 짜짜짜짜, 이러면 우리가 이제 규정대로 이거는 법에도 이렇게 돼 있고 조례에도 이렇게 돼 있습니다. 그래서 이 범위를 벗어날 수 없습니다. 이러면은 뭐, 옛날에 누구한테 좇아들은 얘기를 하는 거예요. 뭐, 옛날에 누구는 어찌구, 저찌구 막 이러는 거예요. 5

본 연구자가 2를 면접하고 있는 도중에 담당지역 통장이 와서 다소 과격한 민원을 제기했었다. 물리적, 정신적 폭력까지는 없었지만 고압적인 말투와 언성을 높이며 자기주장만 늘어놓는 자세에서부터 정신적으로 스트레스를 줄 정도의 표현이 있었음은 명백했다. 통장의 사안은 사회복지 공동 모금회와 관련된 업무였는데 사전에 2가 영수증이 필요하다고 말했음에도 이에 대해 예전처럼 적당히 하면 안 되느냐 식의 항의였다. 흥미로운 것은 이런 항의에 2는 매우 능숙하게 대처했다는 것이다. 이는 이런 식의 항의와 고압적인 도전이 흔한 일이라는 점을 반증해준다. 이는 다른 인터뷰 면접에서도 확인할 수 있었다. 이상을 검토해보았을 때 사회복지 전담 공무원은 정책현장에서 권한에 대한 위협을 자주 겪는 것으로 보인다. 이는 결국 재량을 행사하여 이런 문제를 극복할 유인이 있음을 보여주는 것이다.

4. 직무보호성과 역할갈등

Lipsky(1980: 48-53)에 따르면 일선 공무원의 정책 집행에 대한 성과 기대 중 일부는 모호하거나 비현실적인 면이 있고 때로는 상충적이기도 하다. 모든 시민들을 법률에 의거 공평하게 차별 없이 대해야한다는 원칙적 규범을 준수할 것

4) 두산동아 프라임 국어사전, 2011

과 정책 집행 현장에서 벌어지는 개개의 특수성 및 예외적 상황의 고려를 동시에 충족할 것을 요구받기 때문이다. 이런 경우 이러한 정책은 현실적으로 구현하기 어려울 수밖에 없다.

정말 도와주고 싶어요. 그런데 그 분 명의로 자동차가 있는 거예요. 알고 보니까 이분이 명의를 빌려 준건데 규정상 이런 경우 지원을 해줄 수가 없잖아요. 안 되는 건 안 되는 거예요. 안타깝지만 어쩔 수가 없어요. (5의 2차 전화 인터뷰)

(보육지원비 주는 경우) 그런데 보육비 주는 것도 예산 되게 많이 나가, 그래서 허위로 들어오는 경우 허위로 실제로 안다니는데 애들 명단 이래가지고 돈 받아가. **나중에 인가 취소하고 구상권 청구할 수 있잖아.** 근데 그게 안 잡아진다고 정황은 있지만 잡을 수가 없단니까. 그러니까, 그럴 때 되게 마음이 막 불편해 내가 돈을 주면서도, 아~ 정황은 있는데 이거 정말 잡을 수가 없다 8

최저생활비를 지급하는 경우나 보육비를 지원하는 경우가 원칙적 통일적 규범과 개개의 특수성 간에 상충을 보여주는 대표적인 예이다. 실제로 보육원에 다니지 않지만 해당 보육원장과 학부모가 공모하여 보육보조금을 탈취하는 경우가 있다. 즉, 보육원에 자녀를 보내지 않는 학부모들이 자신들의 자녀들이 해당 보육원에 다닌다고 허위로 신고하고 보육원에 지급되는 보육지원비를 원장과 나누어 가졌던 것이다. 일선 공무원 입장에서는 정황상 허위 보고라 느껴져 보육비를 지원하면 안 되겠다는 판단이 되더라도 객관적인 물증이 없는 한 어디까지나 심중에 불과하기에 규정에 의거한 보육비를 지원할 수밖에 없다는 것이다.

허위수령으로 ‘복지비가 줄줄 새고 있다’는 언론의 보도가 현장에서 어떻게 가능한지 알 수 있었다. 면접자 중에는 신고 내용을 직접 확인해보고 싶기도 하지만 규정상 사실여부를 조사할 권한도 없어 포기했다고 답한 경우도 있었다. 관계기관에 협조를 요청할 수도 있겠지만 과중한 업무로 인하여 조사할 시간을 따로 내기도 부족하기에 그냥 자신들이 오해했을 수도 있다고 자위하며 직무에 임하는 경우가 있다고 하였다. 이는 결국 사회복지 전담 공무원이 직무에 대한 모호

하고 대립되는 기대로 갈등을 겪고 있음을 보여준다. 물론 이런 경우는 비단 사회복지 전담공무원 만의 문제는 아니고 다른 일반 행정직의 경우에도 동일하게 발생하는 문제였다.

다만 면접 결과 사회복지 전담공무원으로서 특수성이나 역할에 대한 갈등 등이 비교적 강하지 않다고 판단되었다. 아무리 부조리해 보이더라도 반복되는 ‘어쩔 수 없다’라는 응답을 통해 법규에 따른 집행을 우선해야 한다는 인식이 면접자 모두에게 공유되어 있음을 확인할 수 있었다.

(전입신고 허위신고 하는 경우) 우리는 그런 수사권이 없으니까, 또 그 사람 말만 들을 수는 없고, 그러면 ‘거기 사는 사람이 산다고 했습니다.’ 이 말밖에 할 수 없는 거야. **거기에 대한 증빙서류 요구할 수도 없는 거고** 그치, 우리는 수사권이 없으니까. 그러면은 막 서로 답답한 거지, 그 사람도 답답하고 우리도 답답하고……. 권리가 없으니까 그리고 그게 어떻게 (집안에) 들어가 봐 (웃음). 8

사회복지 전담 공무원 및 일반 행정 공무원은 직무나 지침이 모호한 경우에도 재량이 거의 없다는 내용의 인터뷰를 강조했다. 그러나 4와 7의 면접에서처럼 지침의 및 직무모호성의 문제를 보다 구체적으로 논의할 때 재량의 존재를 인정하기도 하였다. 예를 들어 질환에 따른 수급자 기준의 평가와 같이 형성 평가적이고 대체적인 판단이 곤란한 영역에서는 사실상 일선 공무원에게 재량이 부여된 것이라는 점을 인정하였다.

질환에 따른 수급자 기준이 1단계에서 4단계가 있는데요. 4단계가 다 같은 4단계가 아니에요……. 4단계 중에 더 성질부리는……. 이런 경우 이 분들을 평가해야 해요. **그런 평가기준이 지침에 있는 건가요?** 예. **그럼 굉장히 지침이 구체적으로 규정하고 있는 거네요?** 그쵸. 그치만, 그 평가는 저희가 해야 해요. 그러니까 재량이 있다면 이런 부분에 재량이 있겠죠. 4

〈표 2〉 재량에 관련된 지침⁵⁾

	지 침 내 용	지 침 의 의 미
국민기초 생활보장 사업안내 지침	가. 급여신청 주체 ○ 수급권자 가구의 가구원 및 그 친 척, 기타 관계인이 신청 ○ 사회복지 전담공무원이 관할 지역 내 수급권자에 대하여 직권 신청(p.12)	사회복지 전담공무원이 직권을 행사할지 여부에 대한 재량이 있 음
자활사업	3. 질병·부상자에 대한 근로능력 판정 -활동능력평가(부록참조) ·수급자를 선정·관리하는 담당공무원이 수급자에 대한 면담 또는 실태조사 등을 통하여 '활동능력 평가기준'에 따라 평가 (p.20)	담당 공무원이 수급자와 어떤 내 용의 면담을 했는지 그 결과를 어떻게 판단하는지는 전적으로 사안 포섭에 있어서 담당 공무원 의 재량임
안내지침	재량점수 -개인의 직업이력, 근로 욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20점을 부여 (p.34)	규정상 자활역량 평가표 상 100 점 만점 중 20점을 재량이라는 항목에 명시적으로 부여
	(1) 대상자 발굴 ○ 읍·면·동 사회복지 전담공무원이 직 접 발굴하거나, (p.144)	디딤돌사업(사회적응프로그램)의 경우 사회복지 전담 공무원이 대 상자를 직접 발굴하도록 규정하 여 재량을 부여하고 있음
	3. 대상자 선정기준 -가사 간병이 필요한자 · 기타 재가 간병이 필요한 대상 (p.357)	기타라고 규정하여 사회복지 전 담공무원에게 재량을 부여하고 있음

또한 비록 법규가 구체적이어도 사건을 법규에 포섭하는 과정에서 재량이 존 재함을 관찰할 수 있었다. 아무리 구체적이고 명확한 지침이 있더라도 사건이 그 러한 규정에 포섭되는지 여부에 대해서 역시 일선 사회복지 전담 공무원의 재량 적 판단이 요구되기 때문이다. 예를 들면 보육원에서 아이가 보육교사에게 폭행 을 당했기 때문에 이에 따른 시정조치를 내려달라는 요구가 왔을 때 아이가 실 제 폭행을 당했는지 여부, 당했다면 이는 어떤 폭행이고 어느 정도인지에 대해서 는 일선 공무원의 판단이 요구된다. 면접자들은 상식수준에서 조사하며, 누구나 부인할 수 없는 수준에서 판단을 하기 때문에 이는 재량의 문제가 아니라고 답 변하였다. 그러나 실제로는 이렇게 개별 구체적인 사건을 일반 추상적 법규에 적 용하는 과정에서 일선공무원에게 재량적 판단이 요구됨은 분명해 보인다.

5) 2008 보건복지부 국민기초생활보장 사업 안내 지침, 2010 보건복지부 자활사업안내 지침

그러나 시간이 지나면서 사회복지관련 지침이 과거에 비해 점차 구체화되고 있는 경향은 분명해 보였다. 지침서들이 점점 두꺼워지고 세밀화 되었다는 점에서 이를 알 수 있었다. 이는 일선 공무원의 재량이 부패가능성을 가지고 있으므로 이를 최소화하겠다는 정부의 의지에서 비롯되었다고 보인다. 따라서 사회복지 전담공무원에게 예전에 비해 상당정도 재량이 축소된 것은 분명해 보인다. 다만 그렇더라도 재량이 완전히 사라질 정도로 지침이 구체화 되지는 않았다. 아무런 재량의 여지가 없이 기계적인 수준의 구체화된 지침의 제정은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 여전히 지침에는 “기타의 경우”와 같은 재량적 단서 조항이 남아 있고, 일선현장에서 관료들의 재량행사의 가능성은 여전히 존재한다.

5. 직무상 전문성

사회복지직의 전문성을 바라보는 관점은 다양하다. 김정순·김복규(2010)에 따르면 사회복지직의 전문성이란 일반적으로 사회복지와 기초생활보장업무 및 사회복지 서비스에 관한 전문적인 지식과 기술, 그리고 철학·윤리를 지니고 있으면서도 자율적인 업무수행을 하는 것이라고 볼 수 있다. 이때 전문적인 지식은 곧 직무 자체에서 오는 난도(難度)라고 판단할 수 있으며, 기술은 대민 서비스에 있어서 민원을 상대하는 역량으로 볼 수 있을 것이다. 고압적이거나 난폭한, 때로는 비이성적인 항의를 하는 민원에 대해서도 침착하게 대하는 기술 역시 전문성을 구성하는 중요한 요소이다.

사회복지 전담 공무원의 직무 자체에서 오는 난도와 관련된 전문성에 대해서는 인터뷰 결과 이를 크게 인정하기가 어려웠다. 물론 사회복지직 직무상 지침의 복잡성과 특수성은 인정되었지만 일반 행정직이 담당하기에 무리가 있는 정도는 아니었기 때문이다.

복지직이 그렇게 전문성이 많이 요구돼? 아까 네가 물론 지침해석에 있어서
는 유리한 게 있을 거라고 얘기 했지만 그게 그렇게 critical할 정도로 큰 거
야? 아난데, 물론 나중에 극복은 되겠지. 좀 일이 뭐라고 해야 되지, 일도 많
고, 아무튼 복지직 너무 힘들어. 그러니까 민원, 그런 힘든 사람만 봐야 되
고. 그렇지 전문성 따지려면 사회복지사 이런 거지. 여기 와서는 말이 지원

(이나) 사회복지직이지 실질적으로는 행정을 하는 거잖아. 복지 행정을 하는 거지. 그렇기 때문에 일자체가 많다 이거지. 그 다음에 용어 같은 거 좀 까다롭고, 대하는 것도 일반 민원인이 아닌, 어렵고……. 그 사람들 너무 상처받고 그런 사람들 와서 자기들한테 짜증내고 그런 거 있기 때문에…….

8

사회복지직과 일반 행정직에서 일하는 것에 차이가 있나요? 저는 사회복지직이나 일반 행정직 모두 일하는 것은 별 차이가 없다고 봐요. 일반 행정직도 제 밑에서 일하면, 00씨도 알듯이 제가 좀 혹독하고 무섭게 다루거든요. (웃음) 저랑 일하면 일반 행정직도 똑같이 일 잘할 수 있어요. 다만 사람을 상대하는 것, 그들에 대한 마인드에 있어서는 차이가 있겠죠. 3

그러나 사회복지 업무 관련 규정이 갑자기 바뀔 경우 이를 숙지하고 대처하는 정도가 사회복지직이 일반 행정직보다 나은 편이라는 점은 분명하다. 법규나 지침 등에서 사회복지 업무의 용어 등은 외국에서 도입된 개념들이 많아 일반 행정직에게 낯설 수밖에 없지만 사회복지직의 경우 사회복지학을 전공하거나 최소한 관련 배경지식이 많을 것이기에 이에 대한 대처가 빠르다. 또한 사회복지직의 보직경로는 일반 행정직과 달리 사회복지 계통의 보직이 연속적으로 이루어지기 때문에 업무 능숙도의 차이는 당연한 결과다. 즉, 주민센터에서 일반 행정직이 복지업무를 보는 경우 어려움을 겪을 수 있다. 그러나 인터뷰에서 볼 수 있듯이 일반 행정직이 이를 극복하는 것은 결국 시간의 문제일 뿐이지 본질적인 문제는 아닌 것으로 판단된다.

다만 이런 사회복지직의 직무 숙련도 관점에서의 전문성은 일정한 재량을 발생시킬 가능성이 있다. 사회복지 전담 공무원의 경우 인터뷰 중 민원의 사정이 딱한 경우 규정 이외의 다른 방법으로 도와줄 수 있는 수단 등을 강구할 수 있다고 하였다. 예를 들어 법규상 수급자 요건이 충족되지 않아도 민간 후원단체와 자매결연 하여 도와줄 수 있는 방법 등이 있다. 다양한 수단을 강구할 수 있는지 여부를 알 수 있기에 곧 행정처리에 있어 선택의 가능성이나 그 범위를 넓힐 수 있게 된다. 즉 다른 선택의 가능성이라는 재량이 발생할 여지가 있음을 보여준다.

지침이 그죠. 조금씩 다 바뀌어요. 많이 새로운 게 많이 신규 사업 생기고 그러니까 이제 힘들죠. 그분들이(일반 행정직) 하시기 예는 어려울 수 있죠. 우리는 계속 했던 거라 융통성 있게 좀 할 수도 있는데. **어우 융통성 있게요? 어떤 때 융통성 있게요?** 아니 그러니까 어떤 음~ 민원이 왔을 때, 다각적인 문제를 갖고 왔을 때, 여러 가지로 접근할 수 있다는 거죠. 근데 행정직 분들은 그런 융통성을 발휘하는 게 좀 힘들지 않을까 하는 생각은 저의 개인적인 생각이에요.

사회복지직과 일반직의 업무 능숙도가 차이가 있어……. 우리는 이쪽만 쪽 봤으니까 아무래도 일반직보다는 업무를 능숙하게 처리할 수 있는 건 있죠.

3

민원을 상대하는 측면에서 일반 행정직과 사회복지직의 역량 차이는 비교적 분명했다. 실제로, 2는 연구자와 면담 중에 대민 상대능력을 보여주었다. 면담 중 다소 흥분한 통장이 와서 업무에 관련되어 정신적인 위협에 가까운 행패를 부렸었는데 면담을 중단하고 매우 침착하게 사태를 수습하였었다. 이런 역량은 사건을 법규에 포섭시키는 과정에서의 재량과도 연결될 수 있다는 점 그리고 이들이 민원을 대하는 방식에 따라 결과가 달라질 수 있다는 점 등에서 중요한 전문성이라 볼 수 있다.

결국 이런 맥락에서 볼 때, 우선 직무 난도에 따른 전문성이 야기하는 재량을 인정하기는 어려웠지만 업무 숙련도 측면에서는 제한적으로 긍정할 수 있었다. 보다 많은 정보와 직무 능력을 바탕으로 유연한 대응을 할 수 있기 때문이다. 또한 사회복지 전담 공무원이 민원인들을 응대하는 대민 서비스 기술 부분에 있어서의 전문성은 일반 행정직과 대비되는 것으로 인정할 수 있다고 보인다.

이런 맥락에서 볼 때, 사회복지 전담 공무원에게는 일정 정도 재량을 긍정할 수 있다고 본다. 하지만 사회복지 전담 공무원을 별도의 직렬로 따로 둔 이유는 일반 행정직 공무원에 비해서 직무 자체에서 오는 전문성 때문이다. 즉, 통섭의 시대에 직렬간 칸을 두고 별도의 인력을 운영하는 것은 그에 대한 정당화할 수 있는 실체의 차이가 있어야만 한다. 그러나 본 인터뷰결과, 이에 대한 확신이 들지는 않았다. 임도빈·이현국(2009)은 사회복지직이 담당하고 있는 업무와 절차를

분석한 결과, 현재 사회복지직은 전문성을 필요로 하는 업무보다는 노인복지업무와 같은 ‘일반적’ 사회복지업무에 많은 시간을 사용하고 있는 것으로 분석했다. 즉, 사회복지 전담 공무원의 도입취지와는 다른 기술적 측면의 적응성이 높아지는 결과를 낳고 있다. 이는 기존의 일반 행정직 공무원도 충분히 할 수 있는 것이며 본 연구도 이를 뒷받침한다.

IV. 사회복지 전담공무원의 재량행사의 유형

대민업무를 하는 일선 공무원은 주지한 직무환경을 극복하기 위해 민원업무를 단순화·정형화하기 위해 재량권을 행사할 것이라는 것이 일반적인 믿음이다.(Lipsky, 1980: 117-132). 재량권을 행사함으로서 일선 공무원은 자신의 편의를 도모할 수 있기 때문이다. 그러나 본 연구결과 사회복지 전담 공무원은 그들에게 부여된 재량을 적극 사용하여 업무의 단순화 및 정형화를 위해 적극적으로 규칙창조(Rule making)를 시도하는 모습을 나타내지는 않았다. 오히려 규정과 지침에 부여된 재량을 스스로 축소하려는 경향을 보였다. 이를 구체적으로 분석하기 위해 재량행사의 개념부터 살펴볼 필요가 있다.

1. 재량행사의 개념

일반적으로 일선관료의 재량행사 방식은 립스키(1980: 81-158)의 논의를 통해 설명되곤 했다. 즉 일선관료의 직무환경(Conditions of work)에 대한 대응 혹은 적응이라는 관점에서 재량행사를 파악하는 것으로, 립스키는 일선관료가 자신의 업무자원을 보존하기 위해서 고객 및 업무상황을 통제한다고 보았다. 즉, 시간, 정보 등 자원이 부족한 상황을 통제하는 과정에서 선별, 권한위임, 업무 떠넘기기 등의 행태가 나타나며 이러한 결정상황에서 재량의 행사가 가능해진다는 것이다.(Lipsky, 1980: 117-132)⁶⁾

6) 고객의 통제에 기여하는 관행으로는 고객과 관료의 공간적 분리, 고객 간의 분리, 관료-고객 간 상호작용의 구조화를 통한 상호작용의 내용, 시간, 속도에 대한 통제, 일상적 질서를 어기는 고객에 대한 통제규칙, 비정규적 문제처리를 위한 특별전담부서 등을 들 수 있다.

그러나 한국의 사회복지 전담공무원의 경우에는 인터뷰에서 보았듯이 이러한 재량을 행사하지 않거나, 법규상 주어진 재량조차 소극적으로 해석하는 경향이 있다. 즉, 재량의 확대로 나타날 수 있는 문제의 소지를 줄이기 위해 판단자체를 거부하려고 한다. 물론 이와 같은 현상은 일반적으로 관료들이 법에 근거한 정책 집행을 함으로써 국민에 대한 민주적 책임성을 확보하는 측면에서는 긍정적인 면이 있다. 대한민국의 모든 행정 및 정책집행의 일관성과 통일성을 확보할 수 있기 때문이다. 하지만 동시에 무사안일주의와 책임 떠넘기기의 부정적 측면도 존재하는 것이 사실이다.

일반적으로 재량에는 선택재량과 결정재량이 있을 수 있다. 전자는 여러 가지 대안 중에 하나의 선택을 해야만 하는 경우에 존재하는 재량을 의미하고 후자는 특정 사안의 행정 처리를 할지 혹은 안 할지에 대해 존재하는 재량이다. 즉 선택재량이란 규정이나 지침 상 특정 행위를 해야만 하는 상황이지만 a를 할지 b를 할지 혹은 c 등을 할지 선택할 수 있는 가능성이 있는 것을 의미한다. 이 때 일선 공무원은 다양한 선택 중에 특정 선택만 반복할 수 있다. 이는 다른 선택들이 자신에게 불리하다고 생각하기 때문에 발생할 수 있는데 이런 경우를 재량의 축소 또는 자기 구속이라고 볼 수 있다.

반면 결정재량은 할 수도 있고 안할 수도 있는 선택 가능성의 범위라는 재량을 지니고 있는 것을 의미한다. 이 때 재량에 대한 부정적 인식, 감사의 위협, 민원에 대한 부정적 인식 등으로 인해 아무런 재량을 행사하지 않을 수 있는 것이다. 이 경우는 재량 자체가 행사되지 않았기 때문에 선택재량이 발생할 여지도 없게 된다. 이런 측면에서의 재량처리 행태는 재량의 불행사라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 일선관료가 재량을 축소하거나, 불행사 혹은 자기 구속하는 경향을 발견하였다. 그런 현상이 발견된 이유는 아래와 같이 분석되었다.

고객을 통제하는 이외에 일선관료는 상황을 통제하려고 한다. 복잡한 업무와 제한된 자원에 대처해야 하는 조직은 가용자원을 절약할 수 있는 업무유형을 개발한다. 관리자는 자원의 효과적인 사용을 위해서 업무처리비용의 감축을 시도하고 목표를 손쉽게 달성하기 위해 목표를 수정하기도 한다. 그러나 일선관료의 입장에서는 자원절약과 관련된 패턴의 개발은 관리자의 목표와는 무관하며 실무에서 자신의 직무수행자원을 확보하기 위한 것이다.(Lipsky, 1980: 117-132)

2. 재량의 축소 경향

1) 조직 내부적 통제 정도

사회복지 전담 공무원이 갖는 의사결정의 자율성은 때로는 관련 규정의 모호성뿐만 아니라 조직의 내부적 통제와도 관련이 깊다. 조직 내부적 통제란 상사의 통제, 그리고 조직차원에서의 통제로 구분해서 볼 수 있다.

최근 행정조직에서는 일종의 계서제적 문화의 약화현상이 발견된다. 과거에는 상사의 눈치를 보고, 지나치게 상사에게 의존하는 자발적 복종이 많았다. 그러나 인터뷰를 통해 사회복지직의 경우를 보았을 때 상사로부터의 통제에 대해서는 상당정도의 자율성이 있는 것으로 보인다. 종래에는 권위적인 상사의 명령에 복종하는 것이 일반적인 공직 문화였지만, 최근에는 법규와 지침에 의거 업무하는 문화가 확산되고 있다. 따라서 상사의 명령일지라도 지침과 법규에 반하면 무조건적으로 복종하지는 않는 현상이 나타난다.

근데 요즘은 거꾸로 밑의 직원들에게 잘해야 되니까. 잘해야지 또 나한테 내가 또 잘 알아야 되고. 내가 조금 더 모를 수도 있어요. 법률 같은 거 따지면 요즘 직원들은 그런 거 규정을 딱 딱 딱 우리하고 다른 점이 우리는 예전에 했던 서류 막 찾아보고 어떻게 예외가 있었나 없었나 찾아보는 데, 근데 요즘 직원들은 안 그래요. 규정으로 가요 법전을 막 찾아요. 조례 규칙 뭐 법률 다 찾아요. 깜짝 놀랐어요. 그리고 와서는 이 법률에 조례에 규칙에 보니까 이거 이거 이런 거는 안 된다고 돼 있습니다. 그러면 얘기 못하는 거예요. 그래서 내가 재량권을 발휘를 못해요..... 5

정말 요즘 힘들어진 게요, 전에는 우리가 일을 하면서 윗분들 눈치를 봤어요. 잘했나 못했나 눈치를 봤는데, 아 글썄 요즘은 거꾸로 밑에 직원들이 너무 정확하게 딱 딱 딱 맞춰서 제대로 하니까, 우리도 물론 제대로 하지만 밑에 직원들 눈치를 저희가 보게 됐어요. 거꾸로 밑에 직원들한테 잘하려고 노력해요. 저는 저만 그런 줄 알았어요. (웃음) 그랬더니 다른 계장님들이 그러는 거야, 발령 났는데 그 밑에 직원들한테 잘 보여야지 나를 도와줄 것 같은 생각이 들어서 한턱을 쏘는 거야, 그래서 나도 요즘 그렇게 살아, 내가

그랬는데 이구동성으로 나도 그래 전부 그러는 거예요. 5

과거에 비해 법규가 상당히 자세히 정비되어 있고, 나아가 법규나 지침에 대한 접근성이 증가가 주된 이유 중 하나이다. 과거에는 종이로 된 법규나 지침을 일일이 찾아보아야 했고, 또 선례 역시 찾아보는 것이 용이하지 않았기 때문에 상사의 판단이나 기억에 의존적일 수밖에 없었다. 그러나 행정의 정보화로 인해 책상 컴퓨터에서 손쉽게 법규나 지침, 판례 등을 정보를 실시간으로 수집할 수 있기 때문에 과거의 재량에 대한 상사의 영향력은 약화되었다고 판단된다.

반면 조직차원에서의 통제는 다소 강화된 면이 있었다. 예를 들어 주민자치 센터의 일선 공무원이 법규상 폭넓은 재량을 부여받아 자유로이 수급자의 신청에 대해 판단할 수 있다 하더라도 이에 대한 추가적인 검토 기관이 별개로 존재하지 않을 때와 존재할 때 각각 일선 공무원의 행태는 다를 수밖에 없다. 과거에는 주민센터의 일선 공무원의 결정이 실질적인 의사결정의 전부였으나 이제는 다르다. 종래에는 이환범, 이수창(2007)의 논의처럼 실질적으로 읍·면·동 공무원이 수급자 선정 및 조사에 결정적인 영향을 미칠 수 있었다. 이는 읍·면·동 일선 공무원이 선정 및 조사 등의 업무를 모두 담당하였기 때문이었다. 그러나 최근 지속적으로 진행된 사회복지 서비스 전달체계의 개편으로 이제는 조사 기능이 분리되고 읍·면·동은 주로 접수 및 초기상담(screening) 기능만을 담당하게 되었다. 그리고 종래의 시·군·구 통합조사팀이 시·군·구 통합조사 관리팀으로 확장 개편되면서 읍·면·동의 신청을 일원화된 기준에 의거 전담으로 조사하게 되었다. 또한 보장결정 및 급여서비스 실시는 각 사업팀에서 하게 되었고 시·군·구 서비스 연계 팀의 경우 사례관리 및 서비스 연계기능이 보다 강화되었다. 그렇기 때문에 어느 단일 주체에 의사결정 기능이 편중되지 않게 되었다.

따라서 법규나 지침의 해석에 있어서도 일선관료의 단독적인 재량 판단이 어려워졌다. 지침 등이 모호한 경우 단일 주체가 이를 판단하는 것이 아니라 복수의 다른 역할주체 모두와 함께 판단해야 되기 때문이다. 일부 행위자가 재량적인 판단을 하더라도 다른 역할 주체와의 협의과정에서 이는 수정될 수밖에 없다. 이는 지침 해석의 문제뿐만 아니라 사안을 법적 요건에 포섭시키는 경우에 발생할 수 있는 재량의 경우에도 동일하게 발생한다. 따라서 그런 재량에 대한 통제가

종래에 비해 강화되었다고 볼 수 있다. 요컨대 종래에 비해서 조직 개편 등으로 인해 조직차원에서 사회복지 전담 공무원의 재량이 축소된 것은 분명해 보인다.

2) 일선관료에서 ‘시스템관료’로 변화

재량권의 축소경향은 IT기술의 발달에서도 확인되었다. 대표적인 경우가 행정 전산화 시스템, 특히 ‘새울 시스템’에서 대체된 ‘사회복지 통합망 시스템’이다. 안혜영(2010)에 따르면 종래의 전달체계 개편은 조직 및 인력의 정비를 우선적으로 하고, 이를 가능하게 하기 위한 시스템 구축을 전개하여 왔다. 그러나 사회복지 통합망 시스템의 경우는 반대로 관리 시스템인 사회복지 통합망을 우선 구축하고 이를 합리적으로 운영하기 위해 조직 개편이 이루어졌다는 점에서 차이가 있다.

정보통신 기술의 발달이 일선 사회복지 전담 공무원의 재량을 축소시켰다는 점은 매우 분명하게 확인할 수 있었다. 수급자에 대한 금전적인 지원의 경우 수급자의 재산상태, 지급한 금액 및 현황 등이 사실상 실시간적으로 확인될 수 있기 때문에 사회복지 전담 공무원은 규정 이외의 민원에 대해 예외적인 사정이 존재하더라도 재량을 행사하는 데 매우 소극적일 수밖에 없었다.

변상해야 되요. 그러니까 못해요. 예전 같으면 그런 거 걸려도, 진짜 한 참 전의 예기인데 제가 이제 00씨만큼 나이도 안됐을 때, 그때는 뭐 밀가루도 나오고 뭐도 나오니까는 달아서 주는데 다 달지 않아요. 그런 분 올 때 조금 씩 불쌍하니까 쌀도 한 되 퍼주고 밀가루도 한 되 퍼주고 이럴 수 있었어요. 근데 지금은 그게 안 돼요. 돈은 다 은행으로 해갔고 들어오고 구좌는 계좌 추적 다 되고 그리고 옛날에는 지금 제가 아까 얘기했죠. 컴퓨터가 얼마나 발달이 됐느냐면 예전에 제적(호적)까지 좌자좌작 다들어가요. 5

그러니까 전달체계가 이제 좀 저희도 업무하는 게 많이 오픈돼 있다는 거죠. 저희도 이제 어느 실적이라든지 뭘 했는지 어떻게 일을 처리했는지 그런 전달체계가 다 한 눈에 다 볼 수가 있어요……. 그 전산이라든지 그렇죠. 그걸 할 수가 그런 거기 때문에, 내가 되게 많이 경직되거든요. 그래서 재량 별로 없어요. 1

이러한 결과는 Bovens & Zourdis(2002)가 정보시스템 및 커뮤니케이션(ICT) 기술의 진전으로 상당부분의 일선관료제(Street-level bureaucracy)의 역할이 변질되었다는 주장에서도 확인된다. 일선관료제는 사실상 시스템 관료제(system-level bureaucracy)로 대체되었다는 것이다. 따라서 일선관료의 재량이 문제가 아니라 시스템 관료제의 재량(the discretionary power of the system-level bureaucrats)이 주된 문제라는 다소 확장된 주장까지 제기되기도 한다.

본 연구도 이런 맥락의 주장과 일정정도 유사한 결과를 보여준다. 다만 정보시스템의 발달로 일선 공무원의 재량이 완전히 수축된다고 보기에는 한계가 있다. 왜냐하면 시스템을 운영하는 것도 결국은 일선 공무원이기 때문이다.

그래서 양천구청 사태⁷⁾ 터진 거 알아? 옛날에 양천구청 복지직이 이런 이런 거 수급자한테 돈 갈 거를 자기 쪽으로 돌려서 몇 억인가 횡령했잖아. 그 이후로 전산 시스템이 완전 바뀌었어. 그 사건 하나 때문에 그 예전에는 뭐, 그 사람이 그 사람을 어떻게만 쓰며는 돈을 자기 쪽으로 하도록, 되게 허술했나봐. 그런데 지금은 팀장님을 거쳐야 되고 과장님을 거쳐야 되고 다시 또 누구를 거치고 이런 식으로 되게 복잡해졌어. ⁸

당시 사건은 상사가 일선 공무원의 장애수당 지급 여부를 정기적으로 확인하던 가능한 것이었다. 그러나 상급자 및 감독자가 확인을 게을리 한 결과 일선 공무원이 임의적으로 처리했기 때문에 문제가 된 사건이었다. 이런 사례에서 아무리 정보통신 기술이 발달하여도 결국은 그 운영주체인 사람을 완전히 대체할 수 없음을 엿볼 수 있었다. 요컨대 정보통신 기술의 발달로 사회복지 전담 공무원의 재량이 상당부분 위축된 것은 사실이다. 그러나 이것만으로 재량이 완전히 사라졌다고 판단하기에는 여전히 한계가 있다고 보인다.

3. 재량의 불행사와 자기구속

1) 재량의 불행사

7) 양천구청 소속 공무원이 2005년부터 2008년까지 장애인에게 지급되는 복지보조금 26억 4400만원을 횡령한 사건을 말한다.

본 조사 결과, 사회복지 전담 공무원은 재량을 행사하지 않으려는 경향을 일부 나타냈다. 그 이유는 크게 세 가지로 생각해 볼 수 있다.

첫 번째는 2010년 UN 선정 전자정부 세계 1위에서 보여주듯 IT 기술 발달로 인한 조직 내부 행정과정의 투명성 제고 및 재량 통제 기제의 발달 때문이다. 행정의 대외적 투명성 논의는 차체하더라도 조직 내부차원에서의 투명성은 상당히 제고되었다. 일반적으로 과업이 많은 상황에서 현장의 복잡하고 어려운 행정서비스 수요에 최적의 판단을 내리기에는 가용자원 즉 인적·시간적 한계가 있다. 립스키에 따르면 이런 경우 일선 관료가 자기 편의적인 방법으로 재량을 행사하겠지만 한국의 경우는 조직 내부 투명화 및 재량통제 기제 발달로 편의적 재량이 모두 노출되기 때문에 일선 공무원은 스스로 이를 지양하게 된다.

두 번째는 재량적 행정처리 이후 발생할 문제에 대한 책임 때문이다. 사회복지 전담 공무원이 비록 정책 현장에 대한 많은 정보를 지니고 있지만 이는 어디까지나 상대적인 정보량의 차이일 뿐이며, 그들 스스로도 복잡한 상황에서 때때로 어떤 판단이 최적인지에 대한 확신이 없는 경우가 많았다. 뿐만 아니라 시간의 경과에 따라 정책처리 당시에는 최적으로 판단되는 결정도 이후에는 잘못된 판단으로 드러날 수 있다. 만약 재량적 행정 처리의 결과가 최선의 것이 되었더라도 이는 당연한 것으로 여겨질 뿐이며 아무런 인센티브가 없지만, 부정적인 결과가 나올 경우에는 그에 대한 엄한 책임을 지도록 되어있으므로 굳이 재량을 행사할 이유가 없다.

세 번째는 민원인에 대한 부정적 인식으로 인한 재량의 불행사이다. 물론 면담에 응하는 이들의 자세와 업무태도 등에서 민원에 대한 높은 봉사정신을 관찰할 수 있었던 것은 사실이다. 그러나 아무리 그렇다 할지라도 반복되는 민원인들의 과도한 신체적 위협과 권위에 대한 도전 앞에 사회복지 전담공무원의 적극적인 재량 행사를 기대하는 것은 현실적으로 무리라고 판단된다.

물론 저희도 최선을 다해서 도우려고 하지만, 인간인지라 무섭게(신체의 위협이나 폭행 행사 등을 의미하는 것으로 보임) 다그치는 민원인들에게는 소극적일 때도 있죠. 그치만 최선을 다해서 도와 드리려고는 해요. 2

2) 재량의 자기구속

특정한 재량적 행위가 행사되어야만 하는, 즉 결정재량은 없고 선택재량만 있는 경우에도 재량을 소극적으로 행사하려는 경향이 관찰되었다. 이 경우 재량을 스스로 구속하는 경향이 보였다. 즉 재량적 처리를 하되 그에 대한 구체적인 근거를 만들어내서 그에 따르는 방식이다. 립스키는 재량적 처리를 행사할 수 있는 기반이 일선 공무원의 전문성 등이라 보았지만 한국의 경우는 달랐다. 한국의 그러한 기반을 일선 공무원 역량이나 전문성 등 대내적인 부문에서가 아니라, 상급기관 등 대외적인 부문의 명시적인 공문이나 지침 등에 두었다. 이런 공문이나 지침은 결국 일선 공무원 스스로의 재량을 구속하는 기제가 된다.

구체적으로 이렇게 대외적으로 근거를 찾는 형태를 유형화해본다면 다음과 같다. 첫째 상급기관에 판단 자체를 의존하는 유형, 둘째 지침의 구체화를 문서로 요구해서 판단 기준을 제시받는 유형, 셋째 모호한 사안에 대한 질의응답을 보내고 스스로 공식화시켜 새로운 규범체계가 되도록 만드는 유형으로 나누어 볼 수 있었다. 다만 이런 유형은 서로 배타적으로 분리된 것이기보다는 일정정도로 연계되어 있다고 보인다.

가끔은 스스로 생각하지도 않고 그냥, 이런 경우는 어떻게 하나고 케이스 자체를 올려서 물어보기도 해. 그럼 정말 답답해. 10

케이스를 통째로 물어본 일이 있나요? 모르겠어요. 다른 데는 모르겠지만 저는 아직까지 그런 적은(케이스를 통째로 물어보는 경우) 없어요. 그치만 복잡한 사안인 경우 사안에 대해서 물어보기는 해요. 4

첫 번째 판단자체를 의존하는 유형은 인터뷰에서 볼 수 있듯이 스스로 생각하지도 않고 케이스 자체를 물어보는 경우이다. 물론 일선기관의 입장에서는 복잡한 사안인지라 판단하기 어렵다는 입장이지만, 일선 정책현장에 대해 직접적인 정보가 더 많은 상황에서 상대적으로 정보가 부족한 상급기관에 판단을 의뢰하는 것은 합리적이라고 보기는 어렵다. 뿐만 아니라 지침하달 집단은 면접 중에서는 그런 질문들이 너무 시시콜콜하고 때로는 충분히 스스로 판단할 수 있음에도

무분별하게 질문을 한다며 불만을 토로하기도 하였다. 즉 스스로 재량에 의거 판단하기보다는 그런 판단의 부담을 떠넘기는 것이다.

두 번째 유형은 문서적 근거를 남기는 방식이다. 즉 재량행사에 따른 공적인 근거를 남기는 것이다. 주지한 첫 번째 유형의 경우 전화 등의 질문을 하고 이에 따라 재량행사를 하였다 하더라도 공적인 근거는 취약한 편이다. 따라서 사회복지 전담공무원 및 일반 행정직 공무원은 공적인 근거를 확보하기 위해 일선의 복잡한 사안에 대한 판단을 공문 등을 통해 받으려는 경향을 보였다.

전화로 해결할 수 있는 문제인데도, 자꾸 공문으로 내려달라고 그래. 그분들은 근거를 남기고 싶어 하는 것 같아. 9

세 번째 유형은 지속적인 질의응답을 하거나 모호한 규정을 구체화시켜 달라고 요구함으로써 스스로의 판단 자율성의 범위를 축소시키는 방법이다. 즉 지침상 재량을 부여한 경우에도 이를 스스로 축소시키는 유형이다. 이런 방법의 산물로는 질의·응답지가 있다. 하급기관이 상급기관에게 질의·응답한 부분을 묶어서 만든 책자로, 이는 하급기관에 재배부 된다. 물론 이런 질의·응답지는 업무상 발생하는 어려움을 해결해주는 수단이 되지만 동시에 재량을 축소시키는 근거가 된다는 특징을 가진다. 단순히 업무 집행 시 어려운 점들을 해결하기 위한 참고자료라기 보다는 재량을 스스로 위축시켜 처리하는 근거자료로 활용되는 셈이다. 실제로 감사가 있더라도 최소한 질의·응답에 그러한 근거가 있다면 책임문제에서 비교적 자유로워질 수 있다는 것이 면접자들의 답변이었다.

그러니까 명확하지 않은 부분을 본인들 스스로도 막 짚고 넘어가고, 자꾸 그것을 질의를 하고 구체화시켜 달라고 요구를 끊임없이 하고 그러니까……. 전체 사회복지직들이 자꾸 자기 스스로를 자기가 막 움아 메는 ………. 이런 것을 더 명시화 시켜 달라 구체화 시켜 달라, 뭐 이것을 이렇게 어느 정도 문맥상 뚫고그러서 그냥 융통성 있게 해석해도 되는 부분인데도 그것을 해석하는 부분이 또 다 조금씩 틀릴 수도 있잖아요……. 계속 규정화를 규정화 시켜 달라 명확화 시켜 달라, 이런 요구를 끊임없이 하니까요. 지침이 점점 두꺼워져요. 인제 그러면서도 점점 이제 우리가 우리 스스로 거기에 오히

려 우리를 구속하게 만드는 거죠. 그건 우리가 만드는 거예요. 어쩔 수 없어요. 2

지침이 되게 많이, 양은 많아? 책은 얇아도 되게 많은 것들이 기록될 수도 있고 날림으로 기록될 수도 있잖아 구체적으로 되게 많이 자세하게 기록되어 있나보지? 그치. 뭐, 기준 같은 거 들어가 있고. 맞아! 질의 응답지 보내 주기도 해. 이런 경우에는 이렇게 처리해라, 이런 경우의 답변 이런 식으로, 그런 것도 보내주고. 그런 거는 더 구체적이지 그런 거는 도움이 좀 되지. 근데 도움은 되지만 더 활동이 운신의 영역이 좁아지는 거지? 근데 운신의 영역이 좁아진다고 하기도 하지만 우리는 일하기 편하고 거기에 딱 정해졌으니까. 있으니까, 이렇게 했다고 이렇게 할 수도 있잖아. 6

V. 논의: 일선관료제론을 통한 재해석 가능성

이 연구는 Lipsky는 일선관료제론이 우리나라에 얼마나 설명력이 있느냐로부터 출발했다. 그리고 상술한 바와 같이 한국의 경우에는 Lipsky의 일선관료제론이 예상한 결과와 다른 현상이 드러났다. 그러나 이런 점들은 한국적 맥락에서 Lipsky의 일선관료제론을 재해석하여 적용한다면 여전히 설명될 수 있는 여지가 있다. 이런 관점에서 면담 분석결과를 Lipsky의 일선관료제론에 의거해 재해석해 본다면 아래와 같다.

1. 사회복지 전담공무원의 일반 행정 공무원화

Lipsky의 일선관료제론에 따르면 일선 공무원은 역할 갈등에 직면하게 되면 이를 해결하기 위해 재량을 활용하게 된다고 보았다.(Lipsky, 1980: 12-13). 그러나 면담을 통해 분석해본 결과 사회복지 전담 공무원은 폭 넓은 재량을 발휘하여 대상 집단에게 서비스를 제공하는 것보다는 가급적 재량을 축소하는 것을 선호하였다.

이런 점은 한국에서 사회복지 전담공무원의 역할 갈등이 약화되었기에 재량

을 활용할 필요가 줄어들게 되었다고 해석할 수 있다. 역할 갈등이 약화된 이유로는 첫째로 사회복지 전담공무원이 스스로를 사회복지사가 아닌 공무원으로서 인식한다는 점이 있다.

아니요. 저는 그런 스타일은 아니라서, 저는 좀 더 구체화되고 명확화 되고 만약 그렇게 되면 진짜 뭐, 사람이 사회복지직 사회복지사라는 개념보다는 공무원이고 행정적인 업무를 처리하는 쪽으로 딱딱하게 갈 수는 있는데, 저는 그렇게 돼야 된다고 봐요. 1

면담에서 사회복지 전담 공무원이 사정이 딱한 민원인이 불쌍하기는 하지만 자신은 공무원이라 어쩔 수 없다고 응답한 것은 이런 견지에서 역할 갈등을 어느 정도 해소했음을 보여준다. 자기 자신을 사회복지사와 분리하여 공무원으로서 인식하고 있기 때문에 양자 사이에서 생길 수 있는 역할 갈등이 약화된 것이다.

둘째로는 다른 수단으로 역할 기대를 해소할 수 있기 때문이다. 형편이 어려운 사람이지만 법적 근거가 미흡한 경우, 중앙정부의 지침과 무관한 사회복지 공동모금회 및 기타 지역사회의 후원자와 1:1 자매결연 등을 통해 지원할 수가 있었다. 따라서 굳이 규정상 주어지는 재량을 사용할 필요가 없게 된다.

이런 맥락에서 볼 때 역할 갈등이 재량의 사용을 야기한다는 Lipsky의 논리는 여전히 유효할 수 있다. 다만 한국의 경우 그러한 역할 갈등의 완화로 사회복지 전담공무원의 재량이 줄어든 것일 뿐이다. 따라서 제한적이지만 Lipsky의 일선관료제 이론의 설명력은 유효한 것으로 볼 수 있다.

2. 규칙창조(rule making)의 내부화를 통한 업무의 단순화 및 정형화

Lipsky의 일선관료제론에 따른 규정 창조 현상이 한국에도 동일하게 나타나고 있다고 해석할 수 있다. Lipsky는 업무의 단순화 정형화를 규칙창조(rule making)라고 보았는데 사회복지 전담공무원이 이를 시도하는 이유는 주어진 제약 조건에서 자신의 업무상 편의를 도모하기 위함이다.(Lipsky, 1980: 117-132). 그런데 한국의 사회복지 전담공무원은 스스로 규칙을 창조하기 보다는 상급기관에 규정을 더욱 구체화 시켜달라고 요구한다는 점에서 립스키의 논의와 차이가 있

다. 그러나 이 역시 립스키의 논의를 재해석한다면 일정부분 설명이 가능하다.

사회복지 전담 공무원들에게 내려지는 지침이나 규정은 상당 경우 애매·모호하여 해석하기 어려운 경우가 많다. 이는 법률이 정책의 집행현장을 세세히 규정할 수 없다는 현실적인 한계에서 비롯된다. 따라서 이런 경우 사회복지 전담 공무원은 그런 지침에 대해 지나치게 모호하여 해석하기 어려우니 구체적으로 설명을 해달라는 요구를 할 수도 있고 안할 수도 있다. 그런데 사회복지 전담 공무원의 요구대로 지침이 구체화되면 그들 스스로가 굳이 재량을 통해 업무를 단순화, 정형화 시킬 필요가 없게 된다. 즉 자신들을 규율하는 지침이나 규정의 불확실성을 이용하여, 오히려 자신들에게 편리한 방법으로 구체화 시키는 것이다. 비록 지침 해석단계에서 존재하는 재량 등을 축소하였지만, 이런 방법을 통해 사회복지 전담 공무원들은 자신들의 과중한 업무를 표준화 하고, 또 그 양을 줄일 수도 있게 될 뿐만 아니라 복잡한 상황에서 스스로 판단할 필요도 없다. 지침의 구체화를 통해 판단의 부담까지도 지침을 발하는 상급기관에 떠넘길 수 있게 되기 때문이다. 게다가 지침에 의거한 집행을 하게 되므로 혹시 발생할지도 모르는 문제에 대해서도 면책수단을 확보하게 된 셈이다.

또한 사회복지 전담 공무원들이 때로는 사안 그 자체를 중앙정부에 보고해 해석해달라고 요구하기도 한다. 이는 사안 포섭에 있어서 재량을 수축하는 경우이다. 이 역시 복잡한 정책 현장에서 최적의 선택을 해야 할 부담을 넘기게 되는 방법이므로 이 또한 사회복지 전담 공무원들이 선호할 수밖에 없는 수단이 된다.

이렇게 내부적으로 질의·응답을 통해 모호한 지침을 정형화하여 만들어낸 질의 응답지 모음집은 책자로 제작되어 각 일선 기관에게 배부된다. 그 결과 질의·응답지는 결국 추상적인 지침을 구체화 시키는 또 하나의 세부 지침이 되 버린 셈이다. 이런 질의·응답지는 실제 행정 감사가 나올 때 공무원들의 행위에 대한 방어기제로 작동한다.

따라서 이런 맥락에서 사회복지 전담 공무원은 립스키가 말한 대로 업무의 단순화·정형화를 위해 여전히 규정창조(rule making)를 하고 있다고 보는 데 무리가 없다. 다만 그 방법이 재량을 적극적으로 사용하는 것이 아니라 소극적으로 사용하여 외부 기관을 이용했다는 점에서 차이가 있을 뿐이다. 따라서 Lipsky의

주장은 여전히 제한적이지만 한국의 행정현상 설명에 있어서 일정한 설득력이 있다고 본다.

3. 재량 수축현상의 악순환

사회복지직을 신설하여 주민센터에 배치한 것은 일반 행정직에 비하여 복지 분야에 그들의 높은 전문성과 봉사정신 등을 활용하기 위해서이다. 나아가서 일반관료들의 관료제적 병폐에서 벗어나 ‘재량권’을 활용하여 현장에서 실효성 있는 복지행정을 펴기 위한 것이었다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 우리의 경우는 소기의 목적을 달성할 수 있는 조직현실이 아니다. 그렇다면 이런 조직의 진화경향은 어떤 것인가를 분석할 필요가 있다.

임도빈(2007)에 따르면 일반적으로 하급 공무원은 두 가지 압력에 직면하게 된다. 첫째는 개별적인 민원 측에서 야기하는 압력이다. 하급 공무원은 집단적인 차원에서 일반 국민이 아닌 개개의 국민과 개별적인 관계를 맺게 되는데 이러한 과정에서 개개의 국민은 가능한 한 자신들의 특수한 사정을 이해해주기를 바라거나 특혜를 받으려는 경향을 나타낸다. 그런 과정에서 개인적인 인맥을 통해 압력을 넣거나, 구의원 등 지방의원을 통한 압력, 혹은 관청에서 큰 소리로 떠들거나 물리적 폭력 등 행패에 준하는 항의를 하는 경우가 있었다.

두 번째로는 행정조직 내부의 압력이다. 이런 개개의 민원이 물의를 일으켜서 언론에 노출되거나 다른 방식으로 사회이슈화 될 수가 있다. 또한 개개의 민원들이 집단적 민원으로 변모하게 될 경우 이는 정치적 차원에서 행정에 영향을 미치게 된다. 이런 경우 관료제 내부에서는 이런 문제를 발생시킨 일선 공무원에게 부정적인 평가를 하기 마련이다. 따라서 행정조직 내부에서 그런 문제를 일으킬 만한 소지가 있는 민원에 대해서 신중히 다루도록 압력을 가할 것이다.

이러한 하급 공무원에 대한 논의는 일선의 사회복지 전담 공무원도 이런 압력에 직면하게 된다는 점에서는 차이가 없다. 사회복지 전담 공무원도 관료제의 구성원이자 동시에 개개의 민원을 상대해야 하기 때문이다.

막 따지고 꼬장꼬장 하면서, 그런 사람들에게 정말 재량을 주면 안 돼요.

(다소 감정이 실려서) 법대로 딱딱딱 맞게, 이거 이거 이거 이래서 안 됩니다. 딱 끊어야 되요. 네 무서워요. 나중에 재량을 주면, 나중에 샅대질하면서 예전에 했잖아요! 왜 못해 아 지는 반말해요. 그래서 우리가 반말하면, 왜 반말 하나고 난리쳐요. 무서워요. 무서운 아줌마예요. 5

000 방송국 하00 기자라고 있어. 그 때가 언제더라 2년 정도 됐을 거야. 갑자기 중에 와서 이주임한테 000할머니가 지원 대상인데 누군지 아냐고 그러는 거야. 이주임이 모른다고 했는데 그 기자가 주민센터가 수급자 관리도 못한다고 기사를 냈어. 그래서 동장님한테 엄청 혼났지. 근데 그게 알고 보니까 어떤 자원봉사자가 할머니 말만 듣고 기자한테 제보를 했더라고. 근데 그 할머니 다 지원 받고 있는 분인데 자꾸 불쌍한 척 했던 거야. 자원봉사하시는 분은 그 말만 믿고 제보를 했는데 기자한테 이름을 잘못 말했던 거지. 너도 이주임 봤잖아 얼마나 착한사람인데. 그 사람, 이 지역 수급자나 불쌍한 사람 다 알아. 근데 기자가 갑자기 카메라 들이대고 엉뚱한 이름을 대니까 당연히 몰랐던 거지. 그 때 이 주임 하루 종일 울고 말이 아니었어. 6

이런 두 가지 압력에 대한 자기 방어기제로서 사회복지 전담 공무원들은 합법성을 이용한다. 법규나 관료제적 운영규칙은 이런 내부 및 외부 민원의 압력으로부터 스스로를 방어하는 데 중요한 자원이 될 수 있다. 적법성에 근거한 감사는 법적 근거가 있는 행위에 대해서는 처벌을 하기 어렵기 때문이다. 조직 외부의 민원인에 대해서도 법에 의한 대처를 할 때 최악의 경우 민원이 소송을 제기해도 자신을 보호할 수 있는 수단이 된다. 따라서 사회복지 전담 공무원은 되도록 문제를 발생시킬 소지가 있는 민원을 상대로 재량이나 융통성 있는 행정 처리를 하기보다는 사실적 차원을 다루고 수동적으로 대응하게 된다. 이런 민원인의 대부분은 개별적이거나 예외적인 상황에 처한 경우일 수 있다. 게다가 이런 사실적 차원의 대응을 일부 민원인에게만 차별적으로 행사 하는 것 자체는 새로운 문제가 될 소지가 있다. 따라서 결국은 모든 민원을 상대로 그런 소극적 대응을 하게 된다.

그러나 복잡한 정책 상황을 지침이 완전하게 규율할 수 없다는 점에서 문제는 반복된다. 동태적으로 변하는 문제를 정적이고 사후적 기제인 법규로 완벽하게 규율하고 대처하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 민원인은 규율이 예측하

지 못하거나 적용되기 어려운 사안의 문제를 제기할 때 사회복지 전담 공무원의 규칙 의존적 대응에 끊임없이 불만을 가질 수밖에 없고 사회적 문제를 일으키게 된다. 이른바 사건이 터지게 되는 경우 이는 언론 등을 통해 정부에 대한 해결 압력이 작동하고 중앙정부나 상급기관은 문제 해결을 위해 지침을 다시 하달하게 된다. 이때의 지침은 주로 기속적인 규정으로 되는 경우가 일반적이다. 결국 악순환적으로 민원의 불만은 계속 발생하게 되고 동시에 재량은 수축되게 된다.

4. 재량 수축 현상의 가속화

최근의 정보통신 기술의 발달 및 다양한 매체의 언론 등장과 행정의 정보화로 인해 재량 수축 현상이 가속화되고 있다. 정보통신 기술의 발달은 민원이 물의를 일으키거나, 행정적 과오가 발생했을 경우 그에 대한 사회적 인식의 확산 속도를 매우 높였다. 거의 실시간에 가까운 정도로 문제에 대한 정보가 확산되면서 정부나 상급기관의 대응도 빨라지게 된다. 따라서 악순환적 재량수축 현상은 더욱 가속화되는 경향을 나타내게 된다.

때로는 그러한 문제에 선제적으로 대응하기 위해 정부나 상급기관은 실시간으로 사회복지 전담 공무원을 감시하거나 통제하는 구체적인 규율 혹은 조직이나 기술 시스템을 도입한다. 따라서 사회복지 전담 공무원들과 같은 일선 공무원은 국민의 니즈(needs)를 충족시키기보다 지침 및 절차의 준수나 법적 근거에 집착하는 경향이 더욱 강해질 수밖에 없다. 그러한 대응기제의 구체적인 전략으로 주지한 질의·응답을 통한 사실상 실질적인 내부 규정 만들기(rule making) 혹은 복잡한 일선 사례의 케이스까지 통째로 지침 하달 집단에 물어보는 것 등이 동원되는 것이다.

5. 일반화 가능성

본 논문에서 나타난 주요 발견을 한국행정 조직의 전반적인 부분에 얼마나 적용할 수 있는지 좀 더 큰 맥락에서 논의해 보기로 한다. 계급제적 한국의 행정 문화에 직위분류제적 성격을 가진 사회복지 전담공무원을 추가하면서 이들의 조

직문화에 대한 적응 형태의 문제에 적용할 수 있다. 최근 인사행정 개혁은 사회복지직 이외에도 직위분류제적 요소를 계속 도입하여 행정 조직 내에 일종의 전문가 집단을 추가하는 방식으로 계속되고 있다. 전산직, 정보통신직, 약무직, 식품직 등이 그 예이다.

〈표 3〉 주요연구결과의 내용

학자	독립변수	종속변수	결과
S. Winter	정치인의 태도, 행정의 업무량, 관료의 태도	고객분류, 쉬운업무 우선처리, 고객반응성, 정책목표의 변경 등	정책유형의 차이에도 불구하고 일선관료의 대응행태의 상당한 유사성의 존재
김병섭	조직특성, 구성원의 사회경제적 특성, 집권화, 정형화, 목표의 모호성	공식화, 레드테이프	민간조직에 비해 레드테이프가 높음, 목표가 모호할수록, 집권화되고 정형화될수록 레드테이프 심각
송병주, 정원식	상황적여건, 집행구조, 고객관계	업무활동 성과(조직목표 달성, 업무성과)	특유의 관료주의적 분위기가 집행의 지배적 요인, 고객피해와 저항을 업무활동과 연계분석
김순양	법규 및 정책관련 요인, 업무속성, 업무환경, 일선관료요인	일선관료의 재량권	재량행사의 소극성 발견
여태수	업무과다	일선관료의 직무행태	Lipsky가 제시한 직무행태 나타남, 심리적 탈진 요인
금재덕	자원의 부족, 목표의 모호성, 고객의 수동성, 재량권	레드테이프, 고객의 통제, 서비스공정성, 개념의 변경	자원의 부족, 적극적인 고객, 목표모호성, 재량권 부족의 직무조건 확인, 차선책선택, 업무지연 등의 결과

자료: 최동훈(2006)의 내용을 수정 및 재구성한 것

그런데 본 연구에서 밝힌 바대로 이들 전문가들도 행정 조직 내에서는 일반 행정직의 업무처리 형태에 대해 모방화의 가능성이 있다. 이는 개인적인 차원에서 자신들의 전문성을 적극 활용하여 직무를 수행하기 보다는 일반직 공무원처럼 스스로 재량을 축소하거나 불행사할 수 있음을 의미한다. 재량권의 행사자체를 꺼리는 것이 상명하달의 문화가 강한 한국적 특성에 기인한 것일 수 있다. 즉 재량을 최소화 하는 것이 미덕으로 여겨지는 조직문화로 인해 전문가들도 일반

행정직을 모방할 수 있는 것이다. 혹은 무사안일이라는 관료제 고유의 특성에 기인한 것일 수도 있다.

<표 3>의 결과처럼 정책유형의 차이에도 불구하고 일선관료의 대응행태에 상당한 유사성이 존재하는 것으로 보이는데 이는 전문직 공무원의 일반화 경향과도 연관되는 부분이다. 이에 대해서는 일반 행정직 공무원을 추가로 인터뷰하여 비교하고, 행정문화적 특성과 제도적 특성(직위분류제와 계급제)을 추가로 분석하는 등의 향후연구가 필요할 것이다.

VI. 결 론

일선관료의 재량권 행사가 가지는 장점은 우선, 정책집행 현장에서 최적 대응을 할 수 있다는 점이다. 행정현장은 복잡한 변수들의 집결지이다. 이들 변수를 모두 고려한다면 결코 획일적인 규정과 지침을 만들어 낼 수는 없다. 규정의 일반추상성은 필요불가결한 셈이다. 이런 현장의 다양한 변수에 맞게 정책 수단을 최적화 시키는 것은 결국 일선관료의 재량을 통해 가능하다 할 것이다. 또한, 정책현장과 정책 변화속도의 간극을 메꾸어줄 수 있다는 장점이 있다. 정책목표를 달성하기 위한 정책수단이 영속적이고 불변적일 수 없으며 그럴 필요도 없다. 변화하는 시대 상황에 따라서 정책수단도 변화해야 할 것이다. 그러나 정책수단은 법률, 지침 등의 개정에 요구되는 시간으로 인해 현장의 변화 속도에 맞게 신속하게 변화하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그러나 일선관료들은 다르다. 이들이 적절한 재량을 활용한다면 실시간적으로 정책수요의 변화에 대처할 수 있다. 이런 면에서 이들의 적절한 재량활용은 중요한 의미를 갖는다.

하지만 일선관료가 재량을 행사하는 것에 문제점도 존재한다. 첫째, 정책목표의 변질가능성이다. 일선관료가 행정편의주의에 빠질 경우 정책의 근본적 목표의 달정보다는 업무처리의 편의라는 개인적 목표가 우선할 수 있다. 이러한 경우 일선관료의 재량권 행사는 관련 법규에 대한 최소화 혹은 소극적 해석으로 정책대상 집단을 축소시켜 정책의 근본취지를 변질시킬 수 있다. 둘째, 재량권의 남용이다. 일선관료의 재량권의 남용은 부패와 연계될 가능성이 높는데 특히 사회복

지 전담 공무원이 담당하는 정책은 유형상 재분배정책에 해당되기에 그 심각성이 더 크다. 주된 정책 대상집단이 사회적 약자로서 소외된 이들인데다, 이들의 생활에 직접 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다

연구결과 사회복지 전담공무원의 재량행사는 Lipsky의 일선관료제론에서 보여주는 것과 달리 매우 소극적인 것으로 나타났다. 조직 내부의 투명화 및 재량 통제 기제의 발달, 재량적 행정처리에 대한 감사의 부담, 민원인에 대한 부정적인 인식으로 재량권을 행사할 수 있음에도 소극적으로 일을 하는 모습이 되풀이 되는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 사회복지 전담공무원이 스스로를 사회복지사가 아닌 일반 공무원으로서 인식하며, 업무의 단순화·정형화를 위해 규정창조(rule making)를 하고 있으나 이는 적극적이지 않고 소극적인 형태를 띠는 데서 Lipsky의 주장과는 다소 차이를 보였다.

행정조직에서 IT기술의 영향으로 조직 내 집권화가 초래되는지에 대해서 일관성 있는 연구 결과가 발견되지 않고 있지만(Im, 2011) 본 연구는 IT 기술의 활용으로 생활보호대상자에 관한 관리가 구청으로 집권화가 더 되었을 뿐만 아니라, 주민센터에 근무하는 사회복지직의 재량권을 축소하는 결과를 보여준다. 그리고 그런 일선 공무원의 재량권 수축현상이 더욱 악순환적으로 강화되어 간다는 점도 보여준다.

물론 재량권 행사가 부패와 연결된다면 이는 심각한 문제일 수 있지만 정책현장의 복잡성과 특수성을 고려하여 일선 사회복지 전담 공무원에게 어느 정도의 재량을 부여해주는 것은 필요하다고 본다. 더욱이 재량에 부정적인 인식을 가지고 있는 한국적 조직문화의 상황에서, 무조건적으로 일선관료의 재량을 죄악시키고 이에 대한 수축 및 통제 일변도로 정책을 디자인하는 것은 바람직하지 않다. 만약 일선공무원의 재량권 남용이나 피지원자의 사위로 인한 부정 지원의 지급이 있는 경우, 사후에 구상권을 적절히 행사해서 이를 환수하면 될 것이다. 과도한 재량 수축으로 사회적 약자로서 지원이 절실한 대상이 지원받지 못해 발생하는 피해와 예산 낭비의 문제를 서로 비교 형량 하더라도 전자의 중요성이 더 크다고 본다.

참고문헌

- 강혜규, 최성은.(2010). 사회복지 재정 및 전달체계의 현황과 정책과제. 보건복지포럼. 8 : 94-99.
- 김경호, 소순창.(2010). 지방자치단체에서 사회복지 전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구 (업무특성과 업무갈등을 중심으로). 한국지방자치학회보. 22(2): 125-147.
- 김순양.(2001a). 읍·면·동 사회복지전담 공무원의 전문성 수준 분석. 한국행정학보, 35(2): 155-176.
- 김왕식.(2005). 일선 관료의 대응성 연구 -미국중앙위원회 사례분석-. 한국행정학보. 39(2): 287-303.
- 김이배.(2010). 립스키(M.Lipsky)의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한연구. 한국사회복지행정학. 12(3): 150-183.
- 김정순, 김복규.(2010). 사회복지 전담 공무원의 전문성에 관한 연구. 서울행정학회 동계학술대회 및 정기총회 발표논문집. 289-321.
- 남궁근.(2010). 「행정조사방법론」. 서울: 법문사. : 367-373
- 안혜영.(2010). 사회복지통합관리망 출범과 공공 전달체계 개편. 월간복지동향. 135: 45-50.
- 오세홍.(2002). 공무원의 재량행위와 통제에 관한 연구. 사회과학논총. 18(0): 279-299.
- 임도빈, 이현국.(2009). 일선관료의 시간사용 분석: 동사무소 사회복지 전담 공무원 을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 20(2): 1-27.
- 임도빈.(2009). 질적 연구 방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구, 정부학연구, 고려대학교 정부학연구소, 1.5(1): 155-188.
- 정영환, 박근수.(2004). 일선공무원의 재량권 범위와 한계. 사회과학연구. 25(2): 1-11.
- 최동훈.(2006). 일선관료의 직무환경과 직무행태와의 관계에 관한 연구: 주차단속원의 직무행태를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 홍인정.(2010). 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 시사점. 보건복지포럼. 164 : 57-69.

- Bovens, M, and Zourdis, S. (2002), From street-level to system-level bureaucracies : how information and communication technology is transforming administration, *Public Administration Review*, 62 (2) : 174-185
- Im, Tobin. (2011). Information Technology and Organizational Morphology: The Case of the Korean Central Government. *Public Administration Review*. 71(3): 435-443.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public*, Sage, New York, NY.