

규제연구 제26권 제1호 2017년 6월

일선 규제업무 담당공무원의 재량행위(裁量行爲) 원인에 관한 실태 분석

김 순 양*

본 연구의 목적은 일선 규제공무원들이 업무수행 과정에서 어떠한 원인에 기인하여 재량 행위를 하게 되는지를 탐색하려는 것이다. 부차적으로는 이를 토대로, 일선 규제공무원의 재량행위 오남용 억제방안도 제언하고자 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 우선 일선공무원의 재량행위의 개념, 추세 등과 관련한 이론적 논의를 행하고 관련 선행 연구를 고찰하였다. 그리고 일선 규제행정에서의 재량행위의 의미를 논의하였다. 이어서 이론적 논의 및 선행연구를 토대로 규제공무원의 재량행위의 원인 내지는 영향요인을 중심으로 연구 틀을 설정하였다. 다음 장은 면접조사를 토대로 한 실태분석 부분으로서, 일선 규제 공무원의 재량행위의 원인을 이들에 대한 면접조사 결과를 토대로 심층적으로 분석하였다. 원인변수로 업무환경 요인, 조직특성 요인, 법규 및 지침 요인, 업무특성 요인, 사람 요인을 선정하여 실태분석을 행하였는데, 각 원인변수들이 일선 규제공무원의 재량행위에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 발견하였다. 그러나 전반적으로는 규제업무 수행과정에서 재량의 여지가 크에도 불구하고, 감사에서의 지적, 규제대상자의 항의 및 민원제기, 단체장 및 상급자의 질책 우려 등으로 인하여 재량행위를 하지 않으려하거나 소극적으로 행사하려는 경향이 강하였다. 재량행위의 오남용은 물론 문제이지만, 이러한 소극적인 재량행위 내지는 재량행

* 영남대학교 행정학과 교수, 경북 경산시 대학로 280(kimsy@ynu.ac.kr)

접수일: 2016/11/11, 심사일: 2017/01/13, 게재확정일: 2017/01/19

위 회피 현상 역시 문제가 될 수 있음을 지적하였다. 마지막으로 앞장에서 행해진 재량행위의 원인 및 실태를 종합적으로 토의하고, 이를 토대로 일선 규제공무원의 재량행위를 적절하게 관리할 수 있는 방안을 제안하였다.

핵심 용어: 일선 규제공무원, 재량행위, 재량행위 원인, 재량행위 오남용

I. 서론

행정규제는 대체로 불필요하거나 나쁜 것으로 이해된다. 대부분의 행정규제는 기준을 정해놓고 이에 따르거나 위반하지 못하도록 하는 것으로서, 주민들의 생활에 부담을 주고 규제권이 자의적·편의적으로 행사되는 경우가 적지 않기 때문이다. 주민들의 입장에서는 낯설지 않거나 비현실적인 규제도 많다고 생각한다. 따라서 행정규제라고 하면 철폐, 혁신 등의 용어가 먼저 떠오른다. 더구나 행정규제를 둘러싸고는 규제공무원과 주민들 간에 마찰이 빈번하다. 행정규제는 공익을 위해서는 불가피하더라도, 개별 주민들에게는 불편함과 불이익을 주는 경우가 많기 때문이다.

더 큰 문제는 담당공무원은 법규에 따라 공정하게 규제업무를 한다고 하지만, 많은 주민들은 그렇게 생각하지 않는다는 점이다. 즉, 규제업무 담당공무원(이하, 규제공무원)은 업무수행과정에서 재량권을 행사하며, 많은 주민들은 이러한 재량권이 자의적·선별적으로 또는 과도하게 행사되는 경우가 많다고 생각한다. 이에 따라 일선 규제행정의 객관성, 공정성, 형평성이 부족하다고 생각한다. 물론 정부도 이를 알고 있어 정권이 바뀔 때마다 “규제 전봇대를 뽑는다.” “손 밑의 규제가시를 뽑는다.”는 등으로 행정규제의 개혁과 철폐를 주장한다. 그리고 규제행정과정에서는 규제공무원의 재량행위가 오남용 될 소지가 있으며, 따라서 이를 적절하게 관리해야 한다는 데 대해서 많은 사람들이 동의한다. 일선 규제행정은 공정하고, 예측가능하고, 신뢰할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 규제공무원의 재량행위가 오남용되지 않아야 한다. 이를 위해서는 규제공무원이 왜 재량행위를 하게 되며, 그 실태는 어떠한지를 먼저 파악해야 한다.

이러한 배경 하에서, 본 연구의 목적은 일선 규제공무원들이 업무수행과정에서 어떠한 원인에 기인하여 재량행위를 하게 되는지를 탐색하려는 것이다. 부차적으로는 이를 토대로

일선 규제공무원들의 재량행위 오남용 억제방안도 제언한다. 이러한 연구목적은 달성하기 위하여 본 연구는 우선 규제공무원을 포함한 일선공무원의 재량행위의 개념, 추세 등과 관련한 이론적 논의를 행하고 관련 선행연구를 고찰한다. 또한 일선 규제행정에서의 재량행위의 의의를 논의한다. 이어서 이론적 논의 및 선행연구를 토대로 규제공무원의 재량행위의 원인을 중심으로 연구 틀을 설정한다. 다음 장은 면접조사를 토대로 한 실태 분석 부분으로서, 우선은 일선 규제공무원의 재량행위 정도 및 추이를 분석한다. 이어서 본 연구의 중심부인 일선 규제공무원의 재량행위의 원인을 심층적으로 분석한다. 마지막으로 앞장에서 행해진 재량행위 원인 및 실태를 종합적으로 토의하고, 이를 토대로 일선 규제공무원의 재량행위를 적절하게 관리할 수 있는 방안을 제시한다.

일선공무원의 재량행위 원인 내지는 영향요인과 관련해서는 그동안 일반공무원은 물론, 복지공무원, 경찰공무원, 소방공무원 등을 대상으로 많은 연구가 행해졌다. 물론 이러한 연구들은 일선공무원의 재량행위의 실태 및 원인을 밝히는데 많은 공헌을 하였다. 그럼에도 대부분의 연구들이 재량행위의 영향요인에 관한 설문조사를 토대로 통계분석을 하는데 치중함으로써 일선공무원의 재량행위의 원인을 심층적이고 현장감 있게 탐색하는 데는 한계가 있었다. 근본적으로 재량행위는 질적인 속성이 강하고, 은밀하게 행사되는 경우가 대부분이다. 따라서 계량분석 만으로는 이를 파악하는 데 한계가 있다. 그리고 재량행위의 속성상 객관적 자료를 구하기도 어렵다. 이러한 한계를 감안하여 본 연구에서는 일선 규제공무원의 재량행위의 원인 및 실태를 이들을 대상으로 한 심층 면접조사를 통하여 규명하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 연구설계

1. 재량행위의 의의와 기능

재량행위는 재량, 재량권 등과 혼용되기도 하는데, 이에 대해서는 Davis(1969)의 정의가 가장 고전적이다.¹⁾ 그는 “공무원에게 주어진 권한의 범위 내에서 작위(action) 혹은 부작위(inaction)의 경로 중에서 선택을 할 수 있는 여지가 주어지 있다면, 이러한 공무원은 재량을

가지고 있다고 말할 수 있다(Davis, 1969: 4).”라고 하고 있다. 즉, 재량을 “작위이건 부작위 이건 간에 여러 방안들 중에서 하나를 선택할 자유를 가지는 것”으로 보고 있다(유훈 외, 1989). Prottas(1979)는 재량을 “일정한 한계 내에서 행위자가 취할 수 있는 선택의 범위”를 의미하는 것으로 보고 있어, 선택의 여지를 재량의 핵심내용으로 보고 있다. Bryner(1987)는 재량행위를 “권위 있는 기관이 결정한 정책을 집행함에 있어서 행정기관이 상당한 정도의 자유를 가지고 정책에 대해서 의견을 제시하는 것”으로 보고 있다(이수창, 2014). Bouchard and Carroll(2002: 241)은 재량을 “공무원들이 자신의 판단에 의해서 정책이나 프로그램을 수정할 수 있는 권한”으로 정의하여 공무원의 재량적 판단권을 중시한다. Carroll and Siegel(1999: 74)은 재량은 “정책이나 프로그램을 환경에 적합하도록 적응시키는 능력이다. 재량은 공무원으로 하여금 프로그램을 고객, 어떤 의미에서는 공무원 자신에게 적합하도록 하기 위한 판단을 하는 과정”으로 보고 있다. 따라서 이들은 공무원들이 자신이 선호하는 판단과 결정을 할 수 있는 것을 재량행위로 본다.

이처럼 다양한 사람들이 재량행위를 정의하고 있지만 내용은 대동소이하며, 이를 토대로 재량행위의 속성을 도출해 보면 다음과 같다. 첫째, 재량행위는 행위자가 선택의 상황에 직면하였을 때 독자적으로 판단할 수 있는 권한을 보유하고 행사할 수 있는 것이다. 이는 일선 공무원이 결정된 정책을 기계적으로 집행하는 것이 아니라, 상황에 따라 적절하게 수정 내지는 조정하는 행위를 강조한다. 즉, 일선공무원은 업무를 자신의 판단에 입각하여 재해석하는 과정을 거치는데, 이 점에서 일선공무원은 재량행위를 통하여 정책결정 기능도 수행한다(Ham and Hill, 1984).

둘째, 재량행위는 업무수행 과정에서 법규나 상급자로부터 상당한 정도의 자율성을 갖는 것이다. 행정업무는 법규의 테두리 내에서, 상급자의 통제 내에서 수행되어야 한다. 따라서 위법한 재량행위, 상급자의 지시를 벗어난 재량행위는 용인되지 않는다.²⁾ 그리고 재량행위

1) 엄격하게 구분하자면 재량(discretion)은 행위자가 가지는 선택의 자유이며, 재량행위(discretionary acts)는 이러한 재량이 실제 행동으로 표출된 것이다. 재량권(discretionary power)은 재량행위를 할 수 있는 권한을 의미한다(김순양, 2001). 재량권을 가지고 있다고 해서 이것이 곧 재량행위로 나타나는 것은 아니며, 책임추궁 등을 우려하여 소극적인 행정행위를 하게 되면 재량행위를 할 개연성이 낮다.

2) 재량행위의 위법성 문제에 대한 논의는 많지 않지만, 행정법 분야에서 재량행위의 한계와 관련하여 일부 행해지고 있다(김세규, 1995; 노기현, 2013). 우리나라의 다수 판례에 따르면, 재량행위의 위법성에 대한 판단은 사실오인, 비례·평등 원칙의 위배, 당해 행위의 목적 위반이나 동기의 부정 유향 등 중심적으로 행해지는데, 이는 기본적으로 사회통념 또는 공익이라는 기준을 토대로 재량행위의 위법성을 따지는 것이다(노기현,

는 통상적으로 용인되는 관례의 범위 내에서 행사되어야 한다(이대회·이원희 외, 2015). 그러나 실제로는 일선공무원은 업무수행과정에서 법규나 상급자로부터 상당한 자율성을 갖는 경우가 많다. 이는 기본적으로 법규의 내용이 모호하거나 추상적이며, 현실과 괴리되는 경우가 많기 때문이다. 따라서 재량행위가 행해진다. 상급자로부터의 지시도 불명확하거나 현실과 괴리되는 경우가 적지 않다. 그리고 재량행위는 은밀하게 행사되는 경우가 많기 때문에 상급자가 통제하기 어렵다.

셋째, 재량행위는 여러 개의 행동 대안들 중에서 하나를 선택할 수 있는 자유를 갖는 것이다. 따라서 재량행위가 되려면 선택 가능한 대안이나 행동경로가 두 개 이상 존재해야 한다. 그리고 재량행위에는 부작위(inaction) 즉, ‘행동을 하지 않음’을 선택할 수 있는 자유도 포함된다. 그러나 현실적으로 부작위의 재량은 많지 않다. 법규에 하게 되어 있거나 상급자가 정당하게 행하는 지시를 이행하지 않으면 법규위반이나 명령불복종이 되기 때문이다.

넷째, 재량행위는 전문성과 밀접하게 관련되어 있다. 전문성을 많이 가지고 전문적인 업무를 수행일수록 재량행위의 여지가 크다. 의료행위과정에서의 의사들의 재량행위를 예로 들 수 있다. 전문성이 높을수록 고객이나 상급자의 통제가 어려워지고 자율적으로 판단할 수 있는 여지가 커지기 때문이다. 따라서 업무자체가 이를 수행하는 데서 전문성을 많이 요하고 또한 담당자 스스로도 전문성이 높아야 재량행위를 할 여지가 커지는 것이다(Exworthy & Halford, 1999).

재량행위에 대한 이러한 제반 정의 및 특성들을 종합해 볼 때, 본 연구에서의 일선 규제 공무원의 재량행위는 “주민들과 일상적으로 접촉을 행하면서 규제업무를 수행하는 과정에서 법규나 관례가 용인하는 테두리 내에서, 자신의 자율적 판단에 입각하여 몇 개의 대안이나 행동경로들 중에서 어느 하나를 선택하는 행위를 하는 것”으로 정의하고자 한다.

이러한 재량행위의 기능과 관련해서는 긍정론과 부정론이 대립하며, 따라서 재량행위를 억제할지 아니면 폭넓게 인정할지에 대해서도 논란이 있다(Wood, 2003; Evan and Harris, 2004). 우선 일선공무원의 재량행위가 공공서비스의 질을 높인다는 주장들이 있다. Meyer(2007)는 일선공무원은 정책의 모호함과 부족한 자원으로 인하여 재량행위를 하는데, 이것이 공공서비스의 질을 높이는 데 긍정적이라고 주장한다. Maynard-Moody and

2013). 따라서 재량행위가 오남용 되어 이러한 사회통념과 공익에 벗어나게 되면 위법한 행위가 된다고 볼 수 있지만, 재량행위 그 자체가 위법행위라고 보기는 어렵다.

Musheno(2000)는 정부주도의 관료적 조직구조와 민간주도의 참여적 조직구조에서 일하는 종사자들의 재량행위의 결과를 비교하였는데, 일선종사자의 재량권이 보다 큰 참여적 조직구조가 성과가 높다고 주장한다. Goodsell(1980), Hogue(2001) 등은 일선공무원의 재량행위가 서비스결과를 왜곡시킬 정도로 큰 영향을 미치지 않는다고 주장한다. 반면에 일선공무원의 재량행위가 행정의 보편성과 형평성을 저해한다는 주장도 있다. Brintnall(1981)은 과도한 업무량으로 인하여 일선공무원들은 자신의 가치에 부합하는 사례를 선택적으로 개발하며, 이는 서비스 결과를 체계적으로 왜곡시킨다. Dorch(2009)는 일선공무원들이 정책에 대한 지식과 정보의 부족으로 재량행위를 함에 따라서 정책이 의도한 대로 집행이 되지 않고 있다고 지적한다. 이처럼 재량행위의 기능에 대해서는 찬반양론이 있는데, Adler and Asquith(1981)는 재량행위의 좋고 나쁨에 대한 판단은 사실의 문제인 동시에 가치판단의 문제라고 지적하며,³⁾ Schmallegger and Worrall(2010)는 이를 <표 1>과 같이 정리하였다.

<표 1> 재량행위에 대한 찬반 의견

찬성(pros)	반대(cons)
직무만족의 증진	남용 가능성
자율성의 증진	부패 가능성
행정의 능률성 향상	불필요한 사고유발(경찰의 경우)
실제적 목표(realistic goals) 증진	불평등한 처우에 대한 불만 유발
인간적 원칙(humanitarian principles) 증진	소송제기 우려

출처: Schmallegger and Worrall(2010: 306)

이처럼 일선공무원의 재량행위는 순기능과 역기능을 동시에 가진다. 물론 법치주의를 구현한다는 측면에서는 재량행위의 여지가 적도록 정책이나 법규를 구체화하는 것이 바람직하지만, 그렇게 하기에는 입법기술, 환경에 대한 적응의 필요성 등으로 한계가 있다(김우식, 2002). 따라서 재량행위는 일면 불가피한 측면이 있으며, 따라서 행정법에서도 재량행위를 획일적으로 규제하는 것이 불가능함을 인정하고, 구체적 사정에 가장 적합한 처분을 할 수

3) 이와 관련하여 Adler and Asquith는 “재량이 ‘나쁜 것(bad thing)’인지의 여부는 부분적으로는 사실의 문제이며, 부분적으로는 가치판단의 문제이다. 재량이 나쁜 것이라는 것이 재량의 행사방식과 재량적인 의사결정의 결과에 의존하는 한에 있어서는 이는 사실의 문제이며, 이러한 결과가 긍정적으로 혹은 부정적으로 간주되는 한에 있어서는 가치판단의 문제이다.”(Ham and Hill, 1984: 169에서 인용).

있도록 어느 정도 허용하고 있다. 그럼에도 일선공무원의 재량행위는 시민들의 일상생활과 공공서비스 질에 큰 영향을 미치며, 이것이 오남용 될 경우에는 행정의 정당성과 신뢰성을 크게 훼손하게 되는 것임을 인식하고, 적절한 한계 내에서 행사될 수 있도록 해야 한다.

2. 일선 규제공무원과 재량행위

일선 규제공무원을 이해하려면 이의 상위개념인 일선공무원(street-level public officials)의 특성을 먼저 이해해야 한다. Lipsky(1980)에 따르면 일선공무원은 “업무수행과정에서 시민들과 대면(對面) 접촉하면서 업무처리과정에서 실질적 재량을 행사하는 공무원이다(Hudson, 1993: 387).” 이들은 행정의 촉수(tentacles)로서, 시민들과 대면하면서 이들의 요구를 수렴하고 서비스를 전달하는 문지기(gatekeeper)이다(Ellis, 2013). 따라서 정부의 영향력은 이들을 통해서 실현되며, 나아가 이들은 행정의 정당성 확보에도 중요한 역할을 한다(Keiser, 1999). 그리고 일선공무원은 정책의 단순한 집행자에 그치지 않고 현장에서 정책을 변형하고 재창조하는 결정자로서의 역할도 수행한다(Maynard-Moody and Musheno, 2000).

일선공무원의 가장 큰 특징은 이들이 정책집행 및 서비스전달 과정에서 폭넓은 재량행위를 한다는 점이다. 즉, 이들은 상사, 고객, 그리고 법규로부터 상당한 자율성을 갖으며, 재량행위를 통해서 법규나 정책을 재창조 내지는 재해석한다(Scourfield, 2013). Lipsky(1980)에 의하면, 일선공무원들은 난해하고 모호하며, 항시 행정에 대한 수요가 공급을 초과하는 업무환경 하에서 다음의 방식으로 재량행위를 한다. 첫째, 일선공무원은 고객수요(client demand)를 수정한다. 이를 통해 고객을 통제하거나 고객의 협력을 유도한다. 둘째, 업무개념(job conception)을 수정한다. 일선공무원은 자신의 업무수행 능력에 부합하도록 목표, 활동, 업무범위를 수정하는 방식으로 업무환경에 대처한다. 셋째, 고객개념(client conception)을 수정한다. 일선공무원은 모든 고객에게 최적의 서비스를 제공하기가 어려우면, 고객집단을 분류하고 이를 합리화한다(Hudson, 1993).

일선 규제공무원은 주민들과 직접 접촉하는 시군구 및 산하의 행정기관에 소속되어 주로 규제관련 업무를 수행하는 공무원이다. 행정규제는 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서, 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.”(행정규제기본법 제2조). 일선행정에서 규제업무의 범

위는 매우 넓다. 행정규제기본법시행령 제2조에 따르면 행정규제는 크게 네 가지로 범주화된다. 첫째, 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분이다. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등이 이에 해당한다. 둘째, 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항이다. 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료 부과·과징금 부과 등이 이에 해당한다. 셋째, 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항이다. 넷째, 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위에 관한 사항이다. 따라서 규제업무는 광범위하고 일선행정 전반에 걸쳐 있다. 그리고 규제업무는 특정 부서의 업무만 해당하는 것이 아니라, 동일 부서 내에서도 급부업무와 규제업무가 혼재되어 있다. 동일한 일선공무원이 양자를 같이 취급하는 경우도 많다. 따라서 종합행정인 일선행정에서 어디까지 그리고 어느 부서의 업무가 규제업무인지를 판단하기는 쉽지 않다. 그러나 대체로 시군구의 업무 중에서 환경, 위생, 건축, 주택, 건설, 안전관리, 법인관리 등의 업무가 주요 규제업무에 해당하며, 이러한 업무를 담당하는 공무원을 일선 규제공무원이라고 칭해도 큰 무리는 없을 것이다. 본 연구에서도 주로 이들을 대상으로 면접조사를 행하였다.

규제업무는 행정이 우위의 입장에서 단속, 인가, 승인, 행정처분 등을 행하는 행정작용인데(최병선, 2007), 이를 담당하는 공무원은 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 이들은 업무수행 과정에서 상당한 정도의 재량행위를 하며, 따라서 상급자나 소속기관 나아가서는 법규로부터도 일정한 자율성을 누린다. 이점에서 이들은 법규의 단순한 집행자가 아니라, 일선에서 정책과 규칙을 만드는 역할도 수행한다. 둘째, 일선 규제공무원들은 주민들과 대면 접촉하는 접점에서 업무를 수행한다. 따라서 주민들의 일상생활이나 생업에 직접적인 영향을 미치며, 주민들에게 상당한 부담을 초래하는 경우가 많다. 대면 접촉 지점에서 종종 민원이나 항의는 물론, 인간적 문제에 직면하기도 한다. 셋째, 일선 규제공무원은 복잡하고 동태적인 환경 속에서 일을 한다. 따라서 관련 법규나 지침을 정해진 대로 적용하기가 어렵다. 넷째, 일선 규제공무원은 주민 개개인에 대한 잠재적 영향력이 매우 크다. 왜냐하면 이들은 법규나 지침을 선별적으로 적용할 수 있는 상황 하에서 일을 하기 때문이다. 다섯째, 일선 규제공무원은 대체로 업무량이 과다하고 시간이 부족한 상황에서 업무를 수행하고 있다. 따라서 규제대상자들을 범주화하여 규제회수나 규제항목 등을 조정하는 경향이 있으며, 이 과정에

서 재량행위를 한다(Ham and Hill, 1984).

이렇게 볼 때 일선 규제공무원의 가장 큰 특징 중의 하나는 행정현장에서 주민들과 직접 대면접촉을 행하며, 다양한 원인으로 인하여 상당한 정도의 재량행위를 한다는 점이다. 그리고 법규의 모호성과 비현실성, 현장상황의 복잡성, 주민수요의 다양성, 주민들과의 마찰 최소화 등을 감안하면, 일선 규제공무원이 법규의 테두리 내에서 어느 정도의 재량행위를 하는 것이 불가피한 점도 있다(Meyer, 2007). 그러나 일선 규제공무원의 재량행위는 너무 태만하게 행사되거나, 반대로 과도하게 행사되어 오남용 되어도 문제를 일으킬 수 있다. 재량행위가 어떻게 행해지느냐에 따라서 주민들의 편의성과 규제행정의 원활성이 증진될 수 있는가 하면, 자칫 오남용 되면 주민들에게 불이익을 초래하고 규제행정의 신뢰성을 저하시킬 수 있다(Greenwood, 1984). 따라서 규제행정에서의 재량행위는 적절한 수준에서 합리적으로 행해지게 하는 것이 필요하다.

3. 재량행위와 관련한 국내 선행연구

일선공무원의 재량행위와 관련한 연구는 그동안 주로 행정법, 복지행정, 경찰행정 등의 영역에서 많이 행해져 왔으나, 규제행정 분야에서의 선행연구는 희귀하다. 재량행위에 관한 선행연구들을 행정학 및 유관 학문분야를 중심으로 살펴보면, 우선 일반 행정학이나 복지행정학 영역에서는 복지전담공무원의 재량행위에 대한 연구가 활발하다. 근래의 것들을 중심으로 보면, 김경호·소순창(2010)은 복지공무원들이 민간부문과의 자원연결, 후원금품 모집, 상담 등을 수행하는 과정에서 재량권을 행사한다고 주장한다. 김이배(2010)는 수급자 선정 업무가 시군구의 통합조사팀으로 이관됨에 따라서 복지공무원의 재량행위가 줄어들고 있지만, 추상적 지침이 많아 재량행위가 여전히 많다고 주장한다. 황운성(2010)은 일선복지공무원들은 감사에 적발되지 않거나 민원이 제기되지 않을 정도로만 업무량을 조절하고, 자발적으로 찾아오는 대상자만 상대하는 등으로 재량행위를 한다고 주장한다. 김영민·임도빈(2011)은 복지공무원들이 재량을 행사할 수 있는 여지는 많지만, 과도한 업무량, 행정조직의 내부압력, 민원인의 압력 등으로 소극적으로 업무를 수행한다고 주장한다. 김창조·손윤석(2011)은 최저생계비 결정과정에서의 복지공무원의 재량행위 및 이에 대한 통제방안을 제시하였다. 김소정(2014)은 자료입증 상의 난점, 보복 및 협박의 위협, 고질적인 민원야기 등으

로 인하여 복지공무원들이 재량을 소극적으로 행사하며, 특히 부정수급 문제에 소극적으로 대처한다고 주장한다.

경찰행정 분야에서 최선웅(2007)은 경찰공무원의 징계재량에 대한 사법심사의 판단기준을 논의하면서 경찰공무원 징계재량에 특유한 판단기준의 특성 및 평가방안을 설명하였다. 조원혁(2013)은 일선 경찰공무원의 재량권 행사를 근거이론 방법을 적용하여 분석하였다. 분석결과, 경찰관 개인의 재량적 업무수행이 조직에서 보호 받지 못한다는 피해의식으로 인해 소극적, 경직적 업무수행이 만연되고 있다고 주장하였다. 이수창(2014)은 일선 경찰공무원을 대상으로 개인적 성향, 법규특성, 업무특성의 세 가지 요인으로 설정하고, 각 요인들이 경찰공무원의 재량행위에 어떠한 영향을 미치는 지를 분석하였다. 이 외에도 행정학 분야에서는 다양한 주제로 재량행위가 논의되고 있는데, 오세홍(2002)은 관료들의 재량권의 발생 원인, 재량권에 대한 국가별 입법례, 행정법상의 재량행위, 재량권에 대한 국민들의 대응, 재량행위 통제방안을 포괄적으로 논의하였다. 정영철(2013)은 환경계획과정에서의 계획재량을 분석하면서 계획 법률의 구체성 부족으로 이에 근거하여 계획을 확정하는 과정에서 광범위한 재량이 행사된다고 주장하였다. 최정민(2013)은 일선관료들이 정보공개를 결정하는 데서 재량행위와 비난회피 동기의 영향을 고찰하였다. 나현민·하태수(2015)는 소방공무원의 재량행위를 분석하면서 측정변수로 대(對)고객 관계에서의 주도권 행사, 업무량을 조절하는 행위, 고객을 차별적으로 대응하는 행위의 세 가지를 설정하고 있다.

그러나 규제행정을 대상으로 재량행위를 분석한 연구는 희귀하며, 일부는 재량행위에 대한 본격적 연구라고 보기 어렵다. 몇몇 연구들을 보면, 김순양(2001)은 위생규제업무에 종사하는 일선 규제공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해서 이들의 재량행위 정도 및 영향요인을 분석하였다. 그는 재량행위의 영향요인으로 법규 및 결정자 요인, 일선 규제공무원 요인, 업무상황 요인, 업무속성 요인, 기타요인으로 구분하였다. 박균성(2010)은 획일적 규제를 방지하고 규제의 형평성을 보장하기 위하여 규제형평제도가 필요함을 주장하면서, 예상되는 문제점을 방지하기 위하여 규제형평결정의 예외적 인정, 규제형평결정의 공정성 장치 마련, 규제형평결정의 공개, 재량권 부여방식의 명확화 등을 제안하고 있다. 임도빈·조원혁·정형정(2012)은 공무원의 규정변용 행태와 이에 대한 영향요인들을 분석하였다. 이들은 공무원의 규정 과잉동조 및 집착은 공익에 반할 수 있다고 보면서, 공무원들이 어떠한 조건에서 재량행위 대신에 규정에 의존하게 되는지를 밝히고자 하였다. 박순애·손지은(2015)은 기업

인들의 경험이 규제체감에 미치는 영향을 분석하면서, 이들의 규제체감에 영향을 주는 행정 경험을 개선하기 위하여 행정절차 및 시스템 측면에서 재량행위 오남용을 방지하기 위한 장치가 필요하다고 주장한다.

이상에서 재량행위와 관련한 선행연구들을 고찰해 보았는데, 이러한 연구들이 일선공무원의 재량행위를 이해하는 데 상당한 기여를 하였음은 물론이다. 그러나 전반적으로 선행연구들이 실증연구라고 하지만, 설문조사 방식의 경우 대부분 인식조사 수준에 머무르고 있다. 재량행위의 원인변수들도 일부 선구적인 연구들에서 사용한 것들을 반복 사용하는 경향이 강하다. 더구나 규제업무와 관련해서는 김순양(2001)의 연구 정도를 제외하고는 재량행위에 대한 체계적 연구가 거의 없다. 김순양의 연구도 오래 전에 행해진 것이며, 설문조사에만 기대어 심층 분석에는 한계가 있다. 이렇게 된 원인은 재량행위는 은밀하게 그것도 간헐적으로 행해지는 경향이 강하여 이에 대한 객관적 측정이 어렵기 때문으로 보여 진다. 그러나 규제업무는 법규를 토대로 행해지지만, 현장행정의 속성상 재량행위의 여지가 크며, 규제대상자들에게 의무와 불이익을 주는 경우가 많아 재량행위가 오남용 되면 심각한 문제를 초래하게 된다. 지나치게 소극적으로 행사될 경우에도 문제가 된다. 따라서 일선 규제공무원의 재량행위의 원인과 실태에 대한 심층적 연구가 필요하며, 본 연구는 일선 규제공무원의 면접조사를 통하여 이를 수행하고자 한다.

4. 분석변수 및 연구설계

일선공무원의 재량행위 원인과 관련한 선행연구들을 보면, 재량행위에 대한 선구적 연구자인 Lipsky(1980)는 일선공무원들의 재량행위 원인으로 첫째, 일선공무원은 정형화하기 어려운 복잡한 상황에서 일을 하고 있다. 따라서 업무수행과정에서 재량행위를 하게 된다. 둘째, 일선공무원은 인간적 차원의 대응을 필요로 하는 상황에서 일을 한다. 행정에서는 불편부당성(impartiality)만 필요한 것이 아니라 유연성도 필요하다. 셋째, 재량행위는 일선공무원으로 하여금 자존심을 증대시키고, 자신들이 중요한 사람이라는 것을 인식하게 한다. 따라서 재량행위를 하려는 유인을 갖는다. Bouchard and Carroll(2002)은 재량행위 영향요인으로 첫째, 정책이나 지시가 모호하거나 일관성이 없는 경우이다. 이를 적용하는 과정에서 재량행위를 하게 된다. 둘째, 일선행정 업무가 인간적 배려를 요하는 경우가 많기 때문이다. 따

〈표 2〉 국내 선행연구들에서의 재량행위 원인 내지는 영향요인

연구자	원인(영향요인)	내역
임혜경·하태수 (2015)	법규요인	법규내용이 비현실성과 모호성, 새로운 정책에 대한 법 규정의 미흡함, 법규내용들 간의 상호 충돌 등
	과도한 업무량	인력부족, 시간부족, 정보부족, 예산부족 등
	업무의 위험성	업무수행 중 직면하는 심리적 위협과 신체적 위협
	업무의 복잡성	업무 복잡성으로 인한 고객정보 파악의 난점, 고객의 다양성으로 인한 확일적 법규 적용의 난점
	실적평가의 곤란성	성과측정이 어렵거나 공정한 평가가 어려운 경우
	직무전문성	업무관련 전문성 보유 정도
나현민·하태수 (2015)	업무적 요인	인력·시간·정보·예산의 부족, 업무과정에서의 심리적·신체적 위협성, 업무상황의 복잡성, 업무정보 파악의 어려움
	법적 요인	법규내용의 비현실, 법규내용의 모호성, 변화에 미흡한 법 규정, 규정들 간의 충돌, 목표들 간의 충돌, 상부지시들 간 충돌
	관료적 요인	일선공무원의 경험, 전문성, 노하우
이수창 (2014)	개인적 성향	시민에 대한 동정성, 이해성, 관용성
	법규특성	법규의 모호성, 비현실성, 현장적용의 곤란성
	업무특성	업무과다, 대면접촉성, 주관적 판단 가능성, 상급자 압력, 인력부족
김소정 (2013)	업무환경 요인	업무지침, 수급자 수, 주관적 업무량 인식, 민원압박, 감사부담
	개인적 성향 요인	빈곤에 대한 태도, 전문직 태도, 업무지각
이환범·이수창 (2007)	개인의식 성향요인	수급자에 대한 동정심, 수급자에 대한 이해성, 재량행위 필요성
	법적 요인	법규의 모호성, 비현실성, 현장적용 곤란성, 법규에 대한 이해부족
	업무특성요인	업무난이도, 과다, 대면접촉성, 주관적 판단 가능성, 정보파악 용이성
	업무환경요인	상급자 압력 수용성, 업무환경 불확실성, 추가업무 수행성, 인력부족
김순양 (2001)	법규/결정자 요인	법규 모호성, 법규 비현실성, 결정자의 전문성 및 현장 감각 부족
	업무상황 요인	자원(시간, 인력, 예산 등)의 부족, 업무량, 조직분위기
	업무속성 요인	현장업무의 다양성, 복잡성, 업무자체의 속성
	일선공무원 요인	정보와 전문성 부족, 대상자의 비협조, 대상자의 순응확보 필요성, 권한유지 및 확대의 필요성, 대상자와의 인간적 관계

출처: 김순양(2016: 6-7)에서 인용함.

라서 업무를 처리하는 데서 유연성과 재량행위가 필요하다. Sowa and Selden(2003)는 재량 행위를 일선공무원의 인식에 기인하는 것으로 본다. 개인의 태도와 행태는 환경에 대한 반응과정에서 형성되는데, 환경으로부터의 신호는 개인의 배경과 신념에 따라서 달리 의미가 부여된다. 즉, 자신의 인식을 토대로 환경으로부터의 신호를 해석하는 과정에서 재량행위가 행해지는 것이다. Scott(1997)는 재량행위의 원인을 개인적 특성, 조직특성, 고객특성 요인으로 구분한다. 개인적 특성은 의사결정자로서의 일선공무원에 초점을 둔다. 조직특성은 조직 관행, 공식화 정도, 조직문화가 일선공무원의 재량행위에 영향을 미친다고 본다. 고객특성과 관련해서는 고객의 욕구 및 의견표명 정도에 의해서 영향을 받는다고 본다.

일선공무원의 재량행위 원인과 관련해서는 국내 학자들이 보다 체계적으로 변수를 제시하고 있다. 이는 국내연구들의 상당수가 설문조사를 토대로 재량행위 원인을 탐색하고 있기 때문이다. 재량행위의 원인에 관해 국내의 선행연구들이 채택하는 변수들을 김순양(2016)은 <표 2>와 같이 정리하고 있다.

이 외에도 황실화 외(2015)는 재량행위의 원인으로 법규미흡, 전문성, 실적평가의 난점, 복잡성, 위험성, 과도한 업무량, IT기술 발달 등을 들고 있다. 배효숙 외(2007)는 일선 복지공무원은 대체로 고객에게 우호적이며, 빈곤의 원인에 대해서도 개인적 결함보다는 사회적 환경 탓으로 돌리는 경향이 강하다. 따라서 가능하면 재량을 발휘하여 고객을 배려하려 한다. 김이배(2010)와 김영민·임도빈(2011)은 일선공무원은 과도한 업무량, 열악한 환경, 민원과 감사의 위협 등의 업무환경 하에서 우선순위를 설정하여 업무량을 조절하고 재량을 행사한다고 주장한다. 황운성(2010)은 일선공무원들은 감사에 적발되지 않거나 민원이 제기되지 않을 정도로만 업무량을 조절하고, 자발적으로 찾아오는 대상자만 상대하는 등으로 재량행위를 한다고 주장한다. 김소정(2014)은 일선복지공무원을 대상으로 업무속지의 미비, 추상적이고 모호한 지침, 비현실적인 지침, 업무량, 전문적 역량 정도, 민원인과의 상호작용 등이 재량행위에 영향을 미친다고 본다.

이처럼 재량행위의 영향요인에 관한 논의는 다양한데, 본 연구에서는 상기한 선행연구들의 유형화를 참조하되, 여기에 조직특성 요인을 추가하여 영향요인을 업무환경 요인, 조직특성 요인, 법규 및 지침 요인, 업무특성 요인, 사람 요인이라는 다섯 가지로 유형화하고, 각 요인들의 세부내역은 일선규제업무의 특성을 반영할 수 있도록 구성하였다. 그리고 이러한 영향요인과 세부내역을 토대로 면접조사 항목을 구성하였다. <표 3>은 본 연구에서 사용할

일선 규제공무원의 재량행위 원인, 이의 구성요소 및 면접문항들이다.

〈표 3〉 재량행위의 원인 및 구성요소

재량행위 원인	구성요소 및 면접문항	
업무환경 요인	구성요소	업무환경의 불확실성, 인적·물적 자원 및 시간·정보의 부족, 업무량 과다, 업무환경의 이질성
	면접문항	“업무환경 요인들(예로서, 현장 상황의 불확실성, 시간과 인력 부족, 업무과부하, 관련기관의 업무협조 미흡 등)이 재량행위를 하는 데서 어떠한 영향을 미치는 지를 말씀해 주십시오.”
조직특성 요인	구성요소	조직문화 내지는 조직분위기, 상급자의 업무수행 성향과 리더십, 내부 업무처리과정
	면접문항	“소속기관이나 조직의 분위기(예로서, 업무수행에서의 자율성 부여, 소신껏 일할 수 있는 분위기, 적발위주 내부감사, 관리자들의 현장상황 이해도 등)가 재량행위를 하는 데서 어떠한 영향을 미치는 지를 말씀해 주십시오.”
법규 및 지침 요인	구성요소	법규 및 지침의 모호성과 추상성, 법규 및 지침의 비현실성, 법규 및 지침 내용의 과다 및 복잡성
	면접문항	“법규관련 요인들(예로서, 관련 법규나 지침의 모호성이나 추상성, 비현실성, 너무 많은 점검항목 등)이 재량행위를 하는 데서 어떠한 영향을 미치는 지를 말씀해 주십시오.”
업무특성 요인	구성요소	업무의 복잡성, 대면접촉의 필요성, 인간적의 대응의 필요성, 주관적·질적 속성
	면접문항	“담당업무의 특성(예로서, 업무의 복잡성, 업무의 질적·주관적 특성, 엄밀한 기준 적용의 어려움 등)이 재량행위를 하는 데서 어떠한 영향을 미치는 지를 말씀해 주십시오.”
사람 요인	구성요소	규제대상자 측면(대상자의 특성과 반응), 일선 규제공무원 측면(역할 관심, 사적관계와 인간적 배려, 개인적 특성)
	면접문항	“대상 주민의 특성(예로서, 대상자들의 다양성, 비협조, 항의, 민원제기 등)이 재량행위를 하는 데서 어떠한 영향을 미치는 지를 말씀해 주십시오.” “담당자로서의 인간적 요인들(예로서, 인간관계, 인간적 배려 필요성 등)이 재량행위를 하는 데서 어떠한 영향을 미치는 지를 말씀해 주십시오.”

연구방법과 관련하여, 재량행위는 대부분 불가시적(invisible)이며, 부지불식간에 행사되는 경우가 많다. 따라서 이를 객관적 자료나 통계치를 통해서 입증하기는 어렵다. 관련 자료도 거의 없다. 따라서 많은 선행연구들이 그 대안으로서 설문조사를 통하여 재량행위를 연구하

고 있다. 물론 이러한 방법은 불가피한 점이 있다. 그러나 설문조사만으로는 재량행위의 원인과 실태를 이해하는 데는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 시군구에서 규제업무를 담당하는 일선공무원을 대상으로 <표 3>과 같은 질문문항을 작성하여 면접조사를 실시하였다. 면접조사 지역은 전국규모의 대면조사가 현실적으로 어렵기 때문에 접근용이성, 협조가능성 등을 고려하여 대구광역시 및 경상북도 관내의 시군구에 근무하는 23명의 규제공무원을 대상으로 면접조사를 시행하고, 확인 및 점검을 위한 용도로 몇몇 관리자들에게 대한 면접조사를 병행하였다. 면접참가자들의 담당업무는 재해안전점검, 건설 및 토목, 환경, 위생, 도시계획, 주택, 국유재산관리, 법인관리 등의 분야에서 규제성격의 업무를 수행하는 공무원들이 골고루 포함될 수 있도록 하였다.⁴⁾ 직급은 대부분 6급 이하의 실무인력들이다. 이들이 주로 현장에서 일선 규제업무를 담당하기 때문이다. 면접조사 기간은 2016년 4월 22일부터 5.3일

<표 4> 면접참가자들의 일반적 특성

구분		면접참가자 수(비율)
근무연수별	10년 이하	4
	10~20년 이하	4
	20~30년 이하	11
	30년 이상	3
직급별	8급 이하	2
	6~7급	18
	5급 이상	3
성별	남성	16
	여성	7
합계		총 23명

4) 물론 이러한 업무를 담당하고 있다고 해서 이들이 규제적 성격의 업무만을 수행한다는 것은 아니다. 어느 규제공무원이든 규제행위만 하는 경우는 없다고 보며, 예방 및 서비스 업무를 병행하고 있다. 따라서 본 연구에서 이들을 면접대상자로 선정하였다고 해서 이들이 규제업무만 행한다는 의미는 아니다. 면접과정에서 면접조사의 의의와 재량행위의 의미를 충분히 설명하였기 때문에 자신들이 행하는 일들 중에서 규제행위에 해당하는 일을 할 경우에 어떻게 재량행위를 하는지에 대해서 대답을 하였다고 본다. 그리고 규제공무원의 재량행위는 반드시 인·허가나 행정처분 등의 행정규제를 행하는 것만을 의미하지는 않으며, 자신의 판단에 따라서 이러한 행정규제를 하지 않기로 하는 경우도 당연히 재량행위에 해당한다. 이는 Davis(1969)가 언급한 부작위의 재량행위와 일맥상통하는 것이다. 이에 대해서도 사전에 설명을 하였으며, 면접참가자들도 이를 충분히 인식하였다고 본다.

까지이다. <표 4>는 면접참가자들의 일반적 특성이다.

면접조사 방식은 해당 시군구의 부(副)단체장 내지는 국·과장급 관리자를 통하여 시군구 업무 중에서 규제업무를 선정하고 각 업무별로 현장실무급을 중심으로 면접대상자를 선정하였다. 그리고 면접참가자들에게 개별적으로 <표 3>과 같은 면접문항을 제시하고 내용과 취지를 설명하였다. 답변은 본인이 충분한 시간을 갖고 직접 작성할 수 있게 하였으며, 답변에 더하여 질문이 필요한 경우에는 추가 질문을 행하였다. 이는 일선공무원들이 별도로 면접시간을 내는 것과 답변을 녹취하는 것에 대해서 부담을 느끼는 데 따른 부득이한 조치이다. 답변내용은 면접참가자에 따라서 답변내용이 매우 구체적이고 분량이 많은 경우도 있으며, 일부는 짧게 혹은 불성실하게 응답한 경우도 있었다. 그러나 대체로 성실하게 답변을 하였다. 답변내용의 발췌는 본 논문의 취지가 많은 선행연구들이 밝혀내 놓은 재량행위의 원인변수들의 실태가 어떠한지를 면접조사를 통하여 확인해 보고자 하는 것이기 때문에, 각 원인변수들을 잘 설명하는 답변들을 중심으로 추출하였다. 여기에 특별한 기준을 설정하기는 어려우며, 일선 규제공무원의 재량행위 실태에 대해서 유익한 정보와 시사점을 줄 수 있다고 생각되는 것들을 중심으로 추출하였다. 그리고 답변내용의 기본적 취지에는 큰 차이가 없다고 보여 지지만, 가급적 다양한 견해를 소개하여 독자들이 판단할 수 있는 여지를 제공하고자 하였다. 그리고 면접조사라는 것이 소수를 대상으로 하는 것이어서 일반화에 한계가 있는 것이지만, 장점은 이를 통하여 현장의 목소리를 듣고 그 분위기를 생생하게 느낄 수 있다는 점이다. 따라서 본 연구에서도 객관화 및 일반화에는 한계가 있지만, 연구자로서 현장을 느낄 수 있는 감각이 있기 때문에 이를 토대로 한 판단도 본문 중에 기술하여 설명하였다.

Ⅲ. 일선 규제공무원의 재량행위 원인에 대한 분석

본 연구는 재량행위의 원인변수를 선행연구들을 참고하되, 규제행정의 특성과 결부하여 이를 일부 보완하여 업무환경 요인, 조직특성 요인, 법규 및 지침 요인, 업무특성 요인, 사람 요인이라는 다섯 가지로 구분하였다. 이하에서는 일선 규제공무원에 대한 면접조사 결과를 토대로 이들의 재량행위 원인의 실태가 어떠한지를 분석하고자 한다.

1. 업무환경 요인

업무환경 요인은 일선 규제공무원들이 처해 있는 환경적 특성이 이들의 재량행위를 유발한다는 것으로서, 본 연구는 Lipsky(1980), Hogue(2001), Kirton et al.(2011) 등의 논의를 참고하여 일선 규제행정의 업무환경의 특성으로 업무환경의 불확실성 및 복잡성, 인적·물적 자원 및 시간과 정보의 부족, 업무량 과다, 업무환경의 이질성 등으로 설정하였다.

우선 일선 규제행정은 업무환경이 불확실하고 복잡하다. 오늘날의 행정환경 자체가 매우 동태적인데다가, 대부분의 규제업무가 현장에서 주민들과 직접 맞닿아서 시행되기 때문이다. 현장의 규제업무는 법규대로 되지 않는 경우가 많으며, 주민들의 대응 역시 예측이 어렵다. 예외적 상황이 수시로 발생하며, 현장에서의 즉각적 대처가 필요한 경우가 많다. 업무는 과다하고 시간은 부족하다. 이러한 상황에서 규제공무원은 규제업무를 처리하는 데서 업무를 단순화하거나 재해석하며, 규제대상자를 범주화하거나 업무범위나 우선순위를 조정하는 등의 방식으로 재량행위를 하게 된다(김이배, 2010). 면접결과에 따르면, 규제업무의 경우는 법규에 근거하여 시행하게 되어 있지만, 현장에서는 업무환경이 복잡하기 때문에 법규를 그대로 적용하기가 어려운 경우가 많으며, 따라서 일정부분 재량행위를 할 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 실제로는 민원발생, 책임추궁 등을 우려하여 적극적으로 재량행위를 하지 않으려는 경향이 강하다. 면접참가자들은 현재 일선 규제행정에서 재량행위의 여지는 적지 않지만, 재량권 범위의 불확실성, 재량행위의 과오 가능성, 재량행위 기준에 대한 상급기관의 책임회피 등으로 인하여 적극적으로 재량행위를 하는 데는 어려움이 있음을 토로하고 있다.

“관련 법령이 정형적이고 획일적이어서 재량행위를 가급적 하지 못하게 하고 있지만, 행정환경이 복잡하고 변화무상하기 때문에 많은 재량행위가 요구되고 있다. 그러나 이 경우에는 감사 등의 책임문제가 따르므로 재량행위를 기피하려는 경향이 있다. 적극적인 행정추진에 따른 과오는 면책한다지만 그것은 구호에 그칠 뿐 실제로는 그렇지 못하다. 따라서 일정한 재량행위가 필요하다고 봄에도 불구하고, 담당공무원의 행위는 소극적이며 피동적으로 되기가 쉽다.”(39년 근무, 5급 이상, 남성, 환경업무).

“복잡한 상황에 직면하면 재량행위가 필요하지만, 실제로 업무를 하다 보면 재량의 범위가

불확실하고 향후 책임문제 등이 있어 본인이 생각하는 대로 실제로 재량행위를 하기는 어렵고, 이로 인해 소극적으로 업무를 처리하게 된다.”(6년 근무, 6~7급, 남성, 토목 관리 업무)

“민원발생 가능성이 있는 사항은 서로 책임을 회피하여 관련기관들 간에 업무협조가 미흡하거나 답변이 명확하지 않아 재량행위를 하려고 해도 어려움이 많다. 기존에 개발이 이루어진 지역의 경우는 법의 테두리 안에서 대부분 처리가 가능하지만, 개발이 진행 중인 지역에 관하여는 현장상황의 복잡하고 변수가 많아 법적용이 곤란한 경우가 많아서 재량행위가 필요하다.”(1.5년 근무, 8~9급, 남성, 환경폐기물관리 업무).

다음에 일선 규제업무를 수행하는 데서 필요한 인적·물적 자원과 시간이 부족하다. 규제업무는 업무범위가 광범위한데다, 지속적인 규제개혁에도 불구하고 규제업무 자체는 줄어들지 않고 있다. 사회가 발전할수록 새로운 규제영역이 생겨나기 때문이다. 이러한 상황에서 규제공무원은 만성적인 자원부족 상태에서 업무를 수행한다. 따라서 일선 규제공무원은 규제대상자 및 업무상황을 통제해야 하며, 가용자원과 목표 간의 간격을 줄이기 위하여 조직 목표와 자신의 직무개념을 사적으로 정의하거나 변경한다. 업무를 재(再)정의하거나 고객을 범주화하는 방식으로 재량행위를 한다(Ham and Hill, 1984).⁵⁾ 예로서, 규제업무는 현장실사가 필요한데, 여기에는 많은 인력, 비용, 시간이 소요된다. 그러나 현실은 이를 뒷받침하기가 어렵기 때문에 정해진 대로 현장실사를 하지 못하며, 따라서 재량을 발휘하여 업무의 우선순위를 정하는 등의 방식으로 대처한다(Scourfield, 2013). 그리고 일선 규제업무는 적기에 대응을 해야 하는데, 인적·물적 자원이 부족하다 보니 충분한 시간을 확보하기가 어렵다. 그 결과 정확한 판단이 어렵게 되며, 이는 재량행위로 연결될 소지가 있다. 면접조사에 따르면, 대부분의 규제공무원들이 인력, 비용, 시간의 부족에 처해있으며, 이는 긍정적이든 부정적이

5) 이에 대해서 학자들은 다음과 같이 주장하고 있다. “업무의 복잡성이 지속되고 인간적 개입이 서비스를 위해서 효과적인 이상에는 재량은 공공업무의 특성으로 계속 남을 것이다(p.16). 일선공무원들이 부족한 자원을 가지고 많은 양의 업무를 처리하기 위해서는 재량을 행사해야 한다는 것은 이들이 책임성의 압력에 대처하기 위해서 지름길과 단순화(shortcuts and simplifications)의 방안을 모색하게 된다는 것을 의미한다”(Lipsky, 1980: 18). “일선공무원들은 불충분한 자원으로 모호한 정책을 집행해야 하는 입장에 있다. 따라서 이들은 생존하기 위해서 자신들의 이상을 타협하거나 버려야 하는 상황에 내몰린다. 일선공무원들은 종종 누가 도움을 받아야 하는지에 대해서 공인되지 않은 도덕적 판단에 의존하며, 공식적인 정책목표를 변질시키는 방식으로 행동한다”(Kirton et al., 2011: 916).

든 이들의 재량행위에 상당한 영향을 미치고 있다. 면접참가자들은 대부분 업무를 처리하는 데서 시간이 부족함을 지적하고 있으며, 이에 따라 재량행위가 불가피하다고 언급하고 있다. 그러나 시간이 촉박하여 충분히 생각할 수 있는 여유가 없어 합리적인 재량행위를 하지 못할 우려가 있다.

“시간에 쫓기고 하면 재량행위를 할 필요는 있는데, 그렇게 하려면 재량적 판단의 합법성 및 합리성을 이해관계인 및 관련 기관(감사실 등) 등에 설명할 수 있는 충분한 근거자료를 구비해야 한다. 그리고 개별 사안에 얽힌 이해관계의 복잡성 및 법정기한의 촉박함 등도 적극적인 재량행위를 하는 데서 장애가 된다.”(10년 근무, 6~7급, 남성, 건설업무).

“예를 들자면, 자연재난대책업무 중 여름철 자연재난 사전대비 기간이 매년 3.16~5.14일 까지 2개월 정도 주어진다. 재난에 대비하기 위해서는 사전대비와 관련된 각종 시설물 및 현장점검, 미흡한 점에 대한 대책강구 및 조치계획 수립 등의 업무가 연속적이고 심도 있게 이루어져야 한다. 그러나 실제로는 2개월 정도의 기간에 상급부서(국민안전처, 시도)에서 각종 실태점검과 평가 등이 이루어 지다보니 해당 지자체에서는 수검준비에도 급급하고 재난 예방 관련하여 실질적이고 창의적인 업무를 수행할 시간이 부족하다. 업무담당자도 자주 바뀐다 보니 업무를 이해하고 따라가기도 바쁜 상황이다. 따라서 촉박한 시간 내에서 일을 하다 보니 꼼꼼하게 일을 처리하기 어렵고, 재량권이 행사될 수 있다.”(15년 근무, 6~7급, 남성, 도시계획업무)

“인허가업무 특성상 법적서류 검토와 현장 확인 그리고 내부 심사규정을 통한 업무처리가 대다수이지만, 처리기간에 쫓겨 상세한 현장 확인이 어렵고, 확인을 한다 해도 건당 현장 확인에 소요되는 적정시간이 부족하여 일정부분 재량행위를 한다.”(22년 근무, 6~7급, 여성, 주택업무)

일선 규제공무원의 업무량이 과다한 것도 이들의 재량행위에 영향을 미친다. 근래 들어 행정수요가 증가하면서 규제정업무가 급증하고 있다. 중앙부처나 상급기관의 정책이나 프로그램 남발 및 부서 간 ‘칸막이 현상’으로 인하여 유사·중복 업무가 양산되고 있다(김윤권,

2014). 그런데 이러한 업무들은 모두 일선에서 집행되어야하기 때문에 일선행정에서는 이른바 ‘갈때기 현상’이 심각하다. 더구나 일선행정에서는 잡무가 많다. 내부적으로는 문서작성, 다단계결재 등 관리상의 번문욕례(red tape)도 심각하다(안병철, 2016). 이는 본업에 투입할 시간을 빼앗는다. 이러한 업무과다 상황에서 담당공무원은 일에 대한 우선순위를 선택하고 업무량을 조절하며, 규제대상자도 선별적으로 선택한다. 물론 이 과정에서 재량행위를 하게 된다. 그리고 업무가 과다하면 현장방문에도 어려움이 따른다. 자리를 비우는데 눈치가 보이기도 한다. 따라서 탁상행정을 하게 되며, 이는 재량적 판단의 개연성을 높인다. 이에 대한 면접조사 결과는 업무과부하로 인해서 재량행위가 불가피함을 대체로 인정하지만, 감사나 책임추궁 등의 제약조건이 있어 소극적으로 재량행위를 하려는 경향이 있음을 지적하고 있다.

“과중한 업무가 주어지는 경우에는 법률을 충분히 이해하고 이에 입각하여 유권해석을 할 수가 없다. 따라서 재량행위를 통한 결정이나 시행이 어느 정도는 불가피하다.”(24년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

“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).

“많은 업무량 등과 같은 환경들로 인해 각각의 사례에 대해 정밀히 판단하여 적용하는 데는 한계가 있어 재량행위가 증대될 경향이 있다. 그러나 일선 행정에서는 비슷한 유형의 사례가 많아 지난 사례를 답습함으로써 재량행위는 가급적 줄이려는 경향이 있다.”(12년 근무, 6~7급, 여성, 위생업무).

일선 규제행정은 이질적 속성이 강하다. 업무내용 및 규제대상자의 속성 모두 이질적이다. 규제행정은 대부분 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것인데, 실제에서는 규제대상자

의 특성, 규제위반 양태, 처분에 대한 반응 등이 상이하게 나타난다(최병선, 2007). 이처럼 업무환경이 이질적이면 지침이나 절차를 획일적으로 적용하기가 어려워 재량행위가 발생하게 된다(김순양, 2001). 즉, 일선 규제행정은 장소, 시간, 대상에 따라서 변칙 상황이 많이 발생하여 상이하게 대응해야 하는 경우가 많은데, 이 과정에서 규제공무원들은 법규의 내용과 기준을 현실에 부합시키는 재량을 행사하게 된다. 이와 관련하여 현장의 규제공무원은 다음과 같이 증언하고 있다.

“현실의 다양성 및 다변화, 급변으로 인해 법령, 조례 및 규칙, 지침 등이 현장의 이질적이고 복잡한 상황들을 충분히 반영하지 못한다. 따라서 일정부분 재량행위를 통해 업무를 수행할 수밖에 없다.”(9년 근무, 6~7급, 남성, 국유재산관리업무)

2. 조직특성 요인

조직특성 요인은 일선공무원이 소속한 조직 즉, 넓게는 시군구 전체, 좁게는 소속 부서의 조직적 특성에 따라서 재량행위가 영향을 받는다고 보는 것이다. 조직의 특성을 설명하려면 조직구조, 조직문화, 업무처리과정 등을 포괄적으로 설명해야 하지만, 본 연구에서는 재량행위의 속성을 분석하는데 필요한 변수들을 중심으로 이를 조직문화 내지는 조직분위기 측면, 상급자 측면, 업무처리과정 측면으로 구분하여 조직특성이 재량행위의 원인으로 작용하게 됨을 밝히고자 한다.

우선 조직문화 내지는 조직분위기와 관련해서는 조직분위기가 구성원들에게 자율성을 많이 부여하는지, 소신 있는 업무수행을 독려하고 그 결과에 대해서 관용적인지 등의 특성이 재량행위에 영향을 미친다. 구성원들에게 자율성을 많이 부여하고 적극적 업무수행에 따른 실수를 관용하는 분위기가 강하면 담당공무원들이 보다 적극적으로 재량행위를 할 수 있다. 그런데 일선행정조직은 기본적으로 분업화, 전문화, 명령체계, 문서주의 등에 기반하여 운영되는 계층제 조직이다. 민간조직에 비해서 경직적, 획일적, 수직적 성향이 강하다(조석준, 2004). 특히, 민원야기 등을 우려하여 내부감사가 엄격하다.⁶⁾ 이러한 조직문화 내지는 분위

6) 면접조사에 의하면, 많은 규제공무원들이 엄격하고 경직적인 감사로 인하여 재량행위를 하는 데서 제약이 있다고 토로하고 있다. “성과거양 시 칭찬과 보상은 미약하지만, 책임은 너무 가혹하므로 제도개선이 시급하다.

기는 일선 규제공무원으로 하여금 재량행위가 필요한 경우에도 소극적으로 임하게 하거나 재량행위를 회피하려는 경향을 유도할 수 있다. 면접조사에 따르면 많은 응답자들이 재량행위가 필요한 경우에도 감사 지적 등을 우려하여 소극적으로 행정행위를 하고 있음을 토로하고 있다. 특히, 지자체 단위의 내부감사에서의 지적이나 적발에 대한 우려가 크며, 이것이 재량행위를 하는 데 큰 영향을 미치고 있다.⁷⁾

“적극적으로 행정업무를 수행하는 중에 발생하는 과실에 대해서는 어느 정도 면피한다고 되어 있으나, 실제로는 감사를 받게 되는 경우가 많아서 책임을 추궁당할 우려가 있다. 이로 인해서 재량행위가 필요한 경우에도 가급적 하지 않으려 한다.”(6년 근무, 6~7급, 남성, 토목업무).

“행정행위가 법규의 집행인만큼 내부감사는 행정행위를 함에 있어 행위의 주요 방향을 설정하는 데 큰 영향을 미친다. 그런데 내부감사가 지도차원으로 행해지기 보다는, 감사에서 많이 적발을 해야 감사 실적이 높아지다 보니 행정행위의 과정보다 결과에 초점을 맞추어 감사를 진행한다. 따라서 재량행위가 필요한 경우에도 경직된 사고의 틀에서 자유로울 수가 없으며, 그 결과 재량행위를 가능한 하지 않으려는 경향이 강하다.”(35년 근무, 5급 이상, 남성, 환경 및 위생 전반).

“행정행위를 하다보면 담당자선에서 재량행위가 발생하는 것이 사실이지만, 재량행위를 할 수 있다는 이야기는 감사 때 감사관의 해석에 따라서도 바뀔 수 있다는 이야기도 된다. 담당자의 재량행위 내용이 내부감사 시 감사관의 생각과 차이가 있을 수 있어 재량행위를

감사하는 분들은 무조건 검은 안경을 끼고 감사에 임하고 있는 것이 사실이다.”(39년 근무, 5급 이상, 남성, 환경업무). “찾은 감사는 담당직원으로 하여금 소극적인 재량행위를 할 수 밖에 없는 분위기를 조성하게 되어 행정행위의 탄력성을 저해하는 요인이 되고 있다.”(25년 근무, 6~7급, 여성, 법인설립허가업무). “업무처리를 하는 데서 많은 경우에 상부기관의 적발위주 감사로 인하여 소극적인 행정행위를 하게 된다. 적극적으로 행정업무를 처리하려고 해도 재량행위에 대한 각종 감사 등이 우려되어 업무처리가 위축된다.”(27년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

7) 감사 지적이 재량행위의 객관성 확보에 도움이 된다는 주장도 있다. “상급자 및 관리자의 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).

하면서도 내부감사에 적발되지 않도록 하는데 최우선을 두고 행정업무를 수행한다. 내부감사에 적발될 시에는 감사관에게 재량행위에 대한 이해를 시키려고 노력하지만, 적발위주의 감사가 많아 지적이 되면 인사 상 불이익을 당하는 수도 있다.”(24년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

상급자의 업무성향과 리더십 행태 또한 일선 규제공무원의 재량행위에 영향을 미칠 수 있다. 우선 상급자가 민원 특히 집단민원 야기를 우려하거나 지방의회의 감사에 지적되는 것에 민감하여 통제가 심한 경우에는 담당자들이 재량행위를 회피하는 방향으로 행정행위를 할 소지가 크다. 그리고 상급자가 세밀한 지시와 통제를 행하고 권위주의적 리더십 성향이 강하며, 부하의 자율성을 가능하면 주지 않으려는 성향이 강하면 담당공무원의 재량행위가 크게 위축될 것이다. 반면에 상급자가 부하를 신뢰하고 집행권한을 대폭 위임하거나, 소신껏 일을 할 수 있게 하면 규제공무원이 보다 적극적으로 재량행위를 할 수 있을 것이다. 이에 대한 응답을 보면, 단체장이나 상급자들이 가능하면 부하들에게 자율성을 부여하고자 하는지, 아니면 법규를 지키는데 집착하는지에 따라서 규제공무원의 재량행위가 영향을 많이 받음을 알 수 있다.

“결재권이 단체장에게 있다 보니 단체장의 마인드에 따라 업무방침이 많이 변할 수 있다고 생각한다. 예를 들면, 법적인 문제는 없지만 다수민원이 우려되는 등의 민감한 사안의 경우에 단체장이 어디에 초점을 두느냐에 따라서 법해석을 달리 할 수 있다. 즉, 법을 처리 가능한 방향으로 검토할 수도 있으며, 불가능한 방향으로 검토할 수도 있는 것이다.”(15년 근무, 8~9급, 남성, 환경업무).

“단체장이 법률의 적법성, 내부 감사 대비 등에 민감하게 반응하는 경우에는 대부분의 담당공무원들이 가급적 재량을 행사하지 않는 방향에서 법이나 규정을 검토하며, 일처리도 가능한 한 늦추거나 안 되게 하는 방향으로 처리하는 경향이 있다.”(24년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

“업무수행을 함에 있어 기관장이 담당직원을 신뢰하고 자율성을 부여하는 분위기라면 재

량행위에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 본다. 그러나 감사 지적에 대한 부담감이 업무에 대한 재량행위를 하는데 영향을 끼친다.”(24년 근무, 6~7급, 여성, 위생업무).

“감사 등 조직의 분위기에 따라 재량행위의 방향이 수정되어서는 안 된다고 생각한다. 모든 행정에 있어서 공무원들은 공공의 이익을 우선으로 생각하고 민원을 해결하는 방향으로 업무를 처리한다면 감사 등 모든 부분에서 자유로울 수 있다. 공칠과삼(功七過三)이란 용어를 자주 사용하는 수장을 모시고 행정을 처리하다 보니 공정성과 공익을 우선하는 분위기로 바뀌어가고 있으며, 재량행위를 하는 데서도 부담이 적어지고 있다.”(25년 근무, 6~7급, 남성, 건축업무).

업무처리과정에서의 자율성 부여정도, 번문옥례 정도 등도 담당공무원의 재량행위에 영향을 미칠 수 있다. 담당자가 자율적이고 소신껏 일을 할 수 있으면 보다 적극적으로 재량행위를 할 수 있다(Evetts, 2002). 반면에 업무처리과정이 까다롭고 번거로우며, 통제가 많으면 담당공무원은 소극적으로 재량을 행사하거나 하지 않게 된다. 이와 관련해서는 많은 면접 참가자들이 증언하고 있다. 다음의 응답에서 보듯이, 심지어는 출장업무 처리과정이 너무 경직적인 나머지 출장시간을 재량껏 조정하지 못하여 행정낭비를 초래하는 경우도 있다.

“공공기관의 업무처리과정은 무사안일주의, 복지부동, 소극적 행정 등이 심하다. 이를 타파하기 위해 감사부분에 있어서도 적극적 행정행위에 대한 면책 등 다양한 정책을 수립하였으나, 현실은 적극적 행정행위를 하게 되면 적극적으로 내부감사를 받게 되는 등 상호 모순 관계에 직면하게 된다. 따라서 재량행위 등을 행하는 데서 소극적으로 임하게 된다.”(9년 근무, 6~7급, 남성, 국유재산관리 업무).

“공무원의 복무실태와 관련하여 원칙적으로는 현장 출장을 가기 위해서 사전에 결재를 득하고 현장을 가서 조사 및 확인하고, 복귀 후에는 복명하도록 되어 있다. 간단한 예를 들면, 출장을 4시간을 달고 현장을 갔는데 조사가 빨리 종료되어 3시간 만에 복귀를 한 경우 1시간을 절약하여 일찍 들어와 업무를 하면 되는데 전산 상에 이미 4시간이라는 출장명령이 되어 있으므로 각종 결재 상신(上申)을 할 수 없는 경우가 발생한다. 이런 경우 출장명령 시

간 내에 전산 상 결재된 사항이 있을 경우 4시간 출장을 인정하지 않는다는 감사지적 사례가 있어 공무원 본인이 재량을 가지고 근무에 임할 수 있음에도 불구하고 근무 성실의 의무를 다하지 못하는 경우가 있다.”(15년 근무, 6~7급, 남성, 도시계획업무).

3. 법규 및 지침 요인

규제관련 법규나 지침은 구체적이고 현실에 부합해야 하지만, 실제에서는 내용이 추상적이고 모호하거나, 때로는 비현실적인 경우가 적지 않다. 그리고 법규나 지침의 내용이 과다하거나 지나치게 복잡한 경우도 있다. 점검항목이 너무 많은 경우가 이에 해당한다. 이렇게 되면 일선 규제공무원의 입장에서는 법규대로 집행하기가 어려워 재량행위를 할 개연성이 커지게 된다.

구체적으로, 우선 규제관련 법규나 지침의 내용이 모호하거나 추상적인 경우에는 일선 규제공무원들이 법규를 보편적으로 판단하여 적용하기가 어려우며, 현실에 맞게 구체화시켜서 적용해야 하므로 재량행위를 하게 된다(Wright, 2003).⁸⁾ 대체로 지침은 법규보다는 구체적이지만, 이 역시 모호하게 서술된 경우가 적지 않다(김경호·소순창, 2010). 현재 많은 규제업무들이 관련 규정이 정해져 있고 매년 지침이 시달되고 있으며, 상당수의 규제항목들은 적용이 정형화되어 있다. 그러나 여전히 규제항목들 중에는 내용이 모호하거나 상이한 해석의 여지가 있는 것들이 적지 않다.⁹⁾ 이러한 경우에는 이를 현실에 적용하는 데서 재량행위를 하게 된다. 이에 대해서는 많은 면접참가자들이 증거하고 있는데, 특히 재량여부에 대한 상급기관의 책임회피성 답변, 관련 법규의 모호성과 임의성 등이 지적되고 있다.

“관련법규 해석을 함에 있어 담당자마다 다르게 해석하는 경우가 많고 상급기관에 질의를 하더라도 회신내용이 너무 천편일률적이다. 따라서 재량행위를 하지 않을 수 없는 경우

8) Keiser(1999)는 법규가 모호하고 추상적으로 되는 이유로 정책결정자들의 현장에 대한 이해와 전문지식 부족, 정책결정자들 간의 이해관계와 가치관 차이, 책임회피 및 유권자의 욕구충족이라는 정치적 고려라는 세 가지를 들고 있다.

9) 법규의 모호함과 추상성으로 인한 담당공무원의 재량행위는 다른 일선행정 분야에서도 많이 발생한다. 복지공무원을 대상으로 한 김소정(2014)의 연구가 이를 뒷받침한다. “다 나름대로 달리 알고 있는 거예요... 업무지침대로 한다고 하지만 너무 추상적이어서 전담공무원의 해석 이런 것이...민원인에게 우호적인 태도를 갖는 공무원은 되도록 할 것이고, 엄격한 분은 좀 더 털어버릴 것이고...”

가 있다.”(6년 근무, 6~7급, 남성, 토목업무).

“중앙부처의 법규나 지침이 모호하게 되면 이를 집행하는 담당자는 각 사안별로 구체화 하여 적용을 하게 되고, 이 때 주관적인 판단이 들어가므로 재량행위가 증대하게 된다.”(12년 근무, 6~7급, 여성, 건축업무).

“규제의 범조항 중 ‘~할 수 있다’라고 명시되어 있을 경우에는 공익성이나 합목적성에 비추어서 업무를 처리하거나 민원을 해결 할 수 있는 방향으로 진행을 하게 된다. 이 경우에 이러한 결정을 하는 것은 담당자의 재량의 영역이라고 생각한다.”(25년 근무, 6~7급, 여성, 법인설립허가 업무).

물론 일선 규제공무원들은 법규의 내용이 모호하고 추상적인 경우에는 상급기관에 질의를 하는 등으로 대처하려 하지만, 상급기관 역시 정확하고 구체적인 답변을 해주지 못하는 경우가 많아 법규대로 업무를 처리하기가 어렵다. 이때는 가급적 재량행위를 하지 않으려는 경향이 있지만, 모호한 법규를 어떠한 형태든 집행하는 것 자체가 어느 정도는 재량행위를 하고 있다고 볼 수 있다. 이에 대해서 면접참가자들은 관련 법규에 대한 해석의 비밀관성, 애매하고 추상적인 답신 등으로 인한 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다.

“일부 법규가 추상적이며 비현실성으로 기술되어 있기 때문에 업무를 볼 때 예규, 지침, 질의 회신 등을 근거로 참고를 하여 업무처리를 하고 있다. 그러나 질의에 대한 답변의 경우에 같은 상황임에도 달리 해석을 해주는 경우가 있어 업무를 수행하는 데서 곤란할 경우가 많다. 이런 경우에는 재량껏 업무를 처리해야 하지만, 가급적 재량행위는 하지 않으려 하다 보니 일을 하는 데 어려움이 있다.”(1.5년 근무, 8~9급, 남성, 환경업무).

“업무 중 적응하는 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, 환

경업무).

일선 규제행정에서는 관련 법규나 지침이 현실과 괴리되는 경우가 적지 않다. 법규보다 현실이 빨리 변화하기 때문이며, 법규를 만드는 사람들이 현실감이 부족하고 현장이해도 낮은 경우가 많기 때문이다(Hogue, 2001). 정치적 타협 등으로 정책의 내용이 왜곡되는데 기인하는 면도 있다. 그러나 법규와 현실이 괴리되면 일선 규제공무원의 재량행위 가능성이 증가한다. 사람에 따라서는 법규가 현실과 다소 맞지 않더라도 이를 원리원칙대로 적용하는 사람도 있지만, 현장상황을 고려하여 법규의 내용을 융통성 있게 해석하기도 한다. 그리고 법규나 지침의 내용과는 별도로 상급자의 지시가 비현실적인 경우에도 담당공무원의 재량행위에 영향을 미친다(김순양, 2016). 상급자가 현장에 대한 이해가 부족하면 현실과 괴리되는 지시를 하게 된다. 더구나 이들의 중요한 역할관심 중의 하나는 자신의 임기 중에 큰 사고를 내지 않는 것이다. 따라서 법규 내용이 다소 비현실적이더라도 가능하면 정해진 법규에 따르는 것을 선호한다. 이러한 경우에 담당자들은 상급자의 지시를 그대로 따르기가 어렵게 되며, 재량행위를 할 여지가 생기게 된다. 아래의 면접내용은 저류시설 설치 및 농지법 상의 건축인허가와 관련된 법규의 비현실성과 이로 인한 재량행위의 여지를 구체적으로 설명하고 있다.

“예를 들자면 국민안전처 소관 업무 중에 우수유출저감시설 설치 지침이 있는데 개발면적의 0.05를 곱한 만큼의 저류시설을 설치하도록 하고 있다. 소규모 개발사업의 경우에도 이 규정을 동일하게 적용하고 있다. 현장여건 상 저류시설 설치가 필요 없다고 판단되지만 지침에 명시되어 있다 보니 여건에 맞지 않는 시설을 하게 되는 경우가 있다. 이때는 어느 정도 재량행위를 해야 하지만, 책임추궁이 두려워 그렇게 하지 못한다. 지침이 실제와 부합하지 못하는 것이 적지 않게 있다.”(15년 근무, 6~7급, 남성, 도시계획업무).

“인허가 중 농지업무는 관련 법규나 지침이 모호하고 비현실성이 많다. 농지법은 농업진흥구역에서 할 수 있는 행위는 규정하면서 세부적 자격요건이나 안되는 규정은 명료하게 되어 있지 않으며, 농지법 시행령 제3조에 따르면 농로는 농지이용행위로 전용을 받지 않고 포장하여 길로 사용하고 있다. 농지법 상 일반인이 건축인허가를 받아 주택을 신축하고자

할 때 농로를 진입도로로 사용하게 되면 전용허가를 득하여야 한다. 사실상 포장된 진입도로인 농로를 다시 받는다는 것은 비현실적이며 민원이 야기되는 경우도 상당하다. 이런 사유로 업무담당자는 여타 사례(농지114)을 참조하여 처리하는 사례가 많은데, 법적 소송 및 분쟁 시에 문제의 소지가 있다.”(22년 근무, 6~7급, 여성, 주택업무).

법규나 지침의 내용이 과다하거나 지나치게 복잡한 경우에도 이를 취사선택하여 적용하는 과정에서 담당공무원의 재량행위가 개입될 수 있다. 이는 전술한 비현실성의 문제와는 다른, 법규의 현실적합성의 문제이다. 대부분의 규제공무원들은 인력과 시간이 부족한 상황에서 과다한 업무를 수행하고 있는데, 현장에서 점검해야 할 항목이 지나치게 많으면 자신의 판단으로 항목들 간에 우선순위나 중요도를 매겨서 혹은 말썽의 소지가 적은 항목들을 중심으로 행정행위를 할 수 있다.

“각종 법규와 지침으로 인하여 규제항목이 많고 내용이 비현실적인 경우가 많다. 이 경우에는 규제대상자의 불만을 유발하고 민원업무의 처리를 지연시키는 등 경제적인 손실이 발생할 우려가 있다. 이러한 상황에서는 어느 정도 재량을 발휘하지 않을 수 없는데, 그때마다 감사에 걸리지 않을까 걱정이 된다.”(27년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

4. 업무특성 요인

일선 규제업무도 일선행정이 가지는 업무특성을 대부분 가지고 있다. 즉, 규제업무도 다른 업무와 연관된 종합행정의 성격이 강하다. 규제대상자들과 수시로 대면접촉을 해야 하며, 때로는 이들을 설득하고 타협해야 한다. 그리고 적극적으로 예방조치를 취해야 하는 경우가 많다. 또한 일선 규제업무는 질적, 주관적 성격이 강하여 정확하고 객관적으로 시행하기가 어려운 것들이 많다. 따라서 일선 규제업무의 이러한 특성으로 인하여 이를 집행하는 데서 담당공무원의 재량이 개입될 소지가 적지 않다. 그리고 업무환경 요인과 업무특성 요인 간의 관계 면에서는 양자가 다소 중복될 우려도 없지 않지만, 기본적으로 업무환경 요인은 업무외적인 속성으로서 규제업무가 수행되는 일선 행정기관 및 집행현장의 특성과 관련되는 것이다. 이에 비해서 업무특성 요인은 현장에서 규제대상자들과 접촉하면서 특히, 이들의

편익을 침해하는 경우가 많은 규제업무 자체의 특성과 관련되는 것이다.

구체적으로, 우선 일선규제 업무는 복합적이다. 따라서 규제의 내용이나 수준 등을 정형화하기가 어렵다. 그 결과 담당공무원들은 규제대상자의 욕구나 업무상황을 자신의 잣대로 판단하거나 대상자들을 유형화하며, 이 과정에서 재량이 행사된다. 그리고 일선규제 업무는 다양한 규제대상자들과 직접적인 대면접촉을 하면서도 이들에게 의무나 손실을 부과하는 경우가 많다. 따라서 규제대상자들이 민감하게 반응하며, 거칠게 항의를 하는 경우도 많다 (Greenwood, 1984). 따라서 이에 대처하는 데서는 타협과 협상이 필요하며, 이 과정에서 관련 법규나 지침을 소극적으로 적용하는 등의 방식으로 재량행위를 할 수 있다. 아래의 면접내용은 규제업무에 해당하는 주택인허가업무의 복잡성으로 인하여 재량행위가 행사되는 실재를 잘 언급하고 있다.

“업무가 복잡하고 엄밀한 기준이 없어 어려움이 있다. 예를 들어 농업인주택은 농지법시행령 제3조 농업인 규정과 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 업무 담당 및 시군구마다 달라 상당한 재량행위에 속한다고 말할 수 있다.”(22년 근무, 6~7급, 여성, 주택업무).

일선 규제업무는 주관적이고 질적인 속성이 강하여 정량적인 측정이나 평가가 어려운 경우가 많다. 따라서 명확한 시행기준을 만들기가 쉽지 않으며, 상급자가 일선 규제공무원의 행태나 업무처리를 엄밀하게 통제하기가 어렵다. 그리고 질적인 성격이 강한 업무는 정형화된 형태로 시행하기가 어렵다(Evetts, 2002). 따라서 재량행위의 여지가 있다. 아래의 면접내용은 환경업무 및 도시계획업무 담당공무원들이 담당업무의 처리기준을 정량적으로 설정할 수 없음으로 인하여 발생하는 재량행위의 실태를 지적하고 있다.

“주관적 특성이 강한 복잡한 문제의 경우에는 기존의 선례를 참고하고 비슷한 업무를 담당하는 동료와 협의하여 최대한 법이나 상식을 벗어나지 않는 선에서 문제를 해결하려 한다. 법에서 정확하고 엄밀한 기준을 정한 경우에는 법에 나온 명확한 근거로 업무를 처리한

다. 그러나 그렇지 못한 경우도 많으며, 이 경우에는 재량행위를 한다고 볼 수 있다.”(15년 근무, 8~9급, 남성, 환경업무).

“국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 예로 들면 녹지지역은 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역을 말한다. 녹지지역은 이를 세분화하여 보전녹지지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역으로 구분하고 있으며, 이러한 용도지역에 따라 가능한 행위가 다르다. 그러나 이런 구분에 있어 개념적으로 매우 비슷하여 각종 개발행위에 따른 인허가를 판단할 때 가능한 행위인지 불가능한 행위인지 담당자가 판단이 어려운 경우가 많아 실제로 재량행위를 할 수 있는 여지가 넓다. 그럼에도 상당부분 기존의 인허가에 구속되는 경향이 있다.”(15년 근무, 6~7급, 남성, 도시계획업무).

5. 사람 요인

규제업무도 결국은 사람(규제공무원)이 사람(규제대상자)을 상대로 하는 것이기 때문에 사람의 요인이 재량행위에 영향을 미칠 수밖에 없다. 사람이란 법규대로 움직이는 것이 아니며, 선호와 감정을 가지고 있기 때문이다. 더구나 규제관련 법규나 지침 자체가 모호하고 추상적이거나 비현실적인 경우가 적지 않다. 규제대상자가 처해 있는 상황이나 욕구도 매우 다양하다. 따라서 규제업무를 행하는 데서는 법규나 지침을 적용하고 적용을 받는 사람의 요인에 기인하여 재량행위가 행사될 소지가 적지 않다. 본 연구에서는 사람 요인을 규제대상자 요인과 일선 규제공무원 요인으로 구분하여 논의한다.

우선 규제대상자 요인과 관련해서는 규제대상자의 특성이나 이들의 규제업무에 대한 반응태가 규제공무원의 재량행위에 영향을 미친다. 일선 규제업무는 대부분 규제대상자와 직접 접촉을 하며, 이들로부터의 협조가 필요하다. 그러나 규제대상자의 특성과 규제행정에 대한 반응은 매우 다양하다. 순응적인 규제대상자들도 있지만, 대부분은 자신의 이익이 침해된다고 생각하면 민원을 제기함은 물론,¹⁰⁾ 저항을 하거나 심지어는 협박과 욕설을 하기도

10) 면접참가자들 중에는 규제대상자의 무분별한 민원체기가 규제행정의 합리성을 저해한다고 주장하는 사람들이 많았다. 예로서 25년을 근무한 제해안전관리업무 담당공무원은 다음과 같이 언급하고 있다. “규제행정

한다. 따라서 일선 규제공무원들은 규제대상자의 특성이나 반응에 따라서 달리 행정행위를 할 수 있는데, 대체로 항의를 많이 하거나 민원을 많이 제기하는 사람일수록 가급적 규제를 완화하거나 유리하게 업무를 처리하는 경향이 강하다. 물론 이는 바람직하지 않지만, 규제 공무원의 입장에서는 민원을 야기하여 감사기관이나 상급자로부터 질책을 받는 것을 피하기 위하여 취하는 방안이다. 면접조사에 의하면, 현재 규제대상자 요인과 관련하여 규제공무원의 재량행위에 가장 큰 영향을 미치는 것은 규제대상자들의 민원제기에 대한 우려이다. 규제대상자들의 민원제기나 항의가 합리적인 재량행위를 저해함은 물론, 대체로 소극적으로 재량행위를 하게하고 있다고 대답하고 있다.¹¹⁾

“개발행위 등 각종 인허가 사항에 대해 적법한 행위로 인허가가 가능함에도 불구하고 주변지역 다수 민원제기가 있을 경우 불허가 되는 경우는 자주 발생한다. 특히, 수질보전과 관련되어 적법하게 하수처리시설 또는 폐수처리시설을 설치함에도 불구하고 하류지역의 반대로 인해 상류지역의 행위가 제한되는 경우가 있다. 행정적 처리에 문제가 없어도 다수민원일 경우 인허가 시에 재량권이 위축된다고 본다.”(15년 근무, 6~7급, 남성, 도시계획업무).

“법규위반 행위를 한 경우 규정에 의해 과태료 부과 등 처리 시 행위자의 비협조, 각종 항의, 지인을 통한 요구에 따라 행정행위 처리에 애로가 있다. 불법 민원인에 대한 고발자가 있을 경우 이에 대한 고발자의 항의, 처분 요구 등으로 담당자의 재량이 크게 위축된다고 여겨진다.”(27년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

“불법행위 중에는 이해당사자 간에 해결을 못해서 신고제보로 적발되는 경우가 많다. 하

수요의 급증으로 인하여 업무의 다양성 및 복잡성이 높아진 상황에서 규제대상 주민들의 비합리적이고 저돌적인 민원제기 및 항의는 합리적인 재량행위를 저해한다.”

- 11) 많은 면접참가자들이 규제대상자들의 항의나 민원제기 등으로 인하여 재량행위가 위축됨을 토로하고 있다. “적법성 및 타당성에 상관없이 항의 및 민원이 제기된 사실만으로 내부적으로 마이너스 요인으로 작용한다. 악의적으로 반복 제기되는 민원에 대하여도 동일한 답변을 반복해야 하는 상황이다. 따라서 업무가 가중되며, 그 결과 재량행위를 소극적으로 행하는 경향이 있다.”(10년 근무, 6~7급, 남성, 건설업무). “다수민원 유발 사항 및 지나친 항의로 민원제기가 될 경우 법규를 엄격하게 적용하여 후에 문제가 없도록 처리하고, 그릇된 재량행위로 인한 문제가 발생하지 않도록 최대한 재량행위를 하지 않는다.”(15년 근무, 8~9급, 남성, 환경업무). “요즘 다양한 고질민원이 제기되고 있고, 민원인의 재산 및 이익과 관련이 있기 때문에 재량행위가 제한을 많이 받고 있다.”(8년 근무, 6~7급, 여성, 산림환경업무).

지만 관계법인 개발제한구역법의 모호성 때문에 행정처분에 많은 어려움이 있다. 업무추진 시 담당자의 재량행위로 인하여 이해관계인의 실과 득이 발생할 수 있어 독단적으로 재량행위를 하기 보다는, 이해당사자들 간에 문제를 해결 할 수 있는 방향으로 재량행위를 함으로써 재차 민원이 발생하지 않도록 행정업무를 수행하는 경우가 많다.”(24년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

일선 규제공무원과 관련되는 요인으로는 이들의 역할관심, 사적 관계의 영향 및 인간적 배려의 필요성, 규제공무원 개인의 특성 등이 해당한다. 대부분의 일선공무원들이 그러하듯이, 규제공무원 역시 공익만 추구하는 것이 아니라, 개인적 역할관심을 가지고 있다. 이는 업무를 수행함에 따른 자부심, 명성, 편익 등 다양하다(Downs, 1967). 일선 규제공무원들은 재량행위를 함으로써 자신이 중요한 존재라고 인식하며, 고객과의 관계에서 자신의 위상을 확인할 수 있다. 그리고 규제공무원의 중요한 개인적 역할관심의 하나는 권한과 자율성을 확대하는 것인데, 재량행위는 이를 가능하게 한다. 또한 일선 규제공무원은 규제대상자와의 개인적 관계나 규제대상자의 특수 사정 등에 의하여 영향을 받을 수 있다. 연고관계가 있거나 규제대상자가 특별한 사정이 있다고 판단하면 보다 적극적으로 재량행위를 할 가능성이 커진다. 그리고 규제대상자에 대한 인식이나 감정, 개인적 성격 등 규제공무원의 개인적 특성도 재량행위에 영향을 미칠 수 있다. 예로서, 특정 규제대상자에 대해서 부정적 인식을 가지고 있으면 보다 엄격하게 법규를 적용할 소지가 크다. 개인적 성격 면에서 규제공무원이 적극적으로 문제를 해결하려는 성향이 강한 경우에는 재량권을 보다 적극적으로 행사할 수 있다. 업무 숙지도와 관련하여, Dorch(2009)는 일선공무원들이 업무에 정통하지 못하는 경우에 업무를 정확하게 파악하여 일을 처리하기 보다는 가능한 범위 내에서 재량행위를 하려는 경향이 있다고 주장한다. 일선 규제공무원 요인과 관련한 면접조사 결과에 따르면, 상당수의 면접참가자들이 규제대상자와 사적인 인간관계가 있으면 가능한 한 이들에게 유리하게 재량행위를 하도록 영향을 미친다는 점을 인정하고 있다.¹²⁾ 그러나 인간관계에 기인한

12) 따라서 어떤 면접참가자는 규제공무원과 규제대상자 간의 인간관계가 미치는 영향을 우려하여 다음과 같은 대안을 제시하기도 한다. “장기간 단속업무 수행으로 단속대상자와 인간관계가 형성될 경우에는 엄격한 법 적용에 장애가 될 수 있으므로 동일 단속업무는 2년 이내 수행이 적정하다고 판단된다.”(24년 근무, 6~7급, 여성, 환경업무). 반면에 일부 면접참가자들은 규제공무원과 규제대상자들 간에 형성된 인간관계가 규제업무를 수행하는 데서 긍정적일 수 있다고 응답하기도 한다. 규제업무 수행과정에서의 마찰을 줄이고, 규제대

재량행위의 정도에 대해서는 면접참가자 마다 차이가 있으며, 법규의 테두리를 벗어나서 까지 편익을 부여하는 방향으로 재량행위를 하는 경우는 거의 없다.

“연민이나 인간적 배려의 필요성이 있고 친밀한 인간관계가 있는 민원인에 대한 업무처리 시에 절대로 해서는 안 되는 행위에 관해서는 원칙적으로 업무를 처리하지만, 주관적이거나 추상적인 상황의 경우는 가능한 방향에서 법률해석을 하도록 노력한다.”(1.5년 근무, 8~9급, 남성, 환경업무).

“주민들을 많이 접촉하는 직업이기에 대상주민이 기 알고 지내던 사람 중 좋은 관계 유지자에게는 득이 되는 쪽으로, 나쁜 관계자이면 좋지 못한 쪽으로 재량 행위를 하려는 생각은 가질 수 있겠으나, 행정행위 시 상급자에게 결재를 득해야 함에 따라 상식에 벗어나는 재량행위는 어렵다.”(24년 근무, 6~7급, 남성, 환경업무).

“법질서를 어겨 과태료 등을 부과할 경우, 경위나 상습여부 등 실질적인 상황을 반영하여 적절한 금액을 산정하고 있으나, 사실상 인간관계 등 주변 여건을 감안한 행정처분도 있는 만큼 전혀 영향은 미치지 않는다고 볼 수는 없다. 그러나 전반적으로 법규의 틀 안에서 행해진다.”(35년 근무, 5급 이상, 남성, 환경 및 위생 전반).

일선 규제공무원의 재량행위는 규제대상자에 대한 인간적 배려에 의해서도 영향을 받는다. 규제대상자가 경제적으로 어려운 형편이거나 억울한 민원의 경우 재량행위 가능 여부를 적극적으로 검토한다는 응답자도 있으며, 사회적 약자에 대한 온정적 배려를 할 필요성이 재량행위를 하는 데 영향을 미친다는 응답자도 있다. 아래의 면접내용은 국유재산관리 업무, 건축업무, 위생업무를 담당하는 규제공무원들의 응답으로서, 대체로 사회적 약자 등에 대해서 배려의 차원에서 재량껏 도와주고 싶은 점은 인정하지만, 이로 인해 법규를 위반하거나

상자로부터의 협조를 얻는데 유리하다고 보기 때문이다. “민원발생 시 법적근거를 들어 처리하지만, 대다수가 담당자와 주민과의 밀접한 인간관계가 형성되어 있기에 법적처리 전에 원만한 민원처리가 될 수 있는 것 같다.”(22년 근무, 6~7급, 여성, 주택업무). “일선 행정에서는 주민과 면대면 행정을 하고, 개인적인 관계가 있는 등 업무추진에 영향을 미쳐 재량행위가 발생하고 있으며, 재량 없이 행정을 추진한다면 부작용을 초래할 것이다.”(12년 근무, 6~7급, 여성, 위생업무).

규제행정의 형평성을 저해하는 것은 바람직하지 않다는 견해이다.

“공무원들은 감사와 윗분들의 눈치로 인해서 소극적이지만, 긍정적인 마인드를 가지면 법령의 범위 내에서 인간관계가 있는 사람, 어려운 사람을 충분히 배려할 수 있다. 참고로 각종 인허가 시 법령에서 ‘아니 할 수 있다’는 무조건 안 되는 것으로 판단하는 경향이 아주 많다. 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).

“적법성에 위배되거나 공공의 이익을 벗어나지 않는 범위 내에서 인간관계 혹은 민원인에 대한 배려는 필요하지만, 더 이상은 청탁이나 뇌물 등으로 이어질 수 있으므로 경계하여야 할 부분이라 본다.”(25년 근무, 6~7급, 남성, 건축업무). “공무원 개인의 성향 및 업무수행 태도에 따라 다소 차이는 있겠으나, 지연·학연 등의 인적 요인이나 배려심 등과 같은 감정적 요인으로 재량권 행사의 폭이 크게 달라져서는 곤란하다고 본다. 과거에 만연하던 그런 요인들이 현재의 행정에서는 엄격하게 배제되어야 할 것으로 판단되며, 실제 일선행정에서도 그러한 경향이 지배적이라 판단한다.”(20년 근무, 6~7급, 여성, 위생업무).

IV. 종합적 논의

지금까지 일선 규제공무원의 재량행위 원인을 업무환경 요인, 조직특성 요인, 법규 및 지침 요인, 업무특성 요인, 사람 요인의 다섯 가지로 구분하여 시군구 소속의 일선 규제공무원을 대상으로 한 면접조사를 토대로 고찰하였다. 전반적으로 볼 때, 전술한 요인들에 결부되어 일선 규제공무원의 재량행위의 여지는 적지 않지만, 감사에서의 지적, 규제대상자의 항의 및 집단 민원제기, 자치단체장 및 상급자로부터의 질책, 법규위반으로 인한 행정소송 우려 등으로 인하여 재량행위를 회피하거나 소극적으로 행사하려는 경향이 강하다. 그러나 이러한 경향에도 불구하고, 여전히 대면접촉이 필요하고, 규제관련 법규가 추상적이고 비현실적인 경우가 적지 않은 현실 하에서 일선 규제공무원의 재량행위는 불가피한 실정이다.

재량행위의 원인변수별로 구체적으로 토의해 보면, 우선 업무환경 측면에서 일선 규제행정 환경은 불확실성이 높고, 계속되는 규제개혁에도 불구하고 규제가 줄어들지 않고 있어 규제공무원들은 인적·물적 자원이 부족한 상태에서 업무를 수행하고 있다. 또한 규제업무는 대부분 현장에서 해결해야 하므로 짧은 시간 내에 판단을 해야 한다. 그리고 일선행정에서는 각 부처의 업무들이 집결되기 때문에 업무량 과다에 시달리고 있다. 이러한 업무환경 하에서 일선 규제공무원들은 법규대로 확실적, 기계적으로 집행을 하기가 어려우며, 규제대상자를 유형화하여 선별적으로 처우한다든지, 현장실사나 개별면담을 회피하고 정황에 근거하여 판단을 한다든지 하는 등으로 재량행위를 하게 된다. 이는 면접조사에서도 상당부분 확인되었다.

조직특성 요인 측면에서는 조직의 문화나 분위기가 대체로 유연하고 실무층에 권한이 많이 주어질수록 일선 규제공무원들이 보다 적극적으로 재량행위를 할 소지가 크다. 그러나 면접조사 결과에 따르면 대부분의 면접참가자들이 지적 및 적발위주의 감사로 인하여 재량행위를 꺼리거나 소극적으로 행사하는 경향이 있다. 이는 일선의 조직분위기가 통제 지향적이고 경직적이어서 재량행위의 순기능을 살리지 못하고 있음을 나타낸다. 다음에 상급자의 성향 및 리더십과 관련해서는 현재 민선단체장들이 선거를 의식하여 집단민원에 매우 민감하다. 이는 단체장 자신은 물론, 상급 관리자들의 리더십에도 영향을 미쳐 규제공무원들로 하여금 가급적 말썽의 소지를 일으키지 않도록 압박하고 있다. 그 결과 재량행위를 회피하거나 소극적으로 하게하고 있다. 그리고 일선행정의 업무처리과정은 대체로 번문욕례가 많아 담당자들이 문서작성과 결재과정에 많은 시간을 소모하다 보니 신중하게 재량권을 행사할 여지가 줄어들다. 상급자가 부하에게 자율성을 부여하지 않으려는 속성 역시 일선 규제공무원으로 하여금 소극적으로 재량행위를 하게한다. 면접조사에 따르면, 많은 면접참가자들이 재량행위의 불가피성과 순기능을 인정하면서도 경직적인 조직분위기와 통제지향의 리더십으로 인하여 재량행위를 기피하거나 소극적으로 행사하는 경향이 있다.

법규 및 지침 요인 측면에서 규제행정은 기본적으로 법규에 근거하여 행해지기 때문에 규제공무원의 재량행위 여부는 법규 및 지침 요인이 특히 영향을 크게 미친다. 현재 규제업무의 시행절차 및 방식이 관련 법규에 비교적 상세하게 기술되어 있다. 그럼에도 행정규제의 기준들은 본질적으로 모호하거나 주관적 판단을 요하는 부분들이 많다. 특히, 현장점검에서는 표준 절차와 기준을 적용하기 어려운 경우가 많다. 이는 담당공무원의 재량행위로

연결된다. 면접조사에 따르면, 관련 법규나 지침이 모호하고 추상적인 것들이 적지 않으며, 이 경우에는 단독으로 재량행위를 하기 보다는 관련부처에 유권해석을 의뢰하는 경우가 많다. 그러나 관련부처는 모호한 답변을 하는 경우가 대부분이다. 결국은 어느 정도는 재량행위를 할 수 밖에 없다. 다음에 관련 법규나 지침들이 비현실적인 경우도 적지 않다. 이 경우에는 담당공무원의 재량행위가 개입하지 않을 수 없다. 면접조사에 의하면, 많은 응답자들이 관련 법규나 지침이 현실과 맞지 않는 경우가 더러 있지만, 이때는 독단적으로 처리하기 보다는, 상급자와 상의를 한 이후에 처리하고 있다. 이는 물론 계층제 조직의 특성이지만, 현장 상황을 제대로 모르는 관리자가 어느 정도 올바른 판단을 할지는 미지수이다. 아마 단독으로 일을 처리하여 민원이 제기되면 책임추궁이 있을 것을 우려한데 따른 습성이라고 보여 진다. 그리고 간혹 전문성이 부족한 단체장이나 관리자들이 비현실적인 지시를 하는 경우가 있다. 이 경우에는 이를 무시하기 어려워 적당한 선에서 수용하면서 재량적 판단을 할 개연성이 높다. 그리고 규제관련 법규나 지침의 내용이 과다하거나 지나치게 복잡하면, 업무과부하에 시달리는 규제공무원들은 규제항목 및 규제대상자를 취사선택하는 방식으로 재량행위를 할 수 있다. 그러나 이와 관련해서도 실제에서는 가급적 재량행위를 회피하려는 성향이 강하다. 잘못될 경우에 감사 지적이나 책임추궁이 우려되기 때문이다.

일선 규제업무의 업무특성 요인 역시 규제공무원의 재량행위에 영향을 미친다. 규제업무는 복잡적이며, 규제대상자와 대면접촉을 해야 한다. 그리고 규제대상자들 중에서는 중소기업자 영업자 등 사회적 취약계층이 많아 인간적 차원의 대응이 필요하다. 또한 대부분의 규제업무는 질적인 속성이 강하여 쾌도난마(快刀亂麻) 식으로 행하기가 어렵다. 이처럼 일선 규제업무는 독특한 특성들이 있는데, 이는 대체로 규제공무원의 재량행위 개연성을 높이는 것들이다. 예로서, 질적 속성이 강한 업무는 세밀한 지도감독이나 성과평가가 어려워 담당공무원의 자율적 판단의 여지가 넓어진다. 그리고 규제행위와 관련한 규정이나 지침이 있지만, 현장상황은 복잡다기하여 이를 그대로 적용하기가 어려운 경우가 많다. 따라서 재량행위의 소지가 크다. 그리고 규제업무는 규제대상자의 이해에 민감하기 때문에 거친 항의나 고질적 민원제기가 많은데, 이를 두려워하거나 귀찮게 생각하면 가급적 규제대상자에게 유리한 방향으로 재량행위를 할 가능성이 있다. 면접조사 결과에서도 충분히 확인되었다.

마지막으로 사람 요인은 우선 규제대상자의 측면에서 보면, 규제업무는 대부분 의무를 부과하거나 부담을 주기 때문에 반발의 여지가 있다. 특히, 오늘날은 주민들의 권리의식이 크

게 향상되어 행정행위에 불응하는 경우가 많다. 면접조사에 따르면, 대부분의 규제공무원들이 규제대상자들의 불응이나 항의에 직면하여 애매한 경우에는 수급대상자에게 유리하게 재량행위를 하는 경향이 있다. 다음에 규제공무원 자체의 요인 면에서는 이들의 역할관심, 사적인 관계나 인간적 배려, 개인적 인성이나 성향 등이 재량행위에 영향을 미친다. 면접조사에 따르면, 일선 규제공무원의 개인적 역할관심의 경우는 재량행위를 하는 데서 큰 영향을 미치지 않는 것처럼 보인다. 즉, 업무를 처리하는 데서 사적 동기로 인하여 재량행위를 한다고 응답하는 경우는 거의 없다. 그러나 이는 액면대로 믿기는 어렵다. 설사 자신의 개인적 이해가 영향을 미친다고 하더라도 민감한 규제업무를 담당하는 사람이 그렇다고 응답하지는 않을 것이다. 대체로 개인적 이해는 암암리에 영향을 미치는 것이다. 그러나 규제대상자와의 사적 관계나 규제대상자에 대한 인간적 배려는 규제공무원의 재량행위 여부 및 정도에 상당한 영향을 미치는 것으로 보인다. 우리나라처럼 연고주의 풍토가 강한 곳에서는 규제공무원과 규제대상자 간의 사적인 친소관계가 영향을 미칠 수밖에 없을 것이며, 대체로는 규제대상자에게 유리한 방향으로 재량행위를 하도록 영향을 미친다. 반면에 규제대상자에 대한 인간적 배려는 이타적 성격이 강한 것으로서, 우리처럼 온정주의가 강한 행정문화 속에서는 이 역시 가능한 규제대상자에게 유리하게 재량행위를 하도록 영향을 미칠 것이다. 면접조사에서도 대체로 확인된다.

이처럼 일선 규제공무원들은 업무수행과정에서 상당한 정도의 재량행위를 할 소지가 있으며, 여기에는 다양한 요인들이 복합적으로 작용한다. 따라서 일선 규제공무원의 재량행위의 정도와 원인을 이해하기 위해서는 통합적 관점이 필요하다. 그리고 재량행위의 방식도 상이하다. 하나는 내부감사에서의 지적이나 상급자의 질책을 우려하여 가능한 한 재량행위를 회피하거나 소극적으로 행하는 경우이다. 다른 하나는 규제대상자의 항의나 집단민원 제기를 우려하여 법규와 기준의 적용이 다소 모호한 경우에는 가급적 규제대상자에게 유리하게 재량행위를 하는 경우이다. 전반적으로는 감사에서의 적발 및 민선단체장의 민원에 대한 민감성 등을 우려하여 가급적 재량행위를 하지 않거나 소극적으로 행하는 경향이 강하다.¹³⁾

13) 재량행위의 소극적인 행사는 자칫 일선행정의 유연성·능률성·효과성 향상, 시민과 일선행정 간의 마찰 완화 등의 재량행위의 장점을 살리지 못할 우려가 있다. 따라서 재량행위에 대한 책임성과 투명성을 확보할 수 있는 방안을 모색하여 위법이나 탈법의 우려가 적은 업무영역에서는 보다 적극적으로 재량행위를 할 수 있도록 일선공무원의 자율성을 어느 정도 보장할 필요성이 있다. 그리고 선의의 재량행위에 기인한 민원야기 등에 대해서는 면책을 할 수 있도록 내부감사 제도를 보다 융통성 있게 운영할 필요가 있다.

그리고 자신이 결정할 수 있음에도 불구하고, 상급자와 상의를 하거나 상급부처에 유권해석을 의뢰하는 경우가 많다. 이는 규제행정의 신중성을 높일 수는 있지만, 자칫 절차상의 번문욕례를 초래하여 규제행정의 적기성을 놓칠 우려가 있다. 그렇다고 일선 규제공무원이 딜레마가 없는 것은 아니다. 법규와 지침이 불명확한 경우에 규제업무를 어떻게 처리할 것인가이다. 이런 경우에는 규제대상자가 반발하거나 이의를 제기하면 이들을 설득하기가 곤란해진다. 따라서 가능한 규제대상자에게 유리하게 재량행위를 하게 된다. 이는 억울한 규제대상자를 구제할 수는 있지만, 자칫 규제행정의 형평성을 저해할 수 있다. 따라서 현재 일선 규제공무원은 규제대상자로부터의 항의나 민원제기에 대한 우려와 내부감사 및 상급자의 질책에 대한 우려라는 상반되는 요구 사이에서 힘겨운 외줄타기를 해야 하는 경우가 많다고 보여진다.

V. 결 론

일선 규제공무원은 상기한 다양한 원인들로 인하여 재량행위를 할 소지가 크다. 실제에서는 한편으로는 내부감사에서의 지적, 단체장 및 상급자로부터의 질책 등을 우려하여 가급적 재량행위를 억제하거나, 상급기관에의 유권해석 의뢰, 상급자와의 상의 등의 방식으로 재량행위로 인한 책임으로부터 벗어나려는 행태를 보이고 있다. 다른 한편으로는 규제대상자의 항의, 집단민원 및 행정소송 유발가능성, 사적 관계나 인간적 배려의 필요성 등으로 인하여 법규나 지침에 명백하게 어긋나지 않는 한은 가능한 규제대상자에게 유리하게 재량행위를 하려는 경향을 보이고 있다. 물론 이 경우에도 법규위반 가능성, 감사에서의 지적 등에 대해서는 항시 신경을 써야 한다. 한마디로 딜레마 상황에서 재량행위를 할지의 여부, 어느 정도 적극적으로 할지를 두고 내적 갈등을 겪고 있는 것이다. 특히, 특정 개인이나 집단에게만 규제권이 미치는 것이 아니라 여러 개인이나 집단들 간에 갈등 상황에 있는 업무인 경우는 중간에서 처신을 잘해야 하므로 재량행위를 하는 데서 매우 소심해질 수밖에 없다.

현재 전반적인 추세는 규제공무원은 가능한 한 재량행위를 회피하거나 소극적으로 행사하는 경향이 강하지만, 이는 상당부분이 책임을 회피하거나 질책을 두려워하는 데 따른 것으로서 반드시 바람직한 것은 아니다. 왜냐하면 오남용만 되지 않는다면, 적절한 수준의 재

량행위는 규제행정의 유연성과 적실성 제고, 소극주의와 형식주의 방지, 현장 대응능력제고, 예방기능 강화, 규제대상자와의 마찰 완화 등의 순기능이 있기 때문이다. 물론 일선 규제공무원의 재량행위는 이러한 순기능에도 불구하고, 오남용 되면 그 폐단이 적지 않다. 규제행정의 형평성과 신뢰성 저하, 규제대상자의 인권과 권리 침해, 권한남용 및 부정부패, 저(低)규제 혹은 과잉규제로 인한 부작용 등이 재량행위 오남용이 초래할 수 있는 역기능들이다. 따라서 재량행위는 적절한 선에서 행사되고 관리되어야 한다. 현재 많은 일선 규제공무원들이 지적, 징계, 민원, 항의, 소송 등을 우려하여 재량행위를 꺼리거나 소극적으로 행하는 경향이 강하지만, 변화를 관리하고 다양한 욕구에 반응해야 하는 일선 규제공무원이 애당초 재량행위를 하지 않으려하거나 지나치게 소극적으로 재량행위를 하는 것은 문제이다. 물론 사적 동기에 의하여 재량행위를 오남용 하는 것은 더욱 큰 문제이다. 따라서 재량행위는 절제된 가운데 적절하게 행사되어야 한다.¹⁴⁾ 몇 가지 방안을 재량행위의 원인변수별로 제시하면 다음과 같다.

업무환경 측면에서는 우선 업무환경의 불확실성과 복잡성을 관리해야 한다. 그 방안으로는 규제사안별로 매뉴얼 작성, 표준운영절차(SOP) 및 대안목록 개발, 예방적 차원에서의 규제적 행정지도의 내실화 등을 고려할 수 있다. 다음에 인적·물적 자원의 부족 현상은 규제업무를 줄이는 방향에서 해결해야 한다. 이를 위해서는 규제업무의 우선순위를 정하고 불요불급한 규제를 폐지해야 한다. 규제행정도 선택과 집중이 필요하다. 업무량 과다로 인한 재량행위 오남용을 줄이기 위해서는 공동생산 방식을 도입하여 경미한 업무처리나 예방조치는 민간자원봉사자나 인턴인력 등이 점검하는 방안을 모색한다. 업무환경의 이질성으로 인한 재량행위 오남용 문제는 우선은 현장상황을 유형화하고 각 사례별로 대응 매뉴얼 및 표준 업무처리지침을 자체 개발하게 한다. 그리고 상황을 단순화할 수 있는 능력을 배양하기 위한 교육훈련을 실시하고, 규제개선 사례를 공유하는 학습시스템을 구축한다.

14) 재량행위가 어느 수준에서 행해져야 절제된 것인지에 대한 분명한 기준을 정하기는 어렵다. 왜냐하면 재량행위는 과정은 물론, 결과도 정확하게 측정하기가 어렵기 때문이다. 분명한 판단기준을 정하기는 어렵지만, 재량행위를 절제한다는 것은 재량행위를 무조건 소극적으로 한다는 의미가 아니라, 과도하게 혹은 잘못 행사하지 않는다는 것이다. 반면에 재량행위의 오남용은 재량권을 위법하게 행사하거나, 지나치게 편파적으로 혹은 편의적·자의적으로 행사하거나, 공익을 지나치게 침해하거나, 시민 대다수가 과도하거나 옳지 못하다고 판단하는 방향으로 행사하거나, 시민의 권리나 인권을 과도하게 침해하는 것 등을 생각할 수 있다. 그러나 이 역시 재량행위 결과의 위법성 여부 정도를 제외하고는 엄격하게 판단하기는 어렵다.

조직특성 면에서는 지나치게 적발이나 징계 위주의 분위기를 탈피하고, 합당한 재량행위에 대해서는 면책하는 방안을 강구한다. 이를 위해서는 적발위주의 감사로부터 합목적성 중심의 감사로 전환해야 한다. 단체장이나 상급자 역시 과도하게 민원에 민감하기 보다는, 규제행정의 본질적 목표를 달성하는 데 관심을 두어야 한다. 이를 위해서는 주기적으로 규제 점검회의를 개최하여 불필요한 규제는 제거하고, 다소간의 민원을 유발하더라도 필요한 경우에는 보다 적극적으로 재량행위를 할 수 있게 해야 한다. 상급자의 리더십 면에서는 일선 규제공무원에게 상당한 자율성과 융통성을 부여하여 현장업무는 대부분 자체적으로 해결할 수 있도록 권한을 부여한다. 내부업무처리 과정과 관련해서는 내부보고, 회의, 서류작성 업무를 줄이거나 단순화한다. 현재 일선행정에서는 문서작업과 대면보고 등에 기인한 번문복례 현상이 심각하여 규제공무원의 재량행위를 지나치게 위축시키고 있다.

법규 및 지침의 측면에서는 우선 이의 모호성을 줄여야 한다. 특히, 지침은 일선현장에서 구체적으로 적용할 수 있도록 명료해야 하는데, 여기에는 지침을 만드는 상급기관의 역할이 중요하다. 이를 위해서는 지침을 만들 때 현장공무원의 의견을 적극 수렴하여 지침을 함께 만든다는 자세를 가져야 하며, 지침 작성과정에서 현장답사도 해야 한다. 그리고 재량행위의 오남용을 방지하려면 법규 및 지침의 현실적합성을 제고해야 하는데, 이를 위해서는 관련 법규나 지침의 적합성을 주기적으로 점검하고, 비현실적인 항목들은 과감하게 정비해야 한다. 또한 법규입안자들의 전문성과 현장 감각을 제고해야 하는 데, 이를 위해서 중앙부처의 담당공무원과 일선 규제공무원 간에 소통을 강화해야 한다. 그리고 법규나 지침의 내용이나 항목이 과다하면 이를 집행하는 일선 규제공무원의 재량행위가 지나치게 커질 수 있으므로 항목별 위반건수 등을 토대로 실효성이 없는 항목들은 주기적으로 삭제해야 한다.

업무특성 요인에 기인한 재량행위 오남용을 관리하기 위해서는 가능한 영역에서는 규제 업무를 표준화해야 한다. 우선은 업무분야별로 재량권 행사의 범위, 규제절차, 처리방식 등과 관련한 표준매뉴얼 내지는 재량준칙을 만들어 보급한다. 이러한 매뉴얼은 중앙부처 차원에서 기본적 내용은 만들되, 지자체의 국·과장급 관리자들이 해당 지자체의 특성을 감안하여 수정·보완하여 사용할 수 있다. 예시도 포함하는 것이 좋다. 다음에는 일선 규제공무원과 상급자가 협의하여 업무분야별로 자가 점검 항목을 만들고, 규제공무원별로 매뉴얼에 따른 자가 점검을 실시하며, 그 결과를 상급자와 토의한다.

마지막으로 사람요인과 관련해서는 규제대상자의 반응으로 인한 재량행위 회피 혹은 오

남용 문제는 장기적으로는 규제공무원의 대민설득 기술과 협상력을 배양하여 규제행위를 하더라도 가급적 항의나 민원이 발생하지 않게 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 민원인 응대요령, 협상기술 등에 대한 교육을 강화하고 관련 매뉴얼을 만들어 숙지하게 한다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 규제공무원이 담당업무에 대한 확실한 전문성과 공직자로서의 소신을 갖는 것이다. 그렇지 못하면 당당하게 규제업무를 수행하기 어려우며, 민원과 항의에 위축될 수밖에 없다. 다음에 일선 규제공무원 자체 요인 면에서는 규제대상자와의 유착관계 등에 대해서는 관리자의 지도감독을 강화하며, 보직관리 시에 상피제 등을 적용하여 사적 관계가 재량행위 오남용으로 연결되지 않도록 제도적으로 보완해야 한다.

그러나 이러한 방안들에도 불구하고, 기본적으로 규제행정은 질적이고 주관적인 속성이 강한데다 대인접촉을 주로 해야 하며, 관련 법규나 지침 역시 모호하거나 비현실적인 경우가 적지 않기 때문에 재량행위의 여지는 항시 있다. 그리고 재량행위는 사람이 행하는 것이다 보니 오남용의 위험이 내재되어 있다. 이 경우에는 자칫 큰 폐단이 초래된다. 그러나 다른 한편으로 적절한 수준에서의 재량행위는 순기능이 적지 않다. 복잡다기하고 동태적인 현상상황과 천차만별의 규제대상자를 획일적으로 처리하기가 어렵기 때문이다. 따라서 의도적으로 재량행위를 회피하거나 지나치게 소극적으로 행사하는 것도 문제를 초래한다. 감사관이 엄격한 잣대를 들이대고, 단체장이나 상급자가 제재를 가하는 것은 그들로서는 쉬운 일이다. 그러나 그것이 일선 규제행정을 위해서 과연 바람직한 것인지는 재고해야 한다. 결국, 재량행위를 하거나 관리하는 데서 가장 중요한 덕목은 중용과 균형이다. 이는 규제공무원은 물론, 이들을 감독하는 단체장이나 상급자, 이들을 감사하는 감사관에게도 공히 요구된다.

본 연구는 일선 규제공무원의 재량행위 원인과 실태를, 이들에 대한 심층 면접조사를 통하여 실사(實査)를 하였다는 점에서 어느 정도 의의가 있다고 생각한다. 그러나 다른 한편으로 본 연구는 면접조사에만 주로 의존하였다는 점에서 한계가 있다. 그리고 면접조사 자체가 가지고 있는 한계이기도 하지만, 불성실한 응답에 대한 대처, 면접내용의 객관적 해석과 배치, 답변내용 추출 시의 주관 개입가능성 등의 면에서 분명한 한계가 있다. 이는 기록을 남기지 않고 은밀하게 행해지는 재량행위를 분석하는 데 따른 부득이한 면이 없지 않지만, 연구결과를 일반화하는 데는 한계가 있음을 인정하지 않을 수 없다.

참고문헌

- 김경호·소순창(2010), 지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구, <한국지방자치학회보> 22(2): 125-147
- 김세규(1995), 행정절차의 하자과 행정행위의 효력, <동아법학> 18: 23-52
- 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
- 김순양(2016), 일선복지공무원의 재량행위 원인에 관한 실증적 연구: 기초생활수급자 선정과정을 사례로, <한국행정연구> 25(2): 19-55
- 김영민·임도빈(2011), 일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지전담공무원의 재량행위 수축경향을 중심으로, <한국조직학보> 8(3): 25-39
- 김우식(2002), 행정재량에 관한 연구: 일선관료의 재량행태 이해, 2002년도 대구경북학회 춘계학술발표대회 발표논문
- 김윤권(2014), 조직 칸막이 형성요인과 극복방안에 관한 연구, 2014년도 한국행정학회 동계학술발표논문집, 1884-1907
- 김윤희(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
- 김창조·손윤석(2011), 국민기초생활보장법상 최저생계비 결정에 있어서 행정재량의 통제, <법학논고> 35: 255-298, 경북대학교 법학연구원
- 나현민·하태수(2015), 소방공무원의 재량행위와 재량행위 요인에 관한 연구: 수원시 소방공

- 무원을 중심으로, <국정관리연구> 10(2): 191-216
- 노기현(2013), 행정법상 재량행위에 대한 사법심사기준의 변천에 관한 연구, <공법학연구> 14(3): 293-318
- 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(2016), 레드테이프에서 그린테이프 전환연구, <한국거버넌스학회보> 23(1): 275-303
- 오세홍(2002), 공무원의 재량행위와 통제에 관한 연구, <사회과학논총> 18: 279-299 전주대 학교
- 이대희·이원희 외(2015), <행정>, 조영문화사
- 이수창(2014), 일선경찰관 재량행위가 경찰조직의 신뢰에 미치는 영향 분석, <한국조직학회보> 11(1): 83-103
- 이종수(2009), <행정학사전>, 대영문화사
- 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
- 정영철(2013), 환경계획재량의 통제규범으로서의 형량명령, <공법학연구> 14(4): 275-304
- 조석준(2004), <한국행정과 조직문화>, 대영문화사
- 조원혁(2013), 일선경찰관의 재량행위에 관한 연구, <한국행정학보> 47(3): 389-423
- 최병선(2007), <정부규제론>, 법문사
- 최선웅(2007), 경찰공무원의 징계재량에 대한 사법심사 판단기준, <한국경찰연구> 6(3): 229-154
- 최정민(2013), 관료의 정보공개행태 영향요인 연구: 재량적 행태를 중심으로, <한국행정학회 하계학술대회 발표논문집>, 2005-2031
- 황설화·임혜경·하태수(2015), 기초지방자치단체 일선관료들의 재량행위 분석, <한국정책연구>

구> 15(2): 73-99

황운성(2010), 재량통제방식이 사회복지전담공무원의 재량에 미치는 영향, 서울대 박사학위 논문

- 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: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, New York: Pergamon Press
- Carroll, B. W. and D. Siegel(1999), *Service in the Field*, Montreal: McGill-Queen's University Press
- 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)
- 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)
- Evetts, J.(2002), New Directions in State and International Professional Occupations: Discretionary Decision-making and Acquired Regulation, *Work, Employment & Society* 16(2): 341-353
- 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, *The 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: The Shaping of Policy Outcomes in State Welfare Bureaucracies, 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: The Case of Social Security Disability, *Journal of Public Administration Research and Theory* 9
- Kirton, D., J. Feast and J. Goddard(2011), The Use of Discretion in a ‘Cinderella’ Service: data Protection and Access to Child-care Files for Post-Care Adults, *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
- Lipsky, M.(1993), Street-Level Bureaucracy: An Introduction, in M. Hill (ed.), *The Policy Process: A Reader*, London: Harvester Wheatsheaf
- 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
- 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
- Prottas, J. M.(1979), *People-Processing: The Street Level Bureaucrat in Public Service*

Bureaucracies, Lexington, MA: Lexington Books

Schmallegger, F. and J. L. Worrall(2010), *Policing Today*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc

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

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

An Analysis of the Causes Leading to the Discretionary Acts of Street-level Regulatory Officials

Soon-yang Kim

The purpose of this article is to explore the reasons why street-level regulatory officials practice discretionary acts in the process of carrying out their tasks. Policy measures to constrain the abuse and misuse of discretionary acts are also suggested. To the end, this article first discussed the theories on the concept and trends of discretionary acts in street-level bureaucracies, and then debated about precedent studies on discretionary acts and the significance of discretion in administrative regulation at street level. Subsequently, this article established the analytical framework to analyze the causes of street-level regulatory officials. The next chapter empirically explored the causes leading to the discretionary acts of regulatory officials on the basis of the interview survey targeting the regulatory officials in selected municipalities from Daegu Metropolitan City and Gyeongsangbuk-Do. Five variables, such as task environment, organizational characteristics, laws and regulations, task characteristics, and human factors, were included as the causes of discretionary acts. As a result of analysis, this article confirmed the great influence of each variable on the discretionary acts of regulatory officials. However, in general, despite of the great likelihood of discretionary acts in the process of carrying out their tasks, regulatory officials tend to refrain from conducting discretionary acts, due largely to constraint-oriented inspection, filing complaints from the regulated, and being reprimanded from superiors. This article pointed out

the problems caused by the passivity and evasion of discretionary acts. The concluding chapter comprehensively debated on the findings in the analysis and suggested the measures to contain the discretionary acts of street-level regulatory officials at optimum level.

Key words: street-level regulatory officials, discretionary acts, causes of discretion