

효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배기관의 일선관료들을 중심으로*

김윤호**

일선관료의 재량권 확대는 남용 나아가 관료부패로도 이어질 수 있기에 이에 대한 주의 깊은 관리가 필요하다. 그러나 재량권 남용을 막기 위해 그들의 재량권에 대하여 지나친 통제를 가하거나 그들로 하여금 정책내용에 엄격하게 순응케 하는 것은 집행현장에서의 바람직하고 유연한 정책집행을 방해하게 된다. 즉 일선관료에게 무한정 재량권을 부여할 수도 없고 이를 엄격히 통제할 수도 없는 매우 난해한 딜레마 (dilemma)에 봉착하게 된다. 본 연구에서는 일선관료 (street-level bureaucrats)의 재량권에 관한 선진국의 다양한 연구 성과를 기반으로, 적정수준의 재량권 관리방안에 대하여 모색한다. 이를 위해 먼저 재량권 확대와 제약으로 인해 나타나는 각각의 문제 상황들 - 기본적으로 일선관료의 재량권 남용과 경직화 - 을 제시하고 이들 두 문제 상황들에 대한 해결책을 각각 제시한다. 아울러 본 논의를 위해 일선관료의 재량권 사용과 관련하여 가장 빈번히 거론되는 정책분야인 규제영역과 재분배영역으로 나누어 논의한다.

주제어: 일선관료, 재량권, 규제정책, 재분배정책

I. 연구목적

우리나라 국민들 사이에서는 공무원에 대해 "부정, 부패, 부조리"와 같은 부정적인 인식이 팽배하다 (박주봉 외, 1998:227). 관료부패는 공무원들의 뇌물수수와의 거의 동일시되며, 그 주된 원인을 재량권 확대에 의한 잘못된 사용 (남용)에서 찾는

* 이 논문은 2011년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 연구되었음.

** 코넬대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 서울시립대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 조직이론, 사회적 기업 등이다(ykim@uos.ac.kr).

것이 일반적인 시각이다 (사공영호 2002; 윤태범 1994; 전수일 1996; 김해동 1992).¹⁾ 그럼에도 불구하고 재량권 (discretion)이라는 단일 주제에 대한 깊이 있고 포괄적인 연구는 국내 행정학계에서 보기 드물다. 일선 공무원들의 재량권 확대가 가져올 수 있는 부정적 효과의 예로는 정부의 혜택을 받고자 하는 사회적 약자에 대한 ‘횡포,’ 그리고 ‘포획’ 현상으로 인한 공익침해를 들 수 있다. 먼저 횡포 (Lipsky 1980)는 사회적 약자를 수혜자로 하는 재분배정책에서 보다 빈번히 나타난다. 누구에게, 언제, 어떻게 정부혜택을 주는지에 대해 결정권을 가진 일선 집행자에게 단지 감사하는 마음만을 표할 수밖에 없는 사회적 약자에 대해 일부의 집행자들은 재량권을 악용할 소지가 있다 (정정길 1989: 591). 규제정책 분야에서 흔히 나타나는 포획현상은 정책의 본래목표가 일선관료에 의해 자의적으로 수정, 변질될 가능성과 관련되어 있다. 일선관료가 집행현장의 특수성을 고려하여 인정된 재량권을 사용하여 정책 내용을 현실에 적응 (adaptation)시키는 것이 아닌 지역 세력에 의해서 정책이 매수, 포획 (cooptation)되는 것이다 (정정길 1989: 591). 이 같은 현상을 Lowi (1979)는 “interest group liberalism”이라는 개념을 사용하여 설명하였다. 예를 들어, 공장지역에서 폐수방류를 단속하는 현지 관료가 공장주들의 압력과 회유로 인해 지방의 경제발전을 위한다는 명목으로 이들에게 유리하게 규정을 해석함으로써 기준치를 심하게 넘는 폐수를 내보내는 공장을 눈감아 주는 경우이다. 나아가 정부 관료가 뇌물의 제공을 요구하는 등, 자신의 사적인 이익을 위하여 재량권을 이용할 때에는 관료부패의 문제로 발전할 수 있다.

그러나 일선관료의 재량권 남용을 막기 위해 그들의 재량권에 대하여 지나친 통제를 가하거나 그들로 하여금 정책내용에 엄격하게 순응케 하는 것은 집행현장에서 바람직하고 유연한 정책집행을 방해하게 된다. 즉 일선관료에게 무한정 재량권을 부여할 수도 없고 이를 엄격히 통제할 수도 없는 매우 난해한 딜레마 (dilemma)에 봉착하게 된다. 사실 재량권 딜레마는 전통적으로 행정학이 지니고 있는 접근법상의 난제들 - 고전적 정치행정일원론/이원론, 1980년대 하향식/상향식 정책집행론, 그리고 최근의 주인대리인이론 - 과도 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

따라서, 본 논문의 연구목적은 일선관료 (street-level bureaucrats)의 재량권에 관

1) 사실 재량권이란 용어 보다는 “공권력” (윤태범 1994; 전수일 1996) 및 “권한” (김해동 1992)을 더 빈번히 사용하고 있다.

한 선진국의 다양한 연구 성과를 기반으로, 효과적인 재량권 관리방안에 대하여 모색하는 것에 있다. 본래 의도한 정책효과를 얻기 위해서는 재량권의 확대와 통제를 양극단으로 놓고 볼 때 어느 한쪽에도 치우치지 않는 균형잡힌 재량권 관리가 바람직 할 것이다. Lipsky (1980)는 일선관료의 재량권 행사에 대한 통제가 있을 때 그 재량권은 더 효과적으로 사용되어 질 수 있다고 하였다. 본 연구에서는 적정 수준의 재량권 관리의 모색을 위해, 첫째 재량권 확대와 제약으로 인해 나타나는 각각의 문제 상황들 - 기본적으로 일선관료의 재량권 남용과 경직화 - 을 제시한다. 여기서 재량권 남용은 권한을 본래 정해진 범위 또는 사회통념에서 벗어나 함부로 행사하는 것으로, 경직화는 사고방식 및 행태가 유연하지 못하여 융통성이 없고 엄격하게 되는 것으로 정의한다. 둘째 이들 문제 상황에 대한 관리방법에 대하여 논할 것이다. 예컨대 문제 상황의 원인이 일선관료의 많은 재량권에 있다면 제약의 방법이 될 것이고, 반대로 적은 재량권에 있다면 권한을 부여하는 방법이 될 수 있을 것이다. 기본적으로, 재량권 남용과 경직화와 관련한 각각의 문제 상황들을 해결하기 위한 방법모색에 있어서 권한 부여와 제약 (Epstein & O'Halloran 1999, 86) 중 하나에 초점을 맞추어 논하게 될 것이다.

아울러, 본 논문은 재량권 확대와 제약으로 인해 나타나는 문제 상황(즉 남용과 경직화)과 관련하여 가장 빈번히 거론되는, 즉 밀접한 관련이 있는 정책영역인 규제정책과 재분배정책으로 나누어 논의 한다. 한편 이 두 유형의 정책은 의회가 정부의 고급 관료에 재량권을 위임하는 정도에 있어 서로 상이하지만, 정책을 집행하는 일선관료들에게 있어서는 공히 법규에 의한 통제 정도가 매우 높은 것으로 나타난다. 두 정책의 대상, 즉 규제정책의 경우 피규제자 그리고 재분배정책의 경우 수혜자에게 있어서 '과연 내가 공평하게 대우를 받는가?'의 문제는 매우 민감한 사항이다. 규제정책 영역과 같이 피규제자들 (예, 이익단체 등) 의 정치적 활동이 매우 활발한 경우 더욱 그러하다. 따라서 재량권 사용으로 인한 분쟁의 소지를 줄이기 위해 세세한 법규를 제정, 이를 엄격하게 적용하는 것은 자연스러운 이치라 할 수 있다. 두 정책의 비교분석은 일선관료들의 재량권 사용 및 통제에 있어서 차이점 또는 유사성이 있는지에 대한 유용한 지식을 제공하게 될 것이다.

Ⅱ. 재량권의 개념정의

먼저 재량권 (discretion)에 관한 정의부터 명확히 해야 할 필요가 있다. 이종수의 「행정학 사전」(2009)에 의하면 재량권이란 “행정 주체의 판단 또는 행위가 법이 인정하는 일정한 범위 내에서 법의 구속으로부터 해방되는 것”을 의미한다. 나아가, 재량권을 “법규재량”과 “편의재량”으로 구분하고 있는데, 전자는 법의 취지, 원리 등의 구속을 받는 재량을 의미한다. 즉, 법의 테두리를 벗어나 재량행위를 할 경우 위법이 되어 행정소송의 대상이 된다. 이와 같은 경우를 “재량권 일탈”이라 칭한다. 반면, 후자인 편의재량 (공익재량 또는 합목적적 재량이라고도 함)의 경우 단순히 공익에 의한 제한만을 받는 재량행위를 뜻한다. 즉, 무엇이 행정의 목적 및 공익에 합치하는가의 문제에 관한 행정기관의 재량을 말한다. 편의재량의 범위 (즉, 공익 및 행정의 목적에 합치) 내에서 이루어진 행정행위가 부정적 결과를 낳는다 하더라도 그 재량권행위가 위법으로 간주되지는 않는다. 반면, 행정행위가 (비록 법규재량의 범위 내에서 이루어 졌다 하더라도) 공익의 증진, 행정목적, 공정성 등 법의 취지를 무시 할 경우 위법을 구성한 재량권의 행사가 되며, 이를 “재량권 남용”이라 부른다 (이종수 2009: 222, 386, 391-392, 523-524). 결국, 법규가 세세하게 기술되어 법적 제한을 많이 받는 행정기관일수록 법규 재량적 요소가 강할 것이며, 이와 상반되게 법규가 일반적, 즉 애매하게 기술되어 그것의 해석을 요할 경우, 또는 세세한 법규를 지녔다 하더라도 그 적용에 있어 재량권을 발휘할 수 있다면 편의재량적 요소가 강할 것임을 추측해 볼 수 있다²⁾. 본 연구에서는 재량권의 개념을 보다 일반화 시켜, 일선관료가 특정 정책을 집행하는 방법 및 대안에 대해 실질적으로 결정하는 능력이라고 정의한다.

2) 법규재량은 단순히 법에 충실히 따르는, 판단능력이 상대적으로 적게 요구되는 행정행위가 되어 재량권의 개념에서 제외시켜 논하는 경향이 있다 (정정길 1989, 589; Dormsion 1977; Ham & Hill 1984, 149).

Ⅲ. 재량권 발생의 원인

재량권은 행정기관의 관료가 정책집행 과정에 발휘하는 정책적 판단 또는 정책 결정 권한이라고 볼 수 있다. 즉 입법부에 원천적으로 귀속되어 있던 정책결정 권한 중 행정기관에 어느 정도 위임된 부분이 바로 재량권인 것이다. 그렇다면, 입법부인 의회는 왜 관료 및 공직자들에게 재량권을 위임 (delegate)하는가? 여기에는 크게 두 가지 원인을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 원인으로 정책결정자와 정책집행자간의 정보의 비대칭 (information asymmetry)을 들 수 있다. 즉, 정책결정자는 불확실한 정책집행상황에 대해 상대적으로 적은 전문지식과 정보를 갖고 있다. 정책결정자가 지닌 집행현장에 대한 한정된 정보는 정책내용의 추상적, 일반적 기술로 귀결되고, 이는 일선관료들에게 구체적 상황에 따라 정책을 신축성 있게 적용할 수 있도록 하는 재량권을 부여함을 의미한다. 정치철학자 Edmund Burke (1901)는 법의 (일반성 - generality - 에 근거한) 불완전성을 지적하며, 법에 생명 ("life") 을 불어 넣는 역할을 하는 관료의 재량권은 효과적 공무집행과 정부에 대한 시민의 신뢰증진을 위해서는 반드시 필요하다고 주장하였다. 예를 들어 일선관료들은 재량권을 활용하여 집행현장의 다양한 이해관계자들의 타협 및 흥정을 유도하고 나아가 합의를 이루어 갈 수 있다 (Elmore 1979-1980).

첫 번째 원인이 정보의 제약과 정책수혜자들의 요구에 적절히 대응하기 위한 현실적 이유에 근거한 것이라면, 두 번째 원인은 정책입안자인 의원들의 개인적인 정치적 목표추구와 관련된 것이다. 즉, 합리적 개인인 의원들은 그들의 지상목표인 재선 (reelection) 가능성을 극대화하는 방향으로 정책결정을 하는데, 그들 스스로 정책을 구체화하여 만듦으로써 얻는 정치적 혜택이 그로인해 발생하는 비용보다 적을 경우 관료들에게 결정권한을 위임한다는 것이다 (Epstein & O'Halloran 1999: 8-9). 예를 들어, 항공규제정책의 경우 구체적 정책입안을 함으로써 입법가들에게 오는 정치적 혜택이 거의 없는 분야이다. 완벽한 항공규제법을 만들어서 항공사고가 전혀 없다하더라도 입법가는 이에 대해 거의 보상을 받지 못한다는 것이다. 반면, 대형사고가 날 경우에는 대중으로부터 엄청난 비난에 직면하게 된다. 즉 항공규제정책은 의원들에게 정치적 매력미약한 ("political downside") 분야이고, 따라서 (설령 의사결정자들에게 정책을 만들 무한정의 시간과 자원이 있다하

더라도) 관료들에게 정책결정을 떠넘기는 - 재량권을 위임하는 - 것이다. 결국, 의회가 정책결정 권한을 행정가에게 위임하는 이유는 현실의 요구에 대응하기 위한 순수한 것과 의원 개인의 정치적 계산에 따른 것의 두 가지 차원에서 이해 할 수 있다.

IV. 규제정책과 재분배정책

의회로부터 위임된 재량권의 잘못된 사용을 막기 위해 일선관료의 재량권에 대하여 지나친 통제를 가할 경우 앞서 언급하였듯이 현장에서의 유연한 정책집행을 방해하게 된다. 즉 재량권과 관련한 딜레마 (dilemma)에 빠지게 된다. 따라서 의회가 본래 의도한 정책효과를 얻기 위해서는 재량권 부여와 통제를 적절히 혼합하여 사용할 필요가 있다. 본 연구는 일선관료의 재량권 확대 및 제약으로 인해 나타나는 여러 문제 상황들과 밀접한 관련이 있는 두 정책분야인 규제정책과 재분배정책으로 나누어 논의 할 것이다. 먼저, 두 유형의 정책을 재량권이라는 개념에 비추어 설명한다.

규제정책은 정부의 고전적 통제정책으로, 이를 담당하는 행정기관은 개인들에게 적용되는 규칙을 만들거나 집행하게 되며 아울러 불복종에 대해서는 처벌을 가한다. 따라서 규제기관은 구성원들로 하여금 법규에 대해 엄매이게 만드는 고도로 높은 공식화의 특징을 지녔으며, 과정 및 절차와 관련된 전문가들로 구성되는 경향이 강하다 (Lowi 1985). 미국 연방정부의 규제기관과 재분배기관의 경험적 연구에 의하면 두 유형의 기관 모두 공식화의 정도가 매우 높았다 (Kim 2007, 144). 그러나 복잡하고 구체적인 규제 법규가 의회에서 사전에 제정되어 규제기관으로 내려오는 것은 아니다. 의회는 추상적이고 일반화된 법을 만들고 집행기관에 이를 구체화할 권한을 위임하는 것이다. 앞서 항공규제정책의 예에서와 같이, 의회 입장에서 봤을 때 규제정책은 “정치적 효율성”이 낮은 정책영역이므로 정책결정 권한을 행정기관에게 위임한다고 볼 수 있다. Epstein & O’Halloran (1999, 198-199)의 연구결과에 의하면 작업장 안전 (occupational safety), 환경 (environment), 소비자 보호 (consumer protection), 보건 (health) 등의 영역에 있어서의 규제정책들은 행정

기관이 갖는 재량권의 정도가 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 이와 같이 규제기관의 큰 재량권은 최고행정수반(대통령)에 의해 통제된다. 즉 대통령은 정치적 임명자 (political appointees)들을 기관에 다수 포진시킴으로써 기관의 재량권 사용 (e.g., agency drift)을 감시, 감독한다는 것이다 (Langbein 2009). 정치적 임용자들에게 의한 중간관리자들(나아가 일선관료들)의 재량권 사용에 관한 감독은 흔히 세세한 법규의 제정 및 집행으로 나타나고, 따라서 규제기관에는 법규 및 절차와 관련된 법조인들의 구성 비율이 매우 높다 (Lowi 1985; Kim 2007, 154). 이들이 법을 구체화하는 법규제정 (rule-making)의 역할을 수행한다. 결국 기관 전체 내지는 일선관료들에게 있어서는 (의회로부터의 재량권 위임이 구체적 법규제정에 의해 상쇄됨으로써) 재량권 증가가 전혀 일어나지 않음을 알 수 있다. 아울러 규제기관 구성원들이 갖는 피규제자에 대한 행태는 대체로 독립적 (independent)이며 독단적 (assertive)이다 (Newman 1994, 282).

한편, 재분배정책은 가진 자와 가지지 못한 자를 구분하고 후자에게 혜택을 제공함으로써 사회적 형평성 제고를 목적으로 한다. 규제정책과는 상이한 정책목표를 지녔지만, 규제정책만큼 법규중심으로 운영되는 정책이 바로 재분배정책이다 (Lowi 1985). 재분배정책은 매우 구체화된 법규가 이미 입법부에서 제정되기 때문에, 이를 담당하는 행정기관은 매우 적은 재량권을 지닌 것으로 가정 된다. 앞서도 언급하였듯이 “정치적 효율성”의 정도에 따라 의회는 행정기관에 재량권을 위임하게 되는데, Epstein & O’Halloran (1999, 198-199)에 의하면 재분배정책영역은 의회입장에서 볼 때 구체적 정책을 입안함으로써 얻을 수 있는 혜택이 비용보다 많다는 것이다. 예를 들어, 의회는 특정 기업 및 이익단체들에게 특별 세율 (이른바 기업복지: corporative welfare)을 제공할 의도로 조세 (tax) 법을 이들 단체에게 유리한 방향으로 구체적이고 명확하게 제정하고, 추후 선거 등에서 정치적 지지를 얻을 수 있다. 이외에도 사회보장 (social security), 최소임금정책 (minimum wage), 실업보험 (unemployment insurance), 빈곤정책 (poverty) 등 재분배정책과 관련된 이슈 영역에서 행정기관들의 재량권의 정도가 극히 낮았다 (Epstein & O’Halloran 1999, 198-199). 결국, 재분배기관들의 역할은 매우 분명하게 기술된 법규의 충실한 집행으로 정의될 수 있다. 아울러, 사회복지사업의 일선관료들과 고객과의 관계는 흔히 평등한 관계가 아닌 것으로 인식된다(Steinmetz 1981; Handler 1990, 18). 위에서

도 언급되었듯이 혜택을 받을 수 있는 다른 대안이 없는 사회경제적 취약계층인 의뢰인들(clients)은 일선관료들에게 낮은 자세로 임할 수밖에 없는 것이다. 더구나, 자신들의 요구사항을 설득시킬 정보, 기술, 권력을 거의 갖지 못한 이들 빈곤층들은 혜택을 얻기 위해 일선관료들에게 단지 복종할 수밖에 없다는 것이다.

이상에서 논의하였듯이 규제정책과 재분배정책은 의회로부터 행정기관으로의 재량권 위임정도에 있어 차이가 있으나 (즉, 전자는 높고 후자는 낮음), 일선관료들 입장에서는 두 정책 영역 공히 매우 구체적 법규의 지배를 받아 이들 관료가 행사하는 재량권의 정도가 (이론상으로는) 매우 낮다. 이는 흔히 일선관료들이 세세한 법규의 내용을 글자 그대로 실제에 적용하는 행태 (“Going by the Book”: Bardach & Kagan 2002) 로 이해할 수 있다. 그러나 실질적으로는, 동일한 (높은 공식화) 상황 하에서 일선관료가 법규, 절차의 집행 또는 행정 서비스의 성격이나 질을 결정하는데 있어 막대한 재량권을 행사하기도 한다(Maynard-Moody & Musheno 2000, 333). 즉 일선관료는 많은 법규에 둘러 싸여있지만 법규에 구속받지는 않는다는 것이다 (Maynard-Moody & Musheno 2000, 334)³⁾. 일선관료는 시민 또는 서비스 수혜자들과 직접 대면접촉 (face-to-face contact)을 하는 관계에 놓여 있고 (Lipsky 1980), 바로 이점이 일선관료로 하여금 시민들을 추상적 차원이 아니라 감정이 개입된 보다 개인적 차원의 의뢰인, 학생, 범인, 피해자 등으로 대하게 된다는 것이다. 즉, 일선관료는 시민들을 냉철한 합리성이 아닌 사적인 감정을 가지고 대하게 된다 (Maynard-Moody & Musheno 2000, 334). 예를 들어, 경찰관은 그들이 보기에 선량한 사람에 의한 심각한 범죄행위 (가난하지만 성실히 일하는 이민자의 마약거래 등) 는 관대하게 봐주거나 무시하면서 그들의 시각에서 사회적 위험인물이 일으킨 사소한 위법 행위는 매우 엄격하게 다룰 수 있다는 것이다 (Maynard-Moody & Musheno 2000, 350).

또 다른 예로, 대부분의 사회복지프로그램들은 특정 범주들 (categories)을 정해 놓고, 신청자들을 이들 범주에 끼워 넣게끔 되어 있다. 수천, 수만 명의 신청자를 구분 짓는 데 이용되는 범주는 단 몇 개에 불과하고, 특히 구분 짓기가 애매한 신청자들일 경우 일선관료들의 주관적 판단이 개입될 수밖에 없다. 결국, 사회복지 서비스 (social services) 제공에 있어 “문지기” 역할을 하는 일선관료들은 어느 신청자는 혜택을 받을 수 있고 그렇지 못한지를 결정할 막대한 재량권을 행사한다고

3) “Street-level work is, ironically, rule saturated but not rule bound”

할 수 있다 (Keiser 1999). 정리하건데, 일선관료들은 정책대상인 시민 개개인에 대한 판단을 내릴 때에 규칙이나 절차의 준수를 우선시하는 것이 아니라, 먼저 주관적 판단을 즉흥적으로 내리고⁴⁾ 규칙이나 절차는 이러한 판단을 단지 뒷받침하기 위해 (아마도 선별적으로) 사용한다고 볼 수 있다 (Maynard-Moody & Musheno 2000, 337). 다음에서는 앞서 언급하였듯이, 일선관료의 재량권 확대와 제약을 원인으로 하는 각각의 문제 상황들을 규제정책과 재분배정책 영역으로 나누어서 제시하고 이들 문제 상황을 해결하기 위한 방법을 모색하여 본다.

V. 재량권 확대와 관련한 문제 상황과 해결책

1. 규제정책의 경우

재량권 확대로 인한 문제 상황으로 규제정책의 경우 (1) 관료부패, (2) 포획, (3) 편의주의를 들 수 있다. 이들은 재량권 남용과 관련된 문제들이라고 할 수 있다.

1) 관료부패 vs. 조직계층에 상응한 통제와 “행정적 연합”의 형성

규제기관의 일선공무원들은 그들의 재량권 사용에 있어 사적인 이익을 개입시킬 유혹에 취약하다. 토지, 건축분야 인허가 관련 공직부패에 관한 한 연구에 의하면, 규제 담당 공무원의 직급이 올라갈수록 평균 뇌물액이 증가한다고 한다 (사공영호 2002, 91). 이는 직급이 높을수록 행사할 수 있는 재량권의 크기가 상대적으로 커서 그만큼 남용(사적이익의 개입)의 소지가 있기 때문인 것으로 나타났다. 이러한 현상은 규제정책 영역이 갖는 의회로부터의 권한위임 (delegation) 차원에서 설명할 수 있다. 규제기관의 상층부에서 하층부로 내려갈수록, 의회에서 부여 받은 추상화된 법이 더욱 구체화되고 이에 비례하여 재량권의 크기도 점차 줄어드는 것으로 추측할 수 있다. 의회는 행정기관에 권한을 위임하는 것으로 해당 정책으로부

4) 일선관료들은 직관에 의존한 판단을 내린다고 한다 (Bardach & Kagan 2002, 72). 예를 들어, 작업장 검사관의 경우 아주 짧은 시간 안에 검사 중인 공장이 안전하게 운영되고 있는지 그렇지 않은지를 판단한다고 한다.

터 손을 떼는 것이 아니라, 재량권을 많이 위임하면 할수록 더 집중적으로 행정기관을 감독하고 제약을 가하는 경향이 있다 (Epstein & O'Halloran 1999, 234-235). 따라서 규제기관의 재량권 남용을 막기 위해서는 조직 내 각 계층의 관료들이 지닌 재량권의 크기에 비례하여 의회의 감독 및 제약의 정도가 차별화되어야 할 것이다. 즉, 높은 직급의 구성원일수록 이들에 대한 더욱 세심한 감시가 필요하고 재량권 남용이 적발되었을 때는 더욱 강력한 제제가 가해져야 할 것이다. 하지만 상대적으로 권한 남용의 소지가 적은 일선관료라 할지라도, 앞서 언급하였듯이 업무특성상 피규제자와 대면접촉을 빈번히 하게 되고, 사적감정이 개입, 본래 취지에서 벗어난 재량권 행사 및 뇌물수수 가능성을 배제할 수 없는 만큼 이들에 대한 감시, 감독의 고삐도 느슨하게 해서는 안 될 것이다. 요약하건대, 각 계층의 관료들이 의회의 규제 의도 및 목적에 맞게 법을 구체화하여 가는지 주의 깊게 감독할 필요가 있다.

뇌물수수 등의 관료부패를 방지하기 위한 또 다른 방안으로서 Edmund Burke가 제안하는 “행정적 연합”(administrative coalitions)의 형성 (Burke 1901; Haque 2004)을 고려해 볼 수 있다. 관료부패에 대한 의회의 감시, 감독이 외부적인 것이라면, Burke가 주장하는 “행정적 연합”은 보다 (관료제) 내부적이며 비공식적인 감시, 감독 수단이라 할 수 있다. 즉 베버의 관료제로 대표되는 합리적 조직과는 대비되는 개념인 행정적 연합에 의하면 공동의 이익, 친목, 개인적지지 등 감성적이고 인간적 요소가 도덕성에 바탕을 둔 유대감을 형성한다는 것이다. 즉, 제도화된 집단 유대감 (institutional binding)은 내부적인 억제 (internal check) 기능, 즉 집단 내 지속적인 압력으로 작용함으로써 기관의 청렴, 정직성이 유지되어 질 수 있다는 것이다. 단합된 집단의 한 부분으로서의 공무원들은 공무집행에 개인적 욕구를 개입시키는 등 좋지 않은 징후가 있을 때는 이를 스스로 억제하거나, 사전에 동료들과 사안에 대해 상의함으로써 재량권의 임의적 사용을 막을 수 있다는 것이다. 결국, Burke는 일선 공무원들이 재량권 사용에 있어 홀로 결정하는 것 보다는, 공익의 가치와 원리를 상호 발전시키는 기관 유대의 틀 안에서 결정할 때 재량권의 개인적 사용의 위험에서 벗어날 수 있을 것이라고 주장한다. 다만, 이러한 기관 유대가 공익 (the public) 에 대한 책임성 (accountability)을 확보했을 때에만 그 바람직한 기능을 할 수 있다고 한다. 이 같은 Burke의 주장에 비추어 볼 때, 규제관료의 재량권의 사적 이용(남용)을 막기 위해서는 먼저, 조직 내 수평적이고 비공식적 의사소통과 통제

기능을 강화하여 동료직원들간의 상호신뢰와 바람직한 문화를 형성할 필요가 있다. 또한, 정보통신기술 등을 활용, 정부와 시민 간 의사소통의 활성화를 통해 공익에 대한 책임성을 강화해야 할 것이다.

2) “포획” vs. 규제자와 피규제자간 비공식적 관계의 타파

규제기관과 기업체간에 종종 발생하는 문제가 “포획”현상이다. 규제하는 자와 규제받는 자간에 비공식적인 주고받기 관계가 형성되어 전자가 후자에게 오히려 포획되는 것을 뜻한다. 이때 규제자는 자신의 재량권을 이용하여 피규제자의 법규위반을 눈감아 주거나 처벌하지 않게 된다. 이때 일선 공무원이 눈감아 주는 대신 뒷돈을 받았다면 위에서 논의한 관료부패로 이어지게 된다. 여하튼 ‘포획’으로 인한 규제자의 잘못된 재량권 사용을 막기 위해서는 규제자와 피규제자 양자간에 형성된 비공식적 관계를 타파해야 한다 (Bardach & Kagan 2002, 54). 이를 위해서는 먼저 법규제정 (rulemaking)을 위한 공청회에서 규제를 옹호하는 시민단체 (proregulation groups)에게 의견 개진을 할 수 있도록 함으로써 보다 엄격한 법규제정을 돕도록 해야 한다. 나아가 규제기관의 지나치게 관대한 법규집행으로 인해 고통 받는 시민 또는 시민단체로 하여금 행정소송을 제기하는 것이다. 이러한 방법들을 통해 보다 엄격하고 공익에 기반하는 합리적인 규제정책이 제정되고 집행됨으로써 규제자와 피규제자간의 비공식적이고 긴밀한 관계가 와해될 것으로 기대된다. 아울러 (보다 직접적인 방법으로) 규제 검사관들을 관할권역별로 계속적으로 순환 이동시켜 피규제자와의 비공식적 관계형성 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

3) 기관 편의주의 vs. 여론의 활용

규제기관이 사용할 수 있는 가장 가혹한 재량권 남용 중의 하나가 객관적이고 명확한 증거 없이 특정 기업 제품에 대한 치명적인 정보를 대중에게 흘리는 것이다 (Rourke 1976, 36). 공식적으로 위법행위를 가려서 제재를 가하고자 할 경우 검사관이 현장에서 위법이 의심되는자의 비협조에 직면하게 되고, 그들의 비난을 들어가며 부가적 증거들을 모아야 하고, 또한 청문회 등 복잡한 절차를 거쳐야 하

기에, 여론을 이용하여 우회적인 방법으로 잠정적 위법자를 자극한다고 볼 수 있다. 예컨대 제품의 평판 및 기업 이미지로 매출을 올린다 해도 과언이 아닌 기업체로서는, 인체에 유해한 물질이 든 과자 또는 약품을 판매한다는 소문이 인터넷과 같은 정보매체를 통해 유포될 경우 막대한 타격을 입을 것은 명백하다. 추후 과학적 검증을 통해 혐의가 없다고 판명난다 하더라도 기업 이미지에 입은 손상이 아물기까지는 오랜 기간이 필요하게 될 것이다. 피해를 입은 기업체가 행정기관의 재량권 남용에 대한 행정소송을 거는 대안이 있긴 하지만 소송비용, 에너지 소비, 오랜 기간의 재판과정 등 실행에 옮기는 데에는 장애물들이 존재한다. 결국 피규제자는 이 같이 예측할 수 없는 상황을 사전에 차단하기 위해서, 자신들을 관할하는 규제기관에 “알아서 기는” 행태를 취하거나 심지어 금품을 상납하기도 하는 것이다.

위에서 드러난 문제 상황은 규제기관이 재량권을 자신의 편의대로 사용해 자신들이 해야 할 일을 제대로 하지 않고 (“shirk”: Lanbein 2009, 83) 보다 손쉬운 방법으로 피규제자에게 위협을 가하는 것으로 판단할 수 있다. 즉 공식적으로 위법행위를 가려서 범법자에게 제재를 가하는 것에는 노력과 비용이 따르기 때문에, 엄격한 법집행을 대만히 하는 경우에 해당된다. 사실 국민의 세금으로 운영되는 행정기관은 기업체 보다 더 언론 및 정치적 비난에 취약하다. 따라서 이러한 점을 이용하여, 엄격한 규제를 옹호하는 시민단체나 공익을 추구하는 로펌 (public interest law firms)으로 하여금 엄격한 법집행에 소홀한 행정기관들에게 소송을 걸게끔 하여 이를 공론화시킬 필요가 있다. 이에 위기감을 느낀 행정기관은 “자기 앞가림” (covering your ass, CYA: Bardach & Kagan 2002, 206-7)을 하기 위해 다시 법집행을 엄격하게 할 것이다. 결국, 이는 규제기관이 피규제자에게 불리한 정보를 언론에 흘리는 등 무책임한 행위의 감소로 이어질 것이다.

2. 재분배정책의 경우

재량권 확대에 의한 문제 상황으로 재분배정책의 경우 (1) 개인적 편의, (2) 직업주의의 팽배, (3) 이주민들에 대한 차별을 들 수 있다. (1)과 (3)은 재량권 남용과 관련된 문제 상황이다. (2)는 재량권 남용과는 다소 거리가 있지만, 조직관리 차원에

서 문제를 발생시킬 수 있기에 여기서 논한다.

1) 개인적 편의주의 vs. 직업주의의 함양

일선 공무원들은 그들의 재량권을 악용하여 업무를 개인적 편의에 맞게 조정, 공익추구를 소홀히 하는 경향이 있다 (Maynard-Moody & Musheno 2000, 339-340; Harmon 1995, 100). 예를 들어, 작업량을 줄이거나, 손쉬운 고객을 상대하거나, 또는 해결이 불가능한 상황을 피함으로써 그들의 업무를 보다 수월하게 만든다는 것이다. 사회복지사는 치안이 좋지 않은 의뢰인의 가정을 방문하는 것을 꺼려할 것이고, 재취업을 도와주는 카운슬러는 심기가 불편하거나 불안정한 고객을 피하게 될 것이다. 사실 이들 고객은 보다 많은 보살핌을 받아야 함에도 불구하고 그렇지 못하게 되는 것이다. 이 같은 경우는 바로 앞에서 언급한 규제기관의 편의주의와 관련한 문제 상황과 유사한 것으로, 일선관료가 자신이 마땅히 해야 할 책무를 소홀히 하는 것에 해당한다. 그러나 사회복지사들의 편의주의적 행태는 음밀하고 교묘하게 행해지기에 명백한 증거를 근거로 색출해 내기가 쉽지 않다. 따라서 이러한 문제 상황에서는 교육, 훈련을 통한 일선관료의 재량권 남용의 억제에 힘을 기울여야 할 것이다. 사회복지사와 같은 일선 공무원들에게 철저한 교육훈련을 제공함으로써 형평성, 정의, 직업윤리 등의 가치를 심어줄 필요가 있다. 이러한 과정을 거친 일선 공무원들간에 증진된 직업주의(professionalism)를 바탕으로 한 네트워크를 구축한다면, 서로가 서로에게 직업윤리에 대한 경각심을 불러일으킬 수 있을 것이다. 결국, 일선 공무원은 복지 서비스 의뢰인의 옹호자로서 보다 더 열정적으로 그들을 보살필 것으로 기대된다. 즉, 직업주의의 향상으로 나타나는 “가치 재량권”(value discretion: Taylor & Kelly 2006)으로 인해 개인적 편의에 바탕을 둔 재량권 사용은 힘을 잃을 것이다.

2) 직업주의의 팽배 vs. 관리상의 대처법

사회복지정책을 관장하는 행정기관들은 흔히 사회복지사 (social workers)와 같은 일선 전문직업인을 고용, 배치하여 복지 서비스 전달에 전념 하도록 한다 (Marshall & Rees 1985). 이는 전문직업인들 (professionals)이 지닌 전문적 판단력을

활용하여 특정 상황에 적절히 대응코자 하는 것이다. 그런데, 이들 일선 전문직업인들의 관리, 감독 기능을 부여받은 각 지역의 관리자들 (local managers)은 실제적으로는 이들 일선관료들을 감독하기 보다는 오히려 재량권 사용을 옹호, 장려한다는 것이다 (Evans 2011). 예를 들어, 정신건강과 관련한 복지 서비스의 수혜자격을 판단함에 있어, 일선 전문직업인들이 그들을 관리하는 관리자들 보다 오히려 더 전문성에 엄격한 기준을 적용한다고 한다. 즉, 관리자들이 보다 관대한 기준을 지닌다고 할 수 있다. 아울러, 일선 사회복지사들은 관리자를 전문직업적 (professional) 지지와 가이드라인을 제공하는 협력자로서 인식하고 있었다 (Evans 2011, 382). 사회복지기관의 관리자들은 많은 경우 이전에 사회복지사로서 오랜 경험을 쌓아 왔기 때문에 일선 실무자들의 업무를 잘 이해하고 있고 자신들 스스로를 관리자가 아닌 여전히 전문직업인 (professionals)으로서 인식한다. 따라서 관리자로서의 기능이 상대적으로 희석되어진다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 사회복지 관련 기관 실무자들이 대개 낮은 직급에서 고용되어 평생 동일 기관에서 내부적으로 승진, 커리어를 쌓는 경향 (“internal career life”) (Lowi 1985, 93-94)과도 무관하지 않다고 보인다.

다만, 여기서 우려될 만한 사항은 (재량권 남용이 아니라) 일선 계층에 대한 관리, 감독 기능의 약화로 인하여 최상부 계층으로부터의 지시가 일선 실무자들의 행태에 효과적으로 영향을 미치지 못할 수 있다는 것이다. 직업주의에 근거한 재량권을 지닌 일선관료 및 실무자들의 관리, 감독의 어려움은 많은 연구에서 거론되어진 바이다 (Ricucci 2005, 1). 그럼에도 불구하고 사회복지 관련 행정기관들은 효과적인 관리 및 리더십을 통해 복지정책 집행의 질을 향상시킬 수 있다 (Behn 1991; Mead 1999). 즉, 효과적인 관리, 감독은 높은 조직성과 및 구성원의 향상된 업무행태로 이어진다고 한다 (Ingraham & Donahue 2000; Cogburn & Schneider 2003; Denhardt 1993). 한 예로 Cogburn & Schneider (2003)에 의하면 인력, 자원, 정보 등에서의 탁월한 관리능력을 지닌 주 정부 일수록 일부 소수의 특권층이 아닌 일반 대중에게 혜택이 돌아가는 정책을 개발하는 경향이 강하다는 것이다.

사회복지사의 직업규범 및 직업주의적 전문성을 유지하면서 어떻게 하면 그들로 하여금 계선 상의 지시, 관리에 따르도록 하여 기관이 기대하는 효과를 성취할 수 있겠는가? 몇 가지 방법을 고려할 수 있을 것이다. 먼저, 사회정책을 집행하는

일선관료들간에 형성된 “스키마”(schema: 공유된 믿음 및 지식)는 이들이 일상 업무를 수행하는 데 있어 가이드라인의 역할을 한다 (Standfort 2000, 742). 이 같은 스키마는 일상 업무를 수행하면서 또한 강화되기도 하는데, 문제는 이러한 구조화된 일선지식 및 경험이 새로운 정책변화에의 적응을 가로막는다는 사실이다 (Standfort 2000, 753). 따라서 일선 관리자는 상부의 관리지침을 일선 사회복지 담당 공무원들에게 지시하기 전에, 그들 간에 공유하고 있는 스키마를 정확히 파악할 필요가 있다. 그렇지 않고서는 관리지침은 일선관료들에게 단지 공염불에 지나지 않게 될 것이다. 다음으로 생각해 볼 수 있는 방안은 관리자와 일선 실무자들이 함께 참여하는 워크숍을 개최하여 다양한 업무행태의 결과에 대해 토론하도록 하는 것이다. 이를 통해 실무자들로 하여금 좁은 시각에서 벗어나 그들이 속한 기관이 제공하는 복지 서비스에 대해 보다 넓은 안목을 지니게 함으로써 관리자와의 교감형성에 긍정적 영향을 줄 수 있을 것이다. 나아가 이 같은 정기적 워크숍은 관리자들이 실무자들을 상부의 정책방향으로 이끄는 데 큰 도움을 줄 수 있다. 또한, 공식적 훈련 (formal training)을 일선실무자들에게 제공함으로써 사회복지정책 목표에 관한 그들의 인식에 영향을 가할 수 있다 (Ricucci 2005, 87). 특히, 공식적 훈련은 표준화 및 획일적인 요소가 강하기에 기관 내 모든 실무자들의 행태변화에 더 효과적이라 할 수 있다.⁵⁾ 마지막으로, 그들의 서비스가 고객에게 어떤 영향을 미치는지에 관한 피드백을 일선 실무자들에게 지속적으로 제공함으로써 복지정책의 목표가 얼마나 성취되어 가고 있는지 인지시킬 필요가 있다.

3) 이주민들에 대한 차별 가능성 vs. 대표관료제의 도입

글로벌적 인구이동에 따른 다인종, 다문화의 공존 가능성을 추구하는 다문화주의 (multiculturalism)는 국제사회에서 권장하는 사회통합정책이다. 최근 법무부 통계에 의하면 관광 등 단기 체류를 제외한 국내 거주목적의 외국인 체류자가 무려 130만 명을 넘어섰다고 한다. 이는 우리나라도 이미 다문화 사회로 진입하였으며, 다문화 주의가 보편적 가치로 자리 잡아 가고 있음을 뜻한다 (박진경, 임동진 2012; 임형백, 소진광, 임경수 2012). 그럼에도 불구하고 현실에서는 이주 노동자에

5) 반면, “on the job training”과 같은 비공식적 훈련은 학습된 업무 규범과 관습을 단지 강화하기 때문에 실무자들의 행태변화에는 효과적이라고 할 수 없다 (Ricucci 2005, 87)

대한 국내 사업체들의 불공평한 대우 및 학대, 그리고 결혼이주 여성들과 그 자녀들에 대한 차별 등의 문제가 언론에서 심심치 않게 거론되고 있다. 아직은 일선 공무원에 의한 이주민들의 불공평한 대우 및 차별과 같은 재량권 남용이 이슈화되어 걸으로 드러나 있지는 않다. 하지만 여러 학자들에 의하면 일선관료들은 그들 자신들과 사회계층이나 인종 측면에서 유사한 성격을 지닌 고객을 선호하고 그렇지 못한 고객은 차별하는 경향이 있다고 한다 (Lipsky 1980; Keiser et al. 2004). 특히 다문화 주의에 대해 아직은 생소하게 느낄 국내 일선 공무원을 고려할 때 위와 같은 상황이 존재할 가능성은 높다고 하겠다.

따라서 이제는 정부차원에서 다문화주의에 근거한 “대표관료제” (representative bureaucracy)의 도입을 적극적으로 고려할 시기가 도래한 것이다. 대표관료제란 하나의 관료제 (또는 정부기관)가 사회를 구성하는 주요 집단을 폭넓게 대표함으로써 그 사회의 모든 계층과 집단에 공평하게 대응하도록 하는 제도를 뜻한다. 이 개념은 정부 내 각 관료들이 자신의 효용을 극대화 한다고 보고, 재량권을 소유한 개개인들은 그들의 가치가 반영된 정책을 만들 수 있도록 재량권을 사용할 것이라는 가정 하에 있다. 미국의 한 연구결과에 의하면, 한 학군 (school district) 내 소수인종 교사의 비율 및 재량권의 정도가 증가함에 따라, 소수인종 학생의 학업 성과도 그에 비례하여 향상된다고 한다(Meier & Bohte 2001). 여기서의 재량권은 한 학군 (school district) 내에서 일선 교사들을 관리하는 교육행정가의 통솔의 범위 (span of control)로 측정되었다. 즉 통솔의 범위가 넓어짐으로 인해 소수인종 교사들의 재량권은 증가하고, 소수인종 학생들이 지닌 문제들에 공감하는 부분이 많은 이들 교사들은 해당 학생들의 문제해결에 능동적으로 임하게 되어 학업 성과 향상을 가져 왔다는 것이다. 이와 같이 일선관료들의 재량권 발휘가 두드러진 대표관료제를 “적극적 대표관료제”라 부른다 (Denhardt & deLeon 1995; Saltzstein 1979; Meier & Bohte 2001).

정리하자면, 우리나라에도 다문화 사회가 도래하게 되어 이주민들도 정부정책의 대상이 되었으며, 이들 이주민들에 대한 일선공무원들의 재량권 남용 가능성이 높다고 판단된다. 따라서 재량권 남용 가능성의 문제를 해결키 위해 먼저, 이주민들의 사회복지를 담당하는 민원부서의 직원은 언어와 문화가 같은 이주민 출신들로 구성할 필요가 있을 것이다. 아울러, 이들 이주민 출신 직원들이 근무하는 부

서는 통솔의 범위를 넓게 할 필요가 있다. 이를 통해 이들에게 비교적 많은 재량권을 부여하여 의뢰인들의 다양한 요구에 유연하게 대처할 수 있도록 해야 할 것이다. 다만 통솔의 범위가 같다고 하더라도 개인에 따라 인식되는 재량권의 정도는 차이가 있을 수 있으므로 (Sowa & Selden 2003, 704), 이들 이주민 직원들의 재량권이 실질적으로 이주민 의뢰인이 받는 복지혜택에 영향을 미치게끔 배려하는 제도적 장치도 필요하다고 하겠다. 하지만 이들 간에 잘못된 온정주의로 인하여 법의 취지에 어긋난 정책집행도 있을 수 있는 만큼, 이주민 출신 일선공무원에 대해 철저한 교육훈련을 시행함으로써 이들의 직업주의 규범 (professional norms)의 함양에도 노력할 필요가 있다.

VI. 제약된 재량권으로 인한 문제 상황과 해결책

1. 규제정책의 경우

1) 비합리적 규제법 적용 vs. 유능한 규제 검사관 (good inspector)의 양성

규제 담당 공무원의 재량권이 매우 제한된 상황 (즉, 구체화된 규제법) 하에서 법규의 엄격한 적용이 강요될 경우, 이들에게 행태와 사고의 경직화가 나타나고 결국 비합리적 정책집행으로 이어 질 수 있다. 이러한 문제를 막기 위해서는 전문성과 도덕성을 모두 갖춘 유능한 일선 공무원을 양성하여 법적용의 유연성을 도모해야 할 것이다. 이 같은 제안은 구체화된 규제법이라 하더라도 수없이 다양한 상황에 딱 들어맞게 적용될 수는 없다는 사실에 근거한다. 미국 전역의 약 5백만 작업장에서의 안전과 위생에 관한 규제정책을 집행하고 있는 “직업안전위생청” (U.S. Occupational Safety and Health Administration: OSHA)의 예를 들어 보자. 이 행정기관이 각 작업장에서 일어날 수 있는 각각의 위험상황에 적용되는 세세하게 기술된 법규들을 완벽하게 갖추고 있다고 가정할 경우, 규제검사관 (inspector)이 사용하는 매뉴얼은 트럭 한 대 분량이 넘을 것이다 (Bardach & Kagan 2002, 5). 결국 이러한 현실을 고려할 때 규제법의 내용을 (적당한 수준에서 타협하여) 단순화, 표준화 시킬 수밖에 없다. 아울러 방종 (laxity), 부패 (corruption), 포획 (co-optation) 등

대중으로부터의 비판에 노출된 규제관료는 이 같이 표준화된 규제법규를 엄격히 적용하도록 압력을 받게 된다. Bardach & Kagan (2002)은 “go by the book”이라는 개념을 사용하여 일선 검사관의 엄격한 법규집행을 설명한다. 하지만, 문제는 (앞서 언급한 표준화로 인해) 각각의 작업장 상황에 적합하지 않은 법규를 시행함으로써 “규제의 비합리성” (regulatory unreasonableness)이 나타난다는 점에 있다. 즉, 피규제자로부터의 법규준수에 드는 비용이 불필요하게 비효율적이 되어 오히려 정부의 권위, 그리고 피규제자로부터의 협조를 약화시킬 수가 있다는 것이다.

이러한 문제들을 해결키 위해서는 유능한 검사관 (“good inspector”: Bardach & Kagan 2002, 124)의 양성이 무엇보다 필요하다. 유능한 검사관은 현장에서의 비합리적 상황을 인지 할 경우 기관의 최고 의사결정자에게 지나치게 복잡하거나 비효율적인 법규에 대해 보고하며, 나아가 이러한 문제점을 시정토록 유도한다. 또한, 자신에게 부여된 재량권을 활용하여 상황에 따라 보다 유연하고 합리적인 법규적용을 한다. 특히 규제정책 영역에서 유연한 법규집행 (flexible enforcement)은 법규준수를 이끌어내는데 있어 엄격한 법규집행 (maximum enforcement that goes by the book) 보다 더 효과적이다 (Sholz 1991). 예컨대, 특정 법규의 적용이 적합하지 않은 피규제자에게는 예외적으로 그 법규적용을 면제해줄 수 있을 것이다. 하지만, 기업체가 자신들의 비용절감을 할 공산으로 법규를 따르지 않는 등 엄격한 법적용이 요구될 때는 이를 즉각 시행해야 한다. 결국, 도덕적으로 청렴하고 전문성을 갖춘 유능한 검사관 (“good inspector”)을 적극적으로 양성함으로써 비합리적 법규들의 정리가 이루어지고 아울러 효과적 법집행이 가능할 것이다.

2. 재분배정책의 경우

제약된 재량권으로 인해 발생할 수 있는 문제 상황으로는 재분배정책의 경우 (1) 과도한 서류작업, (2) 직업주의 (professionalism)의 약화가 있다. 두 유형의 문제 상황 모두 일선 공무원의 경직화와 밀접한 관련이 있다.

1) 과도한 서류작업 vs. “system-level bureaucracy”의 도입

사회복지 관련 일선 공무원들에 의한 잠재적 재량권 남용의 억제를 의도했던 그

렇지 않았던지 간에, 미국의 1996년 복지개혁법 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)의 시행은 실질적으로 이들 공무원의 재량권을 상당 부분 제한하였다. 즉, 이 개혁정책으로 인해 새로운 규정이 많이 만들어졌을 뿐만 아니라, 일선관료의 역할은 단순히 의뢰인들의 신청서류를 컴퓨터에 입력하는데 그치고 컴퓨터가 정해진 프로그램에 의해 복지 수혜자 등을 결정하게 되었다. 이는 결국 일선관료들에게 엄청난 양의 서류작업 (paper work)을 요하게 되었다. 한 사례에 의하면 일선관료의 업무 중 약 90%는 서류업무와 자료입력 작업으로 채워진다고 한다 (Sandfort 2009, 749). 결국, 일선 공무원들은 신청자들의 양식을 처리하는데 정신을 빼앗겨 이들 의뢰인의 보다 실질적인 요구 (예, 구직준비)에 적절히 대응할 수 없게 되었다 (Ricucci 2005, 33, 41). 특히 주정부로부터의 감사가 사회복지 관련 일선공무원이 느끼는 서류업무에 대한 압박감을 더욱 증폭시켰으며, 결국 이들의 재량권 발휘가 대폭 감소하였다. 이와 같은 상황을 Bovens & Zouridis (2002)는 “screen-level bureaucracy”라는 개념을 사용하여 설명한다.⁶⁾ “Screen-level bureaucracy” 하에서 일선관료들의 역할은 의뢰인들의 신청서 작성을 돕고 이를 컴퓨터에 입력하는 것에 그친다. 의뢰인들의 요구를 어떻게 결정하는지는 컴퓨터가 정하게 된다. 즉, 의사결정과정에서 일선관료들의 의견투입이 전혀 없음을 뜻한다⁷⁾.

Screen-level bureaucracy의 문제, 즉 일선관료의 과중한 서류처리업무와 그로 인한 경직화를 해결하기 위해 컴퓨터 처리 방식을 포기하고 다시 (일선관료가 수혜자를 직접 결정하는) 예전 방법으로 회귀하는 것은 현실적이지 않아 보인다. 결국 사회복지 업무의 컴퓨터 처리 시스템을 유지 하면서 서류처리의 비효율을 제거하는 쪽으로 해결방법을 모색해야 할 것이다. 여기서 “system-level bureaucracy” (Bovens & Zouridis 2002)의 개념을 이용할 수 있을 것이다. “System-level bureaucracy”하에서는 의뢰인들이 작성한 양식을 컴퓨터에 입력하는 일선관료들의 기능마저 소멸하는

6) Bovens & Zouridis (2002)는 정보통신기술이 일선관료들의 재량권을 축소시키는 현상에 주목하여, Lipsky (1980)의 “street-level bureaucracy”의 쇠퇴, 그리고 “screen-level bureaucracy” 및 “system-level bureaucracy”의 등장을 주장한다.

7) 사실, “screen-level bureaucracy” 하에서 일선관료들의 신청서 양식관리와 관련한 문제점은 미국의 복지개혁 정책 사례에서만 나타난 것은 아니다. 1990년대 네덜란드의 학생들 대상 장학금 및 학자금 융자 정책의 운영에서도 신청서 양식 관리의 비효율로 인한 서비스 질 저하로 학생들의 불만이 높았을 뿐만 아니라, 이를 담당하는 일선관료들조차도 자신들의 업무를 “컨베이어 벨트 작업”에 비유하며 불만을 드러냈었다 (Bovens & Zouridis 2002, 178).

상태가 된다. 혜택을 받고자 하는 의뢰인들이 신청서를 인터넷 등을 이용하여 직접 작성, 제출하고 마찬가지로 컴퓨터가 의사결정을 하게 되는 것이다. 이는 의뢰인과 일선관료가 직접 대면하는 점점의 사라짐, 즉 고객을 대하는 일선관료의 재량권 및 일선관료 자체의 소멸을 의미한다. 행정기관의 구성원들은 단지 의뢰인의 신청서 처리와 관련된 시스템의 개발과 유지, 정보처리과정의 최적화, 그리고 여러 기관들의 시스템 연결망 구축에 노력하게 된다. 정리하자면, 복잡한 사회복지 관련 법규로 인한 일선 공무원의 신청양식 처리의 비효율과 경직화를 극복하기 위해서는 “system-level bureaucracy” 개념을 행정기관 내부에 활용할 수 있을 것이다. 다만, 의사결정을 담당하는 컴퓨터 프로그램이 복지혜택을 받고자 하는 신청인들의 다양한 요구를 고려할 수 있을 만큼 정교하지 못하면, 행정의 반응성은 물론 정부의 정당성마저 해칠 수 있으므로, 이점을 잘 고려하여 시행해야 할 것이다.

2) 관리주의 조직문화 하에서의 직업주의의 약화 vs. 헌법적 가치에 반하는 명령의 거부

1990년대 이후 신공공관리 (new public management) 운동의 확산으로 사회복지 관련 행정기관은 직업주의 (professional) 문화에서 관리주의 (administrative) 문화로 이동하게 되었다 (Ellis 2011, 228). 성과 관리와 감독, 민간부문 관리기법의 도입, 결과물 중심의 통제, 전문 직업인에 대한 불신으로 특징 지워지는 신공공관리는 사회복지 관련 일선 공무원들의 직업주의적 권위의 약화를 가져 왔다. 사회복지사 (social workers)는 직업윤리보다도 규칙의 준수를 더 중요시 하게 되었다는 것이다 (Harris 1998; Leigh & Miller 2004). 신공공관리 운동 하의 획일적 의사결정의 팽배는 직업주의에 근거한 사회복지사의 재량권을 약화시켰다 (Boin et al. 2006; Taylor & Kelly 2006). 엄격한 법규준수로 인한 경직화된 이들 일선 공무원들의 행태는 현실 문제에 대한 유연한 대처를 어렵게 만들뿐만 아니라, 민주성과 같은 중요한 헌법적 가치를 손상시킬 위험이 있다.

신공공관리 하의 일선 공무원들의 직업주의적 재량권 약화와 헌법적 가치 손상의 문제를 해결하기 위해서는 이들에게 헌법적 가치에 반하는 지시나 명령 (mandate)에 대해서는 거부할 수 있는 재량권을 부여할 필요가 있다. 이는 신공공관리제도의 부정을 의미하는 것은 아니다. 단지 신공공관리라는 주어진 조건하에

서 헌법적 가치의 수호를 의도한다. 한 사례연구에 의하면 재취업을 돕는 카운슬러 (vocational rehabilitation counselor)가 서비스 수혜의 정당한 권리를 침해받은 의뢰인을 돕기 위해 그가 속한 기관의 잘못된 정책집행을 거부하고 심지어는 그 기관을 고소하기까지 하였다 (Maynard-Moody & Musheno 2000, 350). 그러나 비헌법적 명령에 대해 거부 할 수 있는 재량권의 사용이 가능해지기 위해서는, 그것의 사용으로 인해 시민들의 자유 (liberty) 및 민주성과 관련된 여러 가치들을 수호 할 수 있고, 그 사용이 대중에게 공표 (publicity) 되어야만 할 것이다 (Alexander & Richmond 2007). 하지만 여기서 주의를 기울일 점은 일선 공무원이 헌법적 가치에 근거하지 않고 단순히 자신의 양심 때문에 상부의 명령에 반하는 경우다. 이러한 상황은 정당한 거부권 행사에 해당되지 않는다. 따라서 비헌법적 상부 명령에 거부하기 위해서는 위의 조건들을 잘 고려하여 신중하게 판단할 필요가 있다.

Ⅶ. 토론 및 결론

<표 1> 정책분야에 따른 재량권 문제 상황과 해결방안

	규제정책	재분배정책
재량권 확대로 인한 문제 상황과 해결책	(1) 관료부패 → 조직계층에 상응한 통제와 '행정적 연합'의 형성	(1) 개인적 편의주의 → 직업주의의 함양
	(2) 포획 → 비공식적 관계의 타파	(2) 직업주의의 팽배 → 관리상의 대처법 (워크숍, 공식적 훈련)
	(3) 기관 편의주의 → 여론의 활용	(3) 이주민들에 대한 차별 가능성 → 대표관료제의 도입
재량권 제약으로 인한 문제 상황과 해결책	(1) 비합리적 규제법 적용 → 유능한 검사관의 육성 및 활용	(1) 과도한 서류작업 → 'system bureaucracy'
		(2) 직업주의의 약화 → 헌법적 가치에 반하는 명령의 거부

위 논의에서 일선관료의 재량권 확대, 그리고 재량권 제약으로 인한 문제 상황들을 규제정책과 재분배정책으로 나누어 살펴보고, 이에 대한 각각의 해결책을

제시하였다. 이를 다시 <표 1>에 정리하여 보았다. 먼저, 규제정책 영역에서 일선 공무원의 재량권 확대에 관한 문제 상황들 - (1) 관료부패, (2) 포획 - 은 서로 독립된 것이라기보다는 서로 연계된 부분들로서 설명할 수 있다. 규제정책 집행 하에서 일선 공무원들은 그들의 재량권을 사적이익을 얻기 위해 사용하게 되어, 청탁자에게 특혜를 주는 대신 뇌물을 받게 되고, 이러한 규제자와 피규제자간의 비공식적이고 은밀한 뒷거래로 인해 포획현상이 발생하게 된다. 이들 문제들의 핵심은 역시 공공영역에서의 사적이익의 개입으로 볼 수 있다. 따라서 이 본질적인 문제를 해결하기 위해선 재량권 남용에 대한 억제 (constraints)가 따라야 한다. 여기서는 Burke의 행정적 연합 (administrative coalitions), 즉 조직구성원들간의 유대감을 통해 내적 통제가 가능할 것이란 아이디어를 그 해결책으로 제시하였다. 뇌물수뢰와 포획과 같은 현실적 문제가 발생하였을 때는 직급에 따른 차등화된 처벌, 나아가 법규제정 (rulemaking)시 시민단체 참여와 공청회 개최를 통한 투명한 의사결정 과정을 그 해결 수단으로 제시하였다. 이들 두 문제 상황의 근본적인 원인인 사적이익의 개입과 유사한 것으로 (3) 편의주의가 있다. 이것이 원인이 되어 나타나는 문제가 법집행의 소홀이다. 그 예로 기업체 제품에 대해 근거 없이 해로운 정보를 흘리는 행위를 들었으며, 해결책으로 이러한 피해를 여론을 이용하여 이슈화하는 것을 제시하였다.

재분배정책 영역에서 일어나는 일선 공무원의 재량권 남용 현상과 관련하여, (1) 개인적 편의주의, (2) 직업주의의 팽배, (3) 다문화 사회에서 이주민들에 대한 부적절한 처우 가능성을 논의하였다. 먼저, 규제정책 영역에서 나타나는 편의주의가 재분배정책 영역에서도 나타나는데, 그 형태는 다루기 쉬운 고객만을 대하거나, 작업량을 줄이거나 하는 것 등이다. 이러한 기관 편의주의에 대한 억제기능을 할 수 있는 직업윤리 및 직업주의의 함양을 해결책으로 제안하였다. 하지만, 이러한 직업주의가 일선 실무자들 간에 심하게 작용하게 되면 개혁정책과 같은 상부로부터의 명령이 기능을 제대로 못하는 일이 발생되므로, 워크숍 등의 방법으로 관리자와 실무자간의 시각 차이를 좁힐 필요가 있다. 아울러, 다문화 사회의 도래와 관련 일선 공무원이 이주민들에 대해 차별적 대우를 할 가능성도 있는 만큼 이에 대한 적절한 대응을 할 필요가 있다는 차원에서 대표관료제 개념의 도입과 이주민 일선공무원에 대한 재량권 부여를 제시하였다. 여기서 주목할 부분은 재

분배정책 영역에서 발생하는 일선 공무원의 재량권 남용의 문제에 대한 대처 방법들은 교육적이고 기관 내부적인 차원에서 행하여 질 수 있는 것들이다. 나아가 대표관료제의 도입과 같은 경우는 이주민들의 요구에 적절히 대응하기 위해 오히려 재량권을 부여한다는 측면도 눈여겨 볼 필요가 있다. 반면, 규제정책의 경우는 일선관료의 재량권 남용에 대해 보다 처벌적이며 여론이나 소송 등 기관외적인 전략을 활용한다는 점에서 재분배정책의 경우와 큰 대조를 이룬다. 이는 규제기관의 경우는 이익단체나 사업체로부터의 뇌물수수와 같은 사회적으로 심각한 문제가 발생할 위험이 커서 보다 강력한 대처가 필요한 것과는 상반되게, 재분배정책의 경우 고객이 사회경제적 취약계층이다 보니 그럴 위험이 극히 적고 덜 처벌적인 대처로도 문제해결이 가능하기 때문으로 볼 수 있다.

다음으로 재량권이 적음으로 인해서 발생할 수 있는 문제 상황들을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 규제정책의 경우, 일선 공무원들에게 표준화된 범규의 엄격한 적용이 요구될 때 법적용의 비합리성이 나타남을 논했다. 이에 대한 해결책으로 유능한 검사관 (good inspector)의 양성과 재량권 부여를 제시하였다. 아울러, 재분배정책영역에서는 (1) 과도한 서류작업, 그리고 (2) 관리주의 문화로 인한 일선 공무원의 경직화 (직업주의의 약화)를 문제 상황으로 논하였다. 이러한 문제들에 대한 해결책으로 각각 사회복지 서비스 신청과정의 컴퓨터 시스템화 (“system-level bureaucracy”)와 비헌법적 지시 및 명령에 대한 거부를 들었다. 규제정책, 재분배정책을 막론하고 일선 공무원의 재량권 약화로 인한 문제들에 대한 해결책으로 일선 공무원들에 대한 재량권 부여와 관련한 전략을 제시하였으나, 재분배정책에서 나타나는 과도한 서류업무의 문제점에 대해서는 오히려 해당업무로부터 일선 공무원 자체의 제거를 제안하였다. 이 접근법은 일선 공무원의 기능 자체를 소멸시켜버리는 것이기에 조직 내에서 일선 공무원의 저항도 있을 수 있는 혁신적 문제 해결법으로 볼 수도 있겠다. 또 하나의 혁신적 접근법은 민주성과 같은 헌법적 가치에 반하는 상부의 명령에 대한 거부인데, 이러한 제안이 현실화 될 수 있기 위해서는 최고관리자의 지지와 투철한 헌법정신이 바탕이 되어야 한다.

규제정책, 재분배정책의 어느 영역이든 일선 공무원들의 재량권 확대에 인한 문제와 제약으로 발생하는 문제가 공존함을 본 연구에서 알 수 있었다. 아울러 한 정된 선행연구에 근거했음에도 불구하고 재량권의 제약으로 인한 문제보다는 재

량권의 확대에 의한 문제가 보다 더 다양하게 일어남을 발견 할 수 있었다. 특히 개인적 편의와 같은 재량권 남용의 문제는 두 정책 영역 모두에서 나타남을 확인 하였다(표 1). 이러한 재량권 확대 및 제약과 관련한 문제 상황들을 해결하기 위해서는 (일반적으로) 균형을 추구하는 방법이 요망된다. 즉, 재량권이 제약을 받을 때는 이를 다시 권장하고 확대될 때는 제약을 가하는 것이다. 다만 재분배정책의 경우 재량권 확대와 제약으로 인한 문제 해결에 있어 각각 대표관료제(재량권 부여)와 system bureaucracy(일선관료의 역할을 제거)의 도입을 제안한 것에서 알 수 있듯이, 반드시 위의 접근법을 취하지는 않는다는 것이다. 아울러 <표 1>에서 한 가지 주목해야 할 점은 규제, 재분배 두 정책영역 공히 바람직한 규범 및 가치의 내재화(즉, ‘행정적 연합’의 형성, 직업주의 함양)를 재량권 남용에 대한 해결책으로 제시하고 있다는 점이다. 다시 말해 징계 및 제재와 같은 사후적 방법보다는 사전적, 예방적 방법이 더 효과적일 수 있음을 함축한다.

본 논문에서는 규제정책, 재분배정책 각각의 영역에서 발생할 수 있는 서로 상이한 재량권과 관련한 문제들, 그리고 각각의 문제해결을 위한 방안들을 제시하였다. 그러나 여기서의 문제 상황들은 한정된 수의 선행연구를 기반으로 하였기에 그 문제 상황의 유형에 있어서도 다양하지 못함을 밝힌다. 따라서 추후 보다 많은 사례연구를 통해 문제 유형의 다양화와 그 해결책에 관한 체계적인 연구가 있어야 할 것이다. 아울러 본 연구에서 제시한 ‘문제 → 해결책’으로의 관계 지움은 아직 가설적 단계에 머무르고 있기에 국내 사례분석을 통한 경험적 검증이 필요하다 하겠다. 예컨대 2012년 현직 감사의 거액 뇌물 수수 및 성상납 강요와 같은 비리사건들이 일어났었다. 이는 규제관료의 재량권 남용(즉 재량권을 사적 이익 추구에 사용)으로 판단할 수 있으며, 이 같은 문제를 막기 위한 조치로 ‘행정적 연합’의 형성이 효과적인지에 관한 연구가 있어야 할 것이다. 또 다른 예로 2013년 들어 3명의 사회복지 담당 공무원이 격무에 시달려 연달아 자살한 사건이 있었다. 이는 최근 정부의 정책 중 복지업무의 수요가 급격히 많아짐에 기인한다. 울산에서 자살한 사회복지 공무원의 경우 혼자서 1500명의 보육신청자들의 신청을 받아 밤늦게까지 신청서류를 전산입력 했고 심지어 주말에까지 출근을 했다고 한다. 아울러 상부의 온갖 지시와 명령에 따라야 하는 일개 부속품으로서 하루하루를 견뎌야 하는 것이 매우 힘들었다고 한다. 즉 여기서의 문제는 재분배정책 영역에서

제한된 재량권에 기인한 서류업무의 증가 및 경직화로 설명 가능하며, 이 문제의 해결책으로서 과연 ‘system bureaucracy’가 효과적이지에 관한 경험적 연구가 있어야 할 것이다. 끝으로 재량권 확대 및 제약과 관련하여 포괄적이고 깊이 있는 연구가 미흡한 국내 행정학계에서 본 논문이 보다 발전된 후속연구를 위한 하나의 출발점이 될 수 있기를 기대해 본다.

▣ 참고문헌

- 김해동. 1992. “부패의 발생조건.” 《철학과 현실》 15: 42-52.
- 박주봉·김용세. 1998. “뇌물예 관한 일반인식 조사연구” 《충남대 법학연구》 9(1): 207-228.
- 박진경·임동진. 2012. “다문화주의와 사회통합 - 캐나다와 호주를 중심으로” 《한국정책학회보》 21(2): 29-62.
- 사공영호. 2002. “재량권, 지대 그리고 부패: 토지, 건축분야를 중심으로” 《한국정책학회보》 11(4): 75-98.
- 윤태범. 1994. “관료부패형성에 있어서 경제적 차별에 따른 시민개입에 관한 연구” 《한국행정학회보》 28(1): 169-186.
- 이중수. 2009. 《행정학 사전》 개정판 대영문화사
- 임형백·소진광·임경수. 2012. “지방자치단체 다문화정책의 방향설정과 지표 개발” 《한국지방자치학회보》 24(1): 77-95.
- 전수일. 1996. 《관료부패론》 선학사.
- 정정길. 1989. 《정책학원론》 대명출판사.
- Alexander J. & S. A. Richmond. 2007. “Can we move beyond cider house rules?” *American Review of Public Administration* 37(1): 51-64.
- Bardach, Eugene & Robert A. Kagan. 2002. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Transaction Publishers: New Brunswick, N.J.
- Behn, Robert D. 1991. *Leadership Counts*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Boin, A., James, O. & M. Lodge. 2006. “The new public management revolution in political control of the public sector: promises and outcomes in three European prison systems.” *Public Policy and Administration* 21(2): 81-100.
- Bovens, Mark, Stavros Zouridis. 2002. “From Street-Level to System-Level Bureaucracies:

- How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control.” *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
- Burke, E. 1901. *The writings and speeches of the right honourable Edmund Burke* (Beaconsfield ed., vol. 1). Boston: Little Brown & Co.
- Cogburn, Jerrell D., & Sandra K. Schneider. 2003. “The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American States.” *Public Administration Review* 63 (2): 206-13.
- Denhardt, Robert B. 1993. *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. Belmont, CA: Wadworth Publishing.
- Dormsion, D. 1977. “Against Discretion.” *New Society* (September)
- Ellis, Kathryn. 2011. “Street-level Bureaucracy Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England.” *Social Policy & Administration*. 45(3): 221-244.
- Elmore, Richard F. 1979-80. “Backward Mapping: Implementation Research & Policy Decisions.” *Political Science Quarterly* 94 (4): 601-616.
- Epstein, David, and Sharyn O’Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Evans, Tony. 2011. “Professionals, Managers, and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy.” *British Journal of Social Work* 41: 368-386.
- Ham, Christopher & Michael Hill. 1984. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. N.Y.: St. Martin’s Press.
- Handler, Joel F. 1990. *Law and the Search for Community*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Haque, A. 2004. “Ethics and Administrative Discretion in A Unified Administration: A Burkean Perspective.” *Administration & Society* 35(6): 701-716.
- Harmon, M.M. 1995. *Responsibility as paradox: a critique of rational discourse on government*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Harris, J. 1998. “Scientific management, bureau-professionalism, new managerialism: the labour process of state social work.” *British Journal of Social Work* 28(6): 839-62.
- Ingraham, Patricia W. & Amy Kneeder Donahue. 2000. “Dissecting the Black Box Revisited:

- Characterizing Government Management Capacity,” in Carolyn J. Heinrich & Laurence E. Lunn Jr. (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives* (Washington, D.C.: Georgetown University Press): 292-318.
- Keiser, Lael 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(1): 87-106.
- Kim, Yoonho. 2007. *Differentiation of Bureaucracies and Their Responses to Reform: A Question for Max Weber and an Answer for Civil Service Reformers*. Ph.D. Dissertation. Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Langbein, Laura. 2009. “Controlling Federal Agencies: The Contingent Impact of External Controls on Worker Discretion and Productivity.” *International Public Management Journal* 12(1): 82-115.
- Leigh, S. & Miller, C. 2004. “Is the third way the best way?” *Journal of Social Work* 4(3): 245-67.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*: New York: Russell Sage.
- Lowi, Theodore J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. 2nd ed. New York: W.W. Norton.
- _____. 1985. “The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration” in *Regulatory Policy and the Social Sciences* ed. By Roger G. Noll. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Marshall, T. & A. Rees. 1985. *Social Policy* London, Hutchinson.
- Maynard-Moody, Steven. & Michael Musheno. 2000. “State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 329-358.
- Mead, Lawrence M. 1999. “The Decline of Welfare in Wisconsin.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(4): 597-622.
- Meier, Kenneth J. & John Bohte. 2001. “Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(4): 455-470.
- Newman, M. N. 1994. “Gender and Lowi’s Thesis: Implications for Career Advancement.” *Public Administration Review* 54: 277-284.

- Riccucci, Norma M. 2005. *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*. George Washington Press: Washington, DC.
- Rourke, Francis E. 1976. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. 2nd Ed. Little, Brown and Company: Boston, MA.
- Sandfort, Jodi R. 2000. "Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4): 729-756.
- Sowa, Jessica E. & Sally Coleman Selden. 2003. "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy." *Public Administration Review* 63(6): 700-710.
- Sholz, J.T.1991. "Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness." *American Political Science Review* 85(1): 115-136.
- Taylor, Ian, & Josie Kelly. 2006. "Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky." *International Journal of Public Sector Management*. 19(7): 629-642.