

연구논문

재량의 이론과 관점 및 재량의 실제

황 광 선*

- I. 서론
- II. 재량의 개념과 발생
- III. 재량 관련 이론과 관점
- IV. 재량의 실제
- V. 결론

〈요약〉

본 연구는 그간의 학문 논의를 고찰하여 재량을 둘러싼 속성을 통찰해 보기 위한 목적을 갖는다. 연구목적 달성을 위해 본 논고는 첫째, 여러 이론과 관점을 다양한 학술적 논의에서 끌어와 검토하여 재량의 속성을 다각적으로 살펴본다. 둘째, 재량이 부여되는 배경과 책무의 조건을 논의하고 셋째, 재량과 책무의 관계를 균형의 관점에서 검토한다. 문헌 검토에 따른 주요 연구 결과와 시사점을 종합하면 다음과 같다. 첫째, 재량과 관련된 속성과 쟁점이 정치학, 조직학, 경영학, 사회심리학 등 이론에 따라, 그리고 법적, 정치적, 사회적, 경제적 관점 등 학문적 풍토에 따라 차이가 있음을 볼 수 있었다. 여러 관점의 중요성을 논의하였고, 재량-통제 흐름에서 재량-창의 흐름으로의 진화를 살폈다. 둘째, 조직에서 재량은 대체로 전문성이 강하게 표출되는 분야, 다양한 상황이 연출되는 현장에서 부여된다. 재량이 부여되는 배경에서 필요한 조건은 책무를 만족시키는 것이다. 본 연구로 재량에 대한 공공관리 지식과 적극행정에 대한 실천적 논의를 발전시켜 갈 수 있을 것으로 기대한다.

[주제어: 재량, 책무, 통제, 조직, 공공관리, 적극행정]

I. 서론

전통적으로 행정은 '통제'를 기반으로 한다. 행정은 자원을 배분하는 역할에서 (Lasswell, 1936) 집합적 행동(collective action)을 추구하기 때문이다(Ostrom, 2009).

* 가천대학교 법과대학 행정학과 부교수(kwangseonhwang@gmail.com)

고전적 행정이론이나 신공공관리론은 의회로부터의 통제, 유인체계의 일치를 위한 계약 및 성과관리, 구조조정과 같은 외부 통제를 강조하고(Finer, 1941), 신행정학이나 거버넌스 이론은 전문성 제고를 위한 교육이나 학습 및 신뢰와 같은 내부 통제에 방점을 찍고 있다(Friedrich, 1940). 통제에 따른 다양한 책무 관계에 놓임으로써, 행정은 의사결정의 어려움을 겪는다(Thomann et al., 2018). 행정은 조정, 통제도 중요하지만, 대응성(Responsiveness)도 중요하다(Rutz et al., 2017). 자원을 배분함에 있어, 다양한 환경에 따라 새로운 시도들이 요구된다. 대응성을 높이기 위해 행정 공무원들은 작업의 우선순위를 정하거나 행정 프로세스를 효율적으로 일상화하기도 하고, 목표를 수정하고 공공서비스 수혜 대상자를 재해석하기도 한다(Maynard-Moody & Musheno, 2000). 재량(Discretion)의 강조는 정부 정책 추진방식이 과거 권위주의적 방식에서 벗어나 정책 수립·집행·평가의 전 과정에 민주화·개방화가 진전되고, 조직의 문제해결 능력이 중요시되는 행정 환경의 변화 및 경향으로 볼 수 있다. 이는 신공공관리(New Public Management) 흐름이 강조하는 ‘결과 기반의 책임’과 맥을 같이 한다.

재량은 행정조직 및 정책 집행 등에서 중요하게 논의되어 온 주제이다(March & Olsen, 1995). 조직의 관점에서, 사회 및 조직 속에서 상호의존의 필요성과 독립적 주체 사이에 놓여있는 것이 재량이다(Durkheim, 2014). 정책의 관점에서, 정책 수립과 집행 사이에 재량은 놓여있다(Hupe & Evans, 2020). 학계에서는 재량 혹은 자율에 대한 논의가 조직 연구(Verhoest et al. 2004), 정책 집행 연구(Tummers & Bekkers, 2014), 경영학 및 관리 연구(Wynen et al., 2014) 등에서 활발히 진행되어 왔고 행정학 내에서 자율이 가지는 속성 및 의미에 대한 연구들도 이루어져 왔음에도(Fung, 2001; Andersen & Torsteinsen, 2017; Abrahamsen, 2018; Silva & Jalali, 2020; Krause & Van Thiel, 2019), 다양한 이론과 관점을 종합적으로 고찰하는 연구를 찾아보기 어렵다. 이는 ‘재량’의 속성이 다양한 맥락 속에서 다각적인 속성을 지녀 그것을 이해하거나 설명하는 것이 단순하지 않기 때문인 것으로 판단한다.

재량을 이해하는 것이 복잡한 것은 재량이 전형적인 양날의 검의 속성을 지니고 있기 때문이다(Haas, 2010). 잘 쓰면 ‘적극행정’과 같이 행정의 능동적 의사결정을 강화하고 못 쓰면 권한 남용이나 통제의 어려움으로 이어진다(황광선, 2023). 오히려 ‘행정’을 떠올리면 재량을 통해 행정이 합리성과 효율성을 갖추게 되고 이는 최상의 공공서비스를 시민에게 제공하는 논리가 성립한다. 하지만, 행정과 정치가 밀착된 현실에서 이러한 재량은 민주적 절차에 대한 비판의 빌미가 될 수 있고, 때론 재량을 행사하

는 공직자의 정치적 편견이 문제가 될 우려도 있다. 민주적 거버넌스에 대해 언급할 때, 재량의 제약 필요성을 논하면서도, 시민과의 적극적 상호작용을 위한 재량의 역할에 대해 말하기도 한다. 또한 조직의 생성과 분화 과정에서 재량을 단순히 자율을 넘어 최적의 의사결정을 위한 능력으로 이해하기도 한다(Breugh, 1985). 재량의 논의가 발달한 행정법 학계에서도 ‘어떤 경우에 행정재량이 인정된다고 할 것인가’에 대해 “법의 체제, 형식, 문언, 당해 행정 분야의 목적, 행위의 성질 등을 종합적으로 판단하여야 한다”면서 모호한 재량행위 기준을 제시한다(김해룡, 2012).

이러한 배경에서 본 연구는 그간의 학문 논의를 고찰하여 재량을 둘러싼 속성을 통찰해 보기 위한 목적을 갖는다. 재량에 대한 통찰은 이론적으로 공공 및 정부의 자원 배분에서 행정의 정당성 및 역할에 대한 기초를 구성하는데 기여하거나 재량적 관점의 행정행위를 이론화하거나 모델화하는데 도움이 될 것으로 본다. 실무적으로 재량의 복잡한 속성과 현상 및 재량 부여의 배경과 조건을 이해함으로써 재량에 대한 공공관리 지식을 발전시켜 갈 수 있을 것으로 본다. 연구목적 달성을 위해 본 논고는 첫째, 여러 이론과 관점을 다양한 학술적 논의에서 끌어와 검토하여 재량의 속성을 다각적으로 살펴본다. 이 부분은 기존 연구에서도 시도되었으나(Hupe, 2013; Evans, 2020a), 본 연구는 현실적 관점 등 최근의 논의를 추가하여 검토한다. 둘째, 재량이 부여되는 배경과 책무의 조건을 논의한다. 이 부분은 여러 학문적 관점을 재량이 요구되는 환경과 연결 지어 논의하고 행정의 맥락에서 자연스럽게 묶이는 책무와의 조건적 관계를 논의한다. 기존 연구에서 다루지 않았던 본 논문의 새로운 기여이다. 셋째, 재량과 책무의 관계를 균형의 관점에서 검토한다. 이 부분은 문헌에 기초하고 있고 재량의 실재를 논의하기 위함이다.

본 지면에서 논의의 전개 순서는 다음과 같다. 2장에서 먼저 재량의 개념과 발생 배경을 짚었다. 유사한 개념인 자율도 같이 논의하면서 본 연구는 재량에 방점을 두고 있음을 설명하였다. 3장에서는 재량의 이해를 돕는 이론과 학문적 풍토를 고찰하였다. 이론 및 학문적 줄기는 정치학, 행정학, 경영학, 사회학 등 다양한 부문의 논의들을 섭렵하여 살펴보았다. 이어서 재량의 효과에 대한 선행문헌의 논점을 논의하였다. 4장에서는 재량이 부여되는 전문성과 다양성 맥락과 책무가 수반되는 조건을 고찰하였다. 또한 재량과 책무의 역학관계에 대한 학술적 논의를 더하였고 재량 사례를 논하였다.

II. 재량의 개념과 발생

1. 재량 정의

본 지면에서는 재량에 대한 학문적 통찰을 강화하고자 한다. 그전에 재량과 유사하게 사용되는 자율의 개념을 같이 훑어본다. 사전에서 재량(裁量; discretion)은 행정청이 공익이나 행정의 목적에 더 적합한 것이 무엇인지를 판단하는 행위로, 자율(自律, autonomy)¹⁾은 스스로 자기(自己)의 방종을 억제(抑制)하는 것으로 제시되고 있다. 영어의 autonomy에서 'auto'는 self(자신)를 의미하고, 'nomy'는 rule of law(법칙)를 의미하는 바, autonomy는 'self-rule' 혹은 'independence'의 의미를 내포한다. 행정학 및 조직학에서는 대체로 재량과 자율을 구분 없이 사용하기도 하는데(예, Meier & O'Toole 2006; Verhoest et al. 2010; Wilson 1989), 일부 학자들은 나누기도 한다(예, Carpenter, 2001). 문헌에 따르면, 거버넌스, 사회 시스템 등을 논하거나 다른 개념들과 견주어 논의할 때는 재량과 자율을 구분하는 실익이 크지 않다고 생각된다(Huber & Shipan, 2002). 다만 개인 단위에서는 재량이(예, 복지담당공무원의 재량), 조직 단위에서 사용할 때는(예, 공공기관의 자율성) 자율이 더 어울린다고 판단한다. 재량은 전문성을 언급하거나 직업에 대해 논의할 때(예, 의사의 수술 재량, 일선관료의 재량 등), 자율은 일반적인 일이나 행위(예, 지방행정의 자율성, 대학생의 자율 등)에 대해 말할 때 주로 사용되기도 한다. Carpenter(2001)는 자율과 재량을 구분하였는데, 재량은 조직 내 계약적 속성과 제한된 범위가 주어진다고 보았고, 자율은 대외적 요소와 연관되어 있다고 보았는데, 가령 평판(reputation)은 자율의 선행 요건이라고 제시했다. Huber & Shipan (2002)은 재량과 자율을 유사하게 보는데, 그들은 책 제목을 "의도적이고 신중한 재량(Deliberate Discretion)"이라고 표현하고 있다. 규정의 틀 안에서 제시된 재량이다.²⁾

1) 자율(autonomy)에 대한 다양한 의미와 정의에 대해, Dworkin(1988), Verhoest et al.(2004) 참고. 자율은 행정학에서는 공공기관 및 조직 혁신에서 많이 다뤄지는데, 조직 내 자율의 역할과 관련된 연구에서 선두 학자로 Koen Verhoest (벨기에 University of Antwerp) 교수를 꼽을 수 있다.

2) 재량과 자율의 언어적 구분에서, 영어(discretion vs autonomy)와 한국어(재량 vs 자율), 각 언어에서 느껴지는 뉘앙스나 쓰임새에 차이가 있을 것으로 생각한다. 또한, 학술적 접근에 따라 단어의 선택이 이루어지는 것이지, 인간의 행위를 폭넓게 이해한다면 사실상 재량과 자율은 혼용될 수밖에 없다고 본다. 자율을 생각하면서 재량으로 표현할 수도, 재량을 생각하면

〈표 1〉에 주요 문헌들이 제시하는 개념들을 소개하였다. 폭넓게 정의할 때 재량은 자유로운 행위에 가깝고, 협소하게 정의 내리는 대부분의 최근 연구들은 ‘제한된 범위’ 혹은 ‘주어진 여건’ 같이 경계 설정을 개념에 반영하고 있다. Evans & Hupe(2020)의 정의가 흥미로운데, 그들은 재량을 판단을 위한 여러 참조점(references)들 간에 균형을 이루는 것이라 말하고 있다. 의사결정의 소스들이 분산된(예, 전문기관, 민간위탁, 시민사회 등) 네트워크 거버넌스와 복잡한 현대 행정에서(Ansell & Gash, 2018) 상당히 유용한 정의라고 생각한다. 〈표 1〉의 문헌들의 정의에서 재량은 대체로 제약이나 한계가 주어짐을 명시하고 개인의 판단 혹은 선택 행위를 언급한다. 기존 정의에서 다소 아쉬운 것은 현대 사회의 전문성 강조가 두드러지지 않는다는 점이다. Bersch & Fukuyama의 정의에서 지시가 모호하거나 문제가 있는 경우 자신의 의지대로 행할 능력이라 보는 것이나 김순양(2017)의 대안들 중에 선택하는 행위는 전문적 능력으로 볼 수도 있겠다. 제약, 판단, 전문성 등 주요 핵심 단어를 포괄하여 본 연구에서는 재량을 정책이나 규정으로부터 제시되는 행동의 제약 안에서 자신의 소신과 전문성에 따라 판단하고 행위를 하는 것으로 정의한다.³⁾

〈표 1〉 선행연구에서 제시된 재량(Discretion) 및 자율(Autonomy) 개념

재량	Davis (1969: 4)	"공무원이 권한 행사의 한계에서 자유롭게 되어 선택의 여지가 있는 경우"
	Hambrick & Finkelstein's (1987) ; March & Simon (1958) ; Thompson (1967)	개인의 업무 수행에서의 행동 자유
	Lipsky (1980) & Evans (2010)	판단을 내리고 본인이 보기에 적절하다고 판단하여 행동할 수 있는 자유 또는 권한 자신의 판단에 따라 결정하거나 행동할 수 있는 권한
	Hupe (2013: 435)	"합법적인 규칙 제정자에 의해 부여된 범위 내에서의 행동 자유"
	Evans & Hupe	"여러 지침에서 비롯된 행동 양식 간의 균형"

서 자율로 표현할 수 있을 것이다. Hackman & Oldham(1975)의 Job Characteristics Model은 조직 내 개인 수준에 관한 것임에도, 자율(autonomy)이라는 표현을 사용하고 있다.

- 3) 행정법에서는 재량행위(裁量行爲)를 행정 법규가 허용하는 범위 안에서 행정청에서 일정한 선택이나 판단의 권한을 부여하는 것으로 정의하고 있다. 한편, 부당한 재량행사는 행정소송의 대상이 되지 아니하지만 재량하자가 있는 경우에는 위법하여 행정소송의 대상이 된다. 재량하자에는 재량권의 일탈(법령에서 주어진 재량권의 범위를 벗어난 경우)·남용(법령에서 주어진 재량권의 범위 내의 행위이나 잘못 사용한 경우)·불행사(주어진 재량권을 행사하지 않은 경우)가 있다.

	(2020, 8)	(이 지침에는 형식적인 규칙 뿐만 아니라 전문적인 규범, 사회적 기대 및 때로는 시장 요구도 포함)
	김순양(2017: 55)	"일선에서 주민들과 일상적으로 접촉하면서 급부 및 규제업무를 수행하는 과정에서 법규나 관례가 용인하는 테두리 내에서, 일선공무원이 자율적 판단을 토대로 몇 개의 대안이나 행동경로들 중에서 어느 하나를 선택하는 행위"
자율	Hackman & Oldham, (1975)	직원이 할당된 업무를 수행하는 데 가지는 재량과 자유
	Verhoest et al. (2010: 18-19)	"자율성은 재량에 관한 것이며, 조직이 자체적으로 중요하다고 생각하는 문제에 대해 스스로 결정할 수 있는 정도이다."
	Bersch & Fukuyama, (2023)	행정 기관이 정치 부문에서 수립한 정책을 시행하기 위해 자체 재량 권한을 사용할 뿐만 아니라 명령이 모호하거나 불완전하거나 부패하거나 국가 이익에 대한 자신의 인식과 상반될 때 자신의 의지대로 정책을 수립할 수 있는 능력

학계에서는 재량을 세분화하기도 한다. Peter Hupe의 세분화가 대표적인데, 그는 재량을 ‘주어진 재량(Discretion-as-granted)’과 ‘사용된 재량(Discretion-as-used)’으로 구분하였다(Hupe, 2013). ‘주어진 재량’은 실무를 담당하는 사람에게 공식적으로, 명시적으로 허용된 자유를 의미한다. 주어진 재량을 실제 일선관료들이 행위로 어떻게 드러내는지의 ‘사용된 재량’이다. 주어진 맥락에 일선관료들은 반응하면서 재량을 사용한다. 이때의 행위는 규정이나 법을 해석하고 이해관계자들과의 균형을 맞추며, 때론 규정으로부터 거리가 있는 일을 하기도 하는 것을 말한다. 주어진 재량 연구는 재량이 어떻게 주어지는가가 주된 논점이고 사용된 재량과 관련해서는 일선관료가 재량을 어떻게 사용했는지에 대한 행위에 관심을 기울인다. 보통의 일선관료 연구자들은 ‘사용된 재량(Discretion-as-used)’에 중점적인 연구 관심을 가지고 있는 가운데, ‘주어진 재량(Discretion-as-granted)’의 영향에 대해서도 공감하고 있다.

자율도 구분되어 논의된다. 관리적(managerial) 자율과 정책 수립·집행(policy development and implementation)의 자율로 나누기도 하고, 공식적 자율(formal autonomy)과 사실상의 자율(de facto autonomy)로 나눌 수 있다(Verhoest et al. 2004). 관리적 자율은 운영 및 경영상의 자율이고, 정책 수립·집행의 자율은 사업을 추진하는 방식 및 내용과 관련된 자율이다. 공식적 자율(formal autonomy)은 공식적인 법이나 성과 계약에 의해 성립되는 자율이고, 사실상의 자율(de facto autonomy)은 내재적으로 발전된 적절성의 논리(logic of appropriateness)에 의지한 자율을 말한다.⁴⁾

4) Molander et al.(2012)은 공식적으로 주어지는 재량보다는 개인이나 조직이 스스로 관리하고 조절하는 재량이 더 큰 효과를 발한다고 주장한다.

본 지면은 공직자 및 조직의 다양한 자율적 행태를 연구한 문헌을 고찰하기 때문에, 자율도 일부 자연스럽게 나오게 되는데, 전문성이나 행정직무에 논의의 관심을 둔다는 점에서 재량을 중심으로 논의를 전개한다.

2. 재량의 발생

하나의 권위(authority)가 있다. 국가나 사회 및 각종 조직은 규모가 커지고 기능이 복잡해지면서 임무를 분화해 나간다('administrative state'; Waldo, 1948). 분화과정 이 유는 '성과(performance)' 지향과 '비용(cost)' 절감이 대표적이다(Weber, 1968; Gore, 1993; Hood & Dixon 2015). 이 과정에서 위 권위로부터 아래를 향한 권한 위임(delegation)이 발생한다. 이 분화된 위임을 원래의 하나였던 권위로 보전하기 위해 상급자는 하급자에 통제(control)를 가하게 되고, 하급자는 상급자에 대한 책무(accountability)를 지니게 된다(주인-대리인 이론; PA theory). 여기에서 위 권위자는 위임받은 실무자들이 일을 잘 수행하여 좋은 성과를 내도록 힘을 실어주게 된다(empowerment). 이 힘을 실어주는 부문이 실무자들의 자율(autonomy) 및 재량(discretion) 혹은 '권한' 확장의 형태로 나타난다(Bowen & Lawler, 1992). 이것이 재량이 발생하는 이유에 대한 보편적인 설명이다.

재량 발생 메커니즘에 대해, Sager et al.(2021)은 국가, 사회(시민), 전문성의 확대, 시장의 영향으로 정리하고 있다. Maynard-Moody & Musheno에 의해 "state agents"(국가로부터의 권한 위임과 국가에 대한 충성)와 "citizen agents"(시민과의 관계에서 재량과 책임)은 잘 알려져 왔고, Sager et al.(2021)는 행정국가의 전문화 추세와 공공 정책 및 공공서비스에서 정부-시장의 밀착화로 재량 현상이 많아지고 복잡해졌다고 주장한다. 예컨대, 기존의 재량이 업무적 속성(예, 전문성) 때문에 발생하는 경우가 많았다면, 최근에는 일선관료의 대시민 책무성(혹 대응성)을 강화하는 과정에서 생겨난다. Sager et al.(2021)의 주장은 현대 행정에서 상당히 설득력이 있다. 기존 규정을 따르는 것을 넘어, 지금의 행정 현장에서 발생하는 도덕적 판단, 국제사회의 규범, 현장에서의 다양한 경험적 지식, 시민과의 다양한 관계에서 나오는 임기응변적 판단 등은 재량 현상을 다변화시키고 있다. 정책 결정과 집행의 간격 때문에 발생하는 것으로 이해하기도 하는데, Meyer & Rowans(1977)는 공식적인 정책이나 규정으로부터 실제 조직 현장을 분리한다(decoupling)라는 표현을 쓰고 있다.⁵⁾

Ⅲ. 재량 관련 이론과 관점

1. 이론

재량 관련 이론을 제도·관리적 측면, 조직·실무적 측면, 개인·심리적 측면, 이렇게 세 측면에서 살펴보았다. 제도·관리적 측면은 가령 대리인 이론, 위임이론, 신공공관리를 생각해 볼 수 있고, 조직·실무적 측면에선 일선관료이론을, 개인·심리적 측면에서는 자기결정이론, 목표설정이론 등의 동기이론을 논의한다.

재량과 관련된 이론 및 학문적 풍토를 논의하는 데, 책무⁵⁾와의 역학관계가 자연스레 대두된다. 재량과 책무의 역학을 설명하는 핵심적인 이론은 단연 정치-행정 이원론에 기반을 둔 대리인 이론(Agency theory)이다. 정치 영역은 주인, 행정 영역은 대리인이라는 관점에서 Wood & Waterman(1994)은 행정은 정치적 리더십에 반응하고 대응해야 한다고 주장한다. 정치에 저항하는 것은 국민의 뜻을 저버리는 것과 유사하다. 대리인 이론은 책무에 무게중심을 두고, 대리인 손실(agent loss)을 최소화하는데 관심을 갖는다. 반면에, 청지기 이론(Stewardship theory; Donaldson & Davis, 1991)은 조직 구성원을 자아실현적인 인간형으로 이해한다. 공무원이 이기적인 목적에 동화되지 않고 조직목표와 제휴하는 상황에 주목한다. 이러한 상황에서는 재량을 이용한 내적 통제에의 유효성이 강하게 나타난다. 따라서 구성원이 열정을 갖고 몰입하도록 자율적인 업무환경을 조성하고, 성장 기회를 제공하는 것을 중시한다.

유사한 맥락에 위임이론도 있다. 잘 알려진 정치학에서 발달한 위임이론 외에, 경영학에서 발달한 위임이론도 행정학에 유의미한 시사점을 제공한다. Bowen & Lawler (1992)는 경영 및 관리의 관점에서 네 가지의 위임 행위를 제시하고 있다. 실무자에게 조직의 목표와 성과에 대한 정보를 알려주는 것, 실무자의 성과에 따라 보상을 하는 것, 직무와 관련된 지식 및 기술에 접근할 수 있도록 하는 것, 일의 과정을 바꾸어 나가는 재량을 부여하는 것이다.

5) 원문 참고 : One organizational strategy to deal with conflicting demands very well is decoupling, that is creating and maintaining gaps between formal policies and actual organizational practices (Meyer & Rowans, 1977).

6) 책무(責務, Accountability)는 직무에 따른 책임이나 임무를 말한다. 행정학에서는 책무성을 행위에 대한 설명 및 행위 결과에 대한 직간접적 구속으로 이해하고 있다(주재현·한승주, 2015; Hwang & Han, 2020).

시민 입장을 적극적으로 이해하고 대변하여 사회적 형평성을 이루어가야 한다고 주장하는 행정의 정당성 옹호론자들은 재량을 강조하면서 행정의 능동적 역할을 주문한다. 예를 들어, 신행정학파(New Public Administration; Frederickson, 1980), 블랙스버그 매니페스토(the Blacksbury Manifesto; Wamsley & Wolf, 1996), Charles Goodsell (2003)이 있는데, 이들은 정치에서 위임된 역할을 넘어서, 국민을 직접 대변하는 역할이 부여되어 있음을 강조하고 헌법, 효율, 공정과 같은 상식적 가치들을 강조하였다.

신공공관리(New Public Management: NPM; Hood, 1991)도 생각해 볼 수 있다. 성과관리 및 성과측정으로 대변되는 결과주의(control of results instead of procedure)에 근거하여 행정 과정의 재량이 강화되었다(황광선 외, 2016). 기업가적 경쟁 방식을 도입하는 관리주의(Managerialism; Pollitt 2016; Clarke & Newman 1997)와 결이 같다. Blumberg & Pringle(1982)의 성과이론에 따르면, 성과(performance)는 역량, 의지, 기회(capacity x willingness x opportunities)⁷⁾의 조합으로 이루어진다. 역량(capacity) 증진은 자율성으로부터 상당한 영향을 받는다.

정치-행정 일원론이 팽배한 현대 사회에서 재량과 책무의 역동적 역할을 논의하는 합리적 접근은 일선관료이론(Street-level Bureaucracy; Lipsky, 2010[1980])이다. 이 이론은, 시민대응이론(Theories of client responsiveness)의 대표격으로 본다(Frederickson et al. 2012). Lipsky(2010, 196)는 “정책 실행 단계의 핵심 문제는 재량을 다루는 것이다”라고 말하면서 정책이 재량과 책무의 동학(dynamics)에 따라 어떻게 변화하는지 관찰하였다. 일선관료에서 재량과 책무 현상이 학계에서 주목을 받은 것은 상위 관리자의 경우에는 재량과 책무가 그들의 업무 안에 포함되어 있는 반면, 일선관료의 경우에는 명시적이지 않음에도 자율과 책무 현상이 중요한 메커니즘으로 작용하기 때문이다.

재량이 강조되는 또 다른 배경은 동기(Motivation) 이론(주로 사회심리학 이론 및 의사결정이론)에서 찾아볼 수 있다. 동기 이론은 학문적으로 많은 양의 지식이 축적되어 왔는데, 대표적으로 직무특성이론(Job Characteristics Model) (Hackman & Oldham, 1980), 심리적 임파워먼트(Psychological empowerment) (Spreitzer, 1995), 목표설정이론(Goal setting theory) (Locke, 1968), 내재적 동기(Intrinsic motivation) (Deci & Ryan, 1985), 자율관리팀(Self-managed teams) (Yeatts & Hyten, 1998), 자기효능감(Self-efficacy) (Bandura, 1997) 등을 들 수 있다.

7) Boxall & Purcell(2003, 2008)은 이 세 요소를 ability, motivation, opportunity로 재해석하였다.

직무특성이론은 조직 구성원을 동일하게 보지 않고, 구성원 각각의 개인차를 인정하고 이를 반영하여 최상의 결과를 얻을 수 있다는 이론으로, Hackman & Oldham(1975)이 제시한 직무특성모형에 따르면, 5개의 핵심직무특성(기능다양성, 직무정체성, 직무중요성, 자율성, 피드백)이 구성원의 중요 심리상태에 긍정적인 영향을 미치고, 이는 구성원의 만족도와 성과에 긍정적인 영향을 미친다. 박영배·김명숙(1999)은 병원 간호사들을 대상으로 한 연구에서, 핵심직무특성 중 자율성이 직무만족과 조직몰입에 긍정적인 영향을 주고 있음을 밝혀내었다.

자기결정이론(Self-determination Theory; Deci & Ryan, 1985)은 내재적 유인 효과를 강조한다. 내적으로 동기가 유발되면 외적인 통제에 의한 것이 아닌, 자신의 몰입으로 성과에 기여한다는 주장이다. 자기 행동을 스스로 통제하고 있다고 믿을수록 동기유발 정도가 커진다. 역량(competence), 자율성(autonomy), 연대감(relatedness) 세 가지 심리적 욕구가 필요하다(Ryan & Deci, 2000). 역량은 과제를 효과적으로 통제하며 성공적으로 수행하는 능력이다. 자율성은 외부 통제, 간섭 없이 스스로의 행동을 자율적으로 선택, 결정하는 욕구이다. 연대감은 의미 있는 타자와 관계를 맺고자 하는 것이다. 이와 유사하게 목표설정이론(Locke, 1968)은 목표를 구체적으로 정해 놓으면 직무관련 행위를 촉진할 수 있다는 것을 제시한 것인데, 정책 소외(Policy alienation) 연구(Tummers & Bekkers, 2014)에 따르면, 내부가 아닌 외부에서 정해진 목표는 조직 구성원으로 하여금 소외감을 느끼고 해당 정책 집행에 소극적이게 된다는 점을 주지하고 있다. 한국의 최근 행정에서 강조되는 ‘적극 행정’은 이러한 사회심리학적 동기이론을 잘 활용할 수 있을 것이다. 이상의 논의를 <표 2>에 체계화하였다.

〈표 2〉 재량(Discretion) 관련 이론

제도·관리적 측면			조직·실무적 측면	개인·심리적 측면	
대리인 이론	위임이론	신공공관리	일선관료이론	자기결정이론	목표설정이론
정치적 리더십에 반응	권한 위임	과정은 재량에 맡기고 결과에 책임	적극적 정책 해석 및 적용	자신의 행동을 스스로 통제하여 동기부여 강화	목표설정 참여하여 동기부여 강화
소극 재량	일정 수준의 재량	일정 수준의 재량	적극 재량	적극 재량	적극 재량

2. 다섯 가지 관점

재량(Discretion)에 대한 학문적 풍토를 법적, 정치적, 경제적, 사회적 관점(Hupe, 2013)과 최근 발달한 ‘현실적 관점’으로 살펴본다. 사회과학 일반적인 재량 연구는 주로 재량의 정도가 어떻게 정부 성과에 영향을 주는가에 관심을 두고 있다. 법학은 규정과 재량의 상호작용에 중점을 두는데, 헌법 및 법의 내용이 어떻게 행정의 자율로 이어지는가를 살핀다. 경제학은 이해 관계에서 재량의 통제, 사회학은 재량을 통한 사회적 관계 및 교류에 대한 이해, 정치학은 재량의 정당성에 관심을 갖는다.

〈표 3〉 재량(Discretion)의 관점 및 재량 행위자의 역할

	법적 관점	정치적 관점	경제적 관점	사회적 관점	현실적 관점
성격	위임된 권위	공권력 통한 공공가치	이해 대변	판단의 자유	집합적 창의성
근원	공식 법규 및 규정	공적 정당성	이익	판단 능력	사회적 지혜
재량적 역할	규정 순응	공적 행위자	대리인	전문가	전문가/예술
행위의 배경	지시적 입력	의도한 효과	지정된 결과	직무 표준	문제 해결
역할 지향	규정대로 하기	정당한 것	주도적으로 나서기	자율	혁신
역할 부정적 영향	단편적	기회주의	한계 발굴	관리의 어려움	관리의 어려움

자료: Hupe(2013)에 기반하여 저자가 수정

재량 논의의 출발은 규정이라는 점에서 법적 관점은 다른 관점보다 더 근원적이다. 법은 기본적으로 해석적 작업이므로, 법이 집행되는 현장에서의 재량을 어쩔 수 없는 측면으로 용인하면서도(Hawkins, 1992), 법적 관점은 법적 구조 안에서 혹은 공식 규정 안에서 부여되는 재량의 정도에 따른 탈법에 대해 우려를 가지고 있다. 민주적 구조를 중요하게 생각하는 입장에서 재량은 정치적 책무를 위태롭게 한다. 따라서 어떤 지시나 규정(order)에서 벗어나는 재량은 규칙에 의해 제한되어야 한다. 법적 관점은 재량을 법치에 대한 위협으로 보고 통제(control)와 책무(accountability)를 강조하게 된다(Davis, 1969; Pires, 2011).

법적 관점에서 재량은 그 개념 안에 제한된 경계의 의미가 내포된다(Hawkins, 1992). 대다수의 일선관료 연구들은 법적 풍토에서 배양된 재량을 개념으로 쓰고 있는

데, 대표적으로 Davis(1969, 4)의 정의인 “공무원이 권한의 한계 내에서 행위를 할 것인지 하지 않을 것인지(action & inaction)를 선택할 수 있는 자유”를 많은 연구들이 사용하고 있다(예, Evans, 2010; Lipsky, 2010; Tummers & Bekkers, 2014). Dworkin(1977: 31)은 재량의 영역을 도넛 안의 구멍(hole in the donut)으로 묘사하는데, “재량은 도넛의 구멍처럼 제한 벨트에 의해 둘러싸인 지역을 제외하고는 존재하지 않는다”라고 주장하듯이 재량은 규정이 전제됨을 역설하였다. 이 관점은 ‘top-down approach to discretion’ (Thomann et al., 2018)이나, ‘compliance model of bureaucratic responsibility’ (Zacka, 2017: 37)와 연계하여 그 의미를 확장하여 생각해 볼 수 있을 것이다.

정치적 관점은 정치-행정 이원론(dichotomy)에서 출발한다(Wilson, 1887). 법적 관점과 유사한 것은 정치에서 결정된 사안을 행정에서 집행한다는 점이다. 흥미로운 것은 Aristotle(2004)도 언급하였듯, 집행자는 사회의 선(common good)을 위해 직을 수행해야 한다는 것이다. 정치적 관점에서 '정치'는 우리 사회를 의미하기도 하고 공공가치(public value)로도 볼 수 있다. 이러한 정치적 임무의 실현을 행정의 기술로 풀어 내야 한다는 점에서(Sennett, 2008) 그 기술을 재량으로 보게 된다(Hupe, 2013). 행정과정의 정당성을 영위하는 과정에서 나타나는 재량이 강조되다 보니, 행정 절차에서 이해관계자 및 일반 시민의 참여를 확대하고 그들 간의 합의를 통해 의사결정을 하려는 시도들이 찾아지는 현상을 목도하게 된다(Thomann et al., 2018).

경제적 관점은 이익을 추구하는 주인과 고용된 대리인의 관계로 묘사된다. 계약에 의해 대리인은 주인의 이익을 위해 일을 수행하지만, 주인이 대리인의 모든 것을 통제하는 것은 불가능하여 정보 불일치나 도덕적 해이 같은 일이 발생한다. 주인은 대리인의 이탈을 최소화하기 위해 사전 계약 조건을 강화하거나, 사후 상벌을 강화하는 등 제도적 장치에 유념하게 된다(Gains & John, 2010). 앞서 이론 논의에서도 서술한 바 있는 주인-대리인 이론은 정치의 행정 통제에서 사용되면서 경영에서는 개인 수준의 업무 수행의 자율성으로 많이 논의되고 있다. 특히 자율성이 내포된 기업가정신 함양의 긍정적 효과에 대한 연구가 활발하다(예, 임정희 외, 2019). 행정학에서는 NPM 및 혁신에 따른 공공기관 확대 추세와 함께 공공기관의 자율과 성과에 대한 논의로 발전해온 바 있다(Overman & Van Thiel, 2016; Kim & Cho, 2014).

조직 사회학자들(예, Merton, 1957)은 조직 현장에서 일어나는 사건들을 토대로 조직 구성원들의 재량적 행태를 통제하는데 한계가 있음을 인지하였다. Hill(1972, 2013)

은 일선관료 연구를 통해 구조적인 제약과 상관없이 재량이 작동하는 현상에 주목한 바 있다. 그는 좋은 정책이 형성되어도 집행단계에서의 변화할 수밖에 없는 조건을 재량으로 짚어내었다(Hill, 2013). 매우 유명한 Lipsky(1980)의 연구에서는 'alienation', 'coping behaviour'라는 표현을 제시하면서 사회학적이면서 심리학적인 재량의 본질을 드러내 보이기도 하였다.⁸⁾ 사회학적인 관점은 재량의 자연스러운 생성의 측면을 사회학적, 제도적 측면에서 연구하였고 이러한 재량은 전문성 강화나 경험 축적에 따른 결과일 수 있다는 점을 지적하였다.

비교적 최근에 대두된 현실적 관점⁹⁾ 재량을 제약 혹은 통제로 접근하는 관점들과는 달리, 재량을 불가피한 것, 나아가 현장의 문제를 다루기 위한 가치 있고 윤리적인 것으로 본다(Evans, 2011, 2016; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Thomann et al., 2018; Zacka, 2017). 재량을 창조성(creativity)과 연결하여 살펴보는 연구 경향도 나타난다. 재량 행위 안에 잠재되어 있는 창의성과 재량을 통한 배움의 기회에 주목한다(Evans 2020a, 2020b). 물론 이 연구들에서 재량이 어떻게 창의성으로 연결되는지에 대한 실증적 연구는 아직 미흡한 실정이다. 그럼에도 공식적으로 주어진 재량을 통하여 새로운 일의 방식을 어떻게 찾아가고 문제해결 방법을 어떻게 새롭게 모색하는지에 대한 관심은 증대되고 있다(Kruyen & van Genugten, 2017).

이상 논의한 관점들은 모두 재량의 속성에 대해 간과될 수 없는 중요한 시선을 제공한다. 재량 연구의 학문적 흐름은 법적으로 주어진 조건에 대한 철저한 순응에서 출발하여, 환경에 따른 적극적 재량을 장려하는 흐름으로, 그리고 최근에는 틀에 얽매이지 않는 생각(thinking outside the box)으로 혁신적이고 창의적인 문제해결 방법을 마련하는 방향으로 확장되고 있다(Visser & Kruyen, 2021). 이 다섯 관점을 전체적 학문 흐름에 따라 재량-통제 흐름, 재량-자연 흐름, 재량-창의 흐름 세 가지로 정리해 볼 수 있겠다. 재량을 통제의 현상 가운데 이해하는 재량-통제 흐름에서 보여지는 법적 관점과 경제적 관점은 계층제적 관계에서 재량을 바라본다. 규정을 만드는 상위자, 이익을 최종적으로 취하는 주인이 중요하다. 법적 관점은 확실히 규정과 재량 사이의 상호작용에 관심을 둔다. 행정학은 사람들을 집합적 행동의 관점에서 보지만, 경제학은 개인

8) 재량을 "coping strategies" (Tummers et al. 2012a)로 접근하는 문헌들은 일선 공직자들의 의 사결정을 의심스러운 시선으로 본다.

9) 이 관점은 학계 여기저기 논의가 진행 중이고, 중론이 형성되지 않은 관점이다. 필자는 이 분야 논의의 장이 더욱 커질 것으로 보고 있다. 그리고 이 분야 관점을 '현실적(practical) 관점'이라 명명하는데, 현실 속에서 불가피하게 드러나고 문제해결에서 강조되기 때문이다.

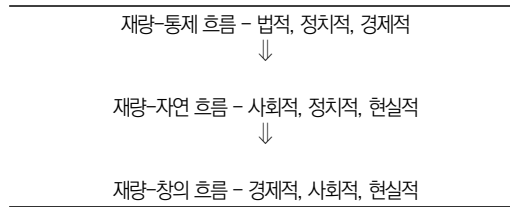
의 이익 기반의 관점에서 행위를 해석한다. 정치적 임무를 풀어내는 것에서 시작한다는 점에서 정치적 관점도 일부 이러한 흐름에 위치한다.

재량-자연 흐름은 재량을 자연발생적으로 이해하는 학문적 흐름이다. 사회적 관점은 여러 관점 중에서 상당히 개방적으로 이러한 흐름을 반영한다. 법적 관점은 처방을 필요로 하지만, 사회적 관점은 특정 행위에 대한 처방을 목적으로 하지 않는다. 정치적 관점은 시민의 이해를 반영한다는 점에서, 공공영역에 대한 민감도가 높은 편이다. 이 민감도에 따라 정치적 정당성이 달라진다. 행정의 정당성과 맥을 같이 하는 부문이다(예, Brodtkin(1990)의 'policy politics'). 문제해결 지향성이 강해진 행정의 경향에서 재량을 하나의 도구로 인지하는 것은 복잡해지는 사회현상 속에서 나타나는 자연발생적이라 할 수 있다.

최근의 경향은 재량-창의 흐름으로 본다. 현실적 관점은 행정의 문제해결 역할을 강조하면서 창의적 움직임을 중요한 기제로 여긴다. Evans(2020a, 2020b)는 창의성을 '개인의 창조성'이 아닌, 재량을 조직 대내외적으로 발휘하면서 나타나는 조직적, 집단적 창의성으로 논의하였다. 집단적 창의성으로 가령, 문제 해결, 여러 관점을 수용하는 것, 상상 등이 있다. 이는 Rutz et al. (2017)의 "collective uses of discretion" 개념과 맞닿아 있다. 이 개념은 동료 간에 발전적 경쟁도 포함한다. Forester et al.(2023)은 네덜란드 내 3개의 작은 사례를 통해 일선에 있는 사람이 어떻게 재량을 사용하여 문제를 극복하는 창조성을 드러내는지 살펴보고 있다. 중요하거나 필요한 의견에 대해 경청한다거나 사안과 관련된 사람 간의 관계를 분석하고 협상을 통해 문제를 해결해가는 과정을 소개하면서 재량의 특성을 보여준다. 조인영(2023)의 연구는 최근 한국의 행정 환경변화를 잘 보여주는데, 질병관리청 사례를 통해 기존 관료제의 제약에서 벗어난 유연한 인재 채용, 데이터 공개를 통한 외부 의견 수렴 및 분석의 합리성 강화, 업무관계적 임용과 해임의 축소를 중요한 행정의 변화로 지적하였다. 경영학에서는 이미 디지털 기술을 활용한 스마트워크¹⁰⁾에 따른 직무자율로 창의성을 증진하는 사례들이 수없이 보고되고 있다(예, 강보경·임상혁, 2022). <표 4>에 재량-통제 흐름에서 재량-창의 흐름으로의 학문적 진화를 나타내었다.

10) 스마트워크는 기술적 지원을 활용하여 시간, 장소의 선택이 비교적 자유로운 근무를 말한다.

〈표 4〉 재량의 학문적 흐름



행정은 중국에 좋은 의사결정이고 성과가 중요하다(Walker et al. 2010). 논의한 학문적 흐름의 변화와 더불어 현실 속에서의 재량은 다양한 관점이 복합적으로 조합된 결과물일 것이다. 법적 및 경제적 관점의 상위 계층에 대한 대응, 정치적 관점에 따른 의사결정의 정당성, 사회적 및 현실적 관점에 기반한 행정의 능동적 역할에 따라 성과의 다양한 모습이 나타날 수 있음을 생각해 볼 수 있다.

3. 재량의 효과 연구

재량의 중요성 및 효과에 대해 조직학자와 정치학자 간에 사뭇 상반된 견해를 갖고 있다. Philip Selznick, James D. Thompson, Jeffrey Pfeffer 등 조직이론가들은 자율을 조직의 질 향상을 위해 필요한 것으로 생각하는 반면, Herbert Kaufman, Thodore Lowi, Herman Finer 등 정치이론가들은 관료의 자율성에 대해 부정적이다. 정치이론가들의 자율과 책무 논의 뒤에는 ‘지배구조(governance)’에 대한 그림이 그려져 있기 때문이다. 전영한(2016)도 행정학자들은 직업공무원이나 공공기관 종사자의 재량권을 확대해야 좋은 공공서비스가 나올 수 있다고 믿지만, 정치학자의 상당수는 선출되지 않은 이들의 재량권 확대를 인민주권에 대한 위협이며 민주주의의 후퇴로 간주할 수도 있음을 피력한 바 있다.

공공 관리에서 재량의 효과(긍정적인지 부정적인지)에 대해 모아진 의견(consensus)은 없지만(Overman & Van Thiel, 2016; Torsteinsen et al., 2018; Verhoest et al., 2010), 대체로 학계는 재량이나 자율의 긍정적 영향이 부정적 측면보다 더 우세하다고 보는 편이다(Vining et al., 2015). Moynihan & Pandey(2006)가 관련 문헌 검토를 통해 자율성은 성과 향상을 설명하는 변수임을 확인하였다. 긍정적인 관점은 조직심리학(organizational psychology) 및 인적자원관리(HRM) 연구 분야에서 주로 나타난 것으로 위임을 통한 자율의 확장은 비교우위(competitive advantage)를 갖게 되어 조

직 성과에 기여한다는 것이다(Kevin et al., 2018). 부정적인 관점은 자율이 매우 제한적으로 주어져야 하는 직무에 대해 논의하거나, 실질적으로 위임된 자율은 기대한 만큼의 역할을 하지 못한다는 주장이다(Argyris, 1998).

재량은 공기업화 혹은 공공기관화(agencification) 현상을 탐구하는 과정에서 자주 거론된다(Pollitt et al., 2004; van Thiel, 2004).¹¹⁾ 책임운영기관(agency) 혹은 행정조직에서의 자율과 책무 논의는 자율성이 성과에 미치는 영향(예, Kim & Cho, 2014) 혹은 책임운영기관화가 성과에 미치는 영향 위주(예, Vining et al., 2015)로 발달되어 왔다. Kim & Cho (2014)는 자율과 결과 통제가 성과에 미치는 영향을 한국 책임운영기관을 통해 실증 분석하였는데, 기대와는 다르게 인사 자율성 및 재무 자율성은 조직성과에 부정적 영향을 미치고 있음을 발견하고 있다. 결과 통제(책무)는 조직성과에 긍정적 효과를 전가하는 것으로 분석되었다. 자율이 성과에 미치는 부정적 효과에 대해 Kim & Cho (2014)는 조직간 소통의 증가에 따른 높은 거래비용 발생, 자율 증가에 따른 모호하고 복잡해진 관리 방식, 조직 자율성 증대에 따른 조직구성원의 책무성 증가의 역설로 해석하였다. 실제 임도빈 외(2012)는 조직의 관리 방식이 보다 참여적이고 자율적일 때 조직구성원들이 엄격해지고 관료적으로 될 수 있음을 지적한 바 있다.

일부 자율성 부여의 부정적 영향 연구에도 불구하고(오재록·전영환, 2012), 자율성을 통한 조직성과 향상이라는 방향성에 따라 공공조직의 관리 자율성은 최대한 보장하고, 그에 따른 성과 책임성을 강화하는 방향으로 정부의 조직관리 패러다임이 강조되어온 것으로 본다(이경호·박현신, 2016). 위임(empowerment) 이론에서는 자율성이 직무만족, 직무성과에 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다(Spreitzer et al., 1997; Breugh & Becker, 1987). 직무특성에 관한 많은 선행연구들도 직무자율성이 조직구

11) 우리나라는 공공기관, 연구기관, 성과관리에 관련된 세 개의 법령에서 '자율'과 '책무'에 대한 내용을 담고 있다. 첫째, 공공기관의 운영에 관한 법률 제1조를 보면, "이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여"라고 되어 있고, 제3조에 따르면, "정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다."라고 명시하고 있다. 둘째, 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률과 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 공통으로 제10조 ①항을 보면, "연구기관은 연구와 경영에서 독립성과 자율성이 보장된다."라고 나온다. 지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 제12조 ①항에서도 "지방연구원은 연구 및 경영에서 독립성과 자율성이 보장된다."라고 적시되어 있다. 셋째, 정부업무평가 기본법 제4조 ①항에는 "성과관리는 정책등의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여하고 그 결과에 대하여는 책임이 확보될 수 있도록 실시한다."라고 규정하고 있다.

성원의 태도에 긍정적인 영향을 미치며 이를 지지하는 실증적인 증거들을 보여주고 있다. 직무특성과 직무만족 간의 관계에 대한 메타분석 결과, 직무특성들 가운데 자율성이 직무만족과 가장 높은 상관관계에 있는 것으로 나타났다(Breaugh & Becker, 1987). 행정학 문헌에 따르면 자율성의 증대는 정책 혁신을 끌어내기도 하고(Carpenter, 2001), 조직 학습과 정책 변화로 이어지기도 한다(Moynihan & Pandey, 2006). 역으로 자율성의 통제는 프로그램의 성공에 제약요인이 되기도 한다(Miller & Whitford, 2016). Bryner(1987)와 Handler(1986)는 재량에 대한 지나친 통제와 과도된 지휘가 공공 조직이 임무를 수행하는데 어떻게 해가 되는지를 밝혔다. 연구에 따르면, 재량을 지나치게 통제함으로써 행정 과정이 모호해지고 조직이 기능을 효과적으로 발휘하지 못하게 되었고 정책 집행에서 요구되는 복잡한 의사결정을 어렵게 만들었다. 행정 일선에 대한 연구들도 재량의 긍정적 효과를 제시한다. 재량은 일선 공직자로 하여금 시민에게 반응할 수 있는 여력을 열어주어 시민에게 정책 의미성을 높여주는 효과가 있고(Tummers & Bekkers, 2014), 일선관료로 하여금 공공서비스를 제공하고자 하는 의지를 높이기도 한다(Sandfort, 2000; Tummers & Bekkers, 2014). 또한 재량은 책무를 높이어 실무자들이 불확실한 상황과 기대하지 않았던 정책 결과에 잘 대처할 수 있도록 한다(Hardy, 2020).

IV. 재량의 실제

이제까지 우리는 재량 현상의 이해를 돕는 여러 이론적 배경(대리인 이론, 위임이론, 일선관료이론 등)과 다섯 가지 학문적 풍토(법, 경제, 정치, 사회, 현실)를 고찰하였다. 그리고 재량의 효과에 대한 문헌들을 탐구하였다. 여러 이론과 관점을 통해 재량의 깊은 논의를 체험한다. 이번 지면에서는 재량이 어떤 배경(상황)과 조건에서 부여되는지, 그리고 책무와의 실제적 연결과 사례를 논의한다.

1. 재량 부여 배경과 책무 조건

재량이나 자율이 주어지면 대부분의 경우 책무가 조건으로 붙기 때문에, 재량과 책무는 동시에 주어지는 현상으로 봐도 무방하다. Evetts (2002)은 ‘재량을 절대적 자

유의 자율로 여기는 것은 신화이다. 재량은 제약 내에서의 자유이다’라고 주장하면서 재량과 통제(책무)의 일체론을 폈다. 조직과 제도의 대가인 Scott은 “어떤 행위에 중앙 통제나 조정이 전혀 필요하지 않다면, 거기에는 조직도 필요하지 않을 것이다.”라고 말하면서 조직은 태생적으로 통제를 안고 있음을 설파하였다(Scott, 2003; Weber, 1968).

재량은 책무를 불러오기 때문에, 일부 일선 공무원은 재량이나 자율이 주어지는 것을 그리 반기지 않는 경우도 있다(Crozier, 1964). 자율에 따른 책무가 두렵기 때문이다. 자율의 사전적 정의에서 보듯, 방종이 억제되지 않게 되면, 통제가 가해지는 것은 합당한 결과이다. 재량은 본인의 행위에는 물론 제3자에게 영향을 준다는 점에서 재량의 부여에서 공식적이든 암묵적이든 행위에 대한 가이드라인(즉, 통제)이 동시에 제시되는 것이 일반적이다. 또한 재량이 강화된다는 것은 개인 혹은 조직의 ‘자기 주도’가 강화된다는 의미이므로(Deci et al., 1981), 책무의 요구는 높아지게 된다(Olsen, 2015).

특수한 경우에는 재량이 없는 책무만 존재하거나 책무가 없이 재량만 존재하겠지만, 현실의 조직에서는 정도의 문제이지 재량과 책무는 어떤 조직, 어떤 주어진 직무에도 존재하기 마련이다(March & Olsen, 2006). 재량이 부여되는 배경은 크게 두 가지 상황(전문성과 다양성)으로 집약된다(〈표 5〉). 하나는 대체로 전문성이 강하게 표출되는 분야, 다른 하나는 다양한 상황이 연출되는 현장이다.

〈표 5〉 재량 부여의 배경과 조건

이론	관점	재량 부여 배경(상황)	조건	구체적 조건
위임이론 동기이론 (자기결정 이론)	사회적 관점 현실적 관점	1) 전문성(profession)이 강한 분야 (“Professional Discretion”) - 학교, 연구소(R&D), 의료, 금융(fund), 규제기관(“Regulatory Discretion”, 예: 질병관리청, 식품의약품안전처, 건설 규제) - 재난 및 수사 현장	책무	- 통제 장치 - 결과에 대한 책임 - 재량을 활용할 역량 - 목표설정
신공공 관리 일선관료 이론 직무특성 이론	경제적 관점 정치적 관점 현실적 관점	2) 다양한 상황이 연출되는 현장 (“Responsive Discretion”) - 규제 영역(경제, 신기술), 정부-시장 상호작용 증대, 재분배 영역(복지), 급변하는 환경, 지자체 현안 증대 - 일선관료들(경찰, 간호사, 복지사 등)		

첫 번째 배경은 전문가적 식견과 판단에 따라 자율적인 의사결정이 이루어져야 할 정책결정 분야 등 전문성이 필요한 분야이다. 예를 들어, 과학자, 의사, 교사 등 (Christensen, 1991)과 같은 전문직 종사자이다. 전문성을 가지고 자신의 행동을 스스로 통제하고 성과에 기여하는 자기결정이론이 배경이다. 전문성이 강조되어 재량을 논의할 때, 학계에서는 특별히 “전문적 재량”(professional discretion)으로 강조하여 논하기도 한다. 전문적 재량으로 논하게 되면, 자율(autonomy)도 강조하면서 전문적 식견과 윤리에 따른 절제도 자연스럽게 강조할 수 있게 된다. 전문적 판단을 위해서는 조직적, 경제적, 사회적, 정치적 환경에 대한 이해가 필요하고 복잡한 행정 환경에서 취할 것과 제약을 뒤야 할 것을 분별해야 하기 때문이다.¹²⁾ 물론, 사회적 영향이 매우 예민한 판단의 경우(예, 코로나 봉쇄 조치 등)에는 해당 조직의 전문성이 중요하더라도 해당 조직의 재량에 맡기지 않고, 관련 조직들이 합의에 가까운 형태로 의사결정 및 정책집행을 하기도 한다(조인영, 2023). 최근의 후쿠시마 오염수 문제에서 전문성이 있는 과학자들 사이에서도 의견 차이가 있는 것을 보면서, 전문성과 의사결정의 연결이 쉽지 않음을 상기하게 된다.

재난 상황 및 현장에서도 상당한 수준의 재량이 요구된다. 우리는 지난 코로나 기간(2020~2022)에 지방 정부, 방역 당국 등의 강한 행정 조치들을 경험하였다. 각종 재난(예, 세월호 사고)에서도 여전히 현장 대응에 대한 지적이 가장 많다. 2014년 발생한 세월호 사고의 경우 해경 123정은 현장에 가장 먼저 출동하여 구조활동을 하였다. 그런데 재판 기록을 살펴보면, 법원이 2014년 세월호 참사 당시 정부가 초동 대응과 구조활동을 제대로 하지 않았다고 판결했다. 이유는 판결문에 적시되었듯, “서해지방해경 상황실 등에서 피고인(123정 정장)과 20여 회 통신해 보고하게 하는 등 구조활동에 전념하기 어렵게” 했기 때문이다. 재난 상황에서는 초동 대처하는 사람의 재량적 판단이 최우선인데, 보고하라는 상위자와의 통신이 그러한 재량 행위를 방해한 것으로 이는 구조 행위를 원활히 못하게 하고 결국 좋지 못한 구조 성과로 이어졌다.

두 번째 배경은, 시민과의 접점에서 공공서비스를 제공하는 분야(Maynard-Moody & Musheno, 2003)에서 다양성 혹은 대응성이 요구될 때이다. 이를테면, 경찰, 간호사, 사회복지공무원 등 일선 공무원들이다(Lipsky, 1980).¹³⁾ 자율이 필요한 것은 기업에서

12) 전문적 직업(직무)을 연구하는 분야에서도 Discretion에 대한 관심이 크다(예, Persson & Uhnöo, 2021).

13) 일선공무원의 직무를 전문성(예, 사회복지전담공무원의 전문적 지식)으로 보기도 한다.

와 같은 전문적 판단과 적시의 행정 대응, 그리고 이를 통한 최적의 문제해결을 위해서이다. 기존의 규제와 통제 위주의 조직으로는 복잡해지는 현대 사회 문제를 해결하기 어렵다는 공감대가 형성되었다. 자율은 행위자의 심리적·행위적 공간 창출(flexibility)을 의미한다. 전문적 판단과 적시 대응, 문제해결은 신자유주의와 신공공관리 흐름에 따라 시민을 ‘고객’으로 보고 행정의 대응성(responsiveness)을 높이기 위한 것이다. 김근세(2016)는 새로운 시대에 적극적으로 대응하기 위해서는 과거의 경제성장에서 정치적 다원성, 사회적 평등, 삶의 질 등의 행정목표 추구가 필요하다고 한 바 있듯이, 자율의 강조는 시대적 변화에 능동적으로 대응하는 공무원의 역할에 대한 방안으로 해석해 볼 수 있다. 한편, 위임되는 정책이나 규정이 개략적일 때, 그것을 해석하고 상황에 맞게 집행하기 위해 재량은 부여된다. 한 국내 연구에 따르면, 사회복지 전달공무원은 복잡하고 개별적인 현장 상황을 안내해 주지 못하는 업무지침의 한계 속에서 복지대상자의 개별적인 상황을 주의 깊게 관찰하고 이에 대해 융통성 있게 반응하여 복지제도의 수급 여부와 수급액에 영향을 미치고 있음을 보여주었다(김소정, 2014).

이상으로 재량은 크게 전문성과 다양성이 요구되는 곳에서 대두된다. 이때 필요한 조건은 책무를 만족시키는 것이다. 자동차에 브레이크가 있는 이치이다. 책무를 만족시키는 구체적인 조건으로 업무 평가, 정책 평가나 내외부 감사와 같은 통제 장치, 결과에 대한 책임, 재량을 활용할 수 있는 준비된 역량, 개인 및 조직의 목표설정 등을 생각해 볼 수 있다. 이러한 내용들이 준비되지 않은 개인이나 조직은 재량을 부여받기 힘들다. 예를 들어, 특정 분야 전문가라도 전문성 및 역량이 뒷받침되지 않으면(〈표 3〉에서 구체적 조건의 결여) 재량이 부여되기 어려워진다. 김근세(2010)는 한국의 책임운영기관들은 주어진 자율성을 상위 기관으로부터 지켜낼 수 있는 역량 혹은 시스템이 약하다고 지적한 바 있다. 최근의 연구에서도 유사한 현상이 발견된다. 공직자들이 규제업무 수행과정에서 재량의 여지가 کم에도 불구하고, 감사에서의 지적, 규제대상자의 항의 및 민원 제기, 단체장 및 상급자의 질책 우려 등으로 인하여 재량행위를 하지 않으려 하거나 소극적으로 행사하려는 경향이 강하였다(김순양, 2017). 이렇듯 재량을 활용할 조건이 되지 않으면, 재량이 부여되는 배경 및 상황임에도 재량이 부여되는 것을 기대하기 어렵다(허문구·김원경, 2023).

2. 재량-책무 연결

책무는 재량 부여의 조건이면서 재량과 역학적 관계를 이루어간다(황광선, 2017). 심리학이나 조직학에서 지나친 통제는 개인의 업무 태도에 부정적이라는 것이 보편적인 시각이다. 개인 혹은 조직에게 '자율성'을 부여하는 노력은 공·사를 불문하고 어느 조직에서나 중점 추진하는 조직관리적 요소이다. 문제는 자율성의 증대는 권한의 증가로 이어지는데, 이는 권한 남용으로 이어질 수도 있다는 점이다(Koven, 2023). 따라서 재량 부여에 따른 책무 수반에서 주요 논점 중 하나는 '어떻게 하면 재량과 책무를 동시에 달성할 것인가'이다. 이는 이 둘의 균형을 어떻게 이루어갈 것인가의 문제이기도 하다.

재량과 책무의 관리적 이상(ideal)은 균형(balance)¹⁴이다(Verhoest et al., 2010: 10). Evans & Hupe(2020)은 재량의 개념을 판단을 위한 여러 참조점(references)들 간에 균형을 이루는 것이라 한 바 있고, Maynard-Moody & Musheno(2012: 18)는 재량이나 자율의 움직임("improvisations")은 "state agents"(국가로부터의 권한 위임과 국가에 대한 충성)와 "citizen agents"(시민과의 관계에서 재량과 책임) 사이에 위치한다는 것을 설명한 바 있다. 하지만, 현실에서는 이 균형이 쉽지 않다(Andersen & Torsteinsen, 2017). 재량과 책무 사이에 딜레마가 있기 때문이다. Miller & Whitford(2016: 124)의 "Control paradox"와 Simons(2000)의 "The enabling use of controls"는 이 딜레마를 묘사한다. 전자는 성과 창출을 위해 통제를 가한 것이 오히려 해가 된다는 상황적 역설을 나타낸다. 후자는 '적절한' 통제에 대한 Simons의 연구집약을 보여 주는데, 그는 상호 간에 믿음과 동시에 통제시스템의 필요성을 "the enabling use of controls"로 표현하고 있다. 즉, 재량과 책무 사이의 적절한 지점은 믿음과 통제 양 끝 사이의 중간 어느 점(point)이라는 것이다.

Andersen & Torsteinsen(2017: 747-748)은 노르웨이 지방정부 사례연구를 통해 자율과 책무 사이의 어려움을 발견하고, 그 둘의 불균형 이유에 대하여 세 가지 의견을

14) 이 균형을 독립성(independency)과 체계성(system)의 관점에서 생각해 볼 수 있다. 독립성이란 특정 기관이나 특정인이 전문성을 기반으로 이해관계에 얽매이거나 외부로부터의 부당한 영향력을 받지 않고 독자적인 의사결정이 가능한 상태라고 정의할 수 있다. 체계성이란 일정한 원리에 따라서 개별 부분이 짜임새 있게 조직되어 통일된 전체를 이룬 특성이나 상태를 의미한다. 상위 체계나 가치 아래에서 통제되지 않거나 견제를 받지 않는 독립성은 법치국가에서 발생하기 어렵다.

제시한다. 첫째, 자율과 책무가 가지는 기업적 정신이 정치 관계에 놓여있는 행정 현실에 잘 맞지 않는다는 설명이다. 행정에 대해 정치가 요구하는 의견, 우선순위 등은 바뀔 수 있고, 정부는 기본적으로 세금으로 이루어진 예산에 예측된다는 점이 행정 현실이라는 것이다. 둘째, 주인이든 대리인이든 인사의 변화이다. 자율과 책무의 조건과 내용이 기관장의 교체나 하위 관리자들의 인사 변화에 따라 유동적이어서 지속적인 자율과 책무의 균형이 어렵지 않나 생각한다. 셋째, 급격한 환경변화나 사건, 재정적 압박이 자율과 책무의 균형을 약화시킬 수 있다. 조직이 안정적일 때 자율과 책무의 운용이 용이하다는 점이다.

재량 행위에는 ‘법적 조건’ 혹은 ‘책무(통제) 조건’이 전제되고, 행위의 결과에 대한 책임을 수반한다는 점에서 재량과 책무는 같은 맥락 안에서 움직인다. “어쩔 수 없이 끌고 가야 하는” 이 재량에 관해, Lipsky(2010)는 다음과 같이 주장한다. 재량은 제거할 수 없고 우리가 재량을 잘 이해하고 잘 관리하려는 노력을 계속하면(예, 대화 및 소통의 장 활성화; Ragainne, 2023) 우리는 재량을 더 잘 관리할 수 있게 되고 이는 효율적인 공공서비스 제공으로 이어진다. 비근한 예가, James Collins(2001)의 책, Good to Great(좋은 기업을 넘어 위대한 기업으로)이다. 위대한 기업은 ‘자율적 책임’을 강조하는데 이는 자율적 사람들이 스스로 엄격한 규율을 생활화하는 것을 말한다. Holacracy(홀라크라시; 홍승현(역), 2017) 접근도 생각해 볼 점이 있다. 홀라크라시는 조직을 사람이 아닌 역할을 중심으로 개편한다. 각 역할에 목적과 권한, 책무를 명확히 하여 일을 처리할 책임과 권한을 명시하고 이것을 침범할 수 없는 재산의 영역으로 보고 있다. 이 재산권의 존중이 자율성의 보장이다. 진태훈 외(2023)에 따르면, 조직의 홀라크라시 성공 요건으로, 과업분할에 대한 구성원 스스로의 결정, 동료 기반의 보상 제도, 차별 없는 정보 제공을 들었다. 처리할 책임과 권한이 명확하지 않은 경우에는 이 관점을 적용하기에 한계가 있을 것이다(허문구·김원경, 2023).

3. 실제적 재량 사례

재량과 책무의 실제적 수행 감각을 엿볼 수 있는 세 사례를 살폈다. Selznick(1957)의 사례에서는 조직 목적을 수행하는 것(책무)과 비판적 의사결정을 행하는 것(재량) 사이의 균형을 보여주고 있고, Kaufman(1960)의 사례에서는 산림을 보호하는 목적(책무)을 이루면서 필요에 따라 현장을 설명하는 능동적 역할(재량) 사이에 균형을 보인

다. Skår(2010)의 간호사 사례는 전체적 관점을 유지하는 것(재량)과 미시적 상황에 대한 이해를 높이는 것(책무) 사이의 균형과 함께 적극적으로 상황을 헤쳐 나가는 책무와 재량의 어울림을 보여준다.

행정 재량(자율)을 살펴본 고전으로 Philip Selznick의 “Leadership in Administration”(1957)과 Herbert Kaufman의 “The Forest Ranger”(1960)를 들 수 있다. Selznick은 리더십에 주목하였는데, 그가 결론 지은 좋은 리더십은 조직이나 제도의 목적을 따르는 것과 함께 일상적인 행정에서 비판적인 의사결정을 하는 등 가치를 수반하는 리더십이었다. 이러한 리더십은 주어진 목적을 단순히 따르는 것이 아니라 임무, 가치, 좀 더 거시적인 차원에서의 제도적 완결성 등을 깊이 있게 고민하는 재량(자율)이다. “책임 있는 리더십은 헌신, 이해, 그리고 결단의 조화이다”(Selznick 1957: 142-143). 그는 재량의 출발은 조직에서 주어진 목적임을 분명히 하면서 조직의 목적에만 경도되지 않고 그 조직이 봉사하는 지역 사회와의 안정적인 관계도 중요하다고 역설하였고, 조직과 지역 사회의 균형 감각이 책임 있는 리더십이라고 제시하였다.

Kaufman은 국립공원을 관리하는 산림 행정을 연구했다. 목재를 제공하는 산림은 관련 산업계 입장에서는 중요한 경제적 자원이다. 그러나 무분별한 벌목은 지속가능한 산림을 저해하므로 정부는 산림 행정을 통해 적절한 관리를 하게 된다. Kaufman은 기업의 벌목을 통제하는 행정 과정에서 재량(자율)이 어떻게 부여되고 영위되는지 고찰했다. 산림 감시원(forest ranger)은 현장에 밀착하여 공무를 수행하므로 현장의 이해와 지식, 현장 즉석의 상호 작용과 판단, 지역 주민과의 교류 등이 매우 중요한 공무원들이다. 그가 관찰한 산림 감시원들은 기본적인 산림 교육을 이수했을 뿐 아니라, 직무에 대한 열정이 있고 능동적이며 충성을 하는 사람들이었다. 그들에게 자연을 지켜야 하는 것은 조직 목적을 넘어서는 사명으로 강한 동기부여가 되었다. 이들에게 재량이 주어지는 것은 당연했다. 그들은 재량을 사용하여 기업의 상업적 압력이나 정치적 압력을 막아내면서, 상위자에게는 현장을 잘 설명하는 카운슬러의 역할을 하기도 하고, 지역 사회에는 산림의 보존에 대한 가이드라인을 제시하기도 한다. Kaufman은 이들 산림 감시원의 충성적이면서 능동적 역할이 산림 행정의 성공을 가져다 준 핵심으로 보았다.

Selznick(1957)과 Kaufman(1960) 연구의 사례에서 현장의 공직자들이 주어진 목적을 달성하기 위해 책무에 중점을 두기도 하고, 이해관계자와의 관계를 챙겨야 하는 경우에는 재량에 방점을 두는 균형을 보여준다. 균형이 이론에서 언급된 어떤 중간 지점

을 말하는 것이기보다는 현장 맥락에 맞는 적절한 판단임을 보게 된다. 한편, Skår(2010)의 연구에서 제시된 노르웨이 간호사들이 경험하는 재량은 우리 행정학에서 곱씹어보고 적용하기 좋은 사례인데, 주어진 책무를 충실히 수행해 내는 간호사의 재량이 어떻게 어울려져 드러나는지 보여준다. 행정학에서는 공무원들이 일을 어떻게 하면 잘할 수 있을까에 대한 고민을 할 때, 간호사에 견주어 보는 일이 잦다. 전문 지식과 더불어 현장에 신속하게 반응해야 하는 그들의 업무가 일선에서 일하는 공직자와 유사한 측면이 많기 때문이다. Skår(2010)의 사례에서 간호사들은 그들의 간호 업무 현장에서 네 부문의 재량을 나타내 보이고 있었다. 그 네 가지는 전체적 관점을 갖는 것('to have a holistic view'), 서비스 대상자를 관찰하고 이해하는 것('to know the patient'), 내 직무와 관련된 지식을 폭넓게, 깊게, 확실하게 이해하는 것('to know that you know'), 도전적 상황을 적극적으로 헤쳐 나가는 것('to dare')이다.

첫째 전체적 관점을 갖는 것은 간호사가 의사와 환자 사이를 중재하는 입장에서 언제 환자가 진찰을 받아야 하는지 등 환자의 상태를 종합적으로 파악해야 더 엄밀한 조언과 정보를 의사에게 전달하게 된다. 해당 논문에서 간호사의 발언을 직접 인용한다.

"의사에게 알려줄 만큼의 전반적인 이해가 있어야 합니다. 환자의 상태를 지속적으로 평가하는 책임이 있으며, 필요한 경우 의사에게 연락해야 합니다."(Skår, 2010: 2230)

둘째 서비스 대상자를 관찰하고 이해하는 것은 간호사가 환자를 하나의 독특한 대상으로 관찰하고 그만이 가지고 있는 특징과 변화를 살피는 것이다.

"환자가 얼마나 할 수 있는지, 얼마나 시도해 볼 수 있는지, 얼마나 자신을 과도하게 사용할 수 있는지 알고 있습니다. ... 그래서 종종 제 주요 환자를 그렇게 잘 모르는 사람들보다 다른 방법으로 도울 수 있다는 것을 발견합니다."(Skår, 2010: 2230)

셋째 내 직무와 관련된 지식을 폭넓게, 깊게, 확실하게 이해하는 것은 환자마다 처한 병과 상황이 다르므로 그에 따른 돌봄의 다양성을 잘 알고 있어야 함을 말한다. 이러한 지식의 함양은 다양한 상황에서도 당황하지 않고 일처리 하는데 도움이 된다.

"아마도 알고 있다는 것을 알면 더 자신감이 생기는 것 같습니다. 예를 들면, 나는 한 번도 urine catheter(관을 통해 인위적으로 오줌을 배출하는 의료행위)를 해본 적이 없습니다. 나는 요양원에서 일하고 있어 그럴 필요가 없지만, 갑자기 그럴 상황이 올 수도 있고, 그럴 때 '아니요, 어떻게 하는지 모르기 때문에 할 수 없다'고 말하는 것이 부끄럽습니다. 왜냐하면 모든 간호사가 알아야 할 기본적인 것이기 때문입니다."(Skår, 2010: 2231)

"처음에는 긴장되지만, 항상 잘 끝납니다. 모든 것을 알 수 없다는 것과 상황이 올 때마다 그것을 받아들여야 한다는 것을 배워야 합니다."(Skår, 2010: 2231)

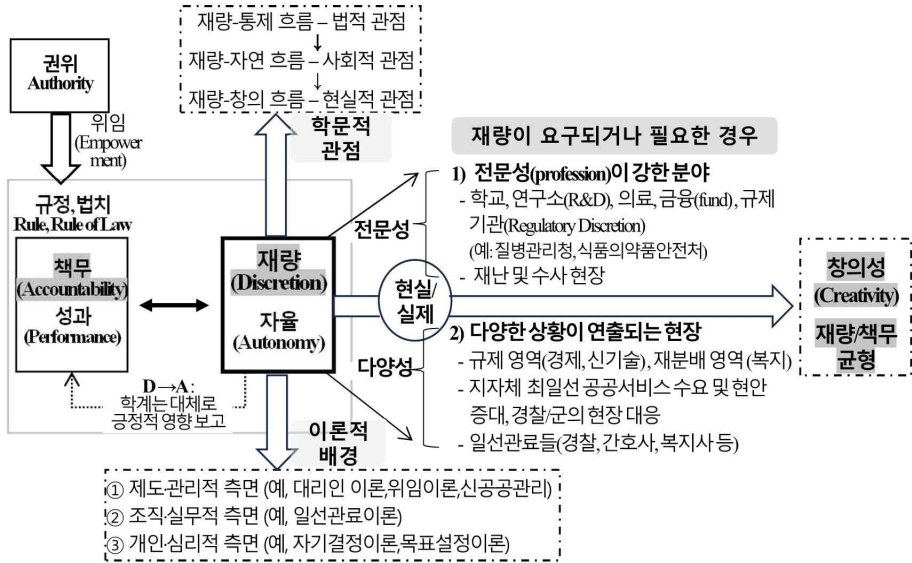
넷째, 도전적 상황을 적극적으로 헤쳐 나가는 것이 마지막 재량의 모습인데, 간호 업무가 새롭고 도전적인 상황에 놓일 때 이를 지혜롭게 대처해나가는 것이다. 가령, 매우 심각한 병에 걸린 환자를 돌볼 때, 환자의 질문에 모르는 내용을 신속히 알아보고 환자에게 답변해주는 태도는 간호사의 재량을 엿볼 수 있는 모습이다.

"용기를 내는 것... 특히 중증의 환자들에 대해서 말이죠. 그것이 나에게 가장 먼저 떠오릅니다. 환자와 함께 있을 용기를 내고, 당신이 신경 쓴다는 것을 보여주고, 힘들게 느껴지는 질문을 할 수 있다는 것, 그리고 결국에는 물어봐야 할 질문을 할 수 있다는 것입니다."(Skår, 2010: 2231)

V. 결론

본 논문은 첫째, 정치학, 행정학, 경영학, 사회학 등 여러 학술적 논의로부터 이론과 관점을 소개하여 재량의 속성을 통찰해 보았다. 둘째, 재량이 부여되는 전문성과 다양성의 맥락과 책무가 수반되는 조건을 논의하였다. 셋째, 재량과 책무의 관계에서 균형의 학문적 논의를 고찰하고 세 개의 사례를 제시하였다. 연구내용을 아래 <그림 1>에 도식화하였고, 주요 연구 결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 재량의 이론과 관점 및 재량의 실제



첫째, 다양한 재량의 개념 중, 본 연구는 선행문헌에 기대어 재량을 정책이나 규정으로부터 제시되는 행동의 제약 안에서 자신의 소신과 전문성에 따라 판단하고 행위를 하는 것으로 정의하였다. 학자들의 배경에 따라 개념 정의에 스펙트럼이 있지만, 공통적으로 재량의 개념에 일정한 경계선을 긋고 있다.

둘째, 대리인 이론, 위임 이론, 일선관료이론 등의 다소 제도적 형태를 띠는 이론과 더불어 심리학적 배경을 갖는 다양한 동기이론을 통하여 재량을 이해해 볼 수 있었다. 제도적이라 함은, '주어진 재량'의 인상을 갖게 하면서, 재량이 문제가 되었을 때 결국에는 통제의 수단으로 법적인 판단이 개입되지 않을까 생각해 본다. 심리학적 배경에서는 '사용된 재량'의 이미지를 가지게 되면서, 재량을 사용하는 개인적 측면을 중요하게 본다는 점을 상기하게 된다.

셋째, 법적, 경제적, 사회적, 정치적, 현실적 관점은 Hupe(2013)의 연구를 발전시켜, 저자가 재량의 흐름을 제시한 것이다. 서론에서도 언급하였듯이, 재량은 양날의 검 속성이 있다는 것과 복잡한 속성을 각 관점에서도 드러내고 있다. 관점의 흐름은 재량-통제 흐름에서 재량-창의 흐름으로 변화하고 있음을 저자는 관찰한다.

넷째, 선행연구는 재량의 효과에 대해 일치된 견해를 가지고 있지 않다. 분명 실증적으로 부정적인 효과도 있고, 긍정적인 결과도 보고하고 있다. 대체로 재량의 잠재성

과 필요성을 인정하면서 정부의 공공서비스의 변화과정에서 재량의 불가피한 부여가 더 힘을 얻어가는 것으로 인식한다.

다섯째, 재량의 발생에서 책무가 자연스럽게 수반된다. Dworkin(1977)가 재량의 영역을 도넛 안의 구멍으로 묘사했듯이, 도넛이 없으면 그 구멍의 존재는 사라진다. 도넛이 만들어지면 구멍이 나타난다. 재량을 논할 때, 책무를 같이 고민해야 하는 논의를 살펴보았다.

여섯째, 조직에서 재량은 대체로 전문성이 강하게 표출되는 분야, 다양한 상황이 연출되는 현장에서 부여된다. 이 재량이 부여되는 배경에서 필요한 조건은 책무를 만족시키는 것이다. 구체적인 조건으로 통제 조치, 결과에 대한 책임, 재량을 활용할 수 있는 준비된 역량, 목표설정 등을 생각해 볼 수 있다. 이러한 내용들이 준비되지 않은 개인이나 조직은 재량을 부여받기 힘들다.

일곱째, 책무는 재량 부여의 조건이면서 재량과 균형 관계를 이루어간다는 것을 살펴보았다. Fung(2001)이 “Accountable autonomy”에서도 주장하였듯, 재량과 책무는 이분법(dichotomy)이 아니고 역동적 상호작용(dynamic interplay)이다. Skår(2010)의 간호사 사례는 전체적 관점을 유지하는 것과 미시적 상황에 대한 이해를 높이는 것 사이의 균형을 통하여 재량과 책무의 균형의 관점을 보여주고 있고, 간호사 재량의 모습도 크게는 전문성과 다양성의 측면에서 나타나고 있음을 확인하게 된다.

이상의 논의를 종합하건대, 이론적으로는 재량과 관련된 속성과 쟁점이 정치학, 조직학, 경영학, 사회심리학 등 이론에 따라, 그리고 법적, 정치적, 사회적, 경제적 관점 등 학문적 줄기에 따라 차이가 있음을 볼 수 있었고, 이러한 통찰은 이론적으로 공공 및 정부의 자원 배분에서 행정의 정당성 및 역할에 대한 기초를 구성하는데 기여하거나 재량적 관점의 행정행위를 이론화하거나 모델화하는데 도움이 될 것으로 본다. 실무적으로는 재량 부여의 배경과 조건을 통하여 재량과 책무의 연결성을 확인하고 다양한 맥락 속에서도 재량의 긍정적 가능성(예, 현실적 관점, 창조성)에 대한 방향성을 볼 수 있었다. 이를 통해 재량에 대한 공공관리 지식과 적극행정에 대한 실천적 논의를 발전시켜 갈 수 있을 것으로 기대한다. Terry(2003, 48)는 그의 저서 ‘Leadership of Public Bureaucracies’에서 자율성의 의미는 상황에 기반하여(contextual) 해석해야 한다고 지적한 바 있다. 즉, 자율에 따른 독립성이나 자기 규율의 조건은 맥락(context)에 따라 좌우된다는 것이다. 비교적 최근인 Bezes & Jeannot(2018)의 EU 국가별 및 국가 내의 자율성 수준을 분석한 연구에 따르면, EU 내 국가에 따라, 같은 국가

라도 자율성의 수준이 천차만별임을 보였다. 공공 부문이 조직관리 측면에서 재량을 어떻게 가꾸어가는냐에 따라, 조직 효율성이 바뀌고 정부 성과가 갈릴 수 있다는 점에 서(Wynen et al., 2014), 향후 재량 연구들은 다양한 사례의 축적을 통하여 “이론적 재량”이 아닌, “맥락적 재량”의 논의(예, Tummers et al., 2012b; Cohen, 2018)¹⁵⁾를 강화 해 나갈 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강보경·임상혁. (2022) 스마트워크와 분배공정성이 창의적 자기효능감에 미치는 영향. 「전문경 영인연구」. 25(2): 217~233.
- 김근세. (2010). 한국 책임운영기관의 성격과 범위: 변화관리를 중심으로. 「한국조직학회보」. 7(1): 1-37.
- 김근세. (2016). 한국행정의 목표: 다원적 행정가치와 전략. 「한국행정학보」. 50(4). 11-42.
- 김소정. (2014). 사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전담공무원을 중심으로. 「사회복지연구」. 45(2): 349-374.
- 김순양. (2017). 일선 규제업무 담당공무원의 재량행위(裁量行爲) 원인에 관한 실태 분석. 「규제 연구」. 26(1): 31-79.
- 김윤희. (2013). 효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배기관의 일선관료들을 중심으로. 「정부학연구」. 19(1): 5~32.
- 김해룡. (2012). 행정재량론고-행정재량 인식 관련 판례에 대한 비판적 고찰. 「공법연구」. 40(3): 191-221.
- 문명재·이명진. (2010). 책임운영기관의 조직·인사 자율성과 제도적 개선 방향. 「한국조직학회 보」. 7(1): 39-63.
- 박영배·김명숙. (1999). 병원조직에서 직무특성이 간호사의 직무만족과 조직몰입에 미치는 영 향-경력 관련 특성의 조절효과를 중심으로. 「조직과 인사관리연구」. 23(1): 221-246.
- 오재록·전영한. (2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석. 「행정논총」. 50(3): 153-174.
- 이경호·박현신. (2016). 정부조직 관리의 자율성과 제약에 관한 연구: 책임운영기관 제도를 중

15) Tummers et al.(2012b)은 재량 행위를 policy content(what), organizational context(when), personality characteristics(who)로 살펴보고 있고, Cohen(2018)은 personal(individual), organizational, cultural characteristics로 고찰하고 있다.

- 심으로. 「행정논총」. 54(1): 31-69.
- 임도빈·조원혁·정현정. (2012). 공무원의 탈관료적 규정변용 행태에 관한 연구. 「한국정책연구」. 12(4): 473-495.
- 임정희·공석길·오석윤. (2019). 기업가 정신이 혁신행동 및 경영성과에 미치는 영향: 서울시내 5성급 호텔을 중심으로. 「호텔관광연구」. 21(4): 114-130.
- 전영한. (2016). 「조직자율성과 공공기관」. 한국조세재정연구원 공공센터.
- 조인영 (2023). 전문행정기관의 전문성과 자율성 강화를 위한 제언: 질병관리청을 중심으로. 「정부학연구」. 29(1): 29-62.
- 주재현·한승주. (2015). 공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로. 「정부학연구」. 21(3): 1-33.
- 진태훈·김용주·허문구. (2023). 자율경영조직의 성공적 도입에 대한 다중사례연구: 홀라크라시 조직을 중심으로. 「경영교육연구」. 38(3): 171-199.
- 피터 드러커(이재규 역). (2012). 「프로페셔널의 조건」. 서울: 청림출판.
- 허문구·김원경. (2023). 상사 없는 완전한 자율경영조직 실험: 홀라크라시 사례. 「Korea Business Review」. 27(2): 49-75.
- 홍승현(역) (2017). 「홀라크라시」. 서울: 흐름출판. 원저: Robertson, Brian J. Holacracy: The New Management System for a Rapidly Changing World (Henry Hol&Co).
- 황광선. (2023). 재량은 보육교사에게 계륵(鷄肋)인가: 계층적 책무 약화와 정치적 책무 완충. 「한국거버넌스학회보」. 30(3): 129~153.
- 황광선. (2017). 공공 조직의 자율과 책무: 책임운영기관과 일반행정기관의 차이 분석. 「공공관리학보」. 31(1): 259-284.
- 황광선·김판석·김홍주. (2016). 책무성과 성과의 호혜성과 차별성에 대한 이론적·실증적 고찰. 「정부학연구」. 22(2): 169-194.
- Abrahamsen, H. (2018). Redesigning the role of deputy heads in Norwegian schools – tensions between control and autonomy?, International Journal of Leadership in Education, 21:3, 327-343.
- Andersen, O.J. & Torsteinsen, H. (2017). “The Master of the House”—Agencies in Municipal Service Provision: Balancing Autonomy and Accountability. Administration & Society, 49(5), 730-752.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. Journal of Public Administration Research and Theory. 28(1): 16-32.
- Argyris, C. (1998), Empowerment in the emperor’s new clothes, Harvard Business Review, 76(3): 98-105.

- Aristotle. (2004). *The Nicomachean Ethics*. Translated by J.A.K. Thompson, revised by H. Tredennick. London.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York, NY: Freeman.
- Bersch, K. & Fukuyama, F. (2023). Defining bureaucratic autonomy. *Annual Review of Political Science*, 26(1), 213-232.
- Bezes, P. & Jeannot, G. (2018). Autonomy and managerial reforms in Europe: let or make public managers manage? *Public Administration*. 96(1): 3-22.
- Blumberg, M. & Pringle, C. (1982). The Missing Opportunity in Organizational Research: Some Implications for a Theory of Work Performance. *The Academy of Management Review*. 7(4): 560-569.
- Bowen, D.E. & Lawler, E.E. (1992). The empowerment of service workers: what, why, how, and when, *Sloan Management Review*, 33(3): 31-39.
- Breaugh, J. A., & Becker, A. S. (1987). Further examination of the Work Autonomy Scales: Three studies. *Human Relations*, 40(6), 381-399.
- Brodtkin, E.Z., (1990). Implementation as Policy Politics, in: Palumbo, D./Calista, D. (eds), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, Westport, CT: Greenwood Press, pp. 107-31.
- Bryner, G.C. (1987). *Bureaucratic Discretion*. Pergamon Press, Elmsford, NY.
- Carpenter, D.P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Christensen, T. (1991). Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*. 14(4): 303-320.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Cohen, N. (2018). How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. *The American Review of Public Administration*, 48, 175-187.
- Collins, J. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't*. Harper Business.
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. London: Tavistock Publications.
- Davis, K.C. (1969). *Discretionary Justice*. Louisiana State University Press, Baton Rouge, LA.
- Deci, E.L. & Ryan, R.M. (1985). Intrinsic motivation and self-determination in human

- behaviour. New York: Plenum Press.
- Deci, E.L., Nezlek, J. & Sheinman, L. (1981). Characteristics of the rewarder and intrinsic motivation of the rewardee. *Journal of Personality and Social Psychology*, 40(1), 1-10.
- Donaldson, L. & Davis, J.H. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO governance and shareholder returns. *Australian Journal of Management*, 16: 49-65.
- Durkheim, E. (2014). *The Division of Labor in Society*. New York: Simon and Schuster.
- Dworkin, G. (1988). *The Theory and Practice of Autonomy*. Cambridge, UK Cambridge University Press.
- Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Evans, T. & Hupe, P. (2020). Conceptualizing discretion. In *Discretion and the quest for controlled freedom*, eds. T. Evans and P. L. Hupe, 1-13. Cham: Palgrave Macmillan.
- Evans, T. (2010). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*. 41(2): 368-386.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*. 41(2): 368-386.
- Evans, T. (2016). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. London: Routledge.
- Evans, T. (2020a). Creativity: Re-thinking professional discretion. *Social Work and Society*, 18(1), 1-9.
- Evans, T. (2020b). The Art of Discretion. In *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, In *Discretion and the quest for controlled freedom*, eds. T. Evans and P. L. Hupe, 1-13. Cham: Palgrave Macmillan.
- Evetts, J. (2002). New Directions in State and International Professional Occupations: Discretionary Decision-Making and Acquired Regulation, in: *Work, Employment and Society*, 16, 341-353.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1(4), 335-350.
- Forester, J. Verloo, N. & Laws, D. (2023). Creative discretion and the structure of context-responsive improvising, *Journal of Urban Affairs*, 45(6): 1145-1162.
- Frederickson, H.G. (1980). *New public administration*. University: University of Alabama Press.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. & Licari, M.J. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.

- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. In C. J. Friedrich & E. Mason (Eds.), *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration* (Vol. 1, pp. 3-24). Boston, MA: Harvard University Press.
- Fung, A. (2001). Accountable Autonomy: Toward Empowered Deliberation in Chicago Schools and Policing. *Politics & Society*, 29(1), 73-103.
- Gains, F. & John, P. (2010). What do Bureaucrats like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform, *Public Administration Review*, 70(3): 455-463.
- Goodsell, C.T. (2003). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. SAGE Publications.
- Gore, A. (1993). *Creating a government that works better and costs less*. Report of the National Performance Review. Washington, D.C.
- Haas, M.R. (2010). The double-edged swords of autonomy and external knowledge: Analyzing team effectiveness in a multinational organization. *Academy of Management Journal*, 53: 989-1008.
- Hackman, J.R. & Oldham, G.R. (1975). Development of the job diagnostic survey. *Journal of Applied Psychology*, 60(2): 159-170.
- Hambrick, D.C. & Finkelstein, S. (1987). Managerial discretion: a bridge between polar views of organizational outcomes. In Cummings, L. L. and Staw, B. M. (Eds), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press, 369-406.
- Handler, R. (1986). Authenticity. *Anthropology Today*, 2(1), 2-4.
- Hardy, M. (2020). Discretion in the Surveillance State. In: Evans, T., Hupe, P. (eds) *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Hawkins, K.O. (1992). The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science, in: Hawkins, K.O. (ed.), *The Uses of Discretion*, Oxford: Clarendon Press, pp. 11-46.
- Hill, M.J. (1972). *The Sociology of Public Administration*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Hill, M.J. (2013). *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson (sixth edition).
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Huber, J.D. & Shipan, C.R. (2002). *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hupe, P.L. (2013). *Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy*

- research. DMS—Der Moderne Staat. 2: 425-40.
- Hwang, K. & Han, Y. (2020). Exploring the Sources of Cognitive Gap between Accountability and Performance. *Public Personnel Management*, 49(3): 393-420.
- Kaufman, H. (1960). *The forest ranger: A study in administrative behavior*. Johns Hopkins Press.
- Kim, N. & Cho, W. (2014). Agencification and Performance: The Impact of Autonomy and Result Control on the Performance of Executive Agencies in Korea. *Public Performance & Management Review*, 38: 214-233.
- Koven, S. G. (2023). Administrative evil and street level discretion. *Public Organization Review*. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-023-00725-1>.
- Krause, T. & Van Thiel, S. (2019) Perceived managerial autonomy in municipally owned corporations: disentangling the impact of output control, process control, and policy-profession conflict, *Public Management Review*, 21:2, 187-211.
- Kruyen, P.M. & van Genugten, M. (2017). Creativity in local government: Definition and determinants. *Public Administration*. 95(3), 825-841.
- Lasswell, H.D. (1936). *Politics: Who Gets What, when, and how*. New York: McGraw-Hill.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services (30th anniv. exp. ed.)*. New York: Russell Sage Foundation.
- Locke, E. A. (1968). Toward a theory of task motivation and incentives. *Organizational Behavior & Human Performance*, 3(2), 157-189.
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*: Univ of Michigan Pr.
- 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.
- Meier, K.J. & O'Toole L.J Jr. (2006). Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review*. 66(2): 177-192.
- Merton, R.K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.

- Miller, G.J. & Whitford, A.B. (2016). Above politics: Bureaucratic discretion and credible commitment. New York, NY: Cambridge University Press.
- Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E.O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*. 29(3): 214-230.
- Moynihan D.P. & Pandey S.K. (2006) Creating Desirable Organizational Characteristics. *Public Management Review*. 8(1): 119-140.
- Olsen, J.P. (2015). Democratic Order, Autonomy, and Accountability. *Governance*. 28(4): 425-440.
- Ostrom, E. (2009). Collective Action Theory, in Carles Boix, and Susan C. Stokes (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford Academic.
- Overman, S. & Van Thiel, S. (2016). Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18(4), 611-635.
- Persson, S. & Uhnöo, S. (2021). Dilemmas and Discretion in Complex Organizations: Professionals in Collaboration with Spontaneous Volunteers During Disasters. *Professions & Professionalism*. 11(2). e3961.
- Pires, R.C. (2011). Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. *Regulation & Governance*. 5(1): 43-69.
- Pollitt, C. (2016). "Managerialism Redux?" *Financial Accountability & Management*. 32(4): 429-447.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Ragaigne, A. (2023). Comply while keeping your autonomy, or the art of managing paradox through dialogue. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 1116-1130.
- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55, 68-78.
- Rutz, S, Mathew, D. Robben, P, & de Bont, A. (2017). Enhancing Responsiveness and Consistency: Comparing the Collective Use of Discretion and Discretionary Room at Inspectorates in England and The Netherlands. *Regulation & Governance*. 11(1): 81-94.
- Sager, F., Thomann, E., & Hupe, P. (2021). Accountability of Public Servants at the Street Level. In: Sullivan, H., Dickinson, H., Henderson, H. (eds) *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham.

- Sandfort, J.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.
- Scott, W.R. (2003). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. (Original work published 1981).
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Harper & Row, New York.
- Sennett, R. (2008). *The Craftsman*. New Haven and London: Yale University Press.
- Silva, P., & Jalali, C. (2020). Explaining perceptions of autonomy in the last chain of delegation. *Public Policy and Administration*, 35(4), 424-444.
- Simons, R. (2000). *Performance Measurement and Control Systems for Implementing Strategy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Skår, R. (2010). The meaning of autonomy in nursing practice. *Journal of clinical nursing*. 19, 2226-2234
- Spreitzer, G.M. (1995). Psychological empowerment in the workplace: Dimensions, measurement, and validation. *Academy of Management Journal*, 38, 1442-1465.
- Spreitzer, G.M., Kizilos, M.A., & Nason, S.W. (1997). A Dimensional Analysis of the Relationship between Psychological Empowerment and Effectiveness, Satisfaction, and Strain. *Journal of Management*, 23, 679-704.
- Terry, L.D. (2003). *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator* (2nd Edition).
- Thomann, E., Hupe, P.L. & Sager, F. (2018). Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. *Governance*. 31(2): 299-319.
- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in Action*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Torsteinsen, H., van Genugten, M., Mikkola, L., Mussons, C.P. & Puey, E.P. (2018). Effects of External Agentification in Local Government: A European Comparison of Municipal Waste Management. In *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe* (pp. 171-189). Palgrave Macmillan, Cham.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion, *Public Management Review*, 16(4): 527-547.
- Tummers, L. Steijn, B. & Bekkers, V. (2012a). Public Professionals and Policy Implementation: Conceptualizing and Measuring Three Types of Role Conflicts. *Public Management Review*. 14(2): 1041-1059.

- Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012b). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context and personality characteristics. *Public Administration*, 90, 716-736.
- van Loon N.M. & Jakobsen M.L. (2018). Connecting governance and the front lines: How work pressure and autonomy matter for coping in different performance regimes. *Public Administration*, 96(3), 435-451.
- van Thiel, S. (2004). Quangos in Dutch government. In C. Pollitt & C. Talbot (Eds.), *Unbundled government* (pp. 167-183). London, England: Routledge
- Verhoest, K, Peters, BG, Bouckaert, G, & Verschuere, B (2004) The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development* 24(2): 101-118.
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies*. Palgrave Macmillan London.
- Vining, A.R., Laurin, C. & Weimer, D. (2015). The longer-run performance effects of agencification: theory and evidence from Québec agencies. *Journal of Public Policy*, 35(2): 193-222.
- Visser, E.L. & Kruijen, P.M. (2021). Discretion of the Future: Conceptualizing Everyday Acts of Collective Creativity at the Street-Level. *Public Administration Review*, 81(4): 676-690.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Company.
- Walker, R.M., Boyne, G.A., & Brewer, G.A (eds), (2010). *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walmsley, G.L. & Wolf, J.F. (eds.) (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. SAGE Publications, Inc.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology* (Vol. 1). New York: Bedminster Press.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*. 2(2): 197-222.
- Wood, B.D. & Waterman, R.W. (1994). *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.

- Wynen, J., K. Verhoest, E. Ongaro, and S. van Thiel, (2014). Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do Managerial Autonomy and Result Control Lead to Innovation? *Public Management Review* 16(1): 45-66.
- Yeatts, D.E. & Hyten, C. (1998). High-performing self-managed work teams: A comparison of theory to practice. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zacka, B. (2017). When the state meets the street : public service and moral agency. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Abstract and Key Words

Discussion on the Theory and Perspective of Discretion and Its Practice

Hwang, Kwangseon

Gachon University

This study aims, first, to improve understanding of discretion by examining various theories and perspectives from various academic discussions; second, to examine the background and conditions of accountability under which discretion is granted; and third, to discuss the balance between discretion and accountability. The three explorations ultimately aim to better understand discretion. The main research results and implications based on the literature review are summarized as follows. First, it was seen that there are differences in perception of issues related to discretion depending on theories such as political science, organizational studies, management, and social psychology, and depending on the academic climate such as legal, political, social, and economic perspectives. Second, in organizations, discretion is generally granted in fields where expertise is strongly expressed, sites where various situations occur, critical sites such as disaster situations, and backgrounds that require the efficiency of delegation. The necessary condition against which these discretions are granted is the satisfaction of accountability.

[Key Words: discretion, accountability, control, organization, public management, proactive administration]