

# 住民에 대한 行政指導의 制度的 補完方案

## Improvement Plan to Effect Purpose of Administration Guidance

金 曠 洙

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

### <目 次>

- I. 序 論
- II. 地方行政의 發展課題와 行政指導
- III. 住民에 대한 行政指導의 問題點
- IV. 住民에 대한 行政指導의 改善方案
- V. 結 論

### I. 序 論

地方自治가 실시되는 등 地方行政을 둘러싸고 있는 環境은 변화하게 되고 이에 따라 地方行政需要도 量 및 質的 측면에서 변화하게 되어 있다.

따라서 官僚的, 他律的, 動員的, 劃一的 성격의 행정에서 자치적, 분권적, 자율적, 참여적, 多元的 성격의 행정을 요구하는 住民意識에 부응하면서 많은 부작용이 예상되는 地方自治制가 그 본래의 가치를 창출하여 국가발전과 지방행정 내실화를 기하여 지역주민의 생활의 질(quality of life)을 향상시키는 결과를 가져오기 위해서는 특히 地方行政에서 비권력적이고 자율적인 行政手段의 강구가 要望된다.

地方行政의 목적인 公益을 증진시키기 위해서는 우선 地方行政의 제분야에 누적되어 있는 問題點과 難點들이 해결되어야 하는데 이것이 바로 地方行政에서 추구하고 구현되어야 할 課題들이다.

地方行政의 과제는 지방행정 제분야에서 논의될 수 있지만 地方自治의 실시라는 環境 변화와 관련하여 地方行政組織의 정비, 소요 財源의 확보, 업무수행능력의 제고, 공무원 및 주민의 의식전환 등을 들 수 있다.

이러한 과제들을 수행하여야 하는 地方行政은 종합행정이며 지역행정으로서 地方政府와 주민이 직접 접촉하는 창구일 뿐만 아니라 中央政府의 모든 시책이 현실적으로 구체화되는 기초단위이며, 地域問題가 복잡하고 이질화되어 있는 오늘날에 있어서는 地方行政機關이 주민에 대한 일방적인 지시나 명령만으로는 지방행정이 추구하는 소기의 성과를 거둘 수 없기 때문에 地方行政의 발전과제는 지방행정과 주민과의 相互關係에서 추구하고 구현되어야 한다.

行政에는 공식적인 측면이 있고 비공식적인 측면이 있으며 法的으로 엄격히 기속되는 것이 있는가 하면 실제적, 사실적으로 일어나는

것이 있다. 行政의 실제에서 非公式的, 事實的 活動의 폭이나 비중이 법적, 공식적 활동의 경우보다 월등히 더 크다.

특히 地方行政에서 많이 사용되고 있는 住民에 대한 行政指導라는 행정현상이 반드시 우리나라에만 있는 고유의 것이 아니며 각 나라마다 이러한 現象은 다소간 있기 마련이다.

그러나 각 나라마다의 行政指導에는 특유한 국면이 있으며 行政指導가 행정활동전체에서 차지하는 비중은 매우 크고 그 성격 또한 특이한 점이 많다.

결국 地方行政의 發展課題를 추구하는 과정에서 行政指導라는 행정수단을 광범위하게 사용하고 있으며, 地方行政機關에서 수행하고 있는 行政指導는 그간 많은 문제점을 노정시켰고 그 개선 및 효과적 추진을 위한 方案의 장구가 요망된다.

따라서 本 研究는 첫째, 근래 行政法學, 특히 일본의 행정법학에서 行政指導 이론이 개척되었고 그 영향을 받아 우리나라의 행정법학자들도 行政指導에 관한 논의를 활발히 전개하고 있으나 行政學에서는 이를 외면해 왔기 때문에 행정학에서 이를 도입하여 발전적으로 수용하는 것은 의미있는 일이므로 行政法學의 研究所産에 의지하여 行政指導에 관한 본질 및 실체를 규명코자 한다.

둘째, 우리의 地方行政現實에서 사실상 行政指導라고 지칭되면서 널리 행해지고 있는 주민에 대한 行政指導는 그간 운영 및 수행과정상, 즉 行政指導라는 수단자체 뿐만 아니라 行政指導를 위한 사전조사, 행정지도 계획수립, 행정지도의 실시, 행정지도의 평가단계에서 나타난 문제점을 분석, 검토한

다.

셋째, 주민에 대한 행정지도의 문제점 분석, 검토를 통하여 주민에 대한 행정지도가 효과적으로 추진되고, 소기의 성과를 거두기 위한 개선방안 및 추진전략을 모색코자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

## II. 地方行政의 發展課題와 行政指導

### 1. 行政指導의 意義

行政指導는 실정법상의 개념도 아니고 학문적으로도 정립이 덜 된 개념이며 행정실무면에서도 조언, 권고, 지도 등 다양한 用語로 사용되고 있기 때문에 行政指導의 概念을 정의하기가 어렵다.

일반적으로 住民에 대한 行政指導란 행정기관이 그 관장사무에 관하여 특정의 개인에 대하여 비권력적, 임의적 수단으로서 상대방인 주민의 동의 또는 협력하에 行政機關이 바라는 일정한 行政目的을 달성하기 위하여 상대방을 유도하는 일련의 작용이라고 정의 할 수 있다.

地方行政機關이 행정목적의 실현에 관계되는 시책을 효율적으로 수행하려면 주민의 이해와 지지, 협조를 필요로 하므로 行政指導야말로 주민들의 일상생활이나 직업에 관한 정보와 專門的인 知識, 기술을 전수내지 교육하고 나아가서는 적극적인 住民參與를 유발하려는 행위라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 이와 같이 주민에 대한 行政指導는 바람직한 행정목적을 실현하

1) 정세욱, 지방행정학, (서울:법문사, 1988), p.306

기 위하여 개인을 조정하며 타인에 대하여 일정한 협력적 행위를 촉구하는 非權力的인 事實行爲이기 때문에 주민, 행정기관, 공무원등이 그 구성요소이다.

行政指導의 概念을 좀 더 구체적으로 이해하기 위해서 다른 行政作用과 비교하여 보면 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 行政指導는 事實行爲라는 점에서 법률효과를 발생하는 法律的 行爲와 구별된다. 그러므로 행정지도는 행정기관의 적극적인 의사표시이지만 주민에 대하여 구속력을 가지는 의사표시는 아니다.

둘째, 行政指導는 비권력적, 비강제적 사실행위이다. 그러므로 비권력적인 법률행위인 공법상의 계약이나 공법상의 합동행위와 구별되며 권력적인 사실행위인 행정강제와도 구별된다.

行政指導는 명령적 행위가 아니라 指導이기 때문에 상대방인 주민은 行政指導에 따를 것인지의 여부는 전적으로 그 자유의사에 달려 있으며, 의무불이행에 대해서도 행정상의 강제집행을 하거나 그 위반에 대하여도 제재로서 행정벌을 과하는 등의 問題가 처음부터 제기되지 않는다.<sup>2)</sup>

셋째, 行政指導는 行政機關이 실현하려는 일정한 目的이나 方向으로 주민을 지도하려는 행위이므로 행정지도가 지도로서 효과적으로 성립하려면 아무리 그것이 비권력적 사실행위이고 상대방의 임의적 복종성이 기본적 속성이라고 하더라도 行政機關과 상대방과의 관계에 있어서 지도하는 행정기관의 相對的 優位

性, 즉 정보, 기술, 지식, 자각등에 있어서 우위성이 요청되지 않을 수 없다.<sup>3)</sup>

넷째, 行政指導란 설정된 行政目的을 주민의 자발적인 협조 또는 실천등을 통하여 실현하도록 주민을 유도하는데 그 목적이 있다.

따라서 行政指導에는 주민에 대하여 일정한 행위 또는 부작위를 요구하는 행정기관의 적극적인 의사가 존재할 것이 요청된다.

그러므로 지도하고자 하는 積極的인 意思가 없는 行政主體의 행위는 아무리 다른 요인이 갖추어져 있다고 하더라도 그것은 行政指導라 할 수 없다.

## 2. 住民에 대한 行政指導의 必要性

### (1) 地方行政機能의 擴大 및 責任의 強化

地方行政을 둘러싸고 있는 환경의 변화에 따라 지방자치정착을 위한 업무, 공기업, 공사에 의한 생활배려 행정, 자금지원 등 경제조장 행정, 사회보장, 경제규제, 환경문제등 福祉行政의 分野에서 더욱 현저하게 그 기능이 증가될 것이다. 그러나 이들 행정중에서 주민의 권리 의무에 관한 것은 法治主義의 適用을 받으며 법률의 권한을 필요로 한다.

하지만 地方行政이 수행하는 행정중에서도 경제행정이나 과학기술행정분야에 있어서와 같이 탄력적이며 융통적으로 대처할 필요가 있는 경우도 있고 어떤 행정을 규제하는 법률이 있다하더라도 입법당시 전혀 예상하지 못한 새로운 사정이 발생하여 법률의 규정으로 대처할 수 없는 경우도 있다. 이러한 경우에 行政指導가 유용한 하나의 手段이 될 수 있다.

### (2) 地方行政의 特性上 要求

2) 김형배, 행정지도론, (서울 계명사, 1981), p.28

3) 山内一夫, 行政指導, (동경: 홍문당, 1987), p.15

行政指導는 地方行政을 떠나서 존재의의가 없고 행정지도 없는 지방행정은 수족이 없는 것과 같다고 말할 수 있을 정도를 지방행정이 갖고 있는 특성상 행정지도는 지방행정과 상호불가분의 관계에 있다.

첫째, 地方自治團體는 당해 지역내에서의 전체주민의 일반적·공통적 이익을 전체적·종합적으로 증진하는 것을 그 임무로 한다.

이러한 地方行政의 綜合性和 具體性으로 인하여 행정지도가 지방행정에서 많이 사용되지 않을 수 밖에 없으며 그것은 결과적으로 법률에 모든 경우를 예측하여 완전무결하게 미리 대비할 수 없고 社會的 環境은 항상 변하고 유동적이기 때문에 법규적 공백 또는 시책간에 서로 맞지 않는 부문은 행정지도에 의하여 보충, 조정을 하여 구체적으로 실시될 수 밖에 없기 때문이다.

둘째, 地方行政은 地域的, 生活行政的 性格을 지니고 있다.

地方行政이 주민에 의하여 또는 주민과 더불어 지역실정에 알맞는 효과적인 수단을 강구할 수 있고 주민이 필요로 하는 생활정보와 기술 및 지식을 제공하고 대립되는 이해관계를 조정하는 등 住民의 生活福祉向上을 위한 제반활동과 작용은 행정지도에 의존하지 않을 수 없다.

셋째, 地方行政이 地方自治를 추진하는 주체로서 自治行政의 성격을 갖는다는 것이다.

민주주의의 구체적 실현은 행정주체가 주민간에 대화와 협동과 자율을 기초로 할 때만 가능하다. 그러므로 地方自治行政에서 비권력적이고 주민의 자발적인 협조에 의해서만 그 기능이 보장되는 行政指導가 널리 이용될 수 있는 여지가 크며 앞으로 주민이 행정에 대한

참여가 커지면 커질수록 행정지도의 必要性은 더욱 커진다.

### (3) 行政機關의 利益

行政指導는 行政機關이 다음과 같은 利點때문에 많이 사용되고 있다.

첫째, 簡便하다는 것이다.

法에 근거가 없이 어떤 규칙 및 행정행위를 할려면 먼저 立法措置를 한 후에 그 법에 근거하여 집행하는 것이 원칙이지만 行政指導에 의하면 그러한 복잡한 절차를 거칠 필요없이 즉시 시행할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 行政實際에 있어서 행정기관의 권력적 규제에 불복하는 상대방이 소송을 제기하는 경우가 많은데 行政指導를 이용하는 경우 사전에 분쟁의 여지를 줄일 수 있다.

셋째, 行政指導는 주민과의 대화에 의한 자발적 동의와 협력을 기초로 하는 봉사행정의 전개라는 측면에서 볼 때 운영여하에 따라서는 行政의 民主化를 위한 하나의 중요한 수단이 될 수 있다.<sup>4)</sup>

### (4) 住民의 利益

行政指導는 그것의 대상이 되는 지역주민의 입장에서 많은 이점이 있다.

첫째, 行政指導는 그것의 속성상 非權力的, 非強制性을 갖기 때문에 주민의 입장에서 보면 지도의 내용을 받아들일 것이냐 아니면 거부할 것이냐가 주민의 任意的 選擇에 달려있

4) 김도창, 행정법론(하), (서울:청운사, 1979), p.436

행정의 민주화를 논할 때 거의 빠짐없이 주민의 행정참여가 제기되는 것에 비추어 볼 때 행정의 민주화를 위한 중요한 수단이라고 할 수 있다.

기 때문에 매우 탄력적이다.

둘째, 여러 행정지도 가운데서도 造成的 行政指導의 경우 일반적으로 이에 순응하는 상대방에게 자원배분상의 특별배려, 금품의 보조 또는 용자와 같은 經濟的 惠澤이 수반되는 경우가 많으므로 경제적 측면에서 실익이 있다.

셋째, 權力的 作用에 있어서는 상대방이 이에 복종하지 아니했을 때에 형사책임이 뒤따를 수도 있는데 반하여 行政指導라는 행정수단에 의한 경우 그러한 걱정이 없다. 따라서 상대방은 일종의 정신적 안도감을 가질 수 있다.

### 3. 行政指導의 過程

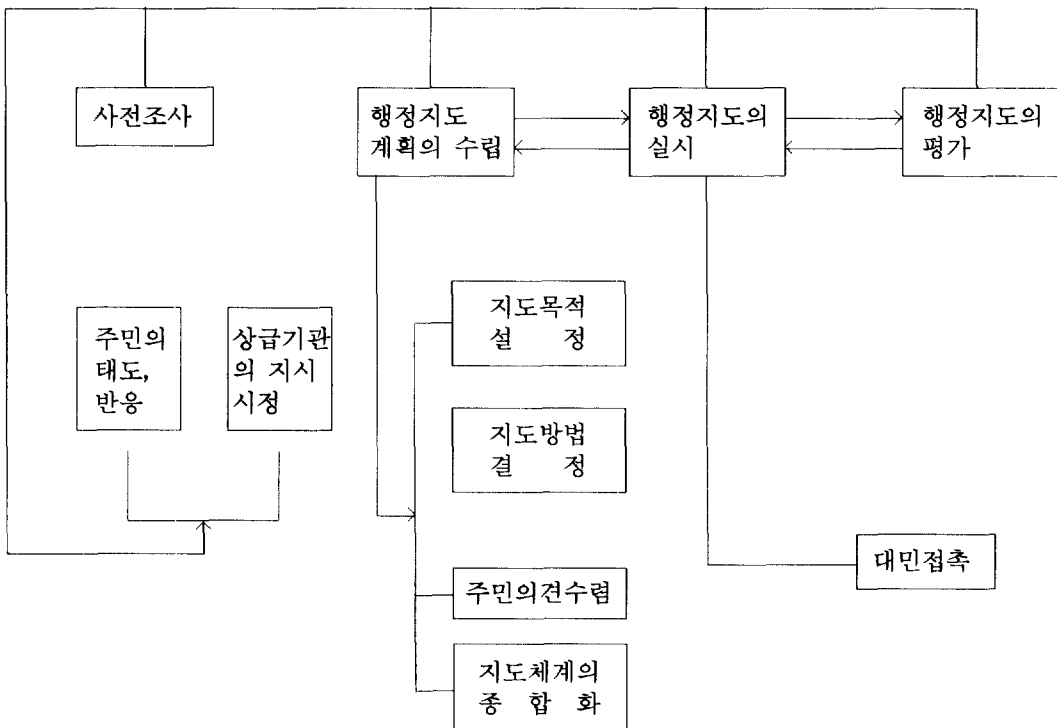
住民에 대한 行政指導는 다음 <도-1>에서 보는 바와 같이 일반적으로 4단계의 過程을 거친다.

#### (1) 事前調査

住民에 대한 行政指導를 야기시키는 同期는 크게 외부의 지시나 압력에 의하는 경우와 당해 지방행정기관자체의 능동적인 대응에 의하는 두가지의 경우가 있다고 할 수 있다.

행정지도를 야기시키는 要因이 어떠한 것이든지 주민에 대한 행정지도를 행하기에 앞서 행정지도의 주체인 각각의 지방행정기관이 당면

<圖 1> 行政指導의 過程



한 문제가 무엇인지를 인지하고 또한 상황에 대한 정확한 조사를 먼저 행하여야 한다.

이 事前調査段階에서는 주민들의 행정기관에 대한 의견, 태도는 어떠한가를 보고 그리고 결정할 행정지도의 내용이 그 지방의 실정에 맞는지의 여부를 검토하여야 한다.

또한 問題의 確認 및 分析過程에서 나타나는 중요한 사항은 압력이나 요구사항의 실현 가능성 여부를 검토하는 것이다. 압력이나 요구사항이 물리적인 면에서 가능할 수도 있지만 물리적으로 가능하다 할지라도 상식적이고 도덕적인 면에서 불가능 할 수 있다.

따라서 住民에 대한 行政指導計劃을 수립하기 앞서서 관련정보, 자료, 사실들을 수집, 분석하고 그 결과를 行政指導計劃樹立의 기본적인 자료 및 그 틀(framework)로 삼아야 한다.

## (2) 行政指導計劃의 樹立

사전조사한 것을 기초로 하여 실시하려는 행정지도를 계획한다. 이 단계에서는 행정지도계획을 결정하는 것과 아울러 결정한 行政指導計劃이 행정기관이 추구하는 목표에 부합하는 것이며 또한 이것이 실현가능한 것인지를 고찰해 보고 이것의 效果的인 達成을 위한 구체적이고 세부적인 行政指導方法을 결정한다.

行政指導의 內容을 결정하는데 있어서 중요한 것은 현재의 상황과 행정지도를 통하여 해결하고자 하는 바람직한 기능간의 갭(gap)을 메울 내용이 무엇인가를 명확히 하고 이 갭을 해소할 가장 바람직한 여러 代案을 구상하고 대상집단의 요구와 필요성 그리고 경제적 편익, 實踐可能性 등을 고찰하여 계획을 세운다.

즉 주민의 수요가 높고, 그 해결해야 할 문

제가 얼마나 보편화되어 있으며, 문제의 임팩트(impact)의 정도, 수혜집단, 대상집단, 피해집단이 누구며, 이들에게 어느정도 지지를 받고 있으며 費用便益分析등에 의한 경제적 편익을 고려한 계획수립이어야 한다.

이와 더불어 결정된 行政指導의 內容이 행정지도의 주체에 의하여 住民에게 집행 및 전달되기 전에 行政指導의 주체간에 협의조정과정을 거쳐 지도체계의 통합 및 종합화가 이루어져야 한다.

## (3) 行政指導의 實施

行政指導의 過程중에서 행정지도의 實施段階는 아주 중요한 과정인데, 왜냐하면 이러한 실천과정을 통하여 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 행정지도계획을 실천에 옮기는 구체화 과정으로서 행정지도계획수립자는 그것을 실천에 옮길 執行者를 기술적 기준에 따라 선정하고, 행정지도는 그 계획수립자로 부터 집행자에게 구체적인 지시의 형태로 전달되며, 집행자는 계획수립자로부터 전달된 지침에 명시된 바에 따라 구체적인 지시내용을 실천에 옮긴다.<sup>5)</sup>

이 단계는 行政指導內容에 관한 정보를 전달하고 설득하여 주민의 태도와 행동을 상호 결합시키는 대민접촉의 단계이다.

이러한 행정지도내용의 구체적인 執行은 대

5) Robert T. Nakamura and Frank P. Smallwood, The Politics of Policy Implementation (New York: St. Martin's Press, 1980), p.9

申杭徹, “地方行政에 있어서 效率의 住民指導方案에 관한 研究”, 새마을연구 제7집(전북대학교, 1984), p.73

상집단인 주민, 집행담당조직인 지방행정기관 및 그 구성원, 정치·경제·사회·문화적 요인에 의하여 影響을 받는다.

行政指導計劃의 實施는 주민들의 복종과 협조를 얻기 위하여 기술이나 서비스를 提供하는 하나의 커뮤니케이션이라고 할 수 있으므로 주민의 자발적인 협조와 적극적인 참여를 유도할 수 있는 행정지도가 되어야 한다.

#### (4) 行政指導의 評價

어떠한 行政指導이든 항상 의도된대로 움직여지는 것은 아니며 어떤때에는 예측하지 못한 방향으로 나아가는 경우가 있고 진행되어 가다가 중간에 중지되고 마는 경우도 있기 때문에 行政指導를 실시한 실적을 첫째, 正確性—행정지도가 원래의 계획대로 정확하게 수행되었는가 여부 둘째, 效果性—행정지도가 의도하고 있는 목표를 얼마나 달성했느냐, 즉 목표달성도 셋째, 能率性—행정지도에 투입된 자원과 그 결과로 얻어진 산출과의 비율을 측정 넷째, 對象集團의 滿足度 및 對應性—행정지도의 결과가 어느 정도나 특정한 집단의 필요, 요구, 선호, 가치등을 충족시켰는가 정도 등의 기준에 의하여 평가·분석한다.

행정지도의 평가를 통하여 행정책임의 확보와 다음의 행정지도계획수립에 역류시키므로써 그 합리화를 높일 수 있다.

#### (5) 행정지도과정의 순환성<sup>6)</sup>

이상의 行政指導의 4단계 과정은 상호 단절적인 과정이 아니고 서로 상호 영향을 주고

받는 相互循環의 性格을 띤다.

즉 행정지도계획의 수립과 실시는 계획수립 과정에서 수립된 目標가 얼마나 명확하며 실시내지는 집행자에게 얼마나 명료하게 전달되느냐가 집행의 성공을 결정하는 중요한 요인이고, 執行은 당초 계획을 수정하게 되는 경우도 있기 때문에 양자는 상호영향을 주고 받는다.

둘째, 行政指導의 집행과 평가와의 관계를 놓고 볼 때 집행은 評價의 對象을 提供하며, 어떠한 평가방향과 기준을 사용하느냐에 따라 집행에 많은 영향을 미치기 때문에 양자는 상호영향을 미친다고 할 수 있다.

셋째, 行政指導計劃樹立과 評價는 수립된 목표에 의하여 평가를 하기도 하고 평가의 결과가 역류되어 계획수립에 영향을 미치기 때문에 양자사이의 관계도 상호영향을 주고 받는다.

### 4. 地方行政의 發展課題와 行政指導와의 關係

지방자치실시등 地方行政의 環境이 변화하게 됨에 따라 地方行政은 지방행정조직의 개편, 소요재원의 확보, 공무원 및 주민 의식과 행태의 전환, 행정업무수행능력의 제고 등의 發展課題를 안고 있다. 이러한 발전과제를 추진하는데 있어서는 지역주민들이 적극적인 참여와 협조가 요망되기 때문에 地方自治團體와 住民간의 호의적인 관계가 유지되고 더 나아가 주민으로부터 지지와 협조가 지방행정에 투입될 때 지방행정 發展課題를 효과적으로 解決할 수 있기 때문에 행정지도가 이러한 과제를 해결하는데 重要的 役割을 할 수 있다.

6) 유 훈, 정책학원론, (서울:법문사, 1986), pp.163-

또한 地方公務員 및 住民의 態度變化를 유도하는 행정지도가 절실히 요청된다. 所要財源의 確保라는 과제를 수행하는데 있어서 중요한 것은 지역경제발전 및 지역주민의 소득향상이 필요하므로 行政指導의 內容決定에 있어서 이것에 부합되는 방향 및 기준하에서 합리적으로 채택하여야 한다.

行政業務遂行 能力的 提高라는 과제의 추진에 있어서도 이를 위한 지방행정기관 내부에서의 노력과 더불어 地域住民들의 적극적인 협력과 노력, 참여가 요망되기 때문에 住民에 대한 行政指導의 의의도 매우 크다. 住民이 지지와 협조를 확보하는 과정과 방법은 地方行政機關이 住民에 대하여 양질의 그리고 住民이 원하는 개혁과 봉사, 서비스, 정보를 住民에게 傳達하면 住民은 지방행정기관에 이해와 신뢰 및 협조를 보내는 관계로 이루어진다.

住民協助確保를 통한 住民에 대한 행정지도의 順應確保는 지방행정기관과 주민간

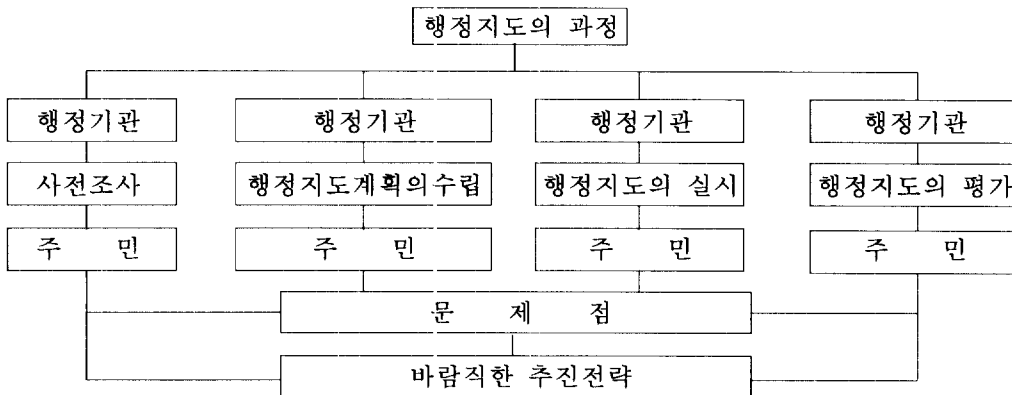
의 행정지도의 질과 양에 좌우되며, 이를 통하여 地方行政機關이 추진하는 行政指導에 住民이 협조하는 방향으로 움직이도록 대민관계와 의식전달을 통하여 자극을 주는 行政指導方法의 역할에 좌우된다.

地方行政의 발전과제중에서 住民의 의식 및 자세전환이 필요한데 이러한 住民이 가지고 있는 態度란 인간의 심리속에 존재하고 있는 어떠한 사건에 대한 지향 내지 견해로서 後天的인 경험 및 要因에 의하여 정립되는 것이기 때문에 인위적 노력에 의하여 그 變化가 가능하다<sup>7)</sup>

### 5. 本 研究의 分析틀

本 研究는 住民에 대한 행정지도가 그 의도하는 소기의 成果를 달성하기 위해서는 어떠한 내용을 어떠한 방법을 통하여 추진해야 行政指導의 客체인 住民에게 실질적인 편익과 복지향상에 기여하느냐 하

〔圖 2〕 本 研究의 分析틀



7) 김정기, 새 PR론, (서울: 탐구당, 1981), p.89



는가에 대한 問題를 규명하고자 하는 것이기 때문에 먼저 行政指導過程을 중심으로 행정지도의 주체인 행정기관과 행정지도의 객체인 주민 그리고 이를 둘러싸고 있는 환경 및 지방행정구조와 제도라는 변수를 중심으로 行政指導라는 制度上 및 推進過程上 問題點과 이를 토대로 효과적인 추진을 위한 改善方案을 모색코자 한다.

본 研究의 分析틀을 圖式化 하면 앞의 [圖 2]와 같다.

### Ⅲ. 住民에 대한 行政指導의 問題點

오늘날 行政指導라는 手段은 地方行政에 있어서 아주 널리 사용되고 있고 行政目標을 달성하는데 있어서 그 有用성이 높으며 여러가지 環境의 要件으로 인하여 행정지도가 매우 보편적으로 이용되고 있다. 그러나 행정지도라는 수단은 그 자체가 가지고 있는 문제점과 더불어 그 운영상에 많은 문제점을 가지고 있는데 여기서는 먼저 行政指導라는 행정수단이 가지고 있는 자체적 문제점을 먼저 파악하고 그 다음에 현재 운영상 나타난 問題點을 살펴보기로 하겠다.

#### 1. 行政手段으로서의 問題點

行政指導의 行政手段으로서 가지는 價値는 때로는 이것의 適用이나 便宜主義라는 전제때문에 많은 問題點을 안고 있다. 따라서 그것이 끼치는 폐단은 行政國家의 必然性, 權威主義的인 行政行態, 國民의 낮은

權利意識, 司法救濟制度의 未備등으로 말미암아 더욱 가증될 것이며<sup>8)</sup> 行政指導라는 행정수단이 갖는 자체적 문제점은 다음과 같다.<sup>9)</sup>

#### (1) 法治行政의 侵害

行政指導는 구체적이고 직접적인 법규에 의한 授權이 없어도 수행할 수 있고 특히 법률의 제정을 일부러 피하고 편의적으로 行政指導를 계속하는 경우 法治主義 또는 法律에 의한 行政의 原理를 침해하게 된다.

행정지도가 法律上的의 근거에 의하여 하게 되는 경우는 별문제가 없지만 법률에 행정지도의 근거규정이 있음에도 불구하고 法定의 행정지도를 행하지 않고 법정의외의 행정지도를 행하는 경우 담당공무원이 스스로 판단하여 행하는 行政指導의 남발은 法律영역을 침해하는 경우도 생길 수 있다.

#### (2) 行政責任의 不明確性과 救濟制度의 不備

行政指導를 문서에 의하든가 구두에 의하든가에 관한 것은 행정기관의 임의에 달려 있기 때문에 특히 행정지도가 구두로 행하여지는 경우에 行政指導가 공무원 개인의 견해인지 행정기관의 정규의 意思의

8) 金永勳, “行政指導考察”, 社會科學論集 제16권 (서울:연세대학교, 1988), p.8

9) 吳錫弘, “行政指導에 관한 研究”, 行政論業 제23권 (서울:서울대학교 행정대학원, 1985), pp. 51-55

金明吉, “行政指導論考-限界克服을 위한-”, 法學研究 제26권1호 (부산:부산대학교, 1983), pp.321-328

決定인지가 명확하지 않다.

전통적인 法理論이나 法院의 判例는 行政指導가 비권력적인 사실행위이며 복종의 임의성이 전제되기 때문에 司法審査의 대상이 될 수 없다는 견해가 지배적이기 때문에 행정지도자체에 불만인 상대방 또는 행정지도에 순응함으로써 말미암아 제기된 피해를 입은 주민이 이를 법적으로 다투거나 피해보상을 청구하기 어렵다.

또한 행정기구의 위법 또는 부당한 행정지도에 의하여 주민이 피해를 입은 경우에도 그 구제에 어려움이 있는데, 즉 國家賠償法 第2條 第1項에서 말하는 직무의 범위를 어떻게 정하고 행정지도행위의 위법성의 입증, 피해와의 인과관계의 입증등의 여러문제로 말미암아 사실상 救濟받기가 대단히 어렵다.

### (3) 公益에 대한 侵害 및 法令適用의 回避

어떤 엄격한 法の 집행을 통하여 행정목적은 달성해야 하는데도 불구하고 행정지도라는 수단을 통하여 미봉적이고 안이한 대응으로 주민이 그것에 순응하지 않으므로 말미암아 제3자에게 피해를 가져올 가능성을 배제할 수 없다.

법률상 행정청에 下命, 禁止, 認·許可 및 그 取消, 행정행위의 부관, 行政統制 등의 조치를 하는 권한이 주어진 경우에 행정청이 이러한 權力的 手段에 의하지 않고 비권력적 행정지도에 의하게 되는 경우가 많게 되는데 법령을 엄격히 適用하여 법률이 정한 조치를 취한 것이 바람직한 경우에도 이를 回避함으로써 온정적·타협적

해결밖에 할 수 없게 되므로 법률 본래의 목적이 達成되지 않는 폐해가 생기게 된다.

### (4) 行政의 衡平性 喪失

行政指導를 할 것인가 아니면 하지 않을 것인가는 전적으로 行政機關의 재량에 달려 있기 때문에 行政 및 行政指導가 그 衡平性을 잃을 가능성이 많다.<sup>10)</sup>

또한 행정지도가 그 상대방인 주민에 따라 달라질 수 있고 동일한 상황인데도 行政指導의 시행여부와 行政指導의 내용이 달라지게 되는 경우 적절한 대응을 태만히 하고 안이한 타협을 시도하는 경우, 行政의 衡平性은 크게 손상될 수밖에 없다.

### (5) 行政의 閉鎖·密室化

行政指導는 그 내용에 관하여 行政機關과 상대방인 住民과의 협의에 의하여 결정될 수 있는 가능성이 있고 또한 行政節次的 機能을 가지고 있는 것으로 評價될 수 있는 반면에 은밀하게 행정기구와 주민간의 의사소통만으로 그 내용을 決定할 수 있다는 폐쇄성을 가지고 있다. 따라서 은밀한 행정지도의 빈발은 行政의 秘密主義를 강화시켜 결국에는 주민에 의한 행정통제가 어렵게 되는 결과를 가져온다.

### (6) 行政의 과도한 膨脹

行政指導의 증대는 행정팽창의 結果이면서 原因이기도 하다. 행정의 팽창되기 때

10) 山内一夫, 行政指導(東京:弘文堂, 1978), p.

문에 행정지도가 늘어나지 않을 수 없고 다른 한편으로는 행정지도의 증가 그 자체가 바로 행정의 팽창으로 나타나는 관계를 가지고 있다.

民間部門의 자율에 맡겨도 무방할 영역에 規制的 行政指導를 하거나 民事司法에 맡겨야 할 영역에 조정적 행정지도로써 간여하는 일 그리고 행정지도가 건전한 경제 활동을 저해하는 일 등이 많다.

(7) 地方機關의 不作爲에 대한 責任問題<sup>11)</sup>

住民이 行政指導를 요청하거나 또는 행정지도의 필요성이 있음에도 불구하고 地方自治團體가 이를 행하지 않음으로써 손해를 입었거나 地域社會에 불이익을 초래하였을 때에 責任의 문제가 제기된다.

이럴 경우 住民이 나서서 법률상 책임추궁을 하거나 적극적으로 행정지도를 요청하고 실제로 그것을 받을 수 있는 어떤 法的 裝置가 없다는 問題點을 안고 있다.

2. 行政指導過程에서 나타난 問題點

위에서 살펴본 問題點도 行政指導라는 행정수단자체로서 그리고 그 운영상 잘못에서 나타난 문제점을 검토하기는 했지만 이하에서는 특히 행정지도과정과 관계를 가지고 있는 地方行政制度, 公務員, 住民이라는 구성요소를 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 地方行政制度的 側面

첫째, 行政指導機關의 多元化와 重複을 들 수 있다.

地方行政에 있어서 지역주민을 대상으로 행정지도를 수행하는 경우에 행정지도기관은 일반행정기관으로서 郡, 邑, 面등을 들 수 있는데 그 뿐만아니라 농촌지도소, 보건소, 농업협동조합등 매우 다원화되어 있으며 또한 문제가 되는 것은 이들 각 기관에서 수행하는 기능이 부분적으로 중복되어 있다는 것이다.

둘째, 有機的 協助體制的 未備 및 綜合的 調整機構가 없다.

행정지도는 자기 소관업무수행과 관련하여 이루어지는 것이 대부분이기 때문에 소관부서별로 이루어지고 있으나 이것의 효율화를 위해서는 통일적이고 통합적인 지도가 필요한데 이를 조정하고 통합하여 수행할 수 있는 기구가 없다는 것이다.

셋째, 地方行政機關의 自主性이 낮다.

地方自治가 실시되어 지방의 업무는 당해 지방에서 수행하여야 하는데도 불구하고 지방행정기관에서 수행하는 업무의 상당부분이 中央政府 및 上級自治團體에서 위임한 업무이기 때문에 지방자치단체는 중앙 및 상급자치단체의 계획이나 지시를 단순수행·실시하는 水準에 머물러 있게 되고, 이에 따라 지역주민의 요망과 지역실정에 맞는 行政指導를 자율적으로 수행하지 못하고 획일적인 행정지도를 하고 있어 그 실효성이 낮고 주민의 거부반응을 일으키는 경우가 빈번하다.

11) 鄭世煜, 地方行政學(서울:法文社, 1988), p.

넷째, 地方行政機關의 優位性確保가 점차 곤란해지고 있다.

住民에 대한 行政指導가 지도로서 효과적이기 위해서는 그것이 非強制的 사실행위이고, 상대방의 임의적 복종성이 개념적 특성이라 하더라도 행정기관과 주민과의 관계에 있어서 지도하는 行政機關의 상대적 우위성, 예컨대 정보·기술·지식·지위 등에 있어서의 優位性이 요청된다. 그러나 오늘날 私企業이 발달하고 기술이 고도화됨에 따라 민간부문보다 지방공무원의 능력이나 자질이 상대적으로 높다고 할 수 없기 때문에 그 우위성이 현실적으로 점차 약화되고 있다.

다섯째, 行政指導過程 특히 지도계획수립에 주민이 참여하는 통로가 대단히 미흡하다. 行政弘報의 業務를 담당하고 있는 문화공보실의 기능이 미약하고 행정홍보활동에 대한 인식부족으로 인하여 行政指導의 內容이 주민에게 잘 순응되지 못한 실정에 있다.

여섯째, 行政指導結果에 대한 환류체제가 미비되어 있다.

行政指導의 結果를 分析·評價하여 다음의 행정지도에 환류내지는 투입하는 것이 동일한 오류를 범하지 않기 위해서는 중요한 하나의 裝置임에도 불구하고 지도결과에 대한 평가·분석기술이 부족할 뿐만 아니라 지도결과에 따라 公務員에게 책임을 묻거나 승진등의 인사고과에 별로 정확히 反映되고 있지 못하여 行政指導를 수행하는 공무원이 이것에 적극적이지 못한 문제점을 노출시키고 있다.

일곱째, 行政指導를 수행하는 手段이 多

元化되어 있고 非合理的으로 사용되고 있다.

指導手段의 선택에 있어서 그 지도내용이 가지는 특성과 指導對象인 주민의 상태 그리고 지도수단이 갖는 성격을 충분히 고려치 않고 사용되고 있다.

## (2) 公務員側面

첫째, 公務員의 行政便宜的 思考方式과 權威的으로 指導하고 있다.

공무원의 실적 및 능률위주의 행정풍토로 말미암아 권위주의적이며 일방적이고 강압적으로 행정지도를 수행하고 있다.

둘째, 行政指導의 計劃樹立段階에 대한 參與가 부족하다. 직접 행정지도를 수행할 공무원이 행정지도의 내용결정이나 계획수립단계에 참여하여 합리적으로 계획이 수립되어야 하는 데도 불구하고 대부분의 공무원이 이러한 행정지도의 계획수립단계에 참여하지 못하고 있다.

셋째, 指導公務員의 專門知識이 부족하다.

行政指導를 수행하는 공무원이 자기가 수행하는 行政指導의 내용에 대하여 專門知識을 가지고 수행하는 것이 아니라 단순히 상식수준에서 지도하고 있으며 또한 이러한 지도의 원활한 수행을 위한 지식습득을 위한 교육을 받을 必要性은 높이 인식하고 있으나 행정지도내용에 대한 교육의 기회가 많지 않아 교육을 받은 公務員이 많지 않다.

넷째, 行政指導內容이 地域實情에 부합하지 않는 지도가 많을 뿐만 아니라 이러한 地域實情에 맞지 않는 상부의 지시에 의한

지도의 경우에도 합리적인 처리를 하지 않고 주민에게 권유하는 경우가 많아 行政指導의 實效性이 문제가 된다.

다섯째, 指導公務員의 業務量, 즉 공무원 1인당 처리해야 할 업무처리량과 담당 주민수가 너무나 많으며 住民의 福祉向上과 지방행정 발전에 위한 어떤 사명감과 지도이념 및 意識이 낮아 효율적인 행정지도를 위한 指導主體로서의 역할을 다하는데 어려움이 있다.

여섯째, 行政指導內容을 사전에 공개하는 것은 매우 드문 예외적인 측면이 강하다고 하는데 문제가 있다. 실제로 一線行政機關은 上級機關에서 지시한 사항을 사전에 홍보나 공개없이 즉시 시행하는 경우가 많다.

이러한 사전공개나 홍보없는 行政指導는 시행상 저항이 많고 효과 또한 형식적일 수밖에 없다.

### (3) 地域住民側面

行政機關에서 수행하는 住民에 대한 行政指導에 있어서는 행정지도가 갖는 속성상 주민의 적극적인 參與와 協助가 필요하다. 그러나 행정지도의 중요한 구성요소인 주민측면에서 갖는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 行政指導를 수용하려는 자세가 미흡하다.

이러한 행정지도에 대한 소극적태도는 行政指導內容에 대한 認識不足, 행정지도 내용의 운영체계상의 문제, 지도내용의 비현실성, 公務員의 行態, 주민의 인식 부족 등의 원인에 의하기도 하지만 행정지도에

대하여 적극적이고 肯定的인 姿勢가 결여되어 있다는 것이다.

둘째, 住民에 대한 行政指導는 行政에 대한 信賴性이 확보될 때 그 실효성이 확보될 수 있는데 전반적으로 주민이 행정에 대하여 불신하고 있다.

이러한 住民의 行政에 대한 不信이 행정지도가 효과적이지 못한 중요한 요인이라고 할 수 있는데 그 原因으로서는 행정의 능력에 대한 불신, 규칙에 대한 불신, 이에 따라 발생하는 무력감, 이질감, 피해의식 등이 行政을 不信하는 要因이라고 할 수 있다.

셋째, 地域住民이 지나치게 行政에 의존하고 있다. 지역주민들이 지역문제의 해결을 위해 行政에 依存하는 경향이 좀 완화되기는 했지만 아직도 자기와 관계되었던 혹은 그렇지않던 간에 지역문제의 해결에 대하여 行政에 지나치게 의존함으로써 행정지도가 보편적으로 이용되고 있기 때문에 이것이 너무 남용되고 있다.

넷째, 住民이 行政指導內容을 완전히 이해하고 있지 못하다.

어떤 사실 및 시책의 遂行에 있어서 그것에 대하여 順應하기 위해서는 그 내용에 대한 완전한 이해가 필요한데 地域住民이 그 내용에 대하여 적극적으로 알고자 하는 의식이 부족할 뿐만아니라 그에 대한 지식의 부족, 지도내용에 대한 전문적 지식의 요구 등에 의한 것으로 생각된다.

자기와 관련된 問題에 대하여 적극적인 關心과 意思表明의 회피는 공무원이 수행하는 행정지도가 일방적이고 권위주의적으로 흐르게 하고 地域實情과 일치하지 않는

행정지도를 수행하게 하는 하나의 요인이 된다.

#### IV. 住民에 대한 行政指導의 改善方案

地方行政이 環境變化에 능동적으로 적응하고 地方行政이 이에 맞추어 추진해야 하는 여러 과제를 효과적으로 달성하기 위해서는 行政手段으로서의 행정지도는 매우 有用性이 있다. 그러나 주민에 대한 행정지도는 행정수단자체로서 또한 그 운영·수행상 많은 問題點이 노출되고 있다.

따라서 앞서 제기된 많은 문제점을 시정하고 개선하여 행정에 대한 순응 및 적극적인 참여를 포함한 행정지도에 대한 效果的 推進戰略 및 改善方案의 강구가 요청되고 있다.

행정지도자체의 제도적 개선 그리고 그것을 둘러싸고 있는 條件들의 개선을 위한 노력과 더불어 공무원의 윤리적, 행태적 측면에서의 개선이 필요하다.

따라서 주민에 대한 행정지도의 개선방안은 첫째, 行政手段으로써 갖는 問題點을 시정하기 위한 制度的 方案 둘째, 行政指導의 중요한 구성요소중의 하나인 실질적으로 그것을 운영·수행하는 공무원의 행태적 측면에서의 改善方案 셋째, 行政指導의 대상이며 객체인 지역주민의 측면에서 행정지도에 순응·수용하게끔 할 수 있는 방안의 강구가 요망된다.

本 研究에서는 주로 行政指導라는 행정수단자체가 가지고 있는 문제점과 그것을

운영·수행하는 과정에서 나타난 문제점을 시정하기 위하여 制度的 側面을 중심으로 改善方案을 검토하고자 한다.

#### 1. 制度的 側面에서의 改善方案

##### (1) 司法 및 行政의 救濟制度的 마련

行政指導를 묵묵히 따르게 됨에 따라 발생하는 손해 또는 적절한 행정지도를 대만히 함으로써 생긴 손해에 대하여 國家賠償法 또는 民法上的 不法行爲로써 賠償을 청구하는 소송을 통하여 행정지도의 위법성을 법원이 심사토록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 法律에서 말하는 職務나 처분의 범위를 넓게 해석하여 행정지도로 인한 피해를 법적으로 구제할 수 있는 길을 넓혀야 한다. 아울러 行政機關이 권유하는 행정지도에 순응하여 주민이 피해를 입은 경우에 문제가 되고 集團民願이 야기되는 것을 미연에 방지하기 위해서는 피해보상을 위한 가칭 「行政指導에 관한 被害補償支援基金」을 마련하는 것이 필요하다.

行政指導가 상대방인 주민의 임의적인 동의 내지 협력을 바탕으로 하는 것이라고는 하지만 行政機關의 優越한 地位가 사실상 배경을 이루고 있는 것임에 비추어 행정지도에 따름으로 인하여 불측의 손실을 입은 경우에는 行政機關 스스로 이에 대한 적절한 보상을 하는 것이 행정지도에 대한 住民의 信賴性을 보호하는 길이 될 것이다.

##### (2) 行政指導에 대한 一般節次法의 制定

오늘날 行政指導의 개입범위가 대단히 광범위하여 주민의 거의 모든 생활 및 활동에 관여하게 되고 또한 매우 간단하고 편리한 行政手段이기 때문에 行政機關이 이를 남용할 가능성도 대단히 크므로 行政指導를 수행하는데 따른 가능한 한 근거·절차에 관한 公式的 規範을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 一般節次法의 制定으로 인하여 행정지도 본래의 기능적 효용을 반감시킬 수 있는 소지도 있지만 行政指導의 公式化를 통하여 주민의 권익을 부당하게 침해하지 못하게 하고 행정지도의 예측가능성과 형평성을 확보하기 위해 필요한 최소한의 수준에 그쳐야 한다.

그러나 행정지도가 갖는 効用的 機能을 극대화하기 위해서는 이러한 一般節次法을 탄력적이고 융통적으로 적용할 수 있는 여지를 남겨두어야 한다. 즉, 行政指導類型중에서 規制的 行政指導는 좀 엄격히 적용하고 造成的 行政指導에는 탄력적으로 적용하는 것이 바람직하겠다.

### (3) 行政指導와 관련된 立法의 適時性 確保

응급적이고 임시적인 행정지도가 일상화 되고 남발되는 것을 방지하고 要綱行政이 장기화되는 것을 막기 위해서는 어떤 목적을 달성하기 위한 法律의 制定과 行政指導와 관련한 立法에 있어서 適時性을 높여야 한다.

地方行政에서 특히 행정지도가 일상적으로 많이 사용되고 또한 그에 따라 그것의 남용이 문제가 되는 것은 근본적으로 法律

과 行政의 現實與件의 乖離가 발생함에 따라 현실여건에 부합하는 행정을 수행할 필요성이 크게 대두됨에 따른 것도 그것의 한 원인이기 때문이다.

### (4) 行政指導過程에 대한 參與擴大

住民에 대한 行政指導過程 즉, 사전조사, 행정지도계획수립, 실시, 평가과정에 공무원 및 주민의 참여를 확대하여야 한다.

먼저 行政指導計劃의 樹立과 實施 그리고 그것을 시행한 후에 평가를 할 때 관련 공무원의 광범위한 참여가 보장될 때 지도계획의 수립이 합리화 될 수 있다. 또한 그 시행 및 실시에 있어서도 行政指導의 內容決定에 광범위한 참여가 이루어진 행정지도는 그 실시의 효율화를 보장해 줄 수 있는 장치이기도 하다.

行政指導를 실시한 후에 그것이 본래 의도된 바의 성과를 거두었는지 또한 계획한 바대로의 성과를 거두지 못한 경우 그 이유는 무엇인지에 대하여 직접 그 行政指導에 참여한 공무원 뿐만 아니라 관계공무원들이 같이 참여하여 평가함으로써 다음의 다른 行政指導를 立案하는데 유용한 자료가 될 수 있다.

그리고 行政指導에 있어서 주민의 참여는 크게 보면 두가지 측면이 있다. 하나는 行政指導 내용의 決定過程에 참여하는 것이요 다른 하나는 그것의 實施過程에 참여하는 실천참여로 구분된다.

行政指導에 있어서 주민의 참여는 주민이 행정지도에 참여하여 行政指導能力을 보완해 주어 행정기관과 협조하며, 필요한 통제를 가하는 역할을 하는 것인데 行政指

導內容의 決定에 있어서 주민참여는 소수의 엘리트보다 주민이 더 주민을 위한 행정지도의 내용을 결정할 수 있다는 뜻에서 그 의의가 높다.

이처럼 행정지도에 住民參與가 보장됨으로서 行政主體와 住民간의 상호충돌을 효과적으로 완화하여 바람직한 결과에 도달케 하는 것은 물론이거니와 행정지도 주체의 民主的 行態定立을 위해 필요하다.

### (5) 行政指導機關의 整備·體系化

行政指導機關의 多元化로 인하여 행정지도가 중복되고 關係機關간의 협조가 원활하지 못함으로서 오는 혼란을 막기 위해서는 행정지도기관의 정비·체계화가 필요하다.

#### ① 有關機關間的 協力體制의 確立

주민에 대한 行政指導機關의 多元化로 말미암아 나타나는 指導機能의 重複을 막기 위해서는 지도기관의 통합·일원화가 필요하다. 특히 농촌지역의 경우 지역의 농사에 관한 지도기능이 군(읍·면)과 농촌지도소(지소)가 그 機能上 重複이 되므로 농촌지도소(지소)를 군(읍·면)에 통합하여 농민에 대한 行政指導體制를 一元化 시켜야 한다.

② 住民에 대한 行政指導는 행정기관만에 의하여 이루어지는 것보다는 相關機關의 協助가 매우 중요하다. 따라서 주민에 대한 행정지도와 관련이 있는 관내 有關機關간의 협조체제를 형성하기 위해서 관내 有關機關들로 구성되는 『行政指導委員會』를 설치하여 行政指導에 관한 計劃을 樹立하고 運營하는 과정에 상호 협력케 함

으로써 행정지도를 효율화 할 수 있다.

이것의 운영은 행정기관의 長을 委員長으로 하고 有關機關의 代表者를 그 구성원으로 하되 이것을 의결기관으로 하는 것보다는 조정기구의 성격을 띠도록 하는 것이 바람직할 것이다.

#### ③ 行政指導調整委員會의 設置

행정기관 내부에 있는 各室, 局, 課에서 수행하는 주민에 대한 행정지도의 일관성 유지와 효율성 극대화를 위해 각 실, 국, 과장들로 구성되는 가칭 『行政指導調整委員會』를 구성하여 행정지도업무에 관한 종합적인 계획을 수립토록 하는 것이 바람직 하겠다. 또한 이 위원회에서 행정지도 전반에 관한 주민의 의견수렴을 하는 기능과 더불어 행정지도내용을 사전에 調整·分析, 그리고 사후에 評價하는 業務 및 行政指導內容에 대한 弘報活動을 담당하도록 한다.

### (6) 行政指導過程의 合理化

주민에 대한 행정지도가 효과적으로 운영되기 위해서는 행정지도과정 즉 사전조사, 행정지도계획수립, 행정지도의 실시, 행정지도의 평가과정이 합리적으로 운영되어야 한다.

#### ① 事前調查의 철저

지역실정에 부합되고 지역주민이 기대하고 요망하는 行政指導가 되기 위해서는 지역주민이 행정에 기대하는 역할이 무엇인가에 대한 정확한 조사가 필요하다. 이에 대한 방안은 여러가지를 생각할 수 있지만 주민이 行政에 기대하는 역할이 무엇인가를 分析하는 방법은 여러가지가 있다.



즉 支出構造의 分析, 설문지에 의한 방법, 통계적 기법에 의한 방법 등이 있다. 住民의 여론 및 반응을 다원적인 제도적 장치를 통해서 이를 정확히 분석·평가하여 行政指導計劃의 樹立에 반영하도록 한다.

특히 地方行政은 그 지역내 주민들의 복지를 최대한으로 증진시키는 것을 그 이념으로 하기 때문에 지역내에 있는 주민들의 통합적인 협력없이 그 성과를 내기 어렵다.

이러한 여론을 수렴하는 방안으로서는 민원창구, 이동관서제, 이동민원실, 현장답사, 반상회, 주민자치조직과의 대화등을 활성화 함으로써 달성할 수 있다.

### ② 行政指導計劃樹立의 合理化

행정지도계획이 합리적으로 수립되어야 그 실시가 원활히 이루어질 수 있고 내실화가 이루어진다.

먼저 行政指導計劃의 합리적 수립을 위해서는 地域住民과 공무원의 광범위한 참여가 이루어져야 한다.

이러한 行政指導計劃의 樹立에 관련 공무원 및 주민의 참여를 제도화하기 위해서는 행정기관 내부에서의 앞에서 제시한 가치 行政指導調整委員會를 설치·운영하는 것이 바람직하겠다. 이 위원회에는 기관장을 포함하여 각 국·과·계장이 참여하고 행정지도의 내용에 따라서 관련공무원을 참여시키고 地域住民의 의견반영을 위해서 당해 행정지도내용에 대하여 이해관계를 가지는 주민의 대표자 약간명을 포함시켜야 한다.

다음으로는 行政指導의 내용자체가 地域

實情에 부합되어야 한다. 결정할 내용이 지역주민의 福祉增進에 어느정도 기여하느냐 등의 기준에 따라 내용선정의 합리화가 이루어져야 한다. 이러한 내용결정의 대상이 되기 위해서는 공공의 문제가 이슈(issue)로 전환되어 광범위한 주목이 있어야 하고 또 주민 대부분이 어떠한 형태로든 行政指導를 해 줄 것을 요구하게 되고 이에 따라 행정기관이 관심을 가질때 行政指導의 對象內容화하게 된다.

여러 행정지도의 대상내용중에서 우선순위에 의한 합리적인 결정과정을 통하여 결정하고 구체적으로 실시계획을 세운다.

### ③ 行政指導實施의 合理化

行政指導의 합리화를 위해서는 앞에서 언급한 行政指導機關의 통합·일원화와 더불어 指導公務員의 지도행태의 개선, 지도수단의 개선 등이 필요하다.(지도공무원의 행태개선문제는 뒤에서 설명하기로 한다)

합리적으로 수립된 行政指導方案 및 내용을 성공적으로 추진·실시하기 위해서는 행정지도내용을 전달하는 여러가지 행정지도수단이 정비·체계화되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 직접적 행정지도수단의 확대가 필요하다.

公務員 등 行政指導를 수행하는 주체가 지역주민을 계획적으로 직접 방문지도하는 것을 확대하여야 한다. 특히 지역내에서 영향력이 있는 사람이나 행정지도에 강한 반발을 나타내거나 나타낼 가능성이 많은 住民에 대하여는 개별적으로 방문하여 行政指導를 한다.

둘째, 集團의 行政指導의 擴大 및 活性化가 필요하다.

개별적 방문지도의 단점을 보완하기 위해서는 대상주민 전체를 집단적으로 지도하는 방안이 확대되어야 한다. 이를 위해서는 반상회를 활용함으로써 효과적으로 행정지도를 할 수 있다.

다음으로 住民組織을 상향적 조직으로 개편하고 유명무실한 組織을 통·폐합 하며, 근대적 이익집단의 형태로 육성·발전시키고 유능한 지도자를 발굴하여 이를 활성화시킴으로써 行政指導를 실시하는 하나의 장으로 활용할 수 있다.

셋째, 間接的 行政手段의 補充的 活用이 필요하다.

지역주민의 지도자를 선정 육성하여 이를 활용하고 각종 傳達媒體가 가지고 있는 장·단점을 고려하고 이를 통한 공보활동을 강화하여 직접 접촉을 통하여 특히 직접적 행정지도의 수단을 보충할 뿐만 아니라 적극 활용한다.

이와 아울러 事前에 신중하고 세밀한 計劃을 세워 전시회와 실제로 시범방법을 통하여 주민에 대한 技術指導 등에 각종 전시회 및 시범을 활용하여 직접적 행정지도 수단을 보충할 수 있다.

#### ④ 行政指導評價의 合理化

行政指導를 실시한 후에 評價를 制度化함으로써 i) 行政指導의 合理性과 效率性提高, ii) 行政指導에 대한 責任性을 確保할 수 있다. 이처럼 행정지도를 평가하는 목적은 행정지도와 관련한 의사결정이나 執行過程에 필요한 객관적이고 信賴性 있는 정보를 산출·제공하여 이들 과정을 보다 바람직스럽게 추진하는데 있다.

또한 행정지도에 대한 評價는 행정지도

계획의 수립 및 집행·실시의 效率性과 能率性을 평가하여 행정지도 관련공무원들로 하여금 責任을 지도록 하는 목적을 가지고 있다. 특히 公務員의 책임의 불분명이라는 屬性을 가지고 있는 행정지도에 있어서는 행정지도를 수행하는 과정 뿐만아니라 실시·집행한 후에 行政指導에 대한 평가를 制度化하여야 한다.

따라서 一線行政機關이 수행한 행정지도의 내용, 성과 등을 측정하기 위하여 행정지도 자체의 평가모형을 작성·활용하여야 한다.<sup>12)</sup> 이러한 평가장치에 입각하여 평가하고 이의 結果를 分析하여 地域住民에게 공개할 뿐만아니라 다음의 행정지도계획을 수립하는데 참고자료로 활용하여야 한다.

#### (7) 行政의 信賴性 提高

주민에 대한 행정지도가 효과적으로 추진되기 위해서는 행정기관에 대한 주민의 신뢰가 대단히 중요하다.

행정에 대한 住民의 信賴性을 提高하기 위한 방안으로서는 일반적으로 ① 행정홍보의 강화 ② 행정책임제의 강화 ③ 감사원 기능의 강화 ④ 지방공무원의 교육 ⑤ 공무원의 의식구조 개선 ⑥ 새로운 관리기법의 도입 ⑦ 관리통제의 확립 ⑧ 직업공무원제의 확립 ⑨ 행정정보의 공개 등을 들 수 있다.<sup>13)</sup>

12) 韓國地方行政研究院, 地方行政에서의 政策評價機能 活性化 方案, (서울:韓國地方行政研究院, 1991. 10), 참조

13) 劉鐘海, “行政의 信賴性 提高方案”, 考試界 1983. 5 pp.147-152

또한 地方行政機關과 住民이 상호협력하는 體制가 되어야 하는데 이를 위해서는 지방행정체질을 개선하고 행정품도를 쇄신하는 방향으로 나아가야 한다.

행정의 신뢰성 회복과 관련하여 지나친 行政保安을 지양하여 행정지도 계획수립단계부터 공포함으로써 주민참여를 유도하여야 한다. 이의 일환으로서 行政豫告制를 적극 도입하고 주민의 요구가 무엇인가를 파악하기 위해 조사활동의 적극화가 요망된다.

또한 지방행정기관과 학계, 종교계, 언론계, 시민단체간의 협조체제가 강화되어야 할 것이다.

## 2. 地方公務員의 資質 및 意識提高

住民에 대한 行政指導에 있어서는 地方公務員이 차지하는 비중은 절대적인 것이라 할 수 있기 때문에 행정지도의 성패는 지방공무원의 행정지도에 대한 의식이 매우 중요하다.

地方公務員은 相對主義와 合理主義에 기초를 둔 의식패턴, 책임과 자율을 중시하는 업무패턴, 거시적이고 將來透視를 통해서 스스로 도덕적인 청결을 이루고 그 바탕위에서 장기적 안목에서 접근하는 姿勢 등이 필요하다.

즉, 自治團體에게는 헌신과 충성을, 住民에게는 정직과 책임을, 職務에는 창의와 충성을, 生活에는 청렴과 질서를 지켜야 하는 신조가 요구되고, 地方行政을 수행하는데 있어서는 주인의식, 책임의식, 민주의식, 봉사의식, 창조의식, 개발의식, 경영의

식 등이 지방공무원에게 함양·개발되어야 하며 이와 아울러 관찰력, 청취력, 사고력, 분석력, 추리력, 구상력, 통합력, 설득력, 창조력, 지도력 등을 갖추어야 한다.

첫째, 적극적인 責任意識을 가져야 한다.

큰 大過없이 그럭저럭 보낸다는 무사안일의 자세와 의식에서 벗어나 어떤 일을 추진하는 경우 적극적으로 그 일을 완수하고 그 일에 대하여 책임을 지겠다는 적극적인 책임의식이 요망된다.

둘째, 住民의 새로운 行政需要를 항상 파악하고 그것을 행정에 반영하려는 노력을 하여야 한다.

지방공무원은 지역주민을 위해 존재하고 住民으로부터 주어진 權限을 받기 때문에 지방의 주인인 그들의 意思와 要求에 깊은 관심을 기울여야 하고 정책을 수립하고 결정을 하는 경우에 關聯專門家는 물론이고 각 계층의 의견을 들어서 적극적인 참여속에서 그것을 수용하고 解決하려는 자세를 가져야 한다.

셋째, 地方公務員은 자기의 목표를 조직의 목표와 일치시키는 노력을 해야한다.

지방행정조직이 발전하기 위해서는 그를 구성하고 있는 地方公務員이 자기조직이 추구하는 목표와 일치시켜 통합적 관리지도적 자세를 갖추는 것이 필요하다.

이것은 인간의 自記實現的 屬性을 중요시하는 인간관에 바탕을 둘 때 가능하며 이로 인하여 조직의 인간화, 참여 및 신뢰의 관리가 궁극적으로 가능해진다.

넷째, 모든 民願을 공정, 신속, 친절하게 처리하는 姿勢를 가져야 한다. 모든 민원을 공정하고 객관적으로 신속하게 처리하

여야 하며 중앙부처 국가공무원과 달리 지방공무원은 항상 地域住民과 접촉하는 공동의 생활공간하에 있으므로 예의를 갖추고 공손한 태도를 지닌 친절위주의 자세로 업무를 수행할 것이 요망된다.

다섯째, 行政을 住民便宜爲主로 처리해야 한다.

지방공무원은 法理나 先例에 집착하여 소극적 또는 행정편의적으로 행정을 처리하는 성향에서 벗어나 어떤 특정의 법에 의해 주민의 의사를 해결토록 한 행정절차의 명문규정이 있건 없건간에 시책의 立案과 執行의 각 단계에서 주민을 의식하고 그 이해관계의 경중과 종합적인 조정방안을 염두에 두는 業務推進의 자세를 갖추어야 한다.

여섯째, 地方公務員은 특정인이나 특정계층의 이익이 아닌 公益(public interest)를 우선시하는 姿勢를 가져야 한다.

지방공무원은 일반적 이익을 도모하고 특정이익에 대해서 중립성을 지니고 객관적인 입장에서 업무를 遂行함으로써 社會的 衡平을 추구하여야 한다.

일곱째, 試行錯誤(trial and error)를 교훈으로 받아들이는 의식 및 자세가 되어야 한다.

어떤 行政業務를 수행할 때는 정확한 미래의 豫測을 통하여 그것을 계획하고 집행하여 그것의 오류를 가능한 한 최소화하고 더 나아가 소기의 성과를 거두기가 어려울 때에는 그것을 과감히 종결시키는 결단이 필요하다. 이러한 終結시키는 결단을 통하여 동일한 試行錯誤를 되풀이 하지 않도록 그것을 교훈으로 삼아 항상 環流시키는 노

력이 요망된다.

地方公務員들은 과거와는 다른 새로운 環境變化에 대응하기 위해서는 이상의 자세를 확립하고 計劃者로서, 지역문제해결의 專門家로서, 어떤 개혁의 發案者로서의 역할을 수행할때 지역주민의 복지증진이라는 궁극적 목적을 가진 地方自治制의 정착 및 행정지도가 갖는 소기의 성과를 거둘 수 있다.

### 3. 地域住民의 意識 및 姿勢轉換

住民에 대한 行政指導를 통하여 地域發展의 活性化 및 住民福祉의 增進을 가져오기 위해서는 지역주민의 적극적인 協助와 參與가 있어야 한다.

행정지도의 기능적 성립을 통해 民主政治 및 地域發展을 이룩하기 위해서는 위로부터의 주입이 아닌 아래로부터의 자생적 요구가 있어야 하는데, 이러한 자생적 요구는 주민 스스로의 自治意識 및 自治感覺에서 출발한다. 이에 行政指導의 效果的 實施는 그에 따른 制度的 裝置의 중요성 못지않게 주민의 自治意識이 필요하다.

첫째, 地域住民들은 地域問題에 대하여 보다 큰 관심을 가져야 한다.

사회가 발전되어 감에 따라 個人主義가 팽배되는 것이 사실이긴 하지만 그 지역을 구성하고 있는 住民은 共同運命體라는 생각을 가지고 또 자기 지역의 문제를 스스로 제기하고 解決한다는 생각으로 지역의 문제에 대하여 관심을 가지는 意識이 필요하다.

自己地域의 現在의 問題가 무엇인지에

대한 문제인지와 관심이 필요하다.

둘째, 住民들이 요구와 관심을 적극적으로 표명하는 姿勢가 필요하다.

개인적 요구나 주민들의 각종 생활문제 중에서 사회적인 공동의 대응이 요청되는 社會的 要求는 각종 행정서비스의 요구, 새로운 정책의 제의, 정책의 형성 내지 집행과정에 대한 개선, 시정의 요구 등을 잠재적인 요구에 그치지 말고 적극적으로 이러한 要求를 表明하는 자세를 가져야 한다.

이러한 個人的·社會的 要求는 政黨이나 壓力團體, 住民運動, 利益團體, 行政機關과의 對話 등을 통하여 표명한다.

셋째, 行政過程에 적극 참여하여 行政에 반영하려는 노력이 필요하다. 지역문제에 대한 개인적·사회적 요구를 행정에 반영하기 위해서는 지역주민이 적극 참여하여야 한다. 行政은 公務員이나 하는 것이지 귀찮게 오라가라 하느냐, 의견을 제시해보아야 反映도 되지 않을 것이 뻔한데 무엇하러 시간, 돈 들여가며 참여하느냐 하는 소극적인 思考에서 벗어나야 한다.

이를 위해서는 住民의 參與는 行政을 하는데 필요한 절차가 아니라 行政을 수행하는 목적이요, 正當性의 根據라는 公務員들의 인식전환이 필요하고, 지방행정 구조와 기능이 보다 公開的이어야 하고 참여제도나 조직도 확대되어야 하며, 行政機關에 의한 정보제공의 활성화, 주민에 대한 꾸준한 訓練을 통하여 참여에 대한 認識의

轉換이 요망된다.

넷째, 住民들이 실질적 요구를 해결하는 방법으로서 과도한 물리적인 集團行動을 통하여 해결하려는 姿勢는 배제되어야 한다. 주민들의 요구는 합리적인 절차와 과정을 통하여 表明하고 참여하려는 意識이 필요하다.

## V. 結 論

현대의 行政國家에 있어서 行政機能의 현저한 확대경향은 행정기관이 행정기능을 수행하기 위하여 사용하는 수단에서도 많은 변화와 그 형태에 있어서도 다양화 되지 않을 수 없다.

더욱이 行政機能의 중점이 소극적인 질서유지적 기능에서 이제는 적극적인 사회 변화 내지는 급부행정으로 옮겨짐에 따라서 주민의 同意나 協助를 바탕으로 하는 行政指導의 重要性은 날로 더하여 가고 있다.

그러나 그간 行政指導에 대한 法學的 側面에서는 많은 연구의 진전이 있어왔으나 行政管理의 側面에서의 論議는 매우 소홀히 대하여 왔던 것도 사실이다.

본 논문이 행정지도에 대한 制度的·運營的 側面에서 노출된 문제점 검토와 더불어 그 改善方案의 摸索에 대한 努力은 하였지만 이러한 노력은 계속 되어져야 한다.