

集團民願에 대한 地方自治團體의 對應

A Study on the Response of Local Government Facing Collective Civil Appeals

朴 鎬 淑

(內務部 地方行政研修院 教授)

<目 次>

- | | |
|----------------------|------------------|
| I. 序 論 | IV. 地方自治團體의 對應方法 |
| II. 集團民願에 대한 基本的 考察 | V. 結 論 |
| III. 集團民願의 發生推移와 問題點 | |

I. 序 論

1. 研究의 目的

行政이나 政策은 주민다수를 기반으로 하는 全體性과 住民代表性을 띠어야 한다. 여기서의 全體性이나 住民代表性이란 행정이나 정책이 住民多數의 利益을 전제로 하고 되도록이면 여러가지 要求들이 대표되어 소외되는 계층이 없어야 한다는 것이다.¹⁾ 이러한 맥락에서 주민대표성이란 특정개인이나 특정집단의 이익이 아닌 住民多數의 要求와 利益에 봉사하는 개념으로 이해할 수 있겠다.

본래 행정과정이나 정책과정은 住民의 要求와 利益의 조절과정적 성격을 가진다. 이러한 의미에서 利害의 여과과정과 조절과정을 거치지 않은 행정은 代表性이나 對應性을 갖기 어렵다. 따라서 利害의 조절을 위해서는 住民의 要求投入을 위한 住民參與와 이를 주도적으로 조절하는 역할을 하는 行政人의 출신배경의 代表性이 강조된다.²⁾

이러한 입장을 강조하는 것이 바로 仲介主義 행정철학관이다.³⁾

1) 金雲泰 外, 「韓國政治論」(서울: 博英社, 1981), p. 403.

2) J. D. Kingsley, Representative Bureaucracy (Yellow Springs, Ohio: Antioch Press, 1944), p. 278.

3) 安海均, 「政策學原論」(서울: 茶山出版社, 1984), p. 538 參照.

이와같이 주민들간 또는 주민과 행정기관간의 이해의 조절과정은 질서의 혼란과 인간소외를 극복하고 각계각층의 意思가 정책이나 行政에 반영되게 함으로써 궁극적으로 주민의 代表性을 확보하고 行政의 對應性을 높이는 길이 될 수 있다. 특히 '91년부터 전개된 地方自治時代의 도래는 그동안의 권위주의적이고 중앙집권적인 행정행태에 대하여 커다란 변혁을 수반하고 있다.

이러한 地方自治의 實施는 지방분권화의 촉진, 지역별 특성의 부각, 지역경제의 활성화 등을 촉진시키고 이와 아울러 住民의 要求도 지역에 따라 多樣해지고 要求의 水準이나 方向도 끊임없이 向上, 變化되고 있는 것이 사실이다.

이렇게 住民要求의 내용이나 표출방법, 경로 등이 과거와는 다르게 몹시 다양해지고 복잡해짐에 따라 이들 住民要求를 어떻게 이해해야 하는가의 문제나 또한 어떠한 要求를 우선하여 충족시켜야 하는가 등이 行政對應과 관련하여 매우 어려운 난제로 등장하고 있다.

그간의 집권적, 타율적, 획일적 성격의 행정에서 分權的, 自律的, 多元的 性格의 행정을 요구하는 주민의식에 부응하면서 그 본래의 가치를 창출하여 國家發展과 地方行政의 內實化를 기하고 주민의 生活의 質(Quality of life)을 向上시키는 결과를 가져오기 위해서는 地方行政體制의 能動的 對應이 있어야 한다.

따라서 本研究에서는 각종의 住民의 要求나 集團民願에 대하여 地方自治團體가 어떻게 對應하여야 하는가에 대하여 논의를 展開시켜 보고자 한다.

그러하여 筆者의 이러한 努力이 地方自治理論이나 行政實務者들에게 조금이나마 기여할 수 있기를 기대해 본다.

2. 研究의 對象과 方法

우리나라에서 住民의 要求投入이나 集團民願에 대한 체계적인 연구는 그다지 많지 않은 것 같다. 특히 集團民願에 대한 연구는 學界에서보다는 오히려 行政實務者들에 의하여 주로 논의되어 왔던 것 같다. 이것은 곧 集團民願의 문제가 현실적으로는 상당히 중요한 意味를 지니면서도 학계에서는 상대적으로 관심이 적었던 것 같다.

그러나 集團民願의 問題는 주민의 側面에서는 住民參與와 매우 밀접한 관련이 있고(集團民願은 集合的 要求投入의 한 형태이기 때문에 이는 住民參與의 일종으로 볼 수 있기 때문), 실제적 내용에 있어서는 政策(policy)과 매우 밀접한 관련이 있다(왜냐하면 集團民

4) William Kornhauser, The politics of Mass Society(New York, 1959), pp.62-76參照.

願의 실제적 내용을 분석해보면 그것은 (i) 새로운 서어비스나 편익을 요구하는 즉, 새로운 政策을 해달라고 요구하는 것이든지 아니면 (ii) 행정에서 추진하려는 政策에 대하여 住民들이 반발하는 형태 중 그 어느 한 형태에 속하기 때문이다.)

이렇게 본다면 비록 集團民願 자체에 대한 직접적인 연구는 적었다고 볼 수 있으나 이와 관련된 주변적 관계연구는 상당히 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 住民參與나 政策問題의 研究에 있어서도 이를 地方自治團體의 對應이란 측면에서 논의한 연구는 매우 적었던 것 같다.

따라서 本研究에서는 住民의 要求投入의 한 형태로서의 集團民願에 대한 地方自治團體의 對應問題에 焦點을 두고 연구하고자 한다.

集團民願과 관련된 주된 연구내용으로서는 (i) 住民의 要求投入과 集團民願民願의 關係 (ii) 集團民願의 特徵, (iii) 集團民願의 發生推移와 問題點, (iv) 對應(性)에 관한 一般理論과 地方自治團體의 對應方法 등이 될 것이다.

研究方法으로는 文獻研究를 中心으로 하되 面接方法을 병행하고자 한다.

文獻研究는 研究에 관한 理論의 基礎와 論理의 方向을 設定하는데 주로 이용될 것이며 面接方法은 현상에 대한 심층분석을 하는데 보완적으로 이용될 것이다.

II. 集團民願에 대한 基本的 考察

1. 住民의 要求投入과 集團民願의 關係

우리는 個人的으로나 社會的으로 수많은 問題에 直面하면서 살아간다. 그런데 個個人的 問題나 要求의 충족에 대한 제1차적 責任은 自己自身과 그의 家族에게 귀속된다. 그런데 어떤 問題나 要求는 비록 個人的 問題에서 出發했다고 하더라도 社會나 政府가 책임을 지고 社會的인 共同의 對應이 요청되는 것이 있는데 이를 보통 社會的 要求라고 부른다.⁵⁾ 그러나 이들 社會的 要求의 全部가 行政機關에 投入되는 것은 아니다. 즉 모든 社會的 要求가 그 社會 사람들에 의해서 認識되는 것은 아니며 認識되었다고 하더라도 公共問題로서 政府의 活動에 의해 充足되도록 要求하는 것도 아니다. 그 가운데 얼마간의 問題만이 그 社會에 開設되어 있는 利益表明의 通路를 통해서 政策當局에 投入된다. 이러한 活動은

5) 朴鎬淑, 「政策形成과 執行」(水原: 內務部 地方行政研修院 강의교재, 1993), p.11 參照.

金相榮, “住民의 要求와 行政對應”, (法大論叢 第21輯, 慶北大學校 法科大學, 1983), p.77 參照.

곧 住民이나 社會的 要求를 政府에 歸屬시키려는 것이다.

이와같이 多様な 問題나 要求들을 政策問題化시키기 위해서 使用하는 要求投入의 通路 내지 壓力行使의 手段은 政治體制의 特性이나 政治發展의 水準에 따라 매우 多様な 形態로 나타난다.⁶⁾

우리는 여기서 集團民願도 住民의 要求 또는 要求投入의 한 形態에 불과하다는 것에 주목할 必要가 있다. 즉, 集團民願은 住民의 要求 또는 要求投入의 部分集團(Subset)에 해당한다는 것이다. 이렇게 볼 때 住民의 要求投入과 集團民願은 그 本質에 있어서는 전혀 차이가 없으며 集團民願도 住民의 要求投入의 한 形態로 認識하여야 할 것이다.

2. 集團民願의 概念

民願이나 集團民願의 概念은 學問上으로 定立된 개념이라기 보다는 實定法上의 概念으로 民願事務處理規程 第2條에 “民願”은 “民願人이 行政機關에 대한 特定한 行爲를 要求하는 구체적인 意思表示로서 허가·인가·면허·승인·등록의 申請·證明 또는 確認의 신청·이의신청·진정·건의·질의·추천 등”이라 規定되어 있다. 그리고 同規定 第12條 第15項에서 “行政機關의 長은 5세대 이상의 공동이해와 관련되어 5人 以上の 연명으로 提出되는 多數人 關聯民願의 발생방지를 위하여 事前豫防對策을 강구하여야 하고 多數人 關聯民願이 發生한 경우에는 신속·공정하게 解決될 수 있도록 積極的으로 措置해야 한다”라고 規定하고 있다.

이렇게 볼 때 民願이란 “집행 및 전달적 行政 가운데서 發生하는 고객의 行政機關에 대한 바람과 要求”라고 말할 수 있고 “集團民願”은 “民願提出者가 多數人인 점”에서 個別單獨民願과 형식상 다르다 하겠다⁷⁾

3. 集團民願의 特徵

그러면 이하에서는 集團民願의 性格을 좀더 자세히 알아보기 위하여 集團民願의 特徵에 대하여 살펴보고자 한다.⁸⁾

6) 金相榮, 前掲論文, pp. 77-78.

7) 洪性元, 首都圈 都市行政에 있어서의 集團民願에 關한 研究(內務部 地方行政研修院, 高級政策管理者課程 修了論文, 1992), p. 182.

8) 한상철, 「政策過程에서의 住民行態에 관한 研究」, (江原大學校 大學院 博士學位論文, 1992), 第Ⅱ章 第1節 參照; 洪性元, 首都圈 都市行政에 있어서의 集團民願에 關한 研究, (內務部 地方行政研修院, 高級政策管理者 課程 修了論文), pp. 182-184.

첫째, 集團民願의 大部分이 적극적인 피해 또는 권리구제요구 또는 이의신청, 그리고 是正의 要求 등으로 個別民願에 비해 피해구제의 성격이 크다.

둘째, 集團行動 내지는 시위로 발전하면서 과격한 양상을 띠는 등 民願人의 바램과 要求의 強度가 높다.

셋째, 個別民願에 비해 해결하여 줄 수 있는 法的, 制度的 根據가 미비되어 있는 경우가 많다.

네째, 다수의 힘을 빌려 集團의 욕구를 充足시키겠다는 집단이기주의의 표출인 경우도 대단히 많다.

다섯째, 個別民願과 달리 갈등의 表出現象으로 그 進行過程에서 시위 또는 데모 등 集團行動을 수반하는 것이 一般의이기 때문에 地域安定을 해치는 경우도 많으며 行政的·社會的 費用의 支出을 增大시키는 原因이 되기도 한다.

여섯째, 社會的 파급효과가 커서 초법률적 또는 政治的 解決을 할 수 밖에 없는 경우도 많다.

일곱째, 이와같은 集團民願은 經濟發展水準, 政治文化의 成熟水準 등과 관련되는 것으로 高度成長期의 成長論理에서 分配論理에로의 轉換過程에서 분출될 가능성이 높다.

이러한 集團民願에 대한 視覺은 否定的 視覺과 肯定的 視覺으로 나누어 볼 수 있다.⁹⁾

集團民願에 대한 否定的 側面에서는 政府를 共益決定과 執行의 主體로 보는 國家主義的 視覺과 政治와 行政의 效率性을 강조하는 입장에서, 集團民願은 ① 행정지연과 사회에너지의 낭비를 초래하고, ② 주민과 행정기관간의 갈등의 증폭을 초래하며, ③ 사회안정의 위협과 國民統合을 저해하고, ④ 민주주의 基本秩序를 파괴하며, ⑤ 행정에 대해 不信을 초래한다는 理由로 否定的으로 생각하고 있다.¹⁰⁾

이와 반대로 集團民願 역시 사회갈등의 한 형태로 다른 갈등과 마찬가지로 政治行政體制에 있어 일어날 수 밖에 없는 일상적이고 보편적인 현상으로 ① 社會正義實現에 기여할 수 있고, ② 사익을 초월한 별도의 公益이란 있을 수 없으며, ③ 보다 바람직한 制度와 질서 그리고 관행의 確立에 기여하고, ④ 政治行政發展 및 民主化에 기여하며, ⑤ 행정에

9) 한상철, 전제논문, pp. 16-22 參照.

10) 이러한 立場을 取하는 代表的 學者로는 (i) Gustave Le Bon, (ii) Gabriel Tarde, (iii) Karl Mannheim 등을 들 수 있다.

대한 住民의 신뢰확보에 기여한다는 肯定的 시각을 갖는 學者도 있다.¹¹⁾

이러한 兩立場을 고려할 때 우리는 集團民願을 民主主義 社會의 내재현상으로 인식하는 한편 이에 대한 적절한 대응능력의 향상을 통하여 이들을 民主的 制度의 틀 속에서 解決하고 융화시켜 나가는 자세가 必要하다고 본다.

Ⅲ. 集團民願의 發生推移와 問題點

1. 發生推移

集團民願중에서도 30人 이상의 集團民願은 總務處로 보고되어 관리되고 있어 그 發生推移와 現況을 파악하기가 비교적 용이하나, 30人 이하의 集團民願은 각 地方自治團體와 政府機關이 개별적으로 관리하고 있어 발생추이를 정확히 추정하기가 매우 힘들다.¹²⁾ 그러면 여기서는 總務處의 자료를 中心으로 그 발생추이를 간략히 살펴보기로 한다.¹³⁾

60~70년대를 통한 經濟發展計劃의 추진으로 國民經濟는 급속한 成長을 이룩하였으며 이러한 成長의 결과는 國民의 생활양식이나 國民意識에도 많은 변화를 가져왔다. 國民의 政府에 대한 要求 또한 急增하게 되었다. 특히, 6.29선언 이후 급속한 民主化, 自由化 추세에 편승하여 國民의 다양한 잠재욕구가 同時에 폭발적 양상으로 분출되면서 集團民願과 관련된 집단진정과 집단행동 또한 급속한 증가 추세를 보이고 있다.

1983~1989까지의 總務處와 政府合同民願室에서 分析한 全國의 集團民願發生現況은 <圖 1>에서 보듯이 1983년에 發生한 1,812件을 基準으로 할 때 매년 50% 内外의 增加趨勢를 보이고 있다.¹⁴⁾

11) 代表的 學者로 Robert E. Park를 꼽을 수 있는데 그는 심지어 集團行動도 새로운 制度나 秩序가 形成되기 이전에 일어나는 建設의이고 肯定的인 現象이라는 立場을 取한다. R. E. Park, *The Crowd and the Public and Other Essays*(Chicago, 1972) p. xxvii 參照.

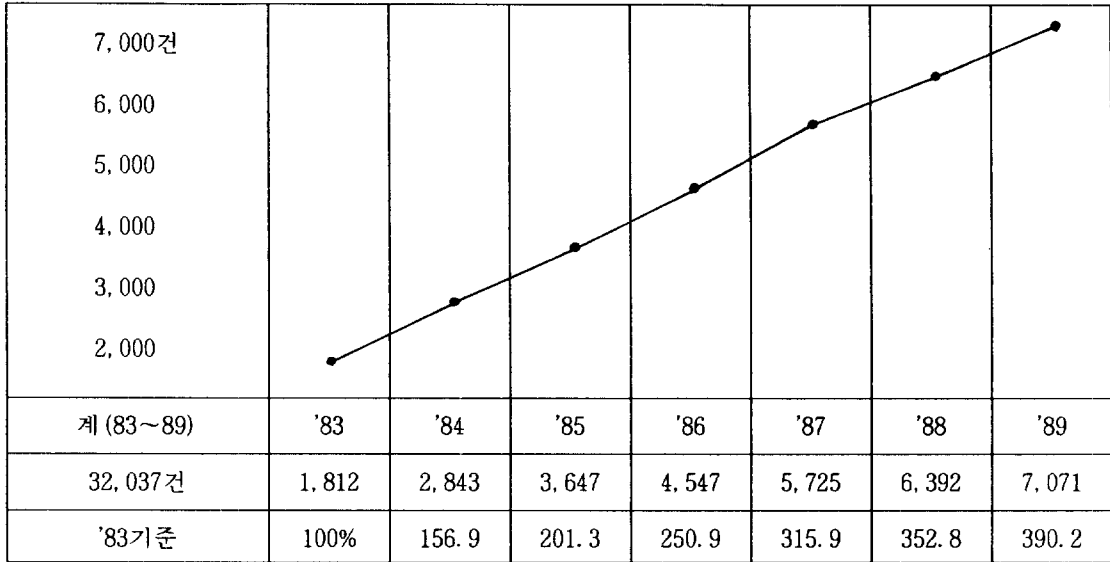
12) 한상철, 前揭論文, p. 73.

13) 崔映, 集團民願과 行政對應(慶北大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1991. 6), pp. 5~7.

14) 여기에서 1983년을 基準으로 삼은 것은 30人 이상 관련 集團民願이 總務處로 보고되어 記錄·管理되기 시작한 年度가 1983년이기 때문이다.

〈圖 1〉 集團民願의 發生趨勢

(단위, 건/%)



자료 : 총무처·정부합동민원실, 다수인 관련 민원관리(1990), p. 47.

또한 集團民願件數 對 解決比率을 〈圖 2〉에서 보면 83년에는 1,812건중 解決件數는 723건으로 40%를 解決하였으나 84년부터는 每年 解決比率이 높아져서 1989년에는 總7,071건중 4,478건을 解決함으로써 63.3%의 解決을 가져온 것으로 나타났다.

2. 發生背景과 問題點

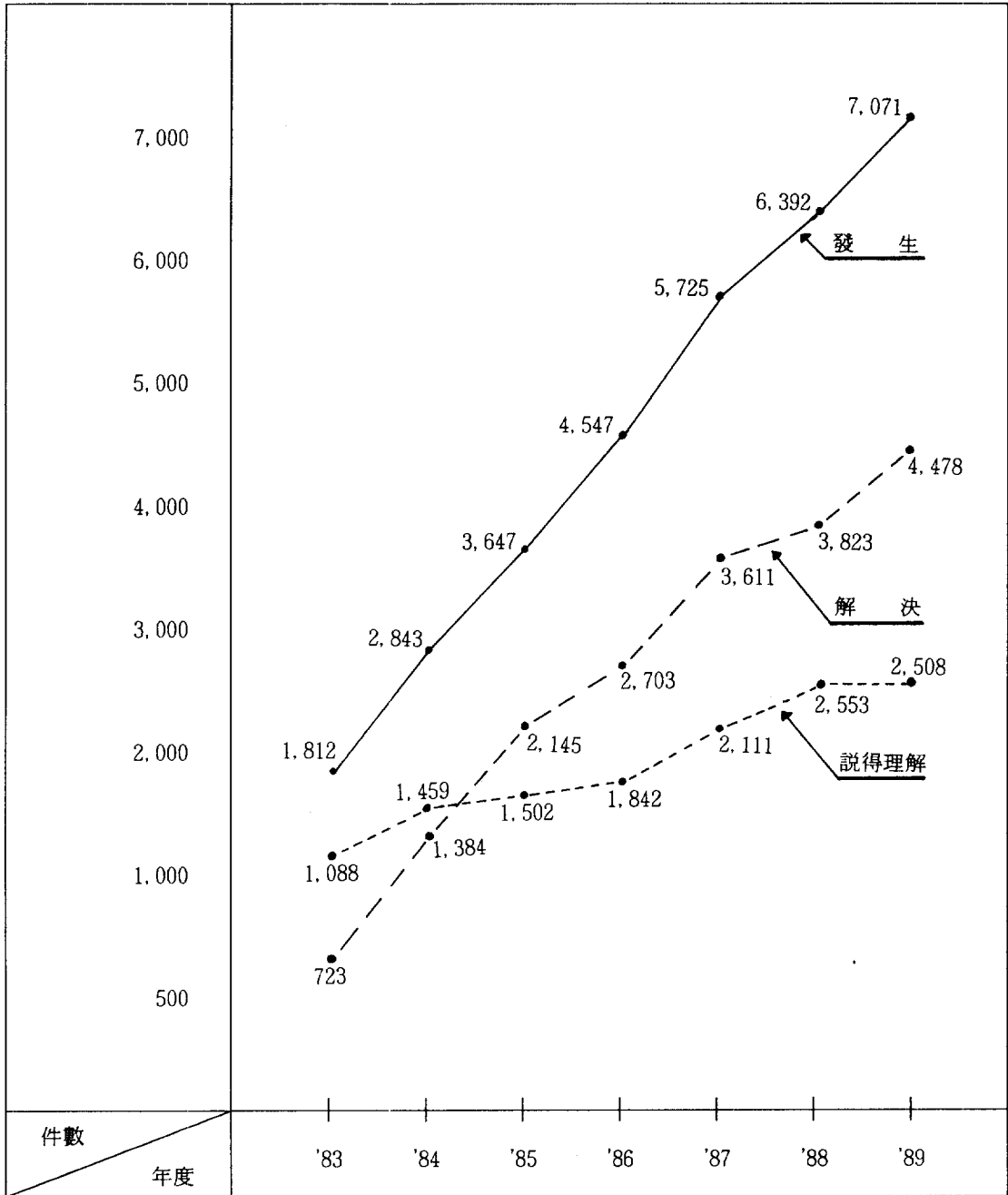
앞에서도 언급한 바와 같이 集團民願이 狀況에 따라서는 一部 肯定的 機能을 수행한다는 立場도 있으나, 대체적으로는 集團民願은 행정의 흐름을 저해할 뿐만 아니라 행정의 效率性을 떨어뜨리는 것으로 인정되고 있는 것 같다. 뿐만 아니라 때로는 과격한 集團行動으로 발전하면서 政治社會的 安定을 크게 해치기도 한다. 따라서 이러한 集團民願의 解消는 행정의 效率的 수행과 社會安定을 도모한다는 점에서 매우 시급한 課題로 등장하고 있다고 하겠다. 특히 集團行動으로의 발전이 더욱 빈번해지는 오늘과 같은 시점에서는 더욱 그러하다고 하겠다.

政府도 集團民願이 가져오는 政治社會的 影響을 고려하여 다양한 努力을 경주해오고 있다.¹⁵⁾

15) 한상철, 前掲論文, p. 118.

〈圖 2〉 集國民願의 年度別 發生 및 解決趨勢

(단위, %)



· 發生增加率: 年平均 26.3%

(84 : 56.9%, 85 : 28.3%, 86 : 24.7%, 87 : 25.9%, 88 : 11.7%, 89 : 10.6%)

그럼에도 불구하고 集團民願이 쉽게 수그러지지 않고 있는 것은 (i) 社會環境要因과 (ii) 行政的 要因 및 (iii) 住民側面의 要因 등이 상호복합적으로 작용하여 집단민원을 유발시키고 있기때문인 것으로 보인다. 또한 이러한 各要因들은 集團民願의 發生原因인 同時에 또한 問題點이기도 하다.

그러면 이러한 集團民願의 發生背景과 問題點을 좀더 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

우선 環境的 側面을 살펴보면, 첫째, 産業化, 都市化에 따른 産業社會의 多元化, 異質分化和 이에 따른 利害關係의 심화를 들 수 있다. 둘째, 先成長, 後分配의 논리를 中心으로 한 성장제일주의는 지역간, 부문간의 불균형과 생활환경의 파괴 등 많은 부작용을 초래해 왔다. 셋째, 生活水準의 向上과 福祉國家 理念의 일반화는 행정서비스에 대한 기대를 상승시키고 정부에 대한 의존성을 심화시켰다.

다음으로 行政的 側面의 要因과 問題點을 살펴보면

첫째, 行政이 集團民願 예방을 위한 주민의견수렴 부족도 문제시되며 또한 선거때마다 남발되는 형식적 공약으로 행정불신풍조가 높아지고 있다. 둘째, 集團民願 發生의 外在的 環境이 되고 있는 巨視的 문제에 대한 考察이 부족하다.¹⁶⁾ 셋째, 集團民願의 豫防과 管理에 지나치게 行政管理中心의 방안들이 강조되고 있다. 넷째, 集團民願은 대체로 利害關係의 相衝에서 비롯되는 것인데 이에 대한 철저한 認識이 부족한 감이 있다. 즉 利害關係의 相衝은 利害關係의 解消라는 측면에서 접근하고 풀어나가야 할 것인데 이에 대한 철저한 대책이 없이 담당 공무원들의 管理努力을 지나치게 강조하는 경향이 있다.¹⁷⁾

마지막으로 住民側面에서는 첫째, 위법·부당한 문제도 일단 集團行動으로 問題를 提起해 놓고 보자는 경향이 짙다. 둘째, 도로공사장 점거와 마스크를 동원하여 가급적 문제를 확대시키므로써 社會問題化하여 해결에 유리한 방향으로 유도하려는 심리와 셋째, 지역별 해결을 先例로 삼아 同等한 解決을 요구하는 등의 심리가 높게 나타나고 있다.¹⁸⁾

16) 한상철, 前揭論文, p. 119.

17) Loc. cit.

18) 崔 暎, 前揭論文, pp. 5~9. pp. 59~62參照.

IV. 地方自治團體의 對應方法

1. 對應(性)의 概念과 類型

對應 또는 對應性에 대해서는 學者에 따라 여러가지 見解들을 提示하고 있다. 예를 들면 Schumaker는 “對應性이란 명백하게 표명된 對象集團의 要求와 對象集團要求의 目標에 부응하는 政治體制의 行爲間的 關係”라고 규정하고 있다¹⁹⁾ Verba와 Nie도 비슷한 定義를 내리고 있는데 “對應性이란 政府와 住民間的 關係를 나타내는 것으로 住民은 政府에 대해 어떤 選好를 表明하며 이에 대하여 政府는 이러한 選好에 對應하는 措置를 意味한다”고 말하고 있다.²⁰⁾ 또한 Ostrom은 “住民의 選好를 滿足시켜주는 能力”을 對應性으로 파악하고 있다.²¹⁾

이밖에도 P. Schumaker나 P. K. Eisinger 등은 政策過程의 觀點에서 對應性의 類型을 (i) 接近對應性(Access Responsiveness), (ii) 議題對應性(Agenda Responsiveness), (iii) 政策對應性(Policy Responsiveness), iv) 影響對應性(Impact Responsiveness) 등으로 나누기도 한다.²²⁾

이상의 諸學者들의 主張을 參考하여 對應 및 對應類型에 대한 筆者의 見解를 다음과 같이 提示하고자 한다.²³⁾

對應이란 住民의 要求投入에 대하여 行政이 이에 대처하는 行政의 반응성 내지는 민감성 이라고 볼 수 있다. 아무리 좋은 要求投入의 通路가 마련되어 있다고 하더라도 그것이 행정당국에 의해서 수용되지 않거나 수용되었다고 하더라도 效率的으로 處理되지 않고 放置된다면 投入의 效果는 전혀없다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 住民의 要求가 行政機關에 投入되면 일단 合理性 基準(rationality criteria)과 實現可能性 基準(feasibility criteria)에 의하여 분석·검토되어야 한다.

19) P. Schumaker, "Policy Responsiveness to Protest Group Demands" The Journal of Politics, Vol. 37 (Feb/March 1975), p. 494.

20) S. Verba and N. Nie, Participation in America: Political Democracy and Social Equality (New York: Harper & Row, 1972), p. 300.

21) E. Ostrom "The Design of Institutional Arrangement and the Responsiveness of the Police," in L. Rieselbach (ed.), People vs. Government (Bloomington: Indiana Univ. Press, 1975), p. 275.

22) P. Schumaker, "Policy Responsiveness to Protest Group Demands" The Journal of Politics, Vol. 37 (Feb/March, 1975), pp. 488~521 및 P. K. Eisinger, "The Conditions of Protest Behaviors", American political Science Review, Vol. 67 (March, 1973), pp. 13~15 參照.

23) 이 부분에 대해서는 朴鎬淑, "責任行政의 구현 위한 參與行政論", 「現代社會」37., 1990/가을·겨울호(서울: 現代社會研究所) pp. 256~266參照

따라서 이러한 基準에 입각하여 行政機關에 投入된 住民의 要求를 분석·검토하여 그 요구가 이러한 기준을 벗어날 때는 즉시 그 이유를 명시하여 住民에게 通報하고 이러한 기준에 부합할 때는 이들 要求를 행정에 반영, 실현시켜줌으로써 住民에게 行政에 대한 만족감과 신뢰감을 심어주어야 한다.

이렇게 볼 때 要求投入에 대한 行政의 對應性を 높인다는 것은 곧 주민에 대한 行政의 滿足도와 責任性を 확보하는 길이 된다고 볼 수 있다. 따라서 住民의 要求投入에 대한 對應성은 최소한 다음의 세가지 側面에서 검토되어야 한다. 첫째, 採擇對應性, 둘째, 決定 및 執行對應性, 셋째, 產出對應性 등이다.

採擇對應性이란 住民이 제기하거나 거론한 문제를 政府가 공식적으로 채택함으로써 住民의 要求에 응답하는 정도를 의미한다. 만약에 아무리 住民이 그들의 要求를 行政당국에 投入한다고 하더라도 政府가 이를 채택하지 않으면 별로 의미가 없게 될 것이다. 政府당국으로서도 豫算이나 人力상의 制約이 있기 때문에 주민이 요구하는 많은 요구들 가운데 일부의 要求만을 行政이 對應해야 할 공식문제로서 채택하게 되는데, 이때 특히 關係公務員들이 채택여부를 좌우하는 결정적 역할을 수행하게 된다. 이때 公務員들은 가능한한 주민들의 要求를 광범하게 수렴해서 採擇對應性を 높이는 것이 바람직하겠으나 부득이 합리성의 기준이나 실현가능성의 기준에 비추어 보아 채택이 불가능한 요구에 대해서는 그 이유를 명시하여 住民에게 通報하고 住民의 協助를 구하여야 한다.

그리고 그 타당성이 인정되어 行政機關에 의하여 採擇된 要求는 곧 決定 및 執行對應性으로 이어져야 한다. 決定 및 執行對應性이란 行政기관에 의하여 채택된 住民의 要求를 產出的 서비스로 만들어내기 위하여 각종의 代案을 마련하고 이를 구체적으로 實現하는 行動化 過程이다. 실제로 決定 및 執行對應性이 行政對應의 핵심을 이루는 부분으로서 住民의 관심이 여기에 더욱 집중된다고 볼 수 있다. 이러한 決定 및 執行對應性的 결과는 바로 產出對應性으로 이어지게 된다.

產出對應性이란 전체적인 行政成果의 정도가 주민의 전체욕구수준에 어느정도 맞아들어 가느냐 하는 것이다. 그런데 일반적으로 행정성과는 세가지 국면으로 나누어 볼 수 있다.²⁴⁾ 즉 세 국면은 產出 (outputs), 結果 (outcomes), 影響 (Impacts) 등이 그것이다. 產出은 단기간내에 서 서비스가 실제로 이루어진 상태로서 定量的으로 측정하기가 수월하다.

結果는 직접 나타난 產出보다는 시간적으로 보아 오랜 時間이 걸리는 政策이나 사업의 효과로서 定性的 合意가 내포되고 복잡적이어서 計測하기가 쉽지 않다.

24) 俞焘의 「政策學」(서울: 法文社, 1983), pp. 168~170.

影響은 結果보다도 시간적으로 오래고 변화의 규모도 큰 것을 뜻한다. 이는 태도와 행태의 변화등을 염두에 두기 때문이다. 이러한 이유로 因果關係(Causality)를 따지기가 불확실하고 측정도 어렵다.

以上の 論議에서 알 수 있듯이 要求投入에 대한 정치·행정의 가장 바람직한 對應은 위의 세가지 對應을 모두 충족시켜 줄 수 있는 것이어야 한다.

이러한 對應性은 곧 주민의 삶의 질을 향상시킴으로써 궁극적으로 住民의 滿足度를 向上시키게 되는 것이기 때문이다. 따라서 對應性은 住民의 滿足度(Satisfaction Criteria)와 매우 밀접한 관계에 있다고 볼 수 있다. 특히 채택대응성에 이어서 일어나는 決定 및 執行對應性은 매우 복합적인 과정으로 여기에 參與하는 行爲者(Actors)들은 매우 다양하며 결정된 시책을 처리하는데 있어서도 네가지 방법이 존재한다.

그 첫번째 유형은 住民의 要求를 받은 행정당국이 직접 그 요구를 채택하여 자체적으로 처리·집행하는 경우이다.

두번째 유형은 住民의 要求를 받은 행정당국의 능력으로는 해결이 불가능한 경우 상부기관에 건의하여 처리하는 형태이다. 세번째의 유형은 住民의 要求를 접수한 행정당국이 유관기관과 협조하거나 유관기관에 의뢰하여 처리하는 방법이다.

네번째의 유형은 住民의 要求를 기각하는 것으로써 投入된 要求를 당분간 유보하거나 철회하는 것이다. 행정당국의 豫算이나 人力不足, 또는 法令이 未備되어 있거나 住民들의 要求가 과도하거나 불법한 것일 경우 부분적으로 이러한 형태가 발생할 수 있다. 또한 주어진 자원(resources)의 한계속에서 特定要求가 다른 社會的 要求에 비하여 그 우선순위가 낮을때도 이러한 형태가 일어나기 쉽다. 그런데 실제로 集團民願의 경우 이 네번째 유형과 관련되는 것이 적지 않고 따라서 住民과 행정당국과의 마찰과 갈등이 발생하기도 한다.

그런데 이상에서 논의한 방법이나 절차가 어떠하든간에 住民의 要求에 대하여 즉각 對應하려는 노력은 住民의 滿足度와 行政責任을 확보하는 첩경이자 住民要求에 대한 對應性을 높이는 길임은 재언이 필요치 않다.

그렇지만 현실의 우리의 실정은 이러한 대응성의 관점에서 볼 때 다음과 같은 몇가지 問題點이 지적될 수 있다.

첫째, 자원의 제약(resource constraints)으로 인하여 採擇對應性에 많은 限界가 따른다.

둘째, 投入된 住民의 要求를 合理的으로 評價할 수 있는 基準이 設定되어 있지 않은 경우, 투입·수렴된 民意의 採擇 및 實行 여부가 공무원의 자의에 의존하는 경우가 발생할 수도 있다.

세째, 채택된 住民의 要求도 그 구체적인 代案이 마련되거나 적극적으로 처리되지 못하고 한낱 서류몽치로 남는 경우도 있다.

네째, 행정수행의 結果에 대하여 많은 경우 단시간내에 발생하는 產出에만 주로 關心을 가지고 중·장기적으로 발생하는 結果나 影響에 대해서는 소홀히 하는 경향이 있다.

다섯째, 住民의 要求에 대하여 그 처리의 결과를 주민에게 回示하는 환류기능이 충분치 못하다.

여섯째, 住民들은 과도하거나 不法的인 要求도 集團行動등을 통하여 관철하려는 경향을 가지고 있어 이의 개선이 시급히 요청된다. 이러한 현상은 地域利己主義나 集團民願등과 맞물려 우리사회에 커다란 불안요소로 작용하고 있다. 이의 改善을 위해서는 住民들의 意識轉換이 선행되어야 할 것으로 보인다.

2. 對應에 있어서 執行機關과 議會와의 關係

여기에서는 住民의 要求投入이나 集團民願이 發生할 때 執行機關이나 議會가 어떠한 關係속에서 이들 문제에 대처해 나가는지를 하나의 理想的 틀(ideal type)로서 類型化시켜 보고자 한다. 여기에서의 초점은 執行機關과 議會와의 關係를 法律的 權限關係에서 접근하기보다는 오히려 행정현상에 근거한 實質的 力學關係에서 규명해 보고자 한다.

實質的 力學關係에서 보면 執行機關과 議會와의 關係는 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 그것은 곧 (i) 協力關係, (ii) 葛藤·對立關係, (iii) 獨立的 또는 放任的 關係가 그것이다.

우선 協力關係의 경우는 住民의 要求投入이나 集團民願이 發生時, 執行機關과 議會가 서로 協助하면서 共同으로 對應해 나가는 유형이다. 이는 다시 두가지로 나누어지는데 하나는 執行機關이 주도하고 議會가 협조하는 형태이고 다른 하나는 議會가 주도하고 執行機關이 協助하는 형태이다. 이러한 協力關係에서의 對應은 住民의 要求 特히 集團民願이 他地方自治團體의 영역에까지 관련된 地域問題의 性格을 띠고 있는 경우에 나타나기 쉽다. 이러한 경우는 그 地域의 利益을 옹호하려는 住民의 立場과 執行機關 및 議會의 立場이 一致하는 경우가 대부분이기 때문에 「住民-執行機關-議會」가 공동전선을 형성하여 자기들의 地域社會의 利益을 옹호하려고 하는 경향을 나타낸다. 이러한 集團民願은 자칫 잘못하면 公益을 망각한 채 地域利己主義로 흐를 위험성이 높다.

두번째의 類型은 執行機關과 議會가 葛藤·對立關係에서 對應해 나가는 형태이다. 이경우도 크게 두가지로 나누어 볼 수 있는데 첫째는 執行機關優位型이고 둘째는 議會優位型이다. 執行機關은 住民의 要望事項에 反하더라도 行政合理性에 근거하여 集團民願을 어떻게

해서든지 解決해야만 하는 경우가 수없이 발생한다. 特히 住民의 要求가 부당하거나 위법일 경우 또는 정당성이 결여된 과도한 요구일 경우 住民과의 마찰이 노정되는 것은 일반적인 현상이다. 이러한 경우에도 執行機關은 行政執行의 公的任務를 맡고 있기 때문에 부당한 要求에 대해서는 住民과의 마찰을 감수하고서라도 이러한 문제들은 解決해야만 한다.

한편 執行公務員들과는 달리 議會議員들은 본질적으로 政治性을 강하게 띠고 있고 또 住民의 立場을 최우선 고려하여야 한다는 명분과 차기 선거에서의 재당선을 위하여 주민의 무리한 要求에 대해서도 住民의 立場에 서는 경우가 많다.

따라서 合法性과 公益 및 行政妥當性을 근거로 문제를 해결하려는 執行公務員의 視覺과 政治性과 再當選을 강하게 의식하고 있는 議會議員사이에는 葛藤과 마찰이 종종 일어날 수 있다.

그러나 우리가 우려하는 정도로 실제로 그렇게 갈등·대립관계가 심각한 것 같지는 않다.²⁵⁾ 경우에 따라서는 住民들의 과도한 要求가 地方議會議員들에 의하여 여과(filtering)되는 경우도 많이 발견할 수 있다.

住民들은 執行公務員보다는 議會議員들에 대하여 친밀성과, 신뢰성을 보다 많이 느끼고 있기 때문에 議會議員들이 住民要求의 부당성을 지적하고 설득하면 많은 경우 住民들이 이에 수긍하는 경향을 나타내고 있다. 특히 地方議會議員들의 숫자가 그렇게 많지 않고 區域도 좁은 경우 執行公務員과 議會議員사이에는 친밀한 유대관계가 형성되어 있는 경우가 많기 때문에 議會議員들이 무조건 주민의 입장에만 서서 문제에 대응하지는 않는 것 같다. 執行公務員들이 특정의 要求나 集團民願이 왜 問題가 있는지를 議會議員들에게 설명하고 協助를 구하는 경우 議員들은 자신들의 專門知識의 기여를 인정하는 立場에서 執行公務員들의 意見을 신중히 받아 들이고 있는 것 같다. 이때 執行公務員들이 住民이나 議會議員들을 설득하는 도구로서 주로 사용하는 것이 法令이나 公益性 및 기타 行政의 妥當性과 正當性에 관한 基準들이다. 이러한 경우 地方議會議員들은 오히려 수없이 밀려들어오는 住民의 要求중에서 부당하거나 과도한 것 또는 우선순위상 그렇게 급하지 않은 事案들을 여과(filtering)해주는 役割을 함으로써 실제로 執行公務員들의 부담(load)을 많이 덜어주고 있는 것 같다.²⁶⁾

세번째의 類型은 執行機關과 地方議會가 獨立的 關係(또는 放任的 關係)에서 對應

25) 이러한 사실은 筆者가 1992~1993. 4까지 십여명의 市長·郡守들과의 심층면접(indepth-interview)을 통하여 확인할 수 있었다.

26) 이러한 사실도 筆者가 1992~93. 4사이에 십여명의 市長·郡守와 地方議員을 대상으로 심층면접을 통하여 확인할 수 있었다.

(response)해 나가는 형태이다. 이것도 두가지 형태로 나누어 볼 수 있는데 첫째는 執行機關이 獨自的으로 對應·處理하고 地方議會가 放任하는 경우이다.

地方議員들이 合理性의 側面에서는 執行機關에 協助하는 것이 옳다고 판단하고 있으나 住民들이 크게 반발하고 있기 때문에 차기선거에서의 표를 의식하여 執行機關편에도 서지 않고 住民편에도 서지 않은 채로 放任하고 있는 경우이다. 또는 執行機關의 公務員들에 의하여 議員들이 說得을 당하였으나 차기의 선거를 의식하거나 주민들로부터의 비난을 피하기 위하여 그 어느쪽에도 관여하지도 않고 자기들의 立場表明도 하지 않는다. 그러나 執行公務員들은 어쨌든 문제를 풀어나가야 하기 때문에 주민과의 마찰이 있다 하더라도 행정수행을 위한 努力은 계속된다. 이러한 過程속에서 時間이 어느정도 경과되고 나면 그야말로 첨예하게 대립되었던 쟁점이 어느정도 해결된 상태에 이르게 되는데 이때에 이르러서야 地方議會議員들은 바야흐로 介入을 하는 경향도 있다. 따라서 이러한 경우는 執行公務員들은 住民의 요구나 集團民願에 대하여 “계속적 개입과 대응”을 하나 地方議員들은 “단절적, 부분적 개입과 대응”을 하는 것을 특징적으로 볼 수 있다.

두번째는 地方議會가 獨自的으로 對應·處理하고 執行機關이 放任하는 경우이다. 이러한 형태는 행정현실에서는 찾아보기 힘든 현상이긴 하나 이러한 것도 아주 가끔 발견된다.

執行公務員들은 任命制와 계층제, 중앙집권의 영향을 아직도 강하게 받고 있기때문에 상위 자치단체나 중앙정부에 대하여 強力한 意見開進을 하기 힘들다.

그러나 地方議會議員들은 그들이 지닌 政治性과 住民代表性으로 인하여 상위자치단체나 中央政府에 대하여도 아주 과감히 그들의 의견을 제시한다. 이러한 경우 대부분의 執行公務員들은 조용한 가운데 議會議員들을 中心으로 문제의 실마리를 찾아 나가는 경향이 있다. 이러한 경우는 특히 住民의 要求가 上位 또는 他地方自治團體나 中央政府에까지 관련된 地域問題인 경우가 많다. 소위 地方議員들의 政治的 解決의 일면모를 볼 수 있는 현상이다. 이렇게 해서 일단 문제해결의 실마리가 풀리면 그 다음 구체적 실행은 執行機關의 公務員들이 나서서 처리하게 된다.

3. 地方自治團體의 對應方法

여기에서는 먼저 (i) 對應方法의 類型을 살펴보고, 이어서 (ii) 長·短期的 對應方法을 살펴본 다음 마지막으로 (iii) 集團民願 發生原因別 對應方法을 고찰해 보고자 한다.

가. 對應方法의 類型化

對應方法의 類型을 住民과 地方自治團體간의 “關係”에 着점을 맞추어 대응방법을 크게 (i) 合意의 方法(relations of consensus), (ii) 強要의 方法(relations of coercion), (iii) 心理的 操縱方法(relations of psychological manipulation) 등으로 나누어 보고자 한다.

1) 合意의 方法(relations of consensus)

合意의 方法이란 합의적 성격을 지배적으로 가지고 있는 수단들로서 기본적으로 相互 對話나 理解, 協助 등에 기초를 두고 있는 方法들이다.

① 說得(persuasion)

地方自治團體는 住民들의 理解와 協助를 구하기 위하여 說得을 하는 경우가 많다. 說得이란 自身の 立場을 다른 사람에게 確信시켜 다른 사람들을 자기의 立場으로 끌어들이려는 努力이라고 볼 수 있다.²⁷⁾ 說得을 하는 方法도 매우 多樣하겠으나, 특히 Lindblom은 說得의 도구로서 分析(analysis)의 重要性을 강조하고 있다.²⁸⁾ 分析은 自身の 立場을 分明히 하는데 크게 도움이 되기 때문이다. 그러나 說得은 費用이 많이 들고 時間이 많이 걸리는 短點이 있다.²⁹⁾

② 協商(negotiation), 妥協(Compromise)

地方自治團體는 住民들과 흥정이나 協商(negotiation), 妥協(Compromise)등을 행하기도 한다. 興정(bargaining)이란 어떤 受容可能한 行動代案을 形成하기 위하여 相互間的 立場을 調整하는 過程으로서 이는 보통 協商이나 妥協을 포함하는 경우가 많다.³⁰⁾ Pressman과 Wildavsky도 興정이나 타협을 協助를 구하는 주요한 手段으로 보고 있다.³¹⁾

27) James E. Anderson, *Public Policy-Making*(2nd ed., : New York : Holt Rinehart and Winston, 1979), pp.80-81; Charles E. : Lindblom, *The policy-Making Process*(2nd ed., : Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1980), p.29 參照.

28) Lindblom op. cit., pp.29-32.

29) Fred S. Coombs “The Bases of Noncompliance with a Policy” in John G. Grumm and Stephen L. wasby(eds.), *The Analysis of Policy Impact* (Lexington : Heath, 1981), p.58.

30) Anderson, op. cit., p.79.

31) Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*(2nd ed., : Berkeley : University of California Press, 1979), p.134; Susan Barrett and Colin Fudge, “Examining the Policy-Action Relationship,” in Susan Barrett and Colin Fudge(eds.), *Policy and Action* (London : Methuen, 1981), p.21 參照.

③ 補償(rewards)

補償을 통한 協力の 確保는 상대방에게 重要하다고 여겨지는 諸價値(例를 들면 재화, 서어비스, 경제적 부, 지위, 정보 등)의 提供을 約束하거나 실제로 提供함으로써 協助를 구하는 것을 말한다. 따라서 補償을 통한 協力の 確保는 地方自治團體가 住民이 重要하다고 느끼는 價値있는 무엇인가를 가지고 있어야 하고 또 住民들의 私的 利益이 地方自治團體의 事業內容과 調和를 이룰 때 可能해진다. 그런데 Lindblom은 實際的 補償이 없이도 補償에 대한 다른사람들의 認識만 바꾸어도 協助를 구할 수 있다는 점을 지적하고 있다.³²⁾

그런데 地方自治團體가 住民과의 갈등을 해소하기 위하여 가장 유효하게 사용하는 방법이 補償이라는 것은 재언이 필요치 않다. 補償중에서도 經濟的 富가 가장 흔히 사용된다.

④ 相互互惠(exchange)

相互互惠란 相互間的 便益의 교환을 意味한다. 이러한 方法을 통하여 地方自治團體는 地域住民들의 協助를 구하기가 매우 용이해진다. 왜냐하면 이 方法은 쌍방이 모두 價値있는 무엇을 얻을 수 있는 方法이기 때문이다. 이러한 理由때문에 相互互惠는 影響力 行使에 있어 아주 一般化되어 있는 현상이다.

그런데 相互互惠도 두가지가 있는데 첫째는 우선 當局의 要求를 관철시키고 난 다음에 住民의 要求를 들어주는 方式의 “明示的 互惠(explicit favors)”와 둘째, 먼저 住民에게 혜택을 提供한 다음에 상대방의 協助를 요구하는 “雙方互惠(reciprocity)”가 있다.³³⁾

2) 強要的 方法(relations of coercion)

強要的 方法이란 當局과 住民사이에서 심한 葛藤, 不和 등이 存在하여 相互理解나 對話의 領域이 극히 制限되어 있기 때문에 主로 一方的인 強制力에 基礎를 두고 있는 手段을 말한다.

① 威脅(threats), 處罰(punishment)

地方自治團體는 부득이한 경우 威脅이나 處罰을 사용할 때도 있다. 그런데 威脅이 실제로 使用되었을 때 이를 보통 處罰이라고 부른다.³⁴⁾ 또한 Holsti는 威脅을 肯定的

32) Lindblom, op. cit., p. 47 參照

33) Lindblom, op. cit., pp. 48-50.

34) Oran R. Young, *Compliance and Public Authority*(Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1979), p. 20

威脅(positive threats)과 박탈적 위협(threats of deprivation)의 두가지로 나누어 說明하고 있다.³⁵⁾ 肯定的 威脅은 새로운 不利益을 '賦課'하는 형태를 띠고 박탈적 위협은 이미 약속하거나 제공한 보상이나 利益을 '保留' 또는 '철회'하는 형식을 띤다.³⁶⁾

② 制裁(sanctions)

制裁는 施策內容이나 施策指示에 順應하지 않는 者에게 부과되는 벌칙(penalty)과 박탈(deprivations)이다. 그런데 制裁는 어떤 자극을 가해서 行動修正을 야기시키는 것을 말하는데 이러한 制裁는 行政當局(administrative agencies) 뿐만 아니라 法院에 의해서도 加해질 수 있다. 그러나 大部分의 경우 行政的 制裁가 그 즉각성(immediacy), 다양성(variety), 융통성(flexibility) 등의 理由로 해서 더욱 더 자주 使用된다. 물론 制裁를 가하기 위해서는 公公기관의 正當성이 前提되어야 한다.

③ 名單公開

명단공개는 일종의 輿論에 대한 환기 및 社會的 壓力的 根源으로 作用한다. 그런데 이러한 名單公開과 같은 強要的 手段들은 흔히 個人的 自由와 私生活를 침해한다든지 명예의 손상을 가져올 여지가 많으므로 매우 신중히 사용해야 할 對應方法들이다.

④ 事實調查

事實調查란 住民들이 法令이나 施策의 規定에 일치하고 있는지 어떤지를 알아 보기 위하여 어떠한 事實을 調查하는 것을 말한다. 事實調查는 規範을 위반한 사람에 대해서는 그의 行動이 기록됨으로써 부담을 느끼게 된다. 또한 事實調查는 바람직하지 못하거나 위협한 사태를 예방하기도 하고 경우에 따라서는 이들 사실을 폭로함으로써 교정하는 역할을 수행한다.

3) 心理的 操縱的 方法(relations of psychological manipulation)

行政當局은 住民에 대하여 心理的 操縱的 方法을 사용할 때도 있다. 여기서 말하는 心理的 操縱手段이란 실질적인 權力이나 物質的인 誘引의 使用이 없이 단지 象徵操作을 사용하는 것으로서,³⁷⁾ 主로 상대방의 微妙한 感情에 호소하는 것으로 존경, 회유, 달랠, 칭찬 등이 그 代表的인 例이다.

나. 長期的 對應方法과 短期的 對應方法

35) K. J. Holsti, International Politics (3rd ed., : Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1977), P. 178.

36) Ibid., pp. 177-178.

37) 金雲泰, 「政治學原論」(서울 : 博英社, 1981), pp. 298~309 參照.

集團民願에 대한 對應方法을 集團民願의 要因 및 問題點, 그리고 時間的 完급을 고려하여 長期的 對應方法과 短期的 對應方法으로 나누어 생각해 볼 수 있겠다.

우선 長期的으로는 ① 政治의 신뢰의 고양과 민주공공정신 제고, ② 行政機能의 調整과 市場메카니즘의 활용, ③ 社會間接資本의 확충과 地方財政의 확충, ④ 合理的인 地方分權化의 推進 등을 들 수 있겠다.

그리고 短期的으로는 ① 行政節次法 制定 등 制度的 對策과 아울러 ② 行政情報公開의 內實化, 弘報活動의 強化, 市民參與機會의 확대, ③ 地方議員과의 協力關係形成 및 ④ 편익증진시책의 개발시행 등이 實실행이 要請된다.³⁸⁾

다. 發生原因別 對應方法

여기에서는 앞에서 논의한 바 있는 集團民願의 發生原因에 따른 각각의 對應方法에 대하여 간단히 언급하고자 한다.³⁹⁾

① 行政行爲의 부적정으로 발생한 集團民願에 대한 對策

규제단속의 소홀 또는 과도한 규제단속 등의 행정행위의 부적정으로 인한 集團民願에 대해서는 市民이 法을 어기면 손해를 본다는 사회적 인식을 갖도록 엄정하고도 公平한 法執行을 함과 아울러 擔當公務員의 직무태만 및 소홀에 대한 적절한 문책으로 책임감과 긴장감을 갖도록 공직기강을 확립해 나가야 한다.

② 多數의 힘으로 不當한 要求를 밀어부쳐 관철하겠다는 集團民願

이러한 유형의 집단민원은 법령제도의 不知·사실오인 또는 부당한 요구인줄 알면서도 多數의 힘으로 要求事項을 관철하려는 경우에 나타나는 바 이에 대해서는 (i) 각종 시책 또는 공공사업 시행과 인허가시 관련 法規의 충분한 홍보와 대담을 실시하여 民원인의 이해를 구하고, (ii) 과격한 행동이 일어나지 않도록 운동권등 외부세력을 차단하며, (iii) 법질서 문란행위에 대하여는 公平하고도 단호하게 대처해 나가야 하겠다.

③ 홍보 및 주민의 의견수렴 미비로 인한 集團民願

이에 대해서는 정확한 상황분석을 토대로 솔직하고 과감하게 미비된 계획의 補完과 함께 住民意見을 가급적 公正적으로 반영하여 集團民願을 解決해 나가야 하겠다.

④ 豫算 및 財政上 조치미흡으로 발생한 集團民願

自治團體別로 세수확대와 경영사업등으로 財政力을 확충함과 아울러 事業의 우선순위에 조정하여 가능한한 주민숙원사업 위주의 예산을 편성·운영하여야 한다.

38) 洪性元, 前揭論文, p. 225.

한상철, 前揭論文, pp. 120~130 參照.

39) 이에 대한 보다 자세한 내용은 洪性元, 前揭論文, pp. 227~235 參照

또한 지방의회와 협조하여 民願人들을 설득, 이해시키는 노력도 병행하여야 한다.

⑤ 法令制度의 미비 또는 政府施策의 지연, 일관성 결여 등에 의한 集團民願 시의적절하며 신속하게 상급 또는 관련부처에 개선 보완을 요청하는 동시에 지역구 국회의원과 지방의회를 적극 활용하여 신속한 법령제도 개선과 함께 민원인들의 설득에도 최선을 다하여야 한다.

⑥ 機關間 협조부진으로 인한 集團民願

국무총리실등과 같은 상위기관의 협의·조정기능을 강화하든지, 별도의 部處間 協議機構를 설치하는 등의 방안을 고려해 볼 수 있다.

⑦ 地域利己主義에 의한 集團民願

이에 대해서는 보상과 홍보를 동시에 강화해 나가야 한다. 그리하여 집단보상차원의 지역개발 및 주민숙원사업 실시를 위한 예산 확보근거를 제도적으로 보완함과 아울러 주민의 선진지역견학, 지방의원·사회지도층을 통한 주민홍보를 강화해 나가야 한다.

V. 結 論

오늘날 行政의 참된 의의는 住民의 要求와 행정수요를 行政機關에 신속히 投入·反映시킴으로써 주민들의 여망에 신속히 응하도록 하는데서 찾아볼 수 있겠다. 따라서 행정수행의 제일의 기준은 住民의 要求가 무엇인가라는데서 찾아야 하고 또한 이러한 요구는 住民代表性和 全體性을 벗어나서는 안될 것이다.

住民의 要求投入에 대한 地方自治團體의 對應性이란 住民의 必要와 욕구에 부응해서 이를 만족시키는 호응, 반응, 또는 응답적인 意味를 갖는다. 따라서 政治行政의 對應性을 向上시킨다는 것은 住民의 滿足度를 向上시키는 것이며 궁극적으로 住民에 대한 行政의 責任을 완수하는 것이라고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 이러한 맥락에서 볼 때 對應(性)의 문제는 行政住民化와 직결되어 있다고도 볼 수 있다.

그러나 住民들의 要求나 集團民願중에는 合法性이나 一般的 規範을 초월한 지나친 要求들도 상당히 많이 表出되고 있는 실정이다. 特히 부당한 要求들도 集團行動이나 시위 등을 통하여 관철하려는 그릇된 풍조마저 나타나고 있다.

이러한 와중속에서 地方自治團體는 住民의 要求를 존중하여야 한다는 民主性의 論理와 부당한 住民의 要求에 대해서는 이를 조절·統制해야만 하는 이중적 역할을 수행해

40) 朴鎬淑, 「政策形成과 執行」(水原: 內務部地方行政研修院 강의교재, 1993), p. 33.

야 하는 어려운 위치에 놓여있다.

地方議會가 構成되고 地方自治가 定着되어가는 過程에서 住民의 要求나 集團民願도 계속 증대될 전망이고 또한 이들 要求의 內容이나 意思表示의 方法도 상당히 복잡해지고 다양해질 것으로 豫측된다. 따라서 地方自治團體로서도 이에 대한 능동적이고 效率的인 對應이 요망되고 있다. 住民의 要求와 行政의 正當性을 調和시켜 나가야 하는 地方自治團體는 自主的 對應能力의 向上이 절실히 요청된다. 특히 住民의 要求나 集團民願의 內容을 分析할 수 있는 能力과 要求의 形態나 要求表出方法에 따라 적절히 대처할 수 있는 對應方法의 開發 및 이의 適用方法 등도 신중히 연구하여야 한다.

住民의 要求나 集團民願들은 時代의 흐름에 따라 그 內容이나 意思表示方法 등도 變化하는 것인 만큼, 이에 대한 합리적인 對應은 地方自治團體와 住民이 相互協力을 통해서 利害를 調整하고 公益과 公共性에 입각해서 問題를 解決하여야 할 것이다. 이러한 努力을 통해서만이 住民의 要求가 公益에 수렴될 수 있고 이렇게 될 때 비로서 個人과 行政이 동반자로서 다같이 發展할 수 있을 것이다. 따라서 行政對應의 요체는 住民들의 要求와 公益을 수렴시키는 節次와 方法의 開發에 있다고 보아야 할 것이다.