

우리나라 행정지도의 절차확립에 관한 연구

- 서울특별시의 사례를 중심으로 -

Establishment of Procedures for Korea Administrative Guidance in Korea

이한 승 연(호서대학교 강사)

〈 목 차 〉

- I. 문제제기
- II. 행정지도의 개념과 속성
- III. 우리나라의 행정지도 현황분석과 평가
- IV. 행정지도의 지도절차 확립 방안
- V. 결 론

【Abstract】

The administrative guidance characterized as an informal and flexible policy measure has the potential of forming mutual trust and developing a democratic process of government administration through persuasion, mediation or preliminary consultation with the residents. However past administrative guidance was enforced with disregard for the law

- 주제어 : 행정지도, 지도절차, 주민참여, 정책수단

- Keyword : administrative guidance, citizen participation, guidance procedure

(transcending the law) due to a command- and order-oriented administrative acclimation. Accordingly, this thesis studies the plans to improve the irrational procedures through an analysis of official documents related to administrative guidance.

As a result, the methods for establishing the guidance procedure are as follows: Firstly, it is to improve the predictability of administrative guidance by making public the standards of administrative guidance. Secondly, it is to gain prior consent to induce the people to participate in the decision-making and execution process of administrative guidance, as well as to block any possibilities of corruption. Thirdly, it is to establish an objective evaluation system as well as a relief device for damages due to any administrative guidance.

I . 문제제기

행정지도(administrative guidance)라는 정책수단은 '행정이 있는 곳에 행정지도가 있다'(新藤宗幸, 1992: 62)고 할 정도로 그 연원이 깊으며, 오늘날 세계 모든 나라의 행정실체에서 활용하고 있다. 그러나 한국이나 일본만큼 이 개념에 익숙하지 않은 구미권에서는 한동안 행정지도의 일본어 발음인 'Gyosei Shido'로 통용되었다(林修三, 1974: 9). 일본에서 행정지도는 메이지(明治) 헌법 이래 많이 사용하고 있는 오랜 정책수단(山内一夫, 1982: 1; 최함순, 1990: 27)이며, 긴 역사적인 과정을 통해 행정지도가 발전해온 우리나라에서는 일본과 함께 이를 가장 적극적으로 활용하고 있다.

비공식적인 행정수단의 대표격인 행정지도(中川丈久, 2000: 200)에 대한 그 동안의 연구는 주로 행정법학 분야에서 이루어짐에 따라 그 임의적 수단성을 강조한 반면, 행정지도의 목적을 경시해 왔다(앞의 책: 199, 209). 그래서 이 논문에서는 지금까지 학자들이 널리 주목해 왔던 법적 측면의 논의(林修三, 1974; 成田頼明, 1981; 山内一夫, 1982·1985; 김명길, 1983; 김영훈, 1985)보다는 행정지도가 정책과정에

서 어떻게 작용하며, 그에 따른 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 측면을 주로 고찰하기로 한다.

행정지도는 정책수단¹⁾이라고 할 때, 이는 실행적 정책수단에 해당한다. 곧 정책과정에서 행정기관은 국민에 대해 정책을 순응(compliance)시키기 위해 설득이나 유인 또는 강압과 같은 실행적 정책수단을 사용하는데(정정길, 1995: 45-47, 574-582), 행정지도는 바로 이에 해당한다. 이 때 집행활동을 위한 일상적인 절차가 확립되어 있으면 정책은 원만하게 집행될 수 있다(Ripley & Franklin, 1986: 97-98).

행정지도에 관한 그 동안의 연구에서 많은 학자들은 그 문제점으로 절차적인 비합리성을 공통적으로 지적해 왔다. 여기서 절차적인 비합리성이란 지도방침과 기준의 모호성(塩野宏, 1981: 34; 佐藤竺, 1981: 65), 그에 따른 책임소재의 불분명(오석홍, 1985: 51-52)과 관료부패(新藤宗幸, 1992: 164-165), 형식주의²⁾에 따른 전시행정 문제(김형배, 1981: 110 각주 62; 오석홍, 1985: 54), 국민의 자율성 저해(佐藤竺, 1981: 63), 평가시스템의 결여(新藤宗幸, 1992: 167-168), 국민의 감시와 시민참여의 배제(山内一夫, 1985: 138; 오석홍, 1985: 53; 김영수, 1992: 98) 따위를 들 수 있다. 이래서 행정지도는 그 대상에 따라 달라질 수 있고, 같은 상황인데도 행정지도의 시행여부와 그 내용이 달라질 수 있는 재량이 개입할 수 있다(김영수, 1992: 96). 더욱이 사실행위에 속하는 행정지도는 그와 관련한 사항을 전부 법제대화 할 수 없는 성격을 갖고 있다는 점을 고려할 때, 행정지도가 더 나은 정책수단으로 발전하기 위해서는 그 절차적인 비합리성의 제거, 곧 합리적인 지도절차의 확립 문제는 매우 중요하다. 이를 위해 이 논문에서는 먼저 서울특별시의 행정지도 사례에 대한 경험적인 연구를 통해 위에서 지적한 문제점들을 확인하고, 행정실제에서 일어나고 있는 행정지도 과정을 고찰한 다음 그 절차적인 문제의 해결책을 모색해보고자 한다.

1) 정책수단은 크게 실질적 정책수단과 실행적(보조적) 정책수단으로 나눌 수 있는데, 전자는 목표-수단의 연쇄를 말하는 것으로 도구적 정책수단이라 할 수 있고, 후자는 이러한 실질적 정책수단을 현실로 실현시키기 위해 필요한 수단들을 말한다(정정길, 1995: 45).

2) 예를 들어 1973년 일본의 소방당국은 대형 백화점의 소방검사 과정에서 2개의 백화점에 소방상 위험이 있음을 알고도 법적 규제를 하지 않고 행정지도로 개선권고만 내렸는데, 얼마 뒤 이들 백화점에서 화재가 발생했다(山内一夫, 1985: 136).

Ⅱ. 행정지도의 개념과 속성

1. 행정지도의 개념

행정지도는 법의 지배라는 작용과는 구분되는 차원에서 행정편의주의를 그 바탕으로 하는 실제현상이다(山內一夫, 1985: 26, 38). 그러면 법적 구속력을 갖지 않는 사실행위로서(成田賴明, 1966: 131; 山內一夫, 1982: 8; 김도창, 1982: 397) 법치주의의 원리를 잠식한다고 행정법학자들이 그토록 비판하는 행정지도(成田賴明, 1981: 42; 김명길, 1983: 321-322; 山內一夫, 1985: 112-135)가 행정 실제에서는 왜 다반사로 일어나는가? 역설적이지만 행정지도는 법치주의의 불완전성을 보완하는 기능도 함께 가지고 있기 때문에³⁾ 쉽게 없앨 수 없는 정책수단이다. 행정지도에 관한 대부분의 연구는 이론적인 논쟁에 치중했기 때문에 여기서는 그 개념과 속성만 간단히 소개하기로 한다.

행정지도가 갖는 다양한 속성으로 말미암아 그에 대한 여러 학자들의 정의는 공통점을 가지면서도 차이를 보이고 있다. 먼저 山內一夫(1985: 4)는 “일정한 목적을 달성하기 위해 행정기관이 국민에 대해 일정한 행위를 하도록 또는 하지 않도록 지도하는 것으로써 사실상의 강제를 동반하는 것”으로 정의하고, 사실상의 강제를 동반하지 않는 조언을 ‘행정상의 조언적 지도’라고 따로 취급함으로써(앞의 책: 4-5) 여러 학자들 가운데 가장 좁게 정의하고 있다. 그러나 대부분의 학자들은 조언도 행정지도의 유력한 수단으로 보고 있다(新藤宗幸, 1992: 53; 千葉勇夫, 1987: 5). 다음으로 오석홍(1985: 39)은 “행정기관이 그의 관할 내에서 어떤 행정목적의 달성을 위하여 시민에게 영향을 미치려는 활동으로써 법적 구속력을 직접 수반하지 않는 것”으로 정의하고 있어 山內一夫와 상당한 차이를 보이고 있다. 행정학자로서 행정지도가 이미 제도

3) 사회가 복잡해지고 상호의존성이 증대함에 따라 행정은 때로는 임기응변으로 사회생활에 개입해 상대방에 대한 설득과 합의를 바탕으로 비공식이지만 신속하게 문제를 처리하거나 이해대립을 조정할 필요가 있다(片岡寛光, 1980: 182-183). 다시 말해 공익의 증진이나 공공의 질서유지를 위해 어떤 조치를 취할 필요가 있을 때, 법령상의 근거가 없다고 해서 아무런 조치도 취하지 않고 있을 수는 없고, 행정지도라는 임의적인 행위 형태로 적극적으로 필요한 조치를 취해야 할 책임이 있다(林修三, 1962: 20).

화하였음을 간파한 新藤宗幸(1992: 41-42)은 “행정지도는 그 자체가 행정재량의 하나이자 상대의 행동을 조작하는 것으로써, 행정지도는 법령에 근거한 관료제의 행동이 아니라 그 자체 하나의 행정제도”로 파악하고 있다. 이처럼 그는 행정지도를 특정한 목적을 달성하기 위해 관료제가 채택하는 재량행위면서도, 그 자체로서 행정제도화⁴⁾ 되었다고 보는 점에서 다른 학자들과 그 시각을 크게 달리하고 있다. 마지막으로 현행 「행정절차법」⁵⁾에서는 행정지도를 “행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용을 말한다”고 정의하고 있다.

그런데 이상과 같은 논의만으로는 자칫 우리나라의 행정 실제에서 널리 행해졌던 간접행정지도⁶⁾를 간과할 우려가 있다. 그래서 이 논문에서는 이상의 여러 논의들을 바탕으로 행정지도란 “행정기관 또는 행정기관의 위임을 받은 개인이나 단체가 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현하기 위해 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 지도, 권고, 조언 따위를 하는 행정작용으로서 행정제도화 한 것”으로 정의한다. 여기서 행정제도화란 법적인 제도화와 비법적인 제도화를 함께 일컫는다.

2. 행정지도의 속성

행정지도의 정의만큼 그 속성을 보는 시각도 학자에 따라 다양하지만, 다음과 같은 속성을 중심으로 논의하기로 한다.

첫째, 복종의 임의성이다. 山内一夫(1985: 5-6)에 따르면 행정지도는 사실상의 강

4) 여기서 제도화란 관료제가 갖는 보조와 용자 권한, 세제상의 우대조치, 인허가 권한, 각종 제재 권한 따위가 서로 연관되어 있는 행정상의 구조·제도로 되어 있다는 것을 의미한다(新藤宗幸, 1992: 43); 畠山武道(1985: 69)도 행정지도에는 행위형식적인 측면과 법적 제도로서의 측면이 혼재되어 있다고 본다.

5) 1999년 2월5일 개정, 제2조(정의) 참조, 한국법제연구원(www.klri.re.kr) '현행법령검색'에서 검색.

6) 정부기관의 위임을 받은 단체나 개인의 협력을 얻어 행정지도를 하는 경우가 있는데, 이 논문에서는 이를 간접행정지도 또는 간접지도로 부른다. 우리나라에서 간접지도의 대표적인 예는 새마을지도자의 협력을 얻어 새마을운동을 추진한 것을 들 수 있다. 물론 새마을지도자의 지도를 행정지도로 보지 않는 사람도 있다(오석홍, 1985: 39). 단체를 통한 행정지도의 구조는 新藤宗幸(1992: 105-106)과 中川丈久(2000: 279) 참조.

제를 동반하면서도 그에 대한 복종 여부는 전제상 행정지도 받는 사람의 임의이기 때문에 비권력적 행위이고, 그래서 법적인 의무를 동반하는 하명 또는 권력적 사실행위에 속하는 행정강제와는 다르다(김형배, 1981: 29). 그러나 이에 대해 千葉勇夫(1987: 26-27)는 행정지도도 행정처분과 마찬가지로 궁극적으로는 국가권력을 배경으로 시행함으로써 상대방에게 구속감을 주어 그 의사를 구속한다고 반론을 펴고 있다. 필자의 서면조사에 응한 32명 중 10여명도 같은 의견을 보였다. 곧 공권력을 바탕으로 하는 공무원의 행정지도에 대해 그 대상인 지역주민은 상당한 압박감을 느끼며, 특히 음식배달업소 배달용기(철가방) 개선지도처럼 돈이 들어가는 규제적 행정지도에 대해 더 큰 부담을 느낀다.

둘째, 사실행위성⁷⁾이다. 사실행위란 일정한 경우에 일정한 권리의 변동(발생·변경·삭감 따위)을 가져오는 법률효과를 발생하지 아니하는 행위를 말한다. 행정지도는 법률적 효과를 갖지 않는 것이 원칙이므로 행정지도는 사실행위에 속한다(山内一夫, 1985: 6; 김형배, 1981: 25). 따라서 행정지도는 법률에 의한 권력적 조치를 완화함으로써 그 대상과 원만한 합의 아래 행정목적 달성할 수 있다(成田頼明, 1981: 40-41). 이처럼 행정지도는 그 과정에서 당사자의 참여에 의한 협의가 이루어질 수 있다는 점에서 행정절차의 민주화를 촉진시킬 수 있다(정동근, 1997: 208).

셋째, 행정지도는 행정기관이 국민에 대해 일방적으로 시행하는 행위다(山内一夫, 1985: 7). 그러나 행정지도의 실체를 보면 반드시 일방적으로만 일어나는 것은 아니다. 일본의 경우 관료가 갖는 '중재자로서 적격성 신화'를 이용해 업계가 서로 경쟁하면서도 업계 전체의 발전을 도모하기 위해 생산제한협정과 가격협정을 체결할 때, 업계단체가 업계에 대한 조정역할을 관료의 지도에 일임할 때가 있다(新藤宗幸, 1992: 91-92). 이 경우의 행정지도는 행정기관이 일방적으로 시행하는 것이 아니라, 지도받는 쪽의 요청에 응해서 시행한 것이다. 이처럼 '위로부터' 지도받아 민간이 수용하는 것이 아니라, 민간이 주도적으로 결정하고 자주 조정적으로 '아래로부터'의 요구에 응하여 관이 지도하는 경우를 '자주조정'과 '관민협조'로 보는 학자도 있다(大山耕輔,

7) 행정법학자들이 행정지도를 '비권력적 사실행위'로 규정한 개념을 행정학에서 그대로 사용하는 것은 우리의 관념적 구조에 맞지 않는다고 못마땅하게 여기는 학자도 있다(오석홍, 1985: 38-39).

1996: 63-66; 이용상 외, 1996: 68-71).

마지막으로 재량권이다. 재량권이 행정지도만의 특성이라고 보기는 어렵지만, 행정지도의 기준 자체가 모호하기 때문에 공무원에 의해 정책목적이 왜곡될 수 있고, 공무원 자신의 이익에 따라 집행과정에서 임의적으로 재량권을 행사할 가능성이 생긴다(마진호, 1998: 29-30). 행정의 자의적 재량권은 국민의 행정에 대한 불신 요인이자(이종범, 1986: 197), 이렇게 재량권을 행사하는 과정에서 부패가 발생할 소지가 있기 때문에, 합리적인 지도절차의 확립이 시급하다고 하겠다.

Ⅲ. 우리나라의 행정지도 현황분석과 평가: 서울특별시의 사례를 중심으로

행정지도에 관한 경험적인 연구는 2003년 6월에 서울특별시 특정 구청 공무원 중 경력 10년 이상인 사람으로서 현재 또는 과거에 행정지도를 담당한 적이 있는 사람 32명을 대상으로 2000년 이후 실시한 행정지도에 대해 면담과 서면조사를 함으로써, 행정 실제에서 일어나는 행정지도의 구체적인 과정과 문제점을 확인했다. 이 조사는 통계처리를 위한 조사는 아니었고, 그들이 보유하고 있는 행정지도 근거 공문을 입수하는 것이 주요 목적이었으며, 그 공문에 대한 보충질문을 통해 구체적인 행정지도의 과정을 파악하는 방식으로 조사가 이루어졌다. 행정지도는 많은 경우 구두로 은밀하게 이루어지기 때문에 그 근거가 남아 있지 않을 뿐 아니라(山内一夫, 1985: 26-27, 55; 오석홍, 1985: 47-48), 행정지도의 과정이 공개되는 것도 아니어서 행정지도의 사실조차 분명하지 않아서(김명길, 1983: 322) 연구에 필요한 자료를 수집하기 곤란했던 점을 감안할 때, 이들 자료는 사례수가 많지는 않지만 서울특별시의 모든 구청에서 공통적으로 실시하고 있어, 적어도 지방행정에서 일어나고 있는 행정지도과정을 비교적 자세히 관찰할 수 있을 것이다. 구체적인 조사내용은 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 서울특별시 각 구청 주요 행정지도 내역

번호	행정지도 목적	근거	지시 날짜	지도방식	점검 표	실적 제출	사전/ 사후	발생 주기
1	공공시설 금연구역지정 지도	국민건강증진법 시행규칙	2003	홍보, 경고문구 방문 제도·점검			사후	일상
2	사회복지시설 지도	사회복지사업법 장애인복지법	2002.11	현장실사, 서류조사	○		정기	일상
3	음식점 좋은식단계 실천	식품위생법 시행규칙, 서울특별시	2003.5	현장지도·점검 안내문 배포	○		사후	일상
4	국제유가 상승에 따른 에너지절약	산업자원부	2003	현장지도, 홍보, 각종 간담회			사후	비상
5	내집앞 내가쓸기운동	행정자치부 서울특별시	2001.2 2001.3	주민 자율참여 홍보 구·동 동원방식		○	정기	일상
6	다중이용시설 먹는물 수질관리	서울특별시	2003.5	현장지도·점검	○		사전	일상
7	비산먼지 발생 사업장 지도	서울특별시 환경기준	2003	주기적 현장지도 협조공문 발송	○		정기	일상
8	식중독 예방	식약청 서울특별시	2003.3	현장지도·점검	○	○	사전	일상
9	출산 장려	출산장려정책	2003	출산용품·현금 등 인센티브 제공			사후	일상
10	월드컵대비 배달음식점 배달용기 개선	구청 방침	2002.5	방문지도, 스티커, 위생교육 실시			사전	비일상
11	모도상 명업시설물 정비	관련 조례 건설교통부 서울특별시	2002.1 (2003년 완료)	담당자 사전교육 → 방문, 회의, 설득	○	○	사전	비일상
12	월드컵제기 전시민 국기달기운동	행정자치부 서울특별시	2002.4 2002.5	홍보, 민간단체 동원 현장지도		○	사전	일상
13	자동차부세운행 참여	서울특별시	2003	캠페인, 입간판설치 공공기관 출입금지			사후	일상
14	주민등록 일제정리	행정자치부	2003.4	홍보, 광고		○	사후	일상
15	건축물부설 주차장 지진정비	구청 방침		협조간담회 반상회를 통한 홍보			사후	일상
16	건축물 철거후 미이주자 지도	구청 방침		현장지도 단전·단수조치			사후	비일상
17	교통위반차량 지도	구청 방침	2002.5	현장지도, 협조문, 간담회, 캠페인			사후	일상
18	무단방치 자동차 강제처리	구청 방침	수시로	강제처리 안내문 발송			사후	일상
19	도로변 에어컨 실외기 및 환풍기철거	구청 방침	2002.3	현장지도, 홍보 스티커 부착			사후	일상

(계 속)

20	비디오물 감상실 지도	음반비디오물및게임물예관한법률	2002.10	점검사항 사전 안내 현장지도·점검	○		사전	일상
21	시·구세입금 수납대행기관 금고검사	지방재정법 등	2002.12	검사요원 교육 → 현장지도·점검			사전	일상
22	운수회사의 사실상 지입차주 조사	지방세법 등	2003.4	자료제출 요구 미제출시 방문조사			사후	일상
23	건축물 현장조사·검사	건축법	수시로	현장조사·검사·확인 (간접지도)			사전	일상
24	자동차관리사업자 지도	자동차관리법 등 서울특별시	2003.4	현장지도·점검	○	○	정기	일상
25	부동산중개업소 지도	서울특별시	2003.1	사전예고문 발송 현장지도		○	정기	일상
26	지방세 신용카드 납부 확대 시행	서울특별시	2002.7	안내문, 홍보			사전	일상
27	지방세 조사업무 지도	서울특별시	2003.4	서면조사 현장지도·점검	○	○	정기	일상
28	과징금 체납예상자에 대한 독려	구청 방침	수시로	전화나 우편으로 협조요청			사후	일상
29	물가관리	서울특별시 구청 방침	매년 초 수시로	현장지도, 공문발송 협조간담회, 홍보	○		정기	일상
30	아파트 분양가 자율 조정	서울특별시	2002.4	승인신청시 분양가 내역 제출 요구			사전	비일상
31	취업알선	노동부	수시로	방문지도 인터넷 상담·접수			사후	일상
32	의료기관 과업에 대한 지도	보건복지부	2000	협조간담회, 자발적 참여 유도, 협박			사후	비일상

- 1) 지도방식의 '홍보'에는 홈페이지와 반상회보, 지역언론(홍보지, 케이블TV), 전단지 등 공동적으로 포함.
- 2) 지시날짜는 상급기관의 공문시달 날짜 또는 실제 시행시기임.

1. 행정지도의 근거

〈표 1〉은 필자가 확보한 행정지도 관련 공문을 분석한 것이다. 먼저 행정지도의 근거를 보면 1~3번을 비롯한 9건(28%)은 관련 법령에 근거하고 있고, 그 나머지는 근거법령은 없지만 중앙부처나 서울특별시 또는 구청의 방침에 따라 행정지도를 실시하고 있다. 따라서 법령에 근거하지 않고 시행하는 행정지도(23건, 72%)가 법령에

근거한 것보다 훨씬 더 많으며⁸⁾, 이 경우 지도방침과 기준은 공개하지 않고 있다. 대체로 행정지도의 시행과정은 ① 근거법령 → (정부 부처·서울특별시의 행정지도 지시) → 각 구청 시행 ② 정부정책·서울특별시의 지시 → 각 구청 시행 ③ 각 구청 자율시행 중 한 과정을 따르고 있다. 이렇듯 지방자치체의 시행에도 불구하고 지역주민의 요망과 지역실정에 맞는 행정지도를 자율적으로 수행하지 못하고, 중앙정부나 상급자치단체의 계획이나 지시를 단순히 수행하는 수준에 머물러 있다(김영수, 1992: 97). 곧 행정지도의 계획자와 집행자가 서로 분리되어 있어 일방적 지시만 있을 뿐 이들 간의 상호작용은 일어나지 않으며(채경석, 2000: 37-41), 행정지도의 대상인 국민이 참여할 여지도 물론 없다.

한편 관련 법규를 근거로 시행하는 경우도 2번처럼 「사회복지법」 제51조(지도·감독 등)에서 직접 규정하고 있는 경우도 있지만, 22번이나 24번처럼 각각 「지방세법」 제64조(세무공무원의 질문, 검사권), 「자동차관리법」 제72조(보고·검사)와 같이 검사권을 근거로 행정지도 하는 경우도 있다. 특히 16~18번과 28번은 이미 발생한 위법행위에 대해 곧장 법적인 제재를 가하지 않고, 그 전에 사전경고 하는 형식으로 행정지도를 하고있다. 그런데 행정지도의 기준은 없지만 표준화된 점검표가 있는 것이 10건 있었다. 점검표란 20번을 예로 들면 시설기준과 준수사항별로 점검항목을 표로 만들고 체크하도록 되어 있는데, 준수사항의 점검항목으로는 영업소내 화재·안전사고 조치 여부, 등록증 게시 여부, 청소년 출입여부 따위가 있다. 이 경우 점검표가 없을 때에 비해 지도단속요원의 행동통일은 이루어질 수 있지만, 한편으로는 형식적인 지도 단속이 될 수도 있다. 그러나 법적인 근거가 있다고 해도 「사회복지법」 제51조 ①항의 경우 단지 “소관업무에 관하여 지도·감독을 하며”라고 포괄적인 규정만 있고 구체적인 규정은 없다. 따라서 법적인 근거의 유무에 상관없이 전체적으로 행정지도의 기준은 모호하며, 공개되지도 않고 있다.

8) 이러한 결과는 행정기관은 설사 법적인 규제근거가 있다하더라도 하찮은 위반은 용서하고, 정보제공을 통하여 행정지도에 따르는 것이 그렇지 않는 것보다 더 경제적이고 도덕적이라는 점을 주지시킬 수 있고(천영평, 1995: 521), 또 행정지도가 합법성(legality)보다는 효과성(effectiveness)을 추구하는 당연한 귀결(Johnson, 1982: 273)이라고 하겠다.

2. 행정지도의 목적과 주체, 대상

다음으로 행정지도의 목적을 살펴보자. 申川丈久(2000: 199)가 그 동안의 행정지도 연구는 그 목적을 경시해 왔다고 지적했듯이, 과거의 연구에서 행정지도의 목적을 분명하게 다루고 있는 것은 거의 없다. 다만 新藤宗幸(1992: 55-62)은 이를 조각의 구체적인 목표에 따른 분류라고 하여, ① 산업의 육성·구조전환을 위한 행정지도 ② 사업의 감독·보호를 위한 행정지도 ③ 질서의 형성·유지를 위한 행정지도 ④ 분쟁조정을 위한 행정지도 ⑤ 사회보장·사회복지를 위한 행정지도 ⑥ 조직관리를 위한 행정지도 ⑦ 그 밖에 표현, 사상, 신조의 자유 따위와 관계있는 행정지도로 나누고 있다. 이처럼 행정지도의 목적에 대한 연구가 부진했던 이유는 행정지도가 구두로 은밀하게 이루어지는 일이 많아, 그 실상을 제대로 파악하기 어려웠기 때문이다.

〈표 1〉을 통해 행정지도의 목적을 보면 32가지 서로 다른 행정지도로 이루어져 있다. 이를 크게 나누면 사회복지를 위한 지도(1~10), 질서유지를 위한 지도(11~19), 사업의 보호감독을 위한 지도(20~28), 생활안정·물가관리를 위한 지도(29~31), 분쟁조정을 위한 지도(32)로 나눌 수 있다. 각 목적별로 살펴보면 사회복지에서는 환경오염방지와 식생활 개선을 위한 지도가 대다수를 차지했고, 질서유지에서는 도로정비 또는 교통질서를 위한 지도가 많았으며, 사업의 보호감독에서는 세금과 관련한 지도가 많았다. 따라서 서울특별시 각 구청의 행정지도는 사회복지와 질서유지, 사업의 보호감독을 위한 목적을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또 구청에서 실시하는 행정지도인 만큼 구체적인 내용은 지역주민들의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 것이 대부분을 차지했다. 따라서 과거에 국책사업의 달성을 위해 경제기획원이 직접 기업을 행정지도하거나(Cummings, 1997; 김동노 외, 2001: 470) 국민의정부에서 빅딜을 중재·조정하기 위해 청와대가 직접 나섰던 것과는 커다란 대조를 보이고 있다.

행정지도의 주체는 대부분 구청의 담당공무원 또는 담당부서이나, 때에 따라서는 합동지도반을 구성하기도 하고 전문가에게 위임하기도 한다. 예를 들어 부동산중개업소 지도단속은 구청 공무원과 경찰, 세무공무원으로 단속반을 구성한다. 민간인이 지도과정에 참여하는 경우도 있는데, 3번의 경우 구청 공무원과 명예식품위생감시원(민간인,

일당제)이 합동으로 지도하고, 29번의 경우 구청 공무원과 물가모니터(공공근로)가 합동으로 지도를 편다. 31번의 경우도 원래는 구청 공무원과 직업상담사(민간인)가 함께 취업상담을 해야 하지만, 현재는 인력과 예산문제로 직업상담사 대신에 공공근로 요원을 활용하고 있다. 민간인 전문가에게 위탁하는 것으로는 23번을 들 수 있는데, 이는 「건축법」 제23조(현장조사·검사 및 확인업무의 대행)에 근거해 1차 행정지도를 건축사에게 위임(간접지도)하고 있다.⁹⁾

한편 행정지도에 주민이 참여할 수 있는 길은 크게 두 가지가 있는데, 하나는 행정 지도 내용의 결정과정에 참여하는 것이고, 다른 하나는 실시과정에 참여하는 것이다(김영수, 1992: 101-102). 그러나 이 조사에서 행정지도의 대상인 주민이 행정지도 과정에 직접 참여하고 있는 경우는 전혀 없었다. 이러한 사실은 과거 권위주의 정부 시절에 확립된 행정의 계층구조, 곧 최고정치권력자 - 공식계층구조 - 국민이라는 도식 속에서 공무원이 국민을 행정계층구조의 최하위에 있는 부하로 취급하는 행태(허범, 1981: 32)가 아직도 남아 있기 때문이다. 그러나 행정지도를 통해 민주정치와 지역 발전을 이룩하기 위해서는 위로부터의 주입이 아닌 아래로부터의 자생적 요구가 있어야 하며, 행정지도가 효과를 발휘하기 위해서는 제도적 장치 못지 않게 주민의 자치의 식도 필요하다(김영수, 1992: 106).

행정지도 받는 사람으로는 4~5번, 12번처럼 구민 전체를 대상으로 한 지도보다는 특정 업자나 업소 또는 공사장 같은 소수의 제한된 대상을 지도하는 경우가 훨씬 더 많았다. 지도대상의 수가 적으면 행정기관이 이를 장악하기는 쉽지만, 때로는 이들 간에 유착이 일어날 수 있다(佐藤竺, 1981: 45-46).

9) 그러나 최근 5년간(1997년 1월1일~2001년 12월31일) 서울시내 각 자치구에서 건축허가를 얻고 건물을 지어 사용승인을 얻은 후 건축법을 위반한 위법건축물은 모두 6,089동이었는데, 이 가운데 건축사가 현장 확인업무(행정지도)를 대행하는 4층 이하로서 연면적 2,000㎡ 이하인 소형건축물의 위반동수가 4,082동으로 전체 위법건축물의 67%를 차지하고 있어 대책마련이 시급한 실정이다.

3. 행정지도의 방식

행정지도의 실시방법은 행정기관의 재량에 달려 있기 때문에 그 재량에 따라 문서로 하기도 하고 구두로 하기도 한다. 또 통달이나 고시 형식으로 시행할 때도 있다. 행정지도의 책임을 명확히 하기 위해서는 문서로 해야 하지만, 일률적으로 문서화를 요구하면 행정지도가 갖는 간편성과 은밀성이 말살될 수 있다(山内一夫, 1985: 85). 더욱이 정부가 행정대상을 통제하는 행위를 관리통제(management control)로 볼 때, 대부분의 관리통제 과정은 비공식적이어서 규약이나 회의, 대화, 심지어는 얼굴표정을 통해 전달된다(Anthony & Young, 1984: 3-34, esp. 10).

행정지도 방법에 대해 佐藤(1981: 52-56)은 크게 일반적 지도와 개별적 지도로 나누고 있는데, 먼저에는 각종 통달을 통한 지도와 협력요청이 있고, 나중에는 각종 창구지도가 있다. 나중의 구체적인 예로는 표준약관 제시, 목표달성 방법 교시, 경영지침 제시, 경영상태 조사와 지도, 알선·중재·조정 따위가 있다. 또 행정지도를 단체의 협력을 얻어 시행하는(山内一夫, 1985: 85) 간접지도도 있다. 김용우·마진호(1999: 22-25)는 법률로 명시한 것 중에서 행정지도의 성격을 갖는 것으로 권고, 경고, 지시, 지도, 알선, 지정, 주선, 장려, 조언, 촉진, 보급, 조성, 조장, 교육, 조정, 요청 따위를 제시하고 있다.

〈표 1〉을 통해 서울특별시의 행정지도 방식을 보면, 시청이나 구청 홈페이지, 반상회보, 지역언론(홍보지, 케이블TV), 전단지 등을 이용한 홍보를 비롯해 현장지도·점점이 가장 일반적인 것으로 나타났으며, 협조공문 발송이나 협조간담회 개최도 자주 이용하는 방법이다. 5번이나 12번처럼 행정기관이나 민간단체를 총동원하는 방법도 여전히 활용하고 있다. 게다가 13번이나 32번처럼 협박이나 공공기관 출입금지와 같은 매우 강압적인 방법도 사용하고 있다. 전체적으로 행정지도 방식은 현장방문방식이 중심을 이루는 가운데 문서방식과 구두방식, 회의방식을 병행하고 있다.

이 조사 결과에 따르면 행정지도 과정에서 설득이나 상호조정·통합과정이 전혀 없는 것은 아니지만, 이 경우에도 위생검사나 세무조사 또는 불이익제공과 같은 간접적인 규제카드를 전제로 하고 있어 일방적으로 시행하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 그러나 필자의 서면조사에 응한 공무원들은 대부분 갈수록 행정지도하기가 어렵다고

토로했다. 곧 “과거에는 공무원이 말하면 뭐든지 법으로 알고 따랐으나, 주민의 인지가 발달함에 따라 이제는 ‘법적인 근거를 대라’, ‘인터넷 게시판에 올리겠다’고 오히려 협박하는 실정이라서 행정지도하기도 겁난다”는 것이다. 시대가 변하고 국민이 변한만큼 일방적인 행정지도도 변해야 할 상황에 처해 있다.

4. 행정지도 과정

이번에는 행정지도의 지도절차문제를 논의하기 위해 먼저 지도과정에 대해 살펴보기로 하자. 면접·서면조사 결과 밝혀진 바로는 이들 32건의 행정지도에서 지도방침이 공개되었거나 지도절차가 표준화되어 있는 것은 없는 것으로 밝혀졌다¹⁰⁾. 물론 오랜 시행과정에서 지도과정이 어느 정도 표준화된 것도 있는데, 이 경우는 담당자가 바뀌어도 표준운영절차(Standard Operation Procedure: SOP)에 따라 해결할 수 있다(Cyert & March, 1992: 122-133). 29번 자료에 따르면 서울시 각 구청은 물가관리를 위해, 관련 법규는 없지만 매년 초 서울시의 계획에 근거해 구청장 자체 방침으로 통상 월 1회 이상 점검반을 편성해 합동지도를 편다. 지도과정을 보면 각 구청의 물가담당자와 물가모니터(공공근로)로 합동지도반을 편성하고, 외식비와 이미용료, 목욕료, 노래방요금 따위 43개 관리품목의 판매업소를 대상으로, 매월 품목별 가격동향을 분석하여 과다 인상업소에 대해서는 인하를 유도한다. 이에 따르지 말지는 원칙적으로 업소의 자율이지만, 불응할 경우 관련부서에 위생단속을 요청하거나 관할 세무서에서 과세자료로 활용할 수 있도록 인상 사실을 통보하며, 대규모 업소는 세무서에 세무조사를 의뢰한다.

정책과정에 근거해 행정지도를 처음으로 연구한 사람은 일본의 大山耕輔(1996)¹¹⁾

10) 그런데 이용상(1997: 404-407)의 연구를 보면 서울시내버스 노선조정을 위한 행정지도 과정은 표준화되어 있다. 곧 시내버스 노선조정은 자동차운수사업 관련 통합지침인 건설교통부 훈령 제81호(1995년 6월22일)에 따라, 버스사업자가 버스조합에 노선조정을 신청하면 조합의 노선조정위원회가 이를 심의한 뒤 서울시 교통관리실에 조정신청을 하며, 서울시는 시정개발연구원의 의견과 서울시노선조정위원회의 의결을 거쳐 업계에 노선조정 지도를 한다.

11) 그는(1996: 14) 행정지도 분석과 관련있는 정책과정 연구의 방향은, 실시활동을 사람들의 상호작용이나 정치과정으로 보는 입장(B. Bardach, 1977) 또는 실시활동을 외부환경으로부터

인데, 그는 이를 일상형 지도와 비상시형 지도로 나누어서 설명하고 있다. 그에 따르면 일상형 지도는 취급하는 문제가 일상적인 연속성을 갖고, 법체계도 정비되어 있어 SOP에 의한 루틴한 해결책이 주를 이루므로, 행정지도의 역할은 정태적인 문제해결의 수단이라는 점에서 보완적이며 소극적이다(大山耕輔, 1996: 198; 이용상 외, 1996: 220). 이에 반해 비상시형 지도는 문제 상황이 불연속성을 띠고, 법체계도 정비되어 있지 않아 SOP로는 해결할 수 없는 경우가 많으므로, 행정지도는 동태적인 문제해결의 주요한 수단이 된다(각각 198; 220-221).

그러나 <표 1>에 따르면 일상적으로 시행하는 행정지도 중에는 법적인 근거가 있는 것보다는 없는 것이 더 많고, 11번처럼 법적인 근거가 있더라도 특정기간 동안 시행하고 종료되는 것도 있으며, 전체적으로 SOP가 마련되어 있는 것이 거의 없다는 점에서 그의 모형을 일반화하기는 곤란하다. 그래서 이 논문에서는 법적인 근거의 유무와 지도절차의 표준화 유무는 논외로 하고, 주로 행정지도의 발생주기를 근거로 일상적 지도와 비일상적 지도로 나누었다(Cyert & March, 1992). 일상적 지도란 비록 정기적으로 시행하지는 않지만 1년에 1회 이상 지속적으로 시행하는 지도를 말한다. 비일상적 지도는 다시 비일상적 지도와 비상시형 지도로 나누었는데, 전자는 단발적으로 끝나거나(10, 11) 부정기적으로 일어나 그 주기를 예측하기 곤란한 경우(16, 30)를 말하고, 후자는 전쟁이나 천재지변 같은 돌발적인 사태가 발생했을 때 응급적으로 시행하는 경우(4, 32)를 말한다. 이렇게 나눌 때 32건 중 대다수인 26건(81%)이 일상적 지도이고, 비일상적 지도는 6건(19%, 그 중 비상시형이 2건(6%))이었다. 일상적 지도의 경우 기존 법령을 보조하는 기능보다는 법령의 공백을 보완하거나 정책 순응기제로 작용하는 것이 더 많았다.

다음으로 김영수(1985: 40-43)는 행정지도의 시행과정을 사전조사, 행정지도 계획수립, 행정지도의 실시, 평가의 4단계로 구분한 바 있고, 김용우·마진호(1999: 20-22)는 이를 좀 더 세분해서 문제의 인식, 사전조사, 행정지도 계획, 행정지도 실시, 평가의 5단계로 나누고 있다. 그러나 이 역시 원칙론은 될 수 있어도 현실의 행정지도 과정과는 차이가 많았다. <표 1>에 따르면 사전에 철저하게 계획을 세우고 행정 지도를 실시한 것은 11번뿐이었고, 그 나머지는 그때그때 상급기관의 공문하달에 따

의 통제라고 보는 입장(Sabatier & Mazmanian, 1980)과 관련이 있다고 파악한다.

라 형식적으로 이루어지거나, 관련 법규 또는 구청 방침에 따라 관행적으로 실시하고 있다. 더욱이 행정지도 실시 후 그 실적을 상급기관에 보고한 일은 있어도, 그 과정이나 효과성에 대해서는 전원이 그 어떤 평가도 받은 적이 없다고 응답했다. 행정지도의 실적제출 여부를 보면 모두 8건으로 상당히 많음을 알 수 있는데, 특히 이는 전부 중앙부처나 서울특별시가 행정지도를 지시한 사례에서 나타나고 있어, 구청 자율로 실시하는 행정지도에 비해 담당공무원에게 상당한 압박감을 주고 있으며, 이는 과잉지도의 원인이 되기도 한다. 12번 자료에 따르면 실적제출과 함께 서울시에서 담당자가 출장해 각 동별로 계양률을 조사하기까지 했다. 또한 행정지도의 실적에 눈이 먼 행정자치부는 1998년 제2전국을 모토로 태극기 달기운동을 추진하면서, 이 운동을 활성화시키기 위해 “차량에 태극기를 달면 신호위반 등 가벼운 교통법규위반은 눈감아 주도록 경찰청에 협조요청을 한” 일도 있었다(『서울신문』, 1998).

마지막으로 행정지도가 어떤 행정목적 달성을 위한 사전조치로서 시행하는지, 아니면 문제가 생긴 뒤 사후조치로서 시행하는지도 행정지도의 과정을 연구하는데 중요한 요소이다. 그런데 32건 가운데 사후시행이 15건(47%), 사전시행이 10건(31%), 정기 또는 상시 시행이 7건(22%)으로 나타나 사후 시행이 사전 시행보다 더 많았으며, 매월 또는 분기별로 정기적으로 시행하는 것도 상당히 많았다. 사후적으로 시행할 때는 무계획적으로 시행할 가능성이 더 커진다. 계획에 근거한 행정지도라 하더라도 시행과정에서 계획대로 움직이지 않을 수 있는데(김영평, 1998: 10, 44), 계획에 근거하지 않고 시행할 경우는 그 결과를 평가하고 나중에 반영할 수 있게 하는 과정(박동서, 1995: 72)이 한층 더 필요하다고 하겠다. 더욱이 <표 1>을 보면 법적 근거도 없으면서 정기적으로 실시하고 있는 지도도 많은데, 이 때문에 주민의 일상생활과 경제활동에 큰 지장을 줄 수 있다. 행정지도를 위해 사전에 계획이 필요한 것은 사실이지만, 계획에 따른 지나친 통제는 행정지도가 갖는 유연성을 해칠 수 있고, 그렇다고 유연성을 지나치게 강조하면 공무원의 횡포를 초래할 수 있어 딜레마에 빠진다(정정길, 1995: 592).

IV. 행정지도의 지도절차 확립 방안

법치주의의 불완전성 보완과 행정편의주의를 바탕으로, 일상적인 행정활동의 70~80%를 차지할 만큼(山内一夫, 1985: 2) 행정지도는 널리 시행되고 있다. 그러나 행정지도가 갖는 사실행위성과 복종의 임의성으로 말미암아 법제화가 곤란하다. 또한 그것이 갖는 일방성은 국민을 부하 취급하는 관행을 낳았고, 광범위한 재량권은 관료의 횡포로 이어지곤 했다. 따라서 행정지도가 정책과정에서 합의와 설득, 조정과 통합을 이끌어내는 정책의 순응기제로 작용하기 위해서는 민주적인 지도절차를 확립할 필요가 있다고 하겠다. 절차는 작업과정의 표준화를 확보하기 위해 만든다(백완기, 1994: 147). 아울러 행정지도를 위한 최소한의 조건이나 절차를 지킨다면 그 결과는 신뢰할 만하거나 기대치로부터 크게 벗어나지 않게 된다(이종범, 1986: 184).

지금까지 살펴보았듯이 일상적으로 자주 일어나는 행정지도가 대다수를 차지하면서도 지도절차는 거의 마련돼 있지 않다는 점에서, 일상적 지도를 중심으로 한 지도절차의 마련이 시급하다고 하겠다. 행정지도의 이러한 속성은 조직구성원들의 행위를 예측 가능하도록 표준화시키려는 관료제(Robbins, 1983: 61)의 원칙과는 충돌할 수밖에 없다. 더욱이 그동안 행정기관이 주로 사용했던 행정지도의 실효성 확보방안들¹²⁾은 강제성을 동반하는 경우가 많아서, 행정에 대한 국민의 거부감을 심화시켜 온 것이 사실이다. 따라서 행정기관이 행정지도를 일방적으로 실시한다는 인상을 주지 않으면서, 적절한 실효성을 확보하기 위해서는 지도절차의 확립이 필수적이다. 일단 일상적 지도의 절차가 마련되면 비일상적 지도는 이를 참고할 수 있다. 그러면 이상과 같은 논의에 근거해 일상적 지도를 중심으로 합리적인 지도절차의 확립 방안을 모색해 보자.

첫째, 행정지도 방침과 기준을 명확히 하기 위해 이를 공개하고, 일정한 시기에 행정지도의 사례를 공표할 필요가 있다(塩野宏, 1981: 34). 이렇게 할 때 행정지도를 받는 국민 쪽에서는 행정지도가 좀 더 예측가능해질 수 있다. 우리나라에서도 「행정절

12) 조건부 용자알선 또는 보조금 지급(新藤宗幸, 1992: 117-122), 행정지도에 따르지 않을 경우 공공시설의 사용을 거절하는 방법(山内一夫, 1985: 42-51), 나아가 행정기관들이 서로 협력해서 이런 방법을 사용할 수 있도록 구조화되어 있는 현실(新藤宗幸, 1992: 125), 불복종 사실 공표(佐藤竺, 1981: 60; 山内一夫, 1985: 71-72) 따위 다양하다.

차법」 제6장 제51조에서 “다수인을 대상으로 하는 행정지도에서 공통사항은 공표하도록” 규정하고 있고, 행정자치부가 올해 3월 각 지자체에 하달한 「2003년도 행정절차제도 운영지침」에서도 “다수인을 대상으로 한 행정지도의 내용·방침·기준 등을 미리 설정하여 공표하라”고 권고하고 있는 점¹³⁾은 다행이라고 할 수 있다. 그러나 막연히 ‘다수인’이라고 지칭할 뿐 그 기준에 대해서는 전혀 언급이 없다.

둘째, 행정지도에 국민을 참여시키는 방안을 고려해야 한다. 대부분의 행정지도는 법적인 근거없이 시행하기 때문에 이로 말미암아 국민의 일상생활이나 경제활동이 부당하게 피해를 입지 않도록 배려할 필요가 있다. 국민 참여는 행정지도의 내용 결정과정과 실시과정에 대한 참여로 나눌 수 있다. 내용결정 과정을 보면 우리나라는 중앙정부나 광역자치단체에서 일방적으로 결정한 뒤 기초자치단체에 시달하고 있다. 이렇게 행정지도의 내용을 일방적으로 결정하지 말고, 사전에 관련 당사자와 협의해서 결정하거나 관련 사항을 공보나 인터넷을 통해 사전에 일반에 주지시킴으로써 부당한 피해를 입지 않도록 해야 할 것이다. 또한 특정지역에만 해당하는 사항일 경우 관련 지방의회와 미리 협의해서 그 의견을 반영하는 방법도 있다.¹⁴⁾ 이처럼 행정지도의 기준과 방침을 결정하는 과정에 관계 주민을 참여시킴으로써, 투명성이 보장될 뿐 아니라 사전동의를 얻을 수 있으므로 시행과정에서 일어날 수 있는 반발도 크게 줄일 수 있다. 앞으로 중앙정부나 광역자치단체는 ‘행정지도의 일반적인 원칙’만 정하고, 그 밖에 구체적인 지도 내용이나 시기, 절차에 대해서는 직접 대민 지도를 담당하는 기초자치단체가 지역주민과 협의해서 결정할 수 있도록 자율성을 부여해야 한다. 최근에 서울특별시 양천구가 행정지도를 위해 업소나 공사현장을 방문할 때 관련 부서가 제각각 방문해 영

13) 이것 외에도 행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)의 훈령·예규를 검색하면 행자부에서 각 지자체에 내려 보낸 각종 지침(지도요강)을 확인할 수 있다. 또한 정보통신부 홈페이지(www.mic.go.kr)의 ‘보도 및 언론해명 자료’에 들어가면 각종 컴퓨터 바이러스와 정보이용요금 피해 따위 다양한 주의 사항을 검색할 수 있다. 각 부서의 담당자들과 전화 인터뷰한 결과, 법적인 근거는 없지만 정보화에 따른 국민의 피해를 줄이기 위해 사전 또는 사후 대책으로 ‘경계주의보’나 ‘긴급경보’, ‘민원주의예보’와 같은 각종 행정지도를 펴고 있는 것으로 밝혀졌다.

14) 일본의 경우 1977년 건설성과 자치성이 조사한 택지개발 관련 지도요강의 제정 절차를 보면, 지방의회의 승인을 얻은 것이 681건, 공보를 통해 일반에 주지시킨 것이 657건, 개발업자와 협의한 것이 180건(行政管理廳, 1981: 256)으로 지도대상이 되는 주민을 참여시키고 있다.

업에 지장을 주지 않도록, 관련 부서 전체가 단 한번의 합동점검으로 끝내도록 한 것(『대한매일』, 2002)은 지도대상의 편익을 고려하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

셋째, 행정지도의 실시과정에 대한 참여는 형식적인 지도를 방지하고, 행정지도 과정에서 일어날 수 있는 관료부패의 소지를 차단하기 위해 필요하다. 상급기관의 일방적인 지시에 마지못해 형식적으로 실시하는 지도가 많아서 행정지도의 실효성이 떨어지고, 위생단속처럼 공무원이 방문지도하는 과정에서 금품수수나 유착이 일어날 수 있는 부문은 지도단속반을 편성할 때, 관계 공무원들뿐만 아니라 편성하지 말고, 관련 시민단체나 민간인 전문가 또는 자원봉사자를 포함시켜 그런 문제를 사전에 방지해야 할 것이다.

넷째, 행정지도에 따른 피해구제장치를 마련해야 한다. 행정지도는 법률에 명문규정이 없다고 해도 이에 따르는 편이 보조금과 같은 이익공여와 교환조건으로 되어 있거나, 따르지 않을 경우 위생검사 강화 또는 세무조사로 이어지기 때문에 그 지도대상은 마지못해 응하는 경우가 많다. 이와 같은 강압적인 행정지도는 명백하게 행정지도의 한계를 넘어서는 것으로서, 법치주의를 무력화시킬 수 있다. 또 잘못된 행정지도로 피해가 발생하면 문제를 해결하기보다는 책임을 전가하려는 행태는 반드시 시정해야 할 것이다(정동근, 1997: 209). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부차원에서 지금의 언론중재조정위원회와 유사한 행정지도조정위원회와 같은 전담기구를 설치할 필요가 있다. 당해 행정지도에 대해 지도받는 쪽이 부당하다고 생각할 경우 행정소송을 할 수도 있다. 그러나 조정위원회를 통하면 규제받는 쪽에서는 규제상의 관계가 비공식적이고 입법화 되어 있지 않을 때 일반적으로 이익이 되는 경우가 많고, 행정기관 쪽에서는 정식 사법심사에서 '규제적 근거의 취약성'을 드러내지 않아도 되는 장점이 있다(Young, 1984; 納谷廣美, 1987: 241-242). 이런 제도적인 장치를 마련하면 부당하고 강압적인 행정지도를 크게 줄일 수 있을 것이다.

마지막으로 행정지도를 객관적으로 평가할 수 있는 평가시스템을 구축해야 한다. 행정지도 실시 후 실적보고로 끝나기 때문에 이를 분석, 평가해 다음 행정지도에 반영하는 장치가 마련돼 있지 않아 오류를 수정할 수 있는 가능성이 거의 없다. 게다가 행정지도가 있었는지조차 알기 어렵기 때문에 제3자가 평가한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 예를 들어 29번 조사에 따르면 현재 물가단속은 그 실효성이 매우 떨어진다. 왜냐하면 43개 주요품목만 단속하고 있고, 이들 품목에 속한다 할지라도 고급업소에

대해서는 일반업소 수준의 가격인하를 요구할 수 없기 때문이다. 문제가 있지만 관행이라서 계속 시행하고 있다. 이 경우 행정지도를 시행했을 때와 하지 않았을 때로 나누어서 비용편익분석을 해 볼 필요가 있고, 평가 결과 효과가 없을 때는 행정지도를 중단하고 다른 방법을 모색해야 할 것이다. 나아가 좀 더 적극적인 방법으로는 정부에서 행정지도에 관한 통계를 발표해 제3자가 객관적으로 평가할 수 있게 해야 할 것이다.

V. 결 론

사회가 복잡해지고 상호의존성이 증대함에 따라 행정은 국민에 대한 설득과 합의를 바탕으로 문제를 처리하거나 이해대립을 조정할 필요가 있고(片岡寛光, 1980: 182-183), 또 복지국가를 지향하면서 현대 국가에서 보편적으로 나타날 수 있는 행정현상이어서(Young, 1984), 행정지도는 갈수록 증가하고 있다. 그러나 행정지도는 사실행위성이라는 독특한 속성으로 말미암아 주로 법제도 밖에 있었고, 고도의 편의성으로 말미암아 행정 실체에서 다반사로 시행하면서도 합리적인 지도절차의 확립에 대해서는 전혀 도외시해 온 것이 사실이다. 더욱이 행정지도라는 정책수단은 그 유연성을 통해 직접규제에 따른 거부감을 해소할 수 있고, 그 대상인 국민과 협의·조정하는 과정을 거침으로써 행정절차를 민주화할 수 있는 장점을 갖고 있다. 그러나 우리나라는 과거 지시와 명령 위주의 권위주의적인 행정전통으로 말미암아 행정지도는 초법적으로 시행되어, 오히려 행정기관에 대한 거부감과 불신감을 심어 주었다. 그래서 이 논문에서는 지금까지 행정지도의 가장 큰 문제점 중의 하나인 절차적인 비합리성을 제고하기 위해, 행정지도 공문자료를 통해 행정실체에서 일어나고 있는 구체적인 지도과정과 문제점을 고찰한 뒤, 일상적인 지도를 중심으로 합리적인 지도절차의 확립방안을 모색해 보았다.

전체적으로는 행정의 민주화 차원에서 상급 행정기관 → 하급 행정기관 → 국민이라는 도식으로 경직화되어 있는 행정지도의 지시과정을 개선할 필요가 있다. 첫 번째 과정에서는 명령 일변도에서 상호작용 내지 하급 행정기관에 대해 자율권을 부여하는 방향으로 나아가고, 두 번째 과정에서는 일방적인 지도에서 사전협의와 설득, 조정을

확대하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 아울러 구체적인 지도절차의 확립 방법으로, 첫째 행정지도의 방침과 기준을 공개해 행정지도의 예측성을 높이고, 둘째 행정지도의 내용 결정과정과 실시과정에 국민을 참여시켜 사전동의를 얻고, 나아가 비리와 연결될 수 있는 가능성을 차단하며, 셋째 행정지도에 따른 피해구제장치와 객관적인 평가시스템의 구축을 제시했다.

한꺼번에 많은 정부규제가 풀리면서 간접규제 수단으로 널리 활용해 왔던 행정지도에 대한 비판이 가열되고 있는 상황에서, 행정지도가 더 나은 정책수단으로 거듭날 수 있도록 다각도로 대안을 모색해야 할 것이다. 아울러 한국의 행정지도 현상을 더 잘 설명하기 위해서는 대기업에 대한 중앙정부의 행정지도 실태와 우리 사회의 다양한 분야에서 널리 행해지고 있는 간접행정지도에 대한 연구가 있어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김도창. (1982). 「행정법론(상)」. 서울: 청운사.
- 김명길. (1983). 행정지도론고: 한계 극복을 위한. 「법학연구」, 26(1): 311-341.
- 김영수. (1985). 「지방행정에 있어서 행정지도의 민주화 방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- _____. (1992). 주민에 대한 행정지도의 제도적 보완방안. 「지방행정연구」, 7(2): 87-107.
- 김영평. (1998, 5판). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김영훈. (1985). 행정지도 고찰. 「사회과학논집」, 16: 3-9.
- 김용우·마진호. (1999). 제3의 규제형태로서 행정지도가 갖는 고유성을 위한 모델설정에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 3(2): 1-39.
- 김형배. (1981). 「행정지도론: 이론과 실제」. 서울: 계명사.
- 大山耕輔. (1996). 「行政指導の政治經濟學: 産業政策の形成と實施」. 東京: 有斐閣; 이 용상·송성식·안병민 공역. (1996). 「일본의 산업정책과 행정지도: 정부-기업 간 관계의 정치경제학」. 서울: 서광문화사.
- 「대한매일」. (2002). 업소방문은 단 한번으로, 양천, 정기·수시방문 없애. 8월2일: 27면.
- 林修三. (1962). いわゆる行政指導について. 「行政と經營」, 4: 16-22.
- _____. (1974). 行政指導の盛行とその問題點. 「自治研究」, 50(2): 9-14.
- 마진호. (1998). 「정부규제수단으로서 행정지도에 관한 실증적 연구」. 박사학위논문, 인하대학교 일반대학원.
- 박동서. (1995, 제3전정판). 「한국행정론」. 서울: 법문사.
- 백완기. (1994, 중판). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 山内一夫. (1982, 5쇄). 「行政指導」. 東京: 弘文堂.
- _____. (1985, 2쇄). 「行政指導の理論と實際」. 東京: ぎょうせい.
- 「서울신문」. (1998). 태극기 단 자동차 신호위반 파궤라, 行自部, 경찰에 요청 발생. 7월 25일: 23면.
- 成田頼明. (1966). 「現代法4・現代の行政」. 東京: 岩波書店.
- _____. (1981). 行政指導の機能と功罪. 「ジュリスト」, 741: 39-44.

- 新藤宗幸. (1992). 「行政指導: 官廳と業界のあいだ」. 東京: 岩波書店.
- 塩野宏. (1981). 行政指導の方法と手續Ⅰ. 行政管理廳. 「行政指導に関する調査研究報告書」, 25-37. 東京: 行政管理研究センタ.
- 오석홍. (1985). '행정지도에 관한 연구. 「행정논총」, 23(2): 37-56.
- 이용상. (1997). 한국의 행정지도에 관한 사례연구: 운수정책을 중심으로. 「한국행정학회 97년 하계학술대회논문집」: 399-417.
- 이용완. (1999·가을). 국민의 정부 규제개혁 평가 및 보완 방안. 「경제정책연구」, 1(3): 41-85.
- 이종범. (1986). 행정과 국민 간의 거리감: 정책의 신뢰성 제고를 위한 절차적 방안의 모색. 「국민과 정부관료제」, 184-221. 서울: 고려대학교출판부.
- 島山武道. (1985). 石油事件最高裁判決檢討: 行政指導分析に関する従來の理論の再檢討. 經濟法學會 편. 「經濟法學會年報 第6号·石油最高裁判決」, 63-80. 東京: 有斐閣.
- 전영평. (1995). Eugene Bardach과 Robert A. Kagan의 규제정책 집행전략. 오석홍 편. 「정책학의 주요이론」, 518-527. 서울: 경세원.
- 정동근. (1997·가을). 행정지도의 행정학적 접근과 한국행정지도의 합리적 유형탐색에 관한 연구. 「한국행정학보」, 31(3): 203-222.
- 정정길. (1995, 수정10판). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 佐藤竺. (1981). 行政指導の方法と手續Ⅱ. 行政管理廳. 앞의 보고서: 38-66.
- 中川丈久. (2000). 「行政手續と行政指導」. 東京: 有斐閣.
- 채경석. (2000). 「정책집행의 논리와 현실」. 서울: 대영문화사.
- 千葉勇夫. (1987). 「行政指導の研究」. 京都: 法律文化社.
- 최함순. (1990). 행정지도의 이론과 실제: 한국과 일본을 중심으로. 「중앙행정논집」, 4(1): 19-32.
- 片岡寛光. (1980). 行政指導と行政裁量. 「早稻田政治經濟學雜誌」, 264: 178-205.
- 行政管理廳. 앞의 보고서. 附屬資料 5. 宅地開發等指導要綱關係資料: 255-259.
- 허 범. (1981). 한국행정의 민주화: 80년대의 전환을 위한 행정개혁의 기본방향과 전략. 「사회과학」, 18: 21-37

- Anthony, Robert N. (1984). *Management Control in Nonprofit Organization*. 3d (eds.). Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Mass.: MIT Press.
- Cumings, Bruce. (1997). *Korea's Place in the Sun: a modern history*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.; 김동노 외 공역. (2001). 「브루스 커밍스의 한국현대사」. 서울: 창작과 비평사.
- Cyert, Richard M. and March, James G. (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. 2d (eds.). Malden, Mass.: Blackwell Publishers, Inc.
- Downs, A. (1966). The Basic Nature of Control Problems in Bureaus. In *Inside Bureaucracy*, 132-143. Boston: Little Brown & Co.
- Johnson, Chalmers. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Ripley, Randal B. and Franklin, Grace A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey.
- Robbins, Stephen P. (1983). *Organization Theory: The Structure and Design of Organization*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentic-Hall.
- Sabatier, Paul and Mazmanian, Daniel. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, Special Issue: 538-560.
- Young, Michael K. (1984). Judicial Review of Administrative Guidance: Governmentally Encouraged Consensual Dispute Resolution in Japan. *Columbia Law Review*. 84(4): 923-983; 納谷廣美. (1987). 마이ケル·K·ヤング 著 行政指導の司法審査 - 日本の行政勸告にもとづく合意による紛争解決. 「明治大學法律論叢」, 59(5=6): 227-253.

서울특별시 홈페이지(www.metro.seoul.kr) > 시정정보 > 자치법규집.

정보통신부 홈페이지(www.mic.go.kr).

한국법제연구원(www.klri.re.ke).

행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr).