

규제연구 제23권 제2호 2014년 12월

일선 지방행정에서의 행정지도(行政指導)의 실태 및 개선방안 고찰

김 순 양*

본 연구의 목적은 일선 지방행정에서 광범위하게 행사되고 있는 행정지도의 실태와 문제점을 일선공무원에 대한 면접조사를 토대로 분석하고, 이를 토대로 행정지도의 개선방안을 제언하려는 것이다. 이를 위해서 우선은 행정지도의 개념, 특성, 유형 등과 관련하여 이론적 논의를 행하고, 해당 분야의 선행연구들을 점검하였다. 다음에는 일선 지방행정에서의 행정지도의 실태와 문제점을, 행정지도의 동기, 방식, 장점 및 유용성, 단점 및 폐단, 주민들의 반응 및 이에 따른 후속조치, 행정규제에 대비한 행정지도의 장점과 효과 등에 관한 일선공무원들의 인식과 평가를 분석하였다. 마지막으로는 일선 지방행정에서의 행정지도의 개선방안을 행정규제와 행정지도의 조화, 행정지도의 남용 방지, 일선공무원의 책임성 강화, 일선 공무원에 대한 행정지도 교육, 권익침해에 대한 사후구제, 체계적인 표준 매뉴얼 개발, 우수 행정지도 사례의 공유 및 확산 등을 중심으로 제언하였다.

핵심용어: 행정지도, 행정규제, 일선공무원

* 영남대학교 행정학과 교수, 경북 경산시 대학로 280 영남대학교 정치행정대학 행정학과(kimsy@ynu.ac.kr)
접수일: 2014/11/6, 심사일: 2014/11/19, 게재확정일: 2014/12/3.

I. 서론

행정지도는 “행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용”이다(행정절차법 제2조 3항). 이러한 행정지도는 실제 행정에서 광범위하게 행해지고 있다. 이는 행정지도가 그 만큼 편리하고 유용하기 때문이다. 무엇보다도 행정지도는 법률에 의하지 않고도 시행할 수 있어 신속성과 융통성 있다. 뿐만 아니라, 설득과 대화의 방식으로 행정지도를 행할 경우에는 주민들과의 마찰을 최소화하면서 행정목적은 달성하는 데서 유용한 수단이 될 수 있다. 이처럼 행정지도는 여러 가지 장점이 있기 때문에 광범위하게 사용되고 있는 것이다. 더구나 우리의 경우는 오랫동안 행정이 지식, 기술, 권위의 측면에서 민간부문보다 우위에 있다고 생각하였기 때문에, 행정이 민간부문을 지도해야 한다는 사고가 강하였다. 백성을 지도하는 것이 행정의 임무라는 ‘선도행정’의 사고가 팽배하였다. 따라서 행정지도가 광범위하게 행사될 수 있는 토양이 있었던 것이다.

그러나 행정지도는 자칫 무분별하게 행사되거나 자의적으로 행사될 소지도 큰 것이다. 일정한 절차에 의존하지 않고도 언제든지 행할 수 있는 것이기 때문이다. 그리고 행정지도는 잘못된 행정행위에 대한 원상복구나 구제가 곤란한 경우가 많다. 또한 행정지도는 행정규제를 수반하는 경우가 많다. 즉, 행정지도에 불응하거나 비협조적인 경우에는 행정규제를 발동하는 경우가 많은 것이다. 이러한 경우에는 주민들에게 상당한 심리적 부담을 초래하게 된다. 자의적으로 행사되는 행정지도는 공무원의 재량 남용을 초래하고, 이는 행정의 형평성을 저해하고 궁극적으로는 행정의 정당성을 훼손하게 된다. 특히, 우리의 경우는 그 동안 강력한 행정권을 배경으로 일방통행식 행정을 하여 왔다. 그 결과, 행정지도가 행정과 주민

들 간의 간격을 좁히기보다는, 오히려 주민들에게 부담을 초래하는 경우가 많았다.

행정과 주민이 대면 접촉하게 되는 일선 지방행정에서는 행정지도가 더욱 빈번하며, 그 폐해 또한 보다 직접적으로 나타나게 된다. 지방행정은 대부분 집행행정이기 때문에 일선공무원은 일상적이고 광범위하게 행정지도를 행하고 있다. 행정지도가 남발되거나 오·남용되는 경우가 빈번하다. 행정지도가 주민들 간 그리고 주민과 행정 간의 갈등을 심화시키거나, 행정에 대한 불만을 심화시키는 방향으로 작동하는 경우도 흔하다. 따라서 지방행정에서의 행정지도의 실태를 정확하게 파악하고, 이를 토대로 개선책을 모색하는 것이 시급하다.

이러한 배경 하에서, 본 연구의 목적은 일선 지방행정에서 광범위하게 행사되고 있는 행정지도의 실태와 문제점을 분석하고, 이를 토대로 행정지도의 긍정적 기능을 제고하기 위한 방안을 제안하려는 것이다. 이를 위해서 우선은 행정지도의 개념, 특성, 유형 등과 관련하여 이론적 논의를 행하고, 해당 분야의 선행연구들을 점검한다. 다음에는 지방행정에서의 행정지도의 실태와 문제점을 일선공무원에 대한 면접조사를 토대로 실증적으로 분석한다. 마지막으로 행정지도의 개선방안을 제시한다.

II. 행정지도에 관한 이론적 논의 및 연구방법

1. 행정지도의 의의 및 특성

행정지도(行政指導, administrative guidance)는 한국과 일본에서 빈번하게 사용되어 왔으며, 이에 대한 대표적인 개념정의를 살펴보면 다음과 같다. 일본에서는 행정지도를 권고, 장려, 조언 등의 형식으로 표현하기도 하는데(小林博志, 2004: 124), 新藤宗幸(1992: 42)은 행정지도를 “그 자체가 행정재량의 하나이자 상대의 행동을 조작하는 것으로서, 법령에 근거한 관료의 행동이 아니라 하나의 행정제도”라고 정의하였다(한승연, 2004a: 445). 따라서 그는 행정지도를 공무원이 법령의 근거가 없이 재량적으로 행동하는 것임을 강조하고 있다. 우리나라에서는 우선 행정법에서 대법원 관례는 행정지도를 “행정주체가 일정한 행정목적 실현하기 위하여 권고 등과 같은 비강제적인 수단을 사용하여 상대방의 자발적 협력 내지는 동의를 얻어 내어 행정상 바람직한 결과를 이끌어 내는 행정활동”으로 보고 있다(이동찬, 2008: 264). 김도

창(1993: 536)은 행정지도를 “행정주체가 스스로 의도하는 바를 실현하기 위하여 상대방의 임의의 협력을 기대하여 행하는 비권력적 사실행위”로 정의하고 있다. 행정절차법 제2조 3항에서는 행정지도를 “행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적 실현을 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용”으로 정의하고 있다. 따라서 행정법에서는 행정지도를 권고나 조언 등의 비강제적, 비권력적인 사실행위의 관점에서 주로 이해하고 있다.

행정학 분야에서 오석홍(1985: 39)은 행정지도를 “행정기관의 공무원이 그의 관할 내에서 어떤 행정목적 달성을 위해서 시민에게 영향을 미치는 활동으로서 법적 구속력을 직접 수반하지 않는 것”으로 보고 있으며, 한승연(2004a: 445), 이동수·박희서(2005: 78)는 행정지도를 “행정기관 또는 행정기관의 위임을 받은 개인이나 단체가 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현을 위해 국민들에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 따위를 하는 행정작용으로서 제도화한 것”이라고 정의한다. 천병태·김명길(2008: 346)은 행정지도를 “행정기관이 행정목적 달성을 위하여 조언, 요망 등과 지도, 권장과 같은 비권력적 수단으로 국민에게 임의적 협력을 구하면서 국민을 유도하여 행정기관이 의도하는 바를 실현하는 행정형식이다.” 이동찬(2008: 264)은 행정지도를 “행정주체가 일정한 행정목적 실현을 위해서 상대방의 임의적 협력 또는 동의하에 일정한 행정질서의 형성을 유도하는 비권력적 사실행위”이다. 정동근(1997: 218-220)은 행정지도를 “국가의 직접적인 강제력에 입각한 것은 물론 정부나 행정이 지니고 있는 권위 또는 도덕적 설득에 입각하여 민간의 행위를 사실상 유도하는 것이다.”라고 정의하고 있다. 김용우(1985: 379)는 “행정기관이 그 소관 사무에 속하는 사항에 대하여 지도·권고·조언·요망 등의 방법으로 의사를 표명하여 상대방의 자발적인 협력을 얻어 일정한 목적을 실현할 수 있도록 국민을 유도하는 작용”으로, 최병선(1992: 23)은 행정지도를 “국가의 강제력에 입각한 것이 아니고 정부가 갖고 있는 권위 또는 도덕적 설득에 입각하여 민간의 행위를 유도하는 방법으로 이루어지는 것”으로 보고 있다. 한국행정학회 온라인행정학사전에서는 행정지도를 “일정한 행정목적 실현을 위하여 상대방인 국민에게 임의적인 협력을 요청하는 비권력적 사실행위”라고 정의하고 있다. 따라서 행정학에서도 대체로 행정지도를 권고나 조언을 하는 것, 비권력적인 사실행위 등으로 보고 있어 행정법에서의 정의와 대동소이하다.

이러한 행정지도의 특성으로는 다음과 같은 내용들을 들 수 있다(오석홍, 1985: 39-42; 정동

근, 1997: 205-206). 첫째, 행정지도의 주체는 행정이며,¹⁾ 일반국민을 대상으로 하는 행정체계의 경계적 작용으로서, 내부 관리행위와는 구별된다. 따라서 행정기관 간에 행해지는 각종 지휘, 협조요청 등은 행정지도에 포함되지 않는다(김도창, 1993). 둘째, 행정지도는 행정의 재량권을 전제로 한다. 행정지도는 행정이 국민에 비해 상대적으로 우월한 위치에서 국민으로 하여금 어떤 행위를 하거나 하지 않도록 지시할 여지가 큰 것이다.²⁾ 셋째, 비권력적이고 비강제적인 사실행위이다. 따라서 행정지도는 국민들의 자발적 동의나 임의적인 협력을 구하는 것이다. 넷째, 그럼에도 행정지도는 공무원이 행사하는 각종 권력을 배경으로 하는 활동이다. 공무원은 대상자들의 복종을 유도할 수 있는 조직법상의 권한, 보상의 권한, 설득과 심리적 압박 등 여러 가지 권한을 가지고 있다. 실제에서 순수한 행정지도보다는 각종 인센티브의 제공, 위생검사나 세무조사, 언론 공표 등의 상벌체제와 동시에 작용하는 경우가 많다(한승연, 2004a: 446).³⁾ 다섯째, 행정지도는 국민들에게 영향을 미치려는 공무원의 의사표시적 행위로서, 적극적인 의지가 포함된 것이다. 따라서 단순한 홍보활동이나 사실 확인에 그치는 행위는 제외된다(오석홍, 2004: 913). 여섯째, 행정지도는 직접적인 법령의 근거가 있어야 하는 것은 아니며, 아울러 그 형식에서 일률적인 제약이 없는 비정형적 행위이다. 그러나 행정지도도 조직법 상의 임무와 관할범위 내에서 행해져야 하며, 행위의 내용도 행정원리와 직업윤리에 부합해야 한다. 마지막으로, 행정지도는 공무원들이 직무와 관련하여 행하는 활동이며, 특정한 행정목적이나 행정질서를 실현시킬 목적을 가지고 있다(이동수·박희서, 2005: 78).

2. 행정지도의 유형

행정지도에 대한 가장 일반적인 유형화는 이의 기능을 중심으로 규제적, 조정적, 조성적 행정지도로 구분하는 것이다. 우선 규제적(regulatory) 행정지도는 공익일반 또는 행정목적에 위배되는 행위를 규제 또는 예방하기 위하여 행해지는 것이다(천병태·김명길, 2008: 347). 규제

1) 행정지도의 주체는 원래 행정기관이지만, 특정 개인이나 단체에 위임하여 시행하는 간접 행정지도도 있다. 일제강점기의 식산계, 박정희 정부에서의 새마을지도자를 통한 행정지도 등이 그 예이다(한승연, 2004b: 148).

2) 행정지도가 갖는 이러한 속성을 山内一夫(1985)는 우위성, 적극성, 일방성이라고 부르고 있다.

3) 최병선(2001)은 행정지도가 정부가 지니고 있는 강제력을 감추면서 직·간접적인 압력을 가함으로써 상당한 효력을 발휘할 때는 행정규제와 다를 바가 없다고 주장한다.

적 행정지도에는 법적 강제력이 있는 행위와는 별개로 행해지는 독자적인 행정지도와 법적 강제력이 있는 행위에 부수하는 부수적 행정지도가 있다. 전자는 다시 응급적 행정지도와 대체적 행정지도로 구분되는데, 응급적 행정지도는 법적 구속력이 있는 행정작용을 필요로 하는 긴급한 행정수요가 발생하였으나, 직접적인 법률적인 근거가 없는 경우에 행하 것이다. 대체적 행정지도는 법적 강제력을 행사할 수도 있지만, 이 보다는 행정지도가 바람직하다는 정책적 판단에 의거하여 행하는 것이다(오석홍, 1985). 반면에 부수적 행정지도는 사전권고, 시정권고, 민원신청인에 대한 권고로 구분할 수 있다. 사전권고는 강제명령을 하기 이전 단계로서 행하는 것이며, 시정권고는 위반상태를 시정하도록 권고하는 것이다. 민원신청인에 대한 권고는 민원인에게 민원신청 철회 요구 등과 같은 권고를 하는 것이다(정동근, 1997: 213-215). 조정적(reconciliatory) 행정지도는 서로 대립되는 당사자들의 이해관계를 조정하고 사인 간의 분쟁해결을 위하여 행정관청이 중개나 알선 등의 형식으로 개입하는 것이다(이동찬, 2008: 265). 이는 사인 간에 발생하는 이해 대립을 조정하는 것이 공익목적 상 필요한 경우에 행하는 것이다. 조성적(promotional) 행정지도는 국민의 이익을 증진시키기 위한 봉사성격의 촉진적 행정지도로서, 상대방에게 기술적·전문적 조언, 권고, 정보제공, 지식제공 등을 행하는 것이다. 그러나 행정지도를 수행하는 기능에 따라서 이렇게 나눌 수 있지만, 실제에서는 행정지도는 어느 하나의 기능만 수행하기보다는, 양면적, 복합적 기능을 수행하는 경우가 많다(한승연, 2004a: 456).

그리고 행정지도는 법적인 근거 유무별로 구분할 수도 있다(정동근, 1997: 213-216). 우선 법령의 직접적인 근거규정에 의한 행정지도는 법령에 특정의 행정지도에 대한 절차적 의무규정을 두거나 행정지도를 할 수 있다는 수권규정을 두는 경우다. 다음에는 법령의 직접적인 근거규정에 의하지 않는 행정지도로서,⁴⁾ 법규의 강제력 있는 행정행위 대신에 하는 대체적 행정지도, 법적 구속력이 있는 행정처분에 선행하여 사전권고를 하는 것, 법적 처분권을 배경으로 민원 신청인에게 권고를 하는 것, 행정기관이 전혀 법령의 근거가 없이 행정지도를 하는 경우 등이 해당한다. 이 외에도 행정지도는 목적, 특정성, 동기, 형식 등에 따라서 다양하게 유형화할 수 있다. 우선 목적별로는 경제적 행정지도와 사회적 행정지도로 나눌 수 있

4) 법령의 직접적 근거에 의하지 않는 행정지도는 이에 따를지의 여부가 전적으로 임의적이기 때문에 행정기관은 직무와 관련하여 구체적인 법적 근거가 없이도 자유로이 행정지도를 할 수 있다. 법적 근거가 있는 경우에도 이는 행정편의 상의 훈시적 규정에 불과하며 법적 효과를 부여하는 것은 아니다(김도창, 1981: 397).

다(최병선, 2001: 33-43). 행정지도는 또한 상대방의 수와 특정성을 기준으로 특정 개인에 대한 개별적 행정지도, 특정 집단에 대한 집단적 행정지도, 불특정 다수인에 대한 일반적 행정지도로 나눌 수도 있다. 그리고 행정지도의 동기 면에서는 상대방의 신청에 의한 행정지도와 공무원의 일방적인 행정지도로 나눌 수 있다. 공무원과 주민의 접촉을 기준으로 직접적 행정지도와 간접적 행정지도로 구분할 수 있으며, 공무원의 행태와 주민의 반응을 중심으로 민주적 참여형 행정지도와 권위적 독단형 행정지도로 구분할 수 있다. 또한 행정지도의 형식을 기준으로 구두, 문서, 회의에 의한 행정지도로 구분할 수 있으며(한승연, 2004a: 458), 행정지도가 어떻게 행사되느냐의 방식에 따라서 당부형, 협의형, 제재 담보형, 감독형 행정지도로 나누기도 한다(鈴木庸夫, 1992: 118).

3. 선행연구

행정지도에 관한 연구는 1960년대 일본의 행정법학계에서 논의가 되기 시작한 이후, 우리나라에서도 주로 행정법 분야에서 법리논쟁 측면에서 행정지도에 관한 법적 근거의 유무나 피해구제방안, 판례연구 등을 중심으로 행해져 왔다(최항순, 1990). 행정법에서는 행정지도는 비법률적 사실행위로서, 상대방의 복종의 임의성이 전제되기 때문에 사법심사의 대상이 되지 않으며, 따라서 법적 효력을 갖지 않는다는 측면을 부각해 왔다(오석홍, 1985: 39). 그리고 행정지도가 이처럼 법적 근거를 갖지 않는 점을 들어 법치주의를 약화시킨다는 점을 강조하였다(한승연, 2004b: 148).

반면에 행정학분야에서는 행정지도가 일선공무원들이 통상적으로 행하는 행정행위임에도 불구하고 이에 대한 연구는 극히 부족하다. 일부 연구들이 있지만, 대부분이 행정지도의 유형이나 장·단점을 언급하거나 규범적 수준의 연구에 그치고 있다. 이는 기본적으로 행정지도에 관한 실증자료가 부족하기 때문에 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라, 사용하는 용어에 있어서도 권고, 권장, 장려, 계도, 협조요청, 지시, 주민지도 등 다양하게 표현되고 있다(오석홍, 1985: 39).

이처럼 행정학분야에서는 행정지도에 관한 연구들이 많지 않지만, 근래 들어서 지방공무원이나 경찰공무원을 대상으로 한 일부 연구들이 행해지고 있다. 이를 이론적 연구, 경험적·계량적 연구, 역사적 비교연구로 구분하여 살펴보면, 우선 이론적 연구로는 정동근(1997)은

행정지도의 기능과 역기능을 중심으로 이론적 논의를 행하고, 행정지도의 유형을 행정지도의 성질별 또는 기능별 유형, 법적 근거유무별 유형, 목적별 유형 등으로 구분하였다. 그리고 행정지도를 명령지시적, 유인재량적, 봉사자율적 행정지도로 구분하여, 행정환경의 변화에 따른 바람직한 행정지도의 방향을 모색하였다. 이동찬(2008)은 행정지도의 개념, 종류, 유용성과 기능을 이론적으로 기술하고, 행정지도의 법적근거와 법치주의를 논의하고, 행정지도에 대한 법적 구제 문제를 행정지도와 행정쟁송, 행정지도와 국가배상, 행정지도와 손실보상을 중심으로 고찰하였다. 그리고 행정지도의 문제점으로 강제력의 수반, 행정구제의 미비, 행정책임의 불명확성, 공익의 훼손을 중심으로 논의하였다. 다음에 경험적·계량적 연구로는 이동수·박희서(2005)는 계획행태이론을 토대로 경찰공무원의 행정지도 행태에 영향을 미치는 변수들을 규명하고자 하였다. 이를 위하여 행태에 대한 태도(사회적 공익성, 개인적 업무달성), 주관적 규범(내적 규범적 신념, 외적 규범적 신념), 행태통제 인식(상황여건, 업무구조)을 독립변수로, 행태의도를 매개변수로, 능동적 행정지도 행태를 종속변수로 선정하였다. 이동수·노시평·박희서(2007)는 지방공무원의 행정지도 행태에 대한 개인적 특성요인의 조절효과를 분석하면서, 독립변수로는 태도, 주관적 규범, 행태통제 인식을, 매개변수로는 행태의도를, 종속변수로는 행정지도 행태를, 조절변수로서의 개인적 특성요인으로는 직급과 재직기간을 설정하였다. 마지막으로 역사적 비교연구는 특정인에 의해서 이루어 졌는데, 한승연(2004a)은 일제강점기 이후 2002년까지의 물가(物價)에 대한 행정지도의 실상과 변화과정을 신문기사를 분석하는 방법을 통해서 연구하였다. 이를 통해서 시대별 물가 행정지도의 주체, 대상, 기능, 방식 등을 역사적 관점에서 비교하였다. 한승연(2004b) 역시 일제강점기 이후 2002년까지의 기간 동안에 발생한 간접 행정지도의 실상과 변화과정을 신문기사를 분석하는 방식으로 연구하였다. 이를 통하여 시대별 간접 행정지도의 시행추이를 목적, 기능, 방식별로 비교 분석하고, 시대별 간접 행정지도의 공통점과 차이점을 도출하였다. 한승연(2005)은 시대별로 행정지도의 공식화·비공식화 과정을 비교·분석하였다. 그는 사례분석에서 행정지도의 공식화·비공식화 과정을 비공식적 행정지도를 계속 시행한 경우, 비공식적 행정지도에서 공식적 행정지도로 바뀐 경우, 행정지도에서 법제화된 경우, 법제화에서 행정지도로 바뀐 경우의 네 가지 유형을 확인하였다. 이처럼 역사적 비교연구는 주로 한승연에 의해서 이루어 졌는데, 이는 그가 행정지도에 대해서 작성한 박사학위 논문을 여러 편의 학술논문으로 재작성한 데 따른 것으로 판단된다.

이상에서 행정학 분야에서 일부 행해지고 있는 행정지도에 관한 선행연구들을 고찰해 보았는데, 기본적으로 소수의 관심 있는 학자들에 의해서 연구가 되고 있으며, 아직 광범위하게 학문적인 관심을 유발하지는 못하고 있는 실정이다. 그리고 이들 연구들도 대부분이 행정지도의 개념, 유형, 기능, 역기능 등을 중심으로 한 토의수준에 그치는 경우가 많으며, 심도 있는 실증연구를 행하는 경우는 극히 일부에 불과하다. 특히, 행정지도를 주된 행사자인 일선공무원을 대상으로 본격적으로 행정지도의 현황과 문제점을 분석한 경우는 전무하다.

4. 본 연구의 연구방법

본 연구는 연구방법 면에서 기본적으로 문헌연구와 면접조사의 방식에 의존한다. 이 경우 문헌연구는 이론적 논의, 선행연구 고찰 등과 관련하여 보완적으로 사용되는 데 그치며, 주로 면접조사가 본 연구의 중심적 연구방법이 된다. 그 이유는 행정지도라는 것이 본질적으로 법률적 근거가 없이 ‘무자료’로 행해지고 있어 공식적인 문헌기록을 남기지 않는 경우가 대부분이기 때문이다. 행정지도에 관한 자료 획득을 위하여 다수의 지방공무원들을 접촉해 보았지만, 어느 누구로부터도 유익한 자료를 습득할 수가 없었다. 지방행정에서는 행정지도가 통상적인 행정행위임에도 불구하고, 애당초 이에 대한 근거자료나 증빙자료는 생산되지도 보관되지도 않는 실정으로서, 이는 역으로 행정지도에 대한 연구의 필요성을 더욱 부각시키는 것이라고 볼 수 있다.

구체적으로 본 연구의 주된 연구방법인 면접조사는 구조화된(structured) 면접, 半구조화된(semi-structured) 면접, 非구조화된(unstructured) 심층면접으로 구분된다. 구조화된 면접은 준비된 면접문항에 따라서 면접대상자들에게 동일한 질문을 행한다. 非구조화된 면접은 정해진 틀이 없이 대화를 하듯이 면접을 진행한다(Bryman, 2001). 半구조화된 면접은 양자의 중간에 위치한다. 면접자는 면접가이드를 가지고 면접에 임하지만, 상당한 융통성을 가진다(Flick, 2002). 질적 연구에서는 半구조화된 면접이나 非구조화된 면접을 많이 사용하는 데, 본 연구에서는 주로 半구조화된 면접방식에 의존하고자 한다. 이는 일선공무원들의 행정행위를 획일적으로 질문하는 것이 부적절하기 때문이다. 또한 면접조사는 면접대상자들의 특성에 따라서 면접내용을 조절하는 것이 필요하다. 면접방식은 1:1 심층면접(depth interview)과 표적집단면접(focus group interview)으로 구분할 수 있다. 1:1 심층면접은 민감한 주제에 대해서 응답

자의 생각을 자유롭게 이야기하게 함으로써 응답자의 욕구·태도·감정 등을 발견하는 데 유용하다. 표적집단면접은 면접대상자를 일정한 자격기준에 따라 선발하여 집단토론을 행하는 방식이다.

본 연구에서는 기초자치단체의 일선공무원을 대상으로, 행정지도의 동기, 방식, 장점, 단점, 반응, 후속조치, 행정규제에 대비한 효과, 평가, 개선방안 등에 대해서 1:1 심층면접을 실시하였다. 면접조사는 2014년 10월 10일부터 10월 22일까지의 기간 동안에 대구광역시 D구청 및 S구청, 경상북도 G시 및 C군에 근무하는 일선공무원 30명을 대상으로 심층적인 면접조사를 행하는 방식으로 진행하였다. 면접대상자는 행정지도를 통상적으로 행하는 일선공무원들 중에서, 공직경력이 일천한 하위직 공무원으로부터 공직경력이 30년에 가까운 중견공무원에 이르기까지 다양하게 분포하도록 안배하였다. 면접방식은 해당 시·군·구의 지인을 통해서 적절한 면접대상자를 소개 받아서 면접조사표를 토대로 1:1 심층면접을 실시하였다. 면접조사표는 미리 반(半)구조화된 질문내용을 작성하여 면접대상자에게 제시하여 직접 답변내용을 조사표에 기재하게 한 후에, 필요시에는 보충적인 질의응답을 행하였다. 답변내용은 이를 재차 확인한 이후에 면접대상자들 간에 중복되는 내용은 제외하고, 논문작성의 필요한 부분에 적의 인용하였다.

III. 일선 지방행정에서의 행정지도의 팽창 및 행정지도의 실태 분석

1. 행정지도의 팽창 원인

행정지도의 팽창원인에 대해서는 이를 특정한 문화적 속성에서 기인하는 것으로 보는 견해와 보편적인 현상으로 보는 견해가 대립하고 있다. 전자는 한국과 일본 등 동아시아 국가들에서 행정지도가 특히 많이 행해지고 있는 현실에 주목한다. 동아시아 국가들은 유교문화의 토양을 가지고 있는 국가들이며, 근대화 내지는 서구화의 과정에서 행정이 선도적인 역할을 수행해온 공통점이 있다(Ginsburg, 2001: 6-8). 반면에 후자는 행정지도는 문화적으로 특수한 현상이 아닌 보편적인 현상으로서, 어느 국가에서나 발생함을 강조한다. 즉, 자본주의

의 발전단계에서 행정의 시장개입이 증가하면서, 보다 유연하고 신속한 행정에 대한 필요성의 증대와 더불어 행정지도가 증대한다는 것이다. 이는 행정지도는 특정한 문화적 전통이 아니라, 법치주의의 불완전성을 보완하고 법과 현실 간의 간격을 메워주는 데서 유용하기 때문에 어느 국가에서나 보편적인 현상이라고 보는 것이다(한승연, 2005: 881).

그러나 어느 견해를 따르든, 실제로는 행정지도가 팽창하는 원인은 복합적이다. 우리나라에서 행정지도가 만연하는 것은 행정지도가 가지는 기능적 효용성이라는 보편적 요인과 더불어, 우리나라 특유의 문화적, 전통적 요인이 겹쳐있기 때문이다. 이하에서는 우리나라에서 행정지도를 팽창시킨 특유의 요인들을 중심으로 언급하고자 한다. 첫째, 전통적인 관주도의 유교적 민본주의와 관준민비의 계층제적 사고가 행정지도의 팽창을 촉진하였다. 유교적 전통은 민본주의를 강조하였는데, 이를 위해서 행정관료들은 목민관의 입장에서 백성들을 보살펴야 할 의무감을 가져야 한다(백완기, 1995). 이는 관과 민이 수평적인 관계라는 의미가 아니다. 관이 지식과 기술면에서 우위에 있으며, 따라서 민간부문은 선도와 계몽의 대상이 되는 계층제적 관계에 있는 것이다. 이러한 목민관적인 전통, 관우위의 계층제적 문화 속에서 행정지도가 만연할 소지가 큰 것이다(조석준, 2004).

둘째, 정부주도로 각종 사회개혁운동을 전개한 역사적 경험 역시 행정지도를 팽창시켰다. 근래까지도 사회개혁이라는 명분으로 다양한 형태로 국민을 동원하였는데, 대부분이 행정지도의 형태로 행해졌다. 일제강점기의 농촌진흥운동, 국민총력운동 등의 사회운동과 전시동원체제 등은 강력한 행정지도를 필요로 하였다(Hwang, 2010). 해방이후에도 1960-70년대 박정희 정부에서의 국가재건운동, 서정쇄신운동, 새마을운동, 전두환 정부에서의 사회정화운동, 그리고 근래의 바르게살기운동에 이르기까지 다양한 사회개혁운동이 정부주도로 추진되면서 강력한 행정지도가 병행되었다.

셋째, 급속한 경제성장과 이를 위한 발전국가의 전통 역시 행정지도를 팽창시킨 요인이다. 우리나라는 1960년대 이후의 산업화과정에서 국가가 선도하는 형태의 경제발전전략을 채택하였다. 서구 선진국들이 민간부문을 중심으로 장기간에 걸쳐서 산업화를 추진해 온데 비해서, 우리는 정부관료제를 중심으로 계획-합리적 발전전략을 토대로 단기간에 산업화와 경제발전을 달성하고자 하였다(Pirie, 2008: 6-15). 이 과정에서 1960년대 이후 품미하였던 발전행정론의 논리도 가미하였다. 이처럼 국가가 경제발전을 선도하는 과정에서 행정규제와 행정지도가 적극적으로 사용되었다.

넷째, 급변하는 행정환경에 적응하는 과정에서 행정지도가 빈번하게 행해졌다. 동태적인 행정환경은 정책의 안정성을 저해하고 빈번한 정책변동을 초래하였으며, 이러한 상황에서 입법을 통해서 급변하는 행정수요에 대응하기가 어려웠다. 따라서 상황에 신속하게 적응한다는 취지하에서, 법률의 규정이 없이도 시행될 수 있는 행정지도가 만연하게 되었다.

다섯째, 민간부문의 취약성 및 정부의존성향 역시 행정지도를 팽창시켰다. 그동안 정부주도의 경제발전과정에서 민간부문의 자율성과 창의성은 저하되었으며, 이러한 상황에서 민간부문의 정부의존심리가 만연하였다(이상철, 2004: 130-132). 민간부문이 이처럼 정부에 의존적 이면서 자발적으로 규칙을 만들지 못하는 상태에서 민간부문의 능력에 대한 정부의 불신은 심화되었으며, 이는 행정지도를 포함한 다양한 형태의 정부개입을 촉진하였다.

여섯째, 외래적 법제와 현실 간의 괴리가 컸던 것도 행정지도를 촉진하였다. 해방 이후 우리가 도입한 제도와 법률의 대부분은 서구의 것이었다. 특히, 서구와 동조화하는 것을 근대화라고 생각하였기 때문에 우리의 형편과 실정은 고려하지 않은 채, 서구의 법제를 모방하는데 급급한 경우가 많았다. 그러나 서구에서 오랜 시행착오를 통해서 고안된 이러한 법제들이 우리의 현실과 부합하지 않는 경우가 많았다. 이는 당연히 현장에서 법제와 현실 간의 괴리를 초래하게 되었다. 이러한 상황에서 일선에서는 법령을 적용하는 데서 행정지도를 병행하거나, 행정지도로 대체하는 현상이 발생하게 되는 것이다.

마지막으로, 공무원과 시민의 행태적 속성이 행정지도를 촉진하였다(오석홍, 1985). 법령에 따라서 행동하는 것이 번거롭다고 생각하는 편의주의적 행태가 행정지도를 팽창시킨다. 공무원으로서의 행정지도는 일을 보다 쉽게 처리할 수 있는 수단이 되며, 주민들로서도 행정처분을 받지 않고도 문제를 해결할 수 있는 수단이 된다. 다음에 우리에게서 뿌리 깊은 정의적(情誼的) 행태 역시 행정지도를 만연시키는 원인이 된다. 처음부터 법규에 따라서 원칙대로 하기보다는, 행정지도를 우선 행함으로써 행정과 주민들 간의 관계를 보다 원만하게 할 수 있는 것이다. 공무원들의 권위주의적 행태는 민간의 자율성에 맡기기보다는 선도행정에 대한 유혹을 갖게 하며, 이는 행정지도의 증가를 유발한다. 그리고 시민들의 피동적 행태는 행정의 지도나 지시가 있어야 일을 하는 습관을 낳게 된다.

2. 일선 지방행정에서의 행정지도의 실태 분석

(1) 행정지도의 동기

일선 지방공무원들이 행정지도를 행하게 되는 동기는 다양하다. 행정행위를 해야 하지만 법률적 근거가 없어서 행정지도를 행하는 경우도 있으며, 행정지도가 행정규제 등에 비해서 간편하고 편리하기 때문에 행하는 경우도 있다. 또한 행정규제의 전 단계로서 행정지도를 행하는 경우도 있으며, 민원인과의 마찰을 줄이고 민원사항을 보다 원만하게 해결하기 위한 수단으로서 행정지도를 행하기도 한다. 이하에서는 면접조사의 결과를 토대로 일선공무원들이 행정지도를 행하는 동기를 구분해 보았다. 첫째, 민원인과의 불필요한 마찰을 줄이는 데 유용하기 때문에 행정지도를 행하는 경우가 많았다.

행정지도는 업무추진에 있어서 효율성을 기하기 위하여 하는 것이 대체적인 추세이지만, 단속대상 업무에 대해서도 주민들에 대해 바로 단속을 하지 않고 행정지도로 유도하는 경우가 있다. 이렇게 하는 것은 행정업무를 추진하는 데서 민원인과의 마찰을 줄이며, 시간을 절약하고 원활하게 업무를 추진하는 데에 그 목적이 있다. - G시 소속 23년 공직경력의 5급 공무원

행정지도는 과도한 규제나 법적 대응보다 훨씬 수월하게 일을 처리할 수 있으며, 주민들의 자발적인 참여를 유도하기 때문에 강제적인 대응으로 일관하는 것보다 훨씬 부드럽게 일을 처리할 수 있다. - D구청 소속 12년 공직경력의 7급 공무원

행정조치를 취하기 전에 행정지도를 통해서 문제를 해결하면 행정력의 낭비를 줄일 수 있으며, 행정지도를 통해서 문제를 해결하면 민원인과의 마찰을 최소화할 수 있다. 따라서 이러한 목적으로 행정지도를 행하는 경우가 많다. - C군 소속 22년 공직경력의 6급 공무원

둘째, 행정지도를 통해서 행정업무를 신속하게 처리할 수 있으며, 큰 무리가 없이 행정목적 달성을 할 수 있어 효율성이 높은 점을 행정지도의 동기로 언급하는 의견이 많았다.

행정지도는 가장 간단한 행정행위로도 어느 정도의 효과를 달성할 수 있는 것으로서, 당사자를 제외한 간접적인 피해를 받는 민원인의 요청에 의해서 실시하는 경우가 많다. - S구청 소속 8년

공직경력 8급 공무원

행정지도 대상자가 법률행위의 위반사실을 인지하지 못하고 있는 경우가 많다. 이런 경우에 행정지도를 행하게 되면 민원인들로부터 비교적 신속하게 협력을 받을 수 있기 때문에 효과적인 경우가 많다. 민원해결도 신속하게 해결할 수 있다. - D구청 소속 9년 경력의 7급 공무원

셋째, 행정규제의 전 단계로서 혹은 행정규제에 부수하여 행정지도를 행하는 경우도 많다. 즉, 법령을 집행하기 이전에 민원인을 설득하거나, 법을 집행할 시에 불만을 표출하는 민원인을 이해시키는 방편으로서 행정지도를 많이 이용하고 있다. 또한 행정처분 이전에 민원인의 의견을 들어보고 반영하기 위해서 행정지도를 행하기도 한다. 이 경우에 많은 일선 공무원들은 민원사항을 처리하기 위해서 현장을 방문하는 도중에 행정지도를 행하고 있다.

행정처분에 대한 사전예고로 민원인과의 마찰을 줄일 수 있기 때문에 행정지도를 자주하는 편이다. - C군 소속 22년 공직경력 6급 공무원

행정지도를 하게 되는 동기는 고발 등 행정조치를 취하기 이전에 의도한 목표를 달성할 수 있기 때문이며, 민원인과의 큰 마찰이 없이 설득이 가능하여 효과가 있기 때문이다. - D구청 소속 10년 공직경력 7급 공무원

이 외에도 행정지도를 하게 되는 동기를 살펴보면, 행정지도를 통하여 행정과 민원인 간의 거리를 줄일 수 있기 때문에, 행정에 대한 주민들의 반발을 최소화하고 자발적인 협력을 유도하는 데 유리하기 때문에, 민원인 쌍방을 증개하고 행정에 대한 이해를 증진시킬 수 있기 때문에 행정지도를 행하게 된다고 언급하고 있다.

주민의 알 권리를 신장시키고, 주민들에게 중구난방이 아닌 일관된 행정의 방향을 제시할 수 있으며, 서먹서먹하기 쉬운 관청이 보다 온화하고 따뜻하고 친밀함을 느끼게 하기 위하여 행정지도를 행한다. 근래 들어서 주민들의 행정수요 증가로 행정지도의 필요성이 더욱 부각되고 있다. - G시 소속 26년 공직경력 6급 공무원

행정지도는 행정기관이 주민을 위해서 필요하다고 판단하는 사항이나 행정이 지향하는 목적을 달성하는 데서 주민들의 반발을 최소화하고 자발적인 협력을 유도하기 위해서 행한다. 특히, 행정지도는 법적 구속력은 없지만, 임의적인 협력을 통해서 주민들의 공감대를 형성하는 데 유용하기 때문에 종종 행하게 된다. - G시 소속 34년 공직경력 5급 공무원

나의 경우에는 법적 규제가 애매한 경우에 행정목적 실현하기 위하여, 민원인 쌍방 간의 의사소통 부재에 따른 해결점을 찾기 위하여, 그리고 시정을 제대로 이해하지 못한 민원인을 이해시키기 위하여 행정지도를 행하는 경우가 많다. - G시 소속 25년 공직경력 6급 공무원

(2) 행정지도의 방식

행정지도는 다양하게 유형화할 수 있지만, 행정지도의 형식과 관련해서는 이를 크게 구두(口頭)로 행하는 방식, 문서에 의한 방식, 회의를 통한 방식으로 구분할 수 있다(한승연, 2004a: 458). 그리고 행정지도 대상자의 수에 따라서는 1:1로 대면하는 방식과 집단적으로 설명하는 방식으로 구분할 수도 있다. 또한 행정지도의 내용에 따라서 당부형, 협의형, 설득형, 지시형 등으로 구분할 수도 있다.

그런데 행정지도의 방식과 관련한 면접조사를 해본 결과로는 행정지도의 형식이나 내용은 담당공무원의 개인적 성향이나 담당업무의 성격에 따라서 상이한 방식을 사용하지만, 전반적으로는 현장에서 민원인을 만나서 구두로 행하는 방식,⁵⁾ 집단적으로 하기보다는 1:1로 행하는 방식, 일방적 지시보다는 대화나 설득의 방식으로 행하는 경향이 강하였다.⁶⁾ 그러나 구체적인 행정지도 방식은 사안에 따라서 다양하였다. 전화로 간단하게 처리하기도 하며, 1차적으로 구두로 행하고 여의치 않으면 문서로 행하기도 하며,⁷⁾ 다수민원일 경우에는 집단 설명회 방식을 사용하기도 하며, 소수민원일 경우에는 현장에서 1:1 대화방식으로 행하기도

5) 이처럼 현장에서 민원인을 직접 만나서 행정지도를 행하는 경우가 많아진 것은, 지방행정이 과거의 공문서 중심의 행정으로부터 점차 민주행정 내지는 현장행정으로 변화하고 있다는 것을 반증하는 것이다.

6) 물론 일부에서는 일방적으로 행정지도를 행하는 경우도 있다. “행정지도는 일방적인 요청에 의해 이루어지고 있어 대부분 반강제성을 띠고 있으며, 일방적인 구두지시 형태로 하는 경우가 많다.” -G시 소속 34년 공직경력 5급 공무원

7) 반대로 문서로서 먼저 행정지도를 행하고 다음에 현장방문을 통하여 행정지도를 행하기도 한다. “나의 경우는 일단 문서로 행정지도를 행하는 것을 원칙으로 하고, 이것이 여의치 않다든지 보완할 필요가 있으면 다음에 현장 방문을 통하여 1:1로 행정지도를 행하고 있다.” -G시 소속 25년 공직경력 6급 공무원

한다. 즉, 행정지도의 방식으로 어느 하나의 방식만을 사용하기보다는 다양한 방식을 상황에 따라서 혼합하여 사용하는 경우가 많은 것이다. 다음은 행정지도의 방식과 관련하여 일선공무원들이 발언하고 있는 면접내용들이다.

대체적인 행정지도는 구두전달로 하고 있으나, 긴밀한 협조체제가 필요하다든지, 행정지도에 대한 법적 시비가 발생할 것으로 우려되는 경우에는 문서로 행하고 있다. - D구청 소속 12년 공직 경력의 7급 공무원 동구

경미한 위법행위에 대해서는 초기에 현장방문을 통한 대화형식으로 행정지도를 행하고, 그래도 위법행위가 개선되지 않거나 원상회복이 되지 않으면 문서(공문)를 통해서 행정지도를 행한다. - C군 소속 22년 공직경력 6급 공무원

행정지도를 할 때는 상대방과 대화하듯이 그리고 상대방을 위하여 무엇이 진정으로 옳은 방법인지를 충분히 생각할 시간적 여유를 주고 좋은 방법을 선택하도록 이끌어 주려고 노력하고 있다. 행정지도는 항상 민원인의 편에 서서 이야기하고 시간을 주어야 한다고 생각한다. - G시 소속 23년 공직경력 5급 공무원

(3) 행정지도의 유용성과 장점

행정지도가 일반적으로 사용되고 있는 데는 행정지도의 기능적 유용성이 크기 때문이다. 행정활동은 법령에 근거하는 것이 좋지만, 모든 행정활동을 법령으로 정한다는 것은 입법기술상 불가능하다. 행정기관의 전문적, 기술적인 지도나 조언이 필요한 경우에는 행정지도가 불가피하며, 국민과 수평적이고 대등한 관계에서 상대방의 협력을 바탕으로 유연하게 행정 목적을 실현하는 데서도 행정지도는 유용하다. 그리고 행정지도는 대상자인 국민과의 불필요한 충돌과 마찰을 방지하는 데서도 유용한 행정수단이 된다. 면접조사의 결과를 토대로, 보다 구체적으로 행정지도의 유용성 내지는 장점을 살펴보면 다음과 같다.

무엇보다도 행정지도는 유연성과 탄력성이 높으며, 따라서 행정의 적기성과 상황적응성을 제고할 수 있다(오석홍, 2004: 917). 오늘날 행정의 환경은 매우 가변적이고 동태적이다. 행정지도는 법령에 반드시 의존하지 않아도 되기 때문에 이러한 비정형적인 상황에 임기응변적으로 대처하는 데서 장점이 있다. 법령이 제대로 규율하지 못하는 상황에서 적시에 응급

적으로 또는 보완적으로 행정수요에 대응할 수 있다(정동근, 1997: 207). 그리고 행정지도는 급변하는 경제·사회적 상황과 과학기술의 발전에 유연하고 신속하게 대응할 수 있다. 행정지도의 이러한 장점에 대한 일선공무원들의 견해는 다음과 같다.

행정지도는 법령에 의한 강제성이 없고, 임의적인 협력을 전제로 하는 것이므로 법적으로 명시적인 근거가 필요하지 않고 탄력적인 운용이 가능하므로 분쟁의 소지를 줄일 수 있다. - G시 소속 34년 공직경력의 5급 공무원

행정지도의 장점은 환경변화에 대한 탄력성이 높다는 것이다. 일선 행정현장에서는 변화하는 행정환경에 신속하게 대응하는 것이 무엇보다도 중요하다. 현장에서는 다양한 형태의 새로운 민원이 매일 발생하고 있는데, 이것을 일일이 법규를 찾아서 대응하기가 어렵다. 법규에 제대로 뒷받침이 되지 않는 경우도 많다. 따라서 그때그때 상황에 맞추어서 대응하는 데는 행정지도가 매우 유용하다. - S구청 소속 7년 공직경력의 8급 공무원

행정지도는 또한 법령 보완적 기능을 수행한다. 행정에서는 행정권 행사의 근거 법령이 불비하거나 법령과 현실 간에 괴리가 발생하는 경우가 적지 않다. 이 경우에 행정지도는 법령의 미비점을 보완해 준다(한국행정학회 온라인행정학사전). 특히, 우리처럼 외래 법령과 현실 간의 괴리가 큰 경우에 행정지도는 법령을 보완해 주는데 유용하다. 그리고 인허가와 관련하여, 행정지도는 이를 행하기 전에 실험적·보충적으로 행해질 수 있으며, 이를 통해서 인허가의 적부(適否)를 예측할 수 있게 해준다(이동찬, 2008: 266).

실무에서는 세세한 부분까지 필요하지만 상위 법령이나 업무 매뉴얼에서는 모든 경우를 설명하지 못하는 경우가 많다. 행정지도는 이를 보충하는 데 유용하다. 실제 현장에 나가보면 전혀 생각하지 못하던 사건들이 많이 발생한다. 평소에 관련 법령도 많이 참고하지만, 법령을 적용할 수 없는 사안들이 많이 발생한다. 이러한 경우에는 법령만 찾아서 적용하기는 어려우며, 행정지도의 방식으로 대처를 해야 한다. - S구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

행정지도는 주민과의 마찰을 줄일 뿐 아니라, 행정절차의 민주화를 촉진하는데 기여한다. 행정지도는 이해관계의 대립이 있는 경우에 이를 조정하고 통합하는 기능이 있다(정동근,

1997: 207). 법규로서 규율하기 이전에 설득이나 유인을 통해서 주민들의 협력을 구하는 행정 지도를 행함으로써 행정목적을 적절하게 달성하면서도 공권력 발동 시에 야기될 수 있는 행정과 주민 간의 마찰을 방지할 수 있다. 또한 행정지도는 그 과정에서 상대방의 동의나 협력을 구하게 되므로 행정절차의 민주화를 촉진한다(법제교육포털<http://edu.klaw.go.kr>). 행정지도의 이러한 유용성에 대한 일선공무원들의 인식은 다음과 같다.

행정지도의 장점은 민원인과의 마찰을 최소화할 뿐만 아니라 업무추진의 효율성이 뛰어나다는 것이다. 또한 행정지도는 융통성과 재량이 있어 민원인에게 얼마간의 시간을 주어 일정 사업을 완결할 수 있도록 선택의 여지를 줄 수 있다. - G시 소속 23년 공직경력의 5급 공무원

행정지도는 고객과 직접 접촉하기 때문에 상호 간에 신뢰가 생긴다. 또한 행정지도를 행함으로써 피드백이 효율적으로 이루어지는 장점이 있다. - G시 소속 25년 공직경력의 6급 공무원

행정지도의 가장 큰 장점은 설득을 통한 일처리로 업무수행의 비용을 최소화하면서 아주 큰 효과를 얻을 수 있다는 것이다. 그리고 여러 가지 복잡한 사항을 단순한 법집행이 아니라, 다양한 성향을 가진 주민들의 의견을 최대한 존중하면서 일을 처리할 수 있어 행정집행에 대한 주민들의 이해도를 높일 수 있다. - D구청 소속 12년 공직경력의 7급 공무원

행정지도를 통해서도 행정처분의 뜻을 충분히 전달할 수 있을 뿐만 아니라, 강제성이 없으니 행정청이나 민원인의 입장에서 어느 정도 자율성을 가질 수 있고 부담감을 줄일 수 있어 좋다고 생각한다. - S구청 소속 8년 공직경력의 8급 공무원

행정지도는 행정의 간편성, 편의성, 원만성을 제고한다(오석홍, 2004: 917). 우선 행정지도는 행정업무 수행을 간편하게 하며, 시간과 노력을 절약하는 기능이 있다. 그리고 행정지도는 관련 당사자들의 이해관계 면에서도 행정으로서는 법령에 준거하지 않으면서도 영향력을 행사할 수 있으며, 주민들로서는 복잡한 소송절차와 비용을 들이지 않고 분쟁을 해결할 수 있다. 즉, 행정지도는 편리하고 간편한 문제해결 수단이 되는 것이다. 그리고 행정지도는 이를 행하는 과정에서 서로 협의와 양보를 통해서 보다 온정적인 입장에서 원활하게 행정활동을 수행하는 데 유리하다(정동근, 1997: 208). 면접조사 결과에 의하면, 많은 수의 일선공무원

들이 행정지도의 이러한 장점에 대해서 공감을 하고 있다.

행정지도는 장점이 많다. 우선 번거로운 행정절차를 간소화할 수 있으며, 따라서 주민의 편리성을 증대할 수 있다. 그리고 행정지도는 주민들로 하여금 각종 행정양식에 기재를 해야 하는 어려움을 해소할 수 있으며, 누구에게나 개방적으로 행정의 문호를 개방할 수 있다. 그러나 이러한 장점을 잘 살리려면 행정지도의 통일성을 확보하고 일관성을 유지하는 것이 필요하다. - G시 소속 26년 공직경력의 6급 공무원

행정지도는 법적인 절차단계를 거치지 않고 필요 시 즉각 실시할 수 있어 행정 처리의 소요시간이 단축되며, 민원인과 대면하여 실시하는 경우가 많아 마찰을 줄일 수 있고 융통성을 발휘할 수 있어서 좋다. - S구청 소속 8년 공직경력의 8급 공무원

행정지도는 과태료 등 경제적 징수를 하기 전에 주의를 환기하기 위하여 지도하는 것이기 때문에 민원이 줄어들어 원만하게 문제를 해결하는 데 큰 도움이 된다. 그리고 행정지도는 규정된 법령에 따르지 않아도 되기 때문에 인간적인 면이 있다. - S구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

행정지도의 가장 큰 장점은 대상자와 직접 구두로 하는 경우가 많기 때문에 원활하게 문제를 해결할 수 있으며, 행정과 대상자 간에 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있다는 점이다. - C군 소속 9년 공직경력의 7급 공무원

그리고 행정지도는 예방행정의 차원에서도 중요하다. 우선 행정지도는 피해가 발생하면 회복이 곤란한 경우에 행정권한의 발동 이전에 예방의 수단으로서 유용하다(이동찬, 2008: 266). 그리고 행정지도는 입법화 이전에 법 시행의 분위기를 조성하거나 정책의 타당성을 사전에 평가해 보는 기능이 있다. 이를 통해서 새로운 법규나 정책의 시행착오를 줄일 수 있다. 이에 대해서 일선공무원은 다음과 같이 응답하고 있다.

행정지도를 통해서 행정법적으로 처리할 경우에 민원인의 감정을 해치는 경우를 미연에 방지할 수 있으며, 민원 쌍방 간에 화해와 의사소통의 길을 열어 준다. 또한 행정지도를 하면 법령의 내용을 보다 명확하게 전달해 줄 수 있다. 따라서 행정지도는 행정행위를 하는 데서 구태여 법

령에 의존하지 않게 하는 데 도움이 된다. 법령에 의존하지 않고서도 행정의 목적을 달성할 수 있다면, 그것이 좋은 행정이라고 생각한다. - G시 소속 25년 공직경력의 6급 공무원

이 외에도 행정지도는 대상자의 비밀을 보호하는 데 유용하다(오석홍, 2004: 918). 행정지도는 보안을 유지하고, 대상자들의 명예를 보호하는데 장점이 있는 것이다. 예로서, 윤락녀, 에이즈환자 등을 상대하는 행정의 경우는 이들의 비밀과 사생활을 보호하는 것이 중요한데, 이러한 경우에 행정지도는 일정한 절차와 형식에 구애받지 않고 증거를 남기지 않고 비밀리에 행할 수 있다. 뿐만 아니라, 행정지도는 주민들을 보호하고 지원하는 데서 유용하다. 불특정다수인 소비자로서의 주민들은 시장에 대한 정보가 불완전하여 일방적으로 피해를 입을 수 있다. 반면에 생산자는 수적으로 적기 때문에 가격담합 등이 용이하다. 따라서 행정은 소비자인 주민들을 보호하는 차원에서 행정지도의 형태로 개입할 필요가 있다(한승연, 2004a: 462). 그리고 오늘날의 정보화 사회에서 행정지도는 국민들에게 최신의 지식·기술·정보를 제공해 줄 수 있는 적절한 수단이 된다(한국행정학회 온라인행정학사진).

(4) 행정지도의 폐단 및 단점

행정지도는 장점과 유용성만 있는 것은 아니다. 자칫 자의적, 편의적, 선별적으로 행사될 때에는 폐단이 적지 않다. 특히, 행정지도는 명확한 기준이나 그것을 제약할 규범이 존재하지 않기 때문에 필요한 한계를 넘어서 남용될 우려가 있다. 선행연구들의 논의 및 본 연구에서의 면접조사 결과를 토대로 행정지도의 폐단을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정지도는 법적 근거가 없이도 행할 수 있기 때문에 남용될 우려가 있고 이에 따라 주민들의 권익을 침해할 우려가 큰 반면에, 피해구제는 곤란한 경우가 많다. 행정지도는 사실상 강제력을 갖는 경우가 많음에도 불구하고, 상대방의 임의적 협력을 구하는 비권력적인 작용이라는 이유로 법적 근거가 없어도 가능하며, 구체적인 한계도 불명확한 경우가 많다. 따라서 행정지도의 요건과 내용에 대한 법적 제약도 거의 없으며, 그 결과 위법·부당한 행정지도가 남용되거나, 자의적으로 발동되어 주민들의 권익을 침해할 소지가 있다. 행정지도는 또한 책임소재가 모호하거나 불분명한 경우가 많다. 그러나 행정지도에 의하여 주민들의 권익이 침해된 경우에도 피해를 구제하는 데는 어려움이 있다.⁸⁾ 이점에서 행정지도는 행

8) 그 이유는 행정지도는 비권력적 사실행위로서 상대방의 복종의 임의성이 전제되어 사법심사나 행정상 손해

정구제의 사각지대이다(이동찬, 2008: 271). 본 연구의 면접조사에서도 행정지도의 오남용 우려 및 이로 인한 주민들의 권익침해 가능성과 피해구제의 어려움을 행정지도의 문제점으로 지적하는 경우가 가장 많았다. 면접내용의 일부를 적시해 보면 다음과 같다.

실질적인 행정조치도 없이 행정지도가 빈번하게 행해질 경우에 이것이 위법행위가 되더라도 원상복구가 어려우며, 따라서 적절한 구제를 받기가 어려운 경우가 많다. 그리고 행정지도의 예방 효과에 대해서도 의문이 든다. 따라서 행정지도는 신중하게 행해져야 하며, 남발되어서는 안 된다. - C군 소속 22년 공직경력의 6급 공무원

행정지도는 원칙적으로 법적 효력이 없으므로 원만한 해결이 되지 않을 경우도 많이 발생하며, 행정지도가 오남용 될 경우에는 피해구제와 관련한 문제가 발생할 수 있다. 우리는 행정지도가 편리하다고 쉽게 행하지만, 자칫 주민들이 피해를 입었다고 민원을 제기하면 구제 문제를 둘러싸고 쌍방 간에 논란이 발생할 수밖에 없다. - D구청 소속 9년 공직경력의 7급 공무원

행정구제는 법적 근거가 부족하고 책임이 명확하지 않다. 따라서 잘못된 행정지도로 인하여 손해를 보더라도 법적으로 주장할 수 있는 근거가 부족하다. 이는 책임행정의 취지에 맞지 않는 것이라고 생각한다. - S구청 소속 7년 공직경력의 8급 공무원

둘째, 행정지도는 공익을 훼손하고, 행정의 형평성을 저해할 우려가 있다. 특히 쌍방의 이해관계가 합치되어 행정지도를 행하는 경우에는 자칫 공익이 심각하게 훼손될 우려가 있다.⁹⁾ 그리고 기밀유지 및 상대방의 명예나 권익보호를 이유로 은밀하게 행정지도가 이루어지거나, 행정지도 과정에서 담당공무원의 재량행위가 과도하게 개입하게 되면 행정의 형평성이 저해되기 쉽다. 물론 이러한 폐쇄적이고 비밀주의적 행정지도는 행정의 부정부패로 연결될 소지도 있다(정동근, 1997: 209-212). 행정지도의 이러한 문제점에 대해서 일선공무원들은 다음과 같이 발언하고 있다.

배상의 대상이 되지 않는다고 보기 때문이다(정동근, 1997: 210).

9) 예로서, 소방시설이 미비한 건물주에게 시정명령 등의 행정규제 조치를 취하지 않고, 형식적인 행정지도를 할 경우에는 안전행정이란 공익적 가치가 훼손될 수 있는 것이다(이동찬, 2008: 272).

행정지도는 민원인의 감정을 상하게 할 수 있으며, 상대가 있는 민원인 경우에는 일방적인 편들기라는 오해를 받을 수 있다. 또한 법적 근거와 관련이 없이 행정지도를 남발하게 되면 행정편의주의에 빠져들 수 있음은 물론, 행정이 불공평해질 수도 있다. 그리고 행정지도로 인하여 공무원의 업무량이 증대하는 문제도 있다. - G시 소속 25년 공직경력 6급 공무원

행정지도의 단점은 이를 구두로 하는 경우가 많기 때문에 객관적이지 못한 경우가 많다는 점이다. 객관성이 부족하면 아무래도 지방행정의 형평성 문제에 대해서 민원인들의 불만을 제기할 소지가 있다고 본다. - C군 소속 9년 공직경력 7급 공무원

셋째, 행정지도는 자칫 행정민주화에 역행할 수 있다. 행정지도가 비밀주의를 강화하여 국민의 감시를 방해하거나, 하향적이고 일방적으로 행해질 경우에는 행정의 민주화를 저해할 수 있다. 그리고 행정지도는 자칫 입법영역을 과도하게 침해하거나 행정권한을 과도하게 확장할 우려가 있는데, 이 역시 행정의 민주화와는 상충하는 것이다(오석홍, 1985). 이에 대해서 면접조사에 응답한 일선공무원(D구청 소속 22년 공직경력 6급 공무원)은 일선행정에서 행정지도가 본래 의도한 바와는 달리 일방통행 식으로 되는 경우가 많아서 행정민주화에 역행할 우려가 있음을 지적하고 있다.

넷째, 행정지도는 법치주의와 마찰을 일으킬 수 있다. 탈법적 행위까지도 행정지도라는 이름으로 행해지는 경우가 있으며, 행정지도가 법률 제정을 고의로 지연시키거나 입법영역까지 과도하게 침해하는 경우가 있다. 이 경우에는 법치주의 행정이 심각하게 훼손될 수 있다. 그리고 행정지도는 상대방이 거부하기 어려운 강제성을 띠는 경우가 많다. 따라서 이에 대한 절차적 통제가 없으면 행정지도의 남용으로 인하여 법치주의가 침해될 수 있다(법제교육포털 <http://edu.klaw.go.kr>). 역사적으로 보면, 각종 사회개혁운동 과정에서 자의적인 행정지도가 많았으며, 그 결과 법치주의 행정이 위협받는 경우가 많았다(정동근, 1997: 211). 행정지도의 법치주의 침해와 관련하여 일선공무원은 다음과 같이 발언하고 있다.

행정지도는 법적 근거가 없이도 시행할 수가 있어 편리한 점이 있다. 그러나 법적 근거가 없다는 것은 사후에 책임소재의 문제를 야기할 수 있으며, 이는 행정의 합법성 논리를 저해하게 된다. 그리고 행정지도가 사실상 상대방의 입장에서는 권력으로 느껴져 거부감이 생길 수 있다.

- S구청 소속 7년 공직경력 8급 공무원

다섯째, 행정지도에 불응할 경우에 일방적으로 불이익을 가할 우려가 있다. 행정지도는 비권력적 사실행위로서, 이의 수용여부는 상대방의 임의적인 판단에 맡겨진다고 주장한다. 그러나 실제로는 행정지도에 불응할 경우에는 위생검사, 세무조사, 각종 보조금의 차등 지급, 언론공표 등 다양한 제재조치가 가해질 수 있다.¹⁰⁾ 그리고 권력 면에서 행정지도 주체가 대상자보다 우위에 있으며, 행정지도와 행정규제는 연동할 가능성이 높다. 이와 관련해서는 많은 일선공무원들이 우려를 표명하고 있다.

행정지도는 행정기관의 필요에 의해 진행되므로 일방적인 요청으로 이루어지는 경우가 많으며, 임의적 협력을 전제로 하지만, 행정기관으로서의 우월적 지위를 감안할 경우에 상대방의 자유로운 의사결정이라고 보기는 어렵다. - G시 소속 34년 공직경력의 5급 공무원

행정지도는 법적 구속력이나 강제성이 없다고 일반적으로 이야기하지만, 민원인이 행정지도에 응하지 않을 때에는 담당공무원이 별개의 행정처분을 하게 되며, 이때는 민원인에게 불이익을 가할 수 있는 형태로 남용되는 문제가 발생한다. - S구청 소속 8년 공직경력의 8급 공무원

여섯째, 행정지도는 책임소재가 불분명한 경우를 발생시킨다. 행정지도는 요건이나 형식 면에서 객관화의 정도가 낮으며, 직접적인 수권법규에 의하지 않고도 행해질 수 있으며, 재량행위가 개입될 소지가 크다. 따라서 추후에 문제가 발생하였을 경우에는 책임의 소재가 불분명해지게 되며, 그 결과 책임회피를 조장할 우려가 있다. 구두로 행정지도를 할 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 행정지도의 요건과 내용에 관한 어느 정도의 실제적 규정이 필요하게 된다(이동찬, 2008: 272). 행정지도의 이러한 문제점에 대해서는 일선공무원들이 잘 증언하고 있다.

행정지도가 비권력적 사실행위라고 하지만 사실상 강제성이 내포되어 있으며, 행정지도에 대한 책임소재가 불분명하다. - G시 소속 30년 공직경력의 5급 공무원

행정지도는 상황에 따라서 민원인에게 강제성을 띠고 따라서 부담을 주는 경우가 많으며, 문서

10) 일반음식점을 대상으로 한 마진호(1998: 73)의 설문조사에 의하면, 대상 업소의 85.2%가 “구청 위생과에서 실시하는 행정지도에 불응할 경우에 불이익이 수반될 것”이라고 응답하였다.

에 입각한 기록을 남기지 않을 경우에는 향후 문제 발생 시에 책임소재가 불분명하게 된다.

- S구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

행정지도는 문서화되지 않는 경우가 많기 때문에 차후 문제가 발생하였을 경우에 증빙자료나 증거자료가 불충분하게 된다. - D구청 소속 13년 공직경력의 7급 공무원

일급제, 행정지도는 행정의 효율성을 저해할 수 있다. 편의주의적, 형식주의적, 임기응변식의 행정지도는 행정의 계속성과 예측가능성을 손상시켜 행정의 효율성을 저해한다. 단기적 안목이나 과욕에 의한 행정지도 역시 일관성이 없고 졸속적인 행정지도를 유발함으로써 행정의 낭비를 초래한다(정동근, 1997: 210-12). 더구나 국민들의 이기적인 편의주의에 기인한 행정지도는 부정부패의 온상이 될 수도 있다.

행정지도는 강제력이 없는 관계로 효과성이 떨어지고, 문제해결에 시간이 많이 걸린다. - D구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

행정지도가 올바르게 이루어지지 않는다면 대상자와의 부정적인 거래가 발생할 수 있다. 행정지도는 규정을 근거로 하는 것보다 유동성이 있어서 행정지도를 하는 사람과의 관계에 따라서 결과가 달라질 수 있다. - C군 소속 9년 공직경력의 7급 공무원

이 외에도 면접조사에서 지적된 사항을 보면, 행정지도는 상대방에게 부담을 줄 수 있으며, 민원인들이 행정지도를 무시하는 경향이 있어 기대보다 실효성이 크지 않으며(C군 소속 22년 공직경력의 6급 공무원), 당사자의 무분별한 반발로 인하여 설득이 어려운 경우가 많은 등의 문제가 발생하고 있다(D구청 소속 15년 공직경력의 6급 공무원).

(5) 행정지도에 대한 반응 및 후속조치

행정지도에 대한 주민들의 반응은 크게 행정지도에 순응하여 문제가 원만하게 해결되는 경우, 행정지도에 대해서 저항하거나 부정적으로 반응을 하여 행정지도의 목적을 달성하지 못하는 경우, 행정지도에 따르기는 하지만 불만을 가지면서 마지못해 따르는 경우로 구분할 수 있다. 면접조사 결과에 의하면, 행정지도에 대해서 긍정적으로 반응하고 순응하는 경우

가 많다는 답변이 14명, 행정지도에 부정적으로 반응하고 저항한다는 답변이 8명, 행정지도에 따르기는 하지만 불만을 표출하거나 마지못해 따른다고 하는 답변이 8명으로 나타났다. 대체로 주민들은 행정지도에 대해서 수용하는 경향이 강하지만, 흔쾌하게 수용하는 경우는 절반에 미치지 못하며, 마지못해 수용하거나 저항하는 경우가 적지 않음을 알 수 있다.

행정지도에 대한 주민들의 반응을 구체적으로 예시해 보면, 처음에는 반대하거나 불만을 표출하다가도 인내심을 가지고 계속 설득을 하면 긍정적으로 반응하는 경우가 적지 않다.

자신의 이익에 반하는 경우가 많기 때문에 처음에는 불만을 표시하고 반대하지만, 자세한 설명과 이해의 과정을 거치면 원만하게 해결되는 경우가 많다. - D구청 소속 12년 공직경력 7급 공무원

행정지도가 처음에는 저항이 있지만, 주민들 의견을 일단 청취하게 되고 여러 가지 방안을 검토하여 제시하며, 주민들의 의견을 최대한 반영하는 범위에서 행해지기 때문에 시간이 지날수록 긍정적으로 변화되어 진다. - C군 소속 22년 공직경력 6급 공무원

그러나 적지 않은 경우에는 담당공무원 앞에서는 할 수 없이 따르지만, 불만을 표출하거나 마지못해서 행정지도를 따르는 경우가 있다.

현장에서 대화를 할 때는 행정지도에 대해서 어느 정도 이해를 하고 수긍을 하지만, 지나고 나면 자신의 입장만을 고집하면서 봐달라는 식으로 일관하는 경우가 많다. 따라서 행정지도를 할 때는 반드시 이행하지 않으면 따르게 되는 벌칙조항 등 향후 처리과정을 충분히 설명해 준다면 수용정도가 높아질 것이라고 생각한다. - G시 소속 23년 공직경력 5급 공무원

주민들에 대해서 행정지도를 해 보면 겉으로는 긍정적으로 반응하고 따르는 편이지만, 뒤에서는 불만과 에로사항을 표현하는 경우가 적지 않다. 이럴 경우에는 공무원의 입장을 설명하면서 재차 협조를 당부한다. - D구청 소속 10년 공직경력 7급 공무원

일반적으로는 행정지도에 순응하고 따르는 경우가 대부분이지만, 행정지도 정도에 따라서는 불만을 표현하는 경우도 있다. 특히 노점상 단속에 따른 행정지도의 경우는 불만표현 정도가 강한

때가 많다. - C군 소속 9년 공직경력 7급 공무원

그리고 면접조사 결과에 따르면, 행정지도에 대한 주민들의 반응이 갈수록 부정적이거나 저항적인 경우가 많아서 행정지도를 행하기가 점차 어렵게 되어 가고 있다고 응답하는 공무원들이 적지 않았다.

행정지도를 예전에는 긍정적으로 따르는 편이었으나, 최근에는 대부분 행정지도를 성가시게 여기는 경향이 짙다. 이는 누구에게도 간섭받지 않고 자신의 의지대로만 하고자 하는 이기적인 성향이 나타나는 것이라고 본다. - G시 소속 25년 공직경력 6급 공무원

행정기관의 요청을 직접적으로 거부하기는 매우 어려우며, 불만은 있으나 거의 따르는 편이다. 그러나 최근에는 일정한 행위로 인한 손실이 예상되는 경우에는 적극적으로 항변하고 반대의를 분명히 밝히는 경우가 많이 발생하고 있다. - G시 소속 34년 공직경력 5급 공무원

전술하였듯이 일선공무원이 행정지도를 하게 되면 흔쾌히 따르든지 아니면 불만이 있지만 마지못해 따르든지 간에 행정지도를 수용하는 경우가 많다. 그러나 행정지도에 저항하거나 불응하는 경우도 적지 않게 발생하고 있다. 이러한 경우에 일선공무원이 취할 수 있는 방안은 계속하여 행정지도를 행하면서 설득을 하거나, 바로 행정조치를 취하거나, 아니면 포기해 버리는 경우가 있을 것이다. 이에 대해서는 곧 바로 행정조치를 취한다는 응답도 일부 있었지만, 대부분의 경우는 몇 차례 더 행정지도를 해보고 그래도 따르지 않을 경우에는 행정조치를 취한다고 응답하고 있다. 행정지도에 따르지 않는다고 해서 없던 일로 그냥 종료해 버리는 경우는 없었다. 그리고 특정 주민이 단독으로 관련되어 있는지 상대방이 있는 민원인지의 여부에 따라서도 대응이 달라질 수 있으며, 관련단체에 협력을 구하여 계속적으로 설득하는 경우도 있다.

행정지도를 충분히 하였음에도 이에 따르지 않을 경우에는 그에 상응하는 벌칙을 부과하게 된다. 이는 올바른 규범을 세우고 일관성 있는 행정집행을 위해서도 필요한 것이다. - G시 소속 23년 공직경력 5급 공무원

주민들의 태도에 따라서 달리 반응한다. 행정지도에 대해서 무조건적으로 반대의사를 표시하거나 거친 행위를 일삼을 경우에는 즉시 행정처분으로 이어지는 경우가 많다. - D구청 소속 18년 공직경력의 7급 공무원

행정지도에 따르지 않을 경우 여러 차례 대화로 설득하지만, 그래도 설득이 안 되는 경우에는 법절차대로 과태료 부과 및 고발조치 등 행정조치 규정에 따라서 처리하는 것이 일반적이다. - S구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

행정지도는 강제성이나 법적 구속력이 없는 경우가 대부분이다. 따라서 행정지도에 따르지 않는다고 하여 행정조치를 취하려 하기보다는 지속적인 대화와 설득이 필요하며, 경우에 따라서는 자생단체와 연계하여 협력을 유도하기도 한다. - G시 소속 34년 공직경력의 5급 공무원

(6) 행정규제와 행정지도

행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이다(행정규제기본법 제2조 1항). 행정규제가 행정지도와 근본적으로 상이한 점은 행정지도는 법률의 근거가 없이 행해질 수 있는 비법률적 사실행위인데 비해서, 행정규제는 규제 법정주의에 입각하여 법률에 근거하여 행해져야 한다.¹¹⁾ 이러한 행정규제는 첫째, 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 행정규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 않도록 해야 한다. 둘째, 국가나 지방자치단체가 행정규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 해야 한다. 셋째, 행정규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다(행정규제기본법 제5조). 이처럼 행정규제는 행정지도와 그 법률적 성격을 달리 하는 것이지만, 현실에서는 동시에 사용되기도 하고, 행정규제의 사전단계로서 행정지도를 실시하기도 한다. 법률적 근거 여부를 양자의 가장 큰 차이점으로 하지만, 현실적으로는 행정지도 역시 공권력을 배경으로 하기 때문에 사실상 범집행과 유사한 효력을 발휘하기도 한다.

그러면 행정지도와 행정규제의 차이에 대해서 일선공무원들은 어떻게 느끼고 있을까. 우

11) 규제 법정주의에 따라서 행정규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다(행정규제기본법 제4조 1항).

선 행정규제에 대비한 행정지도의 장점에 대해서는 대체로 행정지도가 법적 근거가 없이도 행할 수 있기 때문에 보다 간편하고 융통성이 있으며, 설득과 대화를 통해서 행할 수 있기 때문에 민원인과의 마찰이 적고 행정행위에 대한 수용도가 높을 것으로 예상된다. 이에 대한 면접결과에 의하면, 일선공무원 대다수가 행정지도가 행정규제에 비하여 융통성, 배려와 상호이해, 신속성, 수용성 등의 면에서 장점이 있으며, 행정과정에서 주민과의 마찰을 줄일 수 있으며, 간편하고 현장에서 바로 적용할 수 있는 즉시성의 장점이 있다고 언급하고 있다. 뿐만 아니라, 불필요한 행정절차를 간소화하고, 신속하게 업무를 처리할 수 있어 행정력의 낭비를 줄일 수 있다고 응답하고 있다. 또한 행정규제에 비해서 주민들의 반발도 적다. 이하는 행정규제에 대비한 행정지도의 장점에 대해서 언급한 일선공무원들의 견해이다.

행정지도는 단순한 법 집행이 아닌 전문기술성을 바탕으로 행하는 것으로서, 이를 탄력적으로 행할 수 있어 행정규제보다 행정목표 달성에 보다 효율적이라고 생각한다. 그리고 행정규제에 비해서 행정지도는 상대방이 수용하기가 쉬우며 야기된 문제를 대화로서 해결이 가능하다. 따라서 상대방과의 마찰이 적고 융통성이 있다. D구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

행정지도는 행정규제의 전 단계로서 상대방에게 벌칙을 적용하기 전에 민원인과의 마찰을 최대한 줄이려고 행하는 것이다. 이는 민원인의 불편을 들어주고 나아가 올바른 방향으로 이끌기 위함이다. 일부 민원인들은 이러한 행정지도에 대하여 자신에게만 불이익을 준다고 이야기 하지만 행정지도는 모든 민원인에게 똑같이 적용되는 것이다. - G시 소속 23년 공직경력의 5급 공무원

행정지도는 민원발생 시 바로 시정을 요구하고 간편하게 대화로 이해 설득하는 등 민원인과의 마찰이 적을 수 있으며, 관과 지역주민의 유대관계를 좋게 할 수 있다. - G시 소속 25년 공직경력의 6급 공무원

행정지도는 행정규제에 대비하여 행정기능의 효율성 확보와 국민의 행정참여를 유도하는 장점이 있으며, 비교적 마찰이 적고 수용도가 높은 편이다. - G시 소속 30년 공직경력의 6급 공무원

행정규제에 대비한 행정지도의 효과에 대해서는 면접조사에 응한 일선공무원들의 반응은 엇갈렸다. 즉, 행정지도가 행정규제에 비해서 보다 융통성이 있고 민원인과의 마찰이 적으

며 따라서 효과도 있다고 응답하는 경우가 있는가 하면, 강제성이 없어 행정규제에 비해서 효과가 적다는 응답도 적지 않았다. 양자의 효과가 비슷하다고 응답하는 공무원들도 적지 않았다. 따라서 행정규제와 행정지도는 서로 수평적이거나 보완적인 관계에 있는 경우가 많기 때문에 어느 것이 더 효과가 크다고 일률적으로 말하기는 어렵다. 다음은 행정규제에 대비한 행정지도의 효과에 대한 일선공무원들의 면접내용을 발췌한 것이다.

행정지도는 구속력은 없지만 중재 역할로서 효과가 있으며, 상대방의 저항이 행정규제보다는 적은 관계로 효과가 보다 크게 나타나는 경향이 많다. - D구청 소속 13년 공직경력의 7급 공무원

단순하게 행정지도가 행정규제에 대비하여 효과가 보다 크다고 말할 수는 없지만, 굳이 행정규제를 할 필요가 없는 부분까지 규제를 함으로써 규제남발로 인한 주민들의 거센 저항을 받는 것보다는, 사전 행정지도를 통한 주민설득을 하는 것이 효과가 보다 클 때가 많다. - D구청 소속 12년 공직경력의 7급 공무원

행정지도는 효과는 행정규제만큼 크지 않지만, 규제절차에 착수하기 전에 미리 고지의 성격도 있어 민원인과의 마찰을 줄일 수 있는 등 효과가 없다고 하기 어렵다. - C군 소속 9년 공직경력의 7급 공무원

행정지도는 일률적인 강제성이 없고 임의적인 협력을 통해서 행정행위를 하는 것이기 때문에 행정규제 만큼의 효과를 나타내기는 어렵다. - G시 소속 34년 공직경력의 5급 공무원

IV. 일선 지방행정에서의 행정지도의 개선방안

행정지도는 장점이 적지 않은 것이며, 이에 대한 일선공무원들의 견해도 대체로 긍정적으로 생각하는 경향이 강하다. 무엇보다도 행정지도는 불가피한 면이 있다. 모든 행정행위를 법령에 입각하여 할 수가 없으며, 현장에서는 법령이 미비하거나 법령과 현실이 괴리되는 경우가 많기 때문이다. 그리고 행정지도는 기능적 유용성도 크다. 행정지도는 현장에서 대면 접촉하여 설득과 대화를 통해서 행할 수 있기 때문에 주민들과의 마찰을 최소화하고 행

정을 신속하고 원만하게 처리할 수 있다. 행정을 간소하게 할 수 있는 이점도 있다.

그러나 행정규제는 장점만 있는 것은 아니다. 여러 가지 폐단도 있다. 무엇보다도 법률의 근거가 없이 행해질 수 있기 때문에 남용될 소지가 있으며, 이 경우에는 공무원의 재량행위가 과도하게 개입되며, 그 결과 주민들의 권익이 침해될 우려가 있다. 그리고 법률에 의거하지 않는 경우가 많고 증거자료가 제대로 남지 않기 때문에 사후구제에 어려움이 따르게 된다. 자칫 행정의 형평성, 신뢰성, 책임성을 저하시킬 수도 있다. 따라서 행정지도는 적절한 선에서 적절한 방식으로 행해져야 한다. 행정지도를 행하는 일선공무원들의 책임감과 윤리의식도 중요하다. 또한 행정지도를 행할 때는 대화나 설득, 협력요청 등에 대한 적절한 기술도 구비해야 한다. 이하에서는 행정지도가 불가피한 현실을 감안하여, 어떻게 하면 행정지도의 폐단을 줄이고, 장점과 유용성은 극대화할 수 있을지의 측면에서 일선 지방행정에서의 행정지도의 개선방안을 제안하고자 한다.

첫째, 행정규제와의 관계를 적절하게 정립해야 한다. 현재 많은 경우에 행정규제의 전(前) 단계로서 행정지도를 실시하면서, 행정지도가 효과가 발생하지 않으면 바로 행정규제로 전환하는 경우가 적지 않다. 즉, 행정지도를 행정규제와 연동하여 실시하는 경우가 많은 것이다. 때로는 행정지도가 제대로 수용되지 않으면 법대로 할 것이라고 위협적으로 행정지도를 행하기도 한다. 그러나 행정규제와 행정지도를 연계하여 생각하는 것은 주민들에게 행정지도를 강압적인 것으로 받아들여질 소지가 있는 것으로서, 이는 행정지도의 본래의 취지와는 맞지 않는 것이다. 그 보다는 우선은 양자를 별개로 생각하는 것이 필요하다. 행정지도를 행정규제의 전 단계 혹은 부차적인 것으로 생각하면 행정지도를 하는 데서 최선을 다하지 않게 되는 것이다. 그리고 행정지도가 제대로 되지 않는다고 바로 행정규제를 할 것이 아니라, 행정지도의 방식이나 기법에 문제가 없는지 먼저 생각해보고, 보다 적극적으로 대화와 설득에 임하는 것이 필요하다. 그리고 행정지도의 유형 중에서도 규제적 성격의 행정지도는 가급적 줄이고, 조정적 혹은 조성적 성격의 행정지도를 확대하는 것이 바람직하다.

지나친 행정규제는 창의성과 다양성을 해친다는 관점에서 지속적인 행정지도를 통해서 사회공감대를 형성하고 행정지도를 통해서 사회질서를 바로 잡도록 해야 한다. 행정지도는 다양성을 염두에 두고 행정지도의 개념에서 한발 나아가 같이 고민하고 같이 해결해 나가는 공동체로서의 사고를 접목해야 한다. - G시 소속 34년 공직경력 5급 공무원

주민들이 요구하는 사항들이 너무나 많고 다양하여 법으로 모두 규정하기가 어렵고 좁은 지역에서는 혈연, 지연, 학연 등으로 얽혀 있어 행정지도가 더 큰 효과를 보는 때가 많다. 내 생각으로는 읍면동 등 좁은 지역에서는 행정지도를 늘리고, 광역적인 사항과 시 단위 이상의 폭넓게 이해관계가 얽힌 민원사항은 일정한 매뉴얼과 법에 따른 행정규제가 보다 필요하다. - G시 소속 25년 공직경력의 6급 공무원

둘째, 행정지도의 남용을 방지해야 한다. 행정지도는 간편하고 편리하기 때문에 남용될 소지가 크다. 면접조사의 결과로는 지방자치제 실시 이후에 행정지도가 크게 증가하고 있으며, 이로 인하여 업무량이 폭증하고 있다고 지적하는 경우가 많다. 그러나 행정지도는 과다하면 주민들의 생업에 지장을 초래하고 부담을 초래하게 된다. 부정부패의 소지도 있다. 따라서 행정지도는 필요한 최소한에 그쳐야 한다. 이를 위해서는 행정지도의 절차를 좀 더 공식화할 필요가 있으며, ‘행정지도일지’ 등을 작성하게 하거나 ‘행정지도 사전점검제도’ 등을 도입하여 불필요한 행정지도가 남발되지 않게 하는 방안을 강구해야 한다.¹²⁾ 행정지도의 남용을 우려하는 일선공무원들의 일부 목소리를 소개하면 다음과 같다.

행정지도를 통해 신속하고 비권력적인 민원해결이 될 수도 있으나, 반대의 경우 행정체계의 권리구제의 문제가 발생할 수 있으므로 과도한 행정지도는 삼가야 한다고 생각한다. - C군 소속 9년 공직경력의 7급 공무원 동구

현재 추진하고 있는 행정지도의 성격을 한층 더 높여서 적극적인 행정지도를 해나가야 한다고 생각한다. 그러나 과도한 행정지도는 행정규제로 보일 수 있어 적절한 수준에서 행하는 것이 옳은 행정지도이다. - G시 소속 23년 공직경력의 5급 공무원

행정지도가 행정규제에 비해 효과가 크고 장점이 크지만, 과도하게 행해져 공무원의 업무과중으로 이어지는 경향이 있다. 민원인들이 거부감을 나타내는 경향도 점차 커지고 있다. - G시 소속 25년 공직경력의 6급 공무원

12) “행정지도로 주민들이 피해를 보는 일이 없도록 하기 위해서 업무별 사례집 등의 발간을 통하여 담당공무원이 재량을 남용하는 일이 없도록 하며, 향후 발생할 수 있는 문제점에 대해서 미리 대처할 수 있게 해야 할 것이다.” -D구청 소속 12년 공직경력의 7급 공무원

셋째, 행정지도를 행하는 일선공무원의 책임성을 강화해야 한다. 행정지도는 간편하고 편리한 반면에, 자의적이고 편의적으로 행해질 개연성도 큰 것이다. 따라서 행정지도에는 일정한 한계가 있어야 하며, 책임성이 동반되어야 한다. 이를 위해서는 행정지도를 행한 이후에 사후보고를 강화하는 방안을 강구해야 한다. 면접조사에 따르면, 대부분의 일선공무원들은 상부의 지시에 의한 경우에는 문서로 공식 보고를 하지만, 경미하거나 보통의 사안은 상급자에게 보고를 하지 않거나 구두로 간략하게 보고하는 정도에 그치는 경우가 많다.¹³⁾ 이러한 경우에는 행정지도로 인하여 문제가 발생하더라도 책임을 추궁하기가 곤란하게 된다. 따라서 행정지도의 내적 책임성을 강화하기 위해서는 행정지도 사례를 업무별로 유형화하고, 사전에 보고할 것과 사후에 보고할 것, 구두로 보고할 것과 문서로 보고할 것을 규정해 놓는 것이 필요하다. 이를 통해서 행정지도의 보고·감독체계를 분명하게 해야 하는 것이다. 다음에는 행정지도 실명제(實名制)를 도입하는 방안도 강구할 수 있다. 행정지도를 행할 시에 상대방에게 본인의 소속과 성명을 분명하게 밝히고,¹⁴⁾ 행정지도 내용의 개요를 작성하여 상대방에게 발급해 주는 것이다.¹⁵⁾ 그리고 행정지도에 대한 보고를 토대로 사후점검 체계도 강화해야 한다. 행정지도일지 및 사후보고 내용을 토대로 주기적으로 행정지도의 효과, 문제점, 개선방안 등에 대해서 점검을 행하는 것이 필요한 것이다.

현재 행정지도의 문제점 중의 하나는 행정지도의 문서화, 기록화 등 증빙자료가 부족하다는 점이다. 행정지도의 오남용을 방지하고, 사후구제를 제대로 할 수 있으려면 행정지도의 내용을 기록으로 남기는 것이 중요하다고 생각한다. - D구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

넷째, 행정지도의 요령 및 기법에 대한 적절한 교육이 필요하다. 행정지도의 장점은 일선 공무원과 주민들이 대화와 설득을 통하여 상호 이해를 증진하고 이를 통해서 행정을 원만하

13) “일반적인 사항은 보고를 하지 않으며, 중요하고 특이한 사항은 우선 구두로 보고를 한 이후에 나중에 문서로 보고하는 것이 대부분이다.” -25년 공직경력의 6급 공무원 구미 “혼자서 해결할 수 있는 사안은 보고를 하지 않으며, 설득과 대화로 문제가 해결되지 않는 경우는 구두로 보고한다. 민원의 소지가 있는 것은 상부에 보고하여 합동지도를 하기도 한다.” -G시 소속 30년 공직경력의 6급 공무원

14) 행정절차법 제49조에서도 “행정지도를 하는 자는 그 상대방에게 그 행정지도의 취지 및 내용과 신분을 밝혀야 한다.”고 규정하고 있다.

15) 행정절차법에서도 행정지도가 말로 이루어지는 경우에 상대방이 서면의 교부를 요구하면 해당 공무원은 직무 수행에 특별한 지장이 없으면 이를 교부하도록 하고 있다. 서면교부서에는 행정지도의 취지 및 내용, 일시 및 장소, 담당자(소속, 직급, 성명), 가타 안내사항을 적는다(행정절차법 시행규칙 제14조).

게 처리할 수 있다는 점이다. 그러나 실제에서는 이러한 장점이 항시 발휘될 수 있는 것은 아니며, 행정지도가 오히려 공무원과 주민들 간에 마찰을 유발하고, 이에 따라서 행정지도에 대한 저항을 유발하는 경우도 많다. 이는 물론 이해관계의 대립에 기인하는 면도 크겠지만, 그에 못지않게 일선공무원들의 대화 및 설득요령 부족, 강압적이고 권위주의적 행태, 협상능력 부족 등에 기인하는 경우가 많다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 일선공무원을 상대로 행정지도 요령에 관한 실무교육을 주기적으로 실시할 필요가 있다. 교육내용에는 설득 및 대화요령, 상대방의 심리이해 능력, 협상능력 등을 포함할 수 있다.

행정지도의 매뉴얼을 만드는 것도 필요하지만, 그 보다 더 중요한 것은 부서장이나 담당직원의 행정처리 능력 및 마인드를 향상시키는 것이다. 행정지도를 하는 공무원의 행정능력과 마인드를 향상시키려는 노력이 필요하며, 행정지도를 행하는 데서 필요한 자질을 향상시켜야 한다. 행정지도를 많이 행하지만, 실제로는 주민들을 어떻게 상대해야 하는지 등에 대한 체계적인 지식이 부족한 경우가 대부분이다. -G시 소속 23년 공직경력의 5급 공무원

다섯째, 행정지도로 인하여 발생하는 피해에 대한 사후구제 방안을 마련해야 한다. 행정지도는 증빙자료가 없으며, 때에 따라서는 남용되는 경우가 많기 때문에 주민들의 권익을 침해하는 경우가 적지 않다. 특히, 행정규제의 대체수단으로서 행정지도가 실시되는 경우에는 더욱 그러하다. 그러나 행정지도는 비법률적 행위로서 권리구제가 쉽지 않다. 따라서 법률행위처럼 충분한 권리구제는 어렵지만, 차선책으로 우선은 행정절차법에서 정하고 있는 행정지도의 원칙을 준수하는 것이다. 즉, 행정절차법(제48조)에는 행정지도의 원칙으로서, 행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 안 되며, 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익을 주어서는 안 된다고 규정하고 있다. 다음에는 행정지도에 대한 내부 감독체계를 강화하고, 문서보고 및 기록화를 확대해야 한다. 이를 통해서 증빙자료를 구축하는 것이 사후구제를 위해서 필요하다. 그리고 행정지도에 대한 불만제기를 적극적으로 수용함으로써 행정지도로 인한 불만과 피해를 행정 자체적으로 해결하려는 의지가 필요하다. 나아가서는 시군구 단위에 행정 옴부즈만(ombudsman)을 도입하여 행정지도와 관련한 민원을 보다 적극적이고 선제적으로 해결하는 노력이 필요하다.

행정지도의 효과가 큰 편이고 주민과의 마찰도 적은 편이기 때문에 행정규제 대신에 행정지도를 늘려야 한다. 행정지도의 문제점을 극복하고 주민들의 기본권을 보장하기 위해서는 행정지도에 관한 일반적 절차규정으로 사전적 구제수단을 마련하고, 행정지도로 인하여 사인(私人)의 권리가 침해된 경우에는 행정구제의 폭을 넓혀야 된다. - G시 소속 30년 공직경력의 6급 공무원

여섯째, 행정지도에 관한 체계적인 관리매뉴얼 내지는 편람을 만들어 배포한다. 현재 행정지도의 방식, 대상, 내용 등은 거의 전적으로 개별 공무원의 재량에 맡겨져 있다. 물론 재량은 행정의 신속성을 제고하는데 기여하지만, 자칫 오남용 되어 행정의 신뢰성과 형평성을 저해할 우려도 크다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 행정지도에 대한 적절한 가이드라인을 설정할 필요가 있으며, 이를 위해서 행정지도 매뉴얼이 필요한 것이다. 매뉴얼에는 행정지도의 대상 업무, 내용, 상황별 대화 및 설득요령, 사후처리 방안, 보고방식, 일지작성 등 행정지도 전반에 대한 구체적인 내용을 표준화해야 한다. 면접조사에 의하면, 많은 일선공무원들이 이러한 행정지도 매뉴얼의 필요성에 대해서 공감하고 있다.

주민생활과 밀접한 부분에 대해서는 행정지도를 보다 체계적으로 해야 하며, 사례별 행정지도의 방법 등을 기술한 표준 매뉴얼이 있어야 한다. 행정지도에 따른 기록을 남기기 위한 관련대장 등도 필요하다. - D구청 소속 10년 공직경력의 7급 공무원

올바른 행정지도가 이루어지기 위해서는 일정한 매뉴얼을 습득하여 행하되, 무조건 매뉴얼대로 할 것이 아니라, 상황에 따라서 융통성 있게 행하는 것이 보다 바람직할 것이다. - S구청 소속 12년 공직경력의 7급 공무원

매뉴얼을 작성하여 적정 한도는 잡아줄 필요가 있다. 민원이나 행정지도를 하는 공무원이나 모두 일괄적인 편람이 있어야 업무의 혼선을 줄일 수 있다. - C군 소속 8년 공직경력의 8급 공무원

마지막으로 행정지도 우수사례를 공유하고 확산하는 것이 필요하다. 행정지도는 주민들과의 마찰을 예방하고 문제를 해결하는 데 기여하는 바가 크다. 특히 조정 및 지원 목적의 행정지도가 성공적으로 행해지면 행정의 신뢰성 및 정당성 확보에도 기여할 수 있다. 따라서 이러한 성공적인 행정지도의 경험을 행정부서들 간에, 더 나아가서는 자치단체들 간에

공유할 수 있는 방안을 강구하는 것은 민원행정의 개선을 위해서 필요하다. 그 방안은 성공적인 행정지도 사례의 내용, 방식, 주민 대응요령, 처리결과 등을 기록하고, 이를 업무분야별 등으로 종합하여 편람이나 백서의 형태로 출간하여 공유하는 것이다.

V. 결 론

이상에서 행정지도에 관한 이론적 논의를 소개하고, 시군구 기초자치단체 차원의 일선공무원을 대상으로 한 면접조사를 토대로 행정지도의 실태와 문제점을 분석하였으며, 이에 입각하여 일선 지방행정에서의 행정지도의 개선과제를 제언하였다. 전반적으로 행정지도는 간편성, 편의성, 신속성 등의 장점으로 인하여 지방행정에서 통상적으로 행해지고 있는 행정행위이다. 이러한 행정지도는 다양한 동기로서 행해지고 있지만, 무엇보다도 주민들과의 마찰을 최소화하면서 행정목적 달성을 위한 수단으로서 행해지고 있다. 행정지도는 때로는 단독으로 행해지기도 하고, 때로는 행정규제의 사전단계로 행해지기도 한다. 행정지도는 효과 면에서 행정규제에 못지않을 뿐만 아니라, 법령에 의거하지 않아도 되기 때문에 편리하고 신속하며, 융통성이 높은 장점이 있다.

면접조사의 결과에서도 일선공무원들은 행정지도 동기로서 민원인과의 마찰을 줄이고 행정을 원만하게 할 수 있는 점, 행정업무를 신속하게 처리할 수 있고 큰 무리가 없이 행정목적 달성을 할 수 있는 점, 행정처분이나 행정규제 이전에 민원인의 의견을 수렴할 수 있는 점, 지방행정에 대한 주민들의 반발을 줄일 수 있는 점 등을 언급하고 있다. 행정지도의 방식은 주민들을 현장에서 직접 만나서 구두로 행하는 방식, 집단적으로 행하기보다는 1:1로 행하는 방식, 일방적으로 하기 보다는 대화나 설득의 방식이 주로 많이 사용되었다. 행정지도의 유용성과 장점에 대해서는 행정지도가 민원행정을 처리하는 데서 유연성과 탄력성이 높은 점, 법령이 불비하거나 법령과 현실이 괴리되는 경우에 법규 보완적 기능을 잘 수행하는 점, 주민들 간의 갈등과 마찰을 조정하고 통합함으로써 행정절차의 민주화를 촉진하는 점, 행정의 간편성·편의성·원만성을 제고하는 점, 예방행정의 수단으로서의 유용성이 높은 점, 주민들을 보호하고 지원하며 비밀을 보호하는 데 유용한 점 등이 주로 적시되었다.

그러나 행정지도는 남용되기 쉬운 것이기도 하다. 강압적이고 일방통행 식으로 시행되는

경우도 적지 않다. 이렇게 되면 행정지도는 대상인 주민들에게 부담을 초래하고, 때로 이들로부터 저항과 불만을 야기하게 된다. 행정지도는 무엇보다도 법령에 근거하지 않고 임의적으로 행해지는 경우가 많기 때문에 기록이 남지 않게 되는 경우가 많다. 행정 내부적으로도 적절한 사후보고체계가 미흡하고, 그 결과 감독이 제대로 되지 못하는 경우가 많다. 따라서 행정지도로 인하여 주민들의 권익이 침해되는 경우에도 사후구제가 어렵게 된다. 행정규제의 일환으로 행정지도를 남발하는 경우도 많다.

면접조사의 결과에서도 행정지도가 초래할 폐단에 대한 우려가 적지 않았는데, 구체적으로 행정지도가 법적 근거가 없이 행해질 수 있기 때문에 남용될 소지가 있으며, 이 경우 주민들의 권익을 침해할 우려가 있다. 피해구제가 곤란한 경우가 많아서 행정규제의 사각지대가 될 수 있다. 공익을 훼손하고 행정의 형평성을 저해할 수 있다. 비밀주의를 강화하여 행정의 민주화에 역행할 개연성이 있다. 법률제정을 고의로 지연시키거나 입법영역을 침범하는 등의 경우에는 법치주의와 마찰을 일으킬 수 있다. 행정지도에 불응할 경우에 일방적으로 불이익을 가할 우려가 있다. 행정지도는 요건이나 형식면에서 객관화의 정도가 낮으며, 책임소재가 불분명할 경우가 있다. 편의주의적, 형식주의적, 임기응변식의 행정지도로 행정의 효율성을 저하시킬 수 있다 등이 지적되고 있다.

따라서 행정지도는 오남용이 되지 않도록 적절하게 통제되어야 하며, 그 한계가 정해져야 한다. 이에 대해서 본 연구는 행정지도의 문제점을 시정하고 개선하기 위한 방안으로서 행정규제와 행정지도의 적절한 조화, 행정지도의 남용 억제, 일선공무원의 책임성 강화, 일선공무원에 대한 행정지도 교육, 행정지도로 인한 권익침해 시의 사후구제, 체계적인 표준 매뉴얼 작성, 우수 행정지도 사례의 공유 및 확산 등을 중심으로 정책적 제언을 행하였다.

본 연구는 행정지도의 동기, 방식, 유용성, 폐단, 주민들의 반응 및 이에 따른 후속조치, 행정규제에 대비한 행정지도의 효과 등에 관한 일선공무원들의 인식과 평가를 면접조사를 통해서 실시(實査)를 하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 다른 한편으로 본 연구는 면접조사에만 주로 의존하였다는 점에서 한계가 있다. 이는 기록을 남기지 않는 행정지도의 속성으로 인하여 문헌분석이 불가능하여 부득이하게 의존한 연구방법이지만, 일반화에 한계가 있음을 인정하지 않을 수 없다.

참고문헌

- 김도창, 『일반 행정법(상)』, 청운사, 1993.
- 김영수, 「주민에 대한 행정지도의 제도적 보완방안」, 『지방행정연구』, Vol.7, No.2, 1992, pp.2087-2107.
- 김용우·마진호, 「제3의 규제형태로서 행정지도가 갖는 고유성을 위한 모델설정에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, Vol.3, No.2, 1999, pp.1-39.
- 마진호, 『정부규제수단으로서 행정지도에 관한 실증적 연구』, 인하대학교 박사학위논문, 1998.
- 백완기, 『한국의 행정문화』, 고려대학교출판부, 1995.
- 오석홍, 「행정지도에 관한 연구」, 『행정논총』, Vol.23, No.2, 1985, pp.37-56.
- 오석홍, 『행정학』, 나남신서, 2004.
- 이동수·박희서, 「경찰공무원의 행정지도행태에 관한 연구」, 『한국자치행정학보』, 19(3), 2005, pp.75-104.
- 이동수·노시평·박희서, 「지방공무원의 행정지도행태에 대한 개인적 특성요인의 조절효과 분석」, 『한국행정논집』, 19(2), 2007, pp.245-267.
- 이동찬, 「행정지도에 관한 연구」, 『한국자치행정학보』, Vol.22, No.1, 2008, pp.283-297.
- 이상철, 「박정희시대의 산업정책」, 이병천 엮음, 『개발독재와 박정희시대』, 창비, 2004.
- 이순자, 「행정지도와 사후권리구제 방안에 관한 연구」, 『토지공법연구』, Vol.43, No.2, 43(2), 2009, pp.698-712.
- 이승민, 「행정지도의 개념과 실제」, 『행정법연구』, Vol.38, 2014, pp.49-81.
- 정동근, 「행정지도의 행정학적 접근과 한국행정지도의 합리적 유형탐색에 관한 연구」, 『한국행정학보』, Vol.31, No.3, 1997, pp.3203-3222.
- 정동근, 「한국 행정지도와 옴부즈만 기능」, 『한국행정사학지』, Vol.6, 1998, pp.277-293.
- 조석준, 『한국행정과 조직문화』, 대영문화사, 2004.
- 채원호, 「일본의 행정지도에 관한 연구: 산업정책을 중심으로」, 『한국지방정부학회 학술대회 발표논문집』, 2002, pp.91-103.
- 천병태·김명길, 『행정법총론』, 삼영사, 2008.

- 최병선, 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사, 2001.
- 최항순, 「행정지도의 이론과 실제: 한국과 일본을 중심으로」, 『중앙행정논집』, Vol.4, No.1, 1990, pp.19-32.
- 한승연, 「우리나라 행정지도의 절차확립에 관한 연구」, 『지방행정연구』, Vol.17, No.2, 2003, pp.177-200.
- 한승연, 「물가 행정지도에 관한 역사적 연구」, 『한국사회와 행정연구』, Vol.15, No.3, 2004a, pp.443-469.
- 한승연, 「간접행정지도에 관한 역사적 연구」, 『한국행정학보』, Vol.38, No.5, 2004b, pp.147-170.
- 한승연, 「행정지도의 공식화, 비공식화 연구」, 『한국행정논집』, Vol.17, No.3, 2005, pp.879-901.
- 한승연, 「정책수단으로서 행정지도의 변화」, 『한국행정사학지』, Vol.23, 2008, pp.131-160.
- Bryman, A., *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Dorch, E. L., “The Implication of Policy Pre-post Test Scores for Street-level Bureaucratic Discretion”, *Journal of Health and Human Services Administration* 32(2), 2009.
- Duck, K., “Now That the Fog Has Lifted: The Impact of Japan’s Administrative Procedures Law on the Regulation of Industry and Market Governance”, *Fordham International Law Journal* 19(4), 1995, pp.1686-1718.
- Flick, U., *An Introduction to Qualitative Research*, London: SAGE Publications, 2002.
- Ginsburg, T., “Dismantling the Developmental State?: Administrative Procedure Reform in Japan and Korea”, *American Journal of Comparative Law*(www.uchicago.edu), 2001, pp.585-625.
- Huber, J. D. and C. R. Shipan, *Deliberate Democracy?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, England: Cambridge University Press, 2002.
- Hwang, K. M., *A History of Korea*, Basingstoke, England: Palgrave, 2010.
- Meier, J. K., *Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics*, N.Y.: St. Martin’s Press, 1985.
- Pirie, I., *The Korean Developmental State: From Dirigisme to Neo-liberalism*, Abingdon, England: Routledge, 2008.

- Scourfield, P., “Even Further beyond Street-Level Bureaucracy: The Dispersal of Discretion Exercised in Decisions Made in Older People’s Care Home Reviews”, *British Journal of Social Work* 43, 2013.
- Vaughn, J., & Otenyo, E., *Managerial Discretion in Government Decision Making*, Sudbury, MA: Jones and Bartlett, 2007.
- Wood, R. S., *At the Regulatory Front Lines: Building Inspectors and New Public Management*, University of Washington Press, 2003.
- Young, M. K., “Judicial Review of Administrative Guidance: Governmentally Encouraged Consensual Dispute Resolution in Japan”, *Columbia Law Review* 84(4), 1984, pp.923-983.
- 山内一夫, 『行政指導の理論と實際』, 東京: ぎょうせい, 1985.
- 小林博志, 『行政法講義』, 東京: 成文堂, 2004.
- 新藤宗幸, 『行政指導』, 東京: 岩波書店, 1992.
- 鈴木庸夫, 「行政指導と國家賠償」, 『ジュリスト』, 993號, 1992.

An Analysis of the Administrative Guidance in Street-level Local Administration

Soon-yang Kim

The purpose of this article is to analyze the current condition and underlying problems of administrative guidance in local administration, through the in-depth interview research targeting street-level bureaucrats, and to present the measures to improve administrative guidance. To the end, the article first carried out theoretical debates on the concepts, characteristics, and types of administrative guidance, and then reviewed major precedent studies on administrative guidance in the subjects of administrative law and public administration. The following chapter examined the current condition and underlying problems of administrative guidance in street-level local administration through the investigation into street-level bureaucrats' recognition and evaluation on administrative guidance. Attention was paid to analyzing the motivation, methods, utility, and negative effects of administrative guidance. The comparison between administrative guidance and administrative regulation was also conducted. Finally, the article suggested the measures to renovate administrative guidance in street-level local administration in the following manners: harmonizing administrative guidance with administrative regulation, preventing the abuse and misuse of administrative guidance, strengthening the responsibility and accountability of street-level bureaucrats, providing street-level bureaucrats with educational opportunity for administrative guidance, making provisions for subsequent remedial measures, developing systematic standard manuals, and disseminating outstanding cases of administrative guidance.

Key words: Administrative Guidance, Administrative Regulation, Street-Level Bureaucrats