

地方自治團體 民願行政의 顧客指向的 革新과 問題點

- 民選 地方自治團體長 1년에 대한 批判的 檢討 -

A Critical Review of Client-oriented Innovations of Citizen Requests Processing System by Korean Local Governments

朴 統 熙

(梨花女大 行政學科 教授)

<目 次>

I. 序 論	IV. 地方自治團體의 民願行政改善에 대한 分析
II. 民願行政의 概念과 構成要素	
III. 地方自治와 民願行政의 理念	V. 結 論

<ABSTRACT>

This study is a critical review of client oriented innovations of citizen requests processing system by Korean local governments. The characteristics of their innovations are: 1) the innovations have been initiated by elected mayors or governors with reelection motive and most innovations are about increasing kindness and convenience. All the more, they are confused their roles in local governments, 2) they have simply adopted the firms' innovations without scientific analysis of policy alternatives, 3) They also adopt residents' satisfaction as evaluation criteria to their administration. 4) In order to change attitude of career bureaucrats of public agencies, elected mayors and governors depend so much on business administration. 5) They begin to introduce the humanistic and democratic approaches to improve the organizational efficiency and residents' participation to solve the problems of NYMBY. 6) The attitudes of public officers are changing authoritarian into service oriented ones, but administrative responsibility is not enough because administrative mistakes are not attributed to the administrative agencies. Consequently, citizens are more satisfied with their citizen requests processing system than before. However, the efficiency, equality, and equity of public bureaucracy of Korean local governments might be decreased. The client oriented innovations which were introduced without considering their relevancy have been abused or misused. The concept of client in public administration must be different from business administration. The client of firm is the consumer, but the client of government is not just the citizen who requests something to the government. The fairness and openness of citizen requests processing administration comes from the different concept of client between public and private administration.

I. 序 論

국민소득이 10,000달러가 넘어서고 세계 12위 무역국으로 자리잡으면서 삶의 질에 대한 관심이 고조되고 있다¹⁾. 삶의 질의 결정에 영향을 미치는 요소로는 여러가지가 있겠지만, 민원행정은 삶의 질을 결정하는 가장 기본적인 요소라 할 수 있다. 현대사회에서 행정과 연계되지 않는 생활은 거의 없으며, 출생신고로부터 사망신고에 이르기까지 우리의 일상생활은 대부분 행정과 밀접한 관련을 가지고 있다. 이러한 상황에서 민원행정이 국민에게 불편을 주고 많은 비용을 발생시키며 부당하게 처리된다면 삶의 질은 낮아 질 수밖에 없다.

지방자치의 실시와 더불어 과거에 임명권자들에게 봉사하던 구조에서 벗어나 민선 지방자치단체장들은 지역유권자들에게 봉사하려는 성향을 분명하게 보여 주고 있고, 이러한 변화는 민원행정에서 가장 두드러지게 나타나고 있다(한국일보 6. 26). 특히, 민원인의 편의도모 및 민원처리속도와 공무원의 친절도가 과거에 비하여 크게 향상되었다고 한다(조선일보 6. 16). 이것은 지방자치단체장에 대한 주민의 인식에 민원행정이 지대한 영향을 준다고 믿는 민선단체장들 대부분이 지난 1년간 민원행정의 개선에 많은 노력을 기울인 결과로 나타난 것이다. 이러한 변화는 엘리트에 의한 목민시혜적 권위주의 행정하에서 문제시 되었던 민원인에 대한 고압적 자세가 지방자치의 실시로 사라지고 있음을 예시하는 것이다.

민원행정에 있어서 민원인의 편의를 도모하고 친절하게 응대하는 것은 당연한 일이다. 그런데 편의와 친절은 표피적 성격을 갖는 것이다. 더구나 친절과 편의가 민원행정을 통해 실현되어야 할 가치를 모두 대변하고 있는 것은 더더욱 아니다. 이외에도 민원행정에서 추구되어야 할 다양한 가치들이 있다. 지방자치의 본격적인 실시 1년을 갓 넘긴 이 시점에서 민원행정에서 추구되어야 할 다양한 가치들이 어떤 것이며, 이들이 논리적으로 어떤 관계에 있으며, 이를 바탕으로 지방자치단체의 민원행정에서 현재 일어나고 있는 다양한 변화를 비판적으로 검토하여 볼 필요가 있다. 그리고 이로부터 지방자치단체에서 추진하고 있는 민원행정의 혁신이 바람직한 방향으로 추진되기 위한 정책적 함의를 도출해 보고자 한다.

이를 위하여 지난 1년간 시도된 다양한 개선 사례를 유형별로 나누어 보고, 이러한 유형들이 어떠한 가치의 신장에 기여하고 있는지를 살펴본다. 지방자치단체의 민선단체장이 취임한지 1년을 맞이한 1996년 7월을 전후하여 신문사를 중심으로 한 대부분의 언론사에서 평가작업을 수행하였다. 본 논문에서는 동아일보(96. 7. 1~7. 14), 조선일보(96. 6. 15~96.

1) 한국행정연구원에서 발행하는 학술지 「한국행정연구」 제5권 제1호에서 삶의 질을 특집으로 다루고 있다. 이는 행정도 이제는 삶의 질을 고려하여 수행되어야 한다는 인식에서 기획된 것으로 볼 수 있다. 삶의 질에 대한 이러한 관심은 기본적으로 경제성장에 비례하여 삶의 질이 향상되지 않는다는 점에 대한 인식에서 비롯되었다(임희섭, 1996: 5-18).

7. 1), 한국일보(96. 7. 1~96. 7. 5), 중앙일보(96. 6. 17~96. 7. 5)의 평가자료를 근거로 하여 질적인 분석을 시도한다. 어떤 유형의 민원행정 혁신이 시도되었으며, 이러한 개선의 動機要因과 추구하고 있는 가치는 무엇인가? 그러한 혁신이 가지고 있는 문제점은 무엇인가? 마지막으로 이러한 의문에 대한 논의를 바탕으로 앞으로 어떤 점이 시정보완되어야 하는지에 대하여 논의한다.

II. 民願行政의 概念과 構成要素

1. 民願行政의 概念

민원행정에 대한 정의는 매우 어렵고 다양하다. 박영기(1993: 10-11)에 의하면 민원행정에 대한 정의는 (1) 국민이 원하는 행정, (2) 일반국민과 접촉을 갖는 집행적 성격의 행정, (3) 집행적·전달적 행정 가운데서 관계있는 국민의 구체적 요구투입에 대응하는 행정, (4) 고객의 특정적이고 직접적인 대면적 청구행위에 대응하여 그것을 처리하는 행정 등으로 나누어 볼 수 있다고 한다. 첫번째 정의는 지나치게 광범위하여 경계가 모호하고, 둘째는 국민의 요구투입에 대응적 요소가 결여되어 불심검문도 민원행정에 해당하는 문제를 내포하고 있고, 네번째는 직접적인 대면을 구속요건으로 하고 있기 때문에 정보화 사회로 진행되고 있는 변화에 비추어 부적절하다.

법령에 구체적으로 예시된 민원사무에는 허가, 인가, 면허 또는 승인의 신청, 등록의 신청, 증명 또는 확인의 신청, 이의신청, 진정, 건의 또는 질의, 기타 행정기관의 특정한 행위를 요구하는 의사표시 등이 있다(민원사무처리규정 제2조 제2항). 이런 민원사무의 내용은 매우 다양하고 이를 처리하기 위한 행정체계도 매우 다양하다(권경석, 1985: 17-27)²⁾. 하지만 공통적 특성을 기준으로 민원행정을 정의하면 ‘집행적, 전달적 행정 가운데 관계있는 국민의 구체적인 요구투입에 대응하는 행정’(오석홍, 1984)으로 정의하는 것이 적절할 것이다.

2) 권경석은 민원을 일반민원(인가, 허가, 면허, 승인, 등록, 증명, 확인, 추천 등)과 기타민원(이의신청, 진정, 건의, 질의 등)으로 나누고, 일반민원을 다시 민원서류의 접수와 동시에 행정처분이 행하여 지는 창구즉결민원과 처리에 2일 이상이 소요되는 유기한 민원으로 분류한다. 그리고 유기한 민원은 다시 행정기관으로부터 한 가지의 처분만 받으면 되는 단순민원과 다수의 행정기관으로부터 복수의 행정처분을 받아야 하는 복합민원으로 나누어 볼 있다. 최근에는 주민의 일상생활에 밀접히 관련되어 있는 상수도, 하수도, 청소, 가로환경, 응급민원, 불량식품 등과 관련되어 있는 현장위주의 처리가 필요한 민원을 생활민원으로 분류하고 있다(이은재 외, 1987: 12).

즉, 민원행정은 민원인의 구체적인 요구투입을 받아 이를 정부가 처리하고 그 결과를 민원인에게 전달해 주는 것과 관련된 일련의 행정을 의미한다.

한편 “행정이란 공동목적을 달성함에 필요한 협동적 단체활동”(Simon, Smithburg, and Thompson, 1950: 3)이라는 측면에서 볼 때, “민원행정은 행정기관이 국민과 직접 접촉하여 민원을 접수, 처리하는 직접적인 민원행정뿐만 아니라 민원사무처리의 확인, 감독, 감사업무, 그리고 민원에 관한 법규, 제도, 운영지침 또는 민원사무와 관련된 주요정책의 결정, 계획의 수립과 같은 간접적인 민원행정까지를 모두 포함하는 개념(권경석, 1985:27)”³⁾이라고 정의하기도 한다. 오석홍의 개념정의와 비교하여 볼 때, 집행적, 전달적 행정과의 관련성을 어디까지 인정하느냐에 따라 차이가 있을 수도 있고 동일할 수도 있다. 민원사무의 처리에 직접적인 영향을 주는 민원사무처리의 확인, 감독은 민원행정에 포함시킬 수 있다고 본다. 그러나 민원행정에 대한 감사, 정책결정, 기획의 업무까지 확장하는 것은 여타의 행정과 구분이 모호해지기 때문에 문제가 있다고 생각된다. 뿐만 아니라 이론적으로 개념을 정립해 나갈 때 가급적이면 개념의 엄정성을 해치지 않는 범위내에서 기존에 통용되는 관념의 범위를 수용하는 것이 바람직하다는 측면에서도, 감사, 정책결정, 기획까지 민원행정의 범위를 확대하는 것은 무리라고 보여진다⁴⁾.

2. 민원행정의 構成要素와 민원행정의 顧客

민원행정에 대한 이러한 정의에 입각하여 볼 때, 민원행정은 가) 요구투입을 하는 민원인, 나) 요구투입을 처리하기 위한 사무, 다) 이러한 사무를 처리하는 행정기관과 담당 공무원, 그리고 라) 처리결과에 의해 영향을 받는 이해관계인으로 구성된다. 정의 자체에는 처리결과에 의해 영향을 받는 이해관계인이 명시적으로 지적되지 않았다. 그러나 만약 다른 사람에게 전혀 영향을 주지 않는 그런 사안이라면 정부가 이에 관여할 필요가 없다. 따라서, 이해관계인이 민원행정의 핵심적인 구성요소라는 것을 당연하게 아니면 묵시적으로 인정하고 있는 것으로 보아야 한다. 즉, 부정적 외부효과가 발생할 가능성이 있는 사안이기 때문에 정부가 처리하도록 규정하고 있는 것이다.

민원인이 특정한 요구를 하는 이유는 대체로 자신의 필요와 이익을 위해서이다. 따라서

-
- 3) 이러한 업무를 처리하는 행정기관을 2차민원행정기관이라고 하는데 감사원의 민원국, 총무처의 조직국, 각급 행정기관의 감사업무 담당부서 등이 이에 해당한다.
 - 4) 통상적으로 사용되는 민원행정이라는 용어가 민원행정에 대한 감사원의 감사나 민원행정에 관련된 제도의 개선을 위한 총무처의 노력까지 포괄하는 관념을 동반하는 것 같지는 않다. 그리고 이러한 감사나 정책에 관한 내용을 민원행정의 개념에 포함시켰을 때 얻을 수 있는 이론적 실익도 의문시 된다.

중전에는 민원인을 행정의 수혜자로 인식하는 경향이 있었다⁵⁾. 민원인을 수혜자로 인식하게 되면 이러한 민원업무를 처리하는 공무원이 민원인에게 친절과 편의를 제공하는 것이 아니라 시혜를 베푸는 입장으로 착각하고 고자세를 취할 가능성이 크다. 특히 인허가 업무에서 그러한 경향이 더욱 두드러지게 나타난다. 그러나 민원인을 고객으로 인식하게 되면 수혜자가 아니라 기업의 고객처럼 오히려 민원인이 행정에 이익을 주는 위치로 자리매김이 되고 결과적으로 서비스의 대상으로 인식된다.

그런데 민원사무는 국가사회에서 공동으로 생활하기 위하여 요구되는 생활하부구조로 시민생활의 기초이며 국가가 당연히 공급해야 할 의무에 해당한다. 민원행정이 민원인의 필요와 이익을 위한 것이라는 인식은 피상적인 것이며, 오히려 주권자로서 국가에 대하여 당연히 요구할 수 있는 권리사항에 해당하는 것으로 보아야 한다. 이러한 차원에서 민원인을 고객으로 의제하는 것에 대한 반론이 제기되고 있다(Ranson and Stewart, 1989; Porter, 1988; Stewart and Clarke, 1987; Stewart and Walsh, 1992).

90년대에 들어서 미국을 중심으로 한 서방세계에서는 행정을 고객중심적으로 변모시키기 위한 노력이 한창이다(Gore, 1993: National Performance Review, 1995, 1996; Osborne and Gaebler, 1992; 이계식, 문형표 편, 1995). 우리나라도 김영삼정부가 들어선 이후에 이러한 방향으로의 행정개혁이 청와대의 주도하에 적극적으로 추진되었다(고객지향적 정부구축을 위한 민관 대토론회, 1996. 7. 5.). 여기서 과연 고객이란 누구를 지칭하는가? 마찬가지로 민원행정의 고객은 누구를 의미하는가? 모든 행정개혁은 고객지향적 또는 고객만족을 위한 행정으로의 변모를 추구하는 것이므로 (민원)행정의 고객이 누구인가는 매우 중요하다.

일반적으로 민원인이란 개인 또는 집단으로서 행정에 대하여 특정한 요구를 하는 행위자를 지칭하는 것으로 인식되고 있고, 이러한 민원인을 바로 민원행정의 고객으로 인식하는 경향이 보편적이다(박세정, 1994: 305; 김판석, 박중훈, 1996). 그러나 행정고객의 범위는 그렇게 단순하게 한정될 수 있는 것이 아니다(이종범, 1996: 23-25). 민원행정의 고객은 1차적으로 행정기관에 요구투입을 한 민원인(민원행정고객 1)과 요구에 대하여 행정이 반응한 결과와 관련된 모든 이해관계자(민원행정고객 2)를 지칭하는 것으로 확대되어야 한다(참조 <그림 1>). 이러한 이해관계자는 특정인이 될 수도 있고 불특정다수가 될 수도 있다. 민원업무를 처리 결과와 그로 인하여 야기되는 현상이 이해관계인에게 이익이 될 수도 있고 불

5) 1995년 7월 자동차 운전면허시험장에 근무하는 민원공무원들과의 면담과정에서 이와 같은 견해가 발견되었다. 운전면허 또는 운전경력증명서는 민원인 자신의 필요와 이익을 위한 것이며, 따라서 명백하게 표현은 하지 않았지만 아쉬운 입장은 민원인이라고 공무원들은 인식하고 있었다. 이러한 경우에 행정이 기업에서 물건을 팔듯이 서비스를 할 필요가 있는지에 대해 의구심을 표명하고 있었다.

이익이 될 수도 있다. 더군다나 민원행정고객 1의 이해관계와 민원행정고객 2의 이해관계가 불일치하는 경우가 매우 많다. 이해관계가 불일치하는 경우에 불특정 다수로 구성된 민원행정고객 2의 이익은 종종 소외될 가능성이 높다. 집단행위의 문제에서 이미 지적되었듯이 불특정 다수가 불이익을 입을 가능성이 있는 민원행정의 결과에 대한 이익제기는 무임승차의 문제가 발생하여 새로운 민원으로 제기될 가능성이 낮기 때문이다(Olson, 1971).

예를 들면 이익집단적 성격을 갖는 민원인에 의해 제기된 민원사무를 처리함에 있어서는 민원인의 이익만이 아니라 이와 관련된 다른 사람들의 이해관계도 고려되어야 한다(이종범, 1996). 만약 민원행정의 고객을 민원인만으로 한정하고 기업의 고객지향적 경영을 도입하게 되면 여러 가지 역기능이 발생할 것이다. 예를 들면 토지사용의 인허가 또는 건축의 허가 등과 관련된 민원행정에서 민원이 또 다른 민원을 낳는 악순환이 바로 이에 해당한다⁶⁾. 민선으로 지방자치단체장을 선출하는 선거제도가 부여하는 유인구조하에서 편협한 고객의 개념을 전제로 고객지향적 행정을 도모하게 되면 이러한 역기능은 더욱 심각해 질 것이다(최임규, 1996: 173). 결국, 민원행정은 민원의 재화적 특성, 민원행정고객 1의 특성, 민원행정고객 2의 특성, 특히 규모와 조직화의 정도 등에 따라 다르게 처리되어야 한다.

기업의 고객을 정의할 때와는 달리 민원행정 고객의 개념을 정의할 때 이러한 차이가 중시되어야 하는 것은 행정의 본질적 역할이 집합적 행위의 문제(collective action problem)로 불특정 다수의 이익을 보장하기 위한 공공재를 공급하는데 있기 때문이다. 또 다른 관점에서는 공익으로 대변되는 전체의 이익을 보호하는 것이 행정의 본질적 역할이다. 바로 이러한 차이점으로 인하여 민원행정의 이념이 기업의 이념과 다를 수밖에 없는 것이다.

3. 顧客指向의 政府革新과 民願行政

최근에 기업경영을 벤취마킹하여 행정의 문제점을 개선하려는 흐름이 “경영행정”, “고객지향적 정부”라는 용어로 활발하게 논의되고 있다⁷⁾. 이러한 논의의 두드러진 특징은 첫째,

6) 상업지역에서 자동차의 불법주정차에 대한 단속에서 마찬가지로의 사례가 발생한다. 주정차 질서의 문란으로 발생하는 교통혼잡으로 불특정 다수가 피해를 입지만 이에 대한 민원이 제기되기 어렵다. 반면에 불법주정차에 대한 단속을 엄격하게 하면 상점주인들에게 즉각적으로 가시적이고 명확한 불이익이 발생하므로 곧바로 무리한 주정차 단속이라고 민원을 제기하게 된다. 이러한 과정에서 정부는 단속에 대한 항의성 민원을 줄이기 위하여 규제업무를 의도적으로 회피하는 경우도 있다. 결과적으로 불특정 다수에 해당하는 통행인들이 불편을 겪어야 한다. 이러한 상황에서 민원행정의 고객을 민원인으로 한정하게 되면 이러한 부작용은 더욱 많이 발생하게 될 것이다. 그리고 행정이 제기능을 다하고 있다고는 볼 수 없다.

7) 우리나라의 경우에는 미국을 중심으로 한 서구사회의 정부혁신을 참고로 하여 김영삼정부의 출범과 함께 본격적으로 시도되고 있다. “작은 정부화”라는 상징적 선언을 내걸고 민영화, 규제완화 등을 비롯하여 관리자

정부관료제의 비능률적인 문제점을 해결하기 위하여 행정의 능률성을 제고하여야 한다는 점과 둘째, 행정의 대상으로 인식되어 왔던 국민을 기업이 고객을 대하듯이, 행정의 고객으로 대우하여야 한다는 봉사성의 강조라 할 수 있다. 시장경쟁적 환경에서 이윤의 극대화를 추구하는 기업이 능률성을 달성하기 위해 활용하고 있는 다양한 관리방식을 행정에 도입하여 관료제적 비능률을 개선하여야 한다는 인식이 서구사회를 중심으로 전세계적으로 확산되고 있다(Osborne and Gaebler, 1992; Gore, 1993; 이계식, 문형표, 1995).

우리나라의 경우에도 이러한 흐름은 1992년 대통령 선거에서 주요 후보들이 모두 관료제적 비능률의 문제점을 개선할 것을 공약으로 천명하였고, 이를 위해 “작은정부화”의 기치아래 최근 몇년간 활발하게 시도되고 있다. 그리고 1995년 7월부터 민선자치단체장 시대에 돌입하면서 재선의 유인과 지방재정자립도가 열악한 점이 기폭제가 되어 기업경영식 지방행정이 유행처럼 번지고 있는 실정이다. 지방자치단체의 민원행정을 고객지향적으로 혁신함에 있어서도 기업의 관리방식에 대한 획일적인 벤치마킹이 아니라 민원행정의 종류에 따라 다르게 접근되어야 할 것이다.

한편 기업은 상품의 질에 의한 경쟁을 넘어 서비스의 질도 경쟁력의 주요한 요소로 인식하고, “고객은 왕이다”라는 말을 실감할 수 있는 다양한 서비스를 제공하고 있다. 서비스의 질에 의한 경쟁은 고객의 비용을 절감해 주기 위한 다양한 관리만이 아니라 고객의 심리적 만족감을 제고하기 위하여 A/S의 강화, 고객의 편의와 고객에 대한 친절 그리고 이를 넘어 품질의 개선에 고객을 참여시켜 고객의 의사를 반영시키는 것으로 발전되어 가고 있다. 행정에서도 주민의 직선에 의해 선출된 지방자치단체장들이 재선유인과 같은 동기요인을 바탕으로 고객만족 경영을 모방하는 경향이 강하게 일어나고 있다. 더구나 민원사무의 내용에 있어서 단순한 서류, 증명서의 발급의 차원에서 인허가 및 규제에 관한 것과 이해갈등과 관련된 문제가 중심이 되고 있다.

그런데 지방자치단체장의 재선 유인(Reelection motive)이 동기요인으로 작용하여 유권자인 민원인의 만족을 제고시키기 위한 민원행정 혁신에 있어서 민원행정고객 2가 주요 구성요소라는 점이 종종 간과되고 있다. 기업경영의 경우에도 고객만이 아니라 사회전체에 기여하는 경영을 하여야 한다는 기업윤리가 강력하게 대두되고 있고, 모든 조직은 공공성을

원의 미시적인 문제에 있어서 Business Process Reengineering, Restructuring, Total Quality Management, Team Management, Downsizing, Consumerism, Client oriented management 등과 같은 다양한 혁신기법을 도입하고 있다. 이러한 혁신은 경쟁, 자율의 논리를 바탕으로 능률성과 봉사성을 제고하는 데 그 목표가 있다. 논리의 타당성과 목표의 정당성에는 문제가 없으나 이러한 혁신기법의 도입과 집행과정에서 발생하는 관료정치적 문제로 인하여 의도한 바의 효과는 거두고 있지 못하는 것으로 보인다.

가진다는 주장도 있다(Bozeman, 1987). 공공성 또는 공익의 개념에 대한 논란이 없는 것은 아니지만,⁸⁾ 포괄적 개념으로서 공공성 또는 공익을 우선적으로 고려해야 하는 것이 바로 행정의 본질이며, 이는 행정에 있어서 다양한 이해관계자를 균형있게 고려하여 전체를 이롭게 함으로써 달성될 수 있다.

민원행정의 과제는 단순히 민원인에 대한 서비스의 질을 개선하는 것 뿐만 아니라 다양한 이해관계를 합리적으로 조정하는 것이다. 다양한 이해관계의 조정에 있어서 과거에는 종종 권위주의적인 방법에 의존하였다. 국민 또는 주민이라는 불특정 다수 또는 공동의 이익을 고려한 조치라는 명분하에 공권력의 남용이 상습화 되었었고, 이 과정에서 민원인의 정당한 이해관계, 나아가서는 인권이 유린되었던 아픈 경험을 가지고 있다. 따라서, 민원인을 기업의 고객으로 의제하여 친절성과 편의성을 중심으로 한 서비스 제고를 아무리 강조해도 지나침이 없다는 것이 국민정서이다. 그러나 이러한 상황을 지나치게 강조함으로써, 불특정다수의 이해관계인 또는 공동의 이익이 희생될 가능성이 있고 이를 경계해야만 한다.

Ⅲ. 地方自治와 民願行政의 理念

1. 地方自治와 行政理念

정치적 이념은 국가가 추구해야 할 목적적 가치를 부여하며, 행정이념은 그러한 목적적 가치를 실현하는 과정에서 요구되는 수단적 가치를 의미한다(백완기, 1992: 88-98; 이종수, 윤영진 외, 1993: 79-111). 정치적 이념은 집단선택에 의해 채택된 것으로, 정치공동체에서 실현하고자 하는 일련의 가치이다. 자유, 정의, 형평, 평등 등의 가치가 이에 해당한다. 바로 이러한 가치를 실현하기 위한 행정의 행동지침에 해당하는 것이 행정이념이다.

행정이념으로 언급되고 있는 것은 매우 다양하나 대표적인 것으로 합법성, 민주성, 합리성 등을 꼽을 수 있다⁹⁾. 합법성은 행정이 정해진 법규에 입각하여 수행되어야 함을 의미한

8) 공익의 개념에 대한 논의는 크게 두가지로 나누어 진다. 하나는 공익이 절차와 상관 없이 존재한다는 실체설로 규범설이라고도 한다. 다른 하나는 공익의 내용은 절차에 따른 합의에 의해 결정되는 것이라는 입장이 있는데, 특히 다수의 이익에 의해 내용이 결정되는 것이 통상적이므로 공익은 다수이익이라는 주장도 있다(백완기, 1981).

9) 행정이념으로 이에 더하여 언급되는 것은 “정치적 중립성”이 있다. 그러나 정치적 중립성은 합법성이 철저히 준수되면 저절로 확보되는 요소이다. 이와 마찬가지로 지방행정이념으로는 합법성, 민주성, 능률성이 주로 언급되고(김종표, 1995: 35-41) 있다. 이외에 효과성, 종합성, 다양성 등이 제시되기도 한다(김영기, 1993: 25; 최창호, 1993: 39).

다. 행정에 있어서 민주성의 핵심적 내용으로 언급되고 있는 것은 대표성, 반(대)응성, 책임성이다. 행정에 있어서 국민의 의사가 공평하게 골고루 시의적절하게 반영된 정책결정과 집행이 책임있게 수행되어야 한다는 것이다. 또한 합리성은 능률성과 효과성으로 나누어 논의된다. 능률성은 주어진 목적을 얼마나 비용효과적으로 달성하고 있는가를 말하며, 효과성은 발전행정시대에 강조되었던 것으로 국가발전에 있어서 행정의 주도적 역할과 그 파급효과를 고려하여 비용에 대한 고려를 하지 않고 목표달성의 정도에만 초점을 맞추는 것이다. 그런데 재정압박과 조세저항이 거세어 질수록 행정의 합리성은 효과성 보다는 능률성에 주안점을 두게 된다.

지방자치단체들의 열악한 재정자립도는 지방자치의 실시를 유보하는 명분으로 오랫동안 작용하였고, 지방자치가 실시되고 있는 지금도 낮은 재정자립도는 지방자치의 성패에 지대한 영향을 주는 것으로 인식되어 이를 해결하기 위한 다양한 논의가 진행중이다. 또한 상당수의 지방자치단체들이 재정문제를 해결하기 위하여 국가사무에 대한 비용을 중앙정부에 요구하는가 하면, 국세와 지방세의 배분구조에 대한 조정과 지방세원의 개발 및 자체 수익사업에 심혈을 기울이고 있다. 이러한 정황하에서 지방행정의 이념으로 합리성도 능률성에 초점이 두어져야 할 것이다.

나아가 지방자치의 핵심은 자율성이고 일상생활과 관련된 문제는 당사자가 가장 잘 알고 있기 때문에 스스로 해결하는 것이 가장 합리적이라는 것이다. 지방자치시대의 행정은 자율성이 전환되어 주민의 참여를 기본적인 수단으로 채택하여야 함을 의미한다. 기업경영에서는 상품제작과정에 소비자의 기호를 반영하기 위해 소비자를 참여시키는 경향이 증가하고 있다. 제품사용자의 기호와 의견이 반영된 제품에 대하여 고객만족도가 가장 높다는 것이다. 이러한 측면을 종합하여 볼 때, 지방행정의 이념으로 주민의 참여성이 특별히 부각된다. 주민의 참여가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 주민에게 관련된 사안에 대한 정보가 충분히 제공되어야 한다. 문제를 파악하지 못한 상태에서 참여는 의미가 없을뿐만 아니라 실질적인 문제해결에 별 도움이 되지 않는다. 따라서 지방자치의 실시와 더불어 여러 지방자치단체에서 정보공개법을 도입하려는 시도가 일어난 것은 지방자치제의 취지에 비추어 어찌면 당연한 일인지도 모른다.

2. 民願行政 理念의 特殊性

민원행정은 민원인과의 상호작용을 통해 이루어 진다는 점에 그 특수성이 있다. 급격하게 진전되고 있는 정보화는 이러한 상호작용을 대면관계에서 통신수단을 매개로 한 상호작

용으로 급속하게 변모시킬 것이다. 민원행정이 직접적인 대면관계에 의하든 통신수단을 이용한 간접적 대면관계에 의하든 상호작용에 기인한 특수성에는 변함이 없다. 민원인 대부분이 유권자이기 때문에 단체장의 재선 유인에 의하여 민원행정은 앞으로 더욱더 관심의 대상이 될 것이다.

민원사무처리규정 제1조에 의하면 “이 수는 각급행정기관이 민원사무를 신속, 친절, 정확히 처리하도록 함으로써 국민생활의 편익도모와 봉사행정의 구현에 기여함을 목적으로 한다”라고 규정되어 있다. 고객중심적 행정을 지향하는 것이 혁신적인 것임에는 틀림이 없지만 이미 민원사무처리규정에서 민원행정은 민원인 지향적 봉사행정이어야 함을 규범적으로 천명하고 있는 것이다.

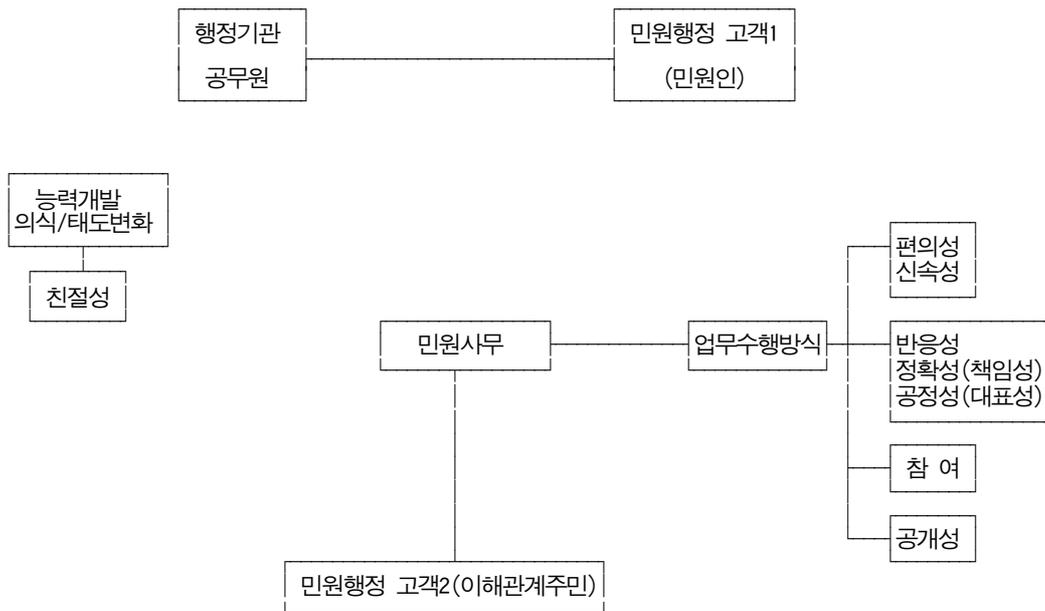
좁은 의미에서 민원행정의 고객인 민원인들이 공무원의 친절성, 업무처리의 신속성, 업무처리과정에서의 편의성에 의해 민원행정의 만족도를 상당부분 평가할 것이라고 인식되고 있으며, 이는 단체장에 대한 인기도에 영향을 미친다고 본다. 그리고 친절성, 신속성, 편의성은 이러한 상호작용에서 민원인의 비용을 극소화하고 심리적 만족감을 제고하는 것이라고 인식되어 있다. 따라서 민선단체장들은 민원인의 경제적 비용만이 아니라 심리적 비용까지도 줄여 주려는 노력을 하고 있다(<표 2> 참조).

한편 민원사무처리규정 제1조는 민원행정은 정확하고 공정하게 처리되어야 함을 천명하고 있다. 이는 민원행정의 고객이 민원인만이 아니라 이해관계를 가지고 있는 모든 사람을 포괄하는 것으로 전제하고, 이들 모두가 민원행정의 고객이어야 함을 의미한다. 정확성이란 민주성의 하위개념인 책임성과 합법성에 관련된 것으로 정확한 법적용과 사실관계를 정확히 반영하여 민원사무를 처리하여야 한다는 것이다. 공정성이란 대표성의 이념과 목적적 가치에 해당하는 평등과 형평으로부터 도출된 것으로 민원사무가 불편부당하게 처리될 것을 요구하는 것이다. 다시 말하면 민원인 개인의 사정과 이익 그리고 공익이 적절하게 반영되어 민원사무가 처리되어야 한다는 것이다. 민원인의 이익과 불특정 다수의 이익인 공익간의 갈등이 지방자치단체 민원행정의 주요한 부분으로 등장하고 있다.

집단이기주의적 갈등과 관련된 민원행정은 어떻게 수행되어야 하는가? 정확성과 공정성을 넘어 설득과 타협의 장을 마련할 필요가 있는 것이다. 설득과 타협이 피동적으로 이루어지는 것은 매우 어려운 뿐만 아니라 피동적 설득과 타협은 집단민원으로 발전하고 급기야는 집단이기주의로 변모하게 되는 것이다. 따라서 이해당사자를 포함하는 주민의 참여를 통한 능동적 설득과 타협의 장을 마련하는 제도의 도입만이 궁극적으로 지방자치의 자율정신에도 부합하며 문제해결의 가능성을 증진시킬 수 있다.

이상의 논의는 <그림 1>과 같이 요약될 수 있다. 민원행정업무의 영역은 우선, 민원사무와 이를 행정에 요구투입하는 민원인(민원행정고객 1)과 이를 처리해야 하는 공무원으로 이루어진 작은 삼각형이 있다. 또한 민원행정은 민원사무를 요구투입한 민원인, 이를 처리해야 하는 공무원, 그리고 처리결과에 의하여 직·간접적으로 영향을 받는 이해관련 주민(민원행정고객 2)으로 구성된 큰 삼각형이 있다. 이러한 두개의 삼각형중에서 민원행정은 큰 삼각형을 기본틀로 하여 혁신을 추구하여야 한다. 요약하건대 주민의 요구에 대하여 봉사정신에 입각하여 민원인의 편의를 추구하면서 신속하고, 친절하게 그리고 정해진 법규에 따라 정확하고 책임있고, 공정한 행정적 대응을 능률적으로 하여야 한다.

<그림 1> 민원행정의 구성요소



이러한 방향으로의 개선에서 논의되어야 할 내용은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 민원행정에 있어서 봉사성에 관한 문제이다. 민원업무의 처리에 있어서 친절성, 신속성, 편의성의 한계는 어디까지인가? 신속, 친절, 편의라는 가치의 창출에도 주민의 세금에 의해 지불되는 비용이 소요되기 때문에 체계적이고 과학적인 분석을 토대로 추진되어야 한다. 동시에 이러한 비용적 한계를 극복할 수 있는 혁신적 대안은 무엇인가? 둘째, 민원행정에 있어서 반

응성에 관한 문제이다. 주민의 요구에 과거의 소극적 반응에서 벗어나 얼마나 적극성을 띠어야 하는가? 셋째, 민원행정에 있어서 공정성, 합리성과 합법성의 문제이다. 민원행정에 요구되는 합법성으로 인한 경직성을 다양한 지역사정과 급격하게 변화하는 상황에 어떻게 조화시켜 탄력성과 안정성을 동시에 확보할 수 있을 것인가? 넷째, 민원행정에 있어서 집단이기주의 또는 지역이기주의와 같은 문제에 대한 민원에 관한 문제이다. 지방자치의 핵심이 자율성에 있는 만큼 이해갈등적 민원을 대표성있고, 책임성있게 해결하기 위하여 주민참여를 어떻게 활용하여야 하는가에 대한 의문이다. 즉, 법적 해결의 한계에 어떻게 대처하여야 하는가? 이러한 경우에 책임성은 어떻게 규명되어야 하는가?

IV. 地方自治團體의 民願行政 改善에 대한 分析

1. 民選 地方自治團體長에 의한 民願行政 改善과 問題點

지난 1년간 기초자치단체장에 의해 시도된 민원행정개선안들을 민원행정의 구성요소를 기준으로 나누어 본다. 지난 1년간 시도된 노력은 크게 업무를 수행하는 공무원들의 능력 향상 및 의식과 태도를 바꾸기 위한 것과 민원사무를 처리하는 방식 자체를 개선하는 것으로 나누어 볼 수 있다.

1) 공무원의 능력, 의식, 태도의 전환을 위한 시도와 문제점

민원행정을 개선하기 위해서는 실무공무원들의 능력 증진은 물론 의식과 태도의 전환이 필요하다는 인식과 이를 위한 시도들이 있었다. 그러나 전반적으로 공무원들을 변화시키기 위한 구체적인 노력에 있어서 새로운 모습을 보이고 있지는 않다. (표 1)에서 보여 주듯이 대학의 분교를 유치하여 학업을 계속할 수 있게 한다든지 어학 또는 컴퓨터 강좌를 개설한 다든지 또는 해외연수를 실시하는 등의 구태의연한 방법에 머물러 있다. 새로운 흐름으로 보이는 것은 기업경영을 배우려는 노력으로 기업에 위탁연수하는 교육이 등장한 점이다. 그리고 공무원의 민원인에 대한 친절성을 강화하기 위한 교육이 도입되었다는 점이다.

<표 1> 공무원 능력개발 및 의식, 태도 변화를 위한 시도
() 은 실시지방자치단체

구 분	개 선 안
1. 공무원 능력개발	① 대학분교 활용 상주산업대 구미캠퍼스 개설(경북 구미시), 경산 대경전문대 분교 설치(경북 영천시) ② 어학 및 컴퓨터 강좌 실시 ③ 해외 연수 실시 ④ 자체 연구모임 활용 청년간부회의(광주 북구), 시정연구회의(전남 순천시)
2. 공무원 의식 및 태도 전환	① 기업에 위탁 연수(경기 수원·평택시, 경북 경산·여천시) ② 외래강사초빙교육(경기 수원시 등) 장성아카데미(전남 장성군) ③ 친절한 태도 육성 및 유인 : 은행 서비스교육팀 초빙교육(경북 칠곡군) 백화점 친절교육팀 초빙교육(울산시) 친절 교육 - 90도 인사법(진해시) 친절봉사주민평가제(서울 중구) 컨디션 카드 ④ 월1회 자기평가제(여주시) ⑤ 공무원 실수인정제(제주도)

기업경영의 장점을 배우고, 공무원의 친절성을 제고하기 위하여 어떤 방법을 채택하고 있는가? <표 1>에서 보면 공무원의 의식과 태도를 바꾸기 위하여 초청강연과 위탁연수 또는 초빙연수의 방법에 주로 의존하고 있으며, 학습의 목표를 기업으로 삼고 있다. 그러나 초청강연이나 위탁연수 등의 방법이 지방자치단체 공무원의 의식과 태도를 전환시키는데 실효성이 있을까? 김영삼정부 초기에 중앙부처의 공무원을 기업에 위탁연수시켰을 때, 대부분의 공무원이 기업이 열심히 일하고 있다는 점은 느낄 수 있었다고 하면서도 경영과 행정의 차이로 인하여 회의적 반응을 보였고, 경영과 행정의 차이에 대한 이론적 연구결과도 이를 인정하고 있다¹⁰⁾.

한편 이러한 경영으로부터 행정이 배울 수 있는 가능성을 전제한다 할 지라도, 기업경영 방식을 배우려는 노력을 초빙 또는 위탁교육에 의존한다면 공무원의 의식과 태도를 전환시키는 데는 한계가 있다. 왜냐하면 이러한 방식에 의한 교육은 일회성 또는 전시적 효과에 머물 가능성이 높기 때문이다.

그리고 여기서 지적되어야 할 또 하나의 중요한 문제점은 중앙공무원 교육원, 내무부 지방행정연수원, 그리고 광역지방자치단체의 공무원 교육원이 있음에도 불구하고 기초자치단

10) 경영과 행정의 차이에 대하여 상반된 주장이 있다. 첫째는 행정과 경영의 본질적인 차이를 지적하면서 관리의 구체적인 방안이 있어서도 달라야 한다는 주장이다(Rainy, Backoff, and Levine, 1976; Perry and Rainy, 1988). 둘째는 경영과 행정은 본질적으로 다르지 않다는 견해에 입각하여 행정이 경영을 대상으로 학습하는 것이 필요하다는 주장이다(Chandler, 1991). 그러나 경영과 행정을 실무에서 모두 경험한 사람들의 주장은 행정과 경영은 본질적으로 그 특성이 다른 점들을 무시할 수 없으나, 현장 실무관리의 차원에서는 유사성이 있기 때문에 경영혁신의 기법을 응용하는 것이 가능하다는 주장을 하고 있다(Allison, 1983). 실제로 Total Quality Management를 행정에 적용한 뒤 이에 대한 평가에서도 유사한 결론을 얻었다(Rago, 1994).

체들이 이러한 기관을 활용하지 못하고 있다는 것이다. 그 중요한 이유는 이들 교육기관이 기초지방자치단체들의 교육수요에 부합하는 교육과정과 교수진을 미처 갖추고 있지 못하기 때문이다. 앞으로는 다양한 공무원 교육기관이 기업경영방식을 행정에 접목시킬 수 있는 교육과정을 개발하고 이를 기초자치단체들이 구매하는 방식으로 운영할 필요가 있다.

마지막으로 지적되어야 할 것은 “컨디션 카드제도”¹¹⁾, “월1회 자기평가제”¹²⁾, 그리고 “공무원 실수 인정제”¹³⁾가 도입된 것이다. 이러한 제도는 조직이론에서 Maslow(1943)로부터 시작되어 Chris Argyris(1964)에 이르러 정점에 달한 인간주의적 접근과 민주적 관리론에 근거한 것이다. 조직인으로서 공무원을 심리적인 존재로 그리고 자율성을 가진 존재로 인식하는 것이며, 이것이 민원행정을 친절하게 수행하는데 기여할 것이라는 주장에 입각한 것이다. 또한, 처벌과 감시에 초점을 둔 통제적 관리로 조장된 무사안일적 업무수행태도를 시정하기 위하여 “실수인정제”를 도입하여 자율재량영역에서 소신을 가지고 업무를 수행하도록 유인하고 있다. 주목할 만한 것은 “월1회 자기평가제”를 도입한 전남 여수시가 전화를 통한 민원안내에 있어서 친절성과 신속성 등에 대한 전화모니터링 평가에서 1위를 차지한 점이다(중앙일보 96. 6. 21). 이는 조직구성원으로서 공무원을 자율적인 존재로 보고 스스로 문제를 인지하고 교정하는 것이 매우 효율적이라는 것을 경험적으로 뒷받침하는 것이다. 앞으로 이러한 관리방안을 적극적으로 개발하거나 모범사례를 벤취마킹하여 적극적으로 도입할 필요가 있다.

2) 민원행정의 업무수행방식의 개선과 문제점

친절성을 제외한 편의성, 신속성, 반응성, 정확성, 공정성을 제고하기 위하여 <표 2>에서 보여주는 것과 같이 새로운 업무수행방식을 도입하였다.

- 11) 민원행정을 담당하는 공무원이 “컨디션 카드”를 활용하여 심신의 조건이 민원인들을 친절하게 응대하기 어려운 상황에 있을 때, 일시적으로 민원인을 상대하지 않는 업무로 전환하여 주는 제도로 조직관리에 있어서 인간주의적 이론에 기반을 둔 것이다.
- 12) 직원 개개인에게 월1회 인사·말씨·태도·용모·안내 등 10개 항목에 걸쳐 직접 자기평가를 실시하도록 하는 제도로 전남 여수시에서 최초로 도입되었으며, 여수시는 민원전화 서비스 부문에서 종합1위를 차지하였다(중앙일보 6.21.)
- 13) 공무원이 소신과 양심에 따라 일하다 저지르는 실수에 대해서는 책임을 묻지 않겠다는 제도로 제주도가 지난 3월부터 실시해 오고 있다. 이는 과거 공무원들이 보여준 축소지향적이고 보신주의적인 행정행태를 뜯어고쳐 민선시대에 맞는 소신행정을 뒷받침하겠다는 뜻에서 도입되었다. 실수인정제 훈령은 실수인정 범위로 포괄적으로 규정된 법령을 적극적으로 해석한 경우, 훈령·예규 등으로 행정행위를 규제하는 사항을 지역실정에 맞도록 해석한 경우, 법령효력발생에 지장이 없다고 판단되는 절차를 간소화한 경우 등을 꼽고 있다(동아일보 7.6.).

<표 2> 업무수행방식의 개선을 위한 대안

()안은 실시지방자치단체

구 분	개 선 안
1. 편의성	① 민원접수전용 Fax, 전화, PC통신 설치 ② 토요일일근무제, 휴일 민원처리제, 24시간 민원처리제(서울 은평구) ③ 은행(서울 강남구)·지하철역·백화점 등에서 민원서류 발급 ④ 민원후견인제, 민원호출기(전북 순창), 읍면민의 방(전남 보성), 호출민원처리제(충북 진천) ⑤ 민원서류가정방문배부(서울 양천구), 민원심부름센타·택배서비스(부산 동구) ⑥ 민원실 환경개선(경상남도)
2. 신속성	① 민원1회방문처리제, one stop service(제주도) ② 전자문서결재제도(충청북도, 광주) ③ 민원처리지체보상제(광주)
3. 반응성	① 단체장 직접 실행: 이동시장실(경북 김천), 열린시장실, 이동민원실(전라남도, 부산 중구 등), 도지사 민박간담회(전라남도), 대화의 날(대전 유성구) ② 전담 공무원 실행; 시장기동순찰반(충남 보령시), 민원기동처리반(강원 동해시), 당동카(충남 공주시) ③ 전체군민대상 여론조사(무주군) ④ 생활민원모니터제(인천시), 신문고제(서울 용산·송파구, 광주), 주민고충조사 위원회, 주민고충상담실(서울 강동구, 김천시 등)
4.정확성(책임성)	① 민원후견인제*, 행정실명제·민원실명제(서울 강동·강북·양천·중구, 강원 삼척) ② 주민감독제(임실군), 준공결과보고회(경기 안산시) ③ 옴부즈맨제(서울 광진·노원, 경기 안양시), 시민감사청구제(서울시, 서울 용산구) ④ 행정착오민원보상제(충청북도), 사무착오보상제(광주), 민원불편초래보상제(수원, 충청남도)
5.공정성(대표성)	① 열린민원법정, 민원공개법정(제천시, 경남 남해군) ② 사랑방좌담회, 설명회(전남 장성)

* 민원후견인제는 처리절차등이 복잡하여 민원인이 곤란을 겪는 복합민원을 접수에서부터 민원처리 종결까지 행정경험이 많고 지역실정에 밝은 공무원을 민원후견인으로 지정, 신속하고 정확하게 처리해주는 제도로 이는 민원인의 편의성 및 정확성을 향상시키는 데 그 목적이 있다.

민선 자치단체장에 의해 새롭게 도입된 제도는 다음과 같다 : 첫째, 민원인의 편의성을 제고하기 위한 것과 주민의 요구에 민감하게 그리고 적극적으로 반응하기 위한 것이다. 둘째, 행정착오에 대하여 보상하는 제도를 도입하여 실무공무원의 책임성 있고 정확한 업무수행을 간접적으로 유인함과 동시에 민원인들의 피해를 심리적으로 보상하는 제도가 도입되었다. 셋째, 주민들간의 이해갈등적 속성이 개재된 문제에 대하여는 이해관계자와 주민을 대표할 수 있는 인사의 참여하에 자율적 해결의 장을 마련하려는 노력이 나타나기 시작하였다.

(가) 반응성을 제고하기 위한 노력의 특징과 문제점

민선 지방자치단체장의 취임과 더불어 나타난 가장 두드러진 변화는 주민의 애로사항, 불만, 요구 등이 무엇인지 행정이 직접 나서서 적극적으로 파악하려는 경향이다. 행정이 소극적으로 민원인의 요구투입을 기다려 민원행정을 수행하던 것이 이제는 적극적으로 행정이 문제를 찾아 해결하는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 예로 “이동시장실”, “이동민원실”, 단체장실을 민원행정실내에 배치하여 개방하는 것, 단체장과의 각종 간담회, “시정기동순찰반”, “민원기동순찰반” 등이 이에 해당한다.

반응성을 제고하기 위한 노력은 대부분이 제도적 개선을 통한 체계적 접근에 의해 이루어 졌다기 보다는 단체장들이 직접 나서서 현장을 찾아다니는 방식에 의해 추진되고 있다. 이와 같이 단체장은 현장을 다니면서 민원을 직접 청취함으로써 현장감각을 체득할 수 있다. 이와같이 민원에 해당하는 문제를 단체장이 직접 적극적으로 찾아 나서는 이유는 선거 제도에 기인한다.

단체장의 직접적인 현장방문을 통한 민원문제의 파악과 해결에는 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다 : 1) 민원처리에 있어서 접수된 순서 또는 중요도에 따른 우선순위를 흐트러뜨릴 가능성이 있다. 2) 재선의 유인구조를 바탕으로 한 적극적 반응성에서 우려되는 것은 즉흥적인 선심성 조치가 증가하는 것이다(동아일보 7.13.). 이러한 선심성 조치의 가능성은 임기가 끝나가는 시점에 가까워지면 더욱 증가할 것이다. 선심행정적 조치들은 민원행정의 공정성을 해칠 우려가 있고 행정의 일관성 및 행정에 대한 신뢰를 저해할 가능성이 있다. 3) 동시에 민원행정이 상징적이며 전시적인 성향을 띠 가능성이 있다. 4) 마지막으로 단체장이 직접 나서서 다양한 문제를 인지하고 해결하려는 시도는 물리적으로 한계가 있다. 지엽적이고 단편적인 문제에 단체장들이 지나치게 많은 시간을 빼앗길 우려가 있다. 지극히 미세하고 개별적인 민원사안에 대하여 단체장들이 시간을 할애하는 것은 비능률적인 업무수행이다. 실제로 많은 기초자치단체에서 결재가 밀려 업무에 상당한 지장이 초래되고 있다(조선일보 6.18.). 단체장이 직접 나서서 해결해야 할 문제는 지방자치단체간 또는 중앙정부와의 정치적 성격의 문제, 지역주민들간의 첨예한 이해갈등으로 야기된 문제, 자치단체의 주요 현안에 대한 정책결정 등과 같이 중요한 문제이다.

(나) 편의성을 제고하기 위한 노력의 특징과 문제점

민원인의 편의성을 제고하기 위한 노력은 첫째, 정보통신기술을 활용한 접근의 용이성 제고, 둘째, 근무시간의 연장을 통한 시간적 접근성 제고, 셋째, 공간적 근접성의 제고, 네

제, 민원서류의 배달을 통한 편의성 제고, 다섯째, 민원실의 환경개선을 통한 쾌적성 제고, 여섯째, 민원인의 심리적 편안함의 제고¹⁴⁾ 등으로 요약될 수 있다.

편의성을 제고하기 위한 개선에서 지적될 수 있는 문제는, 총체적으로 볼 때, 편의성을 제고하기 위해 소요되는 비용에 비해 그 효과가 매우 미약하거나 의문시된다는데 있다. 백화점, 지하철역 등에서 민원서류를 발급해주고, 근무시간을 연장하고, 민원서류를 배달해주는데는 상당한 비용이 발생한다¹⁵⁾. 행정의 비능률성으로 인하여 기업경영을 벤치마킹하여야 한다는 주장과 작은 정부를 지향하는 시점에서 이와 같은 변화는 비용효과의 차원에서 비판적 검토의 대상이다¹⁶⁾. 결과적으로 민원인의 편의를 제고하기 위한 방안을 마련함에 있어서 염두에 두어야 할 것은 추가비용을 극소화하면서 민원인의 편의가 극대화되는 획기적인 업무방식의 개선을 마련하여야 한다는 것이다¹⁷⁾.

민원인의 편의성을 제고하기 위한 이러한 제도들이 지난 1년사이에 우후죽순격으로 등장하게 된 이유는 민선단체장들이 무엇인가 다르다는 것을 가시적으로 보여주어야 한다는 강박관념에서 즉흥적인 발상과 성급한 모방에 의존한 때문이다. 이러한 다양한 제도들은 시간이 가면서 비용/효과의 차원에서 비능률적인 것은 자연스럽게 도태될 것으로 보인다. 일종의 시행착오적 현상으로 보인다¹⁸⁾.

(다) 신속성을 제고하기 위한 노력의 특징과 문제점

<표 2>에서도 보여 주듯이 민원인의 대기시간 및 방문횟수를 줄여 주기 위한 노력은 그다지 활발하지 않다¹⁹⁾. 민원인의 대기시간과 방문횟수를 줄여 줌으로써 만족을 제고시키기

14) 이와 관련된 제도로는 「호출민원처리제」를 들 수 있는데, 이는 현금지급기 모양의 민원호출기 앞에서 원하는 민원부서의 버튼을 누르면 담당공무원이 나와서 업무를 알아서 처리해주는 제도로 전북 순창시에서 도입되었다. 이와 유사한 제도로 「읍면민의 방」이 있는데 민원인이 읍면민의 방을 찾아가 도움을 청하면 직원이 민원인을 데리고 다니며 책임지고 일을 마무리해 준다(조선일보 6.20.).

15) 자원봉사원을 활용하여 이러한 제도가 시행된다면 몰라도 공무원에 이러한 서비스에 활용하는 것에 대하여는 과학적인 비용효과분석이 요청된다. 한편 행정이 택배시스템을 직접 운영하는 것은 바람직하지 않으나 제3섹터나 체신부의 우편배달시스템과 연계하여 새로운 서비스 상품을 개발하여 활용하는 것이 바람직하다.

16) 과연 휴일 또는 백화점에 차려진 이동민원실에 몇명의 민원인이 방문하여 민원사무를 처리하는가? 또한 담당 공무원이 근무하지 않는 휴일에 처리가 가능한 사무에는 어떤 것이 있는가? 공무원의 인력을 효율적으로 배분하는 것은 곧 예산의 효율적 배분 및 집행과 직결되는 문제라는 점을 간과해서는 안된다.

17) 정보통신기술을 이용한 민원행정체계가 구축되면 <표 2>에 나타난 편의성 제고를 위한 대부분의 노력을 대체할 수 있다. 정보통신기술을 민원행정에 본격적으로 활용할 수 있기 위해서는 업무의 전산화와 사회하부구조로서 정보화 그리고 신뢰성 있는 우편송달체계의 구축이 전제되어야 한다.

18) 유통업체에서 택배제도도 추석이나 연말처럼 물량이 많아 비용효과적인 경우에만 가능하다. 더구나 그러한 택배비용이 고객이 지불하는 상품가격에 반영되어 있다는 점을 간과해서는 안된다. 택배서비스를 받는 민원인이 배달비용을 지불하는 시스템은 연구개발할 필요가 있다.

위해 지난 1년동안 시도된 것으로는 “One Stop Service”와 “민원인 1회방문제도”가 대표적인 것이다(이달곤 외, 1993). 또한 행정정보화에 의해 광역지방자치단체에서 도입되고 있는 “전자문서결재제도”는 민원업무의 처리속도를 증가시키는 효과를 가져올 것이다. 또한 “민원처리지체보상제”를 통하여 실무공무원들로 하여금 신속한 민원업무처리를 간접적으로 유도하고, 지체로 피해를 입은 민원인들에 대한 심리적이고 상징적인 보상을 통하여 불만을 완화시키려고 노력하고 있다.

과거에는 행정이 민원인의 대기비용에 매우 둔감하였다. 심지어는 급행료를 지불해야만 민원업무가 신속히 처리되는 것이 관행이었던 시기도 있었다. 말하자면 민원인의 대기시간을 볼모로 뇌물을 묵시적으로 요구하였던 것이다. 국제화, 개방화의 와중에서 정부(행정)경쟁력이 문제로 지적됨에 따라 90년대 이후 이를 개선하려는 노력이 구체화 되었다. 이를 위해 '94. 1. 7. “행정규제 및 민원사무 기본법”을 통해 “민원인 1회 방문제도”를 도입했으나 아직은 여건의 미비로 실효를 거두고 있지 못하다(최임규, 1996: 162, 171). 또한 정보화를 통한 전자문서결재제도도 지방자치단체에 LAN의 구축이 거의 이루어 지고 있지 않기 때문에 아직은 초기단계에 머물러 있을 뿐이다. 민원업무의 처리시간의 단축은 친절성이나 편의성과 달리 쉽사리 이루어 지지 않는다. 왜냐하면 민원업무의 처리시간이 오래 걸리는 이유는 대부분 구조적인 문제에 기인하기 때문이다.

민원행정의 신속성은 업무의 처리방식과 절차 및 업무에 관한 권한의 배분구조, 유관기관간의 협조체제 등에 의하여 결정된다. 신속성을 제고하기 위한 다양한 조직관리기법이 있으나 지방자치단체가 이러한 기법을 이용하여 조직관리의 혁신을 추구한 사례는 그다지 많지 않다. 민선 지방자치단체장이 취임하여 명실상부한 지방자치가 실시되지 아직은 1년 밖에 경과하지 않았기 때문에 수요에 맞게 인력을 재배치하고 불필요한 부서는 통폐합하는 조직개편과²⁰⁾ 지역발전계획의 수립을 위한 기획팀을 구성하는 단계에 있다²¹⁾.

19) 대부분의 금융기관에서 대기표제도를 활용하고 있다. 민원행정부서에서 대기표제도가 활용되고 있는 곳은 극히 드물다. 대기표 제도는 민원인에 대한 서비스이며, 급행료와 같은 좋지 않은 관행을 없애고 민원절서를 확립함과 동시에 민원인이 효율적으로 시간을 활용할 수 있도록 도와 주어 사회적 비용을 감소시키는 효과가 있다. 이러한 장점을 가진 대기표제도가 민원행정에 도입되지 못하고 있는 이유는 업무의 배분구조가 직렬식으로 설계되어 있기 때문이다. 대기표제도가 활용되기 위해서는 업무절차의 최소한 일정부분이 병렬식으로 바뀌어야 한다.

20) 행정수요에 대응하여 조직을 개편하다보니 오히려 조직이 확대되는 경향마저 있다(한국일보 96.7.4).

21) 광역지방자치단체들은 대부분 시(도)정 계획의 집행에 맞도록 조직개편을 단행하였다. 이러한 과정에서 두드러지게 나타난 것은 지역발전계획의 수립을 위해 단체장 직속으로 기획팀이 새로이 발족한 것이다. 예를 들면 부산시의 “정책개발실”, 인천시의 “21세기 연구센터”, 광주시의 “시정정책자문단”, 경상북도의 “종합개발사업기획단”, 전라북도의 “도정발전기획단”, 충청남도의 “도정조정기획단” 등이 있다.

또한 조직개편 및 업무처리방식의 혁신은 조직구성원들의 조직내 권력관계에 변화를 초래하기 때문에 정치적 속성을 지닌다(Allison, 1971). 정치적 속성은 혁신에 있어서 종종 합리적 모형에 입각한 총체적 접근(Synoptic Approach)의 장애물이 되고 있다. 결과적으로 정치적 속성이 있는 문제에 있어서 변화는 점진적으로 이루어진다(Lindblom, 1959). 그리고 행정개혁에 있어서는 이러한 점진적 변화가 오히려 합리적이라는 주장이 있다(김영평, 최병선 외, 1993).

그럼에도 불구하고 행정의 비능률성에 대한 시대적 비난을 바탕으로 반관료제적 분위기가 전세계적으로 확산되어 업무수행의 구조, 절차, 방식에 대한 다양한 혁신이 시도되고 있다. 이러한 변화의 핵심은 독점에서 경쟁으로, 규제에서 자율로, 계서적 통제관리에서 협력과 자율을 활성화하는 팀관리에 의해 업무를 수행하는 방향으로 변모되고 있다. 더구나 이러한 흐름에 장애가 되었던 (정보)거래비용이 정보기술의 혁신적인 발전에 힘입어 극복되고 있다.

(라) 정확성을 제고하기 위한 노력의 특징과 문제점

민원행정의 정확성을 제고하기 위한 민선 지방자치단체의 노력은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 책임소재를 분명히 하는 “민원실명제” 또는 이와 유사한 제도의 도입, 둘째, 민원행정에 대한 감독의 강화를 위해 행정정보공개제도의 도입과 “주민감사청구제”, “주민감독제”, 그리고 옴브즈맨의 도입, 셋째, 행정착오에 대한 보상의 제도화 등이다.

민원행정의 실명제를 도입하여 책임소재를 분명히 함과 동시에 공무원들 스스로 정확한 업무처리를 유인할 수 있지만, 지나치게 합법성이 강조되어 업무처리에 있어서 경직성이 나타날 가능성이 있다. 책임과 직접적으로 연계되는 실명제는 법의 경직적 집행으로 이어져 민원인에게 오히려 과도한 서류요구, 복잡한 절차, 무사안일, 업무 떠넘기기 등으로 나타날 수도 있기 때문이다.

민원행정의 정확성을 담보하기 위하여 민선 자치단체장들은 주민의 감사청구제도와 주민의 고충처리를 위하여 옴부즈맨제도를 도입하고 있다. 민선자치단체장들은 관료들을 통솔 하는데 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다(Hecllo, 1977; 한국일보 1996. 6. 24). 전문성에서 뒤질뿐만 아니라 선거직 공무원의 임기제로 인한 한계가 관료들을 통제하기 어려운 요인으로 작용하고 있다. 따라서 민선단체장들은 이들을 간접적으로 통제하고 주민의 고충을 해소하기 위하여 주민감사청구제를 도입하고 있다. 그러나 단순히 주민감사청구제나 옴부즈맨의 도입만으로는 민원행정의 정확성과 책임성을 완전하게 담보하기 어렵다. 왜냐하

면 이의제기는 민원인이 하지만 궁극적으로 처리는 행정기관에서 하기 때문에 업무에 관한 전문적 지식의 측면에서 열등한 지위에 있는 민원인으로서 한계에 당면한다. 이러한 문제를 보완할 수 있는 방안의 강구가 요청된다.

나아가 공무원의 실수로 인하여 발생한 착오에 대하여 보상을 하는 제도가 도입되고 있는데, 실질적 보상이라기 보다는 상징적인 것으로서 민원인들을 심리적으로 보상하는 것이다. 민원인에게는 심리적 보상이지만 이러한 제도는 실무공무원들을 간접적으로 통제하는 효과를 가질 것이다. 그런데 이러한 보상도 행정착오가 발생했다는 것을 민원인이 입증하였을 경우에 해당한다. 여전히 행정착오의 입증책임을 민원인에게 부과하는 제도에 머물러 있는 것이다. 또한 심리적, 상징적 수준의 보상도 문제로 지적할 수 있다.

(마) 공정성을 제고하기 위한 노력의 특징과 문제점

지방자치단체가 처리에 어려움을 겪고 있는 민원은 대부분 주민들간에 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 사안이다. 이러한 사안들은 궁극적으로 집단이기주의적 현상으로 발전된다. 이러한 현상들은 결국 지역의 통합과 발전에 장애요인으로 작용한다. 이해갈등이 내재된 민원업무의 처리에 핵심은 공정성이다. 물론 합법성도 중요하지만 이를 넘어 정치적 성격을 갖기 때문에 합의의 도출이 매우 중요하고 이는 공정성을 기반으로 한다.

민선 지방자치단체장은 이해관계가 복잡하게 얽힌 민원의 해결에 당면하여 딜레마적 상황에 놓이게 된다²²⁾. 이러한 민원에 있어서 당사자는 민원인(민원행정고객 1), 민원행정기관, 그리고 이해관계인(민원행정고객 2) 등 3자이다. 여기서 행정기관이 공익을 대변하여야 하지만 종종 불신을 받게 되는 경우가 발생하고 이러한 경우에 공익을 대변할 수 있는 제3의 권위있는 주체로 시민단체나 전문가 협회에서 추천하는 전문가를 활용하는 것이다. 딜레마적 민원에 대응하여 <표 2>에서 보여주듯이 소수이긴 하지만 몇몇 기초자치단체에서 “열린민원법정”, “민원공개법정”, “사랑방좌담회” 또는 설명회 등을 개최하여 설득과 타협을 통해 합의를 도출하려는 모범적 사례가 있다. 이러한 제도는 더욱 발전시켜 이해갈등적 문제의 해결만이 아니라 지역의 통합에도 활용하여야 할 것이다.

22) 딜레마에 대한 반응으로 지연, 비일관성, 형식주의 등이 있다(이종범, 안문석, 염재호, 박통희 외, 1994)

2. 民選 地方自治團體長에 의한 民願行政 改善의 特性과 政策的 含意

이상의 논의를 바탕으로 민선지방자치단체장 시대의 돌입에 따라 나타난 민원행정 혁신의 특성을 요약하면 다음과 같다.

- 1) 민선 단체장이 변화의 원동력이자 추진력으로 작용하고 있다.
- 2) 기업의 경영혁신기법 및 경영마인드를 도입하여 민원행정을 개선하고자 한다.
- 3) 주민의 만족도가 민원행정에 대한 평가의 척도로 활용되기 시작하였다.
- 4) 민원행정의 개선을 위해 공무원의 능력보다는 의식과 태도의 전환에 주력하고 있으며, 이를 위해 기업을 중심으로 한 외부교육기관에 대부분 의존하고 있으며 체계성이 결여되어 있다.
- 5) 조직관리에 있어서 인간주의적 관점을 토대로 민주주의적 관리유형이 도입되고 있고, 집단이기주의적 민원의 해결에 주민참여제도를 활용하기 시작했다.
- 6) 민원인에 대한 공무원의 권위주의적 태도가 봉사의 방향으로 바뀌고 있으나 행정책임에 대해서는 여전히 소극적이다.

여기에 나타난 장점들은 대체적으로 지방자치가 성숙하여 질수록 강화될 것으로 보이나, 아직도 많은 문제점을 가지고 있다. 그러면 시행과정에서 나타난 또는 나타날 가능성이 있는 문제점을 비판적으로 검토하여 민원행정 개선을 위한 정책적 함의를 논의해 보기로 한다.

첫째, 주민의 요구파악과 민원행정의 혁신이 단체장의 직접적인 주도와 참여로 추진되고 있기 때문에 단체장이 본연의 역할을 제대로 못하는 경향이 나타나고 있다. 또한 지나치게 일선실무행정에 간여하게 됨에 따라 실무공무원들과 갈등이 야기되고 있다.

이를 개선하기 위하여 주민의 요구를 실질적으로 대표성 있게 파악할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다. 이러한 측면에서 “생활민원모니터제”²³⁾, “주민고충조사위원회”, “주민고충상담실”, 주민을 대상으로 한 주기적인 여론조사제도를 정착시켜야 할 것이다. 이러한 제도를 통해 선별된 중요한 사안에 대하여 단체장이 해결노력을 투여함과 동시에 본연의 업무에 충실할 수 있을 것이다. 단체장의 시간은 매우 희소한 자원으로 효율적으로 활용되기 위해서는 직업관료와 역할분담체계를 정립하여야 한다.

둘째, 기업경영방식을 모방하는 과정에서 공공성에 대한 고려의 부족으로 공익이 침해될 가능성이 있다. 특히, 민원행정의 고객을 민원인으로 한정하는 편협한 관점으로 인하여 불

23) 인천은 시 전역을 누비는 택시기사들을 심분활용, 환경오염을 신고하는 「생활민원모니터제」를 운영하고 있으며, 아마추어 무선사들과 연락망을 구성, 재해신고접수체계를 만들었다(동아일보 7. 2.).

특정 다수에 해당하는 주민의 이익이 침해당할 가능성이 있다. 또한 민원행정의 혁신전략에 경영과 행정의 차이에 대해 고려가 부족하여 문제가 야기되고 있다.

셋째, 민원인의 만족을 제고시키기 위하여 겉으로 드러나고 즉각적인 효과가 있는 친절성과 편의성을 향상시키는 방법에 의존하고 있다. 결과적으로 민원인에게 지나친 편의를 제공하는 제도들이 비용에 대한 고려없이 나타나고 있다. 민원인에게 제공하는 편의가 비용으로부터 자유롭지 않으며, 그러한 비용은 주민이 낸 세금으로 충당되는 것이므로 세금이 낭비되는 문제가 있다. 따라서 민원인에게 편의를 제공하는데 있어서도 비용효과적인 방법을 개발하여 활용하여야 한다.

주민의 만족도가 곧 민선단체장의 재선 가능성 척도라는 잠재적 인식으로 인하여 주민이 좋아하는 것만 하고 싫어하는 것은 기피하는 경향이 있다. 그리고 보이는 것에 치중하고 보이지 않는 문제의 해결에 소홀히 할 가능성이 있다. 즉, 인기위주의 선심행정과 전시행정이 증가하며 공익의 증진을 위한 노력이 저하될 가능성이 있다. 예를 들면 민원행정에 있어서 개발편향의 의사결정과 환경, 보건, 교통 등 주민의 일상생활과 밀접하게 관련된 규제의 집행을 등한시하는 경향이 이미 나타나고 있다(한국일보 1996. 6. 26). 이러한 문제의 해결을 위해 민선단체장을 통제할 수 있는 다양한 제도가 도입되어야 한다.

넷째, 민원행정의 혁신을 위한 공무원 교육을 기업에 지나치게 의존하고 있어 행정혁신에 적합하고 지속적이며 일관성있는 교육에 장애가 되고 있다. 기업경영을 벤치마킹함에 있어서 행정이 능동적으로 흡수하는 것이 아니라 수동적으로 기업의 경험과 교육에 의존하고 있기 때문에 또다른 시행착오가 발생할 것이다. 이를 위해서는 각급 공무원 교육원의 운영방식에도 경쟁의 요소를 도입해야 한다. 각 공무원 교육기관은 기업경영방식 중에서 행정에 적합한 것을 선별 소개하며, 나아가 행정에 적합하도록 변용하여 지방자치단체에게 판매하는 방식의 시장체제를 도입할 필요가 있다. 예를 들면 경기도 공무원 교육원에서 친절성 제고를 위한 교육과정을 개발하여 그 우수성과 전문성을 토대로 다른 지방자치단체에 판매하고, 경상남도 공무원 교육원은 중소기업지원에 대한 교육과정을 개발하여 다른 지방자치단체에 판매하는 것이다. 이러한 방식은 교육비용절감과 교육의 질 및 다양성을 제고하는 효과를 동시에 거둘 수 있을 것이다. 한마디로 위탁, 초빙 교육의 문제점을 방지하면서 기업경영방식이 갖는 장점을 행정에 접목시킬 수 있는 방안은 각급 공무원 교육원을 전문화하고, 이들간에 경쟁체제를 도입하는 것이다.

나아가 공무원의 능력을 개발하고, 의식과 태도를 바람직한 방향으로 바꾸기 위하여 교육만이 아니라 자율적인 노력에 의해 변화를 유도하기 위한 유인체계를 구축하여 보완할

필요가 있다(Shultze, 1977). 대민평가 또는 동료평가에 의한 보상제도를 도입하는 것이 그 예에 해당할 것이다. 반복하여 언급하지만 민원행정의 질에 대한 평가가 단순히 친절성, 편의성, 신속성 등만이 아니라 공정성, 책임성 등을 포괄하는 차원에서 그리고 이에 대한 민원행정 고객의 만족도에 의하여 평가되어야 한다. 따라서 이를 위해 주기적인 주민평가제가 도입될 필요가 있다²⁴⁾.

다섯째, 민주화, 지방화의 바람과 함께 집단간, 지역간 이해갈등으로 많은 문제가 야기되고 있음은 주지의 사실이다. 지역(집단)이기주의는 주민들간의 공동체 의식을 저해하고 지역발전을 위한 협력을 저해한다. 이러한 문제는 기본적으로 정치적 속성을 가지므로 단체장은 대화, 설득, 타협의 장을 마련하고 이해당사자 및 주민대표의 참여를 통해 자율적으로 해결할 수 있도록 노력하여야 한다. 이러한 과정을 통해 자율적인 합의가 도출될 수 있기 위해서는 지방자치단체가 투명성(공개성)과 아울러 공정성과 일관성을 유지하는 것이다. 동시에 시민통제장치를 실효성있게 구축하기 위하여 사회적 하부구조로서 시민단체나 전문가단체가 활성화되어 있어야 한다. 이러한 시민단체나 전문가집단과 행정기관이 경쟁하는 체제를 구축하여야 한다. 그렇지 않으면 주민참여제도를 도입해도 형식적이 되고 상징적인 효과에 머물 수밖에 없다. 일부의 지방자치단체에서 시도되고 있는 이러한 노력은 정책적인 차원에서 세심하게 연구하고 지원하여 발전시킬 필요가 있다.

여섯째, 위에서 언급한 문제점에도 불구하고, 관선단체장 시절에 상상도 할 수 없었던 변화로 우선 공무원들의 민원인에 대한 태도가 권위주의적인데서 친절봉사의 쪽으로 전환되고 있다. 그러나 이러한 변화가 아직은 타율적으로 이루어 지고 있기 때문에 민원부서에 근무하는 것을 기피하는 경향이 오히려 심화되었다(최임규, 1996). 민원업무는 오랜 경험과 전문성을 요하며 이에 더하여 친절봉사가 요구되는 업무이다. 이러한 업무의 특성상 다른 직무에 비하여 우대하여 우수하고 공복의식이 강한 공무원을 유인할 수 있는 인사제도를 구축하여야 할 것이다.

한편 민원행정의 책임성과 정확성을 제고하기 위하여 민원실명제와 행정착오보상제를 중심으로 다양한 제도가 도입되고 있다. 그러나 이러한 제도는 지나치게 합법성을 강조하는 경직성과 아울러 무사안일한 업무수행과 같은 부작용을 야기할 가능성이 있다. 이러한 부작용을 막기 위해서는 업무담당자가 민원인의 후견인이 될 수 있는 업무체제를 갖추어야 한다. 이를 위해서는 기능적으로 분화된 직렬식 분업체제를 통합하여(Osborne and Gaebler, 1992; 김관석, 박통희, 유흥림, 1995; 윤건수, 1996) 병렬식 분업체제로 전환하여야 한다²⁵⁾.

24) 행정고객만족도의 지표를 구성하기 위한 노력이 최근에 가시화 되고 있다(김관석, 박중훈, 1996; 김병국, 1996).

25) 조직은 일종의 협력시스템이다. 산업시대에는 구조기능주의적 관점에서 업무내용의 유사성 즉, 기능적 동질

그렇게 하지 않고는 업무담당자에 추가하여 민원후견인으로서의 기능을 수행하는 공무원이 요구되며, 이는 인력의 낭비일 뿐만 아니라 실효성이 낮다.

아직도 행정착오에 대한 처리에 있어서 행정편의적 관행이 지속되고 있다(오석홍, 1989, 1993). 행정착오임을 민원인이 입증하지 못하면 여전히 행정처분이 유효한 것으로 인정되고 있다. 민원인의 이의제기가 있을 경우에 행정착오가 없었음을 행정의 입증하고 이를 입증하지 못했을 경우에는 행정착오를 인정하고 이에 대하여 행정의 책임지는 체제로의 전환이 요구된다. 민원인이 주장하는 행정착오에 대하여 착오가 없었음을 입증할 책임을 행정에 부담시켜야만 행정은 스스로 책임있고 정확하게 업무를 처리하려는 노력을 경주하게 될 것이다.

V. 結 論: 民選自治團體長의 再選誘引과 民願行政

민선단체장들이 민원행정의 혁신에 지대한 관심을 갖고 있다는 것은 재론의 여지가 없다. 민선단체장들의 업무수행 동기요인은 여러가지가 있을 수 있으나 가장 중요한 것은 주민의 지지, 선호 또는 인기로 볼 수 있다. 이러한 지지, 선호, 인기는 궁극적으로 재선의 가능성으로 연결된다고 그들은 인식하고 있다. 종종 민선단체장들은 업무수행을 선거운동으로 착각하고 있는 것으로 생각된다. 또한 지난 1년간의 경험을 바탕으로 추론할 때, 지방자치단체장의 역할에 대해서 민선단체장들이 혼란을 겪고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 유권자인 주민의 선호에 초점을 맞추려는 그들의 노력은 일단 지방자치체도의 핵심적인 장점의 발현으로 받아들일 수 있다.

민선단체장의 재선의 유인과 이로 인한 역할 혼동으로 민원행정에 일어나고 있는 첫번째 변화는 표피적인 친절과 지나친 편의의 제공으로 나타나고 있다. 그리고 단체장이 모든 변화를 직접적으로 주도해 나가고 있다. 그러나 이러한 노력이 얼마나 지속될 수 있을까는

성에 입각하여 분업화를 추구하고 이를 계서적 관리체제를 통하여 조정하고 통합하였다. 그러나 이러한 분업체제는 하나의 일을 완성하기 위하여 여러 단계를 거쳐야 한다. 예를 들면 업무의 처리에 여러 단계의 절차가 있고 이들을 모두 거쳐야 하는 것이다. 예를 들면 여권발급절차, 주민등록제발급절차, 건축허가절차 등을 상상해 보면 쉽게 알 수가 있다. 이러한 업무처리시스템을 직렬식 시스템이라고 한다. 병렬식 시스템은 이렇게 흩어져 있는 절차를 통합하는 것이다. 이러한 병렬식 시스템에서 업무담당자들은 요구받은 업무를 완성시키기 위한 다양한 성격의 기능을 모두 수행하여 완결한다. 이러한 병렬식 시스템이 직렬식 시스템에 비하여 상대적으로 능률적이 되어 가고 있는 이유는 정보통신기술의 발전으로 업무처리과정에서 발생하는 정보거래 비용이 획기적으로 축소되었기 때문이다.

의문이다. 왜냐하면 이러한 서비스의 제공에는 상당한 비용과 인적 자원이 필요하고, 단체장 개인의 능력에 한계가 있기 때문이다. 따라서 보다 근본적으로 업무구조와 업무수행방식을 혁신하여 비용을 절감하면서도 서비스의 수준을 향상시키는 방안을 모색하여야 할 것이다. 정보화의 급속한 진전이 이를 가능하게 할 유력한 대안이므로 기초자치단체에서도 이에 대한 적극적인 연구개발과 활용이 요망된다. 그리고 단체장의 역할에 대한 분명한 정립을 바탕으로 관료들과의 역할분담체계를 구축하여야 할 것이다.

두번째의 재선 유인에 기인한 부작용은 주민생활의 기본적인 하부구조와 관련된 민원행정의 분야에서 발생하고 있다. 대부분의 지방자치단체에서 교통, 보건, 환경 등과 관련된 규제가 제대로 이루어지지 않아서 기초질서가 오히려 문란해지고 있다는 것이 지배적인 견해이다. 민선단체장하에서 이러한 분야에 대한 규제가 약해지는 것은 재선의 유인과 집합행위의 문제에 기인한다. 그리고 이러한 과정의 반복은 결국 삶의 질적 저하로 나타날 것이다. 이러한 악순환의 고리에 얽혀 있는 집합행위적 문제를 해결하기 위한 방안에 대한 연구와 개발이 요청된다.

종합적으로 말하면, 지방자치단체의 민원행정은 지난 1년간 민원인에 대하여 신속, 친절, 정확한 행정서비스를 협의의 민원행정고객인 민원인의 편의속에 제공하는데 많은 노력을 경주하였다. 그런데 광의의 민원행정고객인 주민의 이해관계와 민원인의 이해관계를 공정하게 법과 당사자들의 참여를 통한 대화, 설득, 타협에 의해 해결하는 것도 중요하다. 앞으로는 이러한 차원에서 민원행정의 혁신에 주력해야 할 것이다. 여기서 가장 문제가 될 가능성이 있는 것은 민선단체장의 주요한 동기요인으로 작용하고 있는 재선가능성이 불공정한 선심성의 행정을 유도하고, 비합리적인 인기위주의 행정 또는 전시적인 행정을 야기할 가능성이다. 이러한 가능성을 견제하기 위해서는 지방의회를 통한 견제, 중앙정부의 견제 등도 있지만 이와 아울러 지역사회에 건전한 시민단체와 전문가단체를 육성할 필요가 있다. 왜냐하면 지방의회와 중앙정부도 정치적 이해관계를 가지고 있기 때문에 주민의 이익과 배치되는 방향에서 작용할 수 있기 때문이다.

參 考 文 獻

- 권경석, 「한국행정론」, 서울:대왕사, 1985.
- 김병준, 「한국지방자치론」, 서울:법문사, 1995.
- 김병국, “지방자치단체의 민원행정서비스에 대한 주민만족도 조사설계”, 국민고충처리위원회, 대합법률구조공단, 세계화추진위원회, 한국전산원, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원, 행정쇄신위원회 공동개최, 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996. 7. 5.
- 김성기, 신원형, “광주직할시 민원행정에 대한 시민의견조사”, 광주직할시, 1993.
- 김영기, 「지방자치론」, 서울:대영문화사, 1993.
- 김영평, 최병선 편저, 「행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜」, 서울:나남, 1993.
- 김일섭, “민원행정의 세계화 방안”, 국민고충처리위원회, 대합법률구조공단, 세계화추진위원회, 한국전산원, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원, 행정쇄신위원회 공동개최, 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996. 7. 5.
- 김종표, 「신지방행정론」, 서울: 법문사, 1995.
- 김관석, 박중훈, “중앙행정기관의 민원행정서비스에 대한 국민고객 만족도 조사설계”, 국민고충처리위원회, 대합법률구조공단, 세계화추진위원회, 한국전산원, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원, 행정쇄신위원회 공동개최, 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996. 7. 5.
- 김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, 서울: 박영사, 1994.
- 김형열, 채정규, “민원행정에 관한 고찰”, 「사회과학논집(연세대학교)」, 1981. 12.
- 동아일보, 1996년 7월 1일 - 7월 14일.
- 박세정, “대민행정의 쇄신방안: 경영관리적 접근을 중심으로”, 「한국행정학보」, 제28권 제1호, 1994.
- 박연호, “민원행정과 행정정보 시스템”, 「경희법학」, 1988. 10.
- 박영기, “효율적인 민원행정체계 확립방안”, 서울:한국행정연구원, 1993.
- 백완기, 「행정학」, 서울:박영사, 1992.
- 백완기, “공익에 관한 제학설의 검토”, 「법률행정논집」, 제19집, 고려대학교 법과대학, 1981.
- 성상식, “민원행정제도의 개선방안에 관한 연구”, 「사회과학논집(연세대)」, 1994.
- 송희준, “21세기를 향한 일선종합행정기관의 행정개혁방안 연구:광명시 사례분석”, 서울:한

- 국전산원, 1996.
- 안해근, “행정의 과학화와 민주성의 과제: 80년대 민원행정량의 추정모형과 그 개혁방안”, 「행정논총(서울대)」, 76. 12.
- 오석홍, “민원행정에 관한 연구”, 「행정논총(서울대)」, 1984(6월호).
- 오석홍, “민원행정의 개혁방안”, 「한국행정연구」, 1993 2(1)봄.
- 오석홍, “민원부르는 民願行政”, 「신동아」 32(11), 1989.
- 윤건수, “일선종합행정기관의 개혁에 관한 연구:서울시 강남구청을 중심으로”, 서울:한국전산원, 1996.
- 이계식, 문형표 편, 「정부혁신:선진국의 전략과 교훈」, 서울:한국개발연구원, 1995.
- 이달곤, 오연천, 권해수, “민원 1회방문처리제의 평가 및 발전방안 연구”, 서울:한국지방행정연구원, 1993.
- 이영석, “민원행정의 개선방안”, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993.
- 이용선, “일선행정기관의 민원행정 쇄신대책”, 「지방행정」 90. 6.
- 이은재, “민원행정처리실태분석에 관한 소고”, 「지방행정」 88. 10.
- 이은재, 김병국, 변영주, “민원행정처리 실태분석에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 1987 8.
- 이종범, “고객지향적 정부의 이념과 가치”, 국민고충처리위원회, 대합법률구조공단, 세계화추진위원회, 한국전산원, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원, 행정쇄신위원회 공동개최, 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996. 7. 5.
- 이종범·안문석·염재호·박통희 외, 「딜레마 이론:조직과 정책의 새로운 이해」, 서울:나남출판, 1994.
- 이종수·윤영진 외, 「새행정학」, 서울:대영문화사, 1993.
- 이태근, “우리나라 민원행정의 음부즈만제도도입에 관한 소고”, 「자치행정」, 67, 1993. 10.
- 임희섭, “삶의 질’의 개념적 논의”, 「한국행정연구」, 제5권 제1호, 1996.
- 정한기, “우리나라 민원행정 공무원의 윤리의 실제와 제고방안에 관한 연구”, 「국세 38」, 91. 5. 6.
- 조선일보, 1996년 6월 15일 - 7월 1일.
- 조창현, 「지방자치론」, 서울:박영사, 1995.
- 중앙일보, 1996년 6월 17일 - 6월 24일.
- 최임규, “민원행정제도의 현황과 발전방향”, 국민고충처리위원회, 대합법률구조공단, 세계화추진위원회, 한국전산원, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원, 행정쇄신위원회 공동개최, 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996. 7. 5.

- 최창호, 「지방자치제도론」, 서울:삼영사, 1993.
- 특허청, “특허행정 종합민원실 설치계획안,” 특허청 기획관리실 행정관리담당관, 1995.
- 하태권, “민원행정에서의 관료부패” 「한국행정연구」, 1(4), 1992.
- 한국일보, 1996년 7월 1일 - 7월 5일.
- 한국행정연구원, “행정에 관한 국민과 공무원의 인식조사”, 1996.
- 황혁주, “민원행정사무 개선을 위한 조사연구 -전남도내의 시군행정을 중심으로-”, 「사회과학연구(조선대)」 81-1
- Allison, G., "Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects," in J. Perry and K. L. Kraemer, eds., *Public management: Public and private perspectives*, Palo Alto, Calif.:Mayfield, 1983.
- _____, *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- Argyris, Chris, *Integrating the individual and the organization*, New York: Wiley and Sons, 1964.
- Bozeman, B., *All organizations are public*, San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
- Bullivant, J. R. N., *Benchmarking for continuous improvement in the public sector*, Essex, UK: Longman, 1994.
- Chandler, J. A. "Public administration and private management: Is there a difference?" *Public Administration* (69), 1991.
- Drucker, P.F. "The coming of the new organization," *Harvard Business Review*, 1988.
- Gore, A., *Creating a government that works better & costs less*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993.
- Hambleton, R. "Consumerism, decentralization and local democracy," *Public Administration* (66), 1988.
- Heclo, Hugh, *A government of strangers*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977.
- Lindblom, Charles E., "The science of muddling through," *Public Administration Review*, 19(Spring).
- Linden, R. M. *Seamless government: A Practical guide to re-engineering in the public sector*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- Maslow, Abraham H. "A theory of human motivation," *Psychological Review*, 50, 1943.
- Maslow, Abraham H., *Motivation and personality*, New York: Harper and Row, 1954.

- National Performance Review, "Reinvention's next steps: Governing in a balanced budget world," 1994. 3. 4.
- National Performance Review, "Putting customers first 1995: Standards for serving the American people," 1995. 12. 5.
- National Performance Review, "Serving the American people: Best practices in resolving customer complaints," 1996. 6. 11.
- Olson, Mancur, *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, 1971.
- Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
- Perry, James L. and Hal G. Rainey. "The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy," *American Management Review* (13-2), 1988.
- Porter, J. "Consumerism and the public sector: How well does the coat fit?" *Public Administration* (66), 1988.
- Rago, W. V. "Adapting Total Quality Management(TQM) to government: Another point of view," *Public Administration Review* (54-1), 1994.
- Rainey, H. G. *Understanding and managing public organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Rainey, H. G., R. W. Backoff, and C. Levine, "Comparing public and private organizations," *Public Administration Review* (36), 1976.
- Ranson, S. and J. D. Stewart. "Citizenship and government: The challenge for management in the public domain," *Political Studies* (37), 1989.
- Shultze, Charles L., *The public use of private interest*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1977.
- Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York : Alfred A. Knopf, 1950.
- Stewart, J. and M. Clarke. "The public service orientation: Issues and dilemmas," *Public Administration* (65-2), 1987.
- Stewart, John & Kieron Walsh, "Change in the management of public services," *Public Administration* (70), 1992.