

行政의 科學化와 民主性의 課題

--80年代 民願行政量의 推定模型과 그 改善方案--

安 海 均

《要 約》

1. 本研究의 目的은 民願行政의 能率化와 民主化 및 奉仕性의 제고를 위해 民願行政의 實態를 概觀하고 問題發見과 그改善方向을 제시하는데 있다. 그理由는 民願書類의 發給過程에서 非能率, 不親切, 不正 등이 社會의 問題로서 제기되어 庶政刷新作業의 對象이 되었을 뿐 아니라 國民個個人。民願行政體制의 科學化, 能率化 여부에 따라서 부담하는 經費, 時間, 勞力의 낭비를 절감할 수 있을 뿐만 아니라迅速하고 正確한 體制의 운영과 節次上의 奉仕性向上은 官과 民이相互信賴하고 協調하는 분위기를 조성하는 까닭이다.

2. 本稿에서는 우선 앞으로 점증하리라고豫測되는 民願行政量에 關心을 두고 다음과 같은 事項을 研究의範圍로 하였다.

1) 民願行政의 意義

2) 國民 1人當生涯에 경험하는 民願의 量

本項에서는 大學卒業, 兵役, 就業, 結婚, 不動產 취득 등 35年間에 한 평凡한 市民이 경험하는 民願의 種類와 量을 推計하여 이에 所要되는 時間

을 金額으로 환산하여 國民全體의 總量을 算出하였다. 그 결과 民願行政의 改善으로 15兆5千억에 가까운 資金의 消費를 節約할 수 있다는 결론을 얻었다.

3) 80年代 民願의 發給總量의豫測模型.

여기서는 社會分化의 高度化, 都市化, 產業化 등으로 인한 民願量에 영향을 주는 變數를豫測模型에 따라서 算出比較하여 바람직한 民願行政의 像의 指標를 發見하였다.

4) 民願의 地域原因

本項에서는 民願이 地域되는 原因을 分析하여 80年代의 民願行政에 대비하기 위한 現實을 살피고자

5) 1975年度의 民願業務處理의 實態

本項에서는 實態의 分析과 問題點을 析出하여 改善方案 구상을 대비하고자

6) 民願行政의 評價와 改善方案에서 改善을 위한 基本方向을 制度的節次와 機械的側面에서 導出하였다.

I. 序論—研究目的·對象과 範圍

오늘날 韓國의 行政體制만큼 그構造와 機能面에서 급속한 變革을 이루한例도 드물다. 특히 體制維持와 刷新 및 發展目標의 달성을 위한 行政權의 強化와 合目標指向의 機能은 그過程에서 環境간의相互作用을 量的으로 증가시키고 있을 뿐만 아니라 行政權의 主筆者는 在서울大學校 行政大學院 教授이다.

體와 客體間에 제기되는 副作用도 상당한 量的인 증대 傾向을 띠고 있는데 注目하지 않을 수 없다.⁽¹⁾

환언하면 오늘날의 이론 바 計劃, 保護, 規制, 指導, 支援, 調整, 奉仕와 統制라는 行政需要의 증대화 傾向에 있어서 行政最高指導層은 能率의 極大化를 주장하고 있는데, 이러한 指導原理는 적어도 두 가지 側面에서 問題點과 課題를 내포하고 있음을 指摘하지 않을 수 없다.

하나는 行政機關內部의 業務處理過程과 관련된 官의 能率性의 증대 문제이고 또 하나는 行政過程에서 특히 民願業務處理와 관련된 民의 能率性의 問題이다. 즉 行政의 主體와 客體가 다같이 行政過程에서 能率性과 效果性을 높여야 한다는 課題에 面對하고 있다. 따라서 主題와 關係시켜서 볼 때 官의 能率과 民의 能率을 어떻게 調和・極大化시키고 官의 對民奉仕와 民의 對行政協調度를 向上시킬 수 있는 방향으로 어떻게 行政을 개선시켜 나가야 하느냐의 問題로 彙結된다.⁽²⁾

이러한 問題에 接近方法으로서는 行政業務를 日常 反復되는 正例的인(programmed) 것과 非正例的인(non-programmed) 것으로 區分하면 正例的인 業務領域과 또 한편 行政을 決定과 執行하는 視角에서 區分되는 執行過程을 分析의 對象으로서 삼을 수 있다.⁽³⁾ 그런데 최근까지 官이 自體의 能率 증진을 위해서 技術革新을 충분히 이룩하지 못하고 있는 까닭에 民의 能率과 民主性 및 奉仕性을 向上시킨다는 것은 期待하기 어려운 實情이었다.

다행히도 經務處와 行政改革委員會 및 기타 政府支援을 받는 專門의 研究所의 努力으로 中央行政部處의 一角에서는 行政電算化(computationalization) 및 業務處理의 科學化를 試圖 또는 適用하기 시작하고 있으나 中央部處의 單位組織體內와 部處間의 活用과 活用範圍에는 아직도 많은 問題點을 내포하고 있고 地方 및 一線對民行政機關의 경우는 아직도 初步段階를 약간 단파한 정도라고 보지 않을 수 없다. 반면 特殊行政分野 특히 安保 및 兵務行政機關과 大規模企業과 金融機關은 상당한 科學的인 機器에 의한 業務處理를 能率的으로 수행하고 있다. 이러한 點에 있어서 行政機關은 크게 나후되어 있다.

官自體의 行政이 合理化・科學化 될 때 비로서 民의 能率과 民에 대한 奉仕도 크게 증진되고 行政과 環境이 高度의 構造的인 合理性을 要求하게 되는 80年代의 行政需要에 적절히 대응할 수 있으리라고 생각된다.

本研究에서는 이미 指摘한 바와 같은 問題意識을 가지고 특히 對民行政機關의 民願業務處理의 科學化와 能率化를 위한 代案을 導出하기 위해서 本稿에서 考察하려는 주된 對象은 社會組織體・法人體와 行政間의 民願이 아니라 個個人으로서의 國民과 行政間에 發生하는 「民願」이며 個人과 行政間의 相互作用을 「民願行政」으로 規定하고 研究範圍에는 다음과 같은 項目을 略함시켰다.

① 國民 1人當 民願의 量, ② 80年代 民願의 發給總量의豫測模型, ③ 民願의 지연原因

④ 民願業務處理實態. ⑤ 民願業務의 節次의 簡素化. ⑥ 民願業務의 集中管理. ⑦ 民願事務擔當官의 權限과 責任 및 決定過程. ⑧ 民願事務의 上・下級機關配分. ⑨ 擔當機關內部의 權限劃分

II. 國民 1人當 生涯의 民願과 所要經費

1. 行政機關과相互作用하는 社會的 基本單位

그 基本單位는 個人으로서의 國民이다.

國民 は個人은 出生時부터 死亡할 때까지 直接・間接으로 對民行政關係에서 벗어날 수 없다.

成長過程에서 成長후 成人이 되어 여러가지 社會關係를 맺게 되는데 이로인한 直接的인 對民 또는 民願行政業務가 있는데 이는 直接的인 對民行政이고 中央・地方政府의 政策・計劃 등의立案과 執行過程에 참여할 때 또는 權利와 義務關係에서 發生하는 間接的인 對民行政을 기험하게 되는데 이는 間接的인 對民行政이라고 보아 對民行政을 크게 두가지로 區分할 수 있는데 本研究에서 취급하려는 것은 前者인 直接的인 對民行政이다.

直接的인 對民行政을 세분하여 보면 行政官廳에서 個人에게 요구하는 國民의 義務인 納稅와 兵役 종사 등에 관한 것과 其他行政機關이 特定行爲에 대해서 요구하는 各種證明書類 등이 있다. 한편 個人 즉 民의 要求에 따라서 行政官廳이 對應하여 주는 對民奉仕事務 등이 있다. 民願行政에 있어서 특히 問題가 되는 것은 이 對民奉仕事務가 대부분을 차지하게 된다.

이를 二·체적으로 指摘하면 다음과 같은 것을 들 수 있다.

① 證明 또는 確認의 請求. ② 許可, 認可, 免許 또는 承認의 申請. ③ 登錄의 申請. ④ 異議申請, 凍情, 建議 또는 質疑. ⑤ 其他 行政機關의 特定行爲를 요구하는 意思表示 등

2. 國民 1人當 生涯의 民願

그러면 韓國의 國民으로서의 個人은 一生을 살아가는 동안 對民行政關係에서 어떠한 種類의 民願이 必要하며 그 總量은 얼마나 되는 것일까. 種類와 量을 測定할 수 있으면 이에 所要되는 時間을 貨幣價值 즉 「돈」으로 換算할 수 있고 手續에 所要되는 受收料와 經費까지 合算하면 國民全體가 民願行政으로 인해 負擔하고 投入하는 費用의 總量을 推定할 수 있고 이에 대한 政策的인 對應이 나올 수 있는 代案까지 구상 할 수 있으리라고 본다. 이를 위해 人生過程을

① 大學卒業. ② 軍隊入隊後除隊. ③ 職場生活後 個人營業. ④ 土地買入과 住宅建築 ⑤ 30

〈表 1〉 國民 1人 生涯民願量 推計

	發生原因	種類의 數	1回의 要求數量	生涯의 反復回數	總數量
1. 學校關係	省 略	2	1~2	8	8
2. 兵役・軍關係	"	12	1~2	22	23
3. 就職・資格・免許關係	"	8	1~2	18	27
4. 營業行為	"	16	1~2	58	97
5. 婚姻等・分行爲	"	22	1~3	41	52
6. 財產關係	"	32	1~3	67	107
7. 各種申告(一生에 6회정도)	"	5	1	30	30
8. 各種稅金(35년)	"	9	1~12	315	2,240
計	"	106		559	2,584

세에 結婚하 9 子女 3名을 두고 65세 전후해서는 家事を 主導한다 등으로 想定하여 推算하여 보면 다음과 같은 것이 된다.

3. 民願 || 所要되는 經費

表에서 一生동안 평범한 市民으로서의 한個人이 最少한도 84種의 民願關係에 接하며 이를 위한 民願書類總數는 最少로 2,584件으로 推定된다.

이를 위해 國民 1人當 消費하는 時間과 經費를 計算하여 보면 다음과 같다.

算出基準으로서

○ 1件當 所要時間은 平均 1時間(交通 30分, 處理時間 平均 30分)

○ 時間當 平均 人件費 300원으로 計算하고 時間은 2,584時間으로 할 때 所要經費는 775, 200원으로 算出된다. ($300 \times 2,584 = 775,200$)

즉 國民 1人當 1生동안 최소한 775,200원을 民願行政에 投入한다는 결론이다.

그러면 國民全體가 投入하는 所要時間과 經費의 總量은 얼마나 되는가를 위의 基準에 따라 算出하여 보면 다음과 같다.

全體人口 : 3,600萬中 2,000萬名이 關係된다고 할 때

所要時間 : 2,584時間 \times 2,000萬名 = 5,168,000만時間

勞 貨 : $300\text{원} \times 5,168,000\text{만時間} = 1,550,400,000\text{만원}$ (15兆5千409億원)

이 金額은 現로 4次 經濟五個年計劃에 所要되는 財源에 가까운 額數가 된다.

위의 假想內의 計數를 놓고 民願行政의 科學化를 통한 官民의 能率向上이야말로 國家發展에 所要되는 人的 物的財源의 節約과 效率的 活用이라는 點에서 고려하더라도 國家政策의 큰 課題은 아니할 수 없다.

法人體의 民願業務量과 年間 所要時間 및 經費의 總量을 算出하는 것이 可能하다면 國民生涯의 年間 民願經費를 算出하여 合算한다면 놀랄만한 所要經費로 增大될 것이다.

II. 民願事務의 種類

앞에서 計量化시켜 본 한個人이一生동안 경험하는 民願事務의 種類는最少한 84件에 이르고 있다. 行政部處의 中央 및 地方 그리고 一線機關은個人의 民願만을 다루는 것이 아니라 法人體의 民願도 다루어야 한다.

이들을 合해서 民願事務種類를 中央行政과 地方行政 機關의 所管業務別로 보면 다음과 같다. (註: 法制處編, 大韓民國現行法令集, 參照)

(1) 中央行政機關 所管………2,249種

(2) 地方行政機關

① 서울特別市 所管 …………804種

② 道 및 釜山直轄市………1,176種

이들의 總計는 3,425種을 상회하였다.

中央部處와 地方行政別 所管民願事務의 種類를 보면 다음 〈表 2〉와 〈表 3〉과 같다.

〈表 2〉 中央部處別所管民願事務

(單位: 個)

各部處共通		經 企 務	總 務	科 技	援 護	外 務	內 務	財 務	專 賣	調 達	國 稅 廳	關 稅 廳	法 務	國 防	兵 務	文 教
36		19	11	46	45	24	98	20	55	6	254	99	36	20	33	119

農 水 產	農 村 振 興	水 利 廳	山 林 廳	商 工 部	工 業 振 興	工 管 理	建 設	保 社	勞 動 廳	交 通 部	鐵 道 廳	文 公 部	國 統 一 院	遞 信 部	計
100	46	5	62	136	91	12	101	147	82	228	48	135	8	127	2,249

〈表 3〉 地方行政機關所管民願事務

		內 務	戶 籍	財 務	兵 事	農 林	水 產	山 林	商 工	建 設	保 健 社 會	觀 光 運 輸	文 化 公 報	交 通 關係	計
서 울 特 別 市		26	80	42	29	57	30	12	65	112	185	87	42	37	804
各 道 및 釜 山		25	79	52	28	108	49	38	114	156	280	137	81	29	1,176

VII. 80年代의 民願行政의 推定

1. 接給總量의豫測模型

4次經濟五個年計劃이 끝날 무렵인 1981年 이후의 韓國社會는 產業構造가 고도로 分化될

것이며 이에 따라서 社會構造 또한 큰 變革을 가져올 것인데 특히 農漁村經濟의 開發과 都市化의 傾向 및 社會福祉行政需要의 量的인 증가, 人口의 증가와 移動量의 증대는 民願事務의 量을 또 그 크게 증가시킬 것으로 展望된다.

高度의 產業社會化와 人口의 增加移動 및 公共 및 私企業組織이 요구하는 民願事務의 量을 現在의 政策下에서 볼 때 어느 정도 증가할 것인가를豫測하고 이에 대한 對備策을 미리 구상하는 것은 바람직한 일이라고 생각된다.

그리기 위해서 80年代의 民願事務의 量을豫測하기 위한豫測模型을 작성하여 推定하기 전에 그 假說의 前提를 指摘하면 다음과 같다.

「民願事務의 量은

- (1) 全體人口의 數가 增加할수록
- (2) 全體產業中 2,3次 產業의 比重이 증가 할수록
- (3) 都市化 社會分化의 정도가 클수록 크게 증가할 것으로豫想한다」

여기서 都市化 및 社會分化의 정도를 크게 2,3次 產業의 比重속에 内包된 것으로 본다면 民願事務의 量은 2가지 要因에 의해서決定된다고 볼 수 있다.

따라서 本豫測模型은 다음과 같다.

$$N_t = F(P_t, r_t)$$

여기서 N_t : t 年度의 i 民願의 發給量

P_t : t 年度의 總人口

r_t : t 年度의 2,3次 產業의 比重

우선 이 數値 사이의 相關係를 보면 下記와 같다.

	QUAN	POPUL	INDUS
QUAN	1.00000		
POPUL	0.96579	1.00000	
INDUS	0.97510	0.95626	1.00000

QUAN : 民願書類의 年間總發給量

POPUL : 해당年度의 人口

INDUS : 해당年度의 2,3次 產業의 比重

年間民願書類의 總發給量을 알아보기 위해서 multiple regression line을 求하여 보면 다음과 같다.

民願의 總發給量 : Y

該當年度의 人口 : X_1

該當年度의 2,3次 產業의 比重 : X_2

라고 하면

$$Y = 11,097,661X_1 + 813,123,66X_2 - 386,030,430 \quad (R^2=0.95396)$$

이 模型도 stepwise regression에 의해 검토하여 보면 2,3次 產業의 比率보다 人口의 增加에 絶對的으로 의존 함을 알 수 있다.

2. 8)年代의 民願行政

이미 在에서 考察하여 본 바 國民 1人當 生涯의 民願量과 時間, 經費가 닥대하고 이 民願을 위한 行政의 人的, 物的消耗量도 지대함을 알 수 있었다.

그리면 80年代의 行政過程에서 특히 民願行政過程에 있어서 民願人側과 이것을 處理하는 行政機關側에서 다 같이 바람직 하다고 생각되는 民願行政의 像은 어떠한 것이 되어야 할 것인가를 구상하여 봄이 바람직하다. 高度의 產業化, 都市化, 社會分化와 流動化 및相互作用의 方의 증가와 複雜化傾向에 따라서 行政機關의 業務量도 그 만큼 急增하고 複雜해질 것이다. 따라서 證明, 確認을 위한 많은 書類가 要請될 것으로 展望된다.

이미 國民의 民願總量推計에서도 지적한 바 있듯이 80年代의 行政이 國民個個人의 民願量을 統一化시킬 뿐만 아니라 數的으로 증가될 法人體의 民願의 種類와 量도 급증시킬 것이다. 이게 대응하는 行政이 현재와 같은 體制와 人力 및 裝備 그리고 技術을 가지고 能率적으로 對應하고 奉仕를 極大化시키려 한다면 막대한 人力과 財貨만을 낭비하고 國力を 減少시키는 결과만 가져올 것이다.

이러한 理由로 인해서 行政의 電算化(computer化) 및 機械化가 時急하다는 點을 강조하지 않을 수 없다. 즉 民願行政體制의 科學化와 革新을 위한 용의주도한 調查研究와 評價 및 그 代案作成과 效率性을 위한 實驗的인 研究가 要請된다.

假想할 수 있는 바람직한 80年代의 民願行政體制는 다음과 같다.

〈첫째〉 最新 model의 computer를 中央行政부處와 道市邑面 및 기타 公共機關의 業務處理에 活用하는 體制를 確立 해야한다.

즉 政府에 有關한 大量情報의 data bank를 中央, 道, 市, 郡, 邑面 行政單位組織에서 橫縱으로 活用할 수 있도록 電算化體制를 確立하고 특히 民願行政機關에서는 民願業務處理를 公正 迅速・明朗케 하기 위해서는 data 保管體制의 科學化와 電話, 郵便活用範圍의 擴大와 制度化로서 行政의 電算化를 補完시키는 漸進的인 革新이 喪망된다.

〈둘째〉 民의 입장에서 꼭 필요하지 않은 民願書類는 統廢合하여 發給하지도 않고 要求하지도 않도록 정비 改革해야 한다.

결국 80年代의 바람직한 民願의 像이란 可能하면 民願書類를 필요로 하지 않게 하면 좋을 것이다.

〈셋째〉 80年代에 가서는 특정한 公課金(住民稅, 오물수거료, 防犯費 등)은 地方政府의 부담으로 之다면 約 8種에 35年間 2,240件의 民願關係公課金의 문제를 解決할 수 있다.

〈넷째〉 여타 行政機關相互間 또는 他機關간에 公的으로 問議, 照合함으로서 民에게 직접 課하지 않아도 될 것으로 생각되는 約 9種의 42件을 減少시킬 수 있다.

〈다섯째〉 出生 및 死亡申告등 해당 이유서를 주로 行政書士를 통하여 作成하는 것임으로 이것을 폐지함으로서 約 3種에 6件정도를 減少시킬 수 있다. 이것은 件數가 적지마는 民의 不便을 덜어드는데 크게 기여할 것이다.

이상의 것들을 해결한다고 하면 約 20종에 2,288件의 民願이 減少되어 最少限度 必要한 64種에 296件으로 줄어들 것이다. 꼭 필요한 62種 296件에 대해서도 人口의 自然增加 社會增加로 인해서 行政의 需要是 계속 늘어날 것이라고 展望된다.

V. 民願行政의 實態分析

—1975年度의 경우—

앞에서 80年代의 民願行政의 바람직한 像과 그 改善의 基本方向을 살펴보았다. 앞으로의 問題點을 보니 구체적으로 發見하고 80年代의 民願行政의 改善方案을 구상하기 위해서 오늘날의 民願行政의 實態를 具體的으로 分析하는 것이 옳을 것 같다. 實態分析의 側面은

〈첫째〉 民願業務의 遲延과 發給過程

〈둘째〉 民願業務의 處理節次

등에 두고 根本對象機關의 現實을 알아 보기로 한다.

1. 民願의 遲延과 發給過程

民願業務는 迅速하게 치리되어 發給過程을 최대로 단축하는 것이 바람직하다. 그러나 現實은 대부분의 民願行政의 경우 遲延되어 民의 不便과 不平은 크다.

그러면 民願이 밀리는 原因과 發給過程을 中心으로 우선 알아 보기로 한다.

1) 民願이 밀리는 原因

民願이 밀리는데 作用하는 變數를 지적한다면 다음과 같은 것을 指摘할 수 있다.

(1) 職員의 業務未就. (2) 民願의 絶對量. (3) 科學化 또는 機械이전의 事務處理. (4) 原簿의 索出과 對照時間. (5) 決裁過程의 複雜性

위의 諸變數를 가지고 民願이 밀리는 정도를 測定하면 다음과 같이 算出된다.

여기서 算出된 결과에 따라 民願이 지연되는 주요 原因을 보면 다음과 같다.

(1) 民願의 絶對量이 많다($r=0.74773$).

(2) 事務處理가 機械化되지 않았다($r=0.42997$).

(3) 原簿對照 등의 所要時間이 오래 걸린다($r=0.45117$).

(4) 決裁過程이 길다($r=0.30701$).

	MAT	QUAN	MECH	TIME	PROCESS	DEG
MAT	1.00000					
QUAN	-0.54886	1.00000				
MECH	-0.38716	0.35787	1.00000			
TIME	0.10161	0.18561	0.25449	1.00000		
PROCESS	0.00512	0.39261	0.10102	0.14392	1.00000	
DEC	-0.40038	0.74773	0.42997	0.45117	0.30701	1.00000

註 : MAT : 業務가 미숙한 程度

QUAN : 民願의 絶對量의 정도

MECH : 機械化 정도

TIME : 原簿 찾기의 時間 낭비 정도

PROCESS : 決裁過程에서의 時間 낭비 정도

DEC : 民願이 밀리는 정도

民願이 밀리는 정도(X_6)를 알아보기 위해서 ① 民願의 絶對量 : X_2 , ② 原簿對照의 時間 : X_4 , ③ 機械化가 되지 않은 정도 : X_3

라고 한다면 民願이 밀리는 정도는 다음과 같이 算出된다.

$$X_6 = -0.1804 + 0.6173X_2 + 0.2367X_4 + 0.1363X_3 \quad (R^2=0.67246)$$

따라서 民願이 밀리는 것을 해결하려면는 民願의 絶對量을 감소시키는 方案과 原簿對照時間의 두 축 方案이 무엇보다도 우선해야하고 그 다음 機械化의 代案이 모색되어야 한다. 이것은 $R^2=0.67246$ 에서 알 수 있듯이 民願이 밀리는原因의 67.246%까지 說明이 可能하다.

2) 處理過程—發給過程

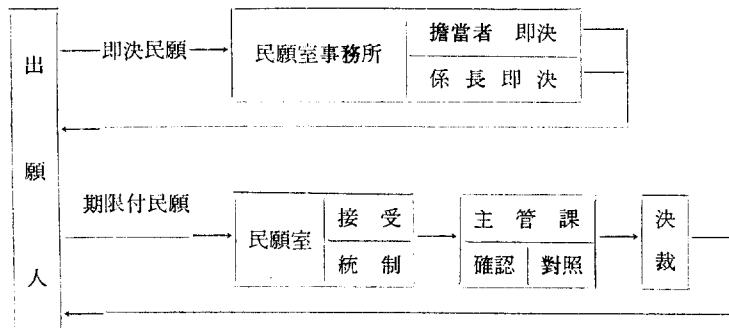
處理過程은 窓口即決民願과 期限付民願으로 區分되고 있다.

(1) 窓口即決民願

出願人이 民願室 또는 民願行政機關에 가서 直接 出願하면 擔當者가 即決하든가 또는 係長專決로 即決하든가에 따라 擔當者에게 聞き준다.

(2) 期限付民願

出願人が 民願室에 出願接受하면 主管課를 經由決裁를 받고 對照 確認후에 民願統制室을 거쳐 出願人에게 發付한다.



이것을 圖式화하면 다음과 같은 것이 된다.

위의 圖式의 의하면 대부분의 民願이 接受와 處理機關이 다르다. 接受와 處理機關이 같은 民願은 서울特別市 所管의 경우 약 62%, 釜山市와 道의 경우 약 37%에 불과 하다. 따라서 接受와 處理機關이 다른 民願處理의 경우 行政機關相互間이 처리에 의해 해결하는 方法, 특히 TI機의 活用 등이 요구된다.

2. 民願業務의 處理節次와 迅速性

(1) 機械처리

正規的으로 반복되는 民願業務는 電磁機械의 發達 普及으로 인해서 先進國에서는 處理節次가 고도로 體系化되어 自動化되고 있을 뿐만 아니라 이에 所要되는 時間 또한 놀랄만큼 단축 되어가고 있는데 우리의 경우는 아직도 節次를 위한 過程이 體系化되어 人力에 의하여 처리되고 있지마는 電磁機械가 아니라 人力에 의해서 能率的으로 처리될 수 있는 基礎所인 記錄이 體系的으로 整備되어 있지 않은 實情이다.

例를 들면 記錄의 coding, filing 體制가 科學化 이전의 상태이며 記錄의 記入과 修正 및 轉寫 그리고 確認에 상당한 時間이 낭비되고 있고 記錄의 保安 및 誤記을 統制하는데 아직도 허다한 問題點을 내포하고 있다.

따라서 業務의 科學化, 機械處理를 위한 課題가 그대로 남아 있는 實情이다. 이러한 課題를 立證하는 근거로서 行政裝備의 不足度를 알아 보면 다음 表와 같다.

〈표 4〉 行政裝備의 不足度

	忠南道廳	大田市廳	大田兵務廳	大田稅務署	麻浦區廳	麻浦保健所
복사기	15	30	17	3	5	3
計算機	17	20	20	7	7	4
동사기	—	4	4	2	2	1
行政 전화	29	9	2	—	—	—
其他	1	5	3	—	—	—

註: 數字는 面數

民願業務가 가장 많은 面事務所, 洞會의 경우에 自動복사기, 電話, 동사기 등의 不足度는 심각한 실정이다.

그외에 各種記錄台帳의 coding과 filing이 科學的인 體系化 이전의 단계에 있고 그 記錄台帳의 색출과 確認에 상당한 시간이 소요되고 있다. 調查대상 行政기관 가운데서 行政記錄이 가장 科學化되어 있고 機械化되어 있는 곳은 兵務廳系統임을 特記하여 둔다.

(2) 民願業務의 郵便 및 電話의 活用

民願業務는 民의 편의를 위하여 郵便과 電話を 活用할 수 있게 制度化 되어 있다. 그러면 그 利用率이 어느 정도인가를 알아 보기로 한다. (1973年度의 경우)

郵便과 電話를 이용하는 民願事務는 주로 地方行政機關에서 擔當하는 각종 證明, 確認請求 및 등록本發給등인데 이는 全體의 10% 정도이다.

中央行政機關의 경우는 주로 認許可事務인데 그 利用度는 不過 4.1%에 지나지 않는다. 특히 電話의 利用 빈도는 0.1%로서 거의 活用않하고 있다는 點에 注目이 간다.

이러한 현상은 官이 民에 대한 奉仕態度가 確立되어 있지 않다고 보는 民의 對官態度가 우선 원인 되고 官도 郵便이나 電話を 통한 民願에 誠意가 없고 不誠實하여 直接出願者를 우대하고 있으며, 특히 電話を 이용하는 경우 中央行政機關은 디우 官尊民卑的 態度가 강하다는데 그 原因을 찾아 볼 수 있다고 생각한다.

郵便과 電話活用이 民願申請의 경우 制度化되어 있는데 그 利用度가 적다는 것은 결국 民의 非能率만을 가져오는 결과만이 초래되어 民이 막대한 時間과 經費와 勞苦를 지불하는 결과를 가져오고 있다.

이런 黑을 감안 할때 中央에서 취급하는 民願事務를 早速히 定型化하여 下部機關에 이양하고 行政節次를 民主化시키도록 制度의in節次를 規定함으로서 一定期間內에 規定한 過程을 거친 뒤에 認許可되도록 해야하고 民이 이를 적극 이용토록 해야 한다.

V. 民願行政의 評價

앞에서 民願行政의 實態를 대략 살펴 보았다.

〈첫째〉 民의 時間, 經費, 勞苦를 減少시키기 위한 郵便, 電話의 活用

〈둘째〉 앞으로 急增할 民願行政需要에 대한 能率的行政의 對策

〈셋째〉 行政業務를 보다 正確하고 迅速히 처리할 수 있는 能率的 方案

이상 세 가지 評價基準에서 볼 때 民願行政의 問題點은 다음과 같은 것을 指摘할 수 있다.

(1) 民願에 관한 台帳・記載樣式 등을 code化시키고 體系的으로 File화 시킴으로서 索出, 照會, 轉寫를 迅速히 할 수 있는 상태가 마련되어 있지 않다.

(2) 行政機關相互間에 간단히 연락 조회 확인 할 수 있는 機關相互間의 電通體制가 되어 있지 않다.

(3) 民과 行政機關間에 電話を 活用할 수 있을 만큼 충분한 台數가 마련되어 있지 않다. 民願이 多은 大都市의 洞事務所와 같은 곳에도 民願電話擔當官이 配當되어 있지 않다.

(4) 民願行政의 能率化와 明朗化를 위한 行政裝備와 機械化가 마련되어 있지 않고 있다. 다만 Copy機 정도이다.

(5) 不必要한 民願書類의 種類가 아직도 많다.

(6) 民願의 決裁過程을 단축할 수 있는 權限이 下部機關에 충분히 이양되어 있지 않다.

(7) 民의 財產과 權利에 관한 行政帳簿 또는 台帳을 民이 直接할 수 있는 편의하고도 安

全한 對策이 수립되어 있지 않아 擔當官을 통한 간접적인 照會, 閱覽 등을 하고 있다.

(8) 民願行政인 一線機關 특히 洞會나 區廳 같은 곳에 快適한 待機施設이 마련되어 있지 않다. 따라서 많은 民願인이 官에 대한 不快感을 갖게 되고 이로 인한 民의 肉體的인 피로감도 늘어난다.

VII. 民願行政의 改善方案

앞에서의 民願行政의 未來推定, 國民의 負擔, 바람직한 未來像, 實態分析과 問題點 등을 살펴 보았다. 그리고 그 改善方案을 制度·機械化·郵便·電話施設 등의 側面에서 導出하여 보면 다음과 같다.

1. 制度의 側面

① 權限의 委任, ② 民願窗口의 集中管理, ③ 認許可事務의 統制規制 등에서 그 方案을 찾을 수 있지 않을까 한다.

1) 權限의 委任 : 여기서는 上下級機關間 및 擔當機關內部의 權限配分과 決裁過程의 短縮이 바람하다. 窓口直結民願의 경우는 다르지마는 여기서 問題가 되는 것은 期限民願이다. 현재 處分的 性格을 띤다는 理由로 인해서 權限의 委任이 이루어지지 않고 있다.

그 해결의 基本方向으로서

- ① 執行的 性格의 民願業務는 下部에 이양하고
- ② 경미한 民願는 擔當者即決制로 하며
- ③ 不必要한 것은 展止하고
- ④ 重複되는 것은 統合해야 한다.

最一線機關인 洞에 期限付 民願을 처리하게 한다는 것은 여러가지 利點이 있어 바람직하다.

民願事務은 下部機關移讓의 基準으로서는

① 全體的 見地에서 調整을 要하는 것
② 下部機關에서 處理 곤란한 것
③ 決定에 있어서 政策的 要素가 가미 되는 것은 除外하고 모두 下部機關에 이양되는 것
이 바람직이며 法令上 이 移讓이 不可能한 것은 個別的 침사를 거치 필요하다면 法令의
改廢도 단행해야 한다.

2) 民願窗口의 集中管理

民願事務窗口의 統合 및 集中管理는 窓口即決民願의 경우는 問題가 없으나 期限付 民願을 어떻게 처리하느냐인데 이에 대해서는 다음과 같은 方案이 있을 수 있다.

- ① 各 候當課에서 民願室에 1名씩 과건근무개 하는 案과
② 모든 課에서 처리될 民願을 一括接受한 후 接受되는 대로 分類하여 짧은 時間內에 各所管課에 전달 처리도록 하는 案이다. 이중 後者가 더 効果的이고 人員配置上의 問題도 해결된다.

이때 接受된 民願은 特別한 疑難가 없는 한 처리되어야 하며 처리된 것은 우편으로 民願人에게 送付되게 한다. 特記할 것은 接受도 郵便을 利用하게 유도하는 方案이다.

3) 認許可事務의 統制規制

여기서 구상할 수 있는 것은 ① 一定한 範圍는 區劃한 定型的 意思決定過程(programmed decision making)을 computer化하는 것과 ② 이러한 事務處理에 行政節次의 導入이다.

이것은 一定한 節次를 거치는 過程에서 미비 點이 修正補完되고 이러한 節次를 거친 認許可事務는 반드시 認許可되도록 하는 것이다.

2. 機械化側面

① 機械化對象民願事務의 範圍. ② filing system의 改善. ③ 複寫機의 活用. ④ computer system의 活用 등에서 그 方案을 찾을 수 있다.

1) 機械化對象 民願事務의 範圍

우선 機械로 처리될 수 있는 民願書類를 析出해서 類型化시키는 作業이 先行되어야 한다. 記載變動이 자주일어나는 民願台帳의 경우 그렇지 않은 것으로 區分하고 機械化로 處理될 수 있도록 處理過程을 simulation시켜 가장 능율적인 方法의 對象民願을 確定시킴이 마감적이다.

2) filing system

모든 記錄台帳은 우선 體系的으로 活用할 수 있도록 再整備하는 것이 우선해야 한다.

여기서 고려할 점은 ① System化가 可能해야 하며. ② 索出時間이 빨라야 하며. ③ 長期保存으로 인한 破損, 摩滅度가 적어야 하며. ④ 對照, 열람이 가능하고, ⑤ 複寫가 可能해야 한다는 것. ⑥ 차지하는 室內 space가 過少한것 등을 차적할 수 있다.

구체적인 예로서는 ① visible recorder system. ② punch card system — 모든 民願用保存 card 가다 地域別, 家口別, 個人別, 固有番號가 記錄된 —. ③ visible recorder file box 등이다.

3) 複寫機의 活用 :

民願制度가 많은 謄抄本, 證明, 確認 등의 書類發給을 위한 複寫機는 현재도 活用되고 있으나 그다 能率的인 複寫機의 Model을 택함에 있어서는 다음의 問題點을 고려해야 한다.

- ① 台帳과 發給되는 書類樣式의 統一화가 우선해야 한다.
- ② 複寫用紙代金이 저렴해야 한다.
- ③ 故障修理에 迅速히 대처할 수 있어야 한다.

④ 停電에도 移動시킬 수 있어야 한다.

4) TT機의 活用

TT機의 活用은 行政機關相互間에 一縱・橫으로 一 業務連絡과 處理를 迅速正確히 할 수 있는데 특히 着發信의 內容이 打算과 同時に 印刷되어 나오는 장점이 있다.

5) computer system의 活用

3. 郵便의 活用側面

活用을 위 한 준비作業으로서 活用度를 높이기 위해서 ① 民願人이 郵便을 利用할 수 있는 民願의 内容과 手數料 및 具備書類 등에 관한 事項을 電話番號簿에 收錄할 것. ② 具備書類는 郵遞局, 우표販賣所, 公衆電話 box 등에서 취득할 수 있게 할 것. ③ 郵便函의 地域別增設 등의 問題解決이 先行 검토 되어야 한다.

4. 電話施設의 活用側面

① 간단한 民願事項의 질의 및 證明 그리고 確認의 請求와 같은 窓口即決民願의 申請이 可能토록 하여 發給時間은 短縮시킬 수 있고. ② 對行政機關相互間에서 行政電話의 活用과 아울러 正確한 情報內容의 着發信을 위해 印刷兼用 TT機(例. speed plus telegram Model CTG-1500, teletype writer AN/UGC-4)의 兼用으로 民願에 대한 能率的이고 親切한 行政 서비스를 제공할 수 있는 方案이 검토되어야 한다.

그외에 電話施設의 擴充과 擔當職員의 責任制 등이 우선 고려되어야 한다.

(1) 民願行政의 需要를 4차 經濟五個年計劃의 추진에 비추어 절망한 구체적인 資料는 行政管理改善長期計劃樹立에 관한 研究(서울大・行政大學院 附設 行政調查研究所)의 民願行政編을 참조할 것.

(2) 政府의 對民願行政의 改善을 위한 努力은 1970年代에 들어서 적극성을 나타내기 시작하였는데 政府民願行政을 制度의 和 그 實態를 보면 다음과 같은 경향을 지적할 수 있다.

① 法制的側面

- 1970. 12. 大統領令에 의해 民願事務處理 規程이 公布됨으로서 民願室設置가 촉진됨.
- 1971. 10. 民願事務의 대폭 간소화.
- 1971. 12. 政府民願相談室이 大統領令에 의해 개설되어 民怨・陳情의 조사, 非違公務員의 監查院 이첩처리등의 기능을 맡게 되었다.

國務總理企劃室評價報告書(第一編), 1974, pp. 216-217 참조.

② 實態

- 政府民願相談室에 接受된 民願件數는 3,819件(1973년)에서 6,879件(1974년)으로 倍로 增加하였다. 上揭書, 1975, pp. 493-494 참조.
- 1年間(1973. 11-1974. 11) 青瓦臺에 接受된 件數는 總 9,338件으로서 請願 10,839를 합하면 總 20,197件에 달하여 政府民願相談室에 의해 압도적으로 많은 수치를 보여주고 있다. 上揭書, 1974, pp. 219-220 참조.

(3) H. Simon은 行政業務를 크게 두 가지로 區分했다. 安海均, 姜信澤, 行政學入門(1)(서울大 出版部, 1972), 意思決定論 참조.