

特別地方行政機關과 地方自治團體間 關係定立 方案

Establishment of the Relations between Special Local Authority and
Local Government

李 恩 宰

(建國大學校 教授)

— <目 次> —

- I. 問題의 提起
- II. 地方行政遂行體系의 構成原理와 調整必要性
- III. 特別地方行政機關과 地方自治團體間 實態와 問題點
- IV. 特別地方行政機關과 地方自治團體間 關係定立方案
- V. 結 論

<ABSTRACT>

This study aims at establishing the relations between special local authority and local government. The implementation of local autonomy system and the local administrative reforms provide new environments to local governments. The changes of local administrative environments require to establish the less-costly and more-efficient local administrative system. Thus, the existing relations between special local authority and local government is necessary to change.

Consequently, this study proposes three ideas such as the privatization of special local authorities by rearranging the spheres of public and private sectors, the integration of special local authority and local government, and the adjustment of functions of special local authorities and local governments.

I. 問題의 提起

지방자치 실시 이후 기존 지방행정체제는 다양한 변화를 경험하여 왔는 바, 새롭게 변경된 분야도 있으며 또한 향후 변경 혹은 보완되어야 할 분야도 있다. 이러한 분야 중의 하나가 보통지방자치단체와 특별지방행정기관간의 관계이다.

지방행정체제의 구성방법은 각국의 사정에 따라 다르지만, 그럼에도 불구하고 지역을 중심으로 한 보통지방자치단체와 기능을 중심으로 한 특별지방행정기관의 이원적 형태로 구성되는 것이 보편적이다. 지방행정체제의 이원적 구성은 지방자치단체리는 지역차원의 종합적 행정수행기관을 축으로 지방행정을 운영하되, 구역 구속적인 지방자치단체의 한계를 보완하기 위하여 기능중심적인 특별지방행정기관의 설치가 요청되는 까닭이다. 이와 같은 맥락에서 보면, 양자간 관계는 지방행정의 효율화를 도모하기 위하여 상보적 관계를 형성하고 있다고 할 수 있다.

그러나 이원적 지방행정체제는 그 긍정적 기능에도 불구하고 여러 가지 문제점을 야기하고 있는 바, 기능의 중복과 상호간 대립·마찰의 초래와 같은 역기능을 유발하고 있다. 더욱이 우리나라의 경우 특별지방행정기관의 설치가 당초의 목적인 전문적 사무의 수행이나 관할범위의 상이성에 근거하기보다는 중앙정부의 각 부처간 할거주의에 의해 경쟁적으로 증설되어 온 경향이 없지 않다. 이러한 문제점들이 지방자치의 본격화와 더불어 양자간 관계를 새롭게 정립해야 한다는 주요한 개선과제로 대두된 것이다. 즉 지방행정을 둘러싼 환경변화에 부응하여 종래의 이원적 지방행정체제를 유지하되 양자간 기능의 조정을 도모할 것인가 아니면, 보통지방자치단체를 중심으로 통합적 체제를 구성할 것인가하는 문제이다.

물론 지방행정체제를 구성하는 또다른 방안의 모색도 유용한 방안이 될 수 있지만, 근본적으로는 지방행정의 운영원리 및 현시점에서의 환경변화에 효율적으로 대처할 수 있는 지방행정체제의 구성원리의 모색이 바탕이 되어야 한다는 점이다.

이러한 맥락에서 여기서는 현재의 보통지방자치단체와 특별지방행정기관이라는 이원적 지방행정체제가 노정하고 있는 문제점의 분석을 토대로 우리나라의 지방행정운영원리와 환경변화를 토대로 한 바람직한 양자간의 관계정립방안을 모색해 보고자 한다.

II. 地方行政遂行體系的 構成原理와 調整必要性

1. 地方行政遂行體系的 構成原理

일반적으로 분권화를 통한 지방행정수행체계의 구축은 크게 두가지 방식에 의하고 있다. 하나는 지역을 중심으로 한 지리적 분권화(territorial decentralization)이며, 다른 하나는 기능을 중심으로 한 기능적 분권화(functional decentralization)이다(Colin Mellors & Nigel Copperthwaite, 1987: 14-15).

지리적 분권화는 일반지방자치단체에게 포괄적 권한과 기능을 이양하여 지방행정을 수행케 하는 방식으로 현행의 보통지방자치단체의 구성방식이다. 전체 국가사무 중 지방적 사무를 분리하여 이를 보통지방자치단체에게 위임함과 동시에 해당 사무의 수행에 대한 배타적 권한과 책임을 부여함으로써 보통지방자치단체의 자율성을 보장하고 있다. 지리적 분권화를 실시하는 목적은 주민생활과 직접적 연계를 갖는 사무에 한하여 주민 가까이 있는 지방자치단체가 공급하게 함으로써 주민대응성을 제고하고 행정의 민주적 가치를 실현할 수 있다는 데에 있다.

이에 비하여 기능적 분권화는 특별지방자치단체 또는 국가의 특별지방행정기관에게 제한된 권한과 기능을 위임하여 지방행정을 수행케 하는 방식이다. 즉, 지리적 분권화와 달리 기능적 분권화는 일부 또는 단일의 사무를 중심으로 지방행정수행의 권한과 책임이 부여된다는 점에서 차별화된다. 기능적 분권화는 대체적으로 지리적 분권화에 기초한 보통지방자치단체가 효율적으로 대처할 수 없는 전문적 또는 광역적 사무의 원활한 처리를 위하여 요청되고 있다. 즉, 지방행정과정에 주민의 참여를 일정수준 제한하는 대신 전문적 또는 광역적 사무의 효율적 처리를 담보하는 기능지향적 지방행정수행체계의 구성방식이라 할 수 있다.

그러나 기능적 분권화에 특별지방행정기관을 포함시키는 시각에는 다소 이론이 있을 수 있다. 여기서 논의되고 있는 보통지방자치단체나 특별지방자치단체의 경우 독립적 법인격을 바탕으로 권한 및 기능의 분권화를 담보하는 정부간 분권화라 할 수 있는 것에 비하여 특별지방행정기관의 경우에는 독립된 법인격을 바탕으로 하지 않는 동일 조직내에서의 권한위임에 해당하는 바, 이는 결국 조직내 분권화라 할 수 있다. 따라서 기능적 분권화에 특별지방자치단체와 특별지방행정기관을 동일한 자격으로 포함시키는 것은 엄밀한 의미에서 조직내 분권화와 정부간 분권화를 구별하지 않는 시각이라 할 수 있다.

특별지방행정기관에 대한 이와 같은 시각차이에도 불구하고 지역과 기능에 입각한 지방

행정수행체제의 구축이 일반적 또는 기본적 원리라면, 국가행정과 지방행정간의 관계정립에 있어서 가장 근본적인 문제는 지역과 기능간의 상호조정 문제에 관한 문제이다(Fesler, 1949: 15). 즉 국가권력과 기능을 분권화함에 있어서 어떤 방식을 선택할 것인가는 본질적으로 중앙정부의 의사에 좌우될 것이나, 시대적 상황을 고려하여 분권화 방식의 양자택일적인 선택이 아닌 각 방식의 장단점을 조화시킬 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다(김익식, 1994: 96).

2. 地方行政體制構成의 調整必要性

상기한 바와 같이 지방행정체제의 구성은 대체적으로 구역과 기능을 중심으로 종합적 지방행정수행기관과 전문적 지방행정수행기관으로 이원화하되, 양자간 상호조정 문제에 많은 관심을 기울여 왔다. 이러한 차원에서 시대적 상황에 따라 특별지방행정기관의 수가 증감하는 경향을 보여 온 것이다.

따라서 지방자치의 전면적으로 실시되고, 세계적 차원에서 지방행정개혁이 추진되고 있는 와중에서 종래 중앙집권적 체제하에서 구축되었던 지방행정수행체제에 대한 조정은 불가피한 요청이라 할 수 있다.

1) 지방자치의 실시

지방자치의 전면적 실시는 지방행정수행에서 중앙정부의 역할을 현저하게 감소하는 결과를 가져온다. 달리 말하면, 지방자치단체가 지방행정을 수행하는 중심적 기관으로 자리잡게 된다는 것을 의미하는 것이다. 이와 같이 지방자치실시로 인한 중앙정부와 지방자치단체간의 역학관계의 변화와 그리고 지방행정수행에서 지방자치단체의 역할강화는 종래 지방행정수행체제에도 지대한 영향을 미치게 되는 것이다.

우선 지방자치의 실시는 정치·행정적 분권화를 통한 지방자치단체의 자율성을 한층 신장시키는 동시에 지방자치단체가 지역단위에서 종합적인 지방행정수행기관으로 자리매김됨으로써 특별지방행정기관과의 기능분담을 새롭게 조정할 필요성이 제기된다. 이러한 필요성은 종래 특별지방행정기관의 설치원인에 연유하는 바, 전문적 기능을 원활하게 수행하기 위함이 아니라 각 중앙부처의 할거주의에 입각하여 특별지방행정기관이 설치되어 온 까닭에 지방자치단체에 배분되어야 할 상당한 기능들을 특별지방행정기관이 수행하고 있다. 이와 같은 기능배분의 불합리성은 지방자치 실시되지 않은 중앙집권적 체제하에서 가능했던 것으로 이제 지방자치 실시되어 지방자치단체가 지역차원의 종합행정기관으로 기능하

고 있는 만큼 이러한 변화가 충분히 반영된 양자간의 기능배분이 새롭게 이루어질 필요가 있는 것이다.

다음으로 광역행정 즉 기능중심의 지방행정체제로서 특별지방자치단체의 활용가능성이 다. 특별지방자치단체는 특정의 제한된 기능 및 시설을 효율적이고도 광역적으로 제공하기 위하여 기존의 행정구역에 관계없이 설치되는 특수한 형태의 지방자치단체¹⁾(한국지방행정연구원, 1992: 14)로 그 설치이유가 특별지방행정기관의 그것과 거의 유사한 면을 보이고 있다²⁾. 또한 특별지방자치단체는 보통지방자치단체와 마찬가지로 공법인의 법적 지위를 갖는 바, 조직내 분권화에 기반한 특별지방행정기관에 비하여 현저한 자율성을 갖는다. 따라서 분권과 자율을 기조로 하는 지방자치시대하에서 지방행정체제를 구성함에 있어 특별지방행정기관과 특별지방자치단체가 유사한 설치근거를 갖는다면, 상대적으로 독립적 지위를 갖는 특별지방자치단체를 설치·활용함이 시대적 이념에 부합하는 것이다.

2) 지방정부의 개혁

지방정부의 개혁은 최근 공공부문개혁의 일환으로 세계적 흐름을 형성하고 있다. 1970년대에 발생한 세계적 경제불황으로 야기된 재정압박과 비대화된 정부의 비효율성에 대한 주민저항은 중앙정부는 물론 지방정부의 행정서비스 공급체계에 대한 근본적인 의문을 제기하게 되었고, 1980년대에 접어들어 작은 정부론의 확산과 함께 지방정부의 행정체계에 대한 전면적인 개편이 이루어져 왔다.

이와 같은 지방정부의 개혁은 경쟁적인 민간부문에 비하여 독점적 정부는 비효율적이라는 판단에 근거하고 있다. 즉, 한 사회내 자원배분의 최적화를 달성하기 위한 논의에서 정부의 기능 또는 역할과 관련한 시각은 케인즈 이론과 공공선택이론으로 크게 구분할 수 있다. 먼저 케인즈론자들은 현실의 시장기구가 자원의 최적배분에 도달하는 과정에서 여러 가지 저해요인으로 인하여 소위 시장실패를 노정하게 되는 바, 이의 치유를 위해서는 재정·금융정책 등을 통하여 정부가 시장에 적극적으로 개입하여 유효수요를 창출해야 한다는 것이다. 다시 말해 경쟁적 가격메카니즘에 의하여 시장경제가 형성되어도 독과점 산업의 존재와 시장상태에 대한 불완전한 정보, 외부효과의 존재, 공공재의 특성 등으로 인해

-
- 1) 지방자치법 제2조 제3항에 특별지방자치단체의 설치를 명기하고 있으나, 그 종류에 관해서는 규정하지 않고 있으며, 또한 설치 및 운영에 관한 사항은 대통령령에 위임하고 있다.
 - 2) 미국의 정부간관계 자문위원회(ACIR)는 특별지방자치단체의 설치이유로 재정적 자족성, 지리적 융통성, 효율적 운영, 건설적 대응방안의 4가지를 제시하고 있다(ACIR, 1973: 21). 이 중 재정적 자족성을 제외한 3가지는 특별지방행정기관의 설치이유와 유사한 맥락을 갖고 있다.

자원의 효율적 배분은 방해받게 되는 바, 정부의 시장개입은 물론 공기업 등을 통한 직접적인 생산활동의 강화가 불가피하다는 것이다.

이에 비하여 공공선택론자들은 시장에 대한 정부개입은 시장실패에 상응하는 정부실패를 초래함으로써 정부의 적극적인 시장개입은 재고할 필요가 있다는 것이다. 이들은 시장실패를 치유하기 위하여 정부개입보다는 정치적 의사결정과정을 중심으로 한 비시장적 의사결정과정에 관심을 두고, 이를 통한 자원배분의 효율성을 검토한 후 정부실패³⁾의 불가피성을 지적하고 있다. 따라서 공공재의 생산과 배분과정에서의 독점성으로 인해 발생하는 정부실패의 치유는 정부가 공공부문의 개방을 통하여 구성원의 선호에 따라 정부역할에 의할 것인가 아니면 시장역할에 의할 것인가를 선택할 수 있도록 집단적 의사결정과정을 개선함으로써 자원배분의 효율성을 높일 수 있다고 한다. 결국 공공선택론은 시장실패의 해결을 정부에만 의존하는 주류경제학의 입장을 강하게 비판하면서 소비자 선호에 따른 자발적 교섭에 의한 시장실패의 해결가능성을 추구하고 있는 바, 이와 같은 이론적 경향이 공공재의 시장화 또는 행정개혁의 토대를 제공하고 있는 것이다.

상기와 같은 관점에 토대를 두고 전개되고 있는 지방행정개혁은 민관영역조정을 통한 민간부문의 확대와 공공부문의 축소, 공공부문에 민간경영기법의 도입, 주민에 대한 시각조정 등의 내용을 담고 있다. 따라서 최근의 지방행정개혁의 논리를 지방행정수행체제와 관련하여 볼 경우 특정 기능에 대한 지방정부수행 필요성 및 종래 능률성에 입각하여 배분된 기능분담에 대한 재검토가 요청되고 있는 것이다.

3) 공공선택론자들의 주장에 의하면, 다음과 같은 원인에 의해 정부실패가 초래되고 있다고 한다(송하중, 1994: 13-15). 첫째, 정부업무 즉, 시장구조에서 생산과 같은 과정에 대한 소요자원을 제공하는 측과 그 결과를 공급받는 측이 직접 연결되어 있지 않음으로 인해 정부는 생산비용에 대하여 상대적으로 둔감해지고, 결과적으로 생산 자체의 총량을 늘리는 것에 주목하게 되어 가외적 비용(redundant cost)이 추가되는 경향이 있다는 것이다. 둘째, 공공서비스를 제공하는 조직에서 하부단위나 개개인의 업무를 지정, 통제, 평가하는 내부적 기준이 정부실패의 한 요인으로 작용하고 있는 바, 정부조직에서는 성과를 명확히 정의하기 어렵고 공공서비스 소비자의 반응과약이 용이하지 않기 때문에 내부적 기준이 공식적 목표와 유리된 채 설정될 가능성이 높다는 것이다. 셋째, 시장실패를 수정하기 위한 정부의 개입으로부터 야기되는 부작용, 이른바 파생적 외부효과도 정부실패의 원인이 되고 있는 바, 정부의 개입을 요구하는 강한 정치적 압력이 있으면 잠재적인 부작용에 대한 지식이 없거나 그것을 고려해 볼 시간적 여유가 없이 정책이 시행됨으로써 또다른 부작용을 양산하게 된다는 것이다. 넷째, 시장실패에서 지적되는 부에 대한 분배적 불평등과 마찬가지로 정부개입도 권력 또는 특권과 관련한 불평등을 노정하게 되는 바, 공공정책을 수립하고 집행하는 사람의 권력남용은 최적의 자원배분을 방해하게 된다는 것이다.

Ⅲ. 特別地方行政機關과 地方自治團體間 實態와 問題點

1. 兩者間 關係의 實態

1) 特別지방행정기관의 설치현황

1995년 말 현재 특별지방행정기관은 총 7,247개가 설치되어 있으며, 여기에는 도단위의 1차기관이 230개 그리고 시·군 또는 읍·면단위의 2·3차기관이 7,017개가 포함되어 있다 (<표 1> 참조). 유형별로는公安행정기관과 現業행정기관이 각각 3,804개와 2,575개로 전체의 88%에 이르고 있으며, 이외에 세무행정기관이 202개, 노동행정기관이 59개 그리고 기타의 행정기관으로 607개가 설치되어 있다.

<표 1> 특별지방행정기관의 설치현황(1995. 12. 31현재)

| 유형별 | 기관수 | 1차기관 | 2차/3차 기관 |
|--------|-------|------|----------|
| 합계 | 7,247 | 230 | 7,017 |
| 노동행정기관 | 59 | 19 | 40 |
| 세무행정기관 | 202 | 13 | 189 |
| 公安행정기관 | 3,804 | 52 | 3,752 |
| 現業행정기관 | 2,575 | 13 | 2,652 |
| 기타행정기관 | 607 | 133 | 474 |

자료 : 총무처, 「총무처연보」, 1996, p.54.

특별지방행정기관의 설치는 1961년과 1981년 정권교체기에 정부조직 개혁작업의 일환으로 대대적인 정비작업이 이루어졌음에도 불구하고 오히려 지속적인 증가추세를 보여 왔다. 아래의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 특별지방행정기관의 설치는 1985년에 3,053개에서 1987년 6,895개로 그리고 1990년대에 들어서도 매년 증가하여 1994년에는 7,915개에 이르고 있다. 이후 1995년에 들어서야 7,247개로 감소하는 경향을 보이고 있다.

특히 이러한 증가추세는 公安행정기관과 기타행정기관에서 괄목할만한 변화를 보이고 있다. 公安행정기관의 경우 1985년 377개 기관에서 1994년 4,493개 기관으로 무려 약 12배가 증가하였으며, 기타행정기관의 경우에도 1985년 221개 기관에서 1994년 603개 기관으로 2.7배가 늘어났다. 이에 비하여 노동행정기관, 세무행정기관 및 現業행정기관의 증가추세는 크지 않아 특별지방행정기관의 설치증가가 公安행정기관과 기타행정기관에 집중되어 왔음을 알 수 있다.

<표 2> 특별지방행정기관의 증가추세

| 구분 | 1985년 | 1987년 | 1992년 | 1993년 | 1994년 | 1995년 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 합계 | 3,053 | 6,895 | 7,675 | 7,783 | 7,915 | 7,247 |
| 노동행정기관 | 41 | 54 | 58 | 58 | 58 | 59 |
| 세무행정기관 | 167 | 170 | 195 | 198 | 202 | 202 |
| 공안행정기관 | 377 | 3,888 | 4,320 | 4,416 | 4,493 | 3,804 |
| 현업행정기관 | 2,247 | 2,185 | 2,504 | 2,507 | 2,559 | 2,575 |
| 기타행정기관 | 221 | 598 | 598 | 604 | 603 | 607 |

자료 : 총무처, 「총무처연보」, 1986·1988·1993·1994·1995·1996.

2) 양자간 관계의 실태

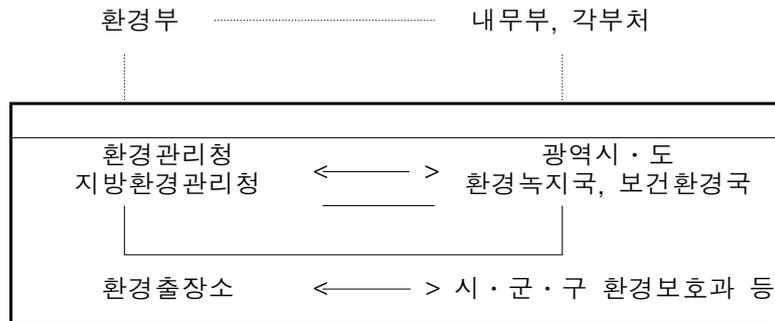
특별지방행정기관의 설치가 점차 증가되고 한편 지방자치가 본격화되면서 종래와 달리 지방적 차원에서의 행정수행은 지역중심적인 지방자치단체와 기능중심적인 특별지방행정기관의 이원적 체제로 형성되어 왔다. 즉, 지역을 중심으로 한 지방자치단체의 종합행정의 수행과 기능을 중심으로 한 특별지방행정기관의 전문행정의 수행이 상호 보완적 관계를 형성하게 된 것이다. 그러나 실제에 있어서는 양자간의 관계가 상호 보완적 측면만을 견지한 것이 아니라 기능상의 중복으로 인한 대립과 갈등을 빈번하게 노정하고 있다. 여기서는 지방자치단체와 기능상 유사 또는 중복으로 특히 관련성이 높은 지방환경청을 사례로 양자간 관계의 실태를 살펴보고자 한다.

가) 地方環境行政體系

환경행정기구와 기능의 수행관계를 포함한 지방환경행정체계는 다음의 <그림 1>과 같이 광역단위에서는 광역시 또는 도의 환경녹지국 및 보건환경국이 그리고 환경부 산하의 특별지방행정기관인 환경관리청⁴⁾과 지방환경관리청⁵⁾이 담당하고 있다. 또한 기초단위에서는 시·군·구의 환경보호과와 특별지방행정기관인 환경출장소가 분담하고 있다.

- 4) 1980년 환경청은 수계별 수질오염실태, 대기영향권별 대기오염의 실태를 파악하기 위하여 전국 6개 지역에 지방환경측정사무소를 설치하고, 1984년에는 오염물질 배출업소에 대한 점검업무를 관장하기 위해 환경오염 중앙지도점검반을 개설하였다. 1986년에는 이들 두기관을 통합하여 서울, 부산, 광주, 대구, 대전, 원주 등 6개 지역에 환경지청을 설치하였고, 1990년에는 지방환경청으로 명칭을 변경하여 운영하였다. 1994년 5월에는 낙동강오염사고를 계기로 6개의 지방환경청을 5대강 수계를 중심으로 4개의 환경관리청과 환경관리청 소속의 3개 지방환경관리청으로 개편하였다.
- 5) 지방환경관리청은 직제상 환경관리청의 소속으로 되어 있으나 실질적인 업무는 상당히 독립적으로 수행하고 있다.

<그림 1> 지방환경행정체계



이와 같은 분담체계에 따라 업무수행에 있어서도 환경관리청의 업무는 환경부의 직접적인 감독을 받는 반면, 환경녹지국과 보건환경국은 독립적인 기능수행단위로 환경부로부터는 간접적인 감독을 받고 있다.

한편 1994년 총무처의 조사에 의하면, 지방환경행정기능은 전체 환경기능 825건 중 지방사무가 124건, 지방위임사무가 142건 및 특별지방행정기관이 수행하는 사무가 154건으로 총 420건에 약 51%에 해당하고 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 환경행정기능의 배분현황

| 구분 | 국가사무 | | 지방위임사무 | 지방사무 |
|-----|------|----------|-----------|-----------|
| | 중앙기관 | 특별지방행정기관 | | |
| 사무수 | 405 | 154 | 142(17.2) | 124(15.0) |

자료 : 총무처, 「중앙-지방사무총람1」, 1994.

이 가운데 환경관리청은 영향권역별 환경보전대책의 수립, 환경오염원 조사, 환경기초시설운영에 대한 지도·감독 등 광역적·전문적 환경행정을 담당하고 있다(<표 5> 참조). 그럼에도 불구하고 환경관리청이 수행하고 있는 기능을 오염의 관리작용에 기초하여 분류하면⁶⁾, 집행기능과 규제기능에 심하게 편중되어 있다. 즉, 환경관련 국가사무 중 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무가 154건인 바, 이를 기획/집행, 규제/비규제를 기준으로 분류하면 집행·규제기능이 115건, 집행·비규제기능이 17건, 기획·규제기능이 16건 그리고 기획·규제기능이 6건이다(<표 4> 참조). 이같은 분류에 의하면, 환경관리청이 담당하는 전체 기능

6) 환경행정기능은 오염의 관리작용에 의해 계획·조정기능, 집행·규제기능, 감독·평가기능 및 연구·개발기능으로 분류하기도 한다(이시경, 1994: 79 참조).

154건 가운데 집행·규제기능이 115건으로 73.8%를 차지하고 있는 것이다.

<표 4> 환경관리청 담당기능의 성격

단위 : 건(%)

| 건수\기능 | 합계 | 기획\규제 | 기획\비규제 | 집행\규제 | 집행\비규제 |
|-------|------------|--------|----------|-----------|----------|
| 건수 | 154(100.0) | 6(3.6) | 16(11.1) | 115(73.8) | 17(11.5) |

자료 : 총무처, 「중앙-지방사무총람1」, 1994, pp.228-327.

그리고 보통지방자치단체는 관할구역내 지역환경보전대책의 수립 및 집행, 환경개선비용 부담금의 부과·징수·관리, 자연보호활동 등 지역적이고 집행적인 환경관련 행정사무를 담당하고 있다(<표 5> 참조). 즉, 보통지방자치단체가 담당하고 있는 환경관련 행정사무는 대부분 집행기능적 성격을 띠고 있다는 특징이 있다.

<표 5> 지방환경행정기능의 분담체계

| 구분 | 보통지방자치단체 | 특별지방행정기관 |
|-------|--|--|
| 담당 기능 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 관할구역내 지역환경보전대책의 수립 및 집행 ○ 환경영향평가협의 및 사후관리 ○ 환경개선비용부담금의 부과·징수·관리 ○ 공단의 공해배출업소에 대한 지도·단속 ○ 공단외 공해업소에 대한 행정처분 ○ 공단외 공해에 대한 제반자료의 조사·분석 ○ 공단외 공해방지에 대한 사업추진 ○ 오·폐수처리시설의 설치 및 관리 ○ 기타 생활 및 산업폐기물의 수집·운반·재활용에 관한 사항 ○ 자연보호 활동 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 영향권역별 환경보전대책의 수립 ○ 환경영향평가의 협의 및 사후관리 ○ 자연환경보전에 관한 사항 ○ 환경오염원 조사 ○ 환경관련 산업체 관리 ○ 환경오염도 측정 및 오염물질시험분석 ○ 공단내 환경오염물질 배출업소 관리 ○ 공단내 유독물 영업자 관리 ○ 환경기초시설운영에 대한 지도·감독 ○ 폐기물예치금·부담금의 부과징수 ○ 특정폐기물의 수집·운반·처리 및 재활용에 관한 사항 |

이상에서 살펴 본 바와 같이 지방환경행정의 수행체제는 환경관리청과 지방자치단체의 이원적 체제로 운영되고 있다.⁷⁾ 그러나 양 기관은 상호 대등한 관계로서 특별지방행정기관이 업무와 관련하여 지방자치단체를 지휘 및 감독을 할 수 없다. 다시 말해 환경관리청은 지방자치단체를 통제·감독하는 위치가 아니라 업무수행상 상호 협조와 이해를 바탕으로 하는 수평적인 관계이다.

7) 지방환경행정체제는 통합형, 분리형의 두가지가 있다. 통합형이란 지방자치단체가 지역차원에서의 환경행정을 전담하는 체계로 미국이 대표적인 사례국이고, 분리형이란 지방자치단체와 특별지방행정기관이 환경행정을 분담하는 체계로 일본의 지방환경행정체제가 해당된다.

담당기능 측면에서 환경관리청과 지방자치단체는 공히 환경부와 타중앙부처의 환경관련 업무를 위임받아 처리하고 있으며, 특히 기획업무에 비해 집행업무를 수행하는 공통점을 지닌다. 그럼에도 불구하고 양기관의 담당기능이 법적으로는 엄밀하게 중복된다고 볼 수 없다. 그러나 환경보전의 홍보와 교육, 환경오염원의 조사·측정, 수질오염원의 측정, 민간환경감시원의 임명 등 완전 중복업무나 또는 동일한 환경업무를 오염정도나 업무수행의 절차에 따라 분리해서 수행함으로써 실질적으로는 양기관간의 업무의 중복수행의 결과를 가져오고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 兩者間 關係의 問題點

특별지방행정기관은 기능의 관점에서 보면, 업무의 전문성이나 특수성으로 인하여 필요한 경우에 설치함으로써 업무수행의 효율성을 담보할 수 있고, 또한 구조상으로는 기능과 구역을 기준으로 지방자치단체와 이원적 체제를 구축함으로써 관할구역의 제약에서 탈피하여 전국적이고 통일적인 성격의 업무의 효과적 처리를 가능하게 한다.

그러나 실제적 결과는 기능배분의 중앙집권성과 기능성격의 집행·규제성 그리고 사무처리와 관련한 지방자치단체와 갈등의 문제를 노정시킴으로써 업무의 효과적 처리에 한계를 드러내고 있다. 특히 양자간의 관계에서 노정되고 있는 문제점의 주종은 운영과정에 귀인하고 있는 바, 법·제도적으로 상호보완관계를 지향할 수 있도록 규정하고 있음에도 불구하고 실제적으로는 상이한 결과를 초래하고 있는 것이다(한국지방행정연구원, 1995: 51-53).

첫째, 유사·중복업무로 인한 비효율성이다. 특별지방행정기관은 지방행정수행상 기능과 관할범위의 상이를 근거로 지방자치단체의 보완적 역할을 수행하기 위하여 설치되는 것이 일반적이다. 그러나 담당사무의 성격에서 보듯이 양 기관 모두 집행·규제적 사무를 수행하고 있어 상당부분 중복되고 있다. 이러한 업무의 중복수행으로 인하여 지휘체계의 이원화, 인력 및 재원의 중복투자, 민원인의 불편, 업무처리의 비효율성을 초래하고 있다.

둘째, 행정의 민주성확보의 미흡이다. 특별지방행정기관은 중앙부처의 하급기관으로 설치되고, 그 운영은 행정관료에 의해서 그리고 업무에 대한 책임은 해당 주무부처에 지기 때문에 의사결정에 있어 주민과 이익집단들의 참여를 원천적으로 봉쇄한다(Fesler, 1968: 375). 또한 비대의제기관으로서 선거를 통한 주민의 평가가 배제됨으로 인해 심각한 행정책임성의 문제를 안고 있다(Alexander, 1991: 72-74).

셋째, 지방행정의 종합성 상실이다. 중앙 각 부서는 특별지방행정기관에 의해 집행기능을 수행하고 있는 경우가 많아 지방자치단체 관련 기능은 완전성과 종합성을 갖지 못하고 있

으며, 그러한 기관과 조직적인 연계도 없이 소외된 조직으로 있는 것이 현실이다(강신탉·김광웅, 1993: 150-151).

넷째, 내무부와 중앙 각 부처간의 갈등조성이다. 특별지방행정기관은 각 중앙정부의 조직이 규모와 경계가 서로 다른 지역에 각각 별개의 일선행정계층구조를 설치하게 된다. 기능적으로 조직된 중앙정부일선행정의 근본적인 취약성은 수평적 조정, 즉 특정 지역에 있어서 부처별 특별지방행정기관간의 활동의 조정이 어렵다는 사실이다. 수평적 조정은 가끔 각 부처의 최상층의 수준이나 또는 중앙에 있는 부처수준에서 이루어지나 중앙정부차원에서는 지방자치단체의 일반적인 지도기관인 내무부와 중앙 각 부처간에 의견의 대립이 있을 수 있다. 이러한 문제에 대하여 웨슬러는 다음과 같이 지적하고 있다. “특별지방행정기관에 근무하는 직원의 유일한 의사전달 통로는 수직적 관계만 발달하여 지역내 어떤 기관들이 있는지, 그들은 무엇을 하는지, 그들의 활동은 자신의 기관과 어떤 관계가 있는지 알려고 하지 않으며 나아가 그들 기관과의 조정을 이룩하기 위해 무엇을 할 수 있는 지에 대해 무관심하다고 하는 조정의 문제를 제기하고 있다(Fesler, 1949: 14).

다섯째, 집권화에 기여이다. 특별지방행정기관은 분권화보다 집권화에 기여하기 쉽다. 이는 해당 지역주민의 선호와 요구보다는 특별지방행정기관이 제공하는 서비스 내지 기능에 더 관심이 있을 뿐 아니라, 중앙정부를 지역사회에 보다 가깝게 끌어들이므로써 중앙정부의 통제를 보다 강화시키는 경향이 있기 때문이다(Jones : 9-11).

IV. 特別地方行政機關과 地方自治團體間 關係定立

1. 基本方向

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계정립에 관한 기존 연구의 대부분은 특별지방행정기관의 담당기능 중 일부를 지방자치단체에 이관하는 양자간의 기능조정과 특별지방행정기관의 폐지를 통한 지방자치단체에의 기능통합 등 두가지 방안에 관심을 기울여 왔다. 이와 같은 방안들은 대체적으로 현재 양기관들의 담당기능이 그대로 유지된다는 전제하에 도출된 것으로 민간부문과 공공부문간 기능 또는 영역조정은 양자간 관계정립의 변수로 포함되지 않은 것이다.

그러나 앞에서 본 것처럼 1980년대 이후 정부역할에 대한 관심은 정부내 각 기관 또는 조직간의 합리적 기능배분에 앞서 민간부문과 공공부문간 영역조정에 집중되어 왔다. 따라

서 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립방안의 모색에 있어서도 종래의 양자간 기능조정 및 통폐합방안에 더하여 양자의 기능 전체를 대상으로 한 민간부문과의 영역조정방안도 동시에 고려되어야 한다. 이와 같은 관점에서 양자간의 관계정립을 위한 방안모색의 기본방향은 다음과 같이 설정될 필요가 있다.

첫째, 상보성의 강화이다. 지방행정의 수행을 위하여 특별지방행정기관과 지방자치단체라는 두종류의 기관을 병행설치하는 근본목적이 각 기관의 한계를 보완하기 위함에 있는 만큼 양자간의 관계조정의 방향도 이를 제고할 수 있는 차원에서 접근되어야 할 것이다.

둘째, 대표성의 증진이다. 이는 특별지방행정기관이 내포하고 있는 본질적 한계인 비대표성을 약화하는 것으로 특히 종래 특별지방행정기관의 남설로 인해 과다하게 제약되었던 비대표성을 본격적인 지방화시대를 맞아 적정화할 필요가 있다.

셋째, 작은정부의 실현이다. 이는 지방정부개혁의 추세를 양자간 관계정립의 기조로 삼고자 하는 것이다. 즉 작고 효율적인 정부의 구축을 위한 세계적인 지방행정개혁의 원리가 양자간의 관계정립에서도 충분히 반영될 필요가 있다는 것이다. 특히 이와 같은 기본방향은 상기한 두가지 방향에 앞서 고려되어야 할 요인이다.

2. 兩者間 關係定立 方案

특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립방안에 관한 기존연구와 지방행정개혁기조를 토대로 양자간의 관계정립을 모색할 경우 세가지 대안의 도출이 가능하다. 다만, 각 대안은 모두 한가지 공통적인 점에 기반하고 있는 바, 특별지방행정기관의 기능만을 대상으로 검토하고 있다는 점이다. 그 방안으로는 첫째, 민영화, 둘째, 지방자치단체에의 통합, 셋째, 지방자치단체와 조정이다. 일견 첫 번째 방안은 양자간 관계정립의 범주에서 제외된 것으로 판단하기 쉬우나 양기관의 현행 기능을 전제로 관계정립을 도모할 경우 다음단계로 민간부문과의 영역조정의 필요성이 잔존하게 되는 바, 오히려 양기관간 관계정립의 첫단계로 실시하는 것이 바람직하다.

또한 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립을 위한 세가지 방안은 택일적이 아니라 단계적으로 병행할 필요가 있다. 현행 특별지방행정기관의 담당기능은 다양한 형태가 혼재하고 있는 바, 단일의 방안으로 해결하기에는 쉽지 않다. 따라서 각 기능의 특성에 따라 적합한 방안을 취사선택할 필요가 있다. 그리고 세가지 방안의 단계적 적용을 취할 경우 그 순서는 민영화, 지방자치단체에의 통합 및 지방자치단체와의 조정 순으로 실시하는 것이 효율성을 담보할 수 있다.

1) 특별지방행정기관의 민영화

이 방안은 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립을 본격화하기 이전단계에서 현행 특별지방행정기관의 담당기능 중 민영화가 가능한 분야를 민영화하는 방안이다.

특별지방행정기관은 담당기능을 기준으로 크게 행정기능관련기관과 현업기능관련기관으로 대분하고 있는 바, 이 중 현업기능관련기관들은 행정기능관련기관들이 수행하는 규제중심의 집행적 사무와 달리 서비스배분 중심의 집행적 사무를 수행하고 있다(한국지방행정연구원, 1996: 36). 대표적인 기관으로는 철도청과 체신청을 들 수 있다. 이 기관들이 제공하고 있는 서비스를 수혜하기 위해서는 수용자부담원칙에 의거 일정액의 요율을 부담해야만 한다. 따라서 이러한 기관들이 제공하는 서비스는 현재도 서비스 특성상 비공공재의 성격을 내포하고 있는 것으로 볼 수 있다.

따라서 현업관련 특별지방행정기관을 대상으로 서비스의 성격, 서비스제공의 능률성 등을 검토하여 민영화하는 것이다. 기실 현업기능관련기관에 포함되어 있는 철도청과 체신청을 대상으로 민영화 가능성을 진단하여 보면, 우선 두가지 서비스가 공히 요금재로서 굳이 공공부문이 제공해야 될 필요성이 없으며⁸⁾, 또한 서비스제공의 능률성을 결정하는 중요한 요인이 경쟁이라고 할 때 정부에 의해서 독점적으로 공급되는 것보다 민영화를 통하여 경쟁을 허용할 경우 서비스제공의 능률성을 높아진다.

상기와 같은 차원에서 현행의 현업기능관련기관인 철도청과 체신청은 특별지방행정기관과 지방자치단체간 본격적인 관계정립 이전단계에서 민영화를 단행하는 것이 타당하다⁹⁾.

8) 사베스(E.S. Savas)는 재화의 성격에 따라 다양한 공급방안을 제시하고 있는 바, 요금재의 경우 정부서비스, 정부판매, 정부간 협정, 계약, 면허, 보조금, 구입증서, 시장, 자발적 등의 방법에 의하여 공급이 가능하다고 한다(E.S. Savas, 박종화역, 1994: 141-142).

<재화의 유형별 제도적 공급방안>

| 대안 | 사적재 | 요금재 | 집합재 | 공동이용재 |
|--------|-----|-----|-----|-------|
| 정부서비스 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 정부판매 | ○ | ○ | | |
| 정부간 협정 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 계약 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 면허 | ○ | ○ | | |
| 보조금 | ○ | ○ | | ○ |
| 구입증서 | ○ | ○ | | ○ |
| 시장 | ○ | ○ | | |
| 자발적 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 자기서비스 | ○ | | | |

9) 철도의 경우 미국, 영국, 일본 등 주요국에서 민영화를 통하여 서비스를 제공하고 있으며, 체신의 경우 미국, 영국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아 등 다수의 국가에서 민영화를 채택하고 있다. 다만, 핀란드 및 스위스 등 일부국가에서는 아직까지 공공부문에서 체신서비스를 제공하고 있다(한국지방행정연구원, 1994: 43-73).

2) 지방자치단체에의 통합

이 방안은 지방행정의 환경변화로 지방자치단체가 수행해야 적당한 기능의 경우 해당 기능을 지방자치단체에 전부 이관함으로써 특별지방행정기관을 폐지하는 것이다.

1991년 지방자치가 실시되면서 종래 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분에 관한 전면적인 조정이 이루어져 왔다¹⁰⁾. 이는 지방자치가 실시되면서 지방자치단체가 중앙정부로부터 일정수준의 독립성을 확보하고, 이를 토대로 지역차원에서 자율적으로 종합행정을 수행함으로써 종래 중앙정부가 담당하던 사무 중 지역적 사무의 지방자치단체 이양이 요청되었기 때문이다.

이러한 차원에서 특별지방행정기관을 대상으로 담당기능이 지역사무의 성격을 지니고, 지방자치단체에서 수행하는 것이 보다 적합할 경우 당해 특별지방행정기관을 폐지하고 해당기능을 지방자치단체로 전부 이관하는 것이다. 이러한 방안은 우리나라 특별지방행정기관이 상기한 지방행정수행체제의 구성원리에 입각하여 설치되기보다 중앙부처의 이기주의에 근거한 까닭에 지방자치단체가 수행하는 것이 적합한 지역적 사무를 수행하고 있는 경우가 많기 때문에 충분히 고려될 필요가 있다.

현행 행정기능관련기관 중 지방경찰청과 같은 특별지방행정기관은 자치경찰화를 통하여 지방자치단체의 관할하에 두는 것이 가능할뿐더러 지방자치시대에 부응하기 위해서는 바람직하기도 하다. 물론 지방자치를 실시하고 있음에도 국가경찰제를 유지하고 있는 국가¹¹⁾도 있지만, 대체적으로 자치경찰제 또는 절충제를 채택함으로써 자치경찰의 일유형을 채택하고 있는 경우가 많다. 이와 같이 지방자치단체에의 통합방안은 우선적으로 특별지방행정기관이 담당하고 있는 사무를 대상으로 해당사무가 지역적 성격을 내포하고 있는가가 검토되어야 하며, 나아가 전문적 기능일지라도 지역주민과 밀접한 관계를 갖는 사무일 경우 통합 대상으로 포함시킬 필요가 있다.

3) 양자간 기능조정

이 방안은 특별지방행정기관과 지방자치단체의 사무를 대상으로 규제/비규제, 기획/집행

10) 1994년 총무처 주관으로 중앙정부와 지방자치단체간 기능배분의 재조정을 위한 조사가 행해졌으며, 1995년 6월 27일 민선단체장의 선출 이후 2년간에도 중앙사무의 지방이양은 이양 확정 192건, 이양완료 54건, 이양추진 138건으로 집계되고 있다(중앙일보, 1998. 1. 12일자).

11) 지방자치를 실시하고 있는 선진국 가운데 국가경찰제를 유지하고 있는 대표적 국가로는 프랑스와 독일을 들 수 있다. 경찰제도의 구성패러다임은 크게 국가경찰제, 자치경찰제, 절충제 등 세가지로 구분되고 있는 바, 대륙법계의 국가들은 대체적으로 국가경찰제를 채택하고 있다.

등과 같은 사무의 성격을 고려하여 양자간의 기능을 조정하는 것이다.

지방자치의 실시를 계기로 국가사무와 지방사무의 분류 및 배분이 새롭게 이루어져 왔다. 물론 사무배분은 각국의 지방자치제도, 지방자치의 실시정도 및 지방자치의 유형에 따라 차이는 있으나, 대체적으로 중복성, 영향범위, 사무성격 및 수행능력 등 4가지 기준을 고려할 수 있다.

이와 같은 기준에 입각하여 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 이루어지는 기능조정은 지방화시대라는 환경변화를 감안하여 가급적 지방자치단체의 기능을 강화하는 방향으로 도모될 필요가 있다. 환언하면, 기능조정 대상을 중심으로 지방자치단체의 관련기능을 전반적으로 강화하는 동시에 해당 특별지방행정기관은 광역성과 전문성의 요청에 부응하여 지방자치단체의 해당행정을 지원하는 후견자적 역할을 할 수 있도록 하는 것이다. 일례로 양자간의 기능조정 대상으로 들 수 있는 대표적인 특별지방행정기관은 지방환경청이라 할 수 있는 바, 지방자치단체는 환경관련 업무의 지역적 계획과 집행·규제기능을 담당하고 해당 특별지방행정기관은 환경관련 업무의 조정·평가기능과 연구·개발기능을 전담하도록 양자간 기능배분을 도모하는 것이다.

V. 結 論

행정개혁이나 정부조직개혁 등 일련의 개혁들은 대체적으로 보다 효율적인 정부를 만들기 위한 데에 그 목적이 있다. 물론 효율적인 정부란 어떠한 정부인가에 관해서는 이론의 여지가 많다. 그러나 최근의 효율적인 정부란 저비용 고효율의 행정수행체제의 구축을 통하여 주민의 만족도를 제고하는 정부라 할 수 있다.

이러한 관점에서 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계정립은 반드시 재검토되어야 할 시대적 요청이라 할 수 있다. 즉 현행의 양자간 관계는 효율적 정부구축이라는 명제에 부응하지 못하는 측면을 내포하고 있는 까닭이다.

결국 문제는 어떻게 개혁할 것인가하는 관계정립방법이라 하겠는 바, 그 방법을 결정하는 주요한 요인으로 들 수 있는 것이 지방행정환경변화라 하겠다. 즉, 환경변화를 적절히 수용하고, 이에 능동적으로 대처할 수 있는 지방행정체제가 구축되었을 때 지방행정서비스는 제고될 것이기 때문이다.

따라서 양자간의 관계정립을 위한 방안으로 전통적인 방법인 양자간 기능조정과 통합을

활용하는 동시에 국가차원의 자원배분 및 생산의 효율성 확보라는 측면에서 공공부문과 민간부문간 영역조정을 통한 민영화방안도 제시하고 있다.

그러나 양자간의 관계정립이라는 당위적 요청과 적절한 방안의 제시에도 불구하고 이의 성패는 다양한 이해집단간 타협과 정책주도기관의 의지에 달린 문제이다. 다만, 국내외적으로 발생되고 있는 급격한 환경변화는 보다 현실성있는 양자간의 관계정립을 위한 정책구상으로 나타날 가능성이 많다.

參 考 文 獻

- 강신태·김광웅편, 「행정조직개혁-새 정부의 개편방안」, 서울대학교 행정대학원, 1993.
- 국무총리행정조정실, 「지방자치제실시연구자료집」, 범신사, 1987.
- 김익식, “지방자치단체와 특별지방행정기관간의 기능재조정”, 「한국행정연구」, 제3권 제3호, 1994.
- 송하중, “미래사회의 공공서비스 생산과 공급”, 「한국행정연구」, 제3권 제2호, 1994.
- 이기우, 「지방자치행정법」, 범문사, 1991.
- 이시경, “지방환경행정체계의 개편방향”, 「환경행정학회 '94 세미나 자료집」, 1994.
- 중앙일보, 1998. 1. 12.
- 총무처, 「중앙-지방사무 총람」, 1994.
- 총무처, 「총무처연보」, 1986, 1988, 1993, 1994, 1995, 1996.
- 최창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1989.
- 한국지방행정연구원, 「지방재정과 민영화」, 연구자료집 제32권, 1994.
- 한국지방행정연구원, 「지방행정기관과 특별지방행정기관간의 역할재분담에 관한 연구」, 연구보고서 제57권, 1989.
- 한국지방행정연구원, 「특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안」, 연구보고서 제208권, 1996.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations(ACIR), Regional Decision Making: New Strategies for Substate Districts, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973.
- Alexander, "Managing Fragmentation - Democracy, Accountability & The Future of Local Government", Local Government Studies, Vol. 17, No. 6, November/December, 1991.
- Fesler, James W., Area and Administration, Alabama: University of Alabama Press, 1949.
- Fesler, James W., Centralization & Decentralization, in David L. Sills(ed), International Encyclopedia of the Social Science, Vol.2., New York: The Macmillan & Free Press, 1968.

Mellors, Colin & Nigel Copperthwaite, Local Government in the Community, Cambridge: ICSA Publishing Limited cambridge, 1987.

Savas, E.S., Privatization: The Key to Better Government, 박종화 역, 「민영화의 길」, 한마음사, 1994.