

제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제

A Study on Evaluation to Productivity of Field Offices of Central Government Agencies Integrated to Jeju Special Self-Governing Province

양 영 철*

Yang, Young-chul

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 분석틀
- III. 특별지방행정 통합과정
- IV. 특별지방행정기관 이관의 원칙에 대한 평가
- V. 특별지방행정기관 통합의 평가와 과제
- VI. 결 론

우리나라 최초로 특별지방행정기관(Field Offices of Central Government Agencies) 7개 기관이 제주특별자치도(Jeju Special Self-Governing Province)로 통합되었다. 이는 한국의 통치사에 획기적인 변화이다. 이렇게 제주도로 통합된 특별지방행정기관이 실제로 잘 작동되고 있는지에 대한 평가를 하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위하여 본 연구는 통합되는 과정에서 통합의 원칙을 얼마나 잘 지켰는지를 조직운영의 요소인 권한, 인원, 재정을 토대로 살펴 보았다. 살펴 본 결과 통합과정에서 원칙이 잘 준수되지 않았다. 이렇게 통합된 기관의 성과가 얼마나 나타나고 있는지 학계와 기관에서 기대하는 수준을 기준으로 평가를 하여 보았다. 평가 결과, 아직 통합된 기간이 짧기 때문에 정확한 평가를 하기가 어렵지만 성과 못지 않게 역기능(dysfunctions)도 많이 나타나고 있었다. 앞으로 중앙 정부의 과감한 인식전환과 지방자치단체의 능력 향상을 통하여 이 역기능은 충분히 극복할 수 있다고 생각하며 따라서 특별지방자치단체의 이관은 계속 이루어져야 한다는 것이

* 제주대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2009. 6. 17 심사기간(1차): 2009. 6. 19~2009. 6. 24, 게재확정일: 2009. 6. 25

본 연구의 결론이다.

□ 주제어: 제주특별자치도, 특별지방행정기관, 특별지방행정기관의 이관, 사무기관의 기준

Seven of the Field Offices of Central Government Agencies are united as Jeju Special Self-Governing Province. This is the first unification of the offices in the history of Korean Administration. This study is designed to assess the performance of the united offices as one Special Self-Governing Province by examining the process and of unification and the achievements of the province. According to the examination, the unification process does not follow the principle of unification, considering the key elements of organization administration such as rights, number of staffs, and finances. The achievement was analyzed by the expectations of academic authorities and related organizations for the province and both good effects and dysfunctions of the province were indicated through the analysis. This study expects that the dysfunctions will be ameliorated by Central Government's progressive adjustment in understanding the nature of the unification and enhancement of the performance of local autonomy and thus the administration of the province of unification should be continued.

□ Keywords: Jeju Special Self-Governing Province, Field Offices of Central Government Agencies, Integration of Field Offices of Central Government Agencies, Standard of Public Services Between Central and Local Govt.

I. 서론

1. 연구의 의의 및 목적

공공서비스를 누가 어떻게 전달하는 것이 국민의 요구에 적절하게 응답하는 길인가는 국가체제의 여하에 관계없이 각 국가가 갖고 있는 최대의 관심사 중에 하나라 할 수 있다(김성

배, 2006). 분권이 잘 발달된 나라는 행정서비스의 주체를 지방자치단체로 정하고, 이들 단체로 하여금 행정서비스를 전달하도록 하고 있다. 반면에 중앙집권적인 나라는 중앙정부가 직접 전달주체가 될 뿐만 아니라 전달방법도 특별지방행정기관이라는 일선기관을 통하여 이루어진다.

우리의 지방행정체제는 지방자치단체와 특별지방행정기관의 이원적 체제이다. 지방자치단체는 지역을 기준으로 종합행정을 수행하고 특별지방행정기관은 기능을 기준으로 특정기능을 담당하여 수행하고 있다. 특별지방행정기관은 업무의 특수성으로 인하여 지방자치단체에서 직접 처리할 수 없고 국가가 직접 처리해야 하는 사무를 위해 설치하여 통일적 업무처리를 위한 것이기 보다는 중앙부처의 할거주어나 기득권 확대 등에 의하여 경쟁적으로 설치된 측면도 없지 않다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 즉, 다시 말하면 국민의 기대에 대응하기 위한 특별지방행정기관의 설치와 운영이 아니라, 부처의 이해관계가 특별지방행정기관의 중요한 설치 기준이 된 것이다. 이러한 잘못된 기준으로 인해 각 부처는 경쟁적으로 특별지방행정기관을 남설하여 현재 우리나라 특별지방행정기관의 수는 다음 <표 1>와 같이 4,579개에 이른다. 즉 특별지방행정기관은 지방에 거대한 국가행정체제를 구축하고 있다.

<표 1> 우리나라 특별지방행정기관의 현황

구분	총계(개)	1차기관	2·3차기관	정원(명)
총 계	4,579	246	4,333	201,591
노동행정기관	46	6	40	4,808
세무행정기관	182	53	129	22,973
공안행정기관	1,952	73	1,879	130,886
현업행정기관	1,987	8	1,979	30,786
기타행정기관	412	106	306	12,138

자료 : 행정안전부, 2009

특별지방행정기관의 기관 수도 거대하지만 이에 근무하는 20만명의 공무원 또한 전체 지방공무원 37만명의 55%정도나 되는 큰 규모를 차지하고 있다. 2006년 통계에 의하면 지방해양수산청·사무소에 근무하는 인원은 해양수산부 전체의 45%, 예산은 전체 60%를 차지하였다(이시철, 2007). 특별지방행정기관의 이런 거대한 모습은 국가운영뿐만 아니라 지방자치에 커다란 장애요인으로 등장한지 오래다. 대표적인 문제점으로는 지방행정의 종합성 상

실, 비민주성, 중복행정으로 인한 행정의 비효율성 등을 제시하고 있다. 물론 특별지방행정기관은 기능적 분권화(functional decentralization, Gray, G, 1994), 행정업무의 전문성과 광역행정에 대한 대응 등 순기능이 없는 것은 아니다(김영수·김창호, 2002). 그러나 이러한 순기능보다 역기능이 훨씬 많다는 것이 각종 연구에 의해서 제기되고 있고¹⁾, 각 정권들은 이를 기정사실화하여 대대적인 특별지방행정기관의 정비방안을 계속 제시해 왔다. 그러나 결론적으로 말해 각 정권들이 추진한 특별지방행정기관의 축소와 지방자치단체로의 이관에 대한 정책은 항상 실패하였다.

심지어 참여정부에서는 특별지방행정기관의 축소와 지방자치단체로의 이관에 대한 근거인 지방분권특별법을 제정하여 추진하였지만 실패하였다. 다만 참여정부에서 분권정책으로 추진하였던 특별지방행정기관의 이관은 제주특별자치도에서만 성공하였다. 이 성공은 우리나라 지방자치사에 커다란 의미를 준다. 제주특별자치도의 이관 성공은 오랫동안 난제였던 중앙과 지방간의 사무배분에 있어서 이정표 역할을 하고 있다. 실제로 이명박 대통령직 인수위원회 보고서나 행정안전부의 특별지방행정기관의 정비 발표 내용에도 제주특별자치도의 특별지방행정운영 상황이 정부의 특별지방행정기관에 결정적인 도움을 주고 있음을 기술하고 있다(제17대 대통령직인수위원회, 2008: 70~71). 이는 현재 이명박 정부가 추진 중인 특별지방행정기관의 전국화에 큰 시사점을 줄 것이라 사료된다는 점에서 본 연구의 의의를 찾아 볼 수 있다. 이를 위해 본 연구는 오랫동안 정부가 추진하여 왔지만 실패했던 특별지방행정기관의 제주특별자치도로의 이관이 기대한 만큼의 이관과 작동이 되고 있는지에 대해서 살펴보는 것이 연구목적이다.

2. 연구방법

본 연구는 다음과 같은 방법을 중심으로 진행되었다.

1) 특별지방행정기관의 역기능에 대해서는 김영수·김창호(2002), 특별지방행정기관의 조정방안, 한국지방정부학회, 지방정부연구, 제6권 제4호.; 김종성(2000), 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능배분, 서울대학교 행정대학원, 행정논총, 제38권 제2호.; 정주택(2003), 행정계층간 사무재배분 개선방안: 특별지방행정관사무의 재배분을 중심으로, 한국지방정부학회, 지방정부연구, 제7권 제4호.; 손진상·김창승(2003), 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 연구, 지역발전연구, 제2권 제2호.; 이승중(2003), 지방자치단체와 특별지방행정기관과의 관계 재정립을 위한 기준과 절차, 지방행정; 최민호(2003), 지방분권의 추진계획과 과제, 한국정책학회, 2003년 동계학술대회, 논문집 참조

1) 문헌연구

문헌연구는 기존의 특별지방행정기관에 관한 연구논문과 정부문서를 중심으로 진행하였다. 본 연구는 기존의 연구논문을 통하여 지금까지 우리나라에서 특별지방행정기관의 지방이관에 관하여 분석하였다. 본 연구는 이를 통하여 특별지방행정기관의 추세는 물론이거니와 이관의 원칙과 이관을 통한 기대효과, 중앙정부의 반대 논리 등을 수집하였다.

2) 면접지

제주특별자치도는 2009년 7월 1일에야 출범 3주년이 된다. 따라서 특별지방행정기관의 성과에 대해 평가 하기가 일천하다. 특히, 제주특별자치도가 우리나라 통치사에 처음으로 특별자치지역으로 지정되었기 때문에 기존의 사례나 자료를 찾기가 어렵다. 본 연구는 이러한 어려움을 면접조사를 통해 보완하고자 하였다. 면접지는 현황분석과 성과평가를 중심으로 구성하였다. 현황분석은 7개의 특별행정기관의 권한, 인원, 재정, 조직의 이관 현황이다. 제주특별자치도가 중앙정부와 단계별로 권한 및 조직이양을 협의하고 있기 때문에 단계별 이관현황을 조사하였다.

성과평가는 7개 부처별로 특별지방행정기관의 이관에 따른 성과여부를 긍정적인 효과와 부정적인 효과로 나누어서 자기 평가방식으로 평가를 요청하였다. 조사 결과, 이 부분에 대한 응답율이 매우 낮았다. 이렇게 평가가 낮은 이유는 아직 평가하기에는 너무 이르다는 점 이외에 특별행정기관과 함께 이관된 직원과 원래의 지방자치단체 직원 간에 인식의 차이와 긴장 때문이라는 것을 알 수 있었다. 이관된 공무원 대부분은 아직도 이관에 대해 부당하다고 인식하고 있었다. 따라서 성과평가는 낮을 수 밖에 없었다. 그렇지만 성과가 낮다는 것은 자신의 기관에 대한 불만이기 때문에 공개적으로 이야기할 수 있는 분위기는 아니었다. 때문에 성과평가에 대한 응답이 낮을 수밖에 없었다. 본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위하여 직접 면담방법을 이용하였다.

3) 면담

기술한 바와 같이 면담은 면접지에 의한 자료수집의 약점을 보완하기 위하여 실시하였다. 면담은 이관된 기관별로 1-2명을 선정하여 실시하였다. 선정은 이관된 사무를 철저히 숙지하고 있는 직원 중에 선발하였다. 면담내용은 이관의 원칙과 이관된 효과를 중심으로 실시하였다

4) 기타

본 연구의 기타 자료는 역대 정부들이 특별지방행정기관의 이관 작업시 활용되었던 각종 문서이다. 본 연구자도 참여정부시절 특별지방행정기관 이관 관련 T/F에서 활동하였기 때문에 그 당시에 수집된 자료 또한 이번 연구에 중요한 자료로 활용하였다. 본 연구는 이들 자료를 이용하여 이관대상 기관의 특별지방행정기관 이관 불가능에 대한 주장 논리와 반면에 이관 받고자 하는 지방자치단체의 이관당위론을 정리하였다. 본 연구에서는 여기에서 선정된 이관당위론과 반대론을 특별지방행정기관의 이관시 기대되는 효과(순기능)와 초래되는 비용(역기능)으로 구분하여 이를 제주특별자치도 특별지방행정기관의 이관 성과에 대한 평가 요소로 활용하였다.

3. 선행연구

특별지방행정기관에 대한 연구는 지방자치 또는 행정학 분야에서 중요한 연구대상이지만 항시적으로 연구가 이루어지는 않은 편이다. 이렇게 특별지방행정기관에 대한 연구가 지속적이지 못한 이유는 여러 가지가 있겠으나 지방기관의 불가능하다는 선입감이 학자들 간에 팽만해 있는 점이 가장 큰 이유라고 할 수 있다. 특별지방행정기관의 지방자치단체로 이관은 정권마다 진행되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 결과를 살펴보면 언제나 이관 실패다. 이 때문에 이와 관련된 연구는 지속적으로 이루어질 수 없었고, 수행된 연구들도 특별지방행정기관 이관에 대한 논의가 논의된 시점, 특히 각 정권초기에 정부 용역 또는 정부 관련 위원회의 참여 학자들 중심으로 이루어지는 경향이 많았다.

특별지방행정기관에 대한 연구 또한 정부의 이관 작업과 관련하여 이루어졌음을 쉽게 알 수 있다. 김대중 정부초기인 1999년 전후, 노무현 정부 초기인 2004년 전후에 특별지방행정기관에 대한 연구가 집중화되어 있음을 볼 수 있다. 기존의 대부분의 연구는 특별지방행정을 이관해야 한다는 당위성을 모색하기 위한 현재 특별지방행정기관의 문제점 분석과 이관을 할 때의 기준을 제시하는데 초점을 맞추어 졌다. 이를 분류하면 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째, 중앙과 지방간의 사무배분차원에서 특별지방행정기관의 이관을 연구한 연구이다(정세욱, 1993; 김영수·금창호, 2002).

둘째, 첫째 연구 군에서 중앙과 지방정부간의 배분 기준외에 민간이양까지 포함한 연구가 진행되어 연구범위가 확대된 연구도 있다(홍준현, 1998; 정주택, 2003; 소진광, 2004).

셋째, 외국의 사례연구를 통하여 우리나라의 특별지방행정기관의 이관 당위성을 주장하는 비교연구군도 있다(금창호, 2002; 김순은, 2001; 김순은, 2003).

넷째, 특별지방행정기관의 이관 기준을 다른 연구들과 달리 사무배분의 기준이 아닌 보충성과 책임성을 기준으로 제시하는 학자도 있다(이승중, 2003).

다섯째, 우리나라 사례 연구를 통하여 특별지방행정기관의 이관 전략을 제시하고 있는 학자군이다. 이환범·주효진(2003)은 지방중소기업청을 대상으로, 이시철은 논의쟁점을 중심으로(이시철, 2007), 최종술(2009)은 산림청을 대상으로 사례연구를 하여 특별지방행정기관의 시범적·점진적 이관 방향을 제시하고 있다.

II. 분석틀

본 연구는 기존의 연구와는 다른 사례 연구다. 물론 기존의 연구에서도 사례 연구가 있었다. 그러나 과거연구에서의 사례 연구는 외국의 사례거나 아니면 국내 특별지방행정기관의 문제점을 찾아내기 위한 개별사례 연구에 불과하다. 따라서 본 연구는 이러한 점에서 기존 연구들의 분석틀과 달리할 수밖에 없다.

본 연구는 분석틀은 인과관계에서 찾고자 한다. 정책의 결과는 그 결과를 초래한 원인이 있다는 관점이다. 이 관점에서 의해서 본 연구는 제주특별자치도에서 특별지방행정기관의 결과는 시간적으로 먼저 이루어진 원인을 평가하고자 하였다. 이 원인이 결국 기대했던 효과를 가져 왔느냐, 반대의 결과를 가져 왔느냐를 결정지었다는 전제 하에서 출발하였다.

정부와 제주특별자치도가 선정한 특별지방행정기관의 이관 기준은 주민의 편의성과 현지성이 요구되는 사무, 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 영향에 미치는 사무, 제주자치도의 행정·재정상 여건 및 능력의 감안, 특별지방행정기관의 이관에 대한 제주자치도 입장의 고려이다.²⁾

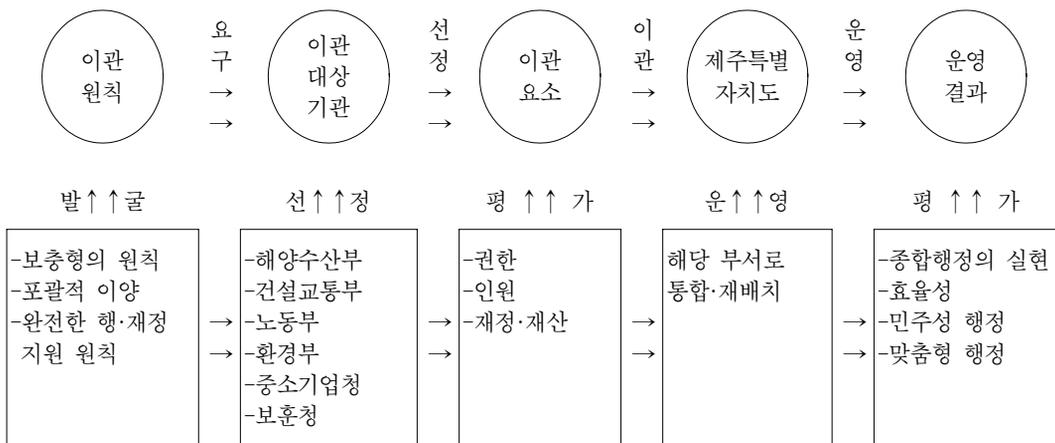
이에 의해서 선정된 기관이 제주지방국토관리청·제주지방해양수산청·제주지방중소기업청·제주환경출장소·제주지방노동사무소·제주지방노동위원회·제주보훈지청 등 7개의 기관이다. 선정된 기관들은 자발적으로 이관하는 것이 아니라 참여정부의 정책기조인 분권정책에 의해서 강제적으로 이관하는 것이다. 때문에 이관하는 기관은 수비적, 소극적으로 이관하려 하였

2) 제주특별자치도특별법 제140조

다. 반면에 이관 받는 제주도의 입장에서는 좀 더 많은 권한과 이관 요소들을 받으려 할 것임은 당연하다. 따라서 두 기관이 이를 수용하고 이관의 효과가 극대화되기 위해서는 합리적인 이관원칙이 적용되어야 한다. 이에 본 연구에서는 중앙과 지방자치단체간의 권한(사무)이관의 합리적인 원칙을 각종의 연구와 제도에 의해서 선정할 것이다. 이렇게 선정된 원칙이 제주특별자치도의 특별지방행정기관의 이관에 얼마나 충실하게 적용되었는지를 평가해 볼 것이다. 평가에 사용되는 요소는 조직운영에 가장 중요한 요소인 사무(권한), 조직, 인원, 재정 및 재산을 선정하였다. 그러나 연구과정에서 조직은 사무, 인원, 재정이 포함된 개념이라고 생각하여 제외시켰다.

이렇게 선정된 기관과 요소들이 이관원칙에 의해서 제주특별자치도로 이관되었는데 그 결과는 어떻게 되었는가. 다시 말하면, 특별지방행정기관을 받은 제주특별자치도에는 기대하던 만큼 효과가 나오고 있는가 아니면 역기능만 나타나고 있는가에 대한 평가를 할 것이다. 이를 평가하는 요소는 이관을 주장하는 국가와 지방자치단체의 이관 당위성, 이를 반대하는 이관대상기관의 주장들이 현장에서 어떻게 나타나고 있는지에 대해서 살펴 볼 것이다. 이들 이관원칙과 운영평가 요소에 대해서는 해당 부분에서 후술할 것이다. 이를 정리한 분석틀이 <그림 1> 이다.

<그림 1> 분석틀



Ⅲ. 특별지방행정 통합과정

1. 특별지방행정기관 이관 검토 및 선정

1) 중앙정부의 이관 검토 · 선정

역대 정부들이 특별지방행정기관을 지방자치단체로 이관하려는 노력은 꾸준히 이루어졌다.³⁾ 1959년 처음으로 특별지방행정기관의 정비 필요성 제기되었다. 이 후 여러 차례에 걸쳐 지방자치단체로의 이관대상 검토와 건의·권고가 있었지만 그때마다 부처 반발, 추진력 부족 등으로 한 번도 실행에 옮기지 못하였다. 국민의 정부 시절인 1998년 10월 기획예산위원회에서 경영진단을 통해 1차 조직개편 방안 확정하였으나, 부처 반발로 논의 자체가 유보되었다. 1999년 2월 10개 부처 375개 특별지방행정기관을 대상으로 지방자치단체의 의견을 수렴하여 병역자원관리, 통계관리, 환경보전, 국유림관리 업무를 지방자치단체에 이양하고, 중소기업지원, 고용안정, 국도하천관리, 해운수산, 보훈 및 식의약품관리 등은 이양하지 않기로 결론을 내린 바 있다. 2002년 16대 대통령 선거를 앞두고 당시 민주당은 대통령선거 공약으로 자율과 분권의 지방화시대 강화를 위하여 특별행정기관을 정비하겠다고 발표를 하였고, 2002년 11월 한국행정연구원의 용역결과 발표가 있었다. 같은 해 12월 한국지방자치학회가 주로 중소기업 지원업무와 관련한 특별지방행정기관이 지방자치단체로 이양되어야 한다는 연구보고서를 발표하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008).

2003년 7월 4일에 참여정부는 「지방분권 추진 로드맵」을 발표하면서 특별지방행정기관의 정비 추진계획을 발표하고, 동년 12월 29일에 특별지방행정기관의 지방자치단체 이관을 규정한 지방분권특별법⁴⁾을 국회 통과시켰다. 그리고 2004년 1월 9일 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원회에 「특별지방행정기관 정비추진 T/F팀」을 구성하여 본격적으로 이관작업을 시작하였다. 여기에서 마련된 이관기관 및 규모에 대하여 2004년 10월 28일 대통

3) 특별지방행정기관의 이관 역사에 대해서는 이시철(2008), 상기논문, pp.28-9; 정부혁신지방분권위원회(2008), 참여정부의 지방분권; 김종성(2000), 상기 논문, pp. 176-7; 정주택(2003), 상기논문, pp.196-7을 참조

4) 지방분권특별법 10조 (특별지방행정기관의 정비 등) ①국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

렇게 보고하였다. 그 후 여러 차례 보완하여 발표하였지만 결국 논의 유보라는 결론으로 막을 내렸다.

2006년 4월 18일 한나라당 김정권 의원 등 10명의 국회의원 발의로 특별지방행정기관의 이관 및 새로운 특별지방행정기관 설치시 지방자치단체와 협의하도록 하는 정부조직법 개정안을 국회에 제출하였지만(지방자치, 2007) 17대 국회의 임기 만료로 개정안은 자동 폐기되었다. 이명박 정부가 들어서면서 2008년 2월 제17대 대통령직 인수위에서 특별지방행정기관정비계획이 중시국정과제로 선정되었고, 이어 7월 21일에는 8개 분야를 확정을 발표하였다(김동욱, 2008; 최종술, 2009).

2) 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관 추진과정⁵⁾

2004년 10월에 발표된 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」 보고서(제주발전연구원, 2004)는 제주도내에 있는 특별지방행정기관에 대해 기관 수행 사무의 국가사무로서의 적절성, 국제자유도시 및 특별자치도 추진과의 적합성 등을 고려하여 이관 방안을 검토하였으며, 그 결과 제주지방국토관리청 등 18개의 이양 대상기관(안)을 선정하였다.

제주도는 2005년 5월 기본구상이 발표된 이후, 기본계획을 수립하는 과정에서 18개 기관을 대상으로 이관 대상을 확정하기 위한 심층적 검토에 들어갔다. 먼저 제주도의 관련 부서가 법적인 이관 가능 여부, 이관시 제주도의 실익 및 주민생활에 미치는 영향 등을 기준으로 한 1차 검토(2005.7.4.~20)를 통해 이관 대상 7기관, 단계적 이관 대상 7기관, 국가기관 존치 대상 4기관으로 분류하였다.

이후 제주도 기획단과 관련 부서 간 분야별 워크숍(2005.8.8.~9)을 진행하면서 총 8개 기관을 이관대상 기관으로 잠정 선정하고 다음 <표 2>와 같이 제주특별자치추진자문기구인 제주특별자치도 추진위원회에 검토 결과를 제출하였다(제주특별자치도, 2007).

<표 2> 특별지방행정기관 이관 검토안

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 완전통합 대상기관 : 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회 등 6개 기관 - 지도·감독권한을 제주특별자치도에 위임하는 기관 : 제주세관, 제주출입국관리사무소 등 2개 기관 |
|--|

5) 제주특별자치도에서의 특별지방행정기관의 이관 과정은 양영철외(2008, 제주특별자치도의 이해(서울: 대영문화사), pp.179-191의 내용 일부를 재 인용하였음.

이후 정부의 제주특별자치도 추진부서인 국무총리실 기획단과 제주도간의 합동 워크숍을 통한 3차 검토에서 보다 직접적으로 국가사무를 수행하는 기관을 제외하고 도와의 유사·중복 사무의 비교 작업 등을 통해 정책적인 시너지 효과 여부 및 주민편리성과 현지성 요구 정도 등을 검토하였다. 그 결과 제주지방국토관리청·제주지방해양수산청·제주지방중소기업청·제주환경출장소·제주지방노동사무소·제주지방노동위원회·제주보훈지청 등 7개 이관대상기관을 확정하였다.

이후 기본계획 확정을 위한 중앙 부처의 논의 과정(2005. 9. 7. 관계부처 1급 회의, 2005. 9. 23. 26. 관계부처 차관 회의, 2005. 10. 6. 실무위원회 회의)을 통해 국제협약 및 국제인증 관련 사무를 제외한 이들 기관의 사무를 제주특별자치도에 이관하기로 합의하였으며, 2005년 10월 14일 제주특별자치도 추진위원회는 이 내용을 포함한 다음 <표 3>과 같은 사항을 제주특별자치도 기본계획의 정부안으로 확정하기에 이른다(양영철외, 2008).

<표 3> 특별법 상 특별지방행정기관 이관 관련 주요내용

- 7개 기관 우선 이관, 그 외 기관 전부 단계적 이관 추진
 - ※ 시험·분석 사무, 해상안전 사무, 국가유공자 등 결정 사무, 근로감독관 사무 이관 제외
- 특별법 제정 이후 특별지방행정기관 설치 원칙적 금지
- 인사상 불이익 금지 등 이관에 따른 조치
 - 특별임용시험 면제, 재정적 지원, 생활환경 등의 개선 지원

2. 최종선정된 이관기관

우여곡절 끝에 우리나라 분권사에 획기적인 정책으로 평가받은 제주특별자치도의 모범인 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』이 2006년 2월 21일 법률 제 7849호로 공포되었다. 이에 따라, 제주도와 이관선정기관으로 확정된 제주지방국토관리청·제주지방해양수산청(해상안전 관련사무 제외)·제주지방중소기업청(시험·분석사무제외)·제주보훈지청·제주환경출장소·제주지방노동지청·제주지방노동위원회 등 7개 특별지방행정기관 간의 통합을 위한 협의가 계속되었다. 당시에 이관 대상으로 선정된 제주도내의 7개의 특별지방행정기관 현황은 <표 4>와 같다.(양영철외, 2008)

〈표 4〉 이관 대상 기관 현황(2006년 2월 현황)

기 관 명	조 직	인 원(명)	'05예산규모(억원)	주 요 업 무
국토관리청	3과1실	75	684	국도 5개노선 454km관할 등
중소기업청	2과1팀	23	10	중소기업육성 시책추진
해양수산청	7과1사무소	132	1,097	무역·연안항 개발, 해양정책
보훈지청	2과	23	35	국가유공자 권익보호
환경출장소	-	9	3	환경영향평가
노동위원회	사무국	9	4	노사권리분쟁 조정판정
노동사무소	3과1센터	43	33	노사분규예방, 고용동향
계	-	314	1,856	-

자료: 제주특별자치도, 2008

이관 기관의 규모를 살펴보면, 제주해양수산청은 7과 1사무소, 직원 수132명에, 당시 예산 규모도 1,097억원으로서 그 다음으로 규모가 큰 제주국토관리청의 약 2배이다. 그 다음으로는 국토관리청, 노동사무소, 보훈지청, 중소기업청, 노동위원회, 환경출장소 등의 순이다.

IV. 특별지방행기관 이관의 원칙에 대한 평가

1. 특별지방행정기관 이관의 원칙

특별지방행정기관의 이관 원칙은 특별지방행정기관이 가지고 있는 권한과 자원을 지방자치단체로 이관하는데 따른 원칙을 말한다. 이에 대한 학계의 논의는 많지만 본 연구는 사례 연구이기 때문에 평가원칙과 기준을 제도에 의하여 찾고자 한다. 왜냐하면, 특별지방행정기관은 법령에 의해서 수행되었기 때문에 따라서 그 기준도 법령에 의해서 발굴하여 평가하는 것이 논란의 여지를 제거하는 합리적 방법이라고 생각하기 때문이다.

우리나라에서 중앙과 지방간의 사무배분 기준은 제도적으로 볼 때 관련법령은 「지방자치법」과 「지방분권촉진에 관한 법률」이다. 지방분권촉진에 관한 법률은 이명박 정부에서 김대중 정부에서 제정하여 집행해 왔던 「중앙행정권한의 지방 이양 등에 관한 법률」과 노무현 정부에서 제정되었던 「지방분권특별법」을 통합한 법률이다. 특별지방행정기관의 이관도 중앙

과 지방간의 사무재배분에 속하기 때문에 이에 적용을 받을 수밖에 없다. 지방분권촉진에 관한 법률에 의하면 특별지방행정기관이 제주특별자치도로 이관하는데에는 다음과 같은 원칙이 준수되어야 한다.

1) 중복배제의 원칙

지방분권촉진법 제6조 1항은 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다”고 규정하여 중복배제의 원칙을 선언하고 있다. 현재 특별지방행정기관과 지방자치단체는 동일 또는 유사한 사무의 중복행정으로 인하여 예산 및 인력의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 두 기관간의 대립으로 인하여 비효율성을 양산하고 있다. 따라서 특별지방행정기관의 이관은 이러한 중복행정을 없애는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

2) 보충성의 원칙

지방분권촉진법 제6조 제2항은 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우, “지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이는 지방분권을 통한 수직적 권력분립(vertical division of power)를 확립하여 지방분권을 제도적으로 정착하려는 원칙을 의미한다(이기우·하승수, 2008).

3) 포괄적 이관의 원칙

포괄적 이관 방식은 일괄적 이관, 총괄적 이관이라고도 한다. 지방분권촉진법 제6조 제3항은 “국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다”고 규정하여 사무배분은 포괄적으로 이관해야 한다고 선언하고 있다. 개별적 이관방식은 종합행정의 의미를 살릴 수 없기 때문에 포괄적으로 이양해야 한다는 주장이다.

2. 평가원칙의 선정

우리나라의 사무배분 원칙은 상기에서 보는 바와 같이 중복배제의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄적 이관의 원칙 등 세 가지다. 이 중에 중복배제의 원칙은 제주특별자치도의 경우는 적용이 되지 않는다. 이를 배제하는 이유는 여러 가지가 있지만 가장 중요한 이유는 다음 두 가지 때문이다.

첫째, 제주특별자치도는 단층제이기 때문이다. 제주특별자치도는 주민투표에 의해서 기초자치단체를 없애고 대신에 단층제를 채택하였으며(양영철, 2006), 산하에 2개의 행정시를 두고 있다. 따라서 자치단체 간에 중복업무가 처리될 가능성은 전혀 없다. 둘째, 제주특별자치도에 이관된 특별지방행정기관은 조직 자체가 소멸되었기 때문에 이중으로 행정서비스를 제공할 가능성이 전혀 없다는 점이다. 따라서 본 연구의 평가원칙은 보충성의 원칙과 포괄적 이관 원칙을 선정하였다. 본 연구는 이 두 원칙을 가지고 7개의 이관대상기관의 이관사무(권한)를 평가하고자 한다.

3. 이관사무에 대한 평가

1) 사무 이관 추진과정과 현황

특별지방행정기관의 사무들은 다음과 같은 방식으로 이관되고 있다. 제주특별자치도는 참여정부에서 출발하였다. 2003년 노무현 대통령 당선자의 “지방자치의 시범도” 구상을 시발점으로 2006년 7월 제주특별자치도가 출범하기까지 3년 4개월의 기간 동안 제주특별자치도 기본 방향 설정 및 기본 구상 마련, 특별자치도 기본 계획 수립, 특별법안 마련 및 국회 입법 추진 과정이 단계별로 추진되었다. 이러한 추진을 위하여 정부혁신과 지방분권 추진조직인 대통령자문 정부혁신지방분권위원회와 행정자치부에 제주특별자치도특별위원회와 제주특별자치도 추진단이 각각 설치되었다. 이들 중앙 추진기구들은 특별자치도 추진방안에 대한 실무적 검토와 중앙부처와의 의견 조율 역할을 수행하였다.

그러다가 좀 더 구속력 있고 강력한 추진조직이 필요하다고 판단한 참여정부는 국무총리를 위원장으로 하는 제주특별자치도추진위원회(대통령령 제152호, 2005.7.20)를 설치하였다. 이 추진위원회에서 특별지방행정기관 이관에 대한 결정을 하였다. 여기에서 결정된 내용이 다음 표에서 제시한 제1단계 제도개선을 말한다.

제주도특별자치도 추진위원회는 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 정식으로 출범하면서 제주특별자치도 지원위원회로 명칭을 변경하게 된다. 제주특별자치도 지원위원회는 국무총리를 위원장으로 정부 각 부처의 장관, 제주도지사 등으로 구성되었으며 제주특별자치도에 관한 기본적인 사항을 의결하는 역할을 하고 있다. 제주특별자치도 특별법 제7조 1항은 지원위원회의 심의사항을 열거하고 있다. 이 중 특별지방행정기관 이관과 관련하여 지원위원회는 중앙행정기관 권한의 단계적 이양에 관한 사항과 특별지방행정기관의 이관 및 그에 따른 조치에 관한 사항을 심의하는 것을 주요 기능으로 하고 있다(특별법 제7조 제1항).

특별법에서 열거하고 있는 지원위원회의 기능을 살펴볼 때, 지원위원회는 정부정책의 일정한 사안을 심의한다는 점에서 심의위원회, 제주도와 관계부처간 협의·조정 및 제주국제자유도시개발센터와 지방자치단체간 업무조정 등의 기능을 수행한다는 점에서 협의·조정위원회, 행정기관간 구속력 있는 의사를 결정한다는 점에서 의결위원회로서의 성격을 가지고 있다고 하겠다. 상기위원회는 규정에 따라서 특별지방행정기관의 이관을 꾸준히 추진하고 있다. 출범시의 제1단계에 이어서 2007년 8월 3일에는 제2단계, 2009년 3월 23일에는 제3단계 이관을 마무리하였고 현재 제4단계 이관을 추진 중에 있다(양영철, 2006). 제주특별자치도 지원위원회가 지금까지 제1단계에서부터 제3단계까지 추진하여 확정·이관한 특별지방행정기관의 권한은 다음 <표 5>와 같다.(제주특별자치도, 2009)

<표 5> 제도개선 단계별 내용

구 분	의결일시	이관 건수	주요 내용
1단계 제도개선	2006. 7. 1	1,062건	- 재정·조직·인사 등 자치분권 확대 · 행정 내부 효율성 증대 - 특별행정기관 이관, 자치경찰·감사위원회 등 신설 · 보다 종합적인 행정시스템 구축
2단계 제도개선	2007. 8. 3.	278건	- “4+1 핵심산업”에 대한 차별화 확대 · 외국교육·의료기관 설립·운영 규제 대폭 완화 - 항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성 확대
3단계 제도개선	2009. 3. 3.	380건	- 제도개선 방식의 전환 → 분야별·기능별 일괄이양으로 전환 * 관광3법(관광진흥법 등 3개 법률) 일괄이양 - 교육·의료산업 특구를 지향한 규제 완화 · 제주영어교육도시 내 국제학교(영어전용 초·중·고등학교)에 대한 전반적 자율성 확보 · 외국 의료기관 설립·운영 자율성 확대 및 규제 완화

출처 : 연구자가 면접지 및 면담자료에 의해 재 구성

이렇게 이관된 권한이 이관원칙을 잘 지키면서 이관하고 있는지에 대해서 각 기관을 중심으로 살펴 보고자 한다. 논의의 편의상 지역개발의 인프라와 관련된 기관인 국토관리청과 해양수산청을 함께 평가하고, 이후에 중소기업청 그리고 노동 관련 기관, 단순 서비스 기관이며 기관 규모가 작은 보훈청과 환경출장소를 각각 구분하여 논하고자 한다.

2) 제주지방국토관리청 · 제주지방해양수산청

제주지방국토관리청과 제주지방해양수산청은 제주지역발전에 매우 중요한 기관이다. 제주지방국토관리청은 제주도내 국도 5개 노선 454km를 관리해 왔다. 중앙정부는 제주도가 행·재정 능력이 모자라다는 점, 한라산을 중심으로 한 국도가 건설되어 있기 때문에 건설과 관리가 고도의 기술이 필요하다는 점, 그리고 국제적인 관광지라는 점 때문에 일찍부터 특별지방행정기관을 두어 국도를 관리해 왔다. 제주지방국토관리청은 이러한 임무를 잘 수행해 왔다는 평가를 받고 있다. 전국 국도 포장율이 전국에서 '최고'라는 평가가 이를 잘 말해 주고 있다.

제주지방해양수산청도 마찬가지다. 4면의 바다라는 지리적 특성으로 인하여 항만건설과 관리, 어촌지도 등은 지방자치단체의 능력이 미숙한 시절에 많은 역할을 수행하였다. 특히, 제주시항과 서귀포항을 무역항으로 성장시키고 각종의 수산에 대한 신기술개발, 어민후계자 양성, 양식어장 기술지도 등은 중앙정부가 특별지방행정기관을 설치한 이유를 충분하게 설명해 주고 있다 하겠다.

그러나 국가의 성장과 함께 지역도 성장하게 되고, 특히 지방자치가 실시되면서 지방자치단체의 능력이 급신장하면서 두 특별지방행정기관 설치의 의미는 점점 축소되었다. 특히 업무추진의 중복으로 인하여 지역개발의 이원화로 인한 행·재정의 낭비는 극심한 지경에 이르렀다. 예를 들어 다음 <표 6>를 보면 지방자치단체와 특별지방행정기관간의 업무 중복이 얼마나 심한지를 쉽게 알 수 있다(제주도, 2004).

<표 6> 제주지방해양수산청과 제주도의 기능 중복 내역

구 분	제주지방해양수산청	제주도
유사업무 (업무성격유사)	<ul style="list-style-type: none"> - 선박등록업무 - 항만관리 - 항만시설공사 - 무역항, 연안항, 국가어항 - 무역항, 연안항, 공유수면 점·사용허가 - 항만시설 사용료 징수 - 특별해역관리 및 환경보전 해역관리 - 항만내 해양폐기물의 수거 및 처리 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 어선등록업무 - 지방어항관리 - 지방어항시설(공사) - 일반 공유수면 점·사용허가 - 어항시설 사용료 징수 - 연안관리법에 의한 연안관리 - 연안 및 마을어장 정화사업
고유업무	<ul style="list-style-type: none"> - 해상운송(여객, 화물) - 해상교통 - 항로표지 시설 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 간 이루어지는 업무로 그다지 전문성을 요하지 않음 - 자치단체장간 협의에 의해서 문제점 등 해결가능

출처: 정부혁신지방분권위원회, 2005

바다와 접해 있는 제주도의 지역개발은 육지와 바다를 양대 축으로 하는 개발정책을 추진해야 한다. 그런데 지금의 업무배분방식은 육상은 지방자치단체가, 해상은 국가가 개발하는 이원화로 인하여 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 육상도 중요한 도로는 국가, 기타는 지방자치단체가 개발하는 이원화로 인한 비효율성이 두드러지게 나타날 수밖에 없다. 다른 지방의 도로는 고속도로, 국도, 지방도가 전국으로 연결이 되어 있기 때문에 중앙정부가 간선도로의 건설·유지업무를 수행하겠다는 주장은 어느 정도 일리가 있다. 그러나 제주도는 섬지역이기 때문에 연결망 자체가 지역에 한정되어 있어서 이원화 관리에 대한 타당성이 매우 적을 수밖에 없다. 또한 제주도내의 주요 도로는 이미 건설이 끝났기 때문에 특별지방행정기관의 의의는 적을 수밖에 없다. 그리고 제주도가 그동안 지속적인 성장하면서 기술적인 면에서 국도건설과 관리 능력을 갖추었을 뿐만 아니라 지방자치의 실시로 지역 실정에 맞는 도로건설과 관리가 강력하게 요구되어졌다. 이로 인하여 제주도는 오랫동안 특별지방행정기관의 이관을 주장하여 왔으며 특별자치도의 출범을 기점으로 이를 실천한 것이다. 이러한 이유로 인하여 제주지방국도관리청과 제주지방해양수산청은 제주특별자치도로 이관하게 되었다. 두 기관이 이관된 권한을 보면 다음과 같다.

〈표 7〉 제주지방국도관리청·제주지방해양수산청의 권한 이양 사항

제1차 이관사무	제2차 이관사무	제3차 이관사무	현재 미 이관된 사무
<ul style="list-style-type: none"> - 지방국토청 이관 - 국도건설 및 유지관리, 국가하천건설 및 유지관리 전부 이관됨 - 국도유지사무소(출장소 포함)이관 - 도시건설본부 도로관리단을 설치하여 이관 - 이관된 국가공무원은 모두 지방직으로 전환됨 	없음	없음	없음
<ul style="list-style-type: none"> - 항만·국가어항 관리 개발, 항만운송사업(하역업 등), 수산물관리 등 13개 분야 131개 사무 이관 - 도 공무원이 본부장, 이관된 국가공무원은 전원 지방공무원으로 전직 - 공유수면 관리에 관한 조례 등 6건 제정 - 해양수산자원연구소 내 어업지원과를 신설하여 이관 	급수·급유 등 항만운송관련 사업	해상운송사업중 제주자치도 관할구역 내 내항여객운송 사업	항만보안, 개항질서, 해상운송사업, 선박등록, 선박안전, 선원관리 및 선원근로감독, 항로표지 업무 등 미이관

출처 : 연구자가 면접지 및 면담자료에 의해 재 구성

상기 표를 보면 지방국토관리청의 업무는 전부 이관이 되었다. 이렇게 쉽게 이관이 된 이유는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 지방국토관리청은 규모가 크기 때문에 정부혁신지방분권위원회가 특별지방행정기관 이관대상 첫 번째로 손꼽힌다. 따라서 건설교통부가 특별지방행정 이관작업에 소극적이라는 비판이 강하게 제기되면, 이러한 비판이 대대적인 조직정비로 이어질 우려가 있다는 방어적 차원에서 대폭 양보한 것으로 추정할 수 있다. 둘째, 이미 언급한 바와 같이 국도라고 할 수 있는 제주도내의 주요 간선도로는 이미 건설 완료가 되었기 때문에 기관의 존치 명분이 약하다는 점이다. 셋째, 제주지방국토관리청의 업무는 도로의 건설 및 유지 관리라는 매우 단순한 업무를 수행하고 있기 때문에 일부를 존치할 수 없는 업무 구조 때문이다. 따라서 국토관리청의 이관은 이관 원칙을 철저히 지키는 사례라고 할 수 있다.

이에 반해 제주지방해양수산청은 많은 사무를 이관하지 않았다. 제3차 이관작업이 끝났지만 해양수산사무에서 매우 주요 사무인 항만보안, 개항질서, 해상운송사업, 선박등록, 선박안전, 선원관리 및 선원근로감독, 항로표지 업무 등이 미 이관 사무로 남아 있다. 미 이관된 사무는 과거 특별행정기관인 제주지방해양수산청의 상부기관인 부산해양수산청이 제주해양관리단을 두어 이 사무를 처리하고 있다. 이렇게 이원화로 인하여 비효율성이 증대될 뿐만 아니라 민원인들의 불만이 팽만하다. 예를 들면, 선석운영과 항만시설사용허가 등은 제주특별자

치도가, 입출항신고, 위험물 취급, 개항질서 단속은 특별지방행정기관인 제주해양관리단이 수행하고 있다(제주특별자치도, 2009). 부산지방해양수산청이 이 사무를 이관하지 않은 이유는 다른 특별지방행정기관처럼 전국통일의 필요성, 전문성, 국제기구의 협약사항(IMO) 등을 들고 있다(부산지방해양수산청, 2004).

이러한 주장을 근거로 하여 평가를 해 보자.

첫째, 포괄적 이양이라는 측면이다. 포괄적 이관 측면에서 보면 두 가지로 나누어서 평가할 수 있다. 해양수산업무는 해양과 수산업무로 나눌 수 있다. 해양업무는 선원해사업무, 항만운영지원 및 항만보안유지, 선박보안 및 해상교통질서 유지, 항만건설 및 관리업무이다. 이 중 표에서 보는 바와 같이 항만보안, 개항 질서, 해상운송사업, 선박등록, 선박안전, 선원관리 및 선원근로감독, 항로표지 업무 등이 미 이관 되었다. 포괄적 이양이라는 측면에서 보면 실적이 매우 저조하다.

반면에 수산분야는 수산관리·어촌관리업무로서 수산 기술의 보급 및 어업경영지도, 어업인 및 어업인 후계자에 대한 수산 기술의 지도·교육, 수산자원 조성에 관한 사항, 어업생산통계 조사의 실시, 총허용어획량(TAC)제도의 운영 등이다. 이들 업무는 전부 이관되었다. 이들 업무는 제주도에서 이관되어 잘 정착되었다고 판단하여 2008년부터는 전국으로 지방자치단에 이관이 완료되었다.

둘째, 보충성의 원칙이라는 점이다. 우선 수산분야는 전부 이관이 되었기 때문에 보충성의 원칙을 잘 준수했다고 평가할 수 있다. 때문에 미 이관된 해양 분야 업무들이 과연 보충성의 원칙을 준수하고 있는지 여부를 평가해야 한다. 다시 말하면, 미 이관된 사무 중에 제주특별자치도의 능력에 비추어서 이관해도 아무런 문제가 없음에도 불구하고 여전히 특별지방행정기관인 제주해양관리단이 수행하고 있는지 여부에 대한 평가이다. 이에 대한 지방자치단체인 제주도와 기타 다른 단체의 의견은 지방자치단체에 이관 또는 위임하는 것이 타당하다고 주장한다. 국제협약과 관련된 업무는 기관위임사무로 처리할 수 있다는 주장이다. 예를 들면, 선원의 관리 및 선원수첩의 발급은 업무의 난이도면에서 여권발급 업무와 유사하다. 현재 여권발급업무는 기초자치단체에서 하고 있다는 점을 고려할 때 제주도로 이관해도 전혀 문제가 되지 않는다는 주장이다(부산광역시, 2005). 따라서 이를 종합평가해 보면 제주지방국토관청과는 달리 제주지방해양수산청은 이관원칙에서 훨씬 미달한 수준에서 이관이 되었다고 평가할 수 있다.

3) 제주지방중소기업청

제주도의 산업구조를 보면 9인 이하 사업체가 전체 93.5%를 차지하고 있어 대부분 중소기업이라고 할 수 있다. 따라서 중소기업의 기능 이관은 제주특별자치도의 지역개발과 밀접한 관계가 있다. 경영지원 및 기업 애로 조사, 수출지원 및 투자유치, 기술지원 및 시험검사가 지방중소기업청의 주요 사무다. 그러나 지방자치단체도 이와 유사한 사무를 수행하고 있다. <표 8>은 현재 지방중소기업청과 지방자치단체가 처리하는 중소기업 업무 현황이다.

<표 8> 지방중소기업청과 지방자치단체의 중소기업업무 현황

구 분	지방중소기업청	지방자치단체
경영지원 및 기업 애로 조사	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 및 벤처기업지원 - 창업정보의 제공 및 관리 - 소상공인 창업 및 경영지원 - 하도급 거래 및 특수상황실태 조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 벤처기업 창업 및 육성지원 - 창업보육센터 설치·운영 - 중소기업 자금 지원 - 중소기업 애로상담 모니터링
수출지원 투자유치	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 수출지원센터 운영 - 해외구매·투자유치 	<ul style="list-style-type: none"> - 해외시장 개척단 운영 - 투자유치활동 전개 및 지원
기술지원 및 시험검사	<ul style="list-style-type: none"> - 산·학·연 공동기술개발 지원 - 기술지도 및 기술정보 제공 - 공산품 시험·분석·검사 - 계량·계측기 교정 검사 	<ul style="list-style-type: none"> - 산·학·연 기술 개발지원 - 지역협력연구센터 지원 - 중소기업 기술개발 지원 - 계량기 제작업 등록 및 감독

출처: 정부혁신지방분권위원회, 2005

상기 <표 8>에서 알 수 있는 바와 같이 경영지원 및 기업애로 조사와 수출지원 및 투자유치 분야의 업무는 거의 중복적으로 처리되고 있음을 알 수 있다. 다만 시험검사에서 공산품 시험·분석·검사 및 계량·계측기 교정검사만이 중소기업청의 배타적 업무일 정도로 중복정도가 심하다. 제주특별자치도와 중앙정부는 이러한 중복업무가 지역 중소기업에게는 이원적 업무로 인한 불편과 낭비가 심하다고 판단하여 이들 업무의 이관을 추진하고 있다. 이관된 업무 내용이 다음 <표 9>이다.

<표 9> 중소기업업무의 이관 현황

제1차 이관사무	제2차 이관사무	제3차 이관사무	현재 미이관된 사무
<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업청 사무와 도 자체 중소기업 지원업무 일원화 - 기존 제주지방청사에 있는 기업지원과는 도 본청으로 이전완료 - 도청으로 이관 - 기술개발 및 기술지도 지방이양 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관의 여성·장애인기업 차별적 관행시정요구권 - 위탁·수위탁 기업이 공정거래법 하도급법위반시 공정위조치요구권 - 공공기관 등에 대해 지역내 기술개발제품 우선구매 요청권 	<ul style="list-style-type: none"> - 수·위탁거래 조사를 위한 자료제출요구권 	<ul style="list-style-type: none"> - 시험검사기능 - 수출지원 센터 설치

출처 : 연구자가 면접지 및 면담자료에 의해 재 구성

지방중소기업사무의 경우 중소기업 기술지원, 경영지원, 판로지원, 시험검사 등으로 구분될 수 있다. 이들 중 시험검사기능을 제외하고는 대부분 이양되었다. 중소기업지원 관련조직도 기존의 제주중소기업청에서 제주특별자치도 기업지원과로 이관되었다. 건수로 보면 제1차 제도개선시 14건, 제2차 제도개선시 5건, 제3차 제도개선시 1건이다. 제주지방중소기업청의 이관에 대한 평가를 하여 본다면 다음과 같다.

첫째, 포괄적 이관에 대한 평가이다. 지방중소기업청이 수행하는 업무는 <표 8>에서 보는 바와 같이 경영지원 및 기업애로조사, 수출지원 및 투자유치, 기술지원 및 시험검사 등 3개 분야이다. 이 중에 제주특별자치도로 이관된 업무는 경영지원 및 기업애로조사, 투자유치, 기술지원 등이다. 각 분야마다 일부는 이관되고 일부는 유보되어 있다. 그 중에서도 중소기업 서비스업무 중에 가장 중요한 사무인 시험분석기능은 아직도 전혀 이관되지 않고 있다. 이 업무도 해양수산청과 마찬가지로 현지 사무소인 광주·전남중소기업청 산하 제주시험연구센터를 제주지역에 설립하여 시험분석사무, 공예품제작지원, 공공구매성능인증 등의 사무를 수행하고 있다.

이렇게 지방중소기업 사무의 분리로 인하여 민원인들은 과거보다 더 불편하다는 불만을 자아내고 있다. 과거에는 민원인들은 one-stop service에 의해서 행정서비스를 받았으나, 특별자치도 출범 이후에 미 이관된 사무 때문에 두 기관을 방문하거나 심지어 광주에 가서야 민원사무를 처리해야 하는 비능률적 현상이 발생하고 있다고 불평하고 있다. 얼마나 불편하기를 수출기업화 업무를 통해 살펴보고자 한다.⁶⁾

6) 양영철외, 제주특별자치도의 이해, p.201

수출기업화를 선정하는 업무는 종전에는 제주지역 업체실정을 잘 아는 제주지방청 직원이 업체 실사를 통해 선정하였다. 때문에 탈락업체의 불만 최소화 및 부실업체 선정 방지가 가능하였다. 그러나 현재는 지역사정에 어두운 광주청의 업체선정은 업체 내부사정, 사회적 평판 등이 고려되지 않아 부실기업이 선정될 가능성이 농후하고 원거리로 사후관리에도 곤란하게 되었다고 해당 상공인들이 불만이다.

둘째, 보충성의 원칙이다. 이는 미 이관된 시험검사기능과 수출지원센터 설치가 지방자치단체, 즉 제주특별자치도의 능력으로 수행할 수 있느냐 여부에 대한 평가다. 현재 중소기업청이 이관을 미루는 시험검사 및 계량기 검사 기능은 지방청 업무의 절반을 차지한 사무다. 그럼에도 불구하고 시험연구지원인력이 매우 소수(대구경북청 9명)여서 관할 구역을 담당하기에는 역부족이다. 이 업무를 지방으로 이관하면 대학, 민간 시험연구기관을 연계하여 시너지 효과를 거둘 수 있고, 시·도 중소기업종합지원센터를 활용할 수 있는 등 중소기업의 수혜 폭이 증대될 것이기 때문에 국가는 중소기업청으로 하여금 오래 전부터 이 사무들을 지방으로 이관하도록 유도하였다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

현재 제주특별자치도의 경우는 이 업무를 광주·전남지방중소기업청에서 처리하며 일선 조직으로는 제품성능기술과 산하에 제주시험연구센터가 있다. 여기에 근무하고 있는 직원은 총 9명으로서 행정직 2명, 시험업무 담당 2명, 수출지원업무 담당 2명, 행정보조원 3명으로 구성되어 있다.⁷⁾ 이는 지역의 인적자원보다도 훨씬 부족한 수준이다. 따라서 보충성의 원칙에 의하면 지역으로 이관해야 적정하다고 할 수 있다. 이들 평가를 종합하면 제주지방중소기업청은 이관원칙을 잘 준수하지 않고 있다고 할 수 있다.

4) 광주지방노동청·제주지청·제주지방노동위원회

지방노동청과 지방자치단체는 <표 10>에서 보는 바와 같이 지방의 노사협력, 직업안정, 직업훈련 기능을 중복 수행하고 있다.

7) 광주전남지방중소기업청 홈페이지. <http://gj.smba.go.kr/>참조

<표 10> 지방노동청과 지방자치단체의 노동관련 업무 현황

구 분	지방노동청(사무소)	지방자치단체
노사협력	<ul style="list-style-type: none"> - 노사분규 예방 및 수습 - 노동조합설립 및 변경신고 - 노사분규에 대한 조정·감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사간 쟁의예방 및 화합지원 - 노동조합설립, 변경, 해산신고 - 노동관련단체 지원 및 육성
직업안정	<ul style="list-style-type: none"> - 직업상담·지도·소개·알선 - 직업정보제공사업자에 대한 지도관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 직업안정 및 취업알선 - 직업소개소 지도감독 - 공공근로사업 운영
직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> - 훈련시설 및 훈련과정 인정 - 고용촉진훈련 실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용촉진 훈련 실시
근로감독	<ul style="list-style-type: none"> - 근로기준법 위반자 조치 - 사업장 감독 및 노무관리 - 체불임금 예방 및 청산 	
고용보험	<ul style="list-style-type: none"> - 실업자 급여지급 및 재취업지원 	

출처: 정부혁신지방분권위원회, 2005

이러한 이원화된 업무수행은 지역의 노동과 직업안정 정책을 효율적으로 처리하지 못하는 단초를 제공하고 있다는 비판을 받고 있는지 오래다. 예를 들면 지역주민들은 노사문제 해결에 있어서 자치단체장의 역할을 기대하고 있으나 실질적인 권한이 없어서 업무수행에 한계를 드러낸다. 그러면서도 자치단체에서는 노사화합 산업 평화 선언, 노사 한마음 체육대회 등 노사협력 정착을 위한 각종 사무주관과 상당 부분의 비용을 지원하고 있는 실정이다. 권한은 없고 책임만 있는 실정이다. 직업안정정책도 마찬가지이다. 지역마다 고용형편이 다른데도 불구하고 노동부의 획일적인 정책에 의해서 전국적으로 통일된 기준에 의해서 시행되고 있기 때문에 지역적합성이 떨어질 수밖에 없다(정부지방혁신분권위원회, 2005). 이러한 이유로 인하여 노동 관련 특별지방행정기관은 이관대상기관으로 일찍부터 선정되었다. 제주자치도도 이러한 차원에서 제주지방노동지청과 제주지방노동위원회를 이관대상으로 선정하여 일부 사무를 통합하였다. 그 결과가 다음 <표 11>이다.

〈표 11〉 제주지방노동청 사무의 이관 현황

구 분	제1차 이관사무	제2차 이관사무	제3차 이관사무	현재 미 이관된 사무
제주 지방 노동 지청	- 종합고용지원센터 관련 기능 · 취업알선 · 직업능력개발 · 고용안정 · 실업급여 · 피보험관리 등 97건 · 제주종합고용지원센터로 소속 변경	- 종합고용지원센터관련 기능 · 직업지도(대학생 직업지도), 청년실업대책(청년층 직장체험 프로그램) · 외국인 고용허가, · 탈북주민지원사업 · 직업능력개발 지도점검 등 8개 법령 44개 조항관련 사무	-	- 노사지원관련 사무 - 근로감독관련 사무 - 산업안전관련 사무
제주 지방 노동 위원회	- 부당해고 및 부당노동행위 심판 - 노동쟁의 조정 및 중재 · 제주지방노동위원회의 소속이 제주특별자치도로 이관됨으로서 모든 기능이 이관됨	제1차 제도개선시 이관완료	-	

출처 : 연구자가 면접지 및 면담자료에 의해 재 구성

상기 표에서 보는 바와 같이 제주특별자치도 출범시에는 제주지방노동지청은 종합고용지원센터 기능만 이관했을 뿐 여타의 기능은 전혀 이관하지 않았다. 노동부의 주장은 직업안정, 직업훈련업무는 전국적으로 통일된 업무수행이 필요한 국가업무이며 고용정책도 분리할 수 없는 유기적인 사무이기 때문에 노동부가 수행하는 것이 적합하다는 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2005; 노동위원회, 2008). 그럼에도 불구하고 이들 업무는 제2차 제도개선시 이관되었다. 그러나 아직도 노사지원, 근로감독, 산업안전 관련 사무는 이관이 되지 않고 있다. 이러한 현황을 평가한 결과는 다음과 같다.

첫째, 포괄적 이관 원칙에서이다. 앞의 표에서 보는 바와 같이 노사지원, 근로감독, 산업안전 관련 사무가 이관되지 않고 있기 때문에 포괄적 이관 원칙 면에서는 낮은 평가를 줄 수 밖에 없다. 노사문제는 지역경제를 비롯한 지역사회에 큰 영향을 미치는데도 불구하고 해당 자치단체는 권한 부재로 인하여 방관할 수밖에 없다. 자치단체의 주장대로 노동문제는 분리할 수 없는 업무이기 때문에 자치단체에게 포괄적으로 이관해야 한다. 그렇지 않고서는 자치단체가 중장기 차원에서 지역의 노사안정과 지역실정에 맞는 직업안정정책을 수행할 수 없다는 점에서 포괄적 이관이 필요한 사무라고 할 수 있다.

둘째, 보충성의 원칙이다. 노동부는 ILO 협약 81호와 권고 20호의 근로감독기능은 중앙정부가 직접 수행하고 자치단체의 관할 아래 두거나, 책임지게 해서는 안 된다는 규정과 근로감독행정을 자치단체가 수행하고 있는 나라가 없다는 주장을 하면서 근로감독과 산업안전

사무는 국가사무가 되어야 한다는 것이다. 노동부는 현재 우리나라는 화물연대파업 등 전국적인 연대 노사분규가 빈발하기 때문에 노사관계안정사무도 국가사무로 하는 것이 합리적이라고 주장한다. 특히, 노동부는 자치단체는 순환보직 때문에 공무원들이 전문성을 갖추기 어려워서 전문성이 강하게 요구되는 노동문제는 자치사무가 되어서는 안 된다고 주장한다(노동부, 2004: 9).

그러나 이러한 주장은 지방자치단체로부터 우리나라 자치단체의 능력을 무시하고 있다는 강한 비판을 받는다. 노사문제시 자치단체장을 비롯한 지방의원과 지역유지들이 일선에 나서서 노사와의 각종 간담회와 중재를 통해서 노사문제를 해결한 사례들이 셀 수 없이 많다는 것이다. 특히, 제주도와 같이 대기업이 부재한 지역에서 노사문제는 전국의 문제보다 지역적 문제가 다수이기 때문에 제주도로 이관하더라도 하등의 문제가 될 수 없다고 본다. 노동부가 근로감독과 산업안전은 준사법적 기능이기 때문에 자치단체로 이관해서는 안 된다고 강력하게 주장하고 있다. 그러나 준 사법적 업무가 대부분인 지방노동위원회도 전부를 제주도로 이관하고도 업무수행에 차질이 없다고 한다.⁸⁾ 전문성 확보 문제는 또 다른 문제이기 때문에 이를 연계하여 이관을 거부하는 것은 합리적인 주장이라고 할 수 없다.

현재 제주지역의 노사, 산업안전, 근로감독업무를 처리하기 위하여 광주지방노동청은 제주도에 19명의 정원으로 제주근로감독과를 설치하여 운영하고 있다. 제주특별자치도 출범 직전에는 3명의 직원으로 구성된 근로감독3과를 두어 이 업무를 처리하다가 2008년 1월 1일부로 제주근로감독과를 설치한 것이다. 아마 우리나라 행정조직 역사에 직속기관 또는 사업소 형태가 아닌 보조기관인 과를 한 지역에 설치하여 운영하는 경우는 전무할 것이다. 더군다나 지방자치 최대 확대 시범지역인 제주특별자치도에서 이러한 변칙적인 조직운영은 포괄적 이관원칙, 보충성의 원칙 두 가지 관점에서 최하의 평가를 하여도 과언이 아니라고 할 수 있다. 현재 제주지역에는 산재 및 고용보험 징수를 담당하는 근로복지공단, 직업훈련, 기술자격시험을 담당하는 한국산업인력공단, 산업안전교육을 수행하는 한국산업안전공단, 기타 한국장애인고용촉진공단, 한국노동원 등이 있어 노동부가 업무이관으로 우려하는 현상들을 처리할 충분한 지역적 능력이 있다. 따라서 노동부는 미 이관된 사무를 조속히 이관해야 한다. 반면에 제주지방노동위원회는 전부 이관하였기 때문에 최고의 평가를 받을 만하다.

8) 제주지방노동위원회의 공무원과의 면담을 통해서

5) 제주보훈지청·제주환경출장소

제주지방보훈지청의 제주이관은 중앙정부의 특별지방행정기관 이관 계획과 상이한 경우다. 참여정부는 출범하자마자 지방분권과 정부혁신을 대대적으로 추진하였다. 참여정부 출범 해인 2003년 7월에 발표한 지방분권 로드맵에 특별지방행정기관 정비계획이 주요 의제로 설정된 상태였다. 2004년도부터는 특별지방행정기관 정비에 대한 본격적인 안을 만들어 나갔다. 참여정부에서 지방분권을 추진하였던 조직인 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원회는 2004년 10월 18일에 중소기업, 노동, 통계, 환경, 보훈, 해양수산, 건설교통, 식의약품, 산림 등 9개 특별지방행정기관을 이관대상으로 선정하여 대통령에게 보고를 하였다. 보고하는 과정에서 대통령의 지시에 의해서 보훈청은 제외되었고 그 후에 현장조사를 통해서 산림과 통계가 제외되어 결국 중소기업, 노동, 환경, 해양수산, 건설교통, 식의약품 등 6개 기관을 확정하였다.⁹⁾ 반면 제주특별자치도는 정부의 계획에서 식의약품은 빼고 노동위원회와 보훈청을 추가한 것이다. 제주지방보훈지청과 제주환경출장소의 이관현황은 다음 <표 12>와 같다.

<표 12> 보훈·환경사무의 이관현황

구분	제1차 이관사무	제2차 이관사무	제3차 이관사무	현재 미 이관된 사무
제주지방보훈지청	- 국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률 개정완료 (2006.12)로 국가유공자 등 등록업무가 이관에 따른 후속 조치 중	제대군인 등록·결정에 관한 사항	없음	국가유공자의 등록·결정에 관한 사항
제주환경출장소	- 자치도 전역 농공단지 폐수·하수종말처리시설 및 마을하수도시설 지도점검 및 방류수 수질검사 실시 - 환경영향 평가서 검토 의견 회신 기간을 전문기관 지정고시하여 환경부장관 의견수렴 생략, 처리기간 30일에서 10일로 단축	없음	환경영향 협의권일부	공공기관이 수행하는 개발사업에 대한 협의

출처 : 연구자가 면접지 및 면담자료에 의해 재 구성

이 두 기관의 이관은 비교적 잘 이루어졌다. 제주지방보훈지청은 국가유공자의 등록·결정에 관한 사항만 빼고 다 이관되었으며, 제주환경출장소는 전체가 이관되었다. 이를 평가하면 다음과 같다.

9) 이에 대한 자세한 내용은 정부혁신지방분권위원회(2005), 참여정부의 지방분권 백서 4, pp.129-139를 참조할 것

첫째, 포괄적 원칙에서다. 보훈지청은 국가유공자의 결정에 관한 사무를 제외한 사무가 전부 이관되었다. 국가유공자의 등록·결정사항은 업무의 성격상 중앙정부의 사무로 하는 것이 바람직하기 때문에 두 기관의 사무는 전체가 이관되었다고 볼 수 있다. 따라서 제주지방보훈지청의 이관은 포괄적 이관 원칙을 잘 준수했다고 평가된다. 환경출장소는 출장소 차원의 업무는 전체가 이관되어 포괄적 원칙을 잘 준수했다고 평가할 수 있다. 다만 지방환경청의 주요 업무인 사전환경성 검토 및 환경영향평가, 측정·분석사무는 제주환경출장소가 아닌 영산강유역환경청 업무로 되어 있다. 때문에 이들 사무는 제주환경출장소 사무가 아니라고 이관 대상에서 제외되었다. 실제로 지역개발에 있어서는 이 사무가 매우 중요하기 때문에 포괄적 이관 평가 여부는 이 사무들의 이관 정도에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 환경출장소에 대한 평가는 형식적으로는 이관원칙을 잘 준수했다고 할 수 있으나 실제로는 포괄적 이양 원칙과는 거리가 먼 이관이라고 평가할 수 있다.

둘째, 보충성의 원칙에서다. 보훈청의 미 이관된 업무인 국가유공자의 결정과 등록사무는 지방자치단체보다 중앙정부가 운영하는 것이 바람직하다. 따라서 제주지방보훈지청의 이관은 보충성 원칙을 잘 준수했다고 평가할 수 있다.

그러나 환경부의 경우는 다르다. 앞에서 지적하였지만 환경부는 환경영향평가협·사전환경성검토협의 기능과 지도 단속 업무, 측정업무를 제주특별자치도로 이관하지 않았다. 제3차 제도개선에서도 환경영향평가협의 일부만 이관하고 나머지는 여전히 환경부의 사무로 남아 있다. 환경부는 이 사무들이 지자체로 위임될 경우, 개발사업시행·승인기관과 협의기관이 동일하게 되어 견제기능이 상실됨으로써 지자체 임의로 각종 개발정책이 진행되고 난개발이 우려된다는 것이다. 또한 국가측정망도 신뢰성의 문제 때문에 국가가 통합적으로 관리되어야 한다고 주장한다. 그러나 지방자치단체의 주장은 다르다. 지역의 환경실태는 지역주민과 공무원이 가장 잘 파악하고 있으므로 지방자치단체가 책임지고 지역 환경 문제를 해결하도록 하는 것이 바람직하다고 주장한다. 측정분야의 경우도 지방의 시·도 보건환경연구원의 측정 능력과 장비가 우수하기 때문에 이 사무를 수행할 충분한 능력이 있다고 주장한다(정부혁신 지방분권위원회, 2008).

이와 같은 양쪽의 주장을 고려해 볼 때 환경에 대한 계획은 중앙정부가, 집행은 자치단체가 수행하는 것이 바람직하다. 따라서 보충성의 원칙을 고려할 때 환경출장소의 권한 이관은 보충성의 원칙과는 거리가 멀다고 평가할 수 있다.

4. 행·재정지원에 대한 평가

1) 행·재정지원의 원칙

국가가 지방자치단체에 사무를 이관할 때는 이에 소요되는 비용과 인원, 조직을 일체 이양해야 한다는 것이 어느 나라에서나 찾아 볼 수 있는 원칙이다. 이를 가장 분명하게 하고 있는 나라가 프랑스다. 프랑스의 신지방자치법(1982) 제102조는 사무이양에 의한 결과로 행정비용의 모든 증가분에 대해서 국가가 반드시 재정보전을 해야 한다는 원칙을 규정하고 있으며, 다시 1983년 사무배분 관련법을 재정하면서 제5조와 94조에 재차 반복규정을 넣어 강조하고 있다. 보다 구체적인 내용을 보면, 지방이양에 따른 필요한 행정수단의 지원(또는 재배치)의 경우, 먼저 '행정권한이 이양되는 날짜에 동산·부동산의 모든 재산은 국가의 재산으로부터 관련 지방자치단체의 재산으로 소유 이전'(1983년 법 제19조-24조)되어야 한다고 규정하고 있다(제주특별자치도지원위원회, 2006: 92-93).

우리나라도 프랑스처럼 명백하게 되어 있지 않지만 사무 이관 시에 재정과 이에 필요한 조직·인원을 동시에 이관해야 한다는 규정은 여러 곳에서 언급하고 있다. 우선 지방자치법 제122조(건전재정의 운영) 제2항은 "국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다"라고 규정하고 있다. 이는 특별지방행정기관의 이관은 국가가 수행해야 할 사무를 지방에 이관하는 정책이기 때문에 이관된 사무를 수행하는데 필요한 행·재정 수요는 국가가 충당해야 한다는 의미다. 지방분권 촉진에 관한 특별법 제10조 제3항은 "국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다."라고 규정하여 국가의 행·재정지원을 의무화하고 있다.

제주특별자치도의 운영을 규정하고 있는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 :제주특별자치도 특별법)」에도 특별지방행정기관 이관에 따른 비용부담에 대한 사항이 규정되어 있다. 제주특별자치도 특별법 제149조 제3항은 "제141조 내지 제148조의 규정에 의하여 사무가 이양되는 특별지방행정기관의 소관 중앙행정기관의 장 및 관계중앙행정기관의 장은 제주자치도가 그 이양받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인원의 이양 등 행정·재정상 지원을 하여야 한다."고 규정하고 있다. 따라서 제주특별자치도 특별지방행정기관의 또 다른 이관 기준은 사무이관과 함께 인원·재정·재산 이관이 동시에 이루어져야 한다는 것이 되어야 한다. 국가가 제주특별자치도로 특별지방행정기관이 이관하면서 과

연 이러한 원칙을 지키고 있는가를 평가해 보고자 한다.

2) 인원의 이양

중앙정부가 소속 특별행정기관을 제주도로 이관하면서 소속 공무원의 인원을 얼마나 이양되었는가를 살펴보고자 한다. 이에 대한 내용이 <표 13>이다.

<표 13> 이관된 인원 현황

기관별	계	국토청	중기청	해수청	보훈청	환경소	노동청	노동위
정원	238	49	17	99	23	8	33	9
이관	140	49	12	35	23	2	10	9
이관율	59%	100%	71%	35%	100%	25%	30%	100%
잔류	98	-	5 (시험)	64 (해상안전)	-	6 (기관지원)	23 (근로감독)	-
2차시이관	-	-	-	-	18	-	-	-
3차시이관	-	-	-	-	19	-	-	-
4차시 요청	-	-	5	-	-	-	-	-

출처 : 제주특별자치도, 2009, 주: 해수청 정원 99명은 청원경찰 33명이 제외된 인원임
 청경은 현재 미이관되어 국가기관에 잔류되었으며, 2006. 7. 1이후 7명 증원하여 현재 40명임

상기 표에서 보면 전체 이관율은 59%에 머물고 있다. 전체 인원 238명 중 140명만 이관되고 98명이 잔류하고 있다. 기관별로 보면 국토청과 노동위, 보훈청이 100%로 가장 많다. 제일 작은 곳이 환경소와 노동청, 해수청으로 각각 25%와 30%, 35%이다. 그러나 이러한 비율은 형식적일 뿐 실제로 운영되는 모습을 보면 정원 이관의 다른 모습을 볼 수 있다.

국토청은 모든 업무가 이관이 되었기 때문에 인원의 100% 이관 되는 것은 당연하다. 그러나 보훈청과 노동위는 성격이 약간 다르다. 즉, 두 기관은 업무자체가 이관 전·후로 크게 변동되지 않다. 보훈청은 업무 대부분이 보상업무이고 이에 소요되는 비용은 전액 국고이기 때문에 업무자체가 지자체적 성격과는 거리가 멀다. 노동위 사무도 마찬가지다. 노동위 사무는 조정업무와 사법적 업무일 뿐만 아니라 전국적으로 통일적으로 적용되고 있는 노동관련 법령을 적용받고 있기 때문에 이관 전·후의 업무차이가 없다.

다만, 흥미로운 것은 중앙부처가 제주지방보훈청과 제주지방노동위의 기관장을 임명하고

있다는 점이다. 중앙정부와 제주특별자치도는 특별지방행정기관 이관시에 MOU에 의하여 제주특별자치도 보훈청장은 일정한 시점까지는 중앙정부에서 추천하여 임명하는 것으로 되어 있다.¹⁰⁾ 이 합의에 의하여 제주특별자치도 보훈청장은 중앙에서 임명이 되나 근무하는 동안은 지방직으로 전직되어 근무하게 되며 대신에 제주특별자치도에서 서기관 1명을 보훈청에 파견하는 일대일 교환방식으로 운영하고 있다. 노동위원회는 제주특별자치도특별법은 제주지방노동위원장은 중앙노동위원회 위원장의 추천으로 도지사가 임명하도록 하고 있다.¹¹⁾ 동 법은 제주지방노동위원회의 상임위원도 위원장과 같은 임명절차를 따르도록 하고 있다.¹²⁾

제주특별자치도 해양수산국에도 이와 같은 변칙적인 인사가 이루어지고 있다. 해양수산국에는 현재 국가서기관인 과장 1명, 국가사무관 1명, 국가6급 2명이 교류라는 명목으로 근무하고 있다. 해양수산국 정원이 3과 10담당, 즉 3명의 서기관과 10명의 사무관이라는 점을 고려하면 이는 결코 적은 수가 아니다. 특히, 이들은 교류기간이 끝나면 본부(국토해양부)나 본청(부산지방해운항만청)으로 복귀한다. 복귀하는 순간부터 이들의 지위는 제주특별자치도 해양수산국을 통제 또는 지원하는 위치에 서게 된다. 때문에 제주도지사나 제주해양수산국장 또는 계장들이 이들에 대한 근무 통제가 쉽지 않는 이상한 형태라고 할 수 있다.¹³⁾

이러한 모습을 볼 때 형식적으로 보면 인사권이 제주도지사에게 모두 귀속된 것 같지만 실제로는 다르게 운영되고 있어 인원이관은 포괄적·보충적 이관기준에 매우 뒤떨어져 있다고 평가할 있다.

3) 재정의 이양

재정이양 상태를 살펴보고자 한다. 이에 대한 종합 내용이 <표 14>이다.

10) 제주지방보훈청 과장과의 면담에서

11) 제주특별자치도 특별법 제148조 제4항

12) 동 법 제149조 제5항

13) 해양수산국 간부와의 면담에서

<표 14> 이관 대상 특별지방행정기관 예산 현황('06년도 당초예산)

(단위: 백만원)

	합 계	국토청	중기청	해수청	보훈청	환경소	노동지청	노동위
당초예산	142,229	51,211	1,174	82,258	2,867	313	3,882	524
이관예산	75,813	33,398	417	40,030	434	44	1,227	263
이관률	53%	65%	36%	49%	15%	14%	32%	50%
2차이관	-	-	-	-	997	-	4,550	524
3차이관	-	-	-	-	1,070	-	-	-
4차이관 요청	-	-	전부이양	-	1,146	-	-	-

자료: 제주특별자치도, 2008 자료와 면접자료 정리

위의 표를 보면 예산이관 비율은 53%에 불과하다. 금액의 비율이 국토청이 많기 때문에 평균 이관비율이 50%를 넘었을 뿐 실제로 50%를 넘은 곳은 국토청과 노동위에 불과하다. 국토청은 모든 사무와 조직, 인원이 이관되었지만 예산은 65% 수준에 머물고 있다. 보훈청과 환경소는 각각 15%, 14%로 매우 미미한 수준에 머물고 있다. 보훈청과 환경소가 이렇게 적게 이양한 것은 예산 대부분이 자치단체로 전용할 수 없는 항목 때문이라고 할 수 있다. 예를 들면, 보훈청의 예산 대부분은 국가유공자에 대한 보상금이기 때문에 보상금을 다시 지방재정으로 전환하는 것은 아무런 의미가 없기 때문이다. 제주지방보훈청은 보상금 외에 다른 업무를 추진하는데 소요되는 비용을 중앙정부에 꾸준히 요구하고 있으며 어느 정도 성공하고 있음을 위의 표에서 볼 수 있다. 재정의 이관 정도를 더 알아보기 위하여 재산이관은 어떠한 양상을 띠고 있는지 살펴 볼 필요가 있다. 이에 대한 내용이 <표 15>이다.

<표 15> 이관 특별지방행정기관의 우선 양여 · 양수대상 재산 현황

제주특별자치도 출범당시 소유현황	1차	2차	3차
총 3종·63,855백만원 (단위: 필지/㎡·백만원) ○ 건교부 : ▪ 토지 5/24,117·5,973 ▪ 건물 17/4,109·1,182 ○ 해수부 : ▪ 토지 3/82,711·52,011 ▪ 건물 3/5,126·2,083 ○ 보훈처 : ▪ 토지 3/556·562 ▪ 건물 2/462·23 ○ 노동부 : ▪ 전세권 839 백만원 (제주시 대한항공 빌딩, 서귀포시 KT 빌딩) ○ 중기청 : ▪ 토지 1/8,771·877 ▪ 건물 3/1,485·305	- 보훈청 재산 전부 이관 - 노동부 건물 임대료이관		

출처 : 제주특별자치도, 2008

상기 <표 15>에서 보는 바와 같이 재산 이관은 극히 저조한 편이다. 전부 이관한 기관은 제주지방보훈청 뿐이다. 지방보훈청은 재산가액이 토지 5억6천만원, 건물 2천3백만원으로 소규모이다. 노동부는 직업고용안정센터의 전세금 839백만원이 이관되었다. 국토해양부의 재산인 경우 청사가 이관되지 않고 현재 일부를 무상사용중이다. 무상사용기간은 2009. 7.~2012. 6.(2006. 7. 1.부터 무상사용)으로 3년 단위이며, 현재 건물 3층 중 1, 2층은 제주해양사업단이 사용하고, 3층은 제주특별자치도 해양수산국이 사용하고 있다. 이외에 다른 기관들은 현재 중앙정부와 이관을 협의 중이나 발족 3년이 지나갔지만 아직도 협의 중이라는 것만 확인이 되었다. 이것으로 보면 이관하는 중앙정부가 자신의 업무를 이관받는 제주특별자치도에 대한 행·재정지원이 매우 미약하며 이관기준을 충실하게 따르고 있지 않다.

V. 특별지방행정기관 통합의 평가와 과제

1. 이관평가지표 - 이관의 목적

특별지방행정기관을 지방자치단체로 이관하려는 목적은 무엇인가? 이 목적은 이관된 특별행정기관을 평가하는데 지표가 된다. 다시 말하면 이관하려는 목적이 실제로 실현되고 있는지를 알기 위해서는 특별지방행정기관 이관 목적을 선정할 필요가 있다.

특별지방행정기관 이관의 목적은 논자와 기관에 따라서 다 상이할 것이다. 중앙집권을 주장하는 학자에서부터 시작하여 지방분권, 심지어 연방주의를 주장하는 학자들의 주장도 다양할 것이다. 또한 분권을 추진하는 중앙정부, 이관대상자인 중앙부처, 이관을 받는 지방자치단체들도 특별지방행정기관의 이관 목적에 대해서는 각각 다르게 제시할 것이다. 이는 역으로 말하면 이관하는 중앙기관은 이관의 부당성, 이관의 역기능, 이관의 비용을 중심으로 말할 것이며, 이관 받는 지방자치단체와 이관을 추진하는 기관은 이관의 당위성, 이관의 순기능, 이관의 효과를 중심으로 제시할 것이다. 여기서는 학자들의 의견보다는 이관하는 기관과 이관받는 기관의 주장을 중심으로 특별지방행정기관의 목적을 정리하고자 한다.

1) 이관대상의 주장

노동부의 주장에 의하면 고용정책의 주요 내용인 직업안정, 고용보험, 직업훈련은 유기적이기 때문에 분리할 수 없고 직업안정과 직업훈련업무는 전국적으로 통일된 업무 수행이 필요하다고 주장한다. 근로감독은 국제협약(ILO) 때문에 국가가 직접 관리를 하여야 하며 노동 관계 업무는 전문가가 필요로 하기 때문에 종합행정을 하는 자치단체공무원은 수행하기가 어렵다고 주장한다(노동부, 2004: 1~4).

건설교통부는 일반국도는 간선도로이기 때문에 국가가 체계적으로 계획, 건설, 집행하는 것이 바람직하다고 주장하면서, 만약 이를 지자체에 이관했을 때 무분별한 연결·접속, 도로 점용허가 남발 등으로 간선기능을 저해하고 지방정치에의 남발로 인하여 합리적인 도로건설 및 유지가 힘들다고 주장한다(건설교통부 도로국, 2005).

해양수산부도 항만의 건설과 관리, 어촌관리는 국제협약, 업무의 광역성, 지역간의 재정편차, 지역이기주의, 전문성 때문에 국가가 수행하는 것이 바람직하다고 주장한다(부산지방해양수산청, 2004).

중소기업청도 중소기업의 업무자체가 전국의 통일성, 전문성이 필요로 하며, 이를 지방으로 이관했을 시에는 지역의 폐쇄성 때문에 역작용이 나타날 것이라고 주장한다(정부혁신지방분권위원회, 2006). 나머지 환경출장소, 노동위원회, 보훈청도 이들의 주장과 크게 다르지 않았다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 324~357). 이들을 정리하면, 특별지방행정기관의 이관은 전문성의 저하, 규모의 경제의 상실, 지역이기주의, 중앙정부와의 관계 약화 등을 들 수 있다.

2) 지방자치단체의 주장

반면에 지방자치단체들은 특별지방행정기관의 이관을 다음과 같은 순기능이 있다고 주장한다. 우선 해양수산부의 주장에 대해서 지방자치단체도 이제는 전문성을 갖추고 있으며, 항만의 건설과 관리에 대한 기획 업무는 중앙정부가 가지고 있기 때문에 지역 간 이기주의를 조정할 수 있고 지역간 재정편차도 시정할 수 있다. 그리고 국제협약으로 인한 업무들은 기관위임을 통하여 지방자치단체가 수행하면 된다는 것이 지방자치단체들의 주장이다(부산광역시, 2005). 또 다른 자치단체의 주장은 현재와 같은 특별지방행정기관의 업무처리 방식은 업무의 중복처리로 인한 비효율성, 주민참여의 배제, 지역실정을 무시한 행정, 현장성의 부

죽 등 많은 문제점을 낳고 있다고 주장한다(제주도, 2004).

국도 및 국가 하천 관리에 대한 지방자치단체 의견도 지방의 전문성 및 장비 확대로 국도 건설 및 관리, 국가하천 정비 및 관리에 전혀 문제가 없고 오히려 지방자치단체가 도로 유지 관리나 하천 관리에 능률성과 현지성을 가지고 있으며, 중앙정부가 우려하는 지방정치의 난맥상, 무분별한 개발 등은 국가가 엄격한 규정을 마련하여 기획하면 아무런 문제점이 없다고 주장한다(정부혁신지방분권위원회, 2004).

환경업무의 이관에 대해서도 지방자치단체들은 현재 시도·단속업무 70% 이상은 지방자치단체에 위임하여 처리하고 있으며 나머지 업무도 환경영향평가는 KEI에 검토의뢰, 측정분석은 환경관리공단에 위탁하여 실제로 지방청 또는 출장소가 하는 일은 매우 미미하다. 그리고 환경선진국을 만들기 위해서는 주민참여 없이는 불가능하며 지역주민과 지방자치단체가 환경에 대한 인식이 높아지고 책임성도 강하다는 것은 환경부도 인정하고 있는 사항이라고 주장하면서 이관해 줄 것을 건의하고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

이 밖에 지방자치단체의 의견을 종합해 보면, 주민참여와 통제, 현지실정에 맞는 행정, 이 중업무처리로 인한 비효율성 제거, 종합행정의 실천 등을 특별지방행정기관의 이관 타당성으로 주장하고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 324~357). 이의 내용을 종합해 볼 때 특별지방행정기관의 지방자치단체로의 이관은 다음 <표 16>과 같은 순기능(효과)와 역기능(비용)이 기대된다고 할 수 있다.

<표 16> 특별지방행정기관의 이관에 따른 순기능과 역기능

순기능 (효과)	역기능 (비용)
<ul style="list-style-type: none"> - 민주성의 실현 - 종합행정의 실천 - 맞춤형 행정 실현 - 비효율성의 제거 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문성의 저하 - 규모의 경제의 상실 - 지역이기주의 - 중앙정부와의 관계 약화

여기서 특별지방행정기관을 이관 받은 제주특별자치도에서 이관 받은 사무를 처리하는 결과 순기능이 역기능보다 많으면 지방자치단체의 주장이 타당하고, 반대로 역기능이 많으면 이관대상 기관인 중앙정부의 주장이 맞는 것으로 결론을 내릴 수 있다. 이러한 검증은 가설 검증의 절차에 따라서 검증을 하는 것이 바람직하나 이관사무가 실행한지 일천하고 본 연구의 연구 분량 한계 상 면접 자료에 의해서 약술하는 것으로 마무리하고자 한다.

2. 특별지방행정기관의 이관에 따른 순기능

1) 민주성 : 주민의 의견반영

특별지방행정기관은 중앙부처의 하급기관으로 설치되고 그 운영은 행정관료에 의해서 이루어진다. 그리고 업무에 대한 책임은 해당 주무부처에서 설치되고 그 운영은 행정관료에 의해서 그리고 업무에 대한 책임은 주무부처에서 지기 때문에 의사결정에 있어 주민과 이익집단들의 참여가 원천적으로 봉쇄되어 있다. 또한 비대의제기관으로 선거를 통한 주민의 평가가 배제됨으로서 행정책임의 문제를 안고 있다. 이는 결국 특별지방행정기관이 지방에 설치되면 이에 비례하여 지방행정의 민주성은 약화된다는 것을 의미한다(금창호·김영수, 2002: 241).

특별지방행정기관의 이관으로 제주도청 소속 공무원들이 이구동성으로 언급하는 것은 과거 보다 주민의 의견을 반영하려는 노력이 매우 커졌다는 점이다. 이들은 과거는 중앙정부의 눈치만 보고 시키는 일만 하면 되는데 도청으로 소속이 변경된 이후에는 항상 도의회를 의식하고 지역의 언론을 의식하는 것이 습관화가 되어 있다고 하고 있다.

2) 맞춤형 행정

맞춤형 행정이란 현지의 실정에 맞는 행정을 말한다. 지금까지 특별지방행정기관의 행정은 전국 통일성이 업무처리에 가장 큰 기준이 되었기 때문에 지역의 다양성을 무시하였다. 과거 특별지방행정기관 시절 고용정책도 마찬가지다. 과거에는 전국의 평균적 의미에서 직업을 소개하고 훈련을 하였기 때문에 제주고용시장에 대한 고려를 할 수가 없었다. 이렇게 되면 구직자들이 아무리 고용훈련을 받아 보아도 지역고용시장과 일치가 되지 않았기 때문에 취업률이 떨어질 수밖에 없었다. 이관 된 후의 업무추진상황을 보면, 구직자 눈높이 통합 일자리 박람회 개최, 기업고용행정 컨설팅 추진, 기업탐방을 통한 중소기업 인지도 제고사업, 취업 및 창업설명회 개최 등은 순수하게 지역의 고용환경에 맞게 행정서비스를 제공하는 정책이다.¹⁴⁾ 최근에 제주도가 실시하고 있는 성장 유망 중소기업 육성정책은 국가가 지원하는 예산에 제주도가 3.5%를 추가지원하고 있어, 이는 특별지방행정기관의 이관 후에 볼 수 있는 현상이다.¹⁵⁾

14) 제주특별자치도 경제정책과, 제주종합고용지원센터 업무보고 자료, 2009.6.5 pp.10-12

15) 제주특별자치도 종합고용지원센터의 간부와 면담을 통하여

다음은 특별지방행정기관의 이관이 맞춤형 행정이 가능케 함으로서 지역개발에 얼마나 큰 효과를 가져오는지를 말해 주는 사례를 제시해보고자 한다.¹⁶⁾

제주항은 1993년 제주지역 항만광역개발 기본계획이 수립되어 외항개발의 토대가 마련되었으며, 2001년 12월 제1단계사업인 제주의항 서방파제 축조공사가 최초로 착공되었다. 구)해양수산부 제주지방해양항만청에서 항만공사업무를 추진해오다, 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도에서 항만개발관련 업무를 이양받아 공사를 지속해오고 있다. 총사업비 3,262억원이 투자되는 제주의항개발사업은 올해말 제1단계 사업의 완공을 목표로 외곽시설인 서방파제 1,425m가 마무리단계에 들어섰으며, 제2단계 사업인 동방파제와 접안시설등도 정상적으로 추진되고 있다. 제주자치도에서는 당초 물류지원차원의 항만개발에서 친환경+친문화적 항만으로 개발방향을 전환하여 지역주민의 친수공간조성은 물론, 명실상부한 국제자유도시의 관문항으로 손색이 없도록 관광미항으로 개발해 나가고 있다. 제2단계 사업이 완공되는 2011년이 되면 제주의항은 8만톤규모의 국제크루즈여객선 1척과 2만톤급 화물선 2척이 동시에 접안할 수 있으며, 연간 120만톤의 하역능력을 확보하게 될 것이다.

3) 종합행정

지방행정의 특징 중에 하나가 종합행정이다. 지방행정의 자체가 생활행정이므로 모든 것은 대부분 연계가 되어 있기 때문에 나타나는 특징이다. 반면에 특별지방행정기관은 전문성을 중심으로 하는 행정이다. 도로, 항만, 중소기업 등 자기 분야만 하면 된다. 때문에 할거주의라는 행정병폐가 특별지방행정기관에서 자주 나타난다는 비판을 받아 왔다.

이관된 후에 이러한 문제는 많이 사라졌다고 한다. 내부적으로 업무를 처리하는데 필요한 부분은 해당 부서에서 신속하게 지원을 받을 수 있다는 점에 대해서는 이관된 공무원들의 거의 동의를 하고 있다. 지방보훈청의 경우, 국가유공자에 대한 예우나 보상, 자원봉사를 하려면 지방자치단체나 다른 봉사단체의 지원을 받지 않으면 불가능하였다. 그러나 제주도로 이관된 후에는 이러한 협력과 지원은 훨씬 용이해졌다. 고용도 마찬가지다. 제주도지사가 지역의 고용정책을 위하여 유관 기관과 기업에 협력을 요청하면 확실하게 관심과 지지를 보여 준다는 점이 과거와 다른 현상이다. 마찬가지로 도로를 건설·관리하는데도 해당 자치단체의 도시계획 등 여러 가지 종합상황을 이해하면서 수행을 한다면 매우 생산적일 것이다. 이것은 특별지방행정기관의 사무가 과거처럼 칸막이에서 일어나는 것이 아니라 종합행정의 광장에

16) 제주특별자치도 해양수산국 간부와의 면담자료

서 일반 행정 사무와 같이 일어나고 있기 때문에 이러한 협력과 지지를 얻기 쉬운 것이라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 이관된 공무원 중에는 이러한 종합행정이 재미있다고 느껴, 자원하여 다른 부서로 이동하여 근무하고 있는 경우도 많다. 보훈청은 이관될 때 직원이 23명이었다가 현재 19명으로 줄었는데 이중 6명만이 원래 이관된 공무원들이고 나머지는 다른 부서로 이동하여 근무하고 있고, 도로관리사업단도 4명이 자원하여 도청 내 다른 부서로 전근하여 근무하고 있었다.¹⁸⁾

4) 비효율성 제거

이미 기술한 표에서 여러 차례 언급을 하였지만 유사한 사무를 국가기관인 특별지방행정기관과 지방자치단체가 동시에 처리함으로써 나타는 비효율적 현상들을 제거하기 위하여 특별지방행정기관을 이관해야 한다는 주장이 오랫동안 제기되어 왔다. 제주특별자치도의 경우에 크지도 않은 지역에 국도와 지방도로 구분하여 건설과 관리함으로써 나타났던 비효율성이 매우 높았다. 도로인 경우 이관하기 전에는 제주지방국도관리청이 관리하던 도로가 5개 노선 454km, 교량이 69개였다. 반면에 제주도가 관리하던 도로는 299km, 교량 32개였다. 이것을 각각 관리함으로써 많은 낭비를 가져 왔다. 인원과 장비가 따로 갖추어야 하기 때문에 장비와 인원의 낭비가 심하였다. 또 교통 표지판도 제주지방국도관리청이 관리하는 것이 1,936개, 제주도가 관리하는 것이 576개를 각각 관리함으로써 운전자에게 혼란을 주는 예가 허다하였다. 이관된 후 이들 장비와 인원을 종합적으로 관리하게 되어 효율성이 매우 증진되고 있다.¹⁹⁾

항만관리도 마찬가지다. 국가가 관리하던 무역항과 국가어항 관리가 제주특별자치도로 이관되었기 때문에 제주도가 제주도내 어항관리를 종합적·통일적으로 관리할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 국가항에 투자하던 예산까지 제주특별자치도로 이관되었기 때문에 자체에 중·장기계획을 수립하여 체계적인 항만관리가 가능해졌다는 주장이다(양영철외, 2008: 194). 과거에 이원화된 관리로 인한 부작용을 차단하는 매우 큰 효과를 보고 있다. 미국의 대통령 위원회인 The Winter Commission이 국가의 경쟁력과 리더십을 강화하기 위해서는 특별지방행정기관 같은 비효율적이고 가외적인 기관은 하루 빨리 제거해야 한다는 보고서 내용(Thompson, 2008)을 우리도 실천에 옮길 때이다.

17) 제주특별자치도 보훈청, 종합고용지원센터의 직원과의 면담을 통하여

18) 해당 부서의 간부들과 면담에서

19) 제주도로관리사업소 간부와의 면담에서

3. 과 제

1) 전문성의 유지

특별지방행정기관의 이관으로 인하여 나타난 역기능 중에 가장 큰 것이 바로 전문성 확보가 어렵다는 점이다. 제주지방노동위원회는 이관으로 인한 업무차이는 없다. 이들 업무자체가 준사법적이어서 독립성이 강하다. 그래서 이들 사무는 특별법에 규정한 것 이외에는 노동위원회법 및 노동관계 법령의 관련 규정을 준용하는 것으로 제주특별법은 규정하고 있다.²⁰⁾ 따라서 이 사무에서 중심적인 공무원인 조사관은 노동관계에 전문가가 아니면 안 된다. 이관 되기 전에는 조사관은 노동부 근로감독관 출신들로 충당하였다. 그러나 이관된 후에는 이를 충당할 조사관이 도 소속 공무원 중에서는 찾기 어렵다. 현재 이관된 이후에는 도청 공무원 중 일반적으로 충당되고 있다. 현재 조사관 6명 중 3명이 도청 일반직에서 온 공무원이다. 이들이 다루는 사무인 조사 사건이 준사업적인 분야이기 때문에 노동관계법을 숙지한 전문가를 어떻게 확보하느냐가 앞으로 숙제 중에 숙제라고 할 수 있다.

이와 같은 숙제는 노동위원회 뿐만 아니라 이관된 모든 부처에서 정도의 차이일 뿐 나타나고 있는 현상이다. 전문성은 현재도 중요하지만 기술의 흐름과 경향을 섭렵하는 것도 전문가의 임무다. 특별지방행정기관으로 있을 때는 중앙에서의 잦은 교육, 선진지 시찰 등으로 통하여 전문성을 많이 보강하였다. 그러나 이관 후에는 이러한 기회가 사라진 것도 전문성을 확보 또는 보강하는데 큰 어려움으로 남아 있다.

2) 규모의 경제 상실

설령 적은 규모의 사업이라도 전국에서 동시에 실시하면 규모가 커지고 이로 인하여 규모의 경제를 얻을 수 있는 장점이 있는데 지역에만 한정하다 보니 이러한 장점을 놓치게 된다. 특히, 제주도와 같이 지역이 좁은 곳에서는 이러한 현상이 자주 발생할 것이다. 현재 중앙정부의 업무지원 관계가 약화되어 이미 기술한 국토해양부 내부통신망인 Port-Mis(항만운영관리시스템)에 접근하지 못하고 있다. 이에 제주특별자치도는 올해에 자체 항만운영통신망을 구축하기 위하여 10억의 자체 예산을 투입하고 있다. 이렇게 중앙정부와 차단되면서 자체의 시설을 구축하거나 조달하여야 하기 때문에 이로 인한 규모의 경제를 살릴 수 없는 아쉬움이

20) 제주특별법 제148조 제6항

남아 있다.²¹⁾

3) 중앙정부와의 관계 약화

중앙정부와의 관계가 거의 차단수준에 와 있다. 과거 특별지방행정기관은 중앙부처가 자신의 일선 사무소이기 때문에 모든 정보가 공개되었다. 그러나 특별지방행정기관이 이관된 이후에는 처리하는 사무는 동일한 사무이지만 처리하는 기관은 지방자치단체인 제주도 소속이기 때문에 내부 정보망을 모두 차단하고 있다. 노동부인 경우 내부 통신망인 다우리 시스템에 접근하지 못하게 하고 있기 때문에 정보공유가 되어 있지 않고 사이버 동아리도 제외되어 있어서 전문적인 정보교환도 어려운 상태이다. 이리다 보니 민간인이 정부정책에 대해서 더 일찍 알고 있어서 시책시행 여부를 문의하는 경우가 있을 정도다. 해양수산국도 마찬가지다. 이관 전에는 전국의 선박 이동 상황을 한 눈에 볼 수 있었으나 지금은 매우 제한적으로 정보를 볼 수 있기 때문에 이관된 후에는 정보 빈곤을 크게 느낄 수 있다.

중앙과의 예산확보도 마찬가지다. 새로운 사업이 시작되면 중앙부서는 제주계정이 있다고 하여 배정을 하지 않는다. 긴급한 정책인 경우에는 중앙부서는 예비비를 쓰더라도 정책은 실시한다. 그러나 이때도 제주도는 예외다. 중앙정부 중에 예비비로 지방자치단체에 긴급 예산을 배당할 수 없기 때문에 정상적인 예산배정과정을 기다리다 보면 적시성이 떨어질 수밖에 없다. 이렇게 예산에서도 소외를 받고 있는 경우가 많다. 심지어 노동부는 국민들이 낸 고용보험으로 전국에 종합고용지원센터 건물을 지어 주었지만 제주도는 지방자치단체 소속이라고 제외시키고 있다.²²⁾

4) 지역이기주의 증가

지역이기주의는 지방정치와 관련이 깊다. 도지사나 도의원들이 자신들의 표를 생각하여 지역구 또는 지인을 우선 챙기기 때문에 일어나는 현상이다. 노동쟁의인 경우에 아무리 중립적으로 처리했다 하더라도 도 공무원이나 도의원이 항의 또는 부탁의 전화가 오는 경우가 있다. 공무원 노조가 경우 자치단체장을 고발했을 때 이에 대한 재판은 아무리 공정한다고 해도 이를 얼마나 믿을 것인가. 이러한 이기주의 문화가 만연한 우리나라 행정에서는 이는 풀

21) 제주자치도 도로관리사업소, 종합고용지원센터, 기업사랑과 등과의 면담을 통하여

22) 제주해양수산국 간부와의 면담에서

기가 쉬운 문제가 아니다.²³⁾

VI. 결 론

본 연구는 지방자치사의 획기적인 전환점인 제주특별자치도 특징 중에 하나인 특별지방행정기관의 이관내용과 운영결과에 대해서 평가를 하였다. 평가 결과 이관 원칙을 준수한 기관은 국토관리청, 보훈청, 노동위원회 정도였다. 나머지 기관은 형식적이거나 순응하지 않으면서 버티었다. 이렇게 포괄적 이관 원칙과 보충성의 이관 원칙이 이루어지지 않았기 때문에 특별지방행정기관의 이관 효과는 긍정적인 효과도 있지만 부정적인 효과, 역기능도 기대 이상 많이 나타나고 있다. 결론적으로 말해 이관원칙이 지켜지지 않았기 때문에 운영의 결과도 기대에 못 미치고 있다. 역설적으로 말하면 특별지방행정의 이관시 이관원칙만 잘 지키면 이관의 긍정적인 효과는 충분히 산출될 것이라고 진단이 된다.

아직은 시작단계라도 하지만 지금부터 이 역기능을 교정하지 않는다면 이 영향은 장래에 특별지방행정기관을 이관하는데 적지 않은 부작용을 낳을 것이다. 이관하는 중앙행정기관은 자신의 업무나 조직을 다른 기관에게 이관하려 하지 않은 본능이 있기 때문에 현재 제주자치도도에서 나타나고 있는 역기능은 이들로 하여금 이관을 반대하는 논리가 될 가능성이 많다.

이러한 역기능을 교정하기 위해서는 우선은 이관을 주관하는 대통령의 강력한 의지가 정권초기에 필요하다. 그 다음으로는 중앙정부의 일괄이양과 같은 적극적인 이양 자세(이시철, 2007)와 자치단체의 능력향상 등의 순으로 필요한 요소다. 그 외에는 전술적인 사항이기 때문에 여기서는 논외로 하고자 한다. 본 연구는 기술한 바와 같이 계량적 자료의 부족으로 인하여 성과를 서열적으로 나열할 수 없는데서 오는 한계, 사례 연구라고 하나 면담과 면접지에 지나치게 의존한 접근방법은 본 연구의 한계라고 생각하며, 추후 이에 대한 보완을 하여 나갈 것이다.

23) 노동위원회 간부와의 면담에서

【 참고문헌 】

- 건설교통부 도로국. (2005). 국도지방이관 관련 건설교통부 입장.
- 금창호. (2002). 「분권화 시대의 특별지방행정기관: 외국의 특별지방행정기관의 운용실태와 시사점」, 지방행정 51권.
- 김동욱. (2008). 「새정부조직 설계」. 서울: 법문사
- 김성배. (2006). 공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색: 특별지방행정기관의 기능조정을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 제18권 제2호.
- 김순은. (2003). 일본 지방분권의 평가와 시사점, 한국지방자치학회보, 제15권 제3호
- 김순은. (2001). 영국과 일본의 지방분권 비교분석, 「한국지방자치학회보」, 제13권 제2호.
- 김영수·금창호. (2002). 특별지방행정기관의 조정방안, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」, 제6권제4호, 233-235
- 김종성. (2000). 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능배분, 서울대학교 행정대학원, 「행정논총」, 제38권 제2호.
- 노동부. (2004). 지방노동관서 기능이양 관련 검토, 정부혁신지방분권위원회 제출 자료. 1-4.
- 노동위원회. (2008). 「참여정부의 지방분권(종합백서)」. 333-335
- 부산광역시. (2005). 특별지방행정기관 정비관련 부산해수청 의견에 대한 반론.
- 부산지방해양수산청. (2004). 위원회 조정(안)에 대한 부산청 의견- 해양수산업무 시스템 평가 및 지방이양의 예상 문제점 검토. 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원회 제출 자료
- 소진광. (2006). 특별지방행정기관의 기능조정방안 : 중소기업, 노동, 식의약 분야를 중심으로, 김정권의원 주최 공청회자료.
- 손진상·김창승. (2003). 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 연구, 「지역발전연구」, 제2권 제2호.
- 양영철. (2007) 「주민투표제도론」. 서울: 대영문화사.
- 양영철. (2008). 제주특별자치도의 권한이양 현황과 과제, 「법과정책」 제13집제2호, 제주대학교 사회과학연구소, 200-206.
- 양영철외. (2008). 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사
- 이기우·하승수. (2008), 「지방자치법」, 서울:대영문화사.
- 이승중. (2003). 지방자치단체와 특별지방행정기관고의 관계 재정립을 위한 기준과 절차, 「지방행정」
- 이시철. (2007), 특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향, 「지방행정연구」, 제11권 제2호.
- 이환범·주효진. (2003). 지방분권적 시각에서의 중소기업청 조직 통폐합 논의에 대한 평가, 「한국사회와 행정연구」, 제14권제3호.

- 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원회. (2004). 경기도청 방문 면담기록.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「특별지방행정기관 기능조정안」.
- 정부혁신지방분권위원회. (2006). 「지방분권백서」.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「참여정부의 지방분권 백서 4」.
- 정세욱. (1993). 「지방행정학」, 서울:법문사
- 정주택. (2003). 행정계층간 사무재배분 개선방안: 특별지방행정관사무의 재배분을 중심으로, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」, 제7권 제4호.
- 제17대 대통령직인수위원회. (2008). 「백서 1」
- 제주도. (2004). 특별지방행정기관 정비계획(안)에 대한 지방자치단체의견, 정부혁신지방분권위원회 지방분권 전문위원회 제출자료
- 제주도. (2004). 해양수산분야 특별지방행정기관 정비계획에 대한 제주도 의견, 정부혁신지방분권위원회 제출 문서
- 제주발전연구원. (2004). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」
- 제주특별자치도. (2007). 「제주특별자치도 추진백서」
- 제주특별자치도. (2009). 「제주특별자치도 추진 - 그간의 성과와 과제」.
- 제주특별자치도지원위원회. (2006). 「중앙행정기관 권한의 제주특별자치도 이양 방안 (최종보고서)」.
- 지방자치(2007), 「특별지방행정기관 정비」. 22-23.
- 최민호. (2003). 지방분권의 추진계획과 과제, 한국정책학회, 「2003년 동계학술대회 논문집」
- 최종술. (2009). 우리나라 특별지방행정기관의 정비방안 - 산림분야를 중심으로, 강원행정학회, 「한국행정학회 공동춘계학술대회」 발표논문.
- 홍준현. (1998). 「특별지방행정기관의 중복기능과 대책」, 한국행정연구원.
- 광주전남지방중소기업청 홈페이지(<http://gj.smba.go.kr>)
- Frank J.Thompson. (2008). State and Local Governance Fifteen Years Later : Enduring and New Challenges, PAR, Vol.60. Special Issue, 10
- Glive Gray. (1994). *Government Beyond the Centre*, Macmillan Press. 12-15