

## 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책 비교평가

### A Comparative Evaluation of the Restructuring Policy of Special Local Administrative Agencies by the Former Governments

한 표 환\*

Han, Pyo-Hwan

#### ■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 특별지방행정기관의 의의와 평가들
- III. 역대정부 특별지방행정기관 정비정책
- IV. 역대정부의 정비정책 평가
- V. 결론

실질적인 지방자치의 구현과 주민의 서비스 이용편의를 도모하기 위하여 특별지방행정기관의 정비는 역대정부의 주요한 과제의 하나로 다루어져 왔다. 그럼에도 불구하고, 특별지방행정기관의 정비정책은 실질적인 성과로 나타나지 못하고, 이후의 정부에서도 동일하게 현안과제로 대두되고 있다. 이에 따라 특별지방행정기관의 정비에 대한 역대정부(김대중정부, 노무현정부 및 이명박정부)의 정책을 합리적 정책설계, 정책결정자 의지, 정책관련집단 지지, 집행조직 효율성, 집행담당자 역량이라는 성공적 집행요소를 기준으로 분석 및 평가하고, 실패원인을 도출하였다. 분석결과에 의하면, 특별지방행정기관의 정비정책을 집행하는 조직의 효율성이나 담당자의 역량은 그간 정부가 이행될수록 한계들이 지속적으로 보완되어 왔다. 그러나 정비대상의 연속성 확보가 제대로 이루어지지 않고, 정책결정자의 강력한 의지가 임기후반에는 퇴조되고 그리고 중앙부처를 설득하기 위한 효과적 수단의 개발이 제대로 되지 않은 점이 정비정책의 실질적 성과 창출을 저해하는 이른바, 실패요인으로 추출되었다. 이에 기초하여 이후 정부에서 특별지방행정기관의 정비정책을 수립하는데 검토할 필요가 있는 시사점을 제시하였다.

\* 충남대학교 국가정책대학원 산학협력중점교수

논문 접수일: 2014. 12. 5, 심사기간(1차): 2014. 12. 5 ~ 2014. 12. 15, 게재확정일: 2014. 12. 15

□ 주제어: 특별지방행정기관, 정책평가, 정책성공 및 실패 요인, 지방분권

The restructuring policy of special local administrative agencies has been treated as one of the important issues for the former governments - those which were established to actualize the essential local autonomy and promote the convenient utilization of public services for local residents. Despite, the policy efforts for restructuring special local administrative agencies, without achieving any satisfactory and significant performance, have been succeeded as an urgent assignment to the following government in a similar way. This study attempts to evaluate and compare the restructuring policy efforts made by the former governments (Kim Dae-Jung Government, Noh Moo - Hyun Government Lee Myung - Bak Government) of special local administrative agencies basing upon the successful factors of policy implementation - those factors characterized by rational policy design, policy decision - maker's willingness, support by policy - related organizations, the effectiveness of implementation organization as well as policy executor's capability - and also draw out the reasons underlying their policy failure. This study shows that the effectiveness of policy implementation organization as well as policy executor's capability have improved successively as the former governments handed over. However, the discontinuity of target agencies for restructuring passing through the former governments, policy decision - maker's decline in strong willingness in the later presidential term, and the inability to develop effective means for persuading central government are sure to become an obstacle - in other words, failure factors - to attaining actual performance by restructuring policy efforts. Finally, the policy implications following the above analyses are suggested to be critically considered when the coming government intends to formulate the restructuring policy of special local administrative agencies.

□ Keywords: Special Local Administrative Agencies, Restructuring Policy Evaluation, Policy Success and Failure Factors, Local Decentralization

## I. 문제의 제기

특별지방행정기관은 지방자치의 실시이후 역대정부에서 지방분권을 강화하기 위한 주요한 정책과제의 하나로 다루어져 왔다. 특별지방행정기관이 관장하는 사무들이 전반적으로 지방 차원에서 처리되는 집행기능으로 이루어져 있고, 따라서 지방자치단체가 처리하는 것이 오히려 공급측면뿐만 아니라 수요측면에서도 효율적인 것으로 간주되어 왔기 때문이다. 이에 따라서 역대정부에서는 지방자치와 관련된 국정과제에 특별지방행정기관의 정비정책을 반드시 포함시켜 온 것이다.

그럼에도 불구하고, 특별지방행정기관의 정비정책은 커다란 성과를 확보하지 못한 것으로 평가된다. 역대정부에서 추진된 특별지방행정기관 정비실적은 노무현정부에서 제주특별자치도에 이관한 7개 분야와 이명박정부에서 위임형식으로 국도하천을 비롯한 3개 분야의 일부 기능을 이관한 것을 제외하면, 사실상 전무한 것으로 평가된다. 이처럼 역대정부에서 추진한 특별지방행정기관의 정비실적이 기대에 못 미친 원인은 관련 중앙부처의 소극적 대응과 지방자치단체의 수용성 부족 등 여러 가지가 지적되고 있다. 중앙부처의 입장에서는 소관부처별로 특별지방행정기관을 통해서 처리되는 사무에 대한 권한뿐만 아니라 관련된 인력과 예산이 지방자치단체로 이양됨에 따른 왜소화를 회피하기 위하여 소극적인 대응을 나타내고, 이에 비하여 지방자치단체의 입장에서는 특별지방행정기관의 정비가 대체적으로 인력과 재원이 수반되지 않은 사무이양에 초점을 둠으로써 적극적인 수용의사를 표시하지 않고 있다. 뿐만 아니라 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책은 대상의 일관성도 유지되지 못한 것으로 지적되고 있다(금창호 외, 2012: 38). 김대중정부 이후 이명박정부에 이르기까지 정비대상의 특별지방행정기관이 정부별로 차이가 있어서 정부간 정책의 연속성을 유지하기가 용이하지 않다는 것이다.

이와 같은 상황에서 박근혜정부에서도 역대정부와 마찬가지로 특별지방행정기관의 정비를 지방분권 정책의 하나로 포함시켰다. 지방자치발전위원회가 제시한 지방분권 정책에 따르면, 강력한 지방분권 기초확립과 실천을 위한 전략과제의 하나로 특별지방행정기관의 정비를 포함시키고 있다. 여타의 지방분권 과제들도 마찬가지로이겠지만, 특별지방행정기관의 정비도 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 기존정부의 유사정책에 대한 경험을 분석해 볼 필요가 있다. 이는 특별지방행정기관의 정비가 역대정부에서도 그리고 박근혜정부에서도 동일하게 지방분권 정책의 하나로 채택되고 있기 때문에 역대정부의 정책적 추진경험을 반복하게 된다면 박근혜정부에서도 정책적 실패를 초래할 개연성이 그만큼 높아지게 되는 것이다.

따라서 여기에서는 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책에 대하여 정책평가의 요소들을

기준으로 비교평가를 실시하고, 그 결과를 기초로 박근혜정부의 특별지방행정기관 정비정책에 대한 시사점을 제공해 보고자 한다. 평가대상인 역대정부는 특별지방행정기관에 대한 실질적이고 가시적인 정책이 수립되었던 김대중정부와 노무현정부 및 이명박정부를 대상으로 하고, 비교평가의 기준은 정책평가의 일반적인 요소인 목표, 집행 및 결과를 적용하고자 한다. 이를 통해서 정부별 및 정부간의 특별지방행정기관 정비정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 특별지방행정기관의 의의와 평가들

### 1. 특별지방행정기관의 의의

특별지방행정기관은 지방자치단체와 마찬가지로 국가의 사무를 지역적 차원에서 처리하는 행정기관의 일종이다. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙에 따르면, 특별지방행정기관은 국가의 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 지방행정기관을 말한다. 여기에는 특별지방행정기관의 권한관계와 지방적 사무를 처리하는 기관의 성격을 담고 있다. 따라서 특별지방행정기관은 국가의 지시에 따라 국가를 위해 행정을 수행하며, 국가는 특별지방행정기관에 대한 지휘·감독권한을 갖으며, 중앙에서 확정된 국가사무의 집행권만 갖는다는 특징이 있다(금창호 외, 2002: 235).

이와 같은 특별지방행정기관을 설치하는 논거는 국가별로 다양하게 제시되고 있으나, 일반적으로 다음과 같다(금창호 외, 2002: 235-237). 첫째, 기능적 분권화를 실현하기 위한 목적이다. 콜린 멜로스와 니겔 코퍼스웨이트(Colin Mellors & Copperthwaite Nigel, 1987: 14-15)는 지역차원에서 국가사무를 처리하기 위한 방법으로 지역적 분권화(territorial decentralization)와 기능적 분권화(functional decentralization)를 제시하고 있다. 지역적 분권화는 일정지역을 토대로 설치되는 일반지방자치단체에게 포괄적 권한과 기능을 이양하여 지방행정을 수행케 하는 방식으로 현행의 보통지방자치단체의 구성방식이다. 이에 비하여 기능적 분권화는 특별지방자치단체 또는 국가의 특별지방행정기관에게 제한된 권한과 기능을 위임하여 지방행정을 수행케 하는 방식이다. 여기에서 양자의 차이점은 지역적 분권화의 경우 권한과 기능을 포괄적으로 이양하는 것에 비해 기능적 분권화는 그것의 제한적 위임이라는 데에 있다. 이와 같이 지역적 차원에서 국가사무를 처리하기 위한 방법의 하나로

기능적 분권화를 채택하는 것은 이를 통해 균일한 공공서비스의 제공, 중앙정부의 통제가능성, 책임의 명확화, 최적규모의 조직설계 등의 장점을 살릴 수 있기 때문이다. 한편, 클리브 그레이에 의하면, 영국의 지방행정 수행체계는 지역적(territorial) 분산화 및 조직적(organizational) 분산화의 방법으로 이루어져 있다고 한다(Clive Gray, 1994: 12-25). 지역적 분산화는 지역을 중심으로 권한을 분산시키는 것으로 지방자치단체의 구성원리가 대표적이다. 이에 비하여 기능적 분산화는 기능의 영향범위를 중심으로 차별적 기관을 설치하는 것으로 이의 대안으로 활용되는 것의 하나가 특별지방행정기관이다.

둘째, 급변하는 행정수요 및 업무의 전문성에 대응하기 위하여 특별지방행정기관이 설치된다. 현대의 행정기능이 양적으로 팽창하고 있을 뿐만 아니라 질적으로 전문화와 기술화를 요구하는 시대적 상황에 부응하여 행정업무의 전문성을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체 외에 별도의 특정업무를 수행할 특별지방행정기관의 설치 및 운영이 필요한 것이다.

셋째, 지방자치단체의 부적절한 자원을 보완하기 위한 필요성에서 특별지방행정기관을 설치한다. 지방자치단체의 부적절한 규모와 업무수행에 필요한 자원의 부족 등이 여러 가지 이유로 빈번하게 나타나고 있다. 즉, 중앙정부에 비해 부족한 자원, 비효율적인 인력, 지역이기주의, 공공문제에 대한 시민의 무관심 등으로 인하여 교육 및 공중보건 등과 같은 사무를 중심으로 특별지방행정기관을 설치하여 대응하는 것이 효과적이다.

넷째, 특정서비스의 적정규모 제공을 위한 필요에서 이다. 특정한 서비스를 포함할 수 있는 지역이 광역자치단체의 평균적 관할구역을 초과하는 경우, 그 서비스는 중앙정부에 이양되어야 하므로 중앙정부의 과중한 업무부담을 해소하고, 지역적 차원에서 보다 적실성 있는 행정을 수행하기 위해서는 특별지방행정기관이나 전국적으로 조직된 특정기관에 의하여 수행될 것이 필요하다.

다섯째, 적정수준의 광역행정을 실현하기 위해서 설치한다. 성격상 광역적 처리를 필요로 하는 업무는 각종의 특별지방행정기관에 의하여 처리하는 것이 효율적이다. 지역적 차원에서 국가사무를 처리하는 방법은 국가마다 그 양태가 다를 수 있지만, 궁극적으로는 민주성과 효율성을 조화시키는 것이 관건이 되고 있다. 이러한 점에서 본다면, 지역을 중심으로 권한과 기능의 포괄적 이양을 통해 구성되는 지방자치단체는 민주성이란 차원에서는 상당수준 충족요건을 구비하고 있지만, 효율성 측면에서는 특정사무에 따라 그 충족도가 매우 낮은 경우가 발생한다. 결국, 특별지방행정기관의 설치논리는 당해 사무의 처리에서 민주성을 다소 희생하더라도 효율성이 매우 높게 요구되는 경우에 그 근거를 두고 있다.

## 2. 특별지방행정기관의 정비정책

특별지방행정기관은 전술한 바와 같이 지방적 행정수요 가운데 고도의 전문성이 요청되거나 지방자치단체의 행정구역이 갖는 경직성을 완화할 필요성이 있을 때 설치 및 활용이 제기된다. 따라서 원칙적으로는 사무처리를 기준으로 특별지방행정기관은 지방자치단체와 상보성에 기초를 두고 있다. 다시 말하면, 특별지방행정기관의 역할은 지방자치단체의 한계를 보완하기 위한 것에 초점을 둔다. 예를 들어 지방적 사무를 대상으로 보면, 지방자치단체가 일반적 사무를 처리하는 행정기관이라면, 특별지방행정기관은 전문적 사무를 처리하는 기관에 해당된다. 따라서 특별지방행정기관과 지방자치단체가 기능측면에서 상호 독립성을 구현할 경우에는 양자의 적절한 기능수행을 통해서 지방적 사무의 전체가 원활하게 처리되는 관계구조를 보이게 된다.

그러나 현실적으로 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계는 규범적 측면의 효용보다는 경쟁적 관계에서 도출되는 비효용이 보다 크게 나타나고 있다. 다시 말하면, 지방적 행정수요를 처리함에 있어서 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계는 상보성을 통한 시너지 효과를 나타내기 보다는 행정비용의 증가와 다양한 갈등을 유발하고 있는 것이 현실이다. 이처럼 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계에서 발생하는 문제점들을 제도적 및 운영적 측면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

우선 제도적인 측면에서는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 행정의 민주성을 현저히 약화시킨다는 점이다(Fesler, 1968: 375). 특별지방행정기관은 중앙부처의 하급기관으로 설치되고, 그 운영은 행정관료에 의해서, 그리고 업무에 대한 책임은 해당 주무부처에 지기 때문에 의사결정에 있어 주민과 이익집단들의 참여가 원천적으로 봉쇄되어 있다. 또한 비대의제(非代議制) 기관으로 선거를 통한 주민의 평가가 배제됨으로 심각한 행정책임의 문제를 안고 있다. 이는 결국 특별지방행정기관이 증설되는 것에 비례하여 지방행정의 민주성은 약화된다는 것을 의미한다.

둘째, 지방자치단체와의 조정의 문제이다(금창호·김영수, 2002: 243). 특별지방행정기관은 해당 중앙부처의 관할사무를 지역차원에서 처리하기 위하여 설치된 까닭에 해당 중앙부처와의 수직적 관계는 원활한 반면에, 당해 지역의 지방자치단체와의 수평적 관계는 용이하지 않다. 이는 당해 지역에서의 사무처리의 원활화라는 기능적 측면보다는 주무부처의 지시·감독에 따라야 한다는 권한관계의 측면이 특별지방행정기관에게 보다 높은 비중을 차지하기 때문이다.

셋째, 관할구역 및 사무배분상의 문제점이다. 위에서 살펴보았지만, 특별지방행정기관의 설치논리는 기본적으로 지방자치단체가 수행하기에 적합하지 않은 전문적 사무나 관할구역의 상이성을 보완하기 위함에 있다. 그러나 현재의 특별지방행정기관은 대체로 시·도 및 시·군·구 등 행정구역을 기준으로 설치되어 있고, 사무도 해당분야의 규제 및 집행적 성격의 사무를 관장함으로써 지방자치단체의 해당사무와 차별성이 거의 없다.

다음은 운영적 측면에서 제기되는 문제점을 살펴보면 아래와 같다. 첫째, 유사·중복업무로 인한 비효율성이다(조계근, 2003: 229-230). 특별지방행정기관과 지방자치단체 공히 관련분야의 유사업무를 중복적으로 수행함으로써 지휘체계의 이원화, 인력 및 재원의 중복투자, 민원인의 불편, 업무처리의 비효율성을 초래하고 있다. 예를 들면, 환경관리청과 광역지방자치단체가 오염원에 대한 조사·분석 및 오염배출업체의 지도·단속 등을 동시에 수행하고 있는 실정이다.

둘째, 지방행정의 종합성 상실이다. 각 중앙부처가 특별지방행정기관을 통해 직접 집행기능을 수행하는 경우, 이와 관련된 지방자치단체들의 행정은 완전성과 종합성을 갖지 못하게 되며, 상호간 유기적인 연계없이 행정이 수행되는 경향이 발생한다(금창호·김삼미, 1996: 52).

셋째, 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 마찰을 증폭시킬 가능성이 많다. 이는 업무의 유사성에도 불구하고 실제적으로 양기관간 설치의 근거나 권한관계가 상이할 뿐더러 해당기관 위주의 업적만을 중요시하는 경향 때문에 흔히 발생되고 있다(이은재·박순용, 1989: 64).

넷째, 집권화에 기여이다(Jones, 1987: 9-11). 특별지방행정기관은 분권화보다 집권화에 기여하기 쉽다. 이는 해당 지역주민의 선호와 요구보다는 특별지방행정기관이 제공하는 서비스 내지 기능에 더 관심이 있을 뿐만 아니라, 중앙정부를 지역사회에 보다 가깝게 끌어들이므로써 중앙정부의 통제를 보다 강화시키는 경향이 있기 때문이다(금창호·김영수, 2002: 244).

전술한 바와 같은 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 발생하는 다양한 문제들로 인하여 특별지방행정기관의 정비가 역대정부의 정책적 이슈로 제기되어 왔다. 특별지방행정기관의 존재가 필요함에도 불구하고 현실적으로 중앙부처에 의하여 남설되어 왔고, 이로 인하여 특별지방행정기관과 지방자치단체의 구조적 문제들이 지방자치단체 측면에서만 아니라 국가 전체적으로 비효율성을 증가시킴으로써 정부의 정책적 대응이 요청되고 있는 것이다.

### 3. 정비정책의 평가틀

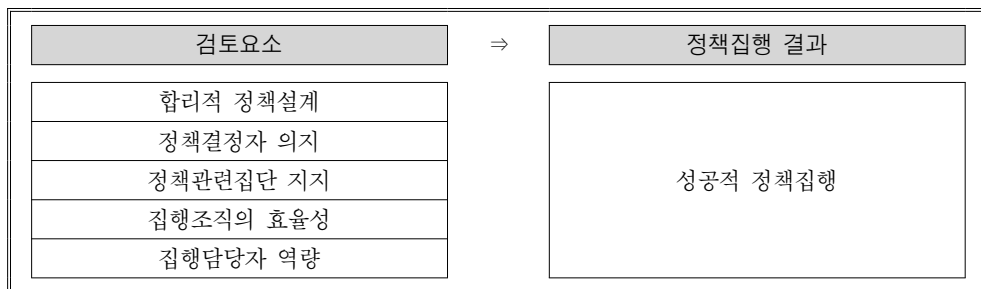
특별지방행정기관의 정비는 분권정책의 하나로 다루어져 왔지만, 동시에 정부가 추진하는 특정된 정책으로 간주할 수 있다. 따라서 특별지방행정기관의 정비정책을 평가하기 위해서는 일반적인 정책평가의 틀을 준용하는 것이 타당하다. 일반적으로 정책의 성공적 추진은 계획한 소기의 정책목표를 달성한 상황을 말한다(이승중, 1993). 따라서 원칙적으로 정책추진에 관한 판단은 정책평가를 통해서 나타나게 된다. 그럼에도 불구하고, 정책을 추진하는 주체와 이해관계자들의 관심은 정책의 결정 및 집행단계부터 성공적 추진에 관해 관심을 가지게 된다.

이와 같은 정책의 성공적 추진에 영향을 미치는 요소들은 정책집행에 대한 접근시각에 따라서 차이를 갖는다. 정책집행이 학문적으로 논의되던 초기에는 정책집행을 정책결과와 명확하게 구분되는 과정으로 간주하여 정책결정자는 기술적 기준에 따라 정책집행자를 선정하고, 정

책은 정책결정자로부터 집행자에게 구체적인 지시의 형태로 전달되며, 집행자는 전달된 정책 지침에 명시된 바에 따라 구체적인 지시를 실천하는 것으로 보았다(Nakamura & Smallwood, 1980). 따라서 정책집행에 영향을 미치는 요소에서 정책결정에 관한 내용은 포함되지 않았다. 그러나 정책의 결정과 집행이 단선적 구조가 아니라 상호 교호적 관계라고 파악한 이후에는 정책결정에 관한 내용들도 정책집행의 성공을 좌우하는 변수의 하나로 간주하기에 이르렀다. 이에 따라 정책집행에 영향을 미치는 요소들로 기준과 목표, 자원과 성과간의 연계, 조직간의 의사소통과 보강활동, 집행담당기관의 특성, 경제적·사회적·정치적 상황, 집행자의 성향 등을 지적하고 있다(Van Meter & Van Horn, 1975). 또한 전술한 정책과정적 접근이 아닌 정책집행에 관한 접근방식에 따라서 하향적 접근(Top-down Approach)과 상향적 접근(Bottom-up Approach)으로 구분하고,<sup>1)</sup> 각각의 성공적 추진을 위한 요소들을 제시하고 있다. 이후 양 접근방법의 장점을 통합한 통합적 접근방법에서는 정책집행의 영향요인으로 정책설계, 정책결정자 및 정책관련집단의 지지, 집행조직과 담당자의 관련요인,<sup>2)</sup> 환경적 요인 등이 강조되고 있다(정정길외, 2003). 이러한 논의에 따르면, 정책집행의 성공적 추진을 위해서는 합리적 정책설계와 정책결정자의 의지, 정책관련집단의 지지, 집행조직의 효율성, 집행담당자의 역량 및 긍정적 환경 등이 구비될 필요가 있다. 다만, 정책환경은 매우 중요한 요소임에도 정책당국이 현실적으로 통제하기 어려운 까닭에 제외된다.

따라서 특별지방행정기관의 정비에 관한 정책도 여타의 정책과 마찬가지로 일반적인 정책의 성공적 집행에 영향을 미치는 요소들에 대한 검토를 통해서 <그림 1>과 같이 살펴보는 것이 타당하다.

<그림 1> 특별지방행정기관의 정비정책 평가틀



1) 하향적 접근방법은 관리자의 입장에서 정책집행에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 유용한데 비해 상향적 접근방법은 정책집행자의 전략적 이점을 강조하고 있다.

2) 성공적 정책집행을 위한 정책담당자의 관련요소로 작업환경조건, 교육수준, 권한의 집중화 및 전문적 경험 등을 구체적 내용으로 제시하기도 한다(이승중, 1993).



### Ⅲ. 역대정부 특별지방행정기관 정비정책

#### 1. 김대중정부의 정비정책

김대중정부의 특별지방행정기관 정비는 중앙기능의 지방이양을 위한 목표의 하나로 제시되었다(기획예산처, 2002). 즉, 중앙기능의 지방이양을 위하여 교육자치제와 자치경찰제를 도입하고, 동시에 중앙부처 소속의 특별지방행정기관의 기능을 이양하는 것이다. 교육자치제와 자치경찰의 도입을 통해서 지방의 자율적 행정역량을 강화하고, 특별지방행정기관의 기능 이양을 통해서 지방자치단체의 고객지향적 서비스를 강화하자는 것에 목적을 두고 있다.

<표 1> 김대중정부의 정부기능 조정방안

구분		목표
운영시스템혁신		<ul style="list-style-type: none"> <li>경쟁성·전문성을 높이기 위한 개방형 임용제도</li> <li>부처의 인사·조직·예산 등 자율성 제고</li> <li>능력·성과에 의해 평가하는 성과관리제도 도입</li> <li>행정의 투명성 제고를 통한 부패방지장치 마련</li> <li>고객지향적 서비스를 위한 정보기술활용 제고</li> <li>국민고충의 신속해결을 위한 권리구제절차 개선</li> </ul>
기능 중심 개편	주요정책 기능조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공부문의 개혁을 예산과 연계하고 예산에 관한 지침과 편성작업의 체계화를 위해 기획예산처 신설(기존의 기획예산위원회와 예산청 통합)</li> <li>국정홍보기능의 종합·체계화를 위한 국정홍보처 신설</li> <li>공정하고 투명한 인사제도의 확립을 위한 중앙인사위원회 설치</li> <li>경제현안 대응능력을 높이기 위한 경제정책조정회의 신설</li> </ul>
	중앙기능 지방이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방의 자율적 행정역량 강화를 위한 교육자치제 및 자치경찰제 도입 추진</li> <li>지자체의 고객지향적 서비스 강화를 위해 중앙부처 소속 특별지방행정기관 기능의 이양 추진</li> </ul>
	위부위탁/ 민영화	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간의 창의력·경쟁력 활용을 위하여 민간이 더 잘 수행할 수 있는 기능은 외부위탁·민영화</li> </ul>
	책임운영기관 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정기관의 자율성·책임성 확립을 위하여 독립적 수행이 가능한 집행기능을 책임운영기관화</li> </ul>
	부처간 기능조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정의 효율성을 높이고 One-stop 서비스 기반구축을 위한 유사·중복기능 및 분산기능 정비</li> </ul>

자료 : 기획예산처(2002 : 40).

전술한 목표에도 불구하고 김대중정부에서 특별지방행정기관의 정비는 현실적으로 추진되지 못하였다. 즉, 1999년 10개 부처 375개 특별지방행정기관을 대상으로 지방자치단체의 의견을 수렴하여 정비대상을 선정하였으나, 중앙부처의 반발로 구체적인 정비결과를 도출하지 못하였다.

<표 2> 김대중정부의 특별지방행정기관 정비대상선정

구분	내용
정비대상(4개)	• 병역자원관리, 통계관리, 환경보전, 국유림관리
현행유지(6개)	• 중소기업지원, 고용안정, 국도하천관리, 해양수산, 식의약품관리, 보훈

자료 : 기획예산처(2002 : 40).

## 2. 노무현정부의 정비정책

노무현정부의 특별지방행정기관 정비는 전술한 김대중정부와 마찬가지로 중앙기능의 지방이양 확대를 위한 일환으로 제시되었다(정부혁신지방분권위원회, 2004). 노무현정부는 지방분권정책으로 7개 분야 47개 과제를 제시하였고, 중앙과 지방간 권한의 재배분 시책의 하나로 특별지방행정기관의 기능 조정을 선정하였다.

<표 3> 노무현정부의 지방분권과제

대분류	과제명
중앙/지방간 권한 재배분	사무구분체계 개선
	중앙행정권한의 지방이양
	대도시특례제도 강화
	제주특별자치도 추진
	교육자치제도 개선
	자치경찰제도 도입
	특별지방행정기관 기능조정
	지방분권 지표개발 및 분권수준측정제도 도입
	자치단체 관할구역 합리적 조정
	지방분권특별법 제정
획기적 재정분권의 추진	지방재정력 확충 및 불균형 완화
	지방교부세 법정율 단계적 상향조정
	지방교부세제도 개선
	국세와 지방세의 합리적 조정
	지방세정제도 개선

대분류	과제명
	지방세의 신세원 확대 재산세와 종합토지세 과표 현실화 지방세 비과세·감면 축소 지방재정의 자율성 강화 국고보조금 정비 지방예산편성지침 폐지 및 보완 지방채 발행승인제도 개선 지방양여금제도 개선 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화 지방재정 평가기능 강화 자치단체 복식부기회계제도 도입 자치단체 예산지출 합리성 확보 재정운영 투명성·건전성 확보
지방정부의 자치행정역량 강화	지방자치권 강화 자치입법권 확대 자치조직권 강화 분권형 도시계획체계 구축 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량 강화 자치단체 자체혁신체제 구축 지방공무원 교육훈련 혁신 지방공무원 인사제도 개선 지방자치단체 인사공정성 제고 중앙 - 지방간 인사교류 활성화
지방의정활성화 및 선거제도개선	지방의정활동 기반 강화 선거제도 개선
지방정부의 책임성 강화	지방자치단체에 대한 감사체계개선 주민감사청구제도 활성화 주민소송제도 도입 주민소환제도 도입 자치단체에 대한 평가제도 개선
시민사회 활성화	조례 제·개폐청구제 개선 주민자치제도 개선 자원봉사활동 장려·지원 지역내 전문가 정책과정참여확대 주민투표제도 도입
협력적 정부간 관계 정립	중앙지방간 협력체제 강화 지방정부간 협력체제 강화 중앙 - 지방, 지방간 분쟁조정기능 강화

자료 : 정부혁신지방분권위원회(2004: 111-114).

전술한 지방분권계획에 따라 노무현정부에서는 특별지방행정기관의 정비대상을 선정하는 작업을 추진하였다. 당초 9개 기관(중소기업, 노동, 통계, 국도하천, 해양수산, 산림, 환경, 보훈, 식의약품)을 대상으로 중앙부처와 지방자치단체의 의견수렴을 거쳐서 최종적으로 선정된 정비대상은 6개 분야이고, 3개 기관은 현행대로 유지하는 방안으로 결정하였다. 6개 정비대상도 2개 기관(중소기업, 식의약품)은 전체를 지방으로 이관하고, 2개 기관(국도하천, 해양수산)은 이관 후 대체 사무소를 신설하며, 2개 기관(노동, 환경)은 일부 기능만 이관하는 것으로 결정하였다.

〈표 4〉 노무현정부의 특별지방행정기관 정비방안

이관형태	대상기관
순수전체이관(2개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방중소기업청(11개) 및 사무소(1개)</li> <li>지방식품의약품안전청(6개)</li> </ul>
이관후 대체 사무소 신설(2개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방국토관리청(6개) 및 국도유지사무소(18개)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단, 5대강 관리를 위한 하천별 관리사무소 설치</li> </ul> </li> <li>지방해양수산청(12개) 및 해양수산사무소(25개)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단, 건설기능 수행을 위해 건설사무소 설치</li> </ul> </li> </ul>
일부 이관(2개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방노동청(6개) 이관, 노동사무소(40개) 현행 유지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단, 이관되는 6개 지역에 노동사무소 신설(40개 → 46개)</li> </ul> </li> <li>환경출장소(9개) 이관, 지방·유역환경청(8개) 현행 유지</li> </ul>
현행유지(3개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>통계, 산림, 보훈</li> </ul>

자료 : 금창호 외(2012: 32).

그러나 노무현정부 초기의 적극적인 정책추진 노력에도 불구하고, 실제 특별지방행정기관의 정비는 제주특별자치도에 일괄이양을 추진한 것 외에는 무산되었다. 특별지방행정기관의 제주특별자치도 이관은 제주도의 특성을 반영하기 위한 목적으로 추진되어 당초 8개 기관이 검토되었으나, 최종적으로 7개 기관을 이양방식으로 이관하였다(표 5 참조).

〈표 5〉 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관

구분	내용
당초계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>완전이관(6)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회</li> </ul> </li> <li>지도·감독권한 이관(2)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주세관, 제주출입국관리사무소</li> </ul> </li> </ul>
최종대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>완전이관(7)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회, 제주보훈지청</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 정부혁신지방분권위원회(2004: 422).

### 3. 이명박정부의 정비정책

이명박정부의 특별지방행정기관 정비는 권한 및 기능 재배분의 일환으로 제시되었다(지방분권추진위원회, 2011). 이명박정부는 지방분권정책으로 4개 분야 20개 과제를 제시하였고, 중앙과 지방간 권한의 재배분 시책으로 특별지방행정기관의 기능조정을 선정하였다.

<표 6> 이명박정부의 지방분권 추진과제

분야	과제
권한 및 기능 재배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사무구분체계 개선</li> <li>• 중앙행정권한의 지방이양</li> <li>• 특별지방행정기관 기능조정</li> <li>• 교육자치제도 개선</li> <li>• 자치경찰제도 도입</li> </ul>
지방재정 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세와 지방세의 합리적 조정</li> <li>• 지방교부세제도 개선</li> <li>• 지방재정의 투명성·건전성 제고</li> </ul>
자치역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치입법권 확대</li> <li>• 지방의회의 전문성·자율성 강화</li> <li>• 주민직접참여제도 보완</li> <li>• 지방선거제도 개선</li> <li>• 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가</li> <li>• 지방자치행정체제 정비</li> </ul>
협력 및 공감대 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화</li> <li>• 분쟁조정기능 강화</li> <li>• 특별지방자치단체제도 도입·활용</li> <li>• 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선</li> <li>• 자원봉사활동 장려·지원</li> <li>• 지방분권 홍보 및 공감대 확대</li> </ul>

자료 : 지방분권추진위원회(2011).

이명박정부의 출범과 동시에 행정안전부와 지방자치단체의 합동작업단을 구성하여 “특별지방행정기관 정비방안”을 마련하고, 지역발전위원회를 통해 특별지방행정기관의 정비에 관련된 정부의 방침을 발표하였다. 이명박정부의 추진계획에 따르면, 1단계로 국도·하천, 해양·항만, 식·의약품 등 3개 분야를 우선적으로 정비하고, 2단계로 노동, 보건, 산림, 중기, 환경 등 5개 분야를 대상으로 정비방안을 마련하는 것이다.

〈표 7〉 이명박 정부의 특별지방행정기관 정비계획

구분	내용
1단계 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상기관 : 3개 기관 - 국도하천, 해양항만, 식의약품</li> <li>• 정비방향 - 정비대상 기능의 지방이관</li> </ul>
2단계 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상기관 : 5개 기관 - 중기, 환경, 산림, 노동, 보훈</li> <li>• 정비방향 - 이관기능 판단 후 운영 효율화 도모</li> </ul>

자료 : 지방분권촉진위원회(2011).

전술한 특별지방행정기관의 정비계획에 따라 1단계 정비대상인 3개 분야에 대해서는 2010년부터 본격적인 정비에 착수하여 도로·하천분야 48명, 해양·항만분야 59명 및 식·의약품분야 101명 등 모두 208명의 인력이 지방자치단체로 이양되었다.

〈표 8〉 이명박정부의 특별지방행정기관 정비실적

구분	중기능	
해양항만	항만개발운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사계약·집행·관리</li> <li>• 항만배후·수송시설개발</li> <li>• 항만재개발</li> </ul>
	선원선박	• 해상운송사업 등록 및 지도
	해양환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유수면매립면허</li> <li>• 해역수질 개선</li> <li>• 개항단속 및 관공선 관리</li> </ul>
국도하천	국도건설관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국도건설사업</li> <li>• 도로점용 등 인·허가</li> <li>• 도로 유지보수</li> </ul>
	하천공사관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하천개수공사</li> <li>• 하천점용 등 인·허가</li> <li>• 재해대책 수립·시행</li> </ul>
식의약품	식품	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인·허가(식품첨가물제조업, 식품조사처리업)</li> <li>• 식품위생 및 식중독 예방 교육·홍보</li> <li>• 식품업소 지도·점검</li> <li>• 위해우려식품 수거 및 시험분석</li> <li>• 식품 등 수입판매업 신고수리</li> </ul>
	의약품 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지도·점검</li> <li>• 수거 및 시험분석</li> </ul>

자료 : 금창호 외(2012: 32).

## IV. 역대정부의 정비정책 평가

### 1. 합리적 정책설계

정책설계가 합리적인가를 평가할 때 그 구체적 기준으로 정책목표와 정비대상을 사용할 수 있다. 먼저, 정책목표와 관련하여 김대중정부와 노무현정부 및 이명박정부에서 공히 중앙 권한의 지방이양을 위한 수단으로 특별지방행정기관의 정비를 설계하였다. 전술한 바와 같이 김대중 정부에서는 중앙기능의 지방이양에서, 노무현정부에서는 중앙과 지방간 권한 재배분에서 그리고 이명박정부에서는 권한 및 기능 재배분에서 특별지방행정기관의 정비를 포함시키고 있다. 이와 같은 정책설계는 제2장 정비정책의 평가들에서 논의된 바와 같이, 특별지방행정기관이 원칙적으로 중앙부처의 소속기관이고, 따라서 국가사무를 관장하고 있다는 점에서 특별지방행정기관의 정비는 기능이양을 직접적인 대상으로 한다. 그리고 이와 같은 측면에서 특별지방행정기관의 정비정책이 기능이양의 일환으로 선정된 것은 논리적으로 타당하고 정책목표 측면에서도 매우 합리적이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 특별지방행정기관의 정비대상을 중심으로 정부별 비교분석을 하게 되면, 정책설계의 합리성이 확보된 것으로 평가하기 어렵다. 김대중정부와 노무현정부 그리고 이명박정부까지 공통적인 정비대상으로 선정된 분야는 환경이고, 여타의 분야는 정부별로 각기 다르다. 물론 노무현정부와 이명박정부의 정비대상은 상당부분 공통적인 분야로 선정되어 있으나, 3개 정부를 대상으로 할 경우에는 그렇지 못하다. 이처럼 특별지방행정기관의 정비에 대한 역대정부의 정책설계는 목표는 합리적이었으나, 정비대상의 선정에서는 정부별 차별화를 초래하였다. 이와 같은 정비대상의 정부별 차별화는 기본적으로 정책의 정부간 연속성을 차단하는 결과를 가져 왔다. 다시 말하면, 특별지방행정기관의 정비는 동일한 정책임에도 불구하고, 정부별로 정책설계를 새롭게 함으로써 실질적인 정비실적으로 확보하지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 역대정부의 특별지방행정기관 정비대상 선정내역

구분	공통대상	차이대상
김대중정부	• 환경보전	• 병역자원관리 • 통계관리 • 국유림관리
노무현정부	• 지방환경	• 중소기업 • 국도하천 • 해양항만 • 지방노동 • 식의약품
이명박정부	• 지방환경	• 중소기업 • 국도하천 • 해양항만 • 지방노동 • 식의약품 • 산림 • 보훈

## 2. 정책결정자의 의지

특별지방행정기관의 정비는 기본적으로 지방분권 정책의 세부과제로 포함되어 있다. 따라서 특별지방행정기관의 정비정책에 대한 정책결정자의 의지는 지방분권 정책에 대한 의지를 준용하여 판단하는 것이 타당하다. 이러한 측면에서 지방분권 정책에 대한 김대중정부와 노무현정부 및 이명박정부의 정책결정자 의지는 매우 상이한 평가를 받고 있다.

지방분권 정책에 대한 정책결정자를 대통령으로 규정할 경우 노무현정부에서는 지방분권 정책에 대한 대통령의 의지가 매우 강력한 것으로 평가를 받는 것에 비하여 김대중정부와 이명박정부에서는 그렇지 못했다는 것이다. 정책결정자의 의지를 가늠할 수 있는 정책기조에 따르면, 노무현정부는 지방분권을 기초로 지역사회와 지방정부 그리고 중앙정부를 혁신하여 국가를 재구조화하는 분권형 선진국가를 제시하였으나, 실제의 정책추진에서는 균형발전에 정책적 우선순위를 넘겨줌으로써 당초의 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다(소순창, 2011). 이에 비하여 김대중정부는 지방분권을 우선순위의 정책순위에 둔 것은 아니고, 정부 개혁을 위한 수단 하나로 중앙기능의 지방이양을 채택하였고, 현실적으로도 특별지방행정기관을 비롯한 교육자치 및 자치경찰의 관련정책들이 가시화되지도 못하였다. 또한 이명박정부의 지방분권에 관한 정책기조는 지방분권을 통하여 지방발전과 국가의 경쟁력을 강화하고, 이를 통하여 궁극적으로 선진일류국가를 건설한다는 것이다. 선진국가 달성이라는 궁극적인



목적은 노무현정부와 유사하지만(김순은, 2010), 선진국가의 내용이 노무현정부가 지향하고 있는 분권형이 아닌 경쟁력에 초점이 있고, 더욱이 지방분권에 대해서는 상대적으로 비중이 크지 않았다는 것이다. 이러한 정책기조에 따라서 특별지방행정기관의 정비에 관한 정책의지도 크지 않은 것으로 해석된다.

<표 10> 역대정부의 지방분권정책 기조 비교

구분	내용
김대중정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작지만 효율적으로 봉사하는 정부구현</li> <li>- 기능중심적 개편 → 중앙기능의 지방이양</li> </ul>
노무현정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권형 선진국</li> <li>- 균형발전 &gt; 지방분권</li> </ul>
이명박정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선진일류국가</li> <li>- 지방분권 → 지방발전/국가 경쟁력 강화</li> </ul>

### 3. 정책관련 집단의 지지

특별지방행정기관을 비롯한 지방분권 정책에 대한 관련집단은 직·간접적으로 매우 광범위하면서도 다양하다. 그러나 직접적인 이해관계를 갖는 정책관련 집단으로는 중앙부처와 지방자치단체가 해당된다. 즉, 특별지방행정기관을 포함한 지방분권은 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체간 권한 재배분의 특성을 가지고 있으므로 중앙부처와 지방자치단체가 정책에 직접적인 이해관계를 나타내게 된다. 더불어서 특별지방행정기관의 정비는 중앙정부의 권한을 지방자치단체에 이양하는 것이므로 해당정책에 중앙부처는 소극적인 저항을 그리고 지방자치단체는 적극적 지지를 표명하는 것이 일반적이다. 이와 같은 특성으로 인해 특별지방행정기관을 비롯한 지방분권 정책에 대한 중앙부처와 지방자치단체의 지지구조는 개별정부를 넘어서 일관된 현상을 나타내게 된다. 따라서 특별지방행정기관의 정비정책에 대한 관련집단의 지지는 김대중정부와 노무현정부 및 이명박정부에서 공통적으로 중앙부처와 지방자치단체의 상호 대립적 구조로 나타난 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로는 특별지방행정기관의 정비정책에 대한 중앙부처의 반대와 지방자치단체의 요구 및 지지로 나타나고 특히, 일반적인 지방분권과 달리 특별지방행정기관의 정비는 중앙부처의 강력한 저항을 정책실패의 주요한 원인으로 보고 있다(금창호 외, 2012). 다만, 그동안의 기능이양에 대해 상응하는 인력과 재원의 이양이 동시에 수반되지 않아서 지방자치단체가 기능이양의 실효성에 이의를 제기한 것에 따르면, 특별지방행정기관의 정비도 구체적인 정비실적이 가시화되었을 경우에는 인력과 재원의 수반여부에 따라 지방자치단체의 불만이 나타날 개연성도 없지 않다.

&lt;표 11&gt; 역대정부의 정책집단 지지 비교

구분	내용
김대중정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대립적 구조</li> <li>- 중앙부처 반대 ↔ 지방자치단체 지지</li> </ul>
노무현정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대립적 구조</li> <li>- 중앙부처 반대 ↔ 지방자치단체 지지</li> </ul>
이명박정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대립적 구조</li> <li>- 중앙부처 반대 ↔ 지방자치단체 지지</li> </ul>

#### 4. 집행조직의 효율성

집행조직은 특별지방행정기관의 정비정책을 직접 실천하는 기구이다. 따라서 집행조직의 효율성 여부가 정책의 성과를 결정하는 주요한 관건이 되기도 한다. 특별지방행정기관의 집행조직은 다수의 상반된 이해집단이 관련되어 있다는 점을 감안하면, 법적 지위의 적정성과 업무의 전담성 및 조직구조의 체계성 등을 기준으로 효율성을 판단할 수 있다. 다만, 특별지방행정기관의 정비정책은 전술한 바와 같이 역대정부에서 지방분권 정책의 하나로 추진되었다는 점에서 집행조직 역시 지방분권 추진조직을 대상으로 판단하는 것이 합리적이다.

김대중정부의 지방분권 정책은 기본적으로 공공개혁의 전략으로 중앙기능의 지방이양에 초점이 두어졌고, 이에 따라 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」에 근거하여 대통령 소속으로 설치된 '지방이양추진위원회'가 집행조직으로 운영되었다. 동 위원회는 중앙기능의 지방이양만을 전담하는 일원적 체계로 구성되어서 업무수행의 효율성은 상당수준 구비한 것으로 판단된다. 다만, 동 위원회에서 결정된 대상기능의 실질적인 이양은 소관부처에 위임됨으로써 원활한 이양추진은 충분하지 못한 것으로 평가된다. 이에 비하여 노무현정부의 집행조직은 대통령 소속으로 설치된 '정부혁신지방분권위원회'에서 지방분권의 기본계획을 수립하고, '지방이양추진위원회'에서 기능이양을 발굴하여 심의·확정하는 역할을 수행함으로써 일종의 과정별 분담체제를 형성하였다. 이명박정부의 집행조직 역시 대통령 소속으로 설치된 '지방분권추진위원회'에서 지방분권 정책을 총괄하고, '지방행정체제개편추진위원회'는 지방행정체제개편에 관한 정책을 전담함으로써 기능별 분담체제로 구성되었다.<sup>3)</sup> 따라서 노무현정부와 이명박정부의 집행조직은 기본적으로는 이원적 구조로 구성되었다. 이에 따라서

3) 이명박정부의 지방분권 정책의 집행조직으로는 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 근거하여 2008년 12월에 단일의 지방분권추진위원회가 설치되었으나, 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정됨으로써 '지방행정체제개편추진위원회'가 설치되어 이원적 구조로 전환되었다.

이원적 구조에서 초래되는 명확한 역할구분과 책임소재의 확보 등에서 나름의 한계를 보인 것으로 평가된다. 예를 들면, 이명박정부에서 특별지방행정기관의 정비와 자치경찰제의 도입 등이 '지방분권촉진위원회'와 '지방행정체제개편추진위원회'에서 동시에 검토되는 중복현상 등이 그것이다. 뿐만 아니라 전술한 김대중정부와 마찬가지로 노무현정부와 이명박정부 모두에서 지방분권 정책의 실질적인 집행은 관련부처가 관장함으로써 이행력의 담보가 완벽하게 확보되지 못하였다. 즉, 노무현정부의 '정부혁신지방분권위원회'나 이명박정부의 '지방분권촉진위원회'가 각각 특별법에 근거하여 지방분권 정책의 이행상황을 점검 및 평가하는 기능을 보유하고 있었으나, 현실적으로 관련부처가 준수하지 않을 경우에 효과적 대응방법이 부재했다는 것이다.

<표 12> 역대정부의 집행조직 비교

구분	내용
김대중정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진기구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방이양추진위원회</li> </ul> </li> <li>• 기구체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일원적 구조</li> </ul> </li> <li>• 설치근거                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정기구</li> </ul> </li> </ul>
노무현정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진기구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부혁신지방분권위원회</li> <li>- 지방이양추진위원회</li> </ul> </li> <li>• 기구체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이원적 구조</li> </ul> </li> <li>• 설치근거                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정기구</li> </ul> </li> </ul>
이명박정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진기구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권촉진위원회</li> <li>- 지방행정체제개편추진위원회</li> </ul> </li> <li>• 기구체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이원적 구조</li> </ul> </li> <li>• 설치근거                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정기구</li> </ul> </li> </ul>

## 5. 집행담당자의 역량

특별지방행정기관의 성공적 정비를 위해서는 집행담당자의 역량 또한 중요한 요소의 하나이다. 대체적으로 정책의 성공적 집행을 위해서는 집행담당자의 정책동 의와 전문성 등이 구비될 필요가 있다. 김대중정부의 '지방이양추진위원회'는 위원장을 포함한 15인 이상 20인 이내로 대통령이 위촉하는 민간 전문가와 대통령이 정하는 국가공무원 및 지방공무원으로 구성하고, 실질적인 업무지원을 위한 실무위원회를 설치하였다. 또한 노무현정부의 '정부혁신 지방분권위원회'는 위원장을 포함한 20인 이상 30인 이내로 관계 중앙행정기관의 장과 대통령의 위촉 및 지방4단체의 추천으로 위원회를 구성하고 실무위원회는 설치하지 않았다.<sup>4)</sup> 이에 비하여 이명박정부의 '지방분권추진위원회'는 위원장을 포함한 10인 이내로 대통령의 위촉과 국회의장·지방4단체의 추천으로 위원회를 구성하고, 위원회의 업무를 지원하기 위하여 실무위원회를 설치하였다.

이들의 구성을 보면, 김대중정부에서는 국무총리와 전문성 있는 명망가 등 2인을 위원장으로 두고, 해당분야의 학식과 경험이 풍부한 민간위원을 대통령이 위촉하였으나, 동시에 국가공무원과 지방공무원을 대통령이 지정함으로써 정책에 대한 충분한 동의를 확보하지는 못한 것으로 평가된다. 즉, 국가공무원으로 위촉된 위원은 기본적으로 중앙정부의 이익을 대변하는 시각을 견지할 가능성이 높고, 지방공무원 역시 직접적인 이해당사자로 지방의 시각을 강력하게 반영하는 것에는 한계가 있다. 또한 노무현정부에서는 위원장을 전문성 있는 명망가로 위촉하였으나, 당연직 위원이 6명 수준으로 행정자치부 장관을 제외하고는 대체적으로 반분권적인 인사들로 지방분권에 대한 정책동 의가 미약하고(김순은, 2004), 따라서 지방분권에 대한 전문성도 충분히 구비된 것으로 간주하기 어렵다. 이에 비하여 이명박정부는 초기에 위원장을 지방자치 비전문가로 위촉하였으나, 당연직 위원을 행정안전부 장관과 기획재정부 장관으로 축소하여 지방분권에 대한 정책동 의를 제고하고 위원회의 규모축소를 통해 운영 효율성을 확보한 것으로 평가된다(김순은, 2010). 다만, 위촉직 위원의 경우에는 김대중정부와 달리 노무현정부와 이명박정부 공히 자격요건을 규정하여 지방행정에 관한 풍부한 경험과 지식의 구비를 충족토록 하였으며, 결과적으로 일정한 수준의 정책동 의와 전문성을 갖춘 것으로 평가할 수 있다.

4) 노무현정부의 '정부혁신지방분권위원회'에 이명박정부와 달리 실무위원회를 설치하지 않은 것은 기능 이양을 전담하는 '지방이양추진위원회'가 별도로 설치되어 있었기 때문이다. 여기에서 이명박정부의 '지방분권추진위원회'의 실무위원회가 담당했던 역할을 수행하였다.

<표 13> 역대정부의 집행담당자 비교

구분	내용
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원회 규모                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장 포함 15인 이상 20인 이내</li> </ul> </li> <li>• 위원회 구성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무총리, 대통령 위촉 민간전문가, 대통령 지정 공무원</li> </ul> </li> <li>• 위원 자격요건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무총리</li> <li>- 해당분야에 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자</li> <li>- 대통령이 정하는 국가공무원 및 지방공무원</li> </ul> </li> <li>• 지원기구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실무위원회 설치</li> </ul> </li> </ul>
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원회 규모                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장 포함 20인 이상 30인 이내</li> </ul> </li> <li>• 위원회 구성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계 중앙행정기관장, 대통령 위촉, 지방4단체 추천</li> </ul> </li> <li>• 위원 자격요건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 직위에 있는 공무원</li> <li>- 지방분권에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자</li> <li>- 「지방자치법」 제165조의 규정에 의한 지방자치단체의 장 등의 협의체에서 추천하는 자</li> </ul> </li> <li>• 지원기구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비설치</li> </ul> </li> </ul>
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원회 규모                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장 포함 10인 이내</li> </ul> </li> <li>• 위원회 구성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대통령 위촉 및 국회의장·지방4단체 추천</li> </ul> </li> <li>• 위원 자격요건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자</li> <li>- 지방분권에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국회의장이 추천하는 자</li> <li>- 협의체의 장이 추천하는 자</li> </ul> </li> <li>• 지원기구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실무위원회 설치</li> </ul> </li> </ul>

## V. 결론

전술한 바와 같이 역대정부의 특별지방행정기관에 대한 정비정책의 평가 결과를 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 정책설계에서는 특별지방행정기관의 정비목표는 역대정부 공히 기본적으로 중앙기능의 지방이양에 초점을 둬으로써 논리적 합리성을 확보한 것으로 평가된다. 특별지방행정기관의 설치목적에도 불구하고, 원칙적으로 관장기능이 지방자치단체와 일정수준의 중복성을 나타내어 실질적인 지방자치의 구현을 위해서는 정비 필요성이 존재하기 때문이다. 특히, 기존의 중앙부처에 의한 특별지방행정기관의 남설이 관행화되어 왔던 점을 고려한다면, 정비의 필요성은 한층 크다 하겠다. 그럼에도 불구하고, 역대정부별로 정비대상의 차이가 발생된 점은 정부간 정책의 연속성을 상실하게 하고, 나아가 특별지방행정기관의 정비가 실질적인 성과로 이어지지 못하게 한 핵심적인 원인으로 평가된다.

둘째, 정책결정자의 의지에서는 역대정부별로 현저한 편차를 보이고 있다. 이는 기본적으로 역대정부의 국정과제 선정이 당시의 사회적 상황에 따라 달라질 수 있다는 점에서 필연적인 결과로 간주된다. 예를 들면, 김대중정부는 경제위기를 극복하기 위한 정부개혁이 우선적인 과제이므로 지방분권 정책에 포함되는 특별지방행정기관의 정비가 상대적으로 많은 관심을 받기가 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고, 특별지방행정기관의 정비가 중앙부처의 직접적인 이익을 침식하는 것이기 때문에 정책결정자의 강력한 의지가 무엇보다 필요하다는 것은 해당정책의 실패가 반증하고 있다.

셋째, 관련집단의 지지에서는 역대정부 공히 중앙부처의 반대가 현실적으로 작용하고 있다는 것이다. 따라서 특별지방행정기관의 정비가 효과적으로 추진되기 위해서는 중앙부처의 지속적인 강력한 반대를 설득할 수 있는 적절한 수단을 개발하기 전에는 용이하지 않다는 점을 보여주고 있다.

넷째, 집행조직의 효율성에서는 역대정부별로 다소의 차이를 보여주고 있다. 법적 지위에서는 역대정부 공히 대통령 소속의 위원회를 설치하였으나, 업무 전담성에서는 김대중정부의 단일적 구성체계에서는 전담성을 그리고 노무현정부와 이명박정부의 이원적 구성체계에서는 분담성을 나타내고 있다. 물론, 노무현정부와 이명박정부에서는 김대중정부가 기능이양만을 다룬 것과 달리 차치제도의 포괄적 대응체제를 구축한 것에 따른 결과이지만, 집행조직의 효율성은 상대적으로 취약한 모습을 초래하였다.

다섯째, 집행담당자의 역량에서는 김대중정부에서 노무현정부 및 이명박정부로 이어질수록 정책동의를 전문성에서 이전정부의 한계를 보완한 것으로 판단된다. 원칙적으로 특별지방

행정기관의 정비가 중앙부처의 적극적인 정책순응이 쉽지 않다는 점을 감안한다면, 관련위원회에 참여하는 위원구성에서 중앙부처의 관련자가 소수일수록 정책동의를 높고, 관련분야 민간인의 참여가 다수일수록 전문성이 확보된다는 전제에 비추어 보면, 김대중정부에서 노무현 정부 및 이명박정부로 이행될수록 충족성이 높아지고 있다.

이와 같은 정비정책 평가결과에 따르면, 박근혜정부를 비롯한 차기정부에서는 다음과 같은 특별지방행정기관 정비정책을 반드시 고려할 필요가 있다.

가장 우선적인 고려사항은 정비대상의 연속성을 유지하는 것이다. 특별지방행정기관의 정비대상은 이전정부의 연구결과 등에 기초하여 확정된 것으로 간주하고, 실천계획의 수립 및 이행에 정책의 비중을 두는 것이다. 전술한 평가결과에서 보면, 집행조직의 효율성이나 집행 담당자의 역량 등은 정부가 이행될수록 한계들이 보완되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 특별지방행정기관의 정비가 실질적인 성과로 나타나지 못하는 원인의 하나가 정부가 출범할 때마다 새로이 정비정책을 수립하는 것에 많은 시간을 소비하기 때문이다. 따라서 이와 같은 한계를 보완하기 위해서는 이전정부에서 수립된 정비대상은 특별한 하자가 나타나지 않은 한 그대로 수용하는 것이 필요하다.

둘째, 정책결정자의 강력한 의지는 정부출범 당시의 사회적 상황에 따라 편차가 발생할 수밖에 없지만, 대체적으로 임기초반에 비하여 중반이후 부터 약화되는 현상이 일반적이다. 따라서 전술한 정비대상의 승계와 더불어 임기초반에 특별지방행정기관의 정비를 강력하게 추진하는 전략을 검토하는 것이 필요하다.

끝으로, 정비정책 관련집단의 지지에서는 중앙부처의 반대와 지방자치단체의 지지라는 구조적 대립이 변하지 않는다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 특별지방행정기관의 정비정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 중앙부처의 설득을 위한 효과적 수단의 개발이 반드시 강구되어야 한다.

## 【참고문헌】

- 금창호·김상미. (1996). 「특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안」. 한국지방행정연구원.
- 금창호·김영수. (2002). 특별지방행정기관의 조정방안. 「지방정부연구」, 6(4).
- 금창호·김영수. (2002). 지방자치와 특별지방행정기관 운영방안. 한국지방정부학회 학술발표논문.
- 금창호외. (2012). 「특별지방행정기관의 정비방안에 관한 연구」. 지방행정체제개편추진위원회. 기획예산처. (2002). 「국민의 정부 공공개혁백서」.
- 김순은. (2004). 지방분권의 단계별 제도적 이슈. 「한국사회와 행정연구」, 15(1).
- 김순은. (2007). 지방분권과 국가균형발전 정책에 대한 전문가 인식분석. 한국지방정부학회 세미나 발표집.
- 김순은. (2010). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교평가. 한국지방정부학회 추계학술대회 논문집.
- 소순창. (2011). 역대 정부의 지방분권 평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3).
- 이승중. (1993). 성공적 정책집행을 위한 관리전략. 「지방행정연구」, 8(3).
- 이은재·박순용. (1989). 「지방행정기관과 특별지방행정기관간의 역할재분담에 관한 연구」. 한국 지방행정연구원. 연구보고서 제57권.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 「분권형 선진국가를 위한 지방분권 5개년 종합실행계획」.
- 정부혁신지방분권위원회. (2006). 「특별지방행정기관 기능조정안」.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 조계근. (2003). 특별지방행정기관의 기능조정에 관한 연구: 강원도 지역을 중심으로. 「한국행정과 정책연구」. 창간호.
- 지방분권추진위원회. (2012). 「특별지방행정기관 기능조정방안」.
- Gray, Clive. (1994). *Government beyond the Centre*. Macmillan Press: London.
- Fesler, James W. (1968). *Centralization & Decentralization*, in David L. Sills(ed). International Encyclopedia of the Social Science. Vol. 2. New York: The Macmillan & Free Press.
- Mellors, Colin & Nigel Copperthwaite. (1987). *Local Government in the Community*. Cambridge: ICSA Publishing Limited cambridge.
- Nakamura. Robert T. & Smallwood. Fran. k(1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*. 6(4).



**한 표 환:** 미국 University of California, Irvine에서 사회생태학박사 학위(논문: The International Diffusion of Electronics Manufacturing, and The Spatial Development of Korean Electronics, 1990)를 취득하고, 현재 충남대학교 국가정책대학원에서 재직하고 있다. 주요관심 분야는 지방자치와 지방경영, 도시 및 지역정책 등이며, 주요 논문으로는 “행정구역 자율통합정책의 비판적 고찰(2013),” “지방자치단체 조직개편의 영향요인 분석과 행정구역통합에의 시사점 논의(2013),” “Forming ‘Green Hope Community’: A New Regional Development Strategy (2012)” 등이 있다. 주요 경력으로는 한국지방행정연구원장, 대통령직속 지역발전위원회 및 지방행정체제개편위원회 위원을 역임했고, 현 행정자치부 지방자치단체합동평가위원회 위원장이다(hph1234@cnu.ac.kr).

