

# 특별지방행정기관의 정비, 효율적인 추진방법은?

금창호(한국지방행정연구원 연구위원)

## 특별지방행정기관의 정비 필요성

행정안전부의 발표에 따르면, 2010년부터 도로·하천, 해양·항만, 식·의약품 등 3개 분야의 특별지방행정기관이 본격적으로 정비된다. 금년내로 관련법과 시행령의 정비를 마무리하고, 내년부터 인력과 예산을 지방자치단체로 이관하겠다는 것이다. 자치권을 기초로 종합행정을 수행하는 지방자치단체가 초래하는 한계를 보완하고, 전문행정수요에 대해 효과적으로 대응하며, 공공서비스의 형평성을 확보하기 위해 설치되는 특별지방행정기관은 그동안 남설의 경향을 보여 왔다. 이에 따라 지방자치가 실시된 이래 핵심적인 쟁점의 하나로 부각되어 왔다. 이는 특별지방행정기관이 처리하는 다수의 사무가 지방자치단체의 사무와 유사하여 불필요한 행정비용을 지출하게 하고, 지방자치의 기반을 취약하게 만들며, 나아가 중앙집권에 기여하는 역할을 하기 때문이다. 따라서 지방분권을 강화하는 전략의 하나로 특별지방행정기관의 정비가 요청되어 온 것이다.

## 역대정부의 특별지방행정기관 정비성과

특별지방행정기관의 정비는 국민의 정부에서부터 본격화되었다. 국민의 정부는 100대 국정개혁 과제의 하나로 특별지방행정기관의 정비를 제시하였으나, 집권의 중·후반기로 접어들면서 지방분권의 의지가 약해지고, 특별지방행정기관의 정비 역시 관심의 대상에서 제외되었다. 이후 참여정부가 출범하면서 특별지방행정기관의 정비는 “지방분권로드맵”뿐만 아니라 “지방분권특별법”의 중요과제의 하나로 선정되었다. 이에 따라 특별지방행정기관이 수행하는 사무 가운데 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체로 이양하기로 하고, 중소기업, 노동, 통계, 국도·하천, 해양수산, 산림, 환경, 보훈, 식의약품 등 9개 분야를 우선적으로 검토하였다. 그 결과로 전체이관 2개 분야(중소기업, 식의약품), 이관 후 대체 사무소 신설 2개 분야(국도·하천, 해양수산), 일부이관 2개 분야(노동, 환경), 현행 유지 3개 분야(통계, 산림, 보훈) 등으로 추진계획을 확정하였다.

<표 1> 참여정부의 특별지방행정기관 정비방안

이관형태	대 상 기 관
순수전체이관 (2개 분야)	지방중소기업청(11개) 및 사무소(1개) 지방식품의약품안전청(6개)
이관후 대체 사무소 신설 (2개 분야)	지방국토관리청(6개) 및 국도유지사무소(18개) - 단, 5대강 관리를 위한 하천별 관리사무소 설치 지방해양수산청(12개) 및 해양수산사무소(25개) - 단, 건설기능 수행을 위해 건설사무소 설치
일부 이관 (2개 분야)	지방노동청(6개) 이관, 노동사무소(40개) 현행 유지 - 단, 이관되는 6개 지역에 노동사무소 신설(40개 → 46개) 환경출장소(9개) 이관, 지방·유역환경청(8개) 현행 유지
현행유지 (3개 분야)	통계, 산림, 보훈

그러나 참여정부 초기의 적극적인 정책추진 노력에도 불구하고, 실제 특별지방행정기관의 정비는 무산되었다. 참여정부에서 특별지방행정기관의 정비가 실패한 원인은 다양한 측면에서 지적되고 있다. 여타의 정책과 마찬가지로 특별지방행정기관의 정비가 성공하지 못한 것도 여러 가지 이유가 내재되어 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 가장 핵심적인 원인은 결국 중앙정부의 소극적 대응이라 하겠다. 특별지방행정기관의 정비는 본질상 중앙정부의 권한과 사무를 지방자치단체로 이양하는 것이다. 그동안 특별지방행정기관이 필요 이상으로 남설되었던 이유가 중앙의 각 부처가 기관이기주의에 기초하여 조직팽창을 도모하는 것에 있었던 것을 감안한다면 당연한 결과라고 할 수 있다. 중앙 각 부처에 따라 다소의 차이는 있지만, 특별지방행정기관의 정비는 기존의 권한과 사무의 상당부분이 지방으로 이양되는 것이고, 이에 따라 인력과 예산의 축소 역시 불가피하다. 따라서 특별지방행정기관에 대한 중앙정부의 적극적 대응은 대통령의 강력한 의지가 수반되지 않는 한 기대하기 어려운 것이다.

#### **이명박 정부의 특별지방행정기관 정비계획**

이명박 정부 역시 역대정부와 마찬가지로 특별지방행정기관의 정비를 지방분권의 주요과제로 선정하고 있다. 인수위에서 특별지방행정기관의 정비를 핵심 국정과제로 선정하고, 정부출범과 동시에 행정안전부와 지방자치단체의 합동작업단을 구성하여 “특별지방행정기관 정비방안”을 마련하였다. 그리고 지역발전위원회를 통해서 특별지방행정기관의 정비에 관련된 정부의 방침을 발표하였다. 정부가 발표한 추진계획에 따르면, 1단계로 국도·하천, 해양항만, 식의약품 등 3개 분야를 우선적으로 정비하고, 2단계로 노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경 등 5개 분야를 대상으로 정비방안을 마련한다는 것이다.

이에 따라 일차적으로 1단계 정비대상인 3개 분야에 대해 도로·하천분야 48명, 해양항만분야 59명 및 식의약품분야 101명 등 모두 208명의 인력이 2010년부터 지방자치단체로 이양될 계획이다. 인력의 산출기초인 업무의 이양은 다음과 같다.

<표 2> 1단계 특별지방행정기관 이양사무

구 분		중 기 능
해양항만	항만개발운영	- 공사계약·집행·관리 - 항만배후·수송시설개발 - 항만재개발
	선원선박	- 해상운송사업 등록 및 지도
	해양환경	- 공유수면매립면허 - 해역수질 개선 - 개항단속 및 관공선 관리
국도하천	도로건설관리	- 국도건설사업 - 도로점용 등 인·허가 - 도로 유지보수
	하천공사관리	- 하천개수공사 - 하천점용 등 인·허가 - 재해대책 수립·시행
식의약품	식품	- 인·허가(식품첨가물제조업, 식품조사처리업) - 식품위생 및 식중독 예방 교육·홍보 - 식품업소 지도·점검 - 위해우려식품 수거 및 시험분석 - 식품 등 수입판매업 신고수리
	의약품 등	- 지도·점검 - 수거 및 시험분석

나머지 5개 분야에 대해서도 지방분권추진위원회에서 기본적인 정비방안은 마련한 실정이다. 다만, 2단계 정비대상에 대해서 구체적인 추진일정은 수립되지 않은 상황이다.

**특별지방행정기관의 효과적인 정비방안**

지난 정부에 비하여 이번 정부에서 특별지방행정기관의 정비가 보다 가시권에 접어들고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 일말의 우려가 없는 것은 아니다. 뿐만 아니라 현재의 정비방안이 충분한 타당성을 확보하고 있다고 보기도 어렵다. 따라서 이번 정부에서 특별지방행정기관을 반드시 정비하기 위해서는 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 과거정부가 실패한 원인에 대한 철저한 분석이다. 앞서도 언급하였지만, 참여정부에서 상당히 진전된 계획을 수립하였지만, 결과적으로 중앙정부의 소극적 대응으로 특별지방행정기관의 정비는 무산되었다. 이러한 사실에 기초할 경우 중앙정부의 적극적 대응을 이끌어낼 수 있는 전략이 필요하다. 이는 역시 최종결정권자인 대통령의 강력한 의지가 수반되어야 한다는 것이다. 대통령이 임기 내에 반드시 특별지방행정기관을 정비하겠다는 확고한 의지를 보일 때에 중앙정부의 협력을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

둘째, 합리적인 정비방안을 마련하는 것이다. 특별지방행정기관의 정비도 원칙적으로 정부의 역할을 명확하게 설정하고, 사무의 수행주체를 보다 효율적으로 지정하는 것이다. 다시 말하면, 특정의 사무를 정부가 처리할 필요성이 있는지 또한 누가 처리하는 것이 합당한지를 판단하는 작업이 하나이다. 이에 따른다면, 특별지방행정기관의 정비는 논리적으로 다음과 같은 3개의 단계를 거치는 것이 타당하다. 우선, 민영화 또는 규제 합리화를 통해서 정부의 관장범위의 타당성을 검토하고, 다음으로 배분 합리화를 그리고 마지막으로 수행 효율성에 대한 고려를 하는 것이다. 이러한 검토들이 순차적으로 수반될 때 비로소 주민편의뿐만 아니라 행정의 효율성도 달성될 수 있다.

<표 3> 특별지방행정기관의 정비방안

1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현행체제 전제 정비방안 검토</li> <li>- 민영화, 규제 합리화 등 정부관장 범위 타당성 검토</li> </ul>
2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 배분 합리화 정비방안 검토</li> <li>- 본청, 특행 및 자치단체간 배분 타당성 검토</li> <li>- 기능배분 판단기준 설계 및 적용</li> </ul>
3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수행 효율성 정비방안 검토</li> <li>- 업무처리 프로세스 효율화</li> <li>- 통합수행 타당성 검토 등</li> </ul>

셋째, 효과적인 추진전략의 마련이다. 참여정부에서 특별지방행정기관의 정비가 실패한 원인은 중앙정부의 소극적 대응과 더불어서 다수의 지방분권과제 가운데 하나로 선정한 것에도 있다. 짧은 임기 내에 47개에 이르는 과제를 추진하려다 보니 결과적으로 우선순위가 낮은 과제들은 목표를 달성하지 못하였다. 이번 정부 역시 적지 않은 지방분권 과제를 추진하려는 계획을 수립하였다. 따라서 특별지방행정기관의 정비가 그 중요성에도 불구하고, 또 다시 후순위로 밀려날 개연성이 언제나 존재한다. 최근에도 지방행정체제개편이나 기능이양, 소득·소비세 도입 및 광역경제권 등에 비해서는 커다란 조명을 받지 못하고 있는 느낌이다. 이러한 점들을 고려한다면, 특별지방행정기관의 정비에 대한 효과적인 추진전략이 수립될 필요가 있다는 것이다.