

地方自治團體와 地方國土管理廳간의 關係再定立 方案

Establishment of the Relations between Local Government and
Local Agency for National Land Development

金日泰(서울市立大學校 教授)

琴徹溟(韓國地方行政研究院 研究員)

— <目 次> —

- I. 地方行政體制的 二元化와 再調整의 必要性
- II. 地方國土管理廳과 地方自治團體間 機能配分 現況
- III. 地方自治團體와 地方國土管理廳間 關係의 問題點
- IV. 地方自治團體와 地方國土管理廳間 關係再定立 方案
- V. 地方國土管理廳과 地方自治團體間 關係再定立의 先決課題

<ABSTRACT>

This study aims at establishing the relations between local government and Local Agency for National Land Development. These two institutions take each share of the responsibility related to national land development affairs. However, there are numerous problems due to the strengthening of local government's roles and the inadequacy of functional apportionment.

Accordingly, to establish the relations between local government and Local Agency for National Land Development, this study suggests such strategies as rearranging the functions of each institution by applying the principles of functional distribution between central and local government and integrating the regional functions of Local Agency for National Land Development into local government.

I. 地方行政體制的 二元化와 再調整의 必要性

우리나라의 지방행정체제는 지역을 기준으로 지방자치단체를 설립하여 종합적인 지방행정서비스를 제공토록 하는 한편, 업무의 특수성으로 인하여 지방자치단체에 위임하여 처리할 수 없을 만큼 전문적이거나 전국적 통일성을 유지해야 할 일부의 국가사무는 특별지방행정기관을 설치하여 국가가 직접 지방단위에서 서비스를 제공하도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체와 특별지방행정기관은 적절한 역할분담과 긴밀한 상호협조체제를 구축하여야 하되, 어디까지나 지방자치단체가 주가 되고 특별지방행정기관은 이를 보완하는 형태가 되는 것이 원칙이다(최창호, 1995: 146).

그러나 우리나라의 특별지방행정기관은 지방자치의 중단기에 이러한 기본원칙을 무시한 채 중앙정부의 부처간 할거주의에 의해 경쟁적으로 증설되어 난립해 온 것이 사실이다. 여타의 기관위임사무처럼 내무부를 통해 지방자치단체에 위임하여 처리하기보다는, 각 부처마다 지방에 일선기관을 설치하여 직접 업무를 수행하는 것이 관리·감독에 편할 뿐만 아니라 부처의 이익에 부합하기 때문이었을 것이다. 1961년 특별지방행정기관의 통합조치, 1981년의 정부조직개편, 1993년의 정부기구축소 등의 작업에도 불구하고, 특별행정기관은 좀처럼 줄어들지 않아 1997년 현재에도 총 12개부처에 전국적으로 총 7,119개소가 난립하고 있다.

이와 같은 우리나라 지방행정의 이원적 추진체제는 양기관간의 상호보완적 역할이라는 순기능 못지 않게 다음과 같은 부작용들이 나타나고 있다(박기영, 1996: 34-37). 우선 양기관이 수행하는 기능이 상호중첩되어, 비능률로 인한 예산낭비는 물론 지방정부의 능력발전을 저해하고 있다. 또한 양기관이 동질적인 업무를 불합리하게 분담하고 있어, 행정목표의 합리적 달성은 물론 유사시에 효과적인 대응체제를 강구할 수 없게 하고 있다. 이와 더불어 일부 특별지방행정기관은 지역업무를 불필요하게 독점하고 있어서 지역발전은 물론 지역문제에 대한 지방자치단체의 효과적인 대응을 어렵게 만드는 문제점을 안고 있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해 지방자치단체와 특별지방행정기관간의 관계재정립이 논의·연구되고 있는 바, 이 글에서는 양자간의 업무중복과 불합리한 업무분담으로 인해 가장 시급하게 관계재정립이 요구되는 특별지방행정기관을 다루도록 한다. 특히 기능과 유사성과 중복의 정도면에서 지방자치단체와 관련성이 높은 특별행정기관들중에서도, 지역

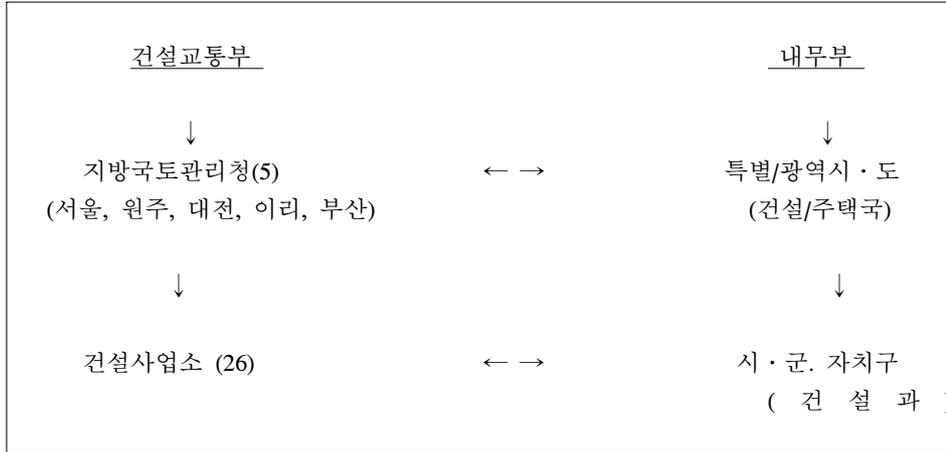
발전의 자율성과 직접 관련이 있는 지방국토관리청과 지방자치단체간의 관계재정립방안을 살펴보기로 한다. 이는 토지이용 및 규제, 사회간접자본시설의 건설·관리, 수자원관리 등과 같이 지방국토관리청에서 처리하는 국토관리기능은 다른 정부기능들에 비하여 주민복지와 주민복리와 지역발전에 보다 밀접하게 관련되어 있으므로, 지역의 특수성과 주민들의 욕구의 반영이 큰 분야이기 때문이다.

II. 地方國土管理廳과 地方自治團體間 機能配分 現況

지역단위에서의 공간형성을 위한 지방건설행정체제는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 국가(건설교통부)가 지방단위에서 국토개발사업을 직접 시행하기 위해 설치한 지방국토관리청과 지방행정구역내에서의 국토개발관련 위임사무와 지역개발관련 자치사무를 처리하는 각급 지방자치단체의 담당부서가 있다. 광역자치단체 수준에서의 지방건설행정은 지방국토관리청과 지방자치단체의 건설(주택)국이 분임하여 수행하고 있고, 기초자치단체의 수준에서는 건설교통부의 최일선기관인 건설사업소와 시·군·구의 건설과에서 각각 분담하고 있다.²⁶⁾

<그림 1> 지방단위의 건설행정 역할분담 체계

26) 지방국토관리청은 서울, 원주, 대전, 이리, 부산 등 5개 지역에 그리고 건설사무소는 서울지방국토관리청 산하에 서울·수원·의정부 건설사무소, 원주지방국토관리청 산하에 홍천·강릉·정선 건설사무소, 대전지방국토관리청 산하에 논산·충주·보은·예산 건설사무소, 이리지방국토관리청 산하에 옥구·광주·전주·남원·순천 건설사무소, 부산지방국토관리청 산하에 부산·대구·진주·포항·영주·진영 건설사무소가 설치되어 있다. 이외에 지방국토관리청과 별개로 제주도에 제주개발건설사무소가 설치되어 있다.



1. 地方國土管理廳의 國土關聯機能

국토개발사업을 지역적 차원에서의 처리하기 위하여 설치된 지방국토관리청은 건설교통부가 담당하는 총 627개의 국토개발사무 중 8.8%에 불과한 55개의 단위사무를 처리하고 있으며, 그 사무들도 대부분 도로·하천에 관련된 사무가 대부분이다. 이 기관이 담당하는 주요사무들은 다음과 같다(건설부, 1994: 47-51).

- 국토계획 및 도시계획, 토지, 주택, 건축, 상·하수도 등 지방자치단체와의 관련사업의 조사 및 조정건의
- 개발제한구역의 관리 및 단속 ○ 도로 및 하천사업시행계획의 수립
- 용도폐지대상 도로 및 하천에 대한 조사, 관리, 행정처분
- 소관공사현장에서 발생하는 각종 민원처리 및 현장관리
- 공유수면에 대한 행정처분 ○ 재해대책 업무
- 각종 건설공사 시행에 따른 용지매수 및 지장물의 보상
- 소관공사에 대한 하자보수감독 및 담보기간 중 정기검사
- 건설공사시공에 따른 각종 검사(기성·준공·하자·하자기간만료)의 실시
- 건설공사의 부실 및 안전점검에 관한 계획수립·시행

한편 지방국토관리청이 수행하는 사무의 성격을 살펴보면 주로 도로나 하천에 관련된 것으로 총 55개의 단위사무중에서 기획기능은 하나도 없고 모두가 집행적 성격의 것이다. 이는 도로나 하천 등에 관련된 사무는 전국적인 맥락에서 계획수립이 이루어지고, 그를 토대

로 지방단위에서는 집행되어야 할 것이기 때문이다. 또한 1건만이 비규제적인 기능일 뿐 나머지 54개가 모두 규제적 기능이다.

2. 地方自治團體의 國土關聯機能

지방국토관리청과 더불어 각급 지방자치단체도 지역적 차원에서 국토관련기능을 처리하고 있다. 현재 지방자치단체가 담당하고 있는 국토관련 자치사무와 단체위임사무 및 건설교통부를 비롯한 중앙부처로부터의 위임받은 기관위임사무로 대별된다. 국토관련 업무를 담당하고 있는 기관은 시·도의 경우 건설국, 시·군의 경우 건설과인데, 이들이 담당하고 있는 기능들을 살펴보면 다음과 같다(한국지방행정연구원, 1989: 28-29).

- 지방도 건설 ○ 관내공사의 시행감독 ○ 지방항만의 관리운영
- 지방도 관리 ○ 비포장국도 및 도시지역포장국도 관리
- 도시지역 포장국도 점용허가 ○ 지방하천, 준용하천의 개수·관리
- 직할, 준용, 지방하천의 골재채취허가 ○ 제1, 2종항을 제외한 공유수면 매립허가
- 국립공원 관리 ○ 도립공원의 지정관리 ○ 개발제한구역의 관리

3. 地方國土管理廳과 地方自治團體間 機能分擔

지방국토관리청과 지방자치단체와의 관계는 환경관리청이나 지방노동청과의 관계에서처럼 직접적인 지휘·감독 관계가 아닌 역할분담에 의한 수평적인 대등관계에 있다. 지방국토관리청의 중심기능인 하천이나 도로의 건설 및 유지·관리사무를 중심으로 살펴보면, 하천의 경우 직할하천 관련사무는 지방국토관리청이 그리고 지방하천 관련사무는 지방자치단체가 담당하고 있다. 도로의 경우 고속도로와 국도 관련사무는 지방국토관리청이 그리고 지방도 관련사무는 지방자치단체가 담당하고 있다. 그러나 이와 같은 역할분담에도 불구하고 양기관은 상당한 사무에 대해 중복처리하고 있는 실정이다.

III. 地方自治團體와 地方國土管理廳間 關係의 問題點

지방국토관리청은 국토관리업무의 전문성이나 특수성으로 인하여 필요한 경우에 설치되어 구역을 기준으로 설치된 지방자치단체와 이원적 체제를 구축함으로써, 관할구역의 제약

에서 탈피하여 전국적이고 통일적인 성격의 국토관리업무를 효과적 처리하기 위한 것이다. 그러나 실제로는 기능배분상의 중앙집권성과 집행·규제위주의 사무처리 및 지방자치단체와 갈등 등으로 인해 기관설치의 본래 목적을 효과적으로 달성할 수 없을 뿐만 아니라 지방자치체의 발전을 저해하고 있다.

1. 管理機能의 二元化와 重複으로 인한 業務推進의 非效率性

특별지방행정기관은 지방행정수행상 기능과 관할범위의 상이를 근거로 지방자치단체의 보완적 역할을 수행하기 위하여 설치되는 것이 일반적임에도, 담당사무의 성격에서 보듯이 양 기관 모두 집행·규제적 사무를 수행하고 있어 상당부분 중복되고 있다. 그러한 것들의 대표적인 예로 개발제한구역의 지정 및 관리, 하천구역내 토지점용허가 및 관리, 하천에 대한 현저한 오손 등 허가, 타인토지출입 및 사용에 관한 처분 등을 들 수 있다(한국지방행정연구원, 1996: 49-51). 이러한 업무의 중복수행으로 인하여 지휘체계의 이원화, 인력 및 재원의 중복투자, 업무처리의 비효율성을 초래하고 있다.²⁷⁾

2. 住民欲求와 地域實情에 附合하지 못하는 國土 및 地域開發

건설교통부의 하급기관인 지방국토관리청은 중앙이 계획한 사업만을 관장하므로써, 중앙과 지방계획의 연계나 지역주민의 숙원사업과 지역실정에 맞는 건설사업이 소홀해진다는 점에서 한계가 있다. 일반적으로 특별지방행정기관은 국가의 관료이고 업무에 대한 책임은 해당 주무부처에 지기 때문에 의사결정에 있어 주민과 이익집단들의 참여를 원천적으로 봉쇄한다. 또한 비대의제기관으로서 선거를 통한 주민의 평가가 배제됨으로 인해 심각한 행정책임성의 문제를 안고 있기 때문이다(Alexander, 1991: 72-74). 특별지방행정기관의 대상 지역이 넓어 적시성이 결여되고 민원인의 불편이 초래되는 것이 대표적인 예이다.

3. 地域開發行政의 綜合性과 自主性的 喪失

건설교통부는 국토개발업무의 대부분을 지방국토관리청을 통해 직접 수행하고 있는 경우

27) 국립공원이나 개발제한구역 등의 지정·관리에 있어서 이원화로 인해 체계적인 업무수행이 곤란하여 행정의 능률성이 저하되고 있다. 또한 사회간접자본시설의 유지관리업무에 비효율성이 초래되고 있고, 시·군과 지방건설사무소의 원거리위치로 인해 업무협조가 곤란하며, 처리가 지연되고 있다.

가 많아, 당해지역의 지방자치단체와 조직적인 연계도 없이 소외된 조직으로 있는 것이 현실이다(강신탉·김광웅, 1993: 150-151)²⁸⁾. 그로 인해 광역건설공사시 수개청의 분할시공에 따라 국토 및 지역개발사업의 종합성과 능률성이 저하된다. 뿐만 아니라 국토 및 지역개발기능의 중앙집권화되어 있어, 자치시대에 부합하는 지방정부의 창의적이고 자율적인 개발행정능력의 배양을 저해하고 있다.

IV. 地方自治團體와 地方國土管理廳間 關係再定立 方案

1. 關係再定立의 基本方向

현행 지방행정의 이원적 수행체제의 재검토를 통해 지방개발행정체제의 종합성, 사업추진의 효율성, 개발사업의 지역주민에 대한 대응성을 높이려는 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계재정립은 다음과 같은 방향으로 추진되어야 한다(한국지방행정연구원, 1996: 83-84).

첫째, 기능적 효율성과 영역적 민주성의 동시추구이다. 특별지방행정기관이 분야별 기능의 효율적 집행은 담보할 수 있으나 행정과정의 주민참여나 주민에 의한 통제를 받지 않는 한계를 가지고 있다. 한편 지방자치단체는 관할구역과 주민에 의하여 통제받기 때문에 특정기능의 효율적 수행에 한계를 갖는다. 이러한 양기관의 한계를 상쇄하고 기능수행의 효율성과 민주성을 동시에 추구할 수 있는 상보적 관계정립을 모색한다.

둘째, 자치이념의 구현을 위한 지방자치단체의 기능강화이다. 현재의 양자간 기능배분은 지방자치가 실시되지 않았던 시기에 이루어진 것이어서 중앙집권적 성향이 강하다. 이제 지방자치의 실시로 지역의 종합행정을 담당하는 지방자치단체가 존재하므로, 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립은 지방행정수행상의 자율성 신장과 주민대응성을 제고할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.

셋째, 작은 정부지향이다. 1994년이래 정부가 지속적으로 추진하고 있는 정부조직 개편을 통해 작은 정부의 구현이 지방행정차원에서도 달성되도록 한다. 단기적으로는 현실적인 여

28) 이러한 문제에 대하여 Fesler는 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.

건을 감안하여 지방국토관리청의 기능을 점차적으로 지방자치단체에 이양하므로써 양자간의 관계를 재정립해나가야 하지만, 장기적으로는 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체에 흡수하는 방향으로 나가야 한다.²⁹⁾

2. 地方國土管理廳과 地方自治團體間 機能再配分

1) 기능재배분의 방향, 기준, 원칙

지방국토관리청과 지방자치단체간 기능조정的基本방향은 건설행정의 광역성과 전문성의 요청에 부응하면서 지방자치단체의 해당 행정을 지원하고 감독하는 후견자적 역할을 할 수 있도록 기능이 조정되어야 한다. 다시 말해 지방자치단체는 지역적 계획과 집행·규제기능을 담당하고, 해당 지방국토관리청은 조정·평가기능과 연구·개발기능을 전담하도록 기능이 분담되어야 한다. 특히 중요한 것은 집행·규제기능의 지방자치단체로의 일원화가 요청된다.³⁰⁾

단위사무를 중심으로 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능조정을 위해 중복성, 영향범위, 사무성격 및 수행능력의 4가지 기준을 사용하되, 단위사무별로 4개의 기준을 순차적으로 적용한다. 첫번째로 중복성을 적용하여 중복사무로 판정되는 단위사무는 모두 지방자치단체로 이관한다. 두번째는 영향범위를 적용하여 해당 단위사무의 계획, 영향 및 효력이 전국적이면 특별지방행정기관에, 그리고 지역적이면 지방자치단체로 이관한다. 세번째 해당 단위사무가 영향범위에서 지역적인 것으로 판정될 시에도 사무의 성격상 객관적 판단이나 조정적 역할이 필요한 단위사무는 특별지방행정기관에 존치한다. 그리고 마지막으로 지방자치단체가 이관 사무를 수행할 능력이 있는가 또는 조만간 그러한 능력을 갖출 수 있는가

29) 국토개발연구원이 1995년에 관련분야전문가들을 대상으로 조사한 결과에 따르면, “국토개발분야 정부기능이 양의 바람직한 방향”에 대해서는 대다수의 응답자가 “현실적인 여건을 감안하여 단계적으로 이양하는 것이 바람직하다”라고 답하고 있다. 응답자의 유형별로 살펴보면 중앙공무원중의 81.3%, 지방공무원 64.7%, 학자·연구원의 70%가 이를 단계적인 이양을 검토하고 있다(김용웅 외, 1995:266-267).

30) 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능조정에 관한 기존 연구는 다음과 같이 세가지 방향으로 접근되어 왔다. 첫째는 기관을 중심으로 한 특별지방행정기관 전체와 지방자치단체간의 기능조정에 관한 연구이다. 기관을 중심으로 한 특별지방행정기관 전체적 접근은 주로 공공기관에서 논의되어 왔는 바, 특별지방행정기관 자체의 존치여부에 주목하고 있다. 둘째는 기능을 중심으로 한 특별지방행정기관 전체와 지방자치단체간의 기능조정에 관한 연구이다. 이 접근방안은 특별지방행정기관 전체를 조정대상으로 하고 있다는 점에서는 상기한 첫번째 접근방안과 같다. 그러나 기능조정의 기준으로 사무 즉 기능에 초점을 맞추고 있다는 점에서 상기의 접근방안과 상이하다. 셋째는 개별적 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능조정에 관한 연구이다. 이 접근방안은 각각의 특별지방행정기관이 담당하고 있는 업무의 특성을 보다 강조하고 있다. 여기서의 조정방안은 대체로 세가지로 요약되고 있는 바, 특별지방행정기관의 전담, 지방자치단체의 전담, 양기관간 합리적 역할분담론 등이다. 이 연구는 세 번째의 접근방법 중 양기관간의 합리적 역할분담론과 지방자치단체의 전담론에 해당한다.

로 판정한다.

2) 재배분대상사무

1차 특별지방행정기관인 지방국토관리청과 그에 상응하는 광역자치단체인 시·도의 단위 사무만을 대상으로 할 때, 재조정되어야 사무는 다음과 같이 총 33개의 사무이다(한국지방행정연구원, 1996: 84-84). 우선 지방국토관리청에서 행정기관에서 광역자치단체로 이관가능한 사무는 <표 1>에서 보는 바와 같이 총 25개이며, 이 가운데 중복성에 의한 이관사무 1개, 영향범위에 의한 이관사무 2개 그리고 나머지 22개는 사무성격에 의한 이관사무이다.

<표1> 지방국토관리청에서 광역자치단체로 이관해야 할 사무

단 위 사 무 명	(조정기준)
1. 공유수면매립	
○공유수면 매립면허수수료징수	<= (사무성격)
○공유수면 공작물제거명령	<= (사무성격)
○공유수면 손실예방시설 설치명령	<= (사무성격)
○공유수면 매립면허의 효력회복허가 (직할하천 및 지정항만의 구역)	<= (영향범위)
○공유수면 매립면허의 효력회복허가 (부산항)	<= (영향범위)
2. 하천계획	
○하천유수점용허가 및 관리	<= (사무성격)
○하천부속물 점용허가 및 관리	<= (사무성격)
○공작물설치허가 및 관리	<= (중복성)
○토지굴착 및 허가 및 관리	<= (사무성격)
○하천인접구역내 지하수채취 및 허가	<= (사무성격)
○하천 원상회복명령	<= (사무성격)
○타인 토지 출입 및 사용 에 관한 처분	<= (사무성격)
○연안구역내 공작물설치허가	<= (사무성격)
○연안구역내 주민 등에 부담명령	<= (사무성격)
○검용하천부속물 등 비용부담명령	<= (사무성격)
○원인자부담금 부과징수	<= (사무성격)
○수익자부담금 부과징수	<= (사무성격)
○명령위반자에 대한 조치	<= (사무성격)
○공익을 위한 감독처분	<= (사무성격)
3. 도로	
○자동차전용도로 통행제한 표지만 설치	<= (사무성격)
○부당이득금의 징수	<= (사무성격)
4. 측량·지도	
○측량업 영업실적 신고수리	<= (사무성격)
○신고명령	<= (사무성격)
○측량업자의 경영실태조사 <	<= (사무성격)
○측량법위반자 제재	<= (사무성격)

자료 : 한국지방행정연구원, 1966: pp.115-117의 <표 5-5>에서 발췌·제작성

한편 광역자치단체에서 지방국토관리청으로 이관가능한 단위사무는 <표 2>에서와 같이 총 8개인 바, 이 단위사무의 전부가 사무성격에 의해 지방국토관리청으로 이관하는 것이 바람직한 사무이다.

<표 2> 광역자치단체에서 지방국토관리청로 이관해야 할 사무

단 위 사 무 명	(조정기준)
1. 공유수면매립	
2. 하천계획	
○ 도지사의 하천정비기본계획에 대한 인가	<= (사무성격)
○ 도지사의 하천공사시행의 인가	<= (사무성격)
○ 도지사의 비관리청 하천공사허가에 대한 인가	<= (사무성격)
○ 도지사의 폐천부지교환 및 양영에 대한 인가	<= (사무성격)
○ 폐천부지의 교환	<= (사무성격)
○ 폐천부지의 양여	
3. 도로	
○ 연도구역의 지정	<= (사무성격)
○ 연도구역의 지정고시	<= (사무성격)
4. 측량·지도	

자료 : 한국지방행정연구원, 1996: pp.118-121의 <표 5-5>에서 발췌·재작성

3. 地方國土管理廳의 地方自治團體로의 統合

1) 통합의 필요성과 통합의 기본방향

지방자치제의 실시로 기존 중앙집권적인 행정을 탈피하여 지방의 자율적이고 주체적 행정을 가능케 하자면, 궁극적으로는 기존의 이원화된 지방단위의 개발행정체제를 통합하는 것이 바람직하다. 양기관의 통합은 현재의 지방행정의 이원적 수행체제를 지양하고 지역을 기준으로 한 단일체제를 확립하므로서 지방행정의 종합성, 민주성, 책임성을 확보할 수 있도록 하기 위한 것이다. 그리고 양 기관의 유사·중복업무를 통합하므로서 업무처리의 능률성 확보와 행정지휘권의 일원화로 체계적인 업무수행이 가능토록 하며, 기관의 일원화를 통해 재정 및 인력의 낭비를 줄일 수 있다.

이를 위해 ‘지방국토관리청의 기능을 지방자치단체로 이양하는 방안’과 ‘지방자치단체의 기능을 지방국토관리청으로 흡수·통합하는 방안’, 그리고 ‘양기관을 합쳐 새로운 기관을 설립하는 방안’의 3가지를 모두를 고려해 볼 수 있다. 이 중에서 지방국토관리청으로 일원화하는 방안은 지방자치에 역행하는 발상으로 시대정신에 맞지 아니하고, 제3의 기관으로 통합하는 것은 지방행정의 종합성과 민주성을 저해할 가능성이 크다. 따라서 현실적으로 지방국토관리청의 기능을 지방자치단체로 이양하여 일원화하는 방안이 가장 바람직한데,

이는 우리나라의 지방자치단체는 종합적인 지방행정을 주도적으로 담당하도록 설치된 지방 공공단체라는 점에서 명분을 찾을 수 있다.

다만 시·도의 관할구역을 넘어서는 광역적 행정사무를 수행하는 문제가 남게 되는데, 이는 기존의 다양한 광역행정제도를 적절하게 활용한다면 기존 특별지방행정기관이 수행하고 있는 광역적 사무를 충분히 수용할 수 있을 것이다. 기존의 지방자치단체조합을 활용하거나 지방자치단체들의 공동정책결정과 개별적 집행을 가능케 하는 지방자치단체연합(가칭)이라는 특별지방자치단체를 설치하면 이 문제를 충분히 극복해 갈 수 있을 것이다. 그리고 지방자치단체에는 전문적인 사무를 수행할 만한 인력과 재원이 부족하다는 문제는 두 기관의 통합시 특별지방행정기관에서 관련사무를 담당하던 인력을 그대로 흡수하거나 중·장기적으로는 지방자치단체의 전문인력의 확보 및 이양사무에 상응하는 중앙정부의 재원의 지방자치단체로 이전해주는 것으로 가능하다.

2) 통합방안

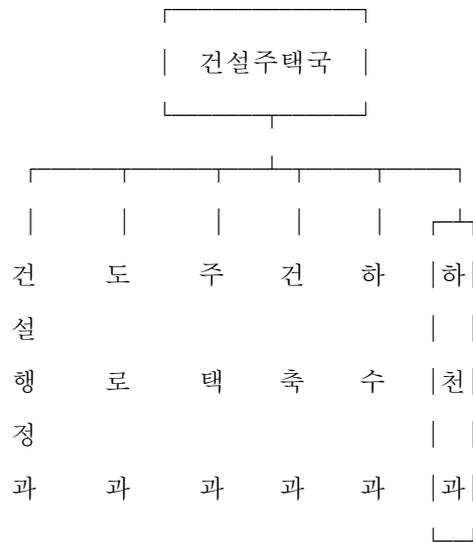
기관간 통합의 문제는 기구, 인력, 예산 등 다각적인 측면에서의 접근을 요하는 중요한 문제이다. 뿐만 아니라 기능의 수용 및 배분의 효율성 제고가 중점적으로 다루어져야 한다. 이러한 측면에서 지방자치단체로의 합리적인 통합방안은 지방자치단체의 기존 관련기구를 확대하는 방안과 새로운 기구를 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 지방자치단체의 조직 확대방안은 기존 기구를 최대한 활용하는 방안으로 조직의 안정성과 비용의 최소화를 도모할 수 있는 반면, 자치단체내 기구의 신설방안은 통합에 따라 이관될 사무를 새로운 기구를 신설하여 수용·배분하는 것이므로 보다 효율적인 조직편성을 가능하게 한다.

그러나 지방국토관리청의 사무를 지방자치단체에 통합시키더라도 기구를 신설하는 것은 바람직하지 않다. 그 이유는 지방국토관리청을 지방자치단체에 통합하더라도 실제 이관될 기능이 소수에 지나지 않기 때문이다. 특히 국도의 경우 건설 및 유지·관리 업무 가운데 건설업무는 이론적으로 지방자치단체에 이관할 수는 있으나, 지방자치단체의 재정적 측면을 고려하건대 현실적으로 불가능하다. 따라서 건설업무는 한국도로공사를 통해 건설하고, 국도의 유지·관리업무만 지방자치단체에 이관가능하다. 또 한가지 이유는 현재 건설주택국의 과단위 편성이 업무대상을 기준으로 되어 있는 바, 지방국토관리청에서 이관될 하천 및 도로 관련기능을 새로운 기구를 설치하여 통합할 경우 타 과의 편성기준과 상이하게 된다는 것이다(한국지방행정연구원, 1996: 129-133).

현재 지방자치단체에서 건설행정을 담당하고 있는 기구는 건설주택국내에 건설행정과,

주택과, 건축과, 도로과, 하수과가 있다. 따라서 지방국토관리청의 도로관련업무는 도로과에, 공유수면매립과 측량·지도사무는 건설행정과에, 그리고 기존의 치수과나 건설행정과에서 관장하던 지방자치단체의 하천사무를 분리하여 지방국토관리청의 하천관리업무를 통합하여 이를 담당할 수 있는 하천과를 아래의 <그림 2>에서와 같이 신설하는 하도록 한다.

<그림 2> 지방자치단체의 건설행정기구 확대모형



이 경우 지방국토관리청의 사무는 모두가 집행적 기능이기 때문에 원칙적으로 지방자치단체로 전부 이양해야 한다. 다만 지방자치단체가 수행할 수 없거나, 자치단체에 위임하면 남개발로 인해 환경과파가 심히 우려되는 인·허가 사무는 국가의 사무로 하는 것이 바람직하다.

V. 地方國土管理廳과 地方自治團體의 關係再定立의 先決課題

양 기관간의 기능재배분과 지방자치단체로의 기능이양이 정부간 기능배분의 부적합성과 지방자치정신에 맞지 않기 때문에 관계재정립이 이루어져야 한다는 당위론이 제기되기는

하지만, 이는 지방자치단체의 현실적인 여건과는 별개의 것이다. 따라서 이에 는 지방자치단체의 행·재정능력향상과 지방자치단체간의 협력체제구축이라는 선결과제이면서 보완책이 강구되어야 한다.

1. 地域開發關聯 專門人力の 確保 및 育成

특별지방행정기관인 지방국토관리청에서 이관되는 대부분의 기능들은 일정수준의 전문성을 요하는 기능이라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 이관된 사무를 효과적으로 수행할 수 있는 전문적 인력을 확보하고 육성하는 조치가 반드시 수반되어야 한다. 이를 위한 단기적 방안으로는 지방국토관리청의 직원을 지방자치단체로 수용하는 것이고, 장기적으로는 지방자치단체의 인사행정에 대한 합리화를 통해 전문인력을 확보하고, 지속적인 교육·훈련 등이 필요하다. 전문인력의 확보를 위해서는 특별임용제도의 확대하여 우수한 인력을 충원하며, 위탁교육이나 해외연수 등을 통해 공무원들의 전문성을 확대해가야 한다. 그리고 더 나아가서 적절한 업무배분, 근무환경개선, 보수의 적정화 등으로 타직종에 비해 우수한 전문인력을 확보하도록 해야 한다.

2. 地方政府의 財政力の 強化

지방국토관리청에서 이관될 사무의 상당부분은 자치사무화할 수 있는 사무들이다. 따라서 이관된 사무를 지방자치단체가 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는, 우선 경비의 완전보상에 따라 현재 지방국토관리청의 단위사무의 수행에 소요되는 만큼의 재원을 국가에서 지방자치단체로 이전하도록 해야 한다. 그리고 장기적으로는 중앙과 세배분방식을 조정하거나, 지방교부세의 대내국세비율 증가, 지방비부담을 전제로 하는 국고보조금의 증대 등 중앙정부의 지방정부로의 재정이전이 필요하다. 그리고 더 나아가 지방자치단체는 다각적인 자체재원발굴을 통하여 재원을 강화하는 노력을 기울여야 한다.

3. 地方自治團體間 協力體制의 強化

특별지방행정기관 설치근거의 하나는 관할구역의 상이로 인해 지방자치단체가 독자적으로 수행하기 어려운 사무가 존재하므로 광역행정이 필요하다는 데에 있다. 양 기관간 관계 재정립의 결과는 지방자치단체의 광역사무의 증가를 수반한다. 광역사무의 증가에 효율적으로 대처하고 이를 보다 효과적으로 처리하기 위해서는 지방자치단체간의 협력체제의 강

화가 요청된다 하겠다. 그러자면 현재 단순히 협의에 그치므로서 집행이 보장되지 않는 행정협의회나 단일기능의 광역적 처리를 위해 제도화되어 있는 지방자치단체조합과는 다른 형태인 광역자치단체들의 연합회의 설치가 요청된다. 이 연합회는 광역자치단체의 성격을 띠는 외국의 도시연합체와는 달리 각종 조합의 연합회와 같은 기능을 하는 것이다. 연합회 소속 지방자치단체는 광역적 사무에 대해 공동으로 정책을 결정하고 그에 소요되는 비용을 분담하도록 하되, 결정된 공동사무의 집행은 각 지방자치단체의 단위로 수행토록 하는 방식이다(김일태, 1994: 155-163).