

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능재배분

- 경기도 환경행정기능을 중심으로 -

김 중 성*

< 목 次 >	
I. 서 론	IV. 기능조정 의 원칙
II. 특별지방행정기관의 역할과 현황	V. 경기도 환경행정기능의 사례분석
III. 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계	VI. 결 론

<요 약>

지방자치의 실시와 함께 많은 국가사무가 지방자치단체로 이양되고 있으나, 아직까지 많은 수의 특별지방행정기관이 지방자치단체와 유사한 기능을 중복적으로 수행하고 있다. 중앙과 지방간의 사무배분에 관한 기존의 연구들은 보충성의 원리에 입각하여 유사·중복기능을 지방으로 이양하는데 초점을 맞추고 있으며, 사무배분의 기준은 비체계적인 나열식 기준을 제시하고 있다. 본연구에서는 정책과정상의 기능적 정합성 확보라는 방향에 따라 구체적인 기능배분기준을 마련하여 보았다. 우선 정책결정과 관련해서는 국가정책적 중요성, 중앙정책과의 연계성, 대응성과 책임성을 들 수 있고, 정책집행(추진)과 관련해서는 집행적 연계성과 종합성, 현지성과 지역특수성, 전문성과 기술성 등을 기준으로 설정하였으며, 정책성과와 관련해서는 효율성과 경제성, 지역주민의 편의성, 주민만족도와 서비스의 질적 제고라는 기준을 설정하였다.

이러한 기준에 따라 경기도의 환경관련기능 중에서 한강상수원보호기능과 폐기물처리규제기능을 평가해본 결과, 상수원보호기능은 중앙정부의 특별지방행정기관인 한강유역환경관리청에서, 폐기물처리규제기능 중에서 대규모 지정폐기물처리시설과 관련된 기능 이외의 것은 경기도(지방자치단체)에서 통합적으로 관리하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

* 서울대학교 행정대학원 BK21 사업단 박사후연구원

I. 서 론

1995년 7월 지방자치단체장의 주민직선 이후 지방자치제도가 도입되었으며, 국민의 정부에 들어와서는 국정개혁 100대 과제 중에 중앙사무의 지방이양을 포함 시켜서 지방정부의 권한과 책임을 확대하기 위하여 지속적으로 노력하여 왔다. 그러나 아직까지도 지방자치단체의 자율적 권한보다는 중앙정부의 집권적 권한이 강대하다.¹⁾

중앙정부의 지속적인 사무이양노력에도 불구하고 지방자치단체들의 체감효과가 저급한 것은 지금까지의 사무배분이 대부분 개별적 제도적 측면에서의 효율성 위주로 이루어진 것으로 보인다. 중앙과 지방간의 사무배분은 지방의 자율성 보장과 국가적 통일성 유지라는 양측면에서 조화를 이루어야 하며, 사무배분에 관하여 적실성있는 원칙의 정립을 바탕으로 객관적이며 타당한 기준에 의하여 이루어져야 할 것이다.

물론 지금까지도 중앙과 지방간의 사무배분에 관한 많은 연구를 통하여 기본방향과 기준을 정립하려는 노력이 이어져 왔다. 그러나 대부분의 연구결과들은 중앙정부와 지방자치단체의 직접적인 상호관계를 상정하고 있으며, 지방자치단체와 직접적인 연계를 가지고 있는 특별지방행정기관과의 관계에 초점을 맞춘 연구는 그리 많지 않다.

지방자치의 실시 이전에는 지방자치단체의 행정능력이 미약하기 때문에 중앙사무를 지방에서 효율적으로 집행하기 위하여 특별지방행정기관을 설치하였으나, 지방자치가 실시된 지 5년이 지나 어느 정도 제도적 정착단계에 이른 지금에 와서는 중앙정부와 특별지방행정기관, 그리고 지방자치단체간의 관계에 대한 근본적인 재고가 필요하게 되었다.

본 논문에서는 중앙과 지방간의 사무배분에 관한 기존의 연구결과들을 검토하여 보다 근본적이고 총체적인 방향과 기준을 정립하고, 이를 환경관련업무에 적용하여 경기도와 경인지방환경청간의 사무를 재배분하여 보기로 한다. 이를 통하

1) 실제로도 1991년부터 1997년까지 지방이양합동심의회에 상정된 심의대상사무는 총 4,180건인데 이중에서 지방이양이 확정된 사무는 2,008건으로 48%에 불과하다. 특히 1996년과 1997년에는 28.7%, 29.8%로 매우 저조하다. 또한 지방이양이 확정된 사무 2,008건 중에서 1999년 6월 30일까지 실제로 이양이 완료된 사무는 1,479건에 불과하다(한국지방행정연구원, 1999: 2).

여 중앙과 지방간의 사무배분의 기준에 관하여 이론적으로 기여함과 동시에 정책적 측면에서도 적실성있는 처방을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 특별지방행정기관의 역할과 현황

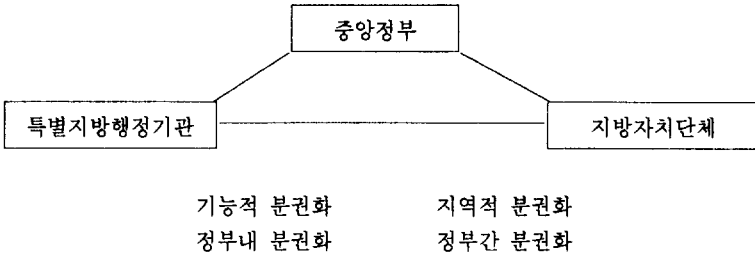
1. 특별지방행정기관의 의의

「정부조직법」 제3조 제1항에 따르면 중앙행정기관은 소속사무를 수행하게 하기 위하여 필요할 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 바에 따라 특별지방행정기관을 둘 수 있다 라고 규정하고 있다. 또한 「행정기관의조직과정원칙에관한통칙」(대통령령 제8517호)에 의하면 특별지방행정기관은 국가의 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역내에서 시행되는 소속중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관을 말한다.

반면에 「정부조직법」 제29조에 의하면 시·도와 시·군·구에서 처리하고 있는 국가사무는 법령에 규정이 없는 한 시·도지사나 시장·군수·구청장에게 위임하여 행하도록 되어 있다. 즉 원칙적으로 국가사무는 지방자치단체장이 기관위임사무로써 처리하도록 규정되어 있다.²⁾ 그러나 실제적으로는 많은 국가사무가 지방자치단체가 아닌 특별지방행정기관에 의하여 수행되고 있다(한국지방행정연구원, 1996: 8).

이러한 특별지방행정기관은 첫째로 급변하는 행정수요 및 업무의 전문성에 대응하기 위하여, 둘째로 정책적 기능과 집행적 기능의 분권화를 위하여, 셋째로 지방자치단체의 부적절한 자원을 보완하기 위하여, 넷째로 특정서비스의 적정규모를 제공하기 위하여, 다섯째로 광역행정수행에 적합하기 때문이라는 이유 등에서 설치된다(한국지방행정연구원, 1996: 8-12).

2) 지방자치단체가 수행하는 사무에는 기관위임사무 이외에도 자치사무와 법령에 의하여 중앙정부로부터 지방자치단체에 위임된 '단체위임사무'가 있다. 지방자치법 제9조 제2항은 6개 영역의 57개 사무를 예시하고 있다. 6개 영역은 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지방민방위 및 소방에 관한 사무 등이다.



〈그림 1〉 중앙정부와 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계

지방자치단체는 「지방자치법」 제 3 조 제 1 항에 의하여 독자적인 법인격을 부여 받아 법인으로서 권리의무의 귀속주체가 되지만, 특별지방행정기관은 법적으로 독립성이 인정되지 아니하므로 공법인인 통치단체가 아니라 일정한 지역에 설치된 국가의 예속기관이다. 또한 특별지방행정기관은 국가사무를 지방에서 직접 수행하기 위하여 설치된 것이므로 중앙정부에 완전히 종속된 직접적인 대리인(field agent)이다. 따라서 중앙정부와 특별지방행정기관간의 관계는 수직적인 정부내의 기능적 분권화인 반면에 지방자치단체와 중앙정부간의 관계는 계층적인 상하관계가 아니며 수평적인 정부간의 지역적 분권화라고 할 수 있다. 이러한 관계를 간단히 그림으로 나타내면 아래 〈그림 1〉과 같다.

2. 특별지방행정기관의 설치현황

특별지방행정기관은 기능적 분권화나 전문화 등을 위하여 예외적인 경우에 설치하는 것이 원칙이나 아래 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 중앙 각부처는 지방자치체의 실시 이전까지 계속적으로 특별지방행정기관을 확대설치해왔다. 이처럼 특별지방행정기관이 계속적으로 늘어난 이유는 중앙정부가 지방자치단체에 사무를 위임하기보다는 자기 소관하에 업무를 처리하려고 하기 때문이다. 지방자치단체에 위임하지 않고 직접 업무를 처리하는 것이 추진력있고 전문성도 높을뿐더러 자기 소관부처의 인력을 증원시키고 예산도 증가시킬 수 있기 때문이다. 또한 단일한 보고체계에 의하여 통제가 용이하며, 직원간의 동질성으로 인하여 업무 추진이 용이하다는 장점도 있다.

그러나 국민의 정부 출범 이후에는 조금씩 줄어드는 경향이 나타나고 있다. 특히 1999년 1월 29일에 「중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률」을 제정하고, 8월 30일에 대통령 직속으로 「지방이양추진위원회」를 설치한 이후 「지방이양추진

〈표 1〉 특별지방행정기관의 수

연도 구분	1985	1987	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
합계	3,053	6,895	7,675	7,783	7,915	7,247	7,358	7,402	7,071	6,943
노동행정기관	41	54	58	58	58	59	59	58	58	46
세무행정기관	167	170	195	198	202	202	206	204	201	175
공안행정기관	377	3,888	4,320	4,416	4,493	3,804	3,835	3,849	3,647	3,724
현업행정기관	2,247	2,185	2,504	2,507	2,559	2,575	2,629	2,693	2,650	2,637
기타행정기관	221	598	598	604	603	607	629	598	515	361

출처 : 총무처, 총무처연보; 행정자치부, 행정자치부연보

기본계획」을 수립하여 지속적으로 중앙사무를 지방으로 이양하였기 때문에 1998년을 정점으로 특별지방행정기관의 수도 줄어들고 있다(행정자치부, 2000: 130).

3. 특별지방행정기관의 문제점

특별지방행정기관은 전문성과 특수성을 통하여 업무수행의 효율성을 확보할 수 있으며, 지방자치단체의 지역적 한계를 초월하여 전국적인 통일적 업무를 효과적으로 처리할 수 있게 한다. 그러나 실제로는 강력한 중앙집권성을 바탕으로 하여 지방자치단체와 계속적인 기능중복과 갈등관계를 야기하고 있다.³⁾

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계에서의 문제점은 다음과 같은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 양기관이 유사·동질적 업무를 중첩적으로 수행하고 있다는 것이다. 이러한 경향은 노동, 조세, 국토건설, 해운항만, 환경, 병무

3) 금창호·김상미(1996: 49-53)에 따르면, 제도상의 문제점으로 기능배분의 중앙집권성, 집행 및 규제기능에의 편중을 들고 있고, 운영상의 문제점으로는 지방자치단체와 유사·중복업무로 인한 비효율성, 행정의 민주성 미흡, 지방행정의 종합성 상실, 내무부(행정자치부)와 중앙 각 부처간의 갈등조성, 집권화에 기여 등을 들고 있다. 박기영(1996: 36-37)은 특별행정기관과 지방자치단체와의 관계에서 다음과 같은 4가지의 문제점을 지적하고 있다. 첫째, 양기관의 기능 중첩, 둘째, 양기관간 동질적 업무의 불합리한 구분, 셋째, 특별지방행정기관의 업무독점, 넷째, 위임업무의 팽배 등이 그것이다. 오연천(1998: 136)은, 지방정부에서 수행할 수 있는 광역행정기능을 특별지방행정기관에서 수행토록 함으로써 광역행정의 이원화를 낳고 있으며, 이로 인해 특별행정기관과 지방정부간 갈등과 마찰, 책임회피, 인력과 재원의 중복투자, 동일한 정책대상집단의 이원적 관리로 인한 정부규제의 증가, 민원인의 불편 등의 문제점을 야기하고 있다고 한다.

등의 분야에서 주로 나타나고 있다(하재룡, 1996: 80). 원칙적으로 지방자치단체에 위임하여 수행시키는 것이 부적절한 기능만을 특별행정기관이 수행하도록 되어 있으나, 많은 경우 지방자치단체가 수행할 수 있는 사무도 특별행정기관을 설치하여 수행하여 주민들의 혼란을 가중시키고 있으며, 지방자치단체의 사무로 실질적으로 위임하여 처리하면서도 중복적으로 일선기관을 가지는 경우도 많다(이달곤, 1992: 105-106). 예컨대 경기도 팔당상수원관리사무소와 한강유역환경관리청의 상수원관리과에서는 팔당상수원보호업무를 중첩적으로 수행하고 있다. 물론 상수원보호구역관리는 경기도에서, 수변구역관리는 한강유역환경관리청(한강환경감시대)에서 담당하도록 되어 있으나, 실제로는 경기도와 한강환경관리청이 중복적으로 관리하고 있다.

둘째는 양기관간의 업무분담이 불합리하게 이루어져 있기 때문에 업무수행에 있어서 비효율적이라는 점이다. 예컨대 환경규제와 관련해서 경인지방환경관리청에서는 산업단지지역 내의 배출업소 인허가(운영과) 및 지도·단속기능(환경지도과)을 담당하고 있으나, 산업단지지역 외뿐만 아니라 산업단지지역내의 소규모 배출업소 인허가 및 지도·단속기능이 이미 지방자치단체에 위임되어 수행 중이다. 또한 지정폐기물 배출사업장의 대부분을 차지하고 있는 카센타, 세차장 등에 대한 관리는 환경부훈령으로 시군에 위임하고 있고 나머지 지정폐기물 배출사업장의 관리만 지방환경관리청에서 관장하고 있다. 지방환경관리청에서 관리하고 있는 지정폐기물 배출사업장의 경우 대부분 수질, 대기배출업소로서 시군에서 이미 관리하고 있으므로 관리가 이원화되고 업체는 이중으로 지도점검 및 인허가를 받게 되어 이에 따른 행정력과 시간낭비가 극심하다.⁴⁾

셋째는 특별지방행정기관이 과다하게 설치되어 있으며 단순집행업무를 수행하고 있다는 점이다. 예컨대 경인지방환경관리청이 담당하고 있는 산업단지내 배출시설관련업무의 경우, 대부분의 산업단지 내에서는 1-2개의 폐수처리장으로 오·폐수가 유입되므로 수질관리 및 지도점검이 용이하고 용도가 공업지역으로 지정되어 인허가의 규제가 거의 없는 단순 인허가 사항이다. 그리고 지정폐기물 관련 업무는 일부 대규모 처리시설을 제외하고는 단순업무이며, 대부분 이미 지방자치단체에서 관리하고 있다.

4) 상기 사무는 지방이양추진위원회에서 지방자치단체에 이양하도록 결정되었으나, 아직 이양되지 않고 계속 보류상태에 있다.

Ⅲ. 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계

1. 선행연구의 검토

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능조정 방향은 크게 세 가지로 나누어진다(한국지방행정연구원, 1996: 84-87). 첫째는 기관을 중심으로 특별지방행정기관 전체와 지방자치단체간의 기능을 조정하는 것이다.⁵⁾ 이 접근은 주로 특별지방행정기관의 존치 여부에 초점을 맞추고 있다.

둘째는 기능을 중심으로 특별지방행정기관 전체와 지방자치단체간의 기능을 조정하는 것이다. 이 접근은 특별지방행정기관 전체를 조정대상으로 삼고 있으나, 기능조정 기준으로서 기능에 초점을 맞추고 있다. 일반적인 조정기준으로는 ① 사무의 중복성, ② 지역적 특수성 및 종합성, ③ 민주성, ④ 경제성 내지 업무효율성, ⑤ 업무수행능력 등을 들고 있다.⁶⁾

셋째는 개별적 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능조정에 관한 것이다. 조정방안은 대체로 ① 특별지방행정기관의 전담, ② 지방자치단체의 전담, ③ 양기관간 합리적 역할분담론 등으로 나누어진다.⁷⁾

이러한 조정기준들의 공통점은 유사·중복기능의 지방자치단체로의 이양, 지방자치단체의 전문적 기능강화 및 특별지방행정기관의 기능감축 등이다.

그러나 이러한 기준들은 대부분 보충성의 원리에 입각하여 유사·중복기능의 경우에 지방자치단체에 우선권을 부여하고 있다. 진재구(1998)의 연구에서도 사

5) 행정개혁위원회(1989: 84)는 특별지방행정기관의 폐지사유로서 ① 기관설치시의 목적을 상당부분 달성한 분야, ② 사회·경제적 여건변화로 기관을 계속 존치할 필요성이 적은 분야, ③ 사무의 상당부분이 자치단체를 통해 수행되는 분야, ④ 단순집행적 성격의 사무로서 자치단체에서 수행가능한 분야, ⑤ 광역적 특별지방행정기관을 통해 수행하는 것이 민원인에게 불편한 분야, ⑥ 업무의 성격상 현지성과 종합성을 요구하는 자치단체 사무인 분야 등을 제시하였다.

6) 이러한 연구에 속하는 것으로는 이은재(한국지방행정연구원, 1989: 85), 금창호(한국지방행정연구원, 1996: 88-89), 기획예산위원회(1998), 정세욱(1993), 박기영(1996), Martin & Ward(1985, 54-59) 등을 들 수 있다.

7) 이시경(1994)은 대구광역시를 중심으로 지방환경행정의 기구와 기능개편방안의 연구에서 개편의 기준으로 환경문제의 특성인 광역성과 지역성, 그리고 외부환경요인인 지방분권화의 요구, 광역행정화의 경향, 지방자치단체의 행정능력 및 주민의 환경의식을 제시하고 있다.

무의 성격이 명확하지 않은 경우에는 지방자치단체에 기능을 위임하도록 제안하고 있다. 중앙과 지방이 중복적으로 수행되는 기능의 경우에는 지방분권화의 추세에 따라 지방자치단체에 기능과 권한을 대폭 이양하도록 주장하는 학자들이 많으나, 지방자치단체의 정책수행체제와 능력에 대한 고려가 필요하며, 여타 기능과의 체계적 연계도 고려해야 할 것이다. 중복적으로 수행하고 있는 기능을 일률적으로 지방자치단체에 이관하는 것은 정책집행차원에서 매우 큰 문제를 야기할 수 있다. 즉 지방자치단체간에도 인적·물적 자원동원능력을 비롯한 정책집행능력이 매우 상이한 바, 중앙과의 능력 차이가 극심한 자치단체에 대하여도 일률적으로 기능을 이관하게 되면 집행의 효과성 및 효율성이 매우 저하될 뿐만 아니라, 지방유지와의 결탁으로 인해 부패를 야기할 소지도 다분하다.

그리고 기존에 제시된 기준들은 대부분 기능적 정합성에 따른 판단이 부족하며, 종합성의 측면도 경시하고 있다. 이는 기준설정의 기준 자체가 결여되어 있기 때문이며, 따라서 개개의 기준들이 일정한 체계를 갖추지 못하고 분산적으로 나열되고 있다. 이러한 나열식 기준들은 서로 중첩되는 측면도 많으며, 누락되는 부분도 나타난다.

또한 민주성의 원리에 입각한 고객 내지 주민의 만족도를 체계적으로 검토하고 있지 않다. 지방자치제의 시행 취지가 정책의 지역적 적실성과 함께 지역주민의 만족도를 제고시킬 수 있는 정책수립 및 집행에 있다면, 주민 만족도에 대한 고려를 간과한 것은 근본적인 한계를 넘지 못하고 있는 것이다.

2. 외국의 사례

1) 미국

미국에서의 정부간 기능배분은 연방정부와 주정부간의 문제라기보다는 주정부와 지방정부 혹은 지방자치단체 상호간의 문제이다. 주정부와 광역정부 그리고 지방정부간의 합리적이고 효율적인 기능배분은 「정부간 관계에 관한 자문위원회」(ACIR: Advisory Commission on Intergovernmental Relations)를 통해 이루어져 왔다. 동위원회는 1963년과 1974년 두 차례에 걸쳐 기능배분에 관한 기준을 제시하였다. 1974년의 기능배분기준은 <표 2>와 같이 ① 경제적 효율성, ② 재정적 형평성, ③ 정치적 책임성, ④ 행정적 효과성 등으로 대분류한 뒤 다시 하위기준으로 세분하였다.

동기준은 기본적으로 지방자치단체가 행정사무의 경제적·재정적·정치적·행

〈표 2〉 미국 ACIR의 기능배분기준(1974년)

경제적 효율성	규모의 경제	규모의 경제를 실현할 수 있도록 충분히 크고, 규모의 불경제를 초래하지 않을 정도의 관할권
	서비스경쟁	관할권 내의 지역주민들이 수용할 만한 가격범위와 효과성 수준내에서 대체적인 서비스와 특정한 서비스를 기꺼이 제공할 수 있는 관할권
	공공가격정책	가능하다면 언제나 기능에 대해 가격정책을 채택할 수 있는 관할권
재정적 형편성	외부경제	한 기능의 비용과 편익을 포함할 수 있도록 충분히 크거나 또 부가된 서비스비용이나 받는 편익에 대해 다른 관할권을 기꺼이 보상할 수 있는 관할권
	재정적 형평화	공공서비스 공급에 대한 책임을 가졌을 때 이를 지원하는데 적합한 재정능력을 가지고, 기능을 수행함에 있어 개인간 그리고 관할권간 재정적 형평을 보증하는 수단을 기꺼이 수행할 수 있는 관할권
정치적 책임성	접근과 통제	공공서비스 책임을 수행하는데 있어 주민에 의해 통제가 가능하고, 주민의 접근이 가능하며, 주민에 대해 책임을 지는 관할권
	시민참여	기능의 수행에 있어 활동적이고 생산적인 시민참여의 조건과 기회를 극대화시키는 관할권
행정적 효과성	다목적적 특성	여러 기능들에 대해 책임이 있고 경쟁적인 기능적 이해관계를 균형화시킬 수 있는 관할권
	지역간 적합성	기능을 효과적으로 수행하기 위하여 적합한 지역적 영역을 포함하는 관할권
	관리능력	공공서비스 책임을 이행하는 목표와 수단을 확실하게 결정하고, 주기적으로 수행기준에 비추어 프로그램 목표를 재평가하는 관할권
	정부간 신축성	지역간의 기능적 협동을 증진시키고 지역간의 기능적 갈등을 줄이기 위한 정부간 정책을 추구하는 관할권
	법적 적합성	기능을 수행하는데 있어 적합한 법적 권한을 가지고, 그 기능을 관리하는데 있어 그러한 권한에 의존하는 관할권

자료: ACIR(1982: 435-437); 서울시정개발연구원(1996: 143)에서 재인용.

정적 자기완결능력을 구축하는 것을 주요 원칙으로 삼고 있다. 즉 시민들의 다양한 행정수요를 조정·통합하여 행정서비스를 충분하게 공급하기 위해서는 자치단체가 자기완결적인 제반능력을 보유하고 있어야 한다는 것이다(서울시정개발연구원, 1996: 144).

2) 일본

일본에서 국가와 지방자치단체간의 기능배분의 문제가 최초로 제기된 것은 1949년에 설치된 Shoup 사절단에 의해 보고된 「행정사무배분에 관한 3원칙의 권고」에서였다. 동 보고서에서는 ① 행정책임 명확화의 원칙, ② 능률의 원칙, ③

지방공공단체의 우선 및 시정촌 우선의 원칙 등을 제시하고 있다. 이후 여러 곳에서 제시된 기능배분의 기준도 이와 유사하다. 즉 지방자치단체 우선의 원칙과 경제성 내지 능률성의 원칙이 지속적으로 제시되고 있다.⁸⁾ 이들을 표로 정리하면 아래와 같다.

3) 프랑스

전통적으로 중앙집권적 행정체제를 유지하여 왔던 프랑스의 지방제도가 획기적으로 변화된 것은 1981년 미테랑 집권 이후이다. 1981년 이후 지방분권을 촉진시키려는 일련의 개혁작업을 통해 국가와 지방정부간, 레지옹(region), 데파르트망(department), 코뮌(commune)간의 기능배분을 명확하게 하였다. 그 중에서 1983

〈표 3〉 일본의 기능배분기준

연도	담당	사무재배분의 원칙
1950	샤우프사절단	① 행정책임명확화원칙 ② 능률의 원칙 ③ 지방공공단체 우선의 원칙
1963	제 9 차 지방제도조사회	① 민주제의 원칙 ② 종합성의 원칙 ③ 기초자치단체우선의 원칙
1964	제 1 차 임시행정조사회	① 현지성의 원칙 ② 종합성의 원칙 ③ 경제성의 원칙
1971	관서경제연합회	① 주민선호 ② 통일성 ③ 외부성 ④ 편리성 ⑤ 재정효과 ⑥ 종합성
1982	제 3 차 임시행정조사회	① 지역성 ② 효율성 ③ 종합성
1987	제20~23차 지방제도조사회	① 기관위임사무의 정리 합리화 ② 기관위임사무에 관계되는 지방의회 및 감사위원의 관여 ③ 직무 집행명령 소송 제도 개혁
1995	지방분권추진법 제 4 조	- 국가사무 ① 국가의 존립에 관계되는 사무 ② 전국적으로 통일되는 것이 바람직한 기본규칙에 관한 사무 ③ 전국적 규모에서 행하여지는 것이 필요불가결한 사무 ④ 기타 국가본연의 사무 - 지방자치단체 지역에 관한 행정을 자주적·종합적으로 실시

자료: 서울시정개발연구원(1996: 148).

8) 최근 일본에서는 하나의 행정서비스의 공급을 위하여 국가와 지방자치단체가 협동하여야 한다는 소위 기능분담론이 등장하였다. 이는 국가와 지방자치단체의 협동관계를 발전시켜 자치단체로 하여금 정책결정과정에서까지 참여할 수 있도록 해야 한다는 주장으로, 기존의 책임명확화의 원칙과는 상반된 주장이다.

〈표 4〉 프랑스의 기능배분기준

일반적 원칙	부차성	상위정부는 하위정부가 그 역할을 수행할 수 없는 경우에만 그 권한을 행사할 수 있다. 그러므로 중앙정부는 지방정부가 수행할 수 있는 모든 권한을 지방정부에게 부여하여야 한다
	정당성	지방정부의 행위가 국가의 의사결정을 집행하는 것에 국한될 때에만 정당한 것으로 인정된다
기술적 원칙	전문성	지방정부가 다른 지방정부에 대한 일체의 간섭과 권한의 침해를 못하도록 같은 성질을 갖는 권한의 이양은 가능한 한 총체적으로 실현해야 한다
	중복재정 금지	지방정부의 권한에 속하는 사업에 대한 중앙정부의 재정적 협력이나, 그 반대 상황일때의 재정적 협력시 중복되는 재정을 허용하지 않는다
	동등보상	어떠한 권한이양도 그 이양을 받는 지방정부에게 새로운 경비를 부담시켜서는 안되며 모든 이양은 그에 상응하는 재원의 이양을 수반해야 한다
	감독금지	지방정부에 대한 권한 중 감독권은 오직 중앙정부에만 부여되며 지방정부간의 관여는 인정되지 않는다
	기존단체 이익보장	권한이양이 기존의 단체인 꼬뮌, 데파르트망, 레이옹의 이익을 위해 이양되어야 한다.

년의 「꼬뮌, 데파르트망, 레이옹 및 국가간의 권한배분에 관한 법률」에는 아래 〈표 4〉와 같이 중앙정부와 지방정부간의 기능배분원칙이 다양하게 제시되어 있다.

그러나 프랑스에서는 중앙집권적 사상을 배경으로 지방정부에 대한 국가의 관여가 크고, 지방자치단체가 국가행정기관으로서의 지위를 지니고 있으며, 지방행정계층이 다층화되어 있고, 꼬뮌의 규모가 너무 작아 국가 및 데파르트망의 재정원조 비중이 크기 때문에 국가와 지방자치단체간의 기능배분은 명확하지 못하다 (한국지방행정연구원, 1995: 63-64).

Ⅳ. 기능조정 원칙

1. 기능조정의 원칙

1) 재정능력이 아닌 성과제고에 기초한 기능배분

지금까지의 기능조정의 방향은 재정능력에 바탕을 두고 있다. 따라서 재정기반이 취약한 지방자치단체보다는 중앙정부로 대부분의 기능이 집중될 수밖에 없

게 된다. 그러나 재정능력과 업무수행의 성과간에는 필연적인 인과관계는 존재하지 않는다. 물론 기능의 이관에 따라 재정적 지원도 동시에 수반되어야 하지만, 보다 중요한 것은 정책성과를 제고시킬 수 있는 방향으로 기능배분이 이루어져야 한다는 것이다. 즉 지방자치단체와 중앙정부간의 행·재정적 능력에 따라 기능을 배분하기보다는 중앙이든 지방이든 보다 바람직한 성과를 산출할 수 있는 기관이 기능을 담당하도록 재배분되어야 한다.

2) 투입 효율성이 아닌 산출 효율성 지향

경제적인 비용/편익분석에만 따르면 전문성과 규모의 경제라는 장점을 가지고 있는 중앙정부의 기능과 권한이 확대될 수밖에 없다. 그러나 투입비용의 절감이라는 경제적 효율성만으로는 지역실정에 적합하고 지역주민의 만족도를 제고시킬 수 있는 정책의 수행이 곤란해질 수도 있다. 예산을 절감하는 것도 중요하지만, 민주성이라는 지방자치의 근본취지를 살리기 위하여는 효과적인 정책수행을 통하여 주민만족도를 제고시켜야 한다. 따라서 투입 효율성보다는 산출 효율성을 제고시킬 수 있는 방향으로 기능조정이 이루어져야 한다.

3) 자치단체 우선논리가 아닌 기능적 정합성 중시

지금까지의 기능배분기준은 보충성의 원리에 입각하여 유사·중복된 기능은 우선적으로 지방자치단체에 이관토록 하는 것이었다. 그러나 유사하거나 중복적으로 수행되는 기능이라고 할 지라도 반드시 지방자치단체가 담당하여야 할 필연적인 이유는 없으며, 지방자치단체가 담당할 경우에 성과가 제고된다고 볼 수도 없다. 때로는 유사·중복기능이라할 지라도 국가적인 정책차원에서 중앙정부가 담당하는 것이 바람직할 경우도 있다. 이런 경우에는 과감하게 중앙정부로 관련기능을 이관하는 것도 필요하다. 따라서 중앙과 지방간의 기능조정은 여타기능과의 관련성이나 정책체계에 비추어 보아서 기능적 정합성을 확보하는 방향으로 이루어져야 한다.

2. 기능조정 기준

1) 정책결정과 관련된 기준

(1) 국가정책적 중요성

국가정책의 추진상 중요하여 국가에서 수행할 필요성이 높은 사무는 특별행정기관에서 담당하고, 그렇지 않을 경우 지방자치단체에서 담당하도록 한다. 지방자치단체의 개별적 특수이익과는 부합되지 않더라도 국가 전체의 통합성 차원에

서 필요한 기능은 반드시 수행되어야 한다. 그러나 이러한 기능은 지방자치단체에서 수행하기에는 부적절하다. 지방자치단체는 지역발전에 중점을 두고 있기 때문에 국가 전체의 이익에 관련되는 정책의 집행은 소홀해질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 기본적으로 국가(중앙정부)에서 추진하는 정책 중에서 지방자치단체의 개별적 이익과는 별로 관련이 없지만 국가 전체의 측면에서 반드시 수행되어야 할 중요한 정책은 중앙정부에서 특별지방행정기관을 통하여 수행하여야 할 것이다. 이 외의 지역적 특수성이 필요한 정책의 결정과 집행은 지방자치단체에서 수행하도록 한다.

(2) 중앙정부 정책과의 연계성

중앙정부 정책과의 연계성과 광역성이 고도로 요구될 경우 특별지방행정기관에서 담당하고, 지방정부단위에서 독자적으로 추진할 수 있는 경우 지방자치단체에서 담당하도록 한다.

개별적으로 결정되고 집행될 수 있는 단일한 정책이 아니라, 중앙정부차원에서 수행하고 있는 여타의 정책들과 유기적으로 연계하여 결정되고 집행될 정책은 중앙정부의 일선기관인 특별지방행정기관에서 담당하여야 한다. 중앙정부의 여타의 정책들과 수직적·수평적으로 고도의 연계성을 지닌 정책들은 일관성있게 추진되어야만 고도의 효율성과 시너지효과를 확보할 수 있기 때문이다.

또한 수 개의 지방자치단체에 동시에 적용되는 광역적 정책의 경우에도 일관성과 통일성의 측면에서 특별지방행정기관에서 담당하는 것이 바람직하다. 물론 광역적 정책도 이해관계가 있는 수 개의 지방자치단체간에 협의회나 사무조합 또는 지방개발사업단 등을 형성하여 공동으로 처리할 수도 있으나 정책의 일관성이나 추진력 측면에서 볼 때, 그리고 조정과 관련하여 지방자치단체의 관할구역과는 별도로 특별구역을 설정하여 중앙정부에서 직접 관할하는 것이 바람직하다.

(3) 대응성과 책임성

주민의 요구에 대한 신속한 대응과 책임성이 요구될 경우에는 지방자치단체에서 담당하고, 상대적으로 덜할 경우 특별지방행정기관에서 담당하도록 한다. 또한 이와 관련하여 정책결정에 대한 주민참여와 통제의 필요성이 높은 기능은 지방자치단체에, 그렇게 높지 않을 경우 특별행정기관에서 처리하도록 한다.

특별지방행정기관은 중앙정부의 계층구조에 있어서 일선기관으로서 중앙부처의 직접적인 지휘·감독을 받고 이에 대하여만 1차적 책임을 지는 기관이다. 따라서 지역주민들의 의사보다는 중앙정부의 명령체계에 따를 수밖에 없기 때문에 지역

주민들의 개별적 요구에 대하여 신속하게 대응하기가 어렵다. 또한 중앙정부 각 소속부처의 수직적 계층구조에 의해 책임과 권한이 집중되기 때문에 독자적인 권한과 책임 하에서 정책을 결정하거나 집행할 수 없다. 그러므로 이러한 기능들은 지역주민들에 대하여 독자적 권한을 가지고 제1차적 책임을 지고 있는 지방자치단체에서 담당하는 것이 바람직하다.

그리고 정책성과의 효율성이나 효과성보다는 절차상의 민주성이나 내용상의 형평성이 중요한 정책에 있어서는 주민의 참여와 통제가 필수불가결하다. 주민의 참여와 통제를 통하여 정책의 타당성과 형평성을 제고할 수 있으며, 정책에 대한 주민의 동의와 지지의 획득을 용이하게 하고 결과적으로 성공적인 정책집행에도 기여를 하게 된다. 이러한 주민의 참여와 통제에 대하여 신속하고 효과적으로, 그리고 책임있게 대응할 수 있는 기관은 앞서 기술한 바와 같이 특별지방행정기관보다는 지방자치단체라고 할 수 있다.

2) 정책집행과 관련된 기준

(1) 집행적 연계성과 종합성

지방자치단체에서 처리하는 유관업무와의 집행적 연계성이 강하여 종합적 집행이 강하게 요구되는 사무는 지방자치단체에서 담당하고, 그렇지 않은 경우 특별지방행정기관에서 담당하도록 한다.

국가차원의 정책중요성이나 중앙정부 정책과의 관련성이 높은 정책은 특별지방행정기관에서 담당하는 것이 바람직하듯이, 지역적 특수성과 관련하여 지방자치단체의 유관업무와 유기적으로 연계하여 종합적으로 집행되어야 그 효과성이 제고되는 사무의 경우에는 지방자치단체에서 담당하여야 한다. 특별지방행정기관은 전문적인 바와 같이 특정중앙부처의 하위기관으로서 종합적인 행정을 수행하는 것이 아니라 특정한 업무와 관련된 기능을 수행할 따름이므로 타부처와의 연계성이나 정책의 종합성은 부족할 수밖에 없다. 따라서 예컨대 지역개발사업과 같이 그 지역의 특수한 이익과 관련되면서도 동시에 종합적인 집행이 고도로 요구되는 사무는 특별지방행정기관보다는 지방자치단체에서 포괄적으로 집행하는 것이 정책의 혼선을 방지하고 집행의 효율성을 제고하는 것이다.

(2) 현지성과 지역특수성

정책집행에 있어서 현지성과 지역특성이 고려되어야 하는 기능은 지방자치단체에서, 그렇지 않은 사무는 특별지방행정기관에서 담당하도록 한다.

정책의 결정에 있어서는 물론 정책의 집행에 있어서도 지역적 특수성과 현지성이 고려되어야 한다. 최근 정책집행에 있어서도 하향식 접근방법(top-down approach)보다는 상향식 접근방법(bottom-up approach)이 중시되면서 집행현장에서 발생하는 다양한 특수한 요인들에 대하여 관심을 기울이고 있다. 정책의 대상 지역이나 주민들은 각기 매우 상이한 이해관계를 가지고 있다. 특히 전국적 통일성을 가지는 정책이 아니라 특정한 지역, 특정한 주민집단을 대상으로 하는 경우에는 각각의 대상집단에 적합한 집행수단이 동원되어야만이 성공적인 정책집행을 달성할 수 있게된다. 정책집행수단의 채택뿐 아니라, 정책대상집단의 순응을 확보하기 위하여도 현지성과 지역특성이 고려되어야 한다. 이러한 현지성과 지역특성은 중앙정부 소속기관인 특별지방행정기관보다는 지방자치단체가 보다 직접적으로 명확하게 파악하고 있으며, 보다 민감하게 반응할 수 있다.

(3) 전문성과 기술성

정책추진에 있어서 전문적이고 기술적인 사무로서 특화된 서비스가 필요한 경우 특별지방행정기관에서 담당하고, 단순집행적인 사무로서 종합적이고 보편적인 처리가 가능한 경우 지방자치단체에서 담당하도록 한다.

고도의 전문성과 기술성은 직무전문화와 업무종사기간 등으로부터 발생하는 것이지만, 일정한 규모 이상의 제도적 및 기술적 여건이 조성되면 규모의 경제로부터 발생하는 전문성과 기술성이 가속화되기 용이하다. 지방자치단체도 특정분야의 개별적 특수성을 확보할 수는 있지만 오랜 기간 동안 특수성을 집적하여 전문화시키기에는 인적·물적 규모가 수반되기 어렵다. 따라서 전문적이고 기술적인 사무로서 특화된 서비스를 제공하여야 하는 경우에는 일정한 지역을 관할하는 지방자치단체보다는 전국을 대상으로 하는 중앙정부가 우월하다고 볼 수 있다. 또한 단순반복적이지 않고 예외적으로 발생하는 사무의 경우에도 지방자치단체가 개별적으로 대처하기보다는 중앙정부차원에서 전문적으로 대처하는 것이 효율적일 수 있다. 특히 전문적이고 기술적인 분야에서는 인력의 양성과 기자재의 확보가 매우 중요한 바, 지방자치단체가 독자적으로 확보하기보다는 중앙정부에서 담당하는 것이 효율적이다.

이외의 단순집행적이며, 일상적인 사무의 경우에는 특수성보다는 종합적이고 보편적인 처리가 필요하므로 지역의 종합적인 행정을 담당하는 지방자치단체에서 담당하는 것이 바람직하다.

3) 정책성과와 관련된 기준

(1) 효율성과 경제성

사무처리에 있어서 효율성과 경제성을 확보할 수 있도록 지방자치단체와 특별지방행정기관간의 기능조정을 추진한다.

보다 적은 인적·물적 자원을 가지고 최대한의 성과를 달성할 수 있는 방향으로 기능조정이 이루어져야 한다. 우리나라의 대부분의 지방자치단체는 재정자립도가 매우 저급한 수준이므로 비용절감 및 효율성을 중시할 수밖에 없다. 중앙정부로부터 위임받은 국가사무는 물론 지방사무의 처리에 있어서도 마찬가지이다. 물론 기능의 조정과 함께 소요예산의 조정도 이루어져야 할 것이지만, 동일한 사무를 처리함에 있어서 지방자치단체와 특별지방행정기관간의 경제적 효율성을 비교 평가하여 우월한 기관으로 이관하여야 한다.

효율성과 경제성이라는 기준에 비추어보면, 전국적인 기술적 통일성을 바탕으로 적은 비용으로 최대한의 효과를 산출할 수 있는 업무는 특별행정기관에서, 각 지방마다의 독특한 개별적 실정에 적합한 다양한 업무는 지방자치단체에서 수행하는 것이 바람직하다.

(2) 지역주민의 편의성

광역적 특별지방행정기관을 통한 서비스수행이 지역주민이나 민원인들에게 불편한 업무는 지방자치단체에 이관하도록 한다.

특별지방행정기관은 지방자치단체와 같이 지역적으로 망라적이지 못하기 때문에 지역주민들과는 공간적·시간적으로 원격지에 설치된다. 따라서 특히 민원사무와 관련하여 공간적·시간적 원거리로 인하여 지역주민들에게 효과적인 서비스를 제공하지 못할 경우에는 서비스 전달이 용이한 지방자치단체에 이관하여야 한다. 특별지방행정기관이 고도의 전문성과 효율성을 가진 사무일지라도 거리상의 불편함으로 인한 지역주민의 불만이 이를 상쇄할 경우에는 다소 전문성과 효율성이 부족하더라도 지방자치단체로 이관하여야 한다.

(3) 주민 만족도와 서비스의 질적 제고

사무의 처리결과 서비스의 질이 제고되고 이를 통하여 지역주민의 만족도가 향상될 수 있도록 지방자치단체와 특별지방행정기관간의 기능조정을 추진한다.

효율성이나 책임성을 확보하는 것도 중요하지만, 무엇보다도 기능조정을 통하여 지역주민들에게 제공되는 서비스의 품질이 실질적으로 제고되어 주민의 만족

도가 향상될 수 있도록 되어야 한다. 기능조정을 통한 서비스 질의 제고가 한계 비용을 상쇄할 수 있다면 비교 형량하여 보다 우월한 서비스를 제공할 수 있는 기관이 당해 기능을 담당하도록 한다. 이는 투입 효율성보다는 산출 효율성을 중시하는 성과중심주의의 지향과 직결되는 것이며, 동시에 지역주민의 만족을 우선시하는 고객중심주의의 지향과도 연결되는 것이다.

V. 경기도 환경행정기능의 사례분석

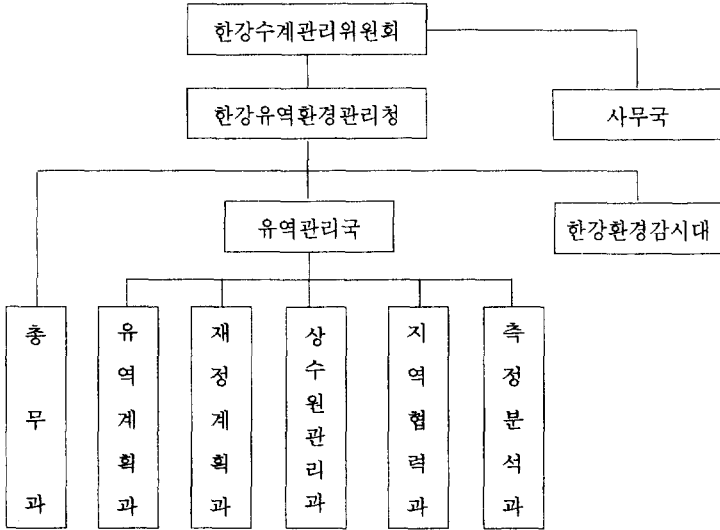
1. 경기도의 환경행정체제

경기도는 수도권인 팔당지역을 관할구역으로 포괄하고 있기 때문에 환경행정체제가 타도와는 상당히 상이하다. 즉 경기도의 환경행정기능 중에서 쟁점이 되는 것은 크게 두 가지인 바, 첫째는 한강상수원의 보호기능이며, 둘째는 폐기물처리규제기능이다. 그러나 이 두 기능 모두 환경부의 특별지방행정기관인 한강유역환경관리청과 경인지방환경관리청의 기능과 중복되는 부분이 매우 많다.

한강유역환경관리청은 1999년 2월부터 시행된 「한강수계상수원수질개선 및 주민지원등에 관한법률」(법률 제5932호)에 따라 신설되었으며, 기존의 국무총리실(수질개선기획단), 환경부(본청, 한강환경관리청, 원주지방환경관리청, 한강수질검사소, 한강환경감시대), 경기도(본청, 팔당상수원관리사무소, 보건환경연구원, 팔당주변 7개 시군) 등 16개 기관에서 담당하던 한강유역관리업무를 통합하여 담당하기 위하여 설치되었다. 한강유역환경관리청의 신설에 따라 기존의 한강환경관리청은 인천지방환경청과 통합하여 경인지방환경관리청으로 개칭되었다.⁹⁾

한강유역환경관리청의 조직은 아래 <그림 2>와 같으며, 주요기능은 팔당상수원 보호구역의 관리, 환경기초시설의 운영 및 관리실태조사, 수질오염행위의 감시 및 단속, 수질오염사고 방재지원대책 수립 및 사후조치 지원, 오염방지시설의 설치 및 운영·관리에 필요한 기술 및 재정 지원, 환경보전의 홍보 및 교육에 관한 사항 등이다(환경부와 그소속기관직제 제31조의 2).

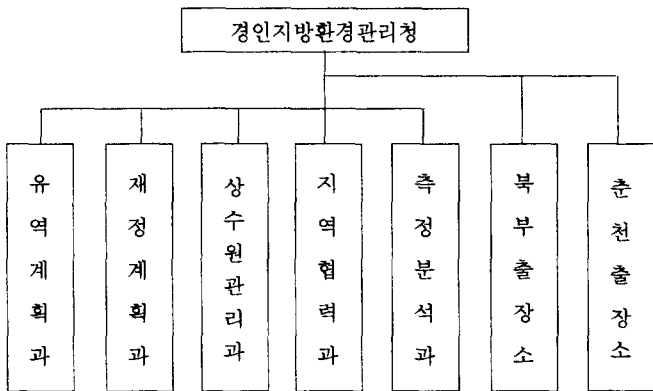
9) 한강유역환경관리청의 신설에 따라 경인지방환경관리청은 한강유역(수변구역) 이외의 지역에 대한 환경관리업무를 담당하게 되었다. 한강유역환경관리청과 경인지방환경관리청간에는 지역적인 분권화가 이루어지고 있으며, 담당업무에서는 거의 차이가 없다.



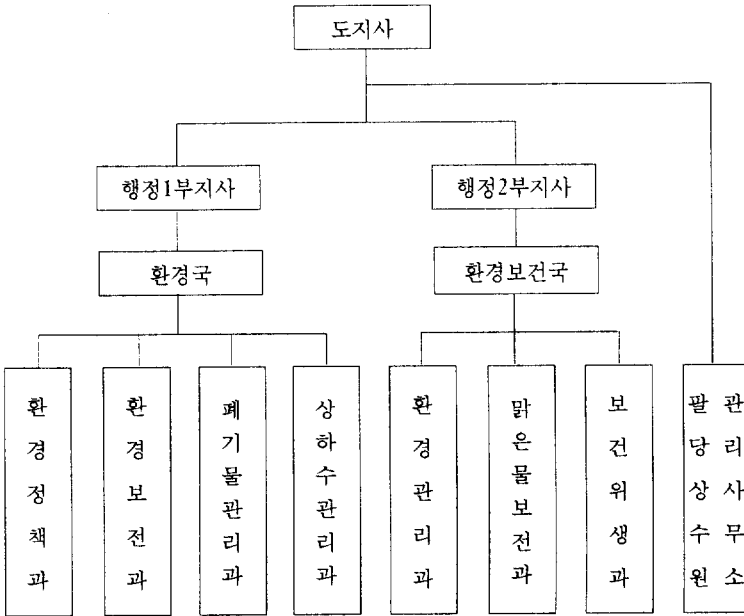
〈그림 2〉 한강유역환경관리청의 조직

그리고 경인지방환경관리청의 조직은 아래 〈그림 3〉과 같으며, 주요기능은 산업단지지역내의 배출업소 인허가 및 지도·단속, 지정폐기물 관련업무, 자연환경보전업무, 측정분석업무 및 각종측정망운영, 기타 환경관련업무 등이다(환경부와 그소속기관직제 제24조 및 제25조의2).

한편 경기도 본청의 환경관련기구는 행정1부지사 밑에 환경국이 있으며, 경기 북부지역(제2청사)을 관할하는 행정2부지사 밑에 환경보건국이 있다. 환경국에서는 환경정책개발 및 보전, 청소 및 쓰레기 재활용, 상하수도에 관한 사항을 담



〈그림 3〉 경인지방환경관리청의 조직



〈그림 4〉 경기도 환경행정기구

당하고 있으며, 환경보건국에서는 환경정책개발, 청소 및 재활용, 상하수도 및 입진강수계관리, 의료보장, 보건, 위생 및 약무에 관한 사항 등을 담당하고 있다. 그리고 팔당상수원관리사무소에서는 상수보호구역의 관리계획 수립, 상수보호구역 단속 및 시설관리, 상수원 오염원 실태조사, 기타 상수원 보호에 관한 업무를 담당하고 있다. 이들 조직을 그림으로 나타내면 아래 〈그림 4〉와 같다.

2. 한강유역환경관리청과 경기도간의 중복기능

1) 상수원보호기능의 중복

한강의 수질보호 및 한강유역의 환경보존업무는 지역적으로 분담되어 있다. 즉 한강상수원보호구역¹⁰⁾으로 지정된 팔당호소와 수변구역¹¹⁾으로 지정된 팔당호소

10) 상수원보호구역이라 함은 환경부장관이 상수원의 확보와 수질보전상 필요하다고 인정하여 지정·고시한 지역을 말한다(수도법 제5조 제1항). 이에 따라 지정·고시된 지역은 경기도 2시(하남시, 남양주시), 2군(광주군, 양평군), 10읍·면·동으로서 157.3km²에 달한다.

11) 수변구역이라 함은 팔당호, 남한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간), 북

주변지역, 그리고 기타의 한강유역으로 구분되어, 한강상수원보호구역과 기타의 한강유역지역의 환경단속 및 시설관리업무는 경기도 및 인근시군에서 담당하고 있고, 수변구역의 관리는 한강유역환경관리청에서 담당하고 있으나, 실제로는 경기도와 한강환경관리청이 중복적으로 관리하고 있다.

우선 한강상수원보호구역을 관리하고 있는 팔당상수원관리사무소에는 24명의 정원이 있으며, 정원외에 별도로 청원경찰 19명과 공익근무요원 41명이 상수원 보호구역 감시활동을 하고 있다. 구체적으로는 보호구역 내에서의 가축 방목, 수영·목욕·세탁·벉놀이, 행락·야영·야외취사행위, 어패류를 잡거나 양식하는 행위, 세차 등 오염행위에 대한 지도·단속과 시민계도업무를 맡고 있다. 상수원 보호구역에서의 건축, 나무 재배 및 벌목, 토지굴착 등의 행위는 시장·군수의 허가를 받아야 한다(수도법 제 5 조 제 4 항). 또한 이 지역에는 일체의 공장이나 숙박시설, 음식점, 축산시설, 양식장, 골프장 등의 입지가 불허된다.

한편 수변구역에서의 폐수배출시설, 축산폐수배출시설, 식품접객업, 숙박업·목욕장업·관광숙박업시설에 대한 허가 등도 환경부의 소관사항이며(한강법 제 5 조 제 1 항), 수변구역을 관리하고 있는 한강유역환경관리청에서는 한강환경 감시대를 두어 폐수수 및 분뇨처리시설의 지도, 하수종말처리시설 등의 환경기초 시설의 지도, 폐기물배출업소의 지도, 하천 및 호소의 오염행위 감시, 기타 환경 오염행위와 관련된 지도활동을 수행하고 있다.

그러나 한강유역환경관리청에서도 상수원보호구역의 관리실태에 대한 평가를 하고 있으며, 실질적으로는 지리적인 구분없이 팔당사무소와 동시에 상수원보호 구역에 대한 환경오염행위의 단속 및 지도활동을 수행하고 있다.

또한 지리적으로 볼 때에 157km²에 불과한 팔당호소와 그 직근지역인 상수원 보호구역을 지방자치단체인 경기도에서 관리하고, 2,102km²에 달하는 그 주변지역을 한강유역환경관리청에서 관리한다는 것은 불합리한 관할지역배분이라고 할 수 있다. 팔당상수원은 경기도뿐 아니라 2,000만 수도권 주민의 직접적인 식수원

한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간) 및 경안천의 양안중 수질보전특별대책지역의 경우에는 1킬로미터, 기타지역은 500미터 이내의 지역으로서 환경부장관이 한강수계의 수질보전을 위하여 필요하다고 인정하여 지정·고시한 지역을 말한다(한강수계상수원수질개선 및 주민지원등에 관한법률 제 4 조 제 1 항). 수질보전특별대책지역은 환경정책기본법 제22조에 의하여 환경부장관이 지정·고시한 지역으로서 경기도의 3시(용인시, 이천시, 남양주시), 4군(광주군, 여주군, 가평군, 양평군), 43읍·면·동이며, 면적은 2,102km²에 달한다.

으로 사용되는 것인 바, 국가 전체의 차원에서 중점적으로 관리되어야 할 팔당상수원주변 핵심지역을 지방자치단체에서 관할하고, 간접적인 인근지역을 중앙정부(한강유역환경관리청)에서 관할하는 것은 본말이 전도된 것으로 볼 수 있다.

그리고 기능적으로 볼 때에도 직접적인 수질관리(팔당상수원의 오염물질 제거 등)와 간접적인 배출시설 규제는 통합적으로 이루어져야 하는데, 전자는 경기도에서, 후자는 중앙정부에서 관할하고 있다. 따라서 수질오염의 예방에서부터 오염방재에 이르는 총체적 수질관리활동이 일관성없이 개별적으로 이루어지고 있다. 즉 불합리한 지역적 분할로 인하여 수질관리가 비효율적으로 이루어지고 있으며, 유사한 업무를 지역적으로 분할하여 관리함으로써 사업수행의 능률성이 매우 저하되고 있다.

2) 폐기물처리규제기능의 중복

폐기물처리규제관련기능의 경우에도 한강유역환경관리청 및 경인지방환경관리청에서는 산업단지의 대규모 배출업소 및 지정폐기물¹²⁾ 배출업소의 관리업무를 담당하고 있으며, 경기도 및 시·군에서는 산업단지지역 외의 배출업소 및 산업단지지역내의 소규모 배출업소의 관리업무와 사업장폐기물¹³⁾에 대한 관리를 담당하고 있다.¹⁴⁾ 또한 폐기물처리업의 경우에도 지정폐기물의 경우에는 환경부장관의 허가를 받아야 하며, 기타 폐기물의 경우에는 시·도지사의 허가를 받아야 한

12) 폐기물관리법 제 2 조 제 4 호에 따르면, 지정폐기물이라 함은 사업장폐기물중 폐유·폐산 등 주변환경을 오염시킬 수 있거나 감염성폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 유해한 물질로서 대통령령이 정하는 폐기물을 말한다.

13) 폐기물법 제 2 조에 따르면, 사업장폐기물이라 함은 대기환경보전법·수질환경보전법 또는 소음·진동규제법의 규정에 의하여 배출시설을 설치·운영하는 사업장 기타 대통령령이 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다. “기타 대통령령이 정하는 사업장”이라 함은 공업배치및공장설립에관한법률에 의한 산업단지 외의 사업장 중에서 ① 지정폐기물을 배출하는 사업장, ② 폐기물을 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 사업장, ③ 일련의 공사·작업 등으로 인하여 폐기물을 5톤(공사의 경우에는 착공하는 때부터 완료하는 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다) 이상 배출하는 사업장을 말한다(동시행령 제 2 조).

14) 지정폐기물 외의 사업장폐기물을 배출하는 자로서 ① 산업단지 내의 사업자로서 폐기물을 1일 평균 100kg 이상 배출하는 자, ② 폐기물을 1일 평균 300kg 이상 배출하는 자, ③ 일련의 공사 등에 의하여 5톤 이상 배출하는 자, ④ 사업장폐기물을 공동처리하는 자 등은 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다(폐기물법 제 24 조 및 동시행규칙 제 10 조).

다(폐기물관리법 제26조).

그러나 지정폐기물 배출사업장의 대부분을 차지하고 있는 카센타, 세차장 등에 대한 관리는 환경부훈령으로 시군에 위임하고 있고 나머지 지정폐기물 배출사업장의 관리만 환경관리청에서 관장하고 있다. 또한 환경관리청에서 관리하고 있는 지정폐기물 배출사업장의 경우 대부분 수질, 대기배출업소로서 시·군에서 이미 관리하고 있으므로 관리가 이원화되어 업체가 이중으로 지도점검을 받게 되어 이에 따른 행정력과 시간낭비가 극심하다.

또한 산업단지내의 경우 1-2개의 폐수처리장으로 오·폐수가 유입되므로 수질 관리 및 지도점검이 용이하고 용도가 공업지역으로 지정되어 인허가의 규제가 거의 없는 단순사무이다. 지정폐기물 관련업무도 일부 대규모 처리시설을 제외하고는 단순업무이며, 대부분 이미 지방자치단체에서 관리하고 있다.

그리고 지정폐기물의 경우에도 사업장폐기물중에서 폐유·폐산 등 주변환경을 오염시킬 수 있는 유해한 물질로서 대부분 농도차이일 뿐이므로 사업장폐기물과 통합적으로 관리하여야 효율적일 것이나 현재는 관리업무가 불합리하게 이원화되어 있다.

즉 지역적으로는 산업단지와 일반지역에 대한 구분, 종류별로는 지정폐기물과 사업장폐기물로 구분하고 또한 사업장의 규모와 폐기물 배출량을 기준으로 매우 복잡하게 기능이 배분되어 있으나, 실질적으로는 대다수의 폐기물배출사업장을 경기도를 비롯한 지방자치단체에서 관리하고 있다.¹⁵⁾

3. 한강유역환경관리청과 경기도간 환경행정기능조정안

1) 상수원보호기능

우선 정책결정과 관련된 기준으로서 첫째로 국가정책적 중요성 측면에서 살펴보면, 한강상수원은 2,000만 수도권주민의 주된 식수원인 바, 청결하게 유지·관리하는 업무는 국가적 차원에서 매우 중요하다. 둘째, 중앙정부 정책과의 연계성 측면에서 살펴보면, 한강상수원은 단순한 식수원으로서뿐만 아니라 자연보호와 홍수관리라는 측면에서 관련부처가 매우 다양하므로 국가차원에서 통합적인 정책을 수립하여야 한다. 셋째, 대응성과 책임성 측면에서 보면, 한강상수원은 단순

15) 폐기물배출사업장에 관한 업무는 1999년 12월에 중앙사무 지방이양 실무추진위원회에서 지방이양이 타당하다고 심의·결정되었으나 환경부의 반대로 이양이 지연되고 있다.

히 경기도에 관련된 것이 아니며, 국가적 중요성에 비추어 볼 때에도 국가에서 직접적으로 책임을 져야할 부분이다. 또한 팔당상수원의 주수혜자는 경기도민뿐 아니라 서울시민과 인천시민을 포함한다. 따라서 이 모든 지역주민에 대한 대응성과 책임성을 확보하기 위하여는 어느 한 자치단체에 맡기기보다는 광역적으로 관리해야할 것이며, 중앙정부에서 관리하는 것이 바람직하다.

그리고 정책집행(추진)과 관련된 기준으로서 첫째로 집행적 연계성과 종합성 측면에서 살펴보면, 상수원보호업무는 자연보호와 홍수관리 등 종합적인 측면이 강하므로 정책의 집행에 있어서도 환경부를 비롯한 범부처차원에서의 추진이 필요하다. 둘째로 현지성과 지역특수성의 측면에서 살펴보면, 상수원보호업무는 국가적 차원에서 중요한 업무이지만 지리적 위치상 주로 경기도에 소재하므로 현지성이나 지역적인 특수성을 감안한 정책집행은 경기도가 상대적으로 유리할 것이다. 셋째로, 전문성과 기술성의 측면에서 보면, 상수원의 보호는 매우 전문적인 기술을 요하지만, 인력과 장비가 구비되면 지방자치단체에서 담당하여도 무방하다고 할 수 있다.

정책성과와 관련된 기준으로서 첫째로 효율성과 경제성의 측면에서는, 한강수계가 경기도에 한정되지 아니하고 전국적인 물관리정책과 연계되므로 통합적인 관리가 가능한 중앙정부에서 규모의 경제로 인한 효율성과 경제성을 가진다. 둘째로 지역주민의 편의성 측면에서 보면, 팔당상수원의 수혜대상주민은 경기도민에 한정되지 아니하고 2,000만 수도권주민에 포괄적으로 관련되므로 경기도에서 관리하는 것이 반드시 주민의 편의와 만족을 제고시킨다고 보기는 어렵다. 셋째로 서비스의 질적 제고라는 측면에서 살펴보면, 상수원의 보호는 수질관리와 수변구역의 지도·단속이 병행되어야 실효성이 있으므로 통합적으로 관리되어야 한다. 따라서 서비스의 질적 제고를 위하여는 일원화된 관리체제가 필요하다. 다만 엄격한 기준 하에 전문적으로만 관리되면 어느 기관에서 담당하여도 현격한 질적 차이는 없을 것으로 판단된다.

이와 같은 사항을 종합적으로 판단할 때, 현재와 같이 상수원보호구역은 경기도에서, 수변구역은 중앙정부에서 별도로 관리하는 것은 비효율적이며, 상대적으로 우월한 중앙정부에서 직접 관리하여야 할 것이다. 즉 경기도 팔당관리사무소의 업무는 신설된 한강유역환경관리청으로 이관하는 것이 바람직하다(아래 <표 5> 참조).

〈표 5〉 경기도 환경관련기능의 재조정방안

기 준		조정방안
정책결정기준	국가정책의 중요성	×
	중앙정책과의 연계성	×
	대응성과 책임성	×
정책집행기준	집행적 연계성과 종합성	×
	현지성과 지역특수성	○
	전문성과 기술성	△
정책성과기준	효율성과 경제성	×
	지역주민 편의성	△
	주민만족도와 서비스의 질적 제고	△
	평가결과	중앙정부 이관

* 주) ○ 지방정부 우위, × 중앙정부 우위, △ 중립적

2) 폐기물처리규제관련기능

우선 정책결정과 관련된 기준으로서 첫째로 국가정책적 중요성 측면에서 살펴 보면, 배출업소의 규제·단속업무는 지리적인 위치와 상관없이 환경보존이라는 측면에서 매우 중요하며, 특히 지정폐기물의 경우에는 엄격한 기준하에 전국적인 통일성을 가지고 규제해야 할 부분이다. 둘째로 중앙정부 정책과의 연계성 측면에서 살펴보면, 오염배출업소의 인허가 및 지도·단속업무는 중앙의 다른 부처업무와의 연계성이 약하며 독립적인 업무영역에 속한다고 할 수 있다. 셋째로 대응성과 책임성의 측면에서는, 산업단지지역내·외를 막론하고 오염물질배출업소에 대한 규제 및 관리는 당해 지역의 기관이 대응성과 책임성을 확보하기 용이하다.

정책집행(추진)과 관련된 기준으로서 첫째로 집행적 연계성과 종합성의 측면에서 살펴보면, 대기오염·악취문제 등은 지방자치단체에서 건축, 주택, 도시계획, 주민여론 등과의 관련하여 종합적인 측면에서 접근하여야 할 부분이다. 둘째로 현지성과 지역특수성의 측면에서 보면, 오·폐수나 악취는 인근 주민에게 1차적이고 직접적인 피해가 미치기 때문에 현지성이 우선적으로 고려되어야 할 부분이다. 또한 공업지역이나 농·어촌 또는 산림지역 등 지역적인 특성에 따라 규제의 방향과 범위가 상이해야 하므로 지역특수성도 매우 높은 편이다. 셋째로 전문성과 기술성의 측면에서 보면, 오염물질의 측정·분석과 같은 업무는 고도의 전문성과 기술성을 요하므로 전문적인 인력과 장비를 구비하여야 업무수행이 가능하

다. 따라서 인력과 장비면에서 아직까지는 상대적 우위를 차지하고 있는 중앙정부가 관리하는 것이 유리하다. 물론 지방자치단체간의 전문성과 기술수준의 격차가 매우 심하지만, 몇몇 시도를 제외하고는 대체로 중앙정부가 상대적으로 우월하다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

정책성과와 관련된 기준으로서 첫째로 효율성과 경제성의 측면에서 살펴보면, 지방자치단체는 전문성과 기술성 측면에서 중앙정부에 비하여 아직까지는 상대적으로 저급하지만 인력과 장비를 보완하면 충분히 수행할 수 있으며, 여타의 정책들과의 연계나 높은 현지성을 감안하면 효율성 및 경제성의 측면에서도 중앙정부와 큰 차이가 나지 않을 것으로 판단된다. 둘째로 지역주민의 편의성이라는 측면에서 살펴보면, 환경규제와 관련한 인근 주민의 민원이 계속 급증하고 있는 바, 지리적으로 근접한 지방자치단체에서 관리하는 것이 주민의 편의와 만족을 제고시킬 수 있을 것이다. 또한 배출업소의 입장에서도 각종 인허가 및 지도·단속의 주체가 지리적으로 인접한 것이 편리할 것이다. 셋째로 주민만족도와 서비스의 질적 제고라는 측면에서 살펴보면, 대부분의 배출업소가 소규모이며, 실제로 지

〈표 6〉 폐기물처리규제관련기능의 재조정방안

기 준		조정방안
정책결정기준	국가정책의 중요성	×
	중앙정책과의 연계성	○
	대용성과 책임성	○
정책집행기준	집행적 연계성과 종합성	○
	현지성과 지역특수성	○
	전문성과 기술성	×
정책성과기준	효율성과 경제성	△
	지역주민 편의성	○
	주민만족도와 서비스의 질적 제고	△
평가결과		지방 이양

※ 주) ○ 지방정부 우위, × 중앙정부 우위, △ 중립적

16) 전문성과 기술수준을 경기도에 한정시켜 본다면 중앙정부에 비하여 그리 낮은 편이 아니다. 참고로 경기도 보건환경연구원의 경우 다이옥신도 분석할 수 있는 6대 공인검정기관 중의 하나로서 120여명의 전문인력과 첨단정밀장비를 보유하고 있다.

방자치단체에서 주로 관리하고 있는 실정이므로, 관련업무가 지방자치단체로 이관되어도 서비스의 질적 차이는 별로 크지 않을 것으로 판단된다.

이상과 같은 사항을 종합적으로 판단할 때, 폐기물처리규제관련기능은 경기도(지방자치단체)에서 통합적으로 관리하여야 바람직할 것으로 판단된다. 다만 대규모의 지정폐기물처리시설은 현행대로 중앙정부에서 관리할 필요성이 있다(〈표 6〉 참조).

Ⅵ. 결 론

지방화의 시대를 맞이하여 많은 국가사무가 지방자치단체로 이양되고 있으나, 아직까지도 지방자치단체의 체감지수는 매우 낮은 것으로 알려져 있다. 이는 양적인 측면에서 이양사무의 범위가 극히 제한적이었을 뿐만 아니라, 질적인 측면에서도 체계적이고도 명확한 원칙과 기준의 설정을 바탕으로 사무이양이 이루어지지 않았기 때문이다.

중앙과 지방간의 사무배분에 관한 기존의 연구들은 보충성의 원리에 입각하여 유사·중복기능을 지방으로 이양하는데 초점을 맞추고 있다. 또한 구체적 기능이 양 또는 사무배분의 기준으로 전국성과 지역적 특수성에 입각한 나열식 기준을 제시하고 있다. 그러나 국가 전체의 성과향상을 통한 국제경쟁력 제고를 위하여는 재정능력이 아닌 성과제고에 기초한 기능배분이 이루어져야 하며, 투입적 효율성이 아닌 산출 중심의 효율성을 지향하여야 하고, 보충성의 원리보다는 기능적 정합성의 원리에 입각한 기능배분이 이루어져야 할 것이다. 또한 구체적인 기능조정기준을 설정하기에 앞서 기준설정의 기준을 정립하여야만이 포괄적이면서도 체계적인 기능조정기준이 설정될 것이다.

이러한 기초에 따라 본연구에서는 정책과정상의 기능적 정합성 확보라는 기준에 따라 구체적인 기준을 마련하여 보았다. 우선 정책결과와 관련해서는 국가정책적 중요성, 중앙정책과의 연계성, 대응성과 책임성을 들 수 있고, 정책집행(추진)과 관련해서는 집행적 연계성과 종합성, 현지성과 지역특수성, 전문성과 기술성 등을 기준으로 설정하였으며, 정책성과와 관련해서는 효율성과 경제성, 지역주민의 편의성, 주민만족도와 서비스의 질적 제고라는 기준을 설정하였다.

이러한 기준에 따라 경기도의 환경관련기능 중에서 한강상수원보호기능과 폐기물처리규제규제기능을 평가해본 결과, 상수원보호기능은 중앙정부의 특별지방행

정기관인 한강유역환경관리청에서, 폐기물처리규제기능 중에서 대규모 지정폐기물처리시설과 관련된 기능 이외의 것은 경기도(지방자치단체)에서 통합적으로 관리하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

물론 본연구에서 제시한 기능배분기준도 완벽한 체계를 갖추고 있지는 못하지만, 기존의 연구에서처럼 일방적인 지방이양을 규범적으로 주장하는 것이 아니라 종합적인 정책체계에 따라 중앙과 지방간의 기능적 적합성에 따라 기능재배분을 시도해본 것에 의미가 있다고 할 것이다.

중앙정부와 지방자치단체가 지금까지와 같은 수직적 권한배분의 관계가 아니라, 대등한 수평적 분권화의 양립체제로 나아가기 위하여는 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하는 데 초점을 맞추기보다는 중앙과 지방의 기능과 역할에 대한 근본적인 재고와 함께 종합적인 기준의 설정이 우선되어야 한다. 본 연구는 이러한 목적에 기여하기 위하여 시도된 시론에 불과함을 밝혀둔다.

참고문헌

- 경기도, 「환경백서」, 2000.
- 기획예산위원회, 보도자료, 1999. 3. 4.
- 김익식, “지방자치단체와 특별지방행정기관간의 기능재조정,” 「한국행정연구」 제3권 제3호, 서울: 한국행정연구원, 1994.
- 박기영, “지방정부와 특별지방행정기관의 바람직한 관계설정 방향,” 「지방행정」 제45권 제511호, 대한지방행정공제회, 1996.
- 서울시정개발연구원, 「서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안-중앙-지방간 관계에 대한 이론과 사례」, 서울: 서울시정개발연구원, 1996.
- 오연천, “지방정부 개혁의 논리와 정부간 관계의 재구축,” 「행정논총」 제36권 제1호, 1998.
- 이달곤, “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구,” 「행정논총」 제30권 제1호, 서울: 서울대학교 행정대학원, 1992.
- 이시경, “지방환경행정체계의 개편방향,” 한국환경정책학회 1994세미나 자료집, 1994.
- 정세욱, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1993.
- 진재규, “생산성의 관점에서 특별행정기관과 지방자치단체간 중복기능 조정방

- 안, 「공공부문 생산성 제고방안의 모색」, 한국공공경제학회, 1998.
- 최창호, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1989.
- 하재룡, 「중앙-지방간 행정사무의 배분방안」, 「지방행정연구」 제11권 제 2 호, 서울: 방행정연구원, 1996.
- 하혜수, 「국가경쟁력과 중앙-지방관계: 중앙통제방식의 전환」, 「경기연구」 제 2 호, 수원: 경기개발연구원, 1997.
- 한국지방행정연구원, 「중앙사무 지방이양 추진사업의 개선방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 98-08, 1999.
- 한국지방행정연구원, 「지방행정기관과 특별지방행정기관간의 역할재분담에 관한 연구」, 서울: 한국지방행정연구원, 1989.
- 한국지방행정연구원, 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안」, 서울: 한국지방행정연구원, 1995.
- 한국지방행정연구원, 「특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안」, 서울: 한국지방행정연구원, 1996.
- 행정개혁위원회, 「행정개혁에 관한 건의」, 1989.
- 행정자치부, 「행정자치백서 2000」, 서울: 행정자치부, 2000.
- Martin. David, L. and Keith J. Ward, "Home Rule for Local Governments," Herbert M. Levine ed., *The Politics of State and Local Government Debated*, N.J.: Prentice-Hall, 1985.
- Bingham, Richard D., *Managing Local Government*, Sage Publications, 1991.