

中央과 地方間의 機能配分 實態의 分析: 에너지·資源行政을 中心으로

李 達 坤*

〈目 次〉	
I. 序 論	中央政府)와 地方間의 機能 및 業
II. 中央과 地方間의 機能 및 業 務配分의 原則	務配分 現況
1. 機能 및 業務配分의 基準	1. 中央部處의 機能
2. 固有事務와 團體 및 機關委 任事務	2. 傘下機關 및 團體의 機能
III. 에너지·資源行政의 國家(中	3. 地方自治團體關聯部署의 機 能
IV. 結 論	

〈要 約〉

이 논문은 국가와 지방간 기능배분의 일반적 원칙을 재검토하고 구체적으로 중앙부처와 지방자치단체의 관련부서간에 기능과 업무가 어떻게 분산되고 있는가를 살펴본 것이다. 부처나 국가기능마다 特殊性이 존재하므로 본 논문에서는 가장 집권적인 요소가 강하며 행정규제가 심한 에너지·자원행정을 국내정책영역 중에서 선택하여 사례로 활용하였다.

지방자치단체에서도 상당한 조직과 인력을 이 분야에 투입하고 있는 것으로 나타났으며 또 소위 準公共組織(semi-public agency)이 잘 발달되어 지방의 권한과 능력이 확장되기 어려운 측면이 나타났다. 따라서 중앙정부가 지방자치단체의 기능을 정상화하여 自律的이며 綜合的인 地域의 綜合 에너지-環境-經濟 政策을 수행하기 위해서는 에너지부문의 규제를 완화함과 동시에 외곽조직인 준공공조직의 개혁도 시도되어야 할 것이다. 이러한 실태분석에 이어 지방자치단체의 관련행정의 개편방향이 검토되어야 할 것이다.

I. 序 論

1991년 상반기의 지방자치단체 의회의원선거를 시작으로 1960년에 중단되었던 地方自治制가 정치적으로는 부활되고 있다. 그리고 예정대로 지방자치단체 장선거가 이루어진다면 형식상으로는 완전한 지방자치체가 실시되는 셈이다. 1980년대 초부터 政治權力의 地方分散과 더불어 地域均衡開發 및 행정적인 사

* 서울大學校 行政大學院 助教授

무의 地方委任이 논의되었고 지방행정체제의 보강을 위한 점진적인 조치가 있었던 것이 사실이다. 총무처의 주도적인 노력에 의하여 중앙행정관청의 권한과 업무를 이양하는 작업이 1980년대에 진행되었으며 상당한 성과가 있었다. 물론 政治的 分權이 일어나지 않고 지방행정체제의 능력이 제고되지 않은 상태에서 이루어지는 권한위임이란 형식적인 면에 그칠 우려가 없지 않다. 그러나 최근에 진행되는 政治的 權力分散이 또다른 원동력이 되어 實質政策分野(substantive policy areas)에서의 정책·행정관리권한이 상당부분 지방자치단체로 이양될 것으로 예상된다.

이러한 전환기에 본 논문은 集權的 性向이 강한 에너지·資源行政分野가 어떻게 하면 다가오는 分權化時代의 행정체제에 부응할 수 있는가에 관한 방향제시의 일환으로 쓰여졌다. 일반적인 중앙정부와 지방자치단체간의 기능 및 사무배분기준에 대해 먼저 고찰하고 현재 에너지·자원행정분야에서는 중앙정부(구체적으로는 동력자원부)와 지방자치단체가 어떻게 업무를 분담하고 있는지 그 실태를 살펴보고자 한다. 따라서 논문의 초점은 지방행정 중에서 에너지·자원관련 행정체제와 행정과정이 되며 더불어 지방의 관련분야와 중앙 관련행정간의 관계, 지방자치단체와 지방의 여타 에너지·자원관련 공공기관에 두어진다.

구체적으로는 (1) 우리나라 중앙정부와 지방자치단체와의 관계에 있어서 에너지·資源行政權限의 適切한 位置(appropriate loci of energy-related authority)와 (2) 에너지·자원 행정문제를 해결하고 관리할 수 있는 實質的인 地方自治團體의 能力(substantive capability for resolving energy problem by a local government)이라는 두가지 기준을 설정하여 중앙과 지방간의 관계에 관한 분석을 시도하려 한다.

II. 中央과 地方間의 機能 및 業務配分の 原則

1. 機能 및 業務配分の 基準

에너지·자원행정분야에서의 중앙과 지방간의 업무분담에 대해 살펴보기 이전에 그 맥락을 이루는 機能과 業務配分の 一般的 基準에 대해 고찰할 필요가 있을 것이다. 에너지·자원행정분야는 하나의 기능분야로 볼 수 있다. 그리고 거기에는 수많은 業務單位가 존재하며 주요 정책은 중앙부처인 동력자원부에서 그리고 주요업무는 동력자원부 산하기관 및 단체에서¹⁾ 집행되며 나머지 집행

1) 물론 등자부뿐만 아니라 과학기술처, 환경처, 상공부, 재무부, 그리고 경제기획원

및 규제업무는 지방자치단체의 관련부서에서 추진된다. 이러한 기능과 업무분담이 적절한가를 평가하고 앞으로의 개선방안을 연구하기 위해서는 전반적인 기능과 업무배분 기준에 대한 검토가 필요하다.

우선 혼란을 일으키고 있는 점을 명백하게 하는 것이 필요하다고 본다. 흔히 국내에서 정책건의를 할 때 미국, 캐나다, 그리고 독일의 예를 들면서 그들 국가의 방식으로 전환할 것을 촉구하는 경우를 많이 본다. 그러나 聯邦制(federal system) 國家와 單一制(unitary system) 國家體制下에서의 政策展開過程은 상당히 다르며, 특히 에너지·자원관련정책의 경우 이 분야의 특수성으로 인해 더욱 차이가 난다는 점을 고려해야 한다. 연방제의 경우 州가 半主權을 가진 지방정부로서 연방정부와 상당히 독립하여 競爭的으로 정책을 추진한다. 예를 들면 캐나다의 경우 석탄이나 석유의 채굴에 관한 결정권이 전부 州에 귀속되며 미국의 경우 각종 정책프로그램이나 사업을 주와 연방이 어떤 때는 중첩적으로, 또 어떤 때는 경쟁적으로 추진하고 있다.²⁾

그러나 單一制 혹은 單邦制 國家는 다르다. 법률상 모든 자치단체의 권한은 원칙적으로 중앙정부의 독자적인 결정에 의해서 정해진다. 물론 이 때도 중앙 정부는 순전히 恣意에 의해 결정권을 행사하지는 않는다. 國民의 公論, 政治的大勢, 行政의 效果 등을 평가하고 지방정부의 歷史的 權限變遷過程을 고려함은 물론 국민의 대표인 국회를 통과하는 법규에 의거하여 결정을 내리게 된다. 다만 양자간의 관계에 있어 地方政府의 自律性程度가 문제인 것이다. 우리나라의 경우는 특히 지방정부의 권능이 지방자치법과 각종 법규 및 대통령령 등에 제한적으로 규정되며, 더욱이 아직도 강력한 중앙부처의 行政統制慣行이 嚴存하고 있다.³⁾

도 관련되어 있고 이러한 중앙부처에 소속된 산하단체나 기관도 에너지·자원관련 업무를 관장하고 있으나 여기서는 동자부가 대표적인 중앙부처이고 연구의 출발도 동자부의 관련기능과 연관되어 있으므로 동자부에 국한시켜 볼 것이다.

- 2) 미국의 경우 수많은 에너지 節約事業(energy conservation programs)이 일부는 州에서, 일부는 연방정부에서 실시되었는데 정책목표나 대상집단, 집행수단 등의 혼선으로 정책실패가 생겨나고 있다. 최근에는 정책을 효율적으로 집행하기 위하여 개개의 정책을 조정하려는 시도가 진전되고 있으며 연방의 권한이 강화되고 있는 추세이다. 이에 대한 자세한 연구는, John Sawhill and Richard Cotton(eds.), *Energy Conservation: Successes and Failures*, (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1986)을 참조하고 정책전개방향에 대해서는 John Sawhill, *Energy: Conservation and Public Policy* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc. 1979) 참조.
- 3) 지방자치법과 관련 법령이 중앙과 지방간의 관계를 규정하는 대표적인 법체계를 이루며 각종 단행법이 그 구체적인 관계를 규정하고 있다.

에너지·자원행정과 관련시켜 볼 때 앞에서 거론된 適定權限의 位置(appropriate loci of authority)를 결정하는데 기준으로 활용될 수 있는 것은 대략 다음과 같다. 물론 이러한 기준은 변하기도 하거니와 抽象性(level of abstractness)이 높아서 실제 업무수준의 귀속처를 판별하는 데는 한계가 있다. 그러나 이러한 방향에 대해서 중앙과 지방의 실무행정가들이 동의를 한다면 추후 갈등의 소지를 줄여 나가는데 기여할 수는 있을 것이다.

1) 分權的 制度의 發展狀態

제도적 기준으로서 우리의 경우 현재와 같은 中央集權的 政治·行政文化와 그러한 여건하에서 만들어진 官治行政의 地方制度下에서는 대부분의 주요결정이 중앙에서 이루어지게 된다. 주민에 의한 민주적 정치체도로서의 住民自治의 역사적 경험이 전무한 상태이고 비록 1952년부터 1960년까지 지방자치제가 실시되었다고는 하나 풀뿌리 민주주의를 착근시키기엔 너무 미흡하였고 행정적인 기능분화도 구현시키지 못한 것이 사실이다. 이러한 상하관계중심의 문화·전통, 중앙집권적 정치·행정관행, 그리고 經濟開發時代의 集權的 行政構造는 기능과 업무를 중앙부처에 집중시킴과 동시에 전국의 획일성을 강조하게 되었다.

그런데 1980년대에 들어서면서 國民意識과 價値觀의 多樣化, 物的 基盤의 向上, 그리고 民主主義에 대한 欲望은 국가와 사회 혹은 민간집단과의 새로운 관계를 요구하게 되었으며 아울러 중앙정부와 지방행정체제간에도 새로운 관계를 모색하도록 요구하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체간의 관계도 궁극적으로는 政府機構와 폭넓은 의미의 經濟·社會構造와의 相關關係에서 결정되는 것이다.⁴⁾ 정부구조안의 권력관계가 그 사회전반의 경제, 정치, 사회부문의 구조변화와 연계된다는 사실은 1980년대의 우리사회를 분석해 보면 뚜렷이 나타난다. 소외된 지역, 소외된 계층, 여성과 노인, 도시빈민, 근로자, 정치탄압경험자들이 보다 광범위한 體制改革을 요구하면서 정부권력도 민간으로 뿐만 아니라 지방으로 분산되도록 압력을 행사한 것으로 볼 수 있다.

이러한 관점에서 에너지·자원정책과 행정체제를 보면 1978년 동력자원부 조직이 발족할 때만 해도 집권적인 측면이 강조되었다. 즉 1977년 行政改革委員會가 세계적인 에너지 수급위기를 겪고 나서 종합적, 탄력적 에너지 대책을 강

4) B.C. Smith, *Decentralization* (London: George Allen and Urwin, 1985) pp. 166-171, S. Ranson, G. Jones and K. Walsh, *Between Centre and Locality: The Politics of Public Policy* (London; George Allen and Urwin, 1985), pp. 23-34.

구하기 위하여 각 부처에 분산되어 있던 에너지 관련업무를 集中化할 것을 건의하였고,⁵⁾ 당시 상공부(자원차관보, 동력개발국, 광무국), 공업진흥청(광업등록사무소, 열관리과), 과학기술처(자원조사관), 제 2 무임소장관(소비절약업무), 장기자원대책위원회(에너지·자원분야의 정책조사기능) 등의 기능과 업무를 통합시켜 동력자원부를 만들었다는 것은 중앙부처내 집중화의 한 단면으로 이해할 수 있다. 1차 에너지위기 이후 중공업분야의 투자증대와 더불어 에너지·자원행정의 집중화가 더욱 요청되었으며, 정치권은 물론 국민들도 이러한 강력한 집권적 행정구조 개편에 동의하는 분위기가 형성되기 시작하였던 것이다.

그 이후 조직은 크게 팽창되지는 않았으나(초기 '1室 5局 5擔當官(局長級) 17課'에서 1989년 '2室 3局 9擔當官(局長級 4, 課長級 5) 20課'로 팽창) 과학기술처, 환경처, 상공부와 의 기능상 분장문제가 다소 노정되고 있다. 그러나 대체로 에너지·자원관련 행정은 業務統合에는 성공하였다고 볼 수 있다. 그리고 이 분야의 특징으로 말미암아 지방행정체제의 기능이나 업무가 개발되기는 어려웠으며 지방자치단체는 주로 單純執行, 指導監督, 弘報·報告業務 등에 치중하였다. 지방에너지·자원행정조직의 경우 도단위의 중간자치단체에서는 1~3개의 계단위(연료(1계, 2계)와 광전계)로써 업무를 수행하였고 기초자치단체의 경우에는 독립된 조직이 없는 경우도 많았다. 그리고 지방의 특수성, 예를 들면 강원도의 경우 탄광관련 업무, 경기도의 경우 수도권 주위의 인구증가와 경제활동의 증대, 특별시와 직할시의 경우 도시형 에너지 사용의 급증 등 개별적 사안을 고려하여 점차적으로 관련조직의 인력이 보강·증대되고 조직이 확대·개편되는 정도였다.

따라서 地方分權이나 地域均衡發展 등의 시대적 요청이 아직도 에너지·자원행정분야에는 그리 큰 영향을 미치지 않고 있음을 발견할 수 있다. 다만 에너지 사용량이 늘고 고급화됨에 따라서 지도감독업무가 늘어나는 정도이다. 더구나 1989년 행정개혁위원회에서는 通商産業政策과 動力·資源政策機能의 連繫性을 강조, 상공부와 동력자원부를 통합하여 産業通商部로 개편하자는 건의를 하기에 이르렀다.⁶⁾

통합하는 경우 1977년 당시와 유사하며 동력자원차관보를 신설하고 자원·석유, 전기, 광무국을 두는 것으로 하였다. 주요 이유로는 원유의 안정적 공급확

5) 行政改革委員會, 상공부 및 과학기술처 업무재조정을 위한 기구개편 검토보고, 1977. 8. 참조.

6) 행정개혁위원회, 행정개혁에 관한 건의, 1987. 7. 참조.

보를 위한 대외교섭부로서나 경제성장을 뒷받침하는 동력자원행정 업무수행에 獨立部處로의 地位格上 需要가 있었고 업무의 專門化·體系化의 需要성이 컸으나 현 시점에서 볼 때 1977년 분리 당시에 기대한 목적은 달성되었다고 보는 것이다.

그리고 同 行政改革委員會는 석유분야, 가스분야, 도시가스분야, 에너지 이용분야, 해외자원개발사업분야, 전력분야, 석탄·광업분야 등으로 나누어서 行政規制의 緩和와 廢止를 건의하고 있다. 동력자원부에서도 행정규제완화와 권한위임·위탁확대를 위한 세부지침을 마련하고 이를 시행하려고 하는 바 이는 정부와 사회·경제구조와의 관계변화에 순응한 經濟運用의 民營化와 分權化로 특징지을 수 있다. 규제완화는 1차적으로 규제권한을 보다 국민에게 가까운 지방자치단체로의 이전을 필요로 한다. 그러나 동 건의는 수용되지 않고 있으며 상공부의 경우 통상기능의 강화필요에 따라 독자적인 개편안이 거론되는 등 또 다른 방향에서 제도적인 변화가 모색되고 있다.

2) 能率性과 民主性의 比重關係

두번째 기준으로는 행정에 있어서의 能率性과 民主性의 調和와 均衡이다. 행정체제를 둘러싸고 있는 환경과 시대적 상황 그리고 정부의 행정관리방안에 의하여 중앙과 지방간 기능 및 업무의 분담비율이 달라질 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 5·16 이후 國家安保와 經濟成長을 국가운영목표로 하고 행정운영 지침으로서 命令(指示)과 統制(command and control)를 위주로 하였던 바 이는 극도의 能率性 重視를 의미한다. 뿐만 아니라 경제성장을 이룩하는 과정에서 부존자원이 절대적으로 부족한 물리적 여건하에서 에너지수급의 안정이 필수적인 과제로 인식되어 에너지·자원정책과정이 고도로 집권화되고 戰略的인 優先順位를 가지게 되었다.

따라서 수급의 안정을 최대한 확보하기 위해서 국내 정유사의 입지를 강화하고 산유국과의 高單位 資源外交를 수행해 오고 있는 것이다.⁷⁾ 그리하여 대부분의 주요결정은 자연히 동력자원부와 청와대의 권한사항이 되었고 지방의 경우 효과적인 직접적 규제의 감독, 보고업무가 대부분이었으며 공급측면보다는 소비측면의 감독이 주요기능과 업무가 될 수 밖에 없었다. 그리고 중앙정부는 에너지·자원분야별로 國家公社를 설립하였으며 필요한 연구소와 각종 산하기관

7) 자원의교노력은 중동전쟁시의 친아랍성명에서부터 79년의 대규모 원유교섭단의 중동파견, 외무부장관의 중동순방외교, 그리고 80년의 최규하대통령의 중동 및 동남아 순방외교 등 원유확보와 수입선 다변화에 대한 노력을 들 수 있다.

을 신실하여 효율성 위주의 정책을 수행할 수 있는 제도적 조치를 취하였다. 이러한 중앙정부와 지방행정체제간의 관계는 극도의 不確實性 排除와 能率性 爲主의 思考에서 나오는 것인 바 이러한 경향은 다른 행정분야의 경우에도 별반 차이가 없었다.

그리하여 안보와 성장의 두 목표를 지향하면서 집권화된 에너지·자원행정의 역사는 향후 지방자치제가 완전히 정착하더라도 기능 및 업무배분에 상당한 족적을 남길 것으로 보인다. 더구나 1,2차 석유위기와 최근의 걸프전쟁은 이러한 집권적이며 능률성 위주의 정책결정과 집행을 정당화시키고 있는 것이다.

그러나 여기서 간과해선 안될 것이 정책과 행정은 權力要因에 의해서 상당히 영향을 받는다는 점이다. 지방자치제가 실시되기 이전에는 기능과 업무 그리고 여기에 내재된 권한을 지방으로 가져가려는 具體的인 勢力이 없었으므로 집권적인 방법으로 행정체리가 가능하였다. 그러나 地方選舉가 실시되고 地方自治制가 着根되어 地域經濟에 관한 논의가 活性化되는 경우 지방으로의 권한이전에 대한 욕구가 증대될 것이며 점차 이러한 욕구는 勢力化되어 중앙에 대하여 압력을 가하고 갈등요인으로 작용할 것이다.

특히 지방의 시·도지사가 선거에 의해서 선출되는 경우 이러한 압력은 상당히 강해질 것이다. 대통령에 의해서 임명되며 그의 재임기간이 1년여에 못미치는 중앙행정기관 장관의 경우보다 4년의 임기를 가지고 수백만에 육박하는 주민에 의해서 당선된 시장·도지사가 권한확보에는 훨씬 유리한 토대를 가지고 있다. 더불어 이러한 지방의 정치지도자들이 聯合(league)을 만들어 집단적으로 움직이는 경우 정치권력의 배분이 정책·행정의 귀속에 결정적인 영향력을 미칠 수도 있다' 따라서 이 경우에는 에너지·자원부문 政策의 起源(origin), 問題解決의 火急性 程度(imperative of amelioration), 關聯地域(affected areas), 政策의 優先順位(policy priority) 등을 고려하여 관장에 적절한 行政體制의 所在(appropriate loci of authority)를 찾는 데 정치적인 영향을 미칠 수 있다.

문제는 行政의 合理性보다는 政治的인 決定이 지배하는 경우 실제 업무가 국가전체나 주민의 입장에서 효과적으로 처리될 수 있는 능력을 해당 지방행정체제가 구비하고 있느냐 하는 문제이다. 특히 地方行政體制의 能力을 따지는 문제는 복잡하다. 첫째, 組織이나 人力의 規模와 質, 둘째, 豫算을 포함한 財政的 資源의 規模, 셋째, 法規의 補完 程度, 넷째, 情報와 專門性的의 確保 程度, 다섯째, 住民과 政治엘리트의 政治的 支援 등의 여러 요건이 구비되어야 할 것이다. 따라서 이러한 실제 요건들의 구비 정도를 분석하면 어디에서 에너지·

자원행정이 결정되고 집행되는 것이 적절한 것인가에 대한 판단을 할 수 있다. 우리나라 에너지·자원행정의 경우 실제적인 측면의 적절한 권한소재위치도 집권성이 대단히 클 뿐만 아니라 지방행정체제의 능력도 취약하여 현재까지는 중앙정부의 손에 의하여 결정·집행된 면이 있다.

3) 中央部處 傘下團體의 發展程度

중앙부처의 政策開發, 決定事項을 손수 집행할 傘下機關이나 團體가 어느정도 발전하였느냐에 따라서 지방자치단체의 권한에 영향을 준다. 우리나라의 경제 및 산업분야의 행정체제가 갖는 특수성 중 하나는 중앙관련부처가 수많은 半官半民組織을 유지하고 있다는 점이다. 이는 각종 공단, 공사, 연구소, 협회, 진흥회, 조합 등으로 구분되고 있으며, 일부는 집행기능을 맡고 있고 일부는 업계의 對政府 로비活動을 하고 있다. 어떤 조직은 관료출신의 구성원이 상당한 비중을 차지한다. 이러한 외곽조직은 중앙정부의 업무를 상당량 떠맡아 집행하는 기능을 하고 있다. 이러한 조직이 개발되어 강성해지면 자연적으로 지방자치단체 관련조직의 기능은 위축되고 나아가 전체 행정체제에서 地方行政은 疎外되기 쉽다.

정부가 좋은 公式的 意圖로 만들기 시작한 이러한 집단이 주민이나 사업자의 입장에서 볼 때는 또 다른 權力機關으로 인식되고 제 3자의 입장에서 보아도 행정적으로 많은 障壁(barrier)을 쌓고 있는 경우가 많다. 에너지·자원행정부문에서 이러한 조직이 적지 않게 눈에 띄고 있으며 동력자원부와의 관계에서 지방행정조직보다 더 기능적으로 긴밀히 업무를 분담해 왔기 때문에 중앙관료의 입장에서는 업무처리에 이들 기관을 이용하는 것이 더 편리한 것이다. 이러한 외곽조직이 강화되면 중앙부처의 局·課와 組織의 連繫(organizational links)가 잘 개발된 외곽조직이 사소한 집행문제도 중앙본부나 지방일선사무소를 통하여 처리하게 된다.

이러한 현상은 우리나라의 경우 그 동안의 中央官僚爲主의 集權化된 行政體制에서는 보편화되어 있다. 다만 여기서는 이러한 組織連繫網의 장단점을 분석하고 처방하는 것을 목적으로 하지는 않으나 지방자치행정체제를 강화하기 위해서는 기능·업무분장에서 이러한 조직간의 관계변화도 모색되어야 한다는 점을 지적하고자 한다. 이렇게 외곽조직이 잘 개발되면 지방자치단체는 정책·행정과정에서 상당한 정도로 소외되는 것이다. 시각적인 표현을 빌리자면 바람든 무우뿌리나 연뿌리(蓮根)와 유사한 조직이 된다. 실체는 아주 취약하고, 뚫려진 구멍은 중앙과 주민사이를 書類上的 指示와 形式化된 報告書로 연결하는 통로

의 기능을 한다. 이러한 조직에서는 조직력과 인력이 취약하고 자체적인 固有政策開發도 불가능하며 단지 命令과 統制의 流通經路로서 잡다하고 단순한 집행기능만을 수행하게 됨으로써 中央政府와 外廓集團의 代理人의 역할밖에 못하는 것이다. 單純한 機械的 代理人 모델(simple agent model)이 이러한 관계를 잘 나타내 주고 있다.⁸⁾

4) 情報·通信·交通手段의 發達程度

네번째 기준으로는 정보·통신·교통수단의 발달을 들 수 있다. 최근 行政情報化의 지속은 다량의 정보를 동시에 처리할 수 있게 하면서 중앙과 지방간의 의사소통도 즉각적으로 이루어지게 하고 있다. 뿐만 아니라 정보화로 인하여 私企業經營의 경우 중간조직이나 계층이 상당히 줄어들 것으로 보고 있는데 정부간 관계에서도 비슷한 현상이 나타나는 것으로 보인다. 물론 아직도 중앙과 지방사이에는 엄청난 行政文化的 差異, 相互間 理解의 未盡(a divide in understanding), 相互學習의 不足, 能力에 대한 不信과 一方的 指示에 대한 不滿 등 그 차이와 차단벽이 대단히 두터우나 정보화는 이러한 문제를 해결하는데 정책결정자의 의지에 따라서는 크게 도움이 되기도 할 것이다. 문제는 정보화가 분권화를 지원할 것이라는 연구도 있으나 우리와 같이 지방의 기반이 취약한 상황에서는 오히려 집권을 조장할 것이라는 悲觀論도 대두되고 있다는 사실이다.⁹⁾

일본의 경우 지방자치제가 역사적으로 뿌리가 깊고 상당히 제도화되어 있으나 정보화의 진전으로 東京圈으로의 一極集中主義가 심화되고 있다는 보고가 많다.¹⁰⁾ 우리의 경우 國際化가 추진되는 과정에서 대도시로의 집중화가 진전될 전망이어서 後期產業社會의 國際化와 情報技術(information technology)의 광범위한 활용은 정책결정구조로 볼 때 집권화를 촉진할 가능성이 높다. 그러나 정책결정권한은 집중되더라도 집행은 여전히 분산되어 추진될 수도 있다. 뿐만 아니라 정치적인 힘이 지방위주로 작용하는 경우 지방정책의 개발도 지방

8) R.A.W. Rhodes, Control and Power in Central-Local Relations, (Aldershot, Hants: Gower Pub. Co., 1981), pp. 5-27.

9) 다만 우리의 경우 현재와 같은 집권의 문화, 서울집중의 관성, 지역경제의 취약, 지방화운동의 미진 등이 결부되어 조기에 정보화가 진전된다면 더욱 집권과 집중을 가속화시킬 가능성이 있다. 이러한 경우 에너지·자원행정의 속성중 불확실성 대비와 에너지효율 증대의 필요 등과 결부되어 정책결정 뿐만 아니라 집행과정도 상당히 집중화되고 중앙부처나 외곽조직이 강성화될 가능성이 높다. 이에 대해서는, 李達坤, “정보화시대의 중앙정부와 지방자치단체간의 관계,” 한국행정학회보, 제24권 제1호 (1990.4), pp. 143-165 참조.

10) 經濟企劃廳, 總合計劃局(日本), 東京의 世界都市化와 地域의 活性化, 1984 참조.

에서 할 수는 있으나 전반적인 가능성은 집권될 것이라고 판단된다.

5) 機能이나 事務(業務)의 性質

마지막으로 들 수 있는 기준이 기능이나 업무의 성격이다. 좀 더 具體性이 있고 處方的인 기준이나 역시 일반적인 속성을 가지고 있는 것인데 이에 대해서는 다양한 견해가 제시되고 있다. 國家存立에 관한 事務나 全國的 劃一性과 綜合性이 필요한 企劃에 관한 事務, 統一的 基準이 필요하거나 地域的 區域에 無關한 事務, 지방자치단체의 기술로는 目標達成이 어려운 事務, 社會政策的 要求에 대응하는 事務, 그리고 國家發展에 관한 事務 등은 國家의 具體的 具現體인 중앙정부에서 담당해야 한다는 것이다.¹¹⁾

1949년 일본의 Carl Shoup사절단이 연합국 최고사령관에게 제출한 보고서에 따르면 기능배분의 기준으로 ① 行政責任 明確化의 原則, ② 能率의 原則, ③ 地方公共團體 優先 및 시정촌(市町村) 優先의 原則을 들고 있으며, 1964년 임시행정 조사회는 ① 現地性的의 原則, ② 綜合性的의 原則, ③ 經濟性的의 原則을 들고 있다. 한편 프랑스의 기능배분원칙은 1983년 법에 ① 地方自治團體間의 監督 禁止, ② 全事務의 移讓, ③ 單一自治團體에의 配分 및 地方行政 階層別 專門化, ④ 經費의 完全補償, ⑤ 漸進的 移讓의 原則 등을 들고 있다.¹²⁾ 그런데 이러한 기준이 상호배치되는 경우도 있어 실제적용에는 한계가 있다.

이상에서는 우리나라의 경우 중앙정부나 지방자치단체간의 기능 및 업무분배에 관해 기준으로 사용될 수 있는 것을 몇가지 정리하였다. 이러한 기준은 에너지·자원행정영역의 기능배분에도 적용가능하리라 본다. 문제는 이상의 여러 기준도 抽象性과 曖昧性으로 인하여 구체적인 기능분야의 사무분배에 적용하기에는 한계가 있고 상호간 一貫性이 결여될 수도 있어 그 유용성이 다소 떨어지고 있다.

2. 固有事務와 團體 및 機關委任事務

에너지·자원행정을 비롯하여 대부분의 지방행정영역에는 지방자치단체 자체의 固有事務와 중앙정부로부터 지방자치단체의 기관에 위임된 機關委任事務와 지방자치단체에 위임된 團體委任事務가 혼합되어 있다. 고유사무란 地方自治團體의 存立目的에 속하는 本來的인 事務, 즉 주민의 福利增進을 위한 사무를 의미한다. 지방자치단체는 국가 또는 다른 자치단체의 全權에 속하는 사무를 제

11) 정세욱, 地方行政學(서울: 法文社, 1990), pp. 179-185.

12) 전계서, pp. 157-158.

의하고는 그 지방주민의 복리에 관한 일체의 공공사무를 포괄적으로 수행하는 기능을 수행한다.

이에선 첫째, 지방자치단체의 存立・維持에 관한 事務와, 둘째, 地方의 福祉에 관한 事務가 있는데 전자의 예로는 자치입법, 자치조직, 자주재정에 관한 사무를 들 수 있고, 후자의 예로는 학교와 병원 및 도서관의 설치・관리, 상하수도사업, 주택사업, 쓰레기 등 오물처리, 교통, 도시계획, 소방, 예방접종 등을 들 수 있다.

단체위임사무는 지방자치단체 본래의 사무가 아니라 지방자치단체가 法令의 特別한 規定에 의해서 국가 또는 다른 자치단체로부터 委任받아 처리하는 사무를 의미한다. 이의 예로는 보건소의 운영, 각종 예방접종사업, 시·군의 재해구호사업, 생활보호사무, 도의 국도유지 및 수선사무, 인접 자치단체로부터의 학령아동의 의무교육을 위탁받은 사무, 조세 등 공과금 징수 위임사무 등을 들 수 있다.

기관위임사무는 법령의 규정에 의해서 국가 또는 상급자치단체로부터 地方自治團體의 長 기타 執行機關에게 위임되는 사무를 의미한다. 이는 수임의 주체가 자치단체가 아니라 자치단체의 집행기관이며 수임사무 역시 단체의 사무가 아니므로 지방의회는 원칙적으로 그 처리에 관여할 수 없다. 이러한 성질로 인해 자치단체에 대한 실질적인 中央統制를 강화하기 위해 많은 위임사무를 기관위임사무로 처리하는 경향이 늘어나고 있다. 개념적으로는 이상의 세가지 업무의 구별이 가능하나 행정실체에 있어서는 이러한 구별이 불분명하고 애매한 경우가 대부분이다. 실제 지방행정실무자가 어떤 업무가 어디에 속하는지 구체적으로 지적하기는 어려운 점이 많다.

그리고 고유사무의 경우는 지방자치단체의 고유경비 즉 지방세수입, 사용자료 및 수수료, 지방채 등의 방법에 의하여 재원이 조달되어야 한다. 기관위임사무의 경우는 본래 이것이 중앙부처의 국가사무이므로 업무의 이양과 더불어 소요 경비도 전액 중앙에서 지원되어야 한다. 이것이 經費의 完全補償原則(exact compensation for transferred task)인데 우리의 경우 이러한 원칙이 전혀 준수되지 않고 있다. 다만 단체위임사무의 경우 일부는 그 자치단체의 행정수요에 상응하는 측면이 있기 때문에 약간의 보조금, 양여금 및 교부금 그리고 지방의 부담이 적절한 비율로 이루어져 경비가 조달되어야 한다. 그러나 현재 상황은 업무의 배분과 재원의 附合程度(congruency)가 높지 않다고 본다. 우리나라의 경우 많은 연구에서 업무위임과 더불어 중앙에서 재원 및 인력 그리고 조직이

지원되거나 보장되지 않고 있다는 지적이 공통적으로 나타나고 있다. 이는 경직된 중앙집권체제하에서는 계속될 수 있으나 앞으로 또 하나의 權力源이 지방에서 자라게 되는 경우 계속되기는 어려울 것이다.

현재 전반적으로 볼 때 지방자치단체가 수행하는 기능이나 업무의 사무소속별 분포는 다음 <표 2-1>과 같다.

에너지·자원행정의 분야에서도 각종 個別法은 상당한 업무를 단체 및 기관에 위임하고 있다. 예를 들면 석유사업법 제18조 제2항과 동법 시행령 25조 제1항 제4호에 의해서 석유제품의 품질검사에 관한 업무가 1983년부터 시·도에 단체위임되어 처리되고 있다. 또 전기사업법 제44조 제2항과 동법 시행령 제22조 제1항 제15호에 의거, 일반용 전기공작물 기술기준적합 명령은 78년부터 시·도지사에게 기관위임되어 처리되고 있다. 동력자원부가 그동안 지방자치단체나 시·도지사에게 단체 및 기관위임한 사무의 통계를 보면 다음 <표 2-2>와 같다. 그리고 광업등록사무소장에게 전결권을 넘겨준 사무도 상당량이 되나 이는 원칙적인 측면에서 보면 중앙부처 내부에서의 분권이다.

<표 2-1> 地方自治團體가 遂行하는 業務의 事務所屬別 分布

구 분	고 유 사 무	단체위임사무	기관위임사무	시·도위임사무
시 · 도	40.6%	6.8%	52.6%	—
시·군·구	43.4%	5.2%	29.2%	22.2%

(자료: 행정개혁위원회, 국가기능과 지방기능의 재조정(수정안), 1989. 7.)

<표 2-2> 動力資源部의 委任事務現況

구 분	단체위임사무	기관위임사무	기 타	합 계
사무건수	34	55	75	164

(자료: 총무처, 동력자원부 위임·위탁사무현황: 1975~1989년 현황, 1989년 기타항에는 산하단체 및 관련기관 19건, 광업등록사무소 및 광업등록사무소장 47건, 광산보안사무소 9건 포함.)

Ⅲ. 에너지·資源行政의 國家(中央政府)와 地方間의 機能 및 業務配分 現況

1. 中央部處의 機能

經濟學的인 觀點에서 볼 때 정부의 기능이란 市場의 失敗(market failure)가 생길 경우 이를 교정하려는 것이다. 시장의 실패를 교정하는 효과적인 조치를

〈표 3-1〉 中央政府(動力資源部)의 機能分類

기 능 명	개 요
1) 자원안보기능	<ul style="list-style-type: none"> · 외생적, 내생적 에너지 수급고란상황의 조기수습 및 국민경제비용 최소화 · 군사상황 발생시 소요자원 효과적 공급 · 이를 위한 평시대응태세 발전, 견지
2) 국제협력기능	<ul style="list-style-type: none"> · 대외자원전략의 수립·종합·조정 · 자원의교 기능 · 범세계적 자원 동향 파악, 자원문제 해결을 위한 국제협력 활동 강화
3) 산업대책기능	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지자원산업의 효율적 발전(산업투자의 효율성 제고, 수요에 적합한 생산, 공급시설 확보) · 지자체단은 수립된 정책을 수행
4) 시장대책기능	<ul style="list-style-type: none"> · 장·단기 시장수급의 안정 도모 · 소비자 이익의 보호
5) 에너지 이용 합리화 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지 수요의 합리적 절감을 통한 자원절약형 경제의 구축 · 국민경제의 에너지 비용 절감 · 지역단위의 綜合에너지體系(TEES) 구축 요망
6) 기술개발 R&D 기능	<ul style="list-style-type: none"> · “에너지 서비스”는 에너지원, 자본, 기술의 복합산물, 에너지원이 빈약할시에 자본과 기술집약형 테크놀로지 전략(원자력개발, 신대체에너지)을 장기적으로 추진하는 것이 유리 · 개발된 기술의 실용화 촉진
7) 환경, 보건, 복지대책기능	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지 생산, 소비에 따른 환경오염의 적정 절감 · 에너지에 따른 國民保健危害要因의 사전 예방 · 에너지 복지 제고 및 형평공급
8) 안전대책기능	<ul style="list-style-type: none"> · 광산 및 에너지 공급시설의 안전확보 · 가스, 전기, 기타 에너지 이용에 따르는 안전사고 방지
9) 자원개발, 관리기능	<ul style="list-style-type: none"> · 국내부존자원의 최적이용 · 국내자원산업의 부가가치 향상 · 해외자원개발 촉진 · 첨단소재자원 및 전략자원의 개발
10) 공기업관리기능	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 효율제고
11) 정보관리기능	<ul style="list-style-type: none"> · 국민과 산업의 정보획득비용 절감 · 정책활동에 필요한 정보확보
12) 정책조정, 발전기능	<ul style="list-style-type: none"> · 국가종합에너지자원정책의 수립·발전<작용별 분류>

개발하여 시행하는 기능을 정부에서 가짐으로써 국민의 복지를 증진시키는 것이 효과적으로 된다.¹³⁾ 이러한 측면에서 중앙정부의 기능을 분류한 것이 위에서 제시하는 〈표 3-1〉이다. 물론 어떤 기능들은 약간씩 중복되기도 하고 市場失

13) 시장의 실패란 구체적으로 공공재 성격의 존재, 외부효과, 계속되는 규모의 경제, 위험과 불확실성, 왜곡된 체제와 경제적 비효율성, 그리고 소득분배 및 복지정책수요 등이 제시될 수 있다. 구체적인 것은, R.W. Boadway, *Public Sector Economics* (Boston: Little, Brown and Co., 1979), pp.29-44. 참조.

敗와 矯正機能間에 엄격한 연결이 부족한 것도 있다. 또 기능의 분류차원이 동일차원의 것이 아니어서 약간의 문제가 있는 것도 사실이나 경제학적 관점에서 에너지·자원부문의 중앙부처나 정부기능을 조감해보는 데는 도움이 된다.

〈표 3-1〉의 12가지의 기능은 약간씩 통합되어질 수도 있고 새로운 기능이 추가될 수도 있으며 또 그 이유도 단순한 시장실패 요인보다는 더 넓은 지리적, 정치적, 사회적, 행정적 요인들로 보완되어질 필요도 있다. 예를 들면 자원안전보장기능과 국제협력기능은 대단히 밀접한 관계에 있어 통합가능하며 환경·보건·복지대책기능과 안전대책기능은 많은 부분이 논리상으로는 동일한 영역인 危險要素管理(risk management)에 속하는 것이다. 그리고 정보관리기능의 일부는 산업대책기능이나 시장대책기능에 포함되고 일부는 정책개발 및 개선기능에 포함되어진다. 구체적인 局·課등 조직적인 측면에서 보아도 대부분의 부서에 관련되어 있는 업무이며 앞으로는 統計廳과의 관계도 강화될 분야이다. 에너지이용합리화기능에는 에너지절약 뿐만 아니라 신에너지나 재생에너지자원 등을 포함한 미래에너지 개발기능이 포함될 것이다. 그리고 政策開發·調整·改善機能은 다른 모든 기능을 지원하는 2차적 기능이며 여기에는 이 분야의 행정을 관리하는 기능까지를 포함한다.

물론 정부의 기능에서 정부란 公共部門의 의미가 강하다. 따라서 입법, 사법, 행정을 통할하는 의미도 아니고 좁은 의미의 행정부만을 지칭하는 것도 아닐 것이다. 여기서 말하는 에너지·자원분야의 중앙정부기능이란 주로 동력자원부의 기능을 지칭하며 때로는 동력자원부의 산하기관 및 단체도 여기에 포함된다. 대부분의 산하기관 및 단체는 집행기능에 충실하는 것 같지만 어떤 경우는 정책아이디어의 생성과 정책개발, 결정과정에 깊이 개입한다.

정부구조나 관료체제가 실질적인 에너지·자원정책의 從屬變數로 변화되게 하여 主從關係가 逆轉되는 경우도 있으며 시장메카니즘의 도입확산을 제지하는 역할을 하기도 한다.¹⁴⁾ 이는 규제라는 측면에서 보면 捕獲理論(theories of regulatory capture)으로 설명될 수도 있으나 정부구조라는 측면에서도 권한집중이 私의 利益을 보호하거나 증대시키는데 편리하다는 것이다. 따라서 조직을 에너지산업부문의 이해가 보호되도록 편성하며 소수가 권한을 집중하는 구도로 만든다. 그러나 우리나라의 경우에도 經濟規制緩和, 市場機能의 補強·등이 시

14) V.K. Smith, "Regulating Energy" and C. Argris, "Ineffect Regulating..." in C. Argris and et al(eds.), *Regulating Business: the Search for an Optimum* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1978), pp. 65-92 and pp. 173-192.

대적 추세로 나타날 것이다. 따라서 많은 기능은 공공부문에서 민간부문으로 이전되어야 할 것이다.

그러나 미국의 共和黨 政府式으로 에너지 公共政策 無用論을 주장하면서 에너지省(DOE: Department of Energy)를 해체하려는 논리는 우리의 경우 수용하기가 어려울 것이다. 에너지·자원분야의 결정을 전부 민간시장구조에 맡기기에는 우리와 같이 경제성장이 계속 요구되고 부존자원이 없는 나라에서는 많은 문제가 있다. 다만 정부의 기능을 필수불가결한 영역으로만 축소하고 경제 규제부분을 줄여 나가면서 에너지·자원분야의 국제환경에 순응하여야 할 필요는 크다. 이러한 정부부문(공공부문)과 민간부문간의 기능조정노력과 더불어 中央政府와 地方自治團體間의 機能調整도 새로운 각도에서 논의되어야 할 것이다. 기존의 중앙정부위주의 에너지·자원정책의 특색이나 문제점을 살펴보는 것은 앞으로 중앙정부와 지방정부간의 적정기능배분과 나아가 배분된 기능을 적절히 수행할 수 있는 合理的인 地方行政模型을 구상하는데 도움이 된다.

첫째, 기존의 에너지·자원정책과 기능의 초점이 供給側面(supply-oriented)에 집중되고 있다. 우리나라의 경우 전반적 에너지·자원의 해외의존도 및 석유의 중동의존도가 높은 상황에서 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 결과이고 일본이나 영국의 경우도 큰 차이는 없다고 보여진다. 에너지·자원의 탐사, 발굴, 수입원 확보 등에 중점이 가있어 에너지보존 및 절약, 에너지고갈, 미래 에너지 개발 등의 분야는 상대적으로 경시되고 있다. 따라서 연구개발사업, 토지이용 및 도시계획, 교통정책, 무역정책, 환경정책 등과 연계가 강하지 못하며 地域單位의 綜合的 計劃도 미약하다.

둘째, 첫번째 특징과 결부하여 政策視野가 좁다. 단기적 정책만으로는 에너지 문제를 효과적으로 취급하기 어렵다는 사실은 잘 숙지되어 있으나, 에너지·자원정책이 경제 및 산업정책의 하위정책을 구성한다는 점과 정치권이 불안정하다는 점 두가지가 작용하여 정책시야가 短期主義로 치닫게 하고 있다. 따라서 장기적 시야에서의 에너지源別間, 政策領域間 調整이란 至難한 문제로 등장하고 있으며 관련 에너지·자원분야의 하위분야간에 利益鬭爭이 尖銳化됨은 물론 국가의 자율성이 감소되고 있다.

세째, 綜合的 에너지·資源行政이 구현되지 못하고 있다. 이는 에너지원별로 정책을 개발하고 시행하기 때문인데 동력자원부의 조직기구를 보아도 個別的 接近方式이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 동력자원부의 局 編成은 석유, 전기, 석탄으로 크게 3분되어 있으며 단지 자원개발국의 에너지정책과 및 관리과

등이 개별 에너지원간의 영역을 연결시키는 기능을 가지고 있다. 한걸음 더 나아가 종합정책조정기능 즉 환경과 에너지·자원부문간의 상호작용, 에너지·자원부문과 경제와의 상호작용, 지역별로 통합된 에너지 체계, 그리고 다른 경제기능부문 즉 교통·주택·산업 등과 에너지·자원부문과의 관계를 연결시키는 역할에 대한 정책개발과 수행기능이 없다. 물론 어떤 것은 부처를 뛰어넘어 경제기획원이나 총리실에서 이루어져야 할 것도 있다.

네째~ 에너지·자원분야는 규제가 가장 심한 경제의 한 부문으로 利害對立이 尖銳化되어 있다. 이러한 상황에서 정부가 상당한 자율성을 누리기가 어렵고 強한 惰性(powerful forces of inertia)이 새로운 환경과 위기에 대처하는 능력을 제약하고 있다.¹⁵⁾ 우리의 경우 동력자원부와 과학기술처 및 여러 관련부처와의 업무분장이 통합적 에너지정책을 어렵게 만들며 環境親和的 에너지政策을 실현시키기 어려운 상황을 다 인식하면서도 쉽게 개선하지 못하는 것이 그 증거가 될 수 있다. 또 다른 요인은 강력한 중앙집권적인 체제로서 大規模事業과 尖端技術指向의인 정책을 양산하고 있다는 점이다. 따라서 지방의 다양한 아이디어의 생성을 방해하며 민간의 창의를 제약하는 면이 크다. 특히 지방자치단체를 보면 지역의 산업과 경제관련조직에서 에너지·자원분야가 차지하는 비중은 상대적으로 크나 하는 일은 중앙의 지시를 그대로 시행하는 것이며, 그 업무내용은 대부분이 규제·감독·고발 등이다.

예로는 집권화된 중앙부처의 정책실수와 무능이 드러나는 경우도 많다. 에너지·자원의 보존 및 절약 그리고 환경보호를 위하여 지방의 주도적 정책노력을 소생시키려는 역할이 중앙정부에게 추가되어야 한다. 더불어 국가와 시민과의 관계가 변함에 따라 지방자치단체에서는 에너지·자원관련 立地政策(siting policy)을 중시하고 이를 위하여 시민과 보다 많이 협의하고 주민의 동의하에 정책을 추진하기에 적합한 지방자치단체의 역할부여가 모색되어야 한다.

2. 傘下機關 및 團體의 機能

현재 동력자원부 산하에는 총 49개의 산하기관 및 단체가 있는데 국가공기업이 에너지원별로 하나씩 있어 총 5개가 있다. 出捐機關으로는 에너지관리공단과 연구소가 있으며 민간연구단체도 4개나 된다. 非營利公益法人은 에너지원별로 하나씩해서 모두 4개가 있다. 政府再投資機關으로 사업체성격을 지닌 것이

15) Leon N. Lindberg, *The Energy Syndrom* (Cambridge, M.A.: Lexington Books, 1977), pp. 51-55.

6개 있으며 각종 利益團體가 특별법인, 협회, 협동조합형태로 상당수 있다, 이들 산하기관은 현업에서 에너지원의 생산·가공·유통 등에 종사하면서 정책의 집행기능을 맡고 있다.

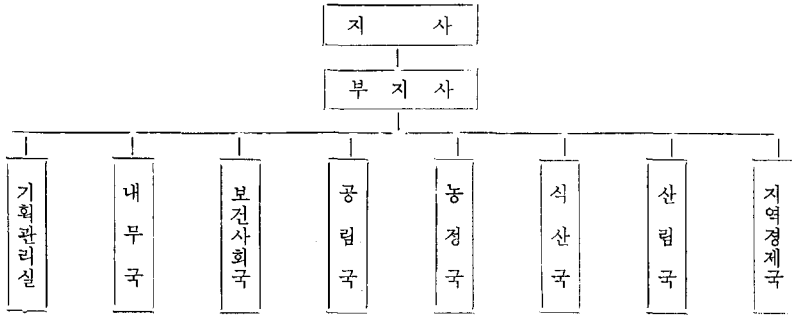
기능면에서 보면 대부분의 산하기관이 동력자원부가 수행하여야 할 기능을 실제 사업면에서 수행하고 있는 것이 대부분이어서 중앙부처의 대리자인 경우에 속한다. 그런데 대다수의 산하기관이 地方事務所나 一線機關을 유지하고 있다. 지방자치단체의 관할구역과 그러한 지사의 업무영역이 반드시 일치하는 것은 아니나 지역이라는 관점에서 보면 지방자치단체의 기능과 상당히 관계가 깊다. 이들 산하단체는 지방자치단체의 관련부서와 비교해 볼 때 규모도 방대하고 예산 및 인력도 풍부하며 전문성의 수준도 월등히 높은 상태에 있다.

그리고 이들은 지방자치단체의 감독권 밖에 있고, 현재와 같은 中央部處中心의 政策構造下에서는 지방자치단체와 연계를 맺을 필요가 없다. 따라서 지방자치단체는 사업적 업무를 추진하지 않게 되고 기관의 이러한 태도는 자연히 지역 에너지·자원정책에 무관심하게 만들었다. 그리고 몇 개의 산하단체는 지역에 支會를 두고 있는데 이는 지방의 관련사업자의 편의를 도모하기 위해서 존재하나 결정권이 중앙정부에 있는 경우 지방자치단체보다는 중앙의 동력자원부에 집중적으로 접근하려 할 것이다.

3. 地方自治團體 關聯部署의 機能

우리나라 지방행정에서 機能의 分化가 진전된 분야는 극히 일부분이다. 특히 地域經濟와 관련된 기능은 최근에 그 중요성이 인식된 상태이고 조직의 분화도 극히 미미하다. 더구나 政策過程(policy process)을 정책개발 및 형성, 분석 및 결정, 집행, 평가와 환류 등으로 구분하는 경우 지방자치단체에서 주로 이루어지는 것은 執行領域의 일이다. 따라서 이를 기능으로 잡는다면 執行機能이 주요한 특색이 된다. 반면 중앙부처인 동력자원부의 경우 정보의 수집·생산·확산과 정책의 개발·형성·결정·분석 및 평가활동이 중심이 되며 또한 대부분의 결정사항이 산하기관이나 단체 등의 외곽조직을 통하여 수행되고 그 결과가 보고된다.

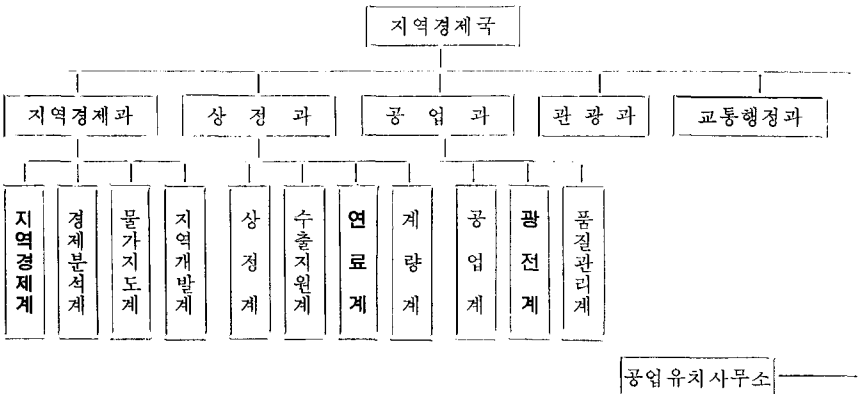
이를 좀 더 조직측면에서 확인하기 위하여 통상적인 中間自治團體인 道の 조직도표 [그림 3-1]와 <표 3-2>의 행정기능을 살펴보고 특히 에너지·자원행정을 담당하고 있는 地域經濟局의 組織을 충청남도의 예를 들어 [그림 3-2]에서 살펴보기로 한다.



<그림 3-1> 一般的인 道の 組織圖表

<표 3-2> 道の 行政機能

대분류	소분류
일반행정	기획 및 행정관리, 내무행정, 재무행정, 문화·예술
복지행정	사회복지, 가정복지, 도민보전, 위생 및 환경보전, 노동행정
지역경제행정	지역경제관리, 상정관리, 광공업, 교통·관광
농어촌행정	농정관리, 농업생산기반 확충, 농어촌 생활환경 개선, 농산물생산 및 관리, 산림자원화, 수산진흥
건설행정	도시계획, 산업기지 개발, 상하수도, 주택건설, 치수사업, 재해예방대책, 도로건설
민방위행정	민방위계획 집행



주: “이중인쇄”된 부서가 에너지자원행정을 맡는 부서임.

<그림 3-2> 地域經濟局(忠淸南道 1990. 7의 경우)

도표에서 보는 바와 같이 에너지·자원관련행정은 지역경제국¹⁶⁾에서 이루어진다. 구체적으로는 상정과의 연료계와 공업과의 광전계에서 업무가 추진되는

16) 서울특별시 및 기타 직할시의 경우 산업경제국에 소속되어 있다.

데 그것을 중앙의 기능과 연결시키면서 비교하여 본다면 대략 다음과 같은 기능을 가지고 있다.

자원안정보장기능과 관련하여서는 에너지·자원위기가 도래하는 경우 이에 대한 충격을 완화하거나 경제·사회질서 유지를 위한 節約措置의 具體的 執行을 맡는다. 즉 市場이나 市民活動에 대한 監督과 統制를 수행한다. 그러나 현재로서는 지방자치단체가 자원안보와 관련된 국제협력기능을 수행하고 있지는 않으며 가까운 미래에도 이러한 기능이 필요하다고 보기는 어렵다.

그 다음 지방자치단체는 당해 지역내의 석유, 가스, 석탄(무연탄) 등의 관련 사업에 대한 인·허가권한을 가지고 있는 약간의 산업대책기능을 가지고 있다. 그러나 이 기능이 개발계획의 수립, 산업의 육성, 지원 등의 폭넓은 영역에 미치지 않고 동력자원부 등 중앙부처에서 결정된 정책을 단순히 수행하는 정도이다. 그런데 연탄산업 및 도시가스사업에 대해서는 상당히 폭넓은 권한을 행사한다. 특히 이러한 기능과 관련하여 앞으로 증시될 분야가 立地政策분야이다.

중앙정부에서 결정된 시장대책을 지방의 구체적 시장에서 집행하는 기능을 가진다. 구체적인 예를 들면 규제가격이 바르게 유지되고 있는지, KS표시품에 관한 규제가 바르게 준수되고 있는지를 감시하고 감독한다. 그리고 이러한 단순집행보다 약간 裁量權과 權限을 가지는 夏季貯炭政策을 수립하고 집행하기도 한다. 그러나 규제정책을 수립하지 않으므로써 다른 외곽조직과 더불어 단순지도·감독기능을 한다고 보면 정확할 것이다.

그 다음 에너지이용 합리화에 대해서도 집행기능을 수행하고 있다. 특히 소비절약을 위한 홍보와 교육을 위해서 상당한 인력을 투입하고 있다. 수요측면과 관련된 이 분야는 지방정부는 말할 것도 없고 중앙정부의 기능 가운데도 상당히 미약한 분야로써 단순홍보차원을 넘어서는 科學的 接近이 요구되는 분야이다. 특히 地域單位의 綜合에너지體係(total regional energy system)를 개발하는 노력이 필요하다. 이 분야는 앞으로 지방자치단체와 중앙정부가 協同體制(partnership)를 구축하여 접근하여야 할 것이다. 그러나 중앙정부의 경우 모델의 제시가 그 기능이 될 것이며 어디까지나 지방자치단체가 주체가 되어 지역에너지체계가 개발되고 집행되어야 할 것이다. 이 분야가 지방자치단체의 기능이 강화되어야 하고 지방자치단체가 도진하여야 할 부분이다.

그 다음이 환경·보건·복지대책기능인데 이 분야에서 지방자치단체의 역할이 크게 기대되는 분야이다. 물론 근간이 되는 정책개발과 수립의 기능은 중앙

정부에 귀속되나 지방자치단체에서도 단순한 집행능을 증가하여 그 지역의 특수성을 살리면서 地域別 政策開發이 가능한 분야이다. 특히 에너지-環境關係(energy-environment interactions)에 초점을 두면서 지역의 특성을 고려한 정책을 입안하여 중앙정부의 노력과 더불어 地域의 環境親和的 經濟成長(sustainable development or ecodevelopment)을 추구하는데 일익을 담당하여야 한다.¹⁷⁾ 그리고 이 기능은 에너지·자원체제를 둘러싸고 있는 物的, 人的 環境에 대한 危險(risk or damage)의 減少라는 정책목적에서 볼 때는 중앙정부기능에서 언급된 안전대책기능과 동일범주에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 중앙정부의 입장에서 보는 경우 지방자치단체의 종합적 업무수행과 달리 자기 다른 투자기관이나 공공기관이 개입되므로 실제 행정에서는 구별되어 인식되고 있는 것 같다.

물론 연방제를 취하는 미국, 캐나다 등의 서구국가에서는 이 기능이 연방정부와 주정부에 때로는 중복적이며 어떤 때는 상충되는 기준에 의해서 정책이 추진되고 있다. 그러나 근자에 이르러서는 환경부문의 권한이 市民의 環境意識 上昇과 效果의인 政府의 對應壓力에 의하여 중앙정부로 상승하는 경향이 나타나고 있다.¹⁸⁾ 그러나 단일제인 일본의 경우 상당한 정책적 권한이 중앙정부에 있고 중앙정부의 一線特別官廳(地方局)에 의해서 관련업무가 추진되고 있다. 지방자치단체의 경우 에너지·자원과 관련된 업무나 조직이 극히 제한적인 것이 특색이다.

여기서 지방자치단체의 앞으로의 기능개발과 관련하여 한가지 강조하려는 것이 에너지복지기능과 관련된 것이다. 우리나라의 경우도 현재 각 지방자치단체의 社會課에서 생활보호자(자활보호자와 거택 및 시설보호자 포함)에게 생계비를 지원하고 있다. 이 생활보호자프로그램은 현물지급이 특색인데 여기에 가정용 에너지인 연탄이 포함되어 있다. 福祉社會의 具現을 국가정책지향으로 삼고 있다는 점에 부응하여 앞으로 중요한 지방자치제의 취지는 주민복지를 증대하는 일이 될 것이다.¹⁹⁾ 따라서 에너지 貧困(energy poverty) 문제를 해소하는 기능이 에너지·자원지방행정체제의 주요기능이 될 수 있다.

17) 이러한 성장지나리오에 대해서는, R. Huetting, *New Scarcity and Economic Growth: More Welfare Through Less Production?* (Amsterdam: North-Holland Pub. Co., 1980) 참조.

18) Bruce Yandle, "Sulfur Dioxide: State Versus Federal Control," *The Journal of Energy and Development*, Vol. 10, No. 1, 1985.

19) 정치·경제학적으로 권력분산이 권력집중체제하에서 소외되었던 계층, 세대, 집단, 지역에 대해서 우호적이라는 것은 많은 역사에서 입증되고 있다. 구체적인 논의는 B.C. Smith, *op. cit.*, pp.166-171 참조.

에너지 소비는 지역에 따라서 상당히 차이가 나는 것이 현실이다. 농어촌의 경우 인구의 20%정도 밖에는 되지 않으나 아직도 불편한 固型에너지에 상당부분 의존하고 있다. 또 도시의 경우에도 인구 10만 정도의 소도시의 경우와 인구 150만 이상의 거대도시의 경우 에너지 소비구성이 상당히 차이가 난다. 이러한 현실에서 지방자치단체는 지역의 실정에 맞는 저소득층 에너지 확보 및 자원문제를 중시할 필요가 있다.

중앙정부의 주요 관심사는 에너지·자원부문의 효율성이 微視經濟體制에서나 (micro-efficiency motives) 巨視經濟體制(macro-efficiency motives)에서 준수되기를 바라는 것이다. 또 현재 중앙정부에서 복지나 형평문제에 정책적으로 개입하려고 하며 지방자치단체를 크게 개입시키려고 하지는 않는다. 그리고 지방자치단체에서는 이러한 기능이 지방자치단체의 고유기능 중 한가지이며 앞으로 지방자치단체가 주도적으로 정책을 개발하여야 할 분야라는 인식을 못하고 있는 실정이다.

그 다음 자원개발과 자원관리기능 및 研究開發(R&D) 지원기능인데 현재는 지방자치단체에서 이와 관련된 기능을 찾아보기 어렵다. 다만 앞으로는 자원개발·관리와 관련된 연구가 지방대학에서도 상당히 진전될 것이며 이 때 지방의 에너지·자원관련산업체, 지방대학 및 연구소, 그리고 지방자치단체가 소위 제 3섹터를 구성하여 연구와 연구결과의 산업화에 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.²⁰⁾

그 다음이 에너지·자원정보 관리기능인데 政策資料의 蒐集과 報告, 對民教育 및 弘報 등의 업무가 지방행정체제의 주요 업무영역이다. 그러나 지방행정체제는 대부분의 에너지·자원행정 수행체제에서 소외되어 있기 때문에 그리고 업무관장이 다양하고 복잡하게 집행기능 쪽으로 중점이 주어져 있어서 體系的인 에너지 需給情報을 수급하고 있지 못하다. 최근 통계청의 승격과 더불어 지방자치단체에 통계업무가 활성화되고 있고 통계담당제장에 젊고 유능한 공무원이 보임되고 있는 등의 노력이 경주되고 있어 발전이 기대되는 분야이다. 공급부문의 통계는 信賴性(reliability)이 높은 편이며 중앙정부수준에서 체계적으로 수집·편집·가공·활용될 수 있으나 소비부문의 정보와 통계는 상당히 문제가 많다.

20) 여기서 제 3섹터는 일본의 관행을 그대로 지칭한 것인데 일본의 경우 공공부문, 민간사업자, 대학, 연구소 등의 협동체제에 의한 개발방식을 제 3섹터라 부른다. 구미의 경우 이를 협동체제인 파트너쉽(partnership) 혹은 共同生産(coproduction) 등으로 부르고 있다. 최근 우리나라도 이러한 접근체제를 도입하고 있다.

에너지이용합리화법(제3조, 제10조)에 의거, 에너지 사용량의 신고와 에너지센서스가 실시되고 있으며 에너지경제연구원법(제6조)에 의거, 자원관련정보가 체계적으로 연구·활용되고 있으나 지역별, 특히 도시별 에너지 貸借對照表(energy balance-sheet)를 작성하기 이전단계에 머물고 있으며 소비정보도 체계적으로 수집되고 있지 않다. 이 분야에서 일선특별기관, 투자기관, 공공단체 등의 노력과 더불어 지방행정체제의 개선이 요구된다. 그리고 情報擴散, 즉 對消費者 및 對業界 弘報는 작은 인력으로 한계가 분명하며 에너지관리공단과 협조를 해야만 한다. 문제는 정책의 일관성의 결여로 인하여 일선 공무원이 상당한 어려움에 봉착하고 있는 것이 사실이다. 一方的 弘報보다는 정보가 兩方向으로 흘러 참여와 정책개발, 그리고 국민의 이해가 종합적으로 이루어져야 할 것이다.

공기업 관리기능은 없으나 공기업과 협조하여 업무를 집행하는 역할은 다른 기능수행에 널리 분산되어서 수행되고 있다. 그리고 가스공사의 경우와 유사하게 지방자치단체가 국가공기업의 설립운영에 참여할 기회가 열릴 가능성도 있으며, 앞으로 전국적인 업무의 조정을 위하여 지방자치단체의 재정자립이 일정수준 이상이 되면 지역주민의 복지를 실질적으로 향상시키는 기능과 관련하여 국가공기업의 운영에 참여할 수도 있을 것이다. 그리고 현재로서는 地方公企業이 에너지분야에서는 설립되어 있지는 않으나 상수도사업소의 경우를 볼 때 민간기업의 활동이 활성화되지 못하는 조건하에서는 지방공기업이 설립·운영될 가능성이 있다는 것이다. 서울시의 경우는 현재 熱併合 發展事業을 위탁관리하고 있다.

마지막으로 중앙의 정책조정이나 개발·발전기능에 해당하는 것은 없다. 현재 에너지·자원부문의 지방행정체제는 政策企劃能力이 없을 뿐만 아니라 정책개발사항에 해당하는 업무가 없다. 그러나 행정적인 법령수령, 시행, 시행결과보고 등의 집행기능은 많다. 이는 중앙정부기능을 논의할 때 언급된 것처럼 독자적으로 분립된 프로그램적 기능이나 實際政策分野가 아니고 모든 프로그램이나 정책의 개발·발전에 관련된 공통적 기능이다. 말하자면 일선행정기관으로서 주민 및 관련업체와 일차적으로 접촉함으로써 생기는 기능이다. 그러나 대관련업체 업무의 대부분은 투자기관, 공공단체, 관련 사업자단체 등을 통하여 집행되므로 지방자치단체로서는 대부분의 역량이 공문수발과 대주민 홍보 및 유통질서의 감독에 투입된다.

이상의 기능배분관계를 가시화시켜 도표화하면 다음 <표 3-3>와 같다. 물론

현재 수행되고 있는 기능만을 중앙과 지방으로 대비시켜 보았다.

〈표 3-3〉 中央과 地方의 機能比較

	중앙의 기능	지방자치단체에서의 해당기능
기능내용	자원안보기능 국제협력기능 산업대책기능 시장대책기능 에너지이용합리화기능 기술개발, R&D 기능 환경·보건·복지대책기능 안전대책기능 자원개발·관리기능 정보관리기능 공공기업관리기능	거의 없음 거의 없음 약간 있음 약간 있음 약간 있음 거의 없음 약간 있음 약간 있음 아주 미약 아주 미약 거의 없음
기능의 특색	정책개발 및 결정기능	정책집행 및 보고기능

IV. 結 論

이상에서는 에너지·자원행정을 사례로 활용하면서 中央政府와 地方自治團體간의 機能과 業務配分狀態를 분석하여 보았다. 물론 실증적인 분석이 수행되지 못한 면도 있으며 기능이나 업무의 중요성 및 양적 측정이 미약한 것이 사실이다. 그러나 기능배분 논의를 전개하기 위해서는 기능을 이론적인 틀에 맞추어 範疇(category)를 구획하고 이에 의거하여 업무의 수행실태를 분석하는 것이 전제 되어야 한다. 中央集權의 성격이 강한 에너지·자원행정의 경우에도 정부의 규제가 강력하게 실시되고 있으므로 이 규제를 집행할 수단인 지방자치단체의 조직이 상대적으로나마 잘 발달되어 있음을 살펴 보았다.

이상의 실태분석에 따라 機能再配分 論議가 地方自治의 實施와 더불어 활발히 전개되어야 할 것으로 본다.