

中央과 地方間의 機能配分方向의 摸索

—에너지·資源行政을 중심으로—

李 達 坤*

〈目 次〉	
I. 序 論	問題點
II. 地方自治團體의 에너지·資源行政體制	IV. 地方 에너지·資源行政體制的發展과 機能의 再分配方向
III. 地方 에너지·資源行政의	V. 結 論

〈要 約〉

이 논문에서는 지난호에 이어서 지방행정을 활성화하기 위한 중앙부서와 지방자치단체간의 기능배분 방안을 모색하였다. 구체적으로는 에너지·자원 행정을 사례로 다루면서 현황을 파악하고 문제점을 논의하였다. 현재 이 분야의 지방행정은 다른 업무분야와 같이 단순히 감독, 지시, 보고 등의 집행적인 기능만을 수행하고 있을 뿐만 아니라 그 수행능력도 미약한 편이다. 따라서 지방자치단체의 기능을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 업무수행능력이 먼저 제고되어야 하는 바 그 방향을 여러 측면에서 제시하였다. 이러한 능력이 향상되면 그와 더불어 지방의 종합 에너지·자원행정체제가 들어설 수 있는 정책개발과 중앙기능의 이양 및 지원방안이 제시되었다.

I. 序 言

지방자치제가 완전한 행태로 들어서기도 전에 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등과 이해대립에 대한 우려가 확산되고 있다. 양자간에 생기고 있는 갈등은 다양한 사회·정치·행정·경제적인 요인에 기인하고 있다. 그런데 정책이나 행정의 영역에서 이러한 갈등의 뿌리를 한가지 찾는다면 그것은 기능과 업무를 둘러싼 불명확하고 집중화된 권한이 한 연원이 되고 있다. 따라서 앞으로는 원활한 국가운영을 정착시키고 행정분권화를 추진함에 있어서 중앙과 지방간의 관계(IGR: Intergovernmental Relationship)를 적절하게 관리하는 것이 무엇보다도 중요한 과제중의 하나가 될 것이다.

특히 단방제국가(unitary state)에서는 이 양자간의 관계구조를 설계하는 것

* 서울대학교 行政大學院 助教授

은 중앙정부의 책임이자 권한이다. 그러나 이러한 권한은 지방자치단체와 민주적 관계를 유지하면서 행사되어야 양자간의 비생산적인 갈등을 줄이고 수직적 위조와 분업관계를 유지할 수 있게 된다. 규범적으로 어떠한 권한이 어디에 속하는 것이 적절한가 하는 권한의 적절한 위치(appropriate loci of authority)를 파악하는 것이 일차적인 전제가 된다. 이러한 소재규명에 대해서는 정부의 적절한 기능영역을 규정하려는 시도와 함께 경제학분야에서 다양한 개념을 동원하면서 접근하고 있다.¹⁾ 그러나 경제·재정분야의 접근만으로는 다양한 정부 기능을 망라하여 보기가 어려우므로 여기에 정치학, 행정학 그리고 더 나아가서는 사회학적인 시각으로 보완과 균형을 맞추어야 할 것으로 생각된다.

그 다음 현실적으로는 정책을 설계하고 집행할 수 있는 지방자치단체의 실질적인 능력(substantive capability for resolving policy problem by a local government)도 중요한 기준으로 작용할 것이다. 인적, 기술적, 재정적 측면에서 지방자치단체의 능력이 중앙정부에 비하여 극히 부족할 경우 업무를 이관시키는 것은 제약이 있게 된다. 이 문제를 규범적인 측면에서 보면 어떻게 중앙정부가 지방자치단체의 문제해결능력을 증대시키면서 기능과 권한을 이양시키느냐 하는 것으로 귀착될 수 있다.

이러한 논리를 배경으로 본 논문에서는 필자의 이전 논문²⁾의 실태파악을 바탕으로 에너지·자원행정분야에서의 기능 재배분 방향을 모색하고, 지방자치단체의 이 분야와 관련된 기능을 보강하기 위한 전략과 대안(strategy and options)을 제시하고자 한다. 그리고 지방자치단체에서의 에너지·자원행정 분야에 대한 실태분석이 미진하기 때문에 먼저 현황을 간단히 분석하고 이어서 기능배분의 방향과 지방자치단체의 관련기능을 보강하기 위한 대안들에 대해서 논의하려고 한다.

II. 地方自治團體의 에너지·資源行政體制

1. 組織과 構成員

에너지·자원분야의 지방행정은 시·도에는 지역경제국의 지역경제과 지역경

1) Robin W. Boadway, Public Sector Economics(Boston: Little, Brown and Company, 1979); Charles Wolf, Jr., Markets or Governments(Cambridge, M.A.: The MIT Press, 1988); W.E. Oates, Fiscal Federalism(New York: Hartcourt, Brace, 1972); N.P. Hepworth, The Finance of Local Government(London: Allen and Unwin, 1976).

2) 李達坤, 「중앙과 지방간의 기능배분 실태의 분석: 에너지·자원행정을 중심으로」, 『행정논총』 제29권 제1호, 서울대 행정대학원, 1991, 146-166쪽.

재계, 상정과 연료계, 공업과 공업계에서 그리고, 시·군·구에서는 보통 독립된 부서 없이 산업과 상공계 등에서 부분적으로 추진된다. <표 1>은 지방자치단체 유형별 이 분야업무처리에 관련된 조직들을 보여주고 있다.

물론 위의 일반적 조직모형은 지역적 특수성에 따른 행정수요를 행정조직에 반영하여야 하므로 지역별로 약간씩의 차이가 날 수 있음에 주의하여야 할 것이다. 구체적인 예로서 강원도의 경우 탄광이 도내에 많은 관계로 광무행정을 중시하는 행정조직을 가지고 있으며 도정에 있어서 에너지·자원분야의 우선순위가 다른 시·도에 비해서 월등히 높다. 즉 강원도에는 광공과가 설치되어 있으며 광무계, 공업계, 광산지도계, 광산지역개발계가 소속되어 있고 기초자치단체인 태백시에는 광산과가 있으며 광무계, 상공운수계가 소속되어 있다.

현재 지방자치단체가 담당하는 업무분장을 보면 <부록 1>, <부록 2>와 같다. <부록 1>은 대표적인 도의 에너지·자원관련 부서의 관장사무이고 그 다음 <부록 2>는 서울시의 것이다. 그 내용을 보면, 지도·감독이 대종을 차지하며 극히 집행적인 것이 특색이다.

조직의 구성원의 특성을 살펴보면 연령상으로는 30대가 반정도이고 40대, 50대도 상당수 있다. 아직도 상당한 인력이 고졸정도의 학력(약 50%)을 가지고 있어 에너지·자원에 대한 교육을 받을 기회가 거의 없었을 것으로 보인다. 이들 중 반정도는 에너지·자원행정과 유관한 지방행정분야에 근무한 경력이 전혀 없는 것으로 나타났다. 그리고 직급분포를 보면 주로 6, 7, 8급이다. 직렬은 대부분이 일반행정직이고 그 외 기계직, 채광직, 전기직이 다수 있다.

<표 1> 行政組織模型

구 분	주 관 국	주 관 과	주 관 계
서울특별시	산업경제국	연료과 가스과	석탄계, 석유계, 열관리계 안전관리계, 도시가스계, 고압가스계
직 할 시	지역경제국	지역경제과 상정과 공업과	연료계 공업계, 전기계
도	지역경제국	상정과 광공계 수출지원과	연료계 광전계
시 군 구	시 민 국 지역경제국 사회경제국	산업과, 지역경제과 혹은 상공운수과에서 수행	

전문직의 결여는 지방행정공무원 전체에 해당하는 것으로 현재 조직의 영세성과 지방공무원의 빈번한 순환보직인사로 말미암은 것이다. 더구나 각종 補修訓練(on-the-job training)의 경우에도 그 내용이 각 전문분야별 기능훈련이 아닌 질서유지자로서의 일반적 관리지식 및 시행에 관련된 사항에 머물고 있어 이 분야 업무 처리에 대한 능력발전 기회가 없다.

2. 中央政府와의 關係에 대한 態度

동력자원부와 지방자치단체간의 관계에서 많은 지방공무원이 개인적으로 문제의식이나 개선에 관한 의견을 가지고 있지 않은 것이 면담에서 감지되었다.³⁾ 상층부가 아니면 상급기관과의 접촉에 큰 관심을 갖지 않는 관례를 확인시켜준다. 일부는 문제의식을 갖고 있으며 기능분담이나 협조체제의 불비와 지방자치단체의 소외문제에 불만을 가지고 있다.

이 분야에 근무하는 공무원들중 상당수는 의외로 자신들이 정책을 기획할 수 있다고 했다. 그리고 중앙으로부터의 업무위임에 대해서는 다소 부정적인 반응을 보였다. 약 1/5 정도만이 실질적인 결정사항이 많이 내려온다고 되었으나 중앙의 사전내락이 있어야 하므로 실질적으로는 위임이 되지 않았다는 반응이다. 이는 중앙의 의도가 문제이기도 하지만 지방자치단체공무원의 적극적인 태도가 결여되어 있기 때문인 것으로도 볼 수 있다. 더 나아가 위임이 가져다 줄 효과가 대해서 문의한 결과 약 30% 정도가 지역주민에게 실질적인 도움을 줄 수 있다고 답변했고 그 나머지는 부정적인 의견을 나타내었다. 이는 위임이 되어도 중앙정부나 동력자원부 산하기관 및 단체가 대부분의 결정권을 보유하고 있으며 이 때문에 업무처리나 과정이 더욱 불명확하게 되어 지역주민이나 관련상공인에게 혼란만 가중시킬 뿐이라는 것을 의미한다.

그러나 보다 큰 문제는 현재 위임과 위탁의 결정권을 쥐고 있는 중앙부처의 공무원이 지방공무원의 태도나 자질에 문제를 제기하며 업무수행능력을 불신하고 있어 용이하게 업무가 위임될 것 같지 않다는 데 있다.⁴⁾ 구체적인 예를 들면 중앙부처 공무원이 공문을 통하여 과업을 지시하고 통제하는 경우에도 공문상에 나타난 정책의도를 지방공무원이 자신의 시각으로 해석하여 업무를 처리

3) 본 연구를 위하여 필자는 상당히 많은 관계공무원과 면담을 가졌으며, 약 150여명에 달하는 이 분야 담당자들에게 간단한 설문지를 작성하여 의견을 수렴하였다.

4) 이러한 상호간의 이해단절(a divide in understanding)은 대부분의 나라에서도 발견된다. 자세한 것은 S. Ransom, G. Jones, and K. Walsh, *Between Centre and Locality*(London: George Allen and Unwin, 1985), pp.26-31.

하기 때문에 중앙정부의 의도가 실현되지 않는 경우가 많다는 것이다.

3. 業務의 處理

지방자치법에는 지역경제와 지역복지에 관련되는 지방자치단체의 사무범위가 역거적으로 규정되고 있다. 어느 조항도 직접적으로 에너지·자원분야를 지칭하지는 않으나 몇가지 규정들에 의해서 에너지·자원분야의 지방행정이 가능하게 되는 것은 분명하다.⁵⁾ 그리고 많은 개별법을 통하여 이 분야의 업무를 지방자치단체에 위임하고 있다.

동력자원부는 직제에 규정된 업무를 과단위에 따라 분업적으로 수행하면서 지방자치단체에서 필요한 업무를 지시와 협조요청을 통하여 집행한다. 물론 사외적 업무에 있어서는 정부투자 기관(5), 정부출연기관(2), 비영리공익법인(4), 사업자단체(특별법인(2), 협회(14), 협동조합(11)), 정부채투자기관(6), 민간연구단체(4), 그리고 기타 관련기관들을 통하여 집행되는 것이 대다수이다. 주요한 업무는 대부분 이러한 준공공기관(quasi-public agencies)을 통하여 이루어지며 이들이 활용할 수 있는 자원도 상당하다. 그런데 이들의 업무범위가 광범위하고 지방에서 이들의 일선기관과 지방자치단체 관련조직간에는 연계가 잘 되어 있지 않다.

4. 情 報

정보의 흐름을 중앙과 지방자치단체간에서 포착하려는 경우 문서수발상황을 살펴보는 것이 적절할 것 같다. 이는 해당부서가 어떤 기능을 하느냐에 따라서 수발내용과 량이 달라지기 때문이다. 에너지·자원행정부서의 경우 문서수발이 상대적으로 많은 것은 아니나 많은 공무원이 실질적인 일은 처리되지 않으면서 보고서와 공문만 오르내리는 경향에 불만을 표시하고 있다. 특히 에너지·자원행정분야의 경우 수치화할 수 없는 분야를 과도하게 수치화하여 보고하도록 요구하여 지방공무원들이 상당한 어려움을 겪고 있다. 그리고 필요한 정보를 얻어서 구하는가라는 질문에 가장 높은 빈도를 보인 것이 업제나 조합이었다. 이는 지방자치단체에는 독자적인 자료나 정보가 없다는 것을 의미하며 지방자치단체가 그 지역의 업제나 조합의 상위에 서서 그들에게 많은 업무부담을 지우

5) 특히 9조 2항에 열거되어 있으며 일반적으로 주민의 편의 및 복리증진을 위해서는 추가적으로 필요한 업무를 개발할 수 있다. 다만 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다고 지방자치법 제8조에 규정되어 있다. 여기에 추가하여 지방자치단체는 제11조 각호에 규정된 국가사무를 처리할 수 없게 제한하는 규정이 있다.

는 것으로도 해석가능하다.

이상의 현지관찰을 중심으로 이 분야의 지방행정체제의 제특징을 중앙부처와 비교하여 본 것이 <표 2>이다.

<표 2> 動力資源部와 에너지·資源分野 地方行政體제의 諸特徵 比較

	측 면	동 력 자 원 부	해당분야 지방행정체제
정당할 권한의 소재	1. 기능면 1) 정책과정 2) 대분류 3) 소분류	정책개발 및 결정기능 경제 및 산업 자원안보기능 산업대책기능 시장대책기능 에너지이용합리화기능 기술개발 R&D기능 환경·보건·복지대책기능 안전대책기능 자원개발·관리기능 정보관리기능 국제협력기능 공기업관리기능 정책조정·발전기능	시행(집행) 및 보고기능 법과 질서유지 9년제까지 기능이 혼합되어 집행되고 보고됨 이하 해당기능 미약
	2. 업무의 귀속처	대부분 동자부에 귀속된 투자, 재투자 단체를 통해서 집행	대부분 위임되었고 고유사무로 볼 수 있는 것은 미개발
업무수행방식과 능력	3. 학력/시간 전문성(중앙·지방간 상대비교)	고	저
	4. 정 보	많고 정확하며 경제성장조	적고 통계적 자료의 의미 불충분
	5. 조 직	분화	미분화
	6. 투자기관 등 외곽단체와의 관계	상하 감독관계이며 집행수단과 로비활동 관계 부분적 집행기능수행	감독이 어려우며 업무상 연계가 거의 없음 업무처리에서 소외되고 있음.
	7. 주민이나 사업체와의 관계	정책사항을 담당 직접접촉은 외곽단체 활용	홍보, 보고, 단속기능위주

Ⅲ. 地方 에너지·資源行政의 問題點

1. 過渡한 中央統制

2. 방자치단체는 업무에 있어서 재량의 폭이 좁고 정책변수인 공급량, 가격,

시장참여자, 수요량 등에 대한 통제수단이 없기 때문에 정책개발영역이 자연히 미미하다. 중요한 정책은 대체로 중앙부서에서 결정되며 지방자치단체는 기능이나 업무의 외면적 이름은 재량의 여지가 있게 보이나 실제 새로운 아이디어로 정책을 구상하고 집행하는 것이 아니고 지시대로 움직이는 측면이 많다.

과도한 中央統制로 인하여 보고가 과다하고 감사 회수도 많은 편이다. 빈번한 보고와 감사는 지방자치단체의 실정에 맞는 정책의 개발이나 시행보다는 중앙의 지침이 다소 현실에 적합하지 않더라도 형식상으로는 중앙의 지시에 충실히 따르는 보고를 준비하게 하여 행정을 형식화 시킨다. 감사도 주로 서류감사이기 때문에 지방행정에 고질적인 形式主義(formalism)의 근원되기도 한다.

중앙집권적인 行政文化와 에너지·자원부문의 국가중심적 정책개발 및 집행으로 인하여 중앙통제는 가속되었고 형식화는 증폭되었다. 더불어 지방행정의 경우 순수한 행정절차적 사안이 많으나 동자부의 경우 경제적인 관점에서 동력자원정책을 보는 경향이 있어 많은 보고서가 수식화되기를 기대하고 있어 왜곡된 보고가 있는 것으로 보인다.

2. 政策開發可能性 排除

현재 지방자치단체의 에너지·환경분야업무는 주로 정책집행영역에 속하는 것이 특징이며, 소수의 지역에 국한된 정책결정사항 이외에는 대부분 동자부, 폐기처, 상공부 등의 중앙부처의 업무지시를 단순히 수행하는 것이다. 몇가지 정책결정사항은 이미 조건과 기준이 엄격히 규정된 에너지·자원관계사업의 허가업무이다. 석탄가공업, 석유판매업, 가스사업, 고압가스제조업, 고압가스 기구, 용기 및 기구제조업, 열사용기자재 제조업 등의 허가업무가 여기에 해당한다. 이는 산업규제 기능을 지역단위 수준에서 수행하고 있다고 보아야 하나 허가요건 등이 이미 중앙정부의 법령에 규정되어 있어 재량권이 있는 정책결정사항이라고 보기는 어렵고 허가기능을 집행한다고 보아야 한다. 더불어 허가사항이 위임되기 전에 이미 허가가 난 사업이 대부분이고 지방자치단체가 행사하는 수규허가 건수는 얼마되지 않는 것이 밝혀졌다.

지방정부의 정책수립기능에 해당하는 사안이 연료수집종합대책인 바 이는 지역내의 에너지 수요를 적기에 맞추는 공급 확보계획이다. 현재는 주로 전년도에 관행을 따르고 예외적인 사항이 있는 경우만 새로 기획한다. 지방자치단체의 경우 권한이 역내의 연탄생산 및 유통, 석유사업 등의 제한된 영역에 대해서만 미치기 때문에 수급계획은 도상기획에 끝나고 있다. 하계저탄추진과 이에

필요한 자금배정, 민수용탄배정 등이 종합대책의 집행업무에 속한다. 또 에너지 소비절약, 연료전환사업 등이 있는 바 이는 홍보활동에 의해서 뒷받침되고 있다.

3. 分散된 組織

서울시를 제외한 시·도 지방에너지·자원 조직의 경우 지방행정체제의 전근대적 구성원리에 따라서 편성되어 있기 때문에 조직이 통합되지 않고 분리되어 연료와 광전분야로 나누어져 있다. 지역경제국이나 산업경제국에 소속되어 있어 지역의 산업과 경제의 발전을 지원하는 것을 궁극적인 목표로 하고 있으나 조직이 영세하게 나누어져 있고 중앙과의 관계에서 기능경계가 불확실함에 따라 조직의 목표도 애매하다. 따라서 주체적인 자율적 목표를 갖지 못하고 중앙의 지시에 따른 업무분장에 의해서 업무를 수동적으로 추진하는 것에 불과하다.

조직진화의 단계라는 측면에서 볼 때 초기 상태인 병렬식 업무분장이 특징이다. 조직규모로 볼 때 제일 큰 조직을 가지고 있는 서울시의 경우 연료과와 가스과가 제일 큰 규모로 되어 있다. 그리고 분장업무의 내용도 제법 상호 긴밀한 연계를 갖고 있어 조직발전이 상당히 촉진된 경우에 해당한다.

지방행정조직의 경우 조직의 발전은 궁극적으로 行政需要(administrative demand)와 지역개발전략에 직결되어 있다. 행정수요가 늘어남에 따라 또 국가가 특정부문의 업무를 전략적으로 추진하게 됨에 따라 조직은 확대되는 것이다. 대부분의 경우를 보면 행정수요가 늘어남에 따라 첫째, 인력을 확보하거나 보강하는 단계가 있다. 지방행정조직의 경우 계원이 2명이고 계장이 1명으로 되어 3명이 한 단위를 구성하는 경우가 많다. 이러한 상황에서 교육 혹은 동원이 있거나 계장의 근무연한이 상당하여 실제 업무보다는 결재과정에 시간을 많이 보내는 경우 실제 업무인력은 한 사람인 경우도 적지 않다. 계수준에서도 업무가 늘어나거나 중요도가 높아지게 되면 인사보임면에서 서열이 높아지고 계의 위상이 올라가게 된다. 그 다음 단계는 계가 분리되는 것이다. 보통 계를 증설할 것인가에 관한 결정권은 도지사가 판단하는 사항이다.⁶⁾

그 다음 단계가 과내의 계가 확대되어 조직이 독립과로 승격되는 것이다. 이러한 예로 서울시의 경우 1987년에 연료과의 석유가스계가 업무확장(가스보급의 확대)으로 인하여 가스과로 승격되었다. 그러면서 소규모의 3계제, 즉 안전

(6) 朴東緒·崔炳善·李達坤, 『2000年代를 向한 京畿道の 發展的 組織改編에 관한 研究』, 서울대 행정대학원, 1989.8.

관리제, 도시가스계, 고압가스계가 설치되었다. 업무가 계속 늘어나거나 업무의 중요성이 증대되면 계의 인원이 확충되고 또 다시 과로 분리·독립되는 것이 통상적인 조직진화이다.

이상의 통상적 관점에서 볼 때 현재의 지방 에너지·자원관련 조직은 그 분화정도가 낮고 비도시지역의 경우 우선순위도 상당히 낮은 것이 사실이다. 그리고 이러한 계단위의 인력과 조직의 확장은 지역적 특수성을 일부 반영한다. 그에 따라서는 업무의 폭주와 위임업무의 증가로 인력의 부족현상도 나타나고 있다. 특히 기초자치단체에 이 분야 업무가 늘어나는 경우 독립된 계의 설치가 요구된다. 서울시의 경우 시민국 산업과에, 상공계, 연료계, 농수산계, 물가계가 있는데 연료계가 독립되어 있다. 이는 서울시 구청의 관할구역과 인구를 고려하면 직할시에 비급가는 구청이 많기 때문에 조직이 승격된 것이라 볼 수 있다. 그러나 광주직할시의 경우 산업과 상공계의 일부 직원이 에너지·자원관련 업무를 담당하고 있다.

4. 專門人力과 豫算의 脆弱

인력면에서의 취약성은 지방행정체제 전반에 걸친 문제이다. 물론 최근 들어 행정고시 출신자들이 지방자치단체에 배치되고 있으며 학력도 젊은 층의 경우 대졸이 대부분이어서 인력의 전반적 수준은 향후 10년정도이면 상당히 향상될 것으로 보인다.

그러나 전문성문제는 심각한 문제로 남는다. 빠른 순환보직에 의하여 에너지·자원분야의 근무자가 2년 연속 재임하는 경우가 드물다. 이는 직책에 따라서 공식적인 것과는 별개의 역득이 존재하는 사실과 더불어 기관장의 이동에 직원의 전보가 뒤따르기 때문이다. 또한 에너지·자원·환경분야의 경우 채용이 어렵게 되어 있어 업무의 전문성을 제고할 기회가 없다. 따라서 조직원이 변경되는 경우 업무과약에 상당한 시일이 소요되고 어느 정도 숙달되면 전보되곤 한다. 더불어 업무의 정보화가 되어 있지 않아 전문적 조망도 어렵고 조직 기억(organizational memory)도 미약하다.

그 다음 예산 문제인데 이 분야 지방행정에 할당되는 예산은 빈약하기 짝이 없다. 업무비가 영세하여 효과적인 업무추진에 많은 장애가 되고 있다. 더구나 지방자치단체의 재정자립도가 낮으며 특히 에너지·자원분야의 집권성으로 인하여 독자적인 사업을 개시할 여지가 거의 없는 셈이다. 이는 에너지·자원행정을 집행하는 산하기관의 예산과 비교해 볼 때 더욱 보잘 것 없다. 현재는 중

양부서가 관장하는 각종 보조금도 대부분이 지방자치단체를 통과하지 않고 산하기관상을 통하여 집행되고 있다. 따라서 정책집행과정에서 지방자치단체는 소외되어 실질적으로 에너지 생산, 유통, 이용에 영향을 미칠 수 있는 정책수단이 미약한 형편이다.

5. 業務連繫의 未備

이 분야의 투자기관, 재투자기관, 공공단체의 일선기관과 지방자치단체의 관련조직과는 組織的 連繫(organizational link)가 없다. 물론 지방행정 관할구역내의 에너지·자원 관련사업체나 그들의 조합등은 지방행정기관의 관할대상이 된다. 그러나 지방자치단체가 해당지역의 종합행정기관이라는 관점에서 본다면 중앙정부 산하기관과 단체의 지방소재 일선 사무소도 지방자치단체의 관련부서와 밀접한 業務關係(working relationship)를 가져야 된다.

그러 하여 각종 통계는 말할 것도 없고 상호지원·보완하면서 지역내 에너지·자원분야의 행정을 공동으로 처리하는 협동체제가 요청되지만 현실은 대부분의 지방자치단체가 중앙의 산하기관에 대해서 관여할 수 없을 뿐만 아니라 지원을 요청하기도 어렵게 되어 있다.

Ⅳ. 地方에너지·資源行政體制의 發展과 機能의 再分配方向

1. 關聯組織의 目標

지방자치단체의 에너지·자원 관련조직이 소속되어 있는 지역경제국과 산업경제국의 목표는 그 地域의 産業과 經濟의 活性化를 기하는 政策을 開發·執行하는 것이다. 그런데 현재는 지방행정전반에 관한 업무가 대부분 내무부에 집중되어 있고 지방행정 담당자의 역할인지가 질서유지자에 국한되고 있다. 따라서 지도, 감독, 지시, 독려, 교육, 홍보기능을 중시하고 있으며 중앙의 의도를 충실히 실현시키는데 중점을 두고 있다. 더불어 권한이 중앙에 집중되어 있고 지방자치단체에서는 기관장에게 절대적인 권한이 집중되어 있어 국단위나 과단위의 자생적 정책개발의도는 별반 보이지 않고 있다. 그리고 전통적인 관료·비적 권위주의가 행정문화의 바탕을 이루어서 대부분의 업무를 규제대상으로 파악하고 있다. 규제수단에 있어서는 誘因體制(incentive system)를 활용하려고 하기 보다는 命令과 統制式의 健全대적 규제방식에 의존하고 있다.

이러한 이리러 지역경제국의 엘리트 공무원 사이에 지역경제에 대한 적극적

인 인식을 가지고 새로운 정책구상을 논의하려는 경향이 보인다. 그러나 그들이 실제 정책수단과 재원가능성을 찾으려는 단계에서 그런 시도는 좌절되고 있다. 중앙관료들은 지역경제의 중요성에 대한 인식이 희박하며 경제영역은 전국적인 국가주도의 과업이라고 믿고 있다. 물론 최근에 민간주도나 지역의 균형발전 등을 거론하고 있으나 아직도 중요한 결정권한은 중앙정부의 손에 남아 있으며, 地域開發戰略도 중앙에서 대부분 결정되고 있다. 지방행정의 입장에서 볼 때 인사권, 재정권, 조직권, 감사권 등이 중앙에 집중되어 있어 자발적이고 창의적인 정책개발에는 신경을 쓸 수 없는 분위기이고 上命下服式으로 중앙의 지시에 절대적으로 충실함으로써 중앙의 비난과 견책을 모면하려는 태도가 구체화되어 있다.

지역경제국이나 산업경제국의 목표와 전략실정방향에 연결되어 지방의 에너지·자원담당조직의 목표와 전략도 설정되어야 한다. 조직은 업무량에 따라서 지단위에서 과단위까지 지역에 따라 다르나 대체로 가스관련업무와 非가스에너지관련업무로 구분이 되어 있고 전기 및 광산 등에 관해서는 광전계 등으로 분리되어 업무가 추진되고 있다. 이러한 조직들이 하나의 課單位에 모두 소속되지 않아 통합적 목표를 설정하기가 어려운 실정이다.

새로운 목표는 지역(산업) 경제국 전체의 목표설정방향에 맞추어 독자적인 정책기획을 가능하게 하여 지역단위의 에너지·자원행정이 통합적으로 이루어지면서 지역경제의 발전에 공헌하는 것이어야 한다. 이러한 목표는 기존의 지역 에너지·자원분야 상공인과 소비자의 규제·감독보다는 한걸음 더 나아가 적극적인 정책개발의지를 나타내는 것이다. 이러한 지역에너지·자원정책기획 목표와 더불어 지역의 에너지—환경—경제의 통합적 발전이라는 정책목표를 가지는 것도 중요하다. 물론 環境保存問題는 지방환경청과 도단위에서는 보건의사회국의 환경위생과, 특별시·직할시에는 환경녹지국의 환경과에서 업무가 추진되고 있다. 그러나 지역주민의 생활환경이라는 관점에서 볼 때 에너지·자원 활용은 환경문제의 진원지이고 환경과 에너지는 지역경제활동에 불가분의 관계를 가지고 있다. 따라서 지역의 에너지·자원행정의 목표로서 이 3자간의 통합적인 균형발전이 진행될 수 있게 정책방향이 설정되어야 한다.

2. 地方政策企劃

현재 지방자치단체는 독자적으로 새로운 정책을 만들 능력이 없고 그런 입장 고 아님을 현황분석에서 보았다. 그러나 지방자치제를 조기에 정착시키고 전국

의 균형발전을 위해서는 적어도 광역자치단체 정도에서는 지역단위의 정책기획이 가능하여야 한다.

지방자치단체에서 독자적으로 혹은 중앙의 지원을 받되 지방자치단체가 주도적으로 정책개발을 하여야 할 분야는 상당히 많다고 본다. 원자력발전소 및 기타 발전소, 석탄저탄장 및 연탄공장, 송·배전시설 등의 입지선택은 환경문제로 상당한 애로에 직면하고 있다. 이러한 주민의 不應(noncompliance)에 대해서는 지방자치단체가 적극적으로 지역주민과 협의해 나가야 할 것이다. 또 LNG 전국 배관망시설 및 새로운 기지건설 등에도 가스공사와 해당 지방자치단체가 협의하면서 공동으로 주민들과 피해보상에 대하여 협의하여야 할 것이다. 이때 피해액과 어떤 방식으로 보상해야 하는가에 대해서 지방자치단체의 전문능력이 증대되어야 한다.

그 다음 영역이 地域煖房體制이다. 현재 서울시는 목동지역의 난방시스템을 직접관리하지 않고 한국열관리공사에 위탁하고 있다. 그러나 지방자치단체의 경영에 민간기업적 요소가 가미됨에 따라 서울시가 지방공기업형태로 직접 관리할 수도 있을 것이다.⁷⁾ 熱併合發電所는 국가공단이 주체가 되어 안산, 구미 등지에서도 추진되고 있다. 따라서 지방자치단체에서도 적절한 지역이 가능한 대상으로 나타나면 이 사업을 추진할 수 있을 것이며, 수 개의 지방자치단체가 모여서 이 사업을 추진할 수도 있을 것이다.

강원도의 경우도 석탄 생산과 관련된 일부사업이, 그리고 다른 대도시의 경우 에너지사용과 관련된 일부 사업은 지방공사화가 가능할 것이다. 이러한 독자적 지방공사체제를 건설하는 전제로서 지방자치단체의 능력이 제고되어야 하는 것은 물론이다. 또 현재 지방자치단체가 소규모로 참여하고 있는 LNG事業에 적극성을 띠어야 할 필요가 있다.

대체에너지 개발은 첨단기술을 요구하기 때문에, 그리고 기술개발의 외부효과로 인하여 지방자치단체가 주도하기는 어려운 분야이다. 그러나 그 지역의 환경규제와 결부시켜서 지방자치단체가 대체에너지 기술의 활용에 대해서는 정책을 입안할 수 있다. 대체에너지중 태양열, 조력, 바이오 가스 등은 지역성이 강하므로 지역정부의 적극적 관심표명과 동자부, 과기처, 환경처 및 산하 연구소의 지원하에 활성화될 수 있다.

7) 최근 지방공사화가 지연되고 있는 것은 공기업의 경우 노조설립이 가능해졌고 공기업노조가 강성화된데 그 이유가 있다. 그러나 정부는 노사관계를 획기적으로 개선하면서 경영을 합리화할 수 있는 방안을 찾아 공사화를 추진해야 할 것이다.

지역난방이나 대체에너지 기술의 활용과 맥을 같이 하는 것이 에너지 保存과 節約事業(energy conservation program)이다. 소비자위주의 정책으로 가격메카니즘을 통하여 需要管理(demand management)를 하는 것은 중앙정부의 기능에 속하나 지역주민의 에너지 消費行態(consumption behavior)를 바꾸는 일은 지방자치단체가 추진할 수 있고 또 적절한 일이다. 현재 지방자치단체에서 수행되고 있는 홍보는 그 실효성이 의문시되며 각종 교육도 그 효과성을 다시 검토하여 교육방법을 개선할 필요가 있다. 인력, 예산, 그리고 전문성이 미약한 지방자치단체로서는 일반적으로 감정에 호소하는 식의 반복적 홍보활동보다는 지역의 대학, 연구소 등과 협동하여 가정과 산업체에서 실제로 에너지를 절약할 수 있는 구체적 방안을 개발하여 제시하여야 할 것이다. 에너지 監査(energy audit)는 지방자치단체와 에너지관리공단 등이 공동으로 수행하면서 약간의 비용보조를 할 수도 있다. 이와 관련해서 建物補完(retrofit), 겨울철 창문 및 벽의 保溫施設(weatherization) 등의 사업에도 협조체제를 이루어 접근하여야 할 것이다. 그리고 지방자치단체의 공공시설과 설비를 에너지 저소비형으로 바꾸어 展示用(demonstration)으로 사용하면 효과가 배증될 것이다.

재정적으로 여유가 있고 에너지·자원분야가 중요한 지방자치단체의 경우 소위 地域統合에너지體制(TES: Total Energy System)을 중앙의 연구기관, 지방대학, 연구소, 그리고 지방자치단체가 협조하여 구축할 수 있을 것이다. 여기서 한 걸음 더 나아간 것이 지역의 에너지-환경-경제통합정책인데 지역개발과 더불어 지금부터 연구되어야 할 분야이다.

3. 組織 內部管理의 改善

서울시와 같이 산업경제국 밑에 연료과와 가스과가 있어 업무가 체계적으로 추진되고 그 비중이 제법 커서 산업경제국장의 관심이 집중되는 경우는 조직원리상 큰 문제가 없다고 볼 수 있다. 그러나 연료계와 광전계가 각기 다른 상정과와 공업과에 소속되어 있는 경우 조직원리상 약간의 문제를 제기한다. 지방행정조직의 편제방식에서 보면 상정과와 공업과의 성질은 분명히 구별이 가능하여 분리할 필요가 있으며 광전계가 공업과의 주요업무내용에 가까운 면은 많다. 그러나 어떤 道에서는 광전계가 상정과쪽으로 오고 상정과의 계량계가 공업과로 갈 수도 있을 것이다.

계량계의 업무는 주로 상업과 관련된 부분이 많아 상정계에 있는 것이 원리 면에서 일리가 있으나 표준과 계량업무의 조합이라는 측면에서 보면 공업과 별

준계의 업무와 유사성도 많다. 또 지방의 에너지·자원행정이라는 관점에서 보면 광전기의 업무가 연료계의 그것과 유사한 면이 많다. 이런 경우 두 계를 상호 이동시켜 동일한 과장 밑에서 에너지·자원업무가 통합되고 또 다른 과장 밑에 공업과의 계량, 표준업무가 통합되는 것이 바람직하다.

현재 경기도와 같이 급격히 도시화가 진행되며 인구가 600만을 넘어서고 있는 지역은 가스관련업무가 폭주할 것으로 보인다. 따라서 현재의 연료 1계, 연료 2계, 공업과 광전계를 통합하여 연료과를 신설할 필요가 있다고 보며 화공, 전기, 7계직의 보강이 요청되고 있다. 또 경기도의 경우 시군에 연료계를 신설하는 방향으로 나아가야 될 것이다. 규모가 큰 시의 경우 이미 연료계가 설치되어 있다. 그러나 에너지·자원 행정수요가 폭발하지 않는 시·도의 경우 조직개편과 확장을 서두를 필요는 없으며, 통합적 지역에너지정책을 개발하는 역량을 기존 인력과 조직구조하에서 기르는 것이 더욱 시급한 문제이다.

전문성이 미미한 상태를 개선하기 위해서는 교육이 필수적이다. 따라서 지역 에너지·환경·경제에 관련된 과목이 지방공무원교육원의 강의에 들어가야 하며 이러한 분야의 전문교재를 동자부 및 관련 연구소에서 개발하여 보급하는 것이 필요하다. 이러한 技術支援(technical assistance) 외에도 평소 업무에서 참조할 수 있는 여러가지 편람과 자료집을 만들어 보급할 필요도 있다.

다음으로, 지방자치단체의 정보의 흐름을 보면 수평적인 흐름은 거의 없고 수직적인 흐름이 대부분이다. 그리고 업무를 취급할 때 주로 前例踏襲하려는 경향이 강한 것으로 나타났다. 전문성이 결여된 상태에서 지방공무원이 할 수 있는 일이란 자기의 이해수준에 적절한 정보만을 받아들여 그 범주내에서 결정하는 것이다. 특히 지역의 통합에너지정책의 개발을 위해서 동력자원부의 각종 산하기관 지방지사가 개별적으로 가지고 있는 정보나 통제를 지방자치단체가 중심이 되어 종합적으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이다. 지방자치단체가 지역의 수관기관들의 업무를 조정하지는 못한다 하더라도 관련기관이 협조하여 정책의 조화를 도모할 수는 있을 것이다. 이 때 정보가 수평적으로 흐를 수 있게 하는 제도적 조치가 필요하다.

그 다음 관심을 가져야 할 분야가 중앙과 지방을 막론하고 情報技術(information technology)를 어떻게 이 분야에 활용하느냐 하는 것이다. 국가기간 전산망 사업에서 지역 정보화 사업이 계획되고 있다. 그리고 동력자원부에서는 자원탐사 및 절약시스템, 광업권 데이터베이스, 에너지수급관리시스템, 광업정보관리 시스템을 개발하여 에너지의 수급안정화와 에너지·자원관리의 효율화를 도모

하려고 하고 있다.⁸⁾

서울시는 연료과의 무연탄 수급일보관리(16개소/일)와 가스과의 가스시설 시공관리자 관리(1,020건/년, 수시)를 위해서 電算化를 계획하고 있다. 그리고 에너지 소비절약 계획수립·시행, 연탄품질관리, 전기용품 시장조사, 자가용 전기공작물에 대한 공사계획인가 및 신고 등 지방의 에너지·자원행정분야의 업무중 상당부분을 전산화할 계획이다. 이러한 전산화가 추진되면서 전국행정장과 연결되는 경우 지방자치단체간의 정보흐름이 원활하여지고 업무개선도 용이하게 될 것이다. 서울시외의 지방자치단체의 경우 에너지·자원행정부문의 전산화에 적극적인 지방자치단체는 없다. 따라서 동자부와 서울시는 서울시의 경험을 면밀히 분석하여 다른 지역에 확산시키려고 노력하여야 할 것이다.

지방자치단체수준에서 현재 거론되고 있는 에너지·자원부문의 전산화는 事務的인 業務處理(clerical work)의 능률향상에 한정하여 추진되는 경향이 있다. 이러한 시스템을 EDPS(Electronic Data Processing System)라고 하는데 이는 지방자치단체 행정전반의 전산화 속도에 맞추어 에너지·자원부문에서도 진행될 것이다. 앞으로 동력자원부에서 개발되어야 할 것은 MIS(Management Information System)나 DSS(Decision Support System)라고 할 수 있다. 이러한 시스템은 컴퓨터를 단순히 기억과 인쇄기능으로 사용하는 데서 한걸음 더 나아가 의사결정을 지원하는데 중점을 두며, 그 효과는 조직전반에 미치고 정력의 수준을 높인다. MIS는 주로 구조화된 혹은 일상적인 의사결정을 위해서 구축되고 활용되어 현재 동력자원부가 구상하고 있는 내용들을 담을 수 있다. DSS는 비구조화되거나 準構造化된(semistructured) 意思決定을 돕는 시스템으로 동력자원부나 산하 연구소에서 앞으로 구축에 심혈을 기울여야 할 부분이다.⁹⁾

4. 外部管理의 改善

앞에서 현황분석을 통하여 거론된 바와 같이 동력자원부와 지방자치단체간의 기능 및 사무배분에 대해서는 그동안 상당한 노력이 있었다. 총무처가 수년동안 이 업무를 중시하고 있어 동력자원부로서도 상당한 성과를 보이고 있는 것

8) 房錫炫, 「情報化社會 基盤造成」, 情報社會競合對策樹立을 위한 公開討論會, 通信開發研究院, 1990. 4.

9) 이에 대한 자세한 설명은, Robert Murdick, Joel Ross, and James Claggett, Information Systems for Modern Management(3rd ed.) (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1981) 참조.

이 사실이다. 문제는 실제 일할 수 있는 여건이 되어 있지 않은 상태에서 형식적으로 위임되는 경우가 있고 지방의 업무처리능력이 신속히 제고되고 있지 못하며 이를 보완할 인적, 기술적 지원방식도 강구되지 않고 있어 기능재배분에 제약이 되고 있는 점이다.

각종 기별법의 규정에 의해서 위임되는 업무들과 위임이 현재 거론되고 있는 업무범위는 상당히 넓다. 동력자원부는 지방자치단체나 산하기관에 위임·위탁한 사무의 목록을 마련하여 단계적인 이양작업에 들어갔다. 行政改革委員會에서도 위임·위탁하기를 권고하는 사무를 발췌하여 제시하고 있다. 지방자치단체가 수일·수탁방기를 희망하는 업무와 중앙의 의도가 일치할 경우 쉽게 이양될 것이나 현재는 이해관계 때문에 용이하지 않다. 또 기관위임이 많기 때문에 현재의 인사제도하에서는 동력자원부의 계속적인 통제가 얼마든지 가능하다. 지방자치단체에서도 능력의 제고는 제쳐두고 대업계 권한사항을 중앙으로부터 이양받겠다는 태도가 불식되어야 한다.

구체적인 업무가 어떠한 방식으로, 언제, 그리고 어디로 위임되어야 할 것인가를 판단하는 문제는 또다른 측면의 연구가 필요하다. 여기서는 다만 지방자치제가 실시되면 地方行政體制의 능력이 제고될 수 있도록 업무위양의 속도를 가속화시켜야 한다는 점을 지적하고자 한다. 대부분의 지방자치단체의 반응을 보면 빈번한 감사로 감사에 대비하는 시간이 상당히 많은 실정이다. 이러한 감사와 더불어 업무처리에 제약권이 거의 없는 직접적 중앙통제는 새로운 정책 아이디어를 배양하고 정책기획의 가능성을 결정적으로 저감시키는 부작용을 초래한다. 현재의 관리방식을 직접관리라고 한다면 앞으로는 間接管理方式를 좀 더 과감히 도입하여야 할 것이다.¹⁰⁾ 현재의 수직적 통제모형은 傳統的 代理人 모델(agent model)로 개념화할 수 있다.¹¹⁾ 우리 나라에서 파트너십쪽으로 가야 한다면 정치적 경쟁모델식의 운영에 중점을 두어야 한다. 이는 주민의 입장에서 볼 때, 지방 의회의원이나 단체장, 중앙의 국회의원이나 행정부의 수반이 서로 지역주민의 복지를 위해서 경쟁적으로 나서는 체제를 구축하는 것이다.

10) 간접관리의 내용과 우리나라 중앙과 지방간의 관계에서 적용할 수 있는 방안에 관해서는 李達坤, 「地方自治實施와 政策行政管理方式의 代案開發—間接管理에로의 重點移動—」, 『行政論叢』, 서울대 행정대학원, 1988. 6, 239-279쪽 참조.

11) 이에 대해서는 Royal Commission on Local Government in Scotland, 1966~969 (Wheatley Report) (Edinburgh: H.M.S.O. 1969); C. Foster, R. Jackman, and M. Perlman, Local Government Finance in a Unitary State(London: George Allen & Unwin, 1980), pp. 39-64 참조.

지방자치체가 뿌리를 내리기 시작하면 이제 지방자치단체의 해당부서는 동력자원부의 하급직원이나 하급업무부서의 위치에서 벗어나 독립체로서 자율성을 가지게 된다. 엄연히 법적으로 독립된 법인격을 가지고 있고 정치적으로도 분립된 기관이며 행정적으로도 어느 정도 대등한 관계를 가지려고 할 것이다. 따라서 동력자원부와 지방에너지·자원행정 조직간에는 공식적인 境界(boundary)가 더욱 분명하여지며 이 경계를 통하여 각종 자원과 정보가 넘나들면서 업무처리가 협조·조정되어야 할 필요가 생긴다. 또 정치·행정적 권한과 책임도 공유되며 상호 보완적인 관계를 갖게 된다. 따라서 상하명령관계에서 보다는 기능적인 상하협조 혹은 분업체제를 이룬다. 그리고 에너지·자원행정단체에서의 종합행정의 한 하위부서로서 취급되는 측면이 강하게 부상된다.

이러한 관계하에서 가장 필요한 것이 법규나 관례상의 기능과 업무분담에 대해서 경계를 구체적으로 명확하게 하는 것이다. 이러한 원칙의 하나가 구체적으로 업무를 중앙과 지방간에, 그리고 각종 투자기관 및 공공기관과 지방자치단체간에 어떻게 분할할 것인가에 대한 것인데 지방에서는 지방자치단체가 통합적 기능을 가질 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 그리고 지방의 고유한 에너지·자원정책에 대해서는 전적으로 지방자치단체의 고유영역으로 간주하여 지방자치단체에 맡겨야 한다.

일단 이러한 원칙이 정립되고 난 이후 단기적으로 발생하는 政策葛藤(policy conflict)에 대해서는 原則에 準據한 協商(principled negotiation)에 의해서 해결하려는 관리노력이 요구된다.¹²⁾ 협상이란 민간부문에서만 유용한 것으로 평가되어 왔으나 政府間의 關係 관리의 핵심적 관리수단임이 선진국의 경우 밝혀지고 있다. 권한과 자원이 부분적으로 나누어져 있고 관계자의 협조가 정책성공의 전제요건이 되는 경우에는 관계기관의 입장을 공익이라는 차원에서 통합하려는 협상이 중요한 관리수단이 된다.

현재 동자부는 일방적으로 업무를 지시하고 지시에 적절히 따르고 있는지 여부를 각종 감사와 진도체크를 통하여 통제하고 있다. 업무를 이양하거나 위탁하면서 지방자치단체 관련 부서의 현재 업무량, 인력수준, 자원배분 정도 등에는 신경을 쓰지 않는다. 동자부의 입장에서는 이러한 내부관리 문제는 당해 지

12) 정책영역에서의 원칙협상이란 각종 법규와 취지를 원칙으로 삼고 중앙정부의 시각과 지방자치단체의 시각을 조화하여 공익증진을 목적으로 하면서 중앙과 지방의 共同利益(joint interest)을 증진할 수 있는 政策代案(policy alternative)을 개발하는 것을 의미한다. 구체적으로는 李達坤, 「協商理論의 研究와 原則에 準據한 協商戰略」, 『行政論叢』, 1989, 302-328쪽 참조.

방자치단체의 고유문제이거나 내부부의 관심사항이라고 믿고 있기 때문이다.

예를 들어 하절기 저탄사업과 관련된 자금집행과정에서 지방자치단체를 어느 정도 관여하게 하는가 하는 것도 동자부의 일방적 지시에 의하기 보다는 契約(contract)을 통하여 서술이나 기타 지방자치단체의 새로운 아이디어와 유인체계가 나타날 수 있도록 하여야 할 것이다.¹³⁾ 연성적 계약을 통하여 상대방의 유인체제도 존중하는 것이 중요하다. 더불어 계약의 조건을 구체적으로 명기하여서 일방적인 감사를 하기 보다는 집행결과에 따라 다음 계약을 체결할 때 보상과 제재(rewards and sanction)를 사용하는 방식이 권고된다.

그러므로 모니터링과 평가가 이러한 계약방식에 뒤따라야 한다. 동력자원부에서는 지방자치단체가 시행하는 위임업무에 대하여 비권력적인 주시와 造成的評價(formulative avaluation)를¹⁴⁾ 하여 정책 전체가 성공할 수 있게 동력자원부가 지원하는 체제가 필요하다. 따라서 역점사업에 대해서 일일이 운영실태감사, 진도 파악, 현장책임 등의 미명하에 직접적으로 간여하는 일방적 통제방식은 바람직하지 않다.

동력자원부에서 에너지·자원지방행정체제를 지원하는 방법은 크게 세가지로 나눌 수 있다. 첫째가 인적 지원인데 지방자치단체의 전문성결여와 좁은 시각을 보완하기 위하여 동력자원부의 엘리트 관리층을 지방에 직접 출장 또는 파견하여 업무를 지도하는 방식이다. 현재의 인사체제로서는 어려움이 있으나 일선의 경험에 의해서 본다면 지방자치제 실시 초기에 중앙공무원이 지방의 대규모 사업을 지원하기 위하여 파견된 것을 유의할 필요가 있다.

인적 지원과 결부되어 추진되어야 할 것이 기술적 지원이다. 에너지·자원분야는 특수성이 강한 영역이며 경제적·기술적 전문지식이 상당히 요구된다. 따라서 각종 자료집, 전화상담, 컴퓨터 통신망 등의 방법을 도입하여 지방의 에너지 자원관련 부서의 의문을 동자부에서 그때 그때 해결하여 줄 수가 있어야

13) 동자부와 지방자치단체, 관련기관과 단체, 그리고 사업자간의 주체와 대리인 관계를 지자제 실시로 새로이 정립하여야 한다. 情報의 非對稱性(asymmetry of information), 이익환수의 차이와 誘因體制(incentive system)의 상이성에 따른 효율적이고 효과적인 지방자치단체의 역할정립과 업무계약방식이 요구된다. 대리인모델의 일반적인 논의는, J. Pratt, R. Zeckhauser, Principals and Agents: The Structure of Business(Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press, 1985) 참조.

14) 조성적 평가란 동력자원부는 기본 방침을, 지방자치단체는 기본계획과 실시계획을 맡으면서 同僚(co-worker)가 되어서 공동문제를 해결할 때 정책추진과정을 평가하면서 정책방향을 조절해 나가는 방식이다. 즉 정책초기와 집행과정에서 더욱 효과적으로 정책목표를 달성하는 방안을 모색하는 것이 조정적 평가이다.

한다. 기술적 지원은 동자부자체보다는 산하연구소를 활용하면 더욱 효과적이라고 사료된다.

다음으로 필요한 지원이 재정적 지원이다. 현재 동력자원부는 지방자치단체와 재정적인 연계가 거의 없다. 각종 사업성 정책은 동력자원부가 그의 산하기관이나 단체에 예산과 기금을 배분하여 시행시킨다. 지방자치단체에는 하계저탄자금, 해당 시도의 한국가스공사출자금, 도시지역 연탄 운반비지원, 광산공회방지사설보조, 특수 지역 진화사업 등에 약간의 예산을 투입시키고 있다. 그러나 지방자치단체의 재정력 제약으로 말미암아 지원금을 늘리는 데는 근본적인 한계가 있다.

지방자치단체에서도 자체 비용을 가지고 사업을 직접 수행하거나 보조금을 구하여 지원할 수 있는 자금을 확보하여야 할 것이다. 최근 지역경제국의 업무와 관련하여 몇몇 시·도에서 자체기금을 조성하여 지역상공인에 대하여 몇가지 보조금을 지출하고 있다. 그러나 지역경제활성화를 위한 보조금이 아직 소규모이기 때문에 에너지·자원분야에 대한 지원을 실시하기란 현실적으로 어려운 것이다. 따라서 지방자치단체의 기능을 정상화하기 위해서는 중앙부처가 산하기관을 통하여 집행하는 여러가지 자금중에서 지방자치단체의 통합적 기능과 관련된 자금은 지방자치단체를 통해서도 집행될 수 있게 하여야 할 것이다. 적어도 당해 지역에 오는 보조금에 대해서는 지방자치단체가 배정에 참여하거나 배정에 관한 정보라도 공유할 수 있도록 하여야 할 것이다.

5. 地方自治團體와 一線傘下機係과의 關係

앞에서 분석된 바와 같이 현재 동력자원부 산하의 수많은 기관이 지방자치단체와 업무상 관련은 있으나 행정적으로 유기적인 협조가 잘 되고 있지 못하다. 업무의 배분자체에 문제가 있다는 견해도 있고 지방자치단체에 지역내의 산하기관 및 관련공공단체를 통괄할 수 있는 기능을 부여해야 된다는 견해도 있다. 그러나 중요한 것은 유기적 협조체제를 마련하는 것이다. 구체적으로는 동자부가 전적으로 산하단체에 사업적 성격의 업무를 의존하지 않고 일부는 지방자치단체를 통하여 수행하는 것이다. 그리고 지방자치단체는 수평적 협조체제를 구축하여 지방의 종합행정의 체계적 수행에 기여해야 할 것이다.

이러한 측면에서 우선 필요한 것이 지방자치단체를 보조금과 사업비의 책정 및 집행과정에 참여시키는 것이다. 둘째는 에너지·자원관련 정보를 지방자치단체에서 종합적으로 수집, 이용할 수 있도록 業務協調體制를 마련하는 것이

다. 그리 하여 에너지·자원관련 정보가 지역행정데이터베이스에 통합되어 활용될 수 있도록 하여야 한다.

이러한 공공기관과 더불어 지방의 에너지·자원분야 사업자와의 접촉도 활발하여야 하며 공익신장을 위해서 필수불가결한 규제 이외의 規制는 지방단위에서 자율적으로 緩和(deregulation)할 수 있는 방안도 강구되어야 한다. 현재 지방행정이나 지역경제조직에서 에너지·자원행정관련 부서의 비중이 양적으로나 질적으로나 높으면서 새로운 정책개발이 없다는 것은 에너지·자원분야의 규제가 그만큼 광범위하다는 증거이다. 안전성 제고, 공정거래질서 확보, 적절한 공급확보 등 개입의 필요는 상존하나 규제범위의 점진적 축소와 규제수단의 실험적인 변화가 지방자치단체 수준에서 일어나야 한다. 이러한 지방단위의 政策實驗(policy experiment)은 중앙정책의 개선에도 큰 도움이 된다.

V. 結 論

에너지·자원분야의 지방행정체제는 주로 동력자원부의 정책을 집행하는 도구로 활용되어 왔다. 그러나 이제는 분권화시대를 맞이하여, ① 지방자치단체의 독자적인 지역에너지·환경정책을 개발하고, ② 중앙정부와 지방정부의 기능 및 업무를 권한의 적절한 소재와 처리능력을 기준으로 재배분하고, ③ 동력자원부는 지방자치단체의 능력을 개발하고 지원하며 관련단체와 민간의 참여를 도모하는 협동체제를 구축하여야 할 것이다.

지방에너지·자원 행정체제는 정책의 실험실로서 開拓者(pathfinder)의 기능을 담당하여야 한다. 어떤 정책이 어떠한 집행수단과 경로를 가질 때에 가장 효과적이냐 하는 것은 지방자치단체수준에서 가장 잘 파악할 수 있으며 새로운 구상이나 구체적인 문제해결과 결부하여 떠올릴 수 있다. 중앙정부는 지방의 새로운 政策實驗을 보호·지원하며 정책의 질을 높이는데 주력해야 할 것이다.

이러한 노력과 더불어 지방자치단체는 教育家(educator)로서의 기능도 해야 한다. 에너지보존 프로그램 등 소비자와 밀접한 관련을 가진 사업이 지방자치단체가 수행하기 적절한 업무가 되는데 이 때에도 주민에게 정보를 제공하고 구체적으로 어떻게 하는 것이 에너지를 효과적으로 줄일 수 있는가를 가르쳐 주는 기능이 필요하다. 또 가능하면 에너지·환경·경제분야를 지역의 입장에서 통합적으로 접근하면서 이에 따른 주민의 협조를 세련된 홍보기술로써 확보할 수 있어야 한다.

<부록 1> 道の 管掌事務

대분류	중분류	분장사무
지역경제국	지역경제과 지역경제계	에너지절약추진 총괄
	상정과 연료계	연료수급의 종합대책 열관리업무의 종합기획 조정 연료품질검사 석유판매업허가 및 지도감독 석탄가공업허가 및 지도감독 하계저탄추진 및 자금배정 민수용탄 배정 고압가스제조 저장판매업허가 및 지도감독 고압가스용기 및 기구 제조업(수리업)허가 및 지도감독 고압가스용기, 기기, 기구, 특정설비수입 신고 가스사업허가 및 지도감독 에너지관리대상자 지정 및 관리감독 열사용기자재 제조업허가 및 지도감독 특정열사용기자재 시공업 지정 및 지도감독 열사용기자재 형식승인 및 사후관리 검사대상기기 검사업무 관리 에너지소비절약 추진 연료전환사업 연료공업협동조합 지도감독
	공업과 공업계	광업사업안 인가 및 광산에 관한 사무 농어촌전화사업 전기공작물 시설관리 및 전기사업에 관한 사무 전기용품 제조허가 및 이전승계신고

<부록 2> 서울市の 分掌事務

대분류	중분류	분장사무
산업경제국	상공과	광공업의 개발 및 육성·지도
	연료과	연료의 개발계획 및 연구 연료수급 및 생산·유통에 관한 사무 열관리·전기사업의 면허 및 지도 연탄가스의 위해방지 도시가스 사업자의 지도·감독
	가스과	가스사업의 계획 및 조정 가스사업자의 지도·감독 가스의 수급조절