

특별지방행정기관의 운영타당성 검토 : 국도와 국가하천 사례

A Study on the Validity of Administrative Field Agency of Central Government
Focusing on Maintenance of Major Road and National River

우윤석

Woo, Yoonseuk

송실대학교 행정학부 부교수

Associate Prof., Dept. of Public Administration,
Soongsil Univ.

(woos@ssu.ac.kr)

목 차

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적
2. 연구 방법론과 분석의 틀

II. 특별지방행정기관 현황과 정비에 관한 그간의 논의

1. 특별지방행정기관의 개념과 현황
2. 특별지방행정기관의 설치목적과 필요성
3. 특별지방행정기관 정비 관련 추이

III. 국도와 국가하천의 관리 현황

1. 국도의 관리
2. 국가하천의 관리
3. 지방국토관리청 현황

IV. 특별지방행정기관 이양 및 존치에 대한 시각

1. 지자체 관리를 위한 기존의 지방이양 논리
2. 국가 관리를 위한 특별지방행정기관 존치 필요성

V. 결론: 평가와 함의

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

1995년 지방자치제가 본격적으로 출범한 이후 지방화와 분권화의 시기를 거치면서 특별지방행정기관의 지방이양 필요성에 관한 논의가 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 지난 참여정부 시절에는 「지방분권특별법」의 제정과 정부혁신지방분권위원회의 구성을 계기로 특별지방행정기관의 지방이관을 본격적으로 추진하였고, 이명박 정부에서도 국정과제의 일환으로 국도·하천, 해양·항만, 식·의약품의 3대 분야에 대한 지방이양을 우선으로 추진한 바 있다. 새로운 정부가 들어선 금년에는 중앙부처의 정부조직 개편과 함께 특별지방행정기관에 대한 정비가 또다시 중요한 이슈로 떠오를 가능성이 크다. 그간의 다양하고 지속적인 논의에도 특별지방행정기관의 지방이양 문제는 사실상 의도했던 목적을 거의 달성하지 못한 것으로 평가된다(안경섭, 2009). 이환범 외(2011)에 의하면 정부의 특별지방행정기관 재정비 정책은 항상 실패를 거듭해 왔다고 한다. 참여정부에서는 「지방분권특별법」 제정을 통해 특별지방행정기관의 축소 및 지방이양을 적극 추진했음에도 불구하고 제주특별자치도 이관 외의 성과는 없었고 이명박 정부에서도 당초 계획에 크게 미달하는 일부 분야의 집행·관리기능만 이관하는 데 그쳤기 때문이다. 이시철(2007)은 그 원인을 크게 정치적 환경과 행정적 환경에서 찾고 있다. 정치적 요인으로는 특히 참여정부 시절에 특별지방행정기관 기능이관 문제가 본격화된 2006년의 경우 사학법 개정, 전시작전권 논의, 5.31 지방선거와 같은 사회적 이슈가 불거지면서 특별지방행정기관에 대한 논의가 부각되지 못했던 점을 지적한다. 아울러 행정적 요인으로 중앙부처는 ‘알짜배기 업무’를 지방에 뺏길 수 없다는 살아남기 차

원의 반대가 심했고 지방정부도 중앙정부가 해오던 일을 굳이 떠맡아 ‘귀찮게’ 될지 모르기 때문에 적극 이관을 요구하지 않았다는 점을 들고 있다. 김성배(2006a)도 이와 유사하게 정치적 부담과 지방정부의 소극성을 주요 원인으로 꼽고 있다.

그러나 더욱 근본적인 문제는 특별지방행정기관의 지방이양 필요성에 대한 그간의 논의가 관리대상별로 구체적인 검증을 하기보다는 대부분 지방이양의 당위성을 전제로 하는 이론적이고 규범적인 차원에서 이루어져 왔다는 점이다(이시철, 2007; 진재구, 1998). 따라서 지방이양이 옳은 방향인데 아이러니하게 중앙정부도 원하지 않고 지방정부도 원하지 않아서 성공하지 못했다는 환경적 요인을 거론하기 전에 지방이양이 과연 옳은 것인가부터 검증해야 할 필요가 있다. 지방화 시대에 지방에서 이루어지는 업무를 지방정부가 수행하도록 ‘해야 한다’는 것은 교과서적인 당위에 해당한다. 하지만 지방정부가 ‘더 잘 수행할 수 있는가’에 대한 물음은 더 구체적인 판단을 요하는 현실적인 문제다. 정책이 집행되는 공간적 특성과 정책을 수행하는 주체의 기능적 특성은 다르기 때문이다. 특별지방행정기관이 모두 상이한 업무를 수행하고 있음에도 중앙부처의 지방단위 조직이라는 기구적 공통점에 근거하여 일괄적으로 지방이양을 추진하는 것 역시 일반화의 오류를 불러올 수 있는 대목이다. 특별지방행정기관의 설립 목적 중 하나인 전국적 통일성 등을 강하게 중시해야 하는 공공재의 경우라면 중앙정부의 지방조직이 수행하는 것이 더 타당할 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 특별지방행정기관의 기능을 지방에 이양해야 한다는 논의는 다양하게 제시된 반면 특별지방행정기관의 지방이양에 따른 문제점을 다루는 논의는 거의 전무했다는 점도 지적할 필요가 있다. 특히 참여정부 시절 지방분권이 정권의 핵심적인 국정과제로 부각되면서 특별지방행정기관의 지방이양이 필요하다는 원론적

당위성을 반박한다는 것이 사실상 불가능했기 때문으로 보인다.

본 논문에서는 이러한 문제 인식하에 전국단위의 관리가 필요한 대표적 공공재 사례인 국도와 국가하천의 적정 관리주체에 대해 검토해 보고자 한다. 현재 국도와 국가하천은 국토해양부의 특별지방행정기관인 국토관리청에서 건설과 관리를 맡고 있는데 지방정부로 업무를 이관해야 한다는 요청이 지속적으로 제기되고 있다. 행정안전부가 지방정부를 대상으로 2008년에 의견을 수렴한 결과 <표 1>과 같이 특별지방행정기관 중 국도·하천분야가 가장 먼저 이관을 희망하는 분야로 선정되기도 하였다.

그러나 국도와 국가하천은 명칭 자체에서 알 수 있듯이 속성상 지방정부에 이관하는 것이 불합리하다는 현실적인 반론도 만만치 않은 실정이다. 국도와 국가하천 관리는 예산 규모가 크고 이해관계자가 다양하게 얽혀 있을 뿐 아니라 그 여파가 특정 지역에 국한되지 않고 여러 지역에 영향을 미치기 때문에 적절한 관리주체의 역할이 매우 중요한 분야라고 할 수 있다. 따라서 그간의 일방적인 지방이양 논리뿐 아니라 반대논리도 심도 있게 검토할 필요가 있다. 본 논문의 목적은 특별지방행정기관의 지방이양 필요성에 대한 기존의 이론적 논의를 비판하거나 부정하

려는 것이 아니라 국도와 국가하천처럼 특수성을 갖는 공공재에 대해서는 특별지방행정기관을 존치하는 것이 더 효과적일 수 있음을 보다 실증적인 차원에서 살펴보려는 것이다. 아울러 기존의 논의가 특별지방행정기관의 폐지에만 한정된 것이 아니라 기능조정이나 역할 재정립 등을 다루는 경우도 있지만 본 논문은 공공재 관리의 적정주체에 대한 것이므로 지방이양을 전제로 한 존폐 논리에 한정하여 검토하고자 한다. 이를 위해 특별지방행정기관 정비와 관련된 그간의 논의를 개략적으로 살펴보고, 국도와 국가하천 관리 현황을 분석한 후, 특별지방행정기관 이양논리와 반대논리를 중심으로 관리주체의 적정성을 검토해 보고자 한다.

2. 연구 방법론과 분석의 틀

본 연구를 수행하기 위한 방법론으로 문헌연구에 기초한 탐색적 사례연구방법(exploratory case study method)을 채택하고자 한다. 이를 위해 특별지방행정기관 지방이양에 대한 논의는 기존의 문헌 검토를 통해 그 의미와 한계를 분석한다. 특별지방행정기관의 적정 관리주체에 대한 논의는 국도와 국가하천을 관리하는 국토해양부 산하의 지방국토관리청

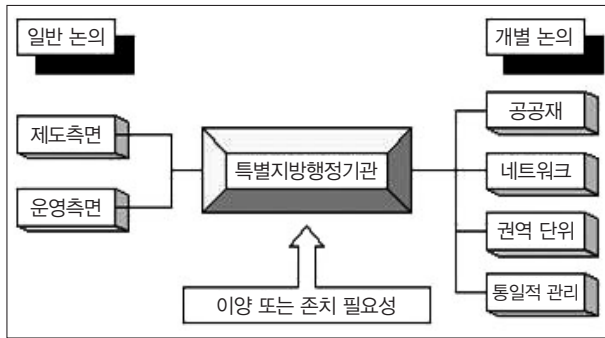
사례를 중심으로 분석하되, 종속변수나 독립변수의 관계분석 등을 통한 설명적 방법(explanatory method) 대신 개연적 인과성에 기초한 탐색적 방법(exploratory method)을 활용한다. 이는 기존 연구가 주로 이론적·규범적 차원에 치중하고 있어 계량적 분석을 위한 사전적인 변수선택이 거의 불가능하다는 점에 기인한다. 탐색적 분석을 위한 기준으로는 국도와 국가하천이라는 재화가 갖는 개별적 특성인 공

표 1 _ 특별지방행정기관 지자체 이관 우선 희망분야

우선 순위	분야	총점 (100±5점)	수용도 (50점)	효과성 (30점)	갈등요소 (20점)	기타 (±5점)
1	국도·하천	71	28	30	13	-
2	중소기업	66	28	28	10	
3	해양·항만	63	37	20	6	
4	식·의약품	61	30	13	20	-2
5	노동	60	30	23	7	
6	환경	59	36	16	10	-3
7	산림	47	10	20	20	-3
8	보훈	43	19	14	10	

자료: 이환범 외(2011: 147)에서 재인용.

그림 1 _ 연구의 분석틀



공공재, 네트워크, 권역 단위 분포, 통일적 유지관리라는 네 가지 점에 주목하고자 한다. 국도와 국가하천은 민간에서 공급과 관리를 대행하기 어려운 대표적인 공공재로서 특정한 지방자치단체에 속하는 제한된 공간이 아니라 여러 권역에 분포하는 망(網)적·선(線)적 재화에 해당하기 때문이다. 이러한 점을 감안한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

II. 특별지방행정기관의 현황과 정비에 관한 간의 논의

1. 특별지방행정기관의 개념과 현황

정부조직법에 따르면 특별지방행정기관은 중앙행정기관이 소관 사무를 수행하기 위하여 지방에 설치하는 행정기관을 의미한다(제3조). 따라서 특별지방행정기관은 보통 지방행정기관과는 달리 전국적 통일성이 요구되거나 고도의 전문성이 필요한 분야에 대해 중앙정부가 직접 지방에 설치하여 당해 관할구역 내에서 시행되는 소관 중앙행정기관의 권한에 속하는 국가사무를 처리하는 일선기관(field agency)에 해당한다(이달곤, 2004). 소진광(2002)은 특별지방행정

기관과 지방자치단체가 다음과 같은 점에서 구별된다고 한다. 첫째, 지방자치단체는 법률이 정한 업무에 관해 독립적 결정권과 집행권을 행사하나 특별지방행정기관은 중앙에서 확정된 사무에 한정하여 집행권을 행사한다. 둘째, 특별지방행정기관이 전국적 업무를 다루는 데 반해 지방자치단체는 지방적 업무를 다룬다. 셋째, 특별지방행정기관은 전문적이고 구체적인 행정서비스를 전달하는 데 비해

지방자치단체는 일반적이고 종합적인 행정서비스를 제공한다. 이러한 양 기관의 차이는 <표 2>에 요약되어 있다.

우리나라의 특별지방행정기관은 1950년대 초 교육위원회가 설치된 이래 계속 증가세를 보여 왔고 최근 20여 년간 급격한 증가추세를 보이고 있다. 특별지방행정기관의 숫자는 1985년 3,058개에서 2003년 6,574개로 두 배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 2011년 현재 특별지방행정기관은 <표 3>에서 보듯이 종전보다 감소해 1, 2, 3차 기관을 합쳐 총 5,145개가 설치되어 있으며, 이 중 공안행정기관이 2,572개로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이어 현업 행정기관이 1,995개로 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다(행정안전부, 2012).

표 2 _ 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 차이점

구분	특별지방행정기관	지방자치단체
권한	중앙에서 확정된 사무의 집행권만 행사	집행권과 독립적 결정권 행사
수행업무 특성	전국적	지역적
서비스 특성	특정, 전문 분야 서비스	일반적, 종합적 서비스
서비스 대상	구체적, 명확	포괄적, 불명확
중앙과의 관계	중앙의 하급기관으로 중앙부처의 지시, 명령에 따름	법률에 위배되지 않는 한 중앙정부의 지시, 명령을 받지 않음
업무 분류	국가사무만 수행	지방자치단체 고유 사무와 국가 위임사무 처리

자료: 김익식(2002: 20).

표 3_ 특별지방행정기관 설치 현황(2011년 말 기준)

구분	1차 기관	2·3차 기관	총계(개)	정원(명)
노동 행정기관	6	41	47	4,745
세무 행정기관	53	130	183	23,059
공안 행정기관	78	2,494	2,572	138,946
현업 행정기관	9	1,986	1,995	30,404
기타 행정기관	116	232	348	11,729
총계	262	4,883	5,145	208,883

자료: 행정안전부(2012: 22).

공안 행정기관은 법무부의 교도소와 구치소, 검찰청의 지방검찰청, 경찰청의 경찰서와 파출소 등이 있고 현업 행정기관은 지식경제부의 우체국이 주를 이룬다. 국토해양부의 지방국토관리청은 기타 행정기관으로 분류된다. 특별지방행정기관의 총 정원은 20만 8,883명으로 같은 시기 전체 공무원 98만 2,204명의 21.3%, 행정부 공무원 95만 8,471명의 21.8%를 차지하고 있고, 국가직 행정부 공무원 61만 3,956명의 34%를 차지하고 있다.¹⁾

2. 특별지방행정기관의 설치목적과 필요성

특별지방행정기관의 설치목적과 필요성을 다음과 같은 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있다(김영수·김창호, 2002). 첫째, 일정한 지역을 기준으로 지방정부가 국가사무를 포괄적으로 처리하는 지역적 분권화(territorial decentralization)와 달리 지역단위와 상관없이 균일한 공공서비스를 제공하기 위해 제한된 권한과 기능을 특정 기관에 부여하는 기능적 분권화(functional decentralization)가 필요하기 때문이다(Mellors and Copperthwaite, 1987). 둘째, 양적으로 팽창하고 질적으로 전문화되어 가는 행정업무의 원

활한 수행을 위해 일반적인 업무를 담당하는 지방정부와 별도로 특정 업무를 전문적으로 집행하는 기관이 필요하기 때문이다. 셋째, 부족한 인력과 재원, 지역이거주의 등 중앙정부에 비해 제한적인 지방의 문제를 보완하기 위해 필요하다. 넷째, 특정 서비스의 제공 범위가 단일한 행정구역을 초과하는 경우 적절한 규모의 광역적인 기능을 갖춘 기구가 필요하기 때문이다.

3. 특별지방행정기관의 정비 관련 추이

특별지방행정기관의 업무 중 일부가 지방정부 기능과 중복되는 경우가 있어 예산과 인력운용에 비효율성이 있다는 지적이 제기됨에 따라 국민의 정부인 1998년에 기획예산위원회에서 경영진단을 실시하면서 특별지방행정기관에 대한 정비가 논의되기 시작하였다. 이후 참여정부 들어서 2003년 작성한 지방분권 로드맵에서 특별지방행정기관 정비를 주요 과제로 제시하고 지방분권특별법에서도 특별지방행정기관 정비를 명시적으로 규정하였으며, 정부혁신 지방분권위원회에 별도 T/F를 구성하여 관계자 회의를 100여 차례 개최하는 등 본격적인 정비와 이양을 추진하게 되었다. 참여정부에서는 ‘선분권 후보원’ 및 ‘보충성’의 원칙에 따라 주민 편의성과 현지성이 강하거나 단순 집행적 사무로서 지자체와 유사·중복된 부분이 많은 9개 부처 291개 기관을 이관하는 것을 목표로 하였고, 특별지방행정기관의 존치 입증책임도 지방정부가 아닌 해당 부처에 부여하는 등 강력한 추진의지를 보인 바 있다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 도로 분야의 경우 정부혁신지방분권

1) 행정안전부 정부조직 관리시스템의 정원 관련 통계(www.org.mopas.go.kr).

위원회가 마련한 2004년 10월 18일의 이관안에 따르면 7×9 도로와 주요 국도 등 간선도로망은 국가가 건설·관리하고 나머지는 지방정부에 이관하는 것을 골자로 하고 있다. 그러나 역대 정부 가운데 지방분권에 대한 의지가 가장 강했던 참여정부하에서도 정책적 미흡과 지방정부의 적극적인 참여 부족으로 구속력 있는 후속 작업이 이루어지지 않고 있다가 이후 여러 차례의 논의를 거쳐 2007년 1월 대통령 주재 국정과제위원회 전체 위원 합동 워크숍에서 합의 여건이 성숙되지 않았으므로 차기 정부 과제로 인계하는 것으로 종결된 바 있다(안경섭, 2009; 오재일·한장희, 2008).

이명박 정부에 들어서도 2008년 대통령직 인수위원회가 특별지방행정기관 정비를 핵심 국정과제로 채택하였고, 전면 개정된 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서도 명시적으로 확인하여 국도·하천, 노동, 보훈, 산림, 식·의약품, 중소기업, 해양·항만, 환경의 8대 분야에서 195개 기관 1만 937명의 이관을 추진코자 하였다. 이를 위해 2008년 7월 21일 행정안전부 주관으로 ‘특별지방행정기관 정비방안’을 확정하여, 국

도·하천, 해양·항만, 식·의약품의 3대 분야를 우선으로 이관하고 나머지 5대 분야는 기구 및 인력 효율화와 규제 합리화를 우선 추진하기로 하였다(행정안전부, 2012). 국도·하천 분야의 경우 지방정부로의 전부 이관 대신 간선기능이 취약한 2,918km(전체 국도의 25.4%에 해당)의 국도에 대한 공사, 점·사용 인·허가 업무가 지방정부에 위임되었고, 단일 시도에 포함되거나 규모가 작은 7대 국가하천 369km(12.3%에 해당)의 집행업무(하천 공사 등)가 지방정부에 위임되었다.

III. 국도와 국가하천의 관리 현황

1. 국도의 관리

도로법에 따른 도로로는 고속국도와 일반국도, 특별시도 및 광역시도, 지방도 등으로 구성되며, <표 4>와 같이 도로의 종류별로 도로관리청이 별도로 정해져 있다. 2011년 말 기준으로 특별지방행정기관인 지방국토관리청이 관할하는 일반국도는 총연장 1만 3,797km로

표 4_ 도로의 종류와 도로관리청

종류	구분	도로 관리청	책임부서		연장 (km)	포장연장 (km)	포장률 (%)
			건설공사	관리			
고속국도		국토해양부 장관	국토해양부 장관 (대행: 한국도로공사 사장) (민간사업자)	국토해양부 장관 (대행: 한국도로공사 사장) (민간사업자)	3,913 (3,794) (119)	3,913 (3,794) (119)	100.0
일반국도		국토해양부 장관	국토해양부 장관	국토해양부 장관	13,797	13,459	97.6
	(시 구역: 시장)	(시 구역: 시장)	(시 구역: 시장)	(시 구역: 시장)	(2,171)	(2,171)	(98.2)
특별시도		특별시장	특별시장	특별시장	19,073	18,960	99.4
광역시도		광역시장	광역시장	광역시장			
지방도 (국가지원지방도)	도지사 (시 구역: 시장)		도지사 (필요 시: 국토해양부 장관)	도지사 (시 구역: 시장)	18,196	15,081	82.9
			(시 구역: 시장)		(3,879)	(3,260)	(84.0)
시도		시장	시장(필요 시: 도지사)	시장	27,086	18,617	68.7
군도		군수	군수(필요 시: 도지사)	군수	23,866	15,090	63.2
계					105,931	85,120	80.4

자료: 국토해양부(2012).

www.kci.go.kr

전체 도로 연장의 13%에 해당하는 수준이다.

국도의 경우 국가가 건설·관리하고 시·구 간 국도와 지방도 이하는 지방정부가 건설·관리하는 체계는 1961년 도로법 제정 시부터 정립된 것으로 고속국도의 경우 1970년 한국도로공사가 설립된 이후 건설과 관리를 대행하고 있다. 한편 1975년까지는 국도의 유지관리를 도지사에게 위임하여 실시한 바 있으나 교통량 증가 등으로 도로 파손이 늘어남에 따라 효율적인 대처를 위해 1975년 6월 19개의 국도유지건설사무소를 신설하여 유지보수를 담당하게 한 바 있다. 이명박 정부 출범 이후 특별지방행정기관 정비 차원에서 간선기능이 낮은 국도 2,918km(전체 국도의 25.4%)의 관리업무를 2008년 도에 위임하고, 위임국도 유지관리에 필요한 비용을 매년 지원하고 있다.

2. 국가하천의 관리

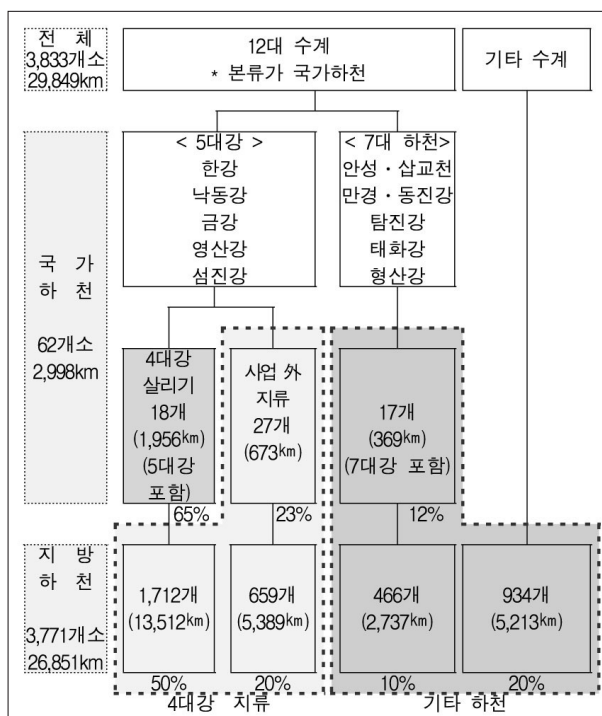
우리나라의 하천은 총 3,833개소 2만 9,849km에 이르며 국가하천이 본류인 12대강 수계와 지방하천이 본류인 소규모 수계로 구분된다. 기본적인 하천 현황은 <그림 2>와 같다.

하천은 그 규모와 중요도에 따라 국가하천과 지방하천으로 구별된다. 이 중 국가하천은 하천법에 따라 국민 경제상 중요한 하천을 국토해양부 장관이 직접 지정·관리하는 것으로 현재 한강, 낙동강 등 62개소의 2,998km가 지정되어 있다. 지방하천은 하천법에 따라 지방의 공공 이해와 밀접한 하천을 시·도지사가 지정·관리하는 것으로 한

탄강·양재천 등 3,771개소에 2만 6,851km가 지정되어 있다. 국가하천과 지방하천의 연장 및 관리청은 <표 5>에 요약되어 있다.

국가하천의 경우 유지보수²⁾는 시·도지사에게 위임하여 시행하고 있으나, 4대강 사업 이후 국가 차원

그림 2_우리나라의 하천 현황



자료: 국토해양부 내부자료(2013).

표 5_하천 등급 및 관리 현황

구분	개수	연장(km)	대상 하천	관리청	비고
국가 하천	62	2,998	국민 경제상 중요한 하천 (한강, 낙동강 등)	국토 해양부	국토해양부 장관 지정
지방 하천	3,771	26,851	지방의 이해와 밀접한 하천 (한탄강, 홍천강 등)	시·도	시·도지사 지정
소계	3,833	29,849	-	-	-

자료: 국토해양부(2011).

2) 하천의 관리는 기본적으로 계획 수립, 하천 공사를 포함한 하천 정비, 정비 후 유지보수, 점용 허가과 같은 행정업무로 이루어지는데 시·도에 기 이양된 것은 유지보수에 해당함. 유지관리 업무 이관은 계획수립과 하천정비, 행정업무까지 포괄하는 개념임.

의 체계적인 관리를 위해 4대강 본류의 보, 제방, 저수로 등 중요시설은 2012년 1월 하천법 개정을 통해 국가가 직접 유지보수하는 것으로 변경된 바 있다. 이명박 정부 출범 이후 특별지방행정기관 정비 차원에서 단일 시도에 포함(삽교천, 만경강, 탐진강, 동진강)되거나 규모가 상대적으로 작은(태화강, 형산강, 안성천) 7대 국가하천 369km(전체의 12.3%)의 하천공사 등 집행업무만 2008년 지자체로 위임하여 관리하고 있다.

3. 지방국토관리청 현황

국토해양부 산하의 특별지방행정기관인 지방국토관리청은 서울, 부산, 대전, 익산, 원주의 5개 지방청으로 구성되어 있으며 각 지방청별로 국토관리사무소가 국도의 보수와 같은 유지관리 업무를 맡고 있다. 총 정원은 952명으로 국토해양부 총 정원 5,960명의 약 16%, 소속기관 총정원 4,734명의 20.1%를 차지하고 있으며, 총 예산은 7조 723억 원으로 국토해양부 전체 예산 22조 4,144억 원의 31.6%를 차지하고 있다. 지방청별 정원 및 예산 현황은 <표 6>에 정리되어 있다.

표 6_ 지방청 정원 및 예산 현황(2012년 기준)

구분		서울	부산	대전	익산	원주	계
정원 (명)	도로	25	45	30	37	21	158
	하천	13	23	16	17	12	81
	국토 관리	117(2)	291(5)	195(5)	202(4)	147(3)	952(19)
	기타	54	61	54	60	48	277
	계	209	420	294	316	228	1,467
예산 (억 원)	도로	8,659	11,438	5,889	9,168	3,912	39,066
	하천	2,526	9,991	3,016	4,328	2,084	21,945
	국토 관리	1,106	1,762	1,260	2,229	1,692	8,049
	기타	123	254	871	179	236	1,663
	계	12,414	23,445	11,036	15,904	7,924	70,723

자료: 국토해양부 내부자료, 괄호 안은 국토관리사무소 개소(2013).

IV. 특별지방행정기관 이양 및 존치에 대한 시각

1. 지자체 관리를 위한 기존의 지방이양 논의

국도와 국가하천이라는 공공재의 관리주체가 지방정부가 되어야 한다는 논리는 특별지방행정기관의 지방이양 논리와 동일하다고 볼 수 있다. 특별지방행정기관의 지방이양 논리는 특별지방행정기관의 문제점과도 일맥상통하는데 이론적 측면의 논의가 대부분을 차지하고 있다. 지방정부의 역할을 우선하되 보충적인 차원에서만 특별지방행정기관의 필요성을 인정해야 한다는 보충성의 원리(subsidiary principle)와 같은 것이 그러한 예다. 그간 지적되어 온 특별지방행정기관의 문제점과 지방이양 필요성은 주로 제도적 측면과 운영적 측면으로 나뉘어서 논의되고 있다(김영수·금창호, 2002; 안경섭, 2009; 이장희·정상완, 2003).

우선 제도적 측면의 문제점으로 첫째, 행정의 민주성을 현저히 저하시킨다는 점이 지적된다. 특별지방행정기관은 중앙부처의 지방조직이기 때문에 업무를 처리하기 위한 의사결정이나 집행과정에서 지역주민의 참여가 원천적으로 차단되고 선거를 통해 평가를 받지

않으므로 행정의 책임성을 물을 수 없기 때문이다(Alexander, 1991). 둘째, 특별지방행정기관은 해당 중앙부처와의 수직적 관계는 원활한 반면 해당 지역 지방정부와의 수평적 관계는 원활하지 않다는 조정의 문제를 야기할 우려가 있다. 기능적 측면에서의 사무처리 원활화를 위한 상호 보완보다는

주무부처의 통제에 따라야 한다는 권한 관계적 측면이 더 중요하게 작용하고 있기 때문이다(이장희·정상완, 2003). 셋째, 지방정부가 수행하기 어려운 전문적 업무를 통일적으로 처리한다는 설치목적과 달리 중앙부처의 이기적 목적이 크게 작용할 수 있다는 것이다. 특별지방행정기관을 설치할 경우 지방정부에 업무를 이양하거나 위임함에 따른 권한 상실과 불편을 막을 수 있고 인력과 예산을 확보하기에도 용이하기 때문이다(조석준, 1992). 결과적으로 지방정부가 수행해도 되는 업무를 처리하기 위해 특별지방행정기관이 남설되는 경향이 나타나기 쉽다.

운영상의 문제점으로 주로 지적되는 것들은 다음과 같다. 첫째, 특별지방행정기관의 업무와 지방정부의 업무 간에 유사중복이 많아 인력 및 예산 낭비의

여지가 클 뿐 아니라 동일한 정책대상 집단에 대한 이중 규제, 책임이 큰 업무에 대한 회피 등의 문제가 발생한다는 것이다(소진광, 2005; 진재구, 1998). 이러한 중복적 수행이 경우에 따라서는 국민들에게 보나 서비스 제공할 수 있으므로 반드시 부정적으로만 볼 수 없다는 견해도 있으나 기관 간 업무 혼선을 초래하고 예산배분의 효율성을 저해한다는 점에서 개선이 필요하다고 보는 것이 일반적이다(오재일·한장희, 2008). 일례로 중소기업 지원 분야의 기능 중복 현황은 <표 7>과 같다.

둘째, 특별지방행정기관은 지방정부와 상호 유기적인 연계 없이 행정을 처리함으로써 중앙과 지방 간의 협력적 거버넌스 구축을 저해하고 지방정부 행정의 완전성과 종합성을 침해하기 쉽다고 한다(금창호,

표 7 _ 중소기업 지원 분야 기능중복 현황

구분		특별지방행정기관	광역시·도
중 소 기 업 지 원	벤처 지원	·개인투자자 지원 등 벤처기업 투자 지원 ·벤처기업의 확인 및 관리 ·중소기업의 벤처기업 전환 촉진	·벤처기업 창업, 육성 지원 ·벤처투자조합 설립에 관한 사항
	창업 지원	·창업보육센터 지원 등 창업기반 조성 ·창업정보의 제공 및 관리 ·예비창업자 발굴 및 교육	·창업보육센터 설치, 운영 ·중소기업 창업 지원 ·창업 민원관리 및 창업정보 제공 ·창업투자회사, 벤처캐피탈 육성 관리 ·벤처타운 조성 및 관리 ·예비 창업자의 발굴 교육
	중소기업지원센터	·지방중소기업지원센터 운영 지원	·중소기업지원센터 설치 운영
	기업 애로 상담	·지방중소기업의 경영 애로 해소 및 지원	·중소기업 애로 상담 모니터링 관리 ·기업애로대책위원회 운영
	소상공인 지원	·지역 소상공인 및 여성 기업의 창업 및 경영 지원 ·소상공인지원센터 설치 운영	·소기업 등록 및 지원
	지역신용 보증조합	·지역신용보증조합 관련 업무	·지역신용보증조합 설립 및 운영 감독
	수출 지원, 투자 유치	·중소기업수출지원센터의 운영 및 관리 ·중소기업 해외시장 개척 지원 ·해외구매, 투자유치 지원	·중소기업 해외진출 지원운영 ·투자유치 종합계획의 수립 및 조정 ·첨단산업 등 외국인투자유치
	중소기업 유관단체	·지역 내 중소기업단체와 협조사항 ·지역 내 중소기업 금융 기관과의 협조사항	·중소기업 관련 단체 업무협조 및 지원 ·중소기업 자금지원 관련 유관기관 협의 사항
	기술 지원	·기술혁신개발사업 지원 ·산·학·연 공동기술개발 지원 ·대학, 연구소 등 기술지원 유관기관과의 협력 사항 ·중소기업에 대한 기술지도 및 기술정보의 제공	·지역특화산업 기술개발 지원 ·산·학·연 기술개발 지원 ·기술혁신센터 유치 지원 ·지역협력연구센터 유치 및 지원 ·중소기업 기술개발 지원

자료: 한국행정연구원(2002)을 차미숙(2003: 105)에서 재인용.

2003). 셋째, 업무의 유사성에도 불구하고 권한관계나 조직이기주의적 경향 때문에 지방정부와의 마찰을 증폭시킬 가능성이 크다는 것이다(이은재·박순용, 1989). 넷째, 해당 지역주민의 요구나 선호보다 중앙정부가 요구하는 서비스 제공에 치중함으로써 분권화가 아닌 집권화에 기여한다는 것이다(김영수·금창호, 2002). 다섯째, 지방행정과 관련된 서비스가 여러 기관에서 수행됨에 따라 일괄처리(one-stop service)가 어렵고 수요자인 지역주민과 지리적 입지가 멀어짐에 따라 서비스의 질이 저하되는 등 효율적인 종합행정의 구현에 장애를 초래하기 쉽다는 것이다(오재일·한장희, 2008).

이러한 일반적인 문제점 외에 국도와 하천의 관리를 담당하는 특별지방행정기관인 지방국토관리청에 대하여 다음과 같은 문제점이 지적된 바 있다(김성배, 2006a). 첫째, 복잡한 업무분장으로 주민 불편과 혼란이 가중되고 있다는 것이다. 특히 하천관리의 경우 하천공사와 점·사용허가는 국토관리청이, 편입토지에 대한 보상과 점·사용료 부과징수는 지방정부가 담당하고 있어 지역주민에게 불편을 야기하기 쉽다. 둘째, 지방국토관리청과 지방자치단체가 도로망정비계획이나 하천정비계획을 각각 수립하고 있어 인력과 예산의 중복 및 비효율성이 발생한다. 셋째, 업무수행의 유기적 연계가 미흡하다는 것이다. 도로와 하천 관리기관별로 장비와 인력을 배치하고 있는 관계로 설해나 수해와 같은 재해 발생 시 복구 지연이 발생하기 쉽고 현장의 특수성도 반영하기 어렵게 된다. 차미숙(2003)은 국도와 국가하천의 시설물이 관할구역 내에 존재하지만, 특별지방행정기관이 관리함에 따라 현지의 특성을 고려하지 못하는 경향, 하천관리의 점·사용 허가와 점·사용 부과징수 및 하천공사와 토지보상 주체의 이원화, 업무수행 시 협력 부족에 따른 비효율성 문제 등을 지적한 바 있다. 김성배(2006b)는 국도와 하천관리의 특수성, 빈

도, 불확실성, 측정 용이성, 연계성을 중심으로 검토한 결과 국도계획 건설과 하천계획 공사는 단일 거버넌스가, 국도 유지보수와 하천 유지보수는 3자 거버넌스가 적절한 관리모형이라는 점을 제시하고 있다.

특별지방행정기관의 문제점에 기초한 위와 같은 지방이양 논의에 이론적 타당성이 있는 것은 분명하다. 그러나 제도적인 차원의 문제점은 특별지방행정기관의 설치 필요성 내지 목적을 감안할 때 불가피한 측면이 있고, 운영상의 문제점은 지방정부로 이관하더라도 유사하거나 다른 형태로 발생할 여지가 여전히 상존한다. 본 논문의 목적이 기존의 특별지방행정기관 지방이양에 대한 논리를 반박하려는 것이 아니므로 기존 논의에 대한 더 이상의 구체적인 평가는 유보하고자 한다. 다만, 한 가지 분명한 점은 대부분의 논의가 전체 특별지방행정기관을 대상으로 한 원론적·규범적 차원에서 이루어지고 있다는 점이다.

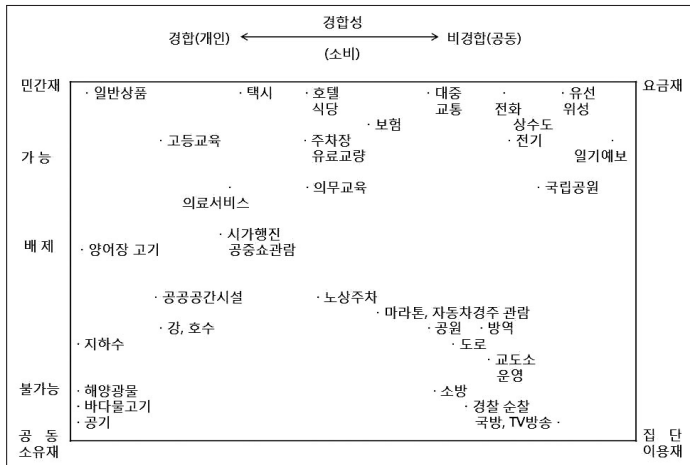
2. 국가 관리를 위한 특별지방행정기관 존치 필요성

이하에서는 앞서 살펴본 일반론적 접근을 지양하고 이양대상인 국도와 국가하천이 갖는 특수성별로 이양대상인 관리주체의 성격을 고려한 이양반대 논리를 검토해 보고자 한다.

1) 공공재적 특성

국도와 국가하천은 공공재적 성격을 가진다. 공공재(public goods)는 비배제성과 비경합성에 따라 시장 실패가 발생하는 영역이므로 사회적으로 바람직한 공급과 관리를 위해 전통적으로 정부의 개입이 필요한 분야라고 인정되어 왔다. 그러나 정부개입의 대상 및 범위와 관련하여 이견이 제기될 가능성도 있다. 우선 현실적으로 완전한 비경합성과 비배제성을 갖는 순수한 의미의 공공재는 많지 않으므로 정부개입

그림 3_ 재화의 성격에 따른 유형



자료: Savas(1988: 34)를 양지청(1994: 18)에서 재인용.

의 대상이 줄어들 수 있을 것이다(홍성웅, 2005). 예를 들어 도로의 경우 부분적인 경합성을 갖고 있을 뿐 아니라 민간투자에 따라 유료도로로 건설되는 경우에는 강한 배제성을 가질 수도 있기 때문이다. 반면 통행료를 받지 않는 국도의 경우에는 공공재적 성격이 매우 크다고 볼 수 있다. 하천의 경우 그 자체로서는 공유재의 성격을 갖지만, 유역개발과 친수공간 조성을 통해 건설된 강변의 자전거 도로나 수변공원은 공공재의 성격을 가진다고 볼 수 있다. <그림 3>과 같이 국방이나 공중파와 같은 순수 공공재와 완전한 민간재를 제외하면 공공재나 공유재 또는 요금재(또는 클럽제)의 구별은 결국 경합성과 배제성의 정도에 따른 상대적인 것으로 볼 수 있다. 따라서 정부개입이 인정되는 대상은 재화의 속성에 따라 개별적으로 판단할 필요가 있다.

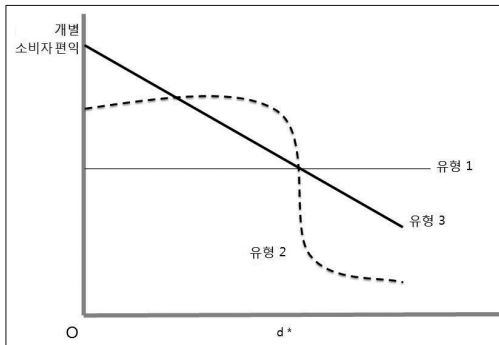
그간 공공재와 관련한 정부개입의 효율성 추구는 공급 및 관리주체를 변경하는 방식이 주를 이룬 것으로 보인다. 우선 신공공관리적 성과관리를 추구하는 입장에서는 민영화나 외주를 통해 민간 부문이 생산과 관리를 담당토록 함으로써 효율성을 확보하려는 접근을 중시한다(Christensen and Pallesen, 2001; Oum et

al, 2006; Shirley, 1999; Smith et al. 2010; Villalonga, 2000). 민간투자사업에 의한 SOC 공급이나 주요 인프라의 민영화 등을 통해 사적 부문의 정부화(governmentalization)가 늘어나면서 정부개입의 범위가 축소될 여지도 있다. 그러나 이는 공공서비스의 공급(provision)과 생산(production)의 분리(Ford and Zussman, 1996; Kolderic, 1983)를 통해 효율성을 높이려는 새로운 전달체계에 해당하므로 공공개입의 정당성은 여전히 유효하다

고 볼 수 있다. 민간투자사업의 경우에도 정부의 최저수익보장(MRG)과 같은 보호장치가 작동할 때 비로소 원활한 투자가 이루어지는 것을 볼 때 공공재의 공급과 관리를 위한 정부개입의 당위성은 유효한 것으로 보인다.

한편 ‘발로 하는 투표’(voting with feet)와 지방정부 간 경쟁을 통해 효율적인 지방공공재(local public goods)의 공급과 관리가 가능하다는 Tiebout(1956)의 주장이나, 외부효과가 큰 경우를 제외하고는 규모가 작은 지방정부가 주민들의 선호를 더 잘 반영한다고 하는 공공선택론적 접근(Tullock, 1994; Tullock et al. 2000)에서는 지방정부의 역할을 중시한다. 그러나 Tiebout의 주장은 주민들의 거주지 이전이 완전 자유롭다는 비현실적인 가정을 전제로 하고 있고, 공공선택론은 무임승차와 합리적 무시(rational ignorance)가 가능하지 않은 소규모의 공공서비스를 대상으로 하는 한계가 있다. 결국, 지방정부의 역할이 중요한 것은 행정구역 단위를 넘는 공공재가 아니라 지리적으로 근접한 해당 지역 주민들에 의해 사용됨으로써 공간적 독점(spatial monopoly)의 성격을 갖는 지방공공재에 한정되는 것이다. <그림 4>를 보면 유형1은

그림 4_ 공공재의 공간독점적 성격



자료: 홍성웅(2005: 87)을 수정.

공공재가 제공하는 편익이 공공재의 위치에 무관하게 동일한 순수공공재에 해당하고, 유형2는 공공재가 위치한 지역의 주민에게는 동일한 편익을 제공하되 그 범위를 넘는 경우에는 편익이 배제되는 지방공공재(주민센터, 근린공원 등)에 해당한다. 유형3은 유형2만큼은 아니나 공공재와의 거리에 따라 편익이 체감하는 일반적인 공공재(국립병원 등)에 해당한다고 볼 수 있다.

국도나 국가하천의 경우 인근 지역 주민들이 더 나은 편익을 얻을 수 있는 것은 사실이나 국도는 통과교통량 처리가 우선인 간선도로의 기능을, 국가하천은 하천이 경유하는 모든 수계(水界)와 유역(流域)을 관리하는 기능을 수행하는 공공재이므로 유형1과 유형3의 중간 정도에 위치한다고 보아야 할 것이다. 이렇듯 국도나 국가하천이 존재함으로써 얻는 편익은 인근 지역 주민을 위한 것이 아니라는 점을 감안할 때 지방공공재로 보기 어려우므로 지방정부 관리의 적정성은 크지 않다고 할 것이다.

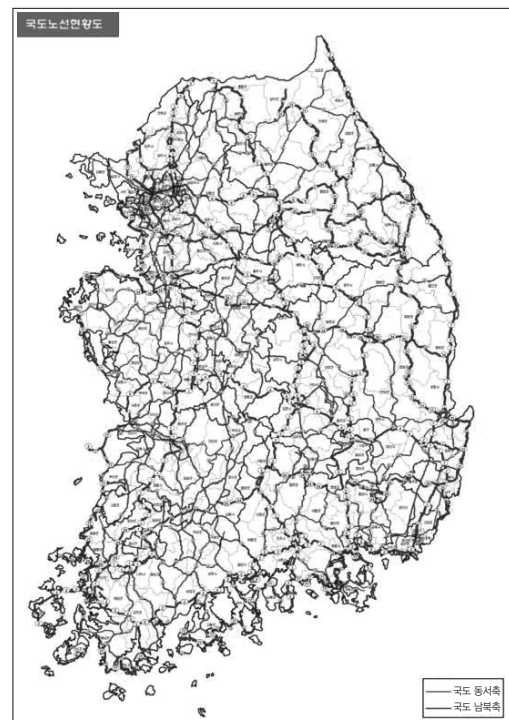
2) 네트워크적 특성

국도와 국가하천은 네트워크적 특성이 있다. 노드와 링크로 이루어지는 네트워크의 개념을 도입하면 행정구역을 점하고 있는 지방자치단체는 노드에 해당

하고 국도나 국가하천은 이들을 연계하는 링크에 해당한다. 네트워크는 전체가 하나의 유기체로 작용하기 때문에 특정 부분에 장애가 발생할 경우에도 네트워크 전체에 영향을 미치게 된다. 네트워크적 특성은 물리적 이동과 흐름을 중시하는 국도에서 더 두드러지게 나타날 수 있다. 국도와 같은 도로는 일정 구간의 '단절된 도로'가 아니라 <그림 5>와 같이 '도로망(roal network)'이라는 전체적인 네트워크의 개념으로 이해해야 한다.

도로망이 제공하는 서비스는 일반적으로 이동성(mobility)과 접근성(accessibility)으로 구분된다. 이동성은 도로구간 간의 신속한 이동성능을 의미하는 것으로 통상 속도가 높은 상위등급 도로의 주요 기능에 해당하고, 접근성은 토지이용시설 곳곳으로의 연계기능을 의미하는 것으로 보통 속도가 낮은 하위등급 도로의 주요 기능에 해당한다. 국도는 고속도로와

그림 5_ 국도 네트워크



자료: 국토해양부 내부자료(2013).

마찬가지로 간선도로(arterial road)이므로 접근성보다 이동성에 더 중점을 두고 계획·관리되어야 한다. 따라서 전체적인 도로망 차원에서 이동성을 높일 수 있을 때 국도의 역할이 제대로 수행될 수 있게 된다.

그러나 지방정부의 경우 간선도로인 국도의 이동성을 중시하기보다는 해당 지방자치단체로의 접근성을 더 중시하기 쉽다. 관심대상이 전체적인 도로망 차원이 아니라 관내를 경유하는 구간에 한정되어 있기 때문이다. 따라서 국도 변에 교통 흐름을 저해할 수 있는 접근로를 연결하거나 점용 허가를 내주고 시설물을 설치함으로써 지역주민의 접근성을 도모하는 한편, 지역경제 활성화 차원에서 다른 지역으로 이동하는 통과수요가 해당 지역에 정착하여 소비활동을 하는 방문 수요로 변화시킬 유인(incentive)이 발생한다.

국토해양부 내부자료³⁾에 따르면 국도 14호선 거제시 아주동~일운면 구간(4.9km)의 경우 2010년 2.5km 구간이 동 지역으로 승격하여 시가 관리하게 된 이후 주유소, 근린생활시설 등 25개소에 대한 점용 및 진출입로 연결 허가를 집중적으로 해줌으로써 간선기능을 상당 부분 상실한 것으로 나타났다. 더 큰 문제는 국도의 경우 도로법시행령 및 국토해양부령(제 282호, 도로와 다른 도로 등과의 연결에 관한 규칙)에 따라 교통 흐름을 저해하지 않는 범위 내에서 점용 허가를 하고 점용료를 부과하게 되어 있으나 규정에 맞지 않는 비합법적인 인허가가 많이 이루어지고 있다는 것이다. 국토해양부가 2010년부터 8개 도에 위임하여 관리하고 있는 위임국도(2,918km)에 대해 2012년 2월과 3월에 걸쳐 실시한 관리실태 점검 결과⁴⁾에 따르면 국도6호선 구간의 경우 교차로 영향

권임에도 부적절하게 진출입로 연결 허가를 내 주었고 국도39호선은 가속차로 없이 근린생활시설 점용을 허가해준 것으로 나타났다. 국도18호선과 19호선의 경우 허가기준 이상으로 큰 사설표지판을 허가하거나 불허대상인 사설표지판을 설치하도록 허용하였고 국도26호선과 국도77호선은 점용료 산정 시 부가세를 누락하거나 점용료 자체를 면제한 것으로 밝혀졌다.

물론 이러한 관리상 오류는 위임 초기에 나타난 현상일 수도 있고 일부 지자체에 국한된 사례일 수도 있지만, 지역주민의 민원에 민감하게 반응할 수밖에 없는 지방정부 입장에서는 현실적으로 규정에 따라 국도의 간선기능을 유지하기 어려운 것이 사실이다. 참고로 과거에도 시 관내 국도의 간선기능이 저하되는 문제가 지속해서 발생하자 시 관내 국도 중간선기능 회복을 위해 필요한 경우 국가가 관리하도록 하는 지정국도 제도가 2010년 도입⁵⁾되었고 현재 8개 노선을 지정하여 운영 중이다. 통계(국토해양부, 2012; DfT, 2011)에 따르면 우리나라의 간선도로인 고속도로와 국도가 총 도로 연장의 17%를 차지하면서 60%의 수송량을 처리하는 데 반해 미국은 8%를 차지하는 간선도로가 73%의 수송량, 영국은 12.7%를 차지하는 간선도로가 64.1%의 수송량을 처리하고 있어 현재도 간선기능이 상대적으로 낮은 실정⁶⁾인데 전체 네트워크보다 특정 구간에 주목하기 쉬운 지방정부가 관리를 담당할 경우 간선기능의 추가적인 저하가 우려된다.

3) 국토해양부(2012) 잘못된 점용으로 인한 간선기능 저하 사례.

4) 국토해양부(2012) 국고지원사업 관리실태 점검 결과.

5) 도로법 일부 개정법률안(유정복 의원 대표 발의, 2008.11.24 발의, 2010.3월 개정, 의안번호 2218) 중 제안 이유 및 주요 내용.

6) 미국과 영국의 경우 간선도로가 무료인데 비해 우리나라 고속도로는 유료라는 차이가 있으나 간선도로 중 고속도로 연장은 전체 도로 연장의 3.7%에 불과하고 나머지 국도는 우리나라도 모두 무료이므로 비교의 타당성이 존재함.

3) 권역 단위의 분포

국도나 국가하천은 선(線)적 개념이므로 단일 행정 구역 단위를 넘는 권역 단위에서 존재한다. 예를 들어 국도1호선의 경우 서울에서 목포까지 이어지는 구간으로 6개의 광역자치체와 고양, 파주, 안양, 화성, 평택, 논산, 공주, 전주, 익산, 정읍, 나주, 목포 등 20개의 시 구역을 경유하고 있다(〈그림 6〉 참조).

광역적 처리의 필요성은 국가하천의 경우에 더 분명하게 드러난다. 하천은 유량이나 수질 등의 영향력이 단순히 하천 자체에 미치는 것이 아니라 수계에 따라 광역적인 유역과 권역에 미치기 때문이다. 수계란 하구(바다와 만나는 본류 하천의 종점)를 기준으로 하였을 때 본류 하천의 유역에 속하고 공통의 하구로 흘러들어 오는 모든 하천을 총칭한다. 유역이란 강물이 모여서 흘러드는 지역 어느 한 지점을 동일한 유출점으로 갖는 지표면의 범위를 말하며, 집수구역이라고도 한다. 예를 들어 한강유역인 경우 해당 유역 안에 떨어지는 비가 모두 한강으로 흘러들어가는 공간적 범위를 의미한다. 권역은 편의상 여러 수계를 묶어서 만든 임의의 관리대상 지역을 의미한다. 〈표 8〉에서 보듯이 12대 수계에 걸친 유역은 여러 지자체를 걸치는 광역적 범위를 가진다.

결과적으로 하천의

그림 6_ 국도 1호선 구간 경유지역



자료: 국토해양부 내부자료(2013).

수계와 권역은 〈그림 7〉에서 보듯이 광역행정구역을 기준으로 할 때도 서로 일치하지 않는다. 따라서 홍수 등의 재난관리 및 수자원의 안정적 확보를 위

표 8_ 12대 하천 수계별 유역

수계명 (하천 수)	유역		발원지 거리(km)
	면적(km ²)	관할 시·도	
한 강(699)	35,770.41	서울, 인천, 경기, 강원, 충북, 경북	494.44
낙동강(781)	23,669.29	부산, 대구, 울산, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남	510.36
금 강(468)	9,912.15	대전, 경기, 충북, 충남, 전북, 경북	397.79
섬진강(283)	4,911.89	전북, 전남, 경남	223.86
영산강(169)	3,467.83	광주, 전북, 전남	136.66
안성천(103)	1,655.73	경기, 충북, 충남	59.51
삽교천(98)	1,649.39	충남	58.60
만경강(70)	1,504.35	전북	80.86
형산강(30)	1,140.00	울산, 경북	63.34
동진강(87)	1,129.30	전북	51.03
태화강(59)	643.96	울산, 경북, 경남	46.02
탐진강(36)	508.53	전남	55.07

자료: 국토해양부(2011).

7) 하천관리지리정보웹시스템(http://www.river.go.kr/WebForm/sub_02/sub_02_01.aspx).

그림 7_ 하천수계와 권역, 광역행정구역의 비교



자료: 하천관리지리정보시스템(<http://www.river.go.kr>).

해서는 ‘강’ 단위가 아닌 ‘유역’ 단위 관리가 필요하고 이를 행정적으로 처리하기 위해 행정구역이 아닌 ‘권역’별로 특별지방행정기관을 두어 관리토록 하는 것이 타당할 수 있다.

이처럼 복수의 지방정부에 걸치는 광역적 시설의 경우 개별 지방정부가 효율적으로 관리하는 것은 사실상 불가능하다. 편익을 추구하는 과정에서는 일종의 무임승차(free riding)가 가능하고 비용을 분담하는 과정에서는 책임 전가가 가능하기 때문이다. 지방자치법 제11조에서 전국적 규모의 사무는 원칙적으로 지방자치단체가 처리할 수 없도록 하면서 제4호에서 국도와 국가하천을 국가적 사무로 들고 있는 것도 그러한 이유 때문이라고 할 수 있다. 광역적 관리의 필요성을 인정한다면 국가나 국가하천의 관리업무를 지방에 이관한다 할지라도 개별 행정구역 단위가 아닌 별도의 광역적 관리기구 설치가 필수적으로 요청되므로 결국은 현행 지방국토관리청과 유사한 성격을 가질 수밖에 없을 것이다.

4) 통일적 유지관리 필요성

선(線)적 특성이 있는 국도나 국가하천이 유기적인 기능을 발휘하려면 통일적인 유지관리를 통해 일관성을 확보하고 규모의 경제를 갖추는 것이 필요하다. 이를 위해서는 일정 수준의 기술과 예산조달 능력을 갖춘 주체가 일관된 방식으로 관리업무를 추진할 필요가 있다. 통일적 유지관리가 이루어지지 못할 경우 단순히 사후관리의 문제만 발생하는 것이 아니라 지방정부 간 갈등을 초래하고 효과적인 재난관리가 이루어지지 못할 우려도 있기 때문이다.

도로의 경우 계획과 설계, 건설 및 유지관리에 이르는 전 과정을 일관된 시스템에 의해 통합적으로 관리하는 것이 필수적이다. 국도의 경우 포장관리시스템(Pavement Management System)이나 비탈면관리시스템(Cut Slope Management System)과 같은 관리 기술을 적용함으로써 일관된 유지관리와 기술 축적이 가능하고 투자우선순위도 전체 네트워크 차원에서 결정될 수 있다. 그러나 이러한 사후관리가 구간별로 상이한 관리기술에 따라 이루어질 경우 도로서비스의 질을 유지하는 것이 어렵게 된다. 특히 지방정부

별로 도로의 유지관리에 투자할 수 있는 예산 규모에 차이가 있을 뿐 아니라 복지 등 다른 분야에 비해 지방 정부의 관심이 낮은 관계로 안정적인 예산 확보가 어렵다는 점을 감안할 때 적기에 적절한 사후관리가 이루어질 가능성이 낮아진다. 실제로 <표 9>에서 보듯이 지

방정부의 총 예산은 대부분 증가하는데 반해 도로부문 투자예산은 그 규모와 비중이 계속 감소하고 있는 실정이다. 따라서 지방정부에서는 '사전적인 차원의 유지관리'가 아니라 도로 파손 등이 심화되고 나서야 보수공사에 들어가는 '사후적인 유지보수'에 그치기

표 9_ 지방정부 총예산 및 도로부문 예산 증감

구분		총예산(억 원)			도로예산(억 원, %)		
		2009년	2012년	증감(%)	2009년	2012년	증감
수도권	용인시	12,851	16,845	△ 31.1	2,850 (22.2)	1,373 (8.2)	▼ 51.8 (63.0)
충청권	논산시	3,556	4,052	△ 13.9	194 (5.5)	125 (3.1)	▼ 35.6 (43.6)
	제천시	4,716	4,602	▼ 2.4	197 (4.2)	169 (3.7)	▼ 14.2 (11.9)
강원권	강릉시	5,358	6,062	△ 13.1	223 (4.2)	213 (3.5)	▼ 4.5 (16.6)
전라권	전주시	9,685	10,742	△ 10.9	635 (6.6)	400 (3.7)	▼ 37.0 (43.9)
	목포시	4,637	4,667	△ 0.6	700 (15.1)	223 (4.8)	▼ 68.1 (68.2)
경상권	사천시	4,021	4,418	△ 9.9	140 (3.5)	84 (1.9)	▼ 40.0 (45.7)

자료: 행정안전부 지방재정통계(lofin.mopas.go.kr) 및 각 지자체 홈페이지.

표 10_ 도로유형별 유지관리비용

(km, 억 원)

구분	고속도로	일반국도			특별시 광역시도	지방도	시·군도
		소계	국도해양부 관리	시 관리			
연장(A)	37.8	135.1	112.3	22.3	186.3	142.6	304.8
예산(B)	3,321.5	10,002.3	8,555.5	1,446.8	3,727.0	2,906.0	4,927.1
평균(B/A)	0.88	0.74	0.76	0.65	0.20	0.20	0.16
포장도 보수	506.3	654.9	444.2	210.7	1,284.3	429.1	1,463.1
미포장도 보수	0.2	0.1	0.1	0.0	0.7	2.3	80.3
구조물 보수	940.7	1,769.5	1,670.9	98.6	1,682.2	712.9	896.7
기타 보수	852.3	3,143.2	2,138.2	1,005.0	346.5	448.6	1,057.3
국토훼손 정비	210.0	1,026.4	1,016.5	9.9	7.3	39.6	18.2
위험도로 개수	35.4	941.2	870.7	70.6	53.3	730.1	665.4
병목지점 개선	51.7	968.8	968.8	-	7.0	10.8	30.2
응급 복구	140.7	530.4	514.2	16.2	93.4	45.8	104.5
접도구역 관리	2.5	0.7	-	0.7	-	1.2	29.9
경상비	581.7	967.1	932.0	35.1	252.4	485.8	581.4

자료: 국토해양부(2010).

www.kci.go.kr

쉬운 것이 현실이다.

〈표 10〉을 보면 국가 차원의 유지관리와 지방차원의 유지관리가 투자비용 면에서 차이가 크다는 것도 알 수 있다. 도로의 위계가 다르므로 일반적인 비교는 곤란하지만 국도의 평균 유지관리비가 0.74억 원/km인데 반해 특별시·광역시·도와 지방도의 경우 0.20억 원/km, 시군도의 경우 0.16에 불과한 것으로 나타나고 있다.

같은 국도의 경우에도 국토해양부가 관리하는 구역은 0.76억 원/km인데 비해 관할 구역 내에서 시가 관리하는 경우 이보다 낮은 0.65억 원/km에 그치고 있는 것을 알 수 있다. 특히 훼손정비, 위험도로 개수, 병목지점 개선, 응급복구 등 안전과 소통 원활에 쓰이는 예산은 현저한 차이를 보이고 있는데, 국토해양부 관리 구간 연장 1만 1,608km가 시 관리 구간 연장 2,170km의 5배인 점을 감안하더라도 적게는 10배에서 많게는 900배 이상 차이가 난다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 국토해양부 관리 구간 국도의 44%에 해당하는 5,104km만이 왕복 4차선 이상 도로인데 반해, 시 관리 구간은 85%에 해당하는 1,852km가 왕복 4차선 이상 도로인 점을 감안하면 그 질적인 차이는 더 크다고 할 수 있다. 국도관리 기능을 지방에 이양할 경우 예산도 함께 이관하면 될 것이라는 논리가 있으나, 지방정부로 이양된 사업은 지방정부 예산으로 집행해야 하므로 현재의 국토해양부와 같이 적극적으로 도로 관련 예산 확보에 공을 들일 가능성은 높지 않다. 이양 대신 관리권의 위임 범위를 확대하는 경우에도 위임국도에 지원할 예산 확보에 국토해양부가 노력할 유인이 없으므로 적정 유지관리 예산을 지속적으로 확보하기가 어려울 것으로 우려된다.

통일적 주체를 통한 유지관리는 일정 부분 규모의 경제를 달성하는 데 기여할 수도 있다. 예컨대 현재 18개 국도관리사무소가 보유하고 있는 제설차량이나 건설기계, 기타 장비 등이 총 1,804점⁸⁾에 이르고 있는데 전국적인 차원의 수요를 감안하여 구매·관리·처분하고 필요에 따라 사무소 간에 장비를 교차 지원함으로써 비용절감이 가능한데 각 지자체가 개별적으로 장비를 보유하게 될 경우 이러한 효과를 거두기 어려울 전망이다.

통일적 관리주체가 없고 지방정부의 예산이나 관리역량에 차이가 있을 경우 지자체 간에 갈등이 발생할 소지도 존재한다. 지방정부에 예산 등의 여력이 있는 경우에도 무임승차를 노린다거나 해당 지자체의 입장만 고수하는 지역이기주의적 행태를 보이기 쉽다. 일례로 제2차 대도시권 광역교통 시행계획에 포함된 과천~우면산 간 광역도로 건설사업의 경우 국가에서 50%의 사업비를 지원하고 있음에도 과천시는 과천경마장 부근의 지·정체 해소를 위해 도로확장이 시급하다는 입장인 반면 서울시는 양재대로 및 양재IC 구간에 교통난이 심화될 우려가 있다는 이유로 반대하고 있어 지자체 간 병목구간 해소라는 광역도로 건설사업의 추진이 지연되고 있는 실정이다.⁹⁾ 하천의 경우에도 통일적인 관리기준이 없을 경우 상·하류에 속한 지방정부 간에 갈등이 발생할 여지가 크다. 경남에 있는 남강댐 용수의 부산지역 공급과 관련하여 이를 요구하는 부산시와 반대하는 경남 간에 갈등이 심화되는 사례나 상수원 취수지역 이전을 둘러싸고 대구시와 구미시가 대립하는 사례¹⁰⁾에서 보듯이 물분쟁이 심화되기 쉽고, 상류에 속한 지방정부가 홍수배제 위주로 하천공사를 시행할 경우

8) 국토해양부(2012) 국도유지보수용 장비현황.

9) 국토해양부(2012) 지자체 이전으로 지연된 사업 사례.

10) 연합뉴스, 2011. 부산-경남, 이번엔 '먹고 물' 놓고 갈등 예고. 중앙일보 6월 24일자.

하류에 속한 지방정부에 피해가 집중됨으로써 분쟁이 격화될 소지도 있다. 지자체마다 관리구역 하천에 도로나 주차장과 같은 시설물을 과도하게 설치한 경우 통수 공간 축소로 홍수 발생 시 수해피해를 가중시킬 우려도 있다.

V. 결론: 평가와 함의

본 논문은 그동안 이론적·규범적 차원에서 주로 논의되어 온 특별지방행정기관 지방이양 문제를 대표적인 이관대상으로 손꼽히는 국도와 국가하천의 특성을 중심으로 관리주체의 적정성에 대해 실증적·사례 분석적 차원에서 재조명해 보았다. 분석 결과 국도와 국가하천은 지역공공재가 아닌 순수공공재에 가까운 성격이고 네트워크적 특성이 있으며 행정구역 단위와 일치하지 않으므로 통일적인 유지관리가 필요한 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과에 따르면 특정 구간에 해당하는 지역을 담당하는 개별 지방정부에 국도와 국가하천의 관리를 이양하는 것이 과연 적절한 것인가에 대해 의문이 들 수밖에 없다. 그동안 특별지방행정기관의 지방이양이 여러 차례 추진됐음에도 불구하고 계속 실패하고 있는 것은 단순히 추진의지 미약과 같은 환경적 요인 때문이 아니라 본 논문에서 살펴본 것처럼 국도와 국가하천 같은 경우 지방이양 대상으로 적합하지 않기 때문이라고 해석하는 것도 가능하다. 지방정부의 관리역량이나 의사와 무관하게 특별지방행정기관의 지방이양을 규범적으로 '주어진' 목표로 간주하고 추진해온 것도 짚어보아야 할 문제 중 하나다. 실제 경기도와 동해시 등은 시장이 관리하는 시 관내 국도를 국가에서 관

리해 줄 것을 공식적으로 요청¹¹⁾한 바 있고, 제주도의 경우도 특별자치도 승격 시 이관받은 국도의 관리수준 저하를 이유로 다시 국가가 관리해줄 것을 건의하고 있는 실정이다. 지방하천인 굴포천의 경우도 3개 광역단체에 걸쳐 관류함에 따라 수질관리와 하천정비를 둘러싸고 지방정부 간 분쟁이 지속되자 인천시와 경기도, 부천시 등이 2010년부터 지속적으로 국가하천 승격을 건의¹²⁾하고 있다. 감사원에서도 태풍 루사 이후 감사 결과 재난방지 차원에서 국가하천의 비율을 지속적으로 확대할 것을 권고한 바 있다(감사원, 2007). 지방정부가 국도나 하천에 대한 관리권이 관의 전제조건으로 국고지원의 이관을 요구하는 것도 마찬가지로 맥락이다. 지자체 관할의 필요성을 주장하면서도 자체 재원을 투자할 의지가 없고 국고지원의 이관이 없으면 관리권 이관도 원하지 않는다는 입장은 관리권 자체보다 관리예산에 더 관심이 많다는 것을 반증한다.¹³⁾ 따라서 앞으로 특별지방행정기관의 이관은 이관대상의 특성을 구체적으로 감안하여 추진 여부를 새롭게 판단하려는 노력이 필요하다.

본 논문은 기존의 이론적·규범적 연구와 달리 국도와 국가하천이라는 공공재의 특수성을 감안한 적정관리 주체에 대해 검토한 점에서 의의가 있다. 다만 경험적 측면을 강조함에 따라 관리주체의 기회주의적 가능성에 대해 분석하지 못한 한계가 있다. 과연 중앙정부는 순수한 사명감에 입각하여 국가의 직접관리를 주장하고 있는 것인지, 지방정부는 책임감 있는 관리 목적 외에 다른 목적을 갖고 지방이양을 원하는 것은 아닌지, 국회의원들은 지방정부에 관리권을 이양할 경우 지역구에서 생색을 낼 수 있는 기회를 잃을 수 있기 때문에 지방이양에 소극적인 것은

11) 경기도(2011) 국도의 효율적 관리를 위한 국도관리 일원화 건의 및 동해시(2011) 시관내 국도관리 제도개선 건의 공문.

12) 국토해양부(2012) 굴포천 국가하천 지정 추진.

13) 도로정책과 및 하천정책과 담당 서기관 및 사무관과의 면담을 통해 확인함.

아닌지 등에 대해 공공선택론이나 주인대리인 이론에 입각하여 설명해 보는 것이 그러한 예가 될 것이다. 또한, 특별지방행정기관이 수행하는 기능별로 구체적인 검토를 시도한 기존 연구가 미미한 관계로 이 양론에 대한 검토는 일반적인 차원이지만 존치론에 대한 검토는 개별적인 차원으로 비약되었다는 한계도 있다. 이러한 한계에 대해서는 후속연구에서 보완되기를 기대한다.

참고문헌 •••••

- 감사원. 2007. 감사결과 처분요구서: 하천관리 및 하천정비사업 추진실태.
- 국토해양부. 2010. 도로보수현황.
- _____. 2011. 한국하천일람.
- _____. 2012. 2011년 도로업무편람.
- 금창호. 2003. “특별지방행정기관 정비 어떻게 할 것인가” 서울대학교 행정대학원 제33회 지식&정책 포럼 자료집. 서울: 서울대학교.
- 김성배. 2006a. “특별지방행정기관의 기능조정방안: 국도하천, 해양수산, 환경 및 산림분야의 경우”. 2006. 9. 7. 작은 정부와 지방분권 실현을 위한 특별지방행정기관 지방이관 추진 공청회. 국회도서관.
- _____. 2006b. “공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색: 특별지방행정기관의 기능조정을 중심으로”. 한국지방자치학회보 제18권 제2호, pp27-47.
- 김영수 · 금창호. 2002. “특별지방행정기관의 조정방안”. 지방정부연구 제6권 제4호, pp233-251.
- 김익식. 2002. “특별지방행정기관의 의미와 역할”. 지방행정 제51권 제589호, pp16-23.
- 소진광. 2002. “특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 관계”. 한국지방자치학회 2002년도 동계학술대회 발표논문집. pp337-360.
- _____. 2005. “지방분권과 특별지방행정기관 정비”. 지방자치 제202호, pp27-32.
- 안경섭. 2009. “특별지방행정기관의 지방이관에 대한 실증분석: 산림청을 중심으로”. 한국지방자치학회보 제21권 제2호, pp101-122.
- 양지청. 1994. 사회간접자본론: 이론과 정책. 서울: 서울프레스.
- 연합뉴스. 2011. 부산-경남, 이번엔 ‘먹는 물’ 놓고 갈등 예고. 중앙일보 6월 24일자.
- 오재일 · 한장희. 2008. “특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰”. 한국거버넌스학회보 제15권 제1호, pp1-33.
- 이달근. 2004. 지방정부론. 서울: 박영사.
- 이시철. 2007. “특별지방행정기관 기능이란 논의의 쟁점과 방향”. 지방정부연구 제11권 제2호, pp25-46.
- 이은재 · 박순용. 1989. 지방행정기관과 특별지방행정기관 간의 역할재분담에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이장희 · 정상완. 2003. “특별지방행정기관의 기능 재조정을 위한 대안 모색”. 지역정책연구 제14권 제1호, pp35-51.
- 이환범 · 권용수 · 최진식. 2011. “우리나라 특별지방행정기관의 재정비를 위한 전략적 대응: 지방자치단체 이관 분야별 기능비교 분석을 토대로”. 한국지방자치학회보 제23권 제3호, pp127-156.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 특별지방행정기관 기능조정안. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 조석준. 1992. “지자체실시의 실효성 제고를 위한 지방행정제도의 개선방안”. 행정논총 제30권 제1호, pp30-50.
- 진재구. 1998. “특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 중복기능 조정방안”. 임주영 편. 공공부문 혁신을 위한 연구(III). 서울: 한국조세연구원, pp20-211.
- 차미숙. 2003. “지역발전을 위한 특별지방행정기관의 연계 · 조정방향”. 국토 2003년 6월호, pp100-113.
- 한국행정연구원. 2002. 광역자치단체와 특별지방행정기관 간 기능조정방안. 서울: 한국행정연구원.
- 행정안전부. 2012. 2011 행정안전백서. 서울: 행정안전부.
- 홍성웅. 2005. 사회간접자본의 경제학. 서울: 박영사.
- Alexander, A. 1991. “Managing Fragmentation: Democracy, Accountability and the Future of Local Government”. *Local Government Studies* vol.17, no.6, pp63-76.
- Christensen, J. and Pallesen, T. 2001. “The Political Benefits of Corporatization and Privatization”. *Journal of Public Policy* vol.21, no.3, pp283-309.
- Department for Transport. 2011. *Transport Statistics Great Britain*. London: HMSO.
- Ford, R. and Zussman, D. 1996. *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*. Toronto: IPAC.
- Kolderie, T. 1983. “Rethinking Public Service Delivery”. ed. Moore, B. H. *The Entrepreneur in Local Government*. Washington, D.C: International City Management Association.
- Mellors, C. and Copperthwaite, N. 1987. *Local Government in the Community*. Cambridge: ICSA Publishing Ltd.
- Oum, T., Adler, N. and Yu, C. 2006. “Privatization, Corporatization, Ownership Forms and Their Effects

- on the Performance of the World's Major Airports".
Journal of Air Transport Management vol.12, pp109-121.
- Savas, E. S. 1989. *Privatizing the Public Sector*. New York : Seven Bridges Press.
- Shirley, M. 1999. "Bureaucrats in Business: The Role of Privatization vs. Corporatization in State-Owned Enterprise Reform".
World Development vol.27, no.1, pp115-136.
- Smith, A., Wheat, P. and Nash, C. 2010. "Exploring the Effects of Passenger Rail Franchising in Britain: Evidence from the First Two Rounds of Franchising". *Research in Transport Economics* vol.29, pp72-79.
- Tiebout, C. 1956. "A Pure Theory of Local Government Expenditure".
Journal of Political Economy vol.64, pp416-424.
- Tullock, G. 1994. *The New Federalist*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Tullock, G., Seldon, A. and Brady, G. 2000. *Government: Whose Obedient Servant?*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Villalonga, B. 2000. "Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects". *Journal of Economic Behavior & Organization* vol.42, pp43-74.

-
- 논문 접수일: 2012. 12. 10
 - 심사 시작일: 2013. 1. 21
 - 심사 완료일: 2013. 3. 4

Study on the Validity of Administrative Field Agency of Central Government Focusing on Maintenance of Major Road and National River

Keywords: Administrative Field Agency of Central Government, Major Road, National River

This study tried to re-examine the relevance of management authority for major road and nation river, which have been regarded as representative areas to be transferred to local government, from more empirical perspective than theoretic and normative viewpoint. As a result, main features of major road and national river are revealed as semi-pure public goods, network type, non-consistence with local administration jurisdiction and thus it is suggested that more unified management is necessary. According to this analysis, a question arises whether it is suitable to transfer management authority from administrative field agency of central government to local government who is in charge of only in limited jurisdictional area instead of whole area of influence. The reason of continual failure of transferring the management authority to local government may be attributed to such inappropriateness rather than simple lack of driving force or other environmental factors. Pushing ahead such transferring policy regardless of management capacity or willingness of local government as seeing it as a given desirable goal is another problem to be re-examined. In future, we need to examine the particular features of policy targets in detail before making a decision of transferring the management authority.

특별지방행정기관의 운영타당성 검토: 국도와 국가하천 사례

주제어: 특별지방행정기관, 국도, 국가하천

본 논문은 그동안 이론적·규범적 차원에서 주로 논의되어 온 특별지방행정기관 지방이양 문제를 대표적인 이관대상으로 손꼽히는 국도와 국가하천의 특성을 중심으로 관리주체의 적정성에 대해 실증적·사례 분석적 차원에서 재조명해 보았다. 분석 결과 국도와 국가하천은 지역공공재가 아닌 순수공공재에 가까운 성격이고 네트워크적 특성이 있으며 행정구역 단위와 일치하지 않으므로 통일적인 유지관리가 필요한 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과에 따르면 특정 구간에 해당하는 지역을 담당하는 개별 지방정부에 국도와 국가하천의 관리를 이양하는 것이 과연 적절한 것인가에 대해 의문이 들 수밖에 없다. 그동안 특별지방행정기관의 지방이양이 여러 차례 추진됐음에도 불구하고 계속 실패하고 있는 것은 단순히 추진의지 미약과 같은 환경적 요인 때문이 아니라 본 논문에서 살펴본 것처럼 국도와 국가하천 같은 경우 지방이양 대상으로 적합하지 않기 때문이라고 해석하는 것도 가능하다. 지방정부의 관리역량이나 의사와 무관하게 특별지방행정기관의 지방이양을 규범적으로 '주어진' 목표로 간주하고 추진해온 것도 짚어 보아야 할 문제이므로 앞으로 이관 대상의 특성을 감안하려는 노력이 필요하다.