

건설교통행정의 규제완화와 기능조정 방향

- 규제완화와 기능조정은 밀접히 연결되어 있으며, 조직 혁신은 규제완화의 결과로서 뿐 아니라 규제완화의 근본적인 수단으로 상호연계하여 추진되어야 함
 - 우리나라 총 국가 단위사무 37,000여개 중 기획사무가 약 38%, 집행사무가 62%이며, 이 중 규제사무는 53%를 차지함
- 건설교통행정의 규제완화는 구조적 변혁기에 걸맞는 철학을 가지고 정부기능의 재정립이라는 관점에서 추진되어야 하며, 새로운 시대여건과 규제방식 변화에 부합되지 않는 조직과 기능을 폐지, 지방으로의 권한이양, 민간부문의 참여확대 등을 수반하는 조직개혁이 필요함
 - 예를 들어, 국토계획, 도시기본계획, 기간교통망계획, 수자원종합계획 등 국가차원의 장기종합계획을 제외한 계획기능은 지방에 이양
 - 토지수급계획, 유통단지종합계획 등 경제활동과 직접 연관되는 계획들은 민간의 창의력과 지방의 자원을 제약하지 않도록 규제계획이 아닌 유도계획으로 전환하고 내용은 가급적 탄력적으로 구성
- 효과적인 조직혁신을 위해서는 편제나 규모 같은 조직의 구조적 외형(hardware)보다 조직의 새로운 운영원리(software)가 중요하며 통합성, 형평성 등 공공서비스의 전통적인 가치를 유지하면서 분권화된 인사, 예산운영, 성과주의 및 조직의 자체혁신체제, 동기부여 등 민간기업 조직관리체계로의 개편이 필요함

1. 문제의 제기

- 지금까지 건설교통분야의 규제완화는 기존의 법체계나 행정조직을 유지하는 범위 내에서 주로 경직성 완화나 규제범위와 수준조정, 절차의 간소화가 대부분이었음
- 정보화, 분권화, 세계화 등 구조적 변혁기를 맞이하여 건설교통분야의 규제완화는 지방화의 지속적인 추진, 민간부문 역할확대와 함께 정부기능의 재조정 차원에서 조직 개혁프로그램과 연계하여 추진되어야 할 것임

2. 논의의 시발점

- 건설교통행정의 규제와 기능에 대한 원론적 논의의 시발점으로 다음사항들을 검토해 볼 필요가 있음
 - 첫째, 건설교통행정에서 비경합적이거나 사용을 배제할 수 없는 국가적 수준의 공공재 생산과 관련되어 있는 기능은 무엇인가?
 - 둘째, 건설교통행정에서 광역적, 국가적으로 영향을 미치는 외부효과의 발생을 차단하거나, 이들 외부효과로 인하여 발생하는 비용을 부담시키기 위한 규제사항은 무엇인가?
 - 셋째, 건설교통행정 서비스 중 독점적이며, 생산자비용과 소비자비용 측면에서 규모의 경제가 발생하는 분야는 무엇인가?
 - 넷째, 건설교통행정에서 무분별한 시장진입과 과당경쟁을 방지하여 소비자를 보호하고 사회 전체의 효율성 저하를 막기 위한 기능은 무엇인가?
 - 다섯째, 건설교통행정에서 효율성만을 고려한다면 제공되기 어려운 서비스는 어떤 것이며 이를 원활하게 공급하기 위한 기능은 무엇인가?

3. 건설교통행정의 조직과 기능조정기준

- 건설교통행정의 효율화를 위하여 조정되어야 할 조직과 기능은 부문별(sectoral) 기준과 직능별(functional) 기준에 따라 판단할 수 있음

- 부문별 기준으로는 외부성이 크지 않아 시장기구에 어느 정도 맡길 수 있는 부문
 - 과거의 가치목표 및 전략에 의하여 설치되었으나 목표 및 전략이 수정된 부문
 - 정보화, 분권화, 세계화 등 여건의 변화에 따라, 불필요해지거나 대체가능한 부문 등을 고려
 - 직능별로는 중복되는 기능, 실제적인 역할을 하고 있는 않는 기능을 과감히 축소
 - 건설교통행정의 본령을 국가적 정책 및 계획수립과, 효율적 집행을 위한 가이드라인 및 인센티브 제시, 이를 위한 기초조사, 연구 및 정보수집, 외부성으로부터의 공익보호, 주문형 행정서비스 공급에 중점을 둠
- 기본적으로 의사결정의 효과가 지방에 국한되는 지방고유의 사무는 지방정부가 수행하고 그에 대해 책임을 지도록 함
- 국가차원의 계획도 종전의 배분 개념에서 유도 개념으로 전환하고, 국가사업도 배치 개념에서 지방간 경쟁에 의한 유치 개념으로 전환
 - 지역간의 분쟁도 지역이기주의의 산물이라고 매도하기보다는 지역간 경쟁의 한 유형으로 인식
- ※ 경쟁에 기반을 둔 지역간 분쟁은 공정한 원칙(rule of game)이 지켜지는 한 외부성에 대한 가장 효율적인 대응방안이 될 수 있음
- 특정기능이 전국적 계획에 의한 조정을 필요로 하지 않고, 전국적으로 통일된 기능을 수행할 필요가 없으며, 기능을 수행하였을 때 발생하는 효력이 일정지역에 한정될 경우의 사무는 지방이양을 적극 추진함
- 중앙과 지방간에 목표를 공유할 수 있는 사무나 사업 등은 정부간 파트너십을 통하여 재원을 절약하고 역할분담과 연계한 권한이양을 시도할 수 있음
- 전국적으로 시행되고, 자치단체별 행정수요와 지역적 특성의 고려 없이 획일적으로 적용되는 상위 정책과 이에 따른 지침, 기준 등을 결정하는 기능은 중앙정부가 수행
- 지역의 행정수요 및 특성을 고려한 정책결정과 집행은 지방정부가 담당
- 다른 지역에 외부효과를 갖는 권한 행사의 경우, 정부간 혹은 부문간 분쟁의 틀 안에서 해결점을 모색하는 것을 원칙으로 함

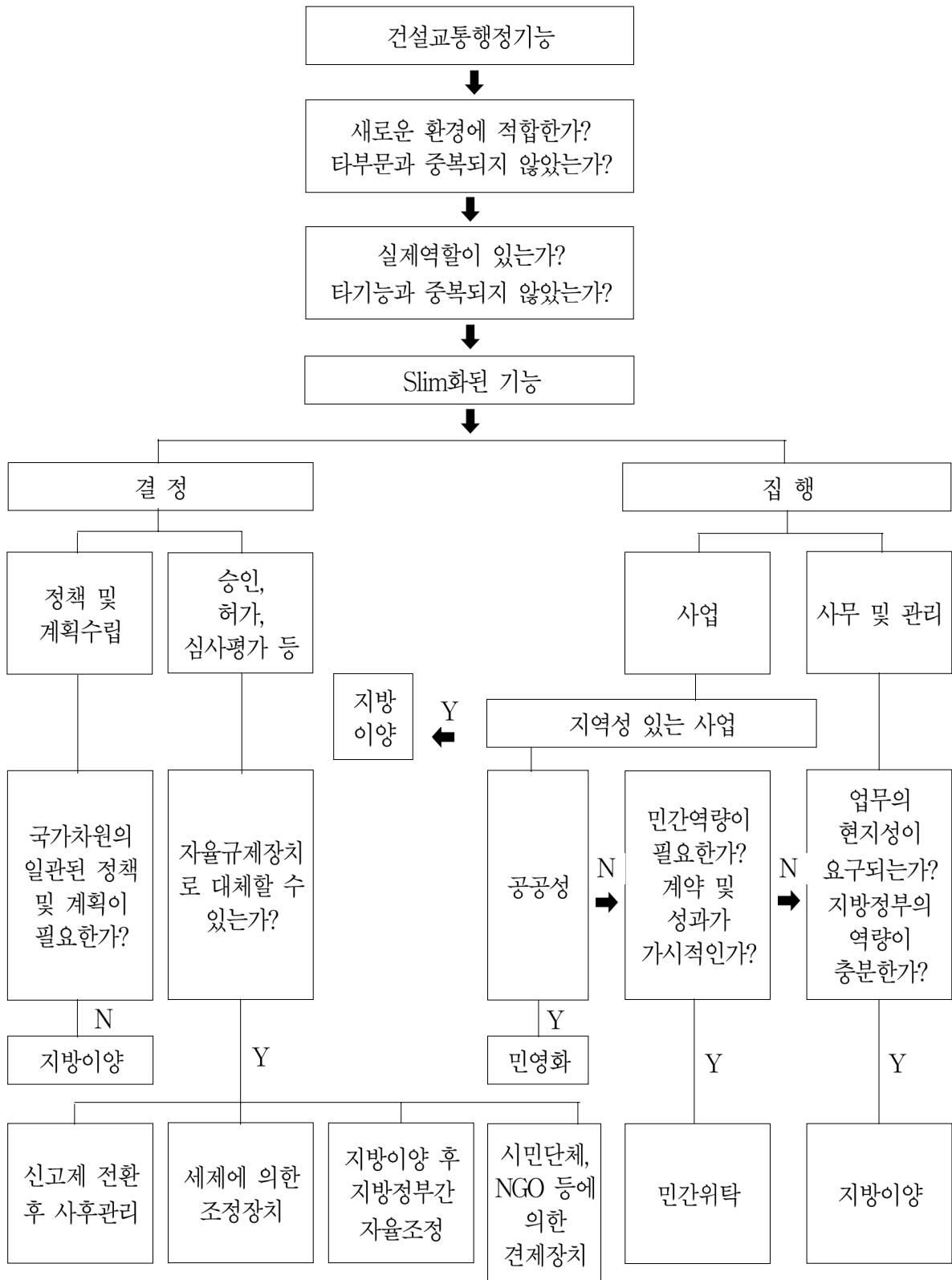
- 중앙정부는 조정보다 중재의 역할을 담당하고 그 역할도 시민단체나 전문가 집단과 분담하는 것이 보다 효과적
- 마지막으로, 새로운 환경에 부적합하거나 규제사무가 축소됨에 따라 실제역할이 미미하거나 중복적인 기능은 폐지함
 - 건설교통부문의 행정서비스는 기획으로부터 실제 생산에 이르는 과정이 대부분 하도급 구조로 연결되어 있음
 - 주인-대리인의 구조로 보아 각 단계의 대리인이 상호 다른 목적으로 행동함으로서 주인인 국민의 의도와는 다르게 기능할 가능성이 있으므로, 실제 가치를 부가하지 않는, 전달을 위한 조직, 중첩된 감독을 위해 존재하는 조직 등은 폐지
- 그러나 조직의 직무는 과대포장될 수 있고, 자리보전을 위한 불필요한 기능부여, 인원축소를 수반하지 않는 기능만 폐지 등의 문제가 있으므로 직무분석만을 통한 조직혁신에는 한계가 있음
 - 그러므로 조직의 자체혁신체제와 동기부여가 필요하며, 정부의 내부시장화, 인사, 예산상의 자율성 확대, 비용효과성의 평가 및 인센티브체계 등이 전제되어야 함

4. 건설교통행정의 규제완화와 기능조정 방향¹⁾

- 첫째, 국가차원의 일관된 정책이나 계획이 필요 없는 기능은 지방에 이양하거나 폐지
 - 국토계획, 광역계획, 지역계획, 도시기본계획, 기간교통망계획, 수자원종합계획 등 국가차원의 장기종합계획을 제외한 계획기능은 지방에 이양
 - 토지수급계획과 유통단지종합개발계획 등 경제활동과 직접 관련되는 계획들은 민간의 창의력과 지방자치단체의 자율을 제약하지 않도록 규제계획이 아닌 유도계획으로 전환, 내용은 가급적 탄력적으로 구성
 - 중앙에서는 장기 국가계획 수립과 관련한 각종 기법, 기준, 모델 등에 대한 기초조사와 연구기능 등을 강화하고 특히 이들에 대한 해외 정보수집기능과 국제협력을 확대하는 것이 필요

1) 여기에서 예로 드는 조정될 기능과 규제사무들은 조정방향에 대한 이해를 돕기 위한 예시일 뿐 결론적(conclusive)이지도 포괄적(exhaustive)이지도 않음

건설교통행정의 규제완화와 기능조정 개념도



- 둘째, 업무의 현지성이 요구되거나 지방이 수행할 수 있는 사무 및 관리기능은 지방자치단체에 위임
 - 국가가 시행하지 않는 산업단지, 유통단지, 개발촉진지구 등의 개발업무는 규모에 관계없이 지방에 이양
 - 이들과 관련한 분양가격규제의 폐지, 교통영향평가 업무 등은 지방위임
- 셋째, 자율규제장치로 전환한 후 사후 관리할 수 있는 기능에 대한 직접적(explicit) 규제는 폐지, 이를 신고제로 전환하거나, 세제 등 간접적(implicit) 장치로 대체하고, 지방이양 후 지방자치단체간에 자율조정 유도
 - 예를 들어, 주택건설기준을 의무규정이 아닌 예시규정으로 전환하고 주택공급규칙의 폐지 검토
 - 이때, 외국의 경우처럼 시민단체 등 비정부기구의 견제장치로 보완하는 것이 바람직
- 넷째, 서비스의 안정적 공급이 가능하고 생산과정에서 외부효과가 크지 않으며, 수익성이 있어 민간자본유치가 가능한 기능은 민간에 역할 분담
 - 철도청, 토지공사, 주택공사, 도로공사 등은 변혁기에 걸맞는 기능과 구조조정 필요
- 다섯째, 민간역량이 필요하며 계약과 성과가 가시적인 기능은 민간위탁을 추진
 - 도로나 댐 등 국가사업의 경우 계획수립 이후의 단계는 지방자치단체에 위임하더라도 많은 부분에 민간위탁의 여지가 남아 있음
 - 국도나 하천의 유지관리, 공항관리도 민간위탁이 가능²⁾하며, 사후관리는 지방자치단체가 하더라도 건설기술사, 감정평가사, 물류관리사, 건축사, 항공조종사 등의 선발과 교육도 민간단체에 위탁할 수 있음
 - 건설교통과 관련한 신기술의 지정이나 설계심의 등은 관련연구기관에 위탁하는 것이 바람직함

국토연구원 김현식 선임연구위원 (hskim@krihs.re.kr, 031 - 380 - 0300)

2) 일개 도시규모인 미국 뉴욕의 케네디공항은 공항의 모든 관리업무를 외국회사인 네덜란드의 관리회사에 위탁하고 있음