

제주특별자치도 특별지방행정기관 지방이관 평가

김인성*, 황경수**

*제주대학교 사회과학연구소 특별연구원

**제주대학교 사회과학연구소 소장

e-mail:compue@korea.kr

Jeju Special Self-Governing Province Special Local Administrative Agency Local Transfer Evaluation

In-Sung Kim*, Kyung-Soo Hwang**

*Special Researcher of Social Science Research Institute, Jeju N.U.

**Director of Social Science Research Institute, Jeju N.U.

요약

본 논문에서는 특별지방행정기관 전체가 이관된 7개 제주특별지방행정기관에 대한 평가를 시도하였다. 평가는 국무조정실에서 2007년부터 2018년까지 매해 실시하는 「제주특별자치도 성과평가」 결과 중 특별지방행정기관 정책목표 및 평가지표, 결과 내용에 대한 분석을 시도하였다. 분석은 크게 1) 이양권한을 활용한 조례 제·개정 및 규제개선, 제도개선 실적, 2) 특별지방행정기관 이관에 따른 성과평가, 3) 특별지방행정기관 만족도 조사로 이뤄졌다. 평가결과 정책목표와 성과지표가 매우 소극적으로 설정되어 있어서 이양 사무의 적극적 활용이 미흡하고 성과평가 기준도 단순 사무집행실적 등으로 성과가 미흡하였으며 결과적으로 주민만족도도 나아지지 않았다. 성과평가 제도를 적극적으로 활용하여 중앙정부가 특별지방행정기관 지방이관 정책에 긍정적으로 인식할 수 있도록 할 필요가 있다.

1. 서론

본 연구의 목적은 유일하게 기관 차원에서 이관된 제주특별지방행정기관에 대한 성과평가를 바탕으로 중앙정부의 특별지방행정기관 정책적 시사점을 제안하는 데 있다.

중앙정부는 지방분권 차원에서 2006년 7월 1일 제주특별자치도를 출범시키면서 7개¹⁾ 특별지방행정기관을 이관시켰다. 시범실시 성격으로 시작하였으나 14년이 지나도록 전국으로 확대되지 못한 상황이다. 제주특별자치도 사례에 대한 평가가 체계적으로 이뤄지지 못함으로써 타 지방정부에서도 특별지방행정기관 지방이관 요구를 주장하는 데 판단의 어려움을 겪는 계기로 작용하였다.

제주특별지방행정기관 평가를 위해서는 특별자치도 출범 이후인 2007년부터 2018년까지 매년 국무조정실에서 실시하는 「제주특별자치도 성과평가」(이하 ‘제주 성과평가’라 한다)를 통한 분석을 시도하였다. 아울러 제주 성과평가 프로세스를 타 지방정부에도 적용하여 특별지방행정기관 지방이관에 따른 성과관리 체계를 제안하고자 한다.

2. 제주 성과평가 분석 개요

1) 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 광주지방노동청 제주지청, 제주지방노동위원회, 제주보훈지청, 제주지방중소기업청, 제주환경출장소

2.1 제주 성과평가 제도 개요

2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범 후 정부는 국무총리와 제주특별자치도지사 그리고 제주특별자치도교육감간의 ‘제주특별자치도의 성과목표와 평가에 관한 협약’(이하 “성과평가 협약”)을 체결하였다(16.8). 협약에 따른 성과평가 목적은 제주특별자치도의 선진적인 지방분권 실현과 국제자유도시 조성을 위한 대책을 마련하기 위함이다. 이와 관련한 제도적 근거는 제주특별법 제4제3항과 제4조제1항, 제2항이다.

협약서 제5조(성과목표 및 성과지표의 설정)를 보면, 제주특별자치도지사는 제주 성과평가 결과에 따라 성과목표 및 지표, 평가결과 활용방안 등에 대해 국무조정실장과 사전에 협의 후 국무총리에게 매년 12월말까지 제출하도록 하였다. 국무총리는 제주도지사의 의견을 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 듣고 제주도지사의 동의를 얻은 후 제주특별자치도 지원위원회 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있다.

2.2. 제주특별지방행정기관 정책목표 및 평가지표 현황

제주특별지방행정기관에 대한 성과평가는 기관이용자 대상 주민만족도 조사와 이관 사무 중 일부 특정사무 추진 실적을 성과지표로 설정하여 이뤄지고 있다. 2006년부터 2011년까지 성과목표를 ‘중앙정부와 새로운 협조체계구축’에 두고

‘이관된 특별행정기관 업무의 조기정착’과 ‘이양된 권한의 효율적 활용’을 성과지표로 설정하였다. 이는 이관 사무에 대한 후속조치로 관련 조례 제·개정 등 제도정비에 목적이 있었다고 볼 수 있다.

2012년부터는 ‘경쟁력 있는 국제자유도시 조성’과 ‘사람과 자연이 함께하는 청정 제주 구현’이라는 정책목표 하에 각 제주특별지방행정기관 사무 특성을 고려하여 세부성과지표를 설정하였다. 2013년부터는 기존의 ‘성과목표-성과지표-세부성과지표’ 체계를 ‘성과목표-세부성과지표’로 단순화하였다. 제주특별지방행정기관 사무 중 일부만을 세부성과지표로 설정하면서 정책목표와의 연관성이 느슨해지고 세부성과지표 성격도 정책성과보다는 단순 실적 중심의 성격으로 변화되었다.

제주특별지방행정기관과 관련한 세부성과지표를 살펴보면 19개 세부성과지표를 77회에 걸쳐 사용되었다. 제주특별지방행정기관에 사용한 공통지표는 ‘특별행정기관에 대한 고객만족’, ‘고객이 체감하는 서비스 향상도’, ‘이관된 특별지방행정기관 특례활용 실적(조례 제·개정 등)’, ‘제주특별법 권한이양을 활용한 규제개선 실적’, ‘제주특별법 제도개선 실적’이다. 사무분야별로 세부성과지표 개수를 살펴보면 중소기업사무는 5개이며, 환경사무가 3개, 국토사무 2개, 노동사무 1개, 고용사무 1개, 해양수산사무 1개, 보훈사무 1개이다.

제주특별지방행정기관 이관사무에 대한 세부성과지표는 사무별로 차이가 많이 나며 각 기관별 이관사무를 대표하는 지표가 아니라 단위사업 실적 중심의 지표로 설정되었다. 이는 제주특별지방행정기관의 정책성과를 높이기 위한 제주특별자치도와 중앙정부의 고민이 부족했음을 보여준다. 제주특별자치도와 제주특별지방행정기관의 정책목표 연계와 이를 달성하기 위한 세부성과지표를 설정하고 평가했다면, 중앙정부와 제주특별자치도간의 성과평가 협약에 따라 중앙정부를 향해 재정적·제도적 지원요구를 합법적으로 할 수 있었기 때문이다.

3. 제주특별지방행정기관 주요 평가결과

제주 성과평가에서 제주특별지방행정기관 평가는 2008년까지 중앙정부 권한 이양에 따른 조례 제·개정 실적과 연계하여 평가하였다. 2009년 이후 이관된 특별지방행정기관 특례활용 실적 등 기관별 사무를 세부성과지표로 설정하였지만 세부사업 중심으로 제시되어 제주특별자치도의 정책방향과 기관차원의 정책이 연계되는 데는 한계가 있었다. 다만, 2015년부터 정책목표에 해당하는 제주특별지방행정기관별 여러 사업을 묶어 성과지표를 구축한 것은 이전과는 진전되어 운영되고 있다고 볼 수 있다.

제주 성과평가에서 특별지방행정기관 평가와 관련한 사항은 1) 이양권한을 활용한 조례 제·개정 및 규제개선, 제도개선 실적, 2) 특별지방행정기관 이관에 따른 성과평가, 3) 특별지방행정기관 만족도 조사 등이다.

3.1 이양권한을 활용한 조례 제·개정 및 규제개선, 제도개선 실적

2011년까지 성과목표를 ‘중앙정부와 새로운 협조체계구축’으로 설정하여 ‘이양된 권한의 효율적 활용’으로 성과지표를 설정하고 세부성과지표를 ‘확대된 권한을 활용한 조례 제·개정 및 관리실적’을 제시하였다. 2012년부터는 제주특별자치도 핵심정책을 성과목표를 설정하여 이양사무가 이를 뒷받침하도록 실적을 제시하고 있다.

2013년부터는 이양사무에 대한 조례 제·개정실적을 규제개선 실적에 포함시켜 성과지표를 설정하였다. 이는 이양사무 활용을 단순히 규제 개선 여부에 초점을 맞추므로써 산업육성 등 공공이 주도하는 정책영역의 변화와 성과를 측정할 수 있는 기회를 차단하는 결과를 가져왔다. 이양사무 활용 실적과 규제개선을 구분하여 평가할 필요가 있다.

제주특별법 제도개선 실적은 건수 중심과 추진절차 및 소요기간 등 형식적인 측면의 평가지표로 측정하였다. 정책분야별로 또는 특별지방행정기관을 포함한 이관 사무별로 성과지표를 세분화할 필요가 있다. 현재의 성과지표는 도차원의 제주특별법 제도개선의 중요성에도 불구하고 전담부서만 신경 쓰고 일선 부서에서는 아무도 관심 갖지 않게 되어 있는 구조로 되어 있다.

3.2 특별지방행정기관 이관에 따른 성과평가

가. 국토사무 분야

이관된 국토 사무는 국제자유도시 조성을 위한 도로개발과 하천과 관련한 종합계획 관리권한, 운행제한 차량 단속 및 적발차량 사법처리 및 태풍, 호우, 설해 등 안전 강화, 도민 민원 대응성 강화를 위한 도로보수유지, 교량·터널 등 도로시설물 유지관리 등이다.

제주 성과지표의 정책목표는 ‘이관된 특별행정기관 업무의 조기정착’이라는 가장 낮은 정책차원에서 설정이 되었다. 성과지표는 ‘구일반국도 사업추진율’을 설정하여 이관 이전에도 추진하고 있는 사업을 지표에 포함시켰다. 정책목표와의 연관성도 사실상 없다고 볼 수 있다. 국토 사무가 제주 성과평가 지표에 포함된 시기는 5년(‘09년~’13년)에 불과하다.

나. 해양수산사무 분야

해양수산사무의 주요 특징은 항만(국가어항) 개발, 무역항 항만시설사용허가 등 '해양 네트워크 기반 조성'과 항만운송 사업 등록 등 '해양교통·운송 관리', 자체 항만기본계획 수립 등 '해양산업 연계 항만관리 체계' 등으로 분류할 수 있다.

제주 성과평가 상 정책목표는 '이관된 특별행정기관 업무의 조기정착'에 그쳤고 성과지표는 '항만건설사업 달성율' 하나였으며 성과평가에 반영된 기간은 5년('09년~'13년)에 불과했다. 제주 성과평가 결과를 바탕으로 도지사가 국무총리에게 지원(제도개선, 예산 등)을 요청할 수 있음에도 불구하고 이러한 정책적 취지를 살리지 못하여 2014년부터 평가지표에서 삭제되었다.

다. 중소기업사무 분야

이관된 중소기업 사무의 주요 특징은 도내 중소기업 육성, 제품 수출 및 판로개척 지원, 대기업과 중소기업(상인) 상생정책, 여성기업, 장애인 기업 등 상대적으로 경쟁력이 취약한 계층에 대한 배려정책 등을 지방정부 차원에서 추진할 수 있도록 하였다.

제주 성과평가 상 정책목표는 '실질적 자치분권 정착', '경쟁력 있는 국제자유도시 조성'으로 설정되었으나 이를 뒷받침하는 성과지표는 5개년('13년, '15년~'18년) 적용에 불과하고 '중소기업 맞춤형 인력 육성 및 기술지원 실적', '수출증가 추진실적'으로 단편적이다. '경쟁력 있는 국제자유도시 조성' 정책목표를 달성하기에는 한계가 있다. 평가 결과보고서에서 지적하듯이 달성하기 쉬운 목표를 지양하고 대기업과 중소기업 상생정책이 필요하며, 중앙정부 정책에 연계되어 지원될 수 있도록 하는 장치가 필요하며, 외국인 근로자 관리체계가 필요하다.

라. 고용사무 분야

이관된 고용사무는 중소기업 사무와 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이관된 고용사무의 특징은 제주의 특성에 맞춰 취업알선, 직업능력개발 등 '지역맞춤형 교육과정 운영', 인적교류 등 국제자유도시 조성 취지에 맞게 '외국인근로자 관련 정책 수립', '직업상담원 전문성 강화' 등의 정책취지를 내포하고 있다.

성과지표는 '취업알선 취업률', '구직자 취업률 증가율', '구직자 취업 활성화 추진 실적'으로 단순화되었다. 성과평가는 중소기업 육성 및 산업육성 정책과 연계하여 정책목표와 성과지표를 재구조화할 필요가 있으며, 외국인 근로자 관리체계도 구축할 필요가 있다.

마. 노동사무 분야

노동사무 이관은 제주지역 산업특성을 고려한 제주형 노사

관계 모델을 구축하여 운영하는 데 있다. 노동쟁의의 조정 및 중재, 부당해고, 부당노동행위 구제신청 등 판정, 근로조건 개선권고 등 사건발생 대응성 및 자율성을 높이고 노동위원회 조사관 임명의 특례 등을 활용한 전문성을 높이는 데 있다.

제주 성과평가 지표에서 노동사무 지표 적용은 5년('12년, '15년~'18년)에 그칠 정도로 도 차원의 정책추진의지가 미흡하였다. 2015년부터 정책목표를 '사람과 자연이 함께하는 청정 제주 구현'에 두고 성과지표를 '노동쟁의 심판사건 화해·취하율', '노동쟁의 심판제도 운영 내실화 추진 실적'에 두고 있다. 이의 개선을 위해 달성하기 쉬운 지표 설정을 지양하고 전문성 강화를 위해 중앙노동위 평가와 연계를 시도할 필요가 있다. 국제자유도시를 지향하는 만큼 외국인 근로자 관리체계 필요하다.

바. 환경사무 분야

환경사무 이관은 섬지역이라는 특성과 국제교류 등 국제자유도시를 조성하는 과정에서 오염원 관리, 폐기물 처리 등 환경기초시설 설치·관리, 지도감독 등 제주차원의 환경관리 정책을 수립하고 추진할 수 있게 하는 취지로 추진되었다.

제주 성과평가 지표는 '사후관리' 측면에서만 설정되었고 쉬운 지표로 구축되었다. 이관사무 활용에 대해 성과와 한계를 중앙정부와 제대로 공유하지 못하는 결과를 초래하였다.

사. 보훈사무 분야

보훈사무 이관은 보훈급여 등 보훈복지 전달체계를 효율화하고 제주특별자치도 정책과 연계하여 보훈정책을 활성화하고 국가 보훈 대상자에 대한 복지를 강화하는 취지가 담겨있다.

제주 성과평가는 이관한 보훈사무의 정책적 특징을 고려하지 못한 측면이 크다. 제주 성과평가 지표는 이관 전의 법령사무의 추진실적을 지표로 포함하였다. '국가유공자 및 보훈급여금 증가율', '보훈가족 취업지원 실적', '보훈가족 보훈·보상·복지 추진실적'이 지표로 설정되었다. 보훈가족 취업지원과 관련해서는 취업관련 부서와 기관과의 연계를 통해 실적을 높일 필요가 있다.

3.3 특별지방행정기관 주민만족도 조사

특별지방행정기관에 대한 주민만족도는 특별지방행정기관 이관에 따른 현지성과 주민 대응성이 얼마나 높아졌는지 파악하는 데 의미가 있다. 특별지방행정기관의 이관사무 활용 등 적극적 사무추진을 하고 있는지 주민들의 인식도를 파악함으로써 어느 정도 가능할 수 있다.

가. 특별행정기관 기능의 이관 및 운영 인지정도('07~'18)
 특별지방행정기관 차원에서 행정서비스를 이용하는 주민들이 중앙정부 소속에서 제주특별자치도로 이관했다는 사실을 인지하는 것은 중요하다. 이관 후에 주민만족도가 높아졌다고 판단하면 추가적인 사무이양에 탄력을 받을 수 있기 때문이다.

조사결과 특별지방행정기관을 이용하는 주민들은 방문기관이 제주로 이관했는지에 대해 의미 있게 인지하지 못하는 것으로 나타났다. 인지하고 있는 수준은 7점 척도인 경우 5점 이상, 5점 척도인 경우 4점 이상 결과가 나와야하나 한번도 그 수준에 도달한 적이 없었다.

나. 기능의 이관에 대한 긍정적 인식도('14~'18)

특별지방행정기관 이관 후에 대한 긍정적 인식에 대한 판단은 '특별지방행정기관 이관 사실 인지도'보다 높으면 의미가 있다고 볼 수 있다. 이러한 경우는 2016년부터 나타나고 있다. 2016년부터 특별지방행정기관 이관에 대한 긍정적 인식도가 좋아지고 있다고 볼 수 있으나 유의미한 수준(7점 척도인 경우 5점 이상, 5점 척도인 경우 4점 이상)에는 도달하지 못하였다.

다. 민원서비스 처리시간 단축 개선도 및 만족도('07~'13)

특별지방행정기관에서의 민원서비스 처리시간을 단축시키는 것은 행정서비스의 현지성과 대응성을 높이는 차원에서 특별지방행정기관 이관의 명분이 될 수 있다.

조사결과 민원서비스 처리시간이 단축되었다는 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 2013년도까지 조사결과이긴 하지만 7점 척도 중 5점을 넘는 조사결과가 나오질 않았다.

라. 행정서비스 전반 개선도 및 만족도('07~'18)

행정서비스 전반 만족도는 보통 만족도 조사에서 사용하는 척도로 앞서 응답한 내용을 종합한 전반적인 사항에 대한 만족도이다.

전반 만족도가 높았던 시기는 2014년과 2015년으로 7점 만점 중에 5점 이상 결과가 나왔다. 하지만 2017년과 2018년에는 5점 만점 중에 4점 미만에 그쳐 의미 있는 만족도 결과가 나타나지 않았다.

마. 시급히 개선되어야 할 특별지방행정기관 서비스

2008년 조사 이래로 특별지방행정기관 서비스 이용 주민들은 일관되게 민원서비스 처리시간 단축 등 절차 간소화를 약 50% 비율로 꼽고 있다. 지역주민들은 일관되게 민원서비스 처리 편의성을 높여달라고 요구를 하고 있음에도 불구하고 특별지방행정기관 차원에서 적극적인 고민을 하지 않고 있다고 볼 수 있다.

4. 결론 및 정책적 시사점

제주 성과평가 제도를 통해 살펴본 제주특별지방행정기관 성과제도는 중앙정부의 적극적 태도 이전에 제주특별자치도의 정책의지가 무엇보다 중요하다. '제주특별자치도 성과목표 및 평가에 관한 협약'내용에 따라 국무총리는 제도개선 등의 조치를 취하게 되어 있기 때문이다.

제주로 이관된 특별지방행정기관에 대한 제주특별자치도의 정책적 관심과 성과를 높이기 위한 정책의지는 매우 낮다고 볼 수 있다. 7개 특별지방행정기관 사무에 관한 지표설정은 제각각으로 분석되었다.

제주 성과평가 지표 상 제주특별지방행정기관 관련 정책목표와 지표는 매우 소극적으로 설정이 되어 있다. 이러한 이유는 업무 담당자들이 제주 성과평가 제도에 대한 인식이 부족하고 업무 부담을 주는 또 다른 평가제도라는 인식이 강하다. 평가를 주관하는 국무조정실에서도 협약체결이 된 지 15년이 지나면서 담당자의 교체와 대부분 지방정부와 중앙부처에서 과견을 보낸 공무원들로 구성이 되면서 제주특별자치도 정책에 대한 이해도가 부족한 측면도 있다. 이러한 행태는 특별지방행정기관을 이용하는 주민 만족도 결과가 '보통' 수준에서 벗어나지 못한 결과로 이어지고 있다. 제주특별지방행정기관 성과를 높이고 이 과정에 필요하다면 중앙정부의 예산지원과 제도개선 협조를 이끌어 내기 위해서는 제주 성과평가 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 제주특별자치도 성과목표 및 평가에 관한 협약서 제5조(성과목표 및 성과지표의 설정)를 활용하여 중앙정부와 적극적으로 소통해야 한다.

제주특별자치도는 우리나라에서 유일하게 7개 특별지방행정기관이 지방으로 이관이 된 지역이며 평가 등 관련 근거에 따라 정책의 지속가능성을 담보할 수 있도록 하였다. 하지만 이관 후 평가 등 지방정부 차원의 정책적 관심과 추진 의지 부족으로 주민이 만족하는 성과를 내지 못하였다. 다른 지역에서도 제주의 사례를 바탕으로 이관된 특별지방행정기관 사무에 대한 평가근거를 마련하고 지방정부 차원의 관심을 가질 수 있도록 제도에 반영해나가야 한다.

참고문헌

[1] 소진광, "특별지방행정기관 운용 실태와 문제점", 지방행정 제51권 제589호, 대한지방행정공제회, 2002년.
 [2] 국무총리실, "제주특별자치도 성과평가 보고서", 2007년~2018년.
 [3] 법률 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(2006.7.1.~현재)
 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2013.5.28~현재)