

지방정부 정책&이슈

# 환경 분야 특별지방행정기관의 지방이관 방향

윤필환 연구위원



대한민국시도지사협의회  
GOVERNORS ASSOCIATION OF THE REPUBLIC OF KOREA



## I. 들어가며

2023년 1월 기준으로 우리나라의 특별지방행정기관은 총 5,842개이며, 정원은 254,482명 규모로 2005년 3,688개에 비하여 대폭 증가하였다. 특별지방행정기관 수의 증대는 국가 행정 차원에서 ‘인력 및 운영 등의 비용 증대, 지방자치단체와의 유사·중복기능 수행으로 인한 행정효율성 저하 등’과 같은 문제를 야기하며, 지방행정 차원에서는 ‘유사·중복기능 수행에 따른 주민혼란과 불편 가중, 국가의 획일적 업무처리로 인한 지역적 특수성 미반영 등’의 문제를 야기한다. 이러한 문제를 방지하고자 각종 법령을 통하여 특별지방행정기관 설치·운영을 제한하고 있으나 지속적으로 특별지방행정기관의 수는 증가하였다.

환경 분야 특별지방행정기관은 노무현 정부를 시작으로 역대 정부별로 지방이관을 기획하였으나 2006년 제주특별자치도로 이관된 제주지방해양수산청을 제외하고는 추진되지 못하였다. 또한 다수 선행연구에서 제주특별자치도의 사례는 인력·재원 및 정보 등이 충분히 동반되어 이관되지 않은 한계가 존재한다고 지적하였다. 따라서 본 원고에서는 지방이관 판단기준을 선정하고, 환경 분야 특별지방행정기관의 온전한 지방이관 방향을 제시하고자 한다.

## II. 특별지방행정기관 지방이관 판단기준

제주특별자치도의 사례에서 알 수 있듯이, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, 「제주특별법」)에서 특별지방행정기관의 지방이관에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있다.

우선 동법 제23조제1항에서는 “제주자치도를 관할하는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관의 소관 사무를 제주자치도로 이양·위임 또는 위탁을 할 때에는 다음 각 호의 사무를 우선적으로 이관하여야 한다.”고 규정하였다. 구체적으로 제1호에서는 ‘해당 사무가 주민의 편의를 위한 것이고, 현지에서 수행하여야 하는 사무일 것’, 제2호에서는 ‘지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무일 것’으로 규정하였다.

이러한 기준을 바탕으로 2006년 제주특별자치도 출범 당시, 6대 분야 특별지방행정기관의 지방이관에 대한 법적 근거도 함께 마련하였다. 「제주특별법」 제24조에서는 “중전의 제주도에 설치되어 있는 특별지방행정기관으로 다음 각 호의 사무를 수행하는 특별지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 권한은 제주자치도로 이양하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 그 권한의 이양에 필요한 조치를 하여야 한다.”라고 규정하였고, 이는 강행 조항으로 당시 해당하는 특별지방행정기관은 모두 제주특별자치도로 이관된 바 있다. 동조 각

호에서 규정한 바와 같이 ‘국토관리, 중소기업, 해양수산, 보훈, 환경, 노동’ 등 6대 분야에 해당하는 특별지방행정기관은 모두 제주특별자치도로 이관되었다. 따라서 우리나라에서 유일하게 특별지방행정기관의 지방이관이 이루어진 제주특별자치도 사례를 바탕으로 지방이관 판단기준을 설정하였다.

지방이관 판단기준은 「제주특별법」 제24조에 따른 ① 주민편의성, ② 지역현지성, ③ 지역경제발전 영향성, ④ 지역주민 삶의 질 영향성 등 4가지를 선정하였다. 또한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 및 다수의 선행연구(한국조세연구원, 1998; 한국행정학회, 2008; 금창호 외, 2012; 한국지방행정연구원, 2016;)에서 특별지방행정기관의 지방이관 판단기준으로 설정하고 있는 지방자치단체와 특별지방행정기관 간의 ‘유사·중복성’을 기준에 추가하였다. 이에 지방이관 판단기준과 기준별 측정지표를 다음 표와 같이 선정하였다.

**<표-1> 특별지방행정기관 지방이관 판단기준**

구분	대상 및 기준	회계
판단기준	① 주민편의성	「제주특별법」 제23조
	② 지역현지성	
	③ 지역경제발전 영향성	
	④ 지역주민 삶의 질 영향성	
	⑤ 유사·중복성	「지방분권법」 제12조

**<표-2> 지방이관 판단기준별 측정지표**

판단기준	측정지표
① 주민편의성	- 사무가 주민의 편의를 위한 것인 경우
② 지역현지성	- 사무가 지역 현지에서 수행하여야 하는 경우
③ 지역경제발전 영향성	- 사무가 지역경제발전에 영향을 미치는 경우
④ 지역주민 삶의 질 영향성	- 사무가 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 경우
⑤ 유사·중복성	- 지자체에서 유사 또는 중복사무를 수행하는 경우

### III. 환경 분야 특별지방행정기관 현황

#### 1. 환경부 조직·인력 현황

환경부 조직은 1개 차관, 3개 실, 12개 국·단, 51개 과·팀 등이며, 인원은 정원기준으로 총 2,714명으로 구성된다. 인원 현황은 본부 632명, 소속기관 2,082명 등 총 2,714명이다. 소속기관 중에서 유역환경청 및 지방환경청의 공무원은 총 1,090명이며, 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

<표-3> 환경부 인원 현황

(2022년 12월 기준 / 단위: 명)

구분	직급	계	정무직	별정직	고공단	3·4급	4급 이하 및 기타
지역현지성		2,714	2	4	37	20	2,651
지역현지성		632	2	4	15	13	598
소속 기관	합계	2,082	-	-	22	7	2,053
	유역환경청	741	-	-	4	2	735
	지방환경청	349	-	-	3	-	346
	그 외	992	-	-	15	5	972

자료 : 「환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 재구성.

유역환경청은 한강유역, 낙동강유역, 금강유역, 영산강유역 등 총 4개이며, 지방환경청은 원주, 대구, 전북 등 총 3개가 설치되어 있다. 7개 기관은 강유역 및 시·도를 관할하고 있다. 유역환경청 및 지방환경청별로 조직 구성을 달리하고 있으나 실제 수행하는 업무에서는 유의미한 차이는 없다.

## 2. 환경부 예산 현황

2022년도 환경부의 총지출 예산은 국회에서 확정된 당초예산을 기준으로 11조 8,529억 원이 편성되었다. 2021년에 비하여 세출예산은 6,723억 원을 증액하고, 기금지출은 91억 원을 증액하여 총 6,814억 원이 증가하였다. 2022년도 세출예산은 10조 8,388억 원, 기금지출은 약 1조 140억 원으로 편성되었다. 세출예산 중 일반회계는 8,905억 원, 환경개선특별회계는 6조 4,228억 원, 농어촌구조개선특별회계는 425억 원, 에너지및자원사업특별회계는 2조 8,649억 원 등으로 편성되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표-4> 2022년도 환경부 총지출 예산 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2021년 예산(A)	2022년 예산(B)	증감(B-A)	비율[(B-A)/A]
합계	11,171,451	11,852,915	681,464	6.1
○ 예 산	10,166,539	10,838,864	672,325	6.6
일반회계	839,180	890,562	51,382	6.1
환경개선특별회계	6,957,265	6,422,845	△534,420	△7.7
농어촌구조개선특별회계	44,586	42,563	△2,023	△4.5
국가균형발전특별회계	623,062	617,923	△5,139	△0.8
에너지및자원사업특별회계	1,702,446	2,864,971	1,162,525	68.3
○ 기 금	1,004,912	1,014,051	9,139	0.9
4대강 수계관리기금	982,312	990,383	8,071	0.8
석면피해구제기금	22,600	23,668	1,068	4.7

출처 : 2022년도 환경부 업무보고(2022.7.18.), 재구성.

### 3. 지방환경청 및 유역환경청 기능별 사무 현황

「환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제24조부터 제29조까지는 유역환경청, 제30조부터 제32조까지는 지방환경청의 관할구역, 조직, 업무 등에 관하여 정의하고 있다. 해당 시행규칙은 분야 및 기능을 따로 정의하지는 않으며, 단순히 해당 과에서 수행하는 사무를 나열하고 있다. 이에 법령상 사무를 기준으로 사무별로 동일한 분야에 해당하는 사무를 취합·정리하고, 이를 토대로 유사한 기능으로 사무를 재분류하여 전체 5개 기능, 181개 사무를 도출하였다. 자세한 내용은 다음 표와 같다.

<표-5> 지방 및 유역환경청 분야별 기능 및 사무 현황

기능	주요 업무	사무수
환경관리	폐기물 관리, 생태환경보전, 환경영향평가, 환경감시 등	47개
유역관리	유역 수질 관리, 유역 환경감시, 수질개선 등	51개
하천관리	하천시설 유지보수, 하천복원, 하천오염 단속 등	50개
화학안전관리	화학물질 제조 관리, 유해화학물질 관리 등	21개
대기환경관리	오염물질 배출량 관리, 배출허용총량 지도·점검 등	12개
총계		181개

## IV. 환경 분야 특별지방행정기관의 지방이관 추진 검토

### 1. 기능별 지방이관 추진 검토

유역환경청 및 지방환경청의 기능은 크게 ‘환경관리, 유역관리, 하천관리, 화학안전관리, 대기환경관리’ 등 5개로 구분되며, ‘환경관리 기능’ 47개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표사무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : ‘녹색환경지원센터 운영·관리, 자연환경 보전·이용시설 설치지원, 생태·경관보전·습지보호지역 등 보전·관리 등’의 사무는 지역 내 주민에 대한 편의를 제공하기 위한 것으로 ‘주민편의성’에 부합한다.

② 지역현지성 : ‘지역별 총량관리대상 오염물질 배출량 산정 결과 관리, 야생동식물특별보호구역·특정도서지역 관리, 샘물개발 관련 환경영향조사서 심사 등’의 사무는 모두 해당 지역에 국한된 것으로 ‘지역현지성’에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : ‘환경관리 기능’ 그 자체의 속성상 지역경제발전과의 연관성은 높지 않다. 다만 ‘녹색기업 지정을 위한 조사 및 평가, 의료폐기물 전용용기 제조업 등록 및 관리 등’의 사무는 지역 내 해당 업체의 발전에 기여할 것이며, 이는 곧 일정수준으로 지역경제 활성화에 영향을 미칠 것이다. 따라서 ‘지역경제발전 영향성’은 일부 부합하는 것으로 판단된다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : ‘자연경관 심의, 농공단지 입주업체 등에 대한 환경성 검토, 소규모 환경영향평가 협의 등’의 사무는 지역주민의 생활 범위 내 환경에 관한 사항으로 ‘지역주민 삶의 질 영향성’에 부합한다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 금강유역환경청과 충남도청 간 ‘환경관리 기능’의 중복성을 검토하였다. 그 결과로 대다수 사무가 중복되며 해당 기능을 지방으로 이관하는 것이 적합하다는 것을 도출하였다. 또한 유역환경청 및 지방환경청은 일부지역에 따라 특수한 경우를 제외하고 모두 동일한 사무를 수행하며, ‘환경관리 기능’은 지방청별 사무에서 큰 차이가 없다. 따라서 ‘유사·중복성’은 부합하는 것으로 판단된다.

**<표-6> 환경관리 기능의 지방이관 부합여부**

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
환경관리	폐기물 관리, 생태환경보전, 환경영향평가, 환경감시 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

다음으로 ‘유역관리 기능’ 51개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표업무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : ‘공공하수도 관리대행업 등록·신고·취소, 공공하수도 기술진단전문기관 등록·취소 등’의 사무는 해당 지역의 지방청을 통하여 지역 업체가 등록 등을 하는 것으로 지역 업체에 대한 편의를 제공이라는 측면에서 ‘주민편의성’에 부합한다.

② 지역현지성 : ‘주민지원사업 승인, 주민지원사업 평가 및 집행관리 등’의 사무는 모두 해당 지역에 국한하여 지원하는 것으로 ‘지역현지성’에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : ‘유역관리 기능’ 그 자체의 속성상 지역경제발전과 연관되지는 않는다. 다만 ‘하수도사업 등 국구보조금 교부·정산·집행관리, 광역·지방상수도 및 공업용 수도의 사업인가 등’의 사무는 지역 내 해당 업체의 성장에 기여할 것이며, 이는 곧 지역경제 발전에 긍정적으로 작용할 수 있다. 따라서 ‘지역경제발전 영향성’은 일부 부합하는 것으로 판단된다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : ‘비점오염원 관리, 수질오염행위 감시·단속, 수질오염, 환경친화적 청정사업 지원 등’의 사무는 지역주민의 생활환경을 개선하기 위한 것으로 ‘지역주민 삶의 질 영향성’에 부합한다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 금강유역환경청과 충남도청 간 ‘유역관리 기능’의 중복성을 검토하였다. 그 결과로 대다수 사무가 중복되며 해당 기능을 지방으로 이



관하는 것이 적합하다는 것을 도출하였다. 또한 ‘유역관리 기능’은 지방청별 사무에서 큰 차이가 없기 때문에 선행연구 결과에 따라서 ‘유사·중복성’은 부합하는 것으로 판단된다.

**<표-7> 유역관리 기능의 지방이관 부합여부**

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
유역관리	유역 수질 관리, 유역 환경감시, 수질개선 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

다음으로 ‘하천관리 기능’ 50개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표업무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : 「하천법」 제2조에 따라 ‘하천시설’은 하천의 기능을 보전하고 효용을 증진하며 홍수피해를 줄이기 위하여 설치하는 제방, 댐, 방수로, 배수장, 수문 등을 의미한다. 따라서 하천을 관리한다는 것은 기본적으로 주민의 안전을 위한 것이며, ‘하천시설의 운영·관리, 하천의 유지·관리 및 보수, 하천공사의 부실방지 등’의 사무도 이러한 일환으로 추진하기 때문에 ‘주민편의성’에 부합한다.

② 지역현지성 : 「하천법」 제7조에 따라 하천은 ‘국가하천과 지방하천’으로 구분되며, 지방하천은 지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 하천으로 시·도지사가 그 명칭과 구간을 지정한다. 따라서 ‘하천관리 기능’ 중 국가하천에 관한 사항을 제외한 모든 사무는 지역에 국한됨으로 ‘지역현지성’에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : 기본적으로 하천관리는 경제발전과 연관되지는 않는다. 다만 ‘하천복원사업 국고보조금 교부·정산·집행관리, 하천 관련 토지수용업무, 토지보상과 관련된 공탁 등’의 사무를 통하여 간접적으로 지역경제에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 ‘지역경제발전 영향성’은 일부 부합하는 것으로 판단된다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : ‘하천공사의 조사·측량·설계·시행 및 감독, 하천시설의 점검, 하천 및 부대시설의 유지관리 등’의 사무는 하천의 유수(流水)로 인한 피해의 예방과 지역주민의 생활환경을 개선하기 위한 것으로 ‘지역주민 삶의 질 영향성’에 부합한다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 대전지방국토관리청과 충남도청 간 ‘하천관리 기능’의 중복성을 검토하였다.<sup>2)</sup> 그 결과로 대다수 사무가 중복되며 해당 기능을 지방으로 이관하는 것이 적합하다는 것을 도출하였다. 또한 ‘하천의 점용 등에 관한 사항, 하천 관

2) 한국지방행정연구원(2016)의 연구 당시, ‘하천관리 기능’은 지방국토관리청에서 수행하였다. 이후, 2020년 해당 기능이 환경부로 이관되면서 현재까지 유역환경청 및 지방환경청에서 사무를 담당하였다.

련 수해 복구, 지방하천 정비사업계획의 수립 및 관리 등'의 사무는 이미 시·도에서 유사 또는 동일한 사무를 수행 중에 있으므로 '유사·중복성'에 부합한다.

<표-8> 하천관리 기능의 지방이관 부합여부

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
하천관리	하천시설 유지보수, 하천복원, 하천오염 단속 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

다음으로 '화학안전관리 기능' 21개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표업무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : '화학물질의 등록 여부조사, 유해화학물질 취급시설의 검사 및 안전진단, 화학사고 현장대응 등'의 사무는 기본적으로 주민의 안전을 위한 것으로 '주민편의성'에 부합한다.

② 지역현지성 : '유해화학물질 영업·변경허가, 유해화학물질 취급중단·휴폐업 신고의 수리 및 조치명령 등'의 사무는 모두 관할지역 내에서 수행되는 것으로 '지역현지성'에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : 기본적으로 '화학안전관리 기능'은 경제발전보다는 주민의 안전과 직접적으로 연관된 기능이다. 다만, '허가물질의 제조·수입·사용 허가, 금지물질의 취급금지 허가·변경허가, 제한물질·금지물질의 수출 승인 등'의 사무는 그 대상이 해당 지역 내 기업 등이며, 이들 기업의 경제활동에 따라 지역경제에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 '지역경제발전 영향성'은 일부 부합하는 것으로 판단된다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : 「화학물질관리법」상 화학물질관리의 목적은 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고, 화학물질 사고로부터 신속히 대응함으로써 국민의 생명, 재산, 환경을 보호하는 것이다. 다만 '화학안전관리 기능'에서 명확하게 '지역주민 삶의 질'과의 연관된 사무는 부재하기 때문에 '지역주민 삶의 질 영향성'에 일부 부합하는 것으로 판단된다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 금강유역환경청과 충남도청 간 '화학물질 관리 기능'의 중복성을 검토하였다. 그 결과로 대다수 사무가 중복되며 해당 기능을 지방으로 이관하는 것이 적합하다는 것을 도출하였다. 또한 '화학안전관리 기능'은 지방청별 사무에서 큰 차이가 없기 때문에 선행연구 결과에 따라서 '유사·중복성'은 부합하는 것으로 판단된다.



**<표-9> 화학안전관리 기능의 지방이관 부합여부**

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
화학안전관리	화학물질 제조 관리, 유해화학물질 관리 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	△
		⑤ 유사·중복성	○

마지막으로 ‘대기환경관리 기능’ 12개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표업무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : ‘비산배출의 저감대상 업종관리, 사업장 대기오염물질 배출허용기준 점검·확인 등’의 사무는 대기오염으로 인한 주민의 건강에 관한 위해를 예방하기 위한 것으로 ‘주민편의성’에 부합한다.

② 지역현지성 : ‘지역별 총량관리대상 오염물질 배출량 관리, 총량관리사업장에 대한 지도·점검 등’의 사무는 모두 관할지역 내에서 수행되는 것으로 ‘지역현지성’에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : 기본적으로 ‘대기환경관리 기능’은 경제발전보다는 주민의 건강과 직접적으로 연관된 기능으로 명확하게 관련한 사무는 부재함으로 ‘지역경제발전 영향성’에 부합하지 않는 것으로 판단된다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : ‘자동차 연료품질등급별 평가 및 결과의 공개, 악취 기술진단전문기관 등록·관리, 악취 기술진단 관련 위반사항 점검·확인 등’의 사무는 지역주민의 생활환경을 보다 개선하기 위한 것으로 ‘지역주민 삶의 질 영향성’에 부합한다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 금강유역환경청과 충남도청 간 ‘대기환경관리 기능’의 중복성을 검토하였다. 그 결과로 대다수 사무가 중복되며 해당 기능을 지방으로 이관하는 것이 적합하다는 것을 도출하였다. 또한 ‘대기환경관리 기능’은 지방청별 사무에서 큰 차이가 없기 때문에 선행연구 결과에 따라서 ‘유사·중복성’은 부합하는 것으로 판단된다.

**<표-10> 대기환경관리 기능의 지방이관 부합여부**

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
대기환경관리	오염물질 배출량 관리, 배출허용총량 지도·점검 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	X
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

유역환경청 및 지방환경청의 5대 기능(환경관리, 유역관리, 하천관리, 화학안전관리, 대기환경관리)에 대한 지방이관 부합여부를 종합하면 ‘③ 지역경제발전 영향성’을 제외하고, 대다수 부합하는 것으로 나타났다. 환경 분야의 특성상 경제발전과 연관성이 부족한 것을 고려하면 유역환경청 및 지방환경청의 5대 기능과 이에 따른 181개 사무는 모두 지방으로 이관하는 것이 적합하다.

<표-11> 유역환경청 및 지방환경청 기능별 이관 여부

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
환경관리	폐기물 관리, 생태환경보전, 환경영향평가, 환경감시 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○
유역관리	유역 수질 관리, 유역 환경감시, 수질개선 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○
하천관리	하천시설 유지보수, 하천복원, 하천오염 단속 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○
화학안전관리	화학물질 제조 관리, 유해화학물질 관리 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	△
		④ 주민 삶의 질 영향성	△
		⑤ 유사·중복성	○
대기환경관리	오염물질 배출량 관리, 배출허용총량 지도·점검 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	X
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

## 2. 조직·인력 지방이관 추진 검토

앞서 살펴본 바와 같이 유역환경청 및 지방환경청의 3대 기능 모두를 지방으로 이관함에 따라 4개 유역환경청 및 3개 지방환경청과 정원 1,090명 전체를 이관하는 것이 적합하다. 또한 제주특별자치도의 경우, 이미 제주환경출장소와 함께 일부 기능과 사무만 이관되면서 조직 및 인력 등도 이에 따라 축소 이관되었다. 이를 고려하여 제주특별자치도에도 추가적인 조직과 인력이 이관되어야 한다.

3) 역환경청 및 지방환경청의 조직과 정원은 「환경부 그 소속기관 직제 시행규칙」(시행 2022.12.29.) 기준이다.

### 3. 예산 지방이관 추진 검토

유역환경청 및 지방환경청은 환경부 산하 조직으로 ‘환경관리, 유역관리, 하천관리, 화학물질관리, 대기환경관리’ 등의 기능에 대한 권한은 해당 부처에 귀속되어 있으며, 사무는 유역환경청 및 지방환경청에서 수행하고 있다. 이에 따라 유역환경청 및 지방환경청의 사업비는 모두 환경부의 사업 예산으로 편성되어 있다. 따라서 유역환경청 및 지방환경청이 수행하는 사무만 이양할 경우, 해당 사무에 대한 기능 및 권한은 이양되지 않으며, 사업비를 제외한 인건비 등의 행정운영경비만 이양될 수 있다.

2022년 기금을 제외한 환경부 전체 예산은 10조 8,388억 원이며 이 중에서 보조금 형태로 지방자치단체로 지원하는 금액은 6조 5,247억 원으로 각 회계별로 다양하게 지원하고 있다.

따라서 ‘환경관리, 유역관리, 하천관리, 화학물질관리, 대기환경관리’ 등 5대 기능 및 권한을 포함한 181개 사무, 조직과 인력 등의 전면 지방이관에 필요한 예산은 현재 지방자치단체로의 지원금액 6조 5,247억 원으로 판단된다.

<표-12> 2022년 환경부 지방이관 예산 검토

회계	프로그램 및 단위사업명	2022년 예산	지방자치단체 지원예산
일반회계	<b>5000 맑은물 공급·이용(광역)</b>	<b>132,169</b>	<b>400</b>
	5031 공업용수도 관리	39,879	400
	5033 광역상수도 관리	92,290	
	<b>5100 수자원정책 및 홍수관리</b>	<b>546,107</b>	
	<b>5200 댐 운영 및 관리</b>	<b>191,185</b>	<b>18,301</b>
	5232 지역맞춤형 댐건설	18,301	18,301
	<b>7100 환경행정 지원</b>	<b>21,101</b>	
<b>일반회계 총계</b>		<b>890,562</b>	<b>18,701</b>
환경개선 특별회계	<b>1900 환경연구 및 교육</b>	<b>91,481</b>	<b>1,600</b>
	1946 환경시험연구	75,880	1,600
	<b>7100 환경행정 지원</b>	<b>375,822</b>	
	<b>1100 수질 및 수생태계 관리</b>	<b>2,273,576</b>	<b>1,975,364</b>
	1131 산업폐수 및 기타오염원 관리	283,564	234,644
	1132 하수도 관리	1,733,182	1,726,064
	1133 수질개선기반구축	256,830	14,656
	<b>1200 토양지하수관리</b>	<b>43,272</b>	
	<b>2000 맑은물 공급·이용</b>	<b>407,032</b>	<b>262,479</b>
	2031 지방상수도 관리	302,227	232,380
	2038 물산업 및 물기술 진흥	104,805	30,099
	<b>1400 자원순환사회 형성 촉진</b>	<b>299,356</b>	<b>189,974</b>
	1431 폐기물 발생원 관리	28,495	5,540
	1432 폐기물 수집 및 재활용	83,457	40,989
1433 최종처리 및 안전관리			

회계	프로그램 및 단위사업명	2022년 예산	지방자치단체 지원예산
환경개선 특별회계	1500 친환경경제사회 활성화	743,122	118,198
	1535 지속가능발전위원회	133,725	118,198
	1600 대기환경 보전	1,009,167	674,250
	1633 대기오염 발생원 관리	934,035	671,535
	1634 대기환경 개선 정책기반강화 및 국제협력	75,132	2,715
	1700 기후변화대응	17,399	
	2200 환경보전관리	192,516	101,086
	2204 사전예방 보건의정	51,078	2,227
	2205 환경위해 관리	48,038	22,642
	2206 환경피해 사후관리	93,400	76,217
	2300 화학물질 안전관리	145,480	
	1800 자연생태 보전	824,622	54,583
	1831 자연의 보전·관리	562,691	31,005
	1832 자연생태 복원	42,179	16,466
	1833 자연자원의 이용	176,592	7,112
	환경개선특별회계 총계		6,422,845
에너지 및 자원사업 특별회계	1600 대기환경 보전	2,854,726	2,468,016
	1633 대기오염 발생원 관리	2,854,726	2,468,016
	1700 기후변화대응	10,245	
에너지 및 자원사업특별회계 총계		2,864,971	2,468,016
농어촌구조개선특별회계 총계		42,563	42,563
국가균형발전특별회계 총계		617,923	617,923
예산 총합		10,838,864	6,524,737

자료: 2022년도 환경부 국회확정예산 기준(당초예산).

## V. 결론

본 원고는 환경 분야 특별지방행정기관의 지방이관 추진을 위하여 환경부를 대상으로 기능, 조직 및 인력, 예산 등 지방이관에 필요한 사항을 검토하였다. 앞서 살펴본 검토결과를 바탕으로 각 부문별 지방이관 추진 방향을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

특별지방행정기관 기능의 지방이관은 「지방분권법」 및 「제주특별법」 등 법령에 따른 ① 주민편의성, ② 지역현지성, ③ 지역경제발전 영향성, ④ 지역주민 삶의 질 영향성, ⑤ 유사·중복성 등 5가지 판단기준을 통하여 판단하였다.

이에 따라 유역환경청 및 지방환경청의 환경관리·유역관리·하천관리·화학안전관리·대기환경관리 등 5개 기능 및 181개 사무 등은 지방자치단체로 전면이관이 필요한 것으로 도출되었다.

<표-13> 기능의 지방이관 방향

(2022년 12월 기준)

기관명	기능	주요 업무	지방이관 여부
유역환경청·지방환경청	환경관리	폐기물 관리, 생태환경보전, 환경영향평가, 환경감시 등	전면 지방이관
	유역관리	유역 수질 관리, 유역 환경감시, 수질개선 등	
	하천관리	하천시설 유지보수, 하천복원, 하천오염 단속 등	
	화학안전관리	화학물질 제조 관리, 유해화학물질 관리 등	
	대기환경관리	오염물질 배출량 관리, 배출허용총량 지도·점검 등	

특별지방행정기관 기능의 지방이관에 따라 조직, 인력 등도 모두 지방으로 이관하는 것이 요구된다. 다만, 제주특별자치도의 이관사례에서 발생한 문제점으로 지방청 조직이 과 단위로 축소 이관되면서 여러 과에서 사무가 분배되었고, 그 권한이 약화되거나 도청 내 조직 간의 의사소통 문제 등이 지적되었다. 따라서 조직의 지방이관 측면에서 최소한 시·도에 실·국·본부 단위 조직이 신설되는 형태로 이관되어야 한다. 인력의 지방이관 측면에서는 특별지방행정기관 소속 공무원이 시·도 공무원으로 신분 전환에 대한 자율성을 보장하여야 하고, 직급·직위 등의 보장으로 인사상 불이익을 방지하는 것이 필요하다.

<표-14> 조직·인력의 지방이관 방향

(2022년 12월 기준)

기관명	조직	인력	지방이관 방식
유역환경청·지방환경청	3개 유역환경청, 4개 지방환경청	1,090명	(조직) 실·국·본부 신설 (인력) 정원 일체 이관, 신분전환 자율성 보장

기능·조직·인력의 전면이관을 전제로 지방이관에 필요한 예산을 검토하였다. 제주특별자치도의 이관사례에서 발생한 주요한 문제는 기능·조직·인력의 지방이관 대비하여 그 예산이 충분히 이관되지 못했다는 점이다. 이는 예산의 지방이관을 검토할 당시, 각 특별지방행정기관별 책정된 예산을 기준으로 진행하였기 때문이다. 특별지방행정기관은 각 부처의 소속기관으로 사업비는 해당 부처에 편성하고, 각 특별지방행정기관은 인건비, 기본경비 등 행정운영경비만 책정하기 때문이다. 따라서 기능에 따른 사업비는 본 부처에만 편성되어 있으며, 특별지방행정기관의 기능·조직·인력 등을 전면 지방으로 이관하기 위해서는 해당 기능의 부처별 사업비도 함께 이관되어야 한다.

환경부의 전체 예산 11조 8,529억 원 중에서 지방자치단체로 6조 5,247억 원을 지원하고 있다. 해당 지원 금액별 사업을 살펴본 결과, 유역환경청 및 지방환경청에서 수행하는 5개 기능을 모두 포괄하는 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체로 지원하고 있는 6조 5,247억 원의 전면 지방이관이 적합할 것이다.

4) 한국지방행정연구원(2015), 제주특별자치도 자치분권 강화연구 용역.

<표-15> 예산의 지방이관 방향

(2022년 12월 기준)

기관명	전체 예산(a)	지방이관 예산(b)	비율(b/a)
환경부	11조 8,529억	6조 5,247억	55.0%

본 원고는 환경 분야 특별지방행정기관의 지방이관 방향을 제시하였으나 구체적인 방안을 제시하지 못한 점은 한계로 존재한다. 따라서 특별지방행정기관의 사업 집행현황 등 세부내역과 현장사례 검토, 주민 및 이해관계자 의견수렴 등 후속 과제 및 연구를 통하여 구체적인 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.