

국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구

| 한부영 · 박재희 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구

| 한부영 · 박재희 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

한 부 영 (선임연구위원)

박 재 희 (부 연구 위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구

발 행 일 : 2019년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-469-2

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문


문재인 정부의 자치분권에 대한 의지는 헌법개정안을 통해 확인되었듯이 역대 어느 정부보다 강하다. 이러한 정부의 노력은 중앙-지방간 사무 재배분과 중앙 권한의 기능 중심 포괄 이양 등을 통한 자치권 보장 확대 정책들로 구체화되고 있다. 이러한 정책과제 중에서 정부는 자치분권 법령 사전협의제 도입을 추진과제로 선정하여 2019년 7월 1일부터 시행하고 있다. 자치분권 사전협의제는 정부가 법령의 제·개정 과정에서 사무 배분의 적정성을 사전 심사하고 협의하는 제도로서 자치권을 보장하기 위한 방안이다. 지방자치법 시행령 제10조의 2가 2019년 3월 12일에 신설되고 2019년 7월 1일부터 시행되면서 중앙행정기관은 법령의 제·개정시 소관 법령에 대한 행정안전부장관과 사전 협의를 의무화하고 있다. 법률의 제·개정시 중앙정부와 행정안전부 간 사전협의를 통해 자치분권의 실효성을 제고할 수 있는 계기가 된 것이다. 이러한 배경에서 법률의 사전협의를 위한 원칙과 기준이 필요하게 되었다.

현재 지방자치법에서 규정하고 있는 국가사무와 지방사무 구분 기준은 추상적 원칙에 불과하여 실제 사무배분시 적용에는 많은 어려움이 있어 왔다. 자치분권이념을 실천하고 주민만족 서비스를 제고하기 위해서는 지방자치단체의 권한이 지금보다 강화될 필요가 있다. 문재인 정부는 중앙권한의 지방이양 대상 사무 발굴, 이양사무의 효과분석 등을 통한 법령개정을 실시하고 있다. 이러한 자치분권의 실질적 조치들이 효과를 발휘하기 위해서는 법령의 제·개정과정에서 전권한성의 원칙과 보충성의 원칙을 고려하여야 한다. 또한, 입법과정에서 주민의 복리증진에 대한 헌법적 선언을 고려한 제·개정이 이루어져야 한다.

본 연구는 자치분권 관점에서 사무 조사를 통하여 지방사무로 판별할 수 있는 새로운 영역을 발굴하여 지방사무 기준을 재분류해보고 법령 분석을 통하여 실무적으로 사무배분에 적용할 수 있는 새로운 기준을 발굴하기 위한 시도였다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이러한 연구가 밑거름이 되어 사무구분 기준의 적용 가능성을 제고하고 지방이양 대상 사무 발굴을 활성화시키는데 도움이 되었으면 한다. 본 연구에서 제시

하고 있는 사무배분의 원칙과 기준이 법령의 제·개정과정에서 고려되어 문재인 정부의
자치분권 정책이 성공적으로 추진되길 기대한다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장 

요약

현재 지방자치법 제9조의 사무범위에 대한 규정과 지방자치법 제10조 및 제11조의 국가사무와 지방사무 구분 기준에 대한 규정은 추상적 원칙에 불과하여 실제 사무배분 시 적용에는 많은 어려움이 있다. 자치분권 관점에서 사무 조사를 통하여 지방사무로 판별할 수 있는 새로운 영역을 발굴하여 지방사무 기준을 재분류해보고 법령 분석을 통하여 실무적으로 사무배분에 적용할 수 있는 새로운 기준을 발굴하려는 노력이 필요하다. 이에 본 연구는 자치분권을 효과적으로 추진하기 위한 사무배분에 대한 새로운 원칙과 기준의 재정립을 목적으로 하였다. 국가와 지방자치단체 간 사무배분의 기준을 명확하게 하는 것은 사무구분 기준의 적용 가능성을 제고하고 지방이양 대상 사무 발굴을 활성화시키는 밑거름이 된다.

분석한 법령에 따르면, 입법자는 국민의 법적 안정성 측면에서 많은 법령상 사무를 공동사무로 규정하고 있다. 이러한 입법적 조치는 어느 행정부처든지 국민에게 서비스를 제공하게 하는 장치로 이해할 수 있다. 반면에, 관할권이 중첩되고 사무에 대한 권한과 책임이 불분명해지는 결과로 귀착되기도 한다. 중앙-광역-기초로 연결되는 사무의 책임기관은 현실에서는 책임감있는 관할기관이 불명료해질 수 있는 문제점을 야기할 수 있다. 법령의 제·개정과정에서 모든 사무에 대한 권한과 책임이 일치되고 관할권이 명료화 될 때 행정기관은 완결성을 가지고 책임행정을 구현할 수 있으며, 주민은 민원이나 행정서비스를 쉽고 간편하게 제공받을 수 있다.

자치분권이념을 실천하고 주민만족 서비스를 제고하기 위해서는 지방자치단체의 권한이 지금보다 강화될 필요가 있다. 현재 정부는 중앙권한의 지방이양 대상 사무 발굴, 이양사무의 효과분석 등을 통한 법령개정을 실시하고 있다. 이러한 자치분권의 실질적 조치들이 효과를 발휘하기 위해서는 법령의 제·개정과정에서 전권한성의 원칙과 보충성의 원칙을 고려하여야 한다. 또한, 입법과정에서 주민의 복리증진에 대한 헌법적 선언을 고려한 제·개정이 이루어져야 한다.

더불어, 사무배분과정에서 중앙-광역-기초자치단체로 이어지는 공동사무의 판별기준이 절차적 합리성을 보장받아야 할 것이다. 법률의 제·개정과정에서 이해당사자의

참여를 통한 의견수렴과 기초자치단체와의 협의, 광역자치단체와의 협의를 절차적으로 제도화할 필요가 있다. 입법과정에서의 이해당사자나 주민참여는 입법의 효과를 극대화하고, 입법으로 불이익을 당할 우려가 있는 국민의 거부감을 최소화할 수 있다. 이러한 절차적 합리성은 법적 정당성을 제고할 수 있는 요인이 된다. 또한, 법령의 제·개정 과정에서 법률에 의해 규제받는 주민에서 탈피하여, 법률로부터 복리를 제공받는 주민으로의 인식 전환이 필요하다. 이를 위해서는 주민이 언제든지 접근할 수 있는 근거리 기초자치단체에서 민원이나 행정서비스를 신청하고, 그 결과를 통보받을 수 있는, 완결성있는 자치분권이 실현되어야 할 것이다.

본 연구에서 제시하고 있는 사무배분의 원칙과 기준이 법령의 제·개정과정에서 고려되어야 할 것이다. 2019년 7월 1일부터 시행되는 자치분권사전협의제의 빠른 정착을 통해 법령의 제·개정과정에서 지방자치단체의 권한과 책임을 촉진하는 계기가 되어야 할 것이다. 자치분권사전협의제를 통한 분권화는 지방자치단체의 비용의 증대를 가져 오지 않도록 제도를 보완할 필요가 있으며, 지방이양 또는 자치분권을 위한 법령 제·개정이 지방자치단체의 부담만을 키우는 법령협의를 되지 않도록 지속적 관심과 지원이 필요하다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경과 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
제2절 연구범위와 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
제2장 사무배분에 관한 이론적 배경	9
제1절 사무배분의 규범적 근거	11
1. 지방자치의 헌법적 보장과 사무배분	11
2. 국가와 지방자치단체 간 관계	13
3. 국가와 지방자치단체 간 사무배분 연구 경향	16
제2절 사무배분에 대한 논의	18
1. 단위사무의 개념	18
2. 사무의 기능 분류	19
3. 사무배분	21
4. 국가-지방사무의 구분	23
제3장 법령상 사무배분의 원칙과 기준	29
제1절 헌법과 법률이 정한 사무배분의 원칙과 기준	31
1. 헌법이 정한 사무배분 원칙과 기준	31
2. 개별 법률이 정한 사무배분 원칙과 기준	34
제2절 지방자치관련 법률이 정한 사무배분의 원칙과 기준	38

목 차

1. 지방분권법이 정한 사무배분 원칙	38
2. 지방자치법이 정한 사무배분 원칙 및 기준	39
제3절 사무배분의 원칙과 기준 재정립의 필요성	44
1. 기존 사무배분 원칙과 기준의 문제점	44
2. 새로운 사무배분 원칙과 기준의 필요성	45
제4장 사무배분의 원칙과 기준에 대한 해외 사례	49
제1절 독일	51
1. 지방자치 관련 정책의 개요	51
2. 독일의 사무배분 원칙과 기준	55
3. 우리나라에의 시사점	57
제2절 프랑스	60
1. 지방자치 관련 정책의 개요	60
2. 프랑스의 사무배분 원칙과 기준	63
3. 우리나라에의 시사점	67
제3절 일본	70
1. 지방자치 관련 정책의 개요	70
2. 일본의 사무배분 원칙과 기준	71
3. 우리나라에의 시사점	76
제4절 사무배분 재정립을 위한 시사점 도출	77
1. 선진국 사무배분체계의 특성	77
2. 선진국 공통의 사무배분 원칙과 기준	79
제5장 사무범위 및 법령 분석	83
제1절 분석 틀	85

1. 조사 목적	85
2. 조사 설계	86
제2절 분석결과	93
1. 사무 총조사를 통한 사무 범위 분석	93
2. 분야별 대표 법령 분석	105
제3절 사무배분 원칙과 기준의 재정립 방안	134
1. 국가와 지방의 사무배분 방향	134
2. 지방자치단체 사무의 재분류	134
3. 새로운 사무배분 기준 설정	136
제6장 결론	141
제1절 연구 요약	143
제2절 정책적 함의 및 제언	145
1. 정부와 지방자치단체 간 합리적 사무배분을 위한 실행전략	145
2. 지방자치단체의 확장 가능한 자치사무 범위	148
3. 법령의 제·개정에 대한 인식전환	149
참고문헌	151
Abstract	154

표 목차

[표 2-1] 미국의 정부관계 모형	13
[표 2-2] 단위사무와 담당업무의 구분	19
[표 2-3] 국가정책기능에 따른 담당 중앙행정기관(행정각부)	20
[표 2-4] 지방자치단체 기능분류	21
[표 2-5] 지방자치법 제11조(국가사무의 처리)	24
[표 2-6] 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 비교	26
[표 2-7] 사무유형	27
[표 3-1] 헌법이 정한 사무배분 원칙	33
[표 3-2] 법령상 공동사무 현황	36
[표 3-3] 광역자치단체 사무배분 현황	37
[표 3-4] 기초자치단체 사무배분 현황	37
[표 3-5] 지방분권법이 정한 사무배분 원칙	39
[표 3-6] 지방자치단체 사무 범위	40
[표 4-1] 독일 정부 간 조세체계	54
[표 4-2] 독일의 자치사무 구분	57
[표 4-3] 프랑스의 사무구분 및 사무배분체계	64
[표 4-4] 프랑스 지방정부 간 사무배분체계(2018년 기준)	66
[표 4-5] 일본의 국가사무의 기준	71
[표 4-6] 의무화·정형화의 존치를 허용하는 판단기준(7가지)	74
[표 4-7] 의무화·정형화의 존치를 허용하는 판단기준의 세분화	74
[표 4-8] 존치를 허용해야 하는 또 다른 판단기준	75
[표 4-9] 일본의 사무구분 체계 변화	78
[표 5-1] 사무 조사표 예시	87
[표 5-2] 국가사무 구분기준 사무예시	90
[표 5-3] 시·도사무 구분기준 사무예시	91
[표 5-4] 시·군·구사무 구분기준 사무예시	92
[표 5-5] 주민의 사회복지증진에 관한 사무의 재분류	94

[표 5-6] 주민의 보건복지 증진사무 재분류	95
[표 5-7] 농·임·수산업 등 진흥에 관한 사무 재분류	96
[표 5-8] 산업진흥에 관한 사무 재분류	97
[표 5-9] 지역개발에 관한 사무 재분류	98
[표 5-10] 환경오염관리 및 환경보존에 관한 사무 재분류	99
[표 5-11] 주민의 생활환경에 관한 사무 재분류	99
[표 5-12] 교통에 관한 사무 재분류	100
[표 5-13] 주민의 생활환경(지역민방위 및 지방소방)에 관한 사무 재분류	101
[표 5-14] 환경 분야 주요 법률 기본 단위사무 예시	105
[표 5-15] 환경 분야 국가사무 구분기준 및 사무예시	106
[표 5-16] 환경 분야 시·도사무 구분기준 및 사무예시	107
[표 5-17] 환경 분야 시·군·구사무 구분기준 및 사무예시	108
[표 5-18] 문화 분야 주요 법률 기본 단위 사무 예시	109
[표 5-19] 문화 분야 신규 국가사무기준	113
[표 5-20] 문화 분야 국가사무 구분기준 및 사무예시	113
[표 5-21] 문화 분야 시·도사무 구분기준 및 사무예시	116
[표 5-22] 문화 분야 시·군·구사무 구분기준 및 사무예시	116
[표 5-23] 문화 분야 공동사무 구분기준 및 사무예시	117
[표 5-24] 문화 분야 국가·시도 공동사무 구분기준 및 사무예시	121
[표 5-25] 문화 분야 국가·시군구 공동사무 구분기준 및 사무예시	126
[표 5-26] 문화 분야 시도·시군구 공동사무 구분기준 및 사무예시	130
[표 5-27] 지방자치단체 사무의 재분류	136
[표 5-28] 국가사무와 자치사무의 구분 기준 종합	139



그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름도	7
[그림 4-1] 일본의 중앙과 지방의 새로운 사무구분	72
[그림 5-1] 법령상 국가사무 총조사를 통한 조사	88
[그림 5-2] 부처별 대표 법령 심층 조사	89

제1장



서론

제1절 연구배경과 목적

제2절 연구범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구배경과 목적

1. 연구배경

문재인 정부가 들어서면서 100대 국정과제를 발표하였으며, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권이라는 전략을 설정하여 추진하고 있다. 자치분권을 추진하기 위해 문재인 정부는 중앙-지방의 동반자 관계 확립을 위한 자치분권 종합계획을 발표하고 추진하고 있다¹.

자치분권을 통한 국민의 삶을 개선하기 위한 아젠다는 중앙권한을 지방에 이양하고 국토의 균형적 발전을 전략목표로 설정하여 추진하고 있다. 이는 주민주권을 실현할 수 있는 방안이기도하며, 주민에 가까운 곳에서 정책결정과 정책추진이 가능할 수 있는 방안이다.

자치분권을 혁신적으로 추진하기 위한 실천과제로서 정부는 국가-지방자치단체 간 사무 재배분, 중앙권한의 기능중심 포괄이양, 재정분권의 실시, 중앙-지방 및 지방자치단체 간 협력 강화 등의 과제를 추진하고 있다.

이러한 정책과제 중에서 자치분권 법령 사전협의제 도입을 추진과제로 선정하여 2019년 7월 1일부터 시행하게 되었다. “자치분권 사전협의제”는 정부가 법령의 제·개정 과정에서 사무배분의 적정성을 사전심사하고 협의하는 제도로서 자치권을 보장하기 위한 방안이다.

¹ 국정기획자문위원회, 문재인 정부 국정운영 5개년 계획, 자치분권위원회, 2019년 자치분권 시행계획 등 현 정부는 자치분권을 위한 종합계획, 로드맵과 실천계획을 수립

자치분권 사전협의를 위한 법률은 지방자치법 시행령 제10조의 2가 2019년 3월 12일에 신설되고, 2019년 7월 1일부터 시행되면서, 중앙행정기관은 법령의 제·개정시 소관 법령에 대한 행정안전부장관과 사전협의를 의무화하고 있다. 법률의 제·개정시 중앙정부와 행정안전부 간 사전협의를 통해 자치분권의 실효성을 제고할 수 있는 계기가 된 것이다. 이러한 배경에서 법률의 사전협의를 위한 원칙과 기준이 필요하게 되었다.

지방자치법 제10조 및 제11조에서 국가사무와 지방사무 구분기준을 규정하고 있으나 추상적 원칙에 불과하여 실제 사무배분시 적용에는 어려움이 있다. 또한, 사무배분의 새로운 기준을 정함에 있어서, 지방자치법 제9조의 “사무의 범위에 대한 규정”을 구체화하고 새로운 사무범위에 대한 고려도 필요하다. 지방자치법 제9조에 열거된 사무의 범위에 해당하는 사무는 지방사무로 볼 수는 있지만, 열거되지 않은 새로운 영역의 사무들을 지방 사무에 편입시킬 것인지에 대한 논의도 필요하다. 이는 법률상 열거주의에서 오는 국가의 책무와 의무에 대한 과제이기도 하다. 자치분권 관점에서 사무조사를 통하여 지방사무로 판별할 수 있는 새로운 영역을 발굴하여 지방사무 기준을 재분류해보고 법령분석을 통하여 실무적으로 사무배분에 적용할 수 있는 새로운 기준을 발굴하려는 노력이 필요하다.

2. 연구목적

중앙집권적 국가형태를 가지고 있는 대한민국은 정부가 바뀔 때마다 지방분권과 자치분권을 대통령 선거공약으로 제시하면서 지방자치단체의 역할과 기능을 강화한다고 공약하였다. 정부가 변화될 때마다 지방분권과 지방자치가 점진적으로 발전하여 왔으며, 주민의 권익을 강화하는 방향으로 개선되어왔다고 볼 수 있다. 그러나 자치분권의 수준이 지방자치를 구현하여 지역의 발전과 국가 경쟁력 향상을 도모하고 중국에는 국민의 삶의 질을 제고하는 데에는 아직 이르지 못하고 있다.

지방분권을 연방제국가에서 주정부가 가지고 있는 국가적 권한을 가지는 수준까지를 요구하는 것은 아니지만, 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 역할과 기능이 조화를 이루도록 하는 정도의 지방분권이 이루어져야 할 것이다.

이러한 지방분권수준과 자치분권을 달성하기 위해 법률의 제·개정과정에서 자치분권 사전 영향심의를 필요로 하고 있다. 입법 과정에서 국가 또는 지방의 기능으로 확정된 경우, 이는 명시된 관할권에 기속되어지며, 중앙정부 또는 지방자치단체에 권한과 책임이 부여된다.

자치분권의 지속적 추진과 성과를 달성하기 위해서는 법률 제·개정이 국회에서 결정되기 전 사전에 자치분권을 위한 사전 협의가 필요하다. 법률의 제·개정과정에서 자치분권에 대한 사전 영향을 심의하고 협의하기 위해서는 자치분권을 법률상 기능들을 판별할 수 있는 원칙이나 기준이 필요할 것이다.

본 연구는 자치분권을 효과적으로 추진하기 위해서 사무에 대한 새로운 원칙 및 기준을 도출하고자 한다. 법률상 기능과 사무가 자치분권을 침해할 수 있는 요소를 사전에 제거하고, 실효성있는 자치분권을 추진하기 위한 원칙과 기준이 될 수 있을 것이다.

또한, 합리적 원칙과 기준의 재정립은 중앙정부와 지방자치단체 간의 관할권 중첩의 문제를 타당한 근거에 의한 해결할 수 있으며, 이를 통하여 중앙정부-광역단체-기초단체간 권한과 책임이 명료해질 것으로 기대한다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

본 연구는 대한민국 법령에 나타난 사무를 분석하여 국가와 지방, 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분기준과 원칙을 분석해보고, 합리적 사무배분의 기준을 제시하고자 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 연구의 범위를 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구의 대상범위는 2019년 사무 총조사를 기초자료로 한 모든 법령이 대상이 된다. 현행 법률은 총 1,802개이며, 시행령은 1,719개, 시행규칙은 1,326개이며, 이들 법령을 분석 대상으로 한다. 또한, 부처별 법령 심층 조사를 위하여 정부 18개 부처 중에서 지방자치단체와 관련성이 높은 대표법령들을 대상으로 지방사무의 표준화된 기준과 원칙을 심층 분석할 예정이다.

둘째, 연구의 시간적 범위는 2019년 5월말까지 개정되거나 제정된 법률을 대상으로 하며, 자치분권을 실현하기 위한 지방사무를 중심으로 연구하고자 한다.

셋째, 연구의 내용범위는 법령상 국가·지방사무의 기준을 제시하고 있는 지방자치법, 지방자치법 시행령, 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법의 관련 조항을 포괄한다. 이들 조항들이 제시하고 있는 사무의 원칙 및 기준 등을 검토하고 분석하여 법률 제·개정과정에서 참고할 수 있는 새로운 사무배분 기준과 원칙을 제시하는데 연구내용의 범위를 한정할 것이다.

2. 연구방법

국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안을 제시하기 위한 연구방법은 분석내용별로 다양한 방법을 적절하게 활용한다.

첫째, 국가와 지방의 기능배분과 사무배분에 대한 학술논문, 연구보고서, 사무 총조사 보고서 등 문헌자료들을 중심으로 1차적으로 검토한다. 특히 자치분권, 지방분권, 정부 간 관계 등의 사무배분 원칙 및 기준에 대한 이론을 살펴보고 분석한다.

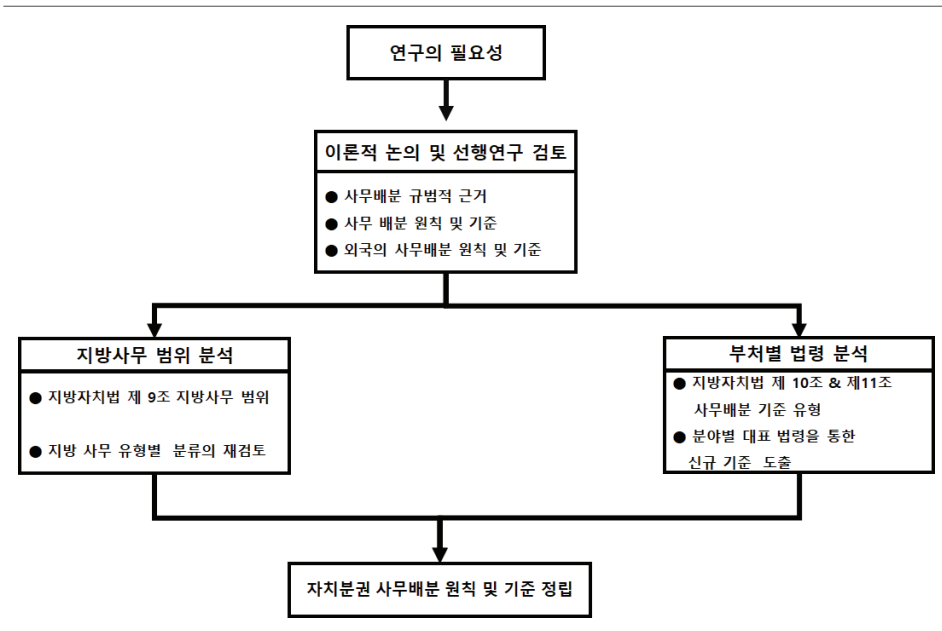
둘째, 사무배분 원칙과 기준의 재정립 방안을 제시하기 위하여 독일, 프랑스, 일본 사례에 대한 조사를 실시하고 분석 결과를 활용하고자 한다.

셋째, 법령상 사무를 조사하고 지방사무 범위를 중심으로 지방사무 유형별 분류를 재검토하여 새로운 원칙과 기준을 도출하기 위한 기초 작업을 진행한다.

넷째, 자치분권에 상관성이 높은 법률들을 대상으로 원칙과 기준에 대한 조문분석을 실시하여 국가사무와 지방사무간 구분 기준과 원칙을 재정립하는 방안을 검토하고 환경 분야와 문화 분야 사무배분 기준에 대하여 논의한다.

마지막으로, 선행 분석 결과들을 바탕으로 자치분권을 실현하기 위한 국가사무와 지방사무 구분의 원칙 및 기준에 대한 재정립을 중심으로 논의할 것이다.

[그림 1-1] 연구의 흐름도



제2장



사무배분에 관한 이론적 배경

제1절 사무배분의 규범적 근거
제2절 사무배분에 대한 논의

제1절 사무배분의 규범적 근거

1. 지방자치의 헌법적 보장과 사무배분

지방자치제도는 지역을 단위로 지역 주민이 그 지방 주민의 복리에 관한 사무, 재산 관리에 관한 사무, 기타 법령이 정한 사무를 자신들이 선출한 기관을 통하여 자신들의 책임 아래에서 직접 처리하게 함으로써 자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 국가 발전과 함께 지방균형발전을 도모하는 제도라고 할 수 있다(최봉석 외 2015).²

우리 헌법은 제117조와 제118조에서 지방자치를 규정함으로써 헌법으로 지방자치를 보장하고 있다. 이처럼 헌법에서 지방자치를 보장하고 있기 때문에 사무배분 원칙과 기준에 대한 논의는 이론뿐만 아니라 법규범적인 차원에서 다루어져야 한다. 다시 말하면, 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립의 문제는 단순한 행정 및 정책문제가 아니라, 헌법에 의해 도출되는 명령이다.

헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

헌법 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

이러한 지방자치의 헌법적 보장은 전통적으로 입법으로부터의 침해를 방지하는 소극

² 헌법재판소 1996. 6. 26. 선고 96헌마200

적 의미로 이해되었으나, 현대에 와서는 헌법이 바라는 지방자치의 기능과 의의에 따라 구체적 내용이 결정된다는 적극적 의미로 이해되고 있다. 이러한 의미에서, 헌법에서 보장하고 있는 지방자치의 가치는 주민의 기본권 보장 강화와 민주주의와 권력분립 원리의 현대적 구현에 있다고 할 것이다. 국가와 지방자치단체는 대립·종속관계가 아니라 대등한 협력관계에 있는 것이며, 이러한 관념은 우리나라 헌법과 지방자치법에 수용되어 있다고 할 것이다. 따라서 헌법과 법률로써 지방자치를 보장한다는 의미는 우선 그러한 지방자치의 의의와 기능에 합당한 제도적 보장을 포함하고 있어야 하며, 그러한 객관적 제도의 가장 본질적 부분들 중의 하나가 사무배분의 문제라고 할 수 있다(최봉석 외, 2015).

이처럼 헌법에 의해 직접 보장되는 지방자치제도는 행정·정책적 문제가 아니라 헌법적으로 규범화된 명령이다. 따라서, 지방자치권에 대한 이해 및 지방자치권의 내용은 단순히 이론적인 차원에서 논의되기 보다는 법규범적인 논의가 되어야 한다. 이러한 차원에서 가장 추상적 수준에서 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안의 근거는 헌법이 직접 제공하고 있다고 볼 수 있다(최봉석 외, 2015).

지방자치제도는 헌법적으로 보장된 제도이며 지방자치법 등이 이를 구체적으로 형성하고 제도화한다. 사무배분 원칙 및 기준을 포함하여 개별 법률의 준비를 위해서는 헌법적으로 보장된 지방자치제도의 내용과 범위에 대한 구체화가 요청된다.

지방자치는 규범적인 측면뿐만 아니라 현실에 있어 제도로서의 중요성과 기능이 갖는 의미가 크다. 지방자치 제도 자체는 지역 주민들에게 근거리 행정을 실현하고 지역 특수성을 반영하는 행정·정책적 기능과 함께, 주민 통합이라는 사회·정책적 기능을 수행한다. 보다 거시적인 차원에서는 중앙집권적 국가구조에서 분권적 국가구조로의 패러다임 전환을 의미한다(최봉석 외, 2015).

따라서 지방자치의 제도적 내용으로서 법률을 제정하고, 정책을 집행하며, 예산을 배분하는 문제 역시, 단순히 행정·정책적 차원의 문제가 아니라 국가운영의 기본원리로서 지방자치 또는 지방분권에 관한 문제이다. 이러한 관점에서 볼 때 사무배분의 문제는 지방분권을 실현하는 기본 전제이나 출발이 된다는 점에서 가장 중요한 문제라고 할 수 있다.

2. 국가와 지방자치단체 간 관계

1) 정부 간 관계

영미권에서 바라본 국가와 지방자치단체의 관계에 대한 논의도 중앙정부와 지방정부의 권한 배분 또는 상호관계 측면에서 설명하고 있다. 정부 간 관계 모형에 대한 문헌들이 가장 많이 인용하고 있는 모형은 미국의 정부 간 관계를 설명한 Wright(1988)의 모형이다.

Wright의 세 가지 모형을 정리하여 나타내면 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 미국의 정부관계 모형

Name	Coverage	Basis
조정적 권위 (Coordinate-Authority)	Dual Federalism, Dillon Rule(conjoined nation-state, local subsidiary to state)	Constitutional/Judicial ruling
포함권위 (Inclusive-Authority)	National contains and captures state, state contains local	Traditional power interpretation, resource-based influence
중첩권위 (Overlapping-Authority)	Arenas for distinct domains and shared authority/partnerships	Situational authority, driven by bargaining and negotiation

출처: Burke(2014)

Wright(1988)은 미국의 정부 간 관계를 조정적 권위모형(Coordinate-Authority), 포함모형(Inclusive-Authority), 중첩모형(Overlapping-Authority)으로 설명하고 있다.

첫째, 조정적 권위모형은 중앙정부와 지방정부가 독립적이고 대등한 지위에 놓이는 관계를 가정한다. 이 모형에서 지방정부는 중앙정부로부터 독립적이며 자주적이다. 따라서 중앙정부와 지방정부는 각각의 관할권에 해당하는 업무들을 독립적으로 수행하며(dual federalism), 정부 간 이익이 충돌하는 경우는 사법기관에서 중재역할을 하게 된다. 이 모형은 중앙정부와 지방정부가 독자적으로 자치권을 행사하고 있는 것이 특징이다.

둘째, 포괄적 권위모형은 정부 간 관계의 수직적 계층성을 강조하는데, 지방정부는 중앙정부의 명령과 통제에 따라 종속되는 모형을 제시한다. 이 모형에서 지방정부는 독립적으로 행정활동을 하기 보다는 중앙정부의 일선 기관으로서 역할을 한다는 것이다.

셋째, 중첩적 권위모형은 조정적 권위모형과 포괄적 권위모형 사이에 위치하는 것으로 정부 간 중복적으로 수행하는 업무 영역이 넓다는 것을 의미한다. 정부 운영의 본질적인 영역(Arenas)은 중앙정부와 지방정부 각각에 존재하면서도 공동 권한이나 파트너십을 통해 형성된다. 결과적으로 흥정(bargaining)과 협상(negotiation)을 통해 문제를 해결해 나간다는 점에서 가장 현실적인 모형이라고 논의되고 있다.

한국에서 논의되는 정부 간 관계 모형은 동반자모형(partnership model), 대리인 모형(agent model), 그리고 상호의존모형(inter-dependence model)이 대표적이다.

첫째, 동반자모형은 중앙정부와 지방정부가 국정을 함께 한다는 의미로써 상호 협력하고 동등한 권한과 의무를 갖는다고 전제하며, 양자 간 관계를 규정하는 데 있어서 지방정부의 의지를 중요하게 인식하는 모형이다. 이 모형에서는 중앙정부의 법적인 강제나 통제, 법률로 규정하지 않은 자문, 재정유인, 지침, 평가 등에 대한 수용할지 여부는 지방정부의 자유재량에 속한다고 보며, 지방정부의 중앙정부 정책결정과정의 참여를 가정한다.

둘째, 대리인모형은 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보며, 중앙정부가 국가정책의 결정 및 집행에 있어 지방정부를 통제하고자 한다고 본다. 이 모형에서는 지방정부의 자원 등 역량은 중앙정부에 비하면 상대적으로 미비하기 때문에, 지방정부는 중앙정부의 명령, 지시, 위임에 순종하게 된다.

셋째, 상호의존모형은 대리인 모형의 관점은 지나치게 제도를 중시한 반면에, 동반자모형의 관점은 중앙정부와 지방정부 간 불균형적이고 수직적인 관계를 간과하고 있다고 비판하며, 두 모형의 결합을 보완하기 위한 모형이다. 이 모형은 중앙과 지방의 관계를 상호호혜적인 관계의 연결망으로 간주하고, 양자 간 영향력을 주고받는 동태적 관계를 가정한다.

Wright의 정부 관계 모형과 비교하면, 동반자모형은 조정적 권위모형(Coordinate-Authority), 대리인 모형은 포함모형(Inclusive-Authority), 상호의존모형은 중첩모

형(Overlapping-Authority)에 해당한다고 볼 수 있다.

Wright(1988)이 제시한 세 가지 모형에 대한 검토를 바탕으로 최병대(2013)는 두 바퀴 모형을 제시하였다. 이 모형은 중앙정부의 일은 앞바퀴, 지방정부의 일은 뒷바퀴로 국가와 지방자치단체의 역할이 서로 나누어져 있다는 것을 가정한다. 결국 이는 국가와 지방자치단체가 함께 발전하기 위한 역할 분담을 의미하며, 국가의 역할이 중요한 시점에는 앞바퀴 기어를 지방자치단체의 역할이 중요한 때에는 뒷바퀴 기어가 작동하여 환경변화에 따라 탄력적, 능동적으로 대응할 수 있도록 기능 및 자원을 배분하여야 한다는 것이다(고경훈, 2018).

이들 모형들은 그것의 유용성 못지않게 몇 가지 제약요인들을 지니고 있다. 첫째, Wright 모형은 연방국가의 정부 간 관계를 설명한 것으로 우리나라의 국가-지방 사무 배분에 있어서 적실성 문제가 제기될 수 있다. 다만, Wright의 모형은 정부 간 관계의 대략적인 설명을 할 수 있는 틀을 제공할 수는 있을 것이다.

2) 사무배분에 있어 국가와 지방자치단체의 관계

국가와 지방자치단체의 관계를 어떻게 바라볼 것인지는 지방자치 이해 및 국가와 지방자치단체 간 사무배분에 있어서 출발점이 된다. 국가와 지방자치단체의 관계를 수직적이고 종속적인 관계로 이해하는 경우, 자치권은 국가로부터 일방적으로 부여되는 것이고, 지방자치단체는 수동적인 지위에 머무르게 된다. 반면에 국가와 지방자치단체의 관계를 협력적이고 대등한 수평적인 관계로 이해하는 경우 자치권의 부여는 국가로부터의 시혜적 배분이 아니라 지방자치단체의 당연한 권리라는 관점에서 자치권의 회복으로서의 의미를 갖게 된다.

지방자치가 헌법적 보장을 받고 있다는 것은 지방자치단체가 국가 전체조직에 있어서 본질적인 구성부분을 이루고 있다는 의미이다. 즉 지방자치단체는 국가와 대립되는 위치에 있는 것이 아니라 그 자체로 국가의 부분으로서 존재하며, 행정구성에 있어서는 국가의 하부차원이지만 국가와 지방자치단체 모두 고유한 민주적 정당성을 가지고 있다(국회예산결산특별위원회, 2017).

따라서 지방자치단체는 국가와 비견되는 독립적 지위를 갖는다고 볼 수 있다. 국민의 정치참여의 결과물인 동시에 권력분립원리를 실현하는 고유한 행정주체이기 때문이

다. 하지만, 이러한 의미가 지방자치단체가 국가로부터 완전한 독립체임을 의미하는 것은 아니다. 결국 지방자치단체는 국가로부터 분리된 완전한 독립체도 아니며, 그렇다고 완전히 종속될 수 없는, 중간 형태물이라고 할 수 있다. 따라서 그 중간단계에서 어느 곳에 위치하는가의 문제는 지방자치를 합법적으로 보장하는 헌법의 이념 및 가치에 대한 해석의 문제이며, 국가권력을 전제로 한 분권의 의미로 이해될 수 있다(최봉석 외, 2015).

이와 같은 맥락에서, 오늘날 국가와 지방자치단체의 기본적 관계는 각각의 입장에서 주민의 복리증진이라는 하나의 목적을 위하여 행정기능과 행정책임을 분담하면서 협력하는 관계에 있다고 보아야 할 것이다(김철용, 1990). 따라서 국가와 지방자치단체 간 적정한 권한의 배분은 지방자치 영역에서의 헌법 규범의 실현이라고 할 수 있다.

결론적으로 국가와 지방자치단체 간 사무배분의 문제는 지방자치의 헌법적 보장을 구체화하는 규범적 과제이며, 국가와 지방자치단체 간 대등한 협력관계에서 헌법의 내용에 따라 권한이 배분된다는 관점에서 접근해야 한다.

3. 국가와 지방자치단체 간 사무배분 연구 경향

정부 간 사무배분 연구에 있어 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 권한 배분, 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계 등에 관한 연구가 상당부분을 차지하고 있다. 정정화(2018)의 연구에 따르면, 1989년부터 2017년까지 한국지방자치학회보에 게재된 정부 간 관계 연구는 총 95편이고, 정부 간 기능배분에 관한 연구가 30.5%를 차지하고 있으며, 외국사례, 이론모형, 정부 간 협력, 정부 간 갈등, 재정배분, 중앙통제·감사, 광역행정과 개별정책에 대한 연구가 뒤를 이었다. 사무배분에 관한 연구는 연방제 국가나 주민자치적 전통이 강한 미국보다는 한국과 일본 등 단체자치적 전통이 강한 단일국가에서 많이 나타나는 경향이 있다. 또한, 분권화를 측정할 수 있는 조작적 정의와 지표를 개발하는 등 계량적 방법을 사용한 연구들도 많이 발견된다.

최근 연구 결과를 보면, 우리나라의 중앙-지방정부 간 관계는 계층적 거버넌스에 가까우며 중앙정부가 정책의 기획 및 결정뿐만 아니라 집행과정 등에서도 지방정부를 통제하는 대리인모형에 머물러 있는 것으로 확인되고 있다((이승모, 유재원, 2016; 문유

석, 2015). 그러나 최근에는 중앙정부가 주도적으로 추진하는 정책에 대해서도 지방정부의 권력 자원에 따라 대응양상이 다르게 나타나는 현상들도 관찰되고 있다(임현정, 금종예, 2018).

앞으로 정부 간 관계에 대한 논의도 지방분권의 범위와 내용이 확대됨에 따라 계속하여 변화해 나갈 것이다. 중앙정부와 지방자치단체 간 관계는 법·제도의 변화를 필연적으로 수반하거나 반영하며, 이를 통해 국가의 통치 권력이 재배분 되기 때문이다. 최근 정부 간 관계에 관한 국내 논의는 지방자치단체의 자치권 확대의 필요성 제기를 중심으로 하여 구체적인 법·제도의 개편에 관한 논의로 이어지고 있다. 예를 들면, 행정안전부가 2018년 입법예고한 지방자치법 전부개정법률안은 사무배분 원칙 확립 및 자치분권 영향평가 제도 도입 등 실질적인 자치권 확대를 내용으로 하고 있다. 이러한 법제도 등 행정환경의 변화는 앞으로 정부 간 관계 변화를 촉진할 것이다.

제2절 사무배분에 대한 논의

국가와 지방간의 정부관계는 권력관계 속에서 논의되고 있다. 중앙정부는 지도감독의 주체로서 지방자치단체에 우월적 지위에 있다. 그러나 자치분권의 실현을 위해 사무배분의 원칙으로 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다”고 지방자치법 제9조에 규정하고 있다. 중앙-지방간의 기능과 사무에 대한 배분관계는 권한과 책임의 배분을 통한 협력적 관계를 형성할 수 있는 기반이 될 수 있도록 배분되어야 한다.

1. 단위사무의 개념

우리나라의 경우 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 실태 분석 혹은 사무배분의 기준을 설정하는데 있어서 단위사무를 사용하고 있으나, 현재까지 단위사무의 개념에 대한 합의된 견해 없이 진행되어 왔으며, 연구 목적에 따라 다른 조항호에서 접근하고 있다.

학계의 연구를 살펴보면, 단위사무란 지자체가 행정 목적을 달성하기 위하여 수행하는 업무이다. 단위사무는 자치법규에 제시된 분장사무로 개인들이 직무상 처리하는 사무로 법령상 처리권자가 명확하고 동시에 행위가 수반되는 각 조항호에서 추출된 사무로 보고 있다.

기능은 권한이나 직책, 능력에 따라 일정한 분야에서 하는 역할과 작용으로 사전적 해석을 하고 있으며, 이러한 단위사무의 집합체를 기능으로 보는 것이 일반적이다(김필두, 2009).

단위사무와 담당업무를 구분하여 다음과 같이 개념화를 시도하기도 한다.

[표 2-2] 단위사무와 담당업무의 구분

구분	분류 기준	비고
단위사무	<ul style="list-style-type: none"> · 수행의 목적 또는 대상이 분명한 사무 · 분장사무표상의 사무(경미한 절차, 기초적인 단순사무 제외) · 대외적·법적 효력을 갖는 사무(인가·허가, 특허, 계획결정, 확인, 공증 등) · 행정목적달성을 위해 대내적으로 수행되는 사무(계획수립, 사무 감사, 지도감독, 조사, 연구 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 법규 및 분장사무표에 기반 · 기능분석의 기본자료로 활용
담당업무	<ul style="list-style-type: none"> · 단위사무를 수행하기 위한 세부 활동 · 단위사무에 부수되는 절차적 사무(등록변경, 재교부 등) · 일상적이고 기초적인 단위사무(접수, 작성, 실시 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 직무기술서에 기반 · 직무분석의 기본자료로 활용

출처: 김필두(2009). 법령상 사무 총조사 연구 영역

본 연구에서는 2009년도 법령상 사무 총조사에서 활용되었던 조작적 정의에 의한 단위사무의 개념을 원용하여 재정리하여 제시하고자 한다. 단위사무란 “모든 법의 각 조·항·호와 이와 연계된 시행령과 규칙의 각 조·항·호를 상호 연계 하에, 법령상 권한과 책임 및 의무가 발생하는 처리권자가 행정목적 달성을 위하여 수행해야 하는 최소단위의 사무”로 정의한다.

본 연구에서는 “모든 법률의 각 조·항·호를 기본단위로 하고 이와 연계된 시행령과 규칙의 각 조·항·호를 동시에 고려하여 단위사무를 추출”³하며, 가능한 한 “항”을 기준으로 각 조가 한 문장으로 이루어진 경우 1개의 단위사무로 계산하며, 필요시 호의 단위를 단위사무로 분류하여 단위사무를 규정하여 연구를 수행한다.

2. 사무의 기능 분류

사무의 집합체라고 할 수 있는 기능은 국가기능분류체제를 기준으로 분류할 수 있다. 이 방법은 법령상 단위사무의 성격별 기능을 판단하기 위한 것이다. 국가기능분류

³ 자세한 내용은 김필두(2009) 참조

체제 중에서 정부 조직을 중심으로 분류하게 되면, 결국 국가행정조직의 명칭에 따른 기능분류가 되기 쉽고, 부처의 명칭이 그대로 기능이 될 수 있기 때문에 분류에 유용성이 없다.

정책분야별 기능체계를 중심으로 분류할 경우에는 단위사무의 성격별 기능을 명확하게 분류할 수 있다. 단위사무의 성격을 정책분야별 기능체제에 부합하도록 하면 아래 표와 같다.

【표 2-3】 국가정책기능에 따른 담당 중앙행정기관(행정각부)

기능	행정각부
외교국방기능	외교부, 통일부, 국방부
국내질서유지기능	법무부, 행정안전부
정책조정 및 정부운영기능	국무총리실
경제기획조정기능	기획재정부
1차산업기능	농림수산식품부
2차산업 및 통상기능	산업통상자원부
재정금융지원기능	기획재정부의 재정기능
사회간접자본기능	국토부
과학기술 및 지식정보기능	과학기술정보통신부
교육문화기능	교육부, 문화체육관광부
복지후생기능	보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부

또 다른 방법은 지방자치단체가 수행하는 기능을 기준으로 기능분류를 실시하는 것이다. 중앙-지방 간 예산의 연계성, 예산 규모별 용이성 등을 고려하여 지방행정 기능을 재분류한다. 예산편성상의 기능위주(대기능-중기능)로 분류하되, 지방행정기능인력 적정화 분류를 보조적으로 하여 재조정하였다.

이를 도식하면 아래 표와 같이 도식될 수 있다. 이러한 기능분류는 자치분권 사전협의체를 통한 사전 심의 및 협의에 필요한 단위사무의 성격을 유형화하는데 도움이 된다.

【표 2-4】 지방자치단체 기능분류

기능분류	기능의 세부단위
①일반공공행정	입법 및 선거, 지방행정 및 재정지원, 재정 및 금융, 일반행정
②공공질서 및 안전	경찰, 재난방재 및 민방위, 법무
③교육	유아 및 초등교육, 고등교육, 평생 및 직업교육
④문화 및 관광	문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화/관광일반
⑤환경보호	상하수도 및 수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호
⑥사회복지	기초생활보장, 취약계층지원, 보육/가족/여성, 노인/청소년
⑦보건	보건의료, 식품의약품안전
⑧농림해양수산	농업/농촌, 임업/산촌, 해양수산/어촌
⑨산업·중소기업	산업금융지원, 산업기술지원, 무역/투자유치, 산업진흥/고도화, 산업/중소기업
⑩수송 및 교통	도로, 도시철도, 해운 및 항만, 항공 및 공항, 대중교통
⑪국토 및 지역개발	수자원, 지역 및 도시, 산업단지
⑫과학기술	기술개발, 과학기술연구지원, 과학기술일반
⑬외교국방통일	외교, 국방, 통일
⑭기타	기타

3. 사무배분

국가와 지방자치단체 간 사무배분은 역대 정부에서 주요 정책과제로 다루어져 왔다. 사무배분과 관련하여 그 동안 정권별 지방분권 추진 법률 및 추진기구에서 어떻게 논의하였는지 살펴보면 다음과 같다(박재희, 2019). 국민의 정부 지방분권 추진법률인 중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률(1999)에 따르면, 기능이양은 국가와 지방자치단체 간 권한이양을 그리고 사무배분은 지방자치단체 간 사무의 합리적 배분을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 참여정부의 지방분권특별법(2004)은 권한과 사무를 따로 구분하지 않고 함께 사용하여 사무배분원칙에 따라 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 한다고 규정하고 있다. 이명박 정부때 추진된 지방분권촉진에 관한 특별법은 국가의 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 국가 및 광역자치

단체로부터 하부 행정기관에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 국가사무와 자치사무로 이분화하여야 한다고 규정하고 있다. 문재인 정부의 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에서도 이러한 규정을 준용하고 있다. 이들 논의들을 종합하면, 광의의 사무배분은 권한배분, 권한이양, 사무이양 등을 포괄하는 개념이라고 할 수 있다. 본 연구에서 논의하는 사무배분은 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체들 간 권한과 책임을 합리적으로 배분하는 과정적 행위를 의미한다.

이들 연구들은 주로 정부 간 사무배분의 원칙과 방법의 모색 그리고 실태 분석과 그에 기초하여 지방자치단체의 기능을 실질적으로 확대하기 위한 방안들에 초점을 두고 있다.

중앙-지방 간 사무배분 연구들이 다루고 있는 분야들을 살펴보면, 교육(이효순, 2019), 노동(박종관, 1996), 농정(문유석, 2015), 문화(박혜자·오재일, 2003), 복지(김필두·한부영, 2017, 박혜자, 2008), 식품안전(황윤재·이희정·한재환, 2010), 체육(오연풍, 2012), 환경(박해룡·이종열, 2001; 이선희·박혜자, 2001)등 다양하다. 이들 연구들은 지방분권이나 권한이양의 관점에서 중앙과 지방간 사무배분 구조를 분석하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 박해룡·이종열(2001)은 특별지방행정기관인 지방환경관리청이 조정과 명령-통제 중심의 역할을 담당하고 지자체는 교육 및 홍보 중심의 역할을 담당하는 전략을 제안하며, 교육 및 홍보 전략은 지자체와 지역 주민 간 긴밀한 접촉과 이해를 증진시킬 수 있다고 하였다. 이효순(2019)은 교육 사무를 중앙정부의 관리가 필요한 사무와 시·도 교육청으로 이양이 가능한 사무로 구분하고 교육 정책에 대한 권한과 책임의 주체를 명확하게 해야 한다고 제안하였다. 문유석(2015)은 농정사업추진체계 및 농정사무배분 분석을 통해, 중앙정부가 농정의 기획 및 결정 단계뿐만 아니라 집행과정에서 지방자치단체를 강력히 통제하고 있음을 실증적으로 확인하였다. 박혜자·오재일(2003)은 문화관광부의 기능과 지방이양에 대한 분석을 통해 중앙정부의 집행적 사무들이 이양됨으로써 지자체의 정책결정권을 제고하는 실질적 분권화는 한계를 보이고 있으며 현지성에 입각한 기초자치단체의 자율성은 높아지고 있지만, 광역자치단체의 조정기능은 발휘되지 못하고 있음을 실증적으로 분석하였다. 김필두·한부영(2017)은 법령상 노인복지사무의 중앙-지방 간 배분 실태를 분석하여 지방자치법률체계와 노인복지법률체계 개선의 필요성을 제안하였다. 오연풍(2012)은 정

부조직법과 지방자치법을 토대로 국가와 지자체간 체육사무의 기본적인 배분 방향을 분석하고 체육사무배분의 기준이 되는 국민체육진흥법의 체육진흥사무에 명시된 행위 주체에 대하여 분석하고 개선방안을 제시하였다.

국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준에 대한 연구는 최봉석(2015) 등이 있다. 최봉석의 연구는 국가와 지방자치단체 간, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 사무배분의 기준과 문제점을 살펴보았다. 이를 해소하기 위한 방안으로 사무배분 사전검토제 도입방안을 강구하였다. 법률안 제출권을 가진 행정부와 입법부가 지방자치법 이외의 타 법령으로 지방자치단체가 처리하는 사무를 신설 또는 개폐하는 경우, 또는 국가사무를 위임하는 경우에 지방자치법 제9조 이하의 사무배분 기준과 위임의 원칙의 준수 여부를 자체적으로 검토하도록 한다.

선행연구들의 결과를 요약하면, 사무배분에 있어 절대적인 기준을 마련한다는 것은 사실상 불가능한 것으로 보인다. 사무배분의 문제는 사무의 법적 성격이나 국가와 지방의 사무배분 원칙이나 기준으로 해결하는 데에는 일정한 한계가 있다. 따라서 사무배분의 문제는 법령상 원칙과 기준의 해석·적용을 통해 개별사무의 성격을 규정하는 과정과 함께 해당 사무가 집행되는 매커니즘과 재정 구조 및 사무 영향 등에 대한 전체적인 고려가 병행되어야 한다(최봉석, 2015).

4. 국가-지방사무의 구분

1) 국가사무

헌법 제117조는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”(제1항)고 하고, “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”(제2항)고 기술되어 있다.⁴

헌법 제118조는 지방자치단체에 의회를 두며(제1항), 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다(제2항).⁵

⁴ 대한민국 헌법 제117조

이처럼, 지방자치제도는 헌법에서 제도적으로 보장하고 있으며, 이를 통해 지방자치 단체는 자치행정권, 자치입법권, 그리고 자치재정권 등 자치고권을 가지며, 그 사무의 처리에 있어서 전권한성과 자기책임성 및 헌법상 보장된 자치권을 방어할 수 있는 주관적 지위를 지니고 있다.

지방자치법 제3조 제1항에 따르면, 지방자치단체는 국가로부터 독립된 법인격을 가진 단체로 존재하며 독립적 기능과 사무를 수행한다. 지방자치법 제9조, 제10조에 지방사무를 규정하고 있으며, 이에 대비하여 지방자치법 제11조에서는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무에 대하여 규정하고 있다. 제11조는 열거주의를 택하여 국가사무의 항목을 규정하고 있으며, 지방자치단체가 처리할 수 없는 사무들을 목적과 종류에 따라 아래 [표 2-5]와 같이 명문화하고 있다.

[표 2-5] 지방자치법 제11조(국가사무의 처리)

<p>지방자치법 제11조(국가사무의 처리) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none">① 국가의 존립에 필요한 사무 - 외교, 국방, 사법, 국세 등② 통일적 처리를 요하는 사무 - 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등③ 전국적 규모의 사무 - 농림, 축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등④ 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 - 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도, 일반국도, 국립공원 등⑤ 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 - 근로기준, 측량단위 등⑥ 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 - 우편, 철도 등⑦ 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 - 고도의 기술을 요하는 검사·시험연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등
--

국가가 처리해야만 하는 국가사무는 국가의 존립과 관련된 사무, 또는 전국적인 통일성을 요하는 사무, 전국적 규모를 가진 사무 등을 규정하고 있으며, 이를 처리하는 기관은 중앙부처, 특별행정기관, 산하기관/소속기관, 민간위탁기관이 사무를 관할하게 된다.

5 대한민국 헌법 제118조

2) 지방사무

지방사무는 지방자치단체가 처리하는 사무로 관할구역내의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 의미하며 자치사무, 단체위임사무와 기관위임사무, 공동사무 등으로 구분된다.

(1) 자치사무(고유사무)

자치사무는 지방자치단체의 본래 목적으로 예정되어 있는 지역적 공공사무로서 주민의 복리증진에 관한 사무가 여기에 해당된다(김필두, 2009). 다시 말하면 지방자치단체의 고유한 업무로서 자기 책임 하에 처리하는 사무를 의미한다(지방자치법 제9조). 자치사무는 지방자치단체의 고유한 사무로써, 사후에 감사를 받을 수 있으나(지방자치법 제171조), 위임사무와는 달리 적법성 여부만이 심사의 대상이 된다.

(2) 단체위임사무

단체위임사무는 국가나 다른 공공단체가 법령에 근거하여 지방자치단체에 구체적으로 위임한 사무를 말한다(김필두, 2009). 위임한 사무에 대하여 지방자치단체가 갖는 권한은 법령에 의해 한정된다. 이러한 측면에서 전권한성을 내용으로 하는 자치사무와 구별되나, 지방자치단체는 위임의 법리에 따라 자기의 이름과 책임으로 단체위임사무를 처리하는 것이므로 자치사무의 경우와 유사하다.

단체위임사무는 어디까지나 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무이다. 따라서, 단체위임사무의 처리비용은 위임한 자가 부담하는 것이 원칙이다. 사무 처리에 있어 국가 등의 지시와 감독을 받으며, 적법성 여부뿐만 아니라 합목적성 심사도 감사에서 이루어지게 된다.

(3) 기관위임사무

기관위임사무는 지방자치단체 집행기관에 위임된 국가 등 다른 행정주체의 사무를 의미한다. 기관위임사무는 지방자치단체 자체에 위임되는 단체위임사무와 구별된다.

기관위임사무를 처리하는 지방자치단체의 기관은 당해 지방자치단체의 기관이 아니라 국가행정기관으로서의 지위를 갖게 된다. 해당사무는 국가의 직접적인 행정에 속하게 된다. 기관위임사무의 법적 근거로는 지방자치법 제102조 또는 제104조의 규정을 들 수 있다.

(4) 공동사무

공동사무는 동일한 사무에 대하여 국가와 지방자치단체, 또는 기초자치단체와 광역자치단체 등이 공동으로 수행하는 사무를 의미한다. 환언하면, 사무의 원처리권자가 국가와 지방자치단체 등 복수인 경우를 말한다. 하나의 사무에 대해 ‘와’, ‘및’, ‘또는’ 등을 이용하여 복수의 수행 주체를 병렬적으로 규정하거나 해석상 복수의 주체가 동시에 사무를 수행할 수 있도록 규정하는 경우에 해당한다. 상위 정부의 사무를 하위 정부가 대신해서 수행하는 위임사무나 단순 경유사무 등과는 구별된다.

자치사무와 단체위임사무, 기관위임사무에 대한 법적근거와 경비부담, 국가감독, 지방의회 관여, 조례제정, 국가배상 주체, 중앙정부와 소송, 단체장 지위 등과 관련하여 비교하면 아래 [표 2-6]과 같이 작성될 수 있다.

[표 2-6] 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 비교

	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	· 지방자치법 제9조 제1항 전단 및 제2항 · 제103조	· 지방자치법 제9조 제1항 후단 및 제2항 · 제103조	· 지방자치법 제102조, 제104조, 제108조 · 정부조직법 제6조 제1항
경비부담	· 법령에 명문의 규정이 없거나 있더라도 보조할 수 있는 사무(지방자체지원+국가 장려 보조금)	· 사업비의 일부를 국가가 부담하는 사무(지방자체지원+국가 부담금)	· 전액 국비보조로서 교부금의 성격을 가진 사무(국가전액부담)
국가 감독	· 기준: 소극적 감독(합법성 여부) · 수단: 법률에 규정된 감독 수단 한정 · 기관: 행정안전부, 시도지사	· 기준: 소극적 감독 및 제한된 범위의 감독 · 수단: 법정수단+지시 등 · 기관: 주무부처	· 기준: 소극적 감독과 적극적인 감독(합법성+합목적성) · 수단: 취소정지, 예방적 감독(지시 등) · 기관: 주무부처
지방의회 관여	· 허용	· 허용	· 사무수행에 필요한 경비 부담에 한 관여
조례제정	조례제정	조례제정	조례제정
국가배상 주체	지방자치단체	국가	국가
중앙정부와 소송	허용	불허용(법률로 예외)	불허용(법률로 예외)
단체장 지위	자치단체 기관적 지위	자치단체 기관 + 간접적 국가기관적 지위	국가기관적 지위

3) 사무의 구분유형

국가사무와 지방사무로 구분되어지지만, 국가사무에는 국가가 직접 처리하는 사무와 위임되어 처리하는 사무가 있으며, 공동으로 수행하는 사무가 있다. 이러한 사무의 성격은 국가사무, 광역사무, 기초사무, 위임사무, 공동사무로 구분된다. 이를 표로 도식하면 아래와 같다.

[표 2-7] 사무유형

사무구분		사무유형	사무성격	
국가 사무	국가사무	① 국가직접처리사무 ② 중앙 → 특별지방행정기관 ③ 중앙 → 소속기관 및 산하기관 ④ 중앙 → 민간위탁기관	국가사무 국가위임사무 국가위임사무 국가위탁사무	
	단체위임 사무	⑤ 중앙 → 광역자치단체 ⑥ 중앙 → 기초자치단체 ⑦ 중앙 → 광역자치단체 → 기초자치단체 ⑧ 중앙 → 광역자치단체와 기초자치단체	광역사무 기초사무 기초재위임사무 국가위임공동사무	
	기관위임 사무	⑨ 중앙 → 광역자치단체장 ⑩ 중앙 → 기초자치단체장 ⑪ 중앙 → 광역자치단체장 → 기초자치단체장 ⑫ 중앙 → 광역자치단체장과 기초자치단체장	광역사무 기초사무 기초재위임사무 국가위임공동사무	
	공동사무	⑬ 중앙 + 광역자치단체(장) + 기초자치단체(장)	국가광역기초공동사무	
지방 사무	자치 사무	광역 자치 단체	⑭ 광역자치단체 직접처리사무 ⑮ 광역자치단체 → 민간위탁기관 ⑯ 광역자치단체 → 기초자치단체 ⑰ 광역자치단체와 기초자치단체	광역사무 광역위탁사무 광역위임사무 광역공동사무
		기초 자치 단체	⑱ 기초자치단체 → 직접처리사무 ⑲ 기초자치단체 → 민간위탁기관 ⑳ 기초자치단체 → 광역자치단체 ㉑ 기초자치단체와 광역자치단체	기초사무 기초위탁사무 기초위임사무 기초공동사무

제3장



법령상 사무배분의 원칙과 기준

제1절 헌법과 법률이 정한 사무배분의 원칙과 기준

제2절 지방자치관련 법률이 정한 사무배분의
원칙과 기준

제3절 사무배분의 원칙과 기준 재정립의 필요성

제1절 헌법과 법률이 정한 사무배분의 원칙과 기준

1. 헌법이 정한 사무배분 원칙과 기준

1) 헌법의 이념

대한민국 헌법은 제8장 지방자치에 제117조와 118조에 지방자치에 대한 명문규정을 두고 있다. 헌법에서 2개 조로 구성되어있는 지방자치는 실정법적 규정이기보다는 선언적 규정으로서 지방자치를 보장하고 있지만, 개별 법률에 유보조향을 두고 있다.

지방자치분권에 대한 2개 조항은 지방자치단체와 지방의회의 설치를 보장하여 지방자치의 기본 틀을 규정하고 있다고 볼 수 있다. 문재인 정부가 들어서면서 분권형 헌법 개헌을 공약으로 제시하고, 헌법 개정을 통해 지방자치단체를 헌법기관으로 격상하고, 지방자치단체의 권한 범위를 확대하고, 자치분권의 실효성을 제고하기 위한 의제로 채택하였다.

지방자치단체의 자주입법권과 조세·재정권을 확대함으로써 실제적 지방분권을 추진할 수 있는 동력을 보완해주는 방안이 제시되고 있다.

이러한 분권형 헌법의 개헌은 한국의 지방자치를 실제적으로 운영할 수 있는 법적 권한을 부여하고 보장하는 계기가 될 것이며, 이는 국가와 지방이 헌법기관으로서 대등한 관계에서 헌법적 이념을 추구할 수 있을 것이다.

양원제국가에서 상원이 국가수준의 지역을 대표하여 지방과 국가를 직접적으로 연결하고 국정에 참여하는 방식이 자치분권을 실효적으로 추진할 수 있을 것이다. 현 정부의 제2국무회의는 국가와 지방의 헌법적 이념을 실현할 수 있는 대안이기도 하다.

2) 헌법이 정한 사무배분 원칙과 기준

군주국이 통합되어 통일국가를 형성한 유럽의 연방국가나 미국의 국가 연합형태에서는 주정부의 국가성이 존재하면서 지방자치단체의 자치분권 크기와 질에서 차이를 가져오고 있다. 자치분권 사전영향 심사를 위한 기준으로 대륙법국가의 헌법에 명시된 전권한성의 원칙(Allzuständigkeit)과 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip), 자기책임성(selbstverantwortlichkeit)은 새로운 사무배분 원칙과 기준에 시사점을 가질 수 있다.

(1) 전권한성의 원칙

헌법 제117조 1항은 지방자치단체의 업무에 관하여, “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 ..”라고 규정함으로써 주민의 복리에 관한 사무는 지방자치단체가 고유의 관할권을 가진 사무로서 명시하고 있다. 학자들 중에서는 주민의 복리에 관한 사무는 지방자치단체가 자치권의 범위 안에서 전권한성을 가진다고 해석해야 한다는 의견도 있다. 이러한 해석에 따르면 지방자치단체가 관할하는 지역적 사무가 존재한다면, 그 사무는 원칙적으로 헌법적으로 보장되는 지방자치단체의 사무영역에 해당된다(최봉석외, 2015).

전권한성의 적용에 있어서 중요한 것은 소위 ‘지역적 사무’의 판단으로 이에 대해서는 전통적으로 사무이원론과 사무일원론의 대립이 있으나 적어도 “지역공동체에 뿌리를 두고 있거나 지역공동체와 특유한 관련을 가지는 사무”는 지역적 사무로서, 지방자치단체가 우선적으로 관할권을 가진다고 할 수 있다(최봉석 외, 2015).

이러한 전권한성의 원칙은 법률에 의거해서 지역의 모든 사무를 자기책임 하에 결정할 수 있도록 보장해 준다. 이를 통해 지역 단위에서 민주주의를 실현하고 특정 계층에서 이루어지는 권력의 집중화를 방지하는 데 목적이 있다(최봉석 외 2015).

(2) 보충성의 원칙

보충성의 원칙은 지역공동체에 관련된 모든 사무는 원칙적으로 기초자치단체가 수행할 수 있으며, 시·군·구 사무로 배분하고, 시·군·구가 처리하기 어려운 경우는 시도에 배분하고, 시도가 처리하기 어려운 경우는 국가가 처리하도록 배분한다는 원칙이다.

보충성 원칙은 국가 권력구조에서 아래로부터의 민주주의 실천을 그 내용으로 한다.

또한, 헌법상 기본원리인 민주주의 및 수직적 권력분립의 실현에 그 가치를 두고 있다는 점에서 헌법에서 비롯되는 당위적 원리라고 할 수 있다(이해영 외, 2018). 이 원칙에 따르면, 국가의 기능은 지방자치단체의 기능을 뒷받침해 주는데 있으며, 지방자치단체의 기능을 흡수하는 것을 허용하지 않는다. 따라서 국가가 영토고권을 가지는 이상 지역 사무는 국가사무로서의 성격과 중첩될 수밖에 없음에도 불구하고 모든 관할 지역마다 지방자치단체의 권한을 인정하는 것을 의미한다(최봉석 외, 2015).

(3) 법률유보의 원칙

헌법 제117조 1항은 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 헌법적 유보를 기술하는 것이라는 다수의 의견과 판례가 있다.

보충성 및 전권한성의 원칙에 따라 지역의 사무가 지방자치단체에게 배분된다고 하여도 이들 사무에 대하여 국가의 지도 및 감독이 허용된다. 따라서, 지방자치는 법률의 범위 내에서 보장되는 것으로 헌법이 지방자치단체에 허용하고 있는 법률유보에 따라야 한다. 다른 한편으로, 지방자치제도에 대한 헌법적 보장에 있어서 핵심영역의 보호 및 비례원칙에 의한 본질적인 한계, 즉 지방자치제도에 대한 입법형성의 자유에 대한 한계가 존재한다. 이러한 점에서 지방자치의 보장에 있어 법률유보는 이중 기능을 가지게 된다(최봉석 외 2015).

【표 3-1】 헌법이 정한 사무배분 원칙

근거	원칙	내용
헌법	전권한성의 원칙	헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 업무와 관련하여, “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다...”라고 규정함으로써 주민의 복리에 관한 사무는 지방자치단체가 처리권을 가지고 하는 고유 관할권을 가진 사무로 명시하고 있다.
	보충성의 원칙	지역공동체에 관련된 모든 사무는 원칙적으로 기초자치단체가 수행할 수 있으며, 시군구 사무로 배분하고, 시군구가 처리하기 어려운 경우는 시도에 배분하고, 시도가 처리하기 어려운 경우는 국가가 처리하도록 배분한다는 원칙이다.
	법률유보의 원칙	지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

2. 개별 법률이 정한 사무배분 원칙과 기준

1) 개요

사무배분과 관련하여 지방자치법 제9조 제1항은 “지방자치단체는 관할 구역의 자치 사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하여 포괄적 수권 방식을 채택하고 있다. 또한, 지방자치법 제9조 제2항 본문은 지방자치단체의 사무를 6개 분야 67종으로 예시하고 있다.⁶ 하지만 동법 제9조 제2항 단서에서는 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 하여 예외를 인정하고 있다. 다시 말하면, 제9조 제2항에서 예시하고 있는 사무라고 하더라도 법률에 의하여 국가사무일 수 있음을 의미한다. 동법 제11조 본문도 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 열거하고 있지만, 단서 조항에서 예외를 인정하고 있다. 지방자치법 제11조 본문에 의하여 국가사무로 구분된다고 하더라도 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다고 규정하고 있다.

2) 개별 법률이 정한 사무배분의 원칙과 기준

현재 사무를 구분함에 있어서 개별 법률에 명시된 기능을 담당하는 기관 또는 기관의 장을 기준으로 사무를 판별하고 있다. 법률에서 주어와 목적어, 동사를 구분하여 의무나 권리를 확정하는 문장을 통해 정하여진다. 개별 법률이 정하는 사무배분의 원칙은 법률 문항에 명시된 사무배분이 기준이 된다.

한국지방행정연구원에서 실시하는 2019년도 사무 총조사 결과 전체 대상 법령 4,423개로부터 추출된 법령상 단위사무 수는 총 73,978개로 조사되었다. 원처리권자를 기준으로 중앙정부의 사무는 전체의 56%인 41,398개이고, 원처리권자를 기준으로 지방자치단체의 사무는 전체의 24%인 18,037개이며, 원처리권자를 기준으로 위원회 또는 기타 기관의 사무는 전체의 20%인 14,543개이다. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 의해 중앙정부로부터 지방자치단체에 위임되는 사무는 총 149개이다. 각 개별 법령의 위임 및 위탁 조항에 의해 위임 또는 위탁되는 사무는 총 1,950개이다.

⁶ 지방자치법 제9조 제2항

총 73,978개의 사무를 분석해보면 경찰청, 관세청, 국방부, 금융위원회, 기상청, 방송통신위원회, 방위사업청, 법무부, 법제처, 외교부, 조달청, 특허청이 90%이상의 사무가 국가사무로 분류되고 있다. 이는 부처의 기능이 중앙정부가 수행하는 업무로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

개별 법률에서 “국가는 ……을 한다.”, “○○장관은 ……을 한다.”, “○○을 하고자 하는 자는 ○○장관의 허가를 받아야 한다”, “○○청장은 ……을 한다.”, “대통령은 ……을 한다.”는 판별 대상 법률 형식을 가지고 있는 것을 국가사무로 해석된다. 또한, 이러한 규정 다음에, “그 사무의 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·자치구 구청장에게 위임할 수 있다.” 등의 표현을 사용하고 있는 경우에는 기관위임사무가 된다.

이러한 표현에도 불구하고 국가사무인지 또는 자치사무인지 여부가 불분명한 경우도 존재한다. 예를 들면, “시·도지사 또는 시장·군수·자치구 구청장은 ○○ 사무를 수행한다.” 등이 이에 해당한다. 이러한 경우에는 개별 법령상의 취지와 내용을 고려하여 종합적인 판단이 필요하다. 판례에서도 법령의 규정형식과 취지를 우선적으로 고려하지만, 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리를 필요로 하는지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려해서 판단할 것을 권고하고 있다⁷

공동사무는 법령의 표현에 의하면 국가사무임이 분명하다. 하지만 사무를 처리할 때 위임의 방식이 아닌 시·도 혹은 시·군·구 혹은 시도지사 혹은 시장·군수·구청장과 함께 처리하는 것으로 규정하고 있는 사무를 의미한다.

법령상 표현은 “국가(장관) 또는(와) 시·도지사는 …… 을 할 수 있다”, “국가(장관) 또는(와) 시·군·구청장은 …… 을 할 수 있다”, “국가(장관) 또는(와) 지방자치단체는 …… 을 할 수 있다”, “국가(장관), 시·도지사 또는(와) 시·군·구청장은 …… 을 할 수 있다”, “시·도지사 또는(와) 시·군·구청장은 …… 을 할 수 있다”로 표현된 머문으로 판단한다.

공동사무의 문제점은 처리권자가 복수이므로 사무 처리의 책임소재가 명확하지 않아서 중복행정과 책임회피로 이어질 수 있다는 점이다. 또한 직무를 수행하는 지방공무원이 사무처리의 책임소재를 구분하기가 어렵다는 점이다. 이러한 이유 때문에, 공동

⁷ 대법원 1999.9.17. 선고 99추 30.

사무는 국가 혹은 상급 자치단체의 하급기관에 대한 지도·감독 권한의 강화로 이어질 수 있다. 때로는 국가 혹은 상급 자치단체가 기능 이양을 회피하는 수단으로 활용될 수 있다.

2013년 법령상의 공동사무 현황은 아래 표와 같다.

[표 3-2] 법령상 공동사무 현황

사무총계	공동사무 총 합계	국가			광역	기초
46,005	2,340 ^{a)} (15.9%)	2,344			2,743	2,253
		국가-광역-기초	국가-광역	국가-기초	광역-기초	
순수 공동사무	2,884 ^{b)}	1,572	631	141	540	

- a)의 경우는 공동사무를 처리권자별로 개별사무화한 결과치

- b)의 경우는 공동사무를 2009년과 같이 방식은 1개의 단위사무로 처리한 결과치

출처: 지방자치발전위원회, 새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표작성

개별 법령에서 사무의 관할권을 정하는 경우 유사 사무가 일부는 국가에서, 일부는 광역에서 어떤 경우에는 기초에서 처리되는 등 처리권자의 지위를 달리하는 경우가 종종 발생하고 있다.

광역자치단체의 자치사무 “시도지사(시도)는……을 한다.”, “시도지사(시도)는……을 할 수 있다.”, “시도지사(시도)는……을 해야 한다.”로 법률 형식을 가지고 있다.

2013년 광역자치단체의 사무배분 현황은 아래 표와 같다.

【표 3-3】 광역자치단체 사무배분 현황

구분	광역사무					총계
	광역자치				광역→기초	
	직접처리	소속기관/ 산하기관	민간위탁	소계		
사무수(건)	7,432	187	58	7,587	114	7,701
비율(%)	95.34	2.43	0.75	98.52	1.48	100.00

출처: 지방자치발전위원회, 새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표작성

기초자치단체의 지방자치사무의 법령 형식은 “시장·군수·구청장(시군구)은 …… 을 한다.”, “시장·군수·구청장(시군구)은 …… 을 할 수 있다.”, “시장·군수·구청장(시군구)은 …… 을 해야 한다.”고 규정하고 있으며, 이러한 사무의 기초자치단체사무를 판별하고 있다.

기초자치단체의 사무구분 특성은 직접처리 사무비율이 높다. 행정청의 특성상 현장에서 업무를 처리하도록 규정하고 있는 특징을 보여준다. 2013년도 7,143개의 사무를 처리유형으로 분류하면 아래 표와 같다.

【표 3-4】 기초자치단체 사무배분 현황

구분	기초사무					총계
	기초자치				기초→광역	
	직접처리	소속기관/ 산하기관	민간위탁	소계		
사무수(건)	7,068	35	34	7,137	6	7,143
비율(%)	98.95	0.49	0.48	99.92	0.08	100.00

출처: 지방자치발전위원회, 새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표작성

제2절 지방자치관련 법률이 정한 사무배분의 원칙과 기준

1. 지방분권법이 정한 사무배분 원칙

“지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”(약칭: 지방분권법)이 2018년도에 개정되면서 자치분권에 대한 특별법으로서 국가와 지방간의 기능 및 사무배분이 효과적으로 작동할 수 있도록 하고 있다. 자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다⁸.

자치분권을 추진하기 위한 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 위원회에 통지하여야 한다는 규정은 자치분권의 특별법으로서 우선한다는 원칙과 자치분권을 효과적으로 수행하기 위한 법령 제정 목적이다.

사무배분의 원칙은 지방분권법 제9조에 명시하고 있다. 첫째, 사무배분과정에서 중복사무 금지규정으로 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다”고 규정하고 있다. 둘째, 보충성의 원칙으로 국가는 중복사무금지규정에 따라 사무를 배분하는 경우, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다. 셋째, 포괄적 사무배분의 원칙은 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다는 원칙이다. 마지막으로, 민간참여 확대의 원칙은 민간의 행정참여기회를 확대하기 위하여, 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따

⁸ 지방분권법 제7조

라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 한다는 원칙이다.

【표 3-5】 지방분권법이 정한 사무배분 원칙

근거	원칙	내용
지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조	중복사무 금지 원칙	국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간 사무를 주민의 편의증진, 집행 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.
	보충성 원칙	지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.
	포괄적 사무배분의 원칙	국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.
	민간참여 확대의 원칙	민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.

2. 지방자치법이 정한 사무배분 원칙 및 기준

1) 지방자치법의 사무배분 원칙

지방자치법 제10조 제3항에 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다고 명시하여 사무처리의 불경합성과 기초자치단체 우선의 원칙을 명시하고 있다.⁹

⁹ 지방자치법 제10조 제3항

2) 지방자치법의 국가-지방사무 기준

지방자치법은 헌법 제117조의 규정을 준용하여 동법 제8조에 사무처리의 기본원칙을 제시하고 있으며, “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여 편의와 복리가 사무 처리의 기본원칙임을 명시하고 있다.

지방자치법 제9조에는 지방자치단체의 사무범위를 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하여, 동조 제2항에 6대 분야 57종의 사무를 예시하고 있다.

지방자치법 제9조의 예시사무 분류체계는 대기능 - 중기능으로 구분할 수 있고, 지방자치법 시행령 별표 1에서 제시하고 있는 것은 소기능으로 구분할 수 있다(김필두, 2009).

[표 3-6] 지방자치단체 사무 범위

사무 구분(대기능)
1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
2. 주민의 복지증진에 관한 사무
3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무

지방자치법 시행령 별표에서 열거하고 있는 광역자치단체 사무와 기초자치단체 사무들은 중복성의 문제가 지적되고 있다(김필두, 2009).¹⁰ 동시에 제9조 단서조항에서 “다른 법령에 이와 다른 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다”라고 규정하여 사례로 제시되는 사무들이 지방자치단체의 사무가 아닐 수 있다는 유보적 입장을 취하고 있다.

지방자치법 제11조의 국가사무에 대한 열거적 규정과 지방사무에 대한 지방자치법

¹⁰ 김필두(2009). 법령상 사무 총조사 연구용역

제9조의 규정은 국가와 지방의 사무배분의 기준과 원칙을 제시하고 있지만, 제11조는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 배타적으로 제시하고 있다.

국가사무와 지방사무 구분의 문제점은 다음과 같다. 국가사무와 지방사무의 판별 측면에서 지방자치법 제10조 제3항은 지방자치단체 간 사무배분에 관하여 불경합의 원칙과 기초자치단체 우선의 원칙을 규정하고 있다. 하지만, 중앙정부와 지자체간 사무배분에 관하여는 그 원칙을 명확히 규정하고 있지 않다. 다만, 동법 제9조 및 제11조의 규정들을 통하여 유추해 볼 수는 있다. 이들 조항에 따르면, 국가사무에 해당하는 것은 국가적 통일성을 요하는 사무, 국가의 존립과 관련된 사무, 전국적 규모의 사무, 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등이 있다.

위와 같은 규정에 해당하지 않는 사무는 가능한 한 지방자치단체의 사무로 보아야 한다. 행정 실무에 있어서는 그 실제적 구별이 모호하며, 지방자치단체의 자치사무로 분류되더라도 중앙정부의 적극적인 지도와 감독을 받는 경우가 빈번하여 자치사무로 분류할 실익이 없다는 지적이 있다(김영수, 1995).

지방자치법 제9조 제1항은 자치사무와 단체위임사무를 지방자치단체의 사무로 규정하면서 제2항에서 그 사무를 예시하고 있지만, 자치사무와 단체위임사무로 나누어 예를 규정하지 않고 있다. 이처럼 개별법령에서는 자치사무의 경우에도 그 사무의 법적 근거를 규정함으로써 자치사무와 단체위임사무 모두 법령에 의해 지방자치단체에 속하는 사무로 만들어 양자의 구별을 어렵게 하고 있다(김필두, 2009).¹¹

또한, 2항 단서의 규정에 따라 다른 개별법 규정에서 국가사무라고 규정하는 경우에는 2항 각호의 예시적 규정이 의미를 상실할 수도 있다는 문제점이 있다고 지적된다(김필두, 2009)

단체위임사무와 기관위임사무가 현장에서는 판별이 어렵다는 점도 계속해서 지적되고 있다. 예를 들면, 정부조직법 제6조 제1항¹²에 따라 제정된 행정권한의 위임 및 위

¹¹ 이에 따라 행정실무에서는 많은 경우에 단체위임사무와 자치사무를 아예 구분하지 않거나 단체위임사무를 자치사무로 통합하고 있기 때문에 단체위임사무는 유명무실하게 되었다.

¹² 제6조 (권한의 위임 또는 위탁) ① 행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁을 받은 기관은 특히 필요한 때에는 법령이 정하는 바에 의하여

탁에 관한 규정(대통령령) 제3조 제1항¹³에 의해 단체위임사무의 경우에도 그 시행주체가 자치단체장이 되는 경우도 있어, 시행주체라는 구별표지로는 단체위임사무와 기관위임사무를 현실적으로 구별할 수 없게 된다¹⁴.

행정권한의 위임은 일반적인 위임의 법리에 따라 개별법령의 구체적 근거를 바탕으로 이루어져야 하는 것임에도 불구하고, 행정실무에서는 단체위임사무와 기관위임사무를 구분하지 않고 모두 정부조직법 제6조 1항을 포괄적, 일반적 근거규정으로 하여 이루어지는 것이 보통이다. 이러한 이유로, 단체위임사무와 기관위임사무의 구별은 더욱 어렵다.

3) 지방자치법의 광역사무와 기초사무 기준

지방자치법은 광역사무와 기초사무를 분류하기 위한 규정을 동법 제10조에 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 제시하고 있다. 상기 표에서 제9조에 따른 지방자치단체의 사무를 제시하고 있다. 광역과 기초 자치단체간의 사무배분기준은 아래와 같다.

시·도가 수행하는 사무는 다음과 같이 규정하고 있다.¹⁵

- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무

위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있다.

¹³ 제3조 (위임·위탁의 기준 등) ① 행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무와 일상적으로 반복되는 상규적 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외하고는 그 권한의 일부(이하 “행정권한”이라 한다)를 그 보조기관이나 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁한다.

¹⁴ 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제3조 제1항

¹⁵ 지방자치법 제10조 제1항 제1호

시·군 및 자치구가 처리하는 사무는 다음과 같이 규정하고 있다.¹⁶

시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무를 지방사무로 처리한다. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다

광역지방자치단체와 기초자치단체가 수행하는 사무의 소분류를 지방자치법 시행령 [별첨 1]에 열거하였다. 열거방식은 사무구분의 대분류(1..), 중분류(가..), 소분류(1..)의 방식으로 구체적으로 명시하고 있다.

동법 제10조 3항은 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리하는 보충성의 원칙이 준용되어 진다고 규정하고 있다.¹⁷

¹⁶ 지방자치법 제10조 제1항 제2호

¹⁷ 지방자치법 제10조 제3항

제3절 사무배분의 원칙과 기준 재정립의 필요성

1. 기존 사무배분 원칙과 기준의 문제점

중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 기준은 아직 제도적으로 정착되지 못하고 있다. 오히려 개별법 제·개정과정에서 법률로 명시되면서 사무배분이 정립되고 있는 형편이다.

중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분의 첫째 문제점은 정부가 입법 과정에서 당해 법률의 기능과 사무의 관할권을 기준이나 원칙에 따라 정하는 것이 아니라, 입법 예나 관행에 따라 정하는 측면이 있다는 점이다. 대륙법 국가에서 헌법에 지방자치단체의 사무를 열거하거나, 국가사무를 열거하고 국가사무로 열거된 것을 제외한 모든 기능을 지방자치단체의 사무로 보는 전권한성의 원칙도 헌법이나 정부조직법 등의 법률로 일반적 원칙을 정하지 않고 있다.

법령을 제정하는 과정에서 중앙정부와 광역 및 기초자치단체간 권한과 책임을 분명히 명시하지 못한 측면이 있다. 중앙정부는 권한을 내려놓지 못하면서 광역과 기초자치단체가 모두 부담을 갖게 하는 입법형식도 존재하고 있다. 입법권자인 중앙정부가 행정편의를 위해 관할 부처의 사무를 장악하는 현상으로 나타나고 있다. 소관부처의 사무는 직접 관할하거나 지도·감독권한을 포기하지 않는 데서 중앙정부의 기능이 강화된 측면이 있다.

둘째는 중앙정부의 기능과 지방정부의 기능이 개별 법령상의 근거에 의해 모호하게 구분되는 경우이다. 행정서비스의 책임기관과 수행기관이 불일치로 권한과 책임이 불명료한 경우가 있으며, 이는 법령상 원처리권자와 현처리권자가 법적 근거를 달리하는 경우가 종종 나타나고 있다. 법령이 정한 책임기관이 시행령에서 지방자치단체가 시행주체로서 나타나는 경우이다. 이러한 현상은 법정사무의 단체위임사무와 기관위임사무가 많은 현상으로 나타나고 있다. 개별사무에 대한 법령의 제·개정과정에서 권한과 책임을 동일기관에 귀속시킴으로서 행정기관이 권한이 부여된 범위 안에서 책임을 지도록 하여야 한다.

셋째는 국민의 측면에서 행정서비스를 담당하는 관할기관과 서비스를 제공하는 기관

의 불일치에서 나타나는 국민 불편의 문제이다. 민원 서식의 제출기관과 승인, 인가, 허가, 취소기관이 일치하지 않는 데에서 나타나는 행정서비스의 불편이다. 서비스 관할 기관과 서비스 제공기관의 불일치는 지방자치단체의 권한과 책임을 약화시키고, 이는 행정서비스의 효율성을 낮추게 된다. 지방자치단체는 자율성을 가지고 주민 맞춤형 서비스를 제공하여야 하는데, 서비스 관할 기관과 서비스 제공기관의 불일치는 법률적 재량권을 통한 생산적 효과 창출을 어렵게 만든다. 결국, 민주성을 확보하지 못하는 행정절차의 한계를 초래하게 된다.

넷째는 중앙정부가 입법과정에서 지방자치단체에게 권한을 부여하는 것처럼 입법을 추진하여 지방자치단체가 해당사무를 처리할 수 있는 권한을 부여하고 있지만 실제 지방자치단체에게 행정적, 재정적 부담만을 전가하는 문제가 발생하곤 한다. 새로운 법령제정을 통한 국민의 안전과 복리를 증진시킨다는 입법취지는 공감하지만, 조직과 인력수요가 증대되는 행정수요와 재정적 비용이 고려되지 않는 경우, 지방자치단체의 재정 부담과 자치재정권을 침해하는 경우가 발생하는 문제점을 나타내고 있다.

다섯째는 전국적·통일적으로 이루어져야한다는 판단으로 법령을 제·개정하는 경우, 지역적 특성과 지방자치의 다양성을 침해하는 경우가 있다. 지방자치단체에 대한 국가의 과도한 통제, 지도·감독 수단을 신설하거나 강화하는 경우로서 지방자치단체의 자치권을 침해하거나 자기책임성을 약화시키는 문제점을 제기하게 된다.

여섯째는 분권특별법 제11조에 명시하고 있으며, 지방분권위원회에서도 권고하고 있는 권한이양 및 사무구분체계의 정비 문제이다. 기관 위임 사무는 원칙적으로 폐지하고, 국가사무와 자치사무로 이분화하여야 한다. 현재도 공동사무가 많기 때문에 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행하는데 한계가 있다.

2. 새로운 사무배분 원칙과 기준의 필요성

1) 사무배분의 주요 원칙

군주국이 통합되어 통일국가를 형성한 유럽의 연방국가나 미국의 국가 연합형태에서는 주정부의 국가성이 존재하면서 지방자치단체의 자치분권 크기와 질에서 차이를 가져오고 있다. 자치분권의 실효성있는 추진을 위한 기준으로 대륙법국가의 전권한성

의 원칙(Allzuständigkeit)과 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip), 자기책임성 (selbstverantwortlichkeit), 관할권중복금지규정은 새로운 사무배분의 원칙과 기준을 재정립하는데 시사점을 줄 수 있다.

독일 헌법에서는 전권한성을 명시하고 있으며 독일연방헌법재판소는 조직자치권이 핵심적 자치권에 속함을 명백히 하고 있다.

보충성의 원칙은 지역공동체에 관련된 모든 사무는 원칙적으로 기초자치단체가 수행할 수 있으며, 시군구 사무로 배분하고, 시군구가 처리하기 어려운 경우 시도에 배분하고, 시도가 처리하기 어려운 경우 국가가 처리하도록 배분한다는 원칙이다.

지방자치권의 자기책임성이란 지방자치단체가 그의 권한에 속하는 자치행정사무를 법에 따라 스스로 판단하여 처리하는 권한으로 국가의 지시나 감독을 받지 아니한다. 이러한 원칙은 자치분권을 실효적으로 추진하기 위한 기준이 될 수 있다.

2) 사무배분 판별을 위한 기준

상기에서 서술한 사무배분의 원칙과 기준을 재정립하기 위한 헌법, 개별법령, 지방자치법, 지방분권 특별법을 분석하였다. 사무주체에 따라 국가사무, 위임사무, 광역사무, 기초사무로 구분될 수 있으며, 판별기준에 따른 사무를 정리할 수 있다.

사무배분 기준과 원칙을 명확히 하기 위해서는 사무의 수행 주체를 분명히 해야 할 것이다. 법률적 처리권자와 현장에서의 처리권자가 상이한 경우 권한과 책임이 유리될 수밖에 없을 것이다. 실제 법률에서 처리권자와 동법시행령에서 실제처리권자가 다른 경우도 종종 있다.

3) 자치분권 사전협의제

개별 법률이 정한 중앙정부와 지방자치단체 간의 사무배분은 법률이 제정되고 개정될 당시 사회적 변화에 신속한 대응을 통한 사회 안정을 확보하기 위한 과정으로 진행되었다. 이러한 과정에서 자치분권의 사전영향을 심의하거나 협의할 기회가 있지는 않았다. 중앙과 지방 간 관할권, 책임, 재정 부담에 대한 깊은 고민 없이 이루어졌다. 또한 중앙정부나 광역자치단체나, 기초자치단체나 어느 곳이던지 국민에게 사무처리만 시행한다면, 국민서비스를 보장할 수 있다는 판단에서 중복적으로 처리권자를 정한 경

우도 있다. 때로는 중앙정부는 입법권, 기획권, 재정권을 유지하면서 지방자치단체에 집행기능만 전가한 경우도 있다.

자치분권 사전협의제는 중앙행정기관의 장이 소관 법령을 제·개정할 경우, 국가·지방간 사무배분의 적정성, 국가 지도·감독의 적정성 및 그 밖의 지방자치권 침해 여부 등에 대해 행정안전부 장관과 사전에 협의하도록 하는 제도이다. 제·개정 법령안이 자치분권의 기본이념 및 원칙 등을 준수하였는지 사전에 검토하고 개선함으로써, 실질적 자치분권의 제도적 보장을 추진하는 것이다.

현행 법률상 국가·자치사무배분 기준, 자치분권의 기본원칙 등은 예시규정, 원칙규정에 불과하여 입법지침으로서 구속력이 미약하였다. 또한, 중앙부처 중심 사무배분에 따른 자치영역 축소 및 지방자치단체의 자치재정·조직·인사·입법권 침해가 발생하고 있다. 이에 따른, 중앙·지방간 권한과 책임을 둘러싼 지속적 사후 분쟁 발생 및 행정비용이 증가하고 있다.

자치분권 사전협의제는 지방자치단체 중심의 사무배분을 통한 자치영역 확대 및 지방의 자치재정·조직·인사·입법권 보장을 추진하고, 국가사무와 자치사무간 명확한 배분을 통해 권한 및 책임을 둘러싼 국가와 지방간 분쟁을 사전에 예방하기 위함이다.

자치분권 사전협의제의 검토 대상은 중앙행정기관이 발의한 모든 제·개정 법령이다. 행정안전부 장관은 자치분권 사전협의의 세부기준 및 평가 절차 등 필요한 지침을 수립하여 중앙행정기관의 장에게 통보한다. 중앙행정기관의 장은 법령 제·개정시 입법예고와 함께, 자치분권 사전협의 요청서를 작성하여 행정안전부 장관에게 제출한다. 행정안전부 장관은 지방자치권 침해 소지가 있는 쟁점안건에 대해 지자체 및 4대 협의체 및 자문단의 의견수렴을 실시한다.

검토항목은 크게 세 분야로 사무배분의 적정성, 국가 지도·감독의 적정성, 자치권보장의 적정성이다. 첫째, 사무배분의 적정성은 국가사무 및 자치사무의 신설·폐지에 관한 사항이 있는지, 국가사무를 지방으로 이양하거나 자치사무를 국가로 환원하는 사항이 있는지, 시·도 사무를 시·군·구로 이양하거나 시·군·구 사무를 시·도로 환원하는 사항이 있는지, 국가사무를 지방자치단체에게 위임하는 사항이 있는지, 사무의 처리주체를 국가와 시·도 및 시·군·구간에 복수로 규정한 사항이 있는지 등을 살펴본다. 둘

째, 국가 지도·감독의 적정성은 지방자치단체에 대한 국가의 각종 지도·감독 등에 관한 사항 여부, 사무수행 관련 국가 지도·감독 최소화 원칙의 준수 여부, 사무 성격별 적절한 지도 감독 규정 여부 등을 살펴본다. 셋째, 자치권 보장의 적정성은 지방자치단체의 재정 및 예산에 영향을 미치는 사항이 있는지, 지방자치단체의 조직 구성 및 운영에 영향을 미치는 사항이 있는지, 지방자치단체의 인사 운용에 관한 사항이 있는지, 지방자치단체 사무의 처리방법 및 기준 등에 관한 대통령령, 총리령 또는 부령으로 정하도록 하는 사항이 있는지 살펴본다.

자치분권 사전협약이 지방분권 특별법의 지방자치분권의 기본이념 및 사무배분의 원칙에 따라 협약의 심의를 하겠지만, 포괄적 사무배분, 보충성의 원칙, 중복배분 금지에 대한 사전협약이 필요하다.

자치분권 사전협약제는 지방자치법, 지방자치법 시행령, 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법의 지방자치분권의 기본이념과 사무배분의 원칙을 고려한 사무처리 원칙의 타당성을 제고하는 과정으로 이해될 수 있다. 자치분권 사전협약을 위해 필요한 세부 검토 기준 및 방법 등에 관한 사항은 주민의 편의와 복리증진을 위하여 계속적인 협의와 심의가 필요할 것이다.

중앙행정기관의 소관 법률의 제·개정의 필요성은 변화하는 새로운 사회적 변동에 대한 정부의 규범을 제정해가는 과정으로 이해되어질 수 있다. 이러한 사회적 변화에 능동적으로 대응하고, 보다 적극적으로 사회변동을 올바른 방향으로 유인해가는 과정으로 자치분권 사전협약제가 정착될 수 있을 것이다.

제4장



사무배분의 원칙과 기준에 대한 해외 사례

제1절 독일

제2절 프랑스

제3절 일본

제4절 사무배분 재정립을 위한 시사점 도출

제1절 독일

1. 지방자치 관련 정책의 개요

1) 독일 지방자치단체의 종류 및 운영체계

(1) 지방자치단체의 종류

독일은 전체인구 약 8,200만이고, 독일 헌법 제28조 제2항에서 지방자치를 보장하고 있다. 현재 16개의 주(Land)에 걸쳐, 비록 지방자치단체의 종류는 주마다 차이가 있지만, 기초자치단체 게마인데(Gemeinde)와 부분적인 광역자치단체 역할을 하는 크라이스(Kreis)로서 존재하고 있다. 2019년 현재 기초자치단체인 게마인데는 10,848개, 중간 자치단체로서 크라이스는 294개, 그리고 크라이스의 관할행정구역으로부터 독립된 자치시(Kreisfreie Stadt)는 107개로 독일 전체 인구의 31.7%로 구성되어 있다.¹⁸

그리고 게마인데와 크라이스는 법률이 정하는 바에 따라서 자치사무 범위 내에서 자치권을 행사하며, 게마인데연합(Gemeindeverband)도 이와 같다. 유럽연합 차원에서는 ‘유럽지방자치헌장(Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung)’의 지방자치원칙(Prinzip der Selbstverwaltung)을 지방자치단체의 조직원칙으로 인정하고 자치단체의 사무수행을 하고 있다.

¹⁸ https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Landkreise_in_Deutschland; https://de.wikipedia.org/wiki/Kreisfreie_Stadt; [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_\(Deutschland\)#Gemeindearten](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)#Gemeindearten) (2019년 9월 4일 기준).

(2) 지방의회(Gemeinderat)의 운영체계

지방의회는 주민의 대표기관으로서 주민들이 직접 선거를 통해서 그 대표들을 선출한다. 주민의 대표기관으로서 그 관할행정구역 내에서는 최고입법기관으로 자치단체가 수행해야 할 사무와 정책을 제정한다. 지방의원들로 대표되는 주민대표자의 선출방식은 주정부마다 지방선거법, 주선거법 등에 근거하고 있으며 모든 주는 통일적으로 비례선거제도 하에서 누진제(Kummulieren)와 분할투표(Panaschieren)도 시행하면서, 지방의원의 임기를 5년 또는 6년, 일부는 4년 등의 의회임기를 규정하고 있다. 따라서 지방의회의 규모는 주민 수에 따라서 달리 규정되어 있고, 그 범위는 8~80명 또는 5~81명 등 다양하다.¹⁹

지방의회는 관할지역 내에서 '지역공동체의 사무'를 수행하는 단체권한(Verbandskompetenz)을 부여받고 있으며,²⁰ 시장의 권한(예컨대 사무처리권 및 조직권, 지방의회 의결의 준비 및 집행 등)을 비롯하여, 지방의회는 지방의회의장(Vorsitzende)을 정점으로 하여 소속 의장부의장의 선거권 등 관련사무(사무규칙에 규정된 사항), 조례 제정, 게마인데 예산 의결권, 공공시설 설치 및 유지, 지역변경 등의 사무권한을 행사한다. 뿐만 아니라 지방의회는 지방자치단체의 재산운영, 수입과 지출에 대한 감시와 결산, 지방세금과 수수료, 공과금 등의 요율결정권 등을 행사한다.

지방의회 내에는 분야별 안건에 따른 전문적 의회활동을 위하여 위원회(Ausschüsse)를 운영하고 있다. 예컨대 노르트라인 - 베스트팔렌에서는 지방자치법에서 운영위원회(Hauptausschuß), 재정위원회, 회계감사위원회 등을 필수위원회로 규정하고 있으며 그밖에 특별법에서 필요적 위원회를 규정하고 있다. 기본적인 위원회로서는 총무위원회, 재무위원회, 교육과 문화위원회, 보건·복지·청소년위원회, 경제·교통위원회 등 다양하다.

또한 지방의회와 지방자치단체 내에는 집행기관으로서 행정기관(Gemeindevverwaltung)은 지방의회가 결정한 정책과 사무 전반을 집행하는 기관으로서 각 주정부의 지방자치제도에 따라서 다양하게 존재하고 있다. 그 유형으로는 행정위원회제도(Magistratsverfassung)

¹⁹ 임승빈 외(2019), 비교지방정부론, 대영출판사: 독일 지방정부편.

²⁰ 정남철(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구: 독일편, 한국법제연구원, 55쪽 지방의회편.

를 운영하는 합의제기관이 있고, 부(部)와 국(局)(Dezernat) 등을 구분해서 시장, 부 시장 등 집행위원들을 정점으로 하는 강시장제 및 전문경영인 운영체제 등이 있다. 그리고 최하위 단위의 과(Ämter), 계(Abteilungen), 전문부서(Sachgebiet), 처리팀(Sachbearbeitungsgruppe), 담당(Stelle) 등의 하위집행기관을 중심으로 자치사무와 위임사무 등을 수행한다.

지방의회 내에는 지방정치의 한 특징으로서 원내정당(Fraktion)의 교섭단체를 운영하는데, 이는 지방자치법정에 근거하여 2명 이상의 의원들로 구성된 의회 내부의 정치집단으로 지방의회정당(Rathauspartei)의 구성원을 포함한 정치세력 활동을 한다. 이의 존재는 지방의회의 분과활동 등에 참여하여 정보를 제공하고 주민들의 의견을 반영하도록 자문도 하면서 전체적으로는 정치적 불평등을 해소하기 위한 기능도 담당하고 있다.

2) 독일 지방자치단체의 지방재정 운영체계

독일은 연방정부, 주정부, 게마인데 및 게마인데연합 간 복잡한 재정운영체계를 유지하고 있다. 구체적으로는 공동세, 연방세, 주정부세, 지방정부(지방)세, EU(유럽연합)세 등으로 구분되어 있다. 이에 대해서는 독일 헌법 제109조 제1항에서 연방정부와 주정부는 개별적으로 독립된 예산을 수립 관리하며, 필요시(경제적 상황변화 등)에는 연방정부가 주정부를 지원할 수 있도록 규정하였다.

연방정부는 주정부와 공동세(共同稅)로 소득세(Einkommensteuer, income tax), 기업세(법인세)Corporate Income Tax), 부가가치세(Umsatzsteuer, value added tax) 등의 세원을 공유함. 연방정부 세원으로 에너지세, 보험세, 담배세 등의 비중이 높다.

[표 4-1] 독일 정부 간 조세체계

정부	배타적 세원	공유세(공동세)	헌법 조항
연방정부	석유(Mineralöl), 담배, 커피에 부과되는 소비세, 보험세, 개인소득세 및 법인세에 대한 부가세(surcharge), 관세 수입(연방정부가 EU에 양도), 전매수익금	소득세, 법인세, 부가가치세	제106(1)조
주정부	재산세(Vermögensteuer), 상속세/증여세, 자동차세, 거래세(예: 토지취득세, 경주도박세, 복권세), 맥주세		제106(6)조
지방정부	토지세(Grundsteuer), 거래세(Gewerbesteuer), 지방소비세	거래세 수입에 대해서 연방정부와 주정부가 수입을 공유함	제106(6)조, 동조 제4문

출처: 국회예산정책처(2013)

주정부는 연방정부와 공유세원(소득세, 사업세, 부가가치세)을 제외하면, 재정수입원으로 조세수입에 의한 재산세(Vermögensteuer), 상속세(Erbchaftsteuer), 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer), 교통세(Verkehrsteuer), 맥주세(Biersteuer), 도박장세(Abgabe von Spielbanken), 토지취득세 등이 있다(독일 헌법 제106조).

지방자치단체는 개별거래(소득)세(Gewerbesteuer trade tax), (기업별 거래)소득세 귀속분, 토지세 있고, 기타 음료수세, 유흥세, 제2주택세 등도 징수를 한다. 특히 지방자치단체의 세수입원은 주민이 지불하는 개별소득세원(personal income taxes)과 부가가치세의 분담몫(share of VAT)이 있고, 지방사업소득세와 토지세, 그리고 모든 주정부는 지방정부에 세원배분을 하는 주정부 보조금 등이 있다. 지방자치단체는 토지세(land tax), 사업소득세(local business income tax) 등에 관한 세율결정을 할 수 있고, 사업소득세가 지방정부의 가장 큰 세수입원이 된다.

3) 독일 지방자치단체의 사무이양에 따른 재정부담 증가

독일 통일을 이룬 후에 지방자치제도에서 가장 두드러진 변화의 하나는 국가사무를 지방자치단체인 게마인데, 크라이스, 독립자치시 등으로 큰 폭으로 사무이양을 해 온 것이다. 그로 인하여 지방자치단체의 재정적 부담이 증가하는 추세를 보이기도 하였

다. 그 결과에 지방자치제도의 개편을 위한 Neue Steuerungsmodell(새로운 행정운영 모델), elektronische Kommunikationsreform(전자행정개혁) 등과 같은 정책들이 등장하게 되었다.

이러한 결과에 따른 재정불균형은 연방정부와 주정부 간, 그리고 주정부와 지방자치단체 간 발생하는 문제가 되었으며, 헌법에서 규정하고 있는 상호연결성원칙(Konnexitätsprinzip)에 의하여 재정적 책임성의 중요성이 더욱 부각되기 시작하였다.²¹ 특히 ‘지시가 없는 의무적 사무;(Pflichtaufgaben)의 증가가 원인이 되기도 하여, 독일에서는 연방국가적 질서의 현대화를 위해 두 차례 연방주의개혁(Föderalismusreform)이 추진된 바 있다. 2003~2009년에 이행된 연방주의 개혁 과정에서 연방정부와 주정부 간의 사무배분 체계와 그에 따른 입법권의 배분 등이 주요 논의주제로 등장하기도 하였다. 더구나 독일 기본법 제84조 제1항 제7문에 “연방법률로 게마인데와 게마인데단체에 사무를 이양해서는 안된다”라고 규정하기도 하였다. 하지만 이러한 변화도 사실상 추가적 사무이양이 지속되나 재정지원 부족상황을 막지 못하는 실정이다.

2. 독일의 사무배분 원칙과 기준

1) 헌법상 자치사무의 기본원칙

독일 헌법 제28조제2항에서 지방자치단체의 자치권과 자치사무 집행권을 보장하고 있다. 즉, 헌법에서는 “게마인데(Gemeinde)는 지역공동체 내에서 법률의 범위 내(“im Rahmen der Gesetze”)에서 자율적 책임(Eigenverantwortlichkeit) 하에 관할사무를 제정할 권리가 보장된다”고 하였다. 이러한 헌법 조항은 기초자치단체의 전권한성(Allzuständigkeit)으로서 종합행정을 수행할 수 있는 권한과 자율적 책임성을 보장하고 있고, 다른 말로 표현하면 헌법에서 규정한 보완적 자치분권 책임성 원칙(“Subsidiäre Allzuständigkeit”)을 국가구조원칙(Staatsaufbauprinzip)’으로 명시한 것이라 할 것이다.

따라서 게마인데를 중심으로 한 지방자치단체는 법률에 위반하지 않거나 법률로 사

²¹ 정남철(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구: 독일편, 한국법제연구원, 104~105.

전에 제정되지 않는 경우에는 자율적 책임 하에 포괄적인 자치권을 수행할 수 있는 적법성원칙(Gesetzmigkeitsprinzip)을 보장받고 있다. 이러한 보장은 지방자치단체의 고권(Gemeindehoheiten)인 지역고권(Gebietshoheit), 조직고권(Organisationshoheit), 재정고권(Finanzhoheit), 인사고권(Personalhoheit), 계획고권(Planungshoheit) 등과 연결되어 있다.²²

2) 지방자치단체의 사무구분 유형 및 사무배분체계

독일에서 자치단체의 사무는 자치사무(Selbstverwaltungsaufgaben)와 국가위임사무(staatliche Auftragsangelegenheiten)로 구분하며, 국가위임사무는 지방자치단체에 그 시행을 위탁한다는 점에서 ‘단체위임사무’에 해당되며, 이러한 국가위임사무는 주정부의 법률과 주정부 지방자치법에서 규정하고 있다.

한편 지방자치단체의 사무에 있어서 위임사무는 의무적 자치사무라고 할 수 있으나, 일원론 차원에서 자치사무의 경우는 크게 의무적 정도에 따라서 의무적 자치사무(Pflichtaufgaben)와 자율적 자치사무(freiwillige Aufgaben)로 구분할 수 있다.²³ 이 사무구분을 경우에 따라서는 이원적 구분(자치사무/연방-주 위임사무)과 일원적 구분(의무적 자치사무/자율적 자치사무)으로 나누기도 한다. 세분하면 일원적 구분의 경우 자치단체에서 수행하는 사무는 모두 하나의 체계에서 내용과 그 용어 등 동일한 차원에서 이행되며 주로 주정부의 지방자치법 또는 간혹 주헌법으로부터 나오는 경우가 있고, 헌법재판소의 권한쟁의가 가능하다.²⁴

의무적 자치사무의 경우는 다시 ‘지시가 있는 사무’ (“Pflichtaufgaben nach Weisung”)와 ‘지시가 없는 의무적 자치사무’ (“Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben”)로 구분하고, 국가의 지시에 따르는 사무는 국가의 감독을 받는 ‘지시사무(Weisungsaufgabe)’라고 한다. 실제 이 사무는 국가위임사무와 유사하기 때문에 이원론적 체계에서 구분하는 경우와 같으며, 이러한 사무에는 사회질서유지, 건축감독, 환

²² 참조: 정남철(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구: 독일, 한국법제연구원, 46~49쪽.

²³ http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Aufgaben_der_Kommunen (2019년 9월 검색)

²⁴ 일원적 모델은 지방분권과 지방민주주의의 확대에 기반을 두고 있으며, 1948년 각주 내부장관 및 지방자치단체 대표자 회의에 고안한 초안(소위 “Weinheimer Entwurf”)에서 연유하고 있다(정남철 2018: 65).

경보전, 쓰레기처리, 화재예방, 학교건축물관리, 도로관리 등이 이에 속한다. 이러한 지시에 의한 자치사무는 개별 법률에 근거하게 되며, 법률의 규정에 따른 지시사항을 준수한다는 의미에서 법적인 감독권을 행사할 수 있다.

반면에 위임사무는 단체위임사무로서 법적 감독과 직무 감독이 함께 병행된다. 즉, 우리나라의 기관위임사무와 유사한 사무를 독일에서는 ‘기관위임’(Organleihe)이라고 한다.²⁵ 기관위임사무는 크라이스 관할권 내에서 국가의 한 행정단위로서 활동하는 사무가 되며, 군수(Landrat)를 중심으로 이행된다. 주로 공공의 안녕과 질서에 관한 경찰업무, 경찰법상 위험방지, 환경보전, 도로교통이나 건축감독, 여권발급관리, 선거관리, 통계관리 등을 수행한다.

[표 4-2] 독일의 자치사무 구분

Wirkungskreis 사무범위	Eigener Wirkungskreis 자치사무		Übertragener Wirkungskreis 위임사무	
Pflichtigkeit	Freiwillige Aufgaben 자율적 사무		Pflichtaufgaben 의무적 사무	
Aufgabenarten 사무유형 (사무구분체계)	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben 자율적 자치사무	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben 의무적 자치사무	Pflichtaufgaben nach Weisung 지시가 있는 자치사무	Auftragsangelegenheiten 질서유지 등에 관한 자치사무(의무적 위임에 의한 기관위임사무)

3. 우리나라에의 시사점

1) 헌법에서 명시한 연방과 주 간 사무배분체계

앞서 논의한 바와 같이, 독일 통일헌법 제70조~75조 등의 근거에 의하면, 연방정부의 사무권한에 대해서는 제70조, 제74조에 국가사무 성격으로 그 조항 근거를 두고 있다. 그리고 연방정부와 주정부 간의 권한배분에 따른 사무배분체계는 헌법 제70조~75

²⁵ 정남철(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구: 독일, 한국법제연구원, 65~66쪽.

조에 근거하고, 특히 제70조 제1항에서 “주정부는 통일헌법에서 연방정부에게 부여되지 않은 입법권에 대해서는 주정부의 입법권을 행사할 수 있다”의 근거규정으로 주정부 사무권한에 대해서는 연방정부의 사무권한 분야로 명시되어 있지 않으면 주정부 자치입법권에 귀속되는 것으로 포괄적 입법권한 부여에 의한 사무권한을 갖는다.

이와 같이 연방정부-주정부-게마인데정부 등의 자치입법권은 명시적 헌법조항에서의 연방정부, 주정부 사무분야와 범위를 제정할 수 있는 권한과 함께 헌법상 연방정부-주정부-게마인데정부 상호간 사무구분 및 사무배분체계의 기본을 명시한 것이다. 즉, 헌법에서 명시적으로 연방정부 사무, 주정부 사무, 그리고 지방자치단체인 게마인데 사무를 구분하면서 동시에 정부 간 각각의 기본적인 사무권한(분야)을 규정하였다.

정리하면, 독일의 사무구분 체계는 다음과 같다. 주정부의 사무는 연방헌법과 주헌법, 그리고 주의 행정법(Landesverwaltungsgesetz)을 통하여, 지방자치단체의 사무는 연방헌법과 주헌법, 그리고 주에서 제정한 지방자치법·주 행정법에 의해서 구분되며, 동시에 이러한 법체계에 의해서 사무배분이 이루어진다.

2) 자치사무와 위임사무의 명시적, 법적 근거에 의한 구분

앞에서 논의점을 정리하면, 먼저 독일은 헌법에서 각 정부 간 사무구분 및 사무배분 체계의 기본을 규정하였고, 두 번째 게마인데 지방자치단체의 경우는 지방자치단체 자치권을 중심으로 2원론적 입장에서 사무배분체계를 구체화 하였다고 할 수 있다. 즉, 자치단체인 게마인데사무(Aufgaben der Gemeinde)라고 하는 자치권 시각에서 ‘자치사무’와 ‘위임사무’로 유형을 구분하였다. 그러나 이를 다시 1원론적 시각에서 볼 때, ‘위임사무’를 달리 표현하여 ‘의무적 자치사무’라고 하면서, 좀 더 세부적으로 ‘법적인 근거로서 의무적사무, “지시”가 있는 자치사무, 국가사무적 성격의 기관위임형 자치사무’ 등으로 게마인데 자치사무 1원론으로 풀이해 볼 수도 있다. 일본의 경우 사무배분 개편을 하면서 위임사무를 ‘법정수탁사무’로 전환하면서, 지방자치단체에 대하여 사무를 위임할 경우에는, 반드시 조례가 아닌 상위법에서 항상 위임근거를 두도록 하여, 이를 ‘법정수탁사무’ 또는 의무적 자치사무로서 그 유형을 자치사무 1원론적 입장으로 바꿨다는 것을 알 수 있다.²⁶

하지만 지방자치 선진국의 경우, 영미법계 국가는 물론이고 대륙법계 국가인 프랑

스, 독일 등에서는 여전히 ‘위임사무’의 유형은 존재하고, 이에 대해서는 국가의 한 구성체이기도 한 지방자치단체로 하여금 행정관할구역 내에서 국가를 대신하여 주민의 안전, 법질서 유지 등 국가 전반에 걸쳐 기초질서유지와 국가 및 국민주권을 보장하기 위한 통일적인 사무수행을 위해서는 위임사무의 존재는 필수적이고, 이에 대해서는 법적 근거 또한 필수적이다.

3) 자치사무의 구분 명확화

지방자치단체의 사무에 대한 명칭에 있어서, 다른 나라들도 마찬가지로이지만, 독일은 지방자치단체의 사무라는 일반적 명칭보다는 ‘기초자치단체가 수행하는 사무’(Aufgaben der Gemeinde, gemeindliche Aufgaben), ‘계마인테(기초) 사무’로 명기하고 있고, ‘자율적 자치사무(Freiwillige aufgaben)’, ‘의무적 (기관위임 지시) 자치사무(Pflichtaufgaben ohne weisung)’라고 명시하여 지방자치단체의 자치사무라고 할 지라도, 주민을 대표하는 선출직의 기관장과 지방의원들에 의한 자율재량적으로 수행하는 자치사무가 있고, 법적인 근거를 통해서 그 (법적 지시에 의한 위임 형태의) 자치사무를 절차와 규정에 따라서 수행해야 하는 의무적 자치사무 등이 명확하다는 점이다.

4) 자치사무에 대한 법적 감독권

이러한 명시적 구분에 따라서, 국가 또는 주정부가 자치사무에 대하여 행하는 감독권은 법적인 근거와 법적 절차의 준수 등을 감독하는 수준에 그치게 되며, 위임사무에 대해서는 직무적 성격의 감독을 행사하게 된다. 이를 달리 표현하면 자치사무에 대한 법적 감독은 합법성 통제라고 할 수 있다. 위임사무 등에 대한 국가 또는 주정부의 감독은 넓은 의미에서 상급기관의 하급기관에 대한 일종의 근무감독(Dientsaufsicht)으로 보다 세부적으로는 정보요구권(Informationsrecht) 내지 보고요구권(Unterrichtungsrecht) 등이라고 할 수 있다. 법률위반 사항 등에 대해서는 시정명령이 있고, 이는 집행정지 효과를 발생시키는 바, 드물게는 직권취소, 대집행이 있지만 최종적으로는 행정법원에서 법적인 최종결정을 받게 된다.

²⁶ 정남철(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구: 독일, 한국법제연구원, 67~69.

제2절 프랑스

1. 지방자치 관련 정책의 개요

1) 프랑스 지방자치단체의 종류 및 운영체제

(1) 지방자치단체의 종류와 자치계층

프랑스 지방자치단체와 그 자치계층은 다음과 같이 시작되었다. 1789년 프랑스 혁명시대에 도(Département, 데파르트망)는 국가 행정단위의 가장 중심이 되었고, 그 하위 단위로서 기초행정을 담당하였던 코뮌(Commune)들이 있었다. 그리고 현대에 와서 1950~60년대에 국가의 하위행정기관인 영조물 조직으로 지역(Région, 레지옹)이 존재하고 있었다. 1880년대에도 코뮌법 등 기초자치단체로서 그 법률적인 권한을 인정 받고 있기는 하였으나, 현대에 와서 사회당정부를 시발점으로 해서 1982년 새로운 지방자치법인 "코뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유와 권리에 관한 법"(loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)을 제정하면서 실질적인 자치단체의 자치권 보장이 되었다. 이후로부터 프랑스 지방자치계층은 3단계 제인 코뮌, 데파르트망, 레지옹 등으로 이루어진 지방자치단체들(collectivités territoriales)로 구성되었다.

2019년 현재 코뮌(Commune) 기초자치단체는 36,744개, 중간자치단체 데파르트망(Département)은 99개, 광역권을 관할하는 자치단체인 레지옹(Region)은 프랑스 본토에 12개, 코르시카 및 해외영토 등을 포함할 경우에는 총 17개로 구성되어 있다. 가 있다. 각각의 지방자치단체는 헌법에서 명시하고 있는 바와 같이 상호간 수직적 정부간 관계가 아닌 평등한 개별적 독립법인체로서 자치권을 향유하고 있다.

(2) 지방의회 및 기관운영체제

프랑스 지방자치단체의 기관구성 및 운영체제는 그 외형상으로는 통일적, 획일적이다. 즉, 1958년 프랑스 헌법 제72조 제2항에 근거를 두고 있으며, 이에 따르면 지방자치단체의 지위와 조직권한 등을 법률로 결정할 수 있다고 하였다. 따라서 1982년 이후 각 지방자치단체를 규정한 법률을 1996년 통합한 통합지방자치법에서 자치단체 계층별

(commune-departement-region)로 그 기관구성과 사무에 대해서도 규정하고 있다.

이에 따라서 지방자치단체는 지방의회의장과 단체장 간 통합형으로 겸직하는 합의제형(organes collégiaux) 지방자치단체(collectivités territoriales)이며, 지방의회(assemblées délibérantes locales)의 자치권을 통해서 지방민주주의(la démocratie locale)를 실현하고 있다. 비록 전국적으로 의회-단체장 통합형의 지방자치단체 기관 운영체제를 갖고 있지만 2016년부터는 레지옹 지역정부 간 통폐합이 자율적으로 이행될 수 있기 때문에, 예를 들면 코르시카 섬의 자치단체와 같이 집행기관과 지방의회 간 분리형 기관구성체제도 새롭게 운영하고 있다.

아직까지 프랑스는 통합지방자치법 상에서는 지방자치단체의 행정조직 운영 기본원칙은 주민직선의 지방의회의원과 지방의회 중심의 기관운영체제로 획일적인 통합형을 유지하는 것이 기본골격이다.

(3) 중앙정부와 지방자치단체 간 관계

프랑스 중앙정부와 지방자치단체 간의 기본적 관계는 1985년 EU 국가 중심의 자치 지방정부 헌장에서 명시하고 있는 협력원칙(cooperation), 상호지원(의견수렴) 원칙(concertation, consultation), 정보교환 원칙(정부3.0, information exchange), 재정적 독립성 보장 원칙(financial independence), 합법적 감독의 원칙(legal supervision) 등을 근거로 정부 간 관계를 유지하고 있다.

특히 프랑스 헌법과 통합지방자치법에서는 지방정부 상호 감독권은 배제하고 있으며, 사후적으로 최소한의 통제장치로서 직접감독이 아닌, 지방자치단체의 수지균형 예산운영의 정당성만을 확인하고, 아무리 위임사무에 대한 감독이라고 할지라도 다른 사항에 대해서는 간접적 감독에 의하거나, 주민통제장치를 통해서 협력거버넌스 체제 하의 국가감독을 적용하고 있다.

2) 프랑스 지방자치단체의 지방재정 운영체계

(1) 지방세 운영체계

프랑스의 지방자치단체의 지방세 세원으로는 크게 4가지의 주요 지방세(fiscalité directe locale)가 있다. 먼저 거주세(taxe d'habitation, TH)는 기본적으로 1가구 1주

택에 한하여 거주자에게 부과하는 지방세로서 소유주의 유무와는 관계가 없는 재산과세가 아닌 주민세 형태이다. 두 번째는 재산세제로서 건물소유자에게 부과하는 건물이 포함된 토지세(taxe foncière sur les propriétés bâties, TFPB)가 있다. 세 번째는 동일하게 건물소유자에게 부과하지만 건물이 없는 토지세(taxe foncière sur les propriétés non bâties, TFPNB)가 그것이다. 네 번째로는 과거 오랫동안 부과되었던 사업세(taxe professionnelle)를 폐지하고, 이를 대체할 지방세로서 지역경제 기여세(contribution économique territoriale, CET)를 신설하였고, 이 지방사업세는 기업의 토지이용세(cotisation foncière des entreprises, CFE), 기업에 부과하는 부가가치세(cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE) 등 두 개의 과세를 대상으로 하고 있다.

(2) 지방세율 결정권

프랑스 지방자치단체의 지방세제 및 지방재정 운영에 대해서는 헌법 제34조의 지방재정 자치권에 대한 인정 조항과 함께 조세법전(Code général des impôts, CGI) 등에 보장되어 있다. 위에서 언급한 4가지 주요 지방세에 대해서는 세율결정을 위한 투표권, 이와 관련한 면세조건의 제정 및 폐지, 거주세에 대한 감면 및 감세조건 제정 등에 관하여 지방의회의 제한적인 조세제정 자치권을 인정하고 있다.

3) 프랑스 지방자치단체의 자치재정 부담 증가

결정적으로는 2010년부터 지방세의 하나였던 사업세를 폐지하면서, 이를 대체할 지역경제 기여세를 신설 부과하면서 그 변화의 폭이 커졌기 때문에 그에 따른 지방자치단체 간의 직접지방세로부터 거둬들이는 지방세수의 차이가 점차 커져서 이를 배분하는 방식, 또 연계된 국세의 지방이전과 그에 따른 재정보전 등에서 상당한 변화를 가져왔다. 또한 지역경제 기여세와 관련해서는 전국적으로 본사와 지사 등이 산재되어 있어서 세수입원을 어디로 정하고 또 세수를 어떻게 공평하게 배분할 것인가 등 지방세 부과방식과 그에 따른 배분방식 등을 수정해 오는 상황에 있기 때문에, 프랑스 중앙정부는 지방자치단체들과 협의를 통해서 여전히 다양한 변화를 시도하고 있다.

사례의 하나로 수도권외의 기초자치단체인 파리시는 정부로부터 교부 받아오고 있던 중앙포괄교부금(dotation globale de fonctionnement, DGF)에 대해서, 세제의 변화를

느낀 2012년부터 상당한 축소를 단행하여 왔다. 그 결과파리시는 2011년부터 2017년까지 포괄교부금의 감소금액이 약 6억 9,700만 유로로서 2017년 한 해에만 약 1억 4,300만 유로를 감소시켰다.²⁷ 이 의미는 점진적으로 지방세의 재원으로 지방자치단체의 재정운영을 자율적으로 자립하려는 움직임이 지속적으로 확대되고 있다는 것을 의미하기도 한다.

2. 프랑스의 사무배분 원칙과 기준

1) 사무배분법 제정

프랑스의 1982년 신지방자치법 제정 이후에 국가와 지방자치단체 간 사무권한 및 행정권한의 배분체계 확립을 위해서 그 다음 해인 1983년 「사무배분법」(Loi 83-663 du 22 Juillet 1983)을 제정하였다.²⁸ 이 법은 실질적인 사무배분체계를 확립한 지방자치법의 한 실정법으로서, 동법 제1조에서 “코뮌, 데파르트망, 레지옹 각 지방자치단체들은 선출된 지방의회 결정에 따라 자치권을 행사하여 사무를 해결한다”라고 규정하여 지방자치단체의 자치입법권과 자치조직권을 명시하였다.

사무배분법을 제정하면서 이 법에서 지방자치단체의 계층별 사무권한 범위와 대상을 규정하였으며, 같은 법 제2조에서는 포괄적이고 배타적인 사무이양을 명시하였다. 동시에 이 법조항은 지방자치단체 상호간의 동등한 사무배분 원칙과 상호 감독금지의 원칙도 제정하였다.

2) 사무배분 기본원칙

프랑스 기초자치단체는 근린사무(affaires de proximité)에 대해서 사무권한을 부여받게 되는데, 이는 기본적으로 보충성의 원칙에서부터 비롯된다. 1982년 신지방자치법 이전에는 기초자치단체와 도자치단체에 사무배분을 우선하면서 암묵적으로 보충성의

²⁷ Rapport d'orientations budgétaires 2017: 파리시 2017년 예산운영 동향 보고서, p. 2.

²⁸ 정식명칭은 코뮌, 데파르트망, 레지옹 및 국가의 사무배분에 관한 법률이다(Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

원칙을 대체로 적용하고 있었다. 이러한 경우를 지방자치단체 종합행정 수행원칙 또는 전권한성 원칙이라고 할 수 있다.

하지만 프랑스 헌법위원회(헌법재판소)가 1979년 지방자치단체의 행정권한을 헌법적 가치의 자치권 원칙으로 그 법적 지위를 높이게 되는 결정을 한 후에는 국회가 지방자치단체에 대하여 실질적인 사무수행 권한을 법률 제정으로 보장해야 한다는 결정을 하게 되었다.²⁹ 법적인 보장을 위하여 국회는 1983년 1월과 7월 중앙정부와 지방자치단체 간 보충성 원칙에 근거한 사무배분 관련 법률들을 세부적으로 제정하였고, 그 결과 과거 사무배분기본법들의 제정이었다. 이러한 법률에서 사무배분의 기본원칙으로 보충성의 원칙, 개별적 독립적 사무권한의 배분, 포괄적 사무배분, 지방이양에 따른 재정보전 원칙 등이 기본원칙으로 제정 적용되었다.

프랑스 국회가 제정한 사무배분기본법에서 명시한 사무구분 및 사무배분 체계는 다음과 같다.

[표 4-3] 프랑스의 사무구분 및 사무배분체계

구분	(1983년 당시 신 지방자치법 및 사무배분법 상) 법령 근거 및 예시
국가사무	개별 법령 및 사무배분법 상 '국가사무'로 규정하되 제한적으로 열거
자치사무	기초자치단체 사무: 프랑스 신지방자치법 제2권 '기초자치단체의 행정기관과 사무'(Administration et services communaux)라는 제목 하에 기초자치단체 권한을 세부적으로 규정(동법 제L2141-1조 이하). 또한 제2권 제2장에서 기초자치단체의 위탁사무, 장례·장묘사무, 상공업 분야 등 기초자치단체의 사무 등을 소속사무의 제목으로 두고, 사무 내용과 권한범위 등을 상세히 규정하고 있다. 레지옹, 데파르트망 등 각 계층의 자치단체 사무: 같은 방식으로 지방자치법 내용으로 상세히 규정하였다.
위임사무	법률상 반드시 의무적으로 지방자치단체(의 장)가 수행하도록 규정한 사무: 주로 국가행정을 대리하여 수행하는 위임사무로 민원행정, 선거관리행정, 경찰행정, 주민복지행정, 도로관리행정, 교육행정 등이 있다(신 지방자치법 제L.2122-22조)

²⁹ 프랑스 헌법위원회 결정, Decisions n85-196 DC du 1985 et no 87-241 DC du 19 janvier 1988.

프랑스에서 사무구분은, 사무권한의 행정주체인 원처리권자의 명칭에 따라서 ‘코뮌 사무,’ ‘데파르트망사무,’ ‘레지용사무’ 등으로 구분하고 있다. 우리나라의 경우는, 중앙정부와 특별지방행정기관의 사무, 시도사무, 시군구사무를 ‘국가사무, 자치사무, 위임사무’ 등으로 정리하고 있는 바와 같다. 이때 행정행위 주체자에 대해서 중복적으로 사무권한을 부여하기 보다는 개별적으로 독자적이며 지방자치단체 상호간의 감독권이 배제된 개별사무로서 권한을 행사하는 방식을 채택 운영하고 있다.

3) 사무배분체계

원천적으로 불변의 국가사무 분야는 없다. 마찬가지로 불변의 영원한 자치사무의 고유영역도 존재하지 않는다. 말하자면 고유한 국가 전체의 성격이나 기준이 불변한 경우는 없고, 국가가 수행하는 사무의 종류와 분야, 범위는 사실상 국회가 제정한 법률적 권한에 좌우되고 있다. 이러한 의미에서 ‘자치사무’라는 명칭보다는, 코뮌사무, 데파르트망사무, 레지용사무 등 개별사무를 수행하는 수행주체에 따른 사무권한을 명시하는 것이 더 정확한 의미를 담고 있다.

독일의 사무구분 유형에서 본 바와 같이, 프랑스의 경우에도 ‘위임사무’라는 명칭보다는 자치사무 1원론의 입장에서 지방자치단체가 법률의 근거 규정에 의하여 반드시 ‘의무적으로 수행하는 사무’(delegated function)가 바로 위임사무로서 인식되고 있다(신지방자치법 제L. 2122-22조). 의무사무는 영국과 미국에서도 존재하며 이것을 ‘법령에서 규정한 의무적 수행사무’(statutory function, mandatory duties)라고 할 수 있다.

그렇다면 프랑스에서 자치사무는 3개 자치단체인 코뮌, 데파르트망, 레지용이 수행하는 개별적이지만, 포괄적인 기능을 포함하고 있는 ‘자율재량으로 처리하는 사무’(discretionary functions)라고 할 것이다. 프랑스는 이러한 지방자치단체의 사무구분과 이에 근거한 사무배분체계를 통합지방자치법에서 명시하였고, 이를 명확하게 하기 위해서 ‘사무배분표’로 작성, 제시하였다.

[표 4-4] 프랑스 지방정부 간 사무배분체계 (2018년 기준)³⁰

분야	정부	코뮌(commune) 기초자치단체	데파르트망(département) 도 자치단체	레지옹(région) 지역자치단체
주거/주택		- 영세민주거보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가	- 영세민을 위한 주택정책 입안, 주거자를 위한 정책 수립, 주택정책위원회의 운영	- 주거자 우선사업의 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원
교육		- 탁아소, 유치원, 초등학교의 건설 및 관리	- 중학교 건설 및 관리	- 고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리
보건/ 사회복지		- 방역활동, 위생보건 의료서비스, 공적부조 요청자 서류관리	- 사회복지 비용부담 및 규정 수립, 사회.의료서비스 계획의 수립 및 공포, 최저생계비 지급 대상자에 대한 재정지원	-
직업훈련		-	-	- 26세 미만 성인을 위한 전문직업 교육 실시, 지역권 직업교육 연례계획 수립
교통/해양		- 도시 대중교통운송체계 수립, 도시이동교통망 계획안 수립	- 농촌지역 대중 운송 도로망 관리, 해양/항구 관리, 국철과 협약 체결	- 교통계획 수립, 공항신설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리
국토개발/ 토지개발		- 도시개발계획, 토지이용계획의 입안 및 인가, 지역개발을 위한 코뮌간 개발허장 수립 및 승인	- 농촌설비 보조계획안 작성	- 국가-레지옹간의 국토개발계약에 따른 지역개발계획안 작성
환경, 문화재 관리/ 보존		- 가정용 쓰레기 수거처리, 유물 및 유적지 보호, 음악/무용/미술 교육	- 독립도서관, 박물관 조성 재정지원, 고문서 보존/고문서 관리국 재정지원	- 산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성 및 재정지원, 고문서 보존
장례/ 도로관리/ 통학차량		- 입관 및 사망신고처리, 화장 및 매장 관련사무 인허가 - 시군도로관리 - 관내 통학차량 관련사무 총괄	- 데파르트망 도로관리 - 장애아 통학차량 지원	- 지방정부 도로관리, 관련 인프라 건설 및 지원 - 통학관련 철도, 대도로 건설 및 관리

³⁰ 프랑스 통합지방자치법 및 중앙-지방정부 간 사무배분표(2018년 3월 기준, REPARTITION DES COMPETENCES): les compétences nouvelles ou nouvellement libellées sont surlignées en jaune; les compétences supprimées sont présentées barrées.

3. 우리나라에의 시사점

1) 사무배분체계의 헌법조항 명시

(1) 2003년 지방분권형 헌법 개정의 주원인

프랑스 정부는 앞서 설명한 바와 같이 지방분권 촉진을 위해서 1982년 신지방자치법 제정 및 후속법률로 사무배분기본법 제정 등으로 구체화하였다. 그리고 1996년에는 지방자치단체 계층별 개별법을 ‘통합지방자치법’으로 제정한 바 있고, 기타 80여 개 이상 지방분권 관련 후속법률들을 제정하여 지방분권 강화를 지속하여 왔다.

하지만 국가사무의 지방이양을 확대하는 가운데 그 사무집행을 이원적 행정체제로 수행하면서 지방재정 확충에는 많은 문제를 야기시키기도 하였다. 따라서 지방자치 출범 20년이 지나는 2000년대에도 이와 같은 사무이양에 따른 재정보전이 제대로 이행되지 않고 있다는 문제인식이 퍼져갔고, 이러한 문제를 해결하고자 노력하였다. 하지만 국가의 재정지원이 점차 축소되어 왔고, 이와 반대 현상으로 지방자치단체는 지방이양 확대로 인하여 지방재정이 지속적으로 축소되면서 지역경제의 어려움까지 함께 겪게 되어, 결국은 국가와 지방자치단체 간 사무이양에 따른 재정보전 및 지원이라는 사무배분법의 기본원칙이 무시당하는 상태로 이어졌다.

그리하여 지방자치단체의 지방정치 대표자들은 이러한 자치재정권 보장 문제를 지방자치법과 관련법 수준에서는 더 명확한 해결방안이 없다는 점을 인식하고 헌법 차원에서 지방세 자주권과 자치재정권의 보장을 요구하게 되었다. 왜냐하면 헌법에서 사무배분의 기본원칙을 규정하여도, 그에 따른 재정보전 및 자치재원의 확보 방안을 보장하는 차원의 법적 규정은 미비한 상태였기 때문에 이를 궁극적으로 해결하는 방안은 바로 헌법의 개정이었고, 그것도 지방분권을 강화하는 방향에서의 지방분권형 헌법개정을 추진하는 것으로 정치권의 의견일치를 가져왔다.³¹ 그리하여 2003년 국회의 상원과 하원은 양원 합의투표에 의해서 14개조문에 대한 헌법개정을 통하여 자치권의 확대와 재정자치권의 보장을 위한 헌법조문을 완성하게 되었다.

³¹ 상원의회의 법률심의회(Commission des Lois du Sénat) 의견이 반영되어 헌법 제72-2조에서 자치재정권 보장조항이 보다 세부적이다.

(2) 헌법에 명시한 사무배분 원칙과 재정보전 원칙

프랑스의 2003년 개정헌법은 제72-2조에서 보충성 원칙(La subsidiarité)을 명문화 하였을 뿐만 아니라, 이 조항을 근거로 하여 전반적으로 지방이양 사무에 대한 재원칙을 다시 제정하였으며 새로운 사무배분체계를 구성하였다(프랑스 신지방자치법 제 L. 1111-3조~제L. 1111-4조).

그 결과 기초자치단체는 주민에게 가장 가까워서 공공사무를 수행하도록 하였으며, 데파르트망 중간자치단체는 주로 사회복지와 중학교 등의 지방사무를 자치사무로 책임지게 되었다. 광역자치단체로서의 레지옹 지역정부는 지역경제 활성화를 위한 지역균형발전 정책의 집행, 지역계획 수립 및 이행 등과 같은 광역사무를 주로 이행하게 되었다. 기초자치단체에 대해서는 포괄적인 사무이양을 하되, 그 집행역량과 기술, 재원 등에서 부족할 경우에는 도자치단체와 지역자치단체에 사무를 이양할 수 있거나 위탁할 수 있도록 하는 보충성원칙, 위탁사무수행원칙 등을 보장하게 되었다.

2) 중앙-지방자치단체 간 다양한 사무이양 협력체제 운영

프랑스의 중앙정부와 지방자치단체는 상호간 협력적 거버넌스체제를 구축 운영하고 있는데, 이 방식에는 법률에 근거를 둔 공식적 방식과 법령상 또는 비공식적으로 유연한 방식으로 협력 거버넌스체제를 운영하고 있다.

사례를 보면, 먼저 전국 중앙-지방자치단체 정치리더 협의회(Conférence nationale des exécutifs, CNE)는 2007년 중앙에 설치되어, 중앙정부의 수상이 위원장이 되어 협의회를 주관하고, 다른 중앙부처 장관으로는 지방자치와 관련한 내무부장관, 경제장관, 예산장관, 유럽연합장관 등이 참여하고, 지방자치단체를 대표해서는 전국의 시장 협의회, 도자치단체 협의회, 레지옹 자치단체협의회 등 지방정치 대표자들도 참여하는 범정부적 협의체를 운영하고 있다. 이 기구를 통해서 공식, 비공식적인 협력사항들을 논의하고 문제를 해결해 가고 있다. 그리고 2010년에 시작된 재정문제협의회(Conférence sur les déficits publics)는 대통령이 직접 주관하면서 국가재정과 지방재정 간 균형재원 활성화를 협의하는 기구로서 역할을 수행하고 있다. 또 다른 지방재정 지원을 위해서 만들어진 공공재정운영위원회(Conseil d'orientation des finances publiques), conférence nationale des finances publiques)는 특히 경제부처 장관들이

참석하여(예산장관, 기재부장관, 국토균형장관), 국회의 상하원 재정관련 상임위원회와 지방자치단체 대표들과 연계하여 연례회의를 개최하면서 지방재정의 확보, 상호간 정책 및 입법 차원에서의 협력정책방안 등을 논의하고 해결하고 있다.

이와 별도로 지방자치단체 수준에서는 지역특성과 개별주체에 따라서 특정한 협의체를 설치 운영하여 꾸준히 재정보충방안을 마련하고 있다. 사례로는 파리시는 국토부, 국가경찰과 도시재생계약(Contrat de ville, CDV) 및 안전지역 확보 계약(Contrats locaux de securite, CLS) 등을 체결하여 정책집행을 할 때 상호간 협력적 시스템을 공동 운영하면서 지역사회를 발전시키고자 노력해 오고 있다. 마찬가지로 코르시카 섬 지역의 레지옹 자치단체협의회(conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse), 브루타뉴 지역 지방정부협의회(Conférence territoriale, appelée Breizh 15, B15) 등에서도 국가의 임명지사와 지방자치단체 간 협력협약 등을 체결하여 공동협력 거버넌스체제를 구축 운영하여, 협력적 사무수행체계를 기반으로 지방을 발전시켜가고 있다.

3) 재정격차 해소를 위한 재정조정제도의 활용

프랑스 정부는 지방자치단체 간 재정불균형을 해소하기 위해서 별도의 '재정조정형 평화기금' 운영을 하고 있다. 이에 대해서는 역시 프랑스 헌법에서 명시하고 있는데 다음과 같다. 즉, 프랑스 헌법 제72-2조 제5항의 경우에는 "지방자치단체 간 평등성을 촉진할 목적으로 법률로 형평화 조치들을 마련해야 한다"고 규정하였다.³² 이에 근거하여 정부는 파리시와 같이 재정적으로 넉넉한 지방자치단체로부터 재정을 지원받아 다른 지방자치단체에 대하여 '재정조정형평기금'을 마련해 지원하고 있다.

이는 정부가 직접 지방이양에 따른 재원보충 이외에도 지방자치단체 상호간 재정불균형을 해소하기 위해서 형평화기금을 운영하게 되었다. 이러한 목적 달성을 위해서는 반드시 헌법 규정에서 재정조정 및 재정력 격차의 해소 방안 등을 마련, 시행하도록 해야 할 것이다.

³² 헌법 원문: Article 72-2⑤ La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

제3절 일본

1. 지방자치 관련 정책의 개요

일본은 1990년대 중반부터 지방분권을 국가구조개혁의 일환으로 설정하고 추진해오고 있다. 1995년부터 4년여의 논의를 거쳐 지방분권일괄법(1999년)이 제정된 시기를 제1차 분권개혁으로, 2006년 12월 지방분권개혁추진법이 제정되면서 각 종 개혁논의가 진행되는 현재의 시기를 제2차 분권개혁으로 규정하고 있다(西尾, 2007). 제1차 분권개혁에서는 국가와 지방의 사무를 재배치하는 사무분배개혁을 시도하였고, 제2차 분권개혁에서는 개별법이 규제하는 자치단체의 자율성을 높이는 이른바 ‘규제밀도의 완화’를 목표로 하였다(小泉, 2011). 특히 ‘법령제약의 개선’(義務付け・枠付けの見直し)은 제1차 분권개혁의 성과를 실질적으로 작동할 수 있는 필수불가결한 과제로 인식되어(地方分権推進委員会, 2001), 제2차 분권개혁의 최우선 과제로 추진되었다(하동현, 2014).

1) 제1차 분권개혁의 성과

일본은 1995년 지방분권추진법 제정과 함께 제1차 분권개혁이 시작되었다. 그후, 5년간의 논의를 거쳐 지방분권일괄법이라는 구체적인 성과물이 산출되었다. 이 중 자치입법권과 관련된 주요 성과들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 국가와 지방의 역할 원칙들이 명시되었다. 국가는 국가 존위에 관련되고 전국 일률적이고 광역적으로 실시되어야 하는 국가 본연의 업무를 담당한다. 기관위임사무가 폐지되면서 다수의 국가사무들이 자치사무로 재편성되었고 법정수탁사무가 새롭게 창설되었다.

요컨대 제1차 분권개혁에서는 중앙과 지방의 관계를 대등하면서도 각자의 역할을 분담할 수 있도록 재정립하였다. 지방은 자신의 역할을 수행하는 고유 업무인 자치사무가 확대되었고, 중앙이 지방에 개입하는 원칙들이 설정되면서 대등한 관계로 전환될 수 있게 되었다.

2) 제2차 분권개혁의 성과

지방자치의 취지는 스스로 지역의 일을 자율성과 책임성을 가지고 판단하고 해결해 나가는 것이다. 자치단체의 역량과 재량권은 어떠한 지역과제를 중심으로 어떻게 대응할 것인지를 판단하는 전제 조건이 된다. 즉 이러한 제약 요소들은 지방자치단체가 스스로 해야 할 판단과 추진방식 등을 사전에 법령으로 규정짓는다. 지방의 행동을 규율하는 다수의 규제 법령들은 ‘국가와 지방간의 개별적인 관계를 더욱 복잡하게 얽매이도록 하는 투망구조’이다. 제1차 분권개혁이 “미완의 개혁”으로 평가되었는데(西尾, 2007), 이는 “미완의 법령개혁”(北村, 2013:41)이었기 때문이다.

2. 일본의 사무배분 원칙과 기준

일본은 지방분권 개혁에서 사무배분의 원칙을 다음의 방식에서 추진하였다. 먼저 국가사무에 해당하는 기준을 정립하고 이에 해당하지 않는 것은 자치사무라 하며, 둘째 자치사무의 자율성을 확대시켜나가는 국가 범위의 원칙을 확립하였다(하동현, 2017)

1) 중앙-지방의 새로운 사무구분과 법정수탁사무의 창설

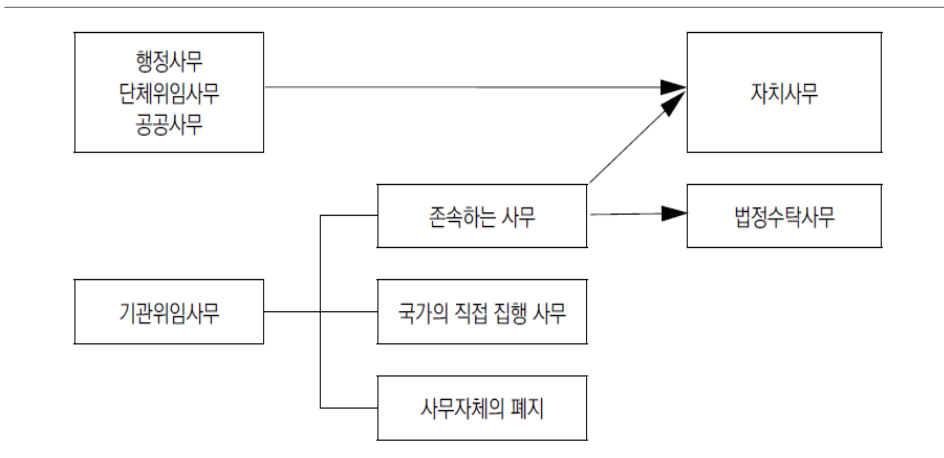
제1차 분권개혁에서는 5여년의 논의를 통해 사무의 대부분이 자치사무가 되었다. 즉 국가사무는 아래의 기준에 해당하는 사무를 국가사무로 간주하고 그 외 사무는 자치사무로 간주하였다.

[표 4-5] 일본의 국가사무의 기준

국가사무의 기준	
①	국제사회에서 국가로서의 존위에 관련된 사무
②	전국적으로 통일적으로 규정할 것이 바람직한 국민의 여러 활동이나 지방자치의 기본적인 준칙에 관한 사무
③	전국적인 규모 또는 전국적인 시점에 서서 실시해야만 하는 시책 및 사업의 실시 등의 사무와 그 외 국가가 본래 해야만 하는 역할을 중점적으로 담당해야하는 사무

따라서 국가가 지방을 하나의 하부기관으로 간주하는 종래의 기관위임사무를 폐지하면서 국가사무, 자치사무, 법정수탁사무로 사무체계가 재편되었다.

[그림 4-1] 일본의 중앙과 지방의 새로운 사무구분



이때 일부는 국가사무이나 지방에 집행을 맡기는, 하지만 어느 정도 지방의 자율성을 인정하는 ‘법정수탁사무’ 개념이 창설되었다. 법정수탁사무는 본래 국가가 해야만 하는 역할과 관련된 사무 가운데 적절한 처리를 확보하기 위하여 예외적으로 법률이나 이에 기초한 정령으로 국가를 대신하여 지자체가 처리하도록 되어 있는 사무로, 지방자치법 제2조 제9항에 규정되었다. 그렇다면 ‘어떠한 사무가 법정수탁사무에 해당하는가’가 대상이 되는 법률의 조항(지방자치법 제2조 제10항 별표 제1)에 제시되었다. 법정수탁사무는 법령에 따라 국가에서 도도부현, 시정촌, 특별구에 처리가 위임되는 사무(제1호법정수탁사무)와 도도부현에서 시정촌, 특별구에 위임된 사무(제2호법정수탁사무)의 2종류로 구분되었다.

제1호 법정수탁사무(第一号法定受託事務)는 법률이나 이에 기반한 정령으로 도도부현, 시정촌, 특별구가 처리하는 사무 가운데, 국가가 본래 해야만 하는 역할과 관련된 것이다. 국가에서 그 적절한 처리를 특히 확보해야 할 필요가 있는 것으로 법률이나 이를 토대로 한 정령에 규정된 것 등이다. 그 예로는 국정선거, 여권교부, 생활보호,

국도관리, 호적사무, 폐기물처리법 등이 있다.

제2호 법정수탁사무(第二号法定受託事務)는 법률이나 이를 토대로 한 정령으로 시정촌이나 특별구가 처리하는 사무 중, 도도부현이 본래 해야만 하는 역할과 관련된 것이다. 도도부현에서 적절한 처리를 특히 확보해야 할 필요가 있는 것으로 법률이나 이에 기초한 정령에서 규정한 것이다. 그 예로 도도부현의회 선거, 지사선거 관련 시정촌이 처리하는 사무 등이다.

2) 지방에 대한 개별법의 제약 개선(義務付け・枠付けの見直し)

실제 지방이 행정을 추진함에 있어 자율성에 제약을 가하는 것은 개별법의 규정들이다. 기본적으로 자치사무로 변화된 상황에서도 이것은 변하지 않았다. 따라서 지방자치단체의 자율성을 확보하는 법률 조항이 개정되었다. 지방분권개혁추진위원회의 권고를 바탕으로 자치사무 중 자주적으로 조례를 제정할 여지를 인정하지 않은 법률 10057 조항 중, 4076조항을 대상으로 선정하였다. 이를 개선하는데 판단기준인 메르크말(제약존치를 허용하는 경우 등)을 설정하여 검토하였다.

그 결과, 개선해야만 하는 조항이 1316조항으로 좁혀졌고, 그 중 중점 개선항목(‘시설/공공건물 설치관리의 기준’, ‘협의, 동의, 인허가승인’, ‘계획책정 및 그 절차’)을 중심으로 지방의 의사도 반영하면서, 4차례에 걸쳐 개선작업을 실시하였다. 1316조항 중 975조항이 수정되었다.

이러한 작업 역시 국가의 범위가 어디까지인가에 대한 원칙을 확립하는 것으로부터 시작되었다. 자치사무의 범위에도 전국적이고 일률적인 기준이 필요한 부분으로 대표되는 국가적 기준의 필요성이 어디까지인가를 바탕으로 이러한 적용부분을 선택하는 방식으로 선정되어 갔다.

(1) 국가적 제약을 그대로 유지해야만 하는가에 대한 판단기준(메르크말) (지방분권개혁추진위원회, 제2차권고)

법령의 제약이 그대로 유지하는 경우에는 전국적으로 통일성이 적용될 필요성이 강한 사무로 7가지가 제시되었다(제2차권고).

[표 4-6] 의무화·정형화의 존치를 허용하는 판단기준(7가지)

- 첫째 지방자치단체가 사유재산제도, 법인제도 등 사법질서의 근간이 되는 제도 관련 사무를 처리할 경우,
- 둘째 보조대상자산 또는 국유재산 처분 관련 사무를 처리할 경우
- 셋째 지방자치의 기본 준칙(민주정치)의 기본에 관련된 사항, 그 외 지방자치단체의 통치구조의 근간) 관련 사무를 처리하거나 타 지방자치단체와의 비교할 필요가 인정되는 사무로 전국적으로 통일되게 규정될 필요가 있는 경우
- 넷째 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체와 국가, 그 외 기관과의 협력과 관련된 사무로, 전국적으로 통일되게 규정될 필요가 있는 경우,
- 다섯째 국민의 생명, 신체 등 중대하고 명백한 위험에 대하여 국민을 보호하기 위한 사무로, 전국적으로 통일되게 규정될 필요가 있는 경우
- 여섯째 광역적인 피해 확산을 방지하기 위한 사무로 전국적으로 통일되게 규정될 필요가 있는 경우, 일곱째 국제적 요청에 관련된 사무로 전국적으로 통일하여 규정될 필요가 있는 경우 등

특히, 위의 넷째 기준을 더욱 구체화, 세분화하였다(제3권고)

[표 4-7] 의무화·정형화의 존치를 허용하는 판단기준의 세분화

- 첫 번째 지방자치단체가 타 지방자치단체와 수평적이고 공동으로, 혹은 지방자치단체가 주체적인 판단으로 광역적으로 연계하여 사무를 실시하는데 필요한 체계를 설정하고 있는 것,
- 두 번째 전국적으로 총량규제/관리를 위하여 필요한 체계를 설정하고 있는 것,
- 세 번째 지방자치단체에 의무화된 보험 관련 규정(보험과 정합적인 급부 포함) 중, 지방자치단체 이외의 주체에 대해 의무화된 보험과 일체적으로 전국적인 제도를 구축하는 것,
- 네 번째 지정/등록기관의 지정/등록(지방자치단체의 사무 자체를 실시하도록 하는 것에 한정)과 관련된 것,
- 다섯 번째 국가/지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간의 정보연락/의견청취 관련 규정 중, 도도부현에 대하여 국가로의 정보연락을 의무화한 것, 시정촌에 대하여 국가/도도부현에의 정보연락을 의무화한 것, 또 도도부현에 대해 국가의 의견반영을 의무화한 것, 시정촌에 대해 국가/도도부현의 의견반영을 의무화한 것 이외의 것,
- 여섯 번째 지방자치단체 간의 권한배분에 관한 상호조정 및 분쟁해결을 위한 재정(裁定) 절차에 관한 것,
- 일곱 번째 국가/지방자치단체의 동의, 그리고 인허가/승인 관련 규정

(2) 상기 기준에 해당되지 않지만 존치를 허용해야 하는 판단기준(7가지)

상기 판단기준에 의해 존치하지 않을 것으로 판단된 대상 중, 이후 다시 한번 존치 필요성을 판단할 때의 기준을 7가지로 제시하였다.

[표 4-8] 존치를 허용해야 하는 또 다른 판단기준

- 첫째 지방자치법에 의한 행정처분 등 공권력행사(이에 준하는 것도 포함)에서 사인보호(행정불복심사의 일반 룰과 그 특례, 행정절차의 룰과 그 특례, 행정강제, 행정벌, 알선/조정/중재 등의 준사법절차, 공권력 행사에서의 신분증연대자격, 형사절차에서 인신구속시 인권옹호, 개인정보보호에 한 정), 지방자치단체에 의한 사실입증(증명서, 수첩교부), 지방자치단체가 설치하는 공공물, 부여박탈의 자격, 규제구역, 징수세, 보험료 기록 관련 규정,
- 둘째 전국적으로 통용하는 사업(士業) 시험, 자격의 부여박탈, 전국적인 사업의 인허가/신고수리와 이를 동반하는 지도감독 관련 규정,
- 셋째 국민의 생명, 신체 등에의 위험에 대하여 국민을 보호하기 위한 대인급부서비스의 내용/방법 관련 규정 중, 금액, 사양 등에 관한 정량적인 기준, 개별 구체적인 방법을 포함하지 않는 것(정성령, 고시에의 위임규정을 포함한 규정은 제외),
- 넷째 의무교육 관련 규정 중, 교육을 받는 권리 및 의무교육 무상제도를 직접 보장한 것,
- 다섯째 필요 불가결하지만 주변지역에 막대한 환경부하를 미치는 시설 설치 허가 등의 절차/기준으로 전국 통일적으로 규정될 필요가 있는 경우의 사무처리 관련 규정,
- 여섯째 형법에서 일반적으로 금지되고 있는 행위를 특별히 지방자치단체에 허용하기 위한 조건 설정 관련 규정,
- 일곱째 계량, 공공측량 및 국토조사 정도의 확보, 주거표시 관련 규정 중, 전국적으로 통일되게 규정할 필요가 있는 것 등임

(3) 대상사무의 개선방법

개선대상 사무로 추출된 조항들은 지방자치단체의 자주성을 강화하여 정책의 자유도를 향상시킨다는 관점에서 개선안이 제시되었다(하동현, 2017). 첫째 폐지할 것, 둘째 절차, 판단기준의 전부를 조례에 위임하거나 조례로 보정할 것을 허용할 것, 셋째 절차, 판단기준의 일부를 조례에 위임하거나 조례로 보정할 것을 허용할 것 등, 이 중에서 어느 하나의 방법으로 개선하도록 하였다.

조례에 위임하는 경우에는, 국가는 “따라야만 하는 기준”(従うべき基準), “표준”(標準), “참작해야만 하는 기준”(参酌すべき基準) 중, 어느 쪽을 제시할 수 있도록

하였다. “따라야만 하는 기준”은 조례 내용을 직접적으로 구속하는 반드시 적합하게 제정되어야 하는 기준으로 해당 기준의 범위 내에서 지역실정에 맞게 조례를 정할 수는 있으나 다른 내용을 담을 순 없다. “표준”은 통상적인 기준으로 합리적인 이유가 있으면 이와 다른 내용을 규정할 수 있다. “참작해야만 하는 기준”은 충분히 참조해야만 하는 기준으로, 지역 실정에 맞게 다른 내용을 규정할 수도 있다.

즉 3가지의 유형은 특정사무에 대한 국가가 생각하는 조례설정의 자유도로, 서로 다른 법적효과와 규정의 허용 수준을 보여주고 있다. 특히 ‘따라야만 하는 기준’은 사실상 또 다른 국가의 제약이라는 비판이 있다.

3. 우리나라에의 시사점

일본의 지방분권 개혁이 우리나라에 주는 시사점을 다음처럼 정리할 수 있다(하동현, 2017).

먼저 국가와 지방간의 역할 분담을 위한 기준합의가 선행되어야 한다. 자치입법권의 개혁은 먼저 국가와 지방간 관계의 대원칙을 규정하도록 한다(제1차 분권개혁). 지방자치법에 중앙지방관계를 상하·종속에서 수평·대등의 관계로 전환시키고 국가 개입의 원칙을 명시화하였다. 둘째 현재 우리의 지방분권 개혁에서 활용되는 원칙은 시기에 따라, 구성에 따라 내용은 대동소이하다고도 볼 수 있지만 명확히 정해진 원칙은 없는 것으로 보인다.

둘째 사무배분 개혁을 포괄적으로 실시하도록 해야 한다. 일본은 제1차, 제2차 분권 개혁을 통해 수차례의 일괄법을 제정하여 사무배분 개혁을 추진하여 왔다. 우리나라에서도 개별 단위로 사무를 판정하여 사무이양을 실시하고 있다. 개별단위별 판정 방식으로는 제도 간 연계성의 차원에서 지방분권의 효과를 발휘하기가 어렵다. 현 정부의 자치분권위원회에서 기능별 이양으로 원칙적 합의를 하고 시도를 하고 있지만 실제로 적용되고 있는가에 대해서는 아직 미지수이다.

제4절 사무배분 재정립을 위한 시사점 도출

1. 선진국 사무배분체계의 특성

1) 위임사무의 법률적 근거 필요

지금까지 독일 사무배분체계에서 보듯이, 1원론적 시각에서는 국가사무를 제외하고 지방자치단체의 사무는 자치사무를 한 덩어리로 보고, 연방정부와 주정부를 대표로 하는 국가의 위임사무에 대해서는 지방자치단체가 현장에서 사무수행을 할 때, 자치사무 시각에서 보다 세부적으로 구분할 때에는 의무적 자치사무 또는 법적 자치사무로서, 법에 근거에 의한 ‘절차적 지시’ 등에 따라서 사무권한을 수행하는 자치사무로만 보았다.

영국 경우도 사실상 1972년~2000년 동안 여러 지방정부 법률(Local Government Acts)들에 근거해볼 때, 지방자치단체의 사무를 기관/단체위임사무로 구분하지 않고, 1원론적 입장에서 ‘법률 등에서 정해진 법적 의무규정에 근거한 사무’(statutory duties or mandatory powers)와 ‘자유재량사무’(discretionary powers)³³ 등으로 분류하고 있다.

일본도 1999년 이후 삼위일체 지방분권 개혁을 추진하면서 기관위임사무를 폐지하고 법에 근거한 ‘법정수탁사무’로 전환함으로써 신 지방자치법에서 ‘자치사무’의 일원론적 입장으로, 다른 의미로 말하면, 위임사무의 폐지를 공식화 하고 이러한 사무배분체계의 재정립에 근거해서 중앙-지방자치단체의 정부 간 관계를 보다 대등한 관계로 발전시키고자 하였다.

2) 위임사무 폐지로 자치사무화

정부 간 관계 측면에서 의미를 찾자면 영국, 독일, 미국 등과 같이 일본의 개혁방향

³³ 자유재량사무들의 근거를 보면 다음과 같다: 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000) 제 22장 지방자치단체 집행부의 사무권한(Executive functions)에 관한 조항 제13조: 13.-(1) This section has effect for the purposes of determining the functions of a local authority which are the responsibility of an executive of the authority under executive arrangements. 또 동법 제14조는 집행부 사무권한을 별도로 명기하였다: Provisions with respect to executive arrangements: 14조. Discharge of functions: mayor and cabinet executive.

도 위임사무를 폐지하고, 자치사무화를 추진하는 방향에서 지방분권을 강화하였다. 일본에서 1990대 후반부터 시작된 삼위일체 지방분권 개혁을 추진하면서 가장 중요한 사안의 하나는 일본 구 지방자치법상의 기관위임사무를 폐지하고, 이러한 위임사무를 자치사무화, ‘법정수탁사무’로 전환, 그리고 위임사무의 폐지 등으로 정리하였다. 예를 들면 구 지방자치법에서의 기관위임사무 예시항목과 관련제도를 규정한 사항도 폐지,³⁴ 정비하였다. 당시 561개 항목의 대략 60%를 자치사무화로 하였고, 40%를 법정수탁사무화 한 바 있다. 주로 자치기능이 큰 복지, 교육, 토지이용 등이었다.

[표 4-9] 일본의 사무구분 체계 변화

사무구분	구 사무구분 체계	새 사무구분 체계
국가사무	법령상 국가사무로 규정한 사무를 포괄적으로 모두 포함하여 규정	국가의 존립에 관계되는 사무, 민간활동 및 지방자치에 관한 전국적 준칙사무, 전국적 규모나 전국적 관점에서 행해야 하는 시책, 사업 등 주로 3분야에 한정(신 지방자치법 제1조의2의 2항)
자치사무	- 포괄적 의미의 ‘지역의 사무’(공공사무 + 행정사무), 과거의 단체위임사무	- 2가지로 구분: 지방자치단체가 처리하는 사무는 ‘지역의 사무’와 ‘법을 또는 이에 근거한 정령에 따라 처리하도록 되어 있는 사무’(일본 지방자치법 제2조2항) - 이 중에서 법정수탁사무를 제외한 사무
위임사무	- 기관위임사무 존재: 구 지방자치법 별표3과 별표4에 도도부현 단계, 시정촌 단계의 기관에 위임되는 561 항목의 기관위임사무를 열거	- 기관위임사무 폐지(별표상 561항목 전면 폐지) - 법정수탁사무로 전환(신 지방자치법 제2조 제10항에서 각각 제1호 법정수탁사무, 제2호 법정수탁사무를 열거, 또한 정령에 근거한 법정수탁사무에 대해서 시행령에 열거 ³⁵)

³⁴ 주무대신, 도도부현 지사의 지휘감독권(구 지방자치법 제150조), 시정촌장이 처리하는 국가 또는 도도부현의 사무에 관련되는 도도부현 지사의 취소, 정지권(구법 제2152조1항), 장애에 대한 직무집행명령(구법 제151조의 2), 기관위임사무를 열거한 별표 및 그 근거규정(구법 제148조 2항, 3항, 제180조의8의 2항, 제180조의9의 3항, 제186조 3항, 제202조의2의 제6항 및 별표 제3 및 제4) 등이었다.

³⁵ “① 제1호 법정수탁사무(국가위임사무): 국가가 본래 완수해야 할 사무로써 법률 또는 정령에 근거하여 도도부현, 시정촌 또는 특별구가 처리하도록 규정한 사무이다. ② 제2호 법정수탁사무(시도사무의 시군구위임사무): 도도부현이 본래 완수해야 할 사무로써 법률 또는 정령에 근거하여 시정촌 또는 특별구가 처리하도록 규정한 사무이다.”

3) 사무배분체계의 법적 명확화

지방자치단체의 자치사무를 표현할 때, 독일에서는 크라이스사무, 게마인데사무 등이고, 영국에서는 카운티사무, 디스트릭트사무, 버러우사무, 타운십사무로 미국도 마찬가지로 카운티사무, 시티사무, 타운사무 등으로, 프랑스도 코뮌사무, 데파르트망사무, 레지옹사무 등 지방자치단체의 유형에 따라서 행위주체자의 명칭으로 법에 근거하여 자치사무 분야와 범위 등을 명시하고 있다.

지방자치단체가 관할하는 각각의 행정구역은 다르기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체가 같은 분야 또는 동일한 사무를 수행한다고 해도 이는 동일한 명칭이지만 개별의 다른 관할행정구역에서 독자적으로 사무를 수행하고 있다.

이러한 외국 사례를 기초로 볼 때, 우리나라의 사무배분체계에서 사무의 명칭과 법적 표현이 모호하지 않도록 재정리가 필요할 것이다. 특히 ‘공동사무’의 개념에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체가 별도로 각각 독자적으로 수행하는 사무인지 또는 부분적으로 공동으로 수행하는 사무인지 등 법적 근거가 명확하도록 법 제정 및 법조항의 조문구성이 요구된다. 그리고 무엇보다도 헌법과 지방자치법, 그리고 개별 법률에서 중앙정부와 특별지방행정기관이 수행하는 국가사무, 지방자치단체에 위임해서 수행하는 사무, 자치단체의 자율적 재량에 의한 자치사무 등의 사무수행 절차 및 범위 등 그 권한관계를 보다 더 명확하게 규정하는 것이 필요하다.

이에 대해서는 법령사전심사 절차에 반드시 국가사무, 위임사무, 자치사무 간 사무배분체계의 명확화 기준을 확립하도록 지속적인 판단근거와 기준 등을 축적하여 자치사무를 확대하는 방향으로 정책이 이행되도록 해야 할 것이다.

2. 선진국 공통의 사무배분 원칙과 기준

1) 사무배분 기본원칙

기초자치단체 수준에서 수행할 수 있는 사무는 무엇보다도 주민 가까에서 직접적인 서비스 제공이 가능한 근린사무(proximate, nearest functions)들이 중심이 되어 왔다. 도자치단체의 경우는 그 활동분야가 기초자치단체 보다 더 넓은 분야로서 보건위

생, 복지 및 문화, 교통, 지역경제 그리고 지역개발과 지역경제 활성화 등 보다 역동적인 분야에서의 사무수행이 가능하다고 할 것이다.

지방자치단체 간 사무배분을 할 경우, 가장 먼저 행정권한의 보편성 원칙이 적용되어서, 기초자치단체 이외의 시도자치단체, 특별도/시자치단체 등에서 수행하는 것들이 아닌 보편타당한 원칙 하에 기초자치단체 사무를 부여하는 것이 우선이라고 할 것이다. 이때는 기초자치단체에 모든 사무를 우선적으로 배분하는 보충성의 원칙도 함께 고려해야 할 것이다. 따라서 모든 사무에 대해서 지방자치단체별 사무배분을 할 때에는 가장 우선적으로 기초자치단체에 속해서 수행할 수 있는 사무인지 그 판단을 먼저 하도록 해야 한다. 이점에서 보충성의 원칙과 보편성 원칙, 그리고 종합행정수행 원칙인 전권한성의 원칙이 적용되도록 해야 한다. 이것이 사무배분의 기본원칙으로 운영되어야 하는 것은 당연하고, 모든 선진국에서 이와 같은 원칙에 따라서 사무배분체계가 운영되고 있다고 할 것이다.

어느 자치단체에 속한다고 하는 분명한 명시가 없는 사무의 경우에는 기초자치단체 권한의 보편성원칙을 적용하는 것도 이와 같은 맥락에서이다.

2) 법률적 근거 및 법원판결에 근거한 사무배분 기준

사무배분 기준을 설정함에 있어서 국회의 입법권에 근거한 자치단체 간 법률적 사무배분이 하나의 기준이 된다. 즉, 독일의 자치사무이면서 ‘(법률의) 지시에 따라야 하는 자치사무’가 있듯이, 법률 및 법령과 같은 조례의 상위법에서 국회 입법권으로 사전에 사무배분을 한 경우에는 기본적인 사무배분 원칙과 기준에 부합하지는 않지만, 실무적으로 받아들여야 하는 사무배분 기준이 된다.

특히 영국과 같은 나라는 지방자치단체의 사무범위에 대해서 국회의 법률에서 어떤 사무가 지방자치사무가 될 것인지 결정하게 되고, 이는 개별 법률 제정을 통해서 개별적인 수권방식에 의하여 개별 자치단체에 부여되고 결정되는 경향이 크다. 반대로 군사, 외교 등 특별법 차원의 사무분야를 제외하고 대부분 폭 넓게 지방자치단체의 사무분야를 인정하면서 지방자치단체의 자율적 입법기능과 정책결정 및 집행기능을 최대한 활용하도록 자치권을 인정해 주고 있다. 영국과 달리, 유럽 대륙법계 국가에서는 이분법적으로 국가 전체에 관련되는 사무는 국가사무로, 그 외의 사무는 포괄적으로 지방

자치단체 권한으로 인정하여 융통성 있게 자치사무 중심으로 사무배분 및 수행체계를 운영하고 있다.³⁶

실무적 차원에서 기본적으로 자유민주주의 국가는 시장경제에 명시적으로 개입하여 영리활동을 할 수 없는 것이 기본원칙이지만, 시장실패, 국가경제의 위기 등과 같은 특별한 상황에서 법원 등의 판례를 통해서 민간부문에서의 자율적 활동이, 규제 또는 공공서비스 분야라는 명명 하에 국가와 자치단체의 사무로 수행하는 경우들이 아주 빈번해졌다. 그 결과 자유경쟁원리를 해치지 않는 범위 내에서 법원판례들은 국가와 지방자치단체의 경영수익사업 등을 예외적으로 인정하여 지방자치단체의 자치사무 수행을 보장하고 있기도 하다.

따라서 법원에서 자치사무 분야로 인정되는 증거들을 보면, ① 경제적 목적을 가진 지방공기업들이 사실상 독점으로 공공재산을 이용하여 지방공공서비스 공급 활동을 하는 경우이다. 즉, 시장실패 또는 민간부문의 관여가 없어서 자치사무를 설립, 대행하면서 지역경제활동을 하는 것을 인정하고 있는 분야의 사무들이다. 그 대표적인 사례가 대중교통, 상수도, 가스, 전기 등 사무범위이다. ② 지방자치단체 사무범위의 경우 산업분야 등에서 지방자치단체의 기업활동을 적법한 자치사무로 인정하는 경우가 있다. 대중위생단속, 시군구의 공영수영장 운영, 시립병원운영 등 기업형 활동을 기반으로 하는 다양한 자치사무 분야들도 존재한다. ③ 이것은 결국 특별한 상황에서 주민들의 이익(공공이익)에 근거하여 자치단체의 경제활동이 정당화 되는 경우의 사무수행 권한과 범위를 말하는 것인데 이에 대한 합법성은 국회의 법률 제정과 법원에서의 법률적 근거에 의한 판결을 통해서 실질적인 사무배분 기준과 그 수행범위 등이 인정되는 경우이다. 이러한 사례를 각국마다 다른 사무배분 기준들이 발생하기도 한다. 공영주택공사 설립 및 운영, 시립아파트 건설 및 분양 등도 수익적 경영 보다는 공익실현의 차원에서 민간부문의 경제활동이 지방자치단체 차원의 자치사무로 인정되는 것을 의미한다.

하지만 문제는 지방자치단체의 자치사무 수행범위와 그 효력 차원이 민간부문과 공공부문의 경계를 모호하게 만들고, 심지어 자치사무 수행의 역효과로 인하여 민간시장

³⁶ 문병주, 지방자치와 사회복지, 흥익제, 1994, p. 35-36.

의 활성화, 민간기업이 영리활동 등을 위축시키거나 또는 도태시키는 사례들도 빈번하게 발생하고 있다는 것이다. 이러한 점들을 고려해 볼 때, 현재 법률적으로 부여된 국가 및 지방자치단체의 사무수행 권한과 그 범위 등을 새롭게 민간부문의 책임성과 공공부문의 책임성 기준을 바로 세울 수 있는 근거와 판단기준을 보다 명확하게 할 필요도 있다.

제5장



사무범위 및 법령 분석

제1절 분석 틀

제2절 분석결과

제3절 사무배분 원칙과 기준의 재정립 방안

제1절 분석 틀

1. 조사 목적

상술한바와 같이 지방자치법 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) 및 제11조(국가사무의 처리제한)에서 국가·지방사무 구분기준을 규정하고 있으나, 일반 추상적 원칙에 불과하여 분야별로 실제 사무배분시 적용에는 한계가 있다. 또한, 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 및 동법 시행령 별표 1에서 분야별로 광역 및 기초사무를 예시하고 있으나, 예시분야가 정부 기능 분류와 불일치하고, 사무예시 또한 보충성 및 중복배분 금지 원칙에 위배된 것으로 지적되고 있다.

본 조사의 목적은 현재 개별 법령 및 국가와 지방사무를 구분한 법령이 실제 지방자치법 제9조 2항의 6가지 기준에 어느 정도 부합하게 분류되는지 확인하고 지방사무와 관련성이 높은 부처들의 대표적 법령이 어떠한 판별 기준에서 지방사무로 구분되는 것인지 살펴보는 것이다.

이러한 과정을 통해 궁극적으로 국가-지방 간 사무배분에 대한 원칙과 기준을 재정립하는 것이다. 합리적인 원칙과 기준의 재정립은 법률상 기능과 사무가 자치분권을 침해할 수 있는 요소를 사전에 제거하고, 중앙정부와 지방자치단체 간 관할권 배분을 위한 타당한 근거가 된다. 이를 통해 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 권한과 책임이 보다 명확해질 것이다.

2. 조사 설계

본 연구에서는 국가와 지방자치단체 간 사무배분에 대한 원칙과 기준 정립 결과의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해 전문가 표적집단면접(Focus Group Interviews: FGI)을 실시하였다. 이러한 방법을 통해 전문가적 식견을 지닌 전문가와 실무 경험자들을 대상으로 사무배분에 대한 심층적 접근, 원칙 및 기준 도출 등을 강구할 수 있다는 장점을 가진다. 특히, 본 연구는 중앙-지방 간 사무배분에 관한 의견조사로서, 면접 대상자들은 법령 사무에 대한 이해와 사무배분 원칙과 기준에 관한 지식을 갖추고 있어야 하기 때문에, 행정법 분야를 포함한 행정학 박사학위를 갖는 전문가로 한정하였다.

FGI는 2가지 트랙으로 진행된다. 첫 번째는 사무 총조사를 통한 조사방식으로 한국 지방행정연구원에서 진행하고 있는 법령상 국가사무 총조사 결과³⁷를 가지고 해당 사무가 지방자치법 제9조 2항의 6대 분야에 해당하는가를 판별하고, 조사과정에서 6대 분야에 해당되지 않는 지방사무들은 어떠한 기준으로 구분할 수 있는지를 도출해 내는 것이다[그림 5-1]. 첫 번째 조사의 목적은 기존 6대 분야에 해당하지 않는 사무들을 식별해 낼 수 있는 새로운 판별기준을 정립하는 것이다. 사무 조사표의 양식은 아래 [표 5-1]과 같다.

두 번째 조사는 대표 법령 심층조사 방식으로 법령상 지방자치단체가 수행하여야 하는 사무 중에서 지방자치법 제10조의 종류별 사무배분기준을 적용한 방식이다[그림 5-2]. 지방자치단체 업무상 연관성이 높은 부처들을 대상으로 대표 법률을 선정하고 첫 번째 조사에 참여한 전문가들을 대상으로 하여 새로운 원칙과 기준을 도출하는 것이다.

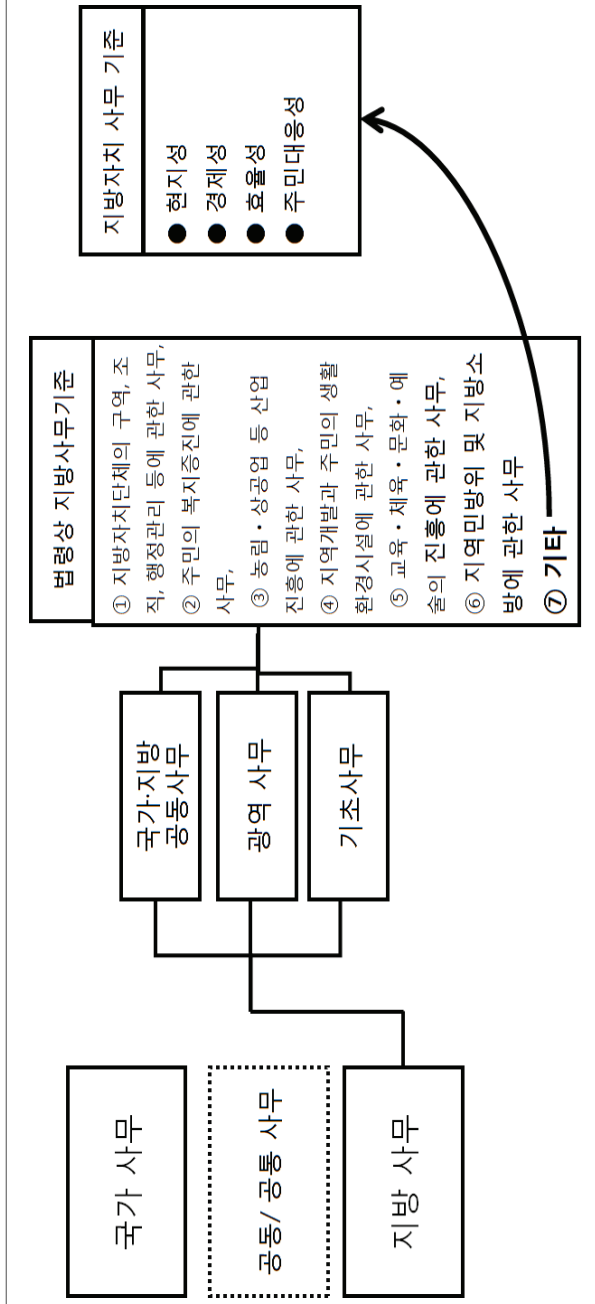
광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 법령상의 기준을 적용할 때, 판별기준이 광역자치단체와 기초자치단체의 사무배분기준에 적용되는가를 판단하는 조사로서 의미가 있다. 이러한 과정을 통해 새로운 판별기준이 제시될 수 있을 것으로 기대한다.

³⁷ 국가사무와 지방사무를 구분함에 있어서 2014년 사무 총조사 결과와 2019년 사무 총조사를 기초자료로 조사 분석하고자 한다. 모든 법령이 대상이 되며, 현행 법률은 총 1,802개이며, 시행령은 1,719개, 시행규칙은 1,326개가 대상으로 분석하고자 한다.

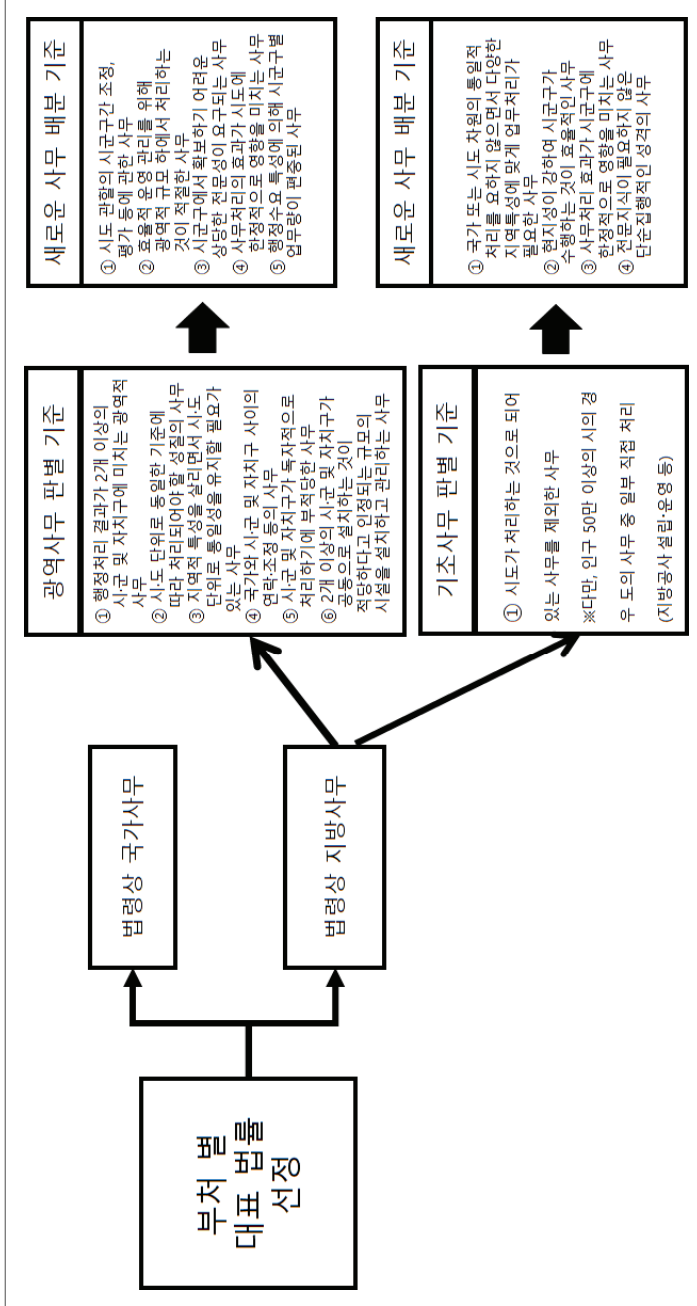
[표 5-1] 사무 조사표 예시

지방사무 조사표			
사무명 :			
법령명 :		제 조 항	
사무구분			
국가사무		지방사무	
처리기관			
국가지방 공동사무	광역사무	광역기초 공동사무	기초사무
지방자치단체 예시 사무 (지방자치법 제9조 2항)			
1	지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무		
2	주민의 복지증진에 관한 사무		
3	농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무		
4	지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무		
5	교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무		
6	지역민방위 및 지방소방에 관한 사무		
7	기타		
기타로 구분된 사무			
사무 내용			
기준 추천			

[그림 5-1] 법령상 국가사무 총조사를 통한 조사



[그림 5-2] 부처별 대표 법령 심층 조사



법령상 사무에 대한 국가(중앙정부) 및 광역자치단체와 기초자치단체의 관할권을 선정하는 기준을 국가사무, 광역사무, 기초사무로 나누어 법령에서 구분하고 있는 기준을 귀납적 방법으로 조사·분석하는 것이 제2안이다.

현재 지방자치법이 정하고 있는 국가사무와 지방사무, 그리고 분권위원회가 추천하는 기준 등을 고려하여 새로운 형식의 사무구분기준을 발굴하는데 목적이 있다. 본 연구를 수행하기 위한 “부처별 대표 법령 심층 조사 방식은 아래의 양식으로 작성될 것이다.

【표 5-2】 국가사무 구분기준 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	<ul style="list-style-type: none"> · 환경위성 관측망 구축·운영 · 장거리 이동 대기오염물질 조사·연구
② 주택건설사업에 관련하여 통일적 대응이 요구되는 사무(분권위원회 국가사무기준 ②)	<ul style="list-style-type: none"> · 연간 대통령령이 정한 면적이상 대지조성사업 · 환경위해물 및 화학물질 수출입 정책 · 독도 등 특정도서지역 생태계 보전
③ 전국적 규모의 사무 (지방자치법 국가사무기준 ④)	<ul style="list-style-type: none"> · 백두대간·국립공원 환경관리 · 국가하천 수질개선 · 수도권 대기환경개선
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	<ul style="list-style-type: none"> · 환경 분야 기준 설정·인증·평가 · 환경 분야 전문인력 양성(예: 환경측정분석사, 환경영향평가 기술자) · 환경책임보험제도운영·관리
⑤ 국제적 협력을 통하여 처리하여야 할 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 국제환경협약 이행·대응·협력체계 구축 (예: 기후변화, 생물다양성 확보, 유해폐기물 국가간 이동, 국제협약 습지지정)
⑥ 국가차원의 전략적 관리가 필요한 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 생물자원·유전(遺傳)자원 보호 및 관리 · 우선보호대상 생태계 복원·관리
⑦ 위해 방지 및 극복을 위해 국가의 신속한 대응이 필요한 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 환경사고 특별관리지역 지정·관리
⑧ 전국적으로 최소한의 환경수준을 보장하기 위한 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 환경보건지표 설정 · 국가 환경기준 설정 · 환경영향평가 대상사업·항목 및 평가방법 설정

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
⑨ 국민의 생명·건강과 직결되어 국가의 전문적 처리가 요구되는 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 방사성 폐기물 및 방사능 오염 물질 관리·처리 · 환경오염 물질(1-2종) 배출시설 통합관리 · 유해화학물질 배출 관리·감독 · 유해화학물질 제조·영업허가
⑩ 행정처리 결과가 2개 이상의 시·도에 미치는 광역적 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도간 폐기물 처리사업 조정 · 국가수계 상수원보호구역 지정

【표 5-3】 시·도사무 구분기준 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
① 효율적 운영 및 관리를 위해 광역적 규모로 처리하는 것이 적절한 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ②)	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도 상수원 보호구역 지정 · 광역 수도사업인가·관리 · 지방하천 수질개선 · 광역 폐기물 및 오·폐수 처리(예: 시·도 산업단지)
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)	<ul style="list-style-type: none"> · 환경 전문인력 교육(예: 환경측정분석사, 환경영향평가 기술자) · 환경관련 비전문인력(예: 분뇨 수집·운반인력, 환경감시원) 양성·교육 · 멸종위기 야생생물 관리(구조·치료·질병관리 등) · 환경관련 공제조합·협회지부 지도·감독
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도 보호 야생생물 지정 · 시·도 생태·경관보전지역 지정 · 시·도립공원·환경관리 · 광역생태복원 및 건전성 향상 · 시·도 환경기준 설정
④ 시·군 및 자치구 사이의 조정사무 (지방자치법 시·도사무기준 ④)	<ul style="list-style-type: none"> · 시·군·구 폐기물 처리사업 조정 · 오염물질 배출총량 설정에 따른 오염부하량 할당
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)	<ul style="list-style-type: none"> · 지정폐기물 배출 시설 관리·감독 · 환경오염 물질 배출시설(3-5종) 통합관리 · 하수도정비중점관리지역 지정·관리 · 중점관리저수지지정·관리

[표 5-4] 시·군·구사무 구분기준 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무(분권위원회 시·군·구사무기준 ①)	<ul style="list-style-type: none"> · 자연휴식지 지정·관리 · 생태마을 지정·관리 · 국제협약 습지를 제외한 습지 지정·관리 · 시·군·구 환경기준 설정
② 현장에서 확인·점검 등이 필요한 집행적 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ②+④)	<ul style="list-style-type: none"> · 조합원의 모집신고 및 공개모집 · 주택조합의 설립인가 취소 · 지역 상수원 보호구역 관리 · 소화전 및 호소 수질개선 · 지방수도사업 인가·관리 · 1회용품 사용 및 과대포장 감독·제재 · 먹는물·샘물 개발 및 수질관리 · 자원절약·재활용 권고 및 조치명령
③ 지역생태계 보전·유지를 위한 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역생태복원 및 건전성 향상 · 생태계교란·유해(우려) 생물관리 (예: 포획, 수렵) · 야생생물 보호 및 관리
④ 주민의 적절한 생활환경 수준 보장에 관한 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 생활폐기물 및 생활 오·폐수처리 · 소규모급수시설 설치·관리 · 인공조명에 의한 빛공해 방지 및 관리구역 지정·관리 · 생활악취 방지·관리 · 실내 공기질 관리
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역재활용 단지·시설 설치 및 운영 · 지역 폐기물처리시설 설치·운영 · 지역 상·하수도 설치·운영 · 물 재이용시설 설치·운영
⑥ 주민협력을 바탕으로 추진되어야 할 사무 (신규 기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 명예 야생생물보호원 및 명예 환경감시원 위촉·운동 · 지역환경단체 육성

제2절 분석결과

1. 사무 총조사를 통한 사무 범위 분석

법령상 사무가 지방자치법 제9조 2항의 6대 분야에 해당하는가를 판별하고, 조사과정에서 6대 분야에 해당되지 않는 지방사무들(이하 ‘기타사무’)을 추출하여 새로운 사무분야를 도출하였다. 조사대상사무는 전체 법령상 사무 중 법률에 근거한 사무를 무작위 추출하였다.

사무추출방식은 먼저, 지방자치법시행령 [별표 1]에 규정된 지방자치단체의 종류별 사무예시를 기준으로 법령상 사무를 분류하고, 그 중 분류체계에 부합하지 않는 사무를 기타사무로 분류하였다. 지방자치법 시행령에서의 사무분류 중 먼저, 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한사무, 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 등 6가지 기준에 포함되지 않는 사무를 분류하였다.

다음으로, 이들 지방자치법시행령 [별표 1]에서 제시한 6개 사무분야별 세부사무유형에 포함되지 않는 사무를 재분류하였다. 다만, 6개 사무분야 중 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무에 관한 세부사무분류는 규정되어있지 않은 바, 2단계 분석 대상에서 제외하였다. 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무에 관한 세부사무분류를 제외한 5개 사무분류의 세부분류에 포함되지 않는 사무를 또 다시 기타사무로 분류하였다.

이상의 분류체계를 적용하여 기존 6대 분야에 해당하지 않는 사무들을 도출하고, 새로운 사무예시기준에 관한 내용분석을 수행하였다. 현재 제시된 사무예시에 해당하지 않는 법령상 사무의 사무내용을 분류하여 예시기준을 새로이 제시하였다. 먼저, 1단계 분류에서 기타로 분류된 사무의 주요 분야는 교통분야, 근로복지분야, 노동분야, 직업교육분야, 서비스산업 분야, 문화산업분야, 의료·제약산업 분야, 마약류취급분야, 지역발전분야, 통합방위분야, 환경보전분야, 환경오염분야 등으로 제시되었다. 이상의 FGI 그룹의 제시 사무분야는 1단계 분류기준에서 보완해야 할 지방자치단체 사무분야

이다. 다음과 같이 전문가 집단이 제시한 사무분야와 현재의 사무분야를 연계하여 재분류하였다.

첫째, 주민의 복지증진에 관한 사무분야를 재분류하였다. 주민의 복지증진에 관한 사무분야는 사회복지사무, 보건복지사무, 생활환경사무, 일반행정사무로 세분하였다. 또, 새로 제시된 사무분야 중 근로복지분야, 노동분야, 의료·제약산업분야, 마약류취급분야 등과의 내용상 연계성이 있는 분야를 통합한 바, 주민의 복지증진에 관한 사무분야는 사회복지사무, 근로복지사무로 제시한다. 현재의 사회복지사무에서 중 주민복지, 생활이 어려운 자의 보호 및 지원, 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지 증진, 읍·면·동 사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무를 사회복지사무로 분류한다. 또, 근로자에 대한 금융지원, 보증지원, 주택지원, 교육훈련 지원 등 현재의 사무분류체계에서 분류되지 않았던 사무를 근로자복지사무로 분류한다. 마지막으로, 새롭게 제시된, 생활환경사무는 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무의 재분류와 연계하였다.

[표 5-5] 주민의 사회복지증진에 관한 사무의 재분류

	주민의 복지증진에 관한 사무의 2단계 분류: 주민의 사회복지 증진	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	주민복지	존치	
나	사회복지시설의 설치·운영 및 관리	존치	
다	생활이 어려운 자의 보호 및 지원	존치	
라	노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진	존치	
마	국민건강증진사업	이관	보건복지 분야
바	보건진료기관의 설치·운영	이관	보건복지 분야
사	전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역	이관	보건복지 분야
아	묘지·화장장 및 봉안당의 운영·관리	존치	
자	공중접객업소의 위생 개선을 위한 지도	이관	보건복지 분야
차	청소·오물의 수거 및 처리	이관	생활환경 분야
카	지방공기업의 설치 및 운영	이관	산업진흥 분야
타	읍·면·동 사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무	존치	

	주민의 복지증진에 관한 사무의 2단계 분류: 주민의 사회복지 증진	재분류 조치	
		조치사항	비고
파	소비자보호 및 저축의 장려	부분 이관받음	저축의 장려
기타	근로자의 생활안정에 관한사무	존치	신규
	근로자 복지시설의 설치·운영에 관한 사무	존치	신규
	근로자 교육훈련 지원	이관	평생교육 분야

주민의 복지증진사무분야 중 사회복지사무분야와 보건복지분야를 구분하였다. 보건복지분야의 사무로는 국민건강증진, 보건진료기관 설치·운영, 전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역, 공중접객업소의 위생개선 등이다. 또, FGI 집단으로부터 새롭게 제시된 사무분야 중 의료·제약 산업 등에 관한 사무와 사회복지분야와의 분할에 따른 시설 설치 사무 등을 포함한다.

【표 5-6】 주민의 보건복지 증진사무 재분류

	주민의 복지증진에 관한 사무의 2단계 분류: 주민의 보건복지 증진	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	국민건강증진	이관	
나	보건복지시설의 설치·운영 및 관리	분할	
다	보건진료기관의 설치·운영	이관	
라	전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역	이관	
마	공중접객업소의 위생 개선을 위한 지도	이관	
기타	의료·제약 산업	신규	지역산업 마약류관리

둘째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무에 대한 재분류 결과, 농·임·수산업 등 진흥에 관한 사무와 산업진흥에 관한 사무로 구분한다. 농·임·수산업 등에 관한 사무는 농·임·수산업 관련 시설설치 및 관리, 생산지원, 유통지원, 교육 및 연구개발, 구역지정, 농외소득사업 육성³⁸, 공유림관리, 소규모 축산개발 및 낙농진흥, 방역·방제 및 재난·안전 등으로 재분류 하였다.

구체적으로, 농·임·수산업 관련 시설설치 및 관리는 늪지·보 등 농업용수시설의 설치 및 관리사무, 농·임·수산업 생산물의 가공시설 및 유통시설의 설치 및 관리 등을 주요 세부기능으로 한다. 농·임·수산업의 생산지원은 기존의 농업자재의 관리사무 즉, 농기계·비료·농약 등의 지원을 비롯하여 우량종자 보급의 권장과 안정공급, 복합영농 등 금융지원 등에 관한 세부기능을 포함한다. 구역지정은 조림지, 보호림, 입산통제구역, 방역 및 방제구역 등의 지정 및 해제 등의 기능을 주요 세부기능으로 한다. 농외소득사업의 육성은 농·임·수산물 등의 특산물과 더불어 관광산업과 농·어촌 관광산업에 관한 지원기능을 포함한다. 방역·방제 및 재난·안전 사무는 가축전염병 예방, 산림병해충 방제, 자연재난·재해에 대한 안전관리 등을 포함한다. 교육 및 연구개발사무는 농업기계의 연구개발, 지역특화산업개발을 위한 연구 및 지원 등 주민의 직업능력개발과 농·임·수산분야 연구개발에 관련한 세부기능을 포함한다.

【표 5-7】 농·임·수산업 등 진흥에 관한 사무 재분류

	농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 2단계 분류: 농·임·수산업 등 진흥에 관한 사무	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	농·림·수산업 관련 시설의 설치 및 관리	존치	범위확대
나	농·림·수산물의 생산지원	존치	분할
다	농·림·수산물의 유통지원	존치	분할
라	구역지정	존치	병합

³⁸ 우수토산품 개발과 관광민예품 개발을 포함한다.

	농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 2단계 분류: 농·림·수산업 등 진흥에 관한 사무	재분류 조치	
		조치사항	비고
마	농외소득사업 육성	존치	병합
바	공유림 관리	존치	분할
사	소규모축산 개발 및 낙농진흥	존치	병합 (생산지원)
자	방역·방제 및 재난·안전 (가축전염병 예방, 산림병충해 방제 등 통합)	존치	범위확대 (재난안전)
기타	농·림·수산업의 기술교육 및 연구개발	존치	신규

또, 산업진흥에 관한 사무는 지역산업의 육성·지원, 소비자보호, 중소기업육성, 벤처기업 육성·지원, 서비스산업 육성·지원, 지원시설설치, 유통지원 등으로 재분류하였다. 특히, 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무분야 중 지역경제의 육성 및 지원과 주민복지증진 사무분야 중 지방공기업의 설치 및 운영 사무를 이관 받아 산업진흥 사무분야로 통합하였다.

[표 5-8] 산업진흥에 관한 사무 재분류

	농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 2단계 분류: 산업진흥에 관한 사무	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	지역산업의 육성·지원	존치	
나	소비자 보호 및 저축의 장려	부분이관	주민복지 증진
다	중소기업의 육성	존치	
라	지원시설설치	분할	농업시설 기업시설
마	유통지원	분할	확대
바	구역지정	분할	산업단지 (공단)
사	지방공기업의 설치 및 운영	이관받음	주민복지 증진

	농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 2단계 분류: 산업진흥에 관한 사무	재분류 조치	
		조치사항	비고
아	지역경제의 육성 및 지원	이관받음	지역개발
기타	벤처기업의 육성·지원	신규	
	서비스 산업 육성·지원	신규	전문 서비스업

셋째, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무에 대한 재분류 결과, 지역개발, 환경오염관리 및 환경보존, 생활환경, 교통 등에 관한 사무로 분류하였다. 지역개발에 관한 사무는 지역개발, 토목·건설사업 시행 및 지도, 도시계획 사업시행, 도립·군립 및 도시공원 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리 등이다.

[표 5-9] 지역개발에 관한 사무 재분류

	지역개발 및 주민의 생활환경 설치·관리에 관한 사무의 2단계 분류: 지역개발	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	지역개발	존치	
나	토목·건설사업 시행 및 지도	존치	
다	도시계획사업의 시행	존치	
라	도립·군립 및 도시공원·녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리	존치	

환경오염관리 및 환경보존 분야의 사무는 자연보호활동, 지방하천·준용하천 및 소하천 관리, 재해대책의 수립 및 집행, 비점오염원 관리, 대기질 관리, 실내 대기질 관리, 토양오염관리, 자원순환 등에 관한 사무를 포함한다.

[표 5-10] 환경오염관리 및 환경보존에 관한 사무 재분류

	지역개발 및 주민의 생활환경 설치·관리에 관한 사무의 2단계 분류: 환경오염관리 및 환경보존	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	자연보호활동	존치	
나	지방하천·준용하천·소하천 등 관리	존치	
다	재해대책의 수립 및 집행	존치	자연재난 자연재해
기타	비점오염원 관리	신규	
	기후변화 대응 및 대기질 관리	신규	지역의 SDGs ³⁹
	실내대기질 관리	신규	
	토양오염 관리	신규	
	자원순환	신규	

주민생활환경에 관한 사무는 주거생활환경 개선의 장려 및 지원, 농촌주택개량 및 취락구조개선, 상수도·하수도의 설치 및 관리, 간이상수도 설치 및 관리, 소음 및 악취 등 관리, 청소·오물의 수거 및 처리 등에 관한 사무를 포함한다.

[표 5-11] 주민의 생활환경에 관한 사무 재분류

	지역개발 및 주민의 생활환경 설치·관리에 관한 사무의 2단계 분류: 주민의 생활환경	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	주거생활환경 개선의 장려 및 지원	존치	
나	농촌주택 개량 및 취락구조 개선	존치	
다	상수도·하수도의 설치 및 관리	존치	

³⁹ 지방자치단체 수준에서의 지속가능발전목표(SDGs) 중 환경목표이행에 관한 사무

	지역개발 및 주민의 생활환경 설치·관리에 관한 사무의 2단계 분류: 주민의 생활환경	재분류 조치	
		조치사항	비고
라	간이상수도 설치 및 관리	존치	
마	청소·오물의 수거 및 처리	이관	주민복지 증진
기타	소음 및 악취 등 관리	신규	

교통에 관한 사무는 지방제도사업의 경영, 주차장·교통표지 등 교통편의 시설의 설치 및 관리, 대중교통계획, 여객운수업·화물운수업 관리 등의 사무를 포함한다.

[표 5-12] 교통에 관한 사무 재분류

	지역개발 및 주민의 생활환경 설치·관리에 관한 사무의 2단계 분류: 교통	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	지방제도사업의 경영	존치	
나	주차장·교통표지 등 교통편의시설 설치 및 관리	존치	
기타	대중교통계획	신규	대중교통
	여객운수업·화물운수업 관리	신규	

넷째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무분야는 평생교육분야와 초·중등 교육, 문화·예술·체육 분야로 구분되었다. FGI 그룹 인터뷰 결과, 평생교육은 인문·교양 부문의 평생교육, 직업·기술부문의 평생교육 등을 포함한다. 학교교육은 평생교육과 구분하여 초등교육과 중등교육에 관한 지원 특히, 시·도 교육청의 사무분야가 해당된다. 그리고 문화·예술·체육분야로의 구분은 한편은 불합리한 사무분류이나, 각각을 별도로 구분하는 경우, 분류체계의 위계를 혼동시키는 오류가 발생할 수 있는 바, 하나의 사무분류로 묶되, 각각의 세부사무분야에 연계성이 없는 것에 대해 용인하는 것이 현실적이다.

다섯째, 지역민방위 및 지역소방에 관한 사무분야는 지역의 직장민방위 조직의 편성

과 운영 및 지도감독, 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급등 기존의 분류를 유지한다. 다만, 통합방위에 관한 사무를 신규사무로 통합분류하고, 생활안전과 재난 안전 중 다른 사무분야에서 다루지 않는 분야를 분류한다. 안전에 관한 사무분야는 지속적으로 증가하고 있는 바, 다른 모든 사무분류를 포함하지 않는 새로운 안전사무분류의 체계를 구축함으로써 안전에 관한 사무의 수행은 장기적으로 지방자치단체가 중심이 되는 체계로의 전환을 추진한다.

【표 5-13】 주민의 생활환경(지역민방위 및 지방소방)에 관한 사무 재분류

	지역개발 및 주민의 생활환경 설치·관리에 관한 사무의 2단계 분류: 주민의 생활환경	재분류 조치	
		조치사항	비고
가	지역 및 직장 민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독	존치	
나	지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급	존치	
기타	통합방위 지원	신규	
	다른분야에서 관장하지 않는 재난안전 관리	신규	

이상에서의 논의를 종합하여, 총 11개의 사무분야로 지방자치단체의 사무를 분류하였다. 첫째, 현행의 지방자치법의 6개 사무분류체계 중 주민복지증진에 관한 사무를 주민의 사회복지증진에 관한사무와 주민의 보건복지에 관한사무로 구분하였다. 둘째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무를 농·림·수산업 진흥에 관한 사무와 산업진흥에 관한 사무로 구분하였다. 셋째, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무를 지역개발에 관한 사무, 환경오염관리 및 환경보존에 관한 사무, 주민생활환경에 관한 사무, 그리고 교통에 관한 사무 등 4가지로 재분류하였다.

주민의 복지증진을 위한 사무의 주요 사무유형은 시설설치, 거버넌스 또는 민간지원, 현장조사, 민원 등이다. FGI 결과, 주민의 복지증진을 목적으로 하는 법령들로부터 지방자치단체의 사무로 지정하고 있는 사무의 유형을 추출하여 내용분석을 통해 도출하였다. 주민에 대한 복지서비스의 공급을 목적으로 하는 시설을 설치하는 것, 서비

스 공급기준을 마련하는 것, 현장에 대한 조사를 수행하는 것과, 지역의 민간단체 및 지역자원과의 협력, 그리고 부정한 방법에 의한 다양한 종류의 수혜에 대한 제재 등을 규정한다.

일반적으로, 사회복지에 관한 사무 중 대부분의 사무는 보건복지부, 여성가족부 등 중앙부처의 사무로 규정되어 있다. 다음의 노인복지법의 예시⁴⁰에서 나타나듯이, 법률상 사무는 총 67개이며, 이 중 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 사무는 총 8개이며, 국가 또는 지방자치단체가 수행하는 공통사무는 27개이다. 국가와 지방자치단체에게 모두 처리권한이 있는 사무는 총 35개이다. 또, 국가가 단독으로 수행하는 사무는 10개 사무로 국가사무는 총 45개 사무이다. 지방자치단체가 단독으로 처리하는 사무는 총 22개이며, 기초자치단체가 단독으로 수행하는 사무는 13개이고, 광역자치단체가 단독으로 수행하는 사무는 총 7개이며, 광역자치단체와 기초자치단체의 공통사무는 2개이다. 노인복지법에서의 주요사무는 계획수립, 시설설치, 거버넌스, 현장조사, 민원, 제재 등으로 나타났다. 계획의 수립은 노인의 보건과 복지가 증진되도록 국가와 지방자치단체 모두에게 시책을 수립하도록 하고 있다. 또, 전문성을 확보한 적절한 서비스가 공급될 수 있도록 시설설치를 규정하고 있다. 다음으로, 사회복지서비스의 공급에서 지역의 민간자원을 활용하기 위한 거버넌스 관련 사무를 규정한다. 또, 서비스 이용자와 서비스 공급자 등으로부터 신청접수, 신청수리 등의 민원업무와, 현장조사와 알림등의 업무 그리고, 지원, 인증 등의 반대급부로서의 제재 및 제재전 청문 또는 소명의 청취 등의 사무가 규정되었다.

이상에서, 주민복지지원의 주요 사무유형은 시설설치, 거버넌스 또는 민간지원, 현장조사, 민원 등으로 나타났다. 또, 시설설치는 설치 후 직접운영하는 방안과, 설치 후 위탁운영하는 방안으로 구분한다. 그리고 민간자원의 활용을 위한 거버넌스 또는 민간지원의 경우, 중앙정부의 사무로 규정하고 있는 바, 지역의 자원을 활용하는 것보다 전문성의 확보에 초점을 두고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로, 민원업무는 지방자치단체의 업무로 분류하고 있다. 결론적으로, 첫째, 민원업무에 있어서는 현지성, 효율

40 본 연구에서는 노인복지법을 사례로 분석하였으나, 노인복지법을 사례로 선택함에 있어서 노인복지법에 대한 분석과 동일한 분석을 다양한 법률에 적용한 바, 노인복지법이 분석결과의 대표성을 확보하고 있다는 판단에서 사례로 선정하였다.

성, 주민대응성을 확보하고 있다. 둘째, 거버넌스 또는 민간자원의 연계·협력에서는 현지성이나 주민대응성 보다는 전문성과 경제성을 강조한다. 셋째, 시설설치·운영 관련 사무의 수행은 경제성과 효율성에 초점을 두고 있는 것으로 나타났다.

주민의 사회복지 증진을 위한 사무의 주요 사무유형은 계획수립, 거버넌스, 현장지원 등이다. 농림·상공업 등 산업진흥을 목적으로 하는 사무유형을 포괄적으로 반영하고 있는 법령으로 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’을 사례로 분석하였다. 분석결과, 대부분의 사무는 계획수립과 현장지원에 관한 사무로 나타났다.

먼저, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법은 농어업인 등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 특히, 본 법률은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「산림기본법」, 「해양수산발전 기본법」 및 「수산업·어촌 발전 기본법」과 연계성을 갖는 바, 농·림·수산업 진흥에 관한 사무를 포괄한다. 이에 따라, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법은 농·림·수산업 산업진흥에 관한 사무분석의 대표적 법률사례로써 적절하다.

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법으로부터 구체성을 갖는 총 77개의 사무를 추출하였다. 이 중 국가사무는 총 70개이고, 광역자치단체의 사무가 총 50개, 기초자치단체의 사무가 총 50개이다. 중앙정부와 지방자치단체의 공동사무가 총 44개이고, 광역자치단체와 기초자치단체의 공동사무가 5개 등이다.

이상에서, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 주요 유형은 계획수립, 현장지원, 거버넌스 등으로 나타났다. 특히, 거버넌스 유형의 사무는 민·관 거버넌스 시설설치 또는 기관설립에 관한 사무는 민간부문에서 설치 또는 설립하도록 지원하고, 설립 후 운영비를 지원하는 방식인 것으로 나타났다. 다음으로, 계획수립 사무와 현장지원 사무는 연계되어 발생한다. 계획수립사무의 경우, 중앙정부수준에서 기본계획을 마련하고, 광역자치단체가 시·도계획, 기초자치단체가 시·군·구 계획을 수립하는 체계로 구성되었다. 계획수립 업무의 주요 분야는 복지지원에 관한 계획 또는 시책의 수립에 관한 사무이다. 구체적으로, 농어촌 지역개발계획(기본계획-시·도계획-시·군·구계

획), 농어업인 생활안정지원계획, 주요 질환의 예방·치료 및 보상, 치료재활, 여가문화, 농어업 은퇴 노인생활안정 지원, 교육여건 개선, 학습권보장, 인력양성 교육훈련, 농어촌학교교직원 우대, 농어업인 평생교육시책, 경관계획, 농업(어업) 유산 보전 및 활용, 농어촌정보화, 문화예술진흥, 취약계층 영양개선 등 다양한 대상별·기능별 공공 지원서비스 공급에 관한 계획 사무이다. 공공지원서비스 공급에 관한 계획수립 사무에 대응하여, 현장지원사무가 주요 사무분야로 제시되었다. 현장지원은 계획을 수립한 이후 계획의 목적을 달성하기 위한 구체적인 행위를 수행하는 사무이다. 이와 같은 현장 지원 업무는 구체적인 행정행위로서 지원하는 방식과, 재정지원하는 방식으로 수행하고 있으며, 주요 사무의 수행방식은 재정지원방식으로 나타났다.

농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 주요 유형으로 계획사무와 현장지원사무로 분류되는 것을 확인하였다. 특히, 계획사무의 수립사무는 현지성과 주민대응성을 확보할 수 있는 체계로 구성된다. 전술한 바와 같이, 중앙정부가 기본계획을 수립하고, 지방자치단체가 기본계획의 범위 내에서 지역계획을 수립하는 형식이다. 전국 통일적 기준의 계획은 중앙정부의 기본계획으로 하고, 광역자치단체의 시·도 계획과 기초자치단체의 시·군·구 계획에서 현지성을 확보하는 체계이다. 특히, 광역자치단체와 기초자치단체의 계획수립은 주민의 의견을 수렴하도록 함으로써 주민대응성을 확보하는 체계로 구축하였다.

계획수립 프로세스의 구성이 체계적인 것과 더불어 계획의 집행을 위한 프로세스는 효율성을 확보하고 있다. 계획의 내용면에서 생활지원서비스의 공급을 목적으로 하는 바, 중앙정부와 지방자치단체의 분업체계를 구축한다. 구체적으로, 중앙정부는 기본계획을 수립함에 있어서 국회와의 협의를 통해 전국통일적 기준의 제도화를 담당한다. 지방자치단체는 민간과의 거버넌스 체계를 활용하는 체계로 집행의 효율성을 확보하는 구조로 설계되었다. 이에 따라, 계획수립과 계획집행, 즉 현장지원의 협업체계를 구축함으로써 법령목적 달성하기 위한 사무의 효율적인 프로세스를 구축하였다.

2. 분야별 대표 법령 분석

1) 환경 분야

새로운 사무배분 기준의 도출을 위해서 환경정책기본법, 자연환경보전법, 하수도법, 폐기물관리법, 화학물질관리법 등 60여개 법률에서 환경 분야 기본 단위사무들을 추출하였다.

[표 5-14] 환경 분야 주요 법률 기본 단위사무 예시

법률	단위사무
환경정책기본법	국가환경종합계획수립, 시·도 환경보전계획 수립, 환경정보보급, 환경교육 실시, 민간환경단체 환경보전활동 촉진, 국제협력 및 지구환경보전, 환경과학기술 진흥, 환경기준 설정 및 변경, 환경상태 조사 및 평가, 과학기술 위해성 평가
폐기물관리법	폐기물 처리시설 설치 및 운영, 폐기물 처리기술 연구 및 개발지원, 폐기물 처리 기준 설정, 폐기물 재활용 기준 설정, 재활용제품 등에 관한 유해성 기준 설정, 생활 폐기물 처리
자연환경보전법	생태·경관보전지역 지정 및 관리, 주민지원, 자연환경정보망 구축 및 운영, 생태·자연도 작성, 국제환경협약 이행, 자연휴식지 지정 및 관리, 생태 복원사업, 생태통로 설치
하수도법	하수도 종합계획 수립, 하수도 정비 중점관리지역 지정, 공공하수도 설치 및 관리, 분뇨 수집 및 운반업 허가

단위사무를 그 특성 및 기능에 따라 재분류하고, 이를 구분기준에 적합한 대표사무로 예시하였다. 구분기준에 따른 사무예시 결과는 다음 표와 같다.

[표 5-15] 환경 분야 국가사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시	법령 조항
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	• 환경위성 관측망 구축·운영	대기환경보전법 제1조의 2
	• 장거리 이동 대기오염물질 조사·연구	대기환경보전법 제2조
② 주택건설사업에 관련하여 통일적 대응이 요구되는 사무(분권위원회 국가사무기준 ②)	• 연간 대통령령이 정한 면적이상 대지 조성사업	주택법 제16조
	• 환경위해물 및 화학물질 수출입 정책	유해화학물질관리법 제17조
	• 독도 등 특정도서지역 생태계 보전	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법 제2조
③ 전국적 규모의 사무(지방자치법 국가사무기준 ④)	• 국가하천 수질개선	한강수계상수원수질개선및주민지원 등 에 관한 법률 제7조
	• 수도권 대기환경개선	수도권대기환경개선에 관한 특별법 제4조
⑥ 국가차원의 전략적 관리가 필요한 사무 (신규 기준)	• 생물자원·유전(遺傳)자원 보호 및 관리 • 우선보호대상 생태계 복원·관리	유전자원의 접근 이용 및 이익 공유에 관한 법률 제2조
⑩ 행정처리 결과가 2개 이상의 시·도에 미치는 광역적 사무 (신규 기준)	• 시·도간 폐기물 처리사업 조정 • 국가수계 상수원보호구역 지정	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 제4조

[표 5-16] 환경 분야 시·도사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시	법령 조항
① 효율적 운영 및 관리를 위해 광역적 규모로 처리하는 것이 적절한 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ②)	· 시·도 상수원보호구역 지정	영진강 섬진강 수계 물관리 및 주민지 원에 관한 법률
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)	· 시·도 보호 야생생물 지정	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제 14조
	· 시·도 생태·경관보전지역 지정 · 시·도립공원 환경관리 · 광역생태복원 및 건전성 향상 · 시·도 환경기준 설정	자연환경보전법 제13조
④ 시·군 및 자치구 사이의 조정사무 (지방자치법 시·도사무기준 ④)	· 시·군·구 폐기물 처리사업 조정 · 오염물질 배출총량 설정에 따른 오염 부하량 할당	폐기물관리법 제5조
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)	· 환경오염 물질 배출시설(3~5종) 통합 관리	환경오염시설의 통합관리에 관한 법률 21조
	· 하수도정비중점관리지역 지정·관리	하수도법 제4조 3

[표 5-17] 환경 분야 시·군·구사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시	법령 조항
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무(분권위원회 시·군·구사무기준 ①)	· 자연휴식지 지정·관리	자연환경보전법 제39조
	· 생태마을 지정·관리 · 국제협약 습지를 제외한 습지 지정·관리 · 시·군·구 환경기준 설정	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제22조
② 현장에서의 확인·점검 등이 필요한 집행적 사무(분권위원회 시·군·구사무기준 ②+④)	· 조합원의 모집신고 및 공개모집	주택법 제11조 3
	· 주택조합의 설립인가 취소	주택법 제32조
	· 먹는물 · 샘물 개발 및 수질관리	먹는물관리법 제31조
	· 자원절약·재활용 권고 및 조치명령	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제25조의2
③ 지역생태계 보전·유지를 위한 사무(신규 기준)	· 야생생물 보호 및 관리	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률
④ 주민의 적절한 생활환경 수준 보장에 관한 사무(신규 기준)	· 생활폐기물 및 생활 오·폐수처리	폐기물관리법 제14조
	· 소규모급수시설 설치·관리	수도법 제55조
	· 인공조명에 의한 빛공해 방지 및 관리 구역 지정·관리	인공조명에 의한 빛공해 방지법 제9조
	· 생활악취 방지·관리	악취방지법 제3조
	· 실내 공기질 관리	실내공기질관리법 제4조
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무(신규 기준)	· 지역 폐기물처리시설 설치·운영	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 등에 관한 법률 제5조
	· 물 재이용시설 설치·운영	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 제3조
⑥ 주민협력을 바탕으로 추진되어야 할 사무(신규 기준)	· 명예 야생생물보호원 및 명예 환경감시원 위촉·운영	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제61조

2) 문화 분야

새로운 사무배분 기준의 도출을 위해서 문화 분야 법률 총 191개 중 주요법률 9개를 조사하였다. 이를 위해 첫 번째 단계에서, 문화체육관광부 소관법률을 중심으로 사무 유형을 구분하였다. 문화체육관광부의 주요 사무 분야인 문화, 홍보와 관련해서 총 191건 법령을 관리하고 있다. 이 중에서 “게임산업진흥에 관한 법률” “경륜·경정법” “공연법” 등 국가가 전국 통합적 및 국가 주권적 시각에서 국가사무가 중심인 법률들을 제외한 후 문화 분야의 국가기관(중앙정부, 특별지방행정기관), 시도·시군자치구 등 지방자치단체와 밀접하게 관련된 법률들을 대상으로 본 연구결과로 도출한 사무구분 기준을 적용하여 사무구분 결과 도출을 하였다.

사무구분 기준적용 법률 대상은 총 9개로 국민여가활성화기본법, 문화기본법, 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률, 문화산업진흥 기본법, 문화재보호법, 작은 도서관 진흥법, 지역문화진흥법, 출판문화산업 진흥법이며 이 법률들에서 총 247개의 단위사무들을 추출하였다.

[표 5-18] 문화 분야 주요 법률 기본 단위 사무 예시

문화 관련 주요 법률	주요 단위사무
국민여가활성화기본법	여가활성화정책 수립 시행, 여가보장 및 휴가사용 촉진을 위한 대책 수립 시행, 여가활성화 기본계획 수립시행, 여가활성화 시행계획 수립시행, 국민여가활동 실태조사 및 연구, 위탁, 여가프로그램 개발 보급, 여가정보의 수집 제공, 여가교육의 실시, 여가시설과 공간의 확충 시책강구, 여가전문인력 양성 및 활용 시책강구, 사회적 약자의 여가활동 지원 시책강구, 민간단체등의 지원, 우수사례 발굴 및 시상, 여가산업의 육성기반 조성
문화기본법	문화진흥정책 수립·시행 및 자원 확보, 문화소외계층 문화활동 장려 정책 수립 및 시행, 문화영향평가 및 문화가치 확산, 문화진흥 기본계획 수립, 문화진흥 시행계획 수립, 문화 진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진, 문화 인력의 양성 및 기반조성, 문화진흥 교육 실시, 문화 진흥을 위한 조사·연구와 개발, 문화 진흥을 위한 조사·연구와 개발 및 지원시책 강구, 문화 진흥을 위한 조사·연구와 개발 및 지원 전담기구 지정운영, 한국문화관광연구원의 설립, 문화의 날 지정 운영, 문화 진흥 사업에 대한 재정 지원, 문화관광연구원 명칭 부정사용에 대한 과태료 부과 징수
문화다양성의 보호와	문화다양성의 보호 증진시책 강구 및 문화예술활동 보호육성, 문화다양성 교류협력 증진, 문화다양성 보호 및 증진 기본계획 수립, 문화다양성 기본계획 추진을 위한 시

문화 관련 주요 법률	주요 단위사무
증진에 관한 법률	<p>행계획 수립 시행, 문화다양성 기본계획 수립에 필요한 정보제공 의무, 문화다양성 위원회 설치 운영, 문화다양성 실태조사, 문화다양성 정책 연차보고, 국가보고서의 작성 및 보고, 국가보고서 작성을 위한 자료제출, 문화다양성의 날 지정 및 운영, 문화다양성의 날 행사 관리, 문화다양성 보호와 증진을 위한 지원, 문화다양성 보호와 증진을 위한 문화시설 조성 지원, 문화다양성 보호와 증진 교육, 문화다양성 전문인력 양성, 문화다양성 전문인력 양성을 위한 필요사항 지정</p>
문화산업진흥 기본법	<p>문화산업의 진흥정책 수립·시행, 문화산업 지원 및 국제협력 문화산업의 중·장기 기본계획 수립, 문화산업의 종합기본 및 시행계획 수립 시행, 문화산업정책 보고, 문화산업 창업의 지원, 투자회사에 대한 지원, 우수문화상품 제작지원, 완성보증계정의 설치 및 관리, 문화상품 품질인증 장려 및 지원, 문화상품 품질인증 장려 및 지원을 위한 인증기관 지정, 공정한 거래질서 구축사업 시행, 문화산업 표준 제개정 시행 유통전문회사의 설립·지원 및 신고관리, 문화산업 진흥 전문인력 양성, 문화산업 진흥 전문인력 양성기관 지정, 가치평가기관의 지정, 기술 및 문화콘텐츠 개발의 촉진 및 재정지원, 문화상품의 개발·연구 촉진, 국제교류 및 해외시장 진출 지원, 문화산업진흥시설의 지정 등, 문화산업진흥시설의 지정 해제, 문화산업진흥시설의 집적화, 문화산업단지의 조성, 문화산업진흥지구의 지정 및 해제 승인, 문화산업진흥지구 조성계획 시행, 문화산업진흥지구의 조성 지원, 국공유재산의 대부·사용 등, 문화산업 진흥을 위한 세제지원, 문화산업진흥시설 등에 대한 지방자치단체의 지원 및 출자, 문화산업통계의 조사 및 작성, 소비자 보호시책 수립, 한국콘텐츠진흥원의 설립, 문화산업전문회사 감독 및 관련상업 검사 등, 문화산업전문회사 등록 취소</p>
문화재보호법	<p>문화재보호 종합시책 수립 추진, 문화재보호 지역시책 수립 추진, 문화재 및 문화환경 보호, 문화재기본계획의 수립, 문화재 보존 시행계획 수립 및 시행, 문화재 보존 시행계획 수립 및 시행완료 결과 제출, 문화재 기초조사, 문화재 기초조사 자료의 제출 요구, 문화재 정보화 체계 구축 운영, 역사문화환경 보호를 위한 행위기준 결정 및 고시, 역사문화환경 보호를 위한 자료 제출, 화재등 방지 시책 수립과 교육훈련·홍보 실시 제14조의2(화재등 대응매뉴얼 마련 등, 문화재 화재방지 시설 유지관리 재정지원, 금연구역지정 시정 및 홍보관리, 화재등 방지시설 점검 협조. 정보의 구축 및 관리, 세계유산등의 등재 및 보호. 국가지정문화재 보호조치, 외국문화재의 보호, 국가지정문화재 지정 고시 및 통지, 국가지정문화재의 해제, 국가지정문화재 특별관리, 국가지정문화재 보호를 위한 허가사항, 문화재보호를 위한 조사권. 천연기념물 동물의 치료소 지정 및 취소, 국가지정문화재의 공개 등 관리, 국가지정문화재 관람료 (감면)조정, 국고보조, 국가지정문화재 보호관리 비용지원 문화재 등록, 등록문화재 관리, 등록문화재의 신고관리, 등록문화재 현상변경 관리, 국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원, 국외소재문화재단의 설립, 시·도지정 문화재의 지정 및 관리 등, 시도지정문화재 등 보고, 문화재 매매 등 영업허가 및 신고관리, 문화재 매매 등 신고관리 보고, 문화재의 보존·관리를 위한 토지사용 및</p>

문화 관련 주요 법률	주요 단위사무
	사용, 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
작은도서관 진흥법	작은도서관 행재정지원, 작은도서관 설치 운영, 작은도서관운영위원회 설치 운영, 다른 공공도서관과의 협력 지원 및 시책수립 집행, 작은도서관 육성 시범지구 지정·육성 및 비용지원, 국유·공유 재산의 무상 대부 등, 작은도서관에 대한 민간협력 후원, 작은도서관의 해의 보급 지원, 작은도서관 운영 실태조사 및 공표, 작은도서관 관련 협회등의 설립·육성, 작은도서관 진흥공로자 표창
지역문화 진흥법	지역문화진흥 정책 추진, 지역문화진흥기본계획의 수립, 지역문화진흥 시행계획의 수립 시행 및 평가, 생활문화단체 및 활동 지원, 생활문화시설의 확충 및 지원, 생활문화시설의 용도변경 허가 등, 문화환경 취약지역 우선 지원, 지역문화전문인력의 양성, 지역문화전문인력 양성기관 지정, 지역 간 문화격차 현황 등 지역문화진흥 조사, 지역문화 활성화 협력 지원, 지역문화진흥 자문사업단 지정 및 지원, 문화도시심의위원회 설치 운영, 문화도시의 지정 및 취소, 문화도시 지정 신청, 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 지원 등, 지역문화진흥 재정의 확충 시책 강구, 지역문화진흥기금의 조성
출판문화산업 진흥법	출판문화산업 진흥계획의 수립·시행, 전문인력 양성의 지원 국제교류의 지원 등, 시설·유통의 현대화 지원, 출판문화산업의 기반시설 등 확충, 출판사 신고처리 및 보고, 출판사 폐업신고 등 정리 보고, 한국출판문화산업진흥원 설치 운영, 한국출판문화산업진흥원 경비 보조, 한국출판문화산업진흥원 감사, 간행물의 유통질서 조치, 불법복제간행물등의 수거·폐기 등, 불법복제간행물등 처리 행위 포상금 지급 등
박물관 및 미술관 진흥법	박물관 및 미술관 진흥 시책 수립, 박물관 및 미술관 진흥계획 수립 시행, 국립박물관 및 국립미술관 설치 운영, 지역박물관 및 지역미술관 설치 운영 관리, 지역박물관 및 지역미술관 설치를 위한 사전평가 수용, 박물관 및 미술관 설립 육성 지원, 박물관 및 미술관 설립 운영 등록접수 관리, 박물관 및 미술관 등록관리 및 등록증 발급, 변경관리 등, 박물관 및 미술관 등록사실 통지, 사립 박물관·사립 미술관의 설립 계획 승인 등, 유휴 공간 활용, 등록 박물관 및 미술관의 폐관신고 처리 등, 사립 박물관 및 사립 미술관 경비지원 등, 등록 박물관 및 등록 미술관 평가, 인증박물관 및 미술관의 평가인증 취소 등, 박물관 및 미술관 관리운영 관련 시정요구, 등록 박물관 및 미술관 등록취소, 등록 국립박물관 및 미술관 운영 감독 등 현황보고, 처리청문 실시, 박물관 협회 및 미술관 협회의 법인 설립허가, 국립박물관문화재단의 설립

두 번째 단계는 문화 분야 9개 법률을 대상으로 국가사무, 시도사무, 시군구사무로 구분하였다. 문화 분야 9개 법률에서 사무수행 원처리권자를 구분하는 법조문의 표현은 다음과 같다. 국가사무에 대해서는, ‘국가’ 또는 ‘중앙행정기관의장(문화체육부장

관), 그리고 ‘특별지방행정기관장’ (문화재청장, 문화재관리위원회 위원장 등)으로 표현하고 있다. 시도자치단체에 대해서는 ‘시도지사, 특별자치시장, 특별자치도지사’ 또는 ‘특별자치도, 특별자치시’ 등으로 표현하고 있다. 시군자치단체에 대해서는 ‘지방자치단체’ 및 ‘시군자치구청장’ 과 ‘50만 이상 대도시의 경우 대도시장’ 등으로 표현하고 있다.

따라서 ‘국가’ 와 ‘지방자치단체’ 로 표현하였을 때에는 주로 일반적인 의무조항을 규정하는 방식으로 조문에 그 원처리권자를 명시하고 있는 바, 이에 대해서는 사실상 구체적인 처리권자를 명기하였다기보다는 통상적으로 국가가 우선적으로 처리할 수 있는 사무들에 대한 일종의 ‘선점권’ 이 있을 수 있다는 점을 명시하는 것이기도 하다.

마찬가지로 시도 및 시군구의 자치사무에 귀속되는 경우에도, 명확하게 ‘시도’ 또는 ‘시군구’ 로 배타적이거나 또는 독점적으로 사무배분을 하지 않으면서 동시에 시도와 시군구 어디서건 먼저 사무권한을 수행하더라도 각 지방자치단체의 경우에는 행정관할 구역을 구분하여 그 권한을 행사하기 때문에 사무배분을 명확하게 하지 않더라도 큰 문제를 야기하지 않는다는 전제 하에 법조문에서 원처리권자를 ‘지방자치단체’ 로 표시할 수 있다.

국가-시도-시군구 간 “공통사무”에서 같은 표현의 문제가 발생하기도 한다. 위에서 언급한 바와 같이, 사무구분 결과표에서도 ‘국가-시도-시군구 공통사무’ 들이 발생하는 경우를 보면, 법률에서 사무수행의 원처리권자를 규정할 때 ‘국가’, ‘지방자치단체’, ‘지방자치단체장’ 등 일반적인 기관명칭(국가, 자치단체)으로 표시하기 때문이다. 그 결과 국가사무의 원처리권자에 대해서 ‘중앙행정기관의장’ 또는 ‘특별지방행정기관의장’ 을 명시하지 않고, 뿐만 아니라 ‘공통사무’ 로 배분한 경우에는 ‘국가’ 또는 ‘지방자치단체’ 라는 명칭으로 법조문에서 사무권한의 처리권자를 지정하고 있다. 때문에 해당 시행령에서 보다 명확하게 ‘국가, 시도, 시군구’ 로의 사무배분을 하고 있지 않는 경우에는 결과적으로 ‘국가’ 와 ‘지방자치단체’ 로 표현한 법조문에서는 ‘국가-시도-시군구 공통사무’ 로 부여되고 있다.

세 번째 단계에서는 현행 사무유형 원칙과 기준을 적용한 후 새로운 사무 유형을 도출하였다. 부정확한 법조문의 표현을 피하면서, 공통사무를 보다 명시적으로 정부계층 간 사무배분할 수 있는 법조문과 그 기준 적용 방법 및 방향은 다음과 같다.

【표 5-19】 문화 분야 신규 국가사무기준

(적용번호) 지방자치법상 현행기준	(적용번호) 신규 국가사무기준
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	⑤ 국제적 협력을 통하여 처리하여야 할 사무 (신규 기준)
② 주택건설사업에 관련하여 통일적 대응이 요구되는 사무 (분권위원회 국가사무기준 ②)	⑥ 국가차원의 전략적 관리가 필요한 사무 (신규 기준)
③ 전국적 규모의 사무 (지방자치법 국가사무기준 ④)	⑦ 위해 방지 및 극복을 위해 국가의 신속한 대응이 필요한 사무 (신규 기준)
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	⑧ 전국적으로 최소한의 환경수준을 보장하기 위한 사무 (신규 기준)
⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무	⑨ 국민의 생명·건강과 직결되어 국가의 전문적 처리가 요구되는 사무 (신규 기준)
	⑩ 행정처리 결과가 2개 이상의 시·도에 미치는 광역적 사무 (신규 기준)

【표 5-20】 문화 분야 국가사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	가치평가기관의 지정 평가기관 및 평가 수수료 지원 평가기관의 지정취소 기술 및 문화콘텐츠 개발의 촉진 및 재정지원 문화상품의 개발·연구 촉진 국제교류 및 해외시장 진출 지원 문화재기본계획의 수립 문화재의 연구개발 문화재위원회의 설치 한국문화재단의 설치 남북한 간 문화재 교류 협력 비상시의 문화재보호 보물 및 국보의 지정 국가무형문화재의 지정

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
	사적, 명승, 천연기념물의 지정 국가민속문화재 지정 보호물 또는 보호구역의 지정 국가지정문화재 지정 고시 및 통지 지정서의 교부 국가지정문화재의 해제 국가지정문화재 특별관리 문화재반출 허가 등 동물의 수입·반입 신고 손실 보상 국고보조 국외소재문화재재단의 설립 포상금 지급 작은도서관 육성 시범지구 지정·육성 및 비용지원 문화도시에 대한 지원 불법복제간행물등 처리행위 포상금 지급 등록 박물관 및 등록 미술관 평가 인증박물관 및 미술관의 평가인증 취소 등 박물관 협회 및 미술관 협회의 법인 설립허가 국립박물관문화재단의 설립
③ 전국적 규모의 사무 (지방자치법 국가사무기준 ④)	한국문화관광연구원의 설립 문화의 날 지정 운영 문화관광연구원 명칭 부정사용에 대한 과태료 부과 징수
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	공정한 거래질서 구축사업 시행 문화산업 표준 제개정 시행 문화산업통계의 조사 및 작성 소비자 보호시책 수립 한국콘텐츠진흥원의 설립 문화산업전문회사 감독 및 관련사업 검사 등 문화산업전문회사 등록 취소 권한의 위임 위탁 문화재보호 종합시책 수립 추진 국가지정문화재의 현상, 관리, 수리 등 조사 직권에 의한 조사 국가지정문화재의 공개 등 관리 문화재 등록 등록문화재의 신고관리 등록의 말소 일반동산문화재에 관한 조사 관리청과 총괄청 지정

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
	지역문화진흥기본계획의 수립 지역 간 문화격차 현황 등 지역문화진흥 조사 문화도시심의위원회 설치 운영 간행물의 정가표시 등 관련 규제 조치 박물관 및 미술관 진흥 시책 수립 국립박물관 및 국립미술관 설치 운영
⑤ 국제적 협력을 통하여 처리하여야 할 사무 (신규 기준)	세계유산등의 등재 및 보호 외국문화재의 보호 국제교류의 지원 등
⑥ 국가차원의 전략적 관리가 필요한 사무 (신규 기준)	문화다양성위원회 설치 운영 문화다양성 정책 연차보고 국가보고서의 작성 및 보고 문화다양성의 날 지정 및 운영 문화산업의 중·장기 기본계획 수립 문화산업정책 보고 우수문화프로젝트의 지정 우수문화프로젝트 등의 지정취소 작은도서관의 해외 보급 지원 작은도서관 관련 협회등의 설립·육성 지역문화전문인력 양성기관 지정 문화도시의 지정 및 취소 출판문화산업 진흥계획의 수립·시행 전문인력 양성의 지원 시설·유통의 현대화 지원 한국출판문화산업진흥원 설치 운영 한국출판문화산업진흥원 경비 보조 한국출판문화산업진흥원 감사

[표 5-21] 문화 분야 시·도사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)	시·도지정문화재의 지정 및 관리 등 시·도지정문화재의 지정 관리 보고 시·도문화재위원회의 설치, 운영 시도지정문화재 등 보고
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)	역사문화환경 보존지역의 보호
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)	문화재 보존 시행계획 수립 및 시행완료 결과 제출 사립 박물관·사립 미술관의 설립 계획 승인 등
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)	문화산업진흥지구 조성계획 시행 천연기념물 동물의 치료소 지정 및 취소 천연기념물 동물의 치료소 지정 및 취소 보고 박물관 및 미술관 등록사실 통지 등록 국립박물관 및 미술관 운영 감독 등 현황보고

[표 5-22] 문화 분야 시·군·구사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	사무예시
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)	작은도서관 운영 실태조사 및 공표

【표 5-23】 문화 분야 공동사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			우수문화상품의 지정·표시 문화산업단지의 조성 문화산업단지의 조성 지원
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가활성화정책 수립 시행 문화산업의 진흥정책 수립·시행 문화산업 진흥 전문인력 양성 문화재 화재방지 시설 유지관리 재정지원 과태료 부과징수
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 관리보호 행정명령 및 비용징수 기록의 작성 보존 국가지정문화재 관람료 (감면)조정 다른 공공도서관과의 협력 지원 및 시책수립 집행 국유·공유 재산의 무상 대부 등 지역문화진흥 정책 추진 간행물의 유통질서 조치 불법복제간행물등의 수거·폐기 등 박물관 및 미술관 설립 육성 지원 박물관 및 미술관 설립 운영 등록접수 관리
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			문화재 및 문화환경 보호

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 보호조치 작은도서관 행정지원 작은도서관 설치 운영
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		작은도서관에 대한 민관협력 후원 생활문화단체 및 활동 지원 생활문화시설의 확충 및 지원
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	지역문화 활성화 협력 지원 역문화진흥 자문사업단 지정 및 지원 출판문화산업의 기반시설 등 확충
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가보장 및 휴가사용 촉진을 위한 대책 수립 시행 여가활성화 시행계획 수립시행 국민여가활동 실태조사 및 연구, 위탁 여가프로그램 개발 보급 여가정보의 수집 제공 여가교육의 실시
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●		여가시설과 공간의 확충 시책강구 여가전문인력 양성 및 활용 시책강구 사회적 약자의 여가활동 지원 시책강구
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	민간단체등의 지원 우수사례 발굴 및 시상 여가산업의 육성기반 조성 문화소외계층 문화활동 장려 정책 수립 및 시행 문화영향평가 및 문화가치 확산
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무	●			문화산업진흥지구의 조성 지원 국공유재산의 대부·사용 등

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
(지방자치법 국가사무기준 ⑦)				
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원 시·도지정문화재 경비부담 등 지역문화진흥 정책 수립 및 지원
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		국가지정문화재 보호를 위한 허가사항 문화재보호를 위한 조사권 사립 박물관 및 사립 미술관 경비지원 등
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		문화재보호 허가사항의 취소 국가지정문화재 관리사항 신고 접수 문화재의 보존·관리를 위한 토지수용 및 사용
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무			●	

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)				
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			정보의 구축 및 관리 문화재보호활동의 지원 지역문화전문인력의 양성
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화재 기초조사 문화재 기초조사 자료의 제출 요구
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	

【표 5-24】 문화 분야 국가·시도 공동사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			우수문화상품의 지정·표시 문화산업단지의 조성 문화산업단지의 조성 지원
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가활성화정책 수립 시행 문화산업의 진흥정책 수립·시행 문화산업 진흥 전문인력 양성 문화재 화재방지 시설 유지관리 재정지원 과태료 부과징수
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 관리보호 행정명령 및 비용징수 기록의 작성 보존 국가지정문화재 관람료 (감면)조정 다른 공공도서관과의 협력 지원 및 시책수립 집행 국유·공유 재산의 무상 대부 등 지역문화진흥 정책 추진 간행물의 유통질서 조치
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	불법복제간행물등의 수거·폐기 등 박물관 및 미술관 설립 육성 지원 박물관 및 미술관 설립 운영 등록접수 관리
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무	●			문화재 및 문화환경 보호

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
(지방자치법 국가사무기준 ⑤)				
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 보호조치 작은도서관 행정지원 작은도서관 설치 운영
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		작은도서관에 대한 민관협력 후원 생활문화단체 및 활동 지원 생활문화시설의 확충 및 지원 지역문화 활성화 협력 지원
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	역문화진흥 자문사업단 지정 및 지원 출판문화산업의 기반시설 등 확충
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가보장 및 휴가사용 촉진을 위한 대책 수립 시행 여가활성화 시행계획 수립시행 국민여가활동 실태조사 및 연구, 위탁 여가프로그램 개발 보급 여가정보의 수집 제공 여가교육의 실시
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●		여가시설과 공간의 확충 시책강구 여가전문인력 양성 및 활용 시책강구 사회적 약자의 여가활동 지원 시책강구
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	민간단체등의 지원 우수사례 발굴 및 시상 여가산업의 육성기반 조성 문화소외계층 문화활동 장려 정책 수립 및 시행 문화영향평가 및 문화가치 확산
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하	●			문화산업진흥지구의 조성 지원

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)				
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		국공유재산의 대부·사용 등 국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원 시·도지정문화재 경비부담 등 지역문화진흥 정책 수립 및 지원
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		국가지정문화재 보호를 위한 허가사항 문화재보호를 위한 조사권 사립 박물관 및 사립 미술관 경비지원 등
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		문화재보호 허가사항의 취소 국가지정문화재 관리사항 신고 접수 문화재의 보존·관리를 위한 토지수용 및 사용

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			정보의 구축 및 관리 문화재보호활동의 지원 지역문화전문인력의 양성
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	사무예시
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●		문화산업진흥시설의 지정 등 문화산업진흥시설의 지정 해제 문화산업진흥시설의 집적화 문화산업단지조성계획의 수립 및 문화단지 지정
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무 기준 ⑤)	●		문화산업 진흥 전문인력 양성기관 지정 문화산업진흥지구의 지정 및 해제 승인 과태료 부과징수 박물관 및 미술관 등록관리 및 등록증

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	사무예시
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●	발급, 변경관리 등 박물관 및 미술관 관리운영 관련 시정요구 등록 박물관 및 미술관 등록취소 처리청문 실시
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●		여가 활성화 기본계획 수립시행 문화진흥정책 수립·시행 및 재원 확보 문화진흥 기본계획 수립 역사문화환경 보호를 위한 행위기준 결정 및 고시
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●	화재등 방지 시책 수립과 교육훈련·홍보 실시 제14조의2(화재등 대응매뉴얼 마련 등
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●		
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●	문화산업 진흥을 위한 세제지원 문화재 전문인력의 양성
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●		
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●	문화 진흥 사업에 대한 재정 지원 문화재 보존 시행계획 수립 및 시행 문화재 보존 시행계획 공표

[표 5-25] 문화 분야 국가·시군구 공동사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			우수문화상품의 지정·표시 문화산업단지의 조성 문화산업단지의 조성 지원
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가활성화정책 수립 시행 문화산업의 진흥정책 수립·시행 문화산업 진흥 전문인력 양성 문화재 화재방지 시설 유지관리 재정지원 과태료 부과징수
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 관리보호 행정명령 및 비용징수 기록의 작성 보존 국가지정문화재 관람료 (감면)조정 다른 공공도서관과의 협력 지원 및 시책수립 집행 국유·공유 재산의 무상 대부 등 지역문화진흥 정책 추진 간행물의 유통질서 조치 불법복제간행물등의 수거·폐기 등 박물관 및 미술관 설립 육성 지원 박물관 및 미술관 설립 운영 등록접수 관리
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			문화재 및 문화환경 보호

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 보호조치 작은도서관 행정지원 작은도서관 설치 운영 작은도서관에 대한 민관협력 후원 생활문화단체 및 활동 지원 생활문화시설의 확충 및 지원 지역문화 활성화 협력 지원 역문화진흥 자문사업단 지정 및 지원 출판문화산업의 기반시설 등 확충
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가보장 및 휴가사용 촉진을 위한 대책 수립 시행 여가활성화 시행계획 수립시행 국민여가활동 실태조사 및 연구, 위탁 여가프로그램 개발 보급 여가정보의 수집 제공 여가교육의 실시 여가시설과 공간의 확충 시책강구 여가전문인력 양성 및 활용 시책강구 사회적 약자의 여가활동 지원 시책강구
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	민간단체등의 지원 우수사례 발굴 및 시상 여가산업의 육성기반 조성 문화소외계층 문화활동 장려 정책 수립 및 시행 문화영향평가 및 문화가치 확산
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업진흥지구의 조성 지원 국공유재산의 대부·사용 등 국외소재문화재 보호 및 환수

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		활동의 지원 시·도지정문화재 경비부담 등 지역문화진흥 정책 수립 및 지원
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			국가지정문화재 보호를 위한 허가사항 문화재보호를 위한 조사권 사업 박물관 및 사립 미술관 경비지원 등
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화재보호 허가사항의 취소 국가지정문화재 관리사항 신고 접수 문화재의 보존·관리를 위한 토지수용 및 사용
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			정보의 구축 및 관리 문화재보호활동의 지원 지역문화전문인력의 양성
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화재 기초조사 문화재 기초조사 자료의 제출 요구
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	

[표 5-26] 문화 분야 시도·시군구 공동사무 구분기준 및 사무예시

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			우수문화상품의 지정·표시 문화산업단지의 조성 문화산업단지의 조성 지원
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가활성화정책 수립 시행 문화산업의 진흥정책 수립·시행 문화산업 진흥 전문인력 양성 문화재 화재방지 시설 유지관리 재정지원 과태료 부과징수
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 관리보호 행정명령 및 비용징수 기록의 작성 보존 국가지정문화재 관람료 (감면)조정 다른 공공도서관과의 협력 지원 및 시책수립 집행 국유·공유 재산의 무상 대부 등 지역문화진흥 정책 추진 간행물의 유통질서 조치 불법복제간행물등의 수거·폐기 등 박물관 및 미술관 설립 육성 지원 박물관 및 미술관 설립 운영 등록접수 관리
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무 처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			문화재 및 문화환경 보호

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			국가지정문화재 보호조치 작은도서관 행정지원 작은도서관 설치 운영
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		작은도서관에 대한 민관협력 후원 생활문화단체 및 활동 지원 생활문화시설의 확충 및 지원 지역문화 활성화 협력 지원
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	역문화진흥 자문사업단 지정 및 지원 출판문화산업의 기반시설 등 확충
④ 국가 내에서 통일적 기준에 따라 처리할 필요가 있는 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑤)	●			여가보장 및 휴가사용 촉진을 위한 대책 수립 시행 여가활성화 시행계획 수립시행 국민여가활동 실태조사 및 연구, 위탁 여가프로그램 개발 보급 여가정보의 수집 제공 여가교육의 실시
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●		여가시설과 공간의 확충 시책강구 여가전문인력 양성 및 활용 시책강구 사회적 약자의 여가활동 지원 시책강구
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	민간단체등의 지원 우수사례 발굴 및 시상 여가산업의 육성기반 조성 문화소외계층 문화활동 장려 정책 수립 및 시행 문화영향평가 및 문화가치 확산
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업진흥지구의 조성 지원 국공유재산의 대부·사용 등 국외소재문화재 보호 및 환수

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		활동의 지원 시·도지정문화재 경비부담 등 지역문화진흥 정책 수립 및 지원
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			국가지정문화재 보호를 위한 허가사항 문화재보호를 위한 조사권 사립 박물관 및 사립 미술관 경비지원 등
⑤ 전문성, 재정 등을 근거로 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑤)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화재보호 허가사항의 취소 국가지정문화재 관리사항 신고 접수 문화재의 보존·관리를 위한 토지수용 및 사용
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	

사무 구분기준 (참조기준)	국가	시도	시군구	사무예시
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화산업 지원 및 국제협력 문화재 국제교류협력의 촉진 등 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재 안전점검, 방재훈련 등 사업 및 행사 실시
⑥ 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ⑥)		●		
⑤ 지역적 단위로 설치·운영하는 것이 효율적인 사무 (신규 기준)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			정보의 구축 및 관리 문화재보호활동의 지원 지역문화전문인력의 양성
② 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 (분권위원회 시·도사무기준 ⑤)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	
① 지방자치단체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 (지방자치법 국가사무기준 ⑦)	●			문화재 기초조사 문화재 기초조사 자료의 제출 요구
③ 환경·생태적 특성을 반영하여 시·도 단위로 통일적 기준에 따라 처리되어야 할 사무 (지방자치법 시·도사무기준 ②+③)		●		
① 지역의 환경·생태적 특성에 기반한 업무처리가 필요한 사무 (분권위원회 시·군·구사무기준 ①)			●	

제3절 사무배분 원칙과 기준의 재정립 방안

1. 국가와 지방의 사무배분 방향

보충성의 원칙의 적용이 사무배분의 기본적 방향으로 우선 제시될 수 있다. 법률의 제·개정과정에서 입법자는 사무의 처리권자가 기초자치단체가 될 수 있는가를 판단하고 기초자치단체가 수행하기 어려운 경우에는 광역자치단체로, 또한 광역자치단체가 수행하기 불가능한 경우에 한하여 국가가 수행할 수밖에 없다는 보충성 원칙을 고려한 사무배분이 되어야 자치분권의 이념을 실현할 수 있을 것이다. 사무의 효율적 수행을 위해 중앙정부의 지침과 이에 따른 광역자치단체, 기초자치단체로 이어지는 사무배분의 내용이 현장에서 실행되는 경우에도 사무배분에는 국가-광역-기초의 공동사무로 사무를 배분하고 있다. 본 연구의 법령 사무 조사과정에서 많은 수의 공동 사무가 파악되었다. 아마도 공동사무들이 많이 규정된 이유는 사무의 효과적인 집행을 위해서는 복수의 기관들이 관련되는 것이 유리하기 때문일 것이다. 실제 청소년, 재난, 문화, 복지 등의 분야에서 기본계획을 수립하는 업무를 국가-광역-기초자치단체간의 공동사무로 되어있는 경우가 대부분이며, 기초자치단체의 기본계획을 실행계획 또는 집행계획으로 명칭하여 실시하는 경우가 많이 있다.

개별 법령 조사과정에서 많은 국가-광역-기초 공동사무는 도와 자치구가 권한과 책임에 있어서 역할이 미미한 경우가 있다. 권한과 책임의 경계를 모호하게 함으로써 추진 주체인 행정기관들이 행정절차에 역량을 소모하는 경우도 발생하고 있다. 이러한 국가-광역-기초 공동사무는 줄여나가고 사무배분과정에서 책임기관을 명확히 하여 고객 중심의 행정서비스 관할기관으로 사무를 명료하게 처리할 수 있어야 할 것이다.

2. 지방자치단체 사무의 재분류

지방자치단체의 종류별 사무분류는 사무의 분야별 구분과 유형별 구분을 종합하여 현직성, 경제성, 효율성, 주민대응성을 확보하는 체계로 제시할 수 있다. 먼저, 현행의 법령상 지방자치단체 사무기준은 6개 구분에서 11개의 구분으로 세분화한다. 지방자치단체 사무분류 기준의 세분화는 현행의 6개 구분에 해당하지 않는 사무를 추출하

여 현행의 사무분류에 추가하는 방식이 아니라, 현행의 사무와 유사성을 고려하여 재분류한 것이다.

다음으로, 법령상 사무 총조사 방식을 적용하여 사무유형을 도출한 후, 내용분석을 통해 주요 사무유형을 도출하였다. 도출된 주요 사무분류는 계획수립, 시설설치, 거버넌스 또는 민간지원, 현장지원(행·재정 및 현업), 현장조사, 민원 등이다. 이상의 사무분야와 사무유형을 적용하여, 다음의 표와 같이 지방자치법시행령 [별표 1]의 개선안 도출을 위한 프레임을 제시하였다. 지방자치단체 사무분류별로, 계획수립, 시설설치, 거버넌스, 현장지원, 현장조사, 업무협조, 민원, 제재 등에 관한 사무를 세분하는 방식이다.

구체적으로, 계획수립 사무유형은 해당 사무분류에 관한 광역자치단체의 계획, 기초자치단체의 계획을 각각 수립하는 체계이다. 둘째, 시설설치는 법령상 사무의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 전문조직의 설치·운영, 시설의 설치 및 운영 등의 사무유형이다. 셋째, 거버넌스 사무유형은 지방자치단체와 민간과의 관계에 관한 사무유형이다. 거버넌스는 계획수립 과정에서의 주민, 시민단체, 전문가 또는 전문가 단체, 지방의회 등과의 협의 등과, 각 단체들 간의 이해관계를 고려하는 경우, 중재·조정 등에 관한 사무유형 등을 포함한다. 이 외의 다양한 사무유형 중 공공부문 이외의 민간부문 또는 제3섹터 등과 관계하는 사무유형이다. 넷째, 현장지원은, 법령 상 목적하는 기능을 현장에서 집행하는 사무유형이다. 예를들어, 지원기능 중에서는 보조금·지원금 등 재정지원을 비롯하여 현물지원, 교육훈련지원, 행정지원 등을 의미한다. 결론적으로, 현장지원 사무는 현업업무를 수행하는 사무유형이다. 다섯째, 현장조사 업무유형은 제시된 목적과 기준을 적용하여 법령의 목적의 달성과 관련한 정보의 수집, 가공, 축적 등에 관한 업무유형이다. 조사를 위한 사전 통지를 포함하여 조사시의 조사원의 징표를 제시하는 것 등의 일반적인 조사과정에서 발생하는 업무유형을 포함한다. 여섯째, 업무협조는 전술한 거버넌스와 유사한 유형의 업무이나, 공공부문과의 연계·협력에 관한 사무유형이다. 예를 들어, 광역자치단체가 기초자치단체에 대해 정보공유를 요구하고, 기초자치단체는 특별한 사유가 없는 한 반드시 응해야 하는 의무를 갖는 사무유형이다. 일곱째, 민원은 공공부문이 민간부문 또는 제3섹터에 대해 권력적 처분을 수행하는 업무유형이다. 예를들어, 인가, 허가, 발급, 지정, 해제, 취소 등이 있다. 공공부문이 처

분하는 행위의 업무유형이다. 마지막으로 제재는 지방자치단체가 권력적 처분을 수행하는 사무유형이라는 점에서 공통점을 가지나, 규정된 벌칙을 부과하는 업무유형이다. 벌치규정의 적용과정에서 제재전(宰制前) 청문, 소명 등에 관한 사무를 포함한다.

이러한 새로운 분야에 대한 현지성, 효율성, 주민대응성, 그리고 거버넌스와 민간 자원의 연계·협력, 전문성과 경제성이 또 하나의 사무배분 원칙이 될 수 있다고 판단된다.

【표 5-27】 지방자치단체 사무의 재분류

지방자치단체 사무분야	지방자치단체 사무유형	지방자치단체 유형		
		광역시	특별 자치 시·도	기초
1	지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무	지방자치법 제10조 제1항 단서에 따라 광역과 기초에 공통 적용		
2	주민의 사회복지 증진에 관한 사무	계획수립		
		시설설치		
		거버넌스		
		현장지원		
		현장조사		
		업무협조		
		민원		
		제재		

3. 새로운 사무배분 기준 설정

본 연구에서는 분야별 법령이 정한 사무를 귀납적 방식으로 국가와 광역, 그리고 기초사무를 구분하고 이에 따른 종합된 기준을 발굴하고자 하였다. 분석결과를 종합하여 보면 사무배분의 기준과 원칙이 현행 법률 속에서 체계화시키기는 어렵다는 결론에 봉착하였다.

우선, 현행법령의 시스템은 중앙정부의 권한을 유지하면서 지방자치단체와 공동으로 사무를 수행하는 것으로서 이해할 수 있다. 아마도 법률의 제·개정 과정에서 안정적인

법집행을 위해 소관부처의 지도감독권한을 포기하지 않는 데에서 기인하는 것 같다. 현행 법률의 과도한 중앙집권적 사무수행방식에서 벗어나 법률의 제·개정과정에서 합리적 원칙과 기준을 가지고 입법절차를 추진하는 것이 타당할 것이다.

두 번째, 위임사무를 규정하고 있는 지방자치법 제102조와 제103조, 그리고 정부조직법 제6조제1항에서 기관위임사무에 대한 명확한 기준이 필요하다. 기관위임사무의 예로 문화재보호법 제7조 ②에 “시·도지사는 제1항에 따라 연도별 시행계획을 수립하거나 시행을 완료한 때에는 그 결과를 문화재청장에게 제출하여야 한다”고 규정하여 지방자치단체가 의무적으로 수행하도록 한 사무이다. 기관위임사무는 지방자치단체가 의무적으로 수행하여야 하는 사무이며, 학자에 따라 “법적의무사무”, “법적 의무자치사무”, “지시적 자치사무” 등으로 개념으로 정리하고 있다.

기관위임사무는 국유재산관리 업무, 가족관계 등록사무 등 본래 국가 또는 시도에서 처리해야 하는 사무이나 적정한 처리를 위하여 시·도 또는 시·군·구에서 수임하여 처리하는 방식으로 법정수임사무로 분류하기도 한다. 법령에 의한 수임사무(국가 → 시도, 국가 → 시·군·구) 유형과 조례에 의한 수임사무(시·도 → 시·군·구) 등으로 구분하며, 사무배분시 지방자치사무로 이양해야한다는 의견도 있다⁴¹.

단체위임사무의 법적 근거를 인정하면서도 지방의회에 의한 관여 등 자치사무와 동일시해야 한다는 견해가 지배적인 상황에서 기관위임사무의 존재도 혼란을 초래해 왔다. 즉, 단체위임사무는 법령에 의하여 자치단체에 위임되어 그 자치단체의 이름으로 수행되는 사무이므로 형식적으로는 자치단체의 사무이기는 하지만 실질적으로 국가사무의 성격을 가진다.

이러한 측면에서 법률의 제·개정시 지방자치단체의 사무로 명시하는 것이 사무배분의 새로운 기준이 될 수 있다. 국가가 위임한 사무의 처리에 대하여 최종적으로 지방자치단체가 책임을 진다는 자치사무와 구별이 어렵다는 이유와 이에 대한 중앙정부의 지휘·감독권은 보장된다는 배경이다.

주로 ‘공통사무’에 대해서 새로운 사무구분 기준을 제시하였고, 이에 대해서는 다음과 같이 모호한 ‘공통사무’를 줄여가면서 보충성원칙과 포괄적 사무이양 등의 원칙을

⁴¹ 2011년 지방자치법개정안 참조

적용하면서 새로운 사무구분 유형을 도출할 수 있을 것이다.

선행 분석에서 보는 바와 같이, ‘국가-시도-시군구 공통사무’ (총 72개)와 ‘국가-시도 공통사무’ (총 19개), 그리고 ‘시도-시군구 공통사무’ (시도시군구 자치사무 15개 + 의무적 시도시군구 자치사무 17개)에 있어서는, 모두 ‘공통사무’로 수행할 수 있다는 법적 근거를 갖게 되는 것이다. 그리하여 사무배분원칙과 기준에 가장 기본이 되는 “보충성의 원칙”, 즉 기초자치단체에 사무수행 권한을 먼저 배분하도록 하고, 재정력 또는 기술적 조건과 2개 이상의 시군자치구 관할범위를 벗어나는 사무 등일 경우에는 광역자치단체인 “시도, 특별자치도” 등에서 수행하는 것으로, 최고 난이도의 기술력과 재정력을 필요로 할 경우에는 최종적으로 국가에서 수행하도록 하는 절차적 사무구분 및 사무배분체계의 확립이 필요하다고 판단된다. 그렇게 되면, 사실상 ‘보충성의 원칙’을 적용하여 먼저 하위계층인 시군구청장에게 선점적인 권한을 부여하도록 하고, 이어서 시도지사, 그리고 소속 중앙행정기관장인 장관에게 권한을 행사하도록 보완적이면서 순차적인 사무수행 권한을 행사하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

극소수의 국민이 관련된 사무로서 지방자치단체가 단독으로 처리하기에는 개별 자치단체의 경제적 비용이 과도한 부담을 주는 경우 국가가 이러한 사무를 수행하여야 한다. 지방자치법 제11조의 6호의 전국적으로 통일적 처리와 다소 유사하지만, 주민 극소수의 권리에 관련된 사무이며, 지방자치단체의 대다수주민이 지방자치단체가 수행하는 것을 원하지 않는 사무는 국가가 수행하는 것이 합리적일 것이다. 사례로서 장애인 고용촉진 및 직업재활에 관련된 사무는 현재도 국가가 수행하고 있다.

국민의 생명·건강과 직결되어 국가의 전문적 처리가 요구되는 사무는 국가사무로 사무배분기준을 설정하여야 한다. 한국에서 자치분권이 강화되고 사회복지사무의 범위와 수준의 확대에 의한 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분의 갈등이 심한 분야로서 다수의 만족한서비스를 위해 소외되는 계층이나 주민에 대한 삶의 질에 대한 최소보장은 국가가 담당해야 할 것이다.

[표 5-28] 국가사무와 자치사무의 구분 기준 종합

구분	국가 사무	자치사무	
		시·도	시·군 및 자치구
지방자치법상 기준	<ul style="list-style-type: none"> 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합 개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 근로기준, 축량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 행정처리 결과가 2개 이상의 시군구에 미치는 광역적 사무 시도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 지역적 특성을 살리면서 시도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 국가와 시군구 사이의 연락 및 조정 등의 사무 시군구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 2개이상 시군구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 시도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무(다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리 가능)
자치분권위원회 기준	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 간 조정·통합 및 평가 등에 관한 사무 국민의 안전과 관련하여 종합적·통일적 대응이 요구되는 사무 국제협약 등 국제적으로 통일적 처리가 필요한 사무 국민 최저생활보장 등 인간다운 생활을 하기 위한 국민의 기본적 권리와 관련하여 보편적 복지로서 국가의 지원이 필요한 사무 효과적 국토 이용 및 국가 균형발전을 위한 기반 구축 등 국가에서 추진해야 할 사무 국가지정, 특정도서, 국가지정 문화재 등 국가차원의 지속적 관리가 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 시도 관할의 시군구간 조정, 평가 등에 관한 사무 효율적 운영관리를 위해 광역적 규모 하에서 처리하는 것이 적절한 사무 시군구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 사무처리의 효과가 시도에 한정적으로 영향을 미치는 사무 행정수요 특성에 의해 시군구별 업무량 차이가 심한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 또는 시도 차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무 처리가 필요한 사무 현지성이 강하여 시군구가 수행하는 것이 효율적인 사무 사무처리 효과가 시군구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무
본연구 추가 기준	<ul style="list-style-type: none"> 소수그룹 또는 소수민에 대한 지원이 필요한 사무 고도의 정책적·정치적·전문적 판단과 집행력이 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 전국적 규모의 사업이지만, 지역적 경계가 광역과 일치하는 사무 주민 대응성 측면에서 시도의 행·재정적 지원이 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 복수의 자치단체가 관련되어 있지만, 1개 시군이 주도적으로 처리하는 사무(상생발전) 주민 복리 증진이 필요한 사무 국가와 시도 지원이 필요하지 않은 사무 다양한 지역 특성에 맞게 업무 처리가 필요한 사무 주민 편익을 위해 시군구의 행·재정적 지원이 필요한 사무

제6장



결론

제1절 연구 요약

제2절 정책적 함의 및 제언

제6장 결론

제1절 연구 요약

국가와 지방자치단체 간 사무배분의 기준을 명확하게 하는 것은 사무구분 기준의 적용 가능성을 제고하고 지방이양 대상 사무 발굴을 활성화시키는 밑거름이 된다. 또한, 현재 법령이 정하고 있는 원칙과 기준은 규범적인 실효성을 가지고 있다. 지방자치법과 지방분권법에서 사무배분의 기준과 원칙을 제시하고 있다. 본 연구는 이러한 현실의 필요성과 제도의 규범성을 기초로 자치분권의 혁신적 추진을 위하여 사무배분의 새로운 기준과 원칙을 발굴하고자 하였다.

분석한 법령에 따르면, 입법자는 국민의 법적 안정성 측면에서 많은 법령상 사무를 공동사무로 규정하고 있다. 이러한 입법적 조치는 어느 행정부처든지 국민에게 서비스를 제공하게 하는 장치로 이해할 수 있다. 반면에, 관할권이 중첩되고 사무에 대한 권한과 책임이 불분명해지는 결과로 귀착되기도 한다. 중앙-광역-기초로 연결되는 사무의 책임기관은 현실에서는 책임감있는 관할기관이 불명료해질 수 있는 문제점을 야기할 수 있다. 법령의 제·개정과정에서 모든 사무에 대한 권한과 책임이 일치되고 관할권이 명료화 될 때 행정기관은 완결성을 가지고 책임행정을 구현할 수 있으며, 주민은 민원이나 행정서비스를 쉽고 간편하게 제공받을 수 있다.

자치분권이념을 실천하고 주민만족 서비스를 제고하기 위해서는 지방자치단체의 권한이 지금보다 강화될 필요가 있다. 현재 정부는 중앙권한의 지방이양 대상 사무 발굴, 이양사무의 효과분석 등을 통한 법령개정을 실시하고 있다. 이러한 자치분권의 실질적 조치들이 효과를 발휘하기 위해서는 법령의 제·개정과정에서 전권한성의 원칙과 보충성의 원칙을 고려하여야 한다. 또한, 입법과정에서 주민의 복리증진에 대한 헌법적 선

언을 고려한 제·개정이 이루어져야 한다.

이러한 맥락에서 기관위임사무를 혁신적으로 폐지하고 자치사무를 전환할 필요가 있다. 중앙정부가 기관위임사무로 법령을 제·개정하여 지도·감독권한 만을 보유하려는 경향은 결국 지방자치단체의 부담으로 나타나게 된다.

더불어, 사무배분과정에서 중앙-광역-기초자치단체로 이어지는 공동사무의 판별기준이 절차적 합리성을 보장받아야 할 것이다. 법률의 제·개정과정에서 이해당사자의 참여를 통한 의견수렴과 또한 기초자치단체와의 협의, 광역자치단체와의 협의를 절차적으로 제도화할 필요가 있다. 입법과정에서의 이해당사자나 주민참여는 입법의 효과를 극대화하고, 입법으로 불이익을 당할 우려가 있는 국민의 거부감을 최소화할 수 있다. 이러한 절차적 합리성은 법적 정당성을 제고할 수 있는 요인이 된다.

제2절 정책적 합의 및 제언

1. 정부와 지방자치단체 간 합리적 사무배분을 위한 실행전략

1) 중앙-지방 간 합리적 사무배분 원칙과 방향

학문적으로 정부의 이상적인 기능(역할) 수행 목표에 대해서 크게 4가지의 기본목표를 상정해 볼 수 있는데, 경제적 능률성, 재정적 형평성, 정치적 책임성 그리고 행정적 효과성이라고 할 수 있다.⁴² 따라서 정부가 이러한 목표를 달성하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체 간 역할분담이라고 하는 사무배분을 실천할 경우에도 이러한 목표를 고려하면서 지방자치 발전도 동시에 이행될 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 차원에서 중앙-지방, 광역-기초자치단체 간 사무배분을 할 때에 ① 최소비용으로 공공서비스를 제공할 수 있도록 하고, ② 최대의 재정형평성을 유지하면서 재원 조달이 가능하도록 해야 할 것이며, ③ 나아가 사무배분을 통한 지역주민에게 공공서비스를 제공할 때에도 시민으로부터 적절한 정치적, 민주적 통제를 받을 필요가 있다. 이외에도 ④ 정부 간 효과적인 상호협력 체계가 이루어지는 차원에서 사무이양과 사무수행이 가능하도록 해야 할 것이다.

합리적이고 협력적인 사무배분을 이행한다는 것은 이와 같은 기본 정부의 목표들을 토대로 하여 정부 간 갈등과 마찰, 분쟁 등이 발생되지 않도록 하고, 또 발생된 후에도 그 해결방법이 법적 절차로 이행될 수 있도록 합법적, 합리적 기제를 만들어야 한다.

2) 중앙-지방 간 실효성 있는 사무배분 발굴 기준

지금까지 본 연구결과를 기반으로 이러한 방향에서 다음과 같은 합리적 사무배분 발굴 기준을 정리하여 제안하면 다음과 같다.

- ① 지역주민 생활과 밀접한 사무들은 지방이양 대상사무로 우선 발굴한다.
- ② 중앙정부와 지방자치단체가 중복 수행하는 사무들에 대해서도 우선 지방이

⁴² Advisory commission on Intergovernment relation, Governmental functions and processes: Local and Areawide», in Harlon Hagn and Charles Levine (ed.), Urban politics: Past, present & Future, N.Y. & London, Longman, 1980.

양 대상사무로 발굴한다.

- ③ 집행적 성격의 사무로서 중앙정부보다는 지방자치단체가 수행하는 것이 지역주민에게 더 편리하고 접근성도 높은 사무들에 대해서는 우선 지방이양 대상사무로 지방이양을 한다.
- ④ 사무의 성격상 현지성과 지역의 종합적인 기능이 요구되는 사무에 대해서는 지방이양을 한다.
- ⑤ 지역주민의 접근성이 사무발굴의 가장 중요한 원칙의 하나가 될 수 있을 것이고, 이에 주민참여와 그에 따른 신속한 대응이 요구되는 사무의 성격을 가진 대상사무들은 우선적으로 지방이양을 하도록 한다.
- ⑥ 사무수행 시 상당 부분이 실무적으로 지방자치단체를 통해서 수행되는 사무들과, 특히 기관위임, 단체위임사무 등의 경우에 있어서는 최대한 자율적인 사무수행 권한을 지방자치단체에 부여하도록 한다. 궁극적으로, 본 연구 조사결과에서도 권고한 바와 같이 ‘자치사무화’ 하는 것이 바람직하다.

3) 광역자치단체와 기초자치단체 간 보다 명확한 사무배분 체계화 필요

앞서 연구조사에서도 살펴본 바와 같이, 광역자치단체는 기초자치단체보다 재정여건, 인력의 전문성 정도가 높은 사무와 하나 이상의 여러 기초자치단체가 함께 관련된 광역적 성격의 사무를 수행하도록 권한을 부여하는 것이 필요하다.

이러한 광역자치단체의 사무 범위는 지역개발, 지역경제활성화, 지역교통, 지역환경보호, 보건위생, 복지 및 문화 분야 등과 밀접하게 관계가 되기 때문에 실제로 항상 한 기초자치단체의 행정권한 범위를 넘어 광역적 업무로서 수행될 필요가 있다. 이러한 측면에서 광역자치단체가 필수적으로 수행해야 할 사무들은, 지역경제 활성화 및 지역 정체성과 연대의식, 지역적 형평성을 보장할 수 있는 분야에서 중추가 되는 사무들을 주로 수행하도록 해야 할 것이다. 특히 지역 전체의 사회적 공동체 활동과 관련된 지역(광역)사무로 재정적 측면에서도 규모가 비교적 큰 예산 및 인력, 기술 등이 요구되는 사무를 광역자치단체의 사무권한에 귀속시키는 것이 중요하다.

4) 광역자치단체의 필수사무 분야(안)

(1) 조사대상 및 방법

지금까지 연구를 기초로 해서 우리나라와 일본, 유럽 대륙법계 지방자치 국가들의 ‘도’ 기능을 검토한 결과에 따라서 현재 우리나라 도/광역시가 필요로 하는 사무분야(기능)를 예시적으로 정리하면 다음과 같다. 즉, 아래 외국의 지방자치법 등 법제 분석을 토대로 광역자치단체의 주요 기능들을 살펴보고, 이를 근거로 해서 우리나라 광역자치단체가 필수적으로 수행해야 할 사무분야(기능)를 제안하였다.

조사자료는 대한민국(경기도 세출예산 기능), 일본·영국·프랑스(지방자치법, 지방정부법의 사무배분), 스페인·이탈리아(지방자치관련 헌법 조항) 등의 국가들을 대상으로 이들의 광역자치단체 수준인 도(Region, Province, Autonomous Community, 중간) 자치단체를 중심으로 한 주요 기능을 종합 정리하였고, 이에 대해서 현행 우리나라 도와 광역시 등에 부여된 광역자치단체 기능(사무)과 비교 예시하였다.

(2) 조사결과: 광역자치단체의 필요사무 분야(안)

현재 우리나라 기초자치단체는 주민들의 일상적인 생활과 관련한 행정서비스를 처리하고 광역자치단체는 기초자치단체 구역을 초월한 광역적 서비스 생산, 공급과 기초자치단체끼리의 조정을 관장하고 있다. 하지만 본 연구검토 결과, 광역자치단체 수준에서 필수적으로 수행할 필요가 있는 사무들은,

- ① 보건복지, 도 지역주민 및 지방공무원을 위한 훈련정책과 평생교육, 공적부조사업, 주택, 도시계획, 지역경제발전, 지역산업에 대한 경제지원
- ② 관광, 도로망관리, 대중교통버스 및 항구 등 교통정책, 경찰 및 소방, 환경, 문화유산
- ③ 농업, 산림, 수산, 예술, 지역통계 및 기록보존 등이 주류를 이루고 있다는 점을 도출할 수 있었다.
- ④ 보완적으로 광역자치단체가 독자적 역량 강화를 위해서 필요하거나 필수적인 사무들은 (아래 표에서 보는 바와 같이), 광역자치단체의 행정체계 구축 및 운영과 관련된 독자성, 자족성, 독립성, 지역경제성 강화에 필수적인 사무분야가 그것이다.

2. 지방자치단체의 확장 가능한 자치사무 범위

현재 국회에 계류중인 지방자치법 전면 개정이 이행되면, 한국 지방자치제도가 상당한 변화를 가져올 것이고, 이와 함께 새로운 자치사무 분야도 확대될 것이다. 특히 기관구성 다양화에 따른 자치사무가 확장될 것으로 예측된다. 이러한 예측 하에 지방자치 주요 선진국들의 지방자치법 상 보장받고 있는 자치사무들을 통해서 한국에 새로운 자치사무 권한으로 확대될 수 있는 사무영역을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 새로운 기관구성 모형, 집행부 기능 및 그에 따른 조건이나 한계 규정 및 집행부 및 의회의 관계에 관한 기관운영 기본조례(Standing order) 등 운영조례 제정
- ② 통합형(시장-의장 겸직), 분리형(시장과 집행부 구성에 참여하는 지방의원과 지방의회에 남는 의원 간 분리체계) 집행부의 구조 및 구성원 책임분야, 자치단체 의전역할 담당사무
- ③ 지방의회로부터 집행부의 행정업무에 직접 참여할 수 있는 (내각형) 지방의원들에 대한 대표성, 선출방법, 사후적 집행부 활동결과에 관한 조사위원회의 역할, 집행부에 속하지 않는 기타 지방의원들의 의정활동 분야 규정
- ④ 기관구성 다양화 선택을 위한 시민참여 역할 및 범위의 확대에 따른 새로운 규정
- ⑤ 기관구성안 개발 및 주민투표 등을 통한 승인 및 동의 방법
- ⑥ (집행부의 책임자로 임명되는) 지방의원과 자치단체 직원의 관계, 간부직원 임명 방법, 기타 집행부와 지방의회 간 기구 통합의 경우에 나타날 수 있는 새로운 직무수행자의 임명 방법 등 지방공무원의 인사권, 개방직 공무원 임용, 관련보수 등에 대해서도 세부적으로 규정할 필요가 있다.

이와 관련해서 향후 지방자치법과 그 시행령 및 관련법들에서 이러한 자치사무 분야의 확장을 고려하여 새로운 대안들을 고민할 필요가 있고, 이와 같은 관련 사안들에 대한 실무적인 연구가 향후 진행되어야 한다.

3. 법령의 제·개정에 대한 인식전환

자치분권 관점에서 입법과정에 대한 인식 전환이 필요하다. 국가와 지방자치단체 간 사무배분의 문제는 법령상 누가 사무의 주체인가의 문제가 아니라, 지역 주민들의 입장에서 법률로부터 최상의 복리를 제공받기 위해 행정 서비스의 고객인 주민에게 어떻게 하면 가까운 행정 시스템을 구축할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 그럼에도 불구하고 입법 과정에서 입법자가 사무의 주체를 어떻게 구분하였는지 확인하는 것은 중앙-지방 간 분쟁을 사전에 예방하고 지방자치단체 중심의 사무배분을 통하여 자치영역을 확대한다는 측면에서 반드시 필요한 과정이다.

본 연구에서 제시하고 있는 사무배분의 원칙과 기준이 법령의 제·개정과정에서 고려되어야 할 것이다. 입법과정에서 단위사무에 대한 관할권을 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체로 연결하는 사무배분의 기준과 원칙을 고려할 필요가 있다. 우선적으로 기초자치단체에 적합한가를 고려하는 자치분권의 이념을 구현하는 법률안 심의과정이 필요하다.

2019년 7월 1일부터 시행되는 자치분권사전협의제의 빠른 정착을 통해 법령의 제·개정과정에서 지방자치단체의 권한과 책임을 촉진하는 계기가 되어야 할 것이다. 자치분권사전협의제는 지방자치단체의 고유한 권한을 훼손하고 국가의 사무로 입법하는지, 국가의 책임을 지방으로 떠넘기는지, 국가의 관여가 지방자치단체의 자치권을 침해하는지를 협의 조정하는 제도로 정착되어야 할 것이다. 자치분권사전협의제를 통한 분권화는 지방자치단체의 비용의 증대를 가져오지 않도록 제도를 보완할 필요가 있으며, 지방이양 또는 자치분권을 위한 법령 제·개정이 지방자치단체의 부담만을 키우는 법령 협의가 되지 않도록 지속적 관심과 지원이 필요하다.

참고문헌

- 김영수. (1995). 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 비판적 분석·평가. 「한국지방자치학회보」, 7(2): 151-184.
- 김필두 외. (2009). 「법령상 사무총조사 연구용역」. 한국지방행정연구원.
- 김필두·한부영. (2017). 「고령사회 대비 중앙-지방 간 노인복지기능 분담방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김철용. (1990). 지방자치단체에 대한 국가의 관여. 「공법연구」, 18: 75-92.
- 문병주. (1994). 「지방자치와 사회복지」. 홍익제.
- 문유석. (2015). 정부간 관계의 관점에서 본 중앙과 지방간의 관계: 농정분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
- 박재희. (2019). 중앙-지방 간 사무 배분의 실태분석: 식품안전 기능을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(3): 37-63.
- 박정민(2008). 정부 간 관계 모형에 관한 고찰. 「NGO 연구」, 6(1): 165-190.
- 심익섭(2010). 독일지방자치단체 권한에 대한 합리적 정부간 관계 연구. 「한·독 사회과학논총」, 20(2): 3-34.
- 이광모·김형준. (2007). SWOT 분석을 통한 지방정부 간 행정협의회 활성화 연구. 「한국행정과 정책연구」, 5(1): 91-114.
- 이승모·유재원. (2006). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 「국가정책연구」, 30(2): 83-108.
- 이해영 외. (2018). 「환경사무 집행체계 개선방안 마련 연구」. 환경부.
- 이환범·이세진·김경대. (2017). 1970년대 새마을운동 사업추진에 대한 정부역할 재조명: 매타평가 관점에서. 「지방행정연구」, 31(3): 273-300.
- 임승빈. (2005). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 임승빈 외. (2019). 「비교지방정부론: 독일 지방정부편」. 서울: 대영출판사.
- 임현정·금중예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3): 185-214.

- 정남철 (2018). 「주요 외국의 지방자치제도 연구: 독일편」. 한국법제연구원.
- 정정화. (2018). 정부간 관계 연구경향 분석 및 향후 연구과제 -한국지방자치학회보 게재논문(1987-2017)을 중심으로-. 「한국지방자치학회보」. 30(4): 1-29.
- 최병대. (2013). 중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권. 「의정연구」. (38): 5-34.
- 최봉석. (2015). 지방자치 사무배분 기준의 문제점과 개선과제 - 「사무배분 사전검토제」의 도입가능성과 검토 -. 「지방자치법연구」. 15(4): 69-95.
- 최봉석 외. (2015). 「국가와 지방자치단체간의 사무구분 및 사무조사 연구용역」. 동국대학교.
- 한부영 외. (2014). 「새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표 작성」. 한국지방행정연구원.
- 황윤재 외. (2009). 식품안전관련 법령에서 중앙과 지방정부 간 권한 분배구조 분석. 「농촌경제」. 33(3): 37-62.

- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Burke, B.F. (2014). Understanding Intergovernmental Relations, Twenty-five Years Hence. *State and Local Government Review*. 46(1): 63-76.
- Rapport d'orientations budgetaires. (2017). *파리시 2017년 예산운영 동향 보고서*.
- Schafritz, Jay M. & Hyde, A. C. (1997). *Classics of public administration*. 4th Ed. Fort Worth, TX: Harcourt Brace College Publishers.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. (3rd ed.). CA, Pacific Grove: Brooks Publishing Company.

<법령 자료>

- 국민여가활성화법(법률 제14425호).
- 노인복지법(법률 제15881호).
- 문화기본법(법률 제15061호).
- 문화다양성의보호와증진에관한법률(법률 제12691호).
- 문화산업진흥기본법(법률 제16594호).
- 문화재보호법(법률 제16057호).
- 작은도서관진흥법(법률 제13973호).

- 정부조직법(법률 제15624호).
자연환경보전법(법률 제15839호).
지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제15501호).
지방자치법(법률 제16057호).
지역문화진흥법(법률 제12354호).
출판문화산업진흥법(법률 제16065호).
폐기물관리법(법률 제16318호).
하수도법(법률 제15843호).
환경정책기본법(법률 제16861호).
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제30080호).
프랑스 통합지방자치법 및 중앙-지방정부 간 사무배분표(2018년 3월 기준, REPARTITION DES COMPETENCES): les compétences nouvelles ou nouvellement libellées sont surlignées en jaune; les compétences supprimées sont présentées barrées.
프랑스 헌법 원문: Article 72-2⑤ La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

〈관례〉

- 대법원 1999. 9. 17. 선고 99추 30.
프랑스 헌법위원회 결정, Decisions n85-196 DC du 1985 et no 87-241 DC du 19 janvier 1988.

〈웹 자료〉

- https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Landkreise_in_Deutschland; https://de.wikipedia.org/wiki/Kreisfreie_Stadt; [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_\(Deutschland\)#Gemeindearten](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)#Gemeindearten) (2019년 9월 4일 기준).
http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Aufgaben_der_Kommunen (2019년 9월 4일 검색).



Abstract

How to Distribute Work between National and Local Governments: Reestablishment of Principles and Criteria

At present, the provisions on the work scope under Article 9 of the Local Autonomy Act and the standards on the division of national and local works under Article 10 and 11 of the Local Autonomy Act are only abstract principles, and there are many difficulties in applying them in the actual work distributions. Efforts should be made to identify new local work areas through national work surveys from the standpoint of decentralization, to reclassify local works standards, and to find new standards. Therefore, this study aimed at re-establishing new principles and standards for work distribution to effectively promote decentralization. The clarification of the standards of work distribution between the national and local governments is the foundation for enhancing the applicability of the work division criteria and facilitating the discovery of local- transfer work.

According to the legislation analysis, legislators state many legal works as joint works in terms of legal stability. This legislative measure can be understood as a mechanism for any administrative agency to provide services to the public. On the other hand, jurisdictions may overlap and result in unclear authority and responsibilities for works. Responsible authorities in works, which are linked to the central, wide-area, and the local, may cause problems in which the responsible competent authority may become obscure in reality. When the authority and responsibility of all works are consistent and the jurisdiction becomes clear in the process of enactment and amendment of the law, administrative agencies can implement responsibility administration with completeness, and residents can easily receive civil complaints or administrative services.

In order to implement the principle of decentralization and to enhance the service for residents, the authority of local governments needs to be strengthened. Currently, the government is implementing legislative amendments by discovering works for local transfer of central authority and analyzing the effects of the transfers. In order for these substantive decentralized measures to take effect, the principle of full power and supplementary principle should be considered in the process of enactment and amendment. In addition, the legislative process should be enacted and amended taking into account constitutional declarations on the welfare of residents.

The principles and standards of work allocation proposed in this study should be considered in the process of enactment and revision of the law. The decentralized prior consultation should be an opportunity to promote the authority and responsibility of local governments in the process of enacting and amending laws. The decentralization through the consultation system needs to be continually evaluated so as not to increase the cost of local governments.



국가와 지방자치단체 간
사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 465469 2

9 3 3 5 0

ISBN 978-89-7865-469-2