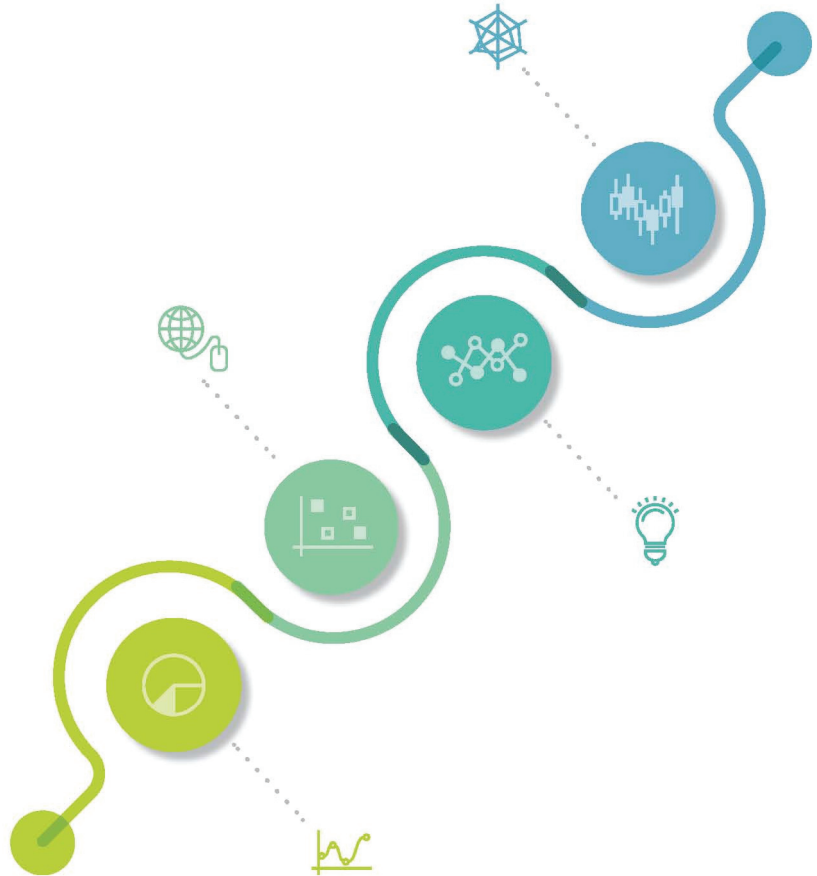


특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안) 마련



연구진

주재복(한국지방행정연구원 연구위원)

우병창(숙명여자대학교 법학부 교수)

연구 요약

- 특별지방행정기관은 지방자치단체와 유사기능을 중복적으로 수행함으로써 행정의 비효율성을 초래한다는 비판을 받아 왔으며, 2014년 제정된 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에서도 특별지방행정기관의 정비를 지방분권의 주요 추진과제로 명시하고 있음
 - 그러나 특별지방행정기관의 지방이양은 수 차례의 건의와 권고가 있었지만, 중앙정부의 반발, 추진력의 부족 등으로 실행되지 못하였음
- 지방행정의 비효율성을 제거하고, 지방의 창의성과 다양성 존중, 지역 실정에 부합한 현장 밀착형 행정 서비스를 제공하기 위해서는 특별행정기관의 지방이양이 필요함
- 지금까지 특별지방행정기관의 지방이양은 사무 단위 위주로 이루어졌기 때문에 다른 업무와의 연계성이 떨어지고 관련 예산과 인력의 동시 이양이 어려운 측면이 있었음
- 따라서 특별지방행정기관의 지방이양은 기능 단위의 이양이 필요하며, 기능 단위의 지방이양이 가능하기 위해서는 개별법의 정비로는 한계가 있기 때문에 ‘특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법’의 제정을 검토할 필요가 있음
- 본 연구는 이러한 문제 인식 하에서 “특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)” 제정 방안을 마련하여 국회·중앙부처에 대한 법률안 건의 및 2017년 대선공약의 실현과 연계할 수 있는 정책 자료로 활용하고자 함
- 먼저 특별법의 제명은 「특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법」으로 하였으며, 특별법은 크게 다섯 개의 장으로 구성하였음
 - 제1장 총칙은 목적, 정의 등 5개 조문으로 구성함

- 제2장은 지방이양의 기본원칙을 규정하는 장으로 5개 조문으로 구성함
 - 제3장은 지방이양의 범위를 규정하는 장으로 본 특별법의 핵심이며, 7대 분야의 특별지방행정기관의 기능 전부 또는 일부를 지방자치단체로 이양하는 내용을 규정하고 있음
 - 제4장은 기능이양의 기준과 절차를 규정하는 장으로 4개 조문으로 구성하여 지방이양의 원칙과 사무의 이양에 따른 조치 및 구체적인 절차에 대하여 규정하고 있음
 - 마지막으로 제5장은 특별행정기관의 지방이양위원회 설치에 대하여 규정하고 있음
- 다음으로 특별법(안)이 현실화되기 위해서는 다음과 같은 추진전략이 요구됨을 제안하였음
- 특별지방행정기관의 지방이양은 무엇보다도 정책결정자의 의지가 가장 중요한 변수로 작용하기 때문에 정책결정자와의 적극적인 소통을 통한 논리적인 설득이 필요함
 - 특별지방행정기관의 지방이양은 사무 단위가 아닌 기능 단위로 이루어져야 지방이양의 실효성을 확보할 수 있음
 - 특별지방행정기관 지방이양은 인력 및 재원의 동시 이양이 확보되어야 지방이양의 실질적인 효과가 나타날 수 있음
- 마지막으로 특별지방행정기관의 지방자치단체로의 지방이양은 궁극적으로 정책 수혜자인 주민의 관점에서 접근할 필요가 있으며, 아울러 기능 중심의 지방이양 및 인력과 재원의 동시 이양이 이루어져야 그 효과성과 수용성을 극대화 할 수 있다는 점을 정책적 함의로 제시하였음

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
제3절 연구의 체계	7
제2장 특별지방행정기관 지방이양에 관한 이론적 논의 9	
제1절 특별지방행정기관의 의의	11
제2절 특별지방행정기관 지방이양의 필요성	15
1. 특별지방행정기관 정비의 이론적 근거	15
2. 특별지방행정기관 정비의 법적 근거	17
제3절 특별지방행정기관 지방이양 관련 국내·외 사례	19
1. 특별지방행정기관의 일반 현황	19
2. 국내사례 분석: 제주특별자치도 특별행정기관 지방이양 사례	22
3. 해외사례 분석: 특별지방행정기관 개혁사례	26
제3장 특별지방행정기관의 지방이양 기능 분석	35
제1절 분석모형	37
1. 분석 대상	37
2. 분석 방법	38

3. 판단 기준	39
제2절 특별지방행정기관별 지방이양 기능 도출	44
1. 지방중소기업청	44
2. 지방고용노동지청	44
3. 지방노동위원회	45
4. 지방보훈청	46
5. 지방국토관리청	46
6. 지방해양수산청	47
7. 지방환경청	48
제3절 특별지방행정기관의 기능별 이양방안 종합	49
제4장 특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안) 51	
제1절 입법 취지 및 주요 내용	53
1. 특별법 제정의 필요성	53
2. 특별법의 제정 근거와 규정 범위	54
3. 특별법의 주요 내용	55
제2절 특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)	61
1. 제1장 총칙	61
2. 제2장 지방이양의 기본원칙	62
3. 제3장 기능이양의 범위	63
4. 제4장 기능이양의 기준과 절차	64
5. 제5장 특별지방행정기관 지방이양위원회의 설치	66





제3절 특별법(안)의 추진전략	68
1. 정책결정자의 의지 확보	68
2. 기능 단위 지방이양 추진	68
3. 인력 및 재원의 동시이양 추진	69
제5장 결 론	71
제1절 연구결과 종합	73
제2절 정책적 함의	77
【참고문헌】	78

표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 지방자치단체와 특별지방행정기관의 차이	11
<표 2-2> 특별지방행정기관 설치의 법적근거	12
<표 2-3> 특별지방행정기관의 설치 및 정비 논거	14
<표 2-4> 특별지방행정기관 정비에 대한 법적근거	18
<표 2-5> 특별지방행정기관의 변화 추이	19
<표 2-6> 특별지방행정기관의 현황(2015년 12월 31일 기준)	20
<표 2-7> 지방이양 대상 특별지방행정기관의 현황(2014년 12월 31일 기준)	22
<표 2-8> 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관 현황	22
<표 2-9> 제주특별자치도 특별지방행정기관 이관 현황	23
<표 2-10> 제주 특별지방행정기관 이양에 대한 국무총리실 5년 종합평가 내역	24
<표 2-11> 토이펠 개혁에서 특별지방행정기관 기능의 지방자치단체로의 이관 실태	29
<표 3-1> 충남 이양대상 특별지방행정기관 현황	37
<표 3-2> 특별지방행정기관과 지방자치단체간 법적 사무배분 기준	39
<표 3-3> 특별지방행정기관과 지방자치단체간 사무배분 기준	41
<표 3-4> 기능이관의 판단기준	42
<표 3-5> 지방중소기업청의 중기능별 이양방안	44
<표 3-6> 지방고용노동지청의 중기능별 이양방안	45
<표 3-7> 지방노동위원회의 중기능별 이양방안	45
<표 3-8> 지방보훈청의 중기능별 이양방안	46
<표 3-9> 지방국토관리청의 중기능별 이양방안	47
<표 3-10> 지방해양수산청의 중기능별 이양방안	47
<표 3-11> 지방환경청의 중기능별 이양방안	48
<표 3-12> 특별지방행정기관의 기능별 이양방안 종합	49



그림 차례

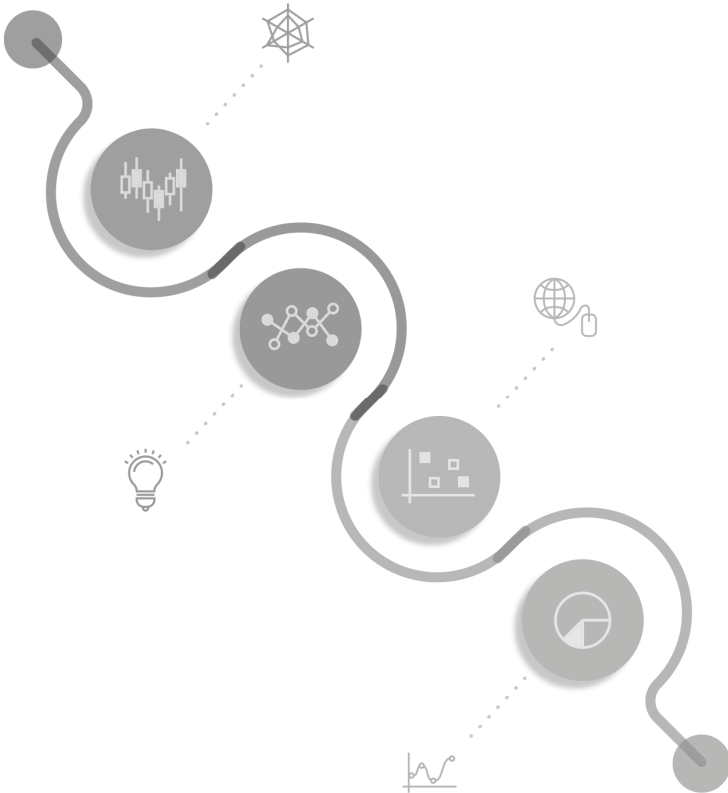
<그림 1-1> 연구의 체계	7
<그림 2-1> 토이펠 개혁이전 행정체제의 기본구조와 행정체제개편의 기본방향	28
<그림 3-1> 분석 방법	38
<그림 3-2> 판단기준의 적용방법	42
<그림 3-3> 본 연구의 특별지방행정기관 기능 이양 판단기준	43

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계



제1장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

- 지방자치제의 실시 이후 중앙사무의 지방이양을 위한 다양한 노력이 있어 왔지만, 지방에서 체감하는 지방이양 효과는 매우 낮은 수준임
- 특별지방행정기관은 지방자치단체와 유사기능을 중복적으로 수행함으로써 행정의 비효율성을 초래한다는 비판을 받아 왔으며, 이에 따라 2003년 통과된 ‘지방분권특별법’에서 특별지방행정기관의 정비를 명시적으로 규정하였고, 2008년 제정된 ‘지방분권 촉진에 관한 특별법’ 및 2014년 제정된 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법)’에서도 특별지방행정기관의 정비를 지방분권의 주요 추진과제로 명시하고 있음
 - 그러나 특별지방행정기관의 지방이양은 수 차례의 건의와 권고가 있었지만, 중앙정부의 반발, 추진력의 부족 등으로 실행되지 못하였음
- 지방행정의 비효율성을 제거하고, 지방의 창의성과 다양성 존중, 지역 실정에 부합한 현장 밀착형 행정 서비스를 제공하기 위해서는 특별행정기관의 지방이양이 필요함
- 지금까지 특별지방행정기관의 지방이양은 사무 단위 위주로 이루어졌기 때문에 다른 업무와의 연계성이 떨어지고 관련 예산과 인력의 동시 이양이 어려운 측면이 있었음
- 따라서 특별지방행정기관의 지방이양은 기능 단위의 이양이 필요하며, 기능 단위의 지방이양이 가능하기 위해서는 개별법의 정비로는 한계가 있기 때문에 ‘특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법’의 제정을 검토할 필요가 있음

- 문재인 정부에서도 중앙권한 및 사무의 지방이양을 새 정부 자치분권의 핵심과제로 선정하였으며, 지방이양일괄법 제정 등을 통해 국가사무의 획기적인 지방이양을 추진하고 있음
- 본 연구는 이러한 문제 인식 하에서 “특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)” 제정 방안을 마련하여 국회·중앙부처에 대한 법률안 건의 및 2017년 대선공약의 실현과 연계할 수 있는 정책 자료로 활용하고자 함
 - 본 연구는 2016년 충남 정책과제 「특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략」의 연장선 상에서 과제의 영속성과 완결성을 위한 것으로 기존의 연구 결과를 토대로 구체적인 「특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법」(안)을 마련하는 것임

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

○ 대상 범위

- 본 연구의 대상범위는 지방이양 대상 7대 분야 특별지방행정기관으로 함
- 즉, 제주특별자치도에 기 기관된 지방중소기업청, 지방고용노동지청, 지방노동위원회, 지방보훈청, 지방국토관리청, 지방해양수산청, 지방환경청이 그 대상이 됨

○ 내용 범위

- 특별지방행정기관의 실태 및 지방이양 국내외 사례 분석
- 특별지방행정기관 지방이양의 이론적·실무적 기준 검토
- 지방이양 기준을 토대로 특별지방행정기관의 지방이양 대상 기능 선정
 - 지방이양 대상 기능 선정을 위한 사례분석은 충청남도를 대상으로 함
- 특별지방행정기관의 지방이양 특별법(안) 마련 및 추진전략 제시

2. 연구의 방법

○ 문헌 조사

- 특별행정기관의 의의 및 설치 근거 등에 관한 기존 논의를 고찰하기 위해 국내·외의 각종 문헌과 정부의 공식적인 통계자료를 분석하는 문헌조사 방법을 활용함

○ 사례 조사

- 특별지방행정기관이 기 이관된 제주특별자치도의 현황 및 문제점 분석
- 충청남도를 사례분석 대상으로 선정하여 특별지방행정기관별 지방이양 중 기능 도출

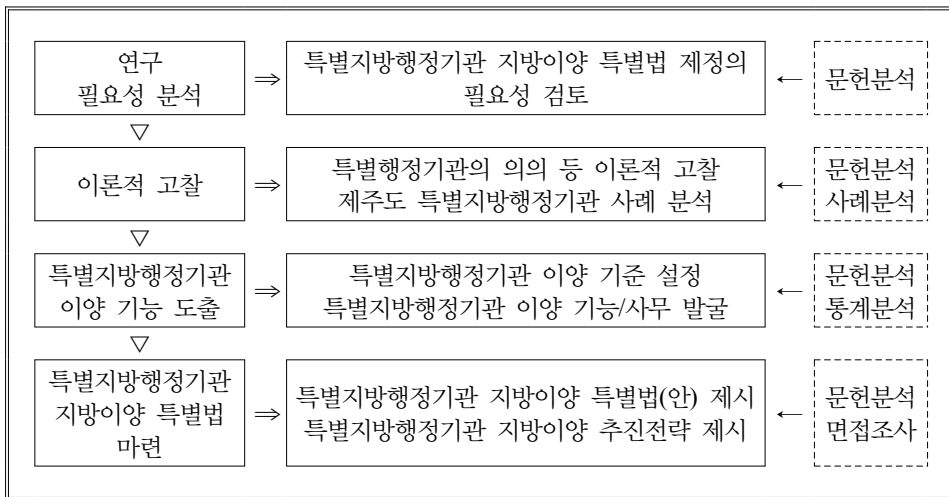
○ 면접 조사

- 특별지방행정기관의 지방이양 특별법(안)의 적합성 검토를 위해 관련 전문가 등을 대상으로 면접 조사를 실시함

제3절 연구의 체계

- 본 연구의 전체적인 체계는 아래 <그림 1-1>과 같으며, 연구 내용의 논리적 구성에 따라 연구 분야별 적절한 연구방법을 활용함

<그림 1-1> 연구의 체계

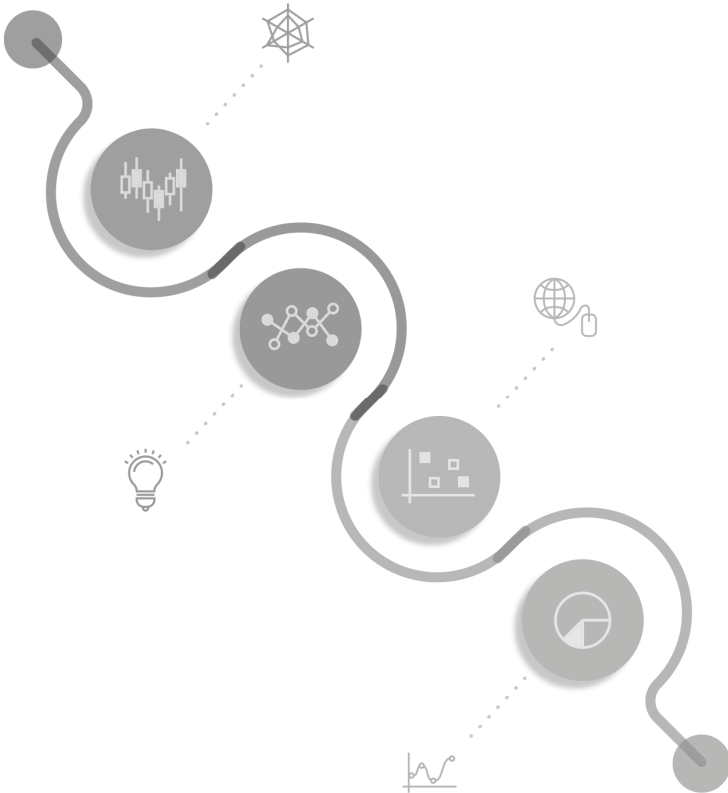


제2장 특별지방행정기관 지방이양에 관한 이론적 논의

제1절 특별지방행정기관의 의의

제2절 특별지방행정기관 지방이양의 필요성

제3절 특별지방행정기관 지방이양 관련 국내·외 사례



제 2 장

특별지방행정기관 지방이양에 관한
이론적 논의

제1절 특별지방행정기관의 의의

- 특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관의 업무 중 지역적 업무를 당해 관할 구역 내에서 처리할 수 있도록 해당지역에 설치한 행정기관을 말하며, 특별지방행정기관의 설치기준은 다음과 같음
 - 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치 단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우 설치
 - 지역적인 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적정한 관할구역 여부를 판단하여 설치
- 특별지방행정기관은 지방자치단체와 유사한 목적으로 설치되나 다음의 측면에서 차이가 있음(금창호, 2004)

<표 2-1> 지방자치단체와 특별지방행정기관의 차이

측면	지방자치단체	특별지방행정기관
법적 지위	공법인	하부행정기관
기관 구성	의결기관+집행기관	집행기관
기관장 충원방식	주민선거	중앙정부의 임명
재원 조달	자체재원+중앙재원	중앙재원
중앙정부와의 관계	독립적	예속적

- 지방자치단체들이 존재함에도 불구하고 특별지방행정기관을 설치하는 목적에 대해서는 기능적 분권화를 통한 장점이 가장 큰 이유로 꼽히고 있음

- 첫째, 특별지방행정기관을 통해 균일한 공공행정 서비스를 제공할 수 있다는 점
- 둘째, 전문성이 요구되는 서비스의 공급에 있어서도 특별지방행정기관을 통해 효율성을 높일 수 있다는 점
- 셋째, 특별지방행정기관의 설치를 통해 특정 행정서비스의 적정규모 제공이 가능하다는 점
- 마지막으로 현실적으로 중앙정부의 통제력이 높아진다는 점을 들 수 있음

<표 2-2> 특별지방행정기관 설치의 법적근거

법령	내용
정부조직법 제3조 (특별지방행정기관의 설치)	① 중앙행정기관에는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다. ② 제1항의 지방행정기관은 업무의 관련성이나 지역적인 특수성에 따라 통합하여 수행함이 효율적이라고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련되는 다른 중앙행정기관의 소관사무를 통합하여 수행할 수 있다.
행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조 (특별지방행정기관과 그 하부조직의 설치)	① 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 이를 둘 수 있다. ② 제1항의 규정에 의하여 특별지방행정기관을 두는 경우에는 지역적인 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적절한 관할구역 등을 감안하여야 한다. ③ 중앙행정기관의 지시를 받아 일선행정기관을 지휘·감독함을 주된 기능으로 하는 중간 감독기관인 특별지방행정기관은 특별한 경우를 제외하고는 이를 둘 수 없다. ④ 특별지방행정기관의 장의 직급은 그 기관의 규모와 소관 업무의 성질 등에 비추어 적정하게 배정하고, 직무등급은 직무의 곤란성 및 책임도를 고려하여 인사혁신처장이 행정자치부장관과 협의하여 배정하며, 기관장과의 근무교대제의 운영이 필요한 기관의 경우를 제외하고는 부기관장을 둘 수 없다. <개정 2006.6.15., 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.> ⑤ 특별지방행정기관의 하부조직의 설치에 관하여는 제12조 및 제14조의 규정을 각각 준용한다. <개정 2005.3.24.>

- 특별지방행정기관 설치의 법적 근거는 정부조직법, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 등에 있음
 - 정부조직법 제3조 제1항에서는 ‘중앙행정기관에는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다’고 명시하여 특별지방행정기관을 둘 수 있는 근거를 마련하고 있음
 - 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조 제1항에서는 ‘특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 이를 둘 수 있다’고 하여 특별지방행정기관의 법률적 근거가 됨
- 한편, 특별지방행정기관의 설치 논거에 대한 반박 논거도 제기되고 있는 바, 이와 관련된 상반된 주장을 정리하면 다음과 같음
 - 특별지방행정기관을 통해 기능적 분권화와 전국적 통일성을 실현한다는 주장에 대해서는 오히려 지방행정의 민주성이 약화되고 분권화에 역행된다는 반박이 있음
 - 또한 특별지방행정기관을 설치하여 행정의 전문성과 광역행정을 실현시킬 수 있다는 주장에 대해서는 이는 지방자치 법적 체계를 위반하는 것이며 지방행정의 종합성을 저해한다는 반박이 제기되고 있음
 - 특별지방행정기관을 통해 가외성과 실질적 효율성을 증진시킬 수 있다는 주장에 대해서는 중앙-지방 간 또는 지방 간 갈등을 야기할 수 있으며, 사무의 중복으로 인하여 오히려 비효율성이 야기된다는 주장이 있음
- 특별지방행정기관의 설치 논거와 이에 대한 반박 논거를 정리하면 <표 2-3>과 같음

<표 2-3> 특별지방행정기관의 설치 및 정비 논거

특별지방행정기관 설치 vs. 정비	
특별지방행정기관 설치 논거	특별지방행정기관 정비 논거
기능적 분권화 실현	지방행정의 민주성 약화
전국적 통일성 요구	분권화 역행
행정의 전문성	지방자치 법적 체계 위반
광역행정 실현	지방행정의 종합성 저해
가외성과 실질적 효율성 증진	중앙-지방 간·지방 간 갈등 야기
지자체 수용태세의 한계	사무의 중복으로 인한 비효율성 야기

자료: 권영주(2014). '특별지방행정기관의 정비: 찬성 vs 반대', 이승중 편저, 「지방자치의 쟁점」, 박영사.

제2절 특별지방행정기관 지방이양의 필요성

1. 특별지방행정기관 정비의 이론적 근거¹⁾

- 특별지방행정기관은 지방자치단체와 전체 국가사무의 배분에서 구조적·운영적 측면의 한계를 보이고 있으므로 정비의 필요성이 있음
 - 구조적 측면에서는 지방자치단체와 기능 중복성, 중앙정부의 집권성 및 의사결정의 비민주성 등에서 정비의 필요성이 있음
 - 운영적 측면에서는 지방자치단체와 기능 중복성에 따른 비효율성, 상호간 갈등 유발 및 지방자치단체의 종합성 상실 등을 해결하기 위해 필요함

가. 구조적 측면

1) 기능 중복성

- 특별지방행정기관의 설치논리는 기본적으로 지방자치단체가 수행하기에 적합하지 않은 전문적 사무나 관할구역의 상이성을 보완하기 위함에 있으나 현실적으로는 시·도 및 시·군·구의 행정구역을 기준으로 설치되어 해당분야의 규제나 집행적 성격의 사무를 관장함으로써 지방자치단체의 해당사무와 차별성이 거의 없음
 - 이처럼 특별지방행정기관의 관장사무가 전반적으로 지방자치단체의 해당사무와 중복적으로 수행됨으로써 전체 국가사무의 효율적 배분 및 처리에 부합하지 않으므로 이를 해소하기 위해 정비 필요성이 제기됨

2) 중앙정부의 집권화 경향

- 기본적으로 특별지방행정기관의 설치는 구조적으로 중앙정부의 기능 규모

1) 금창호(2012), 「특별지방행정기관의 정비방안에 관한 연구」, pp. 18-22.

를 확대하고, 운영적으로 지역주민의 선호보다는 중앙정부의 감독에 의존함으로써 중앙정부의 역할을 강화하는 집권화 경향을 보이게 됨

- 따라서 지방자치단체의 자치사무의 비중을 확대하고, 지역주민의 선호에 기초한 서비스를 제공하기 위해서 특별행정기관의 정비가 요청됨

3) 의사결정의 비민주성

- 특별지방행정기관은 중앙부처의 하부기관으로 설치되고, 그 운영은 행정 관료에 의해서, 그리고 업무에 대한 책임은 해당 주무부처에서 지기 때문에, 의사결정에 있어 주민과 이익집단들의 참여가 원천적으로 봉쇄되어 있음
- 따라서 특별지방행정기관의 증설에 비례하여 지방행정의 의사결정에서 민주적 절차가 배제되는 것을 해소하기 위해서는 보다 적극적인 정비가 요청됨

나. 운영적 측면

1) 기능 중복성에 따른 비효율성

- 특별지방행정기관과 지방자치단체가 관련 분야의 유사업무를 중복적으로 수행하므로 인하여 지휘체계의 이원화, 인력 및 재원의 중복투자, 민원인의 불편, 업무처리의 비효율성을 초래하고 있음
- 이러한 기능 중복성에 의한 국가 전체의 행정 비효율성 해소를 위해 지방자치단체 중심으로 지방사무를 처리할 수 있도록 특별지방행정기관을 정비할 필요성이 있음

2) 지방자치단체와의 갈등 유발

- 특별지방행정기관과 지방자치단체는 업무의 유사성에도 불구하고 실제적으로 양 기관 간 설치의 근거나 권한관계가 상이할뿐더러 자기 기관 위주의 업적만 중요시하는 경향이 두드러짐

- 특별지방행정기관에서는 ‘사무 처리의 원활화’라는 기능적 측면보다는 ‘주무부처의 지시·감독에 따라야한다’는 권한관계의 측면이 높은 비중을 차지하기 때문에 이러한 현상이 나타남
- 따라서 설치근거와 권한관계의 상이성에 근거한 양자 간의 갈등을 예방하기 위해서는 특별행정기관의 정비가 수반될 필요가 있음

3) 지방자치단체의 종합성 상실

- 중앙정부의 각 부처들이 특별지방행정기관을 통해 직접 집행기능을 수행하는 경우, 이와 관련된 지방자치단체들의 행정은 완전성과 종합성을 확보하기 어려워 연관 업무 상호 간의 유기적인 행정수행이 곤란하게 됨
- 따라서 행정업무의 종합적이고 유기적인 수행을 위해서는 지방행정의 단절 현상을 초래하는 특별지방행정기관의 정비가 필요함

2. 특별지방행정기관 정비의 법적 근거

- 특별지방행정기관 정비의 법적 근거는 2014년 시행된 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에 명확하게 제시되어 있음
- ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제12조 제1항에서 ‘국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.’고 하여 지방자치단체와의 관계에서 기능 및 사무 정비의 근거를 마련하고 있음

<표 2-4> 특별지방행정기관 정비에 대한 법적근거

법령	내용
지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법) 제12조 (특별지방행정기관의 정비 등	<ul style="list-style-type: none"> ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다. ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제3절 특별지방행정기관 지방이양 관련 국내·외 사례

1. 특별지방행정기관의 일반 현황

- 우리나라의 특별지방행정기관은 1952년 교육위원회의 설치를 시작으로 2000년대 중반까지 지속적인 증가추세를 보이고 있음
 - 중앙부처의 입장에서는 소관 사무를 지방자치단체에 위임 또는 이양하기보다 직접 추진하는 것이 인력 및 예산 증액에 유리하다고 판단하여, 특별지방행정기관의 설치를 선호하는 경향이 있음(김창호 외, 1996)
- 따라서 지속적인 팽창을 방지하기 위해 1961년과 1981년 등 몇 차례에 걸쳐 대폭적인 특별지방행정기관의 정비작업을 추진하였음에도 불구하고 증가추세는 지속되어 옴
- 2000년대 이후부터 현재까지의 특별지방행정기관의 설치추이를 살펴보면, 2000년대 초반에 감소 추세를 보이다가 후반부터 다시 증가 추세로 전환하였으나 이후 연도별 증가 추이의 변화는 크지 않음

<표 2-5> 특별지방행정기관의 변화 추이

구분	2000	2005	2010	2011	2014년	2015년
총계	7,004	3,668	5,115	5,145	5,227	5150
노동행정기관	46	46	47	47	47	47
세무행정기관	174	177	183	183	188	193
공안행정기관	3,920	1,620	2,548	2,572	2,625	2,641
현업행정기관	2,502	1,432	1,995	1,995	2,009	1,967
기타행정기관	362	393	342	348	358	302

- 2015년 12월 기준으로 전국 특별지방행정기관의 설치현황을 1차 기관과 2·3차 기관으로 구분하여 살펴보면, 5,227개 가운데 1차 기관이 248개이고 2·3차 기관이 4,902개로 나타남

<표 2-6> 특별지방행정기관의 현황(2015년 12월 31일 기준)

유형별	부처별	기관명	
		1차(248개)	2·3차(4,902개)
고용노동 행정기관(47)	고용노동부 (47)	지방고용노동청(6)	지방고용노동지청/출장소(41)
세무행정기관 (193)	국세청(141)	지방국세청(6)	세무서(117), 세무지서(18)
	관세청(52)	세관(47)	세관감시소(5)
공안행정기관 (2,641)	법무부(186)	지방교정청(4), 소년원/소년분류심사원(11), 보호관찰소/지소(18), 외국인보호소(2), 위치추적관제센터(2), 출입국관리사무소(19), 출입국·외국인지원센터(1)	교도소/교정청/지소(101), 소년원 및 청소년비행예방센터(17), 출입국관리출장소(23)
	검찰청(63)	고등검찰청(5)	지방검찰청(18), 지청(40)
	경찰청(2,233)	지방경찰청(16)	경찰서(251), 지구대/파출소(1,966)
	국민안전처 (130)	지방해양경비안전본부(5)	해양경비안전서(17), 항만교통관제센터(15), 연안교통관제센터(3), 해양경비안전센터(90)
	국토교통부 (29)	철도특별사법경찰대(1)	지방철도특별사법경찰대 및 센터(27)
현업행정기관 (1,967)	미래창조 과학부 (1,967)	-	지방우정청(9), 우체국(1,932), 우편집중국(24), 우편물류센터(2)
기타행정기관 (302)	공정위(5)	지방사무소(5)	-
	국가보훈처 (24)	지방보훈청(5)	보훈지청(19)
	조달청(11)	지방조달청(11)	-
	통계청(39)	지방통계청(5)	사무소(34)
	병무청(14)	지방병무청(11)	지방병무지청(3)
	기상청(24)	지방기상청(6), 항공기상청(1)	기상대(10), 공항기상대(5), 공항기상실(2)

유형별	부처별	기관명	
		1차(248개)	2·3차(4,902개)
	산림청(32)	지방산림청(5)	국유림관리소(27)
	산업통상 자원부(4)	광산보안사무소(4)	-
	중소기업청 (14)	지방중소기업청(11)	지방중소기업청 사무소(3)
	보건복지부 (23)	-	국립검역소(13), 검역소지소(10)
	식품의약품 안전처 (21)	지방식품의약안전청(6)	수입식품검사소(15)
	환경부(9)	지방(유역)환경청(8)	출장소(1)
	국토교통부 (53)	지방국토관리청(5), 지방항공청(3), 지방철도특별사법경찰대(1), 홍수통제소(4)	국토관리사무소(18), 국토관리사무소출장소(9), 항공관리사무소(1), 비행점검센터(1), 지방공항출장소(12), 철도특별사법경찰대 및 센터(28)
	해양수산부 (25)	지방해양수산청(11)	해양수산사무소(9), 해양사무소 출장소(3), 건설사무소(1), 진도항로표지사무소(1)
	공정거래 위원회(5)	지방공정거래사무소(5)	-
	원자력안전 위원회(4)	지역사무소(4)	-

출처: 행정자치부 정부조직관리시스템.

- 한편, 중소기업분야, 국토하천분야, 해양항만분야, 노동분야, 보훈분야, 산림분야 등 지방자치발전위원회가 선정한 7대 지방이양 대상 특별지방행정기관의 현황은 다음과 같음

<표 2-7> 지방이양 대상 특별지방행정기관의 현황(2014년 12월 31일 기준)

분야	기관수	1차 기관명(수)	2·3차 기관명(수)
합계	183	51	132
중소기업	14	지방중소기업청(11)	사무소(3)
국토관리	32	지방국토관리청(5)	국토관리사무소(18) 국토관리사무소 출장소(9)
해양항만	25	지방해양항만청(11)	해양사무소(9) 해양사무소 출장소(5)
노동	47	지방고용노동청(6)	지방고용노동지청, 출장소(41)
환경	9	지방유역환경청, 대기환경청(8)	출장소(1)
보훈	24	지방보훈청(5)	보훈지청(19)
산림	32	지방산림청(5)	국유림관리소(27)

2. 국내사례 분석: 제주특별자치도 특별행정기관 지방이양 사례

가. 지방이양 현황

- 제주도의 특별지방행정기관 이관은 노무현정부에서 추진된 것으로 당초계획에는 완전이관 6개 기관과 지도·감독권한 이관 2개 기관 등 총 8개 기관을 대상으로 선정하였으나, 최종적으로는 7개 기관의 완전이관으로 변경되었음

<표 2-8> 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관 현황

구분	내용
당초계획	<ul style="list-style-type: none"> ■ 완전이관(6) <ul style="list-style-type: none"> - 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회 ■ 지도·감독권한 이관(2) <ul style="list-style-type: none"> - 제주세관, 제주출입국관리사무소
최종대안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 완전이관(7) <ul style="list-style-type: none"> - 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회, 제주보훈지청

- 2006년 2월 21일 제주특별법의 공포(법률 제7849호)에 따라 7개 특별지방
행정기관의 이관이 확정됨
- 이관예정인 7개 기관의 이관 전(前) 정원은 238명이었으나 이관정원은 140
명으로 결정되었고, 이관정원 140명 중 실제적인 이체인원은 126명이었음

<표 2-9> 제주특별자치도 특별지방행정기관 이관 현황

기 관 명	기존정원(명)	예산 이체액 (억원)	이관사무	미이관사무 (주요사무)	이관후 제주도 조직 (’15년 현재)
	이관정원 실제 이체인원				
합 계	238	758	-	-	-
	140				
	126				
제주지방 국토관리청	49	334	국토관리사무 8개분야 92건	-	도로관리사업소 건설과
	49				
	44				
제주지방 노동위원회	9	3	노동위원회사무 1개분야 4건	-	지방노동위원회
	9				
	9				
제주 환경출장소	8	-	환경사무 4개분야 4건	국가측정망 (대기, 토양, 지하수)	생활환경과
	2				
	8				
제주 보훈지청	23	4	보훈사무 8개분야 122건	국가유공자 등록·결정사무	보훈청
	23				
	21				
제주지방 해양수산청	99	400	해양수산사무 13개분야 131건	해상안전사무 (IMO국제협약)	수산정책과 해운항만과
	35				
	36				
제주지방 중소기업청	17	4	중소기업사무 4개분야 8건	시험·분석사무 (고도의 전문기술 및 전국 통일성)	기업지원과
	12				
	11				
광주지방 노동청 제주지청	33	13	고용사무 11개분야 97건	근로감독사무 (ILO국제협약)	고용센터
	10				
	3				

나. 지방이양 성과와 한계

- 제주특별자치도의 출범 5주년을 맞이하여 5년간의 제주특별자치도 성과를 점검하고 장기적·종합적 시각에서 새로운 접근과 변화를 모색하였는데, 제주도 특별지방행정기관 이양의 성과는 다음과 같음
 - 도와 유사·중복되는 사무를 통합하여 업무의 효율성과 도민 만족도를 높여 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 등 제주자치도로서의 역량과 위상을 제고
 - 특별행정기관 소관 예산을 제주자치도 예산의 전체적인 틀에서 계상하고 집행함으로써 예산의 효율성을 도모하고 지역 실정에 맞는 지원사업을 추진하게 되어 주민 만족을 실현
 - 국가기관이라는 문턱을 낮추고 주민의 민원 해결에 보다 더 적극적으로 대처하게 됨으로써 행정의 기본 역할을 충실히 이행하고 읍·면·동 등 하부기관을 활용하여 주민의 불편을 최소화 할 수 있는 방안 마련에 노력
 - 특별지방행정기관의 제주자치도 이관으로 향후 도내 특별지방행정기관의 설치를 원칙적으로 금지하고, 설치가 불가피한 경우 제한적으로 설치토록 함
- 제주도 특별지방행정기관 이양의 성과를 특별지방행정기관별로 제시하면 다음과 같음²⁾

<표 2-10> 제주 특별지방행정기관 이양에 대한 국무총리실 5년 종합평가 내역

특행기관	성과 내용
제주지방국토관리청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 도로관리 체계 일원화 ▸ 도로 표시체계 및 도로시설 정비의 지역적 특성 반영 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 일선행정 서비스체계의 개선 ▸ 도로신설 및 (구)국도 유지관리 재정보호
제주지방중소기업청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 중소기업청과 제주자치도의 중복사무 통합

2) 제주특별자치도, 특별행정기관_이관(5년평가)

특행기관	성과 내용
	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 기업지원에서 다른 지역과 다른 제주자치도 기업들의 특성 반영 ■ 개선과제 ▸ 지원규모 감소 등 상대적 소외감 극복 ▸ 중앙정부와 협력 및 연계 강화 ▸ 부서별 분산업무 통합 필요
제주지방해양수산청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 ▸ 지역 사정을 반영한 항만시설의 운영 ▸ 중앙정부와 인사협약을 통한 원활한 의사소통 및 제주도 의견을 국가계획에 반영 ■ 개선과제 ▸ 신규항만시설 확충의 안정적 예산확보
제주보훈지청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 ▸ 제주자치도 차원의 관심 확대 ■ 개선과제 ▸ 재정확보 및 전문인력 확충 ▸ 보훈사무 행정심판위원회 전문성 확보
제주환경출장소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 ▸ 제주자치도 내 처리로 업무시간 단축 및 주민 편의성 증대 ▸ 제주자치도 실정에 맞는 환경평가기준의 사용 ■ 개선과제 ▸ 행정 및 공공개발에 대한 사전환경성 검토 이관 ▸ 인력 및 재정지원 확대
광주지방노동청 제주지청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 ▸ 이관을 통한 예산통합 효과로 다양한 고용지원프로그램의 계획 및 집행 ▸ 제주자치도의 지역사정을 반영한 행사의 개최 ■ 개선과제 ▸ 중앙정부와 연계 강화 ▸ 직원 전문성 강화
제주지방노동위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 ▸ 주민들의 접근성 향상 ■ 개선과제 ▸ 업무 전문성 확보 ▸ 노동문제 심사 공정성 확보(도청 간섭)

- 한편, 중앙부처와의 단절 및 지방재정 부담의 해결이 제주도 특별지방행정 기관 이양의 주요 개선과제로 제시되었음
 - 중앙부처의 신규 국가사업에서 제주가 제외되거나 사업시행시기가 늦어지면서 도민들이 불이익을 받고 있음
 - 예1) 광주지방노동청 제주지청: 고용노동부가 2009년 전국에 시행중인 ‘저소득층 취업성공패키지사업’과 ‘내일배움카드제’(직업능력개발계좌제)의 경우 제주에서는 1년~2년 늦은 2010년, 2011년부터 적용되는 가운데 2012년부터 일시적으로 새롭게 시행하는 취업성공패키지 상담원 제도는 제외, 도민들이 혜택을 받지 못하고 있음
 - 예2) 제주지방국토관리청: 국토해양부의 2011~2015년 국도건설계획에서 제주가 배제, 신규 사업비 1조8000억원을 받지 못해 지방재정 부담이 가중됨

3. 해외사례 분석: 특별지방행정기관 개혁사례

가. 독일 사례

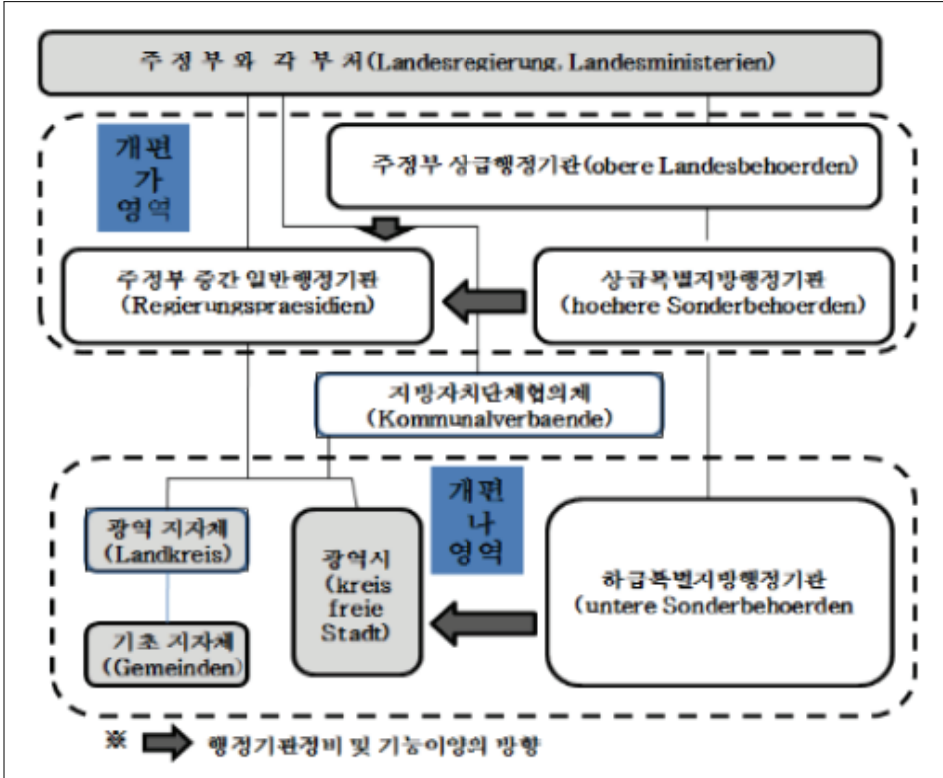
1) 2005년 독일 바덴-뷔르템베르크 주 정부 개혁 사례³⁾

- 2005년 바덴-뷔르템베르크의 행정체제개편은 일반·특별행정기관으로 이원화되어있는 방만한 행정체제를 일원화·단순화·간소화하여 주정부의 정치·행정적 통치·지휘능력 회복 및 예산절감에 일차적 목적을 둠
 - 이는 특별지방행정기관 기능의 지방자치단체로의 이관을 통한 지방자치화 및 정치행정시스템의 민주화에 개혁의 주된 목적을 두고 있는 한국과는 차이가 있음

3) 정원식, 안권욱, 독일의 특별지방행정기관 기능이관을 통한 기능적 행정체제개편의 성과와 영향 : 바덴-뷔르템베르크 주정부 사례를 중심으로, 「현대사회와 행정」 제19권 제3호(2009. 12): 25~52

- 그러나 2009년 「지방행정체제개편특별법안」에서 계획하고 있는 한국의 지방행정체제개편 역시 바덴-뷔르템베르크의 행정체제개편과 같이 특별지방행정기관 기능의 일반행정기관인 지방자치단체로의 이관을 주된 정책적 수단으로 하고 있다는 차원에서는 유사함
- 2005년 대규모 기능적 행정체제개편으로 주정부 특별행정기관들을 폐쇄하고 그 기능을 정비하여 일반행정기관으로 이관(이하 토이펠 개혁)하는 개혁을 단행함
 - 바덴-뷔르템베르크 주 정부 사례 1970년대 바덴-뷔르템베르크에서 특별지방행정기관의 수는 850여 개소에 달했으나 이후 특별지방행정기관을 지속적으로 정비하여 1994년에는 570여 개소 그리고 2001년에는 470여 개소로 감소함(Jaud 2007: 3)
 - 2005년 토이펠 개혁으로 450개의 주정부 특별지방행정기관들 중 350개 기관의 기능을 정비하고, 그 기능을 지방자치단체와 주정부 중간 일반행정기관으로 이관함
- 2005년 토이펠 개혁을 통하여 주정부 행정체제는 일반행정기관으로 일원화됨
 - 2005년 이전 바덴-뷔르템베르크 주정부 특별행정기관은 3개의 수직적 계층체제로 모두 약 450개 이상이었으나 토이펠 개혁을 통하여 450개의 특별행정기관들 중 약 350여개를 정비함
 - 특별행정기관 정비의 기본원칙은 우선 아래에서와 같이 <가>영역의 특별행정기관들 즉, 주정부 상급행정기관과 상급특별지방행정기관의 기능은 주정부 중간 일반행정기관으로 이관하고 <나>영역의 하급특별지방행정기관들의 기능은 광역 지방자치단체인 란트크라이스(Land kreis)와 광역시(kreisfreie Stadt)로 이관함

<그림 2-1> 토이펠 개혁이전 행정체제의 기본구조와 행정체제개편의 기본방향



자료: Reiners(2008: 98); 정원식 외(2009), p.38에서 재인용

- 다음의 표는 특히 <나>영역에 해당하는 개혁 요소들로서 주정부 하급특별 지방행정기관들의 기능이 정비되어 특별지방행정기관의 기능 분야들 중 9개 분야의 기능이 광역지방 자치단체인 35개 란트크라이스(Landkreis)와 9개 크라이스프라이에슈타트(kreisfreieStadt)로 이관됨

<표 2-11> 토이펠 개혁에서 특별지방행정기관 기능의 지방자치단체로의 이관 실태

하급특별지방행정기관의 이관대상 기능	기능이관 수용 기관	
	란트크라이스	크라스프라이에 슈타트
급부행정기관의 기능	○	×
도로관리관청의 기능들 중 - 지방도로와 관련한 일체의 기능 - 연방 주정부도로의 관리기능	○	○
하천관리의 일부 기능	○	○
산업감독관리 기능들 중 - 기술적 그리고 사회복지 차원의 노동보호와 관련한 기능	○	○
측량과 관련한 기능	○	×
농업경제와 관련한 기능	○	공공농지
경작지관리 농촌지역개발과 관련한 사무들 중 하급특별지방행정기관에 속한 기능	○	×
산림관리와 관련한 기능들 중 - 자연재해로 인한 산림피해의 복원관련 기능	○	×
초등학교, 실업계학교, 직업학교 등에 대한 지휘 감독 기능	○	○

자료: IM Baden-Württemberg Stabstelle für Verwaltungsreform, 2004; Landtag BW 2004, Drs. 13-3382 등을 근간으로 재정리; 정원식 외(2009), p.40에서 수정인용

2) 개혁 성과와 한계

- 2005년 토이펠 개혁의 성과는 수평적 기능재배분의 관점에서 행정기관의 일원화 및 단순화 그리고 일반행정기관의 기능 강화를 들 수 있으며, 수직적 기능재배분의 관점에서는 주정부 행정기능의 축소와 지방행정기관들의 행정기능 확대라 할 수 있음
- 그러나 다음과 같은 한계점도 제시되고 있음
 - 첫째, 시설물유지비용, 인건비 등의 예산이 절감되었고, 행정업무처리의 경제적 능률성은 향상되었으나 그에 따른 전문성 및 업무처리의 질에 대한 과제가 발생함

- 둘째, 행정업무처리의 종합성과 주민접근성은 향상되었으나 지나치게 정치적 이해관계 중심의 의사결정이 이루어지고, 환경·기술·산업과 관련한 분야의 사무에 대한 전문적 지식 및 노하우가 약화됨
- 셋째, 특별지방행정기관의 기능이 지방의회는 배제된 형태로 이관되어 지방자치단체의 자율성과 책임성, 투명성 및 통제 측면에서 한계가 있음

나. 일본 사례4)

1) 일본 특별지방행정기관 현황

- 일본의 지방행정기관으로는 국가행정기관(부, 성, 위원회, 청)의 소장사무를 분장하기 위해 설치되어 있는 지방지분부국(地方支分部局)이 있음
 - 국가행정조직법 제9조는 “국가행정기관에는 그의 소관 사무를 분장시킬 필요가 있는 경우 법률에 따라 지방지분부국을 둘 수 있다”고 규정하고 이를 ‘지방출장기관 내지 지방파견기관’ 혹은 ‘지방분국’이라 칭함
 - 내각부설치법 제6관에는 국가의 특별지방행정기관인 지방지분부국의 설치 근거를 규정하고 있어 제1목 제43조에서 본부에 오키나와 종합사무국을 두며, 전항에 정한 것 외에 본부에 제4조 제3항에 규정하는 소관사무를 분장시킬 필요가 있는 경우, 법률이 정하는 바에 따라 지방지분부국을 두는 것이 가능함
- 이에 따라 지방지분부국은 국가행정기관의 지방조직으로 전국 각 블록(관동, 관서 등)마다 局으로 설치, 하부조직으로 도도부현마다 지국이나 사무소를 두고 있음
 - 법령상 지방지분부국은 그 부·성·위원회·청의 직하에 설치된 것이며, 특정 내부 부국의 하부기관은 아님

4) 경기개발연구원 자치경영연구실 이현우 연구위원, 2013.07.23

- 예를 들어, 오키나와종합사무국은 내각부 전체의 지방부분구국이지, 내각부 오키나와진흥국의 지방지분부국은 아님
- 일본은 19개 국가행정기관(부, 성, 위원회, 청)에 38개 지방지분부국(地方支分部局)이 설치되어 있음
 - 총무성의 경우 총무성설치법 제24조에 근거하여 설치된 지방지분부국은 관구행정평가국, 종합통신국, 오키나와행정평가사무소, 오키나와종합통신 사무소 등이 있음
 - 관구행정평가국은 소관사무를 분장시키기 위해 필요한 곳에 행정평가지국을 둘 수 있으며, 그 명칭 및 관할구역을 정령으로 정할 수 있음

2) 개혁 성과와 한계

- 2007년 일본 지방분권개혁추진위원회는 “지방분권개혁으로 특별지방행정기관의 폐지·축소”를 추진하고 지방6단체와 전국지사회는 지방분권개혁을 위해 특별지방행정 기관의 정리를 제안함
- 첫째, 특별지방행정기관의 사무·권한을 정비함
 - 정비의 필요성에 대해 조사한 후, 불필요한 사무·권한 등은 폐지하고 폐지된 것 외의 업무에 대해 민간에서 할 수 있는 일과 민간이 수행하는 것이 바람직한 일을 분류하여 민간에서 수행하도록 함
- 둘째, 국가와 도도부현의 이중행정 해소 등을 통하여 행정을 간소화함
 - 도도부현 단위의 특별지방행정기관은 원칙적으로 폐지하고 블록 단위의 특별지방행정기관 중 지방에서 할 수 있는 것도 폐지함
 - 다만, 국가의 존립에 관한 사무를 취급하는 조직(출입국관리국, 세관 등), 전국적인 규모·관점에서 행할 필요가 있는 사무를 취급하는 조직(지방항공국의 항공관제부문, 관구기상대), 공공사업에서 전국적 규모·관점에서 국가가 직접 집행할 필요성이 있는 업무를 수행하는 조직은 유지하도록 함

- 셋째, 특별지방행정기관 정리에 따른 인원 승계에 협력함
 - 특별지방행정기관의 폐지, 사무·권한 등의 지방이양에 따라 그 직원에 대해서는 우선 조직과 사무의 철저한 합리화를 추진한 후 지방은 필요한 인원의 승계에 관해 협력하도록 함

다. 해외사례의 시사점

- 첫째, 특별지방행정기관 개혁 과정에서 지나친 예산절감을 하여 행정업무처리의 경제적 능률성과 전문성 및 업무처리의 질에 문제가 생기지 않도록 할 필요가 있음
 - 행정체제개편에 있어 지나친 예산절감 목표는 이관된 행정업무처리를 위해 필요한 업무 노하우의 문제와 절대적인 인원의 부족으로 행정업무처리의 전문성 및 질적 문제가 발생할 위험성과 업무처리 시간 증가의 문제점을 내포하고 있음
- 둘째, 일본과 같이 특별지방행정기관은 법률에 의해서만 설치할 수 있도록 하여 설치단계에서부터 국회의 심의를 거치도록 할 필요가 있음
 - 이는 중앙정부 각 부처가 일방적으로 대통령령에 의하여 특별지방행정기관을 설립할 수 있는 우리나라와 상황과 매우 상이함
 - 우리나라에서도 중앙정부의 각 부처가 특별지방행정기관을 설치하고자 할 때에는 대통령령이 아닌 상위 법률에 근거하여 설치할 수 있도록 할 필요가 있음
- 마지막으로 우리나라에서도 부처별로 각각 설치되어 있는 특별지방행정기관을 행정안전부에서 그 기구, 조직, 인력, 예산 등에 대해 총괄하여 운영할 것을 고려할 필요가 있음
 - 일본 지방지분부국은 법률과 정령, 성령을 통해 설치, 조직, 분장사무가 정해져 있어 해당 행정 부처가 기구 및 조직을 통제할 수 있음

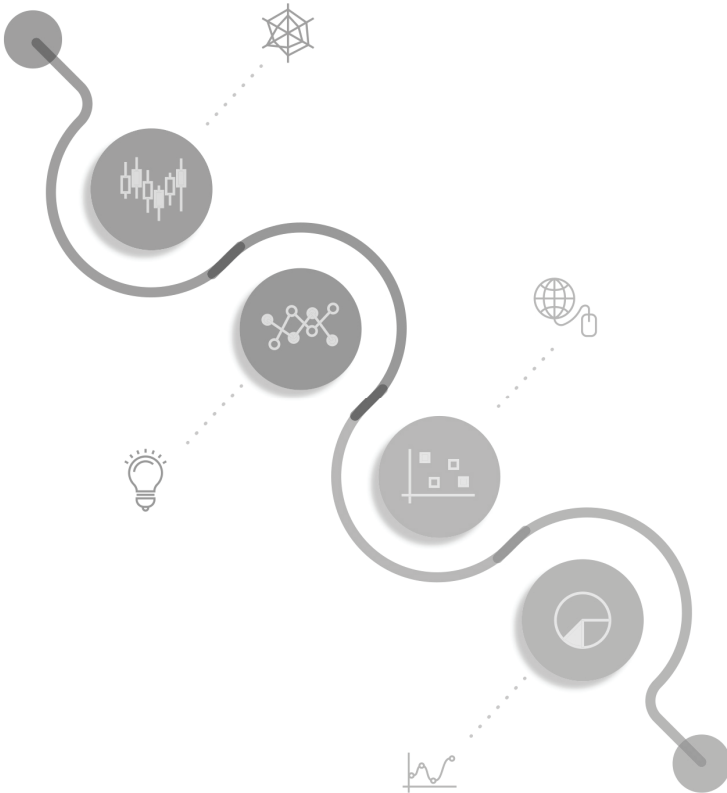
- 예를 들어 총무성의 경우 중앙행정 부처가 개별적으로 관리하는 대신 총무성설치법, 정령인 총무성 조직령, 성령인 총무성 조직규칙을 통해 총무성 소관 지방지분부국의 설치, 조직, 분장사무가 정해져 있어 총무성이 기구 및 조직을 통제하고 일괄 관리 운영함
- 우리나라에서도 부처별로 제각각 설치되어 있는 특별지방행정기관을 행정안전부에서 그 기구, 조직, 인력, 예산 등에 대해 총괄하여 운영할 것을 고려할 필요가 있음

제3장 특별지방행정기관의 지방이양 기능 분석

제1절 분석모형

제2절 특별지방행정기관별 지방이양 기능 도출

제3절 특별지방행정기관의 기능별 이양방안 종합



제 3 장

특별지방행정기관의 지방이양 기능 분석

제1절 분석모형

1. 분석 대상

- 지방이양 대상 7대 특별지방행정기관의 지방이양 기능을 도출하기 위하여 사례지역으로 충청남도를 선정하여 충청남도의 7대 지방행정특별기관을 대상으로 지방이양 기능을 분석함(주재복·강영주, 2016)
 - 지방이양 대상 특별지방행정기관으로 분석할 대상은 제주특별자치도에서 기 이양된 특별지방행정기관과 관련성이 높은 기관들로 선정함
- 지방이양 대상 7대 특별지방행정기관과 충청남도의 사례분석 대상 특별지방행정기관은 <표 3-1>과 같음

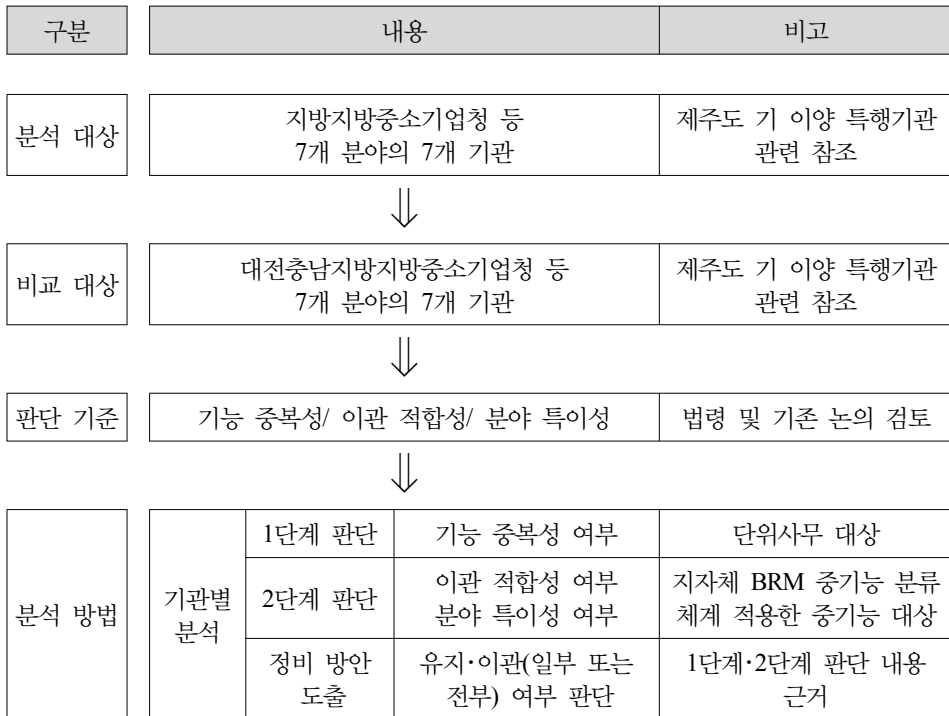
<표 3-1> 충남 이양대상 특별지방행정기관 현황

지방이양 대상 특별지방행정기관	사례분석 대상	주요 기능
지방중소기업청	대전충남지방중소기업청	중소 벤처기업 육성 및 발전
지방노동지청	고용노동부(천안지청)	고용창출, 고용지원
지방노동위원회	충남지방노동위원회	노사간 이익, 권리분쟁 해결
지방보훈청	대전지방보훈청	국가유공자 지원
지방국토관리청	대전지방국토관리청	국도건설관리, 국가하천 정비
지방해양수산청	대산지방해양수산청	항만기반시설 확충
지방환경청	금강유역환경청	금강유역 수질개선 추진

2. 분석 방법

- 지방이양 대상 특별지방행정기관의 이양 대상 기능을 판단하기 위해서 다음과 같은 분석 절차로 진행함

<그림 3-1> 분석 방법



3. 판단 기준

가. 기존 논의 분석

1) 특별지방행정기관 이관의 원칙⁵⁾

- 특별행정기관의 이관 원칙은 특별행정기관이 가지고 있는 권한과 자원을 지방자치단체로 이관하는 데 따른 원칙을 말하며, 이는 중앙과 지방간의 사무 배부 기준에 관한 관련 법령인 「지방자치법」과 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법)」에 근거하고 있음

<표 3-2> 특별지방행정기관과 지방자치단체간 법적 사무배분 기준

법령	내용
지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법) 제9조(사무배분의 원칙) 약칭 [시행 2014.11.19.] [법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정]	<p>① 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.</p> <p>② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.</p> <p>③ 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 한다.</p> <p>④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.</p>

5) 양영철(제주대학교 행정학과), 2009.6, 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제, 지방행정연구 제23권 제2호(통권77호)

- 양영철(2009)은 지방분권법에 근거하여 특별지방행정기관과 지방자치단체 간 사무배분 기준을 중복 배제의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄적 이관의 원칙으로 제시하였음
 - 중복 배제의 원칙에 관해서는, 지방분권법 제9조 1항은 “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 규정하여 중복배제의 원칙을 선언하고 있음
 - 보충성의 원칙에 관해서는, 지방분권법 제9조 2항은 “국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”고 규정하고 있음
 - 포괄적 이관의 원칙에 관해서는, 지방분권법 제9조 1항은 “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.”고 규정하여 사무 배분은 포괄적으로 이관해야한다고 선언하고 있음
- 진재구(1999)는 사무의 특성 즉, 사무의 전문성 여부, 정책집행 대상 구분의 명료성 여부, 정책대상집단의 특수성 여부 등을 기준으로 분야별로 사무배분의 기준을 다음과 같이 제시하였음

<표 3-3> 특별지방행정기관과 지방자치단체간 사무배분 기준

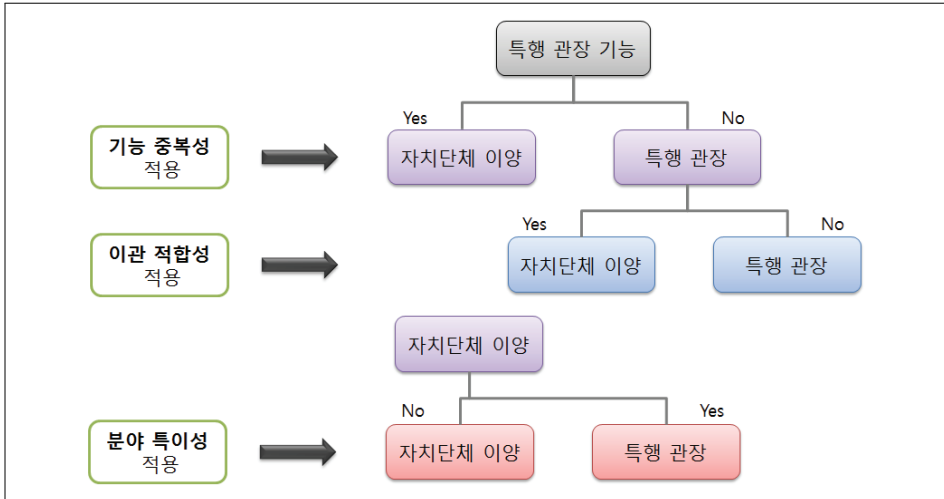
분야	현행법상 국가사무와 자치사무구분의 명료성	중앙정부와 지방정부간 정책집행대상 구분의 명료성	중앙정부와 지방정부간 정책정향의 배치여부	사무의 일반성 전문성 여부/ 정책집행에 필수적인 전문인력 확보의 가능성	여타부문과의 관련성/독립성	관할구역 혹은 정책대상 집단의 일반성 특수성
노동행정	국가사무	동일	일치	일반적	산업정책과 밀접한 관련	일반성
산림관리	국가사무 / 자치사무	불명료	일치	일반적	소방·방재업무와 관련	일반성
중소기업지원	자치사무	동일	일치	일반적	과학기술정책·산업정책·노동정책과 관련	일반성
환경행정	국가사무 / 지방사무	동일	일부배치	일부 전문적	수자원개발·산업진흥·농축산업 등과 밀접한 관련	일반성
식품의약품안전	국가사무	불명료	일치	일부 전문적	산업정책과 일부 관련	일반성

- 금창호 외(2012)는 이상의 논의들을 종합하여, 이관 기능의 판단 기준으로 기능 중복성, 이관 적합성, 분야 특이성의 3가지를 제시하였음
- 3개의 판단기준에서 기능중복성과 이관적합성은 이관기능 판단 기준으로 활용하고, 분야특이성은 이관회피 판단기준으로 활용함(아래 <표 3-4> 참고)
 - 기능분류트리의 방법을 적용하여 기능중복성과 이관적합성 및 분야특이성을 단계별로 적용하여 최종적인 이관여부를 판단함(아래 <그림 3-2> 참고)

<표 3-4> 기능이관의 판단기준

판단기준	측정지표
기능 중복성	<ul style="list-style-type: none"> 동일목적의 실현을 위해 중앙과 지방이 공히 처리하는 기능 중앙과 지방의 동일한 사무
이관 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체가 수행하기에 보다 적합한 기능 파급효과가 전국적이 아닌 사무 주민의 접근성과 편의성이 요구되는 사무 현지 적합성이 요구되는 사무 지방자치단체의 기존기구로 수행 가능한 사무 지방자치단체의 집행 효율성이 높은 사무
분야 특이성	<ul style="list-style-type: none"> 행정 효율성 이외의 특행별 존립가치에 해당되는 기능 업무특성상 특행존치가 요구되는 사무 수요특성상 특행존치가 요구되는 사무

<그림 3-2> 판단기준의 적용방법



나. 적용 기준 도출

- 본 연구에서는 이상의 논의들을 종합하여 금창호 외(2012)의 판단기준을 준용하여 적용하되, 판단기준 적용방식을 기존과 차별화하여 단위사무(소기

- 능)와 중기능을 대상으로 2단계로 나누어 적용하고자 함
- 1단계에서는 단위 사무(소기능)을 대상으로 ‘기능 중복성 여부’의 판단 기준을 적용하고자 함
 - 2단계에서는 중기능을 대상으로 ‘이관 적합성’과 ‘분야 특이성’의 판단기준을 적용하고자 함
 - 1단계 적용 기준인 기능 중복성 여부 즉, 특별지방행정기관과 지방자치단체 간에 사무를 중복적으로 행하는지의 여부는 지방분권법 제9조에서 제시된 원칙으로 법률상에서 언급한 바와 단위 사무를 대상으로 파악할 필요가 있음
 - 2단계 적용 기준인 이관 적합성과 분야 특이성은 이론상 제시되는 원칙으로 이관 적합성은 주민의 접근성과 현지 적합성 등의 특성이 높은지 여부로 판단하고, 분야 특이성은 전국적인 통일성이 요구되는지, 지방자치단체가 수행할 수 있는 권한이나 전문성이 없는지 여부 등을 기준으로 판단하며, 이는 단위 사무보다는 중기능을 대상으로 파악하는 것이 바람직함

<그림 3-3> 본 연구의 특별지방행정기관 기능 이양 판단기준

단계	판단기준	측정지표	분석 대상
1단계 판단	기능 중복성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동일목적의 실현을 위해 중앙과 지방이 공히 처리하는 기능 - 중앙과 지방의 동일한 사무 	단위 사무
↓			
2단계 판단	이관 적합성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체가 수행하기에 보다 적합한 기능 - 파급효과가 전국적이 아닌 사무 - 주민의 접근성과 편의성이 요구되는 사무 - 현지 적합성이 요구되는 사무 - 지방자치단체의 기존기구로 수행 가능한 사무 - 지방자치단체의 집행 효율성이 높은 사무 	중기능
	분야 특이성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정 효율성 이외의 특행별 존립가치에 해당되는 기능 - 전국적 통일성이 요구되는 사무 - 지방자치단체가 수행할 수 있는 전문성이 부족한 사무 	
↓			
충청남도 특별지방행정기관 기능 이관 여부의 최종 판단			

제2절 특별지방행정기관별 지방이양 기능 도출

1. 지방중소기업청

- 사례분석 대상인 대전충남중소기업청의 단위 사무를 대상으로 기능 중복성 여부를 판단한 1단계 판단 결과와 중기능을 대상으로 각 기능별로 기능 이관 적합성 여부와 분야 특이성 여부를 판단한 2단계 판단 결과를 종합하면, 지방중소기업청의 지방이양 대상 중기능은 다음과 같음

<표 3-5> 지방중소기업청의 중기능별 이양방안

중기능	이양방안			판단 근거
	유지	이양		
		일부	전부	
기업지원		○		- 대전충남중소기업청과 충남도청 간에 기능 중복성과 이관 적합성이 높으나 일부 사무 (불공정 거래 조사, 시험연구지원, 공공구매 위반 사항 확인)의 경우 분야 특이성 존재
자금지원			○	- 대전충남중소기업청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관적합성 존재
통상지원			○	- 대전충남중소기업청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재

2. 지방고용노동지청

- 사례분석 대상인 천안고용노동지청의 단위 사무를 대상으로 기능 중복성 여부를 판단한 1단계 판단 결과와 천안고용노동지청이 수행하는 중기능을 대상으로 각 기능별로 기능 이관 적합성 여부와 분야 특이성 여부를 판단한 2단계 판단 결과를 종합하면, 지방노동지청의 지방이양 대상 중기능은 다음과 같음

<표 3-6> 지방고용노동지청의 중기능별 이양방안

중기능	이양방안			판단 근거
	유지	이양		
		일부	전부	
고용정책			○	- 천안고용노동지청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재
노동정책		○		- 천안고용노동지청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재 - 일부 사무(노동관계법 위반사건의 처리 등의 특별사법경찰업무)의 경우 분야 특이성이 존재
근로자복지			○	- 천안고용노동지청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재

3. 지방노동위원회

- 사례분석 대상인 충남지방노동위원회의 단위 사무를 대상으로 기능 중복성 여부를 판단한 1단계 판단 결과와 충남지방노동위원회가 수행하는 중기능을 대상으로 각 기능별로 기능 이관 적합성 여부와 분야 특이성 여부를 판단한 2단계 판단 결과를 종합하면, 지방노동위원회의 지방이양 대상 중기능은 다음과 같음

<표 3-7> 지방노동위원회의 중기능별 이양방안

중기능	이양방안			판단 근거
	유지	이양		
		일부	전부	
심판기능	○			- 충남지방노동위원회의 심판기능은 분야 특이성이 존재
조정기능	○			- 충남지방노동위원회의 조정기능은 분야 특이성이 존재
정책기능		○		- 충남지방노동위원회의 정책기능은 이관 적합성·분야 특이성이 존재 - 관련법 개정을 통해 지자체에 권한 부여

4. 지방보훈청

- 사례분석 대상인 대전지방보훈청의 단위 사무를 대상으로 기능 중복성 여부를 판단한 1단계 판단 결과와 대전지방보훈청이 수행하는 중기능을 대상으로 각 기능별로 기능 이관 적합성 여부와 분야 특이성 여부를 판단한 2단계 판단 결과를 종합하면, 지방보훈청의 지방이양 대상 중기능은 다음과 같음

<표 3-8> 지방보훈청의 중기능별 이양방안

중기능	이양방안			판단 근거
	유지	이양		
		일부	전부	
보훈 선양			○	- 대전보훈지청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재
등록 및 보상		○		- 대전보훈지청과 충남도청 간에 기능 중복성과 이관 적합성이 존재하나 일부 사무(유공자 등록 사무)의 경우 분야 특이성 존재
복지 지원			○	- 대전보훈지청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재
제대군인 지원			○	- 대전보훈지청과 충남도청 간에 이관 적합성 존재

5. 지방국토관리청

- 사례분석 대상인 대전지방국토관리청의 단위 사무를 대상으로 기능 중복성 여부를 판단한 1단계 판단 결과와 대전지방국토관리청이 수행하는 중기능을 대상으로 각 기능별로 기능 이관 적합성 여부와 분야 특이성 여부를 판단한 2단계 판단 결과를 종합하면, 지방국토관리청의 지방이양 대상 중기능은 다음과 같음

<표 3-9> 지방국토관리청의 중기능별 이양방안

중기능	이양방안			판단 근거
	유지	이양		
		일부	전부	
도로시설			○	- 대전지방국토관리청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성이 존재
하천관리			○	- 대전지방국토관리청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성이 존재
건설관리			○	- 대전지방국토관리청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성이 존재

6. 지방해양수산청

- 사례분석 대상인 대산지방해양수산청의 단위 사무를 대상으로 기능 중복성 여부를 판단한 1단계 판단 결과와 대산지방해양수산청이 수행하는 중기능을 대상으로 각 기능별로 기능 이관 적합성 여부와 분야 특이성 여부를 판단한 2단계 판단 결과를 종합하면, 지방해양수산청의 지방이양 대상 중기능은 다음과 같음

<표 3-10> 지방해양수산청의 중기능별 이양방안

중기능	이양방안			판단 근거
	유지	이양		
		일부	전부	
항만운영 및 해상운송정책		○		- 대산지방해양수산청의 항만운영 및 해상운송정책은 기능 중복성·이관 적합성이 존재하나, 일부 사무의 경우(항로표지 설치·관리 등) 분야특이성이 존재
해양보전			○	- 대산지방해양수산청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성이 존재

7. 지방환경청

- 사례분석 대상인 금강유역환경청의 단위 사무를 대상으로 기능 중복성 여부를 판단한 1단계 판단 결과와 금강유역환경청이 수행하는 중기능을 대상으로 각 기능별로 기능 이관 적합성 여부와 분야 특이성 여부를 판단한 2단계 판단 결과를 종합하면, 지방환경청의 지방이양 대상 중기능은 다음과 같음

<표 3-11> 지방환경청의 중기능별 이양방안

중기능	이양방안			판단 근거
	유지	이양		
		일부	전부	
환경관리			○	- 금강유역환경청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재
유역 및 상하수도 관리			○	- 금강유역환경청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재

제3절 특별지방행정기관의 기능별 이양방안 종합

- 사례분석 대상인 충청남도 특별지방행정기관의 기능별 정비 방안 결과를 바탕으로 7대 특별지방행정기관의 지방이양 방안을 중기능별로 요약하면 다음과 같음(주재복·강영주, 2016)

<표 3-12> 특별지방행정기관의 기능별 이양방안 종합

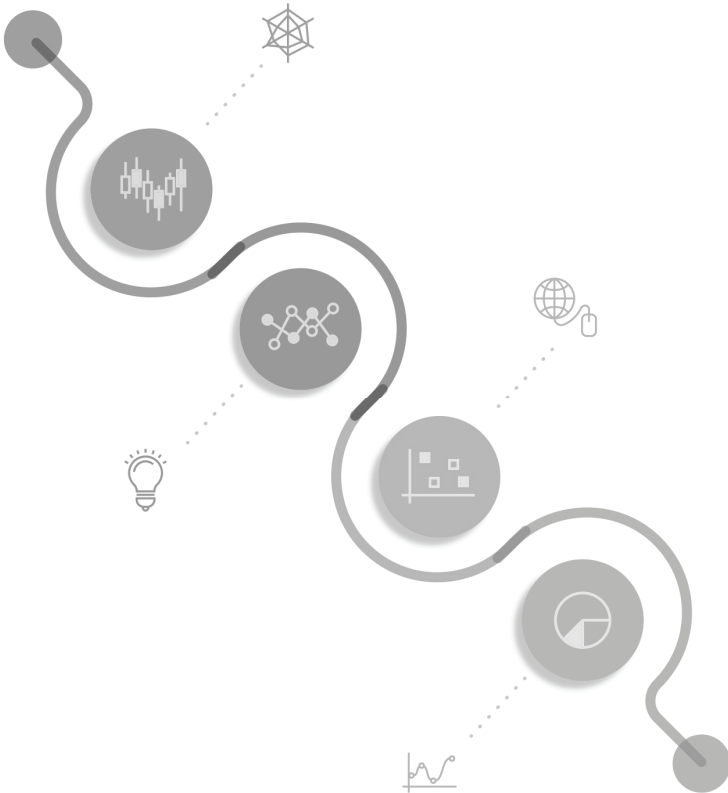
특별지방행정기관	기능(중기능)	이양방안		
		유지	이양	
			일부	전부
지방중소기업청	기업지원		○	
	자금지원			○
	통상지원			○
지방고용노동지청	고용정책			○
	노동정책		○	
	근로자복지			○
지방노동위원회	심판기능	○		
	조정기능	○		
	정책기능		○	
지방보훈청	보훈 선양			○
	등록 및 보상		○	
	복지 지원			○
	제대군인 지원			○
지방국토관리청	도로시설			○
	하천관리			○
	건설관리			○
지방해양수산청	항만운영 및 해상운송정책		○	
	해양보전			○
지방환경청	환경관리			○
	유역 및 상하수도 관리			○

제4장 특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)

제1절 입법 취지 및 주요 내용

제2절 특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)

제3절 특별법(안)의 추진전략



제 4 장

특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)

제1절 입법 취지 및 주요 내용

1. 특별법 제정의 필요성

- 지방자치에 관한 법으로는 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 있었으나 모두 폐지되고, 현행법으로는 「지방자치법」(1949. 7. 4. 제정 ; 최근 개정 2017. 4. 18. 일부 개정.)과 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(약칭 지방분권법. 2013. 5. 28. 제정 ; 2014. 11. 19. 일부 개정.)이 있음
- 「지방분권법」에서는 특별지방행정기관의 정비를 지방분권의 추진과제로 명시하고 있음(동법 제9조 제1항⁶⁾ 및 제11조 제1항⁷⁾ 참조)
 - 특별지방행정기관의 지방이양은 기능 단위의 이양이 필요하며, 기능 단위의 지방이양이 가능하기 위해서는 현행 개별법의 정비로는 한계가 있음
- 지방분권법의 입법목적을 실현하기 위해서는 구체적인 기능이양을 규정하는 특별법의 제정이 필요함(지방분권법 제12조 제1항⁸⁾ 참조)

-
- 6) 제9조(사무배분의 원칙) ① 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.
 - 7) 제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) ① 국가는 제9조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.
 - 8) 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

- 동법 제12조 제4항에서 “교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있음에도 불구하고 지방교육자치에 관한 법률⁹⁾만이 2016년에 제정되어 2017. 1. 1.부터 시행되고 있을 뿐임

2. 특별법의 제정 근거와 규정 범위

가. 특별지방행정기관 정비의 법적 근거

- “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”제9조(사무배분의 원칙) ① 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.
- “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법” 제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) ① 국가는 제9조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.
- “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법” 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

9) 지방교육자치에 관한 법률(약칭 : 교육자치법) 제1조(목적) 이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

나. 특별법의 규정 범위

- 특별법의 대상이 되는 특별지방행정기관은 지방국토관리청, 지방중소기업청, 지방해양수산청, 지방보훈청, 지방환경청, 지방고용노동지청, 지방노동위원회 등 7대 분야 기관임
- 충청남도를 대상으로 사례분석한 결과를 토대로 하여 기존 특별지방행정기관의 업무 중 지방자치단체에 이양하는 것이 타당하다고 판단되는 기능을 특별법에 반영함

3. 특별법의 주요 내용

가. 기본방향

- 특별법은 「지방자치법」¹⁰⁾과 「지방분권법」의 목적¹¹⁾을 실현하기 위한 실천적인 근거규정을 마련하는데 주목적이 있음
- 법률 간의 충돌을 방지하고 체계정합성을 훼손하지 않도록 유의함
- 특별법은 별도 입법 여부도 논란이 되지만 별도 입법을 하게 되더라도 그 내용에서 일반법에 대하여 필요한 최소한의 내용만을 담음¹²⁾
- 구조적 측면에서는 지방자치단체와의 기능 중복성, 중앙정부의 집권성 및 의사결정의 비민주성 등에서 정비의 필요성이 있는 사항을 규정함

10) 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

11) 제1조(목적) 이 법은 지방분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다.

12) 지방분권법 자체가 이미 특별법의 성격을 지니므로 실제로는 특별법의 특별법인 셈임

- 운영적 측면에서는 지방자치단체와 기능 중복성에 따른 비효율성, 상호간 갈등 유발 및 지방자치단체의 종합성 상실 등을 해결하기 위해 필요한 사항을 규정함

나. 주요 내용

1) 법률안 제명

- 특별법의 제명은 “특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법”으로 설정함
 - 이미 지방분권법이 지방자치법의 특별법으로서의 성격을 띠고 있지만 진정한 지방자치를 실현하기 위하여 중앙정부의 기능을 지방자치단체로 넘긴다는 의미에서 ‘특별지방행정기관 지방이양’이라는 것을 명칭에 넣고, 지방분권법에 대한 실천적인 법으로서 특례를 규정하는 법임을 나타내기 위하여 제명에 특별법이란 문구를 추가함
- 유사 입법사례로는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(약칭 : 제주특별법, 2015.7.24.제정), 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(약칭 : 세종시법, 2014. 1. 7.제정¹³⁾등이 있음

2) 제1장 총칙

- 제1장 총칙은 목적, 정의 등 5개 조문으로 구성함
- 제1조 목적 규정은 지방행정의 비효율성 제거, 지방의 창의성과 다양성 존중, 지역 실정에 부합한 현장 밀착형 행정 서비스 제공을 주된 대상으로 한다는 점을 나타냄
- 제2조 정의 규정은 특별지방행정기관의 지방이양을 위하여 특별법에서 사용하는 용어의 의미를 정의하고 있으며, 「지방분권법」 등의 용어를 참고함

13) 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(약칭 : 세종시법)

- 제3조와 제4조는 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 이양하는 경우에 필요한 국가의 책무와 지방자치단체의 책무에 대한 총론적인 내용을 규정하고 있음
- 제5조는 다른 법률과의 관계를 규정하고 있음
 - 이 법은 특별법이므로 이 법에 특례로 규정된 사항은 다른 법률규정에 우선하여 적용되어야 함

3) 지방이양의 기본원칙

- 제2장은 지방이양의 기본원칙을 규정하는 장으로 5개 조문으로 구성함
- 이 법의 목적을 실현하기 위하여 기능중복성의 판단, 이양적합성의 판단, 분야특이성 고려의 원칙을 제시하고, 아울러 재원의 조달과 공무원의 신분에 관한 내용을 규정하고 있음
- 제6조 기능중복성 판단에서는 특별지방행정기관의 기능이 전반적으로 지방자치단체의 기능과 중복적으로 수행됨으로써 전체 국가사무의 효율적 배분 및 처리에 부합하지 않는 기능은 지방자치단체에 이양해야 한다고 규정함
- 제7조 이양적합성 판단에서는 파급효과가 전국적이 아닌 사무, 주민의 접근성과 편의성이 요구되는 사무, 현지 적합성이 요구되는 사무, 지방자치단체의 기존기구로 수행 가능한 사무 등 지방자치단체의 집행 효율성이 높은 기능은 지방자치단체가 수행해야 한다고 규정함
- 제8조 분야특이성 고려에서는 전국적인 통일성이 요구되는 기능이나 지방자치단체가 수행할 수 있는 전문성이 부족한 기능에 대해서는 특별지방행정기관을 설치할 수 있도록 규정함
- 제9조 재원조달과 제10조 담당공무원의 신분에서는 이양된 특별지방행정기관의 업무처리에 필요한 재원은 중앙정부가 부담하고, 담당 공무원의 경우에는 지방공무원으로 임용하되 유예기간을 둘 수 있도록 규정함

4) 지방이양의 범위

- 제3장은 지방이양의 범위를 규정하는 장으로 본 특별법의 핵심이며, 충청남도의 사례 연구를 바탕으로 하여 7대 분야의 특별지방행정기관의 기능 전부 또는 일부를 지방자치단체로 이양하는 내용을 규정하고 있으며, 그 내용은 다음과 같음
- 제11조(국토관리업무) - 충청남도의 사례 연구 결과, 대전지방국토관리청과 충남도청 간에 도로시설, 하천관리 및 건설관리 업무는 기능 중복성·이관 적합성이 존재하는 것으로 판단하여 각 지방국토관리청의 기능 전부(도로시설 기능, 하천관리 기능, 건설관리 기능에 관한 업무)를 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
- 제12조(중소기업업무) - 충청남도의 사례 연구 결과, 대전충남중소기업청과 충남도청 간에 자금지원 업무와 통상지원 업무에 기능 중복성·이양적합성이 존재하는 것으로 판단하여 각 지방중소기업청의 기능 중 자금지원 기능, 통상지원 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
 - 기업지원 업무에 있어서는 대전충남중소기업청과 충남도청 간에 기능 중복성과 이관 적합성이 높으나 일부 사무(불공정 거래 조사, 시험연구지원, 공공구매 위반 사항 확인)의 경우 분야 특이성 존재하는 것으로 판단하여 그 기능의 일부를 이양하는 것으로 규정함
- 제13조(해양수산업무) - 충청남도의 사례 연구 결과, 대산지방해양수산청과 충남도청 간에 해양보전 업무에 기능 중복성·이관 적합성이 존재하는 것으로 판단하여 해양보전 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
 - 항만운영 및 해상운송정책 업무에 있어서는 대산지방해양수산청의 항만운영 및 해상운송정책은 기능 중복성·이관 적합성이 존재하나, 일부 사무의 경우(항로표지 설치·관리 등) 분야특이성이 존재하는 것으로 판단하여 각 지방해양수산청의 기능 중 항만운영 및 해상운송정책 기능에 관한 업무의

- 일부를 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
- 제14조(보훈업무) - 충청남도의 사례 연구 결과, 대전보훈지청과 충남도청 간에 보훈선양, 복지지원 및 제대군인지원 업무에 있어서 기능 중복성·이관 적합성 존재하는 것으로 판단하여, 각 지방보훈청의 기능 중 보훈선양 기능, 복지지원 기능, 제대군인지원 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
 - 각 지방보훈청의 기능 중 등록 및 보상 업무에 있어서는 대전보훈지청과 충남도청 간에 기능 중복성과 이관 적합성이 존재하나 일부 사무(유공자 등록 사무)의 경우 분야 특이성 존재하므로 업무의 일부를 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
 - 제15조(환경업무) - 충청남도의 사례 연구 결과, 금강유역환경청과 충남도청 간에 환경관리, 유역 및 상하수도관리 업무에 있어서 기능 중복성·이관 적합성 존재하는 것으로 판단하여 4대강 유역 지방환경청의 기능 전부(환경관리 기능, 유역 및 상하수도관리 기능에 관한 업무)를 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
 - 제16조(노동업무) - 충청남도의 사례 연구 결과, 천안고용노동지청과 충남도청 간에 고용정책과 근로자복지 업무에 있어서 기능 중복성·이관 적합성 존재하는 것으로 판단하여, 지방노동지청의 기능 중 고용정책 기능, 근로자복지 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
 - 천안고용노동지청의 기능 중 노동정책 업무에 있어서는 천안고용노동지청과 충남도청 간에 기능 중복성·이관 적합성 존재하지만 일부 사무(노동관계법 위반사건의 처리 등의 특별사법경찰 업무)의 경우 분야 특이성이 존재한다고 판단하여, 노동정책 기능에 관한 업무의 일부를 지방자치단체로 이양하는 것으로 규정함
 - 제17조(노동위원회업무) - 충청남도의 사례 연구 결과, 충남지방노동위원회의 기능 중 정책기능에 관한 업무는 이관 적합성·분야 특이성이 존재한다고 판단하여, 관련법 개정을 통해 지방자치단체에 권한을 부여하는 것으로 규정함

- 충남지방노동위원회의 기능 중 심판기능과 조정기능은 분야특이성이 존재하는 것으로 판단하여, 특별지방행정기관의 권한으로 유지함

5) 기능이양의 기준과 절차

- 제4장은 기능이양의 기준과 절차를 규정하는 장으로 4개 조문으로 구성되어 지방이양의 원칙과 사무의 이양에 따른 조치 및 구체적인 절차에 대하여 규정하고 있음
- 제18조 이양기준 등에서는 특별지방행정기관의 소관 사무를 지방자치단체로 이양 또는 위임할 때의 기준과 원칙을 규정하고 있음
- 제19조 사무의 이양에 따른 조치 등에서는 담당공무원 및 재정지원 등 사무의 이양에 따른 조치사항 규정하고 있음
- 제20조는 이양대상사무 외 특별지방행정기관 사무의 이양에 따른 조치사항, 제23조는 특별지방행정기관의 신설 금지를 규정하고 있음

6) 특별지방행정기관 지방이양위원회의 설치

- 제5장은 특별지방행정기관 지방이양위원회의 설치를 규정하는 장으로 2개 조문으로 구성되어 있음
- 제21조 특별지방행정기관 지방이양위원회의 설치에서는 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 원활하게 이양하기 위하여 국무총리실 산하에 지방이양위원회를 둔다는 내용을 규정하고 있으며, 제23조 자료의 제출 등은 이양위원회의 운영에 필요한 자료의 제출 등에 관한 내용을 규정하고 있음

제2절 특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)

1. 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 중앙과 지방의 기능 중복으로 인한 행정의 비효율성을 제거하고, 지방의 창의성과 다양성 존중, 지역 실정에 부합한 현장 밀착형 행정 서비스를 제공하기 위해서 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 이양 하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “특별지방행정기관”이란 특정한 중앙행정기관의 업무 중 지역적 업무를 당해 관할구역 내에서 처리할 수 있도록 해당 지역에 설치하여 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관을 말한다.
2. “이양”은 특별지방행정기관의 기능 중 기능중복성과 이양적합성이 있는 기능을 지방자치단체의 기능으로 넘겨주는 것이다.
3. “위임”은 특별지방행정기관이 처리하는 사무의 법적 지위는 국가 사무로 두고 사무의 처리 권한을 지방자치단체의 소관으로 하는 것이다.
4. “유지”는 특별지방행정기관이 현행대로 해당 업무를 계속 담당하는 것이다.

제3조(국가의 책무)¹⁴⁾ ① 국가는 지방자치단체의 지방자치를 보장하기 위하여 특별지방행정기관 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법적·행정적 조치를 하여야 한다.

② 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종래 지방자치단체가 누리던 행정상·재정상의 이익을 지방자치단체가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.

제4조(지방자치단체의 책무)¹⁵⁾ ① 지방자치단체는 이 법 시행에 따라 필요한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다.

② 지방자치단체는 이 법의 취지에 맞게 관련 조례를 제정·개정하거나 폐지

14) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제4조(국가의 책무) 참조.

15) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제5조(제주자치도의 책무) 참조.

하는 조치를 하여야 한다.

③ 지방자치단체는 특별지방행정기관의 지방이양에 부응하여 행정 및 재정
의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계)¹⁶⁾ ① 이 법은 중앙행정기관의 권한 이양에 관하여
다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 지방자치단체에 관하여
특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 이 법에서 중앙행정기관의 장 등의 권한을 지방자치단체의 장의 권한으
로 하는 경우(이양되는 권한과 관련된 의무·원칙·기준 및 절차 등을 포함하
다). 지방자치단체의 장의 권한은 해당 법령에서 정한 중앙행정기관의 장 등
의 권한으로 보아 해당 법령을 적용한다. 중앙행정기관의 장 등에 해당하는
사항을 지방자치단체의 장에 해당하는 것으로 한 경우에도 또한 같다.

2. 제2장 지방이양의 기본원칙

제6조(기능중복성 판단) 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관
이 수행하고 있는 업무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사
무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 특별지방행정기관의 기능이
지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하
여야 한다.

제7조(이양적합성 판단) 특별지방행정기관의 기능 중 지방자치단체가 수행하기
에 보다 적합한 기능은 지방자치단체에 이양하여야 하며, 이 경우에 당해 중
앙행정기관은 행정업무 처리의 경제적 능률성과 전문성 및 업무처리에 문제
가 생기지 않도록 하여야 한다.

제8조(분야특이성 고려) 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할
필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는

16) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제6조(다른 법률과의 관계) 참조.

그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에는 지역적인 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적정한 관할구역 여부를 판단하여 특별지방행정기관의 업무로 유지한다.

제9조(재원조달) 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체에 전부 또는 일부 이양하는 경우 그 사무처리에 필요한 모든 재원은 중앙정부가 부담한다.

제10조(담당공무원의 신분) 특별지방행정기관의 업무를 지방자치단체에 전부 또는 일부 이양한 경우 담당공무원의 신분은 지방공무원으로 하되, 일정 기간 그 신분을 유예할 수 있다.

3. 제3장 기능이양의 범위

제11조(국토관리업무) 국토건설관리, 국가하천 정비를 위하여 설치된 각 지방 국토관리청의 기능 전부(도로시설 기능, 하천관리 기능, 건설관리 기능에 관한 업무)를 지방자치단체로 이양한다.

제12조(중소기업업무) ① 중소 벤처기업의 육성과 발전을 위하여 설치된 각 지방중소기업청의 기능 중 자금지원 기능, 통상지원 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양한다.

② 각 지방중소기업청의 기능 중 기업지원 기능은 분야특이성이 있는 업무를 제외한 나머지 업무는 지방자치단체로 이양한다.

제13조(해양수산업무) ① 항만기반시설의 확충을 위하여 설치된 각 지방해양수산청의 기능 중 해양보전 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양한다.

② 각 지방해양수산청의 기능 중 항만운영 및 해양운송정책 기능은 분야특이성이 있는 업무를 제외한 나머지 업무는 지방자치단체로 이양한다.

제14조(보훈업무) ① 국가유공자를 지원하기 위하여 설치된 각 지방보훈청의 기능 중 보훈선양 기능, 복지지원 기능, 제대군인지원 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양한다.

② 각 지방보훈청의 기능 중 등록 및 보상 기능은 분야특이성이 있는 업무를 제외한 나머지 업무는 지방자치단체로 이양한다.

제15조(환경업무) 4대강 유역의 수질개선을 위하여 설치된 4대강 유역 지방환경청의 기능 전부(환경관리 기능, 유역 및 상하수도관리 기능에 관한 업무)를 지방자치단체로 이양한다.

제16조(노동업무) ① 고용의 창출과 지원을 위하여 설치된 지방노동지청의 기능 중 고용정책 기능, 근로자복지 기능에 관한 업무는 전부 지방자치단체로 이양한다.

② 각 지방노동지청의 기능 중 노동정책 기능은 분야특이성이 있는 업무를 제외한 나머지 업무는 지방자치단체로 이양한다.

제17조(노동위원회업무) ① 노사간 이익을 조정하고 권리분쟁을 해결하기 위하여 설치된 각 지방노동위원회의 기능 중 심판기능과 조정기능에 관한 업무는 전부 특별지방행정기관의 업무로 유지한다.

② 각 지방노동위원회의 기능 중 정책기능은 분야특이성이 있는 업무를 제외한 나머지 업무는 지방자치단체로 이양한다.

4. 제4장 기능이양의 기준과 절차

제18조(이양기준 등)¹⁷⁾ ① 지방자치단체를 관할하는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관(이하 “특별지방행정기관”이라 한다)의 소관 사무를 지방자치단체로 이양할 때에는 다음 각 호의 사무를 우선적으로 이양하여야 한다.

1. 해당 사무가 주민의 편익을 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무일 것
2. 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무일 것

② 제1항에 따라 특별지방행정기관의 사무를 이양할 때에는 다음 각 호의 원

17) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제23조(이관기준 등) 참조.

칙에 따라야 한다.

1. 지방자치단체의 행정상·재정상 여건 및 능력을 고려할 것
2. 특별지방행정기관의 지방이양에 대한 지방자치단체의 입장을 고려할 것
3. 이양사무와 관련되는 모든 사무를 동시에 이양할 것

제19조(기능의 이양에 따른 조치 등) ① 특별지방행정기관의 기능 이양에 따라 신분이 전환되는 공무원을 지방공무원으로 임용할 때에는 「지방공무원법」 제27조 제2항 제7호 및 같은 조 제6항에도 불구하고 종전 직급에 상응하는 직급으로 임용하여야 한다.

② 지방자치단체는 제1항에 따라 소속된 공무원에게 행정적·재정적 지원 및 생활환경의 개선 등에 관한 지원을 할 수 있다.

③ 이 법에 따라 사무가 이양되는 특별지방행정기관의 소관 중앙행정기관의 장과 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체가 그 이양 받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인원을 이동시키는 등 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

④ 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 재정지원을 할 때에는 그 방법 및 규모 등에 관하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지원계획을 마련하여 이양위원회의 심의를 받아야 한다. 이 경우 이양위원회는 미리 해당 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

1. 이양의 범위 및 내용과 이양되는 단위사무별 처리절차에 관한 사항
2. 이양사무의 재원별·단위사무별 소요비용에 관한 사항
3. 재정지원의 규모·방법·시기와 그 비용의 조달방안에 관한 사항
4. 그 밖에 재정지원과 관련되는 사항

제20조(이양대상 기능 외 특별지방행정기관 사무의 이양) ① 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 이양대상 기능 외의 특별지방행정기관의 사무가 지방자치단체에서 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 경우에는 해당 사무의 지방자치단체 이양에 관한 심의를 이양위원회에 요청할 수 있다.

② 이양위원회는 제1항에 따라 요청받은 특별지방행정기관의 사무의 이양에 대하여 관계 중앙행정기관의 의견을 듣고 이양위원회의 심의를 거쳐 그 내용

을 공고하여야 한다.

제21조(특별지방행정기관의 신설 금지) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체에 특별지방행정기관을 새로 설치할 수 없다.

② 중앙행정기관의 장은 제1항에도 불구하고 중앙행정기관의 소관 사무를 수행하는 것이 필요한 경우에는 지방자치단체의 장과 협의하여 특별지방행정기관을 둘 수 있다.

③ 제2항에 따라 지방자치단체의 장이 중앙행정기관의 장과 협의할 때에는 미리 해당 지방의회의 동의를 받아야 한다.

5. 제5장 특별지방행정기관 지방이양위원회의 설치

제22조(특별지방행정기관 지방이양위원회의 설치)¹⁸⁾ ① 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 원활하게 이양하기 위하여 국무총리실 산하에 특별지방행정기관지방이양위원회(이하에서는 “이양위원회”라고 한다)를 둔다.

② 이양위원회는 특별지방행정기관의 기능 중 외교, 국방, 사법 등의 국가존립 사무를 제외한 사무에 대하여 지방자치단체의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 지방자치단체에 이양하기 위한 계획(이하 “이양계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

③ 이양계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 법령에 규정된 특별지방행정기관의 권한에 속하는 사무의 전수조사에 관한 사항
2. 특별지방행정기관 권한의 지방자치단체 이양 대상사무의 조사 및 선정에 관한 사항
3. 특별지방행정기관 권한의 지방자치단체 이양 대상의 확정과 그 사후관리에 관한 사항

18) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제20조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양) 참조.

4. 그 밖에 행정적·재정적 지원 등 특별지방행정기관 권한의 지방자치단체 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항

④ 이양위원회는 제3항에 따라 수립된 이양계획을 국무총리에게 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장과 해당 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

⑤ 이양위원회의 구성 및 운영에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(자료의 제출 등)¹⁹⁾ ① 이양위원회의 장은 이 법에 따라 이양된 권한에 관하여 국가적인 통계관리 또는 정책수립 등에 필요한 자료의 제출을 국가 및 지방자치단체에 요청할 수 있다.

② 지방자치단체는 이 법에 따라 이양된 권한을 행사하는 데 필요한 자료의 제출과 기술지원을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

19) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제21조(자료의 제출 등) 참조.

제3절 특별법(안)의 추진전략

1. 정책결정자의 의지 확보

- 특별지방행정기관의 지방이양은 무엇보다도 정책결정자의 의지가 가장 중요한 변수로 작용한다고 할 수 있음
 - 특별지방행정기관의 지방이양은 지방자치 실시 이후 역대 정권의 지방분권 정책의 세부과제로 항상 포함되어 있었으나 그 성과는 각 정권 정책결정자의 의지에 따라 다르게 나타나고 있음(한표환, 2014).
 - 김대중 정부는 지방분권을 우선순위의 정책순위에 두지는 않았고, 노무현 정부는 당초에는 지방분권 정책에 대한 대통령의 의지가 매우 강력하였으나 실제 정책 추진에서는 균형발전 때문에 우선순위에서 밀렸으며, 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 지방분권에 대한 의지가 크지 않아 특별지방행정기관 정비에 대한 정책 의지도 낮았음
- 특별지방행정기관의 지방이양에 대한 정책결정자의 실천력을 담보하기 위해서는 현 정부에서 추진하고 있는 제2국무회의의 공식적인 의제로 채택하여 추진할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 국회대토론회, 공청회, 관련 학회와의 공동세미나 개최 등을 통하여 전국적인 공감대 확산전략이 필요함

2. 기능 단위 지방이양 추진

- 특별지방행정기관의 지방이양은 사무 단위가 아닌 기능 단위로 이루어지는 것이 바람직함
 - 현재 각 분야별로 사무 단위의 지방이양을 검토하고 있으나 단위 사무로만 이양할 경우 다른 업무와의 연계성이 떨어지거나 관련 예산과 인력의 동시 이양이 어려워지는 등의 부작용이 발생할 수 있어 실효성 측면에서 의문이

제시되고 있음

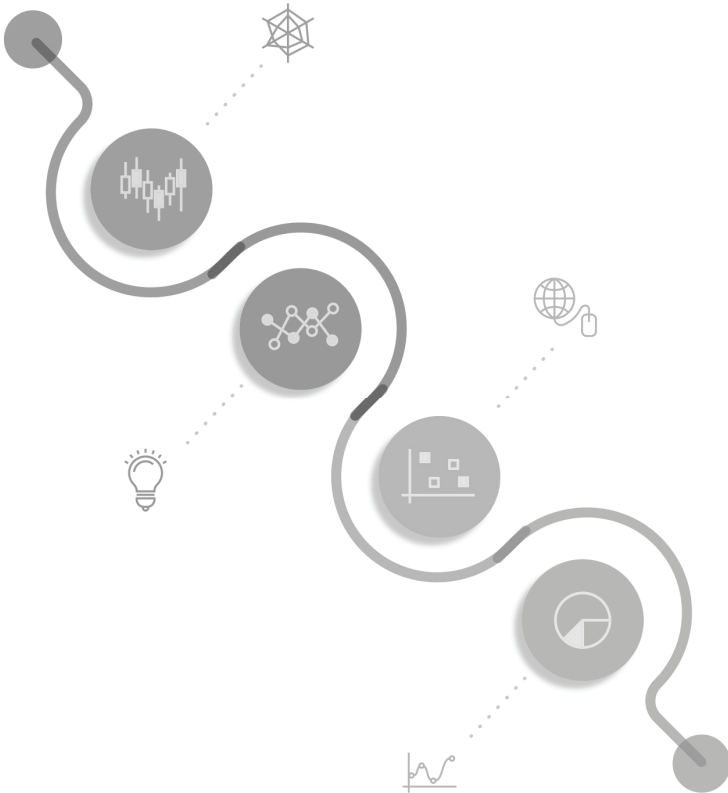
- 기능 단위의 지방이양이 가능하기 위해서는 ‘특별지방행정기관 지방이양 특별법’의 제정 방안과 현 정부에서 추진하는 “지방이양 일괄법” 제정 시 특별지방행정기관 지방이양 관련 내용을 기능별로 포함하는 방안이 있음
 - 특별지방행정기관 지방이양 특별법을 제정하는 방안은 본 보고서에서 제안하고 ‘특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)’의 내용을 중심으로 특별법을 만들고 의원 입법의 형태로 국회에 상정하는 방안임
 - 지방이양 일괄법 제정 시 특별지방행정기관의 지방이양에 관한 규정을 하나의 장으로 두는 방안은 국회에서 “지방이양 일괄법”을 제정할 때 특별지방행정기관의 지방이양에 관한 특별법(안)의 내용을 담은 방안임

3. 인력 및 재원의 동시이양 추진

- 특별지방행정기관 지방이양은 인력 및 재원의 동시 이양이 확보되어야 함
 - 특별지방행정기관의 기능이 이양되면서 이에 상응하는 인력과 재원이 이양되지 않는다면, 지방자치단체의 수용성이 저하될 뿐만 아니라 기능이양의 실질적인 효과가 나타나지 않게 됨
- 기존 특별지방행정기관의 지방이양 결과에 대한 평가에서도 인력과 재정의 동시 이양이 불충분했던 점을 한계로 지적하고 있음
 - 제주 특별지방행정기관의 이양 성과를 살펴보면, 제주도로 이양된 대부분의 기관에서 중앙부처와의 단절 및 지방재정 부담의 해결을 주요 개선과제로 제시하고 있음
- 지방자치단체에서도 인력 및 재원의 동시이양에 대비하고 특별지방행정기관 지방이양의 문제점으로 지적되고 있는 중앙부처와의 단절, 중앙기능과의 연계성 부족, 지방재정 부담 문제 등을 적극적으로 해결하기 위한 대책을 사전에 수립할 필요가 있음

제5장 결론

제1절 연구결과 종합
제2절 정책적 함의



제 5 장

결 론

제1절 연구결과 종합

- 지방자치제의 실시 이후 중앙사무의 지방이양을 위한 다양한 노력이 있어 왔지만, 지방에서 체감하는 지방이양 효과는 미미한 수준임
- 특별지방행정기관은 지방자치단체와 유사기능을 중복적으로 수행함으로써 행정의 비효율성을 초래한다는 비판을 받아 왔으며, 이에 따라 특별지방행정기관의 지방이양을 지방분권의 주요 추진과제로 명시하고 있음
 - 그러나 특별지방행정기관의 지방이양은 수 차례의 건의와 권고가 있었지만, 중앙정부의 반발, 추진력의 부족 등으로 실행되지 못하였음
- 지금까지 특별지방행정기관의 지방이양은 사무 단위 위주로 이루어졌기 때문에 다른 업무와의 연계성이 떨어지고 관련 예산과 인력의 동시 이양이 어려운 측면이 있었음
- 따라서 특별지방행정기관의 지방이양은 기능 단위의 이양이 필요하며, 기능 단위의 지방이양이 가능하기 위해서는 개별법의 정비로는 한계가 있기 때문에 ‘특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법’의 제정을 검토할 필요가 있음
- 본 연구는 이러한 문제 인식 하에서 “특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)” 제정 방안을 마련하여 국회·중앙부처에 대한 법률안 건의 및 2017년 대선공약의 실현과 연계할 수 있는 정책 자료로 활용하고자 함
 - 본 연구는 2016년 충남 정책과제 「특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략」의 연장선 상에서 과제의 연속성과 완결성을 위한 것으로 기존의 연구 결과를 토대로 구체적인 「특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법」(안)을 마련하는 것임

- 먼저 본 연구에서는 지방이양 대상 7대 특별지방행정기관의 지방이양 기능을 도출하기 위하여 사례지역으로 충청남도를 선정하여 충청남도의 7대 지방행정특별기관을 대상으로 지방이양 기능을 분석함
 - 지방이양 대상 특별지방행정기관으로 분석할 대상은 제주특별자치도에서 기 이양된 특별지방행정기관과 관련성이 높은 기관들로 선정함
- 충청남도의 사례분석 대상 특별지방행정기관에 대한 분석 결과(주재복·강영주, 2016)를 근거로 지방이양 대상 7대 특별지방행정기관을 다음과 같이 선정하였음

지방이양 대상 특별지방행정기관	사례분석 대상	주요 기능
지방중소기업청	대전충남지방중소기업청	중소 벤처기업 육성 및 발전
지방노동지청	고용노동부(천안지청)	고용창출, 고용지원
지방노동위원회	충남지방노동위원회	노사간 이익, 권리분쟁 해결
지방보호청	대전지방보호청	국가유공자 지원
지방국토관리청	대전지방국토관리청	국토건설관리, 국가하천 정비
지방해양수산청	대산지방해양수산청	항만기반시설 확충
지방환경청	금강유역환경청	금강유역 수질개선 추진

- 7대 특별지방행정기관의 기능별 정비 방안 결과(주재복·강영주, 2016)를 바탕으로 7대 특별지방행정기관의 지방이양 방안을 기능별로 정리하면 다음과 같음

특별지방행정기관	기능(중기능)	이양방안		
		유지	이양	
			일부	전부
지방중소기업청	기업지원		○	
	자금지원			○
	통상지원			○
지방고용노동지청	고용정책			○

특별지방행정기관	기능(중기능)	이양방안		
		유지	이양	
			일부	전부
	노동정책		○	
	근로자복지			○
지방노동위원회	심판기능	○		
	조정기능	○		
	정책기능		○	
지방보훈청	보훈 선양			○
	등록 및 보상		○	
	복지 지원			○
	제대군인 지원			○
지방국토관리청	도로시설			○
	하천관리			○
	건설관리			○
지방해양수산청	항만운영 및 해상운송정책		○	
	해양보전			○
지방환경청	환경관리			○
	유역 및 상하수도 관리			○

- 이러한 특별지방행정기관의 기능이양 방안을 근거로 「특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안)」을 마련하였는데, 특별법(안)은 크게 다섯 개의 장으로 구성하였음
- 제1장 총칙은 목적, 정의 등 5개 조문으로 구성함
 - 제2장은 지방이양의 기본원칙을 규정하는 장으로 5개 조문으로 구성함
 - 제3장은 지방이양의 범위를 규정하는 장으로 본 특별법의 핵심이며, 7대 분야의 특별지방행정기관의 기능 전부 또는 일부를 지방자치단체로 이양하는 내용을 규정하고 있음
 - 제4장은 기능이양의 기준과 절차를 규정하는 장으로 4개 조문으로 구성하여 지방이양의 원칙과 사무의 이양에 따른 조치 및 구체적인 절차에 대해

- 여 규정하고 있음
- 제5장은 특별행정기관의 지방이양위원회 설치에 대하여 규정하고 있음
- 마지막으로 특별법(안)이 현실화되기 위해서는 다음과 같은 추진전략이 요구됨을 제안하였음
 - 특별지방행정기관의 지방이양은 무엇보다도 정책결정자의 의지가 가장 중요한 변수로 작용하기 때문에 정책결정자와의 적극적인 소통을 통한 논리적인 설득이 필요함
 - 특별지방행정기관의 지방이양은 사무 단위가 아닌 기능 단위로 이루어져야 지방이양의 실효성을 확보할 수 있음
 - 특별지방행정기관 지방이양은 인력 및 재원의 동시 이양이 확보되어야 지방이양의 실질적인 효과가 나타날 수 있음

제2절 정책적 함의

- 특별지방행정기관의 지방이양은 지방자치 시대가 열린 이후 지속적으로 추진되어 왔던 분권과제이나 여전히 그 성과는 미미한 수준에 머무르고 있음
- 특별지방행정기관의 지방자치단체로의 지방이양은 궁극적으로 정책 수혜자인 주민의 관점에서 접근할 필요가 있음
- 특별지방행정기관의 지방이양에서 중요한 점은 기능 단위 중심의 지방이양이어야 하며, 인력 및 재원이 동시에 이양되어야 그 효과성과 수용성을 극대화 할 수 있음
- 다만, 그 결과가 실효성이 있기 위해서는 선진국의 개혁 사례 등을 참고하여 예상되는 문제점들에 대한 사전 검토가 철저히 이루어져야 하며, 향후 구체적인 이양방안에 대한 추가적인 연구가 필요함
- 본 연구는 광역자치단체 간 합의된 의견이 아니므로 특별법(안)의 국회 제출 전에 대한민국시도지사협의회에서 긴밀한 논의가 필요함
 - 예를 들면, 충청북도의 경우 지방해양수산청이 없기 때문에 이에 대한 이해관계가 없으며, 강원도 등 산림이 많은 광역자치단체에서는 지방산림청에 대한 지방이양을 주장할 수 있음
- 마지막으로 “특별지방행정기관의 지방이양에 관한 특별법(안)”을 국회에 제출하기 전에 관계 법령과의 관계, 구체적인 지방이양 기능 및 사무 등에 대한 심도 있는 검토를 통하여 특별법(안)의 완성도를 높일 필요가 있음

【참고문헌】

- 경기개발연구원. (2008). 「특별지방행정기관의 지방이양 대응방안. 경기개발연구원 보고서.
- 금창호·박용성·최승범. (2012). 「특별지방행정기관의 정비방안에 관한 연구. 한국지방행정연구원 용역보고서.
- 금창호·민 기·최영출·홍준현. (2015). 「제주특별자치도 자치분권 강화 연구 용역. 한국지방행정연구원 보고서.
- 김성배. (2006). 공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색 : 특별지방행정기관의 기능 조정을 중심으로 「한국지방자치학회보」. 18(2):27-48.
- 김재훈·남궁근·정광호·김기환. (2008). 「특별지방행정기관 지방이양 추진전략 연구. 한국행정학회 용역보고서.
- 소진광·이승중·이기우·윤두섭. (2002). 「특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계 재정립방안 연구. 행정자치부 보고서.
- 안영훈. (2012). 이명박 정부의 특별지방행정기관 정비실적 평가. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 양영철. (2009). 기획논문: 제주특별자치도; 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제. 「지방행정연구」. 23(2): 59-100.
- 양영철·민 기·남진열·황경수·오승은·허향진·하승수·김효명. (2008). 「제주특별자치도의 이해. 대영문화사.
- 오재일·한장희. (2008). 특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰. 「한국거버넌스학회보」. 15(1): 1-33.
- 우윤식. (2013). 특별지방행정기관의 운영타당성 검토 : 국도와 국가하천 사례. 「국토연구」. 76: 149-169.
- 이시철. (2007). 특별지방행정기관의 기능이양 논의의 쟁점과 방향. 「지방정부연구」. 11(2): 25-46.
- 이은재. (1997). 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립 방안. 「지방행정연구」. 12(3): 1-19.

- 이환범 외. (2011). 우리나라 특별지방행정기관의 재정비를 위한 전략적 대응: 지방자치단체 이관 분야별 기능비교 분석을 토대로 「한국지방자치학회보」. 23(3): 127-156.
- 이현우·이미애. (2008). 「특별지방행정기관의 지방이양 대응방안: 기구·인력·재정 조정을 중심으로」. 경기개발연구원 보고서.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 「분권형 선진국가를 위한 지방분권 5개년 종합실행계획」. 정부혁신지방분권위원회 보고서.
- 정부혁신지방분권위원회. (2006). 「특별지방행정기관 기능조정안」. 정부혁신지방분권위원회 보고서.
- 정원식·안권욱. (2009). 독일의 특별지방행정기관 기능이관을 통한 기능적 행정체제개편의 성과와 영향: 바덴-뷔르템베르크 주정부 사례를 중심으로 「현대사회와 행정」. 19(3): 25-52.
- 주재복·강영주. (2016). 「특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략」: 충청남도를 중심으로. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 제주특별자치도. (2007a). 「제주특별자치도 추진백서」. 제주특별자치도.
- _____. (2007b). 「제주통계연보」. 제주특별자치도.
- _____. (2007c). 「특별자치도 출범, 그간의 성과와 과제」. 제주특별자치도 보고서.
- 지방분권추진위원회. (2012). 「특별지방행정기관 기능조정방안」. 지방분권추진위원회 보고서.
- 한표환. (2014). 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책 비교평가. 「지방행정연구」. 28(4): 73-97.
- 행정안전부. (2008). 「특별지방행정기관 이관 검토 보고」. 행정안전부 보고서.