

# 전북특별자치도 특별지방행정기관 사무이관 방안

고경훈 · 김건위



## 참여연구진

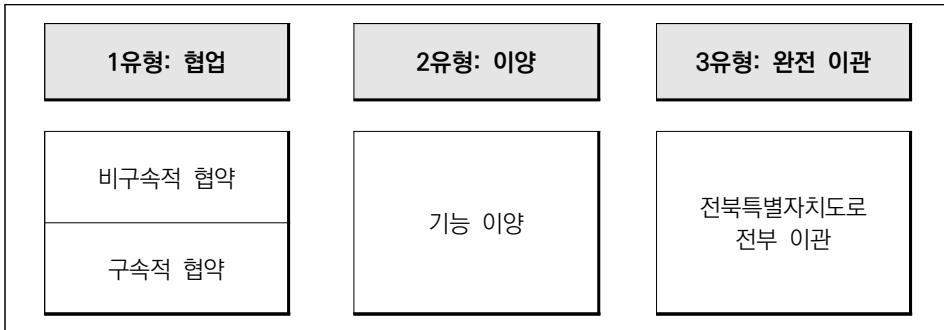
저 자 고경훈, 김건위

연구진 연구책임자 고경훈 | 한국지방행정연구원 연구위원  
공동연구원 김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원

## 연구요약

- 이 연구에서는 전북특별자치도의 기능 제고 및 지역특화발전을 위해 특별지방행정기관의 정비방안을 마련하고, 특히 전북지역의 특수성 및 자치역량을 고려한 이관방안을 모색함
  - 2024년 1월 전북특별자치도가 출범함에 따라 전북지역은 다른 지방자치단체와는 달리 고도의 자치권이 보장되는 새로운 법적 지위가 부여된바, 전북지역 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 이관하여 업무의 효율성을 제고하는 한편, 지방의 특성 있는 발전과 자치역량 향상을 도모하고자 한 것임
- 다만, 특별지방행정기관 일괄이관의 당위성이 충분히 논증되지 않은 상황이므로 이 연구에서는 지역의 여건을 고려한 단계적 정비방안을 모색함
- 이를 위해 제2장에서는 전북특별자치도로의 우선 이양대상 사무로 검토되고 있는 국토관리, 중소기업, 해양수산, 환경, 노동 및 산림분야 특별지방행정기관의 기능을 분석함
- 제3장에서는 전부이관, 사무위임, 지휘감독권 이관 또는 시·도의회 통제, 협업체계 구축 등 특별지방행정기관의 기능을 재조정함에 활용가능한 다양한 방안들의 장단점을 비교, 분석하고 전북지역의 특성을 고려하여 다음과 같은 특별지방행정기관 기능 정비 모형을 도출함

그림 1 | 유형별 특행 기능정비 모형



- 첫 번째 유형은 특행기능 조정에 협업을 활용하는 것으로 전북 자치역량을 고려하여 협약에 따른 협업체계를 구축하는 방식임
  - 두 번째 유형은 기능이양을 활용하는 것으로, 사무처리 등 전체 권한 및 감독권 모두를 지방자치단체에 부여하는 것인바, 특정한 기능에 대한 권한 주체 변경을 전제로 하는 방식임
  - 세 번째 유형은 특별지방행정기관을 폐지하고, 기능 전부를 전북특별자치도로 이관하는 것으로, 특별자치도의 위상과 설치 목적을 고려했을 때 사실상 가장 적합한 유형이나 전부이관에 대비한 제도적 보완이 선행될 필요가 있어 장기적인 관점에서 추진되어야 함
- 제4장에서는 협업에 대한 이론적 논의 및 협업사례 분석을 바탕으로 전북특별자치도 및 특별지방행정기관 간 협업체계 구축을 위한 제도개선 및 실행방안을 제시함
- 특히, 지역별 지방자치단체 및 특별지방행정기관 간 협의기구가 필요한바, 특화된 지역단위 협의회를 신설하여 특별지방행정기관과 지방자치단체 서로 간에 협력을 도모하고 공동의 안건을 협의할 수 있도록 보다 실질적인 협업의 제도화 방안을 모색할 필요가 있음
  - 분야별로 분과협의회를 두되, 협의회를 구성하고 운영에 관련된 사항은 조례로 정함으로써 지역 여건을 반영할 수 있는 제도적인 기반을 마련하는 것이 바람직함

- 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」 제2조의2를 신설하여 지역단위협의회 설치를 위한 법적 근거를 마련함
- 제5장에서는 단위사무 이양의 한계 및 포괄적 권한 이양의 필요성을 논증하고, 다음과 같이 특별지방행정기관의 기능이양을 위한 법제도 개선방안 및 기능중심의 지방이양 추진전략을 제시함
  - 특별지방행정기관의 포괄적 권한이양을 위한 입법은 전북특별법에서 개별 권한을 열거하는 포지티브 방식이 아니라 네거티브 방식을 활용하는 것이 바람직함
    - 특별지방행정기관의 사무를 종합적·포괄적으로 이양하면서 전북자치도가 자기 책임하에 권한을 행사하도록 하고, 예외적으로 특별지방행정기관이 개입해야 하는 사항만을 전북특별법에 규정하는 것임
  - 포괄적 기능이양의 관점에서 지방이양 추진함에는 첫째, 이양기능을 검토함에 있어 사무위임의 원칙을 고려하고, 재원의 성격을 고려하여 특별지방행정기관 이관 사무를 발굴하도록 하며, 둘째, 인력 및 재원의 동시이양을 위해서 「(가칭)이양사무행·재정평가위원회」 등 전담기구를 설치하고 인력 및 재원의 동시이양을 위한 비용산정 모델을 개발하여, 지방이양에 따라 인력과 재정이 보전될 수 있게 하여야 함
  - 마지막으로 전북지역 특별지방행정이 수행하는 사무 가운데 이양 가능한 사업의 조사 및 선별이 필요한바, 현업부서 직원을 대상으로 사무이양의 여부를 판단하기 위한 4가지 요소(중복성, 현지성, 전문성, 통일성)를 기준으로 기능이양 사무조사를 실시하였으며 그 결과는 다음과 같음

【표 1】 설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황

분야	사무명	중요도
노동	지역 맞춤형 일자리 지원 사업	25
	지역 및 산업계가 주도하는 인력양성의 지원	25
국토관리	지역개발조정위원회의 심의에 관한 사항	25
	지역개발사업의 관리 및 지원	25
	건설공사 관련 불법행위 신고의 처리에 관한 사항	25
	건설공사시행에 따른 용지매수 및 지장물의 보상	25
	토지수용관련업무에 관한 사항	25
	토지보상과 관련된 공탁에 관한 사항	25
	보상업무수행에 따른 지방자치단체 등 관련기관과의 협의	25
	소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행	25
	지역 교통안전 기본계획 및 시행계획의 조정·협약과 권역별 교통안전대책 수립에 관한 사항	25
	환경	기후변화 대응 저탄소 녹색성장 추진
섬진강행정협의회 운영에 관한 사항		50
환경기초시설 운영·관리		50
국가하천 관리실태 점검		50
화학사고 대비 비상연락망(사업장, 유관기관) 구축		50
수도사업 운영 및 관리실태 평가에 관한 사항		25
상수원 보호구역의 관리실태 평가		25
야생동·식물 보호활동 전개		25
토양관련전문기관 지정 및 지도, 감독		25
화학물질사고 관련 방재지원, 사후관리		25
새만금유역 수질개선 관리		25
화학물질취급사업장 DB구축		25
분석실험실 운영관리		25
해양수산	해수욕장시설 점검 및 해수욕장협의회 운영에 관한 사항	25

- 이 밖에 각 분야별로 장기적인 맥락에서 사무이양을 고려해야 하는 사업은 다음과 같음

【표 2】 설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황

분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
산림	국유재산의 교환·매각·양여·관리전환 업무지도	·	0	0	·
	국유재산의 대부 및 사용허가 관리 감독	·	0	0	·
	국유재산 관리 업무	·	0	0	·
	국유 임산물 및 목재생산·공급	·	0	0	·
국토관리	건설기술인의 기술자격취소 또는 정지처분	0	·	0	·
	기본운영계획 및 심사분석	0	·	0	·
	건설공사 및 용역의 계약·관리	0	·	0	·
	국가산업단지실시계획의 승인·준공인가 및 관리	0	·	0	·
	관리개선 및 각종 통계의 유지·분석	0	·	0	·
	건설통계 및 사업관계자료의 수집 및 발간	0	·	0	·
	건설공사 하자관리의 총괄	0	·	0	·
	국정감사에 관한 업무 등 대국회업무에 관한 사항	0	·	·	0
	유가증권 및 보관금의 출납 및 보관	0	·	·	0
	세입·채권의 관리	0	·	·	0
	공무원연금·의료보험료 등의 징수·납입 및 각종 저축에 관한 업무	0	·	·	0
	소관 국유재산의 관리	0	·	·	0
	일반국도개량사업시행계획의 수립	0	·	0	·
	소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·
	소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영	0	·	0	·
	도로관계자료의 수집 및 조사	0	·	0	·
	도로구역의 결정 및 변경	0	·	0	·
	도로의 점용허가 등에 관한 사항	0	·	0	·
	도로관리심의회 운영	0	·	0	·
	도로의 설해대책에 관한 사항	0	·	0	·
	도로사업관련 농지전용협의 및 초지전용추천에 관한 사항	0	·	0	·
	민자도로 운영·관리 등에 관한 사항	0	·	0	·
	소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·
	소관 간척공사 관련 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·

분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
	일반국도유지관리 및 보수사업계획의 수립	0	·	0	·
	소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·
	소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영	0	·	0	·
	도로의 통행의 금지 또는 제한에 관한 사항	0	·	0	·
	도로의 수해대책에 관한 사항	0	·	0	·
	일반국도상 교량·터널 등 구조물의 안전점검에 관한 사항	0	·	0	·
	도로구조보호를 위한 운행제한차량의 단속에 관한 사항	0	·	0	·
	지역개발사업에 관한 조사·측량·설계·시행 및 감독	0	·	0	·
	건설공사용 재료의 시험 및 품질관리	0	·	0	·
	기술자문위원회 및 교통영향분석·개선대책심의위원회의 운영	0	·	0	·
	건설엔지니어링 및 건설공사에 대한 평가	0	·	0	·
	지하안전평가 및 소규모 지하안전평가의 협의·관리·감독	0	·	0	·
	건설공사의 기성·준공검사 및 하자담보책임기간이 만료되는 때에 시행하는 하자검사	0	·	0	·
	건설공사의 부실방지 및 안전관리에 관한 점검 및 조사	0	·	0	·
	건설공사 등의 부실 측정에 관한 사항	0	·	0	·
	건설공사 및 시설물 재난관리에 관한 사항	0	·	0	·
	건설공사 부실 및 부패신고 민원의 접수 및 처리	0	·	0	·
	시설물의 안전 및 유지관리에 관한 점검 및 조사	0	·	0	·
	용지매수 및 지장물 이전에 따른 보상	0	·	0	·
	국도 접도구역의 관리	0	·	0	·
	공사의 기성 및 준공 검사	0	·	0	·
	과적차량의 처리	0	·	0	·
	도로유지보수용 장비 및 부속품의 구입	0	·	0	·
	국도(교량·터널 등 구조물은 제외한다)와 그 부대시설의 유지 관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독	0	·	0	·
	골재원의 조사	0	·	0	·
	공사용 재료의 품질시험 및 품질관리	0	·	0	·
	도로유지보수용 건설기계 및 건설기계부속품의 소요판단·구입 요구 및 검수와 운용관리	0	·	0	·



분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
	축중기 등 과적차량 단속장비의 관리	0	.	0	.
	국도상의 교량·터널 등 구조물의 유지관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독	0	.	0	.
	교량·터널 등 구조물의 정기점검·정밀점검 및 긴급점검의 시행	0	.	0	.
	교량의 위탁관리업무에 관한 사항	0	.	0	.
	교량·터널 등 구조물공사용 재료의 품질시험 및 품질관리	0	.	0	.
	도로구조의 보호를 위한 과적차량의 단속·적발	0	.	0	.
	과적차량 단속요원(공익근무요원을 포함한다)의 관리	0	.	0	.
	도로의 통행의 금지 또는 제한	0	.	0	.
환경	녹색기업관리	.	0	.	0
	도립공원, 군립공원계획 결정, 변경 협의	.	0	0	.
	화학테러 대비 교육·훈련 및 대책반 운영	.	0	0	.
	왕궁·용지 축산단지 환경개선 대책 추진 및 지원	.	0	0	.
	왕궁 축산단지 현업축사 토지 매수 및 사후관리	.	0	0	.
	새만금 조류경보제 운영에 관한 사항	.	0	0	.
	하천기본계획 수립	.	0	0	.
	국가하천 점용 인·허가	.	0	0	.
	화학사고 현장대응 및 사후영향조사	.	0	0	.
	익산, 군산지역 유해화학물질 허가, 지도·점검	.	0	0	.
	화학사고 측정분석차량 운영·관리	.	0	0	.
	사고물질 탐지·측정	.	0	0	.
해양수산	해양시설의 관리	.	0	0	.
	해양환경공단의 육성·지원	.	0	0	.
	사설항로표지의 준공확인, 관리실태 지도점검, 위탁관리 신고 및 위탁관리업 등록에 관한 업무	.	0	0	.

- 제6장에서는 특별지방행정기관의 완전이관을 위해 각 분야별 제주이관의 성과 및 한계를 분석하고, 검토한 내용을 바탕으로 특별지방행정기관의 완전이관을 위한 추진전략을 제시함
- 첫째, 제주자치도의 사례에 비추어 전북자치도가 완전이관을 추진함에

있어서는 전북자치도와 이관 대상 특별지방행정기관이 수용할 수 있는 합리적인 이관 원칙을 마련하여 적용할 필요가 있음

- 둘째, 특별지방행정기관의 완전이관 기관을 선정하여야 하며, 익산지방국토관리청(국토관리분야), 전북지방중소벤처기업청(중소기업분야), 군산지방해양수산청(해양수산분야), 전북지방환경청(환경분야), 노동분야의 고용노동부 노동지청(전주지청, 군산지청, 익산지청) 및 서부지역 산림청(산림분야) 등 8개 기관은 중국적인 완전 통합 대상의 기관으로 분류할 수 있으나 다만, 그 우선순위에 대한 평가를 통해 시범운영 기간을 거치고 완전 통합 기관을 확대하는 것이 적절함
- 셋째, 완전 이관 대상이 결정되면, 지방이관을 위한 인력규모를 결정하고 예산 및 재원 대책을 마련하여야 하며, 본청의 조직개편을 통해 전북자치도 기구를 재설계한 후, 실제 인력 배치까지 이루어져야 함
- 넷째, 제주자치도 특별지방행정기관 이관 사례 분석 결과에 따라 전북자치도 특별지방행정기관 이관 시 예상되는 부작용 및 문제점에 대한 대안을 마련함

# 목 차

## 제 1 장 서 론

제1절 연구목적 및 필요성 .....	3
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	3
2. 연구의 목적 .....	5
제2절 연구범위 및 방법 .....	7
1. 연구범위 .....	7
2. 연구방법 .....	8
제3절 연구의 체계 .....	9

## 제 2 장 전북지역 특별지방행정기관 현황

제1절 기관현황 .....	13
제2절 기관별 사무 종류 및 기능 .....	14
1. 익산지방국토관리청 .....	14
2. 전북지방중소벤처기업청 .....	19
3. 군산지방해양수산청 .....	21
4. 전북지방환경청 .....	26
5. 전주고용노동지청 .....	30
6. 익산고용노동지청 .....	34
7. 군산고용노동지청 .....	36
8. 서부지방산림청 .....	40

### 제 3 장 전북특별자치도 특별지방행정기관 정비 모형

제1절 특별지방행정기관 정비의 필요성 및 정비 방식의 장·단점	45
1. 특별지방행정기관 정비의 필요성	45
2. 특별지방행정기관 정비 방식의 장·단점	45
제2절 특별지방행정기관 기능정비 모형(안)	49

### 제 4 장 전북특별자치도 및 특별지방행정기관의 협업체계 구축

제1절 기관 간 협업	55
1. 협업의 의미	55
2. 지방자치단체 및 특별지방행정기관 간 협업의 필요성	60
제2절 협업사례 분석	64
1. 고용복지 플러스센터	64
2. 부산식약청 농축수산물 안전관리 민·관협의회	66
3. 영남권 교통안전협의회	68
4. 영남권 건설안전협의회	70
제3절 전북특별자치도 및 특별지방행정기관 간 협업체계 구축 방안	72
1. 협업의 성공요인	72
2. 협업을 위한 법·제도적 기반 마련	74
3. 협업체계 구축 방안	77

### 제 5 장 포괄적 권한 이양을 통한 특별지방행정기관 사무이관 방안

제1절 포괄적 권한 이양의 의미	83
1. 단위사무 이양의 한계 및 포괄적 권한 이양의 필요성	83
2. 포괄적 권한 이양의 전제	86

제2절 포괄적 권한 이양을 위한 추진방안 .....	88
1. 특별지방행정기관의 기능이양을 위한 법·제도 개선 .....	88
2. 기능중심의 지방이양 추진 전략 .....	90
3. 기능이양 사무 조사 결과 .....	100

## 제 6 장 특별지방행정기관의 완전 이관

제1절 특별지방행정기관의 제주이관 사례 분석 .....	119
1. 특별지방행정기관 이관 현황 .....	119
2. 분야별 특별지방행정기관 이관의 성과 및 문제점 .....	124
제2절 특별지방행정기관 완전 이관 전략 .....	146
1. 특별지방행정기관 완전 이관 시 고려사항 .....	146
2. 특별지방행정기관 완전 이관을 위한 추진 전략 .....	147

## 제 7 장 결 론

제1절 연구결과의 요약 .....	155
제2절 정책적 제언 .....	163

<b>【참고문헌】</b> .....	165
---------------------	-----

## 표 목차

표 2-1   전북지역 특별지방행정기관 이관 검토 대상 .....	13
표 2-2   익산지방국토관리청의 인력 .....	15
표 2-3   2024년 익산지방국토관리청 예산현황(2024년) .....	15
표 2-4   익산지방국토관리청 조직 및 업무분장 .....	16
표 2-5   전북지방중소벤처기업청 조직 구성 및 사무기능 .....	20
표 2-6   군산지방국토관리청의 인력 및 예산 .....	21
표 2-7   군산지방해양수산청 조직 구성 및 사무기능 .....	22
표 2-8   전북지방환경청 조직 구성 및 사무기능 .....	27
표 2-9   전주고용노동지청 조직 구성 및 사무기능 .....	30
표 2-10   익산고용노동지청 조직 구성 및 사무기능 .....	35
표 2-11   군산고용노동지청 조직 구성 및 사무기능 .....	37
표 2-12   서부지방산림청 조직 구성 및 사무기능 .....	41
표 3-1   특별지방행정기관 정비 방안의 비교 분석 .....	47
표 3-2   위임과 이양의 비교 .....	50
표 4-1   협약의 유형 구분 .....	58
표 4-2   MOU의 기능 .....	59
표 4-3   지방자치단체와 특별지방행정기관 간 유사업무 수행 현황(예) .....	62
표 4-4   지방이양을 통한 특별지방행정기관의 기능 재조정이 적합한 분야 .....	62
표 4-5   영남권 교통안전협의회 기관별 역할 .....	68
표 4-6   「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」의 주요 내용 .....	75
표 4-7   지방자치법상 사무위탁의 내용(지방자치법 제168조) .....	78
표 5-1   권한이양 방식의 비교 .....	90
표 5-2   재원의 성격을 고려한 특별지방행정기관 이관 방안 .....	94
표 5-3   설문조사 대상 분야별 사무수 .....	100
표 5-4   설문조사 응답요소별 특성 .....	101
표 5-5   설문조사 결과 분야별 응답율 .....	102

표 5-6   설문조사 결과 분야별 × 요인별 응답결과 .....	103
표 5-7   설문조사 결과 분야별 × 사무이양 판단 응답결과 .....	106
표 5-8   설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황 .....	109
표 5-9   I 유형 해당 사업 현황 .....	111
표 5-10   II 유형 해당 사업 특성 .....	112
표 5-11   I 유형 해당 사업 현황 .....	113
표 6-1   특별지방행정기관의 제주이관 기준·원칙 분야 등 .....	120
표 6-2   특별지방행정기관 제주이관 현황 .....	121
표 6-3   이체 정원 확정 현황 .....	123
표 6-4   이체 정원 대비 전입 현원 현황 .....	123
표 6-5   이체 정원 확정 현황 .....	123
표 6-6   특별지방행정기관 예산 추이 .....	124
표 6-7   국토관리분야 이관 사무 .....	125
표 6-8   국토관리분야 이관 단위사무 .....	125
표 6-9   중소기업분야 이관 사무 .....	130
표 6-10   중소기업분야 이관 단위사무 .....	130
표 6-11   해양수산분야 이관 사무 .....	132
표 6-12   해양수산분야 이관 단위사무 .....	133
표 6-13   환경분야 이관 사무 .....	138
표 6-14   환경분야 이관 단위사무 .....	138
표 6-15   노동분야 이관 사무 .....	140
표 6-16   고용분야 이관 단위사무 .....	141
표 7-1   설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황 .....	158
표 7-2   설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황 .....	159

## 그림 목차

그림 1-1   연구의 분석체계 .....	9
그림 2-1   익산지방국토관리청 조직도 .....	14
그림 2-2   전북지방중소벤처기업청 조직도 .....	19
그림 2-3   군산지방해양수산청 조직도 .....	21
그림 2-4   전북지방환경청 조직도 .....	26
그림 2-5   전주고용노동지청 조직도 .....	30
그림 2-6   익산고용노동지청 조직도 .....	34
그림 2-7   군산고용노동지청 조직도 .....	36
그림 2-8   서부지방산림청 조직도 .....	40
그림 3-1   유형별 특행 기능정비 모형 .....	49
그림 4-1   지방분권균형발전법상 지역발전투자협약체계 .....	58
그림 4-2   협업조직 구성의 추진절차 .....	79
그림 5-1   「(가칭)이양사무행·재정평가위원회」 설치방안 .....	96
그림 5-2   특별지방행정기관 분야별 이양사무 비용산출 과정 흐름도 .....	97
그림 5-3   제주특별자치도 중앙권한 이양 소요재원 분석 사무조사표 .....	99
그림 5-4   분야별 응답 및 미응답 사무 수 .....	102
그림 5-5   응답결과 요약 .....	103
그림 5-6   6개 분야별 응답결과 .....	105
그림 5-7   사무이양 판단결과 종합 .....	107
그림 5-8   6개 분야별 이양사무 및 현행 유지사무 선정 결과 .....	108
그림 5-9   II 유형 해당 사업의 분야별 × 요소별 특징 .....	112
그림 7-1   유형별 특행 기능정비 모형 .....	156



# 제 1 장 서 론

제1절 연구목적 및 필요성

제2절 연구범위 및 방법

제3절 연구의 체계



# 01 서론

## 제1절 연구목적 및 필요성

### 1. 연구의 배경 및 필요성

- 2024년 1월 18일 전북특별자치도가 출범함에 따라 전북지역은 다른 지방자치단체와는 달리 고도의 자치권이 보장되는 새로운 법적 지위가 부여된 바 있음
- 특별자치도는 다른 지역과 차별화되는 자치권을 부여하는 특별자치제의 한 유형으로 2006년 7월 제주도가 우리나라 최초의 특별자치도로 설치되었고, 이후 2023년 7월 강원특별자치도가 출범한 바 있음
  - 일반자치제가 모든 지방정부에게 중앙정부로부터 일정 정도 수준의 자치권을 보장하는 것이라면, 특별자치제는 특정한 지방정부에게 일반적인 지방정부에게 주어진 권한 이상의 재량권을 부여하는 것임(정수현·임유진, 2023: 8)
  - 따라서 일반적인 광역자치단체는 「지방자치법」에 의거, 행정 기능 및 사무 권한을 부여받지만, 특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」, 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 등에 따라 일반 광역자치단체와는 다른 수준의 자치권을 인정받게 됨
- 한편, 특별지방행정기관은 국가가 지방에 설치하는 행정기관이라는 점에서 지방분권의 핵심인 지방자치단체의 존재와 서로 상충하는 부분이 있어 그 정비의 필요성이 꾸준히 제기되고 있음
- 현행법상 특별지방행정기관은 중앙행정기관에 소속되어 있으며, 자치단체 구역이라는 해당 관할구역 내에서 집행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 일반 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관임

- 특별지방행정기관은 지방적 사무를 처리하는 기관임에도 중앙정부에 예속되어 있고, 국가의 지시에 따라 국가를 위해 행정을 수행하고 중앙에서 확정된 국가사무의 집행권만을 가지며 국가가 특별지방행정기관에 대한 지휘·감독 권한을 지닌다는 특징이 있음(김영수·금창호, 2002)
- 그런데 중앙정부가 지역단위의 업무를 지방자치단체와 별도로 집행하기 위한 조직을 설치하는 것은 지방행정의 종합성 및 자율성을 저하시키고 지역주민의 불편과 혼란을 초래하는 한편, 지방자치단체와 유사·중복기능을 수행함에 따라 행정의 비효율을 야기하는 원인이 되고 있음(고경훈·주희진, 2023: 19-20)
- 뿐만 아니라, 특별지방행정기관은 「행정기관의 조직 및 정원에 관한 통칙」에 따라 국가사무를 지방자치단체에 위임하여 처리하는 것이 부적합한 경우에 한해 설치할 수 있으나 현재까지는 국가사무를 지방에 위임하기 보다는 국가가 직접 수행하는 경우가 대부분이었는데, 이는 현행법에도 반하는 것임
  - 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제1항은 특별지방행정기관의 정비에 관하여, “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.”는 기준을 명확하게 제시하고 있음
- 따라서 특별지방행정기관의 기능을 검토하여 필요한 경우에는 해당 기능을 이관하여 업무의 효율성을 제고하는 한편, 지방의 특성 있는 발전과 자치역량 향상을 도모하여야 함
- **전라북도가 ‘특별자치도’의 위상에 걸맞은 자치권을 확보하고 지역의 자치역량을 강화하기 위해서 특별지방행정기관의 정비는 선결과제인바, 이 연구에서는 전북 특별자치도의 특별지방행정기관 정비방안을 마련하고자 함**
- 자치행정의 기능과 역할이 확대되는 상황에서 특별지방행정기관을 통한 국가의 간섭은 지양하여야 하며, 이는 자치권을 극대화한다는 특별자치도의 존재 의의에도 반하는 것임

- 이에 제주특별자치도의 경우 제주지방국토관리청, 제주중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청, 제주지청, 제주보훈지청의 업무 49개 분야 458개 사무가 이관되어 운영 중에 있으며 중앙행정기관 산하의 특별지방행정기관은 폐지된바 있음
- 따라서 전북특별자치도의 권한을 강화하고 운영의 효율화를 도모할 수 있도록 특별지방행정기관의 이관을 적극적으로 추진하여, 이를 통해 궁극적으로는 자치분권 실현을 통한 전북특별자치도의 완성으로 도민의 복지증진 및 균형 발전에 기여하고자 함

## 2. 연구의 목적

- 이 연구는 전북특별자치도의 기능 제고 및 지역특화발전을 위해 특별지방행정기관의 정비방안을 마련하고자 하며, 특히 전북지역의 특수성 및 자치역량을 고려한 맞춤형 이관방안을 모색하는 데에 목적이 있음
- 제주특별자치도의 경우 특별지방행정기관과 관련되는 법률 등 제도상의 바뀔이 일거에 일어났는데, 이로 인하여 과거 중앙정부에서 관장하던 행정사무는 물론 인력, 예산, 사무 등이 도내 유일의 지방자치단체로 일괄 이관되었음(이시철, 2007: 38)
- 그러나 이관과 관련한 성과도 분명 존재하지만, 일괄이관으로 인한 운영상의 문제점이 적지 않게 발생하여 일부 특행기관의 기능과 사무를 국가로 환원하는 방안까지 논의되는 만큼 일괄이관의 당위성은 충분히 논증되지 않은 상황임
  - 이에 강원특별자치도 역시 산림, 농업, 환경, 군사 등 4대 분야의 사업특례에 따른 특별지방행정기관에 대한 권한을 부여받았으며(정수현·임유진, 2023: 25), 강원특별자치도의 핵심 목표는 '규제 완화'에 있는 만큼, 원주환경청 등 규제기관의 환경영향평가권 등 핵심 권한부터 이양받는 방식으로 특별지방행정기관 정비를 추진하고 있음
- 따라서 특별지방행정기관의 일관 이관보다는 지역의 여건을 고려한 전북형 이관 방안을 모색하고자 함. 다만, 중국적으로는 특별자치도의 위상에 걸맞게

특별지방행정기관의 완전 이관이 이루어지는 것이 바람직할 것인바, 특별자치도의 발전과 더불어 단계적인 정비방안을 모색할 필요가 있을 것임

- 즉, 이 연구는 추후 완전 이관을 위한 일종의 사전준비 단계에 관한 논의를 중심으로 하며, 전북특별자치도의 특성과 자치역량을 고려한 특별지방행정기관의 기능 재조정 및 차등적 이관 추진을 전제로 하는 것임
- 그리고 추후 운영과정에서 지적된 문제점을 보완하여 특별지방행정기관의 완전 이관을 추진하여야 할 것임

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

#### □ 대상 범위

- 본 연구의 대상범위는 국토관리, 중소기업, 해양수산, 환경, 노동 등 지방이양 대상 5대 분야(보훈분야는 제외) 및 산림분야로 한정함
- 전북에서는 익산지방국토관리청(국토관리분야), 전북지방중소벤처기업청(중소기업분야), 군산지방해양수산청(해양수산분야), 전북지방환경청(환경분야), 노동분야의 고용노동부 노동지청(전주지청, 군산지청, 익산지청) 및 서부지역 산림청(산림분야) 등 8개 기관이 그 대상이 됨

#### □ 내용적 범위

- 특별지방행정기관 타시도 및 정책 동향
  - 특별지방행정기관의 제주이관 사례 심층 분석
    - 분야별 사무 및 기능에 관한 권한 위임·이양 실태 분석
    - 특별지방행정기관 지방이관의 운영상 문제점 및 운영성과 분석
- 전북지역 특별지방행정기관 사무 분석
  - 기관현황(호남권역, 광역(지역), 사무소, 출장소 등)
  - 기관별 사무 종류(법적 근거 포함)
  - 사무분석을 통한 지역 특성을 고려한 도 수행 사무 제안
- 사무이관 세부추진 방안 마련
  - 조직, 인력, 예산 등 사무 추진 방안
  - 법령, 제도 등 개선 방안
    - 특별지방행정기관 관련 전북특별법 개정안 마련
    - 특별법 개정에 따른 조례 정비 방안 마련 등

- 포괄적 권한 이양을 통한 특별지방행정기관 사무이관 방안 제안
  - 포괄적 권한 이양 필요성, 법적 근거, 기준 등
  - 포괄적 권한 이양이 필요한 사무분석, 추진방안 등

## 2. 연구방법

- 연구방법은 특별지방행정기관 이관에 관한 기존의 문헌조사를 바탕으로 실제 운영 현황에 대한 실태를 분석하고자 하며, 이에 적용할 주요 연구 방법은 ① 문헌연구 ② 사례연구 ③ 면담조사 등을 활용함

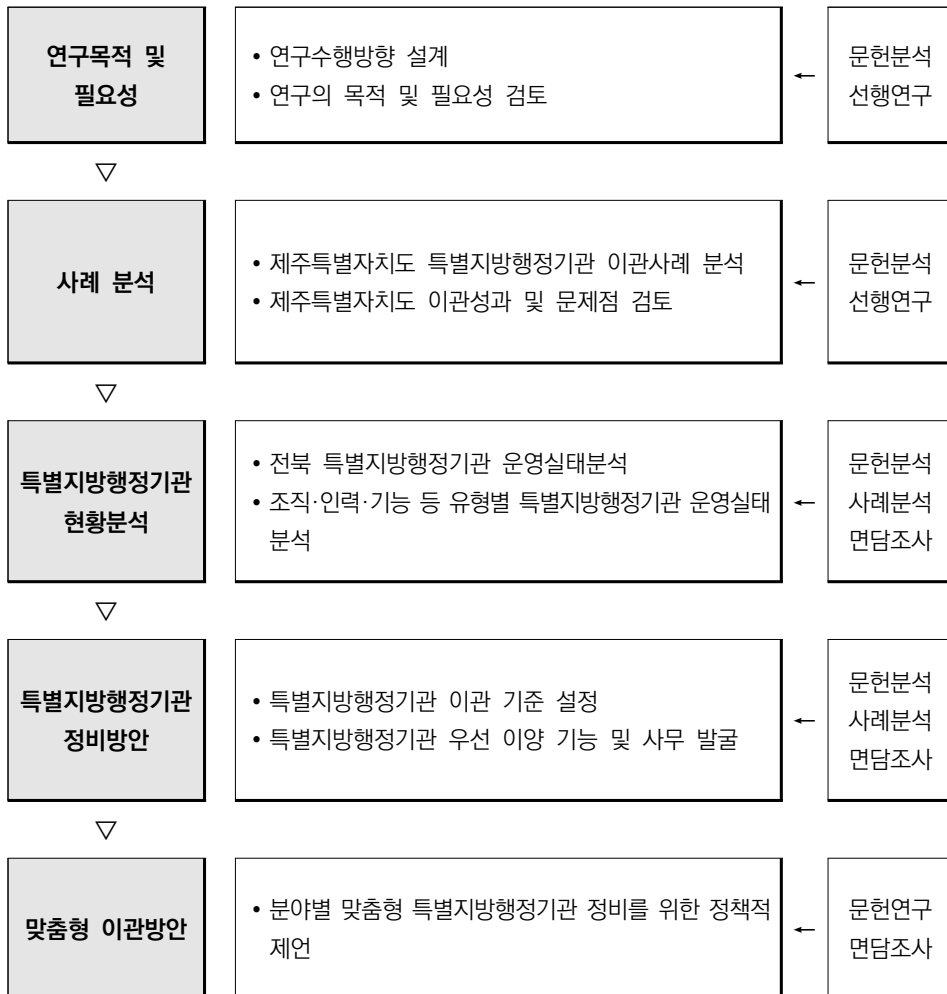
- 문헌연구
  - 특별지방행정기관 관련 선행연구에 관한 문헌수집 및 분석
  - 지방이양 대상사무 분석을 위한 법령 등 조사
- 사례연구
  - 6대 분야 특별지방행정기관이 이미 이관된 제주특별자치도의 이양과정 및 성과 조사
  - 제주 특별지방행정기관의 이관 사례 분석을 통한 정책대안의 시사점 도출
- 면담조사
  - 전북 특별지방행정기관별 이관 기능 도출을 위해 중앙부처 및 전북특별자치도를 대상으로 면담조사를 실시함
  - 특별지방행정기관 이양 기능 또는 사무 발굴 위한 해당 업무 담당자들과 면담을 통해 이관의 적합성을 파악하는 수요도 조사, 이관 시 문제점 및 개선안을 파악하고자 함



### 제3절 연구의 체계

□ 본 연구의 전체적인 흐름은 다음의 그림과 같음

[그림 1-1 | 연구의 분석체계





# 제 2 장

## 전북지역 특별지방행정기관 현황

제1절 기관현황

제2절 기관별 사무 종류 및 기능



# 02 전북지역 특별지방행정기관 현황

## 제1절 기관현황

- 이 연구의 대상인 특별지방행정기관은 전북특별자치도로의 우선 이양대상 사무로 검토되고 있는 국토관리, 중소기업, 해양수산, 환경, 노동 및 산림분야인바, 전북특별자치도 내 특별지방행정기관은 다음과 같음
- (국토관리분야) 익산지방국토관리청
  - (중소기업분야) 전북지방중소벤처기업청
  - (해양수산분야) 군산지방해양수산청
  - (환경분야) 전북지방환경청
  - (노동분야) 고용노동부 노동지청(전주지청, 군산지청, 익산지청)
  - (산림분야) 서부지역 산림청

표 2-1 | 전북지역 특별지방행정기관 이관 검토 대상

기관명	주요 기능	소재지
익산지방국토관리청	국토건설관리, 국가하천 정비	익산시
전북지방중소벤처기업청	중소 벤처기업 육성 및 발전	전주시
군산지방해양수산청	항만기반시설 확충	군산시
전북지방환경청	새만금유역을 비롯한 전북지역 환경업무 총괄	전주시
전주고용노동지청	고용창출, 고용지원	전주시
익산고용노동지청		익산시
군산고용노동지청		군산시
서부지역 산림청	산림보호 및 산림경영 지원	남원시

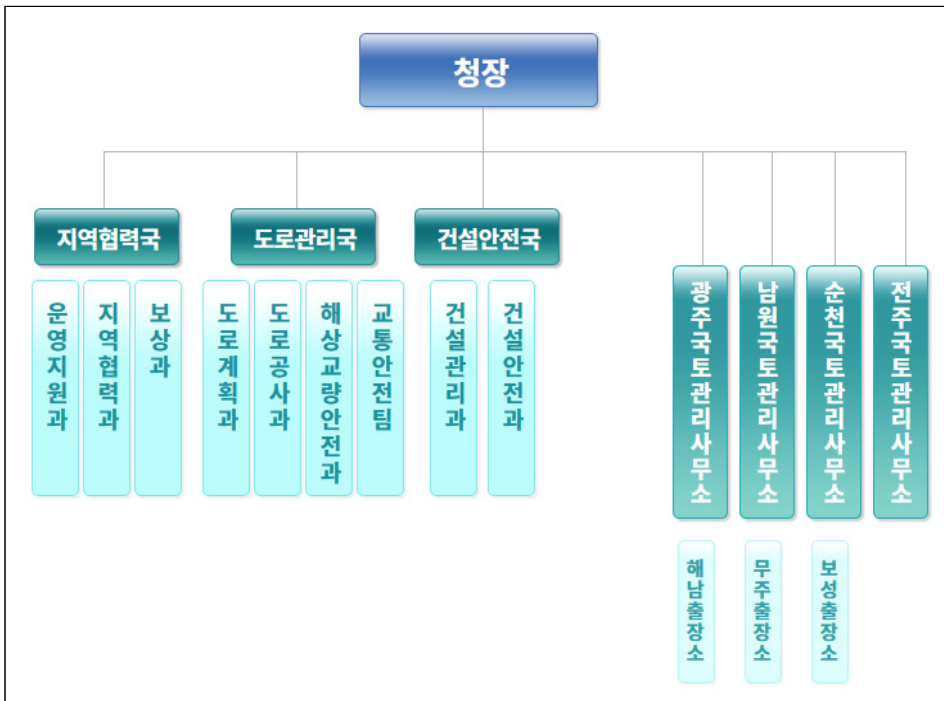
## 제2절 기관별 사무 종류 및 기능

### 1. 익산지방국토관리청

#### □ 조직현황

- 익산지방국토관리청은 산하에 지역협력국, 도로관리국, 건설안전국 및 4개 국토관리사무소(광주·남원·순천·전주)와 3개 출장소(해남·무주·보성)를 두고 있으며 구체적인 조직 및 인력은 다음과 같음

| 그림 2-1 | 익산지방국토관리청 조직도



자료: 익산지방국토관리청 홈페이지

## ○ 익산지방국토관리청의 인력 및 예산 현황은 다음과 같음

| 표 2-2 | 익산지방국토관리청의 인력

(단위: 명)

구분	익산지방 국토관리청	본청				국토관리사무소				
		계	지역협력국	도로관리국	건설안전국	계	광주	남원	순천	전주
정원	596	118	46	45	27	478	143	95	117	123

자료: 익산지방국토관리청, 2024년 주요업무 추진계획, 1면

| 표 2-3 | 2024년 익산지방국토관리청 예산현황(2024년)

(단위: 억 원)

사업별	2023 예산현액	2024 예산 배정액	
		예산	증감
총계	11,392	11,341	△51
주요사업비	11,042	10,078	△964
국도건설	4,444	5,400	956
도로관리	1,265	1,372	107
국토관리	4,006	3,179	△827
산업단지	72	65	△7
국가지원지방도	122	62	△60
성장촉진지역개발	1,133	1,024	△109
경상경비 등	350	239	△111

자료: 익산지방국토관리청, 2024년 주요업무 추진계획, 10면

## □ 수행기능 현황

- 익산지방국토관리청은 지역 균형발전을 위한 도로 건설·관리, 건설공사의 품질관리 및 안전사고 예방, 안전하고 편리한 교통환경을 주요임무로 하며, 전북특별자치도, 전라남도, 광주광역시를 관할하는 국토교통부 소속기관으로, 각 조직 구성 및 업무는 다음과 같음

【 표 2-4 】 익산지방국토관리청 조직 및 업무분장

구분	업무분장
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보안 및 인사</li> <li>• 문서의 접수·발송, 관인관리와 기록관의 운영·관리</li> <li>• 물품(공사용 자재 및 기계를 포함한다)의 구입 및 관리</li> <li>• 청사관리</li> <li>• 민원사무처리와 각종 증명의 발급</li> <li>• 건설기술인의 기술자격취소 또는 정지처분</li> <li>• 청 내 변화관리 업무 총괄</li> <li>• 청 내 다른 국·실 및 과의 주관에 속하지 아니하는 사항</li> </ul>
지역 협력국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본운영계획 및 심사분석</li> <li>• 건설공사 및 용역의 계약·관리</li> <li>• 국가산업단지실시계획의 승인·준공인가 및 관리</li> <li>• 관리개선 및 각종 통계의 유지·분석</li> <li>• 건설통계 및 사업관계자료의 수집 및 발간</li> <li>• 건설공사 하자관리의 총괄</li> <li>• 국정감사에 관한 업무 등 대국회업무에 관한 사항</li> <li>• 예산의 편성 및 관리</li> <li>• 유가증권 및 보관금의 출납 및 보관</li> <li>• 경리 및 결산과 그 부대업무</li> <li>• 세입·채권의 관리</li> <li>• 공무원연금·의료보험료 등의 징수·납입 및 각종 저축에 관한 업무</li> <li>• 청 내 혁신업무 및 홍보에 관한 사항</li> <li>• 지역개발조정위원회의 심의에 관한 사항</li> <li>• 지역개발사업의 관리 및 지원</li> <li>• 건설공사 관련 불법행위 신고의 처리에 관한 사항</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사시행에 따른 용지매수 및 지장물의 보상</li> <li>• 토지수용관련업무에 관한 사항</li> <li>• 토지보상과 관련된 공탁에 관한 사항</li> <li>• 보상업무수행에 따른 지방자치단체 등 관련기관과의 협의</li> <li>• 소관 국유재산의 관리</li> <li>• 개발제한구역의 토지 등의 매수 및 매수한 토지의 관리</li> </ul>



구분	업무분장
도로 관리국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반국도개량사업시행계획의 수립</li> <li>• 소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행</li> <li>• 소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영</li> <li>• 도로관계자료의 수집 및 조사</li> <li>• 도로구역의 결정 및 변경</li> <li>• 도로의 점용허가 등에 관한 사항</li> <li>• 도로관리심의회의 운영</li> <li>• 도로의 설해대책에 관한 사항</li> <li>• 도로사업관련 농지전용협의 및 초지전용추천에 관한 사항</li> <li>• 민자도로 운영·관리 등에 관한 사항</li> <li>• 소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행</li> <li>• 소관 간척공사 관련 측량·조사·설계 및 시행</li> <li>• 그 밖에 국 내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반국도유지관리 및 보수사업계획의 수립</li> <li>• 소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행</li> <li>• 소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영</li> <li>• 도로의 통행의 금지 또는 제한에 관한 사항</li> <li>• 도로의 수해대책에 관한 사항</li> <li>• 일반국도상 교량·터널 등 구조물의 안전점검에 관한 사항</li> <li>• 도로구조보호를 위한 운행제한차량의 단속에 관한 사항</li> <li>• 지역개발사업에 관한 조사·측량·설계·시행 및 감독</li> <li>• 민자도로 운영·관리 등에 관한 사항</li> <li>• 소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해상교량 건설사업 시행계획 수립</li> <li>• 해상교량 건설사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행</li> <li>• 해상교량 유지관리 및 보수에 관한 사항</li> <li>• 해상교량 구조물의 안전점검에 관한 사항</li> <li>• 해상교량의 재해 대책에 관한 사항</li> <li>• 해상교량 관리 운영 및 연구·발전</li> </ul>

구분	업무분장
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 교통안전 기본계획 및 시행계획의 조정·협외와 권역별 교통안전대책 수립에 관한 사항</li> <li>• 「교통안전법」 제55조의3 및 「화물자동차 운수사업법」 제12조의2에 따른 조사와 단속원의 관리에 관한 사항</li> <li>• 「교통안전법」 제33조에 따른 교통수단안전점검에 관한 사항</li> <li>• 「교통안전법」 제50조에 따른 교통사고원인조사에 관한 사항</li> <li>• 도로교통 분야 지능형 교통체계 구축·운영 지원에 관한 사항</li> <li>• 교통 안전기관 협의회 운영에 관한 사항</li> </ul>
건설 안전국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사용 재료의 시험 및 품질관리</li> <li>• 기술자문위원회 및 교통영향분석·개선대책심의위원회의 운영</li> <li>• 건설엔지니어링 및 건설공사에 대한 평가</li> <li>• 지하안전평가 및 소규모 지하안전평가의 협의·관리·감독</li> <li>• 그 밖에 건설안전국 내 다른 부서의 주관에 속하지 아니하는 사항</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사의 기성·준공검사 및 하자담보책임기간이 만료되는 때에 시행하는 하자검사</li> <li>• 건설공사의 부실방지 및 안전관리에 관한 점검 및 조사</li> <li>• 건설공사 등의 부실 측정에 관한 사항</li> <li>• 건설공사 및 시설물 재난관리에 관한 사항</li> <li>• 건설공사 부실 및 부패신고 민원의 접수 및 처리</li> <li>• 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 점검 및 조사</li> </ul>
국도 관리 사무소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보안·인사·일반사무 및 경리</li> <li>• 각종 계약</li> <li>• 물품 및 공사용 재료의 구입·보관·출납 및 관리</li> <li>• 국유재산 및 청사의 관리</li> <li>• 용지매수 및 지장물 이전에 따른 보상</li> <li>• 국도 접도구역의 관리</li> <li>• 공사의 기성 및 준공 검사</li> <li>• 과적차량의 처리</li> <li>• 도로유지보수용 장비 및 부속품의 구입</li> <li>• 그 밖의 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항</li> </ul>

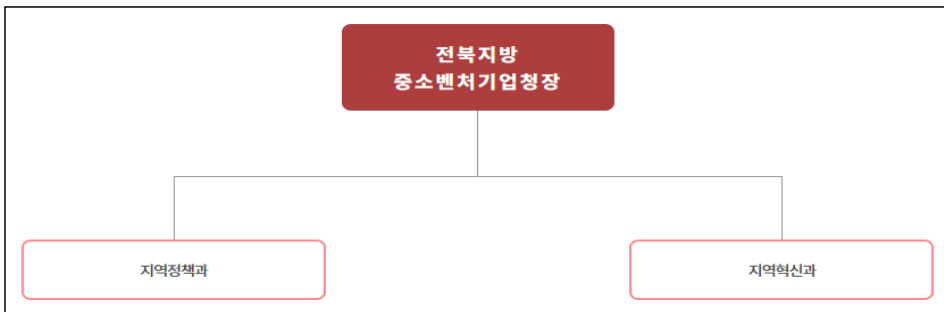
구분	업무분장
도로안전운영과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국도(교량·터널 등 구조물은 제외한다)와 그 부대시설의 유지관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독</li> <li>• 골재원의 조사</li> <li>• 공사용 재료의 품질시험 및 품질관리</li> <li>• 도로유지보수용 건설기계 및 건설기계부속품의 소요판단·구입요구 및 검수와 운용관리</li> <li>• 축종기 등 과적차량 단속장비의 관리</li> <li>• 그 밖에 공사의 현장관리에 관한 사항</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국도상의 교량·터널 등 구조물의 유지관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독</li> <li>• 교량·터널 등 구조물의 정기점검·정밀점검 및 긴급점검의 시행</li> <li>• 교량의 위탁관리업무에 관한 사항</li> <li>• 교량·터널 등 구조물공사용 재료의 품질시험 및 품질관리</li> <li>• 도로구조의 보호를 위한 과적차량의 단속·적발</li> <li>• 과적차량 단속요원(공익근무요원을 포함한다)의 관리</li> <li>• 도로의 통행의 금지 또는 제한</li> </ul>

## 2. 전북지방중소벤처기업청

### □ 조직현황

- 전북지방중소벤처기업청은 지역정책과 및 지역혁신과로 구성되며, 구체적인 조직 및 인력은 다음과 같음

[그림 2-2] 전북지방중소벤처기업청 조직도



자료: 전북지방중소벤처기업청 홈페이지

□ 수행기능 현황

- 전북지방중소벤처기업청은 전북특별자치도 중소기업 정책의 기획·종합, 중소기업의 보호·육성, 창업·벤처기업의 지원, 대·중소기업 간 협력 및 소상공인에 대한 보호·지원에 관한 사무를 관장하는 중소기업부의 소속기관으로 조직 구성 및 업무는 다음과 같음

표 2-5 | 전북지방중소벤처기업청 조직 구성 및 사무기능

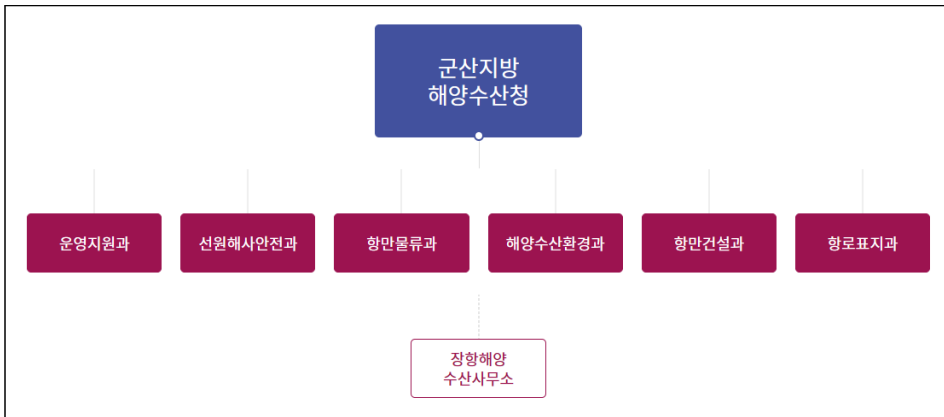
구분	업무분장
지역정책과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복무, 노사협의, 상훈, 교육, 정보화 및 보안(정보·전산·비밀), 비상계획, 청사(국유재산·관사·구청사 포함) 및 물품 관리 지원, 비영리법인 및 재해중소기업 지원, 중대재해처벌법, 사회복무요원 관리 지원</li> <li>• 핵심미션, 규제, 주요동향, 리디비즈클럽운영, 인사·감사·성과관리</li> <li>• 공공구매 관련 및 국내 판로 업무</li> <li>• 비즈니스지원단, 지원사업설명회, 중소기업지원사업 사전협의제도 등 관련 업무</li> <li>• 국민신문고, 비영리법인, 정책현장방문, 사회복무요원, 국유재산, 물품, 냉난방, 에너지, 청사안전관리, 재난중소기업지원 업무</li> <li>• 주택특별공급, 중소기업 확인서, 간주기업 확인서 등</li> <li>• 수출지원센터 관련 업무</li> </ul>
지역혁신과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소상공인 협의체 운영, 닥터형패키지프로그램 등</li> <li>• 전통시장 업무(주차환경개선, 특성화시장, 온누리상품권 등)</li> <li>• 창업제도 전반, BI팁스</li> <li>• 동행축제, 상권활성화, 온라인 판로지원, 손실보상 등</li> <li>• VC 투자유치, 개인·벤처투자조합, 주식매수선택권, 전문개인투자자, 창조경제 혁신센터 등</li> <li>• 기술혁신 역량강화, 스마트공장 보급·확산, 기술혁신협의회, 중소기업기술보호, 산학연협의회 등</li> <li>• 수·위탁 거래, 납품대금연동제, 경험형스마트마켓 등</li> <li>• 규제자유특구, 부리기업, 지식산업센터, 혁신마우처, 밀집지역 위기대응 등</li> <li>• 신사업창업사관학교, 중소기업물류센터, 소공인 지원사업, 소공인특화지원센터, 소상공인협동조합 등</li> <li>• 창업기업확인서발급, 중소기업기술혁신역량강화지원사업 업무지원, 중소기업간 협업지원사업 업무지원, 스마트공장보급·확산지원사업 업무지원 등</li> </ul>

### 3. 군산지방해양수산청

#### □ 조직현황

- 군산지방해양수산청은 운영지원과, 선원해사안전과, 항만물류과, 해양수산환경과, 항만건설과, 항로표지과 등 6과 및 장항해양수산사무소로 구성되며, 구체적인 조직 및 인력, 예산은 다음과 같음

| 그림 2-3 | 군산지방해양수산청 조직도



자료: 군산지방해양수산청 홈페이지

| 표 2-6 | 군산지방국토관리청의 인력 및 예산

구분	인력(현원)			예산(2024년)
	계	본청	사무소	
군산지방해양수산청	167명	153명	14명	99,767,701천 원

#### □ 수행기능 현황

- 군산지방해양수산청은 다음의 사무에 관하여 전북특별자치도 및 장항항(충청남도)을 관할하는 해양수산부 소속기관임
  - 해상운송사업, 선박 등록 및 검사
  - 선원근로감독 등 선원 관련 업무

- 항만 운영 및 연안역 관리
- 전산기기 운영·관리와 전산업무 개발
- 항만건설공사 및 항만시설 유지·보수
- 어항의 건설 및 관리
- 항만재개발사업 실시계획의 승인·사업관리 등에 관한 사항
- 항로표지의 설치·관리 및 보호
- 공유수면 관리·매립 및 연안 관리
- 해양환경보전
- 어업경영체의 등록 및 관리
- 자율관리어업공동체 지도에 관한 사항

표 2-7 | 군산지방해양수산청 조직 구성 및 사무기능

구분	업무분장
운영지원과	• 문서(기록관 운영 포함)·보안·관인 관리 및 인사에 관한 업무
	• 청사·시설의 관리 및 보호
	• 청내 용품 조달
	• 해기사 시험·면허의 시행·관리
	• 예산·결산 및 심사평가
	• 공사용 자재의 구입·출납 및 보관
	• 세입의 부과·징수(항만시설사용료·관유물대여료 및 공유수면점용료의 부과·징수 업무는 제외한다), 국유재산의 관리 및 계약 업무
	• 비상계획·직장예비군 및 직장민방위 업무
	• 전산기기 운영·관리와 전산업무 개발에 관한 업무
	• 국가안전관리 세부집행계획의 수립·시행 총괄
선원해사안전과	• 해상운송사업에 관한 면허·등록 및 지도
	• 해상운송사업 관련 단체의 지도
	• 해상운임에 관한 업무
	• 항로의 개척·지도
	• 선박의 등록
	• 선원수첩 및 해기사면허증 발급

구분	업무분장
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선원보험</li> <li>• 선원의 복지</li> <li>• 선원근로감독</li> <li>• 선원의 외국취업에 관한 업무</li> <li>• 선박톤수측정에 관한 업무</li> <li>• 항만국통제에 관한 업무</li> <li>• 해상위험물컨테이너 점검에 관한 업무</li> <li>• 선박 안전시설의 검사·확인 및 처분에 관한 업무</li> <li>• 선박 및 사업장에 대한 안전관리체계 인증심사 등에 관한 업무</li> <li>• 선박 및 사업장에 대한 지도·감독</li> <li>• 해사안전감독관제도의 시행에 관한 사항</li> <li>• 그 밖에 해상교통안전에 관한 업무</li> </ul>
항만물류과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만기본계획 및 항만물류개선계획 수립</li> <li>• 비관리청 항만공사의 시행에 관한 업무</li> <li>• 항만운영단체의 지도</li> <li>• 항만운송 및 항만운송 관련 사업의 등록·지도</li> <li>• 항만 시설·장비 등의 관리·운영</li> <li>• 선석(선박을 매어두는 위치) 및 정박지의 관리·운영</li> <li>• 선박의 입항·출항 신고</li> <li>• 도선사의 지도</li> <li>• 항만보안</li> <li>• 항만시설사용료 및 관유물대여료의 부과·징수</li> <li>• 항만공사에 대한 지원 및 지도·감독</li> <li>• 항만배후부지 개발계획의 수립</li> <li>• 마리나항만의 관리·운영</li> </ul>
해양수산환경과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무역항 항만구역내 공유수면의 매립면허</li> <li>• 무역항 항만구역내 공유수면의 관리 및 공유수면 점용료·사용료의 부과·징수</li> <li>• 해역수질 개선조치에 관한 업무</li> <li>• 특별관리해역 및 환경보전해역의 관리</li> </ul>

구분	업무분장
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해양폐기물의 수거 및 처리</li> <li>• 해양시설의 관리</li> <li>• 해양환경공단의 육성·지원</li> <li>• 바다청소의 날 행사</li> <li>• 한국해양청소년연맹의 육성·지원</li> <li>• 개항단속</li> <li>• 관공선의 관리·운영 및 그 지도(항로표지용 선박은 제외)</li> <li>• 해양배출폐기물의 위탁처리, 성분검사 및 지도·점검에 관한 사항</li> <li>• 어업경영체의 등록 및 관리</li> <li>• 어업인확인서 발급</li> <li>• 자율관리어업공동체 지도에 관한 사항</li> <li>• 해수욕장시설 점검 및 해수욕장협의회 운영에 관한 사항</li> <li>• 해양레저스포츠 관련 업무</li> <li>• 해양생태계교란생물의 수입·반입 허가 및 유해해양생물의 관리(유해해양생물의 조사 및 제거는 제외)</li> <li>• 해양보호구역에서의 제한행위에 대한 허가·협의, 행위중지 및 원상회복 명령 등</li> <li>• 해양보호구역관리기본계획의 수립·시행</li> <li>• 해양생물의 수출·수입의 허가 및 허가의 취소</li> <li>• 해양생태계 복원사업</li> <li>• 해양생태계보전협력금의 부과·징수 등에 관한 사항(배타적경제수역 및 국가관리무역항에 한정)</li> <li>• 조건불리지역 및 경영이양 직접지불제도의 집행 및 관리에 관한 사항</li> </ul>
항만건설과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만시설(「항만공사법」 제8조에 따라 항만공사가 관리·운영하는 시설 및 「항만법」 제3조의 지방관리무역항·지방관리연안항은 제외) 공사에 대한 조사·측량·설계 및 시공감독·준공확인</li> <li>• 항만시설장비의 설치·신고·검사에 관한 업무</li> <li>• 항만시설의 보수·유지·관리 및 방재 업무</li> <li>• 해상기상관측 및 지질조사</li> <li>• 공유수면의 관리 및 매립에 관한 기술검토</li> </ul>



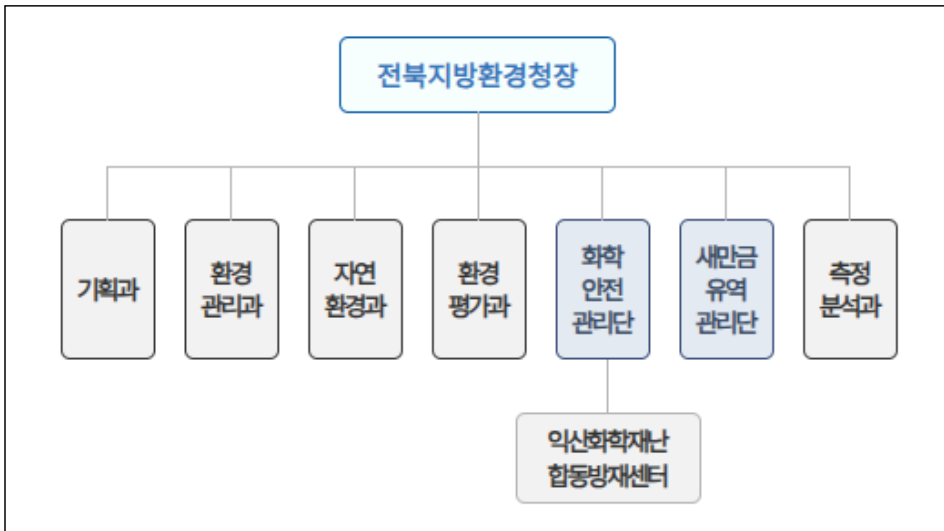
구분	업무분장
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만공사에 대한 조사·통계 및 심사평가</li> <li>• 비관리청의 항만공사실시계획의 승인</li> <li>• 항만시설공사의 공정 및 안전 관리</li> <li>• 항만재개발사업 실시계획의 수립·승인 및 국가재정의 집행에 관한 업무</li> <li>• 항만재개발 사업 관련 어업 및 용지 보상 등 사업관리에 관한 업무</li> <li>• 항만재개발 사업구역의 부동산가격 안정을 위한 조치</li> <li>• 마리나항만사업의 실시계획승인·사업집행 및 사업관리</li> <li>• 국가연안정비사업 시행계획의 수립·시행</li> <li>• 민간투자사업에 대한 지도·관리 업무</li> <li>• 어항공사의 설계·집행·시공 감독 및 준공 확인</li> <li>• 어항공사의 공정 및 안전관리</li> <li>• 어항시설의 유지 및 관리</li> <li>• 어항개발사업의 허가 및 협의</li> </ul>
항로표지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항로표지 및 항로표지 부속시설의 설치·관리 및 그 대행</li> <li>• 항로표지용품의 수급</li> <li>• 항로표지의 관리 및 특수항로표지의 설치</li> <li>• 항로표지의 설치·폐지 및 위치변경 등의 고시</li> <li>• 항로표지 및 항로표지 부속시설에 대한 기술검토·설계 및 시공감독</li> <li>• 항로표지용 선박의 관리·운영</li> <li>• 시설항로표지의 설치 및 현황변경 등에 관한 허가 및 신고(신규항만·항로개설·항로변경 및 특수신호표지는 제외)에 관한 업무</li> <li>• 시설항로표지의 준공확인, 관리실태 지도점검, 위탁관리 신고 및 위탁관리업 등록에 관한 업무</li> <li>• 등대해양문화공간 설치·운영 및 지도감독</li> <li>• 위성항법보정정보 전파교란 위기관리 대응업무 지원</li> </ul>
장항해양수산사무소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장항항 관리·운영</li> <li>• 항만 경비·보안</li> <li>• 국제여객터미널 보안검색</li> </ul>

## 4. 전북지방환경청

### □ 조직현황

- 전북지방환경청은 2단(화학안전관리단, 새만금유역관리단) 5과(기획과, 환경관리과, 자연환경과, 환경평가과, 측정분석과) 및 정원 85명으로 구성되어 있음
  - 이 밖에 화학안전관리단은 산하에 익산화학재난합동방재센터를 운영하고 있음

| 그림 2-4 | 전북지방환경청 조직도



자료: 전북지방환경청 홈페이지

### □ 수행기능 현황

- 전북지방환경청은 전북지역(6시 8군 전지역)의 환경업무를 총괄하는 기관으로 새만금 유역을 비롯한 전북지역의 주요 하천의 수질 및 수생태계 보전, 자연환경보전, 환경영향평가, 지정폐기물 및 화학물질관리, 화학테러 대응, 환경사범 수사 등의 업무를 수행하는 환경부 소속기관으로 구체적인 업무는 다음과 같음

| 표 2-8 | 전북지방환경청 조직 구성 및 사무기능

구분	업무분장
기획과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과관리 운영 총괄</li> <li>• 주요 업무계획의 수립 및 업무추진실적 평가</li> <li>• 기후변화 대응 저탄소 녹색성장 추진</li> <li>• 기관내 환경행정혁신업무 총괄 및 지원</li> <li>• 국정감사 등 국회 및 정당관련 업무</li> <li>• 조직 및 인력관리 업무</li> <li>• 환경보전 홍보 및 환경교육 업무 추진</li> <li>• 언론기관 관련업무</li> <li>• 인사·용도·경리 및 물품관리</li> <li>• 연도별 예산 편성 및 집행</li> <li>• 서무·보안·민원 및 청사관리</li> <li>• 정보화 시스템 구축·개발 및 홈페이지 운영</li> </ul>
환경관리과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정폐기물 관리</li> <li>• 폐기물 수출·수입 허가 및 신고</li> <li>• 전북녹색환경지원센터 운영</li> <li>• 녹색기업관리</li> <li>• 하수도사업 국고보조금 관리</li> <li>• 대기·폐기물 분야 국고보조금 관리</li> <li>• 수도사업 운영 및 관리실태 평가에 관한 사항</li> <li>• 상수원 보호구역의 관리실태 평가</li> </ul>
자연환경과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 멸종위기야생동식물 관리</li> <li>• 국제적멸종위기종 수출·입 등의 허가</li> <li>• 야생동·식물 보호활동 전개</li> <li>• 생태계보전 지역의 관리</li> <li>• 생물환경영향심사 및 생태계변화관찰</li> <li>• 생태마을 지정·운영</li> </ul>

구분	업무분장
환경평가과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략·소규모 환경영향평가 협의</li> <li>• 환경영향평가 협의 및 사후관리</li> <li>• 환경영향평가대행자 관리</li> <li>• 환경영향평가협의기준 관리에 관한 사항</li> <li>• 자연경관 심의에 관한 사항</li> <li>• 도립공원·군립공원계획 결정·변경 협의</li> </ul>
측정분석과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경오염도 측정계획 수립·시행</li> <li>• 채취사료에 대한 시험·분석</li> <li>• 환경오염측정망 설치·운영</li> <li>• 지자체의 환경오염측정망 설치지점 조정·협의</li> <li>• 환경오염도 측정결과의 집계 및 분석 총괄</li> <li>• 시험·분석기기의 운영·관리</li> <li>• 토양관련전문기관 지정 및 지도·감독</li> </ul>
화학안전관리단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화학물질 배출량 및 통계조사</li> <li>• 유해화학물질 유통 및 사용실태 추적조사</li> <li>• 신규화학물질의 판매·사용중지</li> <li>• 취급제한·금지물질의 수입·영업허가</li> <li>• 취급제한·금지물질 취급시설의 검사 및 안전진단</li> <li>• 취급제한·금지물질의 수출승인</li> <li>• 자체방제계획 제출</li> <li>• 화학물질사고 관련 방재지원, 사후관리</li> <li>• 화학테러 대비 교육·훈련 및 대책반 운영</li> </ul>
새만금유역관리단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오염총량관리 시행계획 검토 및 승인</li> <li>• 오염총량관리 이행평가</li> <li>• 중권역 물환경관리계획 수립·시행</li> <li>• 공공처리시설 오염부하량 할당 및 사후관리</li> <li>• 오염총량관리 불이행에 대한 제재 등 행정처분</li> </ul>

구분	업무분장
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비점오염원 설치신고에 관한 사항</li> <li>• 수질개선사업계획서 검토 및 승인</li> <li>• 오염총량관리 시행지역 재정지원</li> <li>• 섬진강행정협의회 운영에 관한 사항</li> <li>• 환경기초시설 운영·관리</li> <li>• 새만금유역 수질개선 관리</li> <li>• 왕궁·용지 축산단지 환경개선 대책 추진 및 지원</li> <li>• 왕궁 축산단지 현업축사 토지 매수 및 사후관리</li> <li>• 새만금 조류경보제 운영에 관한 사항</li> <li>• 새만금통합관리시스템 운영·관리</li> <li>• 국고보조금(가축분뇨/공단폐종 공공처리설치사업, 생태하천 복원사업)에 관한 사항</li> <li>• 환경오염 취약지역·시기 등 특별점검</li> <li>• 환경사범에 대한 수사·조사 및 송치 등에 관한 사항</li> <li>• 지자체 환경관리실태 점검</li> <li>• 하천기본계획 수립</li> <li>• 하천공사 실시설계 용역 추진</li> <li>• 하천환경정비사업 추진</li> <li>• 국가하천 점용 인·허가</li> <li>• 국가하천 관리실태 점검</li> <li>• 재난대책기간 간(5.15.~10.15.) 재해대책상황실 운영</li> </ul>
<p style="text-align: center;">환경팀 (익산화학재난 합동방재센터)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화학사고 현장대응 및 사후영향조사</li> <li>• 익산·군산지역 유해화학물질 허가, 지도·점검</li> <li>• 화학사고 측정분석차량 운영·관리</li> <li>• 화학사고 대비 비상연락망(사업장, 유관기관) 구축</li> <li>• 화학물질취급사업장 DB구축</li> <li>• 분석실험실 운영관리</li> <li>• 사고물질 탐지·측정</li> </ul>

## 5. 전주고용노동지청

### □ 조직현황

- 전주고용노동지청은 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도1과, 근로개선지도2과, 산재예방지도과, 건설산재지도과 등 6과로 구성되어 있고 이 밖에, 전주고용센터, 정읍고용센터, 남원고용센터를 운영하고 있음

| 그림 2-5 | 전주고용노동지청 조직도



### □ 수행기능 현황

- 전주고용노동지청은 관할 지역의 일자리 창출과 고용안정, 직업훈련, 근로자의 권익보호 및 복지증진, 노사분쟁 예방 및 조정, 산업재해의 예방 등의 사무를 수행하는 고용노동부 소속기관으로 구체적인 기능은 다음과 같음
  - 전주고용노동지청은 전북특별자치도 전주시·남원시·정읍시·장수군·임실군·순창군·완주군·진안군 및 무주군 등 3개 시와 6개 군을 관할함(고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙, [별표 1])

| 표 2-9 | 전주고용노동지청 조직 구성 및 사무기능

구분	업무분장	비고	
지역협력과 (21)	지역협력팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역맞춤형 일자리창출 지원사업(프로젝트, 연구, 포럼, 공시제 컨설팅)</li> <li>• 지역일자리 및 고용형태 공시제</li> <li>• 사회적기업육성 지원사업, 고령자인재은행, 중년일자리 희망센터, 중장년 고용상황 조사 등</li> </ul>	
	외국인인력팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인고용 허가 업무</li> </ul>	
	노동시장분석팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업체기간제근로자 현황조사</li> <li>• 노동통계조사 업무</li> </ul>	

구분		업무분장	비고
고용관리과 (17)	운영지원팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보안, 비상대비업무 및 관인관리</li> <li>• 문서보존, 민원서류 접수 심사</li> <li>• 공무원 및 비공무원의 인사, 교육훈련, 연금, 급여, 복무관련 업무</li> <li>• 예산, 회계 및 결산</li> <li>• 국유재산 및 물품관리</li> <li>• 청사시설의 관리 및 방호</li> <li>• 정보화관련 업무</li> <li>• 징수 및 체납처분 업무</li> <li>• 직업안정법 관련 업무</li> </ul>	
	부정수급조사팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부정수급조사업무</li> </ul>	
근로개선지도1과(22)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「근로기준법」(제5장 여성과 소년에 관한 사항을 제외 한다), 「최저임금법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「임금채권보장법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 「사내근로복지기금법」, 「건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률」, 「파견근로자보호 등에 관한 법률」, 「근로자퇴직급여 보장법」, 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 등 노동관계법(이하 “노동관계법”이라 한다)의 준수여부에 관한 사업장 감독 및 지도에 관한 사항</li> <li>• 제1호의 사업장 감독에 따른 노동관계법 위반사항에 대한 처리</li> </ul>	※ 관할구역: 전주시 완산구, 남원시, 완주군, 임실군, 순창군
근로개선지도2과(14)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동조합 및 노동관계 조정법, 「근로자참여 및 협력 증진에 관한 법률」 등 집단적 노사관계법 위반사건, 노동조합이 신고한 노동관계법 위반사건, 근로기준법 등 개별적 노동관계법과 집단적 노사관계법의 동시 위반사건의 처리</li> <li>• 노동관계법에 관한 질의회시</li> <li>• 노동관계법에 따른 신고·인허가의 업무</li> <li>• 사업장 근로감독 세부시행계획의 수립·시행</li> <li>• 임금교섭 및 단체교섭의 지도</li> <li>• 임금 및 근로시간 지도계획의 수립·시행</li> <li>• 「근로자퇴직급여 보장법」의 시행 및 지도</li> <li>• 공인노무사의 등록관리 및 지도·감독</li> <li>• 노동 동향의 파악·분석 및 관리</li> <li>• 노사분규의 예방 및 수습에 관한 사항</li> <li>• 공무원 및 교원의 노사관계 안정대책의 수립·시행</li> <li>• 노사협의회 설치·운영에 관한 지도 및 노사협력증진 사업의 수립·시행</li> </ul>	※ 관할구역: 전주시 덕진구, 정읍시, 무주군, 진안군, 장수군

구분	업무분장	비고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설근로자 퇴직공제제도 지도·점검 계획의 수립·시행</li> <li>• 사내근로복지기금 지도점검 계획의 수립·시행</li> <li>• 우리사주제도 지도점검 계획의 수립·시행</li> <li>• 최저임금보장계획의 수립·시행</li> <li>• 파견근로자 및 비정규직 근로자 보호계획의 수립·시행</li> <li>• 소속지청 관내 대형 노사분규 조정에 대한 지휘·감독</li> <li>• 소속지청 업무 중 제1호 내지 제19호의 업무에 대한 총괄·조정</li> <li>• 그 밖에 근로감독업무 중 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 업무</li> </ul>	
<p>산재예방지도과(8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업재해예방계획의 수립·시행</li> <li>• 사업장의 재해예방에 관한 지도감독 및 산업안전보건 법령 위반사항에 대한 조치</li> <li>• 산업안전보건법 및 진폐의예방과진폐근로자의보호 등에관한법률에 의한 각종지정기관 지도·감독</li> <li>• 지역내 산업재해조사기동반 편성 및 운용</li> <li>• 근로자 건강관리 및 건강진단에 관한 업무</li> <li>• 사업장 작업환경 측정 및 개선지도 업무</li> <li>• 안전보건진단업무 및 안전보건개선계획 승인·지도 업무</li> <li>• 위험기계·기구 방호조치 지도업무</li> <li>• 직업병 예방 지도업무</li> <li>• 사업장 안전·보건관리체제 확립 지도업무</li> <li>• 유해화학물질 제조·사용 지도업무</li> <li>• 물질안전보건자료제도 이행지도 업무</li> <li>• 각종 보호구 사용 지도업무</li> <li>• 산업안전보건법에 의한 인·허가 및 신고업무</li> <li>• 진폐의예방과진폐근로자의보호등에관한법률의 적용 대상사업장 지도·감독 업무</li> <li>• 산업안전보건법 및 진폐법의 적용과 위반에 대한 조치업무</li> <li>• 기타 근로자의 안전·보건에 관한 업무</li> </ul>	
<p>건설산재지도과(8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설현장 산업재해예방계획의 수립, 시행</li> <li>• 건설현장 재해예방에 관한 지도감독 및 산업안전보건 법령 위반사항에 대한 조치</li> <li>• 건설근로자의 건강관리 및 건강진단에 관한 업무</li> <li>• 건설현장 작업환경측정 및 개선지도 업무</li> <li>• 건설현장 재해발생, 원인조사 및 조치</li> <li>• 건설현장 안전보건관리체제 확립 지도 업무</li> <li>• 건설회사 안전보건관리체제 이사회 보고 및 승인에 관한 사항</li> <li>• 건설현장의 안전보건관리체제 구축 및 확산 지원</li> <li>• 건설안전 분야 산업안전지도사 등록</li> <li>• 건설현장 명예산업안전감독관 위촉 등</li> </ul>	



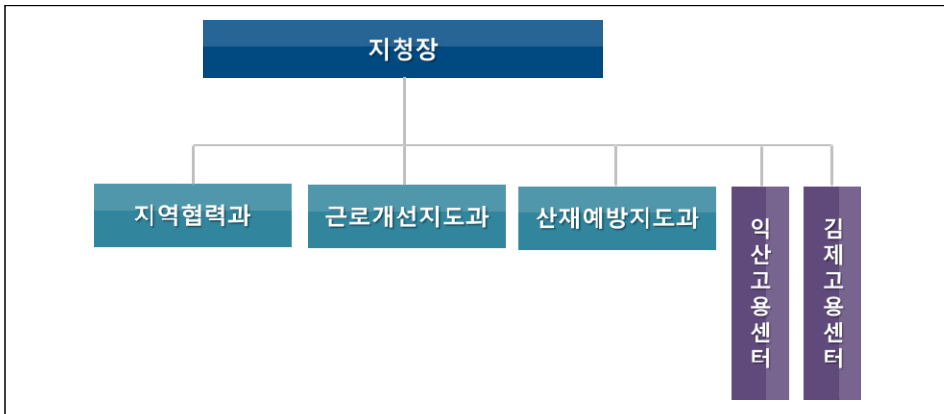
	구분	업무분장	비고
전주 고용 센터	취업지원총괄팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업알선</li> <li>• 일자리 발굴</li> <li>• 지원업무</li> </ul>	※ 관할구역: 전주시, 정읍시, 남원시, 임실군, 순창군, 무주군, 진안군, 장수군, 완주군
	청년드림팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년고용정책 홍보 및 지원</li> <li>• 청년내일채움공제 업무</li> <li>• 직업진로지도 업무</li> </ul>	
	실업급여팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업급여 관련 업무(수급자격, 실업인정)</li> </ul>	
	국민취업지원1팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민취업지원제도 관련 업무</li> </ul>	
	국민취업지원2팀		
	기업지원팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용안정사업 업무</li> <li>• 모성보호급여 관련 업무</li> </ul>	
직업능력개발팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업능력개발훈련 시설 지정, 변경 및 시설, 과정에 대한 지도점검</li> <li>• 직업능력개발 시설법인 지도감독</li> <li>• 직업능력개발훈련교사 자격관리</li> <li>• 국가기술자격대여 단속 업무</li> <li>• 내일배움카드제 관련 업무</li> </ul>		
	정읍고용센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업급여 수급자 구직상담, 알선 및 실업인정</li> <li>• 조기재취업 수당 지급</li> <li>• 취업알선 업무</li> <li>• 구인업체개척사업 업무</li> <li>• 동행면접 및 구인,구직 만남의 날에 관한 업무</li> <li>• 자활 취업대상자 관리</li> <li>• 취업성공패키지 업무</li> <li>• 모성보호급여 지급(산전후휴가급여, 육아휴직급여)</li> <li>• 직업훈련 상담(재직자, 실업자)에 관한 업무</li> <li>• 고용안정, 고용창출, 고용촉진에 관한 업무</li> </ul>	※ 관할구역: 정읍시
	남원고용센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업급여수급자 구직상담, 알선 및 실업인정</li> <li>• 조기재취업수당 지급</li> <li>• 취업알선업무</li> <li>• 구인업체 개척사업 업무</li> <li>• 취업성공패키지 업무</li> <li>• 자활취업대상자 관리</li> <li>• 구인·구직 만남의 날에 관한 업무</li> <li>• 직업지도에 관한 업무</li> <li>• 모성보호급여 지급(출산전후휴가급여, 육아휴직급여)</li> <li>• 고용안정사업에 관한 지원 업무(고용창출, 고용유지, 고용촉진, 고령자 고용연장, 출산육아기 고용안정지원금)</li> <li>• 직업훈련에 관한 업무</li> </ul>	

## 6. 익산고용노동지청

### □ 조직현황

- 익산고용노동지청은 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과 등 3과로 구성되어 있고 이 밖에 익산고용센터 및 김제고용센터를 운영하고 있음

| 그림 2-6 | 익산고용노동지청 조직도



### □ 수행기능 현황

- 익산고용노동지청은 관할 지역의 실업자 취업지원(취업알선), 실업급여 등 고용보험, 근로조건의 보호 및 산업안전 등의 업무를 수행하는 고용노동부 소속 기관으로 구체적인 기능은 다음과 같음
  - 익산고용노동지청은 전북특별자치도 익산시 및 김제시를 관할함(고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙, [별표 1])

| 표 2-10 | 익산고용노동지청 조직 구성 및 사무기능

구분		업무분장
지역협력과 (15)	운영지원팀/ 지역협력팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인사, 복무, 세입, 징수, 청사관리, 고객만족 업무</li> <li>• 직업안정법, 채용절차법, 가사근로자법 관련 업무</li> <li>• 지역맞춤형 일자리 창출, 고령자 고용(고령자 인재은행 포함), 장애인 고용의무제 실시 지도 관련 업무</li> <li>• 지역일자리 목표 공시제 및 고용형태 공시</li> <li>• (예비)사회적 기업</li> <li>• 지역별사업체노동력 조사</li> <li>• 고용창출 우수기업 및 일자리창출 유공 포상</li> <li>• 지역고용정책협의회 등 유관기관 협력(두루누리 사업 등)</li> </ul>
	부정수급팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업급여 부정수급 조사(익산, 김제)</li> <li>• 고용보험 피보험자격 과태료 부과(익산, 김제)</li> <li>• 고용보험 피보험자격 확인청구(익산, 김제)</li> </ul>
	외국인력팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 고용허가제 관련 업무(익산, 김제)</li> </ul>
근로개선지도과(15)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로기준 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 체불임금 청산 등 근로기준법 및 기타 노동관계법 위반사건 처리</li> <li>- 퇴직연금, 퇴직공제 관련 업무 등</li> <li>- 비정규직 및 파견근로자 관련 업무</li> <li>- 노사협의회 운영</li> <li>- 여성, 장애인, 고령자 고용 지도, 적극적 고용개선 및 직장보육시설 관련 업무</li> <li>- 우리사주조합 및 사내근로 복지기금 관련 업무</li> <li>- 직장 내 괴롭힘(성희롱) 관련 업무</li> </ul> </li> <li>• 노사상생 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집단적 노사관계 관리 및 관련 신고사건 처리</li> <li>- 불합리한 노사관행 개선지도, 노사 교섭 지도</li> <li>- 공공부문 노사관계 지원</li> <li>- 사업장 근로감독</li> </ul> </li> </ul>
산재예방지도과(9)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업재해예방계획의 수립·시행</li> <li>• 사업장의 재해예방에 관한 지도감독 및 법령 위반사항에 대한 조치</li> <li>• 산업안전보건법 및 진폐법의 적용과 위반에 대한 조치업무</li> <li>• 산업안전보건법에 의한 인·허가 및 신고업무</li> <li>• 산업안전보건법 및 진폐의예방과진폐근로자의보호등에관한법률에 의한 각종 지정기관 지도·감독</li> <li>• 기타 근로자의 안전·보건에 관한 업무</li> </ul>
익산고용센터		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구인, 구직 상담 및 취업알선 업무</li> <li>• 채용대행 서비스 및 구인·구직 만남의 날 시행, 상설 채용관 운영</li> <li>• 북한이탈주민 취업지원 사업 운영</li> <li>• 경력단절여성(집단상담 프로그램) 운영</li> <li>• 청년 인턴 및 청년 내일채움공제사업 운영</li> </ul>

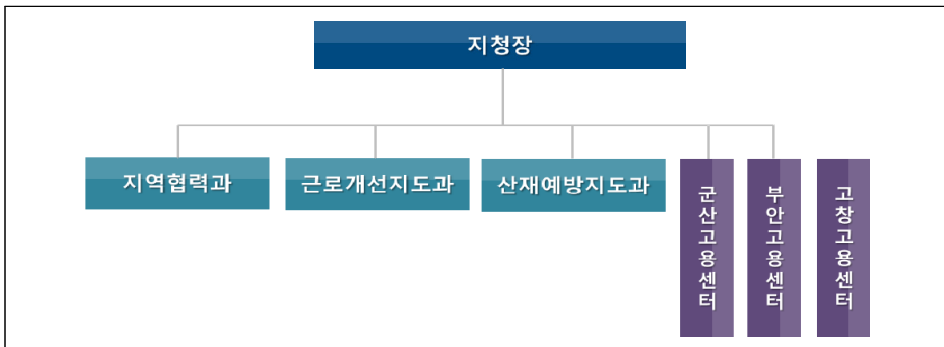
구분	업무분장
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용안정사업(고용유지, 고용창출, 고용안정, 시간선택제, 세대간 상생, 일가정 양립 환경개선) 운영</li> <li>• 모성보호(출산전후휴가, 육아휴직)급여 지급 업무</li> <li>• 실업급여 신청 및 실업급여 지급 업무</li> <li>• 국민취업지원제도 운영</li> <li>• 구직자도약보장패키지, 기업도약보장패키지 사업 운영</li> <li>• 직업진로지도·집단상담 프로그램 및 성취프로그램 운영</li> <li>• 직업훈련 과정 및 시설 인정·지정, 관리 감독 업무</li> <li>• 직업능력개발계좌제 상담 및 발급 업무</li> <li>• 재직자·실업자 등 각종 직업훈련 지원 업무</li> </ul>
김제고용센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급자격 신청 및 실업급여 지급 업무</li> <li>• 고용안정사업 업무(시간선택제 업무 포함)</li> <li>• 모성보호(출산·육아) 지급 업무</li> <li>• 구인·구직 취업알선 업무</li> <li>• 국민취업지원제도 관련 업무</li> <li>• 실업자·재직자 내일배움카드 발급 업무</li> </ul>

## 7. 군산고용노동지청

### □ 조직현황

- 군산고용노동지청은 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과 등 3과로 구성되어 있고 이 밖에 군산고용센터, 부안고용센터 및 고창고용복지센터를 운영하고 있음

| 그림 2-7 | 군산고용노동지청 조직도



## □ 수행기능 현황

- 군산고용노동지청은 관할 지역 내 안정적인 노사관계 유지, 근로자의 근로조건 보호, 산업재해예방, 구직자 취업알선, 실업급여, 직업훈련 및 고용안정사업 등 업무를 수행하는 고용노동부 소속기관으로 구체적인 기능은 다음과 같음
- 군산고용노동지청은 전북특별자치도 서부지역인 군산시, 부안군 및 고창군을 관할함(고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙, [별표 1])

【표 2-11】 군산고용노동지청 조직 구성 및 사무기능

구분	업무분장	비고
지역협력과 (13)	<p>운영지원팀</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지출관 업무</li> <li>• 인사, 감사, 복무(청렴도 포함) 관련 업무</li> <li>• 교육훈련(상시학습 등)</li> <li>• 기록물관리(지청 총괄, 운영지원팀)</li> <li>• 채용절차 공정화에 관한 법률 관련 업무</li> <li>• 지청 서무</li> <li>• 세입업무</li> <li>• 공사·용역 계약</li> <li>• 보안(비상계획담당관)</li> <li>• 고객만족도 관련 업무</li> <li>• 개인정보보호 업무</li> <li>• 재무관 업무 보조</li> <li>• 직업안정법(허위구인광고, 근로자공급사업 등) 관련 업무</li> <li>• 지출관 업무 보조</li> <li>• 예산 및 경리업무(4대 사회보험 업무 포함)</li> <li>• 회계 관련 업무(상조회, 복지포인트 등)</li> <li>• 국유재산관리(관사, 차량 등)</li> <li>• 물품, 청사관리(공사·용역 계약 제외)</li> <li>• 행정심판·소송 취합·보고 업무</li> <li>• 정보화(소프트웨어 및 전산장비 관리 등)</li> <li>• 민원상담 및 처리</li> </ul>	
	<p>지역고용관리팀</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치단체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄</li> <li>• 사회보험가입 확대사업 업무</li> <li>• 사회적 기업 업무</li> <li>• 고령자 고용 관련 업무(고령자 인재은행 포함)</li> <li>• 고용보험 부정수급 업무</li> <li>• 지역맞춤형 일자리 창출 업무</li> <li>• 장애인 고용의무제 실시 지도 업무</li> <li>• 외국인 고용허가제 관련 업무</li> <li>• 과태료 부과(상용, 일용)</li> <li>• 노동통계 조사 업무)</li> </ul>	

구분	업무분장	비고
근로개선지도과(19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로기준법, 최저임금법 및 사내근로복지기금법 적용과 위반에 대한 조치</li> <li>• 사업장에 대한 근로감독, 사업장 노무관리의 지도</li> <li>• 근로기준법에 의한 각종 인가, 허가 및 승인 업무</li> <li>• 임금체불의 예방 및 체불임금의 청산에 관한 지도</li> <li>• 임금채권 보장제도 운용</li> <li>• 부당노동행위 예방</li> <li>• 노동조합 및 노동관계조정법, 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률의 적용과 위반에 대한 조치</li> <li>• 노동조합의 운영지도</li> <li>• 최저임금 이행지도</li> <li>• 노사분규의 예방 및 수습</li> <li>• 임금교섭 및 단체 교섭의 지도</li> <li>• 남녀고용평등법 적용과 위반에 대한 조치</li> <li>• 사내근로복지기금 인가 및 운영지도</li> <li>• 직장내 성희롱 예방, 지도·감독</li> <li>• 일하는 여성의 집 설립·운영 지도</li> <li>• 여성 및 소년근로자의 근로조건 개선 지도</li> <li>• 직장보육시설 설치지도·지원</li> <li>• 공인노무사 관리</li> <li>• 외국인투자기업 지도</li> <li>• 근로자 파견사업의 허가 및 지도·관리</li> </ul>	
산재예방지도과(9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업재해예방계획의 수립·시행</li> <li>• 산업안전보건법령 준수를 위한 사업장 지도감독</li> <li>• 산업재해조사·산업안전보건법령 위반여부 확인, 점검 및 시정조치</li> <li>• 건설현장 지도·점검을 통한 건설재해 예방업무</li> <li>• 작업환경측정 및 작업장 유해요인 등 산재취약요인 개선</li> <li>• 근로자 건강진단 및 직업병 예방에 관한 업무</li> </ul>	
군산고용센터	<p>〈취업지원〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 구직자 취업지원 서비스(구직등록, 취업알선, 동행면접 등)</li> <li>• 기업 인력채용 지원(구인등록, 취업알선, 채용대행서비스(e-채용마당) 등)</li> <li>• 취업주치의 취업지원 서비스(심층상담, 실업급여수급자 패키지, 취업성공패키지,</li> <li>• 청년층뉴스타트프로젝트)</li> <li>• 북한이탈주민 취업보호 업무</li> <li>• 청년 직장체험 프로그램 운영</li> </ul>	<p>※ 관할구역: 군산시</p>

구분	업무분장	비고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업청년취업,창업 인턴제</li> <li>• 교육기관 취업지원기능 확충사업 실시</li> <li>• 직업심리검사</li> <li>• 집단상담프로그램 및 단기취업특강 운영</li> <li>• 민간취업지원기관 지원업무</li> <li>• 직업능력개발훈련시설 지정·변경및 시설·과정에 대한 지도·감독</li> <li>• 직업능력개발훈련 법인 지도·감독</li> <li>• 직업능력개발훈련과정 인정·지정·비용지원</li> <li>• 실업자 직업능력개발훈련 승인 및 비용지원</li> <li>• 직업능력개발훈련교사 자격관리</li> </ul> <p>〈고용보험〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용보험 지원사업</li> <li>• 실업인정 및 실업급여 지급</li> <li>• 실업급여 부정수급 예방 및 관리</li> <li>• 심사·재심사 청구서 진달</li> <li>• 고령자고용촉진 지원(신규, 다수)</li> <li>• 고용안정사업의 각종 지원금·장려금처리</li> </ul>	
부안고용센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업지원 및 기업지원업무 총괄</li> <li>• 고용안정사업(시간선택제, 모성보호, 청년내일채움공제)</li> <li>• 직업진로지도(취업능력향상 프로그램 포함)</li> <li>• 유관기관 협력사업</li> <li>• 고용복지+센터 서무</li> <li>• 실업인정 및 재취업지원</li> <li>• 수급자 모니터링 및 재취업촉진위원회 운영</li> <li>• 취업알선</li> <li>• 실업급여 수급자 설명회 진행 및 집단교육</li> <li>• 실업급여 수급자격 인정 업무</li> <li>• 실업인정 및 재취업지원</li> <li>• 조기재취업수당 지급</li> <li>• 취업성공패키지 상담 및 관리</li> <li>• 취업알선</li> <li>• 직업능력개발계좌 훈련상담 및 카드발급</li> </ul>	※ 관할구역: 부안군, 고창군

## 8. 서부지방산림청

### □ 조직현황

- 서부지방산림청은 산림재해안전과, 산림경영과 및 기획운영팀과 이 밖에 5개의 국유림관리소(정읍·무주·영암·순천·함양)로 구성되어 있으며 구체적인 조직 구성은 다음과 같음

| 그림 2-8 | 서부지방산림청 조직도



자료: 서부지방산림청 홈페이지

### □ 수행기능 현황

- 서부지방산림청은 관할 지역 내 국유림의 효율적 관리, 국유임산자원의 보호·조성, 선진임업기술에 의한 국유림의 경영개선 및 국유림의 공익증진에 관한 사무를 관장하는 산림청 소속기관으로 구체적인 기능은 다음과 같음
  - 서부지방산림청은 광주광역시, 전북특별자치도, 전라남도, 경상남도 진주시·통영시·사천시·거제시·의령군·고성군·남해군·하동군·산청군·함양군·



거창군·합천군, 제주특별자치도를 관할함 (산림청과 그 소속기관 직제 시행규칙, [별표 1])

표 2-12 | 서부지방산림청 조직 구성 및 사무기능

구분	업무분장
기획운영팀(12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책홍보·규제혁신·민원·기록물</li> <li>• 예산·계약·보안·감사·청사관리</li> <li>• 조직·인사·공직기강·상훈·교육</li> <li>• 지출·연금·소방·당직·채권·차량관리</li> <li>• 산림 산업재해 안전·보건 관리</li> <li>• 국유재산의 교환·매각·양여·관리전환 업무지도</li> <li>• 국유재산의 대부 및 사용허가 관리 감독</li> <li>• 국유재산 관리 업무</li> </ul>
산림재해안전과(26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산불방지</li> <li>• 산림보호</li> <li>• 산림생물다양성</li> <li>• 산림병해충</li> <li>• 사방사업</li> <li>• 산사태예방·대응</li> <li>• 임도시설</li> <li>• 산림복원</li> </ul>
산림경영과(22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국유림 경영계획 수립·운영, 임산물매각</li> <li>• 조림, 숲가꾸기</li> <li>• 산림기술자 관리</li> <li>• 임업기계장비 운용·관리</li> <li>• 산림문화</li> <li>• 임업직불제</li> <li>• 양묘사업소 운영</li> </ul>
정읍국유림관리소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인사·조직관리 및 교육훈련</li> <li>• 세입·세출예산 편성 및 집행</li> <li>• 산불방지 및 산림병해충 방제</li> <li>• 백두대간 및 산림유전자원보호구역 등의 산림보호</li> <li>• 산지전용 허가·협의 및 국유림확대 및 매수</li> <li>• 산림문화 및 정책홍보</li> <li>• 국유림 경영계획 수급 및 산림조사</li> <li>• 국유 임산물 및 목재생산·공급</li> <li>• 산림지리정보시스템(FGIS) 구축 및 운영</li> <li>• 조림·숲가꾸기 실행 및 도시숲 조성</li> <li>• 묘목생산·수급 및 임업기계장비 관리</li> <li>• 임도·사방사업 및 등산로 신설·정비</li> <li>• 산사태 및 황폐지복구 등 사방지 관리</li> </ul>
무주국유림관리소	
영암국유림관리소	
순천국유림관리소	
함양국유림관리소	



# 제 3 장

## 전북특별자치도 특별지방행정기관 정비 모형

제1절 특별지방행정기관 정비의  
필요성 및 정비 방식의 장·단점

제2절 특별지방행정기관 기능정비  
모형(안)



# 03

## 전북특별자치도 특별지방행정기관 정비 모형

### 제1절 특별지방행정기관 정비의 필요성 및 정비 방식의 장·단점

#### 1. 특별지방행정기관 정비의 필요성

- 이상과 같이, 특별지방행정기관에서 수행하고 있는 대부분의 국가사무들은 전북자치도와 중복되거나 현지에서 자율적으로 수행해도 문제가 없는 사무들로 전북자치도로의 이양을 검토하여야 함
- 특별지방행정기관의 사무 중에서 특히, 단순 집행적인 지도와 점검사무의 경우 환경 분야, 일자리 창출 등 현지성이 높은 사무의 경우는 지방이양이 우선 추진되어야 하며, 이 밖에도 지역 경제 활성화와 연관이 있으며 전북자치도와 중복적으로 수행되는 사무들은 지방이양을 고려하여야 함

#### 2. 특별지방행정기관 정비 방식의 장·단점

- 새로운 지방시대에서는 지자체 수요, 지역특성을 고려한 맞춤형 자치모델을 기반으로 특별자치시·도 및 특별지자체 등 및 새로운 자치체계를 활용하여 단순 이관이 아닌 위임, 위탁, 협업체계 도입 등 특행기관 기능정비 개념을 확장하여 다양한 방식으로 추진할 필요가 있음(고경훈·주희진, 2023)
- 특히, 역대 정부에서 추진한 특별지방행정기관의 지자체 이관은 소관 부처와 지자체 간 침해한 이해관계 대립으로 인해 추진상 제약이 있어온 만큼, 표준화된 기준을 적용하기보다는 자치단체별 특성을 고려할 수 있도록 기능정비 대안의 다양화 및 유연화가 필요함(고경훈·주희진, 2023)
- 그 동안은 특행기관 기능의 원천적·포괄적 이관을 먼저 고려하였으나 자치단체의 행·재정적 능력에 따라 특행 기능도 전부 이관 방식, 사무 위임 방식, 지휘감독권 이관 방식, 시·도의회 통제방식, 거버넌스 협업체계 구축 등 다양한 측면에서

고려할 수 있으며, 각각의 이관 방식에 따른 장·단점을 검토하면 다음과 같음 (고경훈·주희진, 2023)

- 전부이관 방식은 조직, 예산, 인력 전부를 소관 부처에서 시·도로 변경하여 이관하는 것으로, 즉, 권한(사무)·재원·조직(인력)이 중앙정부에서 지방자치단체로 전환되는 ‘이양’, 권한은 중앙정부에 있되 업무수행이 지방자치단체로 전환되는 ‘위임’, 공공조직이 민간조직에 업무를 처리하도록 하는 ‘위탁’ 모두를 포괄하는 개념임(김홍환, 2023: 2)
  - (장점) 명확한 관리 감독 체계를 바탕으로 소관의 명확성을 바탕으로 관리 및 감독 주체도 명확히 할 수 있고 간명한 조직 정비가 가능함
  - (단점) 중앙부처 및 지방직 전환으로 인한 노조 등의 반발로 이관 추진의 어려움이 예상되며, 제주 사례의 경우를 보면 예산 축소 및 전문성 저하 문제가 발생할 수 있음 (고경훈·주희진, 2023)
- 사무위임 방식은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제34조에 따라 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지자체에서 수행하는 것이 더 효율적인 사무만 위임하는 것임
  - (장점) 통상적인 국가 사무의 지자체 위임 방식을 활용하기 용이함
  - (단점) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제6조에 따라 위임기관이 지휘·감독권을 보유하여 지방자치단체의 자율성이 제약될 수 있고, 위임이 불가능한 경우에 한하여 특행조직 설치가 가능하므로, 해당 사무의 위임 추진은 모순됨(고경훈·주희진, 2023)
    - 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제6조는 “위임 및 위탁기관은 수임 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무 처리에 대하여 지휘·감독하고, 그 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다.”고 규정함
- 지휘감독권 이관방식은 조직 및 공무원 신분은 국가직으로 유지하되, 지휘 및 감독은 시·도지사로 이관하는 것임
  - (장점) 지휘 체계만 변경 가능하므로, 조직, 인력, 예산에 대한 변동을 최소화할 수 있고 인사교류가 원활하여 전문성 제고 가능(고경훈·주희진, 2023)

- (단점) 자치경찰 이원화 모델의 경우에 비추어 볼 때, 지휘감독체계 혼선 및 인사관리 비효율성 발생(고경훈·주희진, 2023)
- 시·도의회 통제 방식은 관할 내 특행기관 수행 업무에 관하여 시·도의회에 보고함으로써 시·도의회가 감독하는 방식임
  - (장점) 지방의회의 자율적 통제 기능을 활용, 지역의 자주적 해결이 가능함
  - (단점) 시·도의회 보고를 위한 조례제정권 등 별도의 법적 근거를 마련하여야 하고 국정감사 외에도 지방의회 행정사무감사라는 이중 감사의 문제가 발생함(고경훈·주희진, 2023)
- 이 밖에도 특별지방자치단체 또는 지방자치단체특별연합 등을 활용하거나 소관부처 및 자치단체 간 협의회를 구성하는 등 여러 단계의 협업체계를 구축하여 특행기능을 재조정·재정비 할 수 있으며, 이와 같은 내용을 기본으로 하여 자치단체별, 분야·기능별로 특행기관 정비를 효율적으로 추진하기 위한 대안을 모색하여야 함(고경훈·주희진, 2023)

| 표 3-1 | 특별지방행정기관 정비 방안의 비교 분석

구분	주요 내용	장 점	단 점
전부 이관 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직, 예산, 인력 전부를 소관 부처에서 시·도로 변경하여 이관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확한 관리 감독 체계</li> <li>• 소관의 명확성을 바탕으로 관리 및 감독 주체에서 명확</li> <li>• 간명한 조직 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처의 반발</li> <li>• 지방직 전환으로 인한 노조 등 반발</li> <li>• 제주 사례의 경우, 예산 축소 및 전문성 저하 우려</li> </ul>
사무 위임 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특행기관 조직은 그대로 두되, 수행 사무 중 지자체에서 수행이 적절한 경우 사무 위임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통상적인 국가 사무의 지자체 위임을 방식을 활용하기 용이함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위임이 불가능한 경우에 한하여 특행조직 설치가 가능하므로, 해당 사무의 위임 추진은 모순됨</li> <li>※ 행정기관 조직·정원 통칙 (§18①)</li> </ul>
지휘감독권 이관 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 및 공무원 신분은 국가직 유지하되, 지휘 및 감독은 시·도지사로 이관</li> <li>• 인사운영도 국가적으로 운영</li> <li>※ 소방직, 자치경찰 등 방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지휘 체계만 변경 가능하므로, 조직, 인력, 예산에 대한 변동을 최소화하는 것이 가능</li> <li>• 인사교류가 원활하여 전문성 제고 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치경찰 이원화 모델의 경우에 비춰볼 때, 지휘감독 체계 혼선 및 인사관리 비효율성 발생</li> </ul>

구분		주요 내용	장 점	단 점
시·도의회 통제 방식		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 지역내 특행기관 업무 수행에 대한 시·도의회 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의회의 민주적 통제 기능 활용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도의회 보고를 위한 조례 제정권 등 별도 법적 근거 마련 필요</li> <li>• 국정감사 외에도 지방의회 행정사무감사의 이중 감사 문제</li> </ul>
거버넌스 협업 체계	강한 협업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별지방자치단체, 지자체 연합 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역적 수요에 상응하는 특행기관의 정비에 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실질적 구속력을 발휘하기 위해서 협약 등 별도 구속력 장치 필요</li> </ul>
	약한 협업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관부처-지자체 간 협의회 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의회를 통한 상호 소통 및 업무협약의 추진에 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책결정을 위한 실질적 구속력 없음</li> </ul>

자료 : 고경훈·주희진, 2023



## 제2절 특별지방행정기관 기능정비 모형(안)

- 이상의 내용을 바탕으로 전북 지역 특성을 반영한 특행 기능정비 체계를 수립하기 위해서는 다음과 같이 특별지방행정기관의 분야별로 다양한 형태의 시범 운영 방안 모색이 가능함

| 그림 3-1 | 유형별 특행 기능정비 모형



### □ I 유형: 협업

- 첫 번째 유형은 특별지방행정기관 기능 정비에 협업 방식을 활용하는 것으로 전북 자치역량을 고려하여 협약에 따른 협업체계를 구축하는 것인데, 협업 방식은 다시 구속력 없는 협약과 구속력 있는 협약을 통한 협업체계를 구축하는 방식으로 분류할 수 있음
  - 일반적으로 협약은 제한된 범위에서 특정의 목적달성을 협의하여 약속하는 것으로, 약속의 내용은 일정한 수준의 구속력을 가진다는 공통적인 특징이 있으나 그 정도에 따른 분류가 가능함(고경훈·주희진, 2023)
  - 비구속적 협약은 대표적으로 정책 네트워크를 형성하거나 양해각서(MOU)를 체결하는 것이고, 구속적 협약은 법·제도적 개편을 동반하여, 보다 실질적인 협업체계를 구축하는 것임

- 다만, 지방행정의 비효율성을 제거하고 지방의 창의성 및 다양성 존중, 지역 실정에 맞는 행정서비스를 제공하기 위해서는 특별지방행정기관의 지방이양이 필요하고, 특별지방행정기관 및 전북특별자치도의 협업은 장기적인 관점에서 특별지방행정기관 업무의 지방이관을 위한 사전준비 차원에서 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단됨(고경훈, 2020)
  - 지방자치단체 내 지역사정은 특행보다는 지자체가 더 구체적으로 알 수 있는 사안이기 때문에 장기적인 관점에서 지자체가 관련 업무에 핵심역할을 수행하는 것이 타당함(고경훈, 2020)
  - 뿐만 아니라, 특별지방행정기관이 관장하는 사무들은 전반적으로 지방차원에서 처리되는 집행기능으로 이루어져 있어 지방자치단체가 처리하는 것이 공급측면뿐만 아니라 수요측면에서도 효율적일 수밖에 없음(고경훈·주희진, 2023)

□ II 유형: 이양

- 두 번째 유형은 특행 기능정비에 기능이양을 활용하는 것으로, 기능이양은 특정의 기능에 대한 권한의 주체를 법적으로 변경하는 법률적 행위임
- 주로 혼용되어 사용되는 위임과 개념을 구분하면, 위임은 권한은 중앙정부에 두고, 업무 수행 주체만 지방자치단체로 전환하는 것이므로 조직, 예산에 관한 권한은 특별지방행정기관이 그대로 보유하되 집행은 지방자치단체가 담당하는 것인 반면, 이양은 사무처리 등 전체 권한 및 감독권 모두를 지방자치단체에 부여하는 것임

【표 3-2】 위임과 이양의 비교

구분	이관객체	권한변동	감독여부
위임	보조기관 하급행정기관 지방자치단체	처리권한 변동	감독권 보유
이양	지방자치단체	전체권한 변동	감독권 미보유

자료: 한국지방자치학회(2018: 13)

### □ III 유형: 완전 이관

- 세 번째 유형은 특별지방행정기관을 폐지하고, 기능 전부를 전북특별자치도로 이관하는 것으로, 이는 전북특별자치도의 가장 높은 자치성과 자율성이 보장되는 단계임
  - 전부이관은 환경, 복지 등 특정 부문에 관한 조직, 예산, 인력 모두를 시·도로 이관하는 방식으로 특별자치도의 위상과 설치 목적을 고려했을 때 사실상 가장 적합한 유형이라 할 수 있음
  - 또한 전북특별자치도에게 부여된 고도의 자치권을 토대로 지역경쟁력을 제고할 수 있는 적극적인 특례산업 등을 발굴·운영할 수 있다는 점에서 가장 바람직한 형태라고 할 수 있음 (고경훈·주희진, 2023: 109-110)
  - 다만, 이미 특별지방행정기관을 전부이관하여 운영하고 있는 제주특별자치도의 경우 일부 사무에 대해서는 중앙정부로의 사무 환원의 필요성이 제기되는 등 이관으로 인한 문제점이 적지 않은바, 그 운영과정에서 지적된 문제점에 대한 제도적 보완이 선행되어야 할 것임(고경훈·주희진, 2023: 109-110)



# 제 4 장

## 전북특별자치도 및 특별지방행정기관의 협업체계 구축

제1절 기관 간 협업

제2절 협업사례 분석

제3절 전북특별자치도 및  
특별지방행정기관 간  
협업체계 구축 방안



# 04

## 전북특별자치도 및 특별지방행정기관의 협업체계 구축

### 제1절 기관 간 협업

#### 1. 협업의 의미

##### □ 협업의 개념

- 신상영(2004)에 따르면, 협업(collaboration)이란 어떤 공동의 목표를 달성하기 위해 두 개 또는 그 이상의 주체가 호혜적이고 자발적인 참여를 통하여 공동으로 사업을 추진하는 과정임(고경훈, 2020)
- Imperial(2004)은 협업을 “공유된 규칙, 규범, 조직구조를 사용하는 자율적인 행위자들이 문제를 해결하고, 합의를 도출하며, 공동으로 행위하고 자원(정보, 재원, 인력 등)을 공유하기 위해 개입하는 상호 작용의 과정”이라고 정의함
- Horne & Paris(2009)는 광범위한 관점에서 협업을 정의하고 있는데, 이에 따르면 단독으로 행동하면 달성하기 어려운 목표를 달성하고자 복수의 조직이 함께 노력하는 모든 방식을 의미함(고경훈, 2020)
  - 따라서 넓은 의미에서의 협업은 업무상의 상호간 조정(coordination)을 위한 협의와 같은 비교적 느슨한 형태의 상호작용도 포함된다고 볼 수 있음(이종현, 2011: 3)
- 김윤권·이경호(2017)에 따르면 협업은 “다수 행위자가 공동의 목표를 달성하기 위해 자원과 전문성·역량을 공유하여 상호이익을 창출하는 집합적 행위(collective activities)”임
- 한국행정학회(2013: 4)는 공공부문에서의 협업을 “다수의 부처(서) 및 기관들이 공동의 목표를 달성하거나 공동의 문제를 해결하기 위한 집합적 업무 수행 방식”이라고 정의함

- 이처럼 협업은 두 개 이상의 조직이 각자의 노력으로 얻을 수 있는 결과의 단순합보다 더 많은 것을 달성하기 위해 노력을 기울이는 과정으로, 참여자들은 필요한 자원, 인력, 정보, 설비 등과 같은 자원, 위험부담, 예상되는 편익 등을 공유하게 되며 쌍방의 역할과 책임에 대한 공식 또는 비공식적인 협약 및 이를 추진하기 위한 조직과 제도를 마련하는 것임(고경훈, 2020: 9)
- 그리고 이와 같은 협업의 개념에 따라 협업은 다음과 같은 특징을 가짐(한국행정학회, 2013: 4-5)
  - 첫째, 다수의 주체가 참여함에 따라, 복수의 기관이 얼마나 적극적으로 참여하는지에 따라 업무의 결과가 달라진다는 특징이 있음
  - 둘째, 협업을 통해 참여자들은 필요한 자금, 인력, 정보, 설비 등과 같은 자원, 위험부담, 예상되는 편익 등을 공유하게 되므로 행정서비스 비용을 절감할 수 있음(고경훈, 2020)
  - 셋째, 궁극적으로는 수요자 중심의 행정 서비스 제공을 지향한다는 점이다. 이는 기존의 공급자 중심의 편의주의적 행정을 지양하고 고객의 요구를 적극적으로 파악하여 실질적인 문제해결 방안을 모색(행정안전부, 2011)한다는 점에서 보다 수요자 중심의 행정서비스 제공이 가능하다는 점임
- 이 밖에도 협업은 기관의 통합보다 협력 기관의 자율성을 보장하여 반발을 최소화하고 업무 협조를 통해 공통의 이해관계가 존재하는 사업의 성공가능성을 높일 수 있는 장점이 있음
  - 반면, 유사업무를 추진하는 기관 간 통합은 업무를 일원화하고 공공의 재화 및 서비스 공급을 효율화 할 수 있다는 장점이 있으나 물리적인 통합은 법·제도 및 구조적인 개편을 수반하는 것이므로 쉽게 이루어지기 어려운 측면이 존재함(Feiock, 2004)

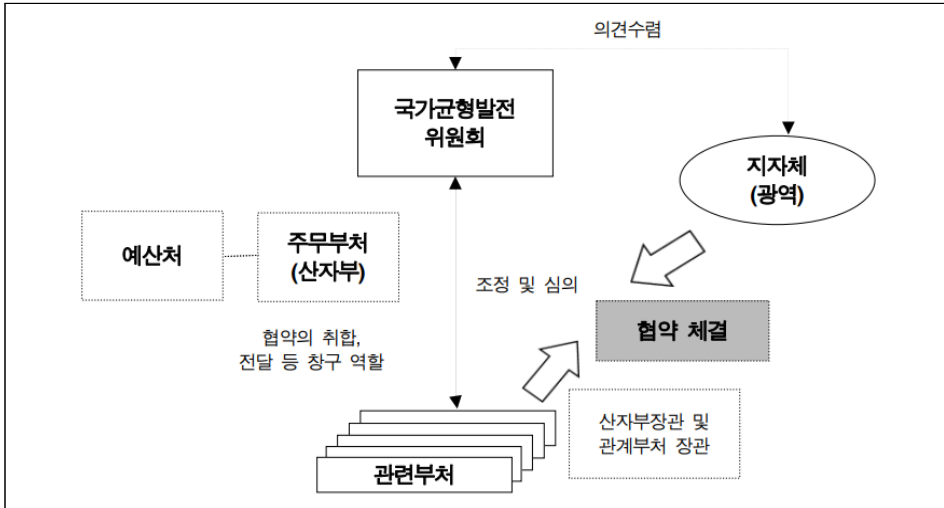
#### □ 협업의 방식

- 지역을 중심으로 하는 협업은 지방정부가 기존에 가지고 있던 제도적 틀 안에서 협업 주체들이 협약을 맺거나 협의회를 구성하거나 지역의 현안을 해소하기 위한 위원회를 조직하는 등 지역 거버넌스를 구축하는 방식으로 이루어질 수 있음(이영미, 2016)



- 그리고 협업을 위해서는 특히, 쌍방의 역할과 책임에 대한 공식적 또는 비공식적인 협약을 체결하는 것이 중요하며, 동시에 공식적 또는 비공식적인 조직과 제도를 구축하여 협업을 추진하여야 함(고경훈·김건위, 2014: 99-100)
- 협약에 대한 논의는 제도의 활용분야에 비례하여 다차원에서 접근되어 왔으며, 따라서 획일적이고 합의된 개념으로 규정하기는 쉽지 않으나, 일반적으로 협약은 행위주체 간에 상호 약속하는 행위 또는 그 결과를 의미하되, 약속의 내용이 일정 수준의 법적인 구속력을 가진다는 공통적인 특성을 나타내고 있음(금창호, 2018: 11)
  - 사전적 의미에서 협약은 협의하여 약속하는 것을 의미함
  - 법률적 의미에서 협약은 단체의 개인 또는 단체 상호 간에 맺는 협정, 근로협약·단체협약 등임
  - 정치적 의미에서 협약은 국가 간에 문서를 교환하여 맺은 계약을 의미함
  - 따라서 종합하면, 협약은 국가와 단체, 국가와 개인, 단체와 개인 사이에 일에 대하여 협의하여 약속하는 것을 의미함(금창호, 2018)
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 ‘지방분권균형발전법’)」상 협약의 개념도 전술한 협약의 논의와 크게 다르지 않음
  - 「지방분권균형발전법」 제31조에 따르면, 국가와 지방자치단체의 행위주체가 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용과 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결하는 것임

| 그림 4-1 | 지방분권균형발전법상 지역발전투자협약체계



자료: 금창호(2018: 13)

- 한편, 협약제도는 협약의 체결 당사자를 기준으로 다양한 유형으로 구분되고 있는데 협약의 당사자를 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관 및 민간단체 등으로 상정할 경우 8개의 종류로 구분할 수 있으며, 정부 간 협약은 전술한 종류의 하나에 해당됨(금창호, 2018)

| 표 4-1 | 협약의 유형 구분

구분	중앙정부	지방자치단체	공공기관	민간단체
중앙정부		①	②	③
지방자치단체	①	④	⑤	⑥
공공기관	②	⑤	⑦	⑧
민간단체	③	⑥	⑧	
협약유형	① 중앙정부와 지방자치단체 간 협약 ② 중앙정부와 공공기관 간 협약 ③ 중앙정부와 민간단체 간 협약 ④ 지방자치단체 간 협약 ⑤ 지방자치단체와 공공기관 간 협약 ⑥ 지방자치단체와 민간단체 간 협약 ⑦ 공공기관 간 협약 ⑧ 공공기관과 민간단체 간 협약			

자료: 금창호(2018: 15-16)

- 또한 협약은 그 구속력의 유무에 따라 비구속적 협약 및 구속적 협약으로 구분할 수 있음
- 비구속적 협약은 계약 단계에서 완전한 구속력을 부여하지 않고 각자의 역할에 맞게 일정기간 협력을 해 보자는 ‘약속’ 정도의 서면을 작성하는 것임
  - 일반적으로 양해각서(MOU: Memorandum of Understanding)는 두 개 이상의 당사자 간의 특성 사안에 대한 공통된 이해와 의도를 문서화한 것으로, 일반적으로 비공식적이며, 법적 구속력이 없는 협약에 해당함

[표 4-2] MOU의 기능

기능	내용
의사의 표현	당사자들이 특정 문제나 프로젝트에 대해 어떤 공통된 이해를 가지고 있는지 명시적으로 표시
협력의 토대 마련	협력을 시작하기 전에 명확한 기준 및 기대치 설정
비구속적 합의	법적 구속력이 있는 계약을 체결하기 전 단계로서 협력 과정에서 의견일치를 확인

- 다만, 법적 구속력이 있는 양해각서(binding MOU)의 형태도 존재하는데 이는 특히 우리나라에서 특유하게 또한 빈번하게 활용되고 있으며(최창렬, 2017: 229) 법적 구속력이 있는 양해각서는 명시적으로 법적 구속력을 인정하는 경우도 있지만 명시적인 규정이 없더라도 그 내용에 따라 법적 구속력이 있는 것으로 취급될 수 있음(최창렬, 2017: 250)
- 그리고 소관부처 및 지자체 등 정책관련 이해관계자들이 협의회를 구성하여 운영하는 등 정책 네트워크를 구성하는 것도 비구속적 협약에 해당하는 것으로 볼 수 있음
  - 정책 네트워크는 정책형성 및 집행에 관한 이해관계자들이 계약, 동의서, 파트너십 등의 방식에 의해 상호 의존하는 협력관계를 의미함
  - 정책 네트워크는 협력자들의 정체성을 위협하지 않고, 자율성을 최대한 보장하면서 지리적 행정단위를 넘어 지역의 현안을 해결할 수 있고, 상황과 정책에 따라 공동으로 유연하게 대처할 수 있는 협력 방안임 (Feiock & Scholz, 2010)

- 수직적 관계에 있는 중앙정부 및 중앙정부 산하 공공기관들과의 유대를 통해 정보 및 자원을 교환할 수 있도록 도와주며, 수평적 관계에 있는 지방자치단체들과의 대등한 협력관계를 형성할 수 있음(고경훈, 주희진, 2023)
- 구속적 협약은 보다 실질적인 협업체계를 구축하는 것으로, 구속력 있는 협약에 의한 사무처리는 기본적으로 국가 및 지방자치단체 등 공행정의 공동적 수행 방식이라는 점에서 법치행정 원리상 제약이 주어지고, 참여주체들의 자율성을 침해할 수 있어 지방자치 및 분권화의 원리와 배치될 수 있는바, 자치권 침해의 최소화 및 지방자치단체의 책임성 확보를 위한 법적·제도적 개편을 수반한다는 특징이 있음(고경훈, 주희진, 2023)
  - 특히 각 규율 영역별로 협약의 필요성에 대한 논증을 전제로, 각 규정들이 해석상 협약의 근거로 기능할 수 있는지, 필요한 경우에는 별도의 특별규정의 마련이 필요한 지에 대한 검토도 이루어져야 하므로 구속력 있는 협약을 통한 협업은 쉽게 이루어지기 어려운 측면이 있음(한국지방자치법학회, 2006)

## 2. 지방자치단체 및 특별지방행정기관 간 협업의 필요성

### □ 공공부분 협업의 필요성

- 모든 조직에서 협업은 중요한 조직관리 방식으로 부각되고 있으며 민간조직, 특히 기업은 오래전부터 조직의 생존이나 이윤추구를 위해서 협업을 다양하게 활용해 왔고 공공조직(정부, 지자체, 공공기관 등)도 오래전부터 협업과 유사한 방식으로 업무가 이루어져 왔는데 공동체의 바람직한 변화를 추구하기 위해서 정부, 민간부문, 비영리 조직 간에 경계를 뛰어넘는 협업이 점차 확대되고 있는 추세임(Yankey & Willen, 2010)
- 최근에는 많은 형태의 협업이 공공부문에서도 활용되고 있는데 특히, 공공기관 내지 정부 간 협업이 필요한 이유는 다음과 같음(고경훈 외, 2020: 12-14)
- 첫째, 개별 관할권 안에서의 효율성만 중시하는 조직관리 방식으로는 복잡한 사회적 난제에 대응하기 어렵기 때문에 각 조직들이 보유한 자원을 연계·활용할 필요가 있으며(Andrews & Entwistle, 2013) 조직 간 경계를 넘나드는 협업을

추진한다면, 개별 조직 단독으로 업무를 수행할 경우에는 이를 수 없던 결과에 도달할 수 있음(Garman & Hefner, 2012: 31)

- 즉, 공공정책의 중요한 목표는 지금처럼 개별 조직의 행위를 통해서는 효과적으로 달성될 수 없으며, 다수 기관들을 통합한 대규모 기관을 설계하여 추진해도 이행되기 어려운 탓임(Ling, 2002: 616)

○ 둘째, 장기적인 자원 문제로서, 통폐합을 통한 대규모 조직은 서비스 전달이나 문제 해결에 더 많은 비용이 소요되며(Bryson et al., 2006: 44) 지방정부는 다양한 범주의 서비스를 생산·제공하고, 서비스는 다양한 특성을 가지므로 어떠한 단일한 정부도 각 서비스를 위한 가능한 최소 비용으로 모든 서비스를 제공할 수 없기 때문임(Entwistle, 2014: 4)

- 다만, 조직 단독으로 해결할 수 있는 행정수요나 정책문제들은 개별 행위로 접근하는 것이 시간, 자원, 비용 면에서 더욱 효율적일 수 있으므로 이와 같은 경우에는 협업으로 문제를 해결하는 것이 바람직하지 않을 수 있음(김윤권 외, 2017: 127)
- 즉, 협업 활동이 공공가치를 증가시키고, 단독으로 수행하는 것보다 협업을 통해서 더 나은 성과나 이익, 저비용을 가져올 때만 사용할 필요가 있는 것임(Imperial, 2004: 13)

#### □ 지방자치단체 및 특별지방행정기관 간 협업의 필요성

- 특별지방행정기관은 정부조직법 제3조에 설치근거를 두며 국가의 사무를 지역적 차원에서 처리하는 중앙행정기관 소속 하부 행정기관임(고경훈, 2020)
- 지방자치단체는 지방자치법 제2조 및 제3조에 근거를 두며 관할 구역의 자치사무 및 법령에 따라 지자체에 속한 사무를 처리하고, 이 밖에 국가의 위임사무를 처리함
- 특별지방행정기관의 설치목적은 전문성을 요하는 사무나 광역적 처리를 필요로 하는 사무의 원활한 수행에 있기 때문에 원칙적으로는 특별지방행정기관의 담당사무와 지자체 사무는 다르나 사실상 특별지방행정기관이 관장하는 사무들은 일반적으로 지방 차원에서 처리되는 집행기능으로 이루어져 있어 유사·중복되는 업무가 많은 상황임(고경훈, 2020)

**| 표 4-3 | 지방자치단체와 특별지방행정기관 간 유사업무 수행 현황(예)**

분야	유사업무 내용
국토	개발제한구역 관리, 공유수면 관리, 하천 조사·관리
환경	환경보전대책 수립, 환경영향평가 협의 및 사후관리, 공해업소 관리 등
노동	노동조합 관리, 근로감독, 노사분쟁조정, 노동쟁의 알선 등

- 따라서 지방자치단체와 특별지방행정기관은 효율적인 의사소통을 바탕으로 중복업무를 막고 사업의 시너지 효과를 기대할 수 있다는 점에서 협업이 요구되는 분야라고 할 수 있음
- 다만, 지방자치단체 및 특별지방행정기관의 기능 재조정이 필요함에 대해서는 대체적으로 일치된 견해를 보이지만, 행정의 효율성을 담보하고 지방분권 수준을 제고한다는 차원에서 협업보다는 특별지방행정기관 사무의 지방이양이 보다 현실적인 대안으로 평가되는 상황임
  - 현재 특별지방행정기관의 역할이 단순한 집행업무에 불과하여 지방자치단체와의 협력적 처리가 가능하다고 보기 때문에 협업의 필요성은 높으나 특별행정기관 사무의 지방이양이 역대 정부의 지방분권 정책방향과 효율성 측면에서는 보다 현실적인 대안이라는 것임(고경훈 외, 2020: 94-99)
  - 또한 특히 다음의 기능에 대해서는 협업보다는 지방이양을 통한 기능조정이 적합하다는 행정전문가 대상 설문조사 결과도 존재함(고경훈 외, 2020: 94-99)

**| 표 4-4 | 지방이양을 통한 특별지방행정기관의 기능 재조정이 적합한 분야**

분야	유사업무 내용
국토교통	하천공사관리, 건설품질관리, 발주공사 관리 기능
환경	고용평등, 직업능력개발, 취업지원, 노사지원, 근로감독 기능
노동	지정폐기물 관리, 환경산업체관리 기능

출처: 고경훈 외(2020: 97)

- 뿐만 아니라, 특별행정기관의 업무가 매우 다양하나 실제 중앙의 입장에서 자치단체 등의 업무 수행과정에 관리/감독 측면의 기능만이 강하다는 인식도 존재하고, 이에 따라 자치단체, 유관기관, 위원회 등과의 협업 과정에 한계도 발생하는 것이 사실임(고경훈 외, 2020: 97)
- 그러나 역대 정부가 특별지방행정기관 업무의 지방이양을 추진해 왔음에도 불구하고 오랜 기간 답보상태에 머물러 있으며, 특별지방행정기관의 사무 이양이 인력 및 재원을 수반하지 않은 반쪽짜리 이관으로 추진되어 사실상 지방의 부담만을 가중한다는 지적도 무시할 수 없음
- 이와 같은 상황에서는 특별지방행정기관을 폐지하거나 기능의 일부이양을 추진하는 것보다 지방자치단체와의 연계·협력을 통해 지방행정의 종합성 및 효율성을 제고하는 방안이 보다 현실적인 대안이 될 수 있는 것임
- 또한 장기적인 차원에서는 결국 특별지방행정기관 업무의 지방이양이 이루어질 것이고, 이와 같은 이양을 위해서는 이들 업무에 대한 공동처리를 통해 업무를 파악하는 것이 지자체에 유리하고 결론적으로 특별지방행정기관 업무의 지방이양 내지 완전이관을 위한 사전준비 차원에서 협업을 통해 업무를 공동 수행하는 과정도 필요할 것으로 판단됨(고경훈 외, 2020: 101)

## 제2절 협업사례 분석

### 1. 고용복지 플러스센터

#### □ 고용복지 플러스센터 개요

- 경제양극화 및 청년 일자리 문제가 중요한 사회문제로 부각되는 상황에서 실업 문제와 더불어 복지 문제를 복합적으로 해결하기 위한 일자리 맞춤형 복지센터 설립의 중요성이 대두되면서 고용·복지 민원을 원스톱으로 해결해주는 고용 복지플러스센터를 도입함(고경훈 외, 2020)
- 협업 주관기관
  - 주관 자치단체: 서울, 인천, 대구, 대전, 울산 등 5개 특별·광역시
  - 협력기관: 고용노동부, 행정자치부, 보건복지부, 여성가족부 등 5개부처와 서민 금융을 지원하는 금융위원회 및 제대군인 지원사업을 전개하는 보훈처가 참여 (고경훈 외, 2020)
- 담당조직(부서/인력)
  - 고용과 복지를 동시에 서비스하는 고용복지+센터는 서울, 인천, 대구, 대전, 울산 등 5개 특별·광역시의 일자리센터가 참여하여 광역지자체와 기초 지자체가 함께 참여하는 광역모델로 서비스를 실시하는 것이 특징이며, 각 자치단체에서는 일자리 담당부서가 주관이 되어 고용복지센터를 운영하고 있음(고경훈 외, 2020)

#### □ 고용복지플러스센터 성과

- 원주
  - 지역고용센터를 고용복지플러스센터로 전환한 이래, 참여기관 연계 활성화를 목적으로 각 기관 업무를 서로 이해하기 위해 월 1회 전 직원이 참여하는 센터 스터디인 ‘공동학습의 날’을 지정하였고, 참여기관 간 벽을 허물고 “우리는 하나다”라는 마음을 갖기 위해 유니폼으로 원주 고용복지플러스센터 조끼를 제작하였으며, 민원인에게 보다 적극적인 서비스를 제공하고 연계



실적 제고를 위해 격월로 실적 우수자를 위한 포상제를 실시 중에 있음(고경훈 외, 2020)

#### ○ 파주

- 파주시 고용센터, 고용복지센터, 여성새로일하기센터, 서민금융센터, 자활센터, 장애인상담센터 등 6개 기관의 서비스를 제공하고 하루 평균 250여 명의 민원인이 이용하고 있으며, 이 외에 노동법 상담부스를 설치해 임금체불, 부당 해고 등 언제든지 손쉽게 노동법 상담이 가능함(고경훈 외, 2020)
- 보건소, 정신건강 센터 등과 협약해 복지 서비스를 누릴 수 있으며 파주시 중앙도서관과 함께 북카페, 이동도서 대여 서비스까지 제공하는 등 지역주민들이 함께 이용할 수 있는 문화 공간으로 이용됨(고경훈 외, 2020)
- 파주 고용복지+센터는 최초의 칸막이 없는 개방형 설계로 민원인과 적극적으로 친밀도 높은 상담을 유도하였으며, 취업지원 수행기관 각자 처리했던 구인구직 정보처리업무를 효율적으로 수집·관리·처리하고 실적을 공유하는 통합업무시스템을 도입한바 있음(고경훈 외, 2020)
- 전역장병들의 노동시장 진입을 돕기 위해 1군단, 파주시, 파주상공회의소와의 협약을 맺어 전역장병 취업지원서비스를 실시 중에 있음(고경훈 외, 2020)

#### ○ 부산북부

- 부산북부센터는 개소한 이후 복구청 일자리센터, 여성새일센터 등과 협업 및 서비스 연계를 통해 취업자 수가 꾸준히 증가하고 있음
  - 2016년 4월 말 기준 부산북부고용복지+센터 고용 및 복지서비스 연계 취업자 수는 약 6,200명으로 하루 평균 약 50명이 취업하고 있고, 취업성공 패키지 참여자 수는 2,200명으로 이 가운데 1,350명이 취업에 성공한 것으로 나타남(고경훈 외, 2020)
- 부산 16개 구·군중에 유일하게 강서구는 구직자 대비 구인이 많은 지역으로 2016년부터 부산 강서산단(강서지역 산업단지의 준말)의 구인난을 해결하기 위해 부산북부고용복지+센터와 강서산단, 관내 대학(신라대, 동서대, 부산과학기술대, 경남정보대, 폴리텍대 등)가 TFT 및 민관학 협력체계를 구성하였음(고경훈 외, 2020)

- 또한 구직자를 위한 입주기업 탐방, 영세·중소기업 맞춤형 컨설팅, 알선 등 One-Stop 취업서비스, 방문 기업 설명회 등을 시행하는 등 강서산단의 취업률을 향상하기 위한 노력을 경주하고 있음

## 2. 부산식약청 농축수산물 안전관리 민·관협의회

### □ 농축수산물 안전관리 민·관협의회 개요

#### ○ 목적

- 농축수산물 안전관리 민·관협의회는 생산자(단체) 및 정부 관계기관의 소통과 협력을 도모하고, 안전관리계획을 공유하는 한편, 생산자(단체) 의견을 수렴하기 위하여 운영됨

#### ○ 참여기관: 광역시, 도, 업체

#### ○ 협의회 구성

- 위원장: 부산지방식약청장
- 위원: 담당 부서장(울산광역시 식의약안전과장·농축산과장·해양수산과장, 부산광역시 농축산유통과장·보건위생과장·수산유통가공과장, 농림축산검역본부 과장, 경상남도 식품의약과장·친환경농업과장·농산물유통과장·해양수산과장, 부산지방식약청 농축수산물안전과장, 국립농산물품질관리원 경남지원장, 국립수산물과학원 식품위생가공과장, 국립농산물품질관리원 밀양사무소장, 국립수산물품질관리원 부산지원장 등), 유관기관 대표(진주바이오산업진흥원, 부산 YMCA, 농협중앙회 부산지역본부부산우유협동조합 등), 전문가 등 53명

#### ○ 협의회 운영: 연 2회, 각 분야별 6회

### □ 농축수산물 안전관리 민·관협의회 성과

#### ○ 유통 계란 안전관리

- 계란의 위생적인 선별·세척·포장 유통을 위한 식용란선별포장업체 허가 희망업체 현장 기술지원(5개소)하고, '식용란' 유통판매 관계자 대상 위생관리 교육을 실시함(고경훈 외, 2020)

- 식용계란 위생관리를 위하여 식용란 유통판매업소 관계자 계도를 목적으로 지도점검하는 한편, 식용란선별포장업소 점검 및 무허가·업종 외 영업행위 단속특별점검, 식용계란 농약(살충제 등) 및 동물용의약품 수거검사 등을 실시함(고경훈 외, 2020)
- 절단, 탈피, 건조 등 단순 공정을 거친 농·수산물 생산업체 안전관리
  - 계절별 주산지 단순처리 농수산물 24개소 및 신선식품 유통 물류센터 지도·점검을 실시하고 단순처리 농수산물에 대한 안전관리 홍보에 주력함
- 식용불가 농·임산물에 집중 관리
  - 안정성이 입증되지 않은 농·임산물의 부정유통 근절 위한 지도·점검
  - 식용불가 농·임산물 불법 유통 근절 위한 교육 및 약령시장 등 농·임산물 판매업체에 대한 식용불가 농·임산물 판매 행위 집중 점검
- 빅데이터 활용한 위해 농축수산물 집중관리
  - 축산물에 대해서는 최근 3년간 부적합 이력 품목·항목 중점 수거검사(연중) 및 위반업소 특별 재점검(상/하반기)을 실시하고, 농산물에 관해서는 시기·주산지별 부적합 이력 품목·항목(18~19년 부적합 농산물 현황) 중점 수거검사를 진행하였으며, 수산물에 대해서는 빅데이터 기반 계절별로 위해요소 선제적 안전관리 및 비브리오패혈증 예측시스템 발생 위험 해역 수산물 생산 유통단계 특별관리 실시함(고경훈 외 2020)
- 축산물 영업장 특별 위생점검
  - 계란(식용란) 안전관리
    - 무허가·신고 영업행위 집중 단속
    - 식용란수집판매업 표시사항 등 집중 점검
  - 축산물 자가품질검사 직접실시 업체 점검
  - 유형별 시험법 및 검사주기 확인
  - 부적합품 처리 적정성 여부 확인 및 부적합품 수거검사
  - 설·추석 등 성수기 대비 축산물 위생안전 특별점검
  - 하절기 축산물 위생 취약분야 특별점검
  - 사실과 다른 표시·광고 등축산물 허위과대광고 집중 단속

- 군납업체 축산물위생 합동점검
- 위생관리 취약업소·시기 관리
- 축산물 HACCP 인증업체 인증 유지 및 사후관리
  - 유가공업, 식육가공업, 알가공업 등 HACCP 의무적용 작업장 평가
  - HACCP 적용 작업장에 대한 적정성 재검증, 기술지원, 시설개선자금 지원 및 행정처분 등
- 축산물 시험·검사기관 지도·점검과 품질보증 및 시험검사 책임자 대상 교육
- 가공식품 및 농축수산물 210품목에 대한 식품별 오염물질 조사
- 유관기관 협업으로 농약안전사용 관리 지도 및 교육
- 축산물위생관리법에 따른 축산물가공품이력추적관리제도 운영
- 농축수산물의 안전한 유통 위한 수입업체 지도·점검
- 유통 농·축·수산물의 안전관리 위한 수거·검사 및 모니터링 실시

### 3. 영남권 교통안전협의회

#### □ 영남권 교통안전협의회 개요

- 교통사고 예방을 위한 도로시설개량, 합동단속, 합동캠페인 등을 추진하여 교통사고 사망자최소화를 목적으로 부산청(주관), 국토관리사무소, 지방경찰청, 지자체, 한국교통안전공단, 도로교통공단, 한국도로공사 등 16개 기관 교통안전 관계기관 간 협의체를 구성, 2019년 3월 20일 관계기관 업무협약 체결 및 협의회를 발족함(고경훈 외, 2020)

【표 4-5】 영남권 교통안전협의회 기관별 역할

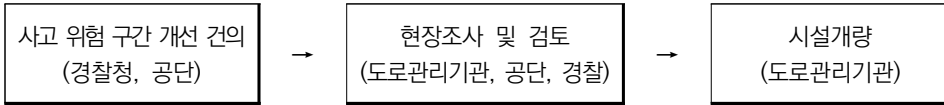
기관	국토부 국토관리청	경찰청 지방경찰청	지자체	교통안전 공단	도로교통 공단	도로공사
역할	과적 단속, 시설 개선, 일반국도 관리	시설개선 건의 불법차량, 과적 등 단속	과적 단속, 시설 개선, 지방도 관리	불법차량 단속, 교육, 홍보	교통사고 조사 도로안전 시설 개선건의	과적 단속, 시설 개선, 고속도로 관리

자료: 부산지방국토관리청 내부자료

- 협의회 위원은 각 기관 협의회 위원 및 실무협의회 실무위원으로 구성
  - 위원: 부산국토청장이 위원장이 되며, 담당 부서장으로 위원 구성
  - 실무위원: 도로시설국장이 실무위원장이 되며, 담당 계장이 실무위원으로 위촉되며, 당연직 위원인바 인사이동이 있을 경우 자동으로 변경
- 협의회 운영
  - 협의회는 매년 말 1회 개최되며, 협의회에서는 당해년도 추진성과 및 내년도 추진계획을 보고하고, 실무협의회는 분기별 1회씩 연 3회 개최되어 분기별 주요활동 내용과 실적 등을 공유하고 있음
  - 부산지방국토관리청, 자치단체, 부산지방경찰청, 교통안전공단, 도로공사, 도로교통공단 등이 참여하며, 영남북부와 남부로 구분하여 운영되고 있음

#### □ 영남권 교통안전협의회 성과

- 영남권 교통안전협의회는 영남권역 내 교통사고 사망자 13% 감소라는 목표로 관계 기관 업무협약을 체결하여, 해당 목표를 달성함
- 영남권 교통안전협의회는 도로시설물 손괴 및 대형교통사고 발생의 원인이 되는 과적차량의 불법운행을 근절하고 단속업무의 효율성을 제고하기 위해 운행제한차량 합동단속을 실시, 국토사무소, 지자체, 경찰서, 민자도로, 한국도로공사, 한국교통안전공단 등 142개 기관 1,220명이 참여하여 분기별 1회 총 20일간 진행함(고경훈 외, 2020)
- 영남권 교통안전협의회는 5월 가정의 달 및 9월 추석에 고속도로 IC, 고속도로 휴게소, 국도 상 교차로 등에서 현수막, 리플릿, 줄임방지띠 등을 활용하여 안전 운전 홍보, 전 좌석 안전벨트 착용 및 운전 중 휴대전화 사용 금지 등 교통안전 합동캠페인을 실시함
- 영남권 교통안전협의회는 상시 또는 분기별로 사고가 잦은 구간 또는 사고가 예상되는 구간에 교통안전시설을 설치하거나 시설을 개량하는 등 사고위험구간 교통사고 예방 활동을 전개함



※ 단순개선 사항은 즉시 개선, 대규모 예산이 수반되는 사항은 중·장기적으로 개선

- 영남권 교통안전협의회는 빗길 교통사고 발생구간의 도로안전시설 및 도로구조 등을 점검하여 빗길사고 원인을 분석하고 대책을 마련함

#### 4. 영남권 건설안전협의회

##### □ 영남권 건설안전협의회의 개요

- 영남권역 건설 현장 재해를 저감을 위하여 건설 관련 주체가 함께 개선방안을 논의하기 위해 부산지방해양수산청 등 16개 기관이 협의체를 구성, 협약기관 간 건설안전 활동, 건설안전 문화 확산, 자연재난 대응 등의 업무를 수행함에 있어 상호 협력관계를 갖는 것을 목적으로 2020년 3월 26일 관계기관 업무협약을 체결함(고경훈 외, 2020)
  - 참여기관: 부산지방해양수산청, 부산지방국토관리청, 부산지방고용노동청, 대구광역시, 울산광역시, 부산광역시, 경상남도, 경상북도, 한국시설안전공단, 산업안전보건공단, 영남 한국철도시설공단, 부산·울산, 대구·경북, 경남 한국주택토지공사, 부산·경남, 대구·경북 한국도로공사, 낙동강 권역 한국수자원공사, 부산광역시 대한건설협회, 부산·울산·경남 한국지하안전협회, 부산 한국재난안전협회, 부산 대한산업안전협회, 한국표준협회, 부산·울산·경남 전국건설노동조합, 한국노총부산지역본부, 부산광역시건축사회, 부산대학교, 부경대학교, 경북대학교, 창원대학교 등
- 협의회는 위원단 및 자문당 등 위원진과 실무진으로 구성하며, 분기 1회 개최함
  - 위원진: 부산지방국토관리청장을 위원장으로 하며, 부산지방국토관리청 국장이 부위원장을 맡고, 과장급 실무진을 위원으로 하여 구성함 (31명의 위원단 및 자문단으로 구성)
  - 실무진: 부산지방국토관리청 국·과장, 관계기관 팀장급 등으로 구성(32명)

- 협의체는 건설안전 교육 실시 및 인프라 제공, 점검인력 및 장비 지원, 건설안전 사고 예방을 위한 기술, 건설안전 관련 공동 추진과제 발굴, 건설안전 분야 최신 정보 및 컨설팅 지원, 자연재난, 대형화재, 지진 등에 대한 공동대응, 기타 건설안전에 관련된 사항 등 공동 과제에 대하여 협력함

#### □ 영남권 건설안전협의회의 성과

- 영남권 건설안전협의회는 건설 안전 취약 현장 549개소를 점검하는 등 안전점검을 강화하고 중대 위반사항에 대해서는 강력 대응하여 현장의 안전관리 문화를 조성하고자 노력함
- 대·소형 현장에 대한 안전멘토링, 기획점검, 장비접근경보시스템 등 스마트 안전 장비 등을 도입하여 안전관리 체계를 강화함
- 외국인 근로자 교육, 안전지킴이 실시 등 건설현장 근로자의 안전을 지키기 위한 다양한 활동을 추진함
- 건설현장에 대한 지속적 관심 및 안전관리 강화를 위한 정책 시행으로 건설현장에서의 사망사고 등 안전사고가 감소함

### 제3절 전북특별자치도 및 특별지방행정기관 간 협업체계 구축 방안

#### 1. 협업의 성공요인

- 첫째, 문제에 대한 일반적인 합의가 협업에 영향을 미치므로 기관 간 협업에 있어서 역할, 과업, 책임성, 의사 결정 권한 등에 대한 내용을 분명하게 공식화하여야 함(한국행정학회, 2013: 21)
  - 관리자들이 달성하고자 하는 목표에 대해 근본적인 합의를 이끌어 내지 못한 데에서 기관 간 협업이 실패하는 이유를 찾을 수 있으므로 명확한 목표를 설정하는 데에서 성공적인 협업을 기대할 수 있고, 목표의 우선순위를 설정하는 과정에서 해당 목표가 도외시되거나 비현실적인 목표를 설정하는 것은 협업에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 경계할 필요가 있음(고경훈 외, 2020)
- 둘째, 동기부여는 협업을 촉진하는 중요한 요소이므로 협업을 위한 동기부여가 필요하며, 이는 협업의 시작단계 부터 협업이 이루어지는 동안 유지되어야 함(고경훈 외, 2020: 13)
  - 동기부여는 자원과 전문기술에 대한 접근성, 서비스 질적인 측면에서의 잠재적인 개선 가능성, 서비스에 대한 접근도, 보다 더 나은 관계에 의해 결정됨(김윤권, 2013: 10)
  - 협업이 유지되기 위해서는 협업에 참여하고 유대를 이루려는 감정이 주가 되는 동기가 중요하게 작용함(Turner, 1987)
- 셋째, 일반 조직 이론에서와 마찬가지로 협업에서도 분업 및 전문화를 통한 업무 및 역할 분담이 필요하며, 과업과 책임에 대한 구체화를 통해 분업이나 갈등 해소 메커니즘, 그리고 의사결정 권한 등에 대한 내용을 명확하게 하여야 함(한국행정학회, 2013: 21)
- 넷째, 충분한 물적·인적 자원은 성공적인 협업을 위해 필수적인 요소로, 자원이 부족할 경우 조직의 역량이 제한될 수 있다는 점에서 충분한 자원 확보가 전제되어야 성공적인 협업을 기대할 수 있음(고경훈 외, 2020: 14)



- 다섯째, 의사소통은 단순한 수단이 아니라 참여자들 간 조정을 위한 필수적인 도구인바, 효과적인 의사소통 채널을 구축하여야 함
  - 효과적인 의사소통은 목표와 가치를 공유하고, 앞으로의 기대를 관리하는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행하므로 협업에서는 원활한 의사소통이 중요함(고경훈 외, 2020)
  - 개방적인 의사소통 문화를 구축하는 것도 아이디어나 문제해결, 솔직한 토론 등을 위해서 필요함
  - 외부의 이해관계자들과의 의사소통 역시 중요한데, 이들과의 다양한 정보 및 의견 공유 등을 통해 보다 성공적인 협업을 기대할 수 있음(한국행정학회, 2013: 22)
- 여섯째, 협업 기관 간 상호 의존성은 전략적으로 협업을 이끄는 성공 요인의 하나로(Monczka et al., 1998; LaBahn & Krampf, 2000; Wynstra et al., 2001) 협업참여자들은 일련의 소통과정을 통해 서로 신뢰를 형성하여 상호 의존성을 인지하고, 그 결과 집합적 노력을 통한 공동목표 달성의 소유권과 이해관계를 공유하여야 함(Tett et al., 2003; Ansell & Gash, 2008: 549-550)
  - 이와 같은 측면에서 협업이 효과적으로 이루어지기 위해서는 조직 간에 상호 이해와 신뢰를 증진시키고, 협업과정에서 발생할 수 있는 갈등과 불협화음을 전략적으로 관리·해소할 수 있는 조직관리자의 협업적 리더십(collaborative leadership)이 요구됨(고경훈 외, 2020)
    - 신뢰는 성공적인 협업 관계 구축을 위한 중요한 요소인데(Bryson et al., 2006), 신뢰가 형성되지 않은 곳에서는 구성원들이 합의한 역할이 상호 관계를 정의하고, 기대치를 형성하며, 신뢰가 형성될 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있음(김윤권, 2013: 10)
    - 적절한 기술·능력을 갖춘 효과적인 리더십은 협업과정을 위해 중요한 요소로 꼽히며(Shortell, 2002), 협업의 안정성에도 영향을 미칠 수밖에 없음
- 마지막으로 협업이 성공하기 위해서는 법령, 조례, 지침 등과 같이 협업을 보장하는 제도적 기반이 마련되어야 하며, 협업을 가능하게 하는 행/재정적 지원 등이 이루어져야 함

- 특히 협업에 참여한 조직과 서비스를 제공받은 고객은 협업의 편익을 공유하는 반면 협업의 비용은 협업에 노력을 기울인 각 개별 조직에 전가되는 '집단 행동의 문제(collective action problem)'로 인해 자발적으로 활성화되기 쉽지 않아 적극적인 제도적 지원이 요구됨 (Jang & Feiock, 2007: 8)

## 2. 협업을 위한 법·제도적 기반 마련

### □ 협업을 위한 법·제도 실태

- 「지방자치법」은 국가와 지방자치단체에 대하여 주민에 대한 균형적인 공공 서비스 제공과 지역 간 균형발전을 위해 협력할 의무를 규정하고 있음(지방자치법 제183조)
- 또한 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 설치·운영 하고 있음(지방자치법 제186조)
  - 중앙지방협력회의가 심의하는 사항은 다음과 같음(중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률 제2조)
    - 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항
    - 국가와 지방자치단체의 권한, 사무 및 재원의 배분에 관한 사항
    - 지역 간 균형발전에 관한 사항
    - 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가 정책에 관한 사항
    - 그 밖에 지방자치 발전에 관한 사항
- 「지방분권균형발전법」은 국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 함을 규정하고 있으며, 상호 간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위해 분쟁조정기구의 기능을 활성화 하는 한편, 분쟁조정기능을 강화할 의무를 부과하고 있음(지방분권균형발전법 제42조)
- 중앙행정기관 및 지방자치단체 간의 정책 현안 등에 대한 효율적인 정책협의를 위하여 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」에 근거를 마련,

중앙행정기관과 지방자치단체 간의 정책협의기구를 설치하는 한편, 그 구성과 운영을 위한 사항을 정하고 있음

【표 4-6】 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」의 주요 내용

분류	내용
중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회의 설치 (제2조 제1항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 정책 협의를 통하여 주요 정책을 효율적으로 추진할 수 있도록 행정안전부장관 소속의 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회를 둠</li> </ul>
정책협의회의 기능 (제2조 제2항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정함               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방 행정과 관련하여 주요 국가 정책의 지방자치단체에서의 집행에 관한 사항</li> <li>2. 지방 행정과 관련하여 중앙행정기관과 지방자치단체와의 협이가 필요한 사항</li> <li>3. 주요 정책의 수립·집행과 관련하여 지방자치단체 상호 간 협이가 필요한 사항</li> <li>4. 주요 정책의 수립·집행과 관련하여 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 건의하는 법·제도 개선에 관한 사항</li> <li>5. 그 밖에 협의회의 의장이 회의에 부치는 사항</li> </ol> </li> </ul>
정책협의회의 구성 (제3조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회는 행정안전부장관, 행정안전부차관, 관련 중앙행정기관의 차관, 행정안전부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원, 관련 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원 및 시·도의 부시장·부지사로 구성함</li> <li>• 의장은 행정안전부장관이 되도록 함</li> </ul>
정책협의회의 운영 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회의 정례회의는 매월 마지막 주 금요일에 개최하고, 필요한 경우에는 수시회의를 개최할 수 있도록 함</li> </ul>
실무협의회의 설치 및 구성 (제8조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회의 심의를 효율적으로 지원하기 위하여 행정안전부 지방행정실장이 의장이 되고, 상정안건과 관련된 중앙행정기관의 과장급 이상 공무원과 시·도의 과장급 이상 공무원으로 구성되는 실무협의회를 둠</li> </ul>
이행상황의 점검 (제10조 내지 제12조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관계행정기관의 장은 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회의 회의에서 협의된 사항과 타당성이 있다고 인정하는 건의사항을 성실히 이행하도록 함</li> <li>• 간사는 협의사항 및 건의사항의 이행상황을 점검하고 그 결과를 매분기 마지막 회의에 보고하도록 함</li> </ul>

## □ 협업을 위한 법·제도 개선방안

- 특히, 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」에 의한 협업의 제도화는 다음과 같은 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있음(고경훈 외, 2020: 103)
  - 협의회 구성 등을 자율에 맡길 경우 중앙과 지방의 이해관계로 인해 협업의 가능성이 낮아질 수 있는바, 법제화를 통해 특정 분야에서 일정한 조건을 구체화하여 협의회 구성 등 협업체제 구축을 법제화 할 경우 상호간의 아이디어 공유를 통해 더욱 효율적인 업무처리를 위한 방향으로 업무수행을 재설계 하는 기회를 제공할 수 있음(고경훈 외, 2020)
- 그러나 이는 지역별·분야별로 구성되는 협의체가 아니므로 지방자치단체 및 특별지방행정기관의 연계·협력을 담보하는 데에는 한계가 있으며, 다만, 일부 지역에서는 지방자치단체 및 특별지방행정기관은 자율적으로 협의회 등을 구성·운영해 왔음
  - 또한 협의회 운영은 친목도모를 위한 형식적 운영에 그쳐 심도있는 논의가 불가능하다는 평가가 지배적인 상황임
- 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 지역별 지방자치단체 및 특별지방행정기관 간 협의기구가 필요한바, 이에 특화된 지역단위 협의회를 신설하여 지방자치단체 및 특별지방행정기관의 상호 협력을 도모하고 공동의 문제를 함께 협의할 수 있도록 보다 실질적인 협업의 제도화 방안을 모색할 필요가 있음
- 또한 협의회 효율적 운영을 위해 국토교통, 중소기업, 해양수산, 환경, 노동 등 분야별로 분과협의회를 둘 수 있게 하고, 협의회 구성·운영에 관한 사항은 조례로 정하도록 하여 지역의 여건에 맞게 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것임(신희권, 2018)
- 따라서 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」 제2조의2를 신설하여 지역단위협의회 설치를 위한 법적 근거를 마련하고, 다음과 같은 내용을 규정하는 것이 필요함
  - 자치단체와 특별지방행정기관 간 상호 협력 증진 및 공동 문제 협의를 위해 (가칭)지방행정·공공기관협의회를 두는 한편, 지역개발, 환경, 교육, 경제

등 분과협의회를 둘 수 있도록 하고 그 밖의 구성 및 운영에 관한 사항은 조례로 정하도록 함(신희권, 2018)

- 이와 같은 방식으로 지역 단위에서도 중앙 및 지방의 협력을 활성화하고, 분야별 관계기관 간 협의의 장을 제도화한다면 지방행정의 종합성 및 현지성을 제고하고, 국정의 통합성 확보에도 기여할 수 있을 것임

### 3. 협업체계 구축 방안

#### □ 비구속적 협약(MOU) 체결

- 양해각서(MOU)를 통한 협력사업의 추진은 협의체를 구성하거나 법적 절차를 밟지 않고도 지역사업을 수행할 수 있어 간편하고 편리하다는 장점이 있음(이영미, 2016: 60)
  - 따라서 이는 체결 당사자들 상호 간의 권리와 의무를 신축적이고 유연하게 적용할 수 있도록 규정할 때 주로 사용되는 것임(정하늘, 2010)
- 이러한 특성으로 인해 사업의 시작단계에서 법적·행정적 절차 때문에 사업이 지연되어 발생할 수 있는 시간비용을 줄이고, 집행단계를 간소화할 수 있으며, 지역문제에 있어서 이해관계자들 간에 합의가 이루어지면 포괄적 협약이 아닌 문제와 직접적으로 관련된 부분에 대해서 주로 협력을 진행하는 방식이어서 사업개시가 용이하고 경제적임(이영미, 2016: 20)
- 다만, 양해각서(MOU)에 따라 지역 협력사업을 추진함에는 다음과 같은 사항에 유의하여야 함
- 첫째, 양해각서(MOU)의 내용은 명확하여야 하고, 또한 현실적으로 구성될 필요가 있는데, 양해각서가 법적·제도적으로 공식화되지 않으면, 지역의 현안에 대해 전북특별자치도 및 특별지방행정기관의 참여자들이 임의적이고, 우호적으로 합의내용을 구성할 우려가 있는바, 지방자치법상 협업 방식 중 양해각서와 가장 유사한 방식인 사무위탁에 준하여 협약을 맺는 것을 고려할 필요가 있음

**표 4-7 | 지방자치법상 사무위탁의 내용(지방자치법 제168조)**

구분	내용
사무위탁의 절차	사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 함
사무위탁 규약의 내용	사무위탁에 관한 규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 함 • 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 • 위탁사무의 내용과 범위 • 위탁사무의 관리와 처리방법 • 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법 • 그 밖에 사무위탁에 필요한 사항
사무위탁의 변경 또는 해지	사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 고시하여야 함

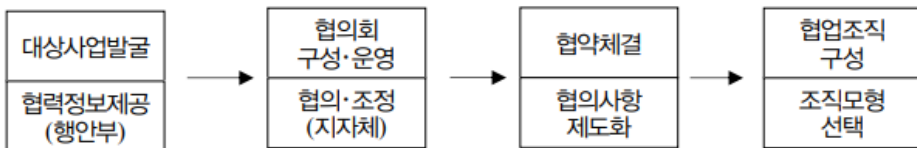
- 둘째, 의무이행을 강제할 기제가 필요한데, 양해각서(MOU)은 법적 구속력이 없는바, 협약 이후 이를 이행하지 않더라도 당사자들의 의무 이행을 강제할 수 없으므로 협업이 보류·연기되거나 무산 또는 파기될 경우 이에 대한 책임 소재를 분명히 할 수 있도록 제도적 고려가 필요함
  - 의무불이행에 대한 제재 수단이 마련되어 있지 않으면, 참여자들의 재정적, 정치적 상황이 변화하면 언제든지 자유롭게 협약을 파기할 수 있고, 이를 이행하지 않을 경우에도 강제할 수 없기 때문임(이영미, 2016: 60-61)
  - 지역사업을 위해 전북특별자치도지사가 협약을 하고, 의회를 통해 사업지원을 위한 예산편성과 사업진행의 편의를 위한 공무원들의 공식, 비공식적인 노력이 들어갔음에도 불구하고, 특별지방행정기관에서 사업을 파기하거나 무산시킬 경우 전북특별자치도에 막대한 비용부담과 관련자 및 지역주민들에게 피해를 초래할 수 있음(이영미, 2016: 60-61)
  - 따라서 사업이 진행되고 있을 경우 이 사업이 정책목표를 달성할 수 있도록 감시하고, 1년 단위로 확인할 수 있는 감시기제(monitoring system)와 강제 기제(enforcement system)가 마련되어야 할 것임(이영미, 2016: 60-61)
- 셋째, 협력사업의 기간을 제한하지 않으면 사업이 기한 없이 연기될 경우 이로 인한 전북특별자치도의 예산 및 인력낭비를 초래할 우려가 있는바, 양해각서를 통한 협력사업의 기간을 분명하게 제한할 필요가 있으며, 특히 사업의 성격에 따라 적절한 기한을 고려하여 협약에 명시하여야 함

- 사업 기간이 명확하지 않으면, 사업 중간에 지방선거로 지방자치단체장이 바뀌어 사업이 원점에서 재논의될 우려도 있으므로 이를 방지하기 위해서는 정치적 상황변화에도 행정이 지속될 수 있도록 담당부서나 책임자를 명확히 할 필요가 있음(이영미, 2016)

□ **구속적 협약 체결 및 협업 조직 구성**

- 협업은 기본적으로 당사자 간의 자율적인 의사에 기반하여 진행되는 것이기 때문에 전북특별자치도 및 전북지역 특별지방행정기관 간의 협업조직 생성 과정에서는 동기유발 → 협의·조정 → 합의형성 → 성공모델 확산 등 선순환 구조를 형성하되, 우선적으로는 업무의 중복 내지 행정수요를 감안하여 실무자들 사이 협업의 필요성을 공감하는 특별지방행정기관을 선별하고, 협업조직 모델을 정착시켜야 함(김건위·최인수, 2017)
- 전북특별자치도 및 특별지방행정기관 협업조직의 합의형성은 사업의 유형 및 성격, 사업 규모, 사업 추진 내용 등에 따라서 행정절차가 차이가 있지만, 기본적인 흐름은 대상 업무발굴 → 지자체간 협의회 구성 → 협약체결 → 협업조직 구성 → 사업추진 등의 절차로 구성될 수 있음(김건위·최인수, 2017)

| 그림 4-2 | 협업조직 구성의 추진절차



자료: 김건위·최인수(2017: 69)

① **계획단계: 대상사업발굴**

- 계획수립단계에서는 전북특별자치도 및 특별지방행정기관 협력사업의 목적에 따라서 사전예방적 차원에서 사업기획·계획수립단계에서부터 참여성을 강화하고 사업추진의 공감대를 형성하는 것이 필수적임(김건위·최인수, 2017)
  - 중앙정부 역시 협업조직의 합의형성을 위해서 대상업무 발굴단계에서 협력

대상사업 발굴이 용이하도록 중앙부처(행안부) 또는 컨설팅단 등에서 협력 대상사업을 검토하고 관련정보를 제공하여야 하며, 지속적인 협의가 진행될 수 있도록 제도적인 지원도 필요함(김건위·최인수, 2017)

## ② 집행단계: 협의회 구성 및 운영

- 협업조직 구성을 위한 협의회 구성·운영 단계에서도 사업의 다양한 각 지자체 담당자들의 참여성을 담보해야 하며, 아울러 기존 자원 및 정보에 대한 공유를 통하여 행정상의 투명성을 확보하는 것이 필요함(김건위·최인수, 2017: 70)
  - 행정의 투명성을 확보하기 위해서는 다양한 이해당사자에게 정보를 공유(예, 문서, 보고서, 소식지, 회의록, 언론, 홈페이지 등)하고 대외적으로 적극적인 홍보도 해야 함(김건위·최인수, 2017)
  - 전북특별자치도 및 특별지방행정기관의 협업사업을 위한 재정분담에서도 형평성을 유지하여야 하며, 이해당사자들에게는 재정분담 사항 등을 공개하여 투명성을 확보할 필요가 있음

## ③ 운영 및 관리단계: 협약 체결 및 협업조직 구성

- 운영 및 관리단계에서는 권한관계 설정, 비용분담체계 등 명확한 역할분담이 이루어져야 하며, 운영관리상에서의 보상이나 처벌을 제도적으로 마련하여 협업조직의 책임성을 확보해야 함(김건위·최인수, 2017: 70)
  - 전북특별자치도 및 특별지방행정기관 간의 합의를 촉구할 수 있는 의사결정 기제를 구축하거나 별도의 운영규칙 제정이 필요함
- 협업 조직 구성을 위한 모델은 전북특별자치도, 분야별 특별지방행정기관, 지역 주민, 그 밖에 이해관계자들이 네트워크를 형성하는 한편, 지자체 내의 부서 간에도 협력적 네트워크를 구축할 필요가 있음
- 공동사업을 추진하는 과정에서 발현될 수 있는 문제점들을 예방하고, 이에 신속 대응하기 위해서 전북특별자치도 및 특별지방행정기관의 실질적인 협의기구를 구성 및 운영하여야 함



# 제 5 장

## 포괄적 권한 이양을 통한 특별지방행정기관 사무이관 방안

제1절 포괄적 권한 이양의 의의

제2절 포괄적 권한 이양을 위한  
추진방안



# 05 포괄적 권한 이양을 통한 특별지방행정기관 사무이관 방안

## 제1절 포괄적 권한 이양의 의의

### 1. 단위사무 이양의 한계 및 포괄적 권한 이양의 필요성

#### □ 기존 이양 방식의 한계

- 기존의 이양방식인 개별 단위사무 이양은 소기능을 구성하는 다수의 단위사무를 대상으로 보충성 등의 원칙을 적용하여 일부의 단위사무를 지방에 이양하는 방식으로(한국지방자치학회, 2018: 38), 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」 등에서도 나타나는 일반적인 권한이양 방식임
  - 예를 들면, 소기능의 단위사무가 기획과 집행, 평가 등의 과정적 단계로 구성 되어 있으면, 집행적 단위사무를 선별하여 지방으로 이양하는 방식임
- 이러한 방식은 이미 중앙정부로부터 위임된 사무를 제주도가 이양받아 처리하기 때문에 사무의 이양에 따른 법령의 제·개정이 비교적 용이하며, 중앙행정기관의 관점에서 보면 이양사무 집행에 따른 인력과 재정이 상대적으로 적게 소요되는 장점이 있음(민기, 2023: 67)
- 그러나 기존의 단위사무 이양방식은 제도 자체가 보유한 한계로 인하여 소기능 프로세스의 일부 단위사무를 분리하여 이양함으로써 사무의 수행 연계성을 저하시키며, 단위사무의 규모과소에 따라 소요 인력 및 재원의 산정이 용이하지 않아 지방자치단체의 업무만 가중시키는 결과를 초래하는 등 여러 가지 문제를 노정해 왔으며(한국지방자치학회, 2018: 39) 이와 같은 단위사무 중심의 이양은 실질적인 지방분권에도 부합하지 못하는 것임
  - 이양 사무가 집행사무에 집중되어 이루어짐으로써 권한은 국가에 남아있어

결국 반쪽자리 이양에 불과하였고, 행·재정의 동시이양이 추진되지 못함으로써 지방자치단체의 수용성을 제고하지 못함(방동희, 2019: 35)

- 따라서 실질적인 자치분권을 실현하기 위해서는 특히, 지역경제를 활성화하고 정주여건을 개선하는 등 주민의 삶의 질에 관계되는 주요 권한은 패키지로 이양하여야 하며, 즉, 지방자치단체의 자치고권에 속하는 기능 전체를 포괄적으로 지방자치단체에 이양하는 방식으로 전환할 필요성이 있는 것임

#### □ 지방자치의 이념과 포괄적 권한 이양의 필요성

- 우리 헌법 제8장은 지방자치의 제도적 보장에 관한 내용을 포함하고 있는데, 이는 지방자치는 입법자에 의하여 배제될 수 없고, 입법자는 지방자치의 본질적인 구성 부분을 박탈할 수 없음을 의미하는 것임(홍정선, 2015: 38-39)
- 헌법재판소에 따르면 “지방자치제의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것으로 요약될 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적이고 핵심적인 내용은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호”되어야 하는 것임(헌재, 2001헌가4)
- 따라서 지방자치의 제도적 보장은 포괄적인 사무의 보장, 자치권의 보장, 자기책임성의 보장을 내용으로 하며, 포괄적인 사무의 보장은 “헌법이 지방자치단체의 사무와 관련하여 지방자치단체의 관할사무의 전권한성, 보편성 또는 일반성의 원칙을 정하고 있는 것”을 말함(방동희, 2019: 26)
  - 이는 개별 법령상 특별한 규정이 없어도 지방자치단체는 헌법 제117조 제1항에 의거하여 지방자치단체의 보편적·일반적 사무를 수행할 수 있고, 나아가 지방자치행정사무가 단일하고 전체로서 동일성을 갖고 있음을 의미하는 것임(홍정선, 2015: 43)
- 이와 같은 헌법이념은 지방자치단체의 기능에 적합한 임무수행을 위하여 자치고권을 보장하며, 전술한 전권한성으로 표현될 수 있는 지방자치단체의 자치권은 국가의 주권과 마찬가지로 포괄적인 것이지 개별적인 자치권의 단순한 집합체가 아님을 유의할 필요가 있음(이기우·하승수, 2007: 48)

- 자치권 가운데 특히 행정고권은 범위 안에서 자치사무 또는 단체위임사무와 관련하여 법규의 시행을 위하여 필요한 개별적인 결정을 하고 집행하는 권능인바, 지방자치단체가 자치사무를 수행함에 있어 자기책임성은 최대한 보장되어야 하는 것임(방동희, 2019: 27)
  - 여기서 자기 자기책임성이란 자치사무의 수행여부, 시기, 방법의 선택이나 결정이 당해 지방자치단체의 자유의사에 농임을 뜻하는 것이므로, 결국 국가가 자치임무 수행에 관하여 합목적성 측면의 간섭과 통제를 할 수 없음을 의미하는 것임(방동희, 2019: 27)
- 결국 실질적인 자치분권을 실현하기 위해서는 국가는 지방자치단체에게 포괄적인 권한의 이양을 이행하여야 하고, 과거의 형식적인 단위사무의 이양에서 벗어나, 기능중심의 포괄적인 권한이양이 전제될 필요가 있는 것임(방동희, 2019: 27)
  - 이양은 특정 기능의 법적 권한을 변경하는 것으로 권한 주체가 바뀌는 것을 의미하는데, 즉 다수사무로 구성된 일련의 집합적 업무단위의 법적 권한의 주체를 변경하는 것이 기능이양임(방동희, 2019: 32)
  - 기능이양은 사무이양과 구별되며, 사무이양은 해당 기능 수행을 위한 개별 단위 사무 이양에 그치는 것으로, 기능을 수행하기 위해 필요한 여러 개의 단위사무 가운데 일부 사무만 이양하게 되면 기능을 구형하는 개별 사무주체가 분리되는 결과를 초래함
  - 즉, 하나의 기능을 수행하기 위해서는 국가 및 지방자치단체가 각각 단위 사무에 관한 권한을 가지는 경우가 발생하는데, 그렇게 되면 지방자치단체는 단위사무에 관한 업무수행권만을 가지게 되고 그 기능 전체를 수행하기 위해 필요한 모든 권한을 부여받지 못하므로 해당 기능과 관련된 온전한 자치고권을 인정받기 어렵게 되는 것임
  - 기능중심의 권한 이양은 해당하는 기능 전체를 집합체로 이양하는 것을 의미하는바, 이는 결국 지방자치단체 주민의 주권을 실현하는 일이며, 뿐만 아니라 지방에 모든 기능을 집중함으로써 효율성 및 효과성을 극대화하는 부수적인 효과도 기대할 수 있는 것임

- 포괄적 권한이양은 중앙정부와 전북자치도의 역할과 임무를 유의하면서 전북자치도가 자기결정 및 자기책임의 원칙하에 권한을 완결적으로 수행할 수 있도록 원칙적으로 전북자치도에 모든 권한을 이양하고 전국 통일적 기준의 확보, 공공안전, 국가경제질서, 사회연대, 법령체계의 통일성 유지 등 필요한 경우에만 예외적으로 국가적 권한으로 남겨두는 것을 의미함(민기, 2023: 67)
  - 국방, 외교, 사법 등 정책의 외부성이 전국적인 사무인 경우는 당연히 국가의 권한으로 남기는 반면 정책의 외부성이 전북자치도에 국한된 사무를 우선적으로 포괄적 권한이양 대상으로 설정하는 것임

## 2. 포괄적 권한 이양의 전제

### □ 인력 및 재원의 동시이양

- 전북 특별지방행정기관 지방이양이 현실화되기 위해서는 인력 및 재원의 동시이양이 확보되어야 하며, 특별지방행정기관의 기능이 이양되면서 이에 상응하는 인력과 재원이 이양되지 않는다면, 지방자치단체의 수용성이 저하될 뿐만 아니라 기능이양의 궁극적인 효과가 나타나지 않게 됨(주재복·강영주, 2016: 161)
- 기존 특별지방행정기관의 지방이양 결과에 대한 평가에서도 인력과 재정의 동시 이양이 불충분했던 점을 한계로 지적하고 있는데 특히, 제주 특별지방행정기관의 이양 성과를 살펴보면, 제주도로 이양된 대부분의 기관에서 중앙부처와의 단절 및 지방재정 부담의 해결을 주요 개선과제로 제시하고 있음(주재복·강영주, 2016: 161)
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 ‘지방분권균형발전법’)」 제33조 제2항은 “국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 동조 제3항은 이양된 권한과 사무를 제대로 처리할 수 있게 행·재정적 지원을 병행하여야 함을 규정하고 있음
  - 따라서 기능의 이양과 더불어 행·재정의 동시이양을 추진하는 것은 중앙행정권한의 지방이양을 위한 입법의 취지에도 부합하는 것임

□ 기능단위 지방이양

- 특별지방행정기관의 지방이양은 사무 단위가 아닌 기능 단위로 이루어져야 하는데 전북 특별지방행정기관의 사무를 단위 사무로만 이양할 경우 다른 업무와의 연계성이 떨어지거나 관련 예산과 인력의 동시이양이 어려워지는 등의 부작용이 발생할 수 있음(주재복·강영주, 2016)

## 제2절 포괄적 권한 이양을 위한 추진방안

### 1. 특별지방행정기관의 기능이양을 위한 법·제도 개선

#### □ 특별지방행정기관의 기능이양을 위한 현행법의 한계

- 「지방분권균형발전법」 제33조 제1항은 사무배분의 기본원칙에 따라 그 권한 및 사무를 지방자치단체에 이양하여야 함을 규정하고 있는데, 이로 인해 권한 또는 사무 둘 중 하나의 것만 이양해도 법적인 이양에 해당하는 것으로 해석하여 단순사무의 이양을 일반적인 것으로 경향화하는 결과를 초래함(방동희, 2019: 36)
  - 중앙의 입장에서 볼 때 단순사무의 이양이 보다 수월하기 때문에 결과적으로 단순사무의 이양이 중심이 될 수밖에 없었던 것임
- 따라서 정확한 정책집행의 유도라는 측면에서 우선 법률 개념을 명확화할 필요가 있는바, ‘권한 및 사무’라는 표현 대신에 간명하게 ‘권한’을 이양하는 것으로 「지방분권균형발전법」 제33조 제1항을 개정할 필요가 있음
- 또한 단순한 사무 이양은 결국 사무를 ‘위임’하는 것과 마찬가지로 결과를 초래하는데, 현행 지방자치단체 사무배분 및 사무감독 제도 하에서 특별지방행정기관의 사무위임은 자율과 자치라는 지방자치제도의 본원적인 목적을 훼손할 가능성이 높음(고경훈·주희진, 2023)
  - 지방자치단체의 장에게 위임된 국가사무에 대해서는 지방의회의 참여 가능성이 낮고, 지방자치법 제185조 및 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제6조는 중앙정부 등 위임기관이 포괄적인 지도·감독권 및 취소권을 행사할 수 있는 근거를 두고 있음(고경훈·주희진, 2023)
    - 지방자치법 제185조 제1항은 “지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.”고 규정함
    - 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제6조는 “위임 및 위탁기관은 수임 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무 처리에 대하여 지휘·감독하고,



그 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다.”고 규정함

- 한편, 「지방분권균형발전법」 제34조 제1항은 특별지방행정기관의 정비에 관하여 “특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있는바, 지방자치단체에 의해서 수행되는 것이 보다 효율적인 사무가 무엇인지 그 기준이 애매할 뿐만 아니라, 지방자치단체가 담당한다는 의미가 단순히 사무위임을 뜻하는 것인지 인력 및 재정의 동시이양을 추진한다는 의미인지도 명확하지 않음
- 이에 대해 전북특별법을 통해 특별지방행정기관의 사무이관에 관한 특례규정을 두는 방식을 고려할 수 있으나 일반적으로 권한이양을 규정하는 입법방식은 개별법에서 이양이 필요한 사무를 열거해서 규정하는 포지티브(Positive Lists) 방식인데, 이러한 포지티브 방식의 이양은 법령에 열거된 사항만 이양하고 그 외의 사무나 권한은 이양하지 않는 것이기 때문에 질적으로나 형식적으로나 포괄적 권한이양을 구현하기에는 부족하다는 평가가 지배적임

#### □ 포괄적 권한 이양의 입법: 네거티브 방식

- 따라서 포괄적 권한이양을 위한 입법은 전북특별법에서 개별 권한을 열거하는 포지티브 방식이 아니라 네거티브(Negative List) 방식을 활용하여야 함(민기, 2023: 67)
  - 네거티브 규제방식은 이양의 대상이 되지 않는 사무나 권한을 규정하고 그 이외의 사무와 권한은 모두 이양하도록 하는 입법방식임(고경훈·선소원, 2024)
  - 네거티브 규제방식에 의하면 이양의 내용과 범위를 확대할 수 있으며, 포괄적 이양을 구현하는 데 보다 적합한 방식으로 이해할 수 있음
  - 즉, 특별지방행정기관의 사무를 종합적·포괄적으로 이양하면서 전북 자치도가 자기 책임하에 권한을 행사하도록 하고, 예외적으로 특별지방행정기관이 개입해야 하는 사항을 전북특별법에 규정하는 방식임

【표 5-1】 권한이양 방식의 비교

방식	권한이양 규정방식	사무이양 규정방식
포지티브 방식 (열거)	장관 등의 권한을 도지사의 권한으로 하는 조항	시행령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있는 조항
네거티브 방식 (포괄)	장관 등의 권한을 도지사의 권한으로 하지 아니하는 조항	시행령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 없는 조항

자료: 민기(2023: 68)

- 포지티브 방식은 장관의 권한을 도지사의 권한으로 이양된 사무(권한이양), 시행령으로 정하는 대신 도조례로 정할수 있는 조문이나 조항을 나열해 전북 특별법에 규정(사무이양)하는 것으로(민기, 2023: 68), 전북특별법에 열거해 규정되지 않는 조문이나 조항은 전북자치도로 권한이양이나 도조례로 위임 되지 않은 것을 의미함
- 반면, 네거티브 방식은 개별법상의 중앙행정기관의 장의 권한으로 반드시 남겨두어야 할 조문이나 조항, 도조례로 위임할 수 없는 법규명령만을 전북 특별법에 규정하는 방식으로, 전북특별법에 국가나 중앙행정기관의 권한으로 규정되지 않은 모든 내용은 원칙적으로 전북자치도가 권한을 가지게 됨(고경훈·선소원, 2024)

○ 네거티브 방식의 가장 큰 장점은 정책의 외부성이 전북지역에 한정되고, 지역 주민과 가까운 곳에서 발생하는 사무를 처리할 수 있는 권한을 일차적으로 전북 자치도에 부여하는 것으로, 이는 결과적으로 고도의 자치권을 강화한다는 전북 특별자치도의 설치 목적에도 부합하는 것이라 할 수 있음(고경훈·선소원, 2024)

## 2. 기능중심의 지방이양 추진 전략

### 1) 이양기능 검토: 이양대상 사무 및 미이양 사무의 구분

#### □ 사무위임의 원칙 고려

○ 위임 방식에 따라 전북지역 특별지방행정기관의 기능을 정비하기 위해서는 사무배분의 원칙 및 우선순위를 명확히 하여야 하며, 지방이 더 잘할 수 있는

사무, 지방이 책임지고 시행할 수 있는 사무 또한 규제완화 및 주민불편 해소를 위한 사무를 우선적으로 이관하여야 함(고경훈, 2016)

- 이를 위해서는 우선 사무위임 대상을 발굴하는 것이 중요한바, 위임사무를 선정하기 위하여 지방분권의 이념적 측면 및 위임사무의 성격에 따라 사무위임 기준을 제시하면 다음과 같음(고경훈·주희진, 2023)
- 먼저, 지방분권의 이념적 측면에서는 현지성의 원칙과 보충성의 원칙이 검토되어야 하는데, 현지성의 원칙은 지방자치이념에 입각한 사무배분 원칙으로, 기초자치단체 우선의 원칙이라고도 하는데 사무를 민주적으로 처리하기 위하여 가능한 한 사무를 주민과 가까운 기초자치단체에 많이 배분하여야 한다는 것이며(지방자치법 제11조 제2항), 보충성의 원칙은 기초자치단체로부터 중앙정부로 상향식 사무배분을 요구하는 것으로서, 공공사무에 대해 원칙적으로 지방자치단체가 담당하고 중앙정부의 기능은 지방자치단체가 감당하기 힘든 부분에 한해 보충적 수준에서만 인정한다는 원칙임(이종수·윤영진 외, 2008: 563)
  - 현지성의 원칙과 보충성의 원칙은 결국, 국가사무로 규정된 사무를 제외하고는 모든 사무가 지방자치단체로 이양되는 것이 바람직함을 천명한 것이므로 지방자치법 제15조가 규정하고 있는 다음의 국가사무를 제외하고는 위임 사무에 포함해야 할 것임(고경훈·주희진, 2023)
    - 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
    - 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무
    - 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
    - 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
    - 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
    - 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

- 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
- 다음으로 위임사무의 성격이 지역단위의 사무, 집행적 사무, 주민접점 현장사무 등에 해당할 경우에는 지방자치단체로의 위임을 추진하는 것이 바람직함(고경훈·주희진, 2023)
  - 지역단위 사무는 주거환경 관련 규제 사무 또는 지역주택개발 사무와 같이 해당지역의 지역여건 등이 관련된 사무나, 토지, 자재 등의 확보, 주택생산을 위한 노동, 개발 촉진 등 현지에서 수급할 수 있는 사무임
  - 집행적 사무는 명령·감독, 등록·신고, 검사, 고시, 단속 등과 같은 사무로, 장기적으로는 승인·허가, 지정, 권한·계획 등의 기획기능의 사무의 경우도 장기적으로 이양되는 것이 바람직하겠으나 지정 관련 업무 등과 같이 실제로는 권한행사가 불가능한 경우가 많기 때문에 집행적 사무 위주의 사무발굴을 우선하는 것임(고경훈·주희진, 2023)
    - 예를 들어, 아동보호 전문기관을 지정하기 위해서는 무엇보다 기관의 지정을 위한 지방자치단체의 예산을 확보하는 것이 필수적인바, 실제 지정건수가 거의 없는 상황임
    - 승인, 지정 등의 기획기능에 속하는 사무기능에 대해 재정적 뒷받침을 통해 그 실질적 권한행사가 가능하도록 해야 함(고경훈, 2016)
  - 주민접점 현장사무는 주민이 직접 관련되는 사무 또는 주민 생계복지 관련 사무 등 행정 객체인 주민들의 개인적인 지위와 직접적으로 관련되는 사무, 주민의 선호, 욕구에 대한 조사가 반영되어야 하는 사무 등임(고경훈, 2016)

#### □ 재원의 성격을 고려한 특별지방행정기관 이관 사무 발굴

- 사무이관의 방식은 크게 이양, 위임 또는 위탁으로 구분되며(제주특별법 제23조) 각각의 의미는 다음과 같음
  - 이양이란 중앙행정권한을 지방행정권한으로 전환하는 것을 의미함
  - 위임이란 특별지방행정기관을 포함하여 중앙행정기관이 수행하는 사무를 지방자치단체가 수행토록 의무를 부여함을 의미함

- 위탁이란 중앙행정기관 소속기관이 수행하는 사무를 계약에 의해 지방자치단체가 수행하거나 지방자치단체의 사무를 다른 지방자치단체가 수행하게 하는 것을 의미함
- 통상 사무이관이라 함은 이양·위임·위탁 등을 포괄하는 개념으로 사용되고 있으나 사실상 특별지방행정기관의 지방이관과 관련된 주된 관점은 이양을 의미하는 것이며, 이양대상으로서 특별지방행정기관의 사무, 해당 사무를 수행하는 인력, 해당 사무 수행에 따른 자원 등의 동시 이양이 필요하다는 것이 지방자치단체의 입장이라 할 수 있음
- 그러나 이는 특별지방행정기관을 운영하는 자원의 특성을 충분히 고려하지 못한 것으로, 특별지방행정기관을 운영하는 개별 중앙부처의 예산을 살펴보면 목적세·부담금을 중심으로 한 특별회계 및 기여금을 중심으로 한 기금 등이 존재하는데, 목적세 또는 기여금 등을 통해 자원이 조성되는 특별회계 및 기금은 지방이양이 불가능하다는 한계가 존재함(김홍환, 2023: 11)
  - 자원의 이양이란 중앙정부의 세입을 지방자치단체 세입으로 전환하는 것이라 할 수 있는데, 놓여온 구조개선특별회계를 예로 들면 세입 원천인 놓여온 특별세를 지방세로 이양한다는 것을 의미하게 되는 것임(김홍환, 2023: 11)
  - 또한 고용보험기금을 예로 들면 이를 이양하자는 것은 고용보험금을 지방자치단체별로 별도 운영하도록 하자는 주장과 유사한데 이 경우 주소지를 이전하는 자에 대한 고용보험자격 또는 지급자 결정 등 현실적으로 어려운 문제가 발생할 수밖에 없음(김홍환, 2023: 11)
- 따라서 특별지방행정기관이 수행하는 업무 성격 및 이에 투입되는 자원의 성격에 따라 특별지방행정기관의 지방이관을 추진하는 것이 타당할 것으로 판단됨(김홍환, 2023)
- 일반회계 자원에 기초하는 사무는 '이양' 가능하나 특별회계 및 기금재원에 기초하는 사무는 위임만 가능한바, 자원의 성격을 고려한 특별지방행정기관의 이관방안을 제시하면 다음과 같음

【 표 5-2 】 재원의 성격을 고려한 특별지방행정기관 이관 방안

업무성격	재원 원천	이관 방식	재정이전 제도
행정운영경비	일반회계	이양	국세-지방세 조정, 지방교부세
사업비	일반회계	이양 또는 위임	국세-지방세 조정, 지방교부세, 국고보조금
	특별회계	위임	국고보조금, 국가직접 집행
	기금	위임	국고보조금, 국가직접 집행

자료: 김홍환(2023: 12)

- 특별지방행정기관을 운영하는 재원은 인건비성 경비에 해당하는 행정 운영경비 및 사업비로 구분할 수 있는데, 원칙적으로 특별회계나 기금은 인건비성 경비로 활용할 수 없어 일반회계로 편성되어야 하므로 인력이관에 따른 재원이관 방식으로 ‘이양’ 이 가능함
  - 일반회계로 편성된 예산은 사용 목적상의 제약이 없으므로 지방자치단체 이양방식 채택할 수 있으며 국세-지방세 이양방식, 교부세 방식이 가능할 수 있음
- 사업비는 일반회계, 특별회계, 기금 등 모두 존재할 수 있는데, 일반회계는 ‘이양’ 방식이 가능하나 특별회계 또는 기금은 ‘이양’ 이 불가능하므로 ‘위임’ 방식을 채택하는 것이 적절하며, 재원의 이양을 위한 재정이전제도는 국세를 지방세로 전환하는 방안과 지방교부세 제도를 활용하는 방식이 가능할 수 있음(김홍환, 2023)
  - 특별회계로 편성된 예산은 예산 사용상의 일정한 범주 내에서 사용되어야 한다는 점에서 예산제약이 상당히 있으며 이에 지방자치단체로 재원을 이양하는 것이 불가능하며 위임방식으로 이양할 수밖에 없음(김홍환, 2023)
  - 기금은 종류별로 사용상 제약이 엄격히 따르는 경우와 특별회계 수준정도의 예산상 제약이 있는 경우로 구분가능한데 어느 경우든 지방자치단체로의 이양방식을 통한 재원이전이 불가능하므로 위임방식만 가능함
  - 재원을 위임한다는 것은 사무위임에서 차용한 형식적 개념으로서 재원운영 주체가 변경될 수 없다는 것이므로, 해당 재원이 투입되는 사업을 국고보조

사업으로 편성하고 국고보조금 형태로 이전하는 것이 가능하며, 고용보험 등과 같이 법령에서 명확하게 수급자가 정해져 있는 경우 지방자치단체는 행정 업무만 수행하고 국가가 직접 수급자에게 보험료를 지급하는 방식 등을 고려하여야 함(김홍환, 2023)

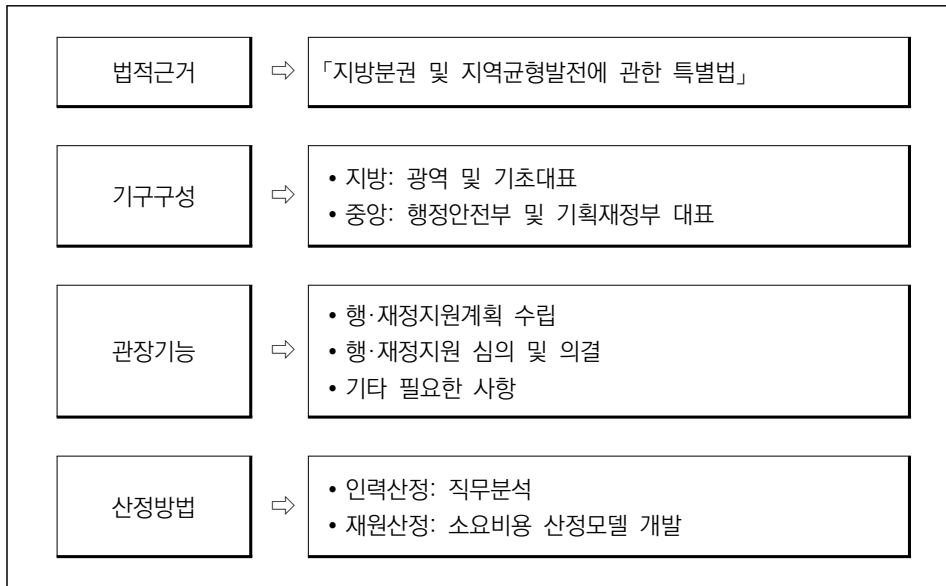
## 2) 인력·재원의 동시이양 전략

### □ 인력·재원의 동시이양을 위한 전담기구 설치

- 기능 이양이 완료된 이후에는 인력 및 재정보전을 위해 「(가칭)이양사무행·재정평가위원회」 등 전담기구를 설치하는 것이 바람직함
  - 사무이양의 과도기에는 국가가 인건비를 책임지만 인력이양이 완료된 이후에는 지방정부가 이를 책임지는 것을 원칙으로 하고, 이를 위해 국가와 지방정부가 공동참여하는 이양사무행·재정평가위원회를 지속적으로 개최하여 지방이양에 따른 인력 및 재정보전을 함께 검토해 나가야 함(고경훈·주희진, 2023)
  - 이양사무행·재정평가위원회에서 상호간 협의를 거쳐 세부적으로 적절한 재정보전 방법을 도출하고 특히 지방자치단체는 위원회를 통해서 자신들에게 유리한 방향으로 인력과 재정보전 결정들이 되도록 노력해 좋은 성과를 유도하여야 함(고경훈·주희진, 2023)
  - 예컨대, 중앙정부는 인력이양에 따른 재정보전을 위한 가이드를 작성하여 이양사무행·재정평가위원회에 제출하고, 지방자치단체로부터 검토의견을 받아 종합하여 이를 다시 위원회에 승인받는 과정을 거칠 수 있음
  - 다만, 이와 같은 결과물은 법적 구속력을 가질 수 있도록 이를 법·제도적으로 보완할 필요가 있음
- 이와 같은 전담기구를 설치하기 위해서는 우선 다음과 같은 요소들을 검토가 선행되어야 함(한국지방자치학회, 2018: 177)
  - 우선, 전담기구의 설치는 상응성과 안정성의 기초에 근거할 필요가 있는데, 기능이양에 상응하는 인력과 재원의 이양이 담보되고 지속성이 유지될 수 있는 안정성의 확보가 수반되어야 함(남재걸, 2018)

- 전담기구의 구성은 전북특별자치도 및 관할 내 기초자치단체의 대표와 지방자치와 재원의 소관부처인 행정안전부와 기획재정부의 대표들로 구성되어 현실적인 정책결정이 가능하도록 하여야 함(한국지방자치학회, 2018)
  - 전담기구는 기능이양에 따른 행재정지원계획의 수립과 행재정지원의 심의 및 의결, 기타 필요한 사항에 관한 심의 등을 포괄적으로 수행토록 함
- 다만, 이양될 인력과 재원의 규모를 합리적으로 산출할 수 있는 제도적 장치가 사전에 마련될 필요가 있음(한국지방자치학회, 2018: 177)
- 예를 들면, 인력의 경우에는 해당기능을 수행하던 중앙부처를 대상으로 체계적인 직무분석을 실시하고, 재원보전을 위해서는 이양사무의 「소요비용 산정모델」 등을 설계하는 것임(남재걸, 2018)

| 그림 5-1 | 「(가칭)이양사무행·재정평가위원회」 설치방안



#### □ 인력·재원의 동시이양을 위한 비용산정 모델

- 전북지역 특별지방행정기관을 대상으로 이양비용을 산정할 경우 이양 비용 산출의 흐름체계는 다음과 같음



| 그림 5-2 | 특별지방행정기관 분야별 이양사무 비용산출 과정 흐름도



자료: 고경훈·서정섭(2020: 98)

- 이상의 이양비용 산정 방식에 따른 중요사항인 조사표, 사업비 산출 방법, 인건비 및 경상비 산정 공식 등을 제주특별자치도의 방식(2017년)으로 제시하면 다음과 같음
- 조사표
  - 조사표의 구성은 다음의 [그림 5-3]과 같이 세부사업명(법조문), 사무의 수행여부, 소요인력, 연간투입시간, 권한이양으로 발생하는 수입(예, 인허가 수수료 등), 세부사업 예산총액과 단위사무의 경상비 비중, 권한이양사무의 사업비 항목으로 구성함(서정섭 외, 2021)

○ 이양비용 산정방식 및 소요재원 추계

$$\text{이양기능 수행비용} = \text{인건비}^* + \text{경상비}^{**} + \text{사업비}^{***}$$

$$\text{중앙권향 이양사무 소요재원} = \text{인건비} + \text{경상비} + \text{사업비} - \text{국고지원사업비} - \text{수입}$$

\* 인건비 산정은 이양사무 기능수행에 필요한 소요인력과 각 인력이 해당 기능을 수행하는데 소요되는 연간투입 시간으로 파악함

\*\* 경상비의 산정은 세출예산 과목구조상 세부사업 총액에서 해당 단위사무의 경상비 비중을 파악하여 해당 사무의 경상비를 산정하고, 경상비는 해당업무 관련 담당자와 면담조사 및 예산서 확인을 통해서 파악함

\*\*\* 사업비는 담당공무원과 면담을 통해 예산서에 명시된 사업비를 추출함

| 그림 5-3 | 제주특별자치도 중앙권한 이양 소요자원 분석 사무조사표

1. 세부사업명(법조문) :  
 2. 담당자소속 및 연락처) :  
 3. 사무분석

사무종류	수행여부 (○, ×)	이양이전 수행사무	이양신규 수행사무	수행여부 (○, ×)	이양이전 수행사무	이양신규 수행사무
① 법적특례						
② 특행기관특례			참	고	사	항
③ 신설특례						
④ 권한·사무이양						
⑤ 행정입법권 (조례제정권) 이양						

4. 소요인력

직렬	합계	5급	6급	7급	8급	9급	기타

\* 본청기준 담당(5급), 행정시의 경우 담당(6급)까지 기록

5. 연간투입시간

수행업무	합계	5급	6급	7급	8급	9급	기타

\* 수행업무 예시 : 신규등록업무, 등록취소, 지도점검, 실적관리, 간담회, 기술지원, 조례 제·개정, 사업계획 수립, 의회 업무, 중앙부처 및 유관기관 업무협의, 기타 관련 업무 수행 등임

6. 권한이양사무로 발생하는 수입(예, 인허가 수수료 등)

수입명목	수입내역

7. 사무의 종류 및 단위사무의 예산비용(단위: 천원)

세부사업	①세부사업 예산총액	②단위사무의 경상비 예산비중	③경상비 산정액

\* ①'세부사업'이란 사업별 예산제에 의해서 구성된 [부서-정책-단위(회계)-**세부사업**-편성목] 구조를 말함. 예산서 상단에 구분되어 있음  
 ②세부사업에서 해당조문의 단위사무의 경상비가 차지하는 비중  
 ③경상비 산정액은 ①×②임

8. 권한이양 사무의 사업비 수요 산정(2017년 기준, 단위: 천원)

연도	사업명칭	사업의 종류	사업비	사업량	사업비 재원 (국비, 지방비)

\* 사업의 종류: 중앙정부 세출예산과목구조의 기능별 분류(통일·외교, 국방, 통신은 없음)

### 3. 기능이양 사무 조사 결과

#### 1) 조사설계

□ 특별지방행정기관이 수행하는 사무 중 이양 가능한 사업의 조사 및 선별이 필요함

- 전북특별자치도로 이양 가능한 사무의 선정은 전북특별자치도의 특수성을 고려해야 함. 이를 위한 방법 중 하나는 사무가 이양될 경우 이를 실행하는 역할을 담당하는 행정 공무원의 의견을 듣는 것임

□ 기능이양 사무 조사는 현업부서 직원을 대상으로 실시하였음

- 현재 6개 분야 특별지방행정기관이 수행하는 법정사무 413개 전체를 대상으로 전북특별자치도에 근무 중인 공무원을 대상으로 조사를 실시하였음
  - 특별지방행정기관의 사무는 노동, 산림, 국토관리, 환경, 해양수산, 중소기업 등 6개 분야로 구분해 도출함
  - 노동분야는 125개 사무, 산림분야는 30개 사무, 국토관리분야는 81개 사무, 환경분야는 71개 사무, 해양수산분야는 90개 사무, 중소기업분야는 16개 사무로 구성됨

| 표 5-3 | 설문조사 대상 분야별 사무수

(단위: 건, %)

분야	노동	산림	국토관리	환경	해양수산	중소기업	합계
사무수	125	30	81	71	90	16	413
비중	30.3	7.3	19.6	17.2	21.8	3.9	100.0

□ 조사는 7월 5일부터 7월 20일 까지 15일 동안 전북특별자치도의 협조를 받아 진행하였음

- 조사지는 사무이양의 여부를 판단하기 위한 4가지 요소(중복성, 현지성, 전문성, 통일성)를 묻는 방식으로 구성하였음
  - 중복성은 특별지방행정기관의 사무와 전북특별자치도 사무의 중복성을

의미하며, 현지성은 사업의 특성상 주민과 접점에서 현장 행정을 담당하는 전북특별자치도에서 담당하는 것이 타당한지의 여부 판단을 의미함

- 전문성은 현재 보유한 전북특별자치도의 역량으로 해당 사업을 충실히 수행하기 어려운 사무를 의미하며, 통일성은 비록 전북특별자치도의 특수성을 고려한다 할지라도 사무의 특성상 전국적으로 통일성을 기할 필요가 있는 사무를 의미함

- 이중 중복성과 현지성은 특별지방행정기관의 전북특별자치도 이양을 지지 (support)하며, 전문성과 통일성은 현행유지를 지지함

**| 표 5-4 | 설문조사 응답요소별 특성**

사무 이양의 근거		현행 유지의 근거	
중복성	현지성	전문성	통일성

**□ 조사 분석은 다음과 같은 과정과 기준 등을 통해 진행됨**

- 첫째, 각 요인 중 중복성과 현지성은 각각 가중치를 25점씩 부여하고, 전문성과 통일성은 각각 가중치를 -25점씩 부여함
- 둘째, 사무의 선정방식은 4개 요인별로 응답한 결과에 가중치를 적용해 양의 값을 가질 경우 이양사무로, 음의 값을 가질 경우 현행 유지양사무로 선정함
- 셋째, 이양사무와현행 유지사무의 선정에 있어 값의 크기(25점, 50점, -25점, -50점)별로 구분하여 이양사무와현행 유지사무의 중요도를 도출함
- 넷째, 4개 요인에 대해 가중치를 부여한 결과 값을 근거로 분석함에 있어 발생하는 동물의 문제를 해소하기 위하여 결과 값이 0점이라도 사무이양의 근거에 체크가 이루어진 사업은 장기과제로 별도 도출함
  - 예를 들어 특정 사무가 중복성과 현지성, 전문성과 통일성이 모두 체크되었거나 사무이양의 근거 요인 중 하나와 현행 유지의 근거 요인 중 하나가 각각 체크되었을 경우 결과 값이 0으로 도출 되는 문제

## 2) 기술 통계

□ 설문조사 결과 총 사무 413개 중 332개 사무에 대해 판단이 이루어져서 응답율은 80.4% 수준임

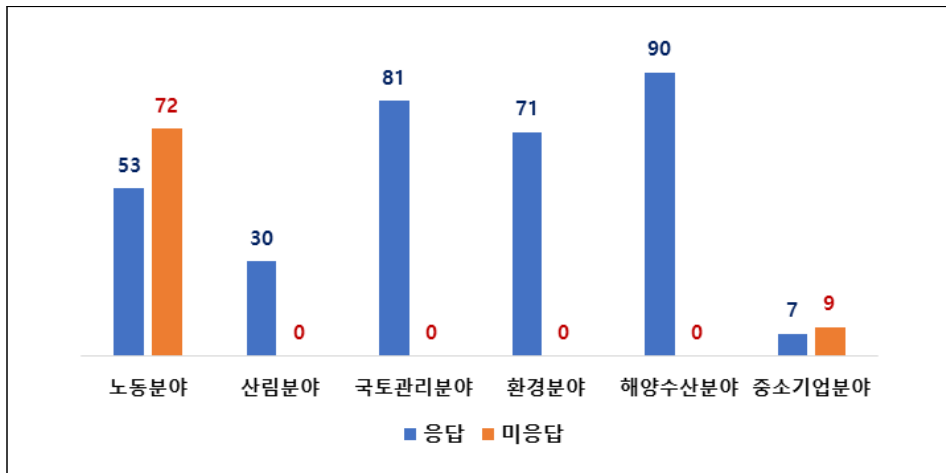
○ 산림, 국토관리, 환경, 해양수산 분야는 특별지방행정기관 사무 모두에 대해 판단이 이루어졌으나 노동과 중소기업은 부분적 의견만 수렴됨

| 표 5-5 | 설문조사 결과 분야별 응답율

(단위: 건, %)

구분	노동	산림	국토관리	환경	해양수산	중소기업	합계
응답	53	30	81	71	90	7	332
미응답	72	0	0	0	0	9	81
합계	125	30	81	71	90	16	413
응답율	42.4	100.0	100.0	100.0	100.0	43.8	80.4

| 그림 5-4 | 분야별 응답 및 미응답 사무 수



- 노동분야는 전체 125개 사무 중 53개 사무에 대해 응답해 응답률이 42.4% 수준이며, 중소기업분야는 전체 16개 사무 중 7개 사무에 대해 응답해 응답률이 43.8% 수준임

## □ 사무이양의 판단을 위한 4개 요인에 대한 응답결과 총 613건의 판단이 이루어짐

- 전문성에 대한 응답 빈도가 288건(47.1%)으로 가장 높고, 중복성에 대한 응답 빈도는 83건(13.5%)으로 가장 낮음

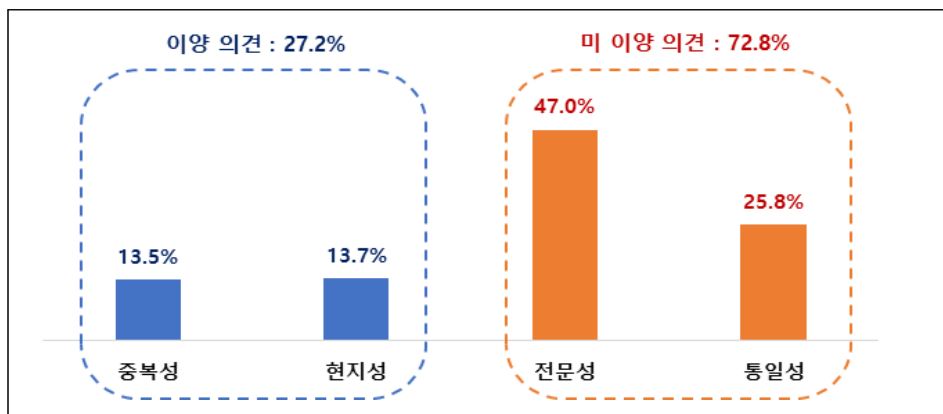
| 표 5-6 | 설문조사 결과 분야별 × 요인별 응답결과

(단위: 건, %)

구분	중복성		현지성		전문성		통일성		합계
	응답	비중	응답	비중	응답	비중	응답	비중	
노동	0	0.0	2	2.2	40	44.0	49	53.8	91
산림	0	0.0	24	31.2	30	39.0	23	29.9	77
국토관리	66	46.5	3	2.1	65	45.8	8	5.6	142
환경	17	10.0	49	28.8	58	34.1	46	27.1	170
해양수산	0	0.0	6	5.0	89	74.2	25	20.8	120
중소기업	0	0.0	0	0.0	6	46.2	7	53.8	13
합계	83	13.5	84	13.7	288	47.1	158	25.8	613

주: 하나의 사업에 대한 중복 응답이 있어 [표 5-5]과 합계 값 다름에 유의

| 그림 5-5 | 응답결과 요약



□ **전체적으로 사무이양 보다 현행 유지 채택이 큰 것으로 나타남**

- 사무이양: 중복성에 83개 사무, 현지성에 84개 사무 채택
- 현행 유지: 전문성에 288개 사무, 통일성에 158개 사무 채택

□ **노동분야: 사무이양 응답 2.2%, 현행 유지 응답 97.8%**

- 사무이양: 현지성에 2개 사무 채택
- 현행 유지: 전문성에 40개 사무, 통일성에 49개 사무 채택

□ **산림분야: 사무이양 응답 31.2%, 현행 유지 응답 68.8%**

- 사무이양: 현지성에 24개 사무 채택
- 현행 유지: 전문성에 30개 사무, 통일성에 23개 사무 채택

□ **국토관리분야: 사무이양 응답 48.6%, 현행 유지 응답 51.4%**

- 사무이양: 중복성에 66개 사무, 현지성에 3개 사무 채택
- 현행 유지: 전문성에 65개 사무, 통일성에 8개 사무 채택

□ **환경분야: 사무이양 응답 38.8%, 현행 유지 응답 61.2%**

- 사무이양: 중복성에 17개 사무, 현지성에 49개 사무 채택
- 현행 유지: 전문성에 58개 사무, 통일성에 46개 사무 채택

□ **해양수산분야: 사무이양 응답 5.0%, 현행 유지 응답 95.0%**

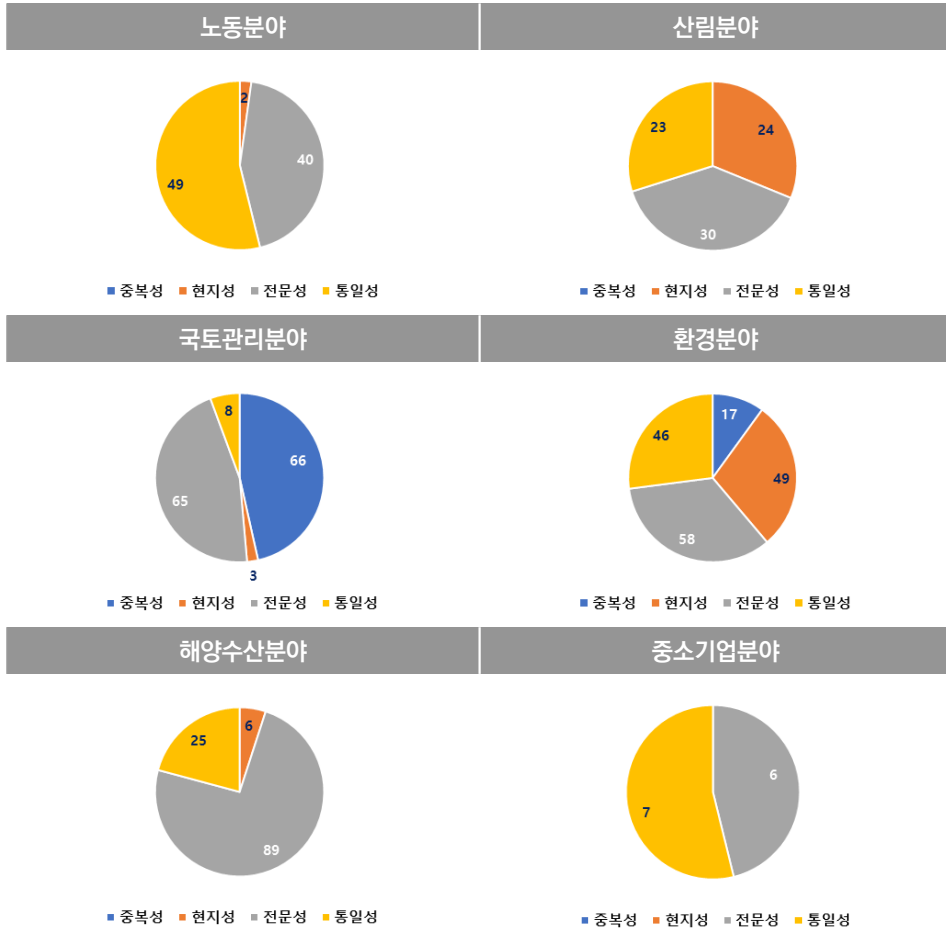
- 사무이양: 현지성에 6개 사무 채택
- 현행 유지: 전문성에 89개 사무, 통일성에 25개 사무 채택

□ **중소기업분야: 사무이양 응답 0.0%, 현행 유지 응답 100.0%**

- 현행 유지: 전문성에 6개 사무, 통일성에 7개 사무 채택



[그림 5-6] 6개 분야별 응답결과



### 3) 이양사무 조사 결과 및 사무 도출

#### (1) 이양사무 조사 결과

- 사무이양에 대한 조사 결과 이양이 필요한 사무는 25건으로 전체 사무의 10.1% 수준임
- 사무이양이 필요하다고 채택된 사무 수 25개 중 이양의 필요성이 강한 사무는 환경 분야의 5개 사무로 전체 사무의 2.0%를 차지함

- 대체적으로 이양이 필요 하다고 체크된 사무는 20건으로 노동분야가 2건, 국토 관리분야가 9건, 환경분야가 8건, 해양수산 분야가 1건임
- 한편 이양이 필요하다고 기입한 건수가 0건인 분야는 산림분야와 중소기업 분야인 것으로 나타남

□ 이양이 필요하지 않은 사무는 222건으로 전체 사무의 89.9% 수준임

- 사무이양이 필요하지 않다고 조사된 사무 수 222개 중 이양의 필요성이 매우 약한 사무는 87개이며, 노동분야가 이중 38개로 가장 큰 비중을 차지하고 해양 수산분야가 23개로 그 뒤를 이음
- 대체적으로 이양이 필요하지 않다고 조사된 사무는 135건이며, 해양수산분야가 63개로 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 산림분야가 23개, 환경분야가 22개 순임

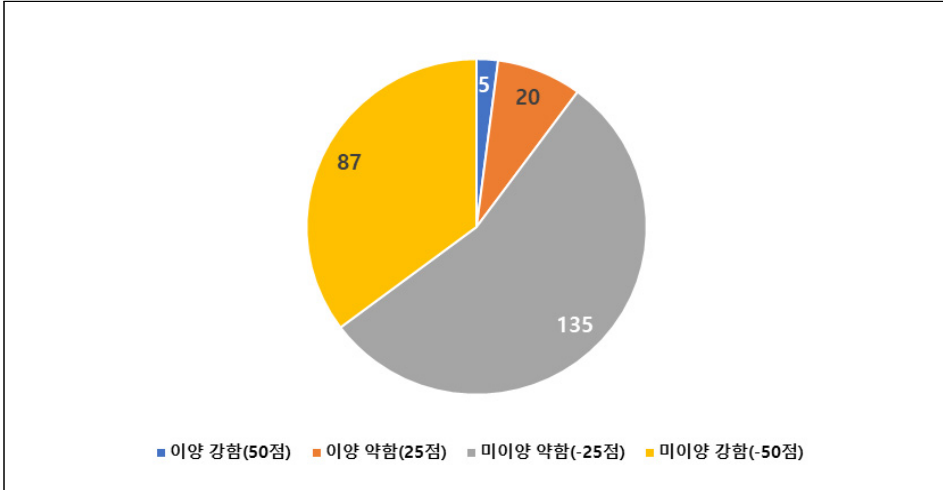
【표 5-7】 설문조사 결과 분야별 × 사무이양 판단 응답결과

(단위: 건, %)

구분	사무이양 범주				현행 유지 범주				합계
	높음(50)		낮음(25)		낮음(-25)		높음(-50)		
	응답	비중	응답	비중	응답	비중	응답	비중	
노동	·	0.0	2	3.8	13	24.5	38	71.7	53
산림	·	0.0	·	0.0	23	88.5	3	11.5	26
국토관리	·	0.0	9	40.9	13	59.1	·	0.0	22
환경	5	9.6	8	15.4	22	42.3	17	32.7	52
해양수산	·	0.0	1	1.1	63	72.4	23	26.4	87
중소기업	·	0.0	·	0.0	1	14.3	6	85.7	7
합계	5	2.0	20	8.1	135	54.7	87	35.2	247

주: 하나의 사업에 대한 중복 응답 등으로 결과값이 0점이 되는 경우가 있어 [표 5-5]과 합계 값 다름에 유의

| 그림 5-7 | 사무이양 판단결과 종합



□ **노동분야: 이양사무 2건, 현행 유지 사무 51건**

- 이양사무: 이양 필요성이 낮은 2개 사무
- 미 이양: 현행 유지 필요성이 낮은 13개 사무, 필요성이 높은 38개 사무

□ **산림분야: 이양사무 없음, 현행 유지 사무 26건**

- 미 이양: 현행 유지 필요성이 낮은 23개 사무, 필요성이 높은 3개 사무

□ **국토관리분야: 이양사무 9건, 현행 유지 사무 13건**

- 이양사무: 이양 필요성이 낮은 9개 사무
- 미 이양: 현행 유지 필요성이 낮은 13개 사무

□ **환경분야: 이양사무 13건, 현행 유지 사무 39건**

- 이양사무: 이양 필요성이 높은 5개 사무, 필요성이 낮은 8개 사무
- 미 이양: 현행 유지 필요성이 낮은 22개 사무, 필요성이 높은 17개 사무

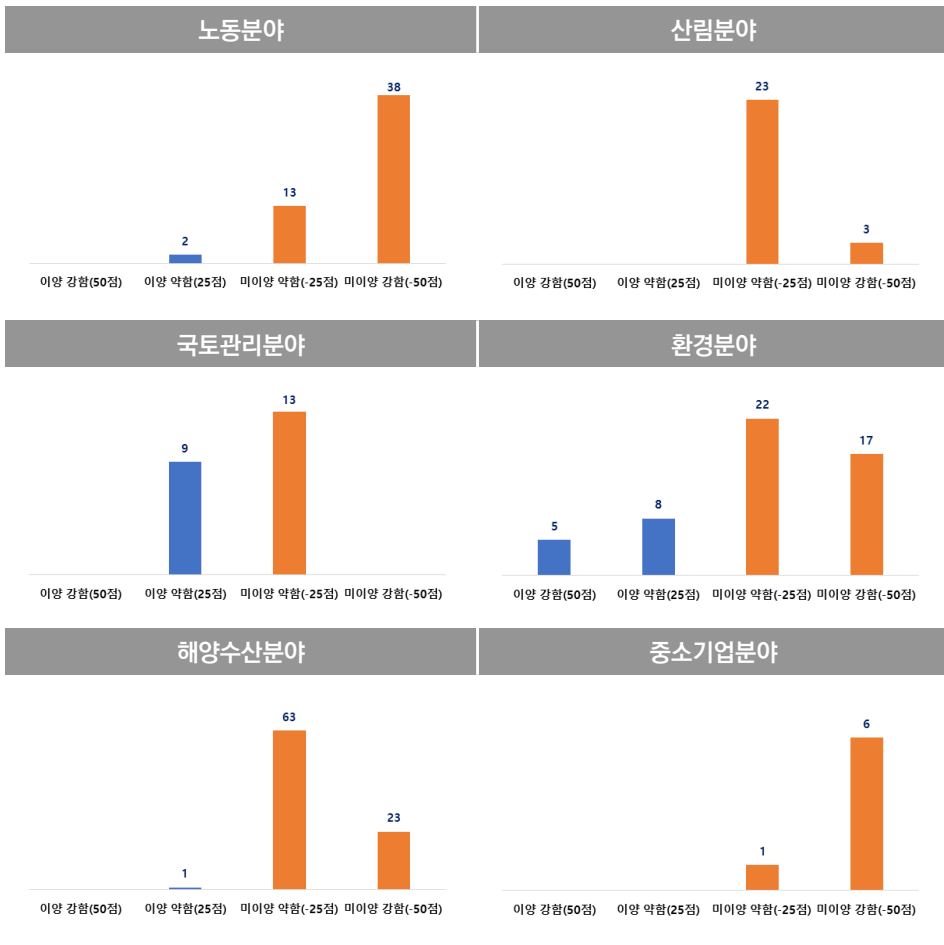
□ 해양수산분야: 이양사무 1건, 현행 유지 사무 86건

- 이양사무: 이양 필요성이 낮은 1개 사무
- 미 이양 : 현행 유지 필요성이 낮은 63개 사무, 필요성이 높은 23개 사무

□ 중소기업분야: 이양사무 없음. 현행 유지 사무 7건

- 미 이양: 현행 유지 필요성이 낮은 1개 사무, 필요성이 높은 6개 사무

【그림 5-8】 6개 분야별 이양사무 및 현행 유지사무 선정 결과



## (2) 이양사무 도출 결과

□ 조사를 통해 도출된 이양 필요 사무는 총 25개로 당초 조사한 특별지방행정기관 사무 413개의 6.1%를 차지함

○ 기본적으로 중요도가 높은 5개 사무가 최우선적으로 이양될 수 있도록 전략을 수립해야 하며, 최소한 조사를 통해 도출된 25개 사무는 신속하게 전북특별자치도로로 이관할 필요가 있음

【표 5-8】 설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황

분야	사무명	중요도
노동	지역 맞춤형 일자리 지원 사업	25
	지역 및 산업계가 주도하는 인력양성의 지원	25
국토관리	지역개발조정위원회의 심의에 관한 사항	25
	지역개발사업의 관리 및 지원	25
	건설공사 관련 불법행위 신고의 처리에 관한 사항	25
	건설공사시행에 따른 용지매수 및 지장물의 보상	25
	토지수용관련업무에 관한 사항	25
	토지보상과 관련된 공탁에 관한 사항	25
	보상업무수행에 따른 지방자치단체 등 관련기관과의 협의	25
	소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행	25
	지역 교통안전 기본계획 및 시행계획의 조정·협의와 권역별 교통안전대책 수립에 관한 사항	25
	기후변화 대응 저탄소 녹색성장 추진	50
환경	섬진강행정협의회 운영에 관한 사항	50
	환경기초시설 운영·관리	50
	국가하천 관리실태 점검	50
	화학사고 대비 비상연락망(사업장, 유관기관) 구축	50
	수도사업 운영 및 관리실태 평가에 관한 사항	25
	상수원 보호구역의 관리실태 평가	25
	야생동·식물 보호활동 전개	25
	토양관련전문기관 지정 및 지도·감독	25
	화학물질사고 관련 방재지원, 사후관리	25
	새만금유역 수질개선 관리	25
	화학물질취급사업장 DB구축	25
	분석실험실 운영관리	25
	해양수산	해수욕장시설 점검 및 해수욕장협의회 운영에 관한 사항

### (3) 장기 이양 검토 사무

- 비록 결과 값은 0점으로 도출되었다 할지라도 장기적으로 이양사무에 대한 재검토와 사무이양을 위한 전략 수립이 필요함
  - 연구 설계 부분에서 논의한바 있듯이 이 연구에서는 4개 요인 간 동일한 가중치를 부여했기 때문에 비록 이양의 필요성이 있다 할지라도 결과 값이 0점이 도출될 수 있다는 한계가 있음
  
- 추가 고려사항으로 검토되는 사안은 사무이양 요인에 대해 의견을 기입했음에도 불구하고, 현행 유지 요인에 대한 기입이 동시에 이루어져서 0점이 된 사업들임
  - 이 경우 두 가지 경우의 조건이 발생되기 때문에 각각에 대해 구분해 살펴볼 필요가 있음
    - 첫째, 사무이양 조건에 해당되는 두 가지 요인 중 두 개 모두 체크되고, 현행 유지 조건에 해당하는 두 가지 요인 모두 체크되는 경우임(이하 I 유형)
    - 둘째, 사무이양 조건에 해당되는 두 가지 요인 중 하나만 체크되고, 현행 유지 조건에 해당하는 두 가지 요인 중 하나만 체크되는 경우(이하 II 유형)
  - 두 유형 모두 전북특별자치도가 지속적인 관심을 가져야 한다는데 있어서는 동일하나 두 유형 중 I 유형의 중요도가 더 높다고 판단할 수 있음
  
- I 유형에 해당되는 사업은 환경분야 에서만 유일하게 나타나는데, 환경분야의 6개 사업이 이에 해당됨
  - 각각의 사업들은 모두 중복성, 현지성, 전문성, 통일성의 속성을 모두 갖고 있어 비록 결과 값이 0점으로 나왔으나 장기적으로 전북특별자치도가 전문성을 강화한다면 약한 수준에서의 이양사무에 해당할 가능성이 있는 사업들임
  - 또한 사무이양의 핵심 논거인 현지성과 중복성의 특성을 갖는 사업으로서 사무이양을 위한 전략 수립 이행 과정에서 탄탄한 근거가 될 수 있을 것임

| 표 5-9 | 유형 해당 사업 현황

분야	사업명
환경	환경보전 홍보 및 환경교육 업무 추진
	하수도사업 국고보조금 관리
	대기, 폐기물 분야 국고보조금 관리
	국고보조금(가축분뇨/공단폐종 공공처리설치사업, 생태하천 복원사업)에 관한 사항
	지자체 환경관리실태 점검
	재난대책기간 간(5.15. ~ 10.15.) 재해대책상황실 운영

□ II 유형에 해당되는 사업은 산림분야, 국토관리분야 환경분야, 해양수산 분야에서 나타나며 사업수는 78개임

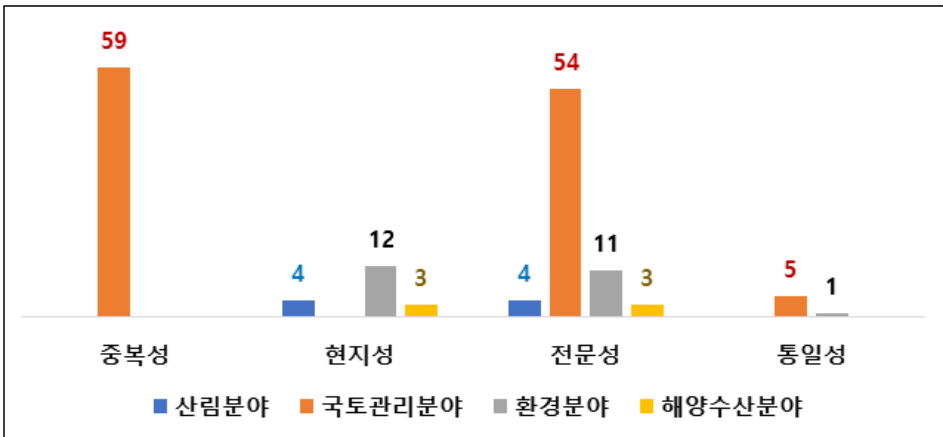
- 중복성이 있다고 판단되는 사업수는 59개이고, 현지성이 있다고 판단하는 사업수는 19개임
- 전문성이 필요하고 판단하는 사업수는 72개 이고, 통일성이 필요하다고 판단되는 사업수는 6개인 것으로 나타남
  - 산림분야는 현지성이 있는 사무라고 판단하는 사업이 4개 이고, 모든 사업에 대해 전문성이 필요한 사업이라고 인식함
  - 국토관리분야는 중복성이 있는 사무라고 판단하는 사업이 59개이고, 이중 54개 사업은 전문성이 필요한 사업이라고 인식하며, 5개는 통일성이 필요한 사업이라고 인식하는 것으로 나타남
  - 환경분야는 현지성의 특성이 있는 사업이라고 판단하는 사례가 12개 이고, 이중 11개는 전문성이 필요하다고 인식하며, 1개 사업만이 통일성이 필요하다고 인식함
  - 마지막으로 해양수산분야는 모두 현지성이 있는 사무라고 판단하는 사업이 3개이고, 모두 전문성이 필요하다고 인식하는 사무인 것으로 나타남

【표 5-10】 II유형 해당 사업 특성

(단위: 건)

구분	중복성	현지성	전문성	통일성
산림분야	0	4	4	0
국토관리분야	59	0	54	5
환경분야	0	12	11	1
해양수산분야	0	3	3	0
총계	59	19	72	6

【그림 5-9】 II 유형 해당 사업의 분야별 × 요소별 특징



□ II 유형에서의 특이한 점은 결과 값이 비록 0점이라 할지라도 사무이양의 논거가 명확함과 더불어 전북특별자치도의 정책방향에 따라 사무이양의 수준이 달라질 수 있다는 점임

- 일반적으로 사무이양을 필요로 하는 다양한 이유 중 행정상의 중복성은 최 우선적으로 해결되어야 하는 요인인데, 중복성에 대한 판단이 사무이양의 필요성 영역에서 매우 큰 비중인 75.6%를 차지 하는 등 사무 이양의 논거가 탄탄한 것으로 나타남
- 한편 사무 이양이 어려운 이유 중 전북특별자치도가 장기적으로 통제가 가능한 부분은 바로 해당 분야 사무수행을 위해 필요한 전문성이라 할 수 있음. 현행



유지의 사유 중 전문성에 대한 판단이 92.3%를 차지하고 있음. 이는 다시 말해 역량 강화를 통해서 최소한 72개 사무는 장기적으로 이양 받을 수 있는 기회를 확보했다고 판단할 수 있을 것임

- 아래는 각 분야별로 장기적인 맥락에서 사무이양을 고려해야 하는 사업들을 정리한 내용이며, 이를 근거로 장기적인 전략을 수립할 필요가 있음

【표 5-11】 | 유형 해당 사업 현황

분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
산림	국유재산의 교환·매각·양여·관리전환 업무지도	.	0	0	.
	국유재산의 대부 및 사용허가 관리 감독	.	0	0	.
	국유재산 관리 업무	.	0	0	.
	국유 임산물 및 목재생산·공급	.	0	0	.
국토관리	건설기술인의 기술자격취소 또는 정지처분	0	.	0	.
	기본운영계획 및 심사분석	0	.	0	.
	건설공사 및 용역의 계약·관리	0	.	0	.
	국가산업단지시설시계획의 승인·준공인가 및 관리	0	.	0	.
	관리개선 및 각종 통계의 유지·분석	0	.	0	.
	건설통계 및 사업관계자료의 수집 및 발간	0	.	0	.
	건설공사 하자관리의 총괄	0	.	0	.
	국정감사에 관한 업무 등 대국회업무에 관한 사항	0	.	.	0
	유가증권 및 보관금의 출납 및 보관	0	.	.	0
	세입·채권의 관리	0	.	.	0
	공무원연금·의료보험료 등의 징수·납입 및 각종 저축에 관한 업무	0	.	.	0
	소관 국유재산의 관리	0	.	.	0
	일반국도개량사업시행계획의 수립	0	.	0	.
	소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행	0	.	0	.
	소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영	0	.	0	.
	도로관계자료의 수집 및 조사	0	.	0	.
	도로구역의 결정 및 변경	0	.	0	.
	도로의 점용허가 등에 관한 사항	0	.	0	.

분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
	도로관리심의회의 운영	0	.	0	.
	도로의 설해대책에 관한 사항	0	.	0	.
	도로사업관련 농지전용협의 및 초지전용추천에 관한 사항	0	.	0	.
	민자도로 운영·관리 등에 관한 사항	0	.	0	.
	소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행	0	.	0	.
	소관 간척공사 관련 측량·조사·설계 및 시행	0	.	0	.
	일반국도유지관리 및 보수사업계획의 수립	0	.	0	.
	소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행	0	.	0	.
	소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영	0	.	0	.
	도로의 통행의 금지 또는 제한에 관한 사항	0	.	0	.
	도로의 수해대책에 관한 사항	0	.	0	.
	일반국도상 교량·터널 등 구조물의 안전점검에 관한 사항	0	.	0	.
	도로구조보호를 위한 운행제한차량의 단속에 관한 사항	0	.	0	.
	지역개발사업에 관한 조사·측량·설계·시행 및 감독	0	.	0	.
	건설공사용 재료의 시험 및 품질관리	0	.	0	.
	기술자문위원회 및 교통영향분석·개선대책심의위원회의 운영	0	.	0	.
	건설엔지니어링 및 건설공사에 대한 평가	0	.	0	.
	지하안전평가 및 소규모 지하안전평가의 협의·관리·감독	0	.	0	.
	건설공사의 기성·준공검사 및 하자담보책임기간이 만료되는 때에 시행하는 하자검사	0	.	0	.
	건설공사의 부실방지 및 안전관리에 관한 점검 및 조사	0	.	0	.
	건설공사 등의 부실 측정에 관한 사항	0	.	0	.
	건설공사 및 시설물 재난관리에 관한 사항	0	.	0	.
	건설공사 부실 및 부패신고 민원의 접수 및 처리	0	.	0	.
	시설물의 안전 및 유지관리에 관한 점검 및 조사	0	.	0	.
	용지매수 및 지장물 이전에 따른 보상	0	.	0	.
	국도 접도구역의 관리	0	.	0	.
	공사의 기성 및 준공 검사	0	.	0	.
	과적차량의 처리	0	.	0	.
	도로유지보수용 장비 및 부속품의 구입	0	.	0	.

분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
	국도(교량·터널 등 구조물은 제외한다)와 그 부대시설의 유지관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독	0	.	0	.
	골재원의 조사	0	.	0	.
	공사용 재료의 품질시험 및 품질관리	0	.	0	.
	도로유지보수용 건설기계 및 건설기계부속품의 소요판단·구입요구 및 검수와 운용관리	0	.	0	.
	축중기 등 과적차량 단속장비의 관리	0	.	0	.
	국도상의 교량·터널 등 구조물의 유지관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독	0	.	0	.
	교량·터널 등 구조물의 정기점검·정밀점검 및 긴급점검의 시행	0	.	0	.
	교량의 위탁관리업무에 관한 사항	0	.	0	.
	교량·터널 등 구조물공사용 재료의 품질시험 및 품질관리	0	.	0	.
	도로구조의 보호를 위한 과적차량의 단속·적발	0	.	0	.
	과적차량 단속요원(공익근무요원을 포함한다)의 관리	0	.	0	.
	도로의 통행의 금지 또는 제한	0	.	0	.
환경	녹색기업관리	.	0	.	0
	도립공원, 군립공원계획 결정, 변경 협의	.	0	0	.
	화학테러 대비 교육·훈련 및 대책반 운영	.	0	0	.
	왕궁·용지 축산단지 환경개선 대책 추진 및 지원	.	0	0	.
	왕궁 축산단지 현업축사 토지 매수 및 사후관리	.	0	0	.
	새만금 조류경보제 운영에 관한 사항	.	0	0	.
	하천기본계획 수립	.	0	0	.
	국가하천 점용 인·허가	.	0	0	.
	화학사고 현장대응 및 사후영향조사	.	0	0	.
	익산, 군산지역 유해화학물질 허가, 지도·점검	.	0	0	.
	화학사고 측정분석차량 운영·관리	.	0	0	.
	사고물질 탐지·측정	.	0	0	.
해양수산	해양시설의 관리	.	0	0	.
	해양환경공단의 육성·지원	.	0	0	.
	시설항로표지의 준공확인, 관리실태 지도점검, 위탁관리 신고 및 위탁관리업 등록에 관한 업무	.	0	0	.



# 제 6 장

## 특별지방행정기관의 완전 이관

제1절 특별지방행정기관의  
제주이관 사례 분석

제2절 특별지방행정기관  
완전 이관 전략



# 06

## 특별지방행정기관의 완전 이관

### 제1절 특별지방행정기관의 제주이관 사례 분석

#### 1. 특별지방행정기관 이관 현황

##### 1) 특별지방행정기관의 법적 근거

- 2006년 7월 1일 시행된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별법’)」은 제140조 내지 제151조에서 특별지방행정기관의 이관 기준, 우선 이양대상사무, 이양대상사무 외 특별지방행정기관의 사무이관, 특별지방행정기관의 설치 금지 등 특별지방행정기관의 사무 이관에 관하여 별도로 규정하였음
  - 이후, 2015년 7월 24일 제주특별법이 복잡한 조문체계를 간결하게 개편하고자 전부 개정되면서(2016년 1월 25일 시행) 해당 규정들은 분야별 사무 이관에 관한 특례가 하나로 조문화 된 것을 제외하고는 내용상의 큰 변화 없이 제23조 내지 제27조로 변경된바, 현행법에 따라 기술하도록 함
- 제주특별법 제23조는 특별지방행정기관의 소관 사무 가운데 “주민의 편의를 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무” 및 “지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무”는 우선적으로 이관한다는 이관 기준을 제시하고 있음
  - 이와 더불어 사무이관에 따라 발생가능한 제도적·운영적인 문제를 고려하여, 첫째, 제주특별자치도의 행·재정상 여건 및 상황을 고려할 것, 둘째, 특별지방행정기관의 이관에 대한 제주자치도의 입장을 고려할 것, 셋째, 이관사무와 관련되는 모든 사무를 동시 이관한다는 원칙을 제시함
- 또한 동법 제24조는 “중전의 제주도에 설치되어 있는 특별지방행정기관으로서 다음 각 호의 사무를 수행하는 특별지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 권한은 제주자치도로 이양하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 그 권한의

이양에 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 우선 이양대상 사무분야를 국토관리, 해양수산, 중소기업, 환경, 보훈, 노동 등 분야로 명시함

- 또한 이밖에도 이양대상사무 외 특별지방행정기관의 사무이관을 위한 근거를 마련하고 있는데, 제주특별법 제26조는 “이양대상사무 외의 특별지방행정기관의 사무가 제주자치도에서 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 경우”에는 도지사도 하여금 해당 특별지방행정기관의 소관사무 이관을 위한 심의를 요청할 수 있도록 함

- 마지막으로 제주특별법 제27조 제1항은 “제주자치도에 특별지방행정기관을 새로 설치할 수 없다.”고 명문으로 선언하고 필요한 경우 도지사와의 협의를 조건으로 특별지방행정기관을 둘 수 있음을 규정함

표 6-1 | 특별지방행정기관의 제주이관 기준·원칙 분야 등

구분	주요내용	제주특별법상 관계조항	
		2006. 7. 1. 시행	2024. 1. 30. 시행(현행)
이관 기준	① 주민편의성, ② 현지성, ③ 지역경제성, ④ 주민 삶의 질	§ 140①	§ 23①
이관 원칙	① 제주 행·재정적 여건 및 능력 고려 ② 이관에 대한 제주 입장 고려 ③ 이관사무 관련 모든 사무 동시이관	§ 140②	§ 23②
우선이관 분야	① 국토관리, ② 중소기업(시행·분석 제외) ③ 해양수산(해상안전 사무 제외) ④ 보훈(국가유공자 등록·결정 사무제외) ⑤ 환경, ⑥ 노동(근로감독관 관련 사항 제외) ※ 보훈을 제외한 미이관 3개 분야 사무는 광주·전남중소기업청 제주시험·분석센터, 부산지방해양수산청 제주해양관리단, 광주지방노동청 근로감독3과에서 각각 수행	§§ 141~148	§ 24
이관 조치	① 국가→지방직 전환 시 종전 직급 보장, ② 지방직 전환 공무원에 대한 행·재정적 생활환경 개선 등 지원 가능 ③ 이관사무의 원활한 수행을 위한 소관·관계부처→제주 행·재정 지원 - 소관·관계부처 행·재정 지원 시, 제주특별자치도 지원위원회 '지원계획' 심의 필요	§ 149①~④	§ 25①~④
설치 금지	특별지방행정기관 신규 설치 금지	§ 151①	§ 27①

자료 : 윤태웅(2023:20)의 내용을 바탕으로 일부 수정함



## 2) 제주특별자치도 특별지방행정기관 이관 실태

### □ 기관별 이관 사무

- 제주특별법이 공포(2006. 2. 21)됨에 따라 7개 특별지방행정기관의 이관이 확정되어, 이관사무의 특별지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 권한은 제주특별자치도의 권한으로 이양됨(민기·홍주미 외, 2022: 151)
- 이양대상사무의 경우 제주지방국토관리청, 제주중소기업청, 제주환경출장소, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청 제주지청의 업무 49개 분야 458개 사무가 이관되어 운영 중에 있음

【표 6-2】 특별지방행정기관 제주이관 현황

기관명	기존정원(명)	예산 이체액 (억 원)	이관사무 (2006. 7. 기준)	주요 이관사무 (2023. 1. 기준)	미이관사무 (주요사무)	현재 담당조직 (제주)
	이관정원					
	실제 이체인원					
합 계	238	758	49개 분야 458건 사무	-		
	140					
	126					
제주지방 국토관리청	49	334	국토관리사무 8개 분야 92건	도로개발종합계획, 도로 유지·보수, 도로시설 유지관리 등	-	도시건설국 도로관리과
	49					
	44					
제주지방 중소기업청	17	4	중소기업사무 4개 분야 8건	경영지도·지원, 기술지도·정보제공, 전시홍보판매장 등	시험·분석사무 (전문성 및 전국 통일성)	소상공인· 기업과
	12					
	11					
제주지방 해양수산청	99	400	해양수산사무 13개 분야 131건	항만 개발·관리, 국가어항 개발, 내항여객운송사업 등	해상안전사무 (ILO국제협약)	수산정책과 해양항만과
	35					
	36					
제주 보훈지청	23	4	보훈사무 8개 분야 122건	독립유공자 예우, 국가유공자 예우, 참전유공자 예우 등	국가유공자 등록·결정사무	제주보훈청
	23					
	21					

기 관 명	기존정원(명)		예 산 이체액 (억 원)	이관사무 (2006. 7. 기준)	주요 이관사무 (2023. 1. 기준)	미이관사무 (주요사무)	현재 담당조직 (제주)
	이관정원	실제 이체인원					
	제주 환경출장소	8 2 8					
광주지방 노동청 제주지청	33 10 3	13	고용사무 11개 분야 97건	취업지원, 고용보험, 직업능력개발, 고용 안정사업, 실업급여 등	근로감독사무 (ILO국제협약)	일자리과 (고용센터)	
제주지방 노동위원회	9 9 9	3	노동위원회 사무 1개 분야 4건	노동쟁의 조정·중재, 부당해고 및 부당 노동행위 구제신청 등	-	지방노동위원회	

자료: 윤태웅(2023: 22)

### □ 이관 정원 및 예산

- 7개 특별지방행정기관의 기존정원은 238명이었으나 이 가운데 제주특별 자치도로 이관될 정원은 140명으로 결정되었고, 실제 이체 정원 대비 전입 현원은 125명(4급 1·6급 8·기능 1의 과원과 5급 2·7급 8·8급 13·9급 2)으로 확정됨 (주재복·강영주, 2016: 29)
  - 국토관리청, 보훈청, 노동위원회만이 100% 인원을 이관하였고, 중소기업청이 71%, 해양수산청은 35%, 환경출장소 25%, 노동청이 30%를 이관하였으며, 직급별 이체 현황에서는 고위직은 부처 내의 고위직 인사 적체 해소 등의 이유로 대부분 이체되었지만 6급 이하 하위직의 이체율은 현저히 낮음(주재복·강영주, 2016)
  - 이관 기관 내 비정규직 공무원의 경우, 현근무 부서 내 임용 배치하는 것을 원칙으로 하고 현재 인력에 대하여 정원을 고정하여 승계 대상 인력을 관리하여 총 93명 중 50명이 승계되었고 중기청 시험 분석 사무 보조, 해수청 청경 및 계약직, 환경소 야생조수 조사원 등 43명이 제외되었고 이 중 해수청이 38명으로 대부분을 차지함(주재복·강영주, 2016)

| 표 6-3 | 이체 정원 확정 현황

기관별	계	국토청	중기청	해수청	보훈청	환경소	노동청	노동위
정원(명)	238	49	17	99	23	8	33	9
이체(명)	140	49	12	35	23	2	10	9
잔류(명)	98	0	5 (시험)	64 (해상안전)	0	6 (기관지원)	23 (근로감독)	0
이체율(%)	59	100	71	35	100	25	30	100

자료: 제주특별자치도(2007), 양영철 외(2008: 187)에서 재인용

| 표 6-4 | 이체 정원 대비 전입 현원 현황

기관별	계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	기능직
이체정원(명)	140	1	3	11	28	26	15	8	48
전입정원(명)	125	1	4	9	36	18	2	6	49

자료: 제주특별자치도(2007), 양영철 외(2008: 187)에서 재인용

- 한편, 제주도는 특별지방행정기관 이관 후속조치로서 2006년 이체 예산을 산정하여 2007년 이후 기존 사무 수행에 필요한 예산을 국가균형발전 특별회계에 신설되는 ‘제주특별자치도 계정’에 반영되도록 추진함(주재복·강영주, 2016: 30)
- 이관대상 7개 기관의 총 예산은 2006년 기준 1,422억 원 중 이관된 예산은 53%인 758억임

| 표 6-5 | 이체 정원 확정 현황

(단위: 백만 원)

구분	합계	국토청	중기청	해수청	보훈청	환경소	노동청	노동위
당초예산	142,229	51,211	1,174	82,258	2,867	313	3,882	524
이관예산	75,813	33,398	417	40,030	434	44	1,227	263
이관율(%)	53	65	36	49	15	14	32	50

자료: 제주특별자치도(2007), 양영철 외(2008: 188)에서 재인용

주: 이체예산 산정기준은 2006년도 총 예산 중 미집행된 하반기 예산임

- 이후 제주특별자치도 본 예산에 편성된 국가균형발전특별회계의 특별지방행정기관 예산은 2007년 1,385.5억 원에서 2022년 1,230.2억 원으로 현재는 2007년보다 적은 수준임

**| 표 6-6 | 특별지방행정기관 예산 추이**

(단위: 억 원)

연도	특별지방행정기관 예산	연도	특별지방행정기관 예산
2007	1,385	2015	1,791
2008	1,487	2016	1,818
2009	1,783	2017	1,518
2010	1,807	2018	1,216
2011	1,842	2019	1,273
2012	1,869	2020	1,237
2013	1,797	2021	1,189
2014	1,763	2022	1,230

자료: 제주 세입·세출예산서(본예산 세입 기준)

## 2. 분야별 특별지방행정기관 이관의 성과 및 문제점

### 1) 국토관리분야

#### □ 이관사무 개요

- 제주지방국토관리청의 8개 분야 92개 사무는 제주도로 이관되어 현재 도시건설국에서 담당하고 있음
- 주요이관사무는 제주특별법 제24조 제2호 및 제301조에 따른 사무로 다음의 표와 같음

| 표 6-7 | 국토관리분야 이관 사무

주요 이관 사무	미이관사무	근거
국토 관리 사무 (8개 분야 92건) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로개발의 종합계획 수립 및 시행에 관한 사항</li> <li>• 도로·하천계획 및 기술심사에 관한 사항</li> <li>• 도로보수유지에 관한 종합계획수립 및 시행</li> <li>• 도로사업의 조사, 연구시험, 측량, 설계시행과 공사 감독</li> <li>• 도로포장 공사 시행과 도로유지 보수 관리</li> <li>• 교량·터널 등 도로시설물의 유지관리</li> <li>• 운행제한차량 단속 및 적발차량 사법처리</li> <li>• 건설공사의 품질시험 및 기술지도</li> <li>• 차량·건설기계의 운영 관리에 관한 사항</li> <li>• 태풍, 호우, 설해 등 재해대책에 관한 사항</li> <li>• 그 밖에 도로관리에 관한 사항</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별법 제24조 제1호 및 제274조제4항, 제412조제2항·제3항, 제413조제2항 및 제418조제2항</li> </ul>

| 표 6-8 | 국토관리분야 이관 단위사무

단위사무명	관련 개별법
권리·의무의 승계 등	도로법 제6조
도로의 공사와 유지 등	도로법 제24조제1항 본문
도로구역의 결정	도로법 제25조
상급관청의 공사대행	도로법 제27조제1항
도로의 사용과 그 폐지	도로법 제28조
타공작물관리자에 대한 공사시행명령	도로법 제29조
공사원인자에 대한 공사시행명령	도로법 제31조
부대공사의 시행	도로법 제32조
공공단체 등에 대한 공사시행명령	도로법 제33조
비관리청의 공사시행	도로법 제34조
권한의 대행	도로법 제37조
도로대장	도로법 제38조
도로의 점용	도로법 제40조
점용공사의 대행	도로법 제42조
점용료의 징수	도로법 제43조
원상회복	도로법 제45조
비상재해시의 도로 등의 사용	도로법 제49조
토지 등의 수용	도로법 제49조의2

단위사무명	관련 개별법
접도구역의 지정 등	도로법 제50조제1항·제2항·제6항
도로 표지	도로법 제52조
통행의 금지 또는 제한	도로법 제53조
차량의 통행제한	도로법 제54조
자동차 전용도로의 지정	도로법 제54조의3
도로관리원	도로법 제54조의5
교차방법 및 다른시설의 연결	도로법 제54조의6제2항
타공작물 관리자 시행의 공사비용	도로법 제62조
타공작물 공사비용	도로법 제63조
원인자 부담금	도로법 제64조
부대공사비용	도로법 제65조
손계자 부담금	도로법 제67조
법령위반 등에 대한 처분	도로법 제74조
공익을 위한 처분	도로법 제75조
수수료의 징수	도로법 제77조의2
부담금 등의 강제 징수	도로법 제78조
과오납금의 반환	도로법 제78조의2
과태료	도로법 제86조의2
권리·의무의 승계 등	하천법 제4조제2항
다른법률과의 관계	하천법 제5조
다른 국가사업과의 관계	하천법 제6조
하천구역의 지정 등	하천법 제8조
하천예정지	하천법 제9조제1항·제4항
연안구역	하천법 제10조
하천유역종합치수계획의 수립	하천법 제11조의2제1항·제2항·제6항
하천대장	하천법 제14조
하천관리상황의 점검 등	하천법 제15조
하천부속물의 관리규정	하천법 제16조
하천정비기본계획	하천법 제17조
하천정비시행계획	하천법 제27조

단위사무명	관련 개별법
관리청의 하천공사 및 유지·관리	하천법 제28조제1항 본문·제2항·제5항
하천공사의 대행	하천법 제29조
비행정청의 하천공사	하천법 제30조제1항 내지 제7항
준공인가	하천법 제31조
다른법령에 의한 인·허가 등의 의제	하천법 제32조제6항
하천의 점용허가 등	하천법 제33조제1항제3호·제4호·제5호
점용공사의 대행	하천법 제36조
지방자치단체의 비용부담	하천법 제51조제1항·제2항
과오납금의 반환	하천법 제59조
법령위반자 등에 대한 처분 등	하천법 제64조
공익을 위한 처분 등	하천법 제65조
보고 및 출입 등	하천법 제69조
타인의 토지에의 출입 등	하천법 제70조
하천의 사용금지 등	하천법 제72조
원상회복의무	하천법 제73조
토지 등의 수용·사용	하천법 제76조
폐천부지등의 활용	하천법 제77조
폐천부지 등의 교환·양여	하천법 제78조
허가수수료	하천법 제80조
청문	하천법 제81조
과태료	하천법 제88조제1항제4호·제5호
국가산업단지개발실시계획의 승인	산업입지및개발에관한법률 제17조제1항
실시계획승인의 고시 등	산업입지및개발에관한법률 제19조의2제1항
다른법령에 의한 인·허가의 의제 등	산업입지및개발에관한법률 제21조제2항
공공시설 및 토지등의 귀속	산업입지및개발에관한법률 제26조제3항
국·공유지의 처분제한 등	산업입지및개발에관한법률 제27조제2항
개발사업의 준공인가	산업입지및개발에관한법률 제37조제1항·제2항·제5항
보고 및 검사 등	산업입지및개발에관한법률 제47조제1항
감독	산업입지및개발에관한법률 제48조
일반수도사업의 인가	수도법 제12조제1항

단위사무명	관련 개별법
국가등이 설치하는 공업용수도	수도법 제33조제1항
공업용 수도 인가	수도법 제33조의2
사업의 폐지 및 휴지	수도법 제27조제1항
법령위반자에 대한 조치 등	수도법 제46조
개선명령	수도법 제47조
청문	수도법 제59조
농지의 전용허가·협의	농지법 제36조제1항
청원경찰의 임용	청원경찰법 제5조
감독	청원경찰법 제9조의3
국가기술자격의 취소 등	국가기술자격법 제16조제1항
청문	국가기술자격법 제17조
실시계획의 승인	지역 개발 및 지원에 관한 법률 제23조제1항
지역개발사업의 준공검사	지역 개발 및 지원에 관한 법률 제38조

자료: 제주특별자치도 내부자료를 바탕으로 수정(관련 법률 현행화)

## □ 사무이관의 성과 및 한계

○ 국토관리분야의 사무이관 이후 제주특별자치도의 주요 성과를 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 도로관리체계를 일원화함으로써 도로관리의 전반적 효율성이 높아짐
  - 과거 동(洞)에 설치된 도로는 시(市)가 관리하고, 국가는 읍·면에 설치된 도로를 관리하였으나 통합 이후 지방도 및 구국도 등 15개 모든 도로에 대한 건설 및 관리업무가 제주도로 일원화되어 업무처리가 일관성 있게 수행되고 있음
- 둘째, 도로관리의 지역성·현지성이 강화되고 있음
  - 소형·통합 사설안내표지판 신설, 도로표지의 기준이 국토교통부에서 제주도로 넘어오면서 제주특별자치도는 도조례에 따라 도로표지판에 한글 및 영어, 일본어 또는 한자 등 다른 언어를 기입할 수 있게 되었음
  - 도로 및 교각에 대한 보수가 필요한 경우 우선순위를 설정할 때에는 관광지 또는 위험지역 등을 우선 고려하여 제주지역의 여건에 맞도록



- 결정하여 시행함으로써 주민만족도 및 제주도의 이미지가 개선됨
  - 이관 전에는 국토교통부 제주지방국토관리청에서 처리하던 도로점용 허가를 이관 후에는 각 읍·면에서 처리함으로써 민원인의 편의가 증진됨
  - 셋째, 15년간의 운영과 정에서 국토교통부와의 조직·인력·정보 교류가 원활해짐
  - 기존의 국토관리청의 조직·인력이 제주특별자치도로 이관됨으로써 이들의 네트워크를 활용하여 사무처리 및 국토교통부와와의 정보 및 인적 교류가 원활히 이루어짐
- 다만, 이관 이후, 국도에서 지방도로 전환되면서 제주특별자치도 내 국도가 부재함으로써 국가의 도로정책에서 제주가 배제되었고, 구(舊)국도 등 주요 간선도로를 지방도로 관리하게 되면서 전반적으로 도내 도로의 기능 저하 및 제주특별자치도의 재정부담이 가중되었음
- 이러한 문제를 보완하기 위해 2015년 제주특별법이 개정되어 구 국도의 신설 또는 유지관리에 소요되는 비용에 대해서는 국비지원을 받을 수 있는 근거(제주특별법 제412조제7항)가 마련되었으나, 중앙정부의 각종 도로정책사업과의 연계 미흡 및 신규사업 추진에 따른 예산확보의 한계 등의 문제가 지속적으로 발생, 이 문제 해결을 위해 향후 국토교통부와의 연계가 강화될 필요가 있음

## 2) 중소기업분야

### □ 이관사무 개요

- 제주지방중소기업청의 4개 분야 8개 사무(시험 및 분석에 관한 사무는 고도의 전문기술 및 전국적 통일성을 요하는 사무로 제외)는 제주도로 이관되어 현재 경제활력국에서 담당하고 있음(주희진 외, 2023)
- 주요이관사무는 제주특별법 제24조 제2호 및 제301조에 따른 사무로 다음의 표와 같음

**| 표 6-9 | 중소기업분야 이관 사무**

주요 이관 사무		미이관사무	근거
중소기업 사무 (4개 분야 8건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역중소기업의 정보화 지원에 관한 사항</li> <li>지방중소기업에 대한 경영지도지원에 관한 사항</li> <li>중소기업에 대한 기술 지도 및 기술 정보의 제공</li> <li>기술연구개발사업 및 개발된 기술의 이전지원에 관한 사항</li> <li>기술혁신형 중소기업의 지원에 관한 사항</li> <li>다른 업종 간 교류의 지원에 관한 사항</li> <li>중소기업제품 전시홍보 판매장 운영</li> <li>전자상거래시스템(e-Jeju몰) 운영</li> <li>성장유망 중소기업 육성에 관한 사항 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시험 및 분석에 관한 사무 (고도의 전문 기술 및 전국 통일성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제주특별법 제24조 제2호 및 제301조</li> </ul>

**| 표 6-10 | 중소기업분야 이관 단위사무**

단위사무명	관련 개별법
서로 다른 업종 간 교류 지원사업	중소기업진흥에 관한 법률 제5조
중소기업 국내·외 판로지원 사업	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제26조 제1항 내지 제4항
기술지도에 관한 계획 수립 고시	중소기업진흥에 관한 법률 제43조
경영 및 기술지도 기준 작성	중소기업진흥에 관한 법률 제45조
여성기업 생산물품 우선구매	여성기업지원에 관한 법률 제9조제3항·제4항
경영능력 향상 지원	여성기업지원에 관한 법률 제11조
지방중소기업에 대한 지원	지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률 제11조

자료: 제주특별자치도 내부자료를 바탕으로 수정(관련 법률 현행화)

### □ 사무이관의 성과 및 한계

○ 중소기업분야의 경우 특별자치도 출범 이후 다음과 같은 사무가 추가 이양되었으며, 중복사무의 조정을 통해 일관성 있는 행정서비스가 제공되고 있으며, 제주의 지역적 여건, 기업상황, 경제상황 등을 고려한 중소기업 지원정책 수립 및 추진, 지역기업의 건의사항 및 기업육성관련 시책 등을 도 정책에 신속히 반영할 수 있게 됨(고경훈 외, 2023: 99)

- 공장의 입지·건축·등록 등에 관한 지도·감독권
- 벤처기업집적시설의 설치 공장 지정 등 6건
- 신기술창업집적지역의 임대 사무 등 6건
- 벤처기업 투자가치 관련 정보 제공 사무 등 2건

- 신기술창업집적지역 지정취소에 따른 청문 실시권 등 7건
  - 도시첨단산업단지 관리권 등 2건
  - 중앙행정기관의 장 등에 대한 정보제공 자료 요청권
- 중소기업사무의 제주 이관 이후 특별지방행정기관 중소기업청과 제주도가 독자적으로 분리 수행하던 중소기업 지원업무(자금, 판로, 기술지원 등)가 통합됨으로써 주민들의 편의가 높아진 것으로 나타남
- 더불어 특별자치도 출범과 함께 기초자치단체가 통합되어서 모든 지원업무가 도청을 통해 이루어지기 때문에 자금지원 절차의 간소화가 이루어짐
  - 그리고 지역적 여건, 기업상황 등을 고려하여 지역밀착형 중소기업성장 생태계를 조성하고 제주도 내 중소기업, 소상공인, 여성기업, 장애인기업, 제주향토기업, 창업 등을 효과적으로 지원하게 됨
- 다만, 중소벤처기업부의 사업 대부분이 지방자치단체에 국비로 지원되는 사업 형태보다는 중소벤처기업부가 지방청을 통해 기업이나 사업자를 대상으로 직접 공모 사업형태를 취하고 있어 제주도가 소외되는 현상이 나타나고 있음
- 이러한 사업수행 방식으로 인해 제주도가 공모 사업에 관여하거나 직접 참여할 수 있는 여지가 거의 없기 때문임
  - 특히, 이관 이후 제주도는 중소벤처기업부 내부망(수탁·위탁거래 실태조사 시스템) 접근 권한이 없을 뿐만 아니라 조직·인력·정보 교류가 없어서 정책 소외 현상을 경험하고 있음
- 중소기업사무는 법정사무보다는 주로 지원사무 중심으로 되어 있어서 현재와 같이 중소벤처기업부와 제주도 간의 업무단절이 되면 제주도 내 중소기업 종사자들이 불이익을 받게 됨
- 예를 들면, 중소기업의 국내외 시장개척과 판로거점확보사업이 제주도로 이관 되었기 때문에 중소벤처기업부에서는 제주소재 기업의 판로지원에 적극적이지 않은 것으로 조사됨
  - 중소기업 관련 지원업무는 중앙정부, 지방정부, 중소기업진흥공단 등 공공기관, 지방정부 산하기관 등 지원단체가 많을수록 중소기업에게 유리한데, 제주지역만 특별지방행정기관의 이관으로 인해 타지역에 비해 중앙정부의 지원을 받지 못하는 상황이 발생하고 있음

### 3) 해양수산분야

#### □ 이관사무 개요

- 제주지방해양수산청의 13개 분야 131개 사무(전국적 통일성을 요하는 해상 안전에 관한 사무는 제외)는 제주특별자치도로 이관되었고, 수산정책과 및 해운항만과에서 담당하고 있음
- 주요이관사무는 제주특별법 제24조 제3호 및 제289조제1항(「양식산업발전법」 제61조제1항에 관한 사항으로 한정), 제290조제1항, 제294조제4항, 제364조 제9항, 제368조제2항, 제419조제1항·제2항, 제437조제1항(「연안관리법」 제24조제1항 본문, 같은 조 제2항 단서, 같은 조 제3항, 같은 조 제4항제1호, 제25조, 제27조, 제28조제3항, 제35조, 제36조 및 제39조에 관한 사항으로 한정), 제438조제2항·제3항, 제439조제3항, 제440조제1항·제2항 및 제441조에 따른 사무로 다음의 표와 같음

표 6-11 | 해양수산분야 이관 사무

	주요 이관 사무	미이관사무	근거
해양 수산 분야 (13개 분야 131건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만 개발 및 항만 관리에 관한 사항</li> <li>• 항만운송사업 및 항만운송관련사업에 관한 사항</li> <li>• 국가어항 개발에 관한 사항</li> <li>• 수산 관리(수산기술 보급지도)에 관한 사항</li> <li>• 무역항내 공유수면 관리·매립에 관한 사항</li> <li>• 제주특별자치도 관할 구역의 내항여객 운송사업</li> <li>• 개항질서에 관한 사항(항만관제 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해상안전에 관한 사항 (항만보안, 항만관제, 해운업, 선원관리 및 해기사 면허, 선원근로 감독, 선박등록, 해상 교통 및 선박 안전, 항로 표시 시설 및 관리)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별법 제289조 제1항(「수산업법」 제54조 제1항에 관한 사항에 한정), 제290조 제1항, 제294조 제4항, 제364조 제7항, 제368조 제2항, 제419조 제1항·제2항, 제437조 제1항(「연안관리법」 제24조 제1항 본문, 같은 조 제2항 단서, 같은 조 제3항, 같은 조 제4항 제1호, 제25조, 제27조, 제28조 제3항, 제35조, 제36조 및 제39조에 관한 사항에 한정), 제438조 제2항·제3항, 제439조 제3항, 제440조 제1항·제2항 및 제441조</li> </ul>

| 표 6-12 | 해양수산분야 이관 단위사무

단위사무명	관련 개별법
방치선박 등의 제거	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제6조
협의 또는 승인	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제10조
공유수면의 점용·사용허가	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제11조
점용·사용료 등의 징수	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제13조
변상금의 징수	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제15조
점용·사용 실시계획의 승인 등	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제17조
준공검사	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제18조
점용·사용허가 등의 취소	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제19조
원상회복 등	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제21조
공익을 위한 처분	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제20조
매립면허	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제28조
매립면허의 부관	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제29조
매립면허의 고시	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제33조
면허수수료	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제34조
국가등이 시행하는 매립	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제35조
국가등이 시행하는 소규모매립	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제36조
매립지의 이관	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제37조
공유수면매립실시계획의 승인	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제38조
준공검사	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제45조
매립목적변경제한	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제48조
매립목적변경제한의 예외	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제49조
재평가 매립지의 소유권 취득	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제50조
매립지 사용의 확인	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제51조
면허의 취소 등	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제52조
면허의 효력상실	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제53조
원상회복	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제54조
조사·보고 및 검사 등	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제55조, 제56조
공익처분 등에 있어서 손실의 보상	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제57조
청문	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제58조
보전계획의 수립·시행	습지보전법 제11조
습지보전시설	습지보전법 제12조제1항
명예생태안내원	습지보전법 제22조의3

단위사무명	관련 개별법
연안정비사업의 시행자	연안관리법 제24조
연안정비사업실시계획의 수립 등	연안관리법 제25조
토지 등의 수용·사용	연안관리법 제27조
비용의 부담	연안관리법 제28조
연안정비사업 시설물의 사후관리	연안관리법 제29조
연안지킴이	연안관리법 제33조
토지 등에의 출입 등	연안관리법 제35조
손실보상	연안관리법 제36조
과태료	연안관리법 제39조
예정지역의 지정 등	신항만건설촉진법 제5조제4항
준공확인	신항만건설촉진법 제13조제1항·제2항·제4항 단서
감독	신항만건설촉진법 제18조제1항
과태료	신항만건설촉진법 제26조
정의	항만법 제2조제6호
항만기본계획의 변경 등	항만법 제7조제2항 단서
항만공사의 시행자 등	항만법 제9조제1항·제2항·제4항
실시계획의 수립 및 승인 등	항만법 제10조제2항·제3항
준공확인	항만법 제12조제1항·제2항·제4항 단서
부수공사의 시행	항만법 제13조
비관리청이 시행할 항만공사의 대행	항만법 제15조
항만시설의 귀속 등	항만법 제17조
항만시설 관리권	항만법 제18조제2항
항만대장	항만법 제24조
시설장비의 신고	항만법 제25조제1항
시설장비의 자체점검 등	항만법 제25조의2
시설장비의 검사 등	항만법 제25조의3제1항
검사의 면제 등	항만법 제25조의4
항만시설 및 사용료 등	항만법 제27조
비관리청의 사용료	항만법 제28조
예선업의 등록 등	항만법 제29조
등록의 취소 등	항만법 제32조
과징금 처분	항만법 제33조
예선사용의무	항만법 제34조의6

단위사무명	관련 개별법
토지에의 출입과 사용 등	항만법 제45조
비상재해시의 도로 등의 사용	항만법 제46조
토지등의 수용	항만법 제48조
임항지역의 설정 등	항만법 제49조
대행공사의 비용	항만법 제51조
손괴자 부담금	항만법 제53조
부담금 등의 강제징수	항만법 제58조
법령위반 등에 대한 감독처분	항만법 제59조
공익을 위한 처분	항만법 제60조
보고·검사	항만법 제63조
장기체류화물의 처리	항만법 제64조
공용부담으로 인한 손실보상	항만법 제65조
공익을 위한 처분으로 인한 손실보상	항만법 제66조
항만공사로 인한 손실보상	항만법 제67조
청문	항만법 제68조의2
권리·의무의 이전	항만법 제69조
항만관리법언	항만법 제70조
수수료	항만법 제72조
과태료	항만법 제76조
사업의 등록	항만운송사업법 제4조제1항
등록의 신청	항만운송사업법 제5조
등록기준	항만운송사업법 제6조 단서
검수사 등의 자격 및 등록	항만운송사업법 제7조
운임 및 요금	항만운송사업법 제10조
사업+C200:D201의 정지 및 등록의 취소	항만운송사업법 제26조제1항
과징금	항만운송사업법 제27조의6
청문	항만운송사업법 제29조의3
조사·점검	농수산물 품질관리법 제76조제2항
생산·가공의 중지 등	농수산물 품질관리법 제78조
출입·조사·시료채취 등	농수산물 품질관리법 제62조
위생관리에 관한 사항 등의 보고	농수산물 품질관리법 제75조
청문	농수산물 품질관리법 제114조
과태료	농수산물 품질관리법 제123조

단위사무명	관련 개별법
어촌종합개발사업계획의 수립	어촌·어항법 제7조제3항 내지 제5항
어촌종합개발사업의 시행	어촌·어항법 제9조제2항·제3항
준공확인	어촌·어항법 제10조제1항제1호·제2항
국·공유지의 양여 등	어촌·어항법 제12조제2항·제3항
어촌종합개발시설의 목적외의 사용	어촌·어항법 제14조제1항
어촌종합개발시설의 폐지	어촌·어항법 제15조
어항개발계획의 수립 등	어촌·어항법 제19조제5항
어항개발사업의 시행	어촌·어항법 제23조 제2항 내지 제6항
어항시설의 귀속 등	어촌·어항법 제26조제1항 내지 제4항
어항시설의 매각·양여	어촌·어항법 제27조제1항·제2항
재산의 등기	어촌·어항법 제28조
법령위반 등에 대한 처분	어촌·어항법 제50조
공익을 위한 처분	어촌·어항법 제51조제1항
청문	어촌·어항법 제54조
권리·의무의 이전	어촌·어항법 제55조
과태료	어촌·어항법 제62조
해양관광의 진흥	해양수산업발전 기본법 제28조제2항·제3항
해양수산업전문인력의 양성 등	해양수산업발전 기본법 제31조제3항
국가산업단지개발실시계획의 승인	산업입지 및 개발에 관한 법률 제17조제1항·제2항
일반산업단지개발실시계획의 승인	산업입지 및 개발에 관한 법률 제18조제1항·제2항
실시계획승인의 고시 등	산업입지 및 개발에 관한 법률 제19조의2제1항
다른법령에 의한 인·허가의 의제 등	산업입지 및 개발에 관한 법률 제21조제2항·제3항
국·공유지의 처분제한 등	산업입지 및 개발에 관한 법률 제27조제2항
개발사업의 준공인가	산업입지 및 개발에 관한 법률 제37조제1항·제2항·제4항·제5항·제7항 단서
보고 및 검사 등	산업입지 및 개발에 관한 법률 제47조제1항
감독	산업입지 및 개발에 관한 법률 제48조
협약내용의 관리·감독	환경영향평가법 제39조
사업착공 등의 통보	환경영향평가법 제37조
사전 공사시행의 금지	환경영향평가법 제34조

자료: 제주특별자치도 내부자료를 바탕으로 수정(관련 법률 현행화)



## □ 사무기관의 성과 및 한계

- 특별자치도 출범 이후 지방관리항(제주항, 서귀포항)의 관리 등, 무역항(제주항, 서귀포항) 수상구역 등에서의 선박수리의 허가 등 사무가 추가로 이관되었음
- 해양수산사무의 제주 이관 이후 나타난 주요 성과는 다음과 같음
  - 첫째, 항만을 개발함에 있어 주요 개발사업과 연계하여 추진함으로써 투자의 효과가 극대화 됨
    - 일례로 서귀포항 항만개발 시 유람선부두 수제선 정비사업, 서귀포관광미항 개발사업 등과 연계 추진하여 사업의 성과가 향상됨(고경훈 외, 2023)
  - 둘째, 항만서비스 기능을 이용자 중심으로 전환함
    - 제주특별자치도의 지역적 특성을 반영한 항만개발계획을 수립하고, 주차장 확장, 제주항 내 여객이동용 아케이드 설치를 비롯한 여객터미널의 주요 편의시설을 확충하는 등 항만시설의 적극적 개선, 항만하역요금 조정권을 통한 물류비 절감을 실현하고 무역항 항만시설사용료 세외수입 증대를 통해 지방재정 확충에 기여함
  - 셋째, 인사교류를 통해 항만개발 등 이관사무의 전문성을 확보하고 중앙과의 네트워크 유지를 하고 있음
- 반면, 해양수산업무가 제주도로 이관된 이후 제기되는 문제는 중앙부처와 제주 특별자치도 간의 문제라기보다는 이관을 받은 제주 자체의 문제가 지적되고 있음
  - 해양업무는 전문성이 높은 업무임에도 불구하고 제주도에서는 순환보직 원칙에 따라 전문성이 낮은 직원들이 단기간 근무하고 다른 곳으로 전보되는 등의 인사운영을 하고 있어서 민원서비스 질의 저하가 우려되고 있음
- 수산분야의 경우 수산기술보급·지도업무가 제주도로 이관되면서 어촌지도직에서 일반 수산직으로 직렬이 변경되어 어촌지도 업무 기능도 약화되었다는 평가가 지배적임
  - 어업인 교육, 어업지도자 교육 등을 전문으로 하는 어촌지도직이 일반수산 직렬로 전환됨에 따라 어업인 교육분야의 전문성이 크게 낮아짐
  - 특히, 특별지방행정기관의 지방청에서 수행하던 업무가 제주 도로 이관 이후 부서의 중요도 하락, 인력 및 재원 투자에서 후순위로 밀린 것 같아 부서의 위상과 직원들의 사기가 낮아짐

#### 4) 환경분야

##### □ 이관사무 개요

- 대기, 지하수, 토양의 국가측정망\* 및 공공기관 개발사업 협의에 관한 사무를 제외하고 제주환경출장소가 담당하는 4개 분야 4개 사무가 제주특별자치도로 이관되었고, 해당사무는 기후환경국에서 담당하고 있음

\* 국가와 지방자치단체가 각각 환경측정망을 운영하게 되면, 서로 다른 측정결과가 도출되어 행정의 신뢰성을 담보하기 어렵게 됨

- 주요이관사무는 제주특별법 제24조 제5호 및 제367조제1항 전단, 제371조제2항, 제372조제1항(「하수도법」 제25조제2항에 관한 사항으로 한정), 제375조제1항 단서 및 제394조제3항에 따른 사무로 다음의 표와 같음

【표 6-13】 환경분야 이관 사무

주요 이관 사무		미이관사무	근거
환경사무 4개분야 4건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐기물 배출기관에 대한 검사 및 조사</li> <li>• 공공하수처리시설의 수질 기준 및 시설관리에 대한 검사 및 조사</li> <li>• 공공하수처리시설 및 분뇨처리시설의 관리 및 개선조치</li> <li>• 정수장의 수도시설기준 및 수질 기준 검사 및 조사</li> <li>• 수렵동물 지정을 위한 서식 야생동물에 대한 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대기, 토양, 지하수의 국가측정망</li> <li>• 공공기관이 수행하는 개발사업에 대한 협의는 환경부에 존치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별법 제24조 제5호 및 제367조제1항 전단, 제371조제2항, 제372조제1항(「하수도법」 제25조제2항에 관한 사항으로 한정), 제375조제1항 단서 및 제394조제3항</li> </ul>

【표 6-14】 환경분야 이관 단위사무

단위사무명	관련 개별법
보고·검사 등	폐기물관리법 제39조
보고 및 검사 등	물환경보전법 제68조
공사의 중지명령	하수도법 제25조제2항
수도의 시설기준 등 준수여부 확인을 위한 보고 요구 등	수도법 제66조

자료: 제주특별자치도 내부자료를 바탕으로 수정(관련 법률 현행화)

## □ 사무이관의 성과 및 한계

- 환경분야에서는 특별자치도 출범 이후 다음과 같은 사무가 추가 이양되었음
  - 지정폐기물 배출사업자 처리확인
  - 폐기물처리업 사업계획서 적합통보 등 7건
  - 산업단지조성 등에 따른 폐기물처리시설 설치계획 승인
- 환경사무가 제주특별자치도로 이관된 이후 환경업무처리 간소화를 통한 주민 편의가 증대된 것으로 평가되고 있음
  - 가령, 이관 이전, 환경부 영산강유역청에서 처리하던 사전환경성 검토(민간 부문)를 제주특별자치도에서 직접 시행한 이후 처리기간이 40일에서 30일로 단축되었고, 지역실정에 맞는 지도·점검 및 자율점검 체제를 운영하여 제주형 환경서비스를 지역주민에게 제공하고 있음(고경훈 외, 2023)
- 하지만 국가사무였던 지정폐기물 업무가 제주로 이관된 이후, 지정폐기물 업무에 대한 제주특별자치도의 정책선택의 여지가 좁아지게 됨
  - 환경부의 지정폐기물 관련 정책에서 제주의도가 배제됨으로 인해서 도내 폐기물 처리시설이 없는 경우, 제주특별자치도가 다른 시·도와 직접 협의하여 폐기물을 처리해야 하는 상황에 직면하게 되었음
  - 반면, 일반 지방자치단체의 폐기물 처리문제는 환경부가 조정하는 역할을 담당함
- 이밖에, 일부 이양 권한 중에는 모순된 법조항이 포함되어 있는 등 운영상의 문제가 나타나고 있어 이에 대한 후속조치가 필요함
  - 공공하수도 과태료 부과권의 경우, 제주특별자치도의 공공하수도 시설에 대한 과태료 부과권이 도지사에게 이양되었는데, 도지사가 자신이 관할하는 제주특별자치도 공공하수도 시설에 대해 과태료를 부과하는 불합리한 상황이 발생하는 것임
  - 이는 결과적으로 공공하수도에 대한 점검 실효성의 문제를 수반할 수밖에 없음

## 5) 노동분야

### □ 이관사무 개요

- ILO국제협약에 의거한 근로감독\* 사무를 제외한 광주지방노동청 제주지청의 11개 분야 97개 사무는 제주특별자치도로 이관되어 해당기능은 경제활력국 및 제주 고용복지플러스센터에서 담당하고 있음
  - \* ILO협약에 따르면 근로감독은 중앙기관이 관장해야 하며, 노사관계 안정 및 근로자 권익보호를 증진하기 위해서 해당 사무에 대해서는 전국적으로 통일된 기준을 적용하여 함
- 제주지방노동위원회 1개 분야 4개 사무는 도지사 소속으로 운영되는 제주지방 노동위원회에서 담당하고 있음
- 주요이관사무는 제주특별법 제24조 제6호 및 제395조 내지 제405조에 따른 사무로 다음의 표와 같음

【표 6-15】 노동분야 이관 사무

	주요 이관 사무	미이관사무	근거
노동사무 11개 분야 97건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업지원</li> <li>• 고용보험관리</li> <li>• 고용안정사업</li> <li>• 직업능력개발</li> <li>• 외국인 채용지원</li> <li>• 실업급여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로감독사무 (ILO국제협약)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별법 제24조 제6호 및 제395조 내지 제404조</li> </ul>
노동위원회 사무 1개 분야 4건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동쟁의의 조정 및 중재에 관한 사항</li> <li>• 부당해고, 부당노동행위 구제신청 등 판정에 관한 사항</li> <li>• 노동조합 임시총회 소집권자 지명 등 의결에 관한 사항</li> <li>• 근로조건 위반에 따른 손해배상 청구 등에 관한 승인·인정에 관한 사항</li> <li>• 근로조건 개선권고 등 심사·중재·해석·권고·자문에 관한 사항</li> <li>• 그 밖에 노동관계법령에 따라 지방노동위원회가 처리하도록 한 사항</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별법 제405조</li> </ul>

| 표 6-16 | 고용분야 이관 단위사무

단위사무명	관련 개별법
직업안정기관, 지역별 설치·운영	고용정책 기본법 제11조
직업안정기관	직업안정법 제2조의2제1호
직업상담원의 배치	직업안정법 제4조의4
고령자 인재은행 지정	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제11조
고령자 인재은행 지정 취소 등	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제11조의3
고령자 기준고용율 이하 사업주에 대한 권고, 상담, 자문 등	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제13조제2항 및 제3항
정년연장에 관한 계획의 변경 권고	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제20조제2항
과태료	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제24조
공인노무사 등록	공인노무사법 제5조
폐업신고	공인노무사법 제9조
등록의 취소	공인노무사법 제19조
과태료	공인노무사법 제30조
직업능력개발훈련의 지원	국민 평생 직업능력 개발법 제12조
근로자의 자율적 직업능력개발 지원	국민 평생 직업능력 개발법 제17조
직업능력개발훈련과정 등의 인정 및 인정취소	국민 평생 직업능력 개발법 제19조
사업주 및 사업주단체 등에 대한 직업능력개발 지원	국민 평생 직업능력 개발법 제20조
산업부문별 직업능력개발사업 지원	국민 평생 직업능력 개발법 제22조
직업능력개발단체의 직업능력개발사업 지원	국민 평생 직업능력 개발법 제23조
부정행위에 따른 지원제한 등	국민 평생 직업능력 개발법 제55조
체납처분	국민 평생 직업능력 개발법 제56조
지정직업훈련시설	국민 평생 직업능력 개발법 제28조
지정직업훈련시설 지정 취소 등	국민 평생 직업능력 개발법 제31조
직업능력개발훈련교사 등	국민 평생 직업능력 개발법 제33조제2항
직업능력개발훈련교사자격취소 등	국민 평생 직업능력 개발법 제35조
신고포상금	국민 평생 직업능력 개발법 제57조
직업능력개발시설 지정, 교사 자격취소청문	국민 평생 직업능력 개발법 제62조

단위사무명	관련 개별법
과태료 부과·징수	국민 평생 직업능력 개발법 제63조
노동조합 설립신고	노동조합 및 노동관계 조정법 제10조제1항
신고증의 교부	노동조합 및 노동관계 조정법 제12조
변경사항의 신고	노동조합 및 노동관계 조정법 제13조
임시총회 등의 소집 고의 기피시 소집권자 지명	노동조합 및 노동관계 조정법 제18조제3항·제4항
규약 및 결의처분의 시정	노동조합 및 노동관계 조정법 제21조
노동조합 운영상황보고	노동조합 및 노동관계 조정법 제27조
노동조합의 해산이유	노동조합 및 노동관계 조정법 제28조제1항 제4호·제2항
단체협약 중 위법사항 시정권고	노동조합 및 노동관계 조정법 제31조제2항·제3항
단체협약 지역적 구속력	노동조합 및 노동관계 조정법 제36조
노동관계 지원	노동조합 및 노동관계 조정법 제40조(삭제)
폭력행위 금지	노동조합 및 노동관계 조정법 제42조제3항·제4항
직장폐쇄 사전신고	노동조합 및 노동관계 조정법 제46조제2항
과태료 부과·징수	노동조합 및 노동관계 조정법 제96조
외국인 근로자의 고용관리	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제17조제1항
외국인 근로자 고용허가 취소	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제19조
외국인 근로자 고용의 제한	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제20조
과태료 부과·징수	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제32조
사업주의 장애인 고용계획 수립 등	장애인고용촉진 및 직업재활법 제29조
과태료	장애인고용촉진 및 직업재활법 제86조
근로복지사업	산업재해보상보험법 제92조
과태료 부과·징수	산업재해보상보험법 제129조
징수금의 체납처분 등	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제28조제1항
징수금의 결손처분	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제29조
과태료	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제50조
국가기술자경의 취소 등	국가기술자격법 제16조제1항
청문	국가기술자격법 제17조
피보험자격에 관한 신고 등	고용보험법 제15조

단위사무명	관련 개별법
이직의 확인	고용보험법 제16조(삭제)
피보험자격의 확인	고용보험법 제17조
고용조정 지원	고용보험법 제21조
지역고용의 촉진	고용보험법 제22조
고령자 등의 고용촉진	고용보험법 제23조
건설근로자 등의 고용안정 지원	고용보험법 제24조
부정행위에 따른 지원의 제한 등	고용보험법 제35조
사업주에 대한 직업능력 개발훈련의 지원	고용보험법 제27조
피보험자등에 대한 직업능력개발의 지원	고용보험법 제29조
수급자격의 인정 및 결정	고용보험법 제43조제1항·제2항
실업의 인정	고용보험법 제44조
실업기간 중의 근로의 신고	고용보험법 제47조
훈련연장 급여	고용보험법 제51조제1항·제2항
개별연장 급여	고용보험법 제52조제1항
지급방법	고용보험법 제56조제2항
미지급의 구직급여	고용보험법 제57조제2항
이직사유에 따른 수급자격의 제한	고용보험법 제58조
훈련거부 등에 따른 급여의 지급 제한	고용보험법 제60조제1항 내지 제3항
반환명령 등	고용보험법 제62조제1항
상병 등의 특례	고용보험법 제63조제3항
직업능력개발수당	고용보험법 제65조제1항
광역구직활동비	고용보험법 제66조
이주비	고용보험법 제67제1항
육아휴직 급여	고용보험법 제70조
취업의 신고 등	고용보험법 제72조(삭제)
급여의 지급제한 등	고용보험법 제73조
산전후 휴가급여 등	고용보험법 제75조
준용등	고용보험법 제77조
원처분의 집행정지	고용보험법 제93조제3항
결정의 방법	고용보험법 제97조제2항
결정의 효력	고용보험법 제98조

단위사무명	관련 개별법
원처분 등의 고지	고용보험법 제103조
보고 등	고용보험법 제108조
진찰명령	고용보험법 제111조
과태료	고용보험법 제118조
국외무료직업소개사업	직업안정법 제18조
유료직업소개사업	직업안정법 제19조
직업정보제공사업 신고	직업안정법 제23조
국외취업자 모집	직업안정법 제30조
근로자 공급사업	직업안정법 제33조
허가·등록신고사업 폐지신고	직업안정법 제35조
폐쇄 조치	직업안정법 제37조
과태료	직업안정법 제50조

자료: 제주특별자치도 내부자료를 바탕으로 수정(관련 법률 현행화)

## □ 사무이관의 성과 및 한계

- 특별자치도 출범 이후 제2단계 제도개선부터 제6단계 제도개선까지 64건의 사무가 추가 이양되었음
  - (제2단계) 고령자고용촉진에 관한 사무 등 19건
  - (제3단계) 공인노무사 감독상의 명령에 관한 사항
  - (제4단계) 직업능력개발훈련사업 대행권 등 32건
  - (제5단계) 직업훈련과정 인정·인정취소, 위탁·인정제한 등 5건
  - (제6단계) 일자리 함께 하기 지원 등 6건
- 이에 따라 고용노동 관련 민원인들의 행정 접근성이 높아졌으며, 지방자치단체와 중앙정부가 각각 지원함으로써 중복됐던 일자리지원사업의 비효율성을 제거하고 사각지대를 최소화하는 데 기여하고 있는 것으로 평가되고 있음
  - 특히, 고용센터를 중심으로 도내 유관기관(대학, 상공회의소, 제주특별자치도 경제통상진흥원, 제주테크노파크 등) 및 관련부서(도 본청 및 행정시 담당 부서 등)간 협력을 통해 구직자 맞춤형 일자리 정책 정보제공 및 대상자를 발굴 지원하는 서비스가 증대됨



- 더불어 산·학·관이 연계하여 맞춤형 인력공급이 가능한 고용 Hub 역할을 수행하고 있음
  - 고용센터건물에 사회적경제지원센터, 창업 등 일자리 유관기관이 입주하고 있어 구직자에게 윈스톱 취업지원서비스를 제공하여 주민친화적 서비스를 제공하고 있음
- 다만, 노동분야에서 새로운 국가사무의 도입 시 다른 지역은 즉시 신규업무가 시작되나 제주도의 경우는 해당 사무가 제주특별법에 따라 이양되어야 가능한바, 업무가 이원화됨으로써 민원인의 불편이 초래되고 있음
- 또한 고용노동부와 정보공유 등 협력 네트워크가 거의 단절되어 제주특별자치도는 고용노동부로부터의 정책소외를 경험하고 있음
- 한편, 노동위원회 사무의 경우는 특별자치도 출범 이후 다음과 같은 사무가 추가 이양되었고, 이에 따라 지역주민의 노동 관련 기관 접근성이 높아지고 부당하고 구제신청 등 노동위원회 업무 접근에 대한 도민들의 편의가 증대된 것으로 나타남
- 비정규직 근로자 등에 대한 차별시정
  - 부당하고, 부당노동행위 등 심판 및 이행강제금 부과
  - 복수노조 교섭창구 단일화, 교섭단위 분리 및 대표단위 위반시정결정
  - 차별시정과 행정관청의 의결요청사건 심의·결정 등
  - 노사관계 취약사업자 선정 및 운영
  - 중점지원 대상 사업장 선정 및 운영
  - 준상근조정위원 운영
  - 화해제도 운영
  - 10인 미만 영세사업장 노사분쟁 예방 지원
  - 고용상 성차별 등에 대한 차별적 처우 등의 시정신청에 관한 조정·중재
- 반면, 노동위원회 조사관의 직무요건 중 첫 번째는 전문성임에도 불구하고 순환 보직을 강조하는 지방행정의 특성으로 인해 노동행정에 대한 전문적 지식과 경험이 없는 일반행정 공무원이 배치되어 전문성 부족 문제가 제기되고 있음

## 제2절 특별지방행정기관 완전 이관 전략

### 1. 특별지방행정기관 완전 이관 시 고려사항

#### □ 제주특별자치도 사례에서 나타나는 문제점 보완

- 특별지방행정기관의 완전 이관은 고도의 자치권을 보장하고, 종합행정을 실현 하게 한다는 점에서 가장 바람직한 모델임이 분명하나, 제주주자치도에서의 일괄 이관 실험에 대한 문제점이 지속적으로 제기되는바, 완전 이관을 추진할 경우에는 다음과 같은 제주자치도의 운영과정에서 지적된 문제점에 대한 제도적 보완이 선행되어야 할 것임(고경훈·주희진, 2023: 109-110)
  - 첫째, 중앙행정기관과의 업무연계 강화를 통하여 특별지방행정기관이 이관된 지역이 중앙의 정책사업에서 소외되지 않도록 제도적 보완이 필요하며, 둘째, 이관 결정된 특별지방행정기관 사무 일부에 대한 중앙정부의 환원이나 제도적 보완이 요구되고, 셋째, 이관된 특별지방행정기관의 사무에 대해서는 중앙정부의 지속적인 재정지원이 이루어져야 하며, 마지막으로 이관된 특별지방행정기관의 전문성을 제고할 수 있도록 시스템이 마련되어야 함(고 경훈·주희진, 2023: 109-110)

#### □ 특별지방행정기관 완전 이관을 위한 법적 근거 마련

- 또한 행정은 법적 근거에 따라서만 이루어지는 것이므로 특별지방행정기관 기능 전부를 이관하기 위해서는 법적 근거부터 마련되어야 함
- 따라서 전북에 설치된 특별지방행정기관 가운데 전북자치도로 전부 이관이 필요하다고 판단되는 분야에 대해서는 전북특별법을 개정하여 해당 중앙행정 기관의 권한을 전북자치도로 이양한다는 특례 규정을 마련할 필요가 있음
  - 또한 해당 규정에는 사무이양에 따른 후속 조치와 관련 절차 등을 구체적으로 규정하여 특별지방행정기관 이관의 추진 동력을 확보하여야 함

## 2. 특별지방행정기관 완전 이관을 위한 추진 전략

### □ 특별지방행정기관 이관 기준 마련

- 제주자치도의 경우 제주특별법에 따른 특별지방행정기관의 이관 기준은 주민의 편의성과 현시성이 요구되는 사무, 지역경제발전 또는 지역주민의 삶에 영향을 미치는 사무로, 이관을 결정할 때에는 제주자치도의 행·재정상 여건 및 능력을 고려하고, 특별지방행정기관의 이관에 대한 제주자치도의 입장을 고려하는 것이었음
- 그리고 이와 같은 기준에 의해 선정된 기관이 제주지방국토관리청·제주지방해양수산청·제주지방중소기업청·제주환경출장소·제주지방노동사무소·제주지방노동위원회·제주보훈지청 등 7개의 기관이었으며, 선정된 기관들이 자발적으로 이관하는 것이 아니라 당시 정부의 정책기조인 분권정책에 의해서 강제적으로 이관하는 것임(양영철, 2009: 65)
- 이에 따라 이관하는 기관은 수비적, 소극적으로 이관할 수밖에 없었고, 반면 제주자치도는 더 많은 권한을 이관받으려 한바, 양 당사자가 대립적인 상황에서 이관을 추진하게 되어 기대한 만큼의 이관 효과를 달성하지 못한 것으로 판단됨
- 따라서 제주자치도의 사례에 비추어 전북자치도가 완전이관을 추진함에 있어서는 전북자치도와 이관 대상 특별지방행정기관이 수용할 수 있는 합리적인 이관 원칙을 마련하여 적용할 필요가 있음

### □ 특별지방행정기관 완전 이관 기관 선정

- 특별지방행정기관의 완전 이관을 위해서는 전술한 이관 기준에 따라 전북자치도 내에 있는 특별지방행정기관에 대해 기관 수행 사무의 국가사무로서의 적절성, 글로벌생명경제도시 및 특별자치도 추진과의 적합성 등을 고려하여 완전 이관의 적절성을 검토할 필요가 있음
  - 이관 대상 기관의 적절성을 평가하기 위해 이관의 당위성, 이관의 순기능, 이관의 효과를 판단할 수 있는 구체적인 이관평가 지표를 마련하여 가능한 평가를 객관화 할 필요가 있음

- 이를 위해 특별지방행정기관 완전 이관을 목표로 기본계획을 수립하고, 이관 대상을 확정하기 위해 심층적 검토가 필요하며, 먼저 전북자치도의 관련 부서로의 법적인 이관 가능 여부, 이관시 전북자치도의 실익 및 주민생활에 미치는 편익 등을 기준으로 제시하고, 객관적인 지표를 통해 완전 통합 대상 기관, 단계적 이관 기관, 국가기관 존치 대상 기관 등으로 분류하여야 함
  - 종합행정주체로서 주민에 가까운 지방자치단체가 수행하는 것이 효율적이고 주민편익차원에서 바람직한 기능은 전북자치도로 통합·일원화를 추진하여야 함
  - 또한 ‘글로벌생명경제도시’라는 전북자치도의 비전을 구체화하는 데 중대한 영향을 미치는 기능·기관은 전북자치도로 통합하는 것이 바람직함
- 이후 중앙정부와 합동 워크숍 등을 통해 국가사무를 수행하는 기관을 제외하고, 전북자치도와의 유사·중복 사무의 비교 작업을 거쳐 주민 편리성 및 현지성 요구 정도를 다시 검토하여, 최종적인 이관 기관을 확정하여야 함
- 이 연구의 대상인 익산지방국토관리청(국토관리분야), 전북지방중소벤처기업청(중소기업분야), 군산지방해양수산청(해양수산분야), 전북지방환경청(환경분야), 노동분야의 고용노동부군산지청, 익산지청) 및 서부지역 산림청(산림분야) 등 8개 기관은 중국적인 완전 통합 대상의 기관으로 분류할 수 있으나 그 우선순위에 대한 평가를 통해 시범운영 기간을 거치고 완전 통합 기관을 확대하는 것이 적절한 것으로 판단됨

#### □ 특별지방행정기관 완전 이관 추진

- 완전 이관 대상이 결정되면, 지방이관을 위한 인력규모를 결정하고 예산 및 재원 대책을 마련하여야 하며, 본청의 조직개편을 통해 전북자치도 기구를 재설계한 후, 실제 인력 배치까지 이루어져야 함
  - 따라서 특별지방행정기관의 완전 이관을 추진함에 있어서는 인력·예산에 대한 예상소요 산출 및 확보계획, 업무수행 기구별 사무배분 및 인력배치 확보계획 등 이관 시의 대응방안을 함께 모색하여야 함

- 인력운용을 위해서는 유사 중복기능 통폐합으로 인력감축 및 지방청(사무소, 출장소 포함) 인력을 지방자치단체로 이관함
  - 이관되는 인력에 대해서는 시범실시가 끝날 때까지 국가직 공무원으로 유지함
- 지방공무원 교육훈련을 내실화 하고, 이관 인력의 타 용도 업무로 전환을 방지하는 등 전문성을 강화할 수 있는 제도화된 방안도 마련하여야 함
- 기능의 지방이관 시, 모든 예산을 동시 이관하여 대국민 서비스의 질 저하를 방지하도록 하며, 지방이관 후에도 현재 수준의 예산이 지속적으로 지원될 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 함
  - 사업비는 향후 지속적으로 정액(정율) 지원토록 하는 특별법 제정을 검토할 필요가 있음
- 폐지된 특별지방행정기관의 청사·부지·장비는 전북자치도로 무상이관을 원칙으로 하여야 함
- 이관되는 조직에 대해서는 업무의 성격 및 이관 규모 등을 감안하여 기존 유사기능 수행조직과 통합, 확대하거나 별도의 직속기관 설치 또는 사업소화 등을 결정하여야 함

#### □ 지방이관 시 예상되는 부작용 및 문제점에 대한 대안 마련

- 제주자치도의 특별지방행정기관 이관 사례 분석 결과 다음과 같은 측면에서 전북자치도 특별지방행정기관 이관을 위한 정책적 시사점을 도출할 수 있음
- 첫째, 특별지방행정기관을 운영하는 중앙행정기관과의 업무연계 강화와 미흡한 제도의 보완이 필요함
  - 기능 이관 이후에도 지방자치단체가 해당 기능을 수행함에 있어 영향을 미치는 상위 계획이나 지침 등은 중앙행정기관이 결정하는데, 제주특별자치도의 경우 각종 회의 소집 및 지침시달 등 전국 공통사항 시달시 제주도가 누락되는 등 유기적인 협조와 교류가 단절되고 있다는 지적이 계속되고 있음

- 특별지방행정기관은 중앙부처의 일선사무소에 해당하기 때문에 모든 정보가 공개되었으나 특별지방행정기관이 이관된 이후에는 동일한 사무에 대해서도 처리하는 기관이 제주자치도가 되므로 중앙부처의 내부 정보망 접근이 불가능하기 때문임
  - 따라서 중앙행정기관 및 전북자치도의 업무연계강화 및 중앙정부 지원사업 정보를 적기에 확보할 수 있는 장치를 마련하여 정책소외 문제를 예방하여야 함
- 둘째, 이관된 특별지방행정기관은 지역수요에 부응하는 공공서비스 제공, 책임의 명료화 급변하는 행정수요 및 복잡해진 업무에 대응하기 위해 전문성을 확보하여야 함(민기·홍주미, 2022: 164)
- 특별지방행정기관의 사무는 난이도가 높은 업무를 요구하는 경우도 많은데, 기능적으로 특화된 공공서비스를 지방자치단체에 맡길 경우 조직역량과 인적 자원의 전문성이 특별지방행정기관에서 수행할 때 보다 저하될 가능성이 높으며, 실제 노동사무의 경우에는 노동관계법을 숙지한 전문가의 부족으로 공무원의 전문성 문제가 지속적으로 제기되고 있음
  - 따라서 전북자치도는 특별지방행정기관의 완전 이관에 대비하여 높은 전문성이 요구되는 특별지방행정기관의 사무에 대해서는 순환보직 원칙에 예외를 인정하여 업무담당자가 장기간 근무할 수 있게 전환함으로써 관련 사무에 대한 전문성 확보를 도모하여야 함
  - 지방자치단체의 업무는 종합행정이라는 특성으로 인해 순환보직을 원칙으로 하고 있어 잦은 보직 변경은 장기간 근무를 통해서 전문성을 배양해야 하는 특별지방행정기관 사무 수행에 장애가 될 수 있음
  - 또한 전문성 부족 문제를 해소하기 위해 전문성이 요구되는 특별지방행정기관의 사무를 수행할 수 있도록 전문직 공무원 제도를 확대·강화할 필요도 있을 것임
- 셋째, 이관된 특별지방행정기관의 사무에 대해서 중앙정부의 지속적인 재정 지원을 가능하게 하는 시스템을 마련하여야 함

- 제주특별자치도의 경우 특별지방행정기관의 이관시 추진하였던 사업들이 시간이 지남에 따라 완료된 후, 지속적인 재정지원제도가 미비하여 국비지원 신규사업이 적기에 이루어지지 않는 문제점이 나타나고 있음
- 특히, 국토관리사무나 해양항만개발사업과 같은 시설사업에 대해서는 중앙 행정기관의 지속적인 지원이 필요함
- 또한 이관 이후 업무가 이관 당시보다 증가하는 경우에는 당시 인건비에 더하여 사업비가 추가적으로 지원될 수 있도록 재정지원을 확대할 수 있는 방안을 제도적인 개선이 필요함





# 제 7 장

## 결 론

제1절 연구결과의 요약

제2절 정책적 제언

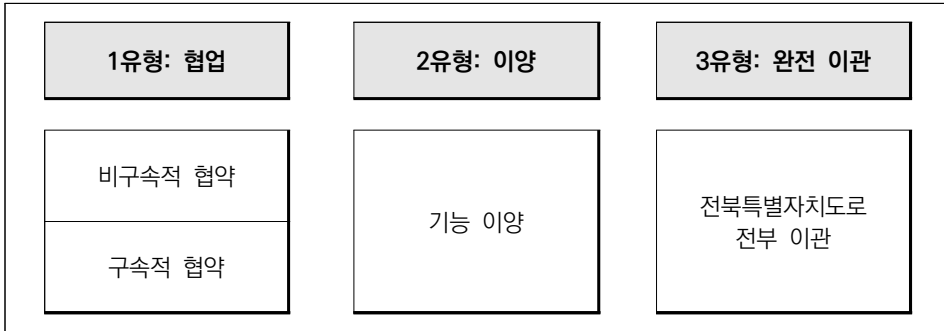


# 07 결 론

## 제1절 연구결과의 요약

- 이 연구에서는 전북특별자치도의 기능 제고 및 지역특화발전을 위해 특별지방행정기관의 정비방안을 마련하고, 특히 전북지역의 특수성 및 자치역량을 고려한 이관방안을 모색함
  - 2024년 1월 전북특별자치도가 출범함에 따라 전북지역은 다른 지방자치단체와는 달리 고도의 자치권이 보장되는 새로운 법적 지위가 부여된바, 전북지역 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 이관하여 업무의 효율성을 제고하는 한편, 지방의 특성 있는 발전과 자치역량 향상을 도모하고자 한 것임
- 다만, 특별지방행정기관 일괄이관의 당위성이 충분히 논증되지 않은 상황이므로 이 연구에서는 지역의 여건을 고려한 단계적 정비방안을 모색함
- 이를 위해 제2장에서는 전북특별자치도로의 우선 이양대상 사무로 검토되고 있는 국토관리, 중소기업, 해양수산, 환경, 노동 및 산림분야 특별지방행정기관의 기능을 분석함
- 제3장에서는 전부이관, 사무위임, 지휘감독권 이관 또는 시·도의회 통제, 협업체계 구축 등 특별지방행정기관의 기능을 재조정함에 활용가능한 다양한 방안들의 장단점을 비교, 분석하고 전북지역의 특성을 고려하여 다음과 같은 특별지방행정기관 기능 정비 모형을 도출함

[그림 7-1] 유형별 특행 기능정비 모형



- 첫 번째 유형은 특행기능 조정에 협업을 활용하는 것으로 전북 자치역량을 고려하여 협약에 따른 협업체계를 구축하는 방식임
  - 두 번째 유형은 기능이양을 활용하는 것으로, 사무처리 등 전체 권한 및 감독권 모두를 지방자치단체에 부여하는 것인바, 특정한 기능에 대한 권한 주체를 법적으로 변경함을 전제하는 방식임
  - 세 번째 유형은 특별지방행정기관을 폐지하고, 기능 전부를 전북특별자치도로 이관하는 것으로, 특별자치도의 위상과 설치 목적을 고려했을 때 사실상 가장 적합한 유형이나 전부이관에 대비한 제도적 보완이 선행될 필요가 있어 장기적인 관점에서 추진되어야 함
- 제4장에서는 협업에 대한 이론적 논의 및 협업사례 분석을 바탕으로 전북특별자치도 및 특별지방행정기관 간 협업체계 구축을 위한 제도개선 및 실행방안을 제시함
- 특히, 지역별 지방자치단체 및 특별지방행정기관 간 협의기구가 필요한바, 특화된 지역단위 협의회를 신설하여 특별지방행정기관과 지방자치단체 서로 간에 협력을 도모하고 공동의 안건을 협의할 수 있도록 보다 실질적인 협업의 제도화 방안을 모색할 필요가 있음
  - 분야별로 분과협의회를 두되, 협의회를 구성하고 운영에 관련된 사항은 조례로 정함으로써 지역 여건을 반영할 수 있는 제도적인 기반을 마련하는 것이 바람직함

- 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」 제2조의2를 신설하여 지역단위협의회 설치를 위한 법적 근거를 마련함
- 제5장에서는 단위사무 이양의 한계 및 포괄적 권한 이양의 필요성을 논증하고, 다음과 같이 특별지방행정기관의 기능이양을 위한 법제도 개선방안 및 기능중심의 지방이양 추진전략을 제시함
  - 특별지방행정기관의 포괄적 권한이양을 위한 입법은 전북특별법에서 개별 권한을 열거하는 포지티브 방식이 아니라 네거티브 방식을 활용하는 것이 바람직함
    - 특별지방행정기관의 사무를 종합적·포괄적으로 이양하면서 전북자치도가 자기 책임하에 권한을 행사하도록 하고, 예외적으로 특별지방행정기관이 개입해야 하는 사항만을 전북특별법에 규정하는 것임
  - 포괄적 기능이양의 관점에서 지방이양 추진함에는 첫째, 이양기능을 검토함에 있어 사무위임의 원칙을 고려하고, 재원의 성격을 고려하여 특별지방행정기관 이관 사무를 발굴하도록 하며, 둘째, 인력 및 재원의 동시이양을 위해서 「(가칭)이양사무행·재정평가위원회」 등 전담기구를 설치하고 인력 및 재원의 동시이양을 위한 비용산정 모델을 개발하여, 지방이양에 따라 인력과 재정이 보전될 수 있게 하여야 함
  - 마지막으로 전북지역 특별지방행정이 수행하는 사무 가운데 이양 가능한 사업의 조사 및 선별이 필요한바, 현업부서 직원을 대상으로 사무이양의 여부를 판단하기 위한 4가지 요소(중복성, 현지성, 전문성, 통일성)를 기준으로 기능이양 사무조사를 실시하였으며 그 결과는 다음과 같음

【표 7-1】 설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황

분야	사무명	중요도
노동	지역 맞춤형 일자리 지원 사업	25
	지역 및 산업계가 주도하는 인력양성의 지원	25
국토관리	지역개발조정위원회의 심의에 관한 사항	25
	지역개발사업의 관리 및 지원	25
	건설공사 관련 불법행위 신고의 처리에 관한 사항	25
	건설공사시행에 따른 용지매수 및 지장물의 보상	25
	토지수용관련업무에 관한 사항	25
	토지보상과 관련된 공탁에 관한 사항	25
	보상업무수행에 따른 지방자치단체 등 관련기관과의 협의	25
	소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행	25
	지역 교통안전 기본계획 및 시행계획의 조정·협약과 권역별 교통안전대책 수립에 관한 사항	25
	환경	기후변화 대응 저탄소 녹색성장 추진
섬진강행정협의회 운영에 관한 사항		50
환경기초시설 운영·관리		50
국가하천 관리실태 점검		50
화학사고 대비 비상연락망(사업장, 유관기관) 구축		50
수도사업 운영 및 관리실태 평가에 관한 사항		25
상수원 보호구역의 관리실태 평가		25
야생동·식물 보호활동 전개		25
토양관련전문기관 지정 및 지도, 감독		25
화학물질사고 관련 방재지원, 사후관리		25
새만금유역 수질개선 관리		25
화학물질취급사업장 DB구축		25
분석실험실 운영관리		25
해양수산		해수욕장시설 점검 및 해수욕장협의회 운영에 관한 사항

- 이 밖에 각 분야별로 장기적인 맥락에서 사무이양을 고려해야 하는 사업은 다음과 같음

| 표 7-2 | 설문조사 결과 분야별 이양 필요성이 인정된 사무 현황

분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
산림	국유재산의 교환·매각·양여·관리전환 업무지도	·	0	0	·
	국유재산의 대부 및 사용허가 관리 감독	·	0	0	·
	국유재산 관리 업무	·	0	0	·
	국유 임산물 및 목재생산·공급	·	0	0	·
국토관리	건설기술인의 기술자격취소 또는 정지처분	0	·	0	·
	기본운영계획 및 심사분석	0	·	0	·
	건설공사 및 용역의 계약·관리	0	·	0	·
	국가산업단지실시계획의 승인·준공인가 및 관리	0	·	0	·
	관리개선 및 각종 통계의 유지·분석	0	·	0	·
	건설통계 및 사업관계자료의 수집 및 발간	0	·	0	·
	건설공사 하자관리의 총괄	0	·	0	·
	국정감사에 관한 업무 등 대국회업무에 관한 사항	0	·	·	0
	유가증권 및 보관금의 출납 및 보관	0	·	·	0
	세입·채권의 관리	0	·	·	0
	공무원연금·의료보험료 등의 징수·납입 및 각종 저축에 관한 업무	0	·	·	0
	소관 국유재산의 관리	0	·	·	0
	일반국도개량사업시행계획의 수립	0	·	0	·
	소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·
	소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영	0	·	0	·
	도로관계자료의 수집 및 조사	0	·	0	·
	도로구역의 결정 및 변경	0	·	0	·
	도로의 점용허가 등에 관한 사항	0	·	0	·
	도로관리심의회 운영	0	·	0	·
	도로의 설해대책에 관한 사항	0	·	0	·
	도로사업관련 농지전용협의 및 초지전용추천에 관한 사항	0	·	0	·
	민자도로 운영·관리 등에 관한 사항	0	·	0	·
	소관 국가산업단지 지원을 위한 도로개설 사업 관련 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·
	소관 간척공사 관련 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·

분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
	일반국도유지관리 및 보수사업계획의 수립	0	·	0	·
	소관 일반국도개량사업에 관한 측량·조사·설계 및 시행	0	·	0	·
	소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운영	0	·	0	·
	도로의 통행의 금지 또는 제한에 관한 사항	0	·	0	·
	도로의 수해대책에 관한 사항	0	·	0	·
	일반국도상 교량·터널 등 구조물의 안전점검에 관한 사항	0	·	0	·
	도로구조보호를 위한 운행제한차량의 단속에 관한 사항	0	·	0	·
	지역개발사업에 관한 조사·측량·설계·시행 및 감독	0	·	0	·
	건설공사용 재료의 시험 및 품질관리	0	·	0	·
	기술자문위원회 및 교통영향분석·개선대책심의위원회의 운영	0	·	0	·
	건설엔지니어링 및 건설공사에 대한 평가	0	·	0	·
	지하안전평가 및 소규모 지하안전평가의 협의·관리·감독	0	·	0	·
	건설공사의 기성·준공검사 및 하자담보책임기간이 만료되는 때에 시행하는 하자검사	0	·	0	·
	건설공사의 부실방지 및 안전관리에 관한 점검 및 조사	0	·	0	·
	건설공사 등의 부실 측정에 관한 사항	0	·	0	·
	건설공사 및 시설물 재난관리에 관한 사항	0	·	0	·
	건설공사 부실 및 부패신고 민원의 접수 및 처리	0	·	0	·
	시설물의 안전 및 유지관리에 관한 점검 및 조사	0	·	0	·
	용지매수 및 지장물 이전에 따른 보상	0	·	0	·
	국도 접도구역의 관리	0	·	0	·
	공사의 기성 및 준공 검사	0	·	0	·
	과적차량의 처리	0	·	0	·
	도로유지보수용 장비 및 부속품의 구입	0	·	0	·
	국도(교량·터널 등 구조물은 제외한다)와 그 부대시설의 유지 관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독	0	·	0	·
	골재원의 조사	0	·	0	·
	공사용 재료의 품질시험 및 품질관리	0	·	0	·
	도로유지보수용 건설기계 및 건설기계부속품의 소요판단·구입 요구 및 검수와 운용관리	0	·	0	·



분야	사업명	중복성	현지성	전문성	통일성
	축종기 등 과적차량 단속장비의 관리	0	.	0	.
	국도상의 교량·터널 등 구조물의 유지관리와 보수공사의 조사·측량·설계·실시계획 및 감독	0	.	0	.
	교량·터널 등 구조물의 정기점검·정밀점검 및 긴급점검의 시행	0	.	0	.
	교량의 위탁관리업무에 관한 사항	0	.	0	.
	교량·터널 등 구조물공사용 재료의 품질시험 및 품질관리	0	.	0	.
	도로구조의 보호를 위한 과적차량의 단속·적발	0	.	0	.
	과적차량 단속요원(공익근무요원을 포함한다)의 관리	0	.	0	.
	도로의 통행의 금지 또는 제한	0	.	0	.
환경	녹색기업관리	.	0	.	0
	도립공원, 군립공원계획 결정, 변경 협의	.	0	0	.
	화학테러 대비 교육·훈련 및 대책반 운영	.	0	0	.
	왕궁·용지 축산단지 환경개선 대책 추진 및 지원	.	0	0	.
	왕궁 축산단지 현업축사 토지 매수 및 사후관리	.	0	0	.
	새만금 조류경보제 운영에 관한 사항	.	0	0	.
	하천기본계획 수립	.	0	0	.
	국가하천 점용 인·허가	.	0	0	.
	화학사고 현장대응 및 사후영향조사	.	0	0	.
	익산, 군산지역 유해화학물질 허가, 지도·점검	.	0	0	.
	화학사고 측정분석차량 운영·관리	.	0	0	.
	사고물질 탐지·측정	.	0	0	.
해양수산	해양시설의 관리	.	0	0	.
	해양환경공단의 육성·지원	.	0	0	.
	사설항로표지의 준공확인, 관리실태 지도점검, 위탁관리 신고 및 위탁관리업 등록에 관한 업무	.	0	0	.

○ 제6장에서는 특별지방행정기관의 완전이관을 위해 각 분야별 제주기관의 성과 및 한계를 분석하고, 검토한 내용을 바탕으로 특별지방행정기관의 완전이관을 위한 추진전략을 제시함

- 첫째, 제주자치도의 사례에 비추어 전북자치도가 완전이관을 추진함에

있어서는 전북자치도와 이관 대상 특별지방행정기관이 수용할 수 있는 합리적인 이관 원칙을 마련하여 적용할 필요가 있음

- 둘째, 특별지방행정기관의 완전이관 기관을 선정하여야 하며, 익산지방 국토관리청(국토관리분야), 전북지방중소벤처기업청(중소기업분야), 군산 지방해양수산청(해양수산분야), 전북지방환경청(환경분야), 노동분야의 고용노동부군산지청, 익산지청 및 서부지역 산림청(산림분야) 등 8개 기관은 종국적인 완전 통합 대상의 기관으로 분류할 수 있으나 다만, 그 우선순위에 대한 평가를 통해 시범운영 기간을 거치고 완전 통합 기관을 확대하는 것이 적절함
- 셋째, 완전 이관 대상이 결정되면, 지방이관을 위한 인력규모를 결정하고 예산 및 재원 대책을 마련하여야 하며, 본청의 조직개편을 통해 전북자치도 기구를 재설계한 후, 실제 인력 배치까지 이루어져야 함
- 넷째, 제주자치도 특별지방행정기관 이관 사례 분석 결과에 따라 전북자치도 특별지방행정기관 이관 시 예상되는 부작용 및 문제점에 대한 대안을 마련함

## 제2절 정책적 제언

- 특별지방행정기관의 권한 이양은 전북지역 특별지방행정기관 및 전북특별자치도 내 업무의 중복성을 해소하여 행정효율성 및 정책효과성을 극대화하고, 특히, 도내에서 해당 기관 업무를 수행함에 따라 ‘특별자치도’ 위상에 부합하는 수준의 자치권을 확보하고 자치 역량 강화한다는 측면에서 시급성을 가지는 당면과제임
- 다만, 그동안 중앙행정권한 지방이양에 관한 논의들은 이양사무 발굴 및 건수 위주의 이양실적 중심으로 이루어져 실제 지방분권 강화에 유의미한 권한 이양의 방식 및 재원보전의 방법에 대한 논의는 상대적으로 충분하게 이루어지지 않아 왔음
  - 이에 따라 이양권한 관련 재정지원의 문제는 중앙행정권한의 지방이양 실적 부진의 주된 원인으로 지적되며, 특별지방행정기관의 제주 이관 사례에서 나타나는 가장 큰 문제점 역시 이양된 권한 집행에 따른 지방자치단체의 재정 부담에 대한 중앙정부의 재정 지원 미비 또는 재정 지원 없는 권한 이양이라 평가할 수 있음
- 이에 전북지역 특별지방행정기관의 포괄적 권한 이양을 위한 가장 중요한 선결과제는 권한 및 재정의 동시이양을 추진할 수 있는 시스템을 마련하는 것이라 할 수 있음
  - 지방자치단체가 이양받은 행정권한을 행사하기 위해서는 인력과 재정 부담이 발생하는바, 권한이 중앙정부로부터 지방정부로 이양될 때에는 해당 권한의 집행에 소요되는 비용, 이에 상응하는 수입도 동시에 이전하는 것이 바람직할 것임
- 따라서 미이양된 특별지방행정기관의 사무를 포괄적으로 일괄이양 하기 위해서 보다 구체적으로 소요되는 비용을 추산할 수 있도록 비용 산정 모델을 개발하고 적용방안을 마련하는 것이 중요함
  - 소요비용 산정모델 개발의 목적은 일괄이양 사무에 대한 행정적·재정적

비용에 관한 전반적인 가이드라인을 제공하고 전북특별자치도의 대응성 및 실행력을 제고하여 특별지방행정기관의 지방이양을 성공적으로 정착 시키는 데 있음

- 경험적으로 소요비용 추계가 가능한 특별지방행정기관 사무의 조사결과를 바탕으로 정확한 소요비용 산정모델 개발이 필요하며, 이와 관련해서는 제주 특별자치도가 이미 시범적으로 특별지방행정기관의 권한을 이양 받아 수행한 실증적 자료가 축적되어 있으므로 기 추진사무의 소요비용에 근거하여 미이양 사무에 대한 정확한 소요비용 산정모델 개발이 가능할 것으로 판단됨
- 소요비용 산정모델 적용방안
  - 특별지방행정기관의 향후 미이양사무에 대한 적용방안 마련
  - 자치단체 재정부담을 가중시키는 특별지방행정기관 사무 적용방안 마련
  - 향후 지방이양사무 적용시 행·재정 지원방안 가이드라인 제시
- 지방일괄이양에 따른 소요비용 제도화 방안 제시
  - 특별지방행정기관의 기능 및 사무 이양시 이에 소요되는 인력규모, 인건비, 경상비, 사업비를 추정하여 재정요구에 반영
  - 추가인력은 기준인건비에 반영하고 기타 경상비와 사업비는 국고보조금의 포괄보조금 전환, 지방소비세율 인상, 법정수임사무 제도 도입 등의 제도적 장치를 통해 보완 필요

## 참고문헌

- 고경훈. (2020). 자치단체와 특별지방행정기관 간의 협업 실태 조사-정책협의회 운영실태를 중심으로-. 한국지방행정연구원
- 고경훈 외. (2003). 특별자치도 성과분석 및 평가. 한국지방행정연구원
- 고경훈·주희진. (2023). 특별지방행정기관 정비(중소기업, 고용, 환경분야). 한국지방행정연구원
- 금창호. (2018). 지방자치단체간 협약제도 도입방안. 한국지방행정연구원
- 김영수·금창호. (2002). 특별지방행정기관의 조정방안. 지방정부연구 6(4), 233-251
- 민기. (2023). 제주특별자치도의 자치권 강화를 위한 포괄적 권한이양의 필요성, 공공정책 213: 66-68
- 민기·홍주미. (2022). 특별지방행정기관의 제주도 이관 운영 성과와 개선방안, 대한정치학회보 30(4), 141-168
- 방동희. (2019). 실질적 자치분권을 위한 기능중심의 권한이양과 공법적 고찰. 공법학연구 20(1): 23-46
- 서정섭·라휘문. (2020). 중앙권한의 지방이양에 따른 비용산정 모델 개발과 재정지원방안 연구-부산광역시 해양 분야를 중심으로-. 부산연구원
- 양영철. (2009). 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제. 지방행정연구. 23(2): 59-100
- 양영철 외. (2008). 제주특별자치도의 이해. 대영문화사
- 윤태웅. (2023). 특별지방행정기관의 지방이관 추진 방향에 관한 연구: 제주특별자치도 이관 사례를 중심으로. 대한민국시도지사협의회
- 이영미. (2016). 경기도 지역발전을 위한 협력 거버넌스 : 양해각서(MOU)제도를 중심으로. 사회과학연구 42(1): 43-67
- 이환범·권용수·최진식. (2011). 우리나라 특별지방행정기관의 재정비를 위한 전략적 대응: 자치단체 이관 분야별 기능비교 분석을 토대로. 한국지방자치학회보 23(3): 127-156

- 정수현·임유진. (2023). 강원특별자치도의 제도적 특징과 문제점: 제주특별자치도와의 비교분석을 중심으로. 의정연구 29(2). 5-36
- 제주특별자치도. (2007). 제주특별자치도 추진백서. 제주특별자치도
- 주재복·강영주. (2016). 특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략 -충청 남도를 중심으로. 한국지방행정연구원
- 이시철. (2007). 특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향. 지방정부연구 11(2), 25-46
- 전훈. (2018). 특별지방행정기관의 정비와 중앙정부의 역할. 지방자치법연구 57(18-1), 1-18
- 하혜영. (2021). 특별지방행정기관의 설치 현황과 개선과제. 이슈와 논점 1792
- 한국조직학회. (2007). 특별지방행정기관 계층구조 합리화 방안. 행정안전부
- 한국지방자치학회. (2018). 기능중심의 중앙권한 지방이양 추진방안 연구. 자치분권 위원회
- 홍정선. (2015). 신지방자치법. 박영사

정책연구 2024-27

## 전북특별자치도 특별지방행정기관 사무이관 방안

저 자 고경훈 | 한국지방행정연구원 연구위원  
김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원

발 행 일 2024년 8월 31일

발 행 처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈페이지 <http://www.krila.re.kr>

인 쇄 처 웃고문화사 033-748-6577

