

公共部門 革新을 위한 研究 (Ⅲ)

林周瑩(編)

1998. 12

公共部門 革新을 위한 研究(III)

1998. 12

林 周 瑩 (編)

Kipf 한국조세연구원

序 言

우리 경제가 외환위기를 맞이하여 IMF 관리체제에 들어선 지도 벌써 1년이 지났다. 유례없는 기업도산과 금융기관의 폐쇄, 150만명이 넘는 대량실업에 따른 고통은 너무나 할것없이 온 국민이 겪은 가혹한 것이었다. 현 시점에서 이 고통은 이른바 기업·금융·공공부문·노동개혁이라는 4대 개혁의 추진과 함께 계속되고 있다. 다만, 고통이 심화되는 가운데 구조조정의 진전과 해외요인의 호전에 힘입어 1999년도에는 다소 상황이 나아질 것이라는 기대를 간직하게 되었을 뿐이다.

경제위기를 초래한 요인으로서 국제적으로는 태국, 인도네시아, 한국의 자본주의적 특수성에 주목하는 ‘아시아적 가치’에 대한 문제가 제기되었고, 국내적으로는 재벌체제의 비효율성, 금융부문의 낙후, 노동시장의 경직성 그리고 공공부문의 비대화화 비효율성 등이 지적된 바 있다. 이 중에서 우리가 특히 주목하는 것은 공공부문의 비효율성과 향후 개혁과제이다.

우리나라 정부부문의 통합재정 규모는 1997년 현재 경상GDP의 23.8%에 이르며, 지방정부와 각종 공기업·공사·공단·협회 등을 포함한 공공부문은 이보다 훨씬 더 큰 규모를 차지하고 있다. 따라서 공공부문의 효율성과 대국민 서비스 수준 그 자체만으로도 국가경제의 발전과 국민후생에 미치는 영향은 엄청나다. 재정 규모 외에 각종 규제 등을 통해 민간부문의 생산, 소비, 저축 등에 미치는 영향도 고려한다면 공공부문이야말로 국가경제의 운명을 좌우하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

그러나 유감스럽게도 우리의 공공부문은 국내외적으로 좋은 평가를 받지 못하고 있는 실정이다. 1997년 스위스 IMD보고서에 따르면, 우

리나라의 국가경쟁력은 조사대상인 46개국 중 1997년에 30위로 중하위권에 머무르고 있으며, 이는 1993년의 23위와 비교해 볼 때 비교적 큰 폭으로 하락한 것이다. 국가경쟁력을 구성하는 여러 가지 지표 중 특히 정부부문의 경쟁력은 1993년 23위에서 1997년 32위로 하락하여 국가 전체 경쟁력 하락의 주된 원인이 되고 있다. 1997년 우리나라 정부의 효율성 정도는 조사대상 46개국 중 42위에 불과하다.

새 정부 출범 이후 공공부문은 정부 중앙부처 통·폐합, 인력감축, 규제완화 등 감축관리와 더불어 예산절감 등의 노력을 꾸준히 추진하고 있다. 그러나 공공부문 구조조정에 대한 일반적인 평가는 고통분담의 원리에 비추어 볼 때 다소 미흡하다는 것이다. 즉, 지난 1년 동안의 노력에도 불구하고 행정의 비능률 제거와 생산성 향상, 대국민 서비스 수준의 향상은 아직 국민들의 요구와 기대에 미치지 못하고 있다. 사회전반의 구조조정 과정에서 공평한 고통분담에 대한 기업과 가계의 동참을 유도하기 위해서는 공공부문 개혁에 더 한층 박차를 가하는 것이 요구되는 시점이다.

그러나 공공부문의 개혁은 당면한 어려움을 극복하기 위해서만 요청되는 것이 아니다. 경제의 지구촌화(globalization)로 자본·노동과 같은 생산요소의 국제적 이동이 증대함에 따라 국가와 기업의 경쟁력은 궁극적으로 이동이 제약되는 자연자원과 정부서비스가 좌우하게 되었다. 이에 따라 현재 ‘작은 정부’, ‘분권화’와 ‘행정의 기업경영화’를 지향하는 정부개혁은 세계적 흐름이며, 국가간 정부개혁 경쟁도 격화되고 있다. 1980년대부터 정부개혁에 앞장선 영미계 국가들은 경제활력을 회복하였으며, 정부개혁에 소극적이었던 대륙계 국가들은 여전히 불황을 겪고 있다. 거대정부, 과잉규제, 후진행정을 유지하였던 공산권은 몰락하였다. 따라서 공공부문 개혁은 다음 세기의 국가 공동체 발전에 필요한 공공서비스 공급 체제를 확립한다는, 보다 장기적인 시각에서 변화를 추구해야 한다.

이러한 관점에서 본 연구원은 1996년부터 공공부문 개혁을 위한 연

구에 매진해 왔다. 그리고 제1차 연도 연구결과는 이미 1997년에 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』라는 제목하에 4권의 연구총서로 발간된 바 있다. 본 연구총서는 작년 연구총서 발간시 약속했던 후속 연구의 결과물이다.

본 연구총서는 본원의 임주영 박사를 비롯하여 박재완, 송하중, 진재구, 최종원, 하태권 교수 그리고 홍준현 박사 등 7명이 각각 별도의 주제를 맡아 집필하였다. 제2차 연도 연구라고 할 수 있는 본 연구를 위해 1997년 수 차례의 모임을 갖고 상호의견을 교환하였으며, 최종 편집은 본 연구원의 임주영 박사가 담당하였다. 또한 최종 편집과 출판과정에서 본원의 신기선 주임연구원과 출판과 담당자들이 노고를 아끼지 않았다. 모두에게 감사할 뿐이다.

특히 본 연구가 기획되고 추진되는 과정에서 보여준 최 광 전 원장의 각별한 관심과 배려에 집필진은 깊은 감사를 드리고 있다.

마지막으로 본 연구총서에 제시된 분석결과와 정책제언은 각 주제별로 집필한 저자 개인의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해는 아니라는 점을 밝혀 두고자 한다.

1998年 12月

韓國租稅研究院

院長 柳 一 鎬

編者 序文

『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 시리즈를 기획할 때만 해도 우리는 지금과 같은 파국적 위기상황을 예상하지 못했다. 다만, 고비용·저효율 구조를 가장 전형적으로 보이고 있는 부문이 공공부문이고 공공부문의 재정 비중이나 민간부문에 미치는 영향을 감안할 때, 한국 경제의 제2의 도약을 위해서는 공공부문의 혁신을 위한 종합적이고 구체적인 실천계획을 도출해야 한다는 문제의식을 가졌을 뿐이다. ‘규제 완화’, ‘민간화’, ‘정부혁신’이라는 국제적 흐름도 공공부문 연구의 필요성을 확인시켜 준 요인이었다.

이러한 문제의식하에서 추진된 제1차 연구 결과는 지난 1997년 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구 (I)~(IV)』 시리즈로 출간된 바 있다. 제1차 연구는 공공부문의 투입과 산출이 연계되는 행정과정과 정보체제, 생산성 측정지표의 개발 및 측정 그리고 이와 관련된 예산·회계·감사·조달제도를 중심으로 공공부문 혁신을 위한 정책방향을 제시한 것이었다.

그러나 제1차 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계를 가지고 있었다. 즉, 연구범위가 공공부문 중 일부만을 취급하고 있어 포괄적이지 못하였고, 특히 공공부문의 생산성 제고방안이 공공서비스의 수혜자인 민간부문과의 연계없이 고찰되어 연구에 투입된 노력에 비하여 실효성이 확보되지 못하였다. 또한 일부 연구의 경우 시간적인 한계로 인하여 개념의 정립과 장기적인 방향 제시에 머물렀던 점 또한 자체 반성에서 제기되었다.

이에 따라 1997년도에는 제1차 연도의 연구 성과를 보다 가시화하기 위하여 계속사업으로 공공부문 생산성 제고를 위한 제2차 연구를 기획하였다. 연구의 기본방향은 공공부문 중 일부 분야만이 아닌 공공부문 전체를 포괄하여 일반균형적인 연구결과가 도출될 수 있도록 한

다는 것이었다. 그리고 연구대상으로 공공부문 자체는 물론 공공부문이 민간부분에 부정적인 영향을 미치고 있는 부문들도 포괄함으로써 연구결과가 보다 가시적이고 실천적일 수 있도록 하였다. 아울러 연구대상과 방향을 체계적으로 분류함과 동시에 단계별 연구의 결과를 Acting Plan 중심으로 도출하여 실천적이고 구체화된 연구결과가 도출될 수 있도록 하였다.

보다 구체적으로는 다음과 같은 여섯 가지 주제를 일단 선정하였다. 제1차 연도의 연구에서 포괄하지 못한 공공부문 자체의 효율화를 위한 과제로서 공공부문 내의 의사결정과정, 인력관리 그리고 정부부문 내의 중복기능 조정방안을 선정하였다. 또한 공공부문이 민간부분에 영향을 미치는 접점으로서 부정부패의 문제와 민간화를 선정하였다. 이상의 연구들은 지난 1997년 국내 여섯 분의 전문가가 개별 주제별로 책임을 맡아 수행하였으며, 연구의 담당자와 연구과제의 내용을 간략하게 제시하면 다음과 같다.

제 I 권의 첫번째 논문은 한국조세연구원의 임주영 박사가 공공부문 생산성 제고에 대한 기본시각을 제시한다는 관점에서 연구기획 당시의 문제의식과 기존의 연구결과에 입각하여 서술하였다. 두번째 논문은 경희대학교 송하중 교수가 공공부문과 민간부분의 역할을 새로운 환경에 맞게 정립시키는 것이 공공부문 개혁의 포괄적인 지향점이라는 관점에서 민간화의 방향에 대해 구체적으로 서술하고 있다. 공공부문의 기능별 존재 근거와 정당성을 분석하고, 민간부분에 이양하거나 민간이 담당하여야 할 부분들을 추출해 내는 방안을 모색한 이 연구는 민간화의 평가 및 실천 방법에서 논의되고 검토되어야 할 핵심적 사항들을 제시한 성과라고 할 것이다. 세번째 논문은 서울산업대학교의 하태권 교수가 정부관료제의 생산성 향상이라는 관점에서 공직임용체계의 개선을 중심으로 공공부문 종사자의 인력관리전략을 분석하였다.

제 II 권에서는 공공부문 의사결정 과정의 개선과 부정부패의 방지방안에 대한 분석과 정책방향이 제시되어 있다. 먼저, 최종원 서울대학

교 교수는 1987년 6·29 선언 이후 정부의 정책결정 환경이 크게 달라졌음에도 불구하고 정책결정 메커니즘은 시대변화에 적극적으로 대응하지 못하였다는 판단하에 공공부문 의사결정 과정의 현황과 문제점을 분석하고 정책대응방안을 제시하고 있다. 다음으로 박재완 성균관대학교 교수는 온 국민의 관심사이고 공공부문에 대한 불신의 표상인 부정부패 문제에 대해 경제적 효율의 관점에서 부패가 초래하는 사회경제적 비용을 분석하고, 공무원의 부패를 중심으로 반부패정책과 제도를 모색하였다. 그동안 반부패정책을 위한 분석적·실증적 연구가 부족하여 인기에 편승한 강성 일변도의 비현실적인 반부패정책을 추진하거나 대중요법과 주먹구구식 정책을 입안하여 혼선을 초래했던 경험에 비추어 볼 때 매우 유익한 연구결과가 될 것으로 기대한다.

제Ⅲ권은 공공부문 내 중복기능의 조정문제를 다루고 있다. 먼저 청주대학교 진재구 교수는 중앙정부 소속의 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복의 실태와 원인을 규명하고 그 해소방안으로서 양기관간 기능재배분과 조직개편의 방향을 모색하고 있다. 또한 한국행정연구원의 홍준현 박사는 그동안 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 지방자치단체 계층간의 권한 및 기능배분의 문제, 즉 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분의 현황과 기능중복의 실태를 분석하고 기능중복의 조정방안을 도출하고 있다.

이상의 연구결과들은 제1차 연구에서 다루어지지 않았던 부분들에 대한 보완이 될 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 제시했던 제1차 연구의 한계점들을 모두 해결했다고 생각하지는 않으며 후속 연구를 통해 지속적으로 보완되고 비판되어야 할 것이다. 부족하나마 본 연구의 결과들이 공공부문의 혁신, 나아가 한국경제의 혁신에 도움이 될 수 있기를 바랄 뿐이다.

1998年 12月

編者 林 周 瑩

目 次

第 1 篇 特別地方行政機關과 地方自治團體間的 重複機能 調整方案

I. 서 론	21
1. 연구의 필요성과 목적	21
2. 연구의 범위와 방법	22
II. 특별지방행정기관의 성격과 기능수행의 체계	25
1. 특별지방행정기관의 개념 및 법적 성격	25
2. 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능배분의 적정성 분석을 위한 접근법	28
가. 정부간 관계론	33
나. 주인-대리인 이론	36
III. 특별지방행정기관과 지방자치단체간 중복적 기능수행의 실태와 그 원인	38
1. 중복적 기능수행의 실태와 개선의 기본방향	38
가. 노동행정	38
나. 통계사무	42
다. 병무행정	44
라. 농업진흥홍사무	46
마. 산림행정	48
바. 중소기업 지원	50

사. 환경행정	53
자. 국도유지관리	56
차. 식품의약품행정	58
2. 중복적 기능수행의 원인	60
가. 국가사무 집행체계의 이원화 : 위임사무 배분기준의 결여	60
나. 국가사무와 자치사무 구분의 모호성	63
3. 중복적 기능수행이 초래하는 부정적 결과	67
IV. 특별지방행정기관과 지방자치단체간 역할배분의 기준 ...	69
V. 역할배분 기준을 토대로 한 특별지방행정기관과 지방자치단체간 중복기능 조정 및 조직개편의 방향	72
1. 중복기능 조정의 접근방법	72
2. 중복기능 조정과 조직개편의 방향	75
가. 노동행정	75
나. 통계사무	76
다. 병무행정	77
라. 농업진흥사무	78
마. 산림행정	78
바. 중소기업 지원	79
사. 환경행정	79
아. 국도유지관리	80
자. 식품의약품안전	81
VI. 결 론	83
<참고문헌>	85

〈부록 1〉 분석대상 기관의 사무	87
〈부록 2〉 분석대상 특별지방행정기관의 조직	145
〈부록 3〉 식품의약품 안전관리기능의 배분 현황	150
〈부록 4〉 특별지방행정기관 현황	156

第2篇 廣域自治團體와 基礎自治團體間 重複機能 調整方案

I. 서론	215
1. 연구목적 및 필요성	215
2. 연구내용	217
3. 연구방법	218
II. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분에 관한 논의	220
1. 광역자치단체와 기초자치단체의 기능 및 법적 지위	220
가. 광역자치단체와 기초자치단체의 기능	220
나. 광역자치단체와 기초자치단체의 법적 지위	222
2. 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계	222
3. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분의 원칙 및 기준에 관한 논의	224
가. 미국의 경우	225
나. 영국의 경우	229
다. 일본의 경우	232
라. 프랑스의 경우	235
마. 독일의 경우	239
바. 우리나라의 경우	242

III. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분 현황 및	
문제점	245
1. 법령상의 기능배분 현황 및 기능중복 실태	245
가. 지방자치단체가 수행하는 사무의 내용	245
나. 법령상 기능배분 현황	248
다. 법령상 기능배분의 문제점	259
2. 조직과 직무상의 기능배분 현황 및 기능중복 실태	263
가. 조직과 직무상의 기능배분 현황	263
나. 조직과 직무상 기능중복의 문제점	265
3. 운영상의 문제점	268
IV. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능중복의 조정방안 ...	274
1. 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정을 위한	
원칙과 기준의 재정립	274
가. 중복기능 조정의 원칙	274
나. 중복기능 조정을 위한 기준	279
2. 법령상 기능중복의 조정	290
가. 지방자치법 및 지방자치법시행령의 정비	290
나. 개별 법령의 정비	294
3. 조직과 직무상 기능중복의 조정	296
가. 사무분장의 재조정	296
나. 조직개편의 필요성	297
4. 운영상 문제점의 해소	300
V. 요약 및 결론	302
〈참고문헌〉	306

〈부록 1〉 지방자치법시행령상 광역자치단체와 기초자치단체간 중복사무	309
〈부록 2〉 단위사무별 광역자치단체와 기초자치단체간 중복사무	314
〈부록 3〉 전라북도와 남원시의 과·계별 분장사무 중 상호 중복되는 사무	325

表 目 次

〈표 1- 1〉 특별지방행정기관의 규모(1996년말)	30
〈표 1- 2〉 특별지방행정기관의 조직과 인력	30
〈표 1- 3〉 노동행정의 배분 현황	41
〈표 1- 4〉 통계사무의 배분 현황	43
〈표 1- 5〉 병무행정기능의 배분 현황	45
〈표 1- 6〉 농업진흥사무의 배분 현황	47
〈표 1- 7〉 산림행정기능의 배분 현황	48
〈표 1- 8〉 중소기업 지원기능의 배분 현황	51
〈표 1- 9〉 환경행정기능의 배분 현황	55
〈표 1-10〉 도로유지관리기능의 배분 현황	57
〈표 1-11〉 식품의약품안전관리사무의 배분 현황 ¹	60
〈표 1-12〉 사무배분 기준에 의한 분야별 사무의 특성 분석	74
〈표 2- 1〉 영국의 자치단체 종류별 기능배분	231
〈표 2- 2〉 일본의 자치단체 종류별 기능배분	234
〈표 2- 3〉 프랑스의 자치단체 종류별 기능배분	238
〈표 2- 4〉 독일의 자치단체 종류별 기능배분	240
〈표 2- 5〉 지방자치단체가 수행하는 사무의 내용별 비중	246
〈표 2- 6〉 지방자치단체가 수행하는 사무 중 기획·집행사무의 비중	246
〈표 2- 7〉 지방자치단체가 수행하는 사무 중 규제·비규제사무의 비중	247

〈표 2- 8〉 지방자치법시행령상 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분 실태	250
〈표 2- 9〉 광역자치단체와 기초자치단체간 법령상 단위사무배분 실태(전라북도의 경우)	253
〈표 2-10〉 지방자치법시행령상 광역자치단체와 기초자치단체간 중복사무의 수	260
〈표 2-11〉 광역자치단체와 기초자치단체간 단위사무의 기능별· 성질별 중복배분 실태(전라북도의 경우)	262
〈표 2-12〉 전라북도와 남원시의 과·계별 분장사무의 수	264
〈표 2-13〉 전라북도와 남원시 공무원의 직무상 기능배분 상태에 대한 인식	265
〈표 2-14〉 전라북도와 남원시간 사무분장상 기능배분 현황 ...	266
〈표 2-15〉 남원시의 분장사무 중 투입된 시간을 고려한 사무중복의 정도(1일 평균)	267
〈표 2-16〉 남원시 공무원의 직무상 기능중복에 대한 인식	268
〈표 2-17〉 남원시 공무원의 사무중복 원인에 대한 인식	269
〈표 2-18〉 남원시의 분장사무 중 전라북도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 사무의 비중	271
〈표 2-19〉 남원시의 분장사무 중 전라북도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 사무에 투입된 시간을 고려한 비중 ...	272
〈표 2-20〉 남원시의 분장 외 사무의 비중 및 보고의무 수반 비율 ...	273
〈표 2-21〉 共管事務의 예시	277
〈표 2-22〉 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정을 위한 원칙 및 기준	279
〈표 2-23〉 광역자치단체에 대한 기능배분시 현재 고려되고 있는 기준들의 비중에 대한 인식	284
〈표 2-24〉 광역자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의 바람직한 비중에 대한 인식	286

〈표 2-25〉 광역자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의 비중에 대한 인식 : 현재 고려되고 있는 비중과 바람직한 비중간의 비교	287
〈표 2-26〉 기초자치단체에 대한 기능배분시 현재 고려되고 있는 기준들의 비중에 대한 인식	288
〈표 2-27〉 기초자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의 바람직한 비중에 대한 인식	289
〈표 2-28〉 기초자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의 비중에 대한 인식 : 현재 고려되고 있는 비중과 바람직한 비중간의 비교	289
〈표 2-29〉 분장사무의 재조정에 따른 전라북도의 조직개편 시안 : 보건환경국의 경우	298
〈표 2-30〉 분장사무의 재조정에 따른 전라북도의 조직개편 시안 : 사회복지국의 경우	299

圖 目 次

[그림 2-1] 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정을 위한 기준의 체계화	282
---	-----

第 1 篇

特別地方行政機關과 地方自治團體間的 重複機能 調整方案

陳 在 九*

* 청주대학교 행정학과 교수

I. 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

중앙정부와 지방정부간의 기능배분과 중복기능 조정의 문제는 양자 모두에 대해 효율적인 행정을 수행하게 하는 조직편성과 운영상의 적절한 관계 정립을 의미하므로 공공부문 생산성 제고의 중요한 수단이다.

중앙정부와 지방정부간의 관계 중 중앙부처 본부와 지방자치단체간의 관계, 지방자치단체 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체간의 합리적 기능배분에 관한 연구는 적지 않게 있으나, 일선 행정기관¹⁾에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 기능중복의 실태 및 중복기능의 조정방안에 관해서는 심도 있고 구체적인 논의가 부족한 실정이다.

현재 우리나라에서는 많은 중앙부처가 특별지방행정기관이나 부속기관을 지방에 설치하여 직접 업무를 처리하기도 하면서 동시에 중앙부처 사무의 일부를 지방자치단체에 위임하여 처리하게 하고 있다. 이러한 일선 행정기관의 이원화는 어느 정도 불가피한 측면이 있지만, 지휘감독체계 및 공공서비스 전달체계(public service delivery system)의 이원화로 인한 행정력의 낭비와 생산성의 저하, 양 기관간 협조의 어려움, 인력과 예산을 둘러싼 마찰, 같은 정책대상집단(policy tar-

1) 우리나라에서 주로 정책의 집행을 담당하는 일선 행정기관은 중앙정부의 소속기관(부속기관과 특별지방행정기관)과 지방자치단체의 이원적 체계로 구성되어 있다. 이 중에서 특별지방행정기관은 중앙정부가 전국적으로 통일성을 요하거나 전문성을 요하는 사무를 처리하기 위하여 각 지역에 설치한 일선기관을 말하며, 지방자치단체는 당해 지방의 공공사무(자치사무) 외에 법령에 의하여 위임된 일정한 국가사무를 처리하는 기관이다.

get group)의 이원적 관리로 인한 정부규제의 증가와 민원인의 불편과 같은 폐단을 초래하고 있다.

위와 같은 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 중앙정부와 지방정부간의 기능배분의 문제 중 특별히 현행 중앙정부 소속 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능배분상의 문제점을 지적하고 기능중복의 실태를 분석하며, 이를 토대로 국가 전체의 생산성을 향상시키는 방향으로 기능을 재배분하고 조직을 개편하는 방안을 도출하는 데 그 목적을 두고 있다.

2. 연구의 범위와 방법

공공부문 내 중복기능의 문제 및 그 조정방안은 크게 나누어 4가지 분야에서 검토될 수 있다.

첫째로, 중앙정부 각 부처간의 기능중복이다. 이 문제는 ① 조직편성시에 여러 가지 분류기준과 분류방식을 혼합 사용함으로써 초래되기도 하고 ② 각 부처간 이기주의 및 할거주의로 인한 영역 확장 때문이기도 하다. 중앙정부 각 부처간의 기능중복 문제가 생산성의 측면에서 중요한 이유는 중앙정부의 조직이 현실적으로 지방자치단체의 조직편제의 모델이 되고 있어서 중앙정부 각 부처간의 기능중복은 각 지방자치단체 부서간 기능중복으로 이어지기 때문이다.

둘째로, 중앙정부와 지방자치단체간의 기능중복이다. 이 문제는 ① 중앙정부와 자치단체간의 합리적인 기능배분의 문제와 ② 국가사무에 대한 집행기능의 이원화 문제로 나눌 수 있다.

이 문제는 그 동안 지방자치가 본격적으로 시행되지 않아서 지방자치단체가 자치사무보다는 국가위임사무에 더 많은 시간과 노력을 투입해 온 현실과 무관하지 않다. 즉 똑같은 대상의 일을 중앙정부와 지방자치단체가 단계별·대상별로 나누어 처리하는 과정에서 역할중복이 발생하는 것이다. 물론 최근에 중앙정부의 많은 기능이 지방자치단체

로 이양되고 있으나, 이 과정에서 오히려 기능중복의 문제가 심화되고 있다. 그 동안 ①의 문제에 대해서는 많은 논의가 있어 온 반면, ②의 문제, 즉 특별지방행정기관과 지방자치단체간 집행기능의 이원화와 그로 인한 기능중복의 발생에 대해서는 관심을 두지 않았다.

셋째로, 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능중복이다. 이 문제는 지방자치가 본격적으로 실시된 후 자치사무의 처리에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체가 서로 경합하기 때문에 발생한다. 즉 광역적 사무와 그렇지 않은 사무의 구분이 실제 행정 현실에서는 모호한 경우가 많고, 각 민선 자치단체장들이 자신들의 필요에 의해 업무영역을 확대하려는 경향이 있기 때문이다.

본 연구는 공공부문 내 중복기능의 문제 중에서 주로 중앙정부 소속 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복 문제를 중심으로 분석하였다. 따라서 정부 생산성의 관점에서 볼 때, 기능조정과 조직감축, 조직개편의 필요성이 있더라도 지방자치단체와 기능중복의 문제가 적은 특별지방행정기관(공안행정기관, 세무행정기관, 현업행정기관 등)의 경우에는 논의의 대상에서 제외하였다. 특별지방행정기관의 기능과 조직 전반에 대한 검토를 할 경우 논의의 초점이 흐려질 가능성이 있기 때문이다.

연구의 범위를 구체적으로 열거하면 다음과 같다.

첫째, 특별지방행정기관의 현황과 이들이 수행하는 기능의 범위와 대상에 대해 살펴보고, 둘째, 각급 지방자치단체의 기능 중 국가사무의 수행과 관련된 기능은 무엇인지, 그리고 기능과 대상면에서 특별지방행정기관과 중복되는 분야가 무엇인지를 추출하며, 셋째, 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 기능의 중복이 발생하는 원인이 무엇인지를 법적·제도적 측면뿐만 아니라 양 기관 및 공무원의 행태적 측면까지 고려하여 규명하고, 넷째, 이러한 기능중복이 정부 생산성에 미치는 부정적 효과를 분석하며, 다섯째, 중복기능의 조정을 위한 법적·제도적 장치로서 기능 재배분의 기준과 방법을 모색하는 동시에 특별

지방행정기관 및 지방자치단체의 조직개편 방안을 제시하였다.

연구의 방법으로는 주로 문헌조사와 관련 법령과 조례, 규칙의 분석, 그리고 특별지방행정기관과 지방자치단체의 공무원을 대상으로 한 면접에 의존하였다.

II. 특별지방행정기관의 성격과 기능수행의 체계

1. 특별지방행정기관의 개념 및 법적 성격

특별지방행정기관이란 “국가사무의 처리에 있어서 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성과 특수성으로 인해 지방자치단체나 그 소속기관에 위임해서 처리하는 것이 적합하지 않은 경우에 중앙정부가 국가사무를 직접 처리하기 위하여 지역별로 설치한 일종의 중앙부처 지방사무소”를 의미한다²⁾.

정부조직법 제3조 제1항은 “중앙행정기관이 소관사무를 수행하기 위하여 필요할 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방행정기관을 둘 수 있다”고 규정함으로써 특별지방행정기관 설치의 근거를 마련하고 있다. 이를 토대로 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’ 제2조 제2호는 특별지방행정기관을 “특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관”이라고 규정하고 있는데, 이는 특별지방행정기관이 중앙행정기관의 사무, 즉 국가사무를 지역별로 처리하기 위한 지방사무소임을 의미하는 것이다.

2) 이 정의나 현행 법령을 보면 특별지방행정기관이 중앙정부의 지방사무소로만 인식되기 쉬우나 넓은 의미의 특별지방행정기관은 중앙정부뿐 아니라 각 지방자치단체가 지방사무의 처리에 있어서 주민과 가까운 곳에서 사무를 처리해야 한다는 현지성의 원칙에 따라 행정기관과 주민의 편의를 도모하기 위해서 설치한 지역별 사무소를 의미한다. 각 시도의 출장소 등이나 지역별 사업소 등이 이에 해당한다. 그러나 여기에서는 범위를 좁혀서 중앙정부 소속의 지방사무소만을 의미하는 것으로 본다.

또한 ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’ 제18조 제1항은 특별지방행정기관의 설치가 필요한 경우로서 “중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 소속기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우”라고 규정하고 있고, 제2항은 “제1항의 규정에 의하여 특별지방행정기관을 두는 경우에는 지역적인 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적정한 관할구역 등을 감안하여야 한다”고 규정함으로써 특별지방행정기관과 지방자치단체가 기능수행에 있어서 역할분담이 되어야 함을 명시하고 있다.

과거 특별지방행정기관은 舊정부조직법 제3조에 의하여 입법사항으로 규정되어 개별법에 의하여 설치되었으나 1973년 1월 15일 정부조직법의 전문개정으로 대통령령 규정사항이 됨에 따라 개정 정부조직법 부칙 제6항(특별지방행정기관에 대한 경과조치)에 의하여 이 설치법들은 대부분 폐지되었다.

이후 중앙정부 소속 특별지방행정기관의 설치가 국회의 동의를 필요로 하지 않게 됨으로써 많은 중앙부처들이 소관사무를 처리함에 있어서 특별지방행정기관에 의존하는 경향이 심화되었다. 더욱이 본격적인 지방자치제가 실시되기 전에는 각 지방자치단체가 내무부의 소속기관에 불과하다는 인식이 팽배하였고 각 중앙부처의 소관사무를 위임하고 지도·감독하거나 보조금을 지급하기 위해서는 내무부를 거쳐야 하는 불편이 뒤따르며 수임기관이 소관사무를 처리함에 있어서 위임기관의 의도를 제대로 반영하지 못하는 경우가 많았기 때문에, 각 중앙부처들은 독자적인 소속기관의 설치에 나서는 경향이 두드러졌으며 이러한 경향은 본격적인 지방자치제가 실시되고 있는 현재에도 수그러들지 않고 있다.

정부조직법 제3조 제2항은 특별지방행정기관의 설치에 있어서 “업무의 관련성이나 지역적인 특수성에 의하여 통합하여 수행함이 효율적이라고 인정되는 경우”에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관련되는 다

른 중앙행정기관의 소관사무를 통합하여 시행할 수 있다고 규정하고 있지만 여러 부처의 집행업무를 종합적으로 수행하는 특별지방행정기관은 아직 설치된 적이 없다.

특별지방행정기관과 유사한 역할을 수행하는 기관으로서 정부조직법 제4조의 규정에 근거하여 각 행정기관에는 그 소관사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시험연구기관·교육훈련기관·문화기관·의료기관·제조기관 및 자문기관 등의 형태를 취하는 부속기관을 둘 수 있다. ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’ 제2조는 부속기관을 “행정권의 직접적인 행사를 임무로 하는 기관에 부속하여 그 기관을 지원하는 기관”이라고 정의하고 있다.

이와 같이 정부조직법이나 ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’의 정의에 의하면 특별지방행정기관과 부속기관간의 차이가 분명한 것처럼 생각되지만, 행정 현실에 있어서는 양자간의 구별이 분명하지 않은 경우가 많다. 특히 소속기관이 지역별로 설치되어 있는 경우라든가 부속기관 소속의 지방사무소를 두는 경우에는 그것을 특별지방행정기관이라고 할 것인지 부속기관이라고 할 것인가가 분명하지 않다³⁾. 따라서 많은 기관들이 행정실무에 있어서는 특별지방행정기관과 부속기관을 묶어 소속기관이라는 범주로 단일화하여 운영하는 것이 일반적이다. 각 부처의 입장에서는 부속기관과 특별지방행정기관을 굳이 구분해야 할 이유가 없기 때문이다. 이러한 현실은 ‘행정권한의위임및위탁에관한규정’에서 특별지방행정기관과 부속기관을 묶어 하급행정기관이라고 표현하고 있고 ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’에서는 소속기관이라

3) 실제로 소속기관을 지역별로 설치하더라도 해양수산부 소속의 3개 건설사무소, 건설교통부 소속의 제주항공관리사무소, 병무청 소속의 김포병무신고사무소, 산업자원부 소속의 수출자유지역관리소, 법무부 소속의 교도소, 구치소, 소년원은 부속기관으로 분류되지만, 해양수산부 소속의 해상무선표지소와 해상무선표지통제소, 건설교통부 소속의 건설사무소, 홍수통제소, 산업자원부 소속의 광산보안사무소, 법무부 소속의 보호관찰소, 외국인보호소, 출입국관리사무소는 특별지방행정기관으로 분류되고 있어서 양자간의 구분이 쉽지 않은 경우가 많다.

고 표현하고 있으며 많은 중앙부처 직제상 정원 책정 및 운용에 있어서도 소속기관 전체를 대상으로 하고 있음에서도 나타난다. 중앙행정기관의 입장에서 보면 국가사무의 효과적 처리를 위해서 각종 법령에 규정된 중앙행정기관의 권한을 위임함에 있어서 특별지방행정기관과 부속기관을 구별할 필요성이 없다는 것이다.

다만 중앙부처의 입장에서 보면 위임사무의 적절한 처리를 담보하기 위한 인력의 배치, 예산의 배정 및 운용, 감독, 감사, 협의에 있어서 소속기관에 위임하는 경우가 지방자치단체에 위임하는 경우보다 훨씬 수월하다는 장점에다가 해당 부처 공무원들의 승진, 전보 등 인사관리상의 편의라는 관료적 이익까지 결합되어 소속기관의 증설에 적극 나서고 있는 것이 현실이다.

2. 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능배분의 적정성 분석을 위한 접근법

특별지방행정기관의 규모와 기능의 적정성에 대한 판단은 현재의 특별지방행정기관들이 “국가사무의 처리에 있어서 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성과 특수성으로 인해 지방자치단체나 그 소속기관에 위임해서 처리하는 것이 적합하지 않은 기능”을 어느 정도 수행하고 있는가에 대한 분석을 토대로 이루어져야 한다. 즉 전국적인 통일성을 중시해야 하거나 고도의 전문성을 필요로 하는 기능을 수행하는 기관은 그 규모가 크더라도 존립의 정당성이 인정되나 그렇지 않은 기관은 설사 그 규모가 매우 작더라도 존립의 근거가 박약한 것으로 판단될 것이다. 따라서 특별지방행정기관의 수나 소속 공무원의 수, 혹은 예산규모에 대한 피상적인 접근을 통해서 그 규모의 크고 작음과 존립의 타당성 여부를 판단할 수는 없다.

그러나 특별지방행정기관에 관한 통계적인 수치가 전혀 의미가 없는 것은 아니다. 즉 특별지방행정기관의 수나 소속 공무원의 수가 어느

정도이며 어떤 경향을 가지고 변화해 왔는지를 살펴보면 그동안 정부가 국가사무와 자치사무의 구분이라든가 국가사무의 처리방식에 있어서 어떤 입장을 견지해 왔는지 판단할 수 있기 때문이다.

우리나라에서 특별지방행정기관의 설치가 대통령령에 의해서 가능하게 된 1973년 이후에 특별지방행정기관의 수는 지속적으로 증가하였다. <표 1-1>에서 보듯이 1996년 말 기준으로 특별지방행정기관의 수는 7,358개에 이르고 있는데, 이는 1979년의 3,940개에 비해 두배 가량 늘어난 것이다⁴⁾. 이와 같이 특별지방행정기관의 규모가 지속적으로 증가하여 왔다는 사실은 중앙정부가 국가사무와 자치사무의 구분에 있어서 국가사무의 영역을 매우 넓게 설정하고 있으며⁵⁾ 국가사무의 처리에 있어서도 지방자치단체 위임 방식보다는 직접처리 방식을 선호하고 있다는 증거가 된다.

특별지방행정기관은 크게 나누어 노동행정기관, 세무행정기관,公安행정기관, 현업행정기관, 기타(일반)행정기관으로 범주화할 수 있다⁶⁾. 이 중에서公安행정기관과 현업행정기관이 조직과 인력규모면에서 가장 크지만, 최근에는 일반행정기관의 규모도 점차 증가하고 있는 추세이다.

4) 실제로 1980년대에는 총 300개가 넘는 전매지청, 전매서, 전화국 등이 민영화됨으로써 특별지방행정기관의 통계에서 제외되었고, 지금은 부속기관으로 분류되는 교도소, 소년원, 기상대, 기상관측소, 철도청 소속 각종 사무소 등이 과거 분류에서는 특별지방행정기관으로 분류되었음을 감안하면 그 증가 폭은 상당한 것이다.

5) 이런 현실은 지방자치단체의 사무범위를 예시한 지방자치법 제9조에서 자치사무의 범위를 매우 제한적으로 설정하고 있는 것에서도 나타난다.

6) 우리나라에서는 특별지방행정기관을公安행정기관과 현업행정기관, 노동행정기관, 세무행정기관, 기타(일반)행정기관으로 분류하는 것이 실무계의 오랜 관행이므로 본 연구에서도 이러한 분류의 관행에 따라 논의를 전개한다. 그것은 본 연구에서 활용하게 될 많은 자료와 통계가 이러한 분류 방식에 따라 작성되어 왔고 본 연구의 궁극적인 목표가 행정실무계에 정부 생산성을 높이기 위한 처방을 제시하는 것이므로 실무계의 분류관행을 존중할 필요성이 있기 때문이다. 학자에 따라서는 현업행정기관과 일반행정기관으로만 대별하는 학자도 있다(최창호, 1993, pp. 201~203).

〈표 1-1〉 특별지방행정기관의 규모(1996년 말)

(단위: 개, 명)

유형별	기관수	1차기관	2차 또는 3차기관	공무원 정원
합 계	7,358	252	7,106	209,431
노동행정기관	59	19	40	2,234
세무행정기관	206	13	193	21,153
공안행정기관	3,835	64	3,771	104,866
현업행정기관	2,629	13	2,616	65,828
기타행정기관	629	143	486	15,350

자료: 총무처, 『총무처연보』, 1997, p. 54 및 각 부처 직제를 토대로 재작성

〈표 1-2〉 특별지방행정기관의 조직과 인력

(단위: 개, 명)

부처별	기관명	기관수	1차기관	2·3차 기관	정원
노동부	지방노동청	6	6	-	2,074
	지방노동사무소	40	-	40	
	지방노동위원회사무국	13	13	-	160
	노동행정기관 소계	59	19	40	2,234
국세청	지방국세청	7	7	-	17,011
	세무서	136	-	136	(14,701)
	지서	10	-	10	(242)
관세청	세관	31	6	25	4,142
	세관출장소	11	-	11	
	세관감시소	11	-	11	
	세무행정기관 소계	206	13	193	21,153
경찰청	지방경찰청	13	13	-	92,101
	경찰서	223	-	223	
	파출소	3,422	-	3,422	

〈표 1-2〉의 계속

(단위 : 개, 명)

부처별	기관명	기관수	1차기관	2·3차 기관	정원
법무부	지방교정청	4	4	-	152
	출입국관리사무소	12	12	-	1,021
	출입국관리사무소 출장소	12	-	12	
	외국인보호소	1	1	-	41
	보호관찰심사위원회	5	5	-	10
	보호관찰소	12	12	-	314
	보호관찰지소	10	-	10	
경찰청	고등경찰청	5	5	-	503
	지방경찰청	12	-	12	6,799
	지방경찰청지청	41	-	41	
해양경찰청	해양경찰서	12	12	-	1,416
	지서	52	-	52	2,509
	공안행정기관 소계	3,835	64	3,771	104,866
철도청	지방철도청	5	5	-	31,979
	역	589	-	589	
정보통신부	체신청	8	8	-	33,849
	우체국	1,710	-	1,710	
	우체국분국	313	-	313	
	우편집중국	2	-	2	
	우편운송국	1	-	1	
	우편운송분국	1	-	1	
	현업행정기관 소계	2,629	13	2,616	65,828
공정거래위원회	지방공정거래사무소	4	4	-	72
조달청	지방조달지청	10	10	-	406
	출장소	3	-	3	
통계청	통계사무소	12	12	-	866
	통계사무소출장소	9	-	9	

〈표 1-2〉의 계속

(단위 : 개, 명)

부처별	기관명	기관수	1차기관	2·3차 기관	정원
국가보훈처	지방보훈청	5	5	-	395
	보훈지청	22	22	-	749
병 무 청	지방병무청	10	10	-	1,553
	병무지청	3	-	3	
농 립 부	농업통계사무소	9	9	-	199
	농업통계사무소출장소	142	-	142	1,713
	국립농산물검사소지소	11	-	11	308
	국립농산물검사소출장소	137	-	137	1,088
	국립동물검역소지소	5	-	5	125
	국립동물검역소출장소	8	-	8	31
	국립식물검역소지소	5	-	5	151
	국립식물검역소출장소	18	-	18	75
농촌진흥청	국립종자공급소지소	8	-	8	150
산 립 청	지방산림관리청	5	5	-	879
	국유림관리소	30	-	30	
	산림토목사업소	3	-	3	
산업자원부	광산보안사무소	5	5	-	58
중소기업청	지방중소기업청	4	4	-	170
	지방중소기업사무소	7	7	-	96
환 경 부	환경관리청	4	4	-	685
	지방환경관리청	4	-	4	
	환경출장소	9	-	9	
보건복지부	국립검역소	13	-	13	243
	검역소지소	7	-	7	
식품의약품 안 전 청	지방식품의약품청	6	6	-	325
	수입식품검사소	2	-	2	

〈표 1-2〉의 계속

(단위 : 개, 명)

부처별	기관명	기관수	1차기관	2·3차기관	정원
건설교통부	지방국토관리청	5	5	—	1,813
	홍수통제소	5	5	—	151
	제주개발건설사무소	1	1	—	74
	국도유지건설사무소	19	—	19	
	지방항공청	2	2	—	466
해양수산부	지방해양수산청	11	11	—	1,766
	지방해양수산청출장소	15	—	15	
	어촌지도소	27	—	27	304
	포항해상무선표지통제소	1	—	1	
	포항·광주해상무선표지소	2	—	2	
	지방해난심판원	4	—	4	91
	해양조사사무소	3	—	3	149
	국립수산물검사소지소	11	—	11	154
	일반행정기관 소계	626	140	486	5,350
총 계	7,358	252	7,106	209,431	

가. 정부간 관계론

정부 전체적인 차원에서 볼 때 특별지방행정기관의 규모가 과연 적정한 것인지 그리고 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능분담 체계가 바람직한 것인지에 대해서는 ‘정부간 관계론(intergovernmental relations)’이라는 개념들이나 ‘대리인-파트너모형(agent model-partnership model)’, ‘권력의존모형(power-dependence model)’을 활용하여 분석할 수 있다.

‘정부간 관계론’이라는 개념들은 원래 미국의 연방체제하에서 여러 유형과 계층의 정부단위(연방정부, 주정부, 여러 형태의 지방정부)간

에 발생하는 활동과 상호작용의 총체를 분석하기 위한 것이었다. (Wright, 1988, p. 12). 라이트(D. Wright)는 이 개념들을 이용하여, 정부간 관계를 구성하는 주요 요소로서 모든 형태와 수준의 정부를 의미하는 법적 요소(legal element), 모든 공무원을 의미하는 인적 요소(human element), 각 정부간의 규칙적 상호작용(regular interaction), 정책과제(policy question)의 4가지로 식별하고 이들에 대한 분석을 토대로 대등권위모형(coordinate authority model), 중복권위모형(overlapping authority model), 포괄권위모형(inclusive authority model)과 같은 정부간 관계의 유형을 도출하였으나 모형의 지나친 단순성과 모호성, 그리고 단일국가 내에서 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 설명하는 모델로서는 적합하지 않다는 점 등에 대해 비판받고 있다(정정목, 1996, pp. 267~271; 오석홍, 1992, pp. 277~279).

영국과 같은 단일국가에서 중앙정부와 지방정부간의 관계를 설명하는 유형으로서 지방정부가 중앙정부에 대해서 가지는 지위 또는 성격이 무엇인가에 초점을 맞춘 이론으로서 지방정부의 성격을 유형화한 대리인모형(agent model)과 동반자모형(partnership model)이라는 유형론이 있다(Rhodes, 1983, pp. 14~15). 대리인모형에 따르면 지방정부는 중앙정부의 감독하에 국가의 정책을 집행하는 대리인에 불과하므로 재량권이 거의 없는 존재로 인식되나, 동반자모형에 입각하면 지방정부는 중앙정부와 동등한 자격을 가지며 그 스스로의 정책을 형성하고 집행함에 있어서 상당한 재량권을 갖는다는 것이다. 그러나 이러한 이념형으로서의 정부간 관계 모형은 중앙정부와 지방정부간의 동태적 관계를 설명하는 데 한계가 있으며, 이를 극복하기 위한 대안적 모형으로서 권력-의존모형(power-dependence model)이 로드(Rhodes, 1986)에 의해서 주장되었다. 이 모형에 따르면 중앙정부와 지방정부간의 관계는 자원을 확보하기 위한 협상(bargaining)의 과정으로 요약된다(Rhodes, 1986, p. 17). 그러나 이 모형 또한 정부간 관계의 지나친 단순화를 극복하지 못하고 있으며, 권위 혹은 법적 자

원, 재정적 자원, 정치적 자원, 정보자원, 조직자원 등과 같은 협상의 도구 이전에 협상의 환경이 기본적으로 불평등하다는 점을 과소평가하고 있다는 문제점이 있다(정정목, 1996, p. 266).

위와 같은 개념들 속에서 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능배분과 양 기관의 규모 문제를 분석하는 데는 “지방자치제의 발전을 위해서는 어떠한 기능은 어느 기관으로 이양되어야 한다”라든가 “중앙정부가 특별지방행정기관을 통해서 지방에서의 업무처리를 직접 수행하는 것은 바람직하지 않다”는 식의 규범적 접근이 아니라, 현재와 같은 양 기관간 기능배분의 정치적 성격을 중시하는 경험적 접근이 필요하다는 것이다⁷⁾.

중앙정부와 지방정부간 기능배분의 정치성, 혹은 좀더 범위를 넓혀서 중앙정부와 지방정부간 관계의 정치성에 대해 관심을 가져야 하는 이유는 중앙정부와 지방정부간의 기능배분에 있어서 토대가 되는 국가사무와 자치사무의 구분이나 국가사무 처리방식의 결정이 중앙-지방간의 정치권력의 배분문제라든가 각 부처별 혹은 직종별 정부관료제간의 영역다툼의 문제와 밀접한 관련이 있기 때문이다.

중앙정부와 지방정부간 기능배분은 중앙정부 각 부처와 지방정부간 혹은 중앙정부 각 부처간 영향력의 재편을 초래하므로 각 주체들은 기능분담에 있어서 좀더 적극적이다. 중앙정부 각 부처는 특정 소관사무의 완전한 지방이양에는 소극적이지만, 일부 위임과 재정지원에는 적극적이며 그 위임의 조건으로 관련 부서의 신설 혹은 확대와 인력의 충원이나 보강을 요구한다. 중앙정부의 이러한 행태는 중앙정부-지방

7) 그 동안 우리나라에서는 많은 학자들이 중앙정부와 지방정부간 기능배분의 문제를 논의함에 있어서 지방자치제의 실시에 따른 중앙정부 기능의 지방이양에 대한 당위성에 초점을 맞추는 규범적 접근에 몰두해 왔다. 특히 지방자치 전공의 학자들은 주로 규범적 접근에 몰두해 온 반면, 양 정부간 기능배분에 있어서의 정치성에 초점을 맞춘 경우나(조석준, 1992, pp. 30~50), 정부간 관계의 변화에 대한 서구적 경험을 소개한 사례(김정렬, 1997, pp. 135~160)는 별로 많지 않다.

정부간 관계를 대리인모형과 동반자모형으로 설명했던 Hartley의 유행론에 의하면, 대리인모형에 가깝다. 지방정부가 중앙정부 각 부처와 동등한 위치에 서서 그들 자신의 정책을 설계하고 집행하는 상당한 재량권을 지닌다는 동반자모형으로부터 지방정부가 중앙정부 각 부처의 감독하에 단순히 국가정책의 집행만을 담당하는 것으로 보는 대리인모형으로 옮겨 가는, 즉 중앙집권화 현상이 심화되고 있는 이유는 지방정부의 중앙정부 보조금에 대한 의존도가 점점 높아지고 있고 중앙정부가 여러 가지 형태의 구체적인 통제권을 늘려 가고 있기 때문이다 (Rhodes, 1983, pp. 14~15).

한편 중앙정부의 관점 변화 못지않게 지방정부의 변화도 발견되고 있다. 즉 민선 지방자치단체장의 등장 이후에도 애초의 예상과는 달리 각 지방자치단체가 국가위임사무를 기피하지 않는다는 것이다. 즉 민선 지방자치단체장의 선거 이후 국가사무의 위임에 대해 반발할 것처럼 여겨지던 지방자치단체들이 국가위임사무를 거부하지 않는 것은 국가위임사무가 지역주민에 대한 서비스의 제공인 경우 해당 자치단체장의 이미지 개선에 도움이 될 뿐 아니라 위임사무의 처리에 따른 중앙정부의 재정적 지원을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 대부분의 지방자치단체는 중앙정부로부터 위임 또는 이양되는 사무의 종류가 성격상 국가사무에 속하는 것이 아니면 자치사무에 속하는가에 대해서가 아니라 기능의 이양 혹은 위임과 함께 실질적 권한과 재정적 지원이 뒤따르느냐에 관심이 있다.

이와 같이 중앙정부와 지방정부간 기능배분의 정치성에 대한 이해는 특별지방행정기관의 팽창이라든가 지방자치단체와 특별지방행정기관간 기능의 중복현상을 분석하고 그 해소방안을 모색하는 데 있어서 매우 중요하다.

나. 주인-대리인 이론

한편 최근에는 정부간 관계를 분석함에 있어서 주인-대리인 이

론(principal-agent theory)을 활용하는 경향도 등장하고 있다. 효용 극대화로 표현되는 인간의 합리성에 기초하여 불완전한 정보와 불확실성하에서 다양한 형태의 인센티브가 어떻게 조직 구성원의 의사결정과 행태에 영향을 미치는가를 분석하고자 했던 조직경제학의 한 조류로서 생성된 주인-대리인 이론은 “조직 내부에서 한 사람(주인 혹은 위임자)이 다른 사람(대리인)에게 특정한 과업을 부과하였을 경우에 정보의 비대칭성(information asymmetry) 때문에 발생하는 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 문제를 어떻게 해결할 것인가에 초점을 맞추어 어떻게 하면 가능한 여러 상황하에서 가장 합리적인 계약과 보수체계를 만들어 낼 것인가에 관심을 갖는 조류”이다(Sappington, 1991; 권순만·김난도, 1995). 이러한 주인-대리인 이론이 최근에는 그 적용 범위를 확장하여 조직간 관계의 규명에도 활용되는 경향이 있는데, 중앙정부와 지방정부의 관계, 중앙정부 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계를 분석함에 있어서도 이 이론을 원용할 수 있을 것이다.

이 이론을 적용하면, 중앙정부가 지방자치단체에 기능을 위임하기보다는 특별지방행정기관을 설치하여 독자적으로 업무처리를 시도하여 결과적으로 기능중복을 초래하는 이유를 다른 차원에서 설명할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 특별지방행정기관과 지방자치단체간 중복적 기능수행의 실태와 그 원인

1. 중복적 기능수행의 실태와 개선의 기본방향

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복적 기능수행의 실태를 분석하기 위해서는 무엇보다도 먼저 중앙정부와 지방정부간에 기능배분이 어떻게 이루어지고 있는가, 그리고 중앙정부의 기능과 사무(국가사무)가 그 소속기관과 지방자치단체에 어떤 형태로 위임되어 있느냐에 대한 분석이 전제되어야 한다. 그러나 현재 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분의 현황도 제대로 파악이 안되고 있다는 주장(김재훈, 1994, p. 7)에서 알 수 있듯이 우리나라에서는 중앙정부와 지방정부간의 사무를 정밀하게 비교한 선례가 많지 않다.

따라서 본 연구에서는 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복 여부 판단을 위한 자료로서 양 기관의 직제, 부서별·개인별 업무분장(사무분장), 위임전결규정, 직무기술서 등을 활용하였다. 또한 기능수행상의 중복성 여부를 판단하기 위한 기준으로는 주로 다음의 4가지를 활용하였다.

- 같은 대상을 갖고 있지 않은가?
- 같은 업무처리 방식을 사용하고 있지 않은가?
- 같은 대상을 인위적으로 나누어 관리하고 있지 않은가?
- 절차를 인위적으로 나누어 관리하고 있지 않은가?

가. 노동행정

특별지방행정기관 중 노동행정기관은 노동부 소속의 지방노동청과

지방노동사무소, 지방노동위원회사무국 등 총 59개 기관에 정원이 2,234명이다. 지방노동청과 지방노동사무소, 소속출장소는 근로감독업무, 노사협력업무, 산업안전보건업무, 직업안정업무, 직업훈련업무 및 고용보험업무에 관한 지방에서의 노동부 장관의 사무를 분장한다. 지방노동위원회는 부당노동행위에 대한 구제신청사건의 재결, 노동문제 및 노동쟁의에 관한 조정 및 중재, 기타 노동관계법령의 규정에 의한 승인 의결에 관한 해당 지역에서의 사무를 담당한다.

한편 지방자치법 제9조에 예시된 지방자치단체의 사무범위에는 노동행정이 제외되어 있지만 대부분의 지방자치단체(광역자치단체, 기초자치단체 포함)는 노동행정을 담당하는 부서와 기능을 갖고 있다. 즉 광역자치단체의 경우 경제관련국이나 보건사회관련국 내에 과(課) 혹은 계(係) 수준의 부서로 존치하고 있으며, 도시지역의 기초자치단체의 경우도 노사협력 혹은 노정계 형태의 부서가 노동행정을 담당하고 있다(내무부, 1996). 과거의 획일적인 노정계 형태의 부서에서 부서명이 매우 다양화되었지만 그 기능에 있어서는 크게 변화가 없다. 실제로 노동부가 1997년 3월 '노동조합및노동관계조정법'에 의거, 각 지방자치단체에서 담당하던 노동조합의 신고 및 쟁의발생 신고 등 관련업무를 지방노동관서로 일원화하고 이에 따라 舊내무부는 지방자치단체 노정부서의 축소를 권고하였으나 지방자치단체들은 해당지역의 노사안정 및 노사분규에 대한 중재와 진정 역할을 자임함으로써 조직 축소의 의사가 없는 것으로 나타나고 있다.

지방노동청(노동사무소)의 사무분장과 지방자치단체의 사무분장을 비교해 보면, 양 기관간에 특히 근로감독기능의 일부분, 노사협력기능의 일부분, 직업안정기능의 대부분에 있어서 기능의 중복이 발견된다. 지방노동청과 지방자치단체의 관할구역에 차이가 있지만, 모두 똑같은 노동자와 사업체를 대상으로 하고 있다는 점에서 대상은 같다고 보아야 할 것이다.

이와 같이 양 기관간 기능의 중복이 발생하는 것은 노동행정을 자치

사무로 보지 않는 지방자치법상의 규정이나 노동부 장관의 권한이 각 지방자치단체에 위임되고 있지 않음에도 불구하고(‘행정권한의위임과 위탁에 관한 규정’ 제44조 참조) 지방자치단체의 입장에서 보면 해당 지역의 기업에서 발생하는 노동문제 혹은 실업문제를 외면하기가 어렵다는 현실적인 이유 때문이다. 특히 최근과 같은 경제위기하에서는 대량의 실업이 발생하고 있는데 이는 단순히 노동행정의 범주를 벗어나는 지역주민의 생활에 관한 문제이고 지역경제의 문제이기 때문이다. 이런 점에서 보면 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복의 문제는 단순히 제도상의 문제가 아님을 알 수 있다.

따라서 노동행정의 경우 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복 및 기능배분의 문제에 대해서는 현재의 제도하에서 운영상 발생하는 기능중복의 사례를 정비하는 차원이 아니라, 법령과 제도상의 기능배분에도 불구하고 중복이 발생하는 원인을 규명하고 그에 따라 적절한 해결책을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

노동부의 기능을 국가사무로 보는 것이 우리 정부의 입장이고 최근과 같이 노동문제가 특정한 기업에 국한되는 것이 아니라 전국적 규모의 노동단체가 영향력을 행사하고 있으며 기업체의 소재지가 전국에 걸쳐 있다는 현실을 인정하더라도, 그 사무의 처리에 있어서 특별지방행정기관을 활용하는 기준이 되는 전국적 규모의 통일성, 전문성의 필요가 모든 노동행정기능에 있다고는 볼 수 없다. 사실상 노동행정기능은 ‘전문성’의 측면은 약하며, 근로기준의 적용이라든가 산업안전 및 보건을 위한 기준의 적용, 평등한 고용기회의 보장 등 ‘전국적인 통일성’을 기해야 할 필요성이 있는 사무 때문에 특별지방행정기관의 존재가 정당성을 갖는다. 최근에는 노동조합이 전국 규모화하는 경향에 맞추어 노사협력 및 노동쟁의에 관한 사무를 각 지방자치단체에서 지방노동관서로 이관한 바 있다.

‘전국적인 통일성’을 특별지방행정기관 존치의 기준으로 삼는다면, 노동행정기능 중에서 이에 부합하는 것은 근로감독과 산업안전 및 보

〈표 1-3〉 노동행정의 배분 현황

	지방노동청 및 사무소	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	- 근로감독	- 임금 및 단체협약 사항 파악지도	- 노사안정대책 (노 동쟁의 파악/노사 동향 파악)
	- 노사협력 (노동조합 관련업무/임금교섭 및 단체교섭의 지도 /노사분규의 예방 및 수습)	- 노사안정 종합계획 수립 및 시행 (지 역 내 노사화합을 위한 사업의 추진 /노사의 동향분석 및 노동관련 자료 관리/노동단체 지 원)	- 임금체불 기업현황 파악
	- 근로자의 산업안전 및 보건	- 근로자 복지와 관 련된 사항 (근로자 의 날 행사 및 근 로자 사기진작 시 책추진)	- 직업소개소 인허가 및 관리
	- 여성 및 연소근로자 의 보호	- 직업안정시책의 수 립·조정 (인력은 행 설치, 운영지원 에 관한 사항)	- 구인구직 수요조사 및 취업알선/취업 정보센터 운영
	- 직업안정 및 고용촉 진	- 고용촉진훈련에 관 한 사항 (지방고용 심의회 운영/직업 소개사업에 관한 사항/취업정보센 터 운영 지도감독 /기능장려사업에 관한 사항)	- 고용촉진 훈련사업 실시 (고용촉진 훈 련기관 지도감독/ 직업훈련생 모집 선발 위탁)
	- 고용보험		
- 직업훈련			

자료 : 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

건, 평등한 고용기회의 보장, 노사협력기능의 일부, 고용보험업무가 해
당될 것이다. 그러나 이 중에서 고용보험업무는 단순 집행기능이므로
얼마든지 지방자치단체 위임 처리가 가능할 것이다. 또한 직업안정과
직업훈련기능은 민간위탁과 지방자치단체 위임이 가능한 사항이고 실

제로 지방자치단체 고유사무로 보아도 무리가 없는 것이다.

이런 점에서 보면, 노동부 소속 특별지방행정기관은 현재의 기능 중에서 근로감독과 산업안전 및 보건, 평등한 고용기회의 보장, 노동쟁의의 조정 및 노사협력 등 규제기능만을 담당하고 직업안정 및 직업훈련의 서비스 기능은 각 지방자치단체에 위임하거나 민간에게 위탁하는 것이 바람직하다. 전국적인 고용에 관한 정보제공 및 상담업무는 해당 부서의 설치 없이도 발달된 정보통신매체를 이용하여 가능하다.

나. 통계사무

통계사무를 담당하는 중앙행정기관으로는 통계청과 각 부처의 통계담당부서가 있는데, 통계청 소속 통계사무소 및 그 출장소와 농림부 소속 농업통계사무소 및 그 출장소가 대표적인 특별지방행정기관이다.

통계사무소 및 그 소속 출장소는 각종 통계조사에 관한 통계청장의 소관사무를 분장하는데, 사업체 및 가구를 대상으로 한 각종 통계조사의 실시 및 표본관리 업무를 담당하고 있다.

농림부 소속인 농업통계사무소 및 그 출장소는 농업통계에 관한 조사사무를 관장하는데, 농업기본통계와 작물통계 중 표본조사업무를 주로 담당한다. 작물통계조사규칙 제8조는 작물통계의 조사에 있어서 표본조사업무는 농업통계사무소장이 담당하고 행정조사업무는 광역자치단체장이 담당하며, 생산관측업무는 농림부 장관이 담당하는 것으로 분화시켜 놓고 있다.

지방자치단체의 경우도 광역자치단체나 기초자치단체 모두 통계관련 부서가 있으며 그 주된 기능은 인구주택통계조사, 사업체총조사, 농업총조사, 광공업통계조사 등의 통계조사와 해당 자치단체의 통계연감의 발간 등이다. 지방자치단체의 경우도 행정 현실에서는 실제 통계조사를 읍면동의 공무원이나 해당 지역 주민(이·통·반장)에 의존하고 있다.

〈표 1-4〉 통계사무의 배분 현황

	통계사무소/ 농업통계사무소	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	1. 통계사무소 - 사업체대상조사의 실시(사업체대상조사표의 내용검사/사업체대상조사표의 부호업무/사업체대상조사의 표본관리) - 가구대상조사의 실시(가구대상조사표의 내용검사/가구대상조사표의 부호업무/가구대상조사의 표본관리) - 지역통계자료의 관리 및 제공	- 인구관련 통계조사 관리(이동·통계·주민등록인구·인구주택센서스) - 기본통계 조사분석(산업유통 통계조사 관리(사업체, 광공업)/지역 내 총생산, 재정수지 통계/사회 통계조사 관리(사회지표, 고용구조, 도시연감) - 시·군작성 통계 공표협의 및 통계	- 인구·주택·농업센서스(인구이동 및 동태 조사/주민등록 인구통계/인구주택총조사(5년 주기)/농업총조사(5년 주기) - 각 통계의 조사 실시(사업체 기초통계조사/광공업통계조사/지역 내 총생산 추계 작업/도시연감(매년)/산업총조사(5년 주기)
	2. 농업통계사무소 - 농업통계조사(농업기본통계조사/농업총조사/가축통계조사/작물통계조사) - 농가경제 및 농산물생산비조사	- 통계자료집 발간(통계연보, 조사결과 보고서, 행정지도, 수첩) - 행정자료실 자료수집 및 관리	- 통계간행물 발간

자료 : 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

통계사무는 조사와 분석의 틀을 작성하는 데 있어서 전국적인 통일성이 요구되며, 통계처리에 있어서도 상당한 전문성이 요구된다는 점에서 별도의 통계담당기관이 필요하다. 그러나 통계조사자료의 수집에 있어서는 분야별 전문지식이 있고 해당지역의 사정을 잘 아는 지방자치단체 공무원을 활용하는 것이 더 효율적이다.

이런 점에서 보면, 통계청의 통계사무소 및 그 출장소의 기능 중 조사분석의 틀 작성과 통계처리에 관련된 기능은 통계청 본부에서 담당하고 직접 조사의 기능은 각 기초자치단체에 위임하는 것이 바람직하다. 또한 농업통계사무소의 기능 중 대부분은 기초자치단체에 위임될 수 있는 것이며, 기초자치단체에서도 자체의 필요에 의해 반드시 조사해야 할 조사항목들이므로 농업통계의 조사업무는 기초자치단체로 위임해야 한다.

이런 경우 통계사무소 및 그 출장소, 농업통계사무소 및 그 출장소의 조직은 폐지되어야 하며 그 기능과 인력은 기초자치단체의 통계부서(농업통계는 농촌지도소로 이관하는 것도 바람직)로 이관되거나 감축되어야 한다.

다. 병무행정

병무청 소속 특별지방행정기관인 지방병무청과 병무지청은 지방에서의 징집·소집 기타 병무행정에 관한 병무청장의 사무를 분장한다. 기초자치단체나 읍·면·동장도 병무청의 업무 중 일부를 위임받아 수행하고 있다.

기초자치단체는 병무관련 각종 법령에 의해서 징집자원관리(제1국민역 편입대상자 조사, 징병검사 대상자 조사), 징병검사통지, 거주지 징병검사원처리, 징병검사의 연기, 국외여행신고의 수리, 국외여행신고자의 귀국신고수리, 병무사범의 예방단속(행방불명자의 조사, 병역기피자의 고발), 병력동원훈련 소집기일의 연기 등의 업무를 위임받고 있다.

병무행정은 전국적인 규모의 통일성을 유지해야 하고 국방과 밀접한 관련이 있다는 점에서 틀림없는 국가사무이다. 그러나 그 사무의 처리에 있어서는 호적이나 주민등록업무와 밀접한 관련이 있다는 점에서 그 집행사무의 일부분이 기초자치단체에 위임되고 있다.

〈표 1-5〉 병무행정기능의 배분 현황

	지 방 청	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	<ul style="list-style-type: none"> - 징병검사 및 병적관리 (징병검사 및 이를 받은 자에 대한 병역처분/병역기피의 예방 및 병역기피자의 처리/제1국민역 편입대상자의 신고 및 조사/징병검사대상자의 조사관리 등) - 징집 (현역병입영대상자 및 귀향처분을 받은 자의 관리/현역병지원자의 채용 및 각군 모병업무에 관한 협조/의무·법무 및 군종병과 사관후보생의 관리 및 입영/학생군사 교육 및 학군무관후보생의 관리/전투경찰대원 및 교정시설경비교도의 관리) - 소집 (공익근무요원소집 복무를 마치지 아니한 보충역 및 제2국민역의 관리/병역면제자의 관리/각종 증명서의 발급 및 병무행정민원안내/병역의무자의 국외여행허가 및 신고의 수리/전문연구요원 및 산업기능요원의 신상이동관리 및 실태 조사) - 동원 (예비역, 보충역 및 제2국민역의 동원 및 관리/향토예비군 편성업무의 조정 및 감독/방위협의회 운영에 관한 협조 지원) - 병무행정전산화 	기능 없음	<ul style="list-style-type: none"> - 징병검사 및 병적관리 (징병검사 대상자 조사/대상자 조사서 및 현황서 작성 제출/징병검사 계획 수립/징병검사 준비/징병검사 실시 및 종결처리) - 징집 및 소집 (현역병 입영: 입영통지서 송부/입영 실태조사 및 입영 독려/입영 장정여비 결산/입영결과 대상자 기일연기 처리/입영기피자 고발)(전투경찰, 군장학생, 사관후보생 입영)(공익근무요원 소집: 공익근무요원 소집통지서 송부 및 소집독려/공익근무요원 복무관리/소집해제처리) - 동원 (전역자 신상처리) (향토예비군 관리: 향토예비군 편성 현황 보고/직장예비군 편성 승인 접수 및 병무청 통보)(병력동원 훈련소집: 병력동원 훈련소집통지/동원 자원의 날 행사/동원 소집 연기원 처리)(동원능력판단자료 조사) - 국외여행자 관리 (국외여행 출·귀국가 현황 보고) - 행방불명자 색출 (행방 불명자 명부 관리) - 병무사범 단속 (병무사범 단속결과 보고)

자료: 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

병무행정외의 경우 병무청 → 지방병무청 → 기초자치단체로 이어지는 업무위임의 계통은 생산성의 관점에서 볼 때 계층간 업무의 중복을 방지할 수 있다는 점에서 적정한 것으로 판단된다. 그러나 징병검사를 제외하고는 대부분의 집행업무가 각 기초자치단체를 통해서 이루어지고 있으므로 현재 상태에서 각 지방병무청의 조직과 인력의 감축이 가능하다.

그 하나의 방법으로는 현재 13개의 지방병무청과 병무지청을 2~3개 광역시와 도단위로 묶어서 광역화하는 것이다. 그럴 경우 총무과 등 지원부서의 조직과 인력을 감축할 수 있다.

라. 농업진흥사무

농업진흥사무를 담당하는 특별지방행정기관 중 국립종자공급소(부속기관) 및 그 지소(특별지방행정기관)는 농작물 우량종자의 생산·가공처리·판매 및 보급에 관한 사무를 관장한다. 기초자치단체도 농정관련부서와 농촌지도소에서 종자의 개발 및 보급업무를 일부 담당하고 있다.

농작물 우량종자의 생산과 관련된 연구는 농촌진흥청 내의 다른 많은 연구소에서도 이루어지고 있으며, 농촌진흥원이나 농촌지도소에서도 일부 기능을 담당하고 있다. 종자공급소장을 일반직이 담당하고 있는 점을 보아도 이 조직이 그리 전문성 있는 조직이 아님을 알 수 있다. 따라서 종자공급소의 기능 중 연구 및 생산에 관련된 기능은 농촌진흥청 내의 관련 분야별 연구소로 이관하고 종자의 공급기능은 각 지방자치단체의 농촌지도소(식량작물계와 기술보급계)가 담당하도록 하는 것이 농촌지도기능과의 연계라는 측면에서도 바람직하다. 또한 종자의 보급과 관련된 지도·감독기능은 본청에서 담당하도록 한다.

이렇게 될 경우 국립종자공급소와 그 지소의 조직은 폐지가 가능하다.

<표 1-6> 농업진흥사무의 배분 현황

	농림부 및 농촌진흥청 소속 특별지방행정기관	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	1. 농산물검사소지소/ 출장소 - 농산물 품질관리(농 산물표준규격화사업 /농림축산물 품질인 증 및 유통관리, 안 전성관리) - 농산물 검사 및 기술 지원(농산물검사/ 농산물검사공무원의 자격부여 및 검사기 술 수련/미곡종합처 리장에 대한 저장· 가공 등의 기술지원 /정부양곡 보관·관 리/농림축산물의 원 산지관리)	1. 도본청	1. 시군본청 - 농산물표준규격 화사업(농산물 규격출하사업지 도) - 농림축산물의 원 산지관리(농산 물원산지표시 홍 보 및 지도단속)
	2. 동물검역소지소/출장소 - 수출입 동물 및 축산 물의 검역과 일반검 사 - 수출입 동물 및 축산 물의 전염병검사 - 수출입축산물의 위생 검사 - 국제동물검역에 관한 정보의 수집 및 관리	4. 도농촌진흥원 - 농산물 저장·가공기 술 개발 연구 - 배 우량개량·지역장 려품종 선발 - 전작물우량신품종 선 발·육성에 관한 연 구 - 특용·약용작물 신품 종 육성에 관한 연구 - 채소·화훼류 품종개 발·번식에 관한 연구 - 과수 우량품종 및 대 목 육성 - 조직배양에 의한 우 량종묘 생산 - 형질 전환에 의한 신품 종 개발 - 벼, 전작물, 유효작 물 원원종 생산 - 농작물 병충해생리생 태 및 방제 연구/병 해충 예찰조사, 분석 - 식량작물 우량종자 보급알선(특화작목 시험장) - 딸기, 토마토, 구기 자, 국화, 백합의 품 종개량 및 우량종묘, 종구생산 보급(농산 물원종장)	2. 농촌지도소 - 농사자재 및 종자 갱신 - 새로운 품종에 대 한 시험 - 식량작물 우량품 종 보급 - 지역특화작물의 품종 및 재배기 술 개발보급
	3. 식물검역소지소/출장 소 - 수출입식물 검역 - 식물검역용약제 소독 방법 이화학검사 폐 기방법의 개발 - 병균조사(식물병의 생태 분류동정 시험 연구 및 검사방법의 개발) - 해충조사(해충의 분 류동정 및 검사방법 의 연구개발/외래해 충의 예측·관찰·조 사 및 해충의 생리· 생태 연구/해충의 위험도평가)	- 미곡, 전작물의 우량 종자의 생산, 관리, 보급	
	4. 국립종자공급소지소 - 주요 농작물의 우량 종자생산 - 종자보급		

자료: 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

마. 산림행정

산림청 소속 특별지방행정기관인 지방산림관리청과 국유림관리소, 산림토목사업소는 국유림의 효율적 관리, 국유임산자원의 보호조성, 선진임업기술에 의한 국유림의 경영개선 및 국유림의 공익 증진에 관한 사무를 관장한다.

지방산림관리청과 국유림관리소, 산림토목사업소의 기능과 지방자치단체의 산림관련부서의 기능은 대부분 같다. 즉 지방산림관리청과 국

<표 1-7> 산림행정기능의 배분 현황

	지방산림관리청, 국유림관리소	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	<ul style="list-style-type: none"> - 국유림의 보호 및 관리(국유임야의 보호관리, 대부/국유림 내 야생조수의 보호육성 및 수렵지도/국유림의 산림병해충 방제) - 국유림 조성 및 개발(국유임야의 자원조성/국유임산물의 생산/국유림의 토목사업/국유림 내 휴양림 조성사업/국유림내 채종림, 수형목의 지정·해제 및 관리/국유림 내 보안림의 지정·해제 및 관리/임도시설 및 장비관리) 	<ul style="list-style-type: none"> - 산림행정 <ul style="list-style-type: none"> · 농어촌발전기금(임업분야) · 임업협동조합 지도육성 · 산림 기본통계 및 임산물 생산통계 조사 - 도유림의 보호 및 관리 <ul style="list-style-type: none"> · 산불방지 · 산림사범 예방 및 단속 · 야생조수 보호 및 수렵면허 · 산지정화, 산림병해충 방제 · 보호수관리 · 명예산림보호원 및 산림공익근무요원 관리 · 토석채취에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 산림행정 <ul style="list-style-type: none"> · 임업융자 · 임업단체 지도 감독 · 산림 기본통계 및 임산물 생산통계 조사 - 공유림의 보호 및 관리 <ul style="list-style-type: none"> · 산림재해예방 · 산림사범 예방 및 단속 · 야생조수 보호 및 수렵면허 · 산지정화, 산림병해충 방제 · 보호수관리 · 명예산림보호원 및 산림공익근무요원 관리 · 토석채취 및 산림훼손 허가

〈표 1-7〉의 계속

	지방산림관리청, 국유림관리소	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무		- 산림자원조성 • 조립 및 육립 • 산림사업용 묘목생 산, 수급 • 조림지 전용협의 및 분수림 설정· 해지 • 가로수 식재 및 관 리 • 채수포 및 수형목 지정관리 • 사방지 지정관리, 사방사업 • 보안림 관리 • 산림재해대책수립 및 복구 - 산지개발 • 보전임지지정, 전용 허가협의 • 대체조립비, 전용부 담금 부과징수 및 소송업무 • 임목벌채 • 임업진흥 촉진지역 관리 • 산별 시범단지 및 산촌개발 • 수목원, 삼림욕장, 자연휴양림의 조성 및 관리 • 임업기술 지도보급 및 임업기능인 양성 • 수목굴취 및 산림 형질변경 • 산지이용구분조사 /임도시설 • 임업후계자 및 독 립가 육성 임산물 및 산림부산물 생 산 • 분재생산 및 관리	- 산림자원조성 • 조립 및 육립 • 산림사업용 묘목 생산, 수급 • 조림지 전용협의 및 분수림 설정· 해지 • 가로수 식재 및 관 리 • 채수포, 수형목 지정관리 • 사방지 지정관 리, 사방사업 • 보안림 관리 • 산림재해대책수 립 및 복구 - 산림개발 및 이용 • 보전임지 지정, 전용허가협의 • 대체조립비, 전 용부담금 부과징 수 및 소송업무 • 임목벌채 및 무 육사업 지도 • 임업진흥 촉진지 역 관리 • 산업비림 지도육 성 • 수목원, 삼림욕 장, 자연휴양림의 조성 및 관리 • 임야매매증명 발 급 및 관리 • 수목굴취 및 산 림형질변경 • 산지이용구분조 사/임도시설 • 임업후계자 및 독립가 육성 임 산물 및 산림부 산물 생산 • 목재수급 조정, 제재업허가

자료 : 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

유림관리사무소는 국유림을 대상으로, 광역자치단체는 도유림을 대상으로, 기초자치단체는 시유림 혹은 군유림을 대상으로 임야의 보호관리 및 대부, 야생조수의 보호 및 수렵지도, 산림병해충 방제, 임산물의 생산, 토목사업, 휴양림 조성사업, 채종림 및 수형목의 지정 해제 및 관리, 보안림의 지정 해제 및 관리, 임도시설의 관리를 담당하고 있다.

산림행정은 전국적인 통일성을 기해야 할 성질의 사무가 아니라 오히려 해당 지역의 기후와 토양 등의 특수성에 따라 달리 관리되어야 할 지방사무라고 보는 것이 타당하다. 따라서 산림의 소유주체가 누구인가에 따라서 산림을 관리하는 현재의 체제는 바람직하지 않다. 산림병해충의 방제, 산불예방 및 진화에 있어서 국유림과 도유림, 군유림을 인위적으로 구분하는 것은 무리이다. 이런 점에서 대부분의 기능은 일반 행정기관인 지방자치단체에 이관되어야 하고, 국유림관리소는 폐지하고 그 기능은 기초자치단체로 위임하여야 한다.

바. 중소기업 지원

지방중소기업청 및 지방중소기업사무소는 중소기업 지원업무에 관한 지방에서의 중소기업청장의 사무를 분장한다. 구체적으로 보면 중소기업 지원을 위한 해당지역 유관기관과의 협력기능과 중소기업에 대한 기술지원, 공산품에 대한 품질검사의 기능을 담당하고 있다.

중소기업의 육성기능은 지방자치법에서도 자치사무로 규정하고 있을 만큼 해당 지역의 산업진흥에 있어서 중요한 부분이다. 그것은 중소기업이 필요로 하는 자금지원과 기술 및 경영지원 등이 집행사무이고, 이들 기능들의 영향이 지역에 한정될 뿐만 아니라, 전국적으로 동일한 유형의 정책이 획일적으로 집행되기보다는 그 지역의 특성에 따라 정책의 내용이 결정되어야 하는 기능이기 때문이다(김재훈, 1998, p. 140). 따라서 대부분의 광역자치단체는 중소기업청의 설립과 상관없이

〈표 1-8〉 중소기업 지원기능의 배분 현황

	지방중소기업청 및 사무소	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업지원을 위한 협력 1. 지방자치단체와의 업무협조 2. 중소기업진흥공단 지부와의 업무협조 3. 지역 내 금융기관, 대학 및 중소기업 지원기관과의 업무협조 4. 지방중소기업종합 지원센터의 지원 5. 지방중소기업에 대한 경영애로 해소의 지원 - 중소기업 기술지원 1. 중소기업에 대한 기술지도 2. 중소기업에 대한 기술정보의 제공 및 전산업무 3. 중소기업에 대한 시험검사설비 이용의 알선 4. 중소기업의 기술지원을 위한 연구개발 및 조사 5. 공업기술 향상을 위한 교육에 관한 사항 - 공산품 시험검사 1. 공산품 및 공업재료에 관한 시험·분석·검사 및 감정 2. 시험기기의 운영 및 관리 3. 계량기·계측기의 검정, 교정 4. 시험기관 및 검사기관의 인정에 관한 사항 5. 연구개발 및 조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업활동규제완화 및 공장설립 간소화 - 지역특화산업 육성 <ul style="list-style-type: none"> · 공예산업 육성 및 지도 - 첨단산업 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 벤처산업 육성 · 정보통신산업 육성 - 중소기업육성계획 수립, 추진 - 중소기업 애로타개 - 중소기업 자금지원 <ul style="list-style-type: none"> · 경기신용보증조합 운영지원 · 경기중소기업진흥재단운영지원 · 중소기업 육성기금 조성, 운용 · 중소기업지원종합센터 건립 - 중소기업 기술지원 <ul style="list-style-type: none"> · 산·학·연 공동기술 개발사업 중소기업 산업기술 지도, 교류 및 이전 · 산업기술정보센터 운영 - 공산품 품질관리 <ul style="list-style-type: none"> · KS 표시허가업체 공장검사 및 시판품 검사 · 불법공산품 유통단속 및 품질조사 지도 · 수입물품 원산지 표시 지도단속 계량기 제 작업관리, 계량기 검정 및 정기검사 · 부정계량기 지도단속 	<p>예) Y시 지역경제과 공업계, 노사지원계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공장설립 허가 및 창업에 관한 업무 - 중소기업육성계획 및 시책 - 중소기업 운전자금 지원 - 공산품 품질관리 - 공예품 품질관리

자료 : 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

중소기업의 육성과 지원을 위한 부서와 기능을 가지고 있다⁸⁾. 이에 비해서 기초자치단체의 경우는 아직 중소기업의 지원을 위한 전담부서가 설치되어 있지는 않으나 대부분 중소기업 지원기능을 일부 가지고 있다.

중소기업청의 설립 자체가 지나치게 졸속으로 이루어져서 여타 관련 부처(산업자원부, 공정거래위원회, 노동부 등)와의 기능중복이 발생하고 있는 데다가, 지방중소기업청과 지방중소기업사무소는 지방에서의 중소기업 관련기관간의 업무협조에 치중할 뿐 실질적인 집행기관으로서의 역할이 불분명하다. 광역자치단체, 지방중소기업청(혹은 지방중소기업사무소), 중소기업진흥공단 시도지부, 중소기업 관련 금융기관, 중소기업협동조합 등 관련 단체가 지나치게 많아서 오히려 체계적인 중소기업 지원이 되지 못하고 있다.

따라서 지방중소기업청과 지방중소기업사무소의 폐지와 함께 대부분의 기능이 중소기업청 본청과 지방자치단체로 이관되거나, 중소기업진흥공단으로 위탁되어야 한다. 중소기업의 육성 및 지원 기능은 별도로 떼어서 다룰 수 있는 성질의 업무가 아니며, 국가 전체적인 산업정책과 금융정책의 기초와 연계되어야 하므로 중소기업정책은 여러 부처간 조정과 협력이 매우 중요하다. 따라서 여러 기관간 조정의 역할을 지방청 단위의 기관이 효율적으로 할 수 있을지 의문이라는 점에서 지방중소기업청 설치 자체가 회의적이다. 그러나 중소기업청의 설치가 중소기업 지원을 위한 정부의 정책적 의지의 표현이라는 점에서 그 상징성을 찾는다면 중소기업청 본청에서 대부분의 역할을 수행하고 관련기

8) 경기도의 경우에는 2개 과(산업정책과와 중소기업과) 9개 계에 중소기업업지원 관련기능이 있으며, 특히 중소기업과는 자금지원에서부터 품질관리에 이르기까지 광범위한 지원기능을 가지고 있다. 대구광역시의 경우는 중소기업담당관과 지역경제과 내의 중소기업지원계가, 인천광역시의 경우는 중소기업진흥과가, 대전광역시의 경우는 중소기업과가, 서울특별시에는 중소기업계가 설치되어 있는 등 광역자치단체의 경우는 중소기업 전담부서가 대부분 설치되어 있다.

관과의 조정역할을 담당하는 것이 바람직하다.

사. 환경행정

환경부 소속 특별지방행정기관인 환경관리청 및 지방환경관리청은 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염 방지에 관하여 환경부 장관의 소관사무를 분장한다. 그 소관사무를 구체적으로 보면, 환경보전의 홍보 및 교육, 자연환경 보전, 수계별 수질관리, 환경오염방지시설업 등 환경관련산업의 관리(허가, 등록, 사후관리 등), 폐기물관리, 환경오염 측정 및 시험분석 등이다.

한편 광역자치단체의 환경관련 부서도 지역별 환경보전계획, 자연환경보전, 수질보전 및 폐수배출업소 관리, 대기환경보전 및 배출업소 관리, 소음·먼지 등 생활환경 보전 및 지도단속, 청소 및 자원재활용, 상하수관리, 오폐수관리 등 지방환경청 이상으로 방대한 환경관련기능을 수행하고 있다. 기초자치단체도 자연환경보전, 환경영향평가, 배출시설 설치허가(신고)업무, 상수원보호구역 관리, 환경개선 비용부담금 부과 및 징수, 오염원 배출업소 지도단속 및 사후처리, 청소 및 자원재활용, 폐기물 배출업소 관리 등의 기능을 담당하고 있다.

배출시설에 대한 규제에 있어서 4개 환경관리청, 4개 지방환경관리청과 9개 환경출장소는 공단 내 지역의 배출시설을 규제하고 공단 외 지역에 대하여도 특정유해물질 배출시설과 먼지 다량발생 배출시설을 규제하는 반면, 지방자치단체는 공단 외 지역에 대하여 환경관리청 등이 규제하지 않는 모든 배출시설을 규제한다.

환경관리업무가 환경관리청과 지방자치단체로 분산되어 있어서 업무의 혼돈과 중복을 일으키고 그로 인한 행정의 비효율과 예산의 낭비를 초래하고 있다. 시·도에 위임된 배출업소 관리업무 등 대부분의 환경행정업무가 시·군·구에 재위임되어 있을 뿐만 아니라 환경부에서 직접 파견되는 중앙지도점검반은 지방자치단체가 관할하는 공단 외 사업

장까지도 점검대상으로 삼고 있기 때문에, 지휘·감독체계의 중복과 다원화로 행정력의 낭비는 물론 책임한계의 불명확을 초래하고 있다. 이러한 중복 다원화는 사업자 입장에서는 이중부담이 되고 관리주체간에도 간섭사례들로 인해 불편한 관계를 초래하는 경우도 있다.

아직은 우리나라에서 중앙정부와 지방자치단체간에 환경정책의 정향이 근본적으로 다르다. 즉 환경부는 환경규제의 강화를 주장하지만, 아직도 많은 지방자치단체들이 환경문제에 대해 소극적인 입장을 견지하고 있다. 많은 지방자치단체장들은 자신들의 관할구역에서 엄격한 환경규제기준이 설정되거나 집행되는 것이 지역경제의 활성화에 부정적으로 작용할 것이라고 믿기 때문이다. 따라서 지방자치단체에 전적으로 환경규제정책의 집행을 위임할 수 없는 것이 현실이지만, 그렇다고 모호한 배분기준으로 지방환경청과 지방자치단체간에 집행상의 중복을 방지할 수도 없다. 규제정책의 집행에 있어서 다원화는 서비스배분정책의 집행과는 달리 정책대상집단에게 큰 부담과 혼란을 주기 때문이다.

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 환경정책의 집행에 있어서 양기관간 정책정향(policy orientation)의 근본적 차이가 존재한다는 점과 현실적으로 집행의 효과성과 능률성(effectiveness and efficiency)을 고려할 때, 기본적으로 다음과 같은 역할분담이 필요하다.

즉, 자연환경 보전 및 각종 폐기물의 관리, 청소 및 자원재활용 등의 기능에 대해서는 기초자치단체로 일원화하고, 각종 오염원 배출업소의 관리 및 배출시설의 관리, 상하수 및 오폐수의 관리는 광역자치단체가 담당하며, 환경관리청과 지방환경청은 환경오염방지시설업 등 환경관련산업의 관리(허가 등록 사후관리), 수계별 수질관리, 환경오염의 측정 및 시험분석의 기능을 전담하도록 해야 한다. 그리고 지방환경관리청의 경우 계획기능을 대폭 축소하고 그 기능은 환경부 본부로 이관해야 한다.

〈표 1-9〉 환경행정기능의 배분 현황

	환경관리청, 지방환경관리청	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	<ul style="list-style-type: none"> - 환경보전의 홍보 및 교육 - 자연환경보전 (환경영향평가·환경성 검토/야생동식물의 보호·관리/자연생태계보전 지역의 관리/자연환경보전시설 설치운영/공원계획 결정·변경 시의 자연환경영향평가결과 협의) - 수계별 수질관리 (상수원수의 수질협의/상수원보호구역관리실태평가/환경오염원의 운영실태조사/공공수역에서의 오수·분뇨 및 축산폐수규제/하천 오염행위 감시, 단속/수질오염사고 방재대책수립 및 사후조치/영향권별환경보전 계획 수립 시행) - 환경산업 관리 (환경관련영업의 허가·등록 및 사후관리/배출시설 설치 (변경) 허가, 신고/지정폐기물 처리업 허가/유독물 제조업 등록/폐기물 예치금 부과징수) - 환경지도 (배출시설 설치 사업장에 대한 지도·점검 및 행정처분/배출부과금 관련 업무/폐기물처리시설의 설치승인 및 지원/지정폐기물의수집운반, 지정폐기물 배출사업장 관리/폐기물매립지 관리) - 환경오염 측정 (환경오염측정망 설치운영/지방자치단체환경오염측정망 설치지점 조정협의) - 채취시료에 대한 시험·분석과 통계자료의 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경보전 홍보 및 교육 - 환경보전 종합계획(지역환경 기준의 설정) - 환경오염방지시설 용자금 운영 - 자연환경보전 (환경영향평가·환경성검토·협의/생태보전계획 수립 및 조정/지역의 자연생태계 조사) - 수질보전 (특별대책지역 종합관리/수질조사/상수원 보호구역 지정 및 관리/수질개선부담금의 부과/하수관리 (하수종말처리장 설치 및 운영 관리)/오수·분뇨 및 축산폐수처리시설의 관리 (폐수 배출시설 설치 (변경) 허가신고/사후관리/폐수배출업소지도 단속, 행정처분 부과금 관리)/오수·분뇨 및 축산폐수관련시설업관리/분뇨 및 축산폐수 공공처리시설 설치 및 운영/공단공장폐수종말처리장 관리) - 생활환경보전 (자동차 공해 지도단속/생활소음 규제/비산먼지 발생사업장 관리/생활악취 발생사업장 관리) - 대기보전 (대기측정망 등의 설치, 운영관리/대기오염원 조사/오존경보제의 운영/대기배출시설 설치 (변경) 허가, 신고, 사후관리/대기배출업소 지도단속) - 폐기물처리 (폐기물 무단투기 단속/쓰레기 감량업무/일반폐기물처리업의 관리/사업장 폐기물의 공동수집, 운반, 보관 처리에 관한 업무/자원재활용/폐기물매립지, 폐기물소각장, 폐기물중간처리시설에 관한 사항) - 환경단체 관리 및 행사 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 자연환경보전 (특정 야생 동·식물 관리/환경성 검토/환경영향평가) - 수질관리 (상수원 보호구역 및 하천관리/지하수 이용공 및 폐공 수질오염관리/농공지구 공동오·폐수 종말처리장관리/오수·분뇨·축산폐수정화 시설의 설치 신고 수리 및 준공검사) - 대기보전 (매연차량 지도 단속) - 토양환경오염방지 (토양환경오염 유발시설 설치·신고관련/비지정 토양환경오염 유발시설 관리/비지정 토양오염 유발시설 위치 선정 및 시료채취/폐금속 광산 현황관리/토양오염 지역측정망 운영대상지 선정, 보고) - 환경산업관리 (배출시설 설치 허가[신고]/배출업소 지도 단속/배출시설 개선·조업정지 명령/유독물 판매업소 관리 (유독물 판매업소 지도점검)) - 환경개선비용부담금 부과·징수·조정 및 강제징수 - 폐기물처리 (생활쓰레기처리/폐기물 무단투기 단속/쓰레기 감량업무/일반폐기물처리업의 인허가 지도감독/사업장폐기물 배출업소관리/자원재활용/폐기물매립지, 폐기물소각장 공동용쓰레기용기, 쓰레기 적환장 설치·유지 관리)

자. 국도유지관리

건설교통부 소속 특별지방행정기관에는 지방국토관리청, 제주개발건설사무소, 홍수통제소, 국도유지건설사무소, 지방항공청 등이 있다. 이 중에서 건설행정을 담당하는 지방국토관리청은 지방에서의 건설교통부장관의 소관사무를 분장한다.

건설행정에 있어서 지방국토관리청과 지방자치단체간의 기능중복 여부에 관한 논쟁에 있어서 가장 대표적인 사례는 도로의 시설 및 유지관리에 있어서 다원화된 현재의 체계가 과연 바람직한가와 바람직하지 않다면 어떤 방향으로 일원화해야 하는가에 관한 논쟁이다. 그 하나는 국도와 지방도의 건설은 현행과 같이 지방국토관리청과 지방자치단체가 나누어서 담당하되, 그 유지관리는 지방자치단체로 일원화해야 한다는 주장(김재훈, 1998, p. 144; 이은재, 1989, pp. 29~30)이며, 주로 舊내무부의 주장과도 일치한다. 다른 하나는 도로의 건설과 유지관리는 하나의 주체에 의해서 이루어지는 것이 바람직하므로, 일반국도와 지방도의 건설주체가 이원화되어 있는 한 그 유지관리는 건설주체가 담당해야 한다는 주장(진재구 외, 1996)인데, 그 근거로서 국가 전체의 차원에서 보았을 때 현재의 국도유지관리의 기능을 지방자치단체로 이관할 실익이 없으며 현실적으로 구내무부의 생각과는 달리 각 기초자치단체가 국도의 유지관리업무를 이관 혹은 위임받기를 꺼리고 있다는 현실에 주목한다. 많은 기초자치단체들은 국도의 유지관리업무를 위임 혹은 이양을 달가워하지 않으며, 위임 혹은 이양의 조건으로 사업비와 인건비 전액을 지원해야 한다는 점을 강조한다. 또한 예산지원의 방식에 있어서 舊내무부를 통해서 지원받는 방식을 꺼리고 있는데, 이는 막대한 재원의 지원을 통한 내무부의 통제 가능성을 염두에 둔 것이다.

이와 같이 도로관리기능의 일원화 문제는 단순히 제도개선의 문제가 아니라 막대한 재원의 배분문제를 둘러싼 정치적 타협의 문제이기도하다는 점이 해결의 실마리를 찾기 어렵게 하는 요인이 된다.

〈표 1-10〉 도로유지관리기능의 배분 현황

	지방국도관리청	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	1. 지방국도관리청 - 도로의 건설 및 유지보수에 관한 측량·조사·설계·시행과 감독 - 접도구역의 관리 - 도로의 점용허가 등에 관한 사항 - 도로사업관련 농지전용 협의 및 초지전용추천에 관한 사항 - 지역개발사업에 관한 조사·측량·설계·시행 및 감독 2. 국도유지건설사무소	1. 본청 - 편입용지의 매수 및 소유권 이전등기 - 유료도로 사업의 지도관리 - 유료지방도의 설치 - 지방도로망 입안, 고시 및 도로구역결정변경 - 교통량 조사(국가지원지방도, 지방도, 군도) - 국가지원 지방도 개설 및 확포장 사업추진 - 지방도 설계, 개설, 확포장 사업 - 시지역내 도로개설 및 확포장사업 - 군도 및 농어촌도로 사업의 관리 - 시군지역 내 비법정도로 관리 - 시도개설허가 업무지도 - 시군지역 내 도로에 대한 도비 보조 - 도로변 소음방지 대책 - 철도건널목 개량사업 - 지방도의 유지보수 - 도로시설물의 정비, 유지관리 - 도로점용허가업무지도/노점상, 노상적치물 정비에 관한 업무/도로변 휴게소 및 접도구역 관리지도/접도구역 내 행위허가 업무지도 - 도로교량의 안전관리 - 과적차량 단속업무 - 지방도 교통체계 개선사업 - 공동구 관리 2. 도로유지관리사업소	

자료 : 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

많은 선진국의 경우를 보면 연방국가의 경우는 주정부가, 단일국가의 경우에는 중앙정부가 국도의 건설과 유지관리를 담당하고 있는데 (진재구 외, 1996), 이는 도로의 건설과 유지관리를 일원화하는 것이 기술적인 문제해결에 도움이 된다고 판단하기 때문이다. 이와 같이 정치적 측면과 기술적 측면을 검토할 때, 도로유지 관리기능의 소재는 현재의 체제를 유지하는 것이 바람직하되 오히려 지방자치단체로의 이관보다는 민간위탁을 고려하는 것이 현실적인 대안이 될 것이다.

차. 식품의약품행정

지방식품의약품청 및 수입식품검사소는 식품·의약품 등의 안전관리 업무에 관하여 식품의약품안전청장의 소관사무를 분장한다.

식품의약품안전청의 설치에 식품 및 의약품의 안전성 문제가 사회문제로 부각되면서 그동안 보건복지부와 지방자치단체가 분담하고 있던 식품 및 의약품 등의 안전관리업무를 식품의약품안전청과 지방식품의약품청에 전담시키겠다는 정부의 의지가 반영된 것이라고 할 수 있다. 이 발상은 미국의 예를 상당부분 모방한 것인데, 최근 유해불량식품의 지속적 증가, 의약품 유통질서의 문란, 마약사범의 증대와 같은 현실에 비추어 볼 때, 기관존립의 필요성이 없다고 할 수는 없다. 그러나 그동안 보건복지부가 자신들의 역할 증대를 피하면서 늘려 왔던 식품의약품관련 기능들의 상당부분이 이미 광역자치단체와 기초자치단체의 보건관련부서나 보건소에 배분된 상황이어서 새로 신설된 지방식품의약품청과 지방자치단체 보건관련 부서간의 역할 중복 현상이 나타나고 있다(〈표 1-11〉 및 〈부록 3〉 참조).

실제로 지방식품의약품청은 식품감시기능으로서 식품제조·유통업소의 지도·단속, 명예식품위생감시원의 운영, 제조·유통식품의 수거·검사 등을 수행하고 있고, 의약품 감시기능으로서 의약품 등(마약 등 및 의료기기를 포함)의 제조·유통업소의 지도·단속, 제조·유통의약품 등

의 수거·검사, 의약품 등의 가격조사 및 유통관리를 담당하고 있다.

한편 광역자치단체의 보건복지국 보건과 의약계 등에도 약물관리, 마약류관리, 의약무 민원처리의 기능이 있으며, 위생과 위생계에서는 식품제조 영업허가 및 품목신고·수리, 식품제조업소의 지도·감독 및 행정처분의 기능을, 위생과 식품관리계에서는 식품의 품질관리에 관한 사항, 식품유통관리에 관한 사항, 부정불량식품의 단속에 관한 사항, 위생접객업소 지도·감독에 관한 사항, 수입식품관리에 관한 사항, 명예식품감시원에 관한 사항을 담당하고 있다.

기초자치단체의 위생계 등도 식품제조 및 가공업소에 대한 지도단속과 부정불량식품의 유통단속, 식품위생업소 지도단속 기능을 담당하고 있으며, 보건소에서는 의약무지도관리(의약품 화장품 등의 유통관리, 정기 혹은 수시 의약감시 활동), 마약 및 향정신성 의약품의 유통 지도 점검, 마약류에 대한 합동지도 단속을 행하고 있다.

과거에는 식품의약품에 관한 사무를 보건복지부 본부의 식품정책국과 의정국, 약정국, 식품의약품안전본부에서 나누어 담당하고 있었으나, 새로 식품의약품안전청의 발족으로 식품의약품의 안전관리에 관한 집행기능과 연구기능이 일원화되었다. 문제는 그동안 각 지방자치단체에 분산되었던 식품 및 의약품의 안전에 관한 사무가 그대로 존치되어 있는 상황에서 지방 식품의약품안전청의 발족은 기능의 중복을 필연적으로 초래하게 되었다는 점이다. 따라서 지방식품의약품안전청과 지방자치단체의 위생계와 식품관리계, 의약계 등에서 담당하는 식품의약품 관리사무의 재배분이 필요하다.

그 한 가지 방법으로 지방식품의약품청은 수입식품을 포함한 식품 등의 수거검사 및 부정불량식품의 단속, 의약품 등의 수거검사 및 약사감시업무, 식품·의약품 등의 이화학적 검사 및 미생물검사, 식품표시기준의 준수여부 단속 등 식의약품의 안전성 자체에만 집중하고, 지방자치단체는 식품제조 영업허가 및 품목신고, 식품제조유통업소 및 위생접객업소에 대한 위생지도 및 감시, 식의약품 유통체계에 대한 감시에 전념하는 역할배분이 바람직하다.

〈표 1-11〉 식품의약품안전관리사무의 배분 현황1

	지방식품의약품청	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장사무	1. 식품 등의 수거검사 2. 수입식품 등의 검사 3. 표시기준 과대광고 및 부정불량식품 지도단속 4. 식품제조·유통업소의 지도 단속 5. 명예식품위생감시원의 운영 6. 의약품 등의 제조유통업소의 지도단속 7. 의약품 등의 수거검사 8. 약사감시업무 9. 식품 의약품 등의 이화학적검사 및 미생물 검사	1. 식품제조업의 영업허가 및 품목신고 수리 2. 수입식품관리 3. 부정불량식품의 단속 4. 식품제조업소의 지도감독 및 행정처분 5. 위생접객업소 지도감독 6. 식품의 품질관리 7. 식품유통관리 8. 명예식품감시원에 관한 사항 9. 약물관리, 마약류관리, 의약품 민원처리	1. 식품제조·가공업소에 대한 지도단속 2. 부정불량식품의 유통단속 3. 식품위생업소 지도단속 4. 의약무 지도관리 (의약품 화장품 등의 유통관리, 정기 혹은 수시 의약감시 활동) 5. 마약 및 향정신성의약품의 유통 지도 점검 6. 마약류에 대한 합동 지도 단속

주 : 기관별 상세한 기능비교는 〈부록 3〉 참조
 자료 : 각 기관 직제 및 직무조사를 토대로 작성

2. 중복적 기능수행의 원인

가. 국가사무 집행체계의 이원화 : 위임사무 배분기준의 결여

우리나라에서도 1990년대 중반 이후 본격적인 지방자치제의 실시로 인해 지역적 수요에 부응하는 행정 구현이라는 패러다임의 지향이 이제 매우 자연스러운 것으로 인식되고 있다.

그러나 지역적 수요에 부응하는 행정에 못지않게 전국적 통일성을 기해야 하거나 적용범위의 광역성 때문에 지방자치단체의 기능, 업무로서 적합하지 않다고 판단되는 것은 중앙정부가 정책의 형성뿐 아니라 집행에 이르기까지 직접 관장하는 행정현실이 지속되고 있다. 이른바 ‘국가적 사무’라는 범주에 속하는 정책이나 사업을 집행하는 과정

에서, 중앙정부는 상당부분 지방자치단체의 조직을 활용하지만, 경우에 따라서는 중앙정부의 소속기관, 즉 정부조직법상 부속기관(제4조)이라 불리는 시험연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 제조기관 및 자문기관 등이나 특별지방행정기관(제3조)이라 불리는 지방사무소(regional office)를 설치함으로써 직접 정책을 집행하기도 한다⁹⁾.

이와 같이 중앙정부의 정책이나 사업을 집행함에 있어서 지방자치단체를 활용할 것인가 아니면 자체소속기관(특히 특별지방행정기관)을 활용할 것인가를 결정하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있다. 더욱이 중앙정부와 지방자치단체 중 어느 입장에 서느냐에 따라 그 기준에 관해서는 서로 상반된 견해가 도출되기도 한다.

중앙정부의 특별지방행정기관이 담당해야 할 사무의 성질을 규정함에 있어서, “그 기능이 광역적이거나 전국적인 통일성을 기해야 하는 경우와 문제해결에 고도의 전문성과 기술이 필요하여 지방자치단체의 인력수급이 어려운 경우”라는 기준은 극히 추상적이어서 실제로 중앙정부가 그 기능을 특별지방행정기관과 지방자치단체에 위임함에 있어서 어느 사무를 어느 기관으로 배분할 것인가의 기준으로 삼기에는 무리가 있다.

이런 점에서 볼 때, 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복의 첫번째 원인은 중앙정부 정책집행체계의 이원화에도 불구하고 그에 따른 명확한 위임사무 배분기준¹⁰⁾이 결여되어 있다는 데서 찾을 수 있

9) ‘정부조직법’이나 ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’에서 규정하고 있는 부속기관과 특별지방행정기관의 종류 중 기타 범주에 속하는 기관들의 수가 늘어나고 있을 뿐만 아니라 부속기관과 특별지방행정기관의 구분이 모호해지는 경우가 많아지고 있다. 따라서 부속기관과 특별지방행정기관을 총칭하여 소속기관(행정기관의조직과정원에관한통칙 제2조 제5호)이라 하거나 하급행정기관(행정권한의위임및위탁에관한규정 제3조)으로 범주화하는 경우가 많아지고 있다.

10) 여기서 말하는 위임사무 배분의 기준이라 함은 흔히 지방자치학자들 사이에서 논의되는 중앙-지방정부간의 역할분담, 즉 국가사무와 자치사무의 구분을 위한 기준과는 다른 의미이다. 위임사무 배분의 기준이라 함은 국가사무를 집행함에 있어서 중앙정부가 자체소속기관을 활용할 것인지 아니면 지방자치단체를 활용할 것인지의 선택을 위한 기준을 의미한다.

다. 이러한 현상은 물론 근본적으로는 중앙정부와 지방정부간 역할분담체계의 모호성으로부터 초래된다. 그 대표적인 예로서 현행 법령상 중앙행정기관의 권한을 특별지방행정기관이나 지방자치단체의 장에게 위임하는 과정에서 명확한 사무위임의 기준이 마련되어 있지 않다는 점을 들 수 있다.

‘행정권한의위임및위탁에관한규정’ 제3조 제1항은 행정기관이 보조기관이나 하급행정기관¹¹⁾, 지방자치단체, 다른 행정기관에 위임·위탁하는 사무로서 “허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무와 정책의 구체화에 따른 집행사무, 일상적으로 반복되는 상규적 사무로서 그가 직접 시행해야 할 사무를 제외한 것”이라고만 규정하고 있어서 위임대상 사무 중 어느 것을 특별지방행정기관에 위임하고 어느 것을 지방자치단체에 위임해야 할 것인지 구별해 놓고 있지 않다. 따라서 똑같은 성질의 사무라도 기관에 따라 지방자치단체에 위임될 수도 있고 특별지방행정기관이나 부속기관에 위임될 수도 있다. 이와 같이 국가사무 중 민원사무와 집행적 사무, 반복적 사무의 위임에 있어서 중앙행정기관의 재량이 인정되기 때문에, 중앙행정기관은 대부분 위임대상 사무 중 일부는 지방자치단체에 위임하고 일부는 특별지방행정기관을 설치하여 위임하는 것이 보편적이다. 최근에는 본격적인 지방자치가 실시되면서 지방자치단체에 대한 권한위임에 있어서 지방자치단체장들이 인력 및 재정지원의 현실화를 요구하기 때문에 각 중앙부처가 번거롭게 지방자치단체를 활용하기보다는 자체 소속기관을 활용하려는 경향이 두드러지고 있다. ‘행정권한의위임및위탁에관한규정’ 제3조 제2항과 제3항은 “행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁하고자 할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 수임기관의 수임능력여부를 점검하고 필요한 인력 및 예산을 이관하도록 하여야 한다”거나 “행정기관의 장은 행정권한

11) ‘행정권한의위임및위탁에관한규정’상의 하급행정기관은 정부조직법이나 ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’상의 소속기관(특별지방행정기관과 부속기관)을 의미한다.

을 위임 및 위탁하고자 할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 단순한 사무인 경우를 제외하고는 수입기관 및 수탁기관에 대하여 수입 및 수탁사무 처리에 필요한 교육을 실시하여야 하며, 수입 및 수탁사무의 처리 지침을 시달하여야 한다”고 규정하고 있는데 이 규정도 해당 부처 권한의 지방자치단체 위임보다는 소속기관 위임을 선호하게 하는 요인이 된다.

나. 국가사무와 자치사무 구분의 모호성

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복적 기능수행이 발생하는 보다 근본적인 원인은 국가사무와 자치사무 구분의 모호성에 있다. 현행 지방자치법 제9조는 자치사무에 해당하는 내용을 아래와 같이 열거하고 있는데, 그 내용을 보면 국가사무와의 구분이 모호한 경우가 많이 발견되고 있다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무
 - 가. 관할구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
 - 나. 조례·규칙의 제정·개폐 및 그 운영·관리
 - 다. 산하 행정기관의 조직관리
 - 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
 - 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
 - 바. 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수
 - 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
 - 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
 - 자. 공유재산관리
 - 차. 호적 및 주민등록관리
 - 카. 지방자치단체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성
2. 주민의 복지증진에 관한 사무

- 가. 주민복지에 관한 사업
 - 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
 - 다. 생활근공차의 보호 및 지원
 - 라. 노인·아동·심신장애자·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진
 - 마. 보건진료기관의 설치·운영
 - 바. 전염병 및 기타 질병의 예방과 방역
 - 사. 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리
 - 아. 공중접객업소의 위생개선을 위한 지도
 - 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
 - 차. 지방공기업의 설치 및 운영
3. 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무
- 가. 소유지·보 등 농업용수시설의 설치 및 관리
 - 나. 농림·축·수산물의 생산 및 유통지원
 - 다. 농업자재의 관리
 - 라. 복합영농의 운영·지도
 - 마. 농의소득사업의 육성·지도
 - 바. 농가부업의 장려
 - 사. 공유림관리
 - 아. 소규모축산개발 및 낙농진흥사업
 - 자. 가축전염병 예방
 - 차. 지역산업의 육성·지원
 - 카. 소비자보호 및 저축의 장려
 - 타. 중소기업의 육성
 - 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
 - 하. 우수토산물 개발과 관광민예품 개발
4. 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
- 가. 지역개발사업
 - 나. 지방 토목·건설사업의 시행
 - 다. 도시계획사업의 시행
 - 라. 지방도, 시군도의 신설·개수 및 유지

- 마. 주거생활환경개선의 장려 및 지원
- 바. 농촌주택개량 및 취락구조개선
- 사. 자연보호활동
 - 아. 지방하천·준용하천 및 소하천의 관리
 - 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
 - 차. 간이급수시설의 설치 및 관리
 - 카. 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리
 - 타. 지방궤도사업의 경영
 - 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
 - 하. 재해대책의 수립 및 집행
 - 거. 지역경제의 육성 및 지원
- 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
 - 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
 - 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
 - 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리
 - 라. 지방문화예술의 진흥
 - 마. 지방문화예술단체의 육성
- 6. 지역민방위 및 소방에 관한 사무
 - 가. 지역 및 직장민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도 감독
 - 나. 화재예방 및 소방

위에 열거된 지방자치단체의 사무를 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 똑같은 대상을 인위적인 기준에 의하여 국가사무와 지방사무로 구분한 경우(국세와 지방세/국유재산관리와 공유재산관리/국유림관리와 공유림관리/국도와 지방도, 시군도/직할하천과 지방하천, 준용하천, 소하천/국립, 도립, 군립공원 및 도시공원/국가문화재 및 지

방문화재의 지정, 보호 및 관리/지방공기업의 설치 및 운영 등)가 많은데, 이 중에서는 그 구분관리가 효율적이지 않거나 사실상 구분이 쉽지 않은 경우가 많다. 이런 경우에 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 같은 대상을 놓고 경합하거나 회피하는 등의 문제가 발생한다.

국세와 지방세, 국도와 지방도, 국유재산과 공유재산간의 구분은 비교적 쉽게 이루어지고 그 구분관리가 가능하지만, 나머지의 경우는 그 구분관리가 어렵거나 명확히 구분하기조차 어려운 경우도 많다.

둘째, 본래적으로 자치사무이지만 국가가 정책적으로 개입영역을 넓혀 가는 과정에서 중복이 발생하는 경우가 있다. 예를 들어 노사관계의 조정, 중소기업의 육성이라든가 소비자보호, 자연보호 및 생활환경의 개선, 재해대책의 수립 및 집행과 같은 영역에서 중앙정부의 관여 폭이 점점 확대되고 있다.

최근에는 국가경제에서 중소기업이 차지하는 비중 증대에 따라 중앙정부 차원의 정책적 지원을 위해 중소기업청이 설치되었고 소비자보호 및 공정거래에 관한 공정거래위원회의 역할이 증대되고 있으며, 노동문제의 전국 규모화에 따른 노동조합 관련업무의 지방노동사무소 이관, IMF의 지원과 통제를 받아야 할 정도가 된 외환 및 경제위기로부터 촉발된 대량실업사태에 대한 국가적 대처분위기, 환경문제의 범위 확대 및 광역화 등이 중앙정부가 자치적 사무에 대한 관여의 폭을 넓히거나 이에 국가사무화하는 경향을 낳고 있다.

셋째, 위와는 반대로 본래적으로 국가사무이거나 또는 국가사무와 자치사무의 구분이 모호한 영역에서 지방자치단체가 스스로 역할을 넓혀 나가는 분야의 경우에도 양 기관간 중복이 발생한다. 이런 경우는 지방자치단체가 해당 사무를 국가의 위임에 의해서 취급하게 되는 것이 아니라, 스스로 영역을 확대하는 과정에서 기능의 중복이 발생하는 것이다.

예를 들어 사회복지사업의 확대는 보훈사업과 경합하게 되고, 지역경제의 활성화를 위한 노력은 중소기업의 지원, 노사협력 및 지원, 직

업안정 및 직업훈련의 영역에 있어서 지방자치단체의 역할을 증대시키게 한다. 교통문제에 대한 지역주민의 지대한 관심은 지역교통시설에 대한 적극적인 투자를 필요로 하게 되고, 철도사업에 대한 타당성 검토를 넘어서서 지역철도의 등장을 예고하고 있으며¹²⁾, 교통관련시설의 설치 및 운영, 교통지도단속 등 교통행정에서 경찰과의 역할 경합을 초래하고 있다.

3. 중복적 기능수행이 초래하는 부정적 결과

흔히 특별지방행정기관 존속의 정당성을 옹호하는 논거로서 전국적인 통일성과 정책집행상의 전문성과 능률성의 확보를 든다. 그러나 이러한 주장에도 불구하고 특별지방행정기관 증가의 배경에는 중앙정부의 집권적 성향과 각 부처간 할거주의, 그리고 소속기관의 증가가 가져오는 각종 부수적 효과(정원의 증가 및 승진·전보 기회의 확대 등)와 같은 관료적 이익에 집착하는 정부관료제의 속성이 도사리고 있다는 비판적 시각도 만만치 않다.

어쨌든 특별지방행정기관의 증가와 지방자치단체의 업무영역 확대 경향은 서로 기능상의 충돌을 초래하게 된다. 이러한 기능상의 충돌이 가장 먼저 나타나는 곳이 일선 집행기관이며, 그것은 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복적 기능수행 현상을 의미한다. 이와 같은 양 기관간 중복적 기능수행이 해소되어야 하는 것은 그것이 초래하는 아래와 같은 여러 가지 부정적 결과 때문이다.

첫째로, 하나의 정책대상집단에 이중의 규제를 가하는 경우가 발생한다. 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복은 중앙정부와 지방정부간에 원천적으로 역할의 경합이 있는 경우뿐만 아니라 국가사무의 위임과정에서 특별지방행정기관과 지방자치단체간 명확한 역할분

12) 경기도의 경우가 그 예이다.

담이 이루어지지 않은 경우가 많기 때문에 발생하는데, 인허가 등 민원처리의 과정에서 양 기관을 모두 거쳐야 하는 이중의 부담을 주거나 지도단속의 중복과 법규적용과 해석상의 차이로 인한 형평성 문제를 야기시킨다.

둘째로, 동일한 정책대상집단 혹은 관할구역을 대상으로 이중의 행정서비스를 제공하는 경우가 발생한다. 정부규제와는 달리 이중의 서비스나 지원을 제공하는 것이 특정 정책대상집단이나 지역의 입장에서는 혜택의 증가라는 점에서 나쁠 것이 없다. 그러나 제한된 정부재원의 합리적 배분이라는 행정의 목표에 비추어보면 이것 역시 바람직한 것이 못된다.

보훈대상자에 대한 지방보훈청과 지방자치단체의 지원, 중소기업에 대한 지방중소기업청(지방중소기업사무소)과 해당 지방자치단체의 지원, 직업안정 및 직업훈련을 위한 지방노동청(지방노동사무소)과 지방자치단체의 지원이 경합하는 것은 형평성이라는 행정가치에 비추어 볼 때 바람직하지 않으며 능률성과 효과성이라는 수단적 행정가치의 달성에도 부정적인 영향을 미친다.

셋째로, 위에서 언급한 양 기관간 규제와 지원, 조사의 경합현상과는 정반대로 회피현상이 발생할 수도 있다. 이런 현상은 정책대상집단이나 관할구역, 대상이 인위적으로 구분되기 어려운 경우에 발생한다. 실제로 산림의 관리, 재해대책, 문화재관리, 교통시설의 설치 및 관리, 하천관리, 각종 환경규제 등에 있어서 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 경합보다는 회피현상이 더 많이 발생하고 있다. 이런 현상은 양 기관간에 권한보다는 책임의 비중이 클 때 주로 발생한다.

Ⅳ. 특별지방행정기관과 지방자치단체간 역할배분의 기준

특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복¹³⁾ 해소는 우선적으로 양자간 역할배분의 기준을 정립하고 그로부터 기능분담과 조직(부서)편성의 구체적 방법과 전략을 도출함으로써 가능할 것이다.

특별지방행정기관과 지방자치단체간 역할배분의 기준은 흔히 논의되는 중앙정부와 지방정부간 기능배분의 원칙 기준¹³⁾과는 차이가 있다. 여기서 말하는 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 역할배분의 기준이란 중앙정부가 국가사무를 집행함에 있어서 특별지방행정기관과 지방자치단체 중 어느 기관을 활용할 것인가를 결정해 주는 것을 의미한다.

국가사무를 집행함에 있어서 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 역할배분의 기준을 도출하기 위해서는 다음과 같은 점이 우선적으로 고려되어야 한다.

첫째, 지방자치사무에 대해서는 정책의 형성부터 집행의 이르기까지 지방자치단체가 총괄적인 책임을 져야 하며, 중앙정부의 개입은 비록 그것이 지원이라 할지라도 최소화해야 한다.

13) 김재훈(1994)은 중앙정부와 지방정부간 기능재배분의 원칙을 “기능재배분을 통하여 달성하고자 하는 가치”라고 정의하면서, 이에는 정치적 원칙(지방의 자율성 확보, 행정의 민주성 확보, 행정의 형평성 확보), 경제적 원칙(경제적 효율성 증대), 행정적 원칙(행정의 일관성 확보, 책임의 명확화)이 있다고 정리하였다. 반면 기능재배분의 기준이란 “이 가치를 달성하기 위하여 특정한 사무를 재배분할 때 근거하는 기준”이며, 그 대표적인 것으로 영향의 범위(전국적 계획에 의한 조정, 사무의 바람직한 적용, 사무효력의 인정), 공정성(자치단체간의 형평성), 실현가능성을 들고 있다.

둘째, 국가사무의 경우 정책형성과 평가는 중앙정부가, 정책의 집행은 중앙정부 소속기관(부속기관과 특별지방행정기관)이나 지방자치단체 중 집행의 효율성(효과성과 능률성 : effectiveness and efficiency)이 높은 쪽을 선택하여 위임(여기서 민간부문으로의 위탁은 별개의 문제로 다룬다)해야 한다.

셋째, 사무위임시에는 일부위임이 아니라 가능한 한 집행의 전과정을 위임해야 한다. 일부위임의 경우 전부위임에 비해서 사무위임의 취지를 살리지 못할 뿐만 아니라 권한과 책임배분의 모호성 때문에 책임회피 현상이 발생하며, 민원사무나 규제사무의 경우 정책대상집단에 이중의 부담을 지우는 결과가 초래되기 쉽다.

이러한 고려요인을 토대로 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 역할배분의 기준을 도출하면 다음과 같다.

① 집행대상 구분의 명료성 : 중앙정부와 지방정부간에 집행의 대상(정책대상집단 혹은 관할구역 등)이 명확하게 구분되는 경우가 아니면 지방자치단체에 위임한다.

② 중앙정부와 지방자치단체간 정책정향의 배치여부에 대한 판단 : 중앙정부와 지방정부간에 정책정향이 근본적으로 다른 경우가 아니면 지방자치단체에 위임한다.

③ 전문인력 확보의 가능성 : 정책의 집행에 있어서 필수적인 전문인력의 확보가 불가능한 경우가 아니라면 지방자치단체에 위임한다.

④ 사무의 독립성과 연관성 : 정책의 집행에 있어서 여타부문과의 관련성이 높은 사무는 지방자치단체에 위임한다. 여타부문과의 관련성 없이 독립적으로 집행가능한 사무는 특별지방행정기관에 위임한다.

⑤ 관할구역 혹은 정책대상집단의 특수성 : 현행의 지방행정구역 및 계층구조하에서 집행되는 것이 가능하고 또 그것이 집행에 효율적인 경우는 지방자치단체에 위임하고, 현행의 지방행정구역 및 계층구조와 다른 관할구역과 계층구조를 설정하는 것이 불가피하거나 더 바람직한 경우는 독자적인 관할구역과 계층구조를 갖춘 중앙정부의 특별지방행

정기관에 위임한다. 또 정책대상집단이 아주 특수하거나 규모가 작아서 별도로 관리하는 것이 효율적인 경우에는 특별지방행정기관을 활용한다.

V. 역할배분 기준을 토대로 한 특별지방행정기관과 지방자치단체간 중복기능 조정 및 조직개편의 방향

1. 중복기능 조정의 접근방법

특별지방행정기관의 존속 필요성이 있음을 전제로 할 때, 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복 해소를 위해서는 우선 국가사무와 자치사무 구분의 모호성을 해결하는 과제가 선행되어야 한다¹⁴⁾. 이를 토대로 현재 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 공유되고 있는 기능의 성격이 자치사무에 가까울 경우 중앙정부가 해당 사무에서 가능한 한 손을 떼는 것이 바람직하다.

또한 국가사무의 집행에 있어서도 특별지방행정기관을 통한 직접집행의 방식과 지방자치단체를 통한 위임집행의 방식간에 집행의 효율성을 고려하여 역할의 배분이 이루어져야 한다. 역할의 합리적 배분을 위한 기준은 앞의 제Ⅳ장에서 제시한 바 있는데, 이 기준에 의거하여 분석대상이 되는 행정분야별로 특성을 분석한 결과는 <표 1-12>과 같다.

특별지방행정기관과 지방자치단체간의 사무를 배분하는 데 준거로 삼아야 할 6가지 기준에 비추어 볼 때, 다음과 같은 특징이 발견된다.

첫째로 특별지방행정기관 설치가 타당한 것인지를 검토하는 기준으로 ① 담당사무가 현행법상 국가사무와 자치사무로 명확히 구분되

14) 이 문제는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이므로 여기에서는 다루지 않기로 한다.

고 국가사무로 분류되는 경우 ② 중앙정부와 지방정부간 정책집행대상의 구분이 명료한 경우 ③ 중앙정부와 지방정부간 정책정향이 배치되는 경우 ④ 사무의 전문성이 필요한 경우 ⑤ 여타 부문과의 관련성이 적은 경우 ⑥ 관할구역 혹은 정책대상집단이 특수한 경우에 특별지방행정기관의 존립이 정당성을 갖게 된다.

특정분야가 위의 6가지 조건을 모두 충족하기는 현실적으로 어렵다. 그러나 분석대상 행정분야 중에서 ① 명백히 국가사무로 규정되고 있는 노동행정, 보훈사무, 병무행정, 식품의약품 안전사무 ② 사무의 전문성이 높아서 지방자치단체의 전문인력 확보가 어려운 경우인 환경행정과 식품의약품 안전사무 ③ 관할구역 혹은 정책대상집단이 특수한 경우인 병무행정, 도로시설 및 관리는 특별지방행정기관 존립의 정당성을 어느 정도 갖추고 있는 경우라 할 것이다.

따라서 통계조사사무, 종자공급, 산림관리, 중소기업 지원사무의 경우는 특별지방행정기관의 존립 자체가 바람직하지 않은 경우이다. 이런 경우는 해당 사무를 중앙부처 본부와 지방자치단체로 이관하고 조직을 폐지하는 것이 바람직하다.

둘째로, 최근의 본격적인 지방자치제의 실시에도 불구하고 특별지방행정기관을 신설하고 지방자치단체로 위임되었던 국가사무를 특별지방행정기관으로 이관하는 경향이 늘어나고 있다는 점이다. 본격적인 지방자치제의 실시로 인해 지방자치단체의 기능확대와 조직팽창이 현실화되고 있고, 이것은 국가사무의 집행에 있어서 중앙정부 개입의 폭을 넓히는 최근의 경향과 맞물려 필연적으로 중앙정부와 지방정부간 정책집행의 경합과 중복을 가중시키고 있다. 문제는 이러한 현상의 해소를 위한 처방의 모색이 제도적인 접근만으로는 실현 가능성을 담보할 수 없으며, 정치적 접근을 통해서 중앙정부와 지방정부간 경합의 원인을 규명하는 것이 선행되어야 한다는 점에 있다.

중앙정부와 지방정부간, 범위를 좁혀서 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 경합의 원인이 관료의 이익인 경우도 있고 부처간 할거주

〈표 1-12〉 사무배분 기준에 의한 분야별 사무의 특성 분석

분 야	현행법상 국가사무와 자치사무 구분의 명료성	중앙정부와 지방정부간 정책집행 대상 구분의 명료성	중앙정부와 지방정부간 정책정향의 배치여부	사무의 일반성· 전문성 여부/정 책집행에 필수적인 전문인력 확보의 가능성	여타부문과 의 관련성/ 독립성	관할구역 혹은 정책대상 집단의 일반성/ 특수성
노동행정	국가사무	동일	일치	일반적	산업 정책 과 밀접한 관련	일반성
통계 조사 사무	국가사무/ 자치사무	불명료	일치	일반적	분야별 업 무와 관련	일반성
병무행정	국가사무	동일	일치	일반적	호적 사무 와 관련	특수성 (병역대상 자)
종자공급	국가사무/ 자치사무	불명료	일치	일반적	농촌지도 업무와 관 련	일반성
산림관리	국가사무/ 자치사무	불명료	일치	일반적	소방·방재 업무와 관 련	일반성
중소기업 지원	자치사무	동일	일치	일반적	과 학기 술 정책·산업 정책·노동 정책과 관 련	일반성
환경행정	국가사무/ 지방사무	동일	일부 배치	일부 전문 적	수 자원 개 발·산업진 흥·농축산 업 등과 밀 접한 관련	일반성
도로시 설 및 관리	국가사무/ 자치사무	명료	배치	일반적	독립적	특수성 (도로망)
식품의 약 품 안전	국가사무	불명료	일치	일부 전문 적	산업 정책 과 일부 관 련	일반성

주: 많은 경우 지방자치단체는 전국 도시 혹은 지역간의 연결성을 고려하기보
다는 접근성을 선호하는 경향이 있음.

의와 영역다툼인 경우도 있으며 중앙정부와 지방정부간 정책정향의 상
이합에서 찾아야 하는 경우도 있다.

2. 중복기능 조정과 조직개편의 방향

제 III장에서 분석한 양 기관간 기능중복 현상을 해소하는 방향은 크게 나누어 두 가지가 있다. 그 하나는 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 공유되거나 중복적으로 수행되고 있는 기능을 한쪽으로 일원화하는 전략인데, 구체적으로는 ① 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 일원화하는 방법과 ② 지방자치단체의 소관사무를 특별지방행정기관으로 옮기는 방법이다. 다른 하나는 특별지방행정기관 중 일부를 폐지하는 전략인데, 구체적으로는 ① 특정한 분야의 특별지방행정기관을 완전히 폐지하여 중앙정부가 해당 사무에서 완전히 손을 떼거나 적어도 그 사무의 직접 집행을 하지 않는 방법과 ② 특별지방행정기관의 계층구조를 축소하고 특별지방행정기관의 관할구역을 광역화함으로써 조직을 경량화하는 전략이다.

특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능의 일원화와 그에 따른 조직의 개편은 정부서비스 전달체계의 일원화를 통해서 대외적으로는 정부규제의 축소를 지향하지만 대내적으로는 생산성을 제고하기 위함이다. 구체적으로 특별지방행정기관의 폐지와 계층구조의 축소는 사무의 광역적 접근과 행정서비스 제공에 있어서 규모의 경제를 실현하고 정부서비스 전달의 신속을 지향하며, 특별지방행정기관 하부조직 축소는 주로 행정관리부서(서무, 총무, 예산 등 지원부서)의 축소를 통해서 조직관리비용을 절감하는 기대효과를 갖는다.

본 연구에서는 이와 같은 조직개편의 전략을 복합적으로 사용할 것을 권고하였다. 분야별로 특별지방행정기관과 지방자치단체의 조직개편의 방향을 제시하면 다음과 같다.

가. 노동행정

노동행정관련 사무는 현행 지방자치법상 자치사무에서 제외되고 있

으며, 국가사무의 위임이 지방노동청(지방노동사무소)으로 일원화되어 있으나 각 지방자치단체가 지역경제의 육성과 지원업무를 수행하는 과정에서 노사협력문제, 직업안정문제, 임금체불문제 등에 직면하게 되고 이것이 중복적 기능수행으로 이어지게 된다. 중앙정부가 노동행정을 국가사무화한 것은 노동문제가 단순히 근로자의 복지라든가 지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있다는 측면보다는 노동운동의 정치성에서 찾아야 할 것이다.

이런 점에 비추어 볼 때, 특별지방행정기관과 지방자치단체의 노동행정기능을 재배분함에 있어서, 근로감독, 노사협력(노동조합문제 포함), 산업안전 및 보건 관련 기능은 지방노동청(지방노동사무소)으로 일원화하고 직업안정 및 고용보험 관련 사무는 지방자치단체(특히 기초자치단체)로 일원화할 필요가 있다. 직업안정 및 고용보험 관련 사무는 단순집행업무의 성격이 짙을 뿐만 아니라 특히 민원인의 편의를 고려해서 기초자치단체로 위임해야 한다. 이럴 경우 최근과 같이 일시적으로 발생하는 대량 실업사태와 그에 따른 직업안정 및 고용보험업무의 폭증에도 탄력적으로 대처할 수 있다.

이러한 기능조정이 이루어지면, 각 지방노동사무소의 조직은 근로감독과 노사협력, 산업안전 및 보건기능 중심으로 재편되고 지방자치단체는 직업안정 및 직업훈련, 고용보험의 전담부서로 재편할 수 있다. 또한 노동사무소의 하부조직도 축소되고 노동사무소의 관할구역도 광역화할 수 있다.

나. 통계사무

통계사무는 통계분석의 모형을 설계하고 수집된 자료를 분석하는 전문적 분야와 설정된 틀에 따라서 단순히 조사를 수행하는 비전문적 분야가 혼재되어 있다. 현재 통계사무를 담당하는 특별지방행정기관으로는 통계청 소속의 통계사무소(12개소)와 그 출장소(9개소), 농림부

소속의 농업통계사무소(9개소)와 그 출장소(142개소)가 있는데, 이들 기관이 직접 수행하는 조사업무는 지방자치단체에 위임될 수 있는 성질의 것이고, 또 그렇게 하는 것이 바람직하다.

이런 경우 통계사무소의 기능 중 표본관리기능만 남게 되는데, 이것을 위해서 독립된 사무소를 존치시키기보다는 통계청 본청에서 순회팀을 구성하여 표본관리를 담당할 수 있다.

농업통계사무소와 그 출장소의 기능은 완전히 지방자치단체로 이관하고 그 조직은 폐지되어야 한다¹⁵⁾.

다. 병무행정

병무행정기능이 국가사무임에는 이견이 없으나, 병무행정기능 중 징병검사의 실시를 제외하고는 거의 대부분 기초자치단체의 지원하에 실제 집행이 이루어지고 있으므로, 지방병무청과 병무지청은 실제로는 집행기능보다는 중간감독기능을 담당하고 있다고 할 수 있다.

이런 현상은 집행사무를 직접 담당해야 한다는 특별지방행정기관 존립의 근거에 비추어 볼 때 바람직한 것은 아니지만, 병력자원 동원업무의 특성상 최종적인 집행을 기초자치단체에 의존하는 것은 어쩔 수 없는 현상이다. 지방병무청의 중간감독기능 및 조직의 비대화에 대한 문제점은 10년 전에도 지적된 바 있지만(이은재 외, 1989, p. 33), 여전히 해소되지 않고 있다.

이 문제의 해결에는 두 가지 전략이 가능한데, 그 하나는 지방병무청의 지방자치단체 병무관련 부서에 대한 감독기능은 병무청 본청으로 이관하고 지방병무청(병무지청)은 징병검사 위주의 집행기능만을 담

15) 농업통계사무소의 역할에 대해 회의적인 시각은 감사원 감사보고서에도 나타난다. 감사원은 농업통계사무소 및 그 출장소의 수가 지나치게 많고 공무원의 구성이 일반직 위주로 되어 있어서 전문성이 없으므로 폐지되어야 한다고 지적하고 있다.

당하는 질병검사소로 축소하는 것이고, 다른 하나는 지방병무청이 중간감독기능을 갖되, 그 관할구역을 좀더 광역화함으로써 총무과 등 지원부서의 규모를 줄이는 방법이다.

라. 농업진흥사무

농업진흥사무를 담당하는 농림부 소속의 특별지방행정기관 중 국립농산물검사소 지소(11개소)와 출장소(137개소)의 수가 과다하다는 지적은 오래전부터 있어 왔고, 농업진흥청 소속의 국립종자공급소지소(8개소)의 역할이 농촌지도소와 중복된다는 점도 인정되고 있다.

따라서 종자공급소의 기능 중 연구 및 생산에 관련된 기능은 농촌진흥청 내의 관련 분야별 연구소로 이관하고 종자의 공급기능은 각 지방자치단체의 농촌지도소(식량작물계와 기술보급계)가 담당하도록 하는 것이 농촌지도기능과의 연계라는 측면에서도 바람직하다. 또한 종자의 보급과 관련된 지도 감독기능은 본청에서 담당하도록 한다.

이렇게 될 경우 국립종자공급소와 그 지소의 조직은 폐지가 가능하다.

마. 산림행정

현재 산림관리는 그 소유 주체에 따라 국유림관리는 지방산림 관리청(5개소)과 국유림관리소(30개소), 산림토목사업소(3개소)가 담당하고, 공유림관리는 해당 지방자치단체가 담당하고 있으나, 산불 등 재해예방, 병충해 방제 등에 있어서 구분관리의 실익이 별로 없는 분야이다.

따라서 30개에 이르는 국유림관리소를 폐지하고 그 기능을 지방자치단체에 위임하는 것이 산림관리의 효율성을 보장하는 길이다.

바. 중소기업 지원

현재 지방중소기업청(지방중소기업사무소)은 지방에서의 중소기업 지원을 위한 유관기관(지방자치단체, 중소기업진흥공단 지부, 금융기관 등)과의 업무협조와 중소기업에 대한 기술지원, 공산품 시험검사의 역할을 담당하고 있는데, 정부의 중소기업 진흥을 위한 강한 의지의 산물임에도 불구하고 지방중소기업청(지방중소기업사무소)은 지역에서의 유관기관과의 업무협조에 실패하고 있을 뿐 아니라 오히려 정책 추진체계의 혼선을 초래하고 있다.

따라서 유관기관과의 업무협조는 중소기업청 본청에서 담당하는 것으로 충분하고, 공산품 시험검사의 경우도 민간위탁이 가능하며, 중소기업 기술지원을 위한 연구개발 기능은 중소기업청 본청 소속의 국립 기술품질원에서 집중적으로 담당하며, 기술정보제공은 지방자치단체와 중소기업진흥공단에 위임·위탁할 수 있다.

이런 경우 지방중소기업청(지방중소기업사무소)은 폐지할 수 있다.

사. 환경행정

환경정책의 집행에 있어서 환경관리청(지방환경관리청)과 지방자치단체간에 중복이 많이 발견된다는 점에서 기능조정의 필요성이 매우 크지만, 중앙정부와 지방자치단체간에 정책정향이 크게 다르다는 점에서 특별지방행정기관의 존속 필요성은 인정된다.

기능조정의 방향에 있어서 원칙적으로 기초자치단체는 자연환경 보전 및 각종 폐기물의 관리, 청소 및 자원재활용 등의 기능을, 광역자치단체는 각종 오염원 배출업소의 관리 및 배출시설의 관리, 상하수 및 오폐수의 관리를, 환경관리청과 지방환경관리청은 환경오염방지시설업 등 환경관련산업의 관리(허가·등록·사후관리), 수계별 수질관리, 환경오염의 측정 및 시험분석의 기능을 전담하도록 해야 한다. 자연환경

은 해당 기초자치단체의 것이므로 스스로 보전하는 것이 합리적이며, 오염원 배출업소 단속기능은 기초자치단체나 광역자치단체 어느 곳이 담당하여도 상관없으나 개발정향이 강한 기초자치단체보다는 광역자치단체가 담당하는 것이 단속의 실효성을 높일 수 있다. 반면 환경관리 산업과 같이 대규모 투자를 필요로 하는 환경관련투자는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다. 환경투자에서는 부담자와 수혜자가 달라지는 경우가 많기 때문에 특히 그러하다.

이러한 기능조정에 따라 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 환경관련부서 조직편성도 조정될 필요가 있다. 우선 현재 수계별 환경관리청과 지방환경관리청, 그 출장소의 3계층으로 구성되어 있는 계층구조를 단순화하여 1~2계층으로 축소해야 한다. 그리고 환경관리청의 경우 수계관리, 환경영향평가, 환경산업, 환경오염 측정 및 시험분석을 담당하는 부서를 중심으로 개편하고, 환경지도, 자연환경보전, 환경보전교육 및 홍보관련 부서는 폐지한다. 그리고 지방환경관리청의 경우 계획기능을 대폭 축소하고 그 기능은 환경부 본부로 이관해야 한다.

광역자치단체의 환경부서 중 청소행정과는 폐기물소각장 및 매립지의 설치에 관한 업무에 집중하고, 환경보전과는 각종 오염원 배출업소 및 배출시설의 관리, 상하수 및 오폐수의 관리에 집중하도록 개편되어야 한다. 기초자치단체는 자연환경보전, 청소 및 폐기물수집·처리, 오염원 배출업소 및 배출시설의 지도단속을 위한 집행 위주의 부서로 개편되어야 한다.

아. 국도유지관리

현재 건설행정을 담당하는 지방국토관리청의 기능 중 도로관리기능이 지방자치단체의 기능과 중복된다는 시각과 그렇지 않다는 시각이 공존하고 있다는 점에서 지방국토관리청의 조직개편도 필요하다는 주장과 그렇지 않다는 주장이 양립할 수 있다. 이 문제는 특별지방행정

기관과 지방자치단체간의 기능재배분 방식보다는 민간위탁의 방식으로 해결하는 것이 생산성의 관점에서 볼 때, 바람직한 해결대안이 될 수 있다.

그러나 어느 입장을 취하든간에 지방국토관리청의 조직에 있어서 관리국이 필요한가에 대해서는 회의적이다. 즉 현재의 3~4개 국(실)체제는 지나치게 방만한 조직운영이므로 관리국은 폐지하고 현재의 4개 과를 관리과와 보상과의 2개 과로 축소하는 것이 가능하다. 한 걸음 더 나아가 건설교통부 공무원의 관료적 이익을 고려하지 않는다면 지방국토관리청이 局체제를 유지할 필요가 있을지 의문이다.

자. 식품의약품안전

지방식품의약품안전청과 지방자치단체간에 식품의약품안전관련 사무의 재배분에 있어서 지방식품의약품청은 수입식품을 포함한 식품 등의 수거검사 및 부정불량식품의 단속, 의약품 등의 수거검사 및 약사 감시업무, 식품·의약품 등의 이화학적 검사 및 미생물검사, 식품표시 기준의 준수여부 단속 등 식의약품의 안전성 자체에만 집중하고, 지방자치단체는 식품제조업의 영업허가 및 품목신고, 식품제조유통업소 및 위생접객업소에 대한 위생지도 및 감시, 식의약품 유통체계에 대한 감시에 전념하는 역할배분이 바람직하다고 이미 지적한 바 있다.

이러한 기능조정안에 따르면, 지방식품의약품안전청은 식품 및 의약품의 품질과 안전성 여부에 초점을 맞추고, 지방자치단체는 식품 및 의약품 취급업소 관리에 중점을 두는 것이 된다. 이럴 경우 지방식품의약품청의 하부조직은 시험분석실의 기능이 강화되는 방향으로 조직이 개편되어야 한다. 현행처럼 식품감시과와 의약품감시과의 기능이 단순히 불량식품이나 불량약품 제조·유통업소 단속의 차원이 아니고, 수거된 제품에 대한 정밀한 시험검사를 통해서 유해성과 안전성의 여부를 구체적이고 정기적으로 언론에 공표하고 이를 시정하도록 하기

위해서는 시험분석과의 역할 제고와 인력의 전문성 확보가 가능해야 한다. 그것이 지방식품의약품청이 지방자치단체 위생관련부서와 차별화될 수 있는 길이다.

VI. 결 론

본 연구는 공공부문 생산성 제고의 일환으로 고려될 수 있는 여러 가지 대안 가운데 정부조직 내 중복기능의 조정을 통한 조직규모 및 인력의 감축이 가능하다는 것을 전제로 중앙정부 소속의 특별지방행정 기관과 지방자치단체간의 기능중복의 실태와 원인을 규명하고 그 해소 방안으로서 양 기관간 기능재배분과 조직개편의 방향을 모색하는 작업이었다.

사실 정부조직 내에는 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부 내 각 부처간, 광역자치단체와 기초자치단체간, 정부부처와 산하기관¹⁶⁾간에 기능중복현상이 존재하고 있다. 이러한 기능중복이 행정조직의 여유분(slack)으로서 순기능으로 작용하는 측면도 없지 않으나, 한정된 정부 예산을 낭비하는 측면이 강하고 일반 국민에게는 이중의 규제와 부담이 되는 부정적 결과를 초래한다는 점에서 개선되어야 할 필요성이 항상 제기되고 있다. 특히 공공부문의 생산성을 제고하기 위한 구체적인 대상을 모색함에 있어서 정부조직간의 기능중복 현상은 반드시 다루어야 할 대상인데, 기능중복은 예산과 인력의 낭비를 나타내는 것일 뿐만 아니라 정부의 정책결정과 집행과정에서의 혼선으로 인한 생산성 저하도 초래하기 때문이다.

본 연구는 특히 정부정책의 집행에 있어서 큰 축을 담당하는 특별지

16) 여기서 산하기관이라 함은 학문적이거나 법적인 개념은 아니다. 실무계에서 관행적으로 사용되는 개념으로서, 공식적으로는 정부조직으로 편입되지 않고 그 조직구성원도 공무원의 신분을 갖지 않지만 정부의 투자나 예산지원을 받고 사실상 정부의 역할을 수행하는 정부투자기관, 정부출연기관, 정부재정지원기관을 총칭하는 것이다. 공공부문의 생산성을 판단하는 데 있어서 이른바 산하기관에 대한 분석도 매우 중요하다.

방행정기관과 지방자치단체간에 정책집행과정에서 발생하는 중복성을 분석하였다. 정부정책의 성패는 집행기관의 역할에 크게 의존하며 정부예산과 인력의 대부분이 정책의 집행에 투입된다는 점을 생각하면, 공공부문 생산성의 제고를 위한 수단의 모색에 있어서 반드시 다루어야 할 분야이기 때문이다.

분석의 결과 현재 중앙정부 소속 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복은 두 가지 원인에 의해서 발생하는 것으로 나타나고 있다. 첫째로 국가사무와 자치사무 구분이 모호한 경우가 많아서 인위적인 사무구분이 불가능하거나 비효율적인 것을 중앙정부와 지방정부가 무리하게 분담하고 있는 현실 때문이었다. 둘째로 국가사무 위임에 있어서 특별지방행정기관과 지방자치단체로 이원화된 집행체제를 도입하고 있음에도 불구하고 사무위임시의 적절하고 명료한 배분기준이 법령에 설정되고 있지 않기 때문이었다. 문제는 이러한 원인이 단순히 제도적인 문제가 아니라 중앙정부와 지방정부간 정치적 권력관계, 그리고 정부관료제의 관료적 이익의 문제이기도 하다는 점에 있다. 따라서 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복기능 조정에 있어서도 이러한 점이 고려된 실행전략이 모색되어야 한다. 본 연구도 양 기관간 중복기능 조정과 조직개편안의 제시에 있어서 정부간 정치적 권력관계나 관료적 이익을 가능한 한 억제하는 대안을 모색하였다.

현행법상 그리고 실무적으로 중앙정부의 특별지방행정기관과 부속기관을 구분하지 않는 경향에 비추어 볼 때, 그리고 부속기관이라고 분류되는 기관 중에도 특별지방행정기관의 성격을 가지고 있다는 점을 고려할 때, 공공부문 생산성의 제고를 위한 정부조직간 기능조정과 조직감축 논의에 있어서 지나치게 방만하게 운영되고 있는 또다른 형태의 일선기관인 부속기관과 산하기관에 대한 분석이 제외되었음은 아쉬운 일이지만 향후 연구의 과제로 남겨 두었다.

〈참고문헌〉

- 권순만·김난도, 「행정의 조직경제학적 접근: 대리인이론의 행정학적 함의」, 『한국행정학보』, 제29권 제1호, 1995, pp. 77~95.
- 김정렬, 「정부간관계의 변화와 지방정부의 대응-서구의 경험과 교훈」, 『한국행정연구』, 제6권 제4호, 1997, pp. 135~160.
- 김익식, 「지방자치단체와 특별지방행정기관간의 기능재조정」, 『한국행정연구』 제3권 제3호, 1994, pp. 94~112.
- 김재훈, 「중앙정부기능의 지방이양」, 『정부조직 어떻게 축소할 것인가?』 한국행정학회 조직학연구회 학술대회 논문집, 1998, pp. 119~158.
- _____, 「중앙과 지방간 기능재배분의 논리: 현황 및 전망」, 『한국행정연구』, 제3권 제3호, 1994, pp. 5~30.
- 오석홍 편, 『행정학의 주요이론』, 서울: 법문사, 1992.
- 이달곤, 「중앙과 지방간의 기능배분실태의 분석」, 『행정논총』, 제29권 제1호, 1991.
- 이은재, 『지방행정기관과 특별지방행정기관간의 역할재분담에 관한 연구: 국토관리행정, 병무행정, 노동행정을 중심으로』, 서울: 한국지방행정연구원, 1989.
- 정정목, 『지방자치원론: 공공선택적 접근』, 서울: 법문사, 1996.
- 조석준, 「지자체 실시의 실효성제고를 위한 지방행정제도의 개선방안」, 『조직과 행정』, 서울: 서울대학교 행정대학원, 1994, pp. 627~647.
- 진재구 외, 『도로관리체계 종합개선방안』, 서울: 한국행정연구원, 1996.

최창호, 『지방자치제도론』, 서울 : 삼영사, 1993.

내무부, 『지방조직개편백서』(I, II), 1996.

총무처, 『중앙 - 지방사무 총람』(1, 2), 1994.

총무처, 『정부기능총람』(1, 2, 3), 1994.

정부 각 부처 직제

경기도 행정기구 설치조례

경기도 직제규칙

용인시, 부천시, 무주군 직제규칙 및 업무분장

Hartley, O. A., "The Relationship between Central and Local Authorities," *Public Administration*, Vol. 49, 1971, pp. 439~456.

Jones, G. W., "Local Government and Field Administration," *Local Government Studies*, Vol. 13, No. 5, 1987, pp. 1~11.

Meier, Kenneth J., *Politics and Bureaucracy*, Pacific Grove, CA : Brooks & Cole, 1993.

O'Connor, K. and L. J. Sabato, *American Government : Roots and Reform*, MA : Allyn and Bacon, 1995.

Rhodes, R.A.W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, London : Gower Publishing Company, 1983.

_____, *National World of Local Government*, London : Unwin Hyman, 1986.

Sappington, David, "Incentives in Principal-Agent Relationships," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 2, 1991, pp. 45~66

Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, CA : Wadsworth, 1988.

〈부록 1〉 분석대상 기관의 사무

1. 노동행정

〈노동부 소속 특별지방행정기관의 사무분장〉

－ 고용보험 및 직업훈련

- 1) 고용보험적용업무
- 2) 고용보험료 및 진폐기금부담금의 징수(근로복지공단에 위탁한 사항을 제외)
- 3) 고용보험료 징수에 관하여 근로복지공단에 위탁한 사항에 대한 지도·감독
- 4) 고용보험료 및 진폐기금부담금의 체납처분과 결손처분
- 5) 고용보험사무조합을 통한 징수업무의 처리 및 지도·감독
- 6) 직업훈련계획의 승인 및 지도·감독
- 7) 직업훈련분담금의 적용·징수 및 정산
- 8) 기타 직업훈련에 관한 사항(고용보험법상의 능력개발사업을 제외)

－ 근로감독

- 1) 근로기준법의 적용 및 위반에 대한 조치
- 2) 사업장에 대한 근로감독
- 3) 사업장 노무관리의 지도
- 4) 근로기준법에 의한 각종 인가·허가 및 승인 업무
- 5) 임금조사 및 최저임금에 관한 지도
- 6) 임금체불의 예방 및 체불임금의 청산에 관한 지도
- 7) 노동통계조사에 관한 사항
- 8) 사업장관리 전산업무의 운영

— 노사협력

- 1) 노동조합및노동관계조정법과 근로자참여및협력증진에 관한 법률의 적용 및 위반에 대한 조치
- 2) 노동조합의 설립 및 변경신고에 관한 사항
- 3) 노동조합규약의 시정명령
- 4) 노동조합에 대한 자료제출 요구 및 조사
- 5) 임금교섭 및 단체교섭의 지도
- 6) 노사분규의 예방 및 수습
- 7) 노사협의회의 설치 및 운영에 관한 지도
- 8) 노사관계자의 교육훈련 지원
- 9) 노사관계 관련 동향 파악 및 분석
- 10) 소속사무소 관내 대형노사분규 조정에 대한 지휘 감독(지방노동청에 한함)

— 산업안전 및 보건

- 1) 사업장의 재해예방에 관한 지도·감독 및 산업안전보건에 관한 법령의 위반에 대한 조치
- 2) 근로자의 건강관리 및 건강진단
- 3) 사업장의 작업환경 측정 및 직업병의 예방에 관한 지도
- 4) 사업장의 설치 이전 및 변경에 관한 업무
- 5) 사업장 안전보건 관리체계의 확립에 관한 지도 및 안전보건 개선계획의 승인
- 6) 산업재해예방시설자금의 용자
- 7) 산업재해조사 기동반의 편성 및 운영
- 8) 작업환경측정 대행기관의 지정·지도 및 감독
- 9) 기타 근로자의 산업안전보건에 관한 사항

— 여성 및 연소근로자의 보호

- 1) 남녀고용평등법의 적용과 그 위반에 대한 조치

- 2) 남녀고용차별의 개선
- 3) 사업장의 육아휴직 및 직장보육시설의 설치·지도
- 4) 여성 및 연소근로자를 위한 복지시설의 운영 지도
- 5) 고용문제조정위원회의 운영
- 6) 여성 및 연소근로자의 보호·지도

－ 직업안정 및 고용촉진

- 1) 직업안정법(제18조 및 제19조 제외)에 의한 허가 및 신고
- 2) 구인·구직·개척 및 고용정보의 제공
- 3) 직업상담·직업지도·직업소개·취업알선 및 직업훈련 안내·지도
- 4) 직무분석 및 적성검사의 시행
- 5) 국외취업근로자의 모집·신고의 처리 및 구인·구직 정보제공
- 6) 직업정보제공 사업자에 대한 지도·관리
- 7) 장애인고용의무제 실시·지도
- 8) 장애인고용부담금의 징수 및 지원금의 지급 등에 관한 사항
- 9) 실업급여 수급자격자에 대한 실업인정관련 업무
- 10) 기타 지역 내 고용촉진에 관한 사항

－ 고용보험

- 1) 고용조정지원금의 지급
- 2) 지역고용촉진지원금의 지급
- 3) 고령자고용촉진장려금의 지급, 육아휴직장려금의 지급 및 직장보육시설의 운영비용의 지원
- 4) 직업능력개발사업 실시 사업주에 대한 비용지원(직업훈련 계획 승인 및 지도·감독 제외)
- 5) 직업훈련 또는 교육훈련수강장려금의 지원
- 6) 실업자 재취직훈련의 실시
- 7) 실업급여 수급자격 관리 업무

- 8) 실업급여의 지급 및 훈련수강자 등에 대한 실업인정
- 9) 실업급여의 부정수급에 관한 조사 및 예방업무

— 지방노동위원회의 사무국

- 1) 조정사건
- 2) 중재사건
- 3) 긴급조정사건
- 4) 지방노동위원회의 중재재정에 대한 재심업무
- 5) 재해보상 심사중재사건
- 6) 부당노동행위 구제신청 사건
- 7) 부당해고 구제신청 사건
- 8) 근로조건 위반으로 인한 손해배상청구 사건
- 9) 휴업수당지급의 예외승인 신청 사건
- 10) 단체협약의 지역적 구속력 결정
- 11) 노동조합규약의 시정명령에 관한 업무
- 12) 노동조합의 임시총회 및 대의원대회 소집권자 지명승인에 관한 업무
- 13) 행정소송의 수행에 관한 업무
- 14) 기타 노동관계법령의 규정에 의한 승인의결에 관한 사항

〈광역자치단체의 노동행정관련 사무분장〉

예) K도 노사지원과

- 노정계
- 1) 노사안정 종합계획 수립 및 시행
 - 2) 노사화합지원협의회 구성 및 운영에 관한 사항
 - 3) 지역 내 노사화합을 위한 사업의 추진
 - 4) 임금 및 단체협약 사항 파악 지도
 - 5) 노사 동향분석 및 노동관련 자료관리에 관한 사항

- 6) 노사관계의 안정에 관한 사항
- 7) 근로자 복지와 관련된 사항
- 8) 근로자의 날 행사 및 근로자 사기진작 시책 추진
- 9) 노동단체 지원에 관한 사항

- 직업안정계
- 1) 직업안정시책의 수립·조정
 - 2) 고용촉진 훈련에 관한 사항
 - 3) 지방고용심의회 운영
 - 4) 직업소개사업에 관한 사항
 - 5) 취업정보센터 운영·지도감독
 - 6) 기능장려사업에 관한 사항
 - 7) 독립직업전문학교 지도감독에 관한 사항
 - 8) 인력은행 설치·운영지원에 관한 사항
 - 9) 기타 직업안정에 관한 사항

〈기초자치단체의 노동행정관련 사무분장〉

예) Y시 노사안정대책/노동쟁의 파악/노사동향 파악/임금체불 기업현황파악/직업소개소 인허가 및 관리/구인구직 수요조사 및 취업알선/고용촉진 훈련사업 실시/고용촉진 훈련기관 지도·감독/직업훈련생 모집 선발 위탁/취업정보센터 운영

2. 보훈행정

〈국가보훈처 소속 특별지방행정기관의 사무분장〉

- 지도과(지방보훈청에 한함, 보훈지청의 경우 3-7의 사무는 보훈과가, 8-12의 사무는 관리과가 담당)

- 1) 주요업무계획 및 예산의 조정
- 2) 보훈지청에 대한 업무의 지도·확인
- 3) 각종 보훈행사 및 기념사업에 관한 사항
- 4) 기획·예산·심사분석·비상계획 및 공보
- 5) 보안·사무·문서·관인 및 관인대장의 관수·인사·연금·용도 및 영선
- 6) 국가유공자단체·대한민국재향군인회 및 국가유공자자활용사촌의 운영·지원
- 7) 국가유공자복지시설 및 보훈회관의 관리
- 8) 국가유공자의 포상 및 예우에 관한 사항
- 9) 순국선열·애국지사사업기금에 의한 지원사업에 관한 사항
- 10) 국가유공자의 공훈록 및 전기 등의 발간을 위한 자료수집
- 11) 소송사무의 관리
- 12) 기타 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항

－ 보훈과

- 1) 국가유공자가 입은 재해의 실태파악 및 그 지원
- 2) 국가유공자 등에 대한 의료보호 및 보전에 관한 사항
- 3) 국가유공자에 대한 보철구의 공급 및 수리에 관한 사항
- 4) 국가유공자 등에 대한 취업알선 및 취업자 사후관리
- 5) 국가유공자 등의 직업훈련에 관한 사항
- 6) 국가유공자 등의 양육·양로보호에 관한 사항

－ 관리과

- 1) 국가유공자 등의 등록에 관한 사항
- 2) 상이분류 및 신체검사에 관한 사항
- 3) 국가유공자 등에 대한 기록의 작성·유지
- 4) 각종 보상금의 지급
- 5) 국가유공자 등에 대한 교육보호에 관한 사항

- 6) 국가유공자에 대한 기장·증서 등의 수여 및 발급에 관한 사항
- 7) 국가유공자 등의 생활실태조사
- 8) 국가유공자 등의 연수교육에 관한 사항
- 9) 제대군인의 사회정착교육에 관한 사항

— 운영과

- 1) 회계업무에 관한 사항
- 2) 국가유공자 등에 대한 대부의 실시 및 사후관리
- 3) 국가유공자 등에 대한 대부원리금의 수납에 관한 사항
- 4) 각종 기금 및 기금재산의 관리
- 5) 국가유공자 등에 대한 주택지원
- 6) 기타 국가유공자 등의 자활자금지원에 관한 사항

〈지방자치단체의 보훈행정관련 분장사무〉

예) K도의 보훈관련기능

- 사회복지과 복지기획계
- 1) 국가유공자 및 단체지원에 관한 사항
 - 2) 충혼탑 등 관리

Y시의 보훈관련기능

- 사회복지과 사회계
- 1) 보훈관리(보훈단체 운영 보조금 지급/보훈가족 위문)

3. 통계사무

〈통계사무소 및 그 출장소의 사무분장〉

- 1) 사업체대상조사의 실시
- 2) 사업체대상조사표의 내용검사

- 3) 사업체대상조사표의 부호업무
- 4) 사업체대상조사의 표본관리
- 5) 기타 사업체대상조사와 관련된 사항
- 6) 가구대상조사의 실시
- 7) 가구대상조사표의 내용검사
- 8) 가구대상조사표의 부호업무
- 9) 가구대상조사의 표본관리
- 10) 기타 가구대상조사와 관련된 사항
- 11) 지역통계자료의 관리 및 제공

〈농업통계사무소 및 그 출장소의 사무분장〉

- 1) 농업기본통계조사
- 2) 농업총조사
- 3) 가축통계조사
- 4) 작물통계조사
- 5) 농가경제 및 농산물생산비조사

〈광역자치단체의 통계관련 사무분장〉

예) K도의 통계관련 사무

- 통계계
- 1) 통계행정의 기획조정
 - 2) 인구관련 통계조사 관리(이동·통계·주민등록인구·인구주택센서스)
 - 3) 기본통계 조사분석
 - 4) 행정자료실 자료수집 및 관리
 - 5) 시·군 작성 통계공표 협의 및 통제
 - 6) 통계자료집 제작(통계연보, 조사결과 보고서, 행정지도, 수첩)

- 7) 산업유통 통계조사 관리(사업체, 광공업)
- 8) 통계분석 지표관리(지역 내 총생산, 재정수지)
- 9) 사회 통계조사관리(사회지표, 고용구조, 도시연감)

〈기초자치단체의 통계관련 사무분장〉

- 1) 인구·경제·통계의 기획 조정
- 2) 기본통계[인구·경제]의 수립 정비
- 3) 인구·주택·농업 센서스[주민등록 인구통계]
 - (1) 인구이동 조사
 - 각 읍·면별 주민등록 세대수 및 인구현황 파악, 보고(매월)
 - (2) 인구동태 조사
 - (3) 주민등록 인구통계
 - (4) 인구주택 총조사(5년 주기)
 - (5) 농업총조사(5년 주기)
- 4) 각 통계의 조사실시
 - (1) 사업체 기초통계조사(종사자 5인 이상인 사업체 조사)
 - (2) 광공업 통계조사
 - (3) 지역내 총생산(GRDP) 추계 작업
 - (4) 도시연감(매년)
 - (5) 산업총조사(5년 주기)
- 5) 통계간행물 발간
 - (1) 통계연보 발간(각 실·과 및 유관기관 자료 수집)

4. 병무행정

〈병무청 소속 특별지방행정기관의 사무분장〉

- 징병검사 및 병적관리

- 1) 징병검사 및 이를 받은 자에 대한 병역처분
- 2) 병역기피의 예방 및 병역기피자의 처리
- 3) 행방불명된 병역의무자의 조사
- 4) 제1국민역 편입대상자의 신고 및 조사
- 5) 징병검사대상자의 조사 관리
- 6) 징병검사의 실시
- 7) 현역병 징집순서의 결정
- 8) 징병검사의 연기
- 9) 현역복무를 마치지 아니한 학적보유자의 관리

— 징집

- 1) 현역병 입영대상자 및 귀향처분을 받은 자의 관리
- 2) 현역병의 입영, 입영연기 및 입영기일의 연기
- 3) 가사사정으로 인한 현역복무기간의 단축
- 4) 현역병 지원자의 채용 및 각군 모병업무에 관한 협조
- 5) 의무·법무 및 군종병과 사관후보생의 관리 및 입영
- 6) 학생군사교육 및 학군무관후보생의 관리
- 7) 전투경찰대원 및 교정시설 경비교도의 관리
- 8) 상근예비역의 선발 및 입영

— 소집(서울청은 1, 2, 4, 5, 8호의 업무는 소집과가, 3, 6, 7호의 업무는 관리과가 담당)

- 1) 공익근무요원 소집복무를 마치지 아니한 보충역 및 제2국민역의 관리
- 2) 공익근무요원 소집복무를 마치지 아니한 보충역과 제2국민역의 병역처분변경 및 병역면제
- 3) 병역면제자의 관리
- 4) 공익근무요원의 소집순서의 결정, 소집, 복무 및 소집해제 처분과 실태조사

- 5) 보충역의 교육소집의 계획 및 집행
- 6) 병적증명서 등 각종 증명서의 발급 및 병무행정 민원안내
- 7) 병역의무자의 국외여행허가 및 신고(출국확인 및 귀국신고를 포함한다)의 수리
- 8) 전문연구요원 및 산업기능요원의 선발, 편입, 배정, 복무, 복무만료처분, 신상이동관리 및 실태조사

－ 동원

- 1) 현역복무 또는 공익근무요원 소집복무를 마친 예비역·보충역 및 제2국민역의 관리
- 2) 현역복무 또는 공익근무요원 소집복무를 마친 예비역·보충역 제2국민역의 병역처분변경 및 병역면제
- 3) 제적 또는 신분상실로 인하여 현역 예비역에서 보충역으로 편입된 자의 관리
- 4) 병력동원소집 및 병력동원훈련소집의 계획 및 집행
- 5) 제2국민역 및 예비역의 교육소집과 전시근로소집
- 6) 향토예비군편성업무의 조정 및 감독
- 7) 방위협의회의 운영에 관한 협조 지원

－ 병무행정 전산화

- 1) 병무행정 전산화계획의 수립 및 개발
- 2) 병역자원 전산화관리
- 3) 병역처분을 받은 자 및 입영자의 명부 작성·관리
- 4) 전자계산기의 유지 및 관리
- 5) 기타 각종 자료·통계의 종합·관리·유지

－ 김포병무신고사무소(김포공항을 통하여 출국 또는 귀국하는 병역의무자에 관한 다음 사항을 분장)

- 1) 출국확인 및 귀국신고서의 접수·확인

2) 출·귀국자의 명부관리 및 통보

〈기초자치단체의 병무관련부서의 사무분장〉

1) 징집·소집 및 점호

(1) 현역병 입영

- 입영통지서 송부/입영 실태조사 및 입영 독려/입영 장정
여비 결산(매월 5일)
- 입영결과 대상자 기일연기 처리/ 입영기피자 고발[경찰
서]

(2) 전투경찰, 군장학생, 사관후보생 입영

(3) 공익근무요원 소집

- 공익근무요원 소집통지서 송부 및 소집독려
- 공익근무요원 복무관리
 - : 근무지 지정 및 직무 교육(월 1회)/신상이동 사항 통
보/공익 근무요원 운영현황서 제출(월 1회)/기관별 근
무지 목록작성/신상 명세서작성 유지/소집 해제 처리/
봉급 및 보상금 지급 결의 및 지급

2) 병적 관리

3) 장정 신체검사

(1) 징병검사 대상사 조사(7~8월)

- 대상자 조사서 및 현황서 작성 제출(9월)

(2) 징병검사 계획 수립

(3) 징병검사 준비

(4) 징병검사 실시

(5) 징병검사 종결처리

4) 재향군인 및 국민역 관리

(1) 제1국민역 편입 계획 수립

(2) 제1국민역 관리

- 제1국민역 편입 대상자 적출조사/ 신상 이동 보고
- 5) 향토예비군업무
 - (1) 향토예비군 관리
 - 향토예비군 편성 현황 보고(분기)/직장예비군 편성 승인 접수 및 병무청 통보
 - (2) 병력동원 훈련소집
 - 병력동원 훈련소집 통지/ 동원 자원의 날 행사(반기)/동원 소집 연기원 처리
- 6) 전역자 신상처리
- 7) 동원능력판단자료 조사
- 8) 기타 병사에 관한 사항
 - (1) 국외여행자 관리(국외 여행 출·귀국자 현황 보고(분기))
 - (2) 행방불명자 색출(행방 불명자 명부 관리)
 - (3) 병무사범 단속(병무사범 단속결과 보고(연 2회))

5. 농업진흥사무

<국립농산물검사소 및 지소, 출장소>

- 농산물 품질관리
 - 1) 농산물표준규격화사업에 관한 계획의 수립·시행
 - 2) 농림축산물 품질인증에 관한 사항
 - 3) 표준규격품 및 품질인증품 유통관리와 농산물의 안전성 관리
 - 4) 수출용 원자재 기준소요량 조사
 - 5) 농산물검사규격 및 표준품의 설정·관리
- 농산물 검사 및 기술지원
 - 1) 농산물검사에 관한 사항

- 2) 농산물검사공무원의 자격부여 및 검사기술 수련
- 3) 미곡종합처리장에 대한 저장·가공 등의 기술지원에 관한 사항
- 4) 정부양곡 보관·관리에 관한 사항
- 5) 농림축산물의 원산지관리
- 6) 생사의 검사(부산광역시지소에 한한다)

〈국립동물검역소의 사무〉

－ 검역기획

- 1) 수출입 동물 및 축산물의 검역과 일반검사
- 2) 동물·축산물검역시행장 및 관리수의사에 관한 사항
- 3) 축산물의 보관·관리 및 동물의 사육관리
- 4) 동물검역통계연보의 발간과 검역홍보
- 5) 검역관련 고시·예규에 관한 사항

－ 전염병검사

- 1) 수출입 동물 및 축산물의 전염병검사
- 2) 국내외 가축전염병의 비교·연구 및 시험
- 3) 전염병검사에 대한 기술훈련 및 검역기술개발
- 4) 소독방법의 개발 및 조사연구

－ 위생검사

- 1) 수출입축산물의 위생검사
- 2) 국내·외 축산식품의 위생 및 안전성 시험·비교 및 연구
- 3) 위생검사에 대한 기술훈련 및 검역기술개발

－ 국제검역정보관리

- 1) 국제동물검역에 관한 정보의 수집 및 관리
- 2) 동물검역에 관한 국제협력
- 3) 국가별 수출입 위생조건에 관한 사항

4) 국제동물검역제도의 비교·분석

5) 수입검역물의 해외현지 검역

<국립식물검역소의 사무>

— 검역기획

1) 수출입식물 검역에 관한 종합기획 및 제도의 개선

2) 수출입식물 검역장소의 지정 및 관리

3) 수출입식물 방제업무에 관한 사항

— 국제검역협력

1) 식물검역에 관한 국제협력

2) 국내외 식물검역정보의 조사·수집 및 분석

3) 외국의 식물검역제도 조사

4) 식물검역홍보 및 간행물 발간

— 소독개발

1) 소독방법·이화학검사·폐기방법의 개발

2) 식물검역용 약제의 개발 및 소독방법의 기준설정

3) 실험실·훈증실 및 교육훈련실의 운영관리

4) 자료실 운영 및 검역자료에 관한 업무

— 병원조사

1) 식물병의 생태·분류동정·시험연구 및 검사방법의 개발

2) 식물병의 국내외 분포조사

3) 외래병원균의 예측·관찰·조사

4) 병원균의 위험도평가

5) 격리재배의 운영지도

— 해충조사

1) 해충의 분류동정 및 검사방법의 연구개발

- 2) 외래해충의 예측·관찰·조사 및 해충의 생리·생태 연구
- 3) 해충의 위험도평가
- 4) 곤충관련 국제학계 및 전문기관과의 교류업무
- 5) 식물검역요원에 대한 기술교육

〈국립종자공급소 및 그 지소의 사무분장〉

— 주요 농작물의 우량종자 생산

- 1) 종자생산에 관한 계획 수립
- 2) 종자생산포장의 지정 및 관리
- 3) 종자의 수매에 관한 계획의 수립 및 수매가격의 사정
- 4) 종자생산에 관한 기술개발 및 경종기준 확립
- 5) 종자 수출입의 추천
- 6) 원예작물의 종자·종묘의 검정

— 종자보급

- 1) 종자수급에 관한 계획 및 조정
- 2) 종자기금운영계획의 수립 및 기금관리
- 3) 종자의 판매·보급에 관한 계획 및 지도·감독
- 4) 종자판매가격의 사정
- 5) 종자차관사업 업무
- 6) 종자정선에 관한 계획 및 지도·감독
- 7) 종자정선시설 및 기자재의 관리
- 8) 종자의 보급에 관한 간행물 발간 및 홍보

〈지방자치단체의 종자관련 사무분장〉

— 기초자치단체(농정관련부서)

- 1) 농사자재 및 종자 갱신
 - (1) 농업자재 공급, 관리

- 농업자재 판매업소 등록 및 변경사항 관리
- 농업자재 생산업체 허가 및 변경사항 관리
- (2) 농업자재 수급 및 유통관리[검사업무 병행]
 - 부정·불량종자 유통단속 및 검사시료 수거(월 2회)
 - 종자피해분쟁조정위원회 운영[소비자보호법에 의거]
- (3) 종자갱신
 - 보리(맥류) 양특종자 공급[농협 협조]
 - 농가 자율채종포 운영, 소요종자 공급(참깨, 들깨, 땅콩 등)
 - 기초자치단체(농촌지도소)
- 기술보급과 식량작물계
 - 1) 식량작물 우량품종 보급 및 시범사업
- 기술보급과 기술개발계
 - 1) 새로운 품종에 대한 시험

6. 산림행정

<지방산림관리청, 국유림관리소의 사무분장>

- 국유림의 보호 및 관리
 - 1) 국유임야 및 그 산물의 매매계약
 - 2) 국유재산 및 물품의 관리
 - 3) 국유임야의 보호·관리, 대부 및 분수림관리
 - 4) 국유림 내 야생조수의 보호육성 및 수렵지도
 - 5) 국유림의 산림병해충 방제
 - 6) 국유림의 확대집단화계획 추진
- 국유림 조성 및 개발
 - 1) 국유림경영계획의 편성·지도

- 2) 국유임야의 자원조성
- 3) 국유임산물의 생산
- 4) 국유림의 토목사업
- 5) 국유림 내 휴양림조성사업
- 6) 국유림 내 채종림 또는 수형목의 지정·해제 및 관리
- 7) 국유림 내 보안림의 지정·해제 및 관리

－ 산림토목사업소

- 1) 지방산림관리청의 임도시설 및 장비관리에 관한 소관사무를 분장

〈광역자치단체의 산림관련부서의 사무분장〉

예) K도의 경우

－ 산림과

- 임정계
- 1) 산림행정의 종합계획수립 및 조정
 - 2) 공유림 일반관리에 관한 사항
 - 3) 농어촌발전기금 용자(임업분야) 지원에 관한 사항
 - 4) 임업협동조합 지도·육성에 관한 사항
 - 5) 산림 기본통계 및 임산물 생산통계 조사
 - 6) 도유림사업소 지도·감독에 관한 사항
 - 7) 기타 과 내 타계에 속하지 아니하는 사항
- 보호계
- 1) 산불방지에 관한 사항
 - 2) 산림사범 예방단속 및 임산물 반출에 관한 사항
 - 3) 야생조수 보호 및 수렵면허에 관한 사항
 - 4) 산지정화 및 산림병해충 방제에 관한 사항
 - 5) 보호수에 관한 사항
 - 6) 명예산림보호 및 산림공익근무요원 관리

7) 토석채취에 관한 사항

8) 푸른숲 선도원 육성 및 그린스쿨 운영

- 자원조성계
- 1) 조림사업 계획수립 및 시행지도
 - 2) 산림사업용 묘목생산 및 수급에 관한 사항
 - 3) 조림지 전용협의 및 분수립 설정·해지에 관한 사항
 - 4) 육림사업 계획수립 및 시행지도
 - 5) 가로수 식재 및 관리
 - 6) 채수포 및 수형목 지정관리
 - 7) 사방지 지정, 관리 및 사방사업에 관한 사항
 - 8) 보안림 관리에 관한 사항
 - 9) 산림재해대책수립 및 복구에 관한 사항
 - 10) 산림환경연구소의 지도·감독에 관한 사항
 - 11) 조경 및 관상수에 관한 사항
 - 12) 도시녹화에 관한 사항
- 산지개발계
- 1) 지역산림계획 및 영림계획에 관한 사항
 - 2) 보전입지지정 및 전용허가 협의
 - 3) 대체조림비, 전용부담금 부과징수 및 소송 업무
 - 4) 임목벌채 및 임업진흥 촉진지역 관리
 - 5) 산별 시범단지 및 산촌개발에 관한 사항
 - 6) 5대강 유역 산림사업에 관한 사항
 - 7) 수목원 조성 및 관리에 관한 사항
 - 8) 산림욕장 및 자연휴양림 관리에 관한 사항
 - 9) 임업기술 지도보급 및 임업기능인 양성에 관한 사항
 - 10) 수목굴취 및 산림형질변경 지도에 관한 사항

- 11) 산지이용 구분조사에 관한 사항
- 12) 임도시설에 관한 사항
- 13) 임업후계자 및 독립가 육성에 관한 사항
- 14) 임산물 이용 및 산림부산물 생산에 관한 사항
- 15) 분재생산 및 관리에 관한 사항
- 16) 산림문화 시책개발 및 추진에 관한 사항
- 17) 축령산자연휴양림관리사무소의 지도 감독에 관한 사항

〈기초자치단체의 산림관련부서의 분장사무〉

예) M군 식수계, 보호계

1) 조림사업계획 및 실행

(1) 조림사업

- 조림예정지 조사/사업별 지역별 조림계획[설계서]작성
/사업계획 산주통지, 보조자 결정/보조신청서 징취(2월)/사업별, 수종별, 사업장별 묘목수급계획/묘목검사, 검수, 수송(2~3월)/조림 및 비료주기 작업지도(3~4월)/조림실적 도에 보고(5월)

(2) 조림지 풀베기

- 조림지 풀베기 예정지 조사(5~6월)/풀베기 대상자 결정 및 산주 통지/현지 작업 추진지도(6~8월)/군유림 풀베기 작업 실시, 인부사역, 인부임지급서 작성

2) 산림 기본통계

산림 기본통계 조사/임산물 생산통계 조사(품목별)/산림경영 실태 조사[별도 지시]

3) 임업단체 지도 감독, 지원

운영비 예산 확보/ 운영비 지급

4) 임업용자

(1) 임업용자

- 농어촌특별회계 용자금 신청 통지서 발급/신청자 용자 대상사업 적정 여부 현지확인 심사 선정/용자대상지 현장지도 감독

(2) 농림수산사업

- 농림수산사업 우선순위 결정

5) 사방사업

- 예정지 조사 후 선정(반기)/사방사업 실행/사방지 지정 및 해제/사방지 지정, 해제 사항 해당 읍·면에 통보

6) 산림재해 예방

- (1) 해빙기 산림재해[산사태]예방(관내 산사태 위험지 일체 조사(2월)/산사태 우려지역에 대한 주민 홍보 및 제도)

- (2) 산림 풍수해 예방대책

자체 풍수해 예방대책 수립 후 재해대책본부와 협조체제 유지 및 사항 보고/재해대책 비상연락망 및 비상근무조 편성 운영

- (3) 산림 풍수해 복구대책

피해사항 현지조사 후 군재해대책본부 및 도에 보고

7) 양묘사업

사업 계획수립[경영사업]/일반양묘

8) 토석채취 허가

- (1) 채석 허가(타당성 조사/허가증 교부)
- (2) 토사 채취 허가(타당성 조사/허가증 교부)

9) 산림훼손 허가

- (1) 산림 형질 변경 허가[협의, 신고]
서류 검토 및 현지 조사/대체조림비 및 산림 전용부담금 부과
- (2) 보전임지 전용 허가[협의]

서류 검토 및 현지 조사/대체조림비 및 산림 전용부담금 부과

(3) 수목 굴취 허가[신고]

○ 서류 검토 및 현지 조사/복구비 예치

10) 가로수 식재관리

(1) 가로수 식재

○ 신규 및 보완식재 실행(반기)/가로수 식재 예정지 조사/설계서 작성 및 도로 점용허가

(2) 가로수 관리

○ 가지치기 및 맹아관리, 비료주기, 병해충방제 실시(연 3회 이상)

○ 교통장애목, 피해목에 대한 굴취·이식·보완식재 등의 조치

11) 국토공원화운동 추진계획 수립 및 실행

(1) 산림휴양시설 조성, 운영

○ 자연휴양림 신규 조성 및 기 조성지 시설보완/자연휴양림 조성 이력카드 작성 관리/자연휴양림 운영실적 보고

(2) 무궁화 식재 관리

12) 지역 내 노변정리 및 꽃길화단 조성

13) 지역 내 공한유휴지 녹화사업 추진

14) 기타

(1) 독립가 및 임업후계자 육성

(2) 산지 이용 구분

○ 산지 이용 재편 작업/생산, 공익, 산업임지 지정 고시/임야도에 의한 현지조사 도면 적정여부 검토

(3) 임업진흥 촉진지역 관리

15) 산림보호 부정임산물 단속

- (1) 산림보호 단속계획 수립(1월)
- (2) 산림 보호·단속
 - 임목 벌채시 단속(월 1회 이상)
 - 산림 형질변경 허가지 등 각종 사업지 단속(월 1회 이상)
- (3) 산림보호장비 및 지급품 관리
- (4) 명예 산림보호지도요원 위촉(663명)
- (5) 수입 임산물 원산지 표시
- (6) 부정 임산물 단속
- 16) 보안림 관리
 - 1) 보안림 지정 및 해제
 - 2) 보안림 내 사업허가
 - 3) 보안림 여부 확인원 발급
 - 4) 보안림 대장 관리
- 17) 임산물 수급조정
 - (1) 목재수급 실태조사
 - (2) 목재 수급계획
 - 목재 수급계획에 의거 벌채량 조정
- 18) 임산연료대책
 - (1) 읍·면 마을별 가구수에 따른 소요량 파악
 - 영림계획에 의한 벌채지, 각종 사업지 임산연료 산출
 - 임산연료 대상지 고시
- 19) 산림병충해 방제
 - (1) 산림병충해 방제 대책 본부 설치 운영
 - 병충해 방제 추진 상황 점검
 - 병충해 진단 및 방제 기술 상담 지도
 - (2) 항공방제

- 항공방제에 따른 주민 홍보
- 항공방제 실행 준비
- (3) 산림 병충해 발생 조사
- (4) 기타 산림 병충해 방제
 - 관내 가로수 및 화단 조경수 방제 실시

20) 산화 방지

- (1) 입산 통제구역 지정 고시
 - 산불 다발지역 및 취약지 조사
 - 입산통제구역 지정 관보 게재, 고시
- (2) 산면적 100m 이내 논·밭두렁 및 농산폐기물 소각
- (3) 산불방지 종합 대책
 - 산불방지 상황실 설치 및 운영/산채, 약초 채취자 파악
관리/산불 방지 유관기관 협의회 개최(연 3회)
- (4) 산불방지 예방 및 홍보
- (5) 산불감시원 및 기동진화대원 조직 운영
- (6) 각종 장비 및 물품 관리
 - 산불 진화장비/육림장비/산불 감시초소 설치 및 운용
보수 관리
- (7) 무선국 관계
 - 무전기 외 부품 보관 관리/무선국 준공검사 신청
- (8) 산불 비상근무일지 작성 및 보고
 - 이상 유무 1일 5회 도에 보고

21) 제재업 허가 단속

- 제재시설 허가 및 취소/제재시설 점검 및 단속/목재의
재하량 조사 및 원자재 사용량 파악

22) 입산물 반출 통제

- (1) 생산 확인용 검인 찍기
 - 입산물을 반출하기 위한 민원 접수 검인 찍기 실시

(2) 검인의 보관 관리

23) 야생조수 보호 번식 및 수렵 단속

(1) 야생조수 보호 번식

- 조수 보호구 관리/경계표지판, 입간판 등 시설물/조수 보호용 새집 가설

(2) 수렵 단속

- 불법 포획물 사용 단속/수렵 면허장 발급/유해조수 포획허가

(3) 순환수렵장 운영 관리

- 순환수렵장 설정 면적 고시(9~10월)/순환수렵장 경계, 금지, 안내 표지판 설치/포획 승인증 발급(11~2월)

24) 산림범죄자 처리 및 사범업무

(1) 사범 일반

- 특별 사범 경찰관 지명서 발급/지방검찰청 및 직무교육 참석/수사자료 통보

(2) 사범 업무

- 각종 산림사고 및 산불 가해자 검거를 위한 내사/산림피해지 피해내용 및 현장조사/산림법 위반 피의자 사건 서류 구비, 검찰송치/구속 적발에 따른 사건처리 및 과태료 부과

25) 공유임야 관리

(1) 공유림 관리 실태조사

(2) 공유림 대부/대부료 징수

26) 영림계획 편성 및 사업 지도

(1) 육림간벌사업 (현지 지도 감독/조사 및 보고)

(2) 영림계획 편성 및 사업 지도

- 영림계획[변경]인가/영림계획 시업 신고/공원 구역

내 시업관리

(3) 어린 나무 가꾸기 사업 실행 및 지도

27) 별채 및 무육사업 허가와 지도

28) 임산부산물 증산

(1) 표고재배 현대화 시설

- 대상 농가 심사/지원 대상자 확정/지원대상자 농가 교육 실시/시설물 설치 시행 및 지도 감독

(2) 표고버섯 생산

- 표고 생산량, 표고건조장 및 건조기 시설보유현황, 표고 재배자[신규 재배자 포함] 현황파악 보고(반기)

(3) 밤 증산

- 밤 출하 조절 자금[농안기금]소요 파악/3·4분기중 당 해연도 밤 수확 예상량 조사 및 보고

(4) 단기 소득 임산물

- 단기소득 임산물 주산단지[산채류] 운영 평가 및 운영 실적 조사 제출
- 민원에 의거 임산물[송이버섯] 채취 신고필증 교부

(5) 수액 채취

- 수액 채취 민원 처리/수액 채취 가능 수종 분포도 조사

29) 산업비림 지도 육성

(1) 산업비림 소유 권장

- 연간 5천m 이상의 국내산 원목을 원자재로 이용하는 사업자에게 산업비림으로서 산림 소유 권장

(2) 산업비림의 대장관리

- 소유 현황 파악

30) 임야 매매증명 발급

- 임야 매매증명 발급/매매증명 발급 임야 사후 관리/과태료 부과 및 징수/기록 및 보고

31) 임도시설 관리

- 사업 대상지 선정/측량 및 설계/사업 시행

32) 천연림 보육 사업

- 천연림 보육 사업 추진 및 현지 지도 감독/사업보고

33) 보호수 관리

- 보호수 지정 및 해제/보호수 관리 감독

7. 중소기업지원

〈지방중소기업청과 중소기업사무소의 사무분장〉

－ 중소기업지원을 위한 협력

- 1) 지방자치단체와의 업무협조
- 2) 중소기업진흥공단 지부와의 업무협조
- 3) 지역 내 금융기관, 대학 및 중소기업 지원기관과의 업무협조
- 4) 지방중소기업종합지원센터의 지원
- 5) 지방중소기업에 대한 경영애로 해소의 지원

－ 중소기업 기술지원

- 1) 중소기업에 대한 기술지도
- 2) 중소기업에 대한 기술정보의 제공 및 전산업무
- 3) 중소기업에 대한 시험검사설비 이용의 알선
- 4) 중소기업의 기술지원을 위한 연구개발 및 조사
- 5) 공업기술 향상을 위한 교육에 관한 사항

－ 공산품 시험검사

- 1) 공산품 및 공업재료에 관한 시험·분석·검사 및 감정
- 2) 시험기기의 운영 및 관리

- 3) 계량기·계측기의 검정 및 교정
- 4) 시험기관 및 검사기관의 인정에 관한 사항
- 5) 연구개발 및 조사

〈광역자치단체의 중소기업 지원 기능〉

예) K도의 경우

－ 산업정책과

- 산업정책과
- 1) 기업활동규제완화 및 공장설립 간소화 업무
 - 2) 중소기업 협동화 사업추진
 - 3) 지역특화산업 육성
 - 4) 공예산업 육성 및 지도

- 공업행정계
- 1) 공장설립, 이전 및 등록에 관한 사항
 - 2) 조건부 및 무등록 공장관리
 - 3) 아파트 공장 및 새마을공장 지원관리 업무
 - 4) 중소기업 창업사업계획에 관한 사항

- 산업입지계
- 1) 산업단지 실시계획 승인, 고지 및 준공에 관한 사항

- 2) 지방산업단지 관리공단 설립에 관한 사항
- 3) 농촌지역 공단조성 및 관리에 관한 사항
- 4) 소규모 공업용지 조성 및 지원

- 산업기술계
- 1) 중소기업 산업기술 지도
 - 2) 산업기술 교류 및 이전업무
 - 3) 산·학·연 공동기술 개발사업
 - 4) 산업디자인 개발지원
 - 5) 산업기술정보센터 운영에 관한 사항

- 첨단산업계
- 1) 벤처산업육성에 관한 사항
 - 2) 정보통신 산업육성 및 관련 교육지원사업

— 중소기업과

- 중소기업계 1) 중소기업육성계획 수립 및 추진
- 2) 경기신용보증조합 운영 지원
- 3) 경기중소기업지원진흥재단 운영지원
- 4) 유망중소기업 선정관리
- 5) 중소기업육성시책 설명회
- 6) 중소기업협동조합설립(변경)인가 및 사후관리
- 7) 중소기업 애로타개 추진
- 8) 경기중소기업 대상 운영
- 9) 기술집약형 중소기업 확인업무
- 10) 기업경쟁력 협의회 운영
- 자금지원계 1) 중소기업 육성기금 조성 및 운용
- 2) 중소기업 구조조정자금 지원계획 수립, 추진
- 3) 중소기업 운전자금 지원계획 수립 및 추진
- 4) 중소기업육성기금 지원업체 사후관리
- 5) 중소기업육성기금 융자심의위원회 운영
- 6) 기업경쟁력 강화협의회 자금지원 분과위원회 운영
- 7) 중소기업 육성기금 시군 부담금 배분 및 지도
- 중기센터계 1) 중소기업지원종합센터 건립계획 수립 및 추진
- 2) 중소기업지원종합센터 관리 운영계획 수립 및 추진
- 3) 중소기업종합지원센터 법인(주식회사) 설립
- 4) 중소기업종합지원센터 건립추진위원회 운영
- 5) 중소기업종합지원센터 민자유치

- 품질관리계
- 1) 품질인증(ISO 100PPM) 인증획득 지원
 - 2) 품질경영대회 운영
 - 3) 품질관리 교육 지원
 - 4) KS 표시허가업체 공장검사 및 시판품 검사
 - 5) 불법공산품 유통단속 및 품질조사 지도
 - 6) 공산품 순회 정비반 운영
 - 7) 수입물품 원산지표시 지도단속
 - 8) 계량기 제작업 등록 및 사후관리
 - 9) 계량기 검정 및 정기검사 지도
 - 10) 부정계량기 지도단속

〈기초자치단체의 중소기업 지원 기능〉

예) Y시의 경우

지역경제과 공업계, 노사지원계

- 1) 중소기업육성계획 및 시책
- 2) 공장설립허가 및 창업에 관한 업무
- 3) 중소기업 운전자금 지원업무
- 4) 공산품 품질관리
- 5) 공예품 품질관리

8. 환경행정

〈환경관리청 및 지방환경관리청의 사무분장〉

- 환경보전의 홍보 및 교육
 - 1) 환경보전의 홍보 및 교육에 관한 사항
 - 2) 명예환경감시원의 임명·운영
- 자연환경보전

- 1) 환경영향평가 협의 및 사후관리
- 2) 환경영향평가대행자의 지정·관리
- 3) 야생동식물의 보호·관리에 관한 사항
- 4) 자연생태계보전지역의 관리 및 자연환경보전시설의 설치·운영
- 5) 국토이용계획 협의, 해역이용 협의
- 6) 도립공원·군립공원계획 결정·변경시의 자연환경영향평가결과 협의
- 7) 행정계획 및 농공단지 입주업체 등에 대한 환경성 검토

－ 환경산업 관리

- 1) 환경오염방지사설업 등 환경관련 영업의 허가·등록 및 사후관리에 관한 사항
- 2) 배출시설 설치(변경)허가 및 신고
- 3) 배출시설 설치완료 확인
- 4) 지정폐기물처리업 허가에 관한 사항
- 5) 유독물제조업 등록에 관한 사항
- 6) 폐기물예치금·부담금의 부과·징수에 관한 사항

－ 수계별 수질관리

- 1) 상수원수의 수질협의
- 2) 상수원보호구역 관리실태 평가에 관한 사항
- 3) 환경오염원 조사에 관한 사항
- 4) 하수·폐수·분뇨처리장의 운영 및 관리실태조사에 관한 사항
- 5) 공공수역에서의 오수·분뇨 및 축산폐수규제에 관한 사항
- 6) 하천 오염행위의 감시 및 단속에 관한 사항
- 7) 수질오염사고 방재대책의 수립 및 사후조치에 관한 사항
- 8) 영향권별 환경보전계획의 수립·시행

— 환경지도

- 1) 지도·점검 기본계획의 수립 시행
- 2) 배출시설설치 사업장에 대한 지도·점검 및 행정처분
- 3) 배출부과금 관련 업무
- 4) 폐기물처리시설의 설치승인에 관한 사항
- 5) 지정폐기물의 수집·운반에 관한 사항
- 6) 지정폐기물 배출사업장 지도·점검에 관한 사항
- 7) 폐기물매립지 주변환경조사 및 사후관리
- 8) 폐기물처리시설의 설치지원에 관한 사항

— 환경오염 측정

- 1) 환경영향권 내 환경오염측정망 설치기본계획의 수립
- 2) 대기·토양·산성비 등에 관한 환경오염측정망의 설치·운영
- 3) 지방자치단체의 환경오염측정망 설치지점 조정협의
- 4) 측정·분석결과의 집계 및 분석 총괄
- 5) 환경전산제어실 운영·관리

— 시험분석

- 1) 채취시료에 대한 시험·분석
- 2) 시험·분석에 관한 통계자료의 관리
- 3) 시험·분석기기의 운영·관리

〈광역자치단체의 환경관련부서의 분장사무〉

— 환경보전과

- 환경기획계
- 1) 국소관 행정의 종합기획 조정
 - 2) 환경개선부담금 부과·징수업무
 - 3) 환경개선 특별회계 운영
 - 4) 환경오염방지시설 용자금 운영

- 5) 국제적인 환경협력에 관한 사항
 - 6) 지방의제 21(Agenda) 업무
 - 7) 환경단체 관리 및 행사지원
- 환경관리계
- 1) 환경보전 종합계획 및 시책수립
 - 2) 환경보전자문위원회 구성 운영
 - 3) 폐수배출시설 설치(변경)허가·신고 및 사후 관리
 - 4) 배출업소 전산망 운영 및 관리(실태조사 포함)
 - 5) 폐수배출업소 지도단속 및 행정처분 부과금 관리
 - 6) 유해화학물질 관리
 - 7) 환경정보시스템 구축에 관한 사항
 - 8) 폐수 10% 줄이기
 - 9) 지역환경 기준의 설정에 관한 사항
 - 10) 환경안전진단 관리
 - 11) 환경정책개발
 - 12) 공장폐수종말처리장 지도관리
 - 13) 공단폐수종말처리장 지도관리
- 생태보전계
- 1) 환경영향평가 및 환경성 검토·협의를 관한 업무
 - 2) 자연 및 지구환경 보전업무
 - 3) 토양 환경보전에 관한 사항
 - 4) 지하수 오염에 관한 사항
 - 5) 생태보전계획 수립 및 조정에 관한 사항
 - 6) 습지(내륙)에 대한 조사 및 보전
 - 7) 지역의 자연생태계 조사
- 생활환경계
- 1) 환경분쟁조정위원회 구성 운영
 - 2) 자동차 공해방지 지도단속

- 3) 환경보전 홍보교육 및 환경관련교육
- 4) 생활소음 규제에 관한 사항
- 5) 비산먼지 발생사업장 관리에 관한 사항
- 6) 생활악취 발생사업장 관리에 관한 사항

대기보전계

- 1) 대기보전 기본계획 수립시행
- 2) 대기측정망 등의 설치 및 운영관리에 관한 사항
- 3) 고체연료, 청정연료에 관한 사항
- 4) 대기오염원 조사에 관한 사항
- 5) 지하공간 관리업무에 관한 사항
- 6) 오존경보제의 운영에 관한 사항
- 7) 대기환경규제 지역의 실천계획 수립
- 8) 대기 기본부과금 부과, 징수에 관한 사항
- 9) 대기배출시설 설치(변경)허가, 신고 및 사후 관리
- 10) 대기배출업소 지도단속에 관한 사항

— 청소행정과

청소행정계

- 1) 폐기물처리 기본계획 수립 및 조정
- 2) 청소장비개선 및 보강에 관한 사항
- 3) 폐기물 무단투기 지도·단속 업무
- 4) 쓰레기 감량업무
- 5) 농어촌 쓰레기 처리대책
- 6) 쓰레기 종량제의 실시에 관한 사항
- 7) 주민청소에 대한 업무
- 8) 건축폐기물에 관한 사항
- 9) 폐기물 처리업에 관한 사항
- 10) 사업장 폐기물의 공동수집, 운반, 보관 처리에 관한 업무

11) 폐기물 수집, 운반, 차량증 발급에 관한 업무

12) 사업장 폐기물 배출자 신고 관련 업무

재활용계

1) 자원재활용 기본계획 수립

2) 재활용 기술지원에 관한 업무

3) 재활용업체에 관한 사항

4) 재활용장비 보강, 지원에 관한 업무

5) 공공기관 재활용 추진업무

6) 폐자원 수집에 관한 사항

7) 한국자원재생공사에 관한 사항

8) 건축폐기물 처리 재활용에 관한 업무

9) 재활용산업의 육성업무

10) 음식물쓰레기 재활용에 관한 업무

청소시설계

1) 폐기물 매립지에 관한 사항

2) 폐기물 소각장에 관한 사항

3) 폐기물 중간처리시설에 관한 사항

4) 수도권 매립지 관련 업무

5) 폐기물처리 기술개발에 관한 사항

6) 시군 폐기물처리시설 설치 및 조정에 관한 사항

－ 상하수관리과

상하수기획계 1) 상하수행정의 종합계획 수립 및 조정

2) 상하수 기본통계에 관한 사항

3) 충무계획 수립·시행

4) 토특융자금 신청 및 결산

5) 통합정수장 운영에 관한 사항

6) 상하수 전산화에 관한 사항

7) 상하수 사용료에 관한 사항

8) 팔당상수원 특별회계 관리

- 상수도관리계
- 1) 먹는물 관련 영업허가 및 관리에 관한 사항
 - 2) 먹는물 공동시설 관리에 관한 사항
 - 3) 수질개선 부담금에 관한 사항
 - 4) 상수도 수질관리에 관한 사항
 - 5) 저수조 설치 및 유지관리에 관한 사항
 - 6) 상수도 기술지원단 운영에 관한 사항
 - 7) 상수도종합계획 수립조정 및 시행
 - 8) 누수탐사 기술보급
 - 9) 상수도 사업의 인가
 - 10) 상수도시설 및 중수도시설에 관한 사항
 - 11) 기타 상수도사업에 관한 업무
- 하수관리계
- 1) 하수도사업 종합계획 수립관리
 - 2) 하수도 정비 기본계획 수립관리
 - 3) 하수도사업에 관한 사항
 - 4) 도시 및 농촌하수도 정비사업 추진
 - 5) 농특세 하수도사업 추진
 - 6) 공공하수도 설치 인허가에 관한 사항
 - 7) 하수종말처리장 설치 및 운영관리
- 오폐수관리계
- 1) 오수·분뇨 및 축산폐수처리 기본계획 수립
 - 2) 오수·분뇨 및 축산폐수처리시설에 관한 사항
 - 3) 오수·분뇨 및 축산폐수 정화시설 시공업 및 정화조 제조업에 관한 사항
 - 4) 공중화장실 정비확충 및 관리
 - 5) 특정 공산품(수질오염물질)의 판매에 관한 사항
 - 6) 분뇨 및 축산폐수 공공처리시설 설치 및 운영
 - 7) 오폐수 배출업소에 관한 사항
 - 8) 축산폐수 관련 부과금 및 과태료에 관한 사항

9) 기타 우수 및 축산폐수에 관한 사항

- 수질보전계
- 1) 수질보전기본계획 수립 시행
 - 2) 특별대책지역 종합관리
 - 3) 수질조사에 관한 사항
 - 4) 팔당상수원관리사무소 지도감독에 관한 사항
 - 5) 상수원 보호구역 지정 및 관리
 - 6) 수질오염에 대한 종합대책의 수립에 관한 사항
 - 7) 기타 수질관련 업무

一 보건환경연구원

- 1) 기본계획 수립 관련 기초환경 검사자료 제공
- 2) 상수원 상류(왕숙천) 매일 1회 채수·분석, 자료송부
- 3) 대기오염 배출시설의 시료채취 및 분석, 결과통보
- 4) 대기 자동측정망 운영(38개소)
 - 대기, 산성우, 자동차배기가스, 소음측정망에서 각 분야 별 검사, 자료송부
- 5) 오존측정, 오존경보상황실 운영, 오존경보 최초발령 서울시 보고
- 6) 오존예보제 실시(매일)
 - 자동음성정보장치(ARS)로 방송국 등 122개 기관통보
- 7) 지하철, 터널오염도 검사, 결과통보
- 8) 대형건물 실내오염도 검사, 결과통보
- 9) 도로 및 생활소음도 조사, 방음벽 설치 영향평가, 결과통보
- 10) 산업장 소음·진동검사, 결과통보(진정건 등)
- 11) 대기오염, 소음 전광판 운영관리(14개소)
 - 자료입력 및 검색
- 12) 다이옥신, 라돈, 환경호르몬 등 특수오염물질분석 산업장 폐수검사, 결과통보

- 13) 한강본류, 지류천 수질자동측정망운영(5개소), 검사 및 자료 송부
- 14) 하천 수질오염 조사(서울 시내 10개 하천 13개 지점), 자료 송부
수질오염 사고예보제 실시, 최초 예보 발령
- 15) 토양오염 지역측정망 운영(280개 지점), 시료채취 및 분석
- 16) 산업폐기물, 음식폐기물 검사, 결과통보
- 17) 지하수(음용수, 생활, 공업, 농업용수)검사, 결과통보
- 18) 난지도매립지 침출수, 토양오염도 검사
- 19) 한강, 주요하천 서식어류 부위별 중금속 검사
- 20) 오수분뇨검사, 결과통보
- 21) 토양오염 유발시설 오염도 검사
- 22) 방역약품, 잔류농약 등 유해화학물질 검사, 결과통보
- 23) 수질환경 미생물(일반세균, 대장균군, 분변성 대장균군) 검사
- 24) 혐의된 필수과제 조사연구업무 수행(1998년 28과제)

<기초자치단체의 환경관련 분장사무>

— 환경관리계

1) 환경보존 종합계획 수립

(1) 자연환경보전[맑은물 지키기] 세부추진계획 수립 및 시행

- 방재장비 확보 및 비상체계 확립/ 수질오염 사고대비 방재훈련 실시/하천감시활동 강화/마을 실개천 살리기 운동/1사 1하천 가꾸기 운동/하천수 수질검사/수질오염 예방 홍보실시

(2) 특정 야생 동·식물 관리

- 특정 야생 동·식물보호 계획 수립/홍보활동/ 지도단속

/추진실적 보고

- 2) 환경성 검토[농공지구 입주업체 등]
 - (1) 환경성 검토[농공단지]
 - (2) 환경영향 평가 및 사후관리
- 3) 군환경보존자문위원회 구성·운영
 - (1) 자연환경보전 명예지도관 위촉관리
- 4) 배출시설 설치 허가[신고]
 - (1) 배출시설 설치허가/배출시설 설치신고/비산먼지 발생사업 [변경]신고사항
- 5) 환경영향평가 관련업무
 - (1) 환경영향 평가관리
- 6) 하천 정화사업
 - (1) 지하수 이용공 및 폐공 수질오염관리
 - (2) 상수원 보호구역 및 하천관리[공익요원 포함]
 - 상수원 보호구역 관리/상수원 보호구역 내 불법시설물 단속/하천관리/수질오염 사고대비 방재 훈련 실시/하천감시 활동
- 7) 농공지구 공동오·폐수종말처리장 관리
- 8) 환경개선비용부담금 부과·징수·조정 및 강제징수
 - (1) 환경개선부담금 부과(연 2회)
 - 담당공무원 교육이수 후 읍·면공무원 전담교육/시설물 부과대상 현황 파악/부과대상 명부 및 건축물관리대상 읍·면시달/현지 조사(읍·면)/부과시설물 확정
 - (2) 환경개선부담금 부과·징수(연 2회)
 - (3) 환경개선부담금 부과·징수·조정

－ 환경지도계

- 1) 배출업소 지도 단속계획 수립

- 폐수 배출업소, 대기 배출업소, 비산먼지 발생업소, 신고 대상 폐수배출업소 지도단속

2) 배출업소 지도 단속

(1) 축산폐수 배출시설 및 정화시설 운영관리

- 축산폐수 정화시설 설치신고 접수/축산폐수 정화시설 준공검사 처리/축산폐수 지도점검 및 단속계획 수립/축산폐수 배출시설[축산농가] 대상 교육실시/축산폐수 배출시설 및 정화시설 현황파악 제출/축산정화시설 시료채취 및 검사의뢰(2개 항목-BOD, SS)

(2) 배출업소 지도단속

- 폐수배출업소 지도단속/대기배출업소 지도단속/비산먼지발생사업장 지도단속 실시
- 신고대상업소 지도단속

3) 매연차량 지도 단속

- 매연차량 지도단속 실시/매연차량 무료점검 실시/매연기준 초과차량 조치(개선명령/과태료)

4) 배출시설 개선·조업정지 명령

- 배출시설 개선명령/현지확인/배출업소 과태료 처분

5) 배출업소 이전명령 및 불량업체 배출부과금 부과

6) 유독물판매업소 관리(유독물 판매업소 지도점검)

7) 위반업소 및 관장업소 행정처분

8) 환경명예감시관 운영

9) 환경분쟁조정위원회 운영

10) 환경관리인 교육

11) 환경안전진단의 날 지정운영(월 1회)

- 환경안전진단의 날 점검 및 운영실적 보고(매월)

12) 토양환경 오염방지를 위한 운영·관리

- 토양환경 오염 유발시설 설치·신고 관련/비지정 토양환

경 오염 유발시설 관리/비지정 토양오염 유발시설 위치 선정 및 시료채취/폐금속 광산 현황관리/토양오염 지역 측정망 운영대상지 선정, 보고

13) 환경신문고[전화 128번] 설치 운영

- 환경신문고 이용안내 홍보/환경신문고 활성화 방안 강구 [PC통신 등]

－ 청소계

1) 폐기물처리

- (1) 폐기물 종합처리장 조성사업
- (2) 쓰레기매립장 유지관리
- (3) 분뇨처리 계획 수립·집행

2) 생활쓰레기처리 관련업무

- (1) 생활쓰레기 수거
- (2) 쓰레기 종량제 관리

- 쓰레기 규격봉투 수급조절과 판매대금 관리/다량, 대형 폐기물 수거 수수료 징수결정/폐기물 불법투기 단속/종량제 관련 교육 홍보/쓰레기 규격봉투 판매소 관리/저소득층 규격봉투 무상공급관리/불법투기 신고자 보상금 지급

(3) 음식물 쓰레기 감량화 추진

- 음식물 쓰레기 감량화 주민홍보 및 교육/음식물 쓰레기 감량화대상 배출업소 지도단속/퇴비화 의무업소 점검

(4) 재활용품 수거 처리 추진

- 재활용품 처리체계 수립/재활용품 수거처리 장비 확충/재활용품 분리배출홍보 및 교육/재활용 선별창고 운영사항 지도점검/1회용품 사용업소 지도점검

(5) 농촌 재생자원 수거사업

- 농촌 재생자원 수거 계획수립/수집 장려금 지급/홍보 및 교육

3) 청소장비 및 인력 관리

(1) 환경미화원 관리

- 환경미화원 교육/성수기 일용인부 교육/환경미화원 산업시찰

(2) 청소장비 시설관리

- 청소장비 구입 및 관리/쓰레기 용기 및 적환장 유지관리

4) 쓰레기수집운반업·분뇨정화조청소업 허가 및 지도감독

- (1) 분뇨수집운반업, 정화조청소업 허가 및 지도감독
- (2) 분뇨, 오수정화조 설계 시공업관리

5) 오수정화시설·분뇨정화조·축산폐수정화시설의 설치 신고 수리 및 준공검사

(1) 오수정화조 관리

- 설치신고 수리/준공처리/유지관리/오수정화조 정기적 점검 및 채수 부적정 관리대상 정화조 개선명령/과태료 부과 등 행정처분

(2) 분뇨정화조 관리

- 설치신고 수리/준공처리/유지관리(연 1회 이상 내부 청소하도록 매월 해당 정화조에 대해 공문발송 및 독촉 공문 발송)

(3) 분뇨처리장 관리

- 정기적 기술지도/분뇨처리장 운영관리/방류수 수질검사 실시 의뢰[BOD, SS 실험]
- 분뇨처리시설 시설물 점검 및 관리/각종 약품처리 상태 확인 및 점검/각종 일지 대장정리

○ 분뇨처리장 실험실 유지관리(시약제조 및 약품관리/
시설별 처리효율 확인)

6) 공중용 쓰레기용기 및 쓰레기적환장 설치·유지 관리

7) 공중화장실 시설관리

(1) 공중화장실 시설 및 개·보수

(2) 공중화장실 관리

8) 일반폐기물처리업 인·허가 및 지도 감독

9) 기타 폐기물 처리업무에 관한 사항

○ 폐기물 처리시설 관리감독/폐기물 처리에 관한 자료작성
/군청 소각로 운영/비지정 관광지 운영/재활용 선별창고
유지관리/재활용품 관리

10) 사업장 폐기물 배출업소 관리

○ 사업장 폐기물 배출업자 신고수리/현황을 道와 금강환경
관리청에 보고

9. 건설교통행정

〈지방국토관리청의 사무분장〉

－ 관리국(서무과, 관리과, 경리과, 보상과)

1) 보안 및 인사/문서의 수발 및 관인관수/각종 계약/경리·
결산 및 물품(공사용 자재 및 기계를 포함한다)의 구입과
관리/소관 국유재산 및 청사관리/예산의 편성

2) 건설기술자의 기술자격 취소 또는 정지처분

3) 건설업면허신청의 접수·심사 및 면허업체의 관리

4) 건설감리업의 등록 및 관리

5) 국가산업단지실시계획의 승인·준공인가 및 관리

6) 측량업의 등록 및 관리

- 7) 용지매수 및 지장물 보상
- 8) 기본운영계획 및 심사분석
- 9) 관리개선 및 각종 통계의 유지·분석
- 10) 건설통계 및 사업관계자료의 수집과 발간
- 도로시설국(도로계획과, 도로공사과, 지역개발과(익산지방국토관리청에 한함))
 - 1) 도로의 건설 및 유지보수에 관한 측량·조사·설계·시행과 감독
 - 2) 도로공사용 기기의 운영
 - 3) 도로관계자료의 수집 및 조사
 - 4) 접도구역의 관리
 - 5) 도로의 점용허가 등에 관한 사항
 - 6) 도로사업관련 농지전용 협의 및 초지전용 추천에 관한 사항
 - 7) 지역개발사업에 관한 조사·측량·설계·시행 및 감독
- 하천국(하천계획과, 하천공사과, 용수과(익산지방국토관리청에 한함))
 - 1) 하천·간척공사의 조사·측량·설계·시행 및 감독
 - 2) 공사용 기기의 운영
 - 3) 하천 및 임해공업단지 내의 관계자료의 조사와 수집
 - 4) 수문조사 및 지하수의 조사·관측
 - 5) 하천 및 연안구역의 관리
 - 6) 하천 및 임해공업단지 내 도로·용수 등 국가지원시설의 조사·측량·설계·시행과 감독
 - 7) 공업용수도·광역상수도 시설공사의 조사·측량·설계·시행 및 감독
 - 8) 하천의 점용허가 등에 관한 사항
 - 9) 다목적댐건설예정지역 안에서의 행위허가 등에 관한 사항

10) 광역상수도의 사업인가 등에 관한 사항

－ 건설관리실

- 1) 건설공사용 재료의 시험 및 품질관리
- 2) 건설공사의 기성 및 준공검사
- 3) 건설공사의 부실방지점검 및 조사

〈제주개발건설사무소의 사무분장〉

－ 제주도지역의 건설관련업무에 대한 건설교통부장관의 소관사무를 분장

- 1) 사적정비·관광시설사업·지하수·축산·산림·전신·전화·공항·전기 등 관련사업의 조정
- 2) 제주도개발사업의 조사·측량 및 설계와 시공감독
- 3) 공사용 기기의 운용
- 4) 시설물의 유지·보수에 관한 사항
- 5) 건설관계자료의 수집 및 조사
- 6) 공사에 관한 검사
- 7) 공사용 재료의 품질시험 및 관리
- 8) 골재원의 조사
- 9) 건설공사의 부실방지점검 및 조사

〈광역자치단체의 건설행정관련 사무분장〉

－ 건설교통국 건설행정과

- 건설행정계
- 1) 국소관 행정의 종합기획 조정
 - 2) 건설교통부 소관 국유재산 관리
 - 3) 전문건설업면허 및 건설기술자 관리에 관한 사항
 - 4) 전문건설업체 지도관리
 - 5) 건설교통국 소관 충무계획

6) 도의회 건설교통국 소관에 관한 협력, 요청에 관한 사항

7) 기타 국내 다른 과 다른 계에 속하지 아니하는 사항

- 방재계
- 1) 홍수 기상 및 기타 재해정보의 수집 전파
 - 2) 자연재해 상황보고 및 복구계획 수립
 - 3) 도 방재계획수립 및 시군 방재계획의 조정 승인
 - 4) 방재전산업무 및 방재통신망 관리
 - 5) 재해대책 본부 회의 및 상황실 운영
 - 6) 방재교육 및 훈련계획 수립
 - 7) 재해관련 지도감독 및 관리(사유시설 제외)
 - 8) 침수방지대책 사업 및 기타 방재시설물 유지관리
에 관한 사항
 - 9) 재해예방대책 추진
 - 10) 재해대책기금 운용관리
 - 11) 지진 방재대책
 - 12) 재해 영향평가제 운영에 관한 사항
 - 13) 기타 자연재해 등과 관련된 업무
- 이수계
- 1) 공유수면매립에 관한 사항(공유수면매립법상 바다에서의 농업 및 수산양식을 목적은 제외한다)
 - 2) 하천 및 폐천부지 관리에 관한 사항
 - 3) 건설 골재수급 및 관리에 관한 사항
 - 4) 골재채취에 관한 사항
 - 5) 하천에 관한 소송사무 수행
- 하천계
- 1) 치수사업의 종합계획(하천기본계획 등) 수립 및 조정
 - 2) 하천 및 제방유지 관리에 관한 사항
 - 3) 치수사업(보조사업) 관리에 관한 사항

- 4) 하천구역 내 공작물 설치에 관한 사항
- 5) 하천공사의 추진에 관한 사항
- 6) 소하천 정비사업 추진에 관한 사항
- 7) 직할하천의 보수 및 유지에 관한 사항
- 8) 한강개발 및 관리에 관한 사항

－ 도로과

- | | |
|-------|--|
| 도로행정계 | <ol style="list-style-type: none">1) 도로행정의 종합계획수립 및 조정2) 도로의 국·공유재산 관리3) 도로건설용 자재의 수급관리4) 편입용지의 매수 및 소유권 이전등기5) 도로점용허가 업무지도6) 노점상·노상적치물 정비에 관한 업무7) 사도개설허가 업무지도8) 국도 및 지방도 체불용지 보상9) 전시시설 동원계획에 관한 사항10) 유료도로 사업의 지도관리11) 유료지방도의 설치에 관한 사항 |
| 도로계획계 | <ol style="list-style-type: none">1) 광역도로망 계획수립 시행2) 도로시설에 관한 종합계획 수립3) 지방도로망 입안, 고시 및 도로구역 결정 변경4) 교통량 조사(국가지원 지방도, 지방도)5) 국가지원 지방도 개설 및 확·포장 사업추진6) 지방도 개설 및 확·포장 사업7) 지방도 사업계획 수립 및 설계8) 고속국도, 국가지원 지방도 구역결정에 대한 행정절차 이행9) 지방도 비관리청 시행공사 허가 |

10) 도로민자유치사업 추진

- 시설1계
- 1) 시지역 내 도로개설사업의 종합계획 수립
 - 2) 시지역 내 확·포장사업에 관한 사항
 - 3) 시지역 내 비법정도로 관리
 - 4) 시도 노선 및 변경승인
 - 5) 우회도로 계획 및 개설
 - 6) 도로변 소음방지대책
 - 7) 자전거도로 사업추진
 - 8) 지방도 개설 및 확·포장 사업시행
 - 9) 시지역 내 도로에 대한 도비보조사업 관리에 관한 사항
- 시설2계
- 1) 군도 및 농어촌도로개설사업의 종합계획수립 및 조정
 - 2) 군도 및 농어촌도로사업의 관리에 관한 사항
 - 3) 군지역 내 비법정도로 관리
 - 4) 군지역 내 도로에 대한 도비보조사업에 관한 사항
 - 5) 지방도개설 및 확·포장 사업 시행
 - 6) 철도건널목 개량사업
 - 7) 군도 교통량 조사
- 도로관리계
- 1) 도로의 유지보수에 관한 종합계획 수립
 - 2) 도로시설물의 정비 및 유지관리
 - 3) 도로방재대책
 - 4) 도로변 휴게소 및 접도구역 관리 지도
 - 5) 지방도 수로원 관리지도
 - 6) 도로표지판 등 유지관리에 관한 사항
 - 7) 도로교량의 안전관리에 관한 사항
 - 8) 과적차량 단속업무에 관한 사항
 - 9) 지방도 개설 및 확·포장 사업 시행

- 10) 지방도 교통체계 개선사업
- 11) 도로관리사업소의 지도 감독
- 12) 접도구역 내의 행위허가 업무 지도
- 13) 공동구 관리

10. 식품의약품안전

〈지방식품의약품청 및 수입식품검사소의 사무분장〉

－ 식품감시

- 1) 식품제조·유통업소의 지도·단속
- 2) 제조·유통식품의 수거·검사
- 3) 표시기준 및 과대광고의 지도·단속
- 4) 명예식품위생감시원의 운영
- 5) 지도·단속결과에 대한 행정처분에 관한 사항
- 6) 지도·단속의 통계 및 전산처리에 관한 사항

－ 의약품감시

- 1) 의약품 등(마약 등 및 의료기기를 포함한다)의 제조·유통업소의 지도·단속
- 2) 제조·유통의약품 등(마약 등 및 의료기기를 포함한다)의 수거·검사
- 3) 의약품 등의 표시기재 및 광고단속
- 4) 의약품 등의 가격조사 및 유통관리
- 5) 의약품 등의 제조업소 및 수입자의 시설조사
- 6) 지도·단속결과에 대한 행정처분에 관한 사항

－ 수입검사

- 1) 수입식품 등의 서류검사

- 2) 수입식품 등의 관능검사
- 3) 수입식품 등의 표시사항검사
- 4) 수입식품 등의 통계업무

－ 시험분석

- 1) 식품(수입식품을 포함) 및 의약품 등의 기준 및 규격검사
- 2) 식품 및 의약품 등의 이화학적 검사 및 미생물검사
- 3) 수거된 식품·의약품 등의 검정
- 4) 생약 등의 이화학적 검사 및 미생물검사
- 5) 의료기기의 검사

〈광역자치단체의 식품의약품관련 부서의 사무분장〉

－ 보건복지국 보건과

의료보장계－의료보험 및 의료보호에 관한 업무

지역보건계－보건소 관련업무

방역계－전염병 관련 업무

- 의약계
- 1) 의료기관에 대한 지도관리
 - 2) 응급의료에 관한 사항
 - 3) 의료법인 설립허가 및 지도관리
 - 4) 의료기사·의료유사업자 의료용구 등 관리
 - 5) 의료기관 적출물, 세탁물 관리
 - 6) 약물관리
 - 7) 마약류 관리
 - 8) 정부비축 의약품 관리
 - 9) 의료심사조정위원회 등 의약관련위원회 운영
 - 10) 의·약사관련 단체 및 자율지도 관리
 - 11) 충무계획 수립(보사동원 의약분야)
 - 12) 전공의 및 전문의에 관한 사항

- 13) 안마사에 관한 사항
- 14) 의료분쟁 및 의료사고 구제에 관한 사항
- 15) 외국의료인에 관한 사항
- 16) 의약무 민원처리에 관한 사항
- 17) 안경업소 지도감독

一 보건복지국 위생과

- 위생계
- 1) 위생행정의 종합계획 수립 및 조정
 - 2) 공중위생접객업소 관리
 - 3) 위생용품 관리에 관한 사무
 - 4) 공중이용시설의 위생관리
 - 5) 식품제조 영업허가 및 품목신고수리
 - 6) 식품제조업소 지도감독 및 행정처분
 - 7) 위생관련 종사자 지도 및 교육에 관한 사항
 - 8) 수출용 원자재 소요량에 관한 사항
 - 9) 위생관련 단체 및 용역업체 지도감독
 - 10) 위생분야 개인서비스 요금 지도관리
 - 11) 공중이용시설 위생검사기관 지정 및 공기정화 청소대행자 인정에 관한 사항

- 식품관리계
- 1) 식품위생행정의 종합계획 수립
 - 2) 식품위생접객업소 관리
 - 3) 집단급식소 관리에 관한 사무
 - 4) 식품진흥기금의 운영관리
 - 5) 식품의 품질관리에 관한 사항
 - 6) 식품의 기구, 용기, 포장 등의 안정성에 관한 사항
 - 7) 식품유통관리에 관한 사항
 - 8) 식품동원에 관한 사항

- 9) 부정불량식품의 단속에 관한 사항
- 10) 위생접객업소 지도·감독에 관한 사항
- 11) 수입식품 관리에 관한 사항
- 12) 음식문화 개선사업에 관한 사항
- 13) 명예식품 감사원 관리에 관한 사항

— 보건환경연구원

- 1) 의약품, 마약 등의 검정 및 조사연구
- 2) 세균성, 바이러스성 생물학적 체제 등의 검정 및 조사연구
- 3) 의약품의 품질관리를 위한 검사
- 4) 향정신성 의약품의 품질검사 및 조사연구
- 5) 위생용품 품질검사 및 조사 연구
- 6) 소분 의약품 사전 품질검사(관원의뢰)
- 7) 최초 수입의약품 등(의약품, 체외진단용 의약품, 화장품, 의약부외품, 위생용품)의 수거, 검사 및 연구업무—수입 통관시 의무화 사항
- 8) 사후 수입의약품 등(의약품, 체외진단용 의약품)의 수거, 검사 및 연구
- 9) 민원진정 및 단순의뢰 의약품(완제의약품, 소분 원료의약품, 의약 부외품, 화장품)의 검사
- 10) 균용의뢰 의약품의 검사
- 11) 수출용 원자재 단위소모율 책정 검사
- 12) 식품제조업소 임검시 수거 시료 검사
- 13) 자가품질관리 대상 식품 검사
- 14) 중량, 용량 등 허위, 과대포장검사/검사결과 부적제품 신속 보고, 통보
- 15) 시민 다소비식품 이화학 및 미생물 검사
- 16) 부정, 불량식품 검정

- 17) 유통수입식품의 규격 및 기준검사
- 18) 식중독 검사
- 19) 수출식품에 대한 품질인증 검사
- 20) 식품 및 위생용품에 대한 위생미생물 검사
- 21) 곡류, 두류 등의 아플라톡신 검사 및 연구
- 22) 건강보조식품, 영양식품 등 규격시험식품첨가물 규격 검정 및 연구
- 23) 기구, 포장, 용기 등의 검정 및 연구
- 24) 정도관리 시료 시험 검사
- 25) 도매시장 농수산물 안전성 검사
- 26) 정수처리약품 품질검사
- 27) 민원인 의뢰 식품, 식품첨가물 등에 대한 안정성 및 위생검사
- 28) 민원인 의뢰 기구, 용기, 포장 및 위생용품에 대한 규격·기준 검사

〈기초자치단체의 식품의약품관련 사무분장〉

－ 보건소 예방의약계

- 1) 방역대책 수립
 - (1) 방역대책 수립 자료조사
 - (2) 방역사업 계획 수립
- 2) 방역약품 및 기재 관리
 - (1) 방역약품 관리－방역약품 구입 조달청에 의뢰
 - (2) 소독장비 관리－소독장비 구입 조달청에 의뢰/소독장비 읍·면에 전배
 - (3) 방역 치료약품 관리－약품투여 및 약품수불부 정리
- 3) 급성전염병환자 관리 및 진료에 관한 사항
 - (1) 급성 전염병 관리 체제 확립

- 방역기동반 편성 운영(1개반 6명)/하절기 비상방역 근무(5~9월)
 - (2) 방역요원 교육(연 1회)
 - (3) 환자 조기발견 사업 - 질병 모니터망 구성 및 운영
 - (4) 주민 보건 계몽
- 4) 급·만성 전염병에 관한 사항
 - (1) X-선 촬영
- 5) 음용수 소독관리 - 공동우물(매일)/개인우물(5일 1회)
 - (1) 식수관리 강화계획 수립
 - (2) 소독약품 보건지소에 배정
- 6) 위생해충 구제사업
 - (1) 취약지 소독(5~9월) - 쓰레기장, 분뇨 처리장, 행사장 소독
 - (2) 주민 자율 방역소독(6-9월/월 2회) - 주민 자율 방역단 구성 운영
- 7) 의료법에 의한 허가·등록·개설신고 처리 및 지도
 - (1) 의료기관[일반 의원, 치과 의원, 한의원, 병원] 개설신고 및 신고사항 변경
 - (2) 의료기관 휴·폐업 신고
 - (3) 안경업소 개설 등록 신청
 - (4) 안경업소 휴·폐업 신고
 - (5) 진단용 방사선 발생장치의 설치 사용 신고
 - (6) 의료기관 폐업 확인서 발급 신청
 - (7) 의료기관 신고사항 보고(연 4회)
- 8) 약사법에 의한 등록 신고 처리 및 지도
 - (1) 약국 개설[신고사항 변경] 등록 신청
 - (2) 약국 휴·폐업 신고
 - (3) 특수 장소 의약품 판매 지정업소 지정 신청 및 폐지 신고

- (4) 약국 폐업 확인 신청
- (5) 마약 구입 용지 교부 신청
- 9) 마약 및 마약사범과 앵속경작 단속
 - (1) 마약류[앵속, 대마] 검찰·도·시·군 합동단속 실시(연 2개월)
 - (2) 마약 및 향정신 의약품 유통 지도 점검(연 4회)
 - (3) 마약류 오·남용 퇴치 가두 캠페인 전개(연 3회)
 - (4) 의료용 마약류 취급자 교육(연 1회)
 - 5) 위생 관련 영업자 교육시 마약류에 대한 예방교육(연 1회 이상)
 - 6) 유선방송사 및 교육청과 협의 마약류 방지 홍보 실시
- 10) 무허가 및 부정의약품자 단속·고발
 - (1) 정기 의·약 감시(연 2회)
 - 대상 : 병원, 의원, 치과의원, 약국, 약업사, 한약방, 안경사
 - 감시반 편성 운영(1조 3명)
 - (2) 수시 의·약 감시
 - (3) 의·약무 지도·관리
 - 의약품 화장품 유통현장 확인 조사/의약품(수입 의약품)표준 소매가격 위반 행정처분/구급차 운용실태 지도 점검 실시/적출물 및 세탁물 처리실적 조사
- 11) 식중독에 관한 사항
 - (1) 설사 환자 관리 - 방역기동반 출동 대비(1개반 6명)/역학조사 실시
- 12) 전염병 예방접종·지도 계몽 및 교육
 - 임시 예방접종 사업 계획 수립/예방접종 대상자 파악/예방접종 홍보 및 보건 교육/예방접종 사업 실시/예방접종 수수료 불입/예방접종 평가 분석

13) 기생충 관리

- 기생충 관리 사업 계획 수립/기생충 관리 사업 수행/기생충 검사 양성자에 대한 관리

14) 나병·성병·결핵환자 관리 및 예방에 관한 사항

(1) 결핵환자 관리 및 예방에 관한 사항

- 결핵 예방접종 사업/결핵 환자 발견/X-선 이동검진 사업/결핵환자 등록 및 투약

(2) 나병 관리 - 환자 발견/환자 관리

(3) 성병·에이즈 관리 및 예방에 관한 사항

- 성병·에이즈 관리(연중)
- 세계 에이즈예방의 날 행사(연 1회)

15) 임상 검사

- (1) 수질 검사
- (2) 세균 검사

- 본청 위생계(M군)

1) 식품 및 환경위생의 종합계획 조정

2) 정신위생 및 식생활 지도

(1) 식품진흥기금 융자 및 좋은식단체 추진

- 식품진흥기금 대상자 선정
- 좋은식단체 지정업소[모범업소] 지정관리

(2) 향토전통음식 발굴 육성 지정업소 관리

- 향토전통음식 품평회 및 조리 경진대회
- 향토전통음식 홍보[언론, 신문 등]

(3) 집단급식소 위생관리

3) 식품 및 환경위생의 지도 감독(연 1회)

- (1) 무허가 식품제조 및 판매단속
- (2) 부정불량식품 유통단속

4) 위생업소 허가 및 위생검사

(1) 식품위생영업 신고 및 허가

- 유흥주점, 단란주점, 휴게음식점, 일반음식점, 식품판매업, 식품제조가공 및 즉석판매업 허가/기타 즉결민원 처리

(2) 공중위생영업 신고 및 허가

- 호텔, 여관, 목욕탕업, 유기장업 허가
- 위생관련 영업 신고
- 영양사, 조리사 면허 발급
- 이·미용 면허 발급

5) 부정업소 단속 및 위생검사[식품위생업소, 공중위생업소 지도단속 및 의법조치]

(1) 심야 및 변태, 퇴폐 영업단속

(2) 미성년자 고용 및 미성년자 주류판매 단속

(3) 무허가 식품위생업소 지도단속

6) 위생업소 종업원 보건관리[접객업소 위생수준 향상]

(1) 접객업소 시설 개선 및 서비스 향상

(2) 접객업소 종사자 위생교육

7) 공설 공중탕 관리

8) 간이급수시설 관리

(1) 약수터 개발을 위한 타당성 조사(연초)

(2) 약수터 수질전수검사 - 도립 보건환경연구원에 의뢰

- 본청 위생지도계(Y시)

1) 위생감시 행정의 종합계획 수립

2) 식품제조, 가공업소 지도단속에 관한 업무

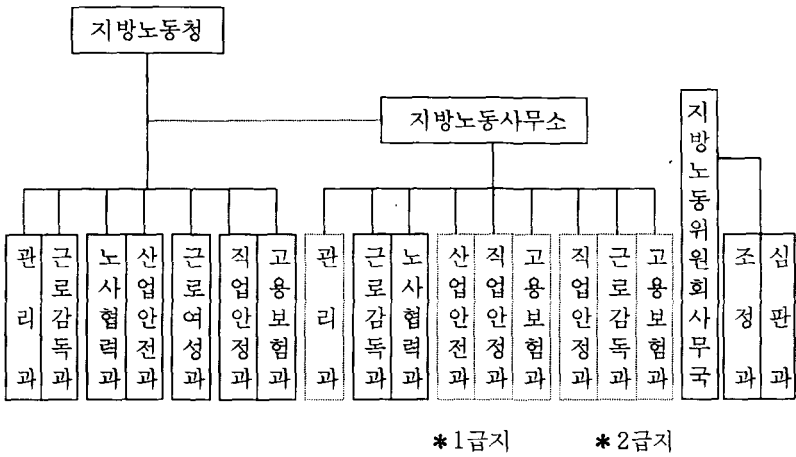
3) 공중 및 식품위생업소 지도단속에 관한 업무

4) 학교주변 정화에 관한 업무

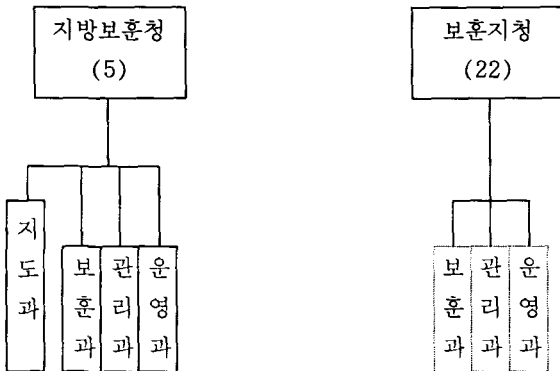
- 5) 불량식품 단속 및 식중독 관련 업무
- 6) 유해업소 및 무허가(신고)단속에 관한 업무
- 7) 개인서비스요금 관리에 관한 업무
- 8) 공중 및 위생업소 행정처분의 관련업무(신설 1996. 3. 26)
- 9) 그 밖의 위생감시에 관한 업무

〈부록 2〉 분석대상 특별지방행정기관의 조직

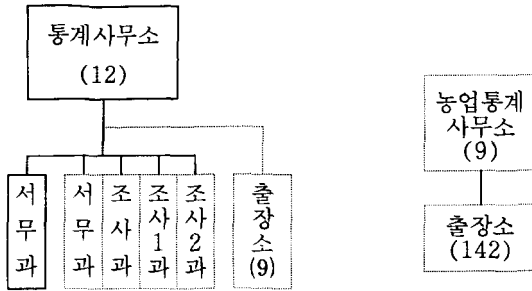
[그림 1] 노동부 소속 특별지방행정기관



[그림 2] 국가보훈처 소속 특별지방행정기관

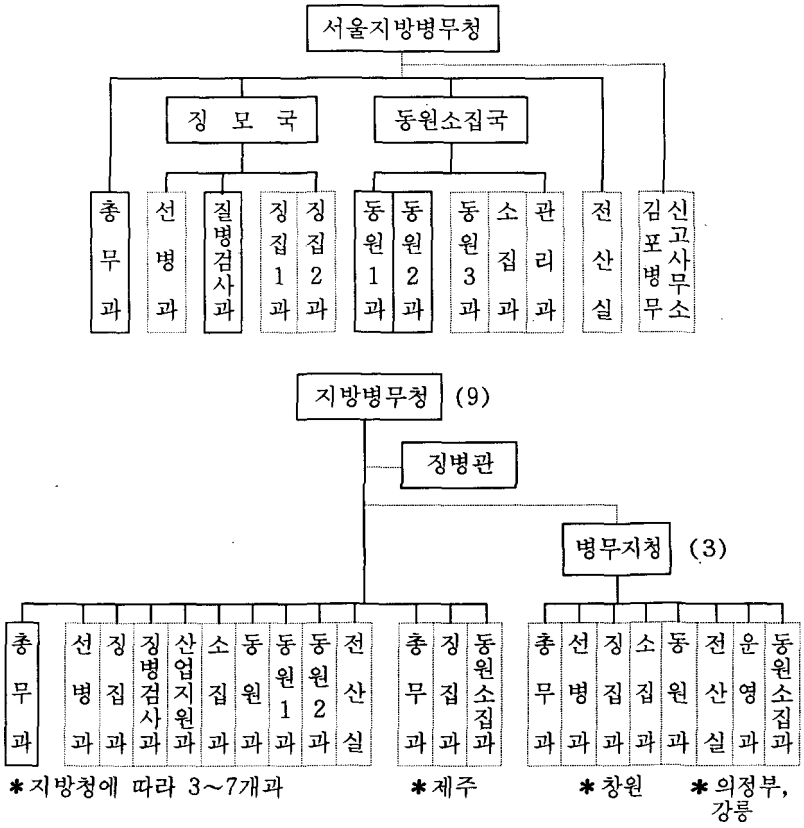


[그림 3] 통계사무 담당 특별지방행정기관



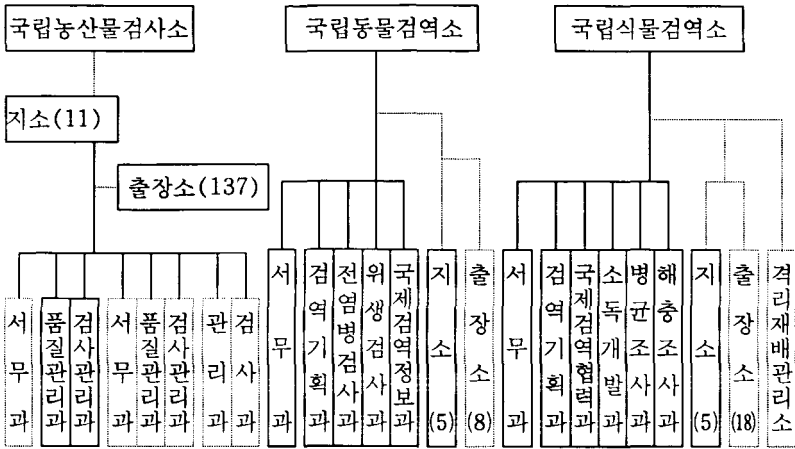
* 기관에 따라 2~3개과

[그림 4] 병무청 소속 특별지방행정기관

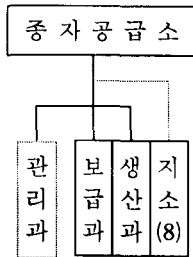


* 지방청에 따라 3~7개과 * 제주 * 창원 * 의정부, 강릉

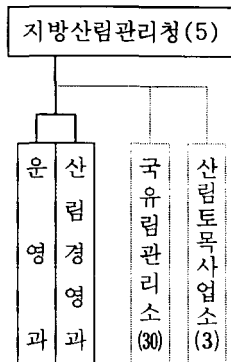
[그림 5] 농림부 소속 특별지방행정기관



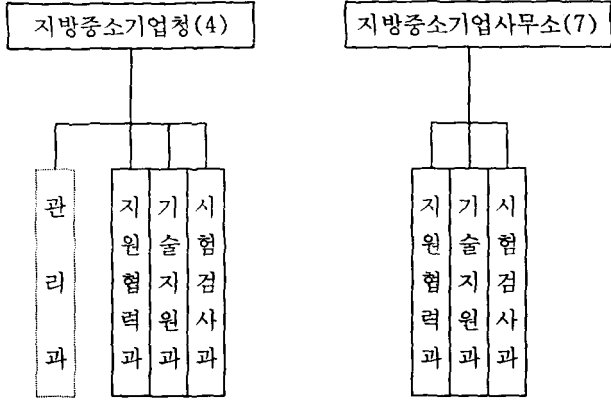
[그림 6] 농촌진흥청 소속 특별지방행정기관



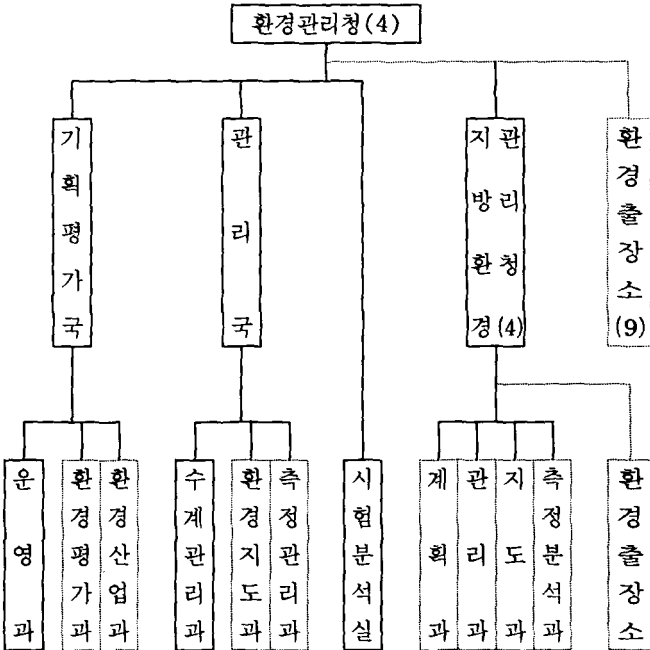
[그림 7] 산림청 소속 특별지방행정기관



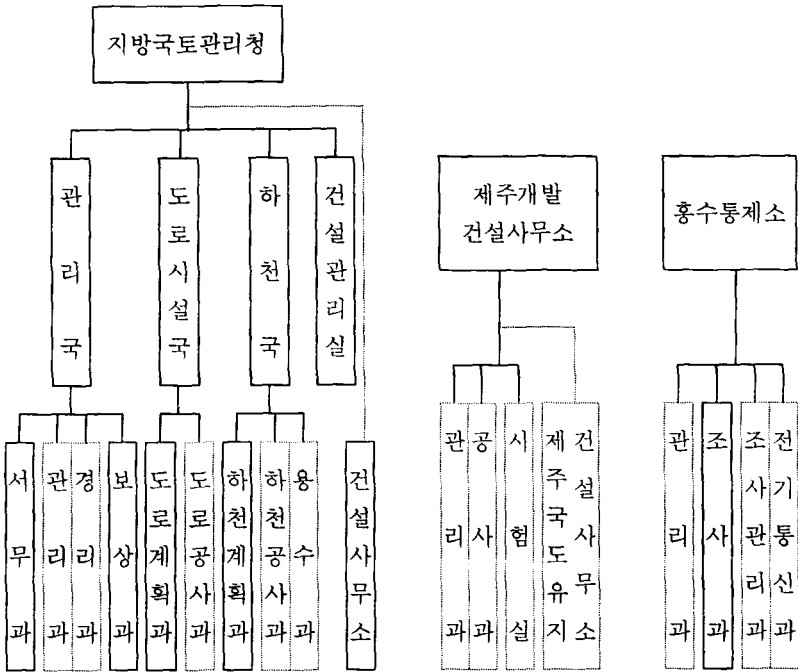
[그림 8] 중소기업청 소속 특별지방행정기관



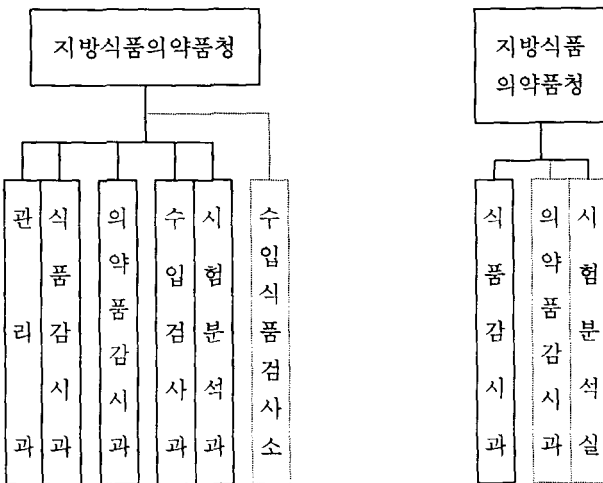
[그림 9] 환경부 소속 특별지방행정기관



[그림 10] 지방국토관리청과 건설사무소, 홍수통제소의 조직



[그림 11] 식품의약품안전청 소속 특별지방행정기관



* 서울, 부산, 인천

* 대구, 광주, 대전

〈부록 3〉 식품의약품 안전관리기능의 배분 현황

중앙정부		지방자치단체		
식품의약품안전청	지방식약청	서울특별시	자 치 구	보건환경연구원
의약품 등의 안전 평가 및 관리에 관한 종합적인 기획 및 조정 등				
의약품의 국가검정 및 의뢰시험에 관한 사항 등				
의약품 등과 관련된 국내외 정보의 수집·분석·지원 등				
의약품 등의 품질·안전관리, 유통의약품 등의 지도·단속				
대한약전 등의 공정에 수록된 의약품의 규격제정 및 시험방법의 개발에 관한 사항				
의약품 등의 기준·검정 및 조사연구 (비타민, 호르몬, 대사성의약품, 효소제, 항생물질, 화장품, 의약부의품, 위생용품, 복합생약제 등)	수거, 검정 및 행정처분	수거(지방청과 협의)		의약품 등의 검정 및 조사연구
마약 등의 기준·검정 및 조사연구	수거, 검정 및 행정처분	마약 및 대마관리법의 운용에 관한 사항		마약 등의 검정 및 조사연구

중앙정부		지방자치단체		
식품의약품안전청	지방식약청	서울특별시	자 치 구	보건환경연구원
재조합 핵산기술을 이용한 의약품 및 식품 첨가물의 기준 및 조사연구				
세균성 생물학적 제제, 혈액제제의 기준·검정 및 조사연구		수거(지방청과 협의)		세균성, 생물학적 제제 등의 검정 및 조사연구
바이러스성 생물학적 제제의 기준·검정 및 조사연구		수거(지방청과 협의)		바이러스성 생물학적 제제 등의 검정 및 조사연구
의약품 등의 제조(소분)업 허가(신고)	의약품 등의 제조, 유통업소의 지도, 단속			
		의약품의 품질관리		의약품의 품질관리를 위한 검사
		항정신성의약품관리법의 운용에 관한 사항		항정신성의약품의 품질검사 및 조사연구
		위생용품에 관한 사항		위생용품 품질검사 및 조사연구
	부적합시 행정처분	수거(서울시단독)		소분 의약품 사전 품질검사(관원의 퇴)
	부적합시 행정처분			최초 수입의약품 등(의약품, 체외진단용 의약품, 화장품, 의약부외품, 위생용품)의 수거, 검사 및 연구업무-수입통관시 의무화 사항
	부적합시 행정처분			사후 수입의약품 등의 수거, 검사, 연구(의약품, 체외진단용 의약품)

중앙정부		지방자치단체		
식품의약품안전청	지방식약청	서울특별시	자 치 구	보건환경연구원
	부적합시 행정처분			민원진정 및 단순 의뢰 의약품의 검사(소분원료의약품, 완제의약품, 의약 부외품, 화장품) 균용의뢰 의약품 검사
식품 등 영업허가, 신고 관련업무총괄	식품 등 제조, 유통업소의 지도, 단속		식품제조업소의 허가, 신고처리 및 지도단속	식품제조업소 입점 시 수거 시료 검사
제품검사 및 자가품질검사제도 수립		자가품질검사 이행 지도, 단속	자가품질검사 이행 지도, 단속	자가품질관리 대상 식품 검사
식품관련 제반 통계 및 생산실적 관리		위생관련 통계 및 식품 생산실적 관리, 보고	식품관련 제반 실적 보고	검사 실적 보고
표시사항 및 과대광고 단속업무의 지도, 감독, 조정	표시기준, 과대광고 지도 단속	식품의 허위·과대광고 지도, 단속	식품의 허위·과대광고 지도, 단속	중량, 용량 등 허위·과대포장검사
식품 등의 회수, 압류, 폐기 및 행정처분	식품첨가물 행정처분	식품 등의 회수, 압류, 폐기	식품 등의 회수, 압류, 폐기 및 행정처분	검사결과 부적제품 신속 보고, 통보
국민 다소비식품 등 수거, 검사 계획 수립	식품 등의 수거 및 이화학, 미생물 검사	시민 다소비 식품 수거검사 총괄, 조정	시민 다소비 식품 수거 검사 의뢰	시민 다소비식품 이화학 및 미생물 검사
부정·불량식품 단속계획 수립	부정·불량식품 수거, 검정	부정·불량식품 단속 계획 수립 및 수거	부정·불량식품 수거	부정·불량식품 검정
식품 등 수입검사에 관한 지도, 감독 및 조정	수입식품 등 신고 수리, 수거, 기준 규격 검사	수입식품 등에 관한 위생관리	유통 수입식품 수거 검사 의뢰	유통 수입식품의 규격 및 기준 검사
각종 정책의 수립, 종합 및 조정		보건위생 및 식품 위생 행정 계획, 수립, 조정		
예산 편성 및 집행, 조정		예산 편성 및 집행, 조정		

중앙정부		지방자치단체		
식품의약품안전청	지방식약청	서울특별시	자 치 구	보건환경연구원
식품위생감시원 임명 및 교육	명예식품위생감시원 운영	자치단체 위생감시원 교육 훈련 및 명예식품감시원 운영		
위생감시업무의 지도, 감독 및 조정	지도, 단속의 통제 및 전산처리	지도, 단속 및 조정, 실적 보고	지도, 단속 및 실적보고	
식품 등 유통동향 및 가격관리	식품 등 유통동향 및 가격관리	식품유통업 분야 지도관리		
수입위생 업무의 지도, 감독, 조정	식품접객업소 지도 단속	식품접객업소 위생 수준 향상 및 위생 점검 계획 수립 및 조정	식품위생업소 허가 및 지도단속, 위생 감찰	
집단급식소 위생관리		집단급식소 위생관리	집단급식소 위생점검	
식중독의 조사 및 처리	식중독의 조사 및 처리	식중독 발생 보고	식중독 관리	식중독 검사
식품 등의 수입검사 전산망 운용 및 관리	식품 등의 수입검사 전산망 운용 및 관리			
수출식품의 인증				수출식품에 대한 품질인증 검사
부적합 수입식품 등의 반송, 폐기 등 사후 조치	부적합 수입식품 등의 반송, 폐기 등 사후조치			
좋은식단체 운영 지원	좋은식단체 운영 지원			
식품의 조사 연구 및 평가				식품 등에 관한 조사 연구
유해변질물, 천연독소와 방사선조사 및 식품관리	식품 조사 처리업 허가, 지도, 단속 및 행정처분			
식품 및 위생용품의 유해미생물 검정	식품 및 위생용품의 유해미생물 검정			식품 및 위생용품에 대한 위생미생물 검사
곰팡이독소 조사, 연구				곡류, 두류 등의 아플라톡신 검사 및 연구
특정 용도 식품의 관리	특정 용도 식품 수거 및 검정			건강보조식품, 영양식품 등 규격시험

중앙정부		지방자치단체		
식품의약품안전청	지방식약청	서울특별시	자 치 구	보건환경연구원
식품첨가물에 관한 조사, 연구, 평가 및 검정	식품첨가물 수거 및 검정			식품첨가물 규격 검정 및 연구
기구, 용기, 포장 등에 관한 조사, 연구, 평가 및 검정	기구, 용기, 포장의 검정			기구, 포장, 용기 등의 검정 및 연구
식품위생검사기관 정도관리	정도관리 시료 시험 검사			정도관리 시료 시험 검사
주요사업 진도파악 및 심사분석, 연구 기획 및 평가		주요사업 심사분석		주요사업 추진실적 보고
식품관련 각종 정보수집, 분석 및 관리				
국제 식품산업 동향수집 및 평가				
식품위생검사기관 지정 및 지도, 감독				
식품위해요소중점 관리정책 수립, 시행				
식품위생심의위원회 운영				
국제식품규격 도입 운영				
식품안전관리제도 개선				
식품 등의 기준, 규격 및 시험방법 제정				
유해물질의 기준, 규격 및 안전성 시험방법 제정				
기구, 용기, 포장의 기준, 규격 및 시험방법 제정				
		위생업소 실내환경 개선을 위한 자료 수집, 감독의 총괄 조정 및 전산관리	위생업소 위생감찰	

중앙정부		지방자치단체		
식품의약품안전청	지방식약청	서울특별시	자 치 구	보건환경연구원
		보건복지부 비상대비 자원 관리		
		식품진흥기금 자금 관리 및 운영		
		보건환경연구원 운영 지도, 감독		시험검사업무 결과 및 주요업무 추진 실태 보고
		학교주변 유해업소의 정비	학교주변유해업소 정화	
		식품위생관련종사자 교육 계획수립 조정		
		공중위생업소 위생 지도 계획수립 조정	공중위생업소와 공중위생시설 신고처리 및 지도감독	
		공중이용시설 관리		
		공중위생 관련 종사자 교육계획 수립조정		
		공중위생업소 전산 관리		
			식품 등의 제조 허가 및 신고 처리	
			위생업소 위반사항 감시, 단속계획 수립 및 실시	
			영업시간 위반, 퇴폐, 변태, 무허가업소 등 감시, 단속	
				도매시장 농수산물 안전성 검사
				정수처리약품 품질 검사
				민원인 의뢰 식품, 식품첨가물 등에 대한 안전성 및 위생검사
				민원인 의뢰 기구, 용기, 포장 및 위생용품에 대한 규격, 기준 검사

부록 4 : 특별지방행정기관 현황

1. 지방노동청 및 사무소의 명칭·등급·위치 및 관할구역

〈지방노동청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울지방노동청	서울특별시	서울특별시 강남구·서초구 및 동작구
부산지방노동청	부산광역시	부산광역시 중구·동구·서구·사하구·영도구·남구 및 부산진구
대구지방노동청	대구광역시	대구광역시 중구·서구·달서구·북구, 경상북도 군위군·칠곡군(석적면을 제외한다)·고령군 및 성주군
인천지방노동청	인천광역시	인천광역시 중구·동구·남구·연수구·남동구·옹진군
광주지방노동청	광주광역시	광주광역시, 전라남도 나주시·화순군·곡성군·구례군·담양군·장성군·영광군·함평군 및 장흥군
대전지방노동청	대전광역시	대전광역시, 충청남도 공주시·논산시 및 금산군

〈지방노동사무소〉

명 칭	등급	위 치	관 할 구 역
서울중부지방노동사무소	1급지	서울특별시	서울특별시 중구 및 종로구
서울동부지방노동사무소	1급지	서울특별시	서울특별시 성동구·광진구·송파구 및 강동구
서울서부지방노동사무소	1급지	서울특별시	서울특별시 용산구·마포구·서대문구 및 은평구
서울남부지방노동사무소	1급지	서울특별시	서울특별시 영등포구·강서구 및 양천구
서울북부지방노동사무소	1급지	서울특별시	서울특별시 동대문구·성북구·도봉구·강북구·중랑구 및 노원구

명 칭	등급	위 치	관 할 구 역
서울관악지방 노동사무소	1급지	서울특별시	서울특별시 관악구·구로구 및 금천구
춘천지방노동 사무소	1급지	강 원 도 춘 천 시	강원도 춘천시·홍천군·인제군·화천군· 철원군 및 양구군
부산동래지방 노동사무소	1급지	부산광역시	부산광역시 동래구·연제구·해운대구·금 정구·수영구 및 기장군
부산북부지방 노동사무소	1급지	부산광역시	부산광역시 북구·사상구 및 강서구
창원지방 노동사무소	1급지	경 상 남 도 창 원 시	경상남도 마산시·진해시·창원시·창녕군 및 함안군
울산지방 노동사무소	1급지	울산광역시	울산광역시
양산지방 노동사무소	1급지	경 상 남 도 양 산 시	경상남도 김해시·밀양시·양산시 및 김해 군
진주지방 노동사무소	1급지	경 상 남 도 진 주 시	경상남도 진주시·사천시·의령군·합천군· 거창군·산청군·하동군·함양군 및 남해군
대구남부지방 노동사무소	1급지	대구광역시	대구광역시 동구·남구·수성구·달성군, 경상북도 영천시·경산시 및 청도군
포항지방 노동사무소	1급지	경 상 북 도 포 항 시	경상북도 포항시·경주시·영덕군·울릉군 및 울진군
구미지방 노동사무소	1급지	경 상 북 도 구 미 시	경상북도 구미시·김천시 및 칠곡군중 석 전면
인천북부지방 노동사무소	1급지	인천광역시	인천광역시 북구·부평구·계양구·서구 및 강화군
수원지방 노동사무소	1급지	경 기 도 수 원 시	경기도 수원시·송탄시·평택시·오산시· 용인시·안성군·평택군 및 화성군(서신 면을 제외한다)
부천지방 노동사무소	1급지	경 기 도 부 천 시	경기도 부천시 및 김포군
안양지방 노동사무소	1급지	경 기 도 안 양 시	경기도 광명시·안양시·과천시·의왕시 및 군포시
안산지방 노동사무소	1급지	경 기 도 안 산 시	경기도 안산시·시흥시 및 화성군 서신면
의정부지방 노동사무소	1급지	경 기 도 의 정 부 시	경기도 의정부시·동두천시·구리시·남양 주시·고양시·파주시·양주군·연천군·포 천군 및 가평군

명 칭	등급	위 치	관 할 구 역
성 남 지 방 노동사무소	1급지	경 기 도 성 남 시	경기도 성남시·하남시·이천시·광주군· 양평군 및 여주군
전 주 지 방 노동사무소	1급지	전 라 북 도 전 주 시	전라북도 전주시·남원시·정읍시·장수군· 임실군·순창군·완주군·진안군 및 무주군
익 산 지 방 노동사무소	1급지	전 라 북 도 익 산 시	전라북도 익산시 및 김제시
군 산 지 방 노동사무소	1급지	전 라 북 도 군 산 시	전라북도 군산시·부안군 및 고창군
목 포 지 방 노동사무소	1급지	전 라 남 도 목 포 시	전라남도 목포시·무안군·영암군·강진군· 완도군·해남군·진도군 및 신안군
여 수 지 방 노동사무소	1급지	전 라 남 도 여 수 시	전라남도 여수시·순천시·여천시·광양시· 여천군·고흥군 및 보성군
제 주 지 방 노동사무소	1급지	제 주 도 제 주 시	제주도
청 주 지 방 노동사무소	1급지	충 청 북 도 청 주 시	충청북도 청주시·청원군·진천군·괴산군 ·보은군·옥천군 및 영동군
천 안 지 방 노동사무소	1급지	충 청 남 도 천 안 시	충청남도 천안시·아산시·연기군·예산군 및 당진군
태 백 지 방 노동사무소	2급지	강 원 도 태 백 시	강원도 태백시 및 삼척시
강 룡 지 방 노동사무소	2급지	강 원 도 강 룡 시	강원도 강릉시·속초시·동해시·양양군· 고성군 및 평창군 도암면·진부면·용평면
원 주 지 방 노동사무소	2급지	강 원 도 원 주 시	강원도 원주시 및 횡성군
영 월 지 방 노동사무소	2급지	강 원 도 영 월 군	강원도 영월군·평창군(도암면·진부면 및 용평면을 제외한다) 및 정선군
통 영 지 방 노동사무소	2급지	경 상 남 도 통 영 시	경상남도 통영시·거제시 및 고성군
영 주 지 방 노동사무소	2급지	경 상 북 도 영 주 시	경상북도 영주시·상주시·문경시 및 봉화 군
안 동 지 방 노동사무소	2급지	경 상 북 도 안 동 시	경상북도 안동시·예천군·의성군·영양군 및 청송군
충 주 지 방 노동사무소	2급지	충 청 북 도 충 주 시	충청북도 충주시·제천시·음성군 및 단양 군
보 령 지 방 노동사무소	2급지	충 청 남 도 보 령 시	충청남도 보령시·서산시·서천군·청양군 ·홍성군·부여군 및 태안군

2. 지방국세청 및 세무서의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방국세청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울지방국세청	서울특별시	서울특별시 중 종구·성북구·종로구·용산구·서대문구·은평구·마포구·영등포구·강서구·양천구·구로구·금천구·동작구·관악구·강남구·서초구
중부지방국세청	서울특별시	서울특별시 중 성동구·광진구·동대문구·중랑구·도봉구·강북구·노원구·강동구·송파구 경기도 중 의정부시·동두천시·구리시·남양주시·하남시·고양시·이천시·과천시·양주군·연천군·포천군·가평군·양평군·여주군·광주군·강원도
경인지방국세청	경 기 도	인천광역시 경기도 중 부천시·안양시·과천시·의왕시·군포시·광명시·시흥시·안산시·수원시·오산시·평택시·성남시·용인시·김포군·화성군·안성군
대전지방국세청	대전광역시	대전광역시·충청북도·충청남도
광주지방국세청	광주광역시	광주광역시·전라북도·전라남도
대구지방국세청	대구광역시	대구광역시·경상북도
부산지방국세청	부산광역시	부산광역시·울산광역시·경상남도·제주도

〈세무서〉

지방국세청	관할시도	소 속 세 무 서
서울지방국세청	서울특별시	종로세무서, 광화문세무서, 효제세무서, 중부세무서, 을지로세무서, 남대문세무서, 남산세무서, 용산세무서, 성북세무서, 서대문세무서, 서부세무서, 마포세무서, 여의도세무서, 영등포세무서, 대방세무서, 강서세무서, 양천세무서, 구로세무서, 동작세무서, 관악세무서, 금천세무서, 강남세무서, 삼성세무서, 개포세무서, 반포세무서, 서초세무서, 역삼세무서, 양재세무서

명 칭	위 치	관 할 구 역
중부지방국세청	서울특별시	성동세무서, 광진세무서, 성수세무서, 동대문세무서, 청량리세무서, 중랑세무서, 도봉세무서, 노원세무서, 강동세무서, 송파세무서, 잠실세무서
	경 기 도	이천세무서, 의정부세무서, 남양주세무서, 파주세무서
	강 원 도	춘천세무서, 홍천세무서, 원주세무서, 영월세무서, 삼척세무서, 태백세무서, 강릉세무서, 속초세무서
경인지방국세청	인천광역시	인천세무서, 북인천세무서, 서인천세무서, 남인천세무서, 남동세무서
	경 기 도	부천세무서, 김포세무서, 안양세무서, 동안양세무서, 광명세무서, 안산세무서, 수원세무서, 동수원세무서, 평택세무서, 성남세무서
대전지방국세청	대전광역시	대전세무서, 서대전세무서, 동대전세무서
	충 청 북 도	청주세무서, 서청주세무서, 영동세무서, 충주세무서, 제천세무서
	충 청 남 도	공주세무서, 논산세무서, 장항세무서, 보령세무서, 홍성세무서, 예산세무서, 천안세무서
광주지방국세청	광주광역시	광주세무서, 북광주세무서, 남광주세무서
	전 라 북 도	군산세무서, 전주세무서, 북전주세무서, 익산세무서, 정읍세무서, 김제세무서, 진안세무서, 남원세무서
	전 라 남 도	목포세무서, 나주세무서, 벌교세무서, 강진세무서, 해남세무서, 순천세무서, 여수세무서
대구지방국세청	대구광역시	대구세무서, 동대구세무서, 서대구세무서, 남대구세무서, 북대구세무서
	경 상 북 도	경산세무서, 경주세무서, 포항세무서, 영덕세무서, 안동세무서, 의성세무서, 김천세무서, 구미세무서, 상주세무서, 영주세무서
부산지방국세청	부산광역시	영도세무서, 중부산세무서, 서부산세무서, 동부산세무서, 부산진세무서, 남부산세무서, 북부산세무서, 가락세무서, 동래세무서, 해운대세무서, 금정세무서
	울산광역시 경 상 남 도	마산세무서, 창원세무서, 울산세무서, 동울산세무서, 거창세무서, 통영세무서, 진주세무서, 사천세무서, 하동세무서, 밀양세무서
	제 주 도	제주세무서

<세무서지서>

지 국	방 청명	시·도명	세무서명	명 칭	위 치	관 할 구 역
중부지방 국세청	경기도	의정부 세무서	동두천 지서	동두천시	경기도 동두천시·연천군	
		이천 세무서	하남 지서	하남시	경기도 하남시, 광주군중 중부면·남종면·퇴촌면	
		강원도	삼척 세무서	동해 지서	동해시	강원도 동해시
경인지방 국세청	경기도	광명 세무서	시흥 지서	시흥시	경기도 시흥시	
대전지방 국세청	충청남도	홍성 세무서	서산 지서	서산시	충청남도 서산시·태안군	
		공주 세무서	연기 지서	연기군	충청남도 연기군	
대구지방 국세청	경상북도	경주 세무서	영천 지서	영천시	경상북도 영천시	
		포항 세무서	울릉 지서	울릉도	경상북도 울릉군	
		영덕 세무서	울진 지서	울진군	경상북도 울진군	
부산지방 국세청	경상남도	통영 세무서	거제 지서	거제시	경상남도 거제시	

3. 세관 및 세관출장소의 명칭·위치 및 관할구역

〈세관〉

명칭	위치	관할구역
서울세관	서울특별시	서울특별시(김포세관 및 구로세관의 관할구역을 제외한다), 경기도 용인시(기흥읍 신갈리 소재 이사화물 보세구역에 한한다)·의정부시·동두천시·구리시·남양주시·고양시·파주시·포천군·양주군·연천군·가평군, 강원도 춘천시·홍천군·화천군·양구군·인제군·철원군
김포세관	서울특별시	서울특별시 강서구(김포국제공항의 항역에 한한다), 인천광역시 계양구(김포국제공항의 항역에 한한다), 경기도 부천시(김포국제공항의 항역에 한한다), 경기도 성남시(서울공항의 항역에 한한다)
부산세관	부산광역시	부산광역시(용당세관·동래세관·사상세관 및 김해세관의 관할구역을 제외한다), 경상남도 밀양시
인천세관	인천광역시	인천광역시(김포세관 및 부평세관의 관할구역을 제외한다), 경기도(서울세관·구로세관·성남세관·안양세관·부평세관·수원세관·안산세관 및 김포세관의 관할구역을 제외한다)
대구세관	대구광역시	대구광역시, 경상북도(포항세관 및 구미세관의 관할구역을 제외한다)
광주세관	광주광역시	광주광역시, 전라남도 나주시·화순군·담양군·곡성군·장성군·영광군
구로세관	서울특별시	서울특별시 관악구·동작구·영등포구·구로구·금천구·강서구(김포세관의 관할구역을 제외한다)·양천구, 경기도 광명시·시흥시(안양세관 및 안산세관의 관할구역을 제외한다)
용당세관	부산광역시	부산광역시 남구 및 수영구(해상과 부두를 제외한다)
동래세관	부산광역시	부산광역시 동래구·연제구·금정구·해운대구(해상을 제외한다)·부산진구(양정동에 한한다)·기장군, 경상남도 양산시 웅상읍
사상세관	부산광역시	부산광역시 강서구·북구 및 사상구(김해세관의 관할구역을 제외한다), 경상남도 김해시
김해세관	부산광역시	부산광역시 강서구(김해국제공항의 항역에 한한다)
부평세관	인천광역시	인천광역시 부평구(부평동·산곡동·청천동·삼산동·갈산동·부개동·일신동·구산동에 한한다)·계양구(김포세관의 관할구역을 제외한다)·서구(공촌동·마전동·당하동·원당동·불노동·대곡동·금곡동·오류동·왕길동에 한한다), 경기도 부천시(김포세관의 관할구역을 제외한다)·김포군

명칭	위치	관할구역
대전세관	대전광역시	대전광역시, 충청남도(천안세관 및 군산세관의 관할구역을 제외한다), 충청북도 영동군·옥천군
수원세관	경기도 수원시	경기도 수원시·평택시·오산시·용인시(서울세관의 관할구역을 제외한다)·화성군·안성군
성남세관	경기도 성남시	경기도 성남시(김포세관의 관할구역을 제외한다)·하남시·이천시·광주군·여주군·양평군, 강원도 원주시·횡성군
안양세관	경기도 안양시	경기도 안양시·과천시·군포시·의왕시·시흥시(안산동·목감동에 한한다)
안산세관	안산시	경기도 안산시·시흥시(거모동 및 정왕동에 한한다)
동해세관	강원도 동해시	강원도(서울세관 및 성남세관의 관할구역을 제외한다)
청주세관	충청북도 청주시	충청북도(대전세관의 관할구역을 제외한다)
천안세관	충청남도 천안시	충청남도 천안시·아산시·서산시·천안군·예산군·홍성군·당진군·태안군
군산세관	전라북도 군산시	전라북도, 충청남도 보령시·서천군
목포세관	전라남도 목포시	전라남도(광주세관 및 여수세관의 관할구역을 제외한다)
여수세관	전라남도 여수시	전라남도 여수시·순천시·여천시·광양시·여천군·고흥군·보성군·구례군
포항세관	경상북도 포항시	경상북도 포항시·경주시·영덕군·울진군·울릉군·영양군·청송군
구미세관	경상북도 구미시	경상북도 구미시·김천시·상주시·문경시·칠곡군(석적면 중동에 한한다)
창원세관	경상남도 창원시	경상남도 창원시(적현동에 위치한 마산항 제4부두 및 귀곡동에 위치한 마산항 제5부두를 제외한다)
울산세관	울산광역시	경상남도 울산시(울주구 삼남면 방기리를 제외한다)
양산세관	경상남도 양산시	울산광역시(울주구 삼남면 방기리에 한한다)·양산시(웅상읍을 제외한다)
마산세관	경상남도 마산시	경상남도(부산세관·동래세관·사상세관·양산세관·울산세관·창원세관 및 거제세관의 관할구역을 제외한다)
거제세관	경상남도 거제시	경상남도 사천시(마산세관 진주출장소의 관할구역을 제외한다)·통영시·거제시·고성군·남해군
제주세관	제주도	제주도

〈세관출장소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울세관 의정부출장소	경기도 의정부시	경기도 의정부시·동두천시·구리시·남양주시· 고양시·파주시·포천군·양주군·연천군, 강원 도 철원군
서울세관 국제우편출장소	서울특별시	서울국제우체국
인천세관 주안출장소	인천광역시	인천광역시 부평구 십정동, 서구 가좌동, 남구 주안동
수원세관 평택출장소	경기도 평택시	경기도 평택시·안성군·오산시중 갈곶동·고현 동·천호동
청주세관 충주출장소	충청북도 충주시	충청북도 충주시·제천시·음성군·단양군
군산세관 익산출장소	전라북도 익산시	전라북도 익산시
군산세관 전주출장소	전라북도 전주시	전라북도 전주시·정읍시·남원시·완주군·진안 군·무주군·장수군·임실군·순창군
여수세관 광양출장소	전라남도 광양시	전라남도 광양시·구례군
마산세관 진주출장소	경상남도 진주시	경상남도 진주시·하동군·산청군·함양군·거창 군·사천시(사천읍·사남면·축동면·정동면·곤 명면·곤양면·서포면·용현면에 한한다)
거제세관 통영출장소	경상남도 통영시	경상남도 통영시·고성군(하이면을 제외한다), 거제시 둔덕면
거제세관 사천출장소	경상남도 사천시	경상남도 사천시(마산세관 진주출장소 관할구 역을 제외한다)·남해군·고성군 하이면

〈세관감시소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울세관	경기도	경기도 고양시·파주시
파주감시소	파주시	
서울세관	경기도	경기도 동두천시·남양주시(와부읍·진천읍·화도
동두천감시소	동두천시	읍·별내면·퇴계원면·진건면·수동면·조안면에 한한다)·양주군·연천군
부산세관	부산광역시	부산광역시 사하구 감천1동·구평동
감천감시소		
천안세관	충청남도	충청남도 서산시·홍성군·태안군
대산감시소	서산시	
군산세관	전라북도	전라북도 군산시 소룡동(외항부두에 한한다)
외항감시소	군산시	
목포세관	전라남도	전라남도 완도군(노화도감시소 관할구역을 제외
완도감시소	완도군	한다)
목포세관	전라남도	전라남도 완도군 노화읍
노화도감시소	완도군	
울산세관	울산광역시	울산광역시 울주군 온산면·온양면
온산감시소		
울산세관	울산광역시	울산광역시 동구 전하동·주전동·남목2동·일산
미포감시소		동·울주군 강동면
양산세관	울산광역시	울산광역시(울주군 삼남면 방기리에 한한다)
삼남감시소		
마산세관	경상남도	경상남도 진해시
진해감시소	진해시	

4. 지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방경찰청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울특별시 지방경찰청	서울특별시 종로구 내자동	서울특별시 일원
부산광역시 지방경찰청	부산광역시 중구 중앙동	부산광역시 일원
대구광역시 지방경찰청	대구광역시 중구 동인동	대구광역시 일원
인천광역시 지방경찰청	인천광역시 중구 항동	인천광역시 일원
경기도 지방경찰청	경기도 수원시 장안구 연무 도	경기도 일원
강원도 지방경찰청	강원도 춘천시 봉의동	강원도 일원
충청북도 지방경찰청	충청북도 청주시 문화동	충청북도 일원
충청남도 지방경찰청	대전광역시 중구 선화동	대전광역시 및 충청남도 일 원
전라북도 지방경찰청	전라북도 전주시 완산구 중 앙동	전라북도 일원
전라남도 지방경찰청	광주광역시 동구 광산동	광주광역시 및 전라남도 일 원
경상북도 지방경찰청	대구광역시 북구 산격동	경상북도 일원
경상남도 지방경찰청	경상남도 창원시 사림동	울산광역시 및 경상남도 일 원
제주도 지방경찰청	제주도 제주시 연동	제주도 일원

<경찰서>

지방경찰청명	위 치	소 속 경 찰 서
서울특별시 지방경찰청	서울 특별시	중부·종로·남대문·서대문·동대문·용산·성북·청량리·마포·영등포·성동·노량진·동부·서부·북부·남부·중랑·강남·관악·강서·강동·종암·구로·서초·양천·송파·노원·방배·은평·도봉·수서경찰서
부산광역시 지방경찰청	부산 광역시	중부·부산진·남부·서부·동부·영도·동래·해운대·금정·북부·사하·연산·강서경찰서
대구광역시 지방경찰청	대구 광역시	중부·남부·북부·동부·서부·수성·달서·달성경찰서
인천광역시 지방경찰청	인천 광역시	중부·동부·남부·연수·부평·서부·계양·강화경찰서
경기도 지방경찰청	경기도 수원시	수원중부·수원남부·부천남부·부천중부·의정부·남양주·파주·평택·안성·이천·포천·안양·과천·광명·안산·성남중부·성남남부·분당·군포·광주·여주·용인·김포·양평·가평·고양·연천·화성경찰서
강원도 지방경찰청	강원도 춘천시	춘천·동해·홍천·인제·횡성·원주·영월·평창·정선·강릉·삼척·태백·속초·고성·양구·화천·철원경찰서
충청북도 지방경찰청	충청북도 청주시	청주동부·청주서부·충주·제천·영동·괴산·보은·음성·옥천·단양·진천
충청남도 지방경찰청	대전 광역시	대전중부·대전서부·대전동부·대전북부·천안·논산·서산·공주·부여·서천·보령·청양·홍성·당진·예산·아산·조치원·금산경찰서
전라북도 지방경찰청	전라북도 전주시	전주·전주북부·군산·익산·정읍·남원·김제·완주·고창·부안·임실·순창·진안·장수·무주경찰서
전라남도 지방경찰청	광주 광역시	광주동부·광주서부·광주남부·광주북부·광주광산·목포·여수·순천·나주·장흥·영광·장성·담양·곡성·구례·함평·화순·광양·영암·보성·진도·해남·강진·고흥·완도·무안
경상북도 지방경찰청	대구 광역시	경주·포항북부·포항남부·구미·안동·김천·영주·영천·상주·문경·경산·칠곡·의성·청도·영덕·울진·봉화·예천·성주·청송·영양·군위·고령·울릉경찰서
경상남도 지방경찰청	경상남도 창원시	울산중부·울산남부·울산동부·창원·마산중부·마산동부·진주·진해·통영·사천·김해·거제·밀양·양산·거창·합천·창녕·고성·하동·남해·함양·산청·함안·의령경찰서
제주도 지방경찰청	제주도 제주시	제주·서귀포경찰서

5. 광산보안사무소의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
영동광산보안사무소	강원도 태백시	강원도의 강릉시, 속초시·동해시, 태백시, 삼척시, 고성군 및 양양군 경상북도의 울진군 및 봉화군
영서광산보안사무소	강원도 영월군 영월읍	강원도(강릉시, 속초시, 동해시, 태백시, 삼척시, 고성군 및 양양군을 제외한다)
중부광산보안사무소	경상북도 문경시	대구광역시, 경상북도(울진군 및 봉화군을 제외한다) 및 충청북도
서부광산보안사무소	충청남도 보령시	서울특별시, 인천광역시, 대전광역시, 경기도 및 충청남도
남부광산보안사무소	전라남도 화순군 화순읍	부산광역시, 광주광역시, 울산광역시, 경상남도, 전라북도 및 전라남도

6. 지방중소기업청과 지방중소기업사무소의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
부 산 지 방 중 소 기 업 청	부산광역시	부산광역시
대 구 · 경 북 지 방 중 소 기 업 청	대구광역시	대구광역시·경상북도
광 주 · 전 남 지 방 중 소 기 업 청	광주광역시	광주광역시·전라남도
대 전 · 충 남 지 방 중 소 기 업 청	대전광역시	대전광역시·충청남도
인 천 지 방 중 소 기 업 사 무 소	인천광역시	인천광역시
경 기 지 방 중 소 기 업 사 무 소	경기도 수원시	경기도
강 원 지 방 중 소 기 업 사 무 소	강원도 춘천시	강원도
충 북 지 방 중 소 기 업 사 무 소	충청북도 청주시	충청북도
전 북 지 방 중 소 기 업 사 무 소	전라북도 전주시	전라북도
경 남 지 방 중 소 기 업 사 무 소	경상남도 창원시	경상남도
제 주 지 방 중 소 기 업 사 무 소	제주도 제주시	제주도

7. 체신청의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울체신청	서울특별시	서울특별시·인천광역시·경기도
부산체신청	부산광역시	부산광역시·울산광역시·경상남도
충청체신청	대전광역시	대전광역시·충청북도·충청남도
전남체신청	광주광역시	광주광역시·전라남도
경북체신청	대구광역시	대구광역시·경상북도
전북체신청	전 주 시	전라북도
강원체신청	원 주 시	강원도
제주체신청	제 주 시	제주도

8. 환경관리청 및 지방환경관리청의 명칭·위치 및 관할구역

〈환경관리청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
한강환경 관 리 청	서울특별시	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도(태백시 를 제외한다), 충청북도 충주시·제천시·괴산군 (증평읍과 도안면을 제외한다)·음성군·단양군
낙 동 강 환경관리청	부산광역시	부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 강원도 태 백시, 경상북도, 경상남도(하동군과 남해군을 제 외한다)
금 강 환 경 관 리 청	대전광역시	대전광역시, 충청북도(충주시·제천시·음성군·단 양군 및 괴산군 중 한강환경관리청 관할지역을 제 외한다), 충청남도, 전라북도 무주군·진안군·장 수군
영 산 강 환경관리청	광주광역시	광주광역시, 전라북도(무주군·진안군 및 장수군 을 제외한다), 전라남도, 경상남도 하동군·남해 군, 제주도

〈지방환경관리청〉

소속환경관리청	명칭	위치	관할구역
한강환경관리청	원주지방환경관리청	강원도 원주시	경기도 이천시·여주군·양평군, 강원도 (춘천시·태백시·홍천군·화천군·양구군·인제군 및 철원군을 제외한다). 충청북도 충주시·제천시·괴산군(증평읍과 도안면을 제외한다)·음성군·단양군
	인천지방환경관리청	인천광역시	인천광역시, 경기도 부천시, 김포군
낙동강환경관리청	대구지방환경관리청	대구광역시	대구광역시, 경상북도, 강원도 태백시
영산강환경관리청	전주지방환경관리청	전라북도 전주시	전라북도(무주군·진안군·장수군을 제외한다)

9. 지방식품의약품청 및 수입식품검사소의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방식품의약품청〉

명칭	위치	관할구역
서울지방식품의약품청	서울특별시	서울특별시, 강원도
부산지방식품의약품청	부산광역시	부산광역시, 울산광역시, 경상남도
대구지방식품의약품청	대구광역시	대구광역시, 경상북도
인천지방식품의약품청	인천광역시	인천광역시, 경기도
광주지방식품의약품청	광주광역시	광주광역시, 전라북도, 전라남도, 제주도
대전지방식품의약품청	대전광역시	대전광역시, 충청북도, 충청남도

〈지방식품의약품청 소속 수입식품검사소〉

소속	명칭	위치	관할구역
부산지방식품의약품청	자성대수입식품검사소	부산광역시 동구 좌천동	부산광역시 자성대부두
	신선대수입식품검사소	부산광역시 남구 용당동	부산광역시 신선대부두

10. 지방공정거래사무소의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
부산지방공정거래사무소	부산광역시	부산광역시·울산광역시·경상남도
광주지방공정거래사무소	광주광역시	광주광역시·전라북도·전라남도·제주도
대전지방공정거래사무소	대전광역시	대전광역시·충청북도·충청남도
대구지방공정거래사무소	대구광역시	대구광역시·경상북도

11. 검역소 및 검역소지소의 명칭, 위치, 검역항 및 검역구역

〈검역소〉

명 칭	위 치	관할검역항 및 지소
국립서울검역소	서울특별시	김포국제공항, 오산비행장
국립부산검역소	부산광역시	부산항
국립인천검역소	인천광역시	인천항, 평택항
국립군산검역소	전라북도 군산시	군산항, 장항항, (고정지소, 대산지소)
국립목포검역소	전라남도 목포시	목포항, 광주비행장
국립여수검역소	전라남도 여수시	여수항, (광양지소)
국립마산검역소	경상남도 마산시	마산항, 진해항
국립김해검역소	부산광역시	김해국제공항
국립통영검역소	경상남도 통영시	통영항, (사천지소), 옥포항, (거제지소)
국립울산검역소	울산광역시	울산항, 미포항
국립포항검역소	경상북도 포항시	포항항, 대구비행장
국립동해검역소	강원도 동해시	동해항, (목호지소), 삼척항, 속초항
국립제주검역소	제주도 제주시	제주항, (제주국제공항지소)

〈국립검역소지소〉

명 칭	위 치	검 역 항
국립군산검역소 고정지소	충청남도 보령시	고정항 및 대산항
국립여수검역소 광양지소	전라남도 광양시	광양항
국립마산검역소 진해지소	경상남도 진해시	진해항
국립통영검역소 사천지소	경상남도 사천시	삼천포항
국립통영검역소 거제지소	경상남도 거제시	장승포항, 옥포항 및 고현항
국립동해검역소 묵호지소	경상남도 동해시	묵호항, 속초항 및 옥계항
국립제주검역소	제주도 제주시	제주국제공항
제주국제공항지소	제주도국제공항	

12. 통계사무소의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울통계사무소	서울특별시	서울특별시
부산통계사무소	부산광역시	부산광역시
전남통계사무소	광주광역시	광주광역시 및 전라남도
경북통계사무소	대구광역시	대구광역시 및 경상북도
경기통계사무소	경기도 수원시	경기도
인천통계사무소	인천광역시	인천광역시
강원통계사무소	강원도 춘천시	강원도
충북통계사무소	충청북도 청주시	충청북도
충남통계사무소	대전광역시	대전광역시 및 충청남도
전북통계사무소	전라북도 전주시	전라북도
경남통계사무소	경상남도 창원시	울산광역시 및 경상남도
제주통계사무소	제주도 제주시	제주도

13. 지방항공청 및 그 소속기관의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방항공청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울지방 항 공 청	서울특별시 강서구 공항동	서울특별시·인천광역시·대전광역시·경기 도·강원도·충청북도·충청남도·전라북도
부산지방 항 공 청	부산광역시 강서구 대저2동	부산광역시·대구광역시·광주광역시·울산광 역시·경상북도·경상남도·전라남도·제주도

〈지방항공청 소속관서〉

소속청명	명 칭	위 치
서울지방항공청	비 행 점 검 소 안양항공무선표지소 강원항공무선표지소	서울특별시 강서구 공항동 경기도 안양시 비산동 강원도 평창군 도암면 황계리(대관 령)
부산지방항공청	제주항공관리사무소 부산항공무선표지소 포항항공무선표지소 제주항공무선표지소 예천항공무선표지소 대구항공무선표지소	제주도 제주시 용담동 부산광역시 서구 서대신동(구덕산) 경상북도 포항시 동해면 상정리(조항 산) 제주도 남제주군 남원읍 한남리 경상북도 예천군 용궁면 월오리 대구광역시 남구 봉덕동

14. 지방국토관리청 등의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방국토관리청〉

구분	명칭	위치	관할구역
지방 국토 관리 청	서울지방국 토관리청	서울특별시	서울특별시·인천광역시 및 경기도 일 원
	원주지방국 토관리청	강원도 원주시	강원도 일원
	대전지방국 토관리청	대전광역시	대전광역시·충청북도 및 충청남도 일 원
	익산지방국 토관리청	전라북도 익산시	광주광역시·전라북도 및 전라남도 일 원
	부산지방국 토관리청	부산광역시	부산광역시·대구광역시·경상북도·울 산광역시 및 경상남도 일원
제 주 개 발 진 설 사 무 소	제주도	제주시	제주도 일원
홍수 통제 소	한 강 홍수통제소	서울특별시	서울특별시·인천광역시·경기도 및 강 원도(낙동강수계지역을 제외한다)일원 과 충청북도 중 한강수계지역
	낙 동 강 홍수통제소	부산광역시	부산광역시·대구광역시·경상북도 및 경상남도(섬진강수계지역을 제외한다) 일원과 강원도 및 전라북도 중 낙동강 수계지역
	금 강 홍수통제소	충청남도 공주시	대전광역시·충청북도(한강수계지역을 제외한다) 및 충청남도 일원과 전라북 도 중 금강수계지역
	섬 진 강 홍수통제소	경상남도 하동군	전라북도(낙동강수계지역 및 금강수계 지역을 제외한다) 및 전라남도(영산강 수계지역을 제외한다) 일원과 경상남 도 중 섬진강수계지역
	영 산 강 홍수통제소	전라남도 나주시	광주광역시 일원과 전라남도 중 영산강 수계지역

〈건설사무소〉

소 속	명 칭	위 치	관 할 구 역
서울지방 국토관리청	수원국도유지 건설사무소	경기도 용인시	경기도 화성군, 평택시의 일부, 광주군, 용인시, 안성군, 이천군, 김포군, 여주군 일원의 국도 인천광역시의 강화군 및 용진군 일원의 국도
	의정부국도유지 건설사무소	경기도 의정부시	경기도 파주군, 연천군, 포천군, 양주군, 남양주시의 일부, 가평군, 양평군 일원의 국도
원주지방 국토관리청	홍천국도유지 건설사무소	강원도 홍천군	강원도 철원군, 화천군, 춘천시의 일부, 홍천군의 일부, 횡성군, 원주시의 일원, 양구군, 인제군 일원의 국도
	강릉국도유지 건설사무소	강원도 강릉시	강원도 고성군, 양양군, 평창군의 일부, 삼척시의 일부, 강릉시 일원의 국도
대전지방 국토관리청	정선국도유지 건설사무소	강원도 정선군	강원도 영월군, 정선군, 삼척시의 일부, 평창군 일원의 국도
	논산국도유지 건설사무소	충청남도 논산군	충청남도 공주시의 일부, 청양군, 부여군, 서천군, 논산군, 천안시의 일부, 금산군, 연기군 일원의 국도, 충청북도 청원군 내 국도 제1호선 구간
	충주국도유지 건설사무소	충청북도 충주시	충청북도 충주시 일원, 음성군, 제천시 일원, 단양군, 괴산군 일원의 국도
	보은국도유지 건설사무소	충청북도 보은군	충청북도 진천군, 청원군 일원, 보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군 일원의 국도,
	예산국도유지 건설사무소	충청남도 예산군	충청남도 서산시 일원, 태안군, 당진군, 예산군, 아산시 일원, 홍성군, 보령시 일원, 서천군 일원,

소 속	명 칭	위 치	관 할 구 역
익 산 지 방 국도관리청	광주국도유지 건설사무소	광주 광역시	전라남도 영광군, 장성군, 담양군, 합평군, 무안군, 나주시 일원, 화순 군, 신안군, 영암군, 지도군, 해남 군, 완도군, 강진군 일원의 국도
	전주국도유지 건설사무소	전라북도 전주시	전라북도 군산시의 일원, 완주군, 김제시 일원, 부안군, 정읍시 일원, 진안군, 고창군 일원의 국도
	남원국도유지 건설사무소	전라북도 남원시	전라북도 진안군 일원 국도, 무주 군, 장수군, 임실군, 순창군, 남원 시 일원 국도
	순천국도유지 건설사무소	전라남도 순천시	전라남도 곡성군, 구례군, 순천시 일원, 광양시 일원, 보성군, 여천 군, 장흥군, 강진군, 고흥군 일원 국도
부 산 지 방 국도관리청	대구국도유지 건설사무소	대구 광역시	경상북도 상주시 일원, 구미시 일 원, 의성군 일원, 김천시 일원, 경 산시 일원, 청도군 일원의 국도
	진주국도유지 건설사무소	경상남도 진주시	경상남도 거창군, 함양군, 함천군, 산청군, 의령군, 하동군, 진주시 일 원, 고성군, 거제시 일원, 남해군 일원의 국도, 경상북도 고령군 일원의 국도
	포항국도유지 건설사무소	경상북도 포항시	경상북도 영덕군, 청송군 일원, 포 항시 일원, 울진군, 경산시, 울산광 역시 일원 국도
	영주국도유지 건설사무소	경상북도 영주시	경상북도 영주시 일원, 봉화군, 문 경시 일원, 예천군, 안동시 일원, 상주시 일원, 의성군 일원, 청송군 일원, 영양군 일원의 국도
제 주 개 발 건설사무소	진영국도유지 건설사무소	경상남도 김해시 진영읍	경상남도 창녕군, 밀양시 일원, 울 산시 일원, 양산군, 김해시 일원, 마산시 일원, 창원시 일원, 함안군 일원의 국도 경북 청도군 일원의 국도, 부산광 역시 일원 국도
	제주국도유지 건설사무소	제주도 제주시	제주도 전역의 국도

15. 지방해양수산청 등의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방해양수산청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
부산지방해양수산청	부산광역시	부산광역시, 경상남도 중 김해시·밀양시·양산시
인천지방해양수산청	인천광역시	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 충청남도(평택항에 한한다)
여수지방해양수산청	전남 여수시	전라남도 중 여수시·순천시·여천시·광양시·여천군·고흥군·보성군·구례군·곡성군·장흥군
마산지방해양수산청	경남 마산시	경상남도(김해시·밀양시·양산시를 제외한다)
울산지방해양수산청	울산광역시	울산광역시
동해지방해양수산청	강원도 동해시	강원도
군산지방해양수산청	전북 군산시	전라북도, 충청남도(장항항에 한한다)
목포지방해양수산청	전남 목포시	광주광역시·전라남도(여수시·순천시·여천시·광양시·여천군·고흥군·보성군·구례군·곡성군·장흥군을 제외한다)
포항지방해양수산청	경북 포항시	대구광역시·경상북도
제주지방해양수산청	제주도 제주시	제주도
대산지방해양수산청	충남 서산시	대전광역시·충청북도·충청남도(장항항 및 평택항을 제외한다)

〈지방해양수산청출장소〉

소 속	명 칭	위 치	관 할 구 역
부 산 지 방 해양수산청	감천출장소	부산광역시	감천항·다대포항
인 천 지 방 해양수산청	평택출장소	경기도 평택시·포승 면	평택항
여 수 지 방 해양수산청	여천출장소	전라남도 여천시	전라남도 여천시
	광양출장소	전라남도 광양시	전라남도 광양시
마 산 지 방 해양수산청	통영출장소	경상남도 통영시	경상남도 중 통영시·고성군 (하이면을 제외한다)
	거제출장소	경상남도 거제시	경상남도 거제시
	삼 천 포 출 장 소	경상남도 사천시	경상남도 중 사천시·남해군 ·하동군·고성군 하이면
울 산 지 방 해양수산청	온산출장소	울산광역시	온산항
동 해 지 방 해양수산청	속초출장소	강원도 속초시	강원도 중 속초시·고성군· 양양군
	삼척출장소	강원도 삼척시	강원도 중 태백시·삼척시
	목호출장소	강원도 동해시	목호항
군 산 지 방 해양수산청	장항출장소	충청남도 서천군 장 항읍	장항항
목 포 지 방 해양수산청	완도출장소	전라남도 완도군 완 도읍	전라남도 중 완도군·강진군
포 항 지 방 해양수산청	포항신항 출 장 소	경상북도 포항시	포항신항
제 주 지 방 해양수산청	서 귀 포 출 장 소	제주도 서귀포시	제주도 중 서귀포시·남제주 군

〈어촌지도소〉

소 속	명 칭	위 치	관 할 구 역
인 천 지 방 해양수산청	화성어촌 지 도 소	경기도 화성군 장안면	경기도 중 안산시·시흥시· 평택시·화성군
여 수 지 방 해양수산청	장흥어촌 지 도 소	전라남도 장흥군 장흥 읍	전라남도 중 장흥군·보성군
	고흥어촌 지 도 소	전라남도 고흥군 도양 읍	전라남도 고흥군
마 산 지 방 해양수산청	남해어촌 지 도 소	경상남도 남해군 삼동 면	경상남도 중 남해군·하동군
	사천어촌 지 도 소	경상남도 사천시	경상남도 사천시
	통영어촌 지 도 소	경상남도 통영시	경상남도 중 통영시·고성군
	거제어촌 지 도 소	경상남도 거제시	경상남도 거제시
동 해 지 방 해양수산청	속초어촌 지 도 소	강원도 속초시	강원도 중 속초시·고성군· 양양군
군 산 지 방 해양수산청	부안어촌 지 도 소	전라북도 부안군 변산 면	전라북도 중 김제시·부안군
	고창어촌 지 도 소	전라북도 고창군 고창 읍	전라북도 고창군
목 포 지 방 해양수산청	영광어촌 지 도 소	전라남도 영광군 영광 읍	전라남도 중 영광군·합평군
	진도어촌 지 도 소	전라남도 진도군 진도 읍	전라남도 진도군
	해남어촌 지 도 소	전라남도 해남군 해남 읍	전라남도 중 해남군·강진군
	완도어촌 지 도 소	전라남도 완도군 완도 읍	전라남도 완도군
포 항 지 방 해양수산청	영덕어촌 지 도 소	경상북도 영덕군 영덕 읍	경상북도 중 울진군·영덕군
	울릉어촌 지 도 소	경상북도 울릉군 울릉 읍	경상북도 울릉군
대 산 지 방 해양수산청	보령어촌 지 도 소	충청남도 보령시	충청남도 중 보령시·논산시 ·홍성군·서천군·부여군

〈건설사무소·감문관리소·해상무선표지통제소 및 해상무선표지소〉

소 속	명 칭	위 치	관 할 구 역
부산지방해양수 산 청	부산항건설 사무소	부산광역시	부산광역시, 경상남도 중 김해시·밀양시·양산시
인천지방해양수 산 청	인천항건설 사무소	인천광역시	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 충청남도 당진군 송산면·송악면·신평면, 아산시 인주면의 아산산업기지개발구역
	감문관리소	인천광역시	인천항
여수지방해양수 산 청	여수항건설 사무소	전라남도 여수시	전라남도 중 여수시·순천시·여천시·광양시·여천군·고흥군·보성군·구례군·곡성군·장흥군
목포지방해양수 산 청	광 주 해 상 무선표지소	전라남도 합평군	전국해역
포항지방해양수 산 청	포 항 해 상 무선표지통제소	경상북도 포항시	전국해역
	포 항 해 상 무선표지소	경상북도 포항시	전국해역

〈국립해양조사원 소속 해양조사사무소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
부 산 해 양 조사사무소	부산광역시	부산·마산·여수·제주지방해양수산청 관할구역 해남각(북위 34° 17' 20" 동경 126° 21' 38")으로부터 220°로 그은 선과 간절감등대(북위 35° 21' 00" 동경 129° 22' 00")로부터 90°로 그은 선 사이의 남측 해역
동 해 해 양 조사사무소	강원도 동해시	울산·포항·동해지방해양수산청 관할구역 간절감등대(북위 35° 21' 00" 동경 129° 22' 00")로부터 90°로 그은 선의 북측 해역
장 항 해 양 조사사무소	충청남도 서천군	인천·군산·목포·대산지방해양수산청 관할구역 해남각(북위 34° 17' 20" 동경 126° 31' 38")으로부터 220°로 그은 선의 서측해역

<국립수산물검사소지소>

명 칭	위 치	관 할 구 역
인 천 지 소	인천광역시	인천광역시, 경기도 중 의정부시·동두천시·남양주시·구리시·포천군·연천군·가평군·양평군을 제외한 전지역
장 함 지 소	충청남도 서천군 장항읍	대전광역시, 충청북도, 충청남도, 전라북도
여 수 지 소	전라남도 여수시	전라남도 중 여수시·순천시·광양시·여천시·곡성군·구례군·여천군·고흥군·화순군·보성군
목 포 지 소	전라남도 목포시	광주광역시, 전라남도 중 목포시·나주시·영광군·장성군·담양군·함평군·영암군·무안군·진도군·신안군
완 도 지 소	전라남도 완도군 완도읍	전라남도 중 완도군·강진군·해남군·장흥군
제 주 지 소	제주도 제주시	제주도
부 산 지 소	부산광역시	부산광역시, 울산광역시, 경상남도 중 진해시·김해시·밀양시·양산시
통 영 지 소	경상남도 통영시	경상남도 중 진해시·김해시·밀양시·양산시를 제외한 전지역
포 함 지 소	경상북도 포항시	대구광역시, 경상북도
주문진지소	강원도 강릉시	강원도
서 울 지 소	서울특별시	서울특별시, 경기도 중 의정부시·동두천시·구리시·남양주시·포천군·연천군·가평군·양평군

16. 지방조달지청 및 출장소의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
조달청부산지청	부 산 광 역 시	부산광역시
조달청인천지청	인 천 광 역 시	인천광역시·경기도 중 부천시·광명시·수원시·안양시·평택시·의왕시·군포시·안산시·시흥시·오산시·고양시·용인시·파주시·화성군·안성군 및 김포군
조달청대구지청	대 구 광 역 시	대구광역시·경상북도(안동시·영주시·문경시·상주시·의성군·청송군·영양군·영덕군·예천군·봉화군 및 울진군을 제외한다)
조달청광주지청	광 주 광 역 시	광주광역시, 전라남도(순천시, 여수시, 예천시·광양시·여천군·보성군·구례군 및 고흥군을 제외한다)
조달청강원지청	강 원 도 춘 천 시	강원도(강릉시·속초시·동해시·태백시·삼척시·고성군·양양군·영월군·정선군 및 평창군을 제외한다), 경기도 가평군
조달청충북지청	충청북도청주시	충청북도
조달청대전지청	대 전 광 역 시	대전광역시·충청남도
조달청전북지청	전라북도전주시	전라북도
조달청경남지청	경상남도창원시	울산광역시·경상남도
조달청제주지청	제 주 도 제 주 시	제주도
조달청대구지청 안 동 출 장 소	경상북도안동시	경상북도 중 안동시·영주시·문경시·상주시·의성군·청송군·영양군·영덕군·예천군·봉화군·울진군
조달청광주지청 순 천 출 장 소	전라남도순천시	전라남도 중 순천시·여수시·여천시·광양시·여천군·보성군·구례군 및 고흥군
조달청강원지청 강 룡 출 장 소	강 원 도 강 룡 시	강원도 중 강릉시·속초시·동해시·태백시·삼척시·고성군·양양군·영월군·정선군 및 평창군

17. 지방보훈청 및 보훈지청의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울지방보훈청	서울특별시	서울특별시 중구·용산구·성동구·광진구·마포구·서대문구·강동구·송파구·강서구·양천구·영등포구·은평구
부산지방보훈청	부산광역시	부산광역시
대전지방보훈청	대전광역시	대전광역시, 충청남도 금산군·부여군·논산시
대구지방보훈청	대구광역시	대구광역시, 경북 경산시·칠곡군·고령군·군위군·청도군
광주지방보훈청	광주광역시	광주광역시, 전라남도 나주시·담양군·장성군·화순군·강진군·장흥군·영암군·해남군·완도군
서울남부보훈지청	서울특별시	서울특별시 구로구·금천구·관악구·동작구·강남구·서초구
서울북부보훈지청	서울특별시	서울특별시 종로구·성북구·동대문구·중랑구·도봉구·강북구·노원구
수원보훈지청	경기도수원시	경기도 수원시·안양시·성남시·과천시·안산시·평택시·오산시·의왕시·군포시·시흥시·하남시·광주군·여주군·화성군·용인시·안성군·이천시
인천보훈지청	인천광역시	인천광역시, 경기도 부천시·광명시·김포군
의정부보훈지청	경기도의정부시	경기도 의정부시·동두천시·구리시·고양시·남양주시·파주시·연천군·포천군·양주군·가평군·양평군
춘천보훈지청	강원도춘천시	강원도 춘천시·원주시·화천군·양구군·홍천군·인제군·철원군·횡성군
강릉보훈지청	강원도강릉시	강원도 강릉시·속초시·동해시·태백시·삼척시·고성군·양양군·정선군·평창군·영월군

명 칭	위 치	관 할 구 역
울산보훈지청	울산광역시	울산광역시 경상남도 양산시
마산보훈지청	경남마산시	경상남도 마산시·진해시·김해시·창원시·밀양시·거제시·창녕군·의령군·함안군
진주보훈지청	경남진주시	경상남도 진주시·사천시·통영시·남해군·하동군·고성군·함양군·거창군·합천군·산청군
제주보훈지청	제주도제주시	제주도 제주시·서귀포시·북제주군·남제주군
천안보훈지청	충남천안시	충청남도 천안시·공주시·아산시·연기군
홍성보훈지청	충남홍성군	충청남도 보령시·서산시·당진군·태안군·홍성군·예산군·청양군·서천군
청주보훈지청	충북청주시	충청북도 청주시·진천군·청원군·보은군·영동군·옥천군
충주보훈지청	충북충주시	충청북도 충주시·제천시·단양군·음성군·괴산군
김천보훈지청	경북김천시	경상북도 김천시·구미시·상주시·문경시·성주군
안동보훈지청	경북안동시	경상북도 안동시·영주시·봉화군·의성군·영양군·청송군·예천군
경주보훈지청	경북경주시	경상북도 경주시·포항시·영천시·영덕군·울진군·울릉군
순천보훈지청	전남순천시	전라남도 순천시·여수시·여천시·광양시·곡성군·구례군·보성군·여천군·고흥군
목포보훈지청	전남목포시	전라남도 목포시·무안군·영광군·진도군·함평군·신안군
전주보훈지청	전북전주시	전라북도 전주시·남원시·완주군·진안군·장수군·임실군·순창군·무주군
익산보훈지청	전북익산시	전라북도 익산시·군산시·정읍시·김제시·부안군·고창군

18. 지방병무청 등의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방병무청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울지방병무청	서울특별시	서울특별시 일원
부산지방병무청	부산광역시	부산광역시, 울산광역시, 경상남도
대구지방병무청	대구광역시	대구광역시 및 경상북도 일원
수원지방병무청	경기도 수원시	인천광역시 및 경기도 일원
광주지방병무청	광주광역시	광주광역시 및 전라남도 일원
대전지방병무청	대전광역시	대전광역시 및 충청남도 일원
춘천지방병무청	강원도 춘천시	강원도 일원
청주지방병무청	충청북도 청주시	충청북도 일원
전주지방병무청	전라북도 전주시	전라북도 일원
제주지방병무청	제주도 제주시	제주도 일원

〈병무지청〉

소속지방 병무청	명 칭	위 치	관 할 구 역
부산지방 병 무 청	창원 병무지청	경 남 창 원 시	경상남도 일원
수원지방 병 무 청	의정부 병무지청	경 기 도 의 정부 시	경기도 의정부시·동두천시·구리시· 남양주시·파주시·양주군·고양군·연 천군·포천군·가평군·양평군
춘천지방 병 무 청	강릉 병무지청	강 원 도 강 룡 시	강원도 강릉시·속초시·동해시·태백 시·삼척시·고성군·양양군

19. 국립농산물검사소지소 및 출장소의 명칭·위치 및 관할구역

〈국립농산물검사소지소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
부산광역시지소	부 산 광 역 시	부산광역시
인천광역시지소	인 천 광 역 시	인천광역시·경기도 중 부천시
경 기 도 지 소	경기도 안양시	서울특별시·경기도(부천시를 제외한다)
강 원 도 지 소	강원도 춘천시	강원도
충 청 북 도 지 소	충청북도 청주시	충청북도
충 청 남 도 지 소	대 전 광 역 시	대전광역시·충청남도
전 라 북 도 지 소	전라북도 전주시	전라북도
전 라 남 도 지 소	광 주 광 역 시	광주광역시·전라남도
경 상 북 도 지 소	대 구 광 역 시	대구광역시·경상북도
경 상 남 도 지 소	경상남도 창원시	울산광역시·경상남도
제 주 도 지 소	제 주 도 제 주 시	제주도

〈국립농산물검사소지소출장소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
부산광역시지소 부 산 출 장 소 (생사검사업무에 한함)	부 산 광 역 시	부산광역시·대구광역시·광주광역시· 전라북도·전라남도·경상북도·경상남 도 및 제주도
인천광역시지소 강 화 출 장 소	강 화 군 강 화 읍	인천광역시 강화군

명 칭	위 치	관 할 구 역
경 기도 지 소		
서울출장소	서울특별시	서울특별시
수원출장소	수원시	수원시·오산시 및 화성군
의정부출장소	의정부시	의정부시·동두천시·구리시·남양주시 및 양주군
평택출장소	평택시	평택시
안양출장소	안양시	안양시·광명시·과천시·안산시·의왕시· 군포시 및 시흥시
고양출장소	고양시 일산동	고양시
광주출장소	광주군 광주읍	성남시·하남시 및 광주군
연천출장소	연천군 전곡읍	연천군
포천출장소	포천군 군내면	포천군
가평출장소	가평군 가평읍	가평군
양평출장소	양평군 양평읍	양평군
여주출장소	여주군 여주읍	여주군
이천출장소	이천시	이천시
용인출장소	용인시	용인시
안성출장소	안성군 안성읍	안성군
김포출장소	김포군 김포읍	김포군
파주출장소	파주시	파주시
강원도 지 소		
춘천출장소	춘천시	춘천시
원주출장소	원주시	원주시
강릉출장소	강릉시	강릉시
속초출장소	속초시	속초시 및 양양군
삼척출장소	삼척시	삼척시·태백시 및 동해시
홍천출장소	홍천군 홍천읍	홍천군
횡성출장소	횡성군 횡성읍	횡성군
영월출장소	영월군 영월읍	영월군
평창출장소	평창군 평창읍	평창군
정선출장소	정선군 정선읍	정선군
철원출장소	철원군 갈말읍	철원군
화천출장소	화천군 화천읍	화천군
양구출장소	양구군 양구읍	양구군
인제출장소	인제군 인제읍	인제군
고성출장소	고성군 간성읍	고성군

명 칭	위 치	관 할 구 역
충 북 지 소		
청 주 출 장 소	청 주 시	청주시 및 청원군
충 주 출 장 소	충 주 시	충주시
제 천 출 장 소	제 천 시	제천시
보 은 출 장 소	보은군 보은읍	보은군
옥 천 출 장 소	옥천군 옥천읍	옥천군
영 동 출 장 소	영동군 영동읍	영동군
진 천 출 장 소	진천군 진천읍	진천군
괴 산 출 장 소	괴산군 괴산읍	괴산군
음 성 출 장 소	음성군 음성읍	음성군
단 양 출 장 소	단양군 단양읍	단양군
충 남 지 소		
대 전 출 장 소	대 전 광 역 시	대전광역시
천 안 출 장 소	천 안 시	천안시
공 주 출 장 소	공 주 시	공주시
보 령 출 장 소	보 령 시	보령시
서 산 출 장 소	서 산 시	서산시 및 태안군
아 산 출 장 소	아 산 시	아산시
금 산 출 장 소	금산군 금산읍	금산군
연 기 출 장 소	연기군 조치원	연기군
논 산 출 장 소	논 산 시	논산시
부 여 출 장 소	부여군 부여읍	부여군
서 천 출 장 소	서천군 서천읍	서천군
청 양 출 장 소	청양군 청양읍	청양군
홍 성 출 장 소	홍성군 홍성군	홍성군
예 산 출 장 소	예산군 예산읍	예산군
당 진 출 장 소	당진군 당진읍	당진군

명 칭	위 치	관 할 구 역
전 북 지 소		
전주출장소	전 주 시	전주시 및 완주군
군산출장소	군 산 시	군산시
익산출장소	익 산 시	익산시
남원출장소	남 원 시	남원시
정읍출장소	정 읍 시	정읍시
김제출장소	김 제 시	김제시
진안출장소	진안군 진안읍	진안군
무주출장소	무주군 무주읍	무주군
장수출장소	장수군 장수읍	장수군
임실출장소	임실군 임실읍	임실군
순창출장소	순창군 순창읍	순창군
고창출장소	고창군 고창읍	고창군
부안출장소	부안군 부안읍	부안군
전 남 지 소		
광주출장소	광 주 광 역 시	광주광역시
목포출장소	목 포 시	목포시 및 신안군
여수출장소	여 수 시	여수시·여천시 및 여천군
순천출장소	순 천 시	순천시
광양출장소	광 양 시	광양시
나주출장소	나 주 시	나주시
무안출장소	무안군 무안읍	무안군
담양출장소	담양군 담양읍	담양군
곡성출장소	곡성군 곡성읍	곡성군
구례출장소	구례군 구례읍	구례군
고흥출장소	고흥군 고흥읍	고흥군
보성출장소	보성군 보성읍	보성군
화순출장소	화순군 화순읍	화순군
장흥출장소	장흥군 장흥읍	장흥군
강진출장소	강진군 강진읍	강진군
해남출장소	해남군 해남읍	해남군
영암출장소	영암군 영암읍	영암군
합평출장소	합평군 합평읍	합평군
영광출장소	영광군 영광읍	영광군
장성출장소	장성군 장성읍	장성군
완도출장소	완도군 완도읍	완도군
진도출장소	진도군 진도읍	진도군

명 칭		위 치		관 할 구 역	
경북	지소	대포	광역	시시시시시시시시시시	구광역시시시시시시시시시시시
대포	항출장소	경출장소	주출장소	천출장소	안출장소
김천	출장소	안출장소	동출장소	천출장소	경출장소
영천	출장소	경출장소	구출장소	미출장소	상출장소
영구	출장소	문출장소	영출장소	주출장소	영출장소
군위	출장소	성출장소	송출장소	양출장소	덕출장소
의창	출장소	영출장소	영출장소	청출장소	도출장소
영청	출장소	고출장소	성출장소	외출장소	관출장소
고성	출장소	칠출장소	예출장소	화출장소	진출장소
예봉	출장소	화출장소	진출장소	진출장소	진출장소
경남	지소	마진	산역	시시시시시시시시시시	마산시·진해시 및 창원시
마진	출장소	통출장소	영출장소	산출장소	시시시시시시시시시시
통영	출장소	산출장소	밀출장소	양출장소	광역시시시시시시시시시
울밀	출장소	김출장소	해출장소	제출장소	시시시시시시시시시시
김해	출장소	거출장소	성출장소	의출장소	군군군군군군군군군군
고성	출장소	의출장소	합출장소	창출장소	양양양양양양양양양양
의합	출장소	창출장소	양출장소	양출장소	시시시시시시시시시시
창양	출장소	사출장소	해출장소	동출장소	군군군군군군군군군군
사남	출장소	해출장소	동출장소	청출장소	양양양양양양양양양양
남해	출장소	동출장소	청출장소	합출장소	군군군군군군군군군군
하동	출장소	합출장소	거출장소	합출장소	합합합합합합합합합합
합천	출장소	합출장소	천출장소	천출장소	천천천천천천천천천천
제주	지소	서귀포			서귀포시 및 남제주군

20. 국립동물검역소지소 및 출장소의 명칭·위치 및 관할구역

〈국립동물검역소지소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서울지소	서울특별시	서울특별시(본소의 구내검역시설을 제외한다)·인천광역시(서구 불노동의 검역시설 및 당하동의 검역시설에 한한다)·경기도(한강이북지역·성남시·과천시에 한한다)·강원도
부산지소	부산광역시	부산광역시·대구광역시·경상북도·울산광역시·경상남도
인천지소	인천광역시	인천광역시(서구 불노동의 검역시설 및 당하동의 검역시설을 제외한다)·경기도(한강이북지역·성남시·과천시를 제외한다)·충청북도
군산지소	전북군산시	광주광역시·대전광역시·전라북도·전라남도·충청남도
제주지소	제주도제주시	제주도

〈국립동물검역소지소출장소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
부산지소 자성대출장소	부산광역시	부산광역시 중 부산항 자성대부두
신선대출장소	부산광역시	부산광역시 중 부산항 신선대부두
대구출장소	대구광역시	대구광역시 및 경상북도
마산출장소	경남 마산시	경상남도 중 진해시·창원시·거제시·마산시·진주시·통영시·사천시·창녕군·의령군·함안군·고성군·남해군·하동군·산청군·함양군·거창군 및 합천군
인천지소 이천출장소	경기도이천시	경기도 중 이천시·광주군·용인시·여주군 및 안성군
청주출장소	충북 청주시	충청북도
군산지소 천안출장소	충남 천안시	대전광역시·충청남도 중 공주시·아산시·천안시·서산시·홍성군·청양군·연기군·예산군·태안군 및 당진군
광주출장소	광주광역시	광주광역시 및 전라남도

21. 국립식물검역소지소 및 출장소의 명칭·위치 및 관할구역

〈국립식물검역소지소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서 울 지 소	서 울 특 별 시	서울특별시, 강원도, 경기도 중 성남시·의정부시·동두천시·구리시·남양주시·하남시·고양시·김포군·양주군·포천군·연천군·가평군·파주시·양평군·광주군·여주군
인 천 지 소	인 천 광 역 시	인천광역시·대전광역시·경기도(서울지소의 관할구역을 제외한다)·충청북도·충청남도(보령시와 서천군을 제외한다)
부 산 지 소	부 산 광 역 시	부산광역시·대구광역시·경상북도·울산광역시·경상남도
군 산 지 소	전 북 군 산 시	광주광역시·충청남도(보령시와 서천군에 한한다)·전라북도·전라남도
제 주 지 소	제 주 도 제 주 시	제주도

〈국립식물검역소지소출장소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
서 울 지 소 서울세관출장소	서 울 세 관	서울특별시(김포국제공항·서울국제우체국·강서구 및 양천구를 제외한다)경기도 중 성남시·의정부시·동두천시·구리시·남양주시·하남시·양주군·포천군·연천군·가평군·양평군·광주군·여주군
서울국제우체국 출 장 소	서 울 국 제 우 체 국	서울특별시 중 서울국제우체국·강서구 및 양천구
동 해 출 장 소	강 원 도 동 해 시	강원도 중 강릉시·동해시·삼척시·속초시·태백시·고성군·양양군·정선군·평창군·영월군

명 칭	위 치	관 할 구 역
인 천 지 소 수 원 출 장 소	경기도 수원시	경기도 중 수원시·안양시·평택시·과천시·안산시·오산시·의왕시·군포시·시흥시·화성군·안성군·이천시·용인시
청 주 출 장 소 천 안 출 장 소	충 북 청 주 시 충 남 천 안 시	대전광역시·충청북도, 충청남도 금산군 충청남도(보령시·서천군 및 금산군을 제외한다)
부 산 지 소 자성대출장소 신선대출장소 김해공항출장소 사 상 출 장 소	부 산 광 역 시 부 산 광 역 시 부 산 김 해 공 항 부 산 광 역 시	부산광역시 중 부산항자성대 부두 부산광역시 중 부산항신선대 부두 부산광역시 중 김해국제공항 부산광역시 중 북구·강서구, 경상남도 중 김해시
대 구 출 장 소	대 구 광 역 시	대구광역시 및 경북(경주시 및 포항시를 제외한다)
울 산 출 장 소 마 산 출 장 소	울 산 광 역 시 경 남 마 산 시	울산광역시, 경상북도 경주시 및 포항시 경상남도 중 마산시·진주시·창원시·진해시·충무시·사천시·밀양시·거제시·통영시·의령군·함안군·창녕군·의창군·고성군·남해군·하동군·산청군·함양군·거창군·합천군
양 산 출 장 소	경 남 양 산 시	경상남도 양산시
군 산 지 소 광 주 출 장 소	광 주 광 역 시	광주광역시, 전라남도 중 나주시·담양군·곡성군·화순군·장성군·함평군·영광군
목 포 출 장 소	전 남 목 포 시	전라남도 중 목포시·무안군·해남군·강진군·영암군·장흥군·완도군·진도군·신안군
여 수 출 장 소	전 남 여 수 시	전라남도 중 여수시·순천시·여천시·광양시·여천군·고흥군·보성군·구례군
제 주 지 소 제주공항출장소	제 주 도 제 주 국 제 공 항	제주도 중 제주국제공항

22. 종자공급소지소의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
평택지소	경기도 평택시	서울특별시·인천광역시·경기도·강원도
대관령지소	강원도 평창군	전국(감자종자에 한한다)
계천지소	충청북도 계천시	전국(옥수수종자에 한한다)
아산지소	충청남도 아산시	대전광역시·충청남도
익산지소	전라북도 익산시	전라북도
합평지소	전라남도 합평군	광주광역시·전라남도·제주도
안동지소	경상북도 안동시	대구광역시·충청북도·경상북도
밀양지소	경상남도 밀양시	부산광역시·울산광역시·경상남도

23. 농업통계사무소 및 그 출장소의 명칭·위치 및 관할구역

〈농업통계사무소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
경기도 농업통계사무소	경기도 수원시	서울특별시·인천광역시·경기도
강원도 농업통계사무소	강원도 춘천시	강원도
충청북도 농업통계사무소	충청북도 청주시	충청북도
충청남도 농업통계사무소	대전광역시	대전광역시·충청남도
전라북도 농업통계사무소	전라북도 전주시	전라북도
전라남도 농업통계사무소	광주광역시	광주광역시·전라남도
경상북도 농업통계사무소	대구광역시	대구광역시·경상북도
경상남도 농업통계사무소	경상남도 창원시	부산광역시·울산광역시·경상남도
제주도 농업통계사무소	제주도 제주시	제주도

〈농업통계사무소출장소〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
경 기 도		
농업통계사무소		
인 천 출 장 소	인 천 광 역 시	인천광역시(강화군을 제외한다) 및 경기도 부천시
수 원 출 장 소	수 원 시	수원시·오산시 및 화성군
의 정 부 출 장 소	의 정 부 시	의정부시·동두천시 및 양주군
안 양 출 장 소	안 양 시	안양시·광명시·과천시·안산시·의왕시·군포시 및 시흥시
구 리 출 장 소	구 리 시	구리시 및 남양주시
평 택 출 장 소	평 택 시	평택시
여 주 출 장 소	여 주 군 여 주 읍	여주군
파 주 출 장 소	파 주 시	파주시
고 양 출 장 소	고 양 시 일 산 동	고양시
광 주 출 장 소	광 주 군 광 주 읍	성남시·하남시 및 광주군
연 천 출 장 소	연 천 군 전 곡 읍	연천군
포 천 출 장 소	포 천 군 포 천 읍	포천군
가 평 출 장 소	가 평 군 가 평 읍	가평군
양 평 출 장 소	양 평 군 양 평 읍	양평군
이 천 출 장 소	이 천 시	이천시
용 인 출 장 소	용 인 시	용인시
안 성 출 장 소	안 성 군 안 성 읍	안성군
김 포 출 장 소	김 포 군 김 포 읍	김포군
강 화 출 장 소	인 천 광 역 시 강 화 군 강 화 읍	인천광역시 강화군
서울동부출장소	서 울 특 별 시	서울특별시 종로구·중구·동대문구·성동구·성북구·도봉구·강남구·강동구·중랑구·노원구·서초구·송파구·광진구 및 강북구
서울서부출장소	서 울 특 별 시	서울특별시 영등포구·광악구·용산구·서대문구·마포구·강서구·은평구·구로구·동작구·양천구 및 금천구

명 칭	위 치	관 할 구 역
강 원 도		
농업통계사무소		
춘천출장소	춘 천 시	춘천시
원주출장소	원 주 시	원주시
강릉출장소	강 릉 시	강릉시
속초출장소	속 초 시	속초시 및 양양군
삼척출장소	삼 척 시	동해시·태백시 및 삼척시
홍천출장소	홍천군 홍천읍	홍천군
횡성출장소	횡성군 횡성읍	횡성군
영월출장소	영월군 영월읍	영월군
평창출장소	평창군 평창읍	평창군
정선출장소	정선군 정선읍	정선군
철원출장소	철원군 갈말읍	철원군
화천출장소	화천군 화천읍	화천군
양구출장소	양구군 양구읍	양구군
인제출장소	인제군 인제읍	인제군
고성출장소	고성군 간성읍	고성군
충 청 북 도		
농업통계사무소		
청주출장소	청 주 시	청주시 및 청원군
충주출장소	충 주 시	충주시
제천출장소	제 천 시	제천시
보은출장소	보은군 보은읍	보은군
옥천출장소	옥천군 옥천읍	옥천군
영동출장소	영동군 영동읍	영동군
진천출장소	진천군 진천읍	진천군
괴산출장소	괴산군 괴산읍	괴산군
음성출장소	음성군 음성읍	음성군
단양출장소	단양군 단양읍	단양군

명 칭	위 치	관 할 구 역
충 청 남 도		
농업통계사무소		
대전출장소	대전광역시	대전광역시
천안출장소	천안시	천안시
공주출장소	공주시	공주시
보령출장소	보령시	보령시
서산출장소	서산시	서산시
아산출장소	아산시	아산시
금산출장소	금산군 금산읍	금산군
연기출장소	연기군 조치원	연기군
논산출장소	논산시	논산시
부여출장소	부여군	부여군
서천출장소	서천군 서천읍	서천군
청양출장소	청양군 청양읍	청양군
홍성출장소	홍성군 홍성읍	홍성군
예산출장소	예산군 예산읍	예산군
태안출장소	태안군 태안읍	태안군
당진출장소	당진군 당진읍	당진군
전 라 북 도		
농업통계사무소		
전주출장소	전주시	전주시 및 완주군
군산출장소	군산시	군산시
익산출장소	익산시	익산시
남원출장소	남원시	남원시
정읍출장소	정읍시	정읍시
김제출장소	김제시	김제시
진안출장소	진안군 진안읍	진안군
무주출장소	무주군 무주읍	무주군
장수출장소	장수군 장수읍	장수군
임실출장소	임실군 임실읍	임실군
순창출장소	순창군 순창읍	순창군
고창출장소	고창군 고창읍	고창군
부안출장소	부안군 부안읍	부안군

명 칭	위 치	관 할 구 역
전라남도 농업통계사무소		
광주출장소	광주광역시	광주광역시
광목출장소	목포시	목포시 및 신안군
여수출장소	여수시	여수시·여천시 및 여천군
순천출장소	순천시	순천시
나주출장소	나주시	나주시
광양출장소	광양시	광양시
담양출장소	담양읍	담양군
곡성출장소	곡성읍	곡성군
구례출장소	구례읍	구례군
고흥출장소	고흥읍	고흥군
보성출장소	보성읍	보성군
화순출장소	화순읍	화순군
장흥출장소	장흥읍	장흥군
강진출장소	강진읍	강진군
해남출장소	해남읍	해남군
영암출장소	영암읍	영암군
무안출장소	무안읍	무안군
함평출장소	함평읍	함평군
영광출장소	영광읍	영광군
장성출장소	장성읍	장성군
완도출장소	완도읍	완도군
진도출장소	진도읍	진도군
경상북도 농업통계사무소		
대구출장소	대구광역시	대구광역시
포항출장소	포항시	포항시 및 울릉군
경주출장소	경주시	경주시
김천출장소	김천시	김천시
안동출장소	안동시	안동시
영천출장소	영천시	영천시
경산출장소	경산시	경산시
구미출장소	구미시	구미시
상주출장소	상주시	상주시
문경출장소	문경시	문경시
영주출장소	영주시	영주시
군위출장소	군위읍	군위군
의성출장소	의성읍	의성군
청송출장소	청송읍	청송군
영양출장소	영양읍	영양군

명 칭	위 치	관 할 구 역
영 덕 출 장 소	영 덕 군 영 덕 읍	영 덕 군
청 도 출 장 소	청 도 군 청 도 읍	청 도 군
고 령 출 장 소	고 령 군 고 령 읍	고 령 군
성 주 출 장 소	성 주 군 성 주 읍	성 주 군
칠 곡 출 장 소	칠 곡 군 왜 관 읍	칠 곡 군
예 천 출 장 소	예 천 군 예 천 읍	예 천 군
봉 화 출 장 소	봉 화 군 봉 화 읍	봉 화 군
울 진 출 장 소	울 진 군 울 진 읍	울 진 군
경 상 남 도 농업통계사무소		
부 산 출 장 소	부 산 광 역 시	부산광역시
마 산 출 장 소	마 산 시	마산시·진해시 및 창원시
진 주 출 장 소	진 주 시	진주시
통 영 출 장 소	통 영 시	통영시
울 산 출 장 소	울 산 광 역 시	울산광역시
밀 양 출 장 소	밀 양 시	밀양시
김 해 출 장 소	김 해 시	김해시
거 제 출 장 소	거 제 시	거제시
사 천 출 장 소	사 천 시	사천시
의 령 출 장 소	의 령 군 의 령 읍	의령군
합 안 출 장 소	합 안 군 가 야 읍	합안군
창 녕 출 장 소	창 녕 군 창 녕 읍	창녕군
양 산 출 장 소	양 산 시	양산시
고 성 출 장 소	고 성 군 고 성 읍	고성군
남 해 출 장 소	남 해 군 남 해 읍	남해군
하 동 출 장 소	하 동 군 하 동 읍	하동군
산 청 출 장 소	산 청 군 산 청 읍	산청군
합 양 출 장 소	합 양 군 합 양 읍	합양군
거 창 출 장 소	거 창 군 거 창 읍	거창군
합 천 출 장 소	합 천 군 합 천 읍	합천군
제 주 도 농업통계사무소		
제 주 출 장 소	제 주 시	제주시 및 북제주군
서 귀 포 출 장 소	서 귀 포 시	서귀포시 및 남제주군

24. 지방산림관리청 등의 명칭·위치 및 관할구역

〈지방산림관리청〉

명 칭	위 치	관 할 구 역
북 부 지 방 산 립 관 리 청	강원도 원주시	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도 중 춘천시, 원주시, 홍천군, 횡성군, 평창군, 용평면(노동리에 한한다)·봉평면(진조리·무이리·홍정리·덕거리 및 원길리에 한한다), 철원군, 화천군, 양구군, 인제군
동 부 지 방 산 립 관 리 청	강원도 강릉시	강원도 중 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 영월군, 평창군 평창읍·미탄면·방림면·대화면·도암면·용평면(노동리를 제외한다)·진부면·봉평면(진조리·무이리·홍정리·덕거리 및 원길리를 제외한다), 정선군, 고성군, 양양군
남 부 지 방 산 립 관 리 청	경상북도 안동시	부산광역시, 대구광역시, 경상북도, 울산광역시, 경상남도 중 창원시·마산시·진해시·김해시·밀양시·양산시·함안군·창녕군
중 부 지 방 산 립 관 리 청	충청남도 공주시	대전광역시, 충청북도, 충청남도
서 부 지 방 산 립 관 리 청	전라북도 남원시	광주광역시, 전라북도, 전라남도, 경상남도 중 진주시·통영시·사천시·거제시·의령군·고성군·남해군·하동군·산청군·함양군·거창군·합천군, 제주도

<지방산림관리청산림토목사업소>

명 칭		위 치	관 할 구 역
북부지방 산림관리청	산림토목 사업소	강원도 원주시	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도 중 춘천시·원주시·홍천군·횡성군·평창군 용평면(노동리에 한한다)·봉평면(진조리·무이리·홍정리·덕거리 및 원길리에 한한다)·철원군·화천군·양구군·인제군
동부지방 산림관리청	산림토목 사업소	강원도 강릉시	강원도 중 강릉시·동해시·태백시·속초시·삼척시·영월군·평창군 평창읍·미탄면·방림면·대화면·도암면·용평면(노동리를 제외한다)·진부면·봉평면(진조리·무이리·홍정리·덕거리 및 원길리를 제외한다)·정선군·고성군·양양군
남부지방 산림관리청	산림토목 사업소	경상북도 안동시	부산광역시, 대구광역시, 경상북도, 경상남도 중 창원시·울산시·마산시·진해시·김해시·밀양시·양산시·합안군·창녕군

<지방산림관리청국유림관리소>

명 칭		위 치	관 할 구 역
지방산림 관리청	국유림 관리소		
북 부	춘 천	강원도 춘천시	강원도 춘천시·화천군과 경기도 가평군
	양 구	강원도 양구군 양구읍	강원도 양구군
	인 제	강원도 인제군 인제읍	강원도 인제군
	홍 천	강원도 홍천군 홍천읍	강원도 원주시·홍천군(서석면 및 내면을 제외한다)·횡성군
	운 두 령	강원도 홍천군 내면	강원도 홍천군(서석면 및 내면에 한한다)·평창군 용평면(노동리에 한한다)·봉평면(진조리·무이리·홍정리·덕거리 및 원길리에 한한다)

명칭	위치	관할구역
지방산림 관리청	국유림 관리소	
	수원	경기도 수원시·안양시·평택시·안산시·오산시·군포시·의왕시·하남시·성남시·과천시·이천시·용인시·여주군·화성군·양평군·안성군·광주군
	의정부 회천읍	경기도 의정부시·동두천시·남양주시·구리시·고양시·파주시·양주군·연천군·포천군과 강원도 철원군
	서울 대문구	서울특별시·인천광역시와 경기도 부천시·광명시·시흥시·김포군
동부	강릉	강원도 강릉시
	평창 대화면	강원도 평창군 평창읍·미탄면·방림면·대화면·도암면·용평면(노동리를 제외한다)·진부면·봉평면(진조리·무이리·홍정리·덕거리 및 원길리를 제외한다)
	영월	강원도 영월군
	정선 정선읍	강원도 정선군
	삼척	강원도 삼척시(하장면을 제외한다)·동해시
	태백	강원도 태백시·삼척시(하장면에 한한다)
	양양 양양읍	강원도 속초시·고성군·양양군
남부	영주	경상북도 안동시·영주시·문경시·의성군·예천군
	춘양 양면	경상북도 봉화군
	영덕 해면	경상북도 포항시·경주시·영천시·청송군·영양군·영덕군
	구미	대구광역시의와 경상북도 김천시·구미시·상주시·경산시·군위군·청도군·고령군·성주군·칠곡군
	울진 진읍	경상북도 울진군
	양산 북면	부산광역시, 울산광역시, 경상남도 창원시·마산시·진해시·김해시·밀양시·양산시·합안군·창녕군

명 칭		위 치	관 할 구 역
지방산립 관리청	국 유 립 관 리 소		
중 부	충 주	충북 충주시	충청북도 충주시·진천군·괴산군·음성군
	보 은	충북 보은군 보 은읍	충청북도 청주시·청원군·보은군·옥천군· 영동군
	단 양	충북 단양군 단 양읍	충청북도 제천시·단양군
	부 여	충남 부여군 부 여읍	대전광역시와 충청남도 천안시·공주시· 보령시·아산시·서산시·논산시·금산군· 연기군·부여군·서천군·청양군·홍성군· 예산군·태안군·당진군
서 부	정 읍	전북 정읍시	전라북도 군산시·익산시·정읍시·김제시· 순창군·고창군·부안군
	무 주	전북 무주군 무 주읍	전라북도 전주시·남원시·완주군·진안군· 무주군·장수군·임실군
	보 성	전남 보성군 득 량면	전라남도 여수시·순천시·여천시·광양시· 담양군·곡성군·구례군·여천군·고흥군· 보성군·화순군·장흥군
	영 압	전남 영암군 도 포면	광주광역시와 전라남도 목포시·나주시· 강진군·해남군·영암군·무안군·함평군· 영광군·장성군·완도군·진도군·신안군
	합 양	경남 함양군 함 양읍	경상남도 진주시·통영시·사천시·거제시· 의령군·고성군·남해군·하동군·산청군· 함양군·거창군·합천군

〈국문요약〉

본 연구는 공공부문 생산성 제고의 일환으로 고려될 수 있는 여러 가지 대안 가운데 정부조직내 중복기능의 조정을 통한 조직규모 및 인력의 감축이 가능하다는 것을 전제로 중앙정부소속의 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복의 실태와 원인을 규명하고 그 해소방안으로서 양 기관간 기능재배분과 조직개편의 방향을 모색하는 작업이었다.

사실 정부조직내에는 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부내 각 부처간, 광역자치단체와 기초자치단체간, 정부부처와 산하기관간에 기능중복현상이 존재하고 있다. 이러한 기능중복이 행정조직의 여유분(slack)으로서 순기능으로 작용하는 측면도 없지 않으나, 한정된 정부예산을 낭비하는 측면이 강하고 일반 국민에게는 이중의 규제와 부담이 되는 부정적 결과를 초래한다는 점에서 개선되어야 할 필요성이 항상 제기되고 있다. 특히 공공부문의 생산성을 제고하기 위한 구체적 대상을 모색함에 있어서 정부조직간의 기능중복 현상은 반드시 다루어야 할 대상인데, 기능중복은 예산과 인력의 방만함을 나타내는 것일 뿐만 아니라 정부의 정책결정과 집행과정에서의 혼선으로 인한 생산성 저하도 초래하기 때문이다.

본 연구는 특히 정부정책의 집행에 있어서 큰 축을 담당하는 특별지방행정기관과 지방자치단체간에 정책집행과정에서 발생하는 중복성을 분석하였다. 정부정책의 성패는 집행기관의 역할에 크게 의존하며 정부예산과 인력의 대부분이 정책의 집행에 투입된다는 점을 생각하면, 공공부문 생산성의 제고를 위한 수단의 모색에 있어서 반드시 다루어야 할 분야이기 때문이다.

분석의 결과 현재 중앙정부소속 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복은 두가지 원인에 의해서 발생하는 것으로 나타나고 있다. 그 하나는 국가사무와 자치사무 구분이 모호하여 중앙정

부와 지방정부가 인위적으로 구분하는 것이 불가능하거나 비효율적인 사무를 무리하게 분담하고 있는 현실 때문이며, 다른 하나는 국가사무 위임에 있어서 특별지방행정기관과 지방자치단체로 이원화된 집행체계를 도입하고 있음에도 불구하고 사무위임시의 적절하고 명료한 배분기준이 법령에 설정되고 있지 않기 때문이었다. 문제는 이러한 원인이 단순히 제도적인 문제가 아니라 중앙정부와 지방정부간 정치적 권력관계, 그리고 정부관료제의 관료적 이익의 문제이기도 하다는 점에 있다. 따라서 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복기능조정과 있어서도 이러한 점이 고려된 실행전략이 모색되어야 한다. 이 연구도 양기관간 중복기능조정과 조직개편안의 제시에 있어서 정부간 정치적 권력관계나 관료적 이익을 가능한 한 억제하는 대안을 모색하였다.

특별지방행정기관과 지방자치단체간 역할배분의 기준으로서 i) 집행대상 구분의 명료성, ii) 중앙정부와 지방자치단체간 정책방향의 배치여부에 대한 판단, iii) 전문인력 확보의 가능성, iv) 사무의 독립성과 연관성, v) 관할구역 혹은 정책대상집단의 특수성이라는 기준을 사용하였다.

이 기준에 의하여 분석대상기능의 기능조정과 조직개편의 방안을 다음과 같이 도출하였다.

1) 지방노동청과 지방노동사무소는 근로감독과 산업안전 및 보건, 평등한 고용기회의 보장, 노동쟁의의 조정 및 노사협력 등 규제기능만을 담당하고, 직업안정 및 직업훈련의 서비스 기능은 각 지방자치단체에 위임하거나 민간에게 위탁하면 지방노동청(지방노동사무소)의 조직과 인력을 축소할 수 있다

2) 통계청의 통계사무소 및 그 출장소의 기능 중 조사분석의 틀을 작성하고 통계처리에 관련된 기능은 통계청 본부에서 담당하고, 직접 조사의 기능은 각 기초자치단체에 위임하는 것이 바람직하다. 또한 농업통계사무소의 기능중 대부분은 기초자치단체에 위임될 수

있는 것이며, 기초자치단체에서도 자체의 필요에 의해 반드시 조사해야 할 조사항목들이므로 농업통계의 조사업무는 기초자치단체로 위임해야 한다. 따라서 통계사무소 및 그 출장소, 농업통계사무소 및 그 출장소의 조직은 폐지되어야 한다.

3) 징병검사를 제외하고는 대부분의 집행업무가 각 기초자치단체를 통해서 이루어지고 있으므로 현재 상태에서 각 지방병무청의 조직과 인력의 감축이 가능하다. 그 하나의 방법으로는 현재 13개의 지방병무청과 병무지청을 2~3개 광역시와 도단위로 묶어서 광역화하는 것이다.

4) 종자공급소의 기능 중 연구 및 생산에 관련된 기능은 농촌진흥청내의 관련 분야별 연구소로 이관하고 종자의 공급기능은 각 지방자치단체의 농촌지도소(식량작물계와 기술보급계)가 담당하도록 하는 것이 농촌지도기능과의 연계라는 측면에서도 바람직하다. 또한 종자의 보급과 관련된 지도 감독기능은 본청에서 담당하도록 한다. 이렇게 될 경우 국립종자공급소와 그 지소의 조직은 폐지되어야 한다.

5) 산림관리는 전국적인 통일성을 기해야 할 성질의 사무가 아니라 오히려 해당 지역의 기후와 토양 등의 특수성에 따라 달리 관리되어야 할 지방사무라고 보는 것이 타당하며, 산림병해충의 방제, 산불예방 및 진화에 있어서 국유림과 도유림, 군유림을 인위적으로 구분하는 것은 무리이다. 이런 점에서 대부분의 기능은 일반행정기관인 지방자치단체에 이관되어야 하고, 국유림관리소는 폐지하고 그 기능은 기초자치단체로 위임하여야 한다.

6) 지방중소기업청과 지방중소기업사무소는 지방에서의 중소기업 관련기관간의 업무협조에 치중할 뿐 실질적인 집행기관으로서의 역할이 불분명하다. 광역자치단체, 지방중소기업청(혹은 지방중소기업사무소), 중소기업진흥공단 시도지부, 광역자치단체 산업진흥재단, 중소기업관련 금융기관, 중소기업협동조합 등 관련 단체가 지나치

게 많아서 오히려 체계적인 중소기업지원이 되지 못하고 있다. 따라서 지방중소기업청과 지방중소기업사무소의 폐지와 함께 대부분의 기능이 중소기업청 본청과 지방자치단체로 이관되거나, 중소기업진흥공단으로 위탁되어야 한다. 그러나 중소기업청의 설치가 중소기업지원을 위한 정부의 정책적 의지의 표현이라는 점에서 그 상징성을 찾는다면 중소기업청 본청에서 대부분의 역할을 수행하고 관련기관과의 조정역할을 담당하는 것이 바람직하다.

가) 환경분야의 경우 기초자치단체는 자연환경 보전 및 각종 폐기물의 관리, 청소 및 자원재활용 등의 기능을, 광역자치단체는 각종 오염원 배출업소의 관리 및 배출시설의 관리, 상하수 및 오폐수의 관리를, 환경관리청과 지방환경관리청은 환경오염방지시설업 등 환경관련산업의 관리(허가 등록 사후관리), 수계별 수질관리, 환경오염의 측정 및 시험분석의 기능을 전담하도록 해야 한다.

이러한 기능조정예 따라 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 환경관련부서 조직편제도 조정될 필요가 있다. 우선 현재 수계별 환경관리청과 지방환경관리청, 그 출장소의 3계층으로 구성되어 있는 계층구조를 단순화하여 1~2계층으로 축소해야 한다. 그리고 환경관리청의 경우 수계관리, 환경영향평가, 환경산업, 환경오염측정 및 시험분석을 담당하는 부서를 중심으로 개편하고, 환경지도, 자연환경보전, 환경보전교육 및 홍보관련 부서는 폐지한다. 그리고 지방환경관리청의 경우 계획기능을 대폭 축소하고 그 기능은 환경부 본부로 이관해야 한다. 광역자치단체의 환경부서중 청소행정과는 폐기물소각장 및 매립지의 설치에 관한 업무에 집중하고, 환경보전과는 각종 오염원 배출업소 및 배출시설의 관리, 상하수 및 오폐수의 관리에 집중하도록 개편되어야 한다. 기초자치단체는 자연환경보전, 청소 및 폐기물수집 처리, 오염원 배출업소 및 배출시설의 지도단속을 위한 집행위주의 부서로 개편되어야 한다.

8) 지방식품의약품안전청은 식품 및 의약품의 품질과 안전성 여

부에 초점을 맞추고, 지방자치단체는 식품 및 의약품 취급업소관리
에 중점을 두도록 역할을 분담해야 한다. 이럴 경우 지방식품의약
품청의 하부조직은 시험분석실의 기능이 강화되는 방향으로 조직이
개편되어야 한다. 현행처럼 식품감시과와 의약품감시과의 기능이
단순히 불량식품이나 불량약품 제조 유통업소 단속의 차원이 아
니고, 수거된 제품에 대한 정밀한 시험검사를 통해서 유해성과 안
전성의 여부를 구체적이고 정기적으로 언론에 공표하고 시정하는
것이 되도록 하기 위해서는 시험분석과의 역할제고와 인력의 전문
성 확보가 가능해야 한다. 그것이 지방식품의약품안전청이 지방자
치단체 위생관련부서와 차별화될 수 있는 길이다.

현행법상 그리고 실무적으로 중앙정부의 특별지방행정기관과 부
속기관을 구분하지 않는 경향에 비추어 볼 때, 그리고 부속기관이
라고 분류되는 기관중에도 특별지방행정기관의 성격을 가지고 있다
는 점을 고려할 때, 공공생산성의 제고를 위한 정부조직간 기능조
정과 조직감축 논의에 있어서 지나치게 방만하게 운영되고 있는 또
다른 형태의 일선기관인 부속기관과 산하기관에 대한 분석이 제외
되었음은 아쉬운 일이지만 향후 연구의 과제로 남겨두었다.

〈Abstract〉

Between Field Offices of Central Government Agencies and Local Governments

There exist functional overlapping between central government and local governments, between different agencies within the central government, between provincial government and city or county governments, and between government agencies and the agency -controlled or -supported public organizations.

This study analyzes functional overlapping in the policy implementation processes between the regional or field offices of central government agencies (hereinafter field offices) and local governments (provincial, county and city governments). Field offices and local governments are two principal machineries in the implementation of government policies.

Functional overlapping stems from:

- Lack of clarity between national business and local self-business. This creates the condition that the central government and local governments divide responsibilities, of which division itself is unviable or inefficient;

- Lack of appropriate and clear standards in delegating national business. While taking a dual implementation system in which policy implementation functions of the central government are delegated to field offices and local governments, the central government does not have clear legal provisions concerning standards of delegation.

In preparing alternatives to resolve the functional overlapping and related organizational restructuring between field offices and

local governments, this study tried to be neutral about political power relationship between governments or bureaucratic interests. The main directions of the alternatives are:

- The existence of field offices are justified when they are intended to carry out the functions that ① are clearly defined as national business (e.g., labor affairs, veterans and patriots administration, military manpower administration, and food and drug safety administration), ② require so high a level of specialization that local governments would face difficulty in recruiting qualified personnel (e.g., environmental administration, and food and drug safety administration), and ③ are administered only to specific jurisdictional areas or groups of people (e.g., military manpower administration, and national road construction and maintenance);

- Conversely, the existence of the field offices that carry out the functions of statistical surveys, agricultural seed supply, forest management, small business assistance is, thus, not justified.

Major policy recommendations concerning resolution of functional overlapping and organizational restructuring include:

- Let the business of regional and field labor offices be limited to regulatory functions such as labor supervision, industrial safety and health, securing of equal employment opportunities, resolution of labor disputes and labor-employer relations, while letting service functions like job security and job training be delegated to local governments or private sector. Then, the organization and manpower of the regional or field labor offices can be downsized.

- Let the regional and sub-regional military manpower administration offices be consolidated to create a broader regional office system in which there will be only one office for two to

three provincial level cities and provinces.

- Let the regional and local environmental administration offices concentrate on the management of environment-related industries (permissions, registrations, and after management), water quality management by river basins, and measuring and laboratory analysis of environmental pollution, while letting county and city governments concentrate on natural environment preservation, various disposal management, garbage collection and recycling, and provincial governments concentrate on the management of pollution sources and anti-pollution facilities, and management of water and sewage systems, and treatment of polluted water.

- Let the regional food and drug safety administration offices concentrate on the quality and safety of the food and drugs themselves, while letting local governments concentrate on the management of food and drug businesses. The sub-structures of the regional food and drug safety administration offices must be downsized by letting them concentrate on and be further specialized in laboratory experiments and analysis.

- Statistics offices and their branches, agricultural statistics offices and their branches, national seeds supply offices and their branches, national forest management offices, and regional and local small business administration offices should transfer their functions to local governments and be closed.

第 2 篇

廣域自治團體와 基礎自治團體間 重複機能 調整方案

洪 準 賢

* 한국행정연구원 수석연구원

I. 서 론

1. 연구목적 및 필요성

냉전체제의 붕괴 이후 세계질서가 이데올로기에 의해 지배되는 시대는 지나가고 국가이익의 극대화를 위한 무한경쟁시대로 접어들게 되었으며, 이에 따라 세계 각국에서는 자국의 경쟁력이 어느 정도인가에 대한 관심이 한층 고조되고 있다. 국가경쟁력에 관한 대표적인 보고서인 스위스 IMD보고서(1997)의 발표에 따르면, 1997년 우리나라의 국가경쟁력은 조사대상인 46개국 중 30위로 중하위에 머무르고 있으며, 이는 1993년의 23위와 비교해 볼 때 비교적 큰 폭으로 하락한 것이다. 국가경쟁력을 구성하는 여러 가지 지표 중 특히 정부부문의 경쟁력이 큰 폭으로 하락하여(1993년 23위 → 1997년 32위), 국가 전체의 경쟁력 하락의 주된 원인이 되고 있음을 보여주고 있다. 보다 구체적으로 우리나라는 정부부문의 비효율성이 큰 문제로 드러났는데 1997년에 우리나라 정부의 효율성은 조사대상 46개국 중 42위에 불과하였고, 정부 효율성의 구체적 지표 중의 하나인 지방분권화도 1997년 46개국 중 44위로 최하위 수준에 머무르고 있다.

이러한 결과는, 1991년의 지방의회선거와 1995년의 자치단체장선거를 통해 우리나라의 지방자치제가 제도적 측면에서 온전한 모습을 갖추게 되었지만 그 제도의 내용이 바람직한 것으로 채워져 있는가에 대해서 강한 의문을 가져다 주는 것이 사실이다. 특히, 지방자치제의 실시에 따른 정부간 기능배분의 문제는 정부의 생산성을 제고한다는 측면에서 재조명될 필요가 있다.

지금까지 중앙정부의 권한과 기능의 지방이양에 대한 논의는 많이

있었고, 실제로 중앙정부의 권한 중 많은 부분이 지방자치단체로 이양된 것이 사실이다. 그렇지만 지방자치단체 계층간의 권한 및 기능배분의 문제, 다시 말해서 광역자치단체와 기초자치단체간의 권한 및 기능배분에 대한 논의는 상대적으로 일천하고, 실제로 다소 모호한 기준에 의해 양자간에 중복적으로 배분되어 있어 정부의 생산성 제고라는 측면에서 바람직하지 못한 것이 사실이다.

1988년 4월 6일에 개정 공포된 지방자치법에 의하면, 우리나라의 기능배분방식은 예시적 포괄배정방식에 따라 지방자치단체의 사무범위를 6개 분야로 대별하여 57개 사항을 열거하고 있다. 지방자치법은 위의 사무들을 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준을 규정하고 있으며, 동법시행령에서는 역시 예시적 포괄주의에 입각하여 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 비교적 상세하게 규정하고 있다. 이러한 자치단체 사무의 예시적 열거는 광역과 기초자치단체를 초월하여 6개 대분류와 57개 중분류를 한 후 광역자치단체와 기초자치단체별로 각각 315개 및 353개의 소분류를 시도하고 있다(1995년 7월 1일 개정 지방자치법시행령).

하지만 예시적 포괄배정방식에도 불구하고 현재 많은 사무가 광역자치단체와 기초자치단체간에 중첩 배분되어 있어서 행정기능의 중복을 초래하고 있다. 예컨대 주민의 복지증진에 관한 사무에 대하여 시·도와 시·군·자치구 모두 “사회복지시설의 설치·운영”을 분담하도록 규정하고 있어 시·도의 사무와 시·군·자치구의 사무가 중복되어 있다. 이는 같은 성질의 행정기능을 시·도나 시·군·자치구의 어느 한 계층에 모두 배분해야 하고 상호 경합하여서는 안된다고 하는 全事務移讓의 원칙 또는 비경합성의 원칙에 위배되는 폐단을 낳고 있다. 이러한 지방자치법시행령상의 기능중복 이외에 개별 법령에 규정된 기능배분에서도 광역자치단체와 기초자치단체간 중복적인 배분의 사례가 많이 발견되고 있으며, 사무분장 역시 그 내용의 모호함과 중복성이라는 문제점을 노출하고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 현행 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분의 현황을 파악하고 기능중복의 실태를 법령상, 조직과 직무상, 운영상 측면에서 분석한 후 국가 전체의 생산성을 향상시키기 위한 기능중복의 조정방안을 도출하는 데 있다.

2. 연구내용

광역자치단체와 기초자치단체간의 중복기능의 조정이라는 목적을 달성하기 위해서 본 연구는 먼저 광역자치단체와 기초자치단체의 기능, 법적 지위 및 양자간 상호관계에 관한 논의를 하였으며, 선진외국에서의 정부간 기능배분의 원칙과 기준, 기능배분의 방식 및 구체적인 실태도 함께 검토하였다.

둘째로 본 연구는 현행 우리나라의 광역자치단체와 기초자치단체간 법령상의 기능배분 현황에 대한 분석을 통하여 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능중복의 문제점을 파악하였다. 또한 법령상의 기능배분이 자치단체의 조직과 직무에도 반영되고 있는지 조사하기 위하여 조직과 직무상의 기능배분 현황과 기능중복의 문제점을 파악하였다. 더 나아가 법령상, 조직과 직무상의 기능배분이 실제로 공무원들이 행정기능을 수행하는 과정에 반영되고 있는지 조사하기 위하여 운영상의 문제점을 파악하였다. 이와 같이 법령상, 조직과 직무상, 운영상의 기능배분 실태를 조사함으로써 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분의 문제점과 기능중복에 대한 실태를 총체적으로 분석하였다. 이 경우, 모든 자치단체를 대상으로 하기에는 시간과 예산의 제약이 있으므로, 여러 광역자치단체 중 전라북도, 기초자치단체 중 남원시를 사례지역으로 선정하여 분석하였다. 전라북도와 남원시를 사례지역으로 선정하는 이유는 행정계층간 사무처리 실태에 대한 전국적인 자료가 부족하고, 광역자치단체에 대해서는 전라북도에 대한 자료가 가장 최근(1997년 5월 발간)의 것이고, 기초자치단체에 대해서는 남원시와 부

안군에 대한 자료가 가장 최근(1997년 7월 초안 작성)의 것이기 때문이다. 특히, 남원시는 도농통합시로서 도시행정과 농촌행정을 함께 담당하고 있는 종합행정기관으로서의 성격을 띠고 있기 때문에 역시 도시행정과 농촌행정을 함께 담당하고 있는 전라북도와 비교하여 광역과 기초자치단체간 기능배분 및 기능중복문제를 분석하는 데 매우 적합하다고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 위에서 검토한 기능배분의 원칙과 현행 우리나라의 자치단체간 기능중복의 실태분석을 통해 광역자치단체와 기초자치단체간 적절한 기능배분의 원칙과 기준을 제시하고, 법령상 그리고 조직과 직무상 기능중복을 조정하고 운영상의 문제점을 해소하기 위한 구체적인 방안을 모색하였다.

3. 연구방법

먼저 광역자치단체와 기초자치단체간의 이론적인 기능배분의 원칙과 기준에 관한 논의의 파악과 외국사례에 대한 검토는 기존 문헌에 대한 조사를 통해서 하였다.

현행 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능중복 실태를 파악하기 위해서는 지방자치법과 지방자치법시행령을 비롯한 관련 법령을 검토하였으며, 본 연구의 사례지역인 전라북도와 남원시의 분장사무표와 기구도표를 통해 조직과 직무상의 기능배분 현황을 분석하고 문제점을 파악하였다. 특히, 분장사무의 실제 수행상황을 살펴보기 위하여 1997년 9월 19일부터 10월 2일까지 남원시의 72계의 계장들을 상대로 분장사무의 수행에 투입된 인력과 시간 등을 조사하였다. 그러나 전라북도의 경우에는 내부사정으로 인하여 분장사무의 실제 수행상황에 대한 조사가 불가능하였다.

또한 법령과 직무상의 문제점뿐만 아니라 실제 운영상의 문제점도 파악하기 위해서 같은 기간 동안 사례지역인 전라북도의 148계의 계

장과 남원시의 72계의 계장에 대한 설문조사도 병행하여 실시하였으며, 설문조사 결과 미진한 사항에 대해서는 면접조사도 실시하였다. 계장들을 설문조사의 대상으로 삼은 것은 전라북도와 남원시의 사무분장이 계 단위로 되어 있고, 전라북도와 남원시간의 업무관계 역시 주로 계 단위로 이루어지고 있어서 각 계의 행정을 총괄하는 계장들이 업무의 내용을 총괄적으로 인식하고 있다고 판단되었기 때문이다.

II. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분에 관한 논의

1. 광역자치단체와 기초자치단체의 기능 및 법적 지위

가. 광역자치단체와 기초자치단체의 기능

1) 기초자치단체

기초자치단체인 시·군·자치구는 지방주민들의 일상생활과 가장 밀접한 자치단체이기 때문에 주민들의 일상적 생활 및 생산활동과 관련된 직접적인 서비스를 제공하는 기능을 가진다. 그래서 시·군·자치구에는 생활환경의 정비, 주민들에 대한 서비스 제공, 주민들의 권익보호, 주민들의 의식구조 및 생활방식의 변혁, 지역사회개발 등 모든 지방적 사무를 제한 없이 처리할 수 있는 광범위하고 포괄적인 권한이 부여되어야 한다(김병국, 1994, p. 36; 최창호, 1995, p. 279).

2) 광역자치단체

반면에 광역자치단체인 특별시·광역시·도는 기초자치단체의 기능과 중복되지 않는 기능을 수행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 일반적으로 광역자치단체는 다음과 같은 기능을 수행한다(김학노, 1994, pp. 227~229; 최창호, 1995, p. 280).

첫째, 광역행정기능. 광역행정기능이란 기초자치단체의 구역을 넘어서 광범한 지역에 걸쳐 수행될 성질의 사무를 계획하고 집행하는 기능을 말한다. 예컨대 시·군계획, 지역종합계획, 지방도로의 건설, 지방하천의 관리·치산·치수·교통·운수·관광개발 등의 기능을 들 수 있

다. 이러한 광역적 사무는 기초자치단체 사이의 의사소통과 협력관계를 촉진하고 지방주민의 관심과 협조를 환기하면서 수행하여야 한다.

둘째, 보완·대행기능. 보완·대행기능이란 기초자치단체의 능력으로 처리할 수 없거나 처리하기 곤란한 사무 또는 기초자치단체가 처리하는 것이 비경제적·비능률적이거나 행정의 질을 저하시킬 우려가 있는 사무를 광역자치단체가 처리하는 기능을 말한다. 예컨대 병원, 연구소, 중·고등학교, 시험장, 식품검사실, 직업안정소와 같은 사회복지에 관한 기능을 들 수 있다. 광역자치단체의 이러한 보완·대행기능은 기초자치단체의 규모와 능력의 한계로 인하여 발생하기도 하고, 또한 대상 사무의 편재성 때문에 필요해지기도 한다. 보완·대행기능은 보편적으로 영세한 시·군에는 필요한 기능이지만 대도시는 그 자체가 처리능력을 보유하고 있으므로 중복행정의 폐해를 낳을 우려가 있다.

셋째, 연락·조정기능. 연락·조정기능이란 중앙정부와 기초자치단체의 중간에 서서 양자간의 의사소통을 원활히 하고, 기초자치단체간의 정책의 상충을 해소하며, 행·재정상의 불균형을 시정하는 기능을 말한다. 이러한 연락·조정기능은 기초자치단체가 모두 중앙정부와 직접 연락을 유지하는 것이 비경제적이고, 지역경제의 변동으로 인하여 지역간 행·재정능력 격차의 시정이 필수적이며, 국가의 개발기능과 시·군의 개발기능간에 조정을 위한 중간계층이 필요하다는 인식에서 중요한 기능으로 간주되고 있다. 연락·조정기능의 예로는 중앙정부의 명령과 지시의 이첩, 시·군으로부터의 보고의 접수 및 중앙으로의 보고, 분쟁의 조정, 2개 이상의 시·군에 걸치는 개발계획과 정책의 조정 등을 들 수 있다.

넷째, 지도·감독기능. 광역자치단체와 기초자치단체는 모두 대동한 공법인이고 그 사이에는 원칙적으로 상하관계가 존재하지 않는다. 즉, 양자는 국가목적의 달성함에 있어서 자치행정을 분담하고 유기적으로 협동하는 관계에 있다. 그렇지만 양자는 국가사무를 처리하는 한도 안에서는 국가행정조직의 일부분으로서 계층관계에 있는 것도 사실이기

때문에, 광역자치단체는 기초자치단체를 지휘·감독하는 기능을 수행하고 있다.

나. 광역자치단체와 기초자치단체의 법적 지위

1) 기초자치단체

기초자치단체인 시·군·자치구는 지방자치법 제2조 제2항에 의거하여 자치단체로서의 지위를 갖고 있는 동시에 위임사무를 처리하는 범위 내에서 광역자치단체인 특별시·광역시·도의 하급행정기관으로서의 지위에 있다. 즉, 기초자치단체인 시·군·자치구는 광역자치단체인 특별시·광역시·도가 위임한 사무의 처리결과나 지방자치법이 정하는 각종의 보고의무를 갖는 지위에 있다.

2) 광역자치단체

첫째, 광역자치단체인 특별시·광역시·도는 지방자치법 제10조에 열거되어 있는 바와 같이 광역적 사무, 동일기준사무, 통일적 사무, 연락조정사무, 공동처리사무를 처리하는 지위에 있다.

둘째, 광역자치단체인 특별시·광역시·도는 지방자치법 제156조 제2항에 의거하여 그 사무를 기초자치단체인 시·군·자치구에 위임할 수 있으며, 그 범위 안에서 시·군·자치구를 지도·감독할 수 있는 지위에 있다.

셋째, 광역자치단체인 특별시와 광역시는 지방자치법 제160조 제1항에 의거하여 세수입 중 일부를 확보하여 당해 관할구역 내의 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 하는 지위에 있다.

2. 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계

국가와 지방자치단체는 일반적으로 대등한 관계에 있지 못한 반면,

지방자치단체 상호간은 원칙적으로 대등한 관계에 있으며 그것은 지방자치단체가 헌법에 의하여 보장된 자치권을 바탕으로 한 독립된 법인격을 갖추고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체간의 관계는 법인 대 법인의 관계로서 상하관계 또는 지도감독의 관계에 놓이지 않는 대등한 관계인 것이다. 특히, 기초자치단체간의 관계나 광역자치단체간의 관계가 그러하다. 다만 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에서는 대등관계와 비대등관계가 복합적으로 성립할 수 있다.

광역자치단체인 특별시·광역시·도와 기초자치체인 시·군·자치구간의 관계를 법적 지위 측면에서 검토해 보면 다음과 같다(김병국, 1994, pp. 38~39).

첫째, 지방자치단체로서의 특별시·광역시·도와 지방자치단체로서의 시·군·자치구간의 관계이다. 이 관계는 광역자치단체와 기초자치단체가 각기 자치사무를 수행하는 독립적인 법인체인 보통지방자치단체로서 원칙적으로 양자간에는 상하관계나 감독관계가 아닌 평등관계에 있다는 것을 의미한다. 예컨대, 지방자치법 제3조 제2항에 시·군은 도의 관할하에 두고 자치구는 특별시·광역시의 관할하에 둔다고 함으로써 양자간의 관계가 상하 또는 감독관계인 것처럼 보이나 사실상 시·군·자치구가 행정구역상 특별시·광역시·도의 관할구역 안에 있다는 것을 의미하는 것이기 때문에 양자는 일정한 구역 내의 주민을 구성요소로 하는 지방자치단체로서 상호 평등한 관계에 있는 것이다.

또한 지방자치법 제10조 제1항에는 사무배분기준에 의하여 특별시·광역시·도와 시·군·자치구가 각각 처리해야 할 사무가 명시되어 있고, 동법 제10조 제2항에는 특별시·광역시·도와 시·군·자치구간의 사무처리에 있어서 서로 경합이 될 경우에는 기초자치체인 시·군·자치구 우선의 원칙이 적용된다고 명시되어 있어서 법규상 상호간의 업무영역관계가 독립적임을 명확히 하고 있다.

둘째, 국가기관으로서의 시·도지사과 지방자치단체로서의 시장·군수·구청장간 관계이다. 이는 국가의 사무를 위임받아 처리하는 범위

내에서 국가의 하급행정기관으로서의 지위를 갖는 시·도지사과 지방자치단체의 수장으로서 자치사무를 처리하는 지위를 갖는 시장·군수·구청장간의 관계를 의미한다. 따라서 이 관계는 국가기관과 지방자치단체간의 관계로서 외형상 지도감독의 관계에 놓이게 될 것으로 판단되지만, 사무종류별 수행범위만을 대상으로 할 경우 국가의 위임사무를 수행하는 시·도지사가 자치사무만을 수행하는 시장·군수·구청장에게 적극적으로 영향을 미치지 못하는 관계에 있다.

셋째, 국가기관으로서의 시·도지사과 국가기관으로서의 시장·군수·구청장간의 관계이다. 이 관계는 시·도지사과 시장·군수·구청장이 모두 국가의 하급행정기관으로서 국가의 위임사무를 받아 처리하고 있는 관계를 의미한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사가 국가로부터 위임받은 사무를 재차 위임받아 처리함으로써 시·도지사의 지휘 감독을 받지 않으면 안되고 양자간에는 명령-복종의 관계가 성립한다. 특히, 특별시·광역시·도와 시·군·자치구는 자치사무보다 국가위임사무의 비중이 높은 관계로 국가의 하급행정기관으로서의 역할이 더 큰 점으로 미루어 볼 때 양자간의 관계는 더욱 지휘 감독의 관계에 있을 수 있다.

넷째, 국가기관인 동시에 지방자치단체로서의 시·도지사과 시장·군수·구청장간의 관계이다. 이는 국가의 위임사무와 자치사무를 동시에 처리하는 관계로서 양자간의 관계는 지방자치단체의 수장과 동시에 국가의 하급행정기관의 지위를 겸하게 되는 것을 의미한다. 이러한 관계는 지방자치단체를 국가에 예속시키고 지방자치를 위축시킬 우려가 있으나, 반대로 국가의 특별지방행정기관의 설치를 억제하여 지방에서의 이중행정의 폐해를 방지하는 장점도 있다.

3. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분의 원칙 및 기준에 관한 논의

중앙정부와 지방자치단체간 기능배분의 원칙에 관한 논의는 국내외

적으로 심도 있게 진행되어 왔음에도 불구하고 지방자치단체 종류별 기능배분의 원칙에 관한 논의는 매우 미약하고 구체적인 원칙과 기준의 제시가 부족한 것이 사실이다. 따라서 주요 국가의 기능배분의 원칙과 기준을 살펴볼 때, 중앙정부와 지방자치단체간의 일반적인 기능배분의 원칙을 살펴보고 지방자치단체 종류별 기능배분의 원칙에 관한 논의는 별도의 기준제시가 있을 경우만 살펴보도록 한다. 물론 중앙과 지방간 기능배분을 위한 기준이 그대로 지방자치단체 계층간 기능배분의 기준으로 사용될 수 있는 것은 아니지만, 중앙과 지방간 기능배분의 원칙에 대한 논의는 지방자치단체 계층간 기능배분의 원칙의 정립에 있어서 가장 중요한 참고자료의 역할을 한다고 할 수 있다.

가. 미국의 경우

1) 기능배분의 원칙 및 기준

미국에서 주정부와 지방정부 혹은 지방정부들간의 합리적 기능배분을 위한 노력은 '정부간 관계에 관한 자문위원회(ACIR: Advisory Commission on Intergovernmental Relations)'에 의해 주도되어 왔다. ACIR은 1963년과 1974년 두 차례에 걸쳐서 기능배분을 위한 기준을 마련하였는데, 1974년에 만든 기능배분을 위한 기준은 1963년에 만든 기준¹⁾과 유사한 것으로서 다음과 같은 네 가지를 제시하고

1) 1963년에 만들어진 기준은 다음과 같다(김재훈, 1992, pp. 29~30).

- ① 특정 행정사무를 처리하는 행정단위는 관할권 내에서 당해 행정서비스의 편익이 향유될 수 있는 만큼의 공간적 범위를 갖고 있어야 한다.
- ② 행정단위는 규모의 경제를 실현시킬 수 있을 정도의 규모를 갖추고 있어야 한다.
- ③ 관할권의 지리적 면적이 행정사무를 효과적으로 처리할 수 있는 적절한 규모를 갖추고 있어야 한다.
- ④ 당해 지방정부는 주어진 행정사무를 독자적으로 처리할 수 있는 법적·행정적 능력을 갖추고 있어야 한다.
- ⑤ 당해 자치단체가 제공하는 행정기능과 사무가 다양하여야 하고, 주민들간에 이해가 상충할 경우 이를 해소하고 행정수요와 행정자원간에

있다(김재훈, 1992, pp. 30~31).

첫째, 경제적 효율성(economic efficiency). 기능배분을 위한 관할권(jurisdiction)은 규모의 경제를 실현할 수 있을 만큼 충분히 크고, 규모의 불경제를 초래하지 않을 정도로 작아야 하며, 지역주민들이 수용할 수 있는 가격범위와 효과성 수준 내에서 대체적인 서비스와 특정한 서비스를 제공할 수 있어야 하고, 가능하다면 언제나 기능에 대해 가격정책을 채택할 수 있어야 한다.

둘째, 정치적 책임성(political accountability). 기능배분을 위한 관할권은 공공서비스를 공급하는 데 있어서 주민에 의한 통제가 가능하고 주민의 접근이 가능해야 한다.

셋째, 재정적 형평성(fiscal equity). 기능배분을 위한 관할권은 한 기능의 비용이나 편익을 포함할 수 있을 만큼 충분히 크거나 또 부과된 서비스의 비용이나 받은 편익에 대해 다른 관할권까지 기꺼이 보상할 수 있어야 하며, 공공서비스 공급에 대한 책임을 가졌을 때 이를 재정 지원할 수 있는 재정능력을 가지고 개인간 및 관할권간 재정적 형평성을 보증하는 수단을 실행할 수 있어야 한다.

넷째, 행정적 효과성(administrative effectiveness). 기능배분을 위한 관할권은 여러 기능들에 대해 책임이 있고 경쟁적인 기능적 이해관계를 균형화시킬 수 있어야 하고, 기능을 효과적으로 수행하는 데 적합한 지역적 영역을 포함해야 하며, 공공서비스를 공급하는 목표와 수단을 확실히 하고 주기적으로 수행기준에 비추어 재평가가 가능하여야 하고, 지역간의 기능적인 협동을 증진시키고 지역간의 기능적 갈등을 줄이기 위한 정부간(intergovernmental) 정책을 추진할 수 있어야

균형을 유지할 수 있도록 행정기능이 다원화되어야 한다.

- ⑥ 당해 지방자치단체의 행정서비스가 주민들이 쉽사리 접근할 수 있고 주민들이 조정·통제할 수 있는 방식으로 운영될 수 있는 체제로 편성되어야 한다.
- ⑦ 시정이 원만히 운영되면서도 또 한편으로는 시민의 적극적인 시정참여가 확보되기 위한 제반조건과 기회가 마련될 수 있어야 한다.

하며, 기능을 수행하기 위한 적법한 법적 권한을 가지고 있어야 한다.

물론 이러한 정부간 기능배분을 위한 기준의 현실적 실천 가능성과 효과성에 대해서는 많은 의문이 제기되기도 하였다. 즉, 요즘과 같은 ‘초정부간 관계(hyper-intergovernmentalization)’의 시대에는 모든 정부계층이 사실상 모든 기능을 일정부분 수행하고 있으며 하나의 정부계층이 하나의 기능을 배타적으로 수행하고 또 다른 정부계층이 다른 기능을 배타적으로 수행할 수 없다는 것이다.

이에 대해서 정부간 기능배분을 위한 기준설정의 필요성을 주장하는 사람들은 하위기능에 대해서는 정부계층간의 명확한 배분이 가능하며, 단일 기능에 대해서 여러 계층의 정부가 관여하는 것은 지방정부조직의 약화와 서비스전달의 비효과성을 초래하게 된다고 지적하였다(김재훈, 1992, pp. 31~32).

2) 기능배분의 방식

미국은 정부간 기능배분의 방식으로 헌장제도(charter system) 방식을 취하고 있다. 헌장은 도시정부의 기본틀을 규정하는 것으로서 도시의 기본구성, 권한, 기능, 운영방법 등의 내용을 담고 있다(김병준, 1994, p. 88). 주정부가 지방자치단체에 부여하는 헌장제도에는 자치(home rule)헌장제도, 선택(optional)헌장제도, 특별(special)헌장제도, 일반(general)헌장제도, 분류(classified)헌장제도 등이 있다(정세욱, 1996, pp. 158~161; 한원택, 1995, pp. 338~340).

자치헌장제도는 순수 지방적 사무에 대해서 지방정부가 자주적으로 헌장을 제정하여, 주의회는 주 전체에 관한 사항에 대해서만 그 주권을 행사하고, 순수 지방적인 사항에 대해서는 각 자치단체가 독자적으로 자치권을 행사하는 것으로서 아래로부터의 민주주의를 강화할 수 있게 된다. 그러나 이 제도는 주법에 포괄적으로 규정되는 주 전반에 걸치는 사항과 지방정부에 위임되는 지방적 사항을 구별하기 곤란하여 주법의 규정사항과 시헌장 규정사항간의 명확한 배분이 용이하지 않다

는 단점이 있다. 선택헌장제도는 주의회가 미리 법률로 여러 개의 표준헌장을 마련해 두고 각 지방자치단체로 하여금 주민투표에 의해 그 중 한 가지를 선택하게 하는 방식이다. 특별헌장제도는 주의회가 각 시의 특수한 행정수요를 감안하여 그 특성에 맞는 헌장을 제정해 줌으로써 각 자치단체의 개별적 특수성을 존중할 수 있는 이점을 갖고 있다. 일반헌장제도는 주의회가 모든 지방자치단체에 일률적으로 적용되는 동일한 헌장을 제정하는 방식이다. 분류헌장제도는 도시를 공통적인 특성에 따라 몇 개의 유형으로 나누고 주의회가 이러한 유형에 따라 표준헌장을 제정해 주는 방식이다. 주와 지방자치단체간의 관계 및 사무배분방식은 결국 각 주가 채택하고 있는 헌장의 유형에 따라 달라진다.

3) 기능배분의 실태

미국의 지방자치단체별 기능배분의 실태는 다음과 같다(Wright, 1988, p. 322; 이규환, 1990, pp. 223~224; 국회사무처, 1991, pp. 109~110; 한국지방행정연구원, 1992, pp. 16~17; 정세욱, 1997, pp. 88~89).

첫째, 카운티(County)의 기능은 주에 따라 다르다. 농촌지역이 많은 중서부 및 남부지역에서는 카운티가 기초자치단체로서 기본적인 지방사무인 교육, 경찰, 검찰, 재판, 교도소, 소방, 도로, 사회복지, 농촌지도, 도서관 등의 업무를 처리하고 있다. 반면에 동북부 뉴잉글랜드 지역의 주에서는 시(Municipality)나 타운(Town) 또는 타운십(Township)이 기초자치단체로서 기능하기 때문에 카운티는 별다른 지방사무를 갖고 있지 못한 경우가 많다.

둘째, 시는 가장 기본적인 지방자치단체로서 다음과 같은 매우 광범위한 기능을 수행하고 있다.

- 보호적 기능 : 경찰, 소방, 민방위, 건물, 전기·가스안전검사 등
- 환경적 기능 : 도시계획, 상하수도, 쓰레기수거 및 처리, 공동묘지관리 등

- 사회복지기능 : 노인·아동·장애자 보호, 병원운영, 위생검사, 주택 및 교육 등
- 공공시설관리 기능 : 도로, 공항, 항구, 공원, 위락시설 관리 등
- 상업적 기능 : 시장, 교통, 전기·가스공급 등

카운티 내에 시가 설치되는 경우에는 카운티의 사무가 시의 사무로 이관됨을 의미한다.

셋째, 타운은 시나 자치화된 인구집중지역을 제외하고는 가장 기본적인 지방자치단체로서 기능하고 있으며, 상위 자치단체인 카운티에 비해 다양한 기능을 수행하고 있다. 반면, 타운십의 기능은 상당히 제한되어 있어서 카운티의 보조적 기능을 수행하는데, 주로 도로·교량, 재산평가, 생활보호, 교육, 경찰, 소방 등의 기능을 담당하고 있다 (Gargan, 1997, pp. 300~305).

시, 카운티, 타운, 타운십은 구역적으로 중복되어 있는데, 이들간의 사무분담은 그 중복상황에 따라 다음과 같이 분담되고 있다(국회사무처, 1991, p. 10).

첫째, 타운십 또는 타운이 없고 카운티가 기초자치단체인 경우에는 시의 구역에 있어서는 시가 주체가 되어 사무를 처리하나, 시구역 외에서는 카운티가 광범위하게 사무를 처리한다.

둘째, 카운티 및 타운십이 존재하는 경우에는 역시 시구역에서는 시가 주체적으로 사무를 처리하나, 시구역 외에서는 타운십의 사무가 보통 매우 제한되어 있어서 카운티가 주체가 되어 사무를 처리한다.

셋째, 카운티 및 타운이 존재하는 경우에는 시구역에 있어서는 시가 사무를 처리하나 시구역 외에서는 타운이 주체가 되어 사무를 처리한다.

나. 영국의 경우

1) 기능배분의 원칙 및 기준

영국에서 기능배분의 논의는 주로 지방정부간의 효율적인 사무배분

이라는 관점에서 이루어졌다. 그 대표적인 예는 1986년 대런던의회(Greater London Council)와 광역시의회(Metropolitan County Council)를 재정적 낭비요소가 많고 소속 기초자치단체와 분쟁이 잦으며 사소한 기능을 수행할 뿐인 불필요한 정부라고 하여 1985년 개정된 지방자치법(Local Government Act of 1985)에 의해 폐지하고 그 대부분의 기능을 기초자치단체에 이양한 것이라고 할 수 있다(Chandler, 1996, p. 27; HMSO, 1996, pp. 12~13; 임성일, 1996).

위와 같은 대런던의회와 광역시의회의 폐지를 논의하면서 정부간 기능배분의 기준으로 제시된 원칙들은 행정비용 절감의 원칙, 행정 간소화의 원칙, 서비스의 주민 밀착성의 원칙, 지방정부 계층간 갈등(inter-tier conflicts)제거의 원칙이다(Byrne, 1994).

2) 기능배분의 방식

영국의 정부간 기능배분의 방식은 개별적 수권방식이다. 개별적 수권방식은 지방자치단체가 처리해야 할 사무를 획일적으로 정하지 않고 개개의 지방자치단체별로 능력에 따라 각각의 사무분야에 관한 개별적 법률에 의하여 배분하는 방식으로 개별적 지정주의 방식이라고도 한다. 개별적 수권방식은 각 지방자치단체의 책임한계를 명백하게 하는 장점을 가지고 있으나, 반면에 지나친 개별법의 남용으로 인하여 통일성을 저해하고 행정상의 혼란과 낭비를 초래하기 쉬운 단점을 가지고 있다(김학로, 1994, p. 220).

3) 기능배분의 실태

영국에서는 대도시권 지역과 비대도시권 지역별로 자치단체간 기능배분의 양상이 조금씩 다르다. 32개 런던구(London Borough)와 잉글랜드, 웨일즈의 대도시권의 경우 1계층제(single-tier system)의 채택으로 인하여 전략적 도시계획, 대중교통, 경찰, 소방을 제외한 전 기능이 기초자치단체인 디스트릭트(District)에 배분되어 있는 반면,

〈표 2-1〉 영국의 자치단체 종류별 기능배분

기 능	잉글랜드, 웨일즈				런던구	스코틀랜드		
	대도시권		비대도시권			광역 단체	기초 단체	도서 지방
	연합체	기초 단체	광역 단체	기초 단체				
사회복지 서비스		●	●		●		●	
교육		●	●		●		●	
도서관		●	● ⁹⁾		●	● ²⁾	● ²⁾	
박물관과 미술관		●	●	●	●	●	●	
주택		●		●	●	●	●	
도시계획-전략적		● ⁴⁾	●			●	●	
도시계획-지역		●	●	●		● ²⁾	● ²⁾	
고속도로		●	●	●	●		●	
교통체계관리		●	●	●	●		●	
대중교통 ⁶⁾	●		●		●		●	
놀이터, 수영장		●	●	●		●	●	
공원		●	●	●	●	●	●	
쓰레기 수거		●		●	●	●	●	
쓰레기 처리	● ⁵⁾	● ⁵⁾	● ⁸⁾		● ¹⁾	●	●	
소비자 보호		●	●	●	●		●	
환경 ⁷⁾		●		●	●	●	●	
경찰 ³⁾	●		●		●		●	
소방 ³⁾	●		●		●		●	

주 : 1) 런던구들이 연합하여 쓰레기처리기능을 담당함.

2) 일부 광역자치단체는 기초자치단체 대신 기능을 담당함.

3) 일부지역에서는 연합체를 구성하여 경찰소방기능을 담당함. 런던에서는 경찰기능이 내무성의 소관이고 소방기능은 소방민방위청 소관임.

4) 대도시권에서의 전략기획기능은 기초자치단체 연합위원회에서 담당함. 런던에서도 연합기획위원회에서 전략기획기능을 담당함.

5) 대도시권에서의 쓰레기수거기능은 기초단체에 의해 수행되기도 하고 기초자치단체연합체에 의해 수행되기도 함.

6) 런던의 대중교통기능은 독립기관인 London Regional Transport에 의해 수행됨.

7) 스코틀랜드의 광역단체와 도서지방은 상하수도기능을 담당함.

8) 웨일즈의 쓰레기수거청과 쓰레기처리청은 기초단체에 현존하는 것과 동일함.

9) 웨일즈의 일부 기초단체는 도서관을 직접 운영함.

자료 : Byrne, 1994, p. 81.

잉글랜드와 웨일즈의 비대도시권 지역과 스코틀랜드에서는 광역자치단체인 카운티가 기초자치단체인 디스트릭트보다 많은 기능을 수행하고 있다.

영국의 자치단체 종류별 기능배분의 실태는 <표 2-1>과 같다.

다. 일본의 경우

1) 기능배분의 원칙 및 기준

일본의 경우 1949년 Shoup사절단에 의해 행정책임 명확화의 원칙, 능률의 원칙, 기초자치단체(市町村) 우선의 원칙이 기능배분의 원칙으로 처음 제시된 이후 이와 유사한 원칙이 반복적으로 제안되었다. 1964년 9월에 열린 임시행정조사회는 현지성의 원칙, 종합성의 원칙, 경제성의 원칙을 사무재배분의 원칙으로 제시하였으며, 1982년 임시행정조사회도 지역성, 효율성, 종합성을 사무배분을 위한 기본적인 원칙으로 제안하였다(정덕주, 1989; 총무처, 1991: 김재훈, 1992, pp. 34~35; 김영수, 1994, pp. 72~73).

위에서 나열된 제원칙들을 간략히 설명하면 다음과 같다. 행정책임 명확화의 원칙은 국가와 상급자치단체 및 기초자치단체가 수행해야 할 사무를 명확하게 구별하여 배정한다는 원칙이다. 즉, 각 계층별 지방단위에 하나의 특정사무를 전적으로 할당하여야 한다는 것이다. 능률의 원칙은 규모, 능력, 재원이 적당하게 확보된 어느 한 단위의 행정기관에 사무를 배분함으로써 능률적인 사무의 수행을 가능하게 한다는 원칙이다. 이는 최소의 비용으로 최대의 효과를 도모할 수 있도록 행정사무를 배분하여야 한다는 경제성의 원칙, 효율성의 원칙과도 일맥상통한다. 기초자치단체 우선의 원칙은 국가와 자치단체간의 기능배분이 지방자치의 기본이념에 따라 자치적 사무는 1차적으로 기초자치단체에 배정되어야 한다는 것이다. 이는 민주적인 지방행정을 위해서 주민참여와 주민통제가 용이한 기초자치단체에 가능한 많은 사무를 배분

하여야 한다는 현지성의 원칙, 지역성의 원칙과도 일맥상통한다. 종합성의 원칙은 행정을 종합적으로 처리하기 위하여 사무를 국가의 특별 지방행정기관보다는 보통지방자치단체에 집중적으로 배분하여야 한다는 원칙이다(김학로, 1994, pp. 208~213)²⁾.

2) 기능배분의 방식

일본은 기능배분의 방식으로서 예시적 포괄배정방식을 취하고 있어서 기초자치단체가 처리할 사무, 광역자치단체가 처리해야 할 사무, 심지어 지방자치단체장에게 위임할 사무까지도 각 단위사무별로 일일이 예시적으로 열거하여 일괄 배정하고 있다(김학로, 1994, p. 220).

3) 기능배분의 실태

일본에서 지방자치단체의 사무는 지방자치법 제2조 제3항에 22개의 사무를 예시하고 있으며, 제4항에는 기초자치단체인 시·정·촌의 사무가, 제6항에는 광역자치단체인 도·도·부·현의 사무가 규정되어 있다.

제6항에 규정되어 있는 광역자치단체의 사무는 다음과 같다(김재훈, 1992, p. 38).

－ 광역사무 : 지방의 종합개발계획의 수립, 치산치수사업, 임산수산사업, 기타 천연자원의 보전 및 개발, 도로, 하천 등의 건설개량 및 유지관리 등

－ 통일사무 : 의무교육 수준의 유지, 경찰의 운영관리, 직업안정, 각종 영업의 허가, 각종 생산물의 검사 등

－ 연락조정사무 : 중앙정부와 기초자치단체간의 연락, 기초자치단체의 조직 및 운영의 합리화에 대한 조언·권고 및 지도, 기초자치단체

2) 일본에서의 사무재배분에 관한 주요 담신과 제언의 내용은 한국지방행정연구원(1992, pp. 26~28)에 보다 자세히 정리되어 있다.

상호간 사무처리의 긴밀한 관계를 유지하기 위한 알선, 조정 및 재정 등

- 보완사무 : 고등학교, 시험장, 병원 등 영조물의 설치 및 관리, 문화재의 보호 및 관리, 생활빈궁자 및 신체장애자의 보호 등

또한 제4항에 규정되어 있는 기초자치단체의 사무는 다음과 같다 (김재훈, 1992, p. 38).

〈표 2-2〉 일본의 자치단체 종류별 기능배분

기능	광역자치단체	기초자치단체
산업·경제	특산물보호·장려, 중소기업보호, 산업진흥, 자원보전, 산업입지정비, 직업안정	공영기업운영, 특산물장려, 중소기업보호, 산업진흥, 자원보전, 직업안정
건축·건설	공공시설건설·유지, 건축물관리	공공시설건축, 건축물관리
재정	지방세징수, 기금설치관리	지방세징수, 기금설치관리
사회복지	사회복지시설·사회보험사업의 기준유지, 노동관련사업	사회복지시설, 노동복지시설, 사회보장사업
교육	교육의 수준유지, 도서관	학교시설관리, 도서관
문화·체육	예술관, 체육관의 설치 및 관리, 문화재보호·관리	음악·미술관, 극장, 공회당관리, 문화재관리
의료	보건의료시설의 설치·관리, 醫事 및 藥事규제, 공중위생수준유지	병원시설관리, 공중위생
환경	자치체간 쓰레기처리계획, 산업폐기물처리, 천연자원의 보존	공해방지, 청소, 미화, 환경정비
경찰·소방	범죄수사 및 체포, 시설물의 보호, 각종검사, 면허, 시험, 단속, 경찰관리·운영, 재난구호	방법, 방재, 구호, 교통안전
도로·교통	상·하수도, 도로, 하천, 운하, 縣道관리	각종 해상·육상운송시설의 설치와 관리
도시계획·도시개발	광역종합계획 수립, 대규모 토지관련사업, 치산치수사업, 電源開發	해당지역의 종합계획수립

자료 : 최병대 외, 1996, p. 152.

— 고유사무 : 지방자치단체가 그 주민의 복지를 증진시키기 위해 행하는 사무(예컨대 학교나 병원의 시설관리, 수도·상수도·가스·전기·교통 등의 공영기업의 운영), 지방자치단체의 존립 자체에 필요한 사무(선거, 조례의 제정, 지방세의 부과징수 등)

— 위임사무 : 개개의 법령에 의해 지방자치단체에 위임된 사무. 위임사무에는 지방자치단체 그 자체에 위임된 사무인 단체위임사무와 지방공공단체의 장이나 그 외의 기관에 위임된 사무인 기관위임사무가 있다.

— 행정사무 : 지방자치단체가 주민의 복지에 대한 침해를 방지 또는 배제하기 위하여 주민의 권리를 제한하고 자유를 규제하는 권력의 행사를 수반하는 사무. 행정사무는 종래 국가에 전속하는 사무였고 지방공공단체는 이것을 처리할 권능이 없는 것으로 생각되었으나, 현행 지방자치법은 이러한 행정사무를 국가의 사무로 유보된 것을 제외하고는 지방공공단체의 권한으로 하였다(국회사무처, 1991, p. 120).

이상에서 논의된 지방정부간의 기능배분 현황을 기능별로 다시 정리한 것이 <표 2-2>이다.

라. 프랑스의 경우

1) 기능배분의 원칙 및 기준

프랑스에서 기능배분의 원칙은 일반원칙과 권력의 남용이나 지나친 감독을 방지하기 위한 기술적 원칙으로 구분할 수 있다. 일반원칙은 다시 부차성의 원칙과 정당성의 원칙으로 구분되고, 기술적 원칙은 전문성의 원칙, 중복재정금지의 원칙, 동등한 보상의 원칙, 감독금지의 원칙, 기존단체의 이익보장의 원칙으로 구분된다(배준구, 1989, pp. 117~121; 박완규, 1993, p. 3).

기능배분의 일반원칙 중 부차성의 원칙은 상위수준은 하위수준이 스

스로 그 권한을 행사할 수 없을 경우에만 권한을 행사할 수 있다는 것을 의미한다(정덕주, 1989, p. 42). 즉, 지방정부가 수행할 수 있는 모든 권한은 지방정부에 부여해야 한다. 정당성의 원칙은 지방정부의 행위가 국가의 의사결정을 집행하는 것에 국한될 때만 정당한 것으로 인정된다는 것을 의미한다.

기능배분의 기술적 원칙 중 전문성의 원칙은 같은 성질의 권한은 단일자치단체에 총체적으로 배분되어야 한다는 것을 의미한다. 중복재정 금지의 원칙은 지방정부의 권한에 속하는 사업에 대한 중앙정부의 재정적 협력과 중앙정부의 권한에 속하는 사업에 대한 지방정부의 협력에서 중복되는 재정을 허용하지 않음을 의미한다. 동등한 보상의 원칙은 권한의 이양에는 이에 상응하는 재원의 이양이 수반됨으로써 권한 이양에 따른 신규 경비부담이 있어서는 안된다는 것을 의미하고, 지방정부간 상호감독금지의 원칙은 지방정부간의 계약에 의한 경우를 제외하고 지방자치단체에 대한 감독권은 국가에만 부여되며 지방자치단체 간의 관여는 인정되지 않음을 의미한다. 마지막으로 기존 단체의 이익 보장의 원칙은 기능배분은 기존의 자치단체인 코뮌(Commune), 데파르트망(Department), 레종(Région)의 이익을 위한 것이어야 함을 의미한다.

2) 기능배분의 방식

프랑스의 정부간 기능배분방식은 1982년 이전에는 포괄적 수권방식이었다. 포괄적(또는 개괄적) 수권방식은 지방자치에 관한 일반법에 지방자치단체의 구별 없이 모든 지방자치단체는 법률에 의하여 금지된 사항이나 국가 또는 다른 단체에 배타적으로 배정된 사무를 제외하고는 어떠한 사무도 처리할 수 있도록 포괄적으로 배분하는 방식으로서 개괄적 위임주의방식이라고도 한다(김화로, 1994, p. 220). 개괄적 수권방식은 행정수행의 융통성이나 탄력성을 부여한다는 장점을 가지고 있는 반면, 기능배분의 불명확과 그로 인한 사무처리의 중

복 및 상급 자치단체의 무제한적인 통제를 초래하기 쉽다는 단점을 가지고 있다.

그러나 이러한 프랑스의 포괄적 수권방식에 의한 정부간 기능배분방식은 1983년 ‘코뮌, 데파르망, 레종 및 국가간의 기능배분에 관한 법률’에 의해 예시적 방식으로 전환되었다. 이 법의 시행으로 지방자치단체는 법률에 정해진 사무만을 수행할 수 있게 되었다(한국지방행정연구원, 1992, p. 19).

3) 기능배분의 실태

프랑스 지방정부의 계층별 기능배분은 계층별 전문화의 원칙에 따라, 코뮌은 상공업·도로건설·민생 기타 지방적 서비스업무를 수행하고, 데파르망은 코뮌의 예산승인을 비롯한 코뮌간의 관계에 관한 광범위한 권한을 가지며, 고속도로·공적부조·사회복지 및 일정한 공교육의 업무를 수행한다. 또한 레종이 담당하는 기능은 유동적이기는 하지만, 주로 경제적·사회적·위생적·과학적 업무, 국토정비 등을 담당하고 있다(김종표, 1995, pp. 376~378). 이러한 지방정부 계층간 기능배분은 다음과 같이 요약될 수 있다.

이상과 같은 지방정부간의 기능배분 실태는 정부간 기능배분이 정부계층간 명확한 차이를 갖지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 즉, 주택 및 교육의 경우 기능배분이 혼란스럽게 되어 있어 정부계층간에 갈등을 초래할 우려가 있으며, 음악·무용·드라마·조형미술의 교육과 고문서 보존의 기능은 모든 계층의 지방정부의 기능으로 배분되어 있어 권한 범위의 확정에 대한 모호성이 문제시될 수 있다(김재훈, 1992, p. 44).

이렇게 지방자치단체 상호간의 사무배분이 명확하지 못한 이유는 지방행정계층이 다층화되어 있으며 코뮌의 규모가 너무 작아서 데파르망의 재정원조 비중이 너무 크다는 점에 기인한다(국회사무처, 1991, p. 111).

〈표 2-3〉 프랑스의 자치단체 종류별 기능배분

기능	코뮌(Commune)	데파르트망(Department)	레종(Region)
교육 및 훈련	- 유아원, 유치원, 초등학교의 건설·관리 및 교육(교원 봉급은 제외)	- 중학교의 건설, 관리, 교육(교원 봉급은 제외)	- 리세(lycee), 특별교육, 해양전문학교 등 - 직업훈련 및 견습
경찰·소방	- 시·읍·면 경찰(단, Paris시는 제외) - 소방		
도로·교통	- 시·읍·면(Commune)道	- 도(Department)道 - 학교교통	
주택	- 지방주택건설계획		- 주거에 관한 우선순위의 결정
항만 및 해양이용	- 海港 중 遊樂港	- 海港 중 상업항 및 어항	- 운하·河港의 건설 - 항로의 개설·관리 - 해양어선보수 및 현대화 지원 - 해양기획 지원
지역개발 및 정비	- 시·읍·면의 정비 및 관리 - 도시개발계획, 토지이용계획의 입안·허가 - 건축·토지이용	- 농촌개발정책	
사회활동 및 보건		- 사회부조, 위생	
도서관·박물관	- 시·읍·면 도서관 및 박물관	- 독립도서관 및 박물관	- 광역자치단체(Region) 도서관 및 박물관
환경 및 문화활동	- 유물 및 유적지의 보호 - 예술진흥, 미술관 건립 - 음악·무용·드라마·조형미술의 교육 - 고문서 보존	- 환경 - 음악·무용·드라마·조형미술의 교육 - 고문서 보존	- 음악·무용·드라마·조형미술의 교육 - 고문서 보존

자료 : 정세욱, 1996, pp. 177~178에서 재구성

마. 독일의 경우

1) 기능배분의 원칙 및 기준

독일의 지방행정계층인 군(Kreis)과 게마인데(Gemeinde)간의 기능배분은 지역적 사무를 게마인데에 우선적으로 배분하는 원칙에 입각하여 이루어지고 있다. 이는 다시 말해서 보완성의 원칙에 입각하여 지방행정계층간 기능배분이 이루어지고 있음을 의미하는 것으로서, 상위단계의 지방자치단체는 그 단체의 전역에 관계되는 사무와 하위단계의 지방자치단체가 효과적으로 수행할 수 없는 사무를 담당한다는 것을 의미한다. 이 외에도 지방자치의 법적 보장측면에서 독일기본법 제 28조 제 2항에 “지방자치단체들은 지역적 공동체의 모든 사무를 법률의 범위 내에서 자기책임하에 규율하고 집행할 수 있다”고 규정하고 있어서(김해룡, 1990, p. 10) 지방자치단체의 지역사무에 대한 全權 能性 및 자기책임성의 원칙을 법적으로 보장하고 있다(국회사무처, 1989, pp. 169~170).

2) 기능배분의 방식

독일의 정부간 기능배분방식은 포괄적 수권방식으로서 모든 지방자치단체는 법률에 의하여 금지된 사항이나 국가 또는 다른 단체에 배타적으로 배정된 사무를 제외하고는 어떠한 사무도 처리할 수 있다(김해룡, 1990).

3) 기능배분의 실태

독일의 기능배분 실태를 살펴보면, 게마인데의 경우 소관자치사무 중 임의적 자치사무로서 녹지·스포츠시설·박물관·극장 및 공공교통 등의 관련 사무를 수행하고 있고, 의무적 자치사무로서 도로건설·학교·상하수도·소방 및 지역경비계획에 관한 사무를 수행하고 있다. 지시사무로는 건설감독·영업감독·주민등록·도로교통 감시 및 주택건설 촉진 등

과 같은 지시·감독적 사무가 수행되고 있으며, 위임사무로는 보건소·가족위생소·호적·여권·주거공간규제·국세조사 및 선거 등의 사무가 수행되고 있다. 이같이 법적으로 다른 행정주체에 맡겨지지 않고 있는 공공사무는 무엇이든 게마인데가 맡을 수 있도록 되어 있다(국회사무처, 1989, pp. 170~171). 특히, 게마인데는 업무 창설권을 갖고 있기 때문에 행정적 관여가 필요하다고 생각되는 분야에서는 그것이 어떤 사무이든간에 게마인데 의회의 자유로운 의결을 근거로 하여 새로운 행정사무를 창설할 수 있다. 또한 지방자치단체의 구역개편으로 게마인데의 규모가 확대되고 게마인데의 급부능력이 향상되었으며, 그 결과 구역개편 이전에 군이 맡고 있던 사무를 게마인데가 맡게 되어 지방자치사무의 담당에 있어서 게마인데의 중요성은 더욱 커졌다(국회사무처, 1991, p. 113).

〈표 2-4〉 독일의 자치단체 종류별 기능배분

기 능	게마인데(Gemeinde)	군(Kreis)
행정	<ul style="list-style-type: none"> - 시청 및 출장소 - 통계-정보처리-센서스 - 대민관계(PR) 	<ul style="list-style-type: none"> - 군청 및 출장소 - 통계-정보처리-센서스 - 대민관계(PR)
학교 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원 - 초등학교 - 실업계 학교, 인문계 학교 - 종합학교-특수학교 - 학생후원 - 민중대학 - 청소년음악학교 - 학교발전계획수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 실업계 학교, 인문계 학교 - 종합학교-특수학교 - 직업학교 - 학생후원 - 민중대학 - 청소년음악학교 - 학교발전계획수립
문화	<ul style="list-style-type: none"> - 게마인데 도서관 - 문화행사 - 향토박물관 - 게마인데 문서보관소 - 기념물 보호 - 자매도시결연 	<ul style="list-style-type: none"> - 군 이동도서관 - 군박물관 - 군 문서보관소 - 기념물 보호 - 군 자매결연

〈표 2-4〉의 계속

기 능	게마인데 (Gemeinde)	군 (Kreis)
사회제도	<ul style="list-style-type: none"> - 양로원, 노인보호소, 노인 지원 - 부랑자숙소 - 청소년보호소, 청소년지원 및 보호 - 사회지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 양로원, 노인보호소, 노인 지원 - 부랑자숙소 - 청소년보호소, 청소년지원 및 보호 - 사회지원 - 교육자문 - 어린이요양소
보건제도	<ul style="list-style-type: none"> - 무료숙소 - 병원 	<ul style="list-style-type: none"> - 병원
수의제도	<ul style="list-style-type: none"> - 도살장 	
스포츠 및 오락	<ul style="list-style-type: none"> - 운동장, 체육관, 실내외수영장, 어린이놀이터 - 시민의 집 - 캠핑장-유스호스텔 - 지역단체지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역단체지원
공급 및 처리	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지공급 - 쓰레기처리 - 용수공급-하수처리 	<ul style="list-style-type: none"> - 쓰레기처리 - 동물사체처리 - 용수공급
건축제도	<ul style="list-style-type: none"> - 건축지도계획 - 도시건설-개발사업 - 토지거래 - 부동산관리 - 게마인데도로로 건설, 관리 - 건축공사 	<ul style="list-style-type: none"> - 토지평가 - 부동산관리 - 군도로 건설, 관리 - 건축공사
경제, 교통	<ul style="list-style-type: none"> - 경제지원 - 관광지원 - 게마인데은행, 상호신용금고 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제지원 - 관광지원 - 군은행 - 항만
환경보호	<ul style="list-style-type: none"> - 정원, 공원 - 산책로, 기마도로 - 여가시설 - 자연보호 - 묘지 	<ul style="list-style-type: none"> - 자연공원 - 여가시설 - 자연보호

자료 : Hesse and Ellwein, 1992, pp. 68~70.

군의 경우에는 법정사무로서 사회복지(사회보장, 청소년보호 등), 도로(군도 건설 및 유지), 공안질서 유지(계마인대에 속한 사무 제외), 광역적 행정규칙(영업, 교통, 건설규칙 등), 주택(주택건설 촉진 등) 등의 사무가 배분되어 있고, 임의사무 중 광역적 사무로서 교통망 정비촉진 및 상수도, 대규모사무로서 학교교육(중학교 등), 도서관, 박물관, 병원, 보건소, 쓰레기처리 및 하수도, 그리고 조정사무로서 계마인대에 대한 협조(재정원조 등) 및 계마인대간 연락·조정사무 등이 배분되어 있다. 이 외에도 연방정부 또는 주정부로부터의 위임사무 등이 배분되어 있다(국회사무처, 1989, pp. 173~176).

위와 같은 지방정부간 기능배분 실태를 기능별로 정리하면 <표 2-4>와 같다.

바. 우리나라의 경우

1) 기능배분의 원칙 및 기준

우리나라의 경우, 지방자치법 제10조 제3항에 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분의 원칙으로서 불경합의 원칙과 기초자치단체 우선의 원칙이 제시되어 있다.

첫째, 불경합 또는 全事務移讓의 원칙. 광역자치단체와 기초자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 한다는 불경합성의 원칙은 사무의 귀속과 권한, 책임소재 등을 명확히 하고 중복행정을 방지하기 위한 것이다. 이러한 불경합성의 원칙에 따라 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 관할권을 행사하는 소위 공동(또는 共管)사무를 인정하지 않고 있다. 다만, 이 원칙은 구체적인 개별사무가 경합적으로 귀속될 수 없다는 것을 의미하고 동일한 성질의 사무라 하더라도 개별적·구체적으로 동일한 경우가 아니면 광역자치단체와 기초자치단체에 동시에 귀속될 수 있다(이기우, 1991, p. 93).

둘째, 현지성 또는 기초자치단체 우선의 원칙. 사무가 서로 경합되는 경우에는 기초자치단체인 시·군·자치구에서 우선적으로 처리하여야 한다는 현지성 또는 기초자치단체 우선의 원칙에 따라 주민의 복리에 관한 사무와 같은 지방행정을 위한 기본적인 사무는 원칙적으로 기초자치단체가 우선적으로 처리하며, 광역자치단체는 기초자치단체가 개별적으로 담당하여 처리하는 것이 합리적이지 못한 사무를 관장한다 (김안제, 1989, p. 752)³⁾.

이러한 기능배분의 원칙에 덧붙여 지방자치법 제10조 제2항은 지방자치단체의 종류별 사무배분의 기준을 다음과 같이 명시하고 있다.

첫째, 광역자치단체가 담당해야 할 사무는 다음과 같다.

- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- 국가와 시·군 및 자치구간의 연락조정 등의 사무
- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무

둘째, 기초자치단체는 광역자치단체가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무를 담당한다. 다만, 인구 50만명 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.

2) 기능배분의 방식

우리나라는 개별적 수권방식과 포괄적 수권방식의 특징을 절충한 포

3) 이기우(1991)는 기초자치단체가 우선적으로 주민복리에 관한 사무를 처리하고 기초자치단체가 처리하기 곤란한 경우에만 광역자치단체가 보충적으로 처리해야 한다는 의미에서 이를 보충성의 원칙이라고 한다.

괄적 예시주의방식을 채택하고 있는데 이는 종전의 애매한 포괄주의방식에서 진일보한 것으로 평가되고 있다. 즉, 구지방자치법은 지방자치단체의 기능배분과 관련하여 “지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다”(제3조 제2항)는 규정 외에 아무런 언급이 없었으나, 현행 지방자치법은 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”(제9조 제1항)는 규정 외에 이 규정을 구체화하기 위하여 지방자치단체의 사무범위를 6개 분야로 대별하여 57개 사항을 열거하고 있다(제9조 제2항). 뿐만 아니라 현행 지방자치법은 위의 사무들을 지방자치단체의 종류별(광역자치단체와 기초자치단체)로 배분하는 기준을 규정하는 한편 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무의 종류도 함께 규정하고 있다(제10조 제1항 제1, 2호). 여기서 더 나아가 지방자치법시행령은 자치단체 종류별 사무배분의 기준에 따라 시·도의 사무와 시·군·자치구 사무의 종류를 상세하게 예시하고 있다(김학로, 1994, p. 221). 이러한 자치단체 사무의 예시적 열거는 광역·기초자치단체의 구분없이 6개 대분류와 57개 중분류를 한 후 광역자치단체와 기초자치단체별로 각각 317개와 354개의 소분류를 시도하고 있다.

3) 기능배분의 실태

우리나라의 지방자치단체간 기능배분의 실태는 다음 제Ⅲ장에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분 현황 및 문제점

1. 법령상 기능배분 현황 및 기능중복 실태

가. 지방자치단체가 수행하는 사무의 내용

지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무는 물론 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무, 즉 기관위임사무도 처리하게 된다(지방자치법 제9조 제1항). 이러한 지방자치단체의 사무를 지방자치법 제9조 제2항에는 포괄적 예시주의방식에 따라 다음과 같이 6가지로 크게 나누어서 예시하고 있다.

첫째, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무(일반행정사무)

둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무(사회복지사무)

셋째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무(산업경제사무)

넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치관리에 관한 사무(지역개발사무)

다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무(교육문화사무)

여섯째, 지역민방위 및 소방에 관한 사무(안전방위사무)

이러한 분류는 지방재정상의 경비분류(기능별 분류)와 상응하는 것으로서, 사무와 경비의 연계라는 측면에서 의미 있는 분류로 평가되고 있다.

위 분류에 따른 지방사무의 내용별 비중을 살펴보면, 산업경제사무(25.7%)와 지역개발사무(28.2%)의 비중이 다른 사무에 비해서 높

은 편이지만, 기관위임사무를 제외한 순수한 자치사무만 고려해 보면 사회복지사무(23.2%)와 산업경제사무(23.0%)의 비중이 가장 높다.

〈표 2-5〉 지방자치단체가 수행하는 사무의 내용별 비중

(단위 : 개, %)

사무종류 사무내용	지방사무 ¹⁾	기관위임사무	계
일반행정사무	358 (17.0)	194 (10.1)	552 (13.7)
안전방위사무	143 (6.7)	37 (1.9)	180 (4.4)
사회복지사무	489 (23.2)	243 (12.7)	732 (18.2)
교육문화사무	251 (11.9)	145 (7.6)	396 (9.8)
산업경제사무	485 (23.0)	550 (28.6)	1,035 (25.7)
지역개발사무	384 (18.2)	751 (39.1)	1,135 (28.2)
합 계	2,110(100.0)	1,920(100.0)	4,030(100.0)

주 : 1) 지방사무는 자치사무와 단체위임사무를 합한 것임.

자료 : 김영수, 1995, p. 39.

지방자치단체가 수행하는 사무를 다시 사무성격별로 구분해 보면 기획사무가 755개로 지방자치단체가 수행하는 전체 사무의 18.7%를 차지하고 있는 반면, 집행사무가 3,275개로 81.3%를 차지하고 있어서 지방자치단체는 거의 집행적 사무를 수행하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-6〉 지방자치단체가 수행하는 사무 중 기획·집행사무의 비중

(단위 : 개, %)

사무종류 사무내용	지방사무 ¹⁾	기관위임사무	계
기획사무	404 (19.1)	351 (18.3)	755 (18.7)
집행사무	1,706 (80.9)	1,569 (81.7)	3,275 (81.3)
합 계	2,110(100.0)	1,920(100.0)	4,030(100.0)

주 : 1) 지방사무는 자치사무와 단체위임사무를 합한 것임.

자료 : 김영수, 1995, p. 41.

또한 지방자치단체가 수행하는 사무 중 규제사무가 2,603개로 전체 사무의 64.6%인 반면, 비규제사무는 1,427개로 전체 사무의 35.4%를 차지하고 있다. 이를 다시 지방사무(자치사무+단체위임사무)와 기관위임사무로 나누어 보면, 지방사무의 경우 규제사무가 57.1%, 비규제사무가 42.9%인 반면, 기관위임사무의 경우 규제사무가 72.9%, 비규제사무가 27.1%로 기관위임사무의 경우 규제사무의 비중이 지방사무의 경우보다 훨씬 더 높았다.

〈표 2-7〉 지방자치단체가 수행하는 사무 중 규제·비규제사무의 비중
(단위 : 개, %)

사무종류 사무성격	지방사무 ¹⁾	기관위임사무	계
규 제 사 무	1,204 (57.1)	1,399 (72.9)	2,603 (64.6)
비 규 제 사 무	906 (42.9)	521 (27.1)	1,427 (35.4)
계	2,110(100.0)	1,920(100.0)	4,030(100.0)

주 : 1) 지방사무는 자치사무와 단체위임사무를 합한 것임.
자료 : 김영수, 1995, p. 42.

지방자치법 제11조에는 또한 지방자치단체가 처리할 수 없는 사무도 규정하고 있다. 법률에 명시되어 있는 국가사무는 다음과 같다.

- 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
- 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
- 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
- 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하

는 사무

- 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

나. 법령상 기능배분 현황

1) 공통사무

지방자치법 제10조 제1항 단서에는 동법 제9조 제2항 제1호의 사무를 각 지방자치단체의 공통된 사무로 한다고 규정함으로써 이에 속하는 사무는 기초자치단체와 광역자치단체의 구분 없이 당해 지방자치단체에 귀속된다. 지방자치법 제9조 제2항 제1호의 사무는 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무로서 구체적으로 다음과 같은 사무가 이에 해당된다.

- 관할구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
- 조례·규칙의 제정·개폐 및 그 운영·관리
- 산하 행정기관의 조직관리
- 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
- 소속공무원의 인사·후생복지 및 교육
- 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수
- 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
- 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
- 공유재산관리
- 호적 및 주민등록관리
- 지방자치단체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성

이러한 사무는 소위 준립사무에 해당한다. 준립사무란 지방자치단체가 하나의 행정주체로서 준립하고 활동할 수 있도록 조직하고 의사결

정과정을 마련하며 필요한 재정적·인적수단을 갖추기 위한 행정사무를 말한다. 따라서 존립사무는 각 지방자치단체에 전속하는 사무로서 각 지방자치단체가 스스로의 존립을 위해 수행하므로 지방자치단체간에 사무가 중복되지 아니하며, 불경합성의 원칙에 위배되지 아니한다 (이기우, 1991, p. 94).

2) 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분

광역자치단체와 기초자치단체가 처리하는 사무의 구체적인 내용은 지방자치법 제10조 제2항에 따라 동조 제1항의 기준에 근거하여 대통령령으로 정하게 되어 있다. 이에 따라 대통령령인 지방자치법 시행령 제8조는 [별표 1]에서 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 규정하고 있다. <표 2-8>은 지방자치법 제9조 제1항에 있는 지방사무의 내용별로 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분 실태를 보여준다.

지방자치법시행령에 예시되어 있는 사무의 광역자치단체와 기초자치단체간 배분을 살펴보면, 전체적으로 광역자치단체에 315개 사무, 기초자치단체에 353개 사무로, 광역자치단체보다 기초자치단체에 사무가 약간 더 배분되어 있음을 알 수 있다. 그러나 교육·체육·문화에 관한 사무의 경우와 민방위·소방에 관한 사무의 경우에는 기초자치단체보다 광역자치단체에 사무가 더 배분되어 있다. 중분류별로 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분을 살펴보면, 특히 화재예방 및 소방의 경우 전 사무가 광역자치단체에 배분되어 있으며, 보건진료기관의 설치·운영, 지방공기업의 설치·운영, 지역산업의 육성·지원, 소비자보호 및 저축의 장려, 지방도, 시군도의 신설·개수 및 유지, 농촌주택개량 및 취락구조개선, 지방하천·준용하천·소하천의 관리, 지방제도사업의 경영, 지역경제의 육성·지원, 지방문화재의 지정·보존 및 관리, 지방문화·예술의 진흥, 지방문화·예술단체의 육성에 관한 사무가 기초자치단체보다 광역자치단체에 더 많이 배분되어 있다.

〈표 2-8〉 지방자치법시행령상 광역자치단체와 기초자치단체간
사무배분 실태(소분류)

(단위 : 개)

사 무 분 류		광역	기초	중복
주민복지 증진	주민복지에 관한 사무	2	4	-
	사회복지시설의 설치·운영 및 관리	4	4	3
	생활곤궁자의 보호 및 지원	7	9	3
	노인·아동·심신장애자·청소년 및 부녀의 보호 와 복지증진	27	33	20
	국민건강증진사업	5	6	2
	보건진료기관의 설치·운영	5	3	-
	전염병 및 기타 질병의 예방과 방역	5	6	1
	묘지화장장 및 납골당의 운영·관리	6	8	-
	공중접객업소의 위생개선을 위한 지도	1	13	-
	청소, 오물의 수거 및 처리	7	16	-
	지방공기업의 설치 및 운영	7	4	4
(소계)	76	106	33	
농림· 상공 등 산업진흥	소류지·보 등 농업용수시설의 설치 및 관리	5	5	-
	농림·축·수산물의 생산 및 유통지원	11	12	1
	농업자재의 관리	3	4	-
	복합영농의 운영·지도	3	6	-
	농외소득사업의 육성·지도	4	4	-
	공유림관리	6	12	-
	소규모축산개발 및 낙농진흥사업	6	7	1
	가축전염병 예방	5	5	2
	지역산업의 육성·지원	7	6	4
	소비자보호 및 저축의 장려	8	7	4
	중소기업의 육성	7	8	3
	지역특화산업의 개발과 육성·지원	4	4	-
	우수토산품 개발과 관광민예품 개발	4	5	2
(소계)	73	85	17	

〈표 2-8〉의 계속

(단위 : 개)

		사 무 분 류	광역	기초	중복
지역개발 및 주민 생활 환경시설 의 설치· 관 리		지역개발사업	7	10	1
		지방 토목·건설사업의 시행	7	9	3
		도시계획사업의 시행	8	8	-
		지방도, 시군도의 신설·개수 및 유지	9	8	-
		주거생활환경개선의 장려 및 지원	9	10	-
		농촌주택개량 및 취락구조개선	7	6	2
		자연보호활동	12	11	6
		지방하천·준용하천 및 소하천의 관리	8	6	1
		상수도·하수도의 설치 및 관리	11	11	2
		간이상수도시설의 설치 및 관리	2	5	1
		도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설 의 설치 및 관리	10	13	-
		지방 궤도사업의 경영	7	4	-
		주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리	3	5	-
		재해대책의 수립 및 집행	7	11	3
	지역경제의 육성 및 지원	17	14	4	
	(소계)	124	131	23	
교 육 · 체 육 · 문 화 · 예 술 의 진 흥		유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치운영지도	3	3	1
		도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미 술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설 치 및 관리	6	7	5
		지방문화재의 지정·보존 및 관리	5	4	1
		지방문화·예술의 진흥	7	5	4
		지방문화·예술단체의 육성	3	2	2
		(소계)	24	21	13
지 역 민 방 위 및 소 방		지역 및 직장민방위조직의 편성과 운영 및 지도 ·감독	4	10	1
		화재 예방 및 소방	14	-	-
		(소계)	18	10	1
		총 계	315	353	87

주 : 중복사무는 광역자치단체와 기초자치단체에 공통적으로 배분되어
는 사무를 말함.

자료 : 지방자치법시행령 제8조 [별표 1]에서 재구성.

지방자치법시행령에 예시되어 있는 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분을 다시 단위사무별로 살펴보면 <표 2-9>와 같다. 여기서는 전라북도의 단위사무배분을 사례로 살펴보았다.

단위사무별로 살펴볼 때, 전라북도의 경우 기초자치단체에 2,978개, 광역자치단체에 2,334개로 광역자치단체보다 기초자치단체에 약간 더 많은 단위사무가 배분되어 있으며, 이 중 순수자치사무만 살펴보면, 기초자치단체에 1,556개, 광역자치단체에 1,546개의 단위사무가 배분되어 있다. 이는 전체 광역자치단체 단위사무의 66.2%, 전체 기초자치단체 단위사무의 52.2%에 해당된다. 상급기관으로부터 위임받아 수행하는 위임사무는 광역자치단체의 경우 617개로 전체 광역자치단체 단위사무의 26.4%, 기초자치단체의 경우 1,284개로 전체 기초자치단체 단위사무의 43.1%에 달하고 있다. 기초자치단체가 수행하는 위임사무 중 광역자치단체로부터 위임받아 수행하는 사무가 1,239개(국가가 광역자치단체에 위임한 사무 중 기초자치단체로 재위임한 사무 582개, 광역자치단체의 자치사무 중 기초자치단체로 위임한 사무 657개)로 기초자치단체가 수행하는 전체 위임사무의 96.5%를 차지하고 있다. 중앙정부와 공동으로 수행하는 사무는 광역자치단체의 경우 92개로 전체 광역자치단체 단위사무의 3.9%, 기초자치단체의 경우 59개로 전체 기초자치단체 단위사무의 2.0%에 달하고 있다. 이 중 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 수행하고 있는 사무는 136개로 전체 광역자치단체 단위사무의 5.8%, 전체 기초자치단체 단위사무의 4.6%이다. 특히, 이러한 공동수행사무는 주로 보건복지부 관련 사무에 집중되어 있다.

이와 같은 사무배분에 비추어 볼 때, 기초자치단체는 광역자치단체에 비해 자율적으로 사무를 수행할 수 있는 여지가 적으며, 상급기관의 사무를 대행하는 데 따른 부담이 크다고 할 수 있다.

〈표 2-9〉 광역자치단체와 기초자치단체간 법령상 단위사무배분 실태(전라북도의 경우)

(단위 : 개, %)

계층별 사무구분	광역자치단체						기초자치단체							
	소계	시도 자치 사무	국가 위임 사무	국가· 시도 공동 수행 사무	국가· 시도· 시군구 공동 수행 사무	시도· 시군구 공동 수행 사무	소계	시군구 자치 사무	국가 위임 사무	시도 재위임 국가 사무	시도 위임 사무	국가· 시도· 시군구 공동 수행 사무	국가· 시군구 공동 수행 사무	시도· 시군구 공동 수행 사무
합 계	2,334 (100)	1,546 (66.2)	617 (26.4)	35 (1.5)	57 (2.4)	79 (3.4)	2,978 (100)	1,556 (52.2)	45 (1.5)	582 (19.5)	657 (22.1)	57 (1.9)	2 (0.0)	79 (2.7)
재정경제원	24	7	8		9		43		3	7	24	9		
총무처	25	21	4				22	20			2			
공보처	30	12	14	3	1		11	9		1		1		
내무부	601	538	53	4	3	3	698	596	8	15	73	3		3
법무부							31	31						
국방부							2	1		1				
문화체육부	141	94	33		8	6	168	82		39	33	8		6
농림부	217	125	69	10	5	8	173	83	7	7	63	5		8
통상산업부	106	42	64				100	38		33	29			
정보통신부	5		5				20			20				
환경부	223	149	56	2	4	12	275	110	1	93	55	4		12
보건복지부	229	129	36	7	18	39	357	178	1	4	116	18	1	39
노동부	23	15	4		2	2	42	12		1	25	2		2
건설교통부	449	232	201	8	2	6	784	244	21	322	189	2		6
해양수산부	173	127	42	1	1	2	108	76		2	27	1		2
조달청	3	3					3	3						
국세청							3		3					
통계청	6		6				4			4				
경찰청	7	7					10	10						
병무청							6	4	1				1	
산림청	59	40	18		1		111	56		33	21	1		
중소기업청	12	5	3		3	1	7	3				3		1
특허청	1		1											

자료 : 한국지방행정연구원, 1997, p. 7에서 재구성

3) 자치구 사무배분의 특례

지방자치법 제2조 제2항에는 자치구의 자치권 범위를 법령으로 시·군과 다르게 정할 수 있도록 하고 있으며, 이에 따라 지방자치법 시행령 제9조는 자치구가 처리하는 사무에 특례를 인정하여 시·군이 처리하고 있는 일부 사무에 대해서 자치구가 처리하지 않고 특별시나 광역시가 처리하도록 하고 있다. 이러한 사무의 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 지방자치단체의 인사 및 교육에 관한 사무
 - 가. 시와 자치구, 자치구 상호간의 인사교류(6급 이상)
 - 나. 지방공무원임용시험 및 각종 자격시험의 실시
 - 다. 지방공무원의 교육·훈련 실시(직장교육을 제외한다)
2. 지방재정에 관한 사무
 - 가. 토지등급 설정 및 수정의 승인
 - 나. 재산세 과세시가표준액의 결정승인
3. 매장 및 묘지 등에 관한 사무
 - 가. 공설묘지·공설화장장 또는 공설납골당의 설치·운영
4. 청소·오물에 관한 사무
 - 가. 일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영
 - 나. 일반폐기물의 처리 수수료 요율 결정
5. 지방토목·주택건설 등에 관한 사무
 - 가. 국민주택 건설사업의 시행
 - 나. 국민주택사업특별회계의 설치·운영
 - 다. 아파트 지구개발에 관한 기본계획 수립
 - 라. 민영주택 투기과열지구 지정
6. 도시계획에 관한 사무
 - 가. 도시기본계획의 수립
 - 나. 도시계획지역의 입안

- 다. 도시계획시설의 입안
 - 라. 도시계획용도지구의 입안
 - 마. 도시계획에 관한 기초조사
 - 바. 도시계획사업의 시행
 - 사. 도시계획사업 수익자부담금 부과징수
 - 아. 도시재개발사업의 기본계획수립 및 시행(주택개량재개발사업은 제외)
7. 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무
- 가. 중로(12미터 이상) 이상의 도로로서 노폭과 중요도를 감안하여 특별시·광역시 조례로 정한 도로의 유지·관리
8. 상수도사업에 관한 사무
- 가. 상수도의 신설·개축 및 수선과 이의 유지관리
 - 나. 상수도 공채 발행
 - 다. 상수도사업 특별회계 설치·운영
 - 라. 수도사업소 설치·운영
9. 공공하수도에 관한 사무
- 가. 공공하수도 기본계획의 수립·시행
 - 나. 공공하수도의 설치·개축 및 수선
 - 다. 하수종말처리장의 설치와 유지·관리
10. 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무
- 가. 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안
 - 나. 도시공원·유원지의 설치·관리
 - 다. 도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수
 - 라. 공원·유원지·야외공연장 등 시민휴양시설의 설치·유지에 관한 사무
 - 마. 공설운동장·체육관·박물관·도서관·미술관·시민회관 등의 설치·운영에 관한 사무(특별시·광역시 조례로 결정)
11. 지방케도사업에 관한 사무

- 가. 지방궐도사업운영계획의 수립
- 나. 지방궐도사업의 설치·운영
- 다. 지방궐도사업특별회계의 설치
- 12. 대중교통행정에 관한 사무
 - 가. 도시궐도의 설치·운영과 시민이용에 관한 행정
- 13. 지역경제 육성에 관한 업무
 - 가. 지방공업단지의 조성·관리
 - 나. 공설시장·도축장·농수산물 공판장 등에 관한 사무
 - 다. 유통단지의 지정 신청·조성 및 운영 관리
 - 라. 농수산물 도매시장 개설·운영
- 14. 교통신호기, 안전표시 등의 설치·관리 등에 관한 사무

4) 인구 50만명 이상의 시에 대한 사무배분의 특례

지방자치법 제10조 제1항 제2호의 단서규정에는 인구 50만명 이상의 시에 대해서 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리할 수 있게 하고 있다. 이에 따라 지방자치법시행령 제10조 제2항은 [별표 3]에서 이러한 사무를 예시하고 있으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 1. 보건의료에 관한 사무
 - 가. 병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독
- 2. 지방공기업에 관한 사무
 - 가. 지방공사의 설립·운영
 - 나. 지방공단의 설립·운영
- 3. 주택건설에 관한 사무
 - 가. 시·도 조례로 정하는 일정규모 이상의 주택건설사업계획의 승인(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우를 제외한다)
 - 나. 대지조성사업계획의 승인 및 준공검사(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우를 제외한다)

4. 토지구획정리사업에 관한 사무

- 가. 토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가
- 나. 부담금 및 보조금의 집행잔액 허가

5. 도시계획에 관한 사무

- 가. 행정청이 시행하는 도시계획사업 실시계획인가 및 변경인가와 행정청이 아닌 자에 대한 도시계획사업시행허가 승인 및 변경 승인
- 나. 도시계획사업 실시계획 인가 고시
- 다. 경미한 도시계획의 변경 결정
- 라. 도시계획의 지적 승인 사무
- 마. 도시계획사업에 대한 준공검사

6. 도시재개발사업에 관한 사무

- 가. 재개발사업 시행자 지정 신청
- 나. 재개발사업 시행의 지도·감독

7. 환경보전에 관한 사무

- 가. 배출시설의 설치허가 및 변경허가
- 나. 환경오염물질의 제거 명령
- 다. 산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리
- 라. 축산폐수정화시설의 설계시공업의 등록 및 지도·감독
- 마. 비산먼지시설의 개선명령
- 바. 비산먼지시설사업의 중지 및 시설 등의 사용중지·사용제한명령

8. 건설기계관리에 관한 사무

- 가. 건설기계 등록 및 등록 말소
- 나. 건설기계 등록사항의 변경신고 등

9. 자동차 운송사업에 관한 사무

- 가. 자동차 운송사업(전세버스·일반구역 화물자동차 및 특수여객자동차 운송사업에 한한다) 면허와 이에 관련되는 사무

- 나. 자동차 운송사업(택시에 한한다) 계획변경인가
- 10. 기구직제의 설치 및 폐지에 관한 사무
 - 가. 계의 설치
 - 나. 계 직제의 폐지·조정
- 11. 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무
 - 가. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제24조 제10항 제4호의 규정에 의한 지방전문직 공무원 채용승인
 - 나. 내무부령이 정하는 기준정원 범위 안에서의 6급 이하 정원책정사무
- 12. 지적에 관한 사무
 - 가. 토지의 지번경정승인
 - 나. 지적공부의 반출승인
 - 다. 축척변경승인
 - 라. 지적측량검사
 - 마. 지적측량대행법인의 지도·감독
- 13. 열 사용 기자재에 관한 사무
 - 가. 열 사용 기자재 제조업의 허가
- 14. 식품제조업(유가공품 제조업 및 식육제품업에 한한다)에 관한 사무
 - 가. 허가·변경허가 및 시정명령
 - 나. 시설의 개수명령
 - 다. 폐기처분
 - 라. 허가취소
- 15. 묘지화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무
 - 가. 묘지·화장장 및 납골당의 허가
 - 나. 묘지·화장장·납골당의 구역 및 시설변경과 폐지의 허가
 - 다. 시체운반업의 허가
- 16. 사회복지시설에 관한 사무

가. 사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납의 승인

17. 고압가스에 관한 사무

가. 고압가스제조업허가

18. 도시가스에 관한 사무

가. 도시가스공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인

19. 지방채 발행 승인신청

다. 법령상 기능배분의 문제점

법령상의 사무배분 현황을 살펴보면 먼저 사무배분을 위한 기준 및 원칙이 명확하지 않다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 지방자치법 제10조 제1항에는 광역자치단체의 사무로 광역적 사무, 동일기준사무, 통일적 사무, 연락·조정사무, 독자처리 부적당사무, 대규모시설 설치·관리사무 등 6개의 유형을 규정하고 있으나, 이러한 기준들이 모호하고, 단지 광역자치단체에 속하지 않는 잔여사무가 기초자치단체의 사무로 귀속된다고 규정하여 기초자치단체에 대해서는 사무배분의 규정이 없는 형편이다. 이러한 사무배분 기준의 모호성 때문에 기초자치단체에서 처리해야 할 사무가 광역자치단체에 배분되어 있거나, 구체적인 배분 원칙이 규정되어 있다 할지라도 제대로 지켜지지 않아서 사무가 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복적으로 배분되고 있다(정세욱, 1989; 박경수, 1993; 하혜수, 1994, p. 46; 오희환, 1995, p. 65; 최병대, 1995).

지방자치법시행령상 동일 또는 매우 유사한 사무가 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 배분되어 있어서 자치단체 계층간 기능중복을 나타내 주고 있는 사무는 모두 87개로 광역자치단체 전체 사무의 27.6%, 기초자치단체 전체 사무의 24.6%에 달하고 있다. 특히, 사회복지 부문과 교육문화부문에서 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분 중복의 정도가 심하다. 이를 다시 기능의 소분류별로 살펴보면, 사회복지

지시설의 설치·운영 및 관리⁴⁾, 노인·아동·심신장애자·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진⁵⁾, 지역산업의 육성·지원, 소비자보호 및 저축의 장려⁷⁾, 자연보호활동⁸⁾, 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리⁹⁾, 지방문화·예술의 진흥¹⁰⁾, 지방문화·예술단체의 육성¹¹⁾에 관한 사무의 경우 광역자치단체와 기초자치단체에 중복적으로 배분되어 있는 사무의 비중이 50%를 넘고 있다.

〈표 2-10〉 지방자치법시행령상 광역자치단체와 기초자치단체간 중복사무의 수

(단위: 개, %)

기능별	중복사무의 수	광역자치단체사무 중 중복사무의 비율	기초자치단체사무 중 중복사무의 비율
사회복지사무	33	43.4	31.1
교육문화사무	13	54.2	61.9
산업경제사무	17	23.3	20.0
지역개발사무	23	18.5	17.6
안전방위사무	1	5.6	10.0
합 계	87	27.6	24.6

주: 중복사무는 광역자치단체와 기초자치단체에 공통적으로 배분되어 있는 사무를 말함. 구체적인 중복사무의 내용은 [부록 1]을 참조하시오.

자료: 지방자치법시행령 제8조 [별표 1]에서 재구성.

- 4) 예컨대 사회복지시설의 설치·운영 등.
- 5) 예컨대 아동전용시설의 운영, 장애인 편의시설의 설치지도·권고, 유락 여성의 선도 및 직업보도 등.
- 6) 예컨대 지역 내 노사관계 동향파악 및 지원 등.
- 7) 예컨대 소비자보호 전담기구의 설치·운영 등.
- 8) 예컨대 자연환경개선지역 지정·관리 및 개선계획 수립·시행, 도시자연공원 조성계획 수립·시행 등.
- 9) 예컨대 공공도서관·문고의 설립·운영 등.
- 10) 예컨대 문화강좌 설치기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 등.
- 11) 예컨대 민간문화예술단체의 설치권장 및 지도·육성 등.

이러한 지방자치법시행령상의 광역자치단체와 기초자치단체간 불합리한 사무배분은 광역자치단체와 기초자치단체간 단위사무의 배분에 있어서도 그대로 연결되고 있다. 예컨대, 지방자치법시행령에 아동보호조치라는 사무가 광역자치단체와 기초자치단체의 사무로 함께 규정되어 있는데, 이에 따라 요보호아동에 대한 조사라는 단위사무도 아동복지법에 국가, 광역자치단체, 기초자치단체의 공동사무로 규정되어 있으며, 시설보호아동의 보호조치라는 단위사무가 광역자치단체와 기초자치단체의 공동사무로 규정되어 있다. 또한 지방자치법시행령에 문화예술진흥사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원이라는 사무가 광역자치단체와 기초자치단체의 사무로 함께 규정되어 있는데, 이에 따라 무대예술의 보조라는 단위사무도 공연법에 광역자치단체와 기초자치단체의 공동사무로 규정되어 있다.

광역자치단체와 기초자치단체간 단위사무의 중복배분 실태를 사무의 성질별로 살펴보면, 국가와 광역자치단체, 기초자치단체가 공동으로 수행하도록 법령에 규정되어 있는 사무가 57개, 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 수행하도록 법령에 규정되어 있는 사무가 79개이며, 광역자치단체와 기초자치단체가 독자적으로 수행하는 자치사무로 규정되어 있음에도 사무의 내용이 중복되는 단위사무가 104개에 달하고 있다. 기능별로는 특히 사회복지분야와 산업경제분야, 교육문화분야에 중복사무가 많음을 알 수 있다. 보다 구체적으로 사회복지분야의 경우, 노인복지, 아동복지, 부녀복지 등 가정복지관련 사무, 장애인복지관련 사무, 식품위생, 위생관리, 공중위생 등 위생관련 사무, 약무행정, 마약관리 등 약정관련 사무, 그리고 노동조합 관련 사무에서 중복사무가 많다. 산업경제분야의 경우, 농산물재해대책관련 사무, 연근해어업생산관련 사무, 소비자보호관련 사무에서 중복사무가 많다. 교육문화분야의 경우, 청소년수련, 청소년시설 등 청소년정책관련 사무, 문화예술진흥관련 사무, 체육시설관련 사무, 문화재관리관련 사무에서 중복사무가 많다.

〈표 2-11〉 광역자치단체와 기초자치단체간 단위사무의
기능별·성질별 중복배분 실태(전라북도의 경우)

(단위: 개, %)

중복사무의 성질 기능별	국가·시도· 시군구 공동수행사무	시도·시군구 공동수행사무	시도·시군구 자치사무 중 중복사무	국가위임 사무 중 중복사무	계
일반행정사무	1(1.8)	2(2.5)	1(1.0)	0(0.0)	4(1.7)
안전방위사무	2(3.5)	1(1.3)	0(0.0)	0(0.0)	3(1.2)
사회복지사무	22(38.6)	51(64.6)	42(40.4)	0(0.0)	115(47.5)
교육문화사무	8(14.0)	6(7.6)	18(17.3)	0(0.0)	32(13.2)
산업경제사무	21(36.8)	13(16.5)	35(33.7)	2(100.0)	71(29.3)
지역개발사무	3(5.3)	6(7.6)	8(7.7)	0(0.0)	17(6.3)
합 계	57(100.0)	79(100.0)	104(100.0)	2(100.0)	242(100.0)

주: 중복사무는 광역자치단체와 기초자치단체에 공통적으로 배분되어 있는 사무를 말함. 단위사무별 중복사무의 구체적 내용은 [부록 2]를 참조하십시오.

자료: 한국지방행정연구원, 1997에서 재구성.

위와 같은 광역자치단체와 기초자치단체간 단위사무의 중복적인 배분은 지방자치법시행령상에 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분이 되어 있음에도 불구하고 개별 법령상의 규정에 의하여 발생하기도 한다. 예컨대, 전염병 예방시설의 설치라는 사무는 지방자치법시행령상 광역자치단체의 사무로 규정되어 있음에도 불구하고 전염병예방법에는 전염병 예방시설의 설치라는 단위사무가 광역자치단체와 기초자치단체의 공동사무로 규정되어 있다. 또한 전염병환자의 격리수용 및 진료조치라는 사무가 지방자치법시행령상 기초자치단체의 사무로 규정되어 있음에도 불구하고 전염병예방법에는 격리환자의 치료라는 단위사무가 광역자치단체와 기초자치단체의 공동사무로 규정되어 있다.

결론적으로 말해서, 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분을 위한 기준의 모호성과 이에 따른 지방자치법시행령상에 규정된 사무배분의 불명확성은 개별 법령상에 규정된 광역자치단체와 기초자치단체간 단위사무의 배분에 있어서도 불합리성을 초래하고 있다.

2. 조직과 직무상의 기능배분 현황 및 기능중복 실태

가. 조직과 직무상의 기능배분 현황

본 연구의 사례지역인 전라북도와 남원시의 과·계별 분장사무의 배분을 살펴보면, 전라북도에는 총 45개 과와 147개 계에서 총 1,238개의 분장사무를 수행하고 있어서 과별 평균 27.5개의 분장사무를 수행하고 있고, 계별 평균 8.4개의 분장사무를 수행하고 있다. 남원시에는 총 23개 과와 72개 계에서 총 891개의 분장사무를 수행하고 있어서 과별 평균 38.7개, 계별 평균 12.4개를 나타내고 있다. 이 같은 통계는 전체 사무의 수를 따져 볼 때 광역자치단체가 기초자치단체보다 약 1.4배 더 많은 사무를 수행하고 있다고 볼 수 있으나, 계별 업무부담을 비교해 보면 기초자치단체가 광역자치단체에 비해 업무부담이 과중함을 간접적으로 시사해 주는 것이라고 할 수 있다.

기능별 과·계 및 분장사무의 배분을 살펴보면, 전라북도와 남원시 모두 일반행정사무와 산업경제사무의 비중이 상대적으로 가장 크다. 지역개발사무는 남원시의 경우가 전라북도의 경우보다 상대적으로 비중이 큼을 알 수 있다. 기능별로 계별 평균 분장사무의 수를 살펴보면, 전라북도의 경우 산업경제, 지역개발, 사회복지사무의 순으로 업무부담이 큰 반면, 남원시의 경우에는 산업경제, 사회복지, 교육문화사무의 순으로 업무부담이 크다. 즉, 남원시의 경우 전라북도에 비해 상대적으로 사회복지사무에 대한 업무부담이 큼을 알 수 있다.

〈표 2-12〉 전라북도와 남원시의 과·계별 분장사무의 수

(단위 : 개, %)

기능별	전라북도					남원시				
	과의 숫자	계의 숫자	분장사무의 수			과의 숫자	계의 숫자	분장사무의 수		
			총수	과별 평균	계별 평균			총수	과별 평균	계별 평균
일반행정사무	13 (28.9)	47 (32.0)	331 (26.7)	25.5	7.0	7 (30.4)	23 (31.9)	265 (29.7)	37.9	11.5
안전방위사무	5 (11.1)	14 (9.5)	111 (9.0)	22.2	7.9	1 (4.3)	4 (5.6)	42 (4.7)	42.0	10.5
사회복지사무	7 (15.6)	21 (14.3)	184 (14.9)	26.3	8.8	4 (17.4)	9 (12.5)	121 (13.6)	30.3	13.4
교육문화사무	3 (6.7)	8 (5.4)	63 (5.1)	21.0	7.9	1 (4.3)	4 (5.6)	52 (5.8)	52.0	13.0
산업경제사무	11 (24.4)	37 (25.2)	360 (29.1)	32.7	9.7	5 (21.7)	16 (22.2)	223 (25.0)	44.6	13.9
지역개발사무	6 (13.3)	20 (13.6)	189 (15.3)	31.5	9.5	5 (21.7)	16 (22.2)	188 (21.1)	37.6	11.8
합 계	45 (100)	147 (100)	1,238 (100)	27.5	8.4	23 (100)	72 (100)	891 (100)	38.7	12.4

주 : 분장사무의 수를 계산하는 데 있어서 “그 밖의 다른 계에 속하지 아니하는 사항”이나 “기타 ○○에 관한 사항”과 같이 포괄적으로 기술된 사무는 포함시키지 아니하였음. 여기서는 본청의 분장사무만을 그 분석대상으로 하고 있음. () 안의 수는 과, 계, 분장사무 총수 중의 비율을 나타냄.

자료 : 전라북도와 남원시의 사무분장표에서 재구성.

위와 같은 전라북도와 남원시간 분장사무 수의 비교 결과는 전라북도와 남원시의 계장들에 대한 전라북도와 남원시간 사무배분의 정도에 대한 설문조사의 결과와도 일맥상통한다. 전라북도의 계장들은 전라북도와 남원시간에 사무의 배분이 적절하다는 응답이 압도적으로 많았던

반면, 남원시의 계장들에 대한 설문조사 결과는 이와는 달리 전라북도와 남원시간에 사무배분이 적절하다는 응답과 전라북도에 너무 많이 사무가 배분되어 있으므로 전라북도의 기능을 축소해야 한다는 의견이 반반씩 차지하고 있어 전북도청 공무원과 남원시청 공무원의 인식에 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 2-13〉 전라북도와 남원시 공무원의 직무상 기능배분 상태에 대한 인식

(단위 : 명, %)

지역구분	적절하다	도에 과다 배분	시에 과다 배분	합계
남 원 시	31(47.7)	32(49.2)	2 (3.1)	65(100)
전 라 북 도	70(71.4)	18(18.4)	10(10.2)	98(100)

주 : $\chi^2=18.385$, $df=2$, $p=0.000$

자료 : 전라북도와 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과를 토대로 작성.

나. 조직과 직무상 기능중복의 문제점

광역자치단체와 기초자치단체의 조직과 수행하는 직무를 비교해 보면 사무분장면에서도 동일한 사무를 수행하는 정도가 심함을 알 수 있다. 본 연구의 사례지역인 전라북도와 남원시의 분장사무를 비교해 보면, 전라북도가 수행하는 총 1,238개의 분장사무 중 남원시가 수행하는 분장사무와 동일하거나 매우 유사한 것이 168개에 달하고 있어 전라북도 전체 분장사무의 13.7%를 차지하고 있다. 또한 남원시가 수행하는 총 891개의 분장사무 중 전라북도가 수행하는 분장사무와 동일하거나 매우 유사한 것이 182개로 남원시 전체 분장사무의 20.8%에 달하고 있어서, 그 중복의 정도가 전라북도에 비해 심함을 알 수 있다. 특히, 본질적으로 독립수행사무에 해당되는 일반행정분야의 사무를 제외하였을 경우, 전라북도와 남원시의 전체 분장사무 중 중복사무의 비율은 각각 17.9%, 28.0%로 증가한다.

기능별로 살펴볼 때, 전라북도와 남원시의 경우 모두 사회복지와 교육문화분야의 사무분장에 있어서 중복의 정도가 상대적으로 심각하다. 특히, 남원시의 사회복지분야 분장사무의 과반수 이상이 전라북도의 분장사무와 중복되고 있어 양자간 사무 재조정 필요성은 매우 크다고 할 수 있다.

〈표 2-14〉 전라북도와 남원시간 사무분장상 기능배분 현황
(단위: 개, %)

기능별	전라북도			남 원 시		
	총 분장사무	남원시와 중복사무	중복사무의 비율	총 분장사무	전라북도와 중복사무	중복사무의 비율
일반행정사무	331	6	1.8	265	7	2.6
안전방위사무	111	6	5.4	42	6	14.3
사회복지사무	184	51	27.7	121	64	52.9
교육문화사무	63	18	28.6	52	18	34.6
산업경제사무	360	62	17.2	223	60	26.9
지역개발사무	189	25	13.2	188	27	14.4
합 계	1,238	168	13.6	891	182	20.4

주: 분장사무의 수를 계산하는 데 있어서 “그 밖의 다른 계에 속하지 아니하는 사항”이나 “기타 ○○에 관한 사항”과 같이 포괄적으로 기술된 사무는 포함시키지 아니하였음. 여기서는 본청의 분장사무만을 그 대상으로 하고 있음. 중복사무는 전라북도와 남원시에 공통적으로 배분되어 있는 사무를 말함. 중복사무의 구체적 내용은 [부록 3]을 참조하시오.

자료: 전라북도와 남원시의 사무분장표에서 재구성.

분장사무의 평면적인 계산에서 한걸음 더 나아가 각 분장사무에 투입되는 실질적인 시간의 정도를 계산해 보면 광역자치단체와 기초자치단체간 사무 재조정의 필요성은 더욱 명확해진다. 남원시의 각 계장을 상대로 분장사무당 투입되는 인원과 시간을 조사한 결과, 남원시의 분

장사무 중 전라북도의 분장사무와 중복되는 사무에 투입된 시간의 비율이 전체 투입된 시간의 14.7%에 달하고 있으며, 특히 사회복지분야, 교육문화분야, 산업경제분야의 사무에서 그 중복의 정도가 심했다¹²⁾.

〈표 2-15〉 남원시 분장사무 중 투입된 시간을 고려한 사무중복의 정도(1일평균)

(단위 : 시간)

기 능 별	분장사무수행에 투입된 시간(a)	중복사무수행에 투입된 시간(b)	비율 (b/a×100)
일 반 행 정 사 무	447.8	1.1	0.2
안 전 방 위 사 무	37.6	5.4	14.4
사 회 복 지 사 무	175.4	94.6	53.9
교 육 문 화 사 무	77.5	29.6	38.2
산 업 경 제 사 무	315.7	69.0	21.9
지 역 개 발 사 무	603.0	43.4	7.2
합 계	1,657.1	243.1	14.7

주 : 투입된 시간은 1일평균 시간으로서 투입된 인력을 고려하여 계산되었음. 즉, 해당 분장사무를 1일평균 2인이 4시간씩 수행한다면 단위사무당 투입된 시간은 8시간이 됨. 여기서 중복사무라 함은 전라북도와 남원시의 분장사무 중 동일하거나 유사한 내용을 담고 있는 사무를 말함. 남원시의 총 72개 계 중 8개 계의 단위사무는 설문응답의 누락 또는 불성실한 응답으로 인하여 제외되었음. 따라서 분장사무수행에 투입된 총시간의 계산에서도 8개 계의 자료는 제외되었음.
 자료 : 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과를 토대로 작성.

남원시 계장들에 대한 해당계 사무의 전라북도 사무와의 중복여부를 묻는 설문조사에서도 매우 중복된다는 응답과 약간 중복된다는 의견이

12) 보다 정확한 비교를 위해서는 전라북도의 경우도 계산이 되어야 하나, 전라북도청의 내부사정으로 인하여 자료를 구할 수 없었다.

36.2%를 차지하고 있음은 위에서 제시된 통계에 따른 기능중복의 문제점을 다시 확인해 주는 것이라고 할 수 있다.

〈표 2-16〉 남원시 공무원의 직무상 기능중복에 대한 인식

(단위: 명, %)

기능중복에 대한 인식	남 원 시
매우 중복됨	7 (10.1)
약간 중복됨	18 (26.1)
거의 중복되지 않음	44 (63.8)
합 계	69(100.0)

자료: 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과를 토대로 작성.

이와 같은 광역자치단체와 기초자치단체간의 분장사무의 중복은 그 내용에 있어서 완전히 일치하는 경우도 있지만, 분장사무의 내용이 모호하게 또는 너무 광범위하게 규정되어 있어서 광역자치단체와 기초자치단체간 직무의 한계가 불분명해지고 결국 중복적인 직무수행을 초래하게 되는 경우도 있다. 예컨대, 공중위생업소 허가 및 시설 등 위생관리 지도와 같은 사무는 전라북도 위생과 위생기획계와 남원시 사회복지과 공중위생계에서 모두 자기 계의 분장사무로 처리하고 있는 반면, 전라북도 사회복지과 사회복지계의 분장사무 중 보훈관련 업무에 관한 사항이라는 사무는 그 내용이 매우 포괄적이어서 남원시 사회복지과 사회계의 분장사무 중 보훈단체업무 및 현충일 행사라는 사무를 포함하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 분장사무의 광범위하고 모호한 규정은 자칫 광역자치단체로 하여금 자의적으로 편의에 따라 사무수행의 권한을 주장하게 하고 기초자치단체의 사무영역을 침해할 위험이 있다.

3. 운영상의 문제점

광역자치단체와 기초자치단체간의 기능과 사무가 법령상 합리적으로

배분되어 있고, 또한 사무분장상으로도 합리적으로 배분되어 있다 할 지라도 분장된 사무를 실제로 집행하는 과정에서 사무가 중복적으로 수행되고 있다면 이는 운영상의 문제점으로서 반드시 짚고 넘어가야 한다.

운영상의 문제점 중 먼저 지적되어야 할 것은 광역자치단체로부터의 지시에 의해 광역자치단체로부터 기초자치단체로의 업무이관이 발생하고 이 때문에 실질적인 운영에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체간에 사무의 중복이 발생하고 있다는 점이다. 이는 본 연구의 사례지역인 전라북도과 남원시간에 직무상 기능이 중복된다고 대답한 남원시 계장들을 상대로 기능중복의 원인을 설문조사한 결과 분장사무 외에 전라북도청의 실질적인 지시에 의해 행하는 사무가 과다하기 때문이라는 응답이 42%나 되는 것으로 나타난 것에서 그 실상을 알 수 있다.

〈표 2-17〉 남원시 공무원의 사무중복 원인에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사무중복의 원인	남 원 시
전라북도로부터의 위임사무의 과다	7 (29.2)
사무분장 자체의 중복	7 (29.2)
분장사무 외에 전라북도의 지시에 의한 사무의 과다	10 (41.7)
합 계	24(100.0)

자료 : 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과를 토대로 작성.

또한 사무분장상 광역자치단체와 기초자치단체간에 업무가 달리 규정되어 있다 할지라도 광역자치단체의 업무 중 기초자치단체가 행하는 단순집행업무에 대한 지도·감독의 행사와 관련된 사무가 많다는 점도 광역자치단체와 기초자치단체간의 합리적인 기능배분을 저해하는 한 요소라고 할 수 있다. 예컨대, 전라북도 사회복지과 의료보장계의 분

장사무 중 의료보호진료기관 지정 및 지도 감독이라는 사무는 남원시 사회복지과 의료보장계의 분장사무 중 의료보호기관 지정 및 지도라는 사무에 대한 감독에 불과하다. 전라북도 여성복지과 여성복지계의 분장사무 중 여성복지법인 및 시설의 지도 감독이라는 사무는 남원시 가정복지과 부녀복지계의 분장사무 중 부녀복지법인 및 시설의 지도라는 사무에 대한 감독에 불과하다. 전라북도 농지개발과 용수계의 분장사무 중 농촌생활용수개발사업 및 공사 지도 감독이라는 사무는 남원시 농업진흥과 기반조성계의 분장사무 중 농촌생활용수 개발사업이라는 사무에 대한 지도 감독에 불과하다. 전라북도의 치수과 치수계의 분장사무 중 공유수면 매립 및 점·사용허가 지도 감독이라는 사무와 하천점·사용허가 지도 감독이라는 사무는 남원시 건설과 관리계의 분장사무 중 하천부지 및 공유수면 점용 허가라는 사무에 대한 지도 감독에 불과하다. 이 외에도 전라북도와 남원시의 분장사무를 비교해 보면 유사한 예가 많이 발견된다.

운영상의 문제점으로 또 하나 지적될 것은 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 보고의무가 과중하다는 것이다. 남원시의 총분장사무 중 전라북도에 그 사무에 대한 수행상황을 보고해야 할 의무가 있는 사무의 비율이 52.2%에 달하고 있으며, 전라북도의 분장사무와 그 내용이 상호 중복되는 남원시의 분장사무 중 전라북도에 그 사무에 대한 수행상황을 보고해야 할 의무가 있는 사무의 비율은 59.9%나 된다. 즉, 중복사무의 경우 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 보고의무는 조금 더 커진다고 할 수 있다.

이를 다시 각 분장사무에 투입된 실질적인 시간의 정도를 통해 살펴보면, 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 보고의무가 과중함을 보다 명확히 알 수 있다. 남원시 공무원들이 전라북도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 분장사무를 수행하는 데 1일평균 투입한 시간은 752.9시간으로 전체 분장사무의 수행에 투입된 1일평균 1,656시간의 45.5%를 차지하고 있다. 반면, 남원시의 분장사무 중에서 전라북도의 분

〈표 2-18〉 남원시 분장사무 중 전라북도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 사무의 비중

(단위 : 개, %)

기능별	남원시의 총분장사무			남원시의 분장사무 중 전라북도와외의 중복사무		
	총 분장사무	보고의무 수반사무	보고의무 수반사무의 비율	총 중복사무	보고의무 수반사무	보고의무 수반사무의 비율
일반행정사무	223	73	32.7	-	-	-
안전방위사무	42	38	90.5	6	6	100.0
사회복지사무	104	61	58.7	64	39	60.9
교육문화사무	52	20	38.5	18	9	50.0
산업경제사무	193	140	72.5	60	36	60.0
지역개발사무	188	87	46.3	27	19	70.4
계	802	419	52.2	182	109	59.9

주 : 투입된 시간은 1일평균 시간으로서 투입된 인력을 고려하여 계산되었음. 즉, 해당 분장사무를 1일평균 2인이 4시간씩 수행한다면 단위 사무당 투입된 시간은 8시간이 됨. 남원시의 총 72개 계 중 6개 계의 분장사무는 설문응답의 누락 또는 불성실한 응답으로 인하여 제외되었음. 따라서 총분장사무의 수는 이들 6개 계의 분장사무의 수를 제외한 것임. 일반행정분야의 중복사무의 경우는 설문응답의 누락으로 보고의무 수반사무의 수를 산정할 수 없었음.

자료 : 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과를 토대로 작성.

장사무와 내용상 동일하거나 매우 유사한 사무를 수행하는 데 투입된 1일평균 시간인 242시간 중 전라북도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 분장사무 수행에 투입된 시간은 1일평균 185.7시간으로 남원시의 보고의무 수반사무 수행에 투입된 총시간의 76.7%에 달하고 있다. 따라서 중복사무의 경우 기초자치단체의 공무원들은 광역자치단체에 대해 보고의무를 수반하고 있는 사무의 수행에 실질적으로 상당한 시간을 투입하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-19〉 남원시 분장사무 중 전라북도에 대한 보고의무를
수반하고 있는 사무에 투입된 시간을 고려한 비준
(1일평균)

(단위 : 시간, %)

기능별	남원시의 총분장사무			남원시의 분장사무 중 전라북도와의 중복사무		
	총 투입시간 (a)	보고의무 수반사무 에 투입된 시간(b)	비율 (b/a× 100)	총 투입시간 (c)	보고의무 수반사무 에 투입된 시간(d)	비율 (d/c× 100)
일반행정사무	446.7	125.7	28.1	—	—	—
안전방위사무	37.6	35.5	94.4	5.4	5.4	100.0
사회복지사무	175.4	113.6	64.8	94.6	70.5	74.5
교육문화사무	77.5	43.3	55.9	29.6	18.8	63.5
산업경제사무	315.7	203.6	64.5	69.0	57.6	83.5
지역개발사무	603.0	231.2	38.3	43.4	33.4	77.0
계	1,656.0	752.9	45.5	242.0	185.7	76.7

주 : 투입된 시간은 1일평균 시간으로서 투입된 인력을 고려하여 계산되었음. 즉, 해당 분장사무를 1일평균 2인이 4시간씩 수행한다면 단위 사무당 투입된 시간은 8시간이 된다. 남원시의 총 72개 계 중 6개 계의 분장사무는 설문응답의 누락 또는 불성실한 응답으로 인하여 제외되었음. 따라서 분장사무 수행에 투입된 총시간의 계산에 있어서도 이들 9개 계의 자료가 제외되었음. 일반행정분야의 중복사무의 경우는 설문응답의 누락으로 보고의무 수반사무의 수를 산정할 수 없었음.

자료 : 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과를 토대로 작성.

마지막으로 사무분장표에 규정되어 있지 않음에도 해당 계의 사무로 관행상 처리되는 분장 외 사무도 운영상의 문제점으로 지적될 수 있다. 남원시의 각 계가 처리하는 분장 외 사무 중 전라북도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 사무는 18개로 전체 분장 외 사무 48개의 37.5%에 달하고 있다. 또한 분장 외 사무를 수행하는 데 투입된 시간을

통해 살펴보면, 남원시의 각 계가 처리하는 분장 외 사무에 투입된 시간 중 전라북도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 사무에 투입된 시간은 1일평균 17.2시간으로 전체 투입시간인 1일평균 67.1시간의 25.6%에 이르고 있다. 이러한 분장 외 사무의 문제점은 전라북도의 지시나 위임에 의한 사무 중 분장 외 사무의 비중이 31.4%나 된다는 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과에서도 확인될 수 있다.

〈표 2-20〉 남원시의 분장 외 사무의 비중 및 보고의무 수반 비율

(단위 : 개, 1일평균 시간, %)

기능별	분장 외 사무			분장 외 사무에 투입된 시간		
	총 투입시간 (a)	보고의무 수반사무의 수(b)	비율 (b/a×100)	총 투입시간 (c)	보고의무 수반사무에 투입된 시간(d)	비율 (d/c×100)
일반행정사무	11	3	27.3	11.5	2.2	19.1
안전방위사무	3	3	100.0	0.6	0.6	100.0
사회복지사무	8	2	25.0	6.3	2.1	33.3
교육문화사무	7	3	42.9	17.6	4.1	23.3
산업경제사무	9	5	55.6	12.6	4.7	37.3
지역개발사무	10	2	20.0	18.5	3.5	18.9
계	48	18	37.5	67.1	17.2	25.6

주 : 투입된 시간은 1일평균 시간으로서 투입된 인력을 고려하여 계산되었음. 즉, 해당 분장사무를 1일평균 2인이 4시간씩 수행한다면 단위 사무당 투입된 시간은 8시간이 된다. 여기서 분장 외 사무라 함은 남원시의 각 계가 수행하는 사무 중 사무분장표상에 규정되어 있지 않은 사무를 말함. 남원시의 총 72개 계 중 5개 계의 자료는 설문응답의 누락 또는 불성실한 응답으로 인하여 제외되었음.

자료 : 남원시 계장들에 대한 설문조사의 결과를 토대로 작성.

Ⅳ. 광역자치단체와 기초자치단체간 기능중복의 조정방안

1. 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정을 위한 원칙과 기준의 재정립

가. 중복기능 조정의 원칙

제 II 장 제3절에서 검토된 바 있는 각국의 정부간 기능배분의 원칙들에 비추어 볼 때, 우리나라에 적용 가능한 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정의 원칙은 다음과 같이 네 가지로 제시될 수 있다. 물론 중복기능의 조정 역시 자치단체 계층간 기능배분이라는 큰 틀에서 벗어나는 것은 아니므로 아래에서 제시되는 원칙은 또한 자치단체 계층간 기능배분을 위한 원칙이라고 할 수 있다.

1) 정치적 책임성의 원칙

정치적 책임성의 원칙은 기본적으로 기능배분이 지역주민의 직접적인 통제가 가능하도록 이루어져야 한다는 것을 말한다. 즉, 기초자치단체가 해당기능을 수행할 수 없다는 명백한 이유가 없다면, 다시 말해서 광역자치단체도 수행할 수 있고 기초자치단체도 수행할 수 있는 기능이라면 기본적으로 기초자치단체가 담당하는 것이 주민참여와 주민의 효과적인 통제를 통해 대응성(responsiveness)을 제고할 수 있다는 것이다. 이러한 기능수행에 대한 통제는 상급자치단체나 중앙정부의 지도·감독에 의하기보다는 기초의회를 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 정치적 책임성의 원칙은 서비스의 주민 밀착성의 원칙, 보

완성의 원칙, 부차성의 원칙, 현지성의 원칙, 지역성의 원칙, 기초자치단체 우선의 원칙과 그 맥을 같이한다고 할 수 있다.

2) 경제성의 원칙

경제성의 원칙은 기본적으로 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능 배분이 능률을 극대화할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 말한다. 즉, 광역자치단체가 가장 능률적으로 처리할 수 있는 기능은 광역자치단체가 담당하고, 기초자치단체가 가장 능률적으로 처리할 수 있는 기능은 기초자치단체가 담당하여야 한다. 따라서 광역적인 처리를 요하는 기능, 외부효과를 초래하는 기능, 규모의 경제를 고려해야 하는 기능은 광역자치단체에, 지역마다의 특수한 실정을 감안해야 하는 기능은 기초자치단체에 맡기는 것이 바람직하다. 또한 해당 기능을 수행하는 데 필요한 행·재정적 능력을 보유하고 있는 자치단체에 그 기능을 맡기는 것이 바람직하다. 경제성의 원칙은 행정비용절감의 원칙, 능률의 원칙, 효율성의 원칙과 그 맥을 같이한다고 할 수 있다.

3) 공평성의 원칙

공평성의 원칙은 기본적으로 기능의 배분이 지방자치단체간에 공평성 또는 형평성을 확보하는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 말한다. 즉, 기초자치단체간에 어떤 기능을 수행할 수 있는 행·재정적 능력에 있어서 큰 격차가 존재한다면, 기능수행의 결과가 기초자치단체간에 차이가 크게 날 수 있을 것이고, 각 기초자치단체의 주민들간 행정서비스의 수혜 정도에 있어서도 격차가 날 수 있을 것이다. 따라서 각 기초자치단체간에 심각한 불균형을 초래할 수 있는 기능의 경우에는 기초자치단체에 맡기기보다는 광역자치단체가 수행함으로써 기초자치단체간에 발생할 수 있는 기능수행의 결과에 있어서의 불균형을 시정해 줄 수 있고, 행정서비스 공급에 있어서 최소한의 수준을 유지할 수 있다.

4) 행정책임 명확화의 원칙

행정책임 명확화의 원칙은 기본적으로 같은 성질의 기능이 광역자치단체 또는 기초자치단체에 총체적으로 배분되어야 하고 상호간에 중복적으로 기능이 배분되지 아니하여야 한다는 것을 말한다. 기능이 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복적으로 배분될 경우 경비부담이나 행정책임의 소재를 명확히 구분하기가 어렵게 되고 따라서 결과에 대한 책임을 서로 떠넘기는 현상을 초래할 수 있다. 행정책임 명확화의 원칙은 계층별 전문화의 원칙, 불경합의 원칙, 全事務移讓의 원칙과 그 맥을 같이한다고 할 수 있다.

그러나 이러한 기능배분에 있어서의 불경합성에 대한 반론으로 공동관리사무의 불가피성에 대한 주장(장태옥, 1985; 김영수, 1995, p. 106)도 있다. 즉, 도시계획, 토지이용, 지역개발, 공해방지, 환경보전, 사회복지, 재해관리와 같은 기능의 경우 광역적 성격과 지방적 성격을 동시에 가지고 있어서 한편으로는 광역적으로 통일된 기준이 필요하면서도 동시에 지역실정에 적합한 처리가 요청되고 있으므로, 시·도 또는 시·군·자치구 중 어느 계층의 행정주체가 단독으로 자기 완결적으로 처리할 수 있는 성질의 사무가 아니라 계층간의 유기적인 협력관계가 없이는 효과적으로 처리할 수 없는 성질의 사무가 존재하게 된다는 것이다. 이러한 사무의 경우에는 기획과 결정뿐만 아니라 그 집행에 있어서도 행정계층간에 공동으로 권한을 행사하고 경비를 부담하는 것이 바람직하며, 따라서 하나의 사무를 하나의 자치단체에 배타적으로 귀속시켜야 한다는 배타적 책임성 또는 책임의 명확성을 강조하는 기능배분방식에 대한 재검토가 요구된다는 것이다. 이러한 배경에서 대두된 개념이 바로 공동관리사무 또는 기능분담(shared responsibility)이라고 할 수 있다¹³⁾. 이러한 共管事務의 구체적인 예

13) 영국에서도 많은 기능들이 지방자치단체 계층간에 공유되어 있는데, 이러한 공유된 기능은 다음과 같이 다양한 형태를 취하고 있다(Byrne, 1994, pp. 80~82).

는 다음 표와 같다.

〈표 2-21〉 共管事務의 예시

분 야	사무의 종류
1. 도시계획	- 도시기본계획의 입안 및 결정 - 도시계획사업의 시행 - 주거환경개선사업의 시행 - 특정지구 종합개발촉진 기본계획의 입안
2. 토지이용	- 국토조사실시 - 개발제한구역의 관리 - 토지구획정리사업 및 택지개발사업 계획수립 및 시행 - 국토이용계획의 입안 및 결정

첫째, 동일기능의 동시 수행(concurrent provision). 지방자치단체의 각 계층이 동시에 동일한 기능을 수행한다. 예컨대 주차장, 위락시설, 이동주택단지 등이 여기에 속한다.

둘째, 연합수행(joint provision). 지방자치단체들이 상호 연합체를 구성하여 기능을 수행한다. 예컨대 화장터, 교통 등이 여기에 속한다.

셋째, 공유하지만 분리수행(shared but divided provision). 원칙적으로 동일기능은 지방자치단체의 각 계층이 함께 수행하지만, 그 기능 내의 세부기능은 자치단체 계층별로 각각 수행한다. 예컨대 쓰레기수거 및 처리, 기획 및 통제 등이 여기에 속한다.

넷째, 권한의 유보(reserve powers). 특정한 상황에서는 기능의 일부에 대한 수행권한을 다른 자치단체 계층에 유보한다. 예컨대 주택공급의 경우, 경찰이나 교사들에 대한 주택공급을 광역자치단체의 기능으로 유보하는 것이 여기에 속한다.

다섯째, 요구된 권한(claimed powers). 지방자치단체가 다른 계층에 속한 기능의 일부의 수행권한을 요구하여 수행한다. 예컨대 기초자치단체들이 도시지역의 비구분된 도로의 유지기능 수행을 요구하는 것이 여기에 속한다.

여섯째, 대행권한(agency powers). 지방자치단체가 본래 자기에게 속한 기능(교육, 경찰, 사회복지, 국립공원관리기능은 예외)을 다른 자치단체로 하여금 대신 수행하도록 한다. 예컨대 기초자치단체가 계약을 통해 고속도로관리나 가로등관리기능을 광역자치단체로 하여금 수행하게 할 수 있다.

〈표 2-21〉의 계속

분 야	사무의 종류
3. 지역개발	<ul style="list-style-type: none"> - 국가계획과 지역개발계획과의 연계·조정 - 오지 및 도서개발 촉진 - 산도·궤도 및 도로의 신설 - 자연공원개발 및 관리
4. 공해방지	<ul style="list-style-type: none"> - 수질오염 규제 및 관리 - 대기환경오염 규제 및 관리 - 소음 및 진동 규제 및 관리 - 생활환경상의 대기오염물질 배출규제 - 일반·특정폐기물 및 유해물질 처분·관리 - 공해방지 및 공해로 인한 분쟁조정
5. 환경보전	<ul style="list-style-type: none"> - 환경기준설정 - 자연환경보전 기본계획 수립·시행 - 자연환경 보전시설 설치 - 호소 및 해양환경보전 - 자연보호계획 사업추진
6. 사회복지	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지 수요판단 및 시설배치 - 의료보호 운영 및 관리 - 전염병 예방 및 관리(결핵, AIDS, 성병, 간염, 기생충질환 등) - 장애인 보호 및 시설의 관리·운영 - 생활보호사업 관리·운영 - 주민복지증진 및 주민보건향상을 위한 사업추진
7. 재해관리	<ul style="list-style-type: none"> - 재해예방(방재교육, 훈련 및 안전진단 등) - 재해복구 - 재해응급대책 - 화재예방

자료 : 김영수, 1995, p. 107를 응용하여 재구성.

물론 이러한 광역자치단체와 기초자치단체간의 대등한 협력관계가 본래의 의도와는 달리 변질되어 오히려 광역자치단체가 불필요하고 불합리하게 기초자치단체의 일에 개입하고 기초자치단체의 종합적인 행정 수행을 방해할 우려가 있다. 따라서 이 경우 권한, 책임, 비용부담과 같은 계층간 분담관계의 형태를 구체화하고 개개 사무에 대해 충분히 분석하고 검토하는 일이 요구된다.

나. 중복기능 조정을 위한 기준

1) 중복기능 조정을 위한 기준의 체계화

위에서 제시된 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정의 네 가지 원칙으로부터 다음과 같은 중복기능의 조정을 위한 기준이 도출될 수 있다.

〈표 2-22〉 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정을 위한 원칙 및 기준

원칙	기준
정치적 책임성의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 참여 또는 통제의 필요성
경제성의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 광역적 사무여부 외부효과의 존재여부 규모의 경제효과 존재여부 행·재정적 능력의 보유여부
공평성의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체간 형평성의 유지 필요성 최저수준(동일기준)의 유지 필요성 자치단체간 분쟁조정의 필요성
행정책임 명확화의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 공동관리의 필요성

그러나 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복되게 배분되어 있는

기능이 어떠한 계층의 자치단체에 귀속되어야 하는지를 판단하기 위해서 위에서 열거된 기준들을 실제로 적용하기란 쉬운 일이 아니다. 따라서 위에서 열거된 기준들을 체계화하고 실제 적용시에 고려될 수 있는 기준들간의 우선순위를 매길 필요가 있다.

먼저 중복적으로 배분되어 있는 기능이 과연 중복적으로 수행되어야 할 필요성이 있는지, 즉 공동관리의 필요성이 있는지 판단해 보아야 한다.

만일 공동관리의 필요성이 없고 행정책임을 명확히 하기 위해 광역자치단체와 기초자치단체 어느 한쪽으로 기능에 대한 관할권이 총체적으로 배분되어야 할 필요성이 크다면, 일차적으로 그 기능을 수행하는데 있어서 지역주민의 참여나 통제의 필요성이 어느 정도인지 판단해 보아야 한다. 즉, 해당 지역주민의 생활과 직접적으로 관련되는 이해관계가 있어서 지역주민의 참여나 통제의 필요성이 크다면 그 기능은 기초자치단체에 배분되는 것이 바람직하고, 그러한 필요성이 작다면 그 기능은 광역자치단체에 배분되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 물론 광역자치단체의 기능수행이 기초자치단체의 주민들에게도 영향을 미치고 따라서 지역주민들의 참여나 통제가 전혀 불필요하다고는 할 수 없지만, 광역자치단체가 수행하는 기능은 기초자치단체가 수행하는 기능에 비해서 지역주민의 생활과 보다 밀접하게 연결되어 있으므로 지역주민에 의한 참여나 통제의 필요성 역시 광역자치단체의 기능수행보다는 기초자치단체의 기능수행에 있어서 훨씬 크다고 할 수 있다.

둘째로, 그 기능의 효력이 미치는 지역적 범위가 기초자치단체의 범위를 넘어서는지, 그래서 외부효과를 발생시킬 가능성은 있는지, 또한 지역적 범위를 확대할 경우 규모의 경제효과를 가져올 수 있는지 판단해 보아야 한다. 즉, 그 기능의 효력범위가 광역적이고 외부효과를 발생시킬 수 있거나 규모의 경제를 가져올 수 있는 것이라면 기능수행에 대한 권한이 광역자치단체에 배분되는 것이 바람직하고, 그러한 효과가 미약하다면 기초자치단체에 배분되는 것이 바람직하다고 할 수 있

다.

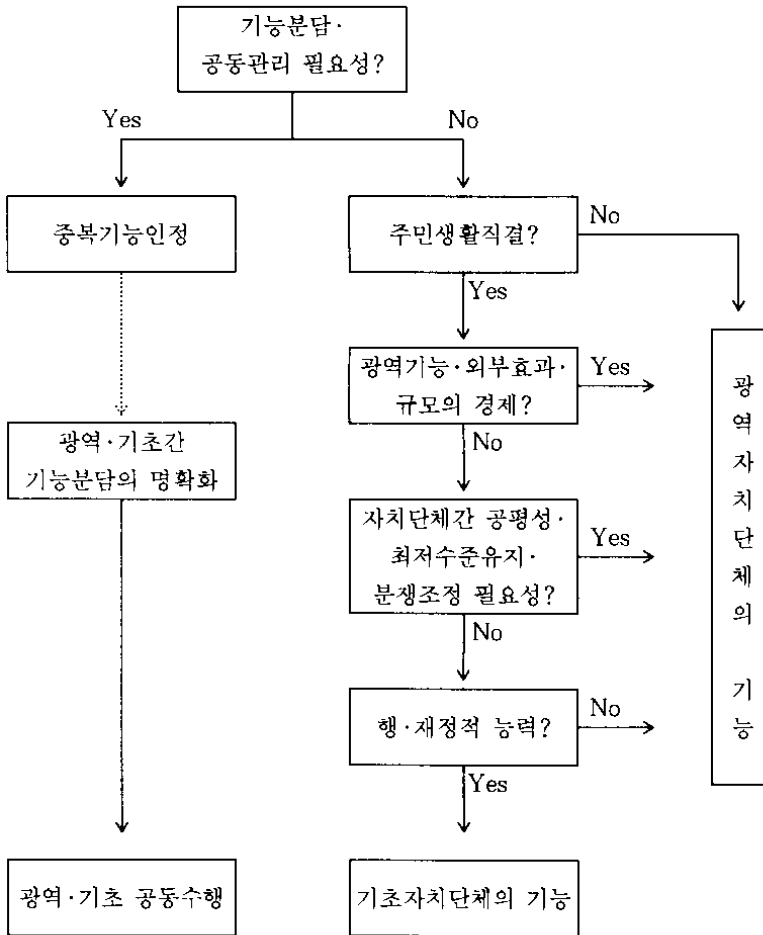
셋째로, 그 기능의 공급에 있어서 기초자치단체간에 형평성을 유지할 필요가 있는지, 또는 기초자치단체간에 동일기준을 적용함으로써 특정 행정서비스의 공급에 있어서 기초자치단체간에 일정한 정도의 수준을 유지해 주어야 할 필요성이 있는지, 또는 기초자치단체간의 분쟁을 조정하기 위한 기능인자를 판단해 보아야 한다. 즉, 그 기능의 공급이 기초자치단체간에 공평하게 이루어져야 하거나, 최저수준(동일기준)을 유지해 줄 필요성이 클 경우에는 기능 수행에 대한 권한이 광역자치단체에 배분되는 것이 바람직하고, 그러한 필요성이 작다면 기초자치단체에 배분되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

넷째로, 기초자치단체에 그 기능을 배분하였을 경우 기능을 수행할 행·재정적 능력이 있는지 판단해 보아야 한다. 즉, 기초자치단체가 그 기능을 수행할 행·재정적 능력이 부족하여 광역자치단체나 중앙정부로부터 추가적인 지원을 필요로 한다면 기능 수행에 대한 권한이 광역자치단체에 배분되는 것이 바람직하고, 그 반대의 경우에는 기초자치단체에 배분되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

위의 설명을 정리해 보면 다음 [그림 2-1]과 같다.

위에서 제시된 기준들에 의해서 광역자치단체의 기능으로 분류된 경우에도 그 기능을 수행하는 절차에 따라 보다 세분하였을 경우에는 그러한 하위단위의 사무 중에는 반드시 광역자치단체가 직접 수행하지 않더라도 광역자치단체가 어떤 요건이나 기준을 수립하였을 경우 기초자치단체가 단순히 집행만 담당하면 되는 사무들이 있다. 다시 말해서, 사무 수행의 절차적 측면으로서 세부적으로 그 기능이 기획이나 연구, 연락업무에 해당되는지 집행이나 조사업무에 해당되는지 판단해 보아야 한다. 즉, 그 사무가 기획이나 연구, 중앙정부와 기초자치단체간 연락업무에 해당된다면 광역자치단체가 수행하는 것이 바람직하고, 그 사무가 집행이나 조사업무에 해당된다면 기초자치단체가 수행하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

[그림 2-1] 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정을 위한 기준의 체계화



2) 중복기능 조정을 위한 기준의 현실 적용 가능성

위에서 제시된 광역자치단체와 기초자치단체간의 중복기능을 조정하기 위한 기준이 과연 현실적으로 적용 가능한지의 여부를 판단하기 위해 본 연구의 사례지역인 전라북도와 남원시의 계장들이 전라북도와 남원시에 대한 기능배분에 있어서 각각의 기준이 현재 어떠한 비중으

로 고려되고 있다고 인식하고 있으며 장차 어떠한 비중으로 고려되어야 바람직한지를 설문조사를 통하여 알아보았다.

먼저 광역자치단체인 전라북도에 대한 기능배분에 있어서 각각의 기준들이 현재 어떠한 비중으로 고려되고 있는지를 살펴보면, 전라북도의 계장들과 남원시의 계장들간의 인식에 차이가 있음을 알 수 있다. 전체적으로 볼 때, 전라북도의 계장들은 남원시의 계장들에 비해 광역자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들이 상대적으로 높은 비중으로 고려되고 있다고 인식하고 있다. 다만, 지도·감독기준의 경우에는 남원시의 계장들이 전라북도 계장들에 비해 훨씬 더 높은 비중으로 고려되고 있다고 인식하고 있어 전라북도의 남원시에 대한 지도·감독에 대해 부정적인 시각을 갖고 있음을 알 수 있다.

각각의 기준들이 고려되고 있는 비중의 순서를 살펴보면, 전라북도 계장들의 경우, 광역자치단체에 대한 기능배분에 있어서 기획, 동일기준, 형평성 유지, 광역행정, 중앙·지방간 연락, 지도·감독, 분쟁조정 순으로 각각의 기준들이 고려되고 있다고 인식하고 있는 반면, 남원시 계장들의 경우는 지도·감독, 동일기준, 기획, 중앙·지방간 연락, 형평성 유지, 광역행정, 분쟁조정 순으로 각각의 기준들이 고려되고 있다고 인식하고 있다. 특히, 광역행정기준의 경우, 전라북도 계장들은 상대적으로 높은 비중으로 고려되고 있다는 응답(39.8%)이 낮은 비중으로 고려되고 있다는 응답(23.3%)보다 훨씬 많았던 반면, 남원시 계장들은 전라북도의 계장들과 정반대의 인식(16.4% 대 39.4%)을 갖고 있었다.

한편, 광역자치단체에 대한 기능배분에 있어서 각각의 기준들이 어떠한 비중으로 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고 있는지를 살펴보면, 역시 전라북도의 계장들과 남원시의 계장들간의 인식에 차이가 있음을 알 수 있다. 대체적으로 전라북도의 계장들은 남원시의 계장들에 비해 광역자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들이 상대적으로 높은 비중으로 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고 있다. 다

〈표 2-23〉 광역자치단체에 대한 기능배분시 현재 고려되고 있는
기준들의 비중에 대한 인식

(단위 : 명, %)

기 준	지역 구분	매우 높은 비중	높은 비중	보통	낮은 비중	매우 낮은 비중	합계	평균
		①	②	③	④	⑤		
광역 행정	남원	4 (6.6)	6 (9.8)	27(44.3)	12(19.7)	12(19.7)	61(100)	3.36
	전북	15(14.6)	26(25.2)	38(36.9)	15(14.6)	9 (8.7)	103(100)	2.78
형평성유지	남원	2 (3.0)	12(17.9)	43(64.2)	6 (9.0)	4 (6.0)	67(100)	2.97
	전북	17(16.0)	20(18.9)	52(49.1)	8 (7.5)	9 (8.5)	106(100)	2.74
동일 기준	남원	6 (8.8)	14(20.6)	39(57.4)	4 (5.9)	5 (7.4)	68(100)	2.82
	전북	16(15.1)	32(30.2)	43(40.6)	9 (8.5)	6 (5.7)	106(100)	2.59
기 회	남원	8 (12.5)	10(15.6)	31(48.4)	10(15.6)	5 (7.8)	64(100)	2.91
	전북	20(18.7)	33(30.8)	41(38.3)	12(11.2)	1 (0.9)	107(100)	2.45
자도·감독	남원	13(19.7)	14(21.2)	26(39.4)	8(12.1)	5 (7.6)	66(100)	2.67
	전북	8 (7.5)	25(23.6)	43(40.6)	13(12.3)	17(16.0)	106(100)	3.06
중앙·지방 간 연락	남원	6 (9.1)	15(22.7)	26(39.4)	13(19.7)	6 (9.1)	66(100)	2.97
	전북	7 (6.7)	26(24.8)	49(46.7)	11(10.5)	12(11.4)	105(100)	2.95
분쟁조정	남원	4 (6.0)	4 (6.0)	31(46.3)	14(20.9)	14(20.9)	67(100)	3.45
	전북	4 (3.9)	14(13.6)	32(31.1)	25(24.3)	28(27.2)	103(100)	3.57

주 : 평균은 “매우 높은 비중”을 1점, “높은 비중”을 2점, “보통의 비중”을 3점, “낮은 비중”을 4점, “매우 낮은 비중”을 5점으로 했을 경우의 평균 점수를 의미함. 따라서 평균 점수가 낮을수록 그 기준이 높은 비중으로 고려되었음을 의미함.

자료 : 전라북도도와 남원시 계장들에 대한 설문조사 결과를 토대로 작성.

만, 분쟁조정외의 기능과 중앙과 지방간 연락기능의 경우에는 남원시의 계장들이 전라북도 계장들에 비해 상대적으로 더 높은 비중으로 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고 있는데, 이는 기초자치단체가 광역자치단체에 바라는 것이 무엇인지를 간접적으로 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

각각의 기준들이 고려되어야 할 비중의 순서를 살펴보면, 전라북도 계장들의 경우, 광역자치단체에 대한 기능배분에 있어서 기획, 광역행정, 동일기준, 형평성 유지, 지도·감독, 중앙·지방간 연락, 분쟁조정 순으로 각각의 기준들이 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고 있는 반면, 남원시 계장들의 경우는 동일기준, 형평성 유지, 기획, 중앙·지방간 연락, 분쟁조정, 광역행정, 지도·감독의 순으로 각각의 기준들이 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고 있다. 특히, 지도·감독기준과 광역행정기준의 경우, 전라북도 계장들은 상대적으로 높은 비중으로 고려되는 것이 바람직하다는 응답(각각 46.7%, 48.1%)이 낮은 비중으로 고려되는 것이 바람직하다는 응답(각각 20.6%, 18.3%)보다 훨씬 많았던 반면, 남원시 계장들은 전라북도의 계장들과는 정반대의 인식(각각 21.2% 대 47.0%, 26.3% 대 36.1%)을 갖고 있었다. 반대로 분쟁조정 기준의 경우에는 전라북도 계장들은 상대적으로 낮은 비중으로 고려되는 것이 바람직하다는 응답(35.9%)이 높은 비중으로 고려되는 것이 바람직하다는 응답(27.2%)보다 훨씬 많았던 반면, 남원시 계장들은 전라북도의 계장들과는 정반대의 인식(23.9% 대 38.8%)을 갖고 있었다.

위와 같은 광역자치단체에 대한 기능배분에 있어서 고려되어야 할 각각의 기준들의 비중에 대한 설문조사의 결과를 놓고 현재 고려되고 있는 비중과 바람직한 비중간을 비교해 보면, 전라북도 계장들은 기초자치단체에 대한 지도·감독기능과 기획기능을 보다 강화해야 한다는 인식을 갖고 있는 반면, 남원시 계장들은 기초자치단체들간의 분쟁조정 기능과 형평성 유지 기능, 동일기준 유지 기능을 보다 강화해야 하고, 지도·감독기능의 비중은 오히려 감소되어야 한다는 인식을 갖고 있음을 알 수 있다.

두번째로 기초자치단체인 남원시에 대한 기능배분에 있어서 각각의 기준들이 현재 어떠한 비중으로 고려되고 있는지를 살펴보면, 광역자치단체에 대한 기능배분의 경우와는 달리 전라북도의 계장들과 남원시

〈표 2-24〉 광역자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의
바람직한 비중에 대한 인식

(단위 : 명, %)

기 준	지역 구분	매우 높은 비중	높은 비중	보통	낮은 비중	매우 낮은 비중	합계	평균
		①	②	③	④	⑤		
광역 행정	남원	4 (6.6)	12(19.7)	23(37.7)	15(24.6)	7(11.5)	61(100)	3.15
	전북	18(17.3)	32(30.8)	35(33.7)	13(12.5)	6 (5.8)	104(100)	2.59
형평성유지	남원	10(14.9)	20(29.9)	26(38.8)	8(11.9)	3 (4.5)	67(100)	2.61
	전북	16(15.1)	33(31.1)	41(38.7)	8 (7.5)	8 (7.5)	106(100)	2.61
동일 기준	남원	11(16.2)	23(33.8)	24(35.3)	7(10.3)	3 (4.4)	68(100)	2.53
	전북	17(16.2)	30(28.6)	42(40.0)	10 (9.5)	6 (5.7)	105(100)	2.60
기 획	남원	11(16.9)	15(23.1)	26(40.0)	6 (9.2)	7(10.8)	65(100)	2.74
	전북	31(29.2)	34(32.1)	35(33.0)	6 (5.7)	0 (0.0)	106(100)	2.15
지도·감독	남원	7(10.6)	7(10.6)	21(31.8)	17(25.8)	14(21.2)	66(100)	3.36
	전북	17(15.9)	33(30.8)	35(32.7)	14(13.1)	8 (7.5)	107(100)	2.65
중앙·지방 간 연 락	남원	9(13.4)	18(26.9)	26(38.8)	9(13.4)	5 (7.5)	67(100)	2.75
	전북	13(12.4)	26(24.8)	44(41.9)	11(10.5)	11(10.5)	105(100)	2.82
분쟁조정	남원	8(11.9)	18(26.9)	25(37.3)	11(16.4)	5 (7.5)	67(100)	2.81
	전북	10 (9.7)	18(17.5)	38(36.9)	16(15.5)	21(20.4)	103(100)	3.19

주 : 평균은 “매우 높은 비중”을 1점, “높은 비중”을 2점, “보통의 비중”을 3점, “낮은 비중”을 4점, “매우 낮은 비중”을 5점으로 했을 경우의 평균 점수를 의미함. 따라서 평균 점수가 낮을수록 그 기준이 높은 비중으로 고려되어야 함을 의미함.

자료 : 전라북도과 남원시 계장들에 대한 설문 조사 결과를 토대로 작성.

의 계장들간의 인식에 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 다만, 주민생활직
결 기준과 지역적 특수성 기준의 경우, 남원시의 계장들은 전라북도
계장들에 비해, 기초자치단체에 대한 기능배분시 상대적으로 높은 비
중으로 고려되고 있다고 인식하는 반면, 행·재정적 능력과 단순집행
기능의 기준의 경우는 상대적으로 낮은 비중으로 고려되고 있다고 인
식하고 있었다.

〈표 2-25〉 광역자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의 비중에 대한 인식 : 현재 고려되고 있는 비중과 바람직한 비중간의 비교

기 준	남원(평균점수)		전북(평균점수)	
	현재 상태	바람직한 상태	현재 상태	바람직한 상태
광역행정	3.39	3.14	2.79	2.60
형평성유지	2.97	2.61	2.74	2.61
동일기준	2.82	2.53	2.61	2.60
기획	2.87	2.77	2.44	2.15
지도·감독	2.68	3.37	3.06	2.64
중앙·지방간 연락	2.97	2.76	2.94	2.82
분쟁조정	3.45	2.81	3.59	3.20

주 : 평균은 “매우 높은 비중”을 1점, “높은 비중”을 2점, “보통의 비중”을 3점, “낮은 비중”을 4점, “매우 낮은 비중”을 5점으로 했을 경우의 평균 점수를 의미함. 따라서 평균 점수가 낮을수록 그 기준이 높은 비중으로 고려되었거나 고려되어야 함을 의미함.

자료 : 전라북도와 남원시 계장들에 대한 설문조사 결과를 토대로 작성.

각각의 기준들이 고려되고 있는 비중의 순서를 살펴보면, 전라북도와 남원시 계장들 모두 남원시에 대한 기능배분에 있어서 주민생활직결, 지역적 특수성, 단순집행기능, 기초자치단체의 행·재정적 능력의 순으로 각각의 기준들이 고려되고 있다고 인식하고 있다.

한편, 기초자치단체에 대한 기능배분에 있어서 각각의 기준들이 어떠한 비중으로 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고 있는지를 살펴보면, 역시 전라북도의 계장들과 남원시의 계장들간의 인식에 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 다만, 대체적으로 남원시의 계장들은 전라북도의 계장들에 비해 기초자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들이 상대적으로 높은 비중으로 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고

〈표 2-26〉 기초자치단체에 대한 기능배분시 현재 고려되고 있는
기준들의 비중에 대한 인식

(단위: 명, %)

기 준	지역 구분	매우 높은 비중	높은 비중	보통	낮은 비중	매우 낮은 비중	합계	평균
		①	②	③	④	⑤		
주민생활 직 결	남원	42(61.8)	11(16.2)	10(14.7)	3 (4.4)	2 (2.9)	68(100)	2.25
	전북	39(37.9)	20(19.4)	32(31.1)	6 (5.8)	6 (5.8)	103(100)	2.22
지역적 특수성	남원	15(22.4)	17(25.4)	26(38.8)	6 (9.0)	3 (4.5)	67(100)	2.48
	전북	18(17.5)	18(17.5)	47(45.6)	7 (6.8)	13(12.6)	103(100)	2.80
행·재정적 능력	남원	8(11.9)	13(19.4)	21(31.3)	11(16.4)	14(20.9)	67(100)	3.15
	전북	8 (7.8)	20(19.4)	43(41.7)	25(24.3)	7 (6.8)	103(100)	3.03
단순집행	남원	10(15.2)	11(16.7)	27(40.9)	10(15.2)	8(12.1)	66(100)	2.82
	전북	14(13.6)	17(16.5)	51(49.5)	11(10.7)	10 (9.7)	103(100)	2.86

주: 평균은 “매우 높은 비중”을 1점, “높은 비중”을 2점, “보통의 비중”을 3점, “낮은 비중”을 4점, “매우 낮은 비중”을 5점으로 했을 경우의 평균 점수를 의미함. 따라서 평균 점수가 낮을수록 그 기준이 높은 비중으로 고려되었음을 의미함.

자료: 전라북도와 남원시 계장들에 대한 설문조사 결과를 토대로 작성.

있었다. 이는 기초자치단체에 적합한 기능들이 보다 적극적으로 배분되기를 바라는 기초자치단체의 의사를 간접적으로 반영해 주는 것이라고 할 수 있다.

각각의 기준들이 고려되어야 할 바람직한 비중의 순서를 살펴보면, 전라북도와 남원시 계장들 모두 기초자치단체에 대한 기능배분에 있어서 주민생활직결, 지역적 특수성, 기초자치단체의 행·재정적 능력, 단순집행기능의 순으로 각각의 기준들이 고려되는 것이 바람직하다고 인식하고 있었다.

위와 같은 기초자치단체에 대한 기능배분에 있어서 고려되어야 할 각각의 기준들의 비중에 대한 설문조사의 결과를 놓고 현재 고려되고 있는 비중과 바람직한 비중간을 비교해 보면, 전라북도와 남원시 계장

〈표 2-27〉 기초자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의 바람직한 비중에 대한 인식

(단위 : 명, %)

기 준	지역 구분	매우 높은 비중	높은 비중	보통	낮은 비중	매우 낮은 비중	합계	평균
		①	②	③	④	⑤		
주민 생활 직 결	남원	41(61.2)	18(26.9)	5 (7.5)	2 (3.0)	1 (1.5)	67(100)	1.57
	전북	42(42.0)	23(23.0)	25(25.0)	6 (6.0)	4 (4.0)	100(100)	2.07
지역적 특수성	남원	18(27.7)	23(35.4)	20(30.8)	3 (4.6)	1 (1.5)	65(100)	2.17
	전북	27(27.3)	19(19.2)	43(43.4)	2 (2.0)	8 (8.1)	99(100)	2.44
행·재정적 능력	남원	13(19.7)	24(36.4)	15(22.7)	8(12.1)	6 (9.1)	66(100)	2.55
	전북	13(13.0)	26(26.0)	33(33.0)	19(19.0)	9 (9.0)	100(100)	2.85
단순 집행	남원	11(16.9)	19(29.2)	22(33.8)	8(12.3)	5 (7.7)	65(100)	2.65
	전북	12(12.2)	21(21.4)	38(38.8)	15(15.3)	12(12.2)	98(100)	2.94

주 : 평균은 “매우 높은 비중”을 1점, “높은 비중”을 2점, “보통의 비중”을 3점, “낮은 비중”을 4점, “매우 낮은 비중”을 5점으로 했을 경우의 평균 점수를 의미함. 따라서 평균 점수가 낮을수록 그 기준이 높은 비중으로 고려되어야 함을 의미함.

자료 : 전라북도와 남원시 계장들에 대한 설문조사 결과를 토대로 작성.

〈표 2-28〉 기초자치단체에 대한 기능배분시 고려되어야 할 기준들의 비중에 대한 인식 : 현재 고려되고 있는 비중과 바람직한 비중간의 비교

기 준	남원(평균점수)		전북(평균점수)	
	현재 상태	바람직한 상태	현재 상태	바람직한 상태
주민 생활 직 결	2.24	1.57	2.26	2.08
지역적 특수성	2.43	2.17	2.77	2.43
행·재정적 능력	3.12	2.52	3.04	2.84
단순 집행	2.92	2.70	2.85	2.94

주 : 평균은 “매우 높은 비중”을 1점, “높은 비중”을 2점, “보통의 비중”을 3점, “낮은 비중”을 4점, “매우 낮은 비중”을 5점으로 했을 경우의 평균 점수를 의미함. 따라서 평균 점수가 낮을수록 그 기준이 높은 비중으로 고려되었거나 고려되어야 함을 의미함.

자료 : 전라북도와 남원시 계장들에 대한 설문조사 결과를 토대로 작성.

들 모두 주민생활직결, 지역적 특수성, 행·재정적 능력 기준이 보다 강화되어야 한다는 인식을 갖고 있음을 알 수 있다. 그러나 단순집행 기능의 경우, 남원시 계장들은 보다 강화되어야 한다고 인식하고 있는 반면, 전라북도 계장들은 오히려 그 적용이 약간 완화돼도 무방하다는 인식을 갖고 있다고 할 수 있다.

이상과 같은 설문조사 결과를 종합해 볼 때, 본 연구에서 제시된 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능을 조정하기 위한 기능배분의 기준들은 전라북도와 남원시의 계장들간에 물론 약간의 인식의 차이가 있기는 하지만, 현실적으로 적용하는 데 큰 무리가 없다고 생각된다.

2. 법령상 기능중복의 조정

가. 지방자치법 및 지방자치법시행령의 정비

제 III장에서 살펴본 바와 같이 광역자치단체와 기초자치단체간의 단위사무의 중복적 배분은 지방자치법시행령 제8조 [별표 1]에 나타난 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 예시적 규정의 불합리성에 기인하는 바가 크다. 이러한 지방자치법시행령상에 나타난 광역자치단체와 기초자치단체간 불합리한 기능중복을 해소하기 위해서는 먼저 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복적으로 배분되어 있는 사무를 재배분할 필요가 있다. 이러한 사무의 재배분을 위해서는 앞에서 제시된 중복기능의 조정을 위한 기준이 적용될 수 있다.

첫째, 광역적 성격과 지방적 성격을 동시에 갖고 있어서 광역자치단체와 기초자치단체간에 공동으로 수행되어야 할 필요성이 있는 사무에 대해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 공동관리사무로 규정하고 지방자치법시행령 [별표 1]의 지방자치단체의 종류별 사무에 대한 예시에 시·도사무, 시·군·자치구사무에 더하여 공동관리사무에 대한 예시가 별도 항목으로 첨가되어야 한다.

둘째, 광역자치단체와 기초자치단체간에 공동으로 수행될 필요성이 크지 않은 사무에 대해서는 중복기능의 조정을 위한 기준의 체계화에서 제시된 바와 같이 먼저 해당 중복사무가 주민생활에 직결되어서 주민의 참여나 통제가 필수적이라고 볼 수 없는 경우에는 광역자치단체의 사무로 재배분한다. 주민생활에 직결된 사무라고 판단될 경우에도 그 사무가 외부효과나 규모의 경제를 발생시켜서 그 효과가 단일 기초자치단체의 범위를 넘어서서 광역적이라고 판단될 경우에는 광역자치단체의 사무로 재배분한다. 광역기능·외부효과·규모의 경제효과를 발생시키지 않는다고 판단될 경우에도 해당 중복사무의 수행에 있어서 기초자치단체간에 일정한 수준을 유지하여 공평성을 기해야 할 필요가 있을 경우에는 다시 광역자치단체의 사무로 재배분한다. 기초자치단체간 공평성·최저수준유지·분쟁조정에 관한 사무가 아니라 할지라도 단일 기초자치단체가 처리할 수 있는 행·재정적 능력이 부족하거나 혹은 행·재정적 능력을 갖추도록 하는 데 너무나 큰 비용이 수반되는 중복사무의 경우에도 다시 광역자치단체의 사무로 재배분한다. 마지막으로 본질상 광역자치단체의 사무라 할지라도 사무를 세분하여 질차적 측면에서 보아서 단순집행이나 조사업무에 해당된다면 기초자치단체의 사무로 재배분하고, 기획이나 연구, 중앙과 지방간 연락업무에 해당된다면 광역자치단체의 사무로 재배분한다.

이러한 사무배분을 위한 기준이 실질적으로 적용될 수 있도록 하기 위해서는 지방자치법에 이러한 기준들을 구체적으로 규정할 필요가 있다. 즉, 현행 지방자치법 제10조 제3항에 규정된 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 원칙인 불경합의 원칙과 기초자치단체 우선의 원칙과 동법 제10조 제1항에 규정된 사무배분의 기준은 상호 논리적 연계성이 미약하고 광역자치단체와 기초자치단체간 공동관리에 관한 기준이 없으므로, 본 연구에서 제시한 바와 같은 원칙과 기준을 지방자치법에 구체적으로 규정할 필요가 있다.

이를 구체화시키기 위해서는, 첫째, 사무처리의 기본원칙에 관한 현

행 지방자치법 제8조에 제4항을 신설하고 지방자치단체의 사무범위에 관한 현행 지방자치법 제9조 제1항의 개정을 통해 공동관리사무와 관련된 내용을 추가함으로써 이에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

제8조(사무처리의 기본원칙)

④ 지방자치단체는 국가 또는 타 지방자치단체와 공동으로 사무를 처리할 수 있다.<신설>

제9조(지방자치단체의 사무범위)

① 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체의 장에게 위임된 사무 및 국가와 공동으로 수행하여야 할 사무를 처리한다.<개정>

둘째, 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준에 관한 현행 지방자치법 제10조를 전면 개정하여 그 내용을 본 연구에서 제시한 원칙과 기준에 따라 바꿀 필요가 있다.

제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분의 원칙)

- ① 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분은 지역주민의 직접적인 통제가 가능하도록 이루어져야 한다.
- ② 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분은 능률을 극대화할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.
- ③ 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분은 지방자치단체간 공평성 또는 형평성을 확보하는 방향으로 이루어져야 한다.
- ④ 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분시 같은 성질의 사무는 광역자치단체 또는 기초자치단체에 총체적으로 배분되어야 하고 상호간에 중복적으로 배분되지 아니하여야 한다.<개정>

제11조(지방자치단체의 종류별 사무배분의 구체적 기준)

① 제9조의 규정에 의한 지방자치단체의 사무 중 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 수행하여야 할 필요성이 있는 사무는 공동관리사무로 규정하며, 이러한 사무의 구체적인 예시는 대통령령에서 따로 정하도록 한다.

② 제9조의 규정에 의한 지방자치단체의 사무 중 광역자치단체와 기초자치단체간 공동관리의 필요성이 없는 사무의 경우에는 기초자치단체가 수행하는 것을 원칙으로 하되 다음의 경우에는 광역자치단체가 우선적으로 수행하도록 한다.

1. 주민생활과 직결되지 아니하는 사무
2. 행정처리의 효력이 기초자치단체의 범위를 넘어서는 광역적 사무, 외부효과를 초래하는 사무, 규모의 경제 효과가 있는 사무
3. 행정처리의 결과가 기초자치단체간 형평성을 유지할 필요가 있고, 기초자치단체마다 최저수준을 유지해야 할 필요가 있는 사무
4. 기초자치단체가 처리할 수 있는 행·재정적 능력이 없는 사무

③ 제2항의 배분기준에 따른 지방자치단체의 종류별 사무배분은 대통령령으로 정하도록 한다.<신설>

또한 지방자치법시행령에 이미 예시되어 있는 사무의 재배분을 통한 중복배분상태의 해소에서 한걸음 더 나아가서 현재 매우 포괄적으로 예시되어 있어서 구체성을 결여하고 있는 사무의 예시를 보다 구체화하고 시행령에 누락되어 있는 중요한 사무가 없는지 지방자치단체의 기능에 대한 종합적인 재검토와 체계화가 요구된다.

나. 개별 법령의 정비

지방자치법시행령상의 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 재조정과 중복적인 배분상태의 해소는 개별 법령의 정비로 이어져야만 실질적인 효과를 가져올 수 있다. 특히, 현행 지방자치법 제9조 제2항과 동법시행령 제8조 단서조항은 “다른 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있어서 지방자치법시행령상의 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 체계적인 정비가 실효를 거두지 못하고 유명무실하게 될 위험이 매우 높다. 따라서 사무배분과 관련된 726개의 개별 법을 비롯하여 대통령령, 총리령, 부령을 합친 총 1,452개의 개별 법령¹⁴⁾에 대한 정비가 요구된다. 물론 이 경우에도 지방자치법에 새로이 규정한 바와 같은 지방자치단체의 종류별 사무배분의 기준에 따라 공동관리사무로 할 것인가에 대한 판단을 먼저 하고, 광역자치단체와 기초자치단체의 공동관리에 해당되지 않는다고 판단되는 중복사무의 경우에는 위에서 언급된 바와 같은 중복기능의 조정을 위한 기준들을 차례로 적용하여 광역자치단체의 단위사무 또는 기초자치단체의 단위사무로 재배분하여야 한다¹⁵⁾.

또한 자치사무가 아닌 기관위임사무¹⁶⁾의 경우에도 국가사무의 광역

14) 1994년 1월 현재 수치임(김영수, 1995).

15) 이 같은 개별 법령의 방대함으로 인하여 모든 개별 법령에 규정된 사무배분을 완벽하게 재정비한다는 것이 현실적으로 불가능하므로 정부간 기능의 배분에 관한 특별법을 제정하여야 한다는 의견도 있다(김영수, 1995). 이러한 특별법에는 사무구분, 사무배분의 원칙과 기준, 자치단체 종류별 사무의 내용을 상세히 규정할 수도 있고, 또는 특별법에는 중요한 사무에 대한 것만 예시적으로 규정하고 나머지는 이 법에서 제시하는 원칙과 기준에 의하여 각 개별 법령에 위임할 수도 있을 것이다. 참고로 정부간 기능배분에 관한 단일법을 제정한 나라는 프랑스인데, 총 123조로 구성된 ‘코뮌, 데파르트망, 레종 및 국가간의 기능배분에 관한 법률’에서 권한배분의 기본원칙과 방법, 정부계층별 권한배분의 예시, 권한배분과 관련된 부담액의 산정과 보상, 경과규정 등을 규정하고 있다(배준구, 1989, pp. 116~117).

16) 기관위임사무의 수는 1994년 1월 1일 현재 1,920개에 달하고 있다(김영수, 1995, p. 101).

자치단체와 기초자치단체에 대한 위임구분을 명확히 할 필요가 있다. 단순히 자치단체에 대해 국가사무를 위임처리하도록 하는 것은 광역자치단체와 기초자치단체간에 책임소재의 한계를 불분명하게 하고 광역자치단체로부터 기초자치단체로의 재위임을 낱발할 수 있다. 광역자치단체의 고유사무를 기초자치단체에 위임하는 경우든, 광역자치단체가 중앙정부로부터 위임받은 사무를 기초자치단체에 재위임하는 경우든, 광역자치단체로부터 기초자치단체로의 사무위임은 최소한에 그쳐야 한다¹⁷⁾.

이와 같은 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 불합리성을 개선하기 위해서는 사무에 대한 개별 법령상의 근거를 명확히 할 필요가 있다. 첫째, 자치사무의 경우, 그 사무가 광역자치단체의 사무일 경우에는 “○○사무는 시·도가 자치사무로 처리한다”라고 규정하고, 기초자치단체의 사무일 경우에는 “○○사무는 시·군·자치구가 자치사무로 처리한다”라고 규정한다. 둘째로 기관위임사무의 경우, 그 사무가 광역자치단체장에게 위임되었을 경우에는 “○○사무는 시·도지사가 위임사무로 처리한다”라고 규정하고, 기초자치단체장에게 위임되었을 경우에는 “○○사무는 시장·군수·구청장이 위임사무로 처리한다”라고 규정한다. 셋째로, 공판사무의 경우 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체가 공동으로 수행할 필요가 있는 사무에 대해서는 “○○사무는 ○○부와 공동으로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 공동책임하에 결정·집행한다”라고 규정하고, 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 수행할 필요가 있는 사무에 대해서는 “○○사무는 시·도지사와 시장·군수·구청장이 공동책임하에 결정·집행한다”라고 규정한다. 즉, 사무에 관한 법령의 규정을 체계적이고 통일성 있게 명백히

17) 전라북도의 경우 전라북도의 고유사무를 기초자치단체로 위임한 단위 사무가 657개나 되고, 중앙정부로부터 전라북도로 위임되었다가 다시 기초자치단체로 재위임된 단위사무가 582개나 되는데 이는 기초자치단체가 수행하는 전체 단위사무의 각각 22.1%와 19.5%에 해당되는 것이다(한국지방행정연구원, 1997, p. 7).

하여야 한다. 특히, 공관사무의 경우에는 각 개별 법령에서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체간의 경비분담비율을 각 사무내용별로 구체적으로 규정함으로써 경비분담을 둘러싸고 광역자치단체와 기초자치단체간에 갈등이 발생하지 않도록 해 줄 필요가 있다.

3. 조직과 직무상 기능중복의 조정

가. 사무분장의 재조정

광역자치단체와 기초자치단체간의 기능중복은 단지 법령상의 중복에 그치지 않고 이에 따른 직무의 중복으로 이어지게 된다. 따라서 이러한 직무상의 기능중복을 해소하기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 사무분장에 대한 종합적인 검토와 이에 따른 재조정이 요구된다. 사무분장은 개별 법령에 규정되어 있는 단위사무뿐만 아니라 조례나 규칙과 같은 자치법규와 단체장의 지침, 훈령, 통첩, 예규에 따른 사무까지 포함하고 있으므로 법령상 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 합리적으로 배분하였다고 할지라도 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 자의적인 권한 침해와 이로 인한 사무의 중복이 발생할 수 있다. 또한 이러한 법령에 의하지 않은 사무분장상의 중복은 자칫 상급기관인 광역자치단체에는 권한만 부여하고 기초자치단체에는 책임만 부여하게 되어 권한과 책임의 불균형을 초래할 수 있다.

광역자치단체와 기초자치단체간의 중복적인 분장사무의 배분을 해소하기 위해서는 무엇보다도 광역자치단체에 위임된 국가사무를 법령에 의하지 않고 기초자치단체에 재위임하는 것을 방지하여야 한다. 만일 국가사무가 기초자치단체에 의해서 수행되는 것이 광역자치단체에 의해 수행되는 것보다 효과적이고 합리적이라면 개별 법령에서 위임시 반드시 “○○사무는 시장·군수·구청장이 위임사무로 처리한다”라는 규정을 통해 해당사무가 기초자치단체에 위임되었음을 명확히 하고,

지방자치단체장에게 위임한다는 것과 같은 위임소재가 불명확한 표현을 사용하지 않아야 한다. 또한 자치법규에 의해 광역자치단체의 자치사무가 기초자치단체에 위임되는 것도 자치법규에 “시·도의 자치사무인 ○○사무는 시장·군수·구청장이 위임사무로 처리한다”라고 명시하여 그 근거를 명확히 하여야 하고 위임사무가 남발되는 것을 방지하여야 한다. 뿐만 아니라 법령과 자치법규 이외에도 지시나 지침, 훈령, 예규, 통첩 등에 의한 광역자치단체 사무의 기초자치단체로의 이관도 최대한 억제되어야 분장사무의 근거가 명확하게 된다.

보다 근본적으로 이러한 직무상 기능중복의 조정은 광역자치단체와 기초자치단체의 각 계에 대한 종합적이고 체계적인 직무분석을 기초로 하여야 한다. 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 지금같이 분장사무의 내용이 모호하거나 너무 광범위하게 규정되어 있는 경우 광역자치단체와 기초자치단체간의 직무의 한계가 불분명해지고 결국 중복적인 직무수행을 초래하게 되는 경우가 발생하게 된다. 따라서 종합적이고 체계적인 직무분석을 통해 분장사무의 내용을 보다 명확하게 규정하여 사무분장의 합리화를 도모하는 것은 광역자치단체와 기초자치단체간 중복적인 사무분장을 해소하는 데 결정적이라고 할 수 있다.

나. 조직개편의 필요성

법령이나 자치법규, 그 밖에 각종 지침, 지시, 훈령, 예규, 통첩 등에 의한 광역자치단체 사무의 기초자치단체로의 이관과 그로 인한 분장사무의 중복은 필요 이상의 조직의 비대화와 불합리한 조직구성을 초래하게 된다. 따라서 정확한 직무분석을 통한 광역자치단체와 기초자치단체간 사무분장의 재조정은 필연적으로 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 조직개편을 요구한다. 즉, 사무분장의 재조정은 광역자치단체와 기초자치단체가 수행해야 하는 업무의 범위와 양에 변화를 가져오게 되고 그 결과 기존의 조직이 담당해야 할 업무의 범위와 양에

변화를 가져오게 될 것이므로 이러한 변화에 따른 조직의 축소, 확대 등의 재편은 필수적이라고 할 수 있다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 사무분장의 재조정에 따른 조직개편이 수반되지 않을 경우에는 조직이 갖고 있는 본질적인 속성상 권한의 확대를 암묵적으로 추구할 것이기 때문에 사무분장의 조정효과를 제대로 가져오지 못할 우려가 있다. 결과적으로 이러한 조직개편은 광역자치단체의 기능을 축소시킬 것으로 기대된다.

〈표 2-29〉 분장사무의 재조정에 따른 전라북도의 조직개편 시안 :
보건환경국의 경우

(단위 : 개, %)

현 행				조 정		
과	계	분장사무 의 수	남원시 분장사무외 의 중복 비율	과	계	분장사무 의 수
보 건	보 건	5	0.0	보 건 위 생	보 건	5
	의 약	10	0.0		의 약	10
	방 역	11	0.0		방 역	11
위 생	위 생 기 획	8	50.0		위 생	11
	식 품 관 리	8	62.5	환 경 보 전	환 경 관 리	13
	위 생 지 도	9	55.6		환 경 시 설	13
환 경 관 리	환 경 관 리	13	46.2		환 경 보 전	16
	환 경 지 도	8	37.5		폐 기 물 관 리	6
	환 경 시 설	5	40.0			
환 경 보 전	상 하 수 도	10	0.0			
	수 질 보 전	11	9.1			
	대 기 보 전	8	25.0			
	폐 기 물 관 리	8	25.0			

〈표 2-30〉 분장사무의 재조정예 따른 전라북도의 조직개편 시안 :
사회복지국의 경우

(단위 : 개, %)

현행				조정		
과	계	분장사무 의 수	남원시 분장사무와 의 중복 비율	과	계	분장사무 의 수
사회복지	사회복지	9	11.1	사회복지	사회	16
	생활보호	6	66.7		의료보장	9
	재활복지	7	14.3	가정복지	노인복지	5
	의료보장	10	10.0		아동복지	13
가정복지	노인복지	8	37.5		부녀복지	6
	아동복지	9	11.1			
	보육	6	16.7			
여성복지	여성복지	9	55.6			
	생활지도	6	66.7			

예컨대, 본 연구의 사례지역인 전라북도의 경우 남원시와의 중복사무를 해소하는 방향으로 분장사무를 재조정할 경우 전체 분장사무의 수를 약 13% 감소시킬 수 있게 되고 이는 곧 비슷한 비율의 조직과 인력의 축소가 가능함을 나타내 주는 것이라고 할 수 있다. 특히, 사회복지사무를 수행하고 있는 전라북도 보건환경국과 사회복지국의 경우 남원시와의 중복사무 비율이 각각 약 26%와 약 30%에 달하고 있는데, 분장사무를 재조정할 경우 보건환경국의 4과 13계를 2과 8계로, 사회복지국의 3과 9계를 2과 5계로 축소 조정할 수 있을 것이다. 이러한 조정은 또한 전라북도의 과·계별 수행 분장사무의 수를 현행보다

증가시켜 줌으로써¹⁸⁾ 전라북도의 과·계별 수행 분장사무의 수가 남원 시보다 상대적으로 적은 데서 오는 광역자치단체와 기초자치단체간 업무부담의 불공평도 해소해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

4. 운영상 문제점의 해소

광역자치단체와 기초자치단체간의 기능과 사무가 법령상 합리적으로 배분되어 있고 사무분장도 체계적으로 배분되어 있어서 외견상 기능중복의 문제점이 해소되었다 할지라도 실제 운영에 있어서 사무가 중복적으로 수행되는 문제점은 해소되지 않을 수 있다.

특히, 사무분장상 광역자치단체와 기초자치단체간에 분장사무가 다르게 규정되어 있긴 하지만 광역자치단체의 분장사무가 기초자치단체의 분장사무에 대해 단순히 지도·감독을 하는 것이어서 실질적으로 기초자치단체가 책임을 지고 경비와 인력도 기초자치단체가 부담하면서 광역자치단체가 규제의 기능만 행사하는 것은 기초자치단체가 업무를 자율적이고 효율적으로 집행하는 것을 방해하게 된다. 그러므로 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 지도와 감독은 광역자치단체가 그 고유기능을 수행하는 데 있어서 반드시 행해야 할 최소한의 범주 내에서 이루어져야 한다. 즉, 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 관여는 지시나 지침과 같은 권력적 관여로부터 탈피하여 조언·권고·정보제공과 같은 비권력적 관여로 전환하는 것이 바람직하다(최항순, 1997).

또한 기초자치단체가 광역자치단체에 대해 갖는 보고의무가 너무 과중한 점도 시정되어야 한다. 물론 광역자치단체가 관내 기초자치단체들의 업무수행을 종합적이고 체계적으로 관리하는 것은 기초자치단체

18) 보건환경국의 경우, 1계당 평균 분장사무의 수는 현행 8.8개에서 10.6개로 증가하게 되며, 1과당 평균 분장사무의 수 역시 현행 28.5개에서 42.5개로 증가하게 된다. 사회복지국의 경우도 1계당 평균 분장사무의 수는 현행 7.8개에서 9.8개로, 1과당 평균 분장사무의 수는 현행 23.3개에서 24.5개로 증가하게 된다.

들간의 형평성 유지나 광역계획의 수립을 위해 매우 중요한 일임에는 틀림이 없다. 그러나 기초자치단체가 수행하는 업무 중 광역자치단체에 대한 보고의무를 위반하는 분장사무가 전체 분장사무의 60%(투입된 시간을 고려했을 경우 77%)나 된다는 것은 과연 기초자치단체가 해당 분장사무의 수행상황을 광역자치단체에 반드시 보고해야 할 필요성이 있는 것인지, 이렇게 보고된 자료가 광역자치단체에 의해 어떻게 활용될 수 있는 것인지, 보고의 결과 기초자치단체가 광역자치단체로부터 어떤 도움을 받을 수 있는 것인지 근본적으로 재검토해야 될 필요가 매우 큼을 시사해 주는 것이라고 할 수 있다.

광역자치단체에 대한 기초자치단체의 과중한 보고의무를 경감시키기 위해서는 기초자치단체와 광역자치단체간의 협의를 통해 기초자치단체의 분장사무 중 광역자치단체에 대한 보고가 반드시 필요한 경우 기초자치단체의 사무분장표에 이를 명문화함으로써 광역자치단체가 수시로 기초자치단체에 보고할 것을 요청하는 데서 오는 기초자치단체의 업무 과중 또는 기초자치단체로의 업무전가를 방지할 수 있을 것이다. 사무분장상 명문화되지 않은 것을 광역자치단체가 기초자치단체에 부득이하게 보고를 요청할 경우에는 위에서 제시한 바와 같이 공문에 보고의 필요성, 용도, 반대급부 등을 명시하도록 함으로써 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 보고 요청이 남용되지 않도록 하여야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

본 연구의 주된 목적은 공공부문의 생산성을 제고한다는 큰 틀 안에서 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능중복을 조정하기 위한 방안을 도출하는 데 있었다. 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 지방자치단체장이 직선으로 선출된 이후에도 광역자치단체와 기초자치단체의 기능과 역할이 제대로 정립되지 못하고 상호간 불신과 갈등이 팽배하게 된 것은 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분이 제도적으로 정비되어 있지 않은 것에 기인하는 바가 크다. 특히, 광역자치단체와 기초자치단체간 기능의 중복적인 배분은 비효율적인 직무수행과 조직구성을 초래하게 되므로 중복기능에 대한 조정의 필요성은 매우 크다고 할 수 있다.

본 연구에서 밝혀진 광역자치단체와 기초자치단체간 기능중복의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치법에 규정되어 있는 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분을 위한 원칙과 기준이 불명확하고, 이러한 기준들도 실제 예시된 사무배분에 있어서 제대로 지켜지지 않아서 사무가 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복적으로 배분되고 있다. 지방자치법시행령상 중복사무의 비중은 전체 광역자치단체 사무의 27.6%, 전체 기초자치단체 사무의 24.6%에 달하고 있다. 이러한 지방자치법시행령상의 광역자치단체와 기초자치단체간 불합리한 사무배분은 단위사무의 배분에 있어서도 그대로 연결되고 있다. 본 연구의 사례지역인 전라북도의 경우 전체 광역자치단체 단위사무의 10.4%, 전체 기초자치단체 단위사무의 8.1%가 중복적으로 배분되어 있었다. 이러한 광역자치단체와 기

초자치단체간 단위사무의 중복적인 배분은 지방자치법시행령상에 양자간에 구분해서 배분되어 있는 사무의 경우에도 개별 법령상의 규정에 의하여 발생하기도 한다.

둘째, 광역자치단체와 기초자치단체의 조직과 수행하고 있는 직무를 비교해 보아도 사무분장면에서 양자가 동일한 사무를 수행하고 있는 정도가 심함을 알 수 있다. 본 연구의 사례지역인 전라북도의 경우 전체 분장사무 중 중복사무의 비중은 13.7%에 달하고 있으며, 남원시의 전체 분장사무 중 중복사무의 비중은 20.8%에 달하고 있다. 이러한 광역자치단체와 기초자치단체간 분장사무의 중복은 그 내용에 있어서 완전히 일치하는 경우도 있지만, 분장사무의 내용이 모호하거나 너무 광범위하게 규정되어 있어서 양자간 직무의 한계가 불분명하게 되고 결국 중복적인 직무수행을 초래하게 되는 경우도 있다. 이러한 분장사무의 광범위하고 모호한 규정은 광역자치단체로 하여금 자의적으로 편의에 따라 사무수행의 권한을 주장하게 하고 기초자치단체의 사무영역을 침해할 위험이 있다.

셋째, 분장된 사무를 실제로 집행하는 과정에서 광역자치단체로부터의 지시에 의해 사무분장과 달리 광역자치단체로부터 기초자치단체로 업무가 이관되고 이 때문에 양자간에 사무의 중복적인 수행이 발생하고 있다. 또한 광역자치단체의 업무 중 기초자치단체가 행하는 단순집행업무에 대한 지도·감독의 행사와 관련된 사무가 많다는 점도 광역자치단체와 기초자치단체간의 합리적인 기능배분을 저해하는 한 요소라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 본 연구의 사례지역인 남원시의 경우 전라북도에 대해 사무수행 상황을 보고해야 할 의무가 있는 분장사무가 전체 분장사무의 52.2%에 달하고, 중복사무의 경우 투입된 시간을 고려할 경우 분장사무수행에 투입된 전체 시간의 77%를 보고의무를 수반하는 사무의 수행에 투입하고 있다는 사실은 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 보고의무가 과중함을 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

이러한 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능의 문제점을 해소하

기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 중복기능 조정방안을 제시하였다.

첫째, 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능의 조정을 위한 원칙과 기준을 재정립할 필요가 있다. 본 연구에서는 중복기능의 조정을 위한 원칙으로 정치적 책임성의 원칙, 경제성의 원칙, 공평성의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙을 제시하였다. 또한 이 같은 원칙에 근거하여 중복기능의 조정을 위한 기준들이 도출되고 이러한 기준들이 다음과 같이 체계적으로 정립되었다.

먼저 중복적으로 배분되어 있는 기능이 공동관리의 필요성이 있는가 살펴보고, 그 다음 광역적 사무 여부, 외부효과의 존재 여부, 규모의 경제효과 존재 여부 등을 살펴보고, 그 다음으로 기초자치단체간 형평성 유지 필요성, 최저수준(동일기준)의 유지 필요성, 자치단체간 분쟁 조정의 필요성을 살펴보고 난 후, 기초자치단체에 기능을 배분하였을 경우 그 기능을 수행할 행정·재정적 능력이 있는지 판단해 보아야 한다. 마지막으로 사무수행의 절차적 측면으로서 세부적으로 그 기능이 기획이나 연구, 중앙과 지방간 연락업무에 해당되면 광역자치단체에 배분하고 집행이나 조사업무에 해당되면 기초자치단체에 배분한다. 물론 이러한 기준의 체계화는 그 의미나 중요성이 모든 사람에게 동일하게 나타나지 않을 수 있다는 점에서 한계를 내포하고 있다.

둘째, 법령상의 기능중복을 조정하기 위해서는 지방자치법과 지방자치법시행령을 정비할 필요가 있다. 지방자치법에는 본 연구에서 제시된 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 원칙과 기준을 구체적으로 규정할 필요가 있으며, 이에 따라 지방자치법시행령 [별표 1]의 지방자치단체 종류별 사무예시를 정비할 필요가 있다. 특히 이 경우 시·도사무, 시·군·자치구사무에 더하여 공동관리사무에 대한 예시가 별도 항목으로 첨가되어야 한다. 이 같은 지방자치법과 지방자치법시행령의 정비는 개별 법령의 정비로도 이어져야 한다. 특히 자치사무가 아닌 기관위임사무의 경우 국가사무의 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 위임구분을 개별 법령상에 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 조직과 직무상의 기능중복을 조정하기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 사무분장에 대한 종합적인 검토와 이에 따른 재조정이 요구된다. 특히 광역자치단체에 위임된 국가사무를 법령에 의하지 않고 기초자치단체에 재위임하는 것을 방지하고, 광역자치단체의 자치사무를 기초자치단체에 위임하는 경우에도 그 근거를 명확히 하여야 한다. 보다 근본적으로 이러한 직무상의 기능 중복에 대한 조정은 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 종합적이고 체계적인 직무분석을 기초로 하여야 한다. 또한 이 같은 사무분장의 재조정은 광역자치단체와 기초자치단체가 수행하는 업무의 범위와 양에 변화를 초래하게 되므로 이에 따른 조직의 개편이 요구된다.

마지막으로, 운영상의 문제점을 해소하기 위해서는 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 지도·감독을 광역자치단체가 그 고유기능을 수행하는 데 있어서 필요한 최소한의 범주로 국한하고, 되도록 조언·권고·정보제공과 같은 비권력적 관여로 전환하는 것이 바람직하다. 또한 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 보고의무를 경감하고 분장사무의 수행을 반드시 보고해야 할 필요성이 있는 것인지, 보고된 자료가 광역자치단체에 어떻게 활용될 수 있는지, 이를 통해 기초자치단체가 어떠한 도움을 받을 수 있는지 근본적으로 재검토해야 될 필요성이 매우 크다.

결론적으로 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능의 조정은 중복기능의 조정을 위한 원칙과 기준에 대한 보다 광범위한 합의하에 법령상, 조직과 직무상, 운영상의 문제점을 동시에 종합적으로 풀어 나가야만 그 효과가 극대화될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국회사무처 입법조사국, 『지방자치제도』, 입법참고자료 제259호, 1989.
- _____, 『지방자치제도의 비교연구』, 입법참고자료 제275호, 1991.
- 김병국, 「시·도와 기초자치단체간의 관계」, 『지방행정』, 1994년 11월호, pp. 35~49.
- 김병준, 『한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영』, 서울: 법문사, 1994.
- 김안제, 『지역개발과 지방자치행정』, 서울: 대명출판사, 1989.
- 김영수, 「지방자치단체의 합리적 사무배분을 위한 법률의 제·개정」, 『지방자치』, 1994년 6월호, pp. 61~65.
- _____, 『중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안』, 서울: 한국지방행정연구원, 1995.
- 김재훈, 『중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발』, 서울: 한국행정연구원, 1992.
- 김종표, 『지방자치론』, 서울: 법문사, 1995.
- 김학노, 『지방행정의 이론과 실제』, 서울: 박영사, 1994.
- 김해룡, 「상급지방자치단체와 기초자치단체간의 기능배분: 독일의 경우를 중심으로」, 『지방자치연구』, 제2권 제2호, 1990.
- 박경수, 「중앙과 지방간 기능배분의 실태와 개선방향」, 『지방자치』, 1993년 9월호, pp. 116~121.
- 박완규, 「도와 시·군간 행정기능과 재원배분과의 관계」, 『지방행정연구』, 제8권 제3호, 1993, pp. 1~20.
- 배준구, 「프랑스 지방자치단체의 조직과 기능배분에 관한 연구」, 『지

- 방과 행정연구』, 창간호, 1989.
- 오회환, 「지방자치단체간 합리적 기능배분 방향」, 『지방행정』, 1995년 9월호, pp. 55~71.
- 이기우, 『지방자치행정법』, 서울:법문사, 1991.
- 이규환, 『지방행정론』, 서울:녹원출판사, 1990.
- 임성일, 『영국의 지방정부』, 서울:법경사, 1996.
- 장태욱, 「지방자치단체의 기능분담」, 『사상과 정책』, 1985년 겨울호, pp. 163~176.
- 전라북도 내무국 자치행정과, 『단위사무총람』, 1997.
- 정덕주, 「중앙지방정부간의 사무배분에 관한 연구」, 경남대학교 박사 학위논문, 1989.
- 정세욱, 「중앙과 지방간의 관계」, 『지방자치연구』, 제1권 제1호, 1989, pp. 79~81.
- _____, 『지방행정학』, 서울:법문사, 1996.
- 정세욱(편), 『정부간 관계』, 서울:법문사, 1997.
- 「지방자치법」.
- 「지방자치법시행령」.
- 총무처, 『일본의 행정사무 재배분』, 1991.
- 최병대, 「지방자치발전을 위한 지방자치법 개정방향」, 『규제연구』, 1995년 여름호, pp. 98~132.
- 최병대 외, 『서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안: 중앙-지방간 관계에 대한 이론과 사례』, 서울:서울시정개발연구원, 1996.
- 최창호, 『지방자치학』, 서울:삼영사, 1995.
- 최항순, 「시급한 광역과 기초단체간 관계 정립」, 『지방자치』, 1997년 2월호, pp. 14~18.
- 하혜수, 「직선자치단체장하의 광역-기초간 기능재배분 방향」, 『지방자치』, 1994년 10월호, pp. 46~50.

- 한국지방행정연구원, 『지방행정기능분석에 관한 연구(II)』, 1992.
- _____, 『행정계층간 사무처리실태총람 : 전라북도편』, 1997.
- 한원택, 『지방행정론 : 이론·제도·실제』, 서울 : 법문사, 1995.
- Byrne, T., *Local Government in Britain*, London : Penguin Books, 1994.
- Chandler, J.A., *Local Government Today*, Manchester, U.K. : Manchester University Press, 1996.
- Gargan, J.J.(ed.), *Handbook of Local Government Administration*, New York : Marcel Dekker, 1997.
- Hesse, J.J. and T. Ellwein., *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen : Westdeutscher Verlag, 1992.
- HMSO, *Local Government*, London, 1996.
- IMD, *The World Competitiveness Yearbook*, Lausanne, Switzerland, 1997.
- Wright, D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, CA : Brooks/Cole, 1988.

〈부록 1〉 지방자치법시행령상 광역자치단체와 기초자치단체간 중복사무

구 분	광역자치단체사무	기초자치단체사무
2. 주민의 복지증진에 관한 사무		
나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리	2) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인에 대한 지도·감독·지원 4) 사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납 및 승인	1) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인에 대한 보조 및 지도 2) 사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납
다. 생활곤궁자의 보호 및 지원	2) 생활보호비용의 일정한 지원 4) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 7) 의료보호기금의 설치·운용	2) 생활보호비용의 일정한 지원 4) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 6) 의료보호기금의 설치·운용
라. 노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진	1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운용 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 11) 장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소 12) 장애인의 고용 촉진 13) 장애인의 편의시설의 설치·지도·권고 14) 장애인복지시설의 운영·지원 16) 청소년시설의 설치·운영 19) 청소년의 달 행사추진 23) 부녀복지종합계획 수립·조정 25) 부녀단체 육성·지원 26) 부녀복지시설의 운영·지원 27) 윤락여성 선도 및 직업보도	1) 노인복지사업계획 수립·시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운용 7) 아동전용시설의 운영 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 12) 장애인복지에 관한 계획수립 및 시행 14) 장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소 15) 장애인의 고용 촉진 16) 장애인의 편의시설의 설치·지도 17) 장애인복지시설의 운영·지원 21) 청소년시설의 설치·운영 24) 청소년의 달 행사추진 25) 부녀복지에 관한 계획 수립·시행 31) 부녀단체 육성·지원 32) 부녀복지시설의 운영·지원 33) 윤락여성 선도 및 직업보도

구 분	광역자치단체사무	기초자치단체사무
마. 국민건강증진사업 사. 전염병 및 기타 질병의 예방과 방역 카. 지방공기업의 설치 및 운영	2) 건강생활실천협의회 구성·운영 3) 보건교육 지도·감독 5) 기타질병의 예방과 방역 1) 지방공기업사업 운영 계획수립시행 2) 지방공기업 자산의 취득관리·처분 3) 지방공기업 특별회계의 설치 4) 지방공기업관련 지방채의 발행	3) 건강생활실천협의회 구성·운영 4) 보건교육의 실시 및 지도·감독 6) 기타질병의 예방과 방역 1) 지방공기업사업 운영 계획수립시행 2) 지방공기업자산의 취득관리·처분 3) 지방공기업 특별회계의 설치 4) 지방공기업관련 지방채의 발행
3. 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 나. 농림·축·수산물 생산 및 유통 지원 아. 소규모 축산개발 및 낙농진흥사업 자. 가축전염병 예방 차. 지역산업의 육성·지원 카. 소비자보호 및 저축의 장려	4) 농작물 병충해 방제계획의 수립·조정 6) 가축개량·증식·보호 1) 가축전염병 예방을 위한 검진·투약조치 등 5) 가축방역관의 위촉 및 지도·감독 2) 지역산업에 관한 통계의 작성·유지 및 보급 5) 지역산품전시회 개최 및 구매자 유치지원 6) 지역내 노사관계 동향파악 및 지원 7) 지역산업발전을 위한 공장유치 1) 소비자보호시책 수립 3) 소비자 계몽과 교육 4) 소비자보호 상담기구 설치·운영 7) 민간소비자보호단체 육성	5) 농작물 병충해 방제계획 수립 및 조정 4) 가축개량·증식 및 유축농가 조성 3) 가축전염병 예방 및 진료 4) 공수의와 가축방역관의 위촉 및 지도·감독 2) 지역산업에 관한 통계의 작성·유지 및 보급 4) 지역산품전시회 개최 및 구매자 유치지원 5) 지역내 노사관계 동향파악 및 지원 6) 지역산업발전을 위한 공장유치 1) 소비자보호시책의 수립·시행 3) 소비자 계몽과 교육 5) 소비자고발센터 등 소비자보호 상담기구의 운영·관리 6) 민간소비자보호단체의 육성

구 분	광역자치단체사무	기초자치단체사무
타. 중소기업의 육성	2) 중소기업창업 및 공장설립민원실의 설치·운영 3) 중소기업협동화 사업단지조성지원 4) 중소기업 이전실시계획의 작성	3) 중소기업창업 및 공장설립민원실의 설치·운영 4) 중소기업협동화 사업단지조성지원 5) 중소기업 이전실시계획의 작성
하. 우수 토산품 개발과 광민예품 개발	1) 민속공예산업 육성실시계획 작성 4) 우수토산품 개발·보급	1) 민속공예산업 육성실시계획 수립·시행 2) 우수토산품 등의 개발·보급
4. 지역 개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무		
가. 지역 개발사업	1) 지역개발사업 계획의 수립·조정	1) 지역개발사업 계획의 수립·시행
나. 지방 토목·건설사업의 시행	2) 토목·건설공사의 시행 및 지도 6) 택지개발사업의 시행 7) 토지구획 정리사업의 시행	2) 토목·건설공사의 시행 및 지도 5) 택지개발사업의 시행 7) 토지구획 정리사업의 시행
바. 농촌 주택개량 및 취락구조 개선	4) 농어촌주택개량 융자금 관리 6) 농어촌주택사업 특별회계 설치·운영	4) 농어촌주택개량 융자금 관리 5) 농어촌주택사업 특별회계 설치·운영
사. 자연 보호활동	2) 자연생태계보전지역 등 보호지역관리 3) 자연환경개선지역 지정·관리 및 개선계획 수립·시행 4) 도시자연공원 조성계획 수립·시행 5) 특정 야생동·식물보호관리대책 수립·시행 6) 자연보호계획 수립 10) 자연보호 명예 감시관 위촉·관리	2) 자연생태계보전지역 등 보호지역관리 3) 자연환경개선지역 지정·관리 및 개선계획 수립·시행 4) 도시자연공원 조성계획 수립·시행 5) 특정 야생동·식물보호관리대책 수립·시행 6) 자연보호계획 수립·추진 9) 자연보호 명예 감시관 위촉·관리
아. 지방 하천·준용하천 및 소하천의 관리	8) 하천감시(사리채취단속 등)	6) 하천감시
자. 상수도·하수도의 설치 및 관리	1) 상수도사업 기본계획수립 8) 중수도 설치관리 권장 및 기술지원	1) 상수도사업 기본계획수립 7) 중수도 설치관리 권장 및 기술지원

구 분	광역자치단체사무	기초자치단체사무
<p>차. 간 이 상 수 도 의 설 치 및 관 리</p> <p>하. 재 해 대 책 의 수 립 및 집 행</p> <p>거. 지 역 경 제 의 육 성 및 지 원</p>	<p>1) 간이상수도 설치계획 수립·조정</p> <p>4) 재해예방 및 재해응급대책의 추진</p> <p>5) 재해구호</p> <p>6) 재해복구사업의 추진</p> <p>4) 지방공업단지의 조성·관리</p> <p>6) 지역경제육성을 위한 자금·세제 등의 지원</p> <p>7) 농공지구 생산제품의 판매지원</p> <p>11) 유통산업근대화사업의 시행 및 지원</p>	<p>1) 간이상수도 설치계획 수립·시행</p> <p>5) 재해예방 및 재해응급대책의 추진</p> <p>9) 재해구호</p> <p>8) 재해복구사업의 추진</p> <p>3) 지방공업단지의 조성·관리</p> <p>4) 지역경제육성을 위한 자금·세제 등의 지원</p> <p>8) 농공지구 생산제품의 판매지원</p> <p>11) 유통산업근대화사업의 시행 및 지원</p>
<p>5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무</p> <p>가. 유치원·국민학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도</p> <p>나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리</p> <p>다. 지방 문화재의 지정·보존 및 관리</p>	<p>1) 유아교육시행 계획의 수립</p> <p>1) 유아교육시행 계획의 수립</p> <p>1) 공공도서관·문고의 설립·운영</p> <p>2) 공공체육시설의 운영·관리 (운동장·체육관·수영장 등)</p> <p>3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영</p> <p>5) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용자료 징수</p> <p>6) 기타 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원</p> <p>5) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리</p>	<p>1) 유아교육시행 계획의 수립</p> <p>1) 공공도서관·문고의 설립·운영</p> <p>2) 공공체육시설의 운영·관리 (운동장·체육관·수영장 등)</p> <p>3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영</p> <p>6) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용자료 징수</p> <p>7) 기타 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원</p> <p>4) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리</p>

구 분	광역자치단체사무	기초자치단체사무
라. 지방 문화·예술의 진흥	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호육성 4) 문화강좌 설치기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영 경비지원 5) 문화산업의 육성·지정 7) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호육성 3) 문화강좌 설치기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영 경비지원 4) 문화산업의 육성·지정 5) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원
마. 지방 문화·예술 단체의 육성	1) 지방문화예술단체의 설치·운영 2) 민간문화예술단체의 설치권장 및 지도·육성	1) 지방문화예술단체의 설치·운영 2) 민간문화예술단체의 설치권장 및 지도·육성
6. 지역민방위 및 소방에 관한 사무 가. 지역 및 직장민방위조직의 편성과 운영 및 지도·감독	4) 민방위경보발령	5) 민방위경보발령

〈부록 2〉 단위사무별 광역자치단체와 기초자치단체간 중복사무

1. 국가·시도·시군구 공동수행사무

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
재정경제원	물가정책	소비자보호정책	소비자보호종합시책	· 소비자보호종합시책 수립
			소비자에게 정보 제공	· 소비자정보제공
			물품의 품질 등에 대한 시험·검사	· 시험검사시설의 설치 · 시험검사소사의뢰 · 시험결과공표 및 조치 · 시험검사시설 설치 지원
		유통산업합리화	자금 및 세제지원	· 자금보조·융자 · 세제지원 · 차관 및 전대알선
공보처	법인·단체관리	법인관리	한국자유총연맹육성	· 지방비출연·보조
내무부	지역경제	소하천 정비	소하천 정비계획	· 자금의 조성
	민방위	민방위편성 운영	민방위편성 운영업무	· 손실보상
	재해대책	재해대책	방재관리	· 피난의 권고 또는 지시
문화체육부	예술진흥	공연	무대예술진흥	· 무대예술전문인 양성계획 수립시행
	체육정책	체육시설	공공체육시설	· 국가와 지방자치단체의 의무 · 전문체육시설 · 생활체육시설
			체육시설업의 육성 및 지도지원	· 체육시설업자에 대한 국민체육진흥기금 보조융자 · 체육시설업자 보고검사
문화재관리	유형문화재 관리 및 보호	시·도지정 문화재관리	· 시·도지정 문화재 또는 문화재자료의 보조경비 지방부담 · 문화재보존관리를 위한 토지의 수용·사용	
			비상시 문화재보호 등	

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
농림부	영농지원	농산	농작물재해대책	· 보조 및 지원
	농촌정비사업	정주생활권개발	농어촌정주생활권개발	· 정주생활권개발사업비의 지원
	축산	가축위생	가축방역	· 비용의 부담
	농어촌구조개선	농지관리	농지관리	· 토양의 개량·보전
	농촌정비사업	농업기반시설관리	농업기반시설관리	· 농업기반시설의 관리
환경부	폐기물관리	폐기물관리	보고 및 검사 등	· 폐기물처리시설 설치비용지원
	수질보전		중수도설치	· 중수도설치 권장 · 기술지원
			간이상수도	· 기술 및 재정 지원
노동부	고용정책	고용정책	고용정책	· 중소기업의 노동력확보 지원계획의 수립·시행 · 고용주의 고용조정 지원
건설교통부	토지정책	토지관리	택지소유상한제 운영	· 중개업자 등의 교육 · 감독상의 명령 등
보건복지부	가정복지	노인복지	경로주간행사	· 경로주간행사 설정
			노인복지조치	· 상담·임소 등의 조치
		아동복지	요보호아동보호	· 아동 등에 대한 조사
			아동복지시설의 설치	· 비용보조 · 보조금의 반환명령
		부녀복지	요보호여성선도	· 시설의 설치 · 비용의 보조
			한국여성개발원	· 경비의 보조 · 보호시설의 설치·운영 · 성폭력피해상담소 설치·운영 · 성폭력범죄예방 · 청소년에 대한 성교육 및 성폭력예방에 관한 교육

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
보건복지부	국민연금	급여심사	국민연금급여 심사 및 지도	<ul style="list-style-type: none"> · 용급의료통신망 설치 · 시정요구 · 보건교육의 실시 등 · 영양개선 · 구강건강사업의 계획수립·시행 · 건강증진사업 등
해양수산부	연근해어업생산	어장보전	수산자원보호	<ul style="list-style-type: none"> · 자원보호명령
산업청	자원조성정책	기술지원	임업진흥촉진지역의 개발	<ul style="list-style-type: none"> · 임업진흥촉진지역의 지원
중소기업청			중소기업의 자동화 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 민속공예사업에 대한 지원 · 지방중소기업을 위한 직업훈련지원 · 사업전환을 통한 구조개선지원

2. 시도·시군구 공동수행사무

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
내무부	지방행정	광역행정	지방자치단체상호간의 협력과 분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체상호간의 협력
	지방세제	지방세제개선 및 지방세제 총괄	지방세부과징수	<ul style="list-style-type: none"> · 기징수한 징수금 망실에 대한 납입의무 면제 결정
문화체육부	재해대책	재해대책	방재관리	<ul style="list-style-type: none"> · 경제구역표지설치
	예술진흥	공연	무대예술진흥	<ul style="list-style-type: none"> · 무대예술에 대한 보조
		영상음반	음반 및 비디오물 관련 법규위반자 벌칙	<ul style="list-style-type: none"> · 위법음반 및 비디오물의 수거폐기와 판매·배포·대여·시청 제공 금지
문화재관리	유형문화재 관리 및 보호	문화재연구	전통건조물 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 전통건조물 보존관리경비의 보조
		문화재보호·관리·수리 등 기술자양성	<ul style="list-style-type: none"> · 지방문화원의 육성 · 지방문화원 경비보조 · 재산·시설 무상대여 	

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
농림부	농업협력통상	농업협력통상	통상협력	· 수출단지 등의 지원
	영농지원	농산	농작물재해대책	· 재해예방·재해응급대책 · 재해복구 등 계획수립 시행 · 응급조치 · 응급조치에 따른 손실보상 · 응급조치에 따른 지원요구 · 응급조치에 따른 지원요구시 손실보상
	축산	가축위생	수의	· 대한수의사회 경비보조 · 교육경비부담
환경부	환경정책기능	정책수립 및 종합조정	환경보전계획수립	· 환경보전계획수립
			법제 및 재정상의 조치	· 법제상·재정상 조치 · 사업자에 대한 재정지원 · 조사·연구 및 기술개발에 대한 재정지원
		환경개선비용부담	환경오염방지사업 실시	· 지방자치단체의 환경오염방지사업 실시
	자연환경보전	자연환경개선대책	기타 기능	· 자연환경보전 명예지도관 위촉
	폐기물관리	폐기물처리계획	폐기물처리 기본계획 수립 등	· 폐기물처리시설의 공동설치운영
수질부	수질보전		상수원보호구역 지정·관리	· 보호구역관리
			상수원보호구역 내 주민지원사업	· 계획수립·시행 · 소요재원 조성
			상수원보호구역 비용부담	· 비용부담 협의
			공업용수도사업	· 시설설치·공급
노동부	고용정책	고용정책	고용정책	· 고용촉진계획 및 훈련 실시 · 중소기업의 노동력확보 지원

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
보건복지부	사회복지	사회복지정책	사회복지법인 육성·감독	· 보조금보조 · 보조금반환
		생활보호	보호기금의 적립 및 지도 감독	· 보호기금의 운영관리
		장애인복지	장애인의료비지급	· 의료비 지급
			장애인자녀교육비 지급	· 자녀교육비 지급
	보장구교부		· 보장구교부 · 보장구업체의 육성 · 자금의 대여 · 자립훈련비의 지급 · 생계보조수당 지급 · 재활의 연구 · 장애인복지시설의 설치	
	가정복지	가정복지	보육사업	· 비용의 부담(지방) · 비용의 보조(지방)
			가정의례	· 가정의례준칙 보급경비 부담(지방)
		아동복지	요보호아동 보호	· 요보호아동보호 및 임신부의 보호조치(시설보호 및 퇴소) · 아동복지지도원 임명 · 요보호아동 또는 요보호임산부에 대한 보호조치 · 시설보호조치 · 시설보호아동에 대한 조치 · 비용의 수납
			아동복지시설의 설치	· 시설에 대한 지도
			부녀복지	모자복지
요보호여성 선도		· 여성복지상담소 · 여성복지상담원		

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
보건복지부		전염병관리	급성전염병 관리	<ul style="list-style-type: none"> 전염병예방시설의 설치 제1종 전염병격리병사 대응지정 격리환자 치료
			후천성면역결핍증 관리	<ul style="list-style-type: none"> 검진(지방) 역학조사(지방) 보호시설의 설치(지방)
	약정	약무행정	의약품 등 제조업 감독	<ul style="list-style-type: none"> 의약품 등 시설조사 및 품질검사
		마약관리	마약관리	<ul style="list-style-type: none"> 마약중독자 치료보호
	국민연금		급여심사	대마관리
		국민연금급여심사 및 지도		<ul style="list-style-type: none"> 급여 및 철주운동 등 보고 및 검사
해양수산부	연근해어업생산	연근해어업생산	연안어업생산	<ul style="list-style-type: none"> 외국인에 대한 수산업의 면허 등 어장시설 철거의무의 면제
중소기업청			중소기업의 자동화 지원	<ul style="list-style-type: none"> 지역신용보증조합에 대한 출원
건설교통부	국토계획	전국계획	국토조사	<ul style="list-style-type: none"> 국토조사실시
	주택	주택개발	주거환경개선사업	<ul style="list-style-type: none"> 주거환경개선지구 입안 주거환경개선지구지정 신청 주거환경개선계획수립 보고 및 고시 주거환경개선사업 시행 주거환경개선사업 추진 현황 보고

3. 자치사무 중 시도·시군구간 중복사무

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
내무부	지방행정기획	국민운동지원	옥외광고물 등 관리	· 광고물관리심의위원회 운영(시도·시군구)
	지역경제	지역개발	자전거이용 활성화사업	· 자전거이용시설정비 및 시책강구 · 자전거도로 노선지정 · 자전거도로대장 작성보관 · 자전거주차장의 설치운영
농림부	축산	축산정책	가축개량	· 가축 인공수정사 감독 · 감독상의 명령 등
		가축위생	수의	· 동물약사감시
	농어촌구조개선	농업기계화촉진		· 농업기계의 안전장치에 대한 시정명령 · 농업기계화촉진법 위반자에 대한 과태료 부과·징수
통상산업부	대외무역	가스안전관리 및 액화석유가스사업	고압가스사업 및 안전	· 위해방지조치명령 · 한국가스안전공사에 권한위탁
문화체육부	청소년정책	청소년수련	청소년상담의 활성화	· 지방청소년상담실 설치운영
			청소년수련활동 활성화	· 수련활동영역의 활성화 시책 개발
			수련거리의 개발보급	· 청소년수련거리의 개발보급
		청소년시설	민간청소년수련시설 설치운영의 지도·감독	· 지도감독
		홍보협력	청소년관련매개물 제작 등에 대한 지원	· 유익한 매개물에 대한 장려 및 지원
			청소년유해요인 정비 등	· 청소년유해요인 정비대책 시행 · 청소년전용활동지역 지정
			청소년의 비행예방 등	· 청소년비행예방 및 선도사업수행

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무	
문화체육부	문화예술	문화예술진흥	문화예술진흥육성	<ul style="list-style-type: none"> · 학교 등의 문화예술진흥 · 문화산업의 육성지원 · 건축물에 대한 미술장식 · 문화예술공간의 설치권장 	
	예술진흥	공연	공연등록·신고·허가	· 공연장 재해예방조치 신고	
			공연장 검사	· 공연장 검사	
			공연위반시 과태료 부과	· 공연위반자에 대한 과태료 부과	
체육정책	생활체육	학교체육 및 사회체육의 진흥	· 학교 및 직장체육 진흥		
	체육시설	민간체육시설	· 직장체육시설 관리		
		체육시설업의 육성 및 지도지원	· 체육시설업자 보고검사		
환경부	자원환경보전	자연환경개선대책	기타 기능	· 자연환경보전 명예지도관 위촉	
	폐기물관리	폐기물처리계획	폐기물처리담당자 등에 대한 교육	<ul style="list-style-type: none"> · 폐기물의 처리실적보고 · 명령위반에 대한 대집행, 과태료 부과징수 · 신고필증의 교부 · 신고수리 · 변경신고수리 · 폐기물처리에 대한 조치명령 	
				폐기물관리	<ul style="list-style-type: none"> · 폐기물처리에 대한 조치명령 · 폐기물처리에 대한 조치명령시의 청문 · 폐기물처리 대집행 및 비용징수
				폐기물처리시설관리 등	<ul style="list-style-type: none"> · 입지선정위원회 설치 및 폐기물처리시설 입지선정 · 전문기관입지후보지 타당성조사 · 입지타당성 주민공개 및 지원
				보고 및 검사 등	<ul style="list-style-type: none"> · 폐기물처리에 대한 조치명령 및 대집행 · 폐기물재생처리 신고자 과태료부과 · 과태료부과징수 · 청문 · 폐기물처리업 등에 대한 허가취소시의 청문
수질관리		먹는 물의 수질관리	· 수질감시원 임명		

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
보건복지부	사회복지	생활보호	유류금품의 처분	· 장애보호대상자의 유류금품 처분
			비용의 징수	· 피보호자의 보호비용징수 · 보호비용의 징수결정 · 보호비용의 반환명령
	가정복지	가정복지	보육사업	· 인가의 취소 · 청문 · 보조금의 반환명령 · 보고 및 검사
	위생	식품위생	영업허가 등의 보고	· 영업허가 보고
		위생관리	행정처분	· 시정명령 · 폐기처분 등 · 시설개수명령 등 · 폐쇄조치 등 · 출입·검사수거 등 · 과태료처분
			행정처분	· 행정처분 · 청문 · 폐쇄조치
	약정	약무행정	의약품 등 판매업 허가 등	· 허가취소 또는 업무정지 · 과징금처분
			의약품 등 제조업 감독	· 의약품 등의 제조업자 또는 수입업자 폐기명령 · 의약품 등의 제조업자 또는 수입업자 검사명령 · 청문
	노사정책	노동조합	업무조사	· 노조직장폐쇄 신고수리 · 노동조합총회 및 대의원대회 · 노동조합총회 및 대의원대회 개최결과 보고 · 노동조합의 단체교섭 권한위임 결과보고 · 노동조합의 지역적 구속력 결정 · 노동조합총회소집 신고 · 자료조사(300인 이상 업체 제외) · 노동조합의 해산신고 · 단체협약신고수리 및 변경·취소명령

부처	대기능	중기능	소기능	단위사무
노동부		자격진흥	자격진흥	· 기능자격소지자에 대한 인·허가
		고용정책	고용정책	· 고용촉진계획 및 훈련실시 · 중소기업의 노동력확보 지원계획의 수립·시행 · 중소기업의 노동력확보 지원 · 고용주의 고용조정지원
건설교통부	토지정책	산업입지계획	농공단지	· 준공인가 전 사용허가
	도시·건축	도시계획	도시계획사업에 관한 다음의 권한	· 공사완료보고의 수리, 준공검사 및 검사필증 교부
	주택	주택정책	임대주택	· 감독
	건설경제	건설경제	골재채취관련 수용 및 사용	· 과태료부과징수
해양수산부	어업정책	수산제조업	수산제조업허가	· 수산물가공업의 생산실적 보고
	연근해어업생산	연근해어업생산	연안어업생산	· 낚시행위의 제한 또는 금지 · 낚시행위의 제한 또는 금지 고시 · 자원보호에 관한 명령(조치) · 어선·어구의 제한 또는 금지 · 허가어업 등의 폐지 등의 신고 · 수산업자 등에 필요한 조치 · 보상금액 등의 결정 · 보상금액 등의 결정통지 · 청문출석자 확인 및 서명날인 · 과태료처분대상자 의견 청취
		어업지도	불법어업의 단속 및 처리	· 범칙어획물의 방류명령
		증양식어업	증식개발	· 수산종묘생산어업 허가
		수산자원조성	내수면어업개발	· 소하성어류 등 통로보호 · 소하성어류 통로공사 명령

4. 위임사무 중 시도·시군구간 중복사무

부 처	대기능	중기능	소기능	단위사무
농 림 부	농어촌구조개선	농지관리	농지관리	· 농지전용허가의 취소 (국가위임사무) · 농지의 원상회복(국가 위임사무)

〈부록 3〉 전라북도와 남원시의 과·계별
분장사무 중 상호 중복되는 사무

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
위생	위생기획	<ul style="list-style-type: none"> · 공중위생업소 허가 및 시설 등 위생관리 지도 · 공중위생관련 단체·협회 지도 · 위생분야 개인서비스 요금 안정관리 · 공중이용시설의 지도 	사회복지	공중위생	<ul style="list-style-type: none"> · 공중위생업소 허가 및 시설 등 위생관리 지도 · 공중위생관련단체 지도 감독 · 공중위생업소 요금관리 지도 · 공중이용시설 위생관리 지도
	식품관리	<ul style="list-style-type: none"> · 식품제조업·식품위생업소 허가 및 시설 등의 위생관리 및 지도 · 식품진흥기금 관리 · 조리사·영양사 관리 및 식생활개선 지도 · 식품접객업소의 요금 및 위생관리 지도 · 집단급식소 위생관리 및 식중독 예방 		식품위생	<ul style="list-style-type: none"> · 식품위생업소 허가 및 시설 등 위생관리 지도 · 식품진흥기금 관리 · 조리사 및 영양사 관리 및 식생활개선 지도 · 식품위생업소 요금관리 지도 · 집단 급식소 위생관리 및 식중독 예방
	위생지도	<ul style="list-style-type: none"> · 공중·식품업소 지도 단속 · 퇴폐·변태업소·무허가업소 단속 		공중위생	<ul style="list-style-type: none"> · 무허가 식품위생업소 단속 · 무허가 공중위생업소 단속 · 퇴폐·변태 공중위생업소 단속
		<ul style="list-style-type: none"> · 부정·불량식품 및 표시기준 위반 등 단속 · 식품제조업소 지도·점검 및 유통식품 수거검사 · 각종 위생업소 지도 단속 및 행정처분 		식품위생	<ul style="list-style-type: none"> · 부정·불량식품단속 · 식품제조업소 지도·점검 및 유통식품 수거검사 · 식품위생업소 행정처분 및 사후관리
				공중위생	<ul style="list-style-type: none"> · 공중위생업소 행정처분 및 사후관리

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
환경관리	환경관리	<ul style="list-style-type: none"> · 환경보전 종합계획 수립 및 추진 · 환경보전자문위원회 구성 운영 · 자연생태계 보호관련 업무 · 자연환경보전 교육 홍보 및 계도 단속 · 환경개선비용부담금 부과·징수 · 환경영향평가 관련업무 및 환경성 검토·협의 · 환경관리인·환경감시원·명예감시원 관리 · 배출부과금 부과·징수 · 환경오염물질 배출시설 지도 점검 및 행정처분 	환경보호	환경관리	<ul style="list-style-type: none"> · 환경보전종합계획수립 · 환경보전위원회구성 운영 및 관리 · 자연보호업무 · 환경보전에 관한 교육 및 홍보 · 환경개선부담금 부과 및 징수 · 환경영향평가 및 오염 측정 · 명예환경감시원 운영 · 배출부과금 및 과태료 부과·징수 · 배출시설 및 방지시설의 행정처분 · 오염물질배출업소 지도
	환경시설	<ul style="list-style-type: none"> · 환경기초시설(쓰레기매립·소각·분뇨종말처리·농공단지공동처리·축산폐수처리시설) 설치 및 관리 · 공중변소·오수·분뇨정화조 설치 및 관리 		환경미화	<ul style="list-style-type: none"> · 쓰레기 매립장 설치 운영 및 관리 · 쓰레기소각장 설치 및 관리
환경보전	수질보전 대기보전	<ul style="list-style-type: none"> · 상수원보호구역 지정·관리업무 · 비산먼지·생활악취 관련업무 · 운행차배출가스·소음 지도 점검 및 행정처분 	환경보호	환경관리	<ul style="list-style-type: none"> · 상수원보호구역 지정 관리 · 생활소음, 진동, 악취, 비산먼지, 대기오염신고 관리 · 자동차배출가스 및 소음 지도 점검
				오수관리	<ul style="list-style-type: none"> · 축산폐수 정화시설 관리 · 분뇨 및 오수정화시설 관리 · 오수, 분뇨, 정화시설 설치신고 수리 및 관리 · 공중화장실 관리

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
환경보전	폐기물관리	<ul style="list-style-type: none"> · 쓰레기처리 등 청소업무 수행에 관한 사항 · 쓰레기분리수거·종량제 시행 	환경보호	환경미화	<ul style="list-style-type: none"> · 도시 및 농촌 생활쓰레기 처리 및 관리 · 쓰레기 수수료, 종량제에 관한 사항
사회복지	사회복지	<ul style="list-style-type: none"> · 보훈관련업무에 관한 사항 	사회복지	사 회	<ul style="list-style-type: none"> · 보훈단체업무 및 현충일 행사
	생활보호	<ul style="list-style-type: none"> · 생활보호대상자 자립지원(생업자금 융자·자녀학비 지원) · 재해구호 및 기금 관리 · 사회복지전문요원 관리 · 생활보호·자활복지기금 관리 			<ul style="list-style-type: none"> · 생업자금, 자활복지기금 융자 · 저소득층 자녀학비 지원 · 소외계층 및 불우세대 지원 · 재해구호 및 이재민 구호 · 사회복지전문요원 관리 · 자활복지기금 · 저소득층 장학금 관리
	의료보장 재활복지	<ul style="list-style-type: none"> · 의료보호기금관리 · 장애인단체 육성 지도 			의료보장 사 회
가정복지	노인복지	<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지증진에 관한 업무 · 가정의례준칙 지도에 관한 사항 · 묘지·화장장·납골당에 관한 사항 	가정복지	가정복지	<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지증진에 관한 업무 · 가정의례준칙 지도
	아동복지	<ul style="list-style-type: none"> · 부자가정세대 보호관리 			<ul style="list-style-type: none"> · 화장장 및 납골당 관리
	보 육	<ul style="list-style-type: none"> · 보육시설 기능보강사업 추진 			<ul style="list-style-type: none"> · 저소득 부자가정 보호사업 · 보육시설 기능보강사업
여성복지	여성복지	<ul style="list-style-type: none"> · 부녀상담사업 · 요보호여성의 선도보호 · 미혼모발생 예방 및 선도사업 · 저소득모자세대 보호사업 · 동거부부 결혼사업 	가정복지	부녀복지	<ul style="list-style-type: none"> · 부녀상담사업 · 요보호여성선도사업 · 미혼모발생예방 선도사업 · 저소득모자세대 보호사업 · 동거부부 결혼사업

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
여성복지	생활지도	<ul style="list-style-type: none"> · 여성교양 지도사업 · 여성단체 육성지도 · 부녀지도협의회 운영 · 여성회관·부녀복지회 관 지도 감독 	가정복지	부녀복지 가정복지	<ul style="list-style-type: none"> · 여성교양 지도사업 · 여성단체 지도육성 · 여성관련기관 및 단체 지도 · 부녀지도협의회 운영 · 여성회관 업무의 지도 감독
문화예술	문 화 예 술 문 화 재	<ul style="list-style-type: none"> · 문화단체의 육성 · 출판사·인쇄소 등록 및 저작권에 관한 사항 · 지방예술 진흥 · 예술단체의 육성 · 영화 및 공연사무와 공연자 등록 · 공연자 지도감독 · 문화재의 지정 및 해제 · 문화재 보존 및 관리 · 전통사찰 등록 및 향교재산 관리 	문화관광	문화예술 문 화 재	<ul style="list-style-type: none"> · 문화예술단체의 지도 육성 · 출판소·인쇄소 등록(취소) 및 폐업에 관한 업무 · 지방문화예술의 진흥 · 문화예술단체의 지도 육성 · 공연자, 공연장 설치 등록(취소) 허가 및 지도감독 · 문화재 지정 및 해제 · 문화재 보존 및 유지 관리 · 향교·전통사찰 등록 및 재산관리지도
관 광	관광진흥 관광홍보	<ul style="list-style-type: none"> · 관광행정의 종합계획 수립 및 추진 · 관광업체·관광객이용 시설업 등록 및 지도 · 관광안내 및 홍보 · 관광기념품 개발 육성 · 관광이벤트행사 추진 	문화관광	관광개발	<ul style="list-style-type: none"> · 관광진흥종합 계획수립 추진 · 관광업소 등록 및 지도 감독 · 관광안내서 및 각종 간행물 제작배부 · 새로운 관광상품개발 및 홍보 · 관광이벤트 사업 추진
체 육 청 소년	체육지원	<ul style="list-style-type: none"> · 직장체육 진흥 및 실업팀 관련업무 	문화관광	체 육 청 소년	<ul style="list-style-type: none"> · 직장생활 체육활동의 지원

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
체육 청소년	체육시설	<ul style="list-style-type: none"> · 공공체육시설물 관리 · 사설체육시설업의 설치 승인 등록 및 이용에 관한 사항 	문화관광	체육	<ul style="list-style-type: none"> · 체육시설물 설치활용 계획 수립 및 유지관리 · 공공체육시설의 운영 관리 · 체육시설의 설치이용에 관한 법률상 체육시설업의 등록, 신고 등 지도 감독
	청소년지도	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년 건전육성에 관한 사항 		청소년	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년의 건전육성에 관한 계획 수립 추진
농업정책	농정기획	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌발전심의회 운영 	농업진흥	농정기획	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌발전심의회 위원회 운영
	농업경영	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌특산단지사업 · 농어촌휴양자원 종합 개발사업 · 농어민자녀학자금 지원 		농촌개발	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌특산단지 육성 · 농촌 휴양자원 개발 육성 · 농업인 자녀 학자금 지원
	농업관리	<ul style="list-style-type: none"> · 농지전용 허가·협의·신고에 관한 사항 · 농업진흥지역 지정 및 관리 			<ul style="list-style-type: none"> · 농지전용 허가, 협의, 승인 · 농업진흥지역 관리
농산지원	농산	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌일손돕기 및 농산사업비 관리 · 식량작물 생산성향상 추진 · 농산물 병충해방제 및 농약관리 단속 · 농업기상 및 농산물 재해대책 	농업	농산	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌일손돕기 지원 · 식량생산 지원계획 및 생산성 향상대책 추진 · 병충해 방제 및 농약 안전사용 · 농업기상 및 농업재해 대책
	특작 원예	<ul style="list-style-type: none"> · 상전조성·비배관리 및 상묘생산지도 · 과수·채소 종묘업 허가 및 불량묘(종자) 단속 		특작	<ul style="list-style-type: none"> · 상전조성 및 잠업농가 육성지도 · 과수, 원예, 종묘업 허가 및 종묘상 단속

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
농수산물유통	농수산물유통	<ul style="list-style-type: none"> · 농수산물 유통종합계획 수립 및 추진 · 농수산물 가격정보 파악 	산업	농수산물유통	<ul style="list-style-type: none"> · 농수산물유통 종합계획 수립 및 추진 · 농수산물 가격정보 및 농어민 보호 · 농수산물 유통체계 및 가격동향 조사 · 농산물 집하장 시설 관리 및 직판장 운영 · 농산물 가공산업 육성 관리
	가공	<ul style="list-style-type: none"> · 농수산물집하장 시설 관리 및 직판장 운영 · 농수산물 가공사업 육성지도 및 전통식품 상징마크 관리 · 수입농산물 원산지표시 단속·지도 		양정	<ul style="list-style-type: none"> · 농수산물 원산지 표시 지도 단속 · 매출(군수용, 학교급식, 조곡, 가공식품용), 방출 · 수매 및 매출·방출 · 부산물, 포장재 관리
농지개발	농지개발	<ul style="list-style-type: none"> · 농림부 소관 국유재산 관리 · 농업용 지표수·지하수 개발에 관한 업무 · 농업용수 수질오염 방지에 관한 사항 	농업진흥	기반조성	<ul style="list-style-type: none"> · 농림부 소관 국유재산 관리 · 농촌생활용수 개발 사업 · 농업용수 수질관리
	경지정리	<ul style="list-style-type: none"> · 경작로 확·포장사업 		정주권개발	<ul style="list-style-type: none"> · 기계화 경작로 확·포장 사업 · 문화마을 조성사업
축산	축산행정	<ul style="list-style-type: none"> · 축산행정의 종합계획 수립 및 추진 · 유축농가 및 선도양축농가 육성 · 축산단지 조성 및 사후관리 · 가축 인공수정사업 · 종축 검사 및 보호 · 종축업·축산업·부화업 허가 및 등록에 관한 사항 · 가축통계조사 및 분석 	축산경영	축산	<ul style="list-style-type: none"> · 축산행정 종합계획 수립 · 선도양축농가 육성사업 · 축산단지 조성 및 사후관리 · 가축의 인공수정사업 · 종축 검사 및 보호 · 축산업 허가·등록 및 지도 · 부화·종계업의 등록 및 지도감독 · 축산통계 및 축산물 시세조사

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
축산	가축위생	<ul style="list-style-type: none"> · 가축질병 예방 및 관리 · 가축전염병 예방주사 및 검색에 관한 사항 · 수의사·공수의·가축병원 등 지도 · 축사 환경개선 및 축산폐수처리시설 지도 	축산경영	낙농	<ul style="list-style-type: none"> · 가축방역 및 질병예방 · 공수의 및 동물병원 지도관리 · 축사환경지도 개선
산림	산림경영	· 도유림의 관리	산림	식수	· 공유림 관리(도·시유림)
		산림보호			· 산림보호 및 산불방지계획 수립 및 추진
	· 산림병해충 방제			· 산림병해충 방제 및 예찰	
	산림이용	· 천연보호림·보호수·회귀수목 관리		공원녹지	· 보호수(노거수) 지정 및 관리
· 산림부산물 생산 및 지도		· 임산부산물 생산			
산지개발	산림이용	· 임목벌채	보호	· 임목벌채 허가 및 사업 지도	
		· 토석채취 허가 및 지도		공원녹지	· 토석채취허가 및 사업 지도
산지개발	산림이용	· 자연휴양림 조성관리	· 휴양림 조성 및 수목원 조성관리		
		· 수목원 및 환경림 조성사업	· 휴양림 조성 및 수목원 조성관리		
경제행정	유통경제	· 임업후계자 및 독립가 육성	지역경제	지역경제	· 독립가 및 임업후계자 육성
		· 임도시설 및 사후관리			· 임도시설 및 사후관리
경제행정	유통경제	· 위조상품 단속 및 가격표시 관련 업무	지역경제	지역경제	· 상거래 질서(가격표시제, 위조상품, 불법상품권, 할인판매)추진 업무
		· 할부판매 및 방문판매 등에 관한 사항			· 물가동향의 종합분석 및 조정
경제행정	소비자보호	· 물가동향의 종합분석 및 조정	지역경제	지역경제	· 물가동향의 종합분석 및 조정

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
경제행정	노사협력	<ul style="list-style-type: none"> · 노동조합 설립신고· 변경·해산 수리 및 지도 육성 · 취업알선 및 직업안내소 지도 · 고용촉진 훈련사업 및 기능경기대회 지원 · 근로청소년 지원 	지역경제	기업지원	<ul style="list-style-type: none"> · 노정업무 및 노동조합 육성 · 직업안내소 및 유료 직업 안내소 허가 및 관리 · 고용촉진 훈련 · 근로청소년 장학지원
중소기업	중소기업 기술지원	<ul style="list-style-type: none"> · 중소기업 창업 지원 관리 · 공산품 품질관리 	지역경제	기업지원	<ul style="list-style-type: none"> · 중소기업 창업 지원 관리 · 공산품 품질관리 및 지도단속
공업	공업행정 공업관리 공업자원	<ul style="list-style-type: none"> · 농공단지 지정심의 및 조성지도 · 공장설립 신고 및 공장등록 · 계량기 검사 및 개량 관리 · 도시가스·교압가스·액화석유가스 보급 및 안전관리 	지역경제	기업지원 가스안전	<ul style="list-style-type: none"> · 농공단지 지정심의 및 조성지도 · 공장설립신고 및 공장등록 · 연료 및 계량기에 관한 사항 · 교압가스 안전관리
건설행정	건설행정 지역개발 도시계획	<ul style="list-style-type: none"> · 건교부소관 국유재산 관리 · 오지·도서·기지촌 개발업무 · 주요 도로변·철도변 정비사업 추진 · 지형지물 변동자료 조사 · 국가기간측량원표 관리 · 소도읍 정비사업 · 국토이용계획의 입안 및 변경결정 · 도시통계 및 도지형질변경 허가 · 유통단지 조성에 관한 사항 	건설 지역계획 교통행정	관리 토목 지역계획 도시개발 도시계획 교통기획	<ul style="list-style-type: none"> · 건교부소관 국유재산 관리 · 오지개발사업 · 주요도로변(국·철도, 고속도로)개발사업 · 지형지물 변동자료 조사 · 국가기간 측량자료 원표관리 · 소도읍 가꾸기 사업 · 국토이용계획의 입안 및 변경결정 · 도시계획 구역내 토지형질변경 허가 · 유통단지 조성 및 관리

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
주 택	건축지도	<ul style="list-style-type: none"> · 건축위원회 및 건축분쟁조정위원회 운영 · 불법건축물 관리 	주 택	건 축	<ul style="list-style-type: none"> · 건축위원회 운영 · 건축분쟁 조정위원회 운영 · 위법건축물 관리
도 로	도로행정 도로계획	<ul style="list-style-type: none"> · 점도구역 관리 · 도로변 휴게소 설치 관련업무 · 도로 사용·점용 및 공작물 설치 허가 · 교통량 조사 	건 설	관 리	<ul style="list-style-type: none"> · 점도구역 관리 · 도로변 휴게소 설치 및 관리 · 도로부지 점용 및 공작물 설치허가 · 법정도로 교통량 조사
교통행정	교통기획 교통관리	<ul style="list-style-type: none"> · 교통량 조사 · 교통안전 종합대책에 관한 사항 	교통행정	교통기획 교통관리	<ul style="list-style-type: none"> · 교통량 조사 · 교통안전대책 및 교통질서대책 수립시행
지 적	토지관리 지 적	<ul style="list-style-type: none"> · 개별지가 조사 및 표준지 관리 · 외국인 토지취득에 관한 업무 · 부동산등기계약서 검인업무 및 부동산등기에 관한 사항 · 부동산중개업 운영 지도 · 개발부담금 부과·징수 및 과오납금 반환 · 택지소유상한제 운영에 관한 사항 · 지적측량대행법인 지도 감독 · 면적측량 검사 및 지적측량 적부심사 	지 적	토지관리 지 적정보 토지관리 지 적	<ul style="list-style-type: none"> · 개별공시지가 조사 · 외국인 토지취득 관리 · 부동산계약서 검인 · 부동산 등기신청 해태 과태료 부과 · 부동산중개업 관리 · 개발부담금 부과 · 택지소유상한제 운영 · 지적측량 대행법인 지도 감독 · 지적측량 및 면적측량 검사
재난관리	안전지도	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 재난대비 교육 훈련 실시 · 안전문화정착을 위한 교육·프로그램 개발 보급 · 교량·터널·지하도·지하철 등 공공시설물의 안전관리 지도 	민 방 위 재난관리	안전지도	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 재난대비 교육 훈련 실시 · 안전문화정착을 위한 교육·홍보 프로그램 개발 보급 · 교량·터널 등 공공시설물 안전관리 지도

전라북도			남원시		
과	계	분장사무	과	계	분장사무
재난관리	안전지도	<ul style="list-style-type: none"> · 유선 및 도선업무 안전지도 · 도시가스·항만·화학물질·원자력 등 안전점검에 관한 사항 · 아파트·연립주택 등 공동주택과 대형건축물 등 다중이용 건축물의 안전지도 	민방위재난관리	안전지도	<ul style="list-style-type: none"> · 유선 및 도선업무 안전관리 지도 · 가스, 화학물질 등 안전관리 지도 · 건축물(공동주택 포함) 및 노후불량 주택의 안전지도에 관한 사항
자치행정	사회진흥	<ul style="list-style-type: none"> · 우수새마을 및 새마을소득 특별지원사업 · 새마을 국민교육 홍보 · 새마을금고·문고 육성 및 지도 · 새마을시설물 관리 · 새마을지도자자녀 장학금 관리 · 바르게살기운동 및 건전생활에 관한 사항 	총무	사회진흥	<ul style="list-style-type: none"> · 새마을소득 특별지원사업 · 새마을 국민교육 · 새마을문고 육성사업 · 새마을금고 육성사업 · 새마을시설물 관리 · 새마을 장학금 · 시민(의식개혁)운동 전개

(국문요약)

1991년 지방의회가 구성되고 1995년 지방자치단체장이 직선으로 선출된 이후에도 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능과 역할이 제대로 정립되지 못하고 상호간 불신과 갈등이 팽배하게 된 것은 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분이 제도적으로 정비되어 있지 않은 것에 기인하는 바가 크다.

광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 지방자치법에 규정되어 있는 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분을 위한 원칙과 기준이 불명확하고, 실제 예시된 사무배분에 있어서도 이러한 기준들이 제대로 지켜지지 않아서 사무가 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복적으로 배분되고 있다. 둘째, 광역자치단체와 기초자치단체의 조직과 수행하고 있는 직무를 비교해 보아도 사무분장면에서 양자가 동일한 사무를 수행하고 있는 정도가 심하다. 셋째, 분장된 사무를 실제로 집행하는 과정에서 광역자치단체의 지시에 의해 사무분장과는 달리 광역자치단체로부터 기초자치단체로 업무가 이관되고 이 때문에 양자간에 사무의 중복적인 수행이 발생하고 있다. 또한 광역자치단체의 업무가 기초자치단체가 행하는 단순집행업무에 대한 지도·감독의 행사와 관련된 사무가 많다는 점도 광역자치단체와 기초자치단체간의 합리적인 기능배분을 저해하는 한 요소라고 할 수 있다.

이러한 광역자치단체와 기초자치단체간 기능중복의 문제점을 해소하기 위해서는 첫째, 정치적 책임성, 경제성, 공정성, 행정책임 명확화의 원칙을 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능의 조정을 위한 원칙으로 정립하고, 이에 근거하여 중복기능의 조정을 위한 기준을 공동관리의 필요성, 광역적 사무·외부효과·규모의 경제효과, 기초자치단체간 형평성·최저수준의 유지·자치단체간 분쟁조정 필요성, 기초자치단체의 행재정적 능력의 순으로 체계화할 필요가 있다.

둘째, 법령상의 기능중복을 조정하기 위해서는 지방자치법과 지방자치법시행령을 정비할 필요가 있다. 지방자치법에는 본 연구에서 제시된 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 원칙과 기준을 구체적으로 규정할 필요가 있으며, 이에 따라 지방자치법시행령 [별표 1]의 지방자치단체 종류별 사무예시를 정비할 필요가 있다.

셋째, 조직과 직무상의 기능중복을 조정하기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 사무분장에 대한 종합적인 검토와 이에 따른 재조정이 요구된다. 또한 이같은 사무분장의 재조정은 광역자치단체와 기초자치단체가 수행하는 업무의 범위와 양에 변화를 초래하게 되므로 이에 따른 조직의 개편이 요구된다.

마지막으로, 운영상의 문제점을 해소하기 위해서는 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 지도·감독을 광역자치단체가 그 고유기능을 수행하는 데 있어서 필요한 최소한의 범주로 국한하고, 되도록 조언·권고·정보제공과 같은 비권력적 관여로 전환하는 것이 바람직하다.

〈Abstract〉

**Redistributing the Overlapped Functions between
Upper-tier and Lower-tier
Local Governments in Korea**

Although the local councils were established in 1991 and the heads of local governments were elected directly by the local residents in 1995, in Korea the functions and roles of upper-tier and lower-tier local governments are still not clearly prescribed, and the intergovernmental distrusts and conflicts are increasing. It is mainly due to poor maintenance in the distribution system of the functions between upper-tier and lower-tier local governments.

The functional distribution between upper-tier and lower-tier local governments in Korea has the following problems. First, the principles and criteria prescribed in the Local Government Act are not clear enough. Furthermore the examples of functional distribution in the Enforcement Ordinance of the Act are not based on the principles and criteria prescribed in the Local Government Act. Second, the division of work duties are overlapped heavily between the upper-tier and lower-tier local governments. Third, unlike the official division of work duties, responsibilities are actually transferred from upper-tier to lower-tier local governments. In addition, the fact that upper-tier local governments' control on lower-tier local governments is high is also one of the factors which prevent the rational distribution of functions between upper-tier and lower-tier local governments.

To redistribute the overlapped functions between upper-tier

and lower-tier governments, the following policies should be considered. First, political accountability, economic efficiency, equity, and preciseness of administrative responsibility should be adopted as the principles of distributing the functions between upper-tier and lower-tier local governments. Based on these four principles, the criteria for redistributing the overlapped functions should be systemized in the following order: the need for joint-performance between upper-tier and lower-tier local governments, the existence of the effects of externalities and economies of scale, the necessity of maintaining minimum standards and resolving conflicts among lower-tier local governments, the administrative and fiscal capacity of lower-tier local governments.

Second, it is necessary to revise the Local Government Act and its Enforcement Ordinance. In the Local Government Act, the principles and criteria for redistributing functions should be prescribed in detail as proposed in this study. Further, based on these principles and criteria the examples of the functional distribution between upper-tier and lower-tier governments in the Enforcement Ordinance should be revised.

Third, it is necessary to comprehensively review the division of work duties of upper-tier and lower-tier local governments, and adjust them according to the principles and criteria proposed in this study. As adjusting the division of work duties would change the range and the quantity of jobs performed by upper-tier and lower-tier local governments, it is also necessary to reorganize the local governments.

Finally, it is necessary to minimize the upper-tier local governments' control on lower-tier local governments, and transform the upper-tier local governments' intervention to lower-tier local gov-

ernments from the forms of direct control to advice and information provision.