

국가광역행정기관 설치방안

2009. 12



목 차

제1장 연구의 목적 및 범위	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구 범위 및 내용	2
제2장 광역행정에 대한 이론적 논의	3
제1절 광역행정 이론	3
제2절 광역행정의 필요성 및 유형	5
제3장 외국의 국가광역행정	12
제1절 영국(Government Office)	12
제2절 독일(Bezirksregierung, 지역청)	16
제3절 프랑스(Prefecture)	18
제4장 국가광역행정기관 도입방안	21
제1절 국가광역행정기관의 필요성	21
제2절 국가광역행정기관의 위상	22
제3절 국가광역행정기관의 관할구역 설정(안)	23
제4절 국가광역행정기관의 기능설정 방향	24
제5절 국가광역행정기관의 인력운영 방향	27
제5장 국가광역행정기관 기능조정방안	28
제1절 자치1계층제하에서의 국가-지방간 기능 재배분 방안	28
제2절 특별지방행정기관 기능의 재배분 방안	32
제3절 광역자치단체 기능의 재배분 방안	36
제6장 정책제언 및 기대효과	49

제1장 연구의 목적 및 범위

제1절 연구의 배경 및 목적

- 현재 정치권과 학계에서는 지방행정체제에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있으며 시·군 자율통합이 추진되고 있어 향후 지방행정체제에 대한 변화는 불가피 할 것으로 보여짐
- 지난 17대 국회의 허태열 의원이 제시한 행정체제 개편안을 비롯하여 다양한 대안들이 제시되고 있는 실정임
 - 현재 국회에 계류되어 있는 지방행정체제 개편에 관한 법률안에는 권경석 의원안, 우윤근 의원안, 이명수 의원안, 박기춘 의원안, 허태열 의원안이 있음
- 정치권 등에서 제시되고 있는 다양한 지방행정체제개편 대안 중에서 가장 큰 변화라 할 수 있는 도의 폐지와 시·군·구의 통합광역시 형태가 추진되는 경우, 기존의 국가 사무와 국가위임사무, 특별지방행정기관의 사무 등에 대한 조정이 불가피함
 - 현재 주요 개편대안으로 거론되고 있는 지방행정체제개편이 1계층제의 단층제가 채택 될 경우 국가의 관할범위에 대한 문제와 지방의 특수성을 고려한 행정을 위하여 국가와 지방행정을 연결할 수 있는 고리가 필요함
 - 즉, 거시적으로 국가가 추구하는 지방정책적 목표를 달성하기 위하여 중앙정부 직속의 국가광역행정기관이 필요하게 됨
- 본 연구에서는 지방행정 1계층제로의 행정구역개편이 이루어질 경우를 전제하여, 기존에 광역지방자치단체가 수행하던 사무 중에서 국가사무의 효율적인 수행을 위한 국가광역행정기관의 설치와 운영에 필요한 사항을 모색해 보고자 함

- 국가광역 행정기관의 설치방안에 대한 모색은 향후 지방행정체제 개편의 논리와 그 방안을 모색하는 기반이 될 수 있으며 도의 기능변화에 따른 중앙정부-자치단체간의 기능배분과 지방자치단체-특별행정기관간의 기능배분에도 기여할 수 있음
- 광역행정기관 설치에 대한 대안의 합리성과 타당성은 주민에 대한 지방행정체제 개편의 수용성을 제고할 수 있음

제2절 연구 범위 및 내용

- 연구의 대상은 기존 광역자치단체의 조직, 기능 등을 중심으로 하여 분석하고 계층구조개편에 의해 국가가 직접 수행해야할 사무를 구분함
 - 특별지방행정기관의 조직과 기능을 분석함
- 내용적 범위는 국가광역행정기관의 필요성과 제도, 기능, 과제를 중심으로 한정함
- 도의 기능 개편에 따른 분권화와 특별행정기관의 체제 개편, 국가광역 행정기관으로서 도의 기능 이관을 주요 연구내용으로 함

제2장 광역행정에 대한 이론적 논의

제1절 광역행정 이론

- 광역행정의 필요성은 행정의 능률성과 민주성을 제고하고, 복수의 지방자치단체가 지역발전을 위해 연합하여 노력하며, 갈등을 최소화할 수 있다는 것으로 요약됨
 - 선진국 사례에서 이를 제시하고 있으며, 이는 지방자치단체간의 협약에 의해 공동의 목적을 달성해야 한다는 논리가 대두되는 계기가 됨
 - 특히, 70년대 후반부터 90년대 중반까지 미국에서 이루어진 신지역주의(New Regionalism)와 1960년대 후반부터 1970년대 초까지 이루어진 독일의 지방자치단체 간 통합은 광역행정의 필요성을 제기하는 계기가 됨

1. 협력과정이론

- 조직상호간의 작업은 한 조직이 다른 조직과 협동해야 할 필요성을 가지게 하는 환경이 조성되기도 하며, 이러한 필요성은 협력을 통해 목적을 달성하려는 노력을 기울이게 함
- Emery와 Trist(1965)는 환경의 복잡성에 따른 불확실성을 감소시키고 조직의 안정성을 증가시키기 위한 조직들 간의 연계성이 필요하다는 주장으로 조직상호 간의 작업은 다른 조직과 협동해야 할 필요성이 발생하게 되며 이에 따라 협력이 필요하다는 이론을 제시하고 있음
- 협력의 구성, 목적 그리고 과정에 대한 비공식적인 합의도 도움이 되지만, 공식적인 합의는 책임성을 강화한다는 점에서 유용하다는 이론임
 - 생존을 위해서 자원을 획득하고자 하는 조직은 환경에 맞는 구조, 과정 그리고 전략이 필요하다는 이론으로 네트워크를 강조함
- 협력에 있어서 공공가치는 협력자들의 장점을 활용하면서 한편으로는

협력자들의 단점들을 최소화하고 보완함으로써 창출할 수 있다는 이론이라 할 수 있음

2. 집단행동이론

- 거버넌스, 집행, 조직의 자율성, 상호성, 그리고 신뢰와 호혜의 규범이라는 5개 차원은 공동의 이익을 얻고 공동의 피해를 최소화하는 쪽으로 이동하기 위하여 집단으로 문제를 해결하려는 경향이 있다는 이론임 (Ostrom 1990)
- 5개 차원들 가운데 거버넌스와 집행은 구조적차원이고 상호성과 규범은 사회자본의 차원이며, 조직자율성은 기관차원이라고 볼 수 있음
 - 집단행동을 위한 협력당사자간의 이해가 합치되는 분야를 중심으로 광역행정이 추진된다고 보고 있음
- 공동의 의사결정이 어렵다는 전제에서 신뢰도는 집단행동의 가능성을 증가시키는 요인이며, 자신의 의무를 수행하기보다는 신뢰할 만한 처벌을 요구함으로써 목표를 달성할 수 있다는 전제가 있음

3. 거래비용이론

- 기능이 복잡하고 분권화된 정부에서는 규모의 경제와 과잉의 문제를 가지고 있다는 전제에서 출발하고 있음
 - 지방자치단체들 사이의 협력은 일종의 집단행동으로 사회간접자본과 지역개발을 위해 자치단체 간 협력으로 거래비용을 낮추고자 한다는 이론임
- 정부 간 관계에서 거래비용이론을 적용하면, 광역행정은 거래당사자인 지방자치단체의 비용을 최소화하고 배분을 효율적으로 제고할 수 있다는 이론으로 공공재 배분의 오류를 수정할 수 있고, 과잉효과를 감소시킬 수 있음

- 협력적 광역행정은 정보, 조정비용을 최소화할 수 있으며, 지역의 편익을 공정하게 배분하는데 비용을 최소화할 수 있다는 것임
- 또한, 집행 및 통제비용과 지역협약을 협상하는 공무원들에게 대리비용을 감소시키고 효율성과 성과를 제고할 수 있기 때문에 광역행정을 실시한다는 이론

제2절 광역행정의 필요성 및 유형

1. 광역행정의 필요성

- 광역행정의 한계에도 불구하고 필요성이 증대되는 시점에서 광역행정이 주는 효과는 다음과 같이 네 가지 측면으로 요약될 수 있음
- 행정효율성
 - 현재까지 중앙정부 주도의 행정은 경제개발위주의 정책 관점에서 도시와 농촌의 상호보완적 관계를 가진 생활권과 경제권 중심의 정책 전환의 필요성이 제기되고 있음
 - 광역행정은 권역 내 상호의존적이며 복합적인 행정처리의 효율성 확보 및 정치적, 기능적 통합에 기여하며 중복투자 및 행정서비스를 포함한 광역적 사무 관련 재원의 한계를 극복할 수 있음
 - 서비스 공동생산 방식의 효과적 광역행정을 통해 주민만족을 도모할 수 있음
- 지역 간 개발격차 완화
 - 중앙정부의 획일적 개발전략을 지양하는 한편 도농, 대도시와 주변도시 간의 재정격차 완화, 행정서비스의 균질화를 도모할 수 있음
 - 광역-광역 간, 기초-기초 간 수평적 상호경쟁과 협상적 관계 구축 및 활성화를 도모할 수 있음

- 궁극적으로 전국적·광역적 통합성 고취를 통한 자치단체의 경쟁력을 제고할 수 있음
- 정책참여거버넌스의 활성화
 - 지방자치단체간 수직적, 수평적 경쟁 촉진과 공정한 배분을 도모할 수 있음
 - 상위정부의 법령, 계획, 정책 등의 입안 및 실행에 지방자치단체가 적극적으로 참여하여 의견반영을 할 수 있다는 측면에서 정책참여 거버넌스의 활성화 효과를 기대할 수 있음
- 지방자치단체간 갈등의 해결
 - 지방자치단체간의 이익과 발전을 위한 이해관계는 지방자치단체 계층간, 인접 지방자치단체와의 갈등으로 확산되고 있으며 이러한 갈등을 최소화하고 공동의 발전을 꾀할 수 있음

2. 광역행정의 유형

1) 협약형

- 2개 이상의 지방정부가 협약을 통해, 공동의 목표를 달성하기 위한 협력을 기초로 필요한 행정사무를 수행하는 방식임
 - 지방자치단체 간 협약에 의해 일부사무를 수행할 기관을 지정해 행정서비스를 제공하는 방식으로 협약기한이 만료되면 해지되는 것이 일반적임
- 협약형은 중복되는 행정서비스를 규모의 경제관점에서 지방자치단체간 공동협약을 맺어 문제를 해결함으로써 지방자치단체의 행정서비스제공에 대한 수요와 공급의 측면에서 경제적 합리성이 있는 경우에 실시함
- 지방자치단체 간의 업무를 수행함에 있어서 공동의 절차를 사용하는 방식으로 일반적으로 선진국의 경우 상하수도, 쓰레기, 소방, 도서관, 교도소, 도로 인허가 등에 관한 사무를 수행하고 있음

- 지방자치단체간 공동협약에 의해 행정서비스를 제공함으로써, 지방자치단체의 단체장과 의회가 정치적 지원을 위한 협력문화를 제공할 수 있는 장점이 있으며, 행정절차나 관리의 편의성이 높은 장점을 가지고 있음
- 계약당사자인 지방자치단체간의 신뢰와 파트너십이 전제되어야 함
 - 파트너십 유지를 위해 소유와 관리의 형평성과 평등성이 요구되어지고 협력을 위한 공동의 노력이 필수적임

2) 협의회형(행정협의회)

- 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있도록 지방자치법 제152조에 규정하고 있음
 - 광역지방자치단체가 구성원이면 행정안전부장관에 보고하며 기초자치단체가 구성원인 경우 시·도에 보고하여야 함
- 행정협의회는 협의회조직을 구성하고 회장과 위원으로 구성되며, 회장과 위원은 규약에 따라 지방자치단체 직원 중에서 선임하는 제도임
- 협의회는 일반적으로 지방자치단체의 참여와 탈퇴가 자유로운 방식임
 - 협약형이 집행기능에 주로 운영되어지는 것에 비해 협의회 방식은 계획, 조사, 자문, 조정기능을 주로 수행하게 됨
 - 일반적으로 인구비례에 의한 분담금을 재원으로 운영되어지고 있으며, 일부는 중앙정부의 보조금에 의해 운영되어짐
- 지방자치단체간 행정협의회의 구성은 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 각각 의결을 거친 후 고시하여야 함
 - 행정안전부나 시도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고 할 수 있음

- 법적 근거를 보유하지 않는 형태로 지방자치단체의 독자성이 제한되지 않는 협력방식임
- 행정관할권, 주민생활권, 문화권, 요수권역이 불일치하는 경우, 사무의 공동 처리로 인한 비용 절감과 효율성 제고를 위해 활용가치가 증대하는 추세임
- 유형
 - 기능 : 사무의 공동집행, 관리를 담당하는 협의회, 관리집행시의 조정을 담당하는 협의회(중복되는 형태가 일반적임)
 - 계층 : 광역자치단체간 행정협의회, 지방자치단체간 행정협의회
- 지방자치단체간의 협의회에 의해 규약이 정해지며, 일반적으로 인구비율 등에 의한 기여금을 분담하여 운영하는 방식임
 - 수질오염, 광역교통행정 및 계획 수립, 쓰레기·폐수처리 계획, 노인복지, 지역개발계획 등의 사무를 관장하는 방식임

3) 조합형

- 지방자치단체조합은 "둘 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 상호 협의로 규약을 정하고 그 규약에 따라 설립한 법인격을 갖춘 단체"라고 정의 할 수 있음
- 지방자치단체조합은 공공의 법인격을 갖춘 법인의 형식으로 설치되어지며, 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 두고, 이에 대한 선임은 조합의 규약에 의해 이루어짐
- 지방자치법 제162조에는 지방자치단체조합의 규약에 대한 조항을 두고 있으며, 규약에는 지방자치단체조합의 명칭, 구성하는 지방자치단체, 사무소의 위치, 사무, 조직과 위원의 선임방법, 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법 등에 대한 규정을 두고 있음

- 대표적인 지방자치단체조합의 활용 형태는 일본의 일부사무조합, 독일의 목적조합(Zweckband)이 효과적으로 운영되어지는 형태임
 - 우리나라 지방자치조합보다 상대적으로 강한 자치권을 부여하고 있음
- 일본의 지방자치단체조합은 둘 이상의 지방자치단체 간에 그 사무의 일부 또는 전부를 공동으로 처리하기 위해 협의에 따라 규정을 정하고 설치하는 특별지방자치단체로 정의하고 있음
 - 지방자치단체조합은 일부 또는 전부사무조합을 결성하여 위임된 사무를 독자적으로 결정·수행하는 방식으로 정관에 따라 권한과 의무를 가지고 있음
- 독일의 목적조합은 지방자치단체의 의무적 사무를 효과적으로 달성하기 위하여 공법상의 기관으로 설립되어지며, 지방자치단체간, 집행기관이 없는 자치단체, 또는 특별행정관서, 그리고 법인도 회원이 될 수 있도록 다양한 형태를 가짐
 - 목적조합의 설립은 조례형식의 법률에 의하여 설립되며, 조례에는 가입단체, 사무명칭과 위치, 조직과 조합의 관할권, 소요예산에 따른 조합원의 분담금 비율, 공시의 방법, 청산시의 요건 등을 명시하도록 규정하고 있음
 - 목적조합은 조합원총회와 조합장으로 구성되어지며, 총회 내에 상임위원회를 구성할 수 있고, 조합의 집행권한을 담당하는 집행기관을 두고 있으며, 이들 업무는 공무원이 담당하고 있음
 - 감독관청은 주의 내무부나 구역청이 있는 경우 구역청장이 담당하며, 감독관청의 허가를 받아 설립되어짐
 - 독일의 지방자치단체에는 많은 목적 조합이 있으며, 이들 조합이 성공하는 배경에는 책임운영기관으로 운영하는 경우가 대부분이며, 공무원을 임용하여 계약기간동안의 자율적 운영을 보장하고 있음

4) 특별자치구형

- 일반적인 지방정부와는 달리 행정, 재정상의 독립성을 가지고 일반 지방정부가 수행하지 않는 특별행정서비스를 제공하는 방식으로 미국에서 소방, 쓰레기 수거, 수도사업 등을 실시하고 있음
- 일본은 특별자치구형태로서 광역행정연합을 제도화(1994년, 지방자치법 개정)하고 있으며, 집행기관과 의회의 구성을 법적으로 의무화함
- 미국에서 흔히 볼 수 있는 제도로서, 특별자치구는 독립적이며, 일반적인 정부와는 행정상, 재정상 독립되어 존재하는 특수목적의 정부단위로 일반정부에서 공급되지 않는 특별 서비스를 공급하고 있음
 - 시민들이 시나 카운티로부터 받을 수 없는 서비스를 제공하기 위하여 형성된 정부단위로 지방정부가 과세권이 없거나, 시민들이 원하는 서비스를 산출하는데 필요한 자원조달을 위한 대출권이 없을 때 필요한 것으로 나타나고 있음
 - 특별자치구가 제공하는 서비스는 의료, 소방 등의 서비스에서부터, 모기퇴치, 공동묘지관리 등에 이르기 까지 광범위하게 이루어지고 있음

5) 국가광역행정기관

- 광역적 지역개발이나 시설정비 시, 광역자치단체간 계획적 조정 역할을 수행하는 공적 기관으로 상급기관인 국가행정주체에 의해 설치되어 운영되어지는 행정기관임
- 우리나라에서 국가광역행정기관은 아직 운영되어지고 있지 않지만, 국가행정을 지방차원에서 수행하는 특별지방행정기관이 있으며, 이는 중앙정부의 지역사무소형식을 취하고 있음
- 국가광역행정기관은 조정기구로서 중앙정부의 지도감독을 받으며, 지방자치단체에 대한 복무감독권한을 부여하는 것이 일반적 위상임

- 국가광역행정기관의 해외사례로서 프랑스의 뵘레페(Perfect)와 독일 베찌르크(광역청, Bezirksregierung)가 있으며, 프랑스의 뵘레페는 중앙정부의 광역행정을 지역에서 담당하는 기관이며, 광역청은 주정부의 하급기관으로 집행기관을 가지고 있으며 의회를 구성하지 않는 것이 특징임

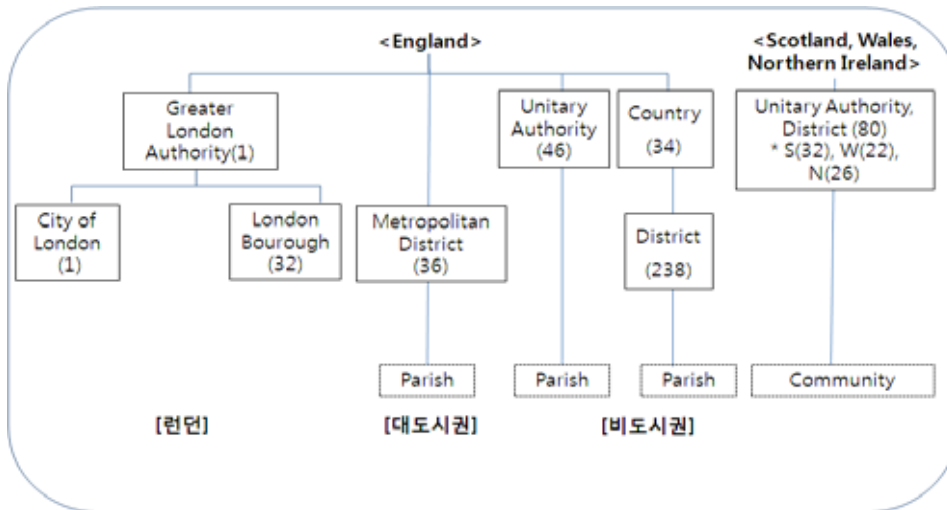
- 광역행정기관 중에서 국가광역행정기관은 지방자치단체간 협약, 협의회, 조합, 등과 같이 지역적 경계를 가지고 있지만, 국가광역행정기관은 중앙정부의 기관으로 지역적 경계를 가지고 있지만, 행정계층상의 위상을 달리하는 특징을 가지고 있음

제3장 외국의 국가광역행정

제1절 영국(Government Office)

- 영국의 지방행정계층은 단층제로서 중요한 특징을 가지고 있으며, 단지 인구밀집도가 낮은 country지역에서 아래 <그림 3-1>과 같이 2층제의 구조를 가지고 있음

<그림 3-1> 영국 지방행정계층



- 1997년에 제정된 Regional Department Agency는 국가광역행정기구로서 국가사무를 수행하고 있으며, 지역행정으로 자율성을 가지고 운영되고 있음

1. 지역개발기구(Regional Department Agency) 설립 근거 및 도입 배경

- '98년 제정된 지역발전기구법(RDA Act)에 따라 '99년 4월 설립됨
- 지역별 전담 사무소(Agency)가 지역의 특성을 반영한 지역경제발전을 종합적으로 주도함
- 지역경제 이익 창출, 경쟁력 제고, 지속가능한 개발을 목적으로 시작됨
- 주요 업무로는 지역경제발전업무를 수행함
- 그밖에도 지역 간 개발 격차 해소를 위한 정책적 노력을 추진하고 있음

2. 기구 조직 구성(Structure)

- 중앙정부와는 별도의 준(semi) 자율적이며 독립적인 운영방식을 가지고 있으며 민관 파트너십에 의하여 독자적으로 설치됨
 - 전국(nation)수준의 지역개발기구를 England, Wales, Scotland로 구분하고 이들의 하위에 지역(region)별 지역개발기구를 설치함
 - 이들 각 지역은 England 9개, Wales 6개, Scotland 13개의 RDA를 두고 있음
- 런던지역개발기구(LDA)의 경우 2000년에 설립됨
 - 지역 내 구성원(학계, 지역공무원, 시민, 봉사단체, 기업인사, 기타 관련 분야 전문가 등)의 참여와 협력을 중심축으로 운영됨
 - 주요 의사결정역할을 담당하는 지역개발청장과 운영위원회 위원을 포함 총 (8~)15인으로 구성됨
 - BERR Ministers에 의해 임명됨 (단, 시장에 의해 임명되는 런던은 제외)
 - 위원회는 지역정부, 자원봉사 및 시민단체 기구, 기업 인사로 구성되며 주요 기업인사가 운영위원장을 역임함

3. 5가지 주요 정책 목표

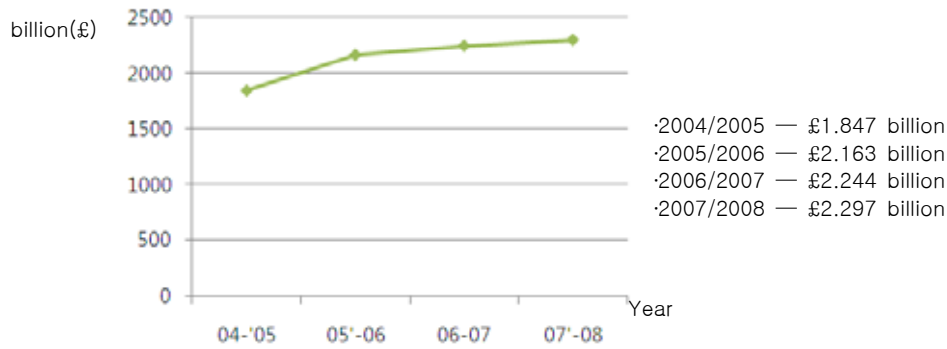
- To further economic development and regeneration :
경제 발전 및 부흥 정책
- To promote business efficiency, investment and competitiveness :
기업 효율성, 투자, 경쟁력 제고
- To promote employment :
고용 촉진
- To enhance development and application of skills relevant to employment :
일자리 관련 산업기술 발전 및 활용 제고
- To contribute to sustainable development:
지속가능한 발전기여

※ '07년 RDA의 교통, 주택, 계획을 포함하는 기능과 목표 확대가
Sub-national review of economic development로 부터 건의 된 바 있음

4. 재정 조달 및 운영

- 주요 재원은 중앙정부로부터 조달받으며, 지속적으로 예산이 증가하는 추세를 보임
 - 중앙정부는 RDA와의 협의 후, 재무성과의 승인을 걸쳐 예산을 책정함
- RDA 관련 6개의 중앙정부부서가 수행하는 13개 프로그램을 하나로 통합해 예산을 차등 배정하는 통합재정화(Single Pot)방식을 '04년부터 시행하고 있음
 - 통상산업성(DTI)은 RDA가 작성한 경영계획(Corporate plan)을 검토 후 승인과정을 거쳐 예산 운영을 결정함

<'04~'08년까지의 예산 현황>



5. 평가 체계

- 2005년 4월~2008년 3월에 걸친 수행평가는 크게 경영계획(Corporate plan) 보고와 IPA(Independent Performance Assessment) 두 가지로 구성됨
 - 매년 목표·성과·활동을 검토하는 key lines of inquiries를 토대로 자체 평가(Self-assessment)를 실시함
 - '02~'08년까지 RDA는 Regional Economic Strategies(RESs) and the Government's high-level Public Service Agreement(PSA) 목표를 토대로 활동 성과와 평가 관련 보고서를 제출한 바 있음
- IPA(Independent Performance Assessment)를 채택하여 '04년 최초로 실행하였음

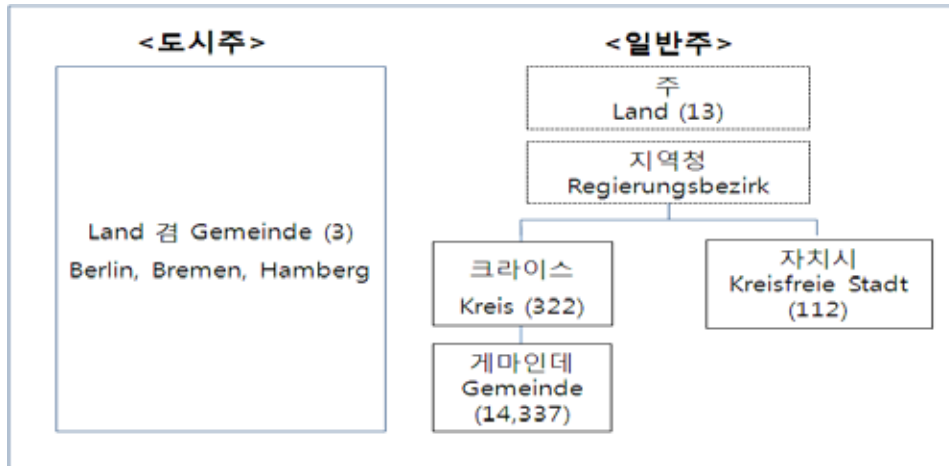
6. Planning 및 주요 내용

- 3년 단위 경영계획(Corporate plan)을 보고하고 2년마다 updated 시킴
 - 경영계획(Corporate plan)은 중앙정부로부터 조달된 예산의 운용과 실천 계획이 주요 내용임
 - 지역경제개발전략(Regional Economic Strategy)에 따른 RDA 전반에 걸친 예산 운용과 비중을 보여줌

제2절 독일(Bezierksregierung, 지역청)

- 독일 지역청은 아래 <그림 3-2>와 같이 주정부의 하부기관으로 설명되어지며, 지방자치단체의 지도감독기관으로 볼 수 있음

<그림 3-2> 독일 지역청



- 독일의 지역청은 Regierungsbezirk, 또는 Bezierksregierung으로 명칭되어지며, 비교적 규모가 큰 주에 설치되어 있음
 - 주정부의 국가사무를 수행하기 위한 주정부의 기구로서 관할구역 내에 설치되어 있음
 - 주로 특별행정기관의 사무를 수행하고 있으며, 산림, 경찰인사행정, 학교인사행정을 담당하고 있으며, 각주별 특성을 고려하여 기능의 차이를 가지고 있음
- 본 연구의 국가광역행정 기관으로서 비교 가능한 모델임
 - 지방자치단체가 수행할 수 없는 사무를 담당하며, 지방자치단체가 사무이양을 요구하는 경우 지방자치단체에 이양하고 있음

□ 노르트라인베스트팔렌주의 지역청

- 노르트라인베스트팔렌주는 독일에서 가장 큰 주임
 - 면적이 34.088,31 km²이며, 인구가 17.996.621명(2007.12.31.)으로 주정부의 지역청을 5개(문스터, 뒤셀도르프, 쾰른, 안스부룩, 데트몰트)두고 31개 군(Kreise)과 23개 자치시(kreisfreie Städte)로 구성되어있음

- 지역청은 국가행정관청(주정부)으로 노르트라인 베스트팔렌주의 문스터 지역청의 경우 1803년에 설립되었으며, 역사적으로 통일국가지질의 전통적 행정을 담당함
 - 관방학으로 대변되는 경찰국가의 치안을 담당하는 행정구역으로 그 전통을 가지고 있으며, 이러한 고전적 국가기능을 중심으로 국가광역행정 단위를 설정하였음

- 지역청을 주정부의 확장된 팔(verlaengerte Arm der Landesregierung)이라는 표현을 사용하고 있으며, 이는 주 정부의 국가행정을 담당한다는 의미임

- 주정부의 행정 중에서 지역의 다양한 특성을 고려한 전문행정의 수행을 돕기 위한 방안으로 지역청을 설치하고 있음
 - 지역청의 주요업무는 종합적 계획에 의한 지역개발이 주 업무이며, 지구기반시설을 포함한 기획과 허가절차에 관한 사항과 산업지역계획, 항만, 자연보호구역 등을 수행하고 있음
 - 이러한 과제는 각 부서의 이해관계가 얽힌 업무로서 구역청이 이를 통합하여 결정함으로써 절차상의 비용을 절감할 수 있다는 장점이 설립의 정당성이 되고 있음

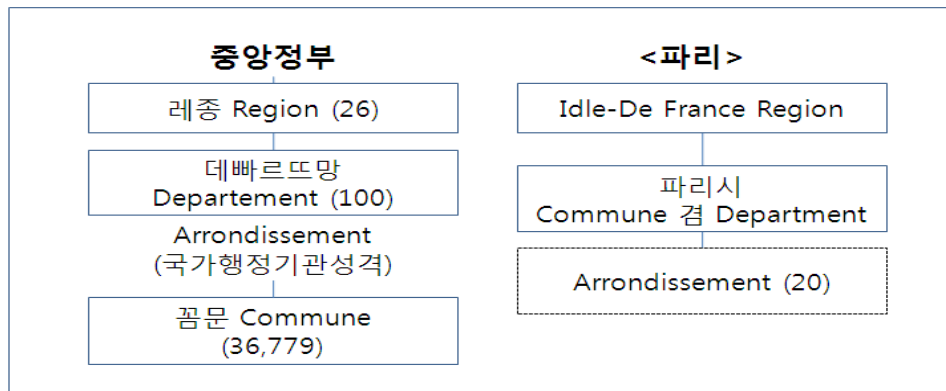
- 지역청은 주정부의 위임에 의해 관할권을 부여받아 수행하고 있으며, 관할구역내의 지방자치단체에 대한 지도감독권을 가짐
 - 지역청은 지방자치단체의 예산 운영에 대한 자문과 지도감독권을 가지며, 고층건물 지도감독(층수에 따라 주정부와 지방자치단체가 관할권을 분할하고 있음), 문화재 관리 지도감독 등 건설에 관한 사무의 지도감독권을 가지고 있음

- 또한 지역청의 사무에는 전문성감독권, 법률감독권, 직무감독권을 가지고 있음
- 문스터 구역청의 경우 1000개 이상의 학교에 대한 지도감독권을 가지고 있으며, 이는 교육진흥을 위한 자문기능을 포함하고 있음
- 지역청의 지도감독원에는 환경보호 지도감독권, 농업, 어업, 쓰레기처리, 수자원관리, 고용보장, 자연보호를 포함하는 모든 지방자치단체의 지도감독기능을 포함하고 있음

제3절 프랑스(Prefecture)

- 프랑스의 지방자치단체는 레종, 데빠르뜨망, 꼬문으로 이루어져 있으며, 레종은 광역도로서 공간적으로 몇 개의 데빠르뜨망을 포괄하고 있음
 - 지방자치단체는 주민의 직접선거에 의해 선출된 의원으로 의회를 구성하고 있으며, 조직 및 재정의 자치권을 보장하고 있음
- 프랑스의 지방행정조직은 아래 <표 3-1>과 같음

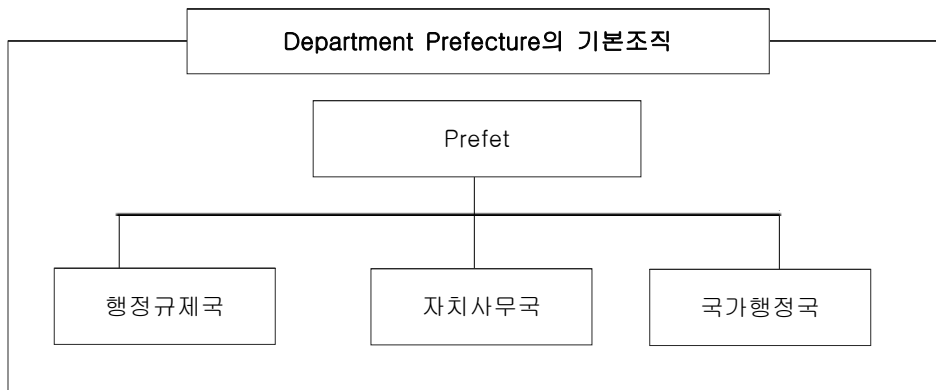
<표 3-1> 프랑스 지방행정조직



- 프랑스의 레종에 비교될 수 있는 계층에 브레페(Prefet)라는 중앙정부의 하위기관을 설치하고 있으며, 국가행정을 담당하는 기구로서 중앙정부의 사무를 담당하고 있음

- 브레페는 레종의 소재지에 설치되어 있는 Department Prefecture의 브레페(Prefet)가 레종의 기관장을 겸임함
- 브레페는 지역의 중앙정부로서 또한 국가지사로서 지방자치단체를 견제하고, 지방자치단체에 대한 지도감독 기능도 수행하고 있음
 - 프랑스의 브레페는 전통적 행정의 중심으로 야경국가의 기능을 수행하였으며, 특히 경찰행정, 경찰인사, 경찰시설물 관리 등을 직접적으로 수행하고 있음
 - 브레페는 프랑스 내무부 장관과 수상의 제청으로 대통령이 임명하며, 직업공무원으로 보하고 있음
- 국가지사의 임무는
 - 국민의 안전을 수호하는 임무를 지고 있으며, 이는 외부의 침입이나 재난재해로부터 국민과 재산을 보호하는 사무를 수행하고 있음
 - 국가지사는 지역의 국민으로부터 위임받은 주권행사로서 지방수준에서 수행하는 사무에 대하여 국가를 대리하여 수행하며, 이는 단일국가의 통일성의 원칙을 유지하는 이념임
 - 국가지사는 정부의 대표로서 지방에 상주하는 최고급관료로서 중앙정부의 각 부처에서 파견된 중앙공무원을 지휘하고, 각종 계약 및 대외적 관계에서 정부를 대표하는 권한을 가짐

<Department Prefecture의 기본조직>



- 행정규제국 : 선거관리·일반행정과, 민원·외국인관리과, 교통과, 도시계획·환경과 등으로 구성됨
- 자치 사무국 : 적법성 통제·예산통제과, 행정과, 소재지사무과 등으로 구성됨
- 국가행정(활동)국 : 경제활동·고용과, 국토개발·계획과, 국가사무행정과 등으로 구성됨

제4장 국가광역행정기관 도입방안

제1절 국가광역행정기관의 필요성

- 국가광역행정기관의 필요성은 중앙정부차원의 지역행정 조직필요성에서 그 특징과 배경이 고려되고 있음
 - 행정효율성과 민주성이 지방자치단체 간 협력 속에서 달성되어질 수 있는 점도 있지만, 국가단위의 지역 행정기관이 수행하여야 할 행정의 통일성과 행정의 일체성에서 그 필요성을 찾을 수 있음
- 현행 자치2계층제가 자치1계층제로 전환되면, 광역자치단체는 폐지되어 지며
 - 시·군·구를 평균인구 70만명(50만 이상 시규모 급) 정도로 통합하게 되면, 지방자치단체의 수는 70개 내외가 됨
 - 시·군·구를 평균인구 100만~200만명(광역시 규모급) 정도로 통합하게 되면, 지방자치단체의 수는 30~50개 미만 정도가 될 것임
- 정책의 타당성 측면에서 보면,
 - 도가 폐지되면, 중앙정부(국가)는 16개 광역자치단체를 상대하던 것이 30개~70개 통합광역시를 상대해야 하므로 행정의 효율성이 저하될 수 있음
 - 이를 위해 국가의 광역적 사무의 효율적 관리를 위해서 국가광역행정기관의 설치가 필요시 됨
 - 규모의 경제측면에서도 30~70개의 통합광역시를 몇 개의 그룹으로 나누어서 관리하는 것이 합리적임
 - 시·도가 폐지되는 경우 시·도가 가지고 있던 조정기능이 일부 상실되어 외부효과의 내부화 측면에서 문제가 발생할 수 있기 때문에 이를 보완하기 위하여 국가광역행정기관의 설치가 필요함
 - 시·도의 폐지는 자치단체의 문화적 일체성 확보에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 유사한 문화권역으로 묶어 줄 필요가 있음

- 시·도의 폐지는 자치단체의 역사적 전통 보존 및 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 지역공동체의 형성과 주민의 자긍심 고취를 위하여 유사한 역사권의 통합은 필요함
- 정책의 순응성 측면에서 보면,
- 시·도의 폐지는 급진적인 행정체제 개편의 정치적 측면을 더욱 부각시키는 계기가 되어 행정체제 개편에 악영향을 미칠 수 있으므로 이를 순화시키는 완충장치로서 기존의 광역행정구역을 존중하는 국가광역행정기관의 설치가 필요함
 - 국가경쟁력 강화를 위한 기업간 전후방 연계효과, 노동시장의 유연성과 다양성, 상호작용 네트워크 등 자치단체의 통합효과를 극대화시킬 수 있는 권역별 국가광역행정관리시스템이 필요시 됨
 - 시·도의 폐지는 행정체제 개편에 대한 저항을 불러일으켜 행정체제 개편이 실패할 가능성도 있는데, 기존 시·도의 권역과 기본적인 골격을 유지하면서 점진적인 개혁을 추진한다는 인상을 주기 위하여 국가광역행정기관의 설치가 필요함

제2절 국가광역행정기관의 위상

1. 법적 지위

- 국가광역행정기관은 국가기관으로 함
- 현행 정부조직법상 특별지방행정기관의 지위를 갖도록 함
- 기존의 특별지방행정기관은 국가광역행정기관으로 통·폐합함
- 국가광역행정기관 소속 공무원은 국가공무원으로 함

2. 국가와 국가광역행정기관의 관계

- 국가광역행정기관은 국가기관으로 국가사무를 직접 관리하고 처리함
- 국가광역행정기관은 국무총리 직속기관으로 소속을 정함
- 국가광역행정기관장과 그 소속 공무원은 국무총리가 임명함

3. 국가광역행정기관과 지방자치단체의 관계

- 국가광역행정기관은 국가행정기관으로 지방자치단체의 상급기관은 아님
 - 다만, 국가광역행정기관은 지방자치단체와 관련된 국가사무를 처리할 경우, 관련 지방자치단체를 지도·감독할 수 있음
- 국가광역행정기관과 지방자치단체간의 공무원 인사교류는 가능하지만, 원 소속이 다르므로 상호 파견 형식을 취할 수 있음

제3절 국가광역행정기관의 관할구역 설정(안)

- 구역의 의미는 구역 내의 주민이 정체성과 동질성을 가지고 지역에 애정을 가질 수 있는 행정단위로서 구역개편 행정 규모의 경계를 고려하여 설정
- 국가광역행정기관의 관할구역은 현재의 행정구역을 유지하는 방안과 새로운 구역을 형성하여 효율성을 측정하는 방안으로 구분되어짐

1. 제1안 : 현행 도를 광역행정구역으로 설정

- 현재 도의 구역을 인정하여 국가광역행정기관을 설치 운영하는 방안으로 도의 정체성을 인정해주는 장점을 가지고 있음

- 새로운 제도 도입으로 인한 지역주민의 저항을 최소화할 수 있는 방안으로 단층제 내에서 지방자치단체의 행정서비스 전달을 원활하게 추진할 수 있음
- 계층원리로 볼 때 하위단위수가 과소한 행정체제를 유지하게 되는 단점을 가지고 있으며, 규모의 경제를 고려할 때, 기관유지를 위한 비용이 과다하게 발생할 수 있음

2. 제2안 : 광역경제권을 광역행정구역으로 설정

- 국가 행정기능 중 광역화하는 것이 효율성이 높은 업무는 광역경제권에 맞추어 초광역화하는 방안이 대안으로 제시될 수 있음
- 특별행정기관의 일부기능과 소방, 경찰기능은 광역권경제권에 통합함으로써 효율적 행정서비스 제공이 가능함
- 소방재난방재시스템의 경우 광역경제권을 중심으로 운영하며 인력과 장비 등을 전문화 할 수 있는 장점이 있음
- 현행 도의 정체성을 훼손하는 단점을 가지고 있지만, 규모의 경제를 살릴 수 있으며, 중앙정부의 부담을 최소화하고 중앙정부의 조정·통합의 본래기능을 수행할 수 있음

제4절 국가광역행정기관의 기능설정 방향

- 현재 도에서 추진하고 있는 기능을 개편하여 국가광역행정기관이 담당하는 기능을 재배분하여야 함
 - 도의 기능을 분석하여 아래 그림과 같이 분류할 필요가 있으며, 대상기능을 중앙정부와 자치단체간의 합의에 의한 분권화와 합리화가 전체되어야 할 것임

- 국가광역행정기관의 기능은 국가사무를 중심으로 구성되어지며 지방자치단체의 위임이 있는 경우에 한하여 자치사무를 담당함
 - 특히 지방자치단체에 대한 지도, 감독 기능, 자문, 조정기능, 광역적 기획기능, 재난기능으로 사무영역을 명시할 필요가 있음



1. 지방자치단체로 기능이양

- 지방자치단체인 도의 기능이 시·군에 이양되어야 할 것이며, 시·군이 담당할 수 없는 기능에 대해 국가광역행정기관이 담당한다는 원칙이 필요함
- 지방행정체제 개편의 중요한 방향인 분권화의 맥락에서 시·군이 수행하기 부적절한 사무라도 우선적으로 이양하며, 이양 후 지방자치단체가 수행하기 곤란한 사무에 대해 국가광역행정기관에 이관하는 차별이양이 전제될 필요가 있음
- 현재 추진되고 있는 자치경찰제도나 방재업무는 광역행정권과 연계하여 추진하는 방안도 고려될 수 있음
 - 지역방재, 소방안전사고 관리는 시·군·구에서 담당하며 대형사고, 국가재난은 광역권 중심의 방재기관이 담당함

- 충청북도의 경우 본청에 73명, 소방서에 1,011명의 정원을 가지고 있으며, 이는 충북도의 정원 2691명에 40.28%에 해당함
- 경찰 행정에서 테러, 국경관리, 고속도로, 철도 등에 관한 경찰사무는 광역행정권을 중심으로 기능을 수행함

2. 민영화 및 민간위탁

- 국가광역행정에 따른 제도 변화는 행정의 합리화가 전제되어야 하며, 일부사무 또는 기능이 민간부문이 수행하는 것이 효율적이거나 생산적일 경우 민영화 또는 민간위탁을 실시하여야 함
- 도의 문화체육시설, 시설물 등이 이에 해당하며, 필요에 따라서는 책임 운영기관으로 전환하여 민영화로 이전해가는 전략도 필요함

3. 특별행정기관 유사업무 이관

- 도와 특별행정기관과의 유사중복업무에 대한 많은 학계의 보고가 있으며, 이들 기능은 우선적으로 통합하여 시·군에 이양될 필요가 있음
- 시·군이양이 불가능하다고 판단되는 기능에 대해, 특별행정기관 이양을 고려해야 할 것임
- 특별행정기관에 업무이관이 이루어지는 경우 전제가 되어야 하는 것은 국가광역행정으로의 업무통합을 전제로 고려되어야함
- 특별행정기관은 국가행정을 담당하는 국가광역행정으로 통합하는 것을 원칙으로 할 수 있음

4. 국가광역행정 기능수행

- 도의 기능 중 시군이양, 민영화, 민간위탁, 특별행정기관으로의 업무이관이 불가능한 기능만을 중심으로 국가광역행정기관이 그 기능을 수행함

- 주민에 대한 행정서비스 제공이 직접적으로 이루어지는 기능은 국가광역 행정기관이 담당할 수 없다는 원칙의 수립이 필요하며, 국가적 계획이 필요한 기능만을 국가광역행정기관이 담당하는 기능재배분이 필요함

제5절 국가광역행정기관의 인력운영 방향

- 국가광역행정기관의 인력은 국가공무원으로 임용하는 것을 원칙으로 하며 중앙부처공무원이 보임 받는 형식을 가져야 함
 - 독일, 프랑스의 사례처럼 국가직 공무원으로 국가광역행정기관을 구성하고, 개별부처와 상호교류 근무하는 인사시스템을 구축할 필요가 있음
- 도의 인력이 시·군에 재배치됨으로 인적역량이 지방자치단체에 지속됨으로 지방자치역량 감소를 최소화 할 필요가 있으며, 이로 인한 지방자치 후퇴라는 국민적 정서를 최소화 할 수 있음
 - 또한, 지방자치단체의 인건비 부담을 감소시켜 지방자치단체의 재정자립에 기여할 수 있음
 - 지방자치단체의 인건비 총액의 감소로 지방재정의 실제적 자립을 지원함으로 새로운 정책에 대한 저항을 최소화 할 필요가 있음
- 광역행정기관의 설치는 현재의 행정안전부의 하부행정기구로 설치하는 것이 합리적일 것으로 판단되며, 광역행정기관의 직무에 따라 정원을 산정하여야 함
 - 독일과 프랑스의 경우 보임발령에 의해 각 부처로부터 순환근무하며, 기관장은 내무부의 공무원으로 보임하는 방식으로 운영되고 있음

제5장 국가광역행정기관 기능조정방안

제1절 자치1계층제하에서의 국가-지방간 기능 재배분 방안

1. 사무재배분의 원칙과 기준

- 도가 폐지되면, 도의 사무는 기본적으로 국가기관인 국가광역행정기관과 기초자치단체로 이관됨
 - 국가광역행정기관은 기존 도의 사무 중에서 기초자치단체로 이관되지 않은 사무와 특별지방행정기관사무 중 기초자치단체로 이관되지 않은 사무를 담당함
 - 기초자치단체는 신설되는 국가광역행정기관에서 담당하지 않는 기존 도의 사무와 특별지방행정기관의 사무를 담당함
- 기초자치단체 사무에 대한 사무배분 기준(안)은 일반적으로 기초자치단체 우선의 원칙이 적용되나, 기초자치단체에 대한 특별한 사무를 부여할 경우는 특별성의 원칙이 우선적으로 적용
- 기초자치단체 사무의 판단기준으로는 지역인접성, 현지성, 주민밀착성, 주민중심성, 지역개발성, 지역경제성, 지역사회 근접성, 우리나라 지방자치법 규정 등 8가지를 들 수 있음

<표 5-1> 기초자치단체 사무재배분의 판단기준

	구 분	세부기능	사 례
현 지 성	지역인접성	지역사회조직	취업정보센터 운영, 보육시설 지원, 경로식당 운영 지급 등
	현지성	교육·문화·체육 예술 진흥	유아원 ~ 고등학교 설치, 공공교육·체육·문화시설, 지방문화재단 리, 지방문화예술 육성 등
	주민밀착성	주민생활복지	사회복지시설, 노인/아동/심신장애자/청소년/부녀보호, 생활보호자지원, 보건진료기관, 전염병 예방·방역, 묘지·화장, 위생, 청소·오물 등

구 분	세부기능	사 례	
대 응 성	주민중심성	생활환경 시설	주거환경개선, 자연보호, 하천관리, 상·하수도·간이급수시설, 공원·녹지, 교통편의시설, 재해대책 등
	지역개발성	지역개발	지역개발사업, 지방토목·건설사업, 도시계획, 지방도로 등
	지역경제성	산업진흥	산업용수 시설, 농축수산물 생산·유통, 복합영농 지도·관리, 가축전염병 예방, 지역(특화)산업 개발·육성, 소비자보호, 공유림 관리 등
	지역사회 근접성	지역민방위·소방	지역·직장 민방위, 화재예방·소방 등
	지방자치법 규정	기관운영의 자율성	지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등

- 국가광역행정기관(가칭)의 사무 판단기준은 기초자치단체가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무의 경우 보충성의 원리에 의하여 국가광역행정기관, 중앙정부 순으로 사무를 처리하도록 기준안을 적용
- 국가광역행정기관(가칭) 사무의 판단기준으로는 조정역할, 지역계획감독, 광역서비스, 기초단체지원, 지역형평성, 지역간 이해관계성, 협력효과성, 행정적 통합성, 평등성, 지역환경체계성, 지역통일성, 지역전문성 등 12가지로 선정할 수 있음
- 중앙정부와 광역지방자치단체간 단계별 기능배분을 하기 위한 원칙과 기준을 찾아내기 위해서는 우선 외국의 기능배분 원칙과 기준에 근거하여 공통적으로 적용가능한 원칙과 기준을 정리한 뒤, 우리나라 실정법에서 규정하고 있는 사무배분 원칙과 기준도 함께 고려¹⁾되어야 함
 - 기능배분의 기본방향은 지방자치 이념의 기본방향으로서 이는 경제적 효율성, 사회적 형평성, 현지성, 자율적 책임성을 기본방향으로 하여야함
 - 각국의 기능배분 원칙들과 우리나라 지방자치법, 지방분권특별법 상의 원칙 등도 대상기능을 판단하는 기준으로 고려되어야 함

1) 김성호, 안영훈 외, 행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축, 행정자치부, 1999년 연구보고서.

2. 사무재배분의 단계

1) 제1단계 - 규범적 기능배분 판단기준

- 국가사무와 지방자치단체간 기능배분 기준을 설정하기 위해서는 국가사무가 구체적으로 제시되어야 함
- 국가사무와 자치사무를 구분하는 대전제로서 전 국민에 관련되는 사무는 원칙적으로 국가사무로 분류하고, 지역에 관련되고 지역적인 수준에서 구성되는 특정한 사무는 자치사무로 구분됨
- 기본적인 국가사무의 판단기준은
 - 첫째, 국가로서의 존립에 관계되는 사무
 - 둘째, 전국적·통일적으로 제정하는 것이 바람직한 국민의 제 활동 또는 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무
 - 셋째, 전국적 규모와 관점에서 시행되어야 하는 시책 및 사업(내셔널 미니멈의 유지·달성, 전국적 규모·관점에서 요구되는 국가사회간접 자본정비 등에 관계되는 기본적인 사항에 한정한다) 수행 등의 사무
 - 넷째, 국가주권성, 전국적 발전 및 기획성, 전국적 법제도화 및 전국적 지침, 기준통일성, 대외성, 고도의 기술성·특수성, 전문성, 광역성, 국가경제성, 전국적 배분성, 전국적 공기업, 중앙과 지방의 연계성, 전국적 복지성, 전국적 공익성 사무

<표 5-2> 사무재배분의 규범적 기능배분 판단기준

국가 통합성	세부기능	개념 및 기준
국가 존립성	국가존립 및 재정운영	국방, 외교, 병무, 남북교류, 조폐, 중앙선거, 국가재정·조직, 사법·행형, 국가경찰 등
전국적 통일성	국가적 계획	국토종합계획, 전국적 경제개발계획, 전국주요간선도로계획 등
	국가적 이익이 담보된 전국규모사업	공항항만·간척·철도 등 대규모 사업 등
	통일적 사무	도량형 기준설정, 의·약사 시험·면허, 통계조사, 측량, 근로기준설정 등
	국가적 환경사무	국유산림, 하천 등
	사회복지	전국적 실업대책, 사회보장, 생활보호 전국적 기준설정
	지방자치	국가적 지방자치정책, 전국적 지방재정기준운영, 시도자치단체 간 분쟁조정, 사무배분·기관설치 기준설정 적용
고도전문성	지식 및 기술분야	원자력, 국가적 차원의 지식정보화 사업 등

자료 : 법령사전심사 매뉴얼 개발에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 2006, p. 51.

2) 제2단계 - 사무특성상 판단기준

- 2단계 판단기준은 사무특성상 판단기준으로 이는 다음의 6가지에 기초하여 검토할 수 있음
 - 첫째, 편익지역의 공간적 제한
 - 둘째, 규모의 경제
 - 셋째, 서비스 공급의 통일화/다양화
 - 넷째, 공공재의 순수성
 - 다섯째, 누출효과(spillover)
 - 여섯째, 가치재의 항목들에 따라 판단

3) 제3단계 - 실천적 기준

- 해당 자치단체의 기관역량에 근거한 사무수행 능력으로 판단하므로 각 지방자치단체가 자체적으로 수행할 수 있는 사무수행 역량이 판단근거가 됨

- 지방자치단체의 지방의회 결정여부, 지방자치단체의 재정능력, 지방자치단체의 기술능력, 지방자치단체의 행정 및 인적 능력을 고려하여 단계적으로 사무배분이 이루어질 수 있음

제2절 특별지방행정기관 기능의 재배분 방안

1. 특별지방행정기관의 현황

- '08. 6. 30 현재 21개 부처, 4,565개 기관임
 - 公安행정기관(검찰청, 경찰청 등)과 현업행정기관(철도청, 우체국 등)이 대부분을 차지(기관수 86.25% 점유)하고 있음

<표 5-3> 특별행정기관 수

구 분	기관수	1차 기관	2, 3차 기관
합 계	4,565	264	4,301
노동행정기관	46	6	40
세무행정기관	182	53	129
公安행정기관	1,951	74	1,877
현업행정기관	1,986	8	1,978
기타행정기관	400	123	277

- '98 이후 점진적 감소추세임
 - 전반적으로 '95년 민선자치 이전까지 지속적으로 증가하였으나, '98년 외환위기 이후 구조조정 등을 거치면서 2007년까지 지속적으로 감소하다가 2008년에 다시 증가됨
 - 특히,公安행정기관과 현업행정기관에서의 증가 폭이 여타 분야에 비해 상대적으로 큼

<표 5-4> 연도별 특별행정기관 수

구 분	1987	1993	1995	1998	2003	2007	2008
합 계	6,895	7,783	7,247	7,402	6,574	4,492	4,565
노동행정기관	54	58	59	58	46	46	46
세무행정기관	170	198	202	204	175	181	182
공안행정기관	3,888	4,416	3,804	3,849	3,466	1,900	1,951
현업행정기관	2,185	2,507	2,575	2,693	2,495	1,974	1,986
기타행정기관	598	604	607	598	392	391	400

2. 특별지방행정기관 기능 재배분 방안

1) 기능배분의 원칙과 기본방향

- 새로 설치되는 국가광역행정기관은 현행 정부조직법상 특별지방행정기관에 해당되므로 기존의 특별지방행정기관은 국가광역행정기관에 통합됨을 원칙으로 함
- 특별지방행정기관이 국가광역행정기관으로 통합될 경우, 기존 사무와 기능에 대한 재배분이 이루어져야 함
 - 기존 기능 중 국가사무에 해당되는 부분은 국가광역행정기관으로 이관되어야 하며, 나머지 기능은 통합광역시로 이관함
- 국가지방광역행정기관 이관 사무로는
 - 특별지방행정기관 사무 중 초광역적 사무로 판단되는 대단위 지역계획 업무, 광역교통업무, 도로·하천 등 광역적 인프라 건설 등으로 국가지방광역행정기관으로 이관함
- 통합광역시 이관 사무로는
 - 주민의 일상생활과 관련된 복지 및 편익에 관한 대부분의 기능
 - 지역특성을 살리면서 광역시로서의 지방적 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
 - 기존에 국가가 법령에 의하여 도와 시군에 직접 위임했던 사무임

2) 기능배분방안

(2008.6.30현재)

유형별	부처별	기관명	이관 기준	국가광역 행정기관 이관기능
노동 행정 기관 (46)	노동부	지방노동청	전국적 통일성	△ : 국가적 계획사무 통일적 사무 : 근로감독
		지방노동사무소		×
세무 행정 기관 (182)	국세청	지방국세청 (서울, 중부, 대전, 광주, 대구, 부산)	국가 존립성	○
		세무서	국가 존립성	○
		지서	국가 존립성	○
	관세청	세관	국가 존립성	○
		세관감시소	국가 존립성	○

공안행정기관 (1,951)	법무부	지방교정청	국가 존립성	○
		교도소, 구치소, 지소	국가 존립성	○
		소년원, 소년분류심사원	국가 존립성	○
		소년원, 소년분류심사원 청소년비행예방센터	국가 존립성	○
		치료감호소	국가 존립성	○
		치료감호소 약물중독재활센터	국가 존립성	○
		보호관찰소	국가 존립성	○
		보호관찰소 지소	국가 존립성	○
		출입국관리사무소	국가 존립성	○
		외국인보호소	국가 존립성	○
	출입국관리사무소 출장소	국가 존립성	○	
	국토 해양부	철도공안사무소	전국적 통일성	○
		철도공안사무소 분소	전국적 통일성	○
	경찰청	고등경찰청	국가 존립성	○
		지방경찰청	국가 존립성	○
		지방경찰청 지청	국가 존립성	○
	경찰청	지방경찰청	자치경찰제 도입	×
		경찰서	자치경찰제 도입	×
		파출소	자치경찰제 도입	×
		지구대	자치경찰제 도입	×
	해양경찰청	지방해양경찰청	자치경찰제 도입	×
		해양경찰서	자치경찰제 도입	×
		파출소	자치경찰제 도입	×
현업행정기관 (1,986)	지식경제부	체신청	전국적 통일성	○
		우체국(감독국)	전국적 통일성	○
		우체국(소속국)	전국적 통일성	○
		우편집중국	전국적 통일성	○

※ 참고 ○ : 전체 기능을 국가광역행정기관으로 이관
△ : 제시한 일부기능만 국가광역행정기관으로 이관(나머지는 통합광역시로 이관)
× : 전체 기능을 통합광역시로 이관

제3절 광역자치단체 기능의 재배분 방안

1. 특별시·광역시 기능의 재배분 방안

- 지방자치법 시행령 [별표 2] 의 특별시·광역시 처리 사무 14항목을 기초자치단체 사무와 국가광역행정기관(가칭) 사무로 분류됨
- 현행 특별시·광역시 처리 사무 중 매장 및 묘지 사무, 청소·오물 사무, 도시계획 사무, 도로 개설 및 유지·관리 사무, 상수도사업 사무, 공공하수도 사무, 관광·휴양시설 설치·관리 사무, 교통신호기 및 안전표시 설치·관리 사무(8개 항목, 25개 사무)는 모두 기초자치단체 사무로 조정함
 - 인사 및 교육 사무(기초자치단체 내부 인사 교류), 지방재정사무(토지등급 설정 및 수정, 재산세 과세시가표준액의 결정), 지방토목·주택건설 사무(국민주택 건설사업의 시행, 국민주택 특별회계의 설치·운영, 아파트 지구개발에 관한 기본계획 수립), 대중교통행정 사무(시내버스·시외직행버스의 운행 등 대중 교통행정에 관한 사무, 대중교통수단의 조정·통제에 관한 사무), 지역경제 육성 사무(공설시장·도축장·농수산물 공판장 등에 관한 사무, 유통단지의 지정신청·조정 및 운영 관리, 농수산물 도매시장 개설·운영) 등 5개 항목, 11개 사무는 기초자치단체 사무로 조정함
- 지방궐도사업 사무(3개 사무)는 모두 국가광역행정기관(가칭) 사무로 조정함
 - 인사 및 교육 사무(지방공무원임용시험 및 각종 자격시험의 실시, 지방공무원의 교육·훈련 실시), 지방재정사무(토지등급 설정 및 수정의 승인, 재산세 과세시가표준액의 결정승인), 지방토목·주택건설 사무(민영주택 투기과열지구 지정), 대중교통행정 사무(도시철도의 설치·운영과 시민 이용에 관한 행정), 지역경제 육성 사무(지방공업단지의 조성·관리) 등 5개 항목, 7개 사무는 국가광역행정기관(가칭) 사무로 조정함

현행 특별사광역시 처리 사무	기초자치단체 이전 사무	국가광역행정기관(가칭) 이전 사무
인사 및 교육 사무	·기초자치단체 내부 인사 교류(6급 이상)	·지방공무원임용시험 및 각종 자격시험의 실시 ·지방공무원의 교육·훈련 실시
지방재정 사무	·토지등급 설정 및 수정 ·재산세 과세시가표준액의 결정	·토지등급 설정 및 수정의 승인 ·재산세 과세시가표준액의 결정승인
매장 및 묘지 사무	·공설묘지·공설화장장 또는 공설납골당의 설치·운영	-
청소·오물 사무	·일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영 ·일반폐기물의 처리 수수료 요율 결정	-
지방도목주택건설 사무	·국민주택 건설사업의 시행 ·국민주택사업 특별회계의 설치·운영 ·아파트 지구개발에 관한 기본계획 수립	·민영주택 투기과열지구 지정
도시계획 사무	·도시기본계획의 수립 ·도시계획지역의 입안 ·도시계획시설의 입안 ·도시계획용도지구의 입안 ·도시계획에 관한 기초조사 ·도시계획사업의 시행 ·도시계획사업 수익자부담금 부과 징수 ·도시재개발사업의 기본계획 수립 및 시행	-
도로 개설 및 유지·관리 사무	·중로(12미터 이상) 이상의 도로(노복과 노선의 중요 도 고려)의 유지·관리	-
상수도사업 사무	·상수도의 신설·개축 및 수선과 이의 유지·관리 ·상수도사업 특별회계 설치·운영 ·수도사업소 설치·운영 ·상수도 공채 발행	-
공공하수도 사무	·공공하수도정비 기본계획의 수립·시행 ·공공하수도의 설치·개축 및 수선 ·하수종말 처리장의 설치와 유지·관리	-
관광휴양시설 설치·관리 사무	·도시공원 및 유원지 조성계획의 입안 ·도시공원·유원지의 설치 및 관리 ·도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수 ·공원·유원지·야외공연장 등 시민휴양시설의 설치·유 지에 관한 사무 ·공설운동장·체육관·박물관·도서관·미술관·시민회관 등의 설치·운영에 관한 사무	-
지방궤도사업 사무	-	·지방궤도사업 운영계획의 수립 ·지방궤도사업의 설치·운영 ·지방궤도사업 특별회계의 설치
대중교통행정 사무	· 시내버스·시외직행버스의 운행 등 대중 교통행정에 관한 사무 ·대중교통수단의 조정·통제에 관한 사무	·도시철도의 설치·운영과 시민 이용에 관한 행정
지역경제 육성 사무	·공설시장·도축장·농수산물 공판장 등에 관한 사무 ·유통단지의 지정신청·조정 및 운영 관리 ·농수산물 도매시장 개설·운영	·지방공업단지의 조성·관리
교통신호기, 안전표시 설치·관리 사무	·교통신호기, 안전표시 등의 설치·관리 등에 관한 사무	-

2. 도(道) 기능의 재배분방안

- 도(道)에서 처리하고 있는 현행 사무는 6개 대분류 사무, 47개 중분류 사무로 구분됨
 - 현행 지방자치법 시행령 [별표 3] 에서 규정한 도의 사무 중 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 18개 사무 항목은 기초자치단체의 사무로 적용함
- 대분류 사무는 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지 증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무로 구성함
- 대분류 사무 중 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무는 기초자치단체 이전 사무로 조정함
- 주민의 복지 증진에 관한 사무는 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 어려운 자의 보호 및 지원, 노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진, 국민건강증진사업, 보건진료기관의 설치·운영, 전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역, 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리, 공중접객업소의 위생개선을 위한 지도, 청소·오물의 수거 및 처리, 지방공기업의 설치 및 운영, 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무 등 12개 중분류 사무로 구성함
 - 주민의 복지 증진에 관한 사무의 중분류 사무의 구성 사무를 기초자치단체 이전 사무와 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 구분하면 다음의 사무의 수로 나뉨²⁾
 - 기초자치단체 이전 사무는 이전주민복지에 관한 사업(2), 사회복지시설의 설치·운영 및 관리(2), 생활이 어려운 자의 보호 및 지원(4), 노

2) 상세한 사무 내역은 아래의 표 참조.

- 인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진(26), 국민건강 증진사업(5), 보건진료기관의 설치·운영(3), 전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역(1), 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리(6), 공중접객업소의 위생개선을 위한 지도(1), 청소·오물의 수거 및 처리(6), 지방공기업의 설치 및 운영(6), 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무(1)에서 64개 사무로 구성함
- 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무는 이전주민복지에 관한 사업(1), 사회복지시설의 설치·운영 및 관리(2), 생활이 어려운 자의 보호 및 지원(3), 노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진(7), 국민건강증진사업(0), 보건진료기관의 설치·운영(2), 전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역(5), 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리(0), 공중접객업소의 위생개선을 위한 지도(0), 청소·오물의 수거 및 처리(1), 지방공기업의 설치 및 운영(1), 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무(0)에서 22개 사무로 구성함
 - 주민의 복지 증진에 관한 사무에서 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원, 노인복지사업계획 수립·조정, 아동복지사업 종합계획 수립·조정, 장애인복지에 관한 종합 계획 수립·조정, 청소년 건전육성계획 수립·조정, 부녀복지 종합계획 수립·조정, 모자보건사업계획의 수립·조정, 전염병 예방·방역과 그에 따른 비용 지원 등 8개 사무는 수립 및 실행을 지방자치단체 이전 사무로, 지원 및 조정을 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 나눔

현행 도 처리 사무		기초자치단체 이전 사무	국가광역행정기관(가칭) 이전 사무
대분류	중분류		
지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무		·지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무	-
주민의 복지 증진에 관한 사무	주민복지에 관한 사업	·주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 ·시·군·자치구 단위 주민복지시설의 운영·지원	·주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 지원
	사회복지시설의 설치·운영 및 관리	·사회복지시설의 수요 판단과 지역별 배치 등 기본계획의 수립 ·사회복지시설의 설치·운영	·사회복지법인의 지도·감독 및 지원 ·사회복지법인 등의 시설 설치 허가 및 그 시설의 운영 지도
	생활이 어려운 자의 보호 및 지원	·생활보호비용의 일정액 지원 ·시·군·자치구에 대한 생활보호보조금 지급 ·생활보호기금의 적립 및 운용관리 ·의료보호기금의 설치·운용	·생활보호 실시에 따른 이익신청 심사 ·의료보호진료 지구의 설정 ·의료보호시설의 지정
	노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진	·노인복지사업계획 수립 ·경로사업의 실시·지원 ·노인복지시설의 설치·운영 및 지원 ·아동복지사업 종합계획 수립 ·아동상담소의 설치·운영 ·아동전용시설의 운영 ·아동보호조치 ·아동복지시설의 운영·지원 ·아동복지단체의 지도·육성 ·장애인복지에 관한 종합 계획 수립 ·장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소 ·장애인의 고용 촉진 ·장애인복지시설 운영·지원 ·청소년 건전육성계획 수립 ·청소년시설의 설치·운영 ·지방청소년위원회 운영 ·청소년육성 기본계획의 연도별 시행 계획의 수립·시행 ·청소년의 말 행사 추진 ·청소년단체 육성·지원 ·공공청소년 수련시설 설치·운영 ·불우청소년 보호 지원 ·부녀복지 종합계획 수립 ·모자보건사업계획의 수립 ·부녀단체 육성·지원 ·부녀복지시설의 운영·지원 ·성매매피해자 등의 선도 및 직업 교육·지원	·노인복지사업계획 조정 ·아동복지사업 종합계획 조정 ·장애인복지에 관한 종합 계획 조정 ·장애인 편의시설의 설치 지도·권고 ·청소년 건전육성계획 조정 ·부녀복지 종합계획 조정 ·모자보건사업계획의 조정

- 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무는 늪지·보(淤)등 농업용수 시설의 설치 및 관리, 농림·축·수산물의 생산 및 유통 지원, 농업자재의 관리, 복합영농의 운영·지도, 농외 소득사업의 육성·지도, 공유림관리, 소규모 축산 개발 및 낙농진흥사업, 가축전염병 예방, 지역산업의 육성·지원, 소비자보호 및 저축의 장려, 중소기업의 육성, 지역특화산업의 개발과 육성·지원, 우수토산품 개발과 관광 민예품 개발 등 13개 중분류 사무로 구성함
 - 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 중분류 사무의 구성 사무를 기초자치단체 이전 사무와 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 구분하면 다음의 사무의 수로 나뉨³⁾
 - 기초자치단체 이전 사무는 늪지·보(淤)등 농업용수 시설의 설치 및 관리(2), 농림·축·수산물의 생산 및 유통 지원(3), 농업자재의 관리(1), 복합영농의 운영·지도(2), 농외 소득사업의 육성·지도(4), 공유림관리(2), 소규모 축산 개발 및 낙농진흥사업(4), 가축전염병 예방(1), 지역산업의 육성·지원(7), 소비자보호 및 저축의 장려(6), 중소기업의 육성(7), 지역특화산업의 개발과 육성·지원(2), 우수토산품 개발과 관광 민예품 개발(4)에서 45개 사무로 구성함
 - 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무는 늪지·보(淤)등 농업용수 시설의 설치 및 관리(4), 농림·축·수산물의 생산 및 유통 지원(9), 농업자재의 관리(2), 복합영농의 운영·지도(1), 농외 소득사업의 육성·지도(0), 공유림관리(4), 소규모 축산 개발 및 낙농진흥사업(4), 가축전염병 예방(4), 지역산업의 육성·지원(0), 소비자보호 및 저축의 장려(2), 중소기업의 육성(0), 지역특화산업의 개발과 육성·지원(3), 우수토산품 개발과 관광 민예품 개발(0)에서 33개 사무로 구성함
 - 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무에서 농업용수 개발사업계획 수립·조정, 양식사업 및 어업기반조성 계획의 수립·조정, 농작물 병충해 방제계획 수립·조정, 소규모 축산 개발 및 낙농 진흥사업계획 수립·조정, 초지조성 및 사료작물재배 사업계획 등 수립·조정, 지역특화산업 육성개발계획 수립·조정 등 6개 사무는 계획 수립을 지방자치단체 이전 사무로, 계획 조정을 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 나눔

3) 상세한 사무 내역은 아래의 표 참조.

현행 도 처리 사무		기초자치단체 이전 사무	국가광역행정기관(가칭) 이전 사무
대분류	중분류		
농림상공업등 산업진흥에 관한 사무	농지·보(淤)등 농업용수 시설의 설치 및 관리	·농업용수 개발사업계획 수립 ·농업용수시설의 유지·관리	·농업용수 개발사업계획 조정 ·전천후 농업용수원 개발 ·관정·양수장비 관리 지침 시달·지원 ·농업용수시설 사업의 보조금 지원
	농림·축·수산물 생산 및 유통 지원	·양식사업 및 어업기반조성 계획의 수립 ·농작물병충해 방제계획 수립 ·농수산물 도매시장 개설·운영	·농림·축·수산물 생산사업의 지원 ·농산물 생산기반 조성사업 지원 ·양식사업 및 어업기반조성 계획의 조정 ·농작물병충해 방제계획 조정 ·축산물 유통개선 지도 지원 ·축산물 등급제 지도 지원 ·도축장 허가 및 지도 감독 ·경지이용도 제고대책 강구 지도 ·농지 및 농지임대차의 관리지도
	농업자재의 관리	·농업기계화 공동이용 시범 단지 조성	·농기계·비료·농약 등 농업자재의 공급계획·시달 ·농업기계의 공동이용 촉진·연구 개발
	복합영농의 운영·지도	·복합영농 시범단지 확정 ·복합영농 시범마을 확정	·도단위 복합영농사업 세부 추진 계획 수립·추진
	농외 소득사업의 육성·지도	·농어촌 소득원 개발 기본계획수립 ·농어촌 특산단지 육성계획 추진 ·농어촌 특산물 전시판매장 설치 계획 수립 ·농어촌 휴양사업 추진	-
	공유림관리	·지역산림계획 작성 ·농촌임산연료 수급계획 수립·추진	·산림병충해 방제 지도 ·천연림 보육사업 지도 ·특수조림지 관리사업소 운영 ·공유림 관리를 위한 각종 사업소 운영
	소규모 축산 개발 및 낙농진흥사업	·소규모 축산 개발 및 낙농 진흥 사업계획 수립 ·전업양축농가 육성사업 추진 ·초지조성 및 사료작물재배 사업 계획 등 수립 ·중축장 운영	·소규모 축산 개발 및 낙농 진흥 사업계획 조정 ·초지조성 및 사료작물재배 사업 계획 등 조정 ·보호종축의 지정 ·가족 개량·증식·보호
	가축전염병 예방	·가축방역관의 위촉 및 지도·감독	·가축전염병 예방을 위한 검진·투 약조치 등 ·전염병 발생 가축의 격리·이동 제한 등 ·가축전염병 예방을 위하여 필요 한 시설 설비 명령 ·가축위생시험소 운영
지역산업의 육성·지원	·지역산업의 육성계획 수립 추진 ·지역산업에 관한 통계의 작성 유지 및 보급 ·지역산업의 발전방향 제시 ·지역 내 기업의 정보, 기술 및 자금의 알선 지원 ·지역산품전시회 개최 및 구매자 유치 지원 ·지역 내 노사관계 동향파악 및 지원 ·지역산업 발전을 위한 공장 유치	-	

현행 도 처리 사무		기초자치단체 이전 사무	국가광역행정기관(가칭) 이전 사무
대분류	중분류		
농림상공업등 산업진흥에 관한 사무	소비자보호 및 저축의 장려	·소비자보호시책 수립 ·물가 지도를 위한 시책 수립·추진 ·소비자 계몽과 교육 ·소비자보호 전담기구 설치·운영 ·민간 소비자보호단체 육성 ·국민저축운동의 전개	·소비자보호를 위한 시험·검사 시설의 지정 또는 설치 ·지방소비자보호위원회 설치
	중소기업의 육성	·지방중소기업 육성지원계획수립 ·중소기업 창업 및 공장설립만원실의 설치·운영 ·중소기업협동화 사업단지 조성 지원 ·중소기업이전 실시계획의 작성 ·중소기업제품 구매 촉진 ·중소기업 시범공단 조성 ·중소기업 육성자금 융자	-
	지역특화산업의 개발과 육성·지원	·지역특화산업 육성개발계획 수립 ·지역특화산업 업종선정	·지역특화산업 육성개발계획조정 ·지역특화산업 발전을 위한 지도 ·지역특화산업 개발을 위한 연구 및 지원
	우수도산품 개발과 관광 민예품 개발	·민속공예산업 육성실시계획작성 ·민속공예품 생산업체 지정 ·공예품 전시판매장 운영 ·우수도산품 개발·보급	-
지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무	지역개발사업	·지역개발사업계획의 수립 ·새마을사업 종합계획 수립·추진 ·취약지역 및 특수지역 개발	·지역개발사업계획의 조정 ·국가개발계획과 지역개발 계획과의 연계·조정 ·농어촌 새마을사업 지도 ·도시 새마을운동 지도 ·국토공원화 사업 지원
	지방토목·건설사업의 시행	·시·도 건설종합계획의 수립 ·토목·건설공사의 시행 및 지도 ·국민주택 건설사업의 시행 ·국민주택사업 특별회계의설치·운영 ·주택건설사업소 운영 ·택지개발사업의 시행 ·토지구획정리사업의 시행	·시·도 건설종합계획의 조정
	도시계획사업의 시행	·도시기본계획의 수립 ·도시계획구역의 입안 ·도시계획시설의 입안 ·도시계획 용도지역·지구 입안 ·도시계획에 관한 기초조사 ·도시계획사업의 시행 ·도시재개발사업의 기본계획 수립 및 시행 ·도시계획도로의 유지·관리	-

현행 도 처리 사무		기초자치단체 이전 사무	국가광역행정기관(가칭) 이전 사무
대분류	중분류		
지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무	지방도·시·군 도로의 신설·개수 및 유지	·도로관리계획 수립 ·특별시도 및 지방도의 노선인정과 폐지·변경 ·특별시도·지방도의 신설·개축 및 수선 ·특별시도·지방도의 점용허가 및 점용료 징수 ·도로통행료의 징수 ·점도구역의 지정·관리 ·도로부속물의 유지·관리 ·도로관리사업소의 설치·운영 ·도로유지기동반 운영 및 수로원 관리	-
	주거생활환경개선의 장려 및 지원	·주거생활환경 개선계획 수립 ·농촌쓰레기 수거계획 수립 ·위생변소 개량사업계획 수립·시달 ·새마을 환경정비사업 계획 수립 ·광고물관리 기본지침 수립 ·농어촌정주권 개발사업계획의 수립 ·농어촌 생활용수 개발사업계획의 수립	·주거생활환경 개선계획 조정 ·농촌쓰레기 수거계획 지도 ·생활개선사업 지원·지도 ·광고물관리 기본지침 조정 ·농어촌정주권 개발사업계획의 조정 ·농어촌 생활용수 개발사업 계획의 조정 ·지역별 대기보전관리계획 수립·집행 및 배출시설별 배출량 조사
	농촌주택개량 및 취락구조개선	·농어촌주택개량 기본계획 수립 ·취락구조 개선사업 기본계획 수립 ·취락구조 개선사업 추진 지도 ·농어촌주택개량 융자금 관리 ·농어촌주택사업 특별회계 설치·운영	·농어촌주택개량 기본계획 조정 ·취락구조 개선사업 기본계획 조정·지도 ·농어촌주택개량 기술 보급·지도 ·농어촌주택표준 설계도서 및 자재의 연구·개발
	자연보호 활동	·지역환경보전계획 수립·시행 ·자연생태계 보전지역 등 보호 지역 관리 ·자연환경 개선지역 지정·관리 및 개선계획 수립·시행 ·도시자연공원 조성계획 수립·시행 ·특정 야생동·식물 보호관리 대책 수립·시행 ·자연보호계획 수립 ·자연보호교육 및 홍보 ·자연보호 시범학교 육성 ·심신수련장 조성·관리 ·자연보호 명예감시관 위촉·관리	·자연보호 시범학교 지도 ·자연보호 대상물 지정·관리 ·자연학습원 조성·관리
	지방하천·준용하천 및 소하천의 관리	·지방·준용하천 정비기본계획 및 오염하천 정화사업에 대한 종합 계획 수립 ·하천예정지의 지정 ·지방·준용하천의 공사와 유지관리 ·지방·준용하천의 점용허가와 점용료징수 ·지방하천 연안구역의 지정·고시와 그 구역 내에서의 공적을 설치 허가 등 하천감시(사리채취단속 등)	·하천부속물의 관리규정 제정 ·폐천부지의 교환 및 양여

- 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무는 지역개발 사업, 지방토목·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행, 지방도·시·군 도로의 신설·개수 및 유지, 주거생활환경개선의 장려 및 지원, 농촌주택개량 및 취락구조개선, 자연보호 활동, 지방하천·준용하천 및 소하천의 관리, 상수도·하수도의 설치 및 관리, 간이상수도의 설치 및 관리, 도립·군립 및 도시공원녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리, 지방궤도사업의 경영, 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리, 재해대책의 수립 및 집행, 지역경제의 육성 및 지원 등 15개 중분류 사무로 구성함
- 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무의 중분류 사무의 구성 사무를 기초자치단체 이전 사무와 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 구분하면 다음의 사무의 수로 나뉨⁴⁾
- 기초자치단체 이전 사무는 지역개발사업(3), 지방토목·건설사업의 시행(7), 도시계획사업의 시행(8), 지방도·시·군 도로의 신설·개수 및 유지(9), 주거생활환경개선의 장려 및 지원(7), 농촌주택개량 및 취락구조개선(5), 자연보호 활동(10), 지방하천·준용하천 및 소하천의 관리(7), 상수도·하수도의 설치 및 관리(11), 간이상수도의 설치 및 관리(1), 도립·군립 및 도시공원녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리(5), 지방궤도사업의 경영(0), 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리(3), 재해대책의 수립 및 집행(5), 지역경제의 육성 및 지원(14)에서 95개 사무로 구성함
- 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무는 지역개발사업(5), 지방토목·건설사업의 시행(1), 도시계획사업의 시행(0), 지방도·시·군 도로의 신설·개수 및 유지(0), 주거생활환경개선의 장려 및 지원(7), 농촌주택개량 및 취락구조개선(4), 자연보호 활동(3), 지방하천·준용하천 및 소하천의 관리(2), 상수도·하수도의 설치 및 관리(0), 간이상수도의 설치 및 관리(2), 도립·군립 및 도시공원녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리(5), 지방궤도사업의 경영(7), 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리(0), 재해대책의 수립 및 집행(1), 지역경제의 육성 및 지원(3)에서 40개 사무로 구성함

4) 상세한 사무 내역은 위의 표 참조.

- 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무에서 지역 개발사업계획의 수립·조정, 시·도 건설종합계획의 수립·조정, 주거 생활환경 개선계획 수립·조정, 농촌쓰레기 수거계획 수립·지도, 광고 물관리 기본지침 수립·조정, 농어촌정주권 개발사업계획의 수립·조정, 농어촌 생활용수 개발사업계획의 수립·조정, 농어촌주택개량 기본 계획수립·조정, 취락구조 개선사업 기본계획 수립·조정·지도, 자연 보호 시범학교 육성·지도, 간이상수도 설치계획 수립·조정 등 11개 사무는 계획 수립 및 육성을 지방자치단체 이전 사무로, 계획 조정 및 지도를 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 나눔
- 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무는 유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도, 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육문화시설의 설치 및 관리, 지방문화재의 지정·보존 및 관리, 지방문화예술의 진흥, 지방문화예술단체의 육성 등 5개 중분류 사무로 구성함
 - 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무의 중분류 사무의 구성 사무를 기초자치단체 이전 사무와 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 구분하면 다음의 사무의 수로 나눔⁵⁾
 - 기초자치단체 이전 사무는 유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도(3), 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육문화시설의 설치 및 관리(6), 지방문화재의 지정·보존 및 관리(4), 지방문화예술의 진흥(7), 지방문화예술단체의 육성(2)에서 22개 사무로 구성함
 - 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무는 유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도(0), 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육문화시설의 설치 및 관리(0), 지방문화재의 지정·보존 및 관리(1), 지방문화예술의 진흥(0), 지방문화예술단체의 육성(1)에서 2개 사무로 구성됨
 - 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무는 대부분이 기초자치단체 이전 사무로 조정이 가능함

5) 상세한 사무 내역은 위의 표 참조.

현행 도 처리 사무		기초자치단체 이전 사무	국가광역행정기관(가칭) 이전 사무
대분류	중분류		
교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도	·유아교육시행계획의 수립 ·공립의 고등학교, 고등기술학교, 특수학교와 이에 준하는 각종 학교의 설립·경영 ·공·사립의 고등학교, 고등기술학교, 특수학교와 이에준하는 각종 학교의 지휘·감독	-
	도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육문화시설의 설치 및 관리	·공공도서관·문고의 설립·운영 ·공공체육시설의 운영·관리 ·공립박물관 및 미술관의 설치·운영 ·시민회관의 운영·관리 ·공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 ·그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원	-
	지방문화재의 지정·보존 및 관리	·시·도지정문화재 및 문화재 자료의 지정·보존 및 관리 ·시·도지정문화재 및 문화재자료의 보호물 또는 보호구역의 지정과 그 해제 ·시·도지정문화재로 지정된 무형문화재의 보유자 또는 보유단체의 인정과 그 해제 ·시·도지정문화재 및 문화재자료의 반출 허가	·관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리
	지방문화예술의 진흥	·지방문화예술의 진흥에 관한 시책 ·강구·조성과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 ·지방문화예술진흥위원회 설치 운영 ·전문예술단체의 지정 및 지원·육성 ·문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 ·문화산업의 육성·지원 ·지방문화예술진흥기금의 조성 및 운용 ·문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원	-
	지방문화예술단체의 육성	·지방문화 예술단체의 설치·운영 ·민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성	·지방문화사업자에 대한 보조금 지원 및 지도·감독

- 지역민방위 및 소방에 관한 사무는 지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독, 화재예방 및 소방 등 2개 중분류 사무로 구성
 - 지역민방위 및 소방에 관한 사무의 중분류 사무의 구성 사무를 기초자치단체 이전 사무와 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 구분하면 다음의 사무의 수로 나눔⁶⁾
 - 기초자치단체 이전 사무는 지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독(4), 화재예방 및 소방(13)에서 17개 사무로 구성됨
 - 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무는 지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독(1), 화재예방 및 소방(5)에서 6개 사무로 구성됨
 - 지역민방위 및 소방에 관한 사무에서 민방위대 조직관리·지도, 소방관서의 설치와 지휘·감독, 화재진압 및 구급 업무의 지휘·감독, 소방시설의 설치 및 유지관리의 지도·감독, 소방법령의 규정에 따른 인·허가 및 업무의 지도·감독 등 5개 사무는 조직관리, 설치, 인·허가를 지방자치단체 이전 사무로, 지도 및 지휘, 감독 사무를 국가광역행정기관(가칭) 이전 사무로 나눔

현행 도 처리 사무		기초자치단체 이전 사무	국가광역행정기관(가칭) 이전 사무
대분류	중분류		
지역민방위 및 소방에 관한 사무	지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독	·시·도 민방위계획의 작성 ·시·도 민방위협의회의 설치 ·민방위대 조직관리 ·민방위경보 발령	·민방위대 지도
	화재예방 및 소방	·소방기본계획 수립 ·소방관서의 설치 ·소방력 기준 설정자료 작성관리 ·소방장비의 수급관리 ·소방용수시설의 확충관리 ·화재진압 및 구급업무 ·소방지령실 설치·운영 ·화재경계지구 지정·관리 ·소방응원규약 제정 ·화재 예방 활동 ·소방홍보 및 계몽 ·소방시설의 설치 및 유지관리 ·소방법령의 규정에 따른 인·허가	·소방관서의 지휘·감독 ·화재진압 및 구급업무 지휘·감독 ·소방시설의 설치 및 유지관리의 지도·감독 ·소방법령의 규정에 따른 인·허가 및 업무의 지도·감독 ·소방 관계 단체의 지도·감독

6) 상세한 사무 내역은 위의 표 참조.

제6장 정책제언 및 기대효과

- 지방행정체제 개편은 지방분권의 대전제 속에서 이루어진다는 점에서 시·군의 기능강화를 통한 도 기능 최소화의 대안 속에서 이루어지도록 하여야 함
- 개편된 지방행정체제에 대한 주민의 수용성을 제고하고, 시·군의 권한 강화와 함께 책임행정을 구현하기 위한 기반구축이 필요하며, 이에 대한 주민 수용성 제고는 분권화의 수준에 연동될 것으로 예상됨
- 정부 간 역할과 기능을 명확히 함으로써 국가광역행정기관을 설치할 경우 그 설치 기준, 관할 구역, 구성, 기능, 통합시와의 관계에 대한 합리적 대안 제시가 전제되어야 함
- 주민에 가까운 행정을 구현함으로써 행정서비스의 현장 밀접성 계층구조 개편에 정당성을 부여할 수 있어야 할 것임
- 주민서비스행정이 통합적이고 효율적으로 수행될 수 있는 토대를 형성 시킴으로 실제적 분권화의 목표를 달성할 수 있으며, 이는 특별지방행정의 통합이 전제 될 수 있음
- 지방자치단체의 기능 재조정을 통한 주민서비스의 품질을 제고할 수 있는 행정선진화를 전제하여야 함
- 국가광역행정은 개별 지방자치단체가 독자적으로 수행할 수 없는 기능 중에서 국가 전체적 또는 복수의 지방자치단체의 이해관계를 해결하고 지역의 발전에 기여할 수 있는 기능을 중심으로 체제개편을 실시할 필요가 있음