

2018 기획연구과제

인천광역시 특별지방행정기관 연구

▮ 연구책임

채은경 도시경영연구실 연구위원

▮ 연구참여

정남숙 도시경영연구실 초빙연구위원

본 연구결과는 연구진의 견해로서
인천광역시의 정책과는 다를 수 있습니다.

연구요약

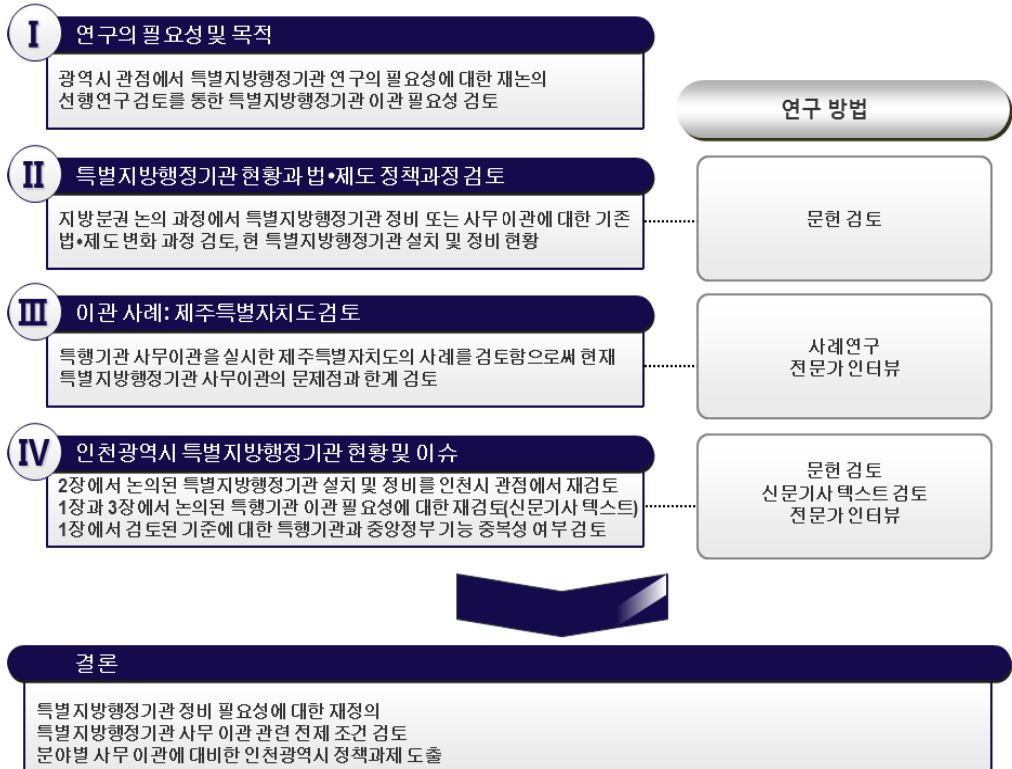
I. 서론

■ 연구배경 및 목적

- ‘지역’과 ‘기능’을 중심으로 주민들에게 행정서비스를 제공하는 지방행정기관에는 ‘지방자치단체’와 ‘특별지방행정기관’이 있으며, 이 두 행정체제 간 동일 지역과 동일 기능에 대한 비효율성 문제가 지속적으로 지적되어 옴.
- 지금까지는 중앙부처의 관점에서 특별행정기관의 정비에 대한 필요성 및 관련 연구가 진행됨. 이에 따라 본 연구에서는 지방자치단체 특히 ‘광역시’와 이슈의 관점에서 특별지방행정기관의 현황과 문제점을 살펴보고, 향후 과제를 제시하고자 함.
- 지역 단위에서 특별지방행정기관과 관련된 과제를 제시하기 위해 다음과 같은 내용을 살펴보고자 함.
 - 위원회 중심으로 논의되어 온 중앙정부의 특별지방행정기관(이하 특행기관)의 정비 과정과 추진 경과 논의
 - 특행기관 정비의 사례로서 대표적으로 다루어지고 있는 제주특별자치도의 사례 검토
 - 인천 지역 특행기관의 현황을 유형에 따라 살펴보고, 특히 이관 가능한 기능을 중심으로 향후 정책 방향 및 과제 제시

■ 연구 범위 및 방법

- 시간적 범위 : 2000년 이후로 설정
- 연구방법 : 주로 문헌연구에 기반하며, 사례 연구, 전문가 인터뷰, 신문기사 내용 분석 등을 추가



〈요약 그림〉 연구흐름도

II. 특별지방행정기관의 의의와 현황 분석 결과

- 특별지방행정기관 설치 특수성과 편의적 설치의 문제
 - 중앙정부는 특별지방행정기관을 설치하기 위해 정부조직법의 내부 지침을 바탕으로 지역적인 특수성 등을 감안하여 특별한 경우를 제외하고는 설치할 수 없도록 규정하고 있음.
 - 그러나 특별지방행정기관을 설치하기 위해 검찰청 등 일부를 제외하고는 각 부처의 직제 규정을 통하여 설치할 수 있도록 함으로써, 결과적으로 특별지방행정기관의 설치가 쉽게 이루어지는 문제점이 있음
- 특별지방행정기관 정비 이슈의 지속성과 ‘느린’ 정비 과정
 - 중앙정부 주도의 특행기관 정비는 각 정부가 새롭게 시작될 때마다 정비 필요성부터 새로이 검토함으로써 그 과정이 지난하게 반복되어 옴. 특행기관 정비를 위하여 각 정부별로 서로 다른 위원회를 설치하여 운영함으로써 행정적 처리도 늦어지는 결과를 초래함.

- 국회에서는 서로 다른 상임위원회로 인하여 처리 과정이 매우 느렸음. 또한, 중앙정부 차원에서도 예산과 인력을 지방자치단체에게 배분을 해야 하는 측면에서 신속하게 처리할 유인이 없었음.
- 결과적으로 ‘기능별’ 또는 ‘사무별’ 정비로 인한 ‘느린’ 성과와 ‘내부적 토론’, ‘계획 과정의 반복’ 등이 특별지방행정기관 정비에서 실질적인 성과를 내기 어려운 요인으로 작용하였음.
- 기결정된 정비가 필요한 특행기관 기능
 - 제주도 사례를 통하여 각 기능에 대한 문제점과 보완 사항도 이미 도출되어 있으며 6개 분야에 기능 이양 검토 결정
 - 제주특별자치도의 사례를 통하여 세무 행정기관과 공안 행정기관을 제외하고 고용노동 등 6개 분야에 대하여 기능 이양을 검토하기로 결정되어 있음.

III. 제주도 특별지방행정기관 기능 이관 사례 분석 결과

- 제주특별법 설치에 따른 특행기관 관련 조문 및 제주특별자치도의 사례는 전국 특별지방행정기관 사무 이관에 있어서 지침으로 작용할 수 있음.
- 특행기관 성과평가 결과를 전반적으로 요약해 보면, 인력(정원)의 경우 절대적으로 반영이 되지 않았고, 이러한 결과는 예산에도 영향을 미침. 다만, 전반적으로 각 분야의 예산 배분 등은 특행기관 이관 이전보다 늘어난 경향이 있음.
- 제주특별법에 따르면, 제주특별자치도지원위원회와 중앙행정기관의 조정역할을 하는 국무총리실의 역할이 중요함. 왜냐하면, 현실적으로 특행기관의 기능을 이관하는 데 있어서 지방자치단체와 중앙행정기관 모두의 환영을 받지 못하기 때문임.
- 전국적 통일이 필요한 업무에 대하여 제주특별자치도로의 업무 이관에 따른 지속적 문제 발생. 지방자치단체로의 사무 이관이 오히려 행정력을 집중시키는 데 걸림돌로 작용할 수도 있으나 사무 자체의 특성상 중앙정부와의 연계를 강화하는 게 바람직한 사무도 있음.
- 제주특별자치도는 기초자치단체가 폐지되고, 행정시가 설치된 지역으로, 본 사례는 특별지방행정기관 사무 중 기초지방자치단체로의 이관 가능성을 평가하는 데 도움이 되지 못함.

IV. 인천광역시 특별지방행정기관 현황 분석 결과

- 인구 규모 대비 적게 배치된 특행기관과 이에 대한 서비스 부족
 - 인천은 앞에서 본 것처럼 전국 대비 인구 규모나 광역시도별 균형있는 배분 등의 기준으로 볼 때 특행기관 자체의 수가 적은 것을 알 수 있음.
 - 특히, 지역 주민과 직접적 관련 서비스를 제공하고 있다고 추정되는 기관(3차 기관이나 지방국세청, 지방보훈청, 지방병무청, 지방산림청, 지방기상청 등)의 수가 적음.
- 이관 가능 특별행정기관의 성과에 대한 근본적 평가 필요
 - 지방분권의 논리에서 지방자치단체로의 기능 이양도 중요하지만 각 기능을 수행하는데 중앙정부가 수행함으로써 발생하는 전국적인 동일한 기준 적용과 기존의 행정 프로세스에 매몰되어 기대하는 성과를 달성하지 못하는 것이 아닌가에 주목할 필요가 있음.
- 특별지방행정기관의 ‘집행적’ 성격으로 인하여 정보나 자료 축적과 같은 기초적 행정 서비스 관심 부족
 - 특별지방행정기관은 그 성격상 집행적 성격을 취하고 있어서 행정 수혜자에 대한 전수 정보 수합 기능이 약함.
 - 반면, 기초지방자치단체는 인·허가 또는 등록을 통하여 주소나 전화번호, 이메일 등 기초적인 정보가 있으나, 정보로서 기능할 수 있는 자료로 만들어지기 위해서는 예산, 인력, 전문성, 행정력 등이 약한 것이 현실임.
- 특별지방행정기관보다 전문성을 이유로 설립된 유관 기관과의 긴밀한 네트워크 및 이에 대한 통합적 기능 이양 필요
 - 지방에 대한 중앙정부의 정책 역시 특별지방행정기관과 이들 유관 기관과의 협조를 토대로 사업을 진행하고 있음.
 - 따라서 단순히 특별지방행정기관의 기능을 이양할 경우, 연계된 사업과의 네트워크가 작동하지 않기 때문에 실질적인 현장 중심의 행정을 구현하기 어려움.
- 인천 시민 관점에서의 분야별 특행기관 정비 방향 제시 필요
 - 특행기관의 기능과 인천시의 기능을 비교·분석한 결과, 대부분의 중복된 업무를 자체적 사무로 하는 데는 문제가 없음.
 - 다만, 이러한 사무들이 각 지방자치단체의 전문성과 관행으로 인하여 추진한 적이 없거나 기능으로 적시되지 않아 전문성이 쌓이지 않았기 때문에 현재 추진하는 데 문제점이 있는 사무도 있음.

- 특행기관 기능을 이양하기 위해서는 인천시는 주민의 관점에서 기능 이양의 필요성을 재점검하고 자체사무로 예산을 확보하여 운영하려는 노력이 선행되어야 함.

V. 결론

❖ 특별지방행정기관 정비의 필요성과 한계

- 주민 편의를 위한 특별지방행정기관 정비의 필요성
 - 주민들에게 편리한 서비스 제공을 위하여 특행기관 정비의 필요성이 논의되어야 함.
 - 즉, ‘주민의 편의’와 ‘주민의 삶의 질’을 높이는 차원에서 특별지방행정기관 정비가 필요함.
- 출발선이 다른 각 지방자치단체의 특행기관 설치와 이로 인한 한계
 - 인천은 전국 대비 인구 규모나 광역 시도별 비교로 볼 때, 기존 설치된 특행기관 자체의 수가 적은 편으로 특행기관 정비가 일괄적으로 이루어질 때 가용 자원의 배분에서 아예 배제될 우려도 존재함.
 - 지방산림청과 지방보훈청이 관내에 입지하고 있지 않거나 규모가 매우 적은 상태에서 전국적 규모로 특행기관 정비가 이루어질 때 예산과 인력 배분에서 손해가 있을 수 있음.
 - 그러므로 특별지방행정기관 운용사례와 이슈(‘동남권 대기환경청’ 설치 요구 사례)에서 살펴본 바와 같이 지자체는 특별지방행정기관의 정비보다는 신규 설치를 요구하는 것이 지역발전에 도움이 될 수 있음.

❖ 특별지방행정기관 사무 이관의 전제조건과 비판적 검토

- 전제조건 1 : 예산 및 인력 동시 이양
 - 특별지방행정기관 사무 이관에 가장 중요한 점이자 어려운 점은 ‘예산’과 ‘인력’의 일체 이양 문제임.
 - 특별지방행정기관의 사무 이관과 함께 인력과 예산이 이양되지 않는다면 지자체에서는 특행기관 사무 이관에 대한 동기 부여가 되지 않음. 따라서 특행기관 사무 이관을 추진하고 있는 대통령 소속 위원회와 지자체 간 협의에서도 합의 사항이 도출되기 어려움.
- 전제조건 2 : 중앙정부의 강력한 의지와 임시기구로 각 지자체 추진단 설치
 - 제주특별자치도의 사례에 따르면 지난 10여 년 동안 특별지방행정기관 사무 이관이 추진되고 성과가 도출된 것은 국무총리실, 제주특별자치도 위원회와 추진단의 의지가 중요한 요소로 작용하였음.

- 인천시 차원에서는 특행기관 사무 이관이 본격화될 경우, 추진단을 설치하여 각 실·국의 입장을 조정하여 일원화할 수 있는 창구 마련이 필요하다고 판단되며, 이는 추가 정원으로 확보할 필요가 있음.
- 전제조건 3 : 중앙부처기관의 각 관련 산하단체의 동시 이관
 - 중앙정부 공무원과 산하기관 설립을 통한 전문성 제고 과정을 특행기관 사무 이관 과정에서 흡수할 수 있을 것인가에 대한 고민 필요
 - 산하 공공기관 설립을 통하여 전문성을 제고하기 위한 노력을 경주해온 바, 특별지방행정기관의 사무 이관 시 지방의 산하 공공기관을 함께 지방화시킬 필요성을 검토해야 함.
- 전제조건 4 : 기능의 일괄 이양과 전문적 역량 배양 기간 배려
 - 중앙정부와 지방정부 모두 ‘순환보직제도’가 있는 한 전문성 배양을 위한 시스템이 미흡한 것은 현실임. 따라서 공무원의 전문성 제고를 위한 인사제도 개편이 있어야 할 것으로 판단됨.
 - 지방공무원의 전문성 확보하기 위하여 일정 기간의 역량 배양 기간도 필요할 수 있음.
 - 해당 조직 구성원을 대상으로 공감대 형성 교육을 실시하고, 기능 이관에 대하여 대비하여 전문화된 교육과 위탁 교육의 필요성이 언급되고 있음. 이러한 전문성 배양을 위한 일정 기간의 유예기간이 필요할 수도 있음.

■ 특행기관 사무 이관에 대비한 인천광역시 정책과제

- 정책수요자 관점에서 특행기관 이용자 만족도 조사 등 연구 노력 필요
 - 주민의 편의성 관점에서 각 사무의 불편사항을 조사하여 결과를 토대로 특행기관 사무 이관에 대한 방향 설정 필요
- 특행기관 사무 수행으로 부족한 인천광역시 관내 내부적 자료 구축 및 역량 제고를 위한 노력 필요
 - 기업환경조사, 수입식품 조사, 환경 관련 자료 조사 등 현지성과 전문성을 결합하여 내부적인 정보화 노력과 DB 구축 필요
- 지역 주민을 대표하는 기관으로서 특별지방행정기관 업무를 해석하는 역할 기대
 - 특별지방행정기관에 대하여 민주적 책무성이 있는 기관으로서 지방자치단체의 역할 중요
 - 인천시청이 지역 주민을 대표하는 기관으로서 특행기관의 사무를 해석하고 이해당사자 역할을 수행
- 단기적으로는 특행기관과의 지역 거버넌스 구축하고, 장기적으로는 광역행정청 기능과 기초자치단체와의 관계에 대한 검토 필요

○ 분야별 특행기관 사무 이관에 따른 정책 방향을 요약하면 다음 표와 같음.

<요약 표> 분야별 특행기관 사무 이관시 인천시 정책방향

구분	기능 이양에 따르는 문제점	인천시 정책방향 및 고려사항
국토 하천 관리 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 인천시는 지방청의 예산 지원 관할권이 아님(강화군 제외) - 국가 하천 및 지방하천 관리 등 예산의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 주민의 관점에서 기능 이양의 필요성에 대하여 적극 의지 피력 필요, 예산 분야에 대한 검토 필요 · 자치구 지역의 경우 특행기관과의 이관 사무가 없지만, 기투여 되고 있는 사무에 근거하여 인력 및 예산 배정 필요 · 강화군 지역(국도 48호선) 관련 이관 사무에 대한 인력 및 예산 배정, 향후 관리예산 등 고려 필요 · 지방하천을 국가하천으로 변경(굴포천)을 다시 이관사무화 하는 지에 대한 검토 필요
해양 수산 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 전문성 필요 - 균형발전 이슈와 함께 인천의 역 차별성에 대한 지적 	<ul style="list-style-type: none"> · 이양된 권한에 대한 재정 및 인력지원 필요, 내부적 전문성 제고를 위한 역량 강화 노력 · 균형발전 시각에서의 인천시의 역할에 대한 지속적 문제 제기 필요 · IPA의 지방공기업화 문제 검토 필요
중소 기업 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 지방청 이외에 산하 공공기관과의 연계 협력의 문제 존재 - 기금 운용 등 예산 문제 병행 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정 및 인력 지원 필요 · 중앙정부의 강력한 의지에 따라 행사성 사업 이외에 지방자치단체 내 자체 사업 개발 의지 필요 · 자체 사업에 대한 전문성 제고 이후 기능 이양 강력 추진 · 특행기관 산하 공공기관을 연계하여 분권화가 진행되지 않는다면, 업무 효율성 저해 문제 지속적으로 제기될 수 있음. · 현재와 같이 지원 업무의 경우 다양한 소스도 바람직할 수 있으나 지역 거버넌스 구축 필요 · 지역 내 통계 구축을 위한 예산 투여 필요
고용 노동 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 전문성 필요 - 현재 지방자치단체의 전문성과 관련 기능 운용 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 일자리 정책의 중요성이 높아짐에 따라 고용기반 조성에 대한 인천시의 기능 구축, 전문성 배양 · 민원인 대응을 위한 직원의 전문성 배양을 위한 정책적 노력 · 직원 인사에서 독립성·전문성 확보 방안 필요
보훈 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 저하 - 국가 사무 	<ul style="list-style-type: none"> · 전국적 통일 업무로 전환 필요(복직 업무) · 나라사랑 사업은 중복적으로 하는 것도 바람직하나 지역 거버넌스 구축 필요 · 위임사무로 처리 · 일부 사업 공동 수행
환경 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적으로 국가사무 업무의 강화(물관리일원화 등) - 유역의 통합적 관리 필요 - 기초 자료에 대한 총괄적 관리와 상호 공유 	<ul style="list-style-type: none"> · 광역적 관리 필요성 검토 · 중앙정부의 정책 방향이 각 지방자치단체의 주민들에게 밀접한 영향을 미치는 만큼 강한 거버넌스 구축 필요 · 물관리 일원화 대책 필요 : 유역환경청의 강화 · 한강의 하구를 고려한 유역관리가 될 수 있도록 현 거버넌스 체계에 대한 변화 필요 · 지방정부의 전문화 역량 강화 요구 · 화학물질 등 기초지방자치단체의 적극적 협조를 통한 지역내 통계 구축 노력 필요

차 례

I 서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 선행연구 검토	4
3. 연구범위	7
4. 연구방법 및 흐름도	8

II 특별지방행정기관의 의의와 현황 분석

1. 특별지방행정기관의 의의	13
2. 지방분권과 특별지방행정기관 기능 이관 과정	16
3. 특별지방행정기관 설치 및 정비 현황	18
4. 소결	22

III 특별지방행정기관 기능 이관 사례 : 제주특별자치도

1. 제주특별법과 특별지방행정기관 사무 이관	27
2. 제주특별자치도의 특별지방행정기관 사무 이관 과정과 현황	28
3. 제주특별자치도 특별지방행정기관 운영성과 평가	31
4. 소결 : 제주도 사례 검토 결과와 시사점	35

IV 인천광역시 특별지방행정기관 현황

1. 유형에 따른 인천 소재 특별지방행정기관 분류	41
2. 이관 가능 특별지방행정기관 현황	47
3. 특별지방행정기관 정비 필요성과 관련 사례 검토	63
4. 소결 : 인천시 특별지방행정기관 현황 분석결과와 문제점	72

차 례

V 결론

1. 특별지방행정기관 정비의 필요성과 한계	77
2. 특별지방행정기관 사무 이관의 전제조건과 비판적 검토	78
3. 특행지방행정기관 사무 이관에 대비한 인천광역시 정책과제	80
참고문헌	85

표 차례

<표 1> 선행연구 검토	6
<표 2> 특별지방행정기관 설치근거	14
<표 3> 특별지방행정기관과 지방자치단체의 차이 비교	15
<표 4> 특별지방행정기관의 문제점과 정비 필요성	15
<표 5> 정부간 특별지방행정기관 기능 이관 내용과 평가 결과	17
<표 6> 특별지방행정기관 설치 추이	18
<표 7> 특별지방행정기관 유형 1	19
<표 8> 특별지방행정기관 유형 2	19
<표 9> 특별지방행정기관 유형 및 기관 개수	20
<표 10> 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관	29
<표 11> 제주특별자치도 특별지방행정기관 이관현황(2006.7.1. 기준)	29
<표 12> 제주특별자치도 특별지방행정기관 운영성과(2016년 현재)	32
<표 13> 제주특별자치도 특별지방행정기관 운영성과 평가 과정	33
<표 14> 제주특별지방행정기관 이양에 대한 국무총리실 5년 종합평가 내역	33
<표 15> 제주특별자치도 자치분권 평가내역	35
<표 16> 사무별 이관 평가 결과와 문제점	37
<표 17> 특별지방행정기관 설치 전국 대비 비율	41
<표 18> 인천 소재 특별지방행정기관 유형 및 기관 개수	42
<표 19> 인천 소재 특별지방행정기관 유형별 유무	45
<표 20> 국도·하천분야 주요 수행기능 비교분석	48
<표 21> 중소기업 분야 주요 수행기능 비교분석	51
<표 22> 해양항만 분야 주요 수행기능 비교분석	54
<표 23> 식의약품 분야 주요 수행기능 비교분석	55
<표 24> 노동분야 주요 수행기능 비교분석	57
<표 25> 환경분야 주요 수행기능 비교분석	58
<표 26> 산림 분야 주요 수행기능 비교분석	61
<표 27> 보훈 분야 주요 수행기능 비교분석	62
<표 28> 식의약품 분야와 산림분야 사무 이양에 따른 문제점과 추진방향	74
<표 29> 분야별 특별지방행정기관 사무 이관시 인천시 정책방향	83

그림 차례

<그림 1> 연구흐름도	9
<그림 2> 지역기업 성장 저변 확충을 위한 지방청의 역할	74



I
서론

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 특별지방행정기관은 특정한 중앙부처에 소속되어 있으면서, 그 중앙부처의 업무와 관련하여 지역의 서비스를 제공한다는 차원에서 지방행정체제의 일종임.
- 이와 같이 ‘지역’과 ‘기능’을 중심으로 주민들에게 행정서비스를 제공하고 있는 지방행정체제는 ‘지방자치단체’와 ‘특별지방행정기관’이 있음. 이 두 행정체제 간 동일 지역과 동일 기능에 대한 비효율성 문제가 지속적으로 지적되어 왔음.
- 특별행정기관의 정비에 대한 필요성은 지속적으로 주장되어 왔으나, 중앙부처(또는 지방분권추진위원회, 지방행정체제개편추진위원회, 지방자치발전위원회)의 관심이 많았음.
- 따라서 본 연구에서는 지방자치단체 특히 ‘광역시’의 관점에서 특별지방행정기관의 현황과 문제점을 살펴보고, 향후 과제를 제시하고자 함.
 - 지금까지의 연구는 시·도가 같은 사무를 하는 것으로 간주하고, 중앙정부에서 시·도로 사무 이관을 일률적으로 동일한 기준으로 하여 분석하여왔음.
 - 본 연구에서는 ‘광역시’와 이슈의 시각에서 각 사무를 분석하고자 함. 물론 이러한 광역시의 시각이라는 것이 법률적으로는 시·도별 사무로 일괄적으로 규정되어 있기 때문에 그 특성을 드러내기는 어려움.
 - 그럼에도 불구하고, 인천광역시의 각 사무별로 전문가 인터뷰를 통하여 실질적으로 인천시의 이슈에 대하여 어떠한 문제점이 있는지 인터뷰를 통해서 살펴보고자 함.
 - 이러한 점은 또한 각 지방 신문에서도 다루기도 함. 따라서 뉴스에서 나타나고 있는 이슈들을 다룸으로써 특별지방행정기관과 광역시·정부 사이에서 드러나는 현황을 좀 더 구체적으로 볼 수 있을 것임.

- 지역 단위에서 특별지방행정기관과 관련된 과제를 제시하기 위하여 인천광역시를 중심으로 특별지방행정기관의 현황을 중복 사무를 토대로 분석하고자 함.
 - 이를 위하여 첫째, 선행 연구로서 위원회를 중심으로 논의되어 온 특별지방행정기관의 정비 과정 및 추진 경과를 논의하고자 함.
 - 둘째, 특별지방행정기관 정비의 사례로서 대표적으로 다루어지고 있는 제주특별자치도의 사례 등을 검토하고자 함.
 - 셋째, 인천 지역의 특별지방행정기관의 현황을 유형에 따라 살펴보고, 특히 이관 가능한 기능을 중심으로 특별지방행정기관의 현황을 살펴보고자 함. 이를 위해 지방자치단체의 유관 조직과 기능을 비교 검토함. 특히 각 기능에 대하여 전문가의 인터뷰를 통하여 현실적인 이슈들이 어떠한 것이 있는지 기술할 것임.
 - 또한, 지역 신문들에서 제기하고 있는 특별지방행정기관 관련 기사를 통하여 현실적으로 어떠한 문제점이 드러나고 있는지를 검토하겠음.
- 마지막으로 현황 분석을 통한 문제점 도출을 통하여 분야별 정책 방향 및 과제를 제시하고자 함.

2. 선행연구 검토

- 특별지방행정기관에 대한 연구는 지방분권 과제를 통하여 일부 다루기도 하며, 지방이양 대상사무와 관련해서 전체적으로 다룬 연구들이 있음. 지금까지의 연구들은 대부분 각 분야의 기능을 세분화하고 이를 일정 판단 기준을 통하여 이양 대상 사무를 적시하는 경향이 있었음. 이러한 연구를 나열하면 다음과 같은 연구들이 있음.
- 한국지방행정연구원(2016)에서는 충청남도를 중심으로 지방이양 대상사무를 발굴함. 판단기준은 기능중복성, 이관적합성, 분야 특이성을 중심으로 함. 이를 토대로 고용노동분야, 보훈분야, 국토관리분야, 해양수산 분야, 환경분야 중 일부를 선택하여 정비방안을 제시함. 이에 따르면 노동위원회의 경우 유지 기능이 많으며, 타 기능의 경우 일부 또는 전부 이관이 바람직한 것으로 분석됨.
- 소순창 등(2016) 연구에서는 역대 정부의 지방분권정책을 평가함. 평가 기준은 효과성, 민주성, 대응성으로 특별지방행정기관 폐지 및 이관 정책에 대하여 ‘국민의 정부’에서는 효과성은 높으나 다른 측면에서는 약한 것으로, ‘참여정부’는 모두 약한 것으로 ‘이명박 정부’는 효과성과 민주성은 중간이나 대응성이 약한 것으로 평가됨.

- 이세진 등(2012)의 연구에서는 특별지방행정기관 기능이관에 대한 지방(광역자치단체)과 국가공무원(특별지방행정기관)의 인식 차이에 대하여 검증함.
 - 이관기능에 대한 성과와 정착 정도로 유형화함. 결과적으로 기능이관 성과와 이관기능의 정착 정도에 대하여 대부분의 경우 중앙행정기관의 공무원이 지방공무원보다 부정적 인식을 가졌음. 특히, 국가공무원은 전문성, 지방공무원은 예산 및 인력의 일체 이양이 우선된 과제로 봄.
- 이환범 외(2011)의 연구에서는 특행기관의 기능 및 구조 재조정 방안을 8개 분야별로 연구함. 본청과 각 특행기관과 지방자치단체, 산하기관의 기능을 분류하고, 각 기능별로 지방위임, 민간위탁, 현행유지 방식으로 재조정 방안을 제시함.
 - 특행기관별로 관계기관 수용도, 효과성, 갈등요소 등을 고려하여 평가를 실시함. 전체적으로 국도하천, 중소기업, 해양항만, 식의약품, 노동, 환경, 산림, 보훈 순으로 지자체 이관 필요성이 높은 것으로 분석됨.
- 이창균(2010)의 연구에서는 이명박 정부를 중심으로 특행기관의 정비와 과제를 논의함. 지방분권추진위원회의 특행기관 종합적 정비에 대하여 소개하고 있으며, 이 때 특행기관의 기능분석 기준으로 민영화가능성, 기능중복성, 이관적합성, 분야특이성이 설정되었음. 특히 산림분야에 대하여 이러한 기준에 따라 기능별 분석을 하여, 자원조성 및 경영, 재산관리 등은 특행기관에 남기고 나머지 기능은 지방이양이 가능한 것으로 분석함.
- 김성배(2006)은 노동, 국토건설, 환경 등 특행기관의 기능에 대하여 적정 거버넌스 구조를 살펴봄. 이때 투자의 특수성, 빈도와 지속성, 확실성과 단순성, 측정 용이성, 연계성을 기준으로 거래유형별 적정 거버넌스 구조를 평가함.
 - 특행기관과 같은 단일 거버넌스 방식은 노동 분야의 근로감독과 노사협력, 국도계획 건설, 하천계획 공사, 상수원보호 방식이 적정하다고 분석하였으나, 이 과정에서 정부 부문을 중앙과 지방으로 구분하지는 않음.
 - 노동은 단일과 3자 거버넌스, 국토는 단일과 2자 거버넌스, 환경은 단일, 2자, 3자 거버넌스를 기능에 따라 다르게 적정한 것으로 평가함.¹⁾
- 진재구(1999)는 특별행정기관과 지방자치단체의 기능 중복에 관심을 두어, 기중 중복 발생 원인과 기능 재배분의 기준과 방법을 논의함. 이 때 역할 배분의 기준은 사무구분의

1) 3자 거버넌스는 정부간 계약방식 등을 의미(정부간 계약, 민간계약, 바우처 등), 2자 거버넌스는 공공서비스의 공동생산이나 프랜차이즈 방식, 단일 거버넌스는 전통적인 정부 서비스 제공방식이나 내부생산 방식 의미.

명료성, 집행대상 구분의 명료성, 정책 방향의 배치 여부, 전문인력 확보 가능성, 사무의 독립성과 연관성, 관할 구역 및 정책대상 집단의 특수성을 기능 재배분 기준으로 논의함. 노동행정, 산림관리, 중소기업지원, 환경행정, 식품의약품안전 중 노동행정과 식품의약품 안전, 환경행정은 국가사무로 나머지는 지방사무로 하는 것이 바람직한 것으로 결론을 내림.

〈표 1〉 선행연구 검토

구분	분석 기준	분석결과	비고
진재구(1999)	<ul style="list-style-type: none"> - 사무구분의 명료성 - 집행대상 구분의 명료성 - 정책 방향의 배치 여부 - 전문인력 확보 가능성 - 사무의 독립성과 연관성 - 관할 구역 및 정책대상 집단의 특수성 	노동행정, 식품의약품안전, 환경행정은 국가사무가 적합하다고 분석함.	
김성배(2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 투자의 특수성 - 빈도와 지속성 - 확실성과 단순성 - 측정용이성 - 연계성 	노동, 국토, 환경 등 각 분야에 있어서 일부 기능은 민영화 또는 계약방식이 적절하다고 분석	거버넌스 방식
이창균(2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 민영화가능성 - 기능중복성 - 이관적합성 - 분야특이성 	자원조성 및 경영, 재산관리는 특행기관 유지가 바람직	산림분야에 대한 평가
이환범 외(2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 관계기관 수용도 - 효과성 - 갈등요소 	국도하천 등 지자체 이관 필요성 검증	
이세진 외(2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 행정효율성 - 인력 및 예산 절감 - 지역주민에 대한 접근성 및 편의성 - 현지성 및 지역특성이 반영된 행정서비스 제공정도 - 지방 자치역량 향상정도 	중앙행정기관의 공무원이 이관에 대하여 부정적임	행정성과 항목의 인식 평가
소순창 등(2016)	<ul style="list-style-type: none"> - 효과성 - 민주성 - 대응성 	전반적으로 이명박정부의 특행기관 정비에 대하여 긍정적 평가	지방분권과 제 평가
한국지방행정연구원(2016)	<ul style="list-style-type: none"> - 기능중복성 - 이관적합성 - 분야특이성 	고용노동분야 등 일부 또는 전부 이관 바람직	

- 선행연구를 검토한 결과를 보면, 특별지방행정기관의 지방이양이 필요하다는 전제하에서 분석기준을 설정하고 이에 따라 각 기능별 검토를 실시하였음.
- 본 연구에서의 분석 기준은 단순하게 기능 중복 여부만을 살펴보고자 함. 왜냐하면 진재구(1999), 이창균(2010), 한국지방행정연구원(2016) 연구에서 기능중복성 여부를 가장 중요한 기준으로 다루고 있음.
 - 분석 기준을 다양하게 활용하고는 있지만, 대부분 정성적 분석이며 정량적 분석 또한 공무원들의 인식에 불과하여 정성적 성격이라고 할 수 있음.
 - 본 연구에서는 기능중복성 자체를 기준으로 사무 이관의 적절성을 논의하기 보다는 기능중복성이 있다고 논의된 사무에 있어서 각 관련 기관의 관계적 성격에 따라 재해석을 하는 데 의의가 있음. 따라서 단순히 기능이 중복된다는 것이 기능 이양에 적합하다는 의미는 아님.
- 선행연구의 경우 전국적으로 환경이 동일하다는 전제 하에 분석 기준을 통하여 기능 이양의 정당성을 논의함으로써 각 지역별 환경적 특징이 논의되지 못했음.
- 따라서 본 연구에서는 선행연구의 분석 기준을 선별하여 적용하기보다는 기능 중복성을 형식적 기준으로 삼되, 인천시의 지역 특수성의 시각에서 기능 이양에 대한 논의를 하고자 함.
 - 다만, 이러한 기능 중복성 만을 형식적 기준으로 삼음으로써 이론적 검토에 따라 다양한 기준을 통해 특별지방행정기관 사무 또는 기능 이양의 논리적 기준을 제시하는 데는 연구의 한계가 있음.

3. 연구범위

- 연구의 시간적 범위
 - 특별지방행정기관 논의는 김대중 정부(1998-2003년)에서부터 논의되기 시작함.
 - 다만, 김대중 정부에서는 논의를 시작하였지만, 구체적인 기관 정비는 없었던 만큼, 시간적 범위는 2000년 이후로 설정하고자 함.
- 연구의 내용적 범위
 - 특별지방행정기관 정비 추진과정 분석
 - 분야별 지방자치단체와 특별지방행정기관 기능 분석

- 특별지방행정기관 정비를 위한 정책방향 및 과제 제시
- 제주특별자치도 특별지방행정기관 기능 이양 사례 분석 : 사례 분석 결과에 따른 사무 분야 선별
- 지방분권 차원에서 진행되고 있는 특별지방행정기관 정비에 대하여 인천광역시의 정책방향 및 과제 제시

4. 연구방법 및 흐름도

▣ 연구방법

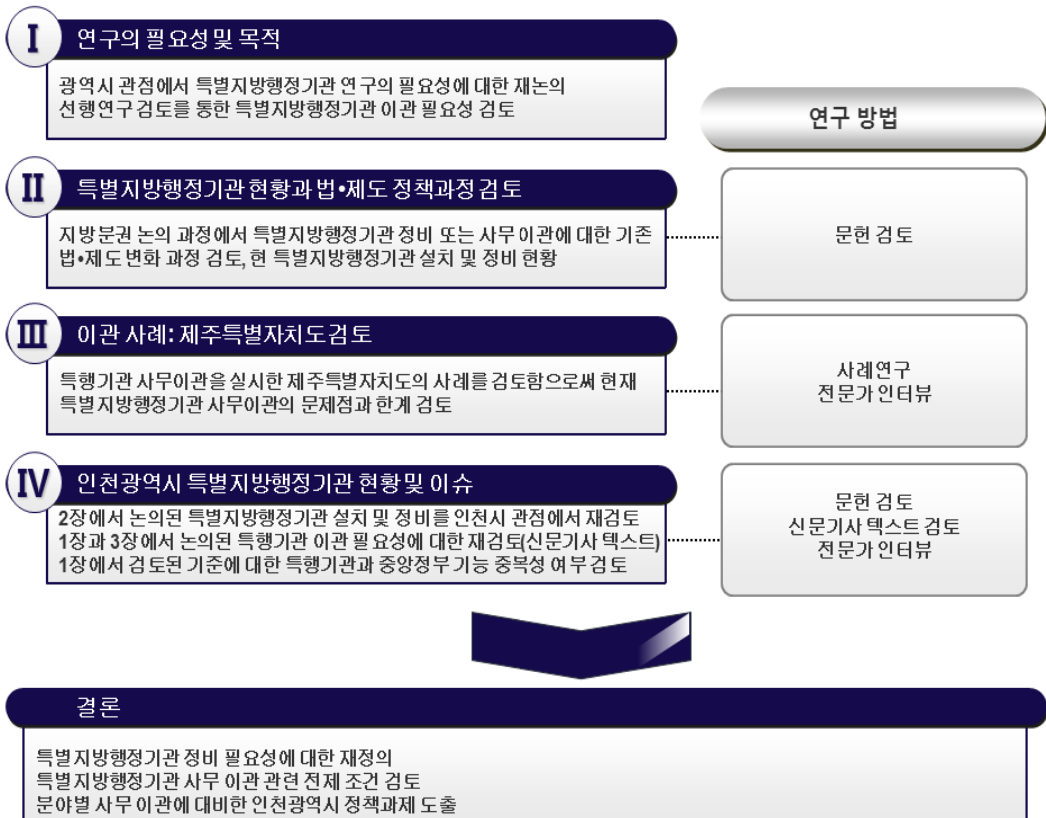
- 본 연구는 대체적으로 문헌연구에 기반함.
 - 특별지방행정기관 기능 이양과 관련하여 정부별로 지방분권 과제에 포함하여 검토한 바 있음. 따라서 본 과제는 이러한 정책 자료를 활용하여 특별지방행정기관에 대하여 논의하고자 함.
- 둘째, 사례 연구를 통하여 시사점을 도출하고자 함.
 - 특별지방행정기관에 대해서는 일본과 독일 등 해외 사례를 통하여 시사점을 도출한 문헌 연구도 있음. 그러나 이러한 해외의 사례가 우리나라에 시사하는 바가 직접적이지는 않음.
 - 국내의 경우 노무현 정부 이후 제주특별자치도가 성립되면서 구체적인 기능 이양과 각 과정별 성과 연구가 실시된 바 있음. 이러한 시범적 성격의 사례는 향후 전국적 사무 이양에 중요한 함의를 제공할 것임. 이에 따라 본 연구에서는 제주특별자치도에 대한 사례 연구를 실시하고자 함.
 - 특히 사례 연구에 있어서는 성과 평가에 대한 문헌 연구와 더불어 제주도의 전문가 인터뷰를 통하여 문헌 연구 결과와의 정합성을 검토하였음.
- 셋째, 전문가 인터뷰를 실시함으로써 현장에 기반한 이슈 및 지역별 특성을 살펴볼 수 있음.
 - 제주도 사례 연구에서 제주도 지역의 전문가 인터뷰를 실시하였음.
 - 인천시청과 유사 기능의 특별지방행정기관의 기능 중복성에 대한 자료를 전문가들과 검토함으로써 실질적인 이슈들과 문제점을 도출하고자 함. 인천 관내의 특별지방행정기관과 각 분야별 연구원내 전문가들을 대상으로 인터뷰를 실시함.
- 넷째, 신문기사를 통하여 이슈들을 재정리함. 선행연구에서는 이와 같은 방법론을 사용한 연구는 없음. 신문 텍스트를 통하여 이슈를 보다 구체화할 수 있다는 연구자의 판단에

따라 문헌 검토에 나타난 특별지방행정기관의 문제점과 정비 필요성을 신문 텍스트를 통하여 사례화함.

- ‘특별지방행정기관’이라는 단어에 대하여 뉴스 검색을 실시하였음. 여기에서 나타난 기사 중 특별지방행정기관의 문제점과 정비 필요성 및 관련된 내용들을 추출함. 특히, 가능한 인천 지역 뉴스나 인천과 관련 있는 뉴스를 통하여 인천 ‘광역시’ 차원에서의 특별지방행정기관 문제를 분석하고자 하였음.

❖ 연구흐름도

- 위와 같은 연구 내용과 연구 방법을 통하여 다음 그림과 같은 연구 흐름도에 따라 연구를 진행하였음.



〈그림 1〉 연구흐름도

Ⅱ

특별지방행정기관의 의의와 현황 분석

Ⅱ. 특별지방행정기관의 의의와 현황 분석

1. 특별지방행정기관의 의의

■ 개념

- 특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관에 소속되어 있으면서, 지역 또는 관할 구역을 가지고 그 관할 구역에서 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 집행하는 기관임.
- 일반적으로 전국적 통일성이 요구되는 사무나 고도의 전문성을 요구하는 경우에 중앙행정기관이 지역에 직접 기관을 설치하여 업무를 처리하게 하는 일선 행정기관임.

■ 특별지방행정기관 설치근거

- 정부조직법 제3조에 따르면 다음과 같이 정의되어 있음.
 - ① 중앙행정기관에는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다.
 - ② 위 항의 지방행정기관은 업무의 관련성이나 지역적인 특수성에 따라 통합하여 수행함이 효율적이라고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련되는 다른 중앙행정기관의 소관사무를 통합하여 수행할 수 있다.
- 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조에서는 특별지방행정기관과 그 하부조직의 설치에 대하여 다음과 같이 규정하고 있음.
 - ① 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 이를 둘 수 있다.
 - ② 제1항의 규정에 의하여 특별지방행정기관을 두는 경우에는 지역적인 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적정한 관할구역 등을 감안하여야 한다.

- ③ 중앙행정기관의 지시를 받아 일선 행정기관을 지휘·감독함을 주된 기능으로 하는 중간 감독기관인 특별지방행정기관은 특별한 경우를 제외하고는 이를 둘 수 없다.
 - ④ 특별지방행정기관의 장의 직급은 그 기관의 규모와 소관 업무의 성질 등에 비추어 적정하게 배정하고, 직무등급은 직무의 곤란성 및 책임도를 고려하여 인사혁신처장이 행정안전부장관과 협의하여 배정하며, 기관장과의 근무교대제의 운영이 필요한 기관의 경우를 제외하고는 부기관장을 둘 수 없다.
- 정부조직법 제3조 제1항에서 “특히 특별한 법률로 정한 경우”는 다음과 같은 개별 법률에 근거하여 설치함. 그 외 각 기관별 설치근거는 각 부처 직제 관련 규정 및 시행규칙에 근거하고 있음.

〈표 2〉 특별지방행정기관 설치근거

구 분	기 관	설치(운영) 근거
법률	검찰청	- 각급 법원과 지방법원 지원에 대응하여 설치(검찰청법 제3조)
	경찰청	- 지역적으로 분담을 위하여 지방경찰청, 경찰서를 둘 수 있게 함(경찰법 제2조)
	보호관찰소	- 보호관찰, 사회봉사, 수강 및 갱생보호와 관한 사무를 관장하기 위하여 보호관찰소 설치, 일부 사무 처리를 위하여 관할 구역에 보호관찰지소 설치(보호관찰 등에 관한 법률 제14조)
개별법 시행령	지방공정거래사무소	- 공정거래기능의 지역적 사무처리를 위하여 지방사무기구를 둘 수 있음(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 제52조)
직제	기타기관	각 부처 직제

주: 1차 기관 기준

자료: 행정안전부 내부자료(2011). 김윤권 외(2012) 재인용. 217쪽 수정

❖ 특별지방행정기관과 지방자치단체

- 앞서 언급한 바와 같이 특별지방행정기관은 일정한 ‘지역’을 관할구역으로 한 일선 기관이라는 측면에서 지방자치단체와 기능이 중복됨.
- 지방자치단체가 시민들에게 제공하는 행정서비스가 일반적이고 종합적인데 반하여 특별지방행정기관이 제공하는 서비스는 특정한 ‘기능’을 중심으로 한다는 것에서 차이점이 있음.
- 그러나 일반 시민이 지방자치단체와 특별지방행정기관을 구별하는지에 대해서는 의문이 있음. 지방자치단체의 경우 선거를 통하여 정치적이며 포괄적인 책임을 지는데 반하여, 특별지방행정기관의 경우 법률적 책임을 질 수는 있으나 종합적 책임을 지지 않는다는 점에서 그 한계가 있음.
- 그럼에도 불구하고 현행 특별지방행정기관과 지방자치단체의 분명한 차이는 특별지방행정기관의 경우 주민들에게 제공해야 하는 서비스가 보다 전문적이고 구체적이어야 한다는 것임. 일반적 차이를 살펴보면 다음 표와 같음.

〈표 3〉 특별지방행정기관과 지방자치단체의 차이 비교

구 분	특별지방행정기관	지방자치단체
권 한	중앙에서 확정된 사무의 집행권만 행사	집행권과 독립적 결정권 행사
수행업무 특성	전국적	지역적
서비스 특성	특정, 전문분야 서비스	일반적, 종합적 서비스
서비스 대상	구체적, 명료	포괄적, 불명료
중앙과의 관계	중앙의 하급기관으로 중앙부처의 지시 명령에 따름	법률에 위배되지 않는 한 중앙정부의 지시 명령을 받지 않음
업무 분류	국가 사무만 수행	지방자치단체 고유사무와 국가사무의 위임처리

자료 : 지방자치발전위원회(2017) 지방자치발전백서

❖ 특별지방행정기관 설치의 문제점과 정비 필요성

- 특별지방행정기관의 정비가 필요하다는 주장은 지방자치단체가 부활한 이후 지속되어 왔음(지방자치발전위원회, 2017).
- 이는 언급한 바와 같이 특별지방행정기관과 지방자치단체의 중복적 기능 수행으로 인한 비효율성의 문제점이 대두되었기 때문임. 또한 주민들에 대한 책무성의 관점에서 단일화가 필요하다는 주장이 지속되어져 왔음.
- 지금까지 언급되어 온 특별지방행정기관 설치의 다양한 문제점을 요약하면 다음 표와 같음.

〈표 4〉 특별지방행정기관의 문제점과 정비 필요성

구 분	내 용
지방자치체계에 위배	- 지방자치단체가 위임사무로 국가사무를 처리하고 있어서 지방자치단체장은 국가의 위임사무를 처리하는 국가의 지방행정기관이라는 이중적 지위 - 지자체는 국가의 일선 행정기관의 하나로서 보통 지방행정기관 - 특별지방행정기관 설치가 증가하면 지자체 존재 타당성과 효율성을 희석시킴
인력 및 예산 낭비로 인한 효율성 저하	- 중앙부처마다 지역에 부처 소속의 특별지방행정기관을 설치하면서 그에 따른 설치 및 인력 운영 등을 포함한 운영비용의 증대가 문제 - 이는 부처마다 서로 관할권을 주장하게 되어 부처간 이기주의적 행정처리 행태로 사무처리 책임을 회피
지역실정과 다양한 업무처리에 방해	- 국가의 지방행정기관으로 획일적 방식으로 국가업무를 지방에서도 그 지역의 특성을 고려하지 않고 처리하기 때문에 지역 여건에 상응하는 업무처리가 어렵게 됨 - 그 결과 지역의 특성과 비탕을 둔 다양한 문제 해결방식이 행정처리와 공공서비스 및 공공정책의 집행 효율성 등의 부족현상을 낳음
서비스의 질 저하 등 광역행정의 어려움	- 특별지방행정기관과 지방자치단체, 유사 공공단체 등 상호간 유사 중복기능 수행으로 인력과 재원이 중복 투자되어 업무처리 비효율성 초래 - 중앙부처가 지도 단속 등 권력행위와 자치단체에서 수행가능한 경미한 부분에 치중할 결과 본연의 정책기능이 약화됨 - 건설 환경 위생 세무 등 행정의 연계성이 날로 강화되는 추세 속에서 특별지방행정기관의 업무 수행으로 인하여 지방자치단체가 단위 종합행정을 실현하는데 한계

구 분	내 용
주민통제 및 외부평가 미흡	- 특별지방행정기관이 처리하는 업무는 국가사무이므로 객관인 지역주민과 지방의회에 의한 통제가 원칙적으로 제약된다는 점도 문제 - 특별지방행정기관의 설치 목적은 기본적으로 특수성 또는 전문적 분야에서의 행정처리가 주목적인데, 이와 같은 전문과 단순 반복 업무처리를 위한 산하기관으로 설치 후에도 기존 조직을 그대로 유지하고 또 다시 새로운 업무처리를 위하여 지속적으로 조직 증설
주민 서비스 제공에 불편 가중	- 특별지방행정기관이 유사한 사무를 국가와 지방자치단체에서 중복 처리하기 때문에 주민들은 어떤 기관에 가서 의뢰하고 서비스를 제공받을지에 대한 혼란 - 한정된 자원으로 특별지방행정기관과 지방자치단체에 분산되어 그만큼 효율성도 저하 - 결과적으로 지역에서 시행되는 주민의 논리보다는 기관의 논리, 지방의 논리로 풀고자 하는데서 기인하는 관련주의가 지속
지방자치단체와 협조 미흡	- 지방자치단체의 업무와 연계된 특별지방행정기관의 업무가 많으나 협조체제가 상당히 미흡하여 상호간 업무처리의 중복으로 낭비가 심함.

자료 : 전국시도지사협의회(2009), 안영훈·한부영(2012), 김윤권(2012)에서 재인용

- 이와 같이 특별지방행정기관과 지방자치단체 업무의 중복성 및 정비의 필요성에 대한 논의가 지속되어 왔지만, 여러 가지 논의 속에서 획기적으로 정비되어 왔다고 결론 내리기는 어려움.
- 소극적 정비 결과 속에서 특별지방행정기관의 특정 기능에 대한 전문성은 점차 높아져 왔으며, 이와 더불어 지방자치단체의 관심은 높아지지 않았음.
- 또한 이해관계자들은 현 체제에 익숙해져서 혁신과 변혁을 위한 정책적 노력들을 소극적으로만 행하여 왔던 것이 현실임.
- 더군다나 인력과 예산이 모두 중앙집권으로 구축되어 있는 우리나라 현실을 통해 각각의 정책 고객에 대응한다는 차원에서 지방자치단체에서의 업무 수행에 대하여 효율성이 높다고 명쾌하게 답변하기도 쉽지 않음.
- 따라서 특별지방행정기관의 정비 필요성 및 기능 또는 부처의 이관은 지방분권 맥락 속에서 포괄적으로 수행되어야 하며, 주민들 또는 정책 고객들에 대한 대응성의 차원에서 접근되어야 할 것임.
- 이와 같은 맥락에서 특별지방행정기관의 기능 이관 과정과 정비 현황, 정비 과정을 고찰하고자 함.

2. 지방분권과 특별지방행정기관 기능 이관 과정

- 김대중 정권인 ‘국민의 정부’부터 특별지방행정기관의 문제점을 직시하고, 이에 대한 정비 필요성도 드러냈음.
- 그럼에도 불구하고 실질적으로 지방분권의 추진과제로 명시한 것은 노무현 정부인 ‘참여정부’ 시절이며, 이양 기능을 구체화한 것은 이명박 정부에 들어서임.

- 박근혜 정부에 들어서는 지방자치발전종합계획을 작성하고 특별지방행정기관정비를 위한 TF를 운영하여 89개 단위사무 이양을 잠정적으로 결정한 바 있음.
- 지금까지의 정부간 특별지방행정기관 기능 이관내용과 정비 결과를 살펴보면, 필요성에 대해서는 분명하였으며, 제주특별자치도를 통하여 구체적인 기능 이양 사례도 만들어 냈다는 점에서 성과라고 할 수 있음.
- 다만, 이러한 이양 방식이 ‘기능’ 또는 ‘사무’ 별 이양으로 결정이 되면서, 각 기능 또는 사무가 중앙정부의 기능인지, 지방자치단체의 기능인지 판별하는 과정이 지난하였으며, 이러한 과정에서 실질적인 성과를 이루어내지 못했다는 것이 학계의 평가임.

〈표 5〉 정부간 특별지방행정기관 기능 이관 내용과 평가 결과

	국민의 정부	참여정부	이명박정부	박근혜정부
내용	전면적 지방이관이 아닌 행정효율성을 위한 조직 개편의 측면 강조 특행을 광역화하거나, 2개의 보존지청을 폐지하거나, 책임운영기관화하여 민주성과 대응성 보다는 효과성 향상의 목적	특별행정기관의 정비를 지방분권의 추진과제로 명시하여 추진하기 위하여 안을 만들었으나(정부 혁신·지방분권위원회) 이행당사자들의 저항으로 중지	특별지방행정기관을 둘러싼 이해당사자들의 의견을 수렴하여 민주성을 제고 8개 특별지방행정기관의 분야 중에서 집행적 기능을 우선적으로 이양하여 효과성을 제고	지방분권추진위원회와 지방행정체제 추진위원회, 양 위원회에서 일치된 사무는 “지방자치발전위원회”로 승계. 이양사무 재검토 지방자치발전종합계획 작성, 특행정비TF심의
	과제선정 : 100대 국정과제에 포함	지방분권 7개 분야 47개 과제에 포함	지방분권 4개 분야 20개 과제에 포함	지방분권 4개 분야 20개 과제에 포함
	정비대상 : 병역자원관리, 통계관리, 환경보전, 국유림 관리	중소기업, 국도하천, 해양항만, 지방노동, 식의약품, 지방환경	8개 분야 선정 : 중소기업, 국도하천, 해양항만, 지방노동, 식의약품, 지방환경, 산림, 보존(8개 지방청, 201개 기관, 11,130명 재정비 대상), 4,121개 기관 18만 4,645명 세무/공안/현업기관 제외	9개 분야 선정 : 중소기업, 국도하천, 해양항만, 고용노동, 식의약품, 지방환경, 산림, 보존, 통계
정비결과 : 구체적 정비 결과 부재(동부지방청과 중부지방청 2개 보존지청 폐지, 5개 국유림관리소, 3개 산림토목사업소 폐지)	제주특별자치도 7개 분야 이관 : 국토관리, 해양수산, 보존, 환경, 노동, 노동위원회	3개분야 위임방식 이관 : 국도하천, 해양항만, 식의약품 기능의 시설관리, 인허가, 지도단속 등 집행적 기능 이관, 기타 5개분야는 기능 인력효율화, 규제합리화	89개 단위사무 이양 잠정 결정	

자료 : 소순창·이진(2016). 금창호(2017) 인천광역시 지방분권협의회 참고자료(미발간자료), 지방자치발전위원회(2017) 지방자치발전백서

3. 특별지방행정기관 설치 및 정비 현황

- 특별지방행정기관의 설치 현황을 살펴보면 다음 표와 같이 5,182개에 이릅니다. 유형별로는 공안행정기관이 가장 많으며, 현업 행정기관, 기타 행정기관, 세무행정기관, 고용노동행정기관 순입니다.

〈표 6〉 특별지방행정기관 설치 추이

구 분	2000	2005	2010	2017. 12. 31			
				계	1차기관	2차기관	3차기관
총 계	7,004	3,668	5,115	5,101	232	815	4,054
고용노동 행정기관	46	46	47	47	6	41	-
세무 행정기관	174	177	183	195	40	136	19
공안 행정기관	3,920	1,620	2,548	2,693	83	447	2,163
현업 행정기관	2,502	1,432	1,995	1,858	-	9	1,849
기타 행정기관	362	393	342	308	103	182	23

주 : 2017년 자료는 원자력발전소 지역사무소 제외

자료 : 금창호(2017) 발표자료, 지방자치발전위원회(2017) 지방자치발전백서, 행정안전부 현황 자료 재가공

- 특별지방행정기관의 설치 추이를 보면, 전체적으로 줄어드는 추세입니다.
 - 그럼에도 불구하고 그 경향성이 일정하지는 않음.
 - 2017년에도 8월의 자료²⁾에서는 2,734개로서 그 개수가 12월의 통계와 일치하지 않음.
 - 이러한 원인은 대부분 기관의 설치근거가 각 기관의 직제 규정에 따르기 때문임. 이와 같은 직제의 경우 대통령령으로서 국회의 심의 사항이 아님.
- 특별지방행정기관은 그 정비 필요성이 제기된 이후 다음과 같은 유형으로 구분되어 관리되고 있음.
 - 고용노동, 세무, 공안, 현업, 기타 행정기관으로 각 정권에 따라 부처는 개편되는 데 반하여 이에 따르는 유형의 구분은 달라지지 않고 있음.
 - 여러 번의 위원회 논의를 거쳐 세무 행정기관과 공안행정기관의 경우 기능이양에 있어서 후순위로 다루어진 바 있음. 현업 행정기관인 우정사업본부의 경우에는 책임운영기관으로 운영되고 있어서 현실적으로 특별지방행정기관 기능 이양 대상으로는 고용노동과 기타 행정기관 부문으로 간주되고 있음.

2) 행정안전부, 특별지방행정기관 현황 및 부속기관 현황(2017.8월 기준)

〈표 7〉 특별지방행정기관 유형 1

구분	해당 기관 예시
고용노동 행정기관	고용노동부(지방고용노동청 등)
세무 행정기관	국세청(지방국세청, 세무서 등), 관세청(세관 등)
공안 행정기관	해양경찰청(지방해양경비안전본부 센터, 지방해양경찰청 등), 법무부(지방교정청, 출입국관리사무소, 보호관찰소, 소년분류심사원, 청소년비행예방센터, 소년원 등), 국토교통부(지방철도특별사법경찰대 등), 검찰청(고등검찰청), 경찰청(지방경찰청, 경찰서, 지구대, 파출소 등)
현업 행정기관	과학기술정보통신부(우정사업본부 등)
기타 행정기관	공정거래위원회(지방공정거래사무소), 원자력안전위원회(지역사무소), 국가보훈처(보훈지청), 식품안전처(지방식품의약품안전청 등), 산업통상자원부(광산안전사무소), 보건복지부(질병관리본부 국립검역소), 환경부(지방환경청 등), 국토교통부(지방항공청, 지방국토관리청, 홍수통제소 등), 해양수산부(지방해양수산청 등), 조달청(지방조달청 등), 통계청(지방통계청), 병무청(지방병무청), 산림청(지방산림청, 국유림관리소 등), 중소벤처기업부(지방중소기업청 사무소), 특허청(특허청서울사업소), 기상청(지방기상청, 기상대 등)

자료 : 행정안전부 특별행정기관 현황 자료 재가공.

- 특별지방행정기관의 정비 현황에서 있어서 관리되고 있는 유형은 1, 2, 3차 기관임.
 - 아래 표를 보면 알 수 있지만, 특별지방행정기관으로 1차 기관만을 두고 있는 경우도 있으며(지방공정거래사무소, 지방조달청 등), 2차와 3차 기관만을 두는 경우도 있음(질병관리본부 국립검역소 등). 대부분은 1, 2차, 또는 1, 2, 3차로 관할구역별로 따로 특별지방행정기관을 운영하고 있음.
 - 이와 같은 1, 2, 3차의 구분 기준은 1차적으로는 관할 구역이 되겠지만, 운영적으로는 조직 및 정원(인력 구성)에 따라 차이를 두고 있음.³⁾

〈표 8〉 특별지방행정기관 유형 2

구분	해당기관 예시			
1차	지방고용노동청	지방국토관리청	지방해양수산청	지방경찰청
2차	지청	국토관리사무소	건설사무소, 해양수산사무소, 진로향로표지사무소	경찰서
3차	출장소	출장소	출장소	지구대, 파출소

자료 : 행정안전부 특별행정기관 현황 자료 재가공.

- 위 유형에 따른 특별지방기관의 분류와 해당 유형별 기관의 개수를 살펴보면 다음 표와 같음.

3) 현실적으로 1차, 2차, 3차 기관의 차이는 각 기관장 직급의 차이임.

〈표 9〉 특별지방행정기관 유형 및 기관 개수

유형	부처	기관	기관수	1차기관	2차기관	3차기관
고용노동 행정기관	고용 노동부	지방고용노동청	6	6		
		지방고용노동청 지청	40		40	
		지방고용노동청 출장소	1		1	
세무 행정기관	국세청	지방국세청	6	6		
		세무서	121		121	
		지서	19			19
	관세청	세관	34	34		
		세관지소	15		15	
공안 행정기관	법무부	지방교정청	4	4		
		교도소, 구치소, 지소	52		49	3
		소년원, 소년분류심사원	11	11		
		소년원·소년분류심사원 청소년비행예방센터	16		16	
		보호관찰소	18	18		
		보호관찰 지소	38		38	
		위치추적관제센터	2	2		
		출입국관리사무소	17	17		
		외국인보호소	2	2		
		출입국관리사무소 출장소	24		24	
	출입국·외국인지원센터	1	1			
	검찰청	고등검찰청	5	5		
		지방검찰청	18		18	
		지방검찰청 지청	42			42
	해양 경찰청	지방해양경찰청	5	5		
		지방해양경찰청 해양경찰서	19		19	
		지방해양경비안전본부 연안교통관제센터	5		5	
		지방해양경비안전본부 항만교통관제센터	15		15	
		지방해양경찰청 해양경찰서 파출소	95			95
	경찰청	지방경찰청	17	17		
		경찰서	254		254	
		지구대, 파출소	2,004			2,004
	국토 교통부	철도특별사법경찰대	1	1		
		지방철도특별사법경찰대	4		4	
		철도사법경찰대 센터	5		5	
		지방철도특별사법경찰대 센터	19			19
	현업 행정기관	과학기술 정보통신부	지방우정청	9		9
우체국(감독국)			224			224
우체국(소속국)			1,600			1,600
우편집중국, 물류센터			25			25
기타 행정기관	공정거래 위원회	지방공정거래사무소	5	5		
		국가 보훈처	5	5		
	보훈지청	21		21		

유형	부처	기관	기관수	1차기관	2차기관	3차기관
식품의약품 안전처	식품의약품 안전처	지방식품의약품안전청	6	6		
		지방식품의약품안전청 수입식품검사소	15		15	
산업통상 자원부	산업통상 자원부	광산보안사무소	4	4		
보건 복지부	보건 복지부	질병관리본부국립검역소	13		13	
		질병관리본부국립검역소지소	11			11
환경부	환경부	수도권대기환경청	1	1		
		유역환경청	4	4		
		지방환경청	3	3		
		지방환경청 출장소	1		1	
국토 교통부	국토 교통부	홍수통제소	4	4		
		지방항공청	3	3		
		서울지방항공청 김포항공관리사무소	1		1	
		지방항공청 공항출장소	12		12	
		서울지방항공청비행점검센터	1		1	
		지방국토관리청	5	5		
		지방국토관리청국토관리사무소	18		18	
지방국토관리청국토관리사무소 출장소	9			9		
해양 수산부	해양 수산부	지방해양수산청	11	11		
		지방해양수산청 건설사무소	1		1	
		지방해양수산청해양수산사무소	9		9	
		지방해양수산청해양수산사무소 출장소	3			3
		지방해양항만청진로항로표지 사무소	1		1	
조달청	조달청	11	11			
통계청	통계청	지방통계청	5	5		
		지방통계청 통계사무소	34		34	
병무청	병무청	지방병무청	11	11		
		지방병무청 지청	3		3	
산림청	산림청	지방산림청	5	5		
		국유림관리소	28		28	
중소벤처 기업부	중소벤처 기업부	지방중소벤처기업청	12	12		
		지방중소벤처기업청 사무소	5		5	
특허청	특허청	서울사무소	1	1		
기상청	기상청	지방기상청	6	6		
		지방기상대	7		7	
		지방기상지청	3		3	
		항공기상청	1	1		
		항공기상청 공항기상대	5		5	
		항공기상청 공항기상실	2		2	

4. 소결

❖ 특별지방행정기관 설치 특수성과 편의성

- 중앙정부는 정부조직법이 내부 지침을 통하여 특별지방행정기관을 설치하기 위해서는 지역적인 특수성 등을 감안하여 특별한 경우를 제외하고는 설치할 수 없도록 규정하고 있음.
- 그러나 현실은 특별지방행정기관을 설치하기 위해 검찰청 등 일부를 제외하고는 각 부처의 직제 규정을 통하여 설치할 수 있도록 함으로써, 결과적으로 특별지방행정기관의 설치가 쉽게 이루어지는 문제점이 있음.
- 따라서 특별지방행정기관의 설치 추이가 매년 다름으로써 정비를 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용함.

❖ 특별지방행정기관 정비 이슈의 지속성과 ‘느린’ 정비 과정

- 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 기능 중복의 문제 등은 꽤 오랜시간 이슈가 됨으로써 정비 필요성에 대해서는 학계의 공감대가 있다고 판단됨.
- 그러나 중앙정부 주도의 특행기관 정비는 각 정부가 새롭게 시작될 때마다 정비 필요성부터 재검토함으로써 그 과정이 지난하게 반복되어 왔음.
- 또한, 특행기관 정비를 위하여 각 정부별로 서로 다른 위원회를 설치하여 운영함으로써 행정적 처리도 늦어지는 결과를 초래함.
- 현실적으로는 국회에서 결과가 처리되어야 함에도 불구하고, 각 상임위원회가 다름으로써 그 처리 과정이 매우 느렸음.
- 중앙정부 차원에서도 예산과 인력을 지방자치단체에 배분을 해야 하는 입장에서 신속하게 처리할 유인이 없었음.
- 결과적으로 ‘기능별’ 또는 ‘사무별’ 정비로 인한 ‘느린’ 성과와 ‘내부적 토론’, ‘계획 과정의 반복’ 등이 특별지방행정기관 정비에서 실질적인 성과를 내기 어려운 요인으로 작용하였음.

❖ 기결정된 정비가 필요한 특별지방행정기관의 기능

- 특별지방행정기관의 정비가 복잡한 과정을 통하여 지난하게 진행되었음에도 불구하고, 정비가 필요한 기능에 대해서는 이미 결과가 도출되었음.

- 이에 따라 제주특별자치도에 설치하면서 특별지방행정기관 기능 이양 실험이 시작되었음. 제주도 사례를 통하여 각 기능에 대한 문제점과 보완 사항도 이미 도출되어 있으며, 이를 검토하여 일괄적 이양이 필요한 시기라고 판단됨.
- 그럼에도 불구하고 여전히 특별지방행정기관의 설치와 기능 이양이 잘 되고 있지 않은 것은 결국 각 기관의 인사 문제와 결합되어 있기 때문임.
- 기관의 유형은 각 기관장의 직급에 따라 1차 기관, 2차 기관, 3차 기관으로 분류됨. 물론 이러한 유형 구분이 특별지방행정기관의 관할권이나 소관 사무 업무의 특수성에 기인하겠지만, 현실적으로는 기관장의 직급으로 귀결됨.
- 또한 현실적인 인사와 ‘재정(예산)’ 문제로 인하여 일괄적으로 해결이 어려운 구조임.
- 제주특별자치도의 사례를 통하여 세무 행정기관과 공안 행정기관을 제외하고 고용노동 등 6개 분야에 대하여 기능 이양을 검토하기로 결정된 것은 특별지방행정기관 기능 이양 문제에 있어서 진일보한 것이라고 할 수 있음.
- 따라서 제4장에서는 이와 같은 검토 결과에 입각하여 기능 이양 분야에 대해서 중앙정부와 인천시 기능을 비교 검토함.

Ⅲ

특별지방행정기관 기능 이관 사례 : 제주특별자치도

Ⅲ. 특별지방행정기관 기능 이관 사례 : 제주특별자치도

1. 제주특별법과 특별지방행정기관 사무 이관

- 제주특별법(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭 : 제주특별법)은 2006년 7월 1일 제주특별자치도를 설치하여 자치권을 강화하고, 행정규제 완화와 중앙행정기관의 권한 이양을 목적으로 설치된 법률임.

◇ 자치분권 주요내용

- 가. 제주특별자치도지원위원회의 설치 : 중앙행정기관의 권한 이양 등 추진성과를 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 제주특별자치도지원위원회를 둠
- 나. 법률안 제출 및 입법반영(법 제9조) : 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 관하여 제주특별자치도지원위원회가 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여 2개월 이내에 타당성 여부 검토
- 다. 제주특별자치도의 설치 및 법적 지위(법 제10조)
- 라. 중앙행정기관 권한의 단계적 이양(법 제12조) : 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별 이양 계획 수립, 국무총리에게 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 제주특별자치도 지사에게 통보

- 2006년 이후 중앙행정기관 권한의 단계적 이양 관련 내용이 제주특별법에 적시되었으며, 이양계획에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 함이 구체적으로 규정되어 있음.

1. 법령에 규정된 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무의 전수조사에 관한 사항
2. 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상사무의 조사 및 선정에 관한 사항
3. 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상의 확정과 그 사후관리에 관한 사항
4. 그 밖에 행정·재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항

- 2016년에는 중앙행정기관 권한의 단계적 이양 관련 내용이 제주특별법에 적시되었으며, 이양계획에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 함이 구체적으로 규정되어 있음.

◇ 특별지방행정기관의 사무의 이관 주요 내용

제23조 (이관기준) : 주민의 편의성 및 현지성, 지역경제발전 또는 지역주민 삶의 질, 자치도의 행·재정상 여건 및 능력, 제주자치도의 입장, 이관사무와 관련된 모든 사무 이관

제24조 (우선이관대상사무) : 국토관리, 중소기업(시험·분석 제외), 해양수산(해상안전 제외), 보훈(보훈 심사 제외), 환경(하수도 관련 사항 일부 한정), 노동(근로감독관 관련 사항 제외)

제25조 (사무 이관에 따른 조치) 공무원 신분 전환, 전환 공무원에 대한 행·재정적 지원 및 생활환경 개선, 이양사무 관련 인력 이동의 행·재정적 지원, 지원계획(처리절차, 소요비용, 비용 조달 관련) 등을 마련/지원위원회 심의

제26조 (이양대상사무 외 특별지방행정기관 사무 이관) : 제24조 사무 외 사무 이관 가능

제27조 (특행기관 설치금지) : 제주도에 타 특행기관 설치금지

- 제주특별법 제24조에서 제시된 우선 이관 대상사무 등은 타 지방자치단체에서도 동일한 기준으로 적용될 가능성이 높음. 따라서 본 연구에서는 제4장에서 인천광역시 현황을 검토할 때 위 우선 대상사무를 주로 검토함.

2. 제주특별자치도의 특별지방행정기관 사무 이관 과정과 현황

- 특별지방행정기관 이관은 노무현 정부에서 추진된 것으로 당초 계획과는 달리 실제 특별지방행정기관의 정비는 제주특별자치도에 일괄이양을 추진한 것 외에는 무산됨.
- 특별지방행정기관의 제주특별자치도 이관은 제주도의 특성을 반영하기 위한 목적으로 앞서 언급한 바와 같이 2006년 2월 21일 제주특별법의 공포(법률 제7849호)에 따라 6개 분야에 대하여 7개 특별지방행정기관 이관을 확정함.
 - 단, 앞에서 논의한 바와 같이 실제 이관이 확정된 후 관련 규정은 2016년에 법에 명시됨.
 - 7개 특별지방행정기관이 관장하는 사무의 전체를 제주특별자치도로 이관, 일부 국가의 관장 필요성이 인정하는 사무⁴⁾에 대해서는 유보조치를 적용하였으며, 2016년 개정 법률에 이를 반영함.

4) 중앙정부 수행이 필요한 사무 : 환경분야 : 국가측정망, 보훈분야 : 국가유공자의 등록 및 결정, 해양수산분야 : 해상 안전, 중소기업분야 : 시험 및 분석, 지방노동분야 : 근로감독 등

<표 10> 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관

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

자료 : 정부혁신지방분권위원회(2004), 금창호·최영출(2016)

■ 기관별 이관 사무

- 7개 특별지방행정기관의 이관 전(前) 정원은 238명이었으나, 이관정원은 140명으로 결정되었으며, 실제 이관된 인원은 126명이었음. 예산 이체액은 환경 분야를 제외하고 총 758억 원으로 결정됨.
 - 제주지방국토관리청 : 모든 사무와 직원 일제 이관
 - 제주지방중소기업청 : 시험, 분석사무와 제주관광공예품 연구개발사무, 공공구매 성능인증 사무, 산업안전 관련 사무를 제외한 사무와 사무소 및 직원 대부분 이관
 - 제주지방해양수산청 : 해상안전에 관한 사항, 항만보완업무, 개항질서 업무, 해상운송사업, 선박등록업무, 하역업, 급수급유 등 부대사업, 선원관리 등의 부대사업을 제외한 항만계획만 국가가 수행하고 항만의 건설 및 관리, 어촌지도사무는 지방에 이양함.

<표 11> 제주특별자치도 특별지방행정기관 이관현황(2006.7.1. 기준)

(단위 : 명/억 원)

기관명	기존정원	예산 이체액	이관사무	미이관사무 (주요사무)	이관 후 제주도조직 ('15년현재)
	이관정원				
	실제 이체인원				
합계	238	758	-	-	-
	140				
	126				
제주지방 국토관리청	49	334	국토관리사무 8개 분야 92건 - 국도 건설 및 유지관리, 국가하천 건설 및 유지관리 전부 이관됨 - 국도유지사무소(출장소포함)이관 - 도시건설본부 도로관리단을 설치하여 이관	-	도로 관리사업소 건설과
	49				
	44				

기관명	기존정원	예산 이체액	이관사무	미이관사무 (주요사무)	이관 후 제주도조직 (‘15년현재)
	이관정원				
	실제 이체인원				
제주지방 노동 위원회	9	3	노동위원회사무 1개 분야 4건 - 노사권리 분쟁 조정 및 판정 업무	-	지방 노동위원회
	9				
	9				
제주 환경 출장소	8	-	환경사무 4개 분야 4건 - 자치도 전역 농공단지 폐수·하수 종말처리시설 및 마을하수도시설 지도 점검 및 방류수 수질검사 실시 - 환경영향평가서 검토의견 회신기 간을 전문기관 지정고시하여 환경 부장관 의견 수렴 생략, 처리기간 30일에서 10일로 단축	국가측정망 (대기, 토양, 지하수) - 공공기간이 수행하는 개발사 업에 대한 협의는 그 권한이 환경부에 존치됨	생활환경과
	2				
	8				
제주 보훈지청	23	4	보훈사무 8개 분야 122건 - 보훈단체들과의 지속적 간담회 등 민원불편 최소화 노력을 통하여 보 훈업무 조기 정착 추진 - 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법을 개정완료(2006. 12)로 국가 유공자 등 등록 업무 이관에 따른 후속 조치 중	국가유공자 등록, 결정사무 - 특별법 제141조에 의하여 국 가유공자의 등록결정에 관한 사항 이관제외	보훈청
	23				
	21				
제주지방 해양 수산청	99	400	해양수산사무 13개 분야 131건 - 항만·어항 관리 개발, 수산관리 등 13개 분야 131개 사무 이관 - 해양수산 본부(1국 3과)설치로 자치 도 실정에 부합한 항만개발관리 등 추진 - 도 공무원이 본부장, 이관된 국가공 무원은 전원 지방공무원으로 전직 - 공유수면관리에 관한 조례 등 6건 제정 - 해양수산자원연구소 내 어업지도과 를 신설하여 이관	해양안전사무(IMO국제협약) - 특별법 제141조에 의하여 해 상안전에 관한 사항 이관 제외 - 항만보완 업무, 개항질서 업 무, 해상운송사업, 선박등록 업무, 하역업, 급수급유 등 부 대사업, 선원관리 등 미이관	수산정책과 해운항만과
	35				
	36				
제주지방 중소 기업청	17	4	중소기업사무 4개 분야 8건 - 중소기업청 사무와 도자체 중소기업 업 지원업무 일원화 - 기존 제주지방청사에 있는 기업지 원과는 도 본청으로 이전 완료 - 지방중소기업청 업무(시험분석 업 무 제외)와 기존 도 수행기업 지원 업무(국내 판매, 기업지원) 중 중복 사무 등을 통합하여 ‘기업지원과 편제, 도청으로 이관 - 기술개발 및 기술지도 지방이양	시험, 분석사무(고도의 전문 기술 및 전국 통일성) - 특별법 제 141조에 의해 시험 분석에 관한 사항 이관 제외 - 시험분석 · 시험분석 사무 · 제주관광공예품 연구개발 사무 · 공공구매 성능인증 사무 · 산업안전관련 사무 ※ 광주 전남 지방중소기업청 산하 제주시험연구센터에 서 담당	기업지원과
	12				
	11				

기관명	기존정원	예산 이체액	이관사무	미이관사무 (주요사무)	이관 후 제주도조직 (‘15년현재)
	이관정원				
	실제 이체인원				
광주지방 노동청 제주지청	33	13	고용사무 11개 분야 97건 - 종합고용지원센터 설치 이후 고 용 안정사무(55건)완전이관 추 진중 - 직업상담원의 배치 및 운영에 관한 조례 제정 - 지방노동위원회 명칭 및 위치에 관한 조례 제정	- 종합고용지원센터 관련 기능 · 직업지도(대학생 직업지도) · 청년실업대책(청년층 직장체험 프로그램) · 외국인 고용 허가 · 탈북주민 지원사업 · 직업능력개발 지도점검 등 8개 법령 44개 조항 관련 사무 - 노사지원 관련 사무 - 근로감독사무(ILO국제협약) - 산업안전 관련 사무 ※ 제주지역의 노사지원, 근로감 독, 산업안전 업무는 광주지방 노동청 소속 근로감독3과(제 주도 소재)에서 담당하고 있음	고용센터
	10				
	3				

- 초기 특행기관 이관시 예산은 지원받았으나 인력에 대한 지원은 제대로 이루어지지 않은 측면이 있음. 이러한 점은 제주특별자치도에 자체적으로 부담이 되었음.
- 특히, 이 이관된 인력 부문에 대해서만 예산을 받아옴으로써 예산 역시 축소된 형태라고 말할 수 있음.

3. 제주특별자치도 특별지방행정기관 운영성과 평가

1) 조직·인력·예산 변화

- 기구 측면
 - 이관 당시 특별지방행정기관에서 다양한 형태로 전환되었으며, 관장하는 업무 내용에 따라 본청과 직속 기관, 사업소 및 합의회 행정기관 등으로 변화됨.
 - 제주지방국토관리청을 보면 이관 당시에는 한 기관에서 주관하였으나, 현재는 제주도 내에서 도로관리사업소, 건설과 등 이원화됨으로써 내부적으로 업무 중첩성이 발생한 바 있음.
- 인력 측면
 - 이관 당시에 비해 정원 기준으로 전반적인 증가 추이를 보여주었으나, 보훈 분야와 해양수산 분야의 경우 정원 규모의 감소가 나타났으며, 환경 분야의 경우에는 유지 상태를 보임.

- 앞서 언급한 바와 같이 중앙공무원의 지방공무원 전환이 계획대로 이루어지지 않아서 결과적으로 예산 축소에도 영향을 미치게 됨.

- 특히, 인력의 경우 전문성이 중요한 요소인데, 일부 사무의 경우 전문성 부족의 문제가 발생하고 있음.

○ 예산 측면

- 전반적으로 증가 추이를 보이고 있으며, 해양수산 분야의 경우 이관 당시 400억 원에서 현재는 1,135억 원으로 증가됨. 다만, 이러한 증가 폭은 항만에 대한 기반 관련 예산 등이 반영되었을 수가 있기 때문에 조심스럽게 접근되어야 함.

- 예산의 경우 내부적으로는 관리예산이 늘어나지 않은 것에 대한 불만의 목소리가 있음. 최근 제주도의 성장에 따라 도로 건설이 많이 이루어졌음. 이에 따라 관리해야 할 도로가 늘어났음에도 불구하고 도로관리예산은 제주도 내부에서 충당되어야 한다는 문제점이 제기되고 있음.

<표 12> 제주특별자치도 특별지방행정기관 운영성과(2016년 현재)

(단위 : 명/억 원)

구분		이관당시	현재상태
제주지방국토관리청	기구	제주지방국토관리청	도로관리사업소/건설과(사업소/본청)
	인력	49명(정원기준)	53명(정원기준)
	예산	334억	588억
제주지방노동위원회	기구	제주지방노동위원회	지방노동위원회(합의제행정기관)
	인력	9명(정원기준)	10명(정원기준)
	예산	3억	9.7억
제주환경경찰장소	기구	제주환경경찰장소	생활환경관리과(본청)
	인력	2명(정원기준)	2명(정원기준)
	예산	-	1.4억
제주보훈지청	기구	제주보훈지청	보훈청(직속기관)
	인력	23명(정원기준)	22명(정원기준)
	예산	4억	17억
제주지방해양수산청	기구	제주지방해양수산청	해운항만과/수산정책과(본청)
	인력	35명(정원기준)	26명(정원기준)
	예산	400억	1,135억
제주지방중소기업청	기구	제주지방중소기업청	기업지원과(본청)
	인력	12명(정원기준)	13명(정원기준)
	예산	4억	11억
광주지방노동청 제주지청	기구	광주지방노동청 제주지청	고용센터(사업소)
	인력	10명(정원기준)	33명(정원기준)
	예산	12억	9.7억

자료 : 금창호·최영출(2016)

2) 특별지방행정기관 성과평가

- 제주특별자치도의 특별지방행정기관을 대상으로 실시된 성과평가는 국무총리실의 제주특별자치도 5년 종합평가, 지방분권촉진위원회의 특별지방행정기관의 정비방안 및 제주특별자치도 자치분권 강화연구 외에도 국무총리실에서 주관하는 연도별 성과평가는 2009년 이후 매년 실시됨.
- 2011년에 실시한 제주특별자치도 5년 종합평가는 제주특별자치도 출범 5년을 맞이하여 전반적인 운영성과를 검증하고 그 결과를 토대로 중장기적인 발전방안을 모색하는 것에 목적을 두었음.

〈표 13〉 제주특별자치도 특별지방행정기관 운영성과 평가 과정

구분	과제명	시행기관
2009년 이후 연도별	제주특별자치도 성과평가	국무총리실
2011년	제주특별자치도 5년 종합평가	국무총리실
2012년	특별지방행정기관의 정비방안에 관한 연구	지방분권촉진위원회
2015년	제주특별자치도 자치분권 강화연구	제주특별자치도

자료 : 금창호·최영출(2016)

- 7개 특별지방행정기관에 대한 평가결과 대체적으로 제주특별자치도의 지역 특성 반영과 중복사무의 해소가 성과로 인정되었으나, 인력의 전문성 확보와 충분한 예산확보 및 중앙정부와 정보공유 또는 업무연계 등이 보완될 필요가 있는 것으로 제시되었음.

〈표 14〉 제주특별지방행정기관 이양에 대한 국무총리실 5년 종합평가 내역

특행기관	성과내용
제주지방 국도관리청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> - 도로관리 체계 일원화 - 도로 표시체계 및 도로시설 정비의 지역적 특성 반영 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 일선행정 서비스체계의 개선 - 도로신설 및 (구)국도 유지관리 재정보호
제주지방 중소기업청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업청과 제주자치도의 중복사무 통합 - 기업지원에서 다른 지역과 다른 제주자치도 기업들의 특성 반영 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 지원규모 감소 등 상대적 소외감 극복 - 중앙정부와 협력 및 연계 강화 - 부서별 분산업무 통합 필요

특행기관	성과내용
제주지방 해양수산청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 사정을 반영한 항만시설의 운영 - 중앙정부와 인사협약을 통한 원활한 의사소통 및 제주도 의견을 국가계획에 반영 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 신규항만시설 확충의 안정적 예산확보
제주 보훈지청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> - 제주자치도 차원의 관심 확대 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 재정확보 및 전문인력 확충 - 보훈사무 행정심판위원회 전문성 확보
제주 환경출장소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> - 제주자치도 내 처리로 업무시간 단축 및 주민 편의성 증대 - 제주자치도 실정에 맞는 환경평가기준의 사용 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 행정 및 공공개발에 대한 사전환경성 검토 이관 - 인력 및 재정지원 확대
광주지방 노동청 제주지청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> - 이관을 통한 예산통합 효과로 다양한 고용지원 프로그램의 계획 및 집행 - 제주자치도의 지역사정을 반영한 행사의 개최 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 연계 강화 - 직원 전문성 강화
제주지방 노동위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영성과 <ul style="list-style-type: none"> - 주민들의 접근성 향상 ■ 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 업무 전문성 확보 - 노동문제 심사 공정성 확보(도청 간섭)

자료 : 금창호·최영출(2016)

- 제주특별자치도 자치분권 평가는 제주특별자치도가 직접 주관한 특별지방행정기관에 대한 평가로 제주특별자치도가 자치분권의 강화 차원에서 특별지방행정기관의 운영성과를 자체적으로 평가한 것임(아래 표 참조).
- 기본적으로 이관 기관의 중앙정부 환원은 정책대안으로 상정하지 않고 운영효율화를 위한 전략 마련에 초점을 둬.
 - 해양사무, 보훈사무, 환경사무는 일부보완으로, 국토관리사무, 중소기업사무, 고용노동사무 등은 대폭 보완이 필요한 것으로 평가되었음.

〈표 15〉 제주특별자치도 자치분권 평가내역

기관	실태조사	개선이견
국토관리사무	소요재원의 안정적 확보 필요 미래 도로수요에 대한 국가부담 법적 담보	대폭보완
해양수산사무	일부기능 추가이양 필요 추가 이양된 권한에 대한 재정 및 인력 지원 필요	일부보완
중소기업사무	중소기업청 정책으로부터의 배제현상 발행 전국적 통일성 유지업무 등 일부기능 환원 필요	대폭보완
고용노동사무	중앙정부로부터의 정책소외 및 지원 부족 자체역량 강화 및 직원 충원을 통한 격무완화 필요	대폭보완
노동위원회	전문화된 민원인 대응을 위한 직원의 전문성 배양 조직 인사에서 독립성, 전문성 확보방안 필요	대폭보완
보훈사무	보훈업무의 전문성으로 인해 지자체 공무원들의 근무 기피→보훈대상자 권익옹호 기능 약화 주민밀착업무를 수행하기 위해 이관되었으나 업무의 특성상 이관전과 같이 별도기 관에서 보훈서비스 제공. 외형상 동일하나 지자체로의 이관으로 서비스 저하	일부보완
환경사무	이관 이후 대폭적으로 증가한 환경관련 사무에 대한 추가지원 전무 2013년 이후 이관된 9개 사무에 대한 재정지원 없음	일부보완

자료 : 금창호·최영출(2016)

4. 소결 : 제주도 사례 검토 결과와 시사점⁵⁾

- 제주특별법 설치에 따른 특행기관 관련 조문 및 제주특별자치도의 사례는 전국 특별지방행정기관 사무 이관에 있어서 지침으로 작용할 수 있음.
 - 관련 규정에 따라 중앙행정기관 권한에 속하는 사무에 대한 전수 조사 등이 실시되었고, 이에 대한 사후 관리를 통하여 일정 부문 평가도 이루어졌음.
 - 특히, 2016년에 개정된 내용에 따르면, 우선 이관 대상 사무가 6개 분야로 설정되어 이와 관련된 사무의 경우 각 지방자치단체에서 적극적으로 고려하여 특행기관 관련 사무를 이관하는 데 중요한 자료로 활용할 수 있음.
- 특행기관 성과평가 결과를 전반적으로 요약해 보면, 인력(정원)의 경우 절대적으로 반영이 되지 않았고,⁶⁾ 이러한 결과는 예산에도 영향을 미침. 다만, 전반적으로 각 분야의 예산 배분 등은 특행기관 이관 이전보다 늘어난 경향이 있음.

5) 이 부분은 앞서 논의되었던 제주특별자치도 특행기관 이관 성과평가 관련 내용과 이관 과정에 참여한 전문가들의 인터뷰 결과를 정리한 결과임.

6) 인터뷰에 따르면, 자치경찰의 경우 지방직으로 전환은 당초 32명에 불과하였음. 이에 따라 32명분의 인건비만 중앙정부에서 이전해 주었으며, 이후 130명 이상으로 자치경찰이 확대되었는데도 불구하고, 이에 대한 재정 확대 필요분은 제주도 자체적으로 충당해야 하는 결과를 초래함.

- 특히 신규사업 예산이 아니라 관리예산의 경우 행정 확대에 따라 지속적으로 늘어나는 부분이 있음. 이에 대한 고려가 특행기관 이관에는 전제되지 않음.
- 중앙정부 조정 역할을 하는 국무총리실과 제주특별자치도 추진단과 같은 중간조직의 초기 역할 수행이 중요함.
 - 제주특별법에 따르면, 제주특별자치도지원위원회와 중앙행정기관의 조정역할을 하는 국무총리실의 역할이 중요함. 왜냐하면, 현실적으로 특행기관의 기능을 이관하는 데 있어서 지방자치단체와 중앙행정기관 모두의 환영을 받지 못하기 때문임.
 - 따라서 제주특별자치도지원위원회 및 제주특별자치도추진단⁷⁾에서 지방자치단체를 설득하고, 국무총리실(또는 국무조정실) 이하 특별자치도 지원단에서 부처 설득 및 부처간 조정 역할을 충실히 할 때 실질적인 기능 이관이 이루어질 수 있기 때문임.
- 전국적 통일이 필요한 업무에 대하여 제주특별자치도로의 업무 이관에 따른 지속적 문제 발생
 - 앞서 성과평가 결과에서 보듯이 기능 이관이 10년이 되었으나 여전히 보완의 여지가 있음. 국토관리 사무 및 중소기업 사무는 대폭 보완이 필요하다는 평가임.
 - 특히, 전국적 통일성 및 중앙정부가 의지가 있는 사업은 지방자치단체로의 사무 이관이 오히려 행정력을 집중시키는 데 걸림돌로 작용할 수도 있음.
 - 일부 사업의 경우 지방정치의 영향력이 클 수도 있으며, 이로 인하여 규제 개혁의 걸림돌로도 작용함. 또한, 사무 자체의 특성상 중앙정부와의 연계를 강화하는게 바람직한 사무도 있음.⁸⁾
- 제주특별자치도의 경험이 기초자치단체로의 특행기관 사무 이양에는 도움이 되지 못함.
 - 제주특별자치도는 기초자치단체가 폐지되고, 행정시가 설치되어 있는 지역으로 본 사례는 특별지방행정기관 사무 중 기초지방자치단체로의 이관 가능성을 평가하는데 도움이 되지 못함.
 - 따라서 현재 특별지방행정기관 사무 이관과 관련해서는 중앙정부와 광역자치단체 간 관계에서만 성과평가 결과가 의미가 있을 것으로 판단됨.
- 제주특별자치도로 이관된 특행기관 기능 이관과 관련해서 성과평가 결과와 현재 나타난 문제점을 종합적으로 검토하여 요약하면 다음 표와 같음.
 - 전반적으로 볼 때, 재원에 대한 문제점을 지적하는 경우가 많음.

7) 제주특별자치제도추진단은 한시 조직으로 규모가 크지 않음. 초기에는 개별 사무가 천개가 넘을 정도로 많은 역할을 수행해 왔으나, 제도가 정착된 현재에는 사무의 양은 많이 줄었다고 함.

8) 특히 중소기업 지원 분야는 제주도 사례에서 내부적으로 중앙정부와의 협력강화가 필요하다는 평가가 있었음.

- 이러한 원인은 현재 중앙정부가 가진 자원이 많음으로써 지방자치단체와의 불균형 현상 때문임.
- 제주도는 특별회계를 통하여 이러한 문제에 대하여 적극적으로 대응할 수 있는 수단이 있음에도 불구하고 재원 문제가 지속적으로 나타남.
- 타 지방자치단체의 경우 특행기관 사무가 이관될 경우 제주도보다 재원 문제에 더 취약할 수밖에 없는 구조라고 판단됨.⁹⁾

〈표 16〉 사무별 이관 평가 결과와 문제점

기관	성과평가결과(2011)	문제점과 보완 필요사항
국토 관리 사무	사무 이관을 통해 도로표지판 변경, 도로보수의 우선순위 결정 등 지역 사정을 감안한 정책적 변화 도로의 건설 및 유지관리에 대한 국고 지속적 지원의 문제	국도가 지속적으로 증가하고 있음. 그럼에도 불구하고, 이양 사무로 처리되어 제주도의 부담이 늘어감. 내부적으로 중앙정부로의 환원 요구가 많음.
해양 수산 사무	항만요금의 동결, 수산물 방역 및 안전성 검사제도의 내실화	지역에서의 처리가 가장 적극적으로 필요한 사무 항만 유지 보수 관련 재원 감당의 어려움이 현실적으로 존재 지방공기업이 필요한 상황임
중소 기업 사무	기업들의 사정에 적합한 지원시책을 집행하고 지원신청기관을 일원화 중앙정부에서 추진하는 신규사업 등에 대한 원활하지 못한 정보 전달	10인 이하 자영업이 많은 지역적 현실을 감안, 관련 업무의 재원 문제로 인하여 중앙정부와의 업무 네트워크가 실질적으로 필요
고용 노동 사무	지방노동청과 도청 등에 분산되어 있던 예산이 통합되면서 지역 실정에 맞는 다양한 프로그램을 만들 수 있는 기관의 역량 향상 전문성 등 인적·재정적 역량 부족 고용지원센터의 지원환경이 열악, 주민들의 불편	고용지원 업무의 경우, 중장기적으로는 지역의 복지센터와 결합하는 방안 마련 필요
노동 위원회	순환보직으로 인한 직원들의 전문성 부족, 업무처리의 효율성 저하 제주자치도가 고용주인 노동쟁의에 대해서는 공정성 문제 발생 우려	내부적 인재풀의 문제 해결 필요(노동전문가)
보훈 사무	국가유공자에 대한 도의 관심 증가 국가유공자는 국가적 동등한 처우를 받아야 된다는 점에 대한 고려 필요	국가사무. 현직성을 중요하게 생각하는 업무에 대해서 지방자치단체에서 처리. 국가적 공통 기준 적용 필요
환경 사무	사무 이관을 통해 영산강청에서 수행하던 업무를 도내에서 처리, 업무처리시간 단축 지역 청정성을 높일 수 있는 기반 마련, 환경에 적합한 업무처리기준 개발 사후관리 등에 대한 업무 추가에 대한 인력 및 재정적 지원이 없음 인력 확충 등 행정재정적 지원 내용의 현실화 방안 논의 필요	지역적 특성을 감안하여 기준의 강화가 필요, 지역사회에서의 뒷받침이 요구됨. 다만, 작은 지역 사회의 경우 환경업무를 규제로 볼 경우 “완화요구”도 적지 않음.

9) 제주도의 경우 지특회계 특별계정을 운용하고 있음.

IV

인천광역시 특별지방행정기관 현황

IV. 인천광역시 특별지방행정기관 현황

1. 유형에 따른 인천 소재 특별지방행정기관 분류

- 이환범 외(2011)¹⁰⁾는 행정안전부 내부 검토보고서를 인용하여 노동부 등 21개 부처(총 4,579개 기관)에 대하여 인력 20만 5,565명으로 전체 국가공무원의 34%가 특별지방행정 기관에 근무하고 있다고 분석함.
- 이와 같은 현황은 2017년 현재 5,101개 기관에 대하여 특별지방행정기관이 설치된 것과 비교할 때, 인력은 그다지 줄지 않았을 것으로 판단됨. 이환범 외(2011)에 따르면 이러한 규모는 전체 지방공무원의 56%에 해당한다고 함.
- 현재 인천 소재 특별지방행정기관의 기관 수와 유형 등은 구별이 가능하나, 이에 근무하는 공무원 수는 정확하게 알기는 어려움. 다만, 인천시에 설치된 특별지방행정기관의 수가 전국 대비 5.1%에 해당하므로¹¹⁾ 공무원 역시 만 명이 넘을 것으로 추정됨.

〈표 17〉 특별지방행정기관 설치 전국 대비 비율

구분	전국(A)	인천(B)	비율(B/A)	비고
총계	353	18	5.1	▽
1차기관	109	7	6.4	▽
2차기관	221	10	4.5	▽
3차기관	23	1	4.3	▽

주: 비고는 6.7% 기준

- 전국이 16개 시도(세종시 제외)로 구성되어 있고, 제주도가 특별자치도여서 그 특수성을 감안한다면, 1개 시도당 평균 6.7%(1/15)의 기관 수가 있어야 할 것으로 추정됨.
- 이를 기준으로 1, 2, 3차 기관의 수를 비교한 결과 모든 유형에 있어서 인천은 이러한 기준을 충족시키지 못하는 것으로 나타남.

10) 행정안전부(2010), 특별지방행정기관 이관 정비 관련 내부 검토보고서.

11) 5.1%라는 비율은 아래 표와 같이 각 기관별 홈페이지를 통하여 기관과 위치를 조사한 결과를 통하여 계산된 것임.

- 인천 인구가 전국의 약 6% 정도 규모라고 할 때에도 기준보다는 낮은 기관 수로 분석됨.
- 전체적으로는 직급이 높은 기관장이 근무하는 1차 기관의 수가 적음.¹²⁾
- 현재 인천 소재 특별지방행정기관에 대하여 정리된 자료가 없기 때문에 각 기관별 홈페이지를 통하여 기관과 위치를 살펴보면 다음 표와 같음.
- 전체적으로 공항이나 항만이 위치하고 있는 중구가 압도적으로 특별지방행정기관이 많음(11개).
- 인천시청이 있는 남동구와 인근의 남구에도 일부 입지하고 있으나, 강화, 부평, 동구 등은 각 1개소로 위치에 따라서 그 차이가 있는 것으로 나타남.

〈표 18〉 인천 소재 특별지방행정기관 유형 및 기관 개수

유형	부처	기관	유형	기관수	위치	비고
고용노동 행정기관	고용 노동부	중부지방고용노동청	1차	1개	남동구	전국 6개소
		지방고용노동청 지청	2차	1개	계양구	전국 40개소
세무행정 기관	국세청	남인천, 북인천, 서인천, 인천세무서	2차	4개	남동구 계양구 서구 동구	전국 121개소 중부지방국세청 (인천별관) : 1차, 김포세무서 강화민원봉사실
	관세청	인천본부세관, 인천공항국제우편세관	1차	2개	중구	전국 34개소
공안행정 기관	법무부	인천구치소	2차	1개	남구	전국 49개소
		인천청소년비행예방센터	2차	1개	부평구	전국 16개소
		인천보호관찰소	1차	1개		전국 18개소
		보호관찰 서부지소	2차	1개	계양구	전국 38개소
		인천공항 출입국관리사무소	1차	2개	중구	전국 17개소
	검찰청	인천지방검찰청	2차	1개	남구	전국 18개소
	해양 경찰청	중부지방해양경찰청	1차	1개	연수구	전국 5개소
		인천해양경찰서	3차	1개	연수구	전국 19개소
		지방해양경비안전 중부본부 해상교통관제 센터	3차	2개	중구 서구	전국 15개소
		인천해양경찰서 파출소	3차	11개		전국 95개소
	경찰청	인천지방경찰청	1차	1개	남동구	전국 17개소
		경찰서	2차	11개		전국 254개소
		지구대, 파출소	3차	75개		전국 2,004개소

12) 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조에 따르면, 지역적인 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적정한 관할구역이 감안되고, 그 장의 직급은 그 기관의 규모와 소관 업무의 성질 등에 비추어 적정하게 배정함. 이 때 각 장의 직급에 따라 1차, 2차, 3차 기관으로 구분됨을 앞서 논의한 바 있음.

유형	부처	기관	유형	기관수	위치	비고
현업행정 기관	과학기술 정보통신부	지방우정청	2차	없음		전국 9개소(수원)
		우체국(감독국/소속국)	3차	101개		전국 1,600개소
		우편집중국, 물류센터	3차	1개	중구	전국 25개소
기타행정 기관	공정거래 위원회	지방공정거래사무소	1차	없음		전국 5개소
		국가 보훈처	지방보훈청	1차	없음	
		보훈지청	2차	1개	남동구	전국 21개소
	식품 의약품 안전처	지방식품의약품안전청	1차	1개	남구	전국 6개소(과천)
		지방식품의약품안전청 수입식품검사소	1차	2개	중구, 연수구	전국 15개소
	산업통상 자원부	광산보안사무소	1차	없음		전국 4개소
	보건 복지부	질병관리본부국립검역소	2차	2개	중구	전국 13개소
		질병관리본부국립검역소지소	3차	없음		전국 11개소
	환경부	수도권대기환경청	1차	없음		전국 1개소(안산)
		유역환경청	1차	없음		전국 4개소(하남)
		지방환경청	1차	없음		전국 3개소 (서구, 환경과학원)
		지방환경청 출장소	2차	없음		전국 1개소
	국토 교통부	홍수통제소	1차	없음		전국 4개소
		지방항공청	1차	1개	중구	전국 3개소
		서울지방항공청 김포항공관리사무소	2차	없음		전국 1개소
		지방항공청 공항출장소	2차	없음		전국 12개소
		서울지방항공청비행점검센터	2차	없음		전국 1개소
		지방국토관리청	1차	없음		전국 5개소(과천)
		지방국토관리청국토관리사무소	2차	없음		전국 18개소 (수원사무소/용인)
		지방국토관리청국토관리사무소 출장소	3차	1개	강화군	전국 9개소
해양 수산부	지방해양수산청	1차	1개	중구	전국 11개소	
	지방해양수산청 건설사무소	2차	없음		전국 1개소	
	지방해양수산청해양수산사무소	2차	1개	서구	전국 9개소 (경인해양수산사무소)	
	지방해양수산청해양수산사무소 출장소	3차	없음		전국 3개소	
	지방해양항만청진로항로표지 사무소	2차	없음		전국 1개소	
조달청	지방조달청	1차	1개	중구	전국 11개소	
통계청	지방통계청	1차	없음		전국 5개소(과천)	
	지방통계청 통계사무소	2차	1개	남동구	전국 34개소	
병무청	지방병무청	1차	없음		전국 11개소	
	지방병무청 지청	2차	1개	남구	전국 3개소	

유형	부처	기관	유형	기관수	위치	비고
	산림청	지방산림청	1차	없음		전국5개소(원주)
		국유림관리소	2차	없음		전국 28개소(서울)
기타행정 기관	중소벤처 기업부	지방중소벤처기업청	1차	1개	남동구	전국 12개소
		지방중소벤처기업청 사무소	2차	없음		전국 5개소
	특허청	특허청 서울사무소	1차	없음		전국 1개소
	기상청	지방기상청	1차	없음		전국 6개소
		지방기상대	2차	1개	중구	전국 7개소
		지방기상지청	2차	없음		전국 3개소
항공기상청		1차	1개	중구	전국 1개소	

자료 : 각 홈페이지 자료 활용 연구자 작성.

- 인천은 지리적 특성으로 인하여 해양수산청, 해양경찰청, 항공청, 세관, 수입식품검사소 등이 입지하고 있음.
 - 경인지방 기관으로 묶여서 있는 경우에는 경기도에 입지한 경우가 많음(지방우정청, 지방보훈청, 수도권대기환경청, 유역환경청, 지방환경청, 지방통계청 등).
 - 전국 10개소 미만 특별지방자치단체로서 인천에 있는 특별지방행정기관은 지방고용노동청, 지방해양경찰청, 지방식품의약품안전청, 국토관리사무소 출장소, 지방기상대, 항공기상청에 불과함.
 - 국토관리사무소는 해당 사무소가 인천 자치구에 입지하고 있지 않고 강화군에 출장소의 형태로 있음. 지방기상청 역시 기상대의 형태로 중구에 위치하고 있음.
 - 주요한 특별지방행정기관 중 인천에 있는 기관은 지방고용노동청, 지방해양경찰청, 지방식품의약품안전청, 항공기상청에 불과함.
- 특히, 특별지방행정기관 중 1차 기관의 형태인 곳 중 인천에 입지하고 있지 않는 기관은 다음과 같음.
 - 지방국세청, 지방교정청, 보호관찰소, 지방공정거래사무소, 지방보훈청, 광산보안사무소, 수도권대기환경청, 유역환경청, 지방환경청, 홍수통제소, 지방통계청, 지방병무청, 지방산림청, 지방기상청
 - 위 사무소 중 지역 주민과의 직접적 연관이 있다고 추정되는 기관은 다음과 같음. 지방국세청, 지방보훈청, 지방환경청, 지방병무청, 지방산림청, 지방기상청 등

<표 19> 인천 소재 특별지방행정기관 유형별 유무

유형	부처	기관	인천 유	인천 무	비고	
고용노동 행정기관	고용 노동부	지방고용노동청	○			
		지방고용노동청 지청	○			
		지방고용노동청 출장소		○		
세무행정 기관	국세청	지방국세청		○	인천별관 형태	
		세무서	○			
		지서		○		
	관세청	세관	○			
		세관지소		○		
공안행정 기관	법무부	지방교정청		○		
		교도소, 구치소, 지소	○			
		소년원, 소년분류심사원		○		
		소년원·소년분류심사원 청소년비행예방센터	○			
		보호관찰소	○			
		보호관찰 지소	○			
		위치추적관제센터		○		
		출입국관리사무소	○			
		외국인보호소		○		
		출입국관리사무소 출장소		○		
	출입국·외국인지원센터		○			
	검찰청	고등검찰청			○	
		지방검찰청	○			
		지방검찰청 지청		○		
	해양 경찰청	지방해양경찰청	○			
		지방해양경찰청 해양경찰서	○			
		지방해양경비안전본부 연안교통관제센터	○		중부분부 해상교통안전센터	
		지방해양경비안전본부 항만교통관제센터	○			
		지방해양경찰청 해양경찰서 파출소	○			
	경찰청	지방경찰청	○			
경찰서		○				
지구대, 파출소		○				
국토 교통부	철도특별사법경찰대			○		
	지방철도특별사법경찰대	츠		○		
	철도사법경찰대 센터			○		
	지방철도특별사법경찰대 센터			○		

유형	부처	기관	인천 유	인천 무	비고	
현업행정 기관	과학기술 정보 통신부	지방우정청		○		
		우체국(감독국)	○			
		우체국(소속국)	○			
		우편집중국, 물류센터	○			
기타행정 기관	공정거래 위원회	지방공정거래사무소		○		
	국가 보훈처	지방보훈청		○		
		보훈지청	○			
	식품 의약품 안전처	지방식품의약품안전청	○			
		지방식품의약품안전청 수입식품검사소	○			
	산업통상 자원부	광산보안사무소		○		
	보건 복지부	질병관리본부국립검역소	○			
		질병관리본부국립검역소지소		○		
	환경부	수도권대기환경청			○	
		유역환경청			○	
		지방환경청			○	
		지방환경청 출장소			○	
	국토 교통부	홍수통계소			○	
		지방항공청	○			
		서울지방항공청 김포항공관리사무소			○	
		지방항공청 공항출장소			○	
서울지방항공청비행점검센터				○		
지방국토관리청				○		
지방국토관리청국토관리사무소				○		
지방국토관리청국토관리사무소 출장소	○			강화군		
해양 수산부	지방해양수산청	○				
	지방해양수산청 건설사무소			○		
	지방해양수산청해양수산사무소	○				
	지방해양수산청해양수산사무소 출장소			○		
		지방해양항만청진로항로표지 사무소		○		
조달청	지방조달청	○				
통계청	지방통계청			○		
	지방통계청 통계사무소	○				
병무청	지방병무청			○		
	지방병무청 지청	○				
산림청	지방산림청			○		
	국유림관리소			○		

유형	부처	기관	인천 유	인천 무	비고	
기타행정 기관	중소벤처 기업부	지방중소벤처기업청	○			
		지방중소벤처기업청 사무소		○		
	특허청	특허청 서울사무소		○		
	기상청	지방기상청			○	
		지방기상대	○			
		지방기상지청			○	
		항공기상청	○			
		항공기상청 공항기상대			○	
	항공기상청 공항기상실			○		

2. 이관 가능 특별지방행정기관 현황¹³⁾

1) 국도·하천 분야

- 지방국도관리청은 국도건설 분야 특히 국도의 계획과 건설 및 하천의 계획과 관리 기능을 수행하고 있음.
- 이환범 외(2011)에 따르면, 국도 건설 분야 중 국도계획 및 건설과 하천 계획 공사 부분이 특별지방행정기관 수행기능으로 적절하다고 밝혔으며, 다른 기능의 경우 지방자치단체 등 다른 기관과의 협업이 필요함을 주장하고 있음.
 - 또한, 국도하천 분야의 경우 지방자치단체에서 이관을 적극적으로 희망하는 것으로 나타남. 다만, 이 경우 예산과 인력의 통합 이관이 전제로 될 경우임.
 - 특별지방행정기관인 지방국도관리청의 총 인원은 1,465명(지방청 508명/사무소·출장소 957명)으로 국토해양부 전체의 25.3%를 차지함.
 - 예산규모는 44,324억 원 수준으로 국토해양부 전체의 21.8%에 이르며, 주요 사업비는 43,743억 원으로 이 중에서 도로분야는 85.5%(36,979억원), 하천분야는 15.5%(6,764억원)를 차지함.
- 한국지방행정연구원(2015)에 따르면 국토관리사무 지역발전특별회계(이하 지특회계) 예산은 2007년(72,724백만원)부터 2012년(115,938백만원)까지 꾸준히 증가 추세를 보이다가 2013년부터 감소하기 시작하여 2015년에는 58,800백만원으로 2012년 대비 최대 49.8% 감소함.
 - 지특회계 국토관리사무 예산의 주요 감소 원인은 인건비 감액보다는 사업비가 크게 감소한 데 따름.

13) 이관 가능 특행기관 현황은 제주도 사례에서 나타난 6개 분야 7개 기관과 식의약품과 산림분야를 추가하여 분석함.

- 아래 국도 관리 기능의 주요 수행을 비교 분석한 것을 보면, ‘국도’의 관리는 지방국토관리청이, ‘도로’의 관리는 인천시 업무로 되어 있어 광역시인 인천의 경우 광역시 관내 도로들에 대하여 전반적인 계획, 집행 업무를 수행하고 있는 것을 알 수 있음.
 - 고속국도에 대해서는 산하기관인 한국도로공사에서 그 업무를 수행하고 있음.
 - 인천시는 도로계획 및 도로 건설·관리 등에 있어서는 도시균형건설국 도로과와 종합건설본부의 도로관리부, 교통국 교통정책과에서 주로 담당하고 있음.
 - 다만, 인천시에서는 강화군에 소재한 국도의 경우 김포시와 연결되어 있는 사업들이 많아 지방국토관리청 강화군 출장소를 통해 계획, 건설, 관리를 하고 있으며, 인천광역시청의 관할 범위에 속하지 않음.¹⁴⁾
- 하천 관리 기능 역시 ‘국가하천’의 경우에는 지방국토관리청이, ‘지방하천’의 경우에는 인천시의 업무로 되어 있음. 댐 관리는 수자원공사가 그 업무를 맡고 있어 좀 더 분명하게 기능이 구분되어 있는 것을 알 수 있음.
 - 다만, 부평구를 비롯한 인근 지방자치단체에서는 오랫동안 지방하천이었던 굴포천을 국가하천으로 승격하기를 갈망하였고, 이에 2017년 국가하천으로 승격된 바 있음. 굴포천은 5개 지방자치단체가 권역별로 관리하고 있어서 정상적인 관리가 어려웠으며, 무엇보다도 예산 문제로 이하여 국가하천으로 승격을 요구해 왔음.
 - 이와 같은 지방하천에 대한 계획 및 관리는 환경녹지국 수질환경과에서 업무를 수행하고 있음.

〈표 20〉 국도·하천분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	지방국토관리청	산하기관(도공·수공)	인천시업무	담당부서
도로 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 일반국도 사업계획 수립 • 타당성 조사 및 기본설계 • 예산 및 총사업비 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 고속도로 자체 투자예산, 총사업비 관리계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로건설·관리계획수립 • 도시계획시설(도로, 교차점, 광장)단계별 집행계획 수립 • 도로통계 업무 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시균형건설국 도로과 • 도로계획담당
도로 건설·관리	<ul style="list-style-type: none"> • 국도개량사업 시행 • 일반국도 유지관리 및 보수사업 계획의 수립 • 접도구역의 관리 • 수관도로의 점·사용허가 • 교량 터널 등 구조물 안전점검 • 설해·수해 등 재해대책 • 도로통행금지 및 운행제한 차량단속 • 도로표지 설치 및 정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 고속도로 건설사업 실시계획 • 민자고속도로 사업관리대행 • 고속도로시설물 관리 및 시설개량 • 교통안전시설 등 도로시설물 관리 • 고속국도 수해·설해대책수립 • 고속국도 과적차량 단속 및 통행제한 • 통행료 징수 및 수입금 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로시설물 개량정비관련 업무 • 춘,추계 도로정비 계획 및 점검 • 도로유지관리 • 노면표지, 교통안전표지 설치 및 관리 • 설해대책계획 수립 및 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합건설본부 도로관리부 • 교통국 교통정책과

14) 국도 48호선의 경우에는 관할 구역이 구분되어 있어서 확장 공사가 꽤 오랫동안 진행된 바 있음. 김포시의 경우에도 이 지역에 대하여 국도 소유권 등기를 국가로 하여 시 예산 절감을 위하여 소송을 벌인 바 있음(2012).

주요기능	지방국토관리청	산하기관(도공·수공)	인천시업무	담당부서
하천 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 국가하천기본계획수립 • 국가하천 개수사업 시행계획 수립 • 유역종합치수대책 수립 	•	<ul style="list-style-type: none"> • 지방하천기본계획 수립 • 종합건설본부 하천사업 지도 및 감독 • 예산업무 및 집행감독 공유재산(하천)관련 업무 • 지역수자원관리위원회 구성 및 운영 • 생태하천복원사업 • 소하천정비종합계획 승인 관련업무 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지국 수질환경과 하천환경담당
하천 공사관리	<ul style="list-style-type: none"> • 하천공사의 조사측량설계 및 시행 • 국가하천 관리 • 국가하천 재해대책 • 국가하천 점용허가 	<ul style="list-style-type: none"> • 댐 직하류 하천정비사업(수자원공사) • 다목적댐 관리 • - 용수공급 및 홍수조절 운영 • 댐상류 주요지점 유량, 수질측정 	<ul style="list-style-type: none"> • 하천공사 시행계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지국 수질환경과 하천환경담당

자료 : 이환범 외(2011), p.133의 분석틀을 활용하되, 내용적으로 연구자가 재정리함.

- 이러한 기능에 대하여 많은 학자들은 국도의 도로계획과 하천계획, 건설품질관리 등은 현행유지 방향으로, 그 외 국도의 도로 건설·관리, 하천 공사·관리, 발주공사관리 등은 지방자치단체로 이양함을 권고하고 있음.
- 그러나 앞서 사례에서 본 것처럼 국도와 하천의 경우 재원의 안정적 확보와 미래 도로 수요에 대한 관리 부담이 존재하는 것이 현실임(한국지방행정연구원, 2015).¹⁵⁾
- 충남을 대상으로 한 연구에서는 지방자치단체로 이양함으로써 도로관리 체계를 일원화하였으며, 도로 표시체계 및 도로시설 정비의 지역적 특성을 반영하였음을 성과로 보았으나, 일선 행정의 서비스체계 개선과 도로신설 및 (구)국도 유지관리에 따른 재정확보를 개선과제로 보았음(한국지방행정연구원, 2016).
- 결과적으로 인천시의 관점에서 보면, 도로 계획 및 관리, 하천 계획 및 관리 분야의 관할권 문제는 ‘예산’ 문제임. 현재에도 강화군을 제외한 지역의 경우 인천시가 도로 계획 및 관리권을 가지고 있음. 하천의 경우에는 통합적 유역관리가 필요하며, 동시에 여러 지방자치단체가 갈등의 소지가 있는 경우에는 오히려 국가로의 기능 환원 사례가 있기 때문임. 이 또한 ‘예산’의 문제로 간주해야 할 것임.

15) 동일한 내용을 제주도 관련 사례에서도 확인한 바 있음.

2) 중소기업 분야

- 중소기업 지원 분야는 특행기관 정비 사업에 있어서 가장 많은 학자들이 지방으로의 기능 이양이 필요하다고 논의한 바 있음.
- 아래 기능 분석으로 볼 때 중소벤처기업부나 지방중소벤처기업청의 주요 업무가 지원 업무로 판단됨. 지원 업무의 경우 사후 관리적 성격이 강하기 때문에 전문성에 좌우된다기 보다는 유관기관과의 협력이 우선되는 경향이 있기 때문임.
 - 이환범 외(2011)에 따르면, 지자체의 입장에서도 본 사업의 경우에는 이관을 우선 희망하는 것으로 나타났음. 반면, 행정 수요 계층인 중소벤처기업계에서는 지방청 존치를 희망하고 있는 것으로 나타났음.
- 중소벤처기업부는 중앙정부 부처와 특별지방행정기관인 지방청의 인력 규모가 거의 유사함(본부 인력 432명, 지방청 416명, 국립공고 476명). 예산 역시 일반회계보다는 기금에 의하여 운영되는 예산이 더 큼.
 - 2018년 예산 중 일반회계 예산은 18.0천억원, 지특회계는 5.1천억원, 중소기업기금은 60.7억원, 소상공인지원은 27.5억원임(중소벤처기업부, 2018년도 세입·세출 예산 및 기금 운용계획 개요).
- 다만, 중소기업 분야의 경우 이 분야의 진흥을 위하여 각 정부마다 강한 의지를 피력하고 있음. 이에 따라서 관련 예산 규모가 정책에 따라 달라질 수 있기 때문에 중소벤처기업계에서는 중앙부처로의 존치를 강력하게 원하고 있음.
- 인천시는 관련 업무에 대하여 시험연구지원, 기업환경조사(불공정거래조사, 규제영향 실태조사) 부분은 수행하고 있지 않음. 전체적으로는 경영지원은 투자유치산업국 산업진흥과, 벤처·창업지원 및 재래시장 및 소상공인지원 업무는 일자리경제국의 해당 과에서 수행하고 있으나, 대부분 박람회나 설명회 등 행사성 사업이 많음. 따라서 지방자치단체 차원에서의 관련 기금을 설치하거나 해당 기금에 대하여 지방자치단체가 활용할 수 있는 권한을 주지 않는다면, 이 부분의 기능 이양이 어려울 것으로 전망됨.

<표 21> 중소기업 분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	중소벤처기업부	지방 중소기업청	인천시업무	담당부서	
경영 지원	지원시책 조정·협의	<ul style="list-style-type: none"> 중장기 중소기업 발전방안 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 지원시책집행계획 수립 지자체, 유관기관과 협력 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업육성자금 지원 및 관리 중소기업육성시책 발간 	<ul style="list-style-type: none"> 투자유치산업국 산업진흥과/기업정책담당
	인력 지원	<ul style="list-style-type: none"> 인력수급 동향분석 및 인력 지원계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업 체험사업 지원 중소기업 인력실태 조사 청소년 대상 기업가 정신함양 교육지원 	<ul style="list-style-type: none"> 취업박람회 운영(여성) 일자리박람회 및 취업 설명회 개최 취약계층 일자리지원 사업 발굴 및 추진 직업소개소업관련 업무 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 여성복지관 일자리경제국 일자리경제과 일자리지원담당
	공공구매 지원	<ul style="list-style-type: none"> 판로동향분석 및 판로지원시책 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업제품 공공구매 지원 공공구매 종합정보망 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업제품 공공구매 관련업무 	<ul style="list-style-type: none"> 투자유치산업국 산업진흥과/무역진흥담당
	수출 지원	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원정책 및 제도개선 	<ul style="list-style-type: none"> 해외시장 개척요원 양성사업 해외규격인증획득사업 수출기업화사업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 해외전시회 개별 단체(무역협회)참가지원 수출보험, 보증료 지원 사업 해외지사화, 수출지원 단 지원사업 해외시장 수출상담회(일본) 중소기업융합연합지원 	<ul style="list-style-type: none"> 투자유치산업국 산업진흥과무역진흥담당
벤처/창업지원	<ul style="list-style-type: none"> 벤처기업 육성에 관한 기본계획 수립 창업지원계획 수립 및 지원제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 벤처기업투자실적확인 벤처기업 투자정보 제공 창업보육센터 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 창업보육센터 지원 창업관련 유관기관 네트워크 관리 대학 등 민간창업기관과의 협력추진 창업지원 사업 발굴 및 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 일자리경제국 창업지원과 창업지원담당 	
정보 기술 지원	정보화 지원	<ul style="list-style-type: none"> 정보화지원에 관한 중장기 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 정보화 구축사업지원 중소기업재직자 정보화 교육 		
	시험연구 지원	<ul style="list-style-type: none"> 시험분석정책 수립 및 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 공산품시험분석 계측기 교정검사 		
	기술지원	<ul style="list-style-type: none"> 신학연 협력 시책 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 신학연공동기술개발사업 생산현장애로기술지도 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업기술교류단 운영 중소기업 기술지원단 운영 기술이전 및 기술거래 	<ul style="list-style-type: none"> 투자유치산업국 산업진흥과공업지원담당

주요기능	중소벤처기업부	지방 중소벤처기업청	인천시업무	담당부서	
사회적 약자 지원	동반성장 지원	• 지방중소벤처기업에 대한 육성시책 추진 • 지자체 중소벤처기업 지원 시책에 대한 조정	• 소/여성/장애인/재해 기업 확인서발급	• 여성과학기술인 육성 지원 • 생활과학교실 및 어린이 과학관 운영·지원	• 투자유치산업국 신성장산업과 첨단산업담당
	전통시장 소상공인 지원	• 소상공인 육성새책 수립 • 전통시장활성화 종합 계획 수립	• 소기업 소상공인지원 • 전통시장 시설현대화 사업	• 소상공인 서민금융복지 지원센터 설치 및 운영 • 소상공인 및 서민금융 지원시책 개발 • 전통시장지원 • 전통시장 및 상점가 육성 계획 수립 • 중소기업육성기금 관리 운영 • 금융소외계층 자금지원 업무	• 일자리경제국 소상공인 정책과 소상공인지원 담당 • 일자리경제국 소상공인 정책과 전통시장지원 담당
기업 환경 조사	불공정 거래조사	• 수위탁 거래조사 계획 수립	• 수위탁 기업간 불공정 거래조사 및 시정조치		
	규제영향 실태조사	• 중소기업 규제혁신 및 규제영향평가 운영	• 현장기동반 운영		

자료 : 이환범 외(2011), p.133의 분석틀을 활용하되, 내용적으로 연구자가 재정리함.

- 결과적으로 중소기업지원 분야의 경우 학계에서는 일부 인증, 연구개발, 정보망 구축 등의 사업을 제외하고는 자치사무로 간주되고 있음.¹⁶⁾ 또한 이 분야 역시 ‘전문성’이 높은 분야로서 민간으로의 위탁이나 유관 공공기관의 설립을 통하여 업무를 수행하는 것이 바람직하다는 견해도 있음.
- 따라서 현재 지방중소벤처기업청의 주요 역할은 중진공(중소기업진흥공단), KOTRA, 소상공인시장진흥공단 등과 유관기관과의 사업에 있어서 허브로서 기능하는 것임.

16) 이환범 외(2011)는 경영지원 중 공공구매 지원과 기업환경조사 부분은 현행 유지나 본청으로, 타 기능은 모두 지방자치단체로 이양하는 것을 권고하고 있음. 제주도특별자치도를 대상으로 한 한국지방행정연구원(2015) 연구에서는 중소기업청 정책으로부터의 배제 현상 발생하며, 전국적 통일성 유지업무 등 일부 기능 환원이 필요함을 주장하고 있음. 한국지방행정연구원(2016)은 충남을 대상으로 한 연구에서 기능중복성, 이관적합성, 분야 특이성을 적용하여, 기업지원 부분은 일부이관, 자금지원과 통상지원 부분은 전부 이관 필요로 결론지음. 기업지원 부분 중 불공정거래 조사, 시험연구지원, 공공구매 위반 사항 등은 현행 유지나 본청 유지 기능이 필요하다고 판단하고 있음.

이러한 허브 기능을 누가 할 것인지에 대해서는 판단이 필요하나, 중진공, KOTRA, 소상공인시장진흥공단 등이 중앙정부 부처의 산하기관인 만큼 지방자치단체로 기능이 이관될 때 이러한 관계가 주요하게 작동할 것인지에 대해서 의문이 있음. 궁극적으로는 이들 기관 역시도 지방자치단체에 권한을 주는 것으로 설계되지 않는다면, 중소벤처기업청의 기능 중 일부만을 이관하는 것은 의미가 없음.

- 동시에 이들 중소기업 지원 관련 업무가 중앙집중화됨으로써 인천시청의 역할과 기능 수행에 한계가 있는 것도 현실임. 즉, 지역특성에 맞는 중소기업 지원정책이 되기를 원한다면, 지방자치단체에서 개별 예산을 가지고 정책 수요자의 요구를 충족시킬 수 있는 효과적인 정책을 수립하는 방향이 필요함.
 - 예를 들어, 서울시와 같이 예산이 어느 정도 뒷받침이 되는 지방정부의 경우에는 자영업지원 센터를 설립하여 독자 사업을 추진하고 있음.
 - 인천시 역시 JST 재물포스마트타운 내 유관기관들이 집적되고 있으며, 소상공인 서민금융복지 지원센터를 개소함으로써 소상공인들에 대한 맞춤형 서비스를 제공할 예정임.
- 다만, 이와 같은 지원업무의 가외성(redundancy)이 행정 수요자에게 도움이 될 것인지에 대한 판단이 필요함. 즉, 지원 기능의 다변화가 오히려 행정 수요자에게 더 편리하게 작용할 수 있는 것이 아닌지에 대한 검토가 선행되어야 함.

3) 해양·항만 분야

- 해양·항만 분야는 특행기관 정비에 대한 연구 결과나 제주특별자치도 사례, 본 연구의 인터뷰 결과에서도 이관 필요성이 가장 높게 제시되었던 분야임.
- 다만, 지역 내에서도 해양 관련 업무는 인천지방해양수산청과 함께 시청, 인천항만공사 3곳에서 수행 중으로 업무의 유사·중복에 대한 논란이 지속적으로 제기되는 분야임.
 - 인천광역시청에서는 지방 어항 분야에 있어 해양항공국 항만과에서 주로 담당하고 있음.

〈표 22〉 해양항만 분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	인천지방해양수산청	인천항만공사	인천광역시청/항만과
항만개발	<ul style="list-style-type: none"> • 인천북항신항 개발 실시계획 수립 • 인천북항신항 공사 시행 • 비관리청 항만공사 실시계획 승인 • 항만배후시설단지 실시계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 항만기본계획 및 도시 계획 수립 • 국제여객부두 공사 시행 • 항만배후시설·단지건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 인천북항신항 개발 계획 수립 • 비관리청 어항공사 실시계획 승인 • 항만 주변 종합발전계획 수립
항만관리 -해양환경 -해양교통 -선원선박 -해사안전	<ul style="list-style-type: none"> • 무역항 관리 • 항만시설장비 유지관리 • 공유수면 매립 및 관리 • 도선사 지도 및 관공선 관리·운영 • 방치폐선 및 항내 침몰선 제거 • 갑문시설의 안전에 대한 지도개발 • 해상운송사업 면허·등록 및 지도 • 해상운임에 관한 사항 • 선박등록, 선원관리(선원수첩 등) • 사업장 선박안전진단, 인증심사 • 항로의 개척·지도 및 표지시설의 설치·관리 • 항만공사(PA)관련업무(지도·감독 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 무역항 관리 • 항만시설장비 유지관리 • 항만 클린에너지 개발 계획 수립 • 갑문시설 운영 • 운영사 선정 및 임대료 산정 • 항로 준설공사 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방어항 관리 • 어항시설장비 유지관리 • 공유수면 매립 및 관리(지정항만 외) • 해양환경 정화사업(폐선·침몰선 등) • 어선등록, 어선원 복지 등 • 어선 안전진단
항만운영	<ul style="list-style-type: none"> • PORT-MIS/EDI운영관리 	<ul style="list-style-type: none"> • PORT-MIS/EDI운영관리 • 글로벌 마케팅 및 신규시장 개척 • 통항선박 통계자료 작성 및 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 인천해양·항만뉴스센터 운영 • 국제물류박람회·포럼 운영

자료 : 강동준(2018) 해양분권과 균형발전 저해 이슈 : 인천항 관점에서. 한국지방자치학회-인천연구원 공동기획 세미나 자료집.

- 결과적으로 해양·항만 분야의 경우에는 제주도 사례 연구에서 본 것처럼 자치 분권 분야에서는 관련 기관들 간의 유사·중복 업무 수행으로 인하여 항만 경쟁력 확보가 저해된다는 논의가 일반적임.¹⁷⁾
- 앞서 중진공의 사례에서와 마찬가지로 국가공기업으로 운영 중인 인천항만공사와의 거버넌스 작동이 항만 경쟁력 확보에 가장 중요한 이슈임. 따라서 인천항만공사의 지방 이양 필요 여부에 대한 논의를 지속할 필요가 있음.

17) 반면, 해양항만 전문가들 사이에서는 항만 분야는 국가 기반 사업으로 간주해야 하기 때문에, 지방자치단체와 중앙정부가 기능이 분리되어야 한다고 보는 시각도 있음.

4) 식·의약품 분야

- 식·의약품 분야는 식·의약품의 사전 관리 제도인 인·허가에 있어서 전국적인 공통 기준이 있어야 한다고 판단되는 분야임.
- 다만, 이러한 인·허가 사항이 영업 신고 등에 있어서는 자치구청에서 담당함으로써 자치구청에서의 단순 영업 신고 분야, 인·허가 분야와의 데이터 구축 및 이를 통한 적절한 관리 분야에 대한 논란이 있을 수 있음. 즉, 지방청과 자치구청과의 거버넌스 구축이 필요하며 지방청, 시청, 군·구청 간 정보 공유를 통한 사전 관리 운영체계의 효율성 제고를 검토해야 함.
- 다만, 사후 관리 분야의 경우에는 현장성이 중요한 만큼 지방으로의 기능 이양을 적극적으로 검토할 필요가 있으며, 의약품의 경우에는 식약청 본부에서 주도적으로 운영할 필요가 있음.

〈표 23〉 식의약품 분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	분청	지방청	인천시업무	담당부서
식품 사전 관리	• 인·허가제도 총괄	• 인·허가 - 식품첨가물제조업, 식품 조사 처리업	즉석판매 제조가공업 영업 신고(변경), 기타 식품위생 업소 인허가 등	• 각 자치구청에서 담당
	• 식품안전기준 제개정 및 식품안전관리 종합계획 수립	• 교육 홍보 - 식품위생 및 식중독 예방 등	식생활 안전 관련 종합계획 수립 및 운영, 식중독 예방 및 관리, 국내외 행사 식음 료 안전관리 식품검식관 등	• 인천광역시 보건복지국 위생안전과
	• HACCP(위해요소중점 관리기준)관련 종합계획 수립	• HACCP적용		
사후 관리	• 감독업무 총괄	• 지도·단속		
	• 식품위해분석 총괄	• 식품수거, 시험분석	위해식품 사전차단을 위한 다소비 유통식품 수거검사	• 인천광역시 보건복지국
수입 식품 사전 관리	• 수입식품 업무 총괄	• 수입식품 등 신고수리 및 검사 • 수입식품 등의 검체 채취 및 수거		
	• 수입식품 검사에 대한 지도·감독	• 무작위 표본검사 및 표시사항 검사 • 유전자재조합식품(GMO) 수입신고 및 표시관리		

주요기능		분청	지방청	인천시업무	담당부서
수입 식품	사후 관리	• 감독업무 총괄	• 식품 등 수입판매업 신고수리 • 수입식품 등 부적합제품 사후관리	식품 등 수입식품판매업에 관한 업무	• 보건복지국 위생안전과 유통식품관리담당
	사전 관리	• 인-허가 • -전문약품제조업, 의료기기 제조업	• 인-허가 • -약품 등 제조업	유통약품 품질검사 민원의약품 지원검사	• 보건환경연구원 식약연구부 약품분석과
의약품 등	사후 관리	• 감독업무 총괄	• 지도·단속	의약품 등 유통감시 업무	• 인천광역시 보건복지국 보건정책과
		• 시험분석	• 의약품 등 수거, 시험분석		

자료 : 이현범 외(2011), p.133의 분석틀을 활용하되, 내용적으로 연구자가 재정리함.

5) 노동 분야

- 노동 분야는 아래 표와 같이 근로감독의 경우 지방노동청에서 전담하고 있으며, 고용지원의 경우 업무 중복이 있는 분야임.
- 다만, 최근에는 지방자치단체에서도 특별사법경찰 업무를 통하여 고용에 대한 보호 업무를 수행하고 있음. 동시에 일자리 정책과 관련이 있는 고용지원 업무에 대해서는 중복이 있는 분야임.
- 이 분야는 앞서 중소기업지원 분야와 마찬가지로 지원 업무의 가외적 성격에 대한 필요성이 강해질 경우 중복 업무의 효과성을 높일 수 있음.
 - 특히 인천시는 고용지원부분에 있어서 직업능력개발/취업지원 등은 일자리경제국 일자리지원과에서 주요업무를 담당하고 있으며, 고용지원을 위해 직업훈련계획 및 추진, 지역산업맞춤형 인력 양성사업 추진, 공공직업훈련기관 네트워크 구축 등을 수행하고 있음.
 - 일자리 정책에 대한 강조로 중요성이 높아질 것으로 판단됨.
- 근로감독 업무는 상당히 ‘전문성’을 필요로 하는 업무로서 제주특별자치도의 경우 전문적 인력의 문제로 기능 이양 업무를 수행하는 데 어려움을 토로하였음. 충남도 연구에서도 고용노동부와의 책임자급 인사교류를 통하여 네트워크 강화의 필요성을 지적하였음.
- 일자리 정책이 점차 중요해지고 있는 현 시점에서 정책의 효과성을 높이기 위해서는 지역 중심의 노동통계에 대한 필요성과 이를 통하여 고용창출 정책을 만들어나가는

것임. 따라서 지방자치단체 차원에서도 시책 개발을 위하여 업무 중복성이 있지만, 노동통계 업무를 강화하여 고용기반 조성 업무가 필요하다고 판단됨.

〈표 24〉 노동분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	본청	지방노동(지)청	지방자치단체	인천시	
근로감독	근로감독	<ul style="list-style-type: none"> 근로기준 관련 정책 수립 근로기준 관련 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 특별사법경찰업무(신고 사건 처리등) 도산인정 및 체당금 업무 	-	
	노사지원 (협력)	<ul style="list-style-type: none"> 노사정책 수립 노사협력 관련 제도개선 	<ul style="list-style-type: none"> 특별사법경찰업무(신고 사건 처리 등) 사내복지기금, 우리사주제도지도점검 등 노사협력(노사분규 예방 및 수습) 		
	산업안전	<ul style="list-style-type: none"> 산업안전정책 수립 산업안전 관련 제도개선 	<ul style="list-style-type: none"> 특별사법경찰업무(신고 사건처리 등) 산업재해 예방활동 	-	
	고용평등	<ul style="list-style-type: none"> 고용평등정책 수립 고용평등 관련 제도개선 	<ul style="list-style-type: none"> 특별사법경찰업무(신고 사건 처리 등) 적극적 고용개선조치 등 사업장 지도·감독 		
고용지원	고용안정 (고용보험)	<ul style="list-style-type: none"> 고용정책 수립 고용보험 운용계획 수립 고용안정사업계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 고용안정사업 실업급여지급 고용보험 피보험자 관리 및 부정수급 예방 조사 모성보호사업 	-	
	직업능력 개발	<ul style="list-style-type: none"> 직업능력개발정책 수립 직업능력개발사업계획 수립 직업능력개발사업성과 분석 및 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 직업훈련기관 선정, 지원, 관리 등 자활지원 	<ul style="list-style-type: none"> 직업훈련계획 및 추진 지역산업맞춤형인력 양성사업 추진 공공직업훈련기관 네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 일자리경제국 일자리 경제과/일자리지원 담당
	취업지원 등	<ul style="list-style-type: none"> 취업지도, 취업알선관련 계획의 수립 청년고용대책수립 해외취업 방안수립 	<ul style="list-style-type: none"> 구인구직 정보제공 직업진로 상담 및 지도 고용기반 조성(사회적일자리 창출, 지역고용사업 등) 외국인고용허가제 노동통계 	<ul style="list-style-type: none"> 고용창출관련 시책 개발 고용혁신 추진단 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 일자리경제국 일자리 경제과/일자리지원 담당

자료 : 이환범 외(2011), 우리나라 특별지방행정기관의 재정비를 위한 전략적 대응 : 지방자치단체 이관 분야별 기능 비교 분석을 토대로 p.141재정리

6) 환경 분야

- 환경 분야는 행정 서비스 제공에 있어서 광역적 대응이 필요하다고 논의되는 분야임.
- 최근 물관리일원화 방침에 따라 국토교통부에서 환경부로 188명의 인력과 약 6,000억 원의 예산을 이관하는 등 물관리 일원화 정책이 추진되고 있음(환경부 홈페이지).
 - 물관리기본법을 제정하여 유역물관리위원회가 대통령 소속으로 설치되어 유역물관리종합 계획에 대한 심의·의결권을 가질 예정임.
- 환경부는 외청인 기상청과 함께 18개의 소속기관과 9개의 산하 공공기관을 가지고 있으며, 예산 역시 환경개선특별회계 등 각종 특별회계와 수계기금 등의 기금 운용으로 인하여 기능이 재정과 연계되어 있다는 특징이 있음.
 - 2018년 환경부 소관 예산 및 기금운용계획 개요에 따르면, 본부는 546명인데 반하여 유역·지방·대기환경청은 857명임.
 - 예산 역시 환경부 세출 예산이 5조 7,082억원, 수계기금 지출계획이 1조 85억원으로 그 규모가 매우 큼을 알 수 있음(2018년도 기준). 특히, 한강수계관리기금은 5,450억원으로 전체 수계관리기금의 54%를 차지함.
- 인천시는 관련 업무에 대하여 유역관리는 인천시 환경녹지국과 보건환경연구원 물환경 연구부, 도시계획국 시설계획과에서 담당하고 있으며, 수도권대기관리기능은 환경 녹지국 대기보전과에서 업무를 수행하고 있음.
 - 환경측정망운영과 환경성평가 등 대부분의 업무가 중앙정부, 유역 및 대기 지방환경청, 시청의 업무와 중복되고 있음.
- 제주특별자치도를 대상으로 한 연구(2015)에서는 지방자치단체로 이관한 이후 대폭적으로 증가한 환경 관련 사무에 대하여 추가 지원이 전무한 문제와 충남을 대상으로 연구(2016)에서는 환경 업무의 지방 이양이 필요함을 주장하고 있음.

〈표 25〉 환경분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	환경부	유역(지방)환경청	인천시업무	관련부서
유역 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 4대강 수계관리제도 운영 • 수질오염총량관리제도 수립 • 환경기초시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 수변구역 지정, 수계관리 위원회 운영, 주민지원사업 지원 및 평가 • 상수원보호구역 관리실태 평가, 정수장 관리 평가 등 • 수질오염총량관리 시행계획 승인 및 이행실태 평가 • 환경기초시설 설치 예산 지원 및 집행관리실태 점검 	<ul style="list-style-type: none"> • 수질오염 총량관리 업무 • 비점오염원관리 • 한강수계환경기초조사사업 • 환경기초시설(공공하수, 분뇨, 중수도, 재이용수) 관리 • 보건위생시설, 환경기초시설에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지국 수질환경과 • 보건환경연구원 물환경연구부 산업폐수과 • 도시계획국 시설계획과

주요기능	환경부	유역(지방)환경청	인천시업무	관련부서
수도권 대기관리	<ul style="list-style-type: none"> 수도권대기환경관리 기본계획 수립 수도권 대기 특별법 제·개정 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권대기관리위원회 운영 및 지자체 대기환경관리 시행계획 평가 사업장에 대한 총량제 시행 및 배출권 거래제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 대기 질 개선 종합대책 수립 수도권 대기환경관리기본계획 이행평가 관련업무 수도권 대기환경관리 시행계획 추진 대기 총량관리사업장 설치허가 	<ul style="list-style-type: none"> 환경녹지국 대기보전과/대기정책담당
국가 측정망 운영	<ul style="list-style-type: none"> 환경질측정망 법률 제·개정 국가 환경질 측정망 설치 계획 수립 및 환경질 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 〈국가환경측정망 관리〉 배경농도, 국가간·지자체 간 오염물질 이동상황 조사, 4대강 수질문제 등 광역적·거시적 환경문제 분석·진단 국제 협력사업, 지자체 개발 허용량, 삭감부하량 할당 	<ul style="list-style-type: none"> 환경자동측정망 감시 및 데이터 관리 업무 측정망 관련 제반 업무 대기오염 측정망 설치운영 미세먼지 측정기 정도 관리 환경자동감시센터 운영 수질측정망운영(환경부·인천시) 해양수질측정망운영 하천, 수질측정망 운영 수질에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> 보건환경연구원 대기환경연구부 환경조사과/기후변화과/환경조사과/물환경연구부 해양조사과 환경녹지국 수질환경과
환경성 검토·협의	<ul style="list-style-type: none"> 환경성평가제도 운영 중앙부처 계획 및 개발사업 환경성평가 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체에서 요청하는 환경성평가 협의 개발승인기관(중앙부처, 지자체)의 협의내용 사후관리 이행점검 	<ul style="list-style-type: none"> 전략환경영향평가 및 환경영향평가 초안 소규모환경영향평가 협의 환경영향평가 초안 협의 각종 개발사업에 대한 환경성 검토 자연환경보전 실천계획 수립 및 이행사항 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 환경녹지국 환경정책과 자연환경담당
국가생물 자원관리	<ul style="list-style-type: none"> 국가보전·보호지역 지정 및 관리계획 수립 국가생물자원보전 및 국제협력에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> 〈멸종위기 야생동식물 관리〉 멸종위기 야생동식물 서식지 보전 국가보호구역(생태계보전지역)관리 국제협약에 의한 멸종위기종 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 생태경관보전지역, 야생생물보호구역지정 추진 내륙습지보호 관련 계획수립 및 시행 자연환경보전이용시설 관련 업무 야생생물보호 세부계획 수립 및 시행 지역생물다양성전략 및 이행계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 환경녹지국 환경정책과 생물다양성담당
광역 폐기물 처리시설 관리	<ul style="list-style-type: none"> 폐기물처리시설 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 광역지자체 설치 폐기물처리시설 승인 및 자원 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권매립지 폐기물처리시설에 관한 사항-폐기물 자원화시설(SRF, 슬러지자원화, 음폐수처리 시설 등) 광역 폐기물 반입차량 출입증 발급 관리 광역폐기물시설 세외수입 관리 광역폐기물시설 공유재산관리 광역소각시설, 음식물류자원화시설, 운영에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> 환경녹지국 자원순환과 자원시설담당

주요기능	환경부	유역(지방)환경청	인천시업무	관련부서
유해화학물질 관리	<ul style="list-style-type: none"> 유해화학물질 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 취급제한금지물질 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 다중이용시설 실내공기질 관리 업무 잔류성유기오염물질 관리업무 유해화학물질 관리업무 대기 중 유해화학물질 조사, 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 환경녹지국 환경정책과 /생활환경담당 보건환경연구원 대기환경연구부 기화변화과
지정 폐기물 및 환경 산업체 관리	<ul style="list-style-type: none"> 지정폐기물 관리제도 운영 환경산업체 관리제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 지정폐기물 및 의료폐기물 배출 처리시설 관리 환경관리대행업체 등록 관리 등 	<ul style="list-style-type: none"> 대기, 폐수, 휘발성유기화합물질 배출 시설 설치(변경)허가신고 다량배출사업장 감량화 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 환경녹지국 대기보전과 환경녹지국 자원순환과

- 환경 업무의 경우 지방자치단체는 그 지역에 속한 기업의 이익을 대변할 수 있다는 점에서 환경청의 업무가 중요하다는 의견과 각 지역의 특성에 따라 다른 기준을 적용해야 한다는 측면에서 지방자치단체의 업무가 중요하다는 면이 대립 될 수 있음. 또한, 향후 전개될 물관리 일원화법이 각 지방자치단체의 역할과 기능 배분에 어떻게 영향을 미칠 것인지에 대하여도 예의 주시되어야 할 필요성이 있음.
- 지역적 차원에서 인천시는 수도권매립지를 비롯하여 한강유역환경청의 한강 하류 지역 및 해양환경 관리, 산단으로 인한 유해화학물질 관리, 화력발전소 등 대기환경 문제 등 다양한 분야에 있어서 환경부, 환경청과의 이견이 존재할 수 있음.¹⁸⁾

7) 산림분야

- 산림 분야의 행정은 기존의 재산관리나 산림 보호, 자원 조성 업무에서 자원 경영, 산림 이용 효율화 측면으로 변화되고 있음.
- 국유림 관리는 지방산림청이나 국유림관리소에서 하고 있는데, 인천 국유림의 경우 지방산림청¹⁹⁾과 국유림관리소가 모두 인근에 있지 않아서 관련 업무를 처리할 경우 해당 부서에서 출장을 와서 처리해야 하는 형편임.

18) 특히, 유해화학물질 관리의 경우 자치구에서 관리하던 업무를 지방환경청으로 이관한 사례가 있음. 즉, 전문성으로 인하여 어려움이 존재하였기 때문임. 다만, 현재에도 업체의 신고 관리는 자치구가 하고 있으나 해당 물질에 대한 질 관리는 환경청이 하고 있어서 전체적 정보 관리에 소홀한 면이 있음. 특히, 환경부에서 화학물질안전원을 소속기관으로 하여 전체적으로 관리를 하고 있는 만큼 이에 대하여 지방자치단체와의 거버넌스 구축이 절대적으로 필요할 것으로 판단됨.

19) 인천은 수도권 지역으로 북부지방산림청에 속해져 있으나, 산하 국유림관리소가 춘천, 홍천, 서울, 수원, 인제, 민북 지역으로 구분되어 있어서 인천 지역 관할 지역을 찾기가 어려운 형편임.

- 특히, 최근에는 산림의 시민친화적 경영과 관리, 개발이 중요한 이슈로 떠오르고 있으며, 인천은 “숲 유치원”과 같은 숲의 자원을 활용한 사업들이 개발되고 있으나 적절한 자원을 연계하는 데 어려움을 겪고 있음.
- 인천시에서는 환경녹지국 공원녹지과가 주 업무를 담당하고 있으며 공유재산관리 측면에서 사업을 추진하고 있음. 현재와 같이 소극적 ‘관리’ 차원이 아닌 산림을 시민들이 적극적으로 이용할 수 있도록 정책 및 사업 운영이 필요하며 이를 감안한 기능 이양이 되어야 할 것임.

〈표 26〉 산림 분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	산림청	지방산림청	인천시업무	관련부서
업무영역	<ul style="list-style-type: none"> • 산림(국공사유림)에 대한 정책제도 업무 	<ul style="list-style-type: none"> • 국유림 직접 경영·관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 산림행정종합평가 • 사유림 경영정보DB구축 • 산림통계관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지국 공원녹지과 산림자원담당
재산관리	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산관리의 정책 수립 및 제도 운영 • 공유재산 처분확대 결정 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산 처분(교환·관리한 대부 등) 및 취득(국유림 확대) 실행 • 공유재산 관련 국가소송 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산관리 및 산지정보 시스템 • 공유재산관리(녹지, 광장, 심터) 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지국 공원녹지과 산림자원담당
	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 전용허가(국공사유림) • *200ha·보전50ha이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 국유림 전용허가 • (공용·공공용 사업 중심) • *200ha·보전50ha이하 		
산림보호	<ul style="list-style-type: none"> • 산불·산림 병해충 정책 수립 및 제도 운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 국유림에 대한 산림보호 업무 집행(무단 점용 등) • 국유림유전자원보호림지정·관리(94%) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 산불예방업무 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지과 공원녹지과
자원조성 및 경영	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 산림에 대한 산림 기본계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 국유림 종합계획 수립 및 국유림 조림·육림·벌채 등 직접 실행 • 국유·양묘 사업 직접 실행 	<ul style="list-style-type: none"> • 산림사업 예산편성 및 집행결산관리 • 입목벌채, 독립기관리 지도 • 산림통계 및 임산물통계 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지과 공원녹지과
경영기반 및 토목사업	<ul style="list-style-type: none"> • 임도·사방 및 임업기계 등 산림 경영기반시설 정책 및 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 국유림 임도·사방 및 임업기계 등 경영기반시설 직접 실행 	<ul style="list-style-type: none"> • 산림서비스 증진사업 • 수목장림 조성운영 • 산림휴양시설내 야영장 관련 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경녹지국 공원녹지과

자료 : 이환범 외(2011), p.133의 분석들을 활용하되, 내용적으로 연구자가 재정리함.

8) 보훈 분야

- 보훈 분야는 제주도 사례나 충남 사례 연구에서 모두 서비스의 저하와 중앙 주도적 업무 방향 추진을 내세우고 있음.
 - 제주특별자치도를 대상으로 한 한국지방행정연구원(2015)의 연구에서는 보훈 사무가 주민밀착업무를 수행하기 위해 지방자치단체로 이관되었으나 일부 서비스가 저하되는 결과를 초래함. 따라서 일부 보완을 위해 중앙으로 환원이 필요하다고 주장됨.
 - 충남을 대상으로 연구한 한국지방행정연구원(2016)의 연구에서는 제주도 사례를 예시로 국가의 분권 추진동향의 변화와 고객의 만족도 방안을 검토해야 한다고 보았음.
- 인천시는 국가유공자 등록 및 보상지원과 제대군인 지원 등의 기능은 수행하지 않고 있으며, 복지지원과 보훈선향사업, 보훈단체지원사업 등의 기능만 주로 보건복지국 보훈다문화과에서 수행하고 있음.
- 보훈 분야는 사업의 성격 상 국가 사무로 처리하는 게 바람직하며, 다만, 각 국가유공자에 대한 서비스 제공 차원에서는 지방자치단체 위임사무로 처리할 수는 있을 것으로 보임.
- 다만, 보훈선향 사업이나 나라사랑 사업의 경우에는 사업 중복이 있을 수 있음. 이는 역시 지역보훈지청과 각 지방자치단체가 연계하여 사업을 수행하는 게 바람직함.

〈표 27〉 보훈 분야 주요 수행기능 비교분석

주요기능	보훈처(본부)	지방보훈(지)청	인천시업무	관련부서
유공자 등록 및 보상지원	• 보훈심사등록관리에 관한 정책 및 기획의 총괄 조정	• 등록결정 및 신체검사	-	
	• 보훈급여금 지급 제도에 관한 정책의 기획조정	• 보훈급여금 지급	-	
	• 자격관리 등의 지도·감독	• 자격관리	-	
	• 소송업무 예산배정	• 소송업무	-	
복지지원	• 국가유공자 등에 대한 교육범 위 및 수준결정	• 교육지원	-	
	• 직업훈련·취업알선 및 취업자 사후 관리	• 취업지원	-	
	• 국가유공자 등에 대한 의료지원시책 및 제도의 연구	• 의료지원	• 인천보훈병원 건립지원 업무	• 보건복지국 보훈다문화과
	• 보훈복지사업 총괄 조정	• 주택 및 대부지원	-	
	• 복지시설 투자에 관한 사항	• 유공자 복지시설 관리	-	

주요기능	보훈처(본부)	지방보훈(시)청	인천시업무	관련부서
보훈선양 사업	• 민족정기선양사업 및 각종 기념사업의 종합기획 및 집행	• 지역 보훈선양사업	• 보훈행사 지원	• 보건복지국 보훈 다문화과
	• 현충시설 관련 정책 수립, 지도·감독 및 지원	• 현충시설물 관리	• 현충시설 건립 및 공사관리	• 보건복지국 보훈 다문화과
제대군인 지원	• 제대군인 정책 수립·총괄	• 제대군인 경력설계 및 직장 알선	-	
	• 직업교육 훈련·취업·창업 지원	• 취·창업 지원 및 상담	-	
보훈단체 지원	• 국가유공자단체 등의 관리 및 지원	• 국가유공자단체 운영 지원	• 국가보훈대상자 수당, 참전명 예수당, 위문격려금지급 • 보훈대상자 표창, 시상 관련 업무 • 보훈단체 관리 및 지원(보조금 포함)-전물군경미망인회/재 향군인회/전물군경유족회/무 공수훈자회/고엽제전우회/월 남전참전자회	• 보건복지국 보훈 다문화과
	• 보훈회관 등 건립지원 및 관리	• 보훈회관 관리·지원	-	

자료 : 이환범 외(2011), p.133의 분석틀을 활용하되, 내용적으로 연구자가 재정리함.

3. 특별지방행정기관 정비 필요성과 관련 사례 검토²⁰⁾

1) 특별지방행정기관에 대한 주민 통제 미흡

- 특행기관인 한강유역관리청은 기능 분석에서 본 것처럼 수변구역 지정, 수계관리 위원회 운영, 상수원보호구역 관리실태 평가, 정수장 관리 평가, 주민지원사업 지원 및 평가, 환경기초시설 설치 예산 지원 및 집행관리실태 점검 등을 수행하고 있음.
- 물 사용자인 수도권 주민들은 가정마다 수도요금과 함께 물이용부담금을 부담하고 있음. 인천과 서울은 지속적으로 부과율의 인하를 요구하고 있음.

20) 이 절에서는 각 신문에 나타난 특행기관 관련 사례를 통해서 문제점을 점검함. 방법론에 대해서는 1장에서 논의함. 특행기관 기사 분석과 관련한 내용 선정은 1장에서 논의한 바와 같이 이론적으로 논의된 바 있는 ‘특별지방행정기관의 문제점과 정비 필요성’에 의거함(표 4) 참조). 다만, 경인고속도로 일반화 등 지역적 특성을 감안한 부분을 추가하여 내용 분석하였음.

2019~2020년 물이용부담금을 1t당 170원에서 150원으로 낮춰 달라는 인천·서울의 요구가 한강유역환경청과 상류 지역의 반대에 부딪혔다. 인천지역 시민단체는 불합리한 물이용부담금 제도를 개선해야 한다고 주장했다.

인천시는 오는 25일 열리는 한강수계관리위원회에서 인천시·서울시가 낸 물이용부담금 인하 안건과 한강수계관리위 사무국이 제출한 '현행 유지' 안건이 동시에 다뤄진다고 22일 밝혔다. 인천시와 서울시는 2011년부터 1t당 170원으로 매겨지는 물이용부담금을 150원으로 낮춰야 한다고 한목소리를 냈다. 물이용부담금은 한강 상수원 수질을 보호한다는 이유로 하류 지역인 인천·서울 등지에서 수도요금을 통해 거둬들인다. 지난해 인천시민이 낸 물이용부담금은 556억 원(잠정 집계)에 이른다.

이번 한강수계관리위 회의에선 2019~2020년 물이용부담금 부과율이 결정된다. 앞서 지난 10일 진행된 실무위원회에선 환경부 한강유역환경청이 관리하는 한강수계관리위 사무국이 물 이용부담금을 1t당 170원으로 동결해야 한다는 안건을 제출했다.

강원도는 "10원을 인상해야 한다"는 의견을 낸 것으로 전해졌다. 부과율을 결정하는 한강수계관리위에는 환경부와 5개 시·도(인천·서울·경기·강원·충북), 국토교통부, 한국수자원공사, 한국수력원자력 등 9명으로 구성돼 있기 때문에 인천·서울 등 하류 지역 목소리는 '소수 의견'으로 묻히기 쉬운 구조다.

시민단체 '인천 물과 미래'는 이날 논평을 내고 "수돗물 고지서에 교묘히 숨겨진 채 19년째 시민들에게 부과돼 온 물이용부담금의 불합리한 기금 운용과 의결 구조에 대한 개선 요구에 환경부는 응답해야 한다"고 주장했다.

이들은 "2011년까지만 해도 265억원 규모였던 물이용부담금 여유자금은 지난해 1160억원으로 급증했다"며 "환경부는 여유자금을 조기에 소진하고 인천시·서울시의 인하 요구를 무력화하기 위해 추가 사업비 714억원을 편성하며 꼼수를 부리고 있다"고 지적했다.

(인천일보 '물이용부담금 인하' 반대 뚫을까, 한강수계관리위 9명, 25일 부과율 결정, 인천·서울만 "t당 170 → 150원 내리자" 환경청 "유지" 주장 ... '소수의견'될 수도, 2018년 05월 23일 00:05 수요일)

- 이러한 이유 중 하나는 현재 물이용부담금을 통하여 상수원보호구역의 토지를 매수하거나 상류 지역의 환경기초시설을 설치하는 등의 예산을 사용하고 있는데, 전체적인 한강의 수질이 개선되었다고 보기 어렵다는 것임.
- 이에 따라 인천에서는 한강 상류 뿐만 아니라 하류, 연안까지의 유역관리 전반에 대하여 물이용부담금을 활용하여 수질 개선 사업이 이루어져야 한다는 입장임.
- 수질관리가 지역 특이성을 감안하고, 지천의 특성을 반영하여 지원사업이 되어야 뭍에도 불구하고, 현재 거버넌스 체계에서는 이와 같은 지역의 특성이나 주민들의 요구가 반영되고 있지 못한 실정임(송미영 외, 2016, 물이용부담금 갈등과 해법, 경기연구원).

- 따라서 부담금을 내는 주민들의 의견이 반영될 수 있는 관점에서 각 유역관리청의 역할과 기능을 재논의해야 하는 시점임.
- 현 정부에서는 ‘물관리 일원화’ 정책을 추진하고 이와 관련된 정부조직법이 국회를 통과하였음(2018년 5월 28일). 물관리 일원화를 위하여 유역관리청의 역할과 기능이 강화되리라고 예상됨. 다만, 이러한 과정에서 현재 진행되고 있는 특별지방행정기관의 기능 이양 문제와의 충돌 여부에 대해서 검토가 필요함.
- 물관리 일원화가 물환경 분야에서 논의되고 있는 수량과 수질의 통합적 고려 뿐만 아니라, 전체 유역 단위의 물관리 체계 구축을 사전에 염두에 두어야 함. 이 때, 계획과 집행, 관리, 평가 등에서 주민들의 통제가 될 수 있는 거버넌스 구축이 필요함. 특히 기존의 특별지방행정기관의 방식이 주민에 대한 민주적 책무성을 높이는 방향에서 재설계가 필요함.

2) 사무 중복과 특별지방행정기관의 인력 및 예산 집중

- 지금까지 특별지방행정기관의 정비 및 지방 이양을 추진한 이유는 ‘지방분권’ 차원이며, 특별지방행정기관의 역할과 기능이 지방자치단체와 기능 중복이 되고 있다는 차원이 주요 이유임.
- 그러나 지방자치단체는 인력 및 예산이 부족한 데 반하여, 중앙정부는 조직의 생리상 확대의 욕구가 있음. 환경 관련 업무는 지방 행정 구역 단위를 넘는 경우가 많으며, 최근 미세먼지 이슈는 각 지방자치단체로 하여금 오히려 특별지방행정기관의 설치를 요구하게 하기도 함.
- 이에 따라 울산에서는 지속적으로 ‘동남권 대기환경청’ 설치를 요구하고 있음. 가장 큰 이유는 각 지방자치단체의 한정된 예산과 인력으로는 미세먼지와 같은 권역 이슈에 대응하기 힘들기 때문임.
- 특별지방행정기관의 설치는 각 지방정부 관점에서 본다면, 새로운 일자리의 창출임. 따라서 각 지방자치단체에서는 예산과 인력이 부족한 상황에서 권한도 없이 업무만 부담되는 사무에 있어서는 오히려 적극적으로 특별지방행정기관을 유치하고자 함.
- 특히 해당 지역에 관련 민원 업무가 있을 경우에는 주민들의 편의성을 위해서라도 특별지방행정기관을 유치하기 위하여 지방정부간 경쟁을 벌일 수밖에 없는 구조를 가지고 있음.

정부가 연일 미세먼지 대책을 쏟아내고 있지만 대기질 관련 예산은 수도권에만 집중돼 있습니다. 휘발성 유기화합물 배출 전국 1위 도시인 울산의 대기질 관리를 위해 동남권 대기환경청 유치가 시급하다는 목소리가 커지고 있습니다.

울산지역은 2020년까지 굴뚝 공해 저감장치 등 69개의 대기질 개선 사업을 실시합니다. 예산만 189억 원 시민 1인당1만 5천758원인데, 부산과 인천의 두 배 수준입니다. 하지만 울산은 유기화합물 배출량이 전국 평균보다 6배나 높은 도시입니다. 울산을 포함한 동남권의 대기 오염물질 배출량은 전국의 35%를 차지하고 황산화물 배출도 전국 1위입니다. 국가 지원 없이 울산시의 한정된 예산으로 대기오염 정책을 펴다 보니 사실상 눈에 띄는 성과를 거두지 못하고 있습니다. 때문에 울산은 줄기차게 동남권 대기환경청 설치를 요구해왔습니다.

대기환경청이 설치된 수도권은 특별법으로 대기오염총량제를 도입하고, 다양한 대기환경 보전 정책에 예산을 쏟아붓고 있습니다. 반면 중화학공장과 조선업이 몰린 울산을 포함한 동남권은 지자체에만 관리를 맡기고 있습니다.

▶이병규 울산대학교 건설환경공학부 교수 : "2차 미세먼지의 독성이나 성분, 이런 것과 관련해 서 수도권 대기오염관리청하고는 좀 다른 방향의 연구 방향이 제시되어야 되기 때문에 동남권 대기환경청이 필요합니다

정부가 미세먼지에 대한 강도높은 정책을 예고한만큼공단 밀집도시의 대기환경 관리를 위해 균형있는 정책을 도입해야 한다는 목소리가 높아지고 있습니다.

(울산 mbc뉴스, 동남권 대기환경청 유치해야, 2018/01/19)

○ 그러나 현실적으로 각 지역의 주민들에게 정책 민감성을 가지고 있는 지방자치단체들이 민원 관련 활동에 더 예민하다는 장점이 있음.

- 예를 들어, '대기환경이동측정차량' 운용에 있어서 평균적으로는 연간 263일 운용을 하고 있으나, 환경청이나 연구원 등 직접적 이해당사자가 없는 경우 운용 일수가 더 낮아질 수 있음.

미세먼지 등 대기오염이 갈수록 심각해 지고 있는 가운데 지방자치단체들이 대기 감시활동을 대폭 강화하고 나섰다. 경북도는 13일 도청 앞마당에서 '대기환경이동측정차량' 시스템 첫 가동식을 갖고 본격 운영에 들어갔다. 대기, 약취 및 기상자료 등을 실시간 측정·분석할 수 있는 이동측정시스템을 구축한 대기환경이동측정차량은 앞으로 대기오염사고 현장, 환경민원(대기, 생활약취) 및 주민 요청 지역을 찾아 다니며 활동을 벌일 계획이다. 측정 항목은 최근 심각한 환경문제로 대두되는 대기오염물질인 미세먼지(PM10, PM2.5)와 오존((O3), 아황산가스((SO2), 일산화탄소(CO), 이산화질소(NO2) 등 6개 항목과 기상인자인 풍향, 풍속, 온도, 습도 등 총 10개 항목이다. 결과는 해당 기관과 도민에게 알린다. 도는 또 차량을 대기측정망 미설치 지역 및 예정지역 오염도 사전 조사, 환경체험 교육 프로그램 운영 등에 연간 150일 이상 투입하기로 했다. 김준근 도 보건환경연구원장은 "지금까지 도시에 설치한 자동측정망으로는

긴급 상황에 대응하기 어려운 한계가 있으나 대기환경측정차 운용으로 이런 어려움을 해소할 수 있을 것으로 본다”며 “이 차를 이용하면 일시에 발생했다가 사라지는 악취와 관련한 민원에도 신속하게 대처할 수 있다”고 말했다. 충북도도 올해 대기환경이동측정차량 1대를 처음으로 구입해 운영에 들어갈 계획이며, 경기도는 지난 달부터 대기환경이동측정차량을 1대 더 늘려 2대 운영에 들어갔다. 이번에 증차된 이동측정차량은 3.5t 트럭을 개조한 것으로 주요 측정항목 외에도 중금속 등 다양한 대기오염물질 측정이 가능한 것으로 알려졌다. 미세먼지 등 대기오염과 전쟁을 벌이고 있는 충남도는 올해 대기환경이동측정차량을 통한 대기조사 지점을 종전 3곳에서 19곳으로 대폭 확대했다. 전국 석탄화력발전소의 절반이 밀집해 있는 등 갈수록 대기오염이 심각해지고 있어서다. 주요 조사 지점은 집단 민원 반복 발생지역과 대기오염 측정소 미설치 지역, 보령·태안의 화력발전소 인근, 당진 철강산업단지 등이다. 조사는 대기환경이동측정차량을 배치한 후 1개 지점에서 1주일 이상 24시간 연속 측정하는 방식으로 진행한다. 조사항목은 미세먼지, 아황산가스, 일산화탄소, 이산화질소, 오존 등 대기오염 물질 6종류다. 지역에 따라 벤젠 등 휘발성 유기화합물질을 실시간으로 측정한다. 한편 이날 국회 행정안전위원회 소속 자유한국당 홍철호(경기 김포 을) 의원이 환경부로부터 받은 자료에 따르면 전국에서 운영 중인 대기오염 이동 측정 차량 20대의 연간 평균 측정 일수는 263일로 가동률 72%에 머물렀다. 이중 수도권대기환경청이 운영 중인 차량의 연간 측정 일수는 74일로 가장 낮았다. 그 뒤로 국립환경과학원이 운영 중인 차량 167일, 대구 149일 순이었다. 전국적으로 보면 서울 6대, 한국환경공단 3대, 수도권대기환경청 2대, 국립환경과학원 1대, 경기 1대, 부산 1대, 대구 1대, 인천 1대 등 총 20대가 운영 중이다. 1대당 1억~5억원으로 도입비만 52억원이 들었다. [서울신문, 전국 시도 대기오염 감시활동에 눈 부릅뜨다. 2018.3.13]

3) 지역 실정에 맞는 자료 및 기반 구축과 전문성 확보

- 최근에 발생한 이례화학공장 화재 사건은 지방정부 차원에서의 유해화학물질 자료 및 기반 구축의 필요성을 절실하게 나타낸 사례임. 인천시는 유해화학물질 업체와 취급물질에 대한 자료 기반이 구축되어 있지 않고, 이로 인하여 지역 주민에 대한 홍보나 교육이 어려운 실정임.

지난 13일 화재가 발생해 소방차를 태우는 등 인천을 시커먼 연기로 뒤덮은 인천 서구 이례화학공장은 환경부의 영업허가를 받지 않은 무허가 화학공장인 것으로 드러났다. 환경부는 큰 불을 낸 이례화학공장은 이달초 환경부 산하 한강유역환경청 시흥화학재난합동방재센터에 영업허가를 받기 위해 자진신고서를 제출했지만 아직까지 영업허가 기준에 맞는 서류 등을 제출하지 않았고, 허가도 받지 않았기 때문에 무허가라고 16일 밝혔다. 이례화학공장은 2011년 서구 통일공단에 설립돼 환경부로부터 지정폐기물 수집·운반업으로 허가를 받아 수산화나트륨(가성소다)과 황산 등 특정폐기물(유해화학물질) 등을 취급했다.

유해화학물질관리법이 2015년 화학물관리법으로 개정되면서 유해화학물질과 사고대비 물질을 연간 100kg 이하 취급할 경우 영업허가를 면제 받는다.

그러나 환경부와 시흥화학재난합동방재센터는 이례화학공장도 면제업체에 해당되는지 여부를 불이 난 지 4일째를 맞고 있지만 파악조차 못하고 있다.

특히 이례화학공장은 그동안 영업허가를 받지 않아 화학물질관리법에 따라 화학물질 취급시설이 받는 정기·수시 검사도 한 번도 받지 않았다.

한강유역환경청 시흥화학재난합동방재센터는 이례화학공장은 그동안 화학물질관리법 위반으로 적발된 적이 한 번도 없다고 밝혔다.

화학물질관리법 위반으로 고발되면 1억원 이하의 벌금이나 5년 이하의 징역형에 처해진다. 환경부 관계자는 “지난 13일 큰 불이 발생한 이례화학공장은 영업허가를 받지 않는 무허가공장으로 고발조치 될 것”이라고 말했다.

지난 13일 이례화학공장에서 난 불로 공장 9개 동이 전소되고 소방펌프차 1대 등 차량 18대가 불에 탔다. 또 소방관 1명이 부상당하는 등 23억 원의 재산피해가 발생했다. 소방당국 경찰, 환경부는 이례화학공장에서 제조된 알코올을 용기로 옮겨 담는 중에 불이 난 것으로 보고 정확한 화재 원인 등을 조사하고 있다.

(경향신문, 소방차까지 태운 이례화학은 무허가 화학공장, 2018/04/16)

- 특히, 이러한 자료들은 환경부 등 중앙부처에서 제공받아 왔으며, 유해화학물질 관리는 전문적 분야라는 이유로 군·구로부터 중앙정부로 업무가 이관되었고 관련 업무는 한강유역환경청이 수행하고 있음.
- 전문성이 지역 실정에 맞는 정확한 자료와 통계하에 이루어져야 한다는 것을 감안한다면, 지역 실정을 가장 잘 알고 있는 기초 지방정부에서 하는 것이 바람직하지만, 기초 지방자치단체의 경우 전문적 역량이 부족한 것이 현실임.
- 동시에 전문성 확보라는 차원이 해당 분야 공무원의 전문성과 경험에 의존한다고 한다면, 보직 이동이 많은 지방정부에서 이러한 전문성을 확보하기 위한 인사행정 제도의 변화가 요구된다고 할 수 있음.
- 이와 같은 점은 환경 분야뿐만 아니라, 해양수산, 고용노동, 중소기업 분야도 마찬가지로 대부분의 특별지방행정기관에서 동시에 발생하는 문제라고 판단됨.

4) 경인고속도로 일반화 사례에서 본 광역적 행정처리

- 경인고속도로 일반화 사업은 기존의 관리권이 국토교통부에서 인천시로 이관되는 사업임. 인천시는 이 사업을 통하여 차량 진출입로를 설치하고, 일부 지역에 공원화 사업을 계획하는 등 시민들의 편의를 위한 사업들을 계획하고 있음.

- 일반국도의 경우에는 앞서 수행가능 검토에서 본 것처럼 지방국토관리청이 수행함. 경인고속도로의 경우에는 국토교통부 산하기관인 도로공사에서 건설사업이나 도로시설물 관리 사업을 수행하고 있음.
- 이 경우 환경의 변화에 따른 시민 편의의 기준에서 고속도로 시설물을 관리하기보다는 고속도로의 설치 취지 등에 따라 운영되기 때문에 시민들의 불편요소가 많음.

지난해 말 일반도로로 전환된 경인고속도로 인천구간이 전환 6개월여 만에 진출입이 자유로운 구조로 개선되면서 명실상부한 일반도로로 거듭나고 있다.

인천시는 지난 달 30일 첫 번째로 개통한 주안산단 진출입로에 이어 인하대, 방축, 석남 진출입로 등 7개 진출입로를 30일 오후 5시부터 전면 개통한다고 29일 밝혔다.

이번 진출입로 개통으로 총 10개소의 진출입로 중 인하대 진출로를 제외한 9개 진출입로가 개통돼 사실상 인천대로 전구간에서 자유로운 진출입이 가능하게 됐다.

경인고속도로는 그동안 인천시 한복판을 관통하면서 도심단절과 소음, 먼지 등 시민불편을 가중시켜왔다. 하지만 이번 진출입로 개통으로 완전히 인천 중심도로로 전환됐다는데 의미가 크다. 뿐만 아니라 인천 시민의 교통 편의 증진은 물론 경인고속도로 일반화사업 진행을 촉진해 원도심 균형발전과 지역개발 활성화에 기여할 것으로 기대되고 있다.

경인고속도로 일반화사업은 경인고속도로 인천기점부터 서인천C까지를 지방도로(일반도로)로 전환해 그 관리권을 인천시가 갖고, 도로 낙폭을 조정해 교차로 등을 만드는 사업이다. 오는 2024년까지 총 4000억원의 사업비가 투입되는 이 사업은 인천구간을 공원과 문화가 어우러진 소통문화 공간으로 조성한다.

인천시는 내년부터 방음벽과 옹벽을 철거하는 ‘도로개량공사’를 본격 추진해 2021년까지 완료하고, 공원 및 문화시설 등 공공시설도 2024년까지 조성을 마칠 계획이다

(아시아투데이, 경인고속도 일반화사업 완성, 인천대로 7개 진출입로 30일 전면 개통, 2018/5/29)

- 지방정부의 입장에서는 관리권을 이양받는 경우 관리 예산과 인력을 지방정부에서 감당해야 하므로 어려움이 있는 것도 현실임. 따라서 제주도의 경우에는 이양된 사무를 환원하고자 하는 시도도 있다고 함.
- 경인고속도로 일반화 사업 과정에서는 인천시와 지방국토관리청과의 관계라기보다는 산하기관인 도로공사와의 관계가 중점적으로 부각되었음. 따라서 이관 가능 특별지방행정기관 기능이라고 할지라도 사안에 따라서는 중앙부처의 타 산하기관 특히 국가공기업이나 출연기관과의 관계까지 고려해야 함을 보여주고 있음.
- 다만, 인천시 관내에서도 국도 48호선 등 강화도 관내 일반국도의 경우에는 지방국토관리청이 관리하고 있음. 본선은 김포시와 연결되어 있는 곳이기 때문에 “지역(광역)” 차원의 접근이 필요한 것으로 판단되고 있음.

5) 지역 실정에 따른 주민통제 미흡 : 해양·항만 분권 요구

- 해양·항만 분야의 특별지방행정기관은 ‘고도의 전문성’과 ‘지역에서의 직접 일선업무 처리’의 목적으로 설립된 것임. 즉 지역적 특수성이 필요한 분야로 지방자치단체의 업무와 충돌할 수밖에 없는 한계가 있음.
- 강동준(2018)에 따르면, 해양·항만 분야의 경우 해양수산부 산하 지방해양항만청, 항만공사(IPA), 지방자치단체 관련 국 또는 과에서 업무를 수행 중이거나 업무의 유사 및 중복 수행이 발생하고 있는 것이 현실임.²¹⁾
- 특히, 인천은 항만배후단지 기반시설 재원조달 계획에 따라 국비지원이 타 항만에 비해 차등적으로 지원되고 있음(강동준, 2018).
 - 부산항 신항이 정부재정 부담비율이 50%이며, 광양항이 100%인데 비하여 인천항은 25%에 불과함.
- 특히 중앙정부에 예산과 전문적 인력이 집중되어 있는 상황에서 해양수산 기관이 중앙정부에 의하여 특정 지역에 집중되게 된다면, 타 지역의 경우 역량이 약화될 것임.
- 해양·항만의 기반이 강한 부산에 있어서도 부산항의 경쟁력 강화를 위하여 항만관리 권한을 부산시에 이양해야 한다는 목소리가 높음. 또한 부산항만공사(BPA)의 지방공사화도 필요하다는 의견도 강함.
- 특히 기존 항만의 기능을 신항으로 이전하고, 기항만 부지에 대한 재개발 이슈가 첨예한 경우, 주민들의 요구에 맞는 지역 개발이 필요함. 이 때 자원을 배분할 수 있는 역량이 있는 기관(또는 전국적 맥락에서 지역개발 수요를 다루어야 하는 기관)과 주민들의 수요, 주민들의 수요에 대응해야 하는 지방자치단체간 정책 수요가 다를 경우 정책 결정이 매우 어려울 수 있음.

부산 영도구 태종대에서 유람선을 운항하는 3개 선사가 경쟁을 하며 과도한 호객행위를 벌이는 바람에 차량 정체를 유발하는 일이 빈번하지만 부산시는 딱히 제재할 수 있는 일이 없다. 유람선 면허권이 부산해양경찰청에 있기 때문이다. 부산시 중재로 부산해경 부산지방해양수산청 등이 3개 선사와 논의해 2015년 통합운영에 힘썼지만 무산됐다. 올해도 통합운영을 추진하고 있지만 지분 문제로 낙관적이지 않다. 부산시 관계자는 “유람선을 관리하거나 면허증을 주는 업무를 중앙정부에서 하다 보니 시가 선제적으로 나서 문제를 해결하기 힘들다”며 “해양관광 인프라를 구축하기 위해서는 유람선 관리와 면허권을 이양받아야 한다”고 밝혔다.

21) 반면, 현재와 같이 중앙정부에서의 예산권과 전문적 인력이 집중되어 있는 상황에서 고도화된 업무의 추진이라는 면에서 본다면 기능이 중복되어 있지 않다는 의견도 있음.

세계적 미항으로 꼽히는 호주 시드니항과 캐나다 밴쿠버항 싱가포르항 등에 관광객이 몰리는 요인 중 하나가 유람선이다. 부산시는 유람선 하나 띄우는 일까지 중앙정부의 허가를 받아야 한다. 부산해수청이 올해부터 남항의 유람선 운항을 허가하면서 시는 중구 남포동 자갈치시장 앞에 길이 53m, 너비 15m의 유람선 선착장을 오는 6월까지 완공하기로 했다. 북항에도 유람선을 띄울 계획인데 부산해수청은 용역을 거쳐 허가여부를 결정할 방침이다.

부산시가 자체적으로 유람선을 띄우려면 관련법을 개정해야 한다. 어촌어항법, 공유수면 관리 및 매립에 관한 법, 도산사업법, 해양환경관리법, 해사안전법 등에서 허가권자인 해양수산부장관은 부산시장으로 바뀌어야 한다.

부산시가 마리나 관광사업을 추진하고 있지만 마리나항만법, 수상레저안전법 등 다양한 법에 따라 정부의 허가를 받아야 한다. 어촌에 수변공원을 조성하려 해도 연안관리법에 따라 해수부장관의 허가가 있어야 한다. 이것이 해양수도 부산의 현실이다.

수산분야에서도 주요 업무는 중앙정부 몫이다. 부산공동어시장 관리·감독 권한도 수협 중앙회에 있고 어업인 확인서, 국제수산물도매시장 시설 개선 권한도 해수부장관에게 있다. ‘부산항을 사랑하는 시민모임’ 박인호 대표는 “부산이 실제적인 해양수도가 되려면 각종 법률을 개정해야 한다”며 “여전히 해양·항만분야 권한이 중앙에 집중돼 있다”고 밝혔다.

한진해운 부도로 촉발된 조선·해양 및 해운산업의 위기 당시에도 부산시가 할 수 있는 일은 없었다. 신항의 지분이 외국자본에 넘어가면서 부산항만공사가 터미널 운영에 거의 개입할 수 없고 통제권을 전혀 발휘할 수 없었다.

항만은 부산의 주력산업이다. 수출입 의존도가 높은 경제 구조인 우리나라에서 국제 교역 화물 대부분이 항만을 통해 수송된다. 항만과 관련된 물류비용 절감은 국가 경쟁력에 큰 영향을 주기 때문에 국제 항만 주도권을 두고 국제적으로 경쟁이 치열하다. 중국은 2001년부터 항만 관리를 모두 지방정부에 이양했다. 이런 개혁 덕분에 세계 10대 항만 중 7개 항만이 중국항만이다. 부산항의 경쟁력 강화를 위해 항만관리 권한을 부산시에 이양해야 한다는 목소리가 높다. 부산은 환적화물 처리량으로 세계 2위 항만이지만 부가가치가 낮다는 평가를 받고 있다. 또 2000년 초부터 해양수도를 지향해 인프라를 구축했지만 산업중추 기능이 확보되지 못하면서 진정한 해양수도가 되지 못하고 있고 해양산업경쟁력도 떨어지고 있기 때문이다.

부산항만공사(BPA)의 지방공사화도 뜨거운 감자로 떠오르고 있다. 부산시는 부산지하철의 지방공사화 전례가 있어 부산항만공사도 부산시 산하기관이 될 수 있다고 주장하고 있다. 부산시는 BPA 지방공사화가 이뤄지면 북항과 신항 등 항만개발, 재개발을 시가 주도하면서 보다 체계적으로 도시계획을 세울 수 있을 것으로 기대하고 있다.

하지만 부산항만공사의 지방공사화에 대한 반대 의견도 많다. 항만개발과 투자에 막대한 자금이 필요한데 지방공사가 됐을 때 이런 자금을 확보하기 어렵기 때문이다. 현재는 정부에서 많은 예산을 투입해 부산항을 개발하고 있지만, 지방공사가 되면 부산시가 재정을 확보해야 한다. 부산항만공사의 지방공사화를 추진하려면 재정 확보 방안을 확실하게 마련하는 게 전제돼야 한다는 지적을 받고 있다. 또 항만운영법이나 공공기관 운영에 관한 법률 등에 막혀 사실상 부두 임대업에 머물러 있는 부산항만공사의 자율성이 확보돼야 한다. 부산항만공사가 부산항의 효율적 관리를 위해 부두 운영사 지분을 확보하려해도 관련법상 해수부나 기획재정부의 협의나 승인이 필요해 어려움을 겪어왔다. 지방공사가 돼도 자율성 문제가 해결되지 않으면 지금처럼

정부 산하기관으로 돼 있는 것과 아무런 차이가 없다. 평택대 이동현 교수는 “부산항이 환적중심 항만인 만큼 고도화된 항만운영을 위해 부산항만공사법을 제정해야 한다”며 “경영활동에 제약이 되는 공공기관의 운영에 관한 법률에서 기타공기업으로 새롭게 분류돼야 하고 중장기적으로는 공운법 규제대상에서 제외돼야 한다”고 밝혔다. 이 교수는 “국내의 지방분권, 재정분권 등 움직임에 맞춰 장기적으로는 부산항만공사를 중앙·지방 합작공사 또는 순수 지방공사로 전환하는 방안을 검토해야 한다”고 밝혔다.

(국제신문, 지방분권... 시민 힘으로 <4> 해양수산항만물류 분권, 2018/01/23)

4. 소결 : 인천시 특별지방행정기관 현황 분석결과와 문제점

❖ 인구 규모에 비하여 적게 배치된 특행기관과 이에 대한 서비스 부족

- 인천은 앞에서 본 것처럼 전국 대비 인구 규모나 광역 시도별 균형있는 배분 등의 기준으로 볼 때 특행기관 자체의 수가 적은 것을 알 수 있음.
- 특히 3차 기관이나 지방국세청, 지방보훈청, 지방병무청, 지방산림청, 지방기상청 등 지역 주민과 직접적 관련 서비스를 제공하고 있다고 추정되는 기관의 수가 적음.
- 또한, 국도 등 도로 유지와 관리 기능을 하는 국토관리청의 예산 등이 인천과 같은 광역시에는 미치지 못하고 있기 때문에, 가용 자원 배분에 있어서 어려움은 겪고 있는 것이 아닌지 재검토해 볼 필요가 있음. 즉, 상대적 불균형이 있을 수 있다고 판단됨.

❖ 이관 가능 특별행정기관의 성과에 대한 근본적 평가 필요

- 일반적으로 지방자치를 연구하는 학자들 사이에서 이관이 가능하다고 판단되는 국도·하천 관리, 중소기업, 해양항만 등의 경우 현재의 특별지방행정기관이 특정한 목표를 가지고 있을 때 이를 달성하였는지를 검토할 필요가 있음.
- 즉, 단순히 지방분권의 논리에서 지방자치단체로의 기능 이양도 중요하지만 각 기능을 수행하는데 중앙정부가 함으로써 발생하는 전국적인 동일한 기준 적용과 기존의 행정 프로세스에 매몰되어 기대하는 성과를 달성하지 못하는 것이 아닌가에 주목할 필요가 있음.
- 예를 들어, 하천관리의 경우 앞서 사례에서 살펴본 바와 같이 ‘총체적 유역관리’ 시대에 상류의 상수도 보호라는 성과를 위하여 전체적 수질 개선 사업이 희생되고 있는 것은 아닌지 이러한 목표를 달성하는데 현행 체계가 오히려 걸림돌로 작용하고 있는 것은 아닌지를 검토해 볼 필요가 있음.

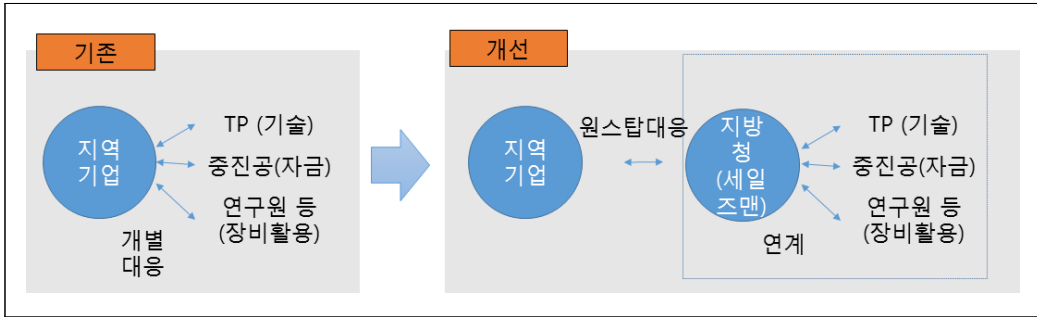
❖ 특별지방행정기관의 ‘집행적’ 성격으로 인하여 정보나 자료 축적과 같은 기초적 행정서비스에 대한 관심 부족

- 특별지방행정기관은 그 성격상 집행적 성격을 취하고 있음. 반면, 서비스를 제공하는 행정 수혜자의 인·허가 및 등록 업무는 대부분 기초지방자치단체에서 행해지고 있는 만큼 행정 수혜자에 대한 전수 정보의 경우 특별지방행정기관이 가지고 있지 못함.
- 따라서 성과 측정이나 새로운 행정 수혜자를 발굴하기 위해서는 이러한 기초 정보가 필요하나 특별지방행정기관은 이러한 기능을 수행하기에는 집행적 성격이 강함.
- 반면, 기초지방자치단체의 경우 인·허가 또는 등록을 통하여 주소나 전화번호, 이메일 등 기초적인 정보가 있으나, 이들 개인이나 법인의 활동에 대해서는 직접적 예산을 투입하여 기초적인 정보와 결합하기에는 각각의 예산, 인력, 전문성, 행정력 등이 약한 것이 현실임.
- 앞에서 검토한 중소기업에 대한 지원서비스 제공의 문제나 환경 분야의 유해화학물질 관리 등은 위의 문제점을 가지고 있으며, 강력한 거버넌스 구축이 필요한 영역임.

❖ 특별지방행정기관보다 전문성을 이유로 설립된 유관기관과의 긴밀한 네트워크 및 이에 대한 통합적 기능 이양 필요

- 지방중소벤처기업청의 경우, 지방의 소상공인지원센터나 창조경제혁신센터, 중소기업진흥공단, 지역 TP 등 다양한 현장의 유관기관과 사업마다 연계되어 있음. 마찬가지로 지방해양항만청의 경우에도 지역의 항만공사와의 사업 연계성이 높음.
- 또한, 지방에 대한 중앙정부의 정책 역시 이러한 특별지방행정기관과 이들 유관기관과의 협조를 토대로 사업을 진행하고 있음(아래 그림 참조).
 - 즉, 중앙정부가 현장 업무를 수행할 경우, 각 지방청을 거점으로 하여 정책을 진행하고자 하는 경향이 있음. 이는 단순히 중소기업벤처부만의 특징이 아님.
 - 다만, 아래 계획의 경우 비수도권 균형성장지원제도를 도입하여 운영하는 것을 목적으로 하기 때문에, 수도권의 지방중소벤처기업청은 그 대상이 아님.²²⁾
- 따라서 단순히 특별지방행정기관의 기능을 이양할 경우, 연계된 사업과의 네트워크가 작동하지 않기 때문에 실질적인 현장 중심의 행정을 구현하기 어려움.

22) 수도권의 각 광역정부나 기초정부에 비하여 수도권에 입지하고 있는 특별지방행정기관은 수도권의 역차별에 대하여 정치적으로 덜 민감하다는 것을 감안하면, 특별지방행정기관 기능 이양 필요성에 대한 근거를 작용할 수도 있음.



〈그림 2〉 지역기업 성장 저변 확충을 위한 지방청의 역할

자료 : 2018 중소벤처기업청 업무계획.

❖ 인천 시민 관점에서의 분야별 특행기관 정비방향 재정립 필요

- 특행기관의 기능과 인천시의 기능을 비교·분석한 결과, 대부분의 중복된 업무를 자체 사무로 하는 데는 문제가 없음.
- 다만, 이러한 사무들이 각 지방자치단체의 전문성과 관행으로 인하여 추진한 적이 없거나 기능으로 적시되지 않아 전문성이 쌓이지 않았기 때문에 현재 추진하는 데 문제점이 있는 사무도 있음.
- 특행기관 기능을 이양하기 위해서는 인천시는 주민의 관점에서 기능 이양의 필요성을 재점검하고 자체사무로 예산을 확보하여 운영하려는 노력이 선행되어야 함.
- 또한 서비스 전달체계를 보면, 지방청 자체의 서비스 전달이 아닌 각 중앙부처의 산하 공공기관과의 연계에 의한 서비스 전달이 많은 것이 현실임. 즉, 단순히 특행기관의 사무를 지방자치단체에 이양한다고 하여 주민에게 편리하며 현장성 있는 행정 업무 추진이 된다는 보장이 없음.

〈표 28〉 식의약품 분야와 산림분야 사무 이양에 따른 문제점과 추진방향

구분	기능 이양에 따르는 문제점	인천시 추진 방향
식의약품 분야	- 전문성 필요 - 사전관리는 중앙정부, 사후관리는 지자체로 기능 분리 필요	- 내부적 전문성 강화 - 현장에 맞는 행정을 수행할 수 있도록 역량 강화 필요
산림 분야	- 산림관리에 대한 관점 변화 - 현재 지방자치단체의 적극적 업무 수행 필요	- 산림 경영·관리의 이양 필요 - 시/자치구 업무 이양에 대한 논의 필요

주 : 이양이 우선적으로 추진되는 분야에 대해서는 결론 분야에서 총괄적으로 도표화하였음.

V

결론

V. 결론

1. 특별지방행정기관 정비의 필요성과 한계

■ 주민 편의를 위한 특별지방행정기관 정비의 필요성

- 특별지방행정기관의 정비는 중앙정부의 기능을 지방자치단체에 이관한다는 의미에서 지방분권적 시각을 다분히 내포하고 있음.
- 특별지방행정기관을 설치하는 이유는 국가적 일관성이 필요한 사무에 대하여 전문적이고 효율적인 업무 처리가 목적임.
- 행정서비스의 효율적 전달이라는 관점에서 본다면, 전달 기관이 지방자치단체인지, 특별지방행정기관인지는 그다지 중요하지 않음.
- 그럼에도 불구하고 원스톱 서비스 제공을 통하여 주민들에게 서비스 제공의 편의성을 제공할 필요는 존재함.
- 따라서 제주특별법에서 사무 이관 기준 중 ‘주민의 편의’를 위한, ‘주민의 삶의 질’을 높이는 기준은 특별지방행정기관 정비 기준에서 가장 중요하게 고려되어야 할 요건임.

■ 출발선이 다른 각 지방자치단체의 특행기관 설치와 이로 인한 한계

- 앞서 살펴본 바와 같이 인천은 전국 대비 인구 규모나 광역 시도별 비교로 볼 때, 기존에 설치되어 있는 특행기관 자체의 수가 적은 편임.
- 특히, 주민들에게 직접적 서비스를 제공하고 있는 기관의 수가 적음으로써 이러한 기준선에서 특별지방행정기관이 정비가 될 경우 가용 자원의 배분에서 아예 배제될 우려도 존재함.
- 예를 들어, 지방산림청과 지방보훈청이 관내에 입지하고 있지 않거나 규모가 매우 적은 상태에서 전국적 규모로 특별지방행정기관 정비가 있을 경우 예산과 인력 배분에서 손해가 있을 수 있음. 이러한 상황은 국토관리청도 마찬가지임.

- 그러므로 특별지방행정기관 운용사례와 이슈(‘동남권 대기환경청’ 설치 요구 사례)에서 살펴본 바와 같이 지자체는 특별지방행정기관의 정비보다는 신규 설치를 요구하는 것이 지역발전에 도움이 된다는 입장임.

2. 특별지방행정기관 사무 이관의 전제조건과 비판적 검토

■ 전제조건 1 : 예산 및 인력 동시 이양

- 특별지방행정기관 사무 이관에 가장 중요한 점이자 어려운 점은 예산과 인력의 일체 이양 문제임.
 - 특별지방행정기관의 사무 이관과 함께 인력과 예산이 이양되지 않는다면 지자체에서는 특행기관 사무 이관에 대한 동기 부여가 되지 않음. 따라서 특행기관 사무 이관을 추진하고 있는 대통령 소속 위원회와 지자체 간 협의에서도 합의 사항이 도출되기 어려움.
 - 특행기관 이관 사무에 대해서는 직무 분석 후 적합한 인력, 조직, 재원 등을 산출한 후 지자체에 이관 하는 게 일반적 해결방안으로 지적되어 왔음. 「지방자치법」 제122조 제2항에서는 “국가재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 안된다”고 규정되어 있기 때문에 예산과 인력의 일괄·동시 이양 문제는 원칙적으로는 합의가 되어 있는 상태임.
 - 그러나 제주도 사례에서 보듯이 이관 과정에서는 중앙정부 공무원의 지방직화 문제 및 각 연도별 다른 예산 지출과 이에 대한 서로 다른 추정으로 인하여 계획과는 다른 결과를 초래한 사례가 있음.
 - 즉, 예산 및 인력의 동시 이양이 가능하지 않는다면 지방자치단체를 설득할 수 있는 유인이 없다고 판단됨.

■ 전제조건 2 : 중앙정부의 강력한 의지와 임시기구로 각 지자체 추진단 설치

- 제주특별자치도의 사례에 따르면 지난 10여 년 동안 특별지방행정기관 사무 이관이 추진되고 성과가 도출된 것은 국무총리실, 제주특별자치도 위원회와 추진단의 의지가 중요한 요소로 작용하였음.
 - 매년 성과 목표 설정과 성과 측정은 총리실과 제주특별자치도 추진단의 추진 동력으로 작용하였음.

- 총리실과 제주특별자치도의 양자 간 관계에서 총리실과 각 지자체 간 관계로의 다자간 관계 변화 시 갈등 조정의 어려움 존재
 - 제주도 사례는 중앙정부 각 기관의 불만은 총리실에서 조정을 하고 제주특별자치도의 불만은 추진단에서 조정함으로써 성과를 도출할 수 있는 구조였음.
 - 그러나 특별지방행정기관 사무 이관이 일괄적으로 이루어진다면, 이에 대한 조정 문제를 현재의 대통령소속자치분권위원회가 이를 감당할 수 있는 역량과 자원이 있는지에 대한 검토도 필요할 것으로 보임.
 - 인천시 차원에서는 특행기관 사무 이관이 본격화될 경우, 추진단을 설치하여 각 실·국의 입장을 조정하여 일원화할 수 있는 창구 마련이 필요하다고 판단되며, 이는 추가 정원으로 확보할 필요가 있음.

■ 전제조건 3 : 중앙부처기관의 각 관련 산하단체의 동시 이관

- 중앙정부 공무원과 산하기관 설립을 통한 전문성 제고 과정을 특행기관 사무 이관 과정에서 흡수할 수 있을 것인가에 대한 고민 필요
 - 중앙공무원의 경우 해당 업무에 대한 전문성을 높일 기회가 지방공무원보다는 높은 것이 현실임. 다만, 공무원의 인사 제도에 있어서 '전보 순환과 이를 통한 승진'이 공무원들의 주요 관심이기 때문에 상대적으로 전문성 측면에서 중앙공무원이 높을 수는 있으나 그 정도는 크지 않다고 판단됨.
 - 오히려 산하 공공기관 설립을 통하여 전문성을 제고하기 위한 노력을 경주해온 바, 특별지방행정기관의 사무 이관 시 지방의 산하 공공기관을 함께 지방화시킬 필요성을 검토해야 함.
 - 예를 들어, 중소기업 분야의 경우에는 지역의 소상공인시장진흥공단, 기술보증기금, 창조경제혁신센터 등의 업무가 지방으로 이양될 수 있는지를 검토해야 함.
 - 이를 총괄적으로 이양하지 않고서는 특별지방행정기관 이양의 효과를 극대화시키기 어려울 것으로 판단됨.
 - 만약 특행기관 이관이 산하 공공기관과 함께 이루어지지 않는다면, 지역 주민들에게 전문화된 서비스를 제공하기 위해 지역성에 기반한 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 기관을 설립하고, 이를 통해 중앙정부 기관과 경쟁하는 구조를 만드는 것임. 다만, 이러한 경우 국가적으로 볼 때는 예산 낭비의 우려가 있음.
- 결국 전문적 서비스를 주민들에게 효과적으로 제공하기 위해서는 예산과 인력의 문제임.

- 즉, 중앙정부 관련 기관이 전문성을 가질 수 있는 것은 예산이 지방자치단체보다 많다는 것이며 이에 따르는 전문적 인력을 유인할 수 있는 기제가 더 효과적으로 작동할 수 있다는 것임.
- 중앙부처기관의 각 관련 산하단체의 동시 이관을 위한 예산과 인력이 분배되지 않는다면, 특행기관 사무 이관을 통하여 주민들에게 전문적 현지화된 서비스를 제공한다는 원래 목적을 달성하기 어려움.

■ 전제조건 4 : 기능의 일괄 이양과 전문적 역량 배양 기간 배려

- 중앙정부 수준의 전문성 확보를 위해서는 지방공무원의 인사제도 개편이 필요함.
 - 앞서 논의된 바와 같이, 중앙정부나 지방정부나 ‘순환보직제도’가 있는 한 전문성 배양을 위한 시스템이 미흡한 것은 현실임.
 - 따라서 공무원의 전문성 제고를 위한 인사제도 개편이 있어야 할 것으로 판단됨.
- 지방공무원의 전문성 확보하기 위하여 일정 기간의 역량 배양 기간도 필요할 수 있음.
 - 선행연구에 따르면, 기능 이관과 관련하여 국가공무원은 지방공무원의 전문성 확보가 우선되어야 한다는 견해가 지배적임.
 - 국가공무원이나 지방공무원 내부에서도 기능 이관과 관련하여 내부적 전문성 부족을 원인으로 기능 이관에 부정적인 의견이 있음.
 - 해당 조직 구성원을 대상으로 공감대 형성 교육을 실시하고, 기능 이관에 대비하여 전문화된 교육과 위탁 교육의 필요성이 언급되고 있음. 이러한 전문성 배양을 위한 일정 기간의 유예기간이 필요할 수도 있음.

3. 특별지방행정기관 사무 이관에 대비한 인천광역시 정책과제

■ 정책수요자 관점에서 특행기관 이용자 만족도 조사 등 연구 노력 필요

- 특행기관 사무 이관 기준에서 가장 검토되어야 할 것이 주민의 편의성 및 현지성임.
- 그러나 현재 특행기관 사무에 대하여 주민의 편의성 관점에서 정책수요자의 이용자 만족도 연구가 전무한 실정임.
- 특행기관과 지방자치단체 중 누가 업무를 수행하던지 원스톱 서비스를 통하여 업무의 효율성을 높이는 것은 플랫폼 구축을 통해서도 가능함.

- 따라서 정책 수요자적 관점에서 각 사무의 편의성과 불편사항을 조사할 필요가 있으며, 이 결과를 토대로 특행기관 사무 이관에 대한 방향을 설정할 필요가 있음.

❖ 특행기관 사무 수행으로 결여된 인천광역시 관내 내부적 자료 구축 및 역량 제고를 위한 노력 필요

- 특행기관 사무 이관에 앞서 광역시 측면에서는 이들 기관이 행하고 있는 대부분의 사무에 대해서 전문적 역량을 갖출 필요가 있다고 판단됨.
- 최근 업무의 중요성이 높아진 중소기업 지원이나 일자리 지원 정책의 경우 광역시에도 유사 업무가 있으므로 내부적 업무 역량을 제고할 필요가 있음. 물론 이를 위해서는 예산이 뒷받침되어야 함.
- 기업환경조사나 수입식품에 대한 검사, 산업안전이나 고용평등 등 광역시 내에서 직제나 사무 분장에서 정확하게 명시되어 있지 않는다고 할지라도 관련 업무가 존재하지 않는 것은 아님. 따라서 광역시 관내에서는 내부적 업무 역량을 갖출 필요가 있으며, 필요시에는 사무 분장을 실시하고 예산을 확보하여 관련 업무를 중복적으로 수행함으로써 향후 특행기관 사무 이관에 대비할 필요가 있음.
- 무엇보다도 이와 관련하여 광역시 관내의 자료와 정보 구축 노력이 필요함. 대부분의 사업장이나 정책 수요자의 경우 1차적으로 군·구청이나 광역시청에 등록을 하거나 민원을 제기하기 마련임. 따라서 이들 자료에 대하여 현지성을 발휘하여 내부적인 정보화 노력과 DB 구축 노력이 필요함.
- 각각의 업무에 대하여 자료 구축은 예산이 수반되어야 함. 또한, 사업으로 명시되기 어렵기 때문에 단기간에 성과로 나타나기 어려움. 그럼에도 불구하고 현지성에 기반한 자료 및 기반 구축과 전문성 제고 노력은 특행기관의 사무 이관과는 별개로 지속적으로 추구해야 할 과제라고 판단됨.

❖ 지역 주민을 대표하는 기관으로서 특별지방행정기관 업무를 해석하는 역할 기대

- 특별지방행정기관과 지방자치단체간 중복되는 기능이 자치사무의 성격에 가깝고 자치분권 관점에서 특별지방행정기관의 사무 이관 과정이 진행되어 옴.
- 특별지방행정기관의 업무가 지역 주민 입장에서는 필요한 업무이고 예산과 인력에 대한 환경이 현 지방자치단체보다는 특별지방행정기관이 낫다는 것이 논의의 출발점임. 특히,

이러한 환경에서 특별지방행정기관에 대한 문제점으로 지적된 것이 정치적이며 민주적 책무성을 책임질 수 있는 장치가 없다는 점임.

- 위 사례로 제시된 것이 ‘물이용부담금 정책’임. 특별지방행정기관은 구조적으로 지역 주민에 대한 정치적이며 민주적 책무성을 물을 수 없다는 한계가 있음. 따라서 광역자치단체인 인천시청이 지역 주민에 대한 대표기관으로서 특별지방행정기관의 사무를 해석하고 이해당사자 역할을 하는 것이 필요함.²³⁾

■ 단기적으로는 특행기관과의 지역 거버넌스 구축 노력 필요

- 각 지방자치단체와 중앙정부의 특행기관 사무 이관에 대한 부정적인 기류로 인하여 특행기관 사무 이관이 빠르게 이루어질 것으로 예측되지 않음.
- 지역 차원에서는 일자리, 환경, 해양수산 등 모든 분야에서 예산과 인력을 효율적으로 활용하여 정책의 효과성을 높이기 위한 노력을 경주해야 함.
- 각 사안별로 특행기관 또는 특행기관 산하 공공기관과의 연계를 통하여 정책을 공유하고 각 정책수요자들에게 효과적으로 서비스가 전달될 수 있도록 노력을 할 필요가 있음.
- 예를 들어, 법정위원회가 아니더라도 시청에서 필요한 위원회(예를 들어, 5기에 설치된 소상공인경제쟁력강화위원회) 등을 설치하여 각 기관의 정보를 공유하고, 자료를 구축하며 각 정책수요자들에게 정책 결과를 가져올 수 있는 계획을 수립하는 게 필요함.
- 이와 같은 계획이 실현되기 위해서는 인천광역시청이 정책거버넌스에서 주요 역할을 수행해야 하며, 예산이 동반될 필요가 있음.

■ 장기적으로는 광역행정청 기능과 기초자치단체와의 관계에 대한 검토 필요

- 수도권 광역교통청과 같은 광역행정수요 요구가 지속적으로 늘어나고 있는 형편에서 복수의 복합적 서비스를 제공할 수 있는 광역행정청 설립 가능성도 논의할 필요가 있음.
- 즉, 현지에 맞는 전문적인 서비스 제공이 필요하다고 한다면, 이러한 행정서비스를 모아 광역행정청을 설립하는 것도 연구해 볼 가치가 있음.
- 단순히 단일 서비스를 위한 행정청을 설립하기 보다는 단일 서비스 행정청 설립과 함께 복합적 서비스를 제공하는 행정청도 또 하나의 대안으로 검토해볼 필요가 있음(예 : 광역계획 기능, 광역 대기환경 기능 등).

23)물관리일원화 정책 내에서 수량과 수질에 대한 통합적 고려 뿐만이 아니라 전체 유역 관리의 측면에서 물관리 체계 구축을 지속적으로 주장할 필요가 있음.

■ 분야별 특행기관 사무 이관에 따른 정책방향

- 중앙정부와 지방정부간 기능이 명료하게 분리되지 않는 한, 특별지방행정기관의 사무 이관을 논의하기가 쉽지 않음. 특히, 현재와 같이 중앙정부에서 예산과 인력의 배분 권한을 가지고 있는 한 특별지방행정기관의 사무 배분이 어렵다고 판단됨.
 - 현재의 지방자치법 등에서는 국가사무와 지방사무 구분이 모호하며, 인위적인 사무 구분이 불가능한 현실에 있어서 지방자치단체는 현재에도 과다하게 국가사무를 처리하고 있다고 간주되고 있는 실정임. 이러한 상황에서 특별지방행정기관의 기능을 예산과 인력을 선배분하지 않고 지방사무로 이관하기도 어려운 실정임.
- 예산과 인력의 배분 권한이 중앙정부에 있고, 중앙정부의 예산이 지방자치단체보조사업으로 활용된다고 한다면, 오히려 지방자치단체의 사무를 중앙정부에 이관하는 것이 더 효율적일 수 있음. 왜냐하면 조직관리 비용이나 거래 비용을 절약할 수 있기 때문임.
- 다만, 이 경우에는 주민들에 대한 서비스의 책무성 제고라는 측면에서 본다면, 중앙정부는 지방정부보다 정치적 책임성과 정책 수요에 대한 민감성이 약하다는 한계가 있음.
- 이러한 한계 속에서 제주특별자치도의 사례를 통하여 6개 분야에 대해 우선적으로 사무를 지방자치단체로 이관시킨다고 한다면, 각 분야별 인천시의 과제는 다음 표와 같음.
 - 다만, 이러한 방향에 있어서도 자치재정권과 자치인사권을 확보가 전제되어야 함이 이미 지적인 바와 같음.

<표 29> 분야별 특별지방행정기관 사무 이관시 인천시 정책방향

구분	기능 이양에 따르는 문제점	인천시 정책방향 및 고려사항
국토 하천 관리 사무	- 현재 인천시는 지방청의 예산 지원 관할권이 아님(강화군 제외) - 국가 하천 및 지방하천 관리 등 예산의 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 관점에서 기능 이양의 필요성에 대하여 적극 의지 피력 필요, 예산 분야에 대한 검토 필요 • 자치구 지역의 경우 특행기관과의 이관 사무가 없지만, 기투어 되고 있는 사무에 근거하여 인력 및 예산 배정 필요 • 강화군 지역(국도 48호선) 관련 이관 사무에 대한 인력 및 예산 배정, 향후 관리예산 등 고려 필요 • 지방하천을 국가하천으로 변경(굴포천)을 다시 이관사무화 하는 지에 대한 검토 필요
해양 수산 사무	- 전문성 필요 - 균형발전 이슈와 함께 인천의 역 차별성에 대한 지적	<ul style="list-style-type: none"> • 이양된 권한에 대한 재정 및 인력 지원 필요, 내부적 전문성 제고를 위한 역량강화 노력 • 균형발전 시각에서의 인천시의 역차별에 대한 지속적 문제제기 필요 • IPA의 지방공기업화 문제 검토 필요

구분	기능 이양에 따르는 문제점	인천시 정책방향 및 고려사항
중소 기업 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 지방청 이외에 산하 공공기관과의 연계 협력의 문제 존재 - 자금 운용 등 예산 문제 병행 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 및 인력 지원 필요 • 중앙정부의 강력한 의지에 따라 행사성 사업 이외에 지방자치단체 내 자체 사업 개발 의지 필요 • 자체 사업에 대한 전문성 제고 이후 기능 이양 강력 추진 • 특행기관 산하 공공기관을 연계하여 분권화가 진행되지 않는다면, 업무 효율성 저해 문제 지속적으로 제기될 수 있음. • 현재와 같이 지원 업무의 경우 다양한 소스도 바람직할 수 있으나 지역 거버넌스 구축 필요 • 지역 내 통계 구축을 위한 예산 투여 필요
고용 노동 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 전문성 필요 - 현재 지방자치단체의 전문성과 관련 기능 운용 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 정책의 중요성이 높아짐에 따라 고용기반 조성에 대한 인천시의 기능 구축, 전문성 배양 • 민원인 대응을 위한 직원의 전문성 배양을 위한 정책적 노력 • 직원 인사에서 독립성·전문성 확보 방안 필요
보훈 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 저하 - 국가 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국적 통일 업무로 전환 필요(복지 업무) • 나라사랑 사업은 중복적으로 하는 것도 바람직하나 지역 거버넌스 구축 필요 • 위임사무로 처리 • 일부 사업 공동 수행
환경 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적으로 국가사무 업무의 강화(물관리일원화 등) - 유역의 통합적 관리 필요 - 기초 자료에 대한 총괄적 관리와 상호 공유 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역적 관리 필요성 검토 • 중앙정부의 정책 방향이 각 지방자치단체의 주민들에게 밀접한 영향을 미치는 만큼 강한 거버넌스 구축 필요 • 물관리 일원화 대책 필요 : 유역환경청의 강화 • 한강의 하구를 고려한 유역관리가 될 수 있도록 현 거버넌스 체계에 대한 변화 필요 • 지방정부의 전문화 역량 강화 요구 • 화학물질 등 기초지방자치단체의 적극적 협조를 통한 지역내 통계 구축 노력 필요

참고문헌

☑ 보고서

강동준(2018), 해양분권과 균형발전 저해 이슈 : 인천항 관점에서. 한국지방자치학회-인천 연구원 공동기획 세미나 자료집.

강재호 외(2009), 주요 선진국 국가관리지방청 특별지방행정기관 운영 연구, 한국행정학회
금창호(2017), 인천광역시 지방분권협의회 참고자료(미발간자료).

금창호·최영출(2016), 제주특별자치도의 특별행정기관 운영현황과 중앙정부의 역할방향, 「한국자치행정학보」 제30권 제4호(2016 겨울); 437~456.

김성배(2006), 공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색 : 특별지방행정기관의 기능조정을 중심으로, 「한국지방자치학회보」 제18권 제2호(통권54호); 27~48.

김윤권(2012), 정부조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구 : 정부기관법인화·특별지방행정기관·책임운영기관을 중심으로, 한국행정연구원.

소순창·이진(2016), 지방분권정책의 오뒷세이아 : 자치경찰, 교육자치, 특별지방행정기관을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」 27(1); 95~118.

송미영 외(2016), 물이용부담금 갈등과 해법, 경기연구원.

안영훈·한부영(2012), 이명박 정부의 특별지방행정기관 정비실적 평가, 한국행정학회 학술발표 논문집; 1~17.

이세진·전성훈·박지영(2012), 특별지방행정기관 기능이관에 대한 지방·국가 공무원의 인식에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」 제24권 제4호(통권 80호); 31~49.

이창균(2010), 이명박 정부의 특별지방행정기관 정비와 과제, 한국정책학회·한국정책분석평가학회 공동추계학술대회.

정원식, 안권욱(2009), 독일의 특별지방행정기관 기관이관을 통한 기능적 행정체제개편의 성과와 영향 : 바덴-뷔르템베르크 주정부 사례를 중심으로, 「현대사회와 행정」 제19권 제3호(2009.12); 25~52.

지방자치발전위원회(2017), 지방자치발전백서.

진재구(1999), 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복의 유형과 재배분의 기준, 「한국지방자치학회보」 11권 2호; 103~124.

한국지방행정연구원(2011), 제주특별자치도 5년 종합평가 연구용역, 제주특별자치도.
한국지방행정연구원(2016), 특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략: 충청남
도를 중심으로.
행정안전부 내부자료(2011).
행정안전부(2017) 특별행정기관 현황(2017.12.31.기준).
행정안전부(2017), 특별지방행정기관 현황 및 부속기관 현황(2017.8월 기준).

☑ 신문기사

인천일보(2018.05.23.), '물이용부담금 인하' 반대 뚫을까.
울산 mbc뉴스(2018.01.19.), 동남권 대기환경청 유치해야.
서울신문(2018.03.13.), 전국 시도 대기오염 감시활동에 눈 부릅뜨다.
경향신문(2018.04.16.), 소방차까지 태운 이례화학은 무허가 화학공장.
아시아투데이(2018.05.29.), 경인고속도 일반화사업 완성, 인천대로 7개 진출입로 30일 전면
개통.
국제신문(2018.01.23.), 지방분권... 시민 힘으로 <4>해양·수산·항만·물류 분권.

2018년도 기획연구과제

인천광역시 특별지방행정기관 연구

발행인 이용식

발행일 2018년 7월 31일

발행처 인천연구원

인쇄처 032디자인(주)

ISBN 978-89-5678-741-1 93350

주 소 22711 인천광역시 서구 심곡로 98(심곡동 307)

© 인천연구원 2018

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천연구원의 공식적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.