

2018 기획연구과제 연구보고서

인천광역시 특별지방행정기관 연구

채은경 도시경영연구실 연구위원

| 연구진

채은경 도시경영연구실 연구위원
032-260-2691 | ekchai@idi.re.kr

| 열람방법

인천광역시 행정자료실
인천연구원 자료실, 홈페이지(www.ii.re.kr)

연구요약

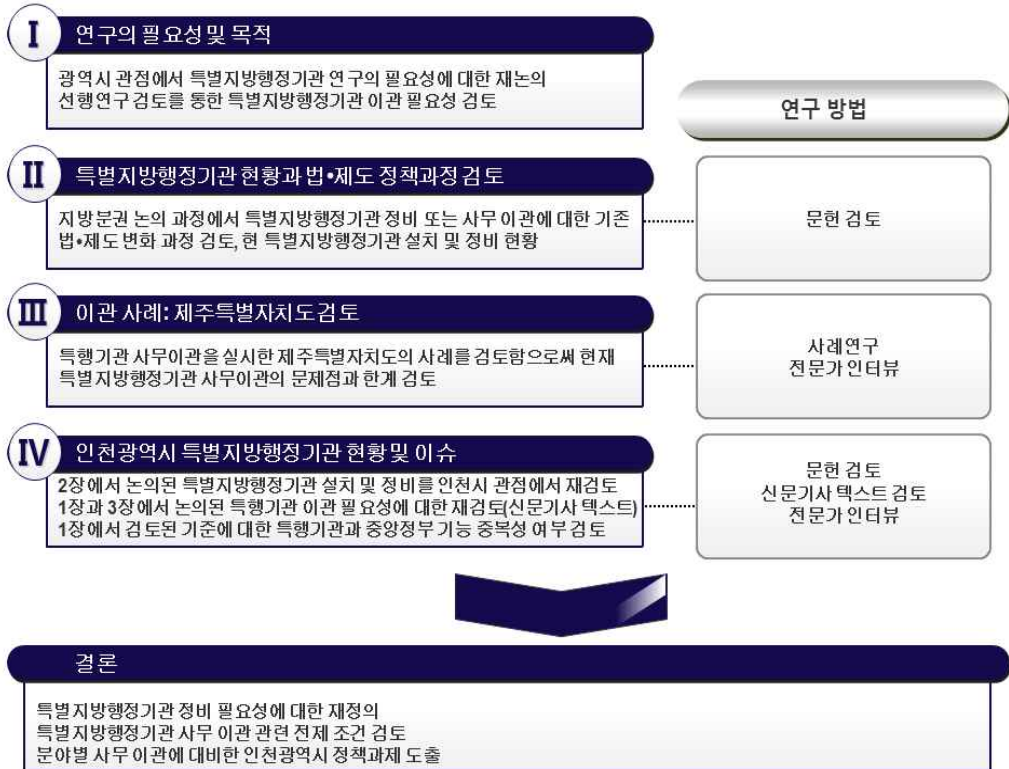
I. 서론

■ 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 광역 시도별 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	- 현재 인천시는 지방청의 예산 지원 관할권이 아님(강화군 제외) - 국가 하천 및 지방하천 관리 등 예산의 문제	· 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	- 전문성 필요 - 균형발전 이슈와 함께 인천의 역차별성에 대한 지적	· 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	- 지방청 이외에 산하 공공기관과의 연계 협력의 문제 존재 - 기금 운용 등 예산 문제 병행	· 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	- 전문성 필요 - 현재 지방자치단체의 전문성과 관련 기능 운용 미흡	· 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	- 서비스 저하 - 국가 사무	· 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	- 지속적으로 국가사무 업무의 강화(물관리일원화 등) - 유역의 통합적 관리 필요 - 기초 자료에 대한 총괄적 관리와 상호 공유	· 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

이 보고서는 인천연구원이 수행한 연구보고서를 요약한 것입니다.
자세한 내용은 인천연구원 홈페이지(www.ii.re.kr)에서 열람할 수 있습니다.