

지방자치 발전과 지방행정체제 개편

조 성 호 (경기개발연구원 연구위원)

I. 문제의 제기¹⁾

- 우리나라의 행정사무들 가운데, 국가가 담당하고 있는 국가사무가 전체의 약 85%를 차지하고 있고, 지방정부에서 수행하고 있는 순수 지방자치사무는 전체의 약 15% 정도의 수준에 불과함(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2002).
- 그리고 우리나라의 총 11,363개 지방사무들 가운데 중앙·광역·기초간 공동사무는 3,476개로서 이는 전체의 약 33%를 차지하고 있는 실정임(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2002).
- 이는 행정사무들이 아직도 지나치게 중앙정부에 편중되어 있음을 의미하며, 선진국과 같이 중앙-지방간 기능재정립을 실시해야 하는 것을 의미함.
 - 일본의 경우, 2000년 4월에 시행된 「지방분권일괄법」에 의해 기관위임사무제도를 폐지함과 동시에, 중앙의 권한을 도·도·부·현으로, 도·도·부·현의 권한을 시·정·촌으로 이양하였음.
 - 또한 프랑스의 경우, 1983년 「사무배분기본법」을 제정하여 중앙권한 이양정책을 실시하면서, ‘중앙-광역-기초’간 사무배분을 실시하였음.
- 한편, 2009년 10월 현재, 「지방자치법」 시행령에서 제시하고 있는 ‘광역-기초’간 사무배분 현황에 대한 분석 결과, 광역사무는 총 316개, 기초사무는 총 354개이며, 이 가운데 77개의 사무가 완전중복되어 있는 것으로 나타났음.

1) 이 글은 조성호, “지방분권과 道 기능 재정립 방안,” 『CEO REPORT』(경기개발연구원, 2010)을 대폭 수정·보완한 글임.

- 다음의 <표-1>과 같이, 광역과 기초자치단체간 완전중복사무는 총 77개로서, 이는 광역사무 316개 가운데 약 24.4%, 기초사무 354개 가운데 약 21.8%를 차지하고 있음.

<표-1> 도와 시·군간 사무별 중복사무 수 비교

구 분	광역 사무	기초 사무	중복수	중복비율	
				광역사무	기초사무
주민의 복지증진에 관한 사무	77	107	26	33.8%	24.3%
농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무	73	85	11	15.1%	12.9%
지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무	124	131	26	21.0%	19.8%
교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	24	21	13	54.2%	61.9%
지역민방위 및 소방에 관한 사무	18	10	1	5.6%	10.0%
합 계	316	354	77	24.4%	21.8%

- 이상과 같이, 광역과 기초자치단체간 사무의 중복으로 인하여 행정효율성 저하, 책임소재의 불분명, 업무지연 등의 상황이 발생되고 있음.
- 이러한 행정사무의 중앙집중 문제 및 광역과 기초자치단체간 사무중복의 문제를 해결하기 위해서는 ‘중앙과 광역자치단체간, 광역과 기초자치단체간 기능 재정립’이 필요함.
- ‘중앙과 광역자치단체간, 광역과 기초자치단체간 기능 재정립’은 지방행정 체제 개편에 관한 특별법에서 중요하게 다루고 있으며(동법 제6조 2항), 지방자치 발전을 위해서도 매우 긴요함.
- 따라서 이 글에서는 중앙과 광역자치단체간, 광역과 기초자치단체간 기능 재정립을 위한 사무배분의 기준을 각각 설정하여 명확한 중앙과 지방간의 기능재정립 방안을 제시하고자 함.
 - 중앙과 광역자치단체간 기능 재정립의 경우, 「지방자치법」 제11조에서 제시하고 있는 사무배분 원칙인 ‘행정책임 명확화의 원칙’, ‘포괄성의 원칙’, ‘보충성의 원칙’, ‘차등이양의 원칙’, ‘행정·재정지원 병행의 원칙’등을 고려하여 분석하고자 함.
 - 광역과 기초자치단체간 기능 재정립의 경우, 「지방자치법」과 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 제시된 사무배분의 기준을 중심으로, ‘수행역량’, ‘광역성’, ‘사무처리빈도’등의 세 가지 기준을 설정하여 분석하고자 함.

II. 중앙정부와 지방정부간 기능재배분²⁾

1. 중앙정부와 광역자치단체간의 기능재배분

- 우리나라는 지방자치단체가 자치단체로서 기능하기 보다는 국가의 하급 행정기관으로서 중앙정부의 지시를 받아 행정기능을 수행하는 지위에 놓여 있었음.
- 따라서 지방자치단체의 자치권을 최대한 존중하면서 동시에 광역행정적 수요에 어떻게 대응할 것이냐 하는 문제야말로 바로 우리나라 광역행정의 기본적 과제가 되고 있음(이병기 외, 2007).
- 그러나 현재 입법권은 거의 중앙정부의 국회가 독점하고 있으며 행정권도 중요한 정책기능은 대부분 중앙정부에 집중되어 있어서 중앙정부의 과부하 현상은 매우 심각한 수준에 있음. 지방정부로서는 스스로 독자적이고 위험이 수반되는 지역발전정책을 수행하기 보다는 중앙정부에 의존하고 요구하는 경향이 늘어나고 있음(이기우·조성호, 2009).
- 이에 광역자치단체를 단순히 중앙정부의 정책을 집행하는 기관에서 지역의 산업과 경제정책을 책임지는 정책기관으로서 새로운 자리매김이 필요한 바, 이에 상응하는 정책권한의 대폭적인 지방이양이 필요함. 물론, 이를 위해서는 헌법 개정이 필요한 분야도 있을 것이고, 그 이전이라도 법률에 의한 위임으로 조례에 입법권의 대폭적인 이양도 고려해볼 수 있을 것임(이기우·조성호, 2009).
- 광역자치단체로 하여금 현재 국가가 수행하는 문화, 경찰, 교육, 노동, 복지, 산업, 주택, 교통, 환경, 지역산업, 경제정책 등을 이양하여 지역특색에 맞는 지역경영을 가능하도록 하여야 함. 오늘날 국가기능의 분권화가 지역간의 경쟁을 통하여 효율성을 높이려는데 주된 목적이 있음을 감안하면, 결국 지역간의 정책경쟁과 조세경쟁은 광역지방정부가 법률제정권을 포함한 입법권을 가질 때 비로소 가능하게 됨(이기우·조성호, 2009).

2) 조성호, “지방행정체제개편특별법(안)의 평가와 대안,” 『신정부의 지방분권과 지방행정체제 개편』, 경인행정학회 춘계기획심포지엄 자료집(경인행정학회, 2009)를 수정·보완함.

2. 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능재배분

- 현재 광역자치단체와 기초자치단체의 기능을 분석해 보면, 상당한 부분에 있어서 중복되고 있음.
- 이에 현재 광역자치단체가 수행하고 있는 대부분의 주민일상생활에 관한 행정은 기초자치단체로 이양하여 기초지방정부가 이를 수행하도록 이양하는 것이 바람직함.
- 우리나라의 기초자치단체는 대부분 그 규모에서 선진국의 광역지방자치단체에 비교될 수 있으므로, 다른 나라의 광역지방자치단체가 수행하는 기능도 우리나라에서는 기초자치단체가 처리하도록 이양할 수 있을 것임 (이기우·조성호, 2009).
- 이상과 같은 기능재배분의 논리에 의거하여, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체간의 새로운 기능재배분 방안을 제시하면, 다음과 같은 방안이 하나의 대안이 될 수 있음.

<그림-1> 중앙정부, 광역, 기초자치단체간의 새로운 기능재배분 방안

<p>기초자치단체</p> <ul style="list-style-type: none"> - 생활환경 개선 : 하수도, 공원, 가로의 정비, 쓰레기 처리 - 주민생활 밀착 서비스: 소방, 지역방재, 환경, 의료, 복지, 위생, 보건, 교육, 문화 	<p>광역자치단체</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교육기본정책 및 고용정책: 지역특성을 고려한 교육정책 - 사회자본 정비 및 국토관리: 하천, 도로, 항만, 산림 - 산업활성화 : 농수, 상공, 관광, 산업육성 - 광역방재, 위기관리, 지역치안, 지방사법 	<p>중앙정부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국방, 안전보장, 외교, 출입국 관리 - 사법, 국가치안, 통화, 금융, 도량형, 공정거래, 근로기준 - 공적보험, 약품규제, 고도의 전문적 과학기술, 고속철도

자료: 하혜수(2008) 수정.

Ⅲ. 중앙과 광역자치단체간 기능재배분 방안

1. 계획 수립 및 결정 분야³⁾

- ‘계획수립 및 결정’ 분야와 관련하여, ‘수도권발전계획·광역권 개발계획·특정지역 개발계획에 관한 승인·결정’관련 사무는 광역자치단체가 입안·제출하고, 중앙정부에서 조정·결정하고 있음.
- 그러나 이는 시간 낭비와 현지성 침해의 문제가 발생되므로, 향후 광역사무로 하는 것이 바람직 함.

〈표-2〉 계획수립 및 결정 분야

분 야	권 한	현행	개선
계획 수립 및 결정	수도권발전계획, 광역권 개발계획, 특정지역 개발계획에 관한 승인·결정	중앙	광역으로 이양

2. 산업진흥 분야

- ‘일반지방산업단지 지정·변경·승인’ 및 ‘유통단지 지정·변경’관련 사무는, 광역자치단체가 지역여건 및 상황을 잘 알고 있다는 점과 지역적 종합성·규모의 경제성 등을 고려할 때, 광역사무로 일원화 하는 것이 바람직 함.

〈표-3〉 산업진흥 분야

분 야	권 한	현행	개선
산업진흥	일반지방산업단지 지정·변경·승인	중앙 및 광역	광역으로 일원화
	유통단지 지정·변경		
	중소기업 창업지원계획 및 인력지원계획, 중소기업 구조 고도화 지원계획 수립 심의	중앙	광역으로 이양

3) 계획수립 분야 및 결정분야 등 8개 분야의 道 기능 강화방안은 조성호 외, 『국가균형발전을 위한 지방분권전략 연구』(경기개발연구원, 2005)를 수정·보완함.

- 또한, ‘중소기업 창업지원계획 및 인력지원계획’과 ‘중소기업 구조 고도화 지원계획 수립 심의’관련 사무 역시, 지역경제 활성화 및 지역토착 중소기업 육성·발전을 위하여 광역사무로 하는 것이 바람직 함.

3. 도시 및 지역개발 분야

- 도시 및 지역개발 분야와 관련하여 ‘택지개발지구 지정·변경(330만㎡ 이상)’관련 사무는, 해당 지역이 도시기반시설 부족 문제 등 해당지역을 잘 파악하고 있으므로 광역사무로 하는 것이 바람직 함.

〈표-4〉 도시 및 지역개발 분야

분야	권한	현행	개선
도시 및 지역개발	택지개발지구 지정·변경(330만㎡ 이상)	중앙	광역으로 이양

4. 문화·관광 분야

- 문화·관광 분야와 관련하여 ‘문화산업단지 조성계획 수립 및 승인결정’, ‘매장문화재 발굴·조사·허가’관련 사무는, 해당 지역의 현지성을 침해할 우려가 있으므로, 광역사무로 하는 것이 바람직 함.
- 다만, ‘국보급 매장문화재 발굴사업’의 사무는 중앙정부가 그 권한을 행사하고, 광역에 위임하여 처리하는 것이 사무처리의 효율성과 책임성 확보 차원에서 유리할 것으로 판단됨.

〈표-5〉 문화·관광 분야

분야	권한	현행	개선
문화·관광	문화산업단지 조성계획 수립 및 승인결정	중앙	광역으로 이양
	매장문화재 발굴·조사·허가	중앙	광역으로 이양 또는 위임

5. 인프라 정비 분야

- 인프라 정비 분야와 관련하여 ‘지역 내 고속국도 및 일반국도의 건설·관리’, ‘도시철도 건설계획 및 관리운영 계획 승인’, ‘국제공항 관리’, ‘국내공항 건설·관리’, ‘지정항만 건설의 관리’관련 사무는, 광역사무로 하는 것이 바람직 함.
- ‘지역내 고속국도 및 일반국도의 건설·관리’, ‘도시철도 건설계획 및 관리운영 계획 승인’관련 사무는, 고속국도·고속철도·국철과 달리 사업효과와 공간적 범위가 해당 지역에 국한되어 있으므로, 광역사무로 하는 것이 바람직 함.
- ‘국내공항 건설·관리’관련 사무는 전국적 수요가 아닌 지역적 수요에 의존하고, 건설에 있어 지역적 특수성 반영이 필요하며, 계획과정상 지역내 타 부분과의 종합적 연계가 필요하므로, 광역사무로 하는 것이 타당함.
- 다만, ‘국제공항 건설’과 ‘지정항만 건설’관련 사무는, 사업의 파급효과가 전국적이면서 막대한 예산과 전문적 기술이 필요하기 때문에 기본적으로 국가권한으로 하되, 경우에 따라서는 광역에 건설·관리를 위임하거나 참여할 수 있도록 하는 등 ‘공동사무화(중앙·광역의 이원화)’하는 것이 바람직 함.

〈표-6〉 인프라 정비 분야

분야	권한	현행	개선
인프라 정비	지역내 고속국도 및 일반국도의 건설·관리, 도시철도 건설계획 및 관리운영 계획 승인, 국제공항 관리, 국내공항 건설 및 관리, 지정항만 건설의 관리	중앙	광역으로 이양
	국제공항 건설, 지정항만 건설	중앙	중앙 및 광역으로 이원화

6. 환경보전 및 자원관리 분야

- 환경보전 및 자원관리 분야와 관련하여 ‘환경보전지구 지정’관련 사무에 대해, 환경보전이라는 국가적 목적 실현을 위한 지구설정인 경우에는 여전히 국가사무로 존속시키되, 지역적 필요성이 큰 지구의 설정은 광역사무로 하는 것이 바람직 함.
- 또한, ‘폐수종말 처리시설의 설치인가’ 및 ‘폐기물 처리시설의 설치인가’ 관련 사무는, 현재 중앙정부에서 수행하고 있으나 실질적인 건설관리 담당자가 광역인 경우에는 중앙정부의 개입 필요성이 낮으므로, 중앙정부에서는 장기시설공급계획만 담당하고 실질적인 설치인가 권한은 광역사무로 하는 것이 바람직 함.

〈표-7〉 환경보전 및 자원관리 분야

분 야	권 한	현행	개선
환경보전 및 자원관리	환경보전지구 지정	중앙 및 광역(위임)	중앙 및 광역으로 이양
	폐기물 처리시설의 설치인가	중앙 및 광역(위임)	광역으로 이양
	폐수종말 처리시설의 설치인가	중앙	광역으로 이양

7. 인적자원 개발 분야

- 인적자원 개발 분야와 관련하여 ‘국립대학교 인가/지도감독’관련 사무는, 지역발전을 견인하는데 필요한 전문인력의 개발·확보 업무를 현재의 중앙에서 광역으로 이양함으로써 지방 국립대학이 지역발전의 핵심축으로 성장할 수 있도록 해야 함.
- 또한, ‘초·중·고 및 외국인학교 인가·지도감독’관련 사무는, 교육 분권화 차원에서 광역으로 이양하는 것이 타당하며, 외국인학교 설립에 대한 규제를 대폭 완화하여 외국자본의 투자유치 환경을 개선하고, 교육산업 육성을 통한 지역발전을 위해 권한을 광역으로 이양하는 것이 바람직 함.

〈표-8〉 인적자원 개발 분야

분 야	권 한	현행	개선
인적자원 개발	국립대학교 인가·지도감독	중앙	광역(도 교육청)으로 이양
	초중고 및 외국인학교 인가·지도감독		

8. 경찰 분야

- 현재 중앙의 경찰청 생활안전국의 소관 사무 가운데, ‘각종 안전사고의 예방’과 관련된 사무는 광역자치단체에서 지역적 상황을 고려하여 충분히 해결할 수 있으므로, 권한을 광역으로 이양하는 것이 바람직 함.
- 또한, ‘소년 범죄의 수사지도’, ‘가출인 및 실종아동 등에 관한 수사’등의 사무도 광역정부의 역량으로 충분히 해결할 수 있으므로, 권한을 광역사무로 하는 것이 바람직 함.
 - 단, ‘범죄예방에 관한 연구 및 계획의 수립’, ‘총포·도검·화약류 등의 지도·단속’등과 같이, 전국적 통일을 요하거나 국가적 규모의 사무들은 현재와 같이 중앙정부에서 담당해야 함.

〈표-9〉 경찰 분야

분 야	권 한	현행	개선
경 찰	각종 안전사고의 예방, 소년비행방지에 관한 업무, 소년범죄의 수사지도, 여성 관련 범죄의 수사지도 및 예방에 관한 업무, 가출인 및 실종아동 등에 관한 수사 등	중앙	광역으로 이양

IV. 광역자치단체와 기초자치단체간 사무재배분 방안

1. 복지증진 분야

- 주민의 복지증진 분야와 관련하여, ‘사회복지시설의 설치·운영’관련 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
사회복지시설의 설치·운영	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	주민편의성·현지성 강조	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 그리고, ‘생활이 어려운 자의 보호 및 지원’관련 사무는, 기초자치단체에서 담당하는 것이 타당함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
생활이 어려운 자의 보호 및 지원	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역적 특성·주민편의성 강조	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 또한, 기금 운영은 광역자치단체에서 담당하고, 관련 실무를 기초자치단체에서 수행할 경우, 광역자치단체와 기초자치단체간 상·하관계가 성립되므로 불합리함.

- ‘노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진’과 관련 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
노인·아동· 장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역 현지성 강조	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 다만, ‘장애인의 고용 촉진’과 관련된 사무는 경제적 측면과 연관된 민감한 사항이고, 기초자치단체에서 수행하기에는 역량이 부족하므로, 광역자치단체에서 담당하도록 해야 함.

□ 또한, ‘전염병 및 그 밖의 질병 예방과 방역’ 및 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영’과 관련된 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 타당함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
전염병 및 그 밖의 질병 예방과 방역	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	주민밀착형 사무의 성격 강함	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

□ 하지만, ‘국민건강 증진 사업’의 ‘건강생활실천협의회의 구성·운영’ 사무 및 ‘지방공기업의 설치 및 운영’관련 사무는 광역자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
전염병 및 그 밖의 질병 예방과 방역, 지방공기업의 설치 및 운영	수행역량	기초자치단체 수행이 어려움	광역자치단체
	광역성	파급효과가 광역적으로 발생	
	사무처리빈도	광역자치단체에서 높게 발생	

□ 이상의 복지증진 분야에 대한 사무재배분 결과를 정리해 보면, 다음의 <표-10>과 같음.

<표-10> 복지증진 분야의 사무재배분 결과

분 야	중복사무	담당주체
사회복지시설의 설치·운영 및 관리	사회복지시설의 설치·운영	기초자치단체
생활이 어려운 자의 보호 및 지원	생활보호비용의 일정액 지원, 생활보호기금의 적립 및 운용 관리, 의료보호기금의 설치·운용	기초자치단체

분 야	중복사무	담당주체
노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진	장애인의 고용 촉진	광역자치단체
	경로사업의 실시·지원, 노인복지시설의 설치·운영 및 지원, 아동상담소의 설치·운영, 아동전용시설의 운용, 아동보호조치, 아동복지시설의 운영·지원, 아동복지단체의 지도·육성, 장애인의 검진, 재활상담 및 시설에의 입소, 장애인복지시설 운영·지원, 청소년시설의 설치·운영, 부녀단체 육성·지원, 부녀복지시설의 운영·지원, 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원, 청소년의 달 행사 추진	기초자치단체
전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역	그 밖의 질병의 예방과 방역	기초자치단체
읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무	읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영	기초자치단체
국민건강 증진 사업	건강생활실천협의회 구성·운영	광역자치단체
지방공기업의 설치 및 운영	지방공기업사업 운영계획 수립·시행, 지방공기업 자산의 취득 관리·처분, 지방공기업 특별회계의 설치, 지방공기업 관련 지방채의 발행	광역자치단체

2. 산업진흥 분야

- 산업진흥 분야와 관련하여 ‘농림·축·수산물의 생산 및 유통 지원’ 관련 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
농림·축·수산물의 생산 및 유통 지원	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역적 상황·특성 고려	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- ‘지역산업의 육성·지원’과 관련된 사무들의 경우, ‘지역산품전시회 개최 및 구매자 유치 지원’ 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 타당함.

- 다만, ‘지역산업에 관한 통계의 작성·유지 및 보급’, ‘지역 내 노사관계 동향 파악 및 지원’, ‘지역산업 발전을 위한 공장 유치’등의 사무는 전문 지식과 관리, 광역자치단체 차원의 결정 등을 필요로 하므로, 광역자치단체에서 담당해야 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
지역산품사회 개최 및 구매자 유치 지원	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역적 특성 고려	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- ‘소비자 보호 및 저축의 장려’와 관련된 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
소비자 보호 및 저축의 장려	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역 현지성 강조	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 또한, ‘우수토산품 개발과 관광민예품 개발’과 관련된 사무 역시, 기초자치단체에서 담당하는 것이 타당함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
우수토산품 개발과 관광민예품 개발	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역적 특성 고려 필요	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 그러나, ‘중소기업의 육성’과 관련된 사무는 광역자치단체에서 담당해야 할 것임.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
중소기업의 육성	수행역량	기초자치단체 수행 곤란	광역자치단체
	광역성	광역적 차원에서 발생	
	사무처리빈도	광역자치단체에서 높게 발생	

□ 이상의 산업진흥 분야에 대한 사무재배분 결과를 정리해 보면, 다음의 <표-11>과 같음.

<표-11> 산업진흥 분야의 사무재배분 결과

분 야	중복사무	담당주체
농림·축·수산물의 생산 및 유통 지원	농작물병충해 방제계획 수립·조정	기초자치단체
지역산업의 육성·지원	지역산품전시회 개최 및 구매자 유치 지원	기초자치단체
	지역산업에 관한 통계의 작성·유지 및 보급, 지역 내 노사관계 동향 파악 및 지원, 지역산업 발전을 위한 공장 유치	광역자치단체
소비자보호 및 저축의 장려	소비자 계몽과 교육, 민간 소비자보호단체의 육성	기초자치단체
우수토산품 개발과 관광민예품 개발	우수토산품 개발·보급	기초자치단체
중소기업의 육성	중소기업 창업 및 공장설립민원실의 설치·운영, 소기업협동화 사업단지 조성 지원, 중소기업이전 실시계획의 작성	광역자치단체

3. 지역개발 및 생활환경 시설 설치·관리 분야

□ 지역개발 및 생활환경 시설 설치·관리 분야와 관련하여 ‘지방토목·건설 사업의 시행’, ‘지방도·시/군 도로의 신설·개수 및 유지’, ‘농촌주택개량 및 취락구조 개선’관련 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
지방토목·건설사업 시행, 지방도·시·군도로의 신설·개수 및 유지, 농촌주택개량 및 취락구조 개선	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역 현지성에 기초	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 또한, ‘자연보호 활동’, ‘지방하천·준용하천 및 소하천의 관리’, ‘도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리’, ‘주차장·교통표지 등 교통편의 시설의 설치 및 관리’, ‘지역경제의 육성 및 지원’관련 사무 역시, 기초자치단체에서 담당하는 것이 타당함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
자연보호 활동 및 하천관리와 관광·휴양시설·교통편의시설의 설치 및 관리와 지역경제의 육성 및 지원	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역 현지성 고려	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 다만, ‘지역경제의 육성 및 지원’관련 사무들 가운데, ‘지방공업단지의 조성·관리’, ‘지역경제 육성을 위한 자금·세제 등의 지원’ 사무는 경제와 관련되는 민감한 사안이고, 기초자치단체에서 담당하기 어려운 것으로 판단되는 바, 광역자치단체에서 담당해야 할 것임.

- 그러나, ‘상·하수도의 설치 및 관리’, ‘지방수도사업의 경영’과 관련된 사무는 광역자치단체에서 담당해야 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
상·하수도의 설치 및 관리와 지방수도사업의 경영	수행역량	기초자치단체 수행 곤란	광역자치단체
	광역성	광역적 차원의 처리 필요	
	사무처리빈도	광역자치단체에서 높게 발생	

- 그리고 ‘재해대책의 수립 및 집행’과 관련된 사무는, 미래 예측에 대한 불확실성 및 재해에 따른 막대한 비용 발생, 체계적 사업추진의 필요성 등으로 인하여 광역과 기초자치단체의 공동사무로 두는 것이 바람직 함.

- 따라서 향후 재해의 규모, 범위, 피해 및 손실의 정도 등 기준을 구체적으로 설정하여 각 사무들에 대한 광역사무 및 기초사무화를 규정해야 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
재해대책의 수립 및 집행	수행역량	기초자치단체 수행 곤란	기초자치단체, 광역자치단체
	광역성	광역성·현지성 동시 고려	
	사무처리빈도	광역·기초 동시 발생	

□ 이상의 지역개발 및 생활환경 시설 설치·관리 분야에 대한 사무재배분 결과를 정리해 보면, 다음의 <표-12>와 같음.

<표-12> 지역개발 및 생활환경 시설 설치·관리 분야의 사무재배분 결과

분 야	중복사무	담당주체
지방토목·건설사업의 시행	토목·건설공사의 시행 및 지도, 택지개발사업의 시행, 토지구획 정리사업의 시행	기초자치단체
지방도·시·군도로의 신설·개수 및 유지	도로통행료의 징수, 도로부속물의 유지·관리, 접도구역의 지정·관리	기초자치단체
농촌주택개량 및 취락구조 개선	농어촌주택개량 융자금 관리, 농어촌주택사업 특별회계 설치·운영	기초자치단체
자연보호 활동	자연생태계 보전지역 등 보호지역 관리, 자연환경 개선 지역 지정·관리 및 개선계획 수립·시행, 도시자연공원 조성계획 수립·시행, 특정 야생 동·식물 보호관리 대책 수립·시행, 자연보호 명예감시관 위촉·관리	기초자치단체
지방하천·준용하천 및 소하천의 관리	하천감시	기초자치단체
도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양 시설의 설치 및 관리	관광휴양지의 관리	기초자치단체
주차장·교통표지 등 교통 편의시설의 설치 및 관리	관할 도로에 도로표지 등 설치	기초자치단체
지역경제의 육성 및 지원	농공지구 생산제품의 판매지원, 유통산업 근대화 사업의 시행 및 지원	기초자치단체
	지방공업단지의 조성·관리, 지역경제 육성을 위한 자금·세제 등의 지원	광역자치단체
상수도·하수도의 설치 및 관리	상수도사업 기본계획 수립, 중수도 설치관리 권장 및 기술	광역자치단체
지방궤도사업의 경영	지방궤도사업의 경영 평가	광역자치단체
재해대책의 수립 및 집행	재해예방 및 재해응급대책의 추진, 재해구호, 재해복구사업의 추진	기초자치단체 광역자치단체

4. 교육·체육·문화·예술진흥 분야

- 교육·체육·문화·예술의 진흥 측면과 관련하여 ‘도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화시설의 설치 및 관리’관련 사무는 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.
- 단, ‘공립박물관 및 미술관의 설치’관련 사무는 많은 재원을 필요로 하고, 일반적으로 문화재적 성격이 강하므로, 광역자치단체에서 담당하는 것이 타당함.

사무명	기준	분석결과	담당주체
도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화시설의 설치 및 관리	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역의 현지성 고려	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 또한, ‘지방문화예술의 진흥’ 및 ‘지방문화예술단체의 육성’관련 사무 역시, 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사무명	기준	분석결과	담당주체
지방문화예술의 진흥 및 지방문화예술단체 육성	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역문화의 특성 고려	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 하지만, ‘유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도’관련 사무는 광역자치단체에서 담당하는 것이 타당함.

사무명	기준	분석결과	담당주체
유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도	수행역량	기초자치단체 수행이 어려움	광역자치단체
	광역성	광역자치단체 차원 업무처리 가능	
	사무처리빈도	광역자치단체에서 높게 발생	

- 그리고, ‘지방문화재의 지정·보존 및 관리’관련 사무는 광역자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
지방문화재의 지정·보존 및 관리	수행역량	기초자치단체 수행 곤란	광역자치단체
	광역성	광역적 특성 고려	
	사무처리빈도	광역자치단체에서 높게 발생	

□ 이상의 교육·체육·문화·예술진흥 분야에 대한 사무재배분 결과를 정리해 보면, 다음의 <표-13>과 같음.

<표-13> 교육·체육·문화·예술진흥 분야의 사무재배분 결과

분 야	중복사무	담당주체
도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화시설의 설치 및 관리	공공도서관·문고의 설립·운영, 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등), 공립박물관 및 미술관의 설치·운영, 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수, 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원	기초자치단체
지방문화예술의 진흥	지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성, 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영 경비 지원, 문화예술진흥사업 및 활동이나 시설 운영 경비의 지원, 문화산업의 육성·지원	기초자치단체
지방문화예술단체의 육성	지방문화 예술단체의 설치·운영, 민간문화 예술 단체의 설치 권장 및 지도·육성	기초자치단체
유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도	유아교육시행계획의 수립	광역자치단체 (시·도 교육청)
지방문화재의 지정·보존 및 관리	관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리	광역자치단체

5. 지역민방위 및 소방 분야

- 지역민방위 및 소방 분야와 관련하여 ‘지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독’관련 사무 가운데, ‘민방위경보 발령’ 사무는 전국적 규모의 사무이지만, 기초자치단체에서 담당하는 것이 바람직 함.

사 무 명	기 준	분석결과	담당주체
지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독	수행역량	기초자치단체 수행 가능	기초자치단체
	광역성	지역적 상황 고려	
	사무처리빈도	기초자치단체에서 높게 발생	

- 이상의 지역민방위 및 소방 분야에 대한 사무재배분 결과를 정리해 보면, 다음의 <표-14>와 같음.

<표-14> 지역민방위 및 소방 측면의 사무재배분 방안

분 야	중복사무	담당주체
지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독	민방위경보 발령	기초자치단체