

# 서울시 이양비용 산출 및 행·재정적 지원체계 연구

2019. 7.

# 서울시 이양비용 산출 및 행·재정적 지원체계 연구

2019. 7.

연구기관 : 한국지방세연구원

연구책임자 : 김홍환(연구위원)

공동연구자 : 허원제(연구위원)

정승영(연구위원)

임상빈(부연구위원)

최진섭(부연구위원)

안지연(연구원)

유동영(연구원)

본 보고서는 한국지방세연구원이 서울특별시의 연구용역을 의뢰 받아 수행한 연구 결과입니다. 보고서의 모든 내용은 연구진 의견이며, 서울시의 공식적인 입장이 아님을 밝혀드립니다.

# 목 차

I . 서론 .....	1
1. 연구배경 및 목적 .....	1
1) 연구배경 .....	1
2) 연구목적 .....	2
2. 연구방법 및 범위 .....	3
1) 연구방법 .....	3
2) 연구범위 .....	4
II . 이론적 논의 및 분석방법 .....	5
1. 사무유형과 재정부담 .....	5
1) 국가-자치사무의 구분과 재정부담 원리 .....	5
2) 지방자치법상의 사무유형과 비용부담 .....	8
3) 사무구분과 재정부담 현황 .....	14
4) 지방재정법 규정의 미적용 요인 .....	22
2. 사무이양에 따른 행·재정 지원 사례 .....	27
1) 소방사무 지방이양 .....	27
2) 분권교부세 사례 .....	32
3) 이명박 정부에서의 특별지방행정기관 이관 .....	36
3. 선행연구 검토 .....	39
1) 한국지방정부학회(2009) .....	39
2) 한국지방행정연구원(2010b) .....	42
3) 한국지방행정연구원(2011b) .....	44
4) 한국지방행정연구원(2014b) .....	50
III . 사무이양 비용 분석 .....	51
1. 조사 및 분석방법 .....	51
1) 조사 방법상의 한계 .....	51
2) 분권위 조사표 검토 .....	52
3) 비용 분석방법 .....	55

2. 사무수행비용 분석 .....	65
1) 이양사무 분석 .....	65
2) 조사결과 분석 .....	68
3) 사무수행 비용 추정 .....	69
IV. 재원보전 대응방안 .....	73
1. 재원보전 가능대안 .....	73
1) 지방교부세 .....	73
2) 국가균형발전특별회계 .....	75
3) 세목이양 : 지방소비세 .....	77
2. 방안별 장단점 검토 .....	81
1) 비교기준 .....	81
2) 장·단점 분석 .....	82
V. 결론 .....	89
1. 연구의 요약 .....	89
1) 연구목적 및 방법 .....	89
2) 사무이양 비용분석 .....	90
3) 재원보전 대안 및 장단점 분석 .....	95
2. 서울시 대응방안 .....	98
1) 서울시의 적정대안 .....	98
2) 향후 대응방안 .....	99
참고문헌 .....	101

# 표 목 차

<표 1> 사무유형에 따른 법적 관계 .....	8
<표 2> 사무유형과 경비부담과 관련된 지방재정법 본문 .....	8
<표 3> 보조금·부담금·교부금의 비교 .....	10
<표 4> 지방재정법과 보조금관리법 규정의 대응구조 .....	12
<표 5> 지방재정법 상의 경비유형에 따른 사무구분 해석 .....	13
<표 6> 이기우 외(2004) 연구의 사무구분 기준 .....	14
<표 7> 소방사무 구분 기준 .....	15
<표 8> 일반 지방자치 분야 대법원 판례 .....	16
<표 9> 교육자치 분야 대법원 판례 .....	17
<표 10> 대상 판례 중 판결대상 쟁점(조문) .....	18
<표 11> 지방세입에서 나타나는 부담금 .....	20
<표 12> 지방세입에서 나타나는 교부금 .....	21
<표 13> 지방세입에서 나타나는 보조금 .....	22
<표 14> 자치사무 관련 규정의 개정 연혁 .....	23
<표 15> 보조금 관련 규정의 개정 연혁 .....	23
<표 16> 지방재정법 제20조 관련 일본과의 비교 .....	24
<표 17> 지방재정법 제21조 관련 일본과의 비교 .....	25
<표 18> 지방재정법 제23조 관련 일본과의 비교 .....	25
<표 19> 지역자원시설세(소방분) 소방예산 총당비율 .....	31
<표 20> 2005년 국고보조금 정비 결과 .....	32
<표 21> 분권교부세 사업비 추이 .....	34
<표 22> 지방교부세 법정률 추이 .....	34
<표 23> 분권교부세 지방부담분 내국세 대비 비중 추이 .....	35
<표 24> 국도하천분야 인력지원 내용 .....	38
<표 25> 국도하천분야 장비지원 내용 .....	38
<표 26> 해양항만분야 인력지원 내용 .....	38
<표 27> 해양항만분야 관공선 이관 내용 .....	39
<표 28> 시·도별 총소요 업무량(기초자치단체 포함) 추계 결과 .....	41
<표 29> 시·도별 총소요 경비(기초자치단체 포함) 추계 결과 .....	41
<표 30> 기능별·활동유형별 소요경비 추산결과 .....	43
<표 31> 행·재정 비용 연구방법(한국지방행정연구원, 2011b) .....	45

<표 32> 1,262건 사무에 대한 단위인건비 추정(한국지방행정연구원, 2011b) .....	46
<표 33> 1,262건 사무에 대한 단위경상비 추정(한국지방행정연구원, 2011b) .....	47
<표 34> 1,262건 사무에 대한 단위사업비 추정(한국지방행정연구원, 2011b) .....	48
<표 35> 비용추정 종합(한국지방행정연구원, 2011b) .....	49
<표 36> 사무수행경비 산출 결과(한국지방행정연구원, 2014b) .....	50
<표 37> 자치분권위원회 이양사무 비용 추계 조사표 작성요령 .....	52
<표 38> 분석방법 개요 .....	55
<표 39> 지방공무원 평균승진소요 연수(2017년 기준) .....	56
<표 40> 서울시 연령별 공무원 통계(2017년) .....	57
<표 41> 서울시 평균 주무관(7급 15호봉) 연봉 .....	58
<표 42> 7급 15호봉 1인당 연금부담금 등 .....	59
<표 43> 서울시 자치구 중간관리자 (6급 18호봉) 연봉 .....	60
<표 44> 중간관리자 6급 기준 1인당 연금부담금 등 .....	60
<표 45> 서울시 5급 팀장 연봉 .....	60
<표 46> 5급 중간관리자 1인당 연금부담금 등 .....	61
<표 47> 서울시 2019년 당초예산 기준 1인당 공통 경상경비 .....	62
<표 48> 1인당 부서별 경상경비 .....	63
<표 49> 1인당 정원가산 업무추진비 기준액(연간 금액) .....	64
<표 50> 부서운영업무추진비 편성 기준 .....	64
<표 51> 분석내용 종합(1인당 소요경비) .....	64
<표 52> 이양일괄법 부처별 사무내역 .....	65
<표 53> 이양일괄법 소관 상임위별 사무분류 .....	65
<표 54> 원안의결 하지 않은 상임위 지방이양일괄법 수용 현황(2019.4 현재) .....	66
<표 55> 이양방향에 따른 서울시 사무수행비용 영향 .....	67
<표 56> 이양일괄법 사무의 이양방향 분석(서울시 관점, 중복) .....	68
<표 57> 사무이양에 따른 인력소요 분석종합 .....	68
<표 58> 지방이양일괄법에 따른 소요인력 .....	69
<표 59> 이양사무 전체 소요인력에 따른 인건비 및 경상비 .....	70
<표 60> 수용 이양사무 소요인력에 따른 인건비 및 경상비 .....	70
<표 61> 지방교부세 개편 연혁 .....	73
<표 62> 지방교부세의 종류와 특성 .....	74
<표 63> 균특회계의 변천 .....	76
<표 64> 국가균형발전특별회계 개편방안 .....	76
<표 65> 지방소비세 5%분 배분 .....	78

<표 66> 지방소비세 취득세보전분(6%) 배분방식 .....	79
<표 67> 지방소비세 6%분 2017년 취득세 보전분 배분비율 .....	80
<표 68> 지특회계 세입 예산 현황 .....	84
<표 69> 지특회계 주요 세입원 증감 현황 .....	84
<표 70> 제1차 재정분권 추진에 따른 지방이양 보조사업(일부) .....	86
<표 71> 방안별 장·단점 분석 .....	88
<표 72> 분석방법 개요 .....	90
<표 73> 서울시 평균 주무관(7급 15호봉) 연봉 .....	91
<표 74> 7급 15호봉 1인당 연금부담금 등 .....	92
<표 75> 1인당 부서별 경상경비 .....	93
<표 76> 분석내용 종합(1인당 소요경비) .....	93
<표 77> 지방이양일괄법에 따른 소요인력 .....	94
<표 78> 이양사무 전체 소요인력에 따른 인건비 및 경상비 .....	94
<표 79> 수용 이양사무 소요인력에 따른 인건비 및 경상비 .....	95
<표 80> 국가균형발전특별회계 개편방안 .....	96
<표 81> 방안별 장·단점 분석 .....	97

# 그림 목 차

<그림 1> 사무구분 현황 .....	6
<그림 2> 국가균형발전 특별회계의 신설에 따른 자원변동 .....	33
<그림 3> 행·재정 소요비용 추정과정(한국지방행정연구원, 2010b) .....	42
<그림 4> 지방교부세를 활용한 자원보전방안 유형 .....	74
<그림 5> 국가균형발전특별회계 예산편성절차 .....	85
<그림 6> 지방교부세를 활용한 자원보전방안 유형 .....	95

# I. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

### 1) 연구배경

제19대 문재인 대통령은 대통령 후보자로서 ‘연방제에 준하는 자치분권 실현’을 지방자치분야 주요 공약으로 제시하였다. 국정과제에서는 5대 국정목표 중 “고르게 발전하는 지역”의 20대 국정전략으로서 “풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권”을 제시하였다. 지방분권 추진 주관부처인 행정안전부는 획기적 자치분권을 위하여 사무이양과 이에 상응하는 재정적 조치를 병행하겠다고 국정과제 추진방향을 구체화 하였다. 또한 대통령소속 지방분권추진기구인 자치분권위원회는 ‘지방재정 자율성 강화를 위한 재정분권 추진’을 천명하였다.

이처럼 문재인 정부에서는 재정분권을 지방분권 정책의 핵심으로 제시하고 있으며, 이에 자치분권위원회에서는 재정분권의 강력한 추진을 자치분권 종합계획으로 제시하고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 자치분권 종합계획에서는 국세-지방세 구조개선, 지방세입확충 기반강화, 국고보조사업 개편, 지방교부세 형평 기능 강화 등의 정책과제를 제시하고 있다. 특히, 1단계 재정분권안으로서 지방소비세 확대 및 소방안전교부세 전환을 확대를 제시하였으며, 중앙사무 약 3.5조의 지방이양 목표를 제시하였다.

문재인정부의 지방분권 추진을 위한 주요 정책과제는 크게 자치경찰제 도입, 재정분권 추진, 지방이양일괄법 추진 등 세 가지로 정리할 수 있는데, 행정적 측면의 지방분권은 지방이양일괄법 추진과 자치경찰제 추진이라고 할 수 있다.

이중 본 연구와 직접적 관련이 있는 사항은 지방이양일괄법 추진으로서 그간 대통령소속 지방분권 추진기구에서 이루어진 사무이양 확정 사무 중 이양되지 못한 사무를 일괄적으로 이양하겠다는 것이다. 지금까지 통상적인 중앙행정권한의 지방이양을 사무이양이라고 표현하였고, 구체적인 절차는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 건의, 전문가 검토 등을 통해 지방자치단체가 수행하는 것이 보다 적합한 사무를 추출한다. 둘째, 해당사무에 대해 실무위원회(현재 전문위원회)에서 지방자치단체 및 중앙부처 의견을 바탕으로 이양여부를 결정한다. 셋째, 이양가능한 것으로 결정된 경우 지방분권 추진기구 본 위원회의 의결(현재는 분과위원회 및 본위원회 심의·의결)을 거쳐 이양대상 사무가 된다. 넷째, 본 위원회에서 결정된 이양대상 사무는 대통령의 재가를 통해 이양사무로 확정된다. 이렇게 이양대상사무로 확정된 경우 해당 사무 소관 중앙부처는 지방이양을 위한 법령 개정안을 마련하여 추진하여야 한다.

지방이양일괄법은 이러한 절차는 걸쳐 이양확정된 사무 중 부처 반발로 지방이양 되지 못한 사무<sup>1)</sup>에 대해 일괄적으로 이양하는 것을 내용으로 한다.

그런데 이러한 중앙행정권한의 지방이양에 있어 지방자치단체 등은 사무이양에 반대하는 경향이 있다. 특히, 사무의 성격이 지엽적인 단위사무일 경우 권한보다는 행정업무 대행적 성격을 가지므로 의무만 발생한다. 특히, 해당 행정업무 수행에 따른 인력에 대한 재정상의 비용발생을 우려하여 사무이양 자체를 반대하는 경우가 다수이다.

이러한 문제점에 대응하고자 지방이양일괄법은 사무이양에 따른 지방자치단체의 행·재정 비용을 지원하도록 하고 있다. 따라서 이 연구에서 사무이양에 따른 서울시의 행·재정적 비용 부담을 추산하는 것은 의미가 있다. 특히, 앞서 제시한 재정분권과 관련하여 행·재정 비용 지원은 밀접한 관련이 있다는 점에서 이에 대한 종합적 검토가 필요하다.

## 2) 연구목적

첫째, 이 연구의 주된 목적은 지방이양일괄법에 의한 사무이양비용 추계이다. 지방이양일괄법의 국회 심의·의결 결과에 따라 지방에서 수행하는 사무가 확대되며, 이에 따른 행·재정적 비용을 추계하는 것이다. 먼저 행정적 비용추계는 기준인건비의 증가를 요구하는 것으로서 사무이양에 따라 해당 사무수행 인력이 급격히 증가할 경우 이에 대한 행정적 지원이 이루어져야하므로 이를 도출하고자 한다. 재정적 비용추계는 사무수행 인건비(기여금 등 제부담 포함), 해당 사업 추진을 위한 사업비, 사무수행에 따른 경상비 등이며 명확한 규모를 도출하고자 한다.

둘째, 행·재정적 비용추계를 위해서는 지방자치단체 사무수행체계로서 서울시 사례를 대상으로 인사조직 운영체계에 대한 검토가 필요하다. 지방자치단체별로 일하는 방식에 따라 비용이 다르게 추정될 가능성이 있다. 특히, 도시계획 분야에서는 특·광역시와 도, 특·광역시와 시군 간 권한상의 차이가 있기 때문에 이러한 관점은 유지될 필요가 있다. 이 밖에 실제 업무에 투입되는 인력 외에도 사무수행체계에서 해당사무의 중간관리자, 최종관리자 등에 대한 업무량 증가도 고려되어야 하므로 전반적 사무수행체계에 대한 조사분석을 실시하고자 한다. 특히, 경상비 등에 대한 비용추계를 위해서는 각 직급·호봉별 기여금 등 보험료 등의 산정도 뒤따라야 하므로 이에 대한 분석도 실시하고자 한다.

셋째, 서울시 대응전략으로서 재원보전방안에 대해 검토하고자 한다. 사무이양에 따른 비용을 보전하는 방안은 다양하게 제안 될 수 있다. 2005년에 도입되었던 분권교

1) 통상적으로 중앙부처에서는 대부분의 사무에 대해 지방이양을 반대하나, 대부분 이양확정된 사무의 경우 법령 개정을 추진하며 해당부처의 판단에 따라 이양확정된 사무라 할지라도 법령개정을 추진하지 않는 경우도 있다.

부세 사례, 분권교부세가 보통교부세 비경상적 비용 산정에 반영된 예 등이 있다. 그런데 이러한 비용보전에 있어 현재 추진되고 있는 재정분권과 연계될 가능성이 매우 크다. 특히, 제1단계 재정분권 추진에서 쟁점이 되고 있는 지방이양 사업 3.5조원과 결부하여 상생발전기금 등의 개편이 예상되는 바 이에 대한 보완 논리로 사용할 필요가 있다. 따라서 재정분권과 연계되어 서울시 대응전략 등을 제시하고자 한다.

넷째, 사무이양에 따른 비용보전 요구의 타당성 검토를 실시하고자 한다. 지금까지 기획재정부 등 중앙재정당국 입장에서는 이양된 사무가 대부분 기관위임사무라는 점에서 추가적 재원이 크게 발생하지 않고, 이미 지방교부세에 포함되어 있다는 논리를 제시할 가능성이 매우 크다. 특히, 서울시는 불교부 단체로서 문제의 복잡성이 크다. 따라서 이에 대응하는 논리개발이 필요하다.

연구목적은 정리하면 ①사무이양에 따른 비용추계에 기본목적을 두고, ②이를 위해 지방자치단체 인사·조직 운영체계에 대한 검토를 실시하고, ③지원방안 또는 보전방안과 관련하여 재정분권과 연계한 서울시 대응전략을 검토하며, ④사무이양에 따른 비용보전의 타당성 검토 및 논리강화방안을 모색하고자 한다.

## 2. 연구방법 및 범위

### 1) 연구방법

연구방법은 문헌연구와 조사 및 자문 연구 방법을 활용한다. 첫째, 문헌연구로서 지방자치제도가 지방재정제도에서 점하는 중요도를 반영하여 국내외 관련 제도의 정책효과 및 타 제도와의 연계성 등을 분석한 많은 연구가 존재한다. 다만, 재정분권정책의 내용에 따라 시·도별 이해관계가 극명하게 대립되고, 정책과 재정제도간의 관계에 대한 연구도 다소 미진하므로 법 제도적 검토를 광범위하게 실시할 필요가 있다. 기존문헌에서 제시된 이론적·실증적·법제도적 논의를 비판적으로 검토·정리하여 사무이양에 따른 비용보전 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

둘째, 조사 및 자문을 최대한 활용하고자 한다. 사무이양에 따른 비용 산출은 실제 사무수행체계를 중심으로 도출되어야 함에도 불구하고 그간 관련 연구가 많지 않고, 대부분의 선행연구에서는 회귀분석을 활용하였다. 따라서, 본 연구에서는 실제 사무수행체계에 대한 조사를 통해 분석을 실시하고자 한다. 또한, 자문위원 및 전문가 의견 조사 등을 통하여 연구 성과물의 객관성 및 합리성을 확보하여, 대안의 적용가능성을 제고하고자 한다. 사무이양에 따른 비용보전방안을 제시할 수는 있으나 실질적 방안이 되기 위해서는 재정분권 등 최근 지방재정제도 개편의 흐름과 같이하여야 하며, 이때 대안의 적절성을 강화하기 위해 이해관계자의 의견조사도 실시하고자 한다.

셋째, 문제해결을 위한 접근방법으로서 질적·양적 측면 모두 활용하고자 한다. 먼저 사무의 내용에 관해서는 질적 접근방법이 활용되어야 할 것이다. 그러나 사무수행을 위한 비용산출을 위해서는 양적 접근방법이 활용되어야 한다.

## 2) 연구범위

연구범위는 크게 시간적 범위, 대상적 범위, 내용적 범위로 구분하여 제시하고자 한다. 첫째, 시간적 범위로서 사무이양에 따른 사업비·인건비 등 비용추계에 있어 2019년 현재가치를 기준으로 비용을 추계하고자 한다. 또한, '일하는 방식'에 있어서도 각 지방자치단체별 차이점이 있을 것으로 판단되나, 본 연구는 서울시 현행 조직운영 체계를 바탕으로 한다.

둘째, 대상적 범위는 사무대상에 있어 크게 두 가지 접근이 가능한데 하나는 국회에 제출되어 있는 지방이양일괄법 전체를 대상으로 한 비용추계이며 다른 하나는 국회운영위원회 최종 통과사무만을 대상으로 하는 방식이다. 본 연구에서는 이양되는 사무의 수행비용을 산출하는 것이므로 최종 이양이 결정되는 사무만 대상으로 비용을 추계하여 향후 활용가능성을 높이고자 한다. 또한 서울시 이양비용에 대한 추계이므로 시·도 교육청에 이양되는 사무는 제외하고자 한다.

셋째, 내용적 범위이다. 사무이양에 따른 비용은 크게 사업비, 인건비, 경상비 등으로 구분할 수 있다. 사업비는 해당 사업에 소요되는 현재 예산서상의 비용을 기준으로 하되, 사업추진을 위한 회의비 등을 포함하여 산출하고자 한다. 인건비는 서울시가 실제 지급하는 인건비와 인건비 외의 인력운영에 따른 보험·연금 등의 비용을 포함하여 추계하고자 한다. 경상비의 경우 이양사무 수행부서의 그간 경상비를 인력으로 나눈 값을 기준으로 추가되는 인력에 따른 비용으로 산출한다.

## II. 이론적 논의 및 분석방법

### 1. 사무유형과 재정부담

#### 1) 국가-자치사무의 구분과 재정부담 원리<sup>2)</sup>

통상적으로 사무의 개념은 지방자치단체 사무를 중심으로 논의된다. 왜냐하면 중앙부처 사무는 당연히 국가사무라고 인식되기 때문이다. 그러나 지방자치단체는 우리나라와 같은 대륙계 법 체계를 따르는 경우 이중적 지위를 가진다. 하나는 자치단체로서의 기능이며 다른 하나는 국가 지방행정청으로서의 기능이다. 통상 특별지방행정기관은 세무, 국토 등 특정한 국가사무만을 수행하는데 이에 대비되는 개념으로서 보통 지방행정기관이 존재한다. 바로 보통지방행정기관이 수행하는 사무는 국가사무이며, 지방자치단체의 사무는 자치사무이다.

따라서 지방자치단체의 사무는 통상적으로 자치사무<sup>3)</sup>, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분한다(성낙인, 2014: 644). 자치사무는 지방자치단체가 자기의 의사와 책임과 부담 하에서 주민의 복리증진을 위하여 수행하는 지방자치단체 본래의 사무이며, 단체위임사무와 기관위임사무는 국가가 지방자치단체에게 위임했는지 혹은 단체장에게 위임(통상적으로 지방의회에 위임한 것으로 논의)했는지에 따라 전자의 경우 단체위임사무 후자의 경우 기관위임사무라고 한다. 이하에서 보다 구체적으로 살펴본다.

#### (1) 자치사무

지방자치란 해당 지역의 사무를 주민의사에 따라 처리하기 위한 국가운영체계이며, 여기에서 해당 지역의 사무란 국가 또는 다른 자치단체의 권한에 속하는 사무를 제외하고 전권한성 및 보충성 원칙에 의해 공공서비스를 생산·전달하는 전 과정을 의미한다고 보는 것이 타당하다.

다만, 이러한 자치사무에 대해 한국지방자치학회는 두 가지 유형으로 제시하고 있다. 하나는 헌법 제117조에 명시된 바와 같이 주민의 복리증진을 위하여 지방자치단체가 적극적으로 사업을 실시하고 시설을 설치·관리하는 등 주민에게 서비스를 제공하는 사무라는 것이며, 다른 하나는 지방자치단체의 조례·규칙을 제정하여 회계·경리를 행하는 등 지방자치단체의 존립 자체를 위한 관리·지원적 사무가 그것이다. 따라서 고유(자치)사무는 독자적인 법인격을 지닌 지방자치단체가 자기의 책임 하에 처리하는

2) 김홍환(2018a) “국가-자치사무의 구분한계와 개선방안에 관한 연구 : 대법원 판례를 중심으로”에서 요약 발췌하였다.

3) 고유사무라고도 한다.

것을 원칙으로 하며, 국가의 사무가 아닌 것은 필요에 따라 임의로 선택하여 처리할 수 있는 것으로 보고 있다. 그런데 이와 함께, 자치사무 중에는 공익상 이유로 그 실시가 지방자치단체의 의무로 되어 있는 사무도 상당한 비중을 차지하고 있다(한국지방자치학회, 2017년 5월, 웹검색)4).

여기에서 ‘지방자치단체의 의무로 되어 있는 사무’란 자치사무는 독일에서의 논의5)로서 재량이 인정되는 것이 원칙이나, 법률상 당해 사무의 수행의무가 부과되어 있는 경우를 ‘필요사무’라 하고, 이에 의무적 자치사무(pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten)와 임의적 자치사무(freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten)로 구분한다(한귀현 외 2004: 19).

비용부담 측면을 살펴보면, 지방자치법 제141조에서는 “지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다.”고 규정하고 있으며, 지방재정법 제20조에서는 “지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.”고 규정함에 따라 지방자치단체가 부담해야 한다.

## (2) 국가사무

국가사무는 크게 단체위임사무와 기관위임사무로 구분된다. 단체위임사무란 국가 또는 다른 지방자치단체 등으로 부터 당해 지방자치단체에 위임된 사무를 말하며, 기관위임사무란 국가 또는 다른 지방자치단체가 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하게 하는 사무를 말한다. 그러나 이러한 사무구분은 강학상의 논의일 뿐 실질적으로는 단체위임사무가 거의 존재하지 않는다.

<그림 1> 사무구분 현황

原처리권자기준	사무 건수 : 45,794건	現처리권자기준
국가사무 31,198건(68.1%)	• 직접처리사무 : 30,130건(65.8%)	국가처리사무 30,130건(65.8%)
	• 기관위임사무 : 1,068건(2.3%)	지방자치단체 처리사무 15,664건(34.2%)
	• 단체위임사무	
지방자치단체사무 14,596건(31.9%)	• 자치사무 : 14,596건(31.9%) - 시·도사무 : 7,699건(16.8%) - 시·군·구사무 : 6,897건(15.1%)	

자료 : 자치발전위원회 내부자료(2013)

4) <http://www.krpia.co.kr.openlib.uos.ac.kr/viewer/open?plctId>

5) 이와 관련하여 사무일원론과 사무이원론이 대립하고 있으며, 독일 사례에서 따로 논의한다.

위의 <그림 1>은 지방자치발전위원회에서 제시한 우리나라 사무구분 현황이다. 단체위임사무는 전무한 것으로 조사되어 있다. 따라서 사무구분 논의에서 단체위임사무와 기관위임사무의 차이를 논하는 것은 실익이 크지 않으며, 본 연구에서는 기관위임사무 중심으로 논의한다.

기관위임사무란 국가 또는 다른 지방자치단체가 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하게 하는 사무를 말한다. 이 경우 수임기관은 그가 소속하는 지방자치단체와는 관련 없이, 국가행정조직 또는 위임지방자치단체의 조직의 한 부분으로 간주되며, 따라서 국가관청 또는 위임지방자치단체의 감독 하에 놓일 뿐이다. 요컨대, 기관위임사무는 수임기관이 속한 지방자치단체의 사무가 아니라 위임자의 사무이며, 기관위임에 있어서 수임기관은 확장된 국가의 팔(als verlängerter Arm des Staats)로서 이해되고 있다. 한편, <그림 1>을 살펴보면 기관위임사무가 2.3%로 조사되어 있다. 기관위임사무는 법령에 의해 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 지방자치단체의 집행관에게 그 처리가 위임된 사무로서, 지방자치단체를 중앙정부의 하급기관화하는 등 여러 측면에서 지방자치의 본질을 저해하는 제도(최창호, 2007: 244)라는 것이 일반적 시각이다. 그런데 전체사무 중 2.3%이며, 지방자치단체가 처리하는 사무 중 6.7%에 불과하다면 기관위임사무로 인한 지방자치의 형해화는 우려할 수준이 아니라 할 것이다. 그런데 실재는 이와 다른데 위의 조사는 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”를 모두 자치사무로 처리했기 때문에 조사과정의 오류가 있다. 즉, 법령상 지방자치단체장이 처리하는 사무는 반드시 자치사무가 아니라 기관위임사무일 수도 있다.

국가사무의 경비부담은 사무처리에 소요되는 경비 전액을 위임기관인 국가 또는 광역지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 이와 관련하여 지방자치법 제141조 단서의 규정은 「국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다」고 규정하고 있으며, 또한 지방재정법 제21조 제2항은 「국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다」고 규정하고 있다.

한편, 기관위임사무의 수행과 관련하여 직무상 불법행위가 발생한 경우, 당해 사무의 귀속주체는 위임기관이므로 위임한 국가 또는 광역지방자치단체가 국가배상책임을 져야 하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 다만, 수임자가 속한 지방자치단체는 비용부담자로서 배상책임자가 될 수 있다<sup>6)</sup>.

6) 대판 1994.12.9. 94다38137 (구 지방자치법(1988.4.6. 법률 제4004호로 전문개정되기 전의 것) 제131조(현행 제132조), 구 지방재정법(1988.4.6. 법률 제4006호로 전문 개정되기 전의 것) 제16조 제2항(현행 제18조 제2항)의 규정상, 지방자치단체의 장이 기관위임된 국가행정사무를 처리하는 경우 그에 소요되는 경비의 실질적·궁극적 부담자는 국가라고 하더라도 당해 지방자치단체는 국가로부터 내부

이와 같은 사무구분이 필요한 것은 재정부담, 배상책임, 지방의회의 관여, 국가의 관여 등과 관련되어 있기 때문이다. 주요 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 1> 사무유형에 따른 법적 관계

구분	자치사무	기관위임사무	단체위임사무
비용부담	지방자치단체	국가(위임한 자)	국가(위임한 자)
지방의회	관여 필요	불가	관여 필요
국가관여	합법성 통제	광범위한 감독권	합법·합목적
배상책임	지방자치단체	국가(위임한 자)	지방·국가

자료 : 한귀현 외(2004:17-39) 내용을 표로 정리

## 2) 지방자치법상의 사무유형과 비용부담<sup>7)</sup>

### (1) 지방재정법 제2장

지방재정법 제2장은 “경비의 부담”으로서 제20조부터 제32조까지로 구성되어 있다. 이중 본 연구의 관심과 관련된 조문은 제20조, 제21조, 제23조 등이다. 구체적인 법령 본문은 다음 표와 같다.

<표 2> 사무유형과 경비부담과 관련된 지방재정법 본문

**제20조 (자치사무에 관한 경비)** 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

**제21조 (부담금과 교부금)** ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.

② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

**제23조 (보조금의 교부)** ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.

② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령이나 조례에서 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 자원 부담 지시를 할 수 없다.

적으로 교부된 금원으로 그 사무에 필요한 경비를 대외적으로 지출하는 자이므로, 이러한 경우 지방자치단체는 국가배상법 제6조 제1항 소정의 비용부담자로서 공무원의 불법행위로 인한 같은 법에 의한 손해를 배상할 책임이 있다.

7) 김홍환(2017a) “지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 : 적용의 한계와 요인분석을 중심으로”의 일부를 발췌하였다.

제20조는 자치사무와 재정책임에 관해 규정하고 있고, 제21조는 부담금과 교부금에 대해 규정하고 있는데 제2항은 위임사무에 대한 경비에 대해 규정하고 있음이 명백하나, 제1항 규정의 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무”가 국가사무인지 자치사무인지 명확하지 않다. 이와 관련하여 제22조 제1항은 제21조 제1항에 대한 보충적 성격을 갖는데 “국가와 지방자치단체가 부담할 경비”라는 규정에서 제21조 제1항에 따른 사무는 국가-자치단체 간 공동 재정부담 사무라는 것을 명확히 하고 있다. 제23조는 보조금에 대해 규정하고 있는데, 보조금은 “국가 정책상 필요할 때”와 “지방자치단체 재정 사정상 특히 필요할 때” 등 두 가지 경우에 지급하도록 되어 있는데 명확하지는 않으나 전자는 국가사무, 후자는 자치사무로 이해될 수 있다.

이처럼 지방재정법 상의 사무유형과 경비부담 규정이 사무구분과 재정부담 원칙인 국가사무-자치사무로 구분하고 있지 않으며, 재정사업에서 통상적으로 사용되는 보조금에 있어서도 지방재정법 상의 규정이 유기적으로 연계되어 있지 않은 것으로 보인다. 이에 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

## (2) 선행연구에서의 접근

지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담과 관련한 논의는 소수만 찾을 수 있다. 즉, 연구자들의 관심이 크게 닿지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 일반적으로 제시되는 사무구분과 재정부담에 관한 논의를 먼저 살펴보고자 한다.

이러한 논의는 국고보조율체계 개편 연구, 소방재정부담 체계개편 연구 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 국고보조율체계 개편 관련 연구(권오성 외, 2005; 구인회 외, 2009; 배인명, 2014; 김정훈, 2010; 이창균, 2001)는 국고보조사업 기준보조율 결정 또는 조정함에 있어 하나의 기준<sup>8)</sup>으로 해당 국고보조사업의 사무성격을 국가사무(기관위임, 단체위임), 자치사무 등으로 구분하여 보조율을 결정하는 대안을 제시한다.

둘째, 소방분야 사무구분에 및 재정지원방안 연구(하혜수, 2008; 송상훈, 2008; 김재훈·김우철, 2013; 최영출, 2008; 송상훈 외, 2012)에서는 소방사무가 국가사무임에도 불구하고 지방재정부담을 요구하는 문제점을 제시하고 있다. 최영출(2008, p.7)은 “소방사무의 내용이 재난예방, 구조 및 구급 등의 비중이 커지고 있어 국가사무적 성격이 강하다.”라고 하고 있으며, 하혜수(2008, p.13)는 “소방활동이 대형화재 진압, 재난 대응 등의 국가사무를 수행하고 있으므로 소방분야 국비부담비율이 확대되어야 한다.”고 주장한다.

관련 연구에 대한 검토는 사무구분과 재정책임에 관한 일반론을 확인하는 것일 뿐 본 연구의 관점인 지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담과는 다소 차이가 있다.

8) 대체로 두 가지 기준을 제시하는데 다른 기준은 국고보조사업의 유출효과를 근거로 한다.

이와 관련된 논의는 명확히 드러나기보다는 부수적으로 다루고 있다. 이와 관련된 연구를 살펴보면 첫째, 김영수(1998, p.102)는 지방자치단체 사무구분 재조정방안을 제시하면서 단체위임사무를 설명함에 있어 “법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”라는 표현을 하고 있다. 이는 지방재정법 제21조 제1항 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무”에서 연유한 것으로 보인다. 즉, 지방재정법 제21조 제1항에서 수임자를 “지방자치단체”로 보았기 때문에 지방자치단체장에게 위임되는 기관위임사무가 아니라 단체위임의 근거로 본 것이다.

둘째, 홍인기(2013, p.18)는 국고보조금 지방비 부담제도의 개선방안을 연구하면서 국고보조금의 분류를 시도하는데, 지출 및 경비의 성질에서 이를 다루고 있다. 국고보조금을 교부금, 부담금, 협의의 보조금으로 구분하고 있다. 다만, 부담금과 교부금은 보조금관리법 등에서는 확인하기 어려운 용어이며, 지방재정법에 제21조의 조명이라는 점에서 지방재정법에 그 근거를 두고 있음을 확인할 수 있다.

셋째, 이성근·박의식(2010, p.100)은 국고보조금의 종류를 명확히 보조금, 부담금, 교부금으로 구분하면서 이의 근거로 지방재정법을 들고 있다. 구체적으로 살펴보면 보조금은 지방재정법 제23조에 따라 자치단체 고유사무에 보조, 부담금은 단체위임사무에 대한 보조, 교부금은 기관위임사무에 대해 보조 등으로 다음 표에서 설명하고 있다. 김영수(1998, p.102)의 연구와 같이 제21조 제1항의 처리주체가 “자치단체”이므로 단체위임사무에 대한 비용부담 원칙으로 본 것임을 알 수 있다.

<표 3> 보조금·부담금·교부금의 비교

구분	보조금	부담금	교부금
법 규정	시책상 필요 및 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 예산의 범위 내에서 교부 (지방재정법 제23조 제1항)	자치단체가 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간 이해관계가 있는 경우에 국가가 그 경비의 전부 또는 일부부담 (지방재정법 제21조 제1항)	국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체에 위임하여 수행하는 경우에 국가가 그 경비의 전부 또는 일부부담 (지방재정법 제21조 제2항)
사무구분	자치단체 고유사무	단체위임사무	기관위임사무

자료 : 이성근·박의식(2010), 『최신지방재정론』, p.100

넷째, 박균성(2012, p.1021-1022)은 사무구분에 따른 비용부담을 설명하면서 지방재정법 제21조를 주목하고 있다. 위임사무는 위임주체가 비용을 부담하는 것이 원칙이나 단체위임사무의 비용부담에 대한 이견을 설명하면서 지방재정법 제21조에 근거하고 있다는 것이다. 이에 대하여 박균성(2012, p.1021)은 지방재정법 제21조는 단체위임·기관위임을 규정한 것이 아니라 제21조 제1항은 법정위임을, 제2항은 임의위임

으로 해석하며 국가부담원칙이 적합하다고 주장하고 있다. 이러한 “위임사무와 비용 부담에 관하여 불일치하는 문제가 있는데 관련법 개정을 통하여 모순을 해결해야 할 것”으로 제안하고 있다.

### (3) 지방재정법 규정의 재해석

지방재정법의 보조금, 부담금, 교부금 등에 관한 규정을 해석하기 위해서는 “보조금”이라는 용어로 인하여 보조금관리법에 대한 검토가 우선되어야 한다.

보조금관리법에서 보조금이란 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 급부금”으로 정의하고 있다(보조금관리법 제2조 제1호). 여기에서의 보조금은 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다고 규정하고 있다. 부담금은 별도로 개념정의하고 있지 않으며 급부금은 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도<sup>9)</sup> 시행규정」 제3조에 따른 소득보조금으로만 제한적으로 규정하고 있다.

이처럼 보조금이란 개념 안에 다시 보조금이란 용어가 등장하므로 개념상의 혼란이 발생하므로 이러한 혼란을 막기 위해 보조금의 개념을 광의의 보조금과 협의의 보조금으로 구분하고자 한다. 광의의 보조금은 보조금, 부담금, 급부금을 포괄하는 개념이며, 협의의 보조금은 부담금, 급부금과 대비되는 보조금으로 규정하고자 한다.

지방재정법 “제2장 경비의 부담” 제20조 내지 제23조의 법령의미에 대해 해석하고자 한다. 첫째, 지방재정법 제20조는 자치사무에 관한 규정임이 명확하며 선행연구에서도 이견이 없다.

둘째, 제21조에 관해서 살펴보면, 조문명의 “부담금과 교부금”이며, 제1항의 서술어가 “~부담한다.”라고 기술되어 있고, 제2항의 서술어는 “~교부하여야 한다.”로 기술되어 있어 조문명과 서술어를 연계하여 고려할 때 제1항은 부담금에 관한 규정으로, 제2항은 교부금에 관한 규정으로 이해된다. 제1항이 규정하고 있는 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무”의 성격은 불명확하나 이러한 사무에 대해서는 국가와 지방자치단체가 공동으로 재정을 부담해야 하며, 이러한 유형을 부담금이라고 규정한 것으로 이해할 수 있다. 제2항은 위임사무에 대한 규정이며 이견은 없다.

셋째, 제22조 조문명이 “경비부담의 비율”이며, 제21조 제1항을 보충하여 설명하면서 “지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.”라고 규정되어 있다. 대통령령을 살펴보면, 시행령 제31조 제1항에 의해 다시 시행규칙으로 정하고 있다. 시행규칙을 살펴보면, [별표]로 “국고보조사업의 지방비 부

9) 직접지불제도는 경영이양직접지불제도, 친환경농업직접지불제도, 친환경안전축산물직접지불제도, 조건 불리지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도 및 발농업직접지불제도로 구분한다.

담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율”을 규정하고 있다. 결국 국고보조금을 지칭하고 있어 광의의 보조금 중 부담금에 대한 규정으로 이해하는 것이 타당하다. 제2항은 보조금의 예산 우선계상 원칙을 확인하고 있다.

넷째, 제23조 제1항은 국고보조금 교부조건을 규정하고 있는데 “① 국가의 정책상 필요하다고 인정할 때”와 “② 국가가 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때”로 규정하고 있다. 즉, 제23조 제1항은 단순히 보조금에 대해 규정한 것이 아니라 지방자치단체가 신청하지 않아도 국가의 판단에 의해 보조금을 교부할 수 있는 조건을 규정하고 있는 것으로 봐야 한다. 한편, 국고보조금은 신청주의가 원칙이라는 점에서 보조금 신청주의의 예외에 대한 규정을 확인할 필요가 있다. 바로 보조금관리법 제5조 조문명이 “예산계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치”로서, 지방재정법 제21조 제1항은 보조금관리법 제5조와 연계되어 있음을 알 수 있다. 보조금관리법 제5조에서는 “국가는 보조금의 예산계상 신청 없이는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득한 경우 보조금을 예산에 계상할 수 있다.”고 규정하고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, ‘국가시책 수행상 부득이한 경우’에 관해서는 시행령 제3조 각호를 통해 명확히 규정하고 있는데, 1. 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우, 2. 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우, 3. 그 밖에 기획재정부장관이 국가의 주요시책 수행 상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업인 경우 등으로 규정하고 있다. 이러한 법령을 연관하여 고려할 때 지방재정법 제23조 제1항 전단의 ‘국가정책상 필요하다고 인정할 때’는 1. 국가가 전액 부담하는 사업, 3. 국가의 주요시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업 등으로 볼 수 있다. 그리고 제23조 제1항 후단의 “지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때”는 ‘② 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우’로 이해할 수 있다. 보다 구체적으로 표현하면 다음 표와 같다.

<표 4> 지방재정법과 보조금관리법 규정의 대응구조

구분	지방재정법 제21조 제1항	보조금관리법 제5조에 따른 시행령 제3조
내용	국가정책상 필요할 때	제1호 : 소요경비 전액 국가부담 제3호 : 국가시책상 필요할 때
	지자체 재정사정상 필요할 때	제2호 : 재해 등 비예측 수요발생

이상의 논의를 사무관점에서 정리하면, “① 국가의 정책상 필요하다고 인정할 때” 중 “1. 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우”라고 한다면, 이는 국가사무로 보는 것이 타당하다<sup>10)</sup>. 다만, 제3호는 지방자치단체 자치사무 중 국가 주요시책

과 관련이 있는 사무인지<sup>11)</sup>, 또는 지방자치단체 자치사무가 아니더라도 국가가 지방자치단체로 하여금 예산을 편성하도록 하고 일부 재원을 부담한다는 것인지 불분명하다. 그러므로 사무를 구분한다는 것은 어려우며, 다만 구분을 위해 “국가시책 일부부담 사무”로 명명하고자 한다.

제2호 “재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우”에 관해서 살펴보면, 본래 지방자치단체 사무이나 재해의 규모가 심각하여 지방자치단체가 처리하기 어려운 경우로 이해되며, 따라서 자치사무로 보는 것이 적절하다는 판단이다. 정리하면, 지방재정법 제23조 제1항에 따른 보조금은 국가사무 수행에 따른 보조금, “국가시책 일부부담 사무에 따른 보조금”, 국가의 자치사무 보조에 따른 보조금 등을 규정하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 지금까지의 논의를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 5> 지방재정법 상의 경비유형에 따른 사무구분 해석

조문		선행연구	재해석
제20조		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체 예산</li> <li>-자치사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체 예산</li> <li>-자치사무</li> </ul>
제21조	제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부담금</li> <li>-단체위임사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부담금</li> <li>-지방자치단체가 법령에 따라 처리해야 할 사무</li> </ul>
	제2항	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교부금</li> <li>-기관위임사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교부금</li> <li>-위임사무</li> </ul>
제23조 제1항		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 협의의 보조금</li> <li>-자치사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가사무</li> <li>-소요경비 전액 교부 사무</li> <li>■ 국가시책 일부부담 사무<sup>12)</sup></li> <li>-국가시책상 보조금 교부 필요사무</li> <li>■ 자치사무</li> <li>-예측치 못한 사유에 대한 보조금</li> </ul>

표를 바탕으로 종합적으로 정리하면, 제21조 제1항의 규정에 대해 기존 논의의 통설 입장은 단체위임사무에 관한 규정으로 보았으나, 본 연구에서는 “지방자치단체가 법령에 따라 처리해야 할 사무”로 따로 사무구분을 할 수 없다고 판단하였다. 또한, 제23조 제1항 및 제2항에 대해 기존 논의에서는 자치사무에 대한 협의의 보조금으로 보았으나, 제23조 제1항은 협의의 보조금에 관한 규정이 아니라 광의의 보조금(교부

10) 현행 보조금관리법 시행령 [별표 1]에서 보조율 100%인 국고보조사업은 일반여권발급, 국가방조재 개·보수, 농업소득보전 고정직불지급, 국가관리 농가재해대책비, 원원종 및 원종생산, 지역전략작목 산학연 협력사업, 가족관계등록사무 등 국가사무적 특성이 매우 강한 사업이다.

11) 그렇다면 자치사무에 대한 보조금의 교부로 보는 것이 타당하다.

12) 선행연구에서는 명확히 규정하지는 않았으나 공동사무라는 시각도 있었으며, 현행 우리나라 법령상 사무구분은 공동사무를 인정하지 않고 있다.

금, 부담금 등을 포함한 보조금)에 관해 단지, 보조금 교부절차를 제시한 것으로 판단된다.

### 3) 사무구분과 재정부담 현황<sup>13)</sup>

#### (1) 사무구분 원리

사무배분에 관한 연구(조성호 외, 2009; 이기우, 1996; 안영훈, 2009; 임승빈·이기우, 2008; 김영수, 1998; 박기연, 2001)는 다수 확인할 수 있으나 사무구분<sup>14)</sup>을 실제 수행하는 연구는 학술연구<sup>15)</sup>에서는 찾아보기 어렵고 주로 연구용역(이기우 외, 2004. 한국지방행정연구원, 2009; 2010a; 2011a; 2014a)을 통해 확인할 수 있다. 이러한 경향은 사무구분은 법령의 해석이며 주로 권리관계 다툼과 관련되어 있어 정책적 대상으로서 논의되기 어려우나, 이에 반해 사무배분은 정책적 대상으로서 연구자의 의견을 제시할 수 있기 때문인 것으로 판단된다.

사무구분 연구에 대해 살펴보면, 이기우 외(2004)<sup>16)</sup>는 법령상의 사무를 국가-자치사무로 구분하는 기준은 법령의 표현에 따를 수밖에 없다는 점에서 법령의 표현을 바탕으로 국가사무, 자치사무, 공동사무로 구분한다. 이기우 외(2004)와 크게 차이가 없으며, 구체적 구분기준은 아래 표와 같다<sup>17)</sup>.

<표 6> 이기우 외(2004) 연구의 사무구분 기준

구분	내용
국가사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법령의 표현이 국가는, 대통령은, oo장관은 등인 경우</li> <li>■ 법령상 시도지사 또는 시장군수구청장에 위임규정 있는 사무(기관위임)</li> <li>■ 법령상 지방의회의 관여를 규정하고 있는 사무(단체위임)</li> </ul>
자치사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법령상 사무처리 주체가 표현되지 않고 전국적·통일적 사무가 아닌 경우</li> <li>■ 법령상 지방자치단체장이 처리하도록 규정한 사무                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도지사는, 시장군수구청장은, 지방자치단체는 등</li> </ul> </li> <li>■ 법령상 처리권자가 자치단체장이나, 사무처리 시 국가의 승인·신고 사무</li> <li>■ 법령상 처리권자가 자치단체장이나, 기준을 국가가 정하는 경우</li> </ul>
공동사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법령상 처리권자를 둘 이상 규정한 사무                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가(장관) 또는 시도지사(시장군수구청장)는</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 이기우 외(2004: 29-64)의 내용을 표로 정리

13) 김홍환(2018a)에서 발췌하였다.

14) 사무구분은 법령상 사무의 귀속주체가 누구인가에 대한 논의이고, 사무배분에 관한 논의는 공공사무를 성격에 기초하여 국가와 지방자치단체(광역-기초) 중 누가 수행하는 것이 적절한가에 관한 것으로 개념을 구분할 수 있다.

15) 하혜수(2008)는 소방사무의 구분을 실시하였으나 구체적 내용을 제시되지 않는다.

16) 서울시 수행사무를 기준에 따라 국가사무-자치사무로 구분을 시도한 연구이다.

17) 한국지방행정연구원이 수행하였던 국가-지방사무 관련 통계보고서도 기본적으로 법령상 사무를 구분한다는 점에서 이기우 외(2004)와 유사하게 법령상 처리권자를 중심으로 조사·정리되고 있다.

이러한 사무구분에 대해 최봉석 외(2015:21-22)는 “개별법에서 대통령, 각부 장관 등의 권한으로 규정하고 있는 사무는 국가사무로, 지방자치단체장의 권한으로 정한 경우에는 사무의 본질에 따라 자치사무와 기관위임사무로 구분해야 한다는 학설에 대한 소개와 지방자치단체의 장의 사무는 자치사무로 봐야 한다”는 평가를 제시한다. 김홍환(2017b)은 소방사무의 사무구분기준으로서 아래 표와 같이 제시한다.

<표 7> 소방사무 구분 기준

법령방식	사무구분
법률의 목적, 이념, 정의, 책무 등	사무구분 미실시
“국가” or “국민” 등 일반주어(원칙 조항)	사무구분 미실시
“주무부장은 ~ 한다.”	국가사무
“지자체소속기관장은 ~한다.”	국가사무
“주무부장관 또는 지방자치단체장은 ~한다.”	국가자치사무
“지방자치단체장은 ~ 한다.”	자치사무

자료 : 김홍환(2017b)

다만, 김홍환(2017b)은 이러한 사무구분에 있어 최봉석 외(2015:22)가 소개하는 학설의 입장과 유사하게 판례의 입장으로서 자치사무의 구분에 한계를 지적한다. 즉, “지방자치단체장이~한다.”라고 해서 반드시 자치사무가 아니라는 것이다(김홍환, 2017b:70).<sup>18)</sup> 권영주(2017:11)도 이와 동일하게 자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무의 구분에 있어 판례의 한계를 지적한다.

이와 관련한 판례의 입장을 살펴보면, 대법원은 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.”<sup>19)</sup>라고 사무구분의 기준을 제시하고 있다. 이러한 법원의 입장은 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정”하고 있더라도 사무의 성격을 고려하여 위임사무가 될 수도 있다는 것이며, 이러한 사무의 성격은 경비부담, 책임귀속 주체 등을 기준으로 판단한다는 것으로 이해된다.<sup>20)</sup>

18) 다만, 김홍환(2017b)에서는 재정부담을 전제로 사무를 구분하기 때문에 보수적 입장(지방자치단체의 재정부담 확대)에서 “지방자치단체장 ~ 한다.”를 자치사무로 구분하고 있어 실질적 사무구분과는 다소 차이가 있다.

19) 2002두10483

20) 사건을 제시하면 이론적으로 사무구분에 따라 경비부담, 책임귀속 주체가 설정되는데, 이를 기준으로 사무를 구분하겠다는 것은 부적절한 것으로 보인다.

이상의 논의를 정리하면, 공통된 것은 ①법령상 대통령, 각부 장관 등 중앙행정기관의 장이 처리하도록 표현되어 있는 사무는 국가사무로 분류하며, ②지방자치단체장이 처리하도록 표현되어 있는 사무가 반드시 자치사무라 할 수 없다는 것이다.

## (2) 사무구분 사례 : 판례조사

사무구분에 있어 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 되어 있는 사무”에 대해 법원에서 어떠한 판결을 내리고 있는지 전반적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 이 항에서는 “지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”에 대한 법원의 입장을 명확히 확인하기 위해 관련 대법원 판례<sup>21)</sup>를 전수조사<sup>22)</sup>하고자 한다. 조사방법 및 자료정리는 ①대법원 홈페이지 판례검색 시스템(대한민국 종합법률정보)을 통해 “지방자치단체의 장이 처리하도록”을 검색어로 입력하여 판례를 검색하고, ②해당 판례 중 본안에 대한 사항이 지방자치단체의 장이 처리하도록 되어 있는 사무에 관한 것을 별도로 분류하며, ③분류된 판례에 대해 사건번호, 검토대상, 주요내용, 판결결과 등을 정리하는 순으로 진행하였다.

먼저 대법원 홈페이지를 통해 “지방자치단체의 장이 처리하도록”으로 검색한 결과 24건의 판례가 검색되었다. 그리고 24건의 판례를 검토한 결과 9건의 판례가 국가-자치사무 구분과 관련이 없어 총 15건 조사대상 판례로 분류하였다. 조사대상 판례가 크게 지방자치와 교육자치로 구분되므로 이를 기준으로 나누어 살펴보하고자 한다.

첫째, 일반 지방자치와 관련된 판례는 9건으로 조사되었다. 판례는 총9건이며, 이전 판례가 이후 판례에 영향을 미친다는 점에서 사건번호를 기준으로 시간순서로 나열하면 다음 표와 같다.

<표 8> 일반 지방자치 분야 대법원 판례

사건번호	검토대상	주요내용	판결
99추30	울진군발전소주변지역지원사업시행에관한조례안	기관위임사무에 대한 조례이므로 무효	조례무효 (기관위임)
2001추57	인천광역시 도시가스공급안정에관한조례안	조례가 집행기관 권한을 본질적으로 침해	조례무효 (자치)
2002두10483	서울특별시, 서울신용보증재단 이사장 해임	지역신용보증재단 감독업무는 기관위임사무로 해임처분은 위법	해임취소 (기관위임)
2004추34	창녕군하천골재채취군직영사업운영관리특별회계설치조례	골재채취에 관한 사무는 기관위임사무로 위법	조례무효 (기관위임)
2007다59295	학교용지부담금 부과징수권	학교용지 부담금 부과징수가 자치사무이므로 환급주체는 시도	기각 (자치사무)

21) 헌법재판소 권한쟁의 심판이 국가와 지방자치단체간 권한을 다룬다는 점에서 심사대상이 될 수도 있으나, 헌법재판소는 지방자치권의 침해 여부를 다루므로 개별 법령의 처리권자가 누구인지를 다루지 않아, 이 연구의 관심과는 거리가 있다.

22) 필자는 행정학을 기반으로 하므로 법학적 영역인 판례분석은 시도하지 않는다는 의미에서 ‘조사’라는 용어를 사용하였으며, 판례의 경향에 대한 행정학적 접근만 시도하고자 한다.

사건번호	검토대상	주요내용	판결
2008다92268	경기, 지방자치 실시 이전 경기지사의 토지 점유	지방자치 실시 이전이므로 기관위임사무 이므로 기각	기각 (기관위임)
2010다69704	부산광역시 학교부지 중 국유지 점유의 성격	학교용지 중 국유지를 무단점거한 것은 부당이익	기각 (자치사무)
2013추36	서초구 장학재단 설립 및 운영에 관한 조례	장학금 지급사무는 고유사무이며 이에 대한 조례는 적법	조례유효 (자치사무)
2016추5162	경기도 경기도교육청 전자파 취약계층보호 조례안	주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례로 무효	조례무효 (범위초과)

일반 지방자치 분야 판례를 간략히 정리하면, 첫째, 조례와 관련되어 있는 판결이 9건 중 5건으로 가장 많았으며 4건의 조례가 무효였고, 1건의 조례만이 적법하다는 판결을 받았다. 3개 조례는 중앙행정기관과 지방자치단체 간 관계인데 모두 무효였으며, 2개는 지방자치단체장과 의회 간의 관계였다. 둘째, 법률의 집행과 관련된 4건의 사례 중 경기지사의 토지점유를 다룬 사례는 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정되어 있는 사무”이기는 하나 중앙과 지방자치단체와의 다툼이 아니라 민간과 국가 간의 다툼이므로 이 연구의 대상과는 거리가 있다. 따라서 나머지 3건에 대해 정리하면, 법률집행에 관한 것으로서 국가사무로 판시한 경우가 1건이었으며 자치사무로 판시한 경우가 2건이었다. 그런데 자치사무로 결정된 내용을 살펴보면 지방자치단체 입장에서는 비용부담을 피하기 위해 국가사무로 주장한 경우이다. 즉, 3건 모두 지방자치단체가 모두 패소하였다. 정리하면 일반 지방자치 분야에서 중앙과 지방간의 관계를 다룬 6건은 모두 지방자치단체가 패소하였다.

둘째, 교육자치와 관련된 판례는 6건이었다. 6건의 판례는 모두 2010년대에 집중되어 있으며, 서울시 1건을 제외하면 모두 전라북도와 관련되어 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 9> 교육자치 분야 대법원 판례

사건번호	검토대상	주요내용	판결
2011추56	전북, 교원능력개발평가제 추진계획	교원능력개발평가는 시도에 위임된 기관위임사무	기각 (기관위임)
2012추145	서울, 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례안	교원의 지위에 관한 사항은 국가사무	조례무효 (국가)
2012추190	전북, 학교폭력 피해학생에 대한 학교생활기록부 기재	학생생활기록부는 국가사무이므로 명령이나 처분의 취소에 미해당	각하 (기관위임)
2013추142	전북, 교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례안	교원의 지위에 관한 사항은 국가사무	조례무효 (국가)
2013추517	교육부장관이 전북교육감에게 한 직무이행명령	교육청소속 공무원 징계, 학생생활기록부 등 국가사무	일부인용 (기관위임)
2016추5018	전북, 학교자치조례안	교원의 지위에 관한 사항은 기관위임사무로 조례안 무효	조례무효 (기관위임)

교육자치분야 판례조사 결과를 정리하면, 조례안에 관한 것이 3건이었으며, 법 집행

과 관련된 사항이 3건이었다. 첫째, 조례안과 관련된 판례를 살펴보면, 3건 모두 국가 사무인 기관위임사무에 대해 규정한 것이므로 무효라고 판단하였다. 법 집행과 관련된 2건에 있어서도 기관위임사무이므로 교육감의 재량성이 인정되지 않았다.

지금까지의 판례조사 결과를 정리하고자 한다. 주된 판결대상이 되는 법률조문이 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록” 되어 있는 경우만을 별도로 구분하여 이를 통해 법률의 규정형식에서 사무구분의 가능성을 검토하고자 한다.

대상판례 중 쟁점이 명확히 조문으로 드러나는 경우는 많지 않았다. 특정 조문을 통해 쟁점이 나타나는 판례는 총 6건으로 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

<표 10> 대상 판례 중 판결대상 쟁점(조문)

사건명	주된 판결대상 조문 <sup>23)</sup>
99추30 (발전소지역지원법)	제11조 지원사업의 시행자 지원사업은 대통령령이 정하는 바에 따라 공사, 당해 지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 원자력에 관한 홍보를 목적으로 민법 제32조의 규정에 의하여 통상산업부장관의 허가를 받아 설립된 법인(이하 "법인"이라 한다)이 시행한다. 시행령 제30조 ①제19조 및 제22조의 규정에 의한 기본지원사업 및 특별지원사업으로 시행한 시설물의 취득 및 관리는 당해 지역을 관할하는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따른다.
2002두 10483 (지역신보법)	제9조(설립) ① 재단을 설립하고자 할 때에는 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 위촉하는 15인 이내의 발기인이 정관을 작성하여 중소기업청장의 인가를 받아야 한다. 법제15조 (임원의 임명등) ① 이사장은 이사회의 추천을 받아 시·도지사가 임명한다. 다만, 재단을 최초로 설립할 때에는 발기인의 추천을 받아야 한다. ②감사는 중소기업청장의 추천을 받아 시·도지사가 임명한다.
2004추34 (골재채취법)	제14조(등록) ①골재채취업을 영위하고자 하는 자는 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장에 한한다. 이하 같다)에게 등록하여야 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 골재채취업을 영위하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
2007다 59295 (학교용지부담금법)	제5조(부담금의 부과·징수) ①시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택 건축을 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다.
2011추56 (교원연수규정)	제18조(교원능력개발평가) ① 교육과학기술부장관 및 교육감은 법 제37조부터 제42조까지 및 이 규정 제6조에 따른 직무연수의 대상자를 선정하기 위하여 필요하면 「초·중등교육법」에 따른 학교에 근무하는 교원을 대상으로 교원의 능력을 진단하기 위한 평가(이하 "교원능력개발평가"라 한다)를 매년 실시할 수 있다.
2012추190 (초중등교육법)	제25조(학교생활기록) ① 학교의 장은 학생의 학업성취도와 인성(人性) 등을 종합적으로 관찰·평가하여 학생지도 및 상급학교(「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교를 포함한다. 이하 같다)의 학생 선발에 활용할 수 있는 다음 각 호의 자료를 교육부령으로 정하는 기준에 따라 작성·관리하여야 한다.

대법원은 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정되어 있는 사무에 관한 사무구분에 있어 다양한 사항을 종합적으로 검토하여야 한다.”고 제시하고 있어 일반대중이나 연구자들은 법령을 통해 사무의 원 처리권자가 누구인지 알 수 없다. 위 표를 통해 이를 보다 구체적으로 확인할 수 있는데 「학교용지 부담금법」만 자치사무로 판단하였고, 여타의 주된 판결대상 조문은 모두 기관위임사무로 판단하였다.

23) 판결의 대상이 된 시점에서의 법령이므로 현행 법령과 다를 수 있다.

이러한 판결에 있어 어떠한 규칙성을 발견하기 어렵다는 점에서 법령의 해석을 통해 국가-자치사무 구분의 한계는 분명한 것으로 보인다. 그렇다면 사무의 지방이양, 사무구분에 따른 재원부담, 사무의 권한과 책임의 원칙 실현, 자치사무에 대한 관여 최소화 등 다양한 연구 분야에서 요구하는 국가-자치 사무의 구분이 매우 요원하다고 할 수 있다.

### (3) 재정부담과의 관계

앞서 살펴본 사무유형과 재정부담 원리에 따르면 지방자치단체가 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 되어 있는 사무”를 자치사무로 판단하여 업무를 수행하였는데, 이것이 법원에 의해 기관위임사무로 판단된 경우 지방재정법에 따르면 이에 해당하는 재정상의 조치, 즉 기관위임사무에 해당하는 교부금을 지급해야 된다. 따라서 본 연구에서는 대법원 판례에서 기관위임사무로 판시한 사무에 관해 정부의 재정부담 조치가 있었는지 살펴보려고 한다.

이와 관련하여 창녕군 하천골재채취 군 직역사업 운영관리 특별회계 설치조례에 대한 무효소송(2004추34), 지역신용보증재단법(법률 제6705, 2002.11.27. 시행)과 관련하여 서울시장에 대한 서울신용보증재단 해임취소 소송과 관련한 판례(2002두10483), 전라북도 교육감과 교육부장관이 ‘2011년 교원능력개발평가제 시행 기본계획’과 관련된 판례(2011추56) 등 에서 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어있는 사무”를 기관위임사무로 판단하고 있다. 그렇다면 지방재정법 제21조 제1항 및 제2항에 따라 기관위임사무로 판시한 사무에 대해서는 “교부금”이라는 재정적 조치가 이루어져야 한다. 이와 관련한 우리나라 중앙-지방 재정지원제도는 보조금이 형식이 유일한데, 보조금관리법이 광의의 보조금을 규정하고 있고, 사무수행에 따른 중앙-지방 재정지원이 보조금 관리법에 근거하여야 한다. 즉, 보조금관리법 시행령 [별표 1] “보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율”에 명시되어야 하거나 행정안전부가 수집하는 지방자치단체를 대상으로 하는 국고보조금 사업에 포함되어야 한다. 그러나 보조금관리법 시행령 [별표 1] 또는 행정안전부 보조금 자료<sup>24)</sup>를 기준으로 확인하였으나, 이와 관련된 보조금 지급사례를 찾아볼 수 없었다. 뿐만 아니라 대법원에서 기관위임사무로 판시한 사무 역시도 별도의 재정지원 사례를 찾아볼 수 없었다.

정리하면 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”가 기관위임사무인지 자치사무인지 명확히 알지 못한 상황에서 지방자치단체가 그 사무의 수행경비를 부담하고 있으며, 기관위임사무로 판시되더라도 지방재정법에서 규정하고 있는 “협의의 보조금으로서의 교부금” 지급 사례는 발견되지 않았다.

24) 매년 국고보조금 전수자료를 조사하는데 약 1,000개의 보조사업이 있으며, 연구자는 2013년 국고보조금 전수 자료를 활용하여 검토하였다.

(4) 지방자치단체 예산상의 적용여부<sup>25)</sup>

지방재정법 상의 부담금, 교부금, 보조금 등이 실제 재정제도 운영과정에서 적용되고 있는지 종합적으로 살펴보는 방법으로서 “지방자치단체 예산편성기준”을 검토대상으로 할 수 있다. 지방자치단체 예산편성기준은 지방자치단체 세입과 세출을 통일성 있게 관리하기 위한 기준으로써 지방재정법 제38조 제2항에 따른 시행규칙인 ‘지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙’에 근거한 행정안전부 훈령이다. 지방자치단체 예산편성 기준에서 국가사무의 수행에 따라 유입되는 국가 재원을 광역·기초자치단체 세입으로 처리 할 것이고 광역자치단체가 기초자치단체에 대해 사무유형에 따라 재정 지원을 할 경우에도 기초자치단체 세입으로 표기될 것이다. 즉, 세입에 관한 지방자치단체 예산편성 기준에서의 장관항목<sup>26)</sup> 등에서 부담금, 교부금, 보조금 등이 어떻게 표현되어 있는가를 통해 지방재정법 제21조 및 제23조 등이 실제 지방재정운영 과정에 반영되고 있는지 살펴볼 수 있다.

지방자치단체 예산편성 운영기준 중 세입부문에서 부담금, 교부금, 보조금 등을 각각 살펴보고자 한다. 첫째, 부담금은 세외수입(200), 임시적세외수입(220), 부담금(222)에서 찾을 수 있는데 자치단체간 부담금(222-01)과 일반부담금(222-02)로 구분되어 있다. 지방자치단체 예산편성 운영기준상에서의 부담금 중 지방자치단체간 부담금은 지방자치단체간 협력사업 수행에 따른 부담금(222-01)과 부담금관리기본법 제2조에서 정하고 있는 “부담금(222-02)”을 규정하고 있다.

<표 11> 지방세입에서 나타나는 부담금

과목구분				설 정
장	관	항	목	
200			세외수입	
	220		임시적세외수입	
		222	부담금	
			222-01 자치단체간 부담금 222-02 일반부담금	1. 자치단체간의 부담금 수입 1. 민간인·기타단체의 부담금 수입 2. 개발이익 환수금 3. 기타 특별회계의 · 주차장법제8조에 의한 주차장관리 수탁자 부담금 · 주차장법제19조에 의한 건축물 부설주차장 설치비용 납부금 <일부 생략> 4. 교육비특별회계의 학교용지 확보에 관한 특별법에 의한 부담금수입

자료 : 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 8] 일부 발췌

25) 김홍환 (2017a)에서 발췌하였다.

26) 지방자치단체 세입예산과목 구분 및 설정에 대해 살펴보면, 과목구분은 장(\*00), 관(\* \* 0), 항(\* \* \*), 목(\* \* \* -\*\*)으로 표기되고 설정은 해당 목에 대한 설명이다. 따라서 목을 기준(지방자치단체 예산편성 운영기준, 행정안전부훈령 제2호, 별표[8])으로 살펴볼 수 있다.

둘째, 교부금에 대해 살펴보면, 지방자치단체 예산편성기준에서 나타나는 교부금이 포함된 항목은 다음 표와 같다. 교부금은 조정교부금(400), 자치구조정교부금(410) 및 시·군 조정교부금(420)으로 구분되고 다시 조정교부금(4\*1-01) 및 기타 재정조정수입(4\*1-02)로 구분된다.

<표 12> 지방세입에서 나타나는 교부금

과목구분				설 정
장	관	항	목	
400 조정교부금				
	410 자치구조정교부금 등			
		222 자치구조정교부금 등		
		411-01 자치구 조정교부금		1. 지방재정법 제29조의2(구 지방자치법 제173조) 규정에 따라, 특별·광역시에서 자치구에 교부하는 조정교부금 수입
		411-02 자치구 기타 재원조정수입		1. 지방재정법 제29조의2(구 지방자치법 제173조) 규정에 의한 조정교부금 이외에 자치구에 교부되는 재원조정수입
	420 시·군조정교부금 등			
	421 시·군 조정교부금등			
		421-01 시·군 조정교부금		1. 지방재정법 제29조제1항 및 제2항 규정에 따라 광역시·도에서 시·군에 교부하는 조정교부금 수입
		421-02 시·군 기타 재원 조정수입		1. 지방재정법 제29조제1항 및 제2항 규정에 의한 조정교부금 이외에 시·군에 교부되는 재원 조정수입(지방재정법 제29조제3항 등)

자료 : 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 8] 일부 발췌

지방자치단체 예산편성 운영기준에서의 “교부금”은 지방재정법 “제29조(시·군 조정교부금)” 및 “제29조의2(자치구조정교부금)”으로 봐야 한다. 즉, 지방재정법 제21조에 따른 기관위임사무 수행경비로써의 교부금이라 하기 어렵다.

한편 지방재정법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금이 지방재정법 제21조에 따른 교부금의 하나로 볼 수 있다는 주장이 가능하다. 따라서 지방재정법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금의 성격에 대해 추가적인 검토가 필요하다. 지방재정법 제29조의3은 조정교부금의 종류와 용도에 대해 규정하고 있는데, “제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금은 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 구분하여 운영하되, 특별조정교부금은 민간에 지원하는 보조사업의 재원으로 사용할 수 없다”라고 되어 있다. 즉, 조정교부금이 일반재원으로서의 성격을 가지고 있다고 명시되어 있어 기관위임사무에 대한 수행경비라고 할 수 없다는 점에서 지방재정법 제21조에 따른 “교부금”과 성격을 달리 한다고 할 수 있다.

셋째 보조금에 대해 살펴보면, 보조금(500)에서 규정하고 있는데 국고보조금 등(510)과 시·도비보조금 등(520) 등이며 구체적으로는 다음 표와 같다.

<표 13> 지방세입에서 나타나는 보조금

과목구분				설 정
장	관	항	목	
500 보조금				
	510 국고보조금등			
		511 국고보조금등		
		511-01 국고보조금	511-02 지역발전 특별회계 보조금	1. 중앙정부에서 통보한 국고보조금 1. 중앙정부에서 관리하고 있는 지역발전특별회계에서 지원되는 수입
		511-03 기금		1. 중앙정부에서 관리하고 있는 각종 기금에서 지원되는 수입
	520 시·도비 보조금 등			
	521 시·도비 보조금 등			
		521-01 시·도비 보조금 등		1. 각 시·도에서 시·군·자치구에 내시하는 시·도비 보조금 2. 시·도에서 관리하고 있는 각종기금에서 지원되는 수입

자료 : 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 8] 일부 발췌

표를 기준으로 설명하면, 국고보조금 등(510)은 국고보조금((511-01), 지역발전특별회계보조금(511-02), 기금(511-03)등으로 구분하고, 시·도비보조금 등(520)은 시도비보조금 등(521-01) 단일목으로 구성되어 있다.

국고보조금 장(500)에서의 보조금은 앞서 논의한 바와 같이 사업의 성격별로 세분화 되어 있지 않고, 모든 중앙정부 혹은 상급자치단체의 이전재원을 “보조금”으로 묶어 표현하고 있으므로 보조금관리법 상의 광의의 보조금으로 판단된다. 즉, 지방재정법 제23조에서 규정을 “자치사무에 대한 국고보조금”이라하고 할 수 없다. 또한, 제23조 제1항의 재해석으로 제시한 국가사무, 국가시책일부부담, 자치사무 등에 대한 재정지원으로 세분화되어 있지도 있다. 따라서 지방세입에서의 보조금은 지방재정법 제23조와는 무관한 것으로 파악할 수 있다.

#### 4) 지방재정법 규정의 미적용 요인<sup>27)</sup>

##### (1) 지방재정법 연혁

지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 원칙이 실제 재정운영과정에서는 지켜지고 있지 않다. 실정법이 지켜지지 않는 요인은 다양할 것인데 이와 관련한 요인탐색을 위해 지방재정법의 연혁을 검토하고자 하다.

먼저 지방재정법의 연혁을 살펴보면 1963년 11월 11일 제정되어 1963년 12월 17일부터 시행되었다. 당시 현행 지방재정법 제20조, 제21조, 제23조 등에서 규정하고 있는 사무유형에 따른 경비부담 원칙은 제15조, 제16조, 제18조 등에서 규정하고 있

27) 김홍환 (2017a)에서 발췌하였다.

으나, 현행 법령과는 다소 다른데 이에 대해 살펴보고자 한다. 첫째, 자치사무에 대한 경비부담에 관한 제20조의 연혁을 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 14> 자치사무 관련 규정의 개정 연혁

1963.12.17.(제정)	현행(2005.8.4, 전부개정)
제15조 (공공사무에 의한 경비) 지방자치단체의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 금액을 부담한다.	제20조 (자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할 구역의 자치사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다.

자치사무에 대한 경비부담은 지방재정법 제정법률에서는 조문명이 “공공사무에 의한 경비”였으나, 2005년 전부개정 당시 “자치사무에 관한 경비”로 개정되었으며, 조문의 위치가 제15조, 제17조('88년 전부개정), 제20조('05년 전부개정) 등으로 변경되었다.

둘째, 부담금과 교부금에 관한 지방재정법 제21조는 제16조, 제17조(1988년 전부개정), 제21조(2005년 전부개정) 등으로 변경되었기는 하나 내용은 1963년 제정법과 현행의 규정이 동일하다.

셋째, 보조금에 대한 제23조 규정은 1963년 제정안이 지방자치 재실시를 위한 1988년 전부개정과정에서 국가 이외에 시·도의 시·군·구에 대한 보조금 근거를 신설하였고(제2항), 보조사업 수행과정에서 지방자치단체, 또는 하급자치단체에 대해 부담한 재원부담을 할 수 없도록 하는 규정(제3항)을 신설하였다.

<표 15> 보조금 관련 규정의 개정 연혁

1963.12.17.(제정)	현행(1988.5.1., 전부개정)
제18조 (보조금의 교부) 국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.	제20조 (보조금의 교부) ①국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. ②시·도는 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우외에는 재원부담지시를 할 수 없다.

종합적으로 검토하면, 1964년 지방재정법이 실시되었으나, 지방자치단체에 의한 자치재정이라고 할 수 없으므로 1991년 이후의 지방재정법의 개편이 의미를 가질 것이다. 그러나 1991년 이후 사무유형과 경비부담에 관한 규정의 개정이 공공사무를 자치사무로 개정된 것 이외에는 전혀 이루어지지 않았다는 것은 앞서 검토한 바와 같이 실질적 행정규범으로서 역할하지 않는다는 것을 방증하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 실질적으로 법률이 집행되고 있지 않음에 따라 개정의 필요성이나 실익이 발생하지 않은 것으로 판단된다.

## (2) 지방재정법 연원

우리나라가 입헌민주주의 국가로서 근대적 법체계를 수립함에 있어 대륙계 법체계를 차용한 것은 주지의 사실이다. 특히, 행정법 체계의 차용에 있어 주로 독일에서 일본으로, 일본에서 다시 한국으로 이전되는 형태가 나타났다. 지방자치 관련 법제 역시 이러한 과정을 거쳤다고 볼 수 있다. 따라서 1948년 제정되어 현재까지 운영되고 있는 일본의 지방재정법에서 유사한 규정의 유무를 살펴보았다.

첫째, 자치사무에 대한 지방자치단체 부담을 규정한 한국의 지방재정법 제20조는 일본 지방재정법 제9조와 거의 유사하다. 다음 표는 이를 비교한 것이다.

<표 16> 지방재정법 제20조 관련 일본과의 비교

한국 지방재정법 제20조	일본 지방재정법 제9조
제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.	제9조 지방공공단체의 사무를 실시하기 위해서 필요로 하는 경비에 관하여는, 해당 지방공공단체가 전액 이것을 부담한다. <sup>28)29)</sup>

양자를 비교하면 거의 유사한 것으로 보이며, 특히 우리나라 지방재정법 제정법 당시를 보면, 해당 조문명을 “자치사무에 관한 경비”가 아니라 “공공사무에 의한 경비”였다는 점을 볼 때 유사성은 더욱 크다고 할 수 있다.

둘째, 지방재정법 제21조 부담금과 교부금에 관한 규정이다. 일본 지방재정법에서 이와 유사한 규정을 확인하면 다음 표와 같다.

28) 비교가 가능하게 하기 위해 법 본문 해설을 위한 괄호 및 단서를 제외하였다. 전체 법률의 내용은 아래 각주와 같다.

29) 제9조 지방 공공단체의 사무 (지방 자치법 (1947년 법률 제67호)제202조의 17의 2 제1항 및 제209조의2 제2항의 규정에 따라 도도부현이 조례가 정하는 바에 의하여 시정촌이 처리하는 것으로 한 사무 및 도도부현에 가입 하지 않은 동법 제208조 제1항의 광역연합(제28조 제2항 및 제3항의 「광역연합」이라고 한다.)이 처리하게 한 사무를 제외한다)를 수행하기 위해 필요한 경비에 대해서는 해당 지방자치 단체가 전액 이를 부담한다. 다만, 다음 조부터 제 10조의4에서 규정한 사무를 수행하는 데 필요한 경비에 대해서는 그러하지 아니하다.

<표 17> 지방재정법 제21조 관련 일본과의 비교

한국 지방재정법 제21조	일본 지방재정법
제21조 ①지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.	제10조 지방공공단체가 법령에 따라 실시하여야 하는 사무로서 국가와 지방공공단체 상호간의 이해 관계가 있는 사무 중 그 원활한 운영을 기하기 위해서, 또는 국가가 경비를 부담할 필요가 있는 다음 각호의 사무에 관하여는 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담한다. 1. 의무교육직원의 급여 <중간 생략> 34. 생활보호자 자립상담지원사업 필요경비 및 주거확보급부금 지급경비
② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.	제10조의4 오로지 국가의 이해에 관계가 있는 사무를 실시하기 위해서 필요로 하는 다음 각호의 경비에 관하여는, 지방공공단체는 그 경비를 부담할 의무를 지지 않는다. 1. 국회의원선거, 최고재판소 재판관 국민심사 및 국민투표 경비 <중간생략> 8. 미인양 해외주재 일본인의 조사에 필요한 경비

양자를 비교하면, 지방재정법 제21조 제1항은 일본 지방재정법 제10조와 매우 유사하다. 다만, 일본 지방재정법에서는 국가가 부담해야하는 경우를 34개로 나열하고 있는 반면 우리는 이러한 사무의 나열이 없다. 지방재정법 제21조 제2항은 일본 지방재정법 제10조의4와 유사한데 여기에서도 일본은 국가가 전액 부담해야할 사무를 나열하고 있다.

보조금에 관한 사항을 정하고 있는 제23조의 경우 일본 지방재정법 제16조에 동일한 조문명이 존재하고 있는데 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

<표 18> 지방재정법 제23조 관련 일본과의 비교

한국 지방재정법 제23조	일본 지방재정법
제23조 (보조금의 교부) ①국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.	제16조 국가는 국가시책을 실시하기 위해 특별한 필요가 있다고 인정할 때 또는 지방공공단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정할 때 한정해 해당 지방공공단체에 대해서 보조금을 교부할 수 있다.

양자를 비교하면 조문의 내용이 거의 유사하므로 보조금과 관련된 규정은 일본 지방재정법을 참고하였음을 알 수 있다.

종합적으로 검토하면, 우리나라 지방재정법은 일본의 지방재정법을 참고하여 마련된 것으로 보인다. 그런데 일본의 지방재정법과 다른 점은 우리나라 지방재정법이 제

21조에서 두 개의 조문으로 간략히 다루고 있는 국가-지방자치단체간 사무수행에 따른 경비부담에 관해 매우 자세히 다루고 있다는 점이다. 일단 조문의 수에서 일본 지방재정법은 제10조에서 “법령에 따라 지방자치단체가 처리해야 할 사무”에 필요한 경비의 국가부담, 제10조의2에서 국가의 토지 종합계획에 연계되어 수행되는 토목·건설 사업에 대한 국가의 경비부담, 제10조의3에서 수요예측이 곤란한 재해에 따른 국가의 경부부담 등에 관한 사항을 열거하고 있다는 점이다. 즉, <표 5>에서 지방재정법 제23조 제1항에 대한 재해석에서 제시한 다양한 형태의 사무에 대해 각각의 사무를 나열하고 국가와 지방자치단체 간 재정분담을 규정하고 있다.

### (3) 지방재정법 미적용 요인

지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 규정이 실제 재정운영과정에서 적용되고 있지 않다는 점을 확인하였고 이의 요인을 탐색하기 위해 지방재정법의 연혁과 연원을 살펴보았다. 지방재정법의 연원에 관한 논의를 바탕으로 지방재정법의 미적용 요인을 제시하면 불완전 차용과 불완전 해석으로 보인다. 이와 함께 대법원 판례에 따른 재정지원이 이루어지지 않았다는 점에서 사무구분과 재정부담 기준의 미확립도 또 다른 요인으로 볼 수 있다.

첫째, “불완전 차용과 불완전 해석”에 관해 제시하면, 우리나라가 지방재정제도를 운영하기 위해 일본의 지방재정법을 차용하였고, 또한 연구자들의 이와 관한 해석에 있어서도 지나치게 법조문을 기준으로만 해석하여 법 집행에 있어 시사점을 제시하지 못했다는 것이다. 사례를 들어 설명하면, 한국의 지방재정법 제21조의 핵심을 요약하면 “지방자치단체가 법령에 따라 처리해야 할 사무”의 경비는 “국가가 전부 또는 일부를 부담한다.”로 나눌 수 있는데, 그간 우리는 전반부의 “지방자치단체”를 사무구분상의 기관위임대상인 지방자치단체장과 단체위임 대상인 지방자치단체 중 하나인 지방자치단체로 해석하면서 이를 단체위임사무에 대한 규정으로 이해하였다. 그러나 이것의 원형이 되는 일본의 지방재정법 제10조는 “지방자치단체가 법령에 따라 처리해야 할 사무”의 종류로서 34개를 나열하고 있어 여기에서의 “지방자치단체”가 사무구분 논의상의 “지방자치단체”가 아니라 국가와 대응되는 개념인 사무수행주체로서의 “지방자치단체”임을 보여주고 있다. 즉, 우리나라 지방자치법 제9조 제1항은 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규정하고 있는데, 후단에서 ‘지방자치단체에 속하는 사무’가 단체위임사무를 의미하는 것이 아니라 법령에서 지방자치단체에게 부여된 모든 사무를 의미하는 것과 같이 가장 넓은 의미의 지방자치단체로 해석하여야 한다는 것이다.

정리하면, 우리나라 지방재정법 제21조 제1항의 “지방자치단체”에 대한 해석논의는

일본의 지방재정법을 차용하면서 조항의 일부만을 도입함에 따라 발생한 문제일 가능성이 매우 높다는 것이다. 즉, 불완전 차용에 따른 불완전 해석이라 할 수 있다.

둘째, “사무구분과 재정부담 기준의 미확립”에 대해 설명하면, 국가사무는 국가가 부담하고, 자치사무는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이나 실제 행정과정에서 국가사무로 판시되었다고 하더라도 이것의 수행경비를 보전하는 재정적 지원방안이 마련되어 있지 않았다. 일본의 경우 “법령상 지방자치단체가 처리하도록 되어 있는 사무”라 할지라도 일본 지방재정법 제10조 내지 제10조의4에 다양한 사무유형을 나열하면서 국가의 재정부담 기준을 정하고 있다. 그러나 우리의 경우에는 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”가 대법원 판례에서 대부분 기관위임사무로 판단되고 있음에도 불구하고 이에 대한 경비부담 방식을 제도적으로 담아내지 못하고 있다. 이는 우리나라가 전통적 중앙집권국가로서 사무유형에 따른 재정부담 원칙 또는 기준에 대해 크게 관심을 두지 않았기 때문일 것이다. 즉, 지방재정법의 사무유형에 따른 경비부담 규정이 사문화 되어 있는 것은 지방재정법의 불완전성뿐만 아니라 국가-지방자치단체 간 사무구분과 재정부담 기준이 확립되어 있지 않기 때문이다.

논의를 정리하면, 지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 기준이 실제 재정운영과정에서 적용되지 않는 요인은 첫째, 지방자치단체가 수행하는 어떤 사무가 법원을 통해 국가사무인 것으로 결정되더라도 이에 국가의 비용부담 조치가 이루어지고 있지 않다. 이는 우리 국가운영체계에서 지방자치단체를 하나의 독립된 공법인으로서가 아니라 국가의 지방행정청으로 인식하는 경향이 강하기 때문인 것으로 판단되며 이에 따라 사무유형에 따른 경비부담 기준을 지방재정법을 통해 정하여야 한다는 인식도 충분히 공유되고 있지 못하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 우리의 지방재정법이 일본의 법률을 차용하고 제정·운영하고 있으나 불완전하게 차용함에 따라 실질적 적용이 어려운 것도 요인의 하나이다.

## 2. 사무이양에 따른 행·재정 지원 사례

### 1) 소방사무 지방이양<sup>30)</sup>

#### (1) 소방사무의 시도사무로의 전환

##### 가. 건국초기 : 국가소방체제

우리나라 소방기구는 미 군정시대에는 자치소방제도를 운영하다가 정부수립 이후에는 국가소방체제로 운영하였다. 구체적으로 살펴보면 1948년 9월 중앙소방위원회를

30) 김홍환(2017b)을 인용하였다.

내무부가 인수하였고, 11월 4일 미군정하의 소방청과 자치소방 기구는 경찰기구에 인수되어 소방행정은 다시 경찰행정 체제 속에 흡수되었다. 내무부 치안국내 소방과에서 소방업무를 분장하게 되면서 소방과는 소방행정, 소방의 훈련지도, 소방사상의 선전보급에 관한 사항을 담당하였다. 그러나 이후 1950년 3월 소방과는 보안과내 소방계로 축소되어 소방반, 기술반을 두었으며, 1955년 2월에는 보안과의 소방계를 경비과의 방호계와 합쳐 방호계로 개칭되었다. 1961년 10월 내무부 직제가 개정되어 치안국에 다시 소방과를 설치하여 소방과에 소방계를 두고 소방, 민방공, 수난구조 및 방호사무를 분장하였으며, 다음해 12월 내무부차관을 위원장으로 하는 소방행정심의회를 설치하게 되었다. 지방소방행정기구의 경우도 1948년 내무부 치안국에 소방과를 설치하면서 각 도에는 소방청(서울은 소방국, 청주는 소방과)을 흡수하여 소방과를 설치하였다. 그러나 1950년 내무부 치안국 소방과가 보안과의 소방계로 축소되면서, 서울·경남을 제외한 각도 소방과는 보안과에 흡수되었고, 그 후 소방업무가 다시 경비계로 흡수되었다.

#### 나. 국가자치 이원체계(1971~1992년)

소방행정은 실제 운영 면에서 지방자치단체의 행정과 밀접한 협조체제가 필요하게 되었다. 이에 따라 1970년 8월 정부조직법이 개정되면서 내무부의 소방기능을 삭제하고 소방사무를 지방자치단체의 고유사무로 하는 근거를 마련하게 되었다. 서울과 부산에 있어서 소방사무를 자치사무로 하도록 하였으나, 자치사무를 수행하기 위한 제도적 근거가 마련되지 않았다. 때문에 경찰국 내에서 소방사무를 취급해 오다가 1972년 6월 서울과 부산에 소방 본부를 설치하여 소방사무를 관장하게 되었다. 여타 도의 경우는 경찰국의 소방과에서 관장하였으나, 1973년 2월 지방공무원법이 제정되었다. 소방공무원의 신분이 국가공무원은 경찰공무원으로 지방공무원은 지방소방공무원으로 그 신분이 이원화되는 등 지방소방공무원제도로 인하여 소방행정체제가 변화하게 되었다.

1975년 7월 정부조직법 및 민방위기본법이 개정 및 제정되어 내무부에 민방위본부를 설치하여 종전의 치안본부 소방과를 개편하여 민방위본부 내 민방위국과 소방국이 설치되었다. 소방국이 창설되면서 국장 및 과장보임에 소방공무원은 한 사람도 없었는데, 이는 소방업무에 대한 전문성과 특수성을 고려하지 않은 결과이다. 그 후 1981년 6월 소방국장 직급을 이사관 또는 부이사관, 소방정감으로 하고, 1984년 1월 방호과장과 예방과장을 소방감으로 보 하는 등 소방공무원의 전문직화에 대한 노력이 지속적으로 이루어졌다.

각 시군은 시군 직제에 관한 도 규칙을 개정하여 9개시는 민방위국에 민방위과와

소방과를 두었으며, 24개시는 민방위과에 민방위계와 소방계를 두었다. 그리고 138개 군 민방위과에는 민방위계(소방업무담당), 교육훈련계를 두도록 하여 1975년의 7월 1일부터 시행토록 하였고, 읍면에서는 총무계에서 소방업무를 담당하게 되었다. 그러나 이 제도는 서울과 부산에서만 실시되고 다른 지역에서는 실시되지 못하다가 민방위기본법(1975년 7월 15일 법률 제 2775호)이 제정되면서 소방과 민방위업무가 성격상 엄격하게 구분됨에도 소방이 민방위본부 산하에 존속하게 됨으로써 소방은 다시 민방위업무체제의 한 분야로 자리 잡게 되었다.

시도의 민방위기구는 1975년 8월 서울특별시와 부산시 및 각 도에 민방위국을 설치하고 서울특별시와 부산시의 민방위국은 민방위 업무만을 전담하도록 하였다. 각도의 민방위국은 민방위 및 소방에 관한 사무를 담당하도록 하여 민방위과와 소방과를 두었는데, 서울특별시와 부산시의 경우는 소방본부 기구를 그대로 두었다.

#### 다. 광역자치단체 소방체계(1992년~현재)

1992년 1월 국가소방과 자치소방의 이원화된 소방제도를 광역자치 소방체제로 전환하고 특별 지방행정기관을 지방자치법 제104조에 근거하여 지방자치단체의 직속 기관으로 설치하고 9개도에 소방본부를 설치하여 16개 시·도 중심의 광역자치체제로 전환하였다.

본격적인 지방자치제의 실시로 1995년 1월 1일을 기해 소방국 직원과 16개 시·도 소방본부장 및 학교장을 제외한 서장이 국가직에서 지방직으로 바뀌게 됨으로써 계급 체계가 이원화되었다. 내무부 소방국장과 중앙소방학교장, 서울 및 부산소방본부장은 소방감 또는 소방정으로 보하게 되었으며, 기타 시·도 직원은 전원 지방직화 되었다.

대형재난이 발생함에 따라, 정부는 1995년 7월 18일 재난관리법을 제정하고 응급 단계의 응급구조 및 구난기능의 지휘 통제권을 소방관서장에게 부여함에 따라 소방조직에서 정부의 긴급구조구난 기능을 주도적으로 수행할 수 있게 되었다. 동법 제29조에 의거 자연재해의 인명구조 업무도 소방에서 담당하도록 규정하여 사실상 모든 재해의 구조, 구난업무를 전담하는 기관으로 변화하였다. 동년 11월에는 내무부 민방위본부를 민방위재난통제본부로 확대 개편하면서 재난관리국과 소방국내 장비통신과가 신설되었다.

1995년 12월 6일 소방총감계급을 신설한 다음해 12월 21일 내무부와 그 소속기관 직제를 개정, 소방국장의 직급을 소방총감 또는 소방점감으로 상향 조정하였다. 1998년 2월에는 행정자치부가 출범하면서 다시 재난관리국이 민방위국에 흡수되어 민방위재난관리국으로 통합되었으며, 그 후 공공부문의 구조조정이 가속화되면서 다시 방재국이 방재관으로 축소되고 소방국내 장비통신과도 폐지되었다. 2001년 중앙고속도로

구급대가 설치되어 국가에서도 소방업무의 기획, 지도, 조언, 권고, 조정, 교육 등 업무 외에 국내외 대형사고 현장에 직접 출동하여 인명을 구조하는 업무를 실질적으로 수행하게 되었다.

1999년 5월 24일 정부조직법 개정으로 행정자치부 사무에 소방사무를 부활시킴으로써 일정부분의 소방행정 책임을 관장하게 되었다. 대구지하철 참사를 계기로 2004년 3월 정부조직법을 개정(법률 제7186호 2004. 3. 11)하면서 소방방재청이 설립되었다. 소방방재청은 『재난 및 안전관리 기본법』 등 19개 법률의 집행을 통해 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가재난관리 및 소방업무를 수행한다.

이후 2014년 4월 16일 세월호 사건으로 인해 2014년 11월 소방방재청은 해양경찰청 등과 함께 국민안전처로 편입되어 개편되었다가 2017년 7월 26일 정부조직법 개정으로 소방청으로 소방분야만 독립하게 된다. 현재 논란이 되고 있는 소방직 국가직 전환과 관련해서는 소방청의 경우 국가직이며, 시·도는 지방직이다.

## (2) 사무이양조정에 따른 행·재정 지원

소방사무가 시도사무로 이양·조정됨에 따라 소방인력은 광역자치단체 소방공무원으로 일원화 되었다. 또한 소방재산은 시장, 군수가 도지사에게 무상 대여하여 도지사가 관리하게 하여 광역자치소방으로 전환되어 시·도지사의 책임으로 일원화되는 체제를 이루게 되었다.

이와 함께 재정적 지원조치로서 1991년 12월 지방세법 및 동시행령을 개정하여 시·군인 소방공동시설세를 도세로 전환하였다. 현재 목적세인 지역자원시설세는 지난 2011년 공동시설세가 지역개발세와 통합되면서 개편된 세목으로 원활한 소방서비스 제공을 목적으로 소방기관 신·개축, 소방 장비 구입, 소방시설 설치 등에 필요한 비용을 마련하기 위한 것이다. 지역자원시설세의 과세대상은 특정부동산과 특정자원으로 구분되며, 예전의 소방공동시설세에 해당하는 부분은 특정부동산을 과세대상으로 하는 지역자원시설세이다.

공동시설세는 지방세법에 근거를 두고 1973년 3월 12일 개정하여 4월 1일부터 적용하였는데 당시에는 소방본부가 있는 서울과 부산만 과세권자였다. 이후 1976년 과세권자는 서울특별시, 부산시 시·군으로 개정되었다. 따라서 공동시설세(소방분 지역자원시설세)는 1977년부터 전국적 의미를 갖는다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

<표 19> 지역자원시설세(소방분) 소방예산 총당비율

(단위 : 백만원)

구분	지역자원시설세(구 소방공동시설세)				지방소방 예산총액(B)	A/B (%)
	계(A)	서울	광역시	도		
1977	4,779	2,800		1,979	7,951	60.1
1978	5,360	3,101		2,259	11,614	46.15
1979	8,569	4,865		3,704	15,448	55.47
1980	13,032	7,018		6,014	23,905	54.52
1981	16,790	6,994	3,529	6,267	26,359	63.70
1982	23,023	9,118	4,894	9,011	34,307	67.11
1983	24,620	9,836	5,216	9,568	43,056	57.18
1984	28,614	11,754	5,723	11,137	48,737	58.71
1985	37,716	14,180	7,906	15,630	68,416	55.13
1986	42,698	14,640	9,205	18,853	74,351	57.43
1987	51,408	17,982	11,585	21,841	86,907	59.15
1988	52,735	19,564	11,245	21,926	100,035	52.72
1989	65,536	23,820	15,718	25,998	144,053	45.49
1990	79,028	30,223	18,585	30,220	185,211	42.67
1991	95,408	35,534	22,142	37,732	250,851	38.03
1992	117,500	41,000	28,200	48,300	297,850	39.45
1993	146,176	50,898	34,406	60,872	381,641	38.30
1994	165,352	55,898	40,245	69,391	439,044	37.66
1995	203,205	55,716	49,338	90,733	537,022	37.84
1996	223,753	63,132	54,016	98,247	737,224	30.35
1997	254,150	71,490	62,460	112,790	820,653	30.97
1998	283,204	78,900	79,227	119,377	888,121	31.89
1999	300,361	81,600	83,995	131,609	867,449	34.63
2000	342,608	103,504	90,644	148,460	963,175	35.57
2001	351,762	99,089	97,271	155,402	1,037,868	33.89
2002	362,427	101,296	94,968	166,163	1,223,876	29.61
2003	393,905	110,827	101,764	181,314	1,443,839	27.28
2004	437,711	110,389	109,992	217,360	1,607,949	27.22
2005	506,672	126,707	125,417	254,548	1,724,831	29.38
2006	502,229	122,607	117,912	261,710	1,900,928	26.42
2007	532,255	137,704	139,153	255,398	2,068,680	25.73
2008	558,379	144,489	140,409	273,481	2,203,826	25.34
2009	592,142	151,902	152,127	288,113	2,315,365	25.57
2010	599,205	141,455	154,782	302,968	2,435,699	24.60
2011	650,616	141,883	183,899	324,834	2,559,590	25.42
2012	750,301	164,717	207,390	378,194	2,511,532	29.87
2013	879,186	180,497	224,890	473,799	3,026,095	29.05
2014	948,138	185,046	244,010	519,082	3,100,523	30.57
2015	1,209,493	233,203	350,463	625,827	3,519,956	34.36

자료: 국민안전처, 소방행정자료 및 통계 2015, p.13.

사무이양에 따른 행·재정지원 측면에서 살펴보면, 소방인력은 지원되었으나 소방사무를 수행하기 위한 경비는 충분하게 지급되지 않았다고 할 수 있다. 서울 부산, 인천, 울산 등이 40~60%의 수준을 보이고 있지만, 대부분의 지역은 20% 내외 비율을 보이고 있으며, 비수도권 도의 등의 경우 10%대의 낮은 비율에 그치고 있기 때문이다.

## 2) 분권교부세 사례<sup>31)</sup>

### (1) 분권교부세 도입 개요

참여정부는 지방분권 정책으로서 국고보조금 정비를 실시하였다. 국고보조금 정비를 위해 분권교부세 사업과 균형발전특별회계(이하, 균특회계)를 신설(정부혁신지방분권위원회, 2007:162)한다고 제시한다. 즉, 국고보조사업 중 지방정부가 수행하는 것이 바람직한 사업은 지방으로 이양하고, 지역균형발전 관련 사업은 국가균형발전특별회계로 편입시키며, 여타의 사업은 국고보조사업으로 존치한다는 것이다. 당시 533개 국고보조사업 중 163개 사업은 분권교부세 사업으로 전환하였고, 균특회계 사업으로 126개 3.6조원을 이관하였으며, 233개 사업 7.9조원은 보조사업으로 유지하였다. 제도개편의 내용을 확인하면 균특회계 사업은 지방양여금 중 오지개발 등 0.4조원이 이관된다(기획예산처, 2005).

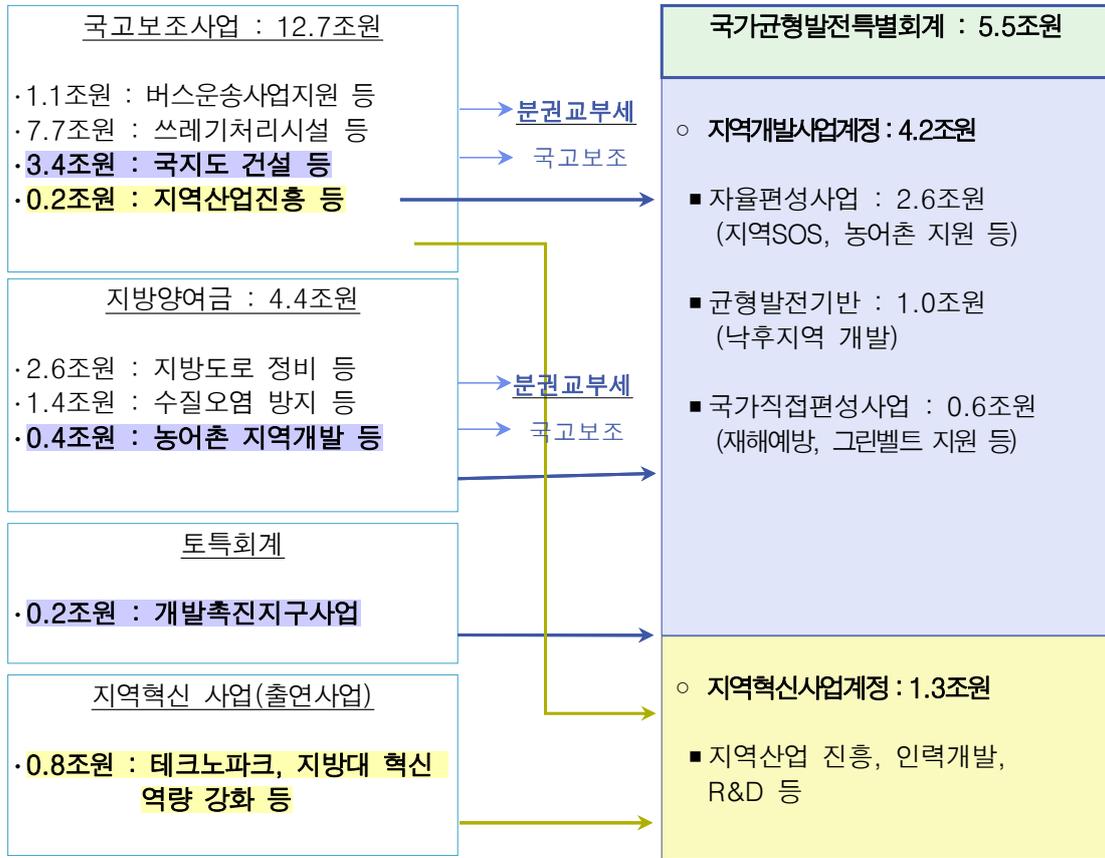
<표 20> 2005년 국고보조금 정비 결과



국고보조금의 하나인 지방양여금의 개편내용을 살펴보면, 지방도로사업 1조 9,134억원 및 지역개발사업 7,562억원은 분권교부세로 이관하였고, 수질오염방지사업 1조 3,419억원, 청소년육성사업 303억원은 국고보조금으로 전환되었다(정부혁신지방분권위원회, 2007:168). 이러한 지방재정제도 개편 기획재정부의 ‘균특회계 설치에 따른 지방재정제도 개편’에서 정리하고 있으며 구체적 내용은 아래 그림과 같다.

31) 김홍환(2018b) “참여정부 재정분권 정책에 대한 평가”에서 인용하였다.

<그림 2> 국가균형발전 특별회계의 신설에 따른 재원변동



자료 : 기획예산처 국가균형발전특별회계 홍보자료(2005)

## (2) 재정지원 및 효과

### 가. 재정지원

분권교부세 사업의 목적은 당시 국고보조사업 중 지방자치단체가 수행하는 것이 적합하다고 판단한 사업을 지방이양하여 지방자치단체의 자율성을 강화하고자 한 사업이다. 따라서 사업비는 지방교부세와 같이 내국세 일정률을 지원하였다. 2004년 국고보조 163개 사업 9,581억원을 지방자치단체 사업으로 이양하였고 그 재원을 내국세의 0.94%<sup>32)</sup>로 지원하였다. 당초 운영기한은 2009년까지였으나 비경상적 수요 등을 지방교부세 배분산식에 포함하기 어려워 2014년까지 운영되었다. 2015년부터는 보통교부세에 포함되어 운영하고 있으나 실질적으로는 비경상수요에 대해 보통교부세 보정수요를 신설하여 지원하고 있다. 이에 따라 불교부단체인 서울시 등도 보통교부세 분권교부세분을 교부 받고 있다<sup>33)</sup>. 분권교부세 사업비 추이는 다음 표와 같다.

32) 당초, 내국세의 0.83%였으나, 산출규모 조정에 따라 2015년 0.94%로 확대되었다.

33) 2019년까지 한시적으로 운영된다.

<표 21> 분권교부세 사업비 추이

(단위: 억원, %)

구 분	이양전 (국고보조)	이양 후(분권교부세)				연평균 증가율	
	'04	'07	'09	'13	'14	이양전	이양후
총사업비(A)	22,424	35,382	44,824	59,478	60,462	0.5	10.4
분권교부세(B)	9,755	11,387	12,305	16,886	16,884	5.5	5.6
(비중(B/A))	43.5	32.2	27.5	28.4	27.9		
지방비(C)	12,669	23,995	32,519	42,593	60,462	-2.9	13.1
(비중(C/A))	56.5	67.8	72.5	71.6	72.1		

자료 : 행정안전부 내부자료(2017)

이양전 국고보조사업이었을 때는 국비 비중이 43.5%였으나, 이양 후 2014년에는 국비(분권교부세)비율이 27.9%에 불과하다. 이로 인해 지방비 연평균 증가율이 13.1%에 달하였다. 특히, 문제가 되는 것은 규모가 지속적으로 확대되었다는 것인데 2004년 총사업비가 2조 2,424억원이었으나, 2014년 6조 462억원으로 10년간 2.7배가 증가된 것이다.

### 나. 효과분석

지방교부세 법정률은 1951년 「임시 지방분여세법」 제정 이후 1962년 「지방교부세법」 제정으로 실질적 법정률제를 운영하게 된다<sup>34)</sup>. 1983년 내국세의 13.27%, 2000년 15.0%, 2005년 참여정부에서 19.13%를 거쳐 2006년 19.24%로 확대되었다.

<표 22> 지방교부세 법정률 추이

(단위 : %)

연도	1983	2000	2005	2006
법정률	13.27	15.0	19.13	19.24

참여정부에서의 지방교부세 법정률 인상은 증액교부금 및 지방양여금 폐지와 분권교부세가 신설되면서 확대된 것이다. 따라서 피상적으로 평가하면 지방교부세 법정률 상향은 성공한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 구체적 내용을 살펴볼 필요가 있다. 참여정부의 지방교부세 법정률 상향은 4.24%인데 이것을 구체적으로 살펴보면, 지방

34) 1973년 “경제의 안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령(8.3 조치)”으로 지방교부세 법정률이 유보되게 된다.

양여금 중 지방도로사업 1조 9,134억원, 지역개발사업 7,562억원 등을 지방교부세로 편입시켰는데 이 규모가 내국세의 2.8%였다. 또한, 분권교부세는 내국세 비중을 0.83%로 산정하였다고 다시 0.94%로 재산정하였기에 당시 순증은 0.5%에 불과하였다. 문제는 분권교부세 사업 수행을 위한 지방비 부담의 지속적 확대로 인해 지방교부세 순증규모가 상쇄되었다는 것에 있다.

구체적 내용을 파악하기 위해 분권교부세 제도로 인한 지방비 부담분을 산출하고자 한다. 산출방식을 설명하면, ①2004년 분권교부세 도입 이전 국비-지방비 부담비율에 따라 연도별 지방비 규모를 산정한다. ②실제 투입된 지방비에서 2004년 기준 도출된 지방비를 차감한다. ③차감된 규모가 내국세 비중에서 차지하는 비율을 구한다. 이러한 과정을 통해 산출된 분권교부세 지방비 추가부담액의 내국세 비중을 확인하면 다음 표와 같다.

<표 23> 분권교부세 지방부담분 내국세 대비 비중 추이

(단위: 억원, %)

구분	'04년	'05년	'07년	'09년	'13년	'14년
총사업비	22,424	28,669	35,382	44,824	59,478	60,462
국비	9,755	12,471	15,391	19,498	25,873	26,301
지방비(A)	12,669	16,198	19,990	25,326	33,605	34,161
실투입 지방비(B)	12,669	20,215	23,995	32,519	42,593	60,462
(B-A)(C)	0	4,017	4,004	7,193	8,988	26,301
내국세(D)	952,764	1,044,279	1,325,081	1,364,769	1,688,458	1,741,118
비율(C/D)	0.00%	0.38%	0.30%	0.53%	0.53%	1.51%

자료 : 분권교부세 관련은 행정안전부 내부자료, 내국세는 국세통계 각년도

위 표를 기준으로 살펴보면, 2005년 이미 내국세의 0.38%가 상쇄되어 실질적 지방교부세 순증은 0.12%에 불과하였으며, 2009년 이후에는 지방교부세 순증분 0.5%를 상회하고 있고, 2014년에는 1.51%까지 확대된다. 이러한 원인에는 분권교부세 사업은 지방이양사업이라고 하였으나, 실질적으로는 여전히 제도의 운영주체가 중앙정부였으며, 재원부담의무만 지방에 이양되었기 때문이다. 따라서 중앙정부가 서비스대상을 확대<sup>35)</sup>하거나 단가를 인상<sup>36)</sup>하였고 지방정부는 이에 따른 재정부담을 할 수밖에 없었다. 즉, 참여정부 지방교부세 개편으로 인해 오히려 지방자치단체는 재정순손실이 발생하고 있으며, 현재에도 지속되고 있다고 할 수 있다.

35) 아동급식 사업의 경우 2004년 5만명이었으나, 대상을 확대하여 2011년 기준 54만명이 되었다.

36) 생활지도원 인건비가 2004년 80만원에서 2011년 200만원으로 확대되었다.

### 3) 이명박 정부에서의 특별지방행정기관 이관

#### (1) 특별지방행정기관 이관 개요

특별지방행정기관이란 ‘국가사무의 처리에 있어서 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성과 특수성으로 인해 지방자치단체나 그 소속기관에 위임해서 처리하는 것이 적합하지 않은 경우에 중앙정부가 국가사무를 직접 처리하기 위하여 지역별로 또는 기능적 특성을 고려하여 특정 지역을 대상으로 설치한 일종의 중앙부처의 지방에 위치한 행정기관을 뜻한다. 특별지방행정기관은 일반적으로 국가행정의 전국적 통일성 또는 고도의 전문성을 이유로 중앙부처가 직접 지방에 설치하여 국가사무를 처리하는 일선기관(field office/agency)을 의미한다(이달곤, 2004: 177-178; 한국지방자치학회, 2000: 177). 제도적으로는 정부조직법 제3조 제1항에 의하면, “중앙행정기관은 소관사무를 수행하게 하기 위하여 필요할 때에는, 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는, 대통령이 정하는 바에 의하여 지방행정기관을 둘 수 있다”라고 규정되어 있다. 이때 특별지방행정기관이란 “특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관”으로서, 국가사무의 처리에 있어서 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성, 특수성이 요구되는 업무처리를 위하여 중앙정부가 지방에 직접 설치하는 기관이다.

이러한 특별지방행정기관은 남설로 인한 행정효율성 저하, 국가 운영체계의 정합성 미흡 등이 문제점으로 지적 받는다. 첫째, 남설에 관하여 살펴보면 정부 산하기관의 하나에 속하는 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 자의적인 편의에 의하여 대통령령으로 설립되어 온 결과 공공기관의 설립에 대한 체계적인 원칙과 기준이 없다(설광언, 박재신, 2005:2~3). 이에 중앙부처는 조직확대를 목적으로 특별지방행정기관 설치의 유인이 있다.

둘째, 우리나라 지방자치 체계에서는 적합성이 떨어진다는 점이 지적된다. 이 점에서 지방분권을 주장하는 학자들에 의해 특별지방행정기관의 지방이양이 지속적으로 요구되어 왔으며 지방분권특별법 등에서도 특별지방행정기관 지방이관을 주요 지방분권과제로 규정하고 있다. 이와 관련하여 살펴보면, 우리나라는 대륙법계 국가로서 지방자치단체에 대하여 국가는 위임사무로서 국가사무를 처리하고 있으며, 이러한 취지에서 지방자치단체의 장은 국가의 위임사무를 처리하는 ‘국가의 지방행정기관’이라는 이중적 지위를 갖고 있으며, 또한 이러한 의미에서 지방자치단체는 국가의 일선행정기관의 하나로서 보통지방행정기관이라고도 한다. 그러나 이러한 국가사무가 지방에서 국가의 일선행정기관으로 집행될 경우 지방자치단체에 위임하여 처리하는 것이 원칙이라는 것이다.

이러한 주장에 따라 역대정부에서는 특별지방행정기관 이관을 추진하였다. 주된 논

리는 특정 분야에서 비슷한 성격의 업무를 국가와 지방자치단체가 각각 수행하는 경우가 있어 인력과 예산이 낭비되는 등 행정 효율성이 저하되고, 민원인 입장에서는 창구가 이원화됨에 따른 불편과 부담이 발생한다는 것이었으며, 자치행정의 기능과 역할이 점차 확대되는 상황에서 과도한 국가의 간섭은 지방의 특성있는 발전과 자치역량을 저해할 가능성이 있다는 점(자치분권위원회, 2012 내부자료)이 필요성으로 제시되었다. 이에 국민의 정부인 1998년 10월 기획예산위원회에서 경영 진단안 등의 정비안을 마련하였고, 참여정부 시기에는 정부혁신지방분권위원회 내 별도 T/F를 구성하여 관계부처·자치단체·전문가·관련단체 등이 참여하는 회의를 통해 특별지방행정기관 지방이관을 추진하였다. 그러나 지방자치 역량에 대한 의구심, 이해관계자들의 반발 등으로 이루어지지 않았다.

이명박 정부에서는 2008년 2월 대통령직인수위원회는 특별지방행정기관 정비를 핵심 국정과제로 채택하고, 이관 검토대상 8개 분야를 선정하였다. 정비대상인 8개 분야는 국도·하천, 노동, 보훈, 산림, 식의약품, 중소기업, 해양항만, 환경 분야로 전국적 통일성 및 정책 집행상의 전문성이 필요한 분야를 제외한 총 195개 기관 11,048명('09. 6월 기준)을 대상으로 하였다. 행정안전부는 국정과제 추진을 위한 기본계획을 수립하고, 3월과 4월에 걸쳐 시·도 합동작업단을 구성하여 특별지방행정기관 정비에 관한 지방자치단체의 의견을 수렴하였다. 또한 관련부처·단체, 노조, 지방자치단체, 국회 등 이해관계자들의 의견수렴 과정을 거친 후 『특별지방행정기관 정비방안』을 2008년 7월 舊 국가균형발전위원회의 지역발전전략 보고회의에서 확정·발표하였다. 정비안에 따르면 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 3개 분야의 업무를 우선 이관하고, 나머지 5개 분야는 2단계로 기구인력 효율화 및 규제합리화를 추진하기로 하였다. 그러나 이명박 정부에서의 특별지방행정기관 지방이관은 1단계 추진에 그쳤고 그 추진 내용도 명확하게 발표되지 않았다.

## (2) 지방이양과 행·재정 지원<sup>37)</sup>

이명박정부의 1단계 특별지방행정기관 정비를 국도하천, 해양항만, 식의약 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 국도하천분야는 간선기능 및 광역성을 고려하여 국도·하천 중 일부구간을 지방이관하였다. 먼저 국도분야에서는 간선기능이 약한 일반국도(25.4% : 총 11,503km 중 2918.7km)의 공사, 점·사용 인·허가 등을 이관하였고, 7대 국가하천<sup>38)</sup>에 대한 하천공사 및 관리기능을 이관(5대 하천<sup>39)</sup> 제외) 하였다. 이를 위한 행정적 지원을 살펴

37) 당시 정부발표를 기초로 정리하였다. 최종적 이관내용은 확인하기 어렵다.

38) 안성천, 형산강, 태화강, 삽교천, 만경강, 동진강, 탐진강

39) 한강, 금강, 낙동강, 섬진강, 영산강

보면 다음 표와 같다.

<표 24> 국도하천분야 인력지원 내용

(단위: km, 명)

구분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
연장규모	2918.7	156.5	499.6	231.4	329.1	258.7	599.8	469.2	374.4
인력	48	5	9	5	6	5	8	6	4

재정적 지원은 재원과 장비로 구분할 수 있는데 재원지원은 하천 710억원, 국도 1246억원이었으며 장비는 64개이다. 재정지원은 보조금형식을 채택하여 안정성 문제가 제기되었다. 장비지원 현황은 다음 표와 같다.

<표 25> 국도하천분야 장비지원 내용

(단위: 개)

구분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
카고트럭	8	1	2	1	1	1	1	1	-
덤프트럭	18	2	3	2	2	2	3	3	1
제설삽날	19	2	3	2	2	2	3	3	2
습염살포기	19	2	3	2	2	2	3	3	2

둘째, 해양항만분야에서는 14개 항만을 제외한 항만관리(항만개발, 공유수면관리 등) 기능을 이관하였다. 이관기준은 국가 경제적 중요도, 복수자치단체 관할, 지역균형발전전략 등이 고려되었고, 이관대상은 29개 무역항 중 14개 항<sup>40)</sup>을 제외한 무역항 및 연안항 관리기능이 지방이관 되었다. 행정적 지원으로 인력이 이관되었는데 구체적으로는 다음 표와 같다.

<표 26> 해양항만분야 인력지원 내용

(단위: 개, 명)

구분	합계	부산	인천	충남	전남	경남	경북	강원	제주
이관무역항	15	-	-	2	1	6	-	4	2
연안항	25	1	2	2	10	1	3	1	5
인력	59	-	-	3	11	23	1	17	4

40) 부산, 인천, 경인, 평택, 당진, 군산, 광양, 울산, 포항, 목포, 마산, 동해·목호

재정적 지원은 해양항만분야 특별지방행정기관 예산 1조 8592억원 중 약 10.6%인 1964억 원이었으며, 관공선 6대도 이관되었다. 관공선 이양내용은 다음 표와 같다.

<표 27> 해양항만분야 관공선 이관 내용

지자체명	선명	총톤수	승선원	배치항만
강원	속초해양	30톤	4명	속초항
전남	해양 3	30톤	3명	완도항
제주	제주917	17톤	3명	제주항
경남	경남912	40톤	3명	통영항
	경남915	22톤	3명	사천항
	경남916	18톤	2명	거제항

셋째, 식의약품 분야는 현지 집행업무인 식의약품 지도·단속 업무로서 식의약 관련 업소 지도·점검 및 시험분석 기능 등이 이관되었다. 재원은 당시 광특회계로 지원되었으며 49억원이었다. 시험장비 12대도 같이 이관되었다.

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 한국지방정부학회(2009)

첫째, 연구목적을 살펴보면 2009년 한국지방정부학회의 ‘지방일괄이양을 위한 행·재정적 지원방안 연구’는 법령상 기관위임사무의 지방일괄이양을 위한 행·재정적 지원방안 및 범위를 도출하는데 목적을 두었다. 2009년 당시 확정된 일괄이양 대상사무를 분석하고, 기관위임사무의 소요경비를 파악하여 재정적 지원방안을 강구하며, 현 기관 위임사무 수행 시 자치단체 소요 인력을 파악하여 기능사무 일괄이양 시 추가 소요인력을 산정하였다.

둘째, 연구방법으로서 기관위임사무의 지방이양과 관련한 소요인력과 소요경비 조사를 위해 지자체 표본조사를 통해 분석하였다. 2009년 상반기 지방이양결정 기관위임사무 67개 기능, 333개 단위사무를 대상으로 하고, 인구, 면적, 공무원 수 등을 변수로 하여 5개 시·도<sup>41)</sup>, 13개 시·군·구<sup>42)</sup>를 대표지역으로 선정하였다.

셋째, 조사방법을 살펴보면, 소요인력에 대한 조사는 기능별, 직급별, 직군별 업무량의 해당 기능을 수행하고 있는 공무원을 대상으로 설문조사 방법을 활용하였다. 업무량에 대한 조사는 단위사무별 업무량의 비율을 기입하는 상대적 업무량 기술방식을 취하였다. 절대적 업무량을 기술하는 방식에서는 공무원들이 자신의 총 업무량을 과

41) 서울특별시, 대구광역시, 경기도, 충청남도, 경상남도

42) 자치구, 50만 이상 일반시, 50만 미만 일반시, 도농복합도시, 군

대 계상하는 경향이 있어, 자신의 1년간 총 업무량을 100%라고 했을 경우 해당 단위 사무의 업무량 비율을 기입하도록 하는 상대적 업무량 기술 방식을 취하여 업무량 과대 계상을 원천적으로 방지하였다. 하나의 기능을 동일 직군, 동일 직급인 2인 이상의 공무원이 담당하고 있을 경우에는 각각의 상대 업무량 비율을 합산하여 당해 기능의 전체 업무량으로 계산하였다.

사례) A 기능을 수행하는데 일반직 6급인 김○○가 60%의 업무량을 투입하고 있고, 일반직 6급인 이△△가 35%의 업무량을 투입하고 있다면, A 기능에 대한 일반직 6급 공무원의 업무량은 95%가 되고, 투입 인력은 0.95명이라고 할 수 있다.

반대로 동일인이 2개 이상의 기능을 담당하고 있을 경우에는 각각의 기능별로 기입한 업무량 비율을 동일인이 수행하고 있는 기능의 수로 나누어 계산하였다.

사례) 일반직 5급인 인력이 B기능을 수행하는데 10%의 업무량을 투입하고 있고, C기능을 수행하는데 20%의 업무량을 투입하고 있다면, 이 사람이 조사표에 기입한 업무량의 총합이 200%가 될 것이고, 이를 다시 1인이 1년간 수행한 총 업무량인 100%로 환산하여 주어야 하므로, B 기능에 투입된 업무량은 5%, C기능에 투입된 업무량은 10%로 산정하였다.

넷째, 비용도출로서 인건비, 경상비, 사업비를 산정방식에 따라 조사하였다. ①인건비는 산출된 소요 업무량을 기준으로 산정하였으며, 업무량을 인건비로 환산시에는 직급별·직군별 인건비가 상이함을 감안하여 직급별·직군별 업무량을 산정한 후 이에 대해 직급별·직군별 인건비를 곱해줌으로써 소요 인건비를 추계하였다. 이때 직급별·직군별 인건비 역시 호봉에 따라 차이가 있으므로 직급별·직군별 표준호봉을 적용하여 인건비를 산정하였다. ②경상비<sup>43)</sup>의 산정방법은 해당 기관위임사무 수행에 소요되는 경비를 직접 조사하기보다는 해당 기관위임사무의 업무량 비율을 가지고 간접적으로 추정하였다. 구체적으로는 기관위임사무를 담당하고 있는 부서의 총 경상비를 조사표를 통해 조사한 후, 해당 기관위임사무 수행에 소요된 인력에 대한 부서 총 인원의 비율을 산출하고, 부서의 총 경상비에 산출된 소요인력을 곱하여 경상비를 추계하였다.

$$\text{기관위임사무별 경상비} = \frac{\text{기관위임사무별 업무량}}{\frac{100}{\text{부서의 총 인원}}} \times \text{부서별 경상비}$$

③사업비는 당해 기관위임사무를 수행하고 있는 가장 주된 실무자로 하여금 작성하

43) 경상비에는 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 재료비 포함

게 하였으며, 연도별 편차를 고려해서 2006년, 2007년, 2008년 결산 자료를 모두 기입하게 하여, 3개년 평균자료를 사업비 추계 자료로 사용하였다.

다섯째, 당시 소요인력과 경비 분석을 한 결과를 살펴보면, 시·도별로 기관위임사무를 수행하는데 소요되는 인력을 추계해 보면 특별자치도인 제주도를 제외하고 전국적으로 1,621명(광역시 539, 도 1,082)으로 나타났다.

<표 28> 시·도별 총소요 업무량(기초자치단체 포함) 추계 결과

전국 총계 (제주 제외)	광역시 소 계	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산
162,115	53,904	21,852	7,127	7,862	5,555	4,590	3,411	3,507

도 소계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
108,212	17,179	12,664	6,084	13,991	4,704	13,079	18,962	21,549

주 : 소요 업무량 100은 연간 소요인력 “1인”으로 환산됨

시·도별로 기관위임사무를 수행하는데 소요되는 총 경비를 추계해보면 제주도를 제외하고 총 1,141억원(광역시 442억원, 도 699억원)으로 나타났으며, 이중 인건비는 690억원, 경상비는 226억원, 사업비는 224억원으로 조사되었다.

<표 29> 시·도별 총소요 경비(기초자치단체 포함) 추계 결과

(단위: 백만원)

전국 총계 (제주 제외)	광역시 소 계	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산
114,066	44,216	11,782	6,533	8,889	5,301	4,471	3,532	3,706

도 소계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
69,850	14,370	7,896	3,810	8,267	2,969	7,728	12,562	12,243

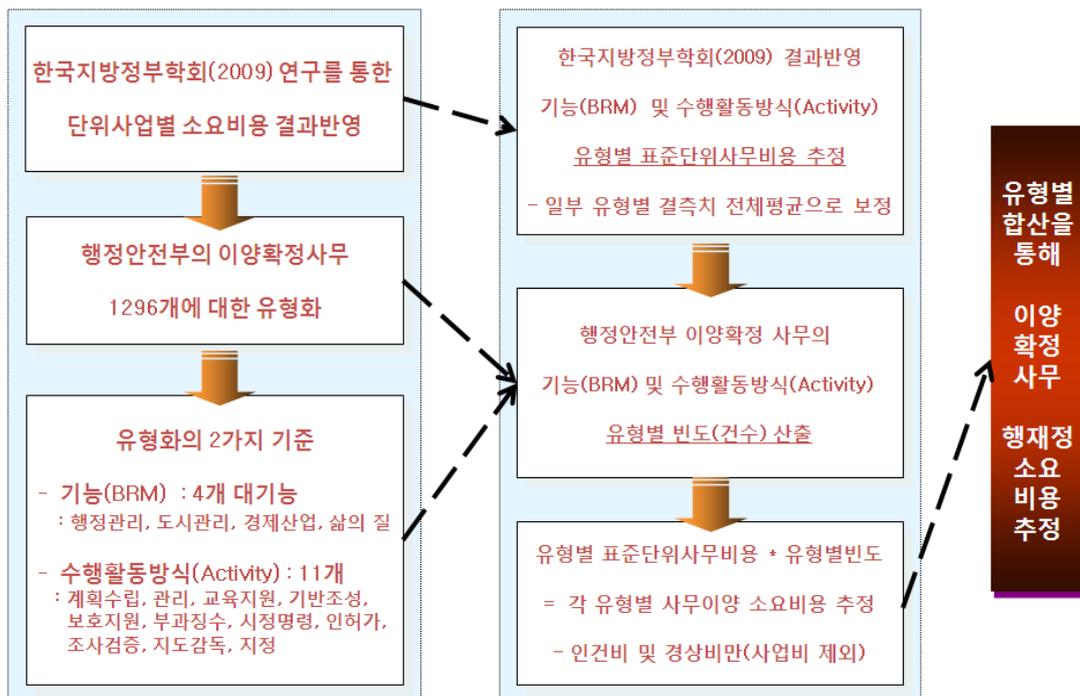
마지막으로 당시 지방이양 관련 지방자치단체에 행·재정적 지원방안을 살펴보면, 사무유형별 분석결과를 활용, 이양추이에 따라 단계적으로 지방인력 보강 또는 중앙인력 이체 등 행정적 지원을 제안하였다. 재정지원을 위해서는 지방교부세 인상(내국세 총액 0.1%), 한시적 지방분권교부세 지속 유지 등 현행제도를 활용한 재정 지원과 가칭 “기능이양관리기금(내국세의 일정비율 적립)”을 신설하여 지방이양에 따른 소요비용을 보전하는 방안을 제시하였다.

## 2) 한국지방행정연구원(2010b)

첫째, 연구배경 및 목적을 살펴보면, 2010년 한국지방행정연구원의 ‘중앙권한의 지방이양에 따른 행·재정 지원방법 연구’는 기존 연구결과(한국지방정부학회)를 토대로 행·재정 소요비용을 추정하고, 지원방안에 대해 제시하는데 목적을 두었다. 각 사무별로 조사하기에는 시간·예산의 한계가 있으므로 과거 연구사례를 토대로 사업비를 제외한 인건비와 경상비를 기준으로 자치단체 재정수요를 추정하였다. 특히, 지방이양에 따른 재정 지원방법에 대해 강구하고, 자치단체에 대한 행·재정 지원방법에 대한 장·단점을 분석한 것이 한국지방정부학회(2009) 연구와 차이점이라고 할 수 있다.

둘째, 연구방법으로서 2009년 한국지방정부학회의 행·재정 소요비용 추정결과를 바탕으로 기능 및 수행활동방식을 분류하여 표준 소요비용을 추정한 후, 이관 확정사무 건수를 고려하여 인력과 소요비용을 추정하였는데, 2010년 기준 이양확정사무 중 미이양된 1,296개 사무를 대상으로 하였고, 거시적인 측면에서 향후 예상되는 행·재정 비용을 추정하였다. 즉, 지자체에 대한 직접적인 자료조사에 의한 명확한 인과관계 분석을 통해 산출한 것은 아니다. 기능분류와 사무수행방식으로 사무를 유형화하여 평균적인 단위사무처리 표준비용을 추산한 것이다. 이러한 기능 및 사무수행방식별 평균적인 단위사무처리 표준비용의 추산결과에 입각해서 이관 확정사무의 기능 및 사무수행방식에 따른 유형별 건수를 곱해 예상되는 비용을 추정하였다.

<그림 3> 행·재정 소요비용 추정과정(한국지방행정연구원, 2010b)



자료: 한국지방행정연구원(2011b), <표> 재인용.

셋째, 분석은 인건비와 경상비만을 기준으로 이루어졌으며, 각 자치단체의 행·재정 소요비용은 공무원수를 기준으로 “전체 사무소요비용 × (해당 자치단체 공무원 수/전체 자치단체 공무원 수)”로 자치단체별 소요비용을 배분하였다.

넷째, 소요인력과 경비 분석을 한 결과를 살펴보면, 시·도별로 이양확정사무 중 미이양된 사무를 수행하는데 소요되는 인력을 추계해 보면 특별자치도인 제주도를 제외하고 전국적으로 2,383명(광역시 1,331, 도 1,052)으로 나타났다. 시·도별로 미이양된 사무를 수행하는데 소요되는 총 경비를 추계해보면 제주도를 제외하고 총 6,471억원으로 나타났으며, 이중 인건비는 4,931억원, 경상비는 1,540억원이며, 사업비는 조사하지 않았다.

<표 30> 기능별·활동유형별 소요경비 추산결과

(단위: 백만원)

활동유형 \ 대기능	경제산업	도시관리	삶의 질	행정관리	유형별 합계
계획수립	5,627	3,912	23,003	1,552	34,096
관 리	1,813	1,106	20,188	13,976	37,086
교육지원	1,552	4,658	1,642	1,552	9,407
기반조성	7,764	6,211	3,741	6,211	23,930
보호지원	15,529	0	9,317	4,658	29,506
부과징수	2,307	561	5,635	1,552	10,058
시정명령	753	52,410	4,915	0	58,079
인·허가	14,565	55,724	101,051	395	171,737
조사검증	11,321	10,870	21,741	4,658	48,593
지도감독	14,399	1,146	141,253	6,211	163,012
지 정	17,082	6,097	35,886	2,575	61,641
<b>총 계</b>	<b>92,719</b>	<b>142,700</b>	<b>368,379</b>	<b>43,348</b>	<b>647,149</b>

자료: 한국지방행정연구원(2010b), <표 4-15> 재인용.

다섯째, 사무이양에 따라 행·재정적 지원방안을 살펴보면, ①행정적 지원을 위해서는 일차적으로 추가적 사무이양에 따른 소요인력을 충원 내지 정원확보를 할 수 있도록 제도 개선방안을 제시하였다. 제도개선안의 핵심은 지방자치단체 자치조직권의 확대 강화이며, 先 분권-後 보완이라는 지방분권의 원칙에 가장 적합한 과제라고 하였

다. ②재정지원 방안으로는 지방교부세, 분권교부세, 광역지역발전특별회계, 지방이양 사무관리기금, 지방소비세 등을 활용한 방법과 그에 따른 장·단점을 제시하고 있다. 지방교부세는 새로운 제도 개편 없이 교부세율 인상을 통해 지원이 가능하나, 신규 행정수요 발생시 빈번한 법 개정으로 인한 행정비용 증가 및 불교부단체와의 형평성 문제 발생 우려가 있다고 하였다. 분권교부세는 지방교부세와 마찬가지로 장점이 있으나, 사회복지 관련 사업 등에 영향을 미칠 수 있고, 지자체간 재정부담 문제 발생을 단점으로 제시하였다. 광역지역발전특별회계는 사업의 우선순위를 조정함으로써 사업 추진이 가능하기 때문에 별도 국가재원의 추가적 지원이 없이 가능하지만 균형발전, 낙후지역 발전 등을 목적으로 함을 고려할 때, 관련성이 낮은 기능이양에 대한 지원 한계가 있다고 하였다. 지방이양사무관리기금 신설은 기금설치 이후 추가적인 제도변경 없이 안정적으로 지방이양을 추진할 수 있는 장점이 있지만 부처간 합의의 어려움으로 추진에 애로가 있을 수 있음을 지적하였다. 지방소비세는 이양사무와 관련된 재원이 지속적이고 안정적으로 확보가 가능하나, 지역별 재정력 등을 감안한 지역간 불균형을 우려하였다.

### 3) 한국지방행정연구원(2011b)

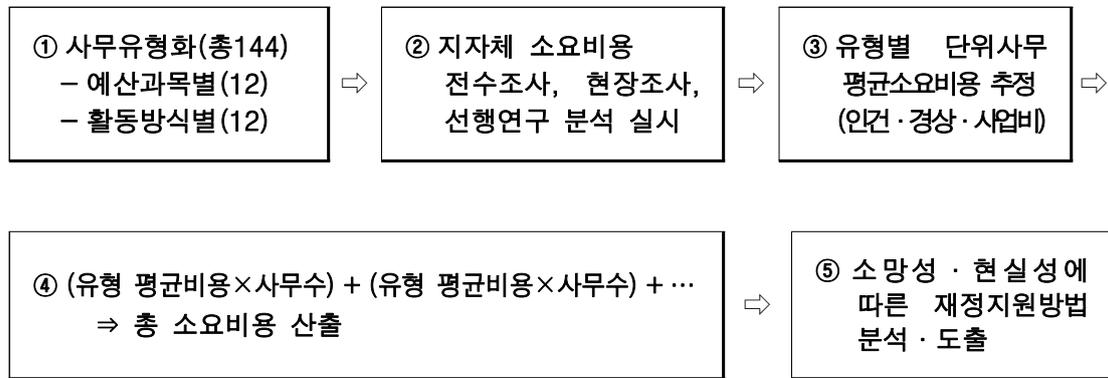
첫째, 연구의 배경 및 목적으로서 2011년 한국지방행정연구원이 수행한 ‘중앙권한의 지방이양에 따른 지방재정현황 분석 및 재정지원방법 연구’는 지방이양 확정사무에 대한 행·재정적 수요를 파악하고 재정지원방안을 제시하고자 하였다. 이양 확정되어 향후 이양예정인 사무에 대한 구체적인 자료를 확보하는 데는 많은 제약이 존재하며, 이에 대해서는 여러 선행연구에서도 일정 부분 한계가 있었다. 따라서 16개 광역시도의 전수조사를 바탕으로 자료를 구축하여, 기존의 연구결과에 비해 좀 더 타당성이 높고 일반화의 가능성이 높은 방법으로 결과를 도출하고자 하였다.

둘째, 연구대상을 살펴보면, 해당 연구에서는 지방분권촉진위원회에서 이양 확정되어 향후 이양예정인 사무와 이미 이양되어 수행중인 사무를 대상으로 예상되는 행·재정 소요비용을 추정하였다. 2011년 기준으로 지방분권촉진위원회에서 이양 확정하여 향후 이양예정인 1,262개 사무와 과거 이양되어 수행중인 1,678건의 사무를 대상으로 조사하였다.

셋째, 연구방법을 살펴보면, 16개 광역자치단체에 대한 전수조사결과를 통해 단위사업별 소요비용을 조사하였으며, 전수조사에는 각 단위사업에 대한 인건비, 경상비, 사업비에 대한 정보와 더불어, 구체적인 연간처리횟수, 건당처리시간, 담당인력규모 등에 대한 세부적인 정보가 포함되었다. 더불어 이양 확정되어 향후 이양될 1,262건에 대한 사무 및 1,678건(2000~2011.3월까지 지방이양 확정)에 대한 이양사무를 일

반회계 예산과목(12개 유형)과 수행활동방식(12개 유형)으로 세분화하여 144개 유형으로 분류하였다. 일반회계예산과 수행활동방식의 각 유형별 표준단위 사무비용을 인건비, 경상비, 사업비로 세분화하여 추정하였다. 일반회계예산과 수행활동방식의 각 유형별 해당 빈도(건)로 산출하였고, 각 유형별 표준단위 사무비용과 해당빈도를 곱하여 예상되는 인건비, 경상비, 사업비를 산출하였다. 이러한 단계를 거쳐 최종적으로는 전체를 합산하여 재정적·행정적 소요비용을 산출하고 이와 함께, 직접조사가 이루어진 1,262건의 사무와 관련 인건비, 경상비에 대해서는 직접 영향을 미칠 수 있는 담당인력, 연건처리건수, 건당처리시간 등의 변수를 포함한 회귀분석을 실시하였다.

<표 31> 행·재정 비용 연구방법(한국지방행정연구원, 2011b)



넷째, 행·재정 비용 추정결과를 인건비, 경상비, 사업비를 구분하여 제시하였는데, 구체적으로는 다음 표와 같다.

<표 32> 1,262건 사무에 대한 단위인건비 추정(한국지방행정연구원, 2011b)

(단위: 만원)

구분	수행활동방식(단위사무 유형화)													평균	
	계획 수립	관리	교육 지원	기반 조성	보호 지원	부과 정수	시정 명령	인허가	조사 검증	지도 감독	지도 단속	지정	기타		
일반회계 예산과목 (기능명칭 유형화)	공공질서 및 안전 (재난방재·민방위)		8,091	10,538	11,215	10,503	10,792		9,498	9,040			15,253		9,823
	과학기술 (과학기술 일반)		3,768		1,659		4,051	3,752	4,625	2,597					3,670
	교육 (유아 및 초등교육, 평생·직업교육)	9,762	25,581	2,325	4,302		1,825	2,651	3,118	5,116	5,300		4,647		11,143
	국토 및 지역개발 (수자원, 지역 및 도시, 산업단지)	10,400	5,315		8,957	11,338	4,110	4,902	5,140	5,951	7,545	1,125	9,598		6,145
	농림해양수산 (농업·농촌, 임업·산촌, 해양수산어촌)	5,831	6,586	7,867	10,089	10,565	7,466	4,890	6,561	12,683	4,842		8,423		7,224
	문화 및 관광 (문화예술, 관광, 체육, 문화재)	10,900	8,034				6,206			1,748			11,747		7,589
	보건 (보건의료, 식품의약품안전)	8,788	5,965	5,959	5,091		4,897	5,146	6,430	7,731	6,883		7,844		6,085
	사회복지 (기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택)	5,586	7,845	8,609	9,094	6,107	1,940	3,372	4,301	4,703	4,335		6,542		6,171
	산업 및 중소기업 (산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥고도화, 에너지 및 자원개발, 산업중소기업일반)	5,569	4,902	6,525	6,286	15,271	3,646	4,846	5,193	4,945	5,600		5,020	7,781	5,189
	수송 및 교통 (도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타)	7,573	6,468	8,294	3,781		4,121	4,964	4,824	7,183	3,081		3,877		5,443
	일반공공행정 (입법 및 선거관리, 지방행재정지원, 재정금융, 일반행정)		6,835	6,718	9,871		7,264		16,575	6,975	9,111		12,240		9,102
	환경보호 (상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 환경보호일반)	3,146	3,115	5,084	4,752	8,704	3,185	3,455	3,058	3,958			3,502		3,442
평균	7,978	6,844	7,258	6,631	10,349	4,894	4,316	5,392	6,570	5,356	1,125	6,952	7,781	6,139	

자료: 한국지방행정연구원(2011b), p.82 <표 4-4> 재인용.

<표 33> 1,262건 사무에 대한 단위경상비 추정(한국지방행정연구원, 2011b)

(단위: 만원)

구분	수행활동방식(단위사무 유형화)													평균	
	계획 수립	관리	교육 지원	기반 조성	보호 지원	부과 징수	시정 명령	인허가	조사 검증	지도 감독	지도 단속	지정	기타		
일반회계 예산 과목 (기능영역 유형화)	공공질서 및 안전 (재난방재·민방위)		37,075	27,005	142,483	115,602	10,989		48,508	22,164			429,947	73,779	
	과학기술 (과학기술 일반)		5,873		6,174		5,797	6,006	5,801	6,983				5,964	
	교육 (유아 및 초등교육, 평생·직업교육)	383,880	362,282	13,398	195,671		5,848	9,331	86,969	17,469	8,262		796,345	319,864	
	국토 및 지역개발 (수자원, 지역 및 도시, 산업단지)	22,853	33,063		37,126	13,683	27,181	31,679	43,774	36,566	11,544	9,639	53,151	33,815	
	농림해양수산 (농업·농촌, 임업·산촌, 해양수산·어촌)	21,987	22,308	42,221	36,167	45,965	40,205	19,427	23,921	29,550	17,711		39,367	28,153	
	문화 및 관광 (문화예술, 관광, 체육, 문화재)	15,065	17,926				17,024			12,542			18,070	17,217	
	보건 (보건의료, 식품의약품안전)	17,271	18,107	19,487	5,504		16,343	19,739	21,829	21,408	21,682		45,793	20,439	
	사회복지 (기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택)	422,965	79,943	22,236	562,675	413,669	8,960	11,613	12,935	312,345	233,138		9,887	160,506	
	산업 및 중소기업 (산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업 일반)	12,689	415,693	14,118	2,107,287	10,376	10,498	10,476	1,799,751	11,961	16,100		9,791	13,188	593,472
	수송 및 교통 (도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타)	20,172	11,997	14,061	15,198		11,611	12,265	9,687	9,369	12,022		26,715	12,982	
	일반공공행정 (입법 및 선거관리, 지방행정지원, 재정금융, 일반행정)		131,199	10,144	12,482		10,976		52,017	10,669	70,572		31,438	67,702	
	환경보호 (상하수도수질, 폐기물, 대기, 자연, 환경보호일반)	19,700	61,169	13,113	18,013	34,354	16,842	16,498	14,337	14,992			17,076	30,320	
<b>평균</b>	113,409	78,511	20,110	307,752	78,772	21,133	17,483	228,698	29,226	52,173	9,639	147,069	13,188	<b>97,531</b>	

자료: 한국지방행정연구원(2011b), p.83 <표 4-5> 재인용.

<표 34> 1,262건 사무에 대한 단위사업비 추정(한국지방행정연구원, 2011b)

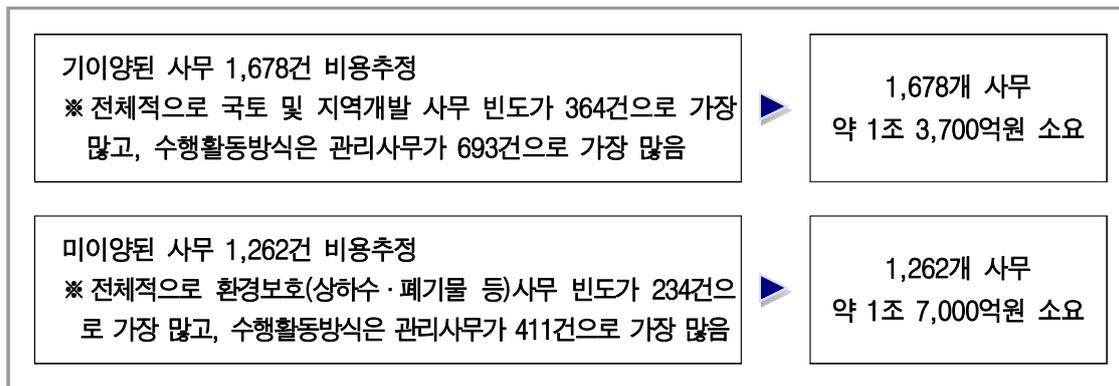
(단위: 만원)

구분	수행활동방식(단위사무 유형화)													평균	
	계획 수립	관리	교육 지원	기반 조성	보호 지원	부과 징수	시정 명령	인허 가	조사 검증	지도 감독	지도 단속	지정	기타		
일반 회계 예산 과목 (기능명 유형화)	공공질서 및 안전 (재난방재·민방위)		566	3,950	76,241	78,546	0		0	910			0		28,297
	과학기술 (과학기술 일반)		2,774		3,069		2,618	2,416	3,207	5,613					2,987
	교육 (유아 및 초등교육, 평생·직업교육)	197,413	120,688	227	30,024		0	217	2,647	12,848	25		20,789		61,893
	국토 및 지역개발 (수자원, 지역 및 도시, 산업단지)	37,986	19,572		13,187	1,896	1,161	2,121	2,663	827	16	1,667	1,254		11,591
	농림해양수산 (농업·농촌, 임업·산촌, 해양수산·어촌)	34	14,164	8,473	4,201	99,702	239	19,886	382	3,938	27,502		117,723		24,775
	문화 및 관광 (문화예술, 관광, 체육, 문화재)	431	308				243			716			381		349
	보건 (보건의료, 식품의약품안전)	5,540	3,812	823	2,146		3,317	2,330	4,209	4,619	1,008		18,733		4,483
	사회복지 (기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택)	3,709	4,361	11,100	32,081	25,716	0	238	12	4,059	718		14,812		7,298
	산업 및 중소기업 (산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반)	230,667	9,748	2,364	108,751	71,614	16	479	19,388	14,531	0		36,588	200	27,212
	수송 및 교통 (도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타)	11,514	7,685	6,069	165,024		381	407	27,132	722	140		176		16,396
	일반공공행정 (입법 및 선거관리, 지방행정지원, 재정금융, 일반행정)		3,195	229	25			28	43,135	127	5		136,082		18,632
환경보호 (상하수도수질, 폐기물, 대기, 자연, 환경보호일반)	3,189	905	2,750	35,463	3,250	75	331	1,069	1,710			596		1,861	
평균	71,959	17,271	4,716	84,983	47,871	1,149	2,137	7,087	3,682	13,354	1,667	38,865	200	17,751	

자료: 한국지방행정연구원(2011b), p.84 <표 4-6> 재인용.

전체 비용을 합산하면 1,678건에 대한 사무수행경비는 약 1조 3,700억원이 소요되는 것으로 나타났고, 미이양된 사무 1,262건에 대해서는 약 1조 7,000억원이 소요되는 것으로 제시되었다.

<표 35> 비용추정 종합(한국지방행정연구원, 2011b)



다섯째, 재정지원방안으로 지방소비세율의 단계적 인상, 양도소득세의 단계별 지방세화, 분권교부세 설계, 지방교부세율 인상 등을 제시하였다. ①지방소비세율 인상과 관련해서는 당시 2013년부터 5% 추가 인상을 목표로 하고 있으므로 전체 지방소비세율의 일정비율을 지방이양사무 재정지원액으로 배분하되 배분방식 변경, 지역발전상생기금 등을 통한 수도권과 비수도권의 자원불균형 완화가 필요하다는 의견을 제시하였다. ②양도소득세의 경우 지방세 전환 방안을 적극 강구할 필요가 있으며, 첫 단계로 이양되는 사무의 총비용에 해당되는 비율만큼씩 지방세화하는 방안을 제안하였다. ③분권교부세는 보통교부세 불교부단체도 교부될 수 있고, 재원이 이양사무와 직접적인 연계가 가능하다는 장점이 있으나, 현재의 배분율에서 보전받는 경우 다른 사업, 특히 사회복지관련 사업들에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 단점이 있다고 하였다. ④지방교부세 인상은 안정적인 재원을 확보하기 위해서는 내국세에 연계되어 있는 교부세율을 이양사무 비용총액에 비례적으로 인상할 것을 검토할 수 있지만, 불교부단체가 있으므로 산정방식을 개선하는 등 추가적인 조치가 필요하다고 보았다. 이러한 논의를 바탕으로 지방소비세를 실현가능성 및 소망성 기준에서 가장 바람직한 지원방안으로 제시하였으며, 지방소비세가 부가가치세의 10% 이상으로 확대될 경우 일정비율을 재정지원액으로 결정할 수 있다고 보았다. 또한, 사무이양에 수반된 재정지원확충방안의 구체적 프로세스 및 지방자치단체 배분은 별도의 연구·분석이 필요하다고 하였으며, 지원방안에 따라 지방자치단체의 이해관계를 달리하는 부분이 있어 배분방식에 있어서 충돌이 있을 수 있음을 지적하였다.

#### 4) 한국지방행정연구원(2014b)

첫째, 연구배경 및 목적을 살펴보면, 지방이양일괄법 제정에 따른 미이양 사무의 일괄이양과 이에 따른 정확하고 구체적인 행·재정적 지원 방안을 마련하여, 이를 토대로 일괄이양 사무에 대한 행·재정적 소요비용의 산정모형을 제시하여 지방이양사무의 성공적 정착방안을 마련하는데 있다.

둘째, 연구대상 및 연구방법을 살펴보면, ①연구 대상으로서 당시 기이양된 사무 1,976건을 크게 동시수행 사무(시도 및 시군구) 248건, 시도수행 사무 991건, 시군구수행 사무 737건 3가지로 분류하여, 최종적으로 광역시도 및 기초시군구별로 나누어 조사를 실시하였다. ②연구방법은 2011년 연구방법과 유사하게 이양이 예정되어 있는 사무들의 비용을 추정할 수 있는 회귀분석 기법을 활용하여 비용을 산정하였다. 다만 조사대상은 16개 시도에 관해서는 전수조사를 시군구에 대해서는 표본조사를 채택하였다.

셋째, 분석결과를 살펴보면 이양완료 된 1,976건과 미이양된 649건의 사무이양에 따른 비용을 산출하였는데, 기 이양된 사무수행경비로 2조 6,749억원으로 추정하였고 당시 미이양된 649건의 사무수행경비는 6,476억원으로 추정하였다.

<표 36> 사무수행경비 산출 결과(한국지방행정연구원, 2014b)

(단위 : 백만원, %)

기이양사무 (1,976건)	계	광역 (1,239건)		기초 (985건)	
		결과	비율	결과	비율
계	2,674,898	220,971	100.00	2,453,926	100.00
인건비	1,998,683	153,911	69.65	1,844,772	75.18
경상비	306,835	33,708	15.25	273,126	11.13
사업비	369,380	33,352	15.09	336,028	13.69

일괄이양사무 (728건)	계	광역 (607건)		기초 (214건)	
		결과	비율	결과	비율
계	647,600	109,081	100	538,518	100
인건비	475,459	76,205	69.86	399,254	74.14
경상비	79,030	16,113	14.77	62,917	11.68
사업비	93,109	16,763	15.37	76,347	14.18

## III. 사무이양 비용 분석

### 1. 조사 및 분석방법

#### 1) 조사 방법상의 한계

비용추계 연구방법론은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 실제 사무수행 비용을 분석하는 방법이며 다른 하나는 유사사무의 비용을 분석하여 해당 사무의 비용을 추정하는 방식이다. 전자의 경우 기관위임사무와 같이 현재 수행하고 있는 사무의 비용을 명확히 추정할 수 있다는 장점이 있으나, 새로 이양되는 사무수행비용을 추정할 수 없다는 한계가 있다. 후자의 경우 새로 이양되는 사무수행비용을 추정할 수 있으나 현재 수행하고 있는 기관위임사무 수행비용이 현재 값을 구할 수 있음에도 통계적 추정을 한다는 한계가 있다. 또한, 유사사무의 수행에 따른 비용추산이 정확했다고 하더라도 이양되는 사무가 그러한 형태의 사무인지 명확하지 않다. 왜냐하면 이렇게 추계된 비용이 다양한 사무의 평균 값 인데 이러한 방법론은 기존 조사대상 사무의 수행 경비 편차가 크지 않다는 전제가 있어야 한다. 그러나 사무수행비용은 경상경비라 할지라도 사무의 유형 및 성격에 따라 크게 차이가 발생한다는 점에서 추정결과의 타당성이 크다고 보기 어렵다.

이 연구는 자치분권위원회에서 동일한 연구를 추진하고 있다는 점에서 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, 조사방법을 달리 적용할 수 없다는 점이다. 현재 자치분권위원회에서 한국지방행정연구원에 의뢰하여 사무이양에 따른 경비를 분석하고 있는데, 이 연구와 다른 방법을 적용할 경우 조사결과의 검증 문제가 뒤 따른다. 만약 유사한 수준의 비용이 산출되지 않을 경우 비용보전 의무가 있는 중앙정부는 조사의 신뢰성 문제를 제기할 가능성이 크다. 즉, 조사방법에 따라 비용이 달라지므로 조사결과를 신뢰할 수 없다고 주장할 가능성이 있다. 이 연구의 본래 목적이 자치분권위원회 연구용역 결과를 검증하고자 함이 아니라 사무이양에 따른 비용을 보전 받는 것에 있다면 조사방법을 달리하여 연구결과의 신뢰성을 저하시키는 것을 부적절하다. 따라서 이 연구에서는 자치분권위원회 주관 조사 결과를 활용하고자 한다.

둘째, 조사방법을 달리 했을 때 조사 응대자들의 피로감과 오류발생 가능성도 커진다. 동일한 사안에 대해 조사내용을 달리 했을 때 응답자들은 앞선 조사의 결과에 대해 영향을 받는다. 그리고 동일한 사안을 달리 조사했을 때 조사에 대한 피로감으로 인해 성실한 답변이 제시되지 않을 가능성도 커진다.

셋째, 서울시와 전국적인 비교 문제가 발생한다. 서울시가 다른 조사방법을 활용했을 때 이로 인한 결과가 다른 지방자치단체와 크게 차이가 발생할 경우 비교 문제가

발생한다. 비교가능성이 낮을 경우 재원보장에 있어 서울시의 주장이 설득력을 잃게 된다. 만약, 서울시의 사무이양에 따른 비용이 크게 분석되었을 때 분석방법론이 정밀하고 분석결과가 신뢰할 수 있다 하더라도 채택되기 어렵다. 또한 다른 지방자치단체에서도 비용보전과 관련하여 다른 연구방법을 채택하여 비용보전 논의 자체가 어렵게 될 가능성도 크다. 특히, 어떠한 보전방법을 채택하는가와 관련해서 보다 복잡한 문제가 발생할 가능성이 있는데, 예를 들면 재정분권 추진에 따라 미이양된 지방소비세 6% 분에서 사무이양비용을 보전하는 방식을 채택할 경우 지방자치단체 간 사무이양 비용에 대한 논란은 더욱 커질 수밖에 없다.

이 연구에서는 이러한 문제점을 고려하여 자치분권위원회에서 주관하고 한국지방행정연구원에서 진행하고 있는 연구용역의 조사방법론을 채택하고자 한다. 다만, 조사방법론을 기초로 분석방법을 유추해보고 분석방법의 문제점을 검토하고자 한다. 즉, 동일한 조사내용을 바탕으로 사무이양 비용을 추정하되 분석방법론은 달라진다는 의미이다. 자치분권위원회 방법론에 대해서는 다음 항에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2) 분권위 조사표 검토

자치분권위원회는 사무이양 비용추계를 위해 “이양사무 비용 추계 조사표”를 바탕으로 조사를 실시하였다. 여기에서는 조사표를 바탕으로 분석방법을 유추해보고 이에 대한 적절성을 검토하여 방법론 상의 한계를 제시하고자 한다.

### (1) 조사표 개요

자치분권위원회 조사표는 범주별로 구분하면 크게 기능명/단위사업명, 인력규모, 단위사무처리수준(전년도 기준) 과 전체 경상비, 기능 사업비용 등으로 구분되어 있다. 구체적으로는 다음 표와 같다.

<표 37> 자치분권위원회 이양사무 비용 추계 조사표 작성요령

범주구분	변수명	작성 요령	활용 및 특이사항
기능명/ 단위사업명	지자체 및 교육청 임의로 변경하지 말 것 ※ 기능명과 단위사업명이 지자체(교육청)별로 상이하더라도, 조사표의 기능과 단위사업명으로 작성		기관위임사무 중 명칭이 다를 수 있음
인력규모	과 정원	조사대상 단위사무를 담당하는 부서(과)의 정원(명) 기입 (예: 정원 20명이면 20을 기입, 현원이 아님)	○인건비 #인력규모 : 과 전체 정원 및 단위사무 투입 인력수 #단위사무
	단위사무 투입인력 수(명), 비율	1. 투입인력의 직급과 인원을 기입 ※ 사무별 투입비율은 각 사무당 직급별로 1인이 투입하는 인력 비율임(예, 0.2, 0.3, 0.3 방식의 소수점으로 작성)	

범주구분	변수명	작성 요령	활용 및 특이사항
단위사무 처리수준 (전년도 기준)	단위사무 총처리 건수(건)	조사대상 단위사무에 대해서 1년간(2017년 기준) 처리한 건수 기입 ※ 2017년도 처리건수가 없는 경우, 최근 3년 내 처리건수 가 있는 경우 해당년도 처리 건수 기입(해당연도 표시) ※ 최근 3년(2015-2017년) 내 처리건수가 없는 경우 0으로 기입 ※ 부처 직접사무의 경우 현황 등을 참조하여 작성	처리수준:단위사무 연간 총 처리건수, 단위사무 건당 소요시간(조사대상 단위사무에 대한 건당 소요시간, 총처리시간을 총처리건수로 나눈 평균적인 값) ※ 해당 단위사무 1건을 처리하기 위해서 담당자가 직접적으로 투입하는(공문작성 및 행정처리, 출장 등) 평균적인 소요시간을 의미 ※ 최근 3년 내 처리건수가 없는 경우 예상처리시간 기입 ※ 총 시간으로 기입하지 말 것
	단위사무 건당 소요시간 (시간)	조사대상 단위사무에 대한 건당소요시간은 총 처리시간을 총 처리건수로 나눈 평균적인 값을 기입(예:0.5시간이면 0.5를 기입) ※ 해당 단위사무 1건을 처리하기 위해서 담당자가 직접적으로 투입하는(공문작성 및 행정처리, 출장 등) 평균적인 소요시간을 의미 ※ 최근 3년 내 처리건수가 없는 경우 예상처리시간 기입 ※ 총 시간으로 기입하지 말 것	
	추정근거	단위사무 총 처리건수, 건당 소요시간을 추정한 근거 기입 ※ 기관위임사무(기관위임여부: 여)의 경우 작성 생략 ※ 신규사무(기관위임여부: 부)의 경우 작성 - 예 1)기존 유사사무의 처리건수 및 건당 처리시간으로 추정 - 예 2)신규사무와 관련 자체 사업계획을 근거로 추정 등 ※ 예 1)의 경우 '유사사무', 예 2)의 경우 '자체사업계획'으로 기입하여 주시고, 이 외 다른 근거가 있으면 간단히 기입	
	사무처리 단계별 시간소요 비중(%)	조사대상 단위사무의 처리 단계별 시간소요 비중(%)을 기입(예:자료취합 20, 자료검토 20, 회의개최 10, 민원대응 10, 출장 20, 업무연락 20)하되 반드시 모든 업무의 총량은 100%가 되어야 함. ※ 예시에 포함되지 않은 업무 처리단계 모두 기입 ※ 기능별로 작성	
과 전체 경상비	과전체 연간 경상비 (천원)	과전체 1년간('18년 예산액기준) 경상비(일반운영비+여비+업무추진비+직무수행경비) 총액(천원)을 기입(예:3,000천원이면 3,000을 기입) ※ 교육비는 제외(교육비는 사업비에 포함) ※ 과 전체 경상비는 '각 셀'에 동일하게 기입하여 주세요	○경상비 #과전체 경상비
기능 사업비용 ('18년 예산액 기준)	예산/비예산 여부	※ 사업비는 기관위임사무만 작성 (기관위임여부: 여) 조사대상 기능을 기준으로 예산/비예산 사업 여부를 판단하고 예산사업일 경우 기능단위의 예산액 기입(예: 예산사업일 경우 예산을 기입) ※ 신규사무(기관위임여부: 부)의 경우 작성 생략	○사업비: #조사대상 기능이 예산사업일 경우, 기능 사업이 차지하는 금액의 총액(천원)을 기입하고 # 보조사업일 경우 보조금과 재원분담 비중 기입
	예산 사업명	기능단위의 예산사업명 모두를 기입	
	예산액	기능단위의 사업명별로 예산액 기입 ※사업별 금액의 총액(천원)을 기입(예:10,000천원이면 10,000을 기입) ※ 사업별 예산액은 기능단위의 총예산을 초과할 수 없음	
	보조액	보조금 사업일 경우 보조금액 및 보조를 기입하고 사업비 분담 비중 표시(국비: %, 시도비: %, 시군구비: %)	

첫째, 기능명/단위사업명은 자치분권위원회에서 제시한 것으로 조사기준이 되므로 변경할 수 없도록 요청하였다.

둘째, 인력규모는 과를 기준으로 정원을 입력하도록 하였고, 해당 사무에 대한 투입 인력을 소수점 한자리 수준에서 정리하도록 하였다.

셋째, 단위사무 처리수준에 있어서는 총 처리 건수를 3년 평균을 기준으로 작성하도록 하였고, 단위사무 처리 건당 소요시간을 추정근거와 함께 작성하도록 하였고, 실제 업무부담을 확인하기 위해 자료취합, 자료검토, 회의개최, 민원대응, 출장, 업무연락 등으로 구분하여 작성하도록 하였다.

넷째, 경상비는 일반운영비+여비+업무추진비+직무수행경비 등의 합을 경상비로 작성하도록 하였다.

다섯째, 사업비는 예산/비예산으로 구분하여 예산사업에 한하여 사업비를 작성토록 하였으며, 신규사무의 경우 사업비를 작성하지 않도록 하였다. 기능단위의 예산사업명 모두를 기입하도록 하였고, 기능단위 사업명별로 예산액을 기입하도록 하였다. 이 과정에서 보조사업일 경우 보조금액 및 보조율을 기입하도록 하였다.

## (2) 분석방법론 유추

분석대상은 크게 기관위임사무로 기존 지방자치단체에서 수행하던 사무와 신규사무로 구분할 수 있다. 이들 사무의 수행비용 추정에 있어 분석대상은 인건비, 경상비, 사업비로 나누어져 있다.

첫째, 기관위임사무의 비용추정방법을 유추하면 ①인건비는 현재 투입되고 있는 인력대비 인건비를 대상으로 한다. 이때 사무처리자의 직급을 조사하고 있어 인건비 추정의 근거로서 직급을 고려한 것으로 보인다. ②경상비의 경우 과 전체 경상비를 해당 업무수행에 투입되는 인력으로 나눈 값을 활용할 것으로 판단된다. ③사업비는 현재 사업수행에 예산사업인 경우 해당 예산 값을 사업비 추정 근거로 사용할 것으로 판단된다.

둘째, 신규사무의 사무처리비용 추정에 대한 유추이다. ①인건비는 유사사무 등의 기준을 바탕으로 소요인력을 추정하도록 하였다. 따라서 인건비는 조사결과를 바탕으로 투입인력 규모를 고려하여 산정할 것으로 보인다. ②경상비의 경우 기관위임사무 처리비용 산출과 동일하게 과 전체 경상비를 바탕으로 해당 사무 처리에 필요한 인력의 경상비를 산출할 것이다. ③사업비에 관해서는 명확하지 않다. 다만, 통계적 방법을 활용하여 추정할 것으로 보이는데 기존 한국지방행정연구원에서 사용한 연구방법론을 이용할 것으로 판단되는데, 해당 방법론은 전체 유사사업의 사업비 규모를 바탕으로 해당 사업의 비용을 추정한 것이다.

### 3) 비용 분석방법

#### (1) 분석방법 개요

이 연구의 분석방법도 앞서 자치분권위원회에서 추진하고 있는 연구와 동일한 기초 조사 자료를 활용하므로 크게 달라지지 않는다. 다만, 분석의 내용은 상이하게 접근할 수 있는데 이 연구에서는 아래 표와 같은 접근방식을 취하고자 한다.

<표 38> 분석방법 개요

구분	기관위임사무	신규사무
사업비	기존 사업비(조사결과)	이양사무 질적 분석
인건비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준 1 : 지방공무원 평균 근속연수 중간 값</li> <li>• 기준 2 : 보수, 수당, 기여금(공무원연금, 국민건강보험 등)</li> </ul>	
경상비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인력 1인당 소요비용 도출</li> </ul>	

분석대상은 크게 두 가지로 구분하여 접근하고자 한다. 하나는 기존 지방자치단체에서 수행해 왔던 사무인 기관위임사무이며 다른 하나는 신규 이양사무이다. 다만, 신규사무와 기관위임사무의 차이점은 필요인력 및 사업비를 정확히 추정할 수 없다는 것에 있다. 이러한 점을 고려하여 첫째, 사업비에 대해서는 기관위임사무는 기존 사업비를 추정근거로 하고, 신규사무의 사업비는 이양된 사무의 실제 내용을 질적 접근을 통해 추정하고자 한다.

둘째, 인건비는 조사결과를 바탕으로 도출하고자 한다. 기관위임사무는 현재 수행하고 있는 사무이므로 실질적 인건비 도출이 가능한 반면 신규사무는 그렇지 못하다는 한계가 있다. 그러나 조사표를 통해 신규사무의 인력수요를 조사하고 있고, 관련 분야 유사업무를 수행하는 담당자에 의해 조사되었다는 점에서 조사결과가 신뢰성이 있다고 보는 것이 적절하다.

셋째, 경상비는 서울시 전체 경상비 중 직급별 차등이 있는 경우는 5급 이상을 제외하여 산출하고, 직급별 차등이 없는 경우는 모두 포함하여 이를 1인당 나눈 값으로 추산하고자 한다. 특히, 자치분권위원회의 조사결과를 직접적으로 사용하기 어려운데 경상비 중 직무수행경비를 합산하도록 하고 있다. 직무수행경비는 직책급 업무수행경비·직급보조비·특정업무경비 등으로서 직급보조비는 공무원 보수에서 반영되므로 이중 계산 되는 문제가 있다.

사업비는 기관위임사무일 경우 해당 사업비를 추정기초로 활용하고 신규사업 중 사업비가 투입될 경우는 해당사무에 대한 질적 분석을 통해 사업비를 추정하고자 하

로 일반적 분석기준이 필요하지 않다. 다만 인건비와 경상비는 세부적 분석기준이 필요하다. 이에 관해서는 다음에서 살펴보고자 한다.

## (2) 인건비 분석기준 도출

### 가. 소요 인력(주무관)

인건비는 세부 분석기준을 마련하기 위해 다음 절차가 필요하다. ①먼저 인건비의 대상이다. 여기에서는 공무원 1인을 고용했을 때 서울시의 추가적 소요재원을 추정하고자 한다. 즉, 인건비에는 단순 보수뿐만 아니라 수당, 연금기여금, 국민건강보험 부담금 등을 포함하여야 한다. 이와 함께 청사관리비 및 광열비, 컴퓨터 등 전산용품 관련 재료비 등이 포함되는 것이 적절한 것이다. 다만 후자의 경우 공용사용 형태이므로 1인당 비용을 계산한다는 것이 어려울 뿐만 아니라 계산된다 하더라도 일반적으로 통용되기는 다소 어려울 것으로 판단된다. 따라서 인건비 기준은 보수, 수당, 연금기여금, 국민건강보험 부담금 등으로 한정하고자 한다.

②이와 함께 직급 기준이 마련되어야 한다. 현재의 조사표에는 해당 업무에 어떤 직급이 일하고 있는지에 대해 조사하고 있다. 그런데 이러한 조사결과를 바탕으로 비용을 산출하는 것은 적절하다고 보기 어렵다. 왜냐하면 해당 사무가 지속적으로 조사 당시 직급자에 의해 처리된다고 하기는 어렵기 때문이다. 이러한 한계를 보완하기 위해 본 연구에서는 주무관 평균 재직기간을 기초로 직급을 산정하고자 한다. 구체적으로는 ①지방공무원 통계를 활용하여 평균적 주무관의 직급을 산정한다. ②지방공무원 봉급업무 처리기준을 바탕으로 평균적 주무관의 보수를 산정한다.

③보수 금액을 바탕으로 공무원연금 기여금 및 국민건강보험 사측 부담금을 산정한 다. 이러한 절차를 통해 1인당 공무원 인건비를 산출하고자 한다.

첫째, 평균적 주무관의 직급을 도출하고자 한다. 아래 표는 2017년 기준 시도별 지방공무원 평균승진소요 연수이다. 이를 바탕으로 살펴보면 평균 27.6년만에 사무관으로 승진할 수 있다. 서울시는 이보다 6개월 빠른 27.1년이다. 공무원 보수기준이 되는 호봉으로 볼 때 반호봉 차이이므로 최종적으로는 이를 고려할 필요가 있다.

<표 39> 지방공무원 평균승진소요 연수(2017년 기준)

(단위 : 년)

시도별	1←2급	2←3급	3←4급	4←5급	5←6급	6←7급	7←8급	8←9급	사무관 승진연한
평균	4.0	4.0	5.2	7.9	11.2	9.6	4.5	2.3	27.6
서울	2.0	7.0	6.8	6.4	9.5	10.3	4.9	2.4	27.1
부산	4.0	-	3.8	6.8	9.6	8.6	3.7	2.1	24.0
대구	-	11.0	6.0	7.0	10.1	9.8	4.7	2.2	26.8

시도별	1←2급	2←3급	3←4급	4←5급	5←6급	6←7급	7←8급	8←9급	사무관 승진연한
인천	-	3.8	5.1	10.0	12.1	9.5	4.6	2.3	28.5
광주	-	-	4.6	6.4	9.0	7.8	3.5	2.3	22.6
대전	-	2.0	4.8	7.6	10.3	9.2	4.0	2.2	25.7
울산	-	3.0	5.4	8.6	11.4	8.6	4.0	2.1	26.1
세종	-	3.0	6.0	7.3	4.9	5.7	4.2	2.0	16.8
경기	8.0	3.2	5.0	8.8	12.8	9.6	4.9	2.3	29.6
강원	-	4.0	6.2	7.3	11.8	9.3	4.1	2.1	27.3
충북	-	5.0	5.6	7.1	11.0	8.3	3.5	2.2	25.0
충남	-	4.0	4.6	8.3	12.5	9.5	4.3	2.2	28.5
전북	-	-	5.9	7.7	10.9	10.5	4.4	2.3	28.1
전남	-	-	6.1	8.6	11.7	10.0	4.1	2.5	28.3
경북	-	3.3	4.9	8.1	11.5	10.4	4.7	2.7	29.3
경남	-	5.0	5.3	7.7	11.7	9.7	4.6	2.4	28.4
제주	-	3.5	3.6	9.0	11.3	9.9	4.7	2.1	28.0

자료: 행정안전부, 「2017년도 지방자치단체 공무원 인사통계」.

여기에서 서울시 평균 주무관을 27.1년의 중간 값인 13.6년이라고 할 수 있는가에 대한 검토가 필요하다. 만약 매년 동일한 규모가 동일한 연령에 공무원으로 임용된다면 13.6년이라고 할 수 있지만 어느 나이 대에 대규모 인력채용이 있었다면 13.6년의 전제가 성립되지 않는다. 이에 따라 공무원 연령을 살펴보았으며 다음 표와 같다. 행안부 기준으로 살펴보면 55세에서 58세를 살펴보면 평균 1,719명이다. 반면 31세부터 55세까지의 공무원 수를 1년 단위로 살펴보면 지속 감소하고 있는 것으로 보인다. 통계청 자료가 10년 단위를 기준으로 작성되어 있기에 해당 1년 단위는 이를 추정한 것이기에 세부연도별 인원수는 확인하기 어렵다. 다만 채용연령의 변화에 따른 오류를 최소화하기 위해 31세부터 50세까지의 1년 단위 평균인원을 살펴보면 1,536명이다. 이를 통해 알 수 있는 것이 분포가 균일하지 않고 나이가 많을수록 사람이 많아지는 경향성이 있음을 알 수 있다.

<표 40> 서울시 연령별 공무원 통계(2017년)

(단위 : 명)

합계	20세 이하	21~ 30세	31~ 40세	41~ 50세	51~ 55세	56세	57세	58세	59세	60세 이상	평균 연령
50,099	219	5,497	14,163	15,358	8,278	1,771	1,768	1,619	1,259	167	43.6
1년단위	-	1,099	1,416	1,535	1655	1,771	1,768	1,619	1,259	-	

주 : 1년 단위는 행안부 자료를 기초로 추산, 21~30세는 공무원 채용 연령을 고려하여 5년으로 나눔  
 자료: 행정안전부, 「2017년도 지방자치단체 공무원 인사통계」.

공무원 평균승진소요연수와 연령별 공무원 수를 종합하여 살펴보면, 실무를 수행하는 서울시 평균 주무관의 근속연수는 13.6년보다 높다는 것은 자명해 보인다. 다만,

이상의 통계자료를 기초로 해서 정확한 평균적 주무관의 근속연수를 선정하는 것은 어려우나 여기에서는 55세 이상과 그 이하의 평균 인원 수 차이가 약 10%이므로 근속연수의 10%를 증하여 평균주무관의 직급을 선정하고자 한다. 즉, 13.6년에 10%를 증하면 약15년이다. 평균 승진소요연수를 고려하면 서울시에서 15년을 근무한 직원의 직급은 7급 8년차이고 호봉은 7급 13호봉으로 볼 수 있다. 다만, 군대 경력에 따른 호봉을 고려하여 남녀 직원의 비율을 살펴보면 전체 2만 1,577명 중 남성이 1만 7,485명으로 81%이다. 따라서 해당 연령 군복무기간인 26개월을 호봉에 81%를 합산하면 7급 15호봉으로 간주하는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 평균 주무관인 7급 15봉에 투입되는 인건비를 계산하고자 한다. 공무원의 보수란 봉급과 수당을 합산한 금액을 말한다(공무원보수규정 제4조 제1호). 이 중 봉급이란 기본급여라 할 수 있으면 공무원보수규정 [별표 3]으로 매년 규정된다. 수당은 35종이 있으나 사무이양과 관련해서는 일반직공무원을 기준으로 하여야 하며 일반직 공무원에 지급되는 수당은 ①상여수당으로서 정근수당, 정근수당가산금, 성과상여금 등이 있으며, 가계보전수당으로서 가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당 등이 있다. 특수근무수당 및 특수근무수당은 서울시 일반직 공무원에 지급되기 어려우므로 제외하고자 한다. 이 밖에 초과근무수당 등 중 초과근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당 등이 있다. 실비보장등으로서 정액급식비, 명절휴가비, 연가보상비, 직급보조비 등이 있다. 이러한 봉급과 수당 등의 지급기준을 고려하여 서울시 평균 주무관인 7급 15호봉인 자가 받는 연봉총액은 다음 표와 같이 산출될 수 있다.

<표 41> 서울시 평균 주무관(7급 15호봉) 연봉

구분	지급기준	지급액(원)	비고	
봉급	3,058,600원*12회	36,703,200		
수당	정근수당	월봉급액의 50%*2회	3,058,600	
	정근수당가산금	80,000원*12회	960,000	15년 이상
	성과상여금	2,914,400원*110%	3,205,840	7급
	가족수당	80,000원*12회	960,000	부모, 배우자, 자녀 각1인
	자녀학비보조수당	-		제외
	육아휴직수당	-		제외
	시간외근무수당	봉급*55%/209*150%*57*12회	7,187,940	월57시간
실비보상 등	정액급식비	130000원*12회	1,560,000	
	명절휴가비	월봉급액 * 60%*2회	3,670,320	
	연가보상비	월봉급액 * 86%/30*10	876,799	10일
	직급보조비	130,000원*12회	1,560,000	7급
연봉	-	59,742,699		

위와 같은 연봉산출에서 재량상황과 관련하여 몇 가지 가정을 하였다. 첫째, 가족수당은 부모 중 1인, 배우자, 자녀 1인 등 총3인으로 하였다. 시간외 근무수당은 월 57시간으로 하였으며 연가보상비는 10일로 하였다.

셋째, 연금부담금 및 국민건강보험 부담금, 국민건강보험 부담금과 연관된 노인장기요양보험 부담금 등이 계산되어야 한다. ①연금부담금은 기준소득에 부과되는데 기준소득<sup>44)</sup>은 전국 공무원의 동일직군·직급 평균 급여를 의미한다. 실비변상 성격인 정액급식비, 직급보조비, 명절휴가비 등은 제외한다. 부담금은 2020년 기준 기준소득의 9%이다. ②국민건강보험 부담금은 보수월액을 기준으로 하는데 보수는 근로자 등이 근로를 제공하고 사용자·국가 또는 지방자치단체로부터 지급받는 금품을 의미하는데, 이 중 실비변상적인 성격을 갖는 금품은 제외한다(국민건강보험법 제70조). 국민건강보험률은 2019년 기준 6.46%로서 노동자와 사업자가 각각 50% 부담하므로 사측은 3.23%를 부담해야 한다. ③노인장기요양보험료율은 국민건강보험 부담금액의 8.51%이다. 이를 정리하여 연액으로 나타내면 다음과 같다.

<표 42> 7급 15호봉 1인당 연금부담금 등

(단위 : 원, %)

구분	기준소득(보수)	보험료율	부담금
연금부담금	55,485,888	9.00%	4,993,730
국민건강보험부담금	55,485,888	3.23%	1,792,194
노인장기요양보험료	1,792,194	8.51%	152,516
<b>합계</b>			<b>6,938,440</b>

#### 나. 관리 인력

실무인력증가에 따른 관리인력에 대한 인건비도 고려되어야 한다. 관리인력이란 이양사무 수행에 따라 주무관이 증가했을 경우 이를 관리하는 중간관리자가 증가할 수밖에 없고 이러한 인력수요를 말한다. 통상적으로 기초자치단체인 자치구의 경우 4인의 인력이 증가했을 때 6급 팀장이 확대되고 광역의 경우 5급 팀장이 필요하게 된다. 앞서 살펴본 지방공무원 평균승진소요를 고려할 때 평균 6급 팀장은 6급 18호봉이며, 광역의 5급 팀장은 5급 16호봉이다. 먼저 6급 18호봉의 연봉액을 구하면 다음 표와 같다.

44) 전년도 기준소득 = {(전년도 공무원 8개 보수 연간 지급액 또는 이에 해당하는 보수) + (전년도 공무원 직종·직급별로 지급된 8개 보수별 평균액)} ÷ 12월 × (1+공무원보수인상률)

<표 43> 서울시 자치구 중간관리자 (6급 18호봉) 연봉

구분		지급기준	지급액(원)	비고
봉급		3,597,500원*12	43,170,000	
수당	정근수당	월봉급액의 50%*2회	3,597,500	
	정근수당가산금	100,000원*12회	960,000	15년 이상
	성과상여금	3424400원*110%	3,766,840	6급
	가족수당	80,000원*12회	960,000	부모, 배우자, 자녀 각1인
	자녀학비보조수당	-		제외
	육아휴직수당			제외
	시간외근무수당	봉급기준액*55%/209*150%*57*12회	7,957,440	월57시간
실비 보상 등	정액급식비	130,000원*12회	1,560,000	
	명절휴가비	월봉급액 * 60%*2회	4,317,000	
	연가보상비	월봉급액 * 86%/30*10	1,031,283	10일
	직급보조비	15,5000원*12회	1,860,000	6급
연봉(원)			69,180,063	

서울시 자치구 6급 중간관리자의 연금부담액 등을 위에서 제시한 방법에 따라 동일하게 구하면 다음 표와 같다.

<표 44> 중간관리자 6급 기준 1인당 연금부담금 등

(단위 : 원, %)

구분	기준소득(보수)	보험료율	부담금
연금부담금	64,500,828	9.00%	5,805,075
국민건강보험부담금	64,500,828	3.23%	2,083,377
노인장기요양보험료	2,083,377	8.51%	177,295
<b>합계</b>			<b>8,065,747</b>

서울시의 중간관리자는 5급인데, 성과급적연봉제 대상자로서 실질적으로 5급 20호봉은 존재하지 않는다. 또한 성과연봉과 연계되어 명확한 평균연봉을 구하기는 매우 어렵다. 이 연구에서는 6급 22호봉자가 다음연도 1월 1일자로 승진한 것으로 간주하여 연봉을 추정하고자 한다.

<표 45> 서울시 5급 팀장 연봉

(단위 : 원)

연봉		기본연봉	성과연봉
	소계	54,431,440(A)	3,565,200(B)
	봉급	3,833,200*12=45,998,400	71,304,000*5%=3,565,200
	%정근수당	3,833,200	
	명절휴가비	4,599,840	

연봉 외 급여			
	소계	16,120,187(C)	
	가족수당	80,000*12=960,000	
	시간외근무수당	3,455,600*55%/209*150%*5 7*12=9,330,120	
	연가보상비	4,535,953*84%/30*10= 1,270,067	
	직급보조비	250,000*12=3,000,000	
	정액급식비	130,000*12=1,560,000	
<b>총 급여</b>		<b>74,116,827(A+B+C)</b>	

5급 중간관리자의 연금부담액 등을 5급 15호봉을 기준으로 위에서 제시한 방법에 따라 동일하게 구하면 다음 표와 같다.

<표 46> 5급 중간관리자 1인당 연금부담금 등

(단위 : 원, %)

구분	기준소득(보수)	보험료율	부담금
연금부담금	67,596,780	9.00%	6,083,710
국민건강보험부담금	67,596,780	3.23%	2,183,376
노인장기요양보험료	2,183,376	8.51%	185,805
<b>합계</b>			<b>8,452,891</b>

### (3) 경상비 산출 기준

경상비는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 통상적으로 자치행정국 등에서 예산에 계상하는 교육비, 능력개발비 등 공통경비이며, 다른 하나는 개별 부서에서 기관운영·정원가산·시책추진 업무추진비 등이다. 이 연구에서는 전자의 경우 행정국 인력개발과 2019년 예산을 기초로 산출하고자 하며, 후자는 2019년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준을 바탕으로 산출한다. 다만 여기에서 서울시 예산서가 직급별로 구분되어 있지 않으므로 6급 이하를 기준으로 도출하되 이를 주무관 및 팀장의 공통경비로 간주하고자 한다.

첫째, 공통경비이다. 공통경비는 행정국 세출예산서를 기준으로 공무원에 직접 투입되는 비용을 중심으로 정리하였다. 총무과의 행정장비구매, 청사관리 등의 세부사업을 반영하였고, 행정국 인력개발과의 교육비 예산 등을 반영하였다. 또한 인재개발원의 교육 중 6급이하 직원 대상 교육비를 반영하였다. 현재 예산서 기준 서울시 본청 공무원은 1만 386명으로 공동경비를 1인당으로 나눈 값이 신규소요인력 1인당 추가되는 재원이라고 할 수 있다. 이는 7백 32만 4천원이다.

<표 47> 서울시 2019년 당초예산 기준 1인당 공통 경상경비

부서	정책	단위	세부	예산(천원)	제외 (4급이상)	비고
				76,067,498		
			행정국 총무과	19,206,723		
			행정지원체계 강화	19,206,723		
			물품관리	814,488		
			행정장비구매	814,488		
			청사관리	18,392,235		
			쾌적하고 안전한 청사관리	17,999,835		
			사무실 재배치에 따른 시설 개·보수	392,400		
			행정국 인력개발과	53,392,099		
			인적자원 역량 강화	53,392,099		
			교육훈련	8,805,107		
			장기국외훈련	3,547,291	1,790,253	1,757,038(반영)
					1,205,718	직무훈련 3급
					497,010	직무훈련 4급
					87,525	직무훈련보조 3-4급
			단기국외훈련	2,673,030		
			공무국외여행 심사위원회 운영	14,000		
			국내위탁교육훈련	4,131,974	1,175,976	2,955,998(반영)
					230,000	국내장기 4급이상
					150,000	국내장기 5급
					172,500	국제화여비 4급이상
					623,476	행정연수원 국방대
			직장교육활성화	878,950		
			학습조직 운영 지원	99,243		
			시장과 함께하는 소통의 시간 운영	20,000		
			서울시 학습관리시스템 유지관리 용역	94,868		
			지능형 학습통합관리시스템 구축	311,980		
			공무원 복지증진	37,677,530		
			선택적 복지제도 운영	20,198,460		
			직원 후생복지 지원	2,438,015		
			직원 건강관리프로그램 운영	1,903,200		
			직원 근무환경 개선 추진	727,117		
			시정직장어린이집 운영	1,360,000		
			직원 격려 프로그램 운영	313,260		
			부조급여 지급	2,100,000		
			공무원 주택전세금 지원	6,914,400		
			대여학자금 부담금	19,623		
			공무원 단체업무 추진	39,540		38,580(반영)
					960	특정업무경비 4급
			직원 종합건강검진 추진	1,664,875		
			수련원 관리 사업	6,909,462		
			연수원 운영	6,047,715		

부서	정책	단위	세부	예산(천원)	제외 (4급이상)	비고
			속초수련원 증축	861,747		
인재개발원 인재기획과				3,468,676		
			인재양성 및 시험관리	3,468,676		
			교육과정 운영	3,468,676		
			재직자 교육과정 운영	70,208		6급 승진자 과정
			6급 미래인재 양성과정 운영	1,758,128		
			신임자 과정 운영	1,640,340		

부서별 경비는 세출예산 성질별 분류 중 물건비(200) 중 일반운영비(201)와 여비(202)가 인원이 증가함에 따라 예산 역시 증가하는 항목이다. 다만 여기에서 일반운영비가 사무관리비, 공공운영비, 행사운영비, 맞춤형복지제도시행경비, 공립대학운영비인데 인원에 따라 증감이 되는 항목은 사무관리비(01)가 해당된다.

업무추진비(203) 중 정원가산업무추진비(02), 부서운영업무추진비(04) 등이 인원증가에 따라 확대된다. 여기에서는 서울시 전체 일반운영비와 여비를 서울시 예산서 상의 공무원 인력 1만 386명으로 나눈 값으로 추산하였다. 그리고 정원가산업무추진비와 부서운영업무추진비는 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준을 근거로 산정하고자 한다. 그런데 앞서 공통경상경비로서 행정국 예산 중 일부 일반운영비와 여비가 포함되었기에 이를 제외하고 산출한다. 산출결과는 다음 표와 같다.

<표 48> 1인당 부서별 경상경비

(단위 : 천원)

구분	총액	행정국 등 사전반영	산정기준액	1인당
일반운영비, 사무관리비	369,409,000	48,878,637	332,710,260	35,568
여비	32,019,648	4,756,618	27,263,030	2,625
정원가산업무추진비	-	-	-	15
부서운영업무추진비	-	-	-	120
합계		-		38,328

주 : 사무관리비 총액은 2019년도 지방자치단체 통합재정개요, 여타 서울시 예산서

표를 설명하면, 일반운영비중 사무관리비 약3,694억원 중 행정국에서 사전반영된 일부 금액을 제외하면 약3,327억원이 되며 이를 일반직공무원 수로 나누면 약3600만원이 된다. 여비는 동일한 방식으로 계산하면 약263만원이다. 정원가산업무추진비 기준은 아래 표와 같은데 서울시는 801명 이상으로 처리하였다.

<표 49> 1인당 정원가산 업무추진비 기준액(연간 금액)

정 원	100명까지	101~300명	301~600명	601~800명	801명이상
1인당 기준액	80,000원	60,000원	45,000원	30,000원	15,000원

자료 : 행정안전부(2019), 지방자치단체 통합재정개요.

부서운영업무추진비는 월 기준액이 아래 표와 같이 제시되어 있는데, 15인 이상이 될 경우 1인당 10,000원씩 증가하므로 월 10,000원을 기준으로 하였다.

<표 50> 부서운영업무추진비 편성 기준

구 분	기 준 액	비 고
정원 5인이하 실·과	월 100,000원	※ 실과에 소속되어 있지만 실제 근무지가 다른 지역(읍·면·동)의 경우 분할 가능(인원수에 따라 기준액 적용)
정원 10인이하 실·과	월 175,000원	
정원 15인이하 실·과	월 250,000원	
정원 20인이하 실·과	월 300,000원	
정원 25인이하 실·과	월 350,000원	
정원 30인이하 실·과	월 400,000원	
정원 31인이상 1인 초과시	5,000원 추가	

자료 : 행정안전부(2019), 지방자치단체 통합재정개요.

#### (4) 인력수요에 따른 비용분석 종합

지금까지 분석내용을 종합하여 정리하면 주무관 인건비는 약 1억 5백만원이며, 중간관리자 중 6급 팀장은 약 1억 1,600만원이고, 5급 팀장은 1억 2,100만원이다.

<표 51> 분석내용 종합(1인당 소요경비)

(단위 : 원)

구분	인건비		경상비	합계
	보수	부담금 등		
7급 주무관	59,742,699	6,938,440	38,328,000	105,009,139
6급 팀(계)장	69,180,063	8,065,747	38,328,000	115,573,810
5급 팀(계)장	74,116,827	8,452,891	38,328,000	120,897,718

## 2. 사무수행비용 분석

### 1) 이양사무 분석

#### (1) 이양일괄법 대상사무 개요

첫째, 부처별 현황을 살펴보면, 19개 부처 중 해양수산부(135개), 국토교통부(120개), 환경부(72개) 등 3개 부처 사무가 571개 중 327개인 57.3%를 차지하고 있다. 구체적인 세부 내역을 다음 표와 같다.

<표 52> 이양일괄법 부처별 사무내역

부 처	법률	사무수	부 처	법률	사무수
19개 부처 합계	66	571	환 경 부	11	72
기 재 부	1	4	고 용 부	2	27
교 육 부	2	15	여 가 부	1	51
과 기 부	1	2	국 토 부	12	120
국 방 부	1	1	해 수 부	7	135
행 안 부	6	20	중 기 부	3	11
문 화 부	3	26	식 약 처	1	3
농 식 품 부	2	2	경 찰 청	1	11
산 업 부	4	22	소 방 청	1	1
복 지 부	5	15	산 림 청	2	33

둘째, 국회 상임위 별로 살펴보면, 12개 상임위와 관련되어 있고, 농해수위·환노위·국토위 3개 상임위가 전체사무의 64.3%를 차지하고 있다.

<표 53> 이양일괄법 소관 상임위별 사무분류

구분	농해수위	환노위	국토위	산자위	여가위	복지위	문체위	교육위	행안위	과기 정통위	기재위	국방위
사무수	170	99	120	33	51	18	26	15	32	2	4	1

2019년 4월 현재 국회동향을 살펴보면, 총 12개 유관상임위 중 11개 상임위에서 의견채택을 완료하였다. 총 571개 사무 가운데 399개 사무 약 71%가 수용되었다. 현재 의견을 채택하지 않은 산자위 중소벤처소위는 11개 사무 중 4개 사무를 수용하고 7개는 보류하는 것으로 결정되었다고 하나 공식적으로 의견을 채택하지 않았고, 구체적인 내용도 확인할 수 없어 399개 사무가 수용된 것으로 처리하였다. 만약 산자위 중

소벤처소위 의견을 공식화 하면 4개 사무가 포함되어 수용사무는 4개 사무가 될 것이다. 국방위, 기재위, 과기방통위, 교육위, 문체위, 여가위는 원안의결하였다. 원안의결 되지 않는 상임위 수용현황은 다음 표와 같다.

<표 54> 원안의결 하지 않은 상임위 지방이양일괄법 수용 현황(2019.4 현재)

상임위원회명	대상사무	수용사무	비 고
보건복지위원회(18) - 보건복지분야 의견 채택('18.11.22)	18	15	일부채택 (3개 불수용)
환경노동위원회(99) - 환경·노동분야 의견 채택('18.11.29)	72(환경)	5	일부채택 (67개 불수용)
	27(고용노동)	0	전부불가 (27개 불수용)
국토교통위원회(120) - 국토분야 의견 채택('18.11.28) - 교통분야 의견 채택('19.03.27)	83(국토)	60	일부채택 (23개 불수용)
	37(교통)	10	일부채택 (27개 불수용)
행정안전위원회(32) - 경찰분야 의견 채택('18.11.28) - 행정·안전분야 의견 채택('19.04.04)	11(경찰)	0	전부불가 (11개 불수용)
	21(행정안전)	21	원안의결
산업통상자원중소기업벤처위원회(33) - 산업분야 의견 채택('18.11.28) - 중소벤처분야 비공식의견 채택('19.03) 7개 심사보류(향후 운영위에서 결정)	22(산업)	22	원안의결
	11(중소벤처)	4	미채택(합산 제외) (7개 심사보류)
농림축산식품해양수산위원회(170) - 해양수산분야 의견 채택('18.12.04) - 농림축산식품분야 의견 채택('18.12.05)	35(농림축산식품)	33	일부채택 (2개 불수용)
	135(해양수산)	134	일부채택 (1개 불수용)

## (2) 분석 기준

지방이양일괄법 상의 사무 내용을 분석하고자 한다. 먼저 분석에 있어 고려사항으로서 분석대상에 관해 논의하여야 한다. 자치분권위원회에서 국회 운영위원회에 제출한 지방이양일괄법 단위사무 수는 571개이다. 2019년 5월 현재 수용 399개사무, 불수용 150개 사무, 미제출 22개 사무로 파악되고 있다. 이 연구에서는 사무이양에 따른 비용을 추산하는 것이므로 주요 분석대상은 이양된 399건을 대상으로 하는 것이 적절하다. 다만, 추가적 이양을 고려하여 전체사무를 대상으로 비용을 분석하고자 한다.

연구목적 달성을 위해 분석의 기준을 설정할 필요가 있다. 첫째, 앞서 지적한 바와 같이 국회에서의 처리 현황이다.

둘째, 이양방향에 대한 분석이 필요하다. 국가에서 시도로 이양되는 것이라면 서울시의 사무수행을 위한 비용이 발생하나 시도에서 시군구로 이양되는 경우라면 사무이양 비용이 오히려 줄어들게 된다. 다만 시군구의 비용은 증가하므로 분석이 필요하다. 구체적으로는 다음 표와 같이 정리될 수 있다.

<표 55> 이양방향에 따른 서울시 사무수행비용 영향

구분	국가→시도	국가→시도교육청	국가→시도시군구	시도→시군구
영향	비용발생	무관	비용발생	비용감소
분석여부	분석	분석 안함	분석	분석

셋째, 기관위임사무 여부이다. 기관위임사무일 경우 기존 수행하던 사무이므로 사업비 등이 상대적으로 명확히 측정될 수 있으나 신규사무는 그렇지 않다는 점에서 검토되어야 할 필요가 있다.

넷째, 사업비 발생여부이다. 인건비만 소요되는 경우는 앞서 도출한 평균주무관을 통해 비용을 도출할 수 있으나 사업비가 투입되는 경우는 질적 분석을 실시해야하므로 이에 대한 구분이 필요하다.

### (3) 이양일괄법 사무 이양방향 분석

이양일괄법에서 이양방향은 국가에서 시도, 혹은 국가에서 시군구와 같이 단방향이 아니다 즉, 국가에서 시도 및 시군구로 이양되기도 한다. 따라서 비용분석 관점에서는 이러한 경우 시도와 시군구에서 사무이양부담이 발생한다. 또한, 시도로 이양되기도 하나 특·광역시로만 이양되기도 하며, 시군구 중 자치구를 제외하고 시군만을 대상으로 이양되기도 한다. 이에 서울시 이양비용 분석에서는 특별시와 자치구에 이양되는 사무만을 추출할 필요가 있다. 이러한 분석기준에 의해 이양사무를 구분해보면 서울시에 391개, 자치구 125개 사무가 이양되는 것으로 보이며 지방자치단체와 별개로 운영되는 교육청에 이양되는 사무가 39개이다.

이 밖에 시도 또는 시군구로 이양되기는 서울시 및 서울시 자치구와 무관한 경우가 있다. 이를 기타사무로 분류하였다. 기타사무의 대상은 국가, 광역시, 시군의 사무가 시도, 시군으로 이양되는 경우가 있었는데 이는 낙동강 수계관리 관련 사무로 서울시와 무관하다. 또한 국가, 시군구 사무가 시군구 사무로 이양되는 경우도 있는데 이것도 비용을 발생시키지 않는다. 국가, 시도의 사무가 시도 인구 50만 이상 대도시 사무로 이양된 경우도 있는데 이 경우도 인구 50만 이상 대도시가 서울시내 존재할 수 없기 때문에 비용을 발생시키지 않는다. 국가, 시도, 시군구 사무가 국가, 시군구 사

무로 전환된 경우도 있는데 시도의 재정부담이 줄어드는 경우이다.

사무의 이양방향 이외에도 고려할 사항이 있다. 해양항만 등의 사무의 경우는 서울시에서 행정수요가 발생하지 않기 때문에 해당되지 않는다. 이러한 점들을 고려하여 사무수행건수를 도출하면 서울시 275개 사무, 자치구 92개 사무 등 총367개 사무가 이양대상이 된다. 구체적으로는 아래 표와 같다.

<표 56> 이양일괄법 사무의 이양방향 분석(서울시 관점, 중복)

구분	시도	자치구	교육청	기타	합계
건수	393	135	39	48	615
제외사무	118	43	39	48	248
서울시	275	92	-	-	367

## 2) 조사결과 분석

### (1) 세부 분석

#### [별첨]

### (2) 분석 종합

조사결과를 간략히 정리하면, 전체 571개 사무 중 399개 사무가 수용되는데, 571개 사무를 기준으로 하면 이중 275개 사무가 서울시 본청으로 이양되며, 이중 63개 사무가 재위임되어 있다. 이에 따른 인력소요는 본청 48명이며 자치구 184명이다. 자치구로는 93개 사무가 이양되며 이에 따른 인력소요는 254명이다. 수용사무를 기준으로 하면 본청 136개 사무이며 이중 16개 사무가 재위임 사무로서 이에 따른 인력소요는 본청 11명, 자치구 40명 등이다. 자치구는 91개 사무가 이양되며 이때 소요인력은 249명이다. 이를 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 57> 사무이양에 따른 인력소요 분석종합

구분	이양사무 전체				수용사무			
	본청		자치구	합계	본청		자치구	합계
이양사무	본청	재위임	93	368*	본청	재위임	91	227*
	275	63			136	16		
소요인력	48	184	254	486**	11	40	249	300**

주 : \* 본청이양사무와 자치구이양사무 합계, \*\* 인력은 본청, 위임, 자치구 전체합계

### 3) 사무수행 비용 추정

사무이양에 따른 비용을 추정하고자 한다. 이에 앞서 비용추정의 방법을 다시 간략히 정리하면, ①비용은 인건비, 경상비, 사업비로 구분한다. ②인건비는 현재 조사표에서 해당 사무의 수행직급을 명시하고 있으나 반드시 동일직급이 해당사무를 처리한다고 보기 어려우며 동일직급이라 할지라도 인건비 격차가 호봉에 따라 편차가 크므로 평균적 주무관을 설정하여 인건비를 추정한다. ③경상비는 전체적 측면에서 제공되는 공통경비와 부서차원의 경비를 각각 추정하여 1인당 경상비를 구하여 추정한다. ④사업비는 이양사무의 내용을 파악하여 산출한다.

이러한 비용추정의 근거를 바탕으로 사무이양에 따른 사무를 크게 두 가지 기준에 의해 네 가지 형태로 제시할 수 있다. 두 가지 기준은 이양사무 전체를 대상으로 할 것인가? 혹은 수용된 사무만을 대상으로 할 것인가? 이며 다른 기준 하나는 서울시 본청만을 대상으로 할 것인가? 자치구를 포함한 서울시 전체를 대상으로 할 것인가? 이다. 후자의 경우에는 서울시 본청이 위임한 사무에 대하여 구분할 필요가 있다. 이러한 구분에 의한 사무이양에 따른 인력수요는 다음 표와 같다.

<표 58> 지방이양일괄법에 따른 소요인력

구분	이양사무 전체				수용사무			
	본청		자치구	합계	본청		자치구	합계
소요인력 (명)	본청	재위임	254	486	본청	재위임	249	300
	48	184			11	40		
중간 관리인력*	12	46	64	122	3	10	62	75

주 : \* 중간관리 인력은 매 4명마다 1명 발생한 것으로 간주함

사무이양에 따른 소요인력을 살펴보면, 첫째 이양사무 전체를 대상으로 했을 때 본청 48명이 추가로 총원되어야 하며, 재위임을 포함하면 184명이고, 자치구는 254명이 필요하여 전체 486명이 소요된다. 이를 기준으로 비용을 추정하면 다음 표와 같다.

<표 59> 이양사무 전체 소요인력에 따른 인건비 및 경상비

(단위 : 원)

구분	이양사무 전체			
	본청		자치구	합계
소요인력	본청	재위임	26,672,321,306	51,034,441,554
	5,040,438,672	19,321,681,576		
관리인력	1,450,772,616	5,316,395,260	7,396,723,840	14,163,891,716
<b>합계</b>	<b>6,491,211,288</b>	<b>24,638,076,836</b>	<b>34,069,045,146</b>	<b>65,198,333,270</b>

서울시 본청의 소요인력만을 대상으로 하면 약 50억원이 필요하며, 재위임을 고려할 때 193억원이 필요하다. 관리인력까지 포함하면 서울시 본청은 65억원이 소요되며 재위임을 고려하면 본청 65억, 재위임 246억 등 311억원이 필요하다. 자치구의 이양사무 처리에 필요한 재원은 소요인력만을 고려할 267억, 관리인력을 포함한 341억원이 소요된다. 본청과 자치구 전체 금액은 소요인력만을 기준으로 하면 510억원이며, 관리인력을 포함하면 652억원이다.

둘째, 수용사무만을 기준을 산출할 때 본청은 약11명이며, 재위임을 고려하면 40명이고, 자치구는 249명으로 전체 300명이 필요하다. 이에 따른 비용을 추정하면 다음 표와 같다.

<표 60> 수용 이양사무 소요인력에 따른 인건비 및 경상비

(단위 : 원)

구분	수용사무			
	본청		자치구	합계
소요인력	본청	재위임	26,147,275,611	31,502,741,700
	1,155,100,529	4,200,365,560		
관리인력	362,693,154	1,155,738,100	7,165,576,220	8,684,007,474
<b>합계</b>	<b>1,517,793,683</b>	<b>5,356,103,660</b>	<b>33,312,851,831</b>	<b>40,186,749,174</b>

표를 기준으로 살펴보면, 서울시 본청 소요인력에 대한 비용은 약12억원이며 재위임을 포함하면 42억원이다. 관리인력을 포함하면 본청 15억, 자치구 54억 등 약69억원이 필요하다. 자치구는 소요인력 기준 260억 및 관리인력을 포함하면 333억원으로 전체 비용은 소요인력 기준 315억원, 관리인력 포함 402억원이 필요하다.

사업비에 관해서는 추정의 실익이 크지 않다고 본다. 현재 이양사무가 대부분 신고수리, 과태료, 청문 등으로 이루어져 있어 사업비가 발생할만한 사무가 아니다. 적극

적 관점에서 사업비를 발생시킬 수 있는 사무를 검토해보면, 사무번호 38번 무단방치된 자전거의 처분, 사무번호 55번 노래연습장업자의 교육, 사무번호 94번 피임약제 및 피임용구의 보급 등이다. 그런데 이러한 사무의 사업비가 크게 발생하지 않기에 사업비를 별도로 산정한다는 것은 실익이 없다는 판단이다.



## IV. 재원보전 대응방안

### 1. 재원보전 가능대안

#### 1) 지방교부세

##### (1) 지방교부세 개요

지방교부세(local share tax)는 중앙정부가 재정 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액으로 지방재정조정제도의 핵심이다. ‘지방교부세법’에 기초하여 운영되는데, 중앙정부의 간섭 없이 지방자치단체가 재량을 사용할 수 있는 일반재원이다.

지방교부세 제도는 1951년 4월 1일에 공포 실시된 ‘임시지방분여세제도’에서 출발했는데 당시 지세 및 영업세액의 34.68% 이내의 재원을 지방자치단체에 배분하였다. 몇 차례의 제도 개편이후 1961년 12월 31일에 현재와 같은 ‘지방교부세법’이 제정되었다. 지방교부세 제도는 재원의 법정화 여부와 법정 비율의 인상 그리고 재원배분 규모 산정방식 등을 중심으로 자주 개편되었다. 2006년도부터 내국세의 19.24%가 법정 재원으로 규정되었고 특별교부세, 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 네 가지 유형으로 운영되었다가 2015년에 담뱃값 인상에 따라 담배에 국세인 개별소비세가 부과되었고, 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세가 도입되었으며, 분권교부세는 폐지되어 보통교부세 산정에 포함되었다.

<표 61> 지방교부세 개편 연혁

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1951년 『임시 지방분여세법』 제정(국세중 특정세목의 일정률 교부 34.68%)</li> <li>• 1962년 『지방교부세법』 제정(법정률제 운영)</li> <li>• 1973~82년 “8·3 조치”로 법정률 유보(경제의안정과성장에관한대통령긴급명령)</li> <li>• 1983년 법정률 부활(내국세의 13.27%), 증액교부금제도 신설</li> <li>• 2000년 법정률 조정(내국세의 13.27%→15.0%)</li> <li>• 2005년 법정률 조정(내국세의 15.0% →19.13%), 증액교부금 및 지방양여금제도 폐지, 분권교부세 신설</li> <li>• 2006년 법정률 조정(내국세의 19.13%→19.24%), 분권교부세율 상향 조정(내국세의 0.83%→0.94%)</li> <li>• 2014년 보통교부세와 특별교부세간 재원조정(보통 96%→97%, 특별 4%→35%)</li> <li>• 2015년 소방안전교부세 신설, 분권교부세 폐지</li> </ul>
---

지방교부세 재원은 원칙적으로 일반재원이나 일부 특정재원이 포함되어 있다. 구체적으로는 내국세의 19.24%로 운영되는 보통교부세와 특별교부세가 있으며, 내국세

19.24%의 97%는 보통교부세로 배분하고 나머지 3%는 특별교부세로 배분한다. 그 이외 국세인 종합부동산세 전액을 지방자치단체에 배분하는 부동산교부세, 담배에 부과되는 국세인 개별소비세를 재원으로 교부하는 소방안전교부세가 있다.

<표 62> 지방교부세의 종류와 특성

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
목적	자치단체 부족재원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별 재정 수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	지자체 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등
재원	내국세의 19.24%		종합부동산세 100%	담배에 부과되는 개별소비세 총액의 35% ('18년 20%, '19년 27.5%)
	재원의 97%*	재원의 3%		
배분	재정수요 대비 재정수입 부족액 (공식 배분)	재해예방·복구, 시책 등 (신청 및 심사)	재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 (기준 배분)	소방 및 안전시설, 재난 및 안전 강화, 재정여건 고려 (기준 배분)
성격	일반재원	특정재원	일반 재원	특정재원

주: \* 기존의 분권교부세 폐지에 따른 불교부단체 지급 특례(1,253억원) 포함('16-'19년)  
 '15년 기준액(1,253억원)×내국세 증감율로 지급, 이후 필요 조치

지방교부세 규모는 2019년도 46조원으로, 보통교부세 42.5조원(93.5%), 특별교부세 1.5조원(2.8%), 소방안전교부세 0.5조원(1.0%), 부동산교부세 2.8조원(5.4%) 등이며, 1991년 3.4조원에서 13.5배 이상 증가하였다.

## (2) 재원보전 방안

지방교부세를 활용한 이양사무 재원보전방안은 크게 분권교부세형, 법정률 인상형, 분권교부세 특례형 등 세 가지로 제안할 수 있다. 먼저 이를 간략히 그림으로 표현하면 다음과 같다.

<그림 4> 지방교부세를 활용한 재원보전방안 유형

A : 현 교부세 법정률(19.24%)	B : + $\alpha$ *
-----------------------	------------------

\* 사무이양 재원 보전분

- 1안 : A와 B를 엄격히 구분하기 위해 별도계정으로 운영
- 2안 : A와 B를 구분하지 않고 통합하여 운영
- 3안 : 기본적으로 A와 B를 통합하여 운영하되, 비경상적수요 및 불교부단체 특례운영

첫째, 기존의 분권교부세 유형이다. 이는 이양사무 수행에 따른 재원규모를 산출하고 이에 상응하는 교부세 법정률을 인상하되 해당 재원은 이양사무에 사용되도록 칸막이를 설치하는 방안으로서 기존 분권교부세와 유사하다.

둘째, 법정률상향형은 법정률을 소요재원분만큼 상향하되 별도의 칸막이를 설치하지 않는 방식이다. 즉, 법정률인상분이 보통교부세를 통해 배분된다.

셋째, 현재 한시적('16~'19)으로 운영되는 '분권교부세 폐지에 따른 불교부단체 지급 특례'와 유사한 방식을 채택할 수도 있다. 즉, 소요재원에 따른 법정률을 인상하되 첫 번째 제시한 안에서와 같이 별도의 칸막이를 하지 않고, 특정 지자체에만 비용이 발생하는 비경상적수요분과 불교부단체에 대한 소요재원만 별도로 산출하여 이를 보통교부세에 합산하여 지급하는 방식이다. 모든 지방자치단체에 유사한 행정수요를 유발시키는 경상적수요 성격의 재원은 보통교부세에 포함시켜 배분하는 방식이다.

## 2) 국가균형발전특별회계

### (1) 국가균형발전특별회계 개요

국가균형발전특별회계는 2003년 12월 국가균형발전특별법이 제정되면서 설치되었고, 2005년부터 운영된다. 이는 노무현 대통령이 국가균형발전을 핵심 국정과제로 추진하겠다는 약속을 실천하기 위한 것이었다. 도입 당시 계정은 지역개발계정과 지역혁신계정으로 나누어지는 데, 이중 규모가 더 큰 지역개발계정은 낙후지역 개발 사업과 농·산·어촌 개발 사업 지원, SOC건설 및 재해예방 사업을 주요 대상으로 하고 있다.

계정운영에 대해 살펴보면, 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청 한도를 설정하고 시·도별 총액배분 자율편성(Top-down) 방식을 취하고 있으며, 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계 도모를 위해 부처별 총액배분 자율편성 방식을 취하고 있었다.

이러한 국가균형발전특별회계는 2009년까지 운영되었고, 2010년부터는 광역·지역발전특별회계로 개편된다. 이명박 정부 출범초기 지역개발정책이 5+2라는 광역경제권 개발을 국정목표로 설정하였기에 지역정책 방향이 '균형발전'에서 '광역경제권발전'으로 변화되었고, 회계·계정명칭 변경, 사업재편 등이 추진되었다. 2013년까지 광역·지역발전 특별회계가 운영되다가 박근혜 정부 출범에 따라 2014년부터 광특회계는 지특회계로 개편되었다. 박근혜 정부 국정비전인 '국민행복 시대 구현'이라는 목표를 실현하기 위해 지특회계의 운용방향을 지역의 자율성 확대, 시·도 사회복지사업의 지원, 국민불편 해소와 삶의 질 개선을 통한 행복 체감도 제고, 지역 녹화프로젝트를 통한 지역경제 활력 회복 투자 강화, 국민생활·안전을 위한 투자 강화 등으로 설정하

였다. 또한, 2019년부터는 다시 국가균형발전특별회계로 명칭이 개편되었으며, 특별회계 계정과목도 개편되었다.

<표 63> 균특회계의 변천

구분	국가균형발전 특별회계	광역·지역발전 특별회계	지역발전 특별회계	국가균형발전 특별회계
목적	국가균형발전 지원	지역의 특화 발전 및 광역 경제권 경쟁력 향상 지원	지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화	국가균형발전계획 관련 사업 효율적 추진
회계 구조	지역개발사업 계정 지역혁신사업 계정 제주 계정	지역개발 계정 광역발전 계정 제주 계정	생활기반 계정 경제발전 계정 제주 계정 세종 계정	지역자율 계정 지역지원 계정 제주 계정 세종 계정
재원 규모	'05, 5조→'09, 8.6조	'10, 9.9조	'16, 10.7조	'19, 10.5조

## (2) 재원보전방안

균특회계를 활용하는 방안은 균특회계 내 별도의 계정(가칭, 지방이양사무계정)을 설치하는 방식이다. 구체적으로는 균특회계 재원 중 지방이양사무 처리에 따른 소요 재원 만큼을 별도 계정을 설치하여 해당 사무를 수행하는 지방자치단체에 교부하는 것이다. 구체적으로는 아래 표와 같다.

<표 64> 국가균형발전특별회계 개편방안

구분	내용	
	현행	개편
회 계 명 칭	국가균형발전특별회계	좌동
설 치 목 적	국가균형발전계획 관련 사업을 효율적으로 추진	좌동
계 정 구 분	지역자율계정	좌동
	지역지원계정	좌동
	제주특별자치도계정	좌동
	세종특별자치시계정	좌동
	<신설>	지방이양사무 계정

자료 : 2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침, 기획재정부

예산편성 과정은 지자체가 소관부처와 자치분권위원회에 이양사무에 대한 예산을 신청하면 이양사무의 소관 부처에서 이를 검토하고 자치분권위원회 의견을 들어 기획재정부에 예산요구서를 제출하도록 한다.

### 3) 세목이양 : 지방소비세

지방이양사무 수행에 따른 소요재원분에 대한 국세의 지방세 이양도 고려할 수 있다. 다양한 세목을 검토할 수 있으나, 이양사무가 시도를 중심으로 하고 있다는 점, 지역적 편중이 없어야 된다<sup>45)</sup>는 점, 목적세적 성격을 가지지 않아야 된다는 점 등을 고려할 때 시·도세이며, 지역간 편중이 조정될 수 있는 지방소비세가 적절하다고 판단되므로 지방소비세를 대상으로 검토한다.

#### (1) 지방소비세 개요<sup>46)</sup>

우리나라의 지방소비세는 2010년 부가가치세의 5%를 지방세로 이양하는 형태로 도입되었다. 당시 지방재정여건을 살펴보면, 세입측면에서는 소득·법인세율의 인하로 인해 지방세 및 지방교부세가 감소하였고, 세출측면에서는 리먼브라더스 사태<sup>47)</sup>로 인한 세계적 신용위기 등으로 중앙정부가 재정지출을 확대하는 과정에서 지방정부에게도 재정조기집행, 지방채 발행 등을 독려하였다. 이에 따른 지방재정 보전대책의 하나가 부가가치세의 5%를 지방소비세로 이양한 것이다.

2014년에는 부가가치세 6%가 추가적으로 지방소비세로 전환되었다. 표면적으로는 취득세율 영구인하에 따른 재원보전이 명목상의 이유였으나, 이는 2010년을 전후하여 사회복지 분야의 재정지출이 대폭확대 되었는데, 이에 대한 보전성격이 큰 것으로 이해되어야 한다. 사회복지분야 재정지출 확대에 가장 영향을 준 것은 기초연금제도와 영유아보육제도, 분권교부세 복지사업 등이다. 기초연금은 2007년까지 운영되던 경로연금을 개편하여 2013년까지 기초노령연금으로 운영하였고, 2014년부터 기초연금으로 개편되었다. 재원부담 측면을 살펴보면, 2008년 총 1조 5,960억원 중 지방비 부담이 6,207억원 이었으나, 2013년 들어 총 3조 2,097원 중 지방비 부담은 1조 699억원으로 확대되었다. 영유아보육사업은 2008년 총 1조 9030억원 중 지방비 부담이 8,000억원이었으나, 2013년 총 7조 949억원 중 지방비 부담이 3조 6,157억원까지 확대되었다<sup>48)</sup>. 분권교부세의 경우 지방비 부담 증가율이 지속적으로 높아지고 있다는 문제점과 지역적 복지수요와 무관한 사업<sup>49)</sup>이 포함되어 있다는 문제점이 지속적으로

45) 지역적 편중이 있는 경우 이양사무 소요재원과 관계없이 세수가 대폭 확대되거나 소요재원 보다 작은 규모가 보전될 가능성이 매우 크다.

46) 김홍환 (2018c) '지방소비세 배분방식 개편연구'에서 발췌하였다.

47) 2008년 9월 15일 미국 투자은행 리먼브라더스 파산에서 시작된 글로벌 금융 위기를 칭하는 말이다. 리먼브라더스 파산은 미국 역사상 최대 규모의 기업 파산으로, 파산 보호를 신청할 당시 자산 규모가 6,390억 달러였다. 리먼브라더스 파산은 서브프라임모기지(비우량주택담보대출)의 후유증으로 미국발 금융 위기가 현실화된 상징적인 사건이다.[시사경제용어사전, 2010. 11. 대한민국정부]

48) 다만, 2013년 지방비 증가액 7,226억을 국비 일반회계 3,607억원, 특별교부세 2,000억원 등으로 지원하였다.

제기된 시점이었다. 또한, 박근혜 정부에서는 주택거래 활성화에 많은 노력을 기울였는데 이를 위한 정책적 수단으로서 취득세율 인하를 추진하였다. 이러한 당시 재정상황을 타개하기 위해 정부에서는 2013년 9월 지방재정대책을 발표하게 된다. 당시 발표된 지방재정 대책은 ①취득세 감소분 지방소비세율 인상을 통한 보전, ②영유아보육사업 보조율 인상, ③분권교부세 3개 생활시설사업 국고보조사업으로 환원, ④지방소득세 독립세 전환 등이었다. 따라서, 취득세율 영구인하에 따른 소비세 6% 도입이라는 표면적 이유보다 종합적 관점에서 접근할 필요가 있다.

2018년 문재인 정부의 재정분권이 추진되었다. 재정분권 정책 중 하나로서 지방소비세 10% 확대가 결정되었다. 지방소비세는 2019년 4%, 2020년 6% 등 단계적으로 확대하기로 하였고 2019년 현재 지방소비세는 15%이다.

지방소비세의 이러한 도입배경으로 인해 배분방식이 복잡하다. 먼저 2010년 도입분 5%와 2019년 선 도입분 4%의 배분방식이다.

지방소비세 9%에 대한 배분방식을 살펴보면, ①지방소비세 총액을 산출한다. ②각도별 민간최종소비지출을 소비지수로 하여 여기에 재정격차 해소를 위해 수도권은 100%, 광역시 200%, 도 300%의 가중치를 곱한다. ③ 가중치를 적용한 값의 전국 합계액에서 해당 도의 비중을 적용하여 산출한다.

구체적 예로서 2017년도 민간최종지출에 의한 지방소비세 5%의 배분은 다음과 같다.

<표 65> 지방소비세 5%분 배분

(단위 : 억원, %)

구분	민간최종소비지출 ※'16년 통계청발표(2014년 기준)				안분비율	안분금액 ※'17년 예산기준
	기초가격 ㉑	비율	가중치 ㉒	가격 = ㉑×㉒		
계	7,500,582			13,058,599	100%	34,570
서울	1,807,662	24.10%	100%	1,807,662	13.84%	4,785
부산	507,135	6.76%	200%	1,014,270	7.77%	2,685
대구	350,095	4.67%	200%	700,191	5.36%	1,854
인천	378,737	5.05%	100%	378,737	2.90%	1,003
광주	217,502	2.90%	200%	435,003	3.33%	1,151
대전	227,586	3.03%	200%	455,172	3.49%	1,205
울산	173,757	2.32%	200%	347,514	2.66%	920
경기	1,797,137	23.96%	100%	1,797,137	13.76%	4,758
강원	200,705	2.68%	300%	602,116	4.61%	1,594
충북	206,256	2.75%	300%	618,768	4.72%	1,631
충남	294,533	3.93%	300%	883,600	6.08%	2,102
전북	236,106	3.15%	300%	708,317	5.42%	1,875
전남	228,828	3.05%	300%	686,485	5.26%	1,817

49) 국회 요청에 따른 감사원 감사(2007년 10월~11월)결과, 정부에 노인·장애인·정신요양시설 운영 등 3개 생활시설운영 사업을 국고보조사업으로 환원하거나 분권교부세 증액을 권고하였다.

구분	민간최종소비지출 ※'16년 통계청 발표(2014년 기준)				안분비율	안분금액 ※'17년 예산기준
	기초가격 ㉔	비율	가중치 ㉕	가격 = ㉔×㉕		
경북	345,351	4.60%	300%	1,036,053	7.93%	2,743
경남	448,612	5.98%	300%	1,345,836	10.31%	3,563
제주	80,579	1.07%	300%	241,736	1.85%	640
세종					0.71%*	244

주 : 세종시 기초통계 없어 종래 관할구역(충북·충남) 인구비율로 배분(충북0.02, 충남0.69)  
 자료 : 행정안전부 내부자료(2017)

2010년 도입된 지방소비세 5% 배분에는 추가적 재정균형장치로서 지역상생발전기금이 있다. 지역상생발전기금은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 중 광역자치단체가 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하기 위해 설치하는 기금(지방자치단체 기금관리법 제17조)인데, 서울시, 인천시, 경기도는 회계 연도별 지방소비세 세입 중 35%를 상생발전기금으로 출연하여야한다(동법 제17조의2, 동법 시행령 12조의2).

2014년 도입된 취득세 감소분 6%분의 배분에 대해 살펴보면, 첫째, 지방교부세 감소분은 해당연도 지방교부세 감소분을 지방소비세 6% 총액에 지방교부세 법정률 19.24%를 곱한 값을 기준으로 해당연도 지방교부세 배분비율에 따라 시도 및 시군구에 배분한다. 둘째, 교육재정교부금은 지방소비세 6%에 교육재정교부금 법정률 20.27%를 곱한 값을 해당연도 보통교부금 배분비율에 따라 각 시도 교육청에 배분한다. 이를 적용하면, 먼저 2016년 기준(2017년 배분액) 지방소비세의 6%는 4조 1,484억원이다. 따라서 지방교부세 감소분은 여기에 19.24%인 7,982억원이며, 지방교육재정교부금은 20.27%인 8,409억원이다. 교육재정교부금은 시·도 교육비 특별회계 전출금<sup>50)</sup>을 포함한 것으로 처리하여야 하는데 약360억원이다. 따라서 취득세 감소분 보전액은 4조 1,484억원에서 지방교부세 및 지방교육재정교부금 분을 차감한 2조 5,094억원이며 이는 다시 취득세 2조 2,813억원, 지방교육세 2,281억원으로 구분된다. 이를 정리하면 다음 그림과 같다.

<표 66> 지방소비세 취득세보전분(6%) 배분방식

(단위: 억원)

취득세 감소분	지방교육세 감소분	지방교부세 감소분	지방교육재정교부금 감소분
22,813	2,281	7,982	8,409

자료 : 행정안전부 내부자료(2017)

50) 목적세를 제외한 지방세 총액 중 서울특별시 10%, 광역시 및 경기도 5%, 여타 36%

셋째, 취득세 감소분은 ①취득세율 인하전 3개년('13~'15년) 세율을 적용하여 환산한 세수(과표×기준세율)로 산출한다. 이때 취합자료에 9억 이하는 2%, 9억 초과는 4% 세율을 적용하여 총 합계를 산출한다. ②취합자료에 취득세 세율인하 후 세율을 적용하여 세액을 산출한다. 이때 세율은 3억이하 1%, 6~9억은 2%, 9억 초과는 3%이다. 따라서 보전분은 세율인하 전후의 차액인 ①에서 ②를 차감한 금액을 시도별 취득세 감소분으로 간주하고, 시도별 감소분이 전국 총액에서 차지하는 비율에 따라 지방소비세를 배분한다. 이때 안분액 합계액의 100분의 2에 해당하는 금액은 사회복지수요 등을 고려하여 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 그 안분액을 달리 산출할 수 있는데(지방세법 시행령 제75조), 2017년 현재 사회복지수요로서 시도별 5세 이하, 65세 이상 인구수를 기준으로 하고 있다. 이상의 내용을 2017년 기준으로 적용하면 다음 표와 같다.

<표 67> 지방소비세 6%분 2017년 취득세 보전분 배분비율

(단위 : 억원, 명, %)

시도	취득세 감소규모		복지수요		배분비율 =(㉑×98%)+ (㉒×2%)
	감소액*	비율㉑	대상인구수**	비율㉒	
전국(계)	27,781		9,675,740		100%
서울	7,008	25.23%	1,749,338	18.08%	25.08%
부산	2,122	7.64%	696,079	7.19%	7.63%
대구	1,294	4.66%	449,657	4.65%	4.66%
인천	1,723	6.20%	482,953	4.99%	6.18%
광주	679	2.44%	252,627	2.61%	2.45%
대전	690	2.48%	254,609	2.63%	2.49%
울산	746	2.69%	178,236	1.84%	2.67%
경기	7,831	28.19%	2,103,814	21.74%	28.06%
강원	458	1.65%	335,181	3.46%	1.69%
충북	512	1.84%	323,551	3.34%	1.87%
충남	792	2.85%	465,927	4.82%	2.89%
전북	523	1.88%	431,126	4.46%	1.94%
전남	413	1.49%	490,826	5.07%	1.56%
경북	872	3.14%	625,496	6.46%	3.21%
경남	1,546	5.56%	665,143	6.87%	5.59%
제주	268	0.96%	126,309	1.31%	0.97%
세종	304	1.10%	44,868	0.46%	1.08%

주 : \* 주택유상거래기준세율(2.4%)과 인하세율(1.2,3%)의 차액의 3년('13년/'14년/'15년) 평균  
 \*\*, \*\* 시도별 5세 이하, 65세 이상 인구수(행정자치부 주민등록인구통계, '16.1.1기준)  
 자료 : 행정안전부 내부자료(2017)

## (2) 재원보전방안

국세-지방세 이양을 통한 보전방안으로서 지방소비세를 활용할 수 있다. 즉, 사무이양에 따른 소요재원을 보전하는 수준에서 지방소비세율을 인상하는 방안이다.

인상된 지방소비세의 배분은 2010년 도입된 5%분 지방소비세율 배분방식을 활용하는 방안과 취득세 감소분 보전방식과 같이 별도 계정을 두는 방식을 고려할 수 있는데 후자가 보다 적절한 것으로 판단된다. 왜냐하면 지방소비세 세율이 이양사무의 소요재원과 일치하기 어렵기 때문이다. 즉, 지방소비세의 일반적 배분을 통해 보전할 경우 해양·항만 등 이양사무를 수행하지 않는 지역과 그렇지 않은 지역을 구분할 수 없기 때문이다.

## 2. 방안별 장단점 검토

### 1) 비교기준

보전방안별 장단점을 비교하고자 한다. 비교기준은 크게 제도 정합성, 재원의 안정성, 운용의 용이성, 실 보전 가능성 등으로 설정하고자 한다.

첫째, 제도 정합성은 해당 제도의 법령 등의 규정으로 제시되어 있는 기본적 존재 이유를 검토하여 지방이양사무의 처리에 따른 재원을 보전하는 것이 적정한지에 대한 검토이다. 이를 위해서는 먼저 지방이양사무의 성격에 대한 규정이 필요하다. 앞서 이론적 논의에서 지방이양사무라 할지라도 자치사무라고 할 수 없음을 살펴보았다. 즉, 법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무라 할지라도 반드시 자치사무라고 할 수 없으며 법원은 대체적으로 기관위임사무로 판단하고 있음을 살펴보았다. 따라서 이 연구에서는 지방이양사무를 기관위임사무로 간주하고 이에 따라 지방재정법 제21조 제2항 “국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.”를 근거로 하여 법적 정합성 여부를 살펴보려고 한다. 법적 정합성의 예를 든다면, 지역자원시설세 중 화력발전 등의 특정자원분은 기본적으로 원인자 부담 원칙이 적용된다. 따라서 화력발전소 소재지에 투입되어 화력발전이 일으키는 외부 불경제를 치유하는 목적으로 사용되어야 한다. 그러므로 이러한 재원을 활용하여 이양사무 처리에 대한 소요비용 보전을 위해 활용하는 것은 법적 정합성을 훼손한다고 할 수 있어 사용하기 곤란하다는 것이다.

둘째, 재원의 안정성이다. 재원의 안정성은 이양사무 처리비용을 지속적으로 보전 받을 수 있는가에 대한 것이다. 재정분권 추진 외에도 다양한 지방재정제도 개편이 이루어질 때 쉽게 제도가 변형되거나 폐지되지 않아야 한다는 의미이다.

셋째, 운영의 용이성에 대해 제시하면, 재정보전을 위한 제도운영에 있어서 복잡성이 높지 않아야 한다는 것이다. 가능한 비용을 산출하고 해당 비용을 보전하기 위해 복잡한 과정이 최소화 되어야 한다.

마지막으로 실 보전 가능성이다. 실 보전가능성이란 보전된 재원이 기존 지방에 이전되던 재원이 아니고 중앙정부의 재원이어야 한다는 것이다. 예를 들어 국가균형발전특별회계에서 지방이양사무 계정을 만들어 운영할 때 기존 국가균형발전특별회계 재원은 유지하면서 추가적 재원이 보전되어야 한다는 것이다. 만약 그렇지 않을 경우 어차피 지방에 이전되던 재원 중 일부를 명목만 바꾸는 방식이므로 ‘아랫돌 빼서 윗돌 막기’식이 될 가능성이 있다.

## 2) 장·단점 분석

재원보전방안으로서 크게 세 가지를 제시하였으며, 구체적으로는 5개 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 지방교부세를 활용한 세가지 유형을 제시하였는데 ①분권교부세형, ②보통교부세 법정률 인상, ③분권교부세 특례형 등이다. 둘째, 국가균형발전특별회계 계정 신설방안이다. 셋째, 국세의 지방세 이양 등 세목 이양방안으로서 현실적으로 가능한 지방소비세 인상안을 제시하였다. 이에 대해 검토하고자 한다.

### (1) 지방교부세 계열

첫째, 제도 정합성이다. 지방교부세는 “지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부(지방교부세법 제1조)”하는 재원이다. 구체적으로는 “지방자치단체 간 세원 편중에 따른 재정 불균형을 완화하고 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장하는 시스템이다(지방교부세 산정해설 서문). 국민은 전국 어디에 살더라도 표준적인 행정서비스를 제공받아야 하기 때문에, 모든 지방자치단체는 다양한 법령 등에 따라 의무로서 부여된 행정서비스를 그 재정력에 관계없이 일정 수준 제공하기 위한 제도이다(지방교부세 산정해설 3p)”. 특히 여기서 주목할 것은 “다양한 법령 등에 따라 의무로서 부여된 행정서비스의 제공”이라는 구절인데, 지방이양사무가 법령에 의해 지방자치단체가 의무적으로 제공해야하는 행정서비스를 규정한 것이라고 볼 때 지방교부세는 제도적 정합성이 확보된다고 할 수 있다.

둘째, 재원 안정성 측면을 살펴보면, 지방교부세 계열의 재정보전 수단은 내국세의 일정 분을 지방재원으로 우선 배분하는 것이기에 매우 안정적이라 할 수 있다.

셋째, 운영 용이성이다. 지방교부세 계열의 재원보전방안의 운영 용이성은 각각의 세부 제도적 특성에 따라 다르다. ①분권교부세 유형은 이양사무 중 지방자치단체별로 그다지 큰 차이가 없는 경상적 사무와 비경상적 사무 전부에 대한 사무수행 비용을 매년 추정해야 하는 방식이다. 따라서 비용산정을 위한 복잡성이 크다고 할 수 있

다. 특히, 매년 교부세 법정률을 달리 해야 한다는 점은 복잡성을 크게 가중시킨다고 할 수 있다. ②반면, 보통교부세에 합산하는 방식은 제도 운용의 복잡성은 모두 해소될 수 있는 대안이라고 할 수 있다. ③‘분권교부세 특례’ 유형은 지방자치단체간 격차가 크게 발생하지 않는 사무(경상적 사무)는 보통교부세 배분에 포함시키고 비경상적 수요와 불교부 단체의 경상적·비경상적 사무에 대해서만 사무수행비용을 추정하여 반영하므로 분권교부세 유형에 비해 상대적으로 제도운영이 용이하다고 할 수 있다.

넷째, 마지막으로 실 보전 가능성에 대해 살펴보면, ①분권교부세 유형은 매년 이양 사무수행에 따른 재원을 산정한다는 점에서 보전가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 舊분권교부세 사례에서와 같이 이때 교부세 법정률을 매년 조정하지 못할 가능성이 매우 크다. 이 경우 과소 또는 과대 보전이 될 가능성이 있다. ②반면 보통교부세 유형은 실 보전가능성이 매우 낮아진다. 교부세 법정률을 매년 조정하기 어렵다는 문제 때문에 교부세 법정률은 한 번에 확정했을 경우 현행 지방교부세의 규모를 고려할 때 사무이양에 따른 소요재원이 상대적 크기가 매우 작으므로 보통교부세 산정과정에서 반영되지 않을 가능성이 매우 크다. 또한 불교부 단체의 이양사무 수행재원은 보전 받을 수 없다. ③분권교부세 특례유형은 분권교부세 유형과 동일한 문제가 발생한다. 즉, 불교부 단체 및 비경상적 사무에 대한 비용이 산정될 경우 이를 매년 교부세 법정률에 반영하기는 어렵다는 점이다. 다만 불교부 단체와 비경상적 사무만을 대상으로 하므로 분권교부세유형에 비해서는 상대적으로 실 보전가능성은 크다고 할 수 있다.

## (2) 국가균형발전특별회계

첫째, 제도 정합성에 대해 살펴보고자 한다. 국가균형발전특별회계는 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로(국가균형발전특별법 제1조) 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위한 재원적 조치(국가균형발전특별법 제30조)라고 할 수 있다. 그렇다면 국가균형발전특별회계를 통한 재원보전이 제도적 정합성을 확보하기 위해서는 지방이양사무가 국가균형발전에 영향이 있어야 할 것이다. 그런데 대부분의 지방이양사무가 사업성격이 아니라 과태료 부과처분 등 단순 행정업무가 주를 이루고 있다는 점에서 국가균형발전과는 거리가 있다고 보는 것이 타당하다. 다만, 해양·항만 분야 등에서 일부 사업적 성격을 가진다는 점에서 전혀 무관하다고는 볼 수 없다. 특히, Oates(1972)의 분권화 정리에 따르면 지방공공재는 지방자치단체가 생산·공급하는 것이 주민의 의사를 직접반영할 수 있어 효율성이 제고된다고 주장한다. 즉, 국가사무의 지방이양이라는 원론적 측면을 고려할 때 국가균형발전특별회계에 계정을 신설하여 지방이양사무 수행비용을 지원하는 것이 전혀 제도적 정합성이 확보되지 않는다고 하기는 어렵다.

둘째, 재원의 안정성 측면에 대해 살펴보면 국가균형발전특별회계를 통해서는 재원을 안정적으로 확보하기 매우 어렵다는 점이다. 균형발전특별회계의 문제점은 전입재원의 신장성이 매우 떨어진다는 것에 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 예산규모를 살펴보면 2010년 9.8조에서 2016년 9.8조로 큰 변화가 없다. 모든 사업조건이 동일할 경우 물가상승에 따라 사업비 규모가 증가한다. 그런데 국가균형발전특별회계의 재원규모는 감소하면서 계정간 사업 개편을 통해 부처편성 사업을 지자체 편성사업군에 편입<sup>51)</sup>시켜 왔기에 안정성이 떨어진다고 할 수 있다.

<표 68> 지특회계 세입 예산 현황

(단위 : 억원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>&lt; 합 계 &gt;</b>	<b>98,603</b>	<b>96,537</b>	<b>87,161</b>	<b>90,688</b>	<b>87,589</b>	<b>103,389</b>	<b>98,383</b>
생활기반계정	37,966	35,924	29,391	31,849	31,672	44,981	45,895
경제발전계정	56,853	56,711	54,032	55,337	52,440	53,686	47,831
<b>【제주계정】</b>	<b>3,784</b>	<b>3,902</b>	<b>3,739</b>	<b>3,501</b>	<b>3,477</b>	<b>3,701</b>	<b>3,617</b>
<b>【세종계정】</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1,022</b>	<b>1,036</b>

주 : 결산기준. 2015년, 2016년은 예산  
 자료 : 기획재정부

이러한 경향을 가지는 원인을 살펴보기 위해서는 국가균형발전특별회계의 세입원에 대해서 살펴봐야 한다. 국가균형발전특별회계 세입원은 크게 주세, 일반회계 전입금, 기타특별회계로 구분된다. 그런데 국가균형발전특별회계 세입재원 중 가장 큰 비중을 차지하는 3대 세입원의 증감 현황을 살펴보면 일반회계 전입금의 규모가 감소하는 경향이다. 이와 관련하여 국회의 예산안 검토보고서에서는 일반회계 전입금 규모를 지속적으로 감소시켜야 한다고 지적하고 있다.

<표 69> 지특회계 주요 세입원 증감 현황

(단위 : 억원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계	96,238	91,421	87,847	91,710	83,812	93,025	90,495
주세	28,621	26,465	29,481	30,348	30,067	32,523	32,926
일반회계	43,461	45,424	27,377	30,045	24,814	28,104	27,614
기타특별회계	24,156	195,32	30,989	31,317	28,931	32,398	29,955

주 : 농식품부 소관 지역개발계정 사업에 대한 지원체계가 현행 “일반회계⇒광특”에서 ’12년부터 “일반회계⇒농특⇒광특”으로 변경됨에 따라 일반회계 전입금은 대폭 감소한 반면, 특별회계 전입금은 대폭 증가하였음

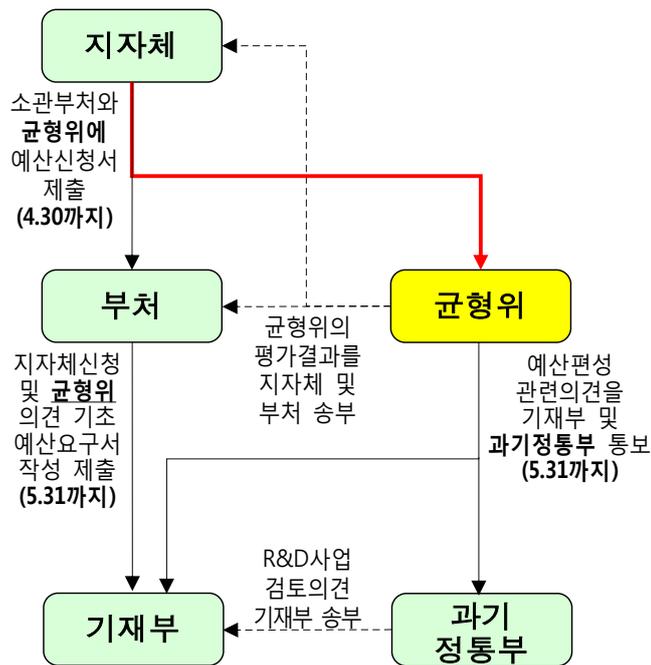
일반회계 전입금의 규모를 살펴보면, 2010년 4.3조 규모에서 2016년 2.8조 규모로 약 1.5조 감소하였다. 즉, 일반회계 전입금의 규모 감소로 지특회계의 세입규모가 물

51) 이명박 정부에서의 5+2, 국가지원지방도 사업의 경제발전계정에서 생활기반계정으로의 이동 추진 등 기획재정부는 지속적으로 사업간 조정을 추진하여 왔다.

가상승률도 반영되지 않고, 사업규모는 지속적으로 확대되고 있는 등 안정성을 확보하고 있지 못하다. 따라서 이러한 형태의 국가균형발전특별회계의 운영을 근거로 할 때 새로운 계정을 신설하더라도 기존 회계의 몫이 확대되는 것이 아니라 자원의 규모는 그대로 두고 새로운 계정만을 신설할 가능성이 매우 크고 이에 자원의 안정성은 매우 낮다고 할 수 있다.

셋째, 운영의 용이성이다. 국가균형발전특별회계는 기본적으로 국고보조금적 성격으로 운영되고 있어 예산편성과정이 복잡하다는 특징이 있다. 현재 운영체계를 살펴보면, 지방자치단체가 사업소관부처와 국가균형발전위원회에 예산신청서를 제출하면 이를 부처에서 검토하고, 국가균형발전위원회의 의견을 들어 기획재정부에 예산안을 제출하도록 되어 있다. 또한 이중 R&D 사업의 경우는 지방자치단체가 국가균형위원회에 예산요구서를 제출하면 이를 국가균형위원회가 관련 부처와 협의하여 과기정통부에 통보하도록 하고 있다. 이때 과기정통부는 이를 검토하여 기획재정부에 송부하도록 되어 있다. 구체적으로는 아래 그림과 같다.

<그림 5> 국가균형발전특별회계 예산편성절차



만약 지방이양사무 수행에 따른 자원을 국가균형발전특별회계에 지방이양사무계정(가칭)을 신설하여 보전할 경우 사무이양 관련 정부기구로서 자치분권위원회와 행정안전부의 역할이 필요하다. 즉, 매우 복잡한 예산절차가 이루어질 수밖에 없다. 따라서 운영의 용이성은 매우 떨어진다고 할 수 있다.

마지막으로 국가균형발전특별회계를 통한 보전방안의 실 보전가능성을 검토하면, 국가균형발전특별회계는 매년 사업비를 책정한다는 점에서 실 보전가능성이 확보된다

고 할 수 있다. 그러나 국고보조금 형식으로 운영되기 때문에 경상적경비가 아니라 사업비 중심으로 운영체계가 구축되어 있다. 그런데 이양사무의 대부분이 경상적사무이므로 별도의 사업비가 크게 발생하지 않는다. 따라서 이양사무 수행비용의 실 보전 가능성은 높다고 할 수 없다.

국가균형발전특별회계를 보전방안으로 고려함에 있어 추가적으로 검토되어야 할 사항이 있다. 문재인정부는 제1차 재정분권을 추진하면서 지방소비세 10%를 이양함과 동시에 국고보조사업 중 국비부담분 3.5조를 함께 이양하겠다고 하였다. 이는 사업비를 지원하지 않으므로 해당 사업의 수행경비를 지방자치단체가 부담하라는 의미이다. 이와 관련하여 2020년 국가균형발전특별회계 예산편성지침에서는 해당 사업을 밝히고 있다. 구체적인 내용 중 일부만 제시하면 다음 표와 같다.

<표 70> 제1차 재정분권 추진에 따른 지방이양 보조사업(일부)

부처		사업명	부처	사업명	
행안부	균특자율계정 (시군구)	■ 소하천정비	농식품부	균특자율계정 (시군구)	(농촌다움 복원) (농촌현장포럼) (농촌형공공임대주택) (농촌재능나눔) (기타협업)
	문체부	균특자율계정 (시도)		■ 문화시설 확충 및 운영 (공립미술관 건립지원) (역사·전통문화도시조성) (문화특화지역조성사업) (지역문화예술특성화지원) (문예회관 건립 지원) (지방문화원 건립 지원) (문화예술인 기념시설 조성) (전통문화진흥지원) (민자사업정부지급금(BTL)) (복합문화시설조성) (전통사찰 보수정비) (제주 태고문화센터 건립)	환경부
■ 관광자원개발			■ 생태하천복원		
■ 지방문화사업 기반지원			■ 자연환경 보전 및 관리 (자연환경보전이용시설설치) (산업단지완충녹지 조성) (비산먼지저감사업) (자연환경보전이용시설설치-제주) (서식지외보전기관 지원)		
■ 지역문화행사지원			■ 지방산업단지 공업용수도 건설		
문예 기금		■ 예술의 관광자원화 (지역대표공연예술제)	■ 폐기물처리시설 확충(제주)		
농식품부	균특자율계정 (시도)	■ 농촌자원복합산업화지원 ■ 농업기반정비 ■ 지역전략식품산업육성 ■ 반려동물산업육성 (공공동물장묘시설 설치지원) (반려동물지원센터 설치지원) (반려동물놀이시설 조성)	균특자율계정	■ 생태휴식공간 확대	
	균특자율계정 (시군구)	■ 일반농산어촌개발 (마을만들기) (기초생활인프라 정비)	고용부	균특자율계정 (시도)	■ 자치단체직업능력개발지원(제주)
	균특자율계정 (시군구)	(농촌다움 복원) (농촌현장포럼) (농촌형공공임대주택) (농촌재능나눔) (기타협업)	여가부	균특자율계정 (시도)	■ 청소년시설확충
			국토부	균특자율계정 (시도)	■ 대중교통지원 ■ 지역거점조성지원 (산학연 유치지원센터) ■ 지방하천정비 ■ 제주국제자유도시기반시설지원(제주)
					국토부

이는 해당사업에 대해 예산을 편성할 수 없다는 것인데 지방이양사무와 이와 유사한 형태이므로 국회 예산과정에서 국가균형발전특별회계 운영에 있어 이율배반적인 측면이 지적받을 것이다.

### (3) 지방소비세

지방소비세에 계정을 신설하여 사무이양에 따른 수행비용을 보전하는 방안에 대해 검토하고자 한다. 이러한 방식의 전제로서 사무이양에 따른 소요비용은 지방소비세율을 인상하여 보전한다. 첫째, 제도 적합성 측면이다. 지방소비세는 전통적 국세로서 응능세제이며 목적세에 대비되는 개념으로서 보통세이다. 다만, 최근에는 지방자치단체 활동이 소비활동과 깊은 관련이 있다는 점에서 지방세로서의 성격도 가진다고 평가되고 있고, 이에 많은 국가에서 국가와 지방간 세원을 공유하고 있다. 지방소비세의 이러한 특징을 고려할 때 이양사무 소요재원으로서의 지방소비세는 제도적 적합성은 매우 낮다고 할 수 있다.

둘째, 재원의 안정성을 살펴보면, 매우 안정적이라고 할 수 있다. 즉, 지방소비세 중 일부를 취득세 감소분 보전의 방식대로 일정한 계정을 신설하여 이를 사무이양 소요재원 보전분으로 활용할 경우 안정적 확보가 가능하다.

셋째, 운영 용이성 측면에서도 다른 방식에 비해 크게 나쁘다고 할 수 없다. 사무이양에 따른 소요재원을 지방자치단체별로 산정하여 이를 시도로 배분하고, 시도에서 다시 시군구로 배분하는 방식을 채택할 수 있다.

마지막으로 실 보전 가능성에 대해 검토하고자 한다. 지방소비세 계정신설을 통한 방안을 선택할 경우 사무이양 수행경비의 증감에 따라 이를 반영할 수 있으므로 실 보전 가능성은 높다. 다만, 현실적으로 매년 지방소비세율을 인상 또는 인하 할 수 없으므로 다소 과소 또는 과대 보전되는 경우는 발생할 수밖에 없다.

### (4) 장·단점 비교 종합

지금까지 크게 세 가지 재정제도를 이용하는 방안으로서 5개 유형에 대해 제도 적합성, 재원 안정성, 운영 용이성, 실 보전 가능성 등에 대해 검토하였다. 이상의 논의를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 71> 방안별 장·단점 분석

구분	지방교부세			국가균형발전 특별회계	지방소비세 계정신설
	분권교부세	보통교부세	분권교부세 특례		
제도 정합성	○			△	×
재원 안정성	○			×	○
운영 용이성	△	○	△	×	△
실 보전가능성	△	×	△	△	△

첫째, 제도 정합성 측면에서는 지방교부세 방안이 가장 적절하며, 지방소비세 계정신설은 부적절하다. 국가균형발전특별회계 방안도 제도 정합성이 높다고 할 수 없다.

둘째, 재원 안정성 측면에서는 지방교부세 방안과 지방소비세 계정신설 방안은 안정성이 높으나 국가균형발전특별회계 방안은 재원 안정성이 매우 떨어진다.

셋째, 운영 용이성 측면을 살펴보면 지방교부세 방식 중 보통교부세 방식이 용이성이 가장 높고, 분권교부세 특례 방식도 상대적으로 용이성이 높다. 분권교부세 방식은 다른 계열의 지방재정조정제도에 비해 다소 용이성이 높다고 할 수 있으나 지방교부세 유형에서는 가장 낮은 것으로 평가하였다.

마지막으로 실 보전가능성에 대해 정리하면 지방교부세 방안 중 분권교부세와 분권교부세 특례 등의 방안은 교부세 법정률 변경이 없다고 하더라도 실 보전이 가능하나 보통교부세는 불교부 단체 및 비경상사무 등으로 인해 실 보전 가능성이 낮다. 이와 관련하여 분권교부세 유형과 분권교부세 특례 유형은 후자가 실 보전 가능성은 낮으나 운영 용이성은 높다는 장점이 있다. 국가균형발전특별회계 및 지방소비세 계정신설의 경우 전자는 매년 예산으로 사업비를 결정하므로 실 보전 가능성이 높다고 할 수 있으나 사업비 중심이라는 점에서 다소 문제점이 있고, 후자의 경우 지방소비세율을 매년 변동한다는 것은 매우 어려우므로 실 보전 가능성이 다소 훼손되나 전자에 비해 경상비를 보전할 수 있다는 장점이 있다.

논의를 종합하면 재정보전방안은 분권교부세 특례 방식이 가장 적절한 것으로 판단된다. 왜냐하면 비교분석의 기준 중 실 보전 가능성이 가장 우선되어야 할 것이며, 2차적으로는 재원 안정성도 중요하기 때문이다. 제도 정합성과 운영 용이성도 중요기준이지만 우리나라 지방재정제도 전반이 제도 정합성을 정확하게 지키고 있다고 보기 어려우며, 운영에 있어 복잡성을 이유로 실 보전이 되지 않을 경우를 가정하기 어렵기 때문이다. 분권교부세 방식과 분권교부세 특례방식이 전반적으로 기준 적합성에 유사하게 평가되었으나 분권교부세 방식은 분권교부세 특례방식에 비해 운용의 복잡성이 보다 강하기 때문이다.

## V. 결론

### 1. 연구의 요약

#### 1) 연구목적 및 방법

이 연구의 주된 목적은 지방이양일괄법에 의한 사무이양비용 추계이다. 지방이양이괄법의 국회 심의·의결 결과에 따라 지방에서 수행하는 사무가 확대되며, 이에 따른 행정·재정적 비용을 추계하는 것이다. 먼저 행정적 비용추계는 기준인건비의 증가를 요구하는 것으로서 사무이양에 따라 해당 사무수행 인력이 급격히 증가할 경우 이에 대한 행정적 지원이 이루어져야하므로 이를 도출하고자 한다. 재정적 비용추계는 사무수행 인건비(기여금 등 제부담 포함), 해당 사업 추진을 위한 사업비, 사무수행에 따른 경상비 등이며 명확한 규모를 도출하고자 한다.

이와 함께 서울시 대응전략으로서 재원보전방안에 대해 검토하고자 한다. 사무이양에 따른 비용을 보전하는 방안은 다양하게 제안 될 수 있다. 2005년에 도입되었던 분권교부세 사례, 분권교부세가 보통교부세 비 경상적 비용산정에 반영된 예 등이 있다. 그런데 이러한 비용보전에 있어 현재 추진되고 있는 재정분권과도 연계될 가능성이 매우 크다. 또한, 사무이양에 따른 비용보전 요구의 타당성 검토를 실시하고자 한다. 지금까지 기획재정부 등 중앙재정당국 입장에서는 이양된 사무가 대부분 기관위임사무라는 점에서 추가적 재원이 크게 발생하지 않고, 이미 지방교부세에 포함되어 있다는 논리를 제시할 가능성이 매우 크다. 특히, 서울시는 불교부 단체로서 문제의 복잡성이 크다. 따라서 이에 대응하는 논리개발이 필요하다

연구방법은 문헌연구와 조사 및 자문 연구 방법을 활용한다. 첫째, 문헌연구로서 지방자치제도가 지방재정제도에서 점하는 중요도를 반영하여 국내외 관련 제도의 정책효과 및 타 제도와의 연계성 등을 분석한 많은 연구가 존재한다. 다만, 재정분권정책의 내용에 따라 시·도별 이해관계가 극명하게 대립되고, 정책과 재정제도간의 관계에 대한 연구도 다소 미진하므로 법 제도적 검토를 광범위하게 실시할 필요가 있다. 기존문헌에서 제시된 이론적·실증적·법제도적 논의를 비판적으로 검토·정리하여 사무이양에 따른 비용보전 방안에 대한 시사점을 도출한다.

둘째, 조사 및 자문을 최대한 활용하고자 한다. 사무이양에 따른 비용 산출은 실제 사무수행체계를 중심으로 도출되어야 함에도 불구하고 그간 관련 연구가 많지 않고, 대부분의 선행연구에서는 회귀분석을 활용하였다. 따라서, 본 연구에서는 실제 사무수행체계에 대한 조사를 통해 분석을 실시하고자 한다. 또한, 자문위원 및 전문가 의견 조사 등을 통하여 연구성과물의 객관성 및 합리성을 확보하여, 대안의 적용가능성을

제고하고자 한다. 사무이양에 따른 비용보전방안을 제시할 수는 있으나 실질적 방안이 되기 위해서는 재정분권 등 최근 지방재정제도 개편의 흐름과 같이하여야 하며, 이때 대안의 적절성을 강화하기 위해 이해관계자의 의견조사도 실시하고자 한다.

셋째, 문제해결을 위한 접근방법으로서 질적·양적 측면 모두 활용하고자 한다. 먼저 사무의 내용에 관해서는 질적 접근방법이 활용되어야 할 것이다. 그러나 사무수행을 위한 비용산출을 위해서는 양적 접근방법이 활용되어야 한다.

## 2) 사무이양 비용분석

### (1) 분석기준의 설정

이 연구의 분석방법은 자치분권위원회에서 추진하고 있는 연구와 동일한 기초조사 자료를 활용하므로 크게 달라지지 않는다. 다만, 분석의 내용은 상이하게 접근할 수 있는데 이 연구에서는 아래 표와 같은 접근방식을 취하고자 한다.

<표 72> 분석방법 개요

구분	기관위임사무	신규사무
사업비	기존 사업비(조사결과)	이양사무 질적 분석
인건비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준 1 : 지방공무원 평균 근속연수 중간 값</li> <li>• 기준 2 : 보수, 수당, 기여금(공무원연금, 국민건강보험 등)</li> </ul>	
경상비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인력 1인당 소요비용 도출</li> </ul>	

분석대상은 크게 두 가지로 구분하여 접근하고자 한다. 하나는 기존 지방자치단체에서 수행해 왔던 사무인 기관위임사무이며 다른 하나는 신규 이양사무이다. 다만, 신규사무와 기관위임사무의 차이점은 필요인력 및 사업비를 정확히 추정할 수 없다는 것에 있다. 이러한 점을 고려하여 첫째, 사업비에 대해서는 기관위임사무는 기존 사업비를 추정근거로 하고, 신규사무의 사업비는 이양된 사무의 실제 내용을 질적 접근을 통해 추정하고자 한다.

둘째, 인건비는 조사결과를 바탕으로 도출하고자 한다. 기관위임사무는 현재 수행하고 있는 사무이므로 실질적 인건비 도출이 가능한 반면 신규사무는 그렇지 못하다는 한계가 있다. 그러나 조사표를 통해 신규사무의 인력수요를 조사하고 있고, 관련 분야 유사업무를 수행하는 담당자에 의해 조사되었다는 점에서 조사결과가 신뢰성이 있다고 보는 것이 적절하다.

셋째, 경상비는 서울시 전체 경상비 중 직급별 차등이 있는 경우는 5급 이상을 제외하여 산출하고, 직급별 차등이 없는 경우는 모두 포함하여 이를 1인당 나눈 값으로

추산하고자 한다. 특히, 자치분권위원회의 조사결과를 직접적으로 사용하기 어려운데 경상비 중 직무수행경비를 합산하도록 하고 있다. 직무수행경비는 직책급 업무수행경비·직급보조비·특정업무경비 등으로서 직급보조비는 공무원 보수에서 반영되므로 이중 계산 되는 문제가 있다.

사업비는 기관위임사무일 경우 해당 사업비를 추정기초로 활용하고 신규사업 중 사업비가 투입될 경우는 해당사무에 대한 질적분석을 통해 사업비를 추정하고자 하므로 일반적 분석기준이 필요하지 않다. 다만 인건비와 경상비는 세부적 분석기준이 필요하다. 이에 관해서는 다음에서 살펴보고자 한다.

## (2) 인력수요에 따른 비용분석

첫째, 인건비에 대한 분석이다. 먼저 평균 주무관인 7급 15봉에 투입되는 인건비를 계산하였다. 공무원의 보수란 봉급과 수당을 합산한 금액을 말한다(공무원보수규정 제 4조 제1호). 이 중 봉급이란 기본급여라 할 수 있으며 공무원보수규정 [별표 3]으로 매년 규정된다. 수당은 35종이 있으나 사무이양과 관련해서는 일반직공무원을 기준으로 하여야 하며 일반직공무원에 지급되는 수당은 ①상여수당으로서 정근수당, 정근수당가산금, 성과상여금 등이 있으며, 가계보전수당으로서 가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당 등이 있다. 특수지근무수당 및 특수근무수당은 서울시 일반직 공무원에 지급되기 어려우므로 제외하고자 한다. 이 밖에 초과근무수당 등 중 초과근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당 등이 있다. 실비보장등으로서 정액급식비, 명절휴가비, 연가보상비, 직급보조비 등이 있다. 이러한 봉급과 수당 등의 지급기준을 고려하여 서울시 평균 주무관인 7급 15호봉인자가 받는 연봉총액은 다음 표와 같다.

<표 73> 서울시 평균 주무관(7급 15호봉) 연봉

구분	지급기준	지급액(원)	비고	
봉급	3,058,600원*12회	36,703,200		
수당	정근수당	월봉급액의 50%*2회	3,058,600	
	정근수당가산금	80,000원*12회	960,000	15년 이상
	성과상여금	2,914,400원*110%	3,205,840	7급
	가족수당	80,000원*12회	960,000	부모, 배우자, 자녀 각1인
	자녀학비보조수당	-		제외
	육아휴직수당	-		제외
	시간외근무수당	봉급*55%/209*150%*57*12회	7,187,940	월57시간
실비보상 등	정액급식비	130000원*12회	1,560,000	
	명절휴가비	월봉급액 * 60%*2회	3,670,320	
	연가보상비	월봉급액 * 86%/30*10	876,799	10일
	직급보조비	130,000원*12회	1,560,000	7급
연봉(원)	-	59,742,699		

위와 같은 연봉산출에서 재량상황과 관련하여 몇 가지 가정을 하였다. 첫째, 가족수당은 부모 중 1인, 배우자, 자녀 1인 등 총3인으로 하였다. 시간외 근무수당은 월 57시간으로 하였으며 연가보상비는 10일로 하였다.

연금부담금 및 국민건강보험 부담금, 국민건강보험 부담금과 연관된 노인장기요양보험 부담금 등을 추정하였다. ①연금부담금은 기준소득<sup>52)</sup>에 부과되는데 기준소득<sup>53)</sup>은 전국 공무원의 동일직군·직급 평균 급여를 의미한다. 실비변상 성격인 정액급식비, 직급보조비, 명절휴가비 등은 제외한다. 부담금은 2020년 기준 기준소득의 9%이다. ②국민건강보험 부담금은 보수월액을 기준으로 하는데 보수는 근로자등이 근로를 제공하고 사용자·국가 또는 지방자치단체로부터 지급받는 금품을 의미하는데, 이 중 실비변상적인 성격을 갖는 금품은 제외한다(국민건강보험법 제70조). 국민건강보험률은 2019년 기준 6.46%로서 노동자와 사업자가 각각 50% 부담하므로 사측은 3.23% 부담해야 한다. ③노인장기요양보험료율은 국민건강보험 부담금액의 8.51%이다. 이를 정리하여 연액으로 나타내면 다음과 같다.

<표 74> 7급 15호봉 1인당 연금부담금 등

(단위 : 원, %)

구분	기준소득(보수)	보험료율	부담금
연금부담금	55,485,888	9.00%	4,993,730
국민건강보험부담금	55,485,888	3.23%	1,792,194
노인장기요양보험료	1,792,194	8.51%	152,516
합계			6,938,440

둘째, 경상비 분석이다. 경상비는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 통상적으로 자치행정국 등에서 예산에 계상하는 교육비, 능력개발비 등 공통경비이며, 다른 하나는 개별 부서에서 기관운영·정원가산·시책추진 업무추진비 등이다. 이 연구에서는 전자의 경우 행정국 인력개발과 2019년 예산을 기초로 산출하고자 하며, 후자는 2019년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준을 바탕으로 산출하고자 한다.

먼저 공통경비이다. 공통경비는 행정국 세출예산서를 기준으로 공무원에 직접 투입되는 비용을 중심으로 정리하였다. 총무과의 행정장비구매, 청사관리 등의 세부사업을 반영하였고, 행정국 인력개발과의 교육비 예산 등을 반영하였다. 또한 인재개발원의 교육 중 6급이하 직원 대상 교육비를 반영하였다. 현재 예산서 기준 서울시 본청 공무원은 1만 386명으로 공동경비를 1인당으로 나눈 값이 신규소요인력 1인당 추가되

52) 공무원연금공단 등에서 직군별·직급별 자료를 확인할 수 없어 이 연구에서의 값은 추정치이다.

53) 전년도 기준소득 - 전년도 공무원 8개 보수 연간 지급액 또는 이에 해당하는 보수 + 전년도 공무원 직종·직급별로 지급된 8개 보수별 평균액} ÷ 12월 × (1+공무원보수인상률)

는 재원이라고 할 수 있다. 이는 7백 32만 4천원이다.

추가적으로 부서별 경비를 도출하고자 한다. 부서별 경비는 세출예산 성질별 분류 중 물건비(200) 중 일반운영비(201)와 여비(202)가 인원이 증가함에 따라 예산 역시 증가하는 항목이다. 다만 여기에서 일반운영비가 사무관리비, 공공운영비, 행사운영비, 맞춤형복지제도시행경비, 공립대학운영비인데 인원에 따라 증감이 되는 항목은 사무관리비(01)가 해당된다. 업무추진비(203) 중 정원가산업무추진비(02), 부서운영업무추진비(04) 등이 인원증가에 따라 확대된다. 여기에서는 서울시 전체 일반운영비와 여비를 서울시 예산서 상의 공무원 인력 1만 386명으로 나눈 값으로 추산하였다. 그리고 정원가산업무추진비와 부서운영업무추진비는 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준을 근거로 산정하고자 한다. 그런데 앞서 공통경상경비로서 행정국 예산 중 일부 일반운영비와 여비가 포함되었기에 이를 제외하고 산출한다. 산출 결과는 다음 표와 같다.

<표 75> 1인당 부서별 경상경비

(단위 : 천원)

구분	총액	행정국 등 사전반영	산정기준액	1인당
일반운영비, 사무관리비	369,409,000	48,878,637	332,710,260	35,568
여비	32,019,648	4,756,618	27,263,030	2,625
정원가산업무추진비	-	-	-	15
부서운영업무추진비	-	-	-	120
<b>합계</b>				<b>38,328</b>

셋째, 인력추소 소요에 따른 비용 분석내용을 종합하여 정리하면 인건비는 약6천 백만원이며 부담금은 약 690만원 가량이고 경상비는 약 3,832만원이다. 즉, 서울시의 평균 주무관은 7급 15호봉이며 1인의 인력을 추가적으로 투입되는 비용은 약 1억 500만원이다. 이와 유사한 방법으로 관리인력인 자치구 6급 팀장, 서울시 5급 팀장의 인건비를 구하면 다음 표와 같다.

<표 76> 분석내용 종합(1인당 소요경비)

(단위 : 원)

구분	인건비		경상비	합계
	보수	부담금 등		
7급 주무관	59,742,699	6,938,440	38,328,000	105,009,139
6급 팀(계)장	69,180,063	8,065,747	38,328,000	115,573,810
5급 팀(계)장	74,116,827	8,452,891	38,328,000	120,897,718

### (3) 이양사무 수행경비 분석

비용추정의 근거를 바탕으로 사무이양에 따른 사무를 크게 두 가지 기준에 의해 네 가지 형태로 제시할 수 있다. 두 가지 기준은 이양사무 전체를 대상으로 할 것인가?

혹은 수용된 사무만을 대상으로 할 것인가? 이며 다른 기준 하나는 서울시 본청만을 대상으로 할 것인가? 자치구를 포함한 서울시 전체를 대상으로 할 것인가? 이다. 후자의 경우에는 서울시 본청이 위임한 사무에 대하여 구분할 필요가 있다. 이러한 구분에 의한 사무이양에 따른 인력수요는 다음 표와 같다.

<표 77> 지방이양일괄법에 따른 소요인력

(단위 : 명)

구분	이양사무 전체(571개)				수용사무(399개)			
	본청		자치구	합계	본청		자치구	합계
	본청	재위임			본청	재위임		
소요인력 (명)	48	184	254	486	11	40	249	300

사무이양에 따른 소요인력을 살펴보면, 첫째 이양사무 전체를 대상으로 했을 때 본청 48명이 추가로 충원되어야 하며, 재위임을 포함하면 184명이고, 자치구는 254명이 필요하여 전체 486명이 소요된다. 이를 기준으로 이양대상 사무 전체가 이양 되었을 경우의 비용을 추정하면 다음 표와 같다.

<표 78> 이양사무 전체 소요인력에 따른 인건비 및 경상비

(단위 : 원)

구분	이양사무 전체			
	본청		자치구	합계
소요인력	본청	재위임	26,672,321,306	51,034,441,554
	5,040,438,672	19,321,681,576		
관리인력	1,450,772,616	5,316,395,260	7,396,723,840	14,163,891,716
합계	6,491,211,288	24,638,076,836	34,069,045,146	65,198,333,270

서울시 본청의 소요인력만을 대상으로 하면 약 50억원이 필요하며 재위임을 고려할 때 193억원이 필요하다. 관리인력까지 포함하면 서울시 본청은 65억원이 소요되며 재위임을 고려하면 본청 65억, 재위임 246억 등 311억원이 필요하다. 자치구의 이양사무 처리에 필요한 재원은 소요인력만을 고려할 267억, 관리인력을 포함한 341억원이 소요된다. 본청과 자치구 전체 금액은 소요인력만을 기준으로 하면 510억원이며, 관리인력을 포함하면 652억원이다.

둘째, 수용사무만을 기준을 산출할 때 본청은 약11명이며 재위임을 고려하면 40명이고, 자치구는 249명으로 전체 300명이 필요하다. 이에 따른 비용을 추정하면 다음 표와 같다.

<표 79> 수용 이양사무 소요인력에 따른 인건비 및 경상비

(단위 : 원)

구분	수용사무			합계
	본청		자치구	
소요인력	본청	재위임	26,147,275,611	31,502,741,700
	1,155,100,529	4,200,365,560		
관리인력	362,693,154	1,155,738,100	7,165,576,220	8,684,007,474
합계	1,517,793,683	5,356,103,660	33,312,851,831	40,186,749,174

표를 기준으로 살펴보면, 서울시 본청 소요인력에 대한 비용은 약12억원이며 재위 임을 포함하면 42억원이다. 관리인력을 포함하면 본청 15억, 자치구 54억 등 약69억 원이 필요하다. 자치구는 소요인력 기준 260억 및 관리인력을 포함하면 333억원으로 전체 비용은 소요인력 기준 315억원, 관리인력 포함 402억원이 필요하다.

사업비에 관해서는 추정의 실익이 크지 않다고 본다. 현재 이양사무가 대부분 신고 수리, 과태료, 청문 등으로 이루어져 있어 사업비가 발생할만한 사무가 아니다. 적극 적 관점에서 사업비를 발생시킬 수 있는 사무를 검토해보면, 사무번호 38번 무단방치 된 자전거의 처분, 사무번호 55번 노래연습장업자의 교육, 사무번호 94번 피임약제 및 피임욕구의 보급 등이다. 그런데 이러한 사무의 사업비가 크게 발생하지 않기에 사업비를 별도로 산정한다는 것은 실익이 없다는 판단이다.

### 3) 재원보전 대안 및 장단점 분석

#### (1) 재원보전 방안

재원보전방안은 크게 지방교부세, 국가균형발전특별회계, 지방소비세 등을 검토할 수 있다. 첫째, 지방교부세를 활용한 이양사무 재원보전방안은 크게 분권교부세형, 법 정률 인상형, 분권교부세 특례형 등 세 가지로 구분할 수 있다. 먼저 이를 간략히 그 림으로 표현하면 다음과 같다.

<그림 6> 지방교부세를 활용한 재원보전방안 유형

A : 현 교부세 법정률(19.24%)	B : + $\alpha$ *
-----------------------	------------------

\* 사무이양 재원 보전분

- 1안 : A와 B를 엄격히 구분하기 위해 별도계정으로 운영
- 2안 : A와 B를 구분하지 않고 통합하여 운영
- 3안 : 기본적으로 A와 B를 통합하여 운영하되, 비경상적 수요 및 불교부단체 특례운영

①기존의 분권교부세 유형이다. 이는 이양사무 수행에 따른 재원규모를 산출하고 이에 상응하는 교부세 법정률을 인상하되 해당 재원은 이양사무에 사용되도록 칸막이를 설치하는 방안으로서 기존 분권교부세와 유사하다. ②법정률상향형은 법정률을 소요재원분만큼 상향하되 별도의 칸막이를 설치하지 않는 방식이다. 즉, 법정률인상분이 보통교부세를 통해 배분된다. ③현재 한시적('16-'19)으로 운영되는 '분권교부세 폐지에 따른 불교부단체 지급 특례'와 유사한 방식을 채택할 수도 있다. 즉, 소요재원에 따른 법정률을 인상하되 첫 번째 제시한 안에서와 같이 별도의 칸막이를 하지 않고, 특정 지자체에만 비용이 발생하는 비경상적 수요분과 불교부단체에 대한 소요재원만 별도로 산출하여 이를 보통교부세에 합산하여 지급하는 방식이다. 모든 지방자치단체에 유사한 행정수요를 유발시키는 경상적 수요 성격의 재원은 보통교부세에 포함시켜 배분하는 방식이다.

둘째, 국가균형발전특별회계를 활용하는 방안은 회계 내 별도의 계정 지방이양사무 계정(가칭)을 설치하는 방식이다. 구체적으로는 균형발전특별회계 재원 중 지방이양사무 처리에 따른 소요재원 만큼을 별도 계정을 설치하여 해당 사무를 수행하는 지방자치단체에 교부하는 것이다. 구체적으로는 아래 표와 같다.

<표 80> 국가균형발전특별회계 개편방안

구 분	내 용	
	현행	개편
회 계 명 칭	국가균형발전특별회계	좌동
설 치 목 적	국가균형발전계획 관련 사업을 효율적으로 추진	좌동
계 정 구 분	지역자율계정	좌동
	지역지원계정	좌동
	제주특별자치도계정	좌동
	세종특별자치시계정	좌동
	<신설>	지방이양사무 계정

자료 : 기획재정부, 2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침

예산편성 과정은 지자체가 소관부처에 예산을 신청하고 이때 자치분권위원회 및 행정안전부의 검토를 거치도록 하며, 소관 부처는 이를 검토하고 자치분권위원회 및 행정안전부의 의견을 들어 기획재정부에 예산요구서를 제출하도록 한다.

셋째, 국세-지방세 이양을 통한 보전방안으로서 지방소비세를 활용할 수 있다. 즉, 사무이양에 따른 소요재원을 보전하는 수준에서 지방소비세율을 인상하는 방안이다. 인상된 지방소비세의 배분은 2010년 도입된 5%분 지방소비세율 배분방식을 활용하는

방안과 취득세 감소분 보전방식과 같이 별도 계정을 두는 방식을 고려할 수 있는데 후자가 보다 적절한 것으로 판단된다. 왜냐하면 지방소비세 세원이 이양사무의 소요 자원과 일치하기 어렵기 때문이다. 즉, 지방소비세의 일반적 배분을 통해 보전할 경우 해양·항만 등 이양사무를 수행하지 않는 지역과 그렇지 않은 지역을 구분할 수 없기 때문이다.

## (2) 장·단점 분석

보전방안별 장·단점을 비교하고자 한다. 비교기준은 크게 제도 정합성, 자원의 안정성, 운용의 용이성, 실 보전 가능성 등으로 설정하고자 한다. 재정보전방안에 대한 5개 유형에 대해 기준을 적용하면 다음 표와 같다.

<표 81> 방안별 장·단점 분석

구분	지방교부세			국가균형발전 특별회계	지방소비세 계정신설
	분권교부세	보통교부세	분권교부세 특례		
제도 정합성	○			△	×
자원 안정성	○			×	○
운영 용이성	△	○	△	×	△
실 보전가능성	△	×	△	△	△

첫째, 제도 정합성 측면에서는 지방교부세 방안이 가장 적절하며, 지방소비세 계정 신설은 부적절하다. 국가균형발전특별회계 방안도 제도 정합성이 높다고 할 수 없다.

둘째, 자원 안정성 측면에서는 지방교부세 방안과 지방소비세 계정 신설 방안은 안정성이 높으나 국가균형발전특별회계 방안은 자원 안정성이 매우 떨어진다.

셋째, 운영 용이성 측면을 살펴보면 지방교부세 방식 중 보통교부세 방식이 용이성이 가장 높고, 분권교부세 특례 방식도 상대적으로 용이성이 높다. 분권교부세 방식은 다른 계열의 지방재정조정제도에 비해 다소 용이성이 높다고 할 수 있으나 지방교부세 유형에서는 가장 낮은 것으로 평가하였다.

마지막으로 실 보전가능성에 대해 정리하면 지방교부세 방안 중 분권교부세와 분권교부세 특례 등의 방안은 교부세 법정률 변경이 없다고 하더라도 실 보전이 가능하나 보통교부세는 불교부 단체 및 비 경상사무 등으로 인해 실 보전 가능성이 낮다. 이와 관련하여 분권교부세 유형과 분권교부세 특례 유형은 후자가 실 보전 가능성은 낮으나 운영 용이성은 높다는 장점이 있다. 국가균형발전특별회계 및 지방소비세 계정 신

설의 경우 전자는 매년 예산으로 사업비를 결정하므로 실 보전 가능성이 높다고 할 수 있으나 사업비 중심이라는 점에서 다소 문제점이 있고, 후자의 경우 지방소비세율을 매년 변동한다는 것은 매우 어려우므로 실 보전 가능성이 다소 훼손되나 전자에 비해 경상비를 보전할 수 있다는 장점이 있다.

논의를 종합하면 재정보전방안은 분권교부세 특례 방식이 가장 적절한 것으로 판단된다. 왜냐하면 비교분석의 기준 중 실 보전 가능성이 가장 우선되어야 할 것이며, 2차적으로는 재원 안정성도 중요하기 때문이다. 제도 정합성과 운영 용이성도 중요기준이지만 우리나라 지방재정제도 전반이 제도 정합성을 정확하게 지키고 있다고 보기 어려우며, 운영에 있어 복잡성을 이유로 실 보전이 되지 않을 경우를 가정하기 어렵기 때문이다. 분권교부세 방식과 분권교부세 특례방식이 전반적으로 기준 적합성에 유사하게 평가되었으나 분권교부세 방식은 분권교부세 특례방식에 비해 운용의 복잡성이 보다 강하기 때문이다.

## 2. 서울시 대응방안

### 1) 서울시의 적정대안

적정대안의 고려에 있어 서울시의 입장을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 이양사무 수행비용에서 서울시가 차지하는 위치이다. 서울시는 전체 이양사무 중 해양·항만 등의 사무는 수행하지 않으므로 인구와 기초자치단체의 수가 상대적으로 많다 하더라도 지방세와 같이 전체 이양사무 수행경비에서 높은 비중을 차지하지는 않는다.

둘째, 다양하게 제시된 보전방안과 서울시와의 관계이다. ①지방교부세 계열에 대해 검토하면 서울시의 경우 보통교부세는 교부받지 않는 불교부단체이다. 따라서 분권교부세 또는 분권교부세 특례 유형이라 할지라도 서울시가 지방교부세를 교부받게 되면 다소간의 비난여지가 있다. 다만, 현재 분권교부세 특례를 적용받고 있다는 점에서 활용가능성은 충분하다고 본다. ②국가균형발전특별회계와 관련해서는 회계명이 국가균형발전특별회계인데 서울시가 이러한 재원을 배분받는다라는 것 역시 비판의 소지가 크다고 본다. ③지방소비세 인상을 통한 이양사무 보전에 있어서도 서울시의 입장은 다소 난처하다고 판단된다. 지방소비세는 대표적으로 수도권에 유리한 세제이다. 특히, 이번 재정분권 추진에 있어 지방소비세를 국세-지방세 이양 세목으로 활용한 것에 대해서 비수도권 및 시군구 지방자치단체의 문제제기가 진행되고 있다. 따라서 지방소비세를 통한 이양사무 수행에 따른 재원보전을 요구한다는 것은 불필요한 오해를 불러 일으킬 수 있다. 즉, 지방소비세를 통해 보전 받을 경우 일정 정도 시간이 지난 이후에는 소비세 배분에 포함될 가능성을 염두에 두고 수도권에 유리한 보전방안을 제안한 것으로 평가받을 소지가 있다는 것이다.

논의를 종합하면, 이러한 서울시의 입장을 고려할 때 지방교부세를 통한 재원보전 요구가 가장 적절하다고 본다. 다만 지방교부세 법정률인상과 함께 해당 재원을 분권교부세 특례와 같이 보장하는 방식을 요구하는 것이 필요하다. 분권교부세 유형보다는 분권교부세 특례 유형이 비경상적 사무에 소요되는 재원을 보전할 수 있다는 점에서 보다 타당하다고 본다.

## 2) 향후 대응방안

자치분권위원회에서 추진하고 있는 연구용역에서 571개 이양사무 수행에 따른 총 비용을 약 이양사무 수행에 따른 소요재원을 약 8,000억원 수준으로 추정한 것으로 확인되고 있다. 이중 서울시의 비용은 시나리오별로 차이가 있으나 약 420~640억원으로 보고 있다. 이 연구에서의 추정결과는 전체사무 기준 약 650억원이며 수용사무 기준 약 400억원이므로 자치분권위원회 연구결과와 크게 차이가 없다. 다만, 자치분권위원회 용역결과는 교육청이 이양 받는 사무까지 고려하고 있고, 이 연구에서는 관리인력 및 자치구 재위임을 포함한 것이므로 대체로 유사한 결과라고 보여 진다.

지방자치단체가 약 8,000억원의 이양사무 수행비용을 보전해야 한다고 주장할 경우 기획재정부는 제1차 재정분권을 통해 8조원 이상을 이양했으므로 상쇄해야 한다고 주장할 것이다. 또한 이양사무가 기존의 수행하고 있던 기관위임사무이며 이는 지방교부세를 통해 이미 보전했으므로 이양사무 수행에 따른 소요재원 규모가 크지 않다고 주장할 가능성이 매우 크다. 이러한 상황을 고려할 때 서울시는 재정여건이 우수한 만큼 비수도권 자치단체의 주장에 힘을 실어줄 필요가 있다는 판단이다. 즉, 비수도권 지방자치단체가 중앙정부에게 요구하는 재정보전 수단 등이 다소 서울시에 불리할지라도 비수도권 및 재정력이 상대적으로 열악한 지방자치단체들의 의견을 존중할 필요가 있다는 것이다.

서울시 향후대응으로서 크게 두 가지 방향을 제시할 수 있다. 하나는 제2차 재정분권 추진과정에서 사무이양비용을 보전 받는 방안이다. 문재인정부는 제2차 재정분권 추진을 약속한 바 있고, 2차 재정분권에서는 지방소득세 등도 국세-지방세 이양을 위한 수단으로 사용될 수 있음을 밝힌 바 있다. 결국 재정분권은 국세의 지방세 이양이 중심으로 이루어질 수밖에 없는데 이때 국세감소에 따른 지방교부세 규모 보전 문제가 대두될 것이다. 즉 교부세율 조정에 대한 논의가 진행될 때 이양사무에 대한 재원보전으로서 교부세 법정률 인상이 필요하다고 주장하는 것이다.

다른 하나는 재정분권과 연계하지 않고 지방이양사무 수행에 따른 소요재원 보전을 위한 지방교부세율 인상을 독립적으로 주장하는 방안이다.

양자간의 장단점을 고려하면 후자의 경우가 서울시 재정확보가 보다 가능한 대안이

라고 생각된다. 왜냐하면, 제2차 재정분권이 추진될 경우 다양한 재정이슈가 논의되어야 하는데 이양사무 재원보전은 다른 이슈에 비해 파급력이 크다고 할 수 없고 따라서 중점적인 논의사항이 되기 어렵다. 또한, 이양사무 수행비용에 대한 별도 재원보전을 먼저 주장할 경우 해당 논의가 제2차 재정분권 추진에 있어 기본적 변수가 될 수 있다는 점에 있어서도 개별적 이슈화가 적절한 대안일 것이다.

## 참고문헌

- 구인화·양난주·이원진. (2009). “사회복지 지방분권 개선방안 연구”. 『사회복지연구』, 40(3), pp.99-124.
- 국민안전처. (2015). 『소방행정자료 및 통계』.
- 국세청. (각 연도). 『국세통계연보』.
- 권영주. (2017). 『국가-지방자치단체 간 기능배분 체계 개선방안(서울시를 중심으로)』, 서울특별시 용역보고서.
- 권오성·배인명·김성철. (2005). 『국고보조금 및 매칭펀드 제도 개선방안』. 한국행정연구원.
- 김영수. (1998). “지방자치단체 사무구분의 재조정 방안”. 『지방정부연』, 2(1), pp.99-116.
- 김재훈·김우철. (2013). 『소방력 개선을 위한 지방소방재정 확충방안 연구』. 대한민국의도지사협의회.
- 김정훈. (2010). 『국고보조금의 개편방안』. 한국조세재정연구원.
- 김홍환. (2017a). “지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 : 적용의 한계와 요인분석을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 22(3), pp.127~152.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 『소방행정의 변화에 따른 소방재정구조 개편방안』, 한국지방세연구원.
- \_\_\_\_\_. (2018a). “국가-자치사무의 구분한계와 개선방안에 관한 연구: 대법원 판례를 중심으로”, 『사회과학논총』, 21(1), pp.27~51.
- \_\_\_\_\_. (2018b). “참여정부 재정분권 정책에 대한 평가: 문재인 정부 재정분권정책 추진에 대한 제언을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 12(2), pp.1~38.
- \_\_\_\_\_. (2018c). “지방소비세 배분방식 개편 연구”, 『한국지방재정논집』, 23(1), pp.1~35.
- 박균성. (2012). 『행정법 강의』. 박영사.
- 박기연. (2001). “주요국가의 정부간 기능배분에 관한 고찰”. 『사회과학논총』, 17, 명지대학교사회과학연구소.
- 배인명. (2014). “중앙·지방 간 복지 국고보조사업비의 합리적 분담방안 : 기준보조율 조정을 중심으로”. 『한국지방자치학회 동계학술대회 자료집』, pp.269~288.
- 설광언·박재신. (2005). 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』. 한국개발연구원.
- 성낙인. (2014). 『헌법학』, 법문사.
- 송상훈. (2008). “소방재정의 현실과 재정 확충방안”. 『한국행정학회 학술발표논문집』, pp.171~199.
- 송상훈·손희준·이현우. (2012). 『안정적인 소방재정 확충 방안』. 한국지방재정학회.
- 안영훈. (2009). “우리나라 사무구분 체계 개선방안 연구”. 『지방정부연』, 13(1), pp.149~171.
- 이기우. (1996). “지방자치발전을 위한 사무배분의 과제”. 『한국지방자치학회보』, 8(2), pp.9~36.
- 이기우·홍준현·권영주·이종원. (2004). “지방자치단체 수행사무 구분체계의 개편 방향.” 『한국공공관리학보』, 18(1), pp.53~79.
- 이달곤. (2004). 『지방정부론』. 박영사.
- 이성근·박의식. (2010). 『최신지방재정론』. 한국행정DB센터.

- 이창균. (2001). “국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구”. 『한국지방재정논집』, 6(2), pp.123~147.
- 임승빈·이기우. (2008). “우리나라의 국가와 지방간의 사무구분 체계 개선방안”. 『한국지방자치학회 학술대회 자료』, pp.869-900.
- 정부혁신지방분권위원회. (2007). 『참여정부의 혁신과 분권』.
- 조성호·김익식·안영훈·이기우·임승빈·윤태웅. (2009). 『중앙과 지방간 사무재배분방안』. 경기개발연구원.
- 최봉석·조성규·최환용·박재운·김도승·윤석진·구지선. (2015). 국가와 지방자치단체 간의 사무구분 및 사무조사 연구, 행정안전부 용역보고서.
- 최영출. (2008). “지방소방재정의 현황과 문제점”. 『한국행정학회 Conference 자료』, pp.4~20.
- 최창호. (2007). 『지방행정학』, 삼영사.
- 하혜수. (2008). “지방소방재정에 대한 국비지원의 확대논거 연구”. 『한국행정논집』, 20(4), pp.1133~1153.
- 한국지방자치학회. (2000). 한국지방자치론(제3판). 삼영사.
- 한국지방정부학회. (2009). 지방일괄이양을 위한 행·재정적 지원방안. 행정안전부 용역보고서.
- 한국지방행정연구원. (2009). 『법령상사무총조사』.
- \_\_\_\_\_. (2010a). 『법령상 사무총조사 타당성 검토 DB유지관리 및 서비스 제공방안』.
- \_\_\_\_\_. (2010b). 중앙권한의 지방이양에 따른 행·재정 지원방법 연구. 행정안전부 용역보고서.
- \_\_\_\_\_. (2011a). 『법령상 사무총조사 타당성 검토 DB유지관리 및 서비스 제공방안』.
- \_\_\_\_\_. (2011b). 중앙행정권한의 지방이양에 따른 지방재정현황 분석 및 재정지원 방법 연구. 행정안전부 용역보고서.
- \_\_\_\_\_. (2014a). 『새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표 작성』.
- \_\_\_\_\_. (2014b). 중앙행정 권한 및 사무의 지방이양에 따른 소요비용 산정모델 개발과 적용방안 연구. 자치분권위원회 용역보고서.
- 한귀현·최봉석·최우용. (2004). 『지방자치단체의 사무구분체계 및 국가관여법제의 개선방안 연구』. 한국법제연구원.
- 행정안전부. (2019). 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요』.
- \_\_\_\_\_. (2018). 『2017년도 지방자치단체 공무원 인사통계』.
- 홍인기. (2013). 「국고보조금에 있어서 지방비 부담제도의 문제점과 개선과제」. 국회예산정책처.
- Oates, W.(1993). “Fiscal Decentralization and Economic Development,” National Tax Journal, XLVI.
- \_\_\_\_\_. (1972). Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

[별첨] 서울시 이양사무 분석

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
1				기격표시 명령에 관한 권한 중 기격표시 의무자의 지정	여	국가 → 국가, 시도	여	1	0			
2	물기인정에 관한 법률	기격표시의무자 지정 및 검사와의신정	기격표시 명령의 준수여부를 확인하기 위한 명령 및 검사	여	국가 → 국가, 시도	여	부	1	0			
3				이의신청	부	국가 → 국가, 시도	여	1	0.03	2	0.5	
4				과태료의 부과 징수	여	국가 → 국가, 시도	여	1	0			
5				외국교육기관의 설립승인	부	국가 → 교육청	여					1
6				설치등기 등	여	국가 → 교육청	여					1
7				지도·감독	여	국가 → 교육청	여					1
8				학력인정	여	국가 → 교육청	여					1
9	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립 운영에 관한 특별법	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립 운영	외국교육기관의 폐쇄 승인	부	국가 → 교육청	여	부					1
10				시장명령 등	여	국가 → 교육청	여					1
11				외국교육기관의 설립승인 변경 또는 취소	부	국가 → 교육청	여					1
12				청문	부	국가 → 교육청	여					1
13				외국교육기관의 청산	여	국가 → 교육청	여					1
14				과태료의 부과 징수	여	국가 → 교육청	여					1
15				시정권고,공시정보 수집관리	여	국가 → 교육청	여					1
16				시정 또는 변경의 명령	여	국가 → 교육청	여					1
17	교육관련 기관의 정보공개에 관한 특별법	교육관련 기관의 정보공개에 관한 특별법 등	「초·중등교육법」 제63조 제2항에 따른 위반행위의 취소·정지명령 또는 학생생활의 감축 등의 조치	여	국가 → 교육청	여	부					1
18				공개공시 정보의 활용에 대한 시정 또는 변경 명령 등	여	국가 → 교육청	여					1
19				「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 과의 관계	부	국가 → 교육청	여					1
20	국제과학기술비즈니스센터 조성 및 지원에 관한 특별법	국제과학기술비즈니스센터 조성 및 지원	외국교육기관의 설립 승인	부	국가 → 교육청	여	부					1
21				외국교육기관의 설립 승인 위반시 벌칙	부	국가 → 교육청	여					1
22	추진규정이란에 따른 명목 시 등의 지원 등에 관한 특별법	추진규정이란에 따른 명목 시 등의 지원 등의 지원 등	외국교육기관의 설립 및 운영 지원 등	부	국가 → 교육청	여	부					1
23	금강서지 재해 예방에 관한	성능검사대행자등록	성능검사대행자의 등록 등	부	국가 → 시도	여	부	1	0.005			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 유임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
24			성능검사대행자의 등록주소	부	국가 → 시도	여	부	1	0.005			
25	법률		청문	부	국가, 시도 → 시도	여	부	1	0.005			
26			과태료 부과·징수	부	국가 → 시도	여	부	1	0.005			
27			세미음금고의 설립인가	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.13	
28			합병인가	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.10	
29			정관변경 인가	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.15	
30		세미음금고 관립사무	합병의 권고	여	국가 → 국가, 시군구	여	부			1	0.10	
31	세미음금고법		감독, 시정명령	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.13	
32			감독상 필요한 조치	여	국가 → 시군구(규칙)	여	부			1	0.10	
33			설립인가주소	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.13	
34			청문(제74조의3 설립인가 취소와 관련된 사무에 한정)	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.20	
35			승강기 운행정지 명령	부	시도 → 시군구	여	부			1	0.30	
36	승강기 안전관리법		승강기 관리주체에 운행정지 표시발급	부	시도 → 시군구	여	부			1	0.30	
37			과태료 부과·징수	부	국가, 시도 → 국가, 시도, 시군구	여	부			1	0.30	
38	사전거이용활상환에 관한 법률	사전거도로의 노선지정 등	무단 방치된 사전거의 처분	부	시도, 시군구 → 시군구	여	여					
39	주한미군공여구역주변지역 등 지원 특별법	주한미군공여구역주변지역 등 지원	외국교육기관의 설립 및 운영의 특례	부	국가 → 교육청	여	부					1
40			지방소도읍의 지정 및 해제	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
41	지방소도읍육성지원법	지방소도읍의 지정 및 해제 등에 관한 기능	지방소도읍의 실태조사	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
42			지방소도읍의 종합육성계획의 승인 및 고시	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
43			박물관 및 미술관 등록 등	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
44	박물관 및 미술관 진흥법	박물관 및 미술관 등록	박물관 및 미술관 등록증 교부	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
45			박물관 및 미술관 변경등록	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
46			박물관 및 미술관 등록 사실의 통지	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
47			사립박물관·사립미술관의 설립계획 승인 등	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
48			다른 법률과의 관계	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
49			등록박물관·미술관 폐관시 신고 및 등록취소	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
50			박물관·미술관에 대한 시정요구 및 정관명령	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
51			박물관·미술관의 등록취소 및 등록증 수납	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
52			박물관·미술관의 운영현황 및 등록취소 사항 보고	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
53			박물관·미술관 설립계획의 승인취소 등시 청문실시	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
54			시도 문화재위원회, 박물관·미술관 협회에 중요 사항 자문	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
55			노래연습장업자의 교육	부	국가(대통령령) → 시군구(조례)	여	여			1	0.18	
56			음반·음악영상물 제작업 등의 신고	부	시도 → 시군구	여	부			1	0.1	
57			노래연습장업의 등록	부	시도 → 시군구	여	부			1	0.1	
58			신고증·등록증 교부	부	시도 → 시군구	여	부			1	0.1	
59			신고 및 등록사항의 변경	부	시도, 시군구 → 시군구	여	부					
60		음악산업 진흥에 관한 법률	폐업 및 지권말소	부	시도, 시군구 → 시군구	여	부					
61			음악영업의 폐쇄명령 등	부	시도, 시군구 → 시군구	여	부					
62			과징금 부과	부	시도 → 시군구	여	부			1	0.1	
63			영업소폐쇄 및 음반 등의 수거폐기	부	국가, 시도, 시군구 → 시군구	여	부					
64			청문	부	국가, 시도, 시군구 → 시군구	여	부					

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
65			신고 및 등록시 수수료 부과	부	시도 시군구 → 시군구	여	부					
66			과태료의 부과 징수	부	시도 시군구 → 시군구	여	부					
67	지방문화원진흥법	지방문화원의 설립인가 등	지방문화원의 설립인가	부	국가(대통령령) → 시도(조례)	여	부	1	n			
68			지방문화원의 시설기준	부	국가(대통령령) → 시도(조례)	여	부	1	n			
69	낙농진흥법	원유검사	원유검사 *원유검사를 위한 표준용액 보급은 현행 대로 국가에서 수행	부	국가 시도 → 시도	여	부					
70	농업협동조합법	농협에 지방자치단체가 보조하는 사업 검사 및 보고 등	지방자치단체가 보조하는 사업 검사 및 보고 등	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
71	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	경제자유구역 운영	경제자유구역 연기조치	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
72			경제자유구역 내 외국교육기관 설립승인	부	국가 → 교육청	여	부					1
73			발칙	부	국가 → 교육청	여	부					1
74			농공단지관리기본계획 승인	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
75	산업진흥법상화 및 공장설립에 관한 법률	지역산업진흥계획 수립	농공단지의 개발표지 등의 분양·임대 등	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
76			농공단지의 공동부담금	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
77			설립인가	여	국가 → 시도 *지방상공회의소민회법(대한상의제외)	여	부	1	0.1			
78			정관변경인가	여	국가 → 시도 *지방상공회의소민회법(대한상의제외)	여	부	1	0.1			
79	상공회의소법	상공회의소설립 인가	상공회의소설립 인가	부	국가 → 시도 *지방상공회의소민회법(대한상의제외)	여	부	1	0.1			
80			위법행위에 대한 행정 처분	여	국가 → 시도 *지방상공회의소민회법(대한상의제외)	여	부	1	0.1			
81			상공회의소법 위반에 따른 과태료의 부과·징수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.1			
82	전기사업법	전기사업	발전시설 용량이 3천킬로와트 이하의 발전사업에 대한 전기사업의 허가	여	국가 → 시도	여	부	1	0.2			
83			준비기간의 지정·연장 및 사업개시 신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	0.05			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
84			전기사업의 양수, 법인의 분할·합병의 인가 및 공고 등	여	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
85			사업허가의 취소 및 사업의 정지, 사업구역의 감소, 과징금 부과 징수 등	여	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
86			청문	여	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
87			금지행위를 한 전기사업자 등에 대한 사실조사	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
88			조사대상자에게 사실조사계획의 알림	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
89			금지행위를 한 사업자들에 대한 조치 및 이행명령	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
90			금지행위를 한 사업자들에 대한 과징금 부과·징수	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
91			설비용량이 1만킬로와트 미만인 발전설비, 전압20만볼트 미만인 송·변전설비 또는 전압1만볼트 이상 인 공동구 및 전력구의 배치선로에 대한 공사계획 신고 및 변경신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	0.1			
92			설비용량이 1만킬로와트 미만인 전기설비 공사신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
93	국민건강증진법	광고내용의 변경, 금지명령 또는 시정요청 등	관할지역 내에서의 광고내용 변경, 금지명령 또는 시정요청	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
94	모자보건법	피임약제 등의 보급	피임약제 및 피임용구의 보급	부	국가, 시군구 → 시군구	여	부					
95				부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
96				부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
97				부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
98				부	시도사무로 신설	여	부	1	0.22			
99	의료 해인진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	외국인환자 유치, 의료기관의 등록	외국인환자 유치, 의료기관의 등록	부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
100				부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
101				부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
102				부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
103				부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
104	정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률	정신요양시설 설치허가	정신요양시설에 대한 보고·검사 등	여	국가, 시도, 시군구 → 시군구	부	부					
105			정신요양시설에 대한 과태료 부과·징수	여	국가, 시도, 시군구 → 국가, 시군구	부	부					

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
106	혈액관리법	특정수혈부작용 발생신고의 접수 등	특정수혈부작용 발생신고의 접수업무	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
107	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률	재활용제품의 사용 의무 및 권고시정조치	의뢰기관에 대한 과태료 부과 징수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
108	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률	재활용제품의 사용 의무 및 권고시정조치	순환골재 및 순환골재 재활용제품의 사용 의무	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
109	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률	재활용제품의 사용 의무 및 권고시정조치	순환골재의 사용에 관한 권고 및 시정조치에 관한 권한	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
110	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	낙동강수계 물 관리	인출저류시설 등의 설치관리	부	국가, 광역시, 시군 → 시도, 시군	부	여					
111		수도권 대기 환경개선	사업장의 설치의 허가	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.1			
112		수도권 대기 환경개선	허가의 제한	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
113		수도권 대기 환경개선	배출허용총량의 할당	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.1			
114		수도권 대기 환경개선	지표의 요청	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.1			
115		대기오염물질의 사업장 배출 허용총량할당 등	이의신청의 접수 및 그 처리 (배출허용총량의 할당에 대한 이의신청에 한한다)	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
116	수도권 대기환경개선에 관한 특별법	수도권 대기 환경개선	다음연도 배출허용총량의 감량	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
117		수도권 대기 환경개선	부과금의 부과 및 징수	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
118		수도권 대기 환경개선	허가의 취소 등	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
119		수도권 대기 환경개선	지벌적 협약체결기업에 대한 특례 등	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
120		대기오염물질의 사업장 배출 허용총량할당 등	보고명령·자료제출명령 및 검사(법 제86조 제1항제1호부터 제9호까지)의 규정에 따라 위임된 사항에 한함)	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
121		수도권 대기 환경개선	청문(허가취소, 폐쇄명령)	여	국가 → 서울특별시, 인천광역시, 경기도	부	부	1	0.01			
122		수질 및 수생태계 보전법	수계영양단말 오염원 조사	여	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.1			
123	물환경 보전법	수질 및 수생태계 보전	배출시설의 설치허가, 신고 등	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
124		수도권 대기 환경개선	배출시설의 설치(변경신고 수리여부 통지 등	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
125			폐수무방류배출시설의 설치계획서 제출	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
126			빈저시설 설치면제 사업자에 대한 허가취소, 폐쇄명령 등	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
127			배출시설 등의 가동개시신고	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
128			배출시설 등의 점검, 오염도 검사 의뢰	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
129			폐수무방류 배출시설에 대한 조사	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
130			수질오염물질의 회색처리	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
131			측정기부착사업자에 대한 조치명령 및 조업정지 명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
132			측정기부착사업자 등에 대한 지원 및 보고·감사의 면제	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
133			배출허용기준 초과한 사업자에 대한 개선명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
134			배출시설에 대한 조업정지명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
135			배출부과금의 부과 및 징수	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
136			허가의 취소, 폐쇄명령 또는 조업정지명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
137			배출시설에 대한 과징금의 부과·징수	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
138			위법시설에 대한 사용중지명령 또는 폐쇄명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
139			명령이행의 보고 수리, 확인 및 오염도검사의 지사 의뢰	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
140			기타 수질오염원의 설치신고 및 변경신고의 수리 및 통지	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
141			기타 수질오염원의 개선명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
142			기타 수질오염원의 조업정지명령 또는 폐쇄명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
143			물표지의 농약 사용의 확인	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
144			폐수처리업의 등록 및 변경등록	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
145			폐수처리업의 등록취소 및 영업정지	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
146			폐수처리업자에 대한 과징금의 부과·징수	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
147			폐수무방류배출시설 오염도검사 의뢰	여	국가 → 국가 시도	부	부	1	0.1			
148			위임된 권한에 관련된 청문	여	국가 → 국가 시도	부	부	1	0.1			
149	익취양지법	익취검사기관 지정	익취검사기관 지정	부	국가 → 시도	부	부	1	0.2			
150		익취검사기관 지정등	지정취소 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.2			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 유임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
151			청문	부	국가 → 시도	부	부	1	0.15			
152	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	야생화 된 동물의 지정 등	야생화 된 동물의 지정·고시	부	국가 → 시도	부	부	1	0.3			
153			폐자동차 재활용업의 등록	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
154			폐가스류 처리업의 등록	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
155			폐자동차 재활용업의 등록종의 발급	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
156	전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	폐자동차 재활용업 등의 휴업·폐업 및 재개업의 신고	폐자동차 재활용업 등의 휴업·폐업 및 재개업의 신고	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
157		폐자동차재활용업의 등록	등록취소 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
158			지위승계	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
159			보고와 검사 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
160			청문	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.1			
161			과태료의 부과·징수	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.1			
162			폐기물처리시설 설치계획의 승인	여	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.1			
163	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	폐기물처리시설 설치계획의 승인 등	폐기물처리시설 설치계획의 승인 공고	여	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.1			
164			폐기물처리시설설치계획의결정·승인권면인가 허가등 의제	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.1			
165			환경오염방지 시설업 등록	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	부	부					
166			관리감독	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	부	부					
167	환경기술 및 환경산업 지원 법	방지사설업 등록 기능	자료제출, 장비 등 검사	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	부	부					
168			청문	부	국가, 시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	부	부					
169			과태료 부과·징수	부	국가, 시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	부	부					
170		국민환경보건 등	국민환경보건 기초조사 등 조사결과에 따른 조치 및 시행요청	부	국가 → 국가, 시도	여	부	1	0.5			
171	환경보건법	어린이 활동공간의 위해성 관리 등	어린이 활동공간의위해성 관리	여	국가 → 시군구, 교육청	여	부			1	0.29	1
172			보고와 검사	여	국가 → 시군구, 교육청	여	부			1	0.38	1
173			과태료의 부과·징수	여	국가 → 시군구, 교육청	여	부			1	0.2	1



연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
195			지정직업훈련시설의 지정	부	국가 → 시도	부	부	1	0.3			
196			지정직업훈련시설의 지정취소 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.3			
197		직업능력개발훈련법인의 설립 등	직업능력개발훈련법인의 설립 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.2			
198		지정직업훈련시설의 지정 등	직업능력개발훈련법인의 해산	부	국가 → 시도	부	부	1	0.2			
199		직업능력개발훈련 자격증 발급	직업능력개발훈련교사자격증 발급	부	국가 → 시도	부	부	1	0.3			
200		직업능력개발훈련 법인의 설립 등	직업능력개발훈련교사의 자격취소 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.3			
201			서류 조사 등 지도·감독	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.3			
202			업무의 대행	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.3			
203			관련의 위임 위탁	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.3			
204		지정직업훈련시설의 지정 등	발전 적용시 공무원 의제	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.3			
205			청문	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.3			
206			과태료 부과	부	국가 → 국가, 시도	부	부	1	0.3			
207			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시군·구가 설치·운영 하는 청소년 활동시설 및 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 청소년 활동시설에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.1	1	0.15	
208			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시군·구가 설치·운영 하는 청소년 활동시설 및 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 청소년 활동시설에 대한 취업자의 해임 및 기면제요구, 등록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0	1	0.14	
209	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	성범죄자의 청소년 시절 등 취업제한	특별시·광역시·도·특별자치시·도·시군·구가 설치·운영 하는 청소년 활동시설 및 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 청소년 활동시설 중 해임요구 불이행 기관 등에 대한 과태료 부과 징수	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0	1	0.14	
210			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시군·구가 설치·운영 하는 청소년 상담, 청소년상담복지센터에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료 제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.1	1	0.15	

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
211			특별시광역시도·특별자치시도 시군·구가 설치·운영하는 청소년 센터, 청소년상담복지센터에 대한 취업자의 해임 및 기권폐쇄요구, 등 록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0	1	0.14	
212			특별시광역시도·특별자치시도, 시군·구가 설치·운영하는 청소년 센터, 청소년상담복지센터 중 해임요구 불이행 기관 등에 대한 과태료 부과정수	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0	1	0.14	
213			특별시광역시도·특별자치시도, 시군·구가 설치·운영하는 어린이집, 아동복지시설, 통합서비스 수행기관에 대한 시설 중 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.1	1	0.19	
214			특별시광역시도·특별자치시도, 시군·구가 설치·운영하는 어린이집, 아동복지시설, 통합서비스 수행기관에 대한 시설 중 취업자의 해임 및 기권폐쇄요구, 등 록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0	1	0.22	
215			특별시광역시도·특별자치시도, 시군·구가 설치·운영하는 어린이집, 아동복지시설, 통합서비스 수행기관에 대한 시설 중 해임요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과정수	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0	1	0.20	
216			특별시광역시도·특별자치시도, 시군·구가 설치·운영하는 청소년 지원시설 및 성매매 피해상담소와 국가나 지방자치단체 외의 자가 설치하는 청소년 지원시설 및 성매매피해 상담소에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.3	1	0.14	
217			특별시광역시도·특별자치시도, 시군·구가 설치·운영하는 청소년 지원시설 및 성매매 피해상담소와 국가나 지방자치단체 외의 자가 설치하는 청소년지원시설 및 성매매피해상담소에 대한 취업자의 해임 및 기권폐쇄요구, 등 록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.4	1	0.14	
218			특별시광역시도·특별자치시도, 시군·구가 설치·운영하는 청소년 지원시설 및 성매매 피해상담소와 국가나 지방자치단체 외의 자가 설치하는 청소년지원시설 및 성매매피해상담소 중 해임요구 불이행 기관 등에 대한 과태료부과정수	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.3	1	0.14	

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
219			공동주택의 관리사무소에 대한 아동·청소년대상 성범죄경력의 취업 점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.11	
220			공동주택의 관리사무소에 대한 취업자의 해임 및 기반폐쇄요구, 등록허가 등의 취소요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.15	
221			공동주택의 관리사무소 중 해임요구 불이행 기관 등에 대한 과태료 부과·징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.17	
222			아동·청소년을 대상으로 특별시·광역시·도·특별자치 시도, 시군·구가 설치·운영하는 체육시설에 대해 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.1	1	0.29	
223			아동·청소년을 대상으로 특별시·광역시·도·특별자치 시도, 시군·구가 설치·운영하는 체육시설에 대해 취업자의 해임 및 기반폐쇄요구, 등록허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.1	1	0.24	
224			아동·청소년을 대상으로 특별시·광역시·도·특별자치 시도, 시군·구가 설치·운영하는 체육시설 중 해임 요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과·징수	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.1	1	0.23	
225			특별시·광역시·도·특별자치시·도, 시군·구가 설치·운영 하는 의료기관 및 국가나 지방자치단체 외의 자가 설치하는 의료기관에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.3	1	0.14	
226			특별시·광역시·도·특별자치시·도, 시군·구가 설치·운영 하는 의료기관 및 국가나 지방자치 단체 외의 자가 설치하는 의료기관에 대한 취업자의 해임 및 기관 폐쇄요구, 등록허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.4	1	0.11	
227			특별시·광역시·도·특별자치시·도, 시군·구가 설치·운영 하는 의료기관 및 국가나 지방자치단체 외의 자가 설치하는 의료기관 중 해임요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과·징수	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.3	1	0.12	
228			인터넷컴퓨터게임시설제공업, 복합유통·게임제공업에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.18	
229			인터넷컴퓨터게임시설제공업, 복합유통·게임제공업에 대한 취업자의 해임 및 기반폐쇄요구, 등록허가 등의 취소요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.15	

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
230			인터넷퓨터인쇄제출용, 복합우편기인쇄제출용에 시설 중 해임요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과 징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.15	
231			청소년활동기획업소에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.17	
232			청소년활동기획업소에 대한 취업자의 해임 및 기관 폐쇄요구, 등록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.17	
233			청소년활동기획업소 중 해임요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과 징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.17	
234			대중문화예술기획업소에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.01	1	0.44	
235			대중문화예술기획업소에 대한 취업자의 해임 및 기관 폐쇄요구, 등록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.01	1	0.38	
236			대중문화예술기획업소 중 해임요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과 징수	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.01	1	0.38	
237			아동·청소년의 고용 또는 출입이 허용 되는 시설 (청소년게임제공업 및 노래연습장업 시설 등)에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.19	
238			아동·청소년의 고용 또는 출입이 허용 되는 시설 (청소년게임제공업 및 노래연습장업 시설 등)에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.15	
239			아동·청소년의 고용 또는 출입이 허용 되는 시설 (청소년게임제공업 및 노래연습장업 시설 등)에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.15	
240			청소년에게 직접교육서비스(정방문 등 학습교사 사업장제공 사업장, 제공하는 업무에 종사하는 사람에 대한 아동·청소년대상 성범죄경력자의 취업 점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.04	
241			청소년에게 직접교육서비스(정방문 등 학습교사 사업장제공 사업장, 제공하는 업무에 종사하는 사람에 대한 아동·청소년대상 성범죄경력자의 취업 점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	

연번	근거법령	기능명	단위사유	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
242			청소년에게 직업교육서비스개발문 등 학습교사 사업장제공 사업장, 제공하는 업무에 종사하는 사 람에 대한 아동·청소년대상 성범죄경력의 취업 점 검확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	
243			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시·군·구가 설치·운영 하는 공립유치원과 사립유치원에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
244			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시·군·구가 설치·운영 하는 공립유치원과 사립유치원에 대한 취업자의 해 임 및 기판폐쇄요구, 등록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
245			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시·군·구가 설치·운영 하는 공립유치원과 사립유치원 중 해임요구 불이행 기관 등에 대한 과태료 부과요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
246			특별시·광역시·도·특별자치시·도 또는 시·군·구가 설 치·경영하는 공립학교와 사립학교 및 교육의 위탁 실시기관에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
247			특별시·광역시·도·특별자치시·도 또는 시·군·구가 설 치·경영하는 공립학교와 사립학교 및 교육의 위탁 실시기관에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
248			특별시·광역시·도·특별자치시·도 또는 시·군·구가 설 치·경영하는 공립학교와 사립학교 및 교육의 위탁 실시기관에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
249			특별시·광역시·도·특별자치시·도 교육청 또는 교육지 원장이 설치·운영하거나 위탁하여 운영하는 학생상 담지원시설 또는 위탁교육시설에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
250			특별시·광역시·도·특별자치시·도 교육청 또는 교육지 원장이 설치·운영하거나 위탁하여 운영하는 학생상 담지원시설 또는 위탁교육시설에 대한 취업자의 해 임 및 기판폐쇄요구, 등록 허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
251			특별시·광역시·도·특별자치시·도·교육청 또는 교육지원청이 설치·운영하거나 위탁하여 운영하는 학생상담지원시설 또는 위탁교육시설 중 해임요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과·징수	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
252			아동·청소년을 대상으로 하는 교육기관 및 학원, 교습소 및 개인과외교습자에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력이의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 교육청	여	부					1
253			아동·청소년을 대상으로 하는 교육기관 및 학원, 교습소 및 개인과외교습자에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력이의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 교육청	여	부					1
254			아동·청소년을 대상으로 하는 교육기관 및 학원, 교습소 및 개인과외교습자에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력이의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 교육청	여	부					1
255			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시군구가 설치·운영하는 특수교육지원센터, 특수교육관련 서비스 제공 시설과 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 특수교육지원센터, 특수교육관련 서비스 제공 시설에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력이의 취업점검 확인 및 자료제출 요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.01	1	0.01	
256			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시군구가 설치·운영하는 특수교육지원센터, 특수교육관련 서비스 제공 시설과 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 특수교육지원센터, 특수교육관련 서비스 제공 시설에 대한 취업자의 해임 및 기권배제요구, 등록허가 등의 취소요구	여	국가 → 시도, 시군구	여	부	1	0.01	1	0.01	
257			특별시·광역시·도·특별자치시·도·시군구가 설치·운영하는 특수교육지원센터, 특수교육관련 서비스 제공 시설과 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 특수교육지원센터, 특수교육관련 서비스 제공 시설 중 해임요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과·징수	여	국가 → 시도, 시군구, 교육청	여	부	1	0.01			1
258			정의(개발부담금 징수 주체)	부	국가 → 시군구	여	부			1		0.05
259		개발이익의 환수	개발이익의 환수	부	국가 → 시군구	여	부			1		0.09
260	개발이익환수에 관한법률	개발부담금 납부의무의 승계 등	개발부담금 납부의무의 승계 등	부	국가 → 시군구	여	부			1		0.05
261		부과 제외 및 감면	부과 제외 및 감면	부	국가 → 시군구	여	부			1		0.06

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 유임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
262			지기의 선정	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.12	
263			과세정보의 제공 요청	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	
264			부담금의 결정 부과(영제15조)	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.15	
265			부담금의 결정 부과	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.06	
266			납부의고지	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.07	
267			부담금의 추징	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.06	
268			물납의 인정 및 징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.06	
269			개발부담금의 일부 환급	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.06	
270			납부기일전 징수 및 고지	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	
271			납부 기일의 연기 또는 분할납부의 인정과 징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.09	
272			납부독촉	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.07	
273			채납처분	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.07	
274			결손처분	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.07	
275			제출된자료의징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	
276			지료의통보및징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	
277			과태료의부과징수	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	
278			전문공사를 시공업종에 관한 건설업 등록 신청의 접수 및 신청내용의 확인과 건설업 등록기준에 관한 사항의 신고의 접수 및 신고내용의 확인	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
279			전문공사 시공업종에 관한 건설업 등록증 또는 건설업등록수첩의 기재 사항의 변경신청의 접수 및 신청 내용확인	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
280			표시제한 위반자에 대한 광고물 강제철거 등의 조치	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
281		건설산업기부법	건설업 등록 시정명령 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
282			건설업 영도·범인합병 및 상속에 대한 신고 수리	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
283			건설업 폐업신고의 수리 및 건설업 등록말소	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
284			건설업자의 실태조사 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.23			
285			시장명령·지시	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
286			영업의 정지 또는 과징금의 부과	여	국가 → 시도	부	부	1	0.02			
287			부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공에 대한 영업정지 등	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 유임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청	
288			건설업등록말소 또는 영업정지	여	국가 → 시도	부	부	1	0.15				
289			시정명령 등의 요구 및 통보	부	국가 → 시도	부	부	1	0.05				
290			폐업 등의 확인을 위한 과세정보 제공 요청 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.01				
291			제척기간	부	국가 → 시도	부	부	1	0.01				
292			이해관계인에 의한 제척의 요구	부	국가 → 시도	부	부	1	0.01				
293			건설업자의 지위 승계 등	부	국가 → 시도	부	부	1	0.01				
294			건설업 등록말소 등의 공고 및 통지	여	국가 → 시도	부	부	1	0.11				
295			청문	여	국가 → 시도	부	부	1	0.15				
296			권한의 위임·위탁	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01				
297			과태료의 부과·징수	여	국가 → 시도	부	부	1	0.15				
298	건축물의 분양에 관한 법률	건축물 분양사업 허가권자에 대한 보고 및 감독	건축물 분양사업 허가권자에 대한 보고 및 감독	부	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
299			조치 명령	부	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
300			수수료 납부	부	국가 → 시도	여	부	1	0.1				
301			처분내용의 통지	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
302			건축사업무신고의 접수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
303			건축사업무신고사항의 변경신고 또는 휴업·폐업신고의 접수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
304	건축사법	건축사업무 신고 등	건축사업무신고 등의 효력상실 처분업무정지명령 및 시정명령	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
305			위임된 권한에 관한 청문	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
306			건축사업무신고부의 정리	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
307			보고 및 검사	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
308			건축사의 징계 요청	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
309			과태료의 부과·징수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01				
310				측량업 등록·관리	부	국가 시도 → 국가 시도 인구 50만 이상 대도시	여	부					
311			공간정보의 구축 및 관리 등에관한 법률	측량업 등록	측량업자의 지위승계	부	국가 시도 → 국가 시도 인구 50만 이상 대도시	여	부				
312					측량업의 휴업·폐업 등 관리	부	국가 시도 → 국가 시도 인구 50만 이상 대도시	여	부				

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
313			측량업의 등록취소 등	부	국가 시도 → 국가 시도 인구 50만 이상 대도시	여	부					
314			보고 및 조사	부	국가 시도 → 국가 시도 인구 50만 이상 대도시	여	부					
315			청문	부	국가 시도 → 국가 시도 인구 50만 이상 대도시	여	부					
316			과태료의 부과·징수	부	국가 시도 → 국가 시도 인구 50만 이상 대도시	여	부					
317	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	물류단지의 지정 및 고시	물류단지의 지정 및 고시(100만 제곱미터 이상)	부	국가 → 시도	여	부	1	0.2			
318			부동산개발업의 등록	여	국가 → 시도	여	부	1	0.12			
319			부동산개발등록증의 발급 및 재발급과 기재사항 변경 신청 접수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.15			
320			부동산개발에 관한 부당한 표시 및 광고에 대한 조 사의 의뢰와 자료의 요청	여	국가 → 시도	여	부	1	0.23			
321			부동산개발업의 양도 합병 및 상속에 대한 신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	0.23			
322			부동산개발업 폐업신고의 수리 및 부동산개발업의 등록말소	여	국가 → 시도	여	부	1	0.15			
323			등록사업자의 사업실적, 자본금변경, 임원 및 부동 산개발 전문인력 변경 보고 접수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.125			
324	부동산개발업의 관리 및 옥 성에 관한 법률	부동산개발업의 등록	등록사업자에 대한 보고 조사 검사 및 지표제출의 요구	여	국가 → 시도	여	부	1	0.125			
325			부동산개발 정보의 관리 및 제공	여	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
326			위반행위의 조사검사 등	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
327			시정조치 및 사실의 공표	부	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
328			소비저해해방조정등의 요청	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
329			영업정지 및 위반행위를 한 임직원의 해임 또는 징 계요구	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
330			부동산개발업의 등록취소 및 등록이 취소된 자의 부동산 개발업등록증 또는 사유서 접수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
331			영업정지처분 등을 받은 등록사업자 등에 대한 부 동산개발의 계속 수행 여부 인정	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
332			폐업신고 전의 위법행위를 사유로 하는 시정조치, 소비자 피해분쟁조정요청, 영업정지 및 등록취소 등	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
333			등록취소 등의 공고	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
334			청문의 실시	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
335			권한의 위임 및 위탁	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
336			과태료의 부과 징수	여	국가 → 시도	여	부	1	0.01			
337	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	새만금사업 추진 및 지원	외국교육기관의 설립 및 운영 지원 등	부	국가 → 국가, 교육청	여	부					1
338			미승인 외국교육기관의 운영에 대한 벌칙	부	국가 → 국가, 교육청	여	부					1
339			터미널공사시행의 인가 등	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
340			터미널 사용개시 및 개시일 연장	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
341			터미널사업자의 금지행위 중지명령과 시정명령	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
342	여객자동차 운수사업법	여객자동차터미널사업 공사 시행의 인가 등	터미널의 위치규모 및 구조설비 변경의 인가	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
343			터미널사업의 개진명령	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
344			터미널사업의 공사시행인가지 다른 법률과의 관계	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
345			여객자동차 운수사업자에 대한 면허취소 등	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
346			여객자동차 운수사업자에 대한 과징금 부과·징수	부	시도 → 시군구	여	부			1	n	
347			자동차등록원부	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
348			신규등록	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
349			신규등록의 거부	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
350			자동차등록번호판	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
351			변경등록	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
352			이전등록	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
353	자동차관리법	자동차의 등록	이해관계인의 등록원부 발급신청	부	시도 → 시군구	부	부			1	n	
354			말소등록	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
355			행정정보의 공동이용을 통한 자동차 수출의 이행여부 확인 가능 시 신고한 것으로 같음	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
356			입류등록	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
357			입류등록의 해제	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
358			자동차등록번호의 부여	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 유임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
359			입시운영의 허가	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
360			이의신청	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
361		자동차 검사	지정정비사업자의 지정	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
362			종합검사 지정정비사업자의 지정 등	여	국가 → 시도	부	부	1	0.1			
363		종합검사 지정 정비사업자의 지정 등	종합검사 지정정비사업자에 대한 지정취소 및 업무 정지명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.2			
364			종합검사 지정정비사업자에 대한 지정취소 등 처분 시 전산정보처리조직에 기록·관리	부	국가 → 시도	부	부	1	0.05			
365			지정정비사업자에 대한 기술인력의 해임 및 직무정지 명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.2			
366			종합검사 지정정비사업자의 전문인력에 대한 해임 등의 처분시 기술인력 현황 전산정보처리조직에 기록·관리	부	국가 → 시도	부	부	1	0.05			
367			택시미터의 수리 및 사용에 관한 검정	여	국가 → 시도	부	부	1	1			
368		자동차검사	택시미터 전문검정기관(택시미터)의 수리 및 사용에 관한 검정을 위한 택시미터전문 검정기관에 한함의 지정과 이에 대한 지정취소 및 업무정지명령	여	국가 → 시도	부	부	1	0.05			
369			전산자료의 이용승인(20이상)의 사도에 해당하는 전산자료를 동시에 제공받고자 하는 경우 제외)	여	국가 → 시군구	부	부			1	0.15	
370			전산자료의 이용승인(20이상)의 사도에 해당하는 전산자료를 동시에 제공받고자 하는 경우 제외)	여	국가 → 국가, 시도, 시군구	부	부	1	0.05	1	0.15	
371			권한의 위임 및 위탁	여	시도 → 시군구	부	부			1	n	
372			법칙금의 납부 통고처분	부	시도 → 시군구	부	부			1	n	
373		자동차의 등록	법칙금의 납부	부	시도 → 시군구	부	부			1	n	
374			주택건설사업 등의 등록	부	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
375	주택법	주택건설사업 등의 등록 등	주택건설사업 및 대지조성사업자의 등록말소 및 영연의 정지	여	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
376			영영실적 등의 제출	부	국가 → 시도	부	부	1	0.01			
377	한국철도시설공단법	한국철도시설공단법의 시행 권한의 위탁	한국철도시설 공단법의 집행행 권한의 위탁	부	시도, 시군구 → 시군구	여	부					
378	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	지방관리총량연구역역에에서의 공유수면관리	공유수면의 관리 보전	부	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
379			공유수면의 관리 보전	부	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
380			방치산박 등의 제거명령 및 방치산박 등의 제거처분 조치	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
381			방치산박 등의 제거명령 및 방치산박 등의 제거처분 조치	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
382			점용사용허가 및 변경허가/해당점용사용허가 및 변경허가에 따른 협의 및 고시	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
383			점용사용허가 및 변경허가/해당점용사용허가 및 변경허가에 따른 협의 및 고시	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
384			점용사용허가 사항의 변경신고 수리	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
385			점용사용허가 사항의 변경신고 수리	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
386			공유수면의 점용·사용에 관한 협의·승인 및 변경협의·승인과 이에 따른 협의 및 고시	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
387			공유수면의 점용·사용에 관한 협의·승인 및 변경협의·승인과 이에 따른 협의 및 고시	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
388			점용료·사용료의 징수, 감면 및 분할납부	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
389			점용료·사용료의 징수, 감면 및 분할납부	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
390			점용료·사용료의 조정	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
391			점용료·사용료의 조정	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
392			변상금·기산금의 징수, 분할납부 조치	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
393			변상금·기산금의 징수, 분할납부 조치	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
394			관리사무 이전 등에 대한 신고의 수리	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
395			관리사무 이전 등에 대한 신고의 수리	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
396			실시계획 승인 및 변경승인/매 신고 및, 신고와 변경신고 수리	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
397			실시계획 승인 및 변경승인/매 신고 및, 신고와 변경신고 수리	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
398			준공감사, 준공감사 확인, 공사완료 신고수리 및 고시	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
399			준공감사, 준공감사 확인, 공사완료 신고수리 및 고시	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
400			허가나 협의 또는 승인의 취소, 점용·사용의 정지, 공유수면의 인공구조물, 시설물, 흙 또는 그 밖의 물건의 개축·이전 등 조치명령 및 포지션처리	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			

연번	근거법령	기능명	단위사유	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
401			허가 협의 또는 승인의 취소, 전용사용의 정지, 공유수면의 인공구조물, 시설물, 흙 또는 그 밖의 물건의 개축이전 등 조치명령 및 표시절차	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
402			전용사용허가의 취소, 전용사용의 정지 또는 인공 구조물시설물 및 그밖의 물건의 개축이전 명령	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
403			전용사용허가의 취소, 전용사용의 정지 또는 인공 구조물시설물 및 그밖의 물건의 개축이전 명령	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
404			원상회복 의무면제의 승인·통지, 원상회복 명령, 원상회복에 필요한 조치, 인공 구조물 등의 국가귀속 조치 및 원상회복 비용의 예치 및 반환조치	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
405			원상회복 의무면제의 승인·통지, 원상회복 명령, 원상회복에 필요한 조치, 인공 구조물 등의 국가귀속 조치 및 원상회복 비용의 예치 및 반환조치	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
406			이행보증금의 예치(제24조제6항)에 따른 공유수면의 원상회복과 그에 따른 이행보증금의 비용충당 및 반환(포함)조치	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
407			이행보증금의 예치(제24조제6항)에 따른 공유수면의 원상회복과 그에 따른 이행보증금의 비용충당 및 반환(포함)조치	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
408			사업장이나 그 밖의 필요한 장소에의 출입 및 조사	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
409			사업장이나 그 밖의 필요한 장소에의 출입 및 조사	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
410			손실보상 및 손실보상에 대한 협의	여	국가 → 시도, 특별자치도	여	부	1	n			
411			손실보상 및 손실보상에 대한 협의	여	국가 → 부산광역시, 시군구	여	부			1	n	
412			무역항의 수상구역 등의 정의 및	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
413			입항·출항의 신고수리및허가	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
414			정박구역 또는 정박지의 지정·고시 및 부득이한 사유에 의한 선박의 이동 신고수리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
415	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	선박의 정박이나 정류를 금지하는 장소의 지정·고시 또는 정박방법의 제한	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
416			선박의 수리 허가외 신고 및 개선 신고 수리, 정박 또는 계류 장소의 지정, 안전 유지에 필요한 수의 선원 승선 명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
417			이동명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
418			선택교통의 제한 또는 금지	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
419			항로의 지정·고시	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
420			항로에서의 정박 또는 정류신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
421			항법의 지정·고시	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
422			선택의 항행 최고 속력의 지정·고시	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
423			예선 사용의무 명령 및 예선 사용기준의 설정·고시	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
424			예선업의 등록	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
425			예선업의 등록 제한	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
426			예선의 수급조절	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
427			예선업자에 대한 서비스 평가	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
428			예선업의 등록취소 및 사업정지 명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
429			과징금의 부과 및 징수	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
430			예산운영협의회 설치·운영	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
431			위험물 반입신고의 수리, 들며 들 수 있는 위험물의 종류 및 수량의 제한 또는 안전조치 명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
432		지방관리청에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	위험물 적재 선박의 장박·장소 지정	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
433			위험물의 하역시 자체 안전관리계획의 승인 및 변경명령, 하역의 금지 또는 중지명령 및 하역장소의 지정	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
434			위험물 취급시 안전조치명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
435			선택수리의 허가	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
436			항계내 유해물, 폐기물 제거명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
437		위험물 적재선박의 입항	장애물의 제거명령 등	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
438			항계안 또는 항계부근에서의 공사허가	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
439			공사등의 허가시 안전조치 명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
440			선택경기 등의 행사 허가 및 통보	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
441			부유물체에 대한 행위의 허가 및 안전조치명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
442			등화의 제한 명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
443			출항의 중지 명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
444			검사 확인 등	여	국가 → 시도	여	부	1	n			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
445			개선명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
446			청문	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
447			권한의 위임·위탁	여	국가 → 시도	부	부	1	n			
448			과태료의 부과·징수	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
449	수산업협동조합법	수협관련 지적단체 보조사업 에 대한 감독	수협관련 지적단체 보조사업에 대한 감독	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.05	
450			지방어항 지정권자	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
451			지방어항 지정 협의	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
452	어촌·어항법	지방어항 지정	지방어항 지정·변경 또는 해제시 의견 청취	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
453			지방어항 개발계획수립 등의 협의	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
454			다른 법률과의 관계	부	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시	여	부					
455			관리청의 정의	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
456			항만공사의 시행	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
457			항만공사의 시행허가	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
458			항만공사의 시행 및 허가의 고시	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
459			항만공사신설계획의 공고, 항만공사신설계획의 승인, 변경승인 및 신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
460	항만법	항만시설 개발	비관리청의 항만공사 시행	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
461			항만공사의 준공확인 및 준공확인증명서의 발급	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
462			준공 전 사용신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
463			부수공사의 시행	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
464			비관리청이 시행할 항만공사의 대행	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
465			항만시설의 국가 귀속	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
466			항만시설 관리권의 설정 및 등록, 변경등록	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
467			항만의 관리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
468			분구의 설정	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
469			항만대장의 작성, 비치	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
470			시설장비의 설치, 철거 신고의 수리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
471			시설장비의 검사	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
472			감사의 면제	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
473			감사 업무의 대행	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
474			안전점검 결과 보고 자료제출 요구	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
475			항만시설의 사용허가, 항만시설의 운영의 위임위탁, 항만시설 사용 신고의 수리, 항만시설 사용료의 징수 및 면제, 항만시설 운영자 또는 임대 계약자의 사용료, 운용 및 징수방법 등에 관한 신고의 수리, 사용료 대납 업무에 드는 경비의 지급	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
476			항만시설의 사용료의 종류 및 요율의 결정	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
477			비판의정의 사용료, 징수방법 등에 관한 사항의 신고 수리 및 항만시설의 관리, 운영에 필요한 명령	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
478			비용부담 원칙	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
479			사용료 등의 강제징수	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
480			법령위반 등에 대한 처분, 명령 및 고시	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
481			공익을 위한 처분	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
482			보고명령 및 출입검사	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
483			장기체류화물의 처리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
484			타인 토지예의 출입	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
485			비상제해의 경우 토지 등의 수용, 사용	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
486			토지 등의 수용, 사용	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
487			공용부담 또는 공익을 위한 처분으로 인한 손실보상	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
488			다른 국가사업과의 관계에 관한 협의 또는 승인	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
489			관련 인·허가 의제	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
490			입찰참의회 개최	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
491			청문	여	국가 → 시도	여	부	1	n			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 위임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
492			관리, 의무 이전의 인가	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
493			행정관리법인의 지정	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
494			발전	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
495			과태료의 부과 징수	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
496		항만운송사업의 용어 정의	관리청의 정의	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
497			항만운송사업의 등록	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
498			등록증 교부	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
499			한정허여사업 등록기준 완화	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
500			항만허여 운임 및 요금의 인가 등	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
501			항만허여 표준운임 및 요금 산정을 위한 협의체 구성-운영	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
502	항만운송사업법		항만운송사업의 정지 및 등록의 취소	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
503		항만운송사업의 등록	항만운송관련사업의 등록 및 신고	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
504			항만운송관련사업의 등록의 취소 등	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
505			타항만-일시적 영업행위의 신고	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
506			과징금 부과 징수	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
507			보고·검사	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
508			청문	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
509			과태료 부과 징수	부	국가 → 시도	여	부	1	n			
510			해양시설(연안항 및 지방관리항의 해양시설만 해당 한다)의 신고수리	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
511	해양환경관리법	해양시설의 신고 수리 등	해양시설(연안항 및 지방관리항의 해양시설만 해당 한다)에 대한 자료제출 또는 보고명령, 출입검사 및 확인·점검	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
512			과태료의 부과 징수	여	국가 → 시도	여	부	1	n			
513	벤처기업육성에 관한 특별 조치법	벤처기업활동 촉진	벤처기업에 대한 정보 제공	부	국가 → 국가(추가), 시도	미제출	부	1	0.1			
514			중소기업창업 지원법	부	국가 → 시도	미제출	부	1	n			
515		중소기업창업 지원법	중소기업 창업을 위한 환경 조성	부	국가 → 시도	미제출	부	1	0.5			
516			창업교육	부	국가 → 국가, 시도	미제출	부	1	0.5			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 유임	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
517			보고와 검사	부	국가 → 시도	미제출	부	1	1			
518			지정 취소	부	국가 → 시도	미제출	부	1	0.5			
519			청문	부	국가 → 시도	미제출	부	1	0.2			
520			업무기준의 고시	부	국가 → 시도	미제출	부	1	0.3			
521			과태료 부과 징수	부	국가 → 시도	미제출	부	1	0.5			
522	지역신용보증재단법	소기업·소상공인채무보장	업무(신용보증에 부수하는 업무의 승인)	여	국가 → 시도	미제출	부	1	0.5			
523		지역신용보증재단	예신의 승인 및 변경승인	여	국가 → 시도	미제출	부	1	0.5			
524			수리업 신고 수리	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.08	
525	의료기기법	의료기기 수리업 신고의 수리 등	검사명령(의료기기 수리업자에 대한 권한만 해당한다) 영업소의 폐쇄명령 또는 그 업무의 전부 또는 일부의 정지명령 (의료기기 수리업자에 대한 권한만 해당한다)	여	국가 → 시군구	여	부			1	0.08	
526				여	국가 → 시군구	여	부			1	0.08	
527			황단보도 설치	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	1			
528			차도의 통행	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.4			
529			차로의 설치	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	1			
530			황단 등의 금지	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	1			
531			앞자리 금지의 시기 및 장소	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.4			
532	도로교통법	교통안전	교차로의 통행방법	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.4			
533			보행자 전용도로 설치	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.75			
534			서행 또는 일시정지할 장소	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.4			
535			정차 및 주차의 금지	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.4			
536			주차금지 장소	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.4			
537			정차 또는 주차금지 장소의 특례지정	부	국가 → 특별 광역시, 시군	미제출	부	1	0.4			
538	화재예방, 소방시설 설치 유지 및 안전 관리에 관한 법률	방염성능검사업무등	소방용(계기)구에 대한 수거·폐기 또는 교체 명령의 권한	여	국가 → 시도	여	부	1	0.1			
539			살인인가 등	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
540	신림조항법	신림조항	정관기제사항	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
541			정관제	부	국가 → 시도	부	부	1	0.04			
542			의결취소의 청구	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			

연번	근거법령	기능명	단위사무	기관 유형	이양 대상	수용 여부	사업 여부	시도	인력	시군구	인력	교육청
543			조항의 시연	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
544			공제규정의 제정 및 변경	부	국가 → 시도	여	부	1	0.1			
545			합병	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
546			청산인	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
547			청산인의 직무	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
548			해산등기	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
549			등기기간의 기산일	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
550			중요회의 지도	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
551			감독	부	국가 → 시도	여	부	1	0.22			
552			위법 또는 부당결사행의 취소 또는 집행정지	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
553			위법행위에 대한 행정처분	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
554			경영지도	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
555			설립인가의 취소	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
556			청문	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
557			과태료의 부과 징수	부	국가 → 시도	여	부	1	0.04			
558			부실조합 정의	부	국가 → 시도	여	부	1	0.15			
559			작기시정조치	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
560			작기시정조치의 이행을 위한 지원조치 등	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
561			경영정상화 이행여정의 체결 등	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
562			행정처분	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
563			계약이전 결정의 효력	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
564	신립조합의 구조개선에 관 한 법률	신립조합 구조개선	관리인의 선임 및 임무 등	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
565			파산 신청	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
566			자료제공의 요청	부	국가 → 시도	여	부	1	0.25			
567			기금관리위원회 설치	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
568			보험사고 등의 통지	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
569			감독	부	국가 → 시도	부	부	1	0.05			
570			관할의 위탁	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			
571			과태료의 부과 징수	부	국가 → 시도	여	부	1	0.05			