

地方自治團體와 地方勞動廳間 關係定立

The study on Reorganization between Local
Authorities Local Laboral Administrative Offices

林 承 彬

(韓國行政研究院 首席研究員)

— <目 次> —

I. 序 言

II. 地方自治團體와 特別地方行政機關에 관한 理論的 考察

III. 特別地方行政機關의 現況 및 問題點

IV. 地方自治團體와 特別地方行政機關과의 關係定立方案

V. 結 論

<ABSTRACT>

Within the public sector in Korea are not a few number of organizations which overlap each other in the aspects of administrative affairs and functions in operating their administrative activities. Related to the overlapped organizations, especially, the 'overlap' problems between the local authorities and the field offices of Ministries in the environment, labor and construction areas are typical examples. As an effort for the incoming administrative reforms, therefore, it is necessary to redistribute their functions among the field offices of Ministries and local authorities. Even though the ultimate goal of the incoming administrative reforms is to make a "small and efficient government," the current high number (around 8,000 offices) of the field offices of

Ministries is in the way to the goal of administrative reforms.

The study on the field offices of Ministries in Korea has not attracted a lot of attentions until the local elections in 1995. The purpose of this study is to make suggestions to promote the administrative efficiency and clients' satisfactions by redistributing the functions and administrative affairs of the field offices of Ministry of Labor(MOL) into the local authorities. As a conclusion, this study suggests that the field offices of MOL should be departed from the central government and be a part of the organizations in the local authorities.

I. 序 言

지역에서 행정활동을 수행하는 대표적인 기관으로는 지방자치단체와 특별지방행정기관을 들 수 있다. 특별지방행정기관은 경찰서, 우체국, 철도역, 세무서, 등기소 등과 같이 주민생활과 밀접한 기관도 있으나, 지방노동사무소 혹은 지방환경사무소 등과 같이 특정한 업무가 발생한 경우에만 주민과의 접촉을 하는 기관에 대해서는 주민의 관심이 적을 수밖에 없어 대부분의 주민은 특별지방행정기관의 존재를 모르고 있다해도 과언이 아니다.

그러므로 본 연구에서 다루고자 하는 노동행정의 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계를 재정립하는 데에 있어서는 주민이라는 행위자에 대한 검토는 안 이루어질 것이다. 또한 지방자치단체와 특별지방행정기관의 공무원들이 직접적으로 접촉하는 예도 때에 따라서는 거의 없다고 할 수 있다. 양자간의 관계는 특별한 문제가 있을 때 대책회의가 소집되거나 기관장회의에서 수뇌부가 만나는 등 비공식적인 정보교환을 하는 정도의 최소한도에 머무는 것이 보통이다. 이와 같은 현상이 나타나는 이유는 우리의 경우 많은 국가사무가 지방자치단체에 위임되어 수행되는 동시에 국가가 지역에 직접 설치한 특별지방행정기관에 의해 별도로 수행되는 2원적인 방식을 취하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 사무의 2원적 처리 방식은 비단 우리나라뿐만 아니라 거의 모든 나라가 취하고 있는 방식이라고 하나 지방자치단체와 특별지방행정기관과의 관계는 다양하다고 할 수 있다. 한편 각국에서의 이러한 사무처리 방식은 분권화와 집권화의 척도로서도 활용되어 각국의 비교기준이 되고 있기도 하다.

본고에서는 지방에서 혹은 지역에서 행정의 비효율성을 야기시키는 원인이 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계미설정에 있다고 보고, 이를 효율적으로 또한 주민편의의 입

장에서 양자간의 관계를 개선하기 위한 방안을 제시하는 데에 연구의 목적이 있다. 이를 위해 본고의 전개는 특별지방행정기관에 대한 개념 및 의의, 역할을 이론적으로 검토한 후 지방자치단체와 특별지방행정기관과의 현황관계를 파악하며, 끝으로 양자간의 바람직한 관계설정을 위한 제언을 하고자 한다.

II. 地方自治團體와 特別地方行政機關에 관한 理論的 考察

1. 特別地方行政機關의 概念 및 設置根據

우리나라의 정부조직법 제3조 제1항에 의하면 특별지방행정기관은 국가의 중앙행정부서에 소속하여 특별한 행정활동을 하는 곳을 말한다. 또한 특별지방행정기관으로 불리는 이유는 이들 기관이 지방에 있어 중앙부서의 지사와 같아 중앙부서의 지휘·감독을 받기 때문이라고 할 수 있다. 특별행정기관이 행정에 있어서 필요했던 이유로서는 현재 국가사무, 지방사무로 나뉘어 있는 사무분장 가운데 국가사무의 일부는 지방자치단체에 위임이라는 형태로 처리하고 있으나, 사무의 성격상 중앙부서의 직접적인 지휘·감독을 받아야 하는 사무를 처리하기 위해 특별행정기관이 필요하다는 논리이다.

B. C. Smith에 따르면, 이와 같은 특별지방행정기관은 지방자치단체와 마찬가지로 지역을 기반으로 하여 행정활동을 수행하고 있으나, 양자는 다음과 같은 3가지의 점에서 차이점이 있다고 한다(B. C. Smith, 1985: 142-143).

첫째, 특별지방행정기관에의 권한위임은 정치적인 행태보다는 관료적인 행태로 이루어지고 있으며, 구성원들 역시 계급제적인 성향이 강해 중앙과 특별지방행정기관이 하나의 조직체로서 움직이고 있다는 점이다.

둘째, 특별지방행정기관의 구성원들은 당해 중앙부처의 직원으로서 채용되고 있다는 점이다. 따라서 그들의 근무지는 한 곳에만 있는 지방공무원과는 달리 일정기간이 지나면 타 지역 또는 중앙부처로의 진출입이 비교적 빈번하다는 점이다.

셋째, 특별지방행정기관은 종합적이고 포괄적인 행정을 수행하는 지방자치단체와는 달리 제한된 분야의 행정만 수행하고 있다.

특별지방행정기관은 위와 같은 차이점에 의해 당연히 지방자치단체와는 다른 기능을 수행하고 있다. B. C. Smith에 따르면, 특별지방행정기관의 역할을 다시금 3가지로 나누고 있다. 첫째, 중앙의 정책을 전달(service delivery)하는 데에 있어서의 접근(access) 수단으로

서의 활용, 둘째, 프랑스와 같이 지방자치단체를 지도·감독하는 역할로서의 활용, 셋째, 중앙부처의 “눈과 귀(eyes and ears)”로서의 역할 즉, 중앙과 지방의 커뮤니케이션의 활용 수단으로서의 역할을 특별지방행정기관이 수행하고 있다는 것이다(B. C. Smith, 1985: 143-147). 또한 그는 특별지방행정기관은 지방에 대한 정치적인 통제의 필요성과 행정서비스의 전달체계에 있어서 전문성의 향상이라는 정치적인 환경에 놓여 있다고 했다.

한편, 특별지방행정기관의 역할에는 전술한 바와 같이 지방에의 통제라는 역기능과 행정서비스 전달체계에 있어서 전문성의 제고라는 순기능이 함께 존재하기 때문에 특별행정기관과 지방자치단체와의 관계 설정은 우리나라뿐만 아니라 다른 나라에서도 오랫동안 논의되어 왔으나, 뾰족한 방안이 마련되지 못하고 있는 것이다. 이하에서는 특별지방행정기관의 본질을 파악하기 위해 국가와 특별지방행정기관, 지방자치단체와 특별지방행정기관과의 관계를 살펴보도록 하겠다.

2. 國家의 下部構造로서의 特別地方行政機關

영국의 경우 지방자치단체를 포함한 국가사무를 지역에서 수행하기 위한 기구는 지역적(territorial) 분산화, 기능적(functional) 분산화, 조직적(organizational) 분산화의 조합으로 나뉘어져 수행되어 오고 있다(Clive Gray, 1994: 12-15). 첫째, 지역적(territorial) 분산화는 지역을 중심으로 권한을 분권화시키는 방식이다. 예를 들어 환경부(Department of the Environment)의 지방사무서는 권한과 책임을 광범위하게 위임받고 있다. 지방자치단체도 이에 해당되며 지방자치단체의 경우는 런던에 있는 중앙부처에 의존하지 않는다고 할 수 있다. 둘째, 기능적(functional) 분산화는 사무 가운데 국가 전체 혹은 광역적인 범위에서 처리를 하여야 하는 국방, 외교, 주택, 교육 등의 기능과 보다 작은 범위내에서도 처리 가능한 사무를 중심으로 나누는 방식이다. 그러나 단순히 국가의 하부구조가 행정서비스 기능중심으로 나뉘어 질 수 있는 것은 아니다. 즉, 서비스공급기능을 중심으로 국가가 하부구조 단위에서 광역과 기초로 나누는 것은 전문성의 차이에서 기인하는 것은 아니다. 예를 들어 지방자치단체와 국민의료서비스체제(NHS: National Health Service System)는 모두 전문성이 있으나, 양자의 차이는 정책영역(policy areas)이 다른데서 찾아 볼 수 있는 것이다. 즉, 他정책영역(policy areas)에 대한 관심이 적으면 적을수록 이들 기능을 관리하는 공통의 조직을 만들고자 하는 욕망은 줄어들어 가는 것이다. 셋째, 국가사무를 처리하기 위한 조직적(organizational) 분산화는 4종류로 나뉘어 행해지고 있다. 네종류의 조직이란 지방자치단체, 국민의료서비스체제(NHS: National Health Service System), 특별지방행정기관(The

outposts of the centre system), 準정부기관(The Quango system) 등이다. 이 가운데 무엇보다도 많은 조직체는 지방자치단체로서 지역내의 주민조직인 Parish councils과 Community councils까지 포함한다면 11,500여개에 이른다. 국민의료서비스체제(NHS: National Health Service System)는 전국에 550여개가 분포되어 있으며, 準정부기관(The Quango system)은 616여개에 이르고 있다(Clive Gray, 1994: 17-18, 23). 이 가운데 우리나라의 특별지방행정기관에 가장 유사한 형태가 영국의 경우 1,412여개에 이르고 있다(Clive Gray, 1994: 19-22). 영국의 특별지방행정기관이라 할 수 있는 이들 기관들 역시 지역에 있어 어느 정도의 자율성은 보장받고 있으나, 중앙 또는 의회의 통제를 받고 있다. 이들 1,412개소에 달하는 기관 가운데 본 연구와 관련된 노동사무를 다루고 있는 곳은 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 영국의 노동관련 특별행정기관의 분포

기관명	기관수
1. The Employment Service	8
2. Wages Councils	82
3. Committees for the Employment of Disabled People	85
4. Training Agency Regional Offices	10
5. Vocational Education and Training Group	10

Clive Gray, Government Beyond The Centre, Macmillan Press: London, 1994. p.19의 Table 1.3을 재구성한 것임.

이들 네가지 국가사무를 처리하는 하부구조인 지방자치단체, 국민의료서비스체제(NHS: National Health Service System), 특별지방행정기관(The outposts of the centre system), 準정부기관(The Quango system) 등의 차이점을 분석하는 기준점은 다음의 4가지로 구분할 수 있다.

첫째, 조직의 長은 어떻게 구성되어 있는가. 예를 들어 선출직인가 임명직인가 하는 문제이다. 둘째, 수행하고 있는 기능의 지역적 범위는 어떠한가. 예를 들어 광범위한가 아니면 좁은가 하는 문제이다. 셋째, 정통성의 근원은 무엇인가. 예를 들어 정치적인가 아니면 행정적인가 하는 문제이다. 넷째, 재정적인 출처는 어떠한가. 예를 들어 자체적인가 아니면 외부적인가 하는 문제이다.

위와 같은 4가지 기준점에 의해 4종류의 조직이 가지고 있는 차이점을 살펴보면, 다음의 〈표 2〉와 같다.

<표 2> 국가하부구조의 4가지 조직유형의 차이점

비교 기준점	조직의 유형			
	지방자치단체	NHS	특별지방행정기관	準정부기관 (The Quango)
구성원	선출직	임명직	임명직	임명직
기능의 지역적 범위	광범위 함	상대적으로 좁음	상대적으로 좁음	좁음
정통성의 근원	선거/정치적 임	임명	행정적	임명직
재정적인 출처	광범위/다양함	다양함	제한적	다양함/거의 없음

Clive Gray, *Government Beyond The Centre*, Macmillan Press: London, 1994. p.33의 Table 1.5를 재구성한 것임.

그러나 상기의 표는 일반화시킨 것이며, 실제적으로는 중간영역(grey area)이 존재해 그 구분을 어렵게 하고 있다. 특히 準정부기관(The Quango)에서 이러한 중간영역(grey area)이 많이 존재한다고 한다.

3. 地方自治團體의 形成要因

여러 수준의 지방자치단체가 형성되어 가는 과정에서 그들의 기능에 대해 적절한 배분을 위한 이론적인 접근방법을 R. Bennett에 의하면 다음과 같은 6가지 기준에 의해 분류되어 진다고 했다(R. Bennet, 1989: 55-62).

첫째, 지역사회 개념(sense of community)을 염두에 두어 지방자치단체 및 정부조직이 형성되어 진다는 접근방법이다. 지역의 공통된 역사와 문화와 문화를 존중하여 정부조직이 구성되며, 지역(area)이 중요한 단위가 된다. 특히, 작은 단위로 구성되는 것이 보다 지역사회의 이념을 반영하는 데에 바람직하며, 주민의 참여와 분권이 기초적인 조건으로 제시된다.

둘째, 기술적 효율성(technical efficiency)이 기준점이 된다는 방안이다. 이 기준점은 경제적인 규모와 분배의 코스트와 관련하여 최소한의 경비를 지출한다는 조건으로 정부조직을 만들어야 한다는 것이다. 따라서 최적의 지방단위 또는 최적의 밀도 등이 정부조직을 만드는 데에 있어서 기준점으로 활용된다.

셋째는, 경제적 효율성(economic efficiency)이 기준점이 된다는 방안이다. 경제적 효율성의 기준점은 기술적 효율성도 포함하되 다음의 3가지를 추가로 고려하는 것이다. ① 자원의 할당, 사회적 분배, 경제적 안정에 관한 문제들에 대응하기 위해 적절하고 현실적으로 할당되고 있는가, ② 행정적인 기능에서 ‘공공성’의 정도가 지나치게 강조되고 있지는

않는가, ③ 재화에 대해 가격의 탄력성이 있는가하는 기준점이다.

넷째, 선택의 구조(preference structures)가 기준점이 된다는 접근방법이다. 이 기준점은 지역사회의 개념과 경제적 효율성 모두와 관련되는 행정적 능력에 대한 적격여부를 중시하는 접근방법이다.

다섯째, 행정적 강요(administrative)가 기준점이 된다는 접근방법이다. 이 접근방법은 덜 이론적이고 보다 실제적인 여러 형태의 정부(지방자치단체, 중앙정부 등)에 기능을 배분하는 접근방법이다. 이 접근방법은 층이 다른 정부에게는 수직적인 권위를 강조하고 같은 층의 정부간에는 횡적인 협조를 강조하고 있는 것이다. 또한 행정부서를 나누고 기능적으로 적격한 곳에 배분하기 위해서는 다음의 4가지 원칙 가운데 하나 혹은 그 이상의 원칙이 적용되고 있다. ① 서비스의 원칙: 정책대상자(노인, 소수민족, 실업자 등)를 위한 행정부서의 설치, ② 목적의 원칙: 각각의 행정기능에 따라 행정부서가 나뉘어져 각기 분명한 영역이 존재하여 부서간에 독립성이 강한 성격을 띠며, ③ 과정의 원칙: 각기 다른 행정부서는 행정적인 기술의 형태(건축, 사회복지전문가, 경제기획론자 등)에 의해 구분됨, ④ 지역의 원칙: 소위 斷層制(layer-cake) 연방주의라고 하며 지역에 있는 정부에게 전체적인 위임을 하는 방식으로 행정부서가 만들어짐(아래의 그림2의 d에 해당함), 다섯째의 접근방법에 따라 다음의 그림 2와 같이 지방자치단체가 다양한 형태로 결정되어 진다.

여섯째, 대중적인 참여와 사회민주주의자의 논쟁점이 기준점이 되는 접근방법이다. 이 기준점은 서유럽국가와는 큰 연관성이 없고 러시아, 동구유럽 등 자치정부를 구성해보지 못한 국가에서 기준으로 삼는 접근방법이다. 이들 국가들에서는 민주적 집권주의라고 하나 자치단체의 자율성은 제한되고 중앙의 각 부처가 지방을 수직적으로 통제한다.

상기 6가지의 접근방법 중 어느 하나만 적용되어 지방자치단체와 중앙정부와의 형태를 구성하는 것이 아니고 이 가운데 몇 개의 논리가 혼합되어 형성되어 지는 것이다. 그러나 Bennet가 지적하는 것처럼 지나치게 기능중심으로 지방자치단체를 분절시키는 것은 협상에 있어서나 경제적 규모면에 있어서도 행정비용을 상승시키는 단점이 있는 것이다(R. Bennet, 1989: 63).

4. 相異한 分權化의 形態 - 地方自治團體와 特別地方行政機關과의 關係

Colin Mellors 와 Nigel Copperthwaite는 국가기능을 수행하는 방식으로 상기의 Clive Gray의 3가지 기준인 지리, 기능, 조직과는 달리 지리와 기능에 따른 이원적 분권화로 설

정하였다(Colin Mellors & Nigel Copperthwaite, 1987: 14-15). 즉, 지리에 해당되는 지역적 분권화(territorial decentralization)와 기능에 해당되는 기능적 분권화(functional decentralization)로 구분된다. 이중 지역적 분권화란 지역을 중심으로 지방자치단체에게 포괄적 기능과 권한을 이양하는 방법이며, 기능적 분권화란 기능을 중심으로 특별지방자치단체 또는 특별지방행정기관에게 제한된 권한과 기능을 이양하는 방안이다. 기능적 분권화에 의해 특별히 설치된 특별행정기관은 중앙 각 부처의 서비스를 구체적으로 현지에서 수행하고 있는 기관으로 다음과 같은 장점이 있다. 공공서비스의 획일적 제공, 중앙정부의 통제가능, 명확한 책임할당, 서비스를 제공하기 위한 최적규모의 조직을 설계할 수 있는 능력을 가리키고 있다.

그들의 설명에 따르면, 국가의 하부구조에 해당되는 특별지방행정기관의 설치는 기능적 분권화에 해당하는 것이며, 권한과 기능을 위임하는 방법으로 활용되고 있다는 것이다. Colin Mellors 와 Nigel Copperthwaite는 다시금 기능적 분권화를 특별지방자치단체와 특별지방행정기관으로 구분하였으며, Fesler는 양자를 식별하기 위해 중앙정부와 지방자치단체와의 관계를 정부간 분권화(Intergovernmental Decentralization)라고 하고, 중앙정부와 특별지방행정기관간의 관계를 정부내 분권화라고 부르고 있다(Fesler, 1968: 373-376). 정부내 분권화라고 할 경우 분권(decentralization)이 무엇을 의미하는 지는 Smith가 언급했듯이 단순히 “분권이란 지리적인 정의에 따르면 조직을 작은 단위로 분할(disaggregation)하는 행태”에 지나지 않는 것이 아니고 분산(deconcentration)과 위임(delegation)까지 포함하는 것이다(Smith, 1985: 1). 위와 같은 분권에 대한 개념정의에 따르면, 특별지방행정기관은 국가사무를 정부내에서 직접적으로 위임받아 처리하고 있으므로 Fesler가 언급한 것처럼 정부내 분권화라는 것이 타당하다고 하겠다.

한편 지방자치의 실시 또한 분권(decentralization)이므로 특별지방행정기관과 지방자치단체는 국가의 분권화과정이라고 볼 수 있다. 단지 양자에 관계에 있어서 차이점은 지방자치단체가 권력(power)과 권위(authority)에서의 분권화라면, 특별지방행정기관은 분산(deconcentration)과 위임(delegation)에서의 분권화라 할 수 있다. 특별지방행정기관과 지방자치단체 양자의 관계는 같은 국가의 하부구조로서 분권화과정 가운데 一員이긴 하나 양자의 관계는 정책영역, 인사, 재정 등 거의 모든 분야에서 독립되어 있는 것이다. 양자의 관계가 정부간 관계와 같이 갈등관계에서 협조 또는 협상관계로 전환된다든지 하는 것은 전적으로 특별지방행정기관은 중앙부처의 손발기관(arm's length)과도 같아 중앙과 지방자치단체와의 관계변화와 일치하고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 특별지방행정기관과 지방자치

단체간 관계를 재조정한다는 의미는 중앙부처의 변화를 의미하며, 최근에 논의되고 있는 정부구조의 재편(Reorganization), 개선(Reinventing), 행정개혁(Administrative Reform)등과 분리할 수 없는 논의가 될 것이다.

일본의 경우는 특별행정기관에 국가의 시험소, 정부부설연구소, 의료시설 등을 포함시키고 있다. 또한 특별지방행정기관의 설치에 있어서는 稅務署, 營林署, 郵便局 등을 제외하고는 국회의 승인을 받도록 하고, 광역자치단체인 都道府縣 사무와 밀접한 관계가 있는 경우에는 知事が 특별지방행정기관의 장을 지휘·감독하도록 되어 있다. 일본에서는 이들 특별지방행정기관을 地方出先機關 또는 出先機關이라고 부른다. 出先機關은 국가의 사무를 분담하는 것이나 지방자치단체와 밀접한 관련을 맺고 있는 경우가 많다. 다음의 <표 3>은 1997년 4월 현재 일본의 특별지방행정기관의 총수를 나타낸 것이다.

<표 3> 日本의 特別地方行政機關의 總數

구분	1996년도 3월 현재	1997년도 4월 현재
블록기관	223	235
府縣기관	601	603
그외	5,600	5,700
우편국	約 20,000	約 20,000
합계	約 26,424	約 26,538

일본의 노동행정의 경우 우체국과 같이 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계가 완전분리되어 있지 않고, 사무처리에 있어서 융합된 형태를 띄고 있다. 이러한 형태를 지방사무관제도라고 하는 데 노동사무가 대표적이다. 戰後 1947년 지방자치법이 시행되어 지금의 지방자치제가 실시될 때 도도부현 지사의 기관위임사무로 된 사무에 종사하는 공무원은 지방사무관이라는 지위를 갖도록 하였다. 이들은 도도부현 지사의 감독을 받는 한편, 급여 및 인사관리면에서는 중앙부처의 장관의 소장하에 놓이는 특이한 형태를 취하고 있다. 노동행정 분야뿐만 아니라 현재 이러한 지방사무관제가 남아 있어 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계를 맺어주고 있는 사무는 건강보험·연금관계사무(사회보험사무소관계), 직업안정·고용관계사무(공공직업안정소관계)에는 이러한 지방사무관제가 아직도 남아 있다.

Ⅲ. 特別地方行政機關의 現況 및 問題點

1. 特別地方行政機關의 現況

특별지방행정기관은 그 기준에 따라 여러 가지 방식으로 나눌 수가 있다. 다음의 <표 4>는 담당사무의 성질에 따라 분류한 것이다.

<표 4> 특별지방행정기관의 현황

(1994년, 현재)

유형별	기관수	1차기관	2차기관	비고
노동행정	58	19	40	노동
세무행정	198	13	185	국세·관세
공안행정	4,416	160	4,256	경찰·소방·출입국관리· 검찰·교정
현업행정	2,507	13	2,494	철도·체신
기타행정	604	111	493	국토관리·환경·병무·보 훈·통계·영림
합계	7,783	316	7,468	

자료: 금창호, 특별행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안, 1996, p.34.

<표 5> 특별행정기관의 증가추세

유형별	1985	1987	1992	1994	1995
노동행정	41	54	58	58	58
세무행정	167	170	195	198	202
공안행정	377	3,888	4,320	4,416	4,493
현업행정	2,247	2,185	2,504	2,507	2,559
기타행정	221	598	598	604	603
합계	3,053	6,895	7,675	7,783	7,915

자료: 총무처, 총무처연보, 1985, 1987, 1992, 1994, 1995.

상기의 <표 5>에서 나타나듯이 우리나라의 특별행정기관은 1997년 현재 8,000개에 육박하고 있다. 이렇게 특별지방행정기관이 증가하고 있는 이유는 자치단체에 사무를 위임하여 처리하는 것보다 자체적으로 처리하는 것이 전문성을 확보할 수 있다는 표면적인 이유와 권한을 지방에 이양시키고 싶지 않다는 내면적인 이유가 교차하고 있다고 볼 수 있다. 상기 표에서도 나타나고 있듯이 1985년의 3,053개소에서 1995년의 7,915개소로의 증가는 약 2.5배의 급속한 신장율을 보여주어 지방자치실시 이전에 각 부처에서 자신들의 영역을 확

장시어나가는 추세를 보여주고 있다.

특별지방행정기관의 설립의의는 국가가 직접 처리하여야 하는 사무를 지역에서 처리하는 것에 있으나 이미 지방자치단체에 상당부분 또는 부분적으로 해당 사무가 이양된 경우 양자간의 충돌이 발생하는 것이다. 따라서 성질별로 분류한 특별지방행정기관 가운데 국가가 직접 처리하여야 할 사무를 제외하고 그 외의 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계를 논하여야 할 것이다.

2. 勞動部の 特別地方行政機關과 地方自治團體와의 關係

노동부의 특별지방행정기관의 종류는 지방노동청, 지방노동위원회사무소, 지방노동사무소 등 3가지로 나눌 수가 있다. 이 가운데 1997년 7월 15일자로 광역시로 된 울산을 제외하고 특별시 및 광역시에 6개의 지방노동청(서울·부산·대구·대전·광주·인천)을 두고 있다. 그리고 전국에 권역별로 시·군·구에 총40개의 지방사무소를 두고 있다. 지방사무소는 1급지와 2급지로 나누어 각각의 최고책임자는 소장으로서 1급지는 4급 부이사관이, 2급지는 5급사무관이 담당하고 있다. 또한 1급지와 2급지는 조직구성상의 면에서 약간의 차이가 보인다. 1급지에는 관리과, 근로감독과, 산업안전과, 직업안정과, 고용보험과로 구성되어 있으며, 2급지에는 직업안정과, 근로감독과, 고용보험과로 구성되어 있다.

지방노동청과 지방노동사무소의 주요사무는 근로감독, 산업안전, 근로여성, 직업안정, 고용보험이 주업무이다. 또한 지방노동위원회의 사무는 노조의 규약, 단체협약 및 결의, 부당노동행위 구제신청판결 및 명령, 노동쟁의의 알선 및 조정, 노동쟁의의 중재, 산재보상심사 및 중재, 노사문제심판 및 조정 등이다.

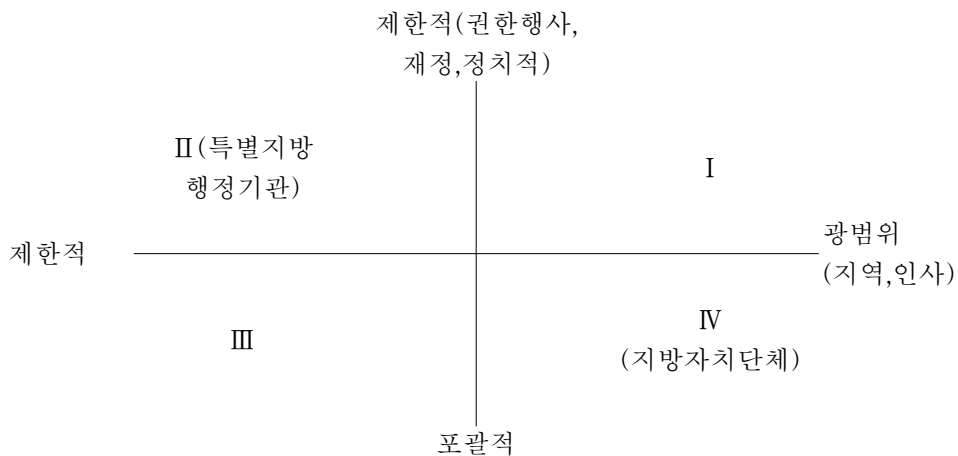
이에 반해 지방자치단체 특히 광역자치단체에서 노동행정기능을 담당하는 주무기구는 광역시의 보건사회국의 노정담당관, 도의 지역경제국의 노정계이다. 市·道 광역자치단체의 노동관련 기능은 노동조합관리, 설립신고, 규약취소변경, 해산명령, 단체협약신고, 노동쟁의 알선 등의 업무였으나, 1997년 3월 13일자로 법률 第 5310號에 의해 노조관련 사무, 노사분규사무 등이 특별지방행정기관으로 이관되었다. 지방노동위원회의 기능은 이전과 큰 차이 없이 행해지고 있다. 또한 지방노동사무소와 기초자치단체와의 사무관계도 노동조합관리, 노사분규사무가 지방노동사무소에 이관되어 오히려 노동사무의 경우 특별지방행정기관으로 일원화되어 가는 추세이다.

〈표 6〉 우리나라 노동행정에서 특별지방행정기관과 기초자치단체와의 관계

지방노동사무소(40개소)	지방자치단체(시·군·구)
<ul style="list-style-type: none"> · 노동조합설립신고 및 변경신고 수리 · 노동조합업무조사 · 노사분규 및 예방업무 및 조치(노동쟁의조정등) · 임금협약 및 단체협약 신고정리 · 산업재해 근로자 제반업무 · 부당노동행위 방지등 근로자보호업무(사건발생시입건등) · 체불임금 및 퇴직금 관련 업무 · 고용안전 및 직업안정 관련업무(직업소개등) · 직업안정법 및 근로기준법관련업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 노사화합시책 추진 · 상급노동단체 지원 및 행사지원 · 직업소개사업(직업안정법)허가 수리 · 무허가직업소개소 지도단속 · 취업알선 및 취업업무추진(취업전산망 운영) · 고용촉진훈련기관 지정 및 훈련생모집 · 직업훈련소 및 직업전문학교등 기능훈련생 모집홍보

〈표 6〉에서 보여지는 바와 같이 1차기관이라고 할 수 있는 지방노동청과 광역자치단체 뿐만 아니라, 지방노동사무소와 기초지방자치단체의 노동관련 사무 역시 유사·중복되고 있는 것이다. 그러나 사무의 유사성과 중복성이 있다해도 지방노동청, 지방노동사무소등 특별지방행정기관은 노동부의 직접적 지휘·감독을 받고 있고, 자치단체의 경우 내무부의 지휘·감독을 받고 있으므로 양자의 관계는 상호 분리·독립되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 현상을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 1〉 지방자치단체와 특별행정기관과의 관계



기능수행관계의 면에서도 노동관련 단위사무 총 507건 가운데 국가사무가 483건으로 전체의 95.3%를 차지하고 있으며, 지방자치단체가 수행하는 단위사무는 지방사무 10건, 지방 위임사무 14건으로 모두 24건에 불과하다(총무처,1994:809).

한편, 일본의 노동행정사무의 경우는 중앙에 노동성이 있고, 지방에 우리의 특별행정기관에 해당하는 데사키(出先)機關이라는 것이 있다. 일본 노동성의 특별지방행정기관(出先機關)으로서는 1997년 현재 都道府縣(47개소)의 노동기준국, 노동기준감독서, 都道府縣 부인소녀실, 공공직업안정소가 있다. 일본의 노동행정은 기본적으로 중앙부서가 기획, 예산, 정책을 입안하고, 都道府縣 자치단체가 노동정책을 시행하는 방식으로 권한이 분산되어 있다고 할 수 있다. 즉, 일본의 노동행정은 크게 나누어 집단적 노사관계를 취급하는 사무, 분쟁해결사무, 근로기준감독사무, 직업안정사무, 직업훈련사무, 미성년 및 부녀자보호사무등 6가지로 나눌 수가 있다. 이들 사무분장은 다음의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 7〉 일본 노동행정에 있어 특별지방행정기관과 기초자치단체와의 관계

구분	勞働省	지방자치단체
집단적 노사관계를 취급하는 사무	노동국	都道府縣 노동주무과
분쟁해결사무	중앙노동위원회	지방노동위원회
근로기준감독사무	노동기준국	都道府縣노동기준국(47): 산하에 343개소의 노동기준감독서가 있음.
직업안정사무	직업안정국	都道府縣직업안정주무과
직업훈련사무	직업능력개발국	직업능력개발주관과: 산하에 직업훈련교를 운영
미성년 및 부녀자보호사무	부인국	都道府縣부인소녀실

위의 〈표 7〉을 좀더 상세히 설명하면, 집단적 노사관계사무를 중앙에서는 노동국에서 관리하나 정책집행은 자치단체의 조직이 담당하고 있다(이종구, 1993: 40-41). 반면에 근로기준감독은 자치체조직에 관계없이 중앙부서가 전국을 통일적으로 관할하고 있다. 여성과 연소근로자보호에 대해서는 부인국이 정책의 입안과 정부조직간 조정에 관련되는 사항을 다루며 또한 일선의 부인소녀실을 지휘·감독하는 체제로 되어 있다. 부인소녀실은 지역사회에서 자원봉사적 성격을 가진 다수의 협조원과 특별협조원을 조치고 있다. 직업안정행정은 자치체의 지사가 중간관리를 하고 있어 지역적 특성이 반영될 수 있는 구조가 만들어져 있으나, 직원은 모두 국가공무원신분인 지방사무관이다. 직업훈련 부문에서는 본성이 기획, 인허가, 면허, 예산지원등을 맡고 자치체와 관련단체가 시설을 운영하는 방식이다. 전체

적으로 볼 때 중앙부서의 방침이 실제로 수행되는 과정에서 자치체의 매개기능이 결과에 대해 상당한 영향을 미칠 수 있는 구도가 형성되어 있다고 볼 수 있다.

3. 問題點

상기의 노동관련 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계를 검토하여 보면 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있겠다.

첫째, 담당기능의 성격을 기준으로 살펴보면 다음의 <표 8>에서 나타나는 바와 같이 특별지방행정기관의 기능이 집행기능에 집중되어 있어, 지역의 집행기관인 지방자치단체와 업무상 중첩되는 것이 많아 행정비용을 상승시키는 원인이 되고 있다.

<표 8> 지방노동청 담당기능의 성격

건수/기능	합계	기획·규제	기획·비규제	집행·규제	집행·비규제
건수	159(100.0)	3(2.1)	6(4.2)	77(47.9)	73(45.8)

자료: 총무처, 중앙-지방사무총람(2), 1994, pp.810-876(금창호, 1996: 44).

둘째, 특별지방행정기관이 가지고 있는 일반적인 문제점으로서 수행업무의 하부집행기관 집중, 특별지방행정기관의 광역체제로 인한 민원인의 불편을 들 수 있다. 예를 들어 전국의 40개 지역에 있는 지방노동사무소는 평균 5-6개³¹⁾ 지방자치단체를 관할하게 되어 있어 지리적으로 거리가 멀어 신속한 서비스와 지리적인 요건으로 평상시의 관리가 미흡하다고 할 수 있다.

셋째, 특별지방행정기관의 남설에 따른 민주적 통제 등의 결여를 들 수 있다(김익식, 1994: 104). 즉, 우리나라의 경우 일본 등지에서 행하고 있는 것처럼 특별지방행정기관을 설치할 경우 국회승인 사항이 필요한 것이 아니라, 특별지방행정기관을 설치할 경우 대통령령으로 설치할 수 있어 二重行政의 폐해, 지역행정의 통합성을 저하시키는 문제점이 되고 있다(이창수, 1992: 35).

4. 既存의 改善方案에 관한 檢討

본 연구에서는 특별지방행정기관의 형성요인을 전술의 이론적인 부분에서 다뤘다. 그 결

31) 城南지방노동사무소의 관할구역은 성남시, 이천시, 하남시, 양주군, 양평군, 광주군 등 6개 지방자치단체에 이르고 있다.

과 특별지방행정기관에 대한 이론적이며 양자의 관계를 개선하기 위한 기존의 여러 접근방법은 우리나라와 타국과의 형성요인이 다르며 각기 특징점을 가지고 있다는 것을 알 수 있었다. 비록 영국, 일본에 관한 사항에 그쳤으나 전술의 Clive Gray의 4가지 기준점에 따라 우리나라와 비교하면 다음과 같은 공통사항과 상이한 점을 발견할 수 있다.

먼저 공통점으로서 첫째, 우리나라를 위시하여 영국·일본의 특별행정기관의 구성원은 당해 중앙부처에서 인사권한을 행사하고 있다는 점이다. 둘째, 기능의 지역적 범위는 우리나라·영국·일본 모두 상대적으로 정부의 다른 행정조직보다는 좁다는 점이다. 셋째, 설치 근거는 3개국 모두 행정적인 필요성에 의해 설치되었다는 점이다. 넷째, 재정적인 출처는 3개국 모두 당해 중앙부처에 의존하고 있다는 점이다.

우리와 다른 상이점으로서 지방자치단체와 특별지방행정기관과의 관계가 우리나라와 영국이 분리되어 있는 반면에 일본의 경우를 예로 든다면 노동관계, 농림수산물관계, 후생관계의 일부사무 등 자치단체와 밀접한 사무인 경우는 지방자치단체의 장에게 특별지방행정기관에 대한 지휘·감독권한을 인정하고 있다.

특별지방행정기관과 지방자치단체의 관계를 정립하는 방안으로 검토될 수 있는 것은, 궁극적으로는 Fesler가 언급했듯이 구역과 기능이 분리되어 있는 경우 이들 요소들을 재조정하는 방안으로서 두가지의 접근방법이 가능하다. 첫째는, 특별한 기능에 맞게끔 정부의 영역을 완전 재조정하는 방안이고 둘째는, 현재의 구역적인 분할구조를 받아들이며 특별지방행정기관과 자치단체와의 관계를 기능적으로 재조정하는 방안이다(Fesler, 1949: 32-33). 그러나 Fesler의 첫번째 접근방법은 정부의 조직개편 즉, 행정개혁이라는 큰 구조개혁이 따라야 가능할 것이므로 현실적인 면에서 뒤떨어지며, 두번째의 접근방법도 근본적인 대책이라고는 보기 힘들다. 이러한 두가지 접근방법은 즉, 정부기관을 분산시켜 직접적으로 통치하는 방안과 권한을 자치단체에 이양시켜 분권화하는 방안으로 압축될 수 있겠다. 전술한 바와 같이 이에 대해 대부분의 논자들은 후자인 권한을 지방에 이양시켜 특별지방행정기관을 축소하지는 안이 압도적으로 많이 차지하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 어느 쪽의 안을 선택하든지 양자간의 논란이 되고 있는 사무 자체가 국가사무이기 때문에 중앙의 정부조직개편과 밀접한 연계성을 가지고 있다는 점을 주시하여야 한다. 특히, 최근 각국에서 추진되고 있는 행정개혁의 기본적인 논조에서 지방자치단체와 특별지방행정기관과의 관계를 논하지 않으면 향후의 정책대안으로서의 실효성이 떨어질 것이다. 따라서 본고에서는 두 번째의 접근방법을 택하면서 영국, 일본과 같이 최근 행정개혁을 실시 혹은 추진중인 곳에서 중앙부처에서의 노동행정과 관련된 부처의 변화를 살펴본다 정부

기구의 개편이라는 관점에서 본 연구의 개선방안을 제시하는데 시사점을 얻도록 하겠다.

구체적으로 우리나라에서 논의되고 있는 노동관련 특별지방행정기관과 지방자치단체에 관한 개선방안은 다음의 3가지 接近方法이 주류를 이루고 있었다. 각 接近方法이 가지고 있는 장·단점을 비교해 보면 다음과 같다.

첫번째의 接近方法은 노동행정을 현재와 같이 특별지방행정기관 중심으로 처리하며 자치단체의 노동업무도 역시 특별행정기관으로 일원화하는 방안이다. 이 방안을 채택할 경우 노동업무의 전문성은 향상되는 긍정적인 효과가 기대되며, 지금과 같이 이원화된 방식에서 특별지방행정기관으로 일원화될 경우 행정중복을 줄일 수 있을 것이다. 그러나 부정적인 측면으로서 지금의 40개소인 지방노동사무소를 자치단체 중심으로 더욱더 많이 설치해야 함으로 재정적인 부담이 따른다는 것이며, 또한 작은 정부를 지향하는 경우 중앙은 기획, 지방은 집행이라는 방식을 채택하는 것이 일반적인 행정개혁에서의 흐름이나 이에 역행하고 오히려 큰 정부를 조장할 가능성이 크다는 점이다.

두번째의 接近方法은 첫번째의 接近方法과는 반대로 노동행정을 지방자치단체로 일원화하는 방안이다. 이렇게 할 경우 예상되는 문제는 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나뉘어 살펴 볼 수 있다. 긍정적인 측면으로서의 현재 40여개에 지나지 않는 지방노동사무소는 전국적으로 신속한 노동서비스를 제공해 주지 못한다는 측면이 있으므로 지방자치단체로 일원화될 경우에는 가까운 자치단체에서 신속한 노동사무를 처리할 수 있는 장점이 있다. 또한 특별지방행정기관의 무분별한 설치로 인한 국가 전체적으로도 예산상의 절약을 가져올 수 있으며 동시에 업무의 중복을 피해 이 역시 행정낭비적인 요소를 줄일 수 있는 효과를 얻을 수 있다. 그러나 부정적인 측면이 없는 것은 아니다. 우선 노동문제가 지역적으로 정치적인 문제로 부각될 수 있다는 점이다. 지방자치단체가 중앙정부와 정당지지기반이 다를 경우 자치단체가 중앙의 노동정책과는 다른 정책을 취해 정치적으로 해결하고자 하는 움직임이 예상되는 것이다. 둘째로는 기업의 입장에서 보면 종전의 중앙부처만 상대하는 것이 아니라 다양한 지방자치단체를 파트너로 선택하게 되어 협상창구가 복잡해질 것이다. 서울 지하철 노사분규 당시 서울시 부시장이 해고자복직허용 검토라는 민감한 사안에 대한 발언으로 야기된 논란은 지방자치단체의 노사정책이 지방사업장의 노사관계, 나아가 기업경영 전반에 적지 않은 파장을 불러일으킬 소지가 있음을 시사해주고 있다(김성식외, 1995: 230). 셋째로는 자치단체의 정책 우선순위도에서 밀려날 가망성이 있다. 자치단체는 놓여진 현안 특히, 건축·환경 등의 민원사무처리 중심으로 문제를 풀어나가는 것이 일반적이기 때문에 노동행정사무처리는 급박하지 않다는 이유로 처리가 늦어질 가망성이 있다. 넷째로

는 지방자치단체에는 노동행정을 수행할 전문인력이 부족하므로 오히려 자치단체로 노동사무가 일원화될 경우 노사 양쪽 모두 손해를 입을 가능성이 있다는 점이다.

세번째의 接近方法은 현행의 노동관련 특별지방행정기관을 유지시키면서 노동사무처리방식에 있어 기능의 재조정을 하되 자치단체중심으로 사무이양을 하자는 案이다(김익식, 1994: 110, 정용덕, 1997: 18). 이 接近方法의 장점은 우선 노동사무의 점진적인 지방이양을 통해 구성원에게 행정의 안정성을 유지시켜 줄 수 있다는 점이다. 둘째는 행정의 효율성 제고라는 측면에서 큰 기대효과를 바랄 수는 없으나 현실적인 방안으로서 당장 실시할 수 있는 실효성이 높은 案이다. 세번째의 접근방법에 대한 부정적인 측면은 지금의 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계가 여전히 지속될 것이며, 행정의 비용감소라는 측면에서도 큰 기대를 가질 수 없다는 점이다.

본고에서는 이들 기존의 안들과 검토하여 노동관련 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계를 개선하기 위해 상기의 접근방법에 대한 검토를 다음과 같이 제시하도록 하겠다.

IV. 地方自治團體와 特別地方行政機關과의 關係定立方案

1. 政策方向

본 연구의 주제인 지방자치단체와 노동관련 특별지방행정기관과의 관계개선을 위해서는 위와 같은 기준점을 참고하여 다음과 같은 정책방향을 제시하고자 한다. 첫째, 행정의 전문기능을 높이는 방안이 되어야 한다. 둘째, 지금과 같이 하나의 사무를 분절화시켜 여러 행위가 동시에 수행하여 행정비용이 상승되는 접근방법을 지양해야 한다. 셋째, 수혜자인 노동자와 사업자 모두에게 서비스만족을 줄 수 있어야 한다. 넷째, 중앙의 행정개혁과 관련시켜 지방자치단체와 노동관련 특별지방행정기관과의 관계를 설정하여야 한다.

위와 같은 네가지의 정책방향 가운데 행정개혁에 관한 사항은 양자간의 관계를 설정하는 기준점이라기 보다는 바람직한 방향성의 개념이므로 상기의 세가지 점이 양자간의 관계를 설정하는 데에 주요한 기준점이 되겠다.

우리와 유사한 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계를 가지고 있는 일본의 경우 1996년 하시모토(橋本)정권이 출범한 이후에 구성된 행정개혁회의(의장: 하시모토首相)가 지난 1997년 11월20일 발표한 정부조직개편안은 다음과 같다. 현행의 1부(總理府) 21省廳이 1부(內閣府) 12省廳으로 중앙부처가 줄어드는 案을 발표한 것이다.

<그림 2> 1府12省廳의 재편안(각부처의 이름은 12월 3일에 결정)



상기 <그림 2> 에서 보여지듯이 노동성의 통폐합에 대해서 노조등의 반발도 만만치 않다고 할 수 있다. 노동행정을 담당할 단독의 부처가 사라진다는 점에서 노동계 및 노조를 정치적 기반으로 삼고 있는 야당인 사민당의 반발이 심하다. 그러나 일본 정부의 행정개혁안 가운데 특히 노동성에 대한 비판이 강하게 제기되었던 이유는(朝日新聞, 1997: 2面) 노동성 본청의 局이 수행하고 있는 사무 대부분이 이미 시대에 뒤떨어진 사무로 논의되어, 결국은 직업안정과 노동기준감독업무만 남게 된 것이다. 그 결과 지방자치단체의 노동사무

와 중복되고 있으므로 광역자치단체라고 할 수 있는 都·道·府·縣 중심으로 노동사무가 이양되어 수행될 예정이다. 물론 이것은 어디까지나 政府의 案으로서 이대로 성안이 될지는 내년도 국회에서 정부의 최종안으로 확정되기까지 좀 더 두고 보아야 하나 우리에게도 상당한 시사점을 주고 있다고 볼 수 있다.

상기의 세가지 기준점을 지방자치단체와 특별지방행정기관으로 구분하여 적용시켜 보면 다음의 <표 9> 와 같이 나타낼 수 있겠다.

<표 9> 양자간 관계개선에 관한 정책방향의 기준점

정책방향의 기준점	지방자치단체	노동관련 특별지방행정기관
행정기능의 전문성	상대적으로 낮다	상대적으로 높다
행정비용	상대적으로 낮다	상대적으로 높다
수혜자의 서비스만족도	상대적으로 높다	상대적으로 낮다

위와 같은 기준점에 의거할 때 양자의 관계설정에서 우리의 경우 집행기관인 지방노동사무소(지방노동청을 포함)와 심의·조정기관인 지방노동위원회와 지방자치단체로 나누어 검토할 수 있겠다.

2. 改善方案

1) 자치단체로의 일원화 방안: 국가사무관제도의 활용

집행기관인 지방노동사무소는(지방노동청을 포함) 자치단체에 비해 분명히 인력의 전문성이 높은 것은 사실이나 행정비용면에서 그리고 수혜자의 서비스만족도라는 측면에선 결코 높다고 할 수는 없다. 민원인의 입장에서도 최근에 노조관련사무가 지방노동사무소로 이관되었다해도 지방자치단체와 지방노동사무소(지방노동청을 포함)를 모두 방문하고 있다는 점은 여전히 개선되지 못하고 있다. 즉, 지방노동사무소에는 사법적인 호소를 위해 가며, 자치단체의 노정계 혹은 단체장에게 직접적으로 지역주민 자격으로서 민원을 호소하고 있는 것이다. 따라서 지역내에 노동관련 집행기관이 중첩되고 있다는 문제는 여전히 남아 있으므로 장기적으로는 지방노동사무소를 자치단체로 일원화시키는 방안으로 나아가야 할 것이다. 단, 자치단체로 일원화하는 경우 해당사무를 담당하고 있는 대부분의 인력은 점차적으로 자치단체의 지방공무원으로 흡수시키나, 유보적으로는 국가사무관제도를 활용하여 과장급은 국가사무관으로 임명하여 국가사무의 전문성을 유지하여야 할 것이다.

그러나 위와 같은 집행기관의 일원화방안은 장기적인 목표가 될 수 있으므로 단기적으로는 자치단체의 노동관련 사무담당자와 지방노동사무소와의 긴밀한 협조체제를 구축하여야 할 것이다. 또한, 비단 노동관련 특별지방행정기관에만 해당되는 것은 아니고 모든 특별지방행정기관에 해당되는 사항으로 기구가 지나치게 남설되어 있다든지 그리고 민주적인 통제가 안된다든지의 문제점을 개선하기 위해서 새로운 특별지방행정기관의 설치는 국회승인 사항으로 할 것을 제안한다.

2) 심의·조정기구의 축소화 방안

현재 노동관련 심의·조정기구로서 노동위원회라는 것이 있다. 노동위원회의 권한은 관계행정기관에의 협조요청, 조사권, 권고권한 등으로 나눌 수 있으나, 근본적으로 사법권이 없기 때문에 그 활동은 제한적일 수밖에 없다. 즉, 노사양측에 분쟁이 생길 경우 행정심판이나 법원에 문제를 가져가지 구속력이 없는 노동위원회의 결정이 최종적이라고는 받아들이고 있지 않기 때문이다.

노동위원회의 사무를 자치단체의 사무로 이관할 경우 1997년 3월 1일 현재 중앙노동위원회사무국(25명), 지방노동위원회사무국(13개소에 160명), 최저임금심의위원회사무국(14명), 산업재해보상보험심사위원회사무국(15명)의 일부인원은 자치단체에 흡수시킨다해도 현재 총 160명에 달하는 사무직원 가운데 상당수의 인원감소 효과가 기대된다.

노동위원회에 대한 개선방안은 이들 위원회를 완전히 폐지하는 것이 아니고, 심의·조정기구 자체를 축소시키며 자치단체 중심으로 운영토록 하는 방안이다. 예를 들어 전문가 정책네트워크(policy networks)를 구축하여 NGO(Non Governmental organization)그룹 및 지역내의 전문가그룹을 비상임 고문그룹으로 활용하여 지금의 노동위원회 활동의 일부를 담당하게 하며, 현재의 담당사무국의 업무는 자치단체의 담당자에게 이관하는 방안이다. 이러한 정책네트워크(policy network)의 활용은 영국의 행정학자 R. A. W. Rhodes에 의해 제기되었는데, 지역내의 인적자원과 전문가를 활용하여 정책적 합의를 도출한다는 이점뿐만 아니라 행정비용을 절약할 수 있다는 측면에서도 장점이 있다(David Marsh & R. A. W. Rhodes, 1992: 12-14).

V. 結 論

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체와 특별지방행정기관간에 기능을 재조정하고 나아가 관계를 재정립하는 것은 단순히 지방만의 문제가 아니라 중앙의 문제이며 동시에 중앙과 지방간의 문제라는 점이다. 1997년 12월 우리는 IMF라는 새로운 행정환경에 처해 있다. 비단 IMF의 권고가 아니더라도 행정개혁을 통한 구조조정은 필요한 것이다. 세계적인 추세로서는 노동과 복지를 분리시키지 않고 하나의 중앙부처로 통폐합하는 경향이 있다. 이럴 경우 그 하부기관이라고 할 수 있는 보건복지부의 복지사무소, 노동부의 지방노동사무소, 자치단체의 읍·면·동폐지에 따른 복지센터로의 기능전환 등 관련된 행정기관의 재정립에 의해 지방자치단체와 노동부의 특별지방행정기관간의 관계설정이 이루어져야 할 것이다.

끝으로 이전의 비민주화된 지방자치제에서는 주어진 행정사무만 처리하는 곳이라는 의미가 강해 자신의 행재정적인 능력만으로 행정활동을 해도 충분했으나, 지금의 자치단체의 활동영역으로는 부적절하다고 하겠다. 후기산업사회 혹은 현대복지국가의 사회에서는 주민의 욕구가 분출될 수밖에 없으며, 지방자치단체의 활동영역이 점차로 확대되어 종합행정기관화되어 가는 경향은 어쩔 수 없다고 하겠다. 따라서 이에 상응하는 권한을 자치단체에 이양하고 동시에 국가전체를 조화시키고 전체의 통일성을 유지하기 위하여 시민의 감시 및 외부자의 체크기능을 강화시켜야 하는 것이다. 결국 특별행정기관과 지방자치단체와의 관계를 정립하는 문제는 행정의 효율성 및 수혜자편익을 도모하기 위해 기능위주의 지방조직과 구역중심의 지방조직간에 조화를 이루어야 하는 것이다.

參 考 文 獻

- 김창호, 「특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 95-6, 1996. 2.
- 김기욱, “지방자치단체와 특별지방행정기관”, 「自治行政」, 1994. 4.
- 김성식·오정훈, 『지방화시대의 기업경영』, LG경제연구원, 1995.
- 김익식, “지방자치단체와 특별지방행정기관간의 기능재조정”, 「韓國行政研究」第3卷 第3號, 1994. 11.
- 김학로, “지방시대에 변화하는 특별지방행정기관”, 「지방자치」, 1991. 8.
- 이창수, “지방자치단체와 특별지방행정기관”, 「自治行政」, 1992. 6.
- 임도빈, 『지방조직론』, 博英社, 1997.
- 정용덕, “특별행정기관의 개혁방안”, 『지방자치』, 1997. 9.
- 총무처, 중앙-지방사무총람(2), 1994.
- Clive Gray, *Government Beyond The Centre*, Macmillan Press: London, 1994.
- Colin Mellors & Nigel Copperthwaite, *Local Government in the Community*, cambridge: ICSA Publishing Limited cambridge, 1987.
- David Marsh & R. A. W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Clarendon press: Oxford, 1992.
- R. Bennet, ‘Assignment of competency and resources’, edited R. Bennet, *Territory and Administration in Europe*, London & New York: Pinter publishers, 1989.
- Smith, B., *Decentralization*, Allen & Unwin: London, 1985.
- 述清明, 『行政學概論 上1』, 東京大學出版會, 1966.
- 朝日新聞, 1997年, 10月 25日.