

지방정부 정책&이슈

고용노동 분야 특별지방행정기관의 지방이관 방향

윤필환 연구위원



I. 들어가며

특별지방행정기관은 「정부조직법」 제3조 제1항 “중앙행정기관에는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다.”는 규정에 따라 대통령령으로 설치할 수 있다. 여기서 대통령령은 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」을 말하며, 동법 제18조에서 특별지방행정기관의 설치근거를 규정하였다.

이에 따라 특별지방행정기관은 “중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우”에 한하여 설치하여야 한다. 이러한 법적 제한에도 불구하고, 우리나라의 특별지방행정기관은 2005년 3,688개에서 2023년 5,842개로 대폭 증가하였다.

이러한 특별지방행정기관의 증대는 국가행정 차원에서 ‘인력 및 운영 등의 비용 증대, 지방자치단체와의 유사·중복기능 수행으로 인한 행정효율성 저하 등’과 같은 문제를 야기하며, 지방행정 차원에서도 ‘유사·중복기능 수행에 따른 주민혼란과 불편 가중, 국가의 획일적 업무처리로 인한 지역적 특수성 미반영 등’의 문제를 야기하고 있다. 특히 고용노동 분야 특별지방행정기관은 역대 정부별로 지방이관을 기획하였으나 2006년 제주특별자치도로 이관된 광주지방노동청 제주지청 및 제주지방노동위원회를 제외하고는 추진되지 못하였다. 따라서 본 원고에서는 지방이관 판단기준을 선정하고, 고용노동 분야 특별지방행정기관의 지방이관 방향을 제시하고자 한다.

II. 특별지방행정기관 지방이관 판단기준¹⁾

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, 「제주특별법」)에서 특별지방행정기관의 지방이관에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있다.

우선 동법 제23조 제1항에서는 “제주자치도를 관할하는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관의 소관 사무를 제주자치도로 이양·위임 또는 위탁을 할 때에는 다음 각 호의 사무를 우선적으로 이관하여야 한다.”고 규정하였다. 구체적으로 제1호에서는 ‘해당 사무가 주민의 편의를 위한 것이고, 현지에서 수행하여야 하는 사무일 것’, 제2호에서는 ‘지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무일 것’으로 규정하였다.

윤필환 연구위원 / 02-2170-6057 / yphwan@hanmail.net

1) 윤필환(2023), 환경 분야 특별지방행정기관의 지방이관 방향. 재구성.

이러한 기준을 바탕으로 2006년 제주특별자치도 출범 당시, 6대 분야 특별지방행정기관의 지방이관에 대한 법적 근거도 함께 마련하였다. 「제주특별법」 제24조에서는 “중전의 제주도에 설치되어 있는 특별지방행정기관으로 다음 각 호의 사무를 수행하는 특별지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 권한은 제주자치도로 이양하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 그 권한의 이양에 필요한 조치를 하여야 한다.”라는 규정하였고, 이는 강행 조항으로 당시 해당하는 특별지방행정기관은 모두 제주특별자치도로 이관된 바 있다. 동조 각 호에서 규정한 바와 같이 ‘국토관리, 중소기업, 해양수산, 보건, 환경, 노동’ 등 6대 분야에 해당하는 특별지방행정기관은 모두 제주특별자치도로 이관되었다. 따라서 우리나라에서 유일하게 특별지방행정기관의 지방이관이 이루어진 제주특별자치도 사례를 바탕으로 지방이관 판단기준을 설정하였다.

지방이관 판단기준은 「제주특별법」 제24조에 따른 ① 주민편의성, ② 지역현지성, ③ 지역경제발전 영향성, ④ 지역주민 삶의 질 영향성 등 4가지를 선정하였다. 또한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 및 다수의 선행연구에서 특별지방행정기관의 지방이관 판단기준으로 설정하고 있는 지방자치단체와 특별지방행정기관 간의 ‘유사·중복성’을 기준에 추가하였다. 이에 지방이관 판단기준과 기준별 측정지표를 다음 표와 같이 선정하였다.

<표-1> 특별지방행정기관 지방이관 판단기준

구분	대상 및 기준	근거
판단기준	① 주민편의성	「제주특별법」 제23조
	② 지역현지성	
	③ 지역경제발전 영향성	
	④ 지역주민 삶의 질 영향성	
	⑤ 유사·중복성	「지방분권법」 제12조

<표-2> 지방이관 판단기준별 측정지표

판단기준	측정지표
① 주민편의성	- 사무가 주민의 편의를 위한 것인 경우
② 지역현지성	- 사무가 지역 현지에서 수행하여야 하는 경우
③ 지역경제발전 영향성	- 사무가 지역경제발전에 영향을 미치는 경우
④ 지역주민 삶의 질 영향성	- 사무가 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 경우
⑤ 유사·중복성	- 지자체에서 유사 또는 중복사무를 수행하는 경우

Ⅲ. 고용·노동 분야 특별지방행정기관 현황

고용노동부 조직은 1개 차관, 3개 실, 1개 본부 등이며, 인원은 정원기준으로 총 7,773명으로 구성된다. 인원 현황은 본부 624명, 소속기관 7,149명 등 총 7,773명이다. 소속기관 중에서 지방고용노동청의 공무원은 총 6,696명이며, 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

<표-3> 고용노동부 인원 현황

(’23. 1월 기준 / 단위: 명)

구분	직급	계	정무직	별정직	고공단	3·4급	4급	4·5급	5급	6급 이하 및 기타
합계		7,773	3	5	49	13	90	70	564	6,979
본부		624	2	5	20	11	37	30	215	304
소속 기관	합계	7,149	1	-	29	2	53	40	349	6,675
	지방고용노동청·지청·출장소	6,696	-	-	6	1	41	36	295	6,317
	중앙노동위원회	89	1	-	3	-	5	2	30	48
	지방노동위원회	270	-	-	18	1	6	-	22	223
	최저임금위원회	8	-	-	1	-	-	1	-	6
	산업재해보상보험재심사위원회	25	-	-	1	-	1	-	2	21
	고객상담센터	61	-	-	-	-	-	1	-	60

「고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙」에 따라 고용노동부의 특별지방행정기관은 6개 지방고용노동청과 42개 지청·출장소 등 총 48개이다. 지방고용노동청 및 지청·출장소별로 조직 구성을 달리하고 있으나 실제 수행하는 업무에서는 유의미한 차이는 없으며, 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

<표-4> 지방고용노동청 조직 현황

연번	명칭	조직
1	서울	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 부정수급조사과, 노사상생지원과, 근로문화개선지원과, 근로개선지도과, 광역근로감독과, 광역중대재해관리과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
2	광주	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 부정수급조사과, 노사상생지원과, 근로개선지도과, 광역근로감독과, 광역중대재해관리과, 산재예방지도과, 건설산재지도과, 제주근로개선지도센터, 제주산재예방지도팀
3	인천	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 부정수급조사과, 노사상생지원과, 근로개선지도과, 광역근로감독과, 광역중대재해관리과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
4	부산	
5	대구	
6	대전	

<표-5> 지방고용노동지청 및 출장소 조직 현황

연번	명칭	조직
1	서울강남지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로문화개선지원과, 근로개선지도과, 근로개선과, 산재예방지도과
2	서울동부지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
3	서울서부지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
4	서울남부지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
5	서울북부지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
6	서울관악지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
7	인천북부지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
8	부천시청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
9	의정부지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
10	고양지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
11	경기지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 노사상생지원과, 근로문화개선지원과, 근로개선지도과, 광역중대재해관리과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
12	성남지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로문화개선지원과, 근로개선지도과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
13	안양지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
14	안산지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
15	평택지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
16	강원지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
17	강릉지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
18	원주지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
19	태백지청	고용센터, 지역협력팀, 근로개선지도팀
20	영월출장소	고용센터, 지역협력팀, 근로개선지도팀
21	부산동부지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
22	부산북부지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
23	창원지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로문화개선지원과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
24	울산지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 노사상생지원과, 근로문화개선지원과, 근로개선지도과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
25	양산지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
26	진주지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
27	통영지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
28	대구서부지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
29	포항지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
30	구미지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
31	영주지청	고용센터, 지역협력팀, 근로개선지도팀
32	안동지청	고용센터, 지역협력팀, 근로개선지도팀
33	전주지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
34	익산지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
35	군산지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
36	목포지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
37	여수지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
38	청주지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
39	천안지청	고용센터, 지역협력과, 고용관리과, 근로문화개선지원과, 근로개선지도과, 산재예방지도과, 건설산재지도과
40	충주지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
41	보령지청	고용센터, 지역협력과, 근로개선지도과, 산재예방지도과
42	서산출장소	고용센터, 지역협력팀, 근로개선지도팀, 산재예방지도팀

2022년도 고용노동부의 총지출 예산은 국회에서 확정된 당초예산을 기준으로 36조 5,720억 원으로 편성되었다. 2021년에 비하여 세출예산은 322억 원을 증액하고, 기금지출은 8,912억 원을 증액하여 총 9,234억 원이 증가하였다. 2022년도 세출예산은 7조 993억 원, 기금지출은 29조 4,727억 원으로 편성되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표-6> 고용노동부 세출예산 현황

(단위: 억 원, %)

구분	21년 예산(A)	22년 예산(B)	증 감 (B-A)	비율[(B-A)/A]
합계	356,487	365,720	9,234	2.6
○ 예산	70,672	70,993	322	0.5
▪ 일반회계	67,133	67,526	393	0.6
▪ 특별회계	3,538	3,467	△71	△2.0
○ 기금	285,815	294,727	8,912	3.1
▪ 고용보험기금	188,443	188,405	△37	△0.02
▪ 산재보험기금	80,990	88,844	7,854	9.7
▪ 장애인기금	6,789	7,663	873	12.9
▪ 임금채권기금	7,304	7,008	△296	△4.1
▪ 근로복지기금	2,288	2,806	518	22.7

출처 : 2022년도 고용노동부 업무보고(22.7.15.), 재구성.

「고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제14조에서는 지방고용노동청, 제15조에서는 지청 및 출장소의 사무 등에 관하여 정의하고 있다. 해당 시행규칙은 분야 및 기능을 따로 정의하지는 않으며, 단순히 해당 과에서 수행하는 사무를 나열하고 있다. 이에 본 연구에서는 법령상 사무를 기준으로 사무별로 동일한 분야에 해당하는 사무를 취합·정리하고, 이를 토대로 유사한 기능으로 사무를 재분류하여 전체 3개 기능, 168개 사무를 도출하였다. 자세한 내용은 다음 표와 같다.

<표-7> 지방고용노동청 분야별 기능 및 사무 현황

기능	주요업무	사무수
고용정책	실업급여, 고용지원, 지역 맞춤형 일자리 지원 등	70개
노동정책	근로개선, 근로감독, 노사관계, 사업장 감독 등	60개
근로자복지	근로자 건강관리·진단, 중대산업재해 예방 등	38개
총계		168개

IV. 고용노동 분야 특별지방행정기관의 지방이관 추진 검토

지방고용노동청 및 지청·출장소의 기능은 크게 ‘고용정책, 노동정책, 근로자복지’ 등 3개로 구분되며, ‘고용정책 기능’ 70개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표사무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : ‘직업능력개발훈련 실시자에 대한 상담·지도, 중·장년·청년 등 취약계층의 취업지원, 구인업체 발굴 등 일자리 개척 등’의 사무는 지역 내 주민에 대한 편의를 제공하기 위한 것으로 ‘주민편의성’에 부합한다.

② 지역현지성 : 지방고용노동청 및 지청·출장소에서 수행하는 사무는 대다수 지역으로 국한되어 있다. 총 48개 특별지방행정기관별로 관할지역을 명확히 구분하고 있으며, ‘지역 맞춤형 일자리 지원, 중증장애인 지역 맞춤형 취업지원 등’의 사무는 모두 해당 지역에서 이루어지고 있다. 따라서 ‘지역현지성’에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : ‘실업인정 및 실업급여 지급, 직업능력개발 근로자 비용지원, 지역 및 산업계가 주도하는 인력양성의 지원, 사회적기업 육성 지원 및 지도·감독 등’의 사무는 지역 내 해당 기업 및 근로자의 발전에 기여할 것이며, 따라서 ‘지역경제발전 영향성’은 부합하는 것으로 판단된다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : ‘근로시간 단축제도 활성화 및 고용문화 개선 지원, 고용안정사업 집행 및 관리, 집단상담 프로그램 및 취업지원 특강 등’의 사무는 지역주민의 근로여건을 개선하기 위한 것으로 ‘지역주민 삶의 질 영향성’에 부합한다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 천안·보령고용노동지청과 충남도청 간 ‘고용정책 기능’의 중복성을 검토하였다. 그 결과로 대다수 사무가 중복되며 해당 기능을 지방으로 이관하는 것이 적합하다는 것을 도출하였다. 따라서 ‘유사·중복성’은 부합하는 것으로 판단된다.

따라서 ‘고용정책 기능’에 대한 지방이관 판단기준을 종합하면 다음과 같다.

<표-8> 고용정책 기능의 지방이관 부합여부

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
고용정책	실업급여, 고용지원, 지역 맞춤형 일자리 지원 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	○
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

다음으로 ‘노동정책 기능’ 60개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표사무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : ‘노사분규의 예방 및 수습, 노사 상생·협력 지원, 직장내 괴롭힘 금지 등 위반사건 처리 등’의 사무는 지역 내 근로자에 대한 편의를 제공하기 위한 것으로 ‘주민편의성’에 부합한다.

② 지역현지성 : ‘사업장 근로·정기감독, 여성 및 연소근로자의 보호·지도, 임금교섭 및 단체교섭의 지도 등’의 사무는 모두 지방고용노동청 및 지청·출장소의 관할지역에 국한하여 수행되고 있으며, 이외의 사무들도 모두 지역적 범위에서 이루어지고 있다. 따라서 ‘지역현지성’에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : ‘남녀고용평등 우수기업 발굴·지원, 비정규직 고용 및 차별 개선 지원·지도, 파견근로자 및 비정규직 근로자 보호 등’의 사무는 직·간접적으로 지역 내 해당 기업 및 근로자의 경제발전에 기여할 것이며, 따라서 ‘지역경제발전 영향성’은 부합한다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : ‘임금체불 예방, 체불임금 청산, 건설근로자 퇴직공제제도 지도·점검, 근로조건 자율 준수 지도 등’의 사무는 지역주민의 근로여건을 개선하기 위한 것으로 ‘지역주민 삶의 질 영향성’에 부합한다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 천안·보령고용노동지청과 충남도청 간 ‘노동정책 기능’의 중복성을 검토하였고, 대다수 사무가 중복된다는 결과를 도출하였다. ‘노동정책 기능’은 지방청별 사무에서 큰 차이가 없기 때문에 선행연구 결과에 따라서 ‘유사·중복성’은 부합하는 것으로 판단된다.

따라서 ‘노동정책 기능’에 대한 지방이관 판단기준을 종합하면 다음과 같다.

<표-9> 노동정책 기능의 지방이관 부합여부

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
노동정책	근로개선, 근로감독, 노사관계, 사업장 감독 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	○
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

마지막으로 ‘근로자복지 기능’ 38개 사무를 검토한 결과, 지방이관 판단기준별 대표사무와 부합여부는 다음과 같다.

① 주민편의성 : ‘근로자의 건강관리 및 건강진단, 산업안전지도사 및 산업보건지도사 등록 등’의 사무는 지역 내 기업 및 근로자에 대한 편의를 제공하기 위한 것으로 ‘주민편의성’에 부합한다.

② 지역현지성 : ‘재해발생 총괄 상황과악·분석·관리, 중대산업재해 발생 사업장 원인조사 등’의 사무는 지역 내 발생하는 산업재해에 관한 조사 및 분석으로 모두 지역적 범위에서 이루어지고 있다. 따라서 ‘지역현지성’에 부합한다.

③ 지역경제발전 영향성 : ‘근로자복지 기능’은 근로자 건강관리 및 피해예방, 재해 조사 및 관리 등 복지 및 안전에 관한 것으로 지역경제발전과는 연관성이 부족하다. 따라서 ‘지역경제발전 영향성’에 부합하지 않는다.

④ 지역주민 삶의 질 영향성 : ‘석면조사·석면해제·제거작업의 관리, 사업장 재해예방 지도, 사업장의 작업환경 측정 및 직업병의 예방 지도 등’의 사무는 지역주민의 근무 환경을 개선하기 위한 것으로 ‘지역주민 삶의 질 영향성’에 부합한다.

⑤ 유사·중복성 : 한국지방행정연구원(2016)은 천안·보령고용노동지청과 충남도청 간 ‘근로자복지’의 중복성을 검토하였고, 대다수 사무가 중복된다는 결과를 도출하였다. ‘근로자복지 기능’은 지방청별 사무에서 큰 차이가 없기 때문에 선행연구 결과에 따라서 ‘유사·중복성’은 부합하는 것으로 판단된다.

따라서 ‘근로자복지 기능’에 대한 지방이관 판단기준을 종합하면 다음과 같다.

<표-10> 근로자복지 기능의 지방이관 부합여부

기능	주요 업무	지방이관 판단기준	여부
근로자복지	근로자 건강관리·진단, 중대산업재해 예방 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	X
		④ 주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

지방고용노동청 및 지청·출장소의 3대 기능(고용정책, 노동정책, 근로자복지)에 대한 지방이관 부합여부를 종합하면 ‘근로자복지 기능’에서 ‘③ 지역경제발전 영향성’을 제외하고, 대다수 부합하는 것으로 나타났다. 근로자복지 기능의 특성상 경제발전과 연관성이 부족한 것을 고려하면 지방고용노동청 및 지청·출장소의 3대 기능과 이에 따른 168개 사무는 모두 지방으로 이관하는 것이 적합하다.

<표-11> 지방고용노동청 및 지청·출장소 기능별 이관 여부

기능	주요 업무	지방이관 기준	여부
고용정책	실업급여, 고용지원, 지역 맞춤형 일자리 지원 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	○
		④ 지역주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○
노동정책	근로개선, 근로감독, 노사관계, 사업장 감독 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	○
		④ 지역주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○
근로자 복지	근로자 건강관리·진단, 중대산업재해 예방 등	① 주민편의성	○
		② 지역현지성	○
		③ 지역경제발전 영향성	×
		④ 지역주민 삶의 질 영향성	○
		⑤ 유사·중복성	○

앞서 살펴본 바와 같이 지방고용노동청 및 지청·출장소의 5대 기능 모두를 지방으로 이관함에 따라 6개 지방고용노동청 및 42개 지청·출장소와 정원 6,696명 전체를 이관하는 것이 타당하다. 또한 제주특별자치도의 경우, 이미 광주지방노동청 제주지청과 함께 일부 기능과 사무만 이관되면서 조직 및 인력 등도 이에 따라 축소 이관되었다. 이를 고려하여 제주특별자치도에도 추가적인 조직과 인력이 이관되어야 한다.²⁾

또한 예산의 지방이관 차원에서는 지방고용노동청 및 지청·출장소의 5대 기능 모두를 지방으로 이관함에 따라 6개 지방고용노동청 및 42개 지청·출장소와 정원 6,696명 전체를 이관하는 것이 타당하다. 또한 제주특별자치도의 경우, 이미 광주지방노동청 제주지청과 함께 일부 기능과 사무만 이관되면서 조직 및 인력 등도 이에 따라 축소 이관되었다. 이를 고려하여 제주특별자치도에도 추가적인 조직과 인력이 이관되어야 한다.

2) 지방고용노동청 및 지청·출장소의 조직과 정원은 「고용노동부 그 소속기관 직제 시행규칙」(시행 2023.1.1.) 기준

<표-12> 2022년 고용노동부 지방이관 예산 검토

(단위: 백만 원)

분야	단위 및 세부사업명	'22 예산
일반회계 (사업비)	1031 고용센터인력지원	85,755
	300 고용센터인력지원	85,755
	1032 고용지원인프라운영	56,215
	301 직업안전기관운영	43,795
	302 일자리대책지원 및 지역일자리목표공시제	692
	303 청년센터 운영	11,728
	1043 중소기업청년인턴제	542,820
	301 청년일자리창출지원	542,820
	1070 취약계층취업촉진	11,849
	300 취약계층취업촉진	11,849
	1331 고용평등환경개선	2,846
	300 고용평등환경개선지원	2,846
	1336 장년희망찾기지원	29,131
	301 신중년 사회공헌활동지원	29,131
	1339 모성보호육아지원	12,776
	301 고용보험 미적용자 출산급여	12,776
	2032 노사문화구축	1,602
	305 지역노사민정협력활성화	1,602
	3031 근로조건보호	11,059
	302 근로조건개선지원	11,059
일반회계(사업비) 총계		754,053
일반회계 (행정운영경비)	7007 지방청인건비	375,954
	107 지방고용노동관서인건비	375,954
	7024 지방청기본경비	15,523
일반회계(행정운영경비) 총계		391,477
에너지 및 자원사업특별회계 총계		90,955
국가균형발전특별회계 총계		255,772
지방이관 예산 총합		1,492,257

자료 : 2022년도 고용노동부 국회확정예산 기준(당초예산)

V. 결론

본 원고는 고용노동 분야 특별지방행정기관의 지방이관 추진을 위하여 환경부를 대상으로 기능, 조직 및 인력, 예산 등 지방이관에 필요한 사항을 검토하였다. 앞서 살펴본 검토결과를 바탕으로 각 부문별 지방이관 추진 방향을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

특별지방행정기관 기능의 지방이관 방향은 「지방분권법」 및 「제주특별법」 등 법령에 따른 ① 주민편의성, ② 지역현지성, ③ 지역경제발전 영향성, ④ 지역주민 삶의 질 영향성, ⑤ 유사·중복성 등 5가지 판단기준을 통하여 판단하였다.

이에 따라 지방고용노동청 및 지청·출장소의 고용정책, 노동정책, 근로자복지 등 3개 기능 및 168개 사무 등은 지방자치단체로 전면이관이 필요한 것으로 도출되었다.

<표-13> 특별지방행정기관 기능의 지방이양

(2022. 12. 기준)

기관명	기능	주요 업무	지방이양 여부
지방고용노동청 ·지청·출장소	고용정책	실업급여, 고용지원, 지역 맞춤형 일자리 지원 등	전면 지방이관
	노동정책	근로개선, 근로감독, 노사관계, 사업장 감독 등	
	근로자복지	근로자 건강관리·진단, 중대산업재해 예방 등	

특별지방행정기관 기능의 지방이관에 따라 조직, 인력 등도 모두 지방으로 이관하는 것이 요구된다. 다만, 제주특별자치도의 이관사례에서 발생한 문제점으로 지방청 조직이 과 단위로 축소 이관되면서 여러 과에서 사무가 분배되었고, 그 권한이 약화되거나 도청 내 조직 간의 의사소통 문제 등이 지적되었다.³⁾ 따라서 조직의 지방이관 측면에서 최소한 시·도에 실·국·본부 단위 조직이 신설되는 형태로 이관되어야 한다. 인력의 지방이관 측면에서는 특별지방행정기관 소속 공무원이 시·도 공무원으로 신분 전환에 대한 자율성을 보장하여야 하고, 직급·직위 등의 보장으로 인사상 불이익을 방지하는 것이 필요하다.

이에 따라 지방고용노동청 및 지청·출장소는 6개 지방청, 42개 지청·출장소 및 정원 6,696명의 전면이관이 필요한 것으로 도출되었다.

3) 한국지방행정연구원(2015), 제주특별자치도 자치분권 강화연구 용역

<표-14> 특별지방행정기관 기능별 지방이관

(2022. 12. 기준)

기관명	조직	인력	지방이관 방식
지방고용노동청 ·지청·출장소	6개 지방청, 42개 지청·출장소	6,696명	(조직) 실·국·본부 신설 (인력) 정원 일체 이관, 신분전환 자율성 보장

기능·조직·인력의 전면이관을 전제로 지방이관에 필요한 예산을 검토하였다. 제주특별자치도의 이관사례에서 발생한 주요한 문제는 기능·조직·인력의 지방이관 대비하여 그 예산이 충분히 이관되지 못했다는 점이다. 이는 예산의 지방이관을 검토할 당시, 각 특별지방행정기관별 책정된 예산을 기준으로 진행하였기 때문이다. 특별지방행정기관은 각 부처의 소속기관으로 사업비는 해당 부처에 편성하고, 각 특별지방행정기관은 인건비, 기본경비 등 행정운영경비만 책정하기 때문이다. 따라서 기능에 따른 사업비는 본 부처에만 편성되어 있으며, 특별지방행정기관의 기능·조직·인력 등을 전면 지방으로 이관하기 위해서는 해당 기능의 부처별 사업비도 함께 이관되어야 한다.

지방고용노동청 및 지청·출장소의 지방이관에 따라 필요한 예산은 고용노동부 전체 예산 36조 5,720억 원 중 일반회계 1조 1,455억 원, 에너지 및 자원사업특별회계 909억 원, 국가균형발전특별회계 2,558억 원 등 총 1조 4,922억 원으로 산출되었다. 고용노동부의 예산 중 대다수를 차지하는 29조 4,727억 원의 기금예산은 ILO(국제노동기구) 협약에 따라 지방이관은 부적절한 것으로 판단된다.

<표-15> 특별지방행정기관 기능별 지방이관

(2022. 12. 기준)

기관명	전체 예산(a)	지방이관 예산(b)	비율(b/a)
고용노동부	36조 5720억	1조 4,922억	4.10%

본 원고는 고용노동 분야 특별지방행정기관의 지방이관 방향을 제시하였으나 구체적인 방안을 제시하지 못한 점은 한계로 존재한다. 따라서 특별지방행정기관의 사업 집행현황 등 세부내역과 현장사례 검토, 주민 및 이해관계자 의견수렴 등 후속 과제 및 연구를 통하여 구체적인 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

참고문헌

- 김종세(2022). 특별지방행정기관 사무이양의 기능적 입법과제. <법학연구>. 22(3): 33-52.
- 이환범·권용수·최진식(2011). 우리나라 특별지방행정기관의 재정비를 위한 전략적 대응: 지방자치단체 이관 분야별 기능비교 분석을 토대로. <한국지방자치학회보>. 23(3): 127-156.
- 전훈. (2018). 특별지방행정기관의 정비와 중앙정부의 역할. <지방자치법연구>. 18(1): 3-28.
- 김인성. (2021). <특별지방행정기관 지방이관의 운용실태와 전략방안>. 한국학술정보.
- 김홍환. (2023). <재원 특성을 고려한 특별지방행정기관 지방이관 방안>. 한국지방세연구원.
- 전국시도지사협의회. (2009). <주요 선진국 국가관리지방청 특별지방행정기관 운영 연구>.
- 충북연구원. (2021). <충청광역연합형 특별지방행정기관 설립방안>.
- 한국지방자치학회. (2002). <특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계 재정립 방안 연구>.
- 한국지방행정연구원. (2015). <제주특별자치도 자치분권 강화연구 용역>.
(2016). <특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략 : 충청남도를 중심으로>.
(2017). <특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안) 마련>.