

# **일본의 지방자치와 노동행정**

**1993**

**한국노동연구원**

## 目次

### I. 問題의 提起

1. 研究의 目的
2. 勞動行政의 地方化
3. 外國의 事例와 基礎資料의 調査

### II. 日本의 地方自治制度

1. 戰後 日本 地方自治의 民主化
2. 日本 地方自治制度의 構造
3. 地方自治와 勞動行政

### III. 日本의 勞動行政體系

1. 日本 勞動行政의 志向
2. 勞動省과 地方自治體의 役割分擔體系
3. 勞動省 關係機關과 特殊法人의 役割
4. 總括

### IV. 廣域 地方自治制의 勞動行政 · 東京都의 事例

1. 東京都의 概況
2. 勞動經濟局의 機能
3. 總括

### V. 基礎 地方自治制의 勞動行政 · 川崎市의 事例를 중심으로

1. 川崎市의 概況
2. 勞動市民室의 機能
3. 總括

### VI. 日本의 地方自治와 勞動行政

1. 日本의 事例를 考察하는 意義
2. 日本 勞動行政의 特性
3. 總括

### 參考文獻

# I. 問題의 提起

## 1. 研究의 目的

한국에서도 지방의회 선거가 실시되기 시작한 1991년부터 본격적으로 地方自治時代가 개막되기 시작했다고 볼 수 있다. 지방자치의 경험이 日淺한 한국에서는 특히 노동행정과 같이 현실적 과급효과가 큰 행정영역은 전적으로 중앙집중관리가 이루어져 왔다. 이제는 노동행정 분야에서도 새로운 대응자세가 요청되어지고 있다.

즉 지금까지 중앙에 집중되어 각종 권한 및 업무영역을 각급 지방자치체와 분담해야 하는 과제가 제시되고 있다. 이는 구체적으로 각급 지방자치단체가 노동행정 시책의 입안, 결정, 시행, 결과의 재검토 등의 과정을 수행하는 수준과 범위를 명확히 하는 일을 의미하고 있다. 동시에 지방의 특성에 적합한 정책과제를 개발하는 작업도 필요해지고 있다.

지방자치시대에 대응하는 새로운 노동행정의 개념을 정립하기 위한 준비작업으로 두 가지 방면의 조사가 선행될 필요가 있다.

첫번째는 기존의 노동행정체계에 대한 검토이다. 노동행정 수요에 대한 파악과 대응의 효율화라는 차원에서 지금까지 각급 지방자치체와 중앙정부 사이에 이루어져 왔던 업무의 분담 및 연계체계를 파악하는 작업이 필요하다. 지방의회가 지방노동행정과 가지는 이상적 관계에 대해서도 고찰할 필요가 있다.

두번째는 한국보다 앞서서 지방자치체를 실시하고 있는 선진국의 경험을 살펴보는 일이다. 특히 한국의 노사관계제도에 많은 영향을 끼쳐 온 일본의 사례를 중점적으로 연구할 필요가 있다고 판단된다.

여기에서는 후자의 일본 사례조사에 역점을 두어 한국 노동행정의 지방화 구상에 기여할 수 있는 자료의 정리와 제공에 주력했다.

## 2. 勞動行政의 地方化

한국 사회에 민주정치가 뿌리를 내리기 위하여 지방자치의 전면적 실시가 필요하다는 의견을 노사관계에 적용시키면 지방화시대의 도래가 산업민주주의의 확립과정에 전향적으로 기여하는 계기로 작용할 수 있다는 의미가 된다. 즉 노동행정의 지방분권화가 지향하는 최종목표는 노사관계의 안정을 기반으로 산업평화를 이룩하고 생산성을 향상시키는 일이라고 할 수 있다. 이를 전제로 한 노동정책의 효율성과 정당성의 제고라는 기준을 가지고 구체적인 논의를 전개할 필요가 있다.

한국에서 지방자치가 전면적으로 실시되는 상황을 전제로 하면 업무의 재분배와 함께 업무수행 주체에 대한 시민의 지지확보가 중요하다. 여기에는 자치체의 업무수행 재량권이 확대됨에 따라 시민에 제공하는 행정서비스의 수준이 향상되고, 이에 따라 행정당국에 대한 시민의 지지가 높아져야 한다는 전제가 있다. 반면에 국가가 집중관리함으로써 효율적인 서비스를 제공할 수 있는 업무가 있다. 이는 노동행정 분야에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 현재 사실상 중앙집중화되어 있는 노동행정의 지방화는 실무적으로 자치체에 위임할 수 있는 업무를 추려내는 작업을 의미한다.

제도상으로 자치체가 집행하는 사무는 자치체 고유의 자치사무 및 국가로부터 위임된 團體委任事務와 機關委任事務로 구분된다. 단체위임사무는 지방의회 통제가 가능하지만 기관위임사무는 국가의 감독하에 시행된다. 노동행정의 지방화는 국가사무의 위임을 통한 업무집행의 효율성과 행정당국의 정당성 제고라는 측면 이외에도 각급 자치체가 독자적으로 자치사무를 개발할 수 있는 여지가 확대되는 방향으로 구상될 필요가 있다.

현재 한국에서 행정업무의 지방분권화는 1988년 4월에 개정·공포된 지방자치법에 의거하여 진행되고 있다. 노동행정과 관련된 규정을 보면 동법 제11조에는 '전국적으로 기준의 통일 조정을 요하는 사무'인 근로기준 감독이 자치체가 처리할 수 없는 국가사무로 규정되어 있다. 반면에 제9조에 규정된 '지방자치단체의 사무범위'에는 노동행정에 관련되는 사무가 직접 규정되어 있지 않다.

그러나 예시된 사무 가운데는 지방자치단체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성, 주민복지에

관한 사무, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활근공자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애자 청소년 및 부녀의 보호와 복지증진, 지방공기업의 설치 및 운영, 유아원·유치원·국민학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치 운영 지도, 체육 문화시설의 설치 및 관리 등과 같이 각종 노동행정에 관련될 수 있는 내용이 포함되어 있다. 다시 말하면 복지서비스를 중심으로 자치체가 맡아 처리할 수 있는 노동행정관련 사무가 폭넓게 존재하고 있는 것이다. 따라서 현재 지방노동청과 지방노동사무소가 담당하고 있는 업무를 각급 자치체와 분담하는 작업이 우선적으로 고려될 수 있다.

분권화는 현장업무 처리능력을 향상시키는 방향으로 이루어질 필요가 있으며 동시에 전국적인 노동행정의 통합성을 저해하지 않아야 한다. 따라서 노동부를 정점으로 하는 수직적 통합뿐만 아니라 자치체의 노동행정조직 상호간에도 유기적인 의사소통이 가능할 수 있는 자제가 바람직하다.

노사관계라는 하나의 사회제도가 안정을 유지하기 위해서는 당사자 상호간에 정당성을 인정할 수 있는 관계의 설정이 중요하다. 노사관계를 규정하는 규칙이 형성과정에서부터 정당성을 가질 수 있도록 환경을 조성하는 역할을 수행하는 정책당국이 노·사·일반시민의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 노동행정의 지방분권화가 효과적인 성과를 거두기 위해서도 정책형성과정 자체를 통한 社會的 合意形成이 중시되는 풍토가 조성될 필요가 있다. 이러한 노력은 분권, 참여, 자율을 중심적 개념으로 하는 지방자치의 전면적 실시가 노동조건의 '국민적 최저기준'을 확립하고 사회발전과 생산력 향상에 기여하는 창조적 노사관계의 조성이라는 노동정책의 새로운 과제와 조화를 이룰 수 있는 방향을 모색하는 작업이기도 하다.

### 3. 外國의 事例와 基礎資料의 調査

한국에서는 아직 지방자치와 노동행정의 탈중앙집권화라는 과제는 모두가 경험하지 못한 일이다. 이 점에서 한국의 고유한 사정을 염두에 두면서 외국의 사례에 대한 고찰을 통해 개편방향을 모색하는 데 기여할 수 있는 자료를 작성하려 시도하였다.

여기에는 일반 일본의 사례가 참조되었다. 사례조사는 일본노동연구기구의 협조로 직접 勞動省, 東京都立勞動研究所, 東京都, 勞動經濟局 川崎市 勤勞市民室을 방문하여 실무자들과 면담하고 자료를 구하는 방식으로 진행되었다.

이 자료를 작성하면서 앞에서 제시한 문제의식을 가지고 한국의 노동행정체계 개편작업에 참조될 수 있는 측면을 찾아내기 위해 제도의 형성배경, 구조, 기능을 중점적으로 살펴보았다. 이를 위하여 우선 제2장에서 일본 지방자치제도의 윤곽을 살펴보았다. 구체적인 일본의 노동행정체계에 대해서는 제3장의 중앙정부의 노동성, 제4장의 광역자치제 東京都, 제5장의 기초자치제 川崎市를 사례로 들어 분석했다. 제6장에서는 일본의 사례를 한국에서 참조할 필요가 있다고 보이는 부분을 중심으로 집약하려 시도하였다.

## II. 日本의 地方自治制度

### 1. 戰後 日本 地方自治의 民主化

일본의 지방자치제도를 고찰하기 위해서는 먼저 美軍定期(1945~52)에 일본사회의 민주화를 내걸고 진행된 戰後改革이 끼친 영향에 대해서 파악할 필요가 있다. 1947년 5월 3일 헌법과 지방자치법이 동시에 시행되었다. 이에 따라 일본에서도 헌법에 근거를 둔 민주적 지방자치 제도가 되는 계기가 마련되었다. 그러나 전후개혁에 의한 지방자치의 재편은 어디까지나 明治維新(1868)을 계기로 하여 형성된 근대국가 체제가 완성되는 과정의 연장선상에서 파악되어야 한다.

전후개혁 이전까지 일본의 지방자치제도를 규정한 제도적 틀은 1889년에 선포된 제국헌법과 1888년에 공포된 市制 町村制, 1890년에 공포된 府縣制와 都制가 기본으로 되어 있다. 당시에는 우선 開港 당시에 구미 열강과 맺었던 외국인의 치외법권 등이 포함된 불평등조약을 바로잡기 위해서는 형식적이라도 선진국형 지방제도를 만들어 대외적 신뢰를 높일 필요가 있었다.

선진자본주의 국가들과 同例에 서기 위해 추진된 부국강병책을 실현시키기 위해서는 중앙집권적 지방제도를 구축하여 중앙정부를 안정시키는 것이었다. 더구나 중앙정부가 미리 제한된 범위의 지방자치제도를 허용해 고조되고 있던 자치권의 확충을 요구하는 국민여론을 무마하려는 의도가 있었다. 즉 중앙정부의 권위를 조속히 확립할 필요가 있었으므로 하향식으로 정비된 지방제도가 되었다. 일본의 자본주의적 근대화가 궤도에 오름으로써 지방제도는 수차의 재편과정을 통해 정비되어 갔다. 제2차 세계대전시까지 전체적으로 보아 군비확장과 군수산업 육성정책에 기인하는 국가재정의 압박이 지방재정에도 과급되었고 지방에 대한 위임사무가 증대되어 감으로써 지방재정의 어려움은 더욱 가중되어 갔다. 전시중의 지방자치의 영역은 더욱 위축되어 '중앙정부' → '府縣' → '市町村' → '町内會 · 隣組' 라는 일관된 체계를 가진 중앙집권체제가 강화되었다. 정치적인 주민자치는 말할 것도 없고 법률적인 단체자치도 완전히 인정되었다고 보기 어려운 전전의 제도는 지방에서 정당의 세력을 배제하고 관료의 지배체제를 확립하여 지방행정기구에 대한 중앙의 강력한 지도감독체제를 보장하고 있었다. 府縣 都市町村은 철저하게 비정치화되었다. 官選인 府縣 지사는 내무대신과 더불어 市町村을 통제 · 감독하였다. 위에서 주어진 범위 안에서 형식적인 단체자치가 시행되고 있었다고 볼 수 있다. 패전과 더불어 영미식의 민주적인 지방자치제도의 도입이 일본에도 시도되기 시작하였다. 戰前에는 헌법 규정이 없는 상태에서 지방자치제도가 법령에 의해 운용되어 왔다. 그러나 前後의 신헌법에는 제8장에 지방자치의 기본적 원칙과 구조가 밝혀져 있다. 구체적 내용은 "지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 本旨(주민자치와 단체자치의 공존)에 따라 법률로써 정한다", "지방공공단체의 議事기관으로 의회를 설치한다", "지방공공단체의 장, 지방의회 의원, 기타 법률로 정해진 공직자는 주민의 직접선거로 선출한다", "지방공공단체는 자체의 재산관리, 사무처리, 행정집행에 필요한 권능을 가지며 법률이 정한 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다", "국회가 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법을 제정하려면 주민투표에서 주민 과반수 이상이 동의해야 한다" 등으로 집약할 수 있다. 이상과 같은 제도적 정비에 의해 都道府縣 市町村은 단체자치를 인정받게 되었으며 주민측도 선거권의 확대와 직접청구권 · 주민투표권의 확립으로 주민자치를 시행할 수 있는 수단을 보유하게 되었다. 그러나 장기간에 걸친 중앙집권체제가 몸에 익은 국민들이 새로운 제도를 받아 들이는 데는 상당한 시간이 필요했으며 정부 당국자들도 구제도에 대한 집착을 버리지 못했다. 즉 민주화된 지방자치제도와 구시애의 잔재가 남아 있는 지방자치의 내용이 괴리되어 있는 데서 많은 문제가 발생하여 왔다. 특히 프러시아적 영향이 큰 戰前의 지방분권과 단체자치 위주의 사고가 전후에 들어온 민주주의와 주민자치를 중시하는 영미식의 사고가 서로 융합되지 않은 채 혼재하여 왔다. 따라서 중앙집권체제로 복귀하려는 움직임이 끊임없이 나타나고 있다. 이점은 직접 참가에 의한 주민자치를 실현하려는 시민운동의 주요 감시대상이기도 하다.

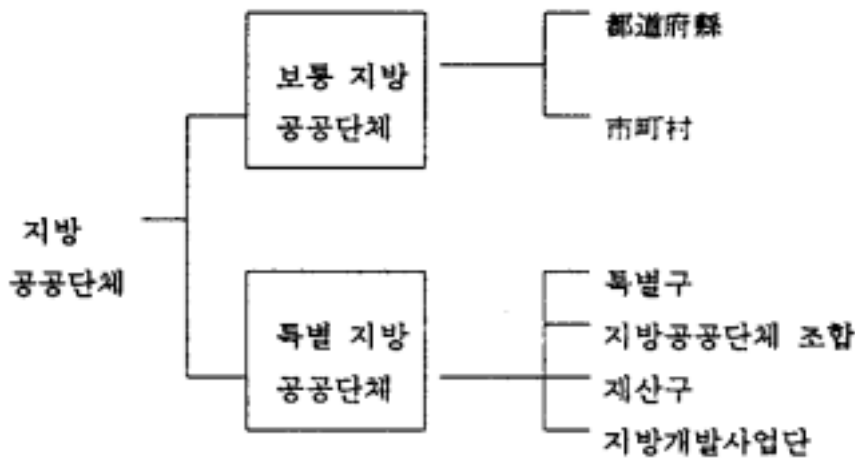
## 2. 日本 地方自治制度의 構造

### 가. 지방자치체의 구분

지방자치체(지방공공단체)는 일정한 구역내의 모든 주민을 구성원으로 하여 중앙정부로부터 독립된 일정한 '자치권'을 보유하고 있는 단체이다. 이 단체는 법인이고 국가와는 별개의 법인격 자치권을 가지고 있다.

지방자치체는 [그림 1]과 같이 구분된다.

[그림 1] 일본 지방자치체의 종류



시민들이 직접 일상생활에서 접촉하는 대상인 '보통 지방공공단체'를 중심으로 보면 일본의 지방자치체는 기초자치체인 市町村과 광역자치체인 都道府縣의 이중구조로 되어 있으며 양자는 대등한 상호 독립관계에 있다. 市町村은 광범위하게 주민과 직결되는 자치적 사무를 처리하고, 都道府縣은 광역에 걸쳐있는 사무, 통일적 처리가 필요한 사무, 市町村에 관계된 연락조정사무, 市町村이 처리하는 것이 부적당하다고 인정되는 규모의 사무를 처리하도록 규정하고 있다.

현재 都는 東京, 府는 大阪과 京都이며 43개의 縣이 설치되어 있다. 都道府縣은 역사적 성립배경에 따라 구분된 것이며 실질적인 차이는 없다. 市町村도 규모의 차이에 불과하고, 대규모 市에 대해서는 '지정도시' 제도가 적용된다. 지정도시는 政令으로 지정하는 인구 50만명 이상의 도시이며, 1989년 현재 大阪(오사카), 名古屋(나고야), 横浜(요코하마), 神戸(코오베), 北九州(키타큐슈), 札幌(사っぽ로), 川崎(가와사키), 福岡(후쿠오카), 廣島(히로시마), 仙台(센 다이) 등의 11개 市가 지정되어 있다. 府縣의 이중행정과 이중감독에서 오는 폐해를 방지하고 대도시 행정의 일원화를 도모한다는 시점에서 지정도시에는 사회복지 공중위생 도시계획을 비롯한 17개 항목의 사무가 都道府縣으로부터 이양되어 있다.

특별한 목적이 있거나 특수 사정에 의해 특별한 규정이 필요한 경우 특별 지방 공공단체가 설치된다. 東京都에만 23개의 특별구가 설치되어 있으며 특별구는 市에 준하는 지위를 갖고 있다. 지방자치체(지방공공단체)의 조합은 복수의 지방자치체가 업무를 단독으로 시행하기보다는 공동으로 처리하는 것이 적절한 경우에 설치된다. 여기에는 ① 都道府縣 市町村 特別區가 자체 사무의 일부 또는 기관위임사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 설치되는 '일부 사무조합', (그 일종으로서 상호관련 업무에 대한 일부 사무조합인 복합적 사무조합도 인정됨), ② 町村이 전체 사무를 공동처리하기 위해 설치하는 '전부 사무조합', ③ 町村이 사무소 업무(役場事務)를 공동처리하기 위해 설치하는 '役場 사무조합' 등 세 종류가 있다. 재산區는 市町村이나 特別區의 일부 주민이 山林, 土地, 墓地, 原野, 牧野 등을 비롯한 특정재산이나 용수시설, 공회당, 공민당, 온천 등 공적시설을 관리하기 위해 설치한 것이다. 재산구는 특별 지방공공단체로서 재산이나 공적 시설의 관리·처분·폐지를 시행할 수 있으나 고유의 집행기관이나 의결기관은 원칙적으로 가지지 않고 이러한 권능은 재산구가 있는 市町村이나 특별구의 의회 또는 수장이 행사하게 되어 있다. 그러나 필요할 경우에는 재산구의 의회나 총회, 재산구관리회르 설치할 수 있다.

지방개발사업단은 신도시를 중심으로 하는 지역개발사업을 종합적·능률적·탄력적으로 실시할 목적으로 조직되었다. 일정지역의 종합개발계획을 기초로 하여 주택, 공업용 수도, 도로, 항만, 수도, 하수도, 공원녹지, 기타 시설의 건설, 이에 필요한 토지, 공장용지 등의 취득과 조성, 토지구획 정리사업관련 공사 등의 여러 사업을 종합적으로 실시하기 위해 복수의 지방자치체에 의해 설치된다. 그러나 지방개발사업단을 설치하려면 복수의 지방자치체가 관계되고 지방의회의 의결이 필요하며 起債에도 한도가 있으므로 이 제도는 널리 활용되지 못했다. 오히려 민간자금을 도입하여 신속하고 유연하게 개발사업을 추진할 수 있는 지방공사가 다수 설립되어 널리 활용되고 있다.

## 나. 지방자치체간의 협력조직

지방자치체의 업무가 복합적 성격을 가지면서 또한 광역화되어 감으로써 자치체 상호간의 연락·협조·공동처리가 필요해지고 있다. 지방자치법에는 다음과 같은 업무에 대한 협력조직의 결성이 인정되고 있다.

지방자치체의 협의회 : 사무의 일부를 공동으로 관리·집행하기 위한 협의회, 사무의 관리·집행에 대한 연락 조정을 목적으로 하는 협의회, 광역에 걸친 종합적 계획을 공동으로 작성하기 위한 협의회 등으로 구분된다. 도로정비, 종합개발, 교육, 砂防, 징세, 복권 등에 대해 여러 종류의 협의회가 설치되어 '廣城市 町村圈'의 행정조직으로 활용되고 있다.

지방자치체의 기관과 직원의 공동설치 : 지방자치체의 위원회와 위원, 집행기관의 부속기관, 장·위원회 위원의 사무를 보조하는 직원, 전문위원을 공동으로 설치할 수 있다.

지방자치체의 사무위탁 : 지방자치체 또는 이에 속한 기관의 업무 일부를 다른 지방자치체나 이에 속한 기관에 위탁하여 관리·집행할 수 있다. 사무위탁은 계속 늘어나고 있으며 위탁한 자치체는 위탁사무에 대한 처리권한을 상실한다.

직원의 파견 : 지방자치체의 장·위원회 위원은 사무의 처리나 기관이임사무의 관리와 집행을 위해 다른 지방자치체 직원의 파견을 요청할 수 있다. 경찰, 소방, 수방, 재해, 부조, 방역 등의 분야에서 많은 사례를 볼 수 있다.

지방자치체 구역 외부에 공적 시설설치, 다른 지방자치체가 설치한 공적 시설의 공동운영 : 주민의 행정수요 확대에 대응하기 위하여 이용이 늘어나고 있다. 쓰레기 소각장, 분노처리장, 화장장, 수원지, 저수지 등이 대표적 사례이다.

상호 구제사업 경영의 위탁 : 화재, 수해, 지진, 기타 재해 등에 의한 재산상 손해에 대해 다른 지방자치체와 공동으로 상호 구제사업을 시행하기 위하여 전국적인 공익적 법인에 업무를 위탁할 수 있다.

지방자치체 기관의 연합조직 : 각 지방자치체 상호간의 연락을 긴밀히 하고 공통의 문제에 대한 협의와 처리를 원활히 하기 위하여 만들어진 조직이다. 일반적으로 지방 6단체라고 불리는 전국시장회, 전국시의회 의장회, 전국町村長會, 전국町村의회 의장회, 전국지사회, 전국都道府縣의회 의장회 등이 대표적인 사례이다. 이밖에 전국을 9개 블록으로 구분하여 설치된 광역행정에 대한 연락협의기구인 「지방행정연락회의」를 들 수 있다. 또한 특별 지방자치체인 지방개발사업단이나 지방자치체의 조합도 협력조직의 성격을 띠고 있다고 말할 수 있다.

## 다. 지방자치체의 업무

지방자치체의 업무는 자기 책임과 부담으로 시행하는 본래의 업무인 고유사무와 국가·都道府縣 등이 위임한 위임사무로 대별된다.

고유사무(공공사무)는 산업진흥, 교육, 문화, 공중위생, 교통, 시설과 사업의 관리, 조례의 제정, 선거의 실시 등과 같이 비권력적인 사무로 구성되어 있다. 여기에는 임의로 취사선택하여 실시할 수 있는 수의(隨意)사무가 대부분이지만 의무교육 시설과 같이 실시가 의무로 부과되어 있는 필요사무가 있다. 공권력을 행사하여 주민의 복지를 저해하는 행위를 배제하는 규제적 사무는 행정사무라고 불리며 원래 국가의 업무였으나 지방자치법에 의해 일괄적으로 지방자치체에 이양되었다. 일반 경찰사무, 소방과 수방을 위한 권력행사, 교통단속, 각종 생산물과 가축의 검사와 규제에 관한 사무, 미성년자 정신병자의 보호간호를 위한 규제 사무 등을 예로 들 수 있다. 일반적 의미의 위임사무를 말하는 단체위임사무는 지방자치체 본래의 업무는 아니지만 법률과 政令에 의해 국가와 都道府縣으로부터 처리를 위임받아 고유사무가 된 것을 말한다. 또한 이는 지방의회의 의결대상이 된다. 그러나 지방자치체의 업무에 관한 논의에서 가장 문제가 되는 부분은 기관위임사무에 있다. 기관위임사무는 지방자치체의 장이나 각종 행정위원회와 같은 '기관'에 대해 위임된 사무이므로 위임한 국가나 기타 지방자치체의 사무로 처리된다. 즉 都道府縣은 주무대신에게, 市町村은 주무대신과 都道府縣 지사에게 지휘감독을 받게 되어 있다. 長의 파면을 포함한 직무집행 명령까지 규정된 기관위임사무에 대해 지방의회는 원칙적으로 간여할 수 없다. 특히 국가로부터 위임된 사무에 대해서는 지방의회의 감사청구·조사·검사가 미치지 못하고 있다. 지휘감독의 방법 가운데는 조사·검열·보고서제출 요구 등의 감시권,

인가권, 훈령권, 취소·정지권 등이 있다. 또한 기관위임사무가 확실하게 집행되도록 하기 위해 사법권이 개재된 '직무집행 명령소송' 제도가 있다. 이에 의하여 지사에 대해서는 주무대신이, 市町村長에 대해서는 지사와 주무대신이 직무의 집행을 명령하고 수장이 여기에 응하지 않을 경우에는 재판을 거쳐 파면할 수 있다. 이와 같이 자치체의 자주성을 침해하고 자치체를 하청기관으로 취급할 우려가 있는 기관위임사무가 늘어나는 것이 문제로 지적되고 있다. 사실상 기관위임사무의 총량은 고유사무의 2~3배이며 자치체 업무의 4~8할에 이르고 있다. 이 제도는 戰前부터 지방에 대한 중앙의 통제를 확보하는 유효한 수단으로 사용되어 왔다는 평가를 받고 있다.

#### 라. 지방자치체의 집행기관

일본에서의 지방자치체 집행기관의 대표는 주민이 선출한 市町村長과 知事이다. 지방의회와 지방자치체 수장 사이의 관계는 "상호간의 억제와 조화가 적용하는 시스템"이라고 표현할 수 있다. 그러나 수장이 모든 집행기관을 단독으로 지휘하는 것은 아니며 위원회를 비롯한 독립 조직이 있어 집행기관은 다원화되어 있다. 즉 수장에게 집행권이 집중되어 독재화되는 위험을 방지하기 위한 집행기관의 다원주의 원칙이 현행 지방자치체도의 주요 특징의 하나이다. 따라서 수장은 집행기관의 중핵적 위치에 있으면서 다른 집행기관을 관리하고 상호 연락·조정을 원활하게 하는 매개적 역할을 수행하도록 되어 있다. 市町村長과 知事は 한편으로 주민의 대표로서 지방자치체의 업무를 관리 집행하고 다른 한편에서는 중앙정부 및 기타 지방자치체의 기관으로서 앞에서 언급한 기관위임사무를 관리 집행하는 이중의 성격을 가지고 있다. 수장으로부터 독립된 지위와 권한을 가진 합의제와 각종 위원회는 정치적 중립, 복잡한 이해관계의 조정, 고도의 전문지식, 신중한 수속이 필요한 분야의 행정을 맡고 있으며 위원회는 규칙제정권을 가지고 있다. 수장은 위원회에 대한 지휘감독권이 없고 단지 조정권을 갖는 데 그치고 있다. 위원회의 위원은 일반적으로 비상근 특별직이다. 법적으로 설치된 위원회는 다음과 같다.

都道府縣 : 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 감사위원, 공안위원회, 지방노동위원회, 수용위원회, 해구어업조정위원회, 내수면어장관리위원회  
 市町村 : 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회(공평위원회), 감사위원, 농업위원회, 고정자산평가심사위원회

지방자치체는 법률과 조례에 의해 집행기관의 부속기관으로 자치분쟁 調停위원회, 심사회, 심의회, 조사회를 비롯한 調停·심사·자문·조사를 위한 부속기관을 설치할 수 있다. 법률에 의해 부속기관의 수는 市町村이 14개, 都道府縣이 49개로 한정되어 있다. 부속기관은 지방행정의 모든 영역에서 중요한 기능을 발휘하고 있으며 행정위원회와 달리 집행권이 없다. 위원과 구성원은 비상근이다.

실제로 행정을 집행하는 수장의 사무기구에 대해 살펴보면 市町村長은 다른 市町村과 균형을 유지하면서 필요한 部課를 조례로 정할 수 있다. 반면에 都道府縣의 경우는 법적으로 기구 규모의 기준이 설정되어 있다(표 1 참조).

이밖에 市町村長과 지사는 보조기관을 둘 수 있다. 市町村長의 보조기관은 助役, 收入役, 副收入役, 專門委員, 吏員과 기타 직원 등이다. 지사는 副知事, 出納長, 副出納長, 專門委員, 吏員과 기타 직원을 둘 수 있다.

### 3. 地方自治와 勞動行政

위에서 살펴본 바와 같이 광역자치체인 都道府縣의 조직에 노동관계 부국이 설치되어 있는 모습으로부터 노동행정이 지방자치체가 수행하는 주요 업무의 하나로 제도화되어 있는 상황을 볼 수 있다. 이 점을 보다 구체적으로 파악하기 위해서 노동성, 東京都 노동경제국, 川崎市 근로시민실의 기구와 활동에 대한 사례를 조사하기로 했다. 여기의 사례조사는 중앙정부, 광역자치체, 기초자치체가 각각 담당하는 노동행정의 영역을 확실하게 보여주는 자료가 될



것으로 보인다.

<표 1> 都道府縣 지사 부국 기구의 기준(지방자치법 158조)

都	道	府 縣		
		250만이상	100 250만	100만미만
10국	9부	8부	6부	4부
총무국	총무부	총무부	총무부	총무부
재무국				
주세국				
민생국	민생부	민생부	민생노동부	후생노동부
위생국	위생부	위생부	위생부	
노동국	노동부	노동부		
경제국	상공부	상공부	상공부	경제부
	농림부	농림부	농림부	
	개척부			
건설국	토목부	토목부	토목부	토목부
건축국	건축부	건축부		
항만국				

### III. 日本의 勞動行政體系

여기에서는 위에서 살펴본 것과 같이 노동성의 정책기조를 염두에 두면서 일본 지방자치체가 노동행정체계에서 수행하고 있는 역할의 성격을 파악할 필요가 있다. 우선 일본 노동행정의 현안을 파악한 다음 노동성의 기구를 중심으로 중앙과 지방의 업무분당을 살펴보려고 한다.

#### 1. 日本 勞動行政의 志向

##### 가. 노동성의 성격

일본 노동행정의 체계를 이해하기 위해서는 먼저 노동성의 역사적 위상에 대해 살펴볼 필요가 있다. 1947년 9월에 노동성이 발족한 의의는 1900년의 치안경찰법이나 1925년의 치안유지법에 의거한 패전 이전의 '치안유지' 차원의 노동행정이 국민에 대한 서비스를 중시하는 행정으로 전환되는 제도적 틀이 갖추어졌다는 점에서 찾을 수 있다. 당시 사회당 주도의 연립내각하에서 발족한 노동성의 초대 대신을 맡았던 米窪滿亮은 국회 답변에서 노동성을 '서비스省 또는 능률省'으로 규정하였다. 이는 美軍政下에서 진행된 민주화를 향한 전후 개혁의 성과를 반영하는 에피소드이기도 하다.

일본 최초의 노동조합법은 1945년 12월말에 공포되었으며 천황의 신격성을 부인한 신헌법의 공포(1947. 5. 3)보다 앞설 만큼 우선순위가 높은 개혁정책이었다. 노동관계조정법(1946. 9. 27)과 노동기준법(1947. 4. 7)의 공포에 의해 일본의 노사관계를 규제하는 제도적 틀 자체는 세계에서

가장 선진적인 모습을 갖추게 되었다. 대표저간 예가 노동기준법에 규정된 여성의 생리휴가가 일본 최초의 여성국장을 탄생시킨 노동성의 부인소년국이다. 전전의 노동행정은 내무성 사회국 소관이였다. 전시에는 국가총동원 체제를 수립하는 과정에서 발족한 후생성(1938. 1. 11)이 노동문제를 맡았다. 여기에서도 戰前 노동행정의 주안점이 노동력을 효율적 동원에 있었다는 점이 명백하다. 노동성의 발족과 동시에 전국 각지에 노동기준감독서가 설치되고 노동자재해보상보험법(1974. 4. 7.), 직업안정법(1947. 11. 30.), 실업수당법·실업보험법(1947. 11. 1.)등의 보호 입법이 공포되었다.

초기의 노동성은 노사관계의 근대화를 이룩하기 위한 감독행정에 역점을 둘 수 밖에 없었다. 동시에 조사통계와 교육도 중시되었다. 1955년부터 일본 경제의 고도성장이 본격화되고 춘투체제를 기축으로 노사관계의 제도화가 진행됨에 따라 노동행정의 중심과제는 기술혁신 과정에서 발생하는 대규모의 마찰적 실업문제에 대한 대응과 신규 노동력의 원활한 공급체제 확립에 놓여져 있었다. ILO 제87호 협약 비준(1965)과 OECD 가입(1964)은 노동외교의 중요성을 부각시키는 계기가 되었다. 고도성장의 종언을 가져온 1973년의 제1차 석유위기는 노동행정의 중점을 감량경영에 따른 구조적 실업에 대한 대응과 서비스 경제화 시대에 알맞는 노동력 수급체제의 정비, 근로시간의 탄력적 운용, 고령화 사회 대책 등에 놓이게 하는 계기가 되었다. 1985년 이후의 円高 시대에는 외국인근로자 대책이라는 새로운 과제가 등장하였다. 노동성이 창립 40주년(1987. 9. 1)을 맞아 발표한 신노동성선언의 캐치프레이즈는 '근로자 생활의 풍요함을 추구하고 있다. 구체적 내용은 ① 노동력부족 기조가 지속되는 고용정세에 대응한 고용정책, ② 여유있고 풍요한 근로자 생활의 실현, ③ 일하는 사람의 안전 확보와 건강하고 쾌적한 직장 만들기, ④ 경제와 사회의 발전을 담당하는 인재 육성, ⑤ 여성, 고령자, 장애인 등의 다양한 개성과 능력이 발휘될 수 있는 사회의 실현 등으로 표현된, 즉 노사관계가 기본적으로 안정된 가운데서 나타나는 새로운 과제로서 삶의 질의 충실화를 제시하고 있는 것이다.

#### 나. 일본 노동행정의 전개와 과제

일본 노동행정의 지방분권체제를 검토하기에 앞서 당면하고 있는 과제의 성격을 알아볼 필요가 있다.

노동행정은 국가나 지방공공단체가 노동정책을 현실적으로 실현하기 위해 수행하는 업무라고 말할 수 있다. 노동정책의 구체적 목표는 '질적·양적 완전고용의 달성'과 '노동조건의 향상'에 있으며 이의 달성을 통해 경제발전과 근로자 생활이 향상에 기여하는 데 의의가 있다. 경제발전 단계, 노동시장, 근로자의식구조 등의 상황 변화에 따라 노동정책의 목표도 중점이 달라지게 된다. 그러나 현재의 일본과 같이 일단 노사관계의 제도화가 이룩된 사회에서는 노동시장의 상황 변화에 따른 정책적 대응에 주목할 필요가 있다.

노동성이 발족한 패전 직후의 상황에서는 농촌의 과잉인구와 제조업부문의 낮은 가동률로 말미암아 노동시장은 절대적 공급과잉 상태에 놓이게 되었다. 노동정책의 중점은 근로자간 과다경쟁에 따른 노동조건의 저하를 방지하고 대등한 노사교섭에 의해 노동조건이 결정될 수 있는 노사관계의 기본적 틀을 정비하는 일에 놓여졌다. 실업과 고용안정대책도 중요한 정책 영역중의 하나였다. 중화학공업 설비투자를 기반으로 한 고도성장은 고용수요를 확대시키게 되었고, 1960년대에 들어와서는 노동시장의 과잉공급 압력이 해소됨으로써 신규 입직자에 대한 구인경쟁이 치열해졌다. 즉 초임급의 급격한 상승이 전반적인 임금인상을 선도하는 경향이 정착되었다. 그러나 생산력 발달에 따른 생산성 향상이 임금인상 효과를 흡수할 수 있었고 근로시간도 줄어들 수 있었다. 전후의 일본 기업의 실정으로는 감당하기 어려운 수준의 요구를 강제한 노동기준법도 고도성장 과정을 거치면서 사회적으로 정착할 수 있었다. 1970년대에 들어서면서 국제수지의 흑자기조가 정착되면서 노동력의 공급 확보가 더욱 큰 문제로 부각되는 경향이 나타나게 되었다.

1970년대에 들어 일본이 겪은 두 차례의 석유위기가 경제성장률의 저하는 일시적이고 부분적인 노동력의 공급과잉 문제를 부각시켰다. 그러나 석유위기 이후 뚜렷해진 고용수요의 장기둔화현상 이면에는 경제구조의 변화가 진행되고 있다. 즉 경제의 서비스화를 지적할 수 있다. 1970년대 이후 제3차산업의 취업자 비중이 50% 이상을 넘어서고 있다. 정보기술의 혁신은 다양한 고품질의 제품을 공급할 수 있게 했으며 산업구조조정을 촉진하는 요인으로 작용하였다. 경상수지의 흑자

누적도 자본수출을 통한 제조업의 해외이전을 촉진하게 되었다. 이러한 산업구조의 변화는 노동력 수급구조의 변화와 맞물려 새로운 상황을 초래하게 되었다. 노동력 공급측면에서는 전후 베이비붐 세대의 입직이 끝나면서 신규 노동력만으로 교체보충 수요를 메울 수 없으므로 '비노동력의 노동력화'가 필요하였다. 전체인구 가운데 15~64세의 생산연령 인구가 차지하는 비중은 1985~95년 기간에 최고 수준에 달한 다음 계속 감소하는 고령화 현상이 진행될 것으로 예측하고 있다. 즉 노동력 공급의 절대 감소가 진행되고 있다. 따라서 1980년대 이후에는 주부파트타임어의 직장 진출이 노동력 공급측면에서 중요한 의미를 가진다. 노동력 수요측면에서도 서비스업의 비중이 증대됨에 따라 취업형태가 다양해지고 시기별·시간별로 급격히 변하는 노동력 수요를 탄력있게 충족시킬 수 있는 비정규 종업원에 대한 선호도가 높아지게 되었다. 여기에는 석유탄기 이후 기업에서 보편화된 정규 종업원의 채용억제 방침도 크게 기여했다. 반면에 사회 전반적인 교육수준의 상승에 따라 고학력화가 진행되어 화이트칼라의 공급과잉 현상이 보이는 반면 하급노동 종사자의 충원이 어려워지는 문제가 생기고 있다. 또한 장기적인 임금상승의 결과 여가를 중시하는 의식이 사회적으로 보편화되었고 1980년대 후반에는 미일간 무역마찰 해소를 위한 내수 촉진책으로 근로시간 단축이 정책적으로 강조되는 상황이 전개되었다. 즉 플라자합의에 의한 円高 시대를 맞은 1980년대 후반 일본의 노동정책도 국제정치적인 고려 위에서 시행되어야 하는 시대에 접어든 것이다.

#### 다. 노동행정의 현안과 지향

이상의 배경을 전제로 한 당면한 현안을 주요 정책별로 살펴보기로 하자. 노동시장 정책부터 살펴보면 총량적인 노동력 공급부족과 부분별 미스매치의 공존이라는 문제의 해소가 일본에서 정책적으로 해결해야 할 과제로 나타나고 있다. 산업별로 보면 건설업·운수통신업에서 인력부족이 현저하다. 직업별로는 전문기술·운수통신·판매부문에서 인력이 부족하고 사무관리부문은 과잉이다. 건설과 운수통신부문은 공급부족이, 전문기술부문은 수요의 급증이 주요 요인으로 지적되고 있다. 지역별로는 대도시에서 인력이 부족하고 지방에서는 상대적 과잉현상이 나타나고 있다. 가장 큰 미스매치는 25~34세의 여자와 60~64세의 남자가 공급과잉인 것이며, 이는 성과 연령이 동시에 작용했을 때 나타나는 현상으로 파악할 수 있다. 따라서 공공직업안정소를 비롯한 수급조정기구의 강화와 함께 전국을 포괄하는 종합적 고용정보시스템을 비롯한 고용안정 행정체계의 정비가 요청되고 있다. 그러나 상대적으로 저임금이고 기술체계의 변화에 빨리 적응할 수 있는 남성 청년근로자를 채용하여 양성·배치하는 고용관행이 지배적인 한 고령자와 여자는 구조적으로 불리한 입장에 놓이게 되는 문제를 해결해야 한다. 여기에는 정년연장, 육아휴업, 介護휴업 등의 제도정비가 요청되는 영역이기도 하다. 그러나 궁극적인 해결책은 저생산성부문으로부터 고생산성부문으로의 노동력 이동과 노동능력의 향상에서 찾을 수밖에 없다. 즉 노동력의 유동화를 촉진하는 정책이 요청되고 있다. 노동조건 보호정책의 측면에서는 연간 1,800시간으로 근로시간을 단축시키는 작업이 과제가 되고 있다. 이를 위해서는 완전 주휴 2일제와 연간 20일간의 유급휴가 완전취득, 시간외 근로의 감축이 필요하다. 동시에 변형근로시간제와 같은 근로시간 탄력적 운용의 가능한 제도가 마련되어야 한다고 지적되고 있다. 이점에서 현재 기본적으로 정규 종업원 중심으로 조직되어 있는 각종 최저 근로조건 보호제도를 개선하여 취업형태의 다양화에 대응하여 파트타임이나 파견근로자의 사정에도 적합하게 만들어야 하는 과제가 제시되어 있다. 노동력의 고령화는 장기적으로 사회복지제도 운용에 필요한 기금의 조달자체를 파탄에 빠뜨릴 수 있는 중요한 문제이다. 이 문제에 대해서는 현재와 같이 60세에 정년과 연금수급이 접속되는 체계를 65세에 접속되도록 고령자 고용을 촉진하는 방향에서 논의되고 있다. 고령자 취업을 둘러싼 문제에서는 먼저 조직에 일자리가 있고 여기에 사람을 배치하는 것이 아니라 직업을 가진 사람이 있고 이 사람을 조직이 활용한다는 방식으로서 발상 자체의 전환이 필요하다고 지적되고 있다. 수량적으로 유연한 조절이 가능한 노동력의 공급원이라는 측면에서 중시되고 있는 여성근로자와 관련된 정책에서는 여성의 라이프사이클에 따른 불이익을 해소하고 가정생활과 직업생활을 조화시킬 수 있는 제도의 정비가 요구되고 있다. 질적 측면에서 노동력 공급문제를 보면 근로자 능력개발체제의 개편방향에 대해 생각할 필요가

있다. 이 점에서 생애 직업훈련체계의 정비, 기술혁신과 산업구조 변화에 대응한 능력개발, 고용형태와 노동시장의 다양성에 대응하는 능력개발이 요청되고 있다. 지금까지는 공공직업훈련이 주로 전통적인 직종에 치중되어 있다. 앞으로는 공공직업훈련 조직이 지역의 직업훈련을 통합적으로 조정하면서 데이터베이스에 의한 정보제공, 상담, 지역적 요구와 근로자의 상황에 상응하는 훈련프로그램의 작성과 이의 시행에 필요한 원조 제공 등의 기능을 수행하는 「인재개발센터」를 지향하는 것이 바람직하다고 지적되고 있다.

현실적인 노동정책의 최종 도달점이라고 할 수 있는 소득분배와 근로자 복지의 측면에서는 사회운영시스템 자체의 재검토라는 과중한 문제가 제시되고 있다. 우선 '자원배분 순위의 재조정'을 들 수 있다. 산업기반의 정비만이 아니라 생활관련 자본이나 정보통신 네트워크 정비와 같은 공공투자에서 중점을 두으로써 생활코스트를 실질적으로 낮추는 효과가 발생할 것으로 기대되고 있다. 또한 東京 일극 집중을 해소하고 지역의 활성화를 가져오는 정책구상이 요청되고 있다. 저생산성부문에 대한 인위적 보호와 시장규제를 완화하여 노동시장의 유동화를 촉진함으로써 생산성이 높은 산업구조를 실현하는 정책이 필요하다고 지적되고 있다. 두 번째는 소득분배의 적정화에 관한 논의이다. 이는 고용이나 임금의 영역만이 아니라 라이프사이클을 통해 근로자 생활에 관계되는 여가, 주택, 노후대책 등 여러 부문에서 성과배분을 실시한다는 방안이다. 지금까지 근로자의 복지는 기업이 담당하고 기업복지의 대상에서 제외된 부분을 사회복지가 맡는 방식에서 벗어나 근로자, 사용자, 국가 라이프사이클을 포괄하는 생활복지제도를 공동으로 운용하는 정책의 필요성이 지적되고 있다.

이밖에 국제사회에 대한 공헌으로 발전도상국의 직업훈련 지원이 강조되고 있다. 외국인 불법취로자 문제에 대한 원천적 대응이라는 차원에서 이도 중시되고 있다.

총체적으로 정리하면 앞으로 일본 노동정책의 중점은 성·연령·산업·직업·지역에 따른 노동력수급 불균형 해소를 위한 고용구조 개선, 라이프사이클의 관점에 입각한 근로조건 보호, 적극적 능력개발정책에 의한 소득분배 개선과 복지실현 등으로 표현할 수 있다. 동시에 이를 실현하기 위해 노사관계의 안정과 노조의 정책참가에 의한 통합구조의 형성이 지향되고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 勞働省과 地方自治體의 力割分擔體系

일본의 노동행정은 노동행정, 노동기준행정, 부인소년행정, 직업안정행정, 직업훈련행정 등으로 크게 나눌 수 있다. 이 가운데 노동기준행정과 부인소년행정은 노동성의 조직이 직접 지방행정까지 담당하고 있다. 나머지 분야는 노동성과 긴밀한 연계하에서 都道府縣이 맡고 있다. 직업안정행정은 기관위임사무로서 노동대신이 都道府縣 지사를 감독하며 전국적인 단위에서 노동력의 수급을 조정하고 있다. 이는 노동성 본체의 행정조직을 기준으로 구분한 것이다. 실제 직업안정, 직업훈련, 근로자 복지의 많은 부분이 자치체의 자체 조직이나 특수법인에 의해 수행되고 있다. 여기에 더하여 정책수립과정에서 당사자의 의견을 수렴하여 정책의 실효성 있는 집행을 보장하는 심의회와 자문기관도 중앙과 지방에 별도로 설치되어 있다. 노사분쟁 해결의 長인 노동위원회도 중앙과 지방으로 분리되어 있다. 그러나 자치체의 상담·알선기능이 사전에 문제를 여과하는 기능을 발휘하고 있다.

### 가. 노동행정기구의 현황

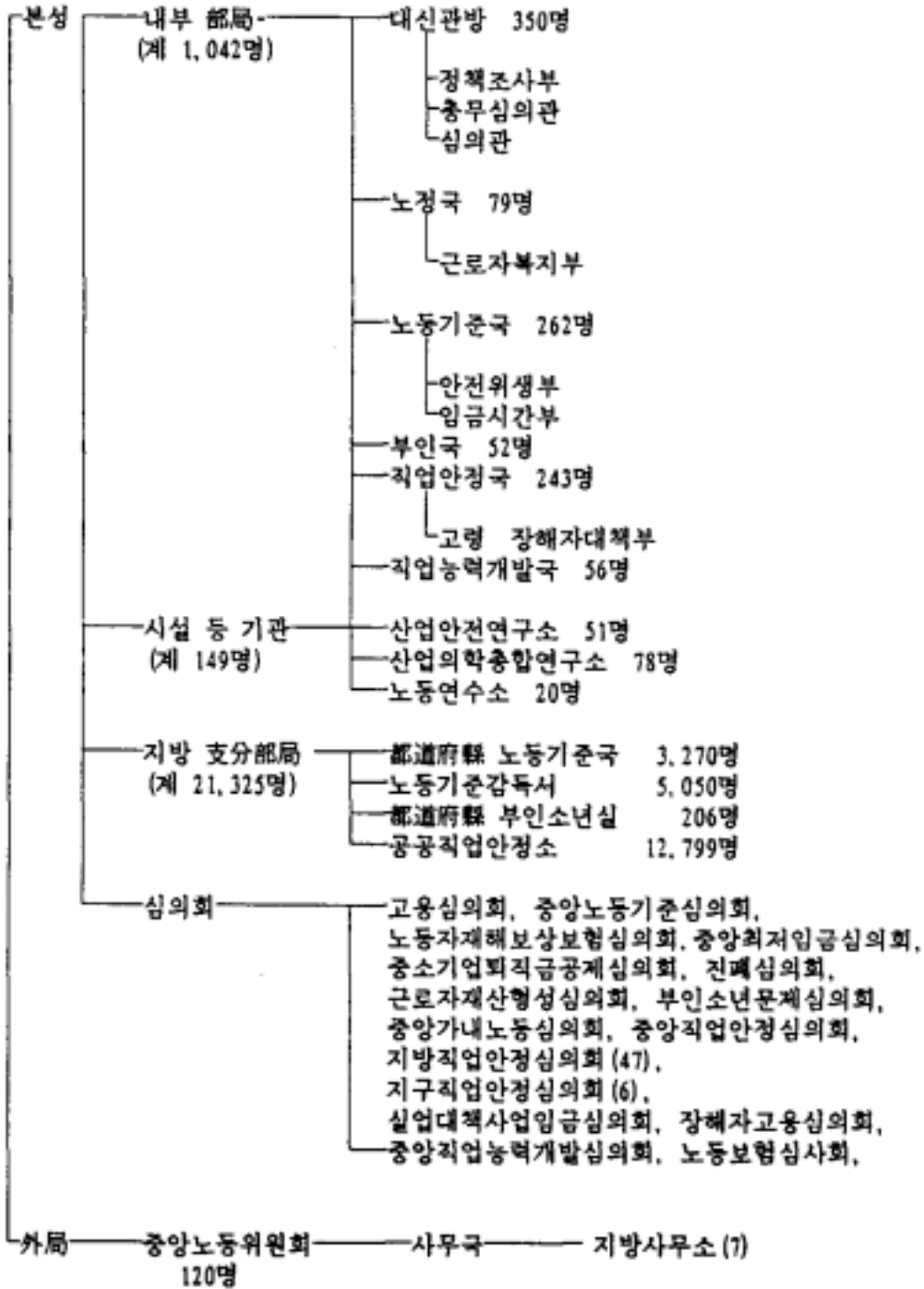
일본 노동성의 기구는 다음과 같이 표시할 수 있다. 이 글에서는 정책형성과정에서 중요한 기능을 하는 심의회와 분쟁조정기구인 중앙노동위원회를 제외한 내부 部局과 이의 지방조직, 시설 등 기관에 대해 중점적으로 살펴보고자 한다. 내부 부국에서도 근로자복지부, 부인국, 고령·장해자대책부는 비교적 최근에 만들어진 기구로써 노동문제의 초점이 변화하는 상황에 정부조직이 대응하는 모습을 보여주고 있다.

[그림 2]에서 보는 바와 같이 본성 22,516명, 중앙노동위원회 2,242명에 덧붙여 국가공무원의 신분으로 都道府縣의 직업안정행정에 종사하는 지방사무관(지방자치법 부칙 제8조 직원) 2,242명을 포함시키면 노동성의 국가공무원 정원은 24,878명이 된다.

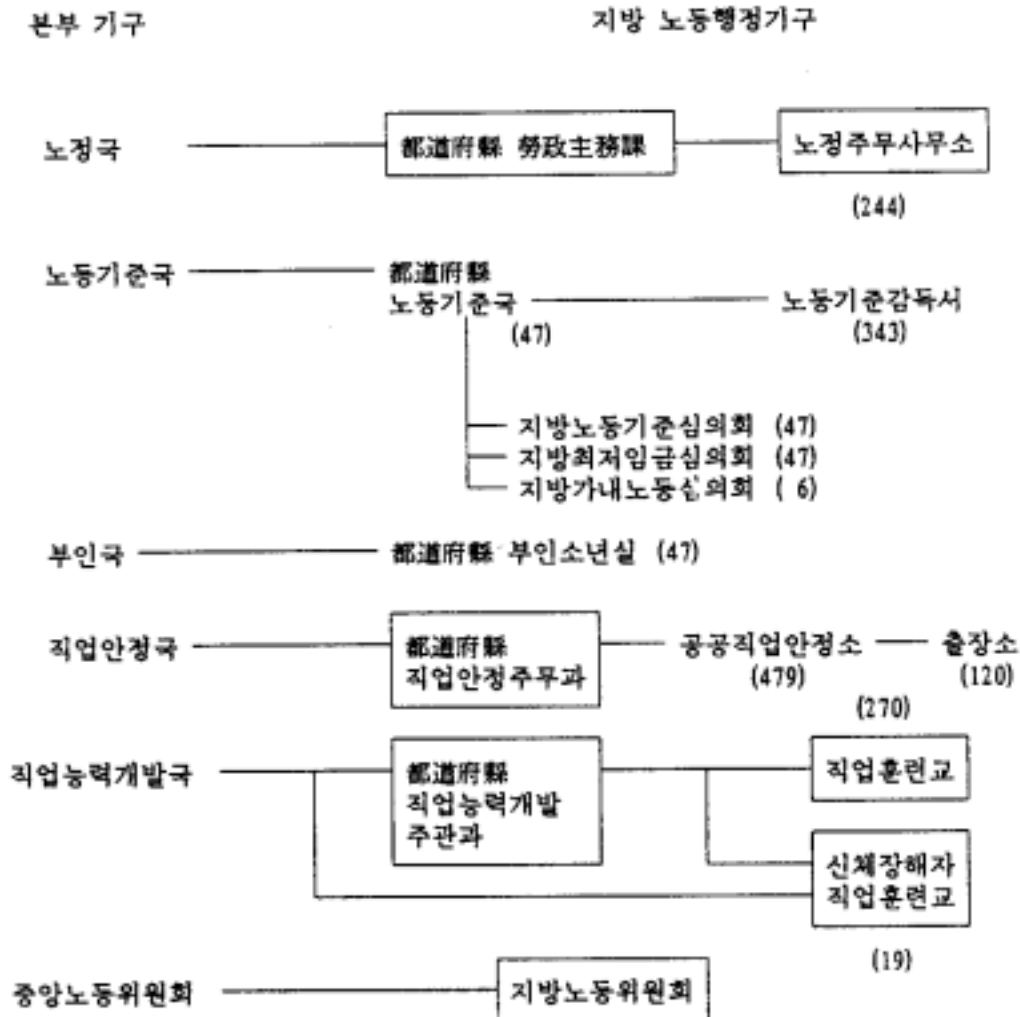
나. 중앙과 지방의 역할분담관계

현재 일본의 노동행정기구 중 중앙과 지방의 조직적 관계는 다음 [그림 3]과 같다. 지방노동행정기구 가운데 사각형 안에 표시된 조직은 자치체의 조직이고 기타는 노동성의 기구이다. 대신관방을 제외한 노동성의 내부 부국이 모두 지방조직과 연계되어 있다.

[그림 2] 일본의 노동성기구와 정원 (1991년 3월말)



[그림 3] 일본의 노동행정기구



1) 대신관방: 노동행정 총관과 정책조사

중앙에만 있는 대신관방은 전국의 노동행정을 총괄하는 위치에 있으며 내부부국 가운데 가장 규모가 크다. 관방장이 관할하여 내부에 비서과, 회계과, 총무과, 국제노동과, 노동보험징수과, 총무심의과, 심의관(4인), 참서관(2인)과 정책조사부가 있다. 정책조사부에는 관리과, 종합정책과, 노동경제과, 산업노동조사과, 통계조사 제1과, 통계조사 제2과가 있다. 정책조사부는 대신관방에서 조직표상 정원의 과반수를 차지할 정도로 중요성이 높다.

대신관방의 주요 업무는 다음과 같은 업무로 수행한다.

- 기밀에 관한 사항
- 직원의 직계, 임면, 권한, 징계, 복무, 기타 인사 및 교양훈련에 관한 사항
- 대신의 관인, 성인의 보관
- 공문서류의 접수·발송·편집·보관
- 경비 및 수입의 예산, 결산 및 회계와 회계감사에 관한 사항
- 행정재산, 물품의 관리
- 직원의 위생, 의료, 기타 복리후생에 관한 사항
- 행정에 관한 고사시행, 섭외, 홍보, 법령안 심사, 종합조정
- 노동보험심사회에 관한 사항
- 노동연수소의 관리·감독
- 고용촉진사업단, 신체장애자고용촉진협회의 감독

· 고용촉진사업단법, 탄광이직자임시조치법, 향만노동법, 근로자재산형성촉진법의 시행에 관한 사항

- 사회보험노무사법의 시행에 관한 사항
- 노동보험료 및 노동자재해보상보험의 특별보험료 징수에 관한 사항
- 노동보험료사무조합의 업무와 관련된 인가 및 기타 감독
- 노동보험료 징수 등에 관한 법률의 시행
- 노동보험 특별회계 중 징수부문의 경리
- 해외노동사정에 관한 자료와 정보의 수집·정리·분석과 그 결과의 제공
- 기타 노동성 소관업무 가운데 다른 부서가 취급하지 않는 사항

한편 대신관방 정책조사부의 주요 업무는 기본적으로 종합적인 정책의 기획과 여기에 관련된 업무의 종합조정, 고용심의회 관련 사항, 노동조합, 노동쟁의, 기타 노동문제에 관한 정기통계의 작성과 간행, 노동조건, 임금, 급료, 기타 급여, 근로자생계비, 직업에 관한 정기통계의 작성과 간행, 국내 노동에 관한 자료정보의 수집·정리·분석과 그 결과의 제공 등으로 되어 있다. 지방 노동통계는 都道府縣의 노동기준국(노동기준감독서)과 통계주무과, 노정주무과(노정주무사무소), 직업안정주부과(공공직업안정소)를 통하여 조사된다.

## 2) 노정국: 집단적 노사관계, 노정과 복지

노정행정기구를 보면 본성의 노정국에는 노정과(중소기업대책실, 기획관 포함), 노동법규과, 노동조합과(조사관 포함)가 있다. 1988년 10월부터 근로자복지부가 설치되었다. 여기에는 기획과와 복지과가 있다. 노정국의 업무내용은 노사관계 안정대책과 근로자 복지대책으로 대별될 수 있다.

노사관계 안정대책으로는 다음의 업무를 들 수 있다.

- 노동조합법, 노동관계조정법의 시행에 관한 업무(노동위원회의 소관업무 제외)
- 산업노동간담회, 정부 노사의 정상회담 등을 통한 노사간 의사소통의 촉진
- 중앙노동위원회에 관한 업무
- 노동조합과 노사관계의 조정에 관한 계몽과 선전
- 일본노동연구기구의 관리
- 노동조합과 기타 노동관련단체, 노사관계의 조정에 관한 업무 가운데 다른 부서가 관할하지 않는 업무 등으로 되어 있다.

근로자 복지대책은 다음과 같다.

- 노동금고와 노동금고연합회의 사업에 대한 허가와 감독
- 근로자 재산형성촉진제도의 운영
- 근로자의 여가·리프레쉬대책의 운영
- 중소기업 퇴직금공제제도의 운영
- 중소기업 인사노무관리의 개선

노정국의 지방업무는 자치체의 조직에 맡겨져 있다. 都道府縣 노동주무부(局)에 노정주무과(노정과, 노정훈련과 등)가 설치되어 있고, 여기에 일선기관로서는 노정주무사무소가 설치되어 있다. 지방자치법 제2조 제3항 제10호에 의해 都道府縣의 고유사무 가운데는 "노동조합, 노동쟁의의 조정, 노동교육 기타 노동관계에 관한 업무"가 포함되어 있다. 법률 등에 의해 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 都道府縣이 노동에 관련된 일반적 업무를 수행할 수 있다.

都道府縣 노정주관과의 업무는 조례에 의해 정해져 있으므로 범위를 확일적으로 지적할 수는 없다. 그러나 일반적으로 노사관계 안정에 관한 업무, 근로자 복지대책에 관한 업무, 都道府縣에 전담부서가 있는 직업안정 업무나 직업능력개발업무를 제외한 근로시간 단축이나 여성노동대책과 같은 노동관련 업무가 여기에 속한다고 할 수 있다. 이러한 업무는 사실상 비권력적 수단으로 주민의 복지를 증진시키려는 목적을 가진 고유업무에 속한다고 볼 수 있다. 구체적으로 노동조합법, 노동관계조정법의 계몽과 이의 시행에 관한 사무, 노동교육 강좌의 개최를 예로 들 수 있다. 기타 국가가 전담하고 있는 노동기준행정, 노동안전행정, 부인소년행정에 부수되는 근로복지(신체장애자 고용촉진 제외)등에 관련된 여러 시책도 포함된다. 예를 들어 중소기업 노무개선 지도, 중소기업 퇴직금공제법 관계업무가 있다.

노동금고법에 의한 감독사무도 자치체가 담당하고 있다.

노동성 업무의 일부는 都道府縣에 위임되어 있다. 기관위임사무는 노동조합법에 의거한 노동협약의 지역적 구속력의 결정, 노동관계조정법에 의거한 공익사업등의 쟁의에 대한 조정신청, 직업안정법에 의거한 공공직업안정소 업무의 연락과 통일, 기타 등으로 되어 있다. 단체위임사무로는 근로청소년복지법에 의거한 근로청소년 복지대책 기본방침에 대한 의견제출, 고용대책법에 의거한 직업전환급부금의 지급 등을 지적할 수 있다.

양자 모두 국가가 지방공공단체에 처리를 위임한 사무라는 성격을 갖고 있지만 단체위임사무는 어디까지나 단체의 사무로서 처리되는 반면에 기관위임사무는 위임한 국가의 사무로 남아 있다. 기관위임사무는 전국적인 통제가 필요한 국가적 차원의 사무를 처리하는 방식이며 국가가 지방공공단체의 집행기관을 지휘·감독하게 되어 있다. 지휘감독권의 내용은 사무집행 상황의 조사, 훈령, 통달 등이다. 기관위임사무는 지방의회의 의결대상이 아니다. 지방의회는 설명을 요구하거나 의견을 표명하는 범위에서 개입할 수 있다.

사실상 都道府縣 노동주관과의 업무 가운데는 노동성의 지휘명령을 받지 않고 독자적 판단으로 시행할 수 있는 고유업무가 많다. 일반적으로 법률이나 관련제도의 검토·改正·시행과 같이 전국적 통일이 필요한 영역은 국가가 담당하고 있다. 都道府縣에서는 각종 시책의 홍보 계발, 노동교육, 노동상담과 같은 지역적 특성을 살릴 필요가 있는 업무를 수행하고 있다. 국가는 여기에 대해 지도·원조·정보제공 등을 하는 구도라고 볼 수 있다.

### 3) 노동기준국·부인국: 개별적 근로관계 및 근로기준감독과 여성소년근로자의 보호

노동기준행정을 노동기준법, 노동안전위생법, 노동자재해보상보험법, 최저임금법 등의 시행을 담당하는 업무의 집행을 의미한다. 근로자의 안전과 건강의 확보, 노동조건에 향상을 도모하여 신체적·정신적으로 건강하고 풍요로운 생활을 실현하는 데 기여하는 종합적 정책의 추진이 목표라고 할 수 있다. 그 내용을 보면 근로시간 단축의 추진, 근로자의 안전과 건강을 확보하는 대책의 추진, 노동재해 보상대책의 추진 최저임금제도의 추진, 기타 근로조건 확보대책의 추진 등이다.

이러한 대책을 추진하는 주체인 노동기준국의 기구는 지방단위까지 모두 노동성이 적절 관할하고 있다. 본성의 노동기준국장을 기획 입안기능을 수행하면서 동시에 정부시책이 적절하게 실행되도록 都道府縣 노동기준국장을 지휘·감독한다. 후자는 본성의 지휘를 받아 현지 사정을 감안하여 노동기준행정이 원활하게 운영될 수 있도록 관내의 제일선기관인 노동기준감독서장을 지휘·감독한다. 노동기준감독서는 업무량에 따라 方面制署와 課制署로 구분되며 노동기준법을 비롯한 각종 법률에 의거하여 근로시간 단축의 추진, 근로자의 건강과 안전의 확보를 위한 지도·감독을 실시하고 있다. 또한 노동자재해보상보험의 급부를 비롯한 구체적 시책을 전개하고 있다.

본성 노동기준국의 업무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 임금, 근로시간과 휴식에 관한 사항
- 광산 보안을 제외한 산업안전에 관한 사항
- 광산의 환기 및 재해시의 구호에 관한 사항을 제외한 노동위생에 관한 사항
- 진폐관리 구분에 관한 사항
- 근로자재해보상에 관한 사항
- 근로자재해보상보험 급부에 관련된 사업 및 노동자복지사업 시행
- 노동보험특별회계에서 노동재해 부문의 경리 업무
- 노동복지사업단·중앙노동재해방지협회·노동재해방지협회·검사대행기관·개별검정대행기관·형식검정대행기관·검사업자·노동안전위생법의 지정시험기관·작업환경측정기관·작업환경측정법의 지정시험기관·지정등록기관·중소기업퇴직금공제사업단·특정업종퇴직금공제조합·근로자 재산형성기금 등의 감독, 최저임금에 관한 사항, 연소근로자 보호 및 연소근로자에 특별히 해당하는 근로조건에 관한 사항, 아동의 사용 금지에 관한 사항, 근로자 재산형성정책의 기본방침 설정, 노동능률의 증진, 노동기준감독관의 권한 행사와 기타 공장사업장의 등의 근로조건 및 근로자 보호에 관련된 감독에 관한 사항, 산업안전연구소·산업의학종합연구소의 관리와 감독,



노동기준법 · 노동자재해보상보험법 · 최저임금법 · 노동안전위생법 · 노동복지사업단법 · 중소기업퇴직금공제법 · 진폐법 · 노동재해방지단체법 · 항만노동법(제7장) · 탄광재해에 의한 산화탄소중독증에 관한

특별조치법 · 가내노동법(제4장) · 근로자재산형성촉법 · 작업환경측정법 및 임금지불의 확보 등에 관한 법률의 시행에 관한 사항, 기타 근로조건 및 근로자 보호에 관한 사항 가운데 다른 부서가 관할하지 않는 업무에 관한 사항, 근로청소년 복지대책의 기본방침을 설정하는 것 이외에 근로청소년복지법 시행에 관한 사항과 기타 근로청소년 복지에 관한 사항, 기타 근로자 복지증진(다른 부서의 관할사항 제외) 등이다.

都道府縣 노동기준국과 노동기준감독서는 노동기준법, 임금지불의 확보 등에 관한 법률, 노동안전위생법, 작업환경측정법, 노동자재해보상보험법, 노동보험보험료의 징수 등에 관한 법률, 진폐법, 최저임금법, 가내노동법, 근로자재산형성촉진법, 탄광재해에 의한 일산화탄소중독증에 관한 특별조치법을 비롯한 관계법규와 이에 의거한 명령에 규정된 업무를 수행한다. 都道府縣 노동기준국은 이외에도 노동자재해보상보험법의 시행, 노동능률의 증진, 근로자의 복리후생 증진, 임금을 비롯한 기타 근로조건과 근로자 생계비에 관한 통계작성 등을 담당하고 있다.

노동기준감독관은 본성 노동기준국, 都道府縣 노동기준국, 노동기준감독서에 배치되어 있으며 관계법령 위반사건에 대해 사법경찰의 직무를 수행할 수 있다. 사업장, 기숙사, 기타 부속 건설물에 대한 점검, 장부와 서류의 검사, 관계자의 심문, 작업환경 측정, 유해물 검사를 위해 제품의 견본과 원료를 필요한 분량만큼 수거할 수 있다. 신분보장 관계를 보면 노동기준감독관을 파면하려면 안건이 발생할 때마다 설치되는 「労働基準監督官分限審義會」의 동의가 필요하다. 여성과 소년노동의 보호는 부인국의 소관이며 지방에는 都道府縣 부인소년실이 설치되어 있다. 가내노동관계 사무는 都道府縣 노동기준국의 임금과가 맡고 있으며 본성에는 부인소년문제심의회가 설치되어 있다. 자치체는 부인국에 상응하는 독자 조직을 가지고 있지 않다.

부인국의 업무 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 여성근로자 복지대책에 관한 기본방침의 설정, 남녀의 균등한 고용기회와 대우의 확보를 비롯한 여성근로자의 복지증진과 관련된 법률의 시행
- 여성근로자의 보호 및 여성근로자에게만 특수하게 해당되는 근로조건의 향상에 관한 사항
- 가족노동문제와 가사사용인에 관한 사항
- 여성근로자에게만 특수하게 해당되는 노동문제에 관한 사항
- 단시간 근로자 대책
- 최저임금에 관한 사항
- 근로자 가족문제에 관한 사항
- 여성의 지위향상 및 기타 여성문제의 조사와 연락조정

부인국장은 노동기준법 가운데서 여성에게만 특수하게 적용되는 규정의 제정, 개폐, 해석에 관한 업무를 관장한다. 또한 이를 시행하기 위해 노동기준국장과 그 산하 관청의 장에게 권고를 할 수 있으며, 동시에 노동기준국장의 하급관청에 대한 지휘 · 감독을 지원한다. 부인국은 노동기준국과 그 산하 관청이 시행한 감독내용 가운데 여성 노동에 관련된 문서를 열람할 수 있다.

부인국의 업무추진에 대해서는 노동기준국을 비롯한 관계기관과 밀접한 연락을 유지하고 있다. 여기에는 1953년 이후 비상근 국가공무원 신분을 가진 '부인소년실 협조원'이 위촉되어 있으며 1990년 현재 2,910명에 달하고 있다. 이들의 직무는 담당 지구에서 여성과 연소근로자에게 특수하게 해당되는 근로조건의 향상과 보호, 기타 여성과 근로청소년 복지에 관한 문제, 가족노동과 가사사용인에 관한 문제, 근로자 가족의 문제와 여성의 지위향상, 기타 여성문제에 대한 실태를 파악하고 필요하다고 인정되는 사항을 부인소년실장에게 연락하여 지시를 받아 부인소년실에 협력한다. 부인소년실 협조원은 1970년에 60명 규모로 출발하였고, 1974년에는 '부인소년실 부인문제상담원제도'가 여기에 통합되었으며, 1990년 현재 139명으로서 이들은 모두 비상근 국가공무원의 신분이다. 직무내용은 부인소년실장의 협조를 받아 여성과 청소년 문제의 전문적 사항에 대해 여성과 근로청소년을 비롯한 기타 관계자를 상담하고 지도하며 부인소년실의

기타 업무에 대해 협력하는 것으로 되어 있다.

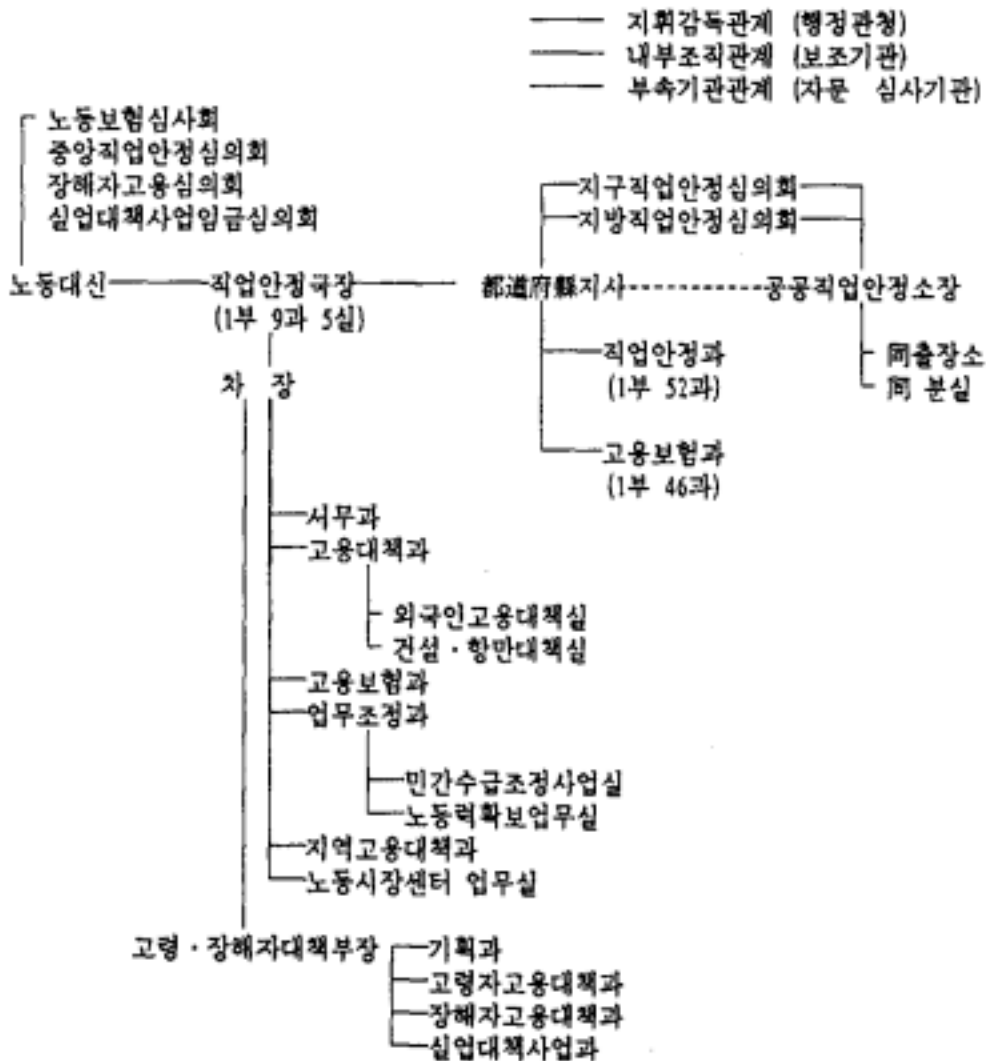
이상과 같이 노동력의 보호 및 근로조건에 대한 규제 행정을 맡고 있는 노동기준국과 부인국의 업무영역에서는 자치체가 독자적인 조직을 가지고 있지 않다. 여기에는 전국적인 통일성에 입각하여 시행되어야 할 필요가 있는 근로조건 기준관리의 특성이 반영되어 있는 것으로 보인다.

4) 직업안정국: 직업안정과 고용보험

노동시장의 수급조절과 고용보험 관리를 맡고 있는 직업안정행정기구는 본서의 직업안정국, 都道府縣의 직업안정과(1부 52과)와 고용보험과(1부 46과), 제일선기관인 공공직업안정소로 구분된다. 행정기구를 보아도 고령자·장애자의 고용, 지역고용대책, 외국인고용대책 등 주요 현안의 소재가 나타나고 있다(그림 4 참조).

일부 거대 지방자치체의 경우는 기구가 확대되어 있다. 東京都에는 노동경제국의 총무부(기획실, 서무과, 조사과), 직업안정부(직업과, 노동과), 고용보험부(감리과, 징수과, 사무조합과), 고령자대책실(취업개발과, 실업대책사업과) 등이 직업안정 업무에 관련되어 있다. 大阪府에서는 노동부의 직업관리과, 직업업무과, 직업대책과 고용보험과가 관련되어 있고, 福岡縣에는 직업대책과, 실업대책사업과가 마련되어 있다. 北海道와 京都府는 직업대책과, 兵庫縣은 사업과의 명칭을 가진 기구를 가지고 있으며, 神奈川縣에는 실업대책사업과가 있다.

[그림 4] 직업안정 행정기구



직업안정과 고용보험 업무가 중심인 노동성 직업안정국의 역할은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 고용대책 기본계획의 책정
- 직업의 소개와 지도, 기타 노무수급의 조정에 관한 사항
- 근로자 공급사업의 금지 및 근로자 모집에 관한 사항
- 정년 연장에 의한 고용기간의 연장 촉진을 포함한 기타 고연령자의 직업안정에 관한 사항
- 중앙고연령자고용안정센터 및 전국실버인재센터협회의 감독
- 신체장애자의 채용과 고용에 관한 계획
- 실업대책에 관한 사항
- 탄광이직자 긴급취로 대책사업에 관한 사항
- 고용보험사업의 시행
- 노동보험 특별회계 가운데 고용부문 회계의 경리업무
- 국가공무원, 기타 국회의 의결을 거친 세출예산에 의해 급여가 지급되는자에 대해 고용보험법이 규정하는 조건에 따라 시행되는 퇴직수당의 지급에 관한 사항
- 주류군(주일 미군)관계 이직자 등 임시조치법의 규정에 근거하여 시행하는 취업지도에 관한 사항
- 오키나와 진흥개발특별조치법의 규정에 근거하여 시행하는 취업지도에 관한 사항
- 건설 고용개설계획의 책정에 관한 사항
- 기타 고용대책법, 직업안정법, 고용보험법, 긴급실업대책법, 탄광이직자임시조치법, 신체장애자고용촉진법, 항만노동법, 근로청소년복지법, 고연령자등의 고용안정 등에 관한 법률, 농촌지역공업도입촉진법, 오키나와 진흥개발 특별조치법, 고용의 분야에 있어서의 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보 등 여성근로자의 복지증진에 관한 법률, 건설근로자의 고용의 개선 등에 관한 법률, 국제협정의 체결 등에 따르는 어업이직자에 관한 임시조치법, 혼슈 시코쿠 연락교 건설에 따르는 일반여객 정기항로사업 등에 관한 특별조치법, 특정 불황업종·특정·불황지역 관계 근로자의 고용안정에 관한 특별조치법 및 노동자파견법의 시행에 관한 사항, 기타 고용에 관한 사항으로 다른 부서가 관할하지 않는 업무 등에서 직업안정에 해당되는 업무

직업안정법 시행에 관한 사무의 일부가 직업안정행정에 대한 중간적 감독기관의 역할을 맡고 있는 都道府縣 지사에게 기관위임되어 있다. 기관위임사무는 전국적 차원에서 통일적으로 처리할 국가사무를 국가의 지방행정기관이 맡지 않고 자치체의 집행기관에 위임하여 국가의 감독 아래 처리하는 방식을 의미한다. 지방의회의 권한은 기관위임사무에 미치지 않는다. 기관위임사무가 의결사건에는 포함되지 않으나 검사권·감사청구권의 대상이 되므로 지방의회가 설명을 요구하거나 의견을 표명하는 일은 가능하며 이 범위내에서 의회가 관여할 수 있다.

직업안정국장은 노동대신의 지휘·감독을 받아 직업안정법과 기타 관계법령의 시행에 대해 都道府縣 지사를 지휘·감독하게 되어 있다. 또한 공공직업안정소의 지휘·감독에 관한 기준의 제정, 중요 산업에 대한 근로자 모집계획의 수립과 실시, 실업대책의 기획과 실시, 노동력의 수요공급을 조정하기 위한 주요 노동력 수요공급권의 결정과 직업지도에 관한 정책의 수립, 기타 관계법령의 시행에 필요한 사무를 관장하게 되어 있다. 구체적으로 都道府縣 지사는 직업안정법 관련업무에 대해 노동대신의 지휘·감독을 바다 제일선기관인 공공직업안정소 업무의 통일과 연락을 맡고 있으며 동시에 자치체 직업안정주무과의 직원과 공공직업안정소장을 지휘·감독하며 고용보험에 관한 업무도 관할하는 위치에 있다. 선원의 직업안정은 해운국(선원직업안정소)의 관할이며 都道府縣은 관여하지 않는다. 市町村은 구인·구직신청의 접수, 구인·구직자의 신원조사 등 보조적 사무를 담당하며 실업대책사업을 실시한다.

공공직업안정소는 직업소개, 직업지도, 고용보험, 기타 직업안정법 등 관계법령의 목적을 달성하기 위하여 필요한 업무를 수행하며 무료로 봉사하게 되어 있다. 여기에는 취직촉진지도관, 직업지도관, 산업고용정보관, 고용지도관 등 전문적 능력을 가진 직원이 배치되어 구인·구직자에게 서비스를 제공하게 되어 있다. 또한 비정규 취업자의 비중이 증대되는 시대적 상황에 맞추어 직업소개의 폭을 넓히기 위해 다양한 조직을 운용하고 있다. 25개 대도시에 설치된 '인재은행'은 관리직·전문직·기술직 등에 종사하다가 정년퇴직한 구직자를 대상으로 하고 있다. 6개 도시에 설치된 '학생직업센터'는 대학의 직업소개 업무를 지원하고 있다. 37개 도시에 있는 파트타임의 직업소개를 맡고 있는 '파트뱅크(파트타임은행)'가 있다. 281개의 '고연령자

직업상담실'은 고연령 구직자의 직업상담을 생활상담과 밀착시켜 실시하고 있다. 사실상 자치체의 노동행정에서는 직업안정이 가장 큰 일로 되어 있다. 1985년의 지방재정결산을 보면 세출총액의 0.8%가 노동비이다. 노동비의 목적별 내역을 보면 실업대책비가 40.9%였고, 그 밖에는 근로자 금융대책과 근로자 복지대책 등의 노정비·직업훈련비·노동위원회비 등의 경비가 차지하고 있었다. 그러나 都道府縣에서는 노정비 37.2%, 직업훈련비 32.7%, 실업대책비 26.9%였다. 市町村의 경우에는 실업대책비가 54.8%였다.

직업안정 행정분야에서 都道府縣도 해당조직을 가지고 있으나 직원은 모두 국가공무원인 지방사무관의 신분을 가지고 있다. 都道府縣 지사가 중간감독을 하게 되어 있는 행정체계는 다양한 지역 사정에 적절하게 대응하기 위한 장치로 보인다. 지역적 차원에서만 직업안정 업무를 해결할 수 없고 전국적인 네트워크의 구성이 필요한 사정이 있으므로 본성의 직업안정국이 자치체의 직업안정 업무도 최종적으로 관리하게 되어 있다고 보인다. 1970년대 후반 이후 급속히 진행되고 있는 전통적인 重厚長大型 중화학공업에서 經薄短小型 기술집약산업이나 정보산업으로의 산업구조 변화는 단순한 노동력 수급관계를 넘어서 거시적인 정책구상의 필요성을 제고시키고 있다. 따라서 이 부문에는 중앙이 담당하는 기획관리기능의 강화와 함께 지역 특성에 맞는 행정서비스의 개발이 요청되고 있는 양면성이 있다.

#### 4) 직업능력개발국: 직업훈련

노동력의 확보와 질적 향상을 담당하는 직업능력개발행정기구는 본성의 직업능력개발국과 都道府縣의 직업능력개발주무과(직업능력개발과, 직업훈련과)로 구성되어 있다. 본성에는 중앙직업능력개발심의회, 자치체에는 都道府縣 직업능력개발심의회가 설치되어 있다.

직업능력개발국의 업무는 다음과 같이 요약된다.

- 직업능력개발 기본계획의 책정
- 공공직업훈련시설, 사업주, 기타가 시행하는 직업훈련에 관한 사항
- 주류군 관계이직자, 탄광이직자, 항만근로자, 어업이직자, 일반여객 정기항로 사업 등 이직자, 특정 불황업종 이직자 및 특정 불황지역 이직자에 대한 직업훈련에 관한 사항
- 직업훈련지도원의 훈련 및 면허, 기타 자격에 관한 사항
- 기능검정에 관한 사항
- 중앙직업능력개발협회의 감독에 관한 사항
- 직업능력개발국 소관 업무와 관련된 국제협력
- 직업능력개발촉진법·근로청소년복지법·근로부인복지법의 시행에 관한 사항, 고용보험법에 규정된 직업강습·조성·원조에 관한 사항, 기타 노동성이 관장하는 근로자 직업능력의 개발과 향상에 관련된 업무 가운데 다른 부서가 취급하지 않는 사항

都道府縣의 기구 가운데서 東京都가 노동경제국 안에 직업훈련부(계획과, 공공훈련과, 기능진흥과) 체제를 갖추고 있는 것이 특이하다. 실제로 직업훈련을 실시하는 시설과 관할은 다음과 같다.

- 직업훈련교: 都道府縣이 설치·운영 및 노동대신의 인가를 받아 市町村이 설치·운영
- 신체장해자직업훈련교; 국가가 설치, 都道府縣 신체장해자고용촉진협회에 위탁운영, 노동대신의 인가를 받아 都道府縣이 설치·운영
- 종합고등직업훈련교, 직업훈련단기대학교, 기능개발센터, 직업훈련대학교(지도원양성): 고용촉진사업단이 설치·운영
- 지역직업훈련센터: 고용촉진사업단이 설치, 都道府縣에 위탁운영, 都道府縣이 직업훈련법인에 재위탁
- 건설기능연수센터: 고용촉진사업단이 설치, 훈련을 실시하는 업주에게 시설 대여

都道府縣이 설치·운영하는 직업훈련교와 신체장해자직업훈련교의 경비 가운데 시설비, 인건비, 사업비의 2분의 1을 국고에서 보조하고 있다. 국가가 설치하고 都道府縣에 운영을 위탁한 신체장해자직업훈련교의 운영비는 국고에서 자치체에 대한 교부금으로써 지원되며 고용촉진사업단이 설치한 시설의 경비도 국고에서 출자금이나 교부금의 명목으로 지원된다. 결국 직업훈련부문에서는 중앙정부가 경비를 부담하고 자치체나 공익단체가 시설을 관리하는

역할분담체제가 만들어져 있다. 각 지역이나 당사자의 개별적 사정에 적절히 대응하기 위해 本省은 간접적으로 관여하는 방침을 취하고 있다고 볼 수 있다. 또한 높은 수준의 훈련은 노동성이 담당하고 있고 또한 산업구조조정에 대응하기 위한 전직훈련과 신체장애자에 대한 훈련이 강조되고 있는 모습이 보인다.

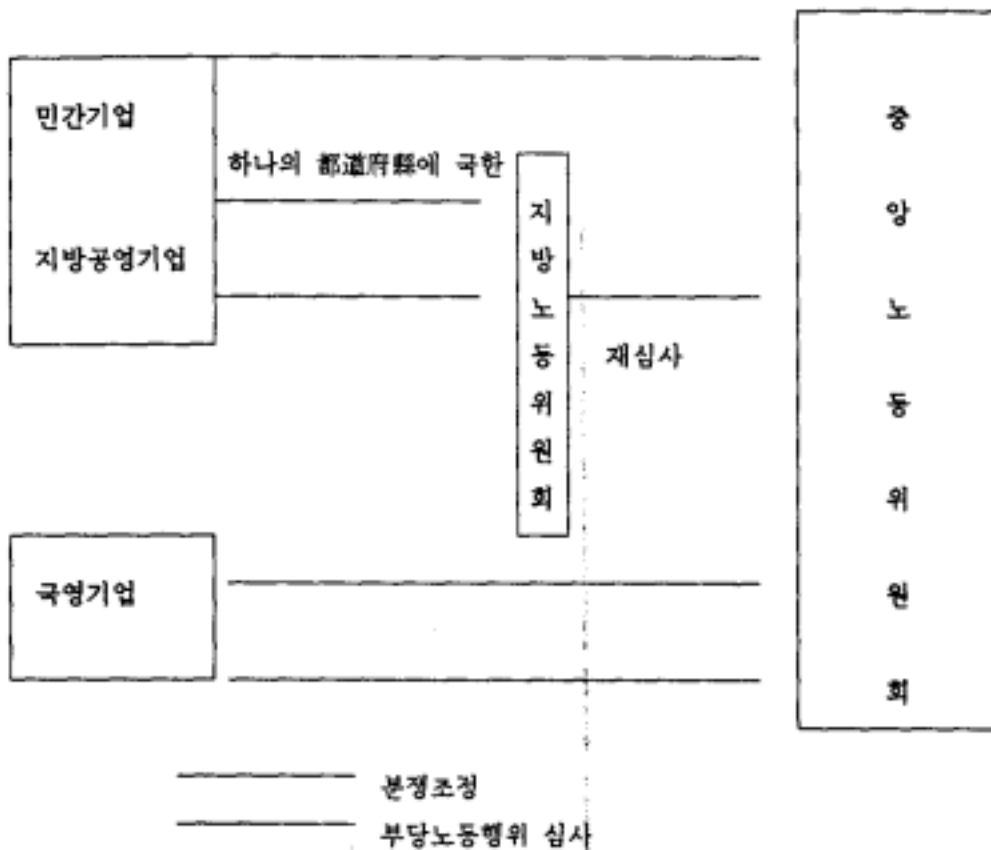
다. 노동위원회의 분쟁처리 기능

노사갈등의 해결기능을 수행하는 노동위원회는 자치체의 지방노동위원회와 노동성의 外局인 중앙노동위원회로 구분되어 있다. 공공부문을 담당하는 공공기업체노동위원회도 신자유주의 정책기조하의 공기업 민영화 추세를 반영하여 1988년 10월 중앙노동위원회에 통합되었다. 일본의 노동위원회는 제2차 세계대전에서 일본이 패한 직후 노조가 합법화되고 급진적 노동운동이 고조되는 상황 가운데서 노사관계의 제도화를 이룩하는 데 큰 기여를 했다고 평가되고 있다. 그러나 비상임위원이 많고 사건이 법정으로 비화될 경우에 대비할 필요가 있으므로 신중한 판정을 위하여 처리시간이 대부분 1년반 이상 걸리는 문제가 있다.

쟁의에 대한 알선·조정·중재와 부당노동행위의 심사와 구제를 담당하는 노동위원회의 처리과정은 다음 [그림 5]와 같이 요약할 수 있다.

都道府縣의 기구인 지방노동위원회는 하나의 都道府縣내에서 발생한 노사분쟁이나 부당노동행위 사건을 처리한다. 부당노동행위 심사결과에 불복하는 당사자

[그림 5] 일본 노동위원회체계



는 중앙노동위원회에 재심사를 요청할 수 있다. 중앙노동위원회는 국영기업에서 발생하는 노사분쟁의 조정과 부당노동행위의 심사, 복수의 都道府縣에 걸쳐 일어난 노사분쟁의 조정을 맡고 있다.

## 라. 지방노동 행정의 위상

이상에서 기본적으로 本省이 기획, 조사, 정책조정, 예산관리 등을 담당하고 都道府縣 자치체가 정책을 시행하는 방식으로 중점적 업무영역이 분화되어 있는 구도가 보인다. 이는 관방대신의 기능에서 명확히 나타난다. 집단적 노사관계를 취급하는 본서의 노동국도 중요도에 비해 규모가 작은 것이 특징이며 정책집행은 자치체의 기구가 담당하고 있다. 분쟁해결 기능은 노동위원회에 맡겨져 있다. 반면에 근로기준감독은 자치체 조직에 관여없이 본성이 전국을 통일적으로 관할한다. 여성과 연소근로자 보호에 대해서는 부인국이 정책의 입안과 정부조직간 조정에 관련되는 사항을 다루며 또한 일선의 부인소년실을 지휘·감독하는 체제로 되어 있다. 부인소년실은 지역사회에서 자원봉사자적 성격을 가진 다수의 협조원과 특별협조원을 조직하고 있다. 직업안정행정은 자치체의 지사가 중간 관리를 하고 있어 지역적 특성이 반영될 수 있는 구조가 만들어져 있으나 직원은 모두 국가공무원의 신분인 지방사무관이다. 직업훈련 부문에서는 본성이 기획, 인허가, 면허, 예산지원 등을 맡고 자치체와 관련단체가 시설을 운영하는 방식이다. 전체적으로 볼 때 본성의 방침이 실제로 시행되는 과정에서 자치체의 매개기능이 결과에 대해 상당한 영향을 미칠 수 있는 구도가 형성되어 있다고 볼 수 있다.

### 3. 勞働省 關係機關과 特殊法人의 役割

노동성과 지방자치체의 역할분담 관계를 보다 명확하게 이해하기 위해서는 노동행정당국이 수행하여야 할 업무를 맡고 있는 관계기관과 특수법인의 기능도 살펴볼 필요가 있다.

#### 가. 시설등 기관

##### 1) 산업안전연구소

사업장의 재해예방에 관한 조사·연구를 통하여 산업안전행정의 과학화에 기여하는 조직이다. 사업장의 의뢰를 받아 각종 기계·기구, 안전보호구 등의 안전성능에 관한 시험과 방폭 전기기계 기구의 방폭성능에 관한 검정을 실시하고 안전에 대한 기술지도와 상담에 응한다. 東京과 大阪에 있는 부속시설인 산업안전기술관에서는 연구 성과를 공개하고 안전에 대한 사상, 기술, 지식 등을 보급하고 있다.

##### 2) 산업의학총합연구소

산업의학에 관한 종합적 연구를 목적으로 설치되었다. 근로자의 건강평가와 건강관리, 작업조건이 건강에 미치는 영향, 알려지지 않은 독성물질의 독성예측기술개발, 근로자의 건강상태와 직업병에 대한 역학적 연구, 직업병인 진단기술증세악화 방지조치에 대한 연구, 유해작업환경의 측정과 평가 및 환경개선 등에 관한 연구를 하고 있다.

##### 3) 노동연수소

1964년에 설치된 기구로 노동행정에 종사하는 직원들의 직무수행 능력향상을 목표로 하고 있다.

#### 나. 관계기관, 특수법인

##### 1) 일본노동연구기구

법에 의해 설립된 특수법인으로 노동문제에 대한 연구, 근로자·사용자·일반국민의 노동문제에 대한 이해를 촉진하는 조직이다. 1958년 일본 노동협회와 1969년 고용촉진사업단 고용총합직업총합연구소가 1990년부터 통합되어 운영되고 있다.

##### 2) 중소기업퇴직금공제사업단

중소기업근로자의 복지증진과 중소기업이 진흥에 기여할 목적으로 1959년에 설립된 법인이다. 주요 업무는 중소기업 상용근로자를 대상으로 한 일반 퇴직금공제제도의 운영, 공제계약자에 대해 종업원 복지시설의 설치나 정비에 필요한 자금의 대부, 복지시설의 설치·운영 등이며 실제

운영하는 복지시설은 없다. 東京都에 본부가 있고 지방조직은 없다. 업무의 일부를 은행, 상공조합 중앙금고, 신용금고, 노동금고 등 금융기관에 위탁하고 있다.

### 3) 건설업, 청주제조업, 임업퇴직금공제조합

중소기업퇴직금공제법에 의해 설립된 3개업종의 조합이 1982년에 통합되어 발족하였다. 이 조합은 3개업종의 중소기업에 고용되어 있는 임시직 근로자를 대상으로 하는 퇴직금공제제도의 운영, 복지시설의 설치·운영, 공제계약자에 대해 중업원 복지시설의 설치 또는 정비에 필요한 자금대부 등의 업무를 수행한다. 東京都에 본부를 두고 업종별로 都道府縣에 지부와 운영위원회를 설치하고 있으며 실제 운영하는 복지시설은 없다. 퇴직금 관련업무의 일부를 금융기관에 위탁하여 처리하고 있다.

### 4) 노동복지사업단

1957년에 노동복지사업단법에 의해 설립된 특수법인이다. 이사장, 감사는 노동대신이 임명하고 이사장이 노동대신의 인가를 받아 이사를 임명한다.

사업단은 다음과 같은 시설과 제도를 운영하고 있다.

- 노재병원 35개소: 업무상재해, 통근재해에 의한 부상과 질병을 진료한다. 정형외과, 외과, 내과, 물리치료과 등 직업병 치료부문에 중점을 두고 있다.

- 위탁병동 13개소: 노재병원이 없는 지역에서 지방자치체나 공익법인이 경영하는 병원에 설치하고 운영을 위탁하고 있다.

- 간호전문학교 12개소: 노재병원에 부설하고 있다.

- 재활학원 1개소: 노재병원에 부설된 물리치료사, 작업요법사 양성시설이다.

- 임상검사학원 1개소: 노재병원에 부설된 임상검사 기사양성시설이다.

- 노재재활공학센터 1개소: 노재병원에 부설된 신체적 장애가 남은 근로자의 의지나 기타 보장구의 개량과 연구개발시설이다.

- 종합척수손상센터: 척수손상자의 치료, 재활, 직업적성 판정, 직업지도와 조기사회 복귀를 지원하는 시설이다.

- 노재재활작업소 7개소: 자립갱생 의지가 있고 작업에 견딜 수 있는 정신적·육체적 조건을 갖춘 척수손상자의 사회복귀를 촉진하기 위해 이들이 의료관리를 받으며 가벼운 작업에 종사하는 시설이다.

- 휴양소 9개소: 상당한 정도의 장애가 남은 근로자가 사회복귀를 효과적으로 하기 위하여 보양하는 온천시설이다.

- 납골당 1개소: 유골을 무료로 안치하여 유족을 원호하는 시설이다.

- 노재보험회관 1개소: 피재자, 유족이 이용하는 복지시설이다.

- 건강진단센터 7개소: 유해업무 종사자의 건강진단, 감별진단, 건강관리 지도를 실시하는 시설이다.

- 노재원호금제도: 요양원호금은 1960년 회계연도 이전에 일시불로 보상을 받고 지금 입원중이거나 통원중인 규폐환자, 척수손상자에게 지급된다. 생업원호금 노재보험에서 연금을 자가생업을 경영하기 위해 국민금융금고 등의 공적 금융기관으로부터 받은 용자의 이자를 내주는 제도이다.

- 연금담보자금대부제도: 노재보험에 의한 연금수급권을 담보로 한 소액용자제도이다.

- 사회복귀자금대부제도: 척수손상자, 하지장애자의 주택개수비용 용자제도이다.

- 자동차구입자금대부제도: 척수손상자, 하지장애자의 취업에 필요한 자동차구입비용 용자제도이다.

- 미불임금대불제도: 기업도산으로 임금을 받을 수 없는 퇴직근로자의 미불임금 일부를 대신 지불하는 제도이다.

- 노동안전위생용자제도: 직장환경개선자금 대부, 건강진단기관등 정비축진자금 대부, 건설공사안전기재자금 대부 등이 마련되어 있다.

### 5) 고용축진사업단

고용축진사업단법에 의해 1961년 7월에 발족한 특수법인이다. 기능의 습득과 향상,

지역간·산업간 이동의 원활화, 취직원조 등을 통해 근로자의 능력에 맞는 고용을 촉진하고 있다. 고용촉진 일반업무, 탄광이직자 원호업무, 향만근로자 복지업무 등을 수행하고 있다.

고용촉진 일반업무에는 직업훈련, 이진취직자용 숙사와 복지시설, 고용상담과 근로청소년 직업상담, 주택복지시설 등 설치자금의 대부업무, 각종 급부금 등의 지급업무, 근로자재산형성촉진업무, 건설고용 개선업무, 주류군(주일 미군) 관계이직자 및 오키나와 실업자 원호업무 등이 포함된다.

이 가운데 이진취직자용 숙사와 복지시설의 운영을 실제적인 수혜자에 접근할 수 있는 사업 주체에 위탁하는 방식이 강조되고 있으며 여기에서 지방자치체가 복지시설 운영에서 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 나타난다.

- 직영시설: 전국근로청소년회관, 심신장애자직업센터, 취직원호센터(오키나와), 出稼근로자 원호상담소
- 공익법인 위탁: 근로자 직업복지센터(대도시)
- 都道府縣 위탁: 근로종합복지센터(신흥공업도시)
- 市町村 위탁: 근로청소년 프렌드쉽센터, 근로자 체육시설, 근로신체장애자 교양문화체육시설, 근로자 야외활동시설, 향만근로자복지센터, 出稼근로자 복지센터, 일고노동복지센터, 중고연령근로자복지센터, 건설근로자연수복지센터
- 중소기업단체 위탁: 공동복지시설
- 일본근로복지센터 위탁: 중소기업 레크레이션 센터
- 사업주에 대여: 향만근로자용 숙사
- 직영, 자치체 위탁: 간이숙박소
- 노동복지사업단 위탁: 척수손상자직업센터

탄광이직자 원호업무는 재취직 지원을 중심으로 이루어지고 있다. 채무보증, 직업훈련 숙사의 제공과 함께 '산탄지 근로자복지시설'을 설치하여 자치체에 운영을 위탁하고 있다.

향만근로자 복지업무에는 등록 일고근로자가 대상이다. 사업주와 근로자로부터의 납부금 징수, 이를 재원으로 하는 고용조정수당 지급, 직업훈련 실시, 취직금 대부 등을 시행하고 있다.

#### 다. 인가단체

##### 1) 노동보험사무조합

노동성이 인가하여 중소기업주의 노동보험관계 사무처리를 대행하는 사업주단체이다.

##### 2) 노동재해방지단체

노동재해방지단체법에 근거하여 1964년 8~10월 사이에 6개의 단체가 인가되어 활동하고 있다. 이들은 중앙노동재해방지협회, 건설업 노동재해방지협회, 육상화물운송사업 노동재해방지협회, 임업·목재제조업 노동재해방지협회, 향만화물운송사업 노동재해방지협회, 광업 노동재해방지협회 등이다. 주로 홍보, 교육, 조사연구, 건강진단, 환경측정 등을 실시하고 있다.

#### 라. 산업의과대학

의학 일반에 대한 교육연구, 노동환경과 건강의 관계에 중점을 둔 교육, 산업의학 분야에 종사하는 의사의 양성과 확보를 목적으로 하고 있다. 1978년에 北九州市에 설치되었고 의료기술단기대학, 병원, 대학원 등이 병설되어 있다. 1986년에는 산업생태과학연구소를 설치했으며, 1991년 3월에 산업의학실무연수센터를 설립하였다.

## 4. 總括

이상에서 노동성과 자치체와의 역할분담에 대하여 노동성 관계기관과 특수법인이 수행하는 기능에 대한 파악이 중요하다는 점이 나타나고 있다. 직업안정, 산업안전과 위생, 복지 등의



부문에서 노동성은 전문적 특수법인을 통해 업무의 많은 부분을 수행하고 자치체가 실제 집행과정에 긴밀히 연계되어 있는 구도가 보인다. 조사연구에서도 기초 통계와 정책자료조사는 노동성이 맡고 전문성이 요구되는 분야나 장기적 연구는 전문기관이 맡는 방식이 나타나고 있다. 결국 중앙의 노동성 행정기구가 반드시 전국적으로 통합 관리할 필요가 없는 부분은 노동성이 감독하는 전문기구에 이양되어 있다. 그러나 市町村과 수혜당사자 단체가 서비스의 최종적 전달과정에서 중요한 매개적 역할을 하는 측면에도 주목할 필요가 있다.

#### IV. 廣域 地方自治體의 勞動行政

##### -東京都의 事例-

##### 1. 東京都의 概況

여기에서는 東京都의 사례를 통해 광역 지방자치체의 노동행정이 수행하는 역할을 알아보려고 한다. 이를 위해서는 먼저 東京都의 개략적인 모습을 알아볼 필요가 있다.

東京都是 일본의 수도이며 1990년 현재 면적 2,166km<sup>2</sup>, 인구 1,186만명의 거대도시이며 국토면적 0.6%에 인구의 약 1할이 집중되어 있다. 東京 일극집중이 가져오는 문제점을 해소하기 위해 여러 가지 시책이 등장하고 있으나 기대했던 효과는 나타나고 있지 않다. 정보기술의 급속한 진보는 예상과 달리 정보발신지인 東京에 인적·물적 요소가 집중되는 경향을 가속화시키는 결과를 초래해 왔다. 일본 경제의 세계적 영향력이 커짐에 따라 동경은 세계도시로서의 위상을 가지게 되었다. 따라서 국제화가 일상적인 키워드(Key Word)로 되었다. 국제화의 개념을 전제로 하여 1988~90년까지 진행된 '東京都 CI추진계획'에 제시된 방침은 정책기조를 파악할 수 있는 좋은 지표가 되고 있으며 그 내용은 지금도 '1국 1테마운동'으로 이어져 내려오고 있다.

東京都 노동행정을 주관하는 노동경제국의 테마는 '일과 생활의 국제화'이며 이를 달성하기 위한 목표는 중소기업의 국제화, 외국인근로자와 외국인농산물의 자유화, 근로자와 기술자의 국제교류라는 과제에 정확히 대응해 가며 21세기를 향한 새로운 노동경제행정을 전개하는 것으로 되어 있다. 여기에서 국제화의 영향이 단순히 중소기업 생산시설 해외이전이나 외국인근로자의 유입에 그치지 않는다는 사실에 주의할 필요가 있다. 오히려 이러한 현상의 배후에 있는 노동력의 성격 변화에 대한 인식이 중요하다.

동경의 세계도시로서의 위상은 연구·개발·관리의 중심이 되고 있다는 측면을 의미한다. 즉 생산근로자의 비중을 상대적으로 감소하고 고급의 지식집약적 산업종사자나 관리자가 늘어나며 동시에 이들이 활동을 뒷받침하는 하급서비스 근로자나 단순육체근로자도 늘어나는 경향이 나타나는 것이다. 특히 후자의 경우는 개발도상국에서 유입된 이민근로자에 의해 충원될 가능성이 높다. 東京都의 노동력이 가지고 있는 성격도 서비스화·고령화·여성화라는 말로 집약할 수 있다. 일본 전국적으로는 제1차 석유험기 이후인 1975년을 서비스경제화의 기점으로 지적되고 있으나 이미 東京에서는 1960년부터 제2차산업 취업자의 비중이 감소하고 제3차산업 취업자의 비중이 계속 올라가는 추세가 지속되어 왔다. 산업대분류별로 볼 때 전국적으로는 아직도 제조업 취업자(23.9%)가 가장 비중이 컸던 1985년에 東京의 서비스업 취업자(24.4%)가 제조업 취업자(21.8%)보다 많아졌다. 특히 일본 전국과 비교할 때 금융·보험·부동산업에의 취업자가 집중되는 현상이 나타나고 있다. 1970~75년의 기간에 일단 감소하기 시작했던 東京의 취업자는 1975년 이후 계속 증가하고 있다. 그러나 내용을 보면 제조업부문의 남자가 감소하고 중소기업 규모의 도소매 음식점, 서비스업에 종사하는 여자가 늘어나고 있다. 제조업부문에서도 1985년에는 간접부문 취업자가 44.6%에 달하는 단계가 되었다. 이러한 구성의 변화는 전문기술적 직업에 종사하는 화이트칼라의 증가에 기인하고 있다. 다시 말해 직업구조가 기술자로 대표되는 고도의 전문직업인과 저숙련직 종사자로 양극화되는 경향이 뚜렷해지고 있다. 1985년에 노동력인구 가운데 60세 이상의 고령자 비율이 東京에서는 9.6%로 나타나고 있으나 이는 전국의 10.4%보다는 낮은 비율이다. 그러나 1960~85년까지 60세 이상되는 노동력인구의 증가율을 보면 東京 193.1%, 전국 69.5%로 나타나 고령화가 급속히 진행되는 상황이 문제이다. 이는 젊고 노동능력이 높은 외국인근로자의 유입을 촉진하는 요인으로도 작용하고 있다.

이상과 같은 개략적 상황은 생산직 남자가 주력인 기존의 노조를 전제로 하는 노사관계의 틀 안에 들어가지 않는 근로자가 구조적으로 늘어가고 있다는 사실을 말하고 있다. 즉 노동행정 자체가 이들의 근로조건 보호와 복지증진을 위해 관심을 기울여야 한다는 새로운 과제에 직면하고 있는 것이다. 또한 사회적으로 필요한 노동력의 충원과 재생산이라는 측면에서 노동행정측에도 참신한 발상이 요청되고 있다.

## 2. 勞動經濟局의 機能

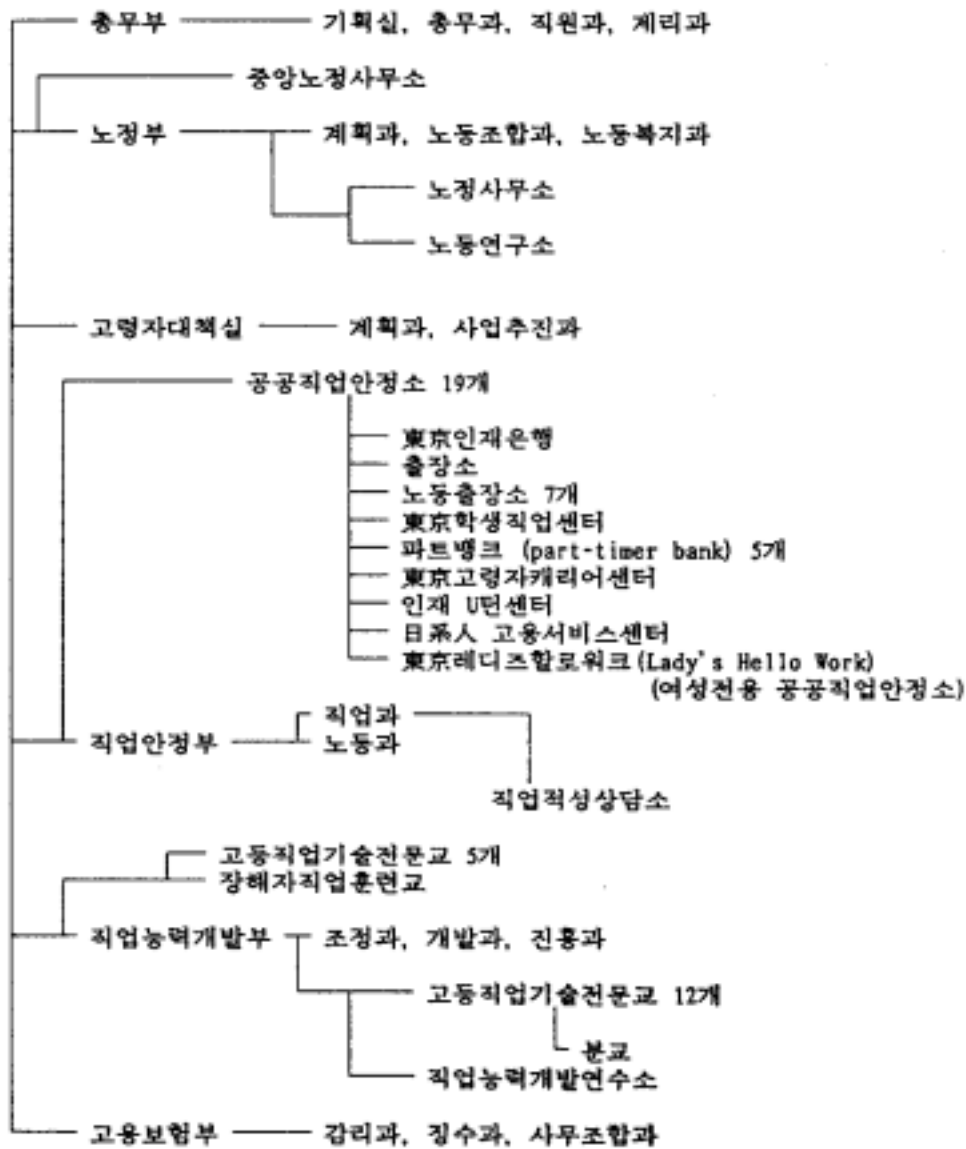
일본에서 광역자치체가 노동행정체계에서 차지하는 위상과 역할을 이해하기 위하여 수도권 東京都의 실태를 살펴보았다. 東京都의 노동행정은 「노동경제국」이 맡고 있다. 노동경제국의 업무는 노동대책, 중소기업대책, 농림수산업대책으로 구분되어 있다. 여기에서는 노동대책부문의 조직, 업무내용, 예산을 중점적으로 살펴보고 한국의 노동행정체계 개편에 주는 시사점을 알아보려고 한다.

### 가. 노동행정 조직

노동대책부문의 각 부에서 1992년도의 주요 업무로 제시된 내용은 근로자의 지위향상 = 노정부, 직업능력의 개발향상 = 직업능력개발부, 안정된 일자리의 확보 = 직업안정부, 고령자대책사업 = 고령자대책실, 고용보험사업 = 고용보험부 등으로 나타나고 있다. 이와 같이 노동서의 국에 해당하는 부가 노동경제국에 설치되어 있다. 그러나 노동성 부인국의 업무에 해당하는 영역은 노정부가 흡수하고 있으며 노동기준국은 노동성이 직접 전국을 통합적으로 관할하고 있으므로 都道府縣에는 노동기준 감독조직이 없다. 노동경제국 노동대책부문의 일선 조직은 [그림 6]과 같다.

都道府縣의 노동행정 조직은 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 노동성으로부터 위임된 사무를 처리해야 한다. 따라서 노동경제국의 직원도 지방공무원과 국가공무원의 이원적 구성으로 되어 있다. 국가공무원(지방자치법 부칙 제8조 직원)의 임면관계를 보면 국의 과장보좌 이상, 감찰관이나 공공직업안정소장 이상되는 직원의 임면은 노동대신이 한다. 기타 직원의 임면은 노동경제국장이 노동대신의 위임을 받아 실시하고 있다. 국가공무원은 노동성 직업안정국이 都道府縣 지사에게 기관위임한 사무인 직업안정부문에 중점적으로 배치되어 있으며 지방공무원은 직업능력개발 관련부문에 집중 배치되어 있는 모습이 보이고 있다. 부문별로 본 직원의 정수와 신분은 다음과 같다(표 2 참조).

[그림 6] 노동경제국 노동대책부문 일선조직



<표 2> 노동대책부문 직원의 정수

	전체	지방공무원			국가공무원			
		계	사무계	기술계	기능 노무계	계	사무계	노무계
노동경제국	4,041	2,408	1,117	1,117	174	1,624	1,610	14
총원								
총무부	130	91	90	2		31	31	
노정부	51	51	51					
고령자대책실	44	38	33	5		5	5	
직업안정부	57	2	2			55	55	
직업능력개발부	52	52	39	13				
고용보험부	107					105	104	1
노정사무소	145	145	145					
노동연구소	10	10	10					
직업적성상담소	5	5	2	3				
공공직업안정소	1,428					1,427	1,414	13
직업기술전문교	493	493	200	284	9			
장애자직업 훈련소	47	47	15	30	2			
직업능력개발 연수교	13	13	9	4				

- 노동경제국의 복속기관으로 조례에 의해 설치되어 지사의 자문에 응해 관련사항을 심의·답신하는 정책심의기구 가운데 노동대책과 관련된 조직은 東京都 노동심의회, 東京都 노정협의회, 東京都 심신장애자취직촉진협의회, 東都 직업능력개발심의회가 있다.
- 노동심의회는 노사관계의 안정, 노동교육, 근로자 복지향상, 기타 지사가 필요로 하는 사항 등을 취급한다. 2년 임기의 위원은 각 10명 이내의 학식경험자, 근로자대표, 사용자대표로 구성되며 이것은 노정부 계획과 소관이다.
- 노정협의회는 노정사무소가 실시하는 노동교육, 노정사무소가 주관하는 노정시책의 충실화에 관련된 사항을 취급한다. 1년 임기의 위원은 학식경험자, 노동자대표, 사용자대표, 각 5명으로 구성되며 이것은 9개 노정사무소에 설치되어 있다.
- 심신장애자취직촉진협의회는 심신장애자고용촉진, 심신장애자의 직업능력향상과 활용방법에 관한 사항을 취급한다. 1년 임기의 위원은 학식경험자, 사용자대표, 근로자대표 각 6명과 東京都 직원 3명으로 구성되며 이것은 직업안정부 직업과 소관이다.
- 직업능력개발심의회는 직업능력개발계획과 기타 직업능력 개발에 관한 중요사항을 취급한다. 2년 임기의 위원은 학식경험자, 사용자대표, 근로자대표 각 6명으로 구성되며 이것은 직업능력개발부 조정과 소관이다.

나. 노동행정 예산

## 1) 사용목적과 용도

노동대책부문의 1992년 회계연도 예산은 다음과 같은 사업목적을 전제로 하여 편성되고 있다.

- 중소기업 근로자의 근로시간단축 촉진에 필요한 지원과 용자, 육아휴업취득자에 대한 생활자금 용자를 실시하고 있다.
- 취업형태가 다양화되어 급속히 늘어나고 있는 파트타임 대책을 마련하기 위하여 노동사무소에 상담원(파트바이서)과 상담전화를 설치하는 등 여성의 근로환경 정비에 노력한다.
- 지역사회의 근로자복지를 담당하는 '중소기업근로자복지서비스센터'에 대한 지원과 청소년근로자의 국제적 시야를 넓혀주는 '근로청소년 洋上세미나'의 지속적 실시를 통하여 근로조건 개선향상과 복지의 충실화에 노력한다.
- 직업기술전문교를 정비하기 위하여 1992년 4월 八王子에 메카트로닉스 전문교를 개교하고 府中에 전자전문교 건설에 착수한다.
- 노동력 수요변화에 대응하기 위해 직업훈련 과목을 정비하고 연령·직종·적성에 맞는 과목을 신설하여 시민의 생애를 포괄하는 직업능력 개발향상을 추진한다.
- 아시아의 우호도시로부터 계속해서 기술연수생을 받아들여 직업능력 개발기회를 제공한다.
- 고용기회를 가지기 어려운 중고령자·장해자·여성에 대해 구인·구직정보를 제공하고 직업강습을 실시하여 안정된 직업을 가질 수 있도록 한다. 특히 장해자의 취업기회를 확보하기 위해 중도의 장해자를 다수 고용하는 사업소를 민간사업자의 능력을 활용하여 공공시설을 운영하는 제3섹터 방식으로 설립한다.
- 고령자 취업대책에서는 '실버인재센터' 사업에 대한 지원을 계속한다. 동시에 직업능력 개발과 취업상담·직업소개·정보제공 등을 종합화하여 일원적으로 시행하는 가정 '高齢者就業綜合센터' 건설에 착수한다.

## 2) 예산 구성

- 東京都 일반회계 예산 가운데 노동경제국 예산이 차지하는 비중은 6.3%인데 노동경제국 예산 가운데 노동대책비는 13.1%이다. 1992년 회계연도의 노동대책 예산이 약 592억 7천만円 규모에 달해 전년도에 비해 2.4배로 늘어나고 있다(표 3 참조).
- 국가기관인 공공직업안정소가 직접 집행하는 직업안정행정과 고용보험 업무에 드는 예산은 국가에서 배부되어 집행된다.

## 3) 고령화 대책의 중요성

예산의 구성을 보아도 1990년대에 들어와 노동대책의 중점이 근로자의 지위향상이나 직업능력의 개발·향상으로부터 고령자 취업대책으로 급속히 바뀌고 있는 모습을 알 수 있다.

## 다. 노동행정조직의 활동내용

東京都 노동경제국에서 노동대책이 관련된 조직이 수행하는 업무내용은 다음과 같이 나타난다.

### 1) 총무부

- 총무부는 기획실, 총무과, 직원과, 경리과 등으로 구성되어 있다.
- 기획실의 업무 가운데는 자료의 수집, 정리, 제공, 국내 통계조사의 정리, 노동·산업 관계 사정의 조사분석이 노동대책과 관련된다.
- 총무과의 업무에는 공공직업안정소의 감찰이 포함되어 있다.

### 2) 노동부

- 노동부는 근로자의 근로조건 향상과 복지의 증진을 지향하고 있다. 임금·퇴직금·근로시간 등을 비롯한 근로조건과 복리후생의 측면에서 중소기업과 대기업 사이에 상당한 격차가 있으므로 이러한 방침이 설정되었다고 볼 수 있다. 이에 대해 중소기업부문에서는 경영기반이 취약하고 노조가 조직률이 낮으므로 노사의 자체 역량만으로는 충분히 대처할 수 없다는 문제가 있다. 노동부의 주요 업무내용은 노동문제에 대한 정보의 수집과 제공, 노사에 대한 교육, 계발(啓發)과 노동상담, 중소기업 종업원에 대한 용자주선, 복리후생시설의 제공과 자주적 복지활동에 대한 지원 등이다.
- 노동부는 계획과, 노동조합과, 노동복지과 등으로 구성되어 있다.
- 계획과의 업무는 노사관계의 개선과 근로자의 복리후생에 관한 시책의 계획과 조정에 관한

사항, 노정사무소·노동연구소·근로복지회관에 관한 사항, 부내 타과에 속하지 않은 사항 등으로 되어 있다.

<표 3> 東京都 노동대책비 예산구성

(단위: 천円)

	1992년도	1991년도	증감률
총액 (東京都 예산)	59,268,581 (100.0%)	24,591,286 (100.0%)	141.0%
근로자의 지위향상	5,382,870 (9.1%)	5,201,022 (21.1%)	3.5%
직업능력의 개발 향상	11,430,608 (19.3%)	14,176,276 (57.6%)	-19.4%
안정된 직업 확보	1,057,223 (1.8%)	1,005,111 (4.1%)	5.2%
고령자 취업대책	41,397,880 (69.8%)	4,208,877 (17.1%)	883.6%
직업안정행정비 (국가 예산)	6,463,338	6,010,951	7.5%
등보험특별회계 (국가 예산)	3,687,872	3,401,688	8.4%

자료: 東京都 労働経済局, 「事業概要」, 平成4年版, 21쪽과 24쪽에서 작성.

· 노동조합과의 업무는 노사단체와의 연락조정회 관련 사항, 노동정세에 관한 조사 및 자료와 정보의 제공에 관한 사항, 노동조합법, 노동관계조정법, 지방공영기업노동관계법의 시행에 관한 사항, 노동문제에 관련된 교육과 계몽에 관한 사항, 여성노동 대책에 관한 사항, 중소기업 노동상담에 관한 사항, 노사관계의 자주적 조정회 관련 원조에 관한 사항 등으로 되어 있다. 이 과는 공익위원·노동자위원·사용자위원 각 13명으로 구성된 임기 2년의 東京都지방노동위원회 위원을 선임하는 사무도 맡고 있다.

· 노동복지과의 업무는 근로자 복리후생시설에 관한 사항, 근로자를 위한 복리후생활동의 실시와 원조에 관한 사항, 노사단체 등에 대한 지원, 가내노동대책에 관한 사항, 区市町村의 内職 행정대행 조정회 원조에 관한 사항, 중소기업퇴직금공제법 시행에 관한 사항 등으로 되어 있다.

· 노정부에 관계되는 자문기구로는 앞에서 설명한 바와 같이 조례에 근거를 가진

노동심의회·노정협의회가 있다. 이밖에 행정조직간 업무조정을 원활하게 하기 위한 각종 연락협의회가 마련되어 있다.

- 노동성의 노동기준감독서가 법적인 보호를 제공하는 역할을 맡고 있으므로 노동조건 개선을 지원하는 都의 시책은 상담과 알선이 주가 되고 있다.

- 東京都의 노동상담 창구는 노정사무소, 노동연구소(노동자료센터), 노동경제국 노정부 등이다. 상담건수는 1986년 이후 3만건을 초과하고 있으며 상담이 신청된 사업장의 규모와 노조의 유무여부를 살펴보면 소규모 기업과 미조직 분야에서 문제가 발생하는 경향이 늘어나고 있다. 산업별로는 제조업의 비율이 감소하고 서비스업이 늘어나고 있다. 주요 상담내용은 임금, 근로시간, 해고, 퇴직금 등이다. 이는 서비스업을 중심으로 취업형태의 다양화가 진행되어 근로조건 정비에 낙후되어 있는 여성파트타임, 파견근로자, 외국인근로자가 급증하고 있으므로 당사자간의 문제를 해결할 수 있는 규칙이 확립되어 있지 않은 분야에서 문제가 발생하고 있기 때문이다. 노정부와 노정사무소에는 외국인을 응대할 수 있는 노동상담원을 배치하고 있다.

- 노조가 없는 중소기업에서는 노사문제를 자주적으로 해결하기 곤란한 경우가 많으므로 다른 기관에 해결을 의뢰하거나 소송절차를 밟기 이전에 노정사무소의 알선에 따라 문제를 해결할 것이 권장되고 있다(그림 7 참조)

- 직장에서 발생하는 남녀차별 문제를 취급하는 '직장의 남녀차별苦情 처리위원회'가 1978년부터 설치되어 苦情(苦衷)의 해결과 남녀평등에 대한 사회적 합의형성을 위해 활동하고 있다. 위원회는 학식경험자 3명, 근로자측 2명, 사용자측 2명으로 구성되어 있다.

- '東京都 노동자복지대책연락협의회'는 근로자 복지에 관련된 여러 시책을 유기적·효율적으로 추진하기 위해 노동성 기구인 東京 노동기준국, 東京부

[그림 7] 동경도의 노동상담체계



인소년실이나 노동경제국의 각 부와의 정보교환·연락조정을 목적으로 하고 있으며 1991년도에 2회 개최되었다. '東京都 근로자복지후생시책연락협의회'는 都와 區의 근로자 복지후생시책을 종합적·효과적으로 추진하기 위하여 설치되었으며 1991년도에 4회 개최되었다. '東京都 内職행정연락협의회'는 都와 區의 内職관계 행정을 활성화하기 위해 설치되었으며 1991년도에

전체회의가 2회, 블록회의가 연 6회 개최되었다. '노동행정기관연락협의회'는 각 노정사무소에 설치되어 있다. 지역에 있는 노동관계 행정기관이 정보교환과 상호협력을 통하여 유기적인 연계를 가짐으로써 노동행정 시책이 효율적으로 실시될 수 있도록 하고 있으며 1991년도에는 각 노정사무소마다 4회씩, 모두 36회 개최되었다. 여기에 참여하는 기관은 노동기준감독서, 사회보험사무소, 공공직업안정소, 고등직업기술전문교, 근로복지회관, 노정사무소 등이다.

- 東京都立 노동연구소는 주로 중소기업부문과 관련된 노동문제의 실태를 조사·연구하고 그 결과를 행정시책에 반영시킴과 동시에 노사와 일반시민에게 자료를 제공하고 있다. 여기에는 약 17만권의 장서를 갖춘 노동자료센터가 부설되어 있다.

- 5개의 노정회관은 노정사무소의 부속시설로 설치되어 노동조합의 각종 집회, 근로자의 문화·교양·복지활동에 이용되고 있으며 동시에 노정사무소의 주요 업무인 노동상담·알선·노동강좌 개최에도 이용된다.

- 東京都 근로복지회관은 대기업 근로자에 비해 기업내 복리후생시설의 혜택을 받지 못하는 중소기업 근로자를 대상으로 하여 1967년에 개설된 광역형 근로복지회관이다. 집회, 교양·문화활동, 스포츠활동, 근로자 의식계발의 장으로 이용되고 있다. 회관의 운영을 탄력화·효율화하기 위해 1985년 12월부터 '(재)東京都 근로복지협회'가 위탁관리하고 있다. 이 협회는 1985년 7월부터 이전에는 都가 맡았던 교외나 도서지방에 있는 지역형 근로복지회관 11개도 관리하고 있다. 그러나 특별구 지역에 있는 지역형 근로복지회관 17개는 區가 운영하고 있다.

- 재단법인 東京都 근로복지협회는 근로자 복지시책을 역동적으로 전개하기 위해 都, 관계市町村, 사단법인 東京都 근로복지협회가 공동 출자하여 1985년 6월에 설립하였다. 東京都의 지원을 받아 지역형 근로복지회관의 관리와 복리후생사업을 비롯한 근로자 복지대책의 중요한 부분을 수행하고 있다.

주요 사업내용은 근로자 복지활동에 대한 조사·연구·보급·시설제공, 여가활동 환경의 정비, 체육·문화사업의 실시, 자주적 체육·레크레이션 활동의 추진, 화재공제사업, 가내노동傷病공제사업, 근로복지회관의 관리운영, 八王子지역 노정회관·東京都 근로복지회관의 위탁관리 운영, 足立區가 설치한 근로청소년 기숙사의 위탁관리 등으로 나타나고 있다.

'노동總合센터'는 노사와 일반시민에 대한 상담과 지도를 통해 종합적인 노동행정서비스를 제공하려는 조직이다. 중앙노정사무소가 핵심이 되어 東京都立 노동연구소, (재)東京都 근로복지협회, (재)東京都 고령자사업진흥재단 등 5개 기관이 연계·운영하고 있다. 여기에서는 노동정보시스템의 충실화와 활용에도 노력하고 있다.

- 노정부가 주관하는 노동교육은 노·사·일반시민에게 노동법과 노동문제에 대한 올바른 지식을 보급하며 노동행정의 당면과제에 대한 이해를 구하는 목적으로 실시되고 있다. 노동성도 노동교육은 都道府縣과 일본노동연구기구를 통하여 추진하는 방침을 가지고 있다.(그림 8 참조). 東京都의 노동교육대상은 취직을 앞둔 고교생과 대학생, 미조직 파트타임, 중소기업의 사용자이다. 또한 근로자단체, 사용자단체가 실시하는 자주적 노동교육을 공동주체 형식으로 지원하고 있으며 직원을 강사로 보내고 있다. 직업훈련중인 '고등직업기술전문교' 학생에 대해서는 東京都 직원이 강사로 과견을 나가 노동법에 관한 기초적 지식과 근로자의 권리를 주지시키고 있다.

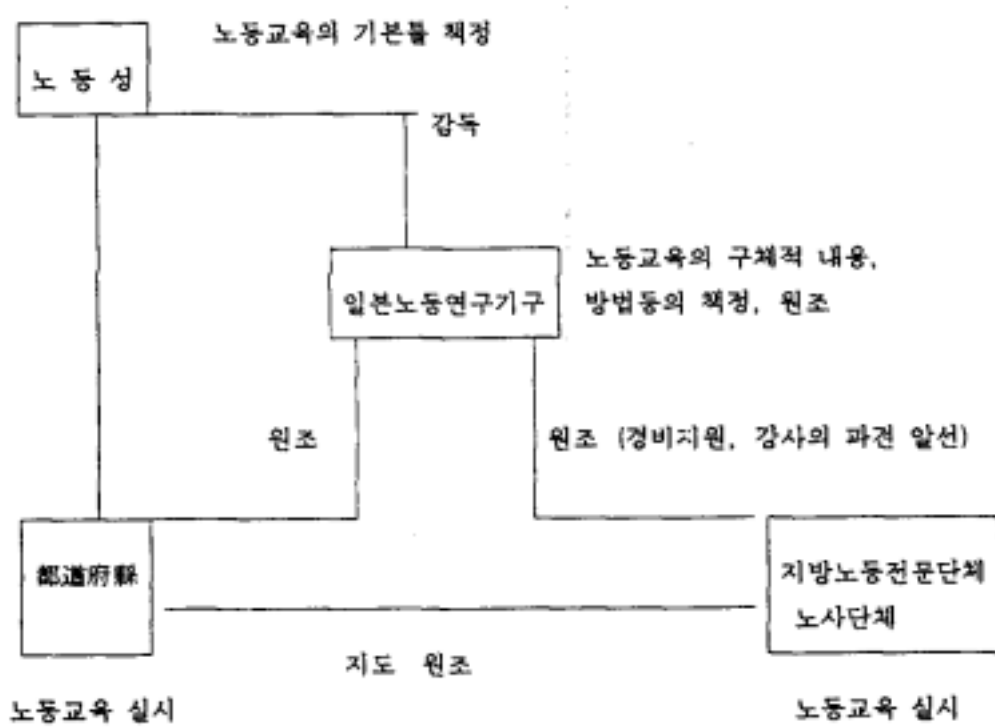
### 3) 고령자대책실

- 고령자대책실은 새로운 고령자의 취업시스템 개발을 추진하고 있다. 또한 지구실버(silver)인재센터, 고령자사업진흥재단 등을 지원하고 있으며 또한 가칭 '高齡者就業總合센터' 설립을 추진하고 있다.

- 고령자대책실은 계획과와 사업추진과로 구성되어 있다.



[그림 8] 노동교육의 실시 주체



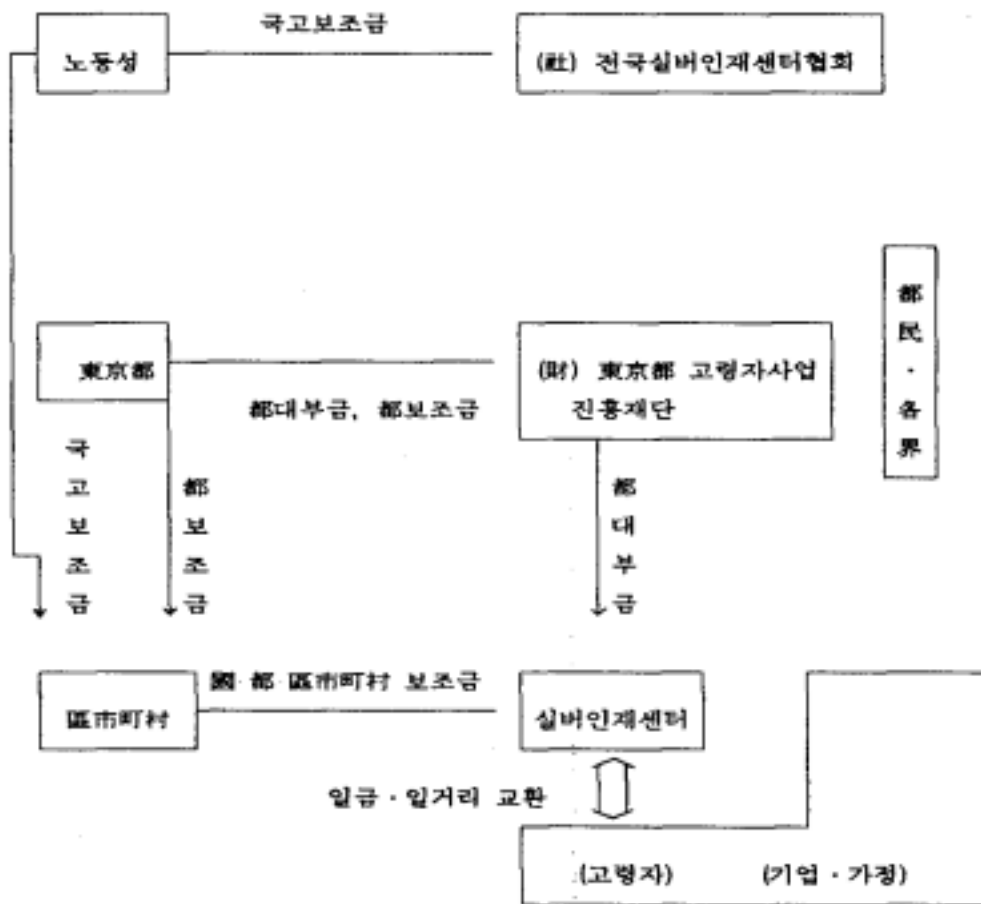
- 계획과의 업무는 고령자 취업대책의 종합적 기획·연락·조정 에 관한 사항, 고령자 취업시책의 개발·연구에 관한 사항, 실(부)내 다른 과에 속하지 않은 사항 등으로 되어 있다.
- 사업추진과의 업무는 실버인재센터 사업에 관한 사항, 고령자 취업상담소에 관한 사항, 실업대책사업의 운영과 노무관리에 관한 사항, 실업대책사업취로자의 복리후생에 관한 사항, 실업대책사업의 감찰·감사에 관한 사항, 긴급실업대책법에 근거를 가진 공공사업에 의한 실업자 흡수에 관한 사항, 고령자 취업기회 개발사업에 관한 사항 등으로 되어 있다.
- 고령자대책사업의 자금지원체계는 [그림 9]와 같이 요약할 수 있다.
- 東京都 고령자 대책은 하부 행정단위인 區市町村과 고령자사업진흥재단을 경유하여 각 지역의 실버인재센터를 지원하는 형식으로 시행되고 있다. 東京都 고령자사업진흥재단은 東京都와 區市町村이 기금을 출연하여 운영에 참가하며 육성·지도하고 있는 조직이다.
- 노동성은 東京都와 전국실버인재센터협회를 지도하고 東京都는 고령자사업진흥재단을 지도하며 운영에 참가하고 있다. 東京都 고령자사업진흥재단과 區市町村은 각 지역의 실버인재센터를 육성·지도한다.
- 東京都 고령자사업진흥재단은 조사, 연구, 정보공유, 연수, 고령자가 취업할 수 있는 직종의 개발을 담당하고 있다. 또한 이 재단은 전국실버인재센터협회, 東京都, 區市町村, 지역의 실버인재센터와 자금지원 및 연락조정 관계를 통해 실질적으로 東京都에서 시행되는 고령자 대책사업의 중심이다.
- 지역사회에서 실제로 고령자의 취업알선을 담당하는 실버인재센터는 區市町村을 통해 노동성·郡·區市町村의 보조금을 받고, 東京都 고령자사업진흥재단을 통해 東京都로부터 대부분을 받는다.
- 노동성은 국고보조금을 기초 區市町村과 전국실버인재센터협회에 지급하고 있다. 이 협회는 각 지역의 실버인재센터, 東京都 고령자사업진흥재단, 동경도와 연락·조정 및 정보제공 관계를 가지고 있다.
- 시민과 각계 유관단체가 東京都 고령자사업진흥재단이나 각 지역의 실버인재센터에 참가하며 협력하는 관계를 만들어가고 있다.

- 이러한 고령자의 노동시장 참가를 뒷받침하는 제도는 1차노동시장에서 퇴직한 근로자를 2차노동시장으로 이동시키는 기능을 수행한다. 따라서 복지서비스의 제공과 함께 노동시장의 유연성을 유지하는데 기여한다는 의미가 있다.

4) 직업안정부

- 직업안정부에서는 東京都의 독자적 시책으로 특히 취업의 기회를 가지기 어려운 중고연령자의 고용유지와 직업영역의 확대, 장애자의 고용촉진과 직업자립 지도의 충실, 여성 취업기회의 확대 등을 현상황에서 요청되는 고용촉

[그림 9] 고용자 대책사업의 자금지원체계



진시책을 추진하고 있다. 특히 산업간·연령간·직업간 노동력 수급의 부적합 관계해소가 중시되고 있다.

- 1992년도에 기본방침은 공공직업안정소의 강화와 서비스의 충실, 노동시장변화에 대응한 여러 시책의 추진으로 되어 있다. 구체적인 중점시책은 노동시장 변화에 대응할 수 있는 직업소개소의 충실 강화, 고령자의 고용유지 확대와 재취직의 촉진, 장애자의 고용촉진과 직업지도의 충실 강화, 여성 고용대책의 충실 강화, 중소기업에 대한 고용원조대책의 추진, 민간부문이 담당하는 노동력 수급조정시스템의 적정한 운영을 확보, 日雇근로자를 위한 취로기회의 확대와 常用化 촉진, 고용보험제도의 적정한 운영 등으로 되어 있다.

- 직업안정부는 직업과와 노동과로 구성되어 있다.

- 직업과의 업무는 직업소개에 관한 사항, 간이직업소개에 관한 사항, 직업지도와 직업적성검사에 관한 사항, 고용개선사업에 관한 사항, 遺兒 등의 신원보증에 관한 사항, 노동성

소관특별조사 및 업무통계에 관한 사항, 부내 다른과에 속하지 않은 사항 등으로 되어 있다.

- 노동과의 업무는 日雇근로자의 직업소개에 관한 사항, 日雇항만근로자의 직업소개에 관한 사항, 유료·무료 직업소개사업에 관한 사항, 근로자 공공사업 및 근로자 모집행위의 감독에 관한 사항 등으로 되어 있다.

- 전체적인 직업안정시책 체계의 주요 항목은 일반 직업소개사업, 중고령자의 직업소개사업, 장애인 직업소개사업, 여성 파트타임 직업훈련생 등의 직업소개사업, 신규 학교 졸업자의 직업소개사업, 日雇근로자 직업소개 및 건설 근로자의 고용조건 개선, 민영 직업소개사업, 항만근로 직업소개사업 등이 지적될 수 있다.

- 직업안정시책과 관계되는 자문기관의 역할과 구성은 다음과 같다. 東京都 지방직업안정심의회는 지사의 자문에 응하여 공공직업안정소의 업무와 기타 직업안정법 시행에 따르는 중요사항 및 다른 법률에 의해 공공직업안정소의 권한에 속하는 사항을 심의한다. 공익, 근로자, 고용주 대표위원 각 5명으로 구성되어 있으며 1991년도에 2회 개최되었다. 무료직업소개 서비스의 허가여부에 대해 각 부문의 대표 1인씩으로 구성되는 '민영소위원회'를 설치하여 심사하고 있으며 1991년도에 1회 개최되었다. '東京都 심신장애자취직촉진협의회'는 심신장애자의 취직을 촉진하고 직업안정을 도모하는 지사의 부속기관이다. 모두 21명의 위원중에 학식경험자, 사용자, 근로자 대표위원 각 6명과 東京都 직원 3명으로 구성되어 있으며 1991년도에 1회 개최되었다.

'東京港지구직업안정심의회'는 東京港에서 필요한 노동력의 확보와 정착, 기능화, 노동력의 수급조정, 복지의 증진에 대해 의하기 위해 설치되었으며 1991년도에 2회 개최되었다. '東京都 중도장애자 등 고용촉진연구위원회'는 제3섹터 방식에 의해 중도장애자를 다수 고용하는 기업을 설치하고 육성하는 방안을 연구하는 것을 목적으로 설치되었다. 15명의 위원 중 학식경험자 4명, 사용자대표 2명, 관계기관 직원 5명, 東京都 직원 4명으로 구성되어 있으며 1991년도에 2회 개최되었다.

#### 5) 직업능력개발부

- 직업능력개발부는 청소년, 이·전직자, 고령자, 중고령여성, 장애자와 함께 재직자에 대한 직업능력개발을 맡고 있다.

- 직업능력개발은 조정과, 개발과, 진흥과 등으로 구성되어 있다.

- 조정과의 업무는 고등직업기술전문교, 東京장애자 직업훈련교, 직업능력 개발연구소에 관한 사항, 직업능력개발 시설의 시설설비에 관한 사항, 직업능력개발 사업의 보급에 관한 사항, 부내 다른과에 속하지 않은 사항 등으로 되어 있다.

- 개발과의 업무는 직업능력개발과 관련된 시책의 계획과 조정에 관한 사항, 직업훈련과목의 개발에 관한 사항, 지역의 직업능력개발 계획추진에 관한 사항, 직업훈련을 통한 기술지도와 효과측정에 관한 사항 등으로 되어 있다.

- 진흥과의 업무는 공공직업훈련 실시에 관한 사항, 사업주 등이 하고 있는 직업능력의 개발향상에 관한 사항, 직업훈련 지도원 시험과 면허에 관한 사항, 生涯능력개발급부금 등에 관한 사항, 기능검정에 관한 사항, 직업능력개발과 관련된 국제협력에 관한 사항, 기술진흥 및 기능자의 지위향상에 관한 사항 등으로 되어 있다.

- 정책자문기관인 '직업능력개발심의회' 이외에도 민간부문의 직업능력개발을 촉진하기 위한 조직으로 '직업능력 개발촉진 연합회'와 '東京都 직업능력 개발협회'가 있다.

- 직업능력개발촉진 연합회의는 중소기업 사업주에게 근로자의 능력개발이 가지는 중요성을 주지시키기 위하여 사업주단체의 대표를 모아 계발·지도하는 목적으로 열리고 있다. 1992년도에 개최되어 직업능력개발 추진자의 선임을 촉구하고 생애능력 개발급부금 제도를 주지시켰다.

- 東京都 직업능력 개발협회는 직업능력 개발 촉진법에 의거하여 설치된 단체이며 사업주가 직업능력개발을 주도하여 민간 부문의 활력이 살아나게 하려는 목적을 가지고 있다. 이 협회는 東京都 당국과 밀접한 연계를 가지고 각종 강습회, 연수, 직업능력 개발촉진대회를 비롯한 직업능력 개발진흥사업과 기능검정시험 실시 등의 기능진흥사업 등을 시행하고 있다.

- 東京都 직업능력 개발협회의 구체적인 사업내용을 분야별로 보면 '직업훈련 진흥사업'으로 직업훈련 지도원 강습, 감독자 훈련, 지도원 검정시험준비 강습회, 기능검정 시험준비 강습회, 인정(사업장)훈련 지도원 연수, 인정훈련연수, 직업능력 개발 운영위원회, 교장·관리자 회의,

담당자 연락회의, 직업능력 개발촉진대회, 블록(지구)대회·전국대회, 전국展·기능祭 참가, 인정훈련생 연수, 훈련관리 帳票의 작성 등이 시행되고 있다. '기능검정사업'의 내용은 검정시험, OA기기조작 기능평가시험, 介護서비스기능심사, 사무처리 기능심사, 기능올림픽 東京都예선 실시와 전국대회 참가, 일급 기능사 전국경기대회 참가, 기능사회육성 기능사 연합회에 대한 지도 등이다. '능력개발 진흥사업'의 내용은 직업능력개발 추진자·경험자 교류의 광장, 경영세미나 등이다. '수탁사업'으로는 직업능력개발 추진자 강습실시, 직업능력 개발 서비스센터 운영, 해외기능 연수생 수용 등이 있다. '인정직업 훈련사업'에는 관리감독자가 대상인 향상훈련과 지도원훈련이 있다.

· 東京都는 기능사의 지위향상과 기능을 존중하는 풍토를 조성하기 위해 여러 직종의 기능사회가 모여 구성된 '東京都 기능사연합회'에 대한 원조를 1992년부터 실시하고 있다. 이 단체의 주요 사업계획은 기능향상연수의 기획과 실시, 홍보용 인쇄물의 작성과 배포, 기능을 존중하는 기풍을 퍼뜨리기 위한 기능대회 참가 등이다.

### 6) 고용보험부

· 고용보험부는 실업자에게 필요한 급부를 실시하여 생활안정을 도모함과 동시에 실업의 예방과 고용기회의 증대, 고용구조의 개선, 근로자가 보유하는 능력의 개발향상, 복지의 증진에 기여하려는 목적을 가지고 있다. 1992년에는 이 제도를 철저하게 주시시켜 미신고 사업장을 일소하고 파트타임에게도 적용을 확대하려는 방침을 제시하고 있다. 이를 위해 '노동보험 사무조합'의 활용이 장려되고 있다.

· 고용보험부는 감리과, 징수과, 사무조합과로 구성되어 있다.

· 감리과의 업무는 고용보험의 적용에 관한 사항, 고용보험(선원실업보험포함)에 관련된 실업의 인정과 보험금 급부에 관한 사항, 국가공무원 퇴직수당법 제 10조 규정에 근거한 국가공무원 등에 대한 퇴직수당 지급에 관한 사항, 노동보험 특별회계의 경리에 관한 사항, 고용보험과 노동보험료의 감찰·지도·감사에 관한 사항, 데이터 통신시스템 단말설비에 관리에 관한 사항, 부내 다른과에 속하지 않은 사항 등으로 되어 있다.

· 징수과의 업무는 노동보험료 등의 세입에 관한 사항, 개별사업장과 관련된 노동보험료의 징수·수납·체납정리에 관한 사항, 노동보험료 등 수탁증권의 재위탁에 관한 사항, 노동보험료 등과 관련된 차압재산의 공매에 관한 사항 등으로 되어 있다.

· 사무조합과의 업무는 노동보험 사무조합의 인가·육성·지도에 관한 사항, 노동보험 사무조합과 관련된 노동보험료의 징수·수납·체납정리에 관한 사항 등으로 되어 있다.

· 일본의 노동보험은 고용보험과 노재보험을 말한다. 대부분의 사업장은 두 가지 보험이 같이 적용·징수되는 一元 적용사업장이다. 고용보험과 노재보험의 별도로 적용되는 二元 적용사업장으로 지정되어 있는 업종은 都道府縣 市町村이 시행하는 사업, 향만운송업, 농림수산업, 건설업 등이다.

· 노동보험료의 징수사무는 東京都 고용보험부와 노동성의 東京노동기준국(노동기준감독서)이 다음과 같이 분담하고 있다(표 4 참조).

### 3. 總括

이상에서 東京都의 사례를 통해 광역 지방자치체의 노동행정체계를 살펴본 바와 같이 이 체계의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

· 광역자치체가 담당하는 노동행정시책의 중점은 민간대기업 노사가 주도하는 일본의 노사관계에서 주변적 위치에 있는 영세기업 근로자, 비정규 종업원, 외국인근로자 등의 근로조건 보호와 복지에 놓여져 있다. 조사, 교육, 훈련, 상담 등이 중요한 정책 수단이다.

<표 4> 노동보험료 징수업무의 분담체계

	고용보험부	노동기준감독서
一元적용사업, 사무조합에 위탁	자	
一元적용사업, 사무조합에 위탁 안함		자
一元적용사업, 노재보험만 가입		자
一元적용사업 고용보험만 가입	자	
二元적용사업, 고용보험만 가입	자	
二元적용사업, 노재보험 관련		자

- 자치체가 독자적인 노동문제에 대한 연구조직을 가지고 지역 실정에 맞는 정책을 개발하여 당사자들이 정확한 상황판단을 할 수 있도록 정보제공 서비스를 제공하고 있다. 이 분야에 대해서는 민간의 상업적 취업정보 업체가 편향된 정보를 제공할 가능성을 배제한다는 측면에서 공공부문의 지속적 개입이 요청되고 있다.
- 노동관련 행정기관간의 수평적인 협의와 정책조정이 현장수준에서 都의 조직인 노정사무소가 주관하고 있다. 노사문제의 당사자와 정책시행 주체 및 일반시민이 참가하는 심의회, 연락협의회, 연구회 등을 비롯한 협의기구가 조직화되어 있어 사회적 합의를 기반으로 하는 노동정책이 만들어지고 또한 원활한 집행이 보장된다.
- 노정부문의 東京都 근로복지협회, 고령자 직업안정부문의 '東京都 고령자사업진흥재단'과 직업능력개발 부문의 '東京都 직업능력개발협회'와 같이 전문적 기능을 발휘하는 특수법인이 정부의 행정서비스 기능을 대신하고 있는 모습이 주목된다.
- 노동기준 감독, 직업안정, 부인소년근로자 보호는 노동성이 직접 관할하고 자치체에 권한이 일부 위임되어 있는 형태이다.
- 노정국과 都道府縣노정주무과는 협의관계이며 지휘명령관계는 없다. 노조와 집단적 노사관계는 都道府縣에 맡겨져 있는 부분이 많으며 노정사무소와 지방노동위원회가 노사분쟁의 1차적 창구이다. 일본에서 노조는 자유설립주의이므로 都道府縣은 노조명부 조사시에 접촉하게 되며 부당노동행위 문제가 발생했을 때 지방노동위원회가 노조자격 심사를 할 수 있다.
- 전국적인 노정의 일관성을 확보하기 위한 수단으로는 블록회의, 전체회의, 문서를 통한 지도·통달과 정보제공이 있고 노동성이 영향력을 미치는 국가 예산의 배분과정을 통해서도 노정의 일관성이 확보된다. 東京都의 경우에도 노동행정비의 9.2%에 달하는 국고보조금을 받고 있다.
- 노동기준감독 분야에서는 단위기업의 조직이 전국에 분산되어 있는 경우가 많으므로 전국단위의 행정체계가 필요하다. 노동기준법의 시행과 준수는 노동기준감독서의 책임이지만 이를 위한 계발과 교육에서는 都道府縣이 많은 역할을 하고 있다. 노동기준감독서가 개입하기 이전단계에서 東京都 당국이 상담과 알선을 통해 문제를 여과하는 제도적 장치가 마련되어 있다. 권한행정과 서비스 행정이 분업화되어 있는 형태이다. 그러나 노동기준감독서는 사용자에 대한

법적 규제에 중점을 두고 있으므로 당사자인 근로자의 피해구제는 서비스행정이나 민사소송의 영역으로 된다.

- 노동기준감독관에 대한 신분보장이 확고하고 경찰에 대한 통보의무가 없으므로 분쟁당사자에게 강력한 발언권을 행사할 수 있는 측면이 있다.
- 직업안정행정은 일본 전체를 단위로 하는 노동시장의 수급조정을 목적으로 출발하였으므로 잠정적으로 노동성이 총괄하는 체제를 갖추었다. 그러나 지방에 대한 권한이양이 지연되면서 중앙통제체제가 굳어져 국가공무원 신분을 가진 지방사무관제도가 남아 있다. 실질적으로 都道府縣 지사가 지휘·감독하는 직업안정행정기구는 자치체 조직이라고 볼 수 있다.
- 노동보험을 자치체에 이관한 경우 지역에 따라 수지를 맞추지 못하는 경우가 생길 수도 있다. 따라서 국가 전체를 단위로 하여 조정하고 있다.
- 지역 실정에 따라 정책적으로 대응할 필요가 높은 직업능력개발 부문에서는 실질적 권한이 상당 부분 都道府縣에 이양되어 있다. 직업훈련의 주체 자체가 공공부문에서 민간부문으로 넘어가는 추세를 보이고 있으므로 자치체의 영향력도 커지게 된다. 그러나 국가가 설정한 목표에 따라 都道府縣이 노동성의 지도를 받아 훈련계획을 세우는 방식이므로 실무적으로 중앙과 지방의 결합도는 높다. 국고보조금이 시설운영비의 2분의 1 수준이며 국가의 기준으로 지급되는 훈련비에 都道府縣이 자체 예산을 덧붙이는 형식이다.
- 노동행정 분야에서 중앙과 지방의 역할분담 관계를 실무적으로 논의하기 위해서는 부문별로 양자의 연계관계를 파악하는 작업이 강조되고 있다.

## V. 基礎 地方自治體의 勞動行政

· 川崎市の 事例를 中心으로 ·

### 1. 川崎市の 概況

川崎(가와사키)市는 東京 남부에 인접한 해안도시이다. 일본의 대표적인 중화학공업도시이며 최근에 와서는 수도권외의 주거도시로서의 성격도 갖추고 있다. 인구는 120만명 정도이며 일관제철소인 NKK(日本鋼管), 종합전기기계 메이커인 東芝 富士通 日本電氣 등 일본 간판기업들의 주력 공장이 있어 취업자의 40% 정도가 제조업에 종사하고 있다. 거대기업의 조업을 뒷받침하는 하청계열 기업군이 축적되어 지역공장집단을 형성하고 있고 이는 기업과 노조가 지역에서 정치적 영향력을 행사하게 되는 배경이 되고 있으며 심각한 공해문제로 주민운동도 활발하게 전개되었다. 1971년부터 혁신계가 시의 정권을 장악하고 있는 혁신자치체이며, 1990년부터는 일본에서 최초로 행정읍부즈만제도를 도입하였다. 이에 따라 川崎市の 노동행정을 살펴보는 것은 시민의 발언권이 높은 모범적인 기초 지방자치체의 노동행정에 대한 사례조사가 될 수 있다.

### 2. 勤勞市民室의 機能

제도적으로 규정된 노동행정기구는 광역 지방자치체인 都道府縣 수준까지 설치되어 있다. 기초 지방자치체인 市町村의 노동행정은 노동법에 규정된 업무를 공식적으로 처리하는 일이라기보다 오히려 자체적인 주민서비스라는 성격이 강하다. 중화학공업도시이며 혁신자치체인 川崎市는 근로시민실이라는 조직을 가지고 노동에 관련된 주민서비스를 제공하고 있다. 지역의 성격상 시에서 노동문제는 중요한 비중을 차지할 수밖에 없다. 여기에 대해 근로시민실의 조직과 기능, 외국인불법취로자 대책을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 근로시민실의 조직

川崎市에 설치된 노동관계 주민서비스의 창구인 근로시민실은 1988년에 발족하였다. 그러나 이 조직의 연원은 川崎市가 급진적 노동운동의 주요 거점의 하나로 부각되기 시작했던 1946년까지

거슬러 올라간다.

행정체계에서 근로시민실은 시민국에 속하고 있으며 시민국에서는 근로시민실이외에도 근로자 복지시설인 노동회관을 관리하고 있다. 시민국에는 이밖에도 시민부, 국제실, 시민시설준비실, 여성행정추진실 광보부, 시민문화실 등이 설치되어 있다. 근로시민실의 성격은 다음에 정리된 川崎市 노동행정의 연혁을 살펴보면 뚜렷하게 알 수 있다.

- 1946. 8. 24 : 노정과 설치
- 1951. 12. 21 : 시립 노동회관 개설
- 1954. 6. 11 : 제1기 川崎 노동학교 개최
- 1959. 3. 8 : 시립노동회관 개축, 개관
- 1964. 12. 4 : 제1회 노사간담회 개최
- 1971. 4. : 혁신시정 발족
- 1971. 10. 15 : 대규모 기구개혁, 시민부 시민국 근로시민과로 개편, 노정계, 노동복지계, 조사계 등을 설치
- 1972. 11. 23 : 제1회 기능공로자 표창식
- 1973. 10. 31 : 川崎市 기능직단체 연락협의회 결성
- 1974. 2. 1 : 고용노동대책본부 발족
- 1974. 4. 1 : 근로시민과에 근로자공제계 설치, 4계 1본부 체제를 갖추
- 1974. 7. 1 : 川崎市 근로자공제제도 발족
- 1976. 10. 1 : 노동회관에 川崎市 노동자료실 설치
- 1976. 10. 16 : (재단법인)川崎市 중소기업·부인회관 개설
- 1978. 9. 16 : 주택상담 개시
- 1981. 11. 1 : 시립노동회관 신축, 개관
- 1983. 6. 1 : 시민국 부인실 개설
- 1988. 4. 1 : 기구개혁에 의해 시민국 시민부 근로시민과와 노동자료실을 통합하여 근로시민실로 개편
- 1990. 5. 1 : 시민국 부인실을 시민국 여성행정추진실로 명칭 변경

이상과 같이 川崎市 당국이 중시하고 있는 여러 계기를 보면 조사, 노사간 대화, 실업대책, 기능장려, 복지, 여성보호 등 기초 지방자치체의 노동행정이 역점을 두고 있는 분야로 나타난다. 법적 강제력이 필요한 노정과 노동기준감독에 대해 일종의 비공식적 알선이나 중재로 대응하고 있으며 나머지 영역에서도 노동성이나 都道府縣의 기구와도 긴밀한 보완관계를 유지하게 되어 있는 양상이 보여지고 있다.

일종의 소규모 노동성과 같은 기능을 수행하고 있는 근로시민실의 기구는 다음과 같다(그림 10 참조).

직원 25명, 촉탁 11명으로 구성된 근로시민실은 현청 소재지인 横浜(요코하마)市の 노동행정기구보다 큰 규모이다. 川崎市는 광역 지방자치체의 행정을 이중으로 감독하는 문제를 배제하고 대도시 행정의 일원화를 확보하기 위하여 政令으로 지정된 11개 대도시에 포함되어 있다. 혁신자치체라는 성격을 반영하여 정령 지정도시의 실무자들로 구성된 연의회에서도 川崎市는 노동행정이 국가나 都道府縣의 일이므로 관여하지 않는다는 태도가 아니라 상급 행정단위와 권한침해문제가 발생하지 않는 한도에서 일을 찾아 나서야 한다는 적극적 입장을 보이고 있다.

#### 나. 예산 구성

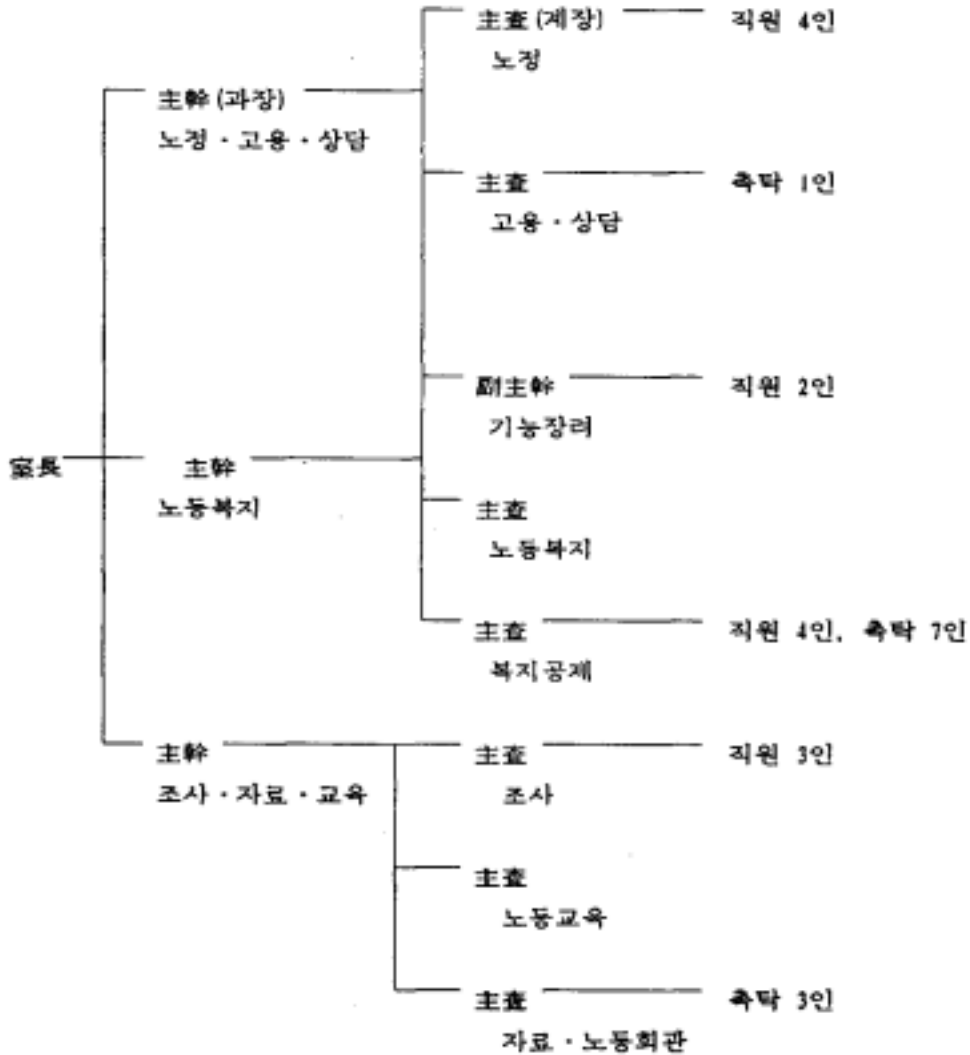
앞에서 살펴본 川崎市 노동행정의 특성은 예산의 구성을 통해 보다 명확히 이해할 수 있다.

1992년 회계연도의 근로시민행정 예산의 총액은 10억 1,315만 4천円이다. 이는 시 전체 예산 9,638억円の 0.1%에 해당한다.

근로시민실과 노동회관의 운영에 들어가는 행정비인 일반회계예산은 7억 6,844만 8천원으로 총예산의 75.8%이다. 시의 일반회계예산 4,613억 8,644만원의 0.2% 수준이며 이의 내역은 다음과

같이 구성되어 있다.

[그림 10] 근로시민실의 기구



- 노정사업: 2억 2,780만 0천円 29.6%
- 노동조사 자료간행사업: 2,366만 0천円 3.1%
- 기능장려사업: 3,785만 6천円 4.9%
- 주택상담사업: 553만 7천円 0.7%
- 근로자 복지대책사업: 1,637만 7천円 2.1%
- 노동자료실 관리운영사업: 1,210만 5천円 1.6%
- 고용노동대책사업: 982만 4천円 1.3%
- 통일메이데이사진집 발간사업: 4,000만 0천円 5.2%
- 노동회관 관리운영사업: 2억 2,126만 4천円 28.8%
- 노동총무 일반관리비: 1억 7,401만 7천円 22.6%
- 총계: 7억 6,844만 8천円 100.0%

나머지 특별회계예산은 '근로자 복지공제사업'에 사용되고 있다. 이의 내역은 다음과 같다.



일반관리비 : 1억 234만 6천円 41.8%  
급부사업: 5,246만 7천円 21.4%  
후생사업: 5,989만 3천円 24.5%  
대부사업: 3,000만 0천円 12.3%  
총계: 2억 4,470만 6천円 100.0%

결국 예산구성에서 보면 川崎市가 관할하는 노동행정기구의 운용은 노정과 복지공제사업에 가장 역점이 놓여 있는 모습이 보인다.

#### 다. 근로시민실의 역할

市당국의 상황인식을 보면 "전반적인 노동력 부족과 고령사회의 급속한 진전가운데서 여성의 취로의욕이 높아지고 있으며 파트타이머와 과건근로의 보급이 현저해지고 있는 동시에 외국인근로자도 늘어나고 있다. 다른 한편으로 중고령자와 심신장애자의 고용이 늘지 않고 있는 등 많은 문제가 나타나고 있다. 또한 산업구조 전환에 따라 고용정세도 크게 변하고 있다"는 내용이 기초를 이루고 있다. 따라서 川崎市의 노동행정이 가장 역점을 두고 있는 분야는 중소기업 근로자, 전통적인 산업의 직인적 기능인, 고령자, 장애인, 여성근로자, 외국인근로자를 비롯한 사용자에 대한 교섭력이 상대적으로 취약한 부분에 종사하는 피고용자의 근로조건 보호이다. 즉 민간대기업을 중심으로 조직된 상호신뢰적 노사관계의 틀 밖에 있는 근로자가 대상이 되고 있다.

##### 1) 집단적 노사관계 관리

- 川崎市의 노정은 노동성이나 縣의 방침을 노사에 전달하고 주지시키는 홍보개발 활동이 주조를 이루고 있다. 경영자에게는 기본정세를 설명하고 근로자에게는 권리를 알려주고 있다.
- 중소기업의 노사가 대좌하여 市의 노동문제 전반에 대해 협의하고 상호이해를 도모할 목적으로 '川崎市 노동문제협의회'를 설치하였다. 이 기구는 양호한 노사관계의 확립과 市의 노동행정 추진에 기여할 것으로 기대되고 있다. 본사가 東京에 있는 경우가 많은 대기업을 노사는 실질적으로 참여하지 못하고 있다.
- 기업에서 적절한 노사관계가 확립되고 복리후생의 향상이 이루어질 수 있도록 川崎市의 중소기업 사업주를 대상으로 '사업소 노동강좌'를 개최하고 있다.
- 노동행정에 관련된 업무를 통일적으로 추진하기 위하여 縣이나 기타 도시와 노동관계 연락협의회를 가지면서 광역적인 측면에서 정책의 집행을 추진하고 있다.
- 통일메이데이川崎지구대회를 지원하고 시당국과의 조정을 근로시민실이 맡는다. 행사후 사진집 발행도 주관한다.
- 시내외의 사회시설을 견학하고 행정시책을 홍보하며 여기에서 얻은 의견을 정책에 반영시키는 방침을 시행하고 있다.
- 川崎市의 노동행정시책 수립에 참고가 되며 시정방침 수행에도 도움이 될 수 있도록 근로자들의 해외노동사정 시찰을 주선하고 있다.

##### 2) 조사 및 정보서비스 활동

- 시당국이 川崎지역의 근로조건을 조사하여 공표함으로써 지역적인 근로조건기준의 형성에 필요한 정보를 제공하고 있다. 4만개소 이상이 되는 30인 이상 규모의 사업장 가운데 2~3천개소를 표본조사하고 있다. 神奈川縣의 지구노동센터도 표본조사를 하고 있으나 川崎의 사업장은 800개 정도가 포함되어 있는데 불과하고 縣 전체의 자료만 공표하고 있으므로 市가 독자적인 조사를 하고 있다.
- 중소기업 경영자 가운데는 이에 발발하는 목소리가 높다. 그러나 이러한 실태조사의 공표가 대기업과 하청관계를 가지고 있는 중소기업이 유리한 거래조건을 확보할 수 있도록 교섭력을 높여주는 효과를 가져올 수 있다고 시당국은 판단하고 있다.
- 조사결과는 다음과 같은 자료로써 공개되고 있다.

#### 川崎市 労働情報

1950년 2월 10일 창간. 임금인상과 하계 연말보너스의 동향, 지역내 노동단체와 중소기업 단체의 행사, 행정관계 기관의 공지사항 등을 게재한다. 주간, 1,670부, 사업장·노조·관계기관에 배포.

#### 名簿

1953년 창간, 川崎市내의 노조가 있는 사업장의 노사 양측의 개략적 상황을 수록하고 있다. 연간, 1,300부, 사업장·노조·관계기관에 배포.

#### 連帶

1974년 창간, 川崎市내 직장에서 근무하는 사람들에게 시정의 움직임과 노동관계 상황을 알리는 기사를 게재하고 있다. 월간, 17,000부, 10인 이상 사업장과 관계기관에 배포.

#### 川崎市 労働白書

1959년 창간, 노동정세를 종합적으로 분석한 자료이다. 연간, 1,400부, 사업장·노조관계기관에 배포.

#### 川崎市内の賃金

1962년 창간, 시내 사업장에 고용된 근로자를 대상으로 縣과 공동 조사한 초임급·평균임금·노동시간의 실태가 수록되어 있다. 연간, 1,100부, 조사협력 사업장과 관계기관에 배포.

#### 川崎市内の退職金事情 停年制事情・週休二日制

3년마다 縣과 공동으로 조사하는 자료이다. 3년 1회, 1,100부, 조사협력 사업장과 관계기관에 배포.

#### 川崎市 労働狀況實態調査

川崎市내의 전반적 노동상황을 조사하여 수록했다. 연간, 1,200부, 조사협력 사업장과 관계기관에 배포.

#### 地域企業の現象-市内 中小企業の労働事情-

중소기업의 노동실태를 파악하고 중소기업 근로자의 노동환경 향상에 기여하려는 자료집이다. 연간, 1,200부, 川崎市내 中小企業과 관계기관에 배포.

- 노동자료실은 2만권 이상의 각종 도서를 비치하고서 시민, 근로자, 경영자, 연구자 등에 대해 자료를 제공하고 있다. 또한 노동문제에 대한 조사·연구·학습 활동에 대한 자료지원과 상담을 하고 있다.

#### 3) 근로조건 보호 서비스

- 일본의 기업별 조합체제에서 단결에 의한 조직적 보호를 받을 수 없는 주변적 근로자의 대표적 부분인 파트타이머가 부당한 처우를 당했을 때 대처할 수 있는 해설서를 제작하여 보급하고 있다.

· 노동상담창구를 개설하여 문제를 접수하고 있다. 노동기준감독관과 같은 공적 권한은 없으나 대화에 의한 해결을 주선한다. 시당국이 사건내용에 대해서 문의한다는 사실 자체가 사용자에게 무언의 압력으로 작용하는 효과가 있다. 사용자에게도 노동기준감독관이 개입하기 이전에 문제를 해결할 수 있는 기회가 만들어지는 이점이 있다. 여기에서 해결이 안될 경우 직업안정소나 노동기준감독서를 소개한다.

· 시·노동기준감독서·사업자단체·노조가 합동으로 산업재해, 직업병대책 활동 단체에 보조금을 지급하고 있다.

· 산업재해를 방지하고 직장에 안전의식을 침투시키기 위하여 전국안전주간(7월 1일 ~ 7월 7일)을 중심으로 각종 행사를 실시한다. 여기에는 노동재해 방지 연구집회의 개최, 노동재해방지 포어콘테스트와 입선자 표창, 노동재해방지 현수막 설치, 노동재해방지 공로자와 공로단체 표창 등이 포함되어 있다.

- 일정한 주거와 직장이 없이 떠도는 노동시장 최하층의 자유근로자 문제에 대처하기 위해 관계행정기관과의 대책회의, 숙소관계자와의 지역대책회의, 숙소내 노동상담소 설치, 숙소연락원의 설치 등의 사업을 전개하고 있다.
- 현재 '자격외 취로자'로 불리워지고 있는 외국인 불법취로자에 대해서도 외국인 등록여부와는 관계없이 일단 시민으로 간주하여 대응하고 있다. 즉 문제를 창구에 호소하여 오면 전면적으로 협력하는 방침이다. 취로과정에서 발생하는 문제는 시민국 근로시민실이 맡으며 신분에 관한 문제는 시민국 국제실의 관할이다. 縣도 외국인 불법취로자를 위한 상담창구를 개설하고 있다. 자격외 취로외국인을 발견했을 경우 시당국이나 경찰이 법무성 출입국관리국에 통보할 의무는 없다. 사실상 행정력으로 이들을 모두 적발하여 송환시킬 능력은 없다.

#### 4) 복지서비스 활동

- 기업내 복지제도의 수혜권 밖에 있는 근로자를 대상으로 市가 주관하는 각종 복리후생시책이다. 川崎市 근로자복지공제제도와 川崎 시립노동회관이 있다.
- 川崎市 근로자복지공제제도는 월 회비 500円の 회원제로 운영되고 있다. 가입대상은 종업원 300인 이하, 자본금 1억円 이하인 川崎 시내의 44,833 사업장의 종업원 354,065인(1986년 사업소 통계조사 기준)이다. 1992년 5월 현재 2,272개 사업장의 19,314인이 가입되어 있다. 주요 사업내용은 급부사업, 대부사업, 후생사업, 기타 사업 등으로 구분된다.
- 급부사업의 주요 내용은 회원의 경조사에 대한 급부금 지급이다. 급부금의 종류는 성인식(만 20세), 결혼, 출산, 자녀입학, 부상 질병, 사망, 화재 풍수해 등 재해, 퇴회 전별금 등이다. 대부사업에서 생활자금은 출산, 결혼, 이사, 물품구입, 여가활동 등에 소요되는 비용에 대한 융자이다. 의료, 장제, 재해, 대학·고교입학 등에 필요한 비용은 복지자금으로 융자하고 있다. 후생사업으로 연 1회 전회원을 극장에 무료 초대하는 '회원위안회', 결혼 15년·25년을 맞은 부부를 극장에 무료 초대하고 기념품을 증정하는 '銅銀婚 기념행사'를 실시하고 있다. 휴가를 보내기 위한 숙박시설로서 온천지 세곳에 항상 시설을 임대해 놓은 상설보양소를 유지하고 있다. 이밖에 계절별로 계약하는 하계·동계 보양소가 있으며 전국에 할인요금으로 이용할 수 있는 지정여관 52개를 계약해 놓고 있다. 개펄에서 조개잡기, 등산, 버스여행, 볼링대회, 양식 식사예절 교실 등을 비롯한 각종 리크레이션 행사를 열고 있다. 기타 사업으로는 우선 회보인 交際の 발행을 들 수 있다. 스모(일본식 씨름)대회·뮤지컬·연극·인형극·영화·음악회 등의 입장권 할인판매, 불꽃놀이 주선, 학생용 가방할인판매, 노래방 시설의 대여도 하고 있다. 中小企業·婦人會館, 川崎문화센터, 富士문화센터 등에서 개최하는 각종 강좌의 수강료 할인을 주선하고 있다. 유원지, 볼링장, 낚시배, 해변가숙소, 백화점, 카페리, 결혼식장 등의 할인 이용도 주선하고 있다.
- 川崎 시립노동회관은 근로자의 집회·휴식·학습시설이며 노조등 기타 단체의 대회, 연수, 회의, 영화, 연극행사에 사용되고 있다. 결혼식장으로도 이용되고 노동학교 등의 교양강좌와 공예 茶道 등 취미강좌도 개설하고 있다.
- 市와 노동단체가 공동으로 '일하는 사람들의 축제'를 개최하여 근로자 상호간의 연대를 강화하고 지역주민과의 친교를 도모하고 있다.
- 근로자가 주택취득 등에 필요한 생활자금이나 교육·자기연수에 필요한 자금을 금융기관에서 저리 융자받을 수 있도록 주선하는 대부제도가 운용되고 있다. 市가 주관하는 勤勞者 生活資金 貸付는 융자액이 50~200만円이다. 神奈川縣 연금복지협회가 주관하는 厚生年金等 住宅轉貸融資와 연계된 資金 貸付는 1,010만円이 융자한도이다.
- 야간 고교를 졸업하는 근로청소년에게 기념품을 증정한다. 근로청소년 기숙사 관계자들에게도 감사장을 보내고 있다.

#### 5) 직업안정 서비스

- 노동성의 조직인 직업안정소와 협력하여 뉴스레터인 '連帶'에 중고령자와 장애자의 구직정보를 게재하고 있다.
- 중고령 남자와 여성의 고용을 촉진하기 위하여 OA基礎教室, 職業訓練教室을 개설하고 있다.
- 계절근로자가 직면하는 여러 문제를 해결하기 위해 출신지의 행정당국과 연계하고 있다.
- 고용창출 방안의 하나로 가정주부나 고령자 집단이 신규 사업에 착수하는 것을 지원하고 있다.

· 주일 미군에 고용되었던 이직자를 위해 활동하는 '駐留軍離職者對策活動團體'가 전개하는 직업소개 사업을 충실화하고 재취직을 촉진하기 위해 市가 보조금을 지급하고 있다.

#### 6) 기능장려 활동 · 직업능력개발 서비스 ·

· 일상 시민생활을 유지하기 위하여 필수불가결하지만 사회적 위신의 저하나 육체노동 기피현상 등으로 인하여 신규 인력의 재생산이 어려운 분야를 대상으로 기능인력의 육성을 장려하는 지원활동이다. 여기에는 경영기반의 확립, 후계자의 육성, 기능의 연마, 사회적 지위향상이 주요 목표로 포함되어 있다.

· 장기간 같은 직업에 종사하며 기능연마와 후진육성에 공적이 큰 기능인을 표창하고 있다.

기능공로자 표창은 1972년부터 실시되었으며 동일직종 30년 이상 경력, 연령 60세 이상으로 뛰어난 기능을 가지고 후진의 모범이 되고 있는 기능인이 그 대상이다. 1974년부터 실시된 '우수기능자 표창'은 동일직종 20년 이상 경력, 연령 40세 이상으로 업계의 제1선에서 활동하고 있는 기능인이 그 대상이다. '우수 청년기능자 표창'은 1975년부터 실시되고 있으며 동일직종 10년 이상 경력, 연령 39세 이하의 장래가 촉망되는 기능인이 그 대상이다.

· 표창 대상이 되는 52개 업종은 다음과 같이 석공, 인쇄기능직, 인장조각사, 옥외광고미술업, 꽃장식, 가구제조업, 유리세공, 木型, 세탁, 개인택시운전, 꼬냑제조업, 건축관계기능사, 미장공, 사진사, 식육기술가, 침구제조업, 자전거포, 자동차정비사, 제과, 제화, 제면, 제본, 생선손질, 염색, 조원(식목), 목수, 타일/築瀘기술사, 다다미 직인, 建具, 打綿, 조리사, 堤燈裝飾, 전기기능사, 비계공, 두부제조업, 塗裝기능사, 시계수리, 煮豆(삶은콩)반찬제조, 툇제작, 배관기능사, 鍼灸按摩마사지指押師, 판금공, 미용사, 表具經師, 복어요리, 블록건축공, 목재통 제조, 지붕씨우기 직인, 양복재단, 양복재봉, 이용사, 和義(일본의상)師 등이다.

· 기능공로자 표창수상자를 대상으로 이들의 공적을 기리고 나아가 업계의 발전을 촉구하기 위하여 기능공로자 모임을 개최하고 있다.

· 川崎市는 직인들의 후계자 양성을 지원하기 위하여 직업훈련에 대한 지원을 제공하고 있다. 여기에는 목수를 양성하는 '建築高等職業訓練校'에 대한 조성금 지원, '建築高等職業訓練校'의 우수학생에 대한 표창, 사업장내 기능훈련생의 체육활동 장려 등이 포함되고 있다.

· 다른 사람의 성인식 차림을 도와야 하는 직업적 특성 때문에 市가 주최하는 성인식에 참가할 수 없는 이 · 미용사의 성인식을 지원하고 있다.

· 기능직단체 상호간의 원활한 연락과 협조를 통해 기능인들의 사회적 지위와 기량의 향상을 가져오고 시민생활에도 기여하기 위하여 조직된 '技能職團體連絡協議會'를 지원하고 지도 육성하려 노력하고 있다.

· 기능직단체가 실시하는 연수회를 지원하고 있다.

· 기능인에 대한 사회적 인식제고 노력의 일환으로 주택수리나 중 · 개축 문제를 안고 있는 시민의 편리를 도모하기 위하여 구청의 구민상담실에 '주택상담창구'를 개설하여 주거환경 개선에 이바지하는 효과를 거두려 하고 있다.

· 기능인들을 해외에 파견하여 연수시켜 외국의 제도를 시찰하고 기술교류를 실시하여 국제친선에 이바지하려 시도하고 있다. 1990년에는 중국 瀋陽에 건설관계 기능인, 조리사, 배관기능사, 양복재봉사를 파견하였다. 1991년에는 호주의 우롱곤시에 양복재단사, 사진사, 塗裝기능사, 미용사를 파견한 실적이 있다.

#### 라. 상담의 현황

근로시민실을 포함해 각급 노동관계 기관의 상담현황을 통해 川崎市 지역에서 시민에게 제공되는 노동행정 서비스를 살펴볼 수 있다. 이는 일본 노동행정이 시민과 접촉하는 최일선의 모습이기도 하다.

· 노동문제 전반: 川崎市 근로시민실, 중소기업 · 부인회관, 시립노동회관, 中原區役所(구청) 시민상담실, 神奈川縣川崎노동센터, 川崎北노동센터

· 노동재해, 근로시간, 휴일, 임금지불 등의 감독지도에 관한 상담: 川崎南노동기준감독서, 川崎北노동기준감독서

· 구인 · 구직, 고용보험 상담: 川崎공공직업안정소, 川崎北공공직업안정소, 川崎파트뱅크,

#### 横浜港労働공공직업안정소 川崎출장소

- 고령자 직업상담 소개: 실버인재센터 남부지역 '사는 보람찾기' 사업단 · 북부지역 '사는 보람찾기' 사업단 · 중부지역 '사는 보람찾기' 사업단, 川崎사회복지협의회, 선라이프川崎
- 보험연금 상담: 川崎사회보험사무소, 高津사회보험사무소
- 직업에 필요한 기능 · 지식을 습득하기 위한 훈련에 관한 상담: 神奈川縣고등직업기술교, 神内川縣京浜고등직업기술교
- 중소기업 근무 근로자에 대한 급부 · 대부 · 복리사업의 상담: 川崎市근로시민실
- 중소기업의 경영지도와 용자 상담: 川崎市중소기업지도센터
- 홀 · 회의실 · 연수실의 이용 상담: 川崎市립노동회관, 선라이프川崎, 川崎市중소기업 · 부인회관, 神奈川縣川崎노동복지회관, 神奈川縣근로부인회관
- 노동강좌 강연 강습회 등의 수강 상담, 노동에 관한 도서 자료의 열람: 川崎市립노동회관, 川崎市중소기업 · 부인회관, 神奈川縣川崎노동센터, 神奈川縣川崎北노동센터, 여기에서 보이는 川崎市內의 노동상담제도는 기업단위 노사관계에서 처리되지 않는 문제를 해소할 수 있는 제도적 장치가 폭넓게 마련되어 있음을 보여주고 있다.

### 3. 總括

이상과 같은 川崎市の 노동행정에 대한 고찰을 통해 공식적인 노동성의 기구표에 나타나지 않는 시민에 대한 행정서비스의 내용을 알 수 있다. 그러나 이러한 서비스는 노동성 기구 및 각급 지방자치체와 긴밀한 실무자간 협의를 거치면서 시행되고 있다. 노동성과 상급 지방자치체의 기능을 보완하는 역할을 기초자치체의 노동행정이 맡고 있다고 집약할 수 있다.

이 사례의 실무적 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 민간대기업의 사내 복리후생 수혜권에서 벗어나 있는 주변부 근로자에 대한 보호가 강조되어 있다. 기초 자치체도 모든 근로자가 국민적 최저 기준의 생활과 문화혜택을 누리면서 시민사회의 일원으로 살아갈 수 있는 환경의 조성을 위한 시책을 실시하려 노력하고 있다.
- 누구나 가볍게 찾을 수 있는 노동상담 창구를 설치하여 노사분쟁의 확산가능성을 사전에 여과하는 기능을 부여하고 있다.
- 불안정한 신분이나 상태에 있는 근로자도 문화생활을 할 수 있는 다목적 노동회관과 같은 시설과 제도를 지역사회에 마련하고 있다. 여기에는 건전한 여가생활을 사회적으로 보급시키는 의미도 있다.
- 지역의 노동관계 사정을 자치체가 공신력있게 조사하고 정보를 공유할 수 있는 체제가 수립되어 있다. 뉴스레터, 백서를 발간하고 쉽게 접근할 수 있는 자료센터를 설치 · 운영하고 있다.
- 영세자영업의 형태로 존재하는 기능직인의 자부심을 고취하고 후계 인력을 양성하는 사업을 지원하고 있다. 이는 사회적으로 필요하면서도 직업위신 때문에 필요한 인력이 충원되지 않아 생기는 노동력 수급의 불균형을 사전에 예방하는 효과가 있다.
- 자치체가 운영하는 복지공제제도에는 사업장 규모나 고용형태에 따른 복지수혜의 불균형을 완화하는 의미가 있다.
- 외국인근로자가 불리한 근로조건을 감수함으로써 결과적으로 전국적인 근로조건 보호에 악영향을 끼치는 사태를 방지하기 위하여 상담창구를 개설하고 있다.
- 노동행정에 관련된 자치체의 시책이 본래의 의도대로 실천되기 위하여 노 · 사 · 정을 포괄하는 협의기구를 조직하여 지역사회내에서 노동행정 방침에 대한 사회적 합의를 창출하고 있다.
- 시당국이 고용과 노동에 관련된 문제의 상황을 정확하게 파악하고 정책을 시행하기 위하여 조사연구 조직을 운영하고 있다.

## VI. 日本의 地方自治와 勤勞行政

### 1. 日本의 事例를 考察하는 意義

이 자료는 일본의 사례를 집중적으로 살펴보면서 한국의 제도개혁 방향을 설정하는 작업에 참조될 수 있는 시사점을 찾으려는 시도에서 만들어졌다. 두 국가를 단순 비교하면 사회적 성격, 경제구조, 노사관계의 성격, 노동행정의 당면과제, 지방자치의 전통 등 모든 환경적 요소가 상이하다.

한국은 전통적 중화학공업을 기반으로 하는 산업사회이며 권위주의적 정치체제하에서 경제개발에 필요한 자원을 국가가 집중 관리함으로써 단기간에 신흥공업국으로 부상할 수 있었다. 1960년대부터 본격화된 한국의 산업화 과정에서 노동정책의 핵심적 내용은 근로자의 '경제적 동원'과 '정치적탈동원'이었다고 집약할 수 있다. 이는 치안대책 차원에서 노동행정이 시행되는 모습으로 나타났다.

그러나 농촌출신 노동력의 공급이 한계에 달하여 노동시장에서 사용자가 발휘하던 주도권이 약화되고 생활인 의식이 강렬한 고학력 청년 남성근로자가 중화학공업부문에 축적됨에 따라 근로자의 정치적 탈동원체제를 유지하기 위해서는 보다 많은 사회적 비용이 필요하게 되는 상황이 전개되었다. 1987년 여름에 폭발적으로 분출된 노동운동이 남긴 교훈의 하나는 한국에서 근로자의 경제적 동원체제를 유지하기 위해서는 제도화된 정치적 동원체제가 확립될 필요가 있다.

이는 근로자층의 정치적 세력화와 사회적 통합이 한국 사회의 민주화 과정에서 고려하지 않을 수 없는 요인이 되고 있다는 것을 의미한다.

한국 사회에서 민주화가 사회적으로 정착한다는 말은 국민적 차원에서 정치적 동원의 제도화가 이룩된다는 뜻이라고 볼 수 있다. 이는 현실적으로 의회민주주의와 지방자치의 활성화를 전제로 하고 있다. 이를 근로자층의 입장에서 보면 노동운동의 조직화된 역량을 기반으로 국정에 대한 정책참가를 실현하고 지역주민의 일원으로 자치체 운영에 개입하여 생활과정에서 참가민주주의를 이룩함으로써 총체적인 근로조건 향상을 도모하는 논리적 회로가 떠오르게 된다.

6·29선언 이후의 정치과정에서 조직근로자의 정치세력화는 아직 본격화되지 못하였고 정책참가를 추진할 수 있는 구상능력이나 영향력의 확산은 이루어지지 않았다. 여기에 대한 상세한 논의는 논제에서 벗어나므로 생략하지만 근로자의 황적 연대의식이 성장하지 않은 상태에서 진행된 고율의 연속적 임금인상이 근로자의 이질화를 심화시키는 방향으로 작용하였으며, 조직노동운동의 기업별 분산화는 사회적 합의에 의한 노사문제 해결의 전제가 되는 책임있는 당사자간 관계의 형성을 저해하는 애로요인이 되어왔다는 점은 집고 넘어갈 필요가 있다. 반면에 지방자치는 민간 정치인이 주도하는 정치체제의 정당성 보완에 필요한 국민의 정치적 동원 기반확대를 위하여 기존 정당정치의 틀 안에서 제도적으로 정비되어 왔다. 전면적인 지방자치제도의 정비는 1차적으로 중앙정부의 기능을 자치체가 분담하여 수행하게 되는 일을 말한다. 따라서 노동행정에서도 근로자가 주민의 일원으로서 자치체 운영에 참가하게 되는 현실 상황에 적응할 필요가 생겼다.

일본의 경우를 보면 1973년의 석유위기로 인한 자원과 에너지 다소비형 중화학공업의 사양화와 1980년대에 본격화되기 시작한 극소전자 기술혁신의 확산을 계기로 하여 정보시스템 산업을 기축으로 하는 경제구조의 소프트화가 촉진되고 있다. 특히 노동력 운용의 유연성이 확보될 수 있는 환경의 조성이 노동정책의 주요 과제가 되고 있다. 노사관계는 기본적으로 안정되어 있고 노동력 수급의 미스매치가 최대의 문제이므로 직업안정, 직업능력개발, 고령자 취업문제, 주부파트타임러를 비롯한 비정규 종업원의 보호, 외국인 불법취로자 대책 등이 정책적 관심사이다. 이는 지역 사정과 밀접하게 관련되어 있으며 행정의 서비스적 측면이 부각되는 논점이기도 하다. 또한 지방자치제도가 일단 정비되어 있으므로 노동행정의 시행과정에서 자치체의 매개 기능을 중시할 필요가 있다.

한일 양국간의 상황적 차이에도 불구하고 미점령기에 급속한 민주적 개혁을 추진하는 과정에서 일본 노동행정체계의 기본 골격이 짜여졌다는 점이 중요하다. 전쟁수행을 위한 국가총동원체제하에서 노동력의 동원과 관리가 주목적이었던 일본의 노동행정은 패전후에 노사관계의 민주화를 전제로 하여 철저히 개편되었다.

일본의 사례를 참조하는 작업은 민주정치의 정착을 위한 개혁의 실천이라는 시대적 사명을 수행하기 위해 제도의 광범위한 재정비가 진행되고 있는 한국에 대해 많은 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 日本 勞働行政의 特性

노동성, 東京都, 川崎市 등에 대한 사례조사에 의해 파악된 사실을 총체적으로 정리해 보았다.

### 가. 공무원의 전문성과 신분보장

- 노동행정에 종사하는 공무원들이 의욕을 가지고 장기근무할 수 있도록 직무권한과 신분이 보장되어 있다.
- 노동문제에 대한 전문적 대응능력이 있는 지방공무원이 대량확보되어 있다.
- 자원봉사자의 성격을 가진 비상근직원제도를 만들어 지역의 인적 자원을 활용함으로써 자치체의 경비부담도 줄이고 시민의 참여통로를 개방하고 있다.

### 나. 주민의 참여

- 각급의 정책자문기구에 시민이 참여하고 있다.
- 읍부즈만(시민행정모니터)제도가 시행되고 있다.
- 주민에 대한 정보의 공개와 정보전달매체의 충실화가 실시되고 있다.

### 다. 정책의 통합성 확보

- 노동성, 광역자치체, 기초자치체 사이의 수직적 의사소통 과정에서 노동행정의 각 분야별로 전문성이 존중될 수 있는 '부문별 연락협의회' 방식이 채용되어 있다.
- 노동부 지방조직과 자치체의 노동행정조직간이나 자치체의 노동행정조직 상호간에 수평적 의사소통이 활성화될 수 있는 통로가 설치되어 있다.
- 전국적인 노동시장 관리가 필요한 직업안정행정 분야에서 노동성과 광역자치체의 연계가 확보되어 있다.
- 국민적 합의형성에 기여할 수 있는 심의회와 정책자문기구가 활성화되어 있다.

### 라. 영역별 역할 분담

이상에서 언급한 사항을 주요 노동행정 영역별로 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 정책조사

- 정책조사기능의 체계적 관리는 노동성이 가장 역점을 두는 부문의 하나이다.
- 지역의 특성을 반영한 노동행정을 실시하기 위하여 정책조사기구를 광역자치체와 기초자치체 수준에도 마련하고 있다.
- 자치체의 노동연구소에는 대학, 연구소 등의 연구인력을 비상근으로 참여시켜 지역의 인적 자원을 활용하고 있다.

#### 2) 노정

- 광역자치체와 기초자치체의 일선 노동행정조직이 노동상담 기능을 수행하여 당사자간의 자율적인 해결을 촉진하고 있다.
- 집단적 노사관계에 관계되는 노정행정의 실무는 전면적으로 광역자치체에 이양되어 있다.
- 지방노동위원회의 운영을 광역자치체가 담당하고 있고, 중앙노동위원회는 노동성이 관리하고 있다.

#### 3) 노동기준감독

- 국민적인 최저기준의 준수를 목표로 하는 노동기준감독은 노동성이 전국을 일원적으로 관리하고 있다.
- 노동기준감독관의 신분보장이 강화되어 있다.

- 지역사회의 협조를 확보하면서 여성과 청소년근로자 보호업무를 수행하기 위해 자원봉사자로 구성된 상담원을 다수 확보하고 있다.

#### 4) 직업안정

- 체계적인 노동력 수급정책의 실현을 위하여 노동성은 전국적인 인력수급정책의 수립과 조사, 직업소개 전산망의 관리, 광역자치체가 실무를 맡는 취업알선 업무에 대한 감독을 담당하는 방향으로 업무영역을 특화하고 있다.
- 광역자치체의 기관위임사무인 직업안정업무의 종사자는 국가공무원 신분을 가지고 있다.
- 지역 특성에 맞는 시책의 수립이 강조되고 있다.
- 고령화 사회를 맞아 중고령자 대책이 중시되고 있다.

#### 5) 직업훈련

- 직업훈련기관의 운영은 광역자치체와 특수법인이 주로 담당하고 노동성은 전국적인 계획수립과 예산지원에 주력하고 있다. 특수법인이 설치한 시설이라도 지역의 요구에 부응하는 방향으로 운용되기 위하여는 자치체가 의사결정과정에 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있다.

#### 6) 복지

- 보험 업무는 지역에 따라 수지상황에 차이가 있으므로 분권화에 난점이 있어 중앙에서 집중 관리하고 있다.
- 노동회관, 보육시설과 같은 지역사회에서 공동으로 이용가능한 시설에 대한 지원은 지역 사정을 파악하고 있는 지방자치체가 주도적으로 설치·관리하고 노동성은 필요한 지원만 제공하는 역할분담이 이루어지고 있다.
- 산재환자의 사회복귀와 장애인의 취업을 지원하기 위한 재활시설을 정부특수법인 자치체가 공동으로 마련하고 운영하는 체제가 확립되어 있다.

### 3. 總括

- 현재 시간문제인 지방자치단체 수장선출만 이루어지면 제도적으로는 한국에서도 명실상부한 지방자치시대가 전개될 전망이다. 따라서 지금까지 노동부가 전담하고 있었던 노동행정 분야에도 지방화라는 시대적 추세에 적응해야 한다는 과제가 제시되고 있다.
- 노동행정의 지방화는 지방자치체도의 충실화에 기여하는 동시에 노사관계의 주요 당사자 가운데 하나인 '政'이 탈권위주의시대에 적응하면서 자기 역할을 다할 수 있도록 정당성과 효율성을 제고시키는 의미가 있다고 볼 수 있다.
- 노동행정의 지방화는 한국에서 아직 경험하지 못한 미지의 세계에 속하는 일이므로 일단 경험을 참조하여 구상해 볼 필요가 있다.
- 이 자료는 현행 일본의 노동행정체계에 대한 고찰을 중심으로 한국 노동행정의 지방화 작업에 기여할 수 있는 정책자료를 제공하려는 시도에서 만들어 졌다.
- 일본의 사례를 분석하는 과정에서 나온 문제의식을 집약하면 자치체가 노동행정을 분담하여 국가차원의 노동행정기조와 조화를 이루면서도 지역의 특수성을 시책 가운데 반영할 수 있는 정책의 통합성이 확보될 필요가 있다는 것이다. 또한 노동행정의 독자성 확립을 전제로 하면 지방자치의 실사가 노사관계 안정과 근로자 복지의 향상 및 생산의 증대를 가져오는 방향으로 작용할 수 있다는 기대를 가질 수 있었다.



## 參考文獻

- 노동부, 「노동백서」, 1992.
- 孫在植, 「韓國地方自治의 進路」, 搏英社, 1991.
- 朴世逸·李統, 「勞動行政의 中長期發展方向」, 한국노동연구원, 1989.
- 鄭寅樹·鄭秉錫, 「勤勞監督行政制度의 改善方案研究」, 한국노동연구원, 1992.
- 金允基, 「勞動委員會制度 改善方案研究」, 한국노동연구원, 1992.
- 張善植, 「日本 勞動省·그 발자취와 오늘의 실상」, 노동부 직업안정국, 1992.
- 성심여대 사회과학연구소, 「주민생활과 지방자치」, 형성사, 1991.
- 菊地好司, 「勞動政策·その軌跡と今後の課題」, 勞務行政研究所, 1990.
- 磯村英一·星野光男 編, 「地方自治讀本」, 東洋經濟新報社, 1990.
- 仲術, 「勞動省研究」, 行研出版局, 1990.
- 藤本武, 「勞動運動と勞動立法」, 新日本出版社, 1988.
- 檜垣正巳, 「地方自治法の要点」, 第2次改訂版, 1992.
- 藤田徹, 「審議會·男女雇用機會均等法をめぐる意思決定」,  
(中野實 編, [日本型政策決定の變容], 東洋經濟新報社, 1986),  
『勞動法全書』, 平成4年版, 勞務行政研究所, 1991.
- 日本人事行政研究所 編, 「任免關係法令集」, 大藏省印刷局, 1992.
- 自治省 編, 「地方自治の動向」, (株)第一法規出版, 1988.
- 勞動省, 「勞動問題のしおり」, 1988, 1989.
- 勞動省 編, 「昭和61年度 勞動行政要覽」, 日本勞動協會, 1988.
- , 「平成2年度 勞動行政要覽」, 日本勞動研究機構, 1992.
- , 「平成3年度版 日本の勞動政策」, 勞動基準調查會, 1991.
- 勞動省大臣官房總務課 編, 「勞動省」, 1992.
- 勞動新聞社 出版部 編, 「勞動行政30年の歩み」, 勞動新聞社, 1977.
- 東京都勞動經濟局, 「平成3年度 勞動相談及びあっせんの概要」, 1992.
- , 「平成4年版 事業概要」, 1992.
- 東京都勞動經濟局勞政部, 「平成4年度 勞政部の事業方針」, 1992.
- 東京都勞動經濟局 總務部調査課 編, 「東京の勞動」, 1988, 1992.
- 川崎市 市民局 勤勞市民實, 「勤勞市民行政のあらまし」, 1992.
- 川崎市, 「平成4年版 川崎市勞動白書」, 1992.