

지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구

| 주재복 · 고경훈 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구

| 주재복 · 고경훈 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

주 재 복 (선임연구위원)
고 경 훈 (부 연구 위 원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구

발 행 일 : 2019년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-468-5

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

자치분권 시대를 맞이하여 지방자치단체에서는 자치조직권 보장을 강력하게 요구하고 있다. 지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 변화하는 행정수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 자치조직권 확대가 필요하다. 그러나 한편으로는 자치조직권의 확대에 따른 지방자치단체의 조직관리 책임성에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 본 연구는 이러한 문제인식 하에서 현행 우리나라 및 주요 선진국의 조직관리제도를 분석·진단하고, 이를 토대로 지방조직관리제도의 발전적 개선방안을 제시하고자 하였다. 선진국 사례에 대한 분석결과 미국과 독일의 경우 지방자치단체가 자율성을 가지고 동시에 책임도 부담지는 조직관리시스템으로 운영하고 있었다. 프랑스는 상위 직급에 대한 부분적인 관리를 통하여 지방조직을 관리하고 있으며, 일본은 효율적인 조직관리를 유도하는 간접적인 개입을 통하여 지방조직을 관리하고 있었다. 반면에, 우리나라의 지방자치단체 조직관리시스템은 자율성과 책임성이 낮은 수준에 머무르고 있으며, 지방자치단체의 기구설치 및 정원관리에 대한 기준을 대통령령으로 규정하고 있었다. 우리나라의 지방자치단체 조직관리의 기본 방향은 자율성을 보장하는 쪽으로 나가야 한다. 단기적으로는 책임성을 확보하기가 어렵기 때문에 신축적인 조직관리 모형으로 운영해 나가고, 책임성 확보장치를 마련한 후 자율적인 조직관리 모형으로 나가는 것이 바람직하다는 것이다. 본 연구는 이러한 분석결과를 토대로 지방자치단체의 조직관리 발전방안을 세 가지 제시하고 있다. 첫째, 지방자치단체의 신축적인 인력운동을 위하여 기준인건비에 대한 보다 정교한 모형의 설계가 필요하다는 것이다. 둘째, 지방자치단체의 책임성을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직관리역량을 강화해 나가야 한다는 것이다. 셋째, 지방자치단체의 자치조직권이 자율화 될 경우 사후적인 조직관리시스템을 마련할 필요가 있다는 것이다. 본 연구를 통하여 도출된 조직관리 발전방안이 지방자치단체의 조직발전에 기여하기를 기대한다. 아울러 창의적인 연구를 수행한 연구자의 노고에 감사를 드린다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장

김재만

요약

문재인 정부에서는 “획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화”를 주요 국정과제 채택하여 추진하고 있다, 특히 자치분권과 관련해서는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 4대 지방자치권을 보장하겠다는 공약을 제시하였다. 이러한 자치분권 기조 하에 정부에서는 지방자치권 보장을 위하여 다양한 방안을 마련하고 있다. 자치조직권 강화와 관련해서는 지방자치단체의 기구 및 정원관리의 자율화 등 지방조직 운영의 자율성 강화를 위한 다양한 방안을 마련하고 있다.

행정안전부는 지방자치단체의 자율적 정원관리 및 책임성 강화를 통해 자치단체가 기준인건비를 초과하여 인건비를 집행하는 경우에도 별도의 제약을 적용하지 않는 등 지방자치단체 공무원에 대한 정원규제로 작동해 온 기준인건비 제도를 개선하는 등 자치조직권의 자율성을 확대하기도 하였다. 그러나 지방자치단체에서는 자치조직권의 완전한 자율성 보장을 요구하고 있으며, 특히 대한민국시도지사협의회에서는 지방정부의 역할 확대에 따른 자치조직권 보장을 위해 시도지사 공동의견서를 채택하여 국회와 정부에 전달하기로 하는 등 자율성 확대를 강력하게 요구하고 있다.

지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 변화하는 행정수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체의 주요 조직관리제도인 기구설치 및 정원관리 자율화는 자치분권 시대의 선결요건이 되고 있다. 그러나 한편으로는 자치조직권의 확대에 따른 지방자치단체의 조직관리 책임성에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 본 연구는 이러한 문제인식 하에서 현행 우리나라의 지방조직관리제도 및 주요 선진국의 조직관리제도를 진단하고, 이를 토대로 지방조직관리제도의 발전적 개선방안을 제시하고자 하였다.

먼저 미국, 일본 독일, 프랑스 등 주요 선진국 사례에 대한 분석결과를 조직관리의 자율성과 책임성의 관점에서 종합하면 다음과 같다. 미국과 독일의 경우에는 지방자치단체가 자율성을 가지고 조직을 운영하고 있었으며, 책임성 또한 지방자치단체가 스스로 책임지는 조직관리시스템을 가지고 있었다. 반면에 프랑스의 경우에는 상위 직급에 대한 부분적인 관리를 통하여 지방조직을 관리하고 있었으며, 일본의 경우에도 효율적

인 조직관리 유도나 정보 제공 등 간접적인 개입을 통하여 지방조직을 관리하고 있었다. 그리고 책임성의 경우에는 일본과 프랑스 모두 지방자치단체가 전적으로 책임을 지는 조직관리시스템을 가지고 있었다.

다음으로 우리나라의 지방자치단체 조직관리제도에 대한 분석결과는 다음과 같다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 조직관리에 대한 자율성과 책임성은 모두 낮은 수준으로 나타났다. 지방자치단체의 기구설치권에 관한 내용은 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 정하는 바에 따르도록 하고 있었다. 지방자치단체의 소속행정기관인 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치 역시 대통령령이 정하는 바에 따라야 하며, 부단체장의 정수, 직급 등도 대통령령으로 정하고 있었다. 지방자치단체의 정원관리 역시 중앙정부에서 정한 기준인건비 범위 내에서 하도록 규정하고 있었다.

따라서 우리나라 지방자치단체의 조직관리 방향은 단기적으로는 책임성을 확보하기가 어렵기 때문에 신축적인 조직관리 모형으로 운영해 나가고, 장기적으로는 책임성 확보장치를 마련한 후 자율적인 조직관리시스템으로 운영해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉, 지방의회 및 지역사회에 의한 통제 등 책임성을 확보할 수 있는 장치가 마련되면 자율적인 조직관리 모형으로 운영해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

이러한 기본적인 방향 하에서 본 연구는 지방자치단체의 조직관리 발전방안으로 다음과 같은 세 가지를 제시하였다. 첫째, 지방자치단체의 신축적인 인력운명을 위하여 기준인건비에 대한 보다 정교한 모형의 설계가 필요하다는 것이다. 기준인건비의 안정성을 확보하기 위한 방안으로 전년도 대비 증가율을 적용하여 기준인건비를 산정하는 방안, 행정수요가 증가하는 기능을 중심으로 신규지표를 발굴하여 모형을 재구성 방안, 지방자치단체 유형화 개선방안 등을 제시하였다. 둘째, 지방자치단체의 책임성을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직관리역량을 강화해 나가야 한다는 것이다. 이를 위한 구체적인 방안으로는 지방자치단체의 자체 조직역량 강화 방안, 상시적인 조직진단시스템을 구축 방안 등을 제시하였다. 셋째, 지방자치단체의 자치조직권이

자율화 될 경우 사후적인 조직관리시스템이 필요하다는 것이다. 이를 위한 구체적인 방안으로는 지방자치단체에 대한 조직정보공개시스템 체계화 방안, 지방자치단체 조직 진단센터 설립방안 등을 제시하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
제3절 연구의 체계도	6
제2장 이론적 배경 및 연구의 분석틀	9
제1절 중앙-지방간 관계와 자치권	11
1. 중앙-지방간 관계에 대한 논의	11
2. 지방정부의 자치권	13
제2절 지방자치단체 조직관리제도	16
1. 지방자치단체의 조직관리제도	16
2. 지방자치단체의 기구관리제도	18
3. 지방자치단체의 정원관리제도	22
4. 지방조직관리제도의 문제점	26
제3절 지방자치단체 조직관리제도에 대한 선행연구	27
제4절 연구의 분석틀	34
1. 기존의 지방조직관리 진단모형	34
2. 본 연구의 지방조직관리 진단모형	37
제3장 주요 외국의 지방조직관리제도 분석	41
제1절 미국의 지방정부 조직관리제도	43
1. 자치조직권 개요	43

목 차

2. 기구설치 및 정원관리권	44
제2절 일본의 지방정부 조직관리제도	48
1. 자치조직권 개요	48
2. 기구설치권	49
3. 정원관리권	54
제3절 독일의 지방정부 조직관리제도	62
1. 자치조직권 개요	62
2. 기구설치권	63
3. 정원관리권	66
제4절 프랑스의 지방정부 조직관리제도	69
1. 자치조직권 개요	69
2. 기구설치권	71
3. 정원관리권	74
제5절 해외사례 분석결과 종합	77
1. 미국	77
2. 일본	78
3. 독일	79
4. 프랑스	80
5. 분석결과 종합	82
제4장 지방조직관리에 대한 실태 분석 및 진단	83
제1절 지방자치단체 공무원 인력 현황	85
제2절 광역자치단체 인력 및 기구 분석	88
1. 특별시·광역시의 인력 및 기구	88
2. 도의 인력 및 기구	89

제3절 기초자치단체의 인력 및 기구 분석	90
1. 시의 인력 및 기구	90
2. 군의 인력 및 기구	96
3. 자치구의 인력 및 기구	100
제4절 지방자치단체의 조직관리제도 진단	105
1. 지방자치단체 조직관리제도의 법적 근거	105
2. 지방자치법의 지방조직관리제도 주요 내용	106
3. 지방자치단체의 기구설치권에 대한 진단	113
4. 지방자치단체의 정원관리권에 대한 진단	117
제5절 종합적 분석	122
제5장 지방조직관리제도의 발전적 개선방안	125
제1절 기본 방향	127
제2절 신축적 정원관리를 위한 기준인건비제의 정밀화	130
제3절 지방자치단체의 내부적 조직관리역량 강화	133
제4절 사후관리를 위한 조직관리시스템의 체계화	134
제6장 결론	135
참고문헌	139
Abstract	143

표 목차

[표 2-1] 광역자치단체의 실·국·본부 설치기준	18
[표 2-2] 기초자치단체의 기구설치 기준	19
[표 2-3] 본청의 실장·국장·본부장	20
[표 2-4] 본청의 담당관·과장	21
[표 2-5] 시·군·구의 직급기준	22
[표 2-6] 지방자치단체 정원관리제도 변화	23
[표 2-7] 기준인건비 제도의 도입	24
[표 2-8] 기준인건비제도 산정방식	25
[표 2-9] 자치조직권 관련 선행 연구	31
[표 3-1] 자치단체별로 설치되는 위원회·위원	50
[표 3-2] 법령에 의한 필치기관(가나가와현의 경우)	52
[표 3-3] 필치규제의 완화	53
[표 3-4] 정부의 정원 배치기준 제시 사례	55
[표 3-5] 참고지표 간 비교	56
[표 3-6] 일본 지방자치단체 유형: 일반시	57
[표 3-7] 일본 지방자치단체 유형: 정·촌	58
[표 3-8] 보통회계직원수를 구하는 방정식	59
[표 3-9] 정원관리와 관련된 총무성의 통지	61
[표 3-10] 독일의 공무원 계급군 및 인구규모별 직급기준	67
[표 3-11] 기초자치단체의 고위개방직 설치 기준(분권개혁 직후)	72
[표 3-12] 기초자치단체의 상위경력직 설치 기준(분권개혁 직후)	72
[표 3-13] 기초자치단체의 고위개방직 설치 기준(2019년)	73
[표 3-14] 기초자치단체의 상위경력직 설치 기준(2019년)	74
[표 3-15] 기초자치단체의 직급별 정원기준	75
[표 3-16] 기초자치단체의 직급별 정원기준(2019년 기준)	76
[표 4-1] 공무원 정원 변화(2007-2018)	86
[표 4-2] 지방공무원 정원 변화(1997-1998, 2007-2018)	86

[표 4-3] 특·광역시시의 인력 및 기구 현황	88
[표 4-4] 도의 인력 및 기구 현황	89
[표 4-5] 100만 이상 시의 인력 및 기구 현황	90
[표 4-6] 50만 이상 100만 미만 시의 인력 및 기구 현황	91
[표 4-7] 30만 이상 50만 미만 시의 인력 및 기구 현황	92
[표 4-8] 20만 이상 30만 미만 시의 인력 및 기구 현황	93
[표 4-9] 15만 이상 20만 미만 시의 인력 및 기구 현황	94
[표 4-10] 15만 미만 시의 인력 및 기구 현황	95
[표 4-11] 15만 이상 군의 인력 및 기구 현황	96
[표 4-12] 15만 이상 군의 인력 및 기구 현황	97
[표 4-13] 15만 이상 군의 인력 및 기구 현황	98
[표 4-14] 특별시 자치구의 인력 및 기구 현황	100
[표 4-15] 50만 이상 광역시 자치구 인력 및 기구 현황	101
[표 4-16] 30만 이상 50만 미만 광역시 자치구의 인력 및 기구 현황	102
[표 4-17] 10만 이상 30만 미만 광역시 자치구의 인력 및 기구 현황	103
[표 4-18] 10만 미만 광역시 자치구의 인력 및 기구 현황	104
[표 4-19] 현행 지방자치법의 자치조직권 관련 조항 및 내용	107
[표 4-20] 전부개정법률(안) 대한민국시도지사협의회 수정건의안 비교	111
[표 4-21] 고위직 위주의 증가 가능성(광역/기초)	114
[표 4-22] 기존 기준인건비제 모형의 검토 결과	119
[표 4-23] 10개 지표의 상관관계 분석 결과	120
[표 4-24] 자치조직권의 제약정도(광역/기초)	122
[표 5-1] 행정효율성 향상 여부(광역/기초)	127
[표 5-2] 기존 지방자치단체의 유형화	132



그림 목차

[그림 1-1] 연구의 분석체계	6
[그림 2-1] 정부간 관계 모형	13
[그림 2-2] 지방자치단체 정원관리제도의 변화	17
[그림 2-3] 중앙정부와 지방자치단체 간 관계	35
[그림 2-4] 지방정부의 자율성 차원	36
[그림 2-5] 지방정부 기구설치권 및 정원관리권 운영모형	37
[그림 2-6] 지방정부 자치조직권 진단모형	38
[그림 3-1] 주요 외국의 지방조직관리제도 평가	82
[그림 4-1] 한국 및 주요 외국의 지방조직관리제도 진단 결과 종합	123
[그림 5-1] 지방자치단체 자치조직권의 재설계 방향	128
[그림 5-2] 행정수요 산정 방안의 개선: 1안	130
[그림 5-3] 행정수요 산정 방안의 개선: 2안	131

제1장



서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계도

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

문재인 정부에서는 “획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화”를 주요 국정과제 채택하였고, 특히 자치분권과 관련해서는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 4대 지방자치권을 보장하겠다는 공약을 제시하였다. 이러한 자치분권 기조에 정부에서도 지방자치권 보장을 위하여 다양한 방안을 마련하고 있다. 특히 자치조직권 강화를 위하여 지방자치단체의 기구 및 정원관리의 자율화 등 지방조직 운영의 자율성 강화를 위한 다양한 방안을 마련하고 있다.

2017년 12월 행정안전부는 지방자치단체의 자율적 정원관리 및 책임성 강화를 통해 자치단체가 기준인건비를 초과하여 인건비를 집행하는 경우에도 별도의 제약을 적용하지 않는 등 지방자치단체 공무원에 대한 정원규제로 작동해 온 기준인건비 제도에 대한 개선계획을 발표하였고, 일부 자치조직권의 자율성을 확대하기도 하였다(행정안전부 정책브리핑, 2018). 그러나 지방자치단체에서는 자치조직권의 완전한 자율성 보장을 요구하고 있으며, 특히 시도지사협의회는 지방정부의 역할 확대에 따른 자치조직권 보장을 위해 시도지사 공동의견서를 채택하여 국회와 정부에 전달하기로 하는 등 지방 차원에서 자율성 확대를 강력하게 요구하고 있다. 이에 행정안전부 장관은 지난해 11월 지방자치의 날에 지방자치법 전부 개정안을 설명하면서, 지방자치단체가 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 부단체장 직위 설치의 자율성 강화 및 실·국 설치 자율성 확대 등 자치조직권을 보다 강화해 나가겠다는 입장을 표명하였다.

지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 변화하는 행정수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체의 주요 조직관리제도인 기구설치 및 정원관리 자율화는

자치분권 시대의 선결요건이 되고 있지만, 한편으로는 자치조직권의 확대에 따른 지방자치단체의 조직관리 책임성에 대한 우려가 있는 것도 사실이다.

본 연구는 이러한 문제인식 하에서 현행 지방조직 및 인력관리제도의 실태를 분석하고, 이를 토대로 지방조직관리제도의 발전적 개선방안을 제시하고자 한다. 제2장에서는 지방자치단체 조직관리제도의 현황 및 문제점을 분석하고자 한다. 제3장에서는 주요 외국의 지방조직관리제도의 운영 실태를 분석하고자 한다. 제4장에서는 지방자치단체 조직관리제도의 실태 분석 및 진단을 실시하고자 한다. 제5장에서는 이러한 논의를 종합하여 지방조직관리제도의 발전적 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

먼저 대상적 범위는 광역자치단체 및 기초자치단체의 자치권 중에서 자치조직권으로 한정한다. 그리고 지방자치단체 자치조직권의 핵심적인 내용인 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권을 중심으로 연구를 수행하고자 한다. 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 먼저 지방자치단체 자치조직권의 바람직한 운영을 위한 기준과 모형을 제시한다. 둘째, 지방자치단체 자치조직권의 운영 실태와 문제점을 진단한다. 셋째, 일본 등 주요 외국의 자치조직권 운영 실태를 비교 분석하고 시사점을 도출한다. 마지막으로 지방자치단체 지방조직관리제도의 발전적 개선방안을 제시한다.

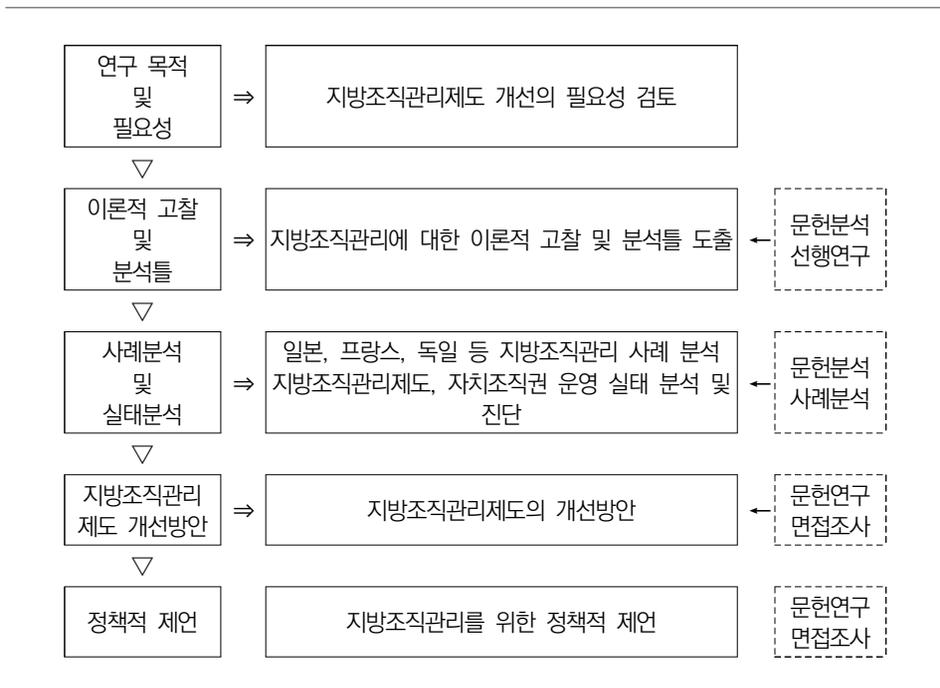
2. 연구의 방법

본 연구의 연구방법은 다음과 같다. 먼저 문헌연구이다. 지방자치단체의 조직관리 및 자치조직권 관련 국내외 연구논문, 정부 통계자료, 법령 등 분석한다. 둘째, 면접조사를 실시한다. 지방조직관리 및 자치조직권 관련 문제점 및 쟁점 도출, 개선방안의 타당성 검토를 위하여 전문가 및 공무원 대상 면접조사를 실시한다. 셋째, 사례분석을 실시한다. 일본 등 주요 외국의 자치조직권 운영 실태에 대한 비교 분석 및 벤치마킹을 통하여 지방자치단체 조직관리제도 개선방안 도출에 활용한다.

제3절 연구의 체계도

지방분권 시대에 맞게 지방자치단체의 조직 자율성 확대 또는 보장을 통하여 주민의 수요에 부합하는 지역 맞춤형 조직운영이 필요하다는 인식 하에, 본 연구의 목적은 지방조직 및 인력관리 기준의 자율성을 보장하는 방안과 함께 효율적이고 책임성 있는 지방조직관리를 위한 제도적 개선방안을 제시하는 것이다. 이를 위한 본 연구의 분석 체계를 종합하면 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-1] 연구의 분석체계



첫째, 지방자치단체의 중앙-지방 간 바람직한 관계 설정, 자치조직권의 범위, 지방조직관리의 자율성과 책임성 등 지방자치단체 조직관리에 대한 이론적 검토를 통하여 지방자치단체 지방조직제도의 분석모형을 제시한다. 둘째, 분석모형에 기초하여 일본,

프랑스, 독일, 미국 등 주요 선진국의 지방조직관리 사례를 분석하고, 그 시사점을 도출한다. 둘째, 분석모형에 기초하여 우리나라 기구설치권, 정원관리권 등 지방조직관리제도의 운영 실태를 분석·진단하고, 그 결과를 토대로 자치조직권 제약 요인을 도출한다. 셋째, 이러한 논의를 바탕으로 지방조직관리제도의 개선방안을 제안하고자 한다. 마지막으로 지방자치단체의 조직관리 자율성 강화 및 책임성 제고를 통한 지방조직관리 발전적 개선을 위한 정책 제언을 제시한다.

제2장



이론적 배경 및 연구의 분석틀

제1절 중앙-지방간 관계와 자치권

제2절 지방자치단체 조직관리제도

제3절 지방자치단체 조직관리제도에 대한 선행연구

제4절 연구의 분석틀

제1절 중앙-지방간 관계와 자치권

1. 중앙-지방간 관계에 대한 논의

지방자치제도의 발전함에 따라 중앙정부로부터 지방정부의 독립성과 자율성을 확대하고자하는 다양한 노력과 시도가 이루어졌다. 지방자치의 발전과 더불어 지방정부의 정원은 기존의 통제중심에서 자율성을 부여하는 방식으로 변화하였으며(라휘문, 2018), 지방조직관리제도의 경우에도 점차 자율성을 확대하는 방향으로 변화하였다(하동현 외, 2011).

정부간 관계(Intergovernmental Relations)는 미국의 연방의회에서 1950년대에 처음으로 사용된 개념으로 정형화된 정부간 관계를 의미하는 것은 아니다. 정부간 관계는 특정 국가가 단일국가 제도 혹은 연방국가 제도를 채택하는지에 따라, 그리고 지방정부의 형태와 구조에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있다(강재호 외, 2004). 이와 같이 정부간 관계에 대한 개념은 학자들 마다 다양한 관점에서 접근하고 있고 있다(Wright, 1988; Rhodes, 1988; Dunleavy, 1980).

Wright는 정부간 관계를 다양한 정부 유형과 정부 단위에서 발생하는 활동 및 상호작용으로 정의하였다(Wright, 1988). 특히 Wright는 정부간 관계의 특징을 ① 모든 정부 단위, ② 관료의 비공식적 상호작용, ③ 연속적·누적적 규칙성, ④ 모든 공공관료의 참여, 그리고 ⑤ 정책적 강조(재정중심)의 5가지로 제시하였다(Wright, 1988). 또한 Rhodes(1988)와 Dunleavy(1980)는 정부간 관계를 중앙정부와 지방정부 간의 관계에 국한하는 것이 아니라 다양한 정부조직을 포함하는 보다 포괄적인 관점에서 접근하였다. 이와 같이 정부간 관계를 다룬 선행연구들을 보면, 학자들은 다양한 모형을 통해

정부간 관계의 유형을 제시하고 있다.

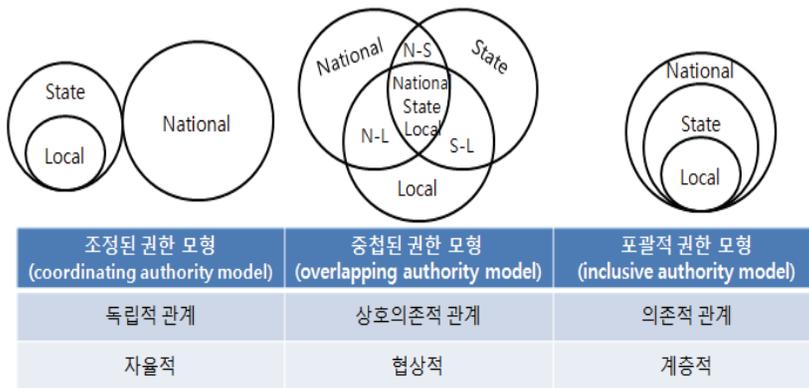
정부간 관계를 설명함에 있어 핵심은 중앙정부와 지방정부 간 관계(central-local relationship)로 이는 주로 특정 국가의 정치발전과정 및 법·제도적 측면에서 비롯된다(차미숙 외, 2003; 강재호, 2004). 분권형(decentralization)은 중앙정부의 통제가 강하지 않고, 지방정부의 자치적인 운영이 활발히 이루어지는 형태를 의미하고, 집권형(centralization)은 강력한 중앙집권화된 형태에서 나타나는 것으로 중앙정부의 통제와 권한이 강하다(강재호, 2004).

또 하나의 관점은 중앙정부와 지방정부간의 관계를 통제(수직적)와 협력(수평적)으로 접근하는 것으로 대표적인 접근이 대리인모형(agent model)과 동반자모형(partnership model), 그리고 상호의존모형(interdependence model)으로 구분하는 것이다(Elock, 1994; Rhodes, 1999). 대리인 모형은 중앙정부의 통제를 강조하는 것으로, 지방정부는 중앙정부의 대리인의 역할에 국한된다(Rhodes, 1999). 특히, 재정 및 인사에 있어 지방정부는 중앙정부의 하위기관으로 통제를 받으며, 집행기능이 강조되기 때문에 본 모형은 지방정부의 자율성 및 재량권에 대한 고려가 부족하다는 것이다(Rhodes, 1999). 파트너십모형은 지방정부는 중앙으로부터 받은 사무를 수행하지만, 이와 동시에 일정 수준 이상의 재량권 및 자율성을 가지고 있다고 본다(Rhodes, 1999). 따라서 중앙정부와 지방정부는 상호 갈등관계로 볼 수 있지만, 상호 협력적 관계에서 동등한 권한 및 의무를 가지는 것으로 본다(Rhodes, 1999). 특히, 중앙정부의 경우 지방정부에 대한 통제를 실시하지만, 그것을 받아들이는 것은 지방정부의 의지에 따라 달라진다(Rhodes, 1999). 마지막으로 상호의존모형은 중앙정부의 지방정부에 대한 통제수준 및 정도, 그리고 통제에 대한 지방정부의 수용 정도도 다르다는 것이다(Rhodes, 1999). 즉, 중앙과 지방은 상호의존적 존재로 법적 권한, 재정자원, 정보 등의 다양한 요소 간 상호교환이 이루어질 수 있다는 것이다(Rhodes, 1999). 따라서 상호의존모형에서는 협의와 설득, 상호 견제와 통제 등 다양한 상황을 통하여 나타날 수 있다.

Wright는 미국의 중앙정부, 주정부, 지방정부간 관계를 3가지 모형으로 제시하고 있다(Wright, 1988). Wright의 모형은 권한의 일반적 유형을 의미하며 조정된 권한(coordinated authority)모형, 우세한 또는 포괄적 권한(dominant or inclusive authority)모형, 동등한 또는 중첩된 권한(equal or overlapping authority)모형으로 구

분하고 있다(Wright, 1988). 조정된 권한 모형은 중앙과 주 정부간 관계가 명확하게 분리되며, 지방정부의 경우 주정부에 종속적이거나 의존적 특성을 지닌다(Wright, 1988). 이 모형의 경우 중앙정부와 주정부 간 권력관계를 설명함에 있어서 독립적이고 자율적 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다(Wright, 1988). 포괄적 권한 모형은 중앙-주-지방정부의 권한이 계층적 특성을 가진다. 중앙은 주, 지방정부에 대해 수직적·통제적 권한을 가지며, 지방정부는 일선기관으로 국한된다(Wright, 1988). 중첩된 권한 모형은 대부분의 정부 운영에 중앙정부, 주정부, 지방정부를 모두 포함하며, 각 주체의 자율성이나 완전한 의미의 분화는 상대적으로 높지 않다(Wright, 1988). 따라서 각 정부간 협상(bargaining)이 강조된다. Wright(1988)의 모형을 종합하면 [그림 2-1]과 같다.

[그림 2-1] 정부간 관계 모형



자료: Wright(1988). p. 72.

2. 지방정부의 자치권

지방자치단체의 자치권은 중앙정부의 간섭과 제약으로부터 지방정부의 자율성을 확보하는 문제이기 때문에 중앙정부와 지방정부간 관계의 관점에서 논의가 필요하다(주재복, 2003). 중앙정부와 지방정부간 관계는 다양한 유형으로 제시되고 있지만, 크게

지방정부의 자율성이 거의 없는 수직적 의존관계, 상호 대등한 수평적인 상호의존관계, 그리고 완전한 자율성을 가지는 상호독립적인 관계로 나누어 볼 수 있다(Wright, 1988). 현실적으로는 중앙-지방간 관계는 자율성이 전혀 없는 관계와 완전히 독립적인 관계는 존재하기 어려우며, 어느 정도의 자율성을 가지면서 어느 정도의 통제와 제약을 받는 관계로 나타난다(하동현 외, 2011). 결국 중앙-지방정부간 관계에 대한 논의를 종합해 보면, 중앙-지방정부간 관계는 크게 전통적 논의인 수직적 통제모형과 수평적 경쟁모형, 그리고 근래에 들어 새롭게 조명되고 있는 상호 의존모형으로 구분된다(Wright, 1988; 주재복, 2003).

첫째, 수직적 통제모형은 중앙-지방정부간 관계를 중앙정부와 지방정부간의 '지배'와 '피지배'의 관계로 본다(Wright, 1988). 이 때 중앙정부와 지방정부 간 관계의 형태는 지방정부를 국가의 통치기관의 일부로 보는 중앙-지방간의 관계만 존재할 뿐이다(주재복, 2003). 따라서 이러한 중앙-지방간 관계의 경우 지방정부의 자율성은 찾아보기 어렵거나 매우 제한된 수준에서만 보여 진다. 수직적 관계는 재정 의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리인 관계로 논의된다(Dunleavy, 1981). 이러한 논의에 따르면, 지방정부는 중앙부처의 감독 하에서 단순히 국가정책을 집행하는 역할을 수행하며, 이 때 지방정부는 자율성과 재량성의 영역이 완전히 없거나 매우 협소하다(주재복, 2003).

둘째, 수평적 경쟁모형은 수직적 계층관계와는 달리 중앙과 지방이 대등한 지위에 놓이는 관계를 말한다(Wright, 1988). 이러한 정부간 관계는 중앙의 의사가 일방적으로 지방정부에 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방정부도 의사결정의 주체로서 의사결정 당사자의 능력을 갖는다는 것을 말한다. 즉 중앙정부와 지방정부 관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호분리의 논리로 이동하게 된다(주재복, 2003). 이러한 정부간 관계의 형태는 중앙정부와 지방정부 간 관계뿐만 아니라 지방정부 간의 자율적인 관계도 가능해진다(주재복, 2003).

셋째, 상호의존모형은 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 지방정부들 간에 서로를 제약하면서 상호 협력하는 관계를 말한다(Wright, 1988). 이러한 상호의존적 관계는 동반자관계로도 논의되고 있다. 이러한 논의에 따르면, 정부간 상호작용을 통하여 상호교환 및 협상과정이 이루어지며, 이러한 상호의존관계를 통하여 정부의 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위하여 자원과 역할, 그리고 권한을 상호 교환하는 관

련을 맺는다(Wright, 1988).

결국 중앙정부와 지방정부간 관계에서 지방자치단체의 자치권을 보면, 주로 지방정부를 대리인으로 보느냐 협조자로 보느냐에 따라서 지방자치단체의 자치권은 상당히 달라진다(경기개발연구원, 2000). 예를 들어, 대리인모형(agent model)에서 지방정부는 중앙정부의 감독 하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자이며 지방정부의 재량권은 거의 없고, 협력모형(partnership model)에서는 중앙정부와 지방정부는 거의 대등한 관계를 유지하면서 상호 협력하게 된다(경기개발연구원, 2000). 따라서 지방정부는 지방의 정책결과와 집행에 있어서 상당한 자율성을 가질 수 있으며, 지방의 이해관계와 직결되는 국가정책의 결정에도 영향력을 행사할 수 있다(주재복, 2003). 한편 대리인 모델이나 협력 모델 역시 중앙-지방간 관계에 대한 충분한 기반을 제공하지 못한다고 비판하면서, 중앙정부의 통제뿐만 아니라 중앙과 지방간의 상호의존성과 이에 따른 협상까지 전개하는 다양한 관계를 포함하는 중앙과 지방간 관계의 개념을 요구하기도 한다(Rhodes, 1999).¹

따라서 중앙정부와 지방정부 간 관계에 대한 이러한 논의를 종합해 볼 때, 앞으로 중앙정부와 지방정부 간 관계는 수직적 통제관계에서 수평적 경쟁관계로, 또한 직접적 통제관계에서 간접적 통제관계로, 그리고 일방적 관계에서 쌍방적 협상관계로 전환되어야 한다는 것을 알 수 있다(주재복, 2003). 결국 정부간 관계는 점차 대리인 모형이나 수직적 통제모형보다는 협력모형이나 수평적 경쟁모형으로 나아갈 것으로 예상되기 때문에 지방정부의 자치권 수준도 점차 높아질 것으로 기대된다(하동현 외, 2011). 따라서 우리나라 지방자치정부의 자치권에 대한 논의도 이러한 방향으로 발전해 나가는 것이 바람직하다.

¹ Rhodes는 중앙-지방정부간 관계를 권력의존모형(power dependency model)으로 설명하고 있다(Rhodes, 1983; 1986; 1999). 이 모형은 영국과 같은 단일제(unitary system) 국가의 중앙정부와 지방정부 사이의 관계를 설명하고자 하는 모형으로 Wright(1988)의 정부간 관계론 보다 훨씬 더 정교하다는 평가를 받고 있다(주재복, 2003). Rhodes는 중앙정부가 지방정부를 효과적으로 통제할 수 없다는데서 논의를 시작하고 있으며, 중앙-지방관계를 상호의존적인 관계로 파악해야 더욱 정확하다고 주장하고 있으며, 특히 Rhodes의 중앙-지방관계론(Central-Local Relations)은 중앙의 각 부처들과 지방행정기관들 사이의 연계(links)에 주로 관심을 가지며, 중앙-지방정부관계론(CLR)에서 중요한 변수로 다루어지는 개념은 여러 조직간 상호작용의 토대(bases of interaction)로서 권력(power)의 개념을 중요시하고 있다(하동현 외, 2011; 주재복, 2003).

제2절 지방자치단체 조직관리제도

1. 지방자치단체의 조직관리제도

지방자치단체에 대한 조직관리제도의 핵심은 지방자치단체의 정원관리와 기구설치의 권한을 중앙정부가 어느 정도 제약할 수 있는가의 문제이다. 즉, 지방자치단체의 조직관리는 자치조직권으로 논의되고 있으며, 자치조직권은 기구설치권과 정원관리권으로 구분할 수 있다. 자치조직권은 지역실정에 적합하고 주민의 복리증진에 효과적인 기관구성을 도모하기 위한 권한으로 중앙정부에 의한 획일적 기관구성을 탈피하고 지방자치단체의 자주적 결정을 보장하기 위한 것이다(금창호·권오철, 2007: 11).

지방자치단체의 자치조직권에 대한 법적 근거는 지방자치법에 규정되어 있으며, 구체적인 내용은 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」에 명시되어 있다. 지방자치단체는 지방행정을 수행하기 위하여 기구를 설치할 필요가 있는데, 우리나라 헌법에서는 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(헌법, 제118조 제2항).”고 규정하고 있어서 법률의 범위 안에서만 자율성을 인정하고 있다.

구체적으로 살펴보면, “지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둘 수 있지만”(지방자치법, 제112조 제1항), “행정기구의 설치와 지방공무원의 정원, 인건비 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정”(동법, 제112조 제2항)함으로써 일정 부분 제한을 하고 있다. 이에 따라 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 그리고 그 시행규칙에서 행정기구 설치를 구체적으로 제한하고 있다. 대통령령에서 규정하고 있는 기구 설치권의 주요 내용은 시·도 및 시·군·구의 기구, 의회 사무기구 및 직속기관 등에 관한 규정이다. 또한 지방자치단체의 정원관리 역시 행정안전부장관이 정한 기준인건비를 기준으로 운영하도록 함으로써 일정 부분 제한하고 있다(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정², 제4조). 결국 지방자치단체의 기구와 정원은 기준인건비를 기준으로 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 하기 위

² 이하에서는 기구정원규정이라고 한다.

하여 일정 수준 법령으로 제한하고 있다.

[그림 2-2] 지방자치단체 정원관리제도의 변화

	<1987년>	<1988년>	<1994년>	<2007년>	<2014년>
제도	개별승인제도	▶ 기준정원제도	▶ 표준정원제도	▶ 총액인건비 제도	▶ 기준인건비 제도
관계 법령	[지방자치에 관한 임시조치법]	[지방자치단체의 지방공무원 정원 기준 등에 관한규칙] (내무부령) [지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙] (내무부훈령)	[지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정] (대통령령)	[지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정] (대통령령)	[지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정] (대통령령)
주요 내용	[행정기구 및 정원의 대통령령] [내무부장관 승인]	기준범위 내에서 규칙으로 정함	기준범위 내에서 조례나 규칙으로 정함, 인력 불균형 다소 시정	총인건비의 범위 내에서 조례로 정함	재정력 근거 총액인건비 운영

출처: 금창호·권오철(2007), 박해육·윤영근(2017) 참조

한편 지방자치단체의 정원관리에 대한 제도는 1987년까지 「개별승인제」로 운영되어 오다가 1988년의 제8차 「지방자치법」 개정에 따라 「기준정원제」가 도입되었고, 1994년에 「표준정원제」로 전환되었다(금창호·권오철, 2007). 그리고 2007년부터는 「총액인건비제」가 전면 실시되었고, 2014년부터 현재까지는 「기준인건비제」를 운영하고 있다. 지방자치단체 정원관리제도의 변천과정은 [그림 2-2]와 같다.

2. 지방자치단체의 기구관리제도

지방자치단체의 기구설치권에 대한 주요 제한 사항을 살펴보면, “시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장 사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다”(기구정원규정 제9조). 그러나 “지방자치단체의 실·국·본부의 설치기준”(기구정원규정 제9조), “시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준”(기구정원규정 제10조) 등이 [지방자치단체의 행정기구 및 정원기준에 등에 관한 규정]에 별도로 명시되어 있다. 이와 같이 지방자치단체의 기구설치에 대한 세부적인 제한 규정으로 인하여 지방자치단체에서는 지방행정 수요에 맞는 자율적인 자치조직권을 행사하기가 어려운 상황이라고 주장하고 있다. 지방자치단체 기구설치규정의 주요 내용은 [표 2-1] 및 [표 2-2]와 같다.

[표 2-1] 광역자치단체의 실·국·본부 설치기준

구분		실·국·본부
서울특별시		16개 이상 ~ 18개 이하
광역시	인구 350만 이상 ~ 400만 미만	14개 이상 ~ 16개 이하
	인구 300만 이상 ~ 350만 미만	13개 이상 ~ 15개 이하
	인구 250만 이상 ~ 300만 미만	12개 이상 ~ 14개 이하
	인구 200만 이상 ~ 250만 미만	11개 이상 ~ 13개 이하
	인구 200만 미만	10개 이상 ~ 12개 이하
세종특별자치시		6개 이상 ~ 8개 이하
도	경기도	20개 이상 ~ 22개 이하
	인구 300만 이상 ~ 400만 미만	11개 이상 ~ 13개 이하
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이상 ~ 12개 이하
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	9개 이상 ~ 11개 이하

출처: 기구정원규정, [별표 1] <개정 2018.7.20.>

[표 2-2] 기초자치단체의 기구설치 기준

구분		실·국의 수	
시	인구 10만 미만	1개 이상 ~ 3개 이하	
	인구 10만 이상 ~ 15만 미만	1개 이상 ~ 3개 이하	
	인구 10만 이상 ~ 15만 미만 (법 제7조제2항제1호에 따른 도농복합형태의 시)	2개 이상 ~ 4개 이하	
	인구 15만 이상 ~ 20만 미만	2개 이상 ~ 4개 이하	
	인구 20만 이상 ~ 30만 미만	3개 이상 ~ 5개 이하	
	인구 30만 이상 ~ 50만 미만	4개 이상 ~ 6개 이하	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 않은 시)	5개 이상 ~ 7개 이하	
	인구 50만 이상 ~ 70만 미만(구를 설치한 시)	3개 이상 ~ 5개 이하	
	인구 70만 이상 ~ 90만 미만(구를 설치한 시)	4개 이상 ~ 6개 이하	
	인구 90만 이상 ~ 100만 미만(구를 설치한 시)	5개 이상 ~ 7개 이하	
	인구 100만 이상 ~ 120만 미만(구를 설치한 시)	6개 이상 ~ 8개 이하	
	인구 120만 이상(구를 설치한 시)	7개 이상 ~ 9개 이하	
군	인구 15만 미만	1개 이상 ~ 3개 이하	
	인구 15만 이상 ~ 20만 미만	2개 이상 ~ 4개 이하	
	인구 20만 이상	3개 이상 ~ 5개 이하	
구	특별시의 자치구	4개 이상 ~ 6개 이하	
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	1개 이상 ~ 3개 이하
		인구 10만 이상 ~ 30만 미만	2개 이상 ~ 4개 이하
		인구 30만 이상 ~ 50만 미만	3개 이상 ~ 5개 이하
		인구 50만 이상	4개 이상 ~ 6개 이하

출처: 기구정원규정, [별표 1] <개정 2018.7.20.>

한편, 시·도 본청 실국본부장 및 시군구의 직급에 대해서도 규정을 두고 있다. 지방자치단체 직급 규정은 [표 2-3], [표 2-4], [표 2-5]와 같다.

[표 2-3] 본청의 실장·국장·본부장

구분	기획 담당 실장	재난안전 담당 실·국·본부장	실·국·본부장	소방담당 본부장
서울특별시	「국가공무원법」 제2조의2에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원	1급 또는 2급 일반직 지방공무원	1급 또는 2급 일반직 지방공무원(4명)	소방정감
			2급 또는 3급 일반직 지방공무원	
부산광역시		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	2급 일반직 지방공무원(1명)	소방정감
			2급 또는 3급 일반직 지방공무원(2명)	
			3급 일반직 지방공무원	
인천광역시		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방감
광역시 (부산·인천은 제외한다)		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방준감
세종특별자치시		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	지방소방준감
경기도		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	2급 또는 3급 일반직 지방공무원 (2명, 이 중 1명은 행정(2)부지사 밑에 두는 기획 담당 실·국장)	소방정감
			3급 일반직 지방공무원	
강원도 충청남도 전라남도 경상북도 경상남도	2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방감	
충청북도 전라북도	2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방준감	

출처: 기구정원규정, [별표 2] <개정 2018.9.18.>

[표 2-4] 본청의 담당관·과장

구분	기획 담당 담당관	담당관	과장	소방담당 과장
서울특별시	2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원 (5명, 이 중 1명은 재난안전업무 수행)	4급 일반직 지방공무원	지방 소방준감
		4급 일반직 지방공무원		
부산광역시	3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원(4명)	4급 일반직 지방공무원	지방 소방준감
		4급 일반직 지방공무원		
인천광역시	3급 또는 4급 일반직 지방공무원	3급 또는 4급 일반직 지방공무원 (2명, 감사업무 및 비상기획업무 수행)	4급 일반직 지방공무원	지방 소방정
		4급 일반직 지방공무원		
대구광역시/ 광주광역시/ 대전광역시/ 울산광역시/	3급 또는 4급 일반직 지방공무원	3급 또는 4급 일반직 지방공무원 (1명, 감사업무 수행)	4급 일반직 지방공무원	지방 소방정
		4급 일반직 지방공무원		
세종특별 자치시	3급 또는 4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	지방 소방령
경기도	3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원 (4명, 이 중 1명은 비상기획업무 수행)	4급 일반직 지방공무원	지방 소방준감
		3급 또는 4급 일반직 지방공무원(1명)		
		4급 일반직 지방공무원		
강원도	3급 또는 4급 일반직 지방공무원	3급 또는 4급 일반직 지방공무원 (2명, 감사업무 및 비상기획업무 수행)	4급 일반직 지방공무원	지방 소방정
		4급 일반직 지방공무원		
충청북도/ 충청남도/ 전라북도/ 전라남도/ 경상북도/ 경상남도/	3급 또는 4급 일반직 지방공무원	3급 또는 4급 일반직 지방공무원 (1명, 감사업무 수행)	4급 일반직 지방공무원	지방 소방정
		4급 일반직 지방공무원		

출처: 기구정원규정, [별표 2] <개정 2018.9.18.>

[표 2-5] 시·군·구의 직급기준

구분	실장(국장급)·국장·자치구가 아닌 구의 구청장	실장(과장급)·과장·담당관	읍장·면장·동장	부읍장·부면장	인구 3만 이상 읍의 과장
시·군·구	4급	5급			
읍·면·동			5급	6급	6급

출처: 기구정원규정, [별표 3] <개정 2018.6.9.>

3. 지방자치단체의 정원관리제도

지방자치단체의 정원관리제도는 지속적으로 변화되어 왔다(행정자치부, 2015). 첫째, 김영삼 정부 이전에는 내무부 장관의 개별 승인에 의한 기준정원의 책정을 의미하는 개별승인제(기준정원제)가 운영되었다(금창호·권오철, 2007).³ 둘째, 김영삼 정부 시기인 1995년에는 인구·면적·행정구역 등을 고려한 지방자치단체별 총정원을 산정하는 총정원제가 도입되었으며, 1997년~1998년에는 기존의 총정원 산정을 위한 변수의 다양화 및 자율성 부여를 위한 보정정원의 적용 및 보정이 이루어졌다(금창호·권오철, 2007). 셋째, IMF 시기인 김대중 정부 시기에는 지방의 구조조정 추진을 위해 개별승인제가 다시 적용되었다(금창호·권오철, 2007). 그리고 2003년 구조조정이 마무리 된 후 표준정원제가 재시행 되었다. 넷째, 노무현 정부 시기인 2007년부터 총액인건비제도가 시행되었으며, 총액인건비 범위에서 지방자치단체로 하여금 정원운영에 관한 사항을 자율적으로 관리하도록 하였다(강영주·손화정, 2018). 다섯째, 2014년부터 인건비의 총액기준만을 제시하고, 자율운영 범위의 제시를 통해 정원관리의 자율성 및 탄력성을 제고하고자 기준인건비제도가 도입·운영되고 있다(강영주·손화정, 2018). 지방자치단체 정원관리제도의 변화를 정리하면 [표 2-6]과 같다.

³ 기준정원제는 1988년 도입되었으며, 이는 지방자치단체의 유형을 직할시, 도, 시, 군, 자치구로 나누었으며, 시와 군은 각각 5개의 유형으로 분류하였다(신원부·전봉기, 2010).

[표 2-6] 지방자치단체 정원관리제도 변화

구분	주요 내용
총정원제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치단체의 기구 및 정원관리의 효율성 도모 ▶ 지방자치단체 간 공무원 정원의 형평성 유지/정원규모의 적정화 ▶ 인구, 면적, 행정동 수 등을 고려 지방자치단체별 총 정원 산정
표준정원제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치제 실시 이후 행정여건 변화에 따라 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 40개 시·군 통합, 수도권외 인구 증가, 소방사무의 이관 등 ▶ 도농통합시와 일반시 분리 ▶ 기존의 단순 변수 적용에서 벗어나 최근 6년간 변화추세, 일반회계 총 결산액 등을 고려하여 추가 산정 ▶ 정원책정 자율성 부여를 위한 보정정원 비율의 적용 ▶ 지방자치단체 유형화(10개), 표준정원 운용주기(3년) 등 조직운영의 자율성 및 탄력성 부여
총액인건비제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지역 행정수요를 반영하여 적정인력규모 산정, 이는 기구·인력 운영의 기준이 됨 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체는 총액인건비를 기준으로 총 정원 등 운영에 관한 사항 대부분을 자율적으로 관리하게 됨 ▶ 지방자치단체 정원운영의 자율성 보장과 함께 책임성 확보를 강조 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 및 주민통제 강화 ▶ 2008년 금융위기에 따라서 인건비 총액 및 기준인력 상한제 도입과 패널티 부여
기준인건비제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 총정원관리 폐지 및 재정여건에 따른 인건비 운영의 탄력성 부여 ▶ 지방자치단체의 자율적 조직관리에 대한 지속적 요구 및 기존 제도 변형에 따른 문제점을 해결하기 위해 도입 ▶ 기준인건비의 범위 내에서 자율적인 정원관리, 지방자치단체 여건 및 행정수요에 부합하는 인력 활용 가능

자료: 행정자치부. (2015). 「지방자치 20년사」

현재 운영하고 있는 기준인건비 제도는 기존 총액인건비제도가 총정원과 인건비 총액을 이중으로 관리함에 따라 자율성 및 탄력성이 저하됨에 따른 문제점에 대한 대안으로 도입되었다(강영주·손화정, 2018). 2014년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개정을 통해 지방자치단체로 하여금 행정여건의 변화에 탄력적으로 대응이 가능하도록 자율적 조직관리가 가능한 기준인건비제도를 도입하였다. 이는 지방자치단체의 행정기구 및 정원운영의 책임성을 높이고자 하는 목적을 가지고 있다(국가법령정보센터, 2018). 기준인건비와 관련된 주요 개정 내용은 [표 2-7]과 같다.

[표 2-7] 기준인건비 제도의 도입

〈지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정, 제4조〉	
①	지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다(제1항).
②	행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다(제2항).
③	제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다(제3항).
④	행정안전부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다(제4항).

자료: 국가법령정보센터. (2019. 4. 30. 일부개정).

기준인건비 제도의 핵심은 ‘총정원 관리의 폐지 및 재정여건에 따른 인건비 운영의 탄력성 부여’로 볼 수 있다(행정안전부, 2017). 즉, 지방자치단체는 기준인건비의 범위 내에서 자율적인 정원관리가 가능하며, 지방자치단체의 여건에 부합하게 적정 인력을 활용할 수 있다(행정안전부, 2017). 또한 기준인건비 제도는 지방자치단체가 정원을 탄력적으로 운영할 수 있는 범위를 기본적으로 1% 부여하고, 재정여건에 따라 3%까지 허용하고 있다(행정안전부, 2017). 2017년 12월 행정안전부는 지방자치단체 공무원에 대한 정원규제로 작동해 온 기준인건비 제도에 대한 개선 계획을 발표하였다(행정안전부, 2017). 이는 보통교부세 감액기준에 반영되어 온 기준인건비 자율범위 항목의 폐지를 비롯하여 현행 제도 운영에 나타난 미비점을 개선 및 보완하고자 하는 취지를 가지고 있다(행정안전부, 2017).

구체적으로, 다음과 같은 제도상 보완이 이루어졌다(행정안전부, 2017). 첫째, 지방자치단체의 자율적 정원관리 및 책임성 강화로 지방자치단체가 기준인건비를 초과하여 인건비를 집행하는 경우에도 별도의 제약을 적용하지 않으며, 인력운용 결과의 지방의회 제출 의무 신설 및 주민공개 강화 등 사후관리 방안을 추가적으로 모색하는 것이다(행정안전부, 2017). 둘째, 기존 인구 10만 미만 시·군에 대한 과 설치 상한기준 폐지를 통해 모든 지방자치단체에서 과 단위 이하 자율적 조직운영이 가능하도록 하였다(행정안전부, 2017). 셋째, 대도시(인구 100만 이상)를 중심으로 직급 기준의 탄력

성을 확대하였다(행정안전부, 2017). 넷째, 지역별 특수성을 반영한 맞춤형 직급 기준을 개선하였다(행정안전부, 2017).

기준인건비는 다음과 같은 사항을 고려하여 산정된다. 예를 들어, 2017년도 기준 지방자치단체 기준인건비 제도는 전년도의 기준인력에 행정 및 정책에 대한 수요를 고려하여 제시한다(주재복 외, 2018). 이것은 행정수요를 유발하는 10개 지표를 변수로 하는 정원 수요함수(회귀분석)로 적정인력 산출 후 편차의 일부(10%)를 반영하는 방법으로 볼 수 있다(주재복 외, 2018). 기준인건비의 산정방식은 [표 2-8]과 같다.

[표 2-8] 기준인건비제도 산정방식

$$\begin{aligned} \text{2017년 기준인력} &= \text{'16년 기준인력} + 10\text{개 행정수요 지표} + \text{국가정책수요} \\ &\quad + \text{지역현안수요} + \text{소방·복지 현장인력} \\ &\quad + \text{정원조정(주재복 외, 2008)} \end{aligned}$$

출처: 주재복 외, 2018

이와 같이 현재 행정안전부는 지방자치단체의 기준인건비를 산정하여 제시함으로써 지방자치단체의 인력운용에 대한 기준을 제시해주고 있다(주재복 외, 2008). 현재 행정안전부가 기준인건비 산정에 적용하고 있는 모형에서 보는 바와 같이 T+1년도 기준인력은 T년도 기준인력 + 10개 행정수요 지표 값을 기반으로 한다(주재복 외, 2018). 10개 행정수요 지표는 회귀분석을 통해 구성된 정원 수요함수에 따라 적정인력을 산출한 후에 기준인력과의 편차의 10%를 반영한다(주재복 외, 2018). 행정안전부 기준인건비 산정에 활용되는 10개 행정수요 지표는 ① 인구, ② 면적, ③ 주간인구, ④ 65세 이상 인구, ⑤ 사업체 수, ⑥ 자동차 수, ⑦ 장애인 수, ⑧ 법정민원 수, ⑨ 외국인 인구, ⑩ 농경지 면적 등이다(주재복 외, 2018). 이 외에 행정안전부는 국가정책수요, 지역현안수요, 소방·복지 현장인력, 정원조정 및 기타 사항을 반영하여 최종적으로 기준인건비를 산정한다(주재복 외, 2018).

4. 지방조직관리제도의 문제점

지방자치단체 조직관리제도의 주요한 내용인 정원관리권과 기구설치권의 경우 중앙 정부가 기준을 정해 주고 지방자치단체는 기준의 범위 내에서 자율성을 가지는 형태이다. 즉, 현재의 지방자치단체 조직관리제도는 인건비 기준과 기구설치 및 직급기준이 동시에 존재하기 때문에 정해진 기구의 범위 내에서 인력을 배분해야 하는 문제가 있다(박해육·윤영근, 2017)

먼저 행정기구 설치의 경우 인구 기준만으로 기구설치 기준이 정해져 있기 때문에 지역의 행정 여건이나 특성을 반영한 조직운영에는 한계가 있다는 지적을 받고 있다(주재복 외, 2010). 즉, 지방자치단체 조직관리제도의 가장 큰 문제점은 중앙정부가 지방자치단체의 기구설치권을 상당부분 제약하고 있다는 점이다. “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”에 따르면, 기구설치의 일반요건에서 실·국·본부의 설치요건을 엄격히 제한하고 있으며, 또한 본청의 실장·국장·본부장·담당관·과장의 직급기준을 정하여 준수하도록 제한하고 있다(주재복 외, 2010). 따라서 지방자치단체가 지역의 여건이나 지역의 실정을 고려하여 탄력적으로 조직을 운영하는 데에는 한계가 있다(주재복 외, 2010).

다음으로 기준인건비제도 역시 행정수요와 국가정책의 방향성을 고려하여 산정하는 방안을 통해 객관성을 확보하고자 노력하고 있으나 모형이 목적인 바대로 활용되고 있는 지에 대해서는 의문이 제기되고 있다(주재복 외, 2018). 행정수요 모형을 통해 산정한 결과와 실제 확정된 정원 간에는 격차가 존재하여 단기적으로는 모형의 정확성 및 적합성에 대한 문제가 제기되고 중장기적으로는 모형의 지속가능성에 대한 한계를 노정하고 있다(주재복 외, 2018). 인력산정을 위해 행정수요 지표를 활용한 기존 모형은 목적과 방법의 적절성에서 과거에 비해 진일보된 측면이 있으나, 현실에서 운영 중인 공무원 인력규모와의 차이를 줄이는 과정에서의 보정이 결과적으로 행정수요를 제대로 반영하지 못하고 있다는 한계가 존재한다(주재복 외, 2018). 현재의 행정수요에 기반 한 기준 인력 산정 모형은 회귀분석을 바탕으로 도출한 10개 지표에 대한 회귀계수를 활용하고 있으나 10대 지표 중 인구 관련 지표 외에도 전반적인 지표의 구성이 지방자치단체의 규모와 직간접적으로 연결되어 지표 간 공선성의 문제가 나타난다(주재복 외, 2018).

제3절 지방자치단체 조직관리제도에 대한 선행연구

지방자치단체의 조직관리제도에 대한 선행연구는 자치조직권과 관련된 연구, 조직관리제도에 대한 연구, 정원관리에 대한 연구로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 지방자치단체의 자치조직권의 필요성과 범위에 관한 연구, 자치조직권의 제약에 관한 연구, 자치조직권의 확대에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다.

먼저 강기홍은 자치조직권이란 지방자치단체가 사무를 수행하기 위해 필요한 조직을 자기 책임하에서 설치할 수 있는 권한을 의미하며, 학자에 따라 “조직고권”이라 칭해지기도 한다고 하였다(강기홍, 2015). 그는 자치조직권의 근원은 헌법 제117조 제1항에서 찾을 수 있고, 제118조 제2항과 지방자치법 제102조를 통해 보장된다. 헌법 제117조 제1항의 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 … 규정을 제정할 수 있다”에서 나타난 주민의 복리를 제공하기 위해서는 조례고권, 행정고권, 인사고권과 더불어 자치조직권이 필요하다고 주장하고 있다. 그렇기 때문에 자치조직권은 이미 ‘헌법 차원’에서 보장하고 있는 것이라 할 수 있다(최우용, 2014; 강기홍, 2015).

또한 일반적으로 자치조직권은 기구설치권과 정원채정권으로 파악한다(주재복, 2003; 박해육·최정욱, 2013; 이시원·하정봉, 2015). 그러나 자치조직권에 대한 구체적인 사항은 하위법령에 위임되어 있고, 조례와 규칙의 자치조직권 행사는 상급기관의 승인이나 협의를 조건으로 하기 때문에 자치조직권의 행사는 중앙정부에 의해 제한적으로 이루어지고 있다(주재복, 2003; 박해육·최정우, 2013; 조성규, 2014; 최우용, 2014). 자치조직권에 대한 최근 연구들은 자치조직권의 자율성 및 확대 방안과 확대로 인한 책임통제 방안과 관련해 이루어졌다.

조성규의 연구는 지방재정과 자치조직권을 연계하여 자치조직권의 문제 및 방향성을 제시하였다(조성규, 2014). 그는 지방재정과 자치조직권의 관계는 자율성임을 주장한다. 실질적 자치의 보장은 재정적 자율성을 불가피 하게 요구하기 때문이다. 자주재정의 관점에서 자치조직권의 실질적 보장을 위한 과제로는 첫째, 입법적 정비의 필요성을 제시하고 있다(조성규, 2014). 구체적으로는 ① 자치조직권에 대한 규제적 법제로 인해 자율적이지 않음을 지적하고 이념성을 고려하여 자율적 권리를 보장해야 한다.

② 행정입법에 의한 자치조직권의 제한과 규율을 지양해야 함을 제시한다. 둘째, 자치입법권의 확대 방안으로 ① 지방자치단체 조례의 허용성 강화 ② 조례제정권의 실질적 보장을 제시한다. 셋째, 지방자치 우호적 태도의 필요성과 함께 주민참여를 통해 책임성을 제고해야함을 제시한다.

이시원·하정봉은 자치조직권의 실태, 확대제약 요인, 확대 방안, 확대에 수반되는 책임성 확보방안을 파악하고자 하였다(이시원·하정봉, 2015). 본 연구에서 자치조직권의 확대는 지방자치단체의 행정기구 설치 및 정원책정의 자율성을 보장, 이에 따른 책임성을 확보하는 것으로 정의하였다. 이에 따라 기구설치권과 정원책정권을 자치조직권의 주 내용으로 설정하고 결과는 다음과 같다. 첫째, 자치조직권을 확대할 경우 광역자치단체와 기초자치단체의 우선순위를 고려해야 한다는 것이다. 광역은 기구설치권의 우선 확대, 기초는 정원제한의 우선 완화를 제시하였다. 둘째, 지자체의 조직과 기구증가의 억제에 대해 행정수요의 발생부터 억제해야 한다는 것이다. 셋째, 자치조직권의 확대와 무분별한 인력 및 기구의 확대 억제를 위해서는 중앙정부의 재정지원이 유효하게 작동해야 한다는 것이다. 넷째, 자치조직권 확대에 따른 견제로 의회의 역할을 강화하는 것이며, 마지막으로 정보공개 및 시민단체의 역할 강화를 제시하였다.

주재복, 하동현의 연구는 광역 및 기초지방자치단체의 조직관리제도 중 기구설치권과 정원관리권의 개선방향을 제시하였다(주재복, 하동현, 2010). 이를 위해 우리나라 자치단체 조직관리 운영방식과 일본의 조직관리 운영방식을 비교하였다. 분석결과 첫째, 기구설치권을 제약하고 있어 조직을 탄력적으로 운영할 수 없다는 점, 둘째, 총액인건비제를 기구정원규정 제3조가 아닌 행정안전부 장관이 정하는 바에 따름으로써 정원관리의 자율성이 제한된다는 점을 우리나라 지방자치단체 조직관리 제도의 문제점으로 제시하였다. 조직관리제도의 발전방향으로는 지방자치단체 조직관리를 자율에 맡기는 것이다. 구체적으로는 ① 지방자치단체의 조직관리위원회 자체적으로 조직관리역량 강화를 보장, ② 상시적인 조직진단 시스템 구축, ③ 각 자치단체 간 조직정보를 공개하여 비교·평가의 자료로 활용, ④ 조직관리 인센티브제의 확대를 제시하였다.

하동현·주재복·최홍석의 연구에서는 일본 지방자치단체의 조직관리제도의 특징을 분석하여 한국의 지방자치제도에 적용하고자 하였다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 일본의 지방자치단체의 조직관리제도는 첫째, 자율성이 강화되는 방향으로 변화되었

다. 그 이유로는 지방자치단체의 조직편성권이 조례로 위임되면서 자율적인 조직구조를 개편할 수 있게 되었고, 인건비의 결정도 지방자치단체의 재정상황에 의존하게 되었기 때문이며, 정원관리는 자율적 목표수치에 따라 필요한 분야에 인력을 배치 혹은 증감시켰기 때문이다. 둘째, 통합시스템 구축을 통하여 정보공개가 강화 되었다. 이를 통해 지방자치단체 운영의 적정성과 투명성을 향상시켜 주민들로 하여금 운영실태에 대한 이해도를 향상 시켰다. 셋째, 지방자치단체 내부의 효율성을 강화시켰다. 구체적으로는 조직계층을 간소화 시켜 유연성을 강화시켰고, 조직 내에서 권한이양을 함으로써 조직 내의 본부들이 필요에 맞으면서 자유롭게 자원을 분배할 수 있게 되었다. 또한 정책실천을 중시하는 조직편성과 단체장의 리더십을 강화하는 조직을 설치하였다. 넷째, 지방자치단체간 상호경쟁의 장을 조성함으로써 지방자치단체들 간에 학습·경쟁을 통한 개선의 노력이 나타나도록 하였다. 이를 우리나라 지방자치단체 조직관리제도에 적용하면 먼저는 자체적인 조직관리 역량을 강화해야 하고, 상시적인 조직진단시스템을 구축할 수 있도록 해야 한다. 또한 지방자치단체들 사이에서 조직정보시스템이 체계화되어야 하며 효율적인 조직관리에 대한 인센티브를 확대하는 방향으로 나아가야 함을 제시하고 있다.

박해욱·최정우의 연구는 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향을 분석하였다(박해욱·최정우, 2013). 총액인건비제 도입으로 자치조직권의 자율성이 강화되었으나, 아직 제약되는 요인들이 있기 때문에 조직기구와 직급별 공무원 정원에 총액인건비제의 도입 영향을 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 총액인건비제도 도입 전·후의 변화를 패널분석을 실시하였다. 분석결과 총액인건비제의 도입은 자치조직권을 강화하는데 큰 역할을 하였으나, 중앙정부의 감독이 계속 되고 있어 조직관리 자율성 확대에는 한계와 부작용이 있다고 하였다. 구체적으로는 조직기구 팽창과 상위 공무원 중심의 정원확대라는 부작용을 야기한다는 것이다. 이를 위한 제도적 보완책으로는 지방자치단체와 지역주민 내부통제 강화하여 책임성을 제고해야함을 제시하였다.

최우용의 연구는 일본 자치조직권의 법제 변화를 중심으로 자치조직권의 개선방안을 제시하였다(최우용, 2014). 이를 위해 법제상으로 인해 침해되는 자치조직권의 한계를 제시하고, 일본의 자치조직권의 법제와 동향을 분석하였다. 특히, 일본의 지방자치단체 자치조직권에 관한 내용으로서 민주, 자치와 능률화, 합리화 등 집행기관의 기본원

칙과 헌법에 의한 보장과 법률을 통해 엄격하게 통제했던 자치조직권에서 자율성이 있는 자치조직 조례주의로의 변화를 중요하게 제시하였다. 이에 따른 우리나라에서의 자치조직권 확보를 위한 개선방안으로 첫째, 법률보다 주민에 의한 통제로의 인식의 변환, 둘째, 자치법규를 통한 자치조직권의 자율적 통제, 셋째, 자치조직권의 남용을 방지하기 위한 지방의회의 역할 강화를 제시하였다.

강기홍은 독일법상 지방자치단체의 자치조직권의 법리를 파악하여 자치조직권의 확대 방안을 제시하고자 하였다(강기홍, 2015). 그는 자치조직권의 개념, 특성, 법적 근거들을 통해 자치조직권 관련 규정들을 헌법적으로 보장된 자치조직권의 형성범위가 제한되었다고 평가 내렸다. 독일 지방자치단체의 자치조직권 특성으로는 조직고권을 구성성과 위임적으로 세분화 하고, 엄격한 전제조건이 요구되는 조직고권의 제약으로 제도적으로 보장을 해준다는 것과 지방행정 조직의 범주 내에서 행정기구들을 국(局)·과(課), 팀 같은 형태로 운영할 수 있다. 독일 자치조직권 특성을 통해 다음과 같은 제안을 하였다. 첫째, 자치조직권이 헌법차원에서 당위적으로 도출 될 수 있는 권한이 있다는 관념의 확립이다(강기홍, 2015). 둘째, 현재 자치조직권에 대한 통제가 주민 복리향상에 기여 할 수 있느냐는 의문을 가지는 것이다(강기홍, 2015). 주민의 복리향상을 위한 자율성은 조직의 수를 통제하는 방식이 아닌 독일의 정원승진을 제한하는 통제의 방식을 활용해야함을 주장한다. 셋째, 의회 및 집행부의 협의와 개방적인 주민의 참여이다(강기홍, 2015). 넷째, 지방자체법상 조직관련 기본적인 틀을 법률상으로 정하고 지역적 특성을 반영한 조례를 정하는 것을 제시하고 있다(강기홍, 2015).

장명은·이종수는 지방정부 정원관리제도와 관련한 중앙정부와 지방정부간의 쟁점과 인력 및 조직 관리 권한, 규모산정 적정 기준 탐색을 실증연구를 통해 탐색하였다(장명은·이종수, 2016). 이를 위해 중앙 및 지방정부 조직관리 담당 공무원 대상 심층면접, 설문조사를 실시하였다. 그 결과로 지방정부의 자율성 저해, 운영현황의 비공개와 무지가 문제점으로 지적되고 중앙정부는 통제의 내용적 타당성 확보를 요구하며 지방정부는 다양한 행정수요 지표의 반영을 요구하는 것으로 나타났다. 이에 대한 장기적 개선방안으로 지방자치단체의 다양한 자율통제 기제의 활성화, 지방행정계층 간 관리감독 체제의 분리를 제시하였다.

라휘문의 연구에서는 정원관리제도의 변화가 지방자치단체의 공무원 수와 직급별 비

율에 미치는 영향을 확인하고자 하였다(라휘문, 2018). 정원관리제도 중에서는 표준정원제, 총액인건비제와 기준인건비제를 대상으로 하였다. 분석대상은 4개로 유형화한 기초자치단체를 대상으로 실시하였다. 분석결과 자치조직권을 확대할 경우 공무원 수는 증가되는 것으로 나타났다. 기초자치단체별로는 시 기초자치단체의 공무원 수가 증가율이 높게 나타났고, 자율성이 높은 기준인건비제 하에서 공무원 수가 증가하여 자치조직권이 확대될 경우 나타날 수 있는 부작용인 급속도로 증가되는 공무원의 수, 정치목적상 상위직이 증가하는 것은 나타나지 않았다. 이 연구를 통해 확인할 수 있는 것은 자치조직권이 확대될 경우 지역의 특성을 고려하여 공무원 수가 증가될 것이라 하였다.

지방자치단체의 자치조직권에 대한 선행연구들을 정리하면 [표 2-9]와 같다. 이상의 연구들을 살펴본 결과 우리나라에서 중앙정부가 지방자치단체의 자치조직권을 상당 부분 제약하고 있기 때문에 지방자치단체의 조직운영의 자율성이 제한되고 있으며, 또한 자치조직권이 지역 주민들에게도 영향을 미칠 수 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 자치조직권의 확대가 필요하며 이를 위해 법적, 제도적, 이념적인 수정이 필요함을 지적하고 있다. 또한 정원관리제도에서 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제 중 총액인건비제는 상위공무원(6급) 중심의 정원이 확대가 되었으나(박해육·최정우, 2013; 라휘문, 2018), 기준인건비제 하에서는 하위 공무원(9급) 공무원의 비중이 확대되었음을 확인할 수 있다(라휘문 2018). 또한 기준인건비 산정모형 역시 기준인건비 산정방식이 중앙정부에 의해서 결정되고, 지방의 행정 수요를 제대로 반영하지 못한다는 의견이 다수인 것을 확인할 수 있다.

[표 2-9] 자치조직권 관련 선행 연구

연구자	연구주제	대상 및 연구방법	주요결과
조성규 (2014)	자치조직권 발전방향 제시	지방재정과 자치조직권 상관성 확인 및 연계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 입법적 정비의 필요성 · 규제법제로 인한 자율성 침해 · 행정입법에 의한 제한 ▪ 자치입법권의 확대 · 기본조례의 허용성 · 조례제정권의 실질적 보장 ▪ 지방자치에 대한 우호적 태도 ▪ 주민참여를 통한 책임성 제고

연구자	연구주제	대상 및 연구방법	주요결과
이시원· 하정봉 (2010)	자치조직권의 실태, 확대제약 요인, 확대 방안, 확대에 수반되는 책임성 확보방안	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 설문조사 전문가 의견조사 	<ul style="list-style-type: none"> 광역·기초 지자체의 우선순위 고려 행정수요 발생 억제 중앙정부의 재정지원의 유효한 작동 견제의 기구로서 의회의 역할 강화 정보공개 및 시민단체의 역할 강화
하동현· 주재복· 최흥석 (2011)	일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석	일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 한국에의 적용	<ul style="list-style-type: none"> 일본 지방자치단체의 조직관리제도 <ul style="list-style-type: none"> 조직편성권의 조례 위임을 통한 자율성 강화 정보공개의 투명성 지방자치단체 내부 효율성 강화 <ul style="list-style-type: none"> 조직계층 간소화, 권한이양 등 지방자치단체간 상호경쟁의 장 조성 우리나라 지방자치단체에의 적용 <ul style="list-style-type: none"> 자체적 조직관리 역량 강화 상시적 조직진단시스템 구축 조직정보시스템 체계화 효율적 조직관리에 대한 인센티브 확대
최우용 (2014)	자치조직권의 개선방안 제시	일본의 자치조직권의 법제와 동향 분석	<ul style="list-style-type: none"> 주민에 의한 통제로의 변화 자치법규를 통한 자치조직권의 자율적 통제 지방의회의 역할 강화
박해욱· 최정우 (2013)	총액인건비제 도입이 조직관리에 미치는 영향	총액인건비제 도입 전·후 비교	<ul style="list-style-type: none"> 자치조직권 강화 조직기구 팽창, 상위공무원 중심의 정원확대(부작용) <ul style="list-style-type: none"> ← 내부통제 강화로 책임성 제고 필요
강기홍 (2015)	자치조직권 확대 방안	독일의 자치조직권 법리 파악 및 적용	<ul style="list-style-type: none"> 독일과 같은 기본조례의 형식 적용 자치조직권의 관념 확립 주민의 복리향상에 기여 의회와 집행부의 협의, 주민참여
정명은· 이종수 (2016)	지방정부 정원관리제도 문제점, 개선방안 제시	중앙 및 지방정부 공무원 대상 심층면접, 질문지	<ul style="list-style-type: none"> 문제점 <ul style="list-style-type: none"> 지방정부의 자율성 저해 운영현황의 비공개, 무지 다양한 행정수요 지표 반영 필요 행정수요 지표의 내용적 타당성 확보 장기적 개선방안 <ul style="list-style-type: none"> 다양한 자율통제 기제 활성화 지방행정계층 간 관리감독 체제의 분리
라휘문 (2018)	공무원의 수와 정원관리제도와의	정원관리제도의 변화에 따른	<ul style="list-style-type: none"> 자치조직권 확대는 공무원 수의 증가하는 것으로 나타남

연구자	연구주제	대상 및 연구방법	주요결과
	실증적 관계확인	공무원 수의 변화 확인	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기초자치단체별로는 시에서 가장 높은 증가율을 보임 ▪ 기준인건비제 하에서 가장 높은 증가율을 보임 ▪ 공무원 수가 급속도로 증가되지는 않음 ▪ 상위직이 증가되지는 않음

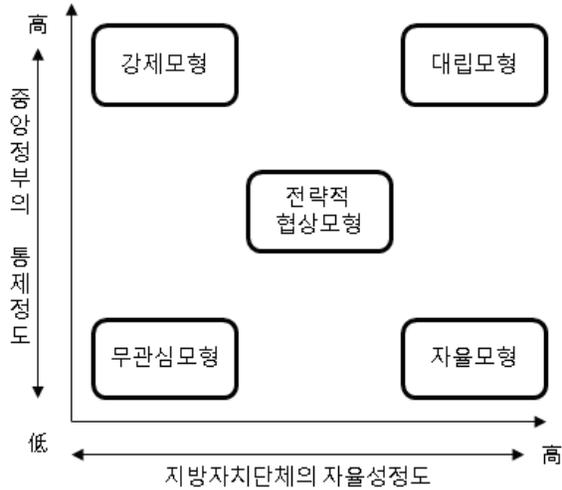
제4절 연구의 분석틀

1. 기존의 지방조직관리 진단모형

지방자치단체의 조직관리제도에 대한 선행연구를 종합해 보면 지방자치단체 조직관리제도는 두 가지의 관점에서 논의할 수 있다. 먼저 지방자치단체가 조직관리에 있어서 어느 정도의 자율성을 가지고 조직관리를 할 수 있는가의 문제이다. 다음으로 지방자치단체 스스로 조직관리를 얼마나 효율적으로 할 수 있는가의 문제이다. 특히, 자치조직권의 범위는 지방자치단체의 자율성의 관점에서 지방조직관리를 바라본다. 즉, 지방자치단체가 조직관리에 있어서 어느 정도 자율성에 제약을 받는 것이 적정한가이다. 본 연구에서는 중앙-지방간 관계 모형과 자치조직권의 운영 모형과 관련된 기존의 연구를 토대로 분석틀을 제시하고자 한다.

먼저 Wright(1978)의 모형, Dunsire(1981)의 모형, Rhodes(1988)의 모형은 지방정부에 어느 정도의 자율성이 보장되어 있는가에 따른 유형화라고 할 수 있다(주재복, 2003). 라휘문은 이러한 기존의 모형을 종합하여 중앙정부의 통제 정도와 지방자치단체의 자율성 정도를 기준으로 5가지 모형으로 유형화 하였다(라휘문, 2018). 대립모형은 중앙정부의 경우 지방자치단체를 강하게 통제하려고 하고 지방자치단체는 보다 많은 자율성을 가지려고 할 때 나타나는 현상이고, 강제모형은 중앙정부는 강하게 통제하려고 하고 지방자치단체는 자율성에 별 다른 관심이 없을 경우 중앙정부가 지방자치단체를 강제적으로 통제하려 한다는 것이다(라휘문, 2018). 한편, 무관심모형은 중앙정부와 지방자치단체 모두 별 다른 관심을 보이지 않을 경우에 나타나는 것이다(라휘문, 2018). 그러나 이러한 모형은 이념적으로만 존재하는 것이다. 자율모형에서 중앙정부는 지방자치단체를 통제하려는 성향이 약한 반면, 지방자치단체는 자율성을 가지려는 욕구가 강할 경우에 나타나는 모형이다(라휘문, 2018). 마지막으로 전략적 협상모형은 Rhodes(1988)가 제시한 모형으로 이용 가능한 자원을 다양하게 동원하여 우위를 얻기 위해 노력하는 전략적 게임을 벌이는 협상관계라고 보는 것이다(라휘문, 2018). 이러한 논의를 종합하면 [그림 2-3]과 같다. 현재 우리나라의 지방조직관리제도는 강제모형과 대립모형에 가깝다고 할 수 있으며, 앞으로 전략적 협상모형과 자율모형을 지방조직관리제도가 발전해 나가야 할 필요가 있다.

[그림 2-3] 중앙정부와 지방자치단체 간 관계



출처: 라휘문, 2018.

다음으로 Boyne는 지방정부의 자율성을 총체적 자율성과 개별적 자율성으로 구분하였다(Boyne, 1993). 총체적 자율성(Aggregate Autonomy)은 재정통제, 기능배분, 법·제도적 제약 등 전체적인 수준에서의 제약으로부터 지방정부의 자유 정도를 의미한다(Boyne, 1993). 만약 지방정부가 총체적으로 지방정부를 일정한 방향으로 유도할 수 있으면 지방정부의 총체적 자율성은 낮다(Boyne, 1993). 반면에, 개별적 자율성(Individual Autonomy)은 개별 지방정부의 특성과 다양성을 인정하느냐의 여부와 관련된 자율성을 의미한다(Boyne, 1993). 즉, 지방정부에 다양한 자율성을 인정해 주면 개별적 자율성이 높다는 것이다. Boyne는 이 두 가지 기준을 가지고 [그림 2-4]와 같이 지방정부의 자율성 차원을 네 가지 범주로 구분하고 있다(Boyne, 1993).

[그림 2-4] 지방정부의 자율성 차원

총체적 자율성	높음	II 유형	I 유형
	낮음	IV 유형	III 유형
		낮음	높음
		개별적 자율성	

출처: Boyne, 1993.

[그림 2-4]에서 I 범주의 지방정부는 총체적 자율성과 개별적 자율성이 모두 높다(Boyne, 1993). 자신들의 행위에 대하여 총체적인 자율성을 가지며, 개별 지방정부도 획일적인 서비스 제공을 강요받지 않는다. 이러한 유형은 연방체제 하에서 나타나는 유형이다. II 범주의 지방정부는 총체적 자율성은 높지만, 개별적 자율성은 낮다(Boyne, 1993). 따라서 지방정부 정책의 다양성이 중앙정부로부터 제약을 받는다. 예를 들면, 중앙정부가 모든 지방정부에 최소한의 서비스 제공수준을 조건으로 제시하는 경우이다. III 범주의 지방정부는 개별적 자율성은 높지만, 총체적 자율성에서 제약을 받는다(Boyne, 1993). 지방정부의 정책이 법률에 의해서 제약을 받지만, 지방정부는 법률의 범위 내에서 다양한 수단을 통해 개별적인 목표를 추구하는 것이 허용된다. IV 범주의 지방정부는 총체적 자율성과 개별적 자율성이 모두 낮다(Boyne, 1993). 따라서 지방정부의 활동은 중앙정부에서 정해 준 업무로 제한되고 모든 지방정부는 동일한 방식으로 중앙의 정책을 집행해야 한다. Boyne(1993)의 네 가지 범주 중 우리나라 지방조직관리 제도는 IV 범주와 III 범주에 속하는 제도가 많다고 볼 수 있으며, 향후 II 범주와 I 범주의 방향으로 지방조직관리제도를 설계할 필요가 있다(주재복, 2003).

지방자치단체의 자치조직권 모형으로는 주재복(2003)의 연구가 있다. 주재복은 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권을 Locus와 Focus의 관점에서 모형을 제시하였다(주재복, 2003). 즉, 지방의 특수성을 강조할 것인가 또는 중앙의 통합성을 강조할

것인가(Locus)의 차원과 행정의 효율성을 강조할 것인가 또는 행정의 민주성을 강조할 것인가(Focus)의 차원을 중심으로 기구설치권 및 정원관리권의 운영 모형을 [그림 2-5]와 같이 제시하였다.

[그림 2-5] 지방정부 기구설치권 및 정원관리권 운영모형

Focus \ Locus	효율성	민주성
중앙	통제형	신축형
지방	차등형	자율형

출처: 주재복, 2003.

2. 본 연구의 지방조직관리 진단모형

본 연구에서는 이러한 논의를 종합하여 먼저 자치조직권의 진단 모형을 제시하고, 이 모형을 통하여 우리나라 자치조직권 및 주요 외국의 자치조직권을 진단해 보고자 한다. 본 연구는 자치분권 시대에 맞게 지방자치단체의 자율성을 확대하는 방향으로 자치조직권의 진단모형을 설정하고자 한다. 따라서 지방자치단체를 입장을 중심에 두고 자율성과 책임성의 차원에서 지방조직관리체도를 진단하고자 한다. 왜냐하면, 조직관리의 핵심은 지방자치단체에 조직관리에 대한 자율성을 부여하는 것이 조직을 보다 효율적으로 운영할 수 있느냐의 문제와 조직관리의 책임을 어떻게 확보하느냐의 문제이기 때문이다. 자율성은 지방자치단체에 자치조직권을 이양하여 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 것이 효율적이라는 것이다. 또한 책임성은 지방자치단체에 자치조직권을 이양하여도 지방자치단체가 조직관리의 책임성을 충분히 확보할 수 있다는 것이다. 자율성과 책임성의 차원에서 지방자치단체의 조직관리 모형을 유형화하면 [그림 2-6]과 같다.

[그림 2-6] 지방정부 자치조직권 진단모형

책임성 \ 자율성	낮음	통제적 조직관리	신축적 조직관리
	높음	차등적 조직관리	자율적 조직관리

본 연구에서는 위 모형을 바탕으로 현재 운영 중인 지방조직관리제도를 효율성과 책임성의 관점에서 진단하고, 진단결과를 바탕으로 지방자치단체의 조직관리제도를 재설계하고자 한다.

먼저 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 것이 효율적이지 않고, 또한 지방자치단체가 조직관리에 책임을 질 수 없는 조직관리제도는 중앙정부가 기준을 정하고 지방자치단체는 그 기준의 범위 내에서 운영하는 통제적인 조직관리가 적합하다. 둘째, 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 것이 효율적이지만, 지방자치단체가 조직관리의 책임을 질 수 없는 조직관리제도는 지방자치단체에게 책임성을 담보하도록 하는 기준을 제시하고 이 기준을 충족하는 자치단체에게만 조직관리 권한을 부여하는 차등적인 조직관리가 필요하다. 셋째, 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 것이 효율적이지 않지만, 지방자치단체가 조직관리의 책임을 질 수 있는 조직관리제도는 중앙정부가 효율성을 저해하는 부분에 대해서만 기준을 제시하고 지방자치단체가 재량권을 행사할 수 있도록 하는 신축적인 조직관리가 바람직하다. 넷째, 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 것이 효율적이고 지방자치단체가 조직관리의 책임을 질 수 있는 조직관리제도는 지방자치단체에 조직관리 권한을 이양하는 자율적인 조직관리가 바람직하다.

본 연구는 이러한 분석들에 근거하여 지방자치단체의 자치조직권 및 주요 외국의 지

방조직관리제도를 진단하고, 이를 토대로 지방조직관리제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 즉, 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 자율성 책임성의 관점에서 분석하고자 한다. 지방자치단체의 기구설치권과 관련된 제도로는 본청의 기구설치권, 소속행정기관의 설치권, 부단체장의 수 및 직급 등 세 가지 제도를 분석하고자 한다. 그리고 정원관리권에서는 현재 운영되고 있는 기준인건비제도를 분석하고자 한다. 그리고 이러한 분석을 토대로 지방자치단체 자치조직권의 재설계 방안을 제시하고자 한다. 마지막으로 이러한 조직진단 및 재설계 방안을 기초로 지방자치단체 조직관리제도의 발전적인 개선방안을 도출하고자 한다.

제3장



주요 외국의 지방조직관리제도 분석

제1절 미국의 지방정부 조직관리제도

제2절 일본의 지방정부 조직관리제도

제3절 독일의 지방정부 조직관리제도

제4절 프랑스의 지방정부 조직관리제도

제5절 해외사례 분석결과 종합

제1절 미국의 지방정부 조직관리제도

1. 자치조직권 개요

수정헌법에서 정하는 몇 가지 예외를 제외하고 미국의 지방행정은 자치입법권, 독자적인 행정권 등 독립된 주권을 행사하는 주정부 중심의 국가체제를 특징으로 한다. 미국의 각 주는 주 헌법과 입법, 사법, 행정권의 분립체제를 갖추는 완전한 정부형태를 취하고 있으며 각 주 통치체제의 근거가 되는 법은 주 헌법이다. 따라서 미국 지방정부는 주 정부의 감독 아래 주 정부의 헌법 및 법률의 통제를 받고 있다. 주 헌법이 입법·행정·사법부의 설치와 권한의 범위, 행사방법에 관한 근거법이 되고 있으며 연방헌법과는 그 형태나 규정방식도 다르다(고경훈, 2014). 이처럼 미국의 지방행정은 연방이 주에 대해 폭넓은 자치권을 인정하고 주 정부는 지방정부에 대해 자치권을 부여하는 시스템으로 되어 있다.

조례를 제정하고 공포 방식 등을 결정하는 것도 주 헌법에 위배되지 않는 이상 전적으로 지방사무에 해당하며, 이 경우 주 법률에 대한 자치법규의 우위가 인정된다. 지방자치단체는 주정부의 통제에서 벗어나 지역주민의 필요에 따라 운영되는 주민자치의 전통을 가지고 있고 따라서 지방자치단체의 유형도 일률적인 것이 아니라 지역주민의 요구와 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위한 다양한 형태가 주민들에 의해 선택되어 구성된다(전국시도지사협의회, 2014).

따라서 지방자치단체는 고유한 방법으로 정부를 구성할 수 있고 여러 종류의 위원회를 설치할 수도 있으며, 위원회 형태이든 지배인 형태이든 지방자치단체의 정부형태를 결정하는 문제 역시 주 헌법의 기본적인 틀 내에서는 전적으로 지방사무에 해당한다

(이시원 외, 2014). 지방공무원의 임명에 관한 사항이나 주민발의와 주민투표에 대해서도 규정할 수 있으며, 특히 지방공무원과 근로자의 선발, 고용, 해고에 관한 사항과 그들에게 할당된 임무, 급여, 온전한 지방 이슈와 공직에 관한 선거를 시행하는 것도 전적인 지방사무에 해당한다(고경훈, 2014).

지방자치단체의 시스템, 단체장과 의회의 권한 등에 관해서는 자치현장을 통해 규정하고 있으며 일반적으로 이 현장에는 지방정부의 조직과 정원에 대한 규정도 포함되어 있다. 자치현장의 구성과 내용이 지방정부 마다 다르고 이에 따라 지방정부의 조직과 구조도 서로 다르지만 자치현장을 가지고 있는 대부분의 지방정부는 조직의 구조 및 정원에 관해 자치조직권을 가진다고 볼 수 있다. 즉, 미국에서는 지방자치단체의 기구 및 정원관리권에 대한 광범위한 자율성을 보장하고 있는 것이다.

2. 기구설치 및 정원관리권

기구설치 및 정원관리에 관한 구체적인 사항을 뉴욕주를 통해 살펴보면 다음과 같다. 뉴욕주 헌법은 미국에서 다섯 번째 제정된 주 헌법으로 1938년 제정되었으며, 전체 20개 조항으로 구성되어 있다. 주 헌법에 따르면 모든 지방정부는 시민에 의해 선출된 입법기관을 가지고 지방법을 채택할 권한을 가지며, 뉴욕주 헌법 제9조는 “지방정부는 그 집행기관의 부처를 설치하고 폐지할 수 있으며, 입법기구의 구성원의 지위와 구성인력 등을 결정할 수 있다.”고 규정하여 조례에 의한 지방기구 설치권을 보장하고 있다. 또한 뉴욕주 의회는 주 법률로 1964년 지방정부 홈룰법(Municipal Home Rule Law)을 입법화하고, 주 헌법 제9조로 홈룰 내용을 보장하고 구체화 한 지방자치기본법을 제정하였다(안영훈, 2017). 주 헌법은 지방의회에 관한 권한에 대해서만 명시하고 있을 뿐 지방정부 조직이나 운영, 기타 지방의회에 관한 사항들은 지방정부 홈룰법에 따르게 되므로 이를 통해 지방정부의 책임성이 담보되는 구조이다.

뉴욕주의 카운티들은 이 홈룰법을 근거로 각 지방정부가 개별적으로 제안·채택한 자치현장에 의거하여 선거를 통해 지방의회를 조직할 권리, 지방법률과 규칙(local laws, ordinances)을 제안하고 집행할 권한, 지방정부의 공무원을 임용하고 선출직 공무원을 지방선거를 통해 선출할 권리 등 기관구성 및 운영 전반에 관한 지방정부의 권한을 법

규를 통해 보장하고 있으므로 개별 지방정부는 개별 상황에 적합하고 정부별 정책의 우선순위를 고려한 효율적인 조직 운영이 가능하다.

따라서 각 지방정부는 자치현장을 제안·제정하여 자치권을 행사하게 되며 자치현장에 근거하여 지방정부의 기관구성 자율성도 보호받는다. 다만, 지방정부의 자치권의 보장 근거가 되는 주요 자치법률의 제·개정을 위해서는 반드시 지역주민의 투표를 거치도록 하고 있다. 특히, 다음의 사항에 대한 지방법을 채택할 경우에는 의무적 주민투표를 실시하도록 하고 있는데(홈룰법 제3조 §23), 이는 주정부가 아닌 지역주민에 의해 통제되는 방식이므로 지역의 자기책임성이 강화되는 역할을 한다.

- 시가 새로운 현장을 채택할 경우
- 시, 타운, 빌리지의 경우, 입법기관의 구성 및 의원의 자격 변경, 의회 의결정족수의 증가 또는 감소
- 선출직 행정책임자의 법안거부권 변경
- 카운티 전체를 선거구로 하는 선출직 카운티 행정책임자 직위의 승계법의 변경
(감독위원회의 위원장, 시와 빌리지 정부의 시장, 타운의 감독관이 없을 경우)
- 선출 직위의 폐지, 선출 직위의 추천, 선출 또는 해임 방법의 변경, 선출 직위의 임기 변경, 선출직 공무원의 임기 중 급여의 감축
- 선출직 공무원의 권한을 폐지, 이전 또는 감축
- 선출 직위의 신설
- 시의 경우 동 경계의 변경
- 시의 경우, 주민투표 또는 주 법령에 의해 공무원의 급여, 보상, 근무조건 또는 시간 등이 확정된 경우, 공무원 또는 고용된 인력의 근무조건을 변경하거나 근로시간을 증가할 경우, 급여 또는 보상을 감축할 때, 그러한 감축, 인상, 또는 변경에 영향을 미치는 조항이 포함된 지방법 또는 새로운 현장
- 시의 경우 공무원 인사위원회 위원의 자격 또는 임기와 관련된 법 규정의 변경

뉴욕주 지방정부 홈룰법 제10조는 지방정부의 기구설치 및 정원관리에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있다. 이에 따르면 지방정부는 집행기관의 부처를 설치하고 폐지할 수 있으며, 입법기관의 인력 및 그 구성원의 지위 등을 결정할 수 있다. 공무원과 고용인들의 권한, 의무, 자격, 정원, 선발 및 해임 방법, 근무조건, 보수, 근무시간,

보호, 복지 및 안전에 대해서도 지방정부가 권한을 가진다(고경훈, 2014). 뿐만 아니라, 지방정부를 위해 업무와 노동 또는 서비스를 제공하는 계약자와 하청업자에 의해 고용된 사람들의 임금 또는 급여, 근로시간, 보호, 복지와 안전에 관한 사항도 자율적으로 정한다(고경훈, 2014). 이와 같이 뉴욕주의 지방정부는 조직의 정원, 인사, 보수 등 조직 운영에 관한 별도의 기준 없이 전반적인 결정권을 보유하기 때문에 자치단체는 개별상황을 고려한 탄력적인 조직 및 정원관리가 가능할 것으로 보인다. 지방정부 홈룰법에 따라 뉴욕주의 지방정부에 대해서는 정부형태를 결정할 수 있는 권한도 보장되어 있으며 정부 간의 합병도 가능하다. 정부 간 합병을 위해서는 책임성의 확보차원에서 인접 주민투표에서 반수 이상의 찬성이 있어야 하며, 카운티 정부의 동의는 행정구역의 변화가 있을 때만 필요하다.

보다 구체적으로 살펴보면, 카운티 정부들은 카운티의 요청에 의해 특별법이나 일반법에 따라 대안적 정부형태를 채택하고 수정하거나 폐지할 수 있는 권한을 가진다. 주법 또는 지방법에 따라 카운티에 완전히 포함된 시, 타운, 빌리지, 구, 또는 정부의 다른 단위들의 기능들을 서로에게, 또는 주 의회에 의해 보장된 경우에는 주정부로 이전하거나 정부의 부서 또는 조직을 폐지할 수 있다(고경훈, 2014). 다만, 이와 같은 지방정부는 관할구역 밖의 카운티 또는 하나의 단위로 간주되는 카운티의 시정부들의 주민투표를 통해 과반수의 찬성으로 승인되어야만 효력이 있다. 법 또는 지방법에 따라, 카운티 정부의 대안적 형태 또는 수정된 형태의 정부가 빌리지의 의무 또는 기능의 일부를 다른 빌리지에게 이전하거나 그 카운티에 완전히 포함된 빌리지 정부의 부서 또는 조직의 일부를 폐지하는 경우에는 그에 영향을 받는 모든 빌리지들에서의 주민투표에서 반수 이상의 승인을 받아야 한다(고경훈, 2014).

카운티 정부가 다른 형태의 정부구조를 채택한 후, 주 정부의 법 또는 카운티 정부의 선출직위를 신설하거나 폐지하는 지방정부 법에 의한 개정, 카운티 정부의 선출직 공직자의 선거, 거부권 및 해임방법의 해당 공직자 임기 동안의 변경, 선출직 공직자 권한의 폐지·축소 또는 카운티의 다른 공직자나 기관에의 이전, 카운티 의회의 형태 또는 구성의 변경은 주의회가 규정한 바에 따라 주민투표에 의해야 한다(고경훈, 2014).

뉴욕시는 홈룰헌장제도를 채택한 지방정부의 대표라고 할 수 있는데, 뉴욕시 헌장(New York City Charter)에 따라 법에 의한 별도의 제한이 없는 한 시장은 집행기관

의 실·국·과 또는 직책을 신설하거나 폐지할 수 있기 때문에 효율적인 기관운영이 가능하다(이시원 외, 2014). 또한 법에 제한이 없는 한 시장에게 부여된 특정의 기능, 권한, 책임 등을 소속 공무원들에게 위임할 수 있으므로 마찬가지로 조직관리의 효율성을 도모할 수 있는 구조이다(이시원 외, 2014).

뉴욕시장은 시민직선으로 선출되고, 행정기관의 총체적 대표자의 지위에서 집행기관인 고위공무원을 포함하여 인사권을 행사한다(안영훈, 2017). 주요 권한으로는 시 행정부 수반으로서 법률이 규정한 임명권을 제외하고 시공무원에 대한 임명 및 소환권을 가지며, 또한 시정부의 정책을 집행하고 행정운영, 예산집행 등 일반적인 행정권을 행사할 수 있다(뉴욕시 헌장 제6조). 이는 뉴욕시 헌장 제8조 시장의 정책수립집행권을 근거로 시 집행부에 부여된 권한이다(전국시도지사협의회, 2014). 이에 따르면, 시장은 시 집행부 활동의 효과성과 성실성에 대한 책임을 지며, 각 행정기관들은 효과적인 내부통제 시스템을 실천하는 것을 포함한, 책임을 다하기 위해서 필요하고 적절한 정책과 절차를 수립하고 유지하여야 하는데 이를 통해 뉴욕시는 특히, 행정의 자기책임성을 담보하고 있다(안영훈·박해욱, 2016). 뉴욕시의 경우 부단체장에 관한 인사권은 시장에 있으며(뉴욕시 헌장 제7조) 시장은 하나 또는 그 이상의 부시장을 임명할 수 있다. 부시장의 정수는 시장의 행정명령으로 결정되기 때문에 가변적인데, 현재는 ‘시장행정명령 2016년 제14호’ <부시장 제1조>에 의거하여 4명의 부시장을 두며, 그 이하에 각 부시장의 업무분장이 규정되어 있다(안영훈, 2017).

제2절 일본의 지방정부 조직관리제도

1. 자치조직권 개요

일본 헌법 제92조는 지방자치의 기본원칙에 대해 “지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지(本旨)에 근거하여 법률로 정한다.”고 규정하고 있다. 지방자치단체의 의회 및 단체의 장, 공무원의 임용에 대해서는 일본 헌법 제93조에서, “지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 의사 기관으로서 의회를 설치”하고, “지방자치단체의 장과 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 공무원은 지방자치단체의 주민이 직접 선거”하도록 헌법으로 보장하고 있다. 또한 지방자치단체에 대해서는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권능을 가지고 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 규정하여(일본헌법, 제94조) 지방정부의 재정자치권, 자치행정권, 자치입법권을 헌법적으로 보장하고 있다(하동현 외 2011).

일본의 지방자치단체 조직관리제도의 기본원칙은 조직구성에 있어 ‘민주·자치’를 보장하고 ‘능률화·합리화’를 달성하는 것이다. 일본 지방자치법 제1조의 “지방자치의 본질에 근거하여 …지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 사항의 대강(大綱)을 정하고 …민주적이고 능률적인 행정의 확보를 꾀하는…”이라는 표현과 동법 제2조 제15항의 “지방자치단체는 항상 그 조직 및 운영의 합리화를 위해 노력함과 동시에, 다른 지방자치단체에 협력을 구해서 그 규모의 적정화를 도모하여야 한다.”는 규정을 통해 확인할 수 있다.

이에 따라 지방자치단체 조직편성의 자율성이 인정되고 있으며, 특히 지방자치법 제138조의 2는 해당 지방자치단체의 조례, 예산, 그 외 의회의 의결에 의하여 사무 및 법령, 규칙 그 외의 규정에 근거한 해당 보통지방 자치단체의 사무를 스스로의 판단과 책임 하에 성실하게 관리 및 집행해야 하는 의무를 대원칙으로 정하고 있다(고경훈, 2014). 이 밖에 ‘민주·자치’의 원칙은 지방자치단체의 주민의 대표기관으로서 의회와 장을 두고, 의회 의원도 장도 주민의 직접선거에 의해 선출하고 있는 점, 의회의 해산이나 의원, 장 등의 해직의 직접청구의 제도(지방자치법 제2편 제5장)나 주민감사청구 및 주민소송을 제도화 하고 있는 것으로 구체화 된다(최우용, 2014). ‘능률·합리화의

원칙'에 따라 종래에 의회의원의 정수제도를 법정하는 방식은 2003년 1월 1일부터 의회의원의 정수는 '조례정수제도'로 변경되었고, 지방자치법 제180조의 2 내지 제180조의 7에 집행기관 간의 위임, 보조집행, 겸직 등의 제도를 규정하고 있다(최우용, 2014). 또한 총무대신 또는 도도부현 지사가 각 지방자치단체의 조직 및 운영의 합리화를 도모하기 위해 기술적인 조언 또는 권고를 할 수 있는 제도가 지방자치법 제2편 제7장 제2절 제3관에 규정되었다(최우용, 2014).

2. 기구설치권

지방자치단체의 집행기관은 독자적인 집행권한을 가지고 담당사무에 대한 의사를 결정하고 외부에 표시하는 기관으로 단체장 및 위원회·위원으로 구성되어 있다. 따라서 지방자치단체 집행기관의 조직 구성의 특징은 다원주의이다. 권한을 행사하는 기관이 단체장과 다수의 독립된 위원회 및 위원에게 분산되어 있으며, 단체장에 대해서는 집행기관 전체를 종합적으로 조정하는 역할이 부여된다. 집행기관 다원주의는 단체장의 지나친 행정독주를 견제하도록 하여 민주적인 행정운동을 가능하게 하지만, 종합조정을 하는 단체장의 리더십이 발휘되기 어렵다는 문제도 있다(大杉, 2009). 이에 따라 조직운영의 책임성은 확보될 수 있을 것이나 행정의 효율성을 저하될 가능성도 뒤따르게 된다.

위원회·위원은 정치적 중립성의 확보, 전문성의 확보, 준사법적·준입법적 기능을 수행한다(하동현·주재복, 2014). 위원회는 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관이고 위원은 각자의 책임에 따라 사무를 관리·집행하는 독임제 기관이다. 위원회·위원은 개별 설치목적에 따른 독립적인 행정권에 따라 해당 사무를 조사·기획·입안·집행하며, 각각의 위원회·위원은 선임자격, 임기, 선임방법이 상이하지만 대체로 독립성을 보장하기 위하여 의회의 동의, 선거 등을 거쳐 민주적으로 선임되며, 위원의 정당소속에 제한을 두어 정치적 중립성을 확보하도록 하고 있다(고경훈, 2014). 위원회의 설치는 법률로 광역에만 또는 기초에만 설치를 의무화하거나 광역과 기초에 모두 설치가 의무화되는 경우가 있는데 관련내용은 다음의 표와 같다.

[표 3-1] 자치단체별로 설치되는 위원회·위원

지방자치단체	내용
광역만 설치	<ul style="list-style-type: none"> · 공안위원회(경찰법) · 노동위원회(노동조합법) · 수용위원회(토지수용법) · 해구어업조정위원회(어업법) · 내수면어장관리위원회(어업법)
광역과 기초 모두 설치	<ul style="list-style-type: none"> · 교육위원회(지방교육행정 조직 및 운영에 관한 법률) · 선거관리위원회(지방자치법) · 인사위원회(광역과, 지정도시는 반드시 설치) 또는 인사위원회가 아닌 경우에는 공평위원회(지방공무원법) · 감사위원(지방자치법)
기초에만 설치	<ul style="list-style-type: none"> · 농업위원회(농업위원회 등에 관한 법률) · 고정자산평가심사위원회(지방세법)

자료: 일본지방자치법

이 밖에 기관의 조직구성에 대하여는 지방자치단체의 장의 소관 하에 각각 명확한 범위의 소장사무와 권한을 가지는 집행기관에 의해서 계통적으로 이를 구성하여야 한다고 규정하여(일본 지방자치법 제138조의 3), 조직구성에 관한 권한이 지방자치단체 장에게 있음을 명확히 하고 있다(고경훈, 2014). 또한 지방자치법 제158조는 지방자치단체 조직 편성의 권한을 조례에 따라 지방이 자율적으로 설치하도록 하고 있으며, 도도부현의 경우 부지사 및 부시정촌장의 정수 역시 조례로 정하도록 하고 있다(일본 지방자치법 제161조). 단체장에 대하여는 조직 운영의 효율성 및 합리성을 충분히 고려해야 할 의무를 동시에 부여하고 있다.

단체장은 보조기관을 설치할 수 있는데, 보조기관은 집행기관의 직무수행을 내부적으로 보조하기 위해 설치된 기관으로 부지사·부시장, 회계관리자, 출납원 등의 회계직원, 직원, 전문위원 등이 있으며 크게는 본청의 내부조직과 지역설치기관(出先)으로 구분된다(고경훈, 2014). 내부조직은 관련 기관의 성격에 따라 다음 유형의 기관으로 분류할 수 있다. ① 본청(지방자치법 제158조를 바탕으로 단체장의 직근하위의 내부조직), ② 본청 행정기관(시험연구기관, 사업소 및 사업소 등에서 본청, 지방행정기관 및 부속기관 이외의 기관을 말함), ③ 지방행정기관(지방자치법 제155조 및 제156조

의 규정을 바탕으로 설치된 기관을 말함), ④ 부속기관(지방자치법 제138조의4제3항의 규정을 바탕으로 설치된 심의회를 말함, 예) 조정, 심사, 자문, 조사를 위한 기관으로 집행기관에 부속 설치) 등이다(고경훈, 2014).

단체장은 필요에 따라 지역설치기관을 둘 수도 있다. 지역설치기관은 다시 사무 전반에 걸쳐 지역적으로 담당하는 종합지역설치기관과 특정 사무만을 지역적으로 담당하는 특별지역설치기관으로 구분되는데, 종합지역설치기관은 광역 단위에서는 지청 및 지방사무소, 기초단위에서는 지소와 출장소이며, 조례를 통해 설치여부, 위치, 명칭, 소관 구역 등 규정한다(지방자치법 제155조). 이 기관은 통칭 종합사무소로 불리는데, 광역별로 지청, 진흥국, 지방국, 종합사무소, 현민센터, 지역진흥국, 종합지청, 지방 종합사무소 등으로 상이하게 불리고 있다(고경훈, 2014). 특별지역설치기관으로는 경찰서, 세무사무소, 보건소, 복지사무소 등이 있고 법률 또는 조례로 설치하게 된다(지방자치법 제156조 제1항 내지 제3항).

행정조직은 전술한 지방자치법에 따른 조례로 규정된 조직과 법령에 따라 규정된 조직으로 나뉘는데 후자에 해당하는 것이 필치기관이다. 국가가 지방자치단체에 행정기관, 부속기관, 특별자격·직명을 가진 직, 시설 등 반드시 설치해야 하는 기구들을 법률과 정령에서 규정하는 것으로 이를 필치규제라고 한다(고경훈, 2014). 필치규제는 지방자치단체의 개별성과 특수성을 반영하지 못하기 때문에 효율성을 저하시키는 원인이 되므로 지방의 자주조직권을 존중하고, 행정의 종합화 및 효율화를 위해 폐지하거나 완화하는 추세이다. 필치규제가 완화하거나 폐지되면 ① 주민수요에 맞게 필요한 직원의 배치나 시설을 통폐합할 수 있어 보다 실정에 맞는 조직체제로 전환될 수 있고, ② 간소하고 효율적인 지방행정을 자주적으로 운영할 수 있어 행정개혁을 추진하는데 도움이 되며, ③ 유사한 내용을 심의하는 심의회 등을 통폐합할 수 있다(고경훈, 2014).

[표 3-2] 법령에 의한 필치기관(가나가와현의 경우)

가나가와현 지역 설치기관 명칭(조직수)	必置기관의 명칭	必置의 근거법령
소방학교(1)	소방학교	소방조직법 제51조 제1항
여성상담소(1)	부인상담소	매춘방지법 제34조 제1항
농업기술센터 병해충 방제부(1)	병해충 방제소	식물방역법 제32조 제1항
가축보건위생소(4)	가축보건위생소	가축보건위생소법 제1조 제1항
아동상담소(5)	아동상담소	아동복지법 제12조 제1항
종합療育상담센터(1)	지적장애자 갱생상담소 신체장애자 更正상담소	지적장애자복지법 제12조 제1항 신체장애자복지법 제11조 제1항
오오이소 학원(1)	아동자립지원시설	아동복지법 제35조 제2항 동법시행령 제36조 제1항
위생연구소(10)	식품위생검사시설	식품위생법 제29조 제1항
보건복지사무소(9)	보건소 복지에 관한 사무소	지역보건법 제5조 제1항 사회복지법 제14조 제1항
동물보호센터(1)	犬의 抑留소	광견병예방법 제21조
정신보건복지센터(1)	정신보건의 향상 및 정신장애자 복지 증진을 모색하기 위한 기관 (정신보건복지센터)	정신보건 및 정신장애자복지에 관한 법률 제6조 제1항
종합직업기술교, 고등직업기술교(5)	직업능력개발교	직업능력개발촉진법 제16조 제1항

자료: 고경훈, 2014

【표 3-3】 필치규제의 완화

구분	주요 내용
직원의 자격·직명 및 직원배치 기준의 완화·탄력화	<ul style="list-style-type: none"> · 공립도서관 관장의 국고보조를 받을 경우, 사서자격 규제 및 전임규제의 폐지 · 복지사무소 현업직원(現業所員)의 전임 규제의 완화·배치 기준의 탄력화 · 공영주택감리원(監理員), 개량주택감리원의 필치규제 폐지 · 농업위원회에 설치하는 농지주사(農地主事)의 필치규제 폐지 · 청년학급주사(青年學級主事)와 청년학급강사의 필치규제 폐지
행정기관·조직·시설 설치의 완화·탄력화	<ul style="list-style-type: none"> · 복지 관련 사무소의 법률에 의한 배치기준의 폐지 · 아동상담소와 다른 행정기관과의 통합을 가능하게 하는 설치형태의 탄력화 · 보건소와 복지사무소와의 통합 등 설치형태의 탄력화 · 가족보건위생서나 병해충방제소의 '위치와 시설'의 기준 폐지의 간소화 · 지적장애자 갱생상담소나 신체장애자갱생상담소의 명칭 및 설치형태의 탄력화
심의회 등 부속기관 설치의 완화·탄력화	<ul style="list-style-type: none"> · 신산업도시건설협의회의 임의설치화 · 공민관 운영심의회 임의설치화 · 스포츠진흥심의회 조직·명칭규제의 탄력화 · 수방협의회의 임의설치화(설치하지 않는 경우에는 방재회의에서의 조사심의가 필요) · 도도부현 자연환경보전심의회 조직·명칭의 탄력화

자료: <http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/start/1-3-4.html>

이처럼 일본 지방정부의 조직 및 기구는 필치규제를 제외하면 자치조직조례주의에 따라 지방자치단체가 자유롭게 설치할 수 있다. 또한 종전에는 광역자치단체 규모별로 국·부의 수를 제한하기도 하였으나 관련 규정은 폐지되었으며, 기구의 설치나 폐지 시에 중앙과의 협의를 전제하는 규정도 폐지되었으므로⁴ 중앙으로부터의 자율성이 한층 강화되었다. 이와 같이 일본은 지방행정에 대한 중앙의 통제를 완화하고 지방정부의 자율성을 확대하는 방향으로 변화하고 있으나, 필치규제가 아직 존재하기 때문에 조직 운영에 일정 부분 제약을 받고 있으며, 이는 지방정부 운영의 효율성을 저하시키는 원인이 될 수 있다.

⁴ 2003년 지방자치법 개정에서는 직근 하위의 내부조직의 명칭, 분장사무를 규정한 조례를 개폐할 때는 도도부현은 총무대신에, 시정촌은 도도부현 지사에 사후 신고하도록 하였으나, 2011년 지방분권개혁 추진계획을 바탕으로 지방자치법이 개정되면서 지방자치단체가 중앙정부 혹은 상위 자치단체에 의무적으로 하는 행위들이 폐지된 것이다. 그 중 내부조직조례의 신고의무(도도부현은 총무대신, 시정촌은 광역자치단체)도 포함되어 있다(고경훈, 2014).

3. 정원관리권

정부조직의 정원관리는 조직을 구성하는 인원들을 적정하게 유지하기 위하여 필요하다고 판단되는 조건들을 정비하고 운용하는 관리과정으로 최소의 직원으로 최대 효과를 거둘 것을 목적으로 한다(地方公共団体定員管理研究会, 2010). 따라서 각 지자체는 행정수요와 재정, 집행 체계에 적합한 인원들을 산출하고 이를 조정하는 활동들을 전개한다(고경훈, 2014). 조직 재편성, 내부 직종 전환, 업무의 통폐합, 민간위탁, 신규채용 등이 해당된다.

일본의 정원관리는 재정악화를 타파하기 위한 행정개혁의 일환으로 본격적으로 추진되어 왔는데, 국가공무원은 1969년에 제정된 “행정기관직원의 정원에 관한 법률”(약칭, 총정원법)에 따라 각 성정설치법에서 규정한 성정의 정원을 정령으로 제시하고 있고, 지방자치단체는 2004년 지방공무원법의 개정으로 인사행정의 운영상황을 매년 공표하고 있다(고경훈, 2014).

지방정부 정원관리는 필치규제에 따라 국가가 규제하는 인원을 제외하고는 각 자치단체가 스스로 조직에 필요한 인원을 산정한다. 일반적으로 “○○자치단체 직원 정수 조례”가 정원관리의 기본 근거가 된다. 지방공무원의 범주에는 지사, 공영기업 관리자, 의회, 선거관리위원회, 감사위원, 인사위원회, 교육위원회, 교육위원회 소관 학교, 그 외 교육기관, 노동위원회 및 해구어업조정위원회의 사무부국근무 지방공무원(부지사, 교육장, 및 2개월 이내 기간으로 고용된 자를 제외)이 포함되는데, 조례에서 사무부국별 인원 정수를 결정하고 해당 사무부국의 책임자가 정수 범위 내에서 내부 부국 및 각 부속기관별 인원을 자유롭게 배분하도록 하고 있다(고경훈, 2014). 즉 사무부국의 수장인 지사, 공영기업 관리자, 의장, 인사위원회의 수장 등이 담당하는 사무부국의 인원을 조정하게 된다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 따라서 지방행정수요에 따라 부국별, 부속기관별 탄력적이고 효율적인 인력운영이 가능한 편이다.

【표 3-4】 정부의 정원 배치기준 제시 사례

분야	정원 배치기준
교육관련	· 초 중학교 교직원
안전관련	· 경찰관 · 소방직원
의약관련	· 보건소 의사 · 약사감시원 · 보육소의 보육사
식품위생관련	· 영양지도원 · 식품위생감시원 · 도축 검사원 · 식조검사 등을 실시하는 직원
장애, 복지관련	· 신체장애자복지사 · 지정신체장애자 갱생시설의 종업원 · 보호시설 직원
여성, 복지관련	· 부인상담소의 소장과 직원 · 부인보호시설의 직원
아동, 복지관련	· 아동복지사 · 아동복지시설의 간호사 · 복지사무소의 현업직원 · 노인복지시설의 종업원

자료: 고경훈, 2014

2000년 지방자치법 개정 이후 중앙정부의 주된 역할은 정보 제공이다. 총무성은 각 성청에 매년 공무원 수의 증가를 가져오는 각종 정책을 억제하도록 요청하면서, 법령으로 부과된 자치단체의 의무 시설 설치나 인원 배치 기준 등을 수정하거나 폐지해 왔다(고경훈, 2014). 또한 정원조정의 필요성을 전달하고 “유사단체별 직원 수”, “정원 모델”과 “정원회귀모형” 등 자치단체의 정원관리에 참고가 되는 지표와 관련 정보를 제공한다.

[표 3-5] 참고지표 간 비교

구분		유사단체별 직원수 (1982년~)	정원모델(1983년~ 2004년, 2010~2012)	정원회귀지표 (2008~2012)
구 성	대상부문	보통회계부문 일반행정부문	일반행정부문	일반행정부문
	부문별 유무	대부문-소부문	대부문	-
	방식	가중평균	다중회귀분석	다중회귀분석
	설명요소	인구	인구 외에 30-40정도	인구, 면적 (일부의 권능자)
	직원범위 (권능, 업무)	해당 단체만	해당단체-파견수 (해당단체의 업무에 한정)	일부사무조합 등 직원수를 가산 (공동처리업무 반영)
	단체구분 (인구구분)	도부현(인구 10만명당 직원수)	도부현	도부현
		지정도시, 중핵시, 특례시, 특별구	지정도시, 중핵시	지정도시, 중핵시, 특례시, 특별구
		일반시(4), 정촌(5)	시(3), 정촌(5)	일반시(4), 정촌(5)
	그외	산업구조별 (일반시, 정촌)	-	-
시산치의 내용	가중평균의 직원수	부문별로 행정수요를 나타내는 통계 수치 (사무소 수, 생활보호 수급세대 수 등)에 따라 시산직원 수	인구와 면적에 따른 시산직원 수 (평균 직원 수)	

자료: 정원관리연구회, 2017

이와 같은 참고 지표에 대해 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저, 유사단체별 직원 수의 상황을 분석하기 위해서는 인구와 산업구조(산업별 취업인구의 구성비)를 기준으로 지정도시, 중핵시, 특례시, 일반시, 특별구, 정촌으로 지자체의 유형을 분류하고, 일반시는 인구 5만명 당 4구분, 산업구조 역시 4구분하여 총 16형으로, 정촌은 인구 5천명 당 5구분, 산업구조는 3구분하여 총 15유형으로 세분화하여 분류하고 있다(고경훈, 2014).

해당 자치단체는 자신이 어느 유형에 속하는지, 그리고 그 유형의 “유사단체 직원 수”를 확인한다(하동현·주재복·최흥석, 2011). “유사단체 직원 수(=유사지수*인구/10,000)”란 동일 유형에 속하는 단체들을 하나의 단체로 가정한 평균치로 인구 1만명 당 직원 수이다(일반회계직원, 일반 행정부문의 직원 수를 대상). 해당 자치단체는 산출된 유사단체 시산치와 자신의 실제 직원 수를 비교할 수 있다(하동현·주재복·최흥석, 2011). 이 모형은 해당 자치단체의 상황을 유사한 규모의 단체들과 비교할 수 있기 때문에 자신의 상대적 위치를 파악하고 주민들에게 설명하기 쉬운 장점을 가지고 있다(하동현·주재복·최흥석, 2011). 따라서 자치단체 정원관리의 출발점으로 활용될 수 있다(고경훈, 2014).

[표 3-6] 일본 지방자치단체 유형: 일반시

산업구조		Ⅱ차, Ⅲ차 95% 이상		Ⅱ차, Ⅲ차 95% 미만	
		Ⅲ차 65%이상	Ⅲ차 65%미만	Ⅲ차 55%이상	Ⅲ차 55%미만
		유형3	유형2	유형1	유형0
인구	0 이상-5만 미만 유형1	I-3(8단체)	I-2(13단체)	I-1(172단체)	I-0(61단체)
	5만-10만 미만 유형2	Ⅱ-3(11단체)	Ⅱ-2(18단체)	Ⅱ-1(198단체)	Ⅱ-0(38단체)
	10만 이상-15만 미만 유형3	Ⅲ-3(8단체)	Ⅲ-2(1단체)	Ⅲ-1(85단체)	Ⅲ-0(11단체)
	15만 이상- 유형4	Ⅳ-3(2단체)	Ⅳ-2(2단체)	Ⅳ-1(49단체)	Ⅳ-0(4단체)

자료: 고경훈, 2014

[표 3-7] 일본 지방자치단체 유형: 정·촌

산업구조		Ⅱ차, Ⅲ차 80% 이상		Ⅱ차, Ⅲ차 80% 미만
		Ⅲ차 55%이상	Ⅲ차 55%미만	
		유형2	유형1	유형0
인구	0 이상-5천 미만 유형1	Ⅰ-3(80단체)	Ⅰ-2(29단체)	Ⅰ-0(133단체)
	5천-1만 미만 유형2	Ⅱ-3(91단체)	Ⅱ-2(43단체)	Ⅱ-0(107단체)
	1만 이상-1만5천 미만 유형3	Ⅲ-3(81단체)	Ⅲ-2(27단체)	Ⅲ-0(44단체)
	1만5천 이상-2만 미만 유형4	Ⅳ-3(78단체)	Ⅳ-2(19단체)	Ⅳ-0(29단체)
	2만 이상- 유형5	Ⅴ-2(134단체)	Ⅴ-1(21단체)	Ⅴ-0(8단체)

자료: 고경훈, 2014

다음으로 정원모델은 자치단체의 직원 수나 직원수에 관계 행정수요를 나타내는 통계지표(인구, 생활보호비, 수급세대수 등)와의 상관관계를 다중회귀분석에 관한 방정식으로 제시하고 이를 토대로 각 지방자치단체가 직원 수를 산출토록 하는 지표이다. 자치단체 일반행정 부문을 대상으로 하고 있으며 의회·총무, 세무, 민생, 위생 등의 부문 등 광역은 10부문, 지정도시는 7부문, 중핵시·일반시는 6부문, 정촌은 4부분으로 세분화하고 있다(고경훈, 2014).

정원모델은 회귀방정식으로 시산 직원 수를 구한다. 먼저, 행정수요를 나타내는 각종 통계 데이터(인구, 생활보호수급 세대수, 사업소 수 등)를 수집하여 설명변수 후보로 한다. 후보 데이터를 활용하여 직원 수와의 상관관계를 나타낼 수 있는 복수의 다중회귀방정식을 산출하고 이 중 최적의 방정식을 확정한다(9차 이후 R이나 엑셀을 활용). 속하는 유형의 모델 식에 해당 지방자치단체의 행정수요를 대입하여 모델 직원 수를 산출하고 현 직원 수와 비교분석을 실시한다(고경훈, 2014). 1981년 7월 설치된 제1차 정원관리연구회에 의해 표준정원산정 방식 개발이 추진되기 시작하여 현재까지 3년마다 개정되어 제10차 모델까지 갱신되어 왔지만(2017년 기준) 정원모델은 시산식

이 난해하고 복잡하여, 설명이 어렵고 유효성에 관한 여러 문제점이 지적되면서 실용성을 보완하기 위한 검토가 필요한 상황이다.

마지막으로 정원회귀지표는 인구 및 면적을 변수로 하는 회귀방정식에 따라 지방자치단체의 직원 수를 시산하는 참고지표인데, 2008년부터 정보가 제공되기 시작하였다. 일반행정 부문과 교육·경찰·소방을 포함한 일반회계 부문을 대상으로 하며, 설명변수로 인구와 면적을, 피설명변수로 실제 직원 수를 살펴 정원회귀분석을 실시하고 평균적인 직원 수의 상황을 나타내는 회귀방정식을 구하는 것인데 그 결과로 평균적인 직원 수는 다음의 방정식으로 표현된다(고경훈, 2014). 자치단체는 해당 지자체가 속하는 유형의 방정식에 해당 지자체의 행정수요를 대입하여 직원 수를 산출하고 이를 현 직원 수와 비교·분석하게 된다.

【표 3-8】 보통회계직원수를 구하는 방정식

$$\text{“시산식(보통회계직원수)}=a \times 1(\text{인구})+b \times 2(\text{면적})+c(\text{일정치})\text{”}$$

- a: 인구 천명당 계수
- b: 면적 1km²당 계수
- c: 일정치(각 인구 구분마다)
- X1: 해당 단체의 인구(천명)
- X2: 해당 단체의 면적(km²)

정보제공의 측면에서 또 다른 중앙정부의 역할은 자치단체 급여 및 정보 공표시스템(地方公共団体給与情報等公表システム)의 구축을 통한 정보공개이다(고경훈, 2014). 지방공무원의 급여와 인원 상황을 주민에게 명확히 제시하여 주민자치의 토대를 구축하고자 하는 목적에서 총무성에서 제시한 통일된 양식으로 지방자치단체의 협력을 얻어 정보를 공표하고 있다(고경훈, 2014).

지방공무원의 급여와 정원관리의 상황은 2005년 6월 21일 내각부의 각의에서 '경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2005'⁵⁾이 결정되면서 공표시스템을 구축하였다. 2005년부터 각 지방자치단체의 급여정보(직종별 급료, 각종 수당, 급별 직원 수) 등을

5 經濟財政運営と構造改革に関する基本方針2005

총무성이 제시한 통일적 양식으로 공표하고 있다. 2005년도 8월 4일자로 총무성 사무차관의 통지인 지방자치단체의 직원급여 등의 공표에 관하여⁶가 그 근거가 된다. 즉 법적 강제성에 의해 제도가 운영되고 있기 보다는 지방자치단체의 협력을 요청하는 방식으로 운영된다. 수집된 정보는 총무성의 관련 홈페이지 “지방자치단체 급여·정보 공표 시스템(地方公共団体給与情報等公表システム)”를 통해 매년 정기적으로 제공되고 있다.⁷ 총무성은 광역과 기초를 구분하여 공통 양식을 제시하고 각 자치단체의 정보를 공개하는 방식으로 이루어졌다. 총무성은 매년 4월 1일을 기점으로 공통양식에 따라 지방자치단체에게 관련 정보를 제출하도록 하고 있다(고경훈, 2014).

이와 같은 정보공개 목적은 첫째, 지자체의 정보관리의 필요성 고양, 둘째, 정원관리 운영의 투명성 제고, 셋째, 관련 정보의 상호 공개를 통한 주민들의 이해도를 높이기 위함이다. 이처럼 개별 자치단체 공무원의 급여와 정원관리 상황을 공개하는 것은 다른 자치단체와의 비교를 통해 해당 자치단체의 인력관리 상황에 대한 적정성을 검토하게 하므로 지방행정의 책임성 확보에 기여하는 것으로 평가할 수 있다.

두 번째 중앙정부의 역할은 지방정부의 정책을 유도하는 것이다. 지방자치단체에 정부의 정책을 통지하는 방식으로 업무 협력을 요청한다. 예를 들어, 총무성은 2005년 3월 29일 “신지방행혁지침”을 지방자치단체에 통지하였는데, ‘단카이 세대’로 일컬어지는 중장년층이 대량 퇴직할 것으로 예상되는 시점에서, 보다 적은 공무원으로 보다 좋은 행정서비스를 제공할 수 있도록 지방자치단체 조직의 질적 전환의 필요성을 제기한 것이다(고경훈, 2014). 이에 따라 총무성은 각 지방자치단체에 관련계획을 실시하도록 전달하면서 정원관리에 대해서는 모든 지방자치단체가 정원관리의 수치목표를 명확히 할 것을 요청하였다. 2006년 6월에는 “간소하고 효율적인 정부를 실현하기 위한 행정개혁 추진에 관한 법률”(행혁추진법) 제55조에서 정부는 05년 4월부터 2010년 4월 1일 5년간 지방공무원 총수를 4.6%이상 감소시키도록 지방자치단체에게 요청하였다(고경훈, 2014). 2006년 8월 “지방공공단체의 행정개혁을 더욱 추진하고자 하는 지침”(총무사무차관 통지)에서는 지방공무원 총수를 5년간 국가공무원 정원 감소

6 「地方公共団体における職員給与等の公表について」(平成17年8月4日付け総行給第103号総務事務次官通知)

7 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/j-k_system/

(-5.7%)와 동일한 수준으로 감축되도록 하였다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 2009년 7월에는 “지방공공단체의 정원관리에 관하여”(자치행정국 통지)를 통해 지속적으로 정원관리에 힘을 쓸 것을 요청한 바 있다(고경훈, 2014).

2012년 이후, 총무성은 지방자치단체에게 특별한 요청을 하지 않고 있으며 도도부현, 시정촌 스스로 정원의 수치 목표를 수립했거나 할 예정으로, 검토 중인 지방자치단체를 포함하면 90%이상이 자체적인 정원관리 목표를 세우고 지속적으로 추진하고 있다(고경훈, 2014).

【표 3-9】 정원관리와 관련된 총무성의 통지

구분	통지 내용
05년 3월 신지방행정지침 “지방공공단체의 행정개혁 추진을 위한 새로운 지침” (총무사무차관 통지)	“과거 5년간 지방공공단체의 총정원은 각 단체의 노력으로 4.6% (1999년~2004년) 감소하고 있음. 앞으로 시정촌합병의 진전, 전자지자체나 민간위탁의 추진 등을 토대로 과거 실적을 상회하는 총정원을 감소시킬 필요가 있음”
06년 8월 지방행정혁신지침 “지방공공단체의 행정개혁을 더욱 추진하고자 하는 지침” (총무사무차관 통지)	“‘기본방침2006’에서는 5년 동안 국가공무원의 정원 감소(5.7%)와 동일한 수준의 정원 감소를 이루고자 함. 각 지방공공단체는 각 분야별로 ‘집중개혁플랜’의 수치 목표를 검증, 분석하면서 국가가 규정하는 지방공무원의 정원관련 기준을 재검토하거나 공공서비스개혁 추진을 적절하게 반영함으로써 공무원 수를 감소시켰으면 함”
09년 7월 “지방공공단체의 정원관리에 관하여” (자치행정국 통지)	“지방공공단체의 행정개혁 추진을 위한 새로운 지침(05년 3월) 및 “지방공공단체의 행정개혁을 더욱 추진하고자 하는 지침(06년 8월)의 취지에 따라 “집중개혁플랜”에서 정원관리의 수치목표를 착실히 달성하여 2011년도까지 정원삭감에 지속적으로 노력해 주길 부탁함. 앞으로도 지역 사정에 맞도록 이번의 정부 방침도 고려하여 적절한 정원관리를 추진하는데 유의하길 바램

자료: 고경훈, 2014

제3절 독일의 지방정부 조직관리제도

1. 자치조직권 개요

독일에서 자치조직권은 독일 기본법 제28조 제2항에 따라 지방자치단체가 행정조직을 자율적으로 설치할 수 있는 권한이다. 구체적으로, 개별 자치단체가 주민의 복리를 증진하기 위하여 행정기구를 설치하고, 이들 조직들을 지방자치단체의 여러 사회단체와 지방공기업과 같은 영역에 배치 내지 분배를 통해 어떻게 형평을 유지하고 행정 내부적인 사무들을 처리할지, 나아가 지방자치단체가 기본적으로 스스로 지방경제영역에서 사인과 협력할 것인지 또는 다른 지방과는 어떻게 협력할지 등을 결정할 수 있는 권한이다(이시원 외, 2014). 따라서 독일의 자치조직권은 우리나라에서 이해하는 행정기구에 초점을 맞춘 실·국·부 등 숫자에 제한된 것은 아니며, 결론적으로 “지방자치단체가 법령에 반하지 않는 범위 안에서 적법한 내외부적 절차를 거쳐 주민의 복리 사무를 증진하기 위하여 필요하다고 판단되는 내부조직 내지 기구를 신설, 분리, 변경, 폐지할 수 있는 자치권의 한 내용”이라 할 수 있다.

한편, 독일에서는 지방자치단체가 자치행정임무를 수행하는 경우, 그 자기책임성을 보장하기 위하여 지방자치단체에게 지역고권, 인사고권, 조직고권, 입법고권, 재정고권을 그 내용으로 하는 일련의 고권들이 허용되어 있고 그 가운데 조직고권(Organisationshoheit)이 자치조직권에 해당한다(고경훈, 2014). 조직고권은 내부 조직을 스스로 정비할 권능, 즉 자신의 재량으로 행정 청, 공공시설의 일자리를 설치하고, 변경하고, 폐지하고 이것을 기능에 적절하게 정돈하고, 행정장비를 감독하고 조정 체계를 확정할 권능으로, 보장 대상은 사무분장, 업무규칙, 직위의 결정, 기관의 설치 등에 관한 내부적 조직권과 시장과 지방의회 같은 지방 헌법기관 간의 관할권의 분배에 관한 외부적 조직권이다(고경훈, 2014).

조직고권은 구성적 조직고권과 위임적 조직고권으로 다시 세분화되는데 구성적 조직고권이란 지방자치단체의 “자율적인 행동능력”을 보장하는 것이고, 위임적 조직고권은 각 주의 입법자에 의해 제약이 가능한 고권을 뜻한다. 또한 조직고권은 지방의 축제 또는 관내 도로명 부여와 같은 지방자치단체의 고유사무 뿐만 아니라, 기초생활수급자

보호 또는 의무교육기관 설치 등과 같은 지자체의 의무사무와 지시에 따른 의무사무(가령, 개별 주택에 대한 주택 번호 부여)를 위해서도 조직고권은 보장되어야 한다.

조직고권의 제약에는 엄격한 전제조건이 요구되는데, 이는 조직고권이 지방자치제도의 “제도 보장”으로 보호되기 때문이다. 가령, 게마인데를 존속시키는 문제는 헌법적으로 단지 제약적으로 보호되지만, 조직고권에 대한 제약은 이보다 더 엄격한 요청이 있을 때에만 허용될 수 있다(이시원 외, 2014). 조직고권은 지방자치단체의 부서 등 기구들을 지휘할 수 있는 권능을 의미하고 따라서 지자체와 지자체 연합은 기본적으로 지방행정의 기관 내에서 직무 직위뿐만 아니라 부서, 하위부서, 근로조직 및 이와 유사한 기구들을 지휘할 수 있으며, 동시에, 만약 개별법이 일정한 과업을 위해 특별한 업무직위를 규정하고 있고, 이 업무직위를 직무로써 예정하고 있다면, 이 명칭을 그 직에 부여하여야 한다(이시원 외, 2014).

2. 기구설치권

독일의 지방분권은 행정·입법·사법의 모든 영역에서 이루어지고 있으며 특히, 주목할 것은 독일 기본법상 입법권은 각 주에 우선권이 있고, 연방정부는 헌법에 명시된 사항에 한하여 입법권을 가진다는 점이다(고경훈, 2014). 법치국가 원리의 핵심요소 중의 하나인 “행정조직 법정주의”, 즉 행정조직은 법률로 설치되어야 한다는 법원칙을 적용함에 있어 ‘법률’이란 원칙적으로 각주 의회가 제정한 주 법률을 의미한다(고경훈, 2014). 이는 독일 기본법 제28조 제2항과 제72조에 근거한 것으로 각 주(Länder)는 자치입법권을 행사하게 되고, 따라서 지방자치에 관한 기본법으로서 지방자치법을 제정해 두고 있다. 주 의회가 제정한 법률을 집행하는 주정부의 행정조직은 주정부가 연방정부의 간섭 없이 스스로 결정하게 된다(고경훈, 2014). 또한 독일기본법 제74조는 시장이 해당 지자체의 공무원(Beamten), 사무원(Angestellten), 고용원(Arbeiter)에 대하여 공무원법·노동법·협약임금법 상의 결정을 할 수 있다고 하고 있으므로 시장은 행정이사회에서 해당 지자체의 인력의 임용, 퇴직, 전출 등을 결정하게 된다(강기홍, 2015).

한편, 독일 기본법은 연방법률로 각 주가 고유사무로 집행하는 경우와 연방의 위임을

받아 집행하는 경우를 다음과 같이 구분하고 있는데 첫째, 주정부가 연방 법률을 고유 사무로 집행하는 경우에는 이에 필요한 행정조직 및 행정절차를 스스로 설정해야 하며, 연방 법률상 조직과 절차에 관한 특별한 규정이 있는 경우에도 주 정부는 이와 다르게 설정할 수 있다(서울시의회 편, 2015). 따라서 주정부는 해당 주의 상황에 따른 특성을 고려하고 다양성을 반영할 수 있으므로 행정조직의 효율적인 편성이 가능하다. 둘째, 주정부가 연방 법률을 연방의 위임에 따라 집행하는 경우에도 이에 필요한 행정조직의 설치는 원칙적으로는 주정부의 자치권한에 속하지만, 연방 법률이 연방 상원의 동의를 얻어 달리 규정한 경우에는 이에 따르도록 규정하고 있다(고경훈, 2014). 즉, 연방의 위임에 따른 사무에 대해서는 연방정부에 의한 일정부분 제약이 존재하는 것이다.

이상과 같이 독일 기본법과 그 집행과정의 특징은 국가가 각 주의 자치권을 보장하고, 각 주가 법률을 집행하기 위하여 필요한 조직을 스스로 설치하는 것을 원칙으로 한다는 점이다(고경훈, 2014). 이는 각 주로 하여금 주정부의 정책의 다양성을 반영하고 개별적인 특수성을 고려하여 효율적인 조직편성을 가능하게 한다. 다만, 연방의회 및 연방정부는 연방의 법률의 집행에 차질이 예상되는 경우에 한하여 예외적인 조치, 즉 각 주의 행정조직의 설치와 법률의 집행 절차 등에 관여하는 조치를 취할 수 있다(고경훈, 2014). 예외적 조치를 취하고자 하는 경우에도 연방상원의 동의가 필요한데, 각 주가 연방의 법률을 집행하는 과정에서 조직의 설치와 당해 조직이 사무 집행에 필요한 절차의 설정을 연방이 통일적으로 정하는 사항과 달리 하는 경우 그 구체적인 이유를 연방 상원에서 설명하도록 하고, 충분한 토론과 의견청취의 기회를 거친 후 비로소 통일적 조직 및 절차의 수용을 각 주에 강제할 수 있도록 헌법적으로 명시하고 있다(서울시의회 편, 2015). 이처럼 연방의 차원에서 수행해야 하는 사무에 대해서는 기본적으로 중앙 통제형을 취하며, 효율성보다는 연방차원의 통일성을 확보하는데 주력하고 있다.

기초자치단체에 대해서는 각 주의 경와는 달리 독일기본법은 “모든 지역공동체의 사무를 법률의 범위 안에서 그 고유한 책임으로 규율할 수 있는 권한이 보장되어야 한다.”고만 규정할 뿐 자치조직권을 명시하는 규정은 두지 않고 있다(독일 기본법 제28조 제2항). 다만, 독일연방헌법재판소가 “기초자치단체는 스스로 설치한 자치조직에 그 자치사무를 처리함에 필요한 절차와 결정권한을 부여할 수 있어야 하므로 자치조직권은 ‘자치적인 행정행위의 보장 및 이에 따른 책임 부담의 전제조건’으로서의 핵심적

자치권에 속함”을 명백히 하고 있다.

기초자치단체는 연방 헌법뿐만 아니라 소속된 각 주의 헌법에도 구속되며, 각 주는 주 헌법상 지방자치단체의 법적 지위를 규정하고, 헌법에 근거하여 지방자치법을 제정하게 되므로 독일에 있어 기초자치단체의 자치조직권은 각 주의 헌법 및 지방자치법에 따라 구체화된다고 할 수 있다(서울시의회 편, 2015). 연방헌법을 기준으로 보면, 각 주에 비해 기초자치단체의 자치조직권은 불완전하고, 불명확하며 사무의 성격 및 유형에 따라 기초자치단체의 조직 형성의 자유의 내용과 범위도 달라지게 된다. 자치사무에 관하여는 보다 완전한 조직상의 형성의 자유, 위임사무에 관하여는 제한된 형성의 자유가 부여된다(서울시의회 편, 2015).

또한 각 주의 헌법은 연방헌법의 규정보다 강화된 형태로 기초자치단체의 자치조직권을 보장하고 있다(고경훈, 2014). 연방의 법률과 각 주의 법률은 기초자치단체의 사무와 조직에 관한 규정을 포함할 수 있지만, 이 경우 “자치조직권의 본질적 한계”를 침해하여서는 아니 될 뿐더러 국가 또는 각 주의 사무를 처리하기 위한 법률상의 직접적 위임에 근거하였는가를 검토하도록 하고 있으며, 해당 사무를 처리함에 필요한 재원을 충분히 공급할 수 있는가의 여부도 종합적으로 검토하도록 하고 있다(고경훈, 2014). 기초자치단체의 자치조직권을 침해하는 법률이 위헌인가를 판단함에 있어 분명한 것은 “상위 법률이 포괄적으로 기초자치단체의 조직을 일방적으로 설정하는 내용을 담고 있고, 이로써 기초자치단체의 자치조직권을 제한하게 되면 헌법에 위반”된다는 것이다. 따라서 각 주의 지방자치법은 기초자치단체의 하부조직에 관하여 아무런 “규제” 규정을 두고 있지 아니한 것이다(고경훈, 2014).

예를 들어, 헤센주의 지방자치법은 기초자치단체의 명칭, 주민, 영역, 지방의회, 지방자치단체의 장, 지방재정 및 감독 등에 관한 규정을 두고 있지만, 기초자치단체의 행정조직을 ‘규제’하는 규정은 포함하고 있지 않다(고경훈, 2014). 헤센주의 경우 단지, 기초자치단체의 규모에 따라 시장(Bürgermeister)의 호칭에 상위 직급을 뜻하는 “Ober”라는 호칭을 붙일 것인가의 여부를 정할 뿐이다(고경훈, 2014). 개별 법률이 연방의 사무나 주의 사무를 처리함에 있어 필요한 조직의 설치 또는 조정을 규정할 수 있지만 이 경우 각 기초자치단체의 조직 형성의 자유를 우선적으로 배려하여야 하며 필요할 경우 인력, 장비 등과 관련된 재원의 배분이 함께 규정되어야 한다(고경훈, 2014).

이에 따라 헤센주의 기초자치단체는 ‘기초자치헌장(Kommunalverfassung)’이라 총칭되는 ‘기본조례’에 근거하여 자치조직을 구성하고 있다(고경훈, 2014). 각각의 기초자치단체는 그 조직을 조례에 근거를 두고 설치하며, 기관 대립형으로 설정되어 있는 지방의회와 지방자치단체의 장의 상호관계 및 지방재정의 재원 등 다각적인 견제 장치가 내부에 존재하기 때문에 지방 자치단체의 하부기구의 직급 상향조정 경향 및 인건비 증가 경향 등은 각 기초자치단체가 스스로의 책임 하에 통제할 수 있고, 또 통제되고 있다(고경훈, 2014).

3. 정원관리권

독일의 지방자치단체는 헌법이 보장되는 자치행정권을 바탕으로 특별한 통제 없이 자율적으로 자치단체의 조직 및 인사에 관한 사항을 결정하는 것처럼 보이지만 여기에는 일정한 한계가 존재한다. 연방공무원보수에 관한 법률은 지방자치단체의 조직 및 인사고권에 중대한 영향을 미치는 공무원의 승진상한에 관해 일정한 비율을 정하고 있기 때문이다.

공무원을 고위급 및 상·중·하급으로 분류할 때, “중급공무원(im mittleren Dienst)의 A8 보수직급은 최대 30% 이내에서 승진이 가능”하고, “A9 보수직급은 최대 8% 이내에서 승진이 허용”된다(연방공무원보수에 관한 법률 제26조 제1항 1호). 둘째, “상급공무원(im gehobenen Dienst)인 A11 보수직급은 30%, A12는 16%, A13은 6%의 범위 내에서 승진”할 수 있다(연방공무원보수에 관한 법률 제26조 제1항 2호). 셋째, 나머지 최고위급 공무원인 경우(im höheren Dienst), 직급 A15, A16, B2의 보수직급은 개인을 각각 평가하여 이 그룹 전체가 40% 이내에서 승진이 가능하며, 보수직급 A16, B2의 경우는 양자를 합하여 10% 범위 내에서 승진이 가능하다(강기홍 2015). 이는 승진 상한선에 대한 기본원칙이므로 이의 적용을 받지 않는 예외도 규정하고 있는데, 연방 경찰공무원 등 상급공무원, 철도공사본부의 행정공무원, 독일은행의 중앙행정인력, 공립학교 또는 대학의 교원 등이 이에 해당된다(연방공무원보수에 관한 법률 제26조 제2항).

그 밖에 연방공무원보수에 관한 법률 제26조 제3항에 근거하여 연방공무원 승진상한

선에 관한 명령이 제정되어 있으며, 동 명령 제1조는 연방경찰공무원, 연방세관공무원, 기술공무원, 정보 및 통신기술공무원이 각각 승진할 수 있는 상한선의 비율을 규정하고 있다. 또한 제2조는 연방관청, 사무원, 이에 준하는 시설에서 근무하는 공무원에 대한 승진 최고 비율을 정하고 있으며 이 연방법령에 근거하여 개별 주들은 승진상한에 관한 명령(Stellenobergrenzenverordnung: StOV-Gem)을 규정해 두고 있다(강기홍, 2015).

이에 따라 지방정부는 공무원 계급군(단순직, 중급직, 고급직, 고위직) 별로 상위직의 수를 제한하거나 자치단체 유형(게마인데, 란트크라이스, 자유시 등)과 인구규모별로 상위직의 수를 제한하고 있으며(박해육, 2013), 다음의 표는 일부 주의 직위상한제 규정에 정해진 내용이다.

[표 3-10] 독일의 공무원 계급군 및 인구규모별 직급기준

구분	공무원 계급군별 상위직급	자치단체별/인구규모별 상위직급
바이에른 주*	<ul style="list-style-type: none"> · 중급직: A9-7개 · 상급직: A12-4개/A13-7개 · 고위직: A15-3개/A16-5개 	<ul style="list-style-type: none"> · 게마인데 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 15,000명 미만: A14 - 인구 15,000명 이상: A15 · 란트크라이스 <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 A15 - 인구 200,000명: A16 - 자유시 - 인구 100,000명: B
바덴-뷔르템 베르크주	<ul style="list-style-type: none"> · 중급직: A9 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰통제서비스 70% 이내 - 세무행정 60% 이내 - 기타 40% 이내 · 상급직: A13 30% 이내 · 고위직: A16/B2 합계 20% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> · 게마인데 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 1,000명 미만: A12 - 인구 1,000명 이상: A13 - 인구 10,000명 이상: A14 - 인구 20,000명 이상: A15 - 인구 50,000명 이상: A16 · 란트크라이스 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 150,000명 이하: A15/A16 - 1개 - 인구 150,000명 이상: A16 - 인구 300,000명 이상: B2
헤센주	-	<ul style="list-style-type: none"> · 게마인데 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 5,000명 미만: A12 - 인구 5,000명 이상: A13 - 인구 10,000명 이상: A14

구분	공무원 계급군별 상위직급	자치단체별/인구규모별 상위직급
		<ul style="list-style-type: none"> - 인구 20,000명 이상: A15 - 인구 30,000명 미만: A16 - 1개 - 인구 50,000명 이상: A16 - 2개 - 인구 100,000명 이상: A16 · 란트크라이스 - 인구 150,000명 이하: A15/A16 - 3개 - 인구 150,000명 이상: A16 - 4개 - 인구 300,000명 이상: A16 - 5개

* 바이에른주는 공무원법이 개정되기 이전인 2010년까지 적용
 자료: 박해육, 2013

이는 우리나라의 자치조직권을 제한하는 근원이 된다고 평가되는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 중 특히 [별표 3]과 그 성격이 유사한데, 지방자치단체의 형태(군, 읍, 면)를 상호 구분하고 있고, 여기에 다시 상급과 고위급에 따라 직급의 수의 상한선을 규정해 놓고 있기 때문이다(강기홍, 2015). 이와 같은 방식은 연방정부나 주정부 차원에서 인력을 관리하는 데에 용이할 수 있으나 지방자치단체의 입장에서는 해당 지방정부가 정책의 우선순위에 따라 행정서비스를 제공하는 것을 방해하고 정부운영의 효율성을 저하시키는 원인이 될 수 있다.

제4절 프랑스의 지방정부 조직관리제도

1. 자치조직권 개요

프랑스 지방자치단체의 자치권은 헌법상의 권한이며, 자치조직권, 자치입법권, 자치재정권, 자치인사권 등이 헌법에 규정되어 있다. 그러나 단일국가인 프랑스에서 지방자치단체의 자치권은 고유한 권한이 아니고 국가로부터 전래된 권리로, 국가는 최소한의 범위 내에서 국가적 통일성과 형평성을 유지하기 위해서 필요한 경우 지방자치단체의 운영에 개입할 수 있다(김영우, 2001). 중앙의 통제 및 지방의 자율 정도는 시대 상황에 따라 변화되고 있지만 지방의 자율성을 확대하는 것이 전반적인 추세이다. 지방자치단체의 조직권 역시 지방분권 개혁 이후 지방의 권한을 강화하는 방향으로 변화하고 있지만 아직까지 일부 통제는 존재한다(김영우, 2001).

지방정부 조직에 관해서는 프랑스 헌법 제72조 및 헌법 제34조에 근거하여 법률로 지방정부의 지위와 조직권한 등을 정할 것을 명시하고 있다. 지방정부는 기본적으로 형식적 획일성을 갖춘 지방의회와 단체장의 합의제 기관형태를 취한다. 지방정부 의회는 직접선거로 구성되며 단체장이 의장을 겸직한다. 따라서 단체장을 포함하는 의회가 지방정부의 정책을 결정하고 자치입법권을 보유하면서 자치행정에 관한 궁극적인 책임을 부담한다. 최근에는 이 밖에도 자치행정의 전문성을 위해 수석행정제도나 시경영인제도와 같은 영미국가의 조직 운영방식을 도입하려고 시도하고 있다.

프랑스는 헌법 제34조 제2항을 근거로 지방정부의 자치행정 및 자치조직에 관한 자율성이 보장이 되어 있으며 지방의회가 행정행위를 통해 기관구성 형태를 결정할 수 있다. 그러나 설명한 대로, 선출직 지방 의회 제도나 행정사무에 관한 운영체계는 획일적인 형태를 유지하여야 한다. 따라서 프랑스는 중앙정부의 수준에서 의회 및 단체장으로 구성된 통합형 기관으로서의 정부형태를 정해두고 있으므로 중앙의 통제는 일정 부분 존재하나, 기본적인 정부형태를 제외하고는 개별 지방의회와 단체장의 자치조직권을 보장함으로써 행정의 효율성과 책임성을 담보하고 있다. 다만, 지방의 기구 및 인사에 대해서는 실제적인 제약이 존재하고 이에 대해서는 후술하도록 한다.

지방정부 단체장의 인사권에 대해서는 제한이 존재하기는 하지만 상당한 자율성을

가지며 하나의 예로 지방자치단체장이 공무원에 대해 자율적인 인사권을 행사하는 정책보좌제도(Emplois de cabinet)를 두고 있다. 정책보좌제도는 집행부의 지방의원을 보좌하는 제도로, 선출직 공무원(단체장이나 지방의원)의 정치 조연자나 전문적 보좌 인력은 선출직 공무원에 부여된 자유재량 임용 대상이며, 행정기관의 업무를 총괄하는 수석행정관, 국장, 개인비서 등이 자유재량직에 해당된다.

지방정부의 부단체장은 지방의원이 수행하며, 이 수는 프랑스 통합지방자치법에서 선출직 지방의원 수의 3분의 1 수준으로 제한하고 있다(안영훈, 2017). 가령, 2017년 파리시 부 단체장은 21명이며, 자치구 아롱디스망(arrondissement)의 단체장이 해당 직무를 맡게 되며 시장이 위임한 사무를 대리하게 된다. 또한 프랑스는 통합형 기관 운영체제를 기본으로 하는 만큼 집행기관의 조직·인사권에 대한 통제와 운영에 있어 의회가 강력한 영향력을 행사한다(안영훈, 2017). 예를 들어, 집행부, 의정업무를 총괄하는 수석행정인 행정사무총국장(Secretaire General)은 의회에서 임명하고, 주요 행정부서의 장은 의회에서 선임하는 등 의회가 집행부서에 깊이 관여하고 있다(안영훈, 2017).

프랑스 헌법과 지방공무원법은 지방자치단체의 기구 및 정원에 대해 지방자치단체가 전적으로 그 권한을 행사할 수 있는 것으로 규정하고 있지만 실제로는 일부 제약을 받고 있다. 중간자치단체인 데빠르뜨망과 광역자치단체인 레지옹에 대해서는 지방분권 개혁 이후 기구 설치에 자율성을 보장하고 있으나 기초자치단체인 꼬뮌에 대해서는 여전히 기구 및 정원 운영에 제약이 존재하기 때문이다(김영우, 2001). 다만, 데빠르뜨망과 레지옹의 경우에도 정원에 대한 제약은 적용되고 있다.

특히, 기초자치단체인 꼬뮌에 대해서 강화된 통제가 이루어지는 이유는 자치단체의 특수성 때문이다.⁸ 프랑스는 단일국가이므로 지방자치단체 간 최소한의 형평성과 지방 공무원 조직의 동질성 확보가 중요하지만 파리, 마르세이유, 리옹 같은 대도시와 인구

⁸ 3개 계층으로 구성된 프랑스의 지방자치단체 중 중간자치단체인 데빠르뜨망과 광역자치단체인 레지옹은 자치단체 간 규모의 차이가 크지 않은 반면, 기초자치단체인 꼬뮌은 규모의 편차가 매우 크다는 점이 특징이다. 2018년 기준 꼬뮌의 수는 35,357개로 전 유럽의 자치단체를 합한 것보다 많으며 인구 100만 명 이상인 꼬뮌이 존재하는 반면 인구가 50명이 안 되는 꼬뮌도 888개나 존재한다. 인구 10만 명 이상인 꼬뮌은 42개, 인구 만 명 이상인 꼬뮌은 994개에 불과하고 인구 천 명 미만인 자치단체가 전체의 70%인 25,488개에 이를 정도로 기초자치단체는 분절화 되어 있다(고경훈, 2014).

50명이 채 되지 않는 꼬뮌이 동등하게 기초자치단체로서의 자격을 가지고 있는 상황에서 광범위한 자율권의 부여는 소규모 자치단체의 과도한 상위직 신설로 이어질 가능성이 높다(김영우, 2001). 반면, 데빠르뜨망과 레지옹은 꼬뮌과 비교했을 때 규모도 크고 자치단체 격차가 크지 않기 때문에 동질성이나 형평성의 문제가 발생하지 않는다.

지방자치단체의 기구 및 정원관리에 대한 제약은 특히, 소규모 기초자치단체의 상위직 신설 및 충원을 제한하는 인구 기준에 따른 고위직 설치 제한(les seuils démographiques)과 지방공무원단 내 상위직급 정원비율제한(le quota d'avancement) 제도를 들 수 있다(김영우, 2001). 인구 기준에 따른 고위직 설치 제한은 특정 직위 또는 공무원단을 설치하기 위해서는 해당 자치단체의 인구가 일정 규모 이상이 되어야 한다는 규정이다(김영우, 2001). 지방공무원단 내 상위직급 정원비율제한은 공무원단 내에서 상위직급의 수를 전체 정원의 일정비율을 초과할 수 없도록 제한하고 있다(김영우, 2001: 279-281). 두 제도는 지방공무원단 인사규칙에 규정되어 있다.

2018년 기준 프랑스의 지방공무원 공직구조는 우선 행정, 기술, 문화, 사회, 의료-사회, 의료-기술, 경찰, 체육, (행사의) 사회자 직군 등 총 9개의 직군으로 구분되고 직군별로 1개 내지 13개의 지방공무원단(cadre d'emploi)이 배치되어 총 43개의 지방공무원단이 존재한다(김영우, 2001). 각 지방공무원단은 우리나라 특정직 공무원과 같이 자체적인 인사규칙(statut particulier)을 두고 있다. 계급구조, 모집조건, 보수, 승진 등 인사관리에 관한 구체적인 내용을 포함하고 있는 인사규칙에 직위별로 설치가 가능한 인구 규모와 전체 정원 대비 상위직급 정원을 정하고 있다(김영우, 2001).

2. 기구설치권

지방분권 개혁 이후 데빠르뜨망과 레지옹은 기구 설치에 관해서는 외부의 간섭을 받지 않고 있다. 그러나 기초자치단체인 꼬뮌의 경우 전술한 바와 같이, 자치단체 간 규모의 차이에서 발생하는 지방공무원 조직의 동질성과 자치단체 간 형평성 문제 때문에 상위 직위 설치에 제한을 두고 있다(김영우, 2001). 중앙정부의 입장에서 인구라는 획일적인 기준으로 기구 설치에 제한을 요구하기 때문에 자치단체의 개별적인 특수성을 반영하지 못하여 행정의 효율성을 저하시키고 자치단체가 자기책임 하에 기구를 운영

하는 것을 방해하는 요소가 될 수 있다.

직위 설치와 관련한 제약은 고위개방직과 상위경력직 설치 제한으로 구분할 수 있다. 고위개방직은 중앙정부의 정무직처럼 지방자치단체장이 자유재량으로 임명할 수 있는 직위로 민간인을 개방형 방식으로 임용할 수 있고 경력직공무원을 파견형태로도 임용이 가능하다(김영우, 2001). 그리고 경력직 공무원만이 임용될 수 있는 직위가 상위경력직에 해당한다(김영우, 2001).

【표 3-11】 기초자치단체의 고위개방직 설치 기준(분권개혁 직후)

직위	설치 기준 인구
사무국장(Directeur général)	3,500명 이상
사무국장보(Directeur général adjoint)	20,000명 이상
기술국장(Directeur des services techniques)	20,000명 이상

자료: <https://www.emploi-collectivites.fr>

【표 3-12】 기초자치단체의 상위경력직 설치 기준(분권개혁 직후)

공무원단	직급	설치 기준 인구
지방행정관 (Administrateurs territoriaux)	급외행정관 (Administrateur hors classe)	80,000명 이상
	1급행정관 (Administrateur de 1e classe)	
	2급행정관 (Administrateur de 2e classe)	
지방담당관 (Attachés territoriaux)	국장(Directeur)	40,000명 이상
	1급수석담당관 (Attaché principal de 1e classe)	10,000명 이상
	2급수석담당관 (Attaché principal de 2e classe)	10,000명 이상
	담당관(Attaché)	제한없음
지방기술관 (Ingénieurs territoriaux)	급외1등수석기술관 (Ingénieur en chef de 1e catégorie hors classe)	80,000명 이상
	1등수석기술관	80,000명 이상

공무원단	직급	설치 기준 인구
	(Ingénieur en chef de 1e catégorie)	
	수석기술관 (Ingénieur en chef)	10,000명 이상
	부기술관 (Ingénieur subdivisionnaire)	제한없음
지방체육담당관 (Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives)	수석체육담당관 (Conseiller des A.P.S. principal)	10,000명 이상
	체육담당관 (Conseiller des A.P.S)	제한없음

자료: 김영우(2001: 280)

그런데 꼬뮌에 대한 상위직 설치 제한은 기초단체장들의 반발을 불러 일으켰다. 직위 및 정원 운영에 대한 제한은 헌법이 보장한 지방자치의 원칙을 무시하고 소규모 자치단체 소속 공무원은 일정 기간이 지나면 경력발전을 위해서는 규모가 큰 자치단체로 진출을 가야 하는 상황에 처하게 되어서 소규모 자치단체의 우수인력 유출 문제가 발생한다는 것이다(김영우, 2001). 또한 기초자치단체 사이 인력 확보에 격차를 발생하게 하고 소규모 자치단체를 규모가 큰 자치단체의 수습기관으로 전락하게 하는 기구 및 정원에 제한은 폐지되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

기초자치단체들의 반발을 무마시키기 위해 정부는 그 동안 상위직 설치 제한 기준과 범위를 점차 축소하고 있으며 현재는 행정 및 기술직군의 일부 직위에 국한시켜 직위 설치를 통제하고 있는데, 2019년 기준으로 프랑스의 기초자치단체 직위 설치 제한기준은 다음의 표와 같다.

[표 3-13] 기초자치단체의 고위개방직 설치 기준 (2019년)

직위	설치 기준 인구
사무국장(Directeur général)	2,500명 이상
사무국장보(Directeur général adjoint)	10,000명 이상
기술국장(Directeur des services techniques)	10,000명 이상

자료: <https://www.emploi-collectivites.fr>

[표 3-14] 기초자치단체의 상위경력직 설치 기준 (2019년)

공무원단	직급	설치 기준 인구
지방행정관 (Administrateurs territoriaux)	급외행정관 (Administrateur hors classe)	40,000명 이상
	행정관 (Administrateur)	40,000명 이상
지방담당관 (Attachés territoriaux)	국장(Directeur)	40,000명 이상
	수석담당관(Attaché principal)	2,000명 이상
지방최고기술관 (Ingénieurs en chef territoriaux)	기술관(Ingénieur général)	40,000명 이상
	급외최고기술관 (Ingénieur en chef hors classe)	40,000명 이상
	최고기술관 (Ingénieur en chef)	40,000명 이상
지방기술관 (Ingénieurs territoriaux)	급외기술관 (Ingénieur hors classe)	10,000명 이상
	수석기술관 (Ingénieur principal)	2,000명 이상

자료: <https://www.emploi-collectivites.fr>

3. 정원관리권

지방자치단체는 상위직 설치 제한 외에 공무원단 내부 상위직급에 관한 정원 비율을 제한받고 있다. 이는 2개 내지 3개의 직급으로 구성된 공무원단 내에서 상위직급의 정원을 하위직급 정원의 일정 비율을 초과하지 못하게 통제함으로써 무분별한 상위직의 증가를 억제하고 피라미드형 인력구조를 가지게 할 목적으로 도입된 것으로, 꼬된 뿐 아니라 데빠르뜨망과 레지옹에게도 적용된다(김영우, 2001). 중앙정부의 차원에서 전체 공무원 인력을 관리하는 데는 용이하겠지만 변화하는 행정수요를 고려하여 탄력적인 조직운영을 어렵게 한다는 점에서 행정의 효율성을 저하시키는 원인이 될 수 있다.

전국적 차원에서 지방공무원 조직의 동질성 확보를 위해 도입된 공무원단 내 상위직급 정원 비율 제한제도는 모든 계층의 자치단체에 적용되지만 데빠르뜨망이나 레지옹 보다는 공무원 수가 적은 소규모 꼬된들의 인력운영을 제약하는 결과를 가져오고 있다(김영우, 2001). 많은 인력을 보유한 자치단체들은 상위직 승진이 용이한 반면 공무원

단별 인력이 충분하지 않은 소규모 기초자치단체들의 경우 상위직급 정원을 확보하기가 어렵기 때문이다(김영우, 2001).

제도의 도입 당시 기초자치단체의 직급별 기준을 다음의 [표 3-18]과 같으나 그동안 꼬뮌을 중심으로 소규모 지방자치단체들은 상위직급 정원 비율을 제한하는 규정을 완화해 줄 것을 지속적으로 요청해왔고 이에 정부는 관련 규정의 적용범위를 점진적으로 축소하여 현재는 다음의 [표 3-19]와 같이 일부 공무원단에만 적용하고 있다.

[표 3-15] 기초자치단체의 직급별 정원기준

공무원단	직급	정원비율
지방담당관 (Attachés territoriaux)	수석담당관 (Attaché principal)	Attachés와 Attachés principaux를 합한 인원의 30% 이내
지방행정사 (Rédacteurs territoriaux)	주임행정사 (Rédacteur chef)	공무원단 총인원의 15% 이내
	수석행정사 (Rédacteur principal)	Rédacteurs와 Rédacteurs principaux를 합한 인원의 30% 이내
지방행정보 (Adjoints administratifs territoriaux)	수석행정보 (Adjoint administratif principal)	공무원단 총인원의 25% 이내
지방행정원 (Agents administratifs territoriaux)	숙련행정원 (Agent administratif qualifié)	공무원단 총인원의 25% 이내
지방기술사 (Techniciens territoriaux)	수석기술사 (Technicien principal)	공무원단 총인원의 25% 이내
지방기술원 (Agents techniques territoriaux)	주임기술원 (Agent technique en chef)	공무원단 총인원의 10% 이내
지방보건원 (Agents de salubrité territoriaux)	주임보건원 (Agent de salubrité en chef)	공무원단 총인원의 10% 이내
지방숙련문화재관리원 (Agents territoriaux qualifiés du patrimoine)	급외숙련문화재관리원 (Agent qualifié du patrimoine hors classe)	공무원단 총인원의 10% 이내

공무원단	직급	정원비율
지방체육담당관 (Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives)	수석담당관 (Conseiller principal)	Conseillers와 Conseillers principaux를 합한 인원의 30% 이내
지방의사 (Médecins territoriaux)	급외의사 (Médecin hors classe)	Médecins 1e classe와 2e classe를 합한 인원의 10% 이내
지방심리분석사 (Psychologues territoriaux)	급외심리분석사 (Psychologue hors classe)	공무원단 총인원의 15% 이내
지방조산원 (Sage-femmes territoriales)	급외조산원 (Sage-femme hors classe)	공무원단 총인원의 7% 이내
지방간호사 (Infirmiers territoriaux)	급외간호사 (Infirmier hors classe)	공무원단 총인원의 12.5% 이내

자료: 김영우(2001: 282)

[표 3-16] 기초자치단체의 직급별 정원기준 (2019년 기준)

공무원단	직급	정원비율
지방행정관 (Administrateurs territoriaux)	행정관 (Administrateur général)	공무원단 총인원의 20% 이내
지방담당관 (Attachés territoriaux)	급외담당관 (Attaché hors classe)	공무원단 총인원의 10% 이내
지방최고기술관 (Ingénieurs en chef territoriaux)	기술관 (Ingénieur général)	공무원단 총인원의 20% 이내
지방기술관 (Ingénieurs territoriaux)	급외기술관 (Ingénieur hors classe)	공무원단 총인원의 10% 이내

자료: <https://www.emploi-collectivites.fr>

제5절 해외사례 분석결과 종합

1. 미국

미국은 연방제 지방자치의 특성상 연방수정협법이 아닌 각 주의 주 헌법이 지방자치와 홈룰현장에 대한 규정을 명시하고 있다. 특히, 미국은 지방의 자치사무에 관해서는 홈룰현장에 대해 최고 규범으로서의 법률적 효력을 부여하고 있는데 이는 지방자치단체의 광범위한 자율성을 주헌법적으로 보장하고 있는 것이다. 주 헌법은 카운티 정부에 대해서 주 법률에 반하지 않는 범위 내에서 지방정부 법률을 제정하고 집행할 수 있는 자치권을 허용한다. 지방정부에 속하는 자치사무에 대해서는 주 법률도 영향을 미치지 못하며 주 헌법에 의해서만 지방정부의 자치권한을 제한할 수 있다. 이처럼 미국은 지방자치사무에 관해서는 주 헌법차원에서 홈룰현장의 최고 규범성을 보장함으로써 자치입법·자치행정권을 강화하고 있으며, 또한 홈룰현장이 주법률에도 우선하게 되는 미국의 제도는 시사하는 바가 크다.

이에 비해 우리나라의 자치입법권한은 지방자치법 제22조 단서규정에 따라 주민의 권리제한이나 의무부담, 벌칙의 부과 등은 개별 법령의 위임 없이는 불가능하게 하여 자치입법권을 실질적으로 제한하고 있다(윤인숙, 2018). 특히, 우리나라의 법률체계에 따라 포괄적 위임은 불가능하고, 중앙정부에 의하여 개별적, 구체적으로 위임되어야 하며, 지방자치법 제9조에 의한 지방자치사무도 직접적인 사무처리의 근거가 될 수 없다는 한계가 있다(조시중, 2016). 따라서 우리나라의 경우에도 자치사무에 관해서는 지방자치법에 최고 규범성을 부여하고 이를 바탕으로 자치입법권을 강화할 수 있는 법률 개정이 필요해 보인다.

한편, 뉴욕주의 경우, 정부기관 및 기구의 구성과 조직, 인사에 관한 권한을 지방자치단체의 장이 독립적으로 행사할 수 있도록 이를 주 헌법과 홈룰법에서 보장하고 있으므로 선출된 지방자치단체의 장에 대해서는 강력한 자치조직권이 인정되고 있는 것이다. 다만, 이러한 권한을 행사하기 위해서는 각종 위원회나 의회와 연계하거나 주민투표 등을 통해 이를 견제할 수 있는 수단도 예비되어 있는 만큼, 강력한 자치조직권에 상응하는 견제와 균형으로 작동하는 시스템이라고 할 수 있을 것이다.

자치조직권의 핵심은 지방자치단체가 조직을 스스로 구성할 수 있는 권한이지만 우리나라는 대통령령으로 지자체 부단체장 수는 물론 실·국·과 등 기구의 종류와 숫자가 지도 세부적으로 규정하고 있다(전국시도지사협의회, 2014). 진정한 의미의 지방분권을 제도적으로 정립하기 위해서는 뉴욕주의 경우에서처럼 지역별 특성을 고려할 수 있도록 지방정부에 대해 기관선택의 자율성을 보장하여야 한다. 다만, 광역자치단체와 기초자치단체 간에는 인구규모와 행정조직체계 및 수행기능에서 차이가 존재하기 때문에 지방자치단체가 지역적인 특성을 반영한 조직을 구성할 수 있도록 하되, 자치조직권 등의 보장수준은 달리 규정할 필요가 있을 것이다(이시원 외, 2014).

미국 뉴욕주의 경우, 주 정부는 주 헌법을 통해 의회를 조직할 권한에 대해서만 명시하고, 지방정부 조직이나 운영, 지방의회 등 지방의 행정·입법조직에 관한 전반적인 사항들은 홈룰법에 따라 개별 자치단체에 그 권한이 부여되어 있다. 또한 지방정부는 조직의 정원, 인사, 보수 등에 관해서도 별도의 기준 없이 전반적인 결정권을 보유하기 때문에 자치단체는 개별상황에 적합한 탄력적인 정원관리가 가능하다.

이와 같은 측면에서 미국의 지방정부는 조직관리에 있어 자율성을 보장받고 있으며, 그 내용 역시 자체적으로 제정한 법규, 자치현장에 따른 것이므로 이를 통해 책임성을 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 것이 효율적이라는 명제를 제도화하고 이에 대한 책임성을 최대화한다는 측면에서는 기구설치 및 정원관리에 관한 최대한의 권한을 지방에 이양하는 자율적인 관리 제도를 정립하여야 한다.

2. 일본

일본 지방정부 조직관리의 시사점은 특히, 정원관리 측면에서 자치단체 정수 조례를 통해 지방정부의 책임에 기반한 자율성을 부여하되 중앙정부는 정책을 유도하거나 정보를 제공하는 방식의 간접적인 개입행위가 가능하다는 것이다. 지방공무원의 정원은 기본적으로 정수조례를 통해 지방자치단체가 자율적으로 결정하지만, 중앙정부 또한 정보제공 및 정책 지침 등을 통해 각 자치단체가 인력규모를 결정에 하는 데에 상당한 영향력을 행사하고 있기 때문이다.

그 밖에도 중앙정부는 1975년 이래 매년 지방자치단체의 공무원 수 및 배치 현황을 파악하면서 지방인력의 적정화를 시도해 왔는데, 특히 통지를 발송하는 형식으로 자치단체에게 협조와 관련 정책을 유도하고 있으며 여기에 법적 강제성은 존재하지 않는다. 통지는 ‘기술적 조언’의 의미를 가질 뿐이다. 다만, 현실적으로 대부분의 자치단체는 이를 수용하고 있기 때문에 중앙정부의 통지는 실제로 상당한 영향력을 행사하고 있어 지방정부 정원관리의 자율성은 담보되기 어려운 측면이 있다.

또한 자치단체 정원과 인건비정보를 홈페이지에 제공하는 “지방자치단체 급여·정보공표 시스템(地方公共団体給与情報等公表システム)”이나 정원관리를 위한 다양한 참고지표들을 제공함으로써 중앙정부의 정책방향을 관철시키는 동시에 지방자치단체 ‘자기규제’의 작동을 유도하고 있다는 점은 특히 우리의 정원관리제도에 시사하는 바가 크다.

일본의 경우에는 자치조직 조례주의에 따라 지방정부가 조직편성권을 보유하지만 여전히 필치규제가 존재한다. 필치규제는 중앙정부의 차원에서는 특정 사무에 대해 일괄적인 관리를 가능하게 하여 효율적일 수 있으나 지방정부의 입장에서는 개별 자치단체의 특수성을 반영하지 못하여 자율성을 감소시키는 요소가 될 수 있다. 정원관리에 있어서 중앙정부는 정원관리 지표나 정원모델 등을 제시하여 정책을 유도하고 정보를 제공하는 역할을 하며, 자치단체는 이와 같은 정보를 참조하여 자치단체 직원정수조례를 근거로 스스로 인력을 관리하므로 행정의 책임성의 관점에서 비교적 바람직한 것으로 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체의 자율성은 보장하되, 중앙정부가 지방자치단체의 책임성이 담보되도록 하는 기준을 제시한다는 점에서는 일본과 같은 지방조직관리제도를 구축하는 것이 대안이 될 수 있다.

3. 독일

우리 헌법은 지방자치를 제도적으로 보장하고 있음에도 사실상 별다른 ‘자치’가 인정되지 않고 있다. 따라서 독일과 같이 ‘법률 수준’의 자치입법을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 권한의 확대에 따른 책임성 강화기제를 마련할 필요가 있어 보인다. 대통령령에 얽매어 있는 자치조직권에 관한 내용을 지방의회가 스스로 결정하도록 하고 이

내용은 중앙정부가 아닌 지역주민에 의해 통제되도록 체계적인 변화가 시도되어야 한다. 따라서 독일과 같이 이를 기본조례의 형식으로 정하는 방법이 하나의 대안이 될 수 있다.

한편, 독일의 경우도 우리와 유사한 체계로 지방자치단체의 자치조직권 내지 인사고권을 통제하고 있지만, 우리는 부단체장의 직급에 대한 수, 실·국·본부와 같은 조직의 수에 대한 통제가 강한 반면, 독일은 조직에 대한 통제보다는 정원의 승진을 제한함으로써 조직을 통제하는 방식이다(강기홍, 2015). 지방정부의 인력 운영 및 인사권한에 관해 일정한 제한을 둔다는 점에서 독일의 제도 역시 비판의 여지는 있겠으나 정원 대비 승진비율을 통제하는 방식이 지방자치단체의 자율성을 확보한다는 측면에는 더 부합하기 때문에 이를 통한 우리 제도의 방향성을 제고할 수 있을 것으로 생각된다.

또한 독일의 경우, 단체장에 대해 공무원을 임용하거나 기타 근로자와 고용계약을 체결할 권한이 부여되어 있지만 이러한 경우에도 반드시 지방의회와의 협의를 거치도록 하여 단체장의 독주를 경계하고 있다. 우리나라 역시 지방의회와의 긴밀한 협조를 전제한다면 지방자치단체 별로 정원의 범위를 넘어서는 조직을 새롭게 만들 수 있는 여지도 있을 것이므로 이러한 방법들을 강구해 볼 필요가 있다.

독일의 경우, 기초자치단체에 대해서는 행정조직의 운영에 관하여 별다른 규정이 없는 것이 특징이다. 기초자치단체는 자치현장에 근거하여 조직 및 인력을 구성하고, 내부적으로 지방자치단체와 지방의회가 대립형으로 존재하여 지방정부의 책임성을 강화하고 있다. 또한 독일에서도 인사고권은 통제하고 있으나 정원이나 기구 대신 정원의 승진을 제한함으로써 조직을 통제하는 방식을 취하고 있어 우리나라보다는 조직 및 인력편성에 있어 보다 자율성이 강화되어 있다. 따라서 지방자치단체의 자율성과 책임성을 확보하되, 중앙정부의 차원에서 최소한의 통제기준을 제시한다는 방향성을 두고 제도를 정비한다면 독일의 사례가 하나의 모델이 될 수 있다(이시원 외 2014).

4. 프랑스

프랑스의 지방정부 조직관리는 1982년부터 추진된 지방분권 개혁을 계기로 많은 변화를 보이고 있으며 프랑스 사례가 시사하는 바는 다음과 같다(김영우, 2001). 첫째,

지방자치의 원칙에 입각해서 지방정부의 조직관리 자율성을 확대하는 방향으로 제도개선이 이루어지고 있다는 점이다. 지방분권 개혁 이전에는 모든 계층의 지방자치단체가 기구 설치 및 정원 관리에 있어서 중앙정부의 엄격한 통제를 받았지만 지방분권 개혁 이후 중간자치단체인 데빠르뜨망과 광역자치단체인 레지옹은 기구 설치의 자율성을 보장받고 일부 상위직 정원 비율의 제한만 받고 있다(김영우, 2001). 꼬뮌의 경우도 인구수에 따른 상위 기구 및 정원 비율 제한 규정의 적용을 받고 있지만 점차 그 범위가 축소되고 있다(김영우, 2001). 특히 지방분권의 주요 내용을 헌법에 포함시킨 2003년 헌법 개정 이후 지방자치단체의 조직관리에 대한 국가의 개입은 지속적으로 완화되어서 현재 최소한의 범위 내에서만 이루어지고 있다(김영우, 2001).

둘째, 프랑스는 단일국가 형태를 유지하면서 지방분권을 추구하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 프랑스는 유럽의 주변 국가들과 다르게 단일국가의 틀을 유지하는 것을 우선으로 국가조직을 분권화 한다는 점을 분명히 하고 있다. 단일국가체제는 국가가 지방정부의 조직관리에 일정부분 개입하는 것을 정당화하며 연방국가와 달리 지방정부 간 형평성과 지방공무원 조직의 동질성을 유지하는 것이 필요하기 때문에 프랑스 정부는 최소한의 범위 내에서 지방정부의 조직관리에 개입하고 있다(김영우, 2001).

프랑스의 경우에는 단일국가라는 특징으로 인해 정부 형태에 대한 통일성을 유지하고자 하며, 개별 지방의회와 단체장의 자치조직권을 보장함으로써 행정의 효율성과 책임성을 담보하고 있다(김영우, 2001). 다만, 실제적인 제약이 존재하며, 특히, 지방자치단체 간 형평성을 중요시하는 경향을 보인다. 조직관리에 있어서는 광역자치단체에는 별도의 제한이 없는 반면, 기초자치단체에 대해서는 자치단체 간 규모의 격차가 큰 것을 이유로 인구를 기준으로 고위개방직이나 상위경력직 설치를 제한하여 차등적으로 관리하고 있다. 정원관리에 있어서는 모든 지방자치단체에 동일하게 공무원단 내 상위직급의 정원비율이 하위직급 정원의 일정 비율을 초과하지 못하도록 제한하고 있다. 이는 중앙정부가 자치단체의 인력구조를 피라미드형으로 설계하고자 하는 목적을 달성하기 위함이며 지방자치의 자율성 보다는 자치단체 간 통일성과 형평성을 유지하는데 무게를 두고 있는 것이다.

5. 분석결과 종합

미국, 일본, 독일, 프랑스의 지방조직관리에 대한 사례분석 결과 국가 마다 지방조직 관리제도를 상이하게 운영하고 있음을 알 수 있었다. 이들 국가의 조직관리제도를 자율성과 책임성의 관점에서 종합하면 [그림 3-1]과 같다. 미국과 독일의 경우에는 지방자치단체가 자율성을 가지고 조직을 운영하고 있었으며, 책임성 또한 지방자치단체가 지는 조직관리시스템을 가지고 있었다. 반면에 프랑스의 경우에는 상위 직급에 대한 부분적인 관리를 통하여 지방조직을 관리하고 있었으며, 일본의 경우에는 효율적인 조직관리 유도나 정보 제공 등 간접적인 개입을 통하여 지방조직을 관리하고 있었다. 그리고 책임성의 경우에는 일본과 프랑스 모두 지방자치단체가 전적으로 책임을 지는 조직관리시스템을 가지고 있었다.

[그림 3-1] 주요 외국의 지방조직관리제도 평가

구분		자율성	
		낮음	높음
책임성	낮음	프랑스	일본
	높음	독일	미국

제4장



지방조직관리에 대한 실태 분석 및 진단

제1절 지방자치단체 공무원 인력 현황

제2절 광역자치단체 인력 및 기구 분석

제3절 기초자치단체의 인력 및 기구 분석

제4절 지방자치단체의 조직관리제도 진단

제5절 종합적 분석

제1절 지방자치단체 공무원 인력 현황

2018년 9월 현재, 우리나라의 행정부 공무원은 1,039,710명으로, 국가직 공무원이 전체 정원의 62.3%, 지방직 공무원은 37.7%를 차지하고 있다(주재복 외, 2018). 그리고 지난 10년간 행정부 공무원 정원은 2008년을 제외하고 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 2008년 지방공무원을 대상으로 구조조정 및 인력감축이 이루어진데서 기인한다(주재복 외, 2018).⁹ 지방직과 국가직 공무원의 비중을 살펴보면, 지방직은 평균 33.6%의 비중을 차지하며, 국가직은 66.4%를 차지하고 있다(주재복 외, 2018). 연도별 비중의 변화를 살펴보면, 2007년에서 2014년까지 지방직 공무원의 비중은 전체의 약 30%로 큰 변화가 없었지만, 2015년을 기점으로 전체의 약 37%로 늘어난 것을 알 수 있다(주재복 외, 2018). 2007년부터 2018년까지 국가직 및 지방직 공무원의 변화는 [표 4-1]과 같다.¹⁰

⁹ 한국의 지방직 공무원의 감축은 1998년과 2008년 총 두차례 이루어졌음. 1998년은 전년 기준 291,673명에서 256,139명으로 35,534명이 감축되었음(행정안전부 정부조직관리시스템, 2018)

¹⁰ 강영주·손화정(2017)에 따르면 한국의 전체 공무원 중 지방공무원이 차지하는 비중이 1997년 가장 높았으나 2003년까지 지속적으로 감소하다가 최근 들어 증가하는 추세로 볼 수 있다고 하였음

[표 4-1] 공무원 정원 변화(2007-2018)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
지방	282,476 (31.8)	274,871 (31.1)	277,122 (31.3)	281,173 (31.5)	283,477 (31.7)	287,961 (31.9)	291,406 (32.1)	295,669 (32.2)	370,245 (37.2)	374,765 (37.3)	378,153 (37.2)	392,441 (37.7)
국가	604,714 (68.2)	607,628 (68.9)	609,573 (68.7)	612,672 (68.5)	611,968 (68.3)	615,487 (68.1)	615,726 (67.9)	622,108 (67.8)	625,835 (62.8)	628,880 (62.7)	638,611 (62.8)	647,269 (62.3)

자료: 행정안전부 조직관리정보시스템(<http://mois.go.kr>)

주: 정원은 매년 12월을 기준으로 하였으며, 2018년은 9월30일을 기준으로 제시하였음

[표 4-2]는 1997년, 1998년, 2007년~2018년 지방공무원 정원 변화 및 증감률을 나타내고 있다. 제시된 연도를 기준으로 평균 증감률은 2.6%이며, 지방공무원의 감축이 일어난 1998년의 경우 전년대비 11.5%의 인력이 감축되었다(주재복 외, 2018). 2008년 2.7%의 인력이 다시 한 번 감소하였으며, 2013년에 1997년과 비슷한 규모로 증가하였다(주재복 외, 2018). 가장 많은 인력이 증가한 연도는 2015년도로 전년대비 74,576명이 증가하여 25.2%의 증감률을 보였고, 반면에 가장 적은 인력증원은 2009년으로 2008년 대비 2,251명이 증가하였다(주재복 외, 2018).

최근 문제인 정부에서의 지방직 공무원은 소방과 사회복지 분야의 공무원 위주로 충원이 이루어지고 있다(주재복 외, 2018). 2018년 현재 소방공무원은 3,500여명, 사회복지 공무원은 1,500명씩 충원 중이며, 2019년에도 해당 분야를 중심으로 인력충원이 이루어질 전망이다(행정안전부, 2018)

[표 4-2] 지방공무원 정원 변화(1997-1998, 2007-2018)

연도	정원	증감(%)
1997	291,673	-
1998	258,139	△33,534(-11.5)
2007	282,476	24,337(9.4)
2008	274,871	△7,605(-2.7)
2009	277,122	2,251(0.8)
2010	281,173	4,051(1.5)

연도	정원	증감(%)
2011	283,477	2,304(0.8)
2012	287,961	4,484(1.6)
2013	291,406	3,445(1.2)
2014	295,669	4,263(1.5)
2015	370,245	74,576(25.2)
2016	374,765	4,520(1.2)
2017	378,153	3,388(0.9)
2018	392,441	14,288(3.8)

자료: 행정자치부. (2015). 재구성.

이하에서는 지방자치단체의 인력 및 기구 현황을 시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준 등(기구정원규정 제10조)의 기구정원 규정에 명시되어 있는 자치단체의 유형별로 살펴보았다. 특히, 공무원 1인당 주민수, 과 평균 공무원 수를 중심으로 비교·분석하였다.

제2절 광역자치단체 인력 및 기구 분석

1. 특별시·광역시의 인력 및 기구

특·광역시의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수는 평균이 1,270명으로 나타났다. 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 특·광역시는 서울특별시로 2,402명으로 나타났으며, 가장 적은 자치단체는 울산광역시로 794명으로 나타났다(세종시 제외). 한편, 세종특별자치시는 353명으로 나타났다.

또한 과 평균 공무원 수는 평균이 26명으로 나타났다. 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 특·광역시는 서울특별시로 30명으로 나타났으며, 가장 적은 자치단체는 광주광역시로 24명으로 나타났다(세종시 제외). 한편, 세종특별자치시는 24명으로 나타났다.

[표 4-3] 특·광역시의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 과수	과 평균 공무원 수	실·국· 본부의 수
서울특별시	서울특별시	9,857,426	4,104	2,402	138	30	16개 이상 18개 이하
인구 300만 이상 350만 미만	부산광역시	3,470,653	2,365	1,468	81	29	13개 이상 15개 이하
인구 250만 이상 300만 미만	인천광역시	2,948,542	1,980	1,489	77	26	12개 이상 14개 이하
인구 200만 이상 250만 미만	대구광역시	2,475,231	1,755	1,410	61	29	11개 이상 13개 이하
인구 200만 미만	대전광역시	1,502,227	1,323	1,135	52	25	10개 이상 12개 이하
	광주광역시	1,463,770	1,324	1,106	56	24	
	울산광역시	944,414	1,189	794	48	25	
세종특별 자치시	세종특별 자치시	280,100	794	353	33	24	6개 이상 8개 이하
평균		2,867,795	1,854	1,270	68	26	

2. 도의 인력 및 기구

도의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수는 평균이 1,498명으로 나타났다. 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 도는 경기도로 4,190명으로 나타났으며, 가장 적은 자치단체는 강원도로 788명으로 나타났다(제주도 제외). 한편, 제주특별자치도는 610명으로 나타났다.

또한 과 평균 공무원 수는 평균이 26명으로 나타났다. 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 도는 경상남도로 29명으로 나타났으며, 가장 적은 자치단체는 충청남도로 24명으로 나타났다(세종시 제외). 한편, 세종특별자치시는 24명으로 나타났다.

[표 4-4] 도의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민수	본청 과수	과 평균 공무원수	실·국·본부의 수
경기도	경기도	12,650,386	3,019	4,190	119	25	20개 이상 22개 이하
인구 200만 이상 300만 미만	경상남도	2,886,436	1,434	2,013	49	29	10개 이상 12개 이하
	경상북도	2,145,426	1,457	1,472	56	26	
인구 100만 이상 200만 미만	충청남도	1,659,938	1,289	1,288	53	24	9개 이상 11개 이하
	전라북도	1,508,131	1,225	1,231	50	25	
	충청북도	1,180,338	1,131	1,044	46	25	
	강원도	1,125,329	1,428	788	50	29	
	전라남도	1,066,059	1,264	843	47	27	
제주특별자치도	제주특별자치도	657,083	1,078	610	45	24	
평균		2,764,347	1,481	1,498	57	26	

제3절 기초자치단체의 인력 및 기구 분석

1. 시의 인력 및 기구

1) 인구 100만 이상 시¹¹

인구 100만 이상 시의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 시는 고양시로 1,344명으로 나타났으며, 가장 적은 자치단체는 창원시로 1,222명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 시는 창원시로 26명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 수원시로 20명으로 나타났다.

[표 4-5] 100만 이상 시의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원1 인당 주민수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 120만 이상	수원시	1,202,628	950	1,266	7	48	20
	창원시	1,057,032	865	1,222	8	33	26
	고양시	1,041,983	775	1,344	7	34	23
	용인시	1,004,081	761	1,319	6	35	22
	평균	1,076,431	838	1,288	7	38	23

¹¹ 인구별 실·국의 수는 인구 100만 이상 7개 이상 9개로 규정되어 있다.

2) 인구 50만 이상~100만 미만 시¹²

인구 50만 이상~100만 미만 시의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 시는 청주시로 1,298명으로 나타났으며, 가장 적은 자치단체는 김해시로 738명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 시는 부천시로 27명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 청주시와 김해시가 31명으로 나타났다.

【표 4-6】 50만 이상 100만 미만 시의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 90만 이상	성남시	967,510	850	1,138	6	35	24
인구 70만 이상 90만 미만	청주시	835,590	644	1,298	6	31	21
인구 50만 이상 70만 미만	안산시	677,710	705	961	5	38	19
	전주시	648,964	602	1,078	4	23	26
	천안시	631,531	621	1,017	5	28	22
	안양시	587,764	544	1,080	3	27	20
	포항시	513,832	616	834	6	23	27
평균		611,960	618	994	5	28	23
인구 50만 이상 (구를 설치하지 아니한 시)	부천시	611,960	618	965	6	28	23
	화성시	691,086	933	741	6	37	25
	남양주시	665,321	826	805	6	40	21
	김해시	532,132	721	738	6	3	23
	평균	684,717	840	812	6	6	24

¹² 인구 50만 이상 100만 미만 시의 경우, 인구 90만 이상 5개 이상 7개 이하, 인구 70만 이상 90만 미만 4개 이상 6개 이하, 인구 50만 이상 70만 미만 3개 이상 5개 이하, 인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시) 5개 이상 7개 이하로 규정되어 있다.

3) 인구 30만 이상~50만 미만 시¹³

인구 30만 이상~50만 미만 시의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 시는 의정부시로 756명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 익산시로 390명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 시는 평택시와 구미시로 26명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 의정부시로 18명으로 나타났다.

【표 4-7】 30만 이상 50만 미만 시의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 30만 이상 50만 미만 시	평택시	481,530	796	605	6	31	26
	의정부시	441,584	584	756	6	33	18
	파주시	437,848	654	669	7	29	23
	구미시	421,799	742	568	6	29	26
	시흥시	419,664	634	662	6	31	20
	김포시	392,092	561	699	6	28	20
	진주시	346,681	691	502	6	29	24
	광주시	345,947	618	560	6	32	19
	원주시	341,337	754	453	6	34	22
	양산시	338,535	627	540	7	28	22
	광명시	332,790	539	617	5	25	22
	아산시	311,453	698	446	6	36	19
	익산시	300,187	769	390	5	29	27
평균		377,804	667	574	6	30	22

¹³ 인구 30만 이상 50만 미만 시의 실·국의 수는 4개 이상 6개 이하로 규정되어 있다.

4) 인구 20만 이상~30만 미만 시¹⁴

인구 20만 이상~30만 미만 시의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 시는 오산시로 560명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 충주시로 327명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 시는 여수시로 25명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 오산시로 17명으로 나타났다.

【표 4-8】 20만 이상 30만 미만 시의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 20만 이상 30만 미만 시	여수시	286,382	720	398	6	29	25
	군포시	281,205	518	543	5	24	22
	춘천시	280,514	710	395	4	30	24
	순천시	279,331	591	473	5	25	24
	군산시	274,997	772	356	4	34	23
	경산시	259,485	610	425	5	28	22
	경주시	257,903	650	397	5	32	20
	거제시	254,073	591	430	5	27	22
	목포시	234,379	546	429	4	24	23
	하남시	232,487	417	558	5	20	21
	강릉시	213,952	626	342	4	29	22
	오산시	213,437	381	560	4	22	17
	이천시	213,142	527	404	5	24	22
	양주시	212,146	514	413	6	24	21
	충주시	208,316	638	327	6	28	23
	구리시	200,042	388	516	3	22	18
평균		243,862	575	435	5	26	22

¹⁴ 인구 20만 이상 30만 미만 시의 실·국의 수는 3개 이상 5개 이하로 규정되어 있다.

5) 인구 15만 이상~20만 미만 시¹⁵

인구 15만 이상~20만 미만 시의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 시는 의왕시로 440명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 상주시로 200명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 시는 정읍시로 26명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 당진시로 19명으로 나타났다.

[표 4-9] 15만 이상 20만 미만 시의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 15만 이상 20만 미만	안성시	182,786	526	348	3	25	21
	서산시	171,678	590	291	3	25	24
	당진시	167,439	566	296	3	30	19
	안동시	166,272	630	264	3	28	23
	광양시	155,857	468	333	3	23	20
	의왕시	155,767	354	440	3	20	18
	포천시	152,925	533	287	4	23	23
평균		164,675	524	323	3	25	21
인구 10만 이상 15만 미만(도농복 합형태의 시)	김천시	142,908	511	280	3	21	24
	논산시	122,240	536	228	2	25	21
	정읍시	113,776	519	219	3	20	26
	여주시	111,984	483	232	3	21	23
	나주시	110,110	497	222	3	22	23
	공주시	108,432	531	204	3	23	23
	영주시	108,371	464	234	4	23	20
	보령시	103,198	466	221	3	21	22
	상주시	100,947	505	200	3	22	23
영천시	100,615	449	224	3	3	24	
평균		112,258	496	226	3	3	23

¹⁵ 인구 15만 이상 20만 미만 시의 실·국·의 수는 3개 이상 5개 이하, 인구 10만 이상 15만 미만(도농복합형태의 시) 시의 실·국·의 수는 2개 이상 4개 이하로 규정되어 있다.

6) 인구 15만 미만 시¹⁶

인구 15만 미만 시의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 시는 제천시와 통영시로 246명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 삼척시로 151명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 시는 밀양시로 26명으로 나타났으며, 가장 적은 시는 문경시와 과천시로 19명으로 나타났다.

【표 4-10】 15만 미만 시의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구10만 이상 15만 미만	제천시	136,432	554	246	3	26	21
	통영시	135,833	553	246	4	23	24
	사천시	114,252	494	231	4	21	24
	밀양시	107,898	501	215	3	19	26
평균		123,604	526	235	4	22	24
인구 10만 미만	동두천시	97,071	402	241	2	20	20
	동해시	92,851	394	236	2	20	20
	김제시	86,926	455	191	2	21	22
	남원시	83,281	519	160	2	23	23
	속초시	82,273	364	226	2	17	21
	문경시	73,294	449	163	2	24	19
	삼척시	68,514	454	151	2	20	23
	과천시	57,527	331	174	2	17	19
	태백시	45,888	391	117	2	17	23
	계룡시	43,967	232	190	2	12	19
평균		73,159	399	185	2	19	21

¹⁶ 인구 10만 이상 15만 미만 시의 실·국·의 수는 1개 이상 3개 이하, 인구 10만 미만 역시 실·국·의 수는 1개 이상 3개 이하로 규정되어 있다.

2. 군의 인력 및 기구

1) 인구 15만 이상 군¹⁷

인구 15만 이상 군의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 군은 달성군으로 455명으로 나타났으며, 가장 적은 군은 기장군으로 311명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 군은 달성군으로 25명으로 나타났으며, 가장 적은 군은 기장군으로 19명으로 나타났다.

[표 4-11] 15만 이상 군의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 20만 이상	달성군	243,375	535	455	5	21	25
	울주군	220,718	599	368	5	25	24
평균		232,047	567	412	5	23	25
인구 15만 이상 20만 미만	기장군	161,651	519	311	4	27	19

2) 인구 15만 미만~5만 이상 군¹⁸

인구 15만 이상 군의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 군은 달성군으로 455명으로 나타났으며, 가장 적은 군은 기장군으로 311명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 군은 달성군으로 25명으로 나타났으며, 가장 적은 군은 기장군으로 19명으로 나타났다.

¹⁷ 인구 20만 이상 군의 실·국·의 수는 3개 이상 5개 이하, 인구 15만 이상 20만 미만 시의 실·국·의 수는 2개 이상 4개 이하로 규정되어 있다.

¹⁸ 인구 15만 미만 군의 실·국·의 수는 모두 1개 이상 3개 이하로 규정되어 있다.

[표 4-12] 15만 이상 군의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 15만 미만~5만 이상 군	칠곡군	120,864	391	309	2	17	23
	양평군	115,105	442	260	3	20	22
	홍성군	101,570	377	269	2	14	27
	음성군	97,306	419	232	3	19	22
	완주군	95,975	406	236	2	17	24
	무안군	82,872	285	291	2	12	24
	예산군	80,338	338	238	2	14	24
	진천군	73,677	366	201	2	14	26
	해남군	73,604	295	250	0	14	21
	홍천군	70,340	386	182	2	14	28
	부여군	69,086	338	204	0	14	24
	강화군	68,754	362	190	2	14	26
	함안군	68,207	297	230	2	13	23
	고흥군	66,736	295	226	0	13	23
	화순군	64,680	345	187	0	14	25
	창녕군	64,101	305	210	2	13	23
	태안군	63,932	367	174	0	14	26
	가평군	62,973	355	177	2	14	25
	거창군	62,763	286	219	2	13	22
	고창군	60,472	334	181	2	14	24
	부안군	56,086	337	166	2	14	24
	영암군	55,616	324	172	0	14	23
	서천군	55,175	318	174	0	14	23
	영광군	54,774	318	172	0	14	23
	경남고성군	54,060	312	173	2	14	22
	금산군	53,894	327	165	0	14	23
	의성군	53,474	337	159	3	14	24
	완도군	52,109	288	181	2	14	21
옥천군	51,766	301	172	2	13	23	
울진군	50,974	324	157	2	14	23	
영동군	50,240	308	163	2	14	22	
평균		69,404	338	204	2	14	24

3) 인구 5만 미만 군¹⁹

인구 5만 미만 군의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 군은 장성군으로 193명으로 나타났으며, 가장 적은 군은 보은군으로 115명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 군은 평창군과 횡성으로 28명으로 나타났으며, 가장 적은 군은 신안군으로 19명으로 나타났다.

[표 4-13] 15만 이상 군의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 5만 미만 군	예천군	49,253	314	157	0	13	24
	하동군	48,831	292	167	2	13	22
	담양군	47,285	286	165	2	14	20
	철원군	47,185	284	166	0	12	24
	합천군	47,000	315	149	2	14	23
	횡성군	46,281	307	151	0	11	28
	장성군	46,111	239	193	2	12	20
	연천군	45,431	320	142	2	14	23
	성주군	45,138	303	149	0	13	23
	남해군	44,642	299	149	2	13	23
	보성군	43,755	288	152	2	14	21
	청도군	43,346	296	146	2	12	25
	평창군	43,092	341	126	0	12	28
	신안군	42,070	263	160	2	14	19
	함양군	40,175	279	144	2	11	25
	장흥군	40,136	270	149	0	12	23
	영월군	40,067	308	130	0	12	26
	괴산군	39,054	300	130	2	12	25
	영덕군	38,529	273	141	0	11	25
	정선군	38,173	265	144	0	12	22
증평군	37,783	273	138	2	12	23	

¹⁹ 인구 15만 미만 군의 실·국의 수는 모두 1개 이상 3개 이하로 규정되어 있다.

제4장 지방조직관리에 대한 실태 분석 및 진단

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
	강진군	36,868	266	139	0	12	22
	산청군	36,340	267	136	1	11	24
	함평군	34,328	271	127	0	12	23
	보은군	34,053	295	115	2	12	25
	고령군	33,768	254	133	3	11	23
	봉화군	33,259	271	123	0	10	27
	청양군	32,837	299	110	0	12	25
	인제군	32,582	297	110	2	12	25
	진도군	31,765	262	121	2	12	22
	단양군	30,215	292	103	2	12	24
	임실군	30,162	288	105	2	12	24
	곡성군	30,131	293	103	0	12	24
	강원고성군	30,029	289	104	0	12	24
	순창군	29,698	238	125	0	11	22
	의령군	27,849	255	109	2	11	23
	구례군	27,525	251	110	2	12	21
	양양군	27,207	270	101	0	12	23
	진안군	26,271	267	98	2	11	24
	화천군	26,022	257	101	0	11	23
	청송군	26,006	247	105	0	11	22
	무주군군	24,809	241	103	2	11	22
	군위군	24,215	248	98	0	11	23
	양구군	23,835	272	88	0	11	25
	장수군	23,003	248	93	0	11	23
	용진군	21,573	295	73	0	11	27
	영양군	17,479	263	66	2	11	24
	울릉군	9,975	181	55	2	10	18
평균		34,899	277	125	1	12	23

3. 자치구의 인력 및 기구

1) 특별시의 자치구²⁰

특별시 자치구의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 자치구는 송파구로 684명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 중구로 148명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 자치구는 성북구와 서초구로 32명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 관악구와 강동구로 25명으로 나타났다.

【표 4-14】 특별시 자치구의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
특별시의 자치구	송파구	664,496	972	684	6	32	30
	강서구	601,691	909	662	5	30	30
	강남구	556,164	953	584	6	34	28
	노원구	554,403	910	609	5	32	28
	관악구	503,297	884	569	5	31	29
	은평구	486,794	849	573	6	34	25
	양천구	471,154	799	590	5	30	27
	성북구	444,055	917	484	5	29	32
	서초구	441,102	965	457	6	30	32
	강동구	436,223	841	519	6	33	25
	구로구	410,742	849	484	5	30	28
	중랑구	408,226	833	490	5	29	29
	동작구	396,217	831	477	5	30	28
	마포구	374,915	882	425	5	33	27
	영등포구	368,550	903	408	6	31	29
	광진구	357,703	811	441	5	29	28
	동대문구	350,647	877	400	5	33	27

²⁰ 특별시의 자치구는 인구에 관계 없이 실·국의 수는 4개 이상 6개 이하로 규정되어 있다.

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
	도봉구	344,166	791	435	5	30	26
	강북구	324,479	841	386	5	29	29
	서대문구	312,800	844	371	5	31	27
	성동구	304,808	823	370	6	31	27
	금천구	235,154	788	298	5	29	27
	용산구	229,161	836	274	6	31	27
	종로구	154,770	817	189	6	29	28
	중구	125,709	851	148	5	30	28
	평균	394,297	863	453	5	31	28

2) 광역시의 50만 이상 자치구²¹

50만 이상 광역시 자치구의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 자치구는 인천 남동구로 974명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 인천 부평구로 774명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 자치구는 대구 달서구로 28명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 인천 남동구로 18명으로 나타났다.

[표 4-15] 50만 이상 광역시 자치구 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 50만 이상	대구 달서구	578,068	718	805	4	26	28
	인천 부평구	539,941	698	774	4	32	22
	인천 남동구	536,578	551	974	4	31	18
	인천 서구	516,017	632	816	4	29	22
	평균	542,651	650	842	4	30	22

²¹ 인구 50만 이상 광역시 자치구의 실·국·의 수는 4개 이상 6개 이하로 규정되어 있다.

3) 광역시의 30만 이상 50만 미만 자치구²²

30만 이상 50만 미만 광역시 자치구의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 자치구는 대전 서구로 885명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 대구 동구로 577명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 자치구는 부산 해운대구로 33명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 인천 남구로 20명으로 나타났다.

【표 4-16】 30만 이상 50만 미만 광역시 자치구의 인력 및 기구 현황

구분	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 30만 이상 50만 미만	대전 서구	487,448	551	885	4	20	28
	대구 북구	441,375	598	738	3	21	28
	대구 수성구	439,211	643	683	4	21	31
	광주 북구	438,780	658	667	3	27	24
	인천 남구	419,267	584	718	3	29	20
	부산 해운대구	412,039	590	698	4	18	33
	광주 광산구	404,131	647	625	5	26	25
	부산 진구	371,703	576	645	3	24	24
	대구 동구	349,379	606	577	3	21	29
	대전 유성구	348,428	484	720	3	23	21
	울산 남구	335,439	497	675	3	24	21
	인천 연수구	335,142	499	672	3	24	21
	부산 사하구	333,301	569	586	3	24	24
	인천 계양구	323,784	550	589	4	25	22
	광주 서구	306,957	492	624	5	21	23
	부산 북구	302,924	464	653	3	21	22
평균		378,082	563	672	4	23	25

²² 인구 30만 이상 50만 미만 광역시 자치구의 실·국의 수는 3개 이상 5개 이하로 규정되어 있다.

4) 광역시의 10만 이상 30만 미만 자치구²³

10만 이상 30만 미만 광역시 자치구의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 자치구는 부산 동래구로 600명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 인천 중구로 226명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 자치구는 부산 강서구로 34명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 울산 동구로 18명으로 나타났다.

【표 4-17】 10만 이상 30만 미만 광역시 자치구의 인력 및 기구 현황

번호	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 10만 이상 30만 미만	부산 남구	273,854	471	581	3	20	24
	부산 동래구	270,727	451	600	3	21	21
	대전 중구	248,933	481	518	3	21	23
	부산 금정구	244,469	479	510	3	20	24
	울산 중구	238,652	418	571	3	21	20
	대전 동구	230,516	524	440	3	21	25
	부산 사상구	229,219	476	482	3	19	25
	광주 남구	218,454	445	491	4	20	22
	부산 연제구	206,742	420	492	3	20	21
	울산 북구	200,718	428	469	3	19	23
	대구 서구	191,992	455	422	3	16	28
	대전 대덕구	186,902	440	425	3	18	24
	부산 수영구	179,996	398	452	3	17	23
	울산 동구	169,605	368	461	3	20	18
	대구 남구	152,845	421	363	3	17	25
	부산 영도구	123,521	405	305	3	19	21
	인천 중구	117,999	521	226	4	20	26
	부산 강서구	117,382	407	288	4	12	34
	부산서구	110,039	406	271	3	17	24
평균		195,398	443	440	3	19	24

²³ 인구 10만 이상 30만 미만 광역시 자치구의 실·국의 수는 2개 이상 4개 이하로 규정되어 있다.

5) 광역시의 10만 미만 자치구²⁴

10만 이상 30만 미만 광역시 자치구의 경우 본청의 정원 대비 공무원 1인당 주민 수가 가장 많은 자치구는 광주 동구로 231명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 부산 중구로 132명으로 나타났다. 또한 본청의 정원 대비 과 평균 공무원 수가 가장 많은 자치구는 대전 중구로 36명으로 나타났으며, 가장 적은 자치구는 광주 동구 중 28명으로 나타났다.

【표 4-18】 10만 미만 광역시 자치구의 인력 및 기구 현황

번호	행정구역	총인구수	본청 정원	공무원 1인당 주민 수	본청 국수	본청 과수	과 평균 공무원 수
인구 10만 미만	광주 동구	95,448	414	231	3	18	23
	부산 동구	88,868	418	213	2	18	23
	대구 중구	78,986	430	184	3	12	36
	인천 동구	69,487	364	191	3	16	23
	부산 중구	44,218	334	132	4	12	28
평균		75,401	392	190	3	15	27

²⁴ 인구 10만 미만 광역시 자치구의 실·국의 수는 1개 이상 3개 이하로 규정되어 있다.

제4절 지방자치단체의 조직관리제도 진단

1. 지방자치단체 조직관리제도의 법적 근거

지방자치단체의 자치조직권은 지방자치단체가 행정기구·정원 등 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능을 말한다(주재복, 2003). 여기서 기구란 지방자치단체가 행정사무를 수행하기 위해 설치한 내부 조직을 의미하며, 정원이란 지방자치단체가 자신의 경비로 두는 공무원의 정원을 의미한다(주재복, 2003). 따라서 지방자치단체 자치조직권의 범위는 행정기구의 편성과 개편에 관련한 사항, 자율적인 정원의 책정 및 관리에 관련한 사항을 포함하고 있다(주재복, 2003). 결국 자치조직권은 지방자치단체가 자율성과 책임성 하에 자신의 조직을 구성할 수 있는 권리 또는 권한을 의미한다(주재복, 2003).

지방자치단체 자치조직권의 본래 목적인 지방자치단체가 지역적인 특수성을 반영하여 조직 및 인력을 운영할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체에게 자율성을 부여하여야 한다(주재복, 2003). 그러나 한편으로는 지방자치단체의 조직 및 인력의 운영에 대한 책임성을 확보할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 본 연구는 자치조직권 관련 제도를 기구설치권 관련 제도와 정원 책정 및 관리와 관련한 정원관리권 관련 제도로 나누어 살펴보고자 한다.

지방자치단체의 자치조직권에 대한 진단에 앞서 먼저 자치조직권의 법적 근거는 다음과 같다. 국가가 국가행정을 수행하기 위하여 국가기관을 설치하고 인력을 운영하는 것과 마찬가지로 지방자치단체도 지방행정을 수행하기 위하여 기구의 설치와 인력의 운영이 필요하다(주재복, 2003). 즉, 지방자치단체는 자신들의 목적을 달성하기 위하여 기구를 조정하거나 새로 기구를 설치할 필요성을 가지게 되며, 이를 가능하게 하기 위해서는 기구설치권과 정원책정권이 필요하다(주재복, 2003).

우리나라의 경우 헌법(제118조 2항)에 ‘지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.’고 규정하고 있다(헌법, 제118조 제2항). 구체적으로는 지방자치법 및 시행령, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙 등에서 기구설치권과

정원관리권의 세부사항을 명시하고 있다.

구체적인 법령을 보면, 먼저 지방자치법 제112조 1항(행정기구와 공무원)은 ‘지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다(지방자치법 제112조 제1항).’고 규정하고 있으며, 제2항에서 ‘제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법 제112조 제2항).’고 규정하고 있다. 또한 제3항에서 ‘행정안전부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다(지방자치법 제112조 제3항).’고 규정하고 있다. 지방자치단체의 소속기관인 직속기관, 사업소, 출장소 등의 설치 역시 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제113조 1항).

2. 지방자치법의 지방조직관리제도 주요 내용

지방자치단체의 자치조직권에 대한 전반적인 사항을 규정하고 있는 것은 지방자치법이다. 현행 지방자치법 상 지방조직관리제도와 관련된 내용을 정리하면 [표 4-19]와 같다. 먼저 제110조에서 광역자치단체의 부지사·부시장의 정수와 기초자치단체의 부시장·부군수·부구청장의 정수를 규정하고 있다. 또한 광역자치단체의 부지사·부시장 및 기초자치단체의 부시장·부군수·부구청장의 임명 방법, 절차, 역할 등을 규정하고 있다. 둘째, 제111조에서는 지방자치단체장의 권한과 관련된 내용을 규정하고 있다. 셋째, 제112조에서는 지방자치단체의 행정기구와 공무원에 대한 규정을 두고 있다. 넷째, 제113조에서 제116조에서는 직속기관의 설치, 사업소의 설치, 출장소의 설치, 합의제 행정기관의 설치, 자문기관의 설치와 관련된 규정을 두고 있다. 마지막으로 제117조에서 제20조에서는 하부기관의 설치 및 장의 임명 등 지방자치단체의 하부행정기구와 관련된 규정을 두고 있다.

[표 4-19] 현행 지방자치법의 자치조직권 관련 조항 및 내용

조	내용	지방자치법 내용
<제2절 보조기관>		
110	부지사·부시장 ·부군수 ·부구청장	① 특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 정수는 다음 각 호와 같다(지방자치법, 제110조 제1항).
	정수	1. 특별시의 부시장의 정수: 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다(지방자치법). 2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수: 2명(인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명)을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다(지방자치법). 3. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수: 1명으로 한다(지방자치법).
	부시장 (특별시·광역시 ·특별자치시) ·부지사의 임명	② 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보한다. 다만, 제1항제1호와 제2호에 따라 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법, 제110조 제2항).
	임명절차	③ 제2항의 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 자에게 법적 결격사유가 없으면 30일 이내에 그 임명절차를 마쳐야 한다(지방자치법, 제110조 제3항).
	부시장·부군수· 부구청장의 직급 및 임명	④ 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며 시장·군수·구청장이 임명한다(지방자치법, 제110조 제4항).
	역할	⑤ 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장·부군수·부구청장은 해당 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다(지방자치법, 제110조 제5항).
	부시장·부지사의 수에 따른 사무분장	⑥ 제1항제1호와 제2호에 따라 시·도의 부시장과 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 그 사무 분장은 대통령령으로 정한다. 이 경우 부시장·부지사를 3명 두는 시·도에서는 그 중 1명에게 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다(지방자치법, 제110조 제6항).
	부시장·부지사 추가임명	<신설>
111	지방자치단체 의 장의 권한대행 등	① 지방자치단체의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되면 부지사·부시장·부군수·부구청장(이하 이 조에서 "부단체장"이라 한다)이 그 권한을 대행한다(지방자치법, 제111조 제1항).

조	내용	지방자치법 내용
	권한대행의 상황	1. 결위된 경우 2. 공소 제기된 후 구금상태에 있는 경우 3. 「의료법」에 따른 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우
	입후보의 상황	② 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 그 지방자치단체의 장 선거에 입후보하면 예비후보자 또는 후보자로 등록한 날부터 선거일까지 부단체장이 그 지방자치단체의 장의 권한을 대행한다(지방자치법, 제111조 제2항).
	일시적 사유의 상황	③ 지방자치단체의 장이 출장·휴가 등 일시적 사유로 직무를 수행할 수 없으면 부단체장이 그 직무를 대리한다(지방자치법, 제111조 제3항).
	부단체장이 2명 이상인 경우	④ 제1항부터 제3항까지의 경우에 부지사나 부시장이 2명 이상인 시·도에서는 대통령령으로 정하는 순서에 따라 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다(지방자치법, 제111조 제4항).
	부단체장의 권한대행이 어려운 경우	⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 권한을 대행하거나 직무를 대리할 부단체장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없으면 그 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제 순서에 따른 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다(지방자치법, 제111조 제5항).
112	행정기구와 공무원	① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다(지방자치법, 제112조 제1항).
	행정기구 설치·지방공무원 정원·인건비	② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법, 제112조 제2항).
	지자체 행정기구에 대한 행안부 장관의 권한	③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다(지방자치법, 제112조 제3항).
	지방공무원 관리	④ 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률로 정한다(지방자치법, 제112조 제4항).
	국가공무원 임명	⑤ 지방자치단체에는 제1항에도 불구하고 법률로 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다(지방자치법, 제112조 제5항). ⑥ 제5항에 규정된 국가공무원은 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지에도 불구하고 5급 이상의 국가공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 그 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관이 임명한다(지방자치법, 제112조 제6항).
<제3절 소속 행정기관>		
113	직속기관	지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업

조	내용	지방자치법 내용
		기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다(지방자치법, 제113조).
114	사업소	지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다(지방자치법, 제114조).
115	출장소	지방자치단체는 원거지 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다(지방자치법, 제115조).
116	합의제 행정기관	① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다(지방자치법, 제116조 제1항).
		② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법, 제116조 제2항).
116-2	자문기관의 설치 등	① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다(지방자치법, 제116조-2 제1항).
	하부 자문기관 설치·운영	② 제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다(지방자치법, 제116조-2 제2항).
<제4절 하부행정기관>		
117	하부행정기관의 장	자치구가 아닌 구에 구청장, 읍에 읍장, 면에 면장, 동에 동장을 둔다. 이 경우 면·동은 제4조의2제3항 및 제4항에 따른 행정면·행정동을 말한다(지방자치법, 제117조).
118	하부행정기관의 장의 임명 - 구청장 임명	① 자치구가 아닌 구의 구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장이 임명한다(지방자치법, 제118조 제1항).
	읍·면·동장 임명	② 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다(지방자치법, 제118조 제2항).
119	하부행정기관의 장의 직무권한	자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장이나 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시의 시장을 말한다)이나 구청장(자치구의 구청장을 포함한다)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다(지방자치법, 제119조).
120	하부행정기구	지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 그 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둘 수 있다. 이 경우 면·동은 제4조의2제3항 및 제4항에 따른 행정면·행정동을 말한다(지방자치법, 제120조).

지방자치단체는 현행 지방자치법이 지방자치단체의 기구설치와 정원관리에 대해 지나치게 중앙정부가 개입하고 있다고 주장하고 있다. 이러한 지방의 요구를 반영하여 최근에 행정안전부는 주민주권 구현, 지방자치단체의 자율성 강화와 투명성 및 책임성 확보를 통해 중앙과 지방간의 관계를 협력적 동반자로 전환하고, 주민중심의 지방자치를 구현하기 위해 「지방자치법」 전부개정법률(안)을 입법예고하였다. 특히, 개정된 법률(안) 중에서 지방자치단체 조직관리제도와 관련하여서는 110조 제7항²⁵을 신설하여 부지사·부시장을 추가로 임명할 수 있도록 하였다. 즉 시·도의 행정수요를 고려하여 시·도 부단체장 1개 직위(인구 500만 도는 2개)를 조례로 설치가 가능하도록 자율성을 부여하였다.

한편, 정부의 지방자치법 전부개정법률(안)에 대해 대한민국시도지사협의회에서는 의견서를 제출하였는데, 지방자치단체 조직관리제도와 관련해서는 대통령령 위임규정을 대부분 조례로 개정하는 것이다. 먼저 현행 지방자치법 제110조는 부단체장과 관련된 조항인데, 대한민국시도지사협의회에서는 이 조항을 ‘특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 수, 자격기준 및 사무분장 등은 조례로 정한다’로 하고 이하의 내용은 삭제하라는 것이다. 즉, 부지사·부시장·부군수·부구청장의 수, 자격기준, 사무분장과 지자체 공무원 인건비 등 대통령령으로 위임한 사항에 대하여 시도지사협의회에서는 지역특성과 행정수요를 고려하고 지방정부의 자율성을 보장하기 위해 이를 조례로 위임하는 수정건의 하였다. 다음으로 위와 같은 논리로 현행 지방자치법 역시 제112조 제2항 ‘제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다’는 규정을 ‘제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 그 지방자치단체의 조례로 정한다’로 개정하라는 것이다. 지방자치법 중 자치조직권과 관련된 전부개정법률(안)과 대한민국시도지사협의회 수정건의안을 비교하면 [표 4-20]과 같다.

²⁵ 제110조 ⑦ 시·도에는 제1항에도 불구하고 필요한 경우 조례로 정하는 바에 따라 특정한 업무를 수행하는 부시장·부지사 1명(인구 500만 이상의 시·도는 2명)을 추가로 둘 수 있다(지방자치법). 이 경우 추가로 두는 부시장·부지사는 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법).

[표 4-20] 전부개정법률(안) 대한민국시도지사협의회 수정건의안 비교

조	내용	전부개정법률(안)	협의회 수정건의안
110	부지사·부시장·부군수·부구청장	① 특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 정수는 다음 각 호와 같다(지방자치법).	특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 수, 자격기준 및 사무분장 등은 조례로 정한다.<이하 삭제>
	정수	1. 특별시의 부시장의 정수 : 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다(지방자치법). 2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수 : 2명(인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명)을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다(지방자치법). 3. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수 : 1명으로 한다(지방자치법).	<삭제>
	부시장 (특별시·광역시·특별자치시) ·부지사의 임명	② 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보한다(지방자치법). 다만, 제1항제1호와 제2호에 따라 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법).	<삭제>
	임명절차	③ 제2항의 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 자에게 법적 결격사유가 없으면 30일 이내에 그 임명절차를 마쳐야 한다(지방자치법).	<삭제>

조	내용	전부개정법률(안)	협의회 수정건의안
	부시장·부군수·부구청장의 직급 및 임명	④ 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며 시장·군수·구청장이 임명한다(지방자치법).	〈삭제〉
	역할	⑤ 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장·부군수·부구청장은 해당 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다(지방자치법).	〈삭제〉
	부시장·부지사의 수에 따른 사무분장	⑥ 제1항제1호와 제2호에 따라 시·도의 부시장과 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 그 사무 분장은 대통령령으로 정한다. 이 경우 부시장·부지사를 3명 두는 시·도에서는 그 중 1명에게 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다(지방자치법).	〈삭제〉
	부시장·부지사 추가임명	⑦ 〈신설〉 시·도에는 제1항에도 불구하고 필요한 경우 조례로 정하는 바에 따라 특정한 업무를 수행하는 부시장·부지사 1명(인구 500만 이상의 시·도는 2명)을 추가로 둘 수 있다(지방자치법). 이 경우 추가로 두는 부시장·부지사는 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법).	〈삭제〉
112	행정기구와 공무원	① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다(지방자치법).	① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.
	행정기구 설치·지방공무원 정원·인건비	② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법).	② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 > 삭제< 그 지방자치단체의 조례로 정한다. ③ ~ ⑥ 생략

3. 지방자치단체의 기구설치권에 대한 진단

1) 본청 기구의 설치권

본청 기구는 부단체장 및 실, 국, 본부 및 과, 담당관 등을 의미한다. 본청 행정기구의 설치에 지방자치법 제112조 2항에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다(지방자치법). 따라서 지방자치단체의 기구설치권에 관한 내용은 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 정하고 있다.

시·도 본청의 기구설치기준은 위의 규정 제9조 제1항, 즉, ‘시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 별표 1과 같다(대통령령).’는 규정을 따르도록 되어 있다. 따라서 인구 유형에 따라 9개 이상 18개 이하의 범위 내에서 정해진 기준에 따라 설치하여야 한다. 시·군·구 본청의 기구설치기준 역시 위의 규정 제13조 제1항, 즉, ‘시·군·구 본청의 실·국이나 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 시·군·구 본청에 두는 실·국의 설치기준은 별표 3과 같다(대통령령).’는 규정을 따라야 한다. 따라서 기초자치단체 역시 인구에 따른 유형별 구분에 따라 2세 이상 9개 이하의 범위에서 해당 유형의 기준을 준수해야 한다.

지방자치단체 본청에 두는 기구의 직급기준 역시 대통령령으로 규정하고 있다. 광역자치단체인 시·도의 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급기준은 위의 규정 제10조 제1항 ‘시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준 등은 별표 2와 같다(대통령령).’는 규정을 따르도록 되어 있다. 또한 기초자치단체인 시·군·구의 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준 역시 위의 규정 제13조 제1항 ‘시·군·구 본청에 두는 실장·국장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관 등의 직급기준은 별표 3과 같다(대통령령).’는 규정을 따라야 한다.

결국 지방자치단체 본청의 기구설치권은 현재 지방자치법과 대통령령으로 일부 제약을 받고 있다. 본청 실·국·본부의 설치 권한을 지방자치단체로 이양할 경우 지방자치단체가 고위직을 증가시킬 것이라는 우려가 있다(박해육·윤영근(2017)). 그러나 지방자치단체에서는 기구설치의 자율성은 자치권의 핵심적 사항이므로 사전통제적 성격의

일반 요건은 불필요하다는 입장이다. 실제로 기구설치권을 자율화 할 경우 고위직 위주의 기구가 증가할 것인가에 대한 전문가 설문조사 결과 광역자치단체에 대해서는 68.0%, 기초자치단체에 대해서는 45.5%가 그렇지 않다고 답하고 있다.

【표 4-21】 고위직 위주의 증가 가능성(광역/기초)

	광역		기초	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
그렇지 않다	11	68.8	35	45.5
보통이다	3	18.8	33	33.3
그렇다	2	12.5	21	21.2
합계	16	100.0	101	100.0

자료: 한국지방자치학회(2014), 「자치조직권 확대방안 연구」에서 정리.

지방조직관리제도에 대한 선행연구와 해외사례, 현행 제도에 대한 진단결과 등 지금까지의 논의 결과 본청의 기구설치권을 지방자치단체로 이양하면 지방자치단체가 지역 실정에 적합한 효율적인 운영이 가능하다고 판단된다. 다만, 지방자치단체 본청의 기구설치권을 완전히 지방자치단체로 이양하기 위해서는 지방의회 및 지역사회의 통제기능 강화 등 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 사전에 마련할 필요가 있다.

2) 소속행정기관의 설치권

지방자치단체의 소속행정기관으로는 직속기관, 사업소, 출장소, 합의회행정기관 등이 있다.²⁶ 먼저 지방자치단체의 직속기관은 소속행정기관의 하나이다. 직속기관은 지방자치단체 소관 사무범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있다(지방자치법 제113조 제1항). 직속기관으로는 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등이 있다(지방자치법 제113조 제1항). 직속기

²⁶ 자문기관은 대통령령과 관계없이 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있어서 제외함

관은 소속기관인 점에서 사업소, 출장소와 같다. 다만, 단체장을 직접 보조하는 본청 기구에 포함하는 것이 타당하나, 업무대상이 한정되고 특수하여 따로 기관을 설치 운영할 필요가 있을 때 설치하는 기관이다(주재복, 2003). 따라서 지방자치법 시행령 제 75조(직속기관의 설치)는 ‘지방자치단체는 소관 사무의 성격상 별도의 전문기관에서 수행하는 것이 효율적인 경우에는 법 제113조에 따라 조례로 직속기관을 설치할 수 있다.’는 규정을 두고, 다만 시행령 제76조에서 직속기관 중 대학이나 전문대학 등을 설치하려는 경우에는 일정한 요건을 모두 갖추어야 한다고 있다(시행령 76조).

사업소, 출장소, 합의제 행정기관 역시 소속기관의 일부이다. 사업소의 설치근거는 지방자치법 제114조이다. 즉, ‘지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다(지방자치법).’고 규정하고 있다. 다만, 시행령 제77조에서 업무의 성격이나 업무량 등으로 보아 별도의 기관에서 업무를 수행하는 것이 효율적일 것, 사업장의 위치상 현장에서 업무를 추진하는 것이 효율적일 것이라는 설치요건을 두고 있다(지방자치법). 다음으로 출장소의 법적근거는 지방자치법 제115조이다. 즉, ‘지방자치단체는 원거리 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다(지방자치법).’고 규정하고 있다. 다만, 시행령 제78조에서 원거리 주민의 편의를 위하여 소관 사무를 분장할 필요가 있을 것, 업무의 종합성과 계속성이 있을 것, 관할구역의 범위가 분명할 것을 설치요건으로 규정하고 있다(지방자치법 시행령). 마지막으로 합의제행정기관의 법적근거는 지방자치법 제116조이다. 즉, ‘지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다(지방자치법).’고 규정하고 있다. 다만, 지방자치법 제 79조에서 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우, 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우, 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우를 설치요건으로 규정하고 있다(지방자치법).

결국, 현재 지방자치단체의 소속기관인 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치에 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다. 그리고 지방자치법 시행령에서 설치요건을 규정하고 있다. 직속기관은 단체장을 직접 보조하

는 성격이 강하고 전국적으로 통일된 행정서비스를 제공하는 기관이므로 대통령령으로 기준을 제시할 필요가 있다. 그러나 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치는 각 지방자치단체의 필요에 따라서 설치하는 경우가 많으므로 지방의회의 동의를 받아서 조례로 설치하도록 하는 것이 바람직하다.

3) 부단체장의 정수, 직급 및 임명권

지방자치단체의 부단체장은 해당 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘·감독하는 권한을 가진 보조기관이다(지방자치법 제110조 제5항). 지방자치법 제110조 제1항에서는 부단체장의 정수를 규정하고 있다. 즉, 특별시의 부시장의 정수는 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하고, 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수는 2명(인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명)을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하도록 하고 있다(대통령령). 또한 기초자치단체인 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수는 1명으로 한다고 규정하고 있다(대통령령).

그리고 지방자치법 제110조 제2항에서는 부단체장의 자격기준을 규정하고 있다. 즉, 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하도록 하고 있으며, 광역자치단체의 부단체장을 2명이나 3명 두는 경우에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하도록 하고 있고, 제3항에서 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있으며, 제6항에서는 사무분장을 대통령령으로 정하도록 하고 있다(지방자치법). 한편, 지방자치법 시행령 제73조 제2항에서 직무등급을 행정안전부령으로 정하도록 하고 있으며, 제74조 제5항에서는 단체장 권한대행 순서를 규정하고 있다.

또한 기초자치단체인 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며, 시장·군수·구청장이 임명한다고 규정하고 있다. 그리고 지방자치법 시행령 제73조 제7항에서 부시장, 부군수, 부구청장의 직급을 정하고 있다. 즉, 시·군과 자치구의 부시장·부군수 및 부구청장의 직급을 인

구 10만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구는 지방 서기관, 인구 50만 미만의 특별시의 자치구와 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구는 지방 부이사관, 인구 50만 이상의 시·군 및 자치구는 지방 이사관으로 정하고 있다(지방자치법, 시행령).

결국 현재 지방자치단체 부단체장의 수와 직급 등은 지방자치법과 지방자치법 시행령에 정해져 있다. 지방자치단체에서는 지역특성 및 행정수요에 관계없이 부단체장 수를 일률적으로 규정하는 것은 문제라고 지적하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자율성이 보장될 수 있도록 부단체장의 정수, 사무분장, 기구설치 규정을 조례로 할 수 있도록 하여야 한다고 주장하고 있다. 반면에, 부단체장 수 등에 관한 권한을 지방으로 이양할 경우 부단체장이 남설될 우려가 있다는 주장도 있다.

선행연구와 해외사례, 현행 제도에 대한 진단결과 등 지금까지의 논의 결과 부단체장의 수 등의 권한을 지방자치단체로 이양하면 지방자치단체가 지역실정에 적절한 부단체장을 두고 효율적인 운영이 가능하다고 판단된다. 다만, 지방자치단체 본청의 기구설치권과 마찬가지로 이 권한을 완전히 지방자치단체로 이양하기 위해서는 지방의회 및 지역사회의 통제기능 강화 등 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 사전에 마련할 필요가 있다.

4. 지방자치단체의 정원관리권에 대한 진단

정원관리권은 지방자치단체가 업무를 수행하기 위해 필요한 적정인원을 과부족 없이 배치하고 인원의 불필요한 팽창을 규제하며 재정적 부담을 경감시키고자 하는 제도이며, 공무원의 정원산정, 공무원의 증원 등에 통제를 수행하는 기능을 한다(주재복, 2003). 지방자치단체의 적절한 정원관리가 필요한 이유로는 업무량에 적합한 최적인원의 배치, 계획적인 인사관리의 추진, 인건비의 억제, 새로운 행정수요에의 능동적 대응 등이 있다(주재복, 2003). 현재 정원책정은 기준인건비제를 통해서 관리하고 있으며, 직급별·종류별 정원책정권은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.

지방자치단체 지방공무원의 정원은 지방자치법 제112조 제2항에 따라 ‘대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다(지방자치법).’ 먼저 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 제4조(기준인건비제 운영) 제1

항에서 ‘지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다(기구정원규정).’고 규정하고, 제2항에서 ‘행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다(기구정원규정).’고 규정하고 있다. 또한 제3항에서는 ‘제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다(기구정원규정).’고 규정하고, 제4항에서는 ‘행정안전부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다(기구정원규정).’는 규정을 두고 있다.

기준인건비제도는 총정원제나 표준정원제와 같이 중앙정부에서 지방자치단체의 정원을 관리하는 방식이 아니다. 또한 기준인건비제도는 이전의 총액인건비제도가 총정원과 인건비 총액을 이중적으로 관리함에 따라 발생하는 자율성과 탄력성 저하의 문제를 어느 정도 해결하였다. 결국 기준인건비제도의 핵심은 총정원관리의 폐지와 재정여건에 따른 인건비 운영의 탄력성을 부여하였다는 것이다. 지방자치단체가 기준인건비의 범위 내에서 자율적인 정원관리가 가능하며, 지방자치단체의 여건에 적합한 인력운영을 할 수 있다(주재복 외, 2018). 특히, 2012년 12월에는 지방자치단체의 자율적 정원관리 및 책임성 강화로 지방자치단체가 기준인건비를 초과하여 인건비를 집행하는 경우에도 별도의 제약을 적용하지 않도록 하였다(주재복 외, 2018). 대신에 인력운영 결과를 지방의회에 의무적으로 제출하고 주민공개를 강화하는 등 사후관리를 강화하였다.

그럼에도 불구하고, 모형이 가진 자체적인 한계로 인해 현행 기준인건비제도 모형이 목적인 바대로 활용되고 있는지에 대해서는 다음과 같은 의문이 존재한다(주재복 외, 2018). 첫째 모형의 정확성 문제이다. 인력산정 모형은 현실을 정확하게 반영하여 적실한 인력규모를 산정할 수 있어야 한다(주재복 외, 2018). 지방자치단체 조직 운영의 안정성을 위하여 공무원 수의 변화가 극단적으로 변동해서는 안 되기 때문이다(주재복 외, 2018). 이러한 상황이 일정 수준을 넘어서게 되면 인력산정 모형으로서 제 기능을 다하지 못한다고 할 수 있다(주재복 외, 2018). 이러한 문제는 실제 인력산정 모형을 검토함으로써 확인할 수 있다(주재복 외, 2018). [표 4-22]에서 보는 바와 같이 2016년 행정수요에 따른 인력산정 결과(B)는 2015년 공무원 정원(A)에 비해 전체적으로

1,876명 감소하는 것으로 도출되었는데(B-A), 실제로 결정된 2016년 공무원 정원(C)은 오히려 전년도에 비해 증가한 것으로 확인되었으며, 전체 수는 5,507명에 달하고 있다(C-A)(주재복 외, 2018). 결과적으로 행정수요 모형을 통해 산정한 결과와 실제 확정된 정원 간에는 7,383명의 격차가 존재한다(C-B)(주재복 외, 2018). 이러한 문제는 단기적으로는 모형의 정확성 및 적합성에 대한 문제라 할 수 있지만, 중장기적으로는 모형의 지속가능성에 대한 한계를 나타낸 것으로 볼 수 있다(주재복 외, 2018).

【표 4-22】 기존 기준인건비제 모형의 검토 결과

유형	2015 정원 (A)	2016 산정 결과 (B)	산정결과에 따른 증감 (B-A)	2016 정원 (C)	15→16 정원증가 (C-A)	산정결과 대비 실제 증감 (C-B)
1	28,863	28,883	20	28,961	78	58
2	17,236	16,826	- 410	17,376	550	960
3	33,472	33,203	- 269	34,100	897	1,166
4	21,213	21,119	- 94	21,601	482	576
5	40,251	40,045	- 206	40,564	519	725
6	24,858	24,361	- 497	25,187	826	1,323
7	25,155	25,083	- 72	25,322	239	311
8	31,883	31,705	- 178	32,934	1,229	1,407
9	32,492	32,322	- 170	33,009	687	857
전체	255,423	253,547	- 1,876	259,054	5,507	7,383

자료: 주재복 외. (2018).

둘째, 모형의 임의성 문제이다. 현재 기준인건비 산정 모형은 10개 행정수요 지표를 활용한 적정인력 산출 후 공무원 정원과의 차이에서 10%를 반영하고 있다(주재복 외, 2018). 그러나 10%의 기준에 대한 적절한 근거가 없다는 문제가 있으며, 결과적으로 전년도 기준인력에서 보수적인 증감만이 가능하게 된다(주재복 외, 2018). 이러한 모형은 지방자치단체 조직 인력 운용의 안정성에는 기여할 수 있으나, 결과적으로 점증주의적인 조직관리로 이어지게 되며, 행정수요의 적실한 적용을 어렵게 할 수 있다(주재복 외, 2018). 인력산정을 위해 행정수요 지표를 활용한 기존 모형은 목적과 방법의 적절성에서 과거에 비해 진일보된 측면이 존재하나, 현실에서 운영 중인 공무원 인력 규모와의 차이를 줄이는 방향의 결과를 도출하기 위해 다양한 제한이 발생하게 된다

(주재복 외, 2018). 이러한 제한적인 모형의 적용은 기존 공무원 인력규모에서 보수적인 접근으로 조직 운용의 안정성을 가져올 수 있다는 장점이 있으나, 결과적으로 행정 수요를 제대로 반영하지 못하고 있다는 한계가 존재한다(주재복 외, 2018).

셋째, 지표의 공선성 문제이다. 행정수요에 기반한 기준인력 산정 모형은 회귀분석을 바탕으로 도출한 10개 지표에 대한 회귀계수를 활용하고 있다(주재복 외, 2018). 10개의 행정수요 유발 지표는 지방자치단체의 기본적인 규모에 따른 행정규모와 복지 수요, 경제지원수요, 민원수요 등을 대표하고 있는 것으로 볼 수 있다(주재복 외, 2018). 그러나 이러한 지표 중에서 인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 장애인 수, 외국인 인구는 기본적으로 인구 규모와 연결되어 있는 지표라 할 수 있다(주재복 외, 2018). 인구 관련 지표 외에도 전반적인 지표의 구성이 지방자치단체의 규모와 직간접적으로 연결되어 있는 것으로 가정할 수 있다(주재복 외, 2018). 이러한 결과는 [표 4-23]의 상관관계 분석결과에서도 확인할 수 있다. 상관관계 분석결과, 법정민원수를 제외한 모든 변수에서 상관관계가 존재하는 것으로 확인되었다(주재복 외, 2018). 또한 상관관계의 정도도 0.9 이상의 강한 상호관계를 보이는 경우가 다수 확인되어, 각 변수 간 의도하고 있는 특성화 된 행정수요를 제대로 대표하고 있는지 의문이 든다(주재복 외, 2018).

[표 4-23] 10개 지표의 상관관계 분석 결과

	인구	면적	주간 인구	65세 이상	사업체 수	자동차 수	장애인 수	법정 민원수	외국인 인구	농경지 면적
인구	1	.442**	.996**	.983**	.990**	.987**	.985**	.051	.966**	.432**
면적		1	.440**	.533**	.445**	.522**	.562**	.000	.376**	.901**
주간인구			1	.987**	.998**	.977**	.982**	.059	.963**	.429**
65세이상				1	.988**	.971**	.993**	.028	.930**	.529**
사업체수					1	.968**	.979**	.061	.952**	.428**
자동차수						1	.989**	.064	.946**	.515**
장애인수							1	.035	.934**	.560**
법정민원수								1	.063	-.025
외국인인구									1	.381**
농경지면적										1

자료: 주재복 외. (2018).

현재 정부에서 지방자치단체 효율적인 정원관리를 위하여 운영하고 있는 기준인건비제는 정부에서 정한 기준인건비의 범위 내에서 자율적인 정원관리가 가능하며, 지방자치단체의 여건에 적합한 인력운영을 할 수 있다는 장점이 있다. 기준인건비제도 모형이 가지고 있는 여러 가지 문제점에도 불구하고 기준인건비제는 지방자치단체의 책임성을 확보하고 지방자치단체의 효율적인 운영을 위해 필요하다고 판단된다. 즉, 지방자치단체의 정원관리는 지방자치단체에 자율성을 부여하는 것이 효율적이기는 하지만, 현재의 여건 상 지방자치단체의 책임성을 확보하기에는 한계가 있다. 따라서 지방의회에 대한 통제 권한 강화, 주민에 의한 통제 강화, 세밀한 정보공개 등 지방자치단체의 책임성을 확보한 후에 지방자치단체에 자율성을 부여하는 것이 바람직하다. 그리고 단기적으로는 기준인건비제 모형이 가지고 있는 한계를 극복하는 새로운 모형을 제시할 필요가 있다.

제5절 종합적 분석

지금까지 중앙정부에서는 지방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다. 특히, 현 정부에서는 자치분권과 관련해서는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 4대 지방자치권을 보장하겠다는 공약을 제시하였다. 특히 자치조직권 강화를 위하여 지방자치단체의 기구 및 정원관리의 자율화 등 지방조직 운영의 자율성 강화를 위한 다양한 방안을 마련하고 있다. 지방자치단체가 기준인건비를 초과하여 인건비를 집행하는 경우에도 별도의 제약을 적용하지 않는 등 지방자치단체 공무원에 대한 정원규제로 작동해 온 기준인건비 제도에 대한 개선계획을 발표하였고, 일부 자치조직권의 자율성을 확대하기도 하였다(행정안전부 정책브리핑, 2018).

그러나 지방자치단체에서는 자치조직권의 완전한 자율성 보장을 요구하고 있으며, 특히, 시도지사협의회는 지방정부의 역할 확대에 따른 자치조직권 보장을 위해 시도지사 공동의견서를 채택하여 국회와 정부에 전달하기로 하는 등 지방 차원에서 자율성 확대를 강력하게 요구하고 있다. 이에 행정안전부는 지방자치단체가 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 부단체장 직위 설치의 자율성 강화 및 실·국 설치 자율성 확대 등 자치조직권을 보다 강화해 나가겠다는 입장을 표명하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 지방4단체 협의회 등에서는 지속적인 자치조직권 강화를 요구하고 있으며, 지방자치 전문가들도 자치조직권의 확대가 바람직하다고 주장하고 있다. 실제로 지방자치단체의 자치조직권에 어느 정도 제약되고 있는지에 대한 지방자치 전문가들의 인식조사 결과를 보면, 광역자치단체의 경우 87.6%, 기초자치단체의 경우 68%가 지방자치단체의 자치조직권이 제약되고 있다는 인식을 가지고 있다.

[표 4-24] 자치조직권의 제약정도(광역/기초)

	광역		기초	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
그렇지 않다	1	6.3	12	11.9
보통이다	1	6.3	19	18.8
그렇다	14	89.6	70	69.3
합계	16	100.0	101	100.0

자료: 한국지방자치학회(2014), 「자치조직권 확대방안 연구」에서 정리.

지금까지의 분석결과를 종합하면, 지방자치단체의 조직관리에 대한 자율성은 낮은 수준이고 책임성 확보 또한 낮은 수준이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 기구설치권에 관한 내용은 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 지방자치단체의 소속행정기관인 직속기관, 사업소, 출장소, 합의회행정기관의 설치 역시 대통령령이 정하는 바에 따라야 하며, 부단체장의 정수, 직급 등도 대통령령으로 정하고 있다. 지방자치단체의 정원관리 역시 중앙정부에서 정한 기준인건비 범위를 정하고 있다.

우리나라 지방자치단체의 조직관리제도에 대한 진단결과를 해외사례와 비교하여 종합하면 [그림 4-1]과 같다. 결론적으로 한국은 주요 4개 선진국과 비교해서 자율성의 수준과 책임성의 수준이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 특히 독일 및 미국과 비교해서는 매우 낮은 수준이다. 따라서 점진적으로 자율성은 확대하고 책임성을 강화할 수 있는 다양한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

[그림 4-1] 한국 및 주요 외국의 지방조직관리제도 진단 결과 종합

구분		자율성	
		낮음	높음
책임성	낮음	한국	프랑스, 일본, 독일
	높음		미국

제5장



지방조직관리 제도의 발전적 개선방안

제1절 기본 방향

제2절 신축적 정원관리를 위한 기준인건비제의
정밀화

제3절 지방자치단체의 내부적 조직관리역량 강화

제4절 사후관리를 위한 조직관리시스템의 체계화

제5장

지방조직관리제도의 발전적 개선방안

제1절 기본 방향

지금까지 중앙정부는 지방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위하여 다양한 제도 개선을 추진하였다. 현 정부에서도 기준인건비제도의 개선, 부단체장 직위 설치의 자율성 확대, 실·국 설치 자율성 확대 등 자치조직권을 보다 강화하려는 노력을 해 왔다. 지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 변화하는 행정수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체의 자치조직권을 자율화하는 것이 바람직하다. 그러나 자치조직권의 확대에 따른 지방자치단체의 조직관리 책임성에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 그렇다고 자치분권시대에 지방자치단체의 자치조직권을 현재와 같은 통제적인 조직관리 모형으로 두기에는 문제가 있다고 판단된다.

이러한 문제는 지방자치단체의 자치조직권에 대한 자율성이 확대될 경우 지방행정 조직의 효율성이 어느 정도 높아질 것인가에 대한 지방자치 전문가들의 인식조사 결과에서도 나타나고 있다. 즉, 전문가들은 광역자치단체의 경우 87.6%, 기초자치단체의 경우 89.1%가 지방자치단체의 행정효율성이 향상될 것이라는 인식을 가지고 있다.

[표 5-1] 행정효율성 향상 여부(광역/기초)

	광역		기초	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
그렇지 않다	2	12.5	2	2.0
비교적 그렇다	9	56.3	68	67.3
매우 그렇다	5	31.3	22	21.8
합계	16	100.0	101	100.0

자료: 한국지방자치학회(2014), 「자치조직권 확대방안 연구」에서 정리.

따라서 단기적으로는 책임성을 확보하기가 어렵기 때문에 신축적인 조직관리 모형으로 운영해 나가고, 책임성 확보장치를 마련한 후 자율적인 조직관리시스템으로 운영해 나가는 것이 바람직하다 판단된다. 그리고 지방의회 및 지역사회에 의한 통제 등 책임성을 확보할 수 있는 장치가 마련되면 자율적인 조직관리 모형으로 나가는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 결과를 종합하여 지방자치단체의 자치조직권 재설계 방향을 제시하면 [그림 5-1]과 같다.

[그림 5-1] 지방자치단체 자치조직권의 재설계 방향

현재 수준		→ (조건)	재설계 방향	
자율성 ↓ 책임성	낮음 높음		자율성 ↓ 책임성	낮음 높음
낮음	●	책임성 확보장치 마련	낮음	●
높음			높음	

현재의 지방자치단체 조직관리제도는 중앙정부의 획일적인 각종 상세규정으로 인해 지방자치단체 스스로 조직과 인력을 관리할 수 있는 자율성이 결여되어 있다(하동현 외, 2011). 지방자치단체의 요구와 지방자치단체 책임성에 대한 우려를 고려하여 단기적으로는 기구 및 정원관리에 관한 규제를 완화하는 신축적인 조직관리 모형으로 변화시키는 것을 고려할 수 있다(하동현 외, 2011). 그러나 종국적으로는 일본의 지방자치단체 조직관리제도와 마찬가지로 지방자치단체의 조직관리를 자율에 맡기는 자율적인 조직관리 모형이 바람직할 것이다(하동현 외, 2011). 즉, 지방분권화시대를 맞이하여 지방의 문제는 지방 스스로 판단하고 운용하도록 하되, 그 결과에 대해 책임을 지도록 하는 제도적 장치의 마련에 모아져야 할 것이다(하동현 외, 2011).

중앙정부의 직접적인 통제 대신 일본과 같이 조직편성권의 전면적인 조례 위임과 정

원관리 및 인건비 결정의 자율성을 확대할 필요가 있다는 것이다(하동현 외, 2011). 또한 프랑스와 같이 상위 직급에 대한 기준 제시는 일정기간 필요하다고 판단된다. 그리고 지방의 자율적인 내부통제시스템이 잘 작동할 수 있도록 지방의회를 비롯하여 시민단체와 지역주민의 견제 역량을 강화하고, 조직 및 인사에 관해 지방자치단체간 비교가 가능하도록 관련 정보의 공개를 의무화하여야 한다(하동현 외, 2011). 또한 중앙정부차원에서도 지방자치단체의 조직과 인사에 대한 주기적인 진단과 평가 등의 환류 기능을 강화하고, 이 정보를 모두 공개하여 지방자치단체 스스로에 의한 합리적 운영을 유도하거나 재정인센티브와 연계하는 간접적·사후적·재정적 관리방안을 모색할 필요가 있다(하동현 외, 2011).

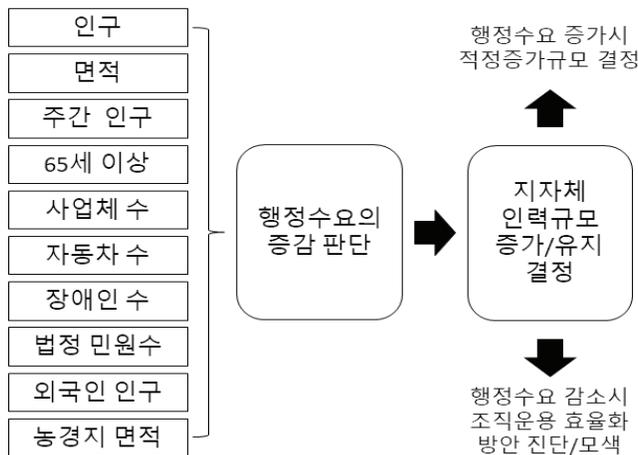
결국 지방자치단체 조직관리의 기본 방향은 주요 선진국과 같이 지방자치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 하여야 한다. 그리고 조직 및 인력 운영에 대한 체계적인 정보 공개와 지자체간 상호 경쟁, 그리고 내부의 효율성 강화를 통한 사후적인 관리방안이 바람직하다. 이러한 조직관리의 기본 방향 하에서 지방자치단체의 책임성 강화를 위한 지방자치단체 조직관리제도 발전적 개선방안으로 신축적 정원관리를 위한 기준인건비제도의 정밀화, 지방자치단체의 내부적 조직관리역량 강화, 사후관리를 위한 조직관리시스템의 체계화 등 세 가지를 제시하고자 한다.

제2절 신속적 정원관리를 위한 기준인건비제의 정밀화

현재 운용되고 있는 기준인건비제도는 모형의 정확성, 모형의 임의성, 지표의 공선성 등 여러 가지 문제점이 노정되고 있다. 기준인건비에 대한 지방자치단체의 수용성을 높이기 위해서는 보다 정교한 모형의 설계가 필요하다. 여기서는 기준인건비제 모형을 개선하는 방안과 지방자치단체의 유형화를 세분화 하는 방안을 제시하자 한다.

첫째, 기준인건비의 안정성을 확보하기 위하여 전년도 대비 증가율을 적용하여 기준인건비를 산정하는 방안이다. 기존에 활용되고 있는 10개 지표를 그대로 활용하되, 기초 자료를 바로 활용하는 것이 아니라 전년도 지표 대비 행정수요의 증가가 있는 경우에 한해 인력의 보강이 가능하도록 하는 방안이다. (주재복 외, 2018). 이러한 방식의 장점은 행정수요가 감소하는 경우에도 지방자치단체의 인력이 줄어들어야 하는 결과도 도출되지 않아 인력운용의 안정성이 확보된다는 것이며, 또한 지표 간 다중공선성의 문제도 해결할 수 있다는 점이다(주재복 외, 2018). 이러한 방안을 정리하면, [그림 5-2]와 같다.

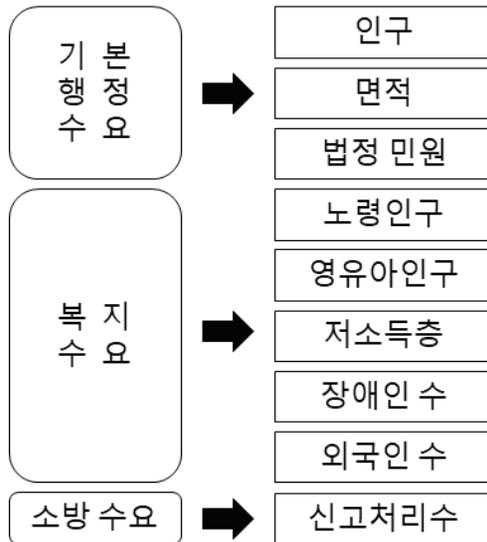
[그림 5-2] 행정수요 산정 방안의 개선: 1안



자료: 주재복 외(2018).

둘째, 행정수요가 증가하는 기능을 중심으로 신규지표를 발굴하여 모형을 재구성하는 것이다(주재복 외, 2018). 현행 인력산정 모형은 10개의 지표를 동시에 활용하면서 하나의 모형으로 구축하고자 하였으나(주재복 외, 2018), 여러 가지 문제점이 제기되었다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 지방자치단체의 행정수요를 보다 세분화 하여 적용할 필요가 있다는 것이다(주재복 외, 2018). 신규지표로 가능성이 있는 지표는 복지수요(영유아 수, 기초수급 및 차상위계층 수, 다문화가족 등), 지역 거버넌스(주민공동체 수), 문화관광(관광객 수, 문화재 수 등), 재난방재(지역 내 분야별 재난 경험), 환경(폐기물 처리량, 상하수도, 하천면적 등) 등을 고려할 수 있다(주재복 외, 2018). 여기서는 예시적으로 복지수요와 소방수요를 고려한 모형을 제시하면 [그림 5-3]과 같다. 이 모형의 경우에는 기본행정수요에 필요한 추가 수요(예, 복지수요, 소방수요)를 구분하여 기준인건비를 산정하는 것이다.

[그림 5-3] 행정수요 산정 방안의 개선: 2안



자료: 주재복 외(2018).

마지막으로 지방자치단체 유형화도 개선해야 할 과제의 하나이다. 현재의 기준인건비 제 모형은 지방자치단체를 9개 유형으로 구분하여 개별적인 회귀계수를 적용하고 있다.

【표 5-2】 기존 지방자치단체의 유형화

광역		기초					
		시		군		구	
1유형	특·광역시	3유형	50만 이상 시	6유형	5만 이상 군	8유형	특별시 자치구
2유형	도	4유형	50만 미만 시	7유형	5만 미만 군	9유형	광역시 자치구
		5유형	도농 복합 시				

기존의 유형은 주로 인구를 기준으로 한 유형화이다. 기준인건비 산정에 있어서 인구 또는 지방자치단체 규모가 아니라 지역의 특성에 따른 유형화가 필요하다는 것이다 (주재복 외, 2018). 예를 들면, 일본의 시정촌에서 적용하는 유형화와 같이 1차 산업과 2·3차 산업의 비율에 따라 유형화하는 것이다.²⁷ 이와 같이 지방자치단체 유형을 세분화 하여 기준인건비를 산정하면 지방자치단체의 수용성이 높아질 것이다.

²⁷ 일본의 경우 2·3차의 비율이 일반시의 경우 95% 이상과 미만으로 구분하고, 이를 다시 3차 산업이 각기 65% 또는 55%인지 여부를 기준으로 구분하며, 정촌의 경우 2·3차가 80 이상과 미만을 구분하는데, 이상인 경우에 3차 산업이 55%인지 여부에 따라 다시 구분을 하게 된다(주재복 외, 2018).

제3절 지방자치단체의 내부적 조직관리역량 강화

지방자치단체의 책임성을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직관리역량을 강화해 나가야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 지방자치단체가 책임성을 가지고 조직을 관리해 나가게 하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직역량이 강화되어야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 자체 조직관리역량을 강화하기 위해서는 먼저 지방자치단체 스스로 조직운영의 효율화를 도모하여야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 또한 지방정책의 핵심적인 행위자인 지방의회, 시민사회단체, 지역주민들이 지방자치단체의 조직운영에 실질적으로 참여할 수 있어야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 따라서 현재 임의설치기구인 조직관리위원회(기구정원규정, 제39조)를 지방의회 의원, 시민단체 대표, 지역 전문가 등이 포함된 의무 설치기구로 하고, 이 위원회가 지방자치단체의 조직관리 전 과정에 공식적으로 참여할 수 있도록 하는 것이다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 즉, 각 지방자치단체의 조직관리위원회가 지방자치단체의 기구 및 인력운영계획의 수립 단계에서부터 조직분석 및 진단 등 조직관리의 전체 과정에 참여할 수 있도록 보장되어야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011).²⁸

둘째, 상시적인 조직진단시스템을 구축하여야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 지방자치단체의 조직관리를 효율화하기 위해서는 조직의 문제점을 상시적으로 발굴하고 개선조치의 강구하는 노력이 필요하다. 따라서 먼저 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 스스로 받도록 하여야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 상시적인 자체 조직진단시스템을 구축하기 위해서는 조직과 인사를 통합 관리하는 기구를 설치하고, 조직관리의 실태, 문제점, 대안 등을 종합적으로 관리할 필요가 있으며, 또한 지방자치단체의 자체 조직진단이 실효성을 거두기 위해서는 행정안전부에서 주기적으로 지방자치단체에 대한 메타 조직진단을 실시하여 자체 조직진단의 적절성을 분석하고, 그 결과를 통해 전체 자치단체의 조직관리 적정성을 비교 분석하여 제시함으로써 자치단체 스스로 문제점을 발견할 수 있도록 하여야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011).

²⁸ 일본의 경우에도 조직 및 인사권이 단체장에게 집중되기 보다는 독립적인 인사위원회 또는 공평위원회를 설치하여 권한을 분산시키고 있으며, 단체장이 위원회와의 협의와 조정을 통하여 조직 및 인사권을 행사하도록 하고 있다(하동현 외, 2011).

제4절 사후관리를 위한 조직관리시스템의 체계화

지방자치단체의 자치조직권이 자율화 될 경우 사후관리 조직관리시스템이 필요하다. 먼저 지방자치단체에 대한 조직정보공개시스템을 체계화하여야 한다(하동현·주재복·최흥석, 2011). 현재 실시하고 있는 조직정보공개를 보다 체계화하여 자치단체 상호간 비교·평가 자료로 활용할 수 있도록 하여야 한다(하동현·주재복·최흥석, 2011). 즉, 해당 지방자치단체가 유사 지방자치단체 간 조직관리의 상호비교를 통하여 스스로 조직운영의 적정성과 효율성을 유지할 수 있도록 하여야 한다. 전체 지방자치단체의 조직관리 정보가 공개됨으로써 지방의회, 지역단체, 지역주민 등이 해당 자치단체에 대한 양질의 정보를 획득할 수 있으며, 이에 근거하여 자치단체의 조직관리의 적정성을 판단하고 감시 및 비판기능을 수행할 수 있을 것이다(하동현·주재복·최흥석, 2011). 그러나 우리나라의 조직정보공개는 일반적인 조직 및 인력 현황 중심으로 운영되고 있고, 자치단체간 상호비교도 쉽지 않다. 따라서 일본의 지방공공단체 급여 및 정보공표 시스템의 수준으로 정보공개를 체계화하여, 지역단체나 지역주민들이 조직운영실태를 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 한다(하동현·주재복·최흥석, 2011). 또한 조직관리의 모범사례를 소개하고 이를 규모나 특성이 유사한 자치단체들이 조직정보를 공유하여 학습하고 상호 경쟁하는 장을 마련해 둘 필요가 있다.

다음으로 지방자치단체 조직진단센터를 설립할 필요가 있다. 행정안전부 장관은 매년 자치단체 기구·정원 관리·운영 상황 등에 대한 조직분석·진단 실시, 조직관리 개선계획 수립·시행 요구, 시정 명령 등을 통하여 지방조직 운영의 효율성을 도모하여야 한다(기구정원규정, 제34조). 따라서 행정안전부 장관은 동법에 근거하여 지방자치단체에 대한 상시적인 조직분석·진단 및 컨설팅을 통하여 지방조직 및 인력 운영의 효율성을 제고하여야 할 의무가 있다. 이러한 업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 지방자치단체 조직진단 전문기관 지정이 필요하다. 예를 들어, 행정안전부가 지방행정연구원을 지방조직분석·진단 전문기관으로 지정하고, 예산 지원을 통해 체계적인 조직분석·진단 시행한다면 지방자치단체의 조직운영을 효과적으로 관리할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정” 제34조 에 ‘행정자치부장관은 지방자치단체의 조직분석·진단 지원을 위하여 전문기관을 지정하고 필요한 경비를 지원한다.’는 규정을 신설하여야 한다.

제6장



결론

문재인 정부에서는 “획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화”를 주요 국정과제 채택하였다. 특히, 자치분권과 관련해서는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 4대 지방자치권을 보장하겠다는 공약을 제시하였다. 이러한 자치분권 기조에 정부에서도 지방자치권 보장을 위하여 다양한 방안을 마련하고 있다. 자치조직권 강화를 위하여 지방자치단체의 기구 및 정원관리의 자율화 등 지방조직 운영의 자율성 강화를 위한 다양한 방안을 마련하여 운영하여 왔다.

지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 변화하는 행정수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체의 주요 조직관리제도인 기구설치 및 정원관리 자율화는 자치분권 시대의 선결요건이 되고 있지만, 한편으로는 자치조직권의 확대에 따른 지방자치단체의 조직관리 책임성에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 본 연구는 이러한 문제인식 하에서 현행 지방조직관리제도 및 주요 선진국의 조직관리제도를 진단하고, 이를 토대로 지방조직관리제도의 발전적 개선방안을 제시하고자 하였다.

미국, 일본 독일, 프랑스 등 주요 선진국 사례에 대한 분석결과 자율성과 책임성의 관점에서 종합하면 다음과 같다. 미국과 독일의 경우에는 지방자치단체가 자율성을 가지고 조직을 운영하고 있었으며, 책임성 또한 지방자치단체가 스스로 지는 조직관리시스템을 가지고 있었다. 반면에 프랑스의 경우에는 상위 직급에 대한 부분적인 관리를 통하여 지방조직을 관리하고 있었으며, 일본의 경우에는 효율적인 조직관리 유도나 정보 제공 등 간접적인 개입을 통하여 지방조직을 관리하고 있었다. 그리고 책임성의 경우에는 일본과 프랑스 모두 지방자치단체가 전적으로 책임을 지는 조직관리시스템을 가지고 있었다.

또한 우리나라의 지방자치단체 조직관리제도에 대한 분석결과 자율성과 책임성 모두 낮은 수준으로 나타났다. 지방자치단체의 기구설치권에 관한 내용은 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 지방자치단체의 소속행정기관인 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치 역시 대통령령이 정하는 바에 따라야 하며, 부단체장의 정수, 직급 등도 대통령령으로 정하고 있다. 또한 지방자치단체의 정원관리 역시 중앙정부에서 정한 기준인건비 범위를 정하고 있다.

따라서 단기적으로는 책임성을 확보하기가 어렵기 때문에 신축적인 조직관리 모형으로 운영해 나가고, 책임성 확보장치를 마련한 후 자율적인 조직관리시스템으로 나가는 것이 바람직하다 판단된다. 그리고 지방의회 및 지역사회에 의한 통제 등 책임성을 확보할 수 있는 장치가 마련되면 자율적인 조직관리 모형으로 운영해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

이러한 관점에서 본 연구는 다음과 같은 세 가지 개선방안을 제시하였다. 첫째, 지방자치단체의 신축적인 인력운영을 위하여 기준인건비에 대한 보다 정교한 모형의 설계가 필요하다는 것이다. 기준인건비의 안정성을 확보하기 위하여 전년도 대비 증가율을 적용하여 기준인건비를 산정하는 방안, 행정수요가 증가하는 기능을 중심으로 신규 지표를 발굴하여 모형을 재구성 방안, 지방자치단체 유형화 개선방안 등을 제시하였다. 둘째, 지방자치단체의 책임성을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직관리 역량을 강화해 나가야 한다는 것이다. 지방자치단체의 자체 조직역량 강화 방안, 상시적인 조직진단시스템을 구축방안 등을 제시하였다. 셋째, 지방자치단체의 자치조직권이 자율화 될 경우 사후관리를 위한 조직관리시스템의 체계화가 필요하다는 것이다. 지방자치단체에 대한 조직정보공개시스템 체계화 방안, 지방자치단체 조직진단센터 설립방안 등을 제시하였다.

참고문헌

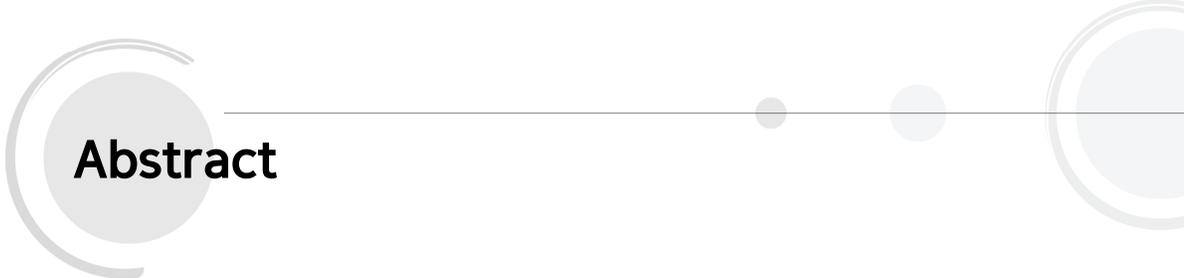
- 강기홍. (2015). 독일법상 지방자치단체의 자치조직권. 「서울법학」. 22(3): 85-130.
- 강성철, 권경득, 강재호. (2004). 한국 지방정부 인사행정의 실태와 개선방안. 「한국인사행정학회보」. 3(2): 1-36
- 강영주·손화정. (2017). 「지방자치단체 적정인력규모 추정모형에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 강인성. (2008). OECD 주요국가의 지방정부 인력규모 비교연구: 서비스기능을 중심으로. 「한국행정학보」. 42(2): 169-190.
- 강휘원·신원득. (2004). 지방자치단체 표준정원제 실시에 관한 연구. 「한국정책연구」. 4(1): 37-55.
- 고경훈. (2014). 「미국, 일본, 독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구」. 서울 : 한국지방행정연구원 정책보고서.
- 국가법령정보센터. (2018). www.law.go.kr(검색일: 2018. 11. 6.).
- 금창호·권오철. (2007). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김광주. (2008). 지방자치단체 인력규모의 효율적 관리방안: 군 단위 최소인력규모 추정을 중심으로. 「한국인사행정학회보」. 7(3): 47-72.
- 김근세·권순정. (1997). 작은 정부? : 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석. 「한국행정학보」. 31(3): 275-293.
- 김수연. (2016). 기준인건비제의 문제점. 「자치발전」. 4: 22-29.
- 김영우. (2001). 지방자치단체의 정원관리: 프랑스를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 13(3): 271-287.
- 김태영. (2005). 소방표준정원 산정방법에 관한 소고. 「지방행정연구」. 19(4): 259-284.
- 김태영. (2007). 지방자치단체 총액인건비제도 도입 의의. 「지방행정」. 56(641): 15-23.
- 김태일. (2000). 우리나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교 분석. 「한국행정학보」. 34(1): 117-135.

참고문헌

- 김태일. (2012). 정부인력 규모와 공공서비스 제공방식. 「정부학연구」. 18(1): 185-216.
- 라휘문. (2018). 지방자치단체의 정원관리제도와 공무원 수의 관계에 대한 연구. 「한국정책연구」. 18(3): 1-24.
- 박동서 외. (1992). 작은 정부의 개념논의. 「한국행정학보」. 26(1): 39-55.
- 박재완. (2000). 지방자치단체 표준정원모형의 대안. 「한국행정학보」. 34(3): 205-226.
- 박중훈·신원득·장혜윤. (2016). 「경기도 출자·출연기관 정원관리계획 수립방안 연구」, 경기연구원 정책연구 2016-46.
- 박중훈 편저. (2018). 「비교정치행정」. 서울: 박영사.
- 박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 박해육·최정우. (2013). 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향. 「지방정부연구」. 17(3): 177-200.
- 박해육·윤영근. (2017). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 배준구. (2004). 「프랑스의 지방분권」 부산: 금정.
- 배준구. (2012). 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징. 「프랑스 문화연구」. 24: 69-95.
- 보건복지부 복지로 홈페이지. (2019). www.bokjiro.go.kr.
- 서울특별시의회 편. (2016). 「자치입법의 체제적합성과 실효성 제고 및 효율성 달성을 위한 개선방안 연구」. 서울: 서울시의회 사무처.
- 신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 「정부학연구」. 16(3): 143-183.
- 오시영 편저. (2008). 「프랑스의 행정과 공공정책」. 서울: 법문사.
- 이근주·홍은주. (2007). 한국 공공부문 인력규모 변화에 관한 추세분석. 「사회과학연구논총」. 17: 143-177.
- 이명석. (1998). 지방자치단체공무원 규모의 결정요인에 대한 연구. 「한국행정학보」. 32(2): 183-199.
- 이수창·김광주. (2008). 지방자치단체 공무원 규모 영향요인에 관한 연구: 인구증가 군과 인구감소 군의 비교를 중심으로. 「한국행정논집」. 20(3): 795-814.
- 이시원 외. (2014). 「자치조직권 확대방안 연구」. 서울: 대한민국시도지사협의회.
- 이시원·하정봉 (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석. 「지방정부연구」.

- 19(1): 353-380.
- 이현우. (2017). 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점. 「정책연구」. 1-82.
- 일반재단법인자치체국제화협회(CLAIR). (2017). 「2016 일본의 지방자치」.
- 일본 총무성 홈페이지. (2019). www.soumu.go.jp.
- 임찬수 외. (2011). 서울 자치구별 사회복지수요 유형. 「통계연구」. 18: 89-98.
- 정남철. (2018). 地方自治團體의 條例制定과 行政訴訟에 의한 統制. 「한국토지공법학회 학술대회」. (109): 61-73.
- 정명은·이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가? : 정원관리제도의 내용과 갈등, 그리고 적정기준의 탐색. 「한국지방자치학회보」. 28(4): 73-101.
- 정흥원 외. (2015). 「지역단위 복지서비스 수요·공급 분석」. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 조성규. (2014). 지방재정과 자치조직권. 「지방자치법연구」. 14(4): 65-96.
- 주재복. (2003). 「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 주재복·하동현 (2010a). 민선5기 지방자치단체의 조직관리제도 발전방향. 「한국정책분석평가학회 학술대회발표 논문집」. 2010(2): 149-168.
- 주재복·하동현 (2010b). 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태 분석. 「지방행정연구」. 28(2): 195-217.
- 주재복 외. (2018). 「자치단체 적정인력 산정 등 기준인건비 제도의 발전적 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책보고서.
- 진종순·박홍엽. (2006). 정부인력규모의 국제비교분석. 「정책분석평가학회보」. 16(1): 209-236.
- 최우용. (2014). 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰. 「공학법학연구」. 15(3): 171-204.
- 통계청. (2019). e-나라지표.
- 하동현·주재복·최홍석(2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 「지방행정연구」. 25(1): 277-314.
- 하미승. (2002). OECD 회원국의 정부조직정원 비교연구. 「한국행정연구」. 11(1): 89-119.
- 하미승. (2013). 정부 조직, 인력 규모의 결정요인 연구. 「한국인사행정학회보」. 12(3): 51-80.
- 하혜수 외. (2000). 지방정부의 자치권 확대방안 연구. 「경기개발연구원 기본연구」. 2000(12): 3-5.

- 하혜수·양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건 비제를 중심으로. 「행정논총」. 45(2): 127-153.
- 한국지방자치학회. (2014). 「자치조직권 확대방안 연구」. 전국시도지사협의회 용역보고서.
- 행정안전부. (2017a). 「대규모 증원분야 인력운영방안」. 행정안전부 내부자료.
- 행정안전부. (2017b). 「자치단체 조직 자율성 확대로 자치분권 강화한다」. 행정안전부 보도자료.
- 행정안전부. (2018a). 「2018 지방자치단체 조직관리 지침」.
- 행정안전부. (2018b). 「2018 행정안전통계연보」.
- 행정안전부. (2018c). 「행정안전부 정책브리핑」.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치 20년사」.
- 허아람. (2017). 「지방자치단체의 재난 회복력에 관한 연구 : 지표개발과 영향요인을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교 국정전문대학원.
- 홍정선. (2013). 지방자치법상 민간위탁의 개념. 「지방자치법연구」. 13(3): 85-107.
- Boyne. G. A. (1993). Central Policies and Local Autonomy: the Case of Wales. *Urban Studies*. 30(1): 87-101.
- Dunleavy, P. (1980). *Social and political theory and the issues in central-local relations*. New approaches to the study of central-local government relationships. 116-137.
- Dunleavy, P. (1981). *The politics of mass housing in Britain, 1945-1975: a study of corporate power and professional influence in the welfare state*. Oxford University Press.
- Dunleavy, P. and L. Carrera. (2013). *Growing the Productivity of Government Services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rhodes, R. A. (1988). Interorganizational networks and the 'problem' of control in the policy process: A critique of the 'new institutionalism'. *West European Politics*. 11(2). 119-130.
- Rhodes, R. A. (1999). *Foreword: governance and networks*. The new management of British local governance.
- Wright. D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.



Abstract

A Study on Improving Organizational Management System for Local Governments

Realizing great advancement of local autonomy and decentralization as well as resident participation has been a key national agenda of Moon Administration. To accomplish the agenda it has declared to secure such four rights of local autonomy as legislation, administration, organization and finance of local governments. To improve the degree of local autonomy in organizational structure and management several measures has been worked out, which are long-lasting issues in Korean governmental relations.

The Ministry of the Interior and Safety(MOIS) has revised a law to allow a little more autonomous operation of the number of regular personnel of local governments, which is still recognized as insufficient by stakeholders in localities. Korean local authorities have suggested and figured out what and how to reform the local autonomy issues in a centralized system in Korea. A perceptual gap between them is based on different perspectives on the responsibility and accountability of organization and personnel management by local governments, but it has been narrowed because the more decentralization and autonomy has figured out better quality of public service and managerial effectiveness.

This study seeks to recommend three approaches to develop an improved organizational management system in Korean local governments. First, it is necessary to devise a more refined model of the standardized staff expenditure to allow a more elastic personnel operation, i.e. operating the number of regular civil servants. In performing this retaining stable and adjustable volume of the standardized staff expenditure reflecting new demands and types of local governments is important. Second, to enhance the managerial capability of the local governments this study

Abstract

proposes to establish a standing system of the organizational diagnosis, which helps reinforce the organizational responsibility of local governments. Third, this study also recommends to consolidate a system of organizational management system which embraces widening information open and installing a center of organizational diagnosis.



지방자치단체 조직관리제도의
발전적 개선방안 연구

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 465468

9 3 3 5 0

ISBN 978-89-7865-468-5