

# 지방자치단체 조직운영 분석

- I. 지방자치단체 분석의 목적 및 필요성
- II. 지표별 지방자치단체 유형분석 결과
- III. 지방자치단체 조직운영 및 관리에서의 함의

## 지방자치단체 조직운영 분석

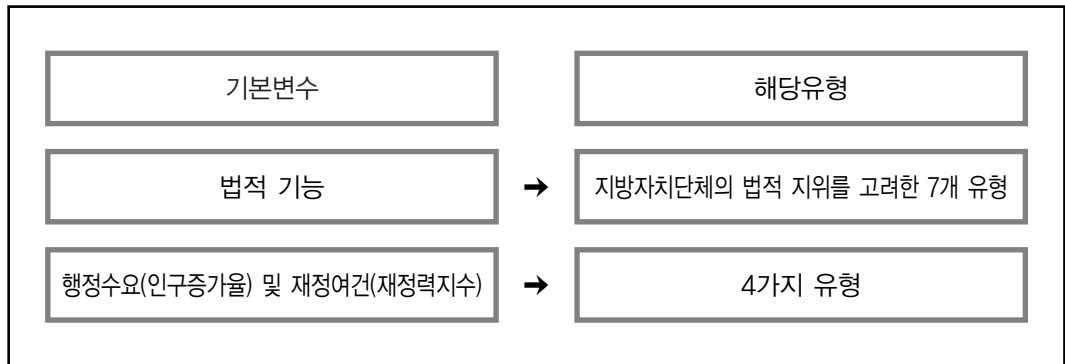
### I

#### 지방자치단체 분석의 목적 및 필요성

- 총액인건비제가 2007년 전면 실시되면서 자치단체의 기구와 인력운용의 자율성을 부여하였음
  - 지방자치단체의 특성에 따라 탄력적인 기구 및 인력운용이 가능해 짐
  - 자율성을 부여함과 동시에 지방의회 등을 통하여 책임성을 확보하도록 행정기구 및 인력운용을 할 수 있도록 조치함
  - 그러나 자치단체 자율조직권이 확대되면서 방만한 조직운영이 문제되고 있음
  - 따라서 조직운영상황을 객관적인 지표를 통하여 분석·진단함으로써 조직구조 건전성과 인력운영 효율성을 제고할 필요가 있음
- 현재 총액인건비 유형분류에서는 자치단체의 유형을 크게 다음과 같은 7가지로 유형화하고 있음
  - 제1유형 : 도시형 광역단체(특별시 및 광역시)
  - 제2유형 : 농촌형 광역단체(도)
  - 제3유형 : 대도시형 기초단체(인구50만 이상 시)
  - 제4유형 : 중소도시형 기초단체(인구50만 이하 시)

- 제5유형 : 제한 도시형 기초단체(자치구)
  - 제6유형 : 도·농형 기초단체(도·농 복합시)
  - 제7유형 : 농촌형 기초단체(군)
- 이를 토대로 행정수요(인구증가율)와 경제적 여건(재정력지수)을 반영하여 각 유형별로 자치단체를 크게 4가지로 세분화하고, 관련된 대표적인 지표의 분포가 어떠한가를 분석하는데 목적이 있음
  - 이러한 기본변수는 지방자치단체의 유형화를 위해 단계별로 적용되어야 함
    - “행정수요 및 재정여건”은 각 자치단체 및 지방의회의 업무량 차이 및 경제적 여건을 나타내기 때문에 반드시 자치법상의 “법적 기능”의 적용 후에 적용되는 것이 논리적 타당성을 가짐
  - 따라서 전체 지방자치단체를 대상으로 “법적 기능”을 1차적으로 적용하고, 그 결과를 근거로 “행정수요 및 재정 여건”을 2차적으로 적용함으로써 최종적으로 유사한 지방자치단체의 범주를 확정할 수 있음

〈그림 1〉 지방자치단체 유형화 변수



- 이러한 각 자치단체의 유형별 분류는 기존의 연구결과를 반영한 것이므로 본 분석에서는 이러한 유형분류를 토대로 행정수요(인구증가율)와 경제적 여건(재정력지수)을 반영하여 좀 더 세분화된 유형분류에 초점을 두고자 함
- 즉, 각 자치단체의 행정수요와 경제적 여건을 대리하는 가장 대표적인 지표를 중심으로 2×2의 매트릭스를 도출하여, 평균을 중심으로 1사분면-4사분면에 해당되는 자치단체가 어떻게 분포하는가를 살펴볼 것임(특정 연도의 outlier에 인한 효과를 감소시키고자 3년의 자료를 평균하여 활용함)
- 각 사분면은 다음과 같은 의미를 가진다고 할 수 있음
  - 1사분면 : 행정수요(인구증가율)가 높고, 이에 대한 경제적 여건(재정력지수)이 우수한 자치단체가 분포함
  - 2사분면 : 행정수요(인구증가율)가 낮으나, 상대적으로 경제적 여건(재정력지수)이 우수한 자치단체가 분포함
  - 3사분면 : 행정수요(인구증가율)가 낮을 뿐만 아니라, 이에 대한 경제적 여건(재정력지수) 또한 낮은 자치단체가 분포함
  - 4사분면 : 행정수요(인구증가율)는 높으나, 이에 대한 경제적 여건(재정력지수)이 상대적으로 낮은 자치단체가 분포함
- 이처럼 자치단체의 유형을 좀 더 세분화하여 몇 가지 주요 지표를 살펴봄으로써, 향후 지방자치단체의 조직운영에 있어서 장기적인 계획을 수립뿐만 아니라, 효율적인 조직관리에 유용한 정보를 제공할 것으로 판단됨
  - 본 분석에서 초점을 두고 있는 주요 지표는 다음과 같음
    - 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율
    - 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율
    - 각 자치단체의 사업소 수의 증가율 정도
    - 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율
    - 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수

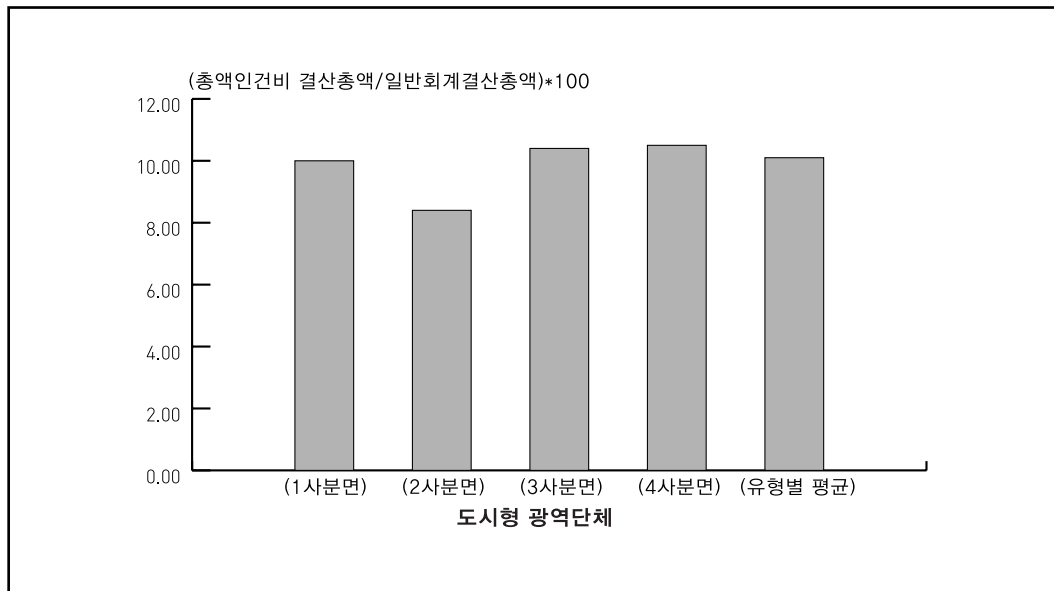
II

지표별 지방자치단체 유형분석 결과

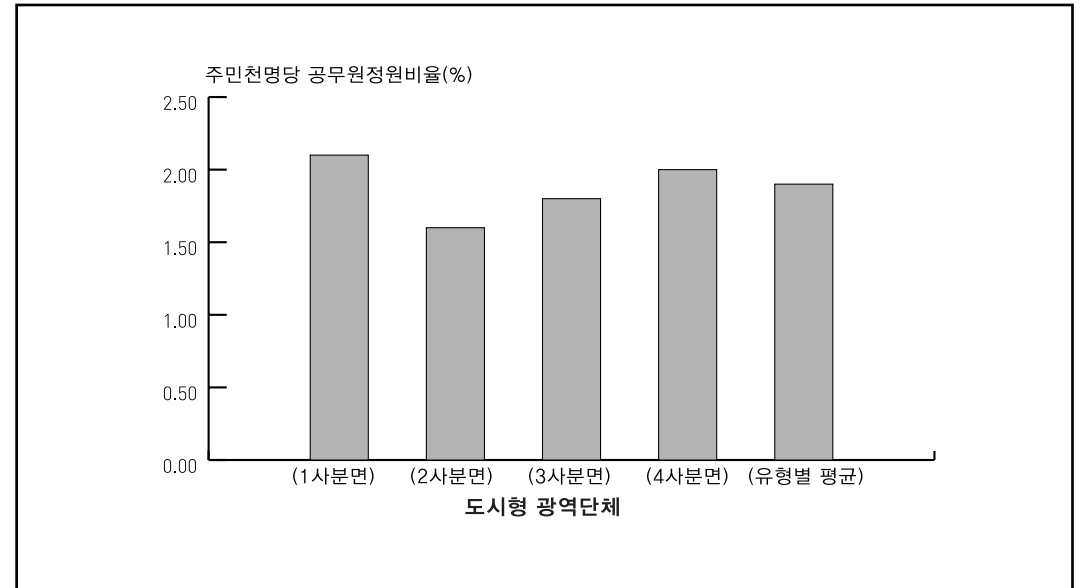
● 자치단체 각 유형에 따른 주요 지표의 분석결과를 살펴보면 다음과 같음

1. 도시형 광역 단체(시)

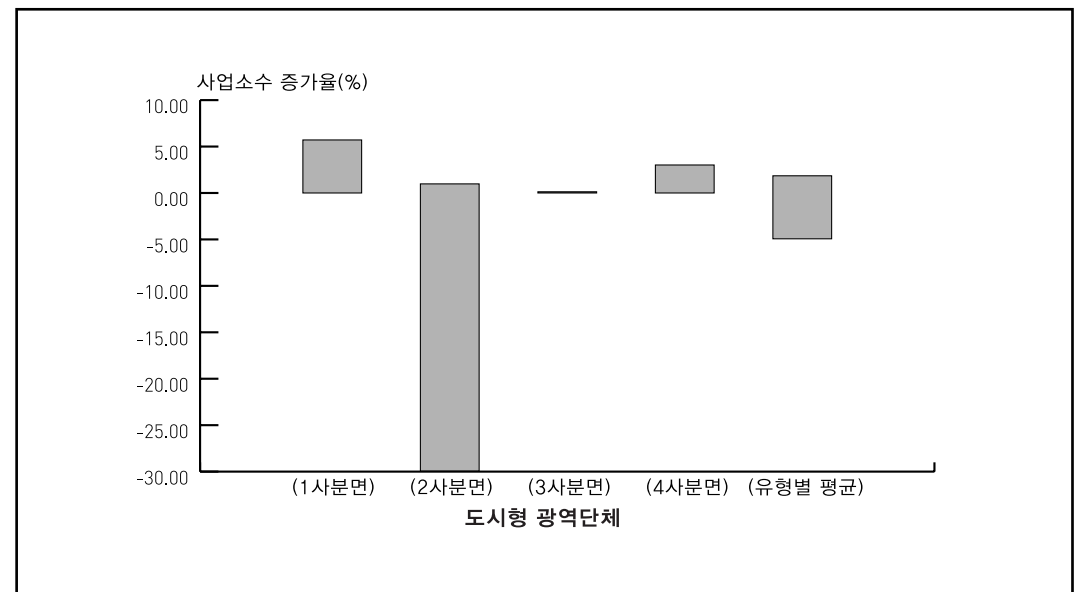
- 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율
  - 재정규모 대비 총액인건비의 비중은 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



- 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율
  - 주민수 대비 공무원의 비율은 1과 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음

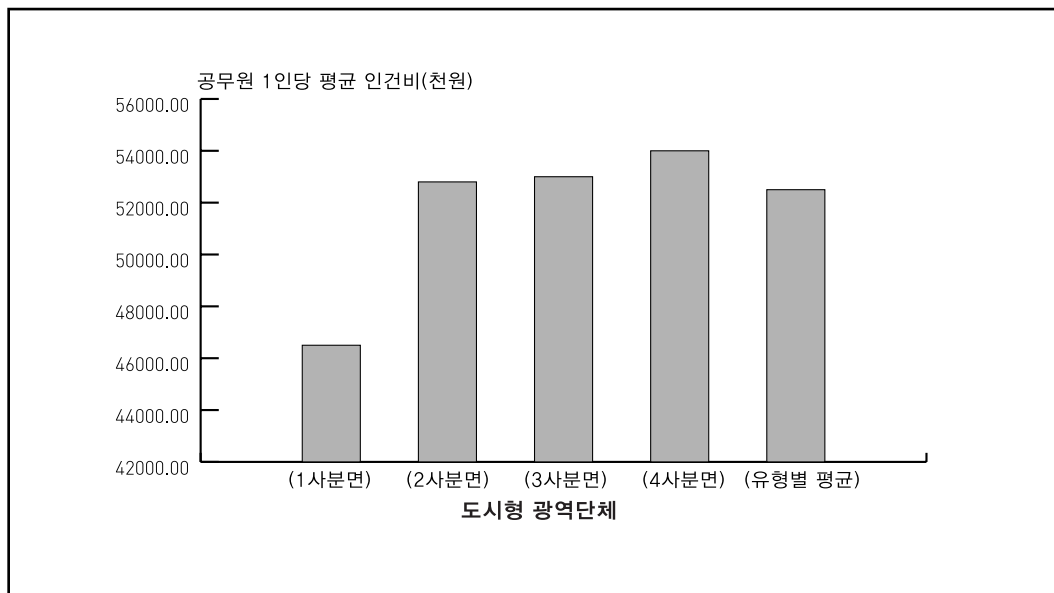


- 각 자치단체의 사업소 수의 증가율
  - 사업소의 증가율은 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮은 것으로 나타났음



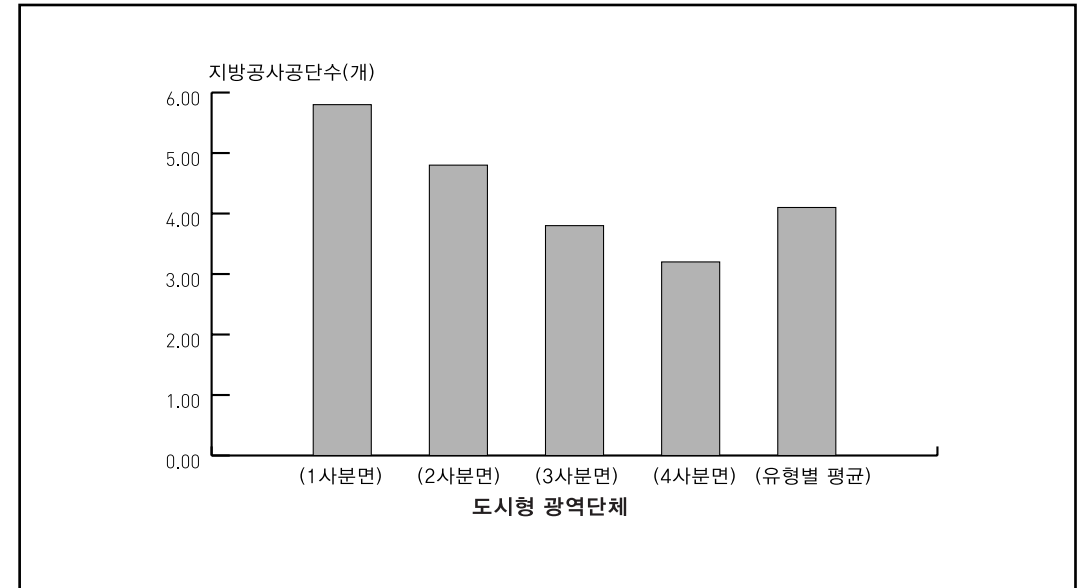
● 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율

- 공무원1인당 평균 인건비는 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



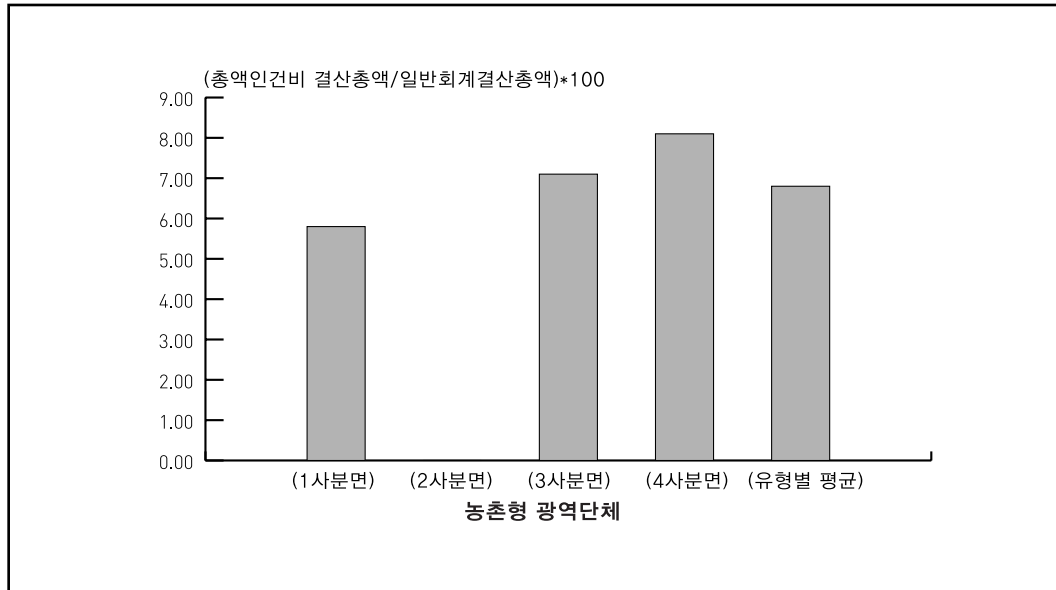
● 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수

- 지방공사공단의 규모는 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 4사분면에 해당되는 자치단체가 낮음을 알 수 있음



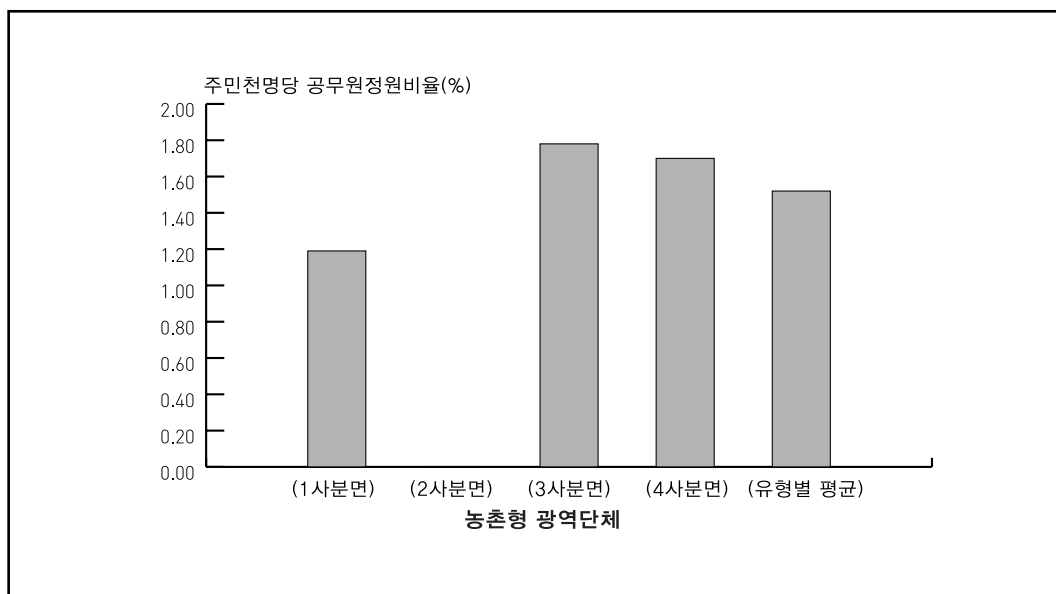
2. 농촌형 광역단체(도)

- 농촌형 광역단체의 경우는 인구증가율이 낮고, 재정력지수가 높은 2사분면에 해당되는 자치단체가 없었음
- 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율
  - 재정규모 대비 총액인건비의 비중은 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높았으며, 2사분면에 해당되는 자치단체가 상대적으로 가장 낮은 것으로 나타났음



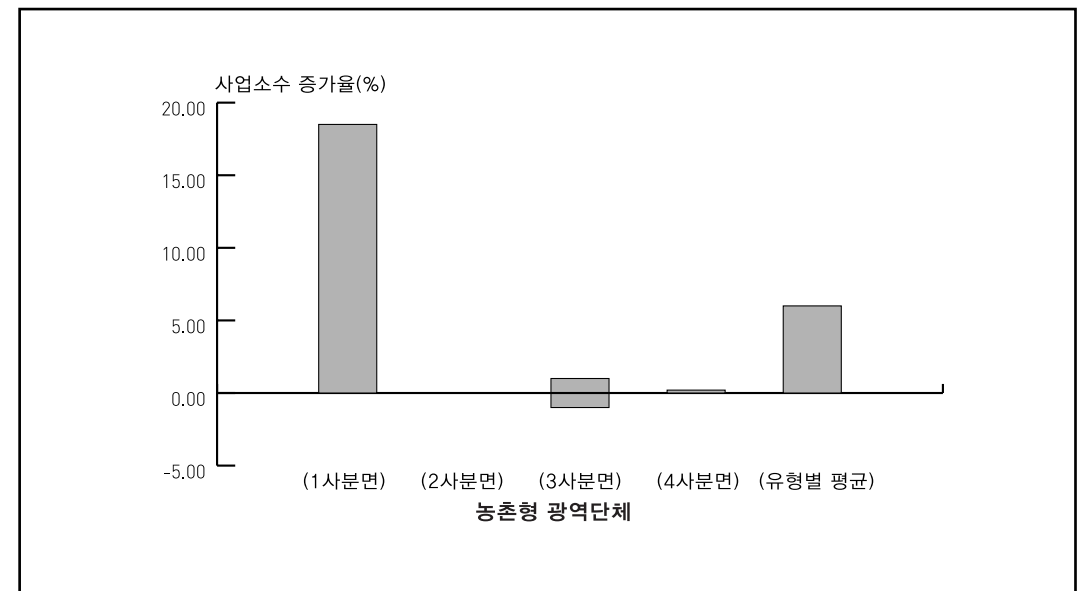
● 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율

- 주민당 공무원 정원의 비율은 3사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



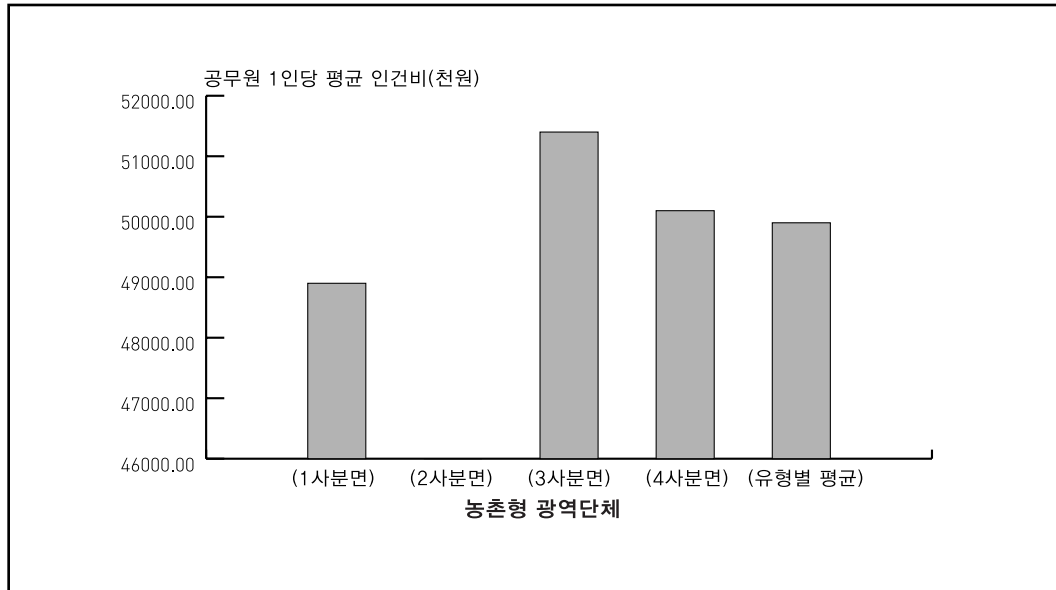
● 각 자치단체의 사업소 수의 증가율 정도

- 사업소수의 증가율은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 3사분면에 해당되는 자치단체가 (-)로 가장 낮음을 알 수 있음

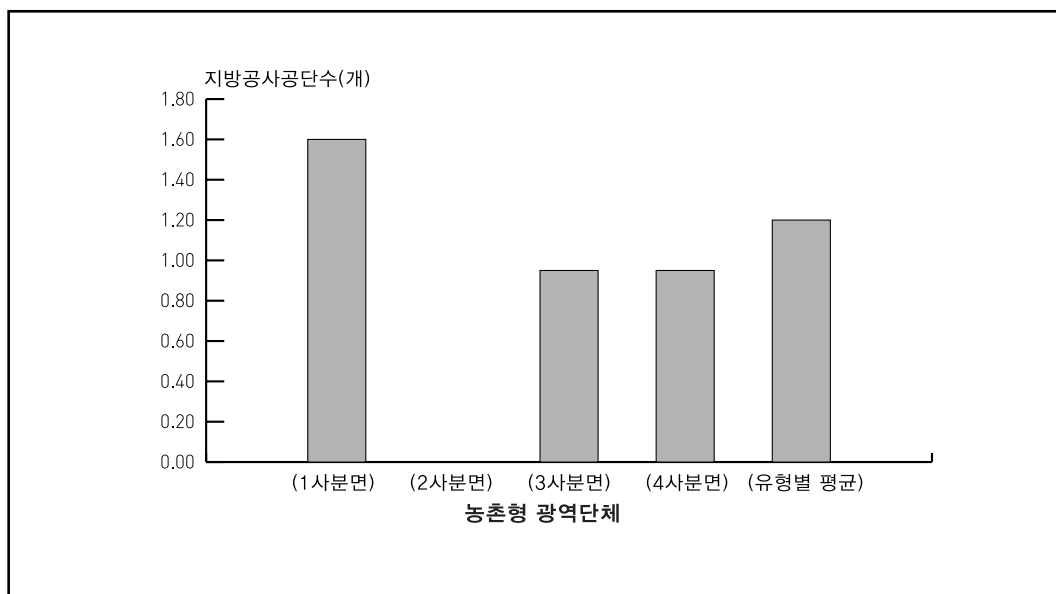


● 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율

- 공무원 1인당 평균 인건비의 비중은 3사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음

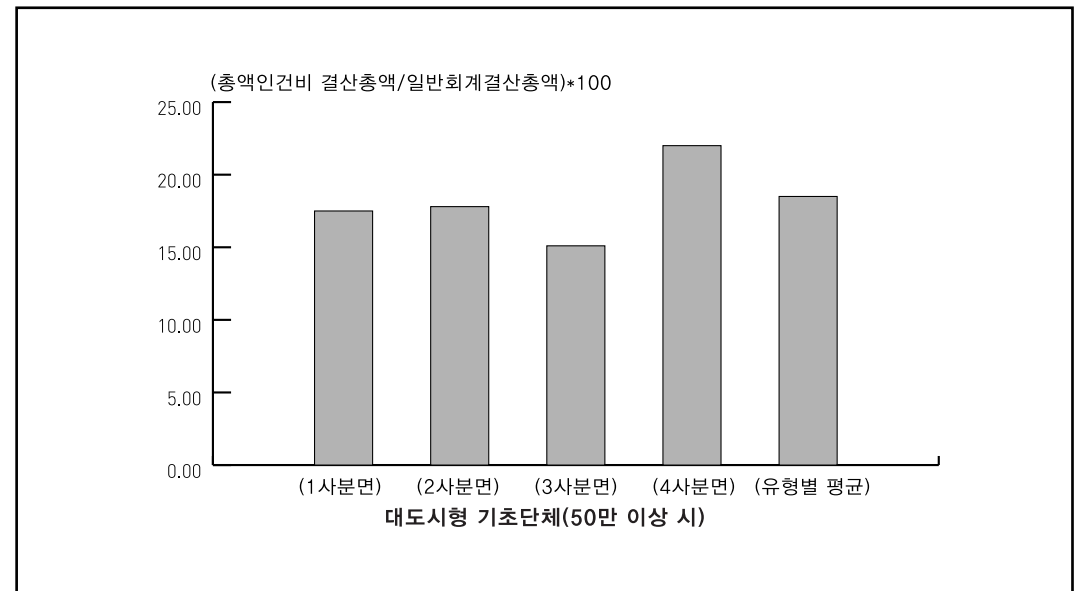


- 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수
  - 지방공사공단의 규모는 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 그 외의 3, 4사분면은 유사한 수준을 보였음

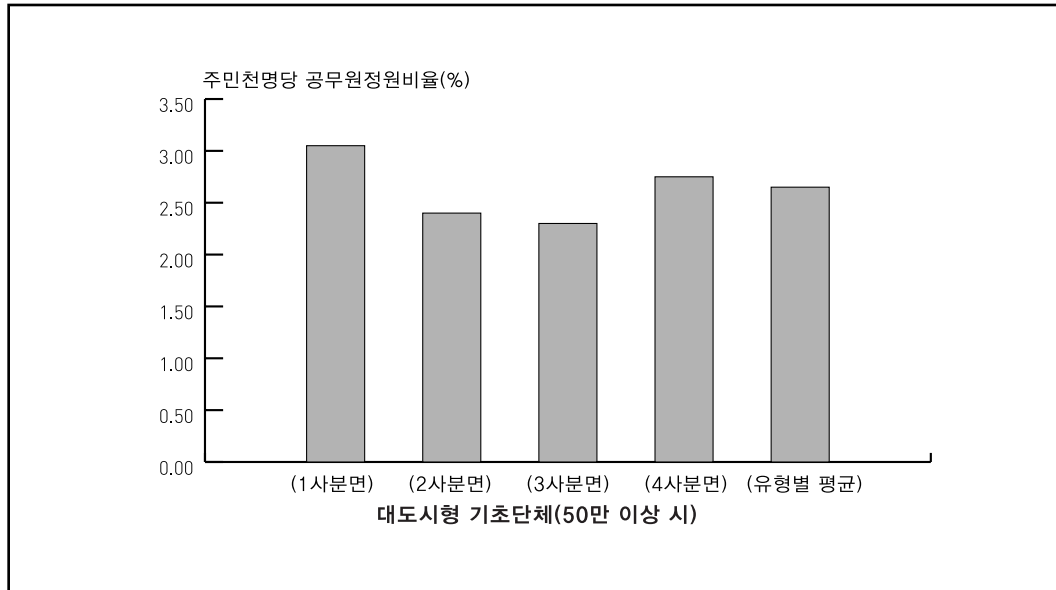


### 3. 대도시형 기초단체(인구50만 이상시)

- 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율
  - 재정규모 대비 총액인건비의 비중은 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 3사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음

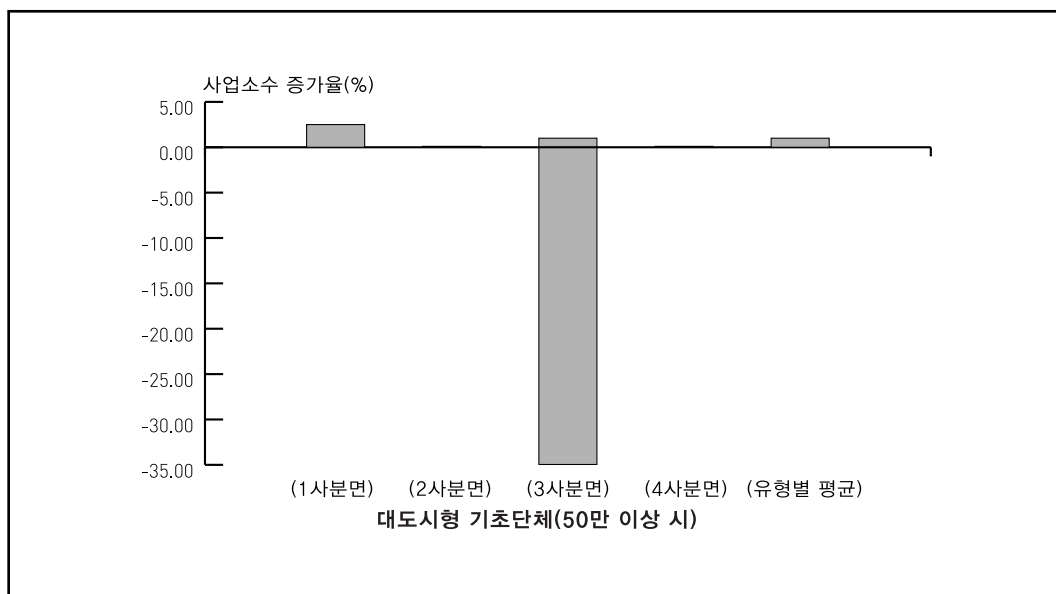


- 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율
  - 주민천명당 공무원 정원의 비중은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 3사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



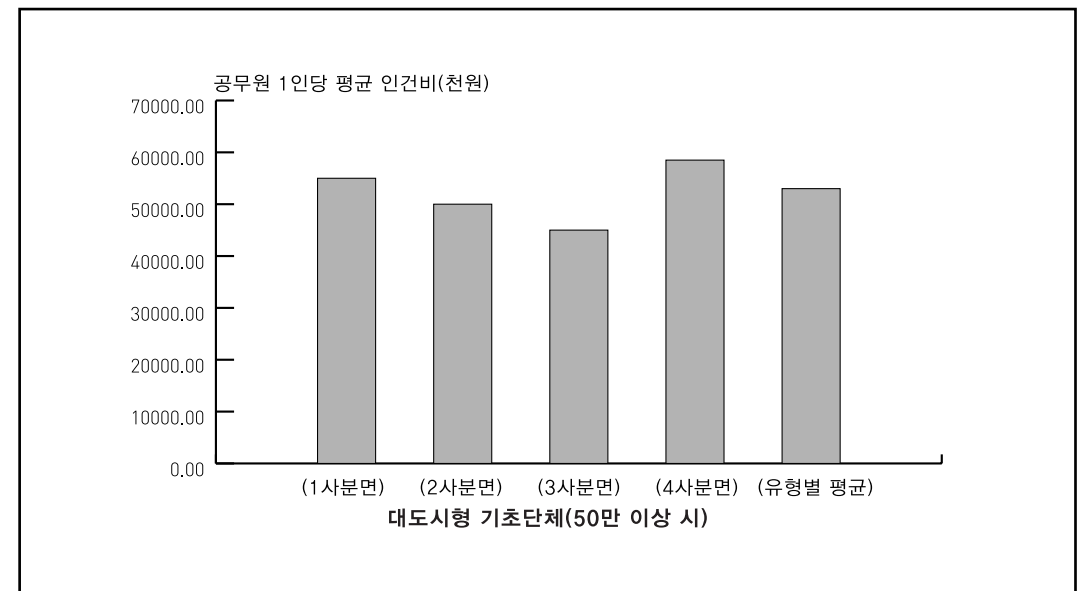
● 각 자치단체의 사업소 수의 증가율 정도

- 사업소의 규모는 3사분면에 해당되는 자치단체가 큰 폭으로 감소했음을 알 수 있음



● 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율

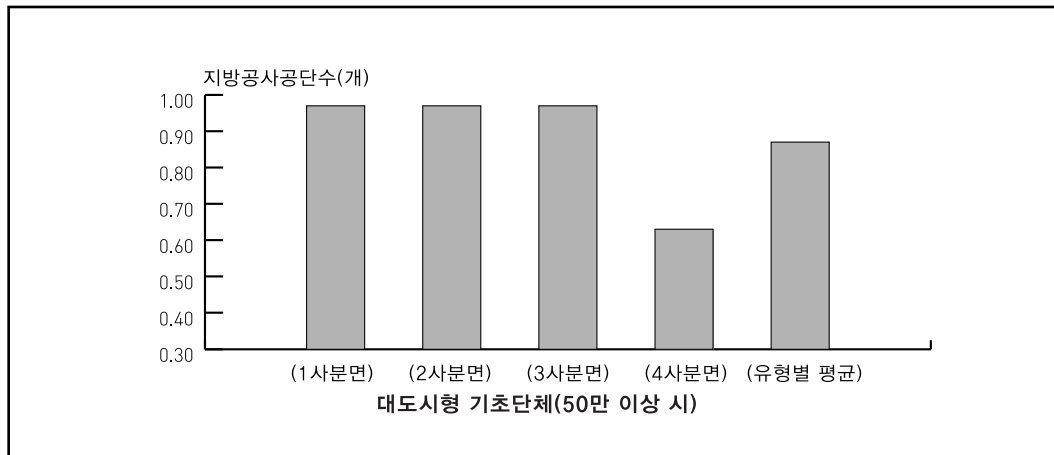
- 공무원 1인당 평균 인건비의 비중은 4사분면에 해당되는 자치단체가 대체로 높게 나타났으며, 3사분면에 해당되는 자치단체의 평균이 상대적으로 가장 낮음을 알 수 있음



● 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수

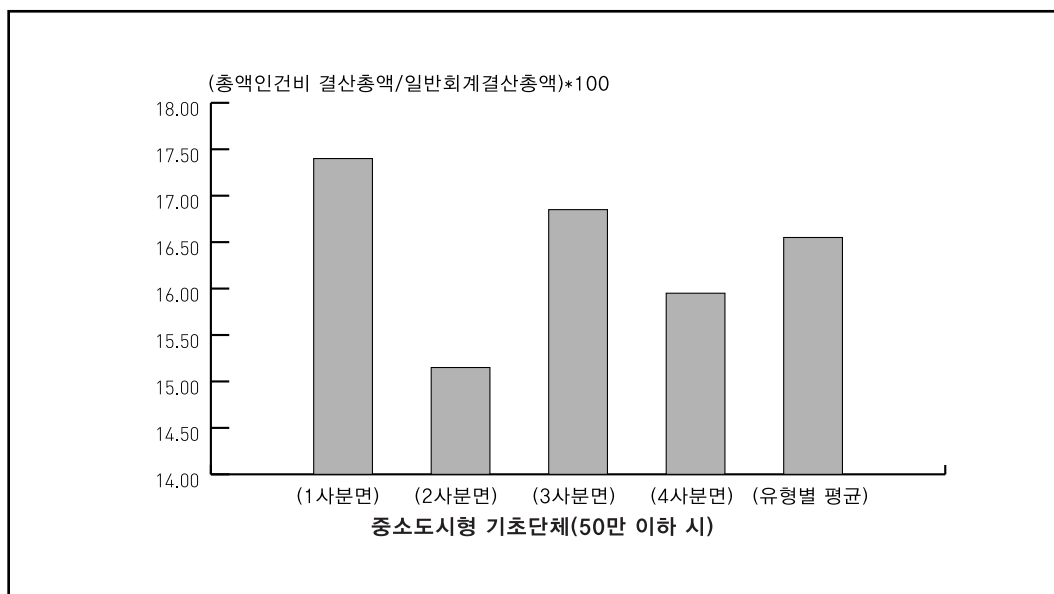
- 지방공기업의 규모는 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮은 것으로 나타났으며, 그 외의 1, 2, 3사분면은 대체로 유사한 수준을 보이고 있음



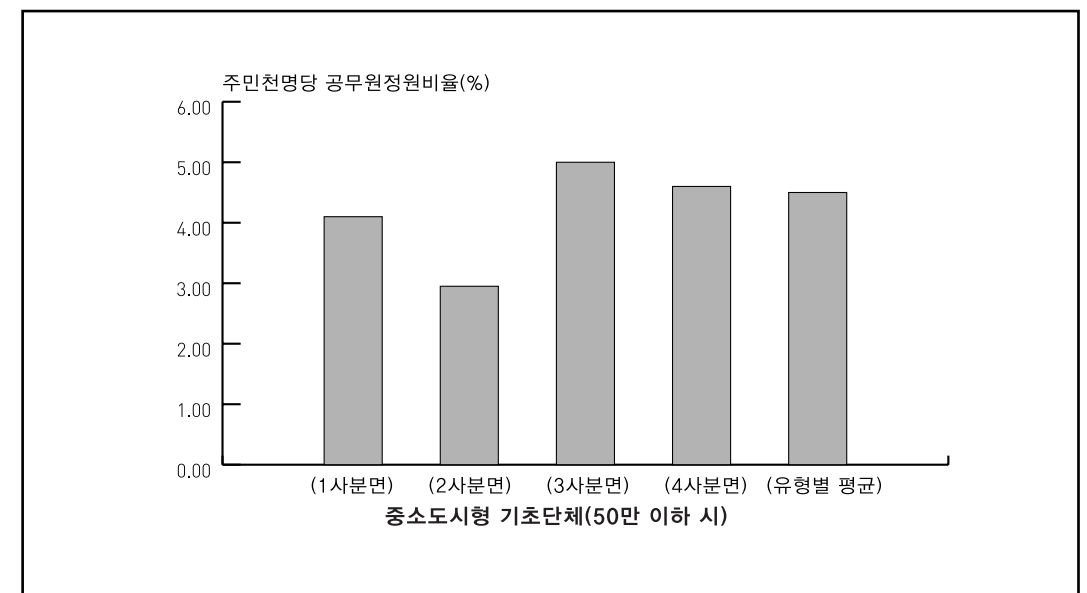


#### 4. 중소도시형 기초단체(인구50만 이하시)

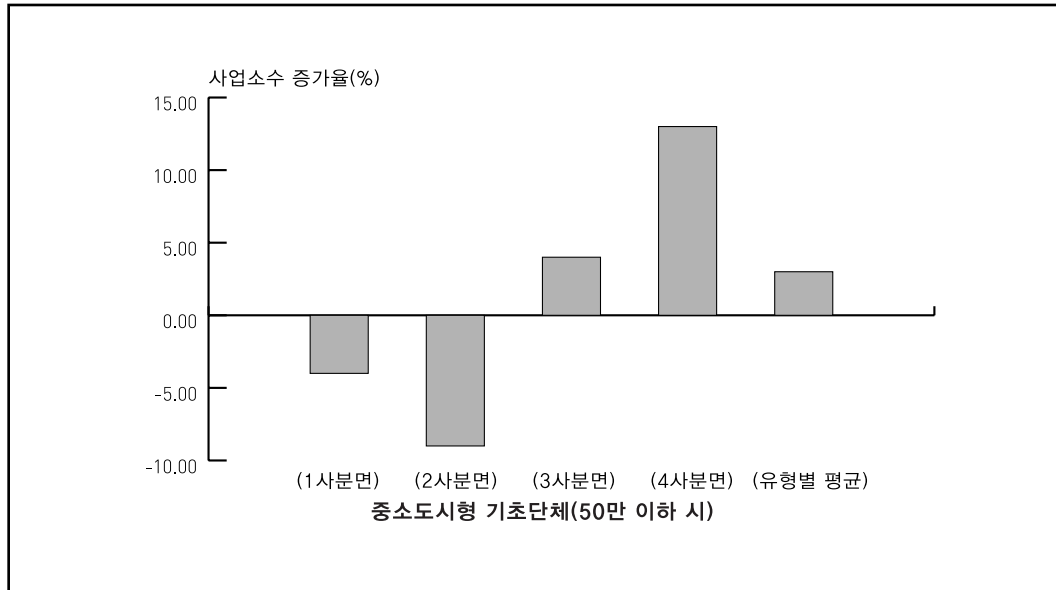
- 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율
  - 재정규모 대비 총액인건비의 비중은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



- 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율
  - 주민대비 공무원정원의 비율은 3사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음

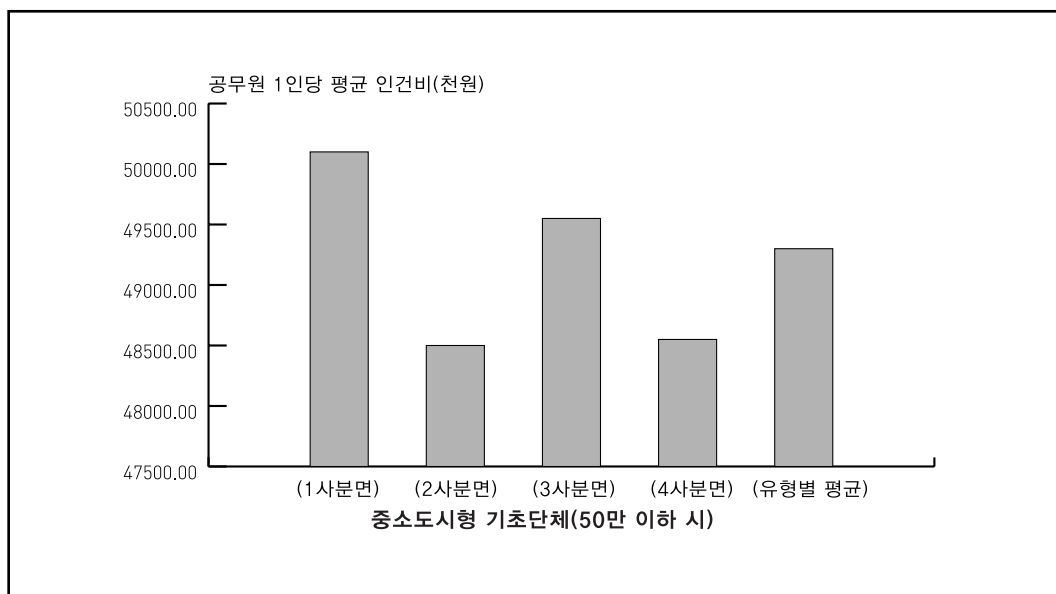


- 각 자치단체의 사업소 수의 증가율 정도
  - 사업소수 증가율은 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1, 2사분면에 해당되는 자치단체가 감소하였음



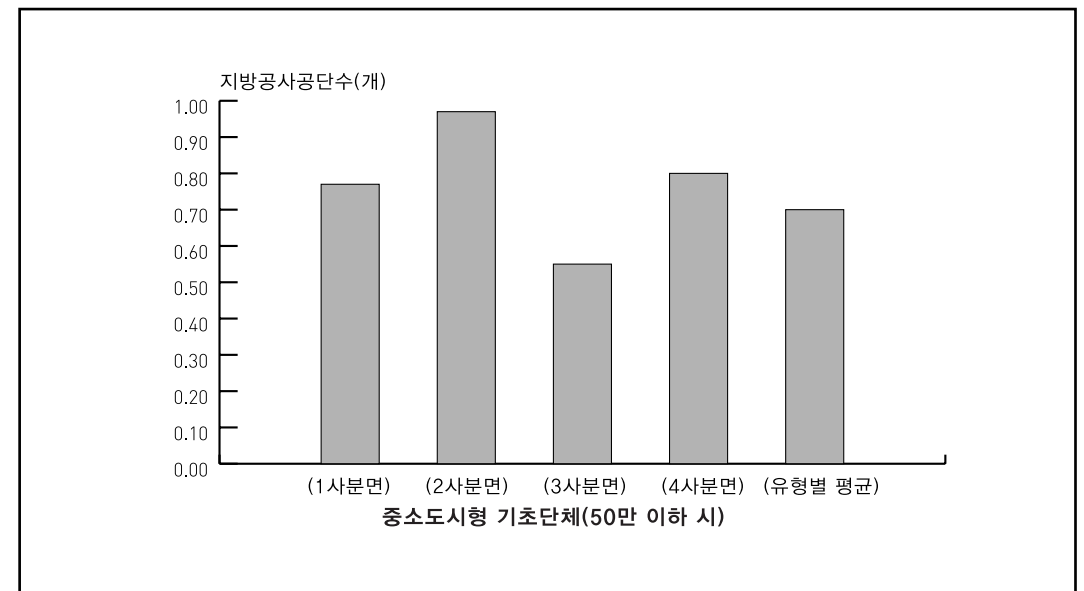
● 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율

- 공무원 1인당 평균 인건비는 1사분면에 해당되는 자치단체가 높게 나타났으며, 상대적으로 2, 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



● 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수

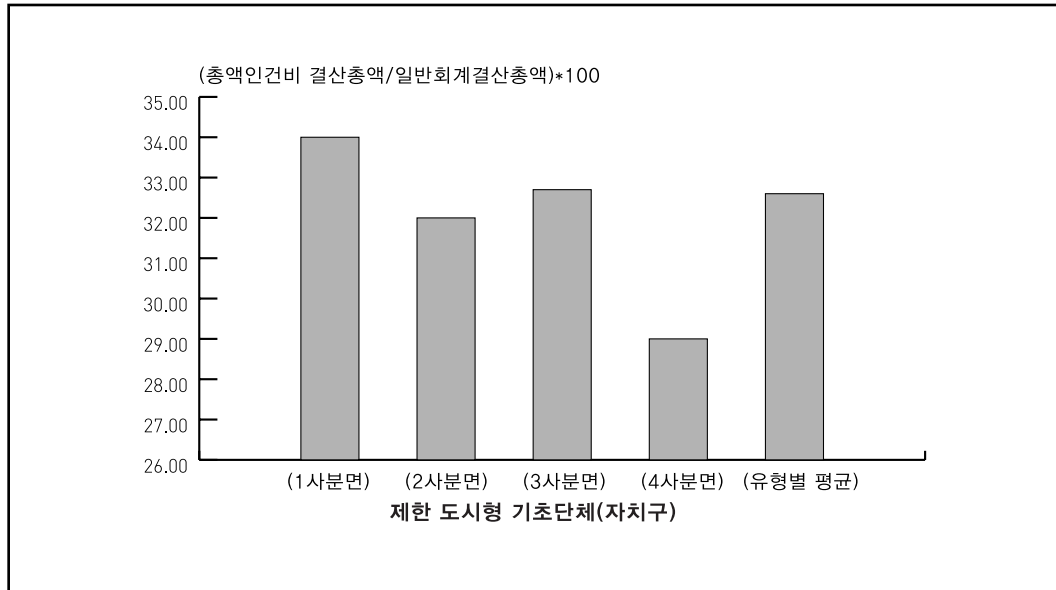
- 지방공기업의 비중은 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 3사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



5. 제한 도시형 기초단체(자치구)

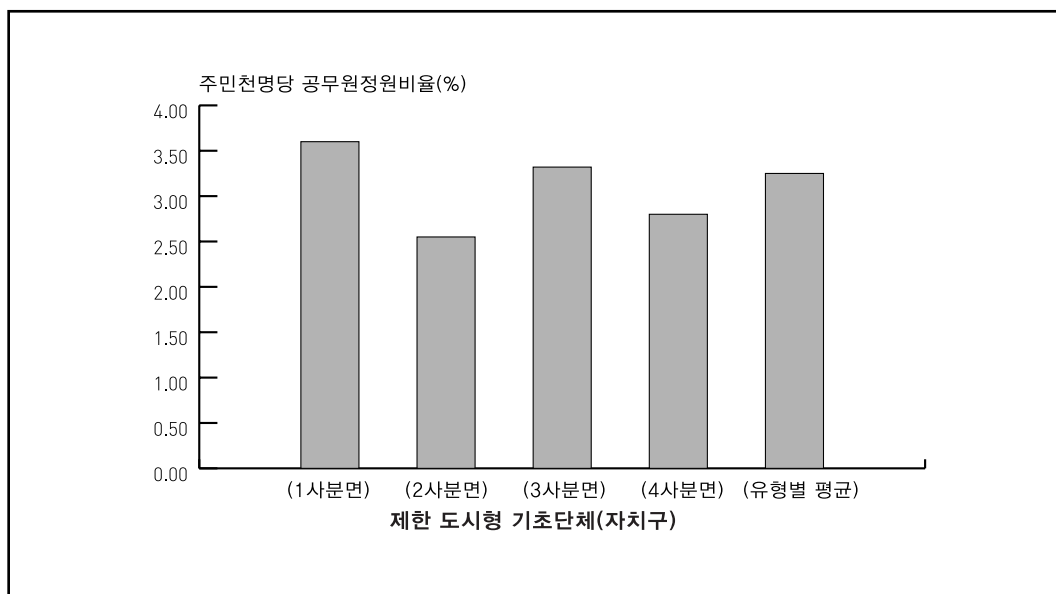
● 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율

- 재정규모 대비 총액인건비의 비중은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



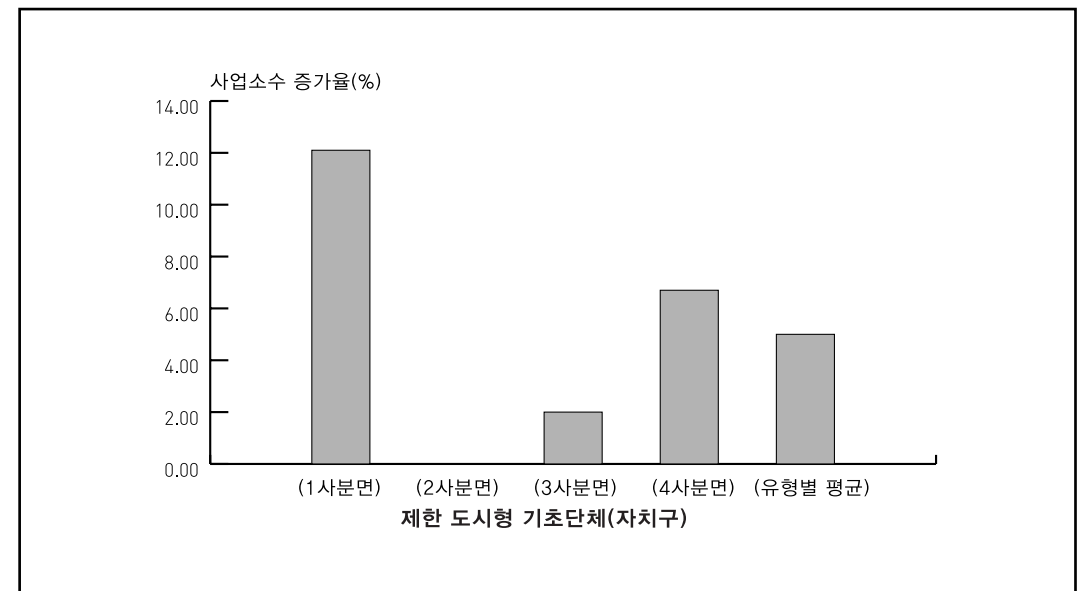
● 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율

- 공무원정원의 비율은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



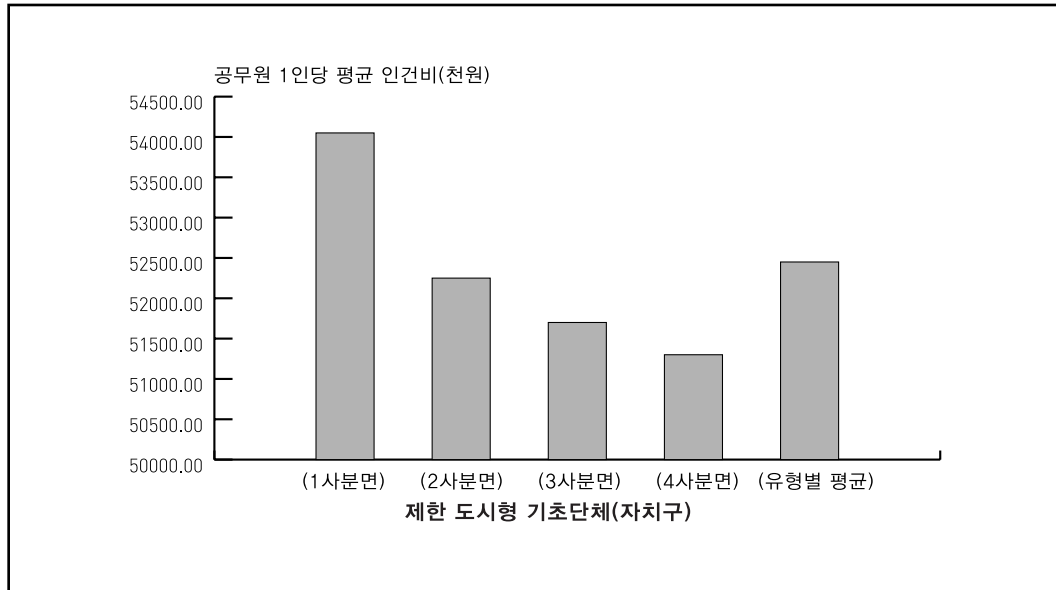
● 각 자치단체의 사업소 수의 증가율 정도

- 사업소수 증가율은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



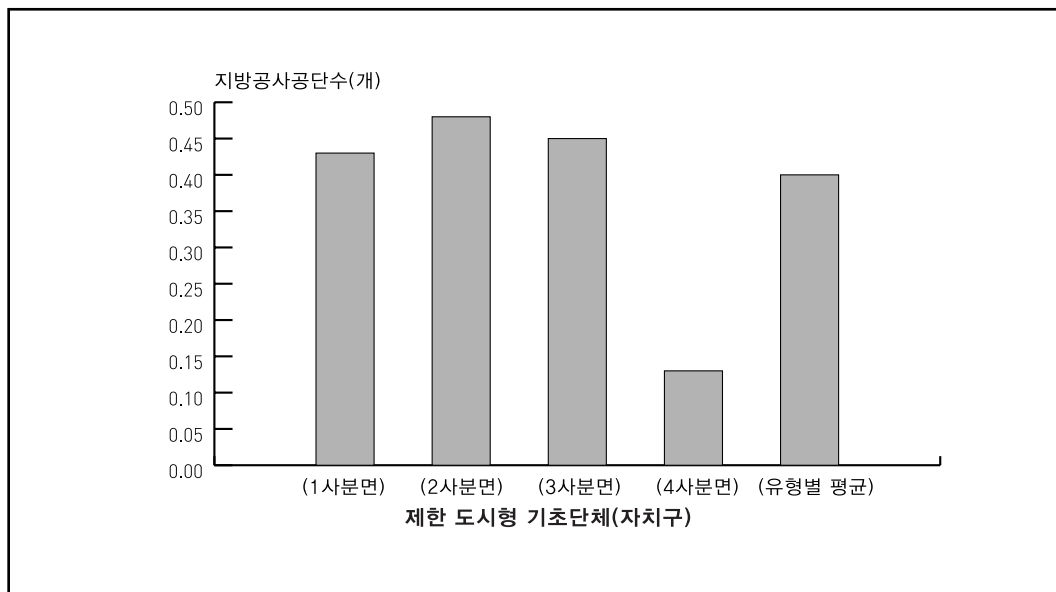
● 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율

- 공무원 1인당 평균 인건비는 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 3, 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



● 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수

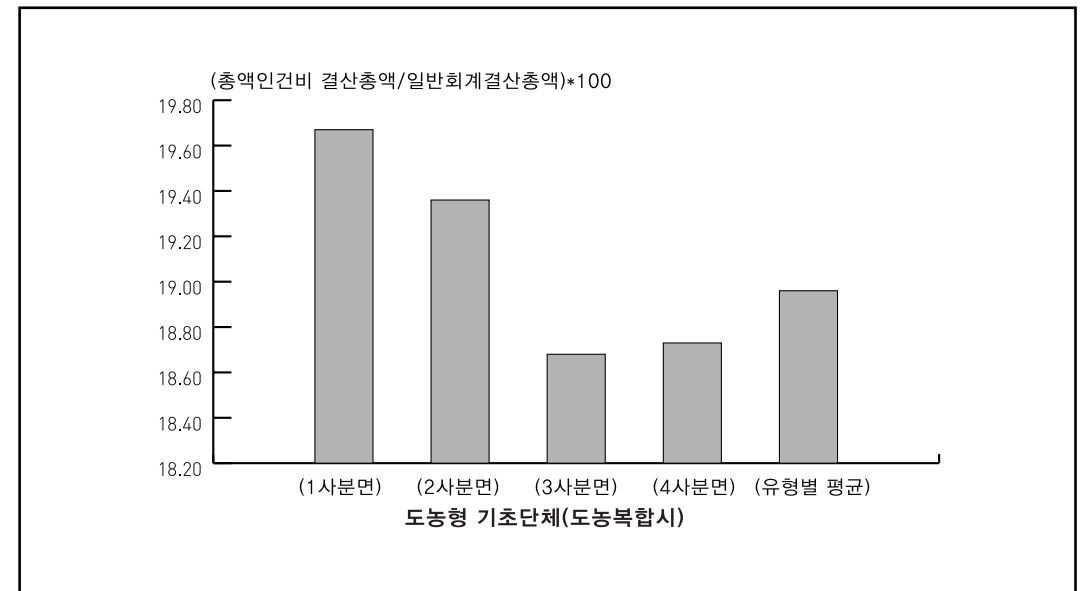
- 지방공사 및 공단의 규모는 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



6. 도·농형 기초단체(도·농 복합시)

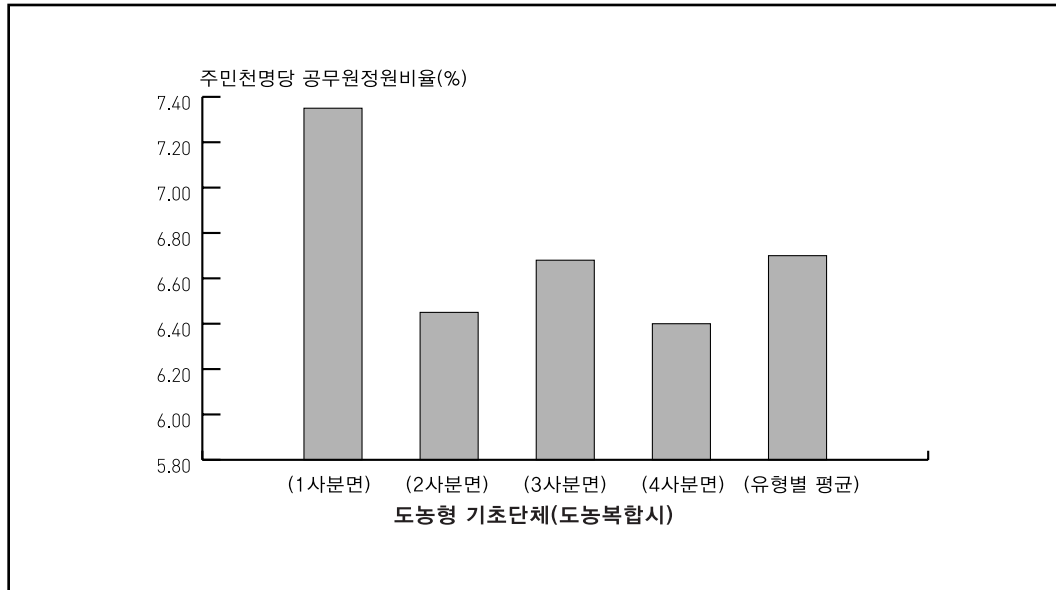
● 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율

- 재정규모 대비 총액인건비의 비중은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 3, 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



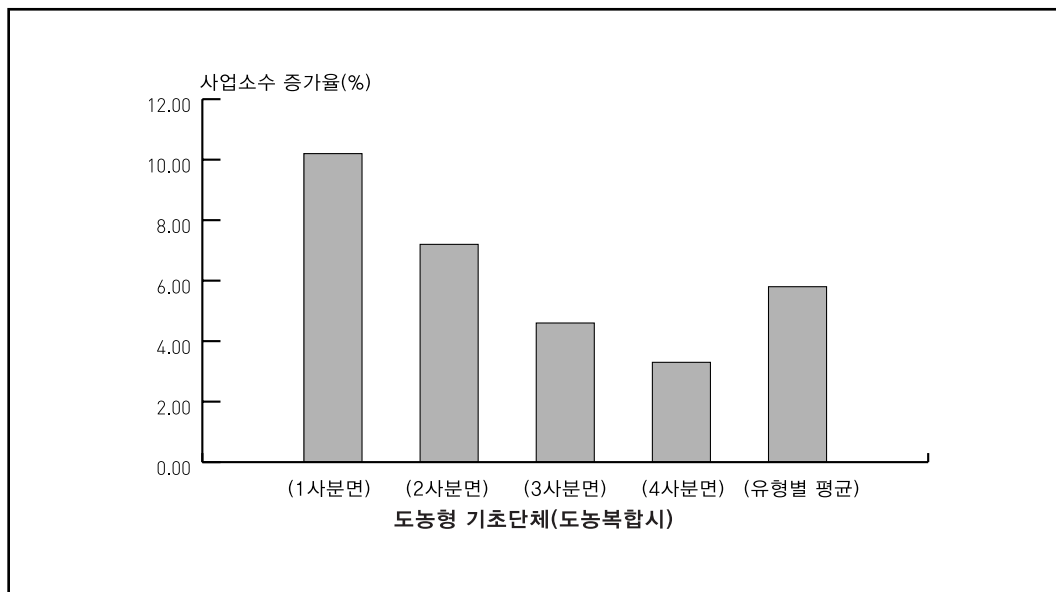
● 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율

- 주민천명당 공무원정원비율은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2, 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



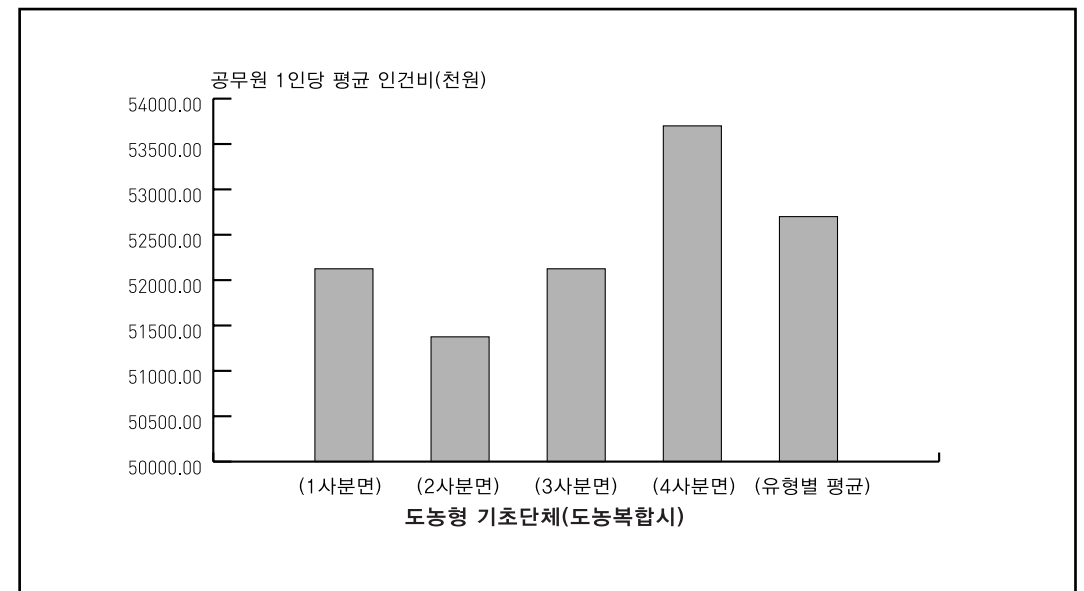
● 각 자치단체의 사업소 수의 증가율 정도

- 사업소수 증가율은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



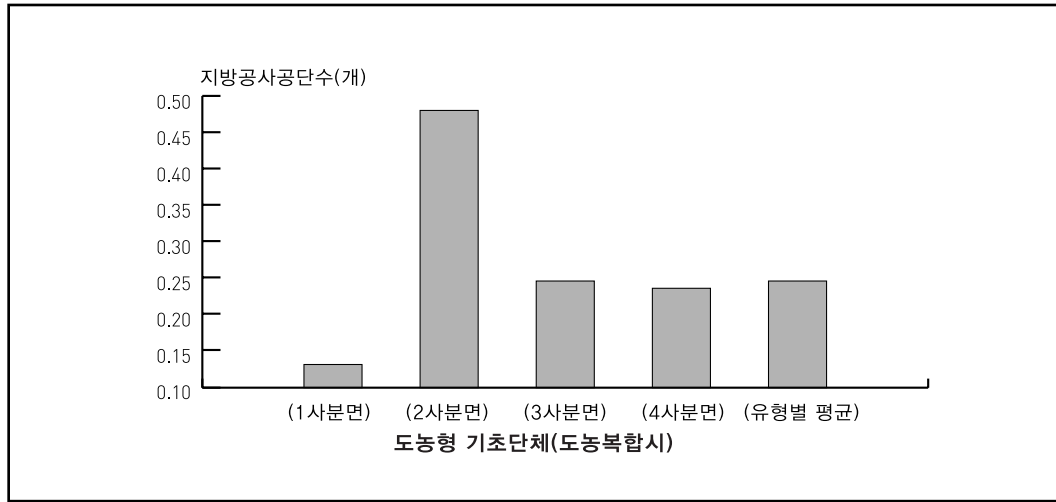
● 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율

- 공무원 1인당 평균 인건비는 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



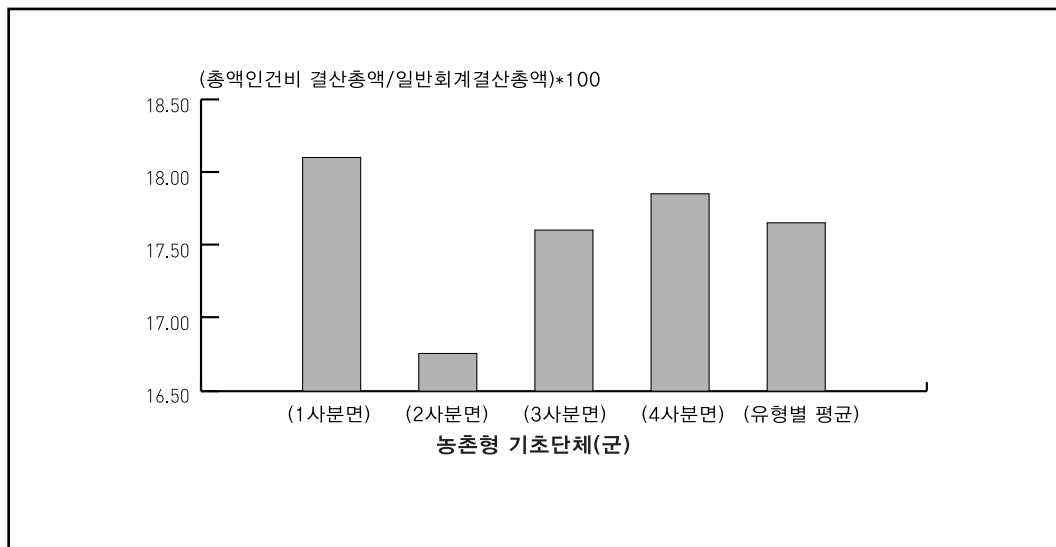
● 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수

- 지방공사 및 공단 규모는 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음

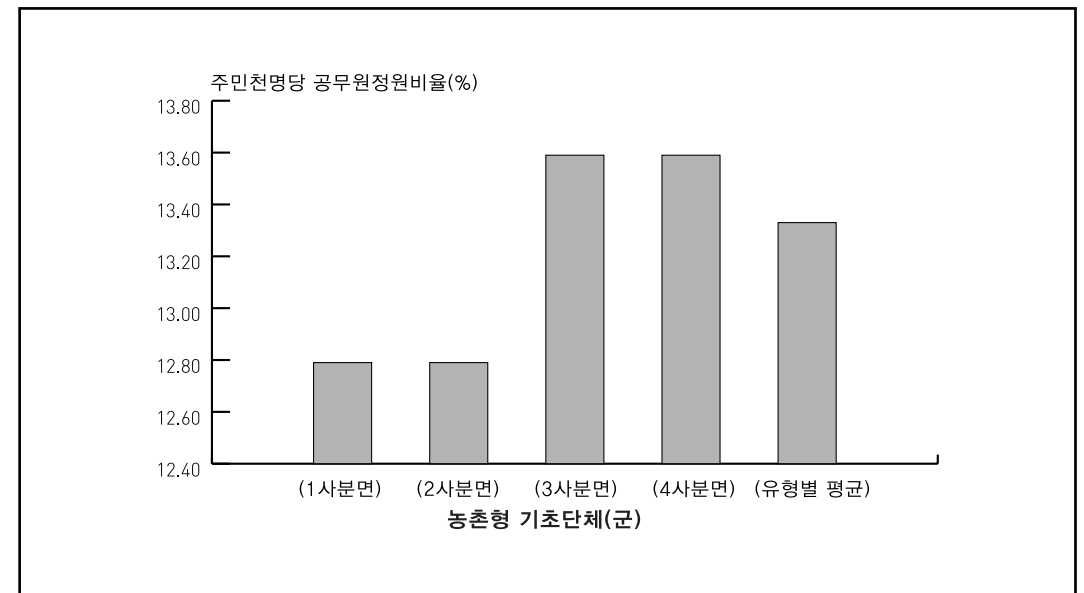


### 7. 농촌형 기초단체(군)

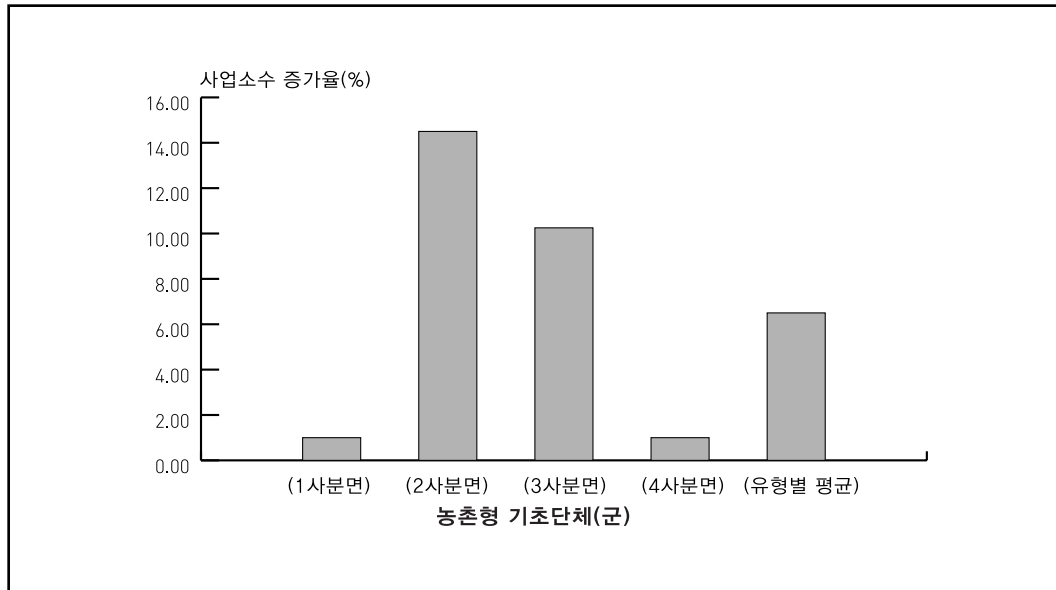
- 각 자치단체의 일반예산대비 총액인건비의 비율
  - 재정규모 대비 총액인건비의 비중은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



- 각 자치단체의 해당 주민수대비 공무원의 비율
  - 인구대비 공무원의 정원 비중은 3, 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1, 2사분면에 해당되는 자치단체가 낮음을 알 수 있음

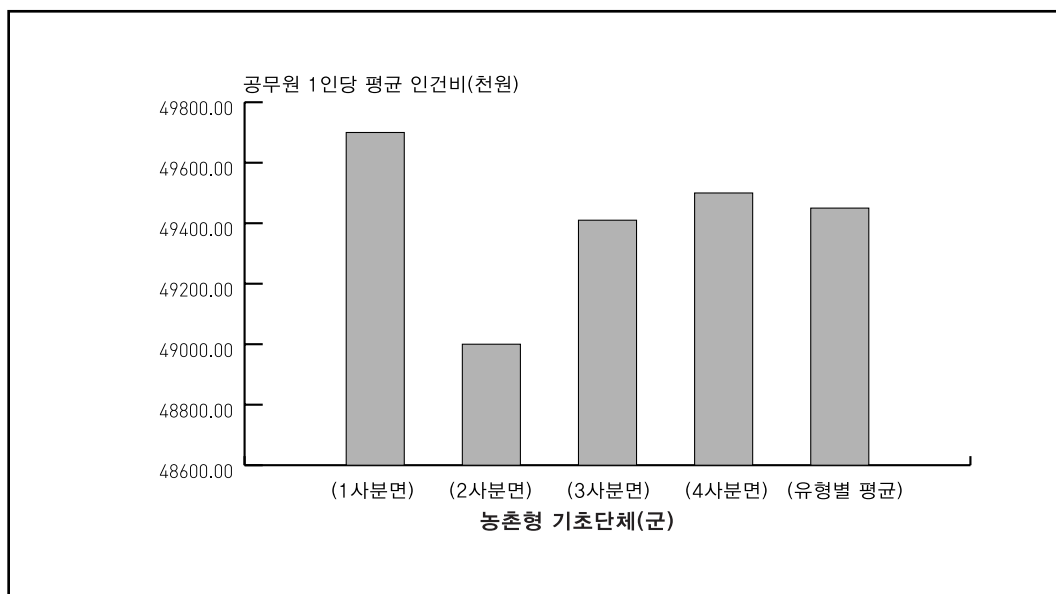


- 각 자치단체의 사업소 수의 증가율 정도
  - 사업소의 규모 변화는 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1, 4사분면에 해당되는 자치단체가 낮음을 알 수 있음



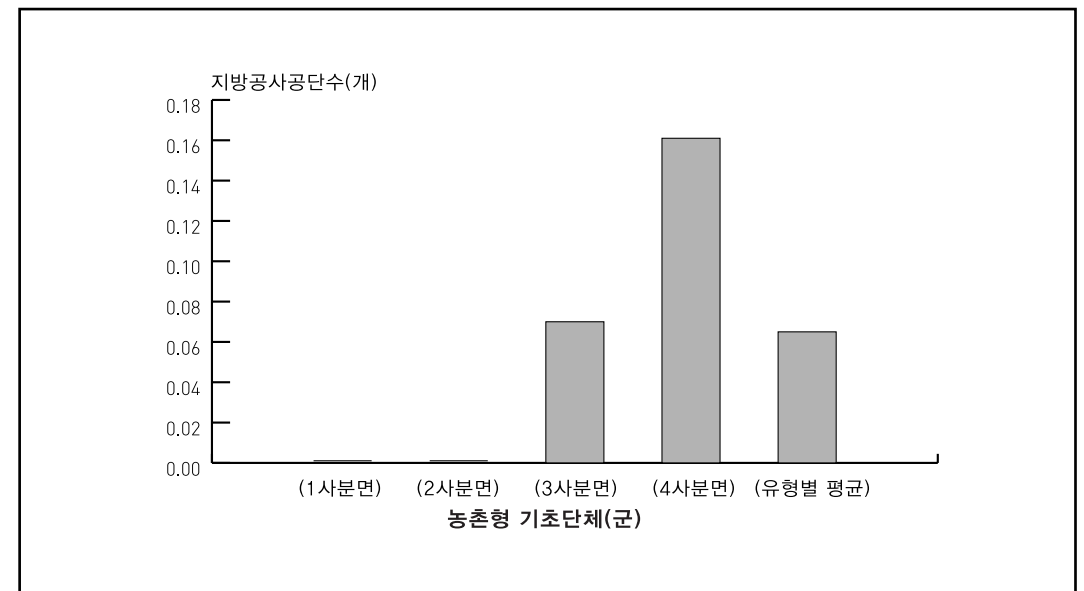
● 각 자치단체 공무원1인당 인건비의 비율

- 공무원 1인당 인건비의 비중은 1사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



● 각 자치단체별 지방공사 및 공단의 수

- 지방공기업의 규모는 4사분면에 해당되는 자치단체가 가장 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 1, 2사분면에 해당되는 자치단체가 가장 낮음을 알 수 있음



Ⅲ

지방자치단체 조직운영 및 관리에서의 함의

- 본 분석은 지방자치단체 조직운영과 관리에 있어서 효율성을 높이고, 현재 추진되고 있는 조직분석의 타당성을 높이기 위한 기초자료라고 할 수 있음
  - 즉 다양한 지표 가운데 인구증가에 따른 행정수요와 경제적 여건에 따른 재정력을 고려하여, 기존의 7개의 지방자치단체 유형을 각각 4개의 사분면으로 세분화하여 총 28개의 유형으로 분류하였음
  - 이러한 세분화된 유형 구분에 대해서 조직운영 및 관리에 있어 주요 지표에 해당되는 5가지를 비교 분석하였음
- 이상의 시뮬레이션 결과를 참조로 향후 지방자치단체의 조직운영 및 관리에 있어서 다양한 함의를 도출할 수 있을 것으로 판단됨
  - 각 유형별로 자치단체가 가지는 자원 대비 총액인건비의 비중은 어떠한 차이를 보이고 있는가?
  - 각 유형별로 주민의 규모 대비 공무원의 정원은 어떠한 차이를 보이고 있는가?
  - 각 유형별로 사업소 증가율의 차이는 어떠한 차이를 보이고 있는가?
  - 각 유형별로 공무원 1인당 평균 인건비의 비율은 어떠한 차이를 보이고 있는가?
  - 각 유형별로 보유하고 있는 지방공기업(지방공사 및 공단)은 어떠한가?
  - 즉, 이상의 주요 지표에 대한 기초적인 통계를 제공함으로써, 행정수요와 경제적 여건을 고려하였을 때, 지방자치단체의 조직운영 실태를 좀 더 체계적으로 파악할 수 있게 함

- 자치단체의 존재이유는 거시적 측면에서는 주민복지의 증진에 있음
  - 이에 비하여 조직환경 측면에서는 지방자치단체의 조직운영에 직접적으로 영향을 미치는 관련법제가 종래의 “표준정원제”에서 “총액인건비제”로 전환되었음
  - 따라서 “총액인건비제”의 실시와 더불어 지방자치단체의 기구나 인력의 구조와 관리방법의 전환이 요청되는 동시에 상당한 자율권이 부여됨으로써 그에 상응하는 조직운영의 건전성을 진단하고 점검하는 진단도구가 필요함
  - 위의 분석결과는 자치단체 조직운영의 건전성을 검증하고 진단하는 장치로 활용할 수 있을 것임

내용문의 : 고경훈 수석연구원(정책연구실 자치행정연구부)  
연락처 : 02-3488-7333, kukkh@krila.re.kr



메 모

A large rectangular area with rounded corners, containing 25 horizontal dotted lines for writing.

메 모

A large rectangular area with rounded corners, containing 25 horizontal dotted lines for writing.

## 「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립 이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 운영하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

### 1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

### 2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	지로납부: 지로용지발송(지로번호 7630619)  은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	
	기관회원	150,000원		

### 3. 제출처 : 한국지방행정연구원 기획관리실 지식정보팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



http://www.krila.re.kr

## 「지방행정연구」원고모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

2007년에는 학술진흥재단의 등재학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. 연구지 모집분야 : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·균형발전

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2008년 12월호(통권 제75호), 2009년 3월호(통권 제76호)

— 2009년 6월호(통권 제77호), 2009년 9월호(통권 제78호)

3. 논문접수일정 : 연중 수시접수

4. 논문제출방식 : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. 논문작성방식 : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의

「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. 제출처 : 한국지방행정연구원 기획관리실 연구지원팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7361 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr



http://www.krila.re.kr