

지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안

Alternatives to Consolidating the Organizational
Autonomy in Local Government

2013. 12

연구자

박해육(연구위원)

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

서 문

지방자치의 실시 이후로 지방분권은 주요한 국정과제 중의 하나로 인식되어 지속적으로 추진되어 왔으며, 이로 인하여 제도적인 측면에서 많은 변화가 있었음에도 불구하고 지방자치단체의 자율성은 상당히 제한적이라는 비판을 받고 있다. 물론 그동안 지방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위한 논의가 지속적으로 이루어졌으며, 그 결과로 2007년에 총액인건비제가 도입되었다. 총액인건비제는 인건비의 예산총액 범위 내에서 인력과 기구를 운영하도록 함으로써 기존의 제도에 비하여 지방자치단체에 더 많은 자율성을 부여하기 위하여 도입되었다. 그러나 지방자치단체의 입장에서는 기구의 설치가 중앙정부에 의하여 제한되어 조직의 자율적 운영이 어렵다는 입장이다. 반면 중앙정부는 현재의 제도 하에서도 조직운영의 자율성이 보장된다고 보고 있어서 조직운영의 자율성에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 입장 차이는 상당히 크다고 할 수 있다.

성숙한 지방자치의 발전을 위하여 지방자치단체에 자치조직권을 부여하는 것이 필요하고, 이를 제도적으로 보장하기 위한 연구가 필요함에도 불구하고 조직운영의 자율성 강화에 대한 체계적인 연구는 상당히 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 지방자치단체 조직운영의 자율성 강화 방안을 모색하기 위하여 자치조직권의 변화과정을 살펴보고, 총액인건비제 실시 전후의 기구·인력의 변화를 실증적으로 분석하였다. 그리고 이러한 분석에 기초하여 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안을 모색하는 데에 중점을 두고 있다. 본 연구의 결과가 지방자치단체의 자치조직권 강화 방안들을 모색하는 데에 도움이 되기를 기대한다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 중

요 약

지방자치제도의 도입 이후 지방분권이 지속적으로 추진되고 있으며, 이로 인하여 지방자치단체의 자치권도 점차 강화되는 방향으로 나아가고 있다. 지방자치단체의 조직 및 인사관리에 대한 자율성의 강화도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 참여정부에서 적극적으로 추진한 분권정책의 영향으로 중앙의 권한을 지방으로 이양하였으며, 그 후에도 지방분권을 주요 국정과제의 하나로 인식하고 자치권 강화를 위한 다양한 방안을 모색하고 있다. 그러나 그동안 지방분권에 관한 다양한 연구에도 불구하고, 조직운영의 자율성 강화에 대한 체계적인 연구는 상당히 미흡한 실정이다. 이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 자치조직권의 강화를 위해 도입된 총액인건비제도가 실제로 지방자치단체 공무원의 규모 및 기구의 변화에 영향을 미치는지에 대해서 분석하고, 이러한 분석에 기초하여 조직운영의 자율성 강화 방안을 모색하였다.

이와 같은 목적 하에 제2장에서는 자율성에 대한 이론적 논의, 외국의 사례분석, 자율성에 대한 선행연구 등에 대해서 살펴보았다. 제3장에서는 자치조직권의 변천과정에 대해서 살펴보았으며, 총액인건비제 도입 전후의 조직과 인력의 변화를 시, 군, 구별로 구분하여 살펴보았다. 그리고 총액인건비제의 도입효과에 대해서 자치단체 유형별로 구분하여 분석하였다. 제4장에서는 지방자치단체의 조직운영 자율성을 강화하기 위한 방안을 모색하였다.

조직기구와 직급별 공무원 정원을 대상으로 한 분석결과에 따르면, 지방자치단체들은 총액인건비제 도입 이후 조직기구의 팽창과 상위직 공무원 중심으로 정원을 확대한 것으로 나타났다. 즉, 자치조직권의 확대를 통해 지방자치단체가 자율적인 조직운영을 하고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 점은 기존의 지방공무원 정원관리제도에 비하여 총액인건비제가 조직운영의 자율성 강화에 기여한 것으로 판단된다. 그러나 자치단체 조직운영의 자율성 강화가 지방자치단체의 조직관리에 긍정적인 영향을 미치는지에

대해서는 의문의 여지가 있다.

지방자치단체 조직운영의 자율성에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 온도 차이는 상당히 크다고 할 수 있다. 지방자치단체의 입장에서는 현재 대통령령에 규정하고 있는 조직의 설치에 관한 권한을 대폭 지방으로 이양해야 한다는 입장인 반면, 중앙정부는 조직의 비대와 상위직급의 증설을 방지하기 위해서는 현재와 같은 규정이 필요하다는 입장이다.

물론, 지방자치단체에게 조직운영의 자율성을 부여한다고 하더라도 중앙부처와는 상관없이 완전한 자율성을 향유할 수 있는 것은 아니다. 현행 법률상 자치권의 행사가 제한을 받고 있는데, 지방자치단체의 자치입법권 행사가 “법령의 범위 내에서” 이루어지도록 규정하고 있기 때문이다. 이러한 법적 제약에도 불구하고 조직운영과 관련된 권한을 점차적으로 지방으로 이양하는 것이 필요하다. 이러한 이양의 방향에 대해서는 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부도 공감하고 있지만 언제, 어느 정도 범위까지 지방으로 이양할 것인가에 대해서는 서로의 견해가 다른 것이 현실이다.

지방자치단체에게 자치조직권을 부여하는 것은 지방자치단체의 내·외부 통제 메커니즘이 잘 작동한다는 것을 전제로 한다. 우선적으로 외부통제의 관점에서 볼 때, 안전행정부는 지방자치단체 전체 차원에서의 조직관리 가이드라인을 제공하고, 지방의 조직·인사관리에 대한 통계에 대해 외부 이해관계자의 접근이 가능하도록 관련 정보를 전부 공개하는 것이 필요하다. 그리고 시민단체와 지역언론은 이러한 통계와 정보에 근거하여 해당 자치단체의 조직운영에 대한 감시자 및 감독자의 역할을 충실히 수행할 수 있어야 한다.

내부통제의 관점에서는 우선적으로 지방의회가 집행기관의 조직운영에 대해 제재할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 제도적인 측면에서 지방의회의 권한이 더욱 강화되어야 한다. 지방의회에 많은 권한이 부여된다고 하더라도 현재와 같이 지방자치단체장과 지방의회의 다수파의 정당이 동일한 경우 현실적으로 지방의회가 집행기관을 통제하는 것은 상당히 어려운 실정이다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 정당공천제도 폐지되어야 할 뿐만 아니라 집행기관과 의결기관 간의 권한 관계를 재설정해야 한다. 앞으로 지방의회가 지역주민의 대의기관으로서의

역할을 충실히 수행하기 위해서는 지방의회의 권한이 한층 더 강화되어야 한다.

그리고 지방자치단체 자체감사기구의 역할이 더욱 강화되어 합리적인 조직·인사운영이 이루어지도록 해야 한다. 그리고 이에 대한 정확한 통계가 시민과 이해관계자들에게 공개되도록 해야 하며, 자체감사 결과보고서 작성 시에도 이에 대한 현황, 변동 등에 관한 통계가 제시되도록 해야 한다. 필요하다면 광역자치단체 또는 감사원의 지원을 받아 이러한 통계가 지속적으로 관리되고, 공개되도록 해야 할 것이다.

지방자치제도의 정착 및 발전을 위해서는 지방자치단체가 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 자치권을 부여하는 것이 필요하다. 현재 상황에서 자치권 부여의 문제점, 한계점, 전제조건 등은 무엇인지에 대한 종합적인 검토를 통하여 자치권을 부여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 지방자치단체 자치조직권의 부여도 이와 같은 자치권의 큰 틀 속에서 새롭게 정립되어야 할 것이다.



제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제2장 조직운영 자율성에 관한 이론적 논의	6
제1절 자율성에 관한 이론적 관점	6
1. 정부간 관계론	6
2. 분권화 관점	14
제2절 자치권의 개념과 유형	20
1. 자치권의 의미	20
2. 자치권의 유형	22
제3절 외국의 사례	25
1. 독일 사례	25
2. 일본 사례	28
제4절 선행연구 검토	30
1. 선행연구의 주요내용	30
2. 선행연구와의 차별성	44
제5절 연구의 분석틀	45

제3장 조직운영 자율성에 관한 실증분석	47
제1절 자치조직권의 변천과정	47
1. 제도의 변화	47
2. 총액인건비제 연구의 경향	55
제2절 총액인건비제 도입 전후 현황분석	57
1. 조직변화 분석	57
2. 인력변화 분석	63
제3절 총액인건비제 도입 효과분석	70
1. 기술통계	70
2. 총액인건비제 도입 전·후 조직·인력규모의 평균차이 분석	71
3. 조직자율성에 대한 총액인건비제의 효과분석	75
4. 분석결과의 함의	87
제4장 조직운영 자율성 강화 및 책임성 확보방안	89
제1절 자율성 강화의 기본원칙	89
제2절 자율성 강화의 방향	91
제3절 내·외부 통제기제를 통한 책임성 확보방안	93
1. 통제의 의의 및 유형	93
2. 외부통제를 통한 책임성 확보	94
3. 내부통제를 통한 책임성 확보	99
제4절 조직운영 자율성 강화의 대안 모색	104
1. 현행 총액인건비제 개선	104
2. 조직운영에 대한 자치단체의 선택권 강화	105
3. 조직운영의 자율성 부여	106

제5장 결론	109
제1절 연구의 요약	109
제2절 정책적 함의	111
【참고문헌】	114
【Abstract】	120



표 목 차

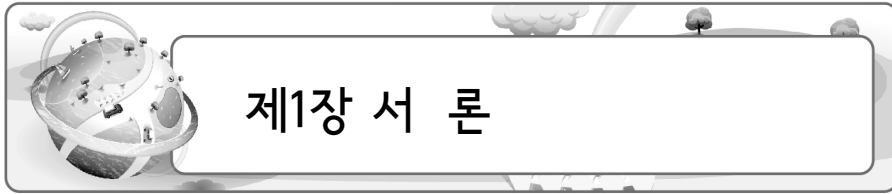
〈표 2-1〉 Wright의 정부간 관계 유형의 특성 비교	11
〈표 2-2〉 분권화와 자율성에 대한 4가지 접근방법	19
〈표 2-3〉 독일의 공무원 계급군 및 인구규모별 직급기준	27
〈표 2-4〉 자치조직권 관련 선행연구의 종합	37
〈표 2-5〉 책임성 관련 선행연구의 종합	42
〈표 3-1〉 총액인건비제와 표준정원제의 비교	50
〈표 3-2〉 2007년 총액인건비제 도입으로 인한 주요 제도변화	52
〈표 3-3〉 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준(시·군·구)	54
〈표 3-4〉 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준	55
〈표 3-5〉 시의 조직기구 변화 추이	60
〈표 3-6〉 군의 조직기구 변화 추이	61
〈표 3-7〉 구의 조직기구 변화 추이	63
〈표 3-8〉 시의 인력규모 변화 추이	66
〈표 3-9〉 군의 인력규모 변화 추이	68
〈표 3-10〉 구의 인력규모 변화 추이	70
〈표 3-11〉 기술통계 결과	71
〈표 3-12〉 전체 지방자치단체 평균비교검정 결과	72
〈표 3-13〉 시의 평균비교검정 결과	73
〈표 3-14〉 군의 평균비교검정 결과	74
〈표 3-15〉 구의 평균비교검정 결과	75
〈표 3-16〉 전체 지방자치단체의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과	76
〈표 3-17〉 전체 지방자치단체의 조직규모 회귀분석 결과	77
〈표 3-18〉 전체 지방자치단체의 인력규모 회귀분석 결과	78

〈표 3-19〉 시의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과	79
〈표 3-20〉 시의 조직규모 회귀분석 결과	80
〈표 3-21〉 시의 인력규모 회귀분석 결과	81
〈표 3-22〉 군의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과	82
〈표 3-23〉 군의 조직규모 회귀분석 결과	83
〈표 3-24〉 군의 인력규모 회귀분석 결과	84
〈표 3-25〉 구의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과	85
〈표 3-26〉 구의 조직규모 회귀분석 결과	86
〈표 3-27〉 군의 인력규모 회귀분석 결과	87
〈표 4-1〉 지방조직분석 지표체계	96



그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 방법론	5
〈그림 2-1〉 실증분석의 모형	46
〈그림 3-1〉 자치조직권 관련 제도의 변화	47
〈그림 3-2〉 지방자치단체 조직기구 변화 추이	58
〈그림 3-3〉 시의 조직기구 변화 추이	59
〈그림 3-4〉 군의 조직기구 변화 추이	60
〈그림 3-5〉 구의 조직기구 변화 추이	62
〈그림 3-6〉 지방자치단체 인력규모 변화 추이	64
〈그림 3-7〉 시의 인력규모 변화 추이	65
〈그림 3-8〉 군의 인력규모 변화 추이	67
〈그림 3-9〉 구의 인력규모 변화 추이	69
〈그림 4-1〉 중앙·지방간 관계에 따른 조종유형	89
〈그림 4-2〉 권한과 책임성 간의 균형으로서의 자율성	91
〈그림 4-3〉 지방자치단체의 기구와 정원 관련 안전행정부의 권한	95
〈그림 4-4〉 지방자치단체의 자율적 조직진단체계	103
〈그림 4-5〉 내·외부 통제기관 간의 협력적 연계	108



제1절 연구목적



1995년 지방자치제의 실시 이후로 지방자치단체의 자치권을 강화하기 위한 노력들이 지속되어 왔다. 이러한 노력의 결과로 제도적인 측면에서는 많은 발전이 이루어진 것은 사실이나 아직까지 사무배분적인 측면에서는 ‘7:3의 지방자치’, 세원 배분적인 측면에서는 ‘8:2의 지방자치’ 구조에서 벗어나지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

지방자치단체의 조직운영과 관련된 자율성을 강화하기 위해 다양한 제도의 도입에 대한 논의들이 진행되고 있다. 우선적으로 기관구성 다양화, 100만 이상 기초자치단체의 특례(준광역시), 자치조직권의 강화 등을 들 수 있다. 자율성 강화에 대한 논의는 다양한 관점에서 논의될 수 있으나 본 연구에서는 자치조직권의 강화에 중점을 두고 있다.

자치조직권 강화도 지방자치제의 실시 이후 자치권 확대와 연계하여 지속적으로 논의되어 온 분야 중의 하나이다. 자치조직권에 대한 중앙정부의 통제를 완화하고 지방의 자율성을 제고하기 위한 차원에서 2007년부터 총액인건비제를 실시하고 있음에도 불구하고 지방자치단체들은 조직운영의 자율성 확보가 상당히 미흡한 것으로 인식하고 있다. 대부분의 지방자치단체들은 기본적으로 자치조직권을 완전히 이양하고 거시적인 측면에서 지방자치단체 조직관리의 가이드라인만 제시하도록 하는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다.

그러나 중앙정부는 원칙적으로 지방자치단체 조직운영의 자율성을 부여하는 것에 동의하지만 자치조직권을 완전히 이양하는 것은 지방자치단체의 책임성이

전제되어야 한다는 입장이다. 안전행정부장관은 지방자치단체의 조직·인력운영 자율성 확대 요구에 대해 “모든 조직은 그냥 두면 고위직이 늘어나게 되어 있으며, (그 이유는) 조직의 장으로서 고위직을 늘리는 것만큼 좋은 인기관리수단이 없기 때문”이라고 지적하였다(연합뉴스, 2013. 4. 11). 이러한 입장에서 볼 때, 조직운영과 관련된 모든 권한을 일시에 지방자치단체에 이양하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체 차원에서 자율적으로 조직관리가 이루어질 수 있도록 조직운영의 책임성을 제고하는 것이 필요하며, 중앙정부 차원에서는 자치조직권을 완전히 이양하는 방안을 모색하고, 이에 대비한 미래지향적인 조직관리 전략을 마련하는 것이 필요하다.

박근혜정부는 선진 지방자치 구현을 위하여 4대 기본전략을 수립하였는데, 이들 전략은 첫째, 지방 주도, 국가 지원 패러다임의 지방분권 기초 정착, 둘째, 지방의 자율성과 역량 제고로 생산적 자치기반의 확대, 셋째, 지방재정은 대폭 확충하되 이에 상응한 책임성 확보, 넷째, 근린자치 활성화와 낙후지역 삶의 질 개선 등이다(제18대 대통령직인수위원회, 2013 : 476). 지방자치단체의 조직관리 자율성 강화는 둘째 전략인 생산적 자치기반 확대에 속하는 하위 국정과제 중의 하나이다. 중앙정부가 지방자치단체에 더 많은 자율성을 부여하기 위해서는 지방자치단체 스스로 조직을 관리할 수 있도록 역량을 제고하고, 조직관리에 대한 책임성을 강화해 나가야 한다. 즉, 조직관리의 자율성 강화는 단지 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 것만으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니며, 지방자치단체가 스스로 조직을 효율적으로 운영할 수 있는 역량과 책임을 필요로 한다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 자치조직권의 강화를 위해 도입된 표준정원제에서 총액인건비제도로의 제도 변화가 실제로 지방자치단체의 공무원 규모 및 기구의 변화를 야기하였는지를 분석하고, 이러한 분석에 기초하여 조직운영의 자율성 강화에 기여할 수 있는 새로운 조직관리 방안을 제시하는 데에 있다.

제2절 연구범위 및 방법



1. 연구의 범위

연구의 범위는 내용, 공간, 시기 등의 관점으로 구분하여 살펴보기로 한다. 우선적으로 연구의 내용적인 측면은 자율적인 조직운영에 중점을 두고 있으나 자치권에 대한 이론적 논의, 자치조직권 관련 제도의 변화, 외국사례 분석, 총액인건비제 도입 이전과 이후의 조직(기구)변화, 조직운영의 자율성을 제고할 수 있는 방안 제시 등을 포함한다.

일반적으로 조직운영의 자율성 강화는 자치조직권 차원에서 논의되고 있으나 자치조직권의 범위는 논자에 따라서 상이하다. 조직권과 인사권을 묶어서 자치조직권으로 보는 입장과 양자를 분리해서 보는 입장으로 구분할 수 있으나 전자가 주를 이루고 있다(주재복, 2003). 본 연구에서도 전자의 입장에 기초하여 연구를 수행하도록 한다.

연구의 공간적 대상범위는 이론적인 논의 분야에서는 광역과 기초를 모두 포함하나 실증분석에서는 기초자치단체를 중심으로 분석하되, 과거 제주도 관내 4개 시군과 마산·창원·진해 통합 관련 3개 시는 총액인건비제 도입 전후의 조직변화에 대한 비교에서는 제외하기로 한다.

연구의 시간적인 범위는 지방자치가 본격적으로 실시된 1995년 이후부터 현재까지의 시점에 대한 연구에 중점을 두고 있다. 다만 실증분석은 총액인건비제가 도입된 2007년을 기준으로 2005년부터 2011년까지의 데이터를 분석하기로 한다.

2. 연구의 방법

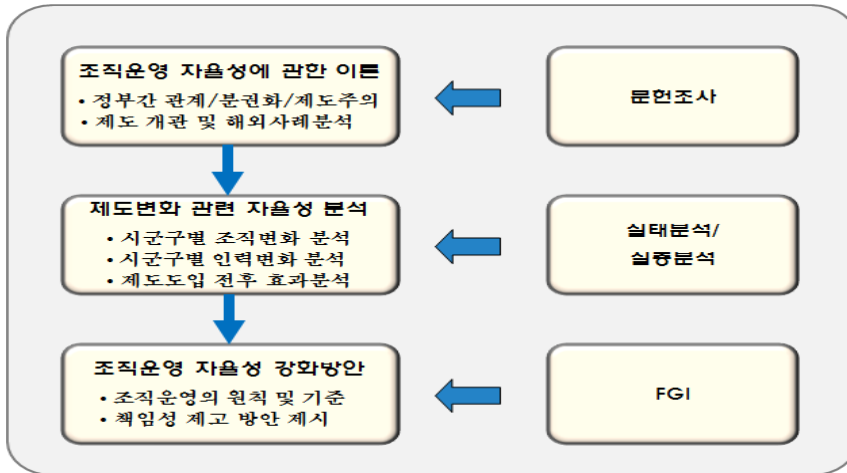
연구방법을 살펴보면, 우선적으로 문헌연구를 실시하기로 한다. 문헌연구를 통하여 지방자치단체의 자율성, 자치조직권 등에 대한 선행연구를 분석하기로 한다. 지방자치 실시 이후로 자치조직권 확대에 대한 논의가 지속적으로 이루어져 왔다는 점에서 선행연구의 주요내용, 관점, 범위 등에 대해서 체계적으로 분석하도록 한다.

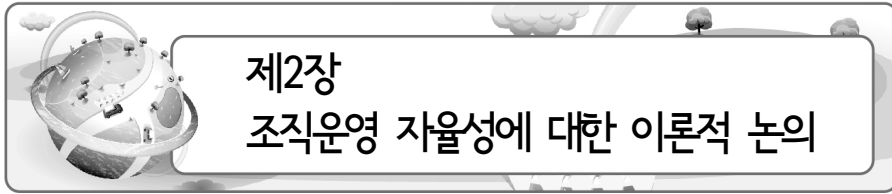
둘째, 조직운영의 자율성에 대한 실증분석을 실시하기로 한다. 선행연구를 살펴보면, 일반적으로 이론적인 측면에서 조직운영의 자율성을 강화하기 위한 방안들에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 표준정원제에 대한 비판으로 인하여 2007년부터 총액인건비제가 전면 실시되면서 종래의 표준정원제에 비하여 자치단체의 조직운영 및 인사관리와 관련하여 더 많은 자율성을 부여하고 있다. 표준정원제는 개별 지방자치단체가 운용할 수 있는 공무원의 정원 한도를 정하여 주며, 표준정원을 초과하거나 일정 직급 이상의 정원 확대에 대해서 행정자치부 장관의 승인을 받아야 하였던 반면, 총액인건비제도는 정원과 상위직급 책정, 기구 설치 등에 대하여 총액인건비를 기준으로 지방자치단체의 조직을 관리하는 제도로 지방의 자율성을 더욱 강화하기 위해서 도입되었다.

제도 도입 이후 조직운영의 자율성 확대 여부를 분석하고, 확대되었다면 그 영향요인은 무엇인지에 대해서 실증적으로 분석하고자 한다. 총액인건비제가 전면 도입된 2007년을 기준으로 표준정원제가 실시되던 시기의 조직(실·과·소 및 담당) 규모와 2007년 이후의 조직 규모를 비교하여 기구 변화량을 분석하기로 한다. 그리고 실·과·소 및 담당의 규모 변화에 따라 공무원의 규모도 변화하였는지를 살펴보기 위해 전체 공무원 수 변화, 4급 이상, 5급 공무원과 6급 공무원, 7급 이하 공무원들의 변화 추세에 대해서도 분석하기로 한다.

앞에서 논의된 바와 같이 각 분야별 연구에 적용되는 연구방법을 종합하면 아래의 <그림 1-1>과 같다.

〈그림 1-1〉 연구의 방법론





제1절 자율성에 관한 이론적 관점



1. 정부간 관계론

가. 개념

지방자치제도의 도입 이후 지방정부가 중앙정부로부터 독립성과 자율성을 보장 받자 중앙-지방정부 간 기능 및 권한배분의 정립에 대한 관심이 증가하고 있다. 이러한 동향은 정부간 관계(Intergovernmental Relations)에 대한 담론의 확대와도 그 맥락을 함께한다. 정부간 관계는 주로 연방주의체제 국가에서 언급되기 시작하였으며, 1930년 이후 미국에서 연방정부와 주정부의 관계 및 상호작용에 대한 논의가 활발해진 경향이 있다(오재일, 2007). 정부간 관계라는 용어의 연원은 경제 대공황을 거치면서 이를 극복하기 위한 미국 연방정부의 기능이 확대되며 나타났다. 이후 제 2차 세계대전 이후 빈곤에 대한 전쟁(War on Poverty), 위대한 사회(Great Society) 등으로 인하여 지방정부의 기능과 역할이 증대되며 연방정부·주정부·지방정부간 관계가 급속하게 변화되며 이에 대한 관심이 높아졌다(조일형 외, 2011). 정부간 관계론의 발전과정을 살펴보면, 1950년대 미국 의회에서 정부간 관계를 공식적으로 사용한 이래로 1970년대 말부터 미국, 영국 등을 중심으로 주로 중앙과 지방정부간의 관계에 대한 연구가 증가하면서 가속화되었으며 이후 정부간 관계에 대한 다양한 개념이 제시되고 있다.

대표적으로 정부간 관계의 개념적인 틀을 제시하였다고 평가받는 Anderson (1960)은 “정부간 관계를 미국 연방체제 내의 모든 계층과 모든 형태의 정부단위

간에 발생하는 상호작용과 활동들의 총체”로 정의하고 있다. 이에 따르면, 정부간 관계는 연방정부와 주정부간의 관계뿐 아니라 주정부간 관계, 연방·지방정부간 관계, 주·지방간 관계, 국가·주·지방정부간의 관계를 모두 포함하는 개념으로 이해할 수 있다. 이와 유사한 견해를 표명한 Wright(1988)는 정부간 관계의 특징을 ①법적 요소로서의 모든 정부단위, ②인적 요소로서의 공무원의 행위 및 태도, ③공무원 간의 일상적 상호작용, ④모든 공무원의 참여, ⑤재정중심의 정책적 쟁점으로 제시한다. 한편, 주정부와 연방정부와의 상호작용 및 관계를 일컫는 연방주의(Federalism)와 정부간 관계는 다음과 같은 점에서 차이를 보인다고 주장한다. 우선 연방주의는 국가-주정부간 관계를 강조하나 정부간 관계론은 모든 수준의 정부단위 사이에서 나타나는 관계를 포괄한다. 또한 정부간 관계론에서는 연방주의에서 강조하는 법적 권한, 공식적인 행위 외에도 공무원의 비공식적 행태까지 포함한다. 연방주의가 계층적 성격을 지니는 반면, 정부간 관계론은 비계층적이며 정책의 형성·집행에 대한 관심이 높고 정치적인 성향이 강하다. 한편, Dunleavy(1981)는 정부간 관계를 광범위한 국가와 지방정부 체계로 파악하며 이는 중앙부처와 지방행정기관간에 발생하는 관계에 국한되지 않고 지방행정 협의기구, 전문가 조직, 정당, 준정부조직 및 노조를 포함하는 여타 조직들의 상호작용으로 이해한다.

국내에서 정부간 관계는 분권화, 기능 및 자원배분, 갈등관리 등의 연구를 통해 발전하였다. 정부간 관계에 대한 개념을 소극적 개념과 적극적 개념으로 분류하기도 하는데, 소극적 개념은 중앙부처와 지방정부간 수직적 통제관계를 의미하며 적극적인 개념은 중앙 및 지방정부간 관계 외에도 지방정부간 수평적인 관계까지 포함하는 것을 의미한다(안용식 외, 1995). 혹은 협의의 정부간 개념을 중앙·지방정부간, 지방정부간의 관계로 간주하고 광의의 정부간 관계를 국회와 지방의회를 포함하여 중앙·지방정부간, 지방정부간의 관계로 구분하는 경우도 존재한다(임순미, 2006). 이상의 논의를 종합해보면, 정부간 관계는 국가 내 정부단위 간에 설정되는 법·행정·정치·재정적인 관계 및 제도로 정의할 수 있다(김천영, 2001; 오재일, 2007; 조일형 외, 2011).

나. 정부간 관계의 변화

정부간 관계이론은 시각별로 다양하게 나타나 이의 존재양식을 파악하기란 쉽지 않으나 정부간 관계의 연구동향을 요약하면 지역 내 문제에 관심을 갖는 공동체 권력 구조연구에서 연방주의를 거쳐 정부간 관리연구(IGM)로 발전하고 있는 모습을 보인다(김천영, 1991).

대표적 연방주의체제 국가인 미국을 중심으로 살펴보면, 1940-1960년대 초기에는 정부간 관계에 대한 개념은 연방주의를 대체하는 모습으로 출현하였다. 이 시기는 정부간 관계론의 태동 및 발아기로 해석할 수 있다. 이는 1950년대 ‘정부간 관계 위원회’(Commission on Intergovernmental Relations : CIR)의 창설과 ‘정부간 관계 자문위원회’(Advisory Commission on Intergovernmental Relations : ACIR)이 발족된 것에서도 확인할 수 있다. 이 당시의 시대적 상황 하에서 정부간 관계론은 학문적으로도 큰 발전을 보였는데 이는 위원회의 주도 하에 다양한 학자들 사이에서 관련 연구가 진행되었기 때문이다.

1960-1990년대에서는 정부간 관계에 대한 개념 및 영역이 확대된 것을 확인할 수 있다. 1960년 이후 5년 동안의 시기에는 정부간 관계에 대한 인식 수준이 높아졌으며 공식적인 제도의 개편과 기능의 배분에 노력을 기울였고, 1965년부터는 재정, 주정부 및 도시문제에 관심을 보이기 시작하였다. 1970년대에는 광역주의, 새로운 방향설정 및 정책집행에 이는 다시 연방정부의 보조금 평가에 대한 논의로 관심이 이동한다. 1970년대 중반 즈음에는 정부간 관리(Intergovernmental Management : IGM)가 등장하게 되는데 그 기원은 불분명하다. 정부간 관리란 문제해결, 역량제고 및 연결망 구축 등이 특징으로 꼽힌다. 이와 같이 대표적인 연방주의체제를 따르는 미국의 경우 정부간 관계는 과거와는 다르게 ‘관리’적인 측면을 강조하면서 발전하고 있다.

단일국가체제인 영국에서 중앙정부와 지방정부간의 관계는 시대적 상황에 따라 다양한 형태로 발전해왔으며, 이를 설명하기 위해 집행기관 모형(Agency Model), 대리인모형(Stewardship Model), 상호의존모형(Power Dependence Model), 동반자모형(Partnership Model) 등이 제시되었다.

‘집행기관 모형’에서는 지방정부가 중앙정부에 강한 통제를 받는 상황을 설명

하고 있다. 초기에 중앙정부와 지방정부간의 관계에 초점이 맞춰져서 발전하는 모습을 보였다. 중앙집권적인 그리고 정치적인 맥락 하에서 지방정부는 자율성과 독립성이 부족한 특성이 존재하게 되었고 이는 다양한 수준의 정부간 관계에 관심을 갖기보다는 중앙정부와 지방정부간 관계에 논의가 집중되도록 하였다.

그러나 1980년대 이후 중앙정부의 통제 및 규제가 강화되는 추세에서도 지방정부의 재량권은 존재하였다는 주장이 거세지면서 집행기관모형은 영국의 현실을 반영하는 모형으로는 적합하지 않다는 비판이 거세지면서 ‘대리인 모형’이 등장한다. 이는 집행기관모형과 마찬가지로 중앙의 강한 통제를 인정하면서도 지방정부가 대리인의 관점에서 나름대로의 재량권을 행사할 수 있다는 것이 요지이다.

이상의 두 모형은 통제를 중심으로 논의가 확장되었으나 점차 정부간 협력을 중시하는 방향으로 정부간 관계의 양상이 변화하자 ‘상호의존모형’으로 이를 설명하려는 움직임이 시작되었다. 이후 정부간 관계론은 중앙정부와 지방정부의 위상을 대등한 것으로 강조하는 ‘파트너십모형’으로 발전하게 된다. 이 모형에서는 지방정부를 중앙정부의 집행기관이 아니라 자치적인 사무, 자율성이 보장되는 정치주체로 간주하며 국정의 동반자로 인식하여야 한다고 주장한다. ‘파트너십모형’은 20세기 말에 와서야 영국의 중앙·지방정부간의 관계를 설명하는데 적합하다는 평가를 받는다. 1997년에 들어서 노동당 정부의 출범으로 지방 분권화가 활성화되었고 중앙정부가 정책형성 및 집행, 평가의 과정에서 지방정부의 참여를 적극적으로 권장하고 지방정부의 의견을 적극적으로 수렴하는 상향식 방식과 지방정부가 국가의 정책에 자율적으로 호응하는 방식에 초점을 맞춘다(김순은, 2005).

요약하면, 정부간 관계의 흐름은 초기에는 중앙정부에 지방정부가 종속되는 수직적·계층적인 관계로 인식되었으나 점차 지방정부의 자치권, 자율성이 인정되면서 수평적·협력적 관계를 강조하고 있는 추세라고 할 수 있다.

다. 정부간 관계의 유형

정부간 관계는 다양한 개념만큼 유형 또한 적지 않게 존재한다. 무라마쯔(1988)는 수직적 행정통제모형, 수평적 정치경쟁모형, 상호의존모형으로 정부간 관계를 구분한다. 수직적 행정통제모형은 전통적으로 논의되었던 중앙 및 지방정부간 중

속적인 관계를 설명하는 모형으로 지방정부는 중앙정부의 의지를 대표하는 기관으로 평가받는다. 그러나 이 모형은 현대의 복잡다단한 정부간 관계를 설명하는데 어려움이 존재하며 이에 수평적 정치경쟁모형과 상호의존모형을 제시하고 있다. 수평적 정치경쟁모형은 중앙·지방정부의 기능이 모두 확대되고 지방정부간의 경쟁이 심화되는 양상을 설명하는 모형으로 종전의 모형으로 설명되지 않았던 점에 대한 설명력이 높다는 장점이 존재한다. 상호의존모형은 중앙정부와 지방정부간의 관계가 사무의 위임, 정보의 수집 등의 분야에서 상호 밀접하게 연결되어 있다는 점을 강조한다. 즉, 중앙과 지방정부간의 관계를 대립적이고 배타적인 존재로 인식하기보다는 협력, 교섭을 바탕으로 의존적인 성격을 갖는다는 것이다.

다음으로 Wright(1988)는 미국의 통치체제를 이해하기 위해 연방정부, 주 정부, 지방정부간 정치·행정·재정적 측면의 관계와 권한을 중심으로 협조권위모형, 포괄권위모형, 중첩권위모형 등으로 분류하고 있다.

협조권위모형(Coordinate Authority Model)은 연방정부와 주정부간의 관계는 독립적이고 자율적이지만 지방정부는 주정부에 종속되는 양상을 보인다. 연방정부와 주정부간 관계는 사무·재정·인사 관계에서 명확한 영역이 설정되므로 이들은 서로 독립적인 특성을 갖는다. 주정부와 지방정부의 종속적인 관계는 딜런의 법칙(Dillon's Rule)에 의해 설명되는데, 이에 따르면 지방정부는 주정부의 창조물이자 주의회의 대리인으로 간주되고 지방정부는 명백히 부여된 권한만을 행사할 수 있으며 주정부는 지방정부를 폐지시킬 수 있다.

포괄권위모형(Inclusive Model)은 지방정부는 주정부에 예속되고 다시 주정부는 연방정부에 종속되는 관계를 말한다. 따라서 이들 간의 관계는 수직적·계층적이며 지방 및 주정부가 연방정부에 의존적인 성격을 띠고 있다. 따라서 주정부와 지방정부는 연방정부의 의지를 따르는 일선기관으로 이해될 수 있고 연방정부가 강력한 지배권을 행사하게 된다.

자율성을 대표하는 협조권위모형과 계층적인 특성이 뚜렷한 포괄권위모형은 극단적인 측면이 존재하여 현실에서 나타나는 정부간 관계를 설명하기에는 무리가 따른다. 이로 인해 등장하게 된 중첩권위모형(Overlapping Authority Model)은 실제 발생하는 정부간 관계를 설명하는데 있어서 세 모형 중 가장 적합하고 또한

이상적인 모형으로 평가받는다. 중첩권위모형에서는 연방정부, 주정부, 지방정부는 각각의 사무·재정·인사 영역이 중첩되고 상호의존적이다. 이 때문에 각 정부 수준에서의 권한이나 영향력은 앞선 두 모형보다 상대적으로 협소하게 되며 한 정부가 강력한 권한을 행사할 수 없다는 특징이 존재한다. 각각의 정부에 권한이 분산되어 있고 이들은 상호의존적이므로 자원 및 권한에 대한 관계의 설정은 ‘협상’을 통해서 설정된다. 또한 중첩권위모형은 실질적인 상향식 지방정부간 관계를 달성할 수 있고 지방정부의 다양한 사회적 특성과 문화적 전통을 살릴 수 있다는 장점이 존재한다(김남조, 2002). 이상의 세 모형의 주요 내용을 요약하면 아래의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> Wright의 정부간 관계 유형의 특성 비교

	협조권위모형	포괄권위모형	중첩권위모형
관계	독립적	중앙의존적	상호의존적
행동패턴	자율	계층	협상
사무부담	고유사무 중심	위임사무 중심	고유·위임사무
재정관계	완전 분리	완전 종속	상호 의존
인사관계	완전 분리	완전 종속	상호 교류

마지막으로 Rhodes(1983)는 권력의존모형을 제시하면서 중앙과 지방정부 간의 관계는 법적·계층제적·정치적·재정적·정보 자원을 동원할 수 있는 능력에 기반하여 설정된다고 보고 있다. 이 모형에 따르면 중앙정부와 지방정부의 관계가 동등하거나 어느 한쪽에 종속되지 아니하고 상호의존적이게 된다.

Rhodes의 권력의존모형(power dependence model)은 영국과 같은 단원제 국가의 중앙정부와 지방정부의 관계를 설명하고자 하는 개념 모형이다.¹⁾ 권력의존모형은

1) 반면, Wright의 정부간관계론은 미국과 같은 연방제 정부형태에서 정부들 간의 관계를 설명하는 틀이다. Rhodes의 권력의존모형을 Wright(1988)의 정부간관계 모형에 연계시키면 중첩관계모형(overlapping model)에 상응한다. 중첩권위모형은 권력의존모형과 같이 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간에 상호의존적인 관계가 이루어지는 것을 의미하며, Wright는 이를 정부간관계의 가장 이상적인 실천모형으로 보았다. 중첩권위모형의 주된 특성은 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상-교환관계와 협력 및 경쟁으로 묘사된다. 여기서 협상은 매각·교환 혹은 협정을 조정하는 것을 의미한다(김천영, 2001:105).

지방정부가 중앙정부에 의존해 있는 것도 아니며 그렇다고 독립해 있는 것도 아니라고 본다. 중앙정부와 지방정부는 상호의존적인 존재이며, 지방정부가 향유하는 자율성 혹은 중앙-지방 간 권력관계의 구체적인 형태는 정책영역에 따라 상이하다고 주장한다(Rhodes, 1981, 1986; 유재원·소순창, 2005 : 49).

Rhodes는 이 모형에서 중앙정부나 지방정부를 비롯해서 모든 조직은 자신의 목적을 달성하기 위한 자원획득을 타 조직에 의존하고 그들이 가지고 있는 자원을 서로 교환한다고 강조하고 있다. 즉, 중앙정부나 지방정부 모두 자신이 추구하는 목적을 달성하는데 필요한 자원을 모두 보유하고 있지 못하므로 목적달성에 필요한 자원을 획득하기 위해서는 다른 행위자에게 의존할 수밖에 없는 것이다. 따라서 행위자들은 자신들에게 유리한 방향으로 교환과정(process of exchange)을 조정하기 위해 게임규칙 내에서 또는 게임규칙의 변경을 시도하면서까지 다양한 전략(strategies)을 구사한다고 본다. 교환과정의 대표적 형태로 협상(bargaining)이고, 이 밖에도 연합(coalition)이나 흡수(co-optation), 관료적 전략, 의논, 거래, 대항, 침입, 회피, 유인, 설득, 전문화 및 분해 등을 제시하고 있다(Rhodes, 1986:53-54; 고경훈, 2004 : 44).

권력의존모형에서 중요한 개념은 지방재량권(local discretion)과 권력의존(power-dependence) 개념이라고 할 수 있다. 먼저, Rhodes는 중앙정부와 지방정부 간 관계 모형을 위해 필요한 개념으로 지방재량권을 강조한다. 그는 지방자치(local autonomy)와 지방재량권을 구분하면서 지방자치는 광의의 개념으로 지역사회가 갖고 있는 자율권(autonomy)을 의미하는 반면, 지방재량권은 지방자치의 한 요소로서 지방정부가 행사할 수 있는 재량권(discretion)의 범위를 뜻한다고 보았다. 따라서 그는 중앙-지방정부 관계의 모형정립에 필요한 개념은 협의의 지방재량권이라고 주장하였다.

Rhodes는 지방재량권에 미치는 중앙정부와 지방정부 간의 상호작용을 분석한 뒤 5가지 일반명제를 제시하고 있다. 첫째, 어떤 정부이든 자원(resource)을 획득하기 위해서는 타정부에 의존적이다. 둘째, 각 정부는 목표달성을 위해 자원을 교환(exchange)해야만 한다. 셋째, 각 정부의 의사결정권한은 타정부에 의해 제한받으나, 지배적 연합세력은 어느 정도의 재량권을 보유할 수 있다. 넷째, 주요 연합세력

은 교환과정을 조정하기 위하여 알려진 게임규칙 내에서 전략을 구사한다. 다섯째, 재량권의 차이는 상호관계를 맺는 정부들의 목표 및 상대적 잠재권한(potential power)과 함수관계이다. 아울러 정부들의 상대적 잠재권한은 각 정부의 자원, 게임 규칙 및 조직 간의 교환과정과 함수관계에 있다(김익식, 2008 : 256-258).

다음으로 권력의존 개념은 조직간 권력관계의 상호성(reciprocity)을 강조하는 의미로 이해할 수 있다. 지방정부는 지방정부가 필요로 하는 자원을 중앙정부가 통제함으로써 다른 곳에서는 획득할 수 없는 만큼 중앙정부에 의존하고, 아울러 중앙정부도 역시 지방정부에 어느 정도는 의존적이라는 것이다. 조직간 혹은 정부간 상호의존적 권력관계의 토대(base)는 자원(resource)이다. 여기서 의미하는 자원이란 잠재적 권력(potential power)으로서 정부가 혹은 조직이 필요로 하는 것을 공급해 줄 수 있는 모든 수단을 의미한다. Rhodes는 헌법 및 법률적 자원, 행정계층적 자원, 재정적 자원, 정치적 자원 및 정보자원 등과 같이 크게 5가지 종류의 자원을 제시하고 있다. 그러나 자원의 범위는 제한적이지 않다(김익식, 2008 : 258).

라. 정부간 관계 관점에서의 자율성

과거 우리나라에서는 정부간 관계론을 적용시키는데 있어서 논란이 존재해왔는데 이는 지방정부를 하나의 정부단위로 인식하지 않고 중앙정부의 사무를 대리 수행하는 ‘지방자치단체’로서 인식하는 경향 때문으로 볼 수 있다. 정부간 관계론이 발아한 연방주의 통치체제에서는 주정부와 지방정부가 연방정부로부터 상대적으로 독립성을 부여받게 된다. 이에 반해, 우리나라의 경우 지방정부가 일선기관으로서 간주되는 경향이 뚜렷하고 자율성 혹은 독립성은 그다지 높지 않은 측면이 있다. 바꾸어 말하면, 우리나라의 지방정부는 중앙정부의 단순한 집행기관의 역할을 수행하는데 그쳐 중앙정부로부터 독립적이지 않았고 이는 곧 지방정부의 권한이 매우 협소하였음을 의미한다. 따라서 지방자치제의 시행 이전의 우리나라의 정부간 관계는 수직적이고 계층적이고 중앙정부에 지방정부가 종속되는 포괄 권위모형에 해당한다고 보는 견해가 일반적이다(김남조, 2002; 진세혁, 2010).

그러나 1990년대 들어서서 지방자치제의 재 실시 이후 실질적인 지방자치가 이루어지고 주민투표, 주민소환 등과 같은 직접참여제도가 도입되면서 정부간 관계를 논의할 수 있는 초석이 다져지게 되었다. 즉, 중앙정부와 지방정부 간의 관계가 급변하기 시작하면서 정부간 관계에 대한 논의가 점화된 것이다.

그동안의 논의를 간략하게 요약하면, 우리나라 국가체제에서 권력은 중앙에 집중되어 있었고 하향적인 중앙·지방체제가 유지되어 왔다(이종열·이재호, 2002). 그러나 지방자치의 시행 이후부터 정부간 관계가 실질적으로 논의될 수 있는 기반이 마련되었으며 이에 따라 중앙·지방정부간 관계는 점진적으로 발전되어 왔다고 할 수 있다. 특히, 중앙정부의 지방정부 통제는 점차 약화되는 추세로, 지방정부의 위상은 점차 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 지방정부가 중앙정부로부터 완전히 독립적이고 자율적인지에 대한 의문은 남는다. 또한 지방자치제도의 시행 이후 다양한 측면에서의 중앙·지방정부간 관계는 변화되어 과거의 수직적 통제보다는 중앙·지방간의 수평적인 협력이 요구되는 실정이라고 할 수 있다. 즉, 지방자치 실시 이전에 비하여 지방자치단체에게 더 많은 자율성을 부여하는 방향으로 나아가고 있다.

2. 분권화 관점

가. 개념

분권화(decentralization)는 지난 수십 년 동안 지방행정, 발전행정 등의 분야에서 다루어진 주요 이슈 중의 하나였으며, 특히 선·후진국을 막론하고 대부분의 국가에서는 다양한 차원의 분권화를 추진하고 있다는 점에서 국제적인 현상이라고 볼 수 있다.

국제기구를 중심으로 논의된 발전도상국의 분권화는 '60년대 말부터와 '70년대 중반까지를 '제1의 물결'(the 1st wave) 시기로 보고 있으며, '90년대 초 이후의 논의를 '제2의 물결'(the 2nd wave) 시기로 구분하고 있다(Olsen, 2007). '제1의 물결'

시기에 많은 발전도상국에서는 통합발전계획의 일부로서 행정개혁을 추진하였으나 그 효과는 상당히 제한적이어서 지방행정의 성과나 역량은 크게 개선되지 않았다. ‘제2의 물결’에서는 보다 많은 국가에서 분권화를 추진하고 있으며, 이양에 중점을 둔 분권화가 ‘국제적인 유행(global fad)’으로 자리 잡고 있다. 특히, 재정적, 정치적인 책임을 지방으로 이전하는 것은 중앙정부의 부담 완화에도 기여할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 분권화는 중앙정부와 지방정부 모두를 위한 윈-윈 전략이 될 수 있다.

그러나 분권화에 대한 학술적인 접근방법은 매우 다양한 것으로 나타났다. 정치, 행정, 경제, 보건서비스, 경영, 사회 및 조직연구 등을 포함한 다양한 학문분야에서 분권화, 집권화 및 이양에 대한 많은 문헌이 존재하고 있다. 이러한 문헌의 학제적 특성과 개념 정의의 다양성 측면에서 볼 때 분권화는 매우 복합적이고 다차원적인 개념이다.

분권화는 권력(power), 위임(delegation), 이양(devolution) 등 다양한 개념들과 관련되어 있다. 또한 지방의 자율성 개념과 거의 동의어 수준으로 사용되고 있으며, 동전의 양면과 같은 특성을 지니는 것으로 이해된다. 즉, 분권화가 진행되면 될수록 지방의 자율성이 강화되는 것으로 인식되고 있다. 일반적으로 분권화는 정치적, 행정적, 재정적 권한을 하위단위의 기관으로 이전하는 것을 의미한다.

나. 분권화의 유형 및 주요내용

분권화의 유형은 학자에 따라서 매우 다양하게 구분하고 있으나 여기에서는 일부 학자들의 유형에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다. 우선적으로 Burn et al.(1994 : 6)은 분권화를 2가지 유형으로 구분하고 있는데, 첫째는 지역사무소(local offices)로 운영을 지리적으로 분산하는 것과 관련되며, 둘째는 하위 행정 또는 정부로 결정권한의 상당한 정도를 위임하거나 또는 이양하는 것과 관련된다. 그러나 이러한 2가지 유형은 종종 연계되어 있는 것으로 간주되고 있다.

분권화에 대한 가장 일반적인 분류 중의 하나로는 Rondinelli(1983)의 4가지 범주 - 분산(deconcentration), 위임(delegation), 이양(devolution), 민영화(privatization) -

를 들 수 있다. 분산은 정부부처의 구조 내에서 지역 또는 구역사무소로 권한(authority)을 이전하는 것을 의미하며, 위임은 반 독립적인 기관에 새로운 권력(power)을 부여하는 것을 지칭한다. 이양은 중앙의 권한을 지방으로 이전하는 것이며, 민영화는 소유권을 민간에게 이전하는 것이다. 이러한 구분은 가장 많이 인용되고 있으나 일부 학자들로부터는 비판을 받고 있다. 첫째로 위임과 이양이 어떻게 다른지가 명확하지 않다. 일반적으로 위임은 행정적 분권화를 의미하고, 이양은 정치적인 분권화를 의미하는 것으로 사용되고 있기는 하다. 둘째, 민영화를 분권화에 포함시키고 있는 것은 문제이다. 민영화는 아주 급진적인 범주에 속한다는 Rondinelli의 주장에도 불구하고, 민영화는 집권적 조직이나 분권적 조직 모두에서 가능하다는 점에서 모든 민영화를 분권화로 간주하는 것은 무리라는 주장이 많은 편이다.

Burn et al.(1994)은 ‘분권화의 정치’라는 저서에서 분권화를 아래와 같은 5가지 차원으로 구분하고 있다.

- 지역화(localization) : 지역사무소를 중앙거점으로부터 멀리 떨어진 곳으로 소재지를 변경
- 유연성(flexibility) : 다부서적인 팀과 다중적 기술(multi-skilling)
- 이양(devolution) : 의사결정 권한의 위임
- 조직의 분권화 : 조직의 가치와 문화의 재정향성(re-orientation)
- 민주화(democratization) : 대중 참여의 기회 확대

이러한 구분은 각 차원을 대표하는 것이 무엇인가에 따라서 구조화되어 있으며, 특히, 지방정부와 지역주민 간의 서로 다른 관계를 유지하기 위한 과정을 개발하려는 특별한 접근방법과 밀접한 관련이 있다.

이와는 달리 Hambleton et al.(1996)은 지방정부 관리위원회(Local Government Management Board)를 위한 보고서에서 보다 큰 틀에서 다음의 4가지 유형 - 지리 기반의 분권화, 권력 기반의 분권화, 관리적 분권화, 정치적 분권화 - 을 제시하였다. 그러나 이러한 구분은 유형별 중복, 예를 들면 권력적 분권화와 정치적 분권화 간의 중복이 된다는 비판을 받고 있다.

그리고 분권화의 수준을 측정하는 데에 중점을 두고 있는 연구들은 주로 정치적

분권화, 행정적 분권화, 재정적 분권화로 구분하는 것을 선호하고 있다. 정치적 분권화(political decentralization)는 정치적 권력과 의사결정 권한을 지방의회 등과 같은 국가의 하위단위로 이전하는 것이다. 이러한 권한은 독자적이고, 이양하는 기관으로부터 독립적인 지방의 기관으로 이전된다.

정치적 분권화는 지역주민들의 정치적 결정과정에서의 참여 확대를 목표로 하고 있다. 이러한 분권화는 지역주민에 의해서 선출된 기관이 지역주민에 대해서 더 많은 책임을 지게 되며, 지역의 이익이 정책결정에 더 많이 반영될 수 있다는 것을 내포하고 있다.

행정적 분권화(administrative decentralization)는 국가의 다양한 수준에 설치되어 있는 국가기관에 공공사무의 수행에 관한 권한을 배분하는 것을 의미한다. 기획, 관리, 부분적으로는 인프라에 대한 재정지원에 대한 책임을 중앙정부에서 하급기관으로 이전하는 것이다.

행정적 분권화는 다음과 같은 3가지 형태로 구분할 수 있다. 첫째, 분산은 결정 권한이나 책임성을 지역에 있는 중앙정부의 기관으로 재배분하는 것을 의미한다. 이러한 유형은 행정적 분권화 중 가장 약한 형태이기 때문에 분권화로 간주하기 어렵다는 주장도 제기되고 있다. 둘째, 위임은 결정권한이나 운영책임을 중앙정부에 대해 독립성을 지니고 있는 기관으로 이전하는 것을 의미한다. 셋째, 이양(devolution)은 행정적 분권화의 가장 강한 유형으로서 의사결정, 관리, 자원조달 등에 관한 권한을 중앙정부로부터 지방정부로 이전하는 것을 의미한다. 일반적으로 지방의회가 구성되어 있고, 해당 구역의 범위 내에서 권한을 행사하는 지방자치단체와 관련된다.

재정적 분권화(fiscal decentralization)는 거의 모든 분권화에 있어서 핵심적인 요소로 볼 수 있다. 지방정부의 자원 재배분을 포함하며, 이것은 지방정부가 적절한 기능을 발휘하고, 서비스전달 책임에 따라 재원이 적절히 배분되도록 한다. 재정적 분권화는 지방세의 배분 및 세수 공유 등과 같은 이슈들을 강조한다.

다. 분권화 관점에서의 자율성

분권화의 맥락 내에서 지방의 자율성 개념을 조작적으로 정의하려는 시도는 상당히 적은 편이다. 분권화를 자율성과 연계한 대표적인 연구로는 Fleurke et al.(2004)을 들 수 있다. 이들은 분권화에 대한 접근방법을 4가지 유형 - 공식적 접근방법, 역동적 접근방법, 기능적 접근방법, 거버넌스 접근방법 - 으로 구분하여 분석하고 있다. 이에 대해서 아래에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

공식적 접근방법(formal approach)에서 분권화와 지방의 자율성은 동전의 양면으로 간주되며, 정치·행정체계가 분권화되면 될수록 자율성은 더 강화되는 것으로 인식되고 있다. 이 접근방법은 분권화의 이해에 대해 풍부하거나 타당한 기여를 하지 못하며, 지방정부의 실질적인 자율성에 대해 효과적인 통찰력을 제시하지 못하고 있다.

역동적 접근방법(dynamic approach)은 분권화를 더 좋은 정부(better government)를 구현하는 데에 목적을 둔 숙의적 정책(deliberate policy)으로 간주한다. 이 접근방법의 핵심적인 기여는 어떤 형태의 분권화와 의도한 분권화의 목표 간 인과적 관계의 조건들에 대한 실증적 연구를 가능하게 한다. 이 분야를 연구하는 행정학자들의 업무는 분권화의 목표가 달성되는지를 확인하는 것이다. 분권화로 역량, 재원 및 다른 자원 관점에서의 지방 자율성의 증가를 유발할 수 있으나 반드시 그런 것은 아니다. 더 좋은 정부의 목적은 구체적으로 의도한 목표에 대하여 분권화의 다른 형태가 가지는 효과를 측정하는 것이다.

기능적 접근방법(functional approach)은 분권화가 지방의 자율성에 미치는 효과를 기술하려고 시도하며, 지방 자율성 개념의 확대에 이어서도 한다. 분권화에 수평적인 측면을 추가함으로써 NGO와 준공공분야 행위자들의 역할도 분권화에 포함시키는 것이 필요하게 되었다. 분권화에 대한 기능적 접근방법의 부가적 가치는 공적인 업무를 수행하는 조직이 지방정부의 권력을 제한하는 방법에 대한 정보를 제공하는 것이다. 결과적으로 지방 자율성의 규범적 차원과 이것의 실제적 유용성은 의심을 받게 된다. 중앙정부의 영향과 민간 또는 준공공분야 행위자의 영향은 완전히 다른 것으로 판단할 수 있다.

거버넌스 접근방법(governance approach)에서 지방의 자율성에 대한 논의는 연구의 핵심적인 사항이 아니다. 이 접근방법은 지방차원에서 모든 유형의 조직들로 이루어진 네트워크에서의 의사결정과정의 역동성을 심층적으로 이해하는 데 도움을 준다. 그러나 이 접근방법에서 분권화와 지방정부의 자율성에 관한 개념들은 논의에서 사라졌다. 지방정부가 지역공동체의 발전을 위해서 노력하는 것이 아니며, 자조적인 네트워크가 상당 부분 이러한 역할을 수행하는 것으로 간주된다. 따라서 거버넌스를 연구하는 학자들은 지방정부체계 내에서의 공식적이고, 전통적인 책임성에 대한 연구 대신에 연구의 중점을 거버넌스의 민주적 결함에 두고 있다. 이 접근방법은 대부분의 국가가 정치인들이 선거에 의해서 선출되는 전통적인 지방행정체제를 가지고 있고, 제도적으로 부여된 지방의 자율성을 가지고 있다는 것을 부정하게 된다.

앞에서 논의한 4가지 접근방법의 특징을 요약하면 아래의 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 분권화와 자율성에 대한 4가지 접근방법

접근방법	분권화 방향	주요 분석대상	분권화와 자율의 관계	자율성에 대한 판단 유형
공식적 접근방법	수직적	시스템 특징 : 중앙정부 행위자	분권화가 지방 자율성을 의미	파생적, 잠재적 지방 자율성
역동적 접근방법	수직적	중앙과 지방정부 행위자, NGO 행위자	숙의적 분권화가 지방의 자율성을 증가시키거나 분권화는 더 많은 것을 포함	더 좋은 정부의 의미에서 지방 자율성에 실제적인 영향
기능적 접근방법	주로 수평적	지방정부 행위자, NGO 행위자	분권화는 지방 자율성을 감소시킬 수 있음	실제적인 자율성의 범위
거버넌스 접근방법	적합하지 않음	네트워크	관계 없음	정부에서 거버넌스로의 전환은 자율성의 감소를 의미

자료 : Fleurke et al.(2004 : 525).

제2절 자치권의 개념과 유형



1. 자치권의 의의

조직운영의 자율성에 대한 논의는 지방자치단체의 자치권(right of local autonomy)에서 출발하여 자치조직권의 개념을 살펴보는 것이 필요하다. 자율성(autonomy) 개념은 고대 그리스어 “Autonomia”에서 그 어원을 찾을 수 있으며, 단어적으로 자율성은 “자체입법(Selbstgesetzgebung)”을 의미한다(Meyer, 2011). 자율성은 고대의 확정이나 외부지배와 반대되는 내적·외적 자유와 관련되며, 의미를 다소 축소하면 상급의 정치질서 범위 내에서의 자율결정을 말한다. 자율성 개념은 일상적으로 독립 또는 자립의 의미로 사용되고 있다.

영미권 국가에서는 자율성이라는 개념을 많이 활용하고 있다. 예를 들어, 미국 정부간 관계 자문위원회(1993)는 지방정부의 자율성을 구조적 자율성(structural autonomy), 기능적 자율성(functional autonomy), 재정적 자율성(fiscal autonomy), 인사 자율성(personnel autonomy) 등 4가지로 구분하고 있다. 구조적 자율성은 정부와 내부조직의 형태를 스스로 결정하는 것을 말하며, 기능적 자율성은 지방정부가 수행하는 기능을 스스로 선택하는 것을 의미한다. 재정적 자율성은 세입을 증대하고, 지출행위를 자체적으로 수행하는 것이며, 인사 자율성은 공무원의 수, 고용형태, 고용조건 등을 자체적으로 정하는 것을 말한다(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993).

영미권 국가들과는 달리 대륙법 계통의 국가에서는 지방자치단체의 고권(Hoheit)이라는 용어를 주로 사용하고 있다. 일반적으로 지방자치단체의 고권은 조례고권(Satzungshoheit), 조직고권(Organisationshoheit), 인사고권(Personalhoheit), 재정고권(Finanzhoheit), 계획고권(Planungshoheit) 등으로 구분할 수 있다(Geis, 2011). 조례고권은 내부조직의 구성·운영이 자치단체의 재량에 속하는 것을 의미한다. 조직고권은 내부조직의 설치, 조직별 사무분장, 직위의 수와 형태를 결정하는 것으로 이해되고 있다. 조직고권에 대한 제한은 가능하다고 보고 있으나 제한

의 범위가 한정되어야 하며, 조직고권 전체에 대한 제한은 일반적으로 불가능하다.

우리나라의 경우도 지방자치단체의 자치권에 대해서는 그동안 많은 논의가 이루어졌다. 그러나 학문분야에 따라서 사용하는 용어들은 다른 것으로 나타났다. 지방자치법을 연구하는 학자들은 조직고권이라는 개념을 사용하고 있으며, 조직고권은 “지방자치단체 스스로 고유한 재량으로 법령의 범위 안에서 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 있는 권한”(홍정선, 2009 : 56), “지방자치단체가 활동하기 위해 필요한 조직을 자기책임 하에 설치할 수 있는 권한”(이기우·하승수, 2007 : 49)을 의미한다. 그러나 지방행정을 연구하는 행정학자들은 조직고권이라는 용어를 거의 사용하지 않고, 주로 자치조직권이라는 용어를 사용하며, “지방자치단체가 기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권능”(하동현 외, 2011 : 282) 또는 “지방자치단체의 본래적인 자치권의 하나로서 자신의 행정조직을 법령 등의 국가법에 규제받지 않고 그가 가진 자치권, 즉 자기의 조례, 규칙 등에 의해 자주적으로 조직할 권한”(최창호, 2006 : 225)으로 이해하고 있다.

자치조직권은 “지방자치단체가 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능”을 의미한다(이경은, 2002 : 19). 즉, 조례 또는 규칙을 수단으로 하는 자치입법권을 통해 지방자치단체의 기관을 설치·운영하고, 그에 필요한 공무원을 임면과 보수, 사무분장 등을 결정하는 것을 주요 내용으로 한다(최창호, 2002 : 224; 박혜자, 2003 : 6; 심상복, 2007 : 51)²⁾. 지방자치단체의 공무원 규모는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 질과 직접적인 관련을 갖고 있다는 점에서(김미정, 2009; 107) 지방자치권은 실질적인 자치행정 구현에 있어 중요한 요소이며(이경은, 2002 : 20-21), 지방자치단체가 행사하는 지방자치권의 핵심수단이 된다. 따라서 자치조직권은 지방자치권의 하나로 헌법에 의해 제도적 보장이 이루어지고 있다³⁾. 하지만 제도적

2) 자치조직권은 조직구성에 필요한 인력의 정원, 총원, 인력배치, 보수 등의 인사와 관련한 다양한 내용을 수반한다는 점에서 인사권을 내포하고 있다고 볼 수 있다(박혜자, 2003 : 6).

3) 지방자치의 보장에 있어서는 다양한 학설이 제시되고 있으나 이에 대한 통설은 제도적 보장설로 인식되고 있다. 제도적 보장설은 지방자치 보장의 내용이 입법을 통해 변경될 수 있으나 그 본질적 내용은 침해할 수 없다는 것을 의미한다. 즉, 자치조직권의 내용에 있어서는 입법을 통해 수정·보완이 이루어질 수 있으나 그 본질적인 내용은 입법을 통해서도 침해나 폐지가 불가능하다(심상복, 2007 : 20-21).

보장은 본래의 내용을 침해하지 않는 경우에 한해 입법을 통한 수정·보완의 여지가 있다. 따라서 자치조직권은 다양한 법률과 이를 기반으로 한 제도를 통한 제한이나 강화가 이루어질 수 있다. 자치조직권은 제도적으로 헌법과 지방자치법을 통해 보장되고 구체적 내용은 조례를 통해 정하도록 보장되어 있으나, 실질적으로는 대부분의 사항이 대통령령의 범위 내로 제한하고 있어 중앙정부의 통제가 이루어질 수 있는 여지가 존재한다(이경은, 2002 : 20; 박혜자, 2003 : 7; 하혜수, 2004 : 17). 특히, 자치조직권의 다양한 내용 중에서 기구설치 범위와 공무원 정원에 관한 사항은 중앙정부로부터 가장 제약을 받는 분야로 지적되어 왔다(하혜수, 2004 : 16; 심상복, 2007 : 55). 따라서 자치조직권의 실효성은 실질적으로 공무원 정원관리제도의 변화에 의해 크게 영향을 받는다.

2. 자치권의 유형

가. 자치입법권

자치입법권이란 자치업무에 관하여여 법규를 제정할 수 있는 권한을 갖는 것을 의미하며, 이를 자치입법고권, 법규제정고권이라고도 한다(류지태·박중수, 2011 : 894). 우리나라 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위 내에서 지방자치에 관한 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있으며, 지방자치법 제22조에서는 이러한 헌법적 규정을 구체화 하여 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하거나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하여 지방자치단체의 자치입법권을 보장하고 있다(최환용, 2008 : 72-73).

자치입법권에 근거하여 제정되는 자치법규에는 지방의회가 제정하는 조례와 법령 또는 조례의 위임에 따라 지방자치단체의 장이 정하는 규칙이 존재한다(허병행, 2010 : 30).

나. 자치조직권

자치조직권이란 법령의 범위 안에서 지방자치단체 스스로가 자신의 고유한 재량으로 자신의 내부조직을 형성·변경·폐지할 수 있는 권한을 의미한다. 자치조직권은 지방자치단체의 사무를 돌보는 조직에 관한 것으로, 이는 새로운 지방자치사무의 효율적인 수행과 관련하여 보다 큰 의미를 갖는다(홍정선, 2009 : 54)

그런데 지방자치단체의 중요한 조직은 입법자가 법령으로 통일적으로 규율하고 있어 지방자치단체가 자기책임 하에 그 조직을 결정하는데 제한이 매우 크다. 미국이나 독일 등의 연방국가에서는 지방자치단체마다 혹은 지방자치단체의 조직형태를 달리하여 규정하도록 하여 매우 다양한 기관구성을 하고 있다. 우리나라에서도 지방자치단체의 기관구성을 다양화하여 지방자치단체의 자치조직권을 확대해야 한다는 주장이 적지 않게 제시되고 있다(강인호, 2006 : 61-69; 허범행, 2010 : 16).

헌법 제117조와 제118조에는 지방자치단체의 종류·조직 및 운영에 관하여서는 이것을 법률로 정한다고 규정하여 지방자치법을 제정하였다. 지방자치법에 의하면 지방의회의 조직·권한·의원선거 및 집행기관의 장의 선임방법·보조기관과 지방자치단체의 조직의 대강을 규정하고, 그 밖의 구체적인 조직사항에 관하여는 각 지방자치단체가 일정한 범위 안에서 조례나 규칙으로 조직을 구성하거나 참여할 수 있도록 하고 있다(이윤희, 2009 : 30).

다. 자치인사권

자치인사권이란 지방자치단체가 소속 공무원의 임명·승진·징계·해임 등의 인사를 결정할 수 있는 권한을 말한다. 또한 이와 관련된 내용인 공무원의 보수·징계 등에 관한 구체적인 개별적 내용을 형성할 수 있는 권한도 이에 포함된다. 지방자치법 제92조 제2항이나 제105조 및 제112조 제1항부터 제3항은 이를 확인하고 있다(류지태·박종수, 2011 : 894).

자치인사권은 국가의 인사관리로부터 지방자치단체의 인적 독립성을 의미한다.

지방자치단체가 자신의 사무를 수행함에 있어서 자신의 고유한 인사정책을 수립·집행할 수 있을 때에 비로소 자기책임에 따른 사무의 수행이 가능하다고 할 것이다(홍정선, 2009 : 57; 허범행, 2010 : 17).

라. 자치재정권

자치재정권이란 지방자치단체가 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위해 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 조달·관리하는 기능을 의미한다(정세욱 1994 : 168-169). 헌법 제117조에 ‘지방자치단체는 재산을 관리하며’라고 규정하여 지방자치단체의 자주적 재정권을 보장하고 있으며, 지방자치법 제125조~134조, 지방세법 제2조에서도 자주재정권을 구체적으로 인정하고 있다(이윤희, 2009 : 32).

자치재정권을 통해 지방자치단체는 법령을 통해 자신의 재정적 수입으로 정해진 사항에 대해 지방세·분담금 등의 공과금을 부과, 징수할 수 있으며(지방자치법 제135조 이하 참조), 자치단체의 업무수행을 위한 재원으로서 지출·사용할 수 있게 된다(지방자치법 제141조). 또한, 지방자치단체의 재정운영을 종합적으로 운영하기 위한 예산 및 결산에 관한 권한(지방자치법 제127조 이하)도 이에 포함된다(류지태·박종수, 2011 : 895).

이러한 자치재정권은 지방자치의 물질적 근간을 이루는 부분으로 역대 정부마다 지속적으로 지방의 권한확대를 도모하고 있다. 그러나 예산관리·운영에서도 지방자치단체의 장은 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 안전행정부장관에게 제출하도록 하였으며, 안전행정부장관과 상급자치단체의 장인 시·도지사가 지방자치단체의 장부와 회계를 감사할 수 있도록 하는 등 법률상 한계⁴⁾ 외에도 실제 재정운영에 있어 실질적인 제약을 가하고 있다(조신형·육동일, 2012 : 83).

4) 헌법 제59조의 조세법률주의에 따라 지방자치단체 스스로 새로운 세목, 세율에 따라 부과가 불가능하고, 세목과 세율뿐만 아니라 과세표준과 납세자의무자, 부과·징수의 방법과 절차, 지방채 발생 등 거의 모든 것이 법률에 의하여 정해져 있다(조신형·육동일, 2012 : 83).

마. 자치행정권

자치행정권(자치운영권)은 지방자치단체가 자기의 독자적 사무를 가지고 원칙적으로 국가의 관여를 받음이 없이 그 사무를 자주적으로 처리할 수 있는 기능을 말한다(정세욱, 1994 : 164-165). 여기서 자치단체의 독자적 사무란 바로 자치사무를 의미하는 것으로, 자치사무란 지방자치단체가 자신의 고유한 업무로서 자기책임 하에 처리하는 사무를 의미한다. 헌법 제117조 제1항은 자치사무를 ‘주민의 복리에 관한 사무’라고 표현하고 있어 지방자치단체에게 주민의 복리에 관한 사무를 처리할 수 있게 하고 있다(이윤희, 2009 : 27~31).

바. 자치계획권

자치계획권(계획고권)은 지방자치단체 구역 내에서 건축적인 용도나 그 밖의 용도에 의한 토지이용과 관련하여 구속력 있는 계획을 자율적으로 자기의 책임하에 규율하고 형성할 수 있는 권한을 말한다. 따라서 지방자치단체는 도시기본계획 및 도시관리계획을 스스로 입안할 수 있는 권한을 갖게 된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 제18조제1항, 제24조제1항). 자치계획권은 전통적인 내용의 범주에는 포함되지 않는 것이나, 지방자치의 발전과정에서 새로이 주요 내용으로 추가된 것으로 평가되고 있다(류지태·박중수, 2011 : 895).

제3절 외국의 사례



1. 독일 사례

독일은 주에 따라서 매우 다양한 자치제도를 운영하고 있어서 통일된 규정이 있는 것은 아니다. 예를 들어, 독일은 주에 따라 기관구성의 형태가 상당히 다양하나 전통적으로 크게 4가지 유형 - 남독일 의회형, 시장형, 이사회형, 북독일 의회형

- 으로 구분할 수 있다. 첫째, 남독일 의회형(Süddeutsche Ratsverfassung)은 지방의회 의원과 시장을 주민이 직접 선출하며, 바이에른(Bayern), 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 작센(Sachsen) 등의 주에서 운영되고 있는 기관구성 유형이다. 시장은 행정의 최고결정권자, 지방의회의장 및 지방자치단체 대표자로서의 역할을 수행하고 있어서 강한 권한을 행사할 수 있다. 둘째, 시장형(Bürgermeisterverfassung)은 1990년대까지 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)주, 자르란트(Saar-land)주, 그리고 쉴레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)주의 소규모 게마인데에서 주로 적용되었으나 현재에는 거의 존재하지 않는 유형이다. 현재에는 라인란트-팔츠주와 자르란트주도 시장을 주민 직접선거로 선출하고 있다. 남독일 의회형과 마찬가지로 시장이 강한 권한을 지니고 있으나 주민이 선출하는 것이 아니라 의회에서 선출하도록 하였다. 셋째, 이사회형(Magistratverfassung)은 현재 헤센(Hessen)주에서 실시하고 있는 유형으로서 주민 직선으로 구성된 지방의회가 시장과 지방의회의장을 선출할 뿐만 아니라 합의제 행정기관으로서의 이사회를 선출한다. 시장은 이사회 구성원에게 업무분야를 배정하거나 철회할 수 있으나 시장은 이사회와 밀접하게 연계되어 있으며, 주로 이사회의 결정을 집행하고 있다. 넷째, 북독일 의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)은 남독일 의회형과는 달리 지방의회의 전권한성에서 출발하고 있으며, 지방의회에서 명예직 시장과 행정집행관(Direktor)을 선출하며, 행정집행관이 집행기관의 역할을 수행하게 된다.⁵⁾ 시장은 형식적으로 자치단체를 대표하며, 법적으로는 기관장으로서의 역할을 수행하는 경우가 일반적이나 자치단체에 따라서 많은 차이가 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 제도적 다양성으로 인하여 주별로 행정기구와 정원기준의 적용에 있어서도 많은 차이를 보이고 있다. 공무원 계급군(단순직, 중급직, 고급직, 고위직) 별로 상위직의 수를 제한하거나 자치단체 유형(게마인데, 란트크라이스, 자유시

5) 북독일 의회형은 노르트라인-베스트팔렌과 니더작센 주에서 1990년대 중반까지 실시되었다.

6) 독일 지방공무원제도의 특징은 계급군 간에는 엄격하게 구분되어 있어서 특정 계급군의 공무원에 채용되기 위해서는 무엇보다도 각 계급군에서 요구하고 있는 다음과 같은 학력조건이 충족되어야 한다. 단순직은 중등 보통학교(Hauptschule)에서의 9년간의 학교교육 또는 이와 동등한 수준의 교육; 중급직은 실업계 고등학교(Realschule)의 졸업 또는 중등 보통학교를 졸업하고 직업훈련 과정의 졸업 또는 이와 동등한 교육 수준; 상급직은 고등교육기관, 전문대학 또는 이와 동등한 수준의 학교교육; 고위직은 경력에 적합한 대학에서의 학업과정 수료와 1차 국가시험 또는 대학 졸업.

등)과 인구규모별로 상위직의 수를 제한하고 있다. 일부 주의 직위상한제규정(Stellenobergrenzenverordnung)에 정하고 있는 내용을 살펴보면 아래의 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 독일의 공무원 계급군 및 인구규모별 직급기준

	공무원 계급군별 상위직급	자치단체별/인구규모별 상위직급
바이에른주*	<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 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 100,000명 : B
바덴-뷔르템베르크주	<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 - 인구 20,000명 이상 : A15 - 인구 30,000명 미만 : A16 - 1개 - 인구 50,000명 이상 : A16 - 2개 - 인구 100,000명 이상 : A16 • 란트크라이스 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 150,000명 이하 : A15/ A16 - 3개 - 인구 150,000명 이상 : A16 - 4개 - 인구 200,000명 이상 : A16 - 5개

* 바이에른주는 공무원법이 개정되기 이전인 2010년까지 적용

2. 일본 사례

조직운영의 자율성 강화와 관련하여 가장 많이 언급되고 있는 해외사례로는 일본을 들 수 있다. 일본의 경우는 제1차 분권개혁으로 중앙과 지방간의 관계가 새롭게 정립되어 지방자치단체의 자율성이 크게 강화되었다.

지방자치법이 제정된 1949년부터 2002년까지 광역자치단체에 대한 조직편성권은 관련 법률에 따라서 엄격히 제한하는 것에서 출발하여 시간의 경과와 더불어 서서히 관련 규정을 폐지하게 되었다. 특히, 1990년도 이후 지방분권정책의 추진과 더불어 많은 변화를 경험하였다.

지방자치단체의 조직 및 기구설치와 관련하여 중앙정부는 지방자치단체에게 조직 내부의 편성권과 조직 혹은 직을 지방자치단체에 설치하도록 하는 필치규제를 통해 지방자치단체의 자치조직권을 제약하였다(하동현 외, 2011 : 285~256). 지방자치법은 조직 기구의 수, 조직의 소관 사무 등을 제시하였다. 예를 들면, 도는 2부 8국, 도부현은 7부를 설치하도록 규정하였고, 1952년부터는 인구에 따라 설치할 수 있는 기구의 수에 제한이 있었다. 그리고 각 지방자치단체의 조직 명칭과 사무의 규정, 기구 수의 변경 등에 있어서는 자치성(현 총무성)에 신고하도록 규정되어 있었다. 하지만 기구설치 수와 관련된 조항은 예시조항의 성격을 지니고 있었다. 따라서 자치대신(현 총무대신)에게 신고하여 지방자치단체는 법정수를 넘어서 부국을 설치할 수 있었다(주재복, 2003 : 59). 한편 중앙정부의 필치규제는 주로 지방자치단체의 행정기관이나 특정한 자격 또는 직명이 있는 직원, 심의회 등 부속기관의 설치를 강제하는 규제이다⁷⁾. 이는 지방자치단체의 자치조직권을 제약하는 제도로 인식되어 비판을 받았다.

하지만 지방분권에 대한 요구가 1990년대 이후부터 점차적으로 증가하면서 지방자치권과 관련한 중앙정부의 다양한 권한이 점차적으로 지방자치단체에 이양

7) 필치규제의 범위는 1995년의 지방분권추진법에 기반하여 정하였다. 필치규제의 대상이 되는 행정기관은 보건소, 복지사무소, 아동상담소 등이며 시설은 지방공공단체가 설치하는 상담소 등의 조직을 의미한다. 또한 특별한 자격 또는 직명을 갖는 직원은 보건소장, 식품위생감시원 등을 의미한다. 부속기관에는 심의회, 조사회 등이 해당된다(주재복, 2003 : 60).

되었다(하동현 외, 2011:285). 예를 들어, 부국의 명칭, 분장사무의 예시가 폐지되었고, 1997년에는 법정 부수를 초과하는 부국의 설치가 신고제로 전환되었으며, 2002년에는 관련 규제가 완전히 철폐되었다(하동현 외, 2011 : 285). 뿐만 아니라 2003년 지방자치법이 개정된 이후부터는 지방자치단체의 행정수요 및 환경대응에 필요한 다양한 기구를 지방자치단체가 자율적으로 설치하도록 제도적 틀이 정비되어 시행되고 있다.⁸⁾ 특히 기본 조직의 편성 시에는 지방자치단체의 조례를 통해 수행하도록 하여 지방자치단체에 대한 의회의 통제를 강화하여 민주적 통제가 확보될 수 있도록 하고 있다(하동현 외, 2011:285).

지방자치단체 정원관리의 경우, 국가공무원들과는 달리 각 지방자치단체가 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정하는 것을 원칙으로 하나 국가가 규정하는 인원은 예외로 하고 있다. 이는 필치규제를 통해 중앙정부에서 필요한 인력을 지방자치단체에 둘 수 있기 때문이다. 이 외에도 중앙정부는 다양한 방식으로 지방자치단체의 정원관리에 관여하였다. 물론 이러한 배경에는 지방자치단체의 재정위기, 저출산 및 고령화, 지방분권화, 시정촌 합병 등 다양한 행정환경의 변화에 따른 지방자치단체의 적절한 대응이 요구되었기 때문이었다. 총무성은 지방자치단체의 정원 적정화를 위하여 사무차관의 통지를 통해 개괄적인 협조를 요청하였으나 재정압박이 심화되면서 구체화된 형식의 협조 요청이 이루어졌다. 뿐만 아니라 필요에 따라 다양한 지침을 시달하여 지방자치단체의 공무원 정원관리에 관여하고 있다.⁹⁾

지방자치단체는 지역의 행정수요 및 행정환경에 따라 자율적으로 정원관리를 실시하고 있다. 예를 들어, 가나가와현의 경우 “가나가와현 직원정수조례”에 기초하여 정원관리가 이루어지고 있다. 조례구성은 우선적으로 공무원의 개념을 정의

8) 2003년 지방자치법의 개정 이후 지방자치법 제158조 제1항에 따라 지방자치단체의 내부조직을 조례를 통해 필요에 따라 자유롭게 구성할 수 있도록 하였다. 내부조직과 관련해서 법 개정 전에는 광역자치단체의 부·국·실·과, 기초자치단체의 실·과로 광역자치단체와 기초자치단체간 차이가 있었으나 법 개정 후에는 이를 통일하였다(하동현 외, 2011 : 286).

9) 총무성은 1999년부터 2004년 동안 지방자치단체의 정원을 4.6% 이상 감축할 것을 요청하였으며, 2006년 8월에는 ‘지방공공단체의 행정개혁을 더욱 추진하고자 하는 지침’을 통해 상향 조정하였다. 이후에도 다양한 지침을 통해 지방자치단체의 정원감축을 요청하였다(하동현 외, 2011 : 292).

하고(제1조), 사무국별로 공무원의 정수를 제시하고 있으며(제2조), 정원의 범위 내에서 인원배치를 담당하는 책임자를 규정하고 있다(하동현 외, 2011 : 291).

한편 총무성은 지방자치단체 정원관리에 대한 직접적인 관여와 함께 지방자치단체가 자율적인 정원관리를 수행할 수 있도록 정원산정 측정방법의 제공과 정보 공개시스템 구축 등 다양한 제도적 지원을 도모하고 있다(하동현 외, 2011:292~293). 총무성은 지방자치단체의 정원을 다른 지방자치단체와 비교하여 적절한 정원관리를 수행할 수 있도록 유사단체별 공무원 수를 제시하고 있다. 뿐만 아니라 인구, 면적을 기준으로 한 정원회기지표를 제시하여 적정 공무원 수를 도출하도록 하고 있다. 또한 지방자치단체는 급여, 정원관리 상황을 공표하는 시스템을 마련하여 지방자치단체들이 정원관리에 적극적으로 활용할 수 있도록 지원하고 있다.

이처럼 일본은 지방자치단체가 기구설치, 정원관리, 인건비 책정 등에 대해서 자율적으로 결정할 수 있다. 중앙정부의 관여방식은 정보제공, 정책유도, 정보공개 등과 같은 비권력적 방식에 기초하고 있으나 중앙정부가 직접적인 영향을 행사할 수 있는 분야도 아직까지 상당수 존재하고 있다(하동현 외, 2011:305). 이러한 일본의 사례들은 우리나라 지방자치단체의 자치조직권 확대를 위한 하나의 이상적인 모델로 소개되고 있다.

제4절 선행연구 검토



1. 선행연구의 주요내용

가. 자치조직권에 관한 선행연구

자치조직권에 대한 논의는 주로 지방자치제 이후에 주로 제기되어 왔으며, 중앙정부의 분권정책 추진과 밀접하게 관련되어 있다. 지방자치단체의 지방자치권은 헌법상 제도적 보장설이 통설로 자리 잡고 있어(이경운, 2002 : 6; 심상복, 2007 : 49), 본질적으로 침해될 수 없다. 이러한 지방자치권은 일반적으로 지차입법권,

자치행정권, 자주조직·인사권, 지방재정권 등을 세부내용으로 한다. 자치조직권이란 일반적으로 지방자치단체 스스로가 자신의 내부 조직을 형성하고 변경, 폐지할 수 있는 권한을 일컫는다(홍정선, 2003; 심상복, 2007). 자치권으로써의 자치조직권은 제도적 보장설에 의해 지방자치단체의 고유권한이지만 다양한 요인들에 의해 제약받고 있다. 이러한 제약요인으로는 대체적으로 법령에 의한 강제적인 통제와 획일적인 기구설치기준을 들 수 있다(이경운, 2002; 박혜자, 2003; 심상복, 2007 등). 지방자치단체의 기구와 정원은 다양한 법률에 의해 제약을 받고 있으며, 기구의 설치에 있어서도 안전행정부의 지침 등으로 여전히 통제되고 있어 지방자치단체의 자치조직권이 제약받고 있다는 것이 학자들의 주된 주장이다.

반면, 지방자치의 역사가 상대적으로 짧은 우리나라에서 지방분권화는 득보다 실이 많을 수 있다는 입장을 견지하는 연구들도 존재한다(임도빈, 1997; 이광윤, 2003). 이러한 입장에서는 지방분권을 추진하는 것은 우리나라 실정에 맞지 않으며 타당성도 부족하기 때문에 적절한 통제와 집권화가 필요하다고 보고 있다. 임도빈(1997)은 자치조직권에 대한 중앙정부의 통제는 지방자치단체의 방만한 조직팽창과 인력운용을 방지하는데 큰 역할을 하며, 이로 인해 중앙정부의 자치조직권 통제는 정당성을 갖는다고 주장한다. 이는 관료제의 특성으로 인해 지방자치단체는 조직팽창의 유혹과 확대된 조직을 유지하려는 특성을 지니기 때문으로 설명한다. 따라서 지방자치단체의 자치조직권의 강화는 관료제의 속성을 고려하여 이를 자체적으로 통제할 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 한다고 주장한다. 이광윤(2003)은 우리나라에서 분권화의 정치적 주장은 우리나라의 역사 혹은 법질서에 적합하지 않다고 주장하며 분권화 근거의 타당성에 대하여 논의하였다. 그는 지방분권을 추진하기에는 지방자치단체의 역량이 부족하고, 이러한 추세는 세계화 시대에 걸맞지 않은 행태라고 비판하고 있다.

그럼에도 불구하고 대다수의 연구들은 지방자치단체의 자율성을 존중하고 자치조직권의 범위를 확대하는 방향으로 나아가야 한다고 보고 있다. 지방자치단체의 자치조직권과 관련한 선행연구들은 자치조직권을 지방자치단체의 자치권의 하나인 고유권한으로써 그 권한의 범위 및 행사와 관련하여 법률적인 고찰을 실시한 연구(박수혁, 1998; 이경운, 2002; 강동식, 2003 등)와 자치조직권의 제약요인과

자치조직권 강화에 대한 연구(강동식, 2003; 박혜자, 2003; 심상복, 2007; 김종성, 2008 등)가 주를 이루고 있다. 대부분의 자치조직권에 대한 연구들은 지방자치단체의 고유권한인 자치조직권이 다양한 요인들로 인해 제약받고 있다고 주장하며 실질적 자치조직권의 강화를 위한 다양한 방안을 제시하고 있다.

각 연구들의 구체적인 내용을 살펴보면, 박수혁(1998)은 법률적인 부분에서의 지방자치권의 범위와 한계에 대하여 분석하였다. 그는 지방자치단체는 국가가 창설한 독립된 법인격을 부여받은 단체로 자신의 이익을 위해 하나의 권리로서 국가로부터 전래된 자치권을 행사한다는 내용을 골자로 하는 전래설을 따른다. 즉, 전래설에 근거하여 지방자치단체의 자치조직권을 인정하고 있다. 그에 따르면, 우리나라의 헌법(118조제2항)에 의해 지방자치법, 지방교육자치에 관한 법률 등이 지방자치단체의 조직을 자주적으로 정할 수 있으며, 그 범위가 종전에 비해서는 확대된 측면이 있다고 본다. 그러나 지역마다 적합한 자치가 이루어지기 위해서는 중앙정부의 과도한 관여는 지양되어야 할 필요가 있고, 조례나 규칙제정권의 확대가 필요하다는 입장을 고수한다.

이경운(2002)은 헌법상 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으나 이에 대한 구체적인 내용을 제시하고 있지는 않다고 보고 있다. 그는 지방분권과 관련하여 사무분장, 국가관여, 자치입법, 조직과 인사 및 재정에 관련된 법제를 고찰하였으며, 그 결과 헌법이 보장하는 지방자치의 이념은 실질적으로 실현되고 있지 않다고 주장한다. 본래 지방자치단체의 행정조직에 관한 내용은 지방자치법에서 정하고 구체적인 사항은 조례에서 규정하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 사항을 대통령령이 정하는 범위로 한정하여 지방자치법에 따른 자주조직권의 실효성은 매우 낮은 것으로 평가된다.¹⁰⁾ 지방자치단체의 효율성을 제고하기 위해서는 각 지방의 여건에 맞는 신축적 운영을 위한 제도가 마련되어야 한다. 따라서 인사·조직의 구성에 있어서도 지방의회의 의결이라는 통제수단의 존재 하에서 지방자치단체의 자율성을 존중하는 방향으로 제도가 개선되어야 한다.

10) '지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정'에 따르면 지방자치단체가 행정기구를 설치하고 운영하기 위해서는 모두 중앙정부나 광역자치단체의 승인을 얻도록 규정하고 있고, 이 승인권에 근거하여 각종 지침 등으로 통제하고 있다(이정일, 2001; 이경운, 2002).

한편, 지방자치단체의 자치조직권 개선방안을 모색한 연구는 크게 자치조직 및 인사권의 제약요인을 규명하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 연구(우동기 외, 1996; 박혜자, 2003; 심상복, 2007), 국내·외 사례를 통해 자치조직권 운영실태를 분석하고 개선방향을 제시하는 연구(주재복, 2003; 서순복 외, 2003; 하혜수 외, 2004; 하동현 외, 2011), 특정 제도 혹은 시기를 중심으로 지방자치단체의 자치조직권의 타당성을 입증하는 연구(금창호 외, 2007; 하혜수 외, 2007; 김종성, 2009) 등으로 구분하는 것이 가능하다.

자치조직권 제약요인의 규명 및 개선방안에 대한 연구의 일환으로, 우동기 외(1996)는 지방자치단체 자율경영체제의 구축을 위해서는 자치인사권과 조직권에 대한 자율성이 보장되어야 한다고 주장하였다. 이들은 지방자치단체의 조직 및 인사관리에 대한 탄력성은 마련되었으나 법적으로 매우 제한적인 수준에 그치고 있다고 분석하였다. 자치조직권은 기구 설치, 신설 및 폐지 등에 대한 상세한 규정과 기구 명칭 및 사무분장의 획일성에 의해 지방자치단체의 자율성을 훼손하고 있고, 자치인사권에서는 정원관리 및 조정에 있어 내무부의 직·간접적인 통제를 받고 주요 관직을 지방직이 아닌 국가직으로 두고 있어 중앙의 인사장악력이 높다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 자율경영체제 구축을 위해서는 분권화, 유연화, 새로운 분화, 수요자 중심체제, 감축관리에 기반한 조직구조로 변화하여야 한다. 박혜자(2003) 또한 지방자치단체의 자치조직권과 인사권의 제약요인을 규명하고 있는데 기구설치, 정원책정, 국가직 공무원의 존재 및 지방공무원의 인사관리 등이 이에 해당한다고 분석하였다. 이에 따라, 주민참여와 주민선택성을 제고할 것을 제시하였으며, 기구설치의 기준 폐지와 정원 외 인건비총액한도제와 인사교류의 활성화를 개선방안으로 제시하였다. 심상복(2007)은 자치조직권을 중심으로 지방자치단체의 자치권 제약 양상을 분석하여 이에 대한 개선방안을 모색하였다. 지방자치단체의 자치조직권을 제한하는 요인들은 법령에 의한 통제, 획일적인 기구설치기준으로 요약될 수 있다. 즉, 지방자치법에서 자치조직권의 근거를 마련하고 있지만 그 세부적인 내용이 기구정원규정과 시행규칙에 의해 일일이 규정되면서 지방자치단체가 조례로 정할 수 있는 범위가 매우 협소하다는 것이다. 또한 다양한 요인을 고려하지 않고 단지 인구규모를 기준으로 획일적으로 기구설치를

제한하여 지방자치단체의 대응성이 저하된다고 분석하였다. 이에 대한 개선방안으로 지방자치단체의 내부역량 강화 및 행정환경변화에 대한 대응성 강화 그리고 자율적 통제의 강화를 제시하였다.

한편, 국내·외 지방자치단체 사례를 비교분석하여 자치조직권 운영현황 및 개선방향을 제시하는 연구로 서순복 외(2003)는 행정기구의 설치에 초점을 맞추어 우리나라 지방자치단체 자치조직권의 문제점 및 대책방안을 분석하였다. 각 지방자치단체의 행정수요여건, 행정시스템의 기능을 기준으로 서울특별시와 경기도를 비교분석한 결과 행정기구설치 및 전문성의 저하 등이 주요 문제점으로 나타났다. 자치조직권 강화를 위한 대안으로 단기적으로는 재정여건에 따른 기구설치기준의 상향조정을 제시하였으며, 장기적으로는 지방의회로의 감독권한 이양을 제시하였다. 주재복(2003)은 기구설치권과 정원관리권을 중심으로 지방자치단체의 조직관리 방식을 국가의 통합성과 지역의 특수성 차원, 행정의 효율성과 민주성 차원으로 구분하여 4가지 운영모델 - 통합형, 신축형, 차등형, 자율형 - 을 제시하였다. 이후 외국사례의 분석을 통해 단기적으로는 신축형과 차등형으로 자치조직권을 운영하는 방식이 유용하며, 장기적으로는 지방자치단체의 조직관리를 자율에 맡기는 자율형이 바람직하다고 주장하였다. 이때 유의할 점은 자율형으로 이행하는 과정에서 책임성을 확보할 수 있는 장치를 마련하는 과정이 필요하다고 주장하였다. 하혜수 외(2004)는 제주특별자치도의 자치조직권 운영실태를 분석하여 문제점을 도출하고 자치조직권의 확대 방안을 제시하였다. 일반적으로 국내 지방자치단체 자치조직권의 장애요인은 법령과 규칙에 의한 자치조직권의 통제, 기구 및 정원의 획일적 기준 적용, 표준정원 산정의 타당성 결여 등으로 나타났고, 이에 대한 개선방안으로 주민 또는 NGO에 의한 통제방안 모색, 합목적적 권한 강화 등을 제시하였다. 하동현 외(2011)의 연구에서는 조직편성, 인건비 산정, 정원관리의 제도 등을 중심으로 일본의 분권개혁 이후 변화된 지방자치단체의 조직관리제도 운영실태를 분석하여 시사점을 도출하였다. 연구에 따르면, 일본의 지방자치단체 조직관리제도는 지방자치단체의 자율성 및 효율성을 강화하고, 정보공개시스템을 체계적으로 구축하여 투명성을 제고하고, 지방자치단체 간 수평적인 경쟁관계를 조성하는 방향으로 변화하였다. 우리나라의 지방자치단체는 중앙정부의 중

복적이며 획일적인 규정으로 인하여 자율성이 낮은 편임을 고려할 때, 단기적으로는 규제를 완화하는 신축형으로 변화할 것을 제안하고 있으며, 중장기적으로는 지방자치단체가 조직관리를 스스로 하는 자율형으로 변화할 필요성이 있다고 주장하였다.

특정 제도 및 시기를 중심으로 자치조직권의 타당성을 입증하는 연구 중의 하나인 금창호·권오철(2007)의 연구는 참여정부가 추진한 자치조직권 확대정책에 대해 평가를 실시하고, 평가결과에 기초하여 효율적인 운영방안을 제도적 차원, 책임성 차원, 지속적 관리 차원으로 구분하여 제시하였다. 참여정부는 지방자치단체의 균형발전을 핵심적 국정과제로 삼아 지방분권에 대한 관심이 매우 높았으며, 이로 인해 자치조직권의 확대를 위한 총액인건비제도가 시행되었다. 그러나 실제 제도의 효과성에 의한 의문이 제기되어 자치조직권 확대정책의 실효성에 대한 연구의 필요성이 존재했던 바, 제도상 문제점을 도출하고 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 삼아 분석을 시행하였다. 분석결과에 따르면, 제도적 차원에서는 국단위 기구설치권의 완화와 한시기구 설치에 대한 협의권 조정방안을 제시하고 있으며, 책임성 확보 측면에서는 자율적 통제와 경쟁적 수단에 의한 통제방안이 요구되는 것으로 나타났다. 개선방안으로는 중장기 인력계획 수립, 자체조직진단의 상시화, 유인책의 강화 등을 제시하였다. 하혜수 외(2007)는 경로의존성 관점을 통해 지방자치단체의 공무원 정원관리제도가 변화하는 과정을 심도있게 고찰하였다. 이들은 지방자치단체 정원관리제도가 총정원제도, 표준정원제도를 거쳐 총액인건비제도의 변화가 그 내용에 있어서는 별다른 차이가 없다는 점에 착안하여 이의 원인을 경로의존성의 관점에서 분석하였다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제도의 도입 이후 지방자치단체의 자치조직권 제약요인은 상당 수준 완화된 것으로 나타났음에도 불구하고 고위직 기구의 설치에 대한 승인권, 보조·보좌기관 직급기준과 직속기관·사업소·출장소의 장의 직급기준 등은 기존 제도의 내용을 그대로 따라 자율성을 저해하고 있는 것으로 나타났다. 이는 표준정원제도의 잔재로 인한 제도적 타성의 존재와 중앙부처가 지방자치단체를 통제하려는 의지로 설명하는 것이 가능하다. 또한 변화과정에서 경로이탈적 양태와 경로의존적 양태의 혼재된 경로전환적인 특징을 갖고 있는 것으로 나타났다. 한편 김종성(2008)은 총액인건

비제도 도입 이후 자치조직권의 확대에 대해 정원책정기준이 종전의 기준과 하등의 차이가 없으며, 과와 담당의 설치는 설치기준의 폐지에도 불구하고 직급별 정원기준이 존치되어 있어 실익이 없다고 주장하며 총액인건비제도 도입 이후에도 자치조직권은 제한받고 있다고 주장한다. 즉, 총액인건비제의 도입으로 인한 조직팽창을 우려해 통제수단을 유지 또는 강화하는 것은 자치조직권의 확대라는 본래의 취지에 맞지 않으므로 자율성을 인정하는 것이 필요하다는 입장이다.

요약하면, 지방자치단체의 자치조직권에 대한 대부분의 연구에서 자치조직권을 지방자치단체의 고유권한으로써 제도적으로 보장해야 할 권한으로 인식하고 있다. 즉, 지방자치단체가 다양하고 복잡한 행정수요에 신속하고 탄력적으로 대응하기 위해 지방자치단체의 조직 및 정원관리에 대한 자율권의 신장은 필수적이라는 입장이 대다수이다. 그러나 종전의 제도에 비해 자율성이 증가하였다고 인정하고 있음에도 불구하고 중앙으로부터의 자치조직권 통제 수준은 상당히 높은 것으로 인식되고 있다. 주로 자치조직권의 제약요인은 법령상 요인에서 찾을 수 있다. 법령에 의해 표면적으로는 지방자치단체의 자치조직권이 보장되고 있지만 그 실효성은 낮은 편으로 평가할 수 있고, 실질적으로는 세부적인 사항에 있어서 중앙의 강한 통제를 받고 있다. 이에 따라 주민참여에 의한 통제수단 확보, 조례의 적용범위 확대, 기존 법규의 완화 및 폐지 등 다양한 개선방안들이 제시되고 있으며, 이러한 방안 중 하나로 총액인건비제도의 도입을 주장하였다. 지방분권 및 자치조직권 확대에 동의하는 이상의 논의들을 종합하여 정리하면 <표 2-4>와 같다.

〈표 2-4〉 자치조직권 관련 선행연구의 종합

분류	세부 분류	연구자	연구방법	분석결과
법적 고찰	지방분권과 관련된 법령 분석 및 시사점 도출	박수혁 (1998)	문헌연구	자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등을 분석한 결과, 지역실정에 맞는 자치를 실시하기 위해서는 중앙정부의 관여가 지양되어야 함
		이경운 (2002)	문헌연구	지방분권 관련 법제들 중 사무배분, 국가관여, 자치입법, 조직과 인사 및 재정에 관련된 법제를 고찰함. 분석결과, 외연상 자주조직권이 확립된 것처럼 보이지만 실효성이 낮은 것으로 나타남
개선 방안 도출	자치조직권의 제약요인을 규명하고 이에 대한 개선방안을 제시	우동기 외 (1996)	문헌연구	지방자치단체의 자율경영체제를 설계하기 위하여 자치단체 조직 및 인력관리의 법적 체계를 검토한 결과, 자치조직권은 중앙정부의 통제를 받고 있음. 이에 분권화, 유연화, 새로운 분화, 수요자 중심체계, 감축관리등에 기반한 조직개편이 필요함
		박혜자 (2003)	문헌연구	자치조직권과 인사권의 제약은 기구설치, 정원책정, 국가직 공무원 등에서 나타났으며, 이에 기구설치 기준 폐지, 총액인건비제, 자율적 인사관리를 개선방안으로 제시함
		심상복 (2007)	문헌연구	자치조직권 제약요인은 법령에 의한 통제, 획일적인 기구설치 기준 등임. 지방자치단체의 내부역량 및 행정환경변화에 대한 대응성 강화, 주민참여 또는 의회에 의한 자율적 통제의 강화를 개선방안으로 제시함
	자치조직권 운영실태에 대한 사례분석	주재복 (2003)	문헌연구 사례분석 면접조사	지방자치단체의 조직관리 방식을 4가지 운영모델-통합형, 신축형, 차등형, 자율형-로 분류. 장기적으로는 지방자치단체의 조직관리를 자율에 맡기는 자율형이 바람직하다고 주장
		서순복 외 (2003)	문헌연구 사례분석 면접조사	지방자치단체 자치조직권의 문제점 및 개선방안을 분석하기 위해 서울특별시와 경기도를 대상으로 비교분석을 시행함. 분석결과 행정기구설치 및 전문성의 저하 등이 주요 문제점으로 나타났으며, 장기적 개선방안으로 지방의회로의 감독권한 이양을 제시함
		하혜수 외 (2004)	문헌연구 사례분석	제주특별자치도의 자치조직권 운영 실태를 통해 문제점 및 확대 방안을 제시함. 자치조직권은 법령과 규칙에 의한 자치조직권의 통제, 기구 및 정원의 획일적 기준 적용, 표준정원 산정의 타당성 결여 등으로 인해 실제 권한이 제한적임. 이에 따른 개선방안으로 자율적 통제방안 모색, 합목적적인 권한 강화 등을 제시함

분류	세부 분류	연구자	연구방법	분석결과
		하동현 외 (2011)	문헌연구 사례분석	일본의 분권개혁 이후 일본의 지방자치단체의 조직관리제도는 자율성, 효율성, 투명성을 강화하고 지방자치단체간 수평적인 경쟁관계의 장을 마련함. 이에 비해 우리나라는 중앙정부의 중복적이며 획일적인 규정에 얽매어 자율성이 낮은 편임. 따라서 우리나라도 단기적으로 신축형을 거쳐 중장기적으로는 지방자치단체가 조직관리를 스스로 하는 자율형으로 전환해야 함
	특정 제도 및 시기를 중심으로 자치조직권 확대의 타당성을 입증	금창호 · 권오철 (2007)	문헌연구	참여정부의 자치조직권 확대정책에 대해 평가를 실시함. 개선방안으로 기구설치권의 완화와 한시 기구 설치에 대한 협의권 조정방안, 자율적·경쟁적 수단에 의한 통제, 중장기 인력계획 수립, 자체 조직진단의 상시화, 유인책의 강화 등을 제시함
하혜수 외 (2007)		문헌연구	경로의존성 관점을 통해 지방자치단체의 공무원 정원관리제도가 변화하는 과정을 분석한 결과, 총액인건비제도의 도입 이후 지방자치단체의 자치조직권의 제약요인은 기존 제도와 유사한 방식으로 자율성을 저해하고 있는 것으로 나타남. 이는 표준정원제도의 잔재로 인한 제도적 타성, 중앙부처의 통제 의지로 해석할 수 있으며 변화 과정상 경로전환적인 특징이 존재함	
김종성 (2009)		문헌연구	총액인건비제도 도입 이후에도 자치조직권은 제한받고 있다고 주장하며 무분별한 조직팽창을 우려해 통제수단을 유지 또는 강화하는 것은 자치조직권의 확대라는 본래의 취지를 저해하므로 자율성을 인정해야 함	

나. 책임성에 관한 선행연구

조직운영에 대한 자율성을 부여하는 것은 지방자치단체의 책임성을 전제로 한다는 점에서 자율성과 책임성은 밀접한 관련을 가지고 있다. 아래에서는 지방자치단체의 책임성에 관한 선행연구를 노무현 정부 이후의 연구를 중심으로 고찰하기로 한다. 그 이유는 노무현 정부의 지방분권화 정책으로 지방정부의 자율성이 크게 증대되면서 지방정부의 책임성에 대한 논의 또한 중요하게 다루었기 때문이다.

지방자치단체의 책임성에 관한 대표적인 선행연구로는 이기우(2003), 운영진

(2004), 소순창(2005), 유재원·김영미(2006), 안종석(2008), 이기우(2008), 현성욱(2012) 등의 연구가 있다. 먼저, 이기우(2003)는 지방분권의 정착을 위한 책임성 확보방안에 관하여 외부기관에 의한 타율적 책임성 확보방안과 내부의 자율적인 책임성 확보방안에 관하여 논의하였다. 결론적으로 저자는 지방자치행정에 대한 합법성 보장과 합목적성 보장은 일차적으로 지방자치단체의 내부권력 메커니즘 속에서 이루어져야 한다고 보았으며, 이를 위하여 지방정부의 자체감사제도의 정비(감사기관의 독립성 강화), 지방의회의 통제기능 강화(지방의원의 전문성 강화를 위한 세비지급, 전문위원회제도, 의회사무처 인사권의 독립, 위원회 회의자료 공개 등), 주민참여의 활성화(주민투표제, 주민소환제, 주민소송제, 근린위원회제도 도입)를 제안하였다.¹¹⁾

윤영진(2004)은 지방분권에 따른 지방재정 운영의 자율성이 확대될 때 그 동안의 방만한 지방재정 운영의 책임성을 어떻게 확보하는지가 매우 중요한 과제라고 보고, 지방재정 책임성 확보 방안 중 대표적인 재정평가제도 활성화, 정보공개, 주민소송제, 참여예산제를 제시하였다. 먼저, 재정평가를 통한 책임성 확보는 중앙정부의 사전적 통제방식을 지방자치단체 재정운영 결과에 대한 사후적 통제방식으로 바꾸는 것을 의미하며, 책임성 확보 방안으로서 평가방식을 활용하는 것은 세계적 흐름이라고 보았다. 둘째, 재정정보의 공개와 투명성 확보는 재정책임성 및 효율성을 확대하는 기능을 하므로 더욱 확대되어야 한다고 보았다. 셋째, 주민에 의한 지방자치단체의 책임성을 확보하기 위해서는 우리 실정에 맞는 주민소송제 및 참여예산제도를 도입하여야 한다고 보았다.

소순창(2005)은 지방자치의 전제로서 지방분권에 더불어 지방자치단체의 책임성 확보가 필요하다고 보고 지방자치의 운영상의 문제점을 중심으로 지방자치단체의 집행부에 과도하게 집중된 권한을 어떻게 하면 적절하고, 효율적으로 통제하고 균형화 시킬 수 있는가에 대한 제도적 방안을 연구하여 제시하고 있다.¹²⁾ 저자

11) 지방자치단체의 책임성에 관한 노무현정부 초기의 연구들의 경우 분권화(자치단체의 자율성 확대)에 대한 반대급부로서 자치단체의 책임성을 포괄적으로 언급하고 있는 연구들이 대부분이다. 이러한 연구로는 이기우(2003)의 연구 이외에도 이승종(2003, 이달곤(2004) 등의 연구를 들 수 있다.

12) 저자는 현행 지방자치제도의 문제점 5가지를 제시하였는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한국의 일률적인 기관구성형태는 지방행정의 다양성과 특수성을 고려하지 못하고 있기 때문에 다양화를

는 지방자치단체의 책임성 확보를 위하여 외부통제, 내부통제, 주민통제의 세 가지 측면에서 제도의 체계적인 운영을 제시하였다. 먼저 외부통제제도인 국회의 국정감사, 감사원에 의한 감사, 그리고 행정자치부에 의한 감사가 지금까지는 통제지향적인 감사였다면 앞으로는 포지티브(positive)한 감사방향으로 개선되어야 한다고 보았다. 둘째, 내부통제 방안으로는 지방의회가 단체장에 대해 견제와 균형을 이루어 낼 수 있도록 제도적 보완이 필요하다고 보았다. 셋째, 주민통제 방안으로는 주민투표, 주민소송제도, 주민소환제도가 보완된다면 지방자치단체(장)의 책임성 확보가 제대로 이루어질 것이라고 주장하였다. 넷째, 이러한 통제방안은 내부통제에 의해서 먼저 이루어지고, 그 다음으로 지역주민에 의한 통제, 그리고 마지막으로 중앙정부가 개입하는 단계로 이루어져야 할 것으로 보았다.

유재원·김영미(2006)는 지방정부의 책임성 강화를 위한 방법으로서 영국의 Best Value의 사례를 소개하면서, 우리나라 자치단체 평가제도(합동평가, 지방정부혁신평가, 자체평가)가 지방정부의 책임성 제고를 위한 성과관리체계로 자리 잡도록 하기 위한 8가지 시사점을 도출하였다. 첫째, 자치단체 평가제도의 입안과 이행은 중앙정부와 지방정부 간에 쌍방향적이고 합의적인 과정을 통해 협력적으로 수행되어야 한다. 둘째, 평가과정에 서비스 이용자나 시민이 폭넓게 참여할 수 있는 길을 제도화 시켜야 한다. 셋째, 자치단체에 대한 중앙정부의 평가는 몇 개의 중앙정부 사무나 시책에 대해서만 수행될 것이 아니라 자치단체가 추진하는 국정업무 전반에 대해 실시되어야 한다. 넷째, 평가결과를 전면 공개하거나 최소한 공개의 범위를 현 수준보다는 넓혀야 한다. 다섯째, 환류기능이 강화되어야 한다. 여섯째, 자치단체를 평가하고 그 결과에 따라 인센티브를 제공하고 제재하는 하는 차원의 노력에 그치지 않고 자치단체의 업무수행 역량을 배양하는 노력이 아울러 진행되어야 한다. 일곱째, 위에서 제시된 제안들을 조직적이고 체계적으로 수행하기 위해 평가 관련 업무를 전담하는 상설조직이 필요하다. 여덟째, 현재(2005년

추구해야 한다. 둘째, 기관대립형에서 한국은 강시장-약의회제를 채택하고 있어 견제와 균형이 이루어지지 못하고 있다. 셋째, 중앙집권적 재정운영으로 인한 국가재정과 지방재정의 불균형이 나타나고 있다. 넷째, 지방정부의 자치역량 부족 문제가 존재한다. 다섯째, 지역주민들의 자치역량도 부족한 상황이다(소순창, 2005 : 47-48).

기준) 분리되어 운영되는 합동평가와 자체평가는 통합 운영되어야 하며, 통합된 평가체제는 궁극적으로는 자치단체혁신평가체계로 재통합되어야 한다.

안중석(2008)은 지방재정의 자율성과 책임성 관점에서 우리나라 지방재정의 현황 및 문제점을 분석하고 발전방안을 논의하였다. 저자는 결론적으로 우리나라의 지방재정은 전반적인 세원의 불균등한 분포 등을 고려할 때 자주적 지방세의 확충을 통한 세원분권화의 진전 가능성에는 한계가 있는 것으로 보았다. 따라서 지방재정의 자율성·책임성을 제고하기 위해서는 지방정부의 과세자주권을 최대한 활용하도록 하기 위해 탄력세율제도와 지방교부세 배분방식을 개선할 필요가 있다고 보았다.¹³⁾

이기우(2008)는 지방자치단체장의 권한과 책임을 조화시킬 수 있는 방안을 찾기 위해 지방자치단체장의 지위와 권한, 지방자치단체장의 책임에 대한 제도를 분석하였다. 저자는 지방자치단체의 권한과 책임성 확보를 위한 방안으로 다음과 같은 제안을 하였다. 첫째, 지방자치단체장의 장기집권으로 인한 폐해가 나타나지 않고, 지방의 여건에 따라 다양한 접근이 가능하도록 조례에 위임하여 지역마다 연임여부와 그 정도를 정하도록 해야 한다. 둘째, 지방자치단체장의 소속직원에 대한 인사권과 지휘감독권과 관련된 문제의 경우 정치적인 고려차원에서 고위공직자(부단체장, 실장 및 국장)에 대해서는 개방직과 정무직으로 임명할 수 있도록 지방자치단체장의 인사권을 강화하되 중·하위 공무원에 대해서는 인사위원회의 독립성을 강화하고 직업공무원제도와 공무원의 정치적 중립을 보장해야 한다. 셋째, 지방의회의 통제의 실효성을 높이기 위한 방안으로 지방자치단체장에 대한 정례적인 평가와 기관소송을 개괄적으로 인정하는 것이 바람직하며, 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임의결제도를 도입할 필요가 있다고 보았다. 넷째, 감사원에 의한 지방자치단체에 대한 감독의 경우 감사원은 중앙정부의 커다란 문제에 집중하고, 지방자치단체의 사소한 문제에 대한 감사는 다른 감사기관에 맡기는 것이 바람직하다고 보았다.

13) 지방정부의 재정책임성에 관한 연구로는 류춘호(2012), 임성일(2012), 이재원(2012), 이창균(2006), 염명배(2003) 등의 연구가 있다.

현성욱(2012)은 제주특별자치도 출범을 전후한 제왕적 도지사에 대한 우려가 해소되고 있지 않은 상황에서 도지사의 책임성 강화 모형을 도출하고자 하였다. 책임수준 측면과 재량수준 측면을 나누어 4가지 유형(높은 단계의 책임균형, 책임적자, 낮은 단계의 책임균형, 책임과잉)을 도출한 후 설문조사를 통하여 분석하였다. 분석결과를 살펴보면, 제주도민들은 현재 도지사의 권한과 그에 대한 통제가 모두 미흡한 상태에 있다고 판단하고 있는 것으로 나타났으며, 이를 개선하기 위해서는 더 많은 권한의 이양과 내부통제를 보다 강화하는 것이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 책임성 관련 선행연구의 종합

연구자	주제	책임성 확보 방안
이기우 (2003)	지방분권의 정착을 위한 책임성 확보 방안	<ul style="list-style-type: none"> 외부기관에 의한 타율적 책임성 확보 : 국가기관 감독의 보충적 행사, 사전적 감독수단의 원칙적 폐지, 자치사무에 대한 국정감사의 폐지, 감사원의 직무감찰 폐지(회계감사 존치) 등 내부적인 자율적 책임성 확보 : 자체감사기관의 독립성 확보(감사기관의 지방의회소속 등), 지방의회의 전문성 제고(유급제, 유급보좌관, 위원회 공개 등), 주민통제(주민투표제의 실현, 주민소환, 주민소송제도, 근린위원회제도의 도입 등)
윤영진 (2004)	지방자치단체의 자기책임성 제고 방안	<ul style="list-style-type: none"> 재정평가제도의 활성화(재정분석제도를 재정평가기능을 강화하는 방향으로 운용) 재정정보의 공개와 투명성 확보 주민들이 쉽게 활용할 수 있는 주민소송제도 설계 및 도입 지역 실정에 맞는 참여예산제도 도입
소순창 (2005)	지방자치단체의 책임성 확보방안	<ul style="list-style-type: none"> 책임성확보를 위한 전제 : 단체장에 대한 자율권 보장 외부통제(국가감사, 자체감사, 징계제도) : 포지티브 방식으로 개선 내부통제(지방의회 활성화) : 단체장과 견제와 균형을 이룰 수 있도록 제도적 보완 필요 주민통제 : 주민투표, 주민소송제도, 주민소환제도의 보완으로 단체장의 책임성 확보 통제방안은 내부통제, 주민통제, 외부통제 순으로 이루어져야 함
유재원 · 김영미 (2006)	성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립	<ul style="list-style-type: none"> 중앙과 지방정부의 합의적 과정을 통한 평가제도의 입안 및 이행 평가제도에 시민참여방안 확보 평가업무는 지방자치단체 국정전반에 걸쳐야 함 평가결과의 전면공개 및 공개범위 확대 자치단체 업무 수행능력 향상에 평가결과 활용 평가업무담당 상설조직 신설 분리된 평가업무를 통합하여 자치단체 혁신평가체계로 통합

연구자	주제	책임성 확보 방안
안종석 (2005)	지방자치단체의 재정 자율성 · 책임성 제고 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 과세주권의 활용 • 탄력세율제도 개선 및 지방교부세 배분방식 개선 (조세수입에서 자주적 지방세가 차지하는 비중 높이기 등)
이기우 (2008)	지방자치단체장의 권한과 책임	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장의 연임에 대한 조례위임(자치조직권 측면) • 인사권 : 고위공직자 대한 단체장의 인사권은 강화, 중 · 하위직 공 무원에 대해서는 인사위원회의 독립성 강화 • 기관소송의 개괄적 인정 및 불신임의결제도 도입 • 지방자치단체의 사소한 문제는 감사원 이외의 다른 기관에 맡기는 것이 필요
현성욱 (2012)	제주특별도지사 책임성 강화모형 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도에 대한 더 많은 권한이양과 내부통제의 강화

지방자치단체의 책임성에 관한 선행연구는 시기별 특성이 뚜렷하게 나타난다. 먼저, 노무현정부 초기 분권화로 인한 지방자치단체의 자율성에 대한 반대급부로서 지방자치단체의 책임성 확보 방안에 관한 논의들은 대부분 포괄적인 수준에서 논의되었다(이기우, 2003; 이승중, 2003; 이달곤, 2004). 즉, 지방자치단체의 책임성 확보 방안으로 중앙정부의 감독 즉, 외부통제는 줄이되 내부통제방안으로서 주민의 직접참여제도나 지방의회의 전문성 향상 등에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 그러나 점차 지방자치단체의 책임성에 관한 논의는 분야별로 세분화 된다. 자치권의 영역별로 보면, 지방정부의 자치재정권과 관련하여 재정책임성에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 지방정부의 재정책임성은 지방정부의 자주재원 확보 및 성과관리 등과 연계되어 논의되고 있다(윤영진, 2004; 소순창, 2005; 유재원 · 김영미, 2006; 안종석, 2008). 그리고 자치입법권과 자치조직(인사)권, 자치계획권 등과 관련한 논의는 지방자치단체장의 권한과 연계되어 논의되고 있다(이기우, 2008; 현성욱, 2012).

2. 선행연구와의 차별성

선행연구의 대부분은 제도분석에 중점을 두고 분석이 이루어졌다. 대부분의 연구들은 자치조직권 확대를 위한 구체적인 개선방안을 제시하기보다는 규범적인 논의에 그치고 있으며, 제도도입 이후의 실제적인 변화 등에 대한 연구는 상당히 미흡하다. 따라서 지방분권 및 자치조직권의 확대를 주장하기 앞서 자치조직권에 대한 실증연구를 통한 검증이 필요하다.

우리나라는 총액인건비제에 기초하여 지방자치단체의 조직 및 정원제도가 운영되고 있고, 이 제도는 전반적으로 지방자치단체의 자치조직권의 강화를 그 목적으로 하고 있으므로 실질적인 자치조직권 강화가 이루어졌는지에 대한 연구가 필요한 시점이다. 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 심도있게 다루어지지 않은 지방자치단체의 조직관리 실태를 분석하여 총액인건비제 도입 이후 자율성 확대 여부를 규명하고, 자율성의 변화에 대해 실증적으로 분석한 후, 분석결과에 기초하여 지방자치단체의 조직관리 방안을 제시하려고 한다.

본 연구가 기존의 자치조직권 강화와 관련된 연구와 가장 큰 차이점은 다음과 같다. 종전의 연구들은 조직운영의 자율성이 확대되었는지에 대한 논의를 제도적 차원에서 논의한 반면, 본 연구는 총액인건비제 도입 전후의 조직변화에 대한 실증분석을 통하여 지방자치단체 조직운영의 자율성이 확대되었는지를 분석한다는 점이다. 또한 자치단체 유형별 조직운영의 특징을 살펴보고, 지방정부 3.0 시대에 부합하는 지방자치단체 조직관리 방안을 모색하는 점을 차이점으로 들 수 있다. 기존 연구와의 차별성에 대해서 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 조직운영에 대한 실태를 분석하기로 한다. 표준정원제 이후로 지속적으로 제기되어 온 조직관리 자율성 제약의 문제를 해결하기 위하여 총액인건비제가 도입되었다는 점에서 총액인건비제 도입 이전과 이후의 조직설치(실·과·소 및 담당의 변화)에 대해서 비교·분석을 통하여 자율성이 확대되었는지 분석한다.

둘째, 조직운영의 자율성 확대에 따른 지방자치단체의 조직관리 방안을 제시하기로 한다. 조직운영에 관한 권한을 지방자치단체에 이양하더라도 중앙정부 차원에서 지방행정조직을 관리할 수 있는 수단들을 강구하는 것이 필요하다. 이에 대비하여 기존의 통제와 규제 중심의 관리방식에서 벗어나 자율적으로 조직을 관리할 수 있는 방안을 제시하기로 한다.

제5절 연구의 분석틀



지방자치단체가 조직운영 상의 자율성을 지니고 있는지 아니면 전적으로 규정에 기초하여 조직을 관리하고 있는지를 알아보기 위해서는 총액인건비제 도입 이전의 시기와 이후의 시기를 비교하여 조직과 인력의 변화량을 분석하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 제도변화와 외국사례 분석에 기초하여 총액인건비제도 도입 전·후의 공무원 수의 변화와 조직기구의 수 변화를 통해 자치조직권의 강화를 위한 다양한 제도들이 실질적인 지방조직권의 강화에 기여하였는지를 분석하고자 한다.

구체적으로는 총액인건비제도 도입 전·후의 담당의 수 변화, 실·과의 수 변화, 공무원 정원의 변화, 6급 이하 하위직 공무원과 5급 이상 고위직 공무원의 수 변화에 총액인건비제도가 어떠한 영향을 주고 있는지를 패널회귀분석 중 SUR(Seemingly Unrelated Regression)모형을 중심으로 분석한다. 추가적으로 앞선 회귀분석과 평균 비교검정(t-test) 등을 활용하여 총액인건비제도의 도입 이후 자치조직권의 강화가 지방자치단체의 유형(시·군·구)과 각 지방자치단체의 재정력에 따라 차이가 있는지를 분석하고자 한다.

실증분석의 중심이 되는 SUR모형은 본 연구에서와 같이 종속변수에 영향을 주는 다양한 독립변수가 유사할 경우 활용될 수 있으며 기본적으로 GLS(Generalized Least Square) 접근법을 사용한다(민인식·최필선, 2012:58). SUR모형은 OLS 회귀 모형의 상관관계를 가정하여 각각의 방정식을 시스템적으로 추정하기 때문에 OLS를 통해 개별적으로 추정하는 것에 비해 보다 효율적인 추정량을 얻을 수 있다는 장점을 지닌다(민인식·최필선, 2012:59). 따라서 본 연구의 종속변수인 공무원규모와 조직규모와 같이 상관관계가 높은 경우에 보다 유용하다.

실증분석에서 활용되는 모형은 아래 수식(1)과 같이 구성할 수 있다. 실증분석의 범위는 2010년 통합된 창원시와 제주특별자치도의 제주시 및 서귀포시를 제외한 227개 지방자치단체를 대상으로 하고, 시간적 범위는 2005-2011년으로 한다.

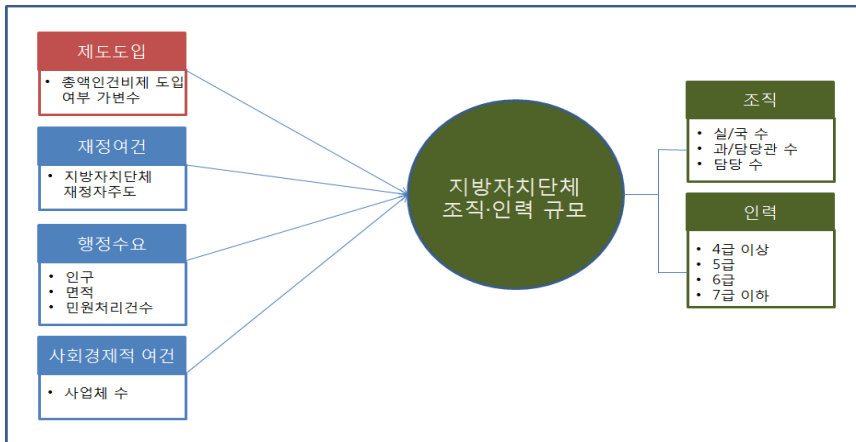
$$\begin{aligned} \text{조직규모}_{it} &= a_{1i} + B_{11}\text{제도도입}_{it} + B_{12}\text{재정여건}_{it} + B_{13}\text{행정수요}_{it} + B_{14}\text{사회경제적여건}_{it} + u_{1i} + e_{1it} \\ \text{인력규모}_{it} &= a_{2i} + B_{21}\text{제도도입}_{it} + B_{22}\text{재정여건}_{it} + B_{23}\text{행정수요}_{it} + B_{24}\text{사회경제적여건}_{it} + u_{2i} + e_{2it} \end{aligned}$$

(1)

$$\begin{bmatrix} e_1 \\ \vdots \\ e_2 \end{bmatrix} \sim (0, \Omega), \quad t=1, 2, \dots, 6, \quad i=1, 2, \dots, 227,$$

제도도입인 총액인건비제도 도입여부(0, 1)를 가변수를 활용하여 구성하며, 재정여건은 지방자치단체의 재정자주도를 재정여건 변수로 활용한다. 한편 행정수요의 경우 지방자치단체의 인구, 면적, 민원처리건수를 활용하고자 한다. 그리고 사회적 여건은 사업체 종사자 수를 활용하여 통제변수로 활용하고자 한다.¹⁴⁾ 한편 본 연구에서는 관찰되지 않은 자치단체별 특성과 시간의 변화에 의한 변화는 고정효과(fixed effect)로 가정하고 분석을 실시하였다. 이와 같은 내용을 포함한 연구의 분석틀을 도식화하면 아래의 그림과 같다.

〈그림 2-1〉 실증분석의 모형



14) 실제로 다양한 통제변수들이 영향을 주고 있을 수 있으나, 지방자치단체와 관련된 통계를 시계열 데이터로 구축하는데 많은 제약이 존재한다. 이러한 자료구득의 한계로 본 연구에서는 통제변수의 활용에 한계를 지닌다. 하지만 이러한 부분을 보완하고자 본 연구는 고정효과모형을 가정하여 이를 보완하였다.

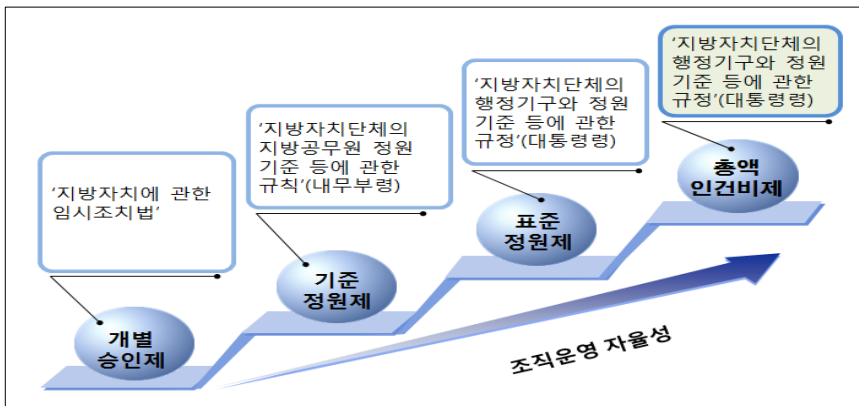
제3장 조직운영 자율성에 관한 실증분석

제1절 자치조직권의 변천과정

1. 제도의 변화

지방자치단체 자치조직권은 지방자치 실시 전후로 큰 차이를 보이고 있다. 지방자치제를 실시하기 이전에는 ‘개별승인제’(1987년)와 ‘기준정원제’(1988년)에 기초하고 있었으나 지방자치제의 도입 이후인 1997년에는 ‘표준정원제’를 도입하였으며, 2007년부터는 ‘총액인건비제’가 전면적으로 실시되어 현재에 이르고 있다(<그림 3-1> 참조). 이러한 지방자치단체의 정원관리제도의 변화는 지방자치단체의 조직운영의 자율성 증대 측면에서 지속적인 변화를 겪어온 것이다.

〈그림 3-1〉 자치조직권 관련 제도의 변화



가. 기준정원제(ceiling management)¹⁵⁾

기준정원제는 정원관리의 기본이념에 입각하여 실시된 최초의 제도로, 지방자치단체를 15개 유형으로 구분하고, 각 유형별 기준정원을 정하여 그 범위 내에서 개별 자치단체의 정원을 관리하도록 한 제도이다(금창호·권오철, 2007:19). 기준정원제는 조직운영의 모든 사항을 내무부장관의 승인을 받도록 한 개별승인제와는 달리 지방자치단체별로 자주적으로 정원관리가 가능하도록 과도한 구체성을 지양하고, 지방자치단체 간 균형을 도모하려는 목적이 포함되어 있었다.

기준정원제는 기준정원의 범위내에서 자율적 정원관리를 가능하게 했다는 점에서 자치조직권의 자율성이 신장되었다고 평가되나(금창호·권오철, 2007 : 21), 여유정원을 인정하지 않아 공무원 1명만 증원하려해도 내무부(현 안전행정부)의 승인을 받도록 하는 등 정원 운영에 있어 탄력성을 부여하지 않았기 때문에 매우 경직적으로 운영되었다고 평가된다(하혜수·양덕순, 2007 : 128). 또한, 정원관리 측면에서 정원산정의 방법을 거시적으로 접근하여 업무량과 질적인 행정수요의 반영이 어려워 개별 지방자치단체의 행정수요대비 적정인력의 산정이 곤란하다는 점도 지적된다. 그리고 운영적 측면에서는 시와 자치구에서 행정동수를 정원산정의 기본변수로 설정함으로써 지방자치단체 간 기준정원의 불균형을 초래하는 등의 문제점이 지적되었다(금창호·권오철, 2007 : 21).

나. 표준정원제

표준정원제는 지방자치단체별 표준정원 산식을 개발하여 공무원 정원의 한도를 정하고, 그 한도 내에서 조직운영의 자율성을 부여하는 제도이다(하혜수·양덕순, 2007:138). 즉, 표준정원제는 개별 지방자치단체가 운용할 수 있는 공무원의 정원 한도를 정하여 주며, 표준정원을 초과하거나 일정 직급 이상의 정원 확대에 대해서 행정자치부(현 안전행정부) 장관의 승인을 받아야 한다.

15) 기준정원제는 학자에 따라 총정원제라고도 칭한다.

표준정원제도가 기준정원제도와 크게 다른 점은 지역별 특성(regional attributes)을 고려하여 산정된 자치단체별 정원을 표준화시켰다는 것이다(김태영, 2007:129). 또한, 표준정원제는 기준정원제와 달리 정원과 더불어 행정기구를 통합하여 관리하고, 실/국본부 및 과/담당관 단위까지의 행정기구 설치의 범위를 설정하고, 동 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 행정기구를 관리하도록 하였다. 그리고 정원관리 측면에서 기준정원제와 달리 분야별 관리기준을 제외한 직종별·직급별 관리기준만을 제시하여 다소나마 지방자치단체의 자율성을 신장시킨 것으로 평가된다(금창호·권오철, 2007 : 24-25).

그러나 금창호·권오철(2007 : 25)에 의하면 표준정원제도는 세 가지 측면에서 기준정원제와 유사한 한계점을 갖는 것으로 나타났다. 첫째, 자치조직권 측면에서 중앙정부의 통제원칙이 원칙적으로 고수되어 지방자치단체의 조직운영의 자율성을 제한하였다. 둘째, 제도적 측면에서 표준정원의 산정방식을 거시적 방법을 사용하여 행정수요량 대비 인력의 산출이 근본적으로 어렵다는 문제점을 지녔다. 셋째, 운영적 측면에서 지방자치단체별 특성을 반영하고 있으나 근본적으로 지방자치단체 간 인력규모의 불균형을 원천적으로 해소하는데 실패하였다. 이에 표준정원제도 역시 자치조직권의 제약이라는 법제도적 범위내에서 운영되고 있기 때문에 지방분권에 역행하는 제도라는 비판을 받아온 것이 사실이다(김태영, 2007 : 131).

다. 총액인건비제

총액인건비제는 자치단체별로 인건비 예산총액의 범위 내에서 인력의 직급별 규모, 직렬·직류 등의 종류, 기구의 설치 및 인건비 배분에 대하여 자율성을 가지고 운영하되, 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도로서(서필언, 2006), 종래의 표준정원제에 비하여 자치단체에 더 많은 자율성을 부여하는 제도이다(<표 3-1참조>). 총액인건비제도는 정원과 상위직급 책정, 기구설치 등에 대하여 총액인건비를 기준으로 지방자치단체의 조직을 관리하는 제도로 지방의 자율성을 더욱 강화하기 위하여 도입되었다.

〈표 3-1〉 총액인건비제와 표준정원제의 비교

구분	총액인건비제	표준정원제
개념	- 지방공무원 정수에 따른 총인건비 규모를 설정해 주고, 모든 자치조직권을 지방자치단체가 행사	- 지방공무원 정원규모를 설정해 주고, 주요 자치조직권을 중앙정부가 행사
산정방식	- 인건비 범위 설정 및 총액인건비 산정	- 유형별 표준정원 산정
정원책정 및 기준초과	- 행정자치부장관 정원 책정 승인권 폐지 - 지방의회 승인	- 표준(보정)정원 기준내 정원 자율책정 - 상위직급/보정정원 초과정원 책정은 행정자치부장관 승인
기구설치	- 부단체장·보조기관 등 기구의 직급 기준 등 최소한의 기준만 유지 - 지방자치단체 자율 결정	- 기구정원규정에 규정된 기준 이내에서 설치 - 4급 이상 기구설치는 행정자치부장관 승인
지방의회/주민통제	- 조직운영 상황 공시제와 입법예고제 강화 및 재정역량 분석 실시	- 절차적 미비 및 정보부족으로 실질적인 통제기능 미약
조직진단	- 조직진단지표 개발 및 진단 의무화 - 중앙정부 조직분석·진단 실시	- 조직진단체도의 형식화

자료 : 김병국(2005).

지방자치단체의 자율성을 향상시키기 위한 총액인건비제를 도입하기 위하여 정부는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정을 개정하였는데, 개정된 규정(대통령령 제20445호)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.¹⁶⁾ 첫째, 총액인건비를 기준으로 한 기구 및 정원의 관리원칙을 마련하였다. 종전의 행정자치부(현 안전행정부)장관이 결정하고 각 지방자치단체에 통지한 표준정원제 대신 개별 지방자치단체의 행정수요를 반영하여 산정한 총액인건비를 기준으로 각 지방자치단체가 자율적으로 조직을 운영하도록 하고, 행정자치부장관은 각 지방자치단체의 총액인건비 운영실태를 분석하여 그 분석결과를 다음 연도 총액인건비에 반영할 수 있도록 하였다.¹⁷⁾

둘째, 기구설치 기준을 조정하였다. 시·도 및 실국을 둘 수 있는 시·군·구의 과 및 담당관의 설치기준을 폐지하고, 종전에 지역의 특색 있는 행정수요를 처리

16) 국가법령정보센터, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제20445호) 제·개정 이유.

17) 대통령령 제20445호, 제4조.

하기 위하여 기구설치기준을 초과하여 지방자치단체의 본청에 설치하도록 한 여유기구를 폐지하고, 그 기구수를 실·국과 과·담당관의 수에 반영하도록 하였다.¹⁸⁾

셋째, 표준정원제에서의 정원책정 승인제도가 폐지됨에 따라 지방자치단체가 자율적으로 설치한 한시기구 및 소속기관에 불필요한 상위직급을 증설하지 않도록 하기 위하여 직급설정에 있어 안전행정부(당시 행정자치부)장관과 협의하도록 하였다.¹⁹⁾

넷째, 표준정원제에서 지방자치단체의 장이 표준정원을 초과하여 정원을 책정할 경우 행정자치부장관의 승인을 받도록 하였던 정원책정 승인제도를 폐지하고, 지역실정과 행정수요변화에 따라 지방자치단체가 자율적으로 정원을 책정할 수 있도록 기준을 제시하게 하였다.²⁰⁾

다섯째, 지방자치단체의 행정수요에 따른 지원기능을 강화하기 위하여 주민생활지원업무 담당과장의 직급을 상향 조정하였다. 실·국을 둘 수 없는 시·군·구의 경우 주민생활지원업무를 담당하는 과장(2007년 12월 현재 5급)을 4급 또는 5급으로 임명할 수 있도록 하였다.²¹⁾

앞에서도 언급했듯이 지방자치단체의 총액인건비제는 기존의 표준정원제에 비하여 지방자치단체의 조직 및 인사자율성을 획기적으로 제고하는 제도라고 할 수 있다(하혜수·양덕순, 2007 : 137). 표준정원제도와 총액인건비제도의 주요 제도변화 내용을 살펴보면 <표 3-2>와 같다.

18) 대통령령 제20445호, 제9조, 제10조, 제14조 및 별표1부터 3까지, 종전의 제6조2의 삭제

19) 지방자치단체가 한시기구 및 소속기관을 설치할 경우 시·도의 경우 소속공무원의 직급이 3급 이상, 시·군·구의 경우 5급 이상(국이 있는 시·군·구의 경우에는 4급 이상)인 경우에는 미리 안전행정부(당시 행정자치부)장관과 직급설정에 관하여 협의하도록 한다(대통령령 제20445호, 제20조, 제21조 및 별표6).

20) 대통령령 제20445호, 제24조 및 제29조.

21) 대통령령 제20445호, 별표4.

〈표 3-2〉 2007년 총액인건비제 도입으로 인한 주요 제도변화

구분		표준정원제	총액인건비제 (2007년 개정법률)
정원 관리	정원 산정방식	• 표준정원산식에 근거 : 10개 자치단체유형별 산식	• 총액인건비에 근거 : 10개 자치단체 유형으로 구분
		• 소방직외 공무원과 소방직 공무원 의 정원산식으로 구분	• 공무원은 구분하지 않고 11개 기 능별로 수요 산정
		• 보정산정을 위한 보정비율 적용	• 지역여건과 인력운영 현실 고려 보정
	정원 책정기준	• 종류별 정원책정 기준	• 지역여건과 인력운영현실 고려 보장
		• 직급별정원책정 기준 : 행정자치부령의 기준준수	• 자치단체 조례로 규정
		• 고위직 정원책정 승인 : 시도 및 특별시 자치구는 4급이상, 시군 및 광역시 자치구는 5급 이 상 지방공무원	• 행정자치부장관 승인폐지
		• 한시정원 책정 : 승인	• 행정자치부장관 승인폐지
		• 보정정원 초과책정 : 승인	• 행정자치부장관 승인폐지
• 교육공무원 정원책정 : 승인	• 행정자치부장관 승인폐지		
기구 관리	시·도의 기구	• 실국본부 및 과담당관 : 인구기준에 따라 7개 그룹으로 세분화	• 유형구분 폐지
		• 설치가능 한 실국 및 실과 담당관 수 명시	• 과단위 이하 기구는 자율 • 국단위(3급 이상) 기구 설치 범위 제시 • 한시기구와 사업소의 장의 직급이 3급 이사인 경우 사전 협의
		• 보조·보좌기관의 직급기준	• 존치 : 행정자치부장관 승인
		• 직속기관·사업소·출장소장의 직급기준	• 존치 : 행정자치부장관 승인
	시·군·구의 기구	• 실국 및 실과담당관 : 인구에 따라 25개 그룹으로 세분화	• 국설치 시군구와 국 미설치 시군 구로 이원화
	시·군·구 의 기구	• 설치가능 한 실국 및 실과담당관 수 명시	• 국 설치 시군구 : 과단위 이하 자 율설치, 국단위(4급 이상) 설치기 준 존치 • 국 미설치 시군구 : 과단위(5급)설 치기준 존치, 주민생활지원기구 설 치 가능
		• 보조·보좌기관의 직급기준	• 존치 : 행정자치부장관 승인

구분		표준정원제	총액인건비제 (2007년 개정법률)
기구 관리	부단체장 등	• 부단체장과 전문위원의 정수	• 존치
	의회사무기구	• 의회사무기구의 직급기준	• 존치
	한시기구	• 행정자치부장관의 승인	• 존치(시도는 1국(3급), 국 설치 시 군구는 1국(4급))
	여유기구	• 시·도: 1실국 2과담당관(서울과 경기는 1실국 3과담당관) • 시·군·구: 1실과담당관(인구 50만이상 시는 2실과 담당관)	• 존치: 1실국 • 존치: 국 미설치 시·군·구는 1 실과 담당관

자료 : 하혜수 · 양덕순(2007 : 141~142)

이후 총액인건비제도 하에서 지방자치단체 조직운영의 자율성을 확대하기 위하여 2008년에는 실·국 설치의 자율성을 확대하고, 지방공무원의 종류별·직급별 정원책정기준을 안전행정부 부령(당시 행정안전부령)으로 정하던 것에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 등의 법률개정이 있었다.²²⁾

총액인건비제의 도입은 지방자치단체의 인사·조직·예산관리의 역량을 강화하게 하고, 행정수요의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 신축적인 인적 자원 관리체제의 구축을 가능하게 하며, 자치단체장의 리더십과 기관운영의 책임성을 강화할 수 있게 한다(안성민, 2007 : 97)는 평가를 받았다.

하지만 지방자치단체의 기구 설치기준을 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 구체적으로 명시하고 있어(<표 3-3>, <표 3-4> 참조), 총액인건비제 도입 취지와 달리 실제 운영에 있어서는 여러 가지 제한을 두고 있어 실제 지방자치단체의 조직운영의 자율성 측면에서 자치조직권에 제한 받고 있다는 비판도 제기되고 있다.

22) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제20900호, 2008.7.3., 일부개정)은 행정안전부장관의 조직 협의권을 시·도로 이양(제21조)하였으며, 지방공무원의 종류별·직급별 정원책정기준 이양(제24조, 제25조 및 제29조)했으며, 실·국설계의 다양성과 자율성을 강화(별표2 및 별표3)하였다.

〈표 3-3〉 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준(시·군·구)

구분		실·국	실·과·담당관
시	계룡시		12개 이내
	인구 10만 미만		17개 이내
	인구 10만 미만 (지방자치법 제7조제2항제1호의 도농복합형태의 시)	2개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	
	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	4개 이내	
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	5개 이내	
	인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)	6개 이내	
인구 100만 이상(구를 설치한 시)	7개 이내		
군	울릉군·옹진군		10개 이내
	증평군		12개 이내
	인구 3만 미만		11개 이내
	인구 3만 이상 5만 미만		12개 이내
	인구 5만 이상 10만 미만		14개 이내
	인구 10만 이상 15만 미만		16개 이내
	인구 15만 이상		18개 이내
인구 15만 이상(광역시 관할구역 안의 군)	3개 이내		
구	특별시의 자치구	인구 50만 미만	5개 이내
		인구 50만 이상	5개 이내
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	2개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내
인구 50만 이상	4개 이내		

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정(대통령령 제24425호, 2013.3.23., 타법개정), 별표3

기초자치단체인 시의 경우 12개 지역으로 구분하여 실·국과 실·과·담당관의 수를 정하고 있으며, 군의 경우 8개 지역으로 구분하여 실·국과 실·과·담당관의 수를 정하고 있다. 그리고 구의 경우는 특별시와 광역시의 자치구로 분리하여 각각 2개와 4개 지역으로 구분하여 실·국의 설치기준을 정하고 있다.

그리고 지방자치단체의 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준을 정하고 있다(<표 3-4> 참조). 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준에 따라 실·국을 둘 수 없는 시·군·자치구의 경우에는 2명의 범위에서 실장(과장급)·과장이나 읍장을 4급 또는 5급으로 임명할 수 있다. 읍장·동장의 직급기준 중 읍과 동의 인구가 7만 이상인 읍·동(자치구가 아닌 구를 설치한 시의 동과 출장소의 장이 4급인 출장소의 관할 동은 제외한다)의 경우에는 읍장·동장을 4급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다.

〈표 3-4〉 실장·국장·담당관·과장 등의 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

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 규정(대통령령 제24425호, 2013.3.23., 타법개정), 별표3

이러한 구체적 기준 제시로 인한 자치조직권의 제한 이외에도 총액인건비제는 김태영(2007 : 149)에 의하면, 지방자치단체의 현실적 재정여력을 고려한다면 총액인건비제도가 또 다른 중앙통제수단이 될 수 있으므로, 이를 방지하기 위한 실질적인 장치가 마련되어야 한다고 보았다.

2. 총액인건비제 연구의 경향

지방자치단체의 총액인건비제와 관련된 선행연구들은 총액인건비 시행 전에는 자치조직권과 연계하여 지방공무원 관리제도와 표준정원제의 한계를 논하고, 이의 개선방안으로 총액인건비제의 도입 필요성을 제시하는 연구가 주로 이루어졌다(이경은, 2002; 강동식, 2003; 박혜자, 2003; 하혜수, 2004). 그 후 총액인건비 시행 시기 전후로는 총액인건비제의 내용과 개선방안에 대한 연구(조선일, 2005; 김병국, 2007a; 김병국, 2007b; 김태영, 2007a; 김태영, 2007b; 하혜수·양덕순, 2007)가 주로 이루어졌다. 그리고 총액인건비제 운영 이후로는 총액인건비제의 산정방식

의 개선에 대한 연구(김미정, 2009; 신원부·전봉기, 2010) 등이 이루어지고 있다.

우리나라의 지방자치단체는 자치권을 지니고 있으며, 그 중 자치조직권은 지방행정 수행에 있어 중요한 요소가 되고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 자치조직권의 행사는 현실적으로 많은 제약을 받고 있다는 것이 선행연구들의 주요 논지이다. 자치조직권이 제약받고 있는 원인으로 이경은(2002)과 강동식(2003), 박혜자(2003)를 비롯한 많은 선행연구들은 대부분의 자치조직권의 내용이 대통령령이 정한 범위 내에서만 행사할 수 있도록 규정되어 있는 법규상의 제약으로 중앙정부의 통제하에 자치조직권의 행사가 이루어지고 있다고 주장하였다. 한편 박혜자(2003)는 추가적으로 자치조직권을 향유하는 지방자치단체의 역량의 부족으로 자치조직권에 대한 중앙정부의 통제가 야기되고 있다고 주장하였으며, 하혜수(2004)는 이러한 자치조직권의 제약요인으로 법령과 규칙에 의한 경직적 통제, 중복적인 정원통제, 인구기준에 의한 획일적 기준적용, 지역의 역량 제고를 위한 고려 부족 등을 제시하였다. 그리고 자치조직권의 강화를 위한 중앙정부의 노력이 필요함을 주장하였다.

총액인건비제 전후의 연구들은 총액인건비제가 기존의 지방공무원 정원관리제도에 비해 자치조직권을 강화시키는 제도로 평가하며(조선일, 2005; 김병국, 2007b; 김태영, 2007b; 김미정, 2009), 총액인건비제가 지니는 한계를 극복하기 위한 다양한 방안을 제시하였다. 조선일(2005)은 총액인건비제를 정착하기 위해 전담기구 설치를 통한 조직의 진단체계 확보, 관련 제도와의 연계, 평가체계의 객관성 확보, 보수체계 재설계, 책임성 강화체계 구축 등의 방안을 제시하였다. 한편 김병국(2007b)은 총액인건비제가 정착하기 위해서는 총액인건비 산식의 객관화가 필요하며, 지방행정조직의 팽창을 방지하기 위한 상위직 운영기준의 탄력적 운영과 총액인건비 적용의 탄력성 확보, 지방조직진단·평가체제의 합리적 운영을 개선방안으로 제시하였다. 한편 신원부·전봉기(2010)는 총액인건비제 운영에 대한 지방자치단체의 만족도가 낮다고 지적하면서 총액인건비 세부 산출방법 공개에 대한 검토, 총액인건비 산정의 타당성 확보 등이 필요함을 주장하였으며, 이를 위해 현재 정원모델의 산식을 명확히 하고 보다 타당성을 확보하는 방향으로 개선되어야 한다고 주장하였다.

제2절 총액인건비제 도입 전후 현황분석



1. 조직변화 분석

총액인건비제는 지방자치단체의 기구 및 정원운영에 대한 자율성 신장에 목적을 두고 있다. 따라서 총액인건비제 도입 전·후 조직구성의 변화를 고찰하는 것은 총액인건비제도의 효과를 고찰하는데 있어 의의가 있다. 따라서 본 연구에서는 조직변화를 크게 실·국·본부, 과·담당관, 그리고 담당으로 구분하여 2005년부터 2012년까지의 지방자치단체 조직기구의 변화를 분석하였다.

가. 전체 지방자치단체 조직기구 변화 추이

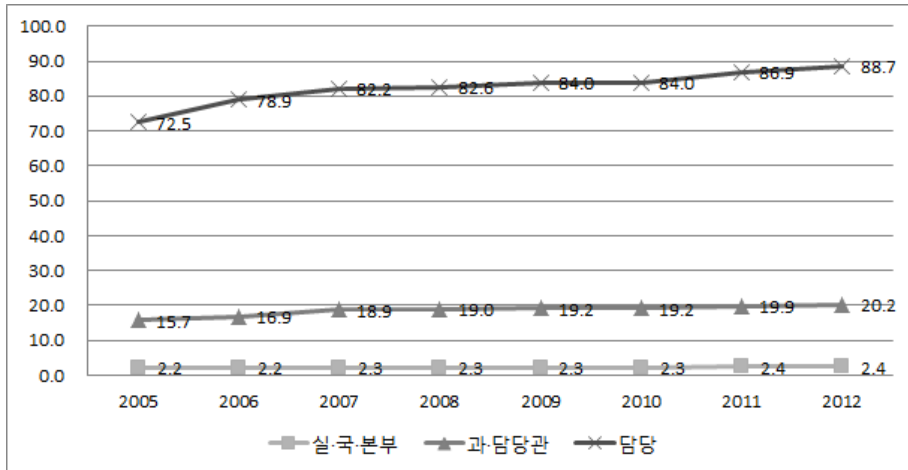
전체 지방자치단체(시·군·구) 기구의 연도별 현황은 아래의 <그림 3-2>과 같다. 모든 조직기구의 수가 연도별로 증가하는 경향을 보이고 있다. 실·국·본부는 총액인건비제도의 도입 전·후의 변화가 크지 않으나, 과·담당관과 담당은 실·국·본부에 비해 상대적으로 증가추세가 크게 나타난다.

2005년의 과·담당관의 평균 기구수는 15.7개였으나 2012년은 20.2개로 5.7개 증가한 반면, 담당의 경우는 2005년 72.5개에서 2012년 88.7개로 16.2개 증가하였다. 하나의 과에 평균 4.4개²³⁾의 담당이 수반된다는 점을 감안하면 담당이 과의 증가에 부합하는 수준으로 증가한 것으로 판단된다.

23) 하나의 과에 속하는 평균 담당의 수는 2005~2012년 동안의 평균이다.

〈그림 3-2〉 지방자치단체 조직기구 변화 추이

(단위 : 개)



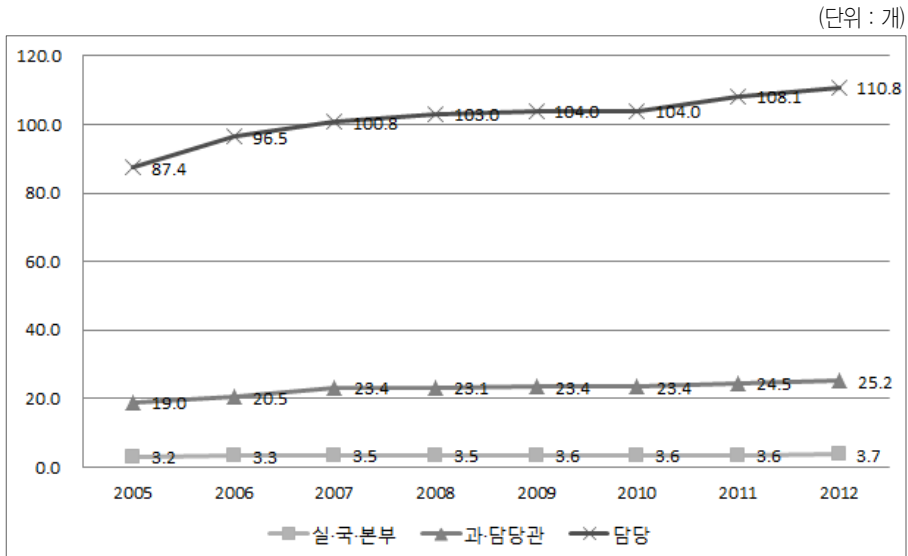
자료 : 연도별 지방행정조직편람 재구성

나. 시의 조직변화 추이

시의 연도별 조직기구의 변화 추이를 도식화 하면 아래의 <그림 3-3>과 같다. 전체 지방자치단체의 조직기구 변화 추이와 유사하게 시의 조직기구도 전반적으로 증가추세를 보이고 있다. 시의 조직기구에서도 실·국·본부는 큰 변화를 보이지 않으나 과·담당관과 담당은 상대적으로 높은 증가추세를 보이고 있다.

특히 담당의 증가추세는 전술하였던 전체 지방자치단체의 추세보다 높게 나타나고 있다. 시의 2005년 평균 담당의 수는 87.4개였으나 2012년은 110.8개로 23.4개 증가하여 전체 지방자치단체가 같은 기간동안 16.2개 증가한 것에 비해 높게 증가하였다. 하지만 같은 기간의 시의 평균 과·담당관 수의 변화가 6.2개인 점을 감안하면, 시의 담당수의 변화는 비록 전체 지방자치단체의 평균보다는 높으나 이는 과·담당관 수의 변화에 부합하는 수준으로 볼 수 있다.

〈그림 3-3〉 시의 조직기구 변화 추이



자료 : 연도별 지방행정조직편람 재구성

과·담당관과 담당의 변화를 구체적으로 살펴보면 아래 <표 3-5>와 같다. 2005년에 과·담당관의 최대값은 27, 최소값은 8이었으나 점차적으로 증가하여 과·담당관은 2012년 40개로 증가하였다. 하지만 최소값은 11개로 2005년에 비해 크게 증가하지 않은 것으로 나타났다. 한편 담당의 수는 2005년 123개가 최대값이었으나 2012년에는 181개로 증가하였다. 하지만 담당의 최대값의 변화는 2012년까지 증가와 감소가 반복하는 경향을 보인다. 한편 최소값은 최대값의 변화와는 달리 정체되어 있는 경향을 보인다. 2005년 담당의 최소값과 2012년의 값은 45개로 동일하다.

이러한 결과를 종합하면, 결국 시 지역의 조직기구는 시의 역량에 따라 자율적으로 결정되고 있다고 유추할 수 있다. 즉, 지방자치단체는 자신의 역량에 따라 조직기구를 증대시키고 있다고 판단된다. 하지만 기구 유형별 최소값의 변화가 최대값에 비해 크지 않다는 점은 결과적으로 지방자치단체마다 조직규모의 차이가 커지고 있음을 반증하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-5〉 시의 조직기구 변화 추이

(단위: 개)

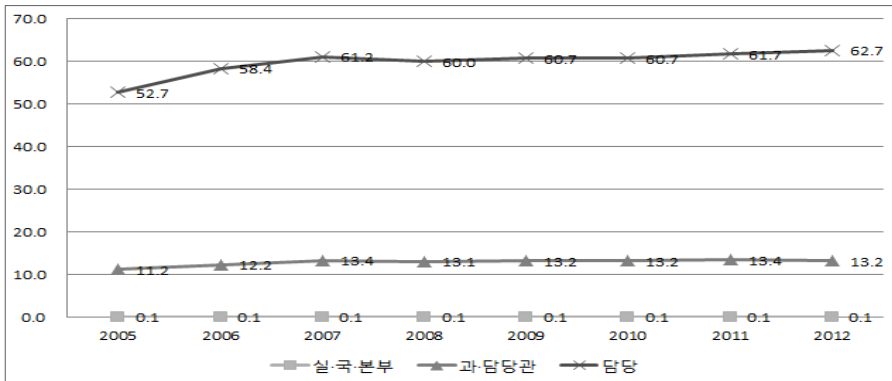
연도	과·담당관			담당		
	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
2005	19.01	27	8	87.36	123	45
2006	20.50	36	10	96.46	153	52
2007	23.35	38	11	100.76	160	41
2008	23.13	39	11	102.95	183	42
2009	23.39	37	11	104	166	43
2010	23.39	37	11	104	166	43
2011	24.49	38	11	108.10	175	44
2012	25.20	40	11	110.79	181	45

다. 군의 조직변화 추이

군의 조직기구 변화 또한 전체 지방자치단체의 현황과 유사한 변화 양상을 보인다. 전체 지방자치단체의 현황과 마찬가지로 과·담당관과 담당은 증가추세를 보이고 있다. 하지만 군은 전체 지방자치단체의 현황과는 달리 2008년에 평균 담당 수가 소폭 감소하였다. 또한 2005년 대비 2012년의 평균 과·담당관 수는 2개가 증가하였으나 같은 기간 동안 평균 담당 수는 10개가 되어 과·담당관의 변화를 상회하는 수준으로 담당이 증가하였다.

〈그림 3-4〉 군의 조직기구 변화 추이

(단위: 개)



주석1) 군 중 대구 달성군, 울산 울주군의 경우 실·국·본부가 있으나 그 외의 지방자치단체는 실·국·본부가 없음

자료: 연도별 지방행정조직편람 재구성

군의 조직기구 변화를 과·담당관과 담당을 대상으로 살펴본 결과는 아래 <표 3-6>과 같다. 시 지역의 결과와는 달리 최대값과 최소값의 차이는 상대적으로 작게 나타났다. 과·담당관의 최대값은 2005년 17개에서 2007년 26개로 증가한 후 유지되었으나 2012년에 12개로 감소하였다. 한편 최소값은 2005년 8개에서 2007년 10개로 증가하였으나 이후 9개로 정체되어 있다. 담당의 최대값과 최소값의 변화도 과·담당관의 변화와 유사한 경향을 보인다. 담당의 최대값은 2005년 80개에서 2007년 94개로 점차 증가하였으나 이후 2010년까지 감소하다 2012년 현재 97개로 증가하였다. 한편 최소값은 2005년 35개에서 2008년 44개로 점차 증가하였으나 이후 감소하여 2012년의 최소값은 40개로 나타났다.

군의 조직기구 변화를 종합하면, 시의 조직기구 변화에 비해 그 폭이 상대적으로 크지 않으며 전반적으로 조직기구의 수는 일정수준 증가와 감소를 반복하는 것으로 나타났다. 따라서 군 지역의 지방자치단체 간 조직규모의 차이는 시 지역에 비해 크지 않은 것으로 판단할 수 있다. 또한 과·담당관의 조직규모 변화보다는 담당의 조직규모가 상대적으로 증가폭이 더 큰 것으로 판단된다.

〈표 3-6〉 군의 조직기구 변화 추이

(단위 : 개)

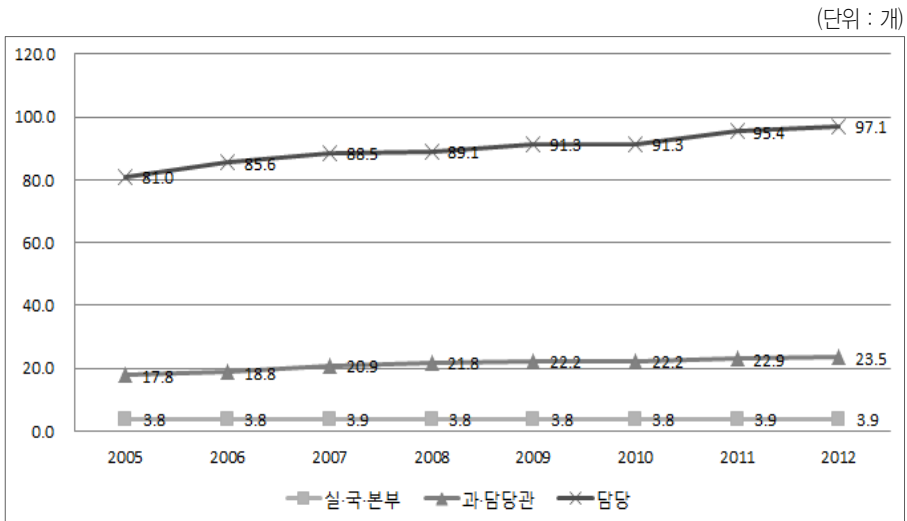
연도	과·담당관			담당		
	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
2005	11.22	17	8	52.68	80	35
2006	12.24	18	9	58.38	86	42
2007	13.36	26	10	61.19	94	44
2008	13.12	26	9	59.96	86	44
2009	13.21	26	9	60.74	86	43
2010	13.21	26	9	60.74	86	43
2011	13.39	26	9	61.71	93	42
2012	13.19	20	9	62.65	97	40

라. 구의 조직변화 추이

구의 평균 조직기구 수의 변화 추세는 아래의 <그림 3-5>와 같다. 구의 모든 조직기구에서 그 규모는 점차적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 특히 담당에서 이러한 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 결과적으로 구의 조직기구 수 변화도 전체 지방자치단체의 조직기구 수 변화와 유사한 경향을 보이고 있다.

2011년의 평균 담당의 수는 2005년 대비 16.1개 증가하였으며, 이는 같은 기간의 평균 과·담당관 수가 5.7개 늘어난 점을 감안하면 과의 증가 추세에 부합하는 수준으로 판단된다. 한편, 실·국·본부의 경우 2005년에 평균 3.8개, 2011년에는 평균 3.9개로 다른 조직기구와는 달리 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

<그림 3-5> 구의 조직기구 변화 추이



자료 : 연도별 지방행정조직편람 재구성

구의 조직기구 변화를 과·담당관과 담당으로 구분하여 살펴보면 아래 <표 3-7>과 같다. 과·담당관 및 담당의 최대값은 점차적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. 하지만 최소값의 경우 과·담당관은 정체되어 있으며 담당은 오히려 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 과·담당관의 최대값은 2005년 24개에서 2012년

33개로 점차적으로 증가한 반면, 최소값은 2005년 14개에서 2012년 15개로 정체되어 있는 것으로 나타났다. 한편 담당의 최대값은 2005년 134개에서 2012년 145개로 지속적으로 증가하였으나 최소값은 2005년 54개에서 2012년 34개로 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 3-7〉 구의 조직기구 변화 추이

(단위 : 개)

연도	과 · 담당관			담당		
	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
2005	17.81	24	14	81.04	134	54
2006	18.78	25	14	85.55	120	56
2007	20.86	30	15	88.52	133	55
2008	21.81	33	15	89.10	133	28
2009	22.22	35	15	91.35	137	27
2010	22.22	35	15	91.35	137	27
2011	22.94	34	15	95.39	145	32
2012	23.48	33	15	97.10	145	34

2. 인력변화 분석

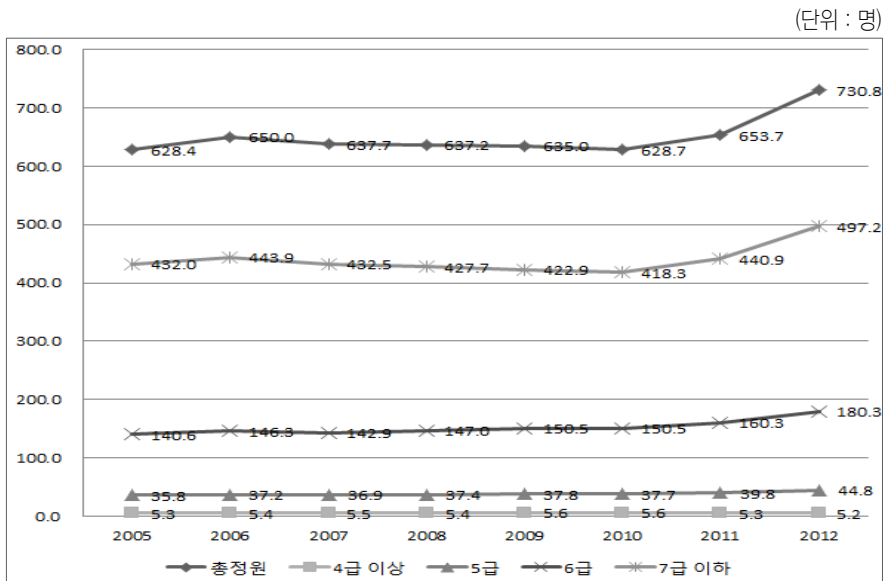
지방자치단체의 인력변화는 크게 상위직급인 4급 이상의 공무원, 그리고 과장·담당관이 되는 5급 공무원, 그리고 담당을 맡는 6급 공무원과 7급 이하의 하위 공무원으로 구분하였다. 그리고 이를 시·군·구로 구분하여 현황을 분석하였다. 직제승인 등의 다양한 절차가 요구되는 조직기구와는 달리 지방자치단체의 인력은 총액인건비하에서 그 규모를 자율적으로 충원할 수 있으므로 인력규모는 조직기구보다 총액인건비제의 영향을 직접적으로 받을 수 있다.

가. 전체 지방자치단체 인력변화 추이

전체 지방자치단체(시·군·구)의 인력변화를 살펴보면 아래의 <그림 3-6>과 같다. 인력규모는 2006년까지 증가하는 추세를 보이다가 2007년부터 점차적으로 감소하였으나 2011년부터 다시 증가하는 추세를 보였다.

4급 이상의 상위직 공무원은 큰 변화가 나타나지 않았고, 중간관리자인 5급과 6급의 공무원은 지속적으로 증가하였다. 하지만 하위직 공무원인 7급 이하 공무원은 증가와 감소를 반복하는 경향을 보였으나 2010년 이후 급격히 증가하고 있으며, 이는 5급과 6급 공무원의 증가에 기인한 것으로 판단된다.²⁴⁾

<그림 3-6> 지방자치단체 인력규모 변화 추이



자료 : 광역자치단체 연도별 기본통계 재구성

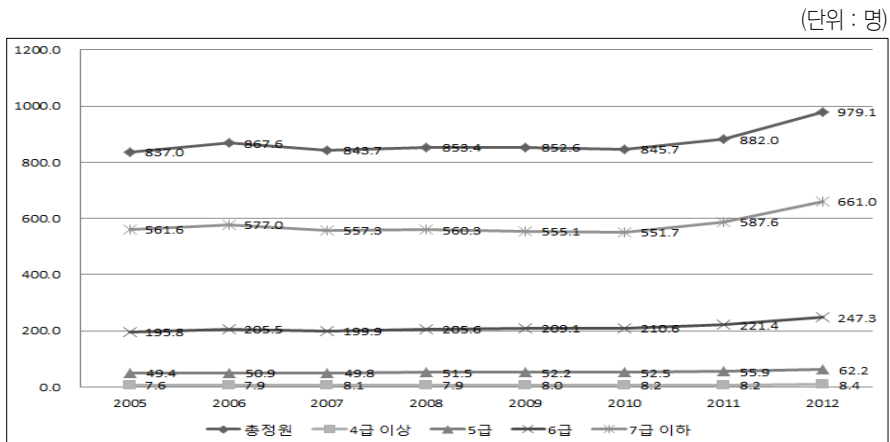
24) 2005~2012년의 기간 동안 5급 공무원 1명 대비 6급 공무원의 수는 평균적으로 3.9명으로 나타났으며, 7급 이하 공무원의 수는 평균 11.4명으로 나타났다.

나. 시의 인력변화 추이

시의 인력규모 변화 추이를 살펴보면 아래의 <그림 3-7>과 같다. 인력규모의 변화는 전체 지방자치단체의 인력규모 변화와 유사한 양상을 보인다. 인력규모의 변화는 지방자치단체 전체를 대상으로 분석한 결과와 마찬가지로 2006년까지는 증가추세를 보이다가 2007년부터 소폭의 감소와 증가를 반복하며 변화의 정체를 보였다. 그러나 2010년부터 급격히 증가하는 양상으로 변화하였으며, 지방자치단체 전체를 대상으로 한 경우에 비해 규모의 변화가 큰 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 4급 이상의 상위직 공무원, 5급 및 6급 공무원 모두에서 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 이러한 증가추세는 2010년 이후 6급 공무원의 규모에서 급격히 나타난다. 한편 7급 이하의 하위직 공무원 규모는 전체 공무원 규모와 유사한 경향을 보이며, 2010년부터 급격히 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 하위직 공무원의 급격한 증가는 6급 공무원의 증가에 기인한 것으로 판단된다.

<그림 3-7> 시의 인력규모 변화 추이



자료 : 광역자치단체 연도별 기본통계 재구성

인력규모 변화 추이를 요약하면 아래의 <표 3-8>과 같다. 전반적으로 인력규모는 점차적으로 증가하는 것으로 나타났다. 4급 이상, 5급, 6급, 7급 이하 모든 공무원들의 인력규모의 최대값은 2005년부터 점차적으로 증가하는 것으로 나타났다. 한편 최소값은 최대값의 변화와는 달리 큰 변화를 보이지 않는 것으로 나타났다. 특히, 4급 이상, 5급, 6급 공무원은 최소값의 차이가 크지 않다. 반면 7급 이하 하위직 공무원의 경우는 최소값이 점차적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. 즉, 시 지역에서는 하위직 공무원이 상위직 공무원에 비해 점차적으로 증가하는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-8〉 시의 인력규모 변화 추이

(단위 : 명)

연도	4급이상			5급			6급			7급이하		
	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
2005	7.63	19	1	49.40	115	14	195.75	405	52	561.56	1331	151
2006	7.93	20	1	50.88	118	16	205.52	447	60	576.97	1362	173
2007	8.11	21	1	49.84	131	12	199.90	457	50	557.26	1412	148
2008	7.88	22	1	51.49	132	16	205.58	472	60	560.27	1402	173
2009	8.04	23	1	52.19	142	15	209.08	473	65	555.12	1386	168
2010	8.15	23	1	52.48	143	11	210.58	482	56	551.73	1380	150
2011	8.22	23	1	55.92	143	11	221.38	487	56	587.60	1432	155
2012	8.38	24	1	62.23	143	16	247.29	509	70	660.99	1488	182

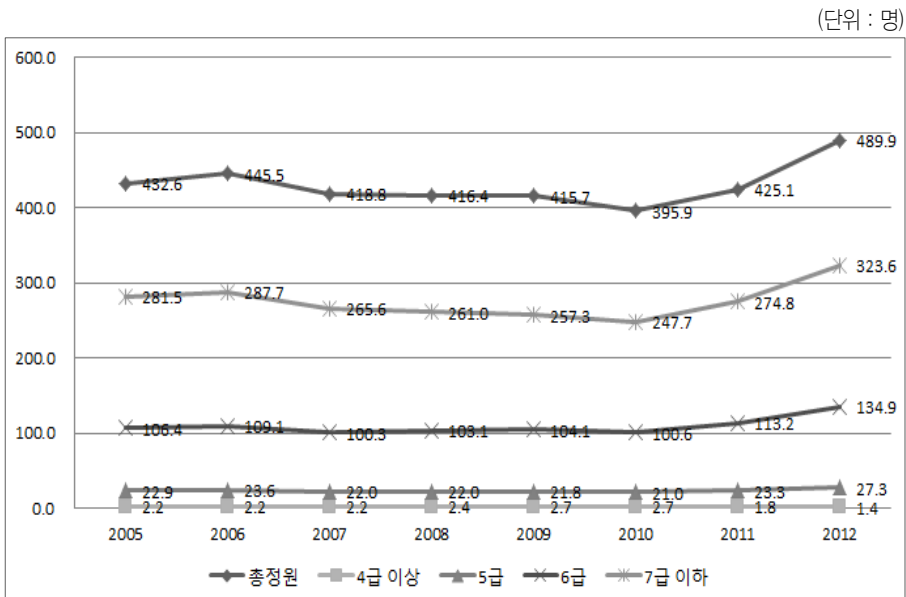
다. 군의 인력변화 추이

군의 인력규모의 변화는 지방자치단체 전체의 인력규모 변화와 유사한 경향을 보이는 것으로 나타났다. 하지만 인력규모의 변화 폭은 전체 지방자치단체의 인력규모의 변화 폭에 비해 크지 않았다.

4급 이상의 공무원 규모는 점차적으로 감소하는 것으로 나타나 지방자치단체 전체를 대상으로 했을 때와 상이한 결과가 도출되었다. 그러나 5급과 6급 공무원

은 지속적으로 규모가 증가하였으며 2010년 이후 6급 공무원의 규모가 급증하는 양상을 보인다. 그리고 7급 이하 공무원의 규모는 지방자치단체 전체 모형과 마찬가지로 2006년 이후 점차적으로 감소하였으나 2010년부터 다시 급증하는 것으로 나타났다.

〈그림 3-8〉 군의 인력규모 변화 추이



자료 : 광역자치단체 연도별 기본통계 재구성

군의 인력규모의 변화를 표로 나타내면 아래 <표 3-9>와 같다. 4급 이상과 5급의 상위직 공무원의 규모는 2005년부터 2012년까지 큰 변화가 나타나지 않았다. 반면 6급, 7급 이하 공무원은 같은 기간 동안 점차적으로 증가한 것으로 나타났다. 4급 이상의 공무원의 최대값은 2005년 5명에서 2012년 6명으로 큰 차이가 없었으며 최소값 또한 2005년부터 2012까지 1명으로 유지되었다. 한편 5급 공무원의 최대값은 2005년 39명에서 2010년까지 소폭 감소하였으나 2012년 39명으로 다시 증가하였다. 그리고 최소값은 2005년 12명에서 2012년 14명으로 소폭 증가하는 것으로 나타났다. 한편 6급 공무원의 경우 최대값이 2005년 165명에서 2012년 204명으로

증가하였고 최소값 또한 2005년 50명에서 2012년 74명으로 증가하였다. 7급 이하 하위직 공무원의 경우도 마찬가지로 2005년 415명에서 2012년 512명으로 최대값이 증가하였으며, 최소값 또한 2005년 152명에서 2012년 173명으로 증가하였다.

〈표 3-9〉 군의 인력규모 변화 추이

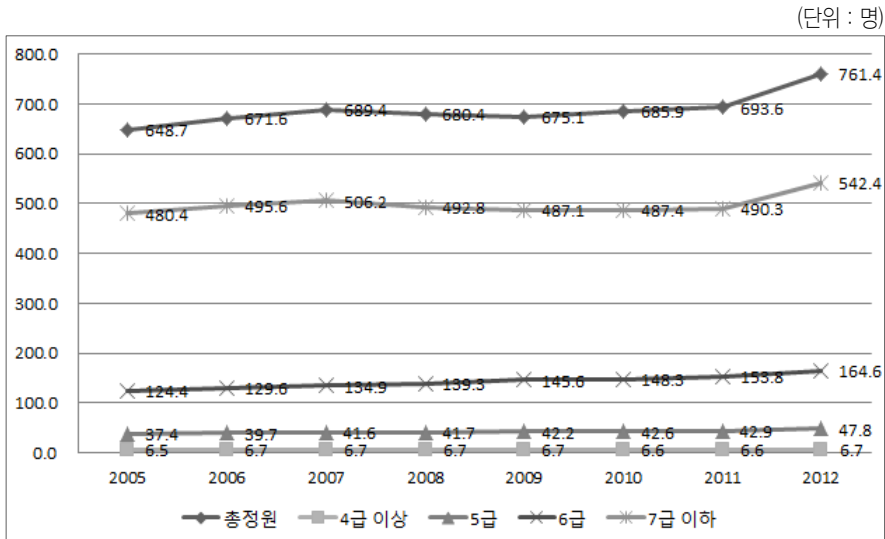
(단위: 명)

연도	4급이상			5급			6급			7급이하		
	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
2005	2.18	5	1	22.94	39	12	106.36	165	50	281.52	415	152
2006	2.20	6	1	23.59	39	12	109.12	167	54	287.71	428	159
2007	2.19	6	1	21.95	36	12	100.32	167	56	265.64	422	160
2008	2.35	6	1	21.96	36	12	103.07	165	55	260.95	399	159
2009	2.68	6	1	21.81	35	11	104.11	165	60	257.32	389	155
2010	2.72	6	1	20.95	35	12	100.59	165	60	247.66	390	152
2011	1.79	6	1	23.32	36	13	113.18	186	70	274.82	423	156
2012	1.37	6	1	27.33	39	14	134.94	204	74	323.61	512	173

라. 구의 인력변화 추이

구의 인력규모 변화는 전체 지방자치단체의 변화 추세와 유사한 경향을 보인다. 또한 변화의 폭에 있어서도 전체 지방자치단체의 변화의 폭과 유사하다. 4급 공무원의 규모는 다른 지방자치단체와 유사하게 소폭의 변화는 있으나 큰 변화를 보이지 않았다. 반면 5급 및 6급의 경우는 다른 유형의 지방자치단체와 마찬가지로 지속적인 증가추세를 보이며, 이러한 경향은 6급 공무원 규모에서 두드러지게 나타났다. 하지만 다른 유형의 지방자치단체에서 2010년 이후 6급 공무원 규모가 급격히 증가한 것과는 대조적으로 구의 6급 공무원의 규모는 2010년 이후 증가폭이 크지 않았다. 한편 7급 이하 하위직 공무원의 규모는 2006년 이후 감소 추세를 보이다 2010년 이후 급증하여 다른 유형의 지방자치단체와 동일한 경향을 보이는 것으로 나타났다.

〈그림 3-9〉 구의 인력규모 변화 추이



자료 : 광역자치단체 연도별 기본통계 재구성

구의 인력변화를 종합하면 아래의 <표 3-10>과 같다. 인력변화 현황을 살펴보면, 7급 이하를 제외하고 4급 이상, 5급, 6급 공무원의 숫자는 점차적으로 증가하였다. 이러한 경향은 최대값과 최소값 모두에서 나타났다. 한편 7급 이하 공무원의 경우 그 규모는 점차적으로 증가하고 있으나 최대값은 증가와 감소를 반복하고 있는 반면 최소값은 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 종합하면 하위직 공무원에 있어 지방자치단체 간 차이가 점차적으로 완화되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 전반적으로 인력규모가 증가하는 가운데 하위직 공무원의 지방자치단체 간 규모 차이가 완화되는 것으로 판단된다.

구체적으로 4급 이상 공무원의 최대값은 2005년 8명에서 2012년 9명으로 큰 변화를 보이지 않고, 최소값 또한 2005년 4명에서 2012년 5명으로 큰 변화가 나타나지 않았다. 한편 5급 공무원은 2005년 58명에서 2012년 67명으로 점차적으로 증가하였으며, 최소값 또한 2005년 18명에서 2012년 30명으로 증가하였다. 6급 공무원의 경우 최대값이 2005년 216명에서 2012년 274명으로 증가하였으며, 최소값 또한 2005년 63명에서 2012년 88명으로 증가하였다. 마지막으로 7급 이하 공무원

수는 2005년 806명에서 2007년까지 소폭 증가하다 2008년부터 2010년까지 감소추세를 보이다가 다시 증가하는 추세를 보인다. 반면 최소값은 2005년 209명에서 2012년 280명으로 지속적인 증가를 나타내고 있다.

〈표 3-10〉 구의 인력규모 변화 추이

(단위: 명)

연도	4급이상			5급			6급			7급이하		
	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
2005	6.54	8	4	37.41	58	18	124.36	216	63	480.38	806	209
2006	6.67	9	5	39.65	61	19	129.59	218	67	495.58	812	209
2007	6.71	9	4	41.55	61	20	134.93	220	67	506.22	814	209
2008	6.65	9	4	41.65	62	20	139.26	225	72	492.84	797	207
2009	6.65	9	4	42.20	62	21	145.58	228	72	487.14	774	207
2010	6.61	8	4	42.57	62	22	148.33	249	78	487.42	780	208
2011	6.64	9	5	42.90	63	22	153.75	260	78	490.33	826	220
2012	6.65	9	5	47.75	67	30	164.64	274	88	542.38	848	280

제3절 총액인건비제 도입 효과분석



1. 기술통계

실증분석에 사용되는 각 변수들의 기술통계를 총액인건비제 도입 전·후로 구분하여 제시하면 아래의 <표 3-11>와 같다. 기술통계에 따르면 제도도입 이후 전체 조직기구가 증가하였으며, 이러한 현상은 모든 조직기구 유형에서 동일하게 나타난다. 한편 전체 일반직 공무원 인력규모는 제도도입 전·후 큰 변화가 나타나지 않으나, 7급 이하 공무원 규모는 제도도입 이후 감소한 반면 그 외의 공무원 규모는 증가하였다.

〈표 3-11〉 기술통계 결과

변수	총액인건비제 도입 전 (2005~2006)	총액인건비제 도입 후 (2007~2011)
	평균 (표준편차)	평균 (표준편차)
전체 조직기구 수(개)	94.19 (28.62)	105.49 (35.59)
실·국·본부 수(개)	2.21 (1.98)	2.33 (2.09)
과·담당관 수(개)	16.30 (4.74)	19.23 (6.44)
담당 수(개)	75.67 (22.32)	83.93 (27.95)
전체 일반직 공무원 정원(명)	639.16 (304.03)	638.45 (320.72)
4급 이상 공무원 정원(명)	5.32 (3.43)	5.49 (3.62)
5급 공무원 정원(명)	36.54 (18.70)	37.90 (20.60)
6급 공무원 정원(명)	143.46 (66.75)	150.23 (74.47)
7급 이하 공무원 정원(명)	437.96 (219.50)	428.48 (227.21)
인구(명)	207967.92 (1,94200.71)	215931.75 (200193.96)
면적(km ²)	428.66 (379.06)	429.07 (379.28)
재정자주도	70.47 (9.05)	64.55 (10.70)
사업체 수(개)	13609.38 (12136.98)	14037.10 (12495.41)
민원처리건수(개)	1005037.50 (1062052.98)	877245.75 (1017958.70)
N	454	1135

2. 총액인건비제 도입 전·후 조직·인력규모의 평균차이 분석

총액인건비제 도입 전·후의 조직 및 인력규모의 차이가 통계적으로 유의미한 차이인지를 확인하기 위하여 총액인건비제 도입여부를 기준으로 평균비교검정(t-test)²⁵⁾을 실시하였다. 평균비교검정 결과를 전체 지방자치단체와 시·군·구 별로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

25) 평균비교검정은 독립표본 평균비교검정을 실시하였다. 대응표본 평균비교검정을 실시하는 것이 더 정확할 수 있으나, 본 연구에서는 각 표본에 따라 시차와 개체 간 차이로 발생할 수 있는 차이를 고려하면 결국 각 집단은 다른 특성을 지닐 수 있다고 판단하였기 때문이다.

가. 전체 지방자치단체 조직·인력규모의 평균차이 분석

지방자치단체 전체를 대상으로 총액인건비제 도입 전·후 변수의 평균비교검정 결과는 아래의 <표 3-12>와 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제 도입으로 전반적인 조직기구는 증가하였으나 인력은 변화가 없었다. 구체적으로 살펴보면, 전체 조직기구 수, 과·담당관 수, 담당 수는 총액인건비제 도입 이후 통계적으로 유의미한 수준의 증가를 보인다. 하지만 그 외의 변수인 실·국·본부 수와 일반직 공무원 총 정원을 비롯한 다양한 급수별 공무원 정원은 총액인건비제 도입 이후 통계적으로 유의미한 변화를 보이지 않았다.

<표 3-12> 전체 지방자치단체 평균비교검정 결과

	제도도입 전 (2005~2006년)	제도도입 후 (2007~2011)	t 값 (유의확률)
	평균 (표준편차)	평균 (표준편차)	
전체 조직기구 수	94.19 (28.62)	105.49 (35.59)	6.03 (0.00)**
실·국·본부 수	2.21 (1.98)	2.33 (2.09)	1.06 (0.286)
과·담당관 수	16.30 (4.74)	19.23 (6.44)	8.75 (0.000)**
담당 수	75.67 (22.32)	83.93 (27.95)	5.61 (0.000)**
전체 일반직 공무원 정원	639.16 (304.03)	638.45 (320.72)	-0.04 (0.968)
4급 이상 공무원 정원	5.32 (3.43)	5.49 (3.62)	0.86 (0.390)
5급 공무원 정원	36.54 (18.70)	37.90 (20.60)	1.21 (0.224)
6급 공무원 정원	143.46 (66.75)	150.23 (74.47)	1.68 (0.092)
7급 이하 공무원 정원	437.96 (219.50)	428.48 (227.21)	-0.75 (0.448)
N/df	454	1135	1589/1587

주 : ** p<0.01, * p<0.05

나. 시의 조직·인력규모의 평균차이 분석

총액인건비제 도입 전·후간 시의 조직·인력규모의 평균비교검정 결과는 아래의 <표 3-13>과 같다. 분석결과는 전술하였던 지방자치단체 전체를 대상으로 한 경우와 동일하게 도출되었다. 전체 조직기구 수, 과·담당관 수, 담당 수는 제도도입 이후 통계적으로 유의미한 수준의 증가가 나타났지만 인력규모에 있어서는 총

액인건비제 도입 전·후 간 통계적으로 유의미한 수준의 변화가 나타나지 않았다. 결과적으로 시 단위 지방자치단체에서는 총액인건비제도 도입 후 조직규모가 증대되었지만 인력규모에는 변화가 없었다.

〈표 3-13〉 시의 평균비교검정 결과

	제도도입 전 (2005~2006년)	제도도입 후 (2007~2011)	t 값 (유의확률)
	평균 (표준편차)	평균 (표준편차)	
전체 조직기구 수	114.91 (22.84)	131.06 (30.88)	5.72 (0.000)**
실·국·본부 수	3.23 (1.55)	3.53 (1.71)	1.88 (0.061)
과·담당관 수	19.76 (3.62)	23.55 (5.19)	8.08 (0.000)**
담당 수	91.91 (18.23)	103.96 (25.16)	5.25 (0.000)**
전체 일반직 공무원 정원	852.30 (368.12)	855.47 (395.55)	0.08 (0.934)
4급 이상 공무원 정원	7.78 (3.85)	8.07 (4.22)	0.73 (0.460)
5급 공무원 정원	50.13 (22.46)	52.38 (25.57)	0.92 (0.354)
6급 공무원 정원	200.83 (80.01)	209.30 (92.11)	0.99 (0.320)
7급 이하 공무원 정원	569.26 (262.59)	562.39 (276.38)	0.25 (0.797)
N/df	146	365	511/509

주 : ** p<0.01, * p<0.05

다. 군의 조직·인력규모의 평균차이 분석

총액인건비 도입 전·후간 군의 조직·인력규모의 평균비교검정 결과는 아래의 <표 3-14>와 같다. 군의 경우 전술하였던 전체 지방자치단체 및 시의 분석결과와 마찬가지로 조직규모가 실·국·본부 수를 제외하고는 총액인건비제 도입 이후 통계적으로 유의미한 수준의 증가를 보였다. 한편 군 단위 자치단체에서는 인력규모에 있어서도 총액인건비제 도입 전·후 통계적으로 유의미한 평균 차이가 도출되었다. 구체적으로 살펴보면, 전체 일반직 공무원 정원을 비롯하여 5급 공무원, 7급 이하 공무원 정원은 총액인건비제 도입 이후 통계적으로 유의미한 수준의 감소를 보였다. 하지만 6급 공무원 정원은 총액인건비제 도입 전·후 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

〈표 3-14〉 군의 평균비교검정 결과

	제도도입 전 (2005~2006년)	제도도입 후 (2007~2011)	t 값 (유의확률)
	평균 (표준편차)	평균 (표준편차)	
전체 조직기구 수	67.32 (9.40)	74.20 (11.73)	6.81 (0.000)**
실·국·본부 수	0.07 (0.45)	0.08 (0.53)	0.25 (0.801)
과·담당관 수	11.72 (1.62)	13.25 (2.27)	8.00 (0.000)**
담당 수	55.52 (7.90)	60.86 (10.94)	5.78 (0.000)**
전체 일반직 공무원 정원	439.07 (97.49)	414.37 (90.41)	-2.94 (0.003)**
4급 이상 공무원 정원	2.18 (1.09)	2.34 (1.34)	1.35 (0.176)
5급 공무원 정원	23.26 (6.92)	22.00 (6.31)	-2.14 (0.032)*
6급 공무원 정원	107.74 (28.56)	104.25 (27.11)	-1.39 (0.163)
7급 이하 공무원 정원	284.61 (65.01)	261.27 (60.05)	-4.18 (0.000)**
N/df	170	425	595/593

주 : ** p<0.01, * p<0.05

라. 구의 조직·인력규모의 평균차이 분석

총액인건비제 도입 전·후간 조직·인력규모의 변화에 대한 평균비교검정 결과는 아래의 <표 3-15>와 같다. 전술하였던 전체 지방자치단체 및 시·군 단위 지방자치단체의 결과와 마찬가지로 실·국·본부를 제외한 모든 조직규모는 총액인건비제 도입 이후 통계적으로 유의미한 수준으로 증가하였다. 한편 인력규모는 전체 지방자치단체 모형과 시·군과는 달리 5급과 6급 공무원의 규모가 총액인건비제 도입 이후 증가하는 결과가 도출되었다.

〈표 3-15〉 구의 평균비교검정 결과

	제도도입 전 (2005~2006년)	제도도입 후 (2007~2011)	t 값 (유의확률)
	평균 (표준편차)	평균 (표준편차)	
전체 조직기구 수	105.37 (23.85)	116.99 (31.00)	3.95 (0.000)**
실·국·본부 수	3.78 (0.97)	3.84 (0.98)	0.64 (0.521)
과·담당관 수	18.29 (3.82)	22.00 (5.52)	7.23 (0.000)**
담당 수	83.29 (19.39)	91.14 (24.96)	3.31 (0.001)**
전체 일반직 공무원 정원	660.14 (227.93)	684.89 (222.00)	1.09 (0.273)
4급 이상 공무원 정원	6.60 (1.18)	6.65 (1.19)	0.42 (0.672)
5급 공무원 정원	38.52 (12.00)	42.17 (10.24)	3.35 (0.001)**
6급 공무원 정원	126.97 (40.13)	144.37 (45.29)	3.93 (0.000)**
7급 이하 공무원 정원	487.97 (176.21)	492.79 (164.92)	0.28 (0.776)
N/df	138	345	483/481

주 : ** p<0.01, * p<0.05

3. 조직자율성에 대한 총액인건비제의 효과분석

총액인건비제의 도입은 기본적으로 지방자치단체가 총액인건비의 범위 내에서 자유로이 인력구성을 하도록 하며, 나아가서는 인력에 맞는 조직구성의 자율성을 확보하려는 목적을 내포하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 인력과 조직으로 구분하여 조직자율성에 총액인건비제의 도입이 어떠한 영향을 주는지에 대해 회귀분석을 실시하였다. 한편으로 지방자치단체의 유형(시·군·구)에 따라 각 지방자치단체는 상이한 특성을 지니므로 본 연구에서는 시·군·구로 구분하여 추가적인 분석을 실시하였다.

가. 전체 지방자치단체

전체 지방자치단체를 대상으로 총액인건비제의 도입이 지방자치단체의 조직·인력규모에 미치는 영향에 대해 분석한 결과는 아래 표와 같다. 분석결과에 따라

면, 총액인건비제의 도입은 전체 조직기구의 증가를 야기한 반면, 전체 일반직 공무원 정원은 감소시키는 것으로 나타났다.

한편 인구와 사업체 수의 증가는 지방자치단체의 조직기구를 증가시키는 데 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다. 반면 재정자주도와 민원처리건수의 증가는 오히려 전체 지방자치단체 조직기구의 감소를 야기하는 것으로 나타났다. 사업체 수의 증가는 전체 일반직 공무원 정원의 증대를 야기하나 재정자주도는 조직기구에서와 마찬가지로 인력규모의 감소를 유발하는 것으로 분석되었다. 재정자주도가 높다는 것은 의존재원의 비율이 낮다는 것을 의미한다. 따라서 상위정부로부터의 의존재원이 많지 않을 경우 지방자치단체 조직 및 인력운영의 비용에서 지방자치단체가 부담하는 비율이 늘어나게 되므로 조직규모와 인력을 줄이기 위한 노력을 기울이는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 민원처리건수의 증가는 행정수요 증가를 의미한다. 행정수요가 점차 복잡하고 다양화되면서 하나의 부서에서보다는 다양한 부서에서 협력해야 하는 행정수요가 늘어난다는 점을 고려하면, 민원처리건수의 증가는 오히려 부서 및 조직기구의 세분화보다는 통합적인 조직기구의 운영의 요구를 증가시키는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 3-16〉 전체 지방자치단체의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과

전체 지방자치단체	모형 1-조직 및 인력규모			
	전체 조직기구		전체 일반직 정원	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	9.618**	0.554	-11.034**	3.453
인구	0.000**	8.17e-06	0.000	0.000
면적	-0.005	0.120	-0.001	0.075
재정자주도	-0.176**	0.051	-1.634**	0.323
사업체 수	0.000**	0.000	0.001*	0.000
민원처리건수	-1.69e-06**	4.87e-07	2.05e-06	3.03e-06
상수	98.793**	6.700	725.953**	41.730
N	1589		1589	
R2 값	0.302		0.019	
F 값	688.48**		32.22**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

조직기구를 실·국·본부, 과·담당관, 그리고 담당으로 세분화하여 조직기구만을 대상으로 총액인건비제가 조직규모에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 3-17>과 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 도입은 실·국·본부, 과·담당관, 그리고 담당 수의 증가에 통계적으로 유의미한 수준에서 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다. 즉, 총액인건비제도의 도입으로 모든 유형의 조직기구가 증가하였다고 판단된다.

한편 전술하였던 조직·인력규모에서와 마찬가지로 재정자주도와 민원처리건수의 증가는 조직기구의 감소를 야기하는 것으로 분석되었으며, 인구와 사업체수의 증가는 조직기구의 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

<표 3-17> 전체 지방자치단체의 조직규모 회귀분석 결과

전체 지방자치단체	모형 2-조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.102**	0.016	2.408**	0.103	7.106**	0.499
인구	6.91e-07**	2.48e-07	6.71e-06**	1.53e-06	0.000**	7.36e-06
면적	4.14e-06	0.000	0.000	0.002	-0.005	0.010
재정자주도	-0.000	0.001	-0.069**	0.009	-0.106*	0.046
사업체 수	6.21e-06	3.34e-06	0.000*	0.000	0.000**	0.000
민원처리건수	-5.50e-08**	1.48e-08	-2.28e-07*	9.12e-08	-1.41e-06**	4.39e-07
상수	2.099**	0.203	19.288**	1.255	77.405**	6.039
N	1589		1589		1589	
R2 값	0.063		0.447		0.223	
F 값	107.19**		1287.49**		457.62**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

마지막으로 지방자치단체 인력규모를 4급 이상, 5급, 6급, 7급 이하로 세분화하여 분석한 결과는 아래의 <표 3-18>과 같다. 분석결과에 의하면, 총액인건비제의 도입은 4급 이상 공무원의 증가에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 판단된다. 반면 7급 이하 공무원 규모의 감소를 야기하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 5급과 6급 공무원에 있어서는 총액인건비제가 통계적으로 유의미한 영향을 주

지 않는 것으로 분석되었다. 이는 총액인건비제 도입 이후 총액인건비의 제약하에서 인력운용을 위하여 조직기구의 확대에 직접적으로 영향을 주지 않는 7급 이하의 하위직공무원을 중심으로 인력축소가 이루어진 것으로 판단된다. 특히, 4급 이상 공무원 규모에 대해서는 총액인건비제도의 도입이 긍정적인 영향을 주는 것으로 볼 때, 총액인건비제의 도입으로 조직기구의 확장을 위한 상위직 공무원은 증대되었지만 하위직공무원은 총액인건비의 제약으로 감소된 것으로 설명할 수 있다.

한편 통제변수 중에서는 인구가 4급 이상 공무원 규모의 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 그리고 재정자주도는 5급과 6급 그리고 7급 이하의 공무원의 감소를 유발하는 것으로 나타났으며, 사업체 수는 7급 이하 공무원을 제외하고 전 직급의 인력규모 증대에 영향을 주는 것으로 나타났다. 마지막으로 사업체 수의 증가 또한 5급과 6급 공무원의 증대를 야기하는 것으로 분석되었다.

〈표 3-18〉 전체 지방자치단체의 인력규모 회귀분석 결과

전체 지방자치 단체	모형 3-인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.127**	0.037	-0.0491	0.285	0.211	0.966	-13.833**	2.457
인구	1.71e-06**	5.45e-07	6.32e-06	4.21e-06	8.73e-06	0.000	0.000	0.000
면적	0.001	0.000	-0.000	0.006	-0.000	0.021	-0.003	0.053
재정자주도	-0.003	0.003	-0.213**	0.026	-1.001**	0.090	-0.651**	0.229
사업체 수	0.000*	7.33e-06	0.000**	0.000	0.000**	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-1.45e-08	3.25e-08	-1.62e-07	2.51e-07	-1.50e-06	8.49e-07	9.49e-07	2.16e-06
상수	4.571**	0.447	48.156**	3.454	202.699**	11.678	466.391**	29.702
N	1589		1589		1589		1589	
R2 값	0.031		0.065		0.123		0.021	
F 값	51.83**		111.29**		224.30**		35.12**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

나. 시

시 단위 기초자치단체를 대상으로 조직 및 인력규모에 총액인건비제의 도입이 미치는 영향을 분석한 결과는 아래 표와 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 도입이 시 단위의 기초자치단체의 조직규모의 증대에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 하지만 인력규모에 대해서는 총액인건비제의 도입은 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 도출되었다.

통제변수 중에서는 인구가 조직과 인력규모의 증대에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 외의 통제변수는 조직과 인력규모에 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

〈표 3-19〉 시의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과

시	모형 1-조직 및 인력규모			
	전체 조직기구		전체 일반직 정원	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	13.591**	1.294	-12.152	7.761
인구	0.000**	0.000	0.000**	0.000
면적	0.175	0.197	-0.256	1.183
재정자주도	-0.109	0.160	-2.371*	0.959
사업체 수	0.000	0.000	0.001	0.001
민원처리건수	-8.93e-07	8.03e-07	2.38e-06	4.82e-06
상수	0.855	85.06	816.081	509.972
N	511		511	
R2 값	0.333		0.035	
F 값	255.21**		18.61**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

시의 조직기구를 세분화하여 총액인건비제가 각 조직기구에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 아래의 <표 3-20>과 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 도입은 모든 조직기구의 증대에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 판단된다. 한편 인구는 전술하였던 조직 및 인력규모를 대상으로 한 분석결과와 마찬가지로 모든 유형의 조직규모의 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

〈표 3-20〉 시의 직규모 회귀분석 결과

시	모형 2-조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.235**	0.043	3.299**	0.223	10.055**	1.179
인구	2.03e-06**	7.31e-07	0.000**	3.74e-06	0.000**	0.000
면적	0.001	0.006	0.064	0.034	0.109	0.179
재정자주도	-0.008	0.005	-0.050	0.027	-0.050	0.145
사업체 수	-2.51e-06	7.66e-06	-1.20e-06	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-3.64e-08	2.72e-08	-3.91e-08	1.39e-07	-8.17e-07	7.32e-07
상수	1.485	2.875	-11.890	14.699	11.260	77.480
N	511		511		511	
R2 값	0.141		0.467		0.255	
F 값	84.36**		447.73**		175.29**	

주 : ** p(0.01), * p(0.05)

마지막으로 시의 인력규모를 세분화하여 분석한 결과는 아래의 <표 3-21>과 같다. 분석결과에 의하면, 총액인건비제는 7급 이하 공무원 규모의 감소를 야기하는 것으로 나타났으며, 이외의 다른 직급의 공무원 규모에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다. 7급 이하 공무원 규모를 감소시키는 것은 전체 지방자치단체를 대상으로 한 결과와 일치한다. 그러나 4급 이상 공무원에 대한 시 지역의 분석결과는 전체 지방자치단체를 대상으로 한 분석결과와는 상이하게 도출되었다.

한편 통제변수 중에서는 모든 직급의 증가에 인구가 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 한편 재정자주도는 4급 이상 공무원을 제외한 전 직급의 공무원의 규모의 감소를 야기하는 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 시의 인력규모 회귀분석 결과

시	모형 3-인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0,112	0,065	0,494	0,661	1,159	2,091	-16,743**	5,627
인구	7,83e-06**	1,10e-06	0,000**	0,000	0,000**	0,000	0,000**	0,000
면적	-0,007	0,009	-0,003	0,100	-0,274	0,319	-0,114	0,858
재정자주도	-0,014	0,008	-0,305**	0,081	-1,171**	0,258	-1,473*	0,695
사업체 수	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000*	0,000	0,000	0,000
민원처리건수	-8,59e-09	4,07e-08	1,55e-07	4,10e-07	-1,57e-06	1,30e-06	1,00e-06	3,49e-06
상수	7,561	4,306	50,086	43,466	308,534*	137,466	525,216	369,758
N	511		511		511		511	
R2 값	0,156		0,080		0,124		0,032	
F 값	95,12**		44,50**		72,44**		17,14**	

주 : ** p<0,01, * p<0,05

다. 군

군 단위 지방자치단체의 조직 및 인력규모에 대해 총액인건비제의 도입이 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 3-22>와 같다. 분석결과를 살펴보면, 총액인건비제의 도입은 조직기구의 증대를 초래하는 반면, 인력규모의 감소를 야기하는 것으로 분석되었다. 이와 같은 결과는 전체 지방자치단체를 대상으로 회귀분석을 실시한 결과와 동일하다.

통제변수 중에서는 인구가 전체 인력규모의 감소를 유발하는 것으로 분석되었다. 이는 전술하였던 전체 지방자치단체 및 시의 분석결과와 상이한 결과로 군의 인구증가의 특성이 다른 유형의 지방자치단체와는 다른 측면이 존재하기 때문에 야기된 결과로 이해할 수 있다. 시나 구 단위의 지방자치단체와는 달리 군 지역에는 경제활동인구보다는 장년층과 노년층이 차지하는 비율이 높다. 인구의 고령화는 복지수요를 증가시키고, 이는 다시 총액인건비제의 제약을 높이는 요인으로 작용될 소지가 크다. 따라서 인구의 증가는 복지수요의 증대로 인한 총액인건비

제약을 심화시키고 이로 인해 인력이 감소하는 결과가 도출되었다고 볼 수 있다. 민원처리건수는 다른 분석대상의 결과와 마찬가지로 조직규모의 감소에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 군의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과

군	모형 1-조직 및 인력규모			
	전체 조직기구		전체 일반직 정원	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	6.531**	0.423	-19,588**	4,384
인구	-8.79e-07	5.11e-08	-0.000**	0.000
면적	-0.007	0.006	0.005	0.064
재정자주도	-0.044	0.061	1.214	0.631
사업체 수	0.000	0.000	0.001	0.001
민원처리건수	-2.82e-06**	7.57e-07	0.000	7.83e-06
상수	102,330**	5,694	568,138**	58,943
N	595		595	
R2 값	0.372		0.083	
F 값	352.38**		54.38**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

군 단위 지방자치단체의 조직규모를 세분화하여 총액인건비제의 도입이 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 3-23>과 같다. 분석결과에 따르면, 과·담당관과 담당의 증가에 대해 총액인건비제의 도입은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다. 한편 실·국·본부에 대해서는 총액인건비제의 도입이 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으나 군 단위 지방자치단체에서 실·국·본부가 설치된 지방자치단체는 대구광역시 달성군, 울산광역시 울주군에 국한되므로 이와 같은 결과는 큰 의미를 지니지 않는다고 볼 수 있다.

통제변수 중에서는 민원처리건수가 실·국·본부와 담당의 규모를 감소시키는 것으로 분석되었으며 과·담당관에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 도출되었다. 한편 그 외의 통제변수들은 조직규모에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 3-23〉 군의 조직규모 회귀분석 결과

군	모형 2-조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.008	0.004	1.483**	0.083	5.039**	0.434
인구	3.97e-08	5.94e-08	4.68e-07	1.00e-06	-1.39e-06	5.23e-06
면적	-5.35e-06	0.000	-0.000	0.001	-0.007	0.006
재정자주도	-0.000	0.000	-0.012	0.011	-0.032	0.062
사업체 수	3.02e-06	2.14e-06	0.000	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-2.11e-08*	8.81e-09	-4.50e-08	1.48e-07	-2.75e-06**	7.76e-07
상수	2.292**	0.066	17.834**	1.116	82.203**	5.837
N	595		595		595	
R2 값	0.025		0.419		0.258	
F 값	15.77*		430.12**		207.79**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

마지막으로 군 단위 지방자치단체의 인력규모를 세분화하여 총액인건비제 도입의 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 3-24>와 같다. 모든 직급의 인력에 대해 총액인건비제가 통계적으로 유의미한 수준의 영향을 주는 것으로 분석되었다. 구체적으로는 총액인건비제의 도입은 4급 이상 공무원의 규모의 증대를 야기하나, 그 외의 5급, 6급, 7급 이하의 공무원 규모를 감소시키는 것으로 나타났다.

한편 통제변수 중에서는 인구가 4급 이상 공무원을 제외한 모든 직급의 공무원 규모의 감소에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 도출되었다. 그러나 그 외의 통제변수들은 인력규모에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

〈표 3-24〉 군의 인력규모 회귀분석 결과

군	모형 3-인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.130*	0.066	-1.075**	0.313	-3.238*	1.356	-20.752**	2.982
인구	-9.43e-07	8.04e-07	-0.000**	3.77e-06	-0.000**	0.000	-0.000*	0.000
면적	0.001	0.000	0.000	0.004	0.002	0.019	-0.000	0.043
재정자주도	-0.016	0.009	0.037	0.045	0.028	0.195	0.693	0.429
사업체 수	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.002	0.001
민원처리건수	1.22e-07	1.19e-07	3.28e-07	5.59e-07	-1.50e-06	2.42e-06	3.99e-06	5.33e-06
상수	6.698*	0.896	36.079**	4.208	150.839**	18.239	386.094**	40.098
N	595		595		595		595	
R ² 값	0.026		0.047		0.033		0.128	
F 값	15.90*		29.70**		20.64**		87.39**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

라. 구

구 단위 기초자치단체의 조직 및 인력규모에 총액인건비제의 도입이 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 3-25>와 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제는 조직 및 인력규모의 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 판단된다. 한편 통제변수 중에서는 인구가 조직 및 인력규모의 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다. 하지만 재정자주도는 조직 및 인력규모의 증가에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

〈표 3-25〉 구의 조직 및 인력규모 회귀분석 결과

구	형 1-조직 및 인력규모			
	전체 조직기구		전체 일반직 정원	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	8.478**	1.151	11.134*	5.262
인구	0.000**	0.000	0.000**	0.000
면적	0.110	0.372	1.285	1.702
재정자주도	-0.233**	0.073	-1.045**	0.335
사업체 수	-0.000	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-1.58e-06	1.00e+03	2.52e-07	4.57e-06
상수	39.528	159.335	37.061	728.478
N	483		483	
R2 값	0.363		0.136	
F 값	275.66**		76.23**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

구의 조직규모를 세분화하여 총액인건비제가 각 조직기구에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 3-26>과 같다. 분석결과에 따르면, 모든 조직기구에 대해 총액인건비제의 도입이 조직기구의 증대를 유발하는 것으로 판단된다. 한편 통제 변수 중에서는 인구가 과·담당관 및 담당의 증가를 유발하는 것으로 나타났다. 반면 재정자립도는 과·담당관 및 담당의 감소를 유발하는 요인으로 도출되었다.

〈표 3-26〉 구의 조직규모 회귀분석 결과

구	모형 2-조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.061*	0.031	2.933**	0.231	5.484**	0.984
인구	-5.35e-07	9.33e-07	0.000**	6.95e-06	0.000**	0.000
면적	-0.008	0.100	0.052	0.074	0.065	0.318
재정자주도	-0.000	0.001	-0.057**	0.014	-0.175**	0.062
사업체 수	3.65e-06	4.18e-06	0.000	0.000	-0.000	0.000
민원처리건수	-6.70e-08*	2.70e-08	-5.08e-07*	2.01e-07	-1.00e-06	8.55e-07
상수	5.838	4.294	-7.781	32.006	41.470	136.316
N	483		483		483	
R2 값	0.034		0.580		0.267	
F 값	17.36**		668.95**		176.06**	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

구의 인력규모를 세분화하여 총액인건비제가 각 직급별 인력규모에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 3-27>과 같다. 분석결과에 의하면, 5급과 6급 공무원 규모의 증가에 총액인건비제의 도입이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 한편 4급 이상 공무원에 대해서는 총액인건비제의 도입이 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났으며, 7급 이하 공무원에 대해서는 모형 적합도가 통계적으로 유의미하지 못하였다.

한편 통제변수 중에서는 인구가 7급 이하 공무원을 제외한 모든 직급의 공무원 규모의 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 재정자주도는 5급과 6급 공무원의 규모의 감소를 야기하는 것으로 나타났다. 한편 사업체 수는 4급 이상 공무원과 6급 공무원의 규모를 증가시키는 것으로 분석되었다.

〈표 3-27〉 군의 인력규모 회귀분석 결과

군	모형 3-인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.045	0.039	1.391**	0.473	6.755**	1,204	6,224	3,916
인구	2.56e-06*	1.17e-06	0.000**	0.000	0.000**	0.000	0.000	0.000
면적	0.009	0.012	0.212	0.153	0.266	0.389	0.590	1.266
재정자주도	0.000	0.002	-0.173**	0.030	-0.869**	0.076	0.162	0.249
사업체 수	0.000*	5.26e-06	0.000	0.000	0.000*	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-4.16e-08	3.39e-08	-8.56e-07*	4.12e-07	2.97e-07	1.05e-06	2.09e-06	3.40e-06
상수	0.736	5.406	-55.042	65,581	40,456	166,782	109,78	542,125
N	483		483		483		483	
R2 값	0.036		0.298		0.585		0.018	
F 값	18.40**		205.88**		680.98**		8.91	

주 : ** p<0.01, * p<0.05

4. 분석결과의 함의

총액인건비제의 도입은 지방자치단체의 자치조직권을 강화하는데 큰 역할을 하였다. 그러나 총액인건비제 도입 이후에도 중앙정부의 감독이 이루어지고 있어 지방자치단체의 조직관리에 대한 자율성의 확대는 많은 제약을 받고 있다. 이러한 현실에서 본 연구의 실증분석 결과는 아래와 같은 정책적 함의를 지닌다.

조직기구와 관련하여 총액인건비제는 대부분의 조직기구를 증가시키는 데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 총액인건비제 시행에 수반된 중앙정부의 기구·정원에 대한 권한 이양에 따라 지방자치단체가 기구 운영의 자율성을 확보한 것으로 판단된다. 이러한 결과는 시·군·구로 구분하여 분석을 실시한 결과에서도 동일하게 나타났다. 따라서 총액인건비제 도입은 지방자치단체의 기구 운영에 긍정적인 영향을 주는 것으로 판단된다.

인력규모, 즉 공무원 정원과 관련한 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 시행은

상위직 공무원을 증가시키는 반면, 하위직 공무원을 감소시키는 것으로 나타났다. 총액인건비제 하에서 지방자치단체는 총액인건비의 범위에 따라 직급별 공무원 정원을 자유롭게 운영할 수 있다. 따라서 본 연구의 분석결과에 기초하면 총액인건비제 도입 이후 지방자치단체는 상위직 공무원을 증원시키면서 하위직 공무원을 감소시킨 것으로 판단된다. 실·국, 과·담당관, 담당의 모든 조직기구가 증대되었기 때문에 상위직 공무원과 중간관리자의 증대는 필연적이다. 하지만 총액인건비제의 시행이 현장에서 실무를 담당하는 하위직 공무원의 감소를 야기하는 반면, 상위직 공무원은 정원이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 총액인건비제의 도입을 통하여 지방자치단체 조직운영의 자율성을 강화하려던 당초 취지에 부합하지 않는 것으로 볼 수 있다.

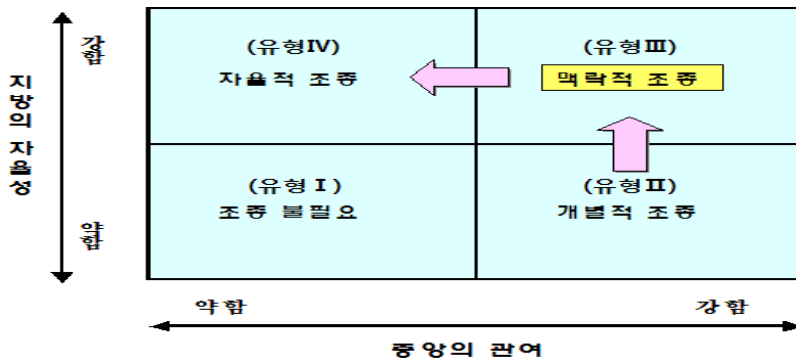
조직기구와 직급별 공무원 정원을 대상으로 한 분석결과를 종합하면, 지방자치단체들은 총액인건비제 도입 이후 조직기구의 팽창과 상위직 공무원 중심으로 정원을 확대한 것으로 나타났다. 즉, 자치조직권의 확대를 통해 지방자치단체가 자율적인 조직운영을 하고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 점은 기존에 운영되던 지방공무원 정원관리제도에 비해 총액인건비제가 자치조직권 강화에 기여한 것으로 판단된다. 하지만 지방자치단체의 자치조직권 강화가 지방자치단체의 조직관리에 긍정적인 영향을 미치는지에 대해서는 재고의 여지가 있다. 실질적으로 지방자치단체의 행정서비스의 제공은 실무를 담당하는 하위직 공무원의 규모와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 현재와 같은 상위직 공무원 중심의 정원 증가와 이로 인한 하위직 공무원의 감소는 제도적 보완을 통한 개선이 필요하다.

제4장 조직운영 자율성 강화 및 책임성 확보방안

제1절 자율성 강화의 기본원칙

중앙과 지방간 관계가 변화함에 따라서 중앙이 지방을 조종(steering)하는 방식도 크게 변화하게 되었다. 조종방식은 중앙에 대한 지방의 자율성 정도와 지방에 대한 중앙의 관여 정도에 따라 아래의 그림과 같은 4가지로 구분할 수 있다.

〈그림 4-1〉 중앙·지방간 관계에 따른 조종유형



중앙정부의 관여 및 개입 정도가 약하고 지방자치단체의 자율성이 약한 경우(유형 I)에는 조종이 필요하지 않다. 이 경우에 지방자치단체는 중앙의 간섭을 받지 않으며, 지방자치단체 내부적으로도 나아가야 할 방향이 명확하지 않은 경우가 대부분이다. 이와는 달리 자율적 조종(유형 4)은 중앙의 관여가 약한 반면, 자치단체의 자율성이 강한 경우에 나타나는 유형이다. 지방자치의 구현 측면에서 가장 바람직한 유형으로서 여기에서 국가의 관여는 보충성의 원칙에 입각하여 최소한

으로 제한된다.

중앙정부의 관여가 강하나 지방의 자율성이 약한 경우(유형Ⅱ) 지방에 대한 중앙정부의 관여 및 통제는 상당히 구체적으로 이루어진다. 이 유형의 경우 지방자치단체가 수행하는 업무의 주요내용 및 범위는 중앙정부가 확정한 방침이나 계획에 의해서 정해지게 된다. 지방자치단체의 목표설정은 주로 외부적인 요인이나 영향에 의해서 결정됨으로 이를 소여의 것으로 인정하게 된다. 이러한 유형은 지방자치단체의 특수성 및 역동성을 고려하지 못하고 있어서 지방자치단체 차원에서의 자율적인 업무 추진을 제한하게 되며, 지방행정의 혁신을 추진하는 데에 있어서 걸림돌이 될 수 있다.

중앙정부의 관여 및 지방의 자율성이 강한 경우 맥락적 조종(유형Ⅲ)이 이루어지게 된다. 지방자치단체의 자율적인 업무수행은 중앙이 정해진 범위, 기준 또는 맥락(context)의 범주에 속해야 한다. 이 유형은 중앙정부의 관여가 이루어지지만 지방자치단체가 자율적 조종을 추구하기에 충분한 활동영역을 보장한다. 여기서는 중앙부처의 기준 및 맥락을 자치단체의 자율성과 생산적으로 결합시키는 것이 중요하며, 이 유형은 자치단체를 어떤 방향으로 나아가도록 하기 위해서 주로 사용하는 조종방식이다.

지방자치단체가 조직구성 및 운영에 대해 자체적으로 결정하는 방향으로 나아가야 한다는 점에서는 대부분 동의하고 있는 내용이다. 다만 이러한 방향으로 나아가는 접근방법에 있어서는 많은 차이를 보이고 있다. 우선적으로 급진적인 측면에서 볼 때, 안전행정부의 모든 권한을 지방자치단체에 넘겨주는 것을 고려할 수 있다. 단계적인 측면에서 보면, 안전행정부의 권한을 우선적으로 광역자치단체에 넘겨주고, 광역이 소관지역의 자치단체를 관리하는 방안을 들 수 있다. 현재 안전행정부에서 추진하는 방안도 우선적으로 광역자치단체에 자치조직권을 넘겨주는 방안을 선호하고 있다.

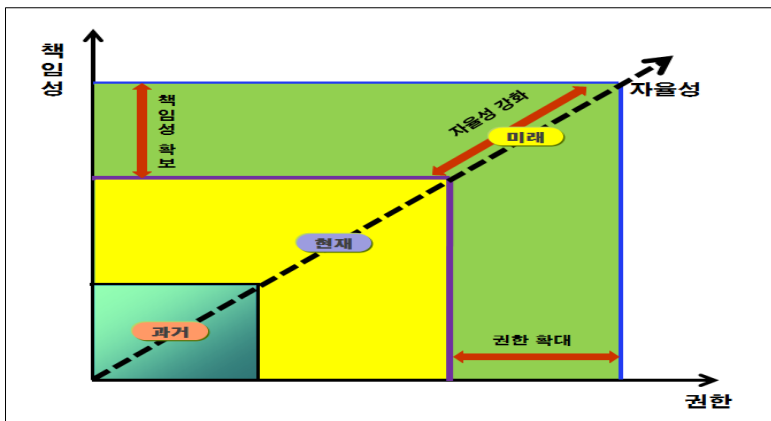
제2절 자율성 강화의 방향



성숙한 지방자치의 구현 및 자치제도의 발전을 위하여 지방자치단체의 조직운영 자율성을 강화하는 것이 필요하다. 아래의 <그림 4-2>에 나타난 바와 같이 미래에는 현재보다 더 많은 자율성을 부여해야 할 것이다. 2007년 총액인건비제의 도입으로 지방자치단체의 조직구성 및 인력운영 상의 자율성이 확대되어 온 것은 사실이다. 즉, 조직 및 인력 관련 실태분석에 나타난 바와 같이 과 및 담당의 수가 크게 증가하고, 지방자치단체의 과장과 계장(담당)인 5급 사무관과 6급 주무관의 수가 크게 증가된 것으로 나타났다.

지방자치단체에서 지속적으로 요구하는 것처럼, 현재보다 더 많은 자율성을 부여하기 위해서는 조직운영에 대한 책임성을 확보할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 지방자치단체장의 조직 확대에 대한 지대한 관심을 고려한다면 조직운영에 대한 권한 확대에 상응하는 책임성 강화 기제가 구축되어야 한다.

<그림 4-2> 권한과 책임성 간의 균형으로서의 자율성



지방자치단체의 조직운영 자율성은 앞에서 살펴본 이론적인 논의에 제시된 바와 같이 그 방향, 범위 및 내용, 접근방법 등의 측면은 긍정적인 측면뿐만 아니라

부정적인 측면을 포함하고 있다. 즉, 이론적 관점에 따라 자율성의 확대에 중점을 두는 경우도 있지만 이를 제약하는 요인으로도 작용할 수 있다.

중앙-지방관계론 시각에서 보면, 중앙과 지방이 어떤 관계를 유지하느냐에 따라 자율성 강화의 정도가 달라진다. 우리나라의 경우도 중앙-지방간 관계가 수직적인 관계에서 수평적인 관계로 점차적으로 이동하고 있다. 이러한 관계의 변화에 힘입어 지방자치단체의 조직운영 자율성에 대한 요구가 강하게 대두되고 있다.

분권화 이론도 어떤 접근방법에 기초하고 있느냐에 따라서 자율성에 대한 관심이나 강화의 필요성에 대한 인식이 크게 다르다. 일반적으로는 분권화가 강화되면 될수록 지방자치단체의 자율성이 강화되는 것으로 인식하고 있다. 그러나 분권화의 속도는 정부정책에 따라 상당히 다를 수 있으며, 참여정부에 들어와서 지방분권이 크게 강화되었다. 그 이후로 지방분권은 점증적으로 강화하는 방식으로 변화해 나가고 있다. 따라서 정부정책의 변화에 따라 조직운영 자율성의 범위, 내용, 접근방법 등이 크게 달라질 수 있다. 즉, 정부정책에 따라 분권화의 수준이 달라질 수 있다는 점에서 이는 분권화의 촉진요인으로서의 역할뿐만 아니라 제약요인으로서의 역할을 수행할 수 있다.

또한 제도주의 관점에서 볼 때, 조직운영의 자율성 부여는 경로의존적인 특징을 지니고 있다고 할 수 있다. 이 관점에서 볼 때, 조직운영의 자율성 강화는 과거의 중앙-지방 간의 관계, 분권화에 대한 정부정책 등에 따라서 크게 달라질 수 있다. 과거 참여정부와 같이 혁신적인 지방분권을 추진하여 지방자치단체의 자율성 제고에 크게 기여할 수 있으나 그 이후에는 지속성을 유지하는 것으로 볼 수 있다. 단속평형이론(punctuated equilibrium theory)에 따르면 정권변동에 따른 분권정책 추진의 범위와 강도가 달라지는 것은 자율성에 대한 변화를 유발할 수 있는 주요 요인으로 간주할 수 있다.

제3절 내·외부 통제기제를 통한 책임성 확보방안



1. 통제의 의의 및 유형

지방자치단체의 자치조직권을 강화하는 것이 지방자치의 기본이념에 부합하는 것이다. 그러나 조직운영의 자율성을 부여하기 위해서는 조직관리와 관련된 내·외부 통제기제가 작동되는 것이 전제가 될 때에 가능할 것이다. 즉, 지방자치단체의 책임성 담보 차원에서 이러한 기제가 원활하게 작동되어야 한다.

하지만 총액인건비제 시범 실시와 전면 실시 이후의 실증분석의 결과들은 자치조직권의 확대에 대한 부정적인 인식들을 완전히 불식시키지 못하고 있다. 이러한 이유 중의 하나는 지방자치단체의 자율성의 확대에 부응하는 통제수단의 마련이 미흡하기 때문이다. 그러나 통제수단의 마련에 있어서는 신중한 접근이 필요하다. 중앙정부에 의한 조직운영의 통제 또는 관여는 자치조직권의 강화를 제약하게 된다. 그러므로 자치단체의 자치조직권 행사에 대한 통제는 중앙정부보다는 지방자치단체의 주민, 지역언론 등을 통한 통제로 변화되어야 한다. 즉, 지방자치단체의 자치권 행사는 결국 지역주민에 대해 책임성을 확보하는 것을 의미한다.

지방행정의 책임성(responsibility)은 크게 도덕적 책임(moral responsibility), 법적 책임(legal accountability), 그리고 대응성(responsiveness)으로 구분된다(최승범, 2002 : 174). 도덕적 책임성은 사회가 지방자치단체에 요구하는 윤리적 기준을 준수하는 것을 의미하며, 법적 책임은 지방자치단체가 행정을 수행하면서 법에 위배되지 않는 것을 의미한다. 마지막으로 대응성은 시민의 요구를 행정에 반영하는 것을 의미한다. 따라서 지방자치단체의 책임성이란 시민의 요구와 기준에 부합하는 행정을 수행하는 것을 의미한다. 즉, 자치조직권에 대한 지방자치단체의 책임성도 결국 지역주민의 요구와 기준에 부합하도록 행사되어야 한다.

책임성을 확보하는 통제수단으로는 크게 행정조직을 기준으로 내부통제와 외부통제로 구분된다(Mosher, 1968; 최승범, 2002:174 재인용). 내부통제란 통제를 받

는 기관 내부구성원에 의해 이루어지는 자기통제를 의미한다. 즉, 자치단체장, 상관 또는 감사담당자에 의해 이루어지거나 조직구성원이 학습화된 가치관에 의해 스스로를 구속하는 통제를 의미한다(최승범, 2002:174). 한편, 외부통제는 지방자치단체 외부에서 이루어지는 통제를 의미한다. 이러한 통제에는 상위정부, 지역주민 및 시민단체, 정당, 언론 등 다양한 행위자에 의해 이루어지는 통제를 포함한다(최승범, 2002 : 174-175).

그리고 통제의 수단에 따라 민주적 통제와 계층제적 통제로 구분할 수 있다(윤경준, 2006 : 79). 민주적 통제는 시민이나 지방의회를 통해 지방자치단체를 통제하는 것을 의미하며 일반적인 외부통제의 개념과 맥을 같이 한다. 한편 계층적 통제는 권위와 직급체계를 바탕으로 한 공식적이고 하향적인 통제방식을 의미한다. 즉, 지방자치단체에 대한 통제에서는 안전행정부, 광역자치단체에서 실시하는 통제가 이에 해당한다.

2. 외부통제를 통한 책임성 확보

가. 안전행정부

안전행정부는 지방자치단체에 관한 업무를 총괄하는 주무부처로서 지방자치단체의 조직과 인력운영 전반에 대한 정책을 수립하여 지방행정조직이 나아가야 할 방향을 정립하고, 이를 준수할 수 있는 가이드라인을 제시해야 한다.

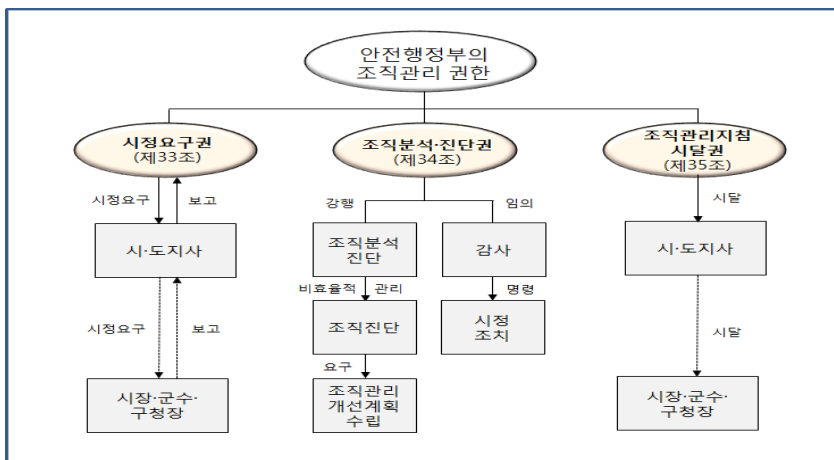
조직운영에 관한 모든 권한을 지방으로 이양한다고 하더라도 국정의 통합성과 책임성 확보 차원에서 최종 결정권은 지니고 있어야 한다. 그리고 국가적인 차원에서 지방자치단체의 조직과 인력 운영에 대한 자율성을 부여할 시 예견될 수 있는 다양한 구조적 문제들에 대처할 수 있는 제도적 장치들을 마련해 두어야 한다.

지방자치를 오랫동안 실시하고 있는 독일의 경우에도 상당수의 주(state)들이 자치단체의 규모에 따른 상위직급과 직급별 인원에 대해 가이드라인을 제공하고 있다. 가이드라인의 존재 자체가 문제가 된다고 보기 보다는 가이드라인이 실제로 자율성을 제약하는 요인으로 작용하는지 여부가 더 큰 문제이다. 즉, 실제적으로

안전행정부 또는 광역자치단체의 직접적인 통제와 관여가 자율성을 제약하는 요인이 될 수 있다.

안전행정부의 직접적 관여로는 시정요구와 지방자치단체의 기구와 정원의 관리·운영 상황에 관한 조직분석·진단의 실시를 들 수 있으며, 간접적인 관여로는 조직관리지침 시달권을 들 수 있다(<그림 4-3> 참조).

〈그림 4-3〉 지방자치단체의 기구와 정원 관련 안전행정부의 권한



시정요구권은 지방자치단체가 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정’에 정한 기준과 다르게 기구나 정원을 책정하고 있는 경우에 시·도지사에게 시정을 요구할 수 있는 권한을 의미한다. 조직진단·분석권은 지방자치단체의 기구와 정원의 관리·운영 상황을 비교·분석하고, 분석결과에 근거하여 조직운영 효율성이 매우 낮은 자치단체에 대해서는 조직진단을 실시할 수 있는 권한을 말한다. 조직진단·분석의 결과, 필요하다고 인정되는 경우 조직관리 개선계획을 수립하여 시행하도록 할 수 있다(제34조 제3항). 마지막으로 조직관리지침 시달권은 지방자치단체가 지방행정환경 변화에 능동적으로 대처해 나갈 수 있도록 조직관리의 방향 등에 대해 지침을 시달할 수 있는 권한을 의미한다.

안전행정부는 2010년도부터 지방자치단체의 기구와 인력운영에 대해서 조직분

석·진단을 실시하고 있다. 조직분석·진단의 지표체계는 부문-지표명-산식의 구조로 이루어져 있다(<표 4-1> 참조). 시군구별로 각 지표에 대한 분석을 통하여 각 부문 및 지표별로 종합하여 지방자치단체의 기구 및 인력에 대한 수준을 비교·평가하고 있다.

〈표 4-1〉 지방조직분석 지표체계

기구부문							인력부문									
1. 법령 기준 대비 기구 운영	2. 과급 기구수 변동률	3. 본청 과별 평균 정원	4. 사업소 설치 운영 타당성	5. 사업 소 중 가용	6. 읍면동 증가율	7. 한시 기구 설치 운영 타당성	8. 총액 인건비 기준 인력 정원 대비	9. 초과 현원 비율	10. 별도 정원 운영	11. 주민수 대비 공무원 수	12. 상위 직급 공무원 점유율	13. 총액 인건비 대비 인건비 운영	14. 재정 여건 대비 인건비 운영	15. 총정원 증가율*	16. 별정직 공무원 보유율*	17. 개방형 인력 운영률*

* 참고지표를 의미함

안전행정부는 지방자치단체의 조직분석·진단을 매년 실시하고 있으나 아직까지 그 결과는 공개하지 않고 있다. 그러나 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정’ 제34조 제2항에 따르면 조직분석·진단 결과를 공개할 수 있다. 따라서 앞으로는 그 결과를 공개하여 지방자치단체가 자신의 조직관리 수준을 파악할 수 있도록 해야 하며, 이를 통하여 기구의 남설 및 고위직의 급격한 증가 등에 대해서는 시민단체와 지역주민들의 통제가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 지방자치단체의 기구 및 인력에 관한 정확한 정보의 공개는 지방정부 3.0 시대에 부합하는 지방자치단체의 조직관리 및 운영을 위해서 반드시 필요하다고 하겠다.

나. 광역자치단체

광역자치단체는 조직관리에 관한 권한이 기초자치단체로 이양되는 것으로 전제할 때에 외부통제 기관으로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 조직분석·진단과 관련하여 광역자치단체의 역할이 점차 증가하게 될 것이다. 현재에도 안전행 정부는 시정요구권의 행사와 관련하여 시장·군수·구청장에 대한

요구는 시·도지사가 행사하도록 되어 있다. 그리고 시장·군수·구청장에게 조직 관리지침을 시달하는 것도 시·도지사가 시행하고 있는 실정이다. 예를 들어, 안전행정부가 광역자치단체의 안전관리 기능을 총괄·조정하기 위해 자치행정국을 안전행정국으로 개편하고, 그 소속으로 안전총괄과를 설치하도록 시·도 조직개편 지침을 시달한 것을 들 수 있다.

그리고 시도지사는 안전행정부와 함께 기구와 정원이 효율적으로 운영될 수 있도록 하기 위해 필요한 경우에는 정원관리실태에 대한 감사를 실시할 수 있다. 앞으로 지방자치단체의 조직관리에 관한 권한이 점차적으로 광역으로 이양되고 있다는 점에서 광역자치단체의 역할 정립이 필요하다.

안전행정부에서 행사하던 권한을 광역에 이양하여 광역이 기초자치단체의 조직운영에 대한 전권을 행사하도록 하는 우를 범하지 않기 위해서는 광역자치단체의 역할을 새로이 정립하여 기초자치단체의 자율성이 확보될 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 시민단체

지방자치제의 실시 이후로 시민단체들이 지역현안에 대하여 의견을 제시하거나 이와 관련된 정책결정 과정에 참여할 기회가 크게 확대되어 왔다. 시민단체의 역할은 새롭고 창의적인 정책을 제시하고, 정책결정의 과정을 감시하며, 정책과 사업의 효과에 대해 평가하는 것을 포함하여 상당히 다양하다. 이러한 맥락에서 볼 때 시민단체 또한 외부통제의 중요한 역할을 담당한다.

시민단체는 공익을 추구하기 위한 주민들의 집합행동을 할 수 있도록 한다. 또한 시민단체는 지역의 다양한 사회문제 중 정책적 고려가 요구되는 문제를 정책문제로 변환하는 역할을 담당한다. 즉, 지역주민의 다양한 의견을 지방자치단체에 매개하는 기능을 담당하는데, 이러한 시민단체의 기능은 주민참여가 활발하지 못한 현 실정에서 매우 중요하다(윤경준, 2006 : 86). 특히, 전문성을 지닌 시민단체의 경우, 주민 개개인보다 지방자치단체의 다양한 문제점을 파악하는데 큰 역할을 담당하며, 외부통제의 중요한 주체로써 활동할 수 있다.

시민단체가 지방자치단체를 통제하기 위해서는 시민단체의 이미지 제고 및 역량 개발이 전제되어야 하며, 구체적으로는 아래와 같은 사항에 대한 개선이 필요하다(윤경준, 2006 : 87). 첫째, 시민단체의 존재에 대해서 지방자치단체는 긍정적인 시각을 확대해 나갈 필요가 있다. 둘째, 시민과 함께 할 수 있는 생활운동 실천 전략의 개발이 필요하다. 셋째, 시민단체의 역량 강화를 위하여 구체적인 지원방안을 강구해야 한다. 넷째, 시민단체는 스스로의 활동에 보다 신중하고, 도덕적 우위를 확보하기 위한 자기검증에 철저해야 한다.

라. 지역언론

언론 또한 지방자치단체의 외부통제 주체로서 중요성을 갖는다. 언론은 여론을 형성하고, 지방자치단체를 비판하는 역할을 하며 나아가서는 특정 이익집단의 의사를 지지하여 이를 정책에 반영하도록 하는데 큰 역할을 한다(윤경준, 2006 : 88). 이에 따라 시민단체는 언론과의 유기적인 관계를 통해 지방자치단체의 정책에 영향력을 행사하기도 한다. 언론은 지방자치단체의 문제점을 밝히는 역할을 중점적으로 담당하며 이에 따라 시민단체와 주민들의 통제가 수반된다. 또한 언론보도는 여론을 형성하기 때문에 지방자치단체의 입장에서는 언론은 강한 외부통제의 수단으로 인식된다. 특히, 주민의 의사를 효과적으로 지방자치단체에 전달할 수 있는 소통수단이 제대로 마련되지 않는 경우 언론의 역할은 더욱 부각될 것이다(윤경준, 2006 : 88).

3. 내부통제를 통한 책임성 확보

가. 지방의회²⁶⁾

지방자치단체의 기관구성이 기관대립형에 기초하고 있으며, 지방의회의 권한이 집행기관에 비하여 상당히 취약한 편이다. 일반적으로 기관대립형은 견제와 균형의 원리를 근간으로 하고 있어서 집행기관과 의결기관 간에 조직운영상 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이나 집행기관의 장에게 지나치게 많은 권한이 집중되어 있는 것이 현실이다. 특히, 자치입법권을 제외한 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등 대부분의 권한이 자치단체장에게 부여되어 있어 기관 간 권력의 불균형이 상당히 심각한 수준이다(최봉기, 2011).

현행 지방자치법상 집행기관에 대한 지방의회의 권한으로는 자치단체의 사무에 대한 감사권 및 조사권(지방자치법 제41조), 자치단체장에 대한 서류제출권(동법 제40조), 자치단체의 장, 관계공무원에 대한 출석, 행정사무 처리상황의 보고 및 질문응답(동법 제42조) 등을 들 수 있다. 즉, 지방의회의 감사권은 행정사무감사와 조사권, 행정사무 처리상황 보고의 요구와 질문응답권, 안전심의와 관련된 서류제출 요구권, 승인권, 동의권 등을 포함한다(이상미, 2007 : 9).

지방의회는 이러한 권한에도 불구하고 집행기관에 대한 견제와 감시가 상당히 미흡하였다는 비판을 받아왔다(최봉기, 2011). 특히, 집행기관과 의결기관이 특정 정당에 의해서 지배되는 경우 이러한 취약성은 더욱 크게 부각되는 것으로 나타났다. 따라서 지방의회는 행정사무감사, 조례의 제·개정, 예산의 심의와 결산의 승인 등과 관련된 권한에 기초한 고품질의 의정기능 수행을 통하여 집행기관에 대한 견제를 한층 더 강화해야 한다.

지방분권에 따라 규칙으로 정하던 지방공무원의 직급별 정원을 조례로 규정하도록 했고, 기구 및 정원관련 조례 제출 시 추가 소요인건비를 제시하도록 하였으며, 중기기본인력운영계획을 매년 지방의회에 보고하도록 하였고, 기구·정원관

26) 지방의회는 외부통제에 포함시키는 경우들이 많으나 본 연구에서는 지방자치단체의 의결기관이라는 점에서 내부통제에 포함하였다.

련 조례·규칙 제·개정시 추가로 비용이 소요되는 경우에는 입법예고를 의무화 하도록 하였다.

이처럼 지방자치단체의 조례에 기초하여 행정기구를 설치하도록 되어 있다는 점에서 지방의회가 조례 제·개정 시 해당 자치단체의 조직 및 인력 운영에 대해 심도 있는 검토를 통하여 조직과 인력의 과도한 증가를 억제하고, 적정 수준의 관리가 이루어지도록 해야 한다. 조례제정에 관한 권한을 가지고 있는 지방의회가 보다 적극적으로 권한을 행사한다면 불필요한 기구의 증설이나 인력의 충원을 방지할 수 있을 것이다.

그리고 지방의회가 집행기관에 대해 행정사무감사 및 조사권을 가지고 있어서 조직의 확대 및 이로 인한 인력의 증가에 대해서 감사를 실시할 수 있는 권한을 지니고 있다. 조례 제·개정 이후에도 인력이 증가하는 경우, 이에 대한 감사 및 조사권을 행사하여 집행기관의 기구 설치 및 인력운영의 적정성을 검토하여 개선책을 모색하도록 해야 할 것이다. 외부환경의 변화에 대응하여 내실 있는 지방자치를 구현하기 위해서는 행정기구와 인력을 효율적으로 운영하는 것이 필요하다.

지방의회에서 집행기관을 통제할 수 없는 상황에서 개별 지방자치단체에게 조직운영의 자율성을 보장하는 것은 상당히 큰 부작용을 초래할 수 있다. 예를 들면, 고위직의 남설, 위인설관, 조직기구의 급속한 증가, 불필요한 인력의 충원 등으로 인하여 인건비가 급격하게 증가하여 지방재정에 심각한 악영향을 끼칠 우려가 크며, 이로 인하여 지방행정에 대한 지역주민들의 불신을 초래할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 지방의회가 지방자치의 발전을 위하여 기구의 설치와 인력의 운영에 대한 지속적인 관리와 감사를 실시하여 조직운영의 자율성을 담보할 수 있도록 주어진 역할을 수행하는 것이 반드시 필요하다. 이를 위해서는 지방의회의원들이 전체 지방자치단체의 조직과 인력에 대한 정보접근이 가능하도록 해야 한다. 즉, 조직과 인력에 대한 정보를 공개하여 필요하면 언제든지 모든 자치단체의 관련 통계를 확인할 수 있도록 해야 할 것이다.

나. 자체감사기구

지방자치단체 차원에서의 자체감사는 2010년 7월부터 효력을 발휘하는 ‘공공감사에 관한 법률’(이하 공감법)의 제정과 더불어 상당히 강화되었다. 초기 단계에서 감사원은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사활동의 이행실태를 점검한 바가 있으며, 특히, 특·광역시와 도를 대상으로 하는 자체감사의 이행실태에 대해서는 2013년부터 그 결과를 합동평가에 포함시켜 관리할 예정이다.²⁷⁾

‘공공감사에 관한 법률’은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제체도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는데 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체와 공공기관의 자체감사기구 설치, 감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 규정하고 있다. 즉, 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등의 자체감사기구의 구성과 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적 감사체계 확립에 필요한 사항을 규정하여 내부통제체도를 내실화하고, 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성 확보에 기여하는 것이 법 제정의 기본 취지라고 할 수 있다.

공감법의 제정 이후 지방자치단체의 자체감사기구 설치율이 21%에서 90%로 획기적으로 증가하였으며, 자체감사기구의 장들을 개방직 형태로 임명하는 비율도 크게 증가하였다(조형석·류숙원, 2012). 이처럼 자체감사를 전담하는 기구의 설치가 확대되어 책임성 확보에 기여할 수 있는 장치들이 증가하여 주민에 대한 책임을 다할 수 있는 가능성이 크게 증가되었다(안영훈, 2013 : 15).

공감법은 감사기구의 장이 독립적으로 감사업무를 수행할 수 있도록 감사기구의 장의 자격(제11조)과 결격사유(제15조)를 명시하고, 이를 개방형 직위로 임용하도록 하고 있으며(제8조), 감사기구의 장은 자체감사활동에서 독립성이 최대한 보장되어야 한다(제7조)고 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체의 자체감사부서가 단체장으로부터 독립된 조직이 아니기 때문에 자체감사의 독립성이 실제로 크게 개선되었다고 보기 어려우나 공감법 제정으로 인하여 자체감사기구의 감사 활동

27) 감사원의 자체감사활동에 대한 심사는 감사조직 및 인력운영, 감사활동, 감사성과, 사후관리 등 4개 분야를 대상으로 하고 있다.

을 위한 제도적 실효성은 강화되었다(안영훈, 2013 : 16).

공감법의 제정 이후로 감사원은 자체감사제도의 정착을 위하여 많은 노력을 기울이고 있으며, 이행실태의 체계적 점검도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 현재에는 주로 광역자치단체의 실태를 점검하는 데에 중점을 두고 있으나 점차적으로 기초자치단체로 확대·적용하는 것이 필요하다. 물론 감사원에서 기초자치단체의 이행실태까지 점검하는 것은 현실적으로 많은 제약이 따른다는 점에서 광역자치단체를 통해서 점검이 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 감사원이 자체감사의 결과를 합동평가에 포함한 이유도 이러한 점을 염두에 둔 것으로 볼 수 있다.

자체감사가 체계적으로 이루어지더라도 조직과 인력의 운영 분야가 자체감사의 활동분야에 포함되지 않으면, 이와 관련된 책임성 확보와 자체감사는 서로 연계되기 어려울 것이다. 따라서 지방자치단체의 조직과 인력관리의 분야를 우선적으로 자체감사의 주요 대상으로 포함시키는 것이 필요하다.

지방자치단체 감사부서가 수행하는 자체감사를 통하여 조직 및 인력의 관리에 대한 정보가 매년 발간되는 자체감사 결과보고서에 포함될 수 있도록 해야 하며, 또한 내고장알리미(lais) 등 지방자치단체 조직관리시스템에 관련 정보가 현행화되었는지에 대한 점검도 함께 이루어져야 할 것이다. 그리고 자체감사를 효과적으로 수행하기 위해서는 광역자치단체에서 기초자치단체의 자체감사를 적극적으로 지원할 수 있는 방안이 강구되어야 하고, 이에 대해서는 감사원에서도 많은 관심을 가지고 지속적으로 관리해 나가야 할 것이다.

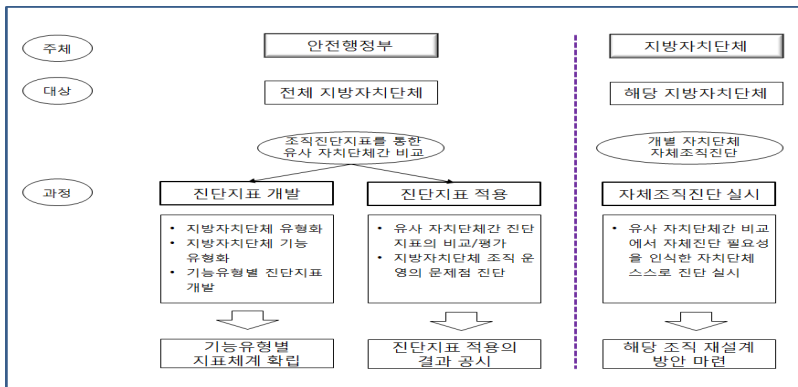
다. 담당부서

지방자치단체가 자율적으로 조직권을 행사하기 위해서는 지방자치단체의 책임성이 우선적으로 전제되어야 한다. 총액인건비제의 실시 이후 인력운영의 자율성이 크게 신장되어 많은 자치단체에서는 과와 담당의 수를 확대한 것도 사실이다. 그러나 일할 수 있는 인력을 늘리기보다는 관리자의 수를 대폭 늘려 각 계(담당)별로 계장을 포함하여 2-3명에 불과한 경우가 허다하며, 심한 경우 계장(담당) 이외에 직원이 1명에 불과한 경우도 있어 업무를 원활하게 추진하기 어려운 실정이다.

그리고 인사담당자들은 과와 담당의 수가 포화상태여서 인사발령의 수요가 발생 하더라도 인사발령을 할 수 없는 상황이라고 불만을 토로하고 있다. 예를 들어, 승진을 하더라도 과장과 담당의 직위가 이미 포화상태여서 옮겨갈 자리가 없는 경우가 허다하며, 인사이동의 경우, 빼낼 수 있는 인력이 거의 없어 인사발령을 할 수 없는 실정이라고 말한다. 이렇다 보니 부족한 인력은 계약직을 충원하여 임시방편적으로 해결하는 사례들이 점차 증가하고 있는 실정이다. 그러나 계약직으로 근무하는 공무원들은 낮은 보수, 신분 불안에 대해서 많은 불만을 가지고 있으며, 신분의 안전성 확보 차원에서 무기계약직으로의 전환을 지속적으로 요구 하고 있으며, 상당수의 차지단체에서는 이들의 요구를 수용하여 무기계약직으로 전환해 주고 있다. 따라서 공무원의 수는 전체적으로 증가하고 있으나 공채를 통하여 임용된 공무원들은 과 또는 계에서 실제로 일할 수 있는 인력이 증가하였다고 생각하는 경우는 거의 없는 것으로 나타났다.

이러한 상황에서 볼 때, 총액인건비제의 도입 목적과는 다른 방향으로 지방조직이 운영되고 있는 경우들이 많은 것으로 볼 수 있다. 지방자치단체의 조직·인력운영의 자율성을 확보하기 위해서 도입된 제도가 지방자치단체의 과와 계를 늘리기 위한 수단으로 전락될 위험성이 있다는 점에서 제도 도입 취지에 부합하고 있는지에 대한 전반적인 검토가 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방자치단체 스스로 조직분석·진단을 실시하여 기구 및 인력을 효율적으로 관리해야 할 것이다.

〈그림 4-4〉 지방자치단체의 자율적 조직진단체계



제4절 조직운영 자율성 강화의 대안 모색



1. 현행 총액인건비제 개선(대안 1)

지방자치단체에 따라서는 총액인건비제에 대한 불만이 많은 것도 사실이지만 조직과 인사를 담당하는 공무원들은 총액인건비제가 있어서 현재의 지방자치단체의 조직규모가 적절한 수준으로 유지된다고 인식하는 경우들도 적지 않다. 담당자들의 입장에서 볼 때, 총액인건비제는 지방자치단체장의 기구 설치 및 인력 증원 요구를 거부할 수 있도록 해주는 장치이며, 조직과 인력을 적정 수준으로 유지할 수 있도록 하는 기준의 역할을 한다는 것이다.

총액인건비제가 단점뿐만 아니라 장점도 있는 것이 사실이라면 현재의 상황에서 가장 큰 문제로 인식되고 있는 것이 무엇인지를 파악하여 이를 개선하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 총액인건비제 운영과 관련된 지방의 불만은 총액인건비 산정에 행정수요를 반영하지 않는다는 점이다. 이를 해결하기 위해서는 행정수요를 반영할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 안전행정부의 입장에서 볼 때, 전체 지방자치단체의 행정수요를 파악하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점에서 해당 자치단체가 행정수요 반영을 안전행정부에 신청하도록 해야 할 것이다.

행정수요 반영을 신청하기 위한 전제로 지방자치단체는 행정수요에 대한 진단을 통하여 행정수요 변화에 따른 조직 및 인력의 규모를 산정한 후 관련 위원회의 심의·의결을 거쳐 안전행정부에 요구하도록 해야 한다. 안전행 정부는 지방자치단체의 요구가 적절한지를 검토할 수 있는 전문가위원회를 구성·운영하여야 할 것이다. 즉, 이를 통해 행정수요 변화에 따른 인력증원 요구가 타당한지에 대한 체계적인 검토를 바탕으로 필요한 인력을 증원하도록 하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 그리고 행정수요 변화에 따른 인력의 증원은 정원의 일정 비율 내에서만 허용되도록 하여 일시적인 행정수요에 따른 인력의 지속적인 증가는 반드시 방지해야 한다.

지방자치단체의 조직·인력관리를 전국적인 차원에서 볼 때, 행정수요를 반영하여 기구를 설치하거나 인력 증원을 승인할 경우 지방자치단체 간의 형평성 문제와 특혜 논란이 제기될 수 있다는 점에서 안전행정부에서 행정수요 반영에 대한 기준을 정하는 것이 필요하고, 절차적 공정성을 유지하기 위하여 외부전문가들이 참여하는 위원회를 구성하여 엄격히 관리하는 것이 필요하다. 그리고 지방자치의 발전 측면에서 지방자치단체도 수평적인 측면에서의 형평성만을 주장할 것이 아니라 수직적인 측면에서의 형평성도 수용해야 한다. 즉, 지방자치단체가 국책사업 추진, 산업단지 설치 등 신규 행정수요가 발생하여 이에 대응할 필요가 있는 자치단체들의 특수성은 인정하는 것이 필요하다.

또한 행정수요 변화에 따른 조직 설치와 인력 증원에 대한 관리계획이 행정수요 반영 요구 시 제출되도록 해야 하며, 이들 인력에 대해서는 2년 주기로 타당성 검토를 통하여 유지 또는 감축이 이루어지도록 해야 한다. 그리고 지방자치단체 차원에서도 이에 대한 관리 노력이 필요하다. 예를 들어, 지방의회가 행정수요의 변화에 따른 조직과 인력의 운영에 관한 조례를 제정하여 집행기관의 조직인력관리를 통제하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 조직운영에 대한 자치단체의 선택권 강화(대안 2)

지방자치단체의 환경, 특성 등이 다르다는 점에서 각각의 개별성과 규칙 적용의 유연성 확보 차원에서 지방자치단체가 선택권을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 방안의 일례로 카페테리아 시스템(cafeteria system)을 도입하는 것을 들 수 있다. 즉, 조직운영의 자율성 강화 차원에서 안전행 정부는 지방에서 선택할 수 있는 다양한 패키지를 제공하고, 지방자치단체가 이 가운데서 각자가 원하는 패키지를 선택하도록 하는 방식이다.

우선적으로 생각할 수 있는 방안은 기구설치, 인력 증원, 그리고 기구설치와 인력 증원 등으로 구분할 수 있다. 우선적으로 기구설치의 경우에는 인력 증원이 수반되는 경우가 많으나 그렇지 않은 경우도 많다는 점에서 현 정원 하에서 기구

를 개편하려는 경우에 활용할 수 있을 것이다. 둘째, 인력의 증원은 행정수요의 변화에 따라 필요한 인력을 증원하는 경우에 활용할 수 있을 것이다. 셋째, 기구설치와 병행하여 인력을 증원하는 경우로서 일반적으로 많은 지방자치단체가 선호하는 방안이다. 이와 같은 방안별로 지방자치단체에 부과하는 보고, 감독, 감사 등에 관한 권한을 달리하여 각각의 패키지를 구성하여 지방자치단체에게 필요한 패키지를 선택할 수 있는 권한을 부여하고, 그에 따른 책임을 지도록 하는 방안이다.

조직운영에 대한 지방자치단체의 선택권 강화는 지방자치단체 간 차등화를 전제하고 있다. 지방의 시각에서 자율성을 강화하기 위한 바람직한 방안이 무엇인지를 스스로 검토하여 결정하는 방식이다. 선택하는 방식에 따라서 기구의 설치 및 인력운영이 상당히 달라질 수 있다는 점에서 자치단체가 어떤 패키지를 선택하는가는 중요한 요소 중의 하나이다. 지방자치단체가 자율적인 패키지를 선택하면 할수록 이에 대한 조직진단, 감독, 감사 등의 의무를 부과하여 스스로 조직운영에 대한 체계적인 관리를 할 수 있는 역량을 함양해야 한다. 즉, 지방자치단체는 선택한 패키지에 따라서 자율성을 부여받는 대신에 책임성을 담보해야 한다. 지방자치단체가 스스로 조직운영 방안을 선택할 수 있다는 점에서 지방자치단체의 권한을 더욱 확대하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 대안이 도입·정착되기 위해서는 보다 정교한 제도설계가 필요하다. 지방자치단체의 시각에서 볼 때, 패키지의 선택이 조직운영의 자율성 확대에 기여할 수 있다는 확신을 가질 수 있는 패키지가 제공되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 조직과 인력 운영의 전반에 대해 안전행정부의 새로운 접근이 요구된다.

3. 조직운영의 자율성 부여(대안 3)

성숙한 지방자치의 구현을 위해서는 기구설치 및 정원관리에 관한 권한을 지방자치단체에 이양하는 것이 바람직하다. 지방자치와 관련된 대부분의 이해관계자는 이러한 입장에 동의할 뿐만 아니라 크게 환영하는 입장이다. 그리고 지방자치

가 보충성 원칙에 기초하여 실시되어야 한다는 점에 있어서도 매우 바람직한 것으로 판단된다.

그러나 지방자치단체가 자치조직권을 자율적으로 행사할 수 있는 여건이 조성되어 있는지, 자치의 수준이 그 정도로 성숙되었는지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 지방자치단체장과 지방의회의원들은 지방의 수준, 역량 등에 대한 의문만 제기할 것이 아니라 기구설치 및 인력운영에 관한 권한을 지방으로 완전히 이양하고, 문제가 발생하면 그 때에 새로운 방안을 모색하더라도 늦지 않다고 주장한다. 이러한 주장의 이면에는 이제는 지방에서도 자율적으로 잘 할 수 있다는 입장이다. 그리고 법·제도적 측면에서 다양한 통제기제가 작동하고 있을 뿐만 아니라 지역언론, 시민단체, 감사기관 등이 있어서 지방자치단체장을 얼마든지 통제할 수 있다고 주장하고 있다.

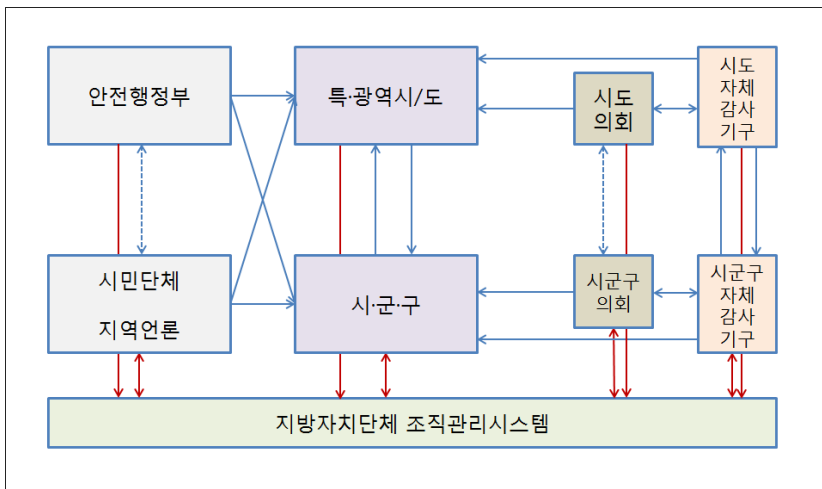
반면, 지역주민, 언론, 시민단체 등의 입장은 자치단체에 모든 권한을 부여하는 것은 시기상조라는 의견도 많은 것이 사실이다. OECD 국가들과 비교할 때, 지방자치단체장의 선거법 위반, 부정부패 연루 등이 상당히 높다는 점에서 지방의 조직과 인사에 관한 전권을 자치단체장에게 부여한다는 것은 많은 문제를 야기할 수도 있다. 즉, 언론과 시민단체들은 지방자치단체의 자율적인 조직운영에 대한 의구심을 가지고 있다. 이러한 의구심의 상당 부분은 지방자치단체의 조직운영에 대한 책임성 부족의 탓으로 돌릴 수 있다. 이러한 문제들은 지방자치단체 차원에서 적극적으로 개선하도록 해야 하며, 제도적인 차원에서 관리될 수 있는 기제들을 설치·운영해야 할 것이다.

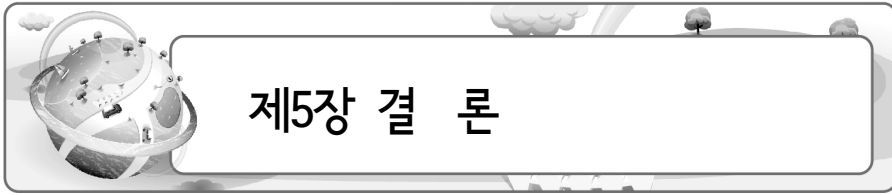
지방자치단체에게 자율성을 부여하기 위해서는 내·외부통제를 담당하는 각 기관들이 지방의 조직과 인력의 운영에 대한 현황과 관련 통계에 대한 접근이 가능해야 한다. 이를 위해서는 외부의 접근이 용이한 지방자치단체 조직관리시스템(가칭)이 구축되어 있어야 한다. 정보의 공개와 공유가 전제되지 않는다면 개별 자치단체의 조직운영 실태를 파악하기 어려울 뿐만 아니라 다른 자치단체와 비교한다는 것은 거의 불가능할 것이다. 그러나 이러한 시스템의 필요성에도 불구하고 아직까지 시스템이 구축되어 있지 않은 실정이다. 따라서 우선적으로 이러한 시스템을 새로이 구축하든지 아니면 현재의 내고장알리미를 이러한 목적으로 활용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

지방자치단체의 조직 및 인사 관련 현황과 통계가 충분히 제공되는 것이 전제가 될 경우, 지방자치단체와 직·간접적으로 관련된 감독기관들이 자치단체의 관련 통계 및 규정을 비교·분석하여 조직운영이 적정하게 관리되고 있는지를 파악할 수 있을 것이다. 내·외부통제에 관여하는 기관들이 법적 테두리 내에서 각자의 역할을 충실히 수행한다면 지방자치단체에게 조직운영의 자율성을 부여하더라도 별 문제가 없을 것으로 판단된다. 그리고 조직운영에 관한 모든 정보가 지역주민들에게 제공되고, 이러한 정보가 지방선거에서 표로 연결된다면 지방자치단체장의 조직운영에 대한 민감도는 현재보다도 훨씬 더 강할 것으로 판단된다.

지방자치단체를 지도·감독하는 기관들 간에 유기적으로 작동하는 메카니즘이 구축되면 지방자치단체가 법적 범위 내에서 자율적으로 조직을 운영하게 될 가능성이 많다. 이는 지방자치단체에게 자치조직권의 부여를 통하여 달성하려고 하는 목표이기도 하다. 따라서 지방자치단체가 자신들의 문제를 스스로 해결하는데 필요한 조직을 설치·운영하고, 이를 운영할 인력을 선발하여 적재적소에 배치하여 지역주민들에게 최고의 행정서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해서는 조직과 인사 관련 모든 정보를 공개·공유하고, 이에 근거하여 조직운영을 관리·감독하는 기관들 간의 유기적인 협력이 이루어져야 할 것이다.

〈그림 4-5〉 내·외부 통제기관 간의 협력적 연계





제5장 결 론

제1절 연구의 요약

지방자치제도의 도입 이후 지방분권이 지속적으로 추진되고 있으며, 이로 인하여 지방자치단체의 자치권도 점차 강화되는 방향으로 나아가고 있다. 지방자치단체의 조직 및 인사관리에 대한 자율성의 강화도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 참여정부에서 적극적으로 추진한 분권정책의 영향으로 중앙의 권한을 지방으로 이양하였으며, 그 후에도 지방분권을 주요 국정과제의 하나로 인식하고 자치권 강화를 위한 다양한 방안을 모색하고 있다. 그러나 그동안 지방분권에 관한 다양한 연구에도 불구하고, 조직운영의 자율성 강화에 대한 체계적인 연구는 상당히 미흡한 실정이다. 이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 자치조직권의 강화를 위해 도입된 총액인건비제도가 실제로 지방자치단체 공무원의 규모 및 기구의 변화에 영향을 미치는지에 대해서 분석하고, 이러한 분석에 기초하여 조직운영의 자율성 강화 방안을 모색하였다.

이와 같은 목적 하에 제2장에서는 자율성에 대한 이론적 논의, 외국의 사례분석, 자율성에 대한 선행연구 등에 대해서 살펴보았다. 제3장에서는 자치조직권의 변천과정에 대해서 살펴보았으며, 총액인건비제 도입 전후의 조직과 인력의 변화를 시, 군, 구별로 구분하여 살펴보았다. 그리고 총액인건비제의 도입효과에 대해서 자치단체 유형별로 구분하여 분석하였다. 제4장에서는 지방자치단체의 조직운영 자율성을 강화하기 위한 방안을 모색하였다.

조직기구와 직급별 공무원 정원을 대상으로 한 분석결과에 따르면, 지방자치단체들은 총액인건비제 도입 이후 조직기구의 팽창과 상위직 공무원 중심으로 정원

을 확대한 것으로 나타났다. 즉, 자치조직권의 확대를 통해 지방자치단체가 자율적인 조직운동을 하고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 점은 기존의 지방공무원 정원관리제도에 비하여 총액인건비제가 조직운영의 자율성 강화에 기여한 것으로 판단된다. 그러나 자치단체 조직운영의 자율성 강화가 지방자치단체의 조직관리에 긍정적인 영향을 미치는지에 대해서는 의문의 여지가 있다.

지방자치단체 조직운영의 자율성에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 온도 차이는 상당히 크다고 할 수 있다. 지방자치단체의 입장에서는 현재 대통령령에 규정하고 있는 조직의 설치에 관한 권한을 대폭 지방으로 이양해야 한다는 입장인 반면, 중앙정부는 조직의 비대와 상위직급의 증설을 방지하기 위해서는 현재와 같은 규정이 필요하다는 입장이다.

물론, 지방자치단체에 조직운영의 자율성을 부여한다고 하더라도 중앙부처와는 상관없이 완전한 자율성을 향유할 수 있는 것은 아니다. 현행 법률상 자치권의 행사가 제한을 받고 있는데, 지방자치단체의 자치입법권 행사가 “법령의 범위 내에서” 이루어지도록 규정하고 있기 때문이다. 이러한 법적 제약에도 불구하고 조직운영과 관련된 권한을 점차적으로 지방으로 이양하는 것이 필요하다. 이러한 이양의 방향에 대해서는 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부도 공감하고 있지만 언제, 어느 정도 범위까지 지방으로 이양할 것인가에 대해서는 서로의 견해가 다른 것이 현실이다.

지방자치단체에게 자치조직권을 부여하는 것은 지방자치단체의 내·외부 통제 메커니즘이 잘 작동한다는 것을 전제로 한다. 우선적으로 외부통제의 관점에서 볼 때, 안전행정부는 지방자치단체 전체 차원에서의 조직관리 가이드라인을 제공하고, 지방의 조직·인사관리에 대한 통계에 대해 외부 이해관계자의 접근이 가능하도록 관련 정보를 전부 공개하는 것이 필요하다. 그리고 시민단체와 지역언론은 이러한 통계와 정보에 근거하여 해당 자치단체의 조직운영에 대한 감시자 및 감독자의 역할을 충실히 수행할 수 있어야 한다.

내부통제의 관점에서는 우선적으로 지방의회가 집행기관의 조직운영에 대해 제재할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 제도적인 측면에서 지방의회의 권한이 더욱 강화되어야 한다. 지방의회에 많은 권한이 부여된다고 하더라도 현재와 같이

지방자치단체장과 지방의회의 다수파의 정당이 동일한 경우 현실적으로 지방의회가 집행기관을 통제하는 것은 상당히 어려운 실정이다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 정당공천제도 폐지되어야 할 뿐만 아니라 집행기관과 의결기관 간의 권한 관계를 재설정해야 한다. 앞으로 지방의회가 지역주민의 대의기관으로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 지방의회의 권한이 한층 더 강화되어야 한다.

그리고 지방자치단체 자체감사기구의 역할이 더욱 강화되어 합리적인 조직·인사운영이 이루어지도록 해야 한다. 그리고 이에 대한 정확한 통계가 시민과 이해관계자들에게 공개되도록 해야 하며, 자체감사 결과보고서 작성 시에도 이에 대한 현황, 변동 등에 관한 통계가 제시되도록 해야 한다. 필요하다면 광역자치단체 또는 감사원의 지원을 받아, 이러한 통계가 지속적으로 관리되고, 공개되도록 해야 할 것이다.

지방자치제도의 정착 및 발전을 위해서는 지방자치단체가 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 자치권을 부여하는 것이 필요하다. 현재 상황에서 자치권 부여의 문제점, 한계점, 전제조건 등은 무엇인지에 대한 종합적인 검토를 통하여 자치권을 부여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 지방자치단체 자치조직권의 부여도 이와 같은 자치권의 큰 틀 속에서 새롭게 정립되어야 할 것이다.

제2절 정책적 함의



성숙한 지방자치의 구현을 위해서는 외형적인 측면에서의 자치발전뿐만 아니라 내용적인 측면에서도 많은 노력을 기울여야 한다. 지방자치단체의 조직운영 자율성을 강화하기 위한 방안의 모색도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 즉, 안전행정부 입장에서는 민선 6기 시대에 대비하여 지방자치단체의 기구 설치기준인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’을 대폭적으로 수정하거나 새로운 제도를 도입하는 방안을 검토해야 한다. 또한 지방자치단체 차원에서는 조직편성과 인력운영에 대한 책임성을 담보할 수 있도록 해야 하며, 보다 체계적

이고 엄격한 관리가 이루어질 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이러한 맥락에서 본 연구를 통한 정책적 함의를 제시하면 아래와 같다.

첫째, 지방자치의 발전 측면에서 기구와 정원에 관한 권한을 개별 자치단체에게 넘겨주는 것이 바람직하나 현실적인 측면에서 많은 우려가 있으며, 일부 자치단체의 경우 조직과 인력을 방만하게 운영하고 있는 것도 사실이다. 그러나 지방자치의 발전이 자치권의 확대와 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 지방의 역량을 강화시켜 권한을 대폭 이양하는 방향으로 정책을 추진해 나가야 한다. 그렇지 않으면 지방자치단체의 역량과 책임성에 대한 논의만 지속될 가능성이 많으며, 이로 인하여 지방자치의 발전은 지연될 뿐만 아니라 내실화를 기하기는 더욱 어려워질 것이다.

둘째, 지방자치단체의 조직과 인력 현황에 관한 모든 정보가 공개되어야 한다. 개별 자치단체에 대한 관련 통계, 정보 등에 접근은 상당히 용이한 편이나 전체 자치단체에 대한 현황은 현재에 파악할 수 없다. 따라서 정보의 공개와 공유 차원에서 지방자치단체 조직관리시스템(가칭)을 구축하여 지역주민, 시민단체, 언론 등 다양한 이해관계자들이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 대한 정보 공개만으로도 자치단체의 기구나 정원의 관리수준을 파악할 수 있다는 점에서 지방자치단체의 책임성을 강화하는 데에 크게 이바지할 수 있을 것이다. 그리고 정보의 공개, 공유를 강조하는 지방 3.0 실현에도 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체의 지도·감독하는 기관들이 보다 유기적으로 협력하는 체계를 구축하여 사후적으로 기구와 인력의 운영에 대한 감사, 조직진단 등을 실시하는 것을 지양하고, 예방적인 차원에서 지방자치단체의 조직·인력관리가 효율적으로 이루어지도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 지방자치단체의 지도·감독에 관여하는 기관들이 보다 많은 관심을 가지고 지속적으로 기구와 인력의 운영을 지속적으로 모니터링해야 할 것이다.

넷째, 개별 지방자치단체의 여건, 재정, 사무 등의 다양성을 고려하여 앞으로의 지방자치는 통일성보다는 다양성을 추구하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이러한 상황 하에서의 지방자치 발전은 지방자치단체 간의 형평성보다는 차별성, 차별화를 강조하게 될 것이다. 따라서 지방자치단체의 조직운영도 차별화를 전제로 한 자율성 강화를 고려해야 하며, 자치단체들도 이를 수용할 수 있어야 한다.

마지막으로 지방자치단체의 기구 및 인력운영에 대한 책임성을 강화해야 한다. 지방자치단체장의 권한이 상당히 강하다보니 법령과 규칙보다도 장의 지시를 우선시하는 경우도 발생하고 있다. 특히, 계약직 공무원의 충원, 무기직 전환 등에 있어서 많은 문제가 존재하는 것도 사실이다. 지방자치단체의 조직운영 자율성을 강화하기 위해서는 이러한 문제의 해결뿐만 아니라 기구설치 및 인력운영의 투명성을 보장하고, 절차적 공정성을 확보하기 위해서 적극적으로 노력해야 한다. 성숙한 지방자치의 구현을 위하여 지방자치단체가 보다 많은 노력을 기울여야 할 분야 중의 하나가 효율적이고 객관적인 조직·인력운영이라고 할 수 있다.

【참고문헌】

- 강동식(2003). “지방분권 정착을 위한 자치권 신장방안”, 「법과 정책」, 9 : 25-41.
- 강용기(2002). “정부간 관계에서의 거버넌스 모형”, 「전북행정학보」, 16(2) : 119-141.
- 강인호(2006). “지방자치단체 기관구성 형태의 다양화를 위한 시론적 연구”, 「한국거버넌스 학회 영호남 춘계공동학술대회 자료집」.
- 고경훈(2004). “중앙-지방정부간 관계의 정책형성연구 : 성남시의 수도권 남부정유소 입지선 정결정과정 사례를 중심으로”, 「한국행정학보」, 38(2) : 41-62.
- 권오철(2002). “자치조직권의 운영실태와 개선방향”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」. 1-17.
- 금창호·권오철(2007). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원 연구보고서, 서울.
- 김구현(1999). “헌법 지방자치법상의 자치조직권의 확대방안”, 「자치의정」, 2(1) : 17-26.
- 김병국(2004a). “자치조직권 강화의 필요성과 그 과제”, 「자치발전」, 10(7) : 108-114.
- 김병국(2004b). “지방자치단체 자치조직권의 문제점과 개선과제”, 「자치행정」, 192 : 12-15.
- 김병국(2004c). “지방자치단체의 자치조직권 강화방안 : 자치조직권의 확대는 지방분권의 핵심과제”, 「자치행정」, 196(2004. 7) : 48-52.
- 김병국(2005). “자치조직권 확대와 총액인건비제”, 「자치발전」. 11(9) : 46-53.
- 김병준(1996). “자치칼럼 : 강화되는 자치조직권”, 「지방행정」, 45(507) : 180-181.
- 김순은(2003). “일본 지방분권의 평가와 시사점 : 지방분권모형을 중심으로”, 「한국지방자치 학회보」, 15(3) : 313-336.
- 김순은(2005). “영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형 : 거버넌스 모형의 시도”, 「지방행정연구」, 19(2) : 3-34.
- 김영우(2004). “프랑스 지방정부의 자치조직권”, 「자치행정」, 192(2004. 3) : 19-22.
- 김익식(2008). “Rob Rhodes의 권력의존모형”, 「행정학의 주요이론」. 제3판, 법문사 : 서울.
- 김종성(2008). “지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도 : 총액인건비제의 도입을 중심으로”, 「사회과학연구」, 20(1) : 37-61.
- 김천영(2001). “정부간 관계의 접근논리모형 탐색”, 「한국지방자치학회보」, 13(3) : 97-120.

- 김태룡(1996). “한국에서의 중앙정부와 지방정부 : 관계와 변천”, 『도시행정학보』, 9 : 47-71.
- 김태영(2007). “지방총액인건비제도와 지방공무원표준정원제도의 비교연구”, 『한국공공관리학보』, 21(4) : 127-152.
- 유재원 · 소순창(2005). “정부가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?”, 『한국행정학보』, 39(1) : 41-63.
- 류지태 · 박종수(2011). 『행정법신론』. 서울 : 박영사.
- 민인식 · 최필선. (2012). 『고급패널데이터 분석』. 서울 : 지필미디어.
- 박수혁(1998). “지방자치권의 범위와 한계”, 『저스티스』, 31(1) : 7-25.
- 박혜자(2003). “지방정부의 자치조직 · 인사권의 제약요인과 그 개선방안”, 『한국지방자치학회보』, 15(4) : 5-25.
- 소순창(2005). “지방자치단체의 책임성 확보방안”, 한국행정학회 투명성포럼 국가청렴위원회 공동토론회 발표자료.
- 서순복 · 권오철(2003). “자치조직권 운영실태의 비교분석과 개선대안 : 서울특별시와 경기도를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 13(4) : 209-224.
- 송석휘(2007). “권한 이양에 따른 자율관리 확보돼야 : 총액인건비제도를 중심으로 본 자치조직권”, 『공공정책21』, 15 : 50-51.
- 심상복(2007). “지방정부의 자치조직권 확대”, 『자치연구』, 17(1·2) : 49-64.
- 안영훈(2007). “영국 지방정부의 기관구성 다양화 정책의 교훈 : 지방정부의 다양성은 자치조직권을 포함한 폭넓은 자치권의 보장에서 나온다”, 『자치행정』, 228 : 33-36.
- 안영훈(2013). “공감법 시행 이후 자체감사의 변화와 발전 방안”, 『감사』, 2013 여름호, 14-20.
- 안종석(2008). “지방자치단체의 재정 자율성 · 책임성 제고 방안”, 한국재정학회 학술대회 논문집.
- 우동기 · 이상호(1996). “지방자치단체의 자율경영체제 구축에 관한 연구 : 자치인사권과 자치조직권의 확대를 중심으로”, 『한국행정논집』, 8(4) : 713-736.
- 유재원 · 김영미(2006). “성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립 : 영국 Best Value의 교훈”, 『지방행정연구』, 20(1) : 21-44.
- 윤경준(2006). “지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립방안”, 『현대사회와 행정』, 16(1) : 75-99.
- 윤영진(2004). “지방자치단체의 자기책임성 제고방안”. 『지방행정』, 127 : 77-87.

- 이경운(2002). “현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선 방향 : 지방분권 관련 법제를 중심으로”, 「저스티스」, 69 : 5-31.
- 이광윤(2002). “우리나라 지방자치법이론의 문제점”, 「법제」, 529 : 3-14.
- 이기옥(1997). “계약에 갇힌 자치조직권, 무엇이 문제인가 : 자치조직권의 실태와 확대방안“, 「지방자치」, 107(1997. 8) : 10-14.
- 이기우(2003). “지방분권의 정책을 위한 책임성 확보방안”, 「지방행정연구」, 17(1) : 23-44
- 이기우(2008). “지방자치단체장의 권한과 책임”, 「한양법학」, 22 : 53-76.
- 이기우·하승수(2007). 「지방자치법」. 서울 : 대영문화사.
- 이달곤(2004). 「지방정부론」. 서울 : 박영사.
- 이병환(2004). “자치단체 자치조직권의 이양범위와 수준”, 「자치행정」, 192(2004. 3) : 16-18.
- 이상미(2007). “지방의회 감사권한 행사의 실효성 확보방안에 관한 연구”, 「감사」, 12 : 3-30.
- 이승중(2005). 「지방자치론 - 정치와 정책」. 제2판, 서울 : 박영사.
- 이윤희(2009). 「지방자치단체의 자치권강화에 관한 연구」. 전북대학교 법무대학원 석사학위 논문.
- 이은재(2001). “지방자치단체의 자치권 강화방안”, 「사회과학논총」, 25 : 157-178.
- 이정일(2001). “한국지방자치의 현주소 - 현장에서 본 지방자치”, 한국지방자치학회 세미나 자료.
- 이주희(2004). “시·도의 자치조직권 강화 방안”, 「지방행정」, 53(611) : 63-70.
- 이태근(1999). “지방자치 발전의 선결 과제 : 자치조직권 확대”, 「영진자치정보」, 10(1999, 9) : 98-103.
- 임도빈(1997). “지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰”, 「한국정책학회보」, 31(3) : 57-71.
- 임승빈(2005). 「지방자치론」. 서울 : 법문사.
- 전훈(2012). “지방분권과 지방자치단체의 조직고권과 인사고권”, 「지방자치법연구」, 34(2) : 153-172.
- 정세욱(1994). 「지방행정학」. 서울 : 법문사.
- 제18대 대통령직인수위원회(2013). 「박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제」. 서울.
- 조성호·이재은·주재복(2005). 「자치조직권 확보를 위한 경기도 행정조직체계 발전방안 연구」, 정책연구, 수원 : 경기개발연구원.
- 조신형·육동일(2012). “지방자치 권능 강화를 위한 지방자치법 개정방향에 관한 연구”, 「사회과학연구」. 23(1) : 69-92.

- 조형석·류숙원(2012). 「공공감사에 관한 법률 제정 및 시행의 효과분석」. 감사원 감사연구원 연구보고서 2012-009, 서울 : 감사연구원.
- 주재복(2003). 「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2003-06, 서울.
- 최낙범·전수식(2004). “한국 지방정부의 자치권 확대에 관한 연구 : 자치조직권을 중심으로”, 「대학원논총」, 19(2) : 147-167.
- 최봉기(2011). “한국지방의회 20년의 회고와 의정선진화를 위한 지방의원의 역할과제”, 「한국행정논집」, 23(4) : 1157-1186.
- 최승범(2002). “한국의 지방관료제 : 자율, 통제와 책임성”, 「한국행정학보」, 36(1) : 173-192.
- 최창호(2006). 「지방자치학」. 제5판, 서울 : 삼영사.
- 하동현·주재복·최홍석(2011). “일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점”, 「지방행정연구」, 25(1) : 277-314.
- 하혜수 외(2000). 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」, 수원 : 경기개발연구원.
- 하혜수·김성호(2004). “제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구”, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 81-106.
- 하혜수·양덕순(2007). “공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구 : 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로”, 「행정논총」, 45(2) : 127-153.
- 현성욱(2012). 「제주특별자치도지사 책임성 강화모형 연구」. 제주대학교 대학원 박사학위 논문.
- 홍정선(2009). 「신지방자치법」. 서울 : 박영사.
- Bieker, Rudolf(2006). *Kommunale Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften*. München : Oldenbourg Verlag.
- Blair, P.(1991). “Trends in Local Autonomy and Democracy : Reflections from a European Perspective”, Batley, Richard and Stoker, Gerry(eds.), *Local government in Europe : Trends and Developments*. London : MacMillan, 41-58.
- Boyne, George A. 1992. “Local Government Structure and Performance : Lessons from America?”, *Public Administration*. 70(3) : 333-57.
- Burns, Danny, Hambleton, Robin and Hoggett, Paul.(1994). *The Politics of Decentralization : Revitalizing Local Democracy*. Basingstoke : Macmillan.
- Clark, Gordon L.(1984). “A Theory of Local Autonomy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2) : 195-208.

- Fleurke, Frederik and Willemse, Rolf(2004). "Approaches to Decentralization and Local Autonomy : A Critical Appraisal", *Administrative Theory and Praxis*, 26(4) : 523-544.
- Fleurke, Frederik and Willemse, Rolf(2006). "Measuring Local Autonomy : A Decision-making Approach", *Local Government Studies*, 32(1) : 71-87.
- Goldsmith, Mike(1995) "Autonomy and City Limits", Judge, David, Stoker, Gerry and Wolman, Herold(eds.). *Theories of Urban Politics*. London : Sage Publications, 228-252.
- Goldsmith, M. J.(1990). "Local Autonomy : Theory and Practice", King, Desmond S. and Pierre, Jon(eds.). *Challenges to Local Government*. London : Sages, 15-36.
- Hambleton, Robin, Hoggett, Paul and Razzaque, K.(1996). *Freedom within Boundaries. Developing Effective Approaches to Decentralization*. London : Local Government Management Board.
- Loughlin, Martin(2001). "The Constitutional Status of Local Government", Pratchett, Lawrence. and Wilson, David(eds.). *Local Democracy and Local Government*. London : MacMillan, 38-62.
- Meyer, Kilian(2011). *Gemeindeautonomie im Wandel. Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie*. Dissertation der Univ. St. Gallen.
- Page, Edward and Goldsmith, Mike(eds.)(1987). *Central and Local Government Relations : A Comparative Analysis of the Western Unitary States*. London : Sage.
- Pratchett, Lawrence(2004). "Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism", *Political Studies*, 52(2) : 358-375.
- Rolla, Giancarlo(1998). "Autonomy : A Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, 64(1) : 27-39.
- Rondinelli, Dennis A.(1983). "Implementing Decentralization Programmes in Asia : a Comparative Analysis", *Public Administration and Development*. 3(3) : 181-207.
- Schmidt-Jortzig, Edzard(1979). *Kommunale Organisationshoheit – staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung*. Göttingen : Schwarz.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations(1993). *Local Government Autonomy. Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification*. A-127, Washington.
- Varies, Michiel S. de(2000). "The Rise and Fall of Decentralization : A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries", *European Journal*

of Political Research, 38 : 193-224.

Wolman, Harold, and Michael Goldsmith(1990). “Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept : Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom”, *Urban Affairs Quarterly*, 26 : 3-27.

Wright, Deil S. (2000). “Models of National, State, and Local Relationships,” O’Toole, Laurence J. (ed.). *American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues*. Washington : A Division of Congressional Quarterly Inc.

❖ ABSTRACT

Alternatives to Consolidating the Organizational Autonomy in Local Government

Since the introduction of local autonomous system in Korea in the middle of 1990s, the degrees of the decentralization and self-governing rights of local autonomous bodies have been increasing. Improving the autonomous degree of organizational and personnel managements in local bodies is able to be understood in the same broad context. The Roh administration, so-called the Participatory Administration, had initiated decentralization policy and tried to transfer authorities and decision-making powers to local bodies in relatively an active manner. Academic and research communities have studied on the decentralization and desirable ways to consolidate local autonomy system.

There is, nonetheless, no sufficient researches on how to strengthen autonomous organizational and personnel managements in local bodies. This study is to analyze the impact of the Total Ceiling System of Local Public Officials Wage(TCSLPO) on the volume of public officials and the change of organizations, and then, based on the analyses, attempts to explore ways to improve the degree of autonomy in organizational management of local bodies. The TCSLPO was introduced to increase self-organizing powers of local bodies.

To achieve these research purposes, the second chapter reviews on theoretical discussions, international cases and present studies regarding autonomy. the third chapter examines historical changes and developments of self-organizing powers of local bodies and inquires changes of organizations and public personnels volumes in Korean fundamental local bodies, Shi, Gun, and Gu, after the introduction of the TCSLPO. The fourth chapter figures out how to consolidate autonomous organizational operation and management in local bodies. The research results of the analyses of departmental units and quotas of public officials show that local bodies have focused on enlarging the number of departmental units and the number of high-ranked public officials. These findings imply that local bodies have had increasing self-organizing powers and have operated in a more autonomous manner for organizational operation and management, which means that the TCSLPO may help improve the degree

of autonomy in local bodies. However, this does not mean that the increased autonomy has a positive influence on highly performing organizational management.

There is a huge gap of perspective on the organizational autonomy between central government and local autonomous bodies. The latter argues for active and wide range of decision-making power transfer on organizational design of local autonomous bodies which is regulated by a presidential ordinance while the former contend for maintaining current regulations to prevent local bodies from expanding organizational volume and increasing the number of high-ranked public officials.

It is not allowed under the current Korean legal system in terms of the decentralization and autonomy for local bodies to enjoy completely independent autonomy without any relationship with the central government. In particular, self-enacting power of the local bodies is strictly constrained. The local bodies have to make their by-laws under boundaries of laws and ordinances. Even though this legal regulations are present, it is necessary to voluntarily and incrementally transfer powers on organizational building and design to local bodies. Both central and local governments recognize the necessity of transfer as a desirable direction, but there are differences on timelines and ranges of power transfers among them.

There is a premise for local bodies to allow power of the organizational building and design in full that internal and external control system works properly. In terms of external control, the Ministry of Security and Public Administration, a representative ministry regarding local bodies and decentralization matters, needs to provide a guideline for organizational management and open information and allow access to it for stake-holders of external control on organizational and personnel managements in local bodies. And also, local civil society and media need to play a key role of monitoring and supervising practices of management and operation of the local bodies.

In terms of internal control, firstly the local council definitely needs to check and supervises organizational operations of local executive bodies. To accomplish the well-functioning internal control system it is necessary to reinforce the powers or authorities of the local councils. The sound internal control system may be hard to work under a circumstance that heads of two branches are associated with the same political party. It drives us to take into account abolishing political party designation system on running candidates for the heads of executive and legislative branches, which implies that the local council as a checking

countepart on the executive has to be allowed more powers than it has.

It is necessary to reinforce the roles and power of internal auditing organization for leading to reasonable organizational and personnel management in local bodies. It has to be based on improving level of transparence that audit-related information should be open to citizens and stake-holders and a healthy statistical system should be developed and maintained. If necessary, these statistics should consistently be managed and open by assistance of the high level governmental organizations such as provincial government or the Board of Audit and Inspection.

At an ideal way it is definitely necessary to grant full autonomy in devising and managing organizations to local bodies to help solve local problems and make policies by themselves. To reach an ideal world of fully decentralized and autonomous local bodies we need to take into deep account problems, limitations and premises under current circumstances and then to figure out ways to transfer relevant powers and authorities to local bodies in a comprehensive manner. The issue of granting and securing powers of autonomous organizational building and design of local bodies should be newly resolved and founded under the broader framework of autonomy- and decentralization-related matters.

지방단치단체의 조직운영 자율성 강화 방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

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

ISBN 978-89-7865-373-2

