

자치분권시대에 부합하는 지자체 조직관리 개선방안



자치분권시대에 부합하는 지자체 조직관리 개선방안



연구진

최지민 | 한국지방행정연구원 부연구위원

강영주 | 한국지방행정연구원 연구위원

이재용 | 한국지방행정연구원 부연구위원

김정숙 | 한국지방행정연구원 부연구위원

박현욱 | 한국지방행정연구원 부연구위원

이경은 | 한국지방행정연구원 부연구위원

유란희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

1. 연구배경 및 목적

- 자치분권 2.0 시대를 맞아 지자체의 권한이 확대의 당위성에 근거하여 지자체 조직관리의 자율성이 점차로 확대되고 있는 추세이지만 자율성에 부합하는 조직관리의 체계적 기반 구축은 다소 미진한 수준임
- 지자체의 합리적 조직 관리 책임은 여전히 존재하는 상황에서 무엇이 적절한 조직관리인지에 관한 기준도 여전히 필요하나 이를 뒷받침하기 위한 증거기반(evidence-based) 조직관리 방식에 관한 연구 및 논의는 여전히 부족한 상황임
- 이에 본 연구는 환경변화에 능동적으로 대처하는 합리적인 지자체 조직 운영을 위하여 다음의 두가지 측면에서 연구를 진행하고자 함
 - 첫째, 중앙주도의 조직관리 방식에 대한 개선방안에 대해 검토하며 구체적으로 현행 정원산정방식 및 기구정원 규정의 개선방안을 제안하고자 함
 - 둘째, 지방자치단체 하는 일 업무량 기반의 적정 인력관리 방식에 대한 새로운 방안을 제안하고자 함

2. 주요내용

조직관리 영향요인에 대한 검토

- 지자체 조직관리는 지자체의 기구 규모와 인력 규모로 구분되며, 이에 영향을 미치는 요인들을 공급측면과 수요 측면에서 살펴볼 수 있음
- 공급 측면에서의 지자체 조직관리 방식에 영향을 주는 요인들은 대표적으로 우리나라의 경우 지방자치단체 특성 즉, 법적 지위 요인과 지자체 행정서비스의 특성 즉, 사무의 특성 차원의 요인이라고 할 수 있음

- 수요 측면에서는 대표적으로 인구 규모 및 인구 밀도, 그리고 최근에는 고령화 사회 등으로 인하여 인구 구조 요인도 중요한 행정서비스 수요 유발 요인으로 보고 있음

〈표-1〉 지자체 조직관리 영향 요인

구분	영향 요인	내용	현행제도상의 검토여부
공급 측면 요인	지방자치 단체의 특성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공 부문의 생산물은 생산물과 서비스 특성뿐만 아니라 생산을 담당하는 지방자치단체의 크기나 지형 등의 특성에 따라 그 비용 함수가 달라짐 ▪ 특히 지방정부의 경우 그 법적 지위에 따라서 담당해야 하는 사무의 특성과 범위가 결정됨 ▪ 광역지자체와 기초지자체는 사무 처리의 권한과 수행 사무의 특성에 있어서 차이가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체 기구설치기준에 반영 ▪ 기준인건비 산정시 지역유형별 산정방식으로 반영
	지자체 행정서비스 특성 (사무 특성)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수평 통합 가능 사무(Horizontally Integrated Services) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hirsch (1968)는 지방 정부가 제공하는 공공재 및 공공서비스를 그 특성에 따라 세 가지로 구분함 ✓ 수평 통합 가능 사무는 자본보다 노동의 투입이 많으며, 대체로 서비스 대상의 규모에 비례하게 서비스 생산량이 늘어야 하는 특징을 가짐(Fox and Gurley, 2006) ✓ 규모의 경제가 존재하기 어려움 ✓ 수평 통합 가능 사무에는 교육, 치안, 소방 서비스가 있음(Fox and Gurley, 2006) ✓ Hirsch(1968)는 수평 통합 가능 사무에 쓰이는 예산이 정부 총지출액 중 80에서 85%를 차지할 것으로 예상하였으나, 1999년 미국 지방자치단체를 대상으로 한 실증 연구 결과 65%에서 70%를 차지하는 것으로 추정됨 ▪ 수직 통합 가능 사무 (Horizontally Integrated Services)(Fox and Gurley, 2006) <ul style="list-style-type: none"> ✓ 수직 통합 가능 사무는 서비스의 생산과 전달이 다양한 단계를 거쳐 이루어지는 특징을 가짐 ✓ 노동보다 자본의 투입이 많으며, 주로 생산 단계에서 규모의 경제가 발생함 ✓ 대표적인 수직 통합 가능 사무의 예로 상·하수도, 대중교통이나 전기 공급 등이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제도상 공백영역 => 현행 제도에 반영되지 못함

구분	영향 요인	내용	현행제도상의 검토여부
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ 수직 통합 가능 사무에 쓰이는 예산이 지방 정부 총지출액 중 15% 정도를 차지하는 것으로 추정됨 ▪ 순환 통합 가능 사무 (Horizontally Integrated Services)(Fox and Gurley, 2006) <ul style="list-style-type: none"> ✓ 순환 통합 가능 사무란 서로 다른 서비스를 함께 생산할 때 필요한 자원을 공유할 수 있는 특징을 지님 ✓ 내부 조직의 관리 등 행정 자체에 관련된 사무 (central administration)가 순환적 통합 사무에 해당 ✓ 공공서비스의 종류에 따라 범위의 경계가 존재하는지에 대한 연구는 드물지만, 치안서비스와 소방서비스를 함께 생산할 때 범위의 경계가 발생한다는 실증 연구가 있음 (Grosskopf and Yaisawarng, 1990) ✓ 순환 통합 가능 사무 예산은 지방 정부 총지출액의 10% 미만을 차지할 것으로 추정됨 	
<p>수요 측면 요인</p>	<p>인구통계적 특성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인구 규모 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 인구의 규모가 커질수록 대체로 공공 서비스에 대한 수요는 증가함 ✓ 특히 치안, 소방, 상·하수도에 대한 수요는 기하급수적으로 증가한다고 알려져 있음(Fox and Gurley, 2006) ✓ 상수도 서비스의 경우 인구규모가 커질수록 생산 과정의 규모의 경제는 증가하나, 전달 비용은 증가함(Fox and Gurley, 2006) ▪ 인구밀도 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 인구밀도가 높을수록 공공서비스의 혼잡 비용이 가중되고, 빈곤율이나 연령 분포의 양식 또한 변화시키기 때문에 이를 해결할 수 있는 공공 서비스에 대한 수요가 증가함(Fox and Gurley, 2006; Hachadoorian, 2016) ✓ 상수도 서비스의 경우 인구 규모가 커지는 경우와 마찬가지로 인구밀도가 높아질수록 생산 과정의 규모의 경제는 증가하나, 전달 비용은 증가함(Fox and Gurley, 2006) ▪ 인구 증감율 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 최근 급격한 인구 감소 및 인구 증가는 새로운 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기준인건비 산정모형에서 인구변수로 반영됨 ▪ 나머지 산정지표들도 인구와의 관련성이 높은 지표들로 구성됨 ▪ 기준인건비 모형에서는 인구요인이 과도하게 반영되고 있음

구분	영향 요인	내용	현행제도상의 검토여부
		차원의 행정서비스를 유발하는 경향이 있음 ▪ 인구구조 ✓ 고령인구 비율이 높을수록 복지에 대한 수요가 증가하고, 청소년인구 비율이 높을수록 교육에 대한 수요가 증가함(Preston, 1984; Ladd, 1994)	
	사회경제적 특성	▪ 소득수준 ✓ 개인의 소득수준이 높을수록 더 많은 세금을 내더라도 다양하고 질 높은 공공서비스에 대한 수요가 증가함(Fox and Gurley, 2006)	▪ 현행 기구인력 산정 제도에 반영되지 못함 ▪ 지방교부세 산정과정에 지역재정여건을 반영하고 있음

○ 지방자치단체의 업무량에 영향을 미치는 요인은 공급측면과 수요측면으로 구분됨

- 지자체의 행정서비스 특성은 서비스 공급에 들어가는 행정내부처리과정으로 아직까지 기구 및 인력산정 방식에 적용된 바 없음
- 지금 수준에서 합리적 조직관리를 위해 개발 가능한 사항은 ▲표준화가 가능한 기능의 결재문서 기반의 업무량 추정과 ▲사무-업무간 연계를 통한 통합관리제도의 구축임

□ 연구방향

- 행정안전부의 지속적인 노력에도 불구하고 현행 인력산정 방식과 기구설치 규정에 문제가 있다는 지적도 계속 제기되고 있음
 - (기준의 합목적성) 거시지표를 통한 회귀분석 및 산식운영에 근거한 정원 산정제도가 실제 지방자치단체의 행정여건과 업무량을 반영하지 못하기 때문에 새로운 방식(실제 업무량에 근거한 정원규모 산출)을 검토할 필요가 있다는 지적임
 - (기준의 논리적 타당성) 인력산정기준과 기구설치기준이 현행 지방자치단체의 업무량과 인력을 제대로 반영하고 있는지에 대한 지적이 존재함

- 이러한 지적은 현행 정원산정과 기구설치기준은 지방자치단체의 총정원과 총기구수만을 제한할 뿐 조직특성에 부합하는 내부의 조직 및 인력배치의 효율화에 적합하지 않다는 문제인식에 근거함
- 첫째, 현행 인력산정과 기구설치기준은 인구 등의 행정수요가 증가할수록 지자체의 업무량이 비례적으로 증가하도록 설계되어 있음
 - **(정원산정방식)** 기준인건비의 핵심수요지표의 9개는 지방자치단체의 행정수요를 대리할 수 있는 지표이지만 인구변수와의 관련성이 높으며, 핵심수요 지표 간의 높은 상관성으로 인한 모형의 불합리성(다중공선성)의 문제가 존재하고, 인구감소시기에 다변화된 행정서비스를 고려한 인력산정의 논리적 한계가 존재함
 - **(기구설치기준)** 현행 기구설치기준은 지자체의 현재 인구규모에 의해서만 국의 설치 개수를 규정하고 있는데 인구규모의 동태적 변동이 반영되지 못하는 한계가 존재함
- 둘째, 지방자치단체 기구정원규정의 현실 적합성을 높이기 위해선 지방행정의 기능별 차별성에 근거한 기능별 모형의 도입이 필요한데, 같은 행정수요라도 기능에 따라 업무량과 인력, 기구에 미치는 영향력 다를 수 있음
 - 행정수요가 증가한다고 해서 모든 업무량과 기구의 통솔의 범위가 비례적으로 증가하지는 않을 것임
 - 기능별 특성에 따라 정원산정과 기구설치를 달리하여 살펴볼 수 있으나 현재의 제도에서는 이 같은 차별화가 어려움
- 한국의 인구는 이미 줄어들기 시작¹⁾했기 때문에 인구규모가 근간이 되는 현행 지방공무원 정원산정과 기구설치기준이 논리적, 실증적으로 적정한지에 대한 분석과 이를 토대로 한 제도개선 방안이 도출되는 것이 필요한 시점임
- 이에 본 연구는 “자치단체 조직관리 운영실태에 대한 객관적 분석에 근거한

1) 2020년 우리나라 주민등록인구가 2019년보다 2만838명 줄어든 5182만9023명으로 집계, 생산가능인구(15~64세)는 지난 2018년(3746만명) 정점을 찍고 줄어드는 중

분석진단을 통한 조직관리 효율성 제고와 투명성 확보를 위한 제도개선”을 목적으로 삼고 현행 제도에 대한 문제진단과 개선방안의 마련을 위해 다음의 검토방향을 설정함

〈표-2〉 본 연구의 문제인식 및 제도검토

구분	특징	한계	제도검토 방향
인력 측면	인구규모의 강력한 영향력과 총정원 산정방식의 한계와 인력관리의 경직성	행정수요 지표를 추가한다고 해도, 수요변수들과 인구와의 상관성이 높기 때문에 적정인력추정의 논리적 정당성이 확보되는 것은 아님 여전히 행정수요와 실제 업무량, 필요인력간의 인과적 설명력을 확보하지 못함 회귀기반의 오차항 존재로 인한 오차, 탄력적 인력조정의 어려움 행정수요 지표의 지역별 차별적 영향력 문제: 행정수요 지표는 지역유형별로 다르게 작동함	일과 기능 중심의 제도개선의 가능성 검토
기구 측면	인구규모의 강력한 영향력과 총기구 산정의 경직성 및 지역의 자율적 조직관리 방식의 저해	국 단위 규모의 논리적 적정성 문제와 과단위 자율화에 따른 과 증가, 과단위 평균정원 행정사무량과 기능의 특성을 반영한 자율적 기구운영의 어려움	

○ 복잡해지는 행정환경의 변화와 다양해지는 국민들의 행정수요로 인해 정부 조직진단은 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 포함할 수 있는 종합적인 관점에서 수행되어야 함

- 현행 지방자치단체 기구 및 정원에 관한 규정에서 지자체 기구와 지자체 인력 산정에 영향을 주는 요인은 공급 측면에서는 지자체 법적 지위와 수요 측면에서는 지자체 인구 규모가 핵심임
- 그러나 최근 급격한 환경 변화에 따른 행정수요를 반영한 지자체 조직관리를 위해서는 인구 규모라는 정태적인 요소 뿐만 아니라 인구 소멸 또는 인구 집중과 같은 인구 증감률 즉, 동태적 요소를 반영해야 함
- 뿐만 아니라, 최근 개정된 지방자치법에 의해 지자체 간 협력 또는 광역

연합 등 지자체 행정서비스의 단위가 다양해질 수 있는 가능성이 열리게 됨에 따라 보다 효율적으로 서비스를 생산하기 위한 방안을 모색하기 위하여 지자체 서비스 특성 요인을 고려하여 조직관리 방식에 관한 새로운 접근방식을 도출할 필요가 있음

제도 개선방안

- 일과 기능중심의 제도개선을 위해 인력산정방식과 기구운영 방식의 검토방향에 따른 검토사항과 개선방안을 다음과 같이 설정하였음

〈표-3〉 제도 개선방안

구분	제도개선 방안
인력산정방식	기존제도의 점증적 개선: 기준인건비 모형 기능과 일중심의 사무관리 방안 제안
기구운영방식	실·국·본부 설치 기준 타당성 검토 과 설치 기준 타당성 검토 인구감소 지역(또는 인구급증 지역)에서의 기구 설치 기준(실·국·본부 설치 기준, 과 설치 기준) 개선방안 검토 행정서비스 기능별 조직 설계 방식 다양화 방안 검토(기구별 직급 기준 폐지 등)

제1장 | 서론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6

제2장 | 지자체 조직관리 현황분석

제1절 개념 및 이론적 검토	11
1. 조직관리의 개념	11
2. 조직관리의 방식	15
제2절 인력산정 방식의 검토	30
1. 현행 인력산정방식	30
2. 중앙주도 제도운영 분석	30
3. 지방자치단체 산정방식 측면	46
제3절 기구관리 방식의 검토	55
1. 현행 기구관리방식	55
2. 중앙주도 제도운영 분석	55
3. 지방자치단체 운영방식 측면	70
제4절 연구방향의 도출	79

제3장 | 지자체 조직관리 개선방안

제1절 설계개요	89
제2절 인력산정 방식 개선방안	90

1. 접근논리	90
2. 기존제도의 점증적 개선	90
3. 업무량 중심의 인력산정방식 검토	100
제3절 기구운영방식 개선방안	119
1. 설치 기준 구간 개선	119
2. 기초자치단체 수준에서의 실·국 설치기준 완화	123
3. 행정수요를 고려한 기구설치기준 개선	124
4. 기구설계의 가이드라인 제공	127

제4장 | 결론

제1절 요약 및 결론	133
1. 기존제도의 검토	133
2. 문제인식	134
3. 검토사항 및 개선방안의 도출	136
제2절 연구의 한계 및 후속연구 제안	137

【참고문헌】	140
---------------------	------------

표목차 | LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 연구의 방법	7
〈표 2-1〉 지자체 조직관리에 관한 이론적 논의	11
〈표 2-2〉 정부조직진단 차원에서의 조직관리방식의 개념	13
〈표 2-3〉 지방자치단체 조직진단에 관한 연구	14
〈표 2-4〉 총정원 규모 적정성 확보방식의 주요논리	16
〈표 2-5〉 지방자치단체 기능별 분류(안)	25
〈표 2-6〉 일본 기능별 정원모델 투입변수: 국회 총무 기능 사례	26
〈표 2-7〉 기능분석 내용	28
〈표 2-8〉 기능분석 절차	28
〈표 2-9〉 총액인건비제와 기준인건비제의 비교	30
〈표 2-10〉 기준인건비 유형별 산정식 포함 행정지표(2017년 기준)	32
〈표 2-11〉 기존 유형별 분류에 따른 편차현황(2020년 기준)	37
〈표 2-12〉 기준인건비 산정 회귀계수(2013-2019)	40
〈표 2-13〉 2020년 데이터 적용 결과	40
〈표 2-14〉 상관관계 분석 결과 (별표: 유의미성)	41
〈표 2-15〉 다중공선성 분석 결과	42
〈표 2-16〉 기초지자체 조직진단 연구 메타분석결과 요약	53
〈표 2-17〉 시·도의 실·국·본부의 설치 기준	56
〈표 2-18〉 시·군·구의 기구설치 및 직급기준	57
〈표 2-19〉 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준(제14조 관련)	57
〈표 2-20〉 시·도, 시·군·구의 통솔범위 비교(20년도 기준)	62
〈표 2-21〉 실·국(본부) 상한선에 따른 통솔범위 비교	63
〈표 2-22〉 집단유형별 통솔범위 분석	65
〈표 2-23〉 통솔범위의 집단 내 및 집단 간 차이 분석(2019년)	68
〈표 2-24〉 문헌분석 대상 지자체 행정환경 및 기구수요 간 연관성	72
〈표 2-25〉 행정수요지표의 영향력: 조직진단연구용역 메타분석 연구	76
〈표 2-26〉 KGSt의 조직안(예시)	78

〈표 2-27〉 지자체 조직관리 영향 요인	80
〈표 2-28〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향	84
〈표 3-1〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향	89
〈표 3-2〉 9개 지표와 공무원 수와의 상관분석(2013-2019)	91
〈표 3-3〉 유형별 상관관계 분석 결과 정리	93
〈표 3-4〉 교육 서비스 지표 추가 모형 도출	94
〈표 3-5〉 사용지표 별 결과 비교	95
〈표 3-6〉 행정동 지표 추가 모형 도출	96
〈표 3-7〉 공공도서관 지표 추가 모형 도출	97
〈표 3-8〉 사용지표 별 결과 비교	98
〈표 3-9〉 지방자치단체 사무 구분	102
〈표 3-10〉 사무성격에 따른 업무 내용	104
〈표 3-11〉 본 연구가 제안하는 사무-업무 조사설계표	107
〈표 3-12〉 본 연구가 제안하는 사무-업무 조사설계표: 지방자치단체 업무의 파악	111
〈표 3-13〉 업무량 산정 활용 방안 예시: 읍면동 예시	116
〈표 3-14〉 지방자치단체 유형분류에 따른 과 수의 평균 및 표준편차 분석	120
〈표 3-15〉 2021년 기능별 주요업무계획	125
〈표 3-16〉 2021년 8대 기능별 주요업무계획 특성 분석	126
〈표 4-1〉 총정원 규모 적정성 확보방식의 주요논리	133
〈표 4-2〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향	135
〈표 4-3〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향	136
〈표 4-4〉 사무에 따른 업무추출을 위한 요구자료 제출방식	138

그림목차 | LIST OF FIGURES

〈그림 2-1〉 자기기입식 조사표 및 면담기법	20
〈그림 2-2〉 NASA-TLX 기법	21
〈그림 2-3〉 인구 및 면적과의 상관계수	43
〈그림 2-4〉 주간인구와 고령인구과의 상관계수	44
〈그림 2-5〉 사업체수와 자동차수의 상관계수	44
〈그림 2-6〉 장애인수와 외국인수의 상관계수	45
〈그림 2-7〉 농경지와 공무원정원 상관계수	45
〈그림 2-8〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 평균 실국수	64
〈그림 2-9〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 실국당 평균정원	67
〈그림 2-10〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 평균 과단위 수	68
〈그림 2-11〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 과단위 평균정원	69
〈그림 3-1〉 본 연구의 사무유형화	105
〈그림 3-2〉 본 연구가 제안하는 사무-업무 조사설계표	113
〈그림 3-3〉 바덴-뷔르템베르크 주의 조직계획-성과계획 비교표	129

제1장

서론

● 제1절 연구배경 및 목적

● 제2절 연구범위 및 방법

1. 연구배경

- 현재 지방자치단체는 지역별로 극심한 인구 격차, 인구 규모 및 인구 구성비의 차이가 나타나고 4차 산업 시대의 기술 변화 등의 환경 변화로 인해 행정 수요의 변화에 직면하고 있음
 - 급격한 인구 증가 또는 감소에 직면하여 수요량의 급격한 변화에 직면하는가 하면 정책적 변화로 인해 새로운 서비스를 제공해야 하는 등 지자체 조직은 끊임없는 조직환경 변화를 맞이하고 있음
 - 최근 개정된 지방자치법에 의하면 특례시에 대해서는 그동안 적용했던 조직관리의 규정에서 벗어난 자율성을 부여하기도 함
 - 뿐만 아니라 최근에는 인구감소 지역에 대해서도 재정 특례뿐만 아니라 조직 특례를 적용해야 한다는 주장이 있음
- 변화하는 환경에 지방자치단체가 적극적으로 대처하기 위한 기본전제 중 하나는 지방행정조직이 환경변화에 부합하도록 유연하고 탄력적으로 운영될 수 있어야 한다는 것임
 - 지방자치단체는 급격한 조직환경 변화를 맞아 대폭적인 구조적 기능적 조정의 필요성이 높아졌으며 지자체 조직관리의 틀을 제시하는 중앙부서에서는 이에 부합하는 규정의 개선방안 마련이 필요함
 - 지자체 조직담당자들은 이에 부응하는 조직설계 방식과 적정인력 배정에 관한 의사결정 상황에 직면하고 있음
- 자치분권 2.0 시대를 맞아 지자체의 권한이 확대의 당위성에 근거하여 지자체 조직관리의 자율성이 점차로 확대되고 있는 추세이지만 자율성에 부합하

는 조직관리의 체계적 기반 구축은 다소 미진한 수준임

- 비탄력적 조직 설계 기준에서 탄력적인 기준으로 변화되어 감에 따라 각 지자체의 환경에 부합하는 적정 조직관리 방식-조직의 규모 및 관리 방식 등-을 자율적으로 선택해 나가야 한다는 주장이 지속적으로 제기됨
- 그러나 이같은 자율성 확대의 전제조건은 자율적 운영의 합리성을 담보할 수 있는 타당한 인력관리 기준의 마련과 운영제도의 구축이며, 자율성 신장에 대한 주장에 비해 해당 전제 조건에 대한 논의는 상대적으로 미흡하게 진행되어 왔음

○ 지자체의 합리적 조직 관리 책임은 여전히 존재하는 상황에서 무엇이 적절한 조직관리인지에 관한 기준도 여전히 필요하나 이를 뒷받침하기 위한 증거기반(evidence-based) 조직관리 방식에 관한 연구 및 논의는 여전히 부족한 상황임

- 그간의 지자체 조직관리는 자율성에 기반한 조직관리 방식으로 나아가기 위한 시도가 주축을 이루는 반면, 자율성 확보 이후의 과학적 관리 기법의 도입여부는 아직까지 적극적으로 논의되지 못함
- 증거기반의 조직관리 방식의 연구는 크게 ▲중앙정부의 관리제도의 효율화 측면(중앙주도 방식의 검토 및 개선사항), ▲지방자치단체의 하는 일 중심의 인력산정 방식(업무량 기반의 인력산정 방식의 가능성)의 적용가능성 두가지 영역으로 구분될 수 있는데 각각의 영역에 대한 논의들의 현 주소를 살펴보고, 현재의 논의가 시대변화에 충분한지에 대한 검토가 필요함

○ 이에 본 연구는 환경변화에 능동적으로 대처하는 합리적인 지자체 조직 운영을 위하여 다음의 두가지 측면에서 연구를 진행하고자 함

- 첫째, 중앙주도의 조직관리 방식에 대한 개선방안에 대해 검토하며 구체적으로 현행 정원산정방식 및 기구정원 규정의 개선방안을 제안하고자 함
- 둘째, 지방자치단체 하는 일 업무량 기반의 적정 인력관리 방식에 대한 새로운 방안을 제안하고자 함

- 본 연구에서는 특히, 사무 특성에 관한 객관적 자료를 토대로 조직관리 모형을 설계하고 이를 토대로 지방자치단체 기구 및 정원에 관한 규정 개정과 신규인력 산정에 적용할 수 있는 방법론을 검토하고자 함

2. 연구목적

- 본 연구의 연구 수행 방법은 다음과 같음
 - 문헌 분석: 정원 산정 및 기구설치에 관한 기존 논의 및 제도분석에 관한 자료들을 분석함
 - 법령 분석: 지방자치단체의 기구와 정원에 영향을 미치는 중앙의 법령 규정들에 대한 검토
- 본 연구는 기존의 정원산정과 기구설치 기준이 인구규모로 같음되는 행정수요의 단순한 가정에 근거하고 있다는 문제인식을 토대로 공무원의 사무와 하는 일 중심의 인력산정 및 기구설치 방식의 적용가능성을 다각도로 검토하고 이에 관한 정책적 제언을 하고자 함

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

1) 기간적 범위

- 1990년대 이후 최근까지의 기구정원 산정방식의 제도와 이와 관련된 제반의 연구를 살펴보고 분석함
 - 내용적 범위는 기존의 인력산정기준 및 기구설치기준 관련 현황 및 한계, 선행연구 및 국내외 제도 검토, 합리적 인력산정 기준의 운용방안, 합리적 기구설치 기준의 운용방안 등임
 - 현황 및 한계: 인력산정 기준 현황 및 한계, 기구설치 기준 현황 및 한계
 - 합리적 인력산정 기준의 운용방안 제안: 제도운영의 원칙 및 방향, 인력산정방식의 개선방안
 - 합리적 기구설치 기준의 운용방안 제안: 제도운영의 원칙 및 방향, 기구설치 고려요소의 개선방안

2) 내용적 범위

- 현행 지방자치단체 기구정원 산정 방식에 대한 진행상황 및 논의분석
- 중앙주도 및 현장중심의 조직관리 방식에 대한 연구 및 제도분석
- 일 중심의 조직관리모형의 설계

2. 연구방법

본 연구의 연구 수행 방법개관

- 문헌 분석: 조직관리에 대한 개념정리 및 진단기법에 관한 논의 및 기존 조직진단 보고서에 관한 문헌 검토

- 메타 분석: 연구원에서 수행한 조직진단보고서에 관한 종합적 검토
- 통계분석: 지방자치단체 기구 및 인력산정 현황에 대한 적정성 검토를 위한 관련 지표 검토

〈표 1-1〉 연구의 방법

연구내용	연구방법
지자체 조직관리 현황분석	문헌연구 메타분석 통계분석
지자체 조직관리 개선방안	면담조사 자료분석 통계분석 전문가 의견

제2장

지자체 조직관리 현황분석

- 제1절 개념 및 이론적 검토
- 제2절 인력산정 방식의 검토
- 제3절 기구관리 방식의 검토
- 제4절 연구방향의 도출

제1절 개념 및 이론적 검토2)

1. 조직관리의 개념

1) 검토 배경

- 지방자치단체 조직관리에 관한 이론적 논의는 정부 규모 관리의 필요성 차원에서 논의되어 옴
- 정부규모관리의 필요성과 효율적 규모의 추정모형을 구축하기 위해, 다양한 기법과 모형을 발전시켜왔으며 이러한 논의를 통해 정교화됨
 - 진단모형을 통한 조직진단은 조직에 관한 자료들 중 유의미한 자료들을 선정하는 작업을 용이하게 해주며, 조직에 대한 이해를 높이고 문제점을 발견하는데 유용하게 활용됨
 - 정부조직에 대한 조직관리는 정부조직의 구조 및 관리, 운영 현황을 진단 평가하고 그 결과를 바탕으로 정부조직의 개선방안을 도출하는 것임(김윤권, 2007)
- 조직관리의 개념은 조직에 대한 이해를 가능케하는 조직진단의 기법변화, 인력기구관리의 제도적 정교화의 흐름으로 이어져 왔음

〈표 2-1〉 지자체 조직관리에 관한 이론적 논의

정부 규모 관리의 필요성	공급 모형 이론	파킨슨 법칙	공무원의 조직 영향력 극대화 추구로 인한 공무원수 증가
		예산극대화 모형	공무원의 예산 극대화 추구로 인한 정부 규모 확장

2) 기법 및 이론적 검토는 강영주 외(2020)의 주요논의와 연구내용을 활용하여 작성되었음

		자유재량 이론	공무원의 승진 기회 극대화 추구로 인한 공무원수 증가
		재정적 환상	국민이 공공 정책의 비용을 평가절하하는 경향 정치인이나 공무원이 이를 이용하여 본인의 이익을 최대화하기 위해 정부의 규모를 지속적으로 확대할 수 있음
	수요 모형 이론	중위투표자 정리	현실에서 다수결 투표에서 중위투표자의 선호를 반영한 정치적 균형과 정부의 규모가 파레토 효율을 달성하는 것은 불가능에 가까움(Goodman and Porter, 1985) 즉, 공공재가 최적공급 수준에 비해 과소 또는 과대 공급될 가능성이 있기 때문에 정부 규모에 대한 감시와 관리가 필요함
효율적 정부 규모 추정 모형	공급 측면 논의	지방자치단체의 특성	지방자치단체의 법적 지위 및 특성(Fox and Gurley, 2006)
		지자체 행정서비스 특성	규모의 경제 존재 여부(Fox and Gurley, 2006) 범위의 경제 존재 여부(Fox and Gurley, 2006)
	수요 측면 논의	공공재와 공공서비스 수요 함수 결정 요인	인구통계적 특성(Hachadoorian, 2016) 사회경제적 특성(Hachadoorian, 2016)

- 지방자치단체의 조직관리는 조직진단으로 대표되는데, 조직진단은 단순히 지방자치단체 조직의 문제점을 진단하는 것이 아니라 지방의 행정문제 전반을 개선하기 위한 종합컨설팅을 실시하는 것이라고 볼 수 있음(권오철 외, 2004)
- 조직진단을 수행함에 있어서 진단을 적용하는 조직의 범위와 과정에 따라 다양한 용어가 사용되며, 이를 중앙정부 및 지방정부 조직에 적용해보면 아래 <표 2-2>와 같음(권오철 외, 2004)

〈표 2-2〉 정부조직진단 차원에서의 조직관리방식의 개념

수행주체	개념	
공동 (중앙정부와 지방자치단체)	유사자치단체 비교	지방자치단체 유형별로 조직 및 인력운영의 실태를 비교하는 것 진단부문별로 지방자치단체의 조직 및 인력운영의 실태를 비교하는 것
중앙정부	정밀조직진단	유사자치단체간 비교를 통해 문제가 있는 지방자치단체를 선정하여 문제원인에 대한 세부적 진단과 함께 개선방안을 제시하는 것
지방자치단체	자체조직진단	개별 지방자치단체가 자신들의 조직 및 인력운영에 대한 문제점을 진단하고 조직을 재설계하는 것

자료: 권오철 외(2004) 재구성

2) 연구동향

- 우선 기존 조직진단모형의 지방자치단체 조직진단 적용에 관한 연구는 다양한 진단기법들의 정부조직진단 적용가능성에 대해 살펴본 연구가 주를 이루었음
- 박희봉·강제상(1999)의 연구에서는 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 모델을 이용하여 포천군 공무원의 자체평가를 통해 지방자치단체 조직을 진단해봄으로써 해당 모델이 지방조직의 자가 진단모형으로서의 의미가 있는지에 대해 살펴보았음
 - 김건위 외(2005)의 연구에서는 자료포락분석(DEA)모형을 변형한 자료포락분석과 계층분석방법을 통합한 DEA/AHP모형을 적용하여 충주시 읍면의 상대적 효율성 평가를 시도하였음
 - 박치성·원구환(2009)의 연구에서는 사회네트워크 분석기법의 데이터수집방법과 사례를 제시하면서 정부조직의 조직진단 과정에서 사회네트워크 분석기법의 적용가능성을 살펴보았음
 - 윤준희·박해육(2011)의 연구에서는 지방자치단체에 대한 조직진단을 수행함에 있어서 자치단체들의 특성을 고려한 가중치를 산정하기 위해 판단분석을 활용하였으며, 이를 광역자치단체사례에 적용하여 살펴본 결과 조직진단에 사용하는 지표와 진단주체가 사용하는 지표 간에 차이가 존재

- 하였고 진단 주체의 특성에 따라 가중치 부여에 차이가 있음을 확인하였음
- 현승현(2019)의 연구에서는 지방자치단체의 조직진단 과정에서 Kano 모델의 적용가능성에 대해 살펴보았으며, 그 결과 Kano모델 방법론은 이해관계자가 느끼는 지방자치단체의 조직개편방향이 매력적 품질이거나 일반적 품질일 때는 조직개편안에 대해 순응할 가능성이 높지 못하지만 그렇지 않을 경우에는 부정적인 반응으로 이어질 수 있다고 보았음

〈표 2-3〉 지방자치단체 조직진단에 관한 연구

구분	연구자	연구내용
조직진단 기법적용	박희봉·원구상 (1999)	말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 모델의 유용성을 포천시의 사례를 통해 확인함
	김건위 외 (2005)	읍면의 상대적 효율성을 평가하기 위해 DEA/AHP 모형을 적용하여 조직의 성과를 확인함
	박치성·원구환 (2009)	사회네트워크 분석을 새로운 정부조직진단 기법의 적용가능성을 검토함
	윤준희·박해욱 (2011)	판단분석을 활용하여 광역자치단체의 인력산정 및 기구설치의 기준치를 적용함
	현승원(2019)	지방자치단체의 조직진단과정에 Kano모형을 적용가능성을 확인함
조직진단 모형개발	이창원(2000)	계층분석절차(AHP)기법을 활용하여 환경부문의 기능진 단모형을 제시함
	권오철 외 (2004)	지방자치단체들의 조직운영실태를 비교할 수 있는 진단모형을 개발하고 이에 부합하는 조직진단기법을 제시함
	고창훈(2005)	조직가치 조사모형을 활용한 지방자치단체의 조직진단 분석의 틀을 제시함
	박맹우(2006)	지방자치단체의 조직과 기능을 진단하기 위한 기존논의를 종합한 진단모형을 개발함
	윤종철(2011)	유기성, 전문성, 통합성, 현장대응성의 차원에서 지방자치단체의 재해·재난관리 조직 시스템의 진단·평가모형을 구축함
	나민주 외 (2018)	지방교육행정기관 조직분석 및 진단 지표의 비교분석(2014년~2017)과 직무분석의 결과를 토대로 지방교육행정기관 맞춤형 컨설팅 모형을 제시함
	정홍상 외 (2018)	기초자치단체의 조직진단을 가이드하는 진단 프레임워크를 매타분석을 통해 제시함

자료: 강영주 외(2020) 재인용

2. 조직관리의 방식

1) 총정원 규모의 적정성 확보 차원

- 조직관리 방식은 거시지표를 활용한 인력산정 방식과 조직내부의 자료를 활용한 인력산정 방식(정성적) 방식으로 구분됨

가. 정량적 방식: 거시지표를 활용한 인력산정

□ 주요개념 및 관련제도

- 거시적 접근법은 행정수요와 같은 거시적인 지표 근거로 사용하는 방식으로, 대표적인 행정수요 지표를 수요함수로 활용하여 적정인력을 산출함
 - 인력규모(D), 매출액 또는 서비스(S), 생산량(P), 예산(B), 노동의 수요와 공급(L) 즉, $D=f(S, P, B, L\dots)$ 과 같은 함수관계로 전제하여 생산과 관련된 투입과 산출지표로 회귀방정식을 구성하는 방식으로 활용
- 인구감소, 산업 및 경제 진흥, 안전, 삶의 질 등 지자체가 대응해야 할 행정수요는 지역의 행정환경에 따라 점차 복잡해지는데 인구총량에 따른 제한이 여전히 유효한지에 대한 판단이 필요하다는 점을 지자체를 중심으로 개선되어 온 특징을 가짐
 - 지역마다 행정역량 편차로 인해 효과적인 정책대응에 어려운데 이에 대한 구체적인 기구설치의 자율성이 필요하다는 주장이 제기됨
 - 과소 및 대도시가 공존하는 상황이며, 현행 정원 및 조직관리 관련 제도로는 유연한 대응에 한계에 노정됨
 - 이러한 지적의 핵심은 인력산정 및 기구설치 제도가 “인구규모”라는 행정수요 변수의 지배적인 영향력을 받고 있기 때문임
 - 지난 2000년부터 현재까지 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제로 정원관리제도가 변화하는 동안 지방자치단체 총정원 규모 역시 꾸준히 증가함(2001년, 2008년 제외)

〈표 2-4〉 총정원 규모 적정성 확보방식의 주요논리

기본 전제		한계
총인력규모가 행정수요 변화에 따라 변동되어야 한다는 인식을 기본전제로 접근		→ 행정수요 증가를 전제로 하므로 구조조정 및 탄력적 인력운영의 결과를 적용하기 어려움
정량적	거시지표에 비례하여 산정 - 인력운영의 근간인 행정수요 등이 감소시 인력도 일정비율로 감소한다는 논리를 적용	대상가능 거시지표→인력규모 간 민감도 차이 반영이 곤란 행정수요 감소에도 오히려 증원이 필요한 경우에 대한 논리적 타당성 제공 어려움
정성적	업무량 조사, 업무 시간 분석 등 정량적 결과만을 바탕으로 인력규모를 계산 - 계량적으로 분석가능한 업무가 가장 합리적이라는 인식에 기반	업무의 성과가 아닌 투입요소를 기준으로 삼는 오류 발생 조사 시 본인 수행업무에 대한 과대평가, 포장 경향 일일이 관찰하지 않는 한 검증 불가능

- 현재까지 정원관리제도를 통해 총정원의 증가를 일정 수준으로 통제해 온 것은 사실이나, 총정원의 적정 수준에 대한 합의에 근거하여 정원관리의 책임성을 확보하였다고 보기 어려움

- 정량적 방식은, 인구모델로서 인구수를 주요 행정수요 변수로 인식하고 인구수에 따라 공무원의 적정인력규모를 결정하는 방식으로 현재 지역의 인구 규모와 공무원 인력규모 간의 실증적 상관성을 기초로 하며 행정안전부에 의한 지자체 인력총원 산정 방식으로 반영됨

□ 한계

- 방법론 자체의 타당성에 대한 한계도 빈번하게 지적되고 있는데, 회귀분석의 함수에 실제 데이터를 다시 적용하여 결과를 도출해 활용하고자 하는 경우에는 오차가 발생할 수 있음
 - 행정수요 지표를 활용하여 수요함수를 도출하는 과정에서 직선화하기 위해 축약 또는 제거된 오차량을 고려하지 않고, 다시 개별데이터를 수요함수에 대입하게 되면 그 결과는 실제의 값과 차이가 발생할 수밖에 없음

- 오차는 대부분의 적용 결과에서 발생할 수 있으며, 결과적으로 수요함수에 대한 신뢰도를 저하시킬 수 있음
- 회귀분석방식의 인력산정의 핵심 전제는 환경수요 변화에 따라 인력 규모를 조정한다는 전제는 타당하지만 거시적 환경변화는 지방자치단체가 수행하는 실제 기능과의 인력 규모 간 실질적 연계성을 고려하는 것이 어렵기 때문에 인력산정의 결과가 적합하지 않을 수 있음
- 특히 인구중심 변수로 구성된 회귀모형은 인력산정에 대한 기준 삼는 경우, 인구의 행정수요를 결정하는 다변화된 행정환경의 영향력을 지방자치단체 인력에 반영하기 어려움
 - 동일한 인구수를 가진 서로 다른 지방자치단체의 면적 차이가 확연하게 나타날 때, 면적이 넓은 지방자치단체의 공무원들은 업무를 수행하는 데 큰 불편을 겪을 수밖에 없을 것이며, 지방자치단체 업무 집행의 비효율성을 초래할 것임
 - 또한 인구가 적더라도, 세대의 특성에 따라 행정수요와 양과 질이 결정될 수 있는데 21년도 3분기 주민등록 인구통계 발표에 따르면 주민등록상 1인 가구는 936만7439가구로 전체가구의 40.1%를 차지함
 - 1인 가구 급증은 다양한 사회·경제·문화적 변화가 반영돼 있으므로 다층적으로 대응할 필요가 있으며 주거·복지 정책은 물론 의료와 문화, 사회, 가족, 지역 정책 등에서 광범위하게 맞춤형 대응³⁾을 요구함

나. 정성적 방식: 조직내부의 자료 및 직무조사표를 활용한 인력산정

□ 주요개념 및 관련제도

- 한편, 정성적 접근법은 조직 내부에서 수행되는 직무와 같은 미시적인 지표를 근거로 사용하며, 델파이기법, 직무분석기법 등이 포함됨

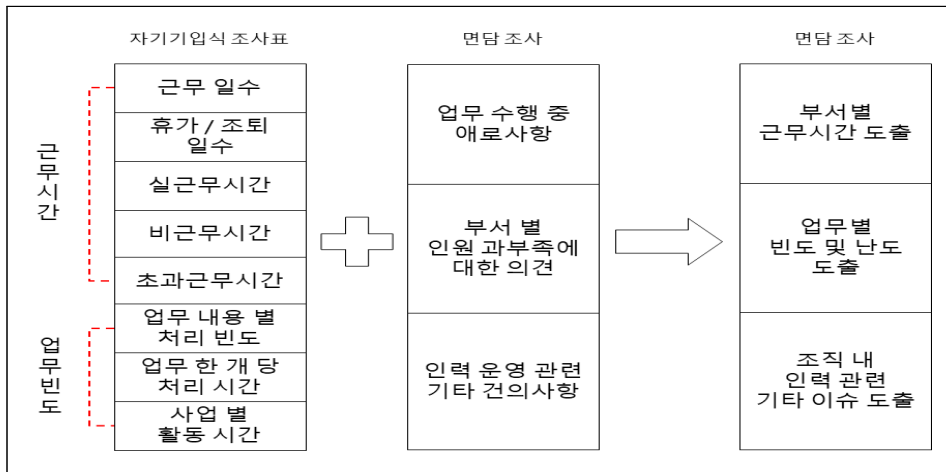
3) 청년층은 주거와 취업, 노인들은 의료나 돌봄 위주의 정책을 시행하되 그러나 같은 연령층에서도 성별이나 지역, 재정 여건 등 개인별 상황이 다른데 생애주기별 복지를 확대하는 방향을 기본으로 하되, 각 개인 상황에 따른 복지 수요를 최대한 충족할 수 있는 세심한 설계가 필요하며 이러한 정책대응 자체는 공무원의 업무량 증가에 직접적으로 영향을 줌

- 델파이기법은 연구대상 분야의 전문가 및 관련자들의 의견조사와 합의를 토대로 적정인력규모를 추정하는 기법이 주로 활용됨(김상호, 2007)
 - 직무분석기법은 관련업무의 특성 및 업무량을 객관화하여 공무원의 적정인력규모를 결정하는 기법으로 현상 진단, 핵심이유 분석, 단위조직적정 업무량 판단, 거시적 인력규모 산정, 적정인력산정의 절차를 걸쳐 수행됨(손창성 외, 2004)
 - 그러나 업무조사표를 활용한 설문조사방식은 조직 구성원들의 응답 태도나 자기방어적인 과장응답으로 인한 자료의 비객관성이 문제로 지적되고 있음(박치성·원구환, 2009)
 - 따라서 갈수록 복잡해지고 다양해지는 행정수요에 탄력적으로 대응하기 위해서는 보다 객관적인 자료를 활용하여 조직진단이 수행될 필요성이 더욱 더 강조되고 있음(현승현, 2019)
- 정성적 방식은 직무조사표에 근거한 직무분석이 가장 대표적이며, 현재의 직무에 대한 직무기술서 및 직무명세서를 토대로 미래시점에서의 개별직무의 과업구조가 어떻게 변화되고 있는지를 예측하는 데 활용됨
- 인력산정에 관련된 선행연구들을 토대로 조직의 내부자료를 활용하거나, 직무수행 실태를 효과적으로 포착할 수 있는 조사표 작성이 발전되어 왔으며, 이러한 방법론을 토대로 하는 일 중심의 인력산정을 시도함
- 직무조사표를 토대로한 정성적 분석의 핵심은 조직원이 수행하는 모든 단위업무와 해당 업무의 소요시간을 파악하는 것인데, 이 둘의 곱으로 산정된 업무량을 토대로 실제 업무수행에 필요한 인력규모를 시간단위로 산정할 수 있음
- 이상의 방식은 직무분석의 핵심 논리임
- 직무분석은 직무분류 → 직무조사 → 직무기술서의 작성 순으로 이루어짐
 - 먼저 직무분류는 인력산정의 단위가 되는 조직단위로 진행되는데, 업무분장을 토대로 구성된 질문지법 및 면접법을 통해 작성됨
 - 조사표 배부 및 면접을 통해 확보된 직무의 내용(직무조사)을 파악하고 조사대상자는 직무기술서를 정해진 절차 및 일정에 따라 작성함

- 직무분석을 통해 직무별 세부업무내용, 업무처리횟수, 소요시간 등의 업무량을 산정함
 - 통상적으로 업무처리횟수는 1년단위로 현재기점으로 1년전까지의 실제 처리건수를 의미함
 - 업무량은 직무처리량(개별 직무 × 직무별 처리시간)의 총합으로 구성되며, 개인이 담당하는 모든 직무의 처리량을 합산하면 1년간 실제로 수행하는 업무의 총량이 계산됨
 - 이렇게 산정된 총량이 실제 법정근무가능한 시간(통상적으로 1,700시간)으로 나누게 되면 업무량 기반의 인력규모를 산정할 수 있음
- 정성적 방식은 현재 제도적 차원에서 도입되고 있지는 않으나, 행정안전부가 매년 수행(한국지방행정연구원 수탁연구용역)하는 25개 대상의 지방자치단체 조직진단의 방식으로 내부자료를 활용한 컨설팅을 진행하고 있음
- 아울러 기능간 인력재배치에 대한 권고를 지방자치단체에 제안하고 있음
 - 자치단체의 기능 및 인력 재배치를 효율화하기 위해 정원의 1-3%를 재배치하고, 그 결과를 평가하여 기준인력 증원 시 반영하는 환류시스템을 구축하고, 결원보충 및 시간선택제 채용 공무원의 정원관리 기준을 완화하여 인력 운용의 탄력성을 높임
- 업무량 산정에 활용되는 근무 시간, 업무 빈도는 객관적으로 측정되고 관리될 수 있는 지표에 해당하지만, 직무분석의 핵심은 조사표에 근거한 응답에 달려있기 때문에 조직 구성원들의 자기기입식 조사방식의 오류가 발생할 가능성이 존재함
- 이러한 오류가능성을 최대한 줄이기 위해 다수의 방법론이 개발되어 수행되어 왔음
 - 면담기법 조직 구성원별 근무 시간, 휴식 시간과 업무 내용별 빈도 및 처리 시간, 업무에 대한 구성원들의 인식을 통해 주관성을 보정하는 방식 등으로 자기기입에 기반한 조사표의 한계를 극복하기 위한 대안적 기법으로 가장 널리 활용되고 있음

- 특히 면담 기법은 자기기입식 조사표의 보완적 기능으로 활용되며 주로 업무량에 관련있는 실제 현장에 대한정보(민원건수, 인력 진출입 현황, 조직의 전반적인 인력수요에 대한 의견)을 수집하기 위해 수행됨

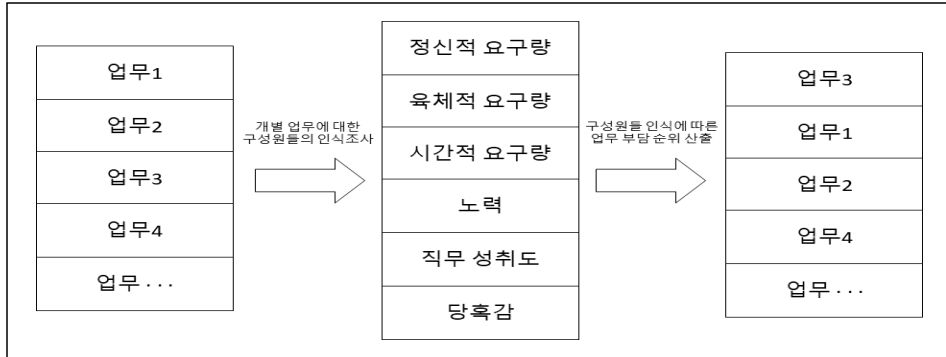
〈그림 2-1〉 자기기입식 조사표 및 면담기법



자료: 강영주 외(2020) 35p.

- NASA-TLX 기법은 직무를 담당하는 조직 구성원이 실제 직무수행에 투입되는 요구사항(개인의 정신적 노력, 육체적 노력, 시간적 투입량)과 이러한 요구사항을 만족시키기 위해 투입하는 주관적 노력의 수준, 직무에 대한 만족감과 효능감 등을 다각도로 평가함
- 이상의 내용을 종합하여 직무 난이도를 추정하고 난이도를 토대로 적정 직무 배치, 인력산정의 방식을 고려하는 것임(〈그림 2-2〉 참조)
- 해당 기법은 직무의 난이도가 매우 높은 NASA에서 개발되었지만 직무의 난이도가 인력규모를 결정하는 중요한 요인으로 간주되기 때문에 일반조직도 해당 기법을 적용하여 인력을 산정함

〈그림 2-2〉 NASA-TLX 기법



자료: 강영주 외(2020). 34p.

□ 한계

- 가장 큰 한계는 각 조직의 상황의 특성에 대한 고려 없이 적용할 경우, 그야말로 ‘적정하지 않은’ 인력 규모 산정 결과를 얻게 되거나 부작용을 유발하는 경우가 많음
- 직무분석은 실제 수행하고 있는 직무중심의 업무량 산정이 가능하다는 장점이 있는 반면, 응답자의 과잉응답으로 인해 실제업무 보다 과다한 업무량이 산정될 가능성이 높음
 - 전통적인 직무분석은 현재에 존재하는 직무만을 대상으로 분석을 실시하며, 미래에 직무변화는 없을 것이란 가정을 가진다(Landis, Fogli, & Goldberg, 1998; Schneider & Konz, 1989).
 - 위계적인 과업중심의 직무분석을 기초로 하므로, 프로세스 중심 직무로 변모하고 있는 조직 구조에 적절하지 못함
 - 유사한 과업의 묶음을 기본으로 하는 전통적 직무분석은 직무 간 경계가 무너지고, 네트워크를 중심으로 상호협력을 통해 일하는 프로세스 중심의 조직에 적용하기에 적합하지 않다는 지적이 제기
 - 주관적 분석의 가장 큰 한계는 업무의 ‘성과’가 아닌 ‘투입’ 요소를 기준으로 인력을 산정하게 되는 체계적 오류를 발생시킨다는 점임

- 특히 구성원들이 자신이 수행하고 있는 업무가 실제보다 중요하며 업무에 많은 시간을 투입하고 있다고 과대평가하는 경향이 존재하는데 이 같은 주관성을 지속적으로 모니터링하는 방식이 동시에 작동하지 않는다면 산정결과의 신뢰도를 확보하기 어려움
- 이러한 주관성이 편파적으로 인력규모 산정의 오류를 발생시키게 되는데 주관적 인식은 관찰하지 않는 한 검증이 불가능하며 이러한 주관성으로 인해 개인간 직무 간 비교 가능성이 제한적임

2) 기능중심의 인력배분 측면

- 해당방식은 배분된 총정원을 지방자치단체 일과 기능중심으로 산정하고 배분하는 방식을 의미함
- 공무원의 인력규모의 변화는 행정기능상의 변화와 밀접하게 관련되어 왔기 때문에 적정인력규모의 산정 방식과 함께 지방자치단체의 기능 분류에 관한 논의가 진전되고 있음(강영주·손화정, 2017)

가. 거시지표를 활용한 기능인력의 추정방식

□ 주요개념 및 관련제도

- 공무원 정원은 주로 총정원을 중심으로 산정되고 논의되어 왔으나, 개별 지방자치단체 내에서 효율적인 인력배치의 방법을 제시하지 못한다는 데에서 한계를 안고 있음
 - 기준인건비제에서 개별 지방자치단체의 공무원 기준정원 및 인건비는 총 규모로서 산정되어 왔으며, 기구별 정원의 범위가 적용됨
 - 그러나 개별 지방자치단체 입장에서는 총정원에 대한 가이드라인만 제시할 뿐, 각 기능별 인력배치를 위한 자율 조정에 도움이 될 수 있는 정보는 없는 것이 현실임. 따라서 개별 지방자치단체들이 효율적인 조직배치를 목표로 하더라도 실제 어떠한 방법을 통해 인력을 배치할 지에 대해서는 별다른 대안이 마련되지 못했음

- 기준인건비제를 통한 총정원 제시가 갖는 한계를 보완하기 위해 지방자치단체들이 고유수행 기능별 인력 배치를 고려할 필요가 있음
 - 지방자치단체의 기능별 인력 배치는 모든 지방자치단체들이 수행하는 사무들을 8대 기능(지원, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경, 지역개발, 방재민방위)으로 분류하고, 각 기능별 적정 인력을 산출하는 방식임
 - 기능별 적정 인력을 산출할 경우 지방자치단체마다 조직관리 및 인력배치의 구체적인 내용을 담은 가이드라인으로 활용될 수 있음
- 8대 주요 기능별 행정수요는 법률적 사무 범위의 확인을 통해 6개의 대분류와 각 세부항목들을 검토하고, 강영주·손화정(2018)에서 제시한 기능별 인력수급의 탄력성 검토(서비스 수요특성 및 기능별 공급특성의 기준)를 반영하여 지방자치단체의 8가지 주요 기능을 도출함
 - 8대 기능은 지방자치단체의 지원기능, 문화체육관광 기능, 보건복지 기능, 산업경제 기능, 환경관리 기능, 도시주택 기능, 지역개발 기능, 방재민방위 기능으로 구분되며, 지방자치단체의 법률적 사무범위와 일치하며 6개 대분류에서 도시주택 및 지역개발을 보다 세분화하여 기능으로 분류함
 - 주요 기능은 서비스 수요의 측면에서 상시적 특성과 가변적 특성으로 구분되며, 공급 측면에서는 노동집약적인지 자본집약적인지 따라 기능별 특성을 구체화 할 수 있음
- 이러한 기능별 특성의 구체화를 통해 직접적인 설명변수의 도출이 가능함
 - 지방자치단체의 지원기능은 크게 기획조정 및 행정, 재정에 관한 기능을 의미하며, 기획조정의 경우 상시적인 자본집약 기능으로 이해되는데 이는 조직 규모의 증대에 대응하기 위한 예산과 관련 인원이 비율적으로 증가될 필요는 없다는 특성을 지니고 있음. 반면 행정 및 재정 기능의 경우 상시적 자본집약기능으로 간주되나 서비스 공급 특성은 노동집약적 특성이 나타나, 민원 서비스 기능의 경우 시민 수요의 증대에 따라 비례하여 인력 투입이 요구될 수 있음을 뜻함

- 문화체육관광 기능은 가변적 자본집약기능으로서, 수요적 측면에서는 상시적 특성과 가변적 특성이 동시에 나타나고 있고, 서비스 공급의 측면에서는 자본집약적 특성이 나타남
- 보건복지 기능의 경우, 상시적 노동집약기능으로 이해되며 기초생활수급자, 노인 등 사회적 약자에 대한 수요는 상시적으로 발생한다고 볼 수 있으며 서비스 공급 역시 노동집약적인 특성이 우세함
- 산업경제 기능은 가변적 자본집약기능으로 간주되며, 수요적 측면에서 상시적 특성 역시 존재하지만 주요 기능적 특성으로서 특정 기간동안 추진되는 사업 및 지역 특화산업 개발 등 가변적인 수요 요인을 지니는 특성이 우세하다고 볼 수 있고, 서비스 공급의 측면에서는 상하수도, 교통, 산업단지 등 자본집약적 서비스의 특성이 나타나고 있음
- 환경관리 기능은 상시적 자본집약기능으로서, 대표적으로 상하수도, 폐기물 처리 등의 서비스는 상시적으로 제공되어야 하는 서비스의 특성을 지님과 동시에 자본집약적 서비스로 이해됨
- 도시주택 기능은 상시적 자본집약기능으로 이해되며, 주택 및 건축 등 도시주택 관련 기능은 특정 지역이 아닌 모든 지역에서 상시적으로 제공하는 서비스로 간주되고 상하수도, 교통, 산업단지 등과 같은 자본집약적인 서비스에 포함됨
- 지역개발 기능의 경우 가변적 자본집약기능으로 간주되며, 지방도 신설 및 개수, 토목 및 건설사업 등 특정 기간동안 집중되어 추진되는 사업들로 가변적 수요특성을 보이고 있으며, 공급측면에서는 자본집약적인 서비스에 해당됨
- 방재민방위 기능은 가변적 노동집약기능으로서, 재난 및 재해의 발생 등 가변적인 특성이 우세하며, 노동집약적인 서비스로 이해됨

〈표 2-5〉 지방자치단체 기능별 분류(안)

기능분야		주요 내용	서비스 공급 특성	서비스 수요 특성
			노동집약적 vs 자본집약적	상시적 vs 가변적
지원기능	기획 조정	예산, 감사, 법무, 홍보(공보)	자본집약	상시
	행정 및 재정	일반관리, 세무, 회계·관재, 민원, 전산통신	노동집약	상시
문화체육 관광		문화·예술, 문화재, 체육, 관광, 교육·청소년	자본집약	상시·가변
보건복지		보건, 생활보장, 위생, 아동·보육, 여성, 장애인	노동집약	상시
산업경제		농업, 수산, 임업, 공원녹지, 상공, 고용·노동, 투자·통상	자본집약	가변
환경관리		수질, 대기, 청소(폐기물), 상하수도	자본집약	상시
도시주택		도시계획, 지적·토지, 주택, 건축	자본집약	상시
지역개발		도로, 교통·운수, 하천	자본집약	가변
소방 방재민방위		소방, 방재(치수), 민방위	노동집약	가변

자료: 강영주·손화정, 2018: 97; 연구자가 2018년 12월 개정된 내용을 반영하여 수정함

- 기능별 인력추정방식은 기존의 정원관리모형은 유형별로 단일한 하나의 회귀방정식을 통해 총정원을 추정하는 방식에서 탈피하여, 지역의 행정수요의 특성을 기능별로 고려하여 설명력 높은 인력규모의 산정 방식을 제안하다는 점에 있음
- 해당 방식은 현재까지 우리나라에는 제도적으로 도입되지 않고 있으나 기준 인건비 산정방식의 개선방안 마련의 차원에서 연구의 일환으로 검토되고 있음
 - 반면, 일본의 경우, 지방자치단체 정원관리에 기능별 인력산정방식을 적극적으로 도입하고 있음
 - 지방자치단체의 일반행정기능을 지역 유형에 따라 차별적으로 적용하는데, 일반행정에 해당하는 기능은 의회·총무, 세무, 민생, 위생 등으로 광

- 역단체의 경우 10부문, 지정도시는 7부문, 중핵시·일반시는 6부문, 정촌은 4부문으로 나누어서 기능별 인력산정 방식을 적용하고 있음
- 기능별 정원모델은 회귀방정식으로 시산 직원 수를 구하는 방식을 기본으로 함
 - 행정수요를 잘 나타낼 수 있는 30-40개의 각종 통계 데이터 중 직원 수와의 상관관계가 분명하게 존재하는 변수를 추리고 이를 토대로 복수의 다중회귀방정식을 산출함
 - 따라서 기능에 부합하는 지표가 기능별로 상이하게 구성됨(〈표 2-6〉 참조)

〈표 2-6〉 일본 기능별 정원모델 투입변수: 국회 총무 기능 사례

설명변수 후보		설명변수로 채택한 이유
A	주민 기본 대장 인구	창구 업무량 등에 직접 관련이 있음
B	주민 기본 대장 세대수	호적 관련 업무와 창구 업무량 등에 직접 관련이 있음
C	제1차 산업취업자수	산업구분별 예산편성이나 정책결정 수, 장기계획 책정작업 등에 영향을 주는 요소
D	제2차 산업 취업자	
E	제3차 산업 취업자	
F	인구의 사회증감(그로스)	인구 증감에 따른 직원 배치에 영향을 미치는 요소
G	인구의 자연증감(그로스)	
H	총면적	출장소의 설치와 운영 효율성, 직원 배치에 영향을 미치는 요소
I	거주지 면적	
J	표준재정규모	재정 규모는 지출 건수와 의회 승인 건수에 대한 간주됨

□ 한계

- 기능별 인력방식도 회귀기반의 총정원 산정방식이 가지고 있는 한계에 동일하게 노정됨
 - 회귀분석의 함수에 실제 데이터를 다시 적용하여 결과를 도출해 활용하고자 하는 경우에는 오차가 발생할 수 있음

- 기능별 인력추정 함수의 수요변수의 선정과 총정원과 기능별 인력의 총합간 차이에 대한 인력배정의 우선순위 설정의 문제들이 제기될 수 있음

나. 조직내부의 자료 및 직무조사표를 활용한 기능수행의 적정성 평가

□ 주요개념 및 관련제도

- 조직내부의 조사표를 통해서, 기능수행을 적정성을 살펴보는 방식은 인력관리보다는 해당 사무기능의 적정성 확보를 위해 기능을 조정하고 통합하는 조직설계와 관련되어 있음
 - 조직진단의 일환으로 활용되는 기능분석은 적합성, 연계성, 중요도, 수요도 분석의 4단계를 거쳐서 수행됨
 - 적합성 분석은 특정 기능을 지방자치단체가 반드시 수행해야 하는지를 분석하여 민영화와 같은 대안적 수행 방법 채택 여부를 결정하는 것임
 - 연계성 분석은 부서 간 기능 조정 및 기능 범주화를 통해 부서 간 최적의 기능 배분 방안을 도출하는 것임
 - 중요도 분석과 수요도 분석은 기능별 수요 조사를 바탕으로 기능의 강화, 유지, 축소, 폐지를 결정하고 새로운 수요에 적합한 기능을 발굴하여 제시하는 것임
- 단위사무 대상의 관장여부 적정성은 기관차원과 부서차원으로 구분하여 접근하되, 기관차원의 관장여부 적정성은 적합성 분석과 수요도 분석을 통해서 판단하고, 부서차원의 관장여부 적정성은 연계성 분석을 통해서 판단됨
- 다만, 행정수요에 따른 단위사무의 업무량 증감을 판단하기 위하여 중요도 분석을 추가적으로 실시하며 진단기법 고도화에 따라 절차의 변동이 소폭 있어왔음
- 초기에는 행정기능 분석을 2단계로만 수행하였는데, 먼저 1단계는 수요도 분석과 적합성 분석을 통해 행정 기능의 필요성 및 수행 방식을 검토하는 단계하면 2단계는 연계성 분석과 중요도 분석을 통해 조직 내 기능 배분의 적

정성과 기능 별 강화, 유지, 축소 및 폐지 여부를 확인하는 절차로 단순화되어 수행됨(금창호, 2018)

- 이후 조직진단 기법이 고도화됨에 따라 행정기능 분석이 3단계를 통해 하나의 단계가 추가되었는데 1단계에서는 적합성에 대한 판단, 2단계는 기능 이관 여부에 대한 판단, 3단계는 기능의 확대·유지·축소 여부를 판단하고 이를 토대로 수요의 여부를 종합적으로 판단하는 수요도 분석이 추가됨

〈표 2-7〉 기능분석 내용

분석	시기	단계	내용
행정기능 분석	초기	1단계	수요도 분석, 적합성 분석
		2단계	연계성 분석, 중요도 분석
	중기 이후	1단계	적합성 분석
		2단계	연계성 분석
		3단계	중요도 분석
		기타(신규 기능)	수요도 분석

- 진단대상은 특정부서에서 문제를 제기한 단위사무만을 대상으로 하고, 진단방법은 해당부서에서 제시한 단위사무의 진단내용에 따라서 간편하게 분석할 수 있는 판단기준을 적용하며, 분석절차는 담당부서에서 제시한 논거를 조직관리부서에서 적정성을 판단하는 것임

〈표 2-8〉 기능분석 절차

구분	세부절차	주요내용
진단 대상	문제제기 단위사무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문제제기 사유 타 부서 이관요청 단위사무 중앙부처 등 신규 수행요청 단위사무 특정부서 민간위탁 요청사무 등
진단 방법	조직부서 적정성 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적정성 판단기준 적합성 분석 : 행안부 민간위탁 지침 수요도 분석 : 관련법을 제·개정 및 중앙부처 공문 연계성 분석 : 해당부서 요청내용(유사사례 필히 기재)

구분	세부절차	주요내용		
진단 절차	담당부서 논거제시 ↓ 조직부서 적정성 판단	1단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조사표조사 - 기능진단 조사표조사 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단위사무 조정양식 작성 및 제출 - 단위사무 조정제기 담당부서 작성 - 조직부서 작성양식 배부
		2단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전문가 워크숍 - 기능진단 내용별 판단기준 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조직부서 적정성 판단 - 기능진단 내용별 판단기준 적용
		3단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기능진단 결과확정 - 기능진단 내용별 결과확정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기능조정 확정 및 시행 - 조직부서 판단결과 확정

- 제1단계에서는 기능조정 필요성을 제기한 해당부서에서 기능조정에 관한 양식을 작성하여 제출하되, 작성양식은 조직부서에서 사전에 설계하여 배부함
- 제2단계에서는 제출된 기능조정 작성내용에 대해 조직부서에서 적정성을 판단하되, 기능조정 내용별로 구체화된 판단기준을 활용함
- 제3단계에서는 조직부서의 판단결과에 따라 최종적으로 기능조정의 여부를 확정하고 그 결과를 해당부서에 통보하는 것임

○ 해당방식은 현재까지 우리나라에는 제도적으로 도입되지 않고 있으나 개별 지자체의 조직진단 과정에서 조직설계 논리 마련의 차원에서 검토되고 있음

□ 한계

- 기능의 판별과정의 자의성과 판별기능에 따라 실제 조직설계가 일치하지 않을 가능성 등으로 인한 실효성 문제가 지적될 수 있음
 - 네트워크를 중심으로 상호협력을 통해 일하는 프로세스 중심의 조직에 적용하기는 다소 어려움
 - 조직부서의 판별과정에 자의성이 개입될 수 있기 때문에, 최종적인 조직설계과정에서의 조직 내부의 정치적 압력을 방어할 논리적 기반이 문제될 수 있음

제2절 인력산정 방식의 검토

1. 현행 인력산정방식

- 인력산정 방식은 ▲중앙주도의 총정원 산정방식(중앙주도)과 ▲지방의 실제 직무조사에 기반한 인력산정(업무량 기반) 방식으로 구분되며 전자는 인력산정을 위한 제도로, 후자는 자체 또는 외부 연구위탁을 통한 연구과제로 수행됨

2. 중앙주도 제도운영 분석

1) 제도개념: 기준인건비 제도

- 기존의 총액인건비제도가 지방자치단체의 총 정원과 인건비의 총액을 이중으로 관리하였기 때문에 지방자치단체의 자율성을 해친다는 지적에 따라, 행정안전부가 결정한 기준인건비와 자율운영 범위 내에서 지방자치단체가 행정안전부의 승인 없이 인력을 자유롭게 관리하는 방식을 말함(윤영근·박해욱, 2017)

〈표 2-9〉 총액인건비제와 기준인건비제의 비교

구분	총액인건비제	기준인건비제
개념	행정안전부에서 총 정원과 인건비 한도를 이중 관리	행정안전부에서 기준이 되는 인건비만을 제시 지방자치단체 정원관리를 자율화 자율운영범위 1~3% 허용
페널티 부여	총액인건비 초과 총 정원 초과	기준인건비 초과 자율범위 초과
교부세 반영 여부	총액인건비의 교부세 반영	기준인건비의 교부세 반영 자율범위 인건비는 미반영

자료: 윤영근·박해욱(2017)

- 기준인건비제 운영 하에서 행정안전부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 제4조에 근거하여 매년 지방자치단체의 행정수요를 반영하여 기준인력을 산정한 후, 각 지방자치단체에 통보하며 이를 활용하기 위한 가이드라인을 제공함 (강영주·손화정, 2017)
 - ex) 2016년 기준인력 = 2015년 기준인력 + 국가정책수요 + 인구·결산액 변동 + 소방·복지 현장인력 + 지역현안수요 + 유사 지방자치단체 간 편차 보정
 - 전술한 가이드라인을 행정안전부에서 제시하였지만 지방자치단체에서 참고지표의 세부적인 적용방법을 공개하지 않고 있으며, 지방자치단체 내부 공무원도 잘 알지 못하는 것으로 나타남(이종수 외, 2017)
- 행정안전부는 기준인건비제에서 기준인력을 산정하기 위한 지표로 10가지 지표를 제시하고 있는데 이들은 지방자치단체 유형-행정안전부에서 제시하는 9유형-별로 공동지표와 유형별지표로 구분되어 산정식에 반영됨
- 지방자치단체들의 유형을 활용한 기존의 학술연구들은 우리나라의 법과 제도를 근거로 함
 - 유사자치단체의 유형화는 비교를 활용한 지표(인력규모, 재정여건)의 추정, 이후 관리사항에 대한 확인 및 점검, 유사단체 상위수준 목표설정 및 목표달성을 위한 자율적 자구노력 유도를 추구하기 위함임
 - 유형화 기준이 적절하게 수립되었는지 여부에 대한 판단은, 유형내의 구성집단이 유사하며, 동시에 다른 유형의 집단과의 차별성이 실제적으로 존재해야 함
 - 지방자치단체를 광역과 기초로 유형화하거나, 이를 보다 세분하여 광역자치단체를 특·광역시와 도로, 기초자치단체를 시, 군, 구로 유형화하는 방식을 활용
- 이후 행정안전부는 기존의 10가지 지표에서 법정민원 수를 제외하고 총 9가지 지표를 활용하였으며, 2020년 기준인건비 산정기준은 다음과 같음

- 기준인력은 행정수요에 반영된 인력과 국정현안 등을 고려한 보강인력 수요로 구성됨

〈표 2-10〉 기준인건비 유형별 산정식 포함 행정지표(2017년 기준)

지표명	지표 구분	제1유형	제2유형	제3유형	제4유형	제5유형	제6유형	제7유형	제8유형	제9유형
		특광역시	도	50만 이상시	50만 미만시	도농 복합시	5만 이상군	5만 미만군	특별시 자치구	광역시 자치구
인구	공통 지표	모든 유형에 적용								
면적										
주간 인구										
65세이상인구										
사업체 수										
자동차 수										
장애인 수										
법정민원 수										
외국인 인구	유형별 지표	해당	해당	해당	해당	해당	제외	제외	해당	해당
농경지 면적	제외	제외	제외	제외	제외	해당	해당	제외	제외	

자료: 강영주·손화정(2017)

- 기준인건비 = 기준인력(공무원, 무기계약직) x 기준단가(공무원, 무기계약직)
- '20년 기준인력 = '19년 기준인력+ 보강인력(소방인력 + 국정현안 수요 + 행정수요(사회복지) 지표 등을 반영한 지역현안수요) + 효율적 조직관리 인센티브부여
- 기준인력 = 행정수요(인구, 면적, 주간 인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 장애인 수, 외국인 인구, 농경지 면적)

- 보강인력 수요는 다음의 사항을 고려하여 결정함(한국지방행정연구원, 2021)
 - 소방: 소방력 기준에 따른 법정 현장 부족인력 및 신설되는 관서에 소요되는 인력, 소방장비 관리, 소방학교 교관, 소방관 보건안전, 응급의료전용 헬기 담당 인력

- 국정현안: 중앙-지방의 협업을 바탕으로 주민의 안전 향상, 지역복지 증진 등 주요한 국정현안을 전담하는 인력
 - 지역현안: 주민서비스제고와 지역현안 해결을 담당하는 역점사업 전담인력
ex) 주민편의시설 관리, 노인·아동 등 취약계층지원, 안전시설 관리·점검
 - 사회복지: 찾아가는 보건·복지서비스 확대 등 주민 복지의 증진을 도모하기 위한 읍·면·동 기준 마을자치·방문간호·사회복지 관련 인력
- 이러한 총 정원 산정방식의 적정성을 확보하기 위한 자체 관리제도 역시 운영 중인데, 이를 위해 행안부는 업무 효율화를 통해 기능 쇠퇴 분야 등의 인력을 감축하고, 주민접점현장과 지역현안 분야로 재배치해 서비스 중심 조직으로 개편하는 인력관리 방향을 설정하고 있음(행정안전부, 2020)
- 향후 5년간 신규인력 총원 규모를 반영하여 자치단체별 일반직 정원의 1~3%를 재배치 대상으로 함
 - 목표 산정 ⇒ 계획 수립 ⇒ 재배치 시행 ⇒ 실적점검·환류의 절차로 진행함
 - 업무 효율화로 발생하는 인력 절감 분야 등에서 인력 감축분을 발굴한 후, 사회적가치 강화, 치매 관리 등 주요 국정과제 분야, 지역현안 등의 분야로 인력을 재배치하도록 함
- 주목할 점은 총원산정방식이 가지는 한계(인력증원압력)를 극복하기 위해, 지방조직의 성과관리를 위한 목표 및 지표를 마련하고 성과평가 결과에 따른 총원의 유인과 제약을 규정하는 보완제도를 운영하고 있다는 점임
- 지방자치단체 성과관리를 위하여 성과 목표 달성 정도, 주민서비스 만족도, 행정역량 제고 등을 고려하여 우수기관을 선정하고, 기관 포상, 21년도 인건비 산정 시 지역현안인력 추가 반영 등의 인센티브를 제공하도록 함
 - 국정현안 전담인력의 성과 평가 강화를 위하여 각 부처는 국정현안 전담인력 요청 시, 인력배정에 따른 성과측정을 위해 구체적인 성과목표(산출·결과지표)를 제출하고 성과 목표가 불분명하거나, 주민서비스 개선과 관련성이 낮은 경우 인력수요를 미반영함

- 지방자치단체의 조직 운영에 자율성을 확대하는 동시에 책임성을 확보하기 위한 방안으로 전문가를 중심으로 한 조직분석 및 진단체계를 구축하고, 성과평가결과 및 감사결과를 기반으로 지방자치단체가 정원관리를 개선해가도록 제도화 함
 - 자치단체의 기능 및 인력 재배치를 효율화하기 위해 정원의 1-3%를 재배치하고, 그 결과를 평가하여 기준인력 증원 시 반영하는 환류시스템을 구축하고, 결원보충 및 시간선택제 채용 공무원의 정원관리 기준을 완화하여 인력 운용의 탄력성을 높임
 - 위원회의 기능 및 필요를 검토하여 신규위원회 설치를 지양하고 통·폐합, 협의체 전환, 비상설화 등을 통하여 운영의 효율성과 책임성을 제고하는 조치를 취함
 - 기구설치와 직급기준은 기구정원규정(대통령령)의 규정에서 벗어날 경우 시정조치를 통해 조정하고, 조직 및 정원관리에 대한 감사 결과를 행정안전부 홈페이지에 공개하여⁴⁾ 자치단체가 시정하도록 규정함⁵⁾
- 이외에도 결원보충 운영 합리화, 시간선택제 공무원 정원관리 효율성 제고, 전문임기제 운영 내실화 등을 통해 지자체 인력 운용의 탄력성 및 효율성을 제고하도록 권고함
- 현재 기준인건비 제도는 행정안전부가 각 지방자치단체에 제시한 기준인건비 총액 내에서 자율적으로 운영할 수 있도록 하는 의의를 지니지만, 정원관리제도가 지향해야 할 효율성과 책임성을 확보하는 데에 제약이 존재함
 - 정원관리제도가 효율성을 확보하기 위해서 지역의 특수성을 반영하여 적정한 행정수요를 토대로 산정해야 하나, 현행 정원모형의 행정수요 지표는 다양한 지역 특수성을 반영하는 데에는 한계가 있음

4) 기구정원규정 제34조

5) 행정안전부는 지방자치단체 인사 및 조직관리에 대한 감사결과를 공개하였으며, 세종특별자치시의 '119구조대 설치 기준 미준수', 부산광역시 '국 설치 일반요건인 하부조직 기준 미준수', 광주광역시 '한시기구 설치협의 부적정', 강원도 및 강원춘천시, 원주시, 양구군, 양양군의 '과 설치 일반요건인 정원기준 미준수' 등이 게시되어 있음(행정안전부 홈페이지)

- 적절한 총정원 규모 관리와 자체적인 책임성 확보 노력이 필요하나, 현행 정원모형과 부가적 관리방식에서 중앙정부의 주도성이 여전히 견고함
- 이외에도 선행연구들에 따르면 현행 기준인건비 제도가 지방자치단체들의 기준인건비를 통한 총정원만을 제한할 뿐 내부적인 조직 및 인력배치의 효율화는 각 지방자치단체의 역량에 좌우됨
- 행정안전부가 각 지방자치단체에 기준인건비를 통보한 후 해당 조직관리 부서에서 행정수요에 따라 탄력적인 인력배치를 수행해야 하지만, 현실에서는 조직관리부서의 재량적 판단을 통해 인력을 배치하는 경우도 있음

2) 제도의 한계

- 따라서 현행 기준인건비 제도의 전반적인 개선이 필요하다는 의견이 제기
 - 지방자치단체들이 정원모형과 부가적 관리방안을 통해 조직관리의 효율성과 책임성을 확보할 수 있도록 새로운 정원모형 및 관리방안이 필요함
 - 효율성 차원에서 지방자치단체들의 행정수요가 기준인건비 산정 시 최대한 반영될 수 있도록 새로운 정원모형을 개발할 필요가 있고, 책임성 차원에서 지방자치단체들이 스스로 정원관리 노력을 기울일 수 있도록 부가적인 관리방안을 필요로 함
- 그러나 여러 차례의 제도 변화에도 불구하고, 지방자치단체의 인력 통제에 대한 본질적인 측면의 개선은 이루어지지 않음
 - 기준인건비제 역시 기존의 총정원제 및 표준정원제, 총액인건비제와 비교하였을 때 산정방식 및 활용 지표, 유형화 분류 등에 있어서 크게 변화하였다고 보기는 어려움
 - 기준인건비제는 총액인건비제에 비해 인력관리의 자율성과 탄력성을 부여하였다고 하나, 기본적으로 지방자치단체의 공무원 역시 일정한 기준에 의해 인건비가 산정되므로 인건비와 총정원이 긴밀히 연계되어 있을 수밖에 없음

□ 지역내 인구구조의 불균형에 대한 검토 미흡

- 수도권을 제외한 지역의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 지방소멸에 대한 우려도 제기되고 있는 실정이라 인구와 직접적인 관련성이 많은 행정 지표로 총인력을 추정하는 경우, 적정 공무원 규모의 합의어려움(인구감소에 따른 정원감소의 타당성)
 - 수도권 일부를 제외한 지방의 경우 총 인구규모는 소멸위험의 수준이 악화되고 있는 것을 확인할 수 있음
 - 지방공무원 인력 규모를 결정하는 기준인건비제에서의 수요함수는 과거의 데이터에 기반하여 도출하며, 이러한 수요함수에 대입하는 최신의 데이터에서 인구가 감소하는 경향이 존재한다면, 이는 필연적으로 해당 지방자치단체의 기준인력이 감소해야 한다는 결과로 귀결될 수 있음
- 행정현장에서는 인구의 감소에도 불구하고 공무원 인력을 줄이는 것은 현실적으로 어려우며, 공무원 인력을 줄이는 것은 결과적으로 주민에 대한 서비스 역량을 약화시켜 오히려 인구의 유출에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
 - 행정서비스의 다변화로 인해 인구감소 지역임에도 실제로 공무원의 업무량은 증가할 수 있으며 인력의 규모도 이에 비례하여 증가할 수 있음
 - 인구증가형, 인구정체 또는 유지형 그리고 인구감소형으로 구분한 후 공무원수의 증가속도 등을 조정하는 대안의 강구도 필요할 것으로 보여지는 하나 일부를 제외하고는 대다수의 지방자치단체의 인구가 정체 또는 감소하고 있어 실익이 크지 않을 것으로 보임

□ 회귀모형 기반 방식의 한계

- 그러나 회귀분석은 여러 데이터 중에서 일종의 법칙성을 확인하고, 이에 근거하여 대체적인 예측이 가능한 방법론임
- 그러므로 회귀분석의 함수에 실제 데이터를 다시 적용하여 결과를 도출해 활용하고자 하는 경우에는 오차가 발생할 수 있음

- 예를 들어, 행정수요 지표를 활용하여 수요함수를 도출하는 과정에서 직선화하기 위해 축약 또는 제거된 오차량을 고려하지 않고, 다시 개별데이터를 수요함수에 대입하게 되면 그 결과는 실제의 값과 차이가 발생할 수 밖에 없다는 것임
- 이러한 오차는 대부분의 적용 결과에서 발생할 수 있으며, 결과적으로 수요함수에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있음

□ 유형별 구분의 적정성 문제: 행정수요 지표의 지역별 차별적 영향력 문제

- 기준인건비 모형에서는 지방자치단체의 특성에 따라 9개의 유형으로 구분하여 개별적으로 회귀계수를 도출·적용하는 과정에 활용하고 있음
 - 이는 행정적 분류와 인구 규모를 유형분류의 기준으로 삼고 있으며 기존의 총액인건비제의 구분방식에서 이어지는 것이라 할 수 있음
- 유형별 인구, 면적, 공무원 정원에 관한 일반 현황은 다음과 같은데 유형별로 차별성은 존재하지만, 집단 내의 이질성 역시 큰 것으로 확인됨
 - 집단내 이질성은 변동계수(coefficient of variation, CV)로 가늠할 수 있는데 이는 표준편차를 산술평균을 기준으로 표준화(standardization)시킨 것임

〈표 2-11〉 기존 유형별 분류에 따른 편차현황(2020년 기준)

대상	지자체 수	인구		변동 계수	면적		변동 계수	공무원 정원		변동 계수
		평균	표준 편차		평균	표준 편차		평균	표준 편차	
1 특·광역시	7	2,853.42	2,739.06	0.96	736.48	229.66	0.31	4,032.50	2,978.59	0.74
2 도	8	3,540.88	3,778.73	1.07	11,589.69	4,000.85	0.35	2,488.88	740.92	0.30
3 50만 이상시	17	773.70	219.08	0.28	427.61	315.27	0.74	2,571.59	613.32	0.24
4 50만 미만시	25	216.43	128.91	0.60	284.06	251.97	0.89	980.76	297.92	0.30
5 도농 복합시	33	186.42	95.71	0.51	769.71	297.93	0.39	1,305.15	276.85	0.21
6 5만 이상군	32	83.11	48.36	0.58	641.84	293.13	0.46	801.72	81.05	0.10
7 5만 미만군	50	33.97	9.16	0.27	687.89	302.75	0.44	621.92	77.00	0.12
8 특별시 자치구	25	386.74	125.60	0.32	24.21	9.12	0.38	1,434.56	137.36	0.10
9 광역시 자치구	44	274.02	138.30	0.50	64.41	55.09	0.86	865.75	221.64	0.26
전 체	242	421.29	1,148.84	2.73	813.03	2,154.00	2.65	1,215.64	972.11	0.80

- 인구, 면적, 공무원 정원의 유형간, 유형전체의 변동계수를 살펴보았을 때, 인구와 면적의 차이는 크지만 공무원 정원의 규모의 편차는 크지 않음
- 변동계수를 통해 집단간 이질성의 수준을 유형별로 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있음
 - 1유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.96, 면적은 0.31, 공무원 정원은 0.74로, 같은 집단에 속한 지자체 가운데 인구의 편차가 가장 크며 공무원 정원, 면적순임
 - 2유형의 경우, 인구의 변동계수는 1.07, 면적은 0.35, 공무원 정원은 0.30로 같은 집단에 속한 지자체 가운데 인구의 편차가 가장 크며 면적, 공무원 정원 순임
 - 3유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.28, 면적은 0.74, 공무원 정원은 0.24로, 같은 집단에 속한 지자체 중 면적의 편차가 가장 크며 인구, 공무원 정원 순임
 - 4유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.60, 면적은 0.89, 공무원 정원은 0.30로, 같은 집단에 속한 지자체 중 면적의 편차가 가장 크며 인구, 공무원 정원 순임
 - 5유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.51, 면적은 0.39, 공무원 정원은 0.21로, 같은 집단에 속한 지자체 중 인구의 편차가 가장 크며 면적, 공무원 정원 순임
 - 6유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.58, 면적은 0.46, 공무원 정원은 0.10로, 같은 집단에 속한 지자체 중 인구의 편차가 가장 크며 면적, 공무원 정원 순임
 - 7유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.27, 면적은 0.44, 공무원 정원은 0.12로, 같은 집단에 속한 지자체 중 면적의 편차가 가장 크며 인구, 공무원 정원 순임
 - 8유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.32, 면적은 0.38, 공무원 정원은 0.10로, 같은 집단에 속한 지자체 중 면적의 편차가 가장 크며 인구, 공무원 정원 순임

- 9유형의 경우, 인구의 변동계수는 0.50, 면적은 0.86, 공무원 정원은 0.26로, 같은 집단에 속한 지자체 중 면적의 편차가 가장 크며 인구, 공무원 정원 순
- 기준인건비에 고려되는 지표들은 지역에 따라 변동하는 양상이 다르며, 이러한 차이가 유형별로 다르게 나타나고 있어, 현재 유형별 구분 운영의 적정성이 문제될 수 있음
 - 지자체별 평균 인구는 2013년 기준 약 41만 명 수준에서 2019년 약 42만 명 수준으로 증가함
 - 주간인구, 65세 이상 인구, 외국인 수, 장애인 수 모두 2013년 대비 2019년 증가함
 - 사업체 수나 자동차 수의 경우 인구와 마찬가지로 2013년 대비 2019년 지속적으로 증가함
 - 다만 농경지면적은 2013년 대비 2019년 줄어들어 토지 활용과 이를 근거로 한 산업 형태가 조금씩 변화했을 것을 예상할 수 있음
 - 대체로 인구와 다른 변수 간의 상관관계는 특별 및 광역자치구가 유사한 패턴을 보이지만 외국인수, 사업체수, 주간인구에서 패턴의 차이를 보임
 - 기존의 분류와 달리 특별·광역시 자치구와 시·군의 기초자치단체 간의 유사성이 있는 경우도 많고 기초지자체 간에서도 인구 이외의 다른 변수간 유사성이 관찰됨

□ 지역유형별 추정결과의 한계: 인력의 과대 및 과소추정

- 기준인건비 모형은 지방자치단체의 인력규모를 산정하기 위한 모형으로서 변수의 상관성으로 인한 추정오류로 인한 본질적인 한계 존재함
 - 실제로 운영 중인 제도에 각 지표를 적용한 값을 도출하여 통계적인 확인을 거쳐 기존 기준인건비 모형이 현실을 적절하게 반영하고 있는지 검토하도록 함

〈표 2-12〉 기준인건비 산정 회귀계수(2013-2019)

대상	R ²	상수	인구	면적	주간 인구	65세이상 인구수	사업체 수	외국인 수	농경지 면적	장애인 수	자동차 수
전체	0.90	535	-1.822	0.006	4.215	-5.057	-0.006	-24.526	-2.296	30.826	-1.320
1 특광역시	0.99	854	5.905	-0.381	-4.752	-3.628	0.027	-2.347	-	-22.316	-0.722
2 도	0.95	699	0.047	0.205	1.663	-14.835	-0.036	16.419	1.126	34.541	2.868
3 50만 이상시	0.92	-412	-1.172	0.123	1.192	2.257	0.022	-9.206	-	15.323	3.398
4 50만 미만시	0.68	277	-2.072	0.128	0.125	-0.056	0.009	-11.864	-	47.307	4.460
5 도농 복합시	0.94	414	2.437	0.117	-1.179	6.355	0.008	-3.330	2.429	12.707	-0.842
6 5만 이상군	0.64	423	-0.835	0.058	0.800	9.570	0.006	-	0.776	0.813	0.416
7 5만 미만군	0.73	329	2.364	0.060	-1.437	9.402	-0.008	-	3.220	15.097	-0.586
8 특별시 자치구	0.85	815	0.433	3.885	0.123	4.259	0.002	0.812	-	-3.837	-0.996
9 광역시 자치구	0.93	321	-0.347	0.513	0.168	4.705	0.003	3.348	-	10.909	0.456

- 2021년 행정수요 산정과정에서 산정방식 불확실 및 수치 부정확 문제 등을 이유로, 기존 기준인건비 모형의 10개 변수에서 법정민원건수를 제외하고 9개 변수를 활용함
 - 위와 같이 산정된 회귀계수에 2020년의 행정수요 데이터를 적용한 결과를 도출하였으며, 2020년 실제 공무원 정원간 비교결과는 다음과 같음

〈표 2-13〉 2020년 데이터 적용 결과

대상	2020 공무원 정원		2020 산정 결과		산정결과
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	
1 특광역시	4,032.50	2,978.59	4,696.48	3,652.17	과대추정
2 도	2,488.88	740.92	3,146.99	1,015.13	과대추정
3 50만 이상시	2,571.59	613.32	2,575.45	779.51	과대추정
4 50만 미만시	980.76	297.92	921.57	307.38	과소추정
5 도농 복합시	1,305.15	276.85	1,182.43	262.23	과소추정
6 5만 이상군	801.72	81.05	729.50	67.97	과소추정
7 5만 미만군	621.92	77.00	538.56	55.61	과소추정
8 특별시 자치구	1,434.56	137.36	1,280.54	107.59	과소추정
9 광역시 자치구	865.75	221.64	797.78	195.06	과소추정
전 체	1,215.64	972.11	1,181.73	1,168.77	과소추정

- 산정 결과, 특광역시와 도는 실제 공무원보다 과대 산정되는 경향이 있으며, 50만 명 이상시를 제외한 지방자치단체는 과소 산정됨
- 행정수요가 일정규모 이상이거나 지속적으로 증가하는 지역에 대해선 더 많은 공무원이 배정되고, 그렇지 않은 지역의 경우 더 적은 공무원이 배정되는 것임
- 이러한 경향과 함께, 시군의 인구감소가 가속화되고 있는 상황을 고려하였을 때, 시군의 공무원 인력산정은 현실과 점점 괴리될 가능성이 큼

□ 기준인력 산정 변수 간 높은 상관성

- 행정수요 산정에 활용하고 있는 9개 지표는 앞서 살펴본 바와 같이 개별적으로 행정사항의 대표 및 복지수요를 반영하는 것으로 이해할 수 있음
 - 그러나 이는 공무원 인력규모와의 관계에만 신경을 쓴 것으로, 결과적으로 행정수요 지표 간 상관성에 대해서는 고려하지 못한 한계가 있음
 - 지표간의 상관성이 높아서 발생하는 다중공선성이 초래하는 문제는 계수 추정치가 잘 되지 않거나 불안정해져서 데이터가 약간만 바뀌어도 추정치가 크게 달라지는 강건성 문제를 초래함
 - 이에 대해 주재복 외(2018)는 10개 지표의 상관관계 분석 및 다중공선성 확인을 시도하였는데 분석 결과 법정 민원수를 제외한 모든 지표에서 상당한 상관관계가 있으며, 다중공선성 역시 확인되었음

〈표 2-14〉 상관관계 분석 결과 (별표: 유의미성)

	인구	면적	주간인구	65세이상	사업체수	자동차수	장애인수	외국인수	농경지
인구	1	.442**	.992**	.986**	.992**	.984**	.985**	.971**	.424**
면적		1	.441**	.518**	.462**	.527**	.562**	.391**	.894**
주간인구			1	.991**	.998**	.966**	.980**	.956**	.423**
65세이상				1	.993**	.969**	.992**	.936**	.503**
사업체수					1	.970**	.984**	.954**	.439**
자동차수						1	.988**	.953**	.511**
장애인수							1	.941**	.550**
외국인수								1	.390**
농경지									1

- 기준인건비 모형에서 행정수요를 파악하기 위해 2020년의 9개의 지표 자료에 대해 상관관계 분석을 시도하였으며, 그 결과는 위와 같음
 - 지역의 인구 영향을 받는 주간인구, 65세 이상, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 외국인 수의 지표는 인구 지표와 상관관계가 0.9 이상으로 강함
 - 면적 지표는 농경지 지표와 상관성이 높은 것으로 확인됨
 - 분산팽창지수(VIF)가 10 이상이면 다중공선성이 있는 것으로 판단할 수 있으며, 공무원 정원을 종속변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과, 면적 지표를 제외하고 다중공선성이 크게 존재하는 것으로 나타남
 - 이상의 결과를 고려하였을 때, 각 행정수요 지표는 개별적인 의의를 지니고 있으나, 기존의 기준인건비제에서는 현실적으로 그리고 통계적으로 한계점이 존재함을 확인하였음

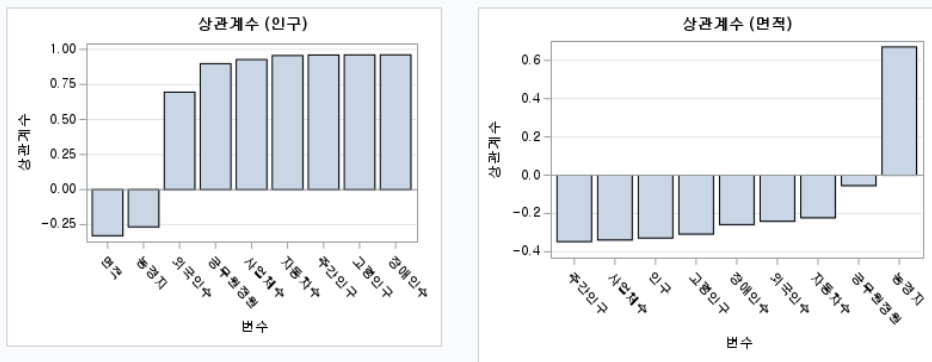
〈표 2-15〉 다중공선성 분석 결과

모형	비표준화 계수	표준화 계수	유의확률	공선성 통계량	
	B	베타		공차	VIF
(상수)	1215.139		.000		
인구	-1.331	-1.677	.298	.001	880.882
면적	-.046	-.106	.432	.163	6.133
주간인구	1.382	1.618	.347	.001	1001.164
65세이상	4.534	.854	.584	.001	826.407
사업체수	.030	2.907	.111	.001	1119.681
자동차수	-.520	-.282	.810	.002	465.985
장애인수	-61.024	-3.441	.074	.001	1249.027
외국인수	9.970	.330	.404	.019	53.213
농경지	9.668	.352	.071	.078	12.782

- 앞서 확인한 변수간 상관성이 여전히 유효한지 확인하기 위해, 2013-2020년까지의 데이터를 활용하여 변수 간의 세부 상관관계를 구체적으로 확인하였음
- 분석 결과, 인구는 대부분의 변수와 강한 양의 상관관계를 갖고 있음을 알 수 있음

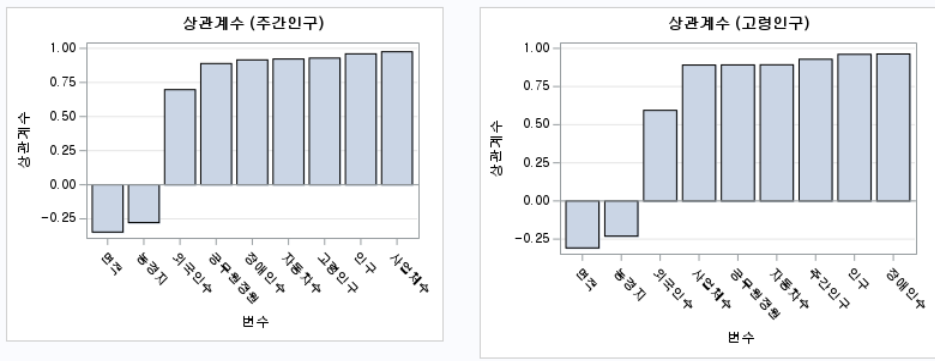
- 특히 자동차수, 주간인구, 고령인구, 장애인수와의 상관관계가 강한데 인
구와 면적의 관계는 음의 관계를 갖고 있음
- 실제로 면적과 다른 변수의 관계를 보면 대부분 변수에서 음의 상관관계
를 갖고 면적과 농경지만이 양의 상관관계를 갖는 것을 알 수 있음
- 이것은 인구가 많은 지자체는 면적 자체가 큰 곳이라기보다는 농경지가
없는 도심 지역임을 알 수 있음

〈그림 2-3〉 인구 및 면적과의 상관계수



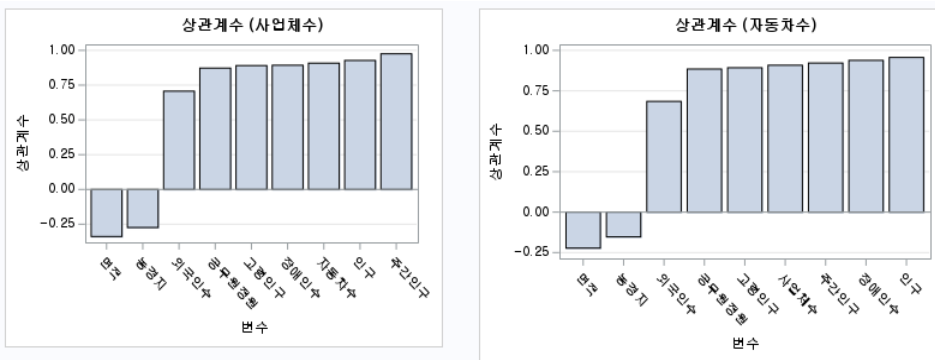
- 주간인구와 고령인구를 보면 흥미로운 구조를 확인할 수 있음
 - 주간인구와 인구는 가장 높은 상관관계를 갖고 있을 것처럼 보이지만 실
제로는 사업체가 가장 큰 상관관계를 보이고 있음은 주목할 만함
 - 이것은 주간인구가 많은 지역은 사업체가 많은 지역임을 시사함
- 고령인구가 많은 지역도 흔히 생각하는 농경지가 많은 지역이라고 생각하지
만, 오히려 고령인구와 농경지는 음의 상관관계를 갖고 있음
 - 고령인구가 오히려 도시부 지자체에 더 많이 있을 수 있음을 시사함
 - 또한, 고령인구와 장애인수 간의 상관관계가 가장 큰 것을 고려해본다면
고령인구 중에 장애인이 상당히 클 가능성이 있음

〈그림 2-4〉 주간인구와 고령인구과의 상관계수



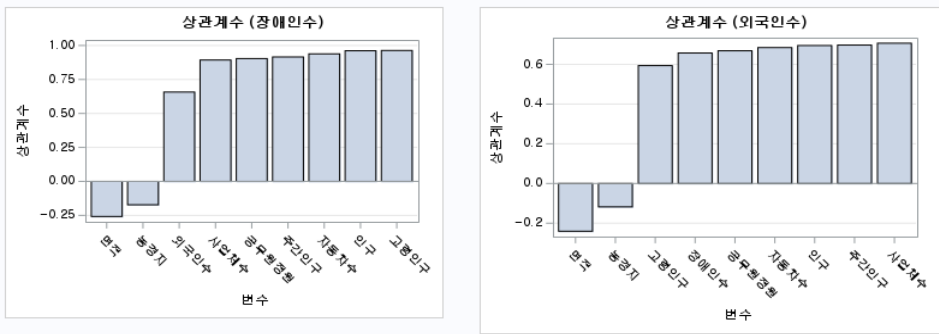
- 사업체수와 자동차수는 지자체의 경제활동을 파악하는 중요지표임
 - 앞서 살펴본 바와 같이 사업체수와 가장 관계가 높은 변수는 주간인구이며 면적이나 농경지와는 음의 관계를 갖고 있음
 - 자동차수도 사업체수와 유사하게 면적 및 농경지와 음의 상관관계를 갖고 있는데, 다만 자동차수는 주간인구 보다 인구 및 장애인 수와 더 강한 상관관계를 갖고 있음
 - 주간인구는 사람의 경제활동이 이루어지는 곳이기 때문에 자동차 등록지와 차이가 발생할 수 있음을 보여줌

〈그림 2-5〉 사업체수와 자동차수의 상관계수



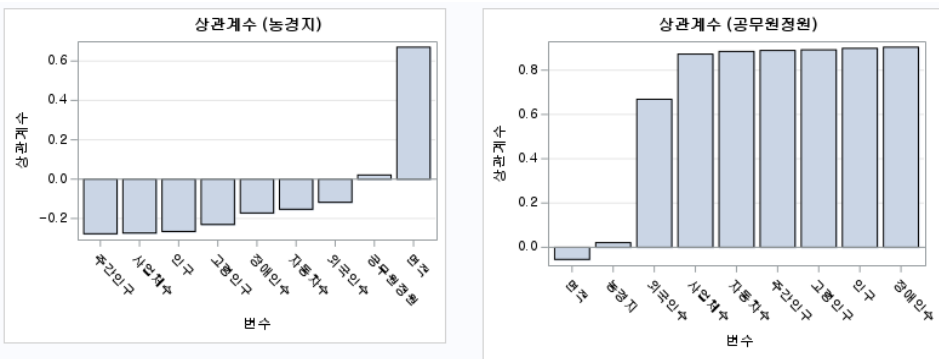
- 장애인수와 가장 상관관계가 높은 것은 고령화 인구와 인구수이며, 외국인 수는 사업체수와 주간인구와 강한 양의 상관관계를 갖고 있음
- 외국인이 많이 거주하는 곳은 농어촌지역 보다는 여전히 사업체수나 주간인구가 많은 지역임을 알 수 있다.

〈그림 2-6〉 장애인수와 외국인수의 상관계수



- 농경지의 경우 대부분의 변수와는 음의 상관관계를 갖고 있는데 흥미롭게도 농경지와 달리 공무원정원은 면적을 제외한 변수와 양의 상관관계를 갖고 있으며, 면적의 경우도 매우 약한 음의 상관관계를 갖고 있음

〈그림 2-7〉 농경지와 공무원정원 상관계수



- 이상을 종합해보면 다음과 같은 몇 가지 시사점을 찾을 수 있음
 - 첫째, 분석에 사용된 9개의 행정변수와 인력 간의 상관관계가 존재하지만 각 변수의 특성에 따라 상관계수의 강도와 방향이 조금씩 다름
 - 둘째, 공무원수는 장애인수, 인구, 고령인구와 매우 강한 상관관계를 보이고 있는데 이것은 일반적인 행정서비스 및 특정 정책대상자에 대한 행정서비스가 도시나 농촌지역의 구분 없이 보편적으로 제공하는 특징 때문이라고 할 수 있음
 - 셋째, 사업체수와 주간인구는 경제활동의 정도를 측정하는데 중요한 변수로 상관관계도 상당히 높은 것으로 나타남
 - 넷째, 면적과 농경지는 양의 상관관계를 나타내고 있으며 주로 비도시지역의 특징을 나타내고 있음을 알 수 있음

3. 지방자치단체 산정방식 측면

1) 산정방식 개념: 조직진단을 통한 인력산정

- 지방자치단체의 조직진단은 단순히 지방자치단체 조직의 문제점을 진단하는 것이 아니라 지방의 행정문제 전반을 개선하기 위한 종합컨설팅을 실시하는 것이라고 볼 수 있음(권오철 외, 2004)
- 조직진단은 다음의 필요성에 의해 수행됨
 - 첫째, 지방자치단체간 경쟁의 심화로 지방자치단체의 조직 생산성 강화와 주민만족을 위한 전략기획역량의 강화가 강조됨에 따라 지방자치단체는 행정수요자인 국민의 고객가치를 극대화할 수 있는 업무프로세스와 조직 구조 및 기능 시스템을 재정비할 필요가 있음(권선필, 2008)
 - 둘째, 조직쇄신 및 업무역량 강화를 위해 조직개편이 필요하며 이를 위한 적정 대응논리 마련을 위해 조직진단을 수행함
 - 셋째, 지역주민이 요구하는 행정서비스를 발굴하고, 대민 서비스역량을 강화시킬 있는 현장기구의 신설과 다수의 관리조직의 설계를 위해 수행됨

- 다양한 행정수요가 지방자치단체의 인력산정에 어떻게 활용되고 있는지를 개별 지자체를 대상으로 한 조직진단 보고서를 통해 살펴봄
- 행정수요가 기구정원 증가에 반영되는 경향성을 확인하기 위해선 메타분석이 필요한데, 분석대상은 본청 대상 조직진단보고서들로 ▲행정환경 분석, ▲기구인력 분석, ▲기구인력 재배치 안에 대한 정보가 담겨있음
- 메타분석 대상이 되는 지자체 현황은 아래와 같음
 - 분석대상에 포함된 지자체는 시, 군, 구 유형뿐만 아니라 기초지자체 7가지 유형이 고루 포함되어 있음
 - 조직진단이 이루어진 시기는 2014년부터 2019년까지로 최근 5년치 연구결과에 한정

□ 인구 및 면적과 업무

- 행정환경 중 해당 지자체의 인구는 중요한 영향변수임
 - 지자체 내에서 인구가 증가하게 되면, 즉각적으로 지원기능중 민원신청이 늘고(각종 증명 발급, 창구업무, 출산·입학 등), 인구증가의 원인이 되는 기간시설과 인프라인 도로, 주택, 상수도, 교통시설, 교육시설, 문화시설 등 기반시설 관리업무가 늘어남
 - 인구 유입이 빠르게 이루어질 경우 인구 밀집으로 인해 발생하는 각종 도시기반시설 부족으로 인해 민원이 증가하며, 이에 응대해야 하는 일선 공무원들의 업무 부담이 늘어남
 - 이외에도 인구 증가 지역은 각종 도시계획 및 지역개발 수요가 늘기 때문에 이와 관련된 기획·집행 업무들이 증가하여 지원조직과 사업조직의 확대경향을 보임
- 문헌분석 내용을 살펴보면, 대다수 지자체가 행정환경 중 중요한 요소로서 인구증감 추이를 다루고 있고, 그 중에서도 신도시, 도시계획에 따른 급격한 인구증가가 이루어질 경우 공무원의 민원, 도시계획, 복지서비스 등의 업무가 많아진다는 점을 밝힘

- 수원시의 경우 2000년대 이후 인구가 꾸준히 증가하는 추세를 보임. 2003년 1,040,223명이던 전체 인구가 2010년 1,104,670명, 2020년 1,184,754명으로 매년 수원시로 유입되는 인구가 급격히 증가함
 - 특히 2018년에는 수원시가 인구 100만 이상 대도시 특례를 부여받으면서 인구 100만 이상 대도시의 특례사무를 부여받아 관련 사무·조직·재정이 늘어남
 - 남양주시의 경우 도농복합시로, 매년 인구 규모가 지속적으로 증가하는 추세를 보여줌. 1995년 237,761명에서 2000년 117,168명을 넘어섰으며 2020년 713,321명을 기록함. 이는 남양주시가 도시개발을 통해 인구 유입을 유도하는 정책을 펼치고 있기 때문으로 해석됨
 - 예를 들어 남양주시는 2012년에 ‘2020년 남양주 도시기본계획’을 수립하여 도시공간을 1도시중심(와부, 동 지역), 3부심(오남, 별내·퇴계원·진건, 화도), 5특화지역(조안(슬로라이프 거점), 월산·답내(생태주거단지), 수동(관광·휴양 거점), 월문(영상문화예술관광 복합단지), 팔야·진별(도시형 산업 거점))으로 구성하며, 계획인구 목표를 2020년 98만여 명으로 세운 바 있음
- 지자체 중 인구가 급감하는 지역의 경우 인구증가 지역과 달리 직접적인 일반 행정 및 통합민원이나 각종 기반시설에 대한 수요는 다른 지역에 비해 낮음
- 행정환경의 공통적인 특징이 65세 이상 인구 비율이 높고 면적 및 농경지면적이 넓다는 점이기 때문에 노인 대상 복지 및 문화서비스 수요가 높으나, 서비스 전달을 위해 소요되는 시간이 길어져 공무원 1인당 담당할 수 있는 인원이 매우 낮아짐
 - 또한 노인복지 대상자들이 많기 때문에 이들을 대상으로 한 시설 건립·운영, 사각지대 발굴, 통합사례관리, 기초연금, 노인 대상 보건서비스 등의 수요가 높음
 - 면적이 넓고 노인 인구가 많은 지자체에서는 노인복지시설이나 편의시설을 건립할 수 있는 기준이 충족되지 않아(시설 건립 시 요구되는 노인 수

- 미충족), 사회복지 전담 공무원들은 노인 대상 복지 수요를 민간위탁을 통해 해결하기 어려워 직접 복지서비스 대상자 관리를 수행해야 함
- 또한 면적이거나 농경지면적이 넓은 지자체의 경우 사유지를 개인이 관리하거나 개발 수요를 충족하여 새로운 지역개발이 이루어지는 경우가 많지 않아 지역 주민 개인 또는 공동체가 관리하는 구역이 적기 때문에, 그만큼 일선 공무원들이 담당해야 할 구역이 넓어짐
 - 따라서 이러한 구역을 정비하거나 관리하는 업무, 재난재해 시 미리 예방·대응하는 업무 등에 관한 수요가 늘어남
- 문헌분석 내용을 살펴보면, 면적이 넓은 지자체의 경우 임야가 대다수를 차지하는 경우가 많았으며, 이러한 지역의 경우 특별히 다른 산업을 발전시킬 수 있는 여건이 마련되지 않아 자연 자원을 활용한 관광업을 발전시키거나, 파생된 임산물 생산 등 전통적인 1차산업에 종사함
- 함양군의 경우 토지의 대부분(77.4%)이 임야로 구성되어 있으며, 대지와 공장용지가 1.3% 수준에 불과하여 경제구성이 대부분 자연 자원을 바탕으로 하는 관광업(숙박, 음식점업)이 27.1% 수준으로 주를 이룸
 - 가평군의 경우 경기도와 강원도의 경계에 위치하고 있으며, 전체 면적 중 임야가 82.14%로 대부분을 차지하고 그 외에는 농업활동을 위한 전과 답 등으로 구성됨
 - 합천군의 경우 총 983,420km² 중 관리지역 32.6%, 농림지역 57.9%, 자연환경보전지역 7.11%를 차지하여 관리지역에 대한 행정수요가 높고 해당되는 업무가 많음
- 또한 지역의 면적과 별도로 철도, 도로, 하천 등의 지리적 여건이 어떠한가에 따라 하천 관리, 내부도로망 개선 및 확충사업, 교통 요충지로서 관련 계획 수립 등의 수요가 높은 지역도 있음
- 논산시의 경우 지역 내에 149개의 하천이 지정되어 있으며 총 유로연장이 381.74km에 달함. 또한 남북으로 천안-논산 간 고속도로, 호남고속도로가 있으며, 국도 1호선, 4호선, 23호선 등이 간선축을 형성하고 지방도 6개 노선이 형성됨

- 따라서 각종 하천 관리에 대한 수요가 높으며, 기존 도로와의 연계성을 강화하고 지방도의 기능을 개선하기 위한 내부도로망 개선 및 확충사업에 대한 수요가 높음
- 이러한 여건을 볼 때, 지자체의 인구 및 면적은 어떤 구도를 형성하는가에 따라 일반 민원·기반시설 등의 수요가 높거나, 보건복지·문화관광·도시개발 등의 업무 수요가 높은 차이를 보임
 - 면적의 경우 늘어날수록 보건복지·문화관광·도시개발 등의 업무 수요가 높아지며, 인구감수시 노인복지 등의 수요가 높고 사례관리 업무 부담이 높으나 인구 증가시 일반민원 및 기반시설 수요가 높아짐

□ 산업구조와 업무

- 앞서 살펴본 인구와 같은 사회적 여건과 면적과 같은 지리적 여건이 복합적으로 결합하여 지역 내 산업구조를 형성하게 됨
 - 인구가 적으며 토지가 농지로 되어 있는 경우 사업체 수가 현저히 낮아짐
 - 또한 토지가 대부분 임야로 구성되어 있거나 백두대간, 태백산맥 등 주요 산지로 구성된 경우 농업보다는 관광업 등을 통해 수익을 창출하는 산업 구조를 갖기 때문에 농업 및 제조업 종사자가 현저히 낮고, 관광업인 숙박 및 음식점업 종사자가 많음
 - 이에 비해 50만 이상 시 등 고도로 개발된 도시 지역의 경우 지리적 여건 보다는 인구, 주택, 도로 등 사회적, 지역개발 여건이 행정수요를 창출하는 주된 요인임
 - 예를 들어 수원시의 경우 도시화율이 93%로 전국 평균보다 높은 수준을 보이고 있고, 아파트 중심의 주택이 약 99.3% 보급됨
 - 뿐만 아니라 광교테크노밸리, 수원벤처촉진지구, 수원 R&D 파크 등이 조성되어 있고, 4개 구의 43개 동으로 구성된 지역 내에 광교 신도시가 형성되어 있어 인구 밀도가 높은 수준임

- 사업체 수 또한, 2006년 55,854개에서 2016년 70,004개로 증가하는 추세를 보이며 이에 따라 종사자 수도 증가하는 경향을 보임. 산업별로는 2016년 기준으로 도매 및 소매업(24.2%)이 가장 많고, 숙박 및 음식점업(18.8%) > 개인서비스업(11.7%) > 운수업(10.7%) 순으로 나타나고 관련 사업체 종사자수도 함께 증가하고 있음
 - 이는 앞서 언급한 것처럼 수원시의 도시화율이 높을 뿐만 아니라 수원화성 등 관광자원이 경기도의 다른 지역에 비해 풍부하기 때문으로 보임. 일례로, 수원시의 관광지 방문객수는 꾸준히 증가하는 경향을 보임
- 또한 이렇게 형성된 산업구조는 향후 지역개발 및 산업경제 전반에 영향을 미치게 되며 상호영향을 주고받음
- 지역 산업은 신도시 개발, 기업 유치, 거점산업을 집중·육성하지 않는 이상 기존의 발전된 산업을 기반으로 더욱 심화되는 양상을 보이며, 제조업과의 근거리·타 지역 간 거점 등 지리적 우월성과 교통 발전 등의 여건에 따라 도매 및 소매업, 운수업 등의 특정 산업이 파생·발전할 수 있음
 - 지자체에서는 지역의 특화 산업에 집중할 것인지, 새로운 전략 산업을 만들 것인지를 고려하여 방향을 수립하게 되고, 이는 다시 지역의 산업구조에 영향을 미침
- 따라서 지리적 여건과 사회적 여건이 결합되어 산업구조를 형성하고, 이렇게 형성된 산업구조는 향후 지역 내 도시개발 및 지역계획에 영향을 미쳐 특화 산업을 심화하거나, 신도시 등 새롭게 형성하는 도시개발 전략을 추구하게 됨

□ 행정환경에 따른 기능수요

- 인구 구성, 지역 문화관광 자원, 복지 정책, 산업 구조 등 행정환경은 해당 지자체의 기능 수요에 큰 영향을 미침
- 예를 들어 남양주시는 도농복합시로, 도시개발을 통해 인구유입을 유도하는 정책을 펼칠 뿐만 아니라, '유산기부제'와 같은 노인 대상 정책을 펼쳐서 인구증가와 함께 노인층 서비스 만족도를 동시에 도모함

- 구체적으로 남양주시의 고령화율이 2011년 13.4%에서 2015년 16.1%로, 상대적으로 20대의 젊은 인구 비중은 줄고 고령화율이 진행되는 것을 알 수 있음. 남양주시는 사후 유산기부를 약속하는 노인계층을 대상으로 지자체 차원에서 무료 돌봄서비스를 제공하는 정책인 ‘유산기부제’를 운영하고 있으며, 대상자들의 만족도가 높음
 - 남양주시 공무원들을 대상으로 향후 증대될 행정수요를 조사한 결과, 본청은 복지총괄과(0.89) > 안전기획과 = 자원순환과 = 도로관리과(0.80) > 문화관광과(0.78) > 노인장애인과(0.77) > 도시개발과(0.74) 순임
 - 또한 가평군은 경기도와 강원도의 경계에 위치하고 있으며, 풍부한 자연환경과 문화유산을 기반으로 한 관광자원을 보유하고 있음
 - 이러한 여건에 따라 관광자원을 활용한 경제산업을 구성하고 있으며, 2013년 기준 총 5,907개의 사업체 중 숙박과 음식업이 42.7%로 절반 가까이 차지함. 또한, 숙박과 음식업의 비중이 증가하는 추세를 보임
 - 가평군 공무원들을 대상으로 향후 증대될 행정수요를 조사한 결과, 본청에서 환경(1.14) > 안전재난(1.08) > 희망복지(1.0) > 문화체육관광(0.95) > 도시(0.86) 기능에 대한 수요가 높은 것으로 나타남
 - 이는 인구의 증가보다는 경제산업 구조가 관광에 치우쳐 있기 때문에 관련한 기능들 또한 증대할 것으로 답변한 것으로 보임
- 해당 지자체에서 공급해야 하는 행정기능이 제대로 충족되지 못해 행정수요가 높아지는 경우도 발견됨
- 부평구의 경우 공무원 대상 행정수요가 증대할 것으로 예측되는 기능을 조사한 결과 일자리기획과(0.98) > 안전재난관리과(0.89) > 노인장애인과(0.74) > 공원녹지과(0.73) > 미래도시과(0.69) > 주거환경정책과 = 복지정책과(0.68) 순임
 - 이는 부평구 내 노후한 주택이 늘어나고 도시 내 재정비 필요성이 높아지거나 이에 대한 행정기능이 제대로 충족되지 못해 기능 강화의 필요성을 강조한 것으로 해석됨

- 울릉군의 경우 섬 내 지역계획의 특성으로 인해 도로건설의 제한이 따름에 따라 관광객들 사이에서 교통사고 발생 증가로 인해 경제교통과 업무가 과다한 것으로 파악됨
- 지자체 업무는 9대 행정수요 지표와 같은 미시적 요인들도 있지만, 메가트렌드·국정과제·정책 등에 의한 거시적 요인들에 의해 영향을 받기 때문에, 인력산정 시 이를 감안할 필요가 있음
 - 예를 들어 4차 산업혁명 이후 첨단산업, 미래산업, 과학기술, 데이터관리 등의 수요가 늘어나 행정업무 역시 증가하는 추세임
 - 또한 사회복지와 같이 정권별로 중시하는 국정과제가 있는 경우 새롭게 사업이 시작되거나 관련된 파생업무가 늘어남

〈표 2-16〉 기초지자체 조직진단 연구 메타분석결과 요약

행정기능	관련부서	행정수요	추가 고려 행정수요	인력증감
일반행정(지원)	자치행정과, 기획실, 감사관, 총무과, 세정과, 회계과 등	총인구, 사업체	세대수, 전체예산액	-
문화체육관광	문화정책과, 관광정책과, 도서관사업소, 체육진흥과 등	총인구	문화기반시설, 공공도서관	+
보건복지	보건소, 복지과 등	총인구, 65세 이상 인구, 면적, 장애인	8세 이하 인구, 사회복지 예산액, 보건분야 예산액	++
산업경제	지역경제과, 농업정책과, 축산과, 해양수산과, 임업과, 기업지원과, 일자리정책과, 시설사업소 등	사업체, 농경지면적, 주간인구	사업체 종사자, 임야 면적	+
환경	환경과, 물관리과, 기후대기과, 자원순환과, 하수관리과, 상수도사업소 등	총인구, 면적, 주간인구	생활폐기물 발생량, 도로면적	+

행정기능	관련부서	행정수요	추가 고려 행정수요	인력증감
도시주택	건설정책과, 도시개발과, 도시재생과, 지적과, 주택과, 건축과, 시설지원과 등	총인구, 면적, 주간인구	도로면적	+
지역개발	교통정책과, 도로과, 하천과	총인구, 면적, 주간인구	도로면적	+
방재민방위	재난안전과, 민방위과, 특별사업경찰 등	총인구	세대수, 범죄발생건수, 화재발생건수	++

2) 산정방식의 한계

- 모든 업무에 행정수요 지표가 균일하게 작동하지 않고 있으나 인구변수(총인구)는 모든 기능의 기구와 인력확대에 공통적으로 영향을 주고 있음
- 대다수의 연구가 공무원 대상 자기기입식 조사표, 면담을 통해 진행되어 분석 자료의 정확성 및 객관성 확보에 관련된 신뢰도 문제가 발생할 가능성이 있음
- 또한 외부연구진이 도출한 조직설계 대안의 적실성을 확보하기 위해 다수의 의견조정 절차를 거치게 되는 경우, 인력산정과 기구설치의 과정의 정치적 영향력이 작동할 수 있음

제3절 기구관리 방식의 검토

1. 현행 기구관리방식

- 기구관리 방식은 ▲중앙주도의 기구정원의 상한기준방식(중앙주도)과 ▲지방의 실제 직무조사에 기반한 기구설치(업무량 기반) 방식으로 구분되며 전자는 기구설치 및 운영에 관한 제도로, 후자는 자체 또는 외부연구위탁을 통한 연구과제로 수행됨

2. 중앙주도 제도운영 분석

1) 기구설치 및 운영에 관한 제도개념

□ 「헌법」

- 헌법 제8장에 지방자치단체의 자치조직권을 보장하는 내용이 명시됨
 - 헌법 제117조와 제118조를 통해 지방자치와 관련된 내용이 보장되어 있음
 - 헌법 제118조 제2항에 따르면 “지방의회의 조직, 의원선거, 지방자치단체장의 선임방법, 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정되어 있음

□ 「지방자치법」

- 지방자치법 제113조에서는 지방정부가 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 경우, 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방정부의 조례로 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관 등 직속기관을 설치할 수 있도록 하고 있음
 - 사업소(제114조), 출장소(제115조), 합의제행정기관(제116조)에 대해서도 직속기관과 같은 내용으로 규정하고 있음
- 특별시의 부시장은 3명, 광역시·특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사는 2명(인구 800만이상의 광역시나 도는 3명)을 넘지 않는 범위

서 대통령령으로 정하도록 되어 있으며, 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 수는 1명으로 제한하고 있음(최상한·이시원, 2020)

□ 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」

- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정은 현재 지방자치단체의 기구설치권에 대한 범위를 제시하고 있는 법령이라고 볼 수 있음
 - 해당 규정에 지방자치단체의 행정기구 설치기준의 상한선이 정해져 있으므로 상한선 내에서만 조례제정을 통해 행정기구 설치가 가능함
- 지방자치단체가 기구를 증설하기 위해서는 다음의 2가지 요건을 모두 충족해야 함
 - 동일 구간에서 인구수가 2년간 연속하여 증가할 것
 - 제1호에 따른 인구수가 다음 계산식에 따라 산정한 인구수를 초과할 것

$$[\text{해당 구간의 최소 인구 수} + (\text{해당 구간의 최대 인구 수} - \text{해당 구간의 최소 인구 수} \times 0.9)]$$

- 시·도의 실·국·본부의 설치 기준은 다음과 같음

〈표 2-17〉 시·도의 실·국·본부의 설치 기준

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

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

○ 시·군·구의 기구설치 및 직급기준은 다음과 같음

〈표 2-18〉 시·군·구의 기구설치 및 직급기준

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

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

〈표 2-19〉 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준(제14조 관련)

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

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

- 현행 기구설치 방식은 지방자치단체의 인구규모에 따라 설치할 수 있는 기구의 수를 제한하고 상한선을 명시하고 있으므로 인구 이외의 지역의 특수성을 반영할 수 없으며 지방자치의 측면에서도 많은 부분에서 발전을 저해하고 있는 요소로 볼 수 있음(조성규, 2014; 고인석, 2017; 최상한·이시원, 2020)

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

▶ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(2021. 1. 5. 개정)

기구설치

제7조(기구설치기준의 적용) ① 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 등 행정구역의 개편으로 기구를 설치하는 경우와 지방자치단체의 인구가 증가하여 기구를 증설하는 경우 제9조에 따른 시·도의 기구설치기준과 제13조에 따른 시·군·구의 기구설치기준을 적용할 때 그 인구는 전년도말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수를 기준으로 한다. 다만, 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 등 행정구역의 개편으로 기구를 설치하는 경우에는 그 행정구역 개편 예정일의 바로 앞 분기말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수를 기준으로 할 수 있다.

② 지방자치단체는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 별표 1 또는 별표 3의 기구설치기준에서 해당 구간의 상위 구간의 기준을 적용하여 기구를 증설할 수 있다.

1. 동일 구간에서 인구가 2년간 연속하여 증가할 것
2. 제1호에 따른 지방자치단체의 인구가 다음 계산식에 따라 산정한 인구를 초과할 것

$$\frac{\text{해당 구간의 최소인구수} + (\text{해당구간의 최대인구수} - \text{해당 구간의 최소인구수}) \times \frac{90}{100}}{}$$

③ 지방자치단체는 인구가 별표 1이나 별표 3의 기구설치기준을 2년간 연속하여 미달하는 때에는 다음 각 호의 구분에 따라 그 다음 해 1월 1일부터 6월 30일까지 그 기구를 감축하여야 한다. 이 경우 인구는 전년도 각 분기말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수의 평균을 기준으로 한다.

제9조(시·도의 기구설치기준) ① 시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 별표 1과 같다.

② 지방자치단체의 장은 실·국·본부의 개편, 명칭변경과 사무분장을 할 때 중앙행정조직과 지방행정조직간의 연계성 등을 고려하여 합리적으로 정하여야 한다.

제13조(시·군·구의 기구설치기준) ① 시·군·구 본청의 실·국이나 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 시·군·구 본청에 두는 실·국이나 실·과·담당관의 설치기준은 별표 3과 같다.

직속기관

제16조(지방농촌진흥기구)

제17조(지방공립대학 등)

제18조(지방공무원교육훈련기관)

제19조(보건환경연구원 등)

제20조(사업소, 출장소, 사업본부 및 지역본부 등)

한시기구

제8조(한시기구의 설치운영) ① 지방자치단체의 장은 긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대처하거나 일정기간 후에 끝나는 사업을 수행하기 위하여 부득이한 경우에는 한시기구를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 한시기구 설치시에는 기존의 인력을 최대한 활용하여야 한다.

② 본청에 한시기구를 설치할 경우에는 기존의 보조기관과 담당관으로는 그 목적을 달성할 수 없을 정도의 업무의 중요성과 업무량이 있어야 한다.

③ 한시기구를 설치하는 경우에는 최소한 1년 이상의 업무량이 있어야 한다.

④ 한시기구의 존속기한은 3년의 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

⑤ 한시기구의 존속기한의 연장은 사업추진의 지연 등 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 1회에 한한다.

○ 기구의 총량은 정원책정과 연동되어서, 다음의 다섯가지 일반기준을 따르도록 규제함

- ① 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정하고 ② 지방자치단체는 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정하며 ③ 1개의 직위에는 1개의 직급을 부여하되, 다만 업무의 성질상 일반관리업무가 전체업무의 100분의 50을 넘는 직위는 동일계급 내에서 행정직과 다른 일반직의 복수의 직렬로 할 수 있으며, 업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우에는 4개의 직렬을 초과하지 아니하는 범위에서 복수직렬로 할 수 있으며 ④ 1개의 직위에 대해서는 일반직과 별정직의

복수직을 부여할 수 없되, 다만 해당분야의 직렬이 없어 일반적으로 충원하기 어려운 경우로서 시험·연구·조사·상담 등 전문지식이 필요한 분야의 직위는 해당되지 않으며 ⑤ 1개의 직위에 전임계약직 공무원을 채용하는 경우에는 그 전임계약직 공무원의 채용기간 동안 그 직위에 상응하는 직급의 정원을 결원으로 유지함

2) 기구설치제도의 한계

□ 인구변화와 무관한 기구설치규모의 증가추세

- 지자체 기구 현황을 살펴보기 위해, 기구 수가 제한되는 실·국이 아닌, 지자체가 자율적으로 정할 수 있는 과·담당관 수를 광역지자체와 기초지자체로 분리하여 살펴봄
- 그 결과 광역지자체 과·담당관의 수는 2002년, 2008년 두 해를 제외하고 전반적으로 늘어나는 추세임
 - 특히 2007년(10.28%), 2019년(7.51%), 2005년(6.95%), 2012년(6.38%)에는 다른 해에 비해 증가율이 높은 편임
- 광역지자체를 특·광역시와 도 유형으로 구분하여 과·담당관 추이를 봄
 - 특·광역시의 과·담당관 수는 2002년, 2006년, 2008년을 제외하면 전반적으로 증가하는 추이임
 - 도 지역의 과·담당관 수는 2001년, 2008년, 2015년에 소폭 감소한 것을 제외하면 지속적으로 증가하여, 2019년에는 2000년의 1.8배 이상 증가
- 기초지자체 과·담당관의 수를 살펴보면, 광역지자체와 마찬가지로 전반적으로 늘어나는 추세임
- 기초지자체 유형별로 살펴보면, 시 유형이 군이나 구에 비해 더욱 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있음
- 기초지자체 공무원 수 역시 전반적으로 증가함
 - 2000년 약 129만 명에서 2018년 약 228만 명 수준으로 큰 폭으로 증가

- 전체 직급 중 가장 큰 폭으로 상승한 직급은 6급, 8급, 9급이며, 감소한 직급은 5급과 7급임

□ 통솔범위의 확대문제

- 국내 지방자치단체의 기구설치는 지역의 인구규모에 의해 결정됨
 - 행정수요를 나타내는 대표적인 변수인 인구수가 실·국의 설치 기준으로 활용되는 것은 적절하다고 판단됨
 - 그러나 실·국장급의 통솔범위와 관계되어 있는 국·과의 설치 기준은 과 구성인력 수의 하한선 만을 제시하고 있으며, 업무량을 고려하여 자율적으로 설치 할 수 있도록 규정
 - 이로 인해 실·국장 급의 통솔범위가 상당히 넓어지게 되면서, 해당 직급의 업무 부담으로 이어지게 됨(송인엽·이환범, 2020)
 - 조직의 효과적인 통솔범위의 기준은 조직특성과 조직이 직면한 상황에 따라 다양할 수 있으며 이를 확인하기 위해서는 통솔범위와 구성원의 업무 만족도의 관계를 검증하는 것이 비교적 적절한 분석 방법임
 - 그러나 분석을 위한 자료를 확보하는 것이 어렵기 때문에 본 연구에서는 기존의 선행연구에서 제시하고 있는 통솔범위에 대한 논의를 기준으로 타당성을 검토하고자 함
- 일반적으로 관리계층의 경우 복잡다양한 요인들을 고려하여 조직을 위한 의사결정을 수행하기 때문에 좁은 통솔범위를 유지해야 하지만 실무계층의 경우에는 관계층에 비해 업무의 표준화가 상당수준 이루어졌기 때문에 넓은 통솔범위의 수용이 가능하다고 알려져 있음(권태욱, 2021)
 - 통솔범위를 다루고 있는 대표적인 학자인 어윅(Urwick)은 경우 책임자를 상위와 하위로 구분하고 전자의 경우에는 4명, 후자의 경우에는 8-12명의 통솔범위가 적절함을 주장
- 시·도의 경우 2018년부터 시행령에서 규정하고 있는 실·국·본부 설치 기준 상한의 100의 20의 수준에서 자율신설기구를 설치할 수 있게 되면서 통솔

범위의 문제가 다소 해결 되었을 반면, 시·군·구의 경우에는 여전히 넓은 통솔범위의 문제에 직면해 있을 것으로 예상함

- 시·도와 시·군·구 간 통솔범위 비교하면 다음과 같음
 - 비교 결과 두 집단 모두 실·국장급의 통솔범위가 국·과장급의 통솔범위보다 넓은 것으로 나타남
 - 시·도에 비해 시·군·구의 실·국장급 통솔범위가 상대적으로 넓으며 국·과장급의 통솔범위도 시·군·구의 경우가 상대적으로 크게 나타남

〈표 2-20〉 시·도, 시·군·구의 통솔범위 비교(20년도 기준)

	기구 수(평균)			통솔범위(평균)		(b/a)-(b/c)
	실·국(본부) (a)	국·과 (b)	팀(단위) (c)	실·국장급 (b/a)	국·과장급 (b/c)	
전체	5.02	30.65	133.30	6.38	4.43	1.95
시·도	15	81	339.05	5.30	4.18	1.12
시·군·구	4	26	115.45	6.48	4.45	2.03

- 실·국 설치 상한선에 따른 통솔범위 비교결과는 다음과 같음
 - 인구수에 따른 실·국(본부) 상한선에 따른 실·국장급 통솔범위의 차이를 비교한 결과는 하단의 표에 제시되어 있음(□6)
 - 표의 내용을 살펴보면 각 상한선 집단별 국·과장급 평균 통솔범위의 편차에 비해 실·국장급 통솔범위 평균의 편차는 상대적으로 큼
 - 실제, 두 통솔범위의 표준편차를 확인한 결과 실·국장급 통솔범위는 0.77인 반면, 국·과장급의 표준편차는 0.31로 실·국장급의 절반수준임

6) 시·도의 경우 해당 기준에 따른 차이가 크지 않아 분석의 실익이 적다고 판단하여 시·군·구를 중심으로 비교

〈표 2-21〉 실·국(본부) 상한선에 따른 통솔범위 비교

	기구 수(평균)			통솔범위(평균)		(b/a) - (b/c)	
	실·국(본부) (a)	국·과 (b)	팀(단위) (c)	실·국장급 (b/a)	국·과장급 (b/c)		
전체	5.02	30.65	133.30	6.38	4.43	1.95	
시·도	15	81	339.05	5.30	4.18	1.12	
시·군·구	4	26	115.45	6.48	4.45	1.83	
9(1개)	9	58	232	6.44	4.00	2.44	
8(3개)	8	41.67	188.67	5.21	3.64	1.57	
7(6개)	6.83	44	203.67	6.45	4.36	2.09	
6	시(15개)	6.00	36.00	157.80	6.00	4.38	1.62
	특별시 자치구 (25개)	5.80	33.84	143.28	5.86	4.24	1.62
	광역시 자치구 (5개)	4.80	31.80	130.20	6.62	4.14	2.49
5	시(15개)	4.95	31.37	138.79	6.34	4.42	1.92
	군(2개)	5.00	27.50	124.50	5.50	4.53	0.97
	광역시 자치구 (17개)	4.76	28.00	111.76	5.88	4.00	1.89
4	시(19개)	3.68	26.89	120.16	7.37	4.47	2.90
	군(1개)	4.00	28.00	107.00	7.00	3.82	3.18
	광역시 자치구 (18개)	3.50	21.72	87.22	6.28	4.03	2.25
3	시(12개)	2.75	22.25	97.75	8.22	4.40	3.82
	군(49개)	2.41	15.61	77.29	6.62	4.96	1.66
	광역시 자치구 (4개)	3.00	18.75	75.50	6.25	4.06	2.19
실국없음		23.26	107.27		3.96		

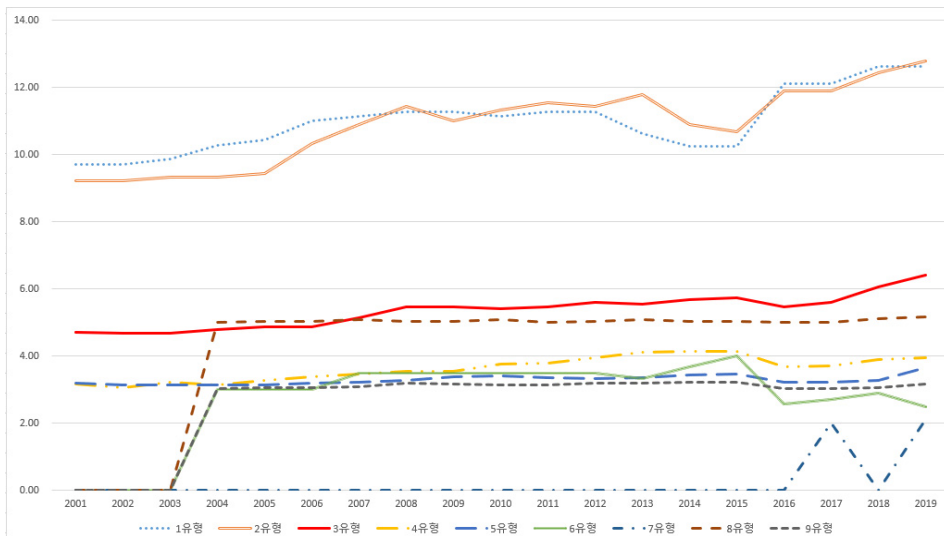
- 더불어, 일반도에 속한 시의 경우 실·국 상한선이 낮아질수록 실·국장급 통솔범위와 국·과장급 통솔범위의 차이가 벌어지고 있음

○ 통솔의 범위를 하나의 조직이 담당하는 인력규모로 정의하여 살펴봄

- 특히 지역 유형별 통솔범위가 시점별로 어떻게 달라지는지를 확인하기 위해 다음과 같이 살펴봄
- 2001년부터 2019년까지의 집단유형별 기구(평균 실국수, 평균 과담당수), 기구당 인력(국 평균인력, 과 평균인력)의 추이를 살펴봄

- 국 평균인력과 과 평균인력은 모두 본청정원을 대상으로 도출하였음
- 기구규모를 인구규모와 지자체 법적지위로 통제하여 집단유형별 통솔범위의 정원단위 시계열분석을 수행하였음
 - 국 평균인력으로 살펴본 통솔범위는 2001년 이후로 각 시점별로 변화의 양상이 지역유형별로 다소 상이하며 증감을 반복함
 - 반면, 과 평균인력으로 살펴본 통솔범위는 2001년 이후로 변화의 폭이 크지는 않지만 9개 유형 모두 지속적으로 줄어드는 추세인 것으로 나타났음
 - 이러한 결과는 법령상 규정된 국과 달리 자율화가 단행된 과의 증설이 지속되어 과단위의 물리적 통솔의 범위가 줄어들고 있음을 시사함

〈그림 2-8〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 평균 실국수



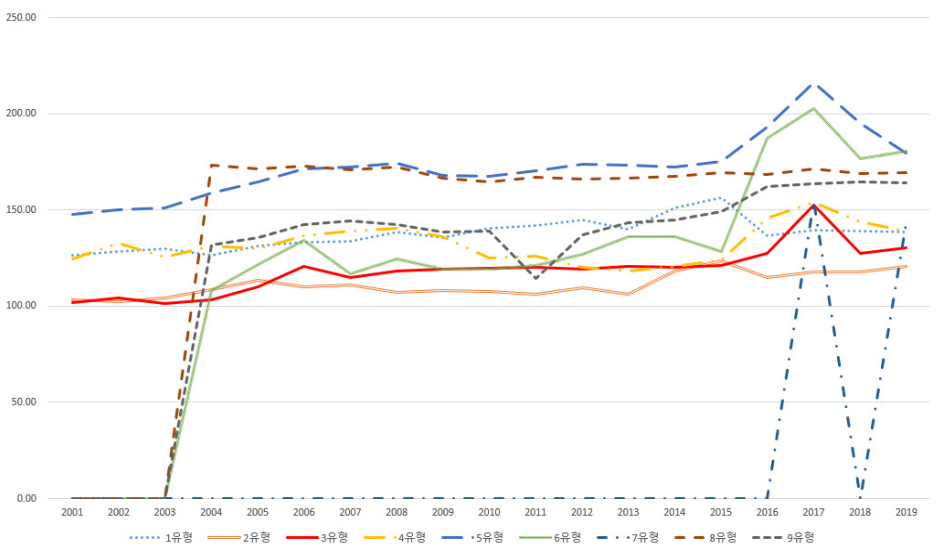
〈표 2-22〉 집단유형별 통솔범위 분석

연도	구분	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	6유형	7유형	8유형	9유형	
2001	기구	평균실국수	9.71	9.22	4.71	3.18	3.20	-	-	-	-
		평균과담당수	47.86	39.89	21.71	17.33	18.00	11.70	9.74	21.52	14.70
	기구당 인력	국 평균인력	126.48	103.44	101.83	124.34	147.72	-	-	-	-
		과 평균인력	25.17	23.74	21.95	20.32	24.22	22.16	22.88	37.74	27.00
2002	기구	평균실국수	9.71	9.22	4.67	3.05	3.14	-	-	-	-
		평균과담당수	48.57	39.67	21.47	17.64	18.37	11.95	10.11	22.48	14.68
	기구당 인력	국 평균인력	128.22	102.42	104.50	132.87	150.38	-	-	-	-
		과 평균인력	25.20	23.64	21.92	19.89	23.76	21.44	22.53	37.94	26.23
2003	기구	평균실국수	9.86	9.33	4.67	3.21	3.14	-	-	-	-
		평균과담당수	47.71	40.22	21.27	17.96	18.40	12.27	10.36	22.48	14.70
	기구당 인력	국 평균인력	129.83	104.49	101.33	125.77	151.03	-	-	-	-
		과 평균인력	26.31	24.05	21.99	19.98	23.77	21.62	22.61	37.76	26.16
2004	기구	평균실국수	10.29	9.33	4.80	3.14	3.14	3.00	-	5.00	3.02
		평균과담당수	48.57	40.22	22.07	17.89	18.66	12.33	10.38	22.52	14.95
	기구당 인력	국 평균인력	126.68	108.44	103.37	131.15	158.71	108.17	-	173.53	132.01
		과 평균인력	26.86	24.93	22.34	20.49	24.70	21.93	22.87	38.53	26.64
2005	기구	평균실국수	10.43	9.44	4.87	3.29	3.14	3.00	-	5.04	3.07
		평균과담당수	49.86	41.11	22.47	18.07	18.69	12.44	10.42	22.64	15.09
	기구당 인력	국 평균인력	131.31	113.57	109.87	129.82	164.65	121.83	-	171.59	135.70
		과 평균인력	27.40	25.91	23.51	21.19	25.61	22.38	23.65	38.15	27.52
2006	기구	평균실국수	11.00	10.33	4.87	3.38	3.20	3.00	-	5.04	3.07
		평균과담당수	53.00	44.22	24.80	19.22	20.00	13.36	11.46	23.72	15.98
	기구당 인력	국 평균인력	133.03	110.28	120.81	136.61	171.22	134.17	-	173.03	142.26
		과 평균인력	27.45	25.47	23.18	21.56	25.20	22.52	22.92	36.72	27.28
2007	기구	평균실국수	11.14	10.89	5.13	3.45	3.23	3.50	-	5.08	3.09
		평균과담당수	52.29	46.89	25.67	20.16	20.26	13.59	11.75	24.84	16.84
	기구당 인력	국 평균인력	133.95	110.95	115.02	139.19	172.57	116.83	-	170.81	144.59
		과 평균인력	28.12	25.43	22.29	21.17	25.17	23.00	22.74	34.89	26.53
2008	기구	평균실국수	11.29	11.44	5.47	3.55	3.29	3.50	-	5.04	3.18
		평균과담당수	61.00	49.11	28.73	20.88	23.17	14.24	12.71	26.16	17.84
	기구당 인력	국 평균인력	138.43	107.33	118.11	140.38	174.39	124.42	-	172.28	142.45
		과 평균인력	25.78	24.70	22.19	20.77	22.94	22.48	22.15	33.21	25.32
2009	기구	평균실국수	11.29	11.00	5.47	3.55	3.37	3.50	-	5.04	3.16
		평균과담당수	60.14	48.44	29.53	20.15	22.89	14.22	12.33	28.84	17.82
	기구당 인력	국 평균인력	135.50	108.35	119.24	136.03	168.09	119.33	-	166.43	138.38
		과 평균인력	26.11	24.50	21.49	20.83	22.83	21.79	21.22	29.18	24.27
2010	기구	평균실국수	11.14	11.33	5.40	3.75	3.40	3.50	-	5.08	3.14
		평균과담당수	63.71	50.78	29.87	20.31	23.20	14.27	12.46	29.28	18.20
	기구당 인력	국 평균인력	140.31	107.74	119.71	124.89	167.50	119.33	-	164.76	139.07
		과 평균인력	25.08	24.03	21.07	20.57	22.55	21.72	21.11	28.69	23.88

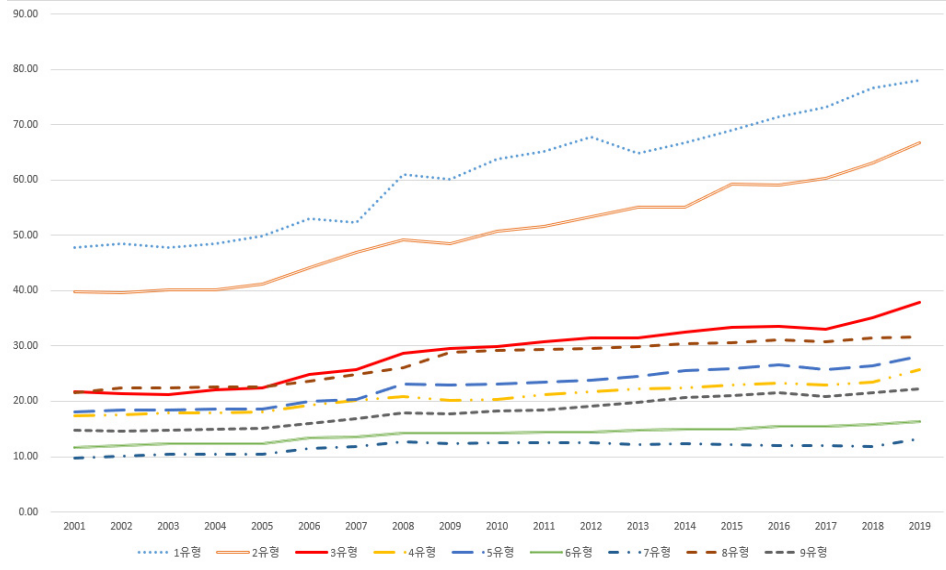
연도	구분		1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	6유형	7유형	8유형	9유형
2011	기구	평균실국수	11.29	11.56	5.47	3.79	3.35	3.50	-	5.00	3.14
		평균과담당수	65.14	51.56	30.73	21.16	23.41	14.41	12.50	29.32	18.43
	기구당 인력	국 평균인력	141.95	106.33	120.30	126.10	170.44	121.04	-	167.10	114.42
		과 평균인력	24.94	24.11	20.94	20.05	22.38	21.47	21.06	28.62	23.34
2012	기구	평균실국수	11.29	11.44	5.60	3.95	3.32	3.50	-	5.04	3.18
		평균과담당수	67.71	53.33	31.47	21.72	23.85	14.49	12.60	29.60	19.16
	기구당 인력	국 평균인력	144.82	109.83	119.40	120.38	173.60	126.96	-	166.07	137.07
		과 평균인력	24.63	23.83	20.85	19.71	22.25	21.25	20.99	28.34	22.79
2013	기구	평균실국수	10.63	11.78	5.53	4.11	3.35	3.33	-	5.08	3.18
		평균과담당수	64.88	55.11	31.40	22.28	24.56	14.72	12.25	29.88	19.84
	기구당 인력	국 평균인력	140.23	106.03	120.54	118.07	173.38	136.06	-	166.35	143.36
		과 평균인력	23.60	23.05	20.67	19.64	22.00	21.93	21.42	28.30	23.09
2014	기구	평균실국수	10.25	10.89	5.67	4.15	3.44	3.67	-	5.04	3.23
		평균과담당수	66.75	55.11	32.47	22.46	25.53	14.91	12.27	30.40	20.61
	기구당 인력	국 평균인력	151.00	118.19	120.32	120.57	172.44	136.36	-	167.61	144.61
		과 평균인력	23.82	23.81	20.53	19.71	21.53	22.07	21.49	27.85	22.70
2015	기구	평균실국수	10.25	10.67	5.73	4.14	3.47	4.00	-	5.04	3.23
		평균과담당수	69.00	59.33	33.33	22.96	25.97	15.03	12.19	30.64	21.00
	기구당 인력	국 평균인력	156.26	123.56	121.26	124.18	175.06	128.42	-	169.67	149.18
		과 평균인력	23.72	22.67	20.39	19.88	21.54	22.61	22.06	27.97	23.04
2016	기구	평균실국수	12.13	11.89	5.47	3.67	3.21	2.57	-	5.00	3.02
		평균과담당수	71.50	59.11	33.53	23.35	26.68	15.56	11.92	31.04	21.52
	기구당 인력	국 평균인력	136.43	114.92	127.27	145.58	193.11	187.13	-	168.34	162.33
		과 평균인력	23.97	23.66	20.71	19.98	21.28	22.80	22.89	27.21	22.83
2017	기구	평균실국수	12.13	11.89	5.60	3.71	3.21	2.71	2.00	5.00	3.02
		평균과담당수	73.13	60.33	33.07	22.96	25.71	15.56	11.96	30.80	20.93
	기구당 인력	국 평균인력	139.56	118.05	152.54	154.14	216.50	202.61	154.50	171.42	163.77
		과 평균인력	23.89	23.72	21.14	20.23	21.67	23.25	22.97	27.86	23.94
2018	기구	평균실국수	12.63	12.44	6.07	3.90	3.26	2.89	-	5.12	3.05
		평균과담당수	76.63	63.11	35.20	23.50	26.47	15.88	11.90	31.40	21.52
	기구당 인력	국 평균인력	138.93	117.72	127.31	143.65	194.98	176.61	-	169.15	164.83
		과 평균인력	23.64	23.54	21.51	20.50	22.01	23.07	23.40	27.53	23.55
2019	기구	평균실국수	12.63	12.78	6.40	3.96	3.65	2.50	2.10	5.16	3.16
		평균과담당수	78.13	66.67	37.93	25.73	28.15	16.41	13.19	31.72	22.30
	기구당 인력	국 평균인력	138.65	120.55	130.46	138.94	179.43	180.80	143.13	169.60	164.18
		과 평균인력	22.75	23.36	21.75	19.37	21.76	23.37	22.39	27.54	23.49

- 이처럼 정원의 통솔의 범위가 줄어들고 있다는 점이 무조건 부정적인 지표로 해석되지는 않음
 - 행정서비스의 전자화를 통해 통솔의 범위가 줄어들 수도 있지만, 지방자치의 고도화에 따른 주민의 대응과 사무다변화의 수요변화로 인해 담당하고 있는 실제 업무범위가 확대될 수도 있기 때문임
- 2019년 기준 같은 집단 내 지역 간 차이가 큰 지역 유형은 국 평균인력과 과 평균인력 모두 4유형에서 차이가 큰 것으로 나타남
 - 집단 내 국 평균인력의 차이는 4유형이 247.00명으로 가장 컸으며, 1유형(199.15명), 5유형(144.00명), 9유형(113.50명), 6유형(110.4명)으로 나타났음
 - 집단 내 과 평균인력의 차이는 4유형이 21.88명으로 가장 컸으며, 1유형(18.70명), 9유형(16.16명), 7유형(10.36명), 5유형(9.12명)임

〈그림 2-9〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 실국당 평균정원



〈그림 2-10〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 평균 과단위 수

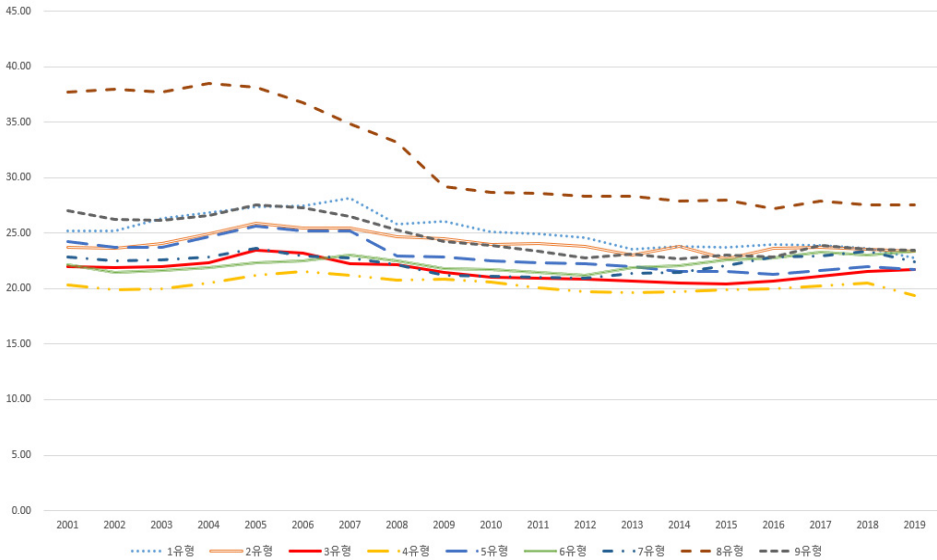


- 2019년 기준 국 평균인력과 과 평균인력의 집단 간의 차이는 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났음
 - 국 평균인력은 6유형이 180.80명으로 가장 많았으며, 2유형이 120.55명으로 가장 적은 것으로 나타나 두 집단의 차이는 60.25명으로 나타남
 - 과 평균인력은 8유형이 27.54명으로 가장 많았으며, 4유형이 19.37명으로 가장 적은 것으로 나타나 두 집단의 차이는 8.17명으로 나타남

〈표 2-23〉 통솔범위의 집단 내 및 집단 간 차이 분석(2019년)

구분		1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	6유형	7유형	8유형	9유형	F	
기구 당 인력	국 평균 인력	최대	248.27	151.52	160.71	268.00	265.00	221.00	171.00	200.20	224.00	64.770***
		최소	49.12	81.53	101.87	21.00	121.00	110.60	96.50	141.50	110.50	
		차이	199.15	69.99	58.84	247.00	144.00	110.40	74.50	58.70	113.50	
	과 평균 인력	최대	28.28	25.08	26.00	24.09	26.40	25.93	27.90	31.62	34.66	56.580***
		최소	9.58	20.72	18.61	2.21	17.28	19.14	17.54	24.28	18.50	
		차이	18.70	4.36	7.39	21.88	9.12	6.79	10.36	7.34	16.16	

〈그림 2-11〉 집단유형별 통솔범위의 시계열 추이: 과단위 평균정원



- 기구별 정원을 기준으로 집단유형별 통솔범위를 분석한 결과 다음의 시사점을 도출하고자 함
 - 첫째, 과 평균인력은 점차적으로 줄어들고 있었으나, 국 평균인력의 경우는 집단유형별로 다른 양상의 변화의 추이를 보이고 있음
 - 둘째, 4유형(50만 미만 시)과 1유형(특광역시), 9유형(광역시 자치구)는 집단 내 평균인력의 차이가 국 단위와 과 단위 모두 큰 것으로 나타나 해당 유형별 적정 통솔의 범위를 정의하는 새로운 판단기준의 마련이 필요한 것으로 보임
- 국·과 설치 일반요건의 타당성 검토 내용 종합하면, 타 조직에 비해 지방자치단체의 과 설치 일반요건은 비교적 좁은 통솔범위를 허용하고 있으며, 이로 인해 과소 담당의 등장 및 실·국의 넓은 통솔범위가 야기되고 있는 것으로 보여짐

□ 지방자치단체의 제한된 자치조직권

- 따르면 시행령에 따라 실·국(본부)의 수가 이미 인구에 따라 규정되어 있어 실·국장급의 통솔범위가 국·과장급의 통솔범위에 비해 상당히 넓다는 특징을 보임(송인엽·이환범, 2020)

3. 지방자치단체 운영방식 측면

1) 운영방식 개념: 기능분석을 통한 기구설계

□ 기구설계의 법적한계 준용

- 지방자치단체는 조직관리의 법제의 한계를 준수해야하므로 행정안전부가 운용중인 법령에 대한 검토가 선행되어야 함
 - 지방자치단체의 조직관리는 자율적으로 이뤄지지만 자율성에 근거하는 경우, 조직확대의 경향성이 존재하므로 조직관리의 효율성을 확보하기 위해 제도의 운용이 필요함
 - 이러한 통제제도는 지방자치단체의 자율적 조직관리권한을 침해하지 않도록, 적정수준의 조직관리를 위한 한계로서의 역할을 수행해야함
 - 뿐만 아니라 행정기구의 설치에서는 ① 기구의 목적과 기능의 명확성·독자성·계속성 ② 기구가 수행할 사무 또는 사업의 성질과 양에 따른 규모의 적정성 ③ 규모와 기능이 유사한 다른 기관과의 균형성 ④ 주민편의, 행정능률 등을 고려한 효율성 ⑤ 통솔범위, 기능의 중복유무 등 기구의 능률성 ⑥ 사무의 위탁 가능성 등을 고려토록 하고 있음(금창호, 2018)

□ 기능수요(기구수요)에 따른 기구배치 분석

- 기능수요는 기능분석을 통해 수집된 자료를 기반으로 하되, 기본적으로 공무원 대상의 조사표 조사와 이를 보완하기 위한 전문가 워크숍을 통해 진행되며 이를 업무량과의 관련성을 고려하여 기구수요를 도출함

- 분석 대상은 과 단위에서 담당하고 있는 기능들임
- 대부분 행정기능에 대한 수요가 높을 때 업무량도 함께 늘어나 해당 조직에 인력이 배치되고 있는 경향이 존재함
 - 60세 이상 노인 인구가 많거나, 지역 내 여성과 아동 비율이 높은 경우 노인복지 및 여성복지 수요가 높아 해당 조직의 업무량이 과다함
 - 부평구의 경우 고령화율이 19.2%로 높은 수준을 보이고 있어 노인복지에 대한 수요가 높은 것으로 파악되었고, 실제 법정근로시간 역시 다른 과에 비해 높은 수준으로 초과하고 있음
 - 가평군의 경우 임야가 82%를 넘는 지역으로 임야와 관련된 산업 및 관광 자원이 풍부하며, 실제 이에 대한 행정수요 역시 높다고 인식하고 있음. 법정근로시간을 확인한 결과 농산유통팀, 관광팀 등이 다른 부서에 비해 업무시간을 초과하는 상황임
- 이외에도 행정환경을 통해 파악되지는 않으나, 메가트렌드 및 국정과제와 연관되어 기능이 높아지는 분야는 재난안전, 사회복지 분야이며 해당 조직 부서는 대부분의 지역에서 업무량이 과다하거나 법정근로시간을 초과하는 것으로 파악됨
 - 최근 사회복지와 안전한 삶을 지향하는 국정운영방향으로 인해 해당 분야의 기능 수요와 업무량이 함께 증가하고 있음
 - 강동구, 부평구, 수원시, 광명시, 남양주시 등 문헌분석 대상 중 대다수의 지역에서 사회복지, 재난안전 분야에 대한 수요가 높고, 실제 업무량도 높은 수준임을 확인함

〈표 2-24〉 문헌분석 대상 지자체 행정환경 및 기구수요 간 연관성

지자체명	인구	지리적 여건	산업구조	기구확대수요	업무량	연관성
강동구	451.81 2019년 기준 60세 이상 인구 22.41%	18개 동 24.59km ²	사업체 수 2017년 29,952개에서 2019년 29,808개로 감소 종사자 수 146,512명에서 141,770명으로 감소	복지 관련 부서, 자치안전과, 홍보과, 교육지원과, 청소행정과, 도시농업과, 부동산정보과, 도로과	1) 인력 추가 노동권익센터, 주민자치과, 전자정보과, 어르신아동복지과, 생활체육과, 도시경관과 2) 인력 감원 부동산정보과, 투자유치과, 보건행정과, 건강증진과	1) 60세 이상 인구 비중 -> 사업체 및 종사자수 감소 2) 어르신아동복지과 업무량 높음 3) 천호·성내 등 도시재정비 지구로 인한 도시개발 업무 증가
부평구	2018년 현재 528,082명 고령화율 19.2%	20개 동 32.00km ² 주거(44.3%), 녹지(38.8%)	사업체 수 2006년 29,206개에서 2016년 32,144개로 증가 종사자 수 2006년 132,312명에서 2016년 157,012명으로 증가 도매 및 소매업(25%), 숙박 및 음식점(17.2%), 개인 서비스업(11.6%), 운수업(11.4%)	일자리기획과 (0.98) > 안전재난관리과 (0.89) > 노인장애인과 (0.74) > 공원녹지과 (0.73) > 미래도시과 (0.69) > 주거환경정책과 = 복지정책과(0.68)	1) 법정근로시간 초과 언론담당관(9.6) > 인적지원과 = 장애인복지과(9.5) > 정책기획과 = 노인복지과(9.4) > 자원순환과(9.2) 2) 법정근로시간 미만 주차지도과(7.3) < 하나로민원과(7.8) < 사회보장과(7.9)	1) 주택과 녹지 비중이 높은 도시환경 2) 도시 유형이나 고령화를 높은 수준 3) 일자리기획과, 안전재난관리과, 공원녹지과 등의 기능 수요가 높은 수준임 4) 도시환경, 노인 비중 등으로 인해 해당 부서의 업무량 과다
용진군	20.99 65세 이상 노인 비중 26.8%	22개 동 172.48km ² 임야 70% 113개 도서(유인도 23, 무인도 90)	사업체 수 2017년 1,897개에서 2019년 2,082개로 증가 종사자 수 2017년 6,842명에서 7,820명으로 증가	재무과(세정팀, 채납관리팀) 백령면(복지팀) 수요 증가	1) 인력 추가 복지지원실 관광문화과 해양수산과 건축민원과 환경녹지과 건설과 재무과 서해도 특별지원단 2) 인력 감원 기획실	1) 타 군 단위와 비교해도 65세 이상 노인 비중 높은 수준 2) 임야와 도서로 이루어져, 도시나 일반적인 농촌과 다른 지리적 여건 3) 관광문화, 해양수산 등의 업무량 과다
수원시	2020년 1,262,133 명 고령인구 약 10.5%	4개 구, 43개 동 121.06km ²	사업체 수 2006년 55,854개에서 2016년 70,004개로 증가 도매 및	일자리/청년정책 = 사회복지 = 노인복지 = 장애인복지 = 기후대기 =	1) 법정근로시간 초과 언론담당관(9.6) > 인적지원과 = 장애인복지과(9.5) > 정책기획과 =	1) 인구 100만 이상 특례시 2) 사업체 및 종사자 수 크게 증가 3) 산업구성 상

지자체명	인구	지리적 여건	산업구조	기구확대수요	업무량	연관성
			소매업(24.2%) > 숙박 및 음식점업(18.8%) > 개인서비스업(11.7%) > 운수업(10.7%) 순	자원순환(0.7) < 보육아동 = 복지허브화 = 환경정책 = 시민안전 = 도시디자인 = 군공항이전 관련(0.6)	노인복지과(9.4) > 자원순환과(9.2) < 2) 법정근로시간 미만 군공항이전 관련 = 법무담당관(7.5) < 위생정책과(7.8) < 도시계획과(7.9)	자영업 비중이 높은 편 4) 일자리/청년정책 및 각종 복지정책 수요 높음 5) 인적자원과 및 각종 복지과 업무 과다
광명시	337.47 60세 이상 인구 비중 17.8%	18개 행정동 38.51km ²	사업체 수 2006년 14,282개에서 2016년 18,679개로 증가 종사자 수 2006년 59,833명에서 2016년 89,703명으로 증가 도매 및 소매업(26.9%), 숙박 및 음식점업(15.5%), 운수업(11.2%), 개인서비스업(11.1%)	1) 수요 높음 < 여성가족과 > 도시재생과 > 안전총괄과 > 일자리창출과 < 2) 수요 낮음 < 열린시장실 < 미래전략실	1) 법정근로시간 초과 < 교육청소년과 > 도서관 > 수도과 > 안전총괄과 > 글로벌관광과 < 2) 법정근로시간 미만 < 정수과 < 차량등록사업소 < 하안2동 < 정보통신과 < 건강생활과	1) 사업체 및 종사자 수 크게 증가 2) 산업구성 상 자영업 비중이 높은 편 3) 출산 및 보육 지원, 청소년 지원, 안전 및 도시 재생에 대한 수요가 높으며, 이는 업무량 과다로 드러남
남양주시	2017년 현재 254,084명 고령화율 16.1%	7개 동, 5개 읍, 4개 면 458.06km ² 개발제한구역 360km ²	사업체 수 2005년 19,687개에서 2015년 34,130개로 증가 종사자 수 2005년 77,250명에서 2015년 147,771명으로 증가 도매 및 소매업(24.3%), 숙박 및 음식점업(17.2%), 제조업(15.3%), 운수업(11.1%)	복지총괄과(0.89) > 안전기획과 = 자원순환과 = 도로관리과(0.80) > 문화관광과(0.78) > 노인장애인과(0.77) > 도시개발과(0.74)	1) 법정근로시간 초과 < 노인장애인과 = 산림녹지과(8.7) > 유기농업과(8.4) > 총무과 = 교통계획과 = 도로관리과(8.3) > 홍보기획과 = 주택과(8.2) > 도시디자인과(8.1) < 2) 법정근로시간 미만 < 82721원센터(7.0) < 도시재정비과(7.1) < 체육청소년과(7.2) < 감사관 = 회계과 = 정보통신과 = 자동차관리과(7.3) < 자원순환과(7.4)	1) 타 시 단위에 비해 면적이 넓으며, 개발제한구역 비중이 높음 2) 면적이 높음만큼 도로관리, 청소, 폐기물 등을 담당하는 수요가 높으며, 이는 행정수요에서도 드러남 3) 산림녹지, 도로관리, 주택 등의 업무량 높음
의왕시	157.66 고령인구 11.7%	6개 행정동 53.99km ² 임야(56.4%)	사업체 수 2006년 6,021개에서 2016년 8,498개로	안전총괄과 > 홍보담당관 > 교통행정과 >	1) 법정근로시간 초과 < 문화체육과 > 기업일자리과 >	1) 인구, 면적, 지리적 여건 등에서 특수한 내용 적음

지자체명	인구	지리적 여건	산업구조	기구확대수요	업무량	연관성
			증가 총사자 수 2006년 32,925명에서 2016년 48,363명으로 증가 도매 및 소매업 (21.8%), 숙박 및 음식점업(15.7%), 운수업(13.1%), 제조업(12.4%)	사회복지과 > 희망복지과 > 청소위생과	교통행정과=행정지원과 > 청소위생과 2) 법정근로시간 미만 민원지적과=내소1동 < 홍보담당관=상하수과= 부곡동 < 교육지원과	2) 행정수요의 경우 대다수 지자체에서 강조되는 안전총괄과나 홍보담당관 등에서 높은 수요를 보임 3) 백운호수, 왕송호수 등 자연환경으로 인해 문화체육과 업무량 높음
가평군	28,551명(2015년 기준) 60세 이상 인구 26.8%	1읍, 5면, 126리, 578반 843.60km2 임야(82.14%)	2013년 기준 총 5,907개의 사업체 숙박과 음식업 42.7%	환경(1.14) > 안전재난(1.08) > 희망복지(1.0) > 문화체육관광(0.95) > 도시(0.86)	1) 법정근로시간 초과 군정홍보팀(10.4) > 차량관리팀(10.3) > 농산유통팀(9.7) > 예산팀(9.5) > 관광팀 = 도로관리팀(9.1) 2) 법정근로시간 미만 군정홍보팀(10.4) > 차량관리팀(10.3) > 농산유통팀(9.7) > 예산팀(9.5) > 관광팀 = 도로관리팀(9.1)	1) 60세 이상 인구 비중 높음 2) 전체 면적 중 임야 비중 높음 3) 이러한 여건으로 인해 농산유통팀 법정근로시간 초과
청주시	834.21 60세 이상 비중 12.3%	4개 행정구, 30개 동, 3개 읍, 9개 면 940.53km2	사업체 수 2006년 47,664개에서 2016년 59,939개로 증가 총사자 수 2006년 234,777명에서 2016년 328,938명으로 증가 도매 및 소매업(25.3%), 숙박 및 음식점업(19.6%), 개인 서비스업(11.3%), 운수업(9.9%)	노인장애인과 > 복지정책과 > 교통정책과 > 대중교통과 > 안전정책과 > 자원정책과	1) 법정근로시간 초과 노인장애인과 > 복지정책과 > 자원관리과 > 건축과 > 용암2동 2) 법정근로시간 미만 중앙동 < 사직2동 < 민원지적과 < 창조전략과 < 상생협력담당관 < 체육진흥과=지적정보과 =환경위생과	1) 문헌분석 대상 중 가장 넓은 2) 사업체 및 총사자 수가 늘어 경제적 여건 향상이 기대되나 자영업 비율 높음 3) 복지 및 주택 관련 업무량 높음
논산시	122.76 60세 이상 비중 약 26%	555.00km2 주거(49.8%), 녹지(39.5%)	사업체 수: 9,719개 종시지 수: 39,795명 도매 및	환경과 > 사회복지과 > 주민생활지원과 > 맑은물과	1) 법정근로시간 초과 축산과 > 채운면 > 연무읍 > 농정과 > 산림공원과 >	1) 60세 이상 인구 비중 높음 2) 면적 중 주거 녹지 비중 높음

지자체명	인구	지리적 여건	산업구조	기구확대수요	업무량	연관성
			소매업(29%), 숙박 및 음식점업(18%), 기타(14%), 운수업(10%), 제조업(9%)		사회개발과=사회복지과 =안전총괄과 2) 법정근로시간 미만 국방대학교 이전사업단 행정지원과 < 부적면	3) 주택, 청소, 도로 등과 관련한 수요가 높고 실제 관련 부서 법정근로시간 초과
정읍시	114.74 60세 이상 비중 약 27%	692.87km2 임야(46.5%)	사업체 수 2017년 9,051개에서 2019년 9,346개 종사자 수 2017년 39,583명에서 2019년 40,219명	관광산업과 > 안전총괄과 > 복지여성과 > 첨단산업과=친환경 유통과 > 문화예술과 > 주민생활지원과	1) 인력 증가 문화예술과=주민생활지원과 > 보건위생과 > 보건위생과 2) 인력 감축 부시장직속기관 < 기획예산담당관실 < 지역공동체지원관실 < 농업정책과 < 상하수도사업소	1) 60세 이상 인구 비중 높음 2) 면적 중 임야 비중 높음 3) 풍부한 산림자원을 바탕으로 관광산업, 친환경유통 등에 관한 수요 높음
철곡군	120.86 60세 이상 비중 약 16%	3개 읍, 5개 면 450.94km2 임야(66.24%)	사업체 수 2017년 11,710개에서 2019년 12,509개로 증가 종사자 수 2017년 60,319명에서 2019년 62,996명으로 증가	안전행정과, 세무과, 농림정책과, 환경관리과, 도시계획과, 농업기술과, 체육시설사업소, 동명면	1) 업무량 과다 사회복지과=미래전략과 =경제교통과 2) 업무량 과소 의회사무과 < 체육시설사업소 < 차량등록사업소	1) 임야가 66% 이상을 차지하는 전형적인 농촌 환경 2) 복지 및 일자리 수요가 높아 해당 부서 업무량 과다
울릉군	10.06 60세 이상 비중 30.2%	1개 읍, 2개 면 72.89km2 임야(75.65%)	사업체 수 2013년 105개에서 2017년 125개로 증가 종사자 수 2013년 391명에서 2017년 438명으로 증가	시설관리사업소 > 주민복지과 > 관광문화체육과 > 경제교통과	1) 업무량 과다 경제교통과, 안전건설과, 기술보급과 2) 업무량 과소 재무과, 관광문화체육과, 상하수도사업소, 울릉읍, 사면, 북면	1) 인구가 매우 적으며, 노인이 30% 이상 2) 섬으로 된 지역이며 임야가 75%로 관광자원을 제외하고 다른 산업구조 형성 한계 3) 도로구획 문제로 경제교통과, 안전건설과 등 업무 과다
통영시	136.77 60세 이상 비중 20%	239.63km2 고성반도 중남부와 570여개 도서 임야(64%)	사업체 수 2017년 11,345개에서 2019년 11,975개로 증가 종사자 수 2017년 44,050명에서 2019년	행정과, 주민생활복지과, 행복나눔과, 세무과, 정보통계과, 관광과, 민원지적과, 안전총괄과, 해양수산업과,	1) 법정근로시간 초과 체육지원과 > 해양수산업 > 안전총괄과 > 관광과 > 공원녹지과 > 보건위생과 2) 법정근로시간 미만	1) 해안과 임야로 구성된 지리적 여건으로 관광자원 풍부 2) 이로 인해 관광, 해양수산, 어업진흥 등의 행정수요가

지자체명	인구	지리적 여건	산업구조	기구확대수요	업무량	연관성
			43,550명으로 감소	어업진흥과, 지역경제과, 환경과, 공원녹지과	없음	높고, 여타 지자체들과 마찬가지로 복지, 재난안전 분야 수요가 높음 3) 체육, 관광, 공원, 해양, 안전 등 업무량 과다

○ 행정수요 별로 미치는 기구정원에 대한 영향력은 다음과 같음

〈표 2-25〉 행정수요지표의 영향력: 조직진단연구용역 메타분석 연구

행정 수요	행정수요의 작동경로	행정수요 변화시 기구인력 변화
		민감도 높음
인구	- 인구 밀집으로 인해 발생하는 각종 도시기반시설 부족으로 인해 민원이 증가 - 각종 도시계획 및 지역개발 수요증가	· 토지주택개발 기구 · 사회복지 기구 · 교통주차 기구 · 민원 기구
면적	- 구역을 정비하거나 관리하는 업무, 재난재해 시 미리 예방·대응하는 업무 등에 관한 수요증가 - 문화, 복지서비스전달 소요시간 증가	· 사회복지 기구 · 재난대응 기구 · 지역개발 기구
주간인구	- 관내 사업체에 종사하는 인구의 민원발급을 위한 업무 등에 관한 수요증가 - 낮 시간 유동인구의 증가로 인한 도시환경, 청소, 교통서비스 등의 수요증가	· 민원 기구 · 교통주차 기구 · 도시환경 기구
65세 이상 인구수	- 장기요양보험, 독거노인 관리 등 노인 관련 복지수요 증가	· 노인복지 기구 · 주민생활 기구
사업체 수	- 일자리 경제수요 증가, 사업체 활동 기반시설의 운영 및 관리 등에 관한 수요 증가 - 산업구조 다변화를 위한 신성장동력 모색, 산단관리 등의 수요증가	· 산업경제 기구 · 지역개발 기구
외국인 수	해당없음	해당없음
농경지면적	- 농업 및 관광 관련 업무량 증가, 수익다변화 및 부가가치 창출을 위한 경제기능 담당 사업부서의 기획업무 증가	· 문화관광 기구 · 지역개발 기구 · 산업경제 기구

행정 수요	행정수요의 작동경로	행정수요 변화시 기구인력 변화
		민감도 높음
장애인 수	- 장애인 관련 복지수요 - 장애인 친화 도시기반시설 구축에 관한 수요증가	장애인복지 기구 지역개발 기구 주민생활 기구
자동차 수	- 지역 내 교통정체를 관리하는 업무 - 도로파손 및 교통사고 발생을 예방·대응하는 업무 등에 관한 수요 증가	교통주차 기구 도로관리 기구 재난대응 기구 민원 기구

2) 운영방식의 한계

□ 잦은 조직개편으로 인한 기구설계의 일관적 기준 및 논리부족

- 수행기능에 따른 조직설계가 기본이 되에도 불구하고, 잦은 조직개편으로 인한 수행기능의 분절성이 심화되며 조직신설 과정의 내부 정치가 작용하여 기능수요와 무관한 기구가 신설될 가능성이 있음
- 독일의 경우는 이러한 기구신설을 제한하기 위해, 지방정부 차원의 가이드 라인을 제공하고 있음
 - 지방자치연합체에서 제시한 행정구성계획은 하나의 기본제안(Rahmenvorschlag)으로써 지방자치단체의 상황을 고려하여 조정하거나 수정하여 적용되고 있음(KGSt, 1979: 19)
 - 지방자치연합체의 기본제안은 시 또는 게마인데의 행정조직을 구성하는데 있어서 정책결정을 위한 하나의 방안으로써 사무배분계획이나 하위조직의 구성 시에도 고려될 수 있도록 함
 - 따라서 일부 자치단체는 지방자치연합체(KGSt)의 제안을 그대로 수용한 반면, 다른 자치단체들은 자신들이 처한 상황을 고려하여 새로운 조직안을 마련하기도 하였음
 - 기본적으로 지방자치연합체의 표준안(Musterplane)은 자치단체의 조직안 마련과 관련하여 업무부담 완화에 기여하였으며, 또한 조직분장과 사

무배분에 대한 완결성이나 합목적성을 비교 관점에서 검토할 수 있는 계기를 제공하였음

〈표 2-26〉 KGSt의 조직안(예시)

국 수 준	1 일반행정	2 재정	3 법무· 안전·질서	4 교육·문화	5. 사회보장· 청소년·보건	6 건설	7 공공시설	8 경제·교통
과 수 준	10 총무	20 회계	30 법무	40 교육	50 사회보장	60 건설	70 청소	80 경제·교통
	11 인사	21 금고	31 -	41 문화	51 청소년	61 도시계획	71 도축	81 자체기업
	12 통계	22 조세	32 질서	42 도서관	52 체육	62 측량	72 시장	82 산림
	13 홍보	23 부동산	33 주민등록	43 성인교육	53 보건	63 건축규정		
	14 감사	24 방위부담	34 호적	44 음악교육	54 병원	64 주택		
			35 보험	45 박물관	55 부담조정	65 고층건물		
			36 -	46 극장		66 지하건물		
			37 소방	47 기록		67 도시녹지		
			38 민방위					

□ 자율성 확대에 따른 조직팽창

- 박해육·최정우의 연구는 자치조직권이 강화될수록 조직기구 팽창과 상위 공무원 인력의 확대의 결과를 확인함
- 인구감소와 더불어 행정수요 다변화의 다양한 환경변화에 적용할 수 있는 유연한 설계기준이 존재하지 않기 때문에 국가차원의 총량관리만을 제한적으로 적용할 수 밖에 없는 상황임

제4절 연구방향의 도출

□ 조직관리 영향요인에 대한 검토

- 정부조직은 기구, 인력, 예산 등과 같은 행정자원을 투입하여 조직내부의 기술·업무수행체계 등을 통한 전환과정(conversion process)을 거쳐 정책·행정서비스 등의 결과물을 산출함(이경호, 2013: 100)
- 행정조직에 대한 관리는 복잡하게 변화하는 행정환경에 대응하여 정책목표를 달성하기 위함
 - 이경호(2013)의 연구에 따르면, 정부조직은 자율성과 책임성의 원리에 기초한 계획적이고 탄력적인 기관 운영의 제도적 기반을 지속적으로 확대해오고 있음
 - 이러한 흐름에 발맞춰 행정조직을 관리하기 위한 기초단계인 조직진단도 합리적으로 수행될 필요가 있음
- 조직 진단기준을 설정하고 진단모형을 설계하는 것은 조직진단에 있어서 중요한 작업 중 하나임
 - 진단모형을 통한 조직진단은 조직에 대한 이해를 높이고 문제점을 발견하는데 유용하게 활용됨
- 조직관리모형은 지자체 조직관리의 영향요인을 수요과 공급의 측면으로 구분하여 설정할수 있음

□ 세부개념

- 지자체 조직관리는 지자체의 기구 규모와 인력 규모로 구분되며, 이에 영향을 미치는 요인들을 공급측면과 수요 측면에서 살펴볼 수 있음
- 공급 측면에서의 지자체 조직관리 방식에 영향을 주는 요인들은 대표적으로 우리나라의 경우 지방자치단체 특성 즉, 법적 지위 요인과 지자체 행정서비스의 특성 즉, 사무의 특성 차원의 요인이라고 할 수 있음

- 수요 측면에서는 대표적으로 인구 규모 및 인구 밀도, 그리고 최근에는 고령화 사회 등으로 인하여 인구 구조 요인도 중요한 행정서비스 수요 유발 요인으로 보고 있음

〈표 2-27〉 지자체 조직관리 영향 요인

구분	영향 요인	내용	현행제도상의 검토여부
공급 측면 요인	지방자치 단체의 특성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공 부문의 생산물은 생산물과 서비스 특성뿐만 아니라 생산을 담당하는 지방자치단체의 크기나 지형 등의 특성에 따라 그 비용 함수가 달라짐 ▪ 특히 지방정부의 경우 그 법적 지위에 따라서 담당해야 하는 사무의 특성과 범위가 결정됨 ▪ 광역지자체와 기초지자체는 사무 처리의 권한과 수행 사무의 특성에 있어서 차이가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체 기구설치기준에 반영 ▪ 기준인건비 산정시 지역유형별 산정방식으로 반영
	지자체 행정서비스 특성 (사무 특성)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수평 통합 가능 사무(Horizontally Integrated Services) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hirsch (1968)는 지방 정부가 제공하는 공공재 및 공공서비스를 그 특성에 따라 세 가지로 구분함 ✓ 수평 통합 가능 사무는 자본보다 노동의 투입이 많으며, 대체로 서비스 대상의 규모에 비례하게 서비스 생산량이 늘어야 하는 특징을 가짐(Fox and Gurley, 2006) ✓ 규모의 경제가 존재하기 어려움 ✓ 수평 통합 가능 사무에는 교육, 치안, 소방 서비스가 있음(Fox and Gurley, 2006) ✓ Hirsch(1968)는 수평 통합 가능 사무에 쓰이는 예산이 정부 총지출액 중 80에서 85%를 차지할 것으로 예상하였으나, 1999년 미국 지방자치단체를 대상으로 한 실증 연구 결과 65%에서 70%를 차지하는 것으로 추정됨 ▪ 수직 통합 가능 사무 (Horizontally Integrated Services)(Fox and Gurley, 2006) <ul style="list-style-type: none"> ✓ 수직 통합 가능 사무는 서비스의 생산과 전달이 다양한 단계를 거쳐 이루어지는 특징을 가짐 ✓ 노동보다 자본의 투입이 많으며, 주로 생산 단계에서 규모의 경제가 발생함 ✓ 대표적인 수직 통합 가능 사무의 예로 상·하수도, 대중교통이나 전기 공급 등이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제도상 공백영역 => 현행 제도에 반영되지 못함

구분	영향 요인	내용	현행제도상의 검토여부
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ 수직 통합 가능 사무에 쓰이는 예산이 지방 정부 총지출액 중 15% 정도를 차지하는 것으로 추정됨 ▪ 순환 통합 가능 사무 (Horizontally Integrated Services)(Fox and Gurley, 2006) <ul style="list-style-type: none"> ✓ 순환 통합 가능 사무란 서로 다른 서비스를 함께 생산할 때 필요한 자원을 공유할 수 있는 특징을 지님 ✓ 내부 조직의 관리 등 행정 자체에 관련된 사무 (central administration)가 순환적 통합 사무에 해당 ✓ 공공서비스의 종류에 따라 범위의 경계가 존재하는지에 대한 연구는 드물지만, 치안서비스와 소방서비스를 함께 생산할 때 범위의 경계가 발생한다는 실증 연구가 있음 (Grosskopf and Yaisawarng, 1990) ✓ 순환 통합 가능 사무 예산은 지방 정부 총지출액의 10% 미만을 차지할 것으로 추정됨 	
수요 측면 요인	인구통계적 특성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인구 규모 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 인구의 규모가 커질수록 대체로 공공 서비스에 대한 수요는 증가함 ✓ 특히 치안, 소방, 상·하수도에 대한 수요는 기하급수적으로 증가한다고 알려져 있음(Fox and Gurley, 2006) ✓ 상수도 서비스의 경우 인구규모가 커질수록 생산 과정의 규모의 경제는 증가하나, 전달 비용은 증가함(Fox and Gurley, 2006) ▪ 인구밀도 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 인구밀도가 높을수록 공공서비스의 혼잡 비용이 가중되고, 빈곤율이나 연령 분포의 양식 또한 변화시키기 때문에 이를 해결할 수 있는 공공 서비스에 대한 수요가 증가함(Fox and Gurley, 2006; Hachadoorian, 2016) ✓ 상수도 서비스의 경우 인구 규모가 커지는 경우와 마찬가지로 인구밀도가 높아질수록 생산 과정의 규모의 경제는 증가하나, 전달 비용은 증가함(Fox and Gurley, 2006) ▪ 인구 증감율 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 최근 급격한 인구 감소 및 인구 증가는 새로운 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기준인건비 산정모형에서 인구변수로 반영됨 ▪ 나머지 산정지표들도 인구와의 관련성이 높은 지표들로 구성됨 ▪ 기준인건비 모형에서는 인구요인이 과도하게 반영되고 있음

구분	영향 요인	내용	현행제도상의 검토여부
		차원의 행정서비스를 유발하는 경향이 있음 ▪ 인구구조 ✓ 고령인구 비율이 높을수록 복지에 대한 수요가 증가하고, 청소년인구 비율이 높을수록 교육에 대한 수요가 증가함(Preston, 1984; Ladd, 1994)	
	사회경제적 특성	▪ 소득수준 ✓ 개인의 소득수준이 높을수록 더 많은 세금을 내더라도 다양하고 질 높은 공공서비스에 대한 수요가 증가함(Fox and Gurley, 2006)	▪ 현행 기구인력 산정 제도엔 반영되지 못함 ▪ 지방교부세 산정과정에 지역재정여건을 반영하고 있음

○ 지방자치단체의 업무량에 영향을 미치는 요인은 공급측면과 수요측면으로 구분됨

- 지자체의 행정서비스 특성은 서비스 공급에 들어가는 행정내부처리과정으로 아직까지 기구 및 인력산정 방식에 적용된 바 없음
- 지금 수준에서 합리적 조직관리를 위해 개발 가능한 사항은 ▲표준화가 가능한 기능의 결재문서 기반의 업무량 추정과 ▲사무-업무간 연계를 통한 통합관리제도의 구축임

2. 본 연구의 방향

○ 행정안전부의 지속적인 노력에도 불구하고 현행 인력산정 방식과 기구설치 규정에 문제가 있다는 지적도 계속 제기되고 있음

- **(기준의 합목적성)** 거시지표를 통한 회귀분석 및 산식운영에 근거한 정원 산정제도가 실제 지방자치단체의 행정여건과 업무량을 반영하지 못하기 때문에 새로운 방식(실제 업무량에 근거한 정원규모 산출)을 검토할 필요가 있다는 지적임
- **(기준의 논리적 타당성)** 인력산정기준과 기구설치기준이 현행 지방자치단체의 업무량과 인력을 제대로 반영하고 있는지에 대한 지적이 존재함

- 이러한 지적은 현행 정원산정과 기구설치기준은 지방자치단체의 총정원과 총기구수만을 제한할 뿐 조직특성에 부합하는 내부의 조직 및 인력배치의 효율화에 적합하지 않다는 문제인식에 근거함
- 첫째, 현행 인력산정과 기구설치기준은 인구 등의 행정수요가 증가할수록 지자체의 업무량이 비례적으로 증가하도록 설계되어 있음
 - **(정원산정방식)** 기준인건비의 핵심수요지표의 9개는 지방자치단체의 행정수요를 대리할 수 있는 지표이지만 인구변수와의 관련성이 높으며, 핵심수요 지표 간의 높은 상관성으로 인한 모형의 불합리성(다중공선성)의 문제가 존재하고, 인구감소시기에 다변화된 행정서비스를 고려한 인력산정의 논리적 한계가 존재함
 - **(기구설치기준)** 현행 기구설치기준은 지자체의 현재 인구규모에 의해서만 국의 설치 개수를 규정하고 있는데 인구규모의 동태적 변동이 반영되지 못하는 한계가 존재함
- 둘째, 지방자치단체 기구정원규정의 현실 적합성을 높이기 위해선 지방행정의 기능별 차별성에 근거한 기능별 모형의 도입이 필요한데, 같은 행정수요라도 기능의 성격에 따라 업무량과 인력규모, 기구에 미치는 영향이 다를 수 있음
 - 행정수요가 증가한다고 해서 모든 업무량과 기구의 통솔의 범위가 비례적으로 증가하지는 않을 것임
 - 기능별 특성에 따라 정원산정과 기구설치를 달리하여 살펴볼 수 있으나 현재의 제도에서는 이 같은 차별화가 어려움
- 한국의 인구는 이미 줄어들기 시작⁷⁾했기 때문에 인구규모가 근간이 되는 현행 지방공무원 정원산정과 기구설치기준이 논리적, 실증적으로 적정한지에 대한 분석과 이를 토대로 한 제도개선 방안이 도출되는 것이 필요한 시점임

7) 2020년 우리나라 주민등록인구가 2019년보다 2만838명 줄어든 5182만9023명으로 집계, 생산가능인구(15~64세)는 지난 2018년(3746만명) 정점을 찍고 줄어드는 중

- 이에 본 연구는 “자치단체 조직관리 운영실태에 대한 객관적 분석에 근거한 분석진단을 통한 조직관리 효율성 제고와 투명성 확보를 위한 제도개선”을 목적으로 삼고 현행 제도에 대한 문제진단과 개선방안의 마련을 위해 다음의 검토방향을 설정함

〈표 2-28〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향

구분	특징	한계	검토방향
인력 측면	인구규모의 강력한 영향력과 총정원 산정방식의 한계와 인력관리의 경직성	행정수요 지표를 추가한다고 해도, 수요변수들과 인구와의 상관성이 높기 때문에 적정인력추정의 논리적 정당성이 확보되는 것은 아님 여전히 행정수요와 실제 업무량, 필요인력간의 인과적 설명력을 확보하지 못함 회귀기반의 오차항 존재로 인한 오차, 탄력적 인력조정 어려움 행정수요 지표의 지역별 차별적 영향력 문제: 행정수요 지표는 지역유형별로 다르게 작동함	일과 기능 중심의 제도개선의 가능성 검토
기구 측면	인구규모의 강력한 영향력과 총기구 산정의 경직성 및 지역의 자율적 조직관리 방식의 저해	국 단위 규모의 논리적 적정성 문제와 과단위 자율화에 따른 과 증가, 과단위 평균정원 행정사무량과 기능의 특성을 반영한 자율적 기구운영의 어려움	

- 복잡해지는 행정환경의 변화와 다양해지는 국민들의 행정수요로 인해 정부 조직진단은 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 포함할 수 있는 종합적인 관점에서 수행되어야 함
 - 현행 지방자치단체 기구 및 정원에 관한 규정에서 지자체 기구와 지자체 인력 산정에 영향을 주는 요인은 공급 측면에서는 지자체 법적 지위와 수요 측면에서는 지자체 인구 규모가 핵심임
 - 그러나 최근 급격한 환경 변화에 따른 행정수요를 반영한 지자체 조직관리를 위해서는 인구 규모라는 정태적인 요소 뿐만 아니라 인구 소멸 또는 인구 집중과 같은 인구 증감률 즉, 동태적 요소를 반영해야 함

- 뿐만 아니라, 최근 개정된 지방자치법에 의해 지자체 간 협력 또는 광역 연합 등 지자체 행정서비스의 단위가 다양해질 수 있는 가능성이 열리게 됨에 따라 보다 효율적으로 서비스를 생산하기 위한 방안을 모색하기 위하여 지자체 서비스 특성 요인을 고려하여 조직관리 방식에 관한 새로운 접근방식을 도출할 필요가 있음

제3장

지자체 조직관리 개선방안

● 제1절 설계개요

● 제2절 인력산정방식 개선방안

● 제3절 기구운영방식 개선방안

● 제4절 실효성 확보를 위한 제도지원 사항

제1절 설계개요

- 사무와 기능중심의 제도개선을 위해 인력산정방식과 기구운영 방식의 검토 방향에 따른 검토사항과 개선방안을 다음과 같이 설정하였음

〈표 3-1〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향

구분	특징	검토방향	검토 사항 및 개선방안
인력 산정 방식	인구규모의 강력한 영향력과 총정원 산정방식의 한계와 인력관리의 경직성	일과 기능 중심의 제도개선의 가능성 검토	기존제도의 점증적 개선: 기준인건비 모형 기능과 일중심의 사무관리 방안 제안
기구 운영 방식	인구규모의 강력한 영향력과 총기구 산정의 경직성 및 지역의 자율적 조직관리 방식의 저해		실·국·본부 설치 기준 타당성 검토 과 설치 기준 타당성 검토 인구감소 지역(또는 인구급증 지역)에서의 기구 설치 기준(실·국·본부 설치 기준, 과 설치 기준) 개선방안 검토 행정서비스 기능별 조직 설계 방식 다양화 방안 검토(기구별 직급 기준 폐지 등)

제2절 **인력산정 방식 개선방안**

1. 접근논리

- 합리적 인력산정 기준을 제안하기 위하여 본 장에서 다룰 전반적인 내용은 아래와 같은 연구프레임에 따름
 - 기존 모형으로부터 개선방안을 모색해야 하므로, 우선 기준인건비 모형에 대한 비판적 검토를 수행할 것이며, 이는 기준인건비 모형의 논리적인 한계와 실제적 한계의 측면에서 접근하도록 함
 - 다음으로 개선방안은 단기적 개선방안과 중장기적 개선방안으로 구분하여 검토하도록 하며, 단기적 개선방안은 기존 기준인건비 모형의 틀을 유지하되, 보유하고 있는 한계를 일부 보완할 수 있는 방안을 모색하도록 함
 - 본 연구에서는 기존 변수의 통폐합 및 교체하는 방안을 검토하도록 할 것임
 - 한편, 중장기적 개선방안은 기존의 객관적인 산출 방식을 기준으로 통제하는 방식으로부터 패러다임의 변화가 발생할 수 있도록 완전히 새로운 방식으로 운영하는 방안을 제안하고자 함
 - 본 연구에서는 이에 대한 방안으로 사무에 기반한 방안과 업무량에 기반한 방안 등의 가능성을 제안해보도록 할 것임
 - 다음으로는 지방자치단체의 유형분류 방안을 보다 합리적으로 할 수 있는 방법을 모색하고, 개선의 의의가 있는지 확인하도록 할 것임
 - 이러한 과정을 통해, 궁극적으로 지방자치단체 인력산정을 위한 합리적인 기준 및 방안을 제안할 수 있을 것으로 기대됨

2. 기존제도의 점증적 개선

- 인력산정 제도의 개선 방안은 기존 기준인건비 제도의 틀을 유지하면서 지표 수정하는 단기적 개선방안과 근본적으로 새로운 제도의 틀을 제안하는 중장기적 개선방안으로 구분할 수 있음

- 아래에서는 점증적 개선방안을 우선 살펴보도록 하며, 기준인건비제의 9개 지표를 변경하는 방안을 검토해보도록 함
- 점증적 개선방안은 다시 변수의 축소 가능성을 검토하는 것과 축소된 변수를 교체할 수 있는 추가적인 변수를 검토하는 것으로 구성됨

가. 변수 통합

- 기준인건비 제도의 틀을 유지하면서 9개 지표 중 제거가 가능한 변수를 검토하였음
 - 인구 관련 변수들(인구, 주간인구, 65세이상 인구수, 사업체 수, 외국인 수, 장애인 수, 자동차 수)은 중복적으로 공무원 인력 산정에 영향을 미침과 동시에 매우 강한 상관관계를 가지고 있음

〈표 3-2〉 9개 지표와 공무원 수와의 상관분석(2013-2019)

대상	인구	면적	주간인구	65세이상 인구수	사업체 수	외국인 수	농경지 면적	장애인 수	자동차 수
전체	.893**	.429**	.915**	.908**	.917**	.815**	.401**	.895**	.861**
1 특광역시	.979**	-.036	.976**	.957**	.974**	.947**	-.468**	.974**	.959**
2 도	.831**	.093	.833**	.802**	.824**	.811**	.005	.826**	.817**
3 50만 이상시	.759**	.148	.853**	.778**	.881**	.029	-.015	.842**	.894**
4 50만 미만시	.680**	.358**	.707**	.755**	.718**	.491**	.249**	.766**	.742**
5 도농 복합시	.889**	.061	.864**	.920**	.918**	.505**	.095	.939**	.893**
6 5만 이상군	.548**	.196**	.573**	.717**	.543**	.371**	.224**	.553**	.579**
7 5만 미만군	.676**	.277**	.685**	.774**	.538**	.270**	.657**	.759**	.469**
8 특별시 자치구	.687**	.681**	.621**	.764**	.317**	-.085	-	.507**	.724**
9 광역시 자치구	.890**	.310**	.895**	.883**	.847**	.598**	.127*	.920**	.847**

- 전체 및 각 유형별 상관분석 결과는 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 유형을 불문하고 모든 지방자치단체를 대상으로 분석한 결과, 공무원 수와 가장 상관도가 낮은 지표는 농경지 면적이며, 다음으로 면적인 것으로 나타남. 이 외에는 외국인 수 지표가 다음으로 낮은 상관관계를 보였음

- 특광역시 유형에서는 면적 지표가 상관성이 없는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 농경지 면적의 상관성이 가장 낮은 것으로 확인되었음
 - 도 유형에서도 면적 지표의 상관성이 없는 것으로 나타났으며, 이에 더하여 농경지 면적 지표의 상관성이 없는 것으로 나타났음. 상관관계가 있는 지표 중에서는 65세이상 인구수가 가장 낮은 것으로 확인됨
 - 50만 이상시 유형에서는 면적, 외국인 수, 농경지 면적 지표에서 상관성이 없는 것으로 나타났으며, 상관관계가 있는 지표 중에서는 65세이상 인구수가 가장 낮은 것으로 확인됨
 - 50만 미만시 유형에서는 농경지 면적, 면적, 외국인 수의 순서로 상관관계가 낮은 것으로 나타남
 - 도농복합시 유형에서는 면적, 농경지 면적에서 상관성이 없는 것으로 나타났으며, 상관관계가 있는 지표 중에서는 외국인 수가 가장 낮음
 - 5만 이상군 유형에서는 면적, 농경지 면적, 외국인 수의 순서로 상관관계가 낮은 것으로 나타남
 - 5만 미만군 유형에서는 외국인 수, 면적, 사업체 수의 순서로 상관관계가 낮은 것으로 나타남
 - 특별시 자치구 유형에서는 농경지 지표에 대한 데이터는 없는 가운데, 외국인 수의 상관성이 없는 것으로 나타났으며, 상관관계가 있는 지표 중 가장 낮은 것은 사업체 수인 것으로 확인됨
 - 광역시 자치구 유형에서는 농경지 면적, 면적, 외국인 수의 순서로 상관관계가 낮은 것으로 나타남
- 이상의 결과를 상관관계가 없는 지표와 낮은 지표를 중심으로 다시 정리하면 아래와 같음
- 낮은 상관관계를 판단하는 기준은 일반적으로 통계적으로 제시되는 약한 상관관계의 기준인 상관성 0.6 이하를 기준으로 하였음

〈표 3-3〉 유형별 상관관계 분석 결과 정리

대상	상관관계 없는 지표	상관관계 낮은 지표(0.6 이하)		
		가장 낮은 지표	두 번째로 낮은 지표	세 번째로 낮은 지표
전체	-	농경지 면적	면적	-
1 특광역시	면적	농경지 면적	-	-
2 도	면적, 농경지 면적	-	-	-
3 50만 이상시	면적, 농경지 면적, 외국인 수	-	-	-
4 50만 미만시	-	농경지 면적	면적	외국인 수
5 도농 복합시	면적, 농경지 면적	외국인 수	-	-
6 5만 이상군	-	면적	농경지 면적	외국인 수
7 5만 미만군	-	외국인 수	면적	자동차 수
8 특별시 자치구	농경지 면적, 외국인 수	사업체 수	장애인 수	-
9 광역시 자치구	-	농경지 면적	면적	외국인 수

- 기준인건비제에서 9개 지표 중 유형 분류에 따라 적용하지 않는 지표는 대체로 상관관계가 없거나 낮은 것으로 나타나긴 하였으나, 그러한 경향이 언제나 나타나는 것은 아니며, 다른 지표에서 상관관계가 없거나 낮은 것이 나타나기도 함
- 그럼에도 불구하고 결과를 종합하여 보면 대체로 상관관계가 없거나 가장 낮은 지표로 공통적으로 많이 나타나는 것은 농경지 면적, 면적, 외국인 수의 순서로 나타나는 것을 확인할 수 있음
- 즉, 현재의 기준인건비제를 유지하면서 행정수요 산정을 간소화하기 위해서는 우선적으로 농경지 면적 또는 면적의 지표를 제외하는 것이 적절할 것이며, 다음으로는 외국인 수 지표를 제외하는 것을 고려해볼 수 있음

나. 기존 방법에서 변수 추가

- 기준인건비 제도를 유지하면서 기존에 활용되던 9개 지표 이외에 새로운 지표로 교체 또는 추가를 고려해볼 수 있음
 - 이종수 외(2016)는 9개 지표를 제시하였는데 현행 제도의 지표와 공통적인 것을 제외하고 학교 수의 지표를 활용할 것을 제안하였으며, 주재복 외

(2018)에서는 특별행정수요로 영유아 수와 기초수급자 및 차상위계층 수를 대체 지표로 제안하기도 하였음

- 영유아 수와 기초수급자 및 차상위계층 수는 복지수요로서 인구와 상관관계를 크게 가질 것이며, 기존의 65세이상 인구수 및 장애인 수 등의 지표와도 직간접적인 영향을 가지고 있다고 할 수 있음

○ 본 연구에서는 이를 제외하고 학교 수(초등학교 수)의 지표를 추가하는 가능성 및 행정동 수 추가의 필요성을 확인해보도록 함

□ 교육서비스 지표 추가

○ 학교 수는 교육서비스의 내용적 차이에 앞서 양적 규모를 반영하는 지표로서 역할을 할 수 있음

○ 지역에 따라 어떤 지역은 초등학교, 어떤 지역은 대학교가 상대적으로 많을 수 있으며 이에 따라 교육서비스의 내용적 차이가 발생할 수 있으며, 인구구성과도 밀접한 영향이 있을 수 있음

- 현재 학교에 대한 사무는 지방교육청을 통해 관할되고 있으나, 지방자치단체에서도 교육청에 대응하여 교육에 대한 지원을 담당하는 실국 및 과가 존재하고 있음

〈표 3-4〉 교육 서비스 지표 추가 모형 도출

대상	R ²	상수	인구	면적	주간인구	65세이상 인구수	사업체 수	외국인 수	농경지 면적	장애인 수	자동차 수	학교 수
전체	.90	654.41	-1.64	.05	3.76	-6.00	.00	-23.75	1.47	40.44	-.33	-7.93
1 특광역시	.97	773.57	8.09	-.79	-4.01	.60	.01	-23.90	-	-98.17	1.10	10.96
2 도	.84	-179.98	1.11	.29	1.13	-35.12	-.09	4.85	3.24	6.57	15.30	17.40
3 50만 이상시	.95	-39.31	-.18	.54	1.58	-2.46	.01	-13.96	-	12.21	8.31	-28.88
4 50만 미만시	.68	312.35	-2.99	.14	.54	2.58	.00	-9.15	-	61.60	6.18	-6.45
5 도농 복합시	.95	424.57	1.72	.12	-1.44	10.95	.00	-4.36	-.58	-8.38	1.82	5.80
6 5만 이상군	.61	410.30	-1.77	.05	.60	12.01	.01	-	-.20	.71	1.65	1.20
7 5만 미만군	.74	352.80	-3.07	.02	3.61	14.63	-.01	-	2.38	-11.39	-.35	7.84
8 특별시 자치구	.83	808.07	-.32	3.40	.01	9.41	.00	.73	-	-8.43	-.31	4.98
9 광역시 자치구	.93	328.31	-.79	.28	.04	6.46	.00	6.50	-	7.56	.72	5.26

- 교육 서비스를 수요 지표에 추가하여 기준인건비 유형별 모형을 도출한 결과는 위와 같음
 - 2016-2019년의 기존 9개 수요지표에 더하여 동일한 연도의 초등학교 수를 변수로 추가하여 회귀분석을 시도하여 모형을 도출하였음
- 신규 모형에 2020년 자료를 적용하여 도출한 지방자치단체 공무원 인력규모를 정리하여 비교한 결과는 아래와 같음

〈표 3-5〉 사용지표 별 결과 비교

대상	2020 공무원 정원		기존 9개 지표 산정		추가 신규 지표 산정	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
1 특광역시	4,032.50	2,978.59	4,696.48	3,652.17	4,188.71	3,102.26
2 도	2,488.88	740.92	3,146.99	1,015.13	3,104.99	788.58
3 50만 이상시	2,571.59	613.32	2,575.45	779.51	2,445.47	745.57
4 50만 미만시	980.76	297.92	921.57	307.38	954.59	309.40
5 도농 복합시	1,305.15	276.85	1,182.43	262.23	1,206.82	258.83
6 5만 이상군	801.72	81.05	729.50	67.97	765.98	79.03
7 5만 미만군	621.92	77.00	538.56	55.61	587.57	64.59
8 특별시 자치구	1,434.56	137.36	1,280.54	107.59	1,314.28	126.33
9 광역시 자치구	865.75	221.64	797.78	195.06	777.53	184.14
전 체	1,215.64	972.11	1,181.73	1,168.77	1,175.91	1,035.54

- 기존 9개 지표를 활용한 산정 방법과 추가 신규지표를 더하여 산정한 결과를 비교하였을 때, 유형별 평균값이 9유형을 제외한 모든 유형에서 실제 2020년 공무원 정원과 더 가까운 것으로 확인됨
- 즉, 교육 서비스를 추가적인 지표로 활용하였을 경우, 지방자치단체 공무원 인력규모 산정의 예측가능성과 일관성을 제고할 여지가 존재함

□ 본청의 통솔범위(하부행정기관 및 공공도서관 수)에 대한 고려

- 첫째, 지방자치단체의 행정동 수를 지표로 활용하도록 함. 과거 기준정원제 및 표준정원제에서 행정동 수를 산식에 포함하여 활용하바 있음. 행정동 수

는 지방자치단체에서 주민센터 등 필요 시설의 배치가 필요한 단위로서 지방공무원 배치에 대한 기준이 되며, 동시에 지역주민에게 행정서비스를 제공해야 하는 행정적 단위로서 의미가 있음

- 둘째, 공공도서관 수를 지표로 활용하도록 함. 공공도서관의 행정직 및 사서직 공무원은 지방자치단체 소속의 공무원으로 구성되며, 지역의 문화복지 서비스를 제공하는 일종의 공공시설로서 의미가 있음
- 행정동을 수요 지표에 추가하여 기준인건비 유형별 모형을 도출한 결과는 위와 같음
 - 2013-2019년의 기존 9개 수요지표에 더하여 각 연도의 행정동 수를 변수로 추가하여 회귀분석을 시도하여 모형을 도출하였음
 - 모형도출 및 인력규모 산정을 위한 자료는 행정안전부에서 발간하는 2013년도부터 2020년도까지의 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」을 참고하였음

〈표 3-6〉 행정동 지표 추가 모형 도출

대상	R ²	상수	인구	면적	주간 인구	65세이상 인구수	사업체 수	외국인 수	농경지 면적	장애인 수	자동차 수	행정동 수
전체	.895	652.910	-1.977	.010	4.240	-4.270	-.005	-24.411	-2.173	30.808	-1.095	-1.373
1 특광역시	.968	923.013	7.695	-.590	-3.364	.374	.011	-26.549	-	-99.613	1.646	13.760
2 도	.822	2607.664	3.224	.219	2.837	-10.116	-.093	31.995	-3.118	-50.611	5.060	26.439
3 50만 이상시	.941	96.866	-.207	-.042	-2.346	2.293	-.005	5.630	-	13.496	6.400	44.647
4 50만 미만시	.679	270.372	-2.336	.023	.062	3.639	.005	-10.502	-	28.086	6.197	10.962
5 도농 복합시	.959	355.957	.515	.089	-1.140	5.989	-.001	1.592	-2.949	7.181	3.835	15.856
6 5만 이상군	.667	331.242	-1.352	.045	.661	8.928	.013	-	-4.403	-3.304	1.269	10.638
7 5만 미만군	.823	317.138	-2.107	.035	1.240	4.184	.027	-	3.414	-24.646	.100	19.763
8 특별시 자치구	.864	734.303	-.845	1.724	.090	8.987	.001	.221	-	-7.757	.648	15.744
9 광역시 자치구	.955	258.513	-.664	.402	.249	4.529	0	8.257	-	4.490	.994	14.700

- 한편, 공공도서관을 수 지표에 추가한 기준인건비 유형별 도출결과는 위와 같음
- 2013-2019년의 기존 9개 수요지표에 더하여 각 연도의 공공도서관 수를 변수로 추가하여 회귀분석을 시도하여 모형을 도출하였음⁸⁾

〈표 3-7〉 공공도서관 지표 추가 모형 도출

대상	R ²	상수	인구	면적	주간인구	65세이상 인구수	사업체 수	외국인 수	농경지 면적	장애인 수	자동차 수	공공도서관 수
전체	.896	653.906	-1.726	.025	4.088	-2.760	-.006	-20.063	-1.174	24.394	-.673	-20.300
1 특광역시	.968	1178.761	7.479	-.793	-2.958	2.675	.010	-26.407	-	-94.498	2.620	-22.707
2 도	.845	-1740.039	-3.989	.320	1.830	-62.838	-.058	20.068	2.635	135.270	15.092	79.744
3 50만 이상시	.928	-393.416	-.725	.083	.697	3.483	.021	-6.175	-	15.380	4.296	-33.810
4 50만 미만시	.673	312.376	-2.796	.052	.403	3.721	.006	-10.890	-	42.736	5.783	-3.804
5 도농 복합시	.940	440.548	1.283	.101	-1.044	8.056	.005	-5.764	.959	11.028	1.616	7.670
6 5만 이상군	.613	406.092	-1.522	.057	.312	11.016	.009	-	.438	1.839	1.805	8.890
7 5만 미만군	.680	361.104	-2.060	.058	2.390	12.801	-.003	-	3.945	3.193	-.200	-1.514
8 특별시 자치구	.812	834.533	-.241	3.003	.042	9.183	.003	.264	-	-5.887	.025	.030
9 광역시 자치구	.933	320.149	-.563	.443	.243	5.833	.003	4.739	-	8.297	.474	11.179

- 신규 모형에 2020년 자료를 적용하여 도출한 지방자치단체 공무원 인력규모를 정리하여 비교한 결과는 다음과 같음

8) 모형도출 및 인력규모 산정을 위한 자료는 국가도서관통계시스템(<https://www.libsta.go.kr/statistics/public/stat>)에서 제시하는 2013년도부터 2020년도까지의 공공도서관 각 연도별 기준 통계결과표를 참고하였음

〈표 3-8〉 사용지표 별 결과 비교

대상	2020 공무원 정원		기존 9개 지표 산정		추가 지표(행정동)		추가 지표(공공도서관)	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
1 특광역시	4,032.50	2,978.59	4,696.48	3,652.17	5,224.31	4,155.91	5,297.22	4,111.33
2 도	2,488.88	740.92	3,146.99	1,015.13	2,837.51	541.33	2,586.77	858.10
3 50만 이상시	2,571.59	613.32	2,575.45	779.51	2,512.08	773.72	2,534.41	775.34
4 50만 미만시	980.76	297.92	921.57	307.38	977.83	320.54	974.34	318.38
5 도농 복합시	1,305.15	276.85	1,182.43	262.23	1,256.72	278.36	1,253.88	277.75
6 5만 이상군	801.72	81.05	729.50	67.97	755.39	82.17	761.32	76.77
7 5만 미만군	621.92	77.00	538.56	55.61	578.63	65.80	579.09	59.61
8 특별시 자치구	1,434.56	137.36	1,280.54	107.59	1,414.68	135.71	1,408.13	132.14
9 광역시 자치구	865.75	221.64	797.78	195.06	819.40	199.96	832.39	203.83
전 체	1,215.64	972.11	1,181.73	1,168.77	1,229.93	1,241.55	1,227.43	1,240.92

- 기존 9개 지표를 활용한 산정 방법과 추가 신규지표를 더하여 산정한 결과를 비교하였을 때, 1유형 및 2유형과 나머지 유형 간 차이가 존재하였음
- 특광역시와 도에 해당하는 유형에서 추가 지표를 활용하였을 때, 공무원 정원에 비해 더 큰 인력의 필요한 것으로 산정되었음
- 이에 반해 기초지방자치단체에 해당하는 유형에서는 공무원 정원에 비해 다소 과소한 인력산정 결과가 도출되었으나, 기존 9개 지표만으로 산정한 결과보다는 실제 정원에 더욱 근접한 것으로 나타나 그 유용성이 있다고 할 수 있음
- 다만, 특히 특광역시 유형에서는 모형 도출을 위한 회귀분석 결과를 활용하기에 충분한 변수별 유의확률이 확인되지 않았으므로, 보다 활용성 있는 모형의 도출을 위해서는 표본의 확대 및 추가적인 변수의 교체에 대한 검토가 필요할 수 있음

다. 기준인건비제도 내에서의 개선

○ 실제 기준인력 산출에서 행정수요의 효과 제한성

- 기준인력의 산출에는 전년도 기준인력을 기준으로 하고, 여기에 수요함수를 적용함
 - 그리고 여기에 더해 소방인력 및 국정현안 수요, 조직관리 인센티브 등이 부여됨
- 기준인력 산정의 상당 부분은 이미 전년도 기준인력을 바탕으로 하고 있으며, 여기에 국정현안으로 부여되는 수요가 실질적으로 상당히 큰 영향을 미칠 수 있음
- 이러한 실정에서 인구감소로 인해 행정수요의 산정 결과가 부정확해지는 것을 국정현안 수요 등 타 수단으로 극복하고자 하는 것이 과연 효과적인 방법인지 근본적인 고민이 필요한 시점임

○ 기준인건비제의 틀을 유지할 수 있는 개선의 방향성

- 앞서 살펴본 기존 지표의 통폐합 및 신규지표의 추가 방안 이외에도, 현재의 기준인건비제 틀을 유지하는 방안으로는 다음의 사항도 고려할 수 있음
- 첫째, 기존 행정수요 산식을 활용하는 방식을 유지할 수 있음
 - 기존의 방식에서도 앞서 지적한 바와 같이 실제 행정수요 산정 결과가 미치는 영향이 미미하므로, 국정현안 수요로 보정을 적극적으로 활용하여 오차를 수정하는 방안으로 운영 가능할 것임
- 둘째, 기존 기준인건비제에서 행정수요 지표 반영 부분을 과감히 제외하는 방안도 가능할 것임
 - 즉, 전년도 기준인력에 더해 국정현안 수요 등 보정 지표를 활용하는 방안으로, 객관적으로 기준인력 규모를 산정할 필요성이 있는 경우에는 행정수요를 활용하여 기존 기준인력이 적정한지 검정하는 방식으로만 보조적으로 활용하는 것이 가능할 것임
- 셋째, 기존 지표의 통폐합 및 신규지표 추가 등의 방법이 가능할 것임
 - 앞서 살펴본 교육수요 및 복지수요 등을 추가적으로 고려할 수 있으며,

주재복 외(2018)에서 제안된 바와 같이 증감율을 제한적으로 적용하는 방안도 고려해볼 수 있음

- 변수투입시 과거의 기준정원제 등에서 활용되던 행정동 수 및 읍면 수 등도 고려될 수 있으며, 이는 인력과 기구를 연계할 수 있다는 점에서 의미가 있을 수 있음
- 그러나 현행 기준인건비제에서 9개 지표는 ‘행정수요’를 반영하기 위한 것으로서, 행정 구역에 따른 조직체계 측면을 추가하는 것이 체계적으로 적절한지에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 수 있음

3. 업무량 중심의 인력산정방식 검토

- 정원이 한정된 상황에서 과 설치의 자율성 부여는 과소 과, 과소 단위의 등장을 유발할 가능성이 높음
 - 시·군·구의 기구설치는 인구 규모와 더불어 팀단위 수준에서의 업무량 진단에 관한 논의와 연계될 필요가 있음
- 단위에서의 기능 폐지 및 일몰 업무 검토 방법 모색
 - 4차 산업의 발전을 통해 다양한 일상 업무에서의 업무량이 축소되었음에도 불구하고 조직기술의 발전 및 발전에 따른 각 조직단위별 업무 기능의 폐지 또는 일몰 업무를 검토하는 논의가 이루어지지 않음
 - 특히 단위의 경우, 단위의 통솔의 범위가 좁아질 때 업무 프로세스 및 방식 개선을 위한 점검 사항 등에 대한 기준을 제시하거나 유도하지 않았음
 - 법령(법률과 시행령, 광역 및 지방자치단체의 조례 제·개정을 포함)에 따른 중앙정부와 광역자치단체의 과도하고 세부적인 ‘행정업무 지침에서 불필요한 내용을 폐기하지 않기 때문에 세분화된 단위가 생기고, 그에 따라 조직과 업무의 복잡성 증가함
 - 업무량에 따라 과소단위(팀장 한명과 팀원 한명으로 구성된 단위)가 예상될 때 과장은 단위 당 업무량 배분에 대한 제도적 방안에 필요함

- 담당의 업무량 산정은 정원 산정의 방식과 유사하게 구성하여 조직개편의 효율성을 지향해야 함
- 대안에 대한 고민은 큰 틀에서 인구 규모를 기준으로 삼되, 지방자치단체 사무에 대한 검토-기구설치-인력산정의 순서로 기구설치의 구체적 내용을 정하고 있는 독일의 사례를 되짚어 보게 함
 - 기구를 설치하고 인력을 배치하기에 앞서, 사무를 중심으로 업무량을 살펴보고, 사무의 통폐합에 대한 논의를 우선적으로 진행해야 함
 - 이후 사무의 통폐합 결과에 기초하여 조직 구조의 변경을 결정하고 이후 그에 따른 인력 배정이 이루어진다면 비교적 과소 단위 및 과소 과의 문제를 어느정도 해결 할 수 있을 것으로 기대함
 - 따라서 인구 규모의 기준을 통해 조직설치의 상한을 제시하되 지속적인 업무량 점검을 통해 업무 수행에 필요한 적정인력을 포함하는 기구의 통폐합 및 신설을 추진하여 효율적인 조직운영이 이루어지도록 해야 함

가. 전제조건

□ 사무특성에 따른 유형화 방식

- 「지방자치법 시행령」 제8조와 관련한 [별표1]에서는 지방자치단체의 종류별 사무를 제시하고 있음
 - 지방자치단체의 사무는 크게 6개 분야로 나누고, 각 분야별 광역 시·도 사무 및 기초 시·군·자치구 사무를 제시하고 있음
 - 6개 분야별 세부 구분된 사무가 존재하며, 이를 더욱 세부적인 시·도사무 및 시·군·자치구 사무에 대해 구체적으로 제시하고 있음
 - 구체적인 사무의 수는 다음과 같음

〈표 3-9〉 지방자치단체 사무 구분

구분		세부 구분	시·도사무	시·군·자치 구 사무	계
1	지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무	1	1	1	2
2	주민의 복지 증진에 관한 사무	12	107	77	184
3	농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무	13	85	73	158
4	지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무	15	131	124	255
5	교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	5	21	24	45
6	지역민방위 및 지방소방에 관한 사무	2	10	18	28
계		48	355	317	672

- 6개의 분야 구분에서 지방자치단체의 현황에 따라 직접적인 영향을 받을 수 있는 지표와의 연계성을 고려하면 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 분야 구분 중 2, 5는 지역의 인구에 따라 업무의 양이 결정될 수 있는 사무로 볼 수 있음
 - 분야 구분 중 4는 지역의 면적에 따라 업무의 양이 결정될 수 있는 사무로 볼 수 있음
 - 분야 구분 중 3은 지역의 농경지 면적 및 사업체 수에 따라 업무의 양이 결정될 수 있는 사무로 볼 수 있음

□ 사무특성과 유형 기반의 인력산정 방식의 검토

- 업무의 난이도 및 중요도를 산정하기에 앞서 이를 산정하기 위한 업무의 단위 분류가 필요하며 이를 위해 사무의 성격에 따라 업무 내용의 세분화가 필요함
- 정책수립과정에서 나타나는 지방자치단체 사무는 기획·조정과 수립·개선, 제정·개정으로 세분화 할 수 있음

- 기획·조정 성격의 결재문서는 정책계획을 수립하는 과정에서 이해관계자들의 의견을 듣고 조정하거나 계획수립을 위해 필요한 자료들을 수집하는 사무임
 - 수립·개선 성격의 결재문서는 정책의 시행을 위한 계획을 수립하거나 계획의 변경 등에 관한 사무임
 - 제정·개정 성격의 결재문서는 정책시행을 위해 필요한 법적 제도 기반에 관한 사무임
- 정책집행과정에서 나타나는 지방자치단체 사무는 수행·집행과 관리·감독, 개발·개선으로 세분화 할 수 있음
- 수행·집행 성격의 결재문서는 적합한 정책수단을 활용하여 실제 정책을 수행하거나 집행하는 사무임
 - 관리·감독 성격의 결재문서는 정책의 원활한 집행을 위해 일정한 기준을 적용하여 하나의 원리로 정책시행을 제약하는 것에 관한 사무임
 - 개발·개선 성격의 결재문서는 정책수행을 위해 필요한 정책수단의 개발이나 정책 환경의 개선에 관한 사무임
- 정책지원과정에서 나타나는 지방자치단체 사무는 연구·조사와 평가·감사, 보고·전달로 세분화 할 수 있음
- 연구·조사 성격의 결재문서는 정책수행을 위한 연구의 수행이나 현황조사 등에 관한 사무임
 - 평가·감사 성격의 결재문서는 정책을 사전·사후적으로 감시하고 견제, 위법 및 부당성을 발견하거나 정책이 수행된 이후 설정된 목표를 달성했는지 측정하는 사무임
 - 보고·전달 성격의 결재문서는 정책평가 결과를 보고하거나 정책에 대한 다양한 내용(사항)들을 대상자에게 알리는 사무임

〈표 3-10〉 사무성격에 따른 업무 내용

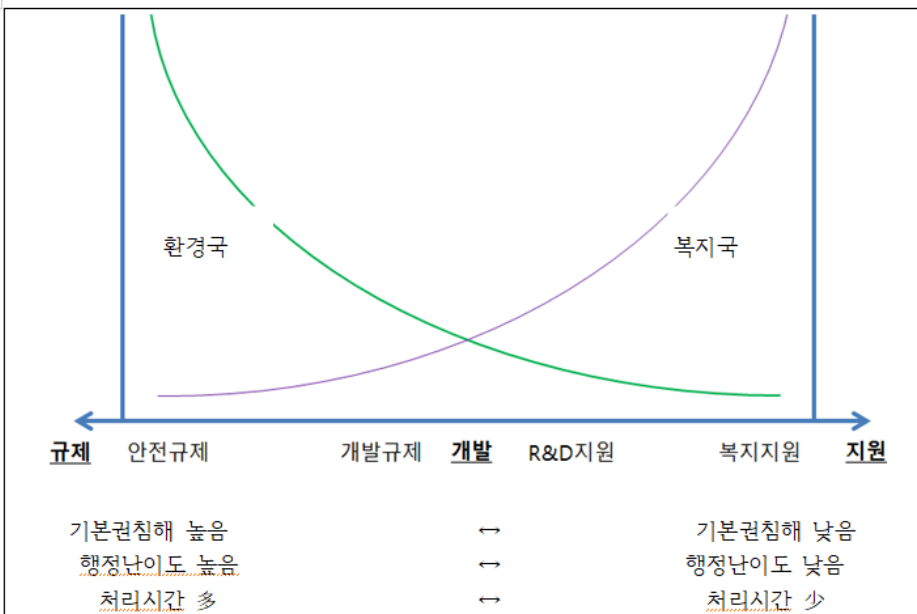
수행 절차	사무성격	내용	업무
정책 수립	기획·조정	정책계획수립 시 이해관계자들의 의견청취 및 조정하거나 계획수립에 필요한 자료수집 등	중앙정부와 지방정부간 의견조정, 주민의견수렴 계획수립에 필요한 자료수집, 자료제출요구
	수립·개선	정책의 시행을 위한 계획을 수립하거나 계획의 변경 등	정책수행을 위한 계획 수립 정책수행에 필요한 예산편성, 각 실·국 예산편성
	제정·개정	정책의 시행을 위해 필요한 법적 제도의 기반에 관한 사무	계획수립에 필요한 각종 지침과 기준설정
정책 집행	수행·집행	적합한 정책수단(인적, 물적자원)을 활용하여 정책을 수행 및 집행	정책의 수행 및 집행 민간에 공공서비스의 일부 또는 전부를 위탁, 수탁 및 대행
	관리·감독	정책의 원활한 집행을 위해 일정한 기준을 적용하여 하나의 원리로 제약	정책수행 지도·감독, 사업실태점검, 단속 법규에 의거하여 구체적 사실에 대해 법집행, 인·허가, 등록, 지정, 특허, 면허, 신고 공익위한 자원재배분, 정보보안 비밀유지업무
	개발·개선	정책수행을 위해 필요한 정책수단(인적, 물적 자원)의 개발 및 정책 환경의 개선	역량향상을 위한 교육훈련이나 시설물 유지보수 및 교체 효과적인 정책수행을 위한 협력
정책 지원	연구·조사	정책수행을 위한 연구 및 현황조사	자료제출 및 연구수행
	평가·감사	정책에 대해 사전·사후적으로 감시하고 견제, 위법·부당성을 발견하거나 정책이 수행되고 난 후 설정된 목표를 달성했는지 측정	국회 혹은 지방의회의 감사에 대한 자료를 제공, 지방자치단체 조직 또는 산하기관에 대한 감사 중앙정부에서 시행하는 종합평가에 대한 자료제공 및 지방자치단체와 관련된 공공기관(산하기관 또는 기초자치단체)의 행정성과를 측정하고 그 결과를 반영
	보고·전달	정책평가 결과를 보고하거나 정책에 관한 내용을 대상자에게 알림	정책평가 결과의 보고 정책대상자에게 정책시행의 알림 정책집행 및 결정의 내용에 관한 사항을 통보하거나 전달

자료: 경기연구원(2006: 52) 및 한국문헌정보기술(2015: 74) 및 정부기능분류시스템(BRM) 운영 지침(예규 제19호)을 토대로 저자 재구성

□ 본 연구의 사무 유형화 제안

- 정부의 역할은 시장 실패에서 시작되며 시장이 생산을 실패하게 되는 재화와 서비스를 공급하게 되는데 재화와 서비스의 특징에 따라 최적의 공급방식은 달라지게 됨

〈그림 3-1〉 본 연구의 사무유형화



- 재화와 서비스의 특징을 파악하기 위하여 정책 분류 유형을 살펴보면 일반적인 정책 분류라고 할 수 있는 Lowi의 정책 분류에서는 정책을 크게 네 가지-규제정책, 분배정책, 재분배정책, 구성정책-로 분류하고 있음
- 규제정책은 권력적 행정행위로서 위반의 경우 행정처분을 하게 되는 정책이고, 분배 정책은 SOC 사업과 같은 개발정책을 의미하며, 재분배 정책은 복지정책을, 구성정책은 행정청의 구성 및 운영 정책임

- 다만, 그림에서와 같이 지원 기능 중에서도 개발 기능에 가까운 기능이 있을 수 있고, 규제 기능 중에서도 개발을 목적으로 하는 경우가 있을 수 있어 동일 선 상에서 나열할 수 있음
- 본 연구에서는 이상의 배경에서 사무 특성을 고려한 업무량의 산정방식을 검토해보도록 할 것임
 - 즉, 실제 수행되고 있는 업무의 양을 고려하였을 때, 원활한 업무 수행과 주민에 대한 양질의 서비스 제공을 위해서는 인력의 충원이 필요할 것으로 볼 수 있음

나. 사무에서 파생한 업무의 특징

- 법정사무에서 파생된 업무를 처리하는 총량과 업무별 처리시간이 실제 업무량을 결정하기 때문에 이를 구별하는 작업이 반드시 필요함
 - 법정사무는 다양한 업무로 분화되기도 하며, 또는 하나의 업무분장에 다양한 법정사무가 포함될 수 있기 때문에 이를 연계하는 통합작업이 필요함
- 지자체의 사무와 업무는 다음과 같은 구조를 가지게 되는데, 문제는 이를 표준화할 수 있는 국가수준의 사무연계, 업무연계 데이터 연계가 이루어지지 않고 있다는 점임
- 이를 위해 국가단위의 법정사무와 지방자치단체의 업무수준의 통합을 실시함
- 첫 번째, 사무총조사의 서식을 활용해 사무의 법적근거와 유형을 파악함
 - 다음은 대표적인 지원사무유형에 해당하는 아동복지법에 근거한 사무지만, 사무의 성격이 아동의 권리보호를 위한 규제와 실질적 보호의 수준으로 행정의 난이도는 다소 높은편임
 - 행정의 난이도는 추후 처리업무량의 가중치 부여에 활용될 것인데, 업무 난이도가 높은 사무의 경우에는 동일한 1건 처리에 소요되는 시간이 더 많이 소요될 것으로 전제하고 실제 사무처리건수와 처리시간에 대한 정보를 수합한 이후에도 이러한 난이도를 고려한 추가 업무량을 부여하고자 함

- 난이도의 등급, 등급별 가중치의 수준은 세부적인 사항은 22년도 수행예정인 해당 연구에서 본 보고서에서 제안한 사항을 연계하여 개발할 예정임

〈표 3-11〉 본 연구가 제안하는 사무-업무 조사설계표

법령	조	항	조문제목	조문	사무명	사무 유형
아동 복지법	11조	의2	아동정책 영향평가	국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 아동 관련 정책이 아동복지에 미치는 영향을 분석·평가(이하 "아동정책영향평가"라 한다)하고, 그 결과를 아동 관련 정책의 수립·시행에 반영하여야 한다.	아동정책영향평가 등	국가- 시도- 시군구 공동사무
아동 복지법	12	1	아동복지 심의위원회	시·도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 그 소속으로 아동복지심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 각각 둔다.	시군구아동 복지심의위원회 설치·운영	시군구 직접처리 사무
아동 복지법	12	3	아동복지 심의위원회	시·도지사, 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의위원회의 구성 및 운영 현황에 관한 사항을 연 1회 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.	시군구아동 복지심의위원회 구성·운영 현황의 보고	시군구 직접처리 사무
아동 복지법	13	1	아동복지 전담공무원	시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제1호 및 제2호의 보호조치가 적합하지 아니한 보호대상아동에 대하여 제1항제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 수 있다.이 경우 제1항제3호부터 제5호까지의 보호조치를 하기 전에 보호대상아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시하여야 한다.	아동복지전담공무원의 운영	시도 및 시군구 공동사무
아동 복지법	14	1	아동위원	시·군·구에 아동위원을 둔다.	아동위원 운영	시군구 직접처리 사무

법령	조	항	조문제목	조문	사무명	사무 유형
아동 복지법	15	1	보호조치	시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최상의 이익을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호에 해당하는 보호조치를 하여야 한다.	보호대상 아동 보호조치	시도 및 시군구 공동사무
아동 복지법	15	2	보호조치	시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제1호 및 제2호의 보호조치가 적합하지 아니한 보호대상아동에 대하여 제1항제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 수 있다. 이 경우 제1항제3호부터 제5호까지의 보호조치를 하기 전에 보호대상아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시하여야 한다.	보호대상 아동에 대한 조사 실시	시도 및 시군구 공동사무
아동 복지법	15	3	보호조치	시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 보호조치를 하려는 경우 보호대상아동의 개별 보호·관리 계획을 세워 보호하여야 하며, 그 계획을 수립할 때 해당 보호대상아동의 보호자를 참여시킬 수 있다.	보호대상 아동에 대한 개별 보호·관리 계획 수립	시도 및 시군구 공동사무
아동 복지법	15	5	보호조치	시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 때까지 필요하면 제52조제1항제2호에 따른 아동일시보호시설에 보호대상아동을 입소시켜 보호하거나, 적합한 위탁가정 또는 적당하다고 인정하는 자에게 일시 위탁하여 보호하게 할 수 있다. 이 경우 보호기간 동안 보호대상아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시하고 그 결과를 보호조치 시에 고려하여야 한다.	보호대상아동의 일시보호시설 입소 보호 등	시도 및 시군구 공동사무

법령	조	항	조문제목	조문	사무명	사무 유형
아동 복지법	15	6	보호조치	시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 그 관할 구역에서 악물 및 알콜 중독, 정서·행동·발달 장애 등의 문제를 일으킬 가능성이 있는 아동의 가정에 대하여 예방차원의 적절한 조치를 강구하여야 한다.	문제 가정에 대한 예방 조치 수립	시도 및 시군구 공동사무
아동 복지법	18	1	친권상실 신고의 청구 등	시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 검사는 아동의 친권자가 그 친권을 남용하거나 현저한 비행이나 아동학대, 그 밖에 친권을 행사할 수 없는 중대한 사유가 있는 것을 발견한 경우 아동의 복지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 법원에 친권행사의 제한 또는 친권상실의 신고를 청구하여야 한다.	친권상실 신고의 청구 등	국가-시도-시군구 공동사무
아동 복지법	18	2	친권상실 신고의 청구 등	아동복지시설의 장 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장(이하 "학교의 장"이라 한다)은 제1항의 사유에 해당하는 경우 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 검사에게 법원에 친권행사의 제한 또는 친권상실의 신고를 청구하도록 요청할 수 있다.	친권상실 신고 등 청구 신청의 접수	국가-시도-시군구 공동사무
아동 복지법	19	1	아동의 후견인의 선임 청구 등	시·도지사, 시장·군수·구청장, 아동복지시설의 장 및 학교의 장은 친권자 또는 후견인이 없는 아동을 발견한 경우 그 복지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 법원에 후견인의 선임을 청구하여야 한다.	아동의 후견인의 선임 청구	시도 및 시군구 공동사무

○ 둘째, 사무와 업무간 연계구조의 파악임

- 법정사무에서 파생된 업무를 처리하는 총량과 업무별 처리시간이 실제 업무량을 결정하기 때문에 이를 구별하는 작업이 반드시 필요함
- 법정사무는 다양한 업무로 분화되기도 하며, 또는 하나의 업무분장에 다양한 법정사무가 포함될 수 있기 때문에 이를 연계하는 통합작업이 필수적임

- 지방자치단체의 업무는 시행여부, 사무수행 주체, 부서별 공통사무여부와 특히 기구정원 조례규칙에 근거한 분장사무에 해당하는지 여부를 파악함
- 이를 표준화하기 위해서는 정부기능분류체계를 준용하도록 하며, 실제 수행하고 있는 국,과,팀 수준의 업무 사항을 식별토록함
- 해당 조사표는 법령상 사무에 대한 사무명, 조항이 적시되어 있으며 해당 지자체가 이를 수행하고 있는지 여부를 확인함
- 사무수행의 주체가 위탁과 직영으로 구분되는데, 이는 위탁의 경우 수행의 업무량이 직영보다 적으며 단순관리에 그치고 있기 때문임
- 실제 이러한 사무에서 파생된 업무가 지자체 사업예산에 어떻게 반영되고 있는지는 사업별 예산설명서를 통해 확인할 수 있으며, 해당 사무의 BRM 기능분류체계를 도입하여 일관적으로 파악할 수 있음
- 해당 사안은 하단의 <표 3-12>에 제시함

〈표 3-12〉 본 연구가 제안하는 사무-업무 조사설계표: 지방자치단체 업무의 파악

법령	사무명	시행 여부	수행 주체	부서공동 사무여부 (해당, 비해당)	기구및정원 조례 시행규칙 (분장사무)	2022년도 사업별 예산설명서		BRM기능분류체계						시행 부서_국	시행 부서_과	시행 부서_팀
						부기명	예산 금액 (천원)	정책 분야	정책 영역	대기 능	중기 능	소기 능	단위 과제			
아동 복지법	아동정책영향 평가 등	○	용역 (2022년)	비해당	1. 아동친화 도시 조성 및 아동권리 보장	아동실태 조사 및 영향평가	50,000	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	아동 복지 정책 수립	아동 복지 일반	복지국	아동 돌봄과	아동 친화팀
아동 복지법	시군구아동복지 심의위원회의 설치·운영	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	없음	없음	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호 아동 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀
아동 복지법	시군구아동복지 심의위원회 구성·운영현황의 보고	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	없음	없음	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호 아동 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀
아동 복지법	아동복지전담 공무원의 운영	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	아동보호 전담요원 인건비/사업비, 아동보호 전담요원 기타수당 지급	104,631	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호 아동 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀
아동 복지법	아동위원 운영	X												복지국	아동 돌봄과	
아동 복지법	보호대상 아동 보호조치	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	일시위탁 아동용품 구입비 지원,	20,000	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호 아동 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀

법령	사무명	시행 여부	수행 주체	부서공동 사무여부 (해당, 비해당)	기구및정원 조례 시행규칙 (분장사무)	2022년도 사업별 예산설명서		BRM기능분류체계						시행 부서_국	시행 부서_과	시행 부서_팀
						부기명	예산 금액 (천원)	정책 분야	정책 영역	대기 능	중기 능	소기 능	단위 과제			
						일시위탁 전문아동 보호비										
아동 복지법	보호대상 아동에 대한 조사 실시	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	24h 아동보호 조사 운영지원	4,818	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호아 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀
아동 복지법	보호대상 아동에 대한 개별 보호 관리 계획 수립	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	없음	없음	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호아 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀
아동 복지법	보호대상아동의 일시보호시설 입소 보호 등	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	없음	없음	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호아 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀
아동 복지법	문제 가정에 대한 예방 조치 수립	○	직영	비해당	9. 아동보호에 관한 사항	없음	없음	사회 복지	보육 가족및 여성	아동 보호	아동 복지 정책	요보호 아동 보호 지원	요보호아 동일 반	복지국	아동 돌봄과	아동 보호팀
아동 복지법	친권상실 신고의 청구 등	X												복지국	아동 돌봄과	
아동 복지법	친권상실 신고 등 청구 신청의 접수	X												복지국	아동 돌봄과	
아동 복지법	아동의 후견인의 선임 청구	X												복지국	아동 돌봄과	

○ 셋째, 법정사무와 업무단위를 통합함

- 국가단위의 법정사무 조사와 지방자치단체 업무단위의 통합을 위해서는 법정사무를 기준으로 병합(merge)함
- 병합을 위해선 법정사무의 코드부여가 필요함
- 동일한 구조로 향후 진행될 행정안전부의 사무총조사, 지방자치단체 조직진단의 기능재배분 제도 개선방안과, 행정내부 데이터에 기반한 행정관리(BRM)간의 연계를 시도함
- 다음의 구조하에서 실제 사무에 관련된 법적근거, 법정사무에서 파생된 업무단위의 파악, 업무수행의 조직기구의 일원화된 자료구축을 시도할 수 있으며 이러한 자료를 기반으로 실제 처리건수, 처리시간에 대한 직무조사표를 작성하면 업무량 기반의 인력산정 방식의 적용이 가능함

〈그림 3-2〉 본 연구가 제안하는 사무-업무 조사설계표

영역	사무명	시행여부	사무소장직제 의정, 위촉, 출근 등	표준 기능필요사항 인용(사무, 업무구분 과정필요사항)	분서공문(사무과목 의정, 보궐)	기구설정요령(시정공직 운용(사무))	2022년도 사업별 예산실정서				BRM기능분류체계				시정부서,국	시정부서,과	시정부서,팀
							※기량	예산총액 (천원)	정책분야	정책영역	대기율	출기율	소기율	인위교제			
이동복지팀	이동정책개발업무 등	○	문(국,2022)		비행양	누.이동정책도시 조성 및 이동주거 사업	이동실정조사 및 행정업무	50,000	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동정책팀
이동복지팀	시정구이동복지사업(이동정책)의 설치, 운영	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	검문	검문	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀
이동복지팀	시정구이동복지사업(이동정책)의 "주요업무"의 운영	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	검문	검문	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀
이동복지팀	이동복지사업(공공)의 운영	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	유동사업(예산)을 인위(사업)에, 이동 사업(예산)을 기타(예산) 사업	194,010	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀
이동복지팀	이동사업 운영	X													복지국	이동정책과	
이동복지팀	보조담당 이동 보조조치	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	정시(이) 이동정책구입(비 지원, 할이)에 기 안(이)동사업	20,000	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀
이동복지팀	보조담당 이동에 관한 조사 실시	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	1차.이동사업조사 운영(사업)	4,818	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀
이동복지팀	보조담당 이동에 관한 개별 보조 -연차 제책 업무	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	검문	검문	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀
이동복지팀	보조담당(이)동(비)동사업(이)동 보조 등	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	검문	검문	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀
이동복지팀	공제 기금에 대한 행정 조무 업무	○	정양		비행양	누.이동정책에 관한 사항	검문	검문	사회복지	교육과학기술 부	이동사업	이동복지정책 사업	이동복지정책 사업	이동복지사업	복지국	이동정책과	이동사업팀

다. 업무량 기반의 인력산정 및 검토사항

□ 업무량 기반의 인력산정

- 본 연구원에서 조직진단 연구가 수행되고 있는 읍면동 분야 중에서 최근 감사원에 의해 요구되고 있는 감사기능 확대와 관련하여 본 연구에서 설계한 모형을 예시적으로 적용한 바 있음

- 조사표 기반 읍·면·동 업무량 분석은 ▲사무처리건수와 ▲사무 1건당 처리 시간의 두가지 차원을 동시에 고려하였음
 - 업무량의 수준을 결정하는 것은 담당자 1인이 산출하는 사무의 처리건수 뿐 아니라 이러한 사무별로 처리하는 시간이 모두 고려되어야 함
 - 사무처리건수는 일반적으로 인구규모 및 행정수요의 규모에 의해 영향을 받는 반면, 사무처리시간은 행정수요의 특징보다는 담당자의 업무속련도와 같은 개인적 특성에 의해 영향을 받음
 - 예를 들어, 인구규모가 큰 읍·면·동의 사무처리건수는 그렇지 않은 지역에 비해 상대적으로 많을 것임. 반면 통상적인 사무처리에 소요되는 시간은 행정수요보다는 담당자의 전문성이 높고 직무에 익숙할수록 짧아질 수 있음
 - 물론, 창구에서 민원인을 직접적으로 상대하는 민원업무는 민원인의 연령, 행정서비스에 대한 이해도 수준에 따라 같은 사무처리에 소요되는 시간의 차이가 존재할 수 있지만 본청으로부터 위임받은 사무를 처리하는 타 사무기능의 경우에는 이러한 영향력이 상대적으로 적음
- 업무단위의 처리시간과 처리시간을 조사하며, 사무특성에 따른 유형별 가중치를 차별화하고 이를 총합하여 총 업무량을 산정하게 됨
- 부서별 업무량에 기반한 인력을 도출하여 총정원, 부서별 인력을 구분하여 인력운영전략을 세분화하여 적용할 수 있을 것임

□ 추진시 사전검토사항

- 인력산정의 주체는 행정안전부가 관장하되, 산정 결과의 공표 이후 지자체의 인력수요와의 불합치가 발생하는 부분에 대해선 별도의 가이드라인을 통해 운영하는 것이 바람직함
- 인력산정의 범위 자치단체에서 사무량 기반 인력산정한 내용을 기준인력 산정으로 연결하기는 어렵기 때문에, 기준인력 범위 내에서 지자체에서 자율적으로 활용하는 식의 보완적 사항으로 활용하는 것이 바람직함

- 구체적 추진방식은 다음과 같음
 - 관료제의 특성상 조직을 확대하고자 하는 특성이 있으므로, 과잉 산정되지 않도록 철저한 지침 제공 및 교육을 실시함
 - 인력산정 방식에 대해서 행정안전부의 관할 하에 지방자치단체에 대한 조직진단의 전문성을 보유한 전문연구기관이 담당하는 것이 바람직할 것임
- 업무량 고려한 인력산정 방식 적용의 필요성을 위해 특정 지자체를 선정(세종시 등)하여 사전적으로 적용가능성이 높은지 여부에 대한 예비검토를 거치는 것이 필요함
- 특히 업무량에 기반한 인력산정 방식을 도입하는 경우에 추가적으로 검토해야할 사항은 산출과정의 관리비용과 지방의 조직관리 자율성과의 관계 측면임
 - 지방자치단체가 스스로 업무량을 계산하여 인력을 산정하더라도 오차가 발생할 수 있기 때문에 표준화된 매뉴얼과 오차를 보정할 수 있는 시스템 구축이 필요함
 - 인력산정의 주체는 행안부가 되어야 하는데 국가에 의한 인력산정운영이 지방자치단체의 자율성을 침해하는 것은 아님
 - 업무량의 관점에서 지역의 맞춤형 행정수요를 세밀하게 반영할 수 있기 때문에 기존의 기준인건비 산정방식에 더해 추가적으로 업무량 기반의 인력산정 결과를 활용한다면 조직관리의 자율성의 범위를 확장시켜주는 효과를 가져올 수 있음

□ 추진방식

- 다음과 같은 예시를 활용하여 업무량 산정 활용 방안의 가능성을 제시하도록 함
 - 우선, 특정 시기에 전국의 지자체에 대해 동일한 시기에 현원 구성을 확인하고, 업무량을 조사하여 적정인력을 산정
 - 전국 동시 조사의 현실적 한계가 있다면, 권역별 또는 지자체 유형별로 순환 실시 가능할 것임

- 표준화된 매뉴얼 또는 시스템에 기반한 업무량 산정의 결과를 활용하여 1차적으로 산정 결과에 따라 기능별 인력에 대한 배치를 전환(기능별 정원 조정 및 보직 이동)
- 지방자치단체는 필요시 인력의 증원 및 감축에 대한 수요를 행정안전부에 전달할 수 있음
- 다만 특정 이슈 또는 사건으로 인해 단기간의 업무량이 증가할 수 있으므로, 적정 업무량인지에 대한 다차원적인 고려가 필요함
- 기준인건비 산정결과와 비교하여서 과도하게 급격한 증가 및 감소가 발생한 경우에 지방자치단체 인력 정원 배치의 현실적 한계를 순차적으로 정원의 증감이 가능하도록 해야할 것임

〈표 3-13〉 업무량 산정 활용 방안 예시: 읍면동 예시

지자체	기능	2021		업무량 산정에 따른 배치 전환	2022	비고	
		현원	업무량 조사/산정		정원		
오산시	대원동	일반행정	6	0.38	→	1	
		통합민원	8	9.46	→	10	
		복지행정	5	5.34	→	6	
		맞춤형복지	5	5.08	→	6	
		안전민방위	1	0.09	→	1	
		소 계	25	20.35	→	24	
	신장동	일반행정	4	0.14	→	1	
		통합민원	5	13.89	→	14	과다 산정의 가능성 검토
		복지행정	5	3.36	→	4	
		맞춤형복지	4	31.5	→	32	과다 산정의 가능성 검토
		안전민방위	1	0.01	→	1	
소 계	19	48.9	→	52	정원의 급격한 증가에 대한 현실적 한계 고려 필요		

- 이러한 업무량 조사 및 반영을 매년 실시하는 것에 대한 관리비용 증가등을 종합적으로 검토하여, 조사시기를 3-5년 주기로 조정할 수 있으며 지속적인 데이터 축적을 통해 각 지방자치단체의 현장 특성에 맞는 적절한 인력에 대한 대응이 가능할 것으로 기대됨
- 추후 지방자치단체로의 사무이양 시, 각 사무의 인력규모를 미리 산정하여 각 지방자치단체가 인력을 확보할 수 있도록 업무와 인력을 패키지로 이양할 수 있는 체계 구축까지 장기적으로 연계하는 것도 가능함
- 이를 위해 우선적으로 BRM 시스템 고도화를 통한 객관적 업무량 파악 방식 적용(관련 예산 확보 필요)하기 위한 시스템의 정비가 선행되어야 할 것임
 - 우선, 특정 시기에 전국의 지자체에 대해 동일한 시기에 현원 구성을 확인하고, 업무량을 조사하여 적정인력을 산정
 - 전국 동시 조사의 현실적 한계가 있다면, 권역별 또는 지자체 유형별로 순환 실시 가능할 것임
 - 표준화된 매뉴얼 또는 시스템에 기반한 업무량 산정의 결과를 활용하여 1차적으로 산정 결과에 따라 기능별 인력에 대한 배치를 전환(기능별 정원 조정 및 보직 이동)
 - 지방자치단체는 필요시 인력의 증원 및 감축에 대한 수요를 행정안전부에 전달할 수 있음
 - 다만 특정 이슈 또는 사건으로 인해 단기간의 업무량이 증가할 수 있으므로, 적정 업무량인지에 대한 다차원적인 고려가 필요함
 - 기준인건비 산정결과와 비교하여서 과도하게 급격한 증가 및 감소가 발생한 경우에 지방자치단체 인력 정원 배치의 현실적 한계를 순차적으로 정원의 증감이 가능하도록 해야할 것임
 - 이러한 업무량 조사 및 반영을 매년 실시하는 것에 대한 관리비용 증가등을 종합적으로 검토하여, 조사시기를 3-5년 주기로 조정할 수 있으며 지속적인 데이터 축적을 통해 각 지방자치단체의 현장 특성에 맞는 적절한 인력에 대한 대응이 가능할 것으로 기대됨

- 추후 지방자치단체로의 사무이양 시, 각 사무의 인력규모를 미리 산정하여 각 지방자치단체가 인력을 확보할 수 있도록 업무와 인력을 패키지로 이양할 수 있는 체계 구축까지 장기적으로 연계하는 것도 가능함
- 이를 위해 우선적으로 BRM 시스템 고도화를 통한 객관적 업무량 파악 방식 적용(관련 예산 확보 필요)하기 위한 시스템의 정비가 선행되어야 할 것임

제3절 기구운영방식 개선방안

- 지자체 조직관리 방식의 다양화를 위한 개선방안
 - 본 연구에서는 지자체 기구 관리 측면에서 실국본부 설치 기준 타당성 검토 및 과 설치 기준 타당성 검토, 인구감소 지역(또는 인구 급증 지역)에서의 기구 설치 기준(실·국·본부 설치 기준, 과 설치 기준) 개선방안 검토, 행정서비스 기능별 조직 설계방식 다양화(기구별 직급 기준 폐지 등) 방안을 검토하고자 함

1. 설치 기준 구간 개선

□ 구간개선의 필요성 검토

- 설치 기준 구간 개선을 위해 앞서 인력산정 기준 운용 방안 도출에서 활용한 4가지의 지방자치단체 유형 분류 기준을 활용하여 구간 개선 모색 방안을 검토하고자 함
 - 4개의 지방자치단체 유형 분류는 지방자치단체의 행정적 특징을 고려하여 유형을 분류한 것으로 인구를 비롯한 기타 행정수요를 반영한 결과라고 할 수 있음
 - 이때 구간의 효과성을 확인하는 기준으로는 각 유형에 해당하는 지방자치단체의 과 수 평균 및 표준편차를 활용하여 유형 간 비교를 진행하고자 함
 - 구간 개선의 목적이 실·국의 통솔범위 조정에 있는 만큼, 통솔범위를 결정하는 주된 요인이 되는 과 수가 유사한 지역을 하나의 유형을 묶을 수 있는 유형이 있다면 구간의 개선을 도모하는데 상당한 함의를 제공할 것으로 판단함
 - 비교를 위해 기존의 실·국 설치 기준 상한선(3개-9개)에 따른 과 수의 평균과 표준편차를 함께 제시함

- 평균과 표준편차를 중심으로 비교한 결과 각 유형에서 일부 구간의 표준편차가 2 미만으로 나타났으나, 대체적으로 구간별 표준편차의 크기가 기존의 실·국 설치 기준 상한선에 따른 구간과 비교하였을 때 큰 것으로 나타남

〈표 3-14〉 지방자치단체 유형분류에 따른 과 수의 평균 및 표준편차 분석

	기존의 실·국 설치 기준 상한선		현행의 지방자치단체 유형 분류 기준		지방재정분석 분류		주간인구지수 및 총부양비		군집분석(by 주재복)	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
집단1	16.35	3.52	14.30	1.85	13.80	2.02	14.75	1.88	15.86	4.23
집단2	24.47	3.84	18.09	3.86	14.58	1.71	15.28	3.68	18.72	4.71
집단3	29.66	4.63	25.02	5.62	15.45	1.71	16.28	3.49	21.23	2.81
집단4	34.33	3.17	27.20	5.51	19.10	4.36	16.81	3.58	21.33	4.53
집단5	44.00	6.54	29.85	5.64	21.23	2.81	24.71	5.03	26.00	9.01
집단6	41.67	3.79	33.84	2.29	24.05	3.44	28.76	7.01	28.82	5.16
집단7	58.00	-	40.94	7.36	28.82	5.16	29.06	6.45	29.68	5.25
집단8					29.84	5.71	29.33	6.57	33.06	4.28
집단9					32.85	4.36	29.81	5.74	33.23	3.96
집단10					33.31	1.44	30.67	6.95	33.31	1.44
집단11					34.42	2.91	32.58	5.66	39.00	6.87
집단12					41.00	7.60	34.11	9.33	43.86	7.95

- 기존의 상한선에 따른 구간의 표준편차는 4 내외에 고르게 위치하고 있으나, 그 외의 유형분류 기준의 경우 5 이상의 편차가 다수의 구간에서 확인되고 있으며, 주간부양지수의 경우에는 10에 가까운 편차를 보임
- 따라서 타 구간을 활용한 설치 기준 구간 개선의 경우 큰 실익이 없는 것으로 확인됨

□ 통솔범위 적정화를 위한 검토

- 앞서 지방자치단체 기구운영의 추이를 살펴본 결과, 과 자율화에 따라 과 수 지속적 확대되고 있으며 실·국의 통솔범위가 이에 비례하여 확대되는 추세임
 - 4개과 이상 초과 되는 곳 많으며, 수비범위가 많을수록 조직운영의 어려움이 커짐
 - 기구정원 규정상 사업소는 법정요건 충족(별도기관, 현장성) 및 5명 이상 설치가능, 과는 12명 이상 설치가능하지만 최소한 12명만 충족한 과의 신설은 국의 수비범위를 확대시키는 부정적 효과가 존재함
 - 국의 통솔범위 확대문제에 적정하게 대응하기 위해선, 과내 적정인력규모 유지와 무분별한 팀심설을 스스로 방지할 수 있는 수단마련이 필수적임
 - '08년 이명박 정부 초기에는 과 적정정원 25~30명으로 구성하라고 조직관리지침을 통해 안내한 바 있음
- 통솔범위의 적정화가 필요한 가장 큰 이유는 조직세분화에 따른 실제 업무 수행의 비효율이 발생하기 때문임
 - 지나친 전문화는 구성원의 흥미를 상실하게 하며 구성원은 기계 부품화하게 되고 소외감을 느끼게 되며 참여의식을 가지기 어렵게 만들
 - 특히 조직내의 각 단위간 조정을 어렵게 만든다. 따라서 전문화에 비례하여 조직의 효율성을 높이려면 그 만큼 조정과 통합력이 향상되어야 함
 - 실·국내 과의 증가는 과 간 기능중복 등을 불가피하게 발생시키는데, 이러한 문제가 생기게 되면 조직을 통합적으로 관리하는 것보다 더 많은 비용이 소요됨
- 따라서 조직관리 기술 발달, 행정환경 변화, 업무 성격(기획·집행 등) 고려하여 지나친 과수 증설의 원인이 되는 과의 통솔범위를 현재수준보다 상향조정하는 방안마련이 필요함
- 통솔의 범위의 적정화는 일률적인 기준에 의해서 총수를 통제하는 ▲중앙주도의 방식과 현재보다 과를 증설하는 경우에 해당 증설이 적정한지에 대한

사전검토작업(기능분석)을 통해 사전진단을 실시하는 ▲지방중심의 방안으로 구분됨

- 사전진단을 통해 기능확대의 필요성이 있는 경우에만 과 증설을 자체적으로 검토하는 다음의 가이드라인을 제공하는 것임
- 이러한 방식은 큰 틀에서 인구규모를 기준으로 삼되, 업무량-기구설치-인력산정의 순서로 기구설치의 구체적 내용을 삼고 있는 한 독일운영 사례를 차용한 것임

□ 통솔범위 적정화 방안

- 첫째 중앙주도 방식임
 - 국(4개과 이상), 과 통솔범위(일률적 12명 이상) 관련 기준을 개선하는 방안임
 - 현재 정원통계 상 과 평균 통솔범위 20명 이상 운영되고 있기 때문에, 기존의 국·과의 설치기준에 대한 상향조정방안을 마련하는 것으로 기준상향에 대한 실증적 근거마련이 필요하므로 이를위한 후속연구가 뒤따라야 할 것임
- 둘째, 지방주도의 사전진단방식임
 - 기능분석의 방법을 활용하여 조직증설수요의 타당성을 검토하는 것으로 각 분석유형별로 타당한 방법을 적의 활용하여야 하나, 기본적으로는 공무원을 대상으로 한 조사표 조사와 그 결과에 대한 전문가 워크숍을 병행함
- ① 수요도 분석
 - 공공행정부 전부문에 대한 수요도 조사를 실시하기 어려움이 있어, 지방행정기능에 대한 부분만 따로 수요조사를 실시하여, 향후 공공행정부 조직설계의 준거로 활용함
- ② 적합성 분석
 - 부서 단위기능에 대하여 필요한지에 대하여 조사하였으며, 해당기능이 부서 운영목적과 맞지 않으면 업무 폐기를 통한 기능조정을 대안으로 제시

③ 연계성 분석

- 부서 단위기능별로 부서간 연계성을 분석하여 기능의 이관을 중심으로 조사하였으며, 해당 기능이 부서 운영목적과 맞지 않을시 타 부서로의 이관을 대안으로 제시함

④ 중요도 분석

- 단위기능별로 향후 수요정도를 조사를 실시하기 어려움이 있어, 각 부서별로 업무의 중요도와 난이도를 조사함
- 중요도가 높을수록 부서내 핵심기능으로 강화해야 하며, 중요도가 낮을수록 이관, 폐지 등의 기능조정이 필요하다고 할 것임
- 동시에 난이도의 경우 해당 업무수행의 전문성 정도로 향후 인력운영의 방향성을 설정하는데 있어 중요도가 높고 난이도가 높을수록 관련 기능에 대한 인력충원의 우선순위 준거로 활용할 수 있음

- 분석의 조사는 팀, 담당, 계단위에서 파악하며 이를 종합하며 과 기구의 신설여부를 결정하며 1개 과내 통솔의 범위를 최대한 적정규모를 유지할 수 있는 선에서 무리한 조직확대를 지양하도록 함

2. 기초자치단체 수준에서의 실·국 설치기준 완화

○ 실·국 설치에 대한 유연성 고려

- 시·도의 경우 2018년 시행령의 개정을 통해 실·국·본부 상한선의 100분의 20% 해당하는 범위 안에서 자율신설기구 설치 가능
- 시·도는 자율신설기구 설치를 통해 신규 행정수요에 대한 대응력을 함양할 수 있으며, 단체장의 역점사업을 위한 기구 마련의 발판으로 해단 제도를 활용함
- 특히 시·도는 자율신설기구의 설치를 통해 실·국장 급의 통솔범위를 축소함
- 2020년 12월 기준 시·도의 통솔범위는 5.3로 시·군·구 통솔범위의 4/5 수준에 해당

- 이와 같은 자율신설기구의 설치에는 2년 범위 내의 존속기간이 있으며, 존속기간이 만료되기 전 운영실적을 평가하여 상시기구화를 결정
- 따라서 시·군·구의 경우에도 이와 같은 실·국 설치기준의 유연성을 고려할 수 있는 유사 제도를 도입하여 현행의 설치기준이 지닌 한계를 개선할 필요가 있음
- 단, 이와 같은 설치기준의 유연성 제고는 반드시 업무량 분석에 따른 과와 단위의 조직 개편 및 인력 재배치에 관한 기준의 설정이 반드시 선행되어야 함
- 업무량을 중심으로 한 조직 변경 조치가 먼저 선행된 이후 요건(과 4개 이상의 업무량 필요)을 만족하였을 때, 완화된 기준에서의 설치를 논의할 수 있도록 절차를 마련해야 함

3. 행정수요를 고려한 기구설치기준 개선

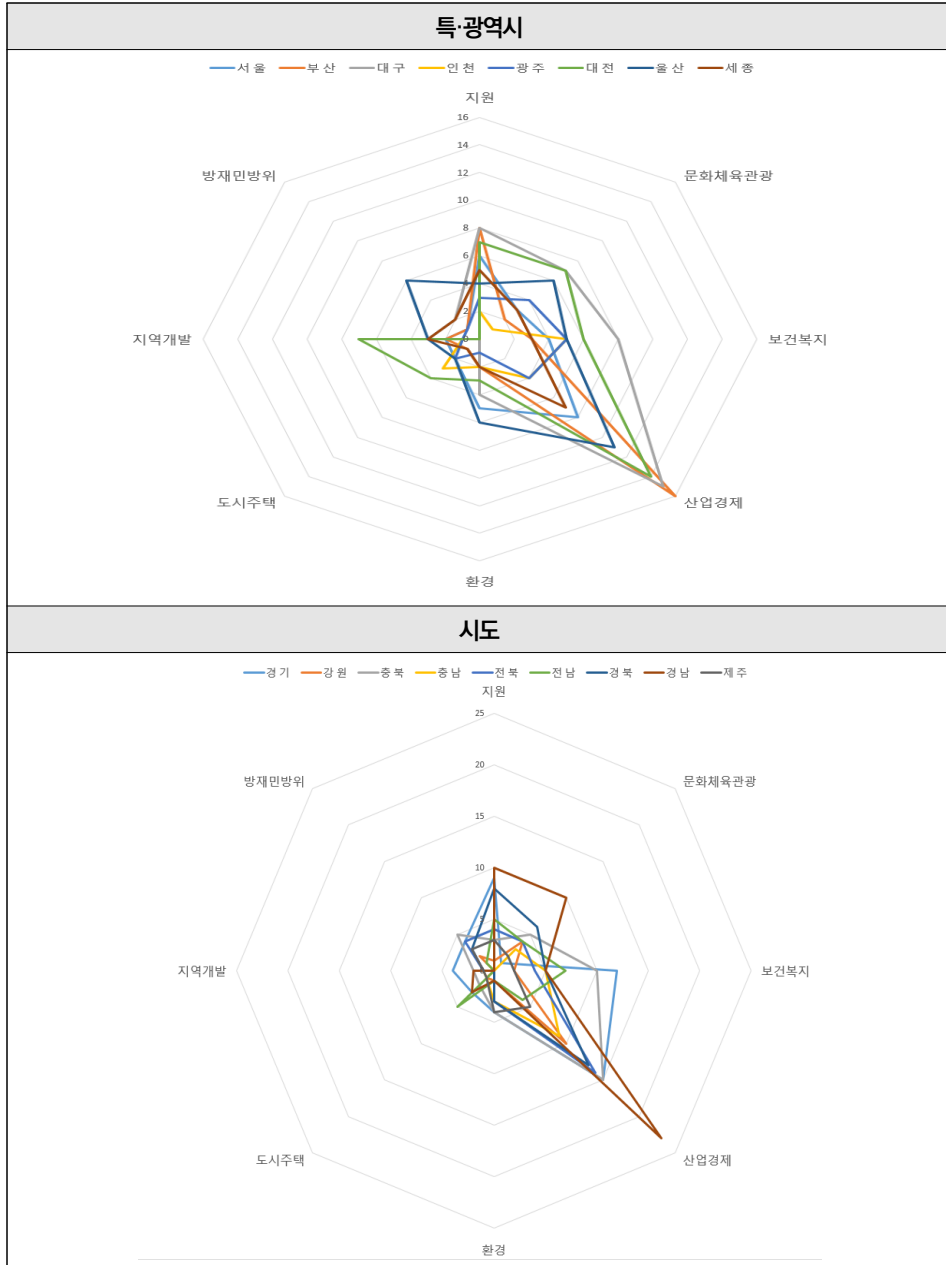
- 지방자치단체의 행정수요는 일반적으로 해당 자치단체의 업무계획을 토대로 파악할 수 있음
 - 대다수의 지방자치단체들은 매년 주요 업무계획을 수립하고, 이를 근거로 지역 단위의 정책 및 사업을 수행함
 - 특히 주요 업무계획에는 지역의 전반적인 행정 환경과 특성을 분석하고, 지난해 자치단체의 성과를 평가한 후 주요 업무를 분야별로 작성함
 - 단체장의 역점 사업이나 주요 공약사항 역시 주요 업무계획에 반영됨
- 지방자치단체의 행정수요를 파악하기 위해 17개 광역자치단체별 주요 업무계획을 정리하여 8대 기능별로 구분하여 살펴봄
 - 전반적으로 17개 광역자치단체별로 주요 업무계획이 많은 기능은 산업경제기능 > 지원기능 > 지역개발기능 순임

〈표 3-15〉 2021년 기능별 주요업무계획

지자체	주요 업무계획(개)							
	지원	문화체육 관광	보건복지	산업경제	환경	도시주택	지역개발	방재 민방위
서울	6	3	4	8	5	2	2	1
부산	8	2	3	16	2	1	2	1
대구	8	7	8	15	4	0	3	2
인천	2	1	5	4	2	3	1	0
광주	3	4	5	4	1	2	1	1
대전	7	7	6	14	3	4	7	0
울산	4	6	5	11	6	2	3	6
세종	5	3	3	7	2	1	3	2
경기	9	1	12	15	4	3	4	4
강원	1	4	2	10	1	1	0	2
충북	3	5	10	15	4	2	2	5
충남	0	3	5	9	3	1	1	0
전북	4	4	4	14	3	0	1	4
전남	5	4	7	4	1	5	0	1
경북	8	6	5	13	3	0	1	3
경남	10	10	5	23	1	3	2	0
제주	3	2	2	5	4	1	1	3

- 지방자치단체의 유형별 차이를 파악하기 위해 광역자치단체를 특·광역시와 도로 구분하여 8대 기능별로 구분하여 살펴봄
- 특·광역시의 경우 산업경제기능이 매우 높은 수준이며, 지역개발기능, 지원기능, 보건복지기능도 높은 수준을 보임
 - 도의 경우 산업경제기능이 매우 높은 수준이며, 지원기능, 문화체육관광기능, 보건복지기능도 높은 수준을 보임

〈표 3-16〉 2021년 8대 기능별 주요업무계획 특성 분석



- 기구 규모와 인력 규모 현황을 살펴본 결과 지원기능이 기구와 인력 모두 가장 큰 규모를 보였으며, 도시주택기능, 산업경제기능, 방재민방위기능, 보건복지기능 역시 기구와 인력 규모가 큰 편임
 - 8대 행정기능 중 지역개발기능, 문화체육관광기능, 도시주택기능, 환경기능, 방재민방위기능의 기구와 인력 규모가 가장 작은 편임
- 행정수요에 비해 현재 기구와 인력 규모가 적절한지를 판단하기 위해 실질적인 행정수요 및 행정수요 지표와 기구 및 인력 간 관계를 검토한 결과 둘 간 상관성이 그리 높지 않음
 - 특히 문화체육관광기능, 환경기능, 도시주택기능, 지역개발기능, 방재민방위기능 등은 현재 기구 및 인력 규모와 실질적인 행정수요 간 편차가 크며, 문화체육관광기능, 환경기능, 지역개발기능은 실질적인 행정수요가 높음에도 불구하고 기구 및 인력 규모가 적은 것을 알 수 있음
 - 공무원 정원 규모를 산출하는 9대 행정지표와 8대 기능 간 상관성을 살펴본 결과, 각 기능별 상관성을 지닌 지표들은 모두 다르며, 기구와 인력 간 상관성 경향이 일치하지 않음
- 지방자치단체가 행정수요에 적극적으로 대응할 수 있도록 기구설치 기준을 기능별로 구분하여 제시할 필요가 있음
 - 구체적인 방안으로는 1) 행정수요 지표를 각 기능별로 상관성이 있는 지표들로 대체하는 방안, 2) 기구와 인력 간 편차를 보완·조정하는 방안임

4. 기구설계의 가이드라인 제공

- 독일식 사무중심의 조직 구조의 가이드라인을 제공함
 - 해당 가이드라인은 지자체 조직구성에 영향을 미쳤는데, 사무중심의 조직 구조는 시민과 행정수요자에게 포괄적이고 전문적인 서비스를 동시에 제공할 수 있어 다른 한편으로는 더 효율적인 조직구성이라고 할 수 있음

- 사무중심의 조직구조의 형태는 주 단위에서 행정성과를 바탕으로 관리되고 있으며, 독일에서 대표적으로 행정성과를 주기적으로 관리하고 계획하는 지자체는 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주로써 매 2년 마다 행정성과에 대한 목표를 재설정하고 행정성과 분류를 주기적으로 하고 있음
 - 바덴-뷔르템베르크의 행정성과 계획은 총 400개 이상의 개별 성과로 구분됨. 성과의 복잡한 구조에 대한 명료성을 확보하기 위해서 성과는 성과 그룹으로, 성과그룹은 성과범위로 결합되어 관리되고 있음
- 바덴-뷔르템베르크 주의 조직계획-성과계획의 대조표를 살펴보면 현재 행정조직과 성과계획이 어느 성과범위에 해당되는지 분류하고 있음. 주기적인 성과관리를 통해 성과의 범위가 재분류됨으로써 행정조직의 소규모 개편이 이루어지고 있음
- 또한 이러한 경우 조직규모로 인해 각 부서는 독립적인 관리 책임을 맡을 수 있음. 다시 말해 KGSt의 조직 표준안에서 국 단위를 최대한 통합하고 발전되고 과 단위에 업무 및 관리 책임을 더 부여하는 방향이라고 볼 수 있음

〈그림 3-3〉 바덴-뷔르템베르크 주의 조직계획-성과계획 비교표

**Gliederungsplan - Produktplan
Baden-Württemberg**

Gliederungsplan		Produktplan B-W	
Abschnitt / Unterabschnitt	Bezeichnung	Produkt- bereich	detailliert
00	Gemeindeorgane	11	11.10
01	Rechnungsprüfung	11	11.13
020	Hauptamt	11	11.11, 11.12
021	Organisationsamt	11	11.20
022	Personalamt	11	11.21
023	Rechtsamt	11	11.23
024	Öffentlichkeitsarbeit	11	11.30
028	Angelegenheiten der unteren staatl. Verwaltungsbehörde, soweit nicht anderen Aufgabenbereichen zugeordnet	11	---
030	Kämmerei, Gemeindekasse	11	11.11, 11.22
034	Steuerverwaltung	11	11.32
035	Liegenschaftsverwaltung	11	11.24, 11.33
050	Standesamt	12	12.23
051	Statistik	12	12.10
052	Wahlen	12	12.10.03
055	Frauen- und Ausländerbeauftragte	11	z.T. 11.14
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	11	11.20, 11.26
07	Neu-, Um- und Erweiterungsbau- ten, Modernisierungen und Sanie- rungen einschl. Bauherrenleistun- gen und Beratungsleistungen	11	11.24.01
08	Einrichtungen für Verwaltungsan- gehörige	11	z.T. 11.14 und 11.21
09	Gebäude einschl. technischer An- lagen; Energiemanagement	11	11.24.02
10	Polizei	12	12.20
11	Öffentliche Ordnung	12	---
12	Umweltschutz	55, 56	
13	Feuerschutz	12	12.60
131	Feuerwehr und andere Aufgaben des Brandschutzes	12	12.60.01
132	Zentrale Atemschutzwerkstätten	12	12.60.01
133	Zentrale Schlauchwerkstätten	12	12.60.01
134	Leitstellen	12	12.60.01
14	Katastrophenschutz	12	12.80

제4장

결론

● 제1절 요약 및 결론

● 제2절 연구의 한계 및 후속연구 제안

제1절 요약 및 결론

- 이에 본 연구는 환경변화에 능동적으로 대처하는 합리적인 지자체 조직 운영을 위하여 다음의 두가지 측면에서 연구를 진행하였음
 - 첫째, 중앙주도의 인력관리 방식에 대한 개선방안에 대해 검토하며 구체적으로 현행 정원산정방식 및 기구정원 규정의 개선방안을 제안하고자 함
 - 둘째, 지방자치단체 하는 일 중심의 업무량 기반의 적정 인력산정 방식에 대한 사항임

1. 기존제도의 검토

- 조직관리 방식은 거시지표를 활용한 인력산정 방식과 조직내부의 자료를 활용한 인력산정 방식(정성적) 방식으로 구분된 사항을 확인함

〈표 4-1〉 총정원 규모 적정성 확보방식의 주요논리

기본 전제		한계
총인력규모가 행정수요 변화에 따라 변동되어야 한다는 인식을 기본전제로 접근		→ 행정수요 증가를 전제로 하므로 구조조정 및 탄력적 인력운영의 결과를 적용하기 어려움
정량적	거시지표에 비례하여 산정 - 인력운영의 근간인 행정수요 등이 감소시 인력도 일정비율로 감소한다는 논리를 적용	대상가능 거시지표→인력규모 간 민감도 차이 반영이 곤란 행정수요 감소에도 오히려 증원이 필요한 경우에 대한 논리적 타당성 제공 어려움
정성적	업무량 조사, 업무 시간 분석 등 정량적 결과만을 바탕으로 인력규모를 계산 - 계량적으로 분석가능한 업무가 가장 합리적이라는 인식에 기반	업무의 성과가 아닌 투입요소를 기준으로 삼는 오류 발생 조사 시 본인 수행업무에 대한 과대평가, 포장 경향 일일이 관찰하지 않는 한 검증 불가능

- 인력산정 방식은 ▲중앙주도의 총정원 산정방식(중앙주도)과 ▲지방의 실제 직무조사에 기반한 인력산정(업무량 기반) 방식으로 구분되며 전자는 인력산정을 위한 제도로, 후자는 자체 또는 외부연구위탁을 통한 연구과제로 수행됨

2. 문제인식

- 행정안전부의 지속적인 노력에도 불구하고 현행 인력산정 방식과 기구설치 규정에 문제가 있다는 지적도 계속 제기되고 있음
 - **(기준의 합목적성)** 거시지표를 통한 회귀분석 및 산식운영에 근거한 정원 산정제도가 실제 지방자치단체의 행정여건과 업무량을 반영하지 못하기 때문에 새로운 방식(실제 업무량에 근거한 정원규모 산출)을 검토할 필요가 있다는 지적임
 - **(기준의 논리적 타당성)** 인력산정기준과 기구설치기준이 현행 지방자치단체의 업무량과 인력을 제대로 반영하고 있는지에 대한 지적이 존재함
- 이러한 지적은 현행 정원산정과 기구설치기준은 지방자치단체의 총정원과 총기구수만을 제한할 뿐 조직특성에 부합하는 내부의 조직 및 인력배치의 효율화에 적합하지 않다는 문제인식에 근거함
- 첫째, 현행 인력산정과 기구설치기준은 인구 등의 행정수요가 증가할수록 지자체의 업무량이 비례적으로 증가하도록 설계되어 있음
 - **(정원산정방식)** 기준인건비의 핵심수요지표의 9개는 지방자치단체의 행정수요를 대리할 수 있는 지표이지만 인구변수와의 관련성이 높으며, 핵심수요 지표 간의 높은 상관성으로 인한 모형의 불합리성(다중공선성)의 문제가 존재하고, 인구감소시기에 다변화된 행정서비스를 고려한 인력산정의 논리적 한계가 존재함
 - **(기구설치기준)** 현행 기구설치기준은 지자체의 현재 인구규모에 의해서만 국의 설치 개수를 규정하고 있는데 인구규모의 동태적 변동이 반영되지 못하는 한계가 존재함

- 둘째, 지방자치단체 기구정원규정의 현실 적합성을 높이기 위해선 지방행정의 기능별 차별성에 근거한 기능별 모형의 도입이 필요한데, 같은 행정수요라도 기능의 성격에 따라 업무량과 인력규모, 기구에 미치는 영향이 다를 수 있음
 - 행정수요가 증가한다고 해서 모든 업무량과 기구의 통솔의 범위가 비례적으로 증가하지는 않을 것임
 - 기능별 특성에 따라 정원산정과 기구설치를 달리하여 살펴볼 수 있으나 현재의 제도에서는 이 같은 차별화가 어려움
- 한국의 인구는 이미 줄어들기 시작⁹⁾했기 때문에 인구규모가 근간이 되는 현행 지방공무원 정원산정과 기구설치기준이 논리적, 실증적으로 적정한지에 대한 분석과 이를 토대로 한 제도개선 방안이 도출되는 것이 필요한 시점임
- 이에 본 연구는 “자치단체 조직관리 운영실태에 대한 객관적 분석에 근거한 분석진단을 통한 조직관리 효율성 제고와 투명성 확보를 위한 제도개선”을 목적으로 삼고 현행 제도에 대한 문제진단과 개선방안의 마련을 위해 다음의 검토방향을 설정함

〈표 4-2〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향

구분	특징	한계	검토방향
인력 측면	인구규모의 강력한 영향력과 총정원 산정방식의 한계와 인력관리의 경직성	행정수요 지표를 추가한다고 해도, 수요변수들과 인구와의 상관성이 높기 때문에 적정인력추정의 논리적 정당성이 확보되는 것은 아님 여전히 행정수요와 실제 업무량, 필요인력간의 인과적 설명력을 확보하지 못함 회귀기반의 오차항 존재로 인한 오차, 탄력적 인력조정 어려움 행정수요 지표의 지역별 차별적 영향력 문제: 행정수요 지표는 지역유형별로 다르게 작동함	일과 기능 중심의 제도개선 가능성 검토

9) 2020년 우리나라 주민등록인구가 2019년보다 2만838명 줄어든 5182만9023명으로 집계, 생산가능인구(15~64세)는 지난 2018년(3746만명) 정점을 찍고 줄어드는 중

구분	특징	한계	검토방향
기구 측면	인구규모의 강력한 영향력과 총기구 산정의 경직성 및 지역의 자율적 조직관리 방식의 저해	국 단위 규모의 논리적 적정성 문제와 과단위 자율화에 따른 과 증가, 과단위 평균정원 행정사무량과 기능의 특성을 반영한 자율적 기구운영의 어려움	

3. 검토사항 및 개선방안의 도출

- 본 연구는 현행 제도에 대한 문제진단과 개선방안의 마련을 위해 다음의 검토방향을 설정함
- 일과 기능중심의 제도개선을 위해 인력산정방식과 기구운영 방식의 검토방향에 따른 검토사항과 개선방안을 다음과 같이 설정하였음

〈표 4-3〉 본 연구의 문제인식 및 검토방향

구분	특징	검토방향	검토 사항 및 개선방안
인력 산정 방식	인구규모의 강력한 영향력과 총정원 산정방식의 한계와 인력관리의 경직성	일과 기능 중심의 제도개선의 가능성 검토	기존제도의 점증적 개선: 기준인건비 모형 기능과 일중심의 사무관리 방안 제안
기구 운영 방식	인구규모의 강력한 영향력과 총기구 산정의 경직성 및 지역의 자율적 조직관리 방식의 저해		실·국·본부 설치 기준 타당성 검토 과 설치 기준 타당성 검토 인구감소 지역(또는 인구급증 지역)에서의 기구 설치 기준(실·국·본부 설치 기준, 과 설치 기준) 개선방안 검토 행정서비스 기능별 조직 설계 방식 다양화 방안 검토(기구별 직급 기준 폐지 등)

제2절 연구의 한계 및 후속연구 제안

1. 행안부

- 표준화 가능한 사무기능에 대한 신뢰도 확보위한 자료수집
- 결재문서 기반의 업무표준화를 위한 BRM체계 개선
- 인력산정기준의 편차가 큰 지역일수록 별도의 조직관리 교육 및 컨설팅 제공
- 업무량 기반으로 실제 행정 현장에서 필요한 인력을 산정하여 활용할 수 있는 체계를 구축해야 함
 - 통일된 방식의 업무량 산정을 최초로 실시하여, 각 지방자치단체의 기준 인력으로 설정할 필요가 있으며, 3-5년 주기로 실시하여 변동 사항을 관리하도록 함
 - 관료제의 특성상 조직을 확대하고자 하는 특성이 있으므로, 과잉 산정되지 않도록 철저한 지침 제공 및 통제 실시 필요함
 - 지방자치단체에 대한 조직진단의 전문성을 보유한 전문연구기관이 담당하는 것이 바람직할 것임
 - 추후 지방자치단체로의 사무이양 시, 각 사무의 인력량을 미리 산정하여 각 지방자치단체가 인력을 확보할 수 있도록 업무와 인력을 패키지로 이양할 수 있는 체계 구축 필요함
- 다음과 같은 예시를 활용하여 업무량 산정 활용 방안의 가능성을 제시하도록 함
 - 한국지방행정연구원의 ‘읍·면·동 적정인력 산정모델 개발연구’에서 조사한 업무량 조사 결과를 일부 활용함(2021 현원 및 업무량 조사/산정 결과)
 - 우선, 특정 시기에 전국의 지자체에 대해 동일한 시기에 기능별 구분에 따른 현원 구성을 확인하고, 기능별 업무량을 조사하여 적정인력을 산정
 - 전국 동시 조사의 현실적 한계가 있다면, 권역별 또는 지자체 유형별로 순환 실시 가능할 것임

- 1차적으로 산정 결과에 따라 기능별 인력에 대한 배치를 전환(기능별 정원 조정 및 보직 이동)
- 필요시 인력의 증원 및 감축을 행정안전부에 요청할 수 있음
- 행정안전부의 검토 결과 업무량이 과다 산정되었다고 볼 수 있는 상황의 경우에, 직접 또는 조사기관으로 하여금 재검토를 실시하도록 할 수 있음
- 특정 이슈 또는 사건으로 인해 단기간의 업무량이 증가할 수 있으므로, 적정 업무량인지에 대한 다차원적인 고려가 필요함
- 타당하게 조사된 업무량에 대해서도, 과도하게 급격한 증가 및 감소가 발생한 경우에 지방자치단체 인력 정원 배치의 현실적 한계를 순차적으로 정원의 증감이 가능하도록 해야할 것임
- 이러한 업무량 조사 및 반영을 3-5년 주기로 실시한다면, 각 지방자치단체의 현장 특성에 맞는 적절한 인력산정이 가능할 것으로 기대

〈표 4-4〉 사무에 따른 업무추출을 위한 요구자료 제출방식

업무유형		주요내용
자료 제출	자료제출(상)	(의회)국회·도·시·의원 요구자료, 상임위주문사항, 의원간담회, 시정질문 답변서 제출 등 (법무)행정·국가·민사소송/행정·조세심판 의견서(답변서), 국가소송, 규칙·조례 제(개)정 등 자료제출 (감사)감사원·행정안전부 처분요구 조치계획, 국정·행정사무·종합·특정·자체감사 자료제출, 종합감사 처리전말보고등 (예산·재정)본·간주·성립전·추가경정예산, 신속집행, 지방보조사업·기금운용 성과 분석, 결산자료 등 자료제출 (성과·정책)시책일몰, 시정백서 성과자료, 시흥시정·핵심과제·주요공약, 시흥계획·업무계획, 정책간담회, 정부합동평가·시군종합평가, 주요재정사업 등 자료제출 (기타)조직진단, 국외연수결과, 처리전말보고서등 제출

업무유형		주요내용
	자료제출(하)	-코로나 역학조사 결과보고, 공무원의 심의의결서 등 일반적인 자료제출 및 화신
	일상업무	-지출문서, 알림·통보, 그 외 공통사항(출장복명, 대관 등)
	정산	-보조금민간위탁, 공사·용역·사업 등 정산 결과보고, 공무원 국외여비·퇴직자 건강보험료 정산 등
	요청건의	-요청 및 건의문서

2. 지방자치단체

- 직무조사표의 내용기입에 필요한 업무분장의 구체화, 담당직원의 정확한 업무특성에 대한 파악과 교육
- 인력산정방식을 운용할 수 있는 전담인력의 보강 및 조직관리인력의 자체 강화노력

- 강영주·박해육·최지민·김지수(2020). 「KRILA형 지자체 조직진단모형 개발에 관한 연구: 인력산정을 중심으로」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 강영주·손화정(2017). 「지방자치단체 적정인력규모 추정모형에 관한 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 경북대학교(2016). 「대구광역시 시설관리공단조직 및 인력진단 용역」.
- 고경훈(2005). 지역혁신체제 구축을 위한 지방자치단체 조직진단에 관한 연구. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」: 154-179.
- 국가기록원(2014). 「지방자치단체 기록관리기준표 표준」.
- 권오철·김병국·김필두·고경훈·금창호·김진덕(2004). 「지방자치단체 조직진단기법·지표개발」. 세종: 행정자치부.
- 김건위·이혜영·박해육(2005). DEA/AHP모형을 통한 행정조직의 상대적 효율성 평가: 읍면을 중심으로. 「지방정부연구」. 8(4): 303-321.
- 김귀영·신민철·황민섭·오찬섭(2017). 「서울시 상시 조직진단 매뉴얼」. 서울: 서울연구원
- 김민수(2012). 「사회복지조직진단 지표개발 및 적용연구: 장애인, 노인, 사회복지관을 중심으로」. 박사학위논문. 평택대학교 대학원.
- 김상묵·강정석(2005). 조직진단 연구에 대한 비판적 조망. 「한국조직학회보」. 2(1): 21-47.
- 김상호(2007). 경찰의 인력수요예측. 「한국행정논집」. 19(4): 1075-1096.
- 김성근·조혁준·강주영(2016). 학술연구에서의 텍스트 마이닝 활용 현황 및 주요분석기법. 「한국EA학회」. 13(2): 317-329.
- 김용민(2013). 「조직진단컨설팅모형 7S 요인이 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구」. 석사학위논문. 한성대학교 지식서비스&컨설팅대학원.
- 김원·박준범(2017). 국내 응급의학과 전문의 인력 및 업무량 분석. 「대한응급의학회」. 28(3): 263-270.

- 김윤권(2007). 정부 조직진단의 추진전략과 관리방안. 「한국공공관리학보」, 21(4): 47-71.
- 김이선·김재인·김반석·박경숙(2019). 동태적 연령구조 모형에 기초한 지역 유형화와 지역의 인구·경제·교육·복지 환경의 상호관계에 대한 고찰. 「한국인구학」, 42(2): 83-113.
- 김한중·김문식(1977). 시간활동 접근법에 의한 면 보건요원의 업무량 분석. 「대한예방의학회」, 10(1): 34-43.
- 김화환·이태수·김종민·안태후(2015). 인구 및 사회경제적 특성을 반영한 지역 분류 및 유형화 연구. 「국토지리학회지」, 49(2): 229-240.
- 나민주·이길재·김도기·권용준·문영진·오혜근(2018). 「지방교육행정기관의 효율적 운영을 위한 컨설팅 모형 개발」. 충북: 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 박맹우(2006). 「지방정부 조직진단의 모형 정립과 적용」. 박사학위논문. 동의대학교 대학원.
- 박소현·이금숙(2017). 수도권 고령층 분포지역의 유형화와 유형별 거주 및 고용 특성 분석. 「지역연구」, 33(3): 79-100.
- 박재규·이용희(2006). 원자력발전소의 DGOMS DGOMS와 작업 요구 특성 분석에 따른 업무량 평가. 「대한인간공학회」, 202-206.
- 박치성·원구환(2009). 사회 네트워크 분석의 활용을 통한 조직진단 분석에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 6(2): 1-32.
- 박희봉·강제상(1999). 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige)모형을 이용한 지방자치단체 조직 평가: 포천군 공무원의 자체평가를 중심으로. 「한국행정학회보」, 33(3): 257-272.
- 손창성·손보식·김경래·이현수(2004). 지표를 활용한 육군시설 유지관리인력 산정모델. 「대한건축학회 논문집-구조계」, 20(5): 111-119.
- 신원부·원구환(2008). 지방자치단체 행정기능별 인력규모 분석. 「한국지방자치연구」, 9(4): 68-86.

- 양기근(2005). 정부기능연계모델(BRM)을 통한 특정관리대상시설의 안전점검 개선 방안. 「한국위기관리논집」. 1(2): 45-60.
- 양순애(2008). 지방자치단체 BRM(정부기능분류체계)의 이해. 「지역정보화」. 51: 28-37.
- 윤종철(2011). 지방자치단체 재해·재난관리 조직진단 평가모형. 「정책개발연구」. 11(2): 167-191.
- 윤준희·박해육(2011). 판단분석을 통한 조직진단 가중치 부여에 관한 실증연구: 광역자치단체를 중심으로. 「지방행정연구」. 25(4): 107-128.
- 이경호(2013). 정부조직진단의 전략과 과제. 「한국행정학보」. 47(1): 95-121.
- 이연우·엄석진(2005). 정부혁신과 전자정부 연계를 위한 모델 연구: 정부기능연계모델을 중심으로. 「행정논총」. 43(4): 207-244.
- 이창원·임승빈·문명재·이정우·김현주(2009). 「정부조직관리 선진화를 위한 실용적 조직진단 매뉴얼 연구」. 서울: (사)한국조직학회.
- 이혁주(1997). 지방자치시대에 있어 내무부 정원관리방식의 대안탐색. 「한국행정학보」. 31(3): 81-105.
- 임도빈·임의영(2002). 「조직진단의 체계와 과정」. 한국행정학회 조직학연구회 (편). 정부조직진단, 563-588.
- 임병목·권혁상·한창호·신병철(2009). 계층화 분석법(Aalytic Hierarchy Process)을 활용한 한의사 업무량 산출. 「대한예방한의학회지」. 13(1): 105-115.
- 전찬석·정익수·박진영·김진영(2018). 철도운영 특성을 고려한 인력 운영 효율화 방안 연구. 「한국철도학회」. 10: 27-28.
- 정연정·권선필·김선경(2006). 공공부문 업무프로세스관리(BPM)의 적용에 관한 연구: 기능중심에서 프로세스 중심으로의 전환. 「정보화정책」. 13(1): 80-99.
- 정영수·김숙이·김이경·김민희(2012). 직무분석을 통한 교원의 적정 업무량 산정 방안. 「한국교원교육학회」. 29(2): 397-420.
- 정웅(2015). 경찰 보험사기 전담수사팀의 수사 업무량 분석. 「한국치안행정학회」. 12(3): 143-165.

- 정홍상·양승범·심준섭(2018). 기초지자체 조직진단 프레임워크 개발에 대한 시론적 논의. 『한국행정논집』, 30(1): 61-92.
- 제현정·이희연(2017). 지역별 인구구조 변화와 유형별 특성 분석. 『한국도시지리학 회지』, 20(1): 27-43.
- 중앙경영연구소(2019). 「하남시 사회복지 분야 조직진단 연구용역」.
- 지방공기업평가원(2015). 「부여군시설관리공단 신규 대행사업 및 인력조정 조직진단 용역」.
- 지방공기업평가원(2015). 「은평공동구 조직·인력 적정성 검토 용역」.
- 차영주·김대원·김종원·민원기·박규은·박민정·송정한·이위교·임환섭·황유성(2005). 진단검사의학과 의사의 행위정의 및 의사업무량 산정에 관한 연구. 『대한진단검사의학회』, 25(6): 477-488.
- 최재녕(2010). 조직진단 과정에 대한 조직진단 전문가들의 경험과 교훈. 『한국정책연구』, 10(1): 291-309.
- 한국문헌정보기술(2015). 「서울시 기능분류모델(BRM) 정비 확대 및 비전자기록물 전수조사 용역」. 서울특별시.
- 한국자치경영평가원(2007). 「교통경찰업무량 분석을 통한 교통기능 적정인력 산출 방안 연구」.
- 한국조직진단평가원(2012). 「인구 100만 이상 대도시 조직모델 제시」.
- 한국조직학회(2013). 「창조경제 실현을 위한 미래창조과학부의 효율적 조직운영 방안」.
- 한국행정연구원(2015). 「우정사업본부 현업관서 소요인력 산출기준 개정연구 정책 연구용역」.
- 한국행정연구원(2020). 「최근 5년간 수행된 조직진단 분석 연구용역」.
- 행정안전부(2017). 「행정안전부 자치분권 로드맵」.
- 행정자치부(2007). 「정부기능분류시스템 운영 지침」.
- 행정자치부(2004). 「정부업무관리시스템 구축을 위한 BPR/ISP 사업 보고서」.

- 현승현(2019). Kano모형을 활용한 조직진단 분석방안 연구. 「한국지방자치학회보」, 31(4): 105-127.
- 휴먼인사이트그룹(2014). 「산업통상자원부 부서별 업무량 분석 및 적정 소요인력 산정」.
- Burton, R. M., & Obel, B.(2004). *Strategic organizational diagnosis and design: The dynamics of fit (Vol. 4)*. Springer Science & Business Media.
- Bushe, G. R., & Marshak, R. J.(2009). Revisioning organization development: Diagnostic and dialogic premises and patterns of practice. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 45(3): 348-368.
- Daley, D. M., & Vasu, M. L.(1998). Fostering organizational trust in North Carolina: The pivotal role of administrators and political leaders. *Administration & Society*, 30(1): 62-84.
- Hoover, J. D.(2008). Cognitive Mapping and Diagnostic Aspects of Organizational Change. *Organization Development Journal*, 26(1): 37-44.
- Hotho, A., Nürnberger, A., & Paaß, G.(2005). A brief survey of text mining. *In Ldv Forum*, 20(1): 19-62.
- McFillen, J. M., O'Neil, D. A., Balzer, W. K., & Varney, G. H.(2013). Organizational diagnosis: An evidence-based approach. *Journal of Change Management*, 13(2): 223-246.
- Osborne, D. E., & Plastrick, P.(1997). *Banishing Bureaucracy*. MA: Addison Wesley.
- Roy, R. K.(2001). *Design of experiments using the Taguchi approach: 16 steps to product and process improvement*. John Wiley & Sons.
- Saaty, T. L. (1994). How to make a decision: the analytic hierarchy process. *Interfaces*, 24(6): 19-43.

- 행정안전부(2016). 중앙행정기관 기능분류체계. (https://mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do%3Bjsessionid=aff4teiWflbjcBuXpTF0yaHArhM87hTv1FwGXf4V9aQlx0kB9H5nok57zRSWlq1t.mopwas52_servlet_engine1?bbsId=BBSMSTR_00000000015&nttId=56952) (검색일: 2020. 01. 21)
- 행정안전부(2013). 지방자치단체 기능분류체계.(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttId=31608) (검색일: 2020. 01. 21)