

# 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제

A Study on the Right of Self-government for Local  
Governments in the Participatory Government

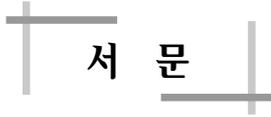
2007. 12.

## 연구진

김창호 (연구위원)

권오철 (수석연구원)

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



## 서 문

참여정부는 지방분권의 일환으로 자치조직권을 확대하기 위한 정책을 추진하여 왔다. 특히, 2007년부터 총액인건비제가 본격적으로 실시됨으로써 조직관리에 관한 다수의 권한들이 폐지되거나 지방자치단체로 이양되었다. 이에 따라 지방자치단체의 조직관리에 대한 자율성이 종래에 비해 한층 신장될 것으로 전망된다.

그러나 총액인건비제의 실시를 통한 자치조직권 신장이 현실적으로 지방자치단체가 기대하는 수준에 이르고 있는가에 대해서는 확인하기 어렵다. 뿐만 아니라 본격적인 시행과정에서 자치조직권 확대정책의 제도적 한계 역시 일부 나타나고 있다. 따라서 참여정부의 자치조직권 확대정책을 평가하고, 그 결과에 기초하여 개선과제를 도출하는 것은 매우 필요하다.

이에 따라 본 연구에서는 참여정부의 자치조직권 확대정책을 평가하고, 지방자치단체의 자치조직권 내실화를 위해서는 제도적인 보완과 권한에 상응하는 책임성 확보 및 지속적인 관리가 필요하다는 점을 제시하고 있다. 이를 통해 지방자치단체의 건전한 조직관리가 달성될 수 있기를 기대한다. 아울러 본 연구가 지방자치단체 조직관리의 발전을 위한 실무적 차원뿐만 아니라 관련 학자들에 게도 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진의 노고에도 감사를 드린다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**

## 요 약

지방자치단체가 지역적 특성에 기초하여 조직을 관리하고, 이를 통해 조직성과를 최대화하는 것은 지방자치의 이념뿐만 아니라 조직원리에도 부합하는 것이다. 따라서, 참여정부가 추진한 자치조직권의 확대정책이 당초의 목적뿐만 아니라 지방자치의 근본이념에도 부합하는 성과를 달성하였는가에 대한 평가는 매우 필요하고도 적절한 것이다. 모든 정책이 당초의 목적이나 효과를 반드시 달성한다는 것을 담보할 수 없고, 정례적인 모니터링을 통해 수정과 보완이 이루어지는 것이 오히려 일반적이라는 점에서 더욱 그러하다. 이러한 점들을 감안하여 여기에서는 참여정부의 자치조직권 확대정책에 대한 평가를 실시하고, 그 결과에 기초하여 효율적인 운영방안을 제시하고 있다.

참여정부의 자치조직권 확대정책은 정책목표 타당도, 정책목표 달성도 및 정책목표 효과도 등 3가지 측면에서 평가하였다. 평가결과에 따르면, 전반적으로 참여정부의 자치조직권 확대정책은 원활하게 추진된 동시에 정책목표 역시 달성된 것으로 보인다. 다만, 정책목표의 수립과정에서 직접적인 이해관계자인 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하지 못한 것은 문제로 지적할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 자치조직권 확대에 대한 지방자치단체의 체감도는 매우 낮게 나타나고 있어 정책목표의 효과도는 적절하게 확보된 것으로 보기 어렵다. 이와 같은 결과는 정책목표의 수립과정에서 지방자치단체의 의견이 충분히 반영되지 못하고, 그에 따라 자치조직권 신장수준에 대한 중앙과 지방간 합의가 도출되지 못한 것에 그 원인이 있는 것으로 판단된다. 더불어서 국단위 설치권과 한시기구 설치권 등 당초의 계획내용이 집행과정에서 다소 유보되고, 이것이 조직관리 전체에 제약요인으로 작용한 것에서도 원인의 일단을 찾을 수 있다.

이와 같은 문제 또는 한계를 보완하고, 보다 발전적인 조직관리를 도모하기

위하여 제도적 보완방안, 책임성 확보방안 및 지속적 관리방안 등으로 대안의 유형을 구조화하고 각각의 대안내용을 강구하였다.

우선, 제도적 보완방안에서는 국단위 기구설치권의 완화와 한시기구 설치에 대한 협의권 조정방안을 제시하고 있다. 국단위 기구설치권을 완화하기 위한 대안으로는 단기적으로 지방자치단체의 행정수요를 분석한 후 그에 따른 전면적 조정방안과 장기적으로 지방자치단체에 완전 이양하는 대안을 제시하고 있다. 한시기구 설치권에 대해서는 현행의 행정자치부장관 협의절차를 폐지하되, 부가적으로 설치범위를 현재와 같이 1개 기구로 제한하고 설치기간의 일몰제의 적용이 필요함을 제시하고 있다.

다음, 책임성 확보방안에서는 자율적 수단에 의한 통제와 경쟁적 수단에 의한 통제방안을 제시하고 있다. 자율적 수단에 의한 통제는 기본적으로 일차적인 통제수단으로 조직관리와 관련된 지방의회의 보고 및 승인사항을 보다 엄격하게 하고, 지역주민의 조직관리 과정의 참여를 확충하는 대안을 제시하고 있다. 또한 경쟁적 수단에 의한 통제는 전술한 자율적 수단에 의한 통제를 보완하기 위한 것으로 조직정보공개시스템을 통한 실시간 정보제공과 행정자치부의 조직진단 결과에 따른 조직관리의 적정성과 건전성을 공개하여 통제적 효과를 얻는 대안을 제시하고 있다.

마지막으로 지속적 관리방안에서는 중장기 인력계획 수립, 자체조직진단의 상시화 및 유인책의 강화 방안을 제시하고 있다. 인력계획은 인적 자원에 대한 수요를 예측하여 이에 대응할 방안을 결정하며, 나아가 조직목적에 비추어 그 효율성을 지속적으로 평가하기 때문에 총액인건비제의 발전적 정착을 확보할 수 있다. 또한 자체조직진단의 상시화는 지방자치단체별 비전에 부응하고, 행정수요변화에 탄력적으로 대응할 수 있다는 점에서 활용 필요성을 적시하고 있다. 유인책의 강화는 총액인건비제의 수용성을 제고하고, 보다 적극적인 활용을 촉진한다는 점에서 수혜적 인센티브의 개발이 고려될 필요가 있음을 제시하고 있다.

## 목 차

<b>제1장 서 론</b> .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	2
1. 연구의 범위 .....	2
2. 연구의 방법 .....	3
<b>제2장 자치조직권에 대한 이론적 고찰</b> .....	5
제1절 자치조직권의 의의 .....	5
1. 자치조직권의 개념 .....	5
2. 자치권의 구성과 자치조직권의 내용 .....	7
제2절 자치조직권 특성과 한계 .....	12
1. 자치조직권의 특성 .....	12
2. 자치조직권의 한계 .....	13
제3절 자치조직권의 변천 .....	16
1. 자치조직권의 전개과정 .....	16
2. 개별승인제의 내용과 한계 .....	18
3. 기준정원제의 내용과 한계 .....	19
4. 표준정원제의 내용과 한계 .....	22
제4절 자치조직권의 결정요인 및 양태 .....	26
1. 자치조직권의 결정요인 .....	26
2. 자치조직권의 양태 .....	31
<b>제3장 참여정부 자치조직권 확대정책의 실태분석</b> .....	33
제1절 추진경과 .....	33
제2절 제도현황 .....	35

1. 법적근거 .....	35
2. 주요내용 .....	36
제3절 추진사례분석 .....	44
1. 분석방법 .....	44
2. 사례분석결과 .....	46
3. 분석시사점 .....	60
<b>제4장 참여정부 자치조직권 확대정책의 평가 .....</b>	<b>62</b>
제1절 평가설계 .....	62
1. 평가의 목적 .....	62
2. 평가의 대상기관 .....	63
3. 평가의 내용 .....	64
4. 평가의 방법 .....	65
제2절 평가분야별 평가내용 .....	66
1. 정책목표의 타당도 .....	66
2. 정책목표의 달성도 .....	74
3. 정책목표의 효과도 .....	77
제3절 평가결과의 종합 및 문제점 .....	83
1. 평가결과의 종합 .....	83
2. 평가결과에 따른 문제점 .....	85
<b>제5장 자치조직권의 효율적 운영과제 .....</b>	<b>88</b>
제1절 기본방향 .....	88
제2절 제도적 보완방안 .....	90
1. 필요성 .....	90
2. 국단위 기구설치권 완화 .....	92
3. 한시기구 설치 협의권 조정 .....	93
제3절 책임성 확보방안 .....	94
1. 필요성 .....	94
2. 자율적 수단에 의한 통제 .....	95
3. 경쟁적 수단에 의한 통제 .....	97

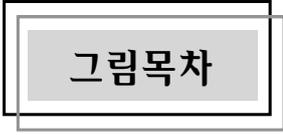
제4절 지속적 관리방안 .....	99
1. 필요성 .....	99
2. 중장기 인력계획의 수립 .....	100
3. 자체조직진단의 상시화 .....	101
4. 유인책의 강화 .....	102
<b>제6장 결 론</b> .....	103
제1절 요약 .....	103
제2절 정책건의 .....	106
<b>참 고 문 헌</b> .....	108
<b>Abstract</b> .....	111
<b>부 록</b> .....	113
1. 자치조직권 확대정책 평가를 위한 설문서 .....	114
2. 총액인건비제 실태조사를 위한 조사표 .....	118
3. 광역자치단체 조직운영 현황 .....	120
4. 기초자치단체 조직운영 현황 .....	122

## 표 목 차

〈표 2-1〉 자치입법권의 내용 .....	8
〈표 2-2〉 자치행정권의 내용 .....	9
〈표 2-3〉 자치재정권의 내용 .....	10
〈표 2-4〉 자치조직권의 내용 .....	11
〈표 2-5〉 기준정원 산식 .....	20
〈표 2-6〉 정원산정의 접근방식 .....	21
〈표 2-7〉 기구설치범위 기준 .....	23
〈표 2-8〉 정원산정 방식 .....	24
〈표 2-9〉 기준정원제와 표준정원제간 비교 .....	25
〈표 2-10〉 유사행정수요 지방자치단체간 인력규모 비교 .....	26
〈표 2-11〉 선행연구에서 사용한 분권화지표 .....	28
〈표 3-1〉 총액인건비제 시범자치단체 .....	34
〈표 3-2〉 총액인건비제 추진경과 .....	34
〈표 3-3〉 참여정부하 자치조직권 관련 주요권한변화(중앙정부 승인권폐지) .....	35
〈표 3-4〉 지방자치법상 기구 및 정원운용근거 .....	36
〈표 3-5〉 표준정원제와 총액인건비제 비교 .....	37
〈표 3-6〉 지방자치법상 조직분석·진단근거 .....	38
〈표 3-7〉 중앙과 지방의 조직관리체계 비교 .....	39
〈표 3-8〉 시도의 기구설치기준 변화내역 .....	41
〈표 3-9〉 시군구의 기구설치기준 변화내역 .....	42
〈표 3-10〉 지방자치단체 의회사무기구 설치기준 .....	44
〈표 3-11〉 사례대상자치단체의 도시규모별 유형화(시/군) .....	46
〈표 3-12〉 기구수변화(과단위, 경상북도) .....	47
〈표 3-13〉 기구수변화(과단위, 경상남도) .....	48

〈표 3-14〉 정원변화(경상북도) .....	49
〈표 3-15〉 정원변화(경상남도) .....	50
〈표 3-16〉 단체지위별 기구설치변화(본청 과단위) .....	52
〈표 3-17〉 단체지위별 기구설치변화(본청 담당단위) .....	53
〈표 3-18〉 도시규모별 기구설치변화(본청 과단위) .....	53
〈표 3-19〉 도시규모별 기구설치변화(본청 담당단위) .....	55
〈표 3-20〉 지역별 기구수변화(본청 과/담당단위) .....	56
〈표 3-21〉 단체지위별 총정원변화 .....	57
〈표 3-22〉 단체지위별 상위직변화 .....	57
〈표 3-23〉 도시규모별 총정원변화 .....	58
〈표 3-24〉 도시규모별 상위직변화 .....	59
〈표 3-25〉 지역별 정원변화(총정원 및 상위직) .....	59
〈표 4-1〉 평가대상 지방자치단체 .....	64
〈표 4-2〉 자치조직권 확대정책의 평가내용 .....	65
〈표 4-3〉 자치조직권 확대정책의 평가방법 .....	66
〈표 4-4〉 분권로드맵상의 자치조직권 강화 목표 .....	67
〈표 4-5〉 총액인건비제의 자치이념 부합여부 .....	68
〈표 4-6〉 총액인건비제의 현실적합성 여부 .....	70
〈표 4-7〉 자치조직권 확대정책의 수립과정 .....	71
〈표 4-8〉 지방자치단체의 참여보장 .....	72
〈표 4-9〉 지방자치단체의 의견수렴 .....	73
〈표 4-10〉 지방자치단체의 의견반영 .....	73
〈표 4-11〉 자치조직권 확대정책의 추진일정 .....	74
〈표 4-12〉 자치조직권 확대정책의 추진계획대비 달성여부 .....	76
〈표 4-13〉 자율성 신장여부 .....	78
〈표 4-14〉 기구설치 권한의 자율성 신장여부 .....	79
〈표 4-15〉 정원책정 권한의 자율성 신장여부 .....	79
〈표 4-16〉 적정수준 부합여부 .....	81

〈표 4-17〉 기구설치 권한의 적정수준 부합여부 .....	82
〈표 4-18〉 정원책정 권한의 적정수준 부합여부 .....	82
〈표 4-19〉 자치조직권 확대정책의 평가종합 .....	85



## 그림목차

〈그림 2-1〉 자치권의 구성도 .....	7
〈그림 2-2〉 자치조직권의 변천과정 .....	17
〈그림 2-3〉 자치조직권의 결정요인 .....	27
〈그림 2-4〉 자치조직권의 양태 .....	32
〈그림 4-1〉 기구설치 및 정원책정의 자율성 신장여부의 비교 .....	80
〈그림 4-2〉 기구설치 및 정원책정의 규범적 수준의 비교 .....	83
〈그림 5-1〉 자치조직권의 효율적 운영구조 .....	90



## 제1장 서론

### 제1절 연구목적

자치조직권은 자치입법권, 자치행정권 및 자치재정권과 더불어 지방자치단체의 자치권을 형성하는 근간이다. 지방자치단체의 존립목적을 실현하기 위한 직접적 수단인 기구와 인력의 운영을 스스로의 결정에 의거 관리하는 자치조직권은 지역적 특성을 반영한 조직관리로 조직성과 최적화의 방법으로 간주된다.

참여정부가 출범하면서 지방분권이 균형발전과 함께 핵심적 국정과제로 채택되면서 자치조직권의 강화 및 확대에 대한 관심 역시 높은 비중을 차지하여 왔다. 정부혁신지방분권위원회가 작성한 지방분권 로드맵에 따르면, 참여정부는 총 47개 지방분권과제<sup>1)</sup>의 추진을 통해 분권형 국가를 확립하는 것으로 계획을 수립하고 있다.<sup>2)</sup> 특히, 지방정부의 자치행정역량 강화분야의 세부과제 가운데 하나로 자치조직권 강화를 제시하고, 2007년까지의 구체적 추진계획을 제시하고 있다.

이에 따라 행정자치부를 주관부처로 하여 지방자치단체의 자치조직권 강화를

- 1) 참여정부의 지방분권과제는 7개 분야 47개 과제로 구성되어 있다. 7개 분야는 다음과 같다. 즉, ① 중앙-지방정부간 권한 재배분, ② 획기적 재정분권의 추진, ③ 지방정부의 자치행정역량 강화, ④ 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, ⑤ 지방정부의 책임성 강화, ⑥ 시민사회 활성화 및 ⑦ 협력적 정부간 관계 정립 등이 그것이다.
- 2) 참여정부의 지방분권은 보충성의 원칙, 선분권·후보완의 원칙 및 포괄성의 원칙에 입각하되, ① 선도적 과제의 적극적 추진, ② 정부혁신 작업과 연계 추진, ③ 국정의 통일성 확보 추진, ④ 중앙부처의 자발적 참여 유도 및 ⑤ 국민적 공감대 확대 등의 전략으로 추진하는 것이다.

위한 총액인건비제 등의 도입을 추진하여 왔다. 그러나 자치조직권의 이해관계 집단인 행정자치부와 지방자치단체의 총액인건비제 등에 대한 이견이 첨예하고, 총액인건비제 등이 지방자치단체의 자치조직권 강화에 실질적인 기여를 하고 있는가에 대한 평가가 엇갈리고 있다.

그럼에도 불구하고, 지방분권의 심화에 따른 수권능력의 확립이나 지방자치단체의 지속적 발전을 견인하기 위한 조직관리의 중요성을 감안한다면, 지방자치단체의 자치조직권 강화에 대한 바람직한 방향과 전략에 대한 관심은 간과하기 어렵다. 이에 따라 여기에서는 참여정부의 자치조직권 확대정책에 대한 합리적 평가와 그에 따른 향후 과제들을 도출하고자 한다. 자치조직권의 확대정책은 2005년 및 2006년에 걸쳐 시행된 시범평가를 대상으로 평가하되, 내용에 따라 2007년부터 본격시행된 제도적 내용 역시 분석에 포함한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법



### 1. 연구의 범위

전술한 연구목적은 보다 효과적으로 달성하기 위하여 다음과 같이 연구범위를 설정하고자 한다.

첫째, 자치조직권의 정책적 범위는 총액인건비제로 설정하고자 한다. 실제 참여정부의 지방분권 과제인 자치조직권 강화는 “승인권 이양”, “총액인건비제 도입” 및 “자율관리 시스템” 등으로 구성되어 있다. 그러나 “승인권 이양”이나 “자율관리 시스템” 등은 총액인건비제의 시행을 위한 요건들로 간주할 수 있다. 원칙적으로 총액인건비제도는 공무원의 정원을 총액인건비에 기초해서 관리하는 제도로 인력관리의 효율화를 확보하기 위한 것이다. 그러나 총액인건비제를 시행하기 위해서는 행정조직 및 정원관리의 자율성과 더불어 그에 따른 책임성을 확보할 수 있는 제도적 기반이 선행되어야 한다. 따라서 여기에서는 전술한 3가지

내용을 포괄하여 총액인건비제로 보고, 자치조직권의 정책적 범위로 설정한다.

둘째, 연구대상기관의 범위는 전체 지방자치단체로 하되, 총액인건비제의 실태분석과 평가의 대상으로는 사례자치단체를 선정한다. 총액인건비제는 모든 지방자치단체에 공히 적용되는 제도이기 때문에 대상기관은 당연히 광역과 기초를 포함한 모든 지방자치단체가 그 대상이 된다. 그러나 모든 지방자치단체에 공히 적용된다는 의미는 제도의 운영 및 효과가 모든 대상에서 동일하거나 유사하게 나타날 개연성이 높다는 것이다. 따라서 여기에서는 총액인건비제의 추진 실태와 평가의 대상기관으로 광역 및 기초자치단체 중에서 사례기관을 선정하고자 한다. 사례기관으로는 경상북도와 경상남도 그리고 각 관할 시·군을 선정하고 있다.

셋째, 연구의 시간범위는 2003년부터 2007년 현재까지로 한다. 총액인건비제의 도입방안은 2004년에, 시범실시는 2005년부터 2006년에 그리고 전면 실시는 2007년에 이루어졌다. 그러나 실제 자치조직권의 확대정책은 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회가 지방분권 로드맵을 발표하면서 시작된 것으로 보는 것이 타당하다. 따라서 연구의 시간범위는 실제 총액인건비제가 지방자치단체에 적용된 시범실시 및 전면실시의 기간뿐만 아니라 자치조직권의 강화를 위한 계획 수립의 단계까지 포괄하는 것이 바람직하기 때문에 2003년 이후 현재까지를 그 대상으로 한다.

## 2. 연구의 방법

연구의 방법은 분석내용에 따라 각기 차별화된 다음과 같은 방법들을 적의 활용하고자 한다.

첫째, 문헌분석을 활용하고자 한다. 국내외의 각종 문헌과 통계자료 등을 통해 자치조직권의 개념, 내용, 특성 및 한계와 자치조직권의 변천과정과 결정요인 등을 고찰한다.

둘째, 조사표 조사이다. 조사표 조사는 총액인건비제의 추진실태를 분석하기

위한 도구로 활용하고 있다. 총액인건비제의 추진을 위한 법적 근거나 추진과정 등은 행정자치부를 비롯한 관계기관들의 자료를 통해 파악할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 총액인건비제 추진실적은 아직까지 공식화된 문헌 또는 통계자료가 제시되지 않고 있기 때문에 조사표 조사를 통해 직접 지방자치단체의 실태를 파악할 필요가 있다. 따라서 후술할 설문조사와 마찬가지로 사례기관으로 선정된 경상북도와 경상남도 그리고 각각의 관할 시·군을 대상으로 조사표 조사를 실시하였다.

셋째, 설문조사의 활용이다. 설문조사는 참여정부의 자치조직권 확대정책을 평가하기 위한 도구로서 활용하고 있다. 자치조직권 확대정책을 평가하기 위한 도구로는 평가내용에 따라서 자료분석과 설문조사를 병행하여 활용하고 있다. 자료분석을 통하여 평가가 어려운 내용에 대해서는 사례단체를 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 설문대상기관은 전술한 조사표 조사와 마찬가지로 경상북도 및 경상남도와 각각의 관할 시·군을 선정하였으며, 실제 설문조사의 응답자는 각 광역 및 기초자치단체의 조직관리 담당자로 하였다. 설문조사는 2007년 9월 1일부터 15일까지 실시되었으며, 광역 및 기초 총 45개 자치단체로부터 92부가 회수되었다.

넷째, 지방공무원의 면담이다. 총액인건비제의 추진실태와 문제점 및 개선방안에 대한 보다 심층적인 내용을 파악하기 위하여 경상북도와 경상남도의 조직관리 담당공무원을 대상으로 면담을 실시하였다.



## 제 2 장 자치조직권에 대한 이론적 고찰

### 제1절 자치조직권의 의의

#### 1. 자치조직권의 개념

자치조직권은 지방자치단체가 보유하는 자치권의 하나이다. 일반적으로 지방자치단체의 자치권은 지방자치단체가 그 존립목적 실현하기 위하여 가지는 일정한 범위의 권능(right of local autonomy)으로 간주되고 있다(최창호, 2005: 206).

이러한 자치권은 법률적 규정과 별도로 다양한 법원적 시각이 존재하고 있다. 크게 보면, 자치권의 법원은 고유권설, 전래설 및 제도적 보장설로 구분된다(최창호, 2005: 68-71). 고유권설은 지방자치단체의 자치권이 지방의 고유한 권리라고 보는 입장이다.<sup>3)</sup> 자연법 사상을 토대로 하는 고유권설은 국권과 구별되는 지방권을 강조한 데서 유래한 것으로 지방자치단체의 사회적 실체는 국가의 원조나 개입에 의해서 발생한 것이 아니라 국가의 성립 이전에 형성된 것으로 오히려 국가를 지방자치단체의 필요에 의해 성립된 것으로 본다(沖田哲也, 1968: 29-30). 이에 비하여 전래설은 앞의 고유권설과 달리 지방자치단체의 자치권은 국권으로부터 유래한 것으로 본다.<sup>4)</sup> 설사 지방자치단체가 국가의 성립 이전에

3) 프랑스의 대표적 이론가인 Thouret에 따르면, 지방자치단체는 지방의 이익을 위한 권력 즉, 지방권을 보유하고 있는 반면에 국가에는 전체 국민의 공통이익을 위한 권력 즉, 국가권을 보유하고 있으며, 전자는 개인적 기본권과 마찬가지로 지방자치단체에 고유한 권리이고 국가에서 전래된 것이 아니라고 한다(沖田哲也, 1968: 16-17).

형성되었다 하더라도 국가의 성립과 더불어 국가에 흡수되었으므로 국가의 법률 범위 안에서 그 권한이 인정된다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 사무집행은 반드시 국가의 감독을 받게 된다는 것이다(장지호, 1982: 34-36). 마지막 시각은 제도적 보장설로 이는 지방자치단체의 자치권을 현실적이고도 규범적인 관점에서 인식하려는 것이다.<sup>5)</sup> 제도적 보장설에 따르면, 자치권은 국가로부터 지방자치단체에 전래 또는 위탁된 것이기는 하나, 일단 지방자치단체에 주어진 이상 그것은 지방자치단체의 권리로서 지방자치단체는 그의 의사에 의해서 이를 행사하게 된다는 것이다. 제도적 보장설은 지방자치단체를 국가에 의해서 법적으로 승인된 것으로 보는 관점에서는 전래설과 같고, 법적으로 승인된 지방자치제도가 반드시 보장되어야 한다는 점에서는 차이를 갖는다. 다시 말해, 제도적 보장설은 지방자치를 헌법으로 보장함으로써 입법에 의해 변경을 어렵게 하는데 그 특징이 있다.

최근에는 지방자치단체의 자치권을 주로 제도적 보장설의 관점에서 인식하는 것이 일반적이다(成田信明, 1974: 18-19). 우리 나라에서도 헌법에 의하여 지방자치단체의 자치권을 보장하고, 그 본질에 대해 법률로 제한할 수 없도록 하고 있다. 헌법 제117조 제1항에 따르면, 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 자치권은 헌법에 의해 보장된 권한이며, 법률에 의하여 폐기되지 않는 것으로 간주한다.

앞에서와 같은 지방자치단체의 자치권 개념규정에 따르면, 자치조직권은 이와 동일한 개념적 구조를 가지나, 그 대상이 차별적이고 제한되는 것에 특징이

4) C. Bornhak에 따르면, 지방자치단체는 오로지 국가가 지방자치단체를 필요로 하는 경우 또는 필요로 하는 동안만 존재하게 된다고 한다. 이러한 의미에서 지방자치단체는 국가의 시설 이외에 어떤 의미도 없다고 한다(成野光男, 1982: 36).

5) Carl Schmitt에 따르면, 헌법은 일정한 제도를 특별히 보호하는 경우가 있는데, 이 경우 보통의 입법절차에 의해서는 그 제도를 바꾸지 못한다고 한다. 지방자치제도 역시 헌법에 의하여 보장되기 때문에 지방자치제도 그 자체를 침해하거나 지방자치의 실체적 내용을 파괴하거나 그 본질적 요소를 훼손하는 모든 입법행위는 헌법위반이 된다고 한다(장지호, 1982: 36-37).

있다. 다시 말하면, 자치권의 개념구조가 지방자치단체의 조직관리에 국한하여 규정되는 것이 자치조직권이다. 결국, 자치조직권은 지방자치단체가 그 존립목적 실현하기 위하여 자체조직에 대하여 가지는 일정한 범위의 권능으로 규정할 수 있다.

## 2. 자치권의 구성과 자치조직권의 내용

### 가. 자치권의 구성

지방자치단체의 자치권은 전술한 바와 같이 지방자치단체의 존립목적 실현하기 위하여 가지는 일정범위의 권능이다. 그런데 이러한 자치권은 몇 개의 구체적 권한으로 구성된다. 자치권을 구성하는 구체적 권한은 논자에 따라 다소의 차이가 있으나 일반적으로 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권 및 자치재정권으로 구분된다.<sup>6)</sup> 자치조직권을 제외한 여타의 자치권을 살펴보면, 다음과 같다.

〈그림 2-1〉 자치권의 구성도



6) 최창호에 따르면, 지방자치단체의 자치권은 크게 자치입법권과 자치행정권 및 자치사법권으로 구분된다고 한다. 다시 자치입법권은 조례제정권과 규칙제정권으로 구분되고, 자치행정권은 자치조직권, 자치재정권, 자치운영권 및 자치계획권으로 나누어진다고 한다 (최창호, 2005: 206-234).

### 1) 자치입법권

자치입법권은 지방자치단체가 스스로 법규를 정립할 수 있는 권한을 말한다(최창호, 2006: 207). 이는 국가의 입법권에 대응하는 표현으로 지방자치단체의 입법권을 의미하는 것이며, 이와 같은 지방자치단체의 입법권인 자치법규에는 조례와 규칙이 있다.<sup>7)</sup> 지방자치단체의 자치법규도 헌법을 정점으로 하는 국법체계의 일환이지만, 자치법규는 지방자치단체가 그 자치권의 작용으로서 제정하는 것이며, 그 관할구역 안에서만 효력을 가진다는 점에서 국가가 그 입법권의 작용으로서 제정하는 국가법과 구별되는 독자적 법체계로 간주한다(조창현, 1991: 62).

〈표 2-1〉 자치입법권의 내용

- 
- 조례 : 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로서 제정하는 규범
    - 조례의 효력 기준 : 주민의 권리 및 의무에 관한 조례와 지방자치단체의 내부조직 및 운영에 관한 조례
    - 조례의 제정근거 기준 : 위임조례와 직권조례
    - 조례의 제정의무 기준 : 필수조례와 임의조례
    - 조례의 규정사항 기준 : 조례규정사항에 관한 조례와 규칙규정 가능사항에 관한 조례
  - 규칙 : 지방자치단체의 장이 법령 및 그 제정을 위임한 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관해서 제정하는 규범
    - 주민의 권리 또는 자유를 제한하는 것
    - 지방자치단체의 하부단체의 내부조직이나 사무처리에 관한 것
    - 개개의 행정내용에 관한 것
- 

7) 자치입법권을 협의로 규정할 경우에는 조례만 해당되지만, 일반적으로 자치입법권을 지칭할 때에는 조례와 규칙을 모두 포함하는 것으로 간주한다. 다시 말하여 자치법규의 형식에 관하여 헌법은 다만, ‘자치에 관한 규정’이라고 규정하고 있어서 그 내용은 법률에 의하여 것이나, 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률 등은 자치법규의 형식으로 조례와 규칙의 두 가지를 인정하고 있다는 것이다(최창호, 2006: 208).

## 2) 자치행정권

자치행정권은 지방자치단체가 순수한 지방적 사무인 그 고유사무<sup>8)</sup>를 국가나 상급자치단체로부터 독립하여 자치적으로 집행할 수 있는 권한을 말한다(최창호, 2006: 230). 여기서의 고유사무는 논의의 여지가 있긴 하지만, 지방자치단체의 존립목적이 되고 있는 지방적 복리사무를 의미하는 바, 헌법 제117조 제1항의 규정에도 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리”할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 보다 일반적으로는 고유사무를 지방자치단체의 존립목적의 사무와 그 구역 안의 지방적 사무, 즉 자치사무를 말하는 것으로 해석한다.

〈표 2-2〉 자치행정권의 내용

- 
- 권력행정작용 : 주민의 안전과 사회 및 경제질서의 유지, 생활환경의 정비 등을 위하여 권력으로 주민에게 명령 또는 강제하는 권능
    - 소방, 교통 등 주민의 안전을 위하여 행하는 각종 통제작용
    - 물가안정, 근로조건 등 사회 및 경제질서의 유지를 위하여 행하는 각종 규제작용
    - 지역계획, 환경오염방지 등 환경의 정비를 위하여 부과하는 각종 부담
  - 관리행정작용 : 주민에게 더욱 적극적인 서비스를 제공하기 위하여 행사하는 비권력적 관리작용
    - 공원, 녹지, 하수도, 운동장, 도서관 등 공공시설의 설치 및 관리
    - 산업 및 문화의 진흥 등을 위하여 민간활동을 지원 및 조성
    - 공적부조, 사회보험, 보건 및 위생, 주택, 근로 등 사회복지행정의 수행
- 

## 3) 자치재정권

자치재정권이란 지방자치단체가 그 행정의 수행에 필요한 경비를 충당하기

- 
- 8) 자치행정권의 범위에 대해서는 다소의 논란이 있다. 자치행정권을 엄격하게 해석하면 순수한 지방적 사무를 처리하는 권능으로 간주되어 그 범위는 자치사무에 한정되지만, 광의로 해석하면 지방의회가 관여할 수 있는 사무를 처리하는 권능으로 이해되어 자치행정권의 범위는 자치사무와 단체위임사무에 까지 미치게 된다는 것이다(조창현, 1991: 71). 그러나 일반적으로 단체위임사무는 자치사무화되어 있으므로 자치행정권의 범위는 양자를 포함하는 것으로 보는 것이 타당하다.

위하여 자주적으로 재원을 조달하고, 이를 자유로운 의사와 판단 아래 사용하는 권능을 말한다(조창현, 1991: 76). 재정 자주성의 수준에 대해서는 논란의 여지가 있지만,<sup>9)</sup> 자치재정권은 두 가지의 내용을 그 특징으로 하고 있다. 하나는 지방 자치단체가 재원을 취득하기 위하여 주민에게 명령하고 강제하는 권력적 작용이고, 다른 하나는 그 재산을 관리하고 수입 및 지출을 실행하는 관리적 작용이다.

〈표 2-3〉 자치재정권의 내용

- 재정권력작용
  - 신고, 반출금지 명령, 장부검사 등 주민에게 행정처분에 따른 의무부과
  - 지방세, 사용료, 수수료, 분담금의 부과 및 징수
  - 지방세 체납의 강제 징수 등 재정수입의 확보를 위한 재정강제권 발동
  - 과태료의 징수 등 재정범 대한 재정벌의 부과
- 재정관리작용
  - 행정목적 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우, 재산을 보유하거나 자금을 적립하거나 기금을 설치
  - 지방공기업의 설립 및 운영
  - 회계연도별 예산의 편성과 결산 및 법령이 정하는 바에 따라 수입과 지출의 수행

## 나. 자치조직권의 내용

지방자치단체의 자치조직권은 전술한 자치입법권, 자치행정권 및 자치재정권과 동일하게 자치권을 구성하는 하나의 요소이다. 다만, 자치입법권이 입법에 관한 자율권을, 자치행정권이 사무처리에 관한 자율권을 그리고 자치재정권이 재원의 충당과 사용에 대한 자율권을 의미한다면, 자치조직권은 조직의 구성과

9) 자치재정권의 수준은 각 나라의 여건에 따라 달라진다는 것이 일반적 견해이다. 다시 말해, 모든 나라에 획일적으로 적용되는 적정수준은 없다는 것이다. 특히, 자치재정권이 완벽하게 실현되는 국가는 더욱이 존재하지 않는다. 영국에서는 지방자치단체의 소요경비를 주로 지방채 수입으로 충당하지만 그 재정위기를 해결하지 못해 국고보조금에 의존하는 정도가 높아지고 있으며, 미국에서는 누적되는 재정적자로 파산하는 지방자치단체가 속출하여 주 및 연방보조금이 증가하는 추세를 보이고 있다(최창호, 2006: 229).

운영에 관한 자율권을 의미할 뿐이다. 다시 말하여, 자치조직권은 지방자치단체의 자치권 가운데 조직의 구성과 운영이라는 특정한 영역에 대한 자율적 결정권을 의미하는 것이다(조창현, 1991: 73).

이와 같은 자치조직권은 지역실정에 적합하고, 주민의 복리증진에 효과적인 기관구성을 도모하기 위한 권한으로, 중앙정부에 의한 획일적 기관구성을 탈피하고 지방자치단체의 자주적 결정을 보장하기 위한 것이다. 따라서 자치조직권의 범위는 의결기관인 지방의회뿐만 아니라 집행기관에 속하는 자치단체장, 장의 보조기관, 장의 소속기관, 하급행정기관까지 폭넓게 포함하는 광의의 개념이다. 그러나 보다 일반적으로는 지방자치단체 집행기관의 기구 및 인력운영에 관한 구성권한으로 간주한다. 이와 같은 지방자치단체의 자치조직권은 지방자치제도의 실시이래 다양하게 변천하여 왔지만, 현행의 법규 하에서는 크게 조례규정사항과 규칙규정사항으로 구분하여 제시되고 있다. 지방자치단체 자치조직권에 포함되는 구체적 내용은 다음과 같다.

#### 〈표 2-4〉 자치조직권의 내용

- 조례규정사항
  - 지방자치단체 및 구/읍/면/동 사무소 소재지의 변경 또는 설정
  - 지방의회의 위원회 설치
  - 직속기관의 설치
  - 리의 하급조직
  - 공사의 설립
  - 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계
  - 지방의회 사무직원의 정원 등
- 규칙규정사항
  - 시/군/자치구의 행정기관
  - 지방자치단체 지방공무원의 정원
  - 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등

## 제2절 자치조직권 특성과 한계

### 1. 자치조직권의 특성

자치조직권은 전술한 바와 같이 지방자치단체의 자치권의 일종이다. 따라서 자치조직권은 자치권이 갖는 일반적 특성을 그대로 함축하고 있다. 기존 논의에 따르면, 자치권의 특성은 다양하게 지적되고 있다. 예를 들면, 예측성, 자주성 및 포괄성의 특성을 갖는 것으로 지적하는 사람이 있는가 하면, 보편성, 자주성, 배분성, 포괄성 등으로 제시하기도 한다.

#### 가. 예측성

예측성은 지방자치단체의 자치조직권이 국가로부터 완전히 독립적인 권한이 아니라는 것을 말한다. 전술한 바와 같이 지방자치단체의 자치권을 제도적 보장설에 입각하여 해석할 경우 지방자치단체의 자치조직권은 국가주권 아래의 권한이며, 그 범위는 국법에 의하여 원칙적으로 정해지는 권한임을 의미한다. 따라서 조직관리에 대한 국가와 지방자치단체간의 권한배분도 국가에 의하여 정해지며, 그 권한의 행사도 국가로부터 일정한 감독과 통제를 받게 된다. 결국, 지방자치단체의 자치조직권은 국가에 따라 자기결정권의 범위가 다소 달라지는 하나, 법률에 의하여 일정한 수준 예측되는 권한이라는 특성을 갖는다.

#### 나. 자주성

자주성은 독립성 또는 자기 책임성이라고도 지칭되는 것으로 전술한 예측성과 상반되는 특성이다. 지방자치단체의 자치권을 구성하는 여타의 권한들도 마찬가지겠지만, 원칙적으로 자치권은 자기결정권을 말하고, 지방자치단체에 있어서는 일반적으로 국가 즉, 중앙정부 관여로부터의 자기결정권이 확보된 정도를

의미한다. 자치조직권에 있어서는 지방자치단체가 당해 기구의 설치나 운영에 있어서 중앙정부의 통제나 간섭에서 얼마나 자율적이냐 하는 것으로 판단된다. 따라서 자치조직권의 특성에서 자주성은 지방자치단체가 지역적 여건에 근거하여 적합한 기구의 설치 및 운영을 스스로 결정할 수 있는 권한을 말한다.

#### 다. 차별성

지방자치단체의 자치조직권은 원칙적으로 자치계층에 따라 차별적 권능이 부여되는 것이 일반적임을 뜻한다. 따라서 계층을 달리하는 지방자치단체간에는 자치조직권의 구체적 내용과 범위가 상이하게 나타난다. 상위계층인 광역자치단체와 하위계층인 기초자치단체간에는 상이한 자치조직권이 부여되고, 조직의 자율적 운영에 관한 권한의 범위와 내용이 달라지게 된다. 우리 나라의 경우 지방자치단체의 계층에 의한 차별성뿐만 아니라 동일 계층 내에서도 지방자치단체의 규모에 따라서도 자치조직권의 내용이 달리 규정되고 있다. 계층에 따른 차별성의 대표적인 사례가 지방자치단체의 인구규모에 따라 기구설치의 범위를 달리하고 있는 것이다.

## 2. 자치조직권의 한계

지방자치단체의 자치권이 헌법과 지방자치법에서 명확하게 보장된다고 하더라도 실제적으로는 다수의 특별법과 행정실무를 통해 상당수준 침해되거나 제약되는 부분들이 존재한다. 그리고 자치권이 갖는 이러한 한계는 자치권의 구성요소인 자치조직권 역시 당연히 갖게 되는 한계이다. 따라서 자치권이 갖는 한계를 중심으로 자치조직권의 본질적 한계를 살펴보면, 다음과 같다.(김해룡, 1998: 11-18).

## 가. 국가의 지역사무 법제화

현대국가는 정부실패에 따라 정부규제를 완화하는 추세를 보이고 있으나, 공적서비스의 제공이 요청되는 한 국민생활 전반에 걸친 상당히 구체적인 법제화는 회피할 수 없는 현상이다(서원우, 1987: 85). 이와 같이 국민생활 관계에 대한 국가의 법제화가 진행된다면 될수록 지방자치단체의 자치권 행사영역은 축소할 수밖에 없다. 뿐만 아니라, 현행 지방자치법의 규정에 비추어 보면, 상급자치단체와 기초자치단체간에 있어서도 기초자치단체의 자치권 행사범위가 위축될 소지는 적지 않다. 현행 지방자치법 제8조 제3항은 “지방자치단체는 법령과 상급지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다”고 규정하고 있다. 이 규정은 상급자치단체가 지역사무에 대하여 조례를 정하는 경우에는 기초자치단체가 행사할 자치권의 범위는 그만큼 줄어들 수밖에 없다는 것을 의미한다.<sup>10)</sup> 이처럼 지방자치단체는 국가의 법령에 의해서 그리고 기초자치단체는 상급자치단체의 조례에 의해서 자치권의 상당한 제약을 현실적으로 받고 있다.

## 나. 국가 및 상급지방자치단체에 의한 계획화

국민생활의 전반에 걸친 지역사무의 법제화 경향과 아울러 현대국가 행정에 있어서의 계획화 경향도 주목할 만한 특징적 요소이다. 국가행정의 제반분야의 계획화는 그 계획의 법적 형식이 법률 내지 법규로 된 때에는 물론이고 그렇지 아니한 경우에도 국가의 각종 시책이나 정책조정기능에 비추어 지방자치단체의 자치영역을 축소하는 결과를 초래하고 있다. 이러한 추세는 지방자치단체가 지역의 개발 내지 토지이용과 관련된 계획고권의 실질적 실현에 큰 제약요소가 되

10) 이 조항에 대해서는 지방자치단체사무의 관할권에 대한 보충성 원칙이 반영된 지방자치법 제10조 제3항과 배치된다는 주장이 있다(이기우, 1996: 22). 지방자치법 제10조 제3항이 지역주민의 복리에 관한 사무가 상급자치단체와 기초자치단체간에 경합될 경우에는 기초자치단체(시·군 및 자치구)에서 우선적으로 처리한다고 규정하고 있음에도 형식논리대로 한다면 상급자치단체가 스스로 조례를 정하여 어떠한 사무의 관할권을 선점할 경우, 기초자치단체는 대응할 적절한 대안이 없다는 것에 근거하고 있다.

고 있다(Giegerich, 1988: 367). 계획화에 따른 자치권의 제약은 대체적으로 광역 자치단체의 경우 국가가 수립하는 국토계획에 구속되며, 기초자치단체의 경우에는 광역자치단체가 수립하는 도시계획에 구속된다.<sup>11)</sup>

#### 다. 지방자치단체 재정의 국가의존도

지방자치단체의 재정에 대한 국가의존도 역시 자치권을 실질적으로 제약하는 한계요인이 되고 있다. 국세와 지방세의 조정 등을 통한 지방자치단체 재정의 근본적인 개선이 이루어지지 않고 현재와 같이 지방자치단체의 재정자립도의 취약과 지방교부세와 국가보조금 등에 대한 의존성이 크다면 중앙정부의 현실적 관여를 회피할 수 없다. 이처럼 지방자치단체 재정의 국가의존도 심화는 지방행정 각 부분에 걸쳐서 중앙정부의 입김이 확대됨으로써 법적으로 보장된 지방자치권의 행사에 있어서도 지방자치단체가 중앙행정기관의 의도를 수용하는 현상을 초래하고 있다는 점에서 소위 지방자치단체의 취약한 재정구조는 지방자치제도의 위기상황으로 평가되고 있다.

#### 라. 지방자치단체에 대한 국가의 감독과 자치권침해 가능성

지방자치단체가 자기책임성원칙에 따라 외부의 간섭 없이 그 고유사무에 관하여 무엇이 공익에 부합되며 합목적적인가를 결정하는 것은 지방자치제도의 본질적 요소이다. 그러나 현실적으로는 지방자치단체 역시 국가에 속하는 지역적 부분사회이다. 그리고 지방자치단체는 본질적으로 국가내의 지방행정을 담당하는 행정기관으로서의 지위를 갖는다. 따라서 지방자치단체 역시 국가 법령

11) 예를 들면, 1995년 말 대전광역시가 시립병원의 건축부지로 대전광역시 동구 용운동에 국유지 1만8천평을 지정하여 건축계획을 추진하자, 동구는 대전시가 사전협의 없이 그 계획을 추진한데 대하여 반발하고, 그곳을 구민회관의 건립부지로 건설하는 계획을 강행함으로써, 양자간에 갈등이 심화된 사례가 있다. 이와 같은 사례는 기존의 도시계획 등에도 부합되는 기초자치단체의 건설계획이라도 광역자치단체가 추진하고자 하는 계획 등과 충돌할 경우에 지역개발 및 그 형성권상 실질적 제약을 받는 사례라고 할 수 있다.

의 집행작용과 함께 비법적 사항에 대한 자치행정권의 귀속주체이다. 국가의 행정체제는 통일적 수행을 요할 뿐만 아니라, 지방자치단체의 권한행사가 관련 당사자에 의한 제소를 통하여 사법심사의 대상이 되지 않는 한 그 적법성 여부는 확인될 수가 없다는 점에서 어떠한 형태로든 행정적 통제장치는 필요하다고 할 것이다. 이러한 점에서 국가에 의한 지방자치단체의 감독 필요성이 제기된다. 이와 같은 국가의 법적 감독권의 행사는 여러 가지의 수단이 존재한다(이기우, 1991: 111). 지방자치단체가 국가의 위임사무를 수행할 경우에 국가는 훈령을 발할 수 있을 뿐만 아니라 위법한 행위는 물론이고 부당한 행위에 대하여서도 감독권을 행사할 수 있다. 이 외에도 중앙정부의 전문성에 기초하여 지방자치단체의 행정수행과 관련된 여러 가지 조언을 통해 실질적인 감독과 통제를 행사할 수 있다.<sup>12)</sup>

### 제3절 자치조직권의 변천

#### 1. 자치조직권의 전개과정

지방자치단체의 자치조직권은 1991년 지방자치의 부활이래 총액인건비제가 도입되기 전까지 3차례에 걸쳐 변화되어 왔다. 지방자치가 중단된 기간인 1987년까지는 「개별승인제」에 의해 운영되다가 1988년 제8차 「지방자치법개정」에 따라 「기준정원제」가 도입되었고, 1994년 「표준정원제」로 전환되었으며, 2004년 「총액인건비제」의 도입이 계획됨에 따라 2005년부터 2006년까지의 시범기간을

12) 학자에 따라서는 지방행정의 합법성 보장을 위한 국가의 관여행위만을 국가감독기능으로 보는 관점에서 조언을 국가의 감독기능이라고 보기보다는 단순한 협력수단에 불과하다는 주장을 보이기도 한다. 그러나 조언의 내용 역시 사전, 사후적으로 지방행정의 합법성 확보에 기여한다는 점에서 국가감독 수단으로 간주된다. 국가감독기관으로부터의 조언은 행정능력과 전문적 정보가 부족한 지방자치단체로 하여금 그에 의존케 하게 경향이 있기 때문이다.

거쳐 2007년부터 전면실시가 이루어졌다.

자치조직권의 제도적 변천에 대한 구체적 내용은 후술하겠지만, 기본적인 맥락은 원칙적으로 지방자치단체 자치조직권의 자율성을 강화하는데 초점을 두고 있다. 1987년 이전에는 지방자치제도가 유보된 상태에서 지방자치단체의 모든 기구 및 인력운영 사항은 당시 내무부장관의 승인사항으로 규정되었다. 이후 지방자치단체 실시와 더불어 자치조직권의 제도적 변천 시마다 지방자치단체의 자율성을 신장하는 방향으로 개정이 되어 왔다. 특히, 2005년부터 2006년까지 2년간의 시범실시를 거쳐 2007년부터 시행된 총액인건비제는 종래에 비하여 지방자치단체의 자치조직권을 한층 신장시키는 제도를 목표로 도입된 것이다. 이와 같은 자치조직권의 제도적 변천을 개괄하면, 다음과 같다.

〈그림 2-2〉 자치조직권의 변천과정

	1987년	1988년	1994년	2004년
제도	개별승인제	⇒ 기준정원제	⇒ 표준정원제	⇒ 총액인건비제
관계 법령	「지방자치에 관한임시조치법」	「지방자치단체의지방공무원정원기준 등에관한규칙(내무부령)」 「지방행정기관의조직과정원에관한통칙(내무부훈령)」	「지방자치단체의행정기구및정원기준 등에관한 규정(대통령령)」	시범운동
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관 승인	기준범위 내에서 규칙으로 정함	기준범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력 불균형을 다소 시정	총 인건비 범위 내에서 조례로 정함

## 2. 개별승인제의 내용과 한계

### 가. 개별승인제의 내용

개별승인제는 지방자치가 중단된 1964년부터 제8차 「개정 지방자치법」이 시행되기 전인 1987년까지 적용되었다. 개별승인제는 지방자치의 중단에 따라 지방자치단체의 자치조직권이 잠정적으로 유보되었으며, 조직운영에 관한 모든 사항을 내무부장관의 승인을 받도록 하였다. 따라서 행정기구의 설치는 도와 직할시의 경우 대통령령에 규정하고(지방자치에관한임시조치법 제6조), 시와 군의 경우 내무부장관의 승인을 받도록 하였다(지방자치에관한임시조치법 제6조). 그리고 공무원의 정원은 국가공무원의 배치는 대통령령(지방자치에관한임시조치법 제7조 제1항)에 규정하고, 지방공무원의 정원은 내무부장관의 승인을 받도록 하였다(지방자치에관한임시조치법 제7조 제2항).

### 나. 개별승인제의 한계

개별승인제는 지방자치의 중단을 전제로 시행된 제도로 원칙적으로 지방자치단체의 자치조직권을 유보한 것이다. 따라서 지방자치단체의 조직관리의 자율성이 결여되어 있다는 한계점이 있다. 반면에 동 제도가 시행된 기간동안 지방공무원의 점증적인 양적 팽창을 초래하였다. 인구증가율 대비 지방공무원의 증가율을 보면, 1958년부터 1967년까지 인구증가율이 3.5%임에 비하여 동기간의 지방공무원 증가율은 3.8%이고, 1968년부터 1977년까지는 인구증가율 1.8% 대비 지방공무원 증가율은 5.3%이며, 1978년부터 1987년까지 인구증가율은 1.2%임에 비하여 지방공무원 증가율은 5.8%를 기록하고 있다. 또한 개별승인제는 객관적 기준에 의거 지방공무원의 정원을 산정한 것이 아니어서 지방자치단체간 인력보유 규모의 불균형을 초래하였다. 물론 지방자치단체간 인력보유 규모의 불균형 문제는 개별승인제만의 한계로 지적하기에는 무리가 따른다. 왜냐하면, 이후의 자치조직권 개편에서도 지방자치단체간 인력보유 규모의 불균형 문제는

완전하게 해소되지 않았고, 나아가 지속적인 문제점의 하나로 남아 있었기 때문이다.

### 3. 기준정원제의 내용과 한계

#### 가. 기준정원제의 내용

1988년 제8차 「지방자치법」 개정에 의해 시행된 기준정원제는 정원관리의 기본이념에 입각하여 실시된 최초의 제도이다. 정원관리는 조직에 배치되는 인원의 수를 통제하기 위하여 공식적으로 정한 정수 또는 정원에 관한 관리제도로 조직활동을 능률적으로 수행하기 위해서 그 활동에 필요한 적정인원을 과부족이 되지 않도록 통제 및 배치하고, 조직인력의 불필요한 팽창을 규제하며, 재정적 부담을 경감하는 것에 그 목적을 둔다.<sup>13)</sup> 특히, 기준정원제는 지방자치단체별 자주적으로 정원관리가 이루어지도록 과도한 구체성을 지양하고, 나아가 지방자치단체간 균형을 도모하고자 하는 목적이 내포되어 있다(한국지방행정연구원, 1990: 1). 기준정원제는 지방자치단체를 15개의 유형으로 구분하고, 각 유형별 기준정원을 설정한 후, 각 기준정원의 범위 내에서 지방자치단체별 정원을 관리토록 한 제도이다. 기준정원에 더불어서 각 지방자치단체의 분야별, 직종별 및 직급별 정원도 제시된 기준에 의거 관리토록 하고 있다. 또한 직할시, 도, 시, 군 및 자치구로 구분되어 있는 정원모형은 모두 사무량을 측정하여 기준정원을 정하는 미시적 접근보다는 타 지방자치단체와의 비교를 기초로 하는 거시적 방법에 근거하였다.

13) 그러나 실제적으로는 지방공무원 수의 증가로 인한 지방재정의 압박이라든지 그로 인한 적정 공무원 수의 유지보다는 지방자치법의 개정에 따른 지방공무원 정원규정의 절차변경에 기인하는 것으로 해석할 필요가 있다는 주장도 있다(한국지방행정연구원, 1992: 23).

〈표 2-5〉 기준정원 산식

구분	산식
광역자치단체	<p>서울특별시 ■ <math>[-20,573+(0.00329 \times \text{인구수})] \times 1.10</math></p> <p>직할시 ■ <math>[-258,4014+(0.0013 \times \text{인구수})] \times 1.05</math></p> <p>도 ■ <math>[1,086,2456+(0.00015 \times \text{인구수})] \times 1.05</math></p>
기초자치단체	<p>시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ (I)유형: 수원, 성남, 안양, 부천, 청주, 전주, 울산 - <math>[-404,7350+(0.002397 \times \text{인구수})+(18,2485 \times \text{행정동수})] \times 1.05</math></li> <li>■ (II)유형: 춘천, 목포, 여수, 포항, 진주, 진해 - <math>[-156,7693+(0.001702 \times \text{인구수})+(13,6654 \times \text{행정동수})] \times 1.05</math></li> <li>■ (III)유형: 광명, 원주, 강릉, 군산, 이리, 안동, 구미, 창원, 충무, 제주 - <math>[-907,8673+(0.001977 \times \text{인구수})+(68,5731 \times \text{행정동수})] \times 1.05</math></li> <li>■ (IV)유형: 의정부, 안산, 동해, 태백, 속초, 충주, 제천, 천안, 순천, 경주, 김천, 영주, 삼천포 - <math>[-133,9033+(0.002239 \times \text{인구수})+(32,6617 \times \text{행정동수})] \times 1.05</math></li> <li>■ (V)유형: 그 외의 시 - <math>[-166,0756+(0.000786 \times \text{인구수})+(17,5262 \times \text{행정동수})] \times 1.05</math></li> </ul>
	<p>군</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ (I)유형: 남양주, 평택, 화성, 시흥, 파주, 고양, 광주, 김포, 청원, 논산, 부여, 남원, 정읍, 고창, 김제, 익산, 고흥, 해남, 신안, 의성, 안동, 영일, 금릉, 상주, 진양, 창령, 고성, 함천 - <math>[-135,5057+(0.0014 \times \text{인구수})+(0,0913 \times \text{면적})+(19,8152 \times \text{읍면수})] \times 1,05</math></li> <li>■ (II)유형: 양주, 포천, 이천, 용인, 안성, 강화, 괴산, 중원, 대덕, 연기, 서천, 홍성, 예산, 당진, 부안, 옥구, 여천, 화순, 나주, 완도, 경산, 의령, 울주, 통영, 거제 - <math>[-212,9163+(0.0012 \times \text{인구수})+(0,0311 \times \text{면적})+(19,8956 \times \text{읍면수})] \times 1,05</math></li> <li>■ (III)유형: 양평, 철원, 보은, 영동, 공주, 보령, 태안, 아산, 천원, 완주, 진안, 임실, 순창, 담양, 곡성, 광양, 승주, 보성, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 진도, 달성, 경주, 영천, 예천, 울릉, 밀양, 양산, 김해, 의창, 사천, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창 - <math>[-145,7507+(0.0017 \times \text{인구수})+(0,0251 \times \text{면적})+(21,2925 \times \text{읍면수})] \times 1,05</math></li> <li>■ (IV)유형: 여주, 웅진, 홍천, 정선, 옥천, 진천, 음성, 금산, 청양, 서산, 구례, 장흥, 강진, 영덕, 고령, 성주, 선산, 영풍, 봉화, 울진, 함안, 북제주, 남제주 - <math>[-302,3011+(0.0015 \times \text{인구수})+(0,0420 \times \text{면적})+(7,3300 \times \text{읍면수})] \times 1,05</math></li> </ul>

(표 계속)

구분		산식
기초 자치 단체	군	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (V)유형: 고성, 양양, 명주, 삼척, 제천, 단양, 무주, 장수, 군위, 청송, 영양, 청도, 칠곡, 문경</li> <li>- <math>(192.9768 + (0.0023 \times \text{인구수}) + (0.0277 \times \text{면적}) + (14.8889 \times \text{읍면수})) \times 1.05</math></li> </ul>
	자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울특별시의 자치구</li> <li>- <math>(613.02082 + (0.00036 \times \text{인구수}) + (24.53364 \times \text{행정동수})) \times 1.05</math></li> <li>■ 직할시의 자치구</li> <li>- <math>(207.648 + (0.000509 \times \text{인구수}) + (11.8097 \times \text{행정동수})) \times 1.05</math></li> </ul>

#### 나. 기준정원제의 한계

기준정원제는 기준정원의 범위 내에서 자율적 정원관리가 가능토록 함으로써 구체적 사항별로 내무부장관의 승인을 요하는 개별승인제에 비하여 자치조직권의 자율성이 한층 신장된 제도이다. 그럼에도 불구하고, 몇가지 측면에서 한계를 갖는다. 자치조직권 측면에서는 개별승인제에 비하여 자율성이 강화되었으나, 분야별, 직종별 및 직급별 관리기준을 둬으로써 자치조직권의 충분한 자율성을 부여하지 않고 있다. 정원관리 측면에서는 정원산정의 방법을 거시적 접근 방법에 의함으로써 업무량과 질적인 행정수요의 반영이 어려워 개별 지방자치단체의 행정수요량 대비 적정인력의 산정이 곤란하다. 운영적 측면에서는 시와 자치구에서 행정동수를 정원산정의 기본변수로 설정함으로써 지방자치단체간 기준정원의 불균형을 초래하고 있다.

〈표 2-6〉 정원산정의 접근방식

구분	내용
거시적 방식 (macro-method)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 타 지방자치단체와 비교를 통해 정원을 산정하는 방식으로 타 지방자치단체의 동종업무에 종사하는 직원 수와 비교하거나 유사한 지방자치단체의 정원과 비교하는 방식임</li> <li>- 거시적 방식은 산정작업이 비교적 간단하고, 사무량의 측정이 곤란한 경우에도 활용할 수 있으나, 사무량 대비 반드시 필요한 인력규모를 산출하지 못함</li> </ul>

〈표 계속〉

구분	내용
미시적 방식 (micro-method)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 지방자치단체의 사무량을 측정하여 정원을 산정하는 방식으로 처리사무량 대비 1인·1년 가동시간을 측정하여 적정 정원을 산정하는 방식임</li> <li>- 미시적 방식은 총 사무량과 직원의 표준처리능력을 측정하여 정원을 산정함으로써 반드시 필요한 인력규모를 도출하나, 사무량 측정이 곤란한 부분이 존재하고, 주민의 가치관에 따라 요구되는 행정수준이 달라 사무량의 고정화가 어려움</li> </ul>

## 4. 표준정원제의 내용과 한계

### 가. 표준정원제의 내용

표준정원제는 지방자치단체의 행정기구와 정원을 통합관리하는 제도로 개별 지방자치단체의 행정기구 설치범위와 정원범위를 규정하고, 동 범위 내에서 조직관리의 자율성을 부여하는 것이다. 표준정원제는 기준정원제와 제도적 맥락은 유사하나, 원칙적으로 지방자치단체의 자치조직권의 자율성을 강화하는데 초점을 두고 있다.

#### 1) 행정기구의 통합관리

표준정원제는 기준정원제와 달리 정원과 더불어 행정기구를 통합하여 관리하는 방식을 채택하고 있다. 기준정원제에서는 지방공무원의 정원관리에 초점을 두고, 행정기구의 관리는 별도의 규정을 통해 관리하는 방식을 취하고 있었다.<sup>14)</sup> 이에 비하여 표준정원제에서는 행정기구의 관리를 정원관리와 통합하고, 실/국/본부 및 과/담당관 단위까지의 행정기구 설치범위를 설정하고, 동 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 행정기구를 관리토록 하고 있다.

14) 기준정원제에서는 행정기구를 「지방행정기관의조직과정원에관한통칙(내무부훈령)」에 의거 관리하도록 하고 있다.

〈표 2-7〉 기구설치범위 기준

구분		실/국/본부	과/담당관	
서울특별시		13개 이내	74개 이내	
광역시	인구 300만 이상 - 500만 미만	11개 이내	51개 이내	
	인구 200만 이상 - 300만 미만	10개 이내	44개 이내	
	인구 200만 미만	9개 이내	39개 이내	
도	경기도	16개 이내	65개 이내	
	인구 200만 이상 - 400만 미만	9개 이내	40개 이내	
	인구 100만 이상 - 200만 미만	8개 이내	36개 이내	
	제주도	7개 이내	29개 이내	
시	계룡시	-	9개 이내	
	인구 10만 미만	-	15개 이내	
	인구 10만 미만(지방자치법 제7조제2항제1호의 도농복합형태의 시)	2개 이내	17개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내	17개 이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내	18개 이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내	21개 이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내	23개 이내	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	26개 이내	
	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	4개 이내	20개 이내	
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	5개 이내	23개 이내	
	인구 90만 이상(구를 설치한 시)	개 이내	26개 이내	
군	웅진군/울릉군	-	8개 이내	
	증평군	-	9개 이내	
	인구 3만 미만	-	9개 이내	
	인구 3만 이상 5만 미만	-	10개 이내	
	인구 5만 이상 10만 미만	-	12개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	-	14개 이내	
	인구 15만 이상	-	16개 이내	
	인구 15만 이상(광역시 관할구역안의 군)	3개 이내	16개 이내	
자치구	특별시의 자치구	인구 50만 미만	5개 이내	22개 이내
		인구 50만 이상	5개 이내	23개 이내
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	-	14개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내	14개 이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내	15개 이내
		인구 50만 이상	4개 이내	18개 이내

### 2) 정원산정 방식의 개선

표준정원제는 기준정원제와 정원산정 방식을 달리 하고 있다. 정원산정 변수로 기존의 인구와 면적 및 행정동수에 일반회계결산액과 읍면동수를 추가하고, 개별 지방자치단체의 표준화지수를 개발 및 적용하고 있다. 따라서 기준정원제에 비해 개별 지방자치단체의 정원규모를 보다 현실화하는 효과를 확보하고 있다.

〈표 2-8〉 정원산정 방식

구분		산식
광역 자치 단체	서울특별시	■ $[466.94+(0.00098596 \times \text{인구수})] \times \text{표준화지수}(0.95946)$
	광역시	■ $\text{EXP} [-4.1213+(0.6413 \times 1n\text{인구수}) \times (0.1911 \times 1n\text{일반회계결산액})] \times \text{표준화지수}$
광역 자치 단체	도	■ 경기도 : $\text{EXP} [2.8245+(0.31244 \times 1n\text{인구수})] \times \text{표준화지수}(0.93614)$ ■ 경기도 외의 도 : $\text{EXP} [4.0302+(0.19949 \times 1n\text{인구수})+(0.16011 \times 1n\text{시군수})] \times \text{표준화지수}$
	시	■ 일반시 : $[139.91+(0.000582 \times \text{인구수})+(0.0007241 \times \text{일반회계결산액})+(0.16818 \times \text{면적})+(25.964 \times \text{읍면동수})] \times \text{표준화지수}$ ■ 도농복합형태의 시 : $[222.49+(0.0012 \times \text{인구수})+(0.11698 \times \text{면적})+(24.752 \times \text{읍면동수})] \times \text{표준화지수}$ ■ 인구 50만 이상의 시 : $[550.4+(0.0007336 \times \text{인구수})+(0.29412 \times \text{면적})+(9.862 \times \text{읍면동수})+(147.08 \times \text{행정구수})] \times \text{표준화지수}$
기초 자치 단체	군	■ $[227.67+(0.000913 \times \text{인구수}) \times (0.00085 \times \text{일반회계결산액})+(0.029088 \times \text{면적})+(16.9621 \times \text{읍면동수})] \times \text{표준화지수}$
	자치구	■ 특별시의 자치구 : $\text{EXP} [2.7217+(0.05765 \times 1n\text{인구수})+(0.28806 \times 1n\text{일반회계결산액})+(0.0781 \times 1n\text{행정동수})] \times \text{표준화지수}$ ■ 광역시의 자치구 : $\text{EXP} [2.992+(0.03748 \times 1n\text{인구수})+(0.16709 \times 1n\text{일반회계결산액})+(0.01526 \times 1n\text{면적})+(0.37226 \times 1n\text{행정동수})] \times \text{표준화지수}$

### 3) 정원관리의 자율성 강화

표준정원제는 기준정원제에 비하여 정원관리의 자율성을 다소 강화하는 제도적 개선을 도모하고 있다. 기준정원제에서는 기준정원의 범위 내에서 세부적 정

원관리 기준으로 분야별, 직종별 및 직급별 기준을 규정하였다. 이에 비하여 표준정원제에서는 직종별 및 직급별 정원관리 기준을 제시함으로써 분야별 정원관리 기준을 폐지하였다. 따라서 표준정원제는 기준정원제에 비해서는 인력관리에 대한 지방자치단체의 자율성이 다소나마 신장된 것으로 간주할 수 있다.

〈표 2-9〉 기준정원제와 표준정원제간 비교

구분	기준정원제	표준정원제
정원관리 기준	- 분야별 관리기준 - 직종별 관리기준 - 직급별 관리기준	- 직종별 관리기준 - 직급별 관리기준

#### 나. 표준정원제의 한계

표준정원제는 기준정원제에 비하여 지방자치단체의 자치조직권이 강화되었음에도 불구하고, 기준정원제와 유사한 한계점을 보이고 있다. 이는 기준정원제가 지니고 있던 문제점을 표준정원제에서 근본적으로 개선하지 못한 것에 기인한다. 자치조직권 측면에서는 기준정원제와 마찬가지로 중앙정부의 통제원칙이 원칙적으로 고수되고 있다. 행정기구 설치에서는 법령 또는 승인권을 활용하여 설치범위를 제한하고 있으며, 정원책정에서는 분야별 관리기준을 폐지했음에도 직종별 및 직급별 관리기준은 그대로 유지하고 있다. 제도적 측면에서는 표준정원의 산정방식이 기준정원제와 마찬가지로 거시적 방식을 그대로 적용함으로써 행정수요량 대비 필요인력의 산출이 근본적으로 어렵다. 운영적 측면에서는 정원산정의 기본변수 구체화와 보정변수의 활용을 통하여 지방자치단체별 특성반영을 제고하였다. 그럼에도 불구하고, 인구와 면적 및 행정수요량이 유사한 지방자치단체간 인력규모의 불균형을 원천적으로 해소하는데는 실패하였다. 예를 들면, 광명시, 시흥시, 의정부시, 군포시, 목포시, 제주시가 2004년도 기준 면적과 인구가 유사함에도 불구하고 지방공무원 1인당 주민수는 229명에서 475명까지의 편차가 나타나고 있다.

〈표 2-10〉 유사행정수요 지방자치단체간 인력규모 비교

구분	공무원 수	인구수	공무원1인당 주민 수
광명시	802	336,083	419
시흥시	775	368,223	475
의정부시	836	394,803	472
군포시	644	273,765	425
목포시	1,053	241,460	229
제주시	1,037	292,908	282

## 제4절 자치조직권의 결정요인 및 양태

### 1. 자치조직권의 결정요인

전술한 바와 같이 지방자치단체의 자치권을 자치조직의 구성 및 운영에 대한 지방자치단체의 자율적 결정권이라고 규정하면, 그간의 제도적 개편은 이러한 자율성을 한층 신장시키기 위한 노력의 일환으로 간주할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 자치조직권은 원칙적으로 지방자치단체 조직의 구성 및 운영에 대한 중앙정부의 권한이양 정도에 의해 그 수준이 결정되는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 실제적으로는 부여된 권한의 실제 활용정도 역시 자치조직권의 수준을 결정하는 중요한 요소로 검토하여야 한다. 즉, 제도상의 권한은 활용 가능한 잠재적 자원일 뿐이며, 이것이 현실적으로 어느 정도 활용되고 있는 것과는 별개의 문제로 인식되고 있기 때문이다(서원우, 1990: 11). 다시 말하여 자치조직권의 실제적 수준은 분권화를 통해 이양된 자치조직권의 객관적 상태와 더불어 이양된 범위 내에서 자치조직권을 현실적으로 행사하는 측면이 동시에 포함된다(홍준현·하혜수·최영출, 2007: 60). 이러한 논의에 따라 자치조직권의 결정요인을 도출하면, 자치조직권의 분권화와 자치조직권의 내부 효율성으로 제시할 수 있다(권경득·금창호, 1997: 74-76).

〈그림 2-3〉 자치조직권의 결정요인



### 가. 자치조직권의 분권화

분권화란 용어는 매우 다의적으로 활용되고 있으나, 정부간 관계를 기준으로 보면, 중앙정부의 지방자치단체로의 의사결정권한의 배분으로 나타난다. 이러한 분권화는 시대적 상황에 따라 정도를 달리하여 왔으며, 절대적 분권화 또는 절대적 집권화 현상은 역사적으로 한번도 존재하지 않아서 결국, 분권화의 정도는 상대적인 비중의 문제라 할 수 있다. 분권화의 긍정적 효과에는 여러 가지가 있으나,<sup>15)</sup> 정부간 관계에서 보면 그 핵심은 지방정부의 자율성이라 할 수 있다 (Kee, 1972: 81; 김익식, 1990: 1376). 분권화의 정도가 클수록 지방자치단체의 독자적인 의사결정권한이 강화됨으로써 지방자치단체의 자율성은 신장되는 것으로 볼 수 있다.

분권화의 정도는 다양한 기준에 의하여 측정되고 있다. 특히, 다수의 학자들은 재정지표를 이용하여 분권화 수준의 경험적 분석을 시도하고 있다.<sup>16)</sup> 재정지표는 중앙정부의 정책의지를 구체적으로 파악할 수 있다는 점과 계량적 측정의 장점 때문에 널리 이용되어 왔다. 그러나 복합적 정치·행정현상의 일부만을 반영한다는 점과 관련 통계자료의 적합성 및 수집 가능성 그리고 자료분석의 지나

15) 분권화의 긍정적 효과로는 ① 지역적 일체감과 책임성과 자조정신의 고양, ② 행정서비스의 현지 적합성 제고, ③ 지역주민에 대한 정치교육 및 훈련효과, ④ 정치지도자의 충원효과, ⑤ 지방공무원의 대응성 제고, ⑥ 행정개혁의 지역적 실험가능, ⑦ 정치적 안정촉진, ⑧ 국가적 일체감과 안보의 향상 효과 등이 제시되고 있다(김익식, 1990).

16) B. C. Smith(1979)와 허훈(1993)은 이전재원(국고보조금과 지방교부세)을 기준으로, 배인명(1995)은 세입·세출을 기준으로 재정분권화 수준에 대한 실증적 분석을 시도하고 있다.

친 단순화로 인해 오류를 범할 수 있다는 한계가 있다(배인명, 1995: 26-27). 이러한 한계를 보완하기 위하여 분권화의 수준을 구조·기능·재정 및 인사 등 다차원으로 분리하여 각 차원을 대표하는 지표들을 종합적으로 측정하는 접근방법이 이용되고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 이러한 경험적 연구들은 사례국가의 현재적 분권화 수준 또는 분권화를 결정하는 요인분석에 초점을 두고 있으며, 분권화의 효과에 대한 연구는 아직까지 규범적 접근에 머무르고 있는 실정이다. 자치조직권의 분권화에 대한 측정은 구조적 또는 인사적 지표를 통해서 이루어진다는 것이 그간의 연구결과이다.

〈표 2-11〉 선행연구에서 사용한 분권화지표

구분	측정치표	
Zimmerman(1995) Berman & Martin (1988)	재정적 측면	· 조세부과 및 징수능력
	기능적 측면	· 기능의 추가, 삭제, 변경능력
	인사적 측면	· 인사에 관한 의사결정능력
	구조적 측면	· 추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력
김익식(1990)	구조적 토대	· 지방정부의 총수 · 인구 10만명당 지방정부수 · 면적 1만km <sup>2</sup> 당 지방정부수 · 지방정부당 평균인구규모 · 지방정부당 평균면적규모
	기능적 토대	· 정부일반회계 중 지방정부지출비율 · 총 교육비지출 · 총 의료비지출 · 총 주택 및 지역후생비지출 · 총 사회비지출 · 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율

17) Stephens(1974)는 인사, 재정 및 기능의 측면, 김익식(1990)은 구조, 기능 및 인사의 측면, 이수만(1992)은 구조, 재정 및 기능적 측면을 중심으로 분권화의 수준을 분석하고 있으며, 박종주(1995)는 법·제도, 인력 및 재정측면을 중심으로 분권화의 수준을 설명하고 있다. 반면에 안성일(1992)은 중앙정부와 비중앙정부 사이의 권력배분양식에 따른 국가유형의 분류(단방제, 연방제, 연합제)를 기준으로 지방분권화의 유형을 설명하고 있다.

(표 계속)

구분	측정지표	
김익식(1990)	재정적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 세입(자체세입+보조금)중 지방정부세입의 비율</li> <li>• 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외)중 지방세입의 비율</li> <li>• 정부세입 중 지방세수입의 비율</li> </ul>
	인사적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 공무원 중 지방공무원의 비율</li> </ul>
Wolman and Goldsmith (1990)	제도적 지위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ultra Vires, Dillon's Rule 등</li> </ul>
	기능배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스 책임범위, 감독, 서비스표준 등</li> </ul>
	중앙의 통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수준, 지방채 등)</li> <li>• 비공식적 조언과 지침</li> </ul>
Boyne(1993)	지출수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총지출</li> <li>• 순자본지출</li> <li>• 자본지출</li> </ul>
	직접서비스수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정규직 공무원수</li> <li>• 공영주택수</li> </ul>
	시장공급수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세외수입</li> <li>• 기업지원에 대한 보조금</li> <li>• 소득재배분 수준</li> </ul>
박정수(1993)	인적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방행정 능력도로서 전체공무원 대비 지방정부의 공무원 비율 등</li> </ul>
	기능적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기능적 권한이양의 정도</li> </ul>
	구조적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부단위의 밀집도 등</li> </ul>
	재정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로 부터 소득을 총당하는 능력</li> </ul>
배인명(1993)	세입분권화율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입비율</li> </ul>
	세출분권화율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출비율</li> </ul>
	교육기능 분권화율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육기능의 분권화율 - 총 주지방의 교육세출 중 지방의 교육세출비율</li> </ul>
IMF(2001)	국가수준의 재정분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율</li> </ul>

(표 계속)

구분	측정지표	
IMF(2001)	지방수준의 재정분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조세자율성 지표: 지방정부의 총세입중에서 자체 지방세가 차지하는 비율</li> <li>· 수직적 불균형지표: 총지방세입중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비율</li> <li>· 비조세자율성지표: 총지방정부세입중에서 비조세수입이 차지하는 비율</li> </ul>
World Bank(2000)	주요지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 정부지출 중 지방정부들의 지출비율</li> <li>· 총 세입중 지방정부의 세입비율</li> <li>· 수직적 불균형 정도</li> <li>· GDP중 지방정부들의 지출비율</li> <li>· GDP중 지방정부들의 세입비율</li> </ul>
	세입/보조금지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 지방정부의 세입 및 보조금 중에서 지방세 비율</li> <li>· 총 지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위지방자치단체로부터의 보조금 비율</li> </ul>
	지출구성부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율</li> </ul>
	질적 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지출배정에 있어서 분권화 정도</li> <li>· 세입배정에 있어서 분권화 정도</li> <li>· 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도</li> <li>· 재원이전제도에 대한 분권화 정도</li> </ul>

연구자료: 홍준현·하혜수·최영출, 2007: 65-66.

### 나. 자치조직권의 내부 효율성

행정에 있어서 중심 가치의 하나로 논의되고 있는 효율성은 효과성과 능률성을 동시에 포함하는 개념으로 가장 능률적인 방법으로 목표를 최대한 달성하는 것으로 이해되고 있다(박동서, 1986: 101-102; 안해균, 1993: 130). 동일한 맥락에서 지방자치단체의 내부 효율성이란 주어진 자원을 최대한 활용하여 존립목적을 극대화하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 접근은 여건의 개선에 중점을 두는 것이 아니라 기존 여건의 활용도를 최대화하는 것이 역점을 둔 것이다. 지방자치단체의 자치조직권과 관련하여 논의할 경우, 내부 효율성이란 기존의 제도화된 조직

분권화의 현실적 구현을 극대화하는 것이다. 지방자치단체의 자치조직권이란 전술한 바와 같이 지방자치단체가 그 존립목적을 실현하기 위하여 자체조직에 대하여 가지는 일정한 범위의 자율적 권능으로 제도적으로 보장된다는 특성을 가지고 있으며, 이는 제도적 규정과 동시에 제도의 실제적 활용의 의미를 함께 함축하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 자치조직권의 제도적 규정이 분권화를 통하여 실현된다면, 이의 현실적 활용은 내부 효율성으로 측정할 수 있을 것이다.

내부 효율성에 대한 측정은 종래 지방행정평가에 활용되어 온 기관평가방법의 원용을 통하여 달성할 수 있다. 기관평가<sup>18)</sup>는 기존의 정책평가를 발전적으로 보완한 것으로 정책평가가 역점을 둔 성과중심의 측정에서 한걸음 더 나아가 정책을 결과한 다양한 요인까지 포괄한 정책의 효율성을 측정하고자 하는 것이다. 지방행정평가는 이러한 기관평가의 방법을 토대로 특정상황을 기준으로 지방행정의 운영상태를 효율성에 입각하여 측정하는 것이다(한국지방행정연구원, 1996: 8). 따라서 내부 효율성이 주어진 상황하에서 최대의 성과를 달성하기 위한 여건활용의 최적화를 의미하므로 동일한 맥락에서 접근한 지방행정평가방법을 통해 측정의 적정성을 담보할 수 있다. 다만, 지방행정평가에서 문제로 남아 있는 평가지표선정에 대한 합의의 미도출은 내부 효율성 측정에서도 여전히 해결해야 할 과제일 것이다. 결국, 지방자치단체의 자치조직권은 분권화 정도로 규정되는 단순한 제도상의 권한을 의미하는 것이 아니고, 이의 현실적 활용정도라는 내부 효율성을 통하여 사실상의 권능으로 나타나게 되는 것이다.

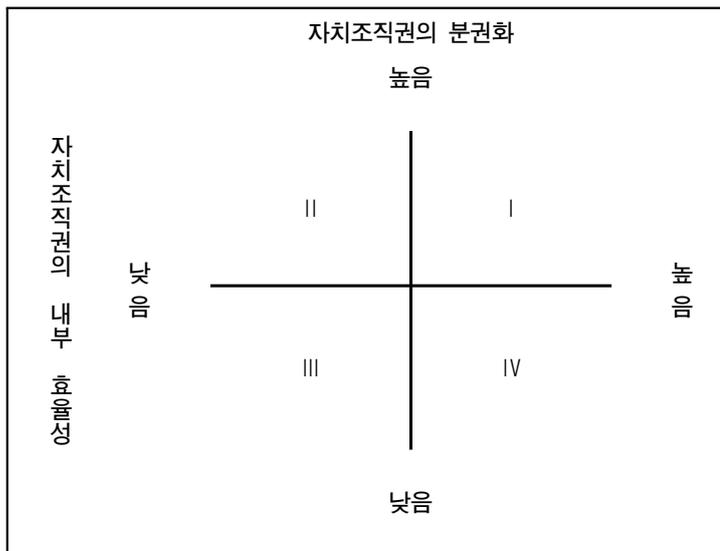
## 2. 자치조직권의 양태

앞에서 논의한 지방자치단체의 자치조직권을 결정하는 두 가지 요인 즉, 자치조직권의 분권화와 내부 효율성의 상호조합을 통하여 나타낼 수 있는 자치조

18) 기관평가라는 개념이 정책평가에서 독립적으로 규정된 것은 체제능력 즉, 내부의 조직, 인력, 재원, 정보·기술을 비롯한 기타 자원관리 등 행정체제의 유지·관리·발전에 관련된 행동, 행정리더십, 조직문화 등이 그 자체로서 정부활동을 좌우하는 중요한 요인이라는 점에 주목한 때문이다(한국지방행정연구원, 1996).

직권의 전형적 양태는 다음과 같이 제시할 수 있다. 그림의 횡축에서 내부 효율성의 정도를 그리고 종축에서 분권화의 정도를 나타내고 있다. 자치조직권의 분권화 정도와 내부 효율성의 정도에 따라 4가지 유형으로 구분할 수 있다. <유형 I>은 자치조직권의 분권화와 내부 효율성이 모두 높아서 지방자치단체의 자치조직권이 가장 신장된 상태이다. <유형 III>은 자치조직권의 분권화 및 내부 효율성이 모두 낮아서 자치조직권이 가장 미약한 상태이다. 그리고 <유형 II>와 <유형 IV>는 자치조직권의 분권화와 내부 효율성의 두 가지 요인 중 어느 하나가 높거나 낮아서 <유형 I>과 <유형 III>이 중간에 해당된다. 그러나 각국의 현재적 자치조직권 분권화 수준은 제시된 각각의 전형적 유형에 반드시 부합되는 것은 아니다. 오히려 대부분 국가들의 자치조직권 분권화 수준은 <유형 I>과 <유형 III>을 양극으로 하는 연속선상의 일정지점에 위치하는 것으로 볼 수 있다.

〈그림 2-4〉 자치조직권의 양태





## 제 3 장 참여정부 자치조직권 확대정책의 실태분석

### 제1절 추진경과

자치조직권은 앞서 논의한 바와 같이 지방자치단체의 조직기구 설치와 정원 운영에 대한 권한으로, 참여정부의 경우 이에 대한 논의를 총액인건비제라는 새로운 제도를 통하여 제시하고 있다. 총액인건비제는 지방자치단체가 기구·정원 운영에 수반되는 인건비 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 대하여 책임을 지게하는 제도로서 2003년 9월 정부혁신지방분권위원회에서 처음 도입안이 제시되었고, 그 다음해인 2004년 2월 전국 시장·군수·구청장대회에서 대통령이 지방자치단체에 대한 총액인건비제 도입을 약속함에 따라 본격적으로 검토되기 시작하였다. 이에 따라 3월 행정자치부는 연두 업무 보고시 총액인건비제 도입계획을 보고하였고, 2004년 하반기 총액인건비제 도입을 위한 연구용역을 거쳐 동년 12월과 2005년 1월 대통령에게 총액인건비제 도입방안을 보고하였고, 동년 2월부터 제1단계 총액인건비제 시범사업을 10개 지방자치단체를 대상으로 실시하였다. 이후 2006년 1월 9개 지방자치단체를 추가선정하여 19개 지방자치단체를 대상으로 제2단계 총액인건비제 시범사업을 실시하였으며, 2007년 1월부터는 전체 지방자치단체를 대상으로 제도를 적용·추진하고 있다. 2007년 9월 현재 총액인건비제의 운영토대가 되는 세부기준들이 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 전부개정안’을 통해 입법예고(2007.8.1~8.21)를 마친 상태이다. 참고로 앞서 언급한 바와 같이 총액인건비제 추진과 관련하여 2단계에 걸친 시범실시가 이루어졌는데, 시범실시기

관은 아래 표에서 보는 바와 같이 총 19개 지방자치단체이다.

〈표 3-1〉 총액인건비제 시범자치단체

유형		선정(19개 단체)	
		1단계	2단계(추가선정)
계		10개	9개
광역시		-	대전광역시
도		경상북도, 제주도	충청북도
시	인구 50만 이상 시	부천시, 창원시	전주시
	인구 50만 미만 시	김포시	진해시, 목포시
	시군통합시	정읍시	김천시
군	인구증가 군	홍성군	울주군
	인구감소 군	장성군	인제군
구	특별시 자치구	강남구	-
	광역시 자치구	광산구	해운대구

이상의 전체 추진경과를 도표로 나타내며 아래에서 제시하는 바와 같다.

〈표 3-2〉 총액인건비제 추진경과

시기	주요추진내용
2003. 09~12	- 정부혁신분권위원회에서 '총액인건비제' 도입 제시
2004. 02. 20	- 전국 시장·군수·구청장대회에서 총액인건비제 도입 약속(대통령)
2004. 03	- 행정자치부 연두업무보고(총액인건비제 도입계획 보고)
2004. 07~12	- 총액인건비제 도입방안 연구용역
2004.12/2005.01	- 총액인건비제 도입방안 대통령 보고
2005. 02	- 1단계 총액인건비제시범사업추진(10개 지방자치단체)
2006. 01	- 2단계 총액인건비제시범사업추진(19개 지방자치단체)
2007. 01	- 전체 지방자치단체 확대 실시

한편 이 기간동안 자치조직권에 대한 확대는 총액인건비제에 준비와 함께 다양한 중앙승인권에 대한 점진적인 폐지형태로 나타났는데, 자치조직권 확대관

런 주요권한변화로 아래 표에서 보는 바와 같이 한시기구 설치승인권, 직속기관 설치승인권, 시도5급 정원책정승인권 등이 폐지되었다.

〈표 3-3〉 참여정부하 자치조직권 관련 주요권한변화(중앙정부 승인권폐지)

	구분	조치	비고
행정자치부장관 승인권(12개)	한시기구 설치 승인권	폐지	' 04.12
	기술직렬 조정 승인권	폐지	' 04.12
	합의제기관 설치 승인권	폐지	' 05. 4
	지문기관 설치 승인권	폐지	' 05. 4
	직속기관 설치 승인권	폐지	' 05. 4
	출장소 설치 승인권	폐지	' 05. 4
	사업소 설치 승인권	폐지	' 05. 8
	시도 5급 정원책정 승인권	폐지	' 05. 2
	동장 정원책정 승인권	폐지	' 05. 2
	별정직 정원책정 승인권	폐지	' 05.10
	4급이상(기초 5급) 정원책정 승인권	폐지	' 06.12
	보정정원 초과 정원책정 승인권	폐지	' 06.12

## 제2절 제도현황

### 1. 법적근거

참여정부하 자치조직권 변화의 핵심이 되는 총액인건비제는 기본적으로 지방자치법 112조 제2항 “행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라” 행하게 된다. 즉 종래 타율적으로 주어지던 기구 및 정원규모가 아니라 해당 지방자치단체의 인건비 규모 총액에 따라 자율적인 기구 및 정원규모의 획정을 밝히고 있다.

### 〈표 3-4〉 지방자치법상 기구 및 정원운용근거

- 제112조 (행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.
- ② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ③ 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.

한편, 이에 대한 구체적인 내용은 앞서 조항에서 언급하고 있는 바와 같이 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에서 정하고 있으나, 관련 규정은 현재 입법예고(2007.8.1~21)를 마친 상황이다. 이하에서는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정전부 개정안’에 포함된 총액인건비제의 주요내용들을 살펴본다.

## 2. 주요내용

총액인건비제의 주요내용 및 특징은 기존 조직관리의 근간이 되어 온 표준정원제와의 비교를 통하여 보다 명확히 할 수 있다. 우선 표준정원제는 각 지방자치단체가 운용할 수 있는 공무원 정원의 한도를 정하여 조직운영의 자율권을 주는 제도로서 정원이 같더라도 상위직급 책정, 기구증설 등을 통해 조직팽창이 가능하므로 법령기준, 승인절차 등의 통제장치를 추가로 적용하고 있다. 이에 비하여 총액인건비제도는 정원과 상위직급 책정, 기구 설치를 총액인건비라는 하나의 기준으로 관리하는 제도로서 총액인건비기준 이외 기구·정원에 대한 승인절차를 완전 폐지하여 자치조직권을 대폭 확대를 모색하고 있다(아래 표 참조).

〈표 3-5〉 표준정원제와 총액인건비제 비교

구 분	표준정원제	총액인건비제
본청 기구	○ 본청기구 설치기준(국·과) 설정 및 직급기준 적용	○ 본청 4급(시군구는 5급)이하 과단위 기구는 자율설치, 직급기준 유지 - 다만, 국단위(국을 둘 수 없는 곳은 과단위) 기구는 기준 설정
소속 기관	○ 한시기구 및 직속기관·출장소·사업소 등 소속기관 설치시 행자부장관 승인 ○ 직급기준 적용	○ 소속기관 등은 조례로 자율설치 ○ 직급기준 유지 - 시도 3급, 시군구 4급, 국을 둘 수 없는 시군구 5급이상 기구는 직급책정시 사전협의
정 원	○ 총정원(표준정원+보정정원) 초과시 행자부장관 승인 ○ 과장급 이상 상위직 책정시 행자부장관 승인	○ 총액인건비 기준으로 자율운영

참고로 총액인건비제하 중앙정부와 지방자치단체간 조직관리체계를 비교해보면 몇가지 측면에서 특징적인 차이점을 발견할 수 있다. 우선 중앙정부의 경우 국가총정원과 기관별 총정원을 행정자치부에서 관리하지만, 지방자치단체의 경우 총액인건비를 기준으로 총정원의 제한을 두지않는 자율관리로 이루어진다는 점이다. 다만 지방자치단체의 경우 행정수요에 적절하게 대응하기 위한 타당한 경우이외에 과도하게 인건비가 증가하는 경우 해당자치단체에 대한 분석·진단을 통하여 개선을 권고할 수 있도록 하고 있다(현 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조, 전부개정안 제33조). 입법예고된 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정전부개정안의 근거조항은 다음과 같다.

〈표 3-6〉 지방자치법상 조직분석·진단근거

- 제33조 (조직분석·진단 등) ① 행정자치부장관은 행정자치부령이 정하는 바에 따라 정기적으로 지방자치단체의 기구와 정원의 관리·운영 상황, 인건비 사용의 적정성 등을 분석하고, 그 결과 조직운용의 효율성이 지나치게 낮은 지방자치단체에 대하여는 그 원인을 밝히고 해결방안을 찾는 조직진단을 실시하여야 한다.
- ② 행정자치부장관은 제1항에도 불구하고 지방자치단체가 행정수요의 증가없이 과도하게 기구와 정원이나 인건비를 늘리는 경우에는 즉시 조직분석과 조직진단(이하 “조직분석·진단”이라 한다)을 실시할 수 있다.
- ③ 행정자치부장관은 제1항과 제2항의 조직분석·진단 결과를 공개할 수 있다.
- ④ 지방자치단체의 장은 제1항과 제2항에 따른 조직분석 결과 해당 지방자치단체의 조직운용이 다른 지방자치단체에 비하여 비효율적인 경우에는 자체적으로 조직진단을 실시하고 필요한 조치를 할 수 있다.
- ⑤ 행정자치부장관은 제1항에 따른 조직진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지방자치단체에 대하여 조직개편 등이 포함된 조직관리개선계획을 수립하여 시행하도록 할 수 있다.
- ⑥ 행정자치부장관과 시·도지사는 기구와 정원이 효율적으로 관리·운영되도록 하기 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체 기관의 행정수요와 업무량 분석, 기능배분과 정원배정의 적정성 분석·평가 등 정원관리실태에 관한 감사를 실시할 수 있으며, 그 결과에 따라 시정할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체에 대하여 즉시 시정조치를 명하여야 한다.
- ⑦ 조직분석·진단의 공정성과 신뢰성을 확보하고 그 밖에 지방자치단체 조직관리정책수립 등에 관하여 행정자치부장관을 자문하기 위하여 행정자치부에 관계 전문가로 구성된 총액인건비 제자문위원회를 둔다.
- ⑧ 행정자치부장관은 제1항과 제2항에 따른 조직분석·진단 결과 재정의 건전화를 꾀하고 조직의 효율적 운용을 기한 지방자치단체와 제5항에 따른 조직관리개선계획의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 제4조의 총액인건비 산정에 반영하는 등 행정적·재정적인 우대를 할 수 있다.

또한 중앙정부의 경우 4급 이상 직제를 대통령령에서 관리하지만, 지방자치단체의 경우 조례규정을 통한 자율채정을 원칙으로 하되, 행자부령을 통하여 직급별 비율을 권고기준으로 제시하는 것으로 하고 있다. 이외에 지방자치단체의 경우 국을 설치할 수 있는 지방자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체로 나누어 기구준수기준을 달리 규정하고 있는데, 이러한 내용은 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 3-7〉 중앙과 지방의 조직관리체계 비교

구분	중앙정부	지방자치단체
총정원	○ 국가 총정원, 기관별 총정원관리(행자부) ※ 직제상 정원의 3%내 증원 인정	○ 총액인건비를 기준으로 자율책정 - 총정원제한 없음 ※ 행정수요 증가없이 과도한 인건비 증가시 분석·진단 후 개선권고
직급별 정원	○ 4급이상 직제(대통령령)에서 관리(행자부)	○ 자율책정(조례규정) - 다만, 직급별 비율을 권고기준으로 제시(행자부령)
기구	○ 국 단위 기구 관리(대통령령) - 부처별 직제에 개별적으로 규정 ※ 과 단위이하 기구 자율결정	○ 국단위 기구 준수기준을 설정 관리(대통령령) ※ 과 단위 이하 기구는 자율결정(국을 둘 수 없는 곳은 과단위 관리)
소속 기관	○ 직제에서 정원 및 기구관리	○ 설치 및 총정원은 자율결정 - 사업소·출장소·직속기관 등 설치요건 규정(대통령령) ○ 소속기관 장의 직급이 시도 3급이상, 시군구 4급(국이 없는 곳은 5급)이상인 경우 직급기준 설정시 사전협의(행자부)
예산	○ 인건비 총액 관리(예산처)	○ 총액인건비 산정·제시(행자부) ○ 교부세 산정에 반영 ○ 예산편성은 지자체 자율

## 가. 정원관리부문

총액인건비제도하 정원관리부문의 경우 총액인건비를 기준으로 총정원을 자율적으로 관리하되, 총정원, 직급별 정원은 조례로 규정토록 하고 있다. 이는 종전 표준정원제하의 시도 4급 이상, 시군구 5급 이상에 대한 정원책정, 한시정원 책정, 보정정원 초과책정 등에 대한 행자부장관의 승인이 불필요한 대신, 기구와 그에 상응하는 직급의 정원은 일치시켜야 한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

## 나. 기구설치부문

총액인건비제도가 기구설치부문의 경우 시도, 국을 설치할 수 있는 시군구의 실/국 설치 적정관리, 국을 설치할 수 없는 시군구의 과설치 적정관리 등에 따라 차이가 있다.

첫째, 시도의 경우 본청기구에 대해서는 과단위 이하 기구는 자율적으로 설치하되, 3급(3급상당 포함) 이상 국단위 기구는 현행 기구설치기준수에 여유기구를 포함한 것을 기준으로 하여 그 범위내에서 설치·운영토록 하고 있다. 다만 특별한 행정수요가 있는 경우 본청에 3급(3급상당 포함) 이상 한시기구 1개를 추가로 설치하는 것이 가능하도록 하고 있다. 한편 직급기준의 경우 한시기구 및 사업소 등의 장(보조/보좌기관 포함)의 직급이 3급(3급상당 포함) 이상인 경우 직급책정시 사전에 행자부장관과 협의(이는 종전의 정원책정 협의가 아니며, 기구의 직급기준에 대한 협의임)토록 하고 있으며, 한시기구를 본청에 둘 경우 직급은 본청 직급기준을 적용하도록 하고 있다.

둘째, 국을 둘 수 있는 시군구의 본청기구에 대해서는 과단위 이하 기구는 자율적으로 설치하되, 본청에 두는 4급 국단위 기구는 현행 기구설치기준수를 기준으로 설정하여 그 범위내에서 설치·운영토록 하고 있다. 그리고 해당 지방자치단체에 특별한 행정수요가 있는 경우 본청에 4급(4급상당 포함) 국단위 한시기구 1개를 추가로 설치하는 것이 가능하도록 하고 있다. 다음 직급기준의 경우 한시기구 및 사업소 등의 장의 직급이 4급인 경우 직급책정시 사전에 행자부장관과 협의(사업소의 경우 당해 지자체의 인구가 15만 이상인 경우에 한하며, 한시기구를 본청에 둘 경우 직급은 본청 직급기준을 적용)토록 하고 있다.

셋째, 국을 둘 수 없는 시군구의 본청기구에 대해서는 본청 5급(5급상당 포함) 과단위 기구는 현행 기구설치기준수에 여유기구와 주민생활지원기구를 포함한 것을 기준으로 하여 그 범위내에서 설치·운영토록 하고 있다. 그리고 특별한 행정수요가 있는 경우 본청에 5급 이상 과단위 한시기구 1개를 추가로 설치하는 것이 가능하도록 하고 있다. 한편 직급기준의 경우 한시기구 및 사업소 등

의 장의 직급이 5급 이상인 경우 직급책정시 사전에 행자부장관과 협의하여야 하며, 한시기구를 본청에 둘 경우 직급은 본청 직급기준을 적용하도록 하고 있다.

이와 같은 새로운 기구설치관련 기준에 의하여 시도 및 시군구의 기구설치기준도 변화하였는데, 시도의 경우 인구규모에 따른 구분을 보다 세분하고 과 및 담당관에 대한 설치기준을 삭제하는 한편, 실/국/본부단위에 대해서는 현재 기준과 비교하여 1국단위를 증설하였다(아래 표 참조).

〈표 3-8〉 시도의 기구설치기준 변화내역

[현재 기구설치기준]

구분		실·국·본부	과·담당관
서울특별시		13개 이내	74개 이내
광역시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	11개 이내	51개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내	44개 이내
	인구 200만 미만	9개 이내	39개 이내
도	경기도	17개 이내	67개 이내
	인구 200만 이상 ~ 400만 미만	9개 이내	40개 이내
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	8개 이내	36개 이내

[기구설치기준 개정안(2007.8.1 현재)]

구분		실·국·본부
서울특별시		14개 이내
광역시	인구 300만 이상	12개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	11개 이내
	인구 200만 미만	10개 이내
도	경기도	18개 이내
	인구 300만 이상 ~ 400만 미만	11개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	9개 이내

한편 기초자치단체의 경우도 앞서 설명한 바와 같이 국을 설치할 수 있는 기초자치단체와 국을 설치할 수 없는 기초자치단체에 따라 기구설치기준을 달리 적용하여 제시하고 있다(아래 표 참조).

〈표 3-9〉 시군구의 기구설치기준 변화내역

[현재 기구설치기준]

구분		실·국	실·과·담당관	
시	계룡시		9개 이내	
	인구 10만 미만		15개 이내	
	인구 10만 미만(지방자치법 7조2항1호 도농복합형태의 시)	2개 이내	17개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내	17개 이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내	18개 이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내	21개 이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내	23개 이내	
	인구 50만이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	26개 이내	
	인구 50만이상 70만미만(구를 설치한 시)	4개 이내	20개 이내	
	인구 70만이상 90만미만(구를 설치한 시)	5개 이내	23개 이내	
인구 90만 이상(구를 설치한 시)	6개 이내	26개 이내		
군	옹진군·울릉군		8개 이내	
	증평군		9개 이내	
	인구 3만 미만		9개 이내	
	인구 3만 이상 5만 미만		10개 이내	
	인구 5만 이상 10만 미만		12개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만		14개 이내	
	인구 15만 이상		16개 이내	
	인구 15만 이상(광역시 관할구역안의 군)	3개 이내	16개 이내	
구	특별시	인구 50만 미만	5개 이내 22개 이내	
	자치구	인구 50만 이상	5개 이내 23개 이내	
	광역시 자치구	인구 10만 미만		14개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내	14개 이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내	15개 이내
		인구 50만 이상	4개 이내	18개 이내

## [기구설치기준 개정안(2007.8.1 현재)]

구 분		실·국	실·과·담당관	
시	계룡시		10개 이내	
	인구 10만 미만		16개 이내	
	인구 10만 미만(지방자치법7조2항1호의 도농복합형태의시)	2개 이내		
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내		
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내		
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내		
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내		
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내		
	인구 50만이상 70만미만(구를 설치한 시)	4개 이내		
	인구 70만이상 90만미만(구를 설치한 시)	5개 이내		
	인구 90만이상 100만미만(구설치 시)	6개 이내		
	인구 100만 이상(구를 설치한 시)	7개 이내		
군	울릉군·옹진군		9개 이내	
	증평군		10개 이내	
	인구 3만 미만		10개 이내	
	인구 3만 이상 5만 미만		11개 이내	
	인구 5만 이상 10만 미만		13개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만		15개 이내	
	인구 15만 이상		17개 이내	
	인구 15만 이상(광역시 관할구역안의 군)	3개 이내		
구	특별시	인구 50만 미만	5개 이내	
	자치구	인구 50만 이상	5개 이내	
	광역시 자치구	인구 10만 미만		15개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내	
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내	
		인구 50만 이상	4개 이내	

한편 개정안에서는 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준(제15조제1항관련)도 일부 변화되었는데, 의회사무기구의 설치기준(아래 표 참조)에도 불구하고

지방의원의 정수가 10명 미만인 시·자치구 중 해당 시·자치구의 지방의원 정수가 10명 이상에서 2006년 7월 1일부터 10명 미만으로 감소한 시·자치구는 2008년 6월 30일까지 의회사무국을 설치·운영할 수 있으나, 그 기한이 이르기 전에 이를 감축하여야 한다고 규정하고 있다.

〈표 3-10〉 지방자치단체 의회사무기구 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구
의회사무과	군 및 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·자치구

### 제3절 추진사례분석

#### 1. 분석방법

##### 가. 분석방법

총액인건비제하의 자치조직권의 실제적 적용사례를 분석하기 위해서는 자치조직권의 핵심이 되는 기구부문과 정원부문에서 총액인건비제 실시이전과 실시이후 운영상 변화가 나타났는가를 분석하여야 한다. 그러나 총액인건비제도가 2005년과 2006년 일부 지방자치단체를 대상으로 시범실시되고, 2007년부터 전면적으로 도입되고 있지만 아직 도입기간이 짧고, 무엇보다도 총액인건비제의 근거가 되는 관련 기준들이 명확히 법제화되지 않은 상황에서 분석의 어려움이 있는 것 또한 사실이다. 그럼에도 불구하고 총액인건비제 전후의 기구, 정원에 대한 비교는 총액인건비제 실시이후 지방자치단체의 정원운영방식변화를 가늠해 볼 수 있다는 점에서 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 자치조직권의 두 부문을 구성하는 기구설치와 정원 운영 두 부문에 대하여 총액인건비제 전후 최근 3년간의 변화내역을 분석하되, 기구부문의 경우에는 설치제한대상인 국단위를 제외하고 자율적 설치가 가능한 과단위와 담당단위에 대한 변화내역을 비교분석하되, 총액인건비제하에서 새롭게 자율설치가 허용된 본청의 과단위조직을 대상으로 하였다. 그리고 정원부문의 경우 총정원과 함께 상위직의 변화내역을 비교분석하였는데, 상위직의 경우 광역자치단체는 4급 이상, 기초자치단체는 5급 이상을 대상으로 하였다. 분석은 전체개요에서 개별 지방자치단체의 변화내역을 살펴본 뒤, 부문별 분석에서 단체지위별 분석(광역자치단체/기초자치단체(시)/기초자치단체(군)), 도시규모별 분석(시와 군을 대상으로 인구규모별 유형화. 사례대상자치단체 참조), 지역별 분석(경북/경남)을 실시하였다.

#### 나. 사례대상자치단체

사례대상 지방자치단체는 경상북도와 경상남도의 광역자치단체와 기초자치단체로 하였다. 사례대상을 경상북도와 경상남도로 정한 것은 우선 광역자치단체중 총액인건비제 시범실시기관을 1개 단체(경북) 표본으로 정한 뒤, 비시범자치단체이면서 비교가 용이한 광역자치단체로 인접한 경상남도를 선정한 것이다. 이와 함께 기초자치단체에서의 변화내역을 살펴보기 위해 앞서 선정한 경상북도와 경상남도에 포함된 기초자치단체 전체를 사례대상으로 하였다. 그러나 조사표 회부 및 조사내용을 검토하여 경상북도의 경우 분석에서 김천시, 봉화군, 그리고 경상남도의 경우 진해시, 통영시, 고성군, 함양군, 거창군, 합천군이 제외되어, 실제 분석에서도 기초단체분석내용은 이들 지방자치단체의 수치가 합계에서 제외된 수치이다. 대상사례는 앞서 분석방법에서 논의한 바와 같이 전체개요에서 개별 지방자치단체를, 그리고 부문별 분석에서는 지역별, 단체지위별, 도시규모별 분석을 실시하였는데, 이 가운데 도시규모별 분석의 경우 기본적으로 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정전부 개정안’의 시군유형화를 기본 토대로 하되, 인구규모유형에 포함되는 자치단체가 1개 지방자치단체

인 경우(50만 이상 제외) 인접 인구규모유형에 통합하여 재유형화하였으며, 이를 통하여 유형화된 사례대상 지방자치단체는 아래 표에서 제시하는 바와 같다.

〈표 3-11〉 사례대상자치단체의 도시규모별 유형화(시/군)

구분	대상기초자치단체		
	경북	경남	
시	50만 이상	포항	창원
	30만 이상~50만 미만	구미	마산, 진주, 김해
	20만 이상~30만 미만	경주, 경산	거제, 양산
	20만 미만	안동, 영주, 영천, 상주, 문경	사천, 밀양
군	5만 이상	칠곡, 의성, 울진	함안, 창녕, 남해, 하동
	5만 미만	군위, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울릉	의령, 산청

## 2. 사례분석결과

### 가. 전체개요

총액인건비제의 전면실시 전후에 대한 지방자치단체의 기구설치 및 정원운영 변화를 비교하기 위한 사례대상, 즉 경상북도와 경상남도의 광역 및 기초자치단체의 최근 3년간(2005년~2007년) 기구설치 및 정원운영은 아래 표에서 보는 바와 같이 지방자치단체별로 차이가 있긴 하지만 전반적으로 증가추세에 있는 것으로 나타났다.

첫째, 기구수의 변화내역을 전반적으로 분석해 보면, 경상북도의 경우 도청을 포함하여 사례대상 22개 지방자치단체 가운데 50%인 11개 지방자치단체(포항시, 구미시, 문경시, 의성군, 영양군, 영덕군, 고령군, 칠곡군, 예천군, 울진군, 울릉군)에서 총액인건비제가 실시된 2007년 이후 과단위 기구가 증설되었다. 이러한 수치는 총액인건비제도가 실시되기 이전인 2006년에 전년도 대비 과단위가 증가한 지방자치단체가 5개(경북도청, 경주시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시)라는 점과

비교해 볼 때 2배 이상 증가된 수치이다. 이러한 점은 비록 총액인건비제의 도입 초기단계이기는 하지만 총액인건비제의 실시이후 일부 지방자치단체를 중심으로 확대된 조직자율권을 실제 기구설치에 적용하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-12〉 기구수변화(과단위, 경상북도)

구분		본청(과단위)			본청(담당단위)		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
광역	경상북도	47	49	49	-	-	-
기초	포항시	23	23	30	106	109	140
	경주시	24	26	25	101	115	119
	안동시	21	22	22	105	134	136
	구미시	22	23	27	109	110	121
	영주시	14	17	15	76	81	77
	영천시	16	17	17	78	83	83
	상주시	18	18	17	81	85	팀제
	문경시	18	18	19	81	82	84
	경산시	22	22	22	103	108	팀제
	군위군	12	13	13	54	55	55
	의성군	12	12	13	64	64	68
	청송군	11	11	11	48	52	52
	영양군	10	10	11	57	57	52
	영덕군	13	13	14	65	62	65
	청도군	14	14	14	61	63	62
	고령군	11	11	12	53	55	60
	성주군	13	13	13	60	63	63
	칠곡군	15	15	16	75	79	79
	예천군	14	14	15	59	63	65
	울진군	13	13	14	64	64	64
울릉군	9	9	10	43	43	45	
	기초합계	325	334	350	1,359	1,434	1,490

주 : 증감율은 2007년 7월 31일을 기준으로 전년대비(2006년 12월 31일)로 계산한 수치이며 (2005년과 2006년의 경우 12월 31일 기준이며, 2007년은 7월 31일 기준임), 기초자치단체 합계에서는 담당설치수에 한하여 지방자치단체중 팀제를 운영하는 상주시와 경산시는 제외한 수치임(이하 제시된 표에서도 동일하게 적용됨).

한편 경상남도의 경우 도청을 포함하여 사례대상 15개 지방자치단체 가운데 73%인 11개 지방자치단체(창원시, 마산시, 진주시, 사천시, 김해시, 거제시, 양산시, 의령군, 창녕군, 남해군, 산청군)에서 총액인건비제가 실시된 2007년 이후 과단위 기구가 증설되었다. 이러한 수치는 총액인건비제도가 실시이전인 2006년에 전년도 대비 과단위가 증가한 지방자치단체가 3개(창원시, 밀양시, 함안군)라는 점과 비교해 볼 때 3배 이상 증가된 수치이다. 이러한 점은 앞서 본 경상북도의 경우와 마찬가지로 비록 지방자치단체별로 소폭이기는 하지만 조직기구설치 확대에 대한 의지가 증가되었음을 현실적으로 확인할 수 있게 한다.

〈표 3-13〉 기구수변화(과단위, 경상남도)

구분		본청(과단위)			본청(담당단위)		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
광역	경상남도	44	44	46	194	194	200
기초	창원시	27	28	31	132	132	137
	마산시	23	23	27	109	110	120
	진주시	23	23	24	121	123	123
	사천시	18	18	19	85	85	84
	김해시	22	22	23	114	115	117
	밀양시	18	19	19	86	91	91
	거제시	19	19	23	92	93	104
	양산시	22	22	23	92	93	103
	의령군	11	11	12	60	62	57
	함안군	13	14	14	55	58	59
	창녕군	13	13	14	61	62	63
	남해군	12	12	13	49	50	54
	하동군	13	13	13	57	58	57
	산청군	11	10	11	57	49	53
	기초합계	289	291	312	1,364	1,375	1,422

둘째, 정원변화의 경우 총정원의 변화와 상위직의 변화를 비교하여 보았는데, 먼저 경상북도의 경우 전체 대상 22개 자치단체 가운데 10개 자치단체에서 2007년 이후 정원증가 있었다. 이는 2006년에 전년도 대비 17개 지방자치단체에서 정원증가가 이루어진 것과 비교하면 정원증가 지방자치단체가 오히려 축소된 것이다. 이러한 현상은 총액인건비제 실시이후 상당수 지방자치단체에서 인건비의 증가요인(정원확대)을 발생시키지 않으면서 조직관리의 효과적 운영방법을 모색하는 경우가 늘어나고 있기 때문인 것으로 판단된다. 한편 상위직의 경우 사례대상 22개 지방자치단체중 10개 지방자치단체에서 상위직 증가가 있었으며, 이중 3개 지방자치단체의 경우 총정원의 증가없이 상위직만 증가한 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 정원변화(경상북도)

구분		총정원			상위직		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
광역	경상북도	2010	2030	2030	81	83	83
	포항시	1988	2019	2019	101	105	115
기초	경주시	1460	1536	1535	73	77	77
	안동시	1291	1307	1299	69	71	71
	구미시	1478	1499	1512	86	88	88
	영주시	965	983	983	52	54	54
	영천시	940	940	940	48	49	49
	상주시	1155	1175	1175	56	57	56
	문경시	901	916	907	47	47	48
	경산시	990	1011	1016	49	51	52
	군위군	491	504	504	24	26	26
	의성군	784	802	808	38	38	39
	청송군	497	506	513	25	25	25
	영양군	470	490	494	21	22	23
	영덕군	592	579	584	27	27	28
	청도군	576	587	587	28	28	28

〈표 계속〉

구분	총정원			상위직			
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
기초	고령군	504	505	510	24	24	24
	성주군	573	576	577	29	30	31
	칠곡군	683	694	694	34	36	36
	예천군	641	640	653	34	35	37
	봉화군	596	596	598	29	29	31
	울진군	641	645	645	29	33	33
	울릉군	359	359	359	22	22	23
	기초합계	18575	18869	18912	945	974	994

다음 경상남도의 경우 전체 대상 15개 자치단체 가운데 10개 자치단체에서 2007년 이후 정원증가 있었다. 이는 2006년에 전년도 대비 13개 지방자치단체에서 정원증가가 이루어진 것과 비교하면 경상북도의 경우와 마찬가지로 정원증가 지방자치단체가 오히려 축소된 것이다. 한편 상위직의 경우 사례대상 15개 지방자치단체중 9개 지방자치단체에서 상위직 증가가 있었으며, 이중 4개 지방자치단체에서 총정원의 증가없이 상위직만 증가한 것으로 나타났다. 이는 경남의 경우 역시 경북과 마찬가지로 총액인건비제하에서 정원규모의 증가를 억제하면서 기구설치의 변화를 통한 조직관리방식을 주로 활용하고 있음을 보여 준다.

〈표 3-15〉 정원변화(경상남도)

구분	총정원			상위직			
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
광역	경상남도	1,913	1,976	1,996	76	79	79
기초	창원시	1,512	1,523	1,542	76	79	81
	마산시	1,630	1,631	1,631	-	-	-
	진주시	1,636	1,641	1,641	93	93	95
	사천시	847	865	865	51	51	51
	김해시	1,252	1,280	1,317	75	75	76

(표 계속)

구분	총정원			상위직			
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
기초	밀양시	902	906	906	46	47	47
	거제시	931	941	994	47	47	52
	양산시	831	844	930	49	50	59
	의령군	565	565	565	30	30	31
	함안군	575	587	587	31	30	33
	창녕군	677	687	687	34	34	34
	남해군	537	561	566	29	30	31
	하동군	625	625	629	33	36	36
	산청군	576	577	577	28	29	30
	기초합계	13,096	13,233	13,437	622	631	656

## 나. 부문별결과

부문별 결과는 자치조직권의 두 요소인 기구설치와 정원운영의 두 부문을 사례 대상의 재유형화를 통하여 다시 분석한 것이다. 구체적으로 사례대상인 경상북도 와 경상남도의 광역 및 기초자치단체를 단체지위별, 도시규모별, 지역별로 재유형 화하여 각각의 유형별 차별화된 특징을 나타내는 가를 분석하는데 목적이 있다.

### 1) 기구설치변화

#### 가) 단체지위별

사례대상 지방자치단체를 단체지위별로 재유형화할 경우 광역자치단체, 기초 자치단체(시), 기초자치단체(군)의 3개 유형으로 나눌 수 있다. 이 경우 광역자치 단체의 경우 총액인건비 실시전인 2006년도의 전년도 대비 기구증감율이 2.20%, 2007년의 전년도 대비 기구설치 증감율이 2.15%로 총액인건비제 실시전후의 기 구설치증감율이 변화가 거의 없는 것으로 나타났다. 그러나 기초자치단체의 경 우 시가 2006년 2.86%의 증가율에서 총액인건비제 실시후인 2007년에는 6.39%

로 늘어났고, 군의 경우도 2006년 0.45%의 증가율이던 것이 2007년에는 5.43%로 증가하였다. 이러한 현상은 상대적으로 조직규모가 크고 안정화된 광역자치단체보다 기초자치단체의 조직수요가 높게 나타난다는 점을 반영하며, 특히 성장수요가 상대적으로 큰 시지역의 증가율이 군지역의 증가율보다 상대적으로 높게 나타나는 특징적 측면을 보여준다. 또한 상대적으로 과단위 조직기구설치가 자율화된 시지역의 기구설치변화가 과단위 기구설치 기준이 제시되고 있는 군단위 지역과 비교하여 높게 나타나는 점은 일정부분 자율성의 폭이 증가한 것으로 해석할 수도 있을 것이다.

〈표 3-16〉 단체지위별 기구설치변화(본청 과단위)

구분		2005	2006	2007
광역 (2)	기구수	91	93	95
	증감율	-	2.20	2.15
시 (17)	기구수	350	360	383
	증감율	-	2.86	6.39
군 (18)	기구수	220	221	233
	증감율	-	0.45	5.43
전체	기구수	661	674	711
	증감율	-	1.97	5.49

한편 총액인건비제 실시이전부터 제한이 해소된 담당단위 변화의 경우 군지역의 증가율(1.32%)이 상대적으로 낮게 나타나는 반면, 시지역의 경우 과단위 증가와 마찬가지로 군지역과 비교하여 상대적으로 증가율(5.33%)이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-17〉 단체지위별 기구설치변화(본청 담당단위)

구분		2005	2006	2007
광역 (1)	기구수	194	194	200
	증감율	-	0.00	3.09
시 (15)	기구수	1487	1556	1639
	증감율	-	4.64	5.33
군 (18)	기구수	1042	1059	1073
	증감율	-	1.63	1.32
전체	기구수	2,723	2,809	2,912
	증감율	-	3.16	3.67

주 : 광역자치단체의 경우 경상북도청의 자료부제로 경상남도의 담당단위 기구만을 나타내는 수치임

#### 나) 도시규모별

사례대상 지방자치단체를 도시규모별로 재유형화할 경우 광역자치단체를 제외한 기초자치단체를 대상으로 하여 시의 경우 인구규모를 기준으로 50만명 이상의 시, 30만명 이상에서 50만명 미만의 시, 20만명 이상에서 30만명 미만의 시, 그리고 20만명 미만의 시로 4개 유형을, 그리고 군의 경우 5만명 이상의 군과 5만명 미만의 군으로 2개 유형으로 구분하여 분석하고 있다.

〈표 3-18〉 도시규모별 기구설치변화(본청 과단위)

구분		2005	2006	2007	
시	50만 이상	기구수	50	51	61
		증감율	-	2.00	19.61
	30만 이상~50만 미만	기구수	90	91	101
		증감율	-	1.11	10.99
	20만 이상~30만 미만	기구수	87	89	93
		증감율	-	2.30	4.49
	20만 미만	기구수	123	129	128
		증감율	-	4.88	-0.78

〈표 계속〉

구분		2005	2006	2007	
군	5만 이상	기구수	91	92	97
		증감율	-	1.10	5.43
	5만 미만	기구수	129	129	136
		증감율	-	0.00	5.43
전체	기구수	570	581	616	
	증감율	-	1.93	6.02	

위의 표에서 보는 바와 같이 총액인건비제 이후의 기구설치변화는 도시규모 별로 상당한 차이를 보여주고 있다. 총액인건비제를 실시하기 이전인 2006년도의 전년도 대비 기구증감율이 50만 이상 시(2.00%), 30만명 이상~50만명 미만의 시(1.11%), 20만명 이상~30만명 미만의 시(2.30%), 그리고 20만명미만의 시(4.88%), 5만명 이상의 군(0%), 5만명 미만의 군(1.93%)의 차이가 상대적으로 크지 않았던 것에 비하여, 총액인건비제가 실시된 이후인 2007년의 경우 20만 미만의 시를 제외하고는 대다수 도시규모 유형에서 기구설치증가가 나타나고 있다. 특히 상대적으로 도시규모가 큰 30만 이상~50만 미만의 시(10.99%), 50만 이상의 시(19.61%)가 도시규모가 작은 시나 군과 비교하여 상대적으로 높은 증가율을 나타내고 있다.

한편 담당단위의 변화역시 앞서 과단위 기구설치의 변화와 유사한 양상을 보여주는데, 50만 이상의 시(14.94%), 30만 이상~50만 미만의 시(5.02%), 20만 이상~30만 미만의 시(8.31%) 등 규모가 상대적으로 큰 지방자치단체의 기구설치증가가 두드러지게 나타나는 특징을 보여 준다.

〈표 3-19〉 도시규모별 기구설치변화(본청 담당단위)

구분		2005	2006	2007	
시	50만 이상	기구수	238	241	277
		증감율	-	1.26	14.94
	30만 이상~50만 미만	기구수	453	458	481
		증감율	-	1.10	5.02
	20만 이상~30만 미만	기구수	285	301	326
		증감율	-	5.61	8.31
	20만 미만	기구수	511	556	555
		증감율	-	8.81	-0.18
군	5만 이상	기구수	425	435	444
		증감율	-	2.35	2.07
	5만 미만	기구수	617	624	629
		증감율	-	1.13	0.08
전체	기구수	2,529	2,615	2,712	
	증감율	-	3.40	3.71	

#### 다) 지역별

사례대상 지방자치단체를 지역별로 비교해 볼 경우 광역자치단체의 경우 2006년도 본청 과단위 기구를 증가한 경북도청의 경우 2007년도에는 증가율이 0%로, 그리고 2006년도에 과단위 증가율이 0%인 경남의 경우 2007년도에 4.55%의 과단위 증가를 보여주고 있다. 한편 기초자치단체를 합산한 수치를 비교해 보면 경북의 기초자치단체가 2006년도 2.77%에서 2007년도 4.79%로 기구 설치 증가율이 나타난 반면, 경남의 기초자치단체는 2006년 0.69%였던 증가율이 2007년에는 7.22%로 증가하여 경북의 기초자치단체보다 상대적으로 높은 정도의 기구설치 변화폭을 보여주고 있다. 이러한 현상은 앞서 살펴본 바와 같이 도시규모별 내지 단체지위별 특성뿐만 아니라 지역의 차이의 경우에도 광역자치단체나 인접 지방자치단체의 영향을 받을 수 있음을 보여준다. 한편 경북과 경남의 기초자치단체 담당단위를 총 합계한 경우는 양자의 차이가 크게 나타난 2006년과 달리 2007년의 경우 각각 3.91%와 3.42%로 비슷한 증감율을 보여준다.

〈표 3-20〉 지역별 기구수변화(본청 과/담당단위)

구분		본청(과단위)			본청(담당단위)		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
경북	도청	47 -	49 (4.26)	49 (0)	-	-	-
	기초합계	325 -	334 (2.77)	350 (4.79)	1,359 -	1,434 (5.52)	1,490 (3.91)
경남	도청	44 -	44 (0)	46 (4.55)	194 -	194 (0)	200 (3.09)
	기초합계	289 -	291 (0.69)	312 (7.22)	1,364 -	1,375 (0.81)	1,422 (3.42)

주 : ( )는 전년대비 증감율을 의미함

## 2) 정원운영변화

### 가) 단체지위별

광역자치단체의 경우 총액인건비 실시전인 2006년도의 전년도 대비 총정원 증감율이 2.12%, 2007년의 전년도 대비 총정원 증감율이 0.50%로 총액인건비제 실시후의 총정원 증가율이 오히려 낮게 나타나고 있다. 이러한 현상은 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체인 시와 군에서도 동일하게 나타나는데, 시가 2006년 1.49%의 증가율에서 총액인건비제 실시후인 2007년에는 0.93%로 증가율이 감소하였고, 군의 경우도 2006년 1.12%의 증가율이던 것이 2007년에는 0.47%로 감소하였다. 이는 대다수의 지방자치단체에서 정원을 늘리기 보다는 기구채 조정이나 여타의 조직관리방법을 통하여 조직효율성을 도모하는데 기인하는 것으로 판단되며, 총액인건비제 이전에 우려되었던 점 가운데 하나인 무리한 인원 증가의 문제는 아직까지 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 단체지위별 총정원변화

구분		2005	2006	2007
광역시	정원	3,923	4,006	4,026
	증감율	-	2.12	0.50
시	정원	20,709	21,017	21,212
	증감율	-	1.49	0.93
군	정원	10,962	11,085	11,137
	증감율	-	1.12	0.47
전체	정원	35,594	36,108	36,375
	증감율	-	1.44	0.74

한편 단체지위별 상위직 변화의 경우 총정원 증가세의 둔화와 달리 기초자치단체인 시와 군의 경우 각각 전년도와 유사한 증가율(시의 경우 2005년 2.26%, 2007년 2.28%, 군의 경우 2006년 2.49%, 2007년 2.66%)을 나타내 향후 상위직급 증가에 다른 문제점을 예측할 수 있게 한다.

〈표 3-22〉 단체지위별 상위직변화

구분		2005	2006	2007
광역시	상위직수	157	162	162
	증감율	-	3.18	0.00
시	상위직수	1,018	1,041	1,071
	증감율	-	2.26	2.28
군	상위직수	549	564	579
	증감율	-	2.73	2.66
전체	상위직수	1,724	1,767	1,812
	증감율	-	2.49	2.55

#### 나) 도시규모별

총액인건비제 이후의 총정원 규모의 변화는 도시규모에 따라 부분적으로 차이를 보여주고 있다. 총액인건비제를 실시하기 이전인 2006년도의 전년도 대비

총정원 증감율이 50만 이상 시(0.54%), 30만명 이상~50만명 미만의 시(0.83%), 20만명 미만의 시(-0.24%), 5만명 이상의 군(0.33%), 5만명 미만의 군(0.57%)의 경우 유사한 증가율을 보여주는 것과 달리, 20만명 이상~30만명 미만의 시의 경우 2006년 2.85%, 2007년 3.30%로 여타 도시규모 유형과 달리 상대적으로 높은 총정원 증가율을 나타내고 있다. 특히 여타의 도시규모유형의 경우 증가율이 상대적으로 낮음은 물론 2006년과 비교하여 2007년의 증가율이 감소하였음에도 불구하고, 20만명 이상~30만명 미만의 시의 경우 오히려 증가율이 상승한 것으로 나타났다. 한편 상위직의 변화는 50만 이상의 시(6.52%), 20만 이상~30만 미만의 시(6.67%)의 경우가 30만 이상~50만 미만의 시(1.17%), 20만 미만의 시(0%)나 군지역(21.11%, 3.06%)보다 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-23〉 도시규모별 총정원변화

구분			2005	2006	2007
시	50만 이상	정원	3,500	3,542	3,561
		증감율	-	1.20	0.54
	30만 이상~50만 미만	정원	5,996	6,051	6,101
		증감율	-	0.92	0.83
	20만 이상~30만 미만	정원	4,212	4,332	4,475
		증감율	-	2.85	3.30
	20만 미만	정원	7,001	7,092	7,075
		증감율	-	1.30	-0.24
군	5만 이상	정원	4,522	4,601	4,616
		증감율	-	1.75	0.33
	5만 미만	정원	6,440	6,484	6,521
		증감율	-	0.68	0.57
전체	정원	31,671	32,102	32,349	
	증감율	-	1.36	0.77	

〈표 3-24〉 도시규모별 상위직변화

구분			2005	2006	2007
시	50만 이상	상위직수	177	184	196
		증감율	-	3.95	6.52
	30만 이상~50만 미만	상위직수	254	256	259
		증감율	-	0.79	1.17
	20만 이상~30만 미만	상위직수	218	225	240
		증감율	-	3.21	6.67
	20만 미만	상위직수	369	376	376
		증감율	-	1.90	0.00
군	5만 이상	상위직수	228	237	242
		증감율	-	3.95	2.11
	5만 미만	상위직수	321	327	337
		증감율	-	1.87	3.06
전체	상위직수	1,567	1,605	1,650	
	증감율	-	2.43	2.80	

#### 다) 지역별

사례대상 지방자치단체를 지역별로 비교해 볼 경우 광역자치단체의 경우 경남도청이 경북도청보다 2006년, 2007년 모두 전년도 대비 총정원 증가율이 다소 높게 나타났으며, 기초자치단체 합계에서도 2007년도의 전년도 대비 총정원 증가율에서 경북의 기초자치단체 합계가 0.23%에 그친데 반하여 경남 기초자치단체의 합계는 1.54%의 증가율을 나타내 근소하게 증가율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-25〉 지역별 정원변화(총정원 및 상위직)

구분	총정원			상위직			
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
광역	경상북도	2,010	2,030	2,030	81	83	83
		-	(1.00)	(0)	-	(2.47)	(0)
	기초합계	18,575	18,869	18,912	945	974	994
	-	(1.58)	(0.23)	-	(3.07)	(2.05)	

(표 계속)

구분		총정원			상위직		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
광역	경상남도	1,913	1,976	1,996	76	79	79
		-	(3.29)	(1.01)	-	(3.95)	(0)
	기초합계	13,096	13,233	13,437	622	631	656
		-	(1.05)	(1.54)	-	(1.45)	(3.96)

한편, 상위직 변화내역의 경우 위 표에서 보는 바와 같이 경북도청과 경남도청 공히 2007년도의 경우 증가율이 0%인데 반하여 기초자치단체의 경우 경북 기초자치단체 합계가 2.05%, 경남 기초자치단체 합계가 3.96%로 나타나 총정원 증가율이 다소 높은 경남지역의 기초자치단체에서 상위직 증가 역시 높게 나타나고 있다.

### 3. 분석시사점

총액인건비제의 실시는 자치조직권의 확대라는 목적하에 추진되었지만, 준비 및 시범실시과정을 통하여 기구남설이나 상위직 증가, 과도한 인력증원, 직장협의회 등 일부직원에 의한 제도도입의 오해 등으로 인하여 시행에 어려움을 겪은 것이 사실이다. 그러나 제도의 전면적인 실시이후 예상했던 문제는 사례대상 지방자치단체에 대한 분석결과 우려할 정도는 아닌 것으로 나타났다. 또한 종래 조직기구와 인력이 동시에 증가하던 조직관리방식에서 기구설치는 증가하되 인력증원을 억제하는 방식으로 조직관리가 자리잡혀 가면서 조직운영에 있어서도 새로운 관리전략이 필요함을 보여주고 있는 것 또한 총액인건비제 이후의 특징적 측면이다.

총액인건비제는 이러한 긍정적 전개과정에도 불구하고 자치조직권의 발현에 있어 문제점 내지 한계점 또한 여전히 가지고 있는 것이 사실이다. 첫째는 국단위 조직체계의 비대화에 따른 문제점이다. 현재 총액인건비제 지침에 의하면 국

을 설치할 수 있는 지방자치단체의 경우 국단위수는 기존과 마찬가지로 제한을 받고 과단위만 자율화됨으로써 규모가 작은 시의 경우 국단위의 기구과부하가 증가하고 있다는 점이다. 예컨대 인구 10만 이상 20만 미만의 시는 기존 2국 17과 기준에서 총액인건비제 운영지침에 따라 2국 기준만 남게 되었는데, 기존에도 1국당 8~9과가 배속되어 어려움이 있었는데, 총액인건비제 이후 과단위가 증가하면서 그러한 어려움이 가중되고 있다는 것이다. 이는 국설치 지방자치단체의 경우 현재 자율화된 과단위이외에 국단위에 대한 적정성 검토가 향후 필요함을 보여준다. 또한 광역자치단체의 경우 1국씩 국설치 기준을 일률적으로 증가시킨 것이나, 기초자치단체중 국을 설치할 수 없는 지방자치단체에 대하여 일률적으로 과단위 설치기준을 1개씩 증가시킨 것 역시 추후 적정규모에 대한 점진적 검토가 요구된다고 하겠다.

둘째, 총액인건비제 이후 정원증가 억제에 따른 보완 및 지원책 마련이 필요하다는 점이다. 신규인력을 억제하고 기존 인력을 활용하여 업무를 수행하는 것은 행정효율성 측면에서 단기적으로 고무할 만한 일이지만, 장기적으로는 보완책이 요구되는 문제가 아닐 수 없다. 국가 전체적인 인력수급시장에 미치는 영향은 차치하고서라도 조직내부의 고령화, 상위직급화는 현재에도 문제가 되고 있는 조직구성의 피라미드현상을 더욱 심화시킬 수 있다는 점이다. 또한 신규행정수요의 발생 및 기존 수요의 지속적인 증가는 공무원의 업무부담을 더욱 가중시킬 수 있는 바, 업무의 재구성 내지 업무의 효율적 수행을 위한 다양한 방법의 모색이 함께 이루어져야 한다는 점이다.

이상에서 보는 바와 같이 총액인건비제의 도입이 지방자치단체 조직관리에 있어 기구설치의 증대 등 활성화를 가져왔으며, 이것이 자치조직권의 결과라고 단정하기는 어렵지만 종래와 비교하여 조직관리에 있어 자율적 운신의 폭이 넓어지고 지방자치단체간 각자의 특성에 따라 조직운영방식을 달리하고 있는 것은 분명한 사실이다. 다만 총액인건비제의 시행과정에서 나타나고 있는 제반 사항들을 개선하고 지속적인 보완적 조치를 통하여 지방자치단체가 자치조직권을 책임성 있게 효과적으로 활용할 수 있도록 지원방안이 강구되어야 할 것이다.



## 제 4 장 참여정부 자치조직권 확대정책의 평가

### 제1절 평가설계

#### 1. 평가의 목적

참여정부의 자치조직권 확대정책은 지방분권이라는 국정과제의 세부과제의 하나로 추진되었다. 특히, 참여정부가 지방분권을 균형발전과 더불어 국정의 2대 과제로 추진하였다는 점에서 자치조직권의 정책적 중요성은 충분히 강조될 수 있다. 뿐만 아니라 자치조직권의 확대정책은 지방자치단체 차원에서도 실질적인 지방분권을 구현하기 위한 핵심적 수단으로 그동안 여러 차례 중앙정부에 요청하였던 사안의 하나이다.<sup>19)</sup> 따라서 자치조직권의 실질적 확대 및 강화는 참여정부의 지방분권 정책의 성공여부를 판단하는 잣대의 하나로 간주할 수 있다.

그러나 최근에 활발하게 이루어지고 있는 참여정부의 지방분권 정책에 대한 각계의 평가는 긍정적 또는 부정적 시각이 혼재하고 있는 실정이다. 참여정부의 지방분권 정책은 이전의 역대 정부에 비해 현저한 성과를 거두었음에도 불구하고, 지방에서 체감하는 수준에는 도달하지 못했다는 것이다(허훈, 2007: 102). 자치조직권의 확대 정책 역시 이러한 평가에서 자유롭지 않다. 그러나 최근에 이루어지고 있는 참여정부 지방분권 정책에 대한 각계의 평가는 지방분권에 포함된 47개 세부과제 전체를 대상으로 한 포괄적 평가일 뿐 각 과제별 구체적 평가

19) 2004년 시장·군수·구청장들은 대통령 오찬간담회에서 표준정원제의 문제점에 근거한 자치조직권의 이양을 요구하였다(한국지방행정연구원, 2004: 24).

는 아니다.

따라서 참여정부의 자치조직권 확대 정책만을 대상으로 정책적 성과를 평가해보고, 그 결과를 객관적으로 판단해 볼 필요가 있다. 여기에서는 자치조직권의 확대정책을 대상으로 정책목표의 타당도, 정책목표의 달성 및 정책목표의 효과도 등에 대한 평가를 통해 성과와 문제점을 체계적이고 객관적으로 분석하고자 한다. 이와 같은 평가는 자치조직권 확대정책의 발전적 대안을 모색하는 중요한 논거가 될 수 있기 때문이다.

## 2. 평가의 대상기관

지방자치단체의 자치조직권은 광역 및 기초 자치단체를 포함한 전국 246개 지방자치단체 모두에 적용되는 자치권이다. 따라서 원칙적으로는 246개 지방자치단체 전체를 대상으로 정책적 타당성과 실효성을 평가하는 것이 바람직하다. 그러나 여타의 지방분권 과제와 달리 자치조직권의 확대정책은 2007년에 본격적으로 실행되었다. 따라서 시행 1년이 안된 정책에 대한 평가는 사실상 시기적으로 성급한 측면이 없지 않고, 더욱이 실효성 있는 평가결과를 도출하기가 현실적으로 어려울 가능성이 많다. 이러한 점들을 고려한다면, 2005년 제1차 시범실시와 2006년 제2차 시범실시 기관을 대상으로 자치조직권의 확대정책을 평가하는 것이 타당하다. 시범실시기간은 이미 1-2년이 경과되었고, 또한 완결된 사업이기 때문이다. 그러나 이 역시 나름의 한계를 갖고 있는 바, 시범실시 기간 중에도 자치조직권의 확대를 위한 총액인건비제도의 수정 및 보완이 있었고, 또한 시범실시에 대한 해당 지방자치단체들의 적극적 호응의 부족으로 제도의 완벽한 적용이 사실상 확보되지 않았다는 것이다. 이와 같은 점들과 동시에 246개 전체 지방자치단체를 평가의 대상으로 하기에는 연구의 현실적 조건이 충분히 뒷받침되지 않는다는 문제가 있다. 따라서 여기에서는 시범실시와 본격실시의 대상을 망라하되, 사례 지방자치단체를 선정하여 평가대상으로 선정하고자 한다. 광역자치단체의 사례기관으로는 경상북도와 경상남도를 선정하고, 기초자치

단체는 광역자치단체와의 연계성을 고려하여 경상북도의 23개 시·군과 경상남도의 20개 시·군을 그 대상으로 선정하였다. 평가대상 기관 중에 경상북도와 창원시 및 진해시는 시범실시기관이고, 나머지 지방자치단체는 비시범실시기관들이다.

〈표 4-1〉 평가대상 지방자치단체

구분		평가대상기관
광역자치단체		경상북도, 경상남도
기초 자치단체	경상북도	포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군
	경상남도	창원시, 마산시, 진주시, 진해시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군

### 3. 평가의 내용

참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가내용은 정책목표의 타당도, 정책목표의 달성도 및 정책목표의 효과도 등을 그 대상으로 하고 있다. 일반적으로 정책평가의 내용은 평가목적에 따라 매우 다양하게 설정될 수 있다. 예를 들면, 일반적으로 활용되고 있는 사업평가, 만족도 평가 또는 기관평가 등과 같이 평가목적 설정하는 바에 따라서 평가내용은 달라질 수 있는 것이다. 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가는 정부의 기관평가모형을 원칙적으로 준용하되, 정책의 집행부분을 제외한 정책목표의 타당성, 정책목표의 달성도 및 정책목표의 효과도만을 그 대상으로 설정하고자 한다. 정책의 집행부분을 제외한 것은 몇 가지 이유에 근거하고 있다. 가장 우선적인 것은 자치조직권의 확대정책은 일반적인 사업이 아니라 제도의 개선에 관한 것으로 사업성 시책과 같은 다양한 자원의 투입이 이루어지지 않는다는 점이고, 다른 하나는 이해관계자의 참여와 같

은 절차적 행위들이 실제 정책목표의 수립과정에서 측정할 수 있다는 점이며, 마지막 하나는 정책의 추진과정에서 정책목표를 변경시킬 만큼의 특별한 환경변화가 초래되지 않았다는 점이다. 이와 같은 점들을 고려하여 정책집행에 해당되는 내용들을 평가내용에서 제외하고 있다.

한편, 정책내용의 각 영역별 구체적 내용은 다음과 같다. 우선, 정책목표의 타당도에 대한 평가는 정책목표의 지방자치 이념 부합도, 현실 적합도 및 목표수립의 관계자 합의성 등을 내용으로 한다. 정책목표 달성도에 대한 평가는 정책목표의 계획기간 달성도와 계획내용 달성도를 내용으로 한다. 한편, 정책목표 효과도에 대한 평가는 자치조직권의 자율성 신장도와 적정수준 부합도를 내용으로 한다.

〈표 4-2〉 자치조직권 확대정책의 평가내용

구분	평가내용
정책목표 타당도	- 이념 부합도 - 현실 적합도 - 관계자 합의성
정책목표 달성도	- 계획기간 달성도 - 계획내용 달성도
정책목표 효과도	- 자율성 신장도 - 적정수준 부합도

#### 4. 평가의 방법

참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가는 평가내용에 따라서 정량적 방법과 정성적 방법을 적의 활용한다. 이처럼 평가내용에 따라 평가방법을 달리 적용하게 된 것은 정책목표 타당도의 이념 부합도와 같이 계량적 방법을 활용할 수 없는 평가내용이 있고, 또한 정책목표 달성도의 계획기간 달성도와 같이 계량적 방법을 활용할 수 있는 평가내용이 혼재하기 때문이다.

평가방법의 구체적 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 정책목표 타당도에 포함된 이념 부합도와 현실적합도 및 관계자 합의성은 자료분석과 설문조사를 병행하여 활용하고, 정책목표 달성도에 포함된 계획기간 달성도와 계획내용 달성도는 자료분석을 통해 평가를 한다. 그리고 나머지 정책목표 효과도에 포함된 자율성 신장도와 적정수준 부합도에 대해서는 설문조사를 통해 평가를 한다.

〈표 4-3〉 자치조직권 확대정책의 평가방법

구분	평가내용	평가방법
정책목표 타당도	- 이념 부합도 - 현실 적합도 - 관계자 합의성	자료분석/설문조사 자료분석/설문조사 자료분석/설문조사
정책목표 달성도	- 계획기간 달성도 - 계획내용 달성도	자료분석 자료분석
정책목표 효과도	- 자율성 신장도 - 적정수준 부합도	설문조사 설문조사

## 제2절 평가분야별 평가내용

### 1. 정책목표의 타당도

#### 가. 이념 부합도

자치조직권 확대정책의 이념 부합도 평가는 동 정책이 지방자치의 기본이념에 부합하는 내용적 타당성을 갖추고 있는가에 대한 평가이다. 지방자치는 원론적으로 일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 국가의 일정한 감독 아래 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것을 말한다(최창호, 2005: 59). 이와 같은 지방자치는 다양한 측면에서의 가치를 내포하고 있지만,

가장 핵심적인 원리는 일정한 범위 내에서의 자기결정권에 있다. 다시 말하여, 지방자치는 국가에 따라서 다양한 목적으로 활용할 수 있지만, 기본적 이념은 당해 지방자치단체의 사무를 스스로 처리하는 자주성에 그 바탕을 두고 있다는 점이다. 이와 같은 지방자치의 기본이념에 부합되게 자치조직권 확대정책의 목표가 수립되고 있는가에 대한 평가가 이념 부합도에서 판단하고자 하는 내용이다.

우선, 참여정부의 자치조직권 확대정책의 목표를 통해서 이념 부합도를 평가하여 보면, 다음과 같다. 참여정부의 지방분권 로드맵에 따르면(정부혁신지방분권위원회, 2004: 65), 2003년부터 시행된 표준정원제에 따라 이전에 비해 자치조직권이 대폭적으로 확대된 것은 사실이나, 그럼에도 불구하고 행정수요에 대응한 탄력적 및 자율적 정원 운용권이 제약되고, 기구정원규정에 따른 인구규모별 기구정수의 준수로 경질된 조직운영의 문제가 초래되고 있다는 것이다. 이에 따라 지방조직관리의 기본틀로 총액인건비제를 도입함으로써 행정자치부 장관의 기구 및 정원 승인권을 지방자치단체로 이양하고, 이를 통해 보다 지방자치단체의 자율적인 조직운영 시스템을 확보한다는 것이다. 이와 같은 참여정부의 분권 로드맵에 따르면, 자치조직권을 확대하기 위한 총액인건비제의 도입은 기구 및 정원 운영에 관한 다수의 권한을 지방자치단체로 이양하게 되고, 또한 그를 통해 지방자치단체의 자치조직권이 표준정원제에 비하여 한층 신장되는 것은 분명하다. 그리고 이러한 정책적 목표는 전술한 지방자치의 기본 이념인 자기결정권에 부합되는 내용이라 하겠다.

#### 〈표 4-4〉 분권로드맵상의 자치조직권 강화 목표

##### 〈현황 및 문제점〉

- 표준정원제 시행( '03.5)으로 자치조직권이 대폭 확대되었으나, 지역별 행정수요에 부응한 탄력적·자율적 정원 운용권 제약
  - 5급 이상(서울은 4급)은 표준정원 이내라도 행정자치부장관 승인
  - 표준정원 초과 정원의 책정은 행정자치부장관 승인
- 지자체에서 기구설치시 기구정원규정(대통령령)에 따른 인구규모별 기구정수를 준수해야 함에 따라 경질된 조직운영 발생

〈표 계속〉

## 〈개선방향〉

- 지방조직관리의 기본틀을 『총액인건비제』로 완전 전환
  - 시범사업 운영·평가 후 전국적 확대 실시
- 『선분권 후보원』 원칙에 의거하여 행자부장관의 기구·정원 승인권을 연차적으로 지방이양
- 행정조직의 팽창속성 등을 감안하여 이양 단계별로 상응하는 조직운영 자율관리시스템 구축

자료 : 정부혁신지방분권위원회, 2004 : 65.

한편, 자치조직권 확대정책인 총액인건비제가 자치이념에 부합하는가를 조사한 설문결과는 다음과 같다. 지방자치의 기본이념에 부합한다는 응답이 전체 응답자의 41.3%로 가장 많고, 다음으로 보통이 27.3%, 불부합이 14.1%, 매우 부합과 전혀 불부합이 동일하게 8.7%로 나타나고 있다. 이에 따르면, 총액인건비제가 지방자치의 기본이념에 부합(부합과 매우 부합 포함)한다는 응답율이 50.0%로 불부합(불부합과 전혀 불부합 포함)하다는 응답율 22.8%보다 현저히 높게 나타나고 있다. 설문결과에는 상대적으로 다수의 공무원들이 참여정부의 자치조직권 확대정책이 지방자치의 기본 이념에 부합되도록 설계된 것으로 평가하고 있다.

〈표 4-5〉 총액인건비제의 자치이념 부합여부

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 불부합	8	8.7
불부합	13	14.1
보통	25	27.2
부합	38	41.3
매우 부합	8	8.7
합 계	92	100.0

상기의 논의에 따르면, 참여정부의 자치조직권 확대정책은 이념 부합도 측면에서는 상당한 타당성을 확보하고 있는 것으로 판단된다. 즉, 지방분권 로드맵

에 제시된 정책목표뿐만 아니라 공무원들을 대상으로 한 설문조사에서도 총액 인건비제는 지방자치의 기본이념인 자기결정권을 신장할 수 있는 제도적 장치라는 것이다.

## 나. 현실 적합도

참여정부의 자치조직권 확대정책의 현실 적합도에 대한 평가는 동 정책이 우리 나라의 현실적 상황을 충분히 반영하고 있는가를 판단하는 것이다. 이와 같은 현실 적합성은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 지방자치단체의 자치조직권 확대가 반드시 필요한 상황인가이고, 다른 하나는 자치조직권 확대정책의 핵심내용인 총액인건비제의 제도적 적합성이다.

우선, 참여정부가 자치조직권 확대정책을 수립 당시의 상황적 조건이다. 다시 말하여 자치조직권의 확대정책이 강력하게 요청될 만큼 지방자치단체의 조직운영에 대한 자율성이 미진한 것이냐이다. 이에 대한 판단은 당시의 우리 나라 지방분권의 수준으로 평가할 수 있다. 정부혁신지방분권위원회(2003)는 당시의 우리나라 지방분권 수준에 대해 다음과 같이 판단하고 있다. 즉, 국가사무 73% 대비 지방사무 27%로 국가사무의 지방위임이 많고, 조세총액 중 국세 80% 대비 지방세 20%여서 일본과 비교해도 2할 자치이며, 주민참여가 적어 중앙의존형 집권사회라는 것이다. 물론 이러한 지방분권의 수준은 정부혁신지방분권위원회뿐만 아니라 다수의 학자들이 인정하는 상황이다. 따라서 실질적 지방자치를 구현하기 위해서 지방분권의 강력한 추진이 필요한 상황이고, 또한 자치조직권 강화정책 역시 요청되는 상황이라고 간주된다.

다음으로 자치조직권의 확대정책을 추진하기 위한 제도적 정치로서 총액인건비제의 현실 적합성이다. 달리 말하면, 지방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위해서 총액인건비제가 제반의 현실적 조건에 비추어 최적의 또는 유효한 제도인가 하는 점이다. 예를 들면, 표준정원제 역시 이전의 기준정원제가 내포하고 있는 한계를 보완하고, 나아가 지방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위한 일

환으로 도입된 제도이다. 따라서 반드시 총액인건비제의 도입이 지방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위한 제도적 장치라고는 할 수 없는 것이다. 이에 대한 지방공무원들의 평가는 다음과 같다. 전체 응답자의 33.7%가 적합하다고 응답하고 있으며, 다음으로 보통이 26.1%, 부적합이 23.9%, 전혀 부적합이 8.7%, 매우 적합이 7.6%이다. 이에 따르면, 자치조직권을 확대하기 위한 제도적 장치로서 총액인건비제가 적합하다는 의견이 41.3%로 부적합하다는 의견의 32.6%에 비하여 높게 나타나고 있다. 따라서 총액인건비제의 현실 적합성이 다소 확보된 것으로 평가할 수 있다.

〈표 4-6〉 총액인건비제의 현실적합성 여부

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 부적합	8	8.7
부적합	22	23.9
보통	24	26.1
적합	31	33.7
매우 적합	7	7.6
합 계	92	100.0

#### 다. 관계자 합의성

자치조직권의 확대정책에 대한 관계자 합의도는 동 정책의 수립과정에서 직접적인 이해관계자의 의견이 충분히 반영되었는가의 여부로 판단할 수 있다. 자치조직권의 확대는 지방자치단체의 조직운영과 관련된 행정자치부의 승인 등에 관한 권한을 지방자치단체로 이양하는 것이다. 따라서 조직운영에 관련된 권한의 이양 내용 및 수준 등에 관해서는 직접적인 이해관계자인 지방자치단체의 의견이 충분히 반영되어서 수립될 필요가 있는 것이다.

우선, 자치조직권의 확대정책 수립에서 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차적 과정을 살펴보면, 다음과 같다. 2003년 정부혁신지방분권위원회에서 지방

분권로드맵을 발표하면서 자치조직권 강화과제를 제시하였고, 이후 자치조직권 강화방향 및 총액인건비제 도입방안 등 관련 학술용역을 통해 최종적인 대안을 마련하였다. 학술용역을 추진하는 과정에서 각계의 의견수렴과정을 거쳤고,<sup>20)</sup> 그 일환으로 직접적인 이해당사자인 지방자치단체 역시 참여하였다. 그러나 이러한 의견수렴과정은 공식적인 절차라기보다는 연구결과의 타당성과 객관성을 높이기 위한 비공식적 절차에 불과하고, 따라서 지방자치단체의 참여 역시 공식적인 절차로 이루어진 것은 아니다. 이는 결국, 공식적인 절차측면에서는 자치조직권의 확대정책 수립에서 이해관계자의 합의성이 확보되었다고 볼 수 없는 것이다.

〈표 4-7〉 자치조직권 확대정책의 수립과정

- 자치조직권 확대를 위한 정부의 대응과정
  - 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회에서 지방분권로드맵을 발표하면서 자치조직권 강화과제를 발표
  - 2003년 8월 자치조직권 강화의 기본방향과 전략에 대해 행정자치부가 정부혁신지방분권위원회에 보고 및 연구(용역) 착수
  - 연구용역결과 2004년에는 여유기구 도입 등 신축형 자치조직권 강화를, 2005년에는 재정력 충족 자치단체에 국한하여 자치조직권을 이양하는 차등형 자치조직권 강화를, 2007년에는 총액인건비제의 도입으로 모든 자치단체의 완전 자율형 자치조직권 강화를 제시
  - 2003년 12월 지방분권특별법의 제정으로 지방분권 촉진의 법적 기반 마련
  - 2004년 3-7월 자치조직권 확대를 위한 행정자치부와 정부혁신지방분권위원회간 협의
  - 2004년 8월 자치조직권 확대를 위한 총액인건비제도의 도입방안 연구착수
  - 2004년 12월 총액인건비제의 추진계획 및 시범사업 추진계획 수립
  - 2005년 제1차 총액인건비제 시범실시
  - 2006년 제2차 총액인건비제 시범실시
  - 2007년 1월 총액인건비제 본격 실시

20) 지방자치단체의 자치조직권 확대정책을 위한 기본방향과 총액인건비제의 도입방안에 대한 학술용역은 모두 한국지방행정연구원에서 수행되었다. 2003년 “자치조직·인사권 강화방안”과 2004년 “지방자치단체의 조직관리제도 발전방안: 총액인건비제 도입을 중심으로”의 2차례 학술용역을 통하여 자치조직권 확대정책의 기본방안이 수립되었다. 2개의 학술용역을 추진하는 과정에서 각계의 의견수렴과정이 추진되었고, 각계의 일원으로 지방자치단체도 참여하였다.

한편, 자치조직권 확대정책의 수립과정에서 지방자치단체의 의견수렴에 대한 지방공무원의 시각은 다음과 같다. 우선, 지방자치단체의 참여가 보장되었는가에 대해서는 전체 응답자의 45.7%(42명)가 보통이라고 응답하여 가장 높은 비율을 보이고 있고, 다음으로 미보장이 39.1%, 전혀 미보장이 8.7%, 보장이 6.5%의 순이다. 이에 따르면, 자치조직권 확대정책의 수립과정에서 지방자치단체의 참여가 보장되지 않았다는 응답이 47.8%로 보장되었다는 응답의 6.5%에 비하여 현저하게 높다. 이는 결국, 자치조직권의 직접적인 이해관계자인 지방자치단체의 참여가 정책수립과정에서 적절하게 확보되지 않았음을 말한다.

〈표 4-8〉 지방자치단체의 참여보장

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 미보장	8	8.7
미보장	36	39.1
보통	42	45.7
보장	6	6.5
매우 보장	0	0.0
합 계	92	100.0

또한 자치조직권 확대정책의 수립과정에서 지방자치단체의 의견수렴이 이루어졌는가에 대해서는 전체 응답자의 48.9%가 보통이라고 응답하여 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 미수렴이 37.0%, 전혀 미수렴과 수렴이 동일하게 6.5%를 나타내고 있다. 이에 따르면, 정책수립과정에서 지방자치단체의 의견을 수렴하지 않았다는 의견이 43.5%로 수렴하였다는 응답의 6.5%에 비하여 월등히 높게 나타나고 있다. 이 역시 전술한 지방자치단체의 참여보장과 마찬가지로 충분한 의견수렴이 이루어지지 않았음을 말한다.

〈표 4-9〉 지방자치단체의 의견수렴

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 미수렴	6	6.5
미수렴	34	37.0
보통	45	48.9
수렴	6	6.5
매우 수렴	0	0.0
무응답	1	1.1
합 계	92	100.0

그리고 자치조직권 확대정책의 수립과정에서 지방자치단체의 의견반영이 적절하게 이루어졌는가에 대해서는 전체 응답자의 48.9%가 보통이라고 응답하였고, 다음으로 미반영이 37.0%, 전혀 미반영이 7.6%, 반영이 6.5%로 나타나고 있다. 이에 따르면, 정책수립 과정에서 지방자치단체의 의견이 충분히 수렴되지 않았을 뿐만 아니라 수렴된 의견의 반영도 매우 미흡한 것으로 간주된다.

〈표 4-10〉 지방자치단체의 의견반영

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 미반영	7	7.6
미반영	34	37.0
보통	45	48.9
반영	6	6.5
매우 반영	0	0.0
합 계	92	100.0

상기의 논의에 따르면, 자치조직권 확대정책의 수립과정에서 관계자 합의성은 확보되지 못한 것으로 판단된다. 정책수립의 절차적 과정에서도 지방자치단체의 의견을 수렴하거나 반영하기 위한 노력이 충분하지 않았고, 실제 지방공무원들 역시 지방자치단체의 참여보장, 의견수렴 및 의견반영이 담보되지 않은 것으로 판단하고 있다.

## 2. 정책목표의 달성도

### 가. 계획기간 달성도

자치조직권 확대정책의 계획기간 달성도는 당초의 추진계획대로 정책이 집행되었는가를 말하는 것이다. 대부분의 정책은 계획수립 과정에서 목표년도를 설정하게 되고, 이를 준수하기 위한 제반노력을 경주하는 것이 일반적이다. 물론 일부의 정책은 정책환경의 변화와 당초 예측하지 못했던 변수들의 발생으로 정책의 집행과정에서 목표년도를 변경하거나 또는 아예 정책을 폐기하는 사례도 있다. 그러나 정책의 집행과정에서 특별한 사유가 발생되지 않는 한 당초에 설정한 목표년도가 준수되는가의 여부는 정책집행기관의 노력에 좌우된다.

자치조직권의 확대정책은 당초 계획수립 시에 2004년 도입방안을 마련하고, 2005년부터 2006년까지 2년 동안의 시범실시를 거쳐 2007년부터 본격적으로 시행한다는 시간계획을 수립하였다. 또한 총액인건비제의 원활한 추진을 위하여 승인권을 연차적으로 이양하고, 조직진단 및 외부통제 장치의 마련 등 제도적 개선 및 보완계획을 수립하였다. 따라서 결과적으로는 2006년까지 필요한 제반 사항을 완비하고, 2007년부터 본격적인 시행을 계획한 것이다.

〈표 4-11〉 자치조직권 확대정책의 추진일정

구분	2004		2005		2006		2007		2008	
	1/2	2/2	1/2	2/2	1/2	2/2	1/2	2/2	1/2	2/2
연차별 조직권 이양										
총액인건비제 도입	도입방안마련									
	시범실시									
	전면실시									
책임성 확보방안 강구										

자료 : 정부혁신지방분권위원회, 2004 : 66.

이와 같은 당초의 추진일정을 기준으로 계획기간 달성도를 판단하면, 다음과 같다. 즉, 세부적인 내용에 있어서는 일부 지연된 부분도 있지만, 총액인건비제에 초점을 맞출 경우 계획기간 달성도가 충족된 것으로 평가된다. 총액인건비제는 2004년에 한국지방행정연구원의 학술용역을 통하여 도입방안이 마련되었고, 2005년부터 2006년까지 제1차 및 제2차 시범실시가 추진되었으며, 2007년부터 전면적으로 실시되었다. 다만, 앞에서 언급한 바와 같이 세부적인 내용에 있어서는 다소의 지연이 발생되었는 바, 총액인건비제를 시행하기 위한 선행조치의 하나로 관련 법령의 제·개정을 2006년까지 완료하기로 하였으나, 현재 입법예고 중이다. 또한 인력증원 및 기관설치에 수반되는 비용산출 모델을 개발 및 운영할 계획이었으나, 2004년도에 비용모델의 개발은 완성되었음에도 불구하고 실제 운영되지는 않고 있는 실정이다.

#### 나. 계획내용 달성도

자치조직권 확대정책의 계획내용 달성도는 당초에 수립된 계획내용이 정책완료 시점에서 달성되었는가를 판단하는 것이다. 정책내용도 전술한 정책기간과 마찬가지로 집행과정에서 발생하는 정책환경의 변화로 다소의 변경이 초래될 수 있다. 특히, 이해관계자들의 강력한 저항이나 반대가 있을 경우 당초의 정책내용에서 수정이 가해질 가능성이 많다.

자치조직권의 확대정책의 경우 세부내용별로 완료기간은 다르지만, 당초의 계획내용은 다음과 같다. 총액인건비제 도입에 관한 당초의 계획은 도입방안 마련, 시범실시 및 전면실시 등에 대한 연차별 계획이 주된 내용이다. 그러나 총액인건비제의 실효성을 확보하기 위한 제반 제도적 장치들을 주요한 계획내용으로 간주할 경우, 크게 승인권의 이양과 자율관리시스템의 구축으로 구분하여 볼 수 있다. 승인권의 이양내용으로는 여유기구의 도입, 한시기구·직속기관 설치권 이양, 시도 5급 정원책정권 이양, 동 설치권 이양, 사업소 설치권 이양, 별정직 책정권 이양, 본청기구 설치권 이양 및 4급 이상 책정권 이양 등이 그것이다. 또

한 자율관리 시스템의 구축내용으로는 조직진단지표 개발, 인력증원 및 기관설치에 수반되는 비용산출모델의 개발, 지방의회 및 주민 등 외부통제 강화, 조직운영상황 공개 및 조직관리 인센티브 강화 등이 그것이다.

당초에 수립된 상기와 같은 계획내용들은 추진일정에 비추어 보면, 현재 시점에서 모두 완료되어야 할 사항들이다. 각 세부과제별로 현재 시점에서 달성여부를 판단하면, 다음과 같다. 여유기구 도입 등 다수의 세부과제가 2007년 현재 완료되었다. 다만, 일부 세부과제의 경우 당초의 계획내용을 변경하거나 또는 외부적 변수로 인하여 지연되고 있다. 예를 들면, 한시기구의 설치권 이양은 국단위 한시기구 설치 시에는 행정자치부 장관과 협의사항으로 변경하였고, 분청기구 설치권 이양에서도 국단위 설치의 현행기준을 유지하는 것으로 하였다. 또한 총액인건비제의 시행과 관련된 법령의 제·개정은 입법예고 중으로 완료되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 총액인건비제의 시행실태를 파악하기 위한 조직진단지표 역시 시안은 마련되었으나, 최종안이 확정되지 않은 실정이다.

〈표 4-12〉 자치조직권 확대정책의 추진계획대비 달성여부

추진과제	당초 계획	달성여부 판단
승인권 이양	· 여유기구 도입	완료
	· 한시기구 및 직속기관 설치권 이양	한시기구 행자부 협의
	· 시도5급 책정권 이양	완료
	· 동 설치권 이양	완료
	· 사업소 설치권 이양	완료
	· 별정직 책정권 이양	완료
	· 분청기구 설치권 이양	국단위(국 미설치기관 과단위) 행자부 협의
총액인건비제 도입	· 4급 이상 책정권 이양	완료
	· 연구용역 실시	완료
	· 도입방안 마련 - 근거법령 등	완료

(표 계속)

추진과제	당초 계획	달성여부 판단
총액인건비제 도입	· 시범사업 실시 - 자치법규 제·개정, 시범사업 운영, 시범사업 평가	완료
	· 법령 제·개정	입법예고
자율관리시스템	· 조직진단지표 개발	시안 완료(최종안 미확정)
	· 인력증원 및 기관설치에 수반되는 비용산출모델 운영	모델개발
	· 지방의회 및 주민 등 외부통제 강화 - 조례규정범위 확대 - 조직관련 자치법규 입법예고 의무화	완료
	· 조직진단 강화	완료
	· 조직운영상황 공개	프로그램 개발완료
	· 조직관리 인센티브 강화	완료

자료 : 정부혁신지방분권위원회, 2004 : 66.

전술한 바에 따르면, 자치조직권 확대정책의 계획내용 달성도는 전체 세부과제 18개 과제 가운데 12개 과제는 완료되었고, 2개 과제는 당초 계획 내용의 변경이 초래되었으며, 4개 과제는 현재 진행 중이다. 따라서 전반적으로는 계획내용의 달성도가 양호한 수준인 것으로 판단된다. 다만, 당초 계획내용이 변경된 2개 과제 중 분청기구의 설치권 이양이 국단위 기구의 경우 현재기준의 적용으로 변경된 것은 상위직급의 증원을 예방하기 위한 조치이기는 하나, 지방자치단체의 입장에서 보면 자율성을 상당히 위축시키는 조치라 하겠다.

### 3. 정책목표의 효과도

#### 가. 자율성 신장도

자치조직권 확대정책의 자율성 신장도는 동 정책의 추진으로 실제 지방자치단체의 자치조직권이 강화되었는가에 대한 평가이다. 다만, 여기에서의 자율성

신장도는 직접적인 이해관계자인 지방자치단체가 기대하는 규범적 수준의 신장도를 의미하는 것이 아니라 총액인건비제의 시행 이전 시점에 비하여 신장되었는가를 의미한다. 따라서 자율성 신장도의 판단기준은 총액인건비제 시행이전인 표준정원제 하의 자율성이 되는 것이다.

자율성 신장도를 측정하기 위하여 조사한 설문결과에 따르면, 전체 응답자의 41.3%가 보통이라고 응답하고 있으며, 다음으로 신장이 23.9%, 미신장이 21.7%, 전혀 미신장이 12.0%로 나타나고 있다. 이에 따르면, 총액인건비제의 도입에 따라 표준정원제에 비하여 자율성이 신장되었다는 평가도 일부 있으나, 보다 다수인 33.7%의 응답자는 신장되지 않았거나 또는 전혀 신장되지 않은 것으로 평가하고 있다.

〈표 4-13〉 자율성 신장여부

구분	빈도	백분율(%)
전혀 미신장	11	12.0
미신장	20	21.7
보통	38	41.3
신장	22	23.9
매우 신장	0	0.0
무응답	1	1.1
합계	92	100.0

한편, 자치조직권 중에서 기구설치 권한과 정원책정 권한을 구분하여 자율성 신장여부를 조사한 결과는 다음과 같다, 우선, 기구설치 권한의 자율성 신장도에 대해서는 전체 응답자의 32.6%가 미신장으로 응답하였고, 다음으로 보통이 31.5%, 신장이 28.3%, 전혀 미신장이 7.6%이다. 이와 같은 결과에 따르면, 응답자의 다수(전혀 미신장과 미신장)는 기구설치 권한이 표준정원제 하에서와 마찬가지로 특별히 신장되지 않은 것으로 평가하고 있다.

〈표 4-14〉 기구설치 권한의 자율성 신장여부

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 미신장	7	7.6
미신장	30	32.6
보통	29	31.5
신장	26	28.3
매우 신장	0	0.0
합 계	92	100.0

다음으로 정원책정 권한의 자율성 신장도에 대해서는 45.7%가 보통이라고 응답하였으며, 신장이 25.0%, 미신장이 22.8%, 전혀 미신장이 5.4%이다. 정원책정 권한의 자율성 역시 신장보다는 신장되지 않았다는 평가가 상대적으로 많다.

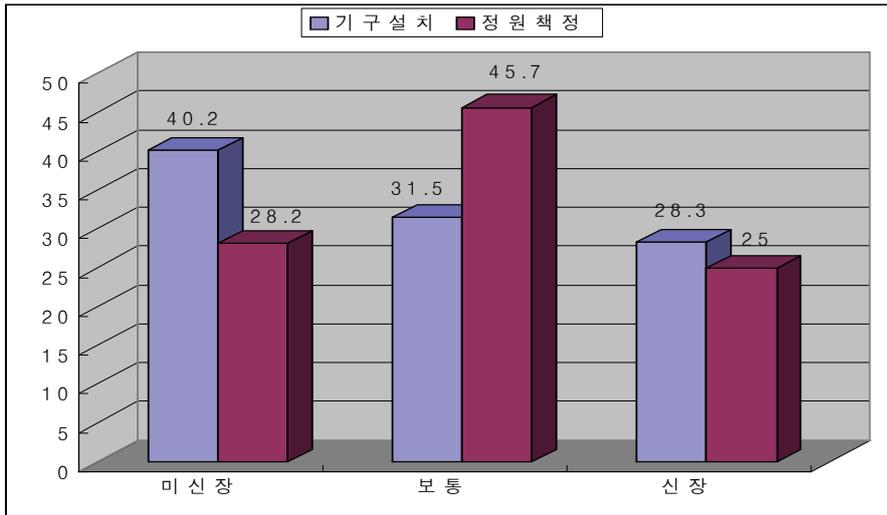
〈표 4-15〉 정원책정 권한의 자율성 신장여부

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 미신장	5	5.4
미신장	21	22.8
보통	42	45.7
신장	23	25.0
매우 신장	0	0.0
무응답	1	1.1
합 계	92	100.0

한편, 기구설치와 정원책정 권한의 자율성 신장도를 비교하여 보면, 다음과 같다. 자율성이 신장되었는 응답에서도 기구설치가 정원책정에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있으나, 자율성이 신장되지 않았다는 응답에서는 기구설치가 정원책정에 비하여 현저한 차이로 높게 나타나고 있다. 이러한 응답결과에 비추어 보면, 총액인건비제 하에서도 정원책정에 비하여 기구설치에 대한 제약이 보다 엄격한 것으로 지방자치단체가 판단하고 있음을 알 수 있다. 한편으로

는 참여정부 기간 내에 지방공무원의 인력증원은 다소 이루어져 왔음에 비하여 기구설치 기준은 그대로 유지되어 온 것에 따른 결과로도 볼 수 있다.

〈그림 4-1〉 기구설치 및 정원책정의 자율성 신장여부의 비교



결국, 상기의 논의를 종합하면, 참여정부의 자치조직권 확대정책이 기존의 표준정원제에 비하여 현저한 자율성 신장을 확보하지 못했다는 결론이다. 실제로 전술한 계획내용의 달성도에서 보듯이 다수의 승인권이 지방자치단체로 이양되었으나, 지방자치단체가 체감하는 수준은 크지 않다는 점이다.

#### 나. 적정수준 부합도

자치조직권 확대정책의 적정수준 부합도는 동 정책의 추진으로 지방자치단체가 기대하는 수준만큼 자치조직권의 강화가 달성되었는가에 대한 평가이다. 여기에서의 자치조직권 강화수준은 전술한 자율성의 신장도와는 다른 의미이다. 전술한 자율성의 신장도는 표준정원제 하의 자율성이 판단기준으로 적용되었으

나, 여기에서의 자치조직권 강화수준을 판단하는 기준은 지방자치단체의 기대치이다. 예를 들면, 총액인건비제의 시행으로 기존의 표준정원제보다 실제로 자율성이 신장되었다 하더라도 자율성 신장의 수준이 지방자치단체의 기대수준을 충족하였는가와는 별개의 문제이기 때문이다. 따라서 적정수준 부합도에서는 자율성의 신장수준이 지방자치단체의 기대수준에 부합되고 있는가를 평가하고자 하는 것이다.

지방공무원들의 응답결과를 보면, 다음과 같다. 자치조직권 확대정책이 지방자치단체의 기대수준 만큼 신장되었는가에 대해 전체 응답자의 45.7%가 보통이라고 응답하였으며, 다음으로 미신장이 39.1%, 전혀 미신장이 7.6%, 신장이 6.5%로 나타나고 있다. 특히, 신장되었다는 응답이 6.5%에 불과한 반면, 신장되지 않았다는 응답(미신장과 전혀 미신장 포함)이 46.7%에 이른다는 점을 고려하면, 다수의 지방공무원들은 자치조직권 확대정책을 통한 자율성 신장이 지방자치단체가 기대하는 수준에 크게 미치지 못하는 것으로 평가하고 있다.

〈표 4-16〉 적정수준 부합여부

구분	빈도	백분율(%)
전혀 미신장	7	7.6
미신장	36	39.1
보통	43	46.7
신장	6	6.5
매우 신장	0	0.0
합계	92	100.0

한편, 자치조직권 중에서 기구설치 권한과 정원책정 권한을 구분하여 적정수준 부합도를 조사한 결과는 다음과 같다, 우선, 기구설치 권한에 대해서는 전체 응답자의 42.4%가 보통으로 응답하였고, 이어서 미신장이 35.9%, 신장이 15.2%, 전혀 미신장이 6.5%로 나타나고 있다. 이 결과에서도 자율성의 신장수준이 지방자치단체의 기대수준에는 이르지 못한 것으로 평가되고 있다.

〈표 4-17〉 기구설치 권한의 적정수준 부합여부

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 미신장	6	6.5
미신장	33	35.9
보통	39	42.4
신장	14	15.2
매우 신장	0	0.0
합 계	92	100.0

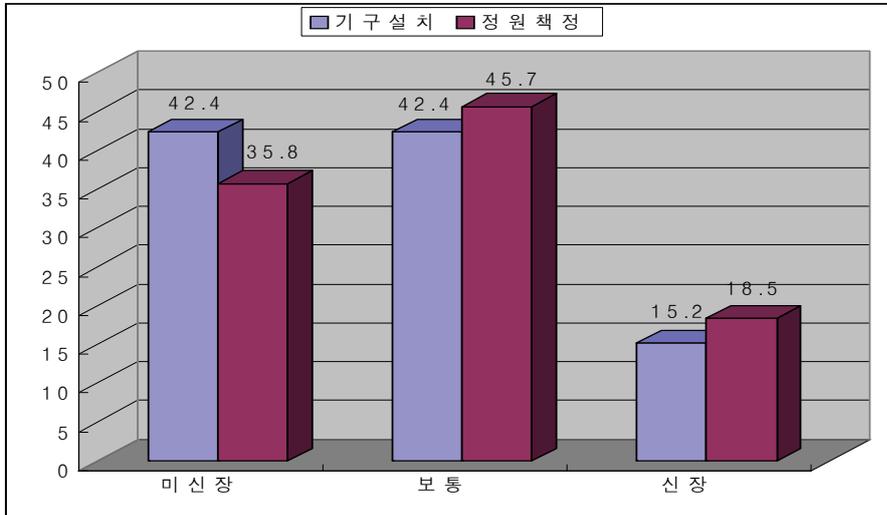
다음으로 정원책정 권한에 대해서는 45.7%가 보통이라고 응답하였으며, 미신장이 30.4%, 신장이 18.5%, 전혀 미신장이 5.4%이다. 정원책정 권한의 자율성 역시 기구설치 권한과 마찬가지로 지방자치단체의 기대수준에 이르지 못한 것으로 평가되고 있다.

〈표 4-18〉 정원책정 권한의 적정수준 부합여부

구분	빈 도	백분율(%)
전혀 미신장	5	5.4
미신장	28	30.4
보통	42	45.7
신장	17	18.5
매우 신장	0	0.0
합 계	92	100.0

한편, 기구설치와 정원책정 권한의 적정수준 부합도를 비교하여 보면, 다음과 같다. 정원책정에 비하여 기구설치 권한이 상대적으로 지방자치단체 기대수준을 충족하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 전술한 자율성 신장도 동일한 결과라고 할 수 있으나, 다만 자율성 신장도에 비하여 기구설치와 정원책정간의 격차가 다소 완화되고 있음을 볼 수 있다.

〈그림 4-2〉 기구설치 및 정원책정의 규범적 수준의 비교



결국, 적정수준 부합도 역시 자율성 신장도와 마찬가지로 지방자치단체의 체감도가 현저하게 낮다는 점이다. 참여정부의 자치조직권 확대정책은 가시적인 조치에도 불구하고, 지방자치단체의 기대수준에는 크게 못 미치는 실정이다. 특히, 표준정원제와 총액인건비제가 자율성 측면에서는 별반 차이가 없고, 나아가 지방자치단체의 기대수준과는 더욱 격차가 크다는 점이 지방공무원들의 평가로 볼 수 있다.

### 제3절 평가결과의 종합 및 문제점

#### 1. 평가결과의 종합

참여정부의 자치조직권 확대정책에 대한 평가결과를 종합적으로 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 정책목표의 타당도에 대한 평가결과를 보면, 이념 부합도에서는 지방자치제도의 자기결정성의 이념에 부합하는 정책이며, 현실 적합도에서는 자치조직권의 강화가 현실적으로 필요하며, 그 수단으로 총액인건비제의 도입 역시 타당하다. 정책목표의 수립과정에서 관계자 합의도는 확보되지 않았는 바, 공식적인 의견수렴의 절차도 거치지 않았을 뿐만 아니라 다른 채널을 통한 지방자치단체의 의견수렴 및 반영을 위한 노력도 충분치 않았다.

다음, 정책목표의 달성도에 대한 평가결과를 보면, 계획기간 달성도는 현재 입법예고 중인 관련 법령의 제·개정을 제외하면, 계획된 세부과제의 대부분이 계획기간 내에 완료되었다. 그리고 계획내용 달성도 역시 당초의 계획내용이 집행과정에 변경된 과제와 최종적인 확정단계를 남겨 두고 있는 일부 세부과제를 제외한 나머지 모든 과제들이 당초 계획내용대로 달성되었다.

정책목표의 달성도에 대한 평가결과를 보면, 자치조직권 확대정책을 통한 지방자치단체의 자율성 신장이 이전의 표준정원제에 비하여 크지 않을뿐더러 지방자치단체의 기대수준에도 크게 미치지 못한 것으로 평가되고 있다.

상기의 평가결과 종합에 따르면, 참여정부의 자치조직권 확대정책은 관계자 합의성을 제외하면 정책목표의 타당성도 확보되었고, 또한 당초의 계획대로 계획기간 및 계획내용도 적절하게 달성된 것으로 평가할 수 있다. 이를 통하여 실제적으로 행정자치부가 보유한 다수의 승인권 또는 협의권이 지방자치단체로 이양되는 가시적 성과를 달성한 것으로 평가된다. 그러나 확대된 자치조직권을 실제로 행사하는 지방자치단체의 자율성 신장에 대한 체감도는 매우 낮은 것으로 평가된다. 가시적 성과에도 불구하고, 지방자치단체의 체감도가 낮은 결과는 다양한 요인들에 근거하고 있겠지만, 다음과 같은 두 가지 요인들이 지적될 수 있다. 하나는 지방자치단체의 기대수준이 비교적 높았던 것이고, 다른 하나는 분청기구의 설치권 이양이 당초의 계획에서 다소 후퇴한 것이 그것이다.

〈표 4-19〉 자치조직권 확대정책의 평가종합

구분	평가내용	평가결과
정책목표의 타당도	이념 부합도	- 지방자치제도의 자기결정 이념에 부합 - 설문결과 : 부합 50.0%, 불부합 22.8%
	현실 적합도	- 상황적 조건 : 자치조직권 강화 정책 필요 - 설문결과 : 적합 41.3%, 부적합 32.6%
	관계자 합의성	- 절차적 과정 : 지방자치단체 공식적 참여 미흡 - 설문결과 : 의견반영 6.5%, 의견미반영 44.6%
정책목표의 달성도	계획기간 달성도	- 총액인건비제 추진일정 준수( '07년 전면실시) - 관련법령 제·개정 지연(입법예고 중)
	계획내용 달성도	- 18개 세부 과제 중 12개 과제 완료 - 2개 과제 계획내용 변경(한시기구 및 본청기구 설치권) - 4개 과제 진행 중(법령 제·개정, 조직진단지표개발, 비용산출모델 운영, 조직운영상황 공개)
정책목표의 효과도	자율성 신장도	- 표준정원제에 비해 자율성 신장 체감도 미흡 - 설문결과 : 신장 23.9%, 미신장 33.7%
	적정수준 부합도	- 지방자치단체 기대수준 미충족 - 설문결과 : 충족 6.5%, 미충족 46.7%

## 2. 평가결과에 따른 문제점

### 가. 집권적 정책수립

참여정부의 자치조직권 확대정책에 평가에서 나타난 가장 핵심적인 문제의 하나는 집권적 정책수립이다. 실제 상당한 가시적 정책성과에도 불구하고, 지방자치단체의 체감도가 낮은 원인도 결국, 집권적 정책수립에서 연유된 것으로 판단된다. 참여정부의 자치조직권 확대정책은 정부혁신지방분권위원회에서 주도적으로 학술용역을 통하여 기본방향과 대안을 마련하였다. 따라서 관계자 합의도에서 나타난 바와 같이 자치조직권 확대정책의 수립과정에서 지방자치단체가 의견을 제시하고, 반영할 수 있는 공식적 그리고 비공식적 통로가 충분히 마련되지 못하였다. 이와 같은 정책수립으로 인하여 실제 이해관계자 간에 자치조직

권의 확대수준에 대한 공감대를 형성하지 못하였고, 결국 지방자치단체의 체감도를 떨어뜨리는 결과를 초래한 것으로 판단된다.

#### 나. 계획대비 자율성 완화

자치조직권 확대정책의 당초 계획이 일부 변경됨으로써 자율성 수준이 현실적으로 다소 완화된 것도 문제의 하나이다. 당초 계획에 비하여 집행과정에서 변경된 내용은 두 가지이다. 하나는 한시기구 설치권 이양이 행정자치부 장관과 협의사항으로 변경된 것이고, 다른 하나는 본청기구 설치권이 역시 국단위(국미설치 기관은 과단위)의 경우 행정자치부 장관 협의사항으로 변경된 것이다. 특히, 국단위 본청기구 설치권을 행정자치부 장관과 협의사항으로 변경함으로써 실제로 기구설치에 대한 지방자치단체의 자율성은 상당수준 제약되는 결과를 초래하게 되었다. 뿐만 아니라 국단위 기구가 없는 지방자치단체의 경우에는 과단위 기구설치에 대해 행정자치부 장관과 협의과정을 거쳐야 함으로써 이와 같은 지방자치단체들은 기구설치에 대한 자율성이 거의 없는 것으로 간주된다. 여기에서의 협의를 지방자치단체 입장에서는 승인에 준하는 것으로 해석하기 때문에 자율성의 억제효과는 더욱 크게 나타나는 것이 현실이다.

#### 다. 책임성 확보장치의 미확립

자치조직권 확대정책에 대한 지방자치단체의 체감도가 비록 낮게 나타나고 있고, 더욱이 일부 계획의 변경에 따라 현실적으로 자율성의 신장도가 크지 않다 하더라도 다수의 승인권 및 협의권이 지방자치단체로 이양됨에 따라 권한에 따른 적절한 책임확보 장치가 반드시 마련되어야 한다. 이에 따라 자율적 책임성 확보수단으로 지방의회와 주민의 역할을 강화하는 조치와 경쟁적 책임성 확보수단으로 행정자치부의 조직진단을 통한 결과공개 등이 마련되었다. 물론 이러한 책임성 확보장치들이 아직까지 본격적인 활용단계에 접어들지 않아서 그 효과에 대해 의문을 갖는 것은 성급한 판단이기는 하다. 그러나 지방의회의 역

할은 집행기관과 지방의회간 관계여하에 따라서 그 실효성이 달라질 가능성이 있고, 또한 행정자치부의 조직진단을 통한 책임성 확보 역시 개별 지방자치단체의 자치조직권 남용을 완벽하게 통제하기에는 한계가 있다. 따라서 이와 같은 책임성 확보장치를 보완할 수 있는 제도적 대안이 보완될 여지가 남아 있다.

### 라. 발전적 관리방안의 미흡

자치조직권을 확대하는 정책의 궁극적 목적은 지방자치단체별 특성에 부합하는 조직의 편성 및 운영을 통해 조직성과를 최대화하기 위함에 있다. 이는 결국, 제도적 권한의 이양은 시작일 뿐 권한의 활용을 통해 보다 성과를 최적화할 수 있는 발전적 관리방안을 지방자치단체별로 모색하는 것에 역점을 두어야 한다. 이를 위해서는 행정자치부에서 적정한 유인책을 제시하거나 지방자치단체 스스로 합리적이고 체계적인 대안을 모색하기 위한 지속적인 노력을 경주할 필요가 있다. 그러나 제시된 자치조직권 확대정책은 자율성 신장에 보다 많은 비중을 둬으로써 발전적 관리방안에 대한 제도적 장치의 개발에는 다소 미흡함을 보이고 있다.



## 제 5 장 자치조직권의 효율적 운영과제

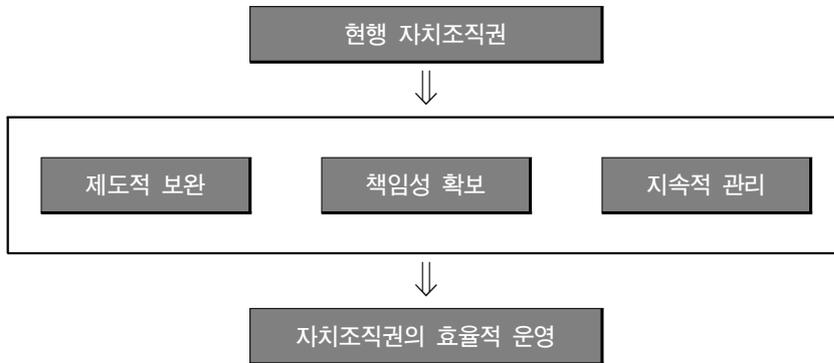
### 제1절 기본방향

참여정부에서 지방분권을 국정과제로 채택하고, 지속적인 노력을 경주한 것은 현재의 우리 나라 지방분권 수준을 감안할 때 매우 타당하고도 합리적 결정이라 하겠다. 특히, 지방분권의 적정수준이 지방자치단체의 창의성과 경쟁성을 제고하고, 이는 결과적으로 지방자치단체의 경쟁력과 나아가 국가 경쟁력으로 연계된다는 점에서 그 의의는 크다. 이러한 측면에서 지방분권 정책의 하나로 추진된 자치조직권의 확대정책 역시 지방자치단체별 특성에 부합하는 조직의 편성 및 운영을 담보하고, 그를 통해 조직성과를 최대화할 수 있다는 점에서 중요한 정책의 하나이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 참여정부의 자치조직권 확대정책은 다수의 승인권 및 협의권을 지방자치단체로 이양함으로써 지방자치단체의 자율성이 한층 신장될 것은 자명하다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체의 기대수준을 충족시켰거나 운영상의 문제점이 전혀 없는 것은 아니다. 따라서 참여정부가 지방분권 정책에서 의도했던 바와 같이 자치조직권의 확대를 통해 조직운영과정에서 지방자치단체의 특성을 반영하고, 종국적으로 경쟁력을 제고하기 위해서는 자치조직권의 효용성을 한층 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 자치조직권 확대정책의 평가에서 나타난 한계나 문제점들을 보완하는 노력이 수반되어야 한다. 이와 같은 노력들은 결과적으로 자치조직권의 효율적 운영과제로 제시될 수 있을 것이다.

자치조직권의 효율적 운영과제를 모색하기 위한 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 시범실시와 전면실시에서 나타난 제도적 한계나 문제점을 보완하는 것이다. 특정제도의 효과를 최적화하기 위해서는 제도운영을 효율화하기 위한 노력도 물론 필요하겠지만, 그에 선행할 요건은 제도의 불비가 최소화되어야 한다는 점이다. 다시 말하여 제도의 불비가 존재하는 한 동 제도의 운영 효율화만으로 성과를 최적화하기는 어렵다. 따라서 우선적으로는 자치조직권 확대를 위한 핵심 수단인 총액인건비제의 제도적 한계를 보완하는 것에 초점을 두고자 한다. 둘째, 권한확대에 상응하는 책임성을 확보하는 것이다. 자치조직권의 확대는 조직 운영에 관한 지방자치단체의 권한이 강화된다는 것에 그 본질이 있다. 원칙적으로 권한의 행사에는 남용이나 오용에 대한 책임성이 수반된다. 이와 같은 책임성 확보하는 관련장치가 적절하게 구비되지 않으면, 결과적으로 권한행사에 따른 사회적 비용을 주민들이 부담하게 된다. 따라서 자치조직권에 대한 권한이 강화되는 정도에 걸맞은 책임성 확보장치에 대한 고려가 수반되어야 한다. 셋째, 자치조직권의 지속적 관리에 관한 것이다. 제도의 일반적 특성은 환경변화에 대한 적응력을 높이는 데에 있다. 환경변화에 대한 적응력을 높여갈 때 제도적 효과는 지속적으로 확보된다. 총액인건비제 역시 기존의 제도가 가진 문제점을 보완하기 위한 대안적 제도의 하나이다. 따라서 향후 환경변화까지 충분하고도 적절하게 반영하고 있다고는 확인하기 어렵다. 또한 단기적으로 제도변화에 따른 저항이 존재할 수도 있다. 이러한 측면에서 제도활용을 촉진하거나 미래의 환경변화에 적절하게 대응하기 위해서는 지속적인 관리방안이 고려되어야 한다. 다만, 이와 같은 방향들이 동시에 포괄적으로 고려될 때 자치조직권의 효율적 운영이 담보될 수 있을 것이다. 제시된 기본방향을 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 5-1〉 자치조직권의 효율적 운영구조



## 제2절 제도적 보완방안

### 1. 필요성

자치조직권 확대를 위해 실시된 총액인건비제는 운영과정에서 나타날 문제점을 최소화하기 위하여 제도의 설계과정뿐만 아니라 시범실시를 통해 문제점을 최소화하는 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고, 제도적 미비점이 전혀 없는 것은 아니다. 물론 전면적으로 실시된 지가 1년도 안된 상황에서 모든 문제가 노정된 것은 아니지만, 현재까지의 운영과정에서도 다음과 같은 점들에 대해서는 제도적 보완이 필요한 것으로 판단된다.

우선, 자치조직권 확대정책에 따라 실질적으로 지방자치단체로 이양된 승인권 및 협의권은 다수이다. 이는 기구설치 및 정원책정에서 지방자치단체가 상당한 수준의 자율성을 행사할 수 있다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 기구설치와 관련하여 실제 지방자치단체의 체감도가 높지 못한 것은 상당부분 국단위(국 미설치기관 과단위) 기구설치권의 유보에 있다.

2007년 총액인건비제 시행계획에 따르면, 시·도와 국을 둘 수 있는 시·군·구

에 대해서는 각각 3급 국단위 기구와 4급 국단위 기구를 현행 기구설치 기구수에 여유기구를 포함한 것을 기준으로 그 범위를 정한다라고 규정하고 있다. 또한 국단위를 설치할 수 없는 시·군·구에 대해서는 5급 과단위에 동일한 규정을 적용토록 하고 있다. 이와 같은 규정은 총액인건비제의 시행에 따라 지방자치단체가 자치조직권에 대한 자율성을 확보하게 되면, 상위직급의 남설이라는 문제가 초래될 것을 미연에 방지하기 위함이다. 따라서 총액인건비제의 목적이 원칙적으로 가구 및 인력의 확대에 있는 것이 아니라 조직의 운영 효율성을 담보하기 위한 것에 있다는 점에서 타당한 논리이기도 하다. 그러나 국단위(국 미설치기관 과단위) 기구설치권의 유보는 현실적으로 기구설치에 대한 지방자치단체의 자율성을 심각하게 억제하여 여타 기구설치에 관한 자율성마저 그 효과가 의미 없도록 하고 있다는 것에 있다. 따라서 2007년도의 총액인건비제 시행결과를 검토한 이후 그 결과에 따라서 국단위(국 미설치기관 과단위) 기구설치권 유보에 대한 신중한 검토가 수반될 필요가 있다.

다음으로, 한시기구의 운영은 지방자치단체의 비예측적 행정수요에 탄력적으로 대응하고, 단기적이되 통상적이지 않은 행정수요를 효율적으로 처리하기 위함에 그 취지가 있다. 다시 말하여 한시기구의 운영에는 다음과 같은 두 가지 요건이 충족될 필요가 있다. 하나는 업무의 특성이 비일상적이되 해당 지방자치단체의 기준에서 현저한 중요성을 가지고 있어야 한다. 다른 하나는 해당 업무의 처리에 소요되는 시간이 장기적이지 않고, 단기간에 처리할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 한시기구의 운영을 위해서는 탄력적이고, 개별적인 접근이 필요하다. 그러나 “2007년 지방 총액인건비제 시행계획”에 따르면, 특별한 행정수요가 있는 경우 광역자치단체는 본청에 3급 이상, 국을 둘 수 있는 시·군·구는 4급, 국을 둘 수 없는 시·군·구는 5급 이상의 한시구 1개를 설치할 수 있도록 하고 있다. 그리고 한시기구 설치 시에는 사전에 행정자치부장관과 협의토록 하고 있다. 이처럼 한시기구 설치 시에 행정자치부장관과 협의과정을 거치도록 함으로써 실제 신속하고 탄력적으로 대응할 필요성에서 도입된 제도의 취지가 오히려 퇴색되고 있다. 따라서 한시기구 운영에 대한 기본취지를 감안한다면, 설

치권은 지방자치단체에 완전히 이양하고, 다른 방법을 통해 제도운영의 적정성을 확보하는 것을 고려할 필요가 있다

## 2. 국단위 기구설치권 완화

### 가 단기적 조정방안

단기적 방안으로 국단위(국 미설치기관 과단위) 기구설치권에 대한 완화방안으로 우선 고려할 수 있는 대안은 현행 기구설치 범위를 전면적으로 재조정하는 것이다. 이는 현행의 각 지방자치단체별 기구설치 범위가 최근의 행정수요 변화를 충분히 반영하고 있지 못하다는 것에 근거하고 있다. 최근 몇 년간 행정수량의 증가와 지방공무원의 증원에도 불구하고, 지방자치단체의 기구설치 범위는 상응하는 조정이 없었다. 이는 결과적으로 현행 지방자치단체의 기구설치 범위 기준이 행정수요 및 인력의 현실성을 반영하지 않고, 과도하게 축소되어 설정되어 있음을 말한다. 따라서 최근의 지방자치단체 행정변화를 종합적이고 실증적으로 검토하고, 그 결과를 기구설치 범위에 반영함으로써 국단위 기구설치권의 효용성을 확보할 필요가 있다.

### 나 장기적 조정방안

장기적 방안으로 국단위 기구설치권도 지방자치단체의 자율에 맡기는 방안이다. 앞서 기술한 바와 같이 국단위 기구설치권의 현행기준 적용은 상위직급의 과도한 증설을 예방하는 것이 목적이다. 실제 제1차 시범실시 과정에서 일부 지방자치단체에서 상위직급의 증설을 추진하여 문제가 되기도 하였다. 그러나 후술할 자율적 통제 및 경쟁적 통제 등의 통제장치들이 적정한 기능을 발휘할 경우 국단위 기구설치권을 지방자치단체에 이양을 하더라도 심각한 문제가 발생되지 않을 가능성이 있다. 특히, 경쟁적 통제에 따라 모든 지방자치단체의 기구 및 인력운영에 관한 정보가 공개될 경우 과도한 기구증설은 다양한 외부적 압력

을 초래할 것이고, 종국적으로 선거를 통해 민주적으로 제어될 것으로 판단된다.

### 3. 한시기구 설치 협의권 조정

한시기구의 운영취지에 부응하기 위해서는 한시기구 설치시에 행정자치부장관과 사전 협의토록 하는 규정을 삭제할 필요가 있다. 특히, 한시기구의 설치 필요성이 단기적이고, 특수하며, 또한 탄력적 대응이 요청되기 때문이라는 근본적 취지에 비추어 볼 때 더욱 그러하다.

다만, 한시기구 설치권의 완전 이양에 따른 부작용을 예방하기 위한 부가적 조치가 검토될 필요가 있다. 이와 같은 조치로는 다음과 같은 것들을 고려할 수 있다. 우선, 설치범위를 현재와 같이 1개 기구로 제한하는 것이다. 만일 기구설치 상한선이 엄격하게 제한되지 않을 경우 실제로 기구남설에 대한 우려가 현실로 나타날 개연성이 높다. 다음으로는, 설치기간을 사전에 명기하고, 설치기간에 대한 지방의회의 승인을 의무화하는 것이다. 일종의 한시기구 설치에 대한 일몰제를 적용하는 것이다. 물론 현행의 규정에도 기구설치는 지방의회의 조례 사항이기 때문에 반드시 승인을 요하는 사항이다. 그러나 한시기구에 대해서는 설치기간도 반드시 지방의회의 승인을 요하도록 규정할 필요가 있다. 마지막으로 현재 행정자치부가 계획하고 있는 회계연도별 지방자치단체의 총액인건비제 실태에 대한 조직진단에서 한시기구의 설치 및 운영에 대한 내용을 포함하도록 하는 것이다. 이를 통해 사후적으로 적절한 통제를 가함으로써 남설에 대한 부작용을 억제할 수 있다.

### 제3절 책임성 확보방안



#### 1. 필요성

지방자치단체의 자치조직권이 확대되고 신장되면, 지역적 특성에 적합한 조직운영을 통해 지방자치단체가 보다 효율적인 행정운영을 확보할 수 있게 된다. 나아가, 종국적으로는 지방자치단체의 경쟁력을 강화할 수 있는 결과를 가져 올 수 있을 것이다. 그러나 이러한 논리는 원칙적으로 지방자치단체에 부여된 자치조직권이 올바른 방향으로 적정하게 활용되었을 경우를 전제로 하고 있다. 다시 말하여 자치조직권의 행사가 지방자치단체의 제반 현실적 조건들을 충분히 고려하고, 또한 지방자치단체의 경쟁력을 강화하는 것에 역점을 두고 이루어졌을 때 확보될 수 있는 효과들이다.

흔히, 통제되지 않은 권한은 남용과 오용의 개연성이 항상 존재한다고 한다. 자치조직권 역시 같은 맥락의 속성을 가지고 있다. 권한을 보유한 사람은 권한행사의 적정성을 유지하지 못하는 경우가 발생할 수 있는 것이다. 이와 같은 부작용을 사전에 예방하기 위해서 권한에는 반드시 책임이 수반되도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체에 자치조직권의 부여수준에 상응하는 책임성 확보장치를 강구할 필요가 있다. 책임성 확보장치는 자치조직권의 개념적 취지에 적합하도록 일차적으로는 자율적 통제장치를 마련하는 것이 타당하다. 다만, 자율적 통제장치의 기능적 한계를 보완하기 위해서는 외부적 통제장치도 동시에 마련하되, 외부적 통제장치가 보다 높은 비중을 가지고 있어서는 아니 될 것이다.

## 2. 자율적 수단에 의한 통제

### 가. 지방의회의 역할 강화

자치조직권 행사에 대한 자율적 통제장치로 가장 먼저 고려할 수 있는 것은 역시 지방의회의 역할이다. 대립형 기관구성 원리 하에서 지방의회는 원칙적으로 집행기관에 대한 견제와 비판의 역할을 수행토록 되어 있다. 지방의회는 조례제정이나 행정감사 및 조사, 예산 및 결산의 심의 등 여러 가지 부여된 권한을 활용하여 집행기관의 행정운영이 지역주민의 복지증진에 기여하도록 적절한 역할을 수행한다.

이러한 맥락에서 현행의 관련규정에서도 지방자치단체의 기구설치 및 정원책정을 조례규정 또는 보고 의무화 사항으로 하여,<sup>21)</sup> 지방의회의 일차적 통제가 가능하도록 하고 있다. 그러나 지방의회의 일차적 통제가 그 효용성을 확보하기 위해서는 자치조직권 행사에 대한 적절한 비판과 견제가 실질적으로 가능하여야 한다. 예를 들어, 단체장과 지방의회 다수당이 동일한 정당이거나 자치조직권 행사의 문제점을 정확하게 규명할 수 있는 지방의원의 역량이 구비되지 않을 경우에는 자치조직권 행사에 대한 지방의회의 일차적 통제는 형식화될 가능성이 많은 것이다.

따라서 자치조직권 행사에 대한 지방의회의 일차적 통제가 실효성을 갖기 위해서는 지방의원의 전문성이 적절한 수준으로 확보될 필요가 있다. 현실적으로 지방의원 개개인이 자치조직권에 대한 전문성을 구비하기에는 어렵다. 따라서 지방의원의 전문성을 보완하기 위한 방법으로 지역 내에 소재하는 대학의 교수 등으로 구성된 “조직운영자문위원회(가칭)”를 지방의회에 설치하고, 이들을 통

21) 행정자치부의 기구정원규정개정에 따른 조직관리지침에 의하면, 직급별 정원을 규칙으로 정하던 것을 조례로 정하도록 하고 있으며, 기구정원관련 조례 제·개정안 제출시에 추가 소요예산을 명시하여 비용개념에 입각한 지방조직운영을 심의토록 하고, 기구정원관련 규칙의 제·개정안을 지방의회에 제출하는 것을 의무화하고, 중기기본인력운영계획의 수립 시에 지방의회에 보고토록 하고 있다.

해서 검토 필요성이 제기될 때마다 전문적인 자문을 구하는 방법이 검토될 수 있다.

## 나. 주민참여의 보장

자치조직권에 대한 일차적 통제의 또다른 주체는 지역주민이다. 지방자치단체는 지역의 사무를 스스로 처리하기 위한 지역주민의 대리기관이기 때문에 자치조직권 행사에 대한 지역주민의 통제는 당연한 권리의 행사이다. 다시 말하면, 지역주민이 자신의 권한을 수입받은 대리기관이 자신의 이익과 반하는 방향으로 그 권한을 행사할 경우 이에 대해 적절한 통제를 가하는 것은 마땅하다는 것이다.

행정자치부도 총액인건비제의 도입과정에서 자치조직권의 이양의 요건으로 지역주민에 의한 통제를 검토한 바 있다. 예를 들면, 조직관련 자치법규의 제·개정시에는 입법예고를 반드시 하도록 의무화하고, 입법예고시에 추가적으로 소요되는 경비를 적시토록 하여 재정부담 등에 대한 주민의 알권리를 충족하도록 하고 있다. 그러나 이와 같은 현행에도 자치조직권의 행사에 대한 지역주민의 통제가 구체적으로 명시되지 않고 있다.

자치조직권 행사에 대한 지역주민의 통제가 실효성을 갖기 위해서는 다음과 같은 점들이 고려될 필요가 있다. 우선, 자치조직권 행사에 대해 지역주민 개개인이 적절한 통제권을 행사한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 이는 지역주민 개개인이 자치조직권 행사에 대한 구체적이고 정확한 정보를 습득하기도 어렵을 뿐만 아니라 그에 대한 전문적 식견도 구비하기가 용이하지 않기 때문이다. 따라서 여기에서의 지역주민은 대체적으로 시민단체 또는 해당지역의 조직관련 전문가 등으로 의제할 필요가 있다. 이들이 지방자치단체의 자치조직권 행사에 대한 일차적 통제를 담당하되, 조직운영에 관한 정보를 충분히 얻을 수 있고, 또한 자신들의 의견을 반영할 수 있는 공식화된 통로가 마련되어야 한다. 따라서 지역주민의 통제가 실효성을 갖도록 하기 위해서는 시민단체와 조직관련 전

문가들로 구성된 “조직관리위원회”를 반드시 설치하고,<sup>22)</sup> 이들이 지방자치단체의 조직개편과정에 공식적으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 즉, “조직관리위원회”는 지방자치단체의 기구 및 인력운영계획의 수립단계부터 분석, 진단 등 조직관리의 전체 과정에 참여할 수 있도록 보장되어야 한다.

### 3. 경쟁적 수단에 의한 통제

#### 가. 조직정보공개시스템의 조기운영

자치조직권 행사에 대한 외부적 통제장치로는 상급기관에 의한 획일적 통제보다는 지방자치단체간 조직관리의 비교를 통해 적정성과 건전성을 유지할 수 있도록 하는 것이 오히려 효율적이다. 이를 경쟁적 수단에 의한 통제로 간주한다면, 우선적으로 고려할 수 있는 것이 전체 지방자치단체의 조직관리에 관한 정보를 실시간으로 접할 수 있는 “조직정보공개시스템”의 운영일 것이다. 전체 지방자치단체의 조직관리 정보가 공개됨으로써 인해 지방의회 및 지역주민들이 해당 지방자치단체에 대한 양질의 정보를 획득할 수 있고, 이에 근거하여 해당 지방자치단체의 조직관리의 적정성을 판단할 수 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체 스스로도 자기기관의 조직관리 실태가 전체 지방자치단체와 비교하여 어느 정도의 건전성을 유지하고 있는 지에 대해 판단할 수 있는 근거가 된다.

“조직정보공개시스템”은 현재 행정자치부에서 운영계획을 수립하고, 공개가 필요한 조직관리정보까지 확정된 실정이다. 다만, 동 시스템을 현재까지 실제적으로 운영하고 있지는 않다. 그러나 2007년부터 총액인건비제가 전면적으로 실시되었고, 또한 이에 입각하여 다수의 지방자치단체가 자체적인 또는 외부 전문기관에 의뢰하여 조직진단을 하고, 그에 따른 조직개편이 이루어지고 있다. 따라서 지방자치단체가 자체진단을 위해 필요한 정보뿐만 아니라 지방의회와 지

22) 지방자치단체별로 “조직관리위원회”를 설치하는 방안에 대해서는 행정자치부도 이를 자율사항에서 의무사항으로 변경할 것을 검토하고 있다.

역주민이 일차적 통제를 위해 필요한 정보를 제공하기 위해서라도 행정자치부는 “조직공개정보시스템”을 조속히 운영하는 것이 필요하다. 운영과정에서 나타나는 한계나 문제점은 그 때마다 적절하게 보완대책을 마련하고, 운영의 효율화를 도모하면 될 것으로 판단된다.

## 나. 조직진단의 내실화

경쟁적 수단에 의한 외부통제의 또다른 방법은 조직진단의 내실화이다. 여기에서의 조직진단은 지방자치단체의 자체조직진단이 아니라 행정자치부에서 실시하는 조직진단이다. 행정자치부에서 실시하는 조직진단은 그 결과를 통해 전체 지방자치단체의 조직관리 적정성이나 건전성을 비교도 할 수 있을 뿐만 아니라 개별 지방자치단체의 조직관리 문제점을 보다 심층적으로 파악할 수 있을 것이다.

현재, 행정자치부는 지방조직발전팀과 조직진단센터를 통해 지방자치단체의 총액인건비제 시행에 대한 실태를 진단할 계획을 수립하고 있다. 이에 따라 1차와 2차에 걸쳐 한국지방행정연구원에 조직진단 매뉴얼을 개발하기 위한 용역을 발주하였고, 개발된 매뉴얼에 대한 자체적인 보완작업을 수행하였다. 그러나 현재 개발된 지방자치단체 총액인건비제 실태에 대한 조직진단 매뉴얼은 조직관리의 보다 구체적 내용의 적정성과 건전성을 파악하기에는 다소 한계가 있다. 왜냐하면, 현행의 조직진단 매뉴얼은 기구 및 인력 운영에 대한 행정자치부의 기준준용과 연도별 증감율을 파악하기 위한 것에 초점을 두고 있다.

따라서 행정자치부의 조직진단을 통한 자치조직권 통제의 효용성을 제고하기 위해서는 두 가지 측면에서의 검토가 필요하다. 하나는 전술한 바와 같이 행정자치부의 조직진단이 지방자치단체 조직관리의 적정성과 건전성을 제대로 파악할 수 있도록 하기 위해서는 해당 지방자치단체의 비전과 행정수요 등에 근거한 조직관리방식인가에 대한 분석이 가능하도록 보완될 필요가 있다. 다른 하나는 행정자치부의 조직진단결과가 지방자치단체의 조직관리에 환류되어 실질적인

개선조치가 도출될 수 있도록 객관성과 수용성을 확보하여야 한다. 행정자치부의 조직진단이 지방자치단체의 조직관리 개선으로 연계되지 못하고, 획일적 통제를 위한 조직진단으로 활용될 경우 조직진단 결과에 대한 지방자치단체의 수용성이 현저히 저하될 것이다.

## 제4절 지속적 관리방안

### 1. 필요성

총액인건비제의 전면 실시가 지방자치단체의 자치조직권을 한층 신장시키는 것은 분명하다. 국단위(국 미설치기관 과단위) 설치권과 한시기구 설치권 등의 제한으로 인해 전술한 바와 같이 실제 지방자치단체의 자율성에 대한 체감도는 낮지만, 종래에 비하여 자율성이 한층 확보된 것은 분명한 사실이다.

그러나 현행의 총액인건비제가 제도적 완결성이나 지방자치단체의 수용성이 매우 높게 확보된 것은 아니다. 아직 시행초기단계라 제도적 한계 등을 완전히 파악하기 어렵고, 수동적이기는 하지만 지방자치단체 역시 총액인건비제를 실시하고 있다는 점에 근거하여 특별한 문제가 없는 것으로 간주할 수는 없다. 뿐만 아니라 총액인건비제 역시 현재적 관점에서 개발된 제도이고, 향후 지방행정 환경의 변화에 따라서는 제도의 근간이나 부분적 수정 및 보완이 언제든지 요청될 수도 있다.

따라서 지방자치단체의 자치조직권 확대가 제도적 취지를 확보하여 지방자치단체의 경쟁력 강화 또는 주민복지 증진에 기여하기 위해서는 지속적 관리를 통한 제도운영의 효율화가 도모되어야 한다. 총액인건비제의 지속적 관리는 크게 두 가지 측면에서 접근될 필요가 있다. 하나는 총액인건비제의 효용성을 높이기 위한 지방자치단체의 자체적 노력이라는 측면에서 접근될 필요가 있고, 다른 하나는 제도활용을 촉진하기 위한 행정자치부의 지원노력이라는 측면에서 접근될 필요가 있다.

## 2. 중장기 인력계획의 수립

총액인건비제의 지속적 관리를 위한 우선적 고려대안은 중장기 인력계획의 수립이다. 인력계획은 인적 자원에 대한 수요를 예측하여 이에 대응할 방안을 결정하며, 나아가 조직의 목적에 비추어 그 효율성을 지속적으로 평가하기 때문에 총액인건비제의 도입 취지에 부응하는 수단이기도 하다. 특히, 총액인건비제는 종래와 달리 인력운영에서 지방자치단체가 상당한 수준의 자율성을 확보하게 됨으로 그에 상응하는 인력운영의 효율성을 달성할 필요가 있다. 이처럼 인력운영의 효율성을 최적화하기 위해서는 중장기적 측면에서 수립되는 인력계획이 간과되어서는 아니 된다.

행정자치부에서도 총액인건비제의 도입과 운영 효율화를 도모하기 위해서는 중기지방재정계획과 연계하여 중장기의 인력계획의 수립을 제시하고 있다. 총액인건비제의 특성이 인건비와 연동하여 인력규모를 설정한다는 점에서 중기지방재정계획과 연계된 인력계획을 수립하는 것은 필요하고도 타당하다.

총액인건비제의 시행에 따라 중장기 인력계획의 수립이 필요하다는 것은 지방자치단체에서 충분히 공감하는 사실이나, 이를 수립하는 방법상의 문제는 여전히 남는다. 인력계획은 행정수요의 변화에 따른 인력수요에 대한 정밀한 예측이 필요하고, 그에 근거한 인력공급 방안을 강구하며, 실제 인력운영에 대한 평가도 실시되어야 하기 때문에 상당한 수준의 전문성이 요청된다. 따라서 지방자치단체가 자체적으로 중장기 인력계획을 수립한다는 것은 그 당위성에도 불구하고 현실적인 어려움이 따르게 된다.

이러한 점들을 감안한다면, 총액인건비제 시행에 따른 중장기 인력계획의 수립을 위한 다음과 같은 요건들이 고려될 필요가 있다. 우선, 지방자치단체의 인력계획 수립이 정례적으로 시행될 수 있는 제도적 근거가 필요하다. 앞서 기술한 바와 같이 중장기 인력계획의 필요성에도 불구하고, 인력계획수립의 어려움으로 실시하지 않는 지방자치단체들이 다수 발생될 수 있다. 따라서 중장기 인력계획의 수립이 정례적으로 실시되기 위해서는 행정자치부 지침 등으로 의무

화할 필요가 있다. 다음으로 실제 인력계획의 수립에서 지방자치단체가 직면할 수 있는 어려움을 해소할 수 있는 방안이 제시되어야 한다. 지방자치단체가 중장기 인력계획을 원활하게 수립하기 위해서는 외부 전문기관의 도움을 받거나 자체적으로 수립할 시에는 인력계획 수립에 대한 기술과 정보 등에 대한 행정자치부의 적극적 지원이 제공되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 행정자치부가 인력계획 수립에 대한 체계적이고 구체적인 매뉴얼을 개발하여 지방자치단체에 배포하는 방안도 고려할 필요가 있다.

### 3. 자체조직진단의 상시화

총액인건비제의 지속적 관리를 도모하기 위해서는 지방자치단체의 자체조직진단의 상시화 시스템도 구축될 필요가 있다. 지방자치단체가 종합행정을 수행하고, 나아가 행정수요의 질적 또는 양적 변화가 매우 급격하고도 심하다는 점을 감안하면, 조직관리의 탄력적 대응은 무엇보다 중요하다. 따라서 지방자치단체가 자체적으로 조직관리에 대한 상시 모니터링 시스템을 구축하고, 문제점을 규명하며, 그에 대한 적절한 대안을 강구하는 상시화된 노력이 요청되는 것이다.

자체조직진단의 상시화 시스템을 구축하기 위해서는 조직과 인사를 통합관리하는 기구를 설치하고, 조직관리의 실태, 문제점 및 대안을 통합하여 전담하도록 할 필요가 있다. 기구설치 범위에 다소 여유가 있는 광역자치단체의 경우에는 별도의 조직진단센터를 설치하여 대응하는 방법도 고려할 수 있을 것이다. 또한 자체조직진단의 실효성을 높이기 위해서는 관련인력의 역량이 적정수준으로 구비되어야 한다. 이를 위해서는 2007년부터 지방혁신인력개발원에서 개설한 “조직진단실무과정”의 교육을 이수토록 하거나, 관련직위를 “전문직위”로 지정하여 일정기간 전보를 제한함으로써 업무경험을 통해 일정수준의 전문성을 확보토록 하는 조치가 필요하다.

#### 4. 유인책의 강화

총액인건비제의 지속적 관리의 또다른 방법으로는 적절한 수준의 유인책을 활용하는 것이다. 실제 대부분의 제도는 그 활용을 촉진하기 위한 수단으로 일정수준의 유인책이 강구된다. 총액인건비제 역시 조직관리를 위해서는 지방자치단체가 적극적인 노력을 경주할 수 있는 유인책의 강구와 활용이 필요하다. 예를 들면, 지방자치단체가 총액인건비제의 제도적 규정을 단순히 준수하는 것과 이를 보다 적극적으로 활용하려는 것의 결과차이는 엄연할 것이다.

현행의 행정자치부 시행계획에 따르면, 재정 인센티브와 성과보수제도를 유인책의 일환으로 활용하겠다는 것이다. 총액인건비가 지방교부세에 반영되므로 총액인건비보다 실제 인력을 적게 운영할 경우는 가용재원이 확대되고, 많이 운영할 경우에는 인건비에 대한 자체부담이 증가된다. 따라서 결과적으로 총액인건비보다 실제 인력을 적게 운영하는 지방자치단체는 가용재원의 확대로 여타 역점사업 등에 자원활용이 가능해진다. 또한 지방행정의 성과향상을 위해 도입하는 성과보수제도 가운데 자율항목 수단간 조정을 통한 성과보수의 지급을 12007년부터 적용함으로써 인건비의 절약을 통해 확보한 재원의 성과금 지급을 가능케 한다는 것이다.

그러나 총액인건비제도에 대한 실질적인 유인책이 되기 위해서는 전술한 행정자치부의 조직진단결과를 재정적 인센티브와 연계하는 방법을 검토할 필요가 있다. 행정자치부가 재정 인센티브로 계획하고 있는 총액인건비보다 실제 인력 규모의 축소를 통한 가용재원의 확보는 적극적 인센티브라기보다는 소극적 인센티브에 해당하는 것으로 간주된다. 왜냐하면, 이미 정해진 총액인건비를 지방자치단체가 지출규모를 선택하는 것으로 노력에 따른 추가적인 보상이라고 보기 어렵기 때문이다. 이러한 점에서 행정자치부의 조직진단결과에 따른 추가적인 인센티브가 마련됨으로써 지방자치단체의 총액인건비제 활용을 보다 적극화할 수 있을 것이다.



## 제1절 요약

참여정부가 지방분권을 핵심적 국정과제로 추진한 것은 주지하는 바와 같다. 특히, 1991년 지방자치의 실시 이후 지방분권에 대한 요구가 지속적으로 제기되어 왔고, 경쟁이 심화되고 있는 세계화시대에 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위한 필요성에서도 지방분권의 추진은 합당한 정책이라 하겠다. 물론 지방분권의 적정수준에 대한 논란은 여전히 남은 과제이기는 하지만, 현실적으로 지방분권이 한층 신장되어야 한다는 필요성에는 대부분이 합의하는 사항이다.

이러한 맥락에서 자치조직권의 확대정책 역시 반드시 필요한 정책임에는 분명하다. 더욱이 지방자치단체가 지역적 특성에 기초하여 조직을 관리하고, 이를 통해 조직성과를 최대화하는 것은 지방자치의 이념뿐만 아니라 조직원리에도 부합하는 것이다. 따라서, 참여정부가 추진한 자치조직권의 확대정책이 당초의 목적뿐만 아니라 지방자치의 근본이념에도 부합하는 성과를 달성하였는가에 대한 평가는 매우 필요하고도 적절한 것이다. 모든 정책이 당초의 목적이나 효과를 반드시 달성한다는 것을 담보할 수 없고, 정례적인 모니터링을 통해 수정과 보완이 이루어지는 것이 오히려 일반적이라는 점에서 더욱 그러하다.

이러한 점들을 감안하여 여기에서는 참여정부의 자치조직권 확대정책에 대한 평가를 실시하고, 그 결과에 기초하여 효율적인 운영방안을 제시하고 있다. 제2장에서는 자치조직권의 개념과 내용 및 한계 등 이론적 논의를 고찰하고, 우리나라의 자치조직권 변천과정을 살펴보고, 더하여 자치조직권의 수준을 결정하

는 요인에 대해 분석하고 있다. 우리 나라의 경우 1991년 지방자치가 실시되기 이전에 운영되던 개별승인제부터 이후 지방자치의 실시와 더불어 운영된 기준 정원제 그리고 표준정원제에 이르기까지 제도적 변천을 통해 지방자치단체의 자치조직권을 확대하는 노력을 지속하여 왔다. 그럼에도 불구하고, 총액인건비제 이전의 제도들이 갖는 나름의 한계로 자치조직권의 확대에 대한 요구는 계속 되어 왔다. 이러한 요구들에 대응하기 위한 일환으로 참여정부에서 자치조직권의 확대를 지방분권 정책의 하나로 추진한 것이다.

따라서 제3장에서는 참여정부에서 추진한 자치조직권의 확대정책에 대한 실태를 분석하고 있다. 자치조직권 확대정책의 추진경과와 제도적 현황을 살펴보고, 이에 기초하여 사례기관을 선정하여 실제의 운영실태를 분석하고 있다. 경상북도와 경상남도 및 각각의 관할 시·군을 대상으로 총액인건비제의 실시에 따른 기구 및 정원의 변화를 살펴보았다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제는 긍정적 전개과정에도 불구하고 자치조직권의 발현에 있어 문제점 내지 한계점이 존재한다는 것이다. 우선, 국단위 조직체계의 비대화로 국단위수는 기존과 마찬가지로 제한을 받고 과단위만 자율화됨으로써 규모가 작은 시의 경우 국단위의 기구과부하가 증가하고 있다는 점이다. 다음으로 총액인건비제 이후 정원 증가 억제에 따른 보완 및 지원책 마련이 필요하다는 점이다. 신규인력을 억제하고 기존 인력을 활용하여 업무를 수행하는 것은 행정효율성 측면에서 단기적으로 고무할 만한 일이지만, 장기적으로는 개인별 과부하로 인한 조직피로가 발생되고 따라서 조직성과를 저하시킬 가능성이 많다는 점이다.

제4장에서는 참여정부의 자치조직권 확대정책을 정책목표 타당도, 정책목표 달성도 및 정책목표 효과도 등 3가지 측면에서 평가하고 있다. 평가결과에 따르면, 전반적으로 참여정부의 자치조직권 확대정책은 원활하게 추진된 동시에 정책목표 역시 달성된 것으로 보인다. 다만, 정책목표의 수립과정에서 직접적인 이해관계자인 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하지 못한 것은 문제로 지적할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 자치조직권 확대에 대한 지방자치단체의 체감도는 매우 낮게 나타나고 있어 정책목표의 효과도는 적절하게 확보된 것으로 보

기 어렵다. 이와 같은 결과는 정책목표의 수립과정에서 지방자치단체의 의견이 충분히 반영되지 못하고, 그에 따라 자치조직권 신장수준에 대한 중앙과 지방간 합의가 도출되지 못한 것에 그 원인이 있는 것으로 판단된다. 더불어서 국단위 설치권과 한시기구 설치권 등 당초의 계획내용이 집행과정에서 다소 유보되고, 이것이 조직관리 전체에 제약요인으로 작용한 것에서도 원인의 일단을 찾을 수 있다.

이와 같은 문제 또는 한계를 보완하고, 보다 발전적인 조직관리를 도모하기 위하여 제5장에서는 효율적인 운영방안을 제시하고 있다. 제도적 보완방안, 책임성 확보방안 및 지속적 관리방안 등으로 대안의 유형을 구조화하고 각각의 대안내용을 강구하였다.

우선, 제도적 보완방안에서는 국단위 기구설치권의 완화와 한시기구 설치에 대한 협의권 조정방안을 제시하고 있다. 국단위 기구설치권을 완화하기 위한 대안으로는 단기적으로 지방자치단체의 행정수요를 분석한 후 그에 따른 전면적 재종방안과 장기적으로 지방자치단체에 완전 이양하는 대안을 제시하고 있다. 한시기구 설치권에 대해서는 현행의 행정자치부장관 협의절차를 폐지하되, 부가적으로 설치범위를 현재와 같이 1개 기구로 제한하고 설치기간의 일몰제의 적용이 필요함을 제시하고 있다.

다음, 책임성 확보방안에서는 자율적 수단에 의한 통제와 경쟁적 수단에 의한 통제방안을 제시하고 있다. 자율적 수단에 의한 통제는 기본적으로 일차적인 통제수단으로 조직관리와 관련된 지방의회의 보고 및 승인사항을 보다 엄격하게 하고, 지역주민의 조직관리 과정의 참여를 확충하는 대안을 제시하고 있다. 또한 경쟁적 수단에 의한 통제는 전술한 자율적 수단에 의한 통제를 보완하기 위한 것으로 조직정보공개시스템을 통한 실시간 정보제공과 행정자치부의 조직진단 결과에 따른 조직관리의 적정성과 건전성을 공개하여 통제적 효과를 얻는 대안을 제시하고 있다.

마지막으로 지속적 관리방안에서는 중장기 인력계획 수립, 자체조직진단의 상시화 및 유인책의 강화 방안을 제시하고 있다. 인력계획은 인적 자원에 대한

수요를 예측하여 이에 대응할 방안을 결정하며, 나아가 조직목적에 비추어 그 효율성을 지속적으로 평가하기 때문에 총액인건비제의 발전적 정착을 확보할 수 있다. 또한 자체조직진단의 상시화는 지방자치단체별 비전에 부응하고, 행정 수요변화에 탄력적으로 대응할 수 있다는 점에서 활용 필요성을 적시하고 있다. 유인책의 강화는 총액인건비제의 수용성을 제고하고, 보다 적극적인 활용을 촉진한다는 점에서 수혜적 인센티브의 개발이 고려될 필요가 있음을 제시하고 있다.

## 제2절 정책건의

상기와 같은 방안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 여러 가지 요인들에 대한 신중한 검토가 수반되어야 한다.

첫째, 제도화에 관한 충분한 고려가 수반되어야 한다. 국단위 기구설치권과 한시기구 설치권을 당초의 계획대로 완전 이양할 경우에도 상위직 남설이 현실적으로 초래되지 않을 것인지에 대한 경험적 조사가 필요한 것은 사실이다. 물론 원칙적으로는 조직관리에 대한 지방자치단체의 자율성을 신장한다는 차원에서 국단위 기구설치권 및 한시기구 설치권의 완전 이양이 정당한 명분을 갖기는 한다. 그러나 이러한 완전 이양은 지방의회의 승인권 등을 통해서 그리고 한시기구의 설치기간 일몰제로 부작용이 최소화된다는 전제가 고려된 것이다. 따라서 국단위 기구설치권 및 한시기구 설치권의 완전 이양에 따른 현실적 부작용에 대한 사전 검토는 여전히 선행될 필요가 있다.

둘째, 대안적용의 전략적 접근을 간과해서는 아니 된다. 지방자치단체의 효율적 조직관리를 위해서는 제도보완의 방안, 책임성 확보방안 및 지속적 관리방안 등에 관한 조치들이 반드시 필요한 것으로 적시하였다. 그러나 이러한 방안들이 모두 동일한 효과를 갖는다거나 적용시기가 같다는 의미는 아니다. 예를 들면, 국단위 설치권은 한시기구 설치권에 비해 상당히 큰 파급효과를 가져올 가능성이 많고, 따라서 보다 면밀한 검토와 고려가 필요하다. 또한 제도적 보완방안은

일회성 개선조치에 불과하지만, 책임성 확보방안과 지속적 관리방안은 장기적으로 운영될 조치들이다. 따라서 제시된 개선방안들을 현실적으로 정책화하기 위해서는 각각의 대안들이 가진 영향범위와 특성에 따라서 전략적인 접근을 도모할 필요가 있다.

셋째, 대안의 시행을 위한 사전적인 기반조성이 선행되어야 한다. 기실 대안으로 제시한 전략들이 현실적으로 실행될 경우 지방자치단체의 조직관리가 상당한 효율성을 확보할 수 있는 것은 사실이다. 그러나 기존의 총액인건비제가 제도적으로 지방자치단체의 자치조직권을 현저히 신장했음에도 불구하고, 지방자치단체의 체감도가 동일한 수준으로 제고된 것은 아니다. 이는 행정자치부와 지방자치단체간의 협의가 기반되지 않은 것에서 비롯되고 있다. 따라서 개선방안 역시 행정자치부와 지방자치단체간에 충분한 협의가 사전에 확보되지 않을 경우 유사한 결과를 초래할 수 있다. 이와 같은 문제점을 지양하기 위해서는 개선대안의 정책화 과정에서 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하고, 이를 통해 행정자치부와 지방자치단체간에 인식을 공유하는 노력이 선행될 필요가 있다.



## 참고 문헌

- 강형기·허훈(2006), “한·일 지방분권정책의 현상과 평가”, 한국지방자치학회보, 제18권 제3호.
- 권경득·금창호(1997), “지방자치단체의 자치권 강화방안”, 지방행정연구, 제12권 제2호.
- 김 신(2006), “참여정부의 규제개혁 성과와 규제정책 과제”, 한국행정학회·한국지방자치학회 2006년도 춘계공동학술대회 발표논문집.
- 김순은(2003), “참여정부의 지방분권 추진계획(분권 로드맵)의 평가”, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제7권 제2호.
- 김준한(2000), “정책평가 개념의 재정립”, 한국행정학회, 한국행정학보 제33권 제4호.
- 김해룡(1998), “지방자치권의 내용과 그 침해구제에 관한 연구”, 한국지방자치학회보, 제10권 제1호.
- 남궁근(2003), “참여정부 정부혁신의 이념과 목표”, 한국행정학회 Conference 자료.
- 서원석(2003), “참여정부의 인사시스템 개혁방안”, 한국행정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 서필언(2006), “참여정부의 조직혁신과 정부조직관리”, 한국행정학회·서울행정학회·한국거버넌스학회 2006년도 하계공동학술대회 발표논문집.
- 은재호(2006), “참여정부 혁신의 이론화를 위한 탐색적 연구”, 한국행정학회 2005년도 하계공동학술대회 발표논문집 별쇄본.
- 이승중(2006), “노무현 정부의 지방분권정책 평가”, 행정논총, 제43권 제2호.
- 이윤식(2006), “우리나라 정부의 정책평가방법에 관한 개선방안 연구”, 한국정책

- 분석평가학회, 정책분석평가학회보 제16권 제3호.
- 이희대(2005), “참여정부의 지방정부혁신에 대한 공무원의 반응과 정책과제”, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제9권 제3호.
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 참여정부 지방분권 추진현황 및 향후 계획.
- 정부혁신지방분권위원회·지방분권전문위원회(2004), 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획.
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원(2003), 이제는 지방분권시대!: 참여정부 지방분권과제 2003년 연구자료집.
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원(2005), 이제는 지방분권시대!: 참여정부 지방분권과제 2005년 연구자료집.
- 조창현(1991), 지방자치사전, 서울: 청계연구소.
- 최진혁(2003), “참여정부 지방분권화 정책(지방분권 로드맵)의 발전적 비평”, 한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집(I).
- 최창호(2005), 지방자치학, 서울: 삼영사.
- 하혜수(2005), “참여정부의 지방분권 추진성과에 대한 비판적 고찰”, 한국거버넌스학회, 한국거버넌스학회 2005년 영·호남 공동학술대회.
- 한국지방행정연구원(1992), “지방자치단체의 공무원정원관리 적정화 연구”, 연구보고서 제130권.
- 한국지방행정연구원(2004), 지방자치단체의 조직관리제도 발전방안: 총액인건비제 도입을 중심으로.
- 한국지방행정연구원(1988), “지방자치단체의 지방공무원정원모형 개발”, 연구보고서 제31권.
- 한국지방행정연구원(1990), “지방자치단체의 지방공무원정원모형 개발(II), 연구보고서 제72권.
- 허훈(2007), “지방분권 추진성과와 향후과제”, 혁신·분권·균형발전 세미나 발표자료집.
- 황혜신(2005), “역대정부와 참여정부의 정부혁신 비교” 한국행정학회 2005년도

하계공동학술대회 발표논문집(III).

행정자치부(2006). 2007년 지방 총액인건비제 시행계획.

Frederickson, H. G. & J. M. Johnston(1999), *Public Management Reform and Innovation*, The Univ. of Alabama Press.

Rossi, P. H., H. E. Freeman & M. W. Lipsey(1999), *Evaluation : A Systemic Approach*, Sage Publication.

Love, Arnold(2004), "Implementation Evaluation" in J. S. Wholy, H. P. Hatry & K. E. Newcomer(eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, Jossey-Bass.

天野巡一(編著)(2004), *職員・組織改革, ぎょうせい*.

地方公務員人事・評価制度研究会(編)(2003), *人事評価への取組み, ぎょうせい*.

**Abstract**

## A Study on the Right of Self-government for Local Governments in the Participatory Government

There has been a renewal of interest in the lump-sum compensation budget system and the right of self-government in local governments. From central government to local government, the lump-sum compensation budget system has been viewed as a way to improve overall administrative abilities, especially the right of self-government, in the Participatory Government. The purpose of this study is to analyze the processes and types of the right of self-government for local governments in the Participatory Government, to inquire into the problems of the right of self-government, and suggest the improvement for autonomy of local governments.

For this Purpose, the following research frame was designed: chapter 1, the purpose, scope, and methodology of study; chapter 2, theoretical basis of the right of self-government in local governments; chapter 3, the practice of the right of self-government in the Participatory Government; chapter 4, evaluating; chapter 5, the improvement programs for the right of self-government for local governments. After analysing the selected datum, we could find out the following:

First, to improve legal system, we suggest the enlargement of the self-organizing authority for the bureaus and the task force organization (the abolition of the conference system between central and local government, the induction of sun-set system) in local governments. Second, to take the responsibility, we suggest the

self-control methods(the enlargement of the local assembly's control and the citizen-participation) and the competition-control method(the open system of the organizational information of local governments). Finally, to maintain the effective management, we suggest the necessity of the middle and long-range human resource planning(connecting the demand forecasting for human resource with the lump-sum compensation budget system), the periodical organizational diagnosis(reflecting visions and needs), and the incentives for local governments.



1. 자치조직권 확대정책 평가를 위한 설문서
2. 총액인건비제 실태조사를 위한 조사표
3. 광역자치단체 조직운영 현황
4. 기초자치단체 조직운영 현황

## 1. 자치조직권 확대정책 평가를 위한 설문서

ID 

--	--	--	--	--

 (조직담당자)

안녕하십니까?

2007년부터 총액인건비제가 본격적으로 실시되었습니다. 총액인건비제는 지방자치제도의 시행에 따라 지방자치단체의 자치조직권을 신장하기 위한 일환으로 실시된 것입니다. 당 연구원에서는 총액인건비제가 당초의 목적대로 지방자치단체의 자치조직권 신장에 부응하고 있는지를 평가하고, 문제가 있다면 그에 대한 개선방안을 모색하는 연구를 진행하고 있습니다. 이에 따라 총액인건비제가 자치조직권 신장에 기여하고 있는지의 여부를 파악하기 위한 설문조사를 실시하게 되었습니다.

귀하의 성의 있는 답변은 향후 지방자치단체의 자치조직권 신장에 부응하는 총액인건비제의 발전적 정착을 위한 소중한 자료로 활용될 것입니다.

본연의 업무로 바쁘시겠지만, 귀하의 진솔하고 적극적인 답변을 부탁드립니다. 아울러 본 설문에 응답한 내용은 익명으로 처리되며 개인적 사항은 연구 외에는 다른 목적으로 절대 사용되지 않을 것을 보장 드립니다.

감사합니다.

2007년 9월

문의처 : 금창호(한국지방행정연구원 연구위원 02-3488-7318)

권오철(한국지방행정연구원 수석연구원 02-3488-7319)

주소: 서울시 서초구 서초동 1552-13 한국지방행정연구원 ((우)137-873)

1. 귀하는 총액인건비제가 지방자치단체의 자치조직권을 신장하기 위하여 필요한 제도라고 생각하십니까?  
① 매우 불필요    ② 불필요    ③ 보통    ④ 필요    ⑤ 매우 필요
  
2. 귀하는 지방자치단체 조직운영의 자율성을 신장하기 위한 목적으로 도입된 총액인건비제가 현실적으로 그러한 목적을 달성하기에 적합한 제도라고 생각하십니까?  
① 전혀 부적합    ② 부적합    ③ 보통    ④ 적합    ⑤ 매우 적합
  
3. 귀하는 총액인건비제의 도입 과정에서 지방자치단체의 참여가 충분히 보장되었다고 생각하십니까?  
① 전혀 미보장    ② 미보장    ③ 보통    ④ 보장    ⑤ 매우 보장
  
4. 귀하는 총액인건비제의 도입 과정에서 지방자치단체의 의견이 충분히 수렴되었다고 생각하십니까?  
① 전혀 미수렴    ② 미수렴    ③ 보통    ④ 수렴    ⑤ 매우 수렴
  
5. 귀하는 총액인건비제의 도입 과정에서 지방자치단체의 의견이 충분히 반영되었다고 생각하십니까?  
① 전혀 미반영    ② 미반영    ③ 보통    ④ 반영    ⑤ 매우 반영
  
6. 귀하는 총액인건비제의 도입된 이후 그 이전에 비해 지방자치단체의 자치조직권이 신장되었다고 생각하십니까?  
① 전혀 미신장    ② 미신장    ③ 보통    ④ 신장    ⑤ 매우 신장

7. 귀하는 총액인건비제의 구성요소 중 기구설치 및 정원책정으로 구분할 경우 각각의 권한은 그 이전에 비해 어느 정도 신장되었다고 생각하십니까?

구분	전혀 미신장	미신장	보통	신장	매우 신장
7-1. 기구설치 권한	①	②	③	④	⑤
7-2. 정원책정 권한	①	②	③	④	⑤

8. 귀하는 총액인건비제의 도입된 이후 자치조직권이 지방자치단체가 기대하는 규범적 수준만큼 신장되었다고 생각하십니까?

① 전혀 미신장    ② 미신장    ③ 보통    ④ 신장    ⑤ 매우 신장

9. 귀하는 총액인건비제의 구성요소 중 기구설치 및 정원책정으로 구분할 경우 각각의 권한은 지방자치단체가 기대하는 규범적 수준에 비해 어느 정도 신장되었다고 생각하십니까?

구분	전혀 미신장	미신장	보통	신장	매우 신장
9-1. 기구설치 권한	①	②	③	④	⑤
9-2. 정원책정 권한	①	②	③	④	⑤

10. 총액인건비제의 제도적 효과를 확보하기 위해서 개선되어야 할 문제점과 그 대안이 있으시면 적어주십시오.

구분	문제점	개선사항
10-1. 총액인건비제도 관련규정		
10-2. 행정자치부 운영지침		
10-3. 총액인건비제 평가제도		

응답자 사항에 대한 질문입니다

11. 귀하의 소속은?

- ① 광역자치단체      ② 기초자치단체

12. 귀하의 직급은?

- ① 1급   ② 2급   ③ 3급   ④ 4급   ⑤ 5급   ⑥ 6급   ⑦ 7급   ⑧ 8급   ⑨ 9급

- 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 -



## 2. 정원

## (1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005						
2006						
2007						

주1 : 도의 경우 정원에서 소방공무원 수는 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준임

## (2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		
2006		
2007		

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준임

### 3. 광역자치단체 조직운영 현황

#### 1. 경상북도청

##### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	10	47		
2006	10	49		본부급 3, 팀 13
2007	10	49		본부급 3, 팀 13

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소 등의 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	2	63		
2006	2	63		
2007	2	63		

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준임

##### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	2010	1336	365	229	35	45
2006	2030	1349	364	228	44	45
2007	2030	1349	364	228	44	45

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005	81	
2006	83	
2007	83	

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 2. 경상남도청

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	10	44	194	
2006	10	44	194	
2007	11	46	200	팀제(9팀)

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소 등의 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	12	54	216	-
2006	12	54	216	-
2007	13	56	222	팀제(9팀)

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1,913	1,238	362	202	48	83
2006	1,976	1,278	366	204	48	83
2007	1,996	1,291	365	209	48	83

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005	76	-
2006	79	-
2007	79	-

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 4. 기초자치단체 조직운영 현황

### 1. 포항시

#### 1. 기구설치

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제 운영여부)
2005	4	23	106	미운영
2006	4	23	109	"
2007	5	30	140	운영 (과단위급 팀 5)

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제 운영여부)
2005	10	54	337	미운영
2006	10	56	351	"
2007	11	63	399	운영 (과단위급 팀 5)

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제 운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1,988	1,532	377	44	34	1
2006	2,019	1,562	378	44	34	1
2007	2,019	1,569	378	44	27	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005	-	101
2006	-	105
2007	-	115

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 2. 경주시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	4	24	101	미운영
2006	5	26	115	"
2007	5	25	119	"

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	7	131	미운영
2006	3	7	131	"
2007	3	7	131	"

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1460	1073	307	45	34	1
2006	1536	1147	309	45	34	1
2007	1535	1148	307	45	34	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		73
2006		77
2007		77

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 3. 안동시

#### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	21	105	부
2006	3	22	134	부
2007	3	22	136	부

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	27	212	부
2006	3	27	249	부
2007	3	27	251	부

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3) ]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

#### 2. 정원

(1) 총정원 (단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1,291	939	263	51	38	
2006	1,307	954	264	51	38	
2007	1,299	956	257	49	37	

(2) 상위직 (단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		69
2006		71
2007		71

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 4. 구미시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	5	22	109	
2006	5	23	110	
2007	5	27	121	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	4	42	149	
2006	4	42	153	
2007	4	40	154	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1478	1117	298	35	27	1
2006	1499	1138	298	35	27	1
2007	1512	1157	293	34	27	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		86
2006		88
2007		88

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 5. 영주시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수 (본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	2	14	76	미운영
2006	2	17	81	"
2007	2	15	77	운영(3)

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	2소	11	82	미운영
2006	2소	11	84	"
2007	2소	11	89	"

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	965	735	167	43	19	1(정무직)
2006	983	754	167	42	19	1(정무직)
2007	983	754	167	42	19	1(정무직)

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상 위 직 정 원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		52
2006		54
2007		54

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 6. 영천시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	2	16	78	
2006	2	17	83	
2007	2	17	83	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		26	81	
2006		26	96	
2007		26	96	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[ 예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3) ]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	940	717	169	38	16	
2006	940	717	169	38	16	
2007	940	717	169	38	16	

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		48
2006		49
2007		49

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 7. 상주시

### 1. 설치기구수

#### (1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	2	18	81	
2006	2	18	85	
2007	2	17		운영(17)

#### (2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	2	8	111	
2006	2	9	112	
2007	2	9	119	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

#### (1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1155	880	196	51	27	1
2006	1175	898	196	53	27	1
2007	1175	898	196	53	27	1

#### (2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		56
2006		57
2007		56

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 8. 문경시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	18	81	미운영
2006	3	18	82	미운영
2007	3	19	84	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	-	24	78	미운영
2006	-	24	78	미운영
2007	-	25	84	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	901	679	168	37	16	1
2006	916	691	170	37	17	1
2007	907	688	164	37	17	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		47
2006		47
2007		48

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 9. 경산시

### 1. 설치기구수

#### (1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	4	22	103	
2006	4	22	108	
2007	1본부3국	22	79	운영(5팀)

#### (2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	21	5	76	2직속4사업소15읍면동
2006	21	5	88	2직속5사업소15읍면동
2007	22	5	90	2직속6사업소15읍면동

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

#### (1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	990	758	177	35	19	1(정무)
2006	1,011	776	178	37	19	1(정무)
2007	1,016	780	179	37	19	1(정무)

#### (2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		49
2006		51
2007		52

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 10. 군위군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		12	54	
2006		13	55	
2007		13	55	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		10	39	
2006		11	44	
2007		11	44	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	491	380	72	26	12	1
2006	504	391	74	26	12	1
2007	504	391	74	26	12	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		24
2006		26
2007		26

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 11. 의성군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		12	64	미운영
2006		12	64	미운영
2007		13	68	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		35	161	미운영
2006		35	161	미운영
2007		36	165	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	784	608	109	43	23	1
2006	802	625	109	44	23	1
2007	808	628	112	44	23	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		38
2006		38
2007		39

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 12. 청송군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		11	48	
2006		11	52	
2007		11	52	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		4	42	
2006		4	42	
2007		1	41	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	497	379	86	20	11	1
2006	506	386	88	20	11	1
2007	513	393	89	20	10	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		25
2006		25
2007		25

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 13. 영양군

#### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		10	57	미운영
2006		10	57	미운영
2007		11	52	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		9	36	미운영
2006		10	42	미운영
2007		10	38	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

#### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	470	354	82	25	9	
2006	490	371	84	25	10	
2007	494	374	84	26	10	

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		21
2006		22
2007		23

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 14. 영덕군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		13	65	미운영
2006		13	62	미운영
2007		14	65	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		14	53	미운영
2006		14	53	미운영
2007		12	56	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	592	457	96	24	14	1
2006	579	445	96	23	14	1
2007	584	450	96	23	14	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		27
2006		27
2007		28

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 15. 청도군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		14	61	미운영
2006		14	63	미운영
2007		14	62	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		11	54	미운영
2006		11	53	미운영
2007		11	54	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	576	441	100	23	11	1
2006	587	452	100	23	11	1
2007	587	452	100	23	11	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		28
2006		28
2007		28

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 16. 고령군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		11	53	미운영
2006		11	55	"
2007		12	60	"

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		12(한시1)	44	미운영
2006		12(한시1)	43	"
2007		11	43	"

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	504	392	72	24	12	4
2006	505	393	72	24	12	4
2007	510	398	72	24	12	4

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		24
2006		24
2007		24

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 17. 성주군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		13	60	부
2006		13	63	부
2007		13	63	부

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		14	49	부
2006		14	49	부
2007		14	49	부

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	573	445	82	32	13	1
2006	576	448	82	32	13	1
2007	577	445	81	33	17	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		29
2006		30
2007		31

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 18. 칠곡군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		15	75	
2006		16	79	
2007		16	79	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		2	57	
2006		2	66	
2007		2	66	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	683	521	116	30	15	1
2006	694	533	116	30	14	1
2007	694	533	116	30	14	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		34
2006		36
2007		36

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 19. 예천군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		14	59	미운영
2006		14	63	미운영
2007		15	65	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		14	65	미운영
2006		14	66	미운영
2007		15	68	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	641	488	99	36	17	1
2006	640	497	89	36	17	1
2007	653	506	92	37	17	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		34
2006		35
2007		37

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 20. 봉화군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		11	117	미운영
2006		11	117	"
2007		12	118	"

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		25	117	미운영
2006		25	117	"
2007		26	118	"

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	596	462	95	30	8	1
2006	596	462	95	30	8	1
2007	598	465	94	30	8	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		29
2006		29
2007		31

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 21. 울진군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		13	64	미운영
2006		13	64	미운영
2007		14	64	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		19	123	미운영
2006		19	123	미운영
2007		20	122	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	641	484	114	26	17	
2006	645	488	114	24	19	
2007	645	488	114	24	19	

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		29
2006		33
2007		33

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 22. 울릉군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		9	43	미운영
2006		9	43	미운영
2007		10	45	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		9	24	미운영
2006		9	24	미운영
2007		9	24	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	359	264	76	14	3	2
2006	359	264	76	14	3	2
2007	359	263	76	14	4	2

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		22
2006		22
2007		23

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 23. 창원시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	6	27	132	
2006	7	28	132	운영(본부급1, 과단위급팀2)
2007	7	31	137	운영(과단위급팀1)

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	4	33	131	
2006	4	34	133	
2007	4	33	128	운영(과단위급팀15)

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1,512	1,228	244	22	17	1
2006	1,523	1,247	237	20	18	1
2007	1,542	1,266	237	20	18	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		76
2006		79
2007		81

주1 : 도의 경우 정원에서 소방공무원 수는 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 24. 미산시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	5	23	109	미 운영
2006	5	23	110	미 운영
2007	5	27	120	미 운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	10	78	239	
2006	11	77	240	
2007	11	78	273	운영 (2개팀)

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1630	1242	350	29	8	1
2006	1631	1249	344	29	8	1
2007	1631	1263	330	29	8	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		11
2006		12
2007		12

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 25. 진주시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	5	23	121	미 운영
2006	5	23	123	미 운영
2007	5	24	123	미 운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	9	78	266	미 운영
2006	9	78	268	미 운영
2007	9	79	291	미 운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1,636	1,281	298	36	20	1
2006	1,641	1,286	298	36	20	1
2007	1,641	1,286	298	36	20	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		93
2006		93
2007		95

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 26. 사천시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	2	18	85	미운영
2006	2	18	85	미운영
2007	2	19	84	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		24	71	미운영
2006		24	73	미운영
2007		23	78	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	847	656	146	29	15	1
2006	865	677	134	29	15	1
2007	865	679	132	29	15	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		51
2006		51
2007		51

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 27. 김해시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	5	22	114	미운영
2006	5	22	115	미운영
2007	5	23	117	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	5	36	128	미운영
2006	5	36	128	미운영
2007	5	36	151	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	1,252	1,033	180	29	9	1
2006	1,280	1,062	177	29	11	1
2007	1,317	1,104	169	32	11	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		75
2006		75
2007		76

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 28. 밀양시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	18	86	
2006	3	19	91	
2007	3	19	91	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		23	84	
2006		23	90	
2007		23	90	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	902	750	103	26	22	1
2006	906	755	102	26	22	1
2007	906	755	102	26	22	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		46
2006		47
2007		47

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 29. 거제시

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	19	92	
2006	3	19	93	
2007	4	23	104	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	6	91	
2006	3	6	91	
2007	3	6	93	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원 (단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	931	753	133	31	13	1
2006	941	765	132	31	12	1
2007	994	818	130	33	12	1

(2) 상위직 (단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		47
2006		47
2007		52

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 30. 양산시

#### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	4	22	92	미운영
2006	4	22	93	"
2007	4	23	103	"

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005	3	19	75	미운영
2006	4	19	77	"
2007	5	26	87	"

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

#### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	정무직
2005	831	698	102	22	8	1
2006	844	714	99	22	8	1
2007	930	797	101	23	8	1

(2) 상위직

(단위 : 명) ----- 정무직 제외

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		49
2006		50
2007		59

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 31. 의령군

#### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		11	60	
2006		11	62	
2007		12	57	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		2	61	
2006		2	61	
2007		2	62	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

#### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	565	440	79	32	13	
2006	565	440	79	32	13	
2007	565	441	78	32	13	

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		30
2006		30
2007		31

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 32. 함안군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		13	55	
2006		14	58	
2007		14	59	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		28	106	
2006		30	116	
2007		30	118	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[ 예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3) ]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	575	472	61	29	10	3
2006	587	485	61	30	10	1
2007	587	485	61	30	10	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		31
2006		30
2007		33

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 33. 창녕군

#### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		13	61	
2006		13	62	
2007		14	63	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		3	81	
2006		3	81	
2007		3	83	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

#### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	677	547	74	32	23	1
2006	687	557	74	32	23	1
2007	687	560	73	31	22	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		34
2006		34
2007		34

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 34. 남해군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		12	49	
2006		12	50	
2007		13	54	

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		26	111	
2006		26	112	
2007		27	116	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	537	414	79	26	16	정무직1
2006	561	441	79	24	16	정무직1
2007	566	445	77	27	16	정무직1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		29
2006		33
2007		31

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 35. 하동군

#### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		13	57	미운영
2006		13	58	미운영
2007		13	57	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		33	120	
2006		33	126	
2007		33	126	

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

#### 2. 정원

(1) 총정원 (단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	625	494	76	35	19	1
2006	625	499	74	32	19	1
2007	629	503	76	30	19	1

(2) 상위직 (단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		33
2006		36
2007		36

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 36. 신청군

### 1. 설치기구수

(1) 기구수(본청의 기구만 기입)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		11	57	미운영
2006		10	49	미운영
2007		11	53	미운영

(2) 기구수(직속기관, 사업소, 출장소, 읍면동사무소 수를 합산하여 기재)

구분	국단위수	과단위수	담당수	기타(팀제운영여부)
2005		14	57	미운영
2006		16	65	미운영
2007		16	69	미운영

주1 : 한시기구수 포함

주2 : 팀제운영여부는 운영, 미운영으로 표기하고 ( )하여 팀수를 기재하되 과단위 이상 팀만 기입[예: 운영(본부급 1, 과단위급팀 3)]

주3 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

### 2. 정원

(1) 총정원

(단위 : 명)

구분	전체정원	일반직	기능직	연구/지도직	별정직	기타
2005	576	443	91	26	15	1
2006	577	444	91	26	15	1
2007	577	444	91	26	15	1

(2) 상위직

(단위 : 명)

구분	상위직정원	
	도 (4급이상)	시/군 (5급이상)
2005		28
2006		29
2007		30

주1 : 도의 경우 소방공무원 제외

주2 : 2005년과 2006년은 각년도 12월31일 기준, 2007년은 7월 31일 기준

## 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제

---

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

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

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

---

\*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-297-1