

## 정원관리제도가 기구와 정원에 미치는 영향\*

### The Effects of Organisation and Public Official Management System on Organisation and Public Official in Local Governments

김 정 숙\*\*

Kim, Jungsook

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치단체 기구 및 정원관리제도 관련 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 지방자치단체 기구·정원 분석
- V. 결론 및 시사점

이 연구는 지방자치단체 기구와 정원의 변화 추이를 분석하고, 정원관리제도가 기구 및 정원의 변화에 미치는 영향을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지방자치단체의 기구와 정원 현황을 분석하고, 제도가 기구 및 정원에 미치는 영향을 살펴보기 위해 패널회귀분석을 활용하였다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 공무원 정원 및 기구 현황을 분석한 결과, 기구와 정원 모두 지속적으로 증가함을 알 수 있다. 둘째, 직급·유형·인구별 기구·정원 현황을 살펴본 결과, 지방공무원 직급별 정원은 전반적으로 증가했으며, 9급 증가율이 다른 직급에 비해 가장 높게 증가하였다. 셋째, 정원관리제도의 변화가 지방자치단체의 기구와 정원에 미치는 영향을 살펴보기 위해 패널회귀분석을 활용하여 분석한 결과, 정원관리제도의 변화에 따라 기구 수가 증가하는 것을 확인할 수 있으나 정원 수에는 영향을 미치지 않음을 알 수 있다. 이러한 결과는 정원관리 제도의 목적인 총량적 관리 측면인 책임성 확보에 대해 부분적으로 목적을 달성했다고 해석할 수 있다.

□ 주제어: 정원관리제도, 기구, 정원

\* 본 연구는 행정안전부 수탁과제인 「2020년 지방자치단체 조직분석진단(2020)」 연구 중 일부를 재구성하여 작성함

\*\* 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2021. 6. 18. 심사기간: 2021. 6. 18. ~ 2021. 8. 17. 게재확정일: 2021. 8. 17.

The purpose of this study is to examine changes in the public officials and organisation of local governments and to determine whether the system has an effect on changes in the public officials and organisation of local governments. It is to identify the trend of changes in the public officials and organisation of local governments and panel regression was used to examine the effectiveness of the system.

The analysis results are as follows. First, as a result of analyzing the number of local government officials and the trend of organizations, it can be seen that both the number of public officials and the organization continue to increase. Second, according to the trend of the number of organizations and public officials by position, type, population, and rank of local government officials increased overall, and the growth rate of Grade 9 increased the highest compared to other positions. Third, panel regression analysis results shows that the number of organizations increases as the system changes, but it does not affect the number of local public officials.

□ Keywords: Organisation and Public Official Management System, Organisation, Public Official

## I. 서론

한국은 헌법 상 지방자치가 명시된 국가로, 1952년 최초의 지방의회를 구성하였으나 1961년 군사정권이 수립된 후 지방자치제는 사실상 중단 상태였다. 이후 1987년 6월 민주항쟁으로 촉발된 민주화에 대한 요구는 직선제 쟁취와 더불어 지방자치 부활로 이어졌다. 1987년 헌법 개정과 함께 지방자치법 전면 개정이 이루어진 후, 1991년 각급 지방의회와 1995년 기초·광역단체장 동시선거를 계기로 실질적인 지방자치제가 시행되었다. 한국의 지방자치제 역사는 민주적 제도 완성의 역사와 그 궤도를 함께 한다.

과거 중앙정부는 중앙집권적 통치 방식을 통해 지방자치단체의 사무, 조직, 재정 등의 사항을 관장하였으나, 지방분권이 강화되는 과정에서는 중앙정부가 가진 권한이 지방으로 이양되고 있다. 다만, 지방자치단체의 기구와 공무원 정원의 경우 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정(이하 지방자치단체 기구 및 정원 규정)’을 통해 대략의 사항과 기준을 마련하고 있다. ‘지방자치단체 기구 및 정원 규정’에서는 시·도(광역시)의 기구, 시·군·구(기초)의 기구, 의회사무기구 및 직속기관, 지방공무원의 정원 등에 관한 사항을 구체적으로 명시하고 있다. ‘지방자치단체 기구 및 정원 규정’ 안에 기구와 정원에 관한 사항을 명시한 것을 흔히 정원관리제도로 명명해왔다.

1987년 지방자치법 개정 이후 약 30여년간 정원관리제도는 지방자치단체의 자율성을 강화하고 전국 차원의 책임성을 확보하기 위한 목적으로 변화해왔다. 즉, 지방자치단체가 처한 행정수요를 유연하게 반영하고 총량적 관리를 통해 책임성을 보장하는 것을 목적으로 삼아온 것이다. 그러나 정원관리제도의 목적인 지방자치단체의 자율성과 책임성은 서로 상충적 특성을 지닌다. 즉, 지방자치단체가 자율적으로 기구 및 정원을 배치할 수 있어야 하나 기구 및 정원의 총량적 관리를 유지해야 하기 때문에, 두 가지 목표를 균형적으로 달성하기 위한 정교한 제도 설계를 필요로 하는 것이다.

따라서 정원관리제도의 정교한 설계를 위해서는 해당 제도가 지난 30여 년간 목적에 따라 제대로 운영되었는지를 규명하는 것이 필요하나, 이와 관련된 실증적 연구는 미진한 상황이다. 제도 변화나 개선에 관한 연구가 다수 이루어졌으나, 이러한 연구들은 대부분 표준정원제나 총액인건비제 등 특정 시기의 제도를 다루는데 그쳤다(김미정, 2009; 김종성, 2009; 김준한, 1995; 김태영, 2007; 라휘문, 2018; 하혜수·양덕순, 2007). 또한 제도 변화와 이의 영향을 실증적으로 살펴본 연구들도 있으나, 시간에 따른 순증효과를 통제하지 못하거나, 두 시기의 제도를 비교하는데 머물렀다는 한계를 지닌다(라휘문, 2018; 박해욱·최정우, 2013).

이 연구의 목적은 장기 시계열 자료를 통해 지방자치단체 기구 및 정원 변화 추이를 살펴

보고, 정원관리제도가 기구 및 정원에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 데에 있다. 이를 위해 이 연구는 2장에서 지방자치단체 정원 및 기구관리 제도의 현황과 이에 대한 선행연구를 검토한 후, 3장에서 연구방법, 자료수집, 분석틀 등 연구설계를 정리할 계획이다. 4장에서는 지방자치단체 정원 및 기구 현황을 분석하고, 패널회귀분석을 통해 제도변화가 기구 및 정원에 미친 영향을 실증적으로 분석하고자 한다. 마지막으로 분석결과와 정책적 시사점을 제언할 계획이다.

## II. 지방자치단체 기구 및 정원관리제도 관련 이론적 논의

### 1. 자치조직권

자치조직권은 법률 및 규정 내에서 지방자치단체가 스스로 조직을 설치·변경·폐지할 수 있는 권한 또는 “지방자치단체가 보유하는 자치권의 하나로, 지방자치단체가 그 존립목적 실현하기 위하여 가지는 일정한 범위의 권능(right of local autonomy)”으로 정의된다(최창호, 2005: 206; 금창호·권오철, 2005: 5; 재인용). 자치조직권은 자치권을 구성하는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권의 네 가지 요소 중 하나로 조직의 구성과 운영에 관한 자율권에 한정된다(조창현, 1991: 73). 기구는 지방자치단체 내 행정사무를 수행하는 조직을 뜻하고, 정원은 지방자치단체 내 기구에서 일하는 지방공무원의 수를 뜻한다(김명용, 2015). 따라서 지방자치단체가 자치조직권을 확대한다는 것은 조직의 기구 및 정원 관리의 자율성을 확보함을 의미하며, 구체적으로 행정기구의 편성과 개편권, 자주적인 정원 책정권 및 정원관리권을 지닌다는 것을 의미한다.

자치조직권의 법률적 근거는 「헌법」, 「지방자치법」 및 동법 시행령, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(이하, 지방자치단체 기구 및 정원관리 규정)」의 세 가지가 대표적이다. 「헌법」 제8장은 지방자치에 관한 사항으로 제118조 제2항에 의하면 지방자치단체 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정한다고 규정하여 지방자치단체가 갖는 자치조직권을 명시한다. 또한 「지방자치법」에 의하면 지방자치단체의 사무범위와 자치사무의 영역 및 이를 수행할 수 있는 권한을 규정한다.

구체적으로 「지방자치법」 제110조와 동법 시행령 제73조에서는 지방자치단체의 기구에 해당하는 부지사, 부시장, 부군수, 부구청장 등의 정수 및 직급, 사무분장 등을 지방자치단체 유형에 따라 구분하여 규정한다. 「지방자치법」에 의해 지방자치단체의 기구 및 정원 관련 규

정을 두었기 때문에 중앙정부는 대통령령인 「지방자치단체 기구 및 정원 규정」을 통해 지방자치단체의 기구 및 정원을 일정한 통제 하에 운영·관리할 수 있도록 강제한다(이경운, 2002; 하혜수, 2004).

## 2. 지방자치단체 기구 및 정원 관리제도의 변화

지난 1987년 이후 지방자치단체의 기구 및 정원 관리제도는 크게 5단계에 걸쳐 변화되어 왔다. 지방자치단체의 기구 및 정원 관리제도(기구설치 및 정원관리)는 1987년 개별승인제, 1988년 기준정원제, 1994년 표준정원제, 2004년 총액인건비제, 2014년 기준인건비제의 과정을 통해 변화하였다(라소영, 2019; 김정숙·강영주, 2020).

우리나라는 1961년 지방자치를 실시하였으나, 1987년까지 중단되었다가 1987년에 재개되었다. 이 때에는 대통령령에 따라 내무부장관의 승인 하에 지방자치단체의 기구 및 정원 관리가 이루어지는 개별승인제가 운영되었다(김홍주, 2019). 개별승인제는 지방자치단체마다 필요한 기구 및 정원을 내무부장관의 승인을 받아야했기 때문에 실질적인 자율성은 그리 크지 않았다.

1988년에는 「지방자치법」 전면개정을 계기로 지방자치단체에서 일정한 기준 내에서 기구 및 정원을 관리할 수 있는 기준정원제가 운영되었다(윤영근·박해육, 2017). 지방의원 및 단체장 선거, 자치단체 행정사무, 주무장관이나 시·도지사의 지방자치단체의 장에 대한 감독권행사 제한 등의 내용을 담은 「지방자치법」 전면개정은 실질적인 「지방자치법」 제정의 의미를 갖는다고 평가받고 있다.<sup>1)</sup> 지방자치와 관련한 기본사항이 규정됨에 따라 지방자치단체에 기구 및 정원관리에 관한 부분적인 자율성을 허용하였다. 이러한 배경 하에서 기준정원제는 지방자치제 실시로 인한 무분별한 정원 확대를 막기 위해 도입된 제도로서(박해육·최정우, 2013), 중앙정부가 총정원을 정해두면, 지방자치단체가 총정원의 범위 안에서 정원 및 기구를 관리하는 방식이다. 따라서 총정원이 정해진다는 제한은 있으나, 이 안에서 내부적인 운영 측면에서 부분적인 자율성이 주어졌다고 평가받는다.

1994년 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 제정에 따라 보통교부세에 인센티브가 연동되는 표준정원제를 마련하여 운영하였다. 이는 지역별 특성이 반영된 표준정원 산식에 따라 지방자치단체의 정원을 제시하는 것이며, 지방자치단체 간 인력 격차를 완화하는 방향으로 이루어졌다(김정숙·강영주, 2020; 행정자치부, 2004). 기존 기준정원제가

1) 국가기록원 홈페이지. <http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/growthEra.do?page=3&eventId=0014597744> 검색일: 2020.09.14.

총정원 규모를 통제하지만 지방자치단체의 행정수요를 제대로 반영하지 못한다는 비판을 받았기 때문에, 이를 보완한 제도로써 도입되었다(김태영, 2007; 박해욱·최정우, 2013).

표준정원제가 실시된 이후 지방자치단체의 기구설치 기준이 몇 차례 변화하였다. 우선 1995년에는 민선 단체장이 출범함에 따라 지방자치단체의 기구인 국·과·계 등에 대한 법률기준범위를 상정하고 이를 준수하는 선에서 지역실정에 맞게 자율적으로 재배치하도록 하였다. 1998년에는 외환위기 이후 공무원 총정원의 감축관리를 위해 지방행정조직의 유사 중복기능을 통·폐합하고 한시기구를 폐지하였다. 또한 광역 단위 국, 과 기구를 평균 3개, 6개과씩 축소하고 시·군·구의 경우 인구 규모에 따라 차등하여 국 또는 과를 축소하였다. 2004년에는 행정자치부(현 행정안전부) 장관의 승인없이도 지방자치단체 스스로 탄력적인 운영이 가능한 여유기구제가 도입되었다. 이에 따르면 기구설치 자율권이 제약되는 상황에서 지방자치단체가 과도기적으로 탄력적 운용이 가능할 수 있도록 기구의 여유분을 확보하여 기존 정규기구에서 담당하기에 적절치 않은 사무를 해결하게 하는 제도이다. 구체적으로 시·도에 1개 실·국(3급), 2개 과·담당관(4급) 이내에 들 수 있고, 시·군·구에는 1개 과·담당관(5급)을 들 수 있으며 각각 서울특별시 및 경기도와 인구 50만 이상 시의 특수성을 감안하여 여유를 뒀다.

2005년과 2006년에는 시·도 5급 정원책정 승인제 폐지, 실·국·본부(16개→17개) 및 과·담당관 수(65개→67개) 조정, 제주특별자치도 행정직급 설정 등이 이루어졌다. 제주특별자치도의 경우 고도의 지방자치 실현을 위해 보조기관·하부 행정기관의 장 등 직급기준만을 기구 정원 규정으로 정하고 행정기구 설치 및 정원기준, 직속 및 하부기관, 사무분장 등은 자율적 조례로 제정하였다.

2007년부터 실시된 총액인건비제는 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에 따라 중앙에서 지방자치단체별 총액인건비의 범위를 정하면, 각 지방자치단체별로 조례로 기구 및 정원을 확정하는 방식이다. 또한 지방자치단체의 상위직 기구에 대한 설치 기준을 정하고 이하는 자율적으로 책정할 수 있도록 하여 지방자치단체의 기구설치의 권한이 강화되었다. 기준인건비제는 표준정원제가 보통교부세 인센티브와 연계되다보니 행정수요는 많지만 재정상태가 열악한 지방자치단체에서는 정원을 유연하게 운영하기 어렵고, 정원 이외에도 본청기구 설치기준, 한시기구 설치승인권, 출장소 및 사업소 설치승인권 등 기구설치에 대한 제한이 많아 자치조직권은 여전히 제한적이라는 비판에 따라 도입되었다(박해욱·최정우, 2013). 따라서 이러한 문제를 해소하기 위해 지방자치단체가 인건비 총액에 맞게 자율적으로 정원과 기구를 관리하도록 하여 이전 제도에 비해 지방자치단체의 조직관리 재량이 좀 더 확대되었다.

2014년에 실시된 기준인건비제는 앞서 운영된 총액인건비제와 유사하나, 총액인건비제가 인건비 총액을 제시한다면, 기준인건비제는 기준정원과 이에 따른 인건비를 제시하고 자율적

으로 운영할 수 있는 범위를 허용하는 제도이다. 구체적으로 표준정원제부터 이루어진 보통교부세의 인센티브와의 연동방식을 기준정원 대비 자율범위까지 허용하는 방안으로 이루어졌다. 기구설치와 관련하여 2014년 행정기구 및 직급기준에 관한 법령을 개정하고, 실·국·본부 설치 기준을 기존 인구 100만명 또는 200만명 단위에서 인구 50만 명 단위로 세분화하고 인구 증가가 유의미하게 이루어질 경우 추가적 기구증설을 허용하였다. 현재는 보통교부세의 인센티브와의 연동방식이 없어져 이제까지 운영된 정원관리제도 중 지방자치단체의 조직관리에 대한 가장 큰 재량권을 부여하고 있다.

이처럼 지방자치단체의 정원관리제도는 지방자치제 실시 이후 점차 지방자치단체의 조직관리 권한이 확대되는 방향으로 이루어졌다. 그러나 이는 한편 중앙정부에 의해 지방자치단체의 자치조직권이 통제되는 과정과 함께 이루어졌다. 즉, 지방자치단체들은 중앙정부의 규칙이나 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에 의해 범위가 정해진 상태에서, 기구 및 정원을 운영해 왔음을 의미한다. 또한 정원관리제도가 본래 제도의 목적을 달성하지 못한다는 비판에 직면하며 제도의 내용이 변화해왔다. 그러나 이 과정은 실증적인 분석에 기초하기보다는 현황 및 추이에 대한 진단에 근거하여 이루어졌다.

〈표 1〉 지방자치단체의 정원관리제도 변화 과정

시기	제도	관계법령	정원관리 변화	기구설치 변화
1964 -1987년	개별승인제	지방자치에 관한 임시조치법	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인	-
1988 -1993년	기준정원제	지방자치단체의 지방공무원정원기준 등에 관한 규칙(내무부령) 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함	-
1994 -2006년	표준정원제	지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력불균형을 다소 시정	1995년 기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고
				1998년 구조조정을 통한 적정규모 관리
				2004년 여유기구제 도입
				2004년 기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고

시기	제도	관계법령	정원관리 변화	기구설치 변화
				2005년 기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고
				2006년 기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고
				2006년 제주특별자치도 행정직급 기준 설정
2007-2013년	총액인건비제	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함	2007년 기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고
2014-현재	기준인건비제	지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	기준인건비 범위 내에서 조례로 정함	2014년 기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고
				2015년 재난대응 관련기구 설치 자율성 제고
				2018년 기구설치 및 정원관리의 탄력성 제고

자료: 금창호, 2018; 83; 김홍주, 2019; 47; 김정숙·강영주, 2020; 32; 연구자 재구성

### 3. 관련 선행연구 검토

지방자치단체의 기구 및 정원에 관한 선행연구는 크게 세 가지 흐름으로 구분된다. 첫째, 지방자치단체 정원 규모에 대한 추정 및 영향요인에 관한 연구이다(박재완, 2000; 신원부·전봉기, 2010; 정명은·이종수, 2016). 박재완(2000)의 연구는 표준정원제를 대상으로 정원산정을 위한 대안으로서 MIMIC 모형을 개발하여 이를 적용한 실증적 결과를 제시한 내용을 담고 있다. 현재 활용하는 표준정원모형이 총정원을 종속변수로 산출하는 모형이라면, MIMIC 모형은 관측하기 어려운 적정 인원을 대변하는 복수 지표를 간주하는 것이다(박재완, 2000: 217). 정명은·이종수(2016)는 정원관리제도와 관련한 쟁점을 진단하고 10대 행정수요 지표들을 개발하여 지방공무원 규모를 추정하는 함수를 분석하였다. 그들은 지방공무원 정원 규모를 추정하기 위한 함수식 개발과 함께 지방자치단체의 자율권을 확대할 수 있는 방안으로서 인력 규모 변화에 대해 공개하고 지자체 합동평가에 반영하는 등 책임성 확보방안이 필요하다고 제시하였다.

이에 비해 신원부·전봉기(2010)는 경기도를 대상으로 총액인건비제에 따른 정원산정모형과 패널분석방식에 따른 정원산정모형을 비교하며, 새로운 방식의 정원산정모형을 제시하였다. 아울러 기존 정원산정모형이 지자체의 행정환경을 제대로 반영하지 못하기 때문에 지표

전반에 대한 개선이 필요하며, 유형분류를 재검토할 필요가 있다고 주장한다. 두 연구는 모두 정원산정을 위한 모형을 제시하는 것을 공통적인 주제로 삼았으나, 대상으로 삼는 제도 및 지방자치단체가 다르다는 차이를 지닌다.

둘째, 제도의 변화 및 개선에 관한 연구이다(김미정, 2009; 김종성, 2009; 김준한, 1995; 김태영, 2007; 라휘문, 2018; 하혜수·양덕순, 2007). 김태영(2007)은 표준정원제와 총액인건비제를 제도 운영 차원에서 비교하고, 자율권과 책임성 차원에서 비교하여 총액인건비제가 자율권이 그리 나아지지 않았으며, 책임성 차원의 다양한 조치를 취하며, 정원 산정방식이 거의 비슷하다고 분석하였다.

김태영(2007)의 연구가 표준정원제와 총액인건비제를 비교하는 것에 초점을 맞추었다면, 김미정(2009)과 김종성(2009)은 총액인건비제를 진단하고 대안을 제시하는 것을 주요한 연구 내용으로 삼았다. 김미정(2009)은 지방공무원의 정원산정제도인 총액인건비제의 문제점을 진단하고 이를 토대로 적정정원을 산정하기 위한 개선방안을 제시하였다. 김종성(2009)은 2007년 시행된 총액인건비제가 중앙의 지방에 대한 통제를 완화하는 목적으로 도입되었으나 정원책정 및 기구관리에서 표준정원제에 비해 그리 많은 차이를 보이지 않고 있다고 설명한다. 따라서 지방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위해 총액인건비제와 같은 정원 및 기구 관리제도를 폐지하여 지방자치단체 내의 자율적 통제방안을 모색해야 한다고 보았다.

셋째, 제도 변화와 이에 따른 영향을 실증적으로 살펴본 연구이다(라휘문, 2018; 박해육·최정우, 2013). 이러한 연구 흐름은 앞서 제도의 변화와 개선방안에 대해 담은 연구들과 유사하면서도 차별점을 지닌다. 즉, 제도 설명과 이에 대한 이론적 논의는 비교적 유사하지만, 이러한 제도 변화의 영향을 연구자료를 토대로 실증적으로 분석한 것이 다르다.

라휘문(2018)은 지방자치단체의 정원관리제도 변화 과정이 지방공무원 규모와 직급별 비율에 미치는 변화를 살펴보았다. 현황을 살펴본 결과 지방자치단체는 제도 변화와 함께 지속적으로 공무원 수가 증가하였고, 6급과 9급이 다른 직급에 비해 확대됨을 알 수 있다. 박해육·최정우(2013)는 총액인건비제가 도입된 이후 기구 및 정원에 미친 영향을 분석한 결과, 전반적으로 조직기구가 증대되었고, 상위직과 중간관리자가 하위직에 비해 좀 더 큰 규모로 증가하는 것으로 나타났다. 결과적으로 총액인건비제는 지방자치단체의 기구 및 정원 증가라는 결과를 드러내 자치조직권이 강화되는 것을 알 수 있다.

이제까지 지방자치단체의 정원과 기구에 관한 논의는 많았지만, 제도와 정원 및 기구의 실질적 변화를 연계하여 살펴본 연구들은 그리 많지 않다. 라휘문(2018)의 연구는 2000년부터 2016년까지 비교적 긴 기간에 걸쳐 직급별 변화와 증가율을 살펴보았으나, 이러한 변화가 시간에 따른 순증인지의 여부를 엄밀히 통제하지 못했다는 한계를 지닌다. 박해육·최정우(2013)는 패널분석을 통해 제도에 따른 지방자치단체의 정원 및 기구 변화를 살펴보았다는 점

에서 시간에 따른 순증을 통제하였으나, 2005년부터 2011년까지 총액인건비제 전후의 비교를 담았기 때문에 표준인건비제와 총액인건비제의 두 시기가 갖는 효과만을 보았다는 한계를 갖는다.

이제까지 지방자치단체 정원관리제도는 큰 틀에서 책임성에 근거하여 총정원 규모를 통제하고, 지역 행정수요 반영을 통한 조직관리의 자율성을 확대하는 것을 목적으로 변화해왔다. 그러나 선행연구들이 살펴본 실증적 분석결과는 대부분 총정원과 직급별 변화에 그쳐, 지역의 여건에 따라 정원관리제도가 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 살펴보지 못했다. 따라서 이 연구에서는 지방자치단체의 정원관리제도 변화가 기구·정원에 미친 영향과 지방자치단체 여건에 따라 차별화된 양상을 살펴보는 것을 목적으로 한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구방법

이 연구는 정원관리제도의 변화가 지방자치단체의 기구와 정원에 미치는 영향을 살펴보기 위해 크게 두 가지 접근을 시도하였다. 먼저 지방자치단체의 기구와 정원에 관한 시계열 자료를 확보하여 이를 토대로 기구와 정원의 현황을 분석하였다. 구체적으로 지방자치단체 기구 수, 지방자치단체 공무원 총정원 및 직급·유형별 정원, 비율, 변이계수를 살펴보았다. 지방자치단체 기구의 경우 과·담당관 수로 측정하여 살펴보았다. 지방자치단체 기구 중 실·국 수는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 명시된 것처럼 지방자치단체 유형, 인구 기준 등에 따라 정해지기 때문에 사실상 지방자치단체의 자율적 판단에 의해 증가되는 특성이 아닌 반면, 과·담당관 수의 경우 상대적으로 지방자치단체의 자율성이 크게 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 정원관리제도가 기구에 영향을 미치는 측면을 좀 더 면밀하게 살펴보기 위해 자율적 측면을 지닌 과·담당관 수를 측정한 것이다.

또한 지방자치단체 직급·유형별 정원의 경우 비율과 변이계수를 함께 살펴보았다. 전체 중 특정 직급 및 유형이 차지하는 비율을 비교함으로써 직급 및 유형에 따른 상대적인 차이를 파악할 수 있다. 변이계수(coefficient of variation: CV)의 경우 변동성에 대한 척도로서 두 개 이상의 자료에 대한 산포를 비교하거나 변동성을 비교할 때 유용하다. 변이계수는 관측치 간 표준편차를 산술평균으로 나누어 측정하며, 변이계수의 값이 클수록 데이터의 변이가 크다는 점을 의미한다. 일반적으로 산술평균이 크면 표준편차 역시 함께 커지는 경향이 있기 때

문에 관측치 간 편차를 확인하기에 용이하지 않다. 이에 비해 변이계수를 활용할 때 표준편차 값을 보정해주는 효과를 누릴 수 있기 때문에, 지방공무원 상위직급과 하위직급 간 변동성을 파악할 때 평균으로 포착하지 못하는 지방자치단체들 간 변화의 폭을 파악할 수 있다. 이 연구에서는 광역과 기초 유형과 상위직과 하위직을 구분하여 변이계수를 살펴봄으로써 각 유형과 직급 간 차이를 통해 증가하는 양상을 더욱 정확히 파악하고자 하였다.

두 번째로 제도의 효과를 살펴보기 위해 패널회귀분석을 활용하였다. “패널회귀분석 확률 효과모형은 “모형에 투입한 독립변수들을 통제한 상태에서 설명되지 않는 잔차를 지역 간 잔차와 지역 내 연도 간 잔차로 분해하며, 두 잔차 모두 정규분포를 따른다고 가정한다. 확률효과모형은 지역 내 변화에만 관심을 두는 고정효과모형과 달리 지역 간 차이와 지역 내 변화를 모두 설명할 때 적합한 방식”이다(이민아·강정환, 2014: 8).

## 2. 자료수집

연구대상은 전국의 243개 광역 및 기초지방자치단체이며, 시간적 범위는 2001년부터 2019년까지로 총 19년을 대상으로 하여 정원관리제도 중 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제를 포함하였다. 표준정원제는 2001년부터 2006년까지, 총액인건비제는 2007년부터 2013년까지, 기준인건비제는 2014년부터 2019년까지이다. 시간적 범위를 2001년부터 2019년까지로 삼은 이유는 정원과 기구 관련 변화가 가장 많이 이루어진 시기이기 때문이다.

이 연구의 분석자료는 행정안전부에서 발간하는 지방행정조직편람과 국가통계포털의 e-지방지표에서 제공하는 정원 및 기구 관련 자료들로 구성되었다. 지방자치단체 기구 및 정원 현황은 지방행정조직편람을 통해 수집하였고, 나머지 자료들은 국가통계포털의 e-지방지표에서 확보하였다.

## 3. 변수 측정 및 연구의 분석들

이 연구에서는 지방자치단체의 정원관리제도 변화가 기구·정원에 미친 영향과 지방자치단체 여건에 따라 차별화된 양상을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지방자치단체의 기구·정원 현황을 분석하고, 제도가 지방자치단체의 기구·정원에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다.

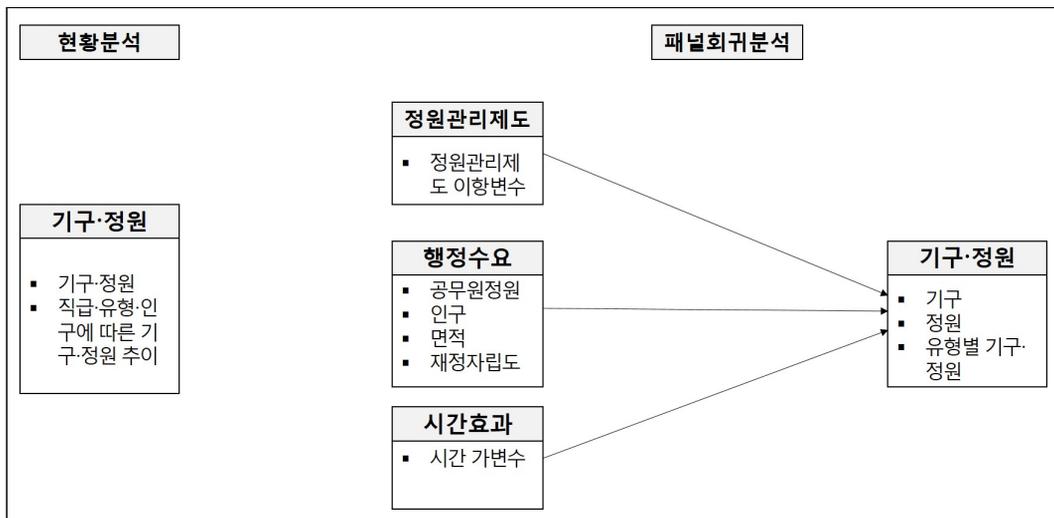
우선 현황분석의 경우 기구·정원 추이를 살펴보고, 직급·유형·인구에 따라 기구·정원 추이

가 어떻게 달라지는지 확인하였다. 기구의 경우 정원관리제도 내에서 상한선이 정해져있는 실·국 수보다는 지방자치단체에서 자율적으로 관리할 수 있는 과·담당관 수와 증감률을 살펴봤다. 지방자치단체 기구 및 정원 관련 선행연구에서는 정원과 관련하여 총정원과 직급별 정원 규모 현황을 살펴보았다(라휘문, 2018).

다음으로 정원관리제도로써 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제를 각각 1, 2, 3의 이항변수로 측정하였다. 행정수요 측면으로 공무원 정원, 인구, 면적, 재정자립도를 측정하였다. 공무원 정원의 경우 지방자치단체 내 기구에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 중요한 변인으로 판단되어 이를 통제하였다. 또한 인구와 면적은 지방의 행정수요를 직접적으로 표현할 수 있는 변수이며(박해육·최정우, 2013), 재정자립도의 경우 지방의 재정 역량을 드러낼 수 있는 주요 지표로서 기구 및 정원에 영향을 미칠 것으로 판단하여 통제변수에 포함하였다.

또한 시간이 지남에 따라 기구·정원이 증가하는지 파악하기 위해 시간을 가변수화하여 통제하였다. 종속변수로는 지방자치단체의 공무원 총정원수와 과·담당관 수를 측정하였다. 박해육·최정우(2013)는 지방자치단체 인력과 관련하여 각 직급별로 나누어서 제도 도입이 정원에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였으나, 본 연구에서는 공무원 총정원의 변화가 전반적인 규모 변화에 적절하다고 판단하였다. 또한 선행연구들에서는 지방자치단체 기구를 실·국, 과·담당관, 담당으로 구분하여 살펴보았으나(박해육·최정우, 2013), 실·국에 비해 과·담당관이 좀 더 자율적으로 변화하는 특성을 지니기 때문에 지방자치단체 기구 수를 분석하는 데에서 과·담당관이 더욱 적절하다고 판단했다. 이러한 내용을 다음과 같은 연구모형으로 정리하였다.

〈그림 1〉 연구모형

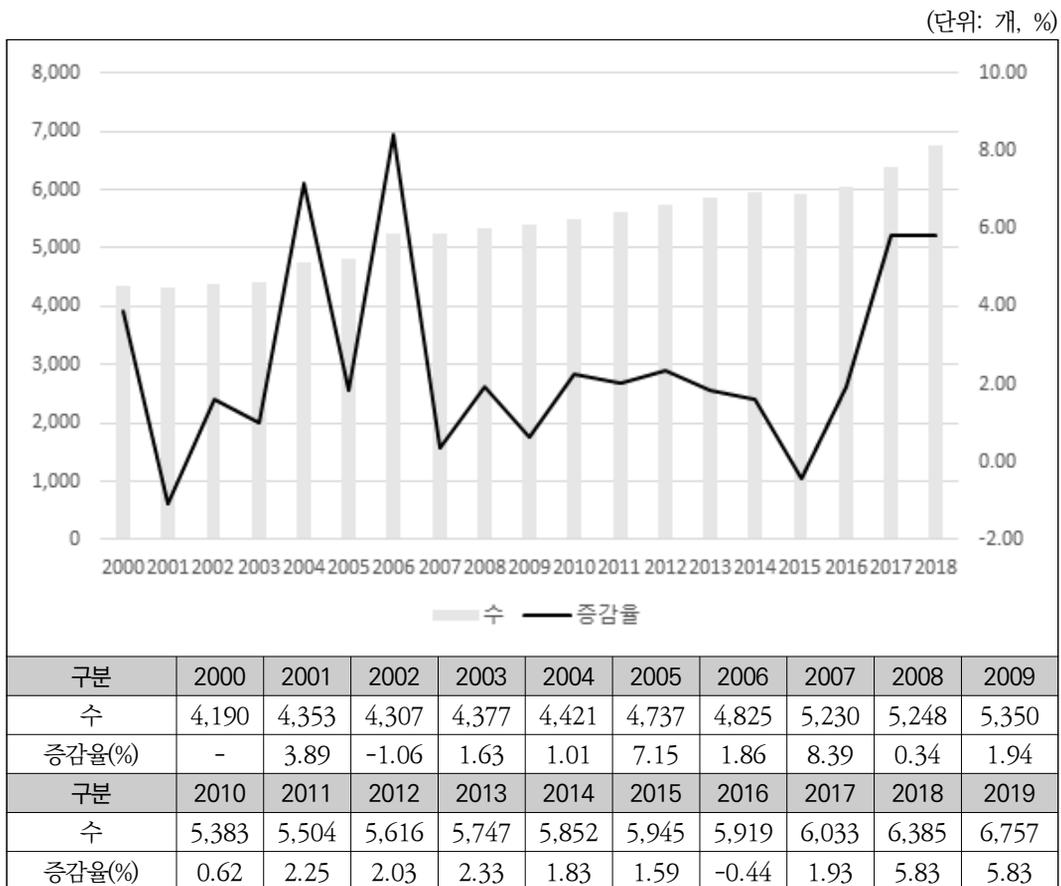


## IV. 지방자치단체 기구·정원 분석

### 1. 지방자치단체 기구·정원 현황

지난 2000년부터 2019년까지 지방자치단체 기구 중 과·담당관 수와 증감율을 살펴보았다. 구체적으로 과·담당관수는 2000년 4,190개에서 2019년 6,757개로 지속적으로 증가했다. 증감율을 살펴보면, 전반적으로 1~3% 정도의 증가율을 보이거나, 2005년, 2007년, 2018-2019년 큰 폭으로 증가하였고, 이례적으로 2002년, 2016년 두 차례 감소하였다.

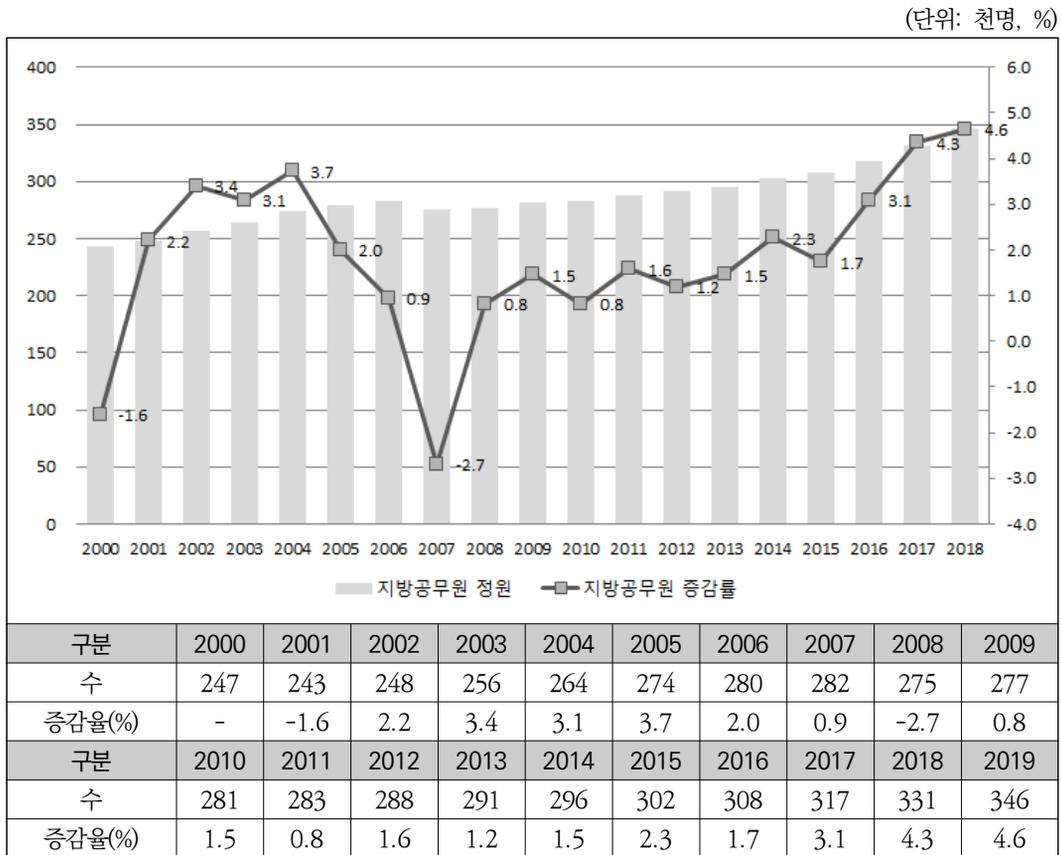
〈표 2〉 지방공무원 과·담당관 추이



자료: 지방행정조직편람(2000-2018); 연구자 재구성

지방자치단체 공무원 총정원이 어떻게 변화했는지 살펴보기 위해 2000년부터 2019년까지 총정원과 증감률 추이를 살펴보았다. 지난 2000년 지방자치단체 공무원 총정원은 약 25만 명 선에서 증가하다가 2008년에 감소하고 이후로 지속적으로 증가하여 2019년 약 35만 명 선으로 늘어났다. 지방자치단체 공무원 총정원 증감률은 2001년 1.6% 줄었다가 이후로 조금씩 증가하였으며, 총정원이 감소한 2008년에는 2.7% 감소하였다. 이후로는 지속적으로 증감률도 늘어나 2018년 대비 2019년에는 4.6% 증가하였다.

〈표 3〉 지방자치단체 공무원 총정원 추이



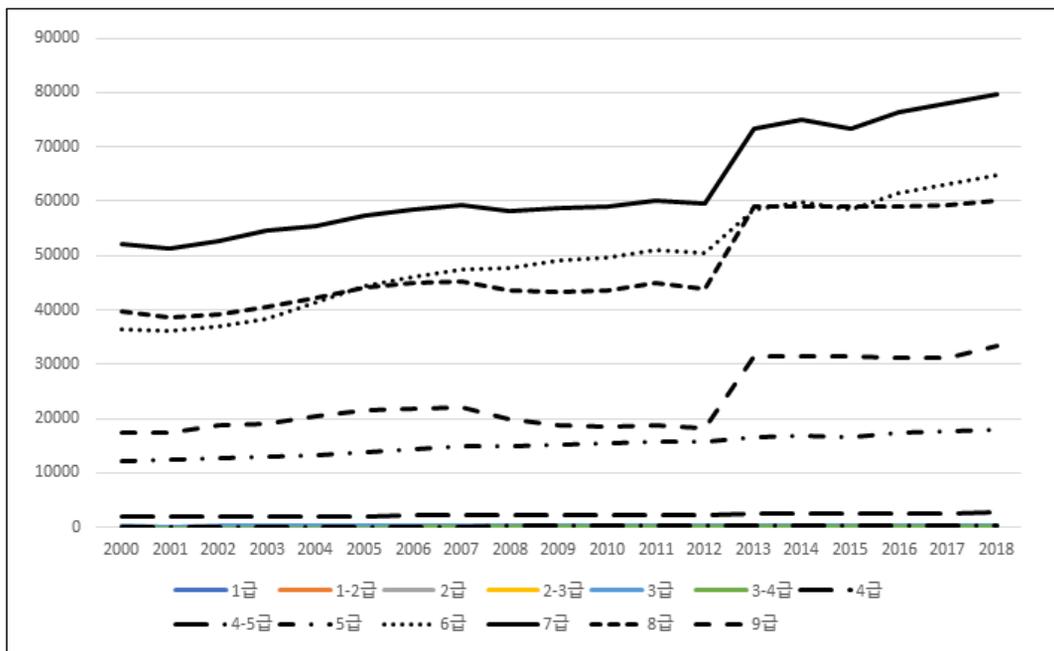
자료: 국가통계포털 <http://kosis.kr/index/index.do> 검색일: 2020.09.01.; 박해욱 외., 2020; 44; 재인용

## 2. 직급·유형·인구별 기구·정원 현황

### 1) 직급별 정원 현황

지난 2000년부터 2018년까지 지방공무원 직급별 현황 및 추이를 살펴본 결과, 전반적으로 각 직급별 정원이 증가하는 추세이다. 1급부터 4급까지의 상위직급의 경우 지방자치단체별로 상한선이 정해져 있으나, 나머지의 경우 자율적으로 운영하였다. 5급부터 9급까지 증가율을 살펴보면, 9급이 가장 많은 93.05%가 증가하였다. 다음으로 6급(77.24%), 7급(53.12%), 8급(51.15%) 순으로 많이 증가하였다.

〈표 4〉 지방자치단체 직급별 현황



연도별	1급	1-2급	2급	2-3급	3급	3-4급	4급	4-5급	5급	6급	7급	8급	9급	소계
2000	3	2	22	15	250	0	1,928	183	12,143	36,494	51,988	39,840	17,323	160,191
2001	3	2	22	26	235	0	1,948	177	12,342	36,273	51,330	38,668	17,287	158,313
2002	3	2	20	27	238	0	1,968	176	12,611	36,846	52,723	39,117	18,748	162,479
2003	4	1	19	29	247	0	1,993	175	12,968	38,456	54,507	40,675	19,208	168,282
2004	6	0	22	30	248	0	2,036	177	13,266	41,449	55,466	42,118	20,487	175,305
2005	7	0	23	30	263	0	2,111	169	13,871	44,337	57,321	44,185	21,640	183,957

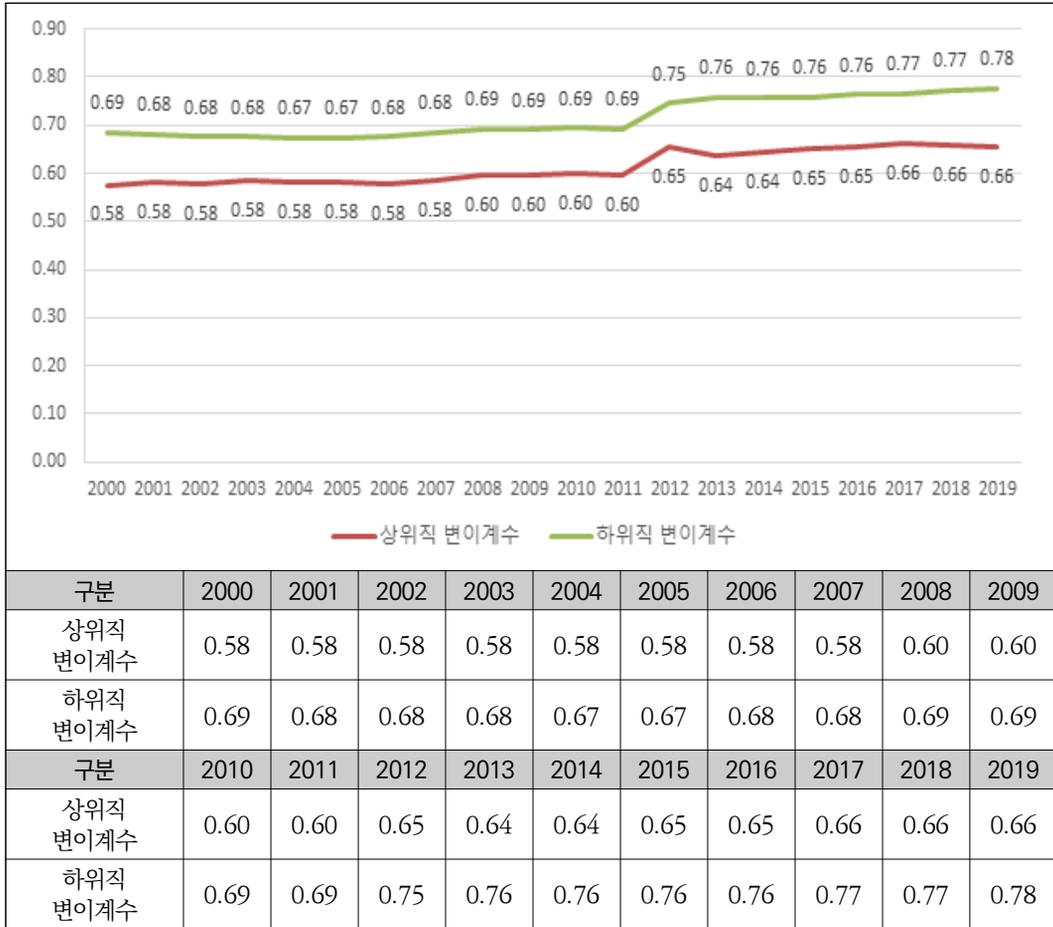
연도별	1급	1-2급	2급	2-3급	3급	3-4급	4급	4-5급	5급	6급	7급	8급	9급	소계
2006	7	0	23	34	280	19	2,206	174	14,319	46,108	58,480	44,841	21,859	188,350
2007	7	0	23	34	288	18	2,271	176	14,871	47,383	59,205	45,205	22,069	191,550
2008	11	0	24	39	276	20	2,262	256	14,811	47,685	58,271	43,475	20,014	187,144
2009	11	0	24	39	280	21	2,332	248	15,174	48,996	58,676	43,396	18,726	187,923
2010	11	0	24	39	282	24	2,359	250	15,487	49,777	59,128	43,649	18,437	189,467
2011	11	0	24	39	282	24	2,404	254	15,776	51,013	60,097	44,882	18,853	193,659
2012	11	0	24	39	284	27	2,386	252	15,800	50,558	59,580	43,902	18,148	191,011
2013	11	2	27	42	305	42	2,631	246	16,664	58,382	73,283	58,875	31,469	242,565
2014	11	2	27	43	310	43	2,605	247	16,986	59,925	74,855	59,000	31,349	246,001
2015	11	2	27	42	305	42	2,631	246	16,664	58,382	73,283	58,875	31,469	242,565
2016	11	2	27	44	315	44	2,579	248	17,308	61,468	76,427	59,125	31,229	249,437
2017	11	2	27	45	320	45	2,553	249	17,630	63,011	77,999	59,250	31,109	252,873
2018	11	3	30	60	334	58	2,813	229	18,093	64,681	79,605	60,217	33,442	260,170
증감율	266.67	50.00	36.36	300.00	33.60	-	45.90	25.14	49.00	77.24	53.12	51.15	93.05	62.41

자료: 라휘문, 2018; 11-12; 행안부 내부자료; 박해욱 외., 2020: 46; 재인용

지방자치단체 간 지방공무원의 상위직급과 하위직급의 비율 편차가 큰 지 살펴보기 위해 상위직급과 하위직급 간 변이계수 추이를 살펴보았다. 5급 이상을 상위직으로, 6급 이하를 하위직으로 구분하였다. 우선 지방공무원 하위직급의 경우 상위직급에 비해 변이계수가 높았다. 이는 지방자치단체 간 하위직급 규모의 변동이 큼을 의미하며, 각 지방자치단체들이 점차 평균에서 멀어지고 있음을 알 수 있다. 다만 상위직급과 하위직급 모두 변동폭이 그리 크지 않은 것을 알 수 있다.

구체적으로 상위직급의 변이계수는 2000년 0.58에서 2019년 0.66으로 소폭 상승하였다. 특히 2011년에서 2012년으로 넘어가며 전년 대비 변이계수가 0.60에서 0.65로 상승하였다. 하위직급의 변이계수 역시 2000년 0.69에서 2019년 0.78로 증가하였다. 하위직급 역시 2011년에서 2012년으로 넘어가며 전년 대비 변이계수가 0.69에서 0.75로 상승하였다. 지방공무원 상위직급과 하위직급의 변이계수 추이를 통해 알 수 있는 것은 지방자치단체들의 하위직이 상위직에 좀 더 변동폭이 크며, 특히 2012년 이후 상·하위직급 모두 변동폭이 커졌음을 알 수 있다.

〈표 5〉 지방자치단체 공무원 상위직급과 하위직급 변이계수 추이

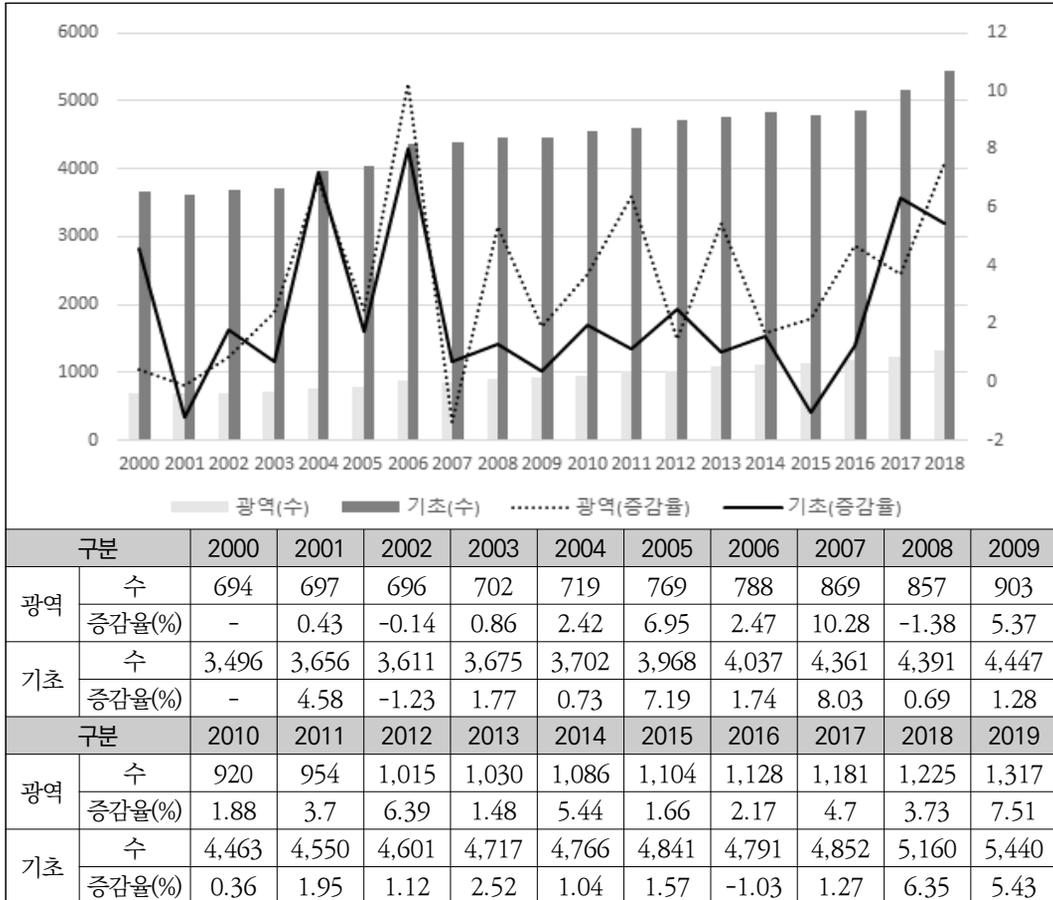


자료: 지방행정조직편람(2000-2018); 박해육 외., 2020: 53; 재인용

## 2) 유형별 기구·정원 현황

지방자치단체 유형에 따라 기구 수에 차이가 있는지 알아보기 위해 과·담당관 수를 확인하였다. 광역자치단체 지방공무원 과·담당관의 수는 2002년, 2008년 두 해를 제외하고 전반적으로 늘어나는 추세이다. 특히 2007년(10.28%), 2019년(7.51%), 2005년(6.95%), 2012년(6.38%)에는 다른 해에 비해 증가율이 높은 편이다. 기초자치단체 지방공무원 과·담당관의 수는 2002년(-1.23%), 2016년(-1.03%)을 제외하고 전반적으로 늘어나는 추세이다. 특히 2005년(7.19%), 2007년(8.03%), 2018년(6.35%), 2019년(5.43%)에는 다른 해에 비해 증가율이 높은 편이다.

〈표 6〉 유형별 과·담당관 현황 및 추이

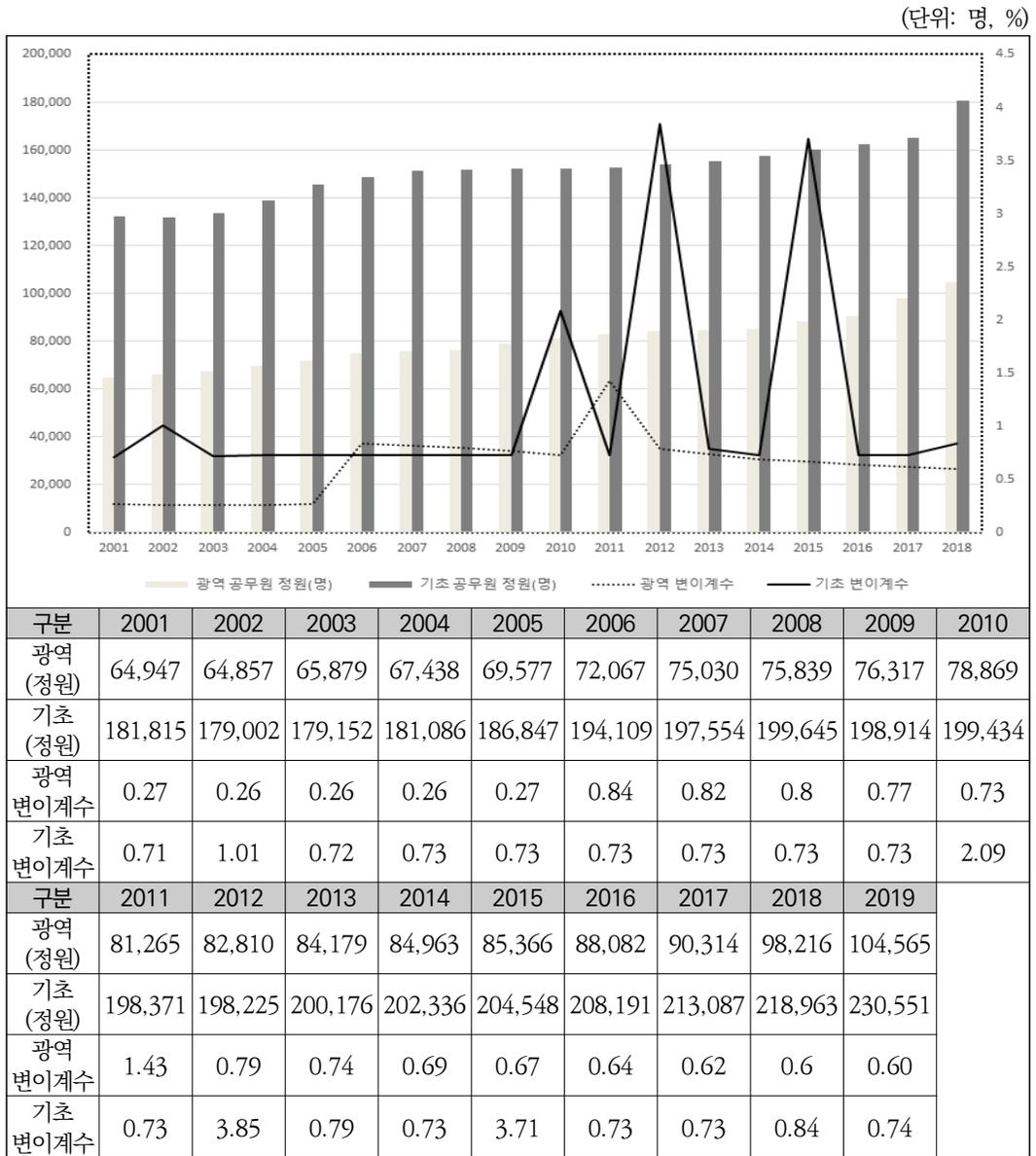


자료: 지방행정조직편람(2000-2019); 박해욱 외., 2020: 55-56; 재구성

다음으로 지방자치단체 유형에 따라 총정원 변동폭이 다른지 확인하기 위해 변이계수를 살펴 보았다. 광역자치단체와 기초자치단체 공무원 정원의 변이계수는 그리 높지 않은 편이나, 두 자치단체 모두 변이계수의 변동폭이 큰 것을 알 수 있다. 우선 광역자치단체 공무원의 변이계수는 2000년부터 2005년까지 0.26-0.27을 유지하다가 2006년과 2011년을 기점으로 증가하여 1.43까지 높아졌다. 이후로 2019년까지 꾸준히 감소하여 0.60까지 낮아졌다. 기초자치단체 공무원의 경우 2000년부터 2009년까지 2002년을 제외하고는 꾸준히 0.70-0.73을 유지하다가, 2010년, 2012년, 2015년에 큰 폭으로 증가했다가 이후로 2019년 0.74까지 감소하였다. 변이계수는 0에 가까울수록 평균에 수렴하는 것을 의미하기 때문에 변이계수가 0에 가까운 것은 관측치 간 편차가 그리 크지 않음을 의미한다. 따라서 광역자치단체와 기초

자치단체 공무원 정원의 변이계수가 큰 폭으로 증가한 시기는 자치단체 간 편차가 큰 시기임을 의미한다. 다만, 광역자치단체에 비해 기초자치단체의 변이계수가 높은 시기가 대부분이기 때문에 기초자치단체 간 정원의 변화폭이 조금 더 크다는 점을 알 수 있다.

〈표 7〉 광역 및 기초자치단체의 공무원 정원 변이계수 추이

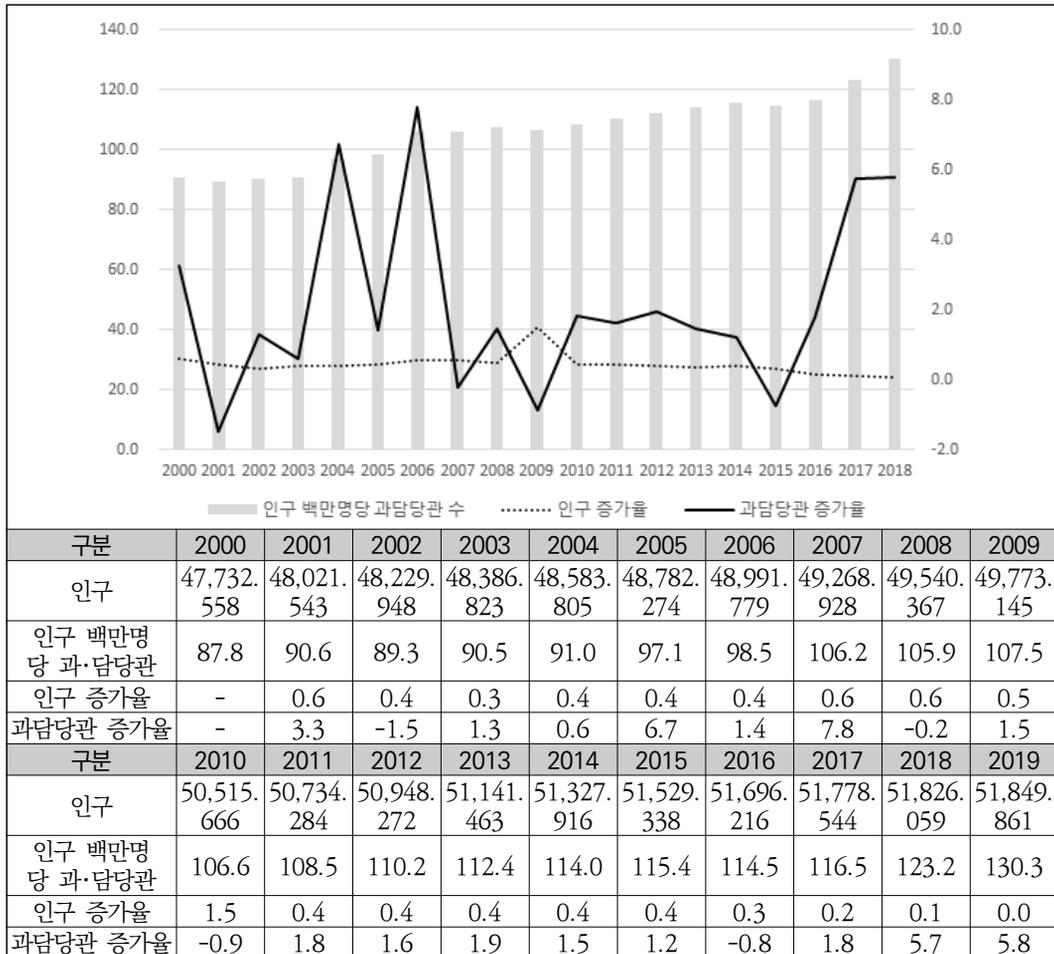


자료: 지방행정조직편람(2000-2019); 박해욱 외., 2020: 63; 재구성

### 3) 인구 대비 기구·정원 현황

인구 증감에 따라 기구 수가 달라지는지 확인하기 위해 인구 백만명 당 과·담당관 수를 확인하였다. 인구 수와 증가율, 인구 백만명 당 과·담당관 수와 증가율을 정리한 결과, 인구와 인구 백만명 당 과·담당관 수가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 2000년 인구 약 4,773만 명에서 2019년 약 5,184만 명으로 증가하였고, 2000년 인구 백만명 당 과·담당관 수는 약 87개에서 2019년 약 130개로 증가하였다. 같은 시기 인구 증가율은 0.3%에서 1.5%까지 증감하는 반면, 인구 백만명 당 과·담당관 증가율은 -1.5%에서 7.8%로 변화해 인구 증가율에 비해 상대적으로 큰 폭으로 변화하였다.

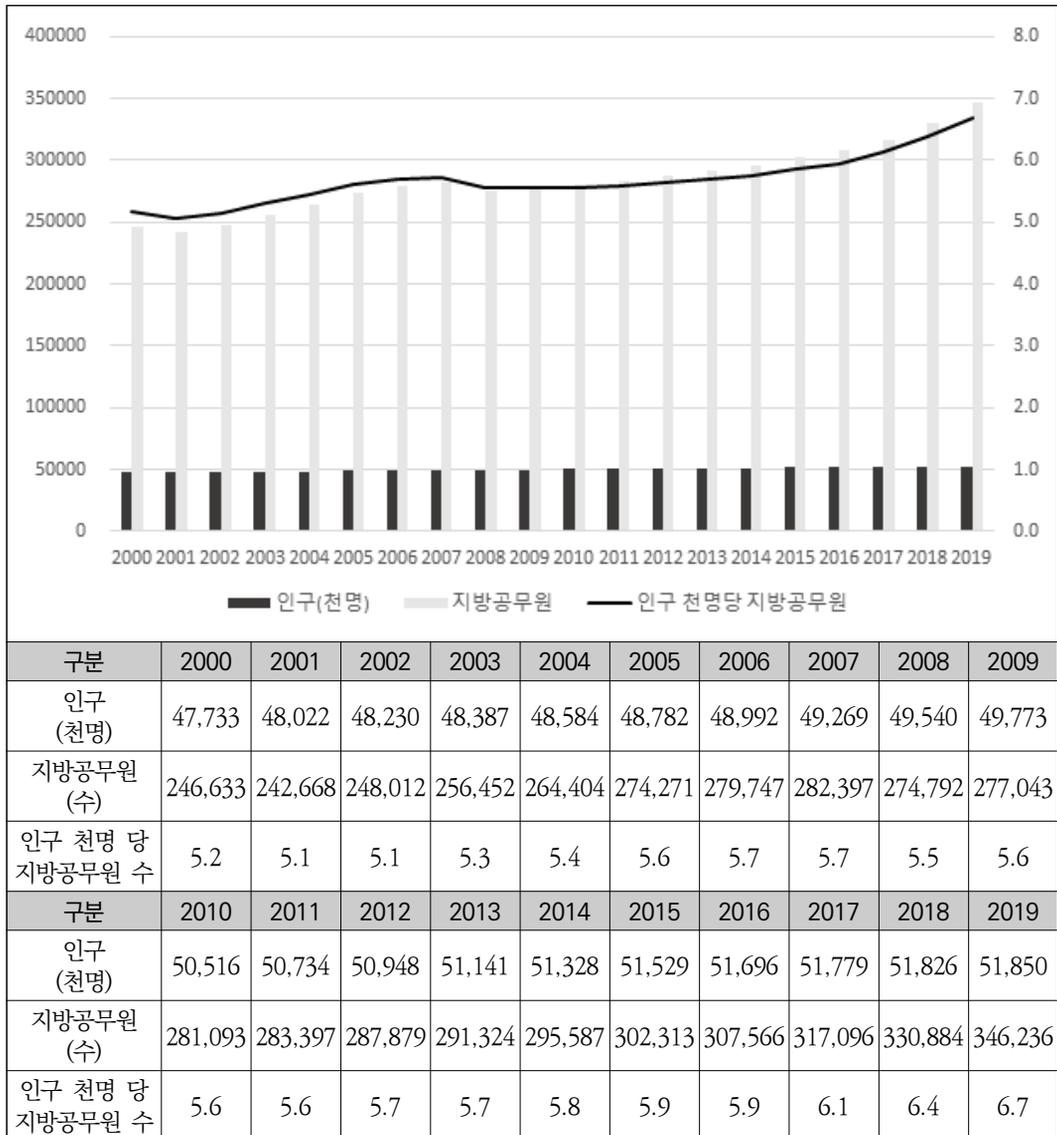
〈표 8〉 인구 백만명 당 과·담당관 수 현황



자료: 국가통계포털; 지방행정조직편람(2000-2019); 연구자 재구성

다음은 인구 대비 지방공무원 현황을 살펴보았다. 인구 천명당 지방공무원 수는 2000년 5.2명에서 2019년 6.7명까지 지속적으로 증가했다. 이러한 추이를 봤을 때, 지방공무원 증가는 인구 증가에 비해 높은 수준임을 알 수 있다.

〈표 9〉 인구 대비 지방공무원 현황



자료: 국가통계포털; 박해육 외., 2020: 82-83; 재구성

### 3. 기구 및 정원관리 제도에 따른 지방자치단체 기구·정원 변화

기구 및 정원관리 제도의 변화가 지방자치단체의 기구와 정원에 미치는 영향을 살펴보기 위해 패널회귀분석을 활용하여 분석하였다.<sup>2)</sup> 분석모형은 지방자치단체 전체, 광역자치단체, 기초자치단체로 구분하여 구성하였다. 모형 (1)은 지방자치단체 전체를 대상으로 분석한 결과로 정원관리제도, 인구, 면적, 시간효과 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 정원관리제도 중 총액인건비제가 시행된 시기는 표준정원제가 시행된 시기에 비해 1.250만큼, 기준인건비제가 시행된 시기는 1.081만큼 기구 수가 많아지는 것을 알 수 있다. 또한 인구와 면적도 기구 수에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미치고 있어, 인구 천명이 늘어날수록 기구 수는 0.00685만큼, 면적이 1Km<sup>2</sup> 늘어날수록 0.0168만큼 늘어나는 것을 알 수 있다. 또한 재정자립도 역시 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미치고 있어, 재정자립도가 1%가 높아질수록 0.000765만큼 기구 수가 증가하는 것을 알 수 있다. 시간효과의 경우 기구 수에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미치고 있으며 1년이 경과할수록 기구 수는 0.434만큼 증가함을 알 수 있다.

모형 (2)는 광역자치단체를 대상으로 분석한 결과로 전체 모형과 달리 정원관리제도의 효과는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 다만 공무원 정원이 1명 증가할수록 기구 수는 0.00437만큼 증가하는 것을 알 수 있고, 인구와 시간효과의 영향이 인구 천명 당 0.00250만큼, 시간이 1년 경과할수록 기구 수가 1.115만큼 증가함을 알 수 있다. 한편, 재정자립도는 전체 모형에서 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미쳤던 것과 달리 모형 (2)에서는 부(-)의 방향으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 즉, 재정자립도 1%가 높아질수록 0.000362만큼 기구 수가 감소하는 것이다.

모형 (3)은 기초자치단체를 대상으로 분석한 결과로 지방자치단체 전체를 대상으로 분석한 모형(1)과 마찬가지로 정원관리제도, 공무원정원, 인구, 면적, 시간효과 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있으나, 재정자립도는 통계적으로 유의미한 영향을 보이지 않는 것으로 나타났다.

2) 각 모형별로 Housman 검정을 시행하여 고정효과모형과 확률효과모형 간 타당한 방법을 선택하였다. 검정 결과 기구 수를 종속변수로 한 모형의 경우 고정효과모형을, 정원 수를 종속변수로 한 모형의 경우 확률효과모형을 선택하였다.

〈표 10〉 패널회귀분석 고정효과모형 - 기구

	모형 (1) 전체	모형 (2) 광역	모형 (3) 기초
총액인건비제 (레퍼런스: 표준정원제)	1.250*** (5.48)	0.706 (0.39)	1.263*** (8.43)
기준인건비제	1.081*** (2.70)	1.879 (0.59)	1.150*** (4.37)
공무원정원	0.00000346 (1.16)	0.00437*** (14.98)	0.00000363* (1.92)
인구(천명)	0.00685*** (29.77)	0.00250*** (6.84)	0.00948*** (19.84)
면적	0.0168* (1.68)	-0.0260 (-0.52)	-0.000659 (-0.10)
재정자립도	0.000765*** (5.76)	-0.000362** (-2.47)	0.0000409 (0.25)
시간효과	0.434*** (14.88)	1.115*** (4.73)	0.333*** (17.37)
_cons	-855.0*** (-14.64)	-2211.0*** (-4.69)	-653.3*** (-17.01)
<i>N</i>	4617	304	4313
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.7114	0.9059	0.5103
Wald chi2	4041.22	1996.94	4903.98
Rho	0.6341	0.0377	0.6686

*t* statistics in parentheses

\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

분석모형은 〈표 10〉과 마찬가지로 지방자치단체 전체, 광역자치단체, 기초자치단체로 구분하여 구성하였다. 모형 (1)은 지방자치단체 전체를 대상으로 분석한 결과로 인구만이 정원 수에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구 천명의 회귀계수는 0.970로, 인구 천명이 늘어날 때마다 공무원 정원이 0.970명 늘어남을 알 수 있다.

모형 (2)는 광역자치단체를 대상으로 분석한 결과로 인구와 시간효과만이 정원 수에 정(+)

의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구 천명의 회귀계수는 0.381로, 인구 천명이 늘어날 때마다 공무원 정원이 0.381명 늘어남을 알 수 있다. 또한 시간효과의 회귀계수는 131.5으로, 연도가 1년 늘어날 때마다 공무원 정원이 131.5명 늘어남을 알 수 있다.

모형 (3)은 기초자치단체를 대상으로 분석한 결과로 인구와 면적이 정원 수에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 면적의 회귀계수는 2.702로, 면적이 1Km<sup>2</sup> 늘어날 때마다 공무원 정원이 2.702명 늘어남을 알 수 있다.

〈표 11〉 패널회귀분석 확률효과모형 - 정원

	모형 (1) 전체	모형 (2) 광역	모형 (3) 기초
총액인건비제 (레퍼런스: 표준정원제)	773.8 (0.67)	41.88 (0.32)	914.4 (0.74)
기준인건비제	1353.8 (0.67)	-247.0 (-1.10)	1589.4 (0.73)
인구(천명)	<b>0.970***</b> (2.96)	<b>0.381***</b> (7.95)	2.530 (1.47)
면적	0.0378 (0.26)	-0.0595 (-0.72)	<b>2.702***</b> (3.76)
재정자립도	-8.465 (-0.46)	7.259 (1.07)	1.976 (0.08)
시간효과	104.5 (0.71)	<b>131.5***</b> (8.05)	95.89 (0.61)
_cons	-208429.6 (-0.71)	-260622.2*** (-7.95)	-193073.5 (-0.61)
<i>N</i>	4617	304	4313
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.0068	0.6598	0.0072
Wald chi2	31.52	539.97	31.30
Rho	-	0.9407	-

*t* statistics in parentheses

\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

기구 및 정원관리제도가 지방자치단체 기구·정원에 미치는 영향을 분석한 결과, 제도가 변화함에 따라 기구 수가 증가하는 것을 확인할 수 있다. 특히 이러한 효과는 광역자치단체가 아닌 기초자치단체에 두드러지게 나타나, 기초자치단체에서 제도로 인해 기구 수가 증가해왔음을 알 수 있다. 이에 비해 기구 및 정원관리 제도가 지방자치단체의 공무원 정원 수에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 알 수 있다.

또한 인구는 지방자치단체 기구·정원에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나, 지방자치단체의 기구와 정원 증가를 설명할 수 있는 중요한 변수임을 알 수 있다. 또한 시간효과 역시 지방자치단체 기구 수와 광역자치단체 공무원 정원 수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나, 실제 시간에 따른 순증효과가 있음을 확인할 수 있다.

#### 4. 소결

이제까지 정원관리 제도의 변화와 실제 지방자치단체 기구 및 정원의 변화 추이를 살펴본 결과, 정원관리 제도가 지방자치단체 기구 증가에 영향을 준 반면, 정원 증감에는 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 또한 표준정원제에 비해 총액인건비제와 기준인건비제 시행 시 기구(과·담당관)가 일정 수준 증가하였으나, 공무원 총정원은 통계적으로 유의미한 증가를 확인할 수 없었다. 이는 정원관리 제도가 지방자치단체 기구 중 실·국장 수를 제한하되 과·담당관 수는 제한하지 않은 점, 공무원 총정원의 경우 기준인건비제를 통해 제한하고 있다는 점을 고려할 때 예상할 수 있는 결과로 볼 수 있다. 이러한 결과는 정원관리 제도의 목적인 총량적 관리 측면인 책임성 확보에 대해 부분적으로 목적을 달성했다고 해석할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 지방공무원의 직급별 정원은 전반적으로 증가하며, 그 중에서도 6급, 8급, 9급 등은 증가 추세를 보이고 있다. 지방자치단체 내 광역보다는 기초 단위 정원이, 상위직보다 하위직의 변동폭이 좀 더 큰 점을 알 수 있다. 마지막으로 인구 수와 증가율 대비 정원 및 기구수는 큰 폭으로 증가하였다. 이같은 분석결과는 라휘문(2018)의 연구에서 공무원 정원이 전반적으로 증가하고 있고, 특히 6급과 9급이 다른 직급에 비해 확대되고 있다고 밝힌 것과 유사한 내용이라 할 수 있다. 다만 라휘문(2018)의 연구에서는 인구 증가와 대비하여 살펴보지 않았다는 점에서 본 연구와는 차별성을 보인다.

또한 기구 및 정원관리 제도의 변화가 지방자치단체의 기구와 정원에 미치는 영향을 실증적으로 분석하기 위해 패널회귀모형을 활용한 결과, 인구, 면적, 시간효과를 모두 통제된 상황에서도 제도가 기구 수에 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 표준정원제에 비해 총액인건비제에 기구 수가 좀 더 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 이에 비해

인구, 면적, 시간효과를 통제할 때 제도는 정원 수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 인구는 모든 모형에서 유의미한 영향을 미쳤고, 면적은 기초 단위에, 시간효과는 광역 단위에 유의미한 영향을 주는 것을 알 수 있다. 유사한 연구를 진행한 박해욱·최정우(2013)의 연구에서는 제도 변화가 기구와 정원 모두에 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 다만 해당 연구는 총액인건비제의 전·후를 비교하여 직급별 정원 변화를 살펴본 반면, 본 연구에서는 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제의 세 가지 제도를 모두 살펴보고 공무원 총정원에 미친 영향을 살펴보았다는 점에서 분석결과의 차이가 비롯되었다고 판단된다.

## V. 결론 및 시사점

이 연구의 목적은 지방자치단체 기구 및 정원관리 제도의 변화에 따라 지방자치단체 공무원 정원 및 기구 현황이 변화한 추이를 살펴보고, 실제 이 제도가 가진 목적을 달성했는지를 파악하는 것이다. 이를 위해 지방자치단체의 기구와 정원 현황을 분석하고, 제도의 효과를 살펴보기 위해 패널회귀분석을 활용하였다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 공무원 정원 및 기구 현황을 분석한 결과, 기구와 정원 모두 지속적으로 증가함을 알 수 있다. 구체적으로 과·담당관 수는 2000년 4,190개에서 2019년 6,757개로 지속적으로 증가했다. 몇몇 해를 제외하고 증감율 역시 전반적으로 증가하였다. 지방자치단체 공무원 총정원은 지난 2000년 약 25만 명 선에서 2019년 약 35만 명 선으로 늘어났다. 총정원 증감률 역시 2008년을 제외하고는 지속적으로 증가하였다.

둘째, 직급·유형·인구별 기구·정원 현황을 살펴본 결과, 지방공무원 직급별 정원은 전반적으로 증가했으며, 9급 증가율이 다른 직급에 비해 가장 높게 증가하였다. 또한 지방자치단체 유형에 따른 기구 수는 광역의 경우 2002년, 2008년 두 해를 제외하고 전반적으로 늘어나고 있고, 기초의 경우 2002년, 2016년을 제외하고 전반적으로 증가하고 있다. 광역과 기초의 공무원 총정원 변이계수를 살펴본 결과, 둘 다 공무원 정원의 변이계수는 그리 높지 않은 편이나, 변이계수의 변동폭이 큰 것을 알 수 있다. 인구 증감에 따라 인구 백만명 당 과·담당관 수와 인구 천명당 지방공무원 정원 모두 지속적으로 증가하고 있었다.

셋째, 기구 및 정원관리 제도의 변화가 지방자치단체의 기구와 정원에 미치는 영향을 살펴보기 위해 패널회귀분석을 활용하여 분석한 결과, 정원관리제도의 변화에 따라 기구 수가 증가하는 것을 확인할 수 있으나 정원 수에는 영향을 미치지 않음을 알 수 있다. 이 모형에서는

공무원정원, 인구, 면적, 시간효과, 재정자립도 등을 통제하였기 때문에 실질적으로 제도가 변화할 때 기구 수만이 이의 영향을 받았다는 점을 알 수 있다. 다만 지방의 자율적 영역인 기구(과·담당관)가 증가했다는 점에서 제도의 설계와 무관한 영역이 증가한다는 점을 확인할 수 있다.

이같은 분석결과는 지방자치단체 기구와 정원이 시간에 따라 전반적으로 증가하는 양상을 보이는 것은 사실이나, 실제 제도가 변화함에 따라 기구나 정원이 증가한다고 보기는 어렵다는 점을 시사한다. 즉, 정원 관리제도가 지방자치단체 기구 중 실·국장 수만을 제한하고, 기준인건비제를 통해 공무원 총정원을 제한한다는 점을 고려할 때 실제 제도의 설계에 따라 총량적 관리가 어느 정도 의미를 지니고 있음을 알 수 있다. 다만 정원 관리제도가 제한하지 않는 과·담당관 수가 증가하는 것을 볼 때 제도로써 제한하지 않는 영역의 경우 지속적으로 증가하고 있다고 볼 수 있다. 이를 감안할 때 제도가 포괄하는 영역 이외에는 책임성을 확보할 수 있는 자체적 노력이 필요함을 알 수 있다.

또한 이 연구에서 살펴본 지방자치단체 기구 및 정원 추이를 살펴볼 때 전체 인구가 감소하는 상황이 될 때 지방공무원 총정원의 책임성을 확보할 수 있는 방안을 사전에 마련할 필요가 있음을 시사한다. 이제까지 인구 증가와 이로 인한 행정수요의 증가로 인해 지방공무원의 총정원 역시 증가하는 양상이었으나, 2020년을 기점으로 인구절벽이 현실화된 상황에서 인구와 재정을 연계하여 총괄적인 책임성을 갖출 수 있도록 기구 및 정원관리 제도를 보완할 필요가 있다.

이 연구는 기존 선행연구들이 제도 변화나 두 시기의 제도 비교를 통해 제도가 가진 실증적 효과를 보려했다는 한계를 보완하여, 20여년의 장기 시계열 자료를 확보하여 기구 및 정원 변화 추이를 살펴보고 패널회귀분석을 통한 실증적 분석결과를 도출했다는 점에서 학술적 의의를 지닌다. 반면, 패널회귀모형을 분석할 때 시간효과와 제도 간 다중공선성의 가능성을 배제하지 못했다는 점에서 한계를 지닌다. 제도 변화는 연도별로 이루어졌기 때문에 시간효과와는 일정 수준 이상의 다중공선성을 가질 것으로 예상되나, 시간에 따른 순증효과를 통제하기 위해서는 시간효과를 분석모형에 포함시켜야 했음을 밝힌다. 또한 패널회귀분석 시 기구 및 정원산출에 활용되는 모든 행정수요 지표를 포함하지 못하여 분석의 정밀성을 약화시킨 한계를 가진다. 제도별로 서로 다른 행정수요 지표를 통해 정원을 산출하였기 때문에, 이를 모두 포함하는 것 역시 분석의 정밀성을 낮춘다고 판단되었다. 다만 인구와 면적은 오랜 기간 동일하게 행정수요 지표로 활용되었기 때문에 가능한 한 두 가지 지표를 통해 이를 보완하였다.

## 【참고문헌】

- 금창호. (2018). 「세종시 자치조직권 자율성, 그 현실성과 타당성, 시민주권 특별자치시 세종」. 학술토론회 발표자료.
- 금창호·권오철. (2005). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원.
- 김미정. (2009). 지방자치단체의 지방공무원 적정정원 산정에 대한 연구. 「한국지역혁신논집」, 4(2): 107-129.
- 김정숙·강영주. (2020). 「지방조직 자율성 확대를 위한 제도개선방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김종성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도: 총액인건비제의 도입을 중심으로. 「사회과학연구」, 20(1): 37-61.
- 김준한. (1995). 지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구. 「한국행정학보」, 29(3): 813-830.
- 김태영. (2007). 지방총액인건비제도와 지방공무원표준정원제도의 비교연구. 「한국공공관리학보」, 21(4): 127-152.
- 김흥주. (2019). 「세종형 자치조직 발전방안」. 대전세종연구원.
- 라휘문. (2018). 지방자치단체의 정원관리제도와 공무원 수의 관계에 대한 연구. 「한국정책연구」, 18(3): 1-24.
- 박재완. (2000). 일반논문/지방자치단체 표준정원모형의 대안. 「한국행정학보」, 34(3): 205-226.
- 박해육 외. (2020). 2020년 지방자치단체 조직분석진단 연구.
- 박해육·최정우. (2013). 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향. 「지방정부 연구」, 17(3): 177-200.
- 신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 「정부학연구」, 16(3): 143-183.
- 윤영근·박해육. (2017). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이경운. (2002). 「현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선 방향」.
- 이민아·강정환. (2014). 한국 사회 자살률의 변동과 원인: 지역단위 지표를 이용한 패널 분석. 「한국인구학」, 37(2): 1-19.
- 정명은·이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가?: 정원관리제도의 내용과 갈등, 그리고 적정기준의 탐색. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 73-101.
- 조창현. (1991). 「지방자치사전」. 서울: 청계연구소.
- 최창호. (2005). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 하혜수. (2004). 차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구. 「한국행정학보」, 38(6): 155-178.

- 하혜수·양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 「행정논총」, 45(2): 127-153.
- 행정자치부. (2004). 「행정자치백서 2004」.

---

김 정 숙: 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문제목: 법정협회의 책임성 영향요인 연구)를 취득하고(2018), 현재 한국지방행정연구원에 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 정부와 제3부문 관계, 조직 및 공공관리 등이며, 주요 논문으로는 “법정협회의 유형에 관한 연구: 퍼지셋 이상형 분석을 적용하여”(2019), “신뢰받는 정부의 특징: 실험설문 방법을 중심으로”(2020), “An Empirical Analysis on Determinants of Aid Allocation by South Korean Civil Society Organizations”(2021) 등이 있다(jskim@krila.re.kr).

