연구보고서 2024-04

인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략: 시나리오 플래닝을 중심으로

김지수
최지민
유자영



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략:
시나리오 플래닝을 중심으로

연구진 김 지 수(연구위원)
최 지 민(부연구위원)
유 자 영(부연구위원)

발행일 2024년 12월 31일

발행인 육 동 일

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 (주)투데이기획 044-862-0242

ISBN 978-89-7865-540-8

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

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

서 문

2021년을 기점으로, 우리나라는 본격적인 인구감소시대를 맞이했다. 인구감소는 그간 지방자치단체가 직면했던 행정환경에 대한 모든 기본가정을 변화시키는 심각한 사회적 요인이다. 수도권과 비수도권, 대도시와 농어촌 간 인구의 불균형만이 아니라, 국가 차원의 인구와 세수가 감소되는 그간 경험해 본 적 없는 미래를 준비해야 할 때이다.

2025년은 지방자치단체가 지방자치단체장과 지방의회를 주민의 손으로 선출하기 시작한지 30년이 되는 해이다. 이제 30년을 맞이하여 우리 지방자치단체는 이와 같이 변화는 행정환경에 대응해 어떤 조직운영전략을 모색할 것인가?

그간 법제도적인 한계로 인하여 지방자치단체의 조직운영은 단지 기구 및 정원에 관한 제한 된 범위의 자치조직권을 논하는데 머물렀다. 그러나 인구감소시대의 생존을 위해 지방자치단체는 이제 조직운영전략을 스스로 수립해야 하는 상황에 직면했다.

본 연구는 이와 같은 변화된 환경에 대응하기 위해 지방자치단체의 조직운영전략 개념이 지방행정체제개편과 인사관리 및 일하는 방식의 변화 등을 포괄하는 매우 폭넓은 영역으로 확장될 필요가 있음을 주장한다. 또한 지방자치단체 스스로 현제도의 한계를 넘어 환경변화에 대응해 필요한 제도적 변화를 적극적으로 주장하고 국가와 함께 새로운 제도를 설계할 수 있는 주도적인 주체로서 새롭게 정의될 것을 제안한다.

불확실한 미래에 대응하기 위해 위험을 스스로 진단하고, 다양한 전략을 시뮬레이션하기 위해 본 연구보고서가 제시하는 시나리오와 조직운영전략 및 적용사례는 유용한 도구가 될 수 있을 것이다. 또한 본 연구가 인구감소시대를 맞아, 향후 지방행정체제 개편과 지방자치단체 조직관리 제도를 구상하기 위한 정책적·학술적 연구의 초석이 되기를 기원한다.

2024년 12월

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

요 약

본 연구는 국가차원의 인구감소 등 급격히 변화되는 행정환경에 대응하여 지방자치단체의 조직운영방식에 대한 패러다임이 전환되어야 한다는 관점에서 작성되었다. 따라서 현행 조직관리제도 기반으로 전개되는 대부분의 연구와 달리, 제도적 한계 범위를 넘어 지방자치단체가 스스로 환경을 분석하고 조직운영전략을 모색해야 한다는 관점을 새롭게 제시했다는 점에서 의미를 지닌다.

선행연구에서 지방자치단체의 조직운영은 그간 중앙-지방간의 자치조직권 범위에 관한 법제도적 기준과 그 기준을 정하기 위한 논의에 집중되어 있었다. 그 결과 지방자치단체의 조직운영은 '전략' 개념과 거리가 멀고, 환경변화에 민감하게 반응하기보다는 단지 '기구설치 및 정원관리'에 관한 법제도 변화에 대응하여 점증적으로 확대되는 현상을 보여왔다. 특히 지방자치단체는 민간조직과 달리, 스스로의 인건비에 관한 부담을 100% 자체수익으로 부담하지 않고, 국가 및 상위자치단체로부터 위임받은 사무를 수행하기도 하기 때문에 지역의 행정수요변화와 무관하게 공무원 정원은 지속적으로 증가해 왔다.

그러나 2021년 국가차원의 인구가 감소되기 시작하면서, 이제 인구감소는 수도권-비수도권, 대도시-농어촌 간의 불균형에 관한 문제로 특정한 법정인구감소지역만의 문제가 아니라 국가전체의 세수감소, 국가전체의 활력저하 및 생산성감소, 국가차원의 요보호대상자의 확대 등 새로운 미래전망을 제시한다. 인구증가를 전제로 설계되었던 국가차원의 모든 정책이 새롭게 리프레이밍(reframing)되어야 하는 시점이 온 것이다.

급격한 인구감소와 고령화, 1인 가구의 증가, 수도권과 대도시로의 집중이 가속화되는 미래를 예견하고 있는 현 시점에서, 이제는 지방자치단체도 '조직운영전략'을 모색해야 하는 시점이 도래했다고 본다. 본 연구는 이와 같은 관점에서 지방자치단체가 이제는 현재의 법제도적 한계를 넘어 스스로의 생존을 위해 다양한 조직운영전략을 모색할 수 있는 주도적·적극적 주체로서 정의되어야 한다고 보았다. 동시에 지방자치단체가 인구감소와 같은 직면한 문제를 해결하기 위해, 때로는 입법화와 제도개

선을 요구하고, 지역 간 협력과 연대를 통해 창의적으로 조직운영전략을 모색할 수 있어야 한다고 보았다.

따라서 인구감소시대에 지방자치단체 조직운영전략은 현재의 법제도적 한계를 넘어 필요할 경우 지방행정체제개편과 같은 제도적·구조적 차원의 변화를 동반한 도전적인 방안까지도 포함할 수 있도록 개념이 확장될 필요가 있다고 보았다. 동시에 인사관리 및 일하는 방식 등에 관해서도 조직운영전략에 포함하여, 다양한 대안을 검토·실험할 수 있는 무한한 가능성을 가져야함을 제시하였다.

이와 같이 확장된 개념을 바탕으로, 본 연구에서는 시나리오 플래닝 기법을 적용하여, 인구감소에 대응하여 지방자치단체 조직차원의 핵심이슈라 할 수 있는 "중기인력계획 상 지방자치단체의 총정원규모 변화에 대한 전략수립방안"을 모색하고자 하였다. 시나리오의 개발과정에서 지방자치단체가 처할 수 있는 다양한 문제상황을 전문가의견조사를 통해 정교화하였고, 최종적으로 8개의 시나리오별로 상대적으로 더 적합도가 높은 전략의 우선순위를 제시하였다. 전략은 행정체제개편을 포함하는 방식부터 단순한 정원의 증감 여부를 선택하는 방식, 인사관리 및 일하는 방식의 변화를 위한 구체적인 대안을 모색하는 방식 등으로 다양하다.

시나리오개발결과를 바탕으로 본 연구는 중기인력계획수립을 위해 본 시나리오개발결과를 활용하게 될 실무자들을 위해 적용방법 가이드라인을 개발하였으며, 국가차원의 위기가 존재하는 3가지 시나리오에 관한 적용예시를 제시하였다. 마지막으로 시나리오 개발 및 적용가이드라인 개발의 함의와 제도적·인식적 한계, 개선을 위한 방안을 제시하였다.

본 연구는 향후 인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략에 관한 학술적 연구의 초석이 될 것으로 기대되며, 향후 행정체제개편 및 지방자치단체 조직관리제도개선, 각 지방자치단체의 조직운영전략개발을 위한 정책적자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

목 차

제1장 서론

제1절 연구배경 및 필요성 ····· 3

제2절 연구목적 및 방법 ····· 7

1. 연구목적 ····· 7
2. 연구범위 ····· 8
3. 연구방법 ····· 8

제3절 연구흐름도 ····· 9

제2장 지방자치단체 조직운영: 제도 및 현황

제1절 지방자치단체 조직관리제도 및 현황 ····· 13

1. 지방자치단체 조직관리제도와 자치조직권 ····· 13
2. 기구설치제도 및 운영현황 ····· 15
3. 정원관리제도 및 운영현황 ····· 23
4. 소결론 ····· 27

제2절 지방자치단체의 인사관리 및 일하는 방식: 제도 및 현황 ····· 29

1. 기구 및 정원 외의 지방자치단체 조직운영 관련 제도에 대한 검토 필요성 ····· 29
2. 지방자치단체 인사관리제도 및 현황 ····· 30
3. 지방자치단체 일하는 방식에 관한 제도 및 현황 ····· 37
4. 소결론 ····· 41

제3절 환경변화와 지방자치단체 조직운영제도의 한계 ····· 43

1. 지방자치단체의 급격한 환경변화: 국가차원의 인구감소 ····· 43
2. 국가차원의 인구감소의 영향: 지방자치단체 조직운영제도의 한계와 정책 프레임 전환 필요 ····· 45
3. 소결론: 새로운 관점의 지방자치단체 조직운영전략 필요 ····· 50

제3장 지방자치단체 조직운영전략 개념의 재정립

제1절 조직운영전략에 관한 이론적 논의 ····· 53
1. 조직운영전략 ····· 53
2. 공공부문에서 조직운영전략의 적용가능성 ····· 57
3. 지방자치단체 조직운영전략에 관한 선행연구 및 한계 ····· 64

제2절 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장 ····· 68
1. 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장이란? ····· 68
2. 적정정부규모에 대한 두 가지 연구흐름: 정원관리와 행정체제개편 ····· 69
3. 인구감소시대 적정정부규모: 2개 관점의 통합적 접근 ····· 87

제3절 소결론: 지방자치단체 조직운영전략 개념 재정립 ····· 90
1. 새로운 지방자치단체의 조직운영전략의 정의 ····· 90
2. 새로운 지방자치단체의 조직운영전략에 관한 시나리오 개발 필요 ····· 96

제4장 지방자치단체 조직운영전략 시나리오 개발

제1절 조사설계 ····· 99
1. 시나리오 플래닝 ····· 99
2. 전문가의견조사 ····· 102

제2절 시나리오 플래닝 ····· 104
1. 핵심이슈 ····· 104
2. 의사결정조건과 변화동인 ····· 107
3. 조직운영전략유형 ····· 116
4. 시나리오작성 및 적합도 평가 ····· 118

제3절 시나리오개발결과 ····· 132

제5장 시나리오를 활용한 조직운영전략도출

제1절 시나리오 적용 가이드라인 ····· 139
1. 시나리오 적용방법 ····· 139
2. 기본전략의 개념 및 특징 ····· 146
3. 기본전략의 주요사례 ····· 147

제2절 시나리오 적용 ····· 171
1. 가이드라인 적용을 위한 조사설계 ····· 171
2. “시나리오 2” 적용예시 ····· 178
3. “시나리오 3 & 4” 적용예시 ····· 188

제3절 소결론: 제도적·인식론적 한계와 개선 필요성 ····· 210
1. 시나리오 적용의 함의 ····· 210
2. 제도적 한계 및 개선 필요성 ····· 212
3. 인식론적 한계 및 개선 필요성 ····· 216

제6장 결론 및 제언

제1절 연구 결과종합 ····· 223
1. 장별 연구 결과의 요약 ····· 223
2. 본 연구 결과의 특징 ····· 229

제2절 정책 제언 ····· 231
1. 중기인력기본계획의 활용도 제고 ····· 231
2. 과소군 기능수행의 적정범위의 설정 ····· 235

제3절 결론 및 함의 ····· 242
1. 연구의 의의 및 시사점 ····· 242
2. 연구의 한계 및 후속연구에 대한 제언 ····· 243

참고문헌 ····· 245
부록: 전문가 의견조사용 설문지 ····· 267
Abstract ····· 283

표 목차

〈표 1-1〉 2024년 인구와 인구추계 ····· 4
〈표 1-2〉 연구흐름도 ····· 9

〈표 2-1〉 시도 실국본부 설치기준 변화(기준인건비제 도입 이후) ····· 16
〈표 2-2〉 시·군·구 실국본부 설치기준 변화(기준인건비제 도입 이후) ····· 18
〈표 2-3〉 시·군 실과담당관 설치기준 변화(기준인건비제 도입 이후) ····· 20
〈표 2-4〉 제도변천과 실·국·본부 설치현황의 변화(평균) ····· 22
〈표 2-5〉 정원관리제도 개괄 ····· 25
〈표 2-6〉 정원관리제도별 정원증가율 ····· 26
〈표 2-7〉 최근 10년간 지방공무원 신규임용 규모 추이 ····· 32
〈표 2-8〉 최근 10년간 지방공무원 승진 유형별 규모 추이 ····· 34
〈표 2-9〉 최근 10년간 지방공무원 휴직 유형별 규모 추이 ····· 35
〈표 2-10〉 최근 10년간 지방공무원 계급별 평균 승진 소요 연수 ····· 36
〈표 2-11〉 광역자치단체 일하는 방식 개선 사례 ····· 39
〈표 2-12〉 지역유형별 주요 행정수요 평균 ····· 48
〈표 2-13〉 지역유형별 주요 조직효율성 관련 지표 ····· 49

〈표 3-1〉 Hax & Majluf(1984)의 전략기획 및 관리 ····· 54
〈표 3-2〉 2045년 국내외 미래환경변화 전망 ····· 59
〈표 3-3〉 변화에 대응하는 조직문화 유형 ····· 60
〈표 3-4〉 조직문화와 공정성, 레드테이프, 공공봉사동기 관계 연구 ····· 62
〈표 3-5〉 공직사회 세대갈등 관련 연구 ····· 63
〈표 3-6〉 스마트워크와 조직문화 관련 연구 ····· 64
〈표 3-7〉 지방자치단체 조직운영에 관한 선행연구: 한국지방행정연구원 보고서 ····· 66
〈표 3-8〉 적정정부규모모델: 공무원 수를 중심으로 ····· 70
〈표 3-9〉 선행연구에서 검토된 기능별 행정수요지표 ····· 72
〈표 3-10〉 지방행정체제의 개념적 구성요소 ····· 76

〈표 3-11〉 주요국 사무배분의 원칙 ····· 77
〈표 3-12〉 지방자치발전위원회의 사무배분원칙 ····· 78
〈표 3-13〉 지방행정체제 개편에 관한 선행연구 ····· 79
〈표 3-14〉 행정구역의 분리론과 통합론 ····· 83
〈표 3-15〉 도시의 적정규모 측정방법에 관한 선행연구 ····· 84
〈표 3-16〉 주요국 지방정부의 평균 규모(인구/면적) ····· 86
〈표 3-17〉 지방행정체제개편시기별 비교 ····· 87

〈표 4-1〉 중기인력계획의 법적 근거 및 주요 내용 ····· 105
〈표 4-2〉 의사결정판단기준: 지표타당성검토 ····· 108
〈표 4-3〉 행정체제개편을 동반한 전략에 대한 평가: 효율성-민주성 ····· 113
〈표 4-4〉 행정체제개편 없는 인력규모변화전략에 대한 평가: 효율성-민주성 ····· 114
〈표 4-5〉 인사관리 및 일하는 방식 개선전략에 대한 평가: 효율성-민주성 ····· 115
〈표 4-6〉 조직운영전략의 유형화 ····· 117
〈표 4-7〉 각 경우의 수에 따른 시나리오 개요 ····· 120
〈표 4-8〉 시나리오 적절성에 관한 전문가의견조사 질문지 ····· 121
〈표 4-9〉 시나리오1: 전략적절성 평가결과 ····· 123
〈표 4-10〉 시나리오2: 전략적절성 평가결과 ····· 124
〈표 4-11〉 시나리오3: 전략적절성 평가결과 ····· 125
〈표 4-12〉 시나리오4: 전략적절성 평가결과 ····· 126
〈표 4-13〉 시나리오5: 전략적절성 평가결과 ····· 127
〈표 4-14〉 시나리오6: 전략적절성 평가결과 ····· 128
〈표 4-15〉 시나리오7: 전략적절성 평가결과 ····· 129
〈표 4-16〉 시나리오8: 전략적절성 평가결과 ····· 130
〈표 4-17〉 시나리오개발 결과 종합 ····· 133

〈표 5-1〉 핵심이슈: 주요개념 및 역할 ····· 140
〈표 5-2〉 핵심동인과 의사결정기준: 주요개념 및 역할 ····· 142
〈표 5-3〉 조직운영전략선택지: 주요개념 및 역할 ····· 143
〈표 5-4〉 조직운영전략시나리오: 주요개념 및 역할 ····· 144
〈표 5-5〉 조직운영전략 시나리오의 적용: 절차 및 개념 ····· 145
〈표 5-6〉 RPA를 통한 업무효율화 사례: 부산금정구 예산업무 RPA사례 ····· 148
〈표 5-7〉 카카오톡/문자와 국민비서(구삐) 등을 활용한 알림서비스 활용예시 ····· 150
〈표 5-8〉 번호판영치차량번호판업무통합시스템-공영주차장출입차정보연계성과 ····· 155
〈표 5-9〉 청년수당지급시 검증자료의 변화 ····· 157
〈표 5-10〉 관세청 전문직무부서와 전문직무요원 선발의 모토 ····· 159
〈표 5-11〉 격오지근무에 대한 합리적 기준 개발 사례 ····· 161
〈표 5-12〉 선호-비선호, 격무-비격무부서 선정을 위한 조사서 예시 ····· 164
〈표 5-13〉 생산성을 확보하는 휴가제도 개선 사례: 서울특별시 강동구 사례 ····· 168
〈표 5-14〉 시나리오 적용예시의 개발 ····· 172
〈표 5-15〉 시뮬레이션 대상 시나리오의 선정 ····· 174
〈표 5-16〉 OO도 관내 기초자치단체 주요지표 현황 ····· 176
〈표 5-17〉 인접 지자체 조직 및 인력운영지표분석 예시 ····· 179
〈표 5-18〉 지자체 사무자동화(RPA) 이용사례 ····· 181
〈표 5-19〉 행사 및 축제 운영에 관한 조사사례(예시): 연도별/월별 ····· 183
〈표 5-20〉 행사 및 축제 운영에 관한 조사사례(예시): 행사주관부서별 ····· 184
〈표 5-21〉 B군의 전략과 중장기적 관점의 정원변화 ····· 187
〈표 5-22〉 국가 및 광역자치단체 직접수행이 더 적절한 사무: 20개 시군 의견조사 ····· 193
〈표 5-23〉 국가차원의 위기와 행정구역통합 전략 선택의 시뮬레이션 ····· 198
〈표 5-24〉 C군의 전략과 중장기적 관점의 정원변화 1 ····· 200
〈표 5-25〉 특별지방자치단체 ····· 206
〈표 5-26〉 C군의 전략과 중장기적 관점의 정원변화 2 ····· 209
〈표 5-27〉 전략에 관한 조직담당자의 공통된 인식: 제도적 한계 ····· 213

〈표 5-28〉 제도적 전제 조건 ····· 214
〈표 5-29〉 근무하는 지방자치단체에서 근속할 조건: 공정성 확보 ····· 218
〈표 5-30〉 근무하는 지방자치단체에서 근속할 조건: 조직문화 개선 ····· 218

〈표 6-1〉 본 연구의 조직운영전략의 유형화 ····· 225
〈표 6-2〉 시나리오별 특징개관 ····· 226
〈표 6-3〉 시나리오별 추천 조직운영전략 ····· 227
〈표 6-4〉 과소시군에 대한 기능조정 방향 ····· 240

그림 목차

[그림 2-1] 지방자치단체 조직관리제도 변화 ····· 14
[그림 2-2] 총인구 및 인구성장률 추계(1960~2070) ····· 43
[그림 2-3] 한국의 인구피라미드(장래인구추계): 1993년-2023년-2053년 ····· 44
[그림 2-4] 법정인구감소지역(89개 지역) ····· 46
[그림 2-5] 시도별 인구성장율: 2022년-2035년-2052년 ····· 46
[그림 2-6] 지역유형별 65세이상 인구수 변화(최근 7년) ····· 48

[그림 3-1] 조직운영전략의 개념적 구조도 ····· 56
[그림 3-2] 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장 ····· 68
[그림 3-3] 지방자치단체 적정정부규모 도출 모델의 변화 ····· 75
[그림 3-4] 본 연구의 지방자치단체 적정정부규모 도출 모델: 세부 구조도 ····· 93
[그림 3-5] 지방자치단체 인력규모변화에 관한 전략선택의 핵심동인 ····· 95

[그림 4-1] 시나리오 플래닝의 단계와 내용 ····· 100
[그림 4-2] 전문가의견조사를 위한 구조화된 설문문항의 개발과 활용 ····· 102
[그림 4-3] 행정체제개편을 동반한 전략에 대한 평가: 효율성-민주성 ····· 113
[그림 4-4] 행정체제개편 없는 인력규모변화 전략에 대한 평가: 효율성-민주성 ····· 114
[그림 4-5] 인사관리 및 일하는 방식 개선전략에 대한 평가: 효율성-민주성 ····· 115
[그림 4-6] 시나리오 구성 ····· 119
[그림 4-7] 시나리오 개발결과 ····· 135

[그림 5-1] 키오스크와 민원서식 자동작성시스템을 통한 업무효율화 사례 ····· 149
[그림 5-2] 제주특별자치도 감사위원회의 업무지원시스템 운영사례 ····· 152
[그림 5-3] 빅데이터를 활용한 고독사예방서비스로 업무효율화 ····· 154
[그림 5-4] 번호판영치차량번호판업무통합시스템-공영주차장출입차정보연계프로세스 ···· 156
[그림 5-5] 분석결과 예시 : OO광역시 A구청 사례 ····· 163
[그림 5-6] 당해 지자체 차원의 문제상황에 대한 분석 및 시나리오 선택 ····· 180

[그림 5-7] 최근 5년간 국세수입 전망 및 실적 ····· 189
[그림 5-8] 최근 7년간 OO군의 인구-정원-적정인력 변화 그래프 ····· 189
[그림 5-9] 당해 지자체 차원의 문제상황에 대한 분석 및 시나리오 선택 ····· 190
[그림 5-10] 대도시-군소군의 인구-총정원-적정인력 변화 그래프(최근8년) ····· 201

[그림 6-1] 일본의 광역-기초 간 보완사무 수행양상 ····· 238



1

서론

제1절 연구배경 및 필요성
제2절 연구목적 및 방법
제3절 연구흐름도

제1장 서론

제1절 연구배경 및 필요성

지방자치단체의 조직운영은 그간 한국지방행정연구원이 주기적으로 연구해 온 핵심 연구주제이다. 지방자치단체 조직운영에 관한 본 연구원의 선행연구는 대체로 시대의 흐름에 따라 지방자치단체의 '자치조직권'을 중심으로 책임성-자율성 간 균형점을 찾는 것이라 할 수 있다(강영주 외, 2023; 최지민·유자영, 2023; 최지민 외, 2021; 주재복·고경훈, 2019; 강영주·손화정, 2017; 윤영근·박해육, 2017; 고경훈, 2008; 주재복, 2003).

지방자치단체의 조직운영은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 근거로 '기구운영'과 '정원관리'라는 두가지 측면에 의해 결정되므로, 국가와 지방자치단체 간 자치조직권의 균형점은 결국 법제도적인 변화를 통해 표출된다. 그 결과 지방자치단체의 조직운영의 자율성은 시대의 흐름에 따라 점차 강화되고 있지만, 주민에 대한 책임성을 확보하기 위해 법제도가 규정하는 제한된 범위 내에서 이루어지게 되는 것은 민간부문과 차별화되는 특징이라 할 수 있다. 그 결과 지방자치단체는 조직이론적인 측면에서 요구되는 바와 같이 조직운영측면에서 조직-환경 간 긴밀한 연계성[1]을 요구하기 어려운 것이 사실이다.

대표적으로 지방자치단체의 자치조직권이 강화되면서, 지방자치단체 공무원 정원은 국가주요 시책의 실시 및 기준인건비 제도의 경로의존성(path dependency)에 따라 지역의 인구감소 여부와 상관없이 지속적으로 증가되는 추세이다(하혜수·양덕순, 2007). 기준인건비 산정과정에서 지역의 행정수요 변화 등 환경변화가 공무원 정원변화에 영향을 미치고 있지만, 국가 및 지역의 행정수요가 반영되면서 그 영향력을 희석시키고 있기 때문에 결과적으로 지방자치단체 공무원 정원은 지역의 인구변화 등과 무관하게 지속적으로 증가하고 있기 때문이다.[2] 기구 측면에서도 광역자치단체 실국수

1) 조직과 환경의 관계에 대해서 조직이론적측면에서는 조직이 변화하는 환경에 대응하여 유연하게 적응할 때에 생존에 적합한 것이라고 보는 것이 일반적이다(Katz & Kahn, 1966; Surton, 1996).

는 물론, 대부분의 자치단체에서 부서의 수가 감소되는 경우는 거의 없다.[3)]

그러나 이러한 상황에서 전국적으로 관찰되는 총 인구의 감소는 현재와 같은 경로의 존성에 변화를 가져와야 하는 국가적 위기로 심각한 외부환경변화요인이라고 판단된다. 인구감소가 특정 농어촌지역만의 문제가 아니라 전 국가, 전 지역에서 공통적으로 발생하는 문제가 된 것이다. 대한민국의 출산율은 OECD 국가 중 최저로, 2021년 처음으로 인구가 감소된 <표 1-1>과 같은 인구변화에 관한 3가지 시나리오(고위-중위-저위추계) 모두에서 전국적인 감소 추세가 예상되고 있다.[4)] 대부분의 지역에서 중위연령이 60대를 넘는 등 인구의 약 50%가 60대 이상이 되기 때문에, 경제활동인구의 비중이 감소하고 복지서비스의 대상범위 확대, 초고령층 증가, 도서산간지역의 공동화 현상 등이 예견된다. 이 과정 속에서 서울·인천·경기 지역 중심의 수도권 인구밀집 현상은 오히려 더 가속화되어, 전국적인 인구의 불균형이 나타나고 있다.

표 1-1 2024년 인구와 인구추계

시도	2024년 인구		2050년 인구추계					
	인구	중위연령	중위추계		고위추계		저위추계	
			인구	중위연령	인구	중위연령	인구	중위연령
서울	9,384,325	45	7,918,861	55.4	8,687,075	54.1	7,203,679	56.6
부산	3,290,964	49	2,512,270	60.1	2,706,170	58.8	2,327,748	61.4
대구	2,373,844	48	1,807,068	58.9	1,946,578	57.7	1,671,186	60.2
인천	3,000,454	46	2,813,782	57.6	3,058,553	56.6	2,576,739	58.5
광주	1,418,241	45	1,213,098	56.2	1,319,944	55.2	1,106,344	57.2
대전	1,441,562	44	1,246,836	55.9	1,352,110	54.9	1,143,293	56.9

2) 김태연·고영준(2021)는 라휘문(2018)의 연구에서 기초지방자치단체 공무원 수 증가율은 2000년부터 2016년까지의 분석결과 표준정원제 시행기간 동안 1.30%, 총액인건비제 시행기간 동안 1.94%, 기준인건비제 시행기간 동안 6.62%였으며, 2015년부터 2019년까지 13.11%로 급증하였다고 보았다. 기준인건비제 시행기간의 차이가 있었지만, 김지수·안혜경·강희송(2024)의 연구에서도 연평균 정원증가율은 표준정원제 1.30%, 총액인건비제 1.94%, 기준인건비제 2.68%로 점차 증가되었다.

3) 광역시도 기구변동에 관해 2006년과 2022년을 비교해 본 결과 최소 2국 9과(제주), 최대 11국 85과(서울), 평균 5국 36과가 증가되었다(제주특별자치도, 2020; 김지수 외, 2024a 재인용).

4) 세종의 경우, 세종특별자치시 신설 이후의 급격한 인구증가 추세가 반영된 결과라고 볼 수 있기 때문에 예외적인 결과로 해석해야 할 것이다.

시도	2024년 인구		2050년 인구추계					
	인구	중위연령	중위추계		고위추계		저위추계	
			인구	중위연령	인구	중위연령	인구	중위연령
울산	1,103,402	46	844,246	59.3	916,542	58.6	770,405	59.9
세종	386,944	-	630,780	50.9	679,417	50	580,285	51.9
경기	13,635,250	44	14,353,146	55.8	15,666,298	54.7	13,077,141	56.8
강원	1,526,243	52	1,481,582	63.1	1,595,333	62.4	1,368,372	63.8
충북	1,592,155	47	1,604,743	59.8	1,741,524	59	1,468,784	60.7
충남	2,130,509	47	2,191,231	60	2,385,418	59	1,998,693	61
전북	1,752,921	50	1,493,464	62.6	1,613,780	61.6	1,375,238	63.6
전남	1,802,672	52	1,522,919	64.7	1,645,328	64.1	1,398,005	65.2
경북	2,551,370	51	2,256,705	64.2	2,437,765	63.4	2,076,115	65
경남	3,248,703	49	2,769,334	62.2	2,984,993	61.1	2,555,202	63.3
제주	674,353	45	698,467	56.9	760,535	55.9	635,860	57.9

출처: 국가통계포털-시도 장래인구추계, 인구상황판, 주민등록인구 데이터

국가차원에서 전국의 지방자치단체가 이처럼 급격하게 변화되는 환경변화를 경험한 적이 있는가? 그렇지 않다. 따라서 이와 같은 환경변화를 반영한 국가 및 지방자치단체 조직운영 제도는 미흡한 실정이다. 특히 지방자치단체가 자체적으로 설정하고 관리하고 있는 중기조직운영전략은 매우 중요하고 의미있는 조직운영제도 임에도 불구하고 중장기적 환경변화(예: 기술·인구구조 변화가 지방행정에 미치는 영향 분석)를 충분히 반영하지 못한 적실성 없는 인력규모의 도출로 인한 문제가 지적되고 있다.[5] 그러나 이와 같은 문제의 원인을 지방자치단체의 무관심 또는 무책임에 있다고 비판하기는 힘들다. 지방자치단체가 선택할 수 있는 전략은 국가가 주도권을 가지고 있는 제도에 순응하여 현재의 정원을 유지하거나 순증하는 전략을 택하는 것이 현재로서는 최적 대안이기 때문이다. 업무량에 영향을 줄 수 있는 수행기능의 폐지와 이관, 더 나아가서 타 지자체와의 행정협력 등의 구조적 대응은 지자체의 조직운영전략으로 선택하기 어렵다. 따라서 지방자치단체가 스스로의 처한 환경에 맞게 필요한 조직운영전략을 수립할

5) 현재의 중기인력계획수립은 형식적 운영에 그쳐, 환경변화에 대응한 B/C분석과 전략적 성과목표 달성을 목적으로 중기인력계획을 체계적으로 수립하고 있다고 보기에는 한계가 있다(김지수 외, 2024a; 해당 연구 참여 지방자치단체 대상 인터뷰 중 일부 발췌, 인터뷰 시기: 2023.08.).

수 있는 권한(authority)과 동기(motivation)를 가질 수 없는 구조적 한계에서 지금과 같은 방식으로 조직관리의 효율성의 측면에서 지자체의 조직과 인력운영을 논하는 것은 상당히 큰 문제라고 볼 수 있다.

지방자치단체의 조직운영전략이 보장되지 않은 현재의 구조적 한계에서 자체적으로 인력을 줄이거나 재배치하라는 처방은 근본적인 해결책이 되지 못한다. 이에 본 연구는 지방자치 30년을 맞이하는 현 시점에서, 지방자치단체를 인구감소시대라는 위기에 대응해 적극적으로 조직운영전략을 선택할 수 있는 주체로 상정한다. 특히 이와 같은 시대적 상황을 고려하여, 다양한 조직운영전략 중에서도 지방자치단체의 조직규모, 그 중에서도 인력규모의 자체적인 설정을 핵심주제로 삼았다.

그리고 이들 지자체가 국가의 정해진 기구·정원의 제도하에서 인력재배치를 하는 소극적 조직운영전략을 넘어서 환경변화에 대응할 수 있는 최적화된 구조를 선택할 수 있는 선택권을 조직운영전략에 반영할 필요가 있다고 간주한다. 이러한 선택권은 과도한 업무량을 유발하는 기능에 대한 조정과 인근지자체와의 사무연계와 행정통합을 아우르는 전향적인 구조개편까지 아우른다고 보고 지방자치단체의 조직운영전략을 폭넓게 제안하고자 한다.

이와 같은 측면에서 본 연구는 지방자치단체의 조직운영에 관한 다수의 선행연구와 차별화되며, 지금까지 경험해 보지 못한 급격한 환경변화에 대응해 지방자치단체 조직운영전략을 제시한다는 측면에서 시의성 있는 연구가 될 수 있을 것으로 기대된다.

제2절 연구목적 및 방법

1. 연구목적

본 연구의 목적은 제1절에서 언급한 바와 같이 인구감소시대라는 위기에 대응하는 지방자치단체 조직운영전략을 모색하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 연구의 내용과 진행의 방법 등에 있어 다음과 같은 5가지 목표를 정하였다.

첫째, 본 연구는 지방자치단체 조직운영에 관련된 제도적 현황 및 문제점 분석(제2장)을 통해 새로운 관점의 지방자치단체 조직운영전략이 모색될 필요성을 확인한다. 지방자치단체 조직관리제도와 현황을 실태분석하고, 특히 인구감소시대의 환경변화 속에서 지방자치단체 조직관리의 문제점이 어떻게 나타나고 있는지 검토한다. 그 결과 지방자치단체와 조직운영전략, 전략선택의 기준에 대해 새로운 관점이 필요하다는 점을 제시한다.

둘째, 본 연구는 이론적 차원에서 제2장의 문제점을 개선하기 위한 지방자치단체 조직운영전략은 무엇이 될 수 있는지를 검토한다(제3장). 조직운영전략에 대한 이론적 논의를 바탕으로 지방행정체제와 적정정부규모, 조직문화와 일하는 방식에 관한 선행연구가 지방자치단체의 조직운영전략 및 전략선택의 기준으로 어떻게 연계되는지에 관해 설명할 것이다.

셋째, 시나리오 플래닝 기법을 활용하여 인구감소시대 지방자치단체가 직면하게 되는 가상의 상황을 도출하고 각 시나리오에 대응한 지방자치단체 조직운영전략을 개발한다(제4장). 전문가의견조사를 비롯한 다양한 방법론을 결합하여 가상의 상황에 대한 지방자치단체 조직운영전략의 타당성을 가늠하여 제시하고자 한다.

넷째, 지방자치단체의 시나리오 활용을 위해, 지방자치단체 조직운영전략 사용 가이드라인을 개발하고, 사례에 적용해 본다(제5장). 지방자치단체(군지역 중심)가 각자의 처한 환경과 전략선택의 기준에 따라 선택가능한 전략이 무엇이고, 그 결과는 어떤 미래를 가져오는지 등에 대해 확인할 수 있다. 또한 본 연구의 결과 활용을 위한 정책 제언을 제시한다(제5·6장).

2. 연구범위

본 연구는 2단계로 진행되며, 1단계 시나리오 개발시 시간적·공간적 범위를 최대한 확장한다. 따라서 공간적 범위는 대한민국, 시간적 범위는 주요 행정수요 관련 데이터 접근가능범위(최근 10년 이상)로부터 최대 2050년까지(예측범위)이다.

2단계, 제5장에서 적용되는 시나리오의 적용을 위한 심층분석의 경우 연구범위는 정밀한 분석을 위해 축소되어, 공간적 범위는 상대적으로 인구감소시대에 조직운영전략 모색이 시급하다고 판단되는 OO도 내 1개 시와 3개 군이 분석대상지역이 되었다. 시간적 범위는 2023년 1월 1일부터 2023년 12월 31일까지 1년이다. 단, 예외적으로 분석에 필요하다고 판단되거나, 데이터 취합에 한계가 있을 경우 시간과 공간적 범위를 확장 또는 축소되기도 하였다.

3. 연구방법

본 연구의 연구방법은 각 연구의 단계별로 다양하며, 양적·질적 분석 방법론을 결합하여 결과의 신뢰성·타당성을 제고하고자 하였다. 제2장과 제3장은 문헌연구와 기술통계분석, 법·제도 분석을 실시하고, 이론적 논의 및 제도·현황분석 결과를 토대로 문제점 분석과 시나리오 개발을 위한 기본틀을 도출한다.

제4장은 '시나리오 플래닝(scenario planning)' 기법이 활용되었다. 시나리오 플래닝 기법은 미래의 불확실성에 대응하여 장래에 일어날 가능성이 있는 환경적 요인을 분석해 복수의 설득력 있는 미래상을 그려보고 그에 대응한 최적의 대응전략을 수립·실천하는 일련의 과정으로, 세부 방법론으로 통계분석, 브레인스토밍, 전문가자문회의, 전문가의견조사(전문가, 공무원), 공무원인터뷰 등 다양한 방법론이 활용되었다. 제2장과 제3장의 연구방법에 따른 1차적인 결과물은 시나리오 플래닝의 과정 속에서 이와 같은 다양한 연구방법론과 결합되어 보다 풍성하고 심층적으로 발전되었다.

제5장은 개발된 시나리오의 적용과 사용 가이드라인을 제시하는 것이다. 본 연구에서는 전략 사용의 예시가 새롭게 개발되어야 하기 때문에 이에 관해서도 문헌연구, 사례분석, 전문가자문회의, 인터뷰, 통계분석 등 비교적 다양한 분석방법이 활용된다.

제3절 연구흐름도

본 연구의 연구흐름도는 다음의 <표 1-2>와 같다.

표 1-2 연구흐름도

연구내용		연구방법론
장	절	
제1장 서론	제1절 연구배경 및 필요성 제2절 연구목적 및 방법 제3절 연구흐름도	-
제2장 지방자치단체 조직운영 : 제도 및 현황	제1절 지방자치단체 조직관리제도 및 현황 제2절 지방자치단체의 인사관리와 일하는 방식: 제도 및 현황 제3절 환경변화와 지방자치단체 조직운영제도의 한계	문헌연구 기술통계 공무원인터뷰 전문가자문회의
제3장 지방자치단체 조직운영전략 개념 재정립	제1절 조직운영전략에 관한 이론적 논의 제2절 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장 제3절 소결론: 지방자치단체 조직운영전략 개념 재정립	문헌연구 전문가자문회의 공무원인터뷰
제4장 지방자치단체 조직운영전략 시나리오개발	제1절 조사설계 제2절 시나리오 플래닝 제3절 시나리오 개발 결과	시나리오 플래닝 인터뷰, 전문가의견조사 전문가자문회의
제5장 시나리오를 활용한 조직운영전략도출	제1절 시나리오 적용 가이드 라인 제2절 시나리오 적용 제3절 소결론: 제도적·인식론적 한계	인식분석, 사례분석, 전문가자문회의, 통계분석, 인터뷰 업무량조사 등
제6장 결론 및 정책제언	제1절 연구 결과종합 제2절 정책 제언 제3절 결론 및 함의	-



2

지방자치단체 조직운영: 제도 및 현황

제1절 지방자치단체 조직관리제도 및 현황
제2절 지방자치단체의 인사관리 및 일하는 방식: 제도 및 현황
제3절 환경변화와 지방자치단체 조직운영제도의 한계

제2장 지방자치단체 조직운영: 제도 및 현황

제1절 지방자치단체 조직관리제도 및 현황

1. 지방자치단체 조직관리제도와 자치조직권

그간 지방자치단체의 조직운영전략은 법제도적으로 규정된 조직관리제도의 큰 틀에서 단지 해당 제도를 적용하는 것과 동일시되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 자치조직권은 지방자치단체가 사무수행을 위해 내부 조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한을 포함한다. 이는 곧 자치단체가 스스로 '행정기구'의 종류와 규모 등을 정할 수 있다는 것을 의미하며, 구체적으로 국·실·과 등을 어떻게 구성할 것인지를 다루게 된다(김희진, 2022). 지방자치단체의 조직관리제도는 국가-지방자치단체의 관계에서, 지방자치단체의 정원관리와 기구설치의 권한을 국가가 어느 정도까지 제약할 수 있는지, 즉 자치조직권의 범위를 정한 것으로 볼 수 있다(주재복·고경훈, 2019). 이러한 맥락에서 국내 지방자치단체의 조직운영은 전통적으로 국가차원의 법령(「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」)과 지침이라는 국가서 설정한 '조직관리제도' 틀을 벗어나기 어렵다.

조직관리제도는 일반적으로 정원관리와 기구설치에 관한 제도를 총칭하기 때문에, [그림 2-1]의 지방자치단체 조직관리제도 변화에 관한 연대표를 살펴보면, 지방자치가 시작된 1990년대 이후 점진적으로 자치조직권이 확대되는 것을 확인할 수 있다. IMF 경제위기와 같은 국가위기 상황에서 한시적으로 자치조직권이 퇴보하였다가 회복하는 모습이 보였지만, 제주특별자치도와 같이 특정 지역에서 실험적으로 자치조직권을 확대하거나 인구규모 등 일정한 조건을 갖춘 지방자치단체에 대한 특례부여를 하는 등의 방식으로 점진적으로 자치조직권은 확대되어왔다.

그림 2-1 지방자치단체 조직관리제도 변화

〈정원관리제도〉	연도	〈기구설치제도〉
• 「지방자치에 관한 임시조치법」에 따른 내무부장관 **개별승인제**	1987	
• 「지방자치단체의 지방공무원정원 기준등에 관한 규칙(내무부령)」, 「지방행정기관의조직과 정원에 관한통칙(내무부훈령)」에 따른 **기준정원제**	1988	
	1994	• 시도지사가 지역에 맞게 하부조직개편 가능 – 필수조직 4개 외 조직의 명칭·기능: 자율결정
• 「지방자치단체의행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)」에 따른 **표준정원제**	1995	
• IMF로 인해 **개별승인제** 부활	1998	• 시군구 부단체장을 단체장이 직접임명
• **표준정원제** 부활	2003	
	2004	• 여유기구제 도입 • 한시기구설치 및 기술직렬조정 승인권 폐지
	2005	• 합의제기구/자문기구/직속기구/출장소/사업소 설치 • 승인권 폐지
	2006	• 고위공무원단제 도입
• 「지방자치단체의행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)」에 따른 **총액인건비제**	2007	
	2008	• 시군구 본청 한시기구/소속기관/상위직급 책정협의권 시도이양
• 「지방자치단체의행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)」에 따른 **기준인건비제**	2014	• 서울/경기/세종: 실국수 상한 상향 조정 • 인구1백만 이상시: 통합여부와 관계없이 2명 이내 실국장(3~4급) • 계룡시, 10만 미만시, 울릉군, 옹진군, 증평군, 10만 미만군: 과설치 상한 규정 • 15만 미만군: 실국개설불가 → 10만 이상 실국개설가능(인구규모별 상한 차등)
	2017	• 실국수 상한 상향 조정 • 광역시 실국수 상한 기준인구 상향조정 및 세분화 • 시: 최소 1개 이상의 국이 설치되도록 개정 • 10만 이상군에 대한 과설치 상한 폐지
	2018	• **과설치상한 폐지** • 10만~15만 도농복합시에 관한 실국설치기준 추가
	2019	• 10만 이상 광역시자치구 실국수 상향 조정 및 인구기준 조정
	2024	• **국설치 기구수상한 폐지**

출처: 금창호(2018), 김흥주(2019), 주재복·고경훈(2019), 김정숙·강영주(2020), 김정숙(2021) 등을 종합하여 저자 작성

초창기 지방자치단체는 직렬별·직급별 정원 및 조직개편과 명칭변경에 관한 사항을 중앙행정기관에 승인받아야 하는 단지 지방자치단체의 명칭을 사용한 중앙행정기관의 하부기관에 머물렀다면, 현재의 지방자치단체는 본청 실·국 설치의 자율화(2024. 3.)와 기준인건비 범위 내에서 정원관리가 가능한 수준으로 자치권이 확대된 상태이다.

2. 기구설치제도 및 운영현황

1) 기구설치제도

지방자치단체의 기구설치에 관한 사항은 다양한 층위의 법 규정에 의해 보장받고 있다. 헌법에서는 제118조 제2항에 "지방의회의 조직 · 권한 · 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다."고 규정하고 있으며, 이에 근거하여 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 기구설치에 관한 사항을 담고 있다. 구체적으로 제123조 부단체장, 제125조 행정기구와 공무원, 제126조 직속기관, 제128조 출장소, 제129조 합의제행정기관, 제128조 출장소, 제129조 합의제행정기관 등의 내용을 담고 있다[6].

다음으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 해당 규정은 지방자치법 제125조 행정기구와 공무원 규정의 위임에 따라 지방자치단체의 행정기구 조직과 운영, 지방공무원의 정원 기준 등에 관한 내용을 담고 있다. 특히 규정 제6조는 지방자치단체 기구설치의 일반 사항으로 '국'은 하부조직인 '과'가 최소 4개 이상 필요한 경우 설치해야 하며, '과'는 12명 이상의 정원이 요구되는 업무량이 존재할 경우에만 설치해야 한다는 내용을 담고 있다(동 규정 제6조 5항). 물론, 업무의 성질과 양을 고려하여 독립성과 계속성이 인정되는 경우에만 설치되어야 한다. 이러한 '과' 설치와 관련하여 시 · 도는 5급 4명 이상, 시 · 군 · 구는 6급 4명 이상이 포함되어야 한다는 조건이 부가되면서 실제 지방자치단체의 기구 설치에 관한 사항이 '광역'인지, '기초'에 따라서 달라지고 있음을 확인할 수 있다.

특히 시·도와 시·군·구의 기구설치기준은 자치단체의 주민등록 인구수에 따라 차등적으로 제시되며, 인구 규모가 클수록 더 많은 기구수를 설치할 수 있도록 규정해 두

6) 해당 법 조항에 따른 시행령도 함께 규정되어 있다.

었었다.[7] 그리고 해당 기구의 직급 기준도 자치단체의 규모에 따라 차등적으로 제시함으로써, 지방자치를 표방하면서도 자치조직권을 다소 과도한 기준에 근거하여 통제하는 경향을 보였다. 또한 해당 기구정원규정이 '법률'이 아닌 '시행령'으로 지방자치를 규정하거나 제한한다는 점에서 비판을 받아왔다.

앞서 살펴본 바와 같이 기구설치에 관한 제도 중 가장 많이 논의되는 것은 "기구설치 수의 상한"이며, 이를 포함해 약 8가지 정도의 쟁점(① 기구설치 수의 상한, ② 실·국·본부-살·과·담당관-계·팀 등 위계에 따른 부서명칭, ③ 한시기구의 설치 및 운영, ④ 부서를 두는 조건(국단위, 과단위), ⑤ 보조·보좌기관 등의 직급기준, ⑥ 의회 사무기구 및 의회 내 위원회의 전문위원 직급 및 정수기준, ⑦ 사업본부·사업소·출장소의 종류 및 장의 직급기준, ⑧ 특별자치도 관련 직급기준 등)이 있다.

이 중 기구설치 수의 상한이 가장 많은 논의의 대상이 되는 이유는 지방자치단체장의 조직권과 가장 밀접한 관계를 맺고 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체 공무원 무보직 6급(기초) 문제, 상위직 비율과다에 따른 조직 비효율의 문제 등 지방자치단체의 운영현실에 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다. 역대 기구관련 제도의 변천이 수시로 이루어졌기 때문에 가장 최근이라 할 수 있는 기준인건비제도 도입 이후(2014년 이후)만을 중심으로 살펴보았을 때에도 실·국·본부 기준 6차례, 실·과·담당관 기준 3차례의 개정이 있었다(<표 2-1>, <표 2-2>, <표 2-3> 참조).

표 2-1 시도 실국본부 설치기준 변화(기준인건비제 도입 이후)

지역유형		제도변천 및 시기
서울		(2014.03.05.) 14개 이내 (2014.12.23.) 16개 이내 (2015.04.07.) 17개 이내 (2017.01.01.) 16개 이상 18개 이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지
광역시	300만이상~500만미만	(2014.03.05.) 12개 이내 (2014.12.23.) 400~500만 -, 350~400만 14개이내, 300~350만 13개이내 (2015.04.07.) 400~500만 -, 350~400만 15개이내, 300~350만 14개이내 (2017.01.01.) 400~500만 -, 350~400만 14개이상~16개이하 300~350만 13개이상~15개이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능

7) 해당 인구규모에 근거한 기구설치 상한기준은 2024.3.29. 기준으로 폐지되었다(<표 2-1> 참고).

지역유형		제도변천 및 시기
		(2024.03.29.) 상한폐지
	200만이상~300만미만	(2014.03.05.) 11개 이내 (2024.12.23.) 250~300만 12개이내, 200~250만 11개이내 (2015.04.07.) 250~300만 13개이내, 200~250만 12개이내 (2017.01.01.) 250~300만 12개이상~14개이하 200~250만 11개이상~13개이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지
	200만미만	(2014.03.05.) 10개 이내 (2015.04.07.) 11개 이내 (2017.01.01.) 10개 이상~12개이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지
세종특별자치시		(2014.03.05.) 5개 이내 (2014.12.23.) 6개 이내 (2015.04.07.) 7개 이내 (2017.01.01.) 6개 이상 8개 이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지
도	경기도	(2014.03.05.) 18개 이내 (2014.12.23.) 20개 이내 (2015.04.07.) 21개 이내 (2017.01.01.) 20개 이상 22개 이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지
	300만이상~400만미만	(2014.03.05.) 11개 이내 (2015.04.07.) 12개 이내 (2017.01.01.) 11개 이상 13개 이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지
	200만이상~300만미만	(2014.03.05.) 10개 이내 (2015.04.07.) 11개 이내 (2017.01.01.) 10개 이상 12개 이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지
	100만이상~200만미만	(2014.03.05.) 9개 이내 (2015.04.07.) 10개 이내 (2017.01.01.) 9개 이상 11개 이하 (2019.04.30.) 제9조의2(특례, 상한의 20%범위 조례로 추가설치 가능 (2024.03.29.) 상한폐지

출처: 역대 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 (별표1)

대부분의 경우 실·국·본부 차원에서는 기구설치의 상한을 조금씩 높이는 방식으로 법개정이 이루어졌으며, 2014년 12월과 2019년 4월 등에는 지방자치단체의 유형을 구분하는 기준을 세분화하거나 조정하는 내용이 포함되기도 했다. 2019년의 경우 광역자치단체의 기구설치상한을 최대치에서 조례를 통해 일괄 20% 상향조정할 수 있는

권한을 부여하고, 2024년 3월에 시·도와 시·군·구의 기구설치기준을 지자체의 자치조직권을 좀 더 확보하는 방식으로 개선하였다(2024년 3월 개정 및 시행). 이른바 '별표1', '별표3'에 규정되었던 시도의 실·국 본부 설치기준, 시·군·구의 기구설치 및 직급기준을 폐지하고, 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 한 것이다. 이로써, 행정안전부와 지방자치단체 사이에서 오랫동안 논쟁이 되어 왔던 '통제'와 '자율'이라는 대립 기제가 자치조직권의 확대로 수렴되었다.

표 2-2 시·군·구 실국본부 설치기준 변화(기준인건비제 도입 이후)

지역유형			제도변천 및 시기
시	도농복합 (법 제7조 제2항 제1호)	10만 미만	(2014.03.05.) 2개 이내 (2017.01.01.) 1개 이상~3개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
		10만~15만	(2018.02.20.) 2개~4개 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	10만 미만		(2018.02.20.) 1개-3개 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	10만 이상~15만 미만		(2014.03.05.) 2개 이내 (2017.01.01.) 1개 이상~3개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	15만 이상~20만 미만		(2014.03.05.) 3개 이내 (2017.01.01.) 2개 이상~4개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	20만 이상~30만 미만		(2014.03.05.) 4개 이내 (2017.01.01.) 3개 이상~5개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	30만 이상~50만 미만		(2014.03.05.) 5개 이내 (2017.01.01.) 4개 이상~6개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	50만 이상 (구를 설치하지 않은 경우)		(2014.03.05.) 6개 이내 (2017.01.01.) 5개 이상~7개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	50만 이상~70만 미만		(2014.03.05.) 4개 이내 (2017.01.01.) 3개 이상~5개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	70만 이상~90만 미만		(2014.03.05.) 5개 이내 (2017.01.01.) 4개 이상~6개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	90만 이상~100만 미만		(2014.03.05.) 6개 이내 (2017.01.01.) 5개 이상~7개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지
	100만 이상		(2014.03.05.) 7개 이내 (2014.12.23.) 100만~120만 7개 이내, 120만이상 8개이내 (2017.01.01.) 100만~120만 6개 이상~8개 이하 120만 이상 7개 이상~9개 이하 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지

<table>
<tr><th colspan="3">지역유형</th><th colspan="3">제도변천 및 시기</th></tr>
<tr><td rowspan="3">군</td><td colspan="2">10만 미만</td><td colspan="3">(2018.02.20.) 1개~3개 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지</td></tr>
<tr><td colspan="2">10만~15만</td><td colspan="3">(2014.12.23.) 2개 이내 (2017.01.01.) 1개 이상~3개 이하
(2018.02.20.) 1개~3개 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지</td></tr>
<tr><td colspan="2">15만 이상</td><td colspan="3">(2014.03.05.) 3개 이내
(2014.12.23.) 15만~20만 3개 이내, 20만 이상 4개 이내
(2017.01.01.) 15만~20만 2개 이상~4개 이하
20만 이상 3개 이상~5개 이하
(2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지</td></tr>
<tr><td rowspan="6">구</td><td rowspan="2">특별시</td><td>50만 미만</td><td colspan="3" rowspan="2">(2014.03.05.) 5개 이내 (2017.01.01.) 4개 이상~6개 이하
(2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지</td></tr>
<tr><td>50만 이상</td></tr>
<tr><td rowspan="4">광역시</td><td>10만 미만</td><td colspan="3">(2014.03.05.) 2개 이내 (2017.01.01.) 1개 이상~3개 이하
(2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지</td></tr>
<tr><td>10만 ~15만</td><td>(2014.03.05.) 3개 이내
(2017.01.01.) 2개 이상~4개 이하</td><td>10~30만</td><td>(2019.04.30.) 2~4개
(2024.03.29.) 기구 수 상한폐지</td></tr>
<tr><td>15만 ~50만</td><td colspan="2">(2014.03.05.) 3개 이내
(2017.01.01.) 2개 이상~4개 이하</td><td>30~50만</td><td>(2019.04.30.) 3~5개
(2024.03.29.) 기구 수 상한폐지</td></tr>
<tr><td>50만 이상</td><td colspan="3">(2014.03.05.) 4개 이내 (2017.01.01.) 3개 이상~5개 이하
(2019.04.30.) 4~6개 (2024.03.29.) 기구 수 상한 폐지</td></tr>
</table>

출처: 역대 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 (별표1)

이에 비해 실·과·담당관 차원에서는 특수한 조건에 놓여있는 지방자치단체의 기구 설치 제약하는 조건이 존재하기도 하였다(계룡, 울릉, 옹진, 증평 등). 그러나 2014년 12월 10만 이상 군의 실국설치가 허용되고, 2018년 2월 실·과·담당관 설치의 상한이 폐지되는 등 상대적으로 행정수요가 적어 기구설치에 관해 제약이 남아있던 지역에 대해서도 자치조직권 확대되는 모습을 볼 수 있다.

표 2-3 시·군 실과담당관 설치기준 변화(기준인건비제 도입 이후)

지역유형		제도변천 및 시기
시	계룡시	(2014.03.05.) 12개 이내 (2017.01.01.) 11개 이상~13개 이하 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
	10만 미만	(2014.03.05.) 17개 이내 (2017.01.01.) 16개 이상~18개 이하 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
군	울릉군, 옹진군	(2014.03.05.) 10개 이내 (2014.12.23.) 울릉군: 10개 이내 (옹진군: 규정폐지) (2017.01.01.) 울릉군: 9개 이상~11개 이하 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
	증평군	(2014.03.05.) 12개 이내 (2014.12.23.) 규정폐지 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
	3만 미만	(2014.03.05.) 11개 이내 (2017.01.01.) 10개 이상~12개 이하 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
	3만 이상 ~5만 미만	(2014.03.05.) 12개 이내 (2017.01.01.) 11개 이상~13개 이하 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
	5만 이상 ~10만 미만	(2014.03.05.) 14개 이내 (2017.01.01.) 13개 이상~15개 이하 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
	10만 이상 ~15만 미만	(2014.03.05.) 16개 이내 (2014.12.23.) 실국개설허용 (2018.02.20.) 설치기준 폐지
	15만 이상	(2014.03.05.) 18개 이내 (2014.12.23.) 실국개설허용 (2018.02.20.) 설치기준 폐지

출처: 역대 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 (별표1)

2) 기구운영현황

지방자치단체의 기구운영 중에서도 특히 기구수의 변화를 시간의 흐름에 따라 분석해 본 김지수·안혜경·강희송(2024)의 연구에 따르면, 기구수 상한이 상향조정된 법령 개정의 사점마다 지방자치단체의 평균 기구수가 그와 동일한 수준으로 증가해 왔음을 확인할 수 있다. 특히 광역자치단체가 조례를 통해 실·국·본부수 상한의 20%를 추가 설치할 수 있게 된 2019년 이후 서울은 18개에서 21개, 경기도는 21개에서 25개 국단위 기구가 설치되었으며 그 후 2023년까지 국단위기구의 수가 변화되지 않았다(김지수·안혜경·강희송, 2024).

10만 이상~15만 미만 도농복합시와 10만 미만의 시는 2018년 법개정 이후 국단위

기구를 설치할 수 있게 되면서 각각 평균 2.8개와 2.0개의 국단위기구가 신설되었으며 2023년에는 각각 평균 4개와 3개의 국단위기구를 설치하게 된다. 이와 같은 결과는 2017년부터 2023년까지 90~100만 규모의 시가 평균 7개의 국단위기구를 변함없이 설치하고 있고, 대부분의 시 유형에서 약 10년간 평균 기구설치 수 증가가 1개 미만이라는 점을 고려한다면 비교적 급격한 증가추세라고 볼 수 있다.

또한 10만 미만의 군은 2018년 이후 처음으로 국단위기구를 설치할 수 있게 되면서 2018년 평균 0.8개의 실국수가 있었지만 매년 꾸준히 증가했고 2023년에는 전년대비 2배 증가해 평균 3개로 급증했다. 그 결과 10~15만 인구의 군 평균과 동일해진다.

이에 비해 인구 15~20만군은 2017년 평균 4개의 실국에서 2023년까지 평균을 유지하고, 20만 이상군은 2013년 평균 4개 실국에서 2018년 평균 5개로 점차 증가한 뒤 2023년까지 평균 5개를 유지한다. 이와 같은 경향은 군의 경우 인구가 적은 군의 조직규모가 빠른속도로 증가하면서 상향평준화되고 있다는 것을 보여준다(김지수·안혜경·강희송, 2024). 이와 같은 군지역의 급격한 조직규모 증가는 동일기간 자치구의 평균 실국수 증가가 매우 미미했다는 점과 차별화되는 모습이다.

즉, 기구운영현황에 관해 기구수 상한의 확대는 곧 기구수의 증가로 이어졌다는 점을 확인할 수 있으며, 이는 기구설치에 관한 지방자치단체의 조직권 확대가 기구수 증가라는 결과로 나타났음을 알 수 있다. 특히 과단위설치 상한제도가 폐지된 2018년 이후에는 해당유형의 지방자치단체에서 꾸준한 과설치 수 증가가 관찰되기도 했다.[8)]

8) 김지수·안혜경·강희송(2024)의 연구에 따르면, 2018년 이후 필요에 의해 자유롭게 기구설치가 가능해 지면서 2023년까지 기구가 점증적으로 증가한 결과 5년간 연간 평균 1개 내외의 과가 증가되었다고 보고되었다.

표 2-4 제도변천과 실·국·본부 설치현황의 변화(평균)

유형	주요 제도변화	현황변화
광역	(2019) 조례에 의해 기구설치 상한의 20% 추가설치 가능 (제9조의2)	• 서울: 2018. 18개 → 2019.21개 • 경기: 2018. 21개 → 2019. 25개 * 서울 및 경기: 이후 2023년까지 변화 없음
시	(2018) 도농복합시(10만 이상~15만 미만), 일반시(10만 미만)에 대한 국설치 하한 신설 (국설치 가능)	• 도농복합시(10만 이상~15만 미만): 2017. 0개 → 2018. 평균 2.8개 → 2019. 평균 3.2개 → 2023. 평균 4.0개(10년간 평균 4개) • 일반시(10만 미만): 2017. 0개 → 2018. 평균 2.0개 → 2019. 평균 2.4개 → 2023. 평균 3.0개(10년간 평균 3개) • 도농복합시(10만 이상~15만 미만) 및 일반시(10만 미만)을 제외한 대부분의 시유형이 10년간 평균 0.5~1개 증가 • 비교적 증가폭이 큰 시유형은 70~90만 시(10년간 2.3개), 구를 설치하지 않은 50만 이상 시(10년간 1.5개)임 – 예시: (90~100만시) 2013~2016년 평균 6.0개 → 2017~2023년 평균 7.0개
군	(2018) 10만 미만군에 대한 국설치 하한 신설 (국설치 가능)	• 10만 미만군: 2017. 0개 → 2018. 평균 0.8개 → 2022. 평균 1.5개 → 2023. 평균 3.0개 • 10~15만군: 2014. 0개 → 2015. 평균 2.0개 → 2019. 평균 2.3개 → 2021. 평균 3개 • 15~20만군: 2013. 평균 3개 → 2014. 평균 4개 • 20만 이상군: 2013. 평균 4개 → 2017. 평균 4.5개 → 2018. 평균 5.0개
자치구	(2019) 자치구 유형화 인구 기준 변화	• 10년간 평균 0.5~1.3개 기구 수 증가 • 2019년 법개정 이후 인수 30만 이상 자치구에서 기구 수 평균이 증가(국단위 1개 정도) • 50만이상 광역시 자치구의 경우 예외적으로 10년간 1.3개 기구 수 증가

출처: 역대 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 (별표1). 김지수·안혜경·강희송(2024)의 내용 중 특징적 변화가 있는 내용을 중심으로 정리하여 현황 변화 제시

3. 정원관리제도 및 운영현황

1) 정원관리제도

정원관리제도는 “개별승인제(1964)→ 기준정원제(1988)→ 표준정원제(1994)→ 총액인건비제(2007)→ 기준인건비제(2014)” 등 5개 제도변화에 따라 정리될 수 있다. 앞서 언급된 바와 같이 시대의 흐름에 따라 자치단체의 자율성이 확대되는 경향이 있으나, 예외적으로 IMF시기와 같은 국가경제위기에 의해 1998~2003년까지 개별승인제가 일시적으로 부활되기도 했다(윤영근·박해육. 2017).

개별승인제는 지방자치단체 정원관리를 위해 국가가 처음으로 도입한 제도로, 1964년부터 지방자치법이 재시행되기 전인 1987년 4월까지 적용되었다. 지방자치가 중단된 시기였던 만큼, 자치조직권이 잠정 유보되었으며, 조직운영에 관한 모든 사항은 당시 내무부장관의 사전 승인하에 진행될 수 있었다(금창호·권오철, 2007). 사실상 국가가 각 지방자치단체의 정원의 증감을 하나하나 승인하는 제도이기 때문에 지방자치단체는 정원관리에 대한 자율권이 전혀 없다고 볼 수 있다. 상대적으로 기준정원제는 지방자치단체를 15개 유형으로 구분하고, 각 유형별 기준정원을 산정한 뒤 그 범위 내에서 분야별·직종별·직급별 정원을 관리했다. 지방자치단체의 유형은 광역 3가지(특별시, 직할시, 도), 기초 12가지(시 5유형, 군 5유형, 구 2유형) 등 총 15개이며, 기준정원산정의 영향요인은 광역자치단체의 경우 인구수, 시와 자치구 등 도시지역은 인구수와 행정동의 수, 군은 인구·면적·읍면수를 사용했다.

1988년 4월 지방자치법 개정과 함께, 개별승인제는 기준정원제로 전환되었다. 기준정원제는 사전승인의 방식을 취하지 않음으로써 이전에 비하여 자율성이 확보되었다는 의의가 있다. 물론 기준정원제 역시 내무부가 제정한 「지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙」에 근거하여 공무원 규모를 산정하기 때문에 내무부의 권한이 큰 편이지만(금창호·권오철, 2007), 규칙 제6조(정원의 책정기준)를 통해 객관적인 공무원 정원의 산식을 제공하였다. 기준정원제는 지방자치단체를 15개 유형으로 구분하고[9], 각 유형별 기준정원을 산정한 뒤 기준정원 범위 내에서 분야별·직종별·직급별 정원을 관리하는 것이 핵심이었다(박해육, 2013). 기준정원 산정에 영향을 미치는 요

9) 지방자치단체 유형을 특별시, 직할시, 도, 시(5개 유형), 군(5개 유형), 자치구(2개 유형)로 구분하였다.

인도 자치단체 유형에 따라 차등적이며, '광역'의 경우 인구 수(3개 유형으로 세분화), '시'의 경우 인구·행정동 수, '군'의 경우 인구·면적·읍면 수, '자치구'의 경우 인구· 행정동 수 등으로 제시되었다.

표준정원제(1994)는 자치단체의 '행정기구'와 '정원'을 통합 관리하도록 하였으며, 개별 자치단체의 기구 및 정원 범위를 정하고, 해당 범위 내에서 관리의 자율성을 부여하고자 한 제도이다(금창호·권오철, 2007). 이전의 기준정원제보다 자치조직권 강화에 좀 더 초점을 두었으나(윤영근·박해육, 2017), 이로 인해 상위 직급이나 기구 증가와 같은 조직팽창을 방지하기 위해 '법령기준', '승인절차' 같은 통제 장치를 두었다. 표준정원제로 전환되면서 지자체의 유형이 10가지로 축소되었고, '도'의 경우 상대적으로 규모가 큰 경기도가 분리되어 별도의 유형이 되었다. 기초자치단체의 경우 시를 3가지 유형으로 분류하는 현재의 분류기준이 자리잡았고, 군은 1개 유형으로 통합되었다. 정원산정의 영향요인은 인구, 면적, 일반회계결산액, 읍면동수와 표준화지수가 사용되었으며, 경기도의 경우 산하시군수가 추가되었다. 또한, 이전 기준정원제에서 적용했던 분야별 정원관리기준도 폐지되었다. 따라서 지방자치단체 유형별로 차등화되었던 영향요인이 통일되고, '일반회계결산액' 등 재정관련 변수가 추가되었다. 지방자치의 시작과 함께 조례에 의해 정원을 관리할 수 있게 되고, 표준화지수를 활용해 인력의 불균형을 다소 조정하고자 하였다고 볼 수 있다.

총액인건비제와 기준인건비제는 행정수요를 기반으로 국가가 산정한 각 지방자치단체의 인건비 총액에 따라 지방자치단체가 자율적으로 기구와 정원을 관리하고 그 결과에 대한 책임을 지는 제도이다. 즉, 국가가 지방자치단체의 정원에 대해 직접적으로 산정하여 어떤 기준을 제시하지 않는다는 것이 특징이며, 이러한 점이 이전 제도에 비하여 가장 큰 변화라고 볼 수 있다.

2007년 1월 전체 지방자치단체를 대상으로 인건비성 경비의 총액 내에서 기구 및 인력을 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 총액인건비제를 도입하였다(금창호·권오철, 2007). 지방분권을 강조하였던 참여정부는 2단계의 걸친 시범사업 이후 해당 제도를 도입하고, 지방자치단체의 기구 및 정원에 관한 중앙정부의 승인을 완화하거나 폐지하는 등의 내용으로 통제를 줄여나갔다(김종성, 2009). 즉, 이전 표준정원제의 '법령기준', '승인절차'를 폐지하여 자치조직권을 확대하였다. 즉, 총액인건비제는 자치단체가 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 책임을 지는 제도라고 볼 수 있다.

표 2-5 정원관리제도 개괄

정원관리제도	연도	내용
개별승인제	1964	• (관계법령) 지방자치에 관한 임시조치법 • (주요내용) 행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부 장관에 의한 승인
기준정원제	1988	• (관계법령) 지방자치단체의 지방공무원정원기준 등에 관한 규칙(내무부령) & 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령) • (주요내용) 기준의 범위 내에서 규칙으로 정함 • (지자체유형구분) 특별시, 직할시, 도, 시(5유형), 군(5유형), 자치구(2유형) • (정원산정영향요인) (광역) 인구수, (시) 인구·행정동수, (군) 인구·면적·읍면수, (자치구) 인구·행정동수
표준정원제	1994	• (관계법령) 지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정 • (주요내용) 기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력불균형을 다소 시정 • (지자체유형구분) (광역) 서울특별시, 광역시, 경기도, 경기도 외의 도, (기초) 일반시, 도농복합시, 50만 이상시, 군, 특별시/광역시 자치구 • (정원산정영향요인) 인구, 산하시군수(경기도), 면적, 표준화지수, 일반회계결산액, 읍면동수 등
총액인건비제	2007	• (관계법령) 지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 • (주요내용) 자치단체가 인건비 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 책임을 지게 하는 제도 – 단, 행정안전부는 기준인 인건비와 총정원을 모두 관리
기준인건비제	2014	• (관계법령) 지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정 • (주요내용) 자치단체가 사전에 제시하는 기준인건비 범위 내에서 정원을 자율적으로 관리하는 제도 – 단, 행정안전부는기준이되는 인건비만을 관리, 자치단체의 현안수요 대응을 위해 재정력을 고려하여 1~3% 범위 내에서 자율운영 범위를 추가적으로 허용

출처: 금창호·권오철(2007); 이시원·하정봉(2015); 윤영근·박해육(2017); 김흥주(2019); 전성만·서정섭(2020); 김지수·안혜경·강희송(2024)을 참고하여 저자 작성

마지막으로 기준인건비제(2014)는 자치단체가 사전에 제시하는 기준인건비 범위 내에서 정원을 자율적으로 관리하는 제도로, 지방자치단체 현안수요대응을 위해, 재정력을 고려해 1-3% 범위 내에서 자율운영범위를 추가적으로 허용하고 있다는 점에서 자율성의 범위는 더 넓어졌다고 볼 수 있다. 이전의 총액인건비제에서 정부는 총정원과 인건비를 모두 관리하였지만, 기준인건비제에서는 기준이 되는 인건비만을 관리한다는 차이가 있다.

2) 정원운영현황

지방자치단체 공무원의 정원운영에 관해 라휘문(2018)의 선행연구는 정원관리제도의 변화 시점별로 지방자치단체의 자치권이 증가하였고, 그에 따라 정원증가율도 증가했다고 분석하였다. 그러나 선행연구의 시점상 기준인건비제 도입 이후의 정원증가율에 관해서는 분석기간이 비교적 짧았다는 점이 한계라 할 수 있다.

김지수·안혜경·강희송(2024)의 선행연구는 기준인건비제 도입 이후 약 7년간의 평균 정원증가율을 분석하여 정원관리제도별 정원증가율을 상대비교하기에 적정한 분석기간을 확보할 수 있었는데, 그 결과는 다음의 <표 2-6>과 같다.

표 2-6 정원관리제도별 정원증가율

(단위: %)

정원관리제도	분석기간	연도별 평균 정원 변화율(%)			
		전체(기초)	시	군	구
표준정원제	1994~2006	1.30	4.48	3.39	-3.01
총액인건비제	2007~2013	1.94	2.35	0.02	2.89
기준인건비제	2014~2022	2.68	2.97	2.29	2.56

출처: 김지수·안혜경·강희송(2024) 분석결과를 표로 재구성

분석 결과 지방자치단체의 자치조직권이 확대될수록 지방자치단체의 정원증가율이 높아졌으며, 특히 표준정원제 하에서 감소되었던 자치구 정원은 총액인건비제와 기준인건비제 도입 시기 급격히 증가했고, 상대적으로 표준정원제 하에서 급격히 증가했던 시와 군의 정원증가율은 감소되었다. 특히 군지역은 총액인건비제 기간 동안 정원증가율이 거의 0에 수렴(감소)하였다가 기준인건비제 기간 동안 급격히 증가하였다고 볼 수 있다.

즉, 연도별 평균 정원규모의 변화는 시간의 흐름에 따라 단순히 우상향하고 있다고 볼 수 없으며, 오히려 해당 시기 정부의 정원관리정책 및 법제도의 변화에 따른 영향에 가장 민감하게 반응하고 있다고 볼 수 있다.

먼저 표준정원제 하에서는 민선지방자치의 시작과 함께 지방자치시대 이전의 지방

자치단체 조직구조의 편차를 조정하기 위한 노력이 엿보인다. 경기도를 타도와 분리하고, 군지역을 하나의 유형으로 통합되었으며, 면적이 공통된 변수로 포함되면서 자치구는 정원이 감축되고 시·군은 정원이 증가되는 모습을 보인다. 이와 같은 특징은 상대적으로 광역-기초 간 관계에서 광역자치단체의 자치권이 확대된 특·광역시-자치구와 기초자치단체의 자치권이 확대된 도-시·군의 차이에 따른 결과라고도 볼 수 있다.

이에 비해 총액인건비제 하에서는 지방자치단체의 자율성이 한층 강화되면서 상대적으로 표준정원제 시기에 정원관리의 자율성이 제한되었던 자치구의 정원증가율이 높게 나타났고, 시·군지역은 정원증가율이 낮아진다. 특히 신자유주의 관점이 부상하면서 자체수익 대비 인건비 비중이 비교적 높은 군지역은 정원증가율이 비교적 낮게 나타났다. 특히 국가차원에서 정원과 인건비를 동시에 관리하고 있었기 때문에 신규채용이 소극적이었기 때문에, 지방자치단체 공무원의 평균근속연구가 높아진 결과 조직의 활력이 낮아지기도 했다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해 기준인건비제 하에서는 국가가 인건비 총액만을 관리하게 되면서, 신규채용이 확대되고 공무원 정원이 증가하는 반면 평균인건비는 상대적으로 낮아졌다. 전반적으로 평균 정원증가율이 고르게 증가하였으며, 이와 같은 특징은 사회복지와 읍면동, 재난안전 등 현장 밀착형의 행정서비스 지원 인력을 지속적으로 확충했던 정부의 정책방향과도 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

4. 소결론

지방자치단체 조직운영과 관련하여, “지방자치단체 조직관리제도”에 관한 선행연구는 주로 기구 및 정원에 관한 법제도적 규정을 바탕으로 국가-지방자치단체 간의 자치조직권 분배를 다루어 왔다. 그러나 기구 및 정원에 관한 규정은 매우 구체적이고 지방자치단체의 자율적인 선택의 영역은 매우 제한적이기 때문에 지방자치단체가 선택할 수 있는 조직운영방식은 국가차원의 정책 및 법제도변화의 시점에 맞춰 수동적 대응을 하는 것에 불과했다.

광역자치단체 및 소수의 대도시는 정치적 행동을 통해 법제도의 변화를 위한 입법활동을 적극적으로 펼치지만 대부분의 기초자치단체는 변화된 법제도에 순응하는 것을

택하기 때문이다. 이와 같은 특징은 법령 변화 시점 전후에만 변화되는 평균 기구 수 등을 통해 확인할 수 있었다. 즉, 다양한 환경변화 중 입법 및 정책 변화에 대해 민감하게 반응하고 있으며, 사회·경제적 차원에서 중요한 영향을 미치는 행정수요인 인구변화와 같은 주요 환경변화에 대해서는 그다지 민감하게 반응하지 않거나 때로는 반비례하는 결과를 상관관계를 보이기도 한다.

이와 같은 상황에서 지방자치단체의 조직운영은 정해진 기구 및 정원의 범위 내에서 인사관리제도의 운영과 및 일하는 방식의 효율화를 통해 조직구성원의 동기부여와 성과개선을 하는 방식으로 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 이하에서는 지방자치단체의 조직운영에 다른 하나의 측면인 “지방자치단체의 인사관리와 일하는 방식”에 관한 제도 및 현황을 검토해 보도록 하겠다.

제2절 지방자치단체의 인사관리 및 일하는 방식: 제도 및 현황

1. 기구 및 정원 외의 지방자치단체 조직운영 관련 제도에 대한 검토 필요성

기구설치와 정원관리제도로 정의되는 지방자치단체의 조직관리제도가 지방자치단체의 조직운영에 전부라고 볼 수 있는가? 지방자치단체의 기구설치와 정원관리제도로 정의되는 지방자치단체의 조직관리제도가 지방자치단체의 조직 운영의 매우 중요한 부분인 것은 맞지만, 이것이 전부라고 볼 수는 없다. 기구설치와 정원관리제도가 일종의 '뼈대'라고 한다면, 인사제도와 성과평가제도, 공무원후생복지제도, 적극행정과 디지털화 등 조직문화·동기부여·일하는 방식 등 지방자치단체 조직관리의 흐름을 결정하는 제도들이 존재한다. 이 제도들은 대체로 지방자치단체 공무원에 대한 인사관리와 그들의 일하는 방식을 규정한다. 앞에서 서술한 기구설치제도와 정원관리제도가 자치단체 조직운영의 하드웨어적인 측면이라면, 해당 제도들은 소프트웨어적인 측면이라고 볼 수 있을 것이다.

그 중에서도 지방자치단체 공무원의 인사제도 전반은 「지방공무원법」에 규정되어 있다. 다음에서는 「지방공무원법」상 인사기관, 임용과 승진, 보수, 복무, 휴직, 권익보장, 근평 등과 관련한 사항을 바탕으로 지방자치단체의 인사제도와 일하는 방식을 검토한다. 또한 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」, 「지방공무원 적극행정 운영규정」[10] 을 통해서 최근 권장되는 지방자치단체의 공무원들의 일하는 방식을 정리해 보고자 한다. 이러한 규정은 앞에서 논의한 지방자치단체의 기구설치 및 정원관리 제도와 함께 지방자치단체의 조직문화를 형성하고, 이는 또 다시 지방자치단체 공무원 개인의 행태에 영향을 미친다. 결국, 인사관리제도, 조직문화·동기부여·일하는 방식 변화를 통해 지방자치단체 조직관리에 영향을 미치는 핵심적인 제도라고 볼 수 있다.

이 제도들은 전통적으로 '조직관리 효율화 방안'이라는 표현으로 언급되어 왔으며, 그간 제1절에서 설명된 '지방자치단체 조직관리제도(기구 및 정원 관리 중심)'와 구분되어 왔다. 다만, 직업공무원제를 기본으로 한 우리나라 지방자치단체 공무원의 인사 및 복리 등 조직의 효율적 관리를 위해 검토할 수 있는 많은 영역은 기구 및 정원 못지

10) 「행정기본법 제4조 및「지방공무원법」제75조의2에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항들을 규정하고 있음.

않게 법제도적 틀에 의해 엄격하게 규정되어 있다는 것이 특징이다.

2. 지방자치단체 인사관리제도 및 현황

1) 지방자치단체 인사관리제도

지방공무원 인사제도의 전반적인 사항은 「지방공무원법」에 규정되어 있다. 인사기관, 임용과 승진, 보수, 복무, 권익보장, 징계, 근평 등의 사항이 해당 법률에 구체적으로 담겨 있다. 최근 공무원들 사이에서 중요한 '공정성'이나 '형평성' 이슈와 가장 맞닿아 있는 근무성적평정제도, 승진, 보상 등을 중점적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체는 소속 공무원에 대하여 정기 또는 수시로 근무성적을 평정하여야 하며, 근무성적평정의 결과는 승진임용, 특별승급, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직관리 등 각종 인사관리에 반영해야 한다. 5급 이하 공무원에 대하여 평정대상기간의 근무실적 및 직무수행능력을 구분하여 평가하되, 임용권자가 필요하다고 인정하는 경우에는 직무수행태도를 평가 항목에 추가할 수 있다. 이때 배점은 근무실적 50%, 직무수행능력 50%의 비율로 한다[11]. 최근 이러한 근무성적평정에 대하여 현장에서는 부정적인 시각이 많았다. 연공서열, 지원부서, 기피부서, 직렬 등 자치단체의 다양한 상황들을 고려하면 모두를 만족시킬 수 있는 근무성적평정 결과를 도출하기는 현실적으로 어렵다. 그럼에도 불구하고, 연공서열이 높은 직원, 지원부서에 근무한 직원, 성과가 가시적인 선호부서에서 근무한 직원, 행정직렬 중심으로 높은 근무성적평정 결과를 받는 경향이 증가한다면, 공무원들의 근무의욕을 낮추고, 이직의도를 높이게 된다. 이에 따라 최근 자치단체에서는 자체적으로 투명하고 공정한 인사, 직원들이 공감할 수 있는 인사를 추구하는 것이 매우 중요한 과제로 인식되고 있다. 이를 통해 구성원 개인의 역량발전과 조직의 효과적인 운영을 도모할 수 있을 것이다. 최근 행안부는 지자체가 여건에 따라 성과 우수 공무원에게 과감히 보상할 수 있도록 특별성과가산금[12] ·장기성과급[13] 도입, 특별승급 요건 3년에서 1년으로 완화하는 등의 제도 개선

11) 임용권자가 필요하다고 판단하는 경우에는 어느 한 항목을 최대 70%의 비율로 조정할 수 있고, 직무수행태도에 대한 평가를 할 경우에는 직무수행능력에 포함하여 10%의 범위에서 평가할 수 있다
12) 업무실적 상위 2%이내 공무원에 대해 성과급 최고 등급 지급액의 50%를 추가 지급한다(단년도).
13) 3년 이상 최상위등급(S등급) 성과평가를 받는 공무원에 대한 추가 성과급을 지급함.

을 추진한 바 있다(행정안전부, 2023).

둘째, 승진이다. 지방공무원의 승진은 「지방공무원법」에 규정되어 있으며, 근무성적평정, 경력평정, 그 밖의 능력의 실증에 근거한다. 다만, 1급부터 3급까지의 공무원으로의 승진임용은 능력과 경력 등을 고려하여 임용하며, 5급 공무원으로의 승진임용은 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 인사위원회의 의결을 거쳐 임용할 수 있다. 이러한 승진에 필요한 계급별 최저근무연수, 승진의 제한, 그 밖에 승진에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있다. 이러한 승진은 결국 공무원이 수령하는 보수와도 직접적으로 관련이 있기 때문에, 조직구성원들에게는 앞에서 논의한 공정하고 객관적인 근평이 상당히 중요해진다.

셋째, 휴직이다. 지방공무원의 휴직은 지방공무원법 제63조에 규정되어 있으며, 그 사유는 병가, 출산휴가, 육아휴직, 파견, 가족돌봄휴직, 배우자동반 등 다양하게 규정되어 있다. 이러한 휴직 기간이 6개월 이상 소요되는 경우 결원을 보충할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 상황에 따라 결원보충이 늦어지거나 이루어지지 않는 경우, 직원들의 업무부담이 과도해지는 경우가 발생한다. 최근 저연차 공무원들의 질병 휴직, 일가정양립제도의 확대로 인한 휴직 등의 사용이 늘어나면서 남은 직원들의 과도한 업무부담이 문제가 되고 있다. 동료 구성원들의 휴직이 자신의 업무부담, 직무스트레스를 유발하는 원인이 되고, 동료 구성원들의 워라밸 추구로 자신의 워라밸이 침해받는다고 느끼는 순간, 공무원들은 공직에 대한 만족도는 낮아지고, 이직의도는 증가한다. 이러한 측면에서 공직에서 증가하는 '휴직'도 MZ세대가 추구하는 워라밸 추구나 형평성 가치에 어긋난다는 지적이 있다.

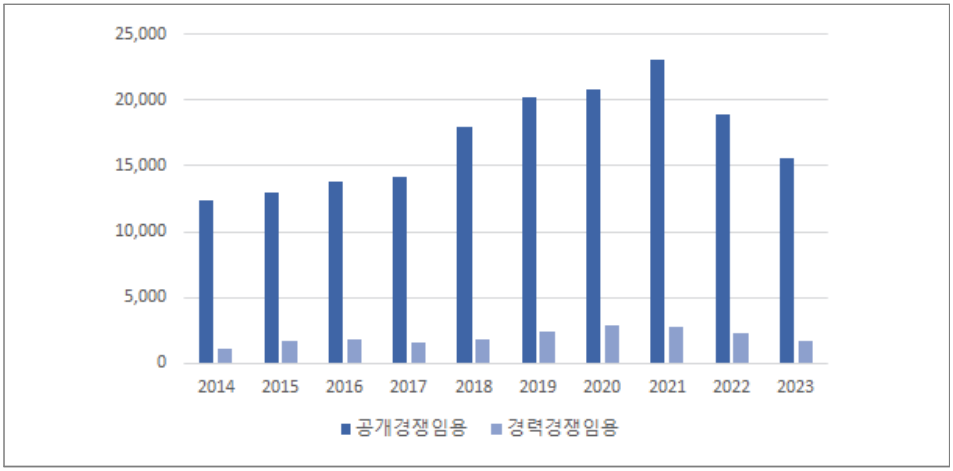
2) 지방자치단체 인사관리제도 현황

행정안전부는 매년 「지방공무원임용령」제10조의2, 「지방공무원인사기록·통계 및 인사사무처리 규칙」 제24조 등에 근거하여 「지방자치단체 공무원 인사통계」를 생산하고 관리한다. 주로 지방공무원의 현원과 임용(신규임용, 승진 및 상위직급대우, 전보, 파견, 퇴직, 휴직, 전직, 강임, 겸임, 복직, 재직기간, 포상, 징계)에 대한 내용이며, 이는 인사행정에 관한 기본정책 수립, 운영 및 제도개선을 위한 기초자료로 활용된다.

해당 자료를 통하여 지방공무원의 신규임용, 승진, 휴직, 평균승진소요기간 등이 최근 10년간 어떻게 변화해 왔는지를 간단하게 검토해 보고자 한다.

표 2-7 최근 10년간 지방공무원 신규임용 규모 추이

(단위: 명)



연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
소계	13,482	14,610	15,628	15,690	19,741	22,607	23,696	25,742	21,213	17,210
공개경쟁임용	12,326	12,936	13,802	14,124	17,928	20,241	20,861	23,029	18,907	15,572
경력경쟁임용	1,156	1,674	1,826	1,566	1,813	2,366	2,835	2,713	2,306	1,638

출처: 「지방자치단체공무원인사통계」, 행정안전부

최근 10년간 한국의 지방공무원 신규임용 규모는 정부의 인력 기조 변화, 지역 인구 변화, 지방자치단체의 재정 상황 등 다양한 요인에 영향을 받아왔다. 물론 공무원 수요는 공공서비스, 지방소멸, 고령화, 일자리 등 지방자치단체 상황마다 상이하지만, 국가의 전체 인력기조에 상당한 영향을 받아왔다. 우선 지방공무원 신규임용은 2014년 부터 2021년까지는 증가하고 있는 것으로 보인다(<표 2-7> 참조). 특히 2017년부터 2020년까지의 증가세가 급격하게 나타나고 있는데, 이는 문재인 정부의 공공부문 일자리 창출 정책에 기인하는 것으로 보인다. 이 시기에 소방공무원, 사회복지 공무원

등의 직군에서 대규모 채용이 이뤄졌다. 특히 소방공무원의 국가직 전환이라는 정책적 변화로 인력 수요가 증가하였다.

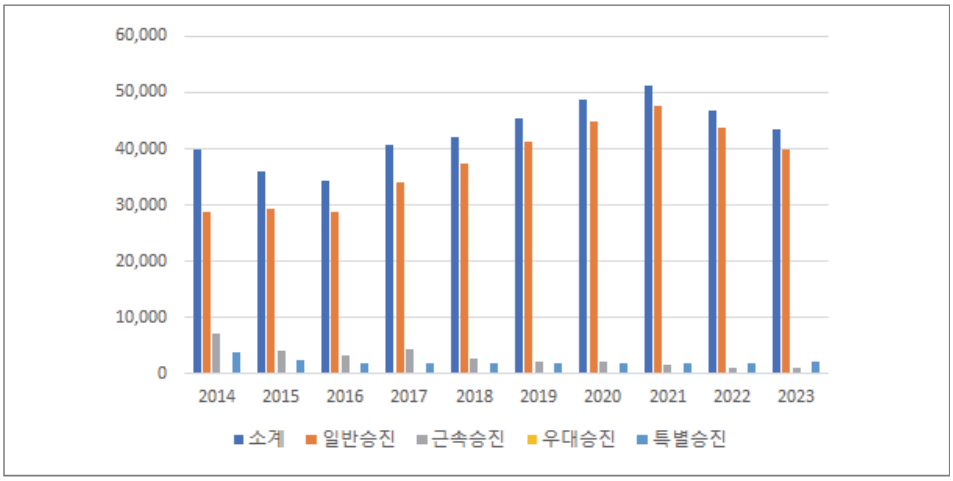
다만, 2020년대에 들어 인구감소와 지방소멸 우려, 지방자치단체의 재정문제 등으로 공무원 신규채용이 축소되는 경향을 보였다. 특히 윤석열 정부 출범 이후 공공부문의 효율성과 지방자치단체의 재정건전성을 강조하면서, 공무원 정원 동결을 전제로 효율적으로 인력을 운용하는 것에 초점을 두고 있다. 이러한 정책기조를 고려했을 때 2021년에 비하여 2023년 기준 지방공무원 신규채용은 약 6천여 명 감소한 것으로 볼 수 있다.

최근 지방공무원의 승진 역시, 정부의 인사정책이나 조직구조 변화 등에 영향을 받아왔다. 공무원 신규채용규모가 증가하던 시기에는 승진의 규모도 함께 증가하였으나, 신규채용이 감소하던 시기에는 승진 규모도 감소하였다. 이는 정부의 인력운용 기조와도 밀접한 관련이 있다. 효율적인 인력관리에 있어서 상위직 비중이 높아지는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 조직운영의 효율성 강화를 위해서 인력을 최적화하기 위해서는 상위직급보다 실무를 담당하는 하위직급의 확보하는 것이 필요하다. 한편으로는 기준인건비제 준수 여부에 대하여 엄격하게 통제하는 최근의 추세는 신규임용과 승진의 규모를 줄이는 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 다만, 업무에서 특정 성과나 중요한 공적을 냈을 때 근속연수와 무관하게 승진하는 특별승진은 상대적으로 증가한 것으로 보았을 때 성과 중심의 인사를 강조하는 정부의 기조는 긍정적인 측면이 존재한다.

그럼에도 불구하고, 승진에서 가장 높은 비중을 차지하는 일반승진 규모의 감소는 지방자치단체에서 오랫동안 문제가 되었던 승진적체 문제를 더욱 심화시킬 수 있다. 이로 인해 공무원들의 직무 만족도, 동기부여, 조직에 대한 충실도 등이 약화되어 조직의 효율적 운영에 부정적인 영향을 미치게 된다. 특히 현재의 지방자치단체는 기존에 급증했던 신규채용으로 중간 직급에 공무원이 집중되면서, 무보직 및 대우공무원의 증가로 조직문화의 경직이나 업무 효율에 상당히 부정적인 영향을 주기도 한다.

표 2-8 최근 10년간 지방공무원 승진 유형별 규모 추이

(단위: 명)



연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
소계	39,826	35,841	34,381	40,564	42,169	45,361	48,825	51,327	46,840	43,430
일반승진	28,822	29,226	28,870	34,031	37,424	41,249	44,921	47,531	43,867	39,879
근속승진	7,121	4,014	3,375	4,325	2,764	2,151	2,028	1,745	1,064	1,126
우대승진	157	93	123	184	149	124	52	93	132	200
특별승진	3,726	2,508	2,013	2,024	1,832	1,837	1,824	1,958	1,777	2,225

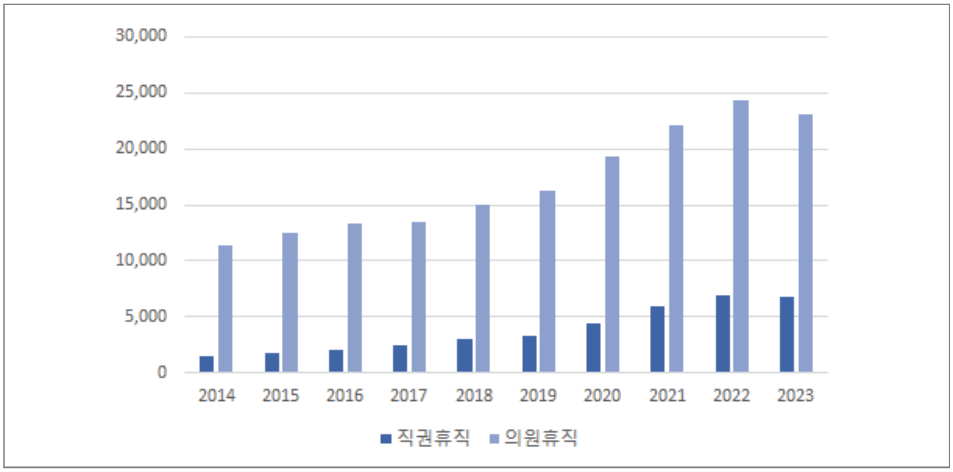
출처: 「지방자치단체공무원인사통계」, 행정안전부

앞에서 언급했듯이 최근 10년간 낮은 직급이나 저연차 공무원 사이에서 '질병휴직'이 늘어나고 있다. 이들은 주로 과도한 업무 스트레스와 열악한 근무 환경, 인력 부족 문제로 '소진'의 문제에 직면하고 있다, 특히 6개월 이상 휴직 시 결원이 발생하는 경우에는 보충 인력을 투입해야 하지만, 현실적으로 충원이 잘 이루어지지 않고 있어서 인력 부족으로 인한 공무원의 '소진', 과 '퇴직'이 증가하는 악순환이 이루어지고 있다. 다음의 <표 2-9>에 따르면, 지방공무원의 의원휴직은 2014년 1만 1,373명에서

2023년 2만 3,067명으로 거의 두 배가 되었다. 이 시기동안 신규임용 규모는 점차 감소하고, 지방자치단체의 업무량은 증가하고 있어, 현장에서 체감하는 업무량이 증가할 것임을 예측할 수 있다. 특히 2020년 코로나19 이후 이러한 현상이 두드러지면서 휴직 신청에 대한 인력 확보의 문제가 많은 지방자치단체의 과제로 언급되기도 하였다. 최근 워라밸을 중요시하는 젊은 공무원 비중의 증가, 이로 인한 공공 조직문화의 변화를 고려했을 때 실제 조직에서 일어나고 있는 다양한 변화를 고려하여 현실적인 '적정 인력'이 산정될 수 있는 방안을 도출할 필요가 있다(최지민·유자영, 2023).

표 2-9 최근 10년간 지방공무원 휴직 유형별 규모 추이

(단위: 명)



연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
소계	12,891	14,322	15,381	15,904	18,058	19,488	23,814	28,034	31,300	29,877
직권휴직	1,518	1,851	2,098	2,495	2,987	3,248	4,491	5,975	6,949	6,810
의원휴직	11,373	12,471	13,283	13,409	15,071	16,240	19,323	22,059	24,351	23,067

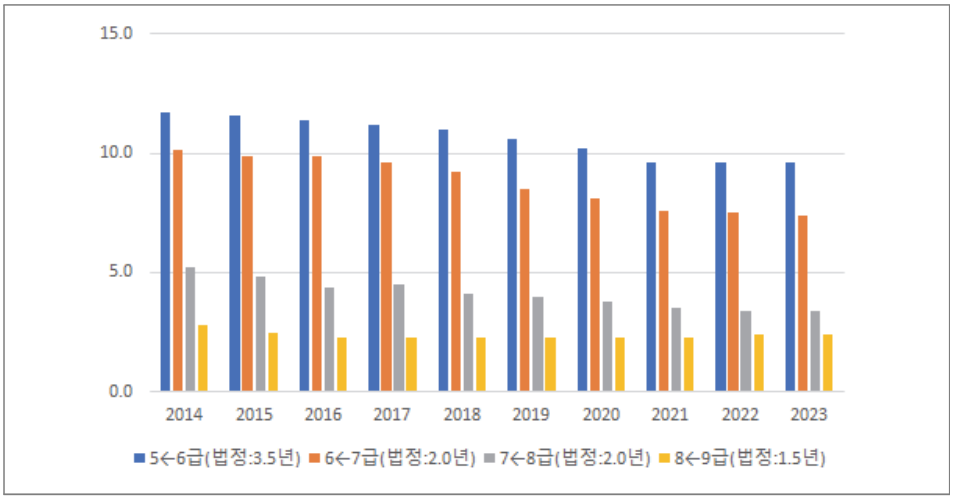
출처: 「지방자치단체공무원인사통계」, 행정안전부

지방공무원의 평균 승진 소요 연수는 직급에 따라 상당히 차이가 존재한다. 2014년 기준 9급에서 5급으로 승진하는 데는 평균적으로 약 29.8이 걸렸다면, 2023년 기준

22.8년으로 약 7년이 감축되었으나, 여전히 6급에서 5급으로의 승진은 약 10년 내외의 시간이 걸리는 것으로 나타났다. 행정안전부는 지방공무원의 인사적체를 해결하기 위하여 꾸준히 평균 승진소요연수를 단축시키고 있으나, 실제 상위직급의 인원 제한을 완화하거나, 조직구조를 개선하지 않는다면 이러한 평균 승진소요연수의 단축은 현실적인 대안이 될 수 없다는 비판도 존재한다. 상위직을 신설하는 것은 기준인건비제도나 행정안전부에서 제시하는 기구인력 적정 수준을 측정하는 기준에도 부합하지 않기 때문이다.

표 2-10 최근 10년간 지방공무원 계급별 평균 승진 소요 연수

(단위: 년)



연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
5←6급 (법정:3.5년)	11.7	11.6	11.4	11.2	11.0	10.6	10.2	9.6	9.6	9.6
6←7급 (법정:2.0년)	10.1	9.9	9.9	9.6	9.2	8.5	8.1	7.6	7.5	7.4
7←8급 (법정:2.0년)	5.2	4.8	4.4	4.5	4.1	4.0	3.8	3.5	3.4	3.4
8←9급 (법정:1.5년)	2.8	2.5	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4

출처: 「지방자치단체공무원인사통계」, 행정안전부

3. 지방자치단체 일하는 방식에 관한 제도 및 현황

1) 지방자치단체 일하는 방식에 관한 제도

「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」은 행정기관의 행정업무 운영에 관한 사항을 규정함으로써 행정업무의 간소화 · 표준화 · 과학화 및 정보화를 도모하고 행정업무 혁신을 통하여 행정의 효율을 높이는 것을 목적으로 한다. 특히 행정업무의 효율적 수행을 위한 행정업무 혁신 사항을 규정한다. 구체적으로 행정협업 촉진, 업무절차 개선(불필요한 절차 간소화 및 디지털 기술을 활용한 업무처리 자동화), 조직문화 개선(불합리한 관행 타파 및 구성원 간 이해 · 소통), 업무공간 혁신(사무공간, 회의공간, 휴게공간, 민원공간), 지식행정 활성화 등 다차원적인 혁신의 의무를 담고 있다(당해 규정 제41조 행정업무혁신). 이러한 규정에 비추어볼 때, 지방공무원이 혁신을 통해 행정서비스를 개선하고, 주민의 요구에 적극적으로 부응해야 하는 의무를 강조하고 있는 것으로 보인다. 특히, 업무절차 개선, 디지털 기술 활용 등은 규제완화, 레드테이프철폐, 업무자동화(RPA)로 조직문화 개선은 지방자치단체 주니어보드 등으로 구현되고 있다.

최근 서울시가 추구하고 있는 '디지털플랫폼 서울'은 디지털 기술을 활용한 업무처리 자동화의 일환으로, 공무원의 일하는 방식을 획기적으로 전환시킬 수 있다. 시정 전반 데이터 흐름을 연결하여 데이터 통합관리체계를 만들고, 인공지능(AI)·빅데이터를 활용하여 예측형 행정체계로 혁신적인 맞춤·개인화 서비스를 발굴하고 제공하는 것을 계획하고 있다('25~'27). 중앙의 '디지털플랫폼 정부'와 협력체계를 구축하여 시민이 원하는 하나의 아이디로 한 곳에서 서울시 전체 서비스를 이용할 수 있는 대시민 서비스 제공 플랫폼을 구축하고자 한다. 굳이 방문하지 않아도, 서류가 없어도 서비스를 받을 수 있는 디지털 행정 구현을 목적으로 하고 있다[14]. 또한 주니어보드는 최근 공직사회 내 MZ세대 비중이 증가하면서 공직 내 불합리·불공정한 행태에 대한 개선 요구가 증가하면서 젊은 공무원들의 새로운 아이디어를 공유하고, 다양한 세대 간의 공감과 소통을 촉진하여 업무과정의 혁신을 도모하고 있다[15].

14) 서울특별시 홈페이지(https://news.seoul.go.kr/gov/archives/543314)
15) 전북 전주시 '청년 공무원 주니어보드', 부산시교육청 '소통간담회', 울산시 '청년혁신리더' 등 명칭

한편, 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」이 공무원의 기본적인 일하는 방식을 규정하고 있다면, 「지방공무원 적극행정 운영규정」은 「행정기본법」 제4조 및 「지방공무원법」 제75조의2에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하여 지방자치단체 공무원의 적극행정을 장려한다. 즉, 주민에게 봉사하는 공직문화를 조성함으로써 주민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 지방공무원의 일하는 방식을 구체적으로 규정하는 법령의 일환이라고 볼 수 있다. "적극행정"이란 지방자치단체의 공무원(이하 "공무원"이라 한다)이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위를 말한다. 반면, '소극행정'이란 공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가 또는 지방자치단체에 재정상 손실을 발생하게 하는 행위를 말한다. 「지방공무원 적극행정 운영규정」은 적극행정을 위해 전담부서 및 책임관 설치, 실행계획 수립, 사전 컨설팅제도 운영 및 활성화, 적극행정 면책제도 활성화, 우수공무원에 대한 보상, 상시교육체계 구축 및 홍보 등을 규정하여 지방자치단체의 적극행정을 도모하고 있지만, 실제 방안들의 실효성에 대해서는 의견이 분분하다. '적극행정'은 공무원의 일하는 방식 전반을 아우르는 일종의 조직문화를 의미하는데, 이러한 규정들이 공무원의 일하는 방식과 조직문화를 전환할 수 있을 것인가에 근본적인 비판도 존재한다(손화정, 2020). 이러한 규정뿐만 아니라 지방자치단체의 장의 적극적인 대응도 함께 언급하고 있는데, 기술 또는 환경의 변화로 개선이 필요하거나 공공의 이익을 실현하기 위해 필요한 경우에는 신속하게 자치법규를 입안하거나 정비해야 한다고 규정하고 있다(동일 규정 제9조, 적극행정을 위한 자치법규 정비 등).

2) 지방자치단체 일하는 방식 현황

지방자치단체의 행정업무를 수행하는 방식, 즉, 일하는 방식의 혁신은 다양한 형태로 추진되고 있다. 행정안전부는 「2023년 지방자치단체 정부혁신 종합계획」을 통해 각 지방자치단체가 직면한 현실과 특성을 고려하여 자율적으로 혁신을 추진하되 그 혁신의 방향이 궁극적으로 주민이 체감할 수 있는 성과로 도출되어야 한다고 언급한 바

만 조금씩 다를 뿐 모두 젊은 세대들의 고충을 솔직하게 듣고 불합리한 조직 문화를 개선하겠다는 의지가 담겨 있다.

있다(행정안전부, 2023). 공공조직뿐만 아니라 우리 사회 모든 영역에서 MZ세대의 비중이 증가하면서 유연한 조직문화, 구성원의 적극적인 역량 발휘, 이에 대한 정당한 보상 등이 매우 중요한 이슈가 되었다. 따라서 중앙정부를 포함한 지방자치단체의 효율적인 업무수행을 위해서는 인공지능(AI)을 활용한 지식의 축적·관리·활용, 합리적 업무처리절차 확보를 통하여 유능한 인재가 공공에 남아서 역량을 발휘할 수 있도록 업무환경을 마련해주는 것이 필요하다.

「2023년 지방자치단체 정부혁신 종합계획」에 이어 「공공부문의 일하는 방식 개선 종합계획」에서 행정안전부는 효율적으로 일하는 정부, 인재가 일하기 좋은 정부, 지식을 잘 활용하는 똑똑한 정부라는 세가지 전략을 제시하였다. 이러한 전략에 근거하여 광역 시·도의 추진 현황은 다음과 같다.

표 2-11 광역자치단체 일하는 방식 개선 사례

지역	내용
서울	(민선 8기 창의행정 5대 전략 추진) • 시민 불편 해소: 시민 생활 밀접 분야의 시민 불편 사항 개선 • 직원 아이디어 존중: 직원들이 아이디어를 제안할 수 있는 환경을 조성하고, 우수한 아이디어에 대해서는 적극적으로 보상(우수 제안 최대 500만원 및 특별휴가) • 불필요한 업무 제거: 불필요한 업무를 줄이고, 업무 효율성 제고 • 관리자부터 변화: 관리자가 먼저 솔선수범하고, 혁신적인 분위기를 조성 • 보상과 처벌 강화: 성과를 창출한 직원에게는 보상하고, 업무 태만자 처벌 • 직원 공모로 위원회를 구성하여 '최하 등급 부여기준' 수립, 최하 등급 부여 시 객관적인 심사절차 진행(별도 위원회 구성), 해당인에 소명기회 부여하고 역량강화 교육 및 심리회복도 지원할 계획, 개선여지 없을 시 직권면직 등 고려
부산	(5대 전략 23개 실천과제) • 적극행정 문화 조성: 부서별 적극행정 리더 지정, 찾아가는 컨설팅단 운영, 보상 강화 및 공무원 보호지침 시행, 청년 서포터즈 및 주민 모니터링단 구성 등 • 적극행정 공무원 우대 강화: 적극행정 우수사례 공모 및 포상, 성과연봉제 가점 부여, 승진 우대 등 • 적극행정 공무원 보호 및 지원 확대: 공무원 보호지침 시행, 적극행정 공무원 면책제도 운영, 피해 구제 및 지원 체계 구축 등 • 소극행정 혁파: 소극행정 신고제도 운영, 소극행정 처분기준 마련, 소극행정 감사 강화 등 • 참여 및 소통 강화: 적극행정 위원회 구성, 시민과의 소통 강화, 주민참여형 정책 발굴 및 추진 등
대구	'영 솔루션' 출범(다양한 직급과 직렬의 MZ세대 공무원 25명으로 구성) • 갑질·권위주의적 조직문화 타파: 갑질·권위주의적 조직문화에 대한 실태조사 및

지역	내용
	개선방안 마련, 갑질 신고제도 운영, 갑질 근절 교육 강화 등 • 불필요한 관행 개선: 불필요한 관행에 대한 전수조사 및 개선방안 마련, 불필요한 규제 개선, 일하는 방식 혁신 등 • 조직문화 혁신: 자유롭고 활력 넘치는 조직문화 조성을 위한 토론회 및 워크숍 개최, 조직문화 혁신 컨설팅 실시 등
인천	시정 발전을 이끌어갈 정책연구모임을 출범 • 정책연구모임 운영: 시정 주요 현안과제를 주제로 정책연구모임을 운영, 연구 결과를 정책에 반영하고 시정개선 • 혁신 주인공 운영: 혁신 주인공을 운영하여 조직문화 혁신과 시정 발전을 위한 다양한 아이디어 발굴 • 주니어 보드 운영: 다양한 직급·직렬의 90년대생 공직자로 구성된 주니어 보드를 운영하여 조직문화 혁신과 시정 발전을 위한 다양한 아이디어 발굴
광주	(공직자 연구모임 운영) • 공직자 연구모임을 운영하여 공무원의 정책 개발 역량을 강화하고 연구성과를 활용해 시정 개선 • 연구모임에 연구활동비를 지원하여 연구 활동 활성화 • 성과보상: 연구모임의 성과에 따라 성과보상을 지급하여 연구 활동 장려
강원	(도정혁신 추진단인 '일단바꿔' 구성·운영) • '일단바꿔' 운영: 매월 한가지 혁신 과제에 대해 논의하고 개선방안 마련 • 선방안을 적극 이행하여 자율성에 바탕을 둔 효율적인 업무 처리로 도민 서비스의 질개선 • 사무공간 혁신: 간부 집무실 축소 및 카페 흡연실을 회의실로 전환, 자율좌석제 도입 등 • 내부 강사 양성: 내부 강사를 양성하여 도정혁신에 대한 공무원의 이해도를 높이고 참여 독려 • 시민과의 소통 강화: 시민과의 소통을 강화하여 도정혁신
전북	• 갑질예방 및 상호존중문화 정착을 위한 캠페인, 매월 11일을 상호존중의 날로 운영 • 갑질의 유형을 직원들이 밟고 지나가는 '갑질 타파 스테핑 (Stepping)' 프로그램 진행 • 매월 11일을 상호존중의 날로 운영하고, 갑질에 대한 경각심을 높이고 상호존중문화를 정착시키기 위한 다양한 행사를 개최
경남	(베스트&워스트 간부평가 실시) • 조합원 모바일 설문조사로 진행되며, 베스트 간부(3명)에게는 공개적으로 감사패를 전달하고 워스트 간부(3명) 명단은 비공개로 도지사에 전달 • 상하 조직원 모두 공감할 수 있는 객관적인 평가기준이 마련된다면 조직문화 개선에 순기능을 할 수 있을 것이라는 의견
충북	(14년만에 갑질 신고제도 부활) • 갑질 신고자 보호 및 신고 편의성 제고를 위해 '갑질 신고센터'를 설치하고, 신고자 신분 보호 및 익명 처리 등 신고 활성화를 위한 다양한 방안을 마련
충남	• '갑질 없는 직장 만들기' 릴레이 캠페인을 실시하고, 갑질 근절을 위한 다양한 정책을 추진

출처: 나라살림(https://www.narasallim.net/project/1211?sst=wr_hit&sod=desc&sop=and&page=1&spage=19)

4. 소결론

지방자치단체 조직관리의 흐름을 결정하는 제도는 지방공무원법 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」, 「지방공무원 적극행정 운영규정」에 규정되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 공무원의 인사제도와 일하는 방식, 조직문화에 관한 제반 사항들이 지방자치단체의 경쟁력 강화와 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 중요한 요소라는 점을 고려하면, 현행 법령의 지향과 내용들은 일견 바람직한 방향으로 관리되고 있다고 판단된다. 정기적으로 업무성과를 평가받고, 이를 통해 주민에게 더 나은 행정서비스를 제공해야 하는 지방자치단체 공무원의 일하는 방식의 개선은 단순히 규정을 준수하는 것을 넘어, 적극적으로 지역사회의 발전과 주민의 신뢰를 구축하는 데 필수적인 존재이기 때문이다.

다만, 이러한 규정의 내용들이 실제 위계적이고 경직적인 관료제 안에서 얼마나 실현되고 있는지는 별개의 논의가 된다. 여전히 지방자치단체에서 운용되는 근무성적평정은 연공서열 중심, 단체장을 대면하는 부서 위주라는 평가가 우세하며, 법에 규정된 공정한 승진 절차에 대한 불신도 상당히 높게 나타나고 있기 때문이다(광역시 자치구 공무원 대상 자료 발췌, 2024).

본 연구에서 제안하고자 하는 오늘날 지방자치단체 조직운영전략은 이처럼 전국적으로 적용되고 있는 인사관리 및 일하는 방식에 관한 제도적인 틀에 관하여도 보다 적극적인 대안의 모색이 필요하다는 관점이다. 따라서 환경변화에 대응하여 현재의 인사관리방식이나 디지털기기의 활용, 일하는 방식을 소극적 또는 최소한의 수준에서 변화시키는데 그칠 수 있지만, 조직 전반 또는 조직 일부에 한하여 매우 적극적·도전적으로 변화시키는 것도 모색할 수 있다. 그 방식은 중앙행정기관 및 민간기업·공기업 등에서 활용된 우수사례를 적극적으로 벤치마킹하거나, 해외의 사례 또는 그간 한번도 적용해 본 적 없는 새로운 아이디어를 스스로 개발하거나, 전문가의 도움을 받아 새롭게 설계해 보는 것도 가능하다.

이와 같은 변화가 조직문화의 근본적 변화를 가져올 수 있기 때문이다. 앞서 언급했듯이, 조직문화는 조직구성원들의 행동지침이자, 하나의 행동프로세스·암묵적 규칙이기 때문에(Deal & kennedy, 1982; Conger & Pearce, 2003), 조직의 목표설정과

상황대응, 문제해결, 성과도출에 직·간접적으로 영향을 미친다(Cummings & Worley, 2005). 따라서 인사관리제도, 일하는 방식의 전략적 변화를 통해 조직문화를 변화시키고, 이를 바탕으로 조직의 성과를 증진하는 것은 아주 기본적인 전략이지만, 어떻게 구체화하는가에 따라 조직에 미치는 영향의 정도는 매우 다를 수 있다 하겠다. 즉, 인사관리제도 및 일하는 방식은 스펙트럼 면에서 다양성뿐만 아니라 잠재적 가능성을 가지고 있는 조직관리전략이라 할 수 있다.

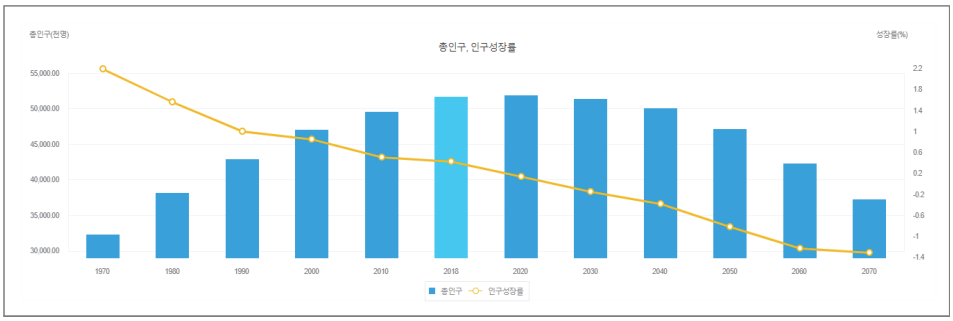
제3절 환경변화와 지방자치단체 조직운영제도의 한계

1. 지방자치단체의 급격한 환경변화: 국가차원의 인구감소

"급변하는 행정환경"이라는 표현은 현대행정학의 특징에 관한 서술에서 상투적으로 사용되어 온 표현이지만, 2022년 이후 우리나라 지방자치단체의 행정환경이 경험하고 있는 변화의 수준은 기존과 차별화된다고 할 수 있다.

다수의 선행연구에서 인구는 지방자치단체 기준인건비 산정에 영향을 미치는 주요 행정수요 변수 중에서도 다른 변수에 가장 큰 영향을 미치는 변수이다(김민곤·김지수, 2024, 김지수 외, 2023a). 2022년 이후 우리나라의 행정환경이 급격하게 변화된다고 표현하게 된 배경에는 국가차원의 인구감소가 원인이라 할 수 있다. 통계청은 [그림 2-2]와 같이 2021년 처음 인구가 감소된 이후 10년 단위의 장래인구추계를 '감소'로 전환하였고, 인구성장율은 2030년대부터 (-)로 전환될 것으로 예측하고 있다.

그림 2-2 총인구 및 인구성장률 추계(1960~2070)

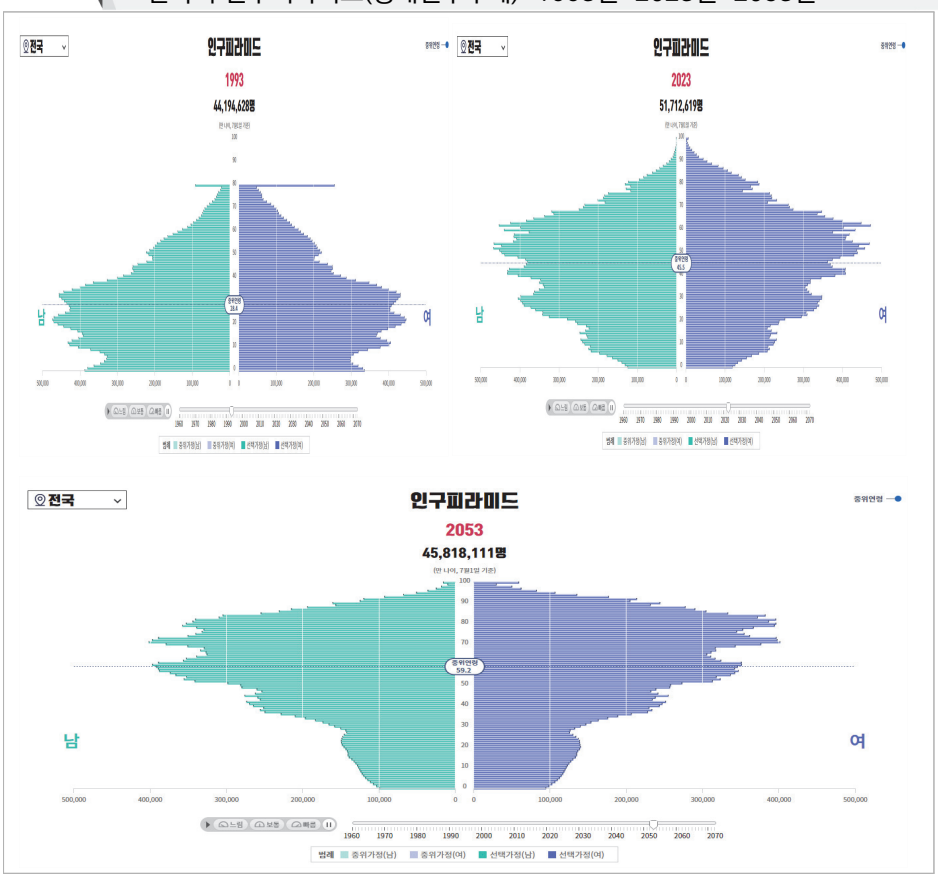


연도	1970	1980	1990	2000	2010	2018	2019	2020	2030	2040	2050	2060	2070
총인구	32,241	38,124	42,869	47,008	49,554	51,585	51,765	51,836	51,306	50,059	47,107	42,302	37,182
인구 성장율	2.18	1.56	0.99	0.84	0.50	0.43	0.35	0.14	-0.15	-0.38	-0.82	-1.23	-1.31

출처: 통계청(2023, 장래인구추계: 2022~2072, 중위추계)
https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=100

인구구조 측면에서도 [그림 2-3]과 같이 1993년과 2023년, 2053년 등 30년 단위의 인구피라미드를 상호 비교해 보면, 우리나라는 단순히 절대인구의 감소뿐만 아니라 고령인구의 비율이 높아 생산인구는 감소하고 사회 전반의 부양부담이 높아지는 구조로 전환된다. 중위추계를 기준으로 2053년 중위연령은 59.2세로, 약 60세에 이르는 역삼각형의 구조이기 때문이다. 이와 같은 인구구조 변화는 지속적인 인구증가를 전제로 하는 연금제도는 물론 국가 전반의 거시경제 차원의 예측을 수정해야 한다는 것을 의미한다.

그림 2-3 한국의 인구피라미드(장래인구추계): 1993년-2023년-2053년



출처: 통계청(https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationPyramidDetail.do?year=2023)

2. 국가차원의 인구감소의 영향: 지방자치단체 조직운영제도의 한계와 정책 프레임 전환 필요

이와 같은 변화는 지방자치단체의 행정환경에 있어서 어떤 변화를 가져오는가?

첫째, 우리나라보다 앞서 인구감소를 경험한 일본과 같이 수도권-비수도권, 도시-농촌 간의 격차 또는 불균형의 문제와 지방소멸 문제를 넘어 국가소멸의 문제를 논의해야 하기 때문에 새로운 시각의 필요성을 제기한다.

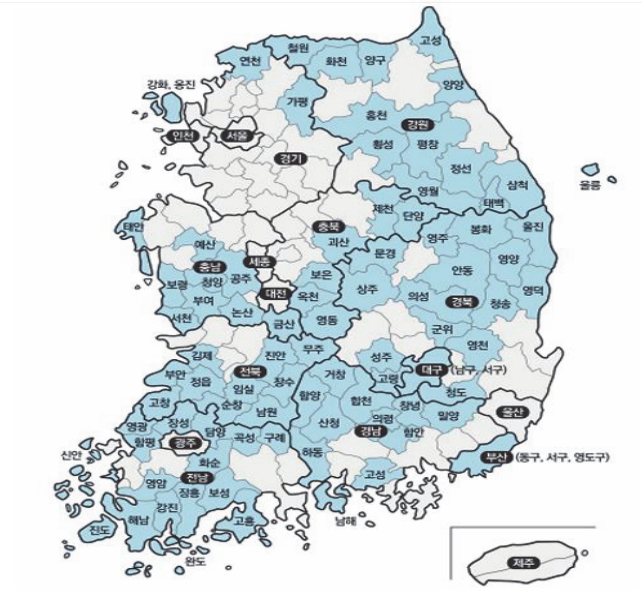
그간 인구감소와 그에 따른 행정수요의 감소는 농어촌지역, 좀 더 넓게는 비수도권 지역의 문제로 인식되어 왔다. 2021년 행정안전부에서 발표한 법정인구감소지역(89개)과 관심지역(18개) 등은 대부분 비수도권·농어촌지역에 해당되며, '급격한 인구감소에 따른 지역 간 인구불균형 문제를 개선하기 위해 국고보조사업 및 재정지원, 특례부여 등 제도적 지원을 통해 지역 간 인구불균형을 개선하는 것(이소영 외, 2023)'이 전통적인 정책의 프레임(frame)이라고 볼 수 있다.

이와 같은 관점에서 인구감소에 따라 지방자치단체가 적극적인 조직운영전략을 모색한다는 것은 해당지역의 제한적인 문제로 인식되었으며, 이와 같은 문제는 대도시와 수도권지역과는 무관한 이슈처럼 인식되기도 했다. 그 결과 인구감소지역에 대해서는 국가차원의 관리·감독을 강화하여, 조직을 효율화하는 것이 적절하다는 관점의 대안이 제시되었다가 현실적용의 한계에 부딪치게 된다.

그러나 2021년 이후 국가차원의 인구감소가 시작되면서, <표 1-1>에서 볼 수 있듯이 경기도와 인천광역시를 제외한 서울특별시와 부산광역시 역시 인구추계로 본다면 인구감소의 경향을 피할 수 없는 상황이 도래했다. 통계청에 따르면, [그림 2-5]와 같이 2022년 서울, 부산, 대구 등 11개 시도가 마이너스 인구성장을 보였고, 2039년 이후부터는 세종을 제외한 16개 시도가 마이너스인구성장을 보일 전망이라고 예측하였기 때문이다(통계청, 2024)[16].

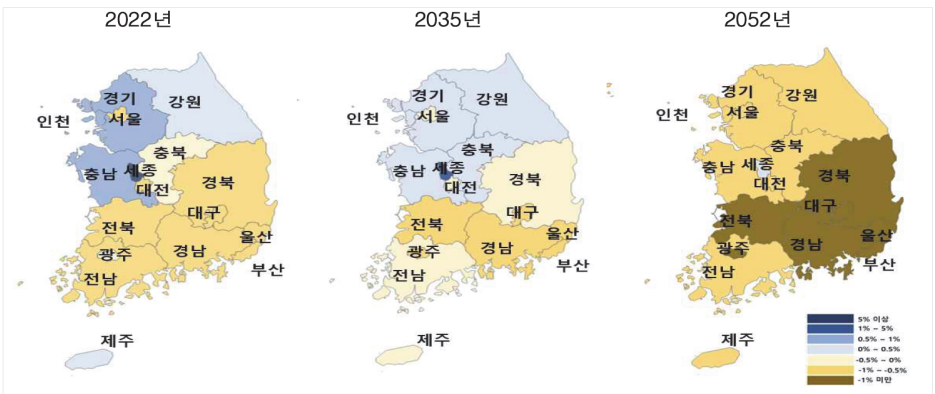
16) 통계청. (2024). 장래인구추계(시도편): 2022~2052년. 보도자료 2024. 05. 28.

그림 2-4 법정인구감소지역(89개 지역)



주: 법정인구감소지역: 지도상에 하늘색으로 채색된 지역
출처: 이소영 외(2023: 28)

그림 2-5 시도별 인구성장율: 2022년-2035년-2052년



출처: 통계청(2024)

‘국토공간의 디커플링(decoupling, 탈동조화)을 통해 대도시 중심으로 인구가 밀집되면서, 도시는 점차 거대화되고 더 많은 인구를 유인하는 반면 소도시와 농어촌지역은 인구감소와 활력저하로 지방소멸에 가까운 축소가 나타날 것(박경현, 2024)’이라는 전문가의 예측조차 인구 전체의 감소라는 거대한 흐름 안에 있다.

이와 같은 변화는 인구감소에 대한 국가차원의 대응 필요성과 함께 그간 인구감소문제에 대해 큰 관심을 갖지 않았던 특광역시와 대도시를 포함한 지방자치단체 전체가 적극적인 조직운영전략 모색을 통해 위기를 대응해야 한다는 급격한 환경변화를 의미한다. 따라서 지방자치단체 조직운영에 관한 제도의 근간이라 할 수 있는 법 제도에 관해서도 변화된 환경에 부합하는 지를 원점에서 재검토해야 하는 정책프레임(policy frame)의 전환(reframing)이 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 즉, 단지 국가-지방 간에 누가 더 많은 권한을 가지는지를 경쟁하는 것이 아니라, 인구감소와 그에 따른 세수감소, 경제활력 저하 및 복지비 부담 등과 같은 사회적 난제를 연대하여 해결하기 위해 지방행정체계를 어떻게 재편해야 할지를 고민해야 한다고 볼 수 있다.

둘째, 그 중에서도 법정인구감소지역이 대다수 포함되어 있는 군지역은 새로운 문제에 직면하게 될 것이다. 그간 군지역은 자체수입 대비 인건비 비율이 높고, 인구 대비 공무원 수가 많아 지방자치단체 조직 효율화 필요성이 주기적으로 제시되어 왔다.[17]

특히 5만 미만 인구규모의 군지역은 다른 기초지방자치단체와 비교시 행정수요가 전반적으로 매우 적고[18] 정체되어 있는 반면,[19] 상대적으로 주민 대비 공무원의 수는 많고, 공무원에 대한 인건비를 자체수입으로 부담하기 어려운 상황이다.[20]

17) 2007년 전라북도는 도내 14개 시군 중 지방세 수입만으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 10곳임에도 공무원 수가 계속 증가되고 있다는 언론보도가 있었으며(전민일보, 2007.07.09.), 2020년에도 자체수입대비 인건비비율 기준 10개 자치단체가 자체수입으로 인건비를 해결할 수 없으며, 진안군의 경우 인건비가 자체수입의 약 2배에 달한다는 점을 지적하였다(전북도민일보, 2020.11.11.). 경상남도의 경우도 2014년 도내 10개 군 중 9개 군이 인건비가 자체수입을 초과했다고 보도했다(뉴스경남, 2014.12.29.)

18) <표 2-12>를 참고해 보면, 면적을 제외한 모든 행정수요는 다른 지역유형 평균에 비해 현저히 낮게 나타나며, 3년평균 인구증가율을 보면, -1.33%로 인구감소율도 가장 높게 나타난다.

19) [그림 2-6]을 참고해 보면 다른 지역유형은 최근 7년간 65세 이상 인구의 증가가 가시적으로 나타나는 반면, 5만 미만군에서는 정체된 모습을 볼 수 있다.

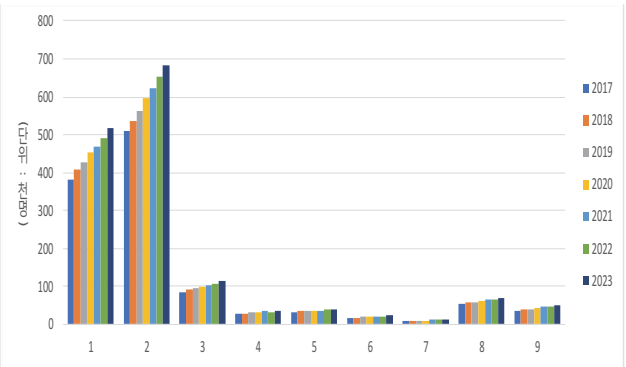
20) 자체수입 대비 인건비 비율은 지방자치단체 공무원의 인건비를 자체수입으로 부담할 수 있는지를 의미하는 것으로, 전반적으로 도농복합, 5만 이상군 등 농어촌지역이 포함된 지역에서 50% 이상의 높은 비율로 나타났으며, 5만 미만군은 유일하게 유형 평균이 100%를 초과한 상태이다. 공무원 1

표 2-12 지역유형별 주요 행정수요 평균

지역유형		인구 (천명)	면적 (㎢)	65세 이상 인구 (천명)	사업체수 (십만개)	외국인 수 (천명)	장애인 수 (천명)	자동차 수 (천대)	3년 평균 인구 감소율 (%)
구분	세부구분								
시	50만 이상	746	433	114	837	22	32	377	0.06
	50만 미만	196	267	35	228	5	10	98	0.76
	도농복합	190	761	41	234	5	12	107	-0.42
군	5만 이상	82	638	23	108	3	6	54	-0.40
	5만 미만	33	690	12	48	1	3	23	-1.33
구	특별시 자치구	375	24	69	472	10	16	128	-1.00
	광역시 자치구	270	64	50	311	5	14	139	-0.50

출처: 통계청, 김지수 외, 2024b

그림 2-6 지역유형별 65세이상 인구수 변화(최근 7년)



1: 특광역시
2: 도
3: 50만 이상시
4: 50만 미만시
5: 도농복합시
6: 5만 이상군
7: 5만 미만군
8: 특별시자치구
9: 광역시자치구

출처: 통계청, 각연도 지역유형별 65세 이상 인구수 평균

출처: 통계청, 김지수 외, 2024b

인당 주민수는 반대로 5만 미만군이 가장 낮게 나타났으며, 주민에게 충분한 행정서비스를 제공할 수 있다는 긍정적 의미로 해석될 수 있지만 자체수입 대비 인건비 비율 지표와 함께 검토되었을 때에는 공무원 수 과다라는 부정적 의미로 해석될 수 있다.

표 2-13 지역유형별 주요 조직효율성 관련 지표

지역유형		자체수입대비 인건비비율(%)	공무원 1인당 주민수(명)	기준인건비 준수율(%)
구분	세부구분			
시	50만 이상	25.2	289.2	96.56
	50만 미만	39.9	203.4	97.73
	도농복합 (시와 군을 통합)	60.8	134.5	92.25
군	5만 이상	77.7	96.1	94.15
	5만 미만	115.6	50.1	93.95
구	특별시 자치구	47.3	258.1	94.43
	광역시 자치구	61.7	2811.1	94.95

주: 자치구의 경우 지방세 세목이 2가지이고, 나머지 세목을 특광역시가 거두기 때문에 해석에 유의할 필요가 있음.
출처: 김지수 외, 2024b

따라서 효율성의 측면에서만 본다면, 조직효율화 필요성이 검토될 수 있으며, 이러한 상황에서 배분된 기준인건비 준수율이 평균 93.95%로, 도농복합시와 함께 상대적으로 낮아 개별지역에 대한 검토결과를 토대로 조직 효율화 가능성이 있는 지역을 데이터에 기반하여 선별할 수 있다.

그러나 이와 같은 상황에도 불구하고 그간 군지역에 대해 적극적인 조직효율화를 검토하지 않고, 정원보충을 지속적으로 해 온 것은 오히려 주민밀착의 행정서비스를 위한 정책적 판단이었다고 볼 수 있다. 하지만 현재와 같이 국가차원의 인구감소와 경제위기 등으로 인하여, 2024년 국세수입예산이 전년대비 감소편성(△8.3%)되고,[21] 국세수입 감소의 여파로 지방자치단체에 배분되는 보통교부세 감소[22] 등으로 기준인건비 총액에 대해서도 영향을 미치게 된다면 행정수요급증지역과 행정수요급감지역 간 형평성을 위한 균형점을 재판단해야 할 수 있을 것이다. 즉, 지방자치단체의 조직효율화 필요성이 보다 적극적으로 검토될 필요가 있으며, 이때 5만 미만 군지역은 현재의 정원규모가 적절한 것인지에 대한 보다 심층적인 분석이 필요할 수 있다.

21) 기획재정부보도자료(2023.08.29.)
22) 보통교부세는 「지방교부세법」 제4조와 제5조에 따라, 내국세 수입의 일정비율에 해당되는 금액 중 97%를 총액으로 시도에 배분하므로, 국세수입에 연동되게 된다.

이 경우 단지 현재의 지방자치단체 정원관리제도 하에서 기준인건비 감축이나 기구 설치 상한 등의 제도라는 제한적인 방식을 선택하는 것은 지나치게 제한적이다. 인사관리와 일하는 방식의 개선을 통한 조직 효율화만으로는 근본적인 개선에 한계가 있다.

즉, 국가차원의 인구감소는 지방자치단체 전체가 지방자치단체 공무원 규모의 적정성을 재판단하고, 국가-광역-기초 간 기능배분, 인접 지방자치단체 간 통합·연합·협력, 기관구성다양화를 포함한 행정체제개편을 통한 구조적 접근을 통해 변화된 환경에 부합하는 지방자치단체의 조직운영제도를 재설계(redesign)할 필요성을 제시하였다고 볼 수 있다. 따라서 현재의 법제도적 틀안에서 문제해결의 방안을 모색하는 것을 넘어 법제도적 틀을 새롭게 설계하는 수준의 도전적인 시도가 필요한 시점이라 하겠다.

3. 소결론: 새로운 관점의 지방자치단체 조직운영전략 필요

제2장의 논의를 통해 본 연구는 국가차원의 인구감소라는 급격한 환경변화에 대응하여 새로운 관점의 지방자치단체 조직운영전략이 필요하다고 판단하였다. 이를 위해 지방자치단체는 환경변화에 대응하기 위해 스스로의 조직관리전략 수준과 방식을 선택할 수 있는 능동적인 주체로 정의되며, 단지 국가가 산정한 기준인건비와 기구설치 수 상한에 맞춰 조직을 운영하는 수동적인 주체가 아니다. 이와 같은 정의가 대전제가 될 때, 지방자치단체는 조직운영에 관한 현재의 법제도 개선을 포함하여, 필요할 경우 지방행정체제개편까지도 선택하는 폭넓은 대안을 모색할 수 있기 때문이다.

그렇다면 현행 지방자치단체 조직운영제도와 현황, 그리고 급격하게 변화하는 행정환경에 대한 분석을 바탕으로 제시한 "지방자치단체 조직운영전략"은 이론적으로 어떻게 정의될 수 있는가? 제3장에서는 지방자치단체 조직운영전략에 관해 이론적으로 논의해 보고, 이를 바탕으로 본 연구의 지방자치단체 조직운영전략 개념을 구체화하도록 하겠다.



3

지방자치단체 조직운영전략 개념의 재정립

제1절 조직운영전략에 관한 이론적 논의
제2절 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장
제3절 소결론: 지방자치단체 조직운영전략 개념 재정립

제3장 지방자치단체 조직운영전략 개념의 재정립

제1절 조직운영전략에 관한 이론적 논의

1. 조직운영전략

1) 전략의 개념

전략(strategy)은 본래 대규모 전쟁에서 승리를 쟁취하기 위해 여러 조건과 상황을 종합적으로 고려해 이용하는 고차원적 접근으로, 특정한 소규모 전쟁의 승리를 위한 계책을 의미하는 저차원적 접근인 전술(tactics)과 구분된다(Montanari, Daneke & Bracker, 1989; 이환범, 2002 재인용). 군사용어였던 '전략'이 민간부문에서 사용되면서 전략은 당면문제를 장기적 관점에서 조직 내외부 환경요인을 포함하는 다양한 변수를 면밀히 검토·분석하여 사업이익을 극대화하는 기획과정에 활용되었다(Hax & Majluf, 1984; 이환범, 2002 재인용). 그 결과 조직운영에서 '전략'이라는 표현은 주로 경쟁력 및 성과와 연계된 목표지향적인 행위임을 강조하는 표현이 되었다. 모든 조직은 '운영'되지만, '운영전략'은 목표지향적 행위를 가정한다.

2) 조직운영 패러다임 전환: 전략적 조직운영

공공부문에서 '전략'이라는 표현이 사용되기 시작한 것은 신공공관리론이 확산된 1990년대부터라고 볼 수 있으며, 그 기원은 기업의 조직운영에 있어 '전략적 기획·관리' 프로세스를 제시한 Hax & Majluf(1984)라고 볼 수 있다(<표 3-1> 참조). 이처럼 조직운영에 있어 '전략'이라는 용어가 사용된 배경에는 1970년대 오일쇼크, 국제경기 침체 등 기업들이 기존에 경험해 보지 못한 경제위기가 존재한다(Toft, 1989; 이환범, 2002 재인용). 즉, 기업들이 생존을 위해서 합리주의에 기반한 기존의 조직관리 방식을 더 이상 유지할 수 없었고, 상당히 도전적인 조직운영전략을 모색해야만 했던 시대적 배경이 반영된 것이라 할 수 있다. 공공부문에서 신공공관리론이 확산된 배경

역시 그와 유사하다. 이는 고전적 조직관리로부터 전략적 조직관리로 패러다임이 전환된 것이라고 볼 수 있다.

표 3-1 Hax & Majluf(1984)의 전략기획 및 관리

단계	내용
예산(재정) 검토	• 사용가능한 예산 및 재정상황에 관한 검토
장기적 계획수립	• 다년간의 계획수립
개별사업차원의 전략기획	• 개별 사업의 임무·미션 명확화와 환경분석을 바탕으로 목표 달성을 위한 전략적 기획수립(가용자원의 효율적 분배와 성과측정과 연계) • 성과관리시스템
기업차원의 전략기획	• 기업의 비전(vision)을 고려한 최고경영자(CEO) 차원의 고차원적 전략기획 수립(급격한 환경변화와 위기관리 등을 고려)
전략적 관리	• 기업의 전략적 산출물의 생산 등 기업의 최종적 목표 • 단순한 전략기획의 통합이 아닌 사업별·기능별·계층별 조직운영 및 전략적 결정을 연계·조정·갈등관리하고, 조직문화와 기업가치, 관리스타일 등 소프트웨어적 변화를 도모하는 등의 내용을 포괄

출처: Hax & Majlu(1984)

이와 같은 관점에서, Hax & Majluf(1984)의 5단계는 선형의 단계로도 볼 수 있지만, 전략적 조직운영이 무엇인지를 보여주는 구성요소라고도 볼 수 있다. 첫째, 아무리 좋은 기획이라도 비용편익에 관한 분석을 실시하고, 둘째, 결정을 내리기 전 조직과 사업을 둘러싼 환경에 관한 포괄적 분석을 실시함으로써 조직 내·외부의 환경을 고려했을 때 적절한 판단인지 검토하는 것이다. 즉, 조직을 개방시스템(open system)으로 보고, 변화하는 환경에 대응하여 유연하게 적응할 때에만 생존할 수 있다고 인식한다(Katz & Kahn, 1966; Surton, 1996).

셋째, 구성원 전체가 조직의 목표체계에 관해 공유하고 목표달성을 위해 노력하는 성과관리시스템을 통해 보다 목표지향적인 업무를 수행하도록 하고, 조직의 목표와 무관한 업무는 과감히 생략함으로써 조직의 제한된 자원을 목표지향적으로 집중시킬 수 있다. 이를 통해 고전적 조직이론에서 언급되고 있는 '조직 내부구성원의 승진기회보장 등 자기이익추구(Williamson) 또는 예산 극대화(Niskanen), 업무의 양과 관계 없는 인력에 관한 선호(Parkinson) 등과 같이 공공부문이 가지는 성과와 무관한 조직확

대의 경향(이은국, 1995; Parkinson, 1957; Williamson, 1981)'을 경계할 수 있다.

넷째, 조직구조와 운영방식이 고정된 상수가 아니라, 중장기적관점의 환경변화에 대응해 능동적·종합적으로 변화가능한 변수라고 봄으로써 보다 적극적으로 조직운영전략을 모색할 수 있다. 따라서 예를 들어 조직문화는 조직구성원들의 행동지침이자, 하나의 행동프로세스·암묵적 룰이 되기 때문에(Deal & kennedy, 1982; Conger & Pearce, 2003), 조직의 목표설정과 상황대응, 문제해결, 성과도출에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 밖에 없다(Cummings & Worley, 2005). 그러나 조직운영 및 인사관리[23] 방식의 전략적 변화를 통해 조직문화를 변화시키고, 이를 바탕으로 조직의 성과를 변화 개선할 수 있다고 보았다. 또한 대표적으로 팀제[24]와 같이 조직의 구조적인 변화를 통해 급격한 환경변화에 능동적으로 대응하는 조직으로의 변화를 도모하는 등의 시도 역시 전략적 조직운영방식의 변화라고 볼 수 있다.

마지막으로 급작스러운 환경변화나 위기관리, 비전 등을 고려하여 고차원적·종합적 판단이 필요할 때에는 조직의 생존을 위해 그간의 경로의존성 및 개별 사업수준의 판단과 다르다 하더라도 전략적 판단을 내리기도 한다. 코로나 19시대에 재택근무와 화상회의시스템을 빠르게 도입하는 것, 고객의 라이프스타일 변화에 빠르게 대응하여 새로운 사업의 영역을 확장하고 고용시장의 변화에 민감하게 대응하는 것도 이와 같은 전략적 판단의 일환이다.

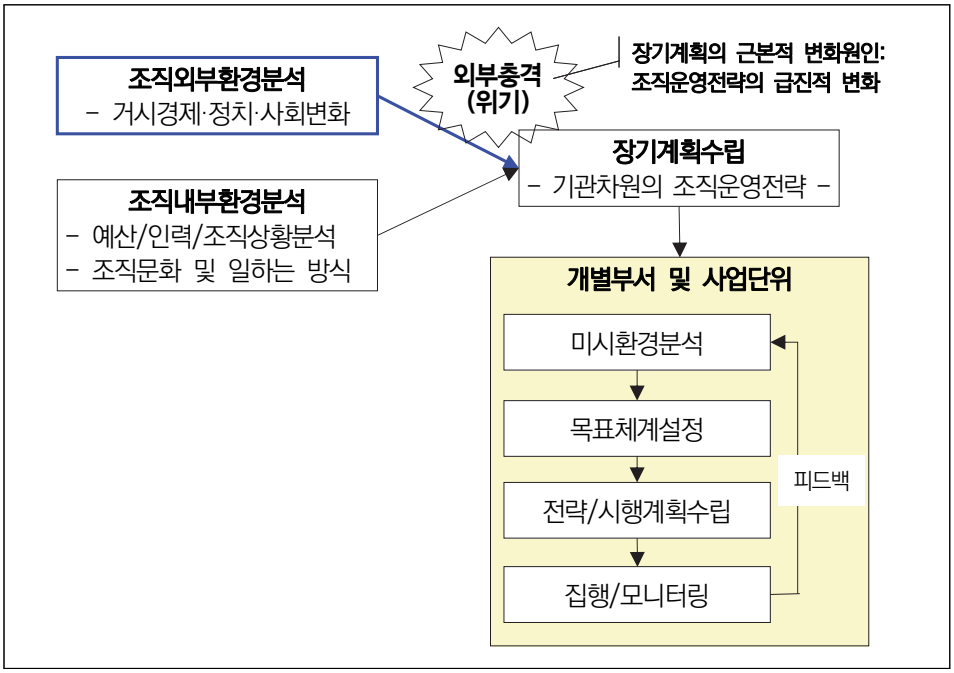
Hax & Majluf(1984)의 전략기획 5단계가 공공부문에 확대 적용되면서, 1980년대 이후 공공부문의 조직관리에서도 '전략'이라는 용어가 널리 활용되게 되었다(이환범, 2002). 공공부문은 오히려 민간부문보다 조직 내·외부환경변수에 관한 고차원적 접근

23) 1990년대에 접어들어 인적자원관리에서도 '전략적'이라는 수식어가 확산되었다(배귀희, 2007; 양혁승, 2002). 전략적 인적자원관리가 성과에 실질적으로 영향을 마친가는 하나의 패러다임을 형성했기 때문이다(Sunn et al., 2007; 채주석·김찬중, 2019). 한국노동연구원의 사업체 패널자료를 통해 2,275개 국내 기업을 대상으로 한 연구에서 전략적 인적자원관리(다면평가, 팀평가, 목표관리제, 연봉제)와 성과 간 관련성이 검증된 바 있으며(이용탁, 2005), 2011년에는 전략적 인적자원관리(Strategic human resource management : SHRM)에 관한 메타연구(최근 10년간 국외 저널 13개, 국내 저널 7개, 국외 271편, 국내 47편)가 실시되기도 하는 하나의 연구분야로 자리매김하였다.

24) 팀제의 경우 1990년대에 지방행정조직의 혁신적 조직운영방식으로 적극적인 도입 논의가 이루어졌으나(이상엽, 1998), 이후 국내에서의 적용한계가 나타나면서 적용한계 및 조직과의 정합성을 제고하기 위한 연구가 계속되었다(이준호, 2003; 김병섭·오시영, 2005; 박성원·손정훈, 2005; 변성완, 2005; 김대근·최준호, 2013; 윤영근·도명록, 2019).

필요성이 더 높기 때문에 전략기획의 중요성이 더 강하게 작용될 수 있기 때문이다(McCaffery, 1989). 특히 1990년대 신공공관리론의 확산과 함께 전략기획의 개념은 성과관리시스템과 함께 공공부문에서 확대·적용되었고, 현재에 와서 '전략적'이라는 표현은 비교적 자연스러운 학술적·정책적 용어로 자리매김하였다.[25]

그림 3-1 조직운영전략의 개념적 구조도



출처: 선행연구를 바탕으로 저자 작성

25) Snow & Miles(1983)은 외적환경과 내적환경을 연결시키는 것을 '전략'으로 규정하고, Child(1972)는 전략적 선택(strategic choice)은 조직이 목적이나 이를 달성하기 위한 수단에 대한 일련의 선택이라고 말했다.

2. 공공부문에서 조직운영전략의 적용가능성

1) 환경분석 측면

조직관리에 있어 전략기획의 중요성이 강조되면서 조직의 내·외부환경분석이 중요시 되었고(Miller, 1991; Weick, 1995), 이는 곧 외부환경분석에 관한 과학적 분석기법의 발전으로 이어졌다. 거시적으로는 SWOT분석(Strength, Weakness, Opportunity, Threat analysis)이나 STEEP분석(Social, Tecnological, Ecological, Economic, Political analysis), PEST분석(Political, Economic, Social, Technological analysis) 등 환경변화의 트렌드를 분야별로 검토할 수 있는 분석기법부터 수요예측과 경제성분석 등과 같은 비교적 정밀한 통계모델까지 환경을 분석할 수 있는 방법론을 매우 다양하다. 고도의 기술적·과학적 기법부터 탐색적·통찰적 기법까지 외부환경분석은 다양한 방식으로 수행될 수 있기 때문이다.

그런데 민간기업의 전략기획을 위해 개발된 내·외부환경분석의 분석기준(또는 분류기준)을 기업이 아닌 지방자치단체를 대상으로 적용할 때, 분석영역의 분류나 측정가능성, 대표측정변수의 선정에 관한 문제가 발생될 수 밖에 없다. 그 결과 다수의 선행연구에서 지방자치단체의 조직운영전략 모색을 위한 환경분석은 매우 형식적으로 검토되어 증거기반(evidance based)의 정밀한 논리적 연결고리를 찾기 어렵거나, 실증적·정량적 분석을 실시했을 경우에는 분석에 필요한 독립변수로서 활용될 측정가능한 지표 확보에 한계가 있어 분석의 신뢰성·타당성 문제(예: 변수의 대표성 등)를 지적받게 된다.[26] 즉, 환경분석에 대한 비판은 용이하지만, 그 대안을 제시하기는 어렵다.

26) 조직의 외부환경에 관한 지표는 대체로 행정수요를 중심으로 검토되고 있다. 최지민 외(2021)의 경우 인구통계적 특성(인구규모, 인구밀도, 인구증감율, 인구구조), 사회경제적 특성(소득수준)이 행정수요로 검토되었고, 김지수 외(2024a), 강영주·손화정(2017), 윤영근·박해육(2017)에서도 기준인건비산정에서 검토되는 9~10개 행정수요지표와 지방교부세 산정에 관련된 주요지표등이 검토의 대상이 되었다. 이는 기초지방자치단체 단위까지 측정가능하게 집계되는 통계자료의 한계 때문이기도 하다. 조직내부환경에 관한 지표는 대체로 조직규모와 관련된 지표(인력규모, 조직규모, 재정규모)가 활용되고 있다(김지수 외, 2024a; 최지민·유자영, 2023; 최지민 외, 2021; 강영주·손화정, 2017; 윤영근·박해육, 2017; 고경훈, 2008). 다만 조직의 규모를 기능별, 직급별/부서별/기능별 등으로 세분화하여 활용하는 등의 사례가 있을 뿐이다. 조직문화 및 일하는 방식에 관하여는 대부분의 선행연구에서 지표로 활용되지 못하였는데, 그 이유는 아직까지 전국의 지방자치단체 공무원을 모집단으로 전수조사한 조직문화설문조사 승인통계가 없기 때문이다(한국행정연구원의 공직자인식조사(승인통계)의 경우도 전국의 지방공무원을 모집단으로 삼아 표본추출한 것이기 때문에 개별지

2) 전략선택범위의 다양성측면

(1) 전략선택범위의 다양성과 한계

조직운영전략은 기관 전체 차원과 기관 내부의 개별부서 및 사업단위차원에서 서로 다르게 정의될 수 있다. 기관전체차원은 최고경영자(CEO, 기관장)가 기업의 비전제시자로서(Hart & Quinn, 1993) 투자분야 및 방식에 관한 결정(반성식·김민석, 2007; 김병순, 2011)과 다운사이징(Byrne, 1994; Cameron, 1994) 등 다양하다.[27] 이에 비해 개별부서 및 사업단위차원의 조직운영전략은 기관전체의 비전에 따라 설정된 목표달성을 위한 성과관리에 보다 제한적으로 정의될 수 있다(이환범, 2002).

민간기업을 대상으로 한 선행연구에서 조직운영전략은 기관전체 차원과 기관 내부의 개별부서 및 사업단위 차원 모두에서 다차원적으로 진행된 것과 달리(김양민 외, 2018), 공공부문을 대상으로 한 연구는 비교적 제한적 영역에 한한다. 국가 차원의 구조조정(downsizing)이 불가피했던 IMF시대와 신공공관리론(NPM)을 기반으로 민영화와 조직효율화, 정원감축이 시도되었던 이명박정부 시대를 제외한다면 조직운영전략에 관한 연구 대부분은 성과관리제도와 조직문화, 일하는 방식의 변화에 국한된다.

특히 이와 같은 현상은 지방자치단체 차원에서 더욱 극명하게 나타나는데, 법·제도로 인한 한계가 원인이 되어 사실상 단체장 차원에서 기업과 같이 기관 전체 차원의 급진적인 조직운영전략을 모색하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 또한 기관 내부 차원의 성과관리제도 도입과 적용 역시 기술적 측면에서(가령 측정가능한 목표체계 수립, 경제적 차원의 비용편익분석에 기반한 목표설정 등) 공공부문에서 적용되는데 한계가 있었다(Nutt & Backoff, 1992).

방자치단체를 단위로 하는 분석에 사용될 수 없다).

27) 한국기업의 전략경영에 대해 약 20여년의 연구를 종합한 김양민 외(2018) 연구를 살펴보면, 조직운영전략은 기업내부의 조직구조(기업지배구조, 최고경영자, 구조조정, 인수합병 등)와 비전수립(혁신, R&D, 투자, 세계화, 다각화), 네트워크(기업 간관계, 제휴, 이해관계자, 고객, ESG) 등으로 구분하여 정리하고 있다.

(2) 선행연구를 통해 검토된 지방자치단체 차원에서 적용가능한 전략의 예시

그럼에도 불구하고, 공공부문에서 환경분석과 정원감축, 민영화 등 비교적 급진적인 전략의 채택은 쉽지 않지만, 조직문화와 일하는 방식의 변화는 국가 및 지방자치단체가 조직효율화를 위해 지속적으로 채택해 온 전략이자 학술적 연구의 중심이기도 했다. 다수의 선행연구는 주로 기구 및 정원에 관한 조직·인력관리제도 개선과 조직문화, 일하는 방식 변화를 통해 변화하는 환경에 대응하기 위한 일련의 노력들을 다루고 있다. 조직을 둘러싼 환경과 조직변화의 관계에 대한 결정론적 시각에서는 행정조직 변화는 조직환경의 변화와 그에 대한 조직의 대응에 의해 결정되는 것으로 보고 있기 때문이다(Leach & Stewart & Walsh, 1994; 김도희, 2001).

그렇다면 조직문화와 일하는 방식의 변화에 관한 주요 선행연구는 어떤 것들이 있고, 각 전략은 공공부문에서 어떻게 적용되었는가?

표 3-2 2045년 국내외 미래환경변화 전망

분야	구체화
사회	• 지역·계층·세대 간 갈등, 경제적·신체적·정신적 양극화 심화, 사회적 역동성 상실 가속화, 전 지구적 문화의 동기화
기술	• 클라우드, 빅데이터, 사물인터넷, 가상현실, 증강현실, 인공지능, 로봇, 드론, 자율주행차, 바이오기술, 나노기술, 에너지저장장치, 양자 컴퓨팅, 3D 프린터
경제	• 뉴노멀 시대의 도래, 복지 수요 확대와 재정건전성 악화, 부동산 거품 붕괴 및 가계부채 증가, 실업률 증가 및 고령 빈곤층 증가, 공유경제의 부상
정치	• 다양한 이해집단의 정치 참여 확대, 고령 민주주의의 도래, 국제적 협력 및 방어체계 증가, 통일을 대비한 행정 기반 구축
인구	• 저출산·고령화의 급속한 진전, 외국 인구의 국내 유입 증가 및 다문화 사회로의 진전, 삶과 죽음의 질에 대한 관심 증가, 1인 가족 등 다양한 가족 형태의 등장
환경	• 기후변화로 인한 기상이변과 자연재해 증가, 환경오염과 생물다양성 감소, 판데믹 취약성 증가
자원	• 에너지·식량·수자원 부족 심화, 원자력발전의 지속가능성 및 위험성 증대, 북한을 포함한 한반도 자원 개발의 필요성 증대

출처: 인사혁신추진위원회·인사혁신처(2016)

① 관료제의 창조적 해체를 통한 일하는 방식 전반의 변화전략

국내의 선행연구에서 이종수(2016)는 민첩하고 대응적이며 미래예측적이고 협력적인 유능한 정부가 되려면 공무원들의 자율성, 책임성, 창의성을 발휘할 수 있는 환경이 보장되어야 하는데, 현재 우리나라의 경우 이러한 제도적 여건이 갖추어져 있다고 보기 어렵고 보았으며, 김상묵(2022)은 "관료제의 창조적 해체"(인사혁신추진위원회·인사혁신처, 2016: 248)를 통해서 미래 정부를 달성해야 하지만, 현실적으로 조직의 계층을 없애는 것은 사실상 불가능한 일이며 공무원 인사제도의 기본틀을 무시할 수도 없기 때문에 적절성과 실현가능성을 함께 고려해야 한다고 주장하였다(김상묵, 2021).

그러나 창의적인 업무환경이나 관료제의 창조적 해체는 한국의 정부 및 지방자치단체가 직면한 상황에서 손쉽게 달성할 수 있는 제도적 개선은 아니기 때문에 기존에 가지고 있던 부정적인 요소들을 제거하는 것만으로도 정부조직의 업무환경을 개선할 수 있다는 연구들도 존재한다.

표 3-3 변화에 대응하는 조직문화 유형

연구자(연도)	변화에 대응하는 조직문화 유형
이종수(2016) 김상묵(2022)	• 민첩하고 대응적이며 미래예측적이고 협력적인 유능한 정부가 되려면 공무원들의 자율성, 책임성, 창의성을 발휘할 수 있는 환경이 보장되어야 함
김윤권(2021)	• 복잡한 행정수요, 정책문제, 난제를 다루기 위해서는 소통·협조·조정·협업이 중요하기에 협업적·네트워크적 거버넌스가 필요하며, 협업행정을 저해하는 경직적인 행정문화, 조직 칸막이, 무사안일 등 제약요인들을 최소화해야 한다고 주장함
조세현(2017)	• 행정수요 변화에 대응하여 부처 간 협업, 민·관 협업, 지방정부·시민단체·기업의 참여 확대를 통한 행정서비스 제공방식의 다양화를 주장하면서, 협업과 분권을 강조
Metze & Levelt (2012)	• 협업을 제약하는 원인으로 문화적 또는 정체성 차이, 즉, 혁신적 협업을 방해하는 관료적 칸막이, 전문가 간의 경계 전쟁, 집단사고 등을 밝힘

출처: 저자 작성

김윤권(2021)은 복잡한 행정수요, 정책문제, 난제를 다루기 위해서는 소통·협조·조정·협업이 중요하기에 협업적· 네트워크적 거버넌스가 필요하며, 협업행정을 저해하는 경직적인 행정문화, 조직 칸막이, 무사안일 등 제약 요인들을 최소화하는 것에 초점만 두어도 충분하다는 의견을 제시하기도 하였다. 조세현(2017)은 행정수요 변화에 대응하여 부처 간 협업, 민·관 협업, 지방정부·시민단체·기업의 참여 확대를 통한 행정서비스 제공방식의 다양화를 주장하면서, 협업과 분권을 강조하였다. Metze & Levelt(2012)은 협업의 내재적 제약으로 문화적 또는 정체성 차이가 언급되어 있으며, 이는 혁신적 협업을 방해하는 관료적 칸막이, 전문가 간의 경계 전쟁, 집단사고 등을 포함한다고 설명한 바 있다. 이와 같은 연구들은 포괄적인 차원의 일하는 방식 변화가 조직관리 전략으로써 검토되는데 이론적 배경이 된다.

② 환경변화에 대한 대응에 있어 조직문화의 중요성과 개선에 관한 전략

조직문화는 일정한 패턴을 갖는 조직활동의 기본가정 또는 믿음으로 특정 집단이 외부환경에 적응하고 내적으로 통합해 나가는 과정에서 고안·개발·적응해 온 것들이기 때문에 당연한 것으로 받아들여지며, 새로운 구성원들에게도 조직문제를 해결하는 올바른 방법으로 학습되는 것을 말한다(Schein, 1985).

동시에 조직구성원들의 행동지침이자, 하나의 행동프로세스·암묵적 룰이 되기 때문에(Deal & kennedy, 1982; Conger & Pearce, 2003) 조직의 목표설정과 상황대응, 문제해결, 성과도출에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 밖에 없다(Cummings & Worley, 2005). 선행연구에서는 조직문화가 다양한 변수를 매개로 레드테이프, 공공봉사동기에 미치는 영향에 관한 연구를 통해 레드테이프 문제 개선과 공공봉사동기를 강화하는 전략 모색을 위한 구체적인 조직운영전략을 제시하는데 활용될 가능성이 있다(김혜지 외, 2023; 김호균, 2007; 최낙범·엄석진, 2013; 황창호, 2015; 김소희, 2022; 김호정, 2002; 박창권, 2013).

표 3-4 조직문화와 공정성, 레드테이프, 공공봉사동기 관계 연구

연구자(연도)	조직문화와 공정성, 레드테이프, 공공봉사동기 관계 연구
김호균(2007)	• 위계문화가 강하거나, 합리문화 수준이 높은 조직은 구성원들의 조직 공정성에 대한 인식이 낮음
최낙범·엄석진(2013)	• 위계문화, 계서구조가 강한 경찰조직에서는 상급자와 하급자가 갖는 지시통제 권한이 상이하기 때문에 상·하급자가 인식하는 조직의 공정성에 차이가 있음
김혜지 외(2023)	• 위계문화는 경직성이 높고, 안정성, 일관성을 중시하기 때문에 변화와 혁신에 소극적인 태도를 보일 수 있으며, 이로 인해 조직의 레드테이프 수준이 더욱 강화됨
황창호(2015)	• 경찰조직은 목표모호성, 위계적 조직문화, 승진제도의 불공정성으로 내부 레드테이프 수준이 높다고 인식함
김소희(2022)	• 시장문화와 위계문화는 공공봉사동기에 부(-)의 영향을 미침
김호정(2002)	• 위계문화가 강할수록 조직구성원은 안정성을 추구하며, 소극적 태도를 취하고, 이로 인해 공공봉사동기가 낮아짐
박창권(2013)	• 혁신문화가 강한 조직의 구성원은 조직의 지원을 받아 도전적인 업무를 수행하고자 하는 의지가 강하며, 적극적인 직무수행을 통해 공공봉사동기가 유발

출처: 저자 작성

③ 세대 간 갈등에 관한 연구와 대응전략

최근 지방자치단체가 경험하고 있는 대표적인 환경변화 중 하나가 베이비부머 세대 공무원의 퇴직과 MZ세대 공무원이 조직의 절반가량을 차지하게 되면서 발생되는 조직 내 세대갈등이다. 특히 세대갈등이 높은 조직에서는 직무소진·이직의도가 높고, 조직 공정성의 매개효과를 가지고 있어 인사·조직관리제도개선 및 조직문화변화와 밀접한 관계를 가기 때문이다(김연수·허찬영, 2023).

선행연구에서 지방자치단체 공무원 대상의 선행연구는 매우 희소하지만, 주로 공정성 인식(사회비교이론, 사회정의이론, 공정성판단이론 등)(Farrell, 1983; 김정인, 2021), 혁신행동(배석환 외, 2021), 레드테이프(김혜지 외, 2023; 김상묵·노종호, 2018; 이도석·이재성, 2016; 안병철, 2009), PSM(김필 외, 2020; 고대유·김강민, 2021; Liu & Perry, 2016; 전소희·강혜진, 2023) 등이 공무원 조직 내에서 세대갈등에 영향을 미치는 요인으로 연구되고 있다.

특히 공정성인식에 대한 개선을 제도적으로 보강하는 전략을 채택할 때 업무효율화

가 개선될 수 있다는 점이 비교적 공통적으로 제시되고 있어, 향후 조직운영전략 차원에서의 활용가능성이 있다고 볼 수 있다.

표 3-5 공직사회 세대갈등 관련 연구

연구자(연도)	공직사회 세대갈등 연구
구자숙 외(2000) 김영곤·강제상(2016)	• 조직문화는 환경적 요인, 세대적 요인 등에 의해 변화되고, 내부갈등의 요인이 됨(-)
김연수·허찬영(2023)	• 세대갈등→조직공정성→직무소진(+) • 세대갈등→조직공정성→이직의도(+)
김정인(2021), Farrell(1983)	• 공정성인식-세대갈등의 관계
배석환 외(2021)	• 혁신행동-세대갈등의 관계
김혜지 외(2013), 김상묵·노종호(2018) 이도석·이재성(2016), 안병철(2009)	• 레드테이프-세대갈등의 관계
전소희·강혜진(2023), 김필 외(2020) 고대유·김강민(2021), Liu & Perry(2016)	• 세대에 따른 조직문화, 레드테이프, 공정성, 공공봉사동기, 혁신행동, 이직의도, 공직만족 인식차이

출처: 저자 작성

④ 스마트워크를 통한 업무 효율화를 넘어 공직 매력도, 인구전략과 연계가능성

일생활 균형, 공공기관 지방 이전 등의 변화에 따라 스마트워크가 도입되면서 이러한 스마트워크 도입 및 정착과 조직문화의 관계를 분석한 연구가 계속되고 있다(성욱준, 2013; 이재완, 2018; 서형준, 2021).

이재완(2018)은 경쟁가치모형을 중심으로 스마트워크 도입의 영향요인을 분석한 결과, 혁신문화가 재택근무 수준에 긍정적인 영향을 주고, 시장문화가 원격회의에 긍정적인 영향을 준다는 점을 분석하여 조직문화 유형에 따라 일하는 방식의 변화 정도가 달라질 수 있음을 보여주었다. 즉, 탈관료제적 문화가 스마트워크의 도입과 활성화를 추동하는 것으로 볼 수 있다. 한편, 이러한 스마트워크 제도의 도입은 조직 구성원이 조직을 긍정적으로 인식하는데 영향을 미친다. 이른바 '조직지원인식'은 스마트워크와 같은 제도 도입이 조직으로부터 대우를 받는다고 인식하게 하여 구성원들이 조직에 협조하도록 하고, 그들의 긍정적인 행동을 이끌어 낼 수 있다(정윤진 · 김다니, 2022).

따라서 이와 같은 연구들은 스마트워크의 도입이 단지 업무효율화를 통해 통근 및 이동시간 등 업무소요시간을 단축하는 효과를 도출하는데 그치는 것이 아니라, 공직사회에 대한 직원의 긍정적 이미지를 제고하고 나아가 공직매력도·일가정양립 등에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 있다는 점을 시사한다.

표 3-6 스마트워크와 조직문화 관련 연구

연구자(연도)	스마트워크와 조직문화
서형준 (2021)	• 시장문화는 스마트워크센터 이용, 재택근무 이용 모두에게 부(−)의 영향을 미치고, 혁신문화는 스마트워크센터 이용, 재택근무이용 모두 유의미한 정(+)의 영향을 미침
성욱준 (2013)	• 스마트워크 정책수용에 조직문화, 인지된 유용성, 지리적 접근성이 정(+)의 영향을 미침
이재완 (2018)	• 혁신문화는 재택근무에 정(+)의 영향을 끼치고, 시장문화는 화상회의에 정(+)의 영향을 끼치는 것으로 나타남

출처: 저자 작성

3. 지방자치단체 조직운영전략에 관한 선행연구 및 한계

지방자치단체의 조직운영전략에 관한 선행연구는 크게 두 단계로 논의될 수 있다. 1단계, 지방자치단체의 조직관리에 관한 선행연구가 조직운영전략의 관점에서는 분석된 바 없다는 것과 2단계, 지방자치단체의 조직운영전략의 개념을 확장하여, 구체적인 유형에 따라 구분해 각 전략을 포괄적·종합적·다차원적으로 논의할 필요가 있다는 점이다. 이 중 2단계는 비교적 확장된 논의가 필요하기 때문에 제2절에서 보다 심층적으로 논의할 필요가 있으므로, 여기서는 조직운영전략 관점의 선행연구 부재를 중심으로 다룬다.

제2장의 지방자치단체 조직운영 제도 및 현황에서 볼 수 있듯이 현행 지방자치단체의 조직운영에 있어서 조직관리제도의 영향력은 매우 크고, 지방자치단체의 자율적 조직운영전략 모색 가능성의 범위는 상대적으로 매우 적기 때문에 지방자치단체 조직관리에 관한 선행연구에서 조직운영전략의 관점의 분석은 사실상 부재한다.

조직운영전략의 관점에서 분석한다는 것은 [그림 3-1] 조직운영전략의 개념도에서

제시된 주요 요소 중 하나인 행정수요 및 환경변화여부 등 "환경분석"을 통해 전략을 제시하거나, 조직문화나 일하는 방식부터 행정체제개편과 같이 기구 및 정원운영에 관한 현행법제도의 틀을 넘어 지방자치단체 생존을 위한 적극적인 대안까지 다차원적인 전략을 포괄적으로 검토하는 것을 의미한다. 그러나 <표 3-7>에서 볼 수 있듯이 대부분의 선행연구는 조직운영전략의 관점을 택하고 있지 않다.

지방자치가 시작된 1990년대 이후 점진적으로 자치조직권이 확대되면서 각 지방자치단체가 스스로의 조직운영에 관한 어떤 '전략'을 모색할 수 있는 가능성이 점차 증가되었지만, 자치조직권뿐만 아니라 자치재정권 역시 매우 취약했기 때문에 우리나라의 지방자치단체가 해외의 선행연구에서와 같이 '조직운영전략' 탄생의 배경에서 엿볼 수 있는 '지방자치단체 생존가능성에 대한 위기의식', '스스로의 인건비 등 경상경비를 충당할 수 있을지에 대한 심각한 우려' 등을 경험할 가능성이 없다는 점도 그 원인 중 하나이다. 그 결과 '지방자치단체의 역량'과 '지방자치단체의 자치권(자치조직권, 자치재정권 등)' 간 악순환의 고리가 형성되어 온 것이다. 성과관리제도와 팀제 등 민간의 조직운영전략이 일부 도입되었으나, 충분히 정착되어 그 효과를 발휘하지 못한 것은 이와 같은 배경이 원인이 된다.[28]

즉, [그림 3-1]의 조직운영전략에 관한 개념적 구조도가 제대로 적용될 수 없고, 환경분석이 장기계획수립에 미치는 영향(파란색 화살표)가 단절되게 된다. 따라서 선행연구의 한계를 극복하고, 지방자치단체의 조직운영 효율화를 위한 근본적인 대안을 모색하기 위해서는 이처럼 제한적 방식이 아닌 환경분석에 기반한 종합적 조직운영전략 모색이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체 조직운영전략에 관한 개념 확장이 선행될 필요가 있다.

28) IMF를 경험했던 1990년대 후반 이후 국가차원에서 성과관리시스템을 도입하면서, 지방자치단체에도 성과관리시스템에 기반한 조직운영전략이 도입되었지만 형식적 수준으로 평가될 수 있다(박해육·주재복, 2011). 국가차원에서 도입한 팀(team)제 역시 각 지역에서 어떤 방식으로 이를 운영하는지에 따라 성공여부의 차이가 나타났고, 책임읍면동, 감사위원회 등 지방자치단체로부터 시작되어 전국적인 사례로 확산되는 경우도 일부 존재했지만 소수의 사례에 불과하다(차경엽 외, 2009; 최지민·강영주, 2020).

표 3-7 지방자치단체 조직운영에 관한 선행연구: 한국지방행정연구원 보고서

연구자 (연도)	주요내용	행정수요·환경변화 분석여부	행정체제 개편종합 검토여부	조직문화 일하는 방식종합 검토여부
강영주 김지수 박해육 (2023)	• 지방자치단체 조직관리의 책임성 개념 정립 및 수단 설계 • 지방자치단체 조직관리: 「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 기구설치 및 운영, 정원관리를 개념적 범위로 삼음	×	×	○
최지민 유자영 (2023)	• 국가차원의 인력운용기조 변화 및 인구구조변화에 따른 지역맞춤형 인력관리방안 모색 • 지방자치단체 인력관리: 기준인건비제도에 따른 인력산정방식의 개선방안 모색	○	×	×
최지민 외 (2021)	• 자치분권시대에 부합하는 지자체 조직관리개선방안 모색 • 조직관리: 기구설치기준 및 기준인건비산정방식 변화 • 행정수요변화 분석: 인구통계적 특성(인구규모, 인구밀도, 인구증감율, 인구구조), 사회경제적 특성(소득수준)	○	×	×
주재복 고경훈 (2019)	• 조직관리 자율성강화에 따른 책임성(조직정보공개시스템)과의 조화 방안 모색 • 조직관리: 기구설치 및 정원관리	×	×	×
강영주 손화정 (2017)	• 기능별 인력변화 추이 분석을 통해 적정인력추정모형을 개발 • 행정수요에 대한 포괄적인 검토를 통해 정원관리에 집중하여 모델을 개발	○	×	×
윤영근 박해육 (2017)	• 기준인건비 산정을 위한 행정수요지표별 군집분석을 통해 지역유형 내 특수성이 존재한다는 점을 밝힘 => 기준인건비 모형 및 기구설치상한기준의 개선 필요성 도출	○	×	×
권오철 강영주 (2015)	• 지자체 대상의 컨설팅 목적 매뉴얼 개발 • 조직, 인사, 일하는 방식을 종합적으로 제시	×	×	○
박해육 (2013)	• 지방자치단체 조직운영 자율성 강화방안 • 국내외 사례분석, 내부통제제도, 제도도입효과분석	×	×	×

연구자 (연도)	주요내용	행정수요·환경변화 분석여부	행정체제 개편종합 검토여부	조직문화 일하는 방식종합 검토여부
고경훈 (2008)	• BRM에 기반한 지자체 조직설계방안 연구 • 기능별 유사지자체 비교를 통해 적정담당조직수 추정: 평균과의 표준편차, 최대최소값 비교방식 • 행정서비스공급능력, 자치단체기능, 자치단체 유형과 기능별 담당조직수 간 다중회귀분석 실시로 기능별 적정정부규모 추정	○	×	×
주재복 (2003)	• 자치조직권의 유형에 따른 지자체 조직관리모델을 제시	○	×	×

출처: 저자 작성

제2절 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장

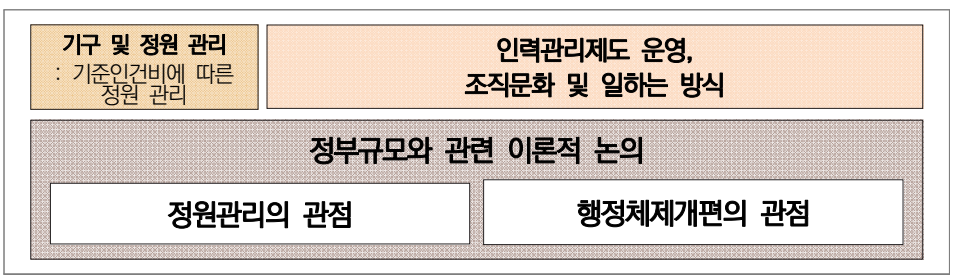
1. 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장이란?

지방자치단체 조직운영전략에 대한 개념확장이란 선행연구에서 “조직운영전략”이라는 용어로 정의하고 있지는 않지만, 사실상 조직운영전략의 범위에 포괄할 수 있는 새로운 영역의 탐색을 말한다. 제1절 마지막 선행연구분석의 1단계에서 확인할 수 있듯이 현재까지의 선행연구는 사실상 조직운영전략의 관점이 부재한다고 볼 수 있기 때문이다. 지방자치단체의 조직운영전략 개념의 범위에 포함될 수 있는 이론적 논의는 크게 2가지로 유형화될 수 있다.

그 첫 번째는 “정부규모”와 관련된 이론적 논의, 두 번째는 인사관리와 일하는 방식을 포괄하는 기구 및 정원 외의 조직운영제도에 관한 이론적 논의이다. 이 중 인사관리와 일하는 방식, 조직문화 등에 관한 이론적 논의는 제1절에서 부분적으로 논의된 바 있기 때문에 제2절에서는 비교적 폭넓은 이론적 논의를 담과 있는 정부규모와 관련된 이론적 논의를 보다 상세히 정리해 보도록 하겠다.

국내에서 정부규모와 관련된 이론적 논의는 “적정정부규모”에 관해 정원관리와 행정체제개편이라는 두 가지의 축과 관련해 전개되어 왔다. 그 중 지방행정체제개편과 관련된 적정정부규모 논의는 시대의 흐름에 따라 접근방식이 달라질 수 있기 때문에 매우 심층적인 접근이 필요하다.

그림 3-2 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장



출처: 저자 작성

2. 적정정부규모에 대한 두 가지 연구흐름: 정원관리와 행정체제개편

1) 정원관리의 관점에서 본 적정정부규모

(1) 적정정부규모 개념과 등장 배경

정부의 규모는 어떻게 정의되는가? 국가 간·지역 간 정부의 규모를 측정·비교하는 선행연구에서 '공무원의 수' 즉, 정원은 상대적으로 가장 높은 빈도로 채택되는 변수이다. 선행연구에서 재정과 인력은 정부규모를 측정하는 대표적인 변수이며, 두 변수는 서로 높은 상관관계를 지닌다(김근세·권순정, 1997; 김태일, 2000; Ghali, 1999; Tavits, 2004). 특히 인력은 쉽게 인건비라는 재정변수로 환산될 수 있기 때문에 정부의 규모를 측정할 수 있는 기준으로 매우 유용하다.

그런데 정부의 규모라는 매우 가치중립적인 개념에 대해 '적정성'을 논하는 것은 대부분 재정분야로부터 시작된다(김윤권, 2013). 이는 행정서비스의 범위확대 및 품질제고에는 상한이 없지만, 이를 위해 투입되어야 하는 재원에는 한계가 있기 때문이다(김민곤·김지수, 2024). 따라서 글로벌 경제위기나 국가 및 지방자치단체의 재정위기 경험 등 조직을 효율적으로 운영해야 하는 필요성이 높게 제고될 때 '적정정부규모'는 주목받게 된다.

학술적으로 공무원의 수는 자연상태에서 계속 증가하게 된다고 보는데, 실제 필요에 비해 과도한 인력이 존재하게 되는 과잉인력(overstaffing) 현상의 원인에 대해 고전이론은 4가지 관점에서 설명한다. 첫째, 예산을 극대화하려는 관료의 행태(Niskanen), 둘째, 내부구성원의 승진기회보장 등 자기이익추구(Williamson), 셋째, 업무의 양과 관계없이 인력에 관한 강력한 선호를 가지는 관료의 특성(Parkinson), 넷째, 공공부문의 낮은 생산성(Baumol) 등에 의해 업무량과 상관없이 공무원의 수는 일정하게 증가한다는 것이다(이은국, 1995; 김민곤·김지수, 2024 재인용).

그렇다면 이와 반대로 적정한 공무원 인력규모는 어떤 수준을 의미하는 것인가? 국가 및 지방자치단체에 대한 정원관리제도를 설계하는 데 있어서 적정정부규모는 언제나 중요한 학술적 테마였고, 특히 앞서 언급된 바와 같이 경제적 위기 등으로 인해 작은 정부를 지향하는 사회적 기조가 나타날 때 화제의 중심으로 부상한다.

(2) 적정정원 산정을 위한 4가지 모델

적정정부규모는 <표 3-8>과 같이 정부가 수행해야 하는 기능의 범위와 행정수요, 예산의 범위, 그리고 업무의 양 등 크게 4개의 관점(기능모델, 수요모델, 자원모델, 공급모델)에 따라 정의될 수 있다(김민곤·김지수, 2024). 따라서 지방자치단체의 적정정원산정 방식은 4개 모델을 각각 적용할 수도 있고, 제도에 따라 2개 이상의 모델을 통합하여 사용할 수 있다.

표 3-8 적정정부규모모델: 공무원 수를 중심으로

구분	기능모델	수요모델	자원모델	공급모델
기준	정부가 수행해야 하는 기능의 범위	정부가 대응해야 하는 행정수요	정부의 예산(재원) 규모	정부가 현재 제공하고 있는 서비스 (일, 업무)의 양
장점	지방자치단체 간 기능(사무)재배분을 통해 적정정부규모의 획기적인 조정가능	• 통계적 기법을 통해 전국 지방자치단체별 적정인력 산출 가능 • 분석시간/비용이 상대적으로 낮음 • 다양한 행정수요변수를 복합적으로 고려한 모델링 가능 • 타당성·신뢰성 검증 가능	기준이 비교적 명확하고 효율성을 중요시 하여 설득력이 있음	• 업무량에 기반하여 필요인력을 산정하므로 지방자치단체의 결과수용성이 높음 • 주민이 충분한 행정서비스를 받을 수 있음
단점	• 총사무의 범위(량)에 대한 정확한 측정불가 • 구체적인 인력 및 비용산출에 한계 • 사회문화에 따라 지방자치단체가 수행해야 하는 기능범위에 관한 인식차이 존재	• 행정수요변수 선정기준 및 변수별 중요도에 관한 인식차이로 논쟁발생 가능 • 지역의 행정수요와 관계없는 수행업무 반영에 한계가 있음 • 통계적 추정에 따른 한계가 존재 • 급격한 환경변화에 대응하기 어려움 • 실제 업무량 반영 불가능	• 재정분권에 한계가 있는 국내 제도적 상황을 고려하면 효과가 제한적임 • 정부의 역할 상 경제적 비용만으로 판단할 수 없는 영역이 존재함	• 과다추정될 우려가 있으며, 충분한 표본의 확보에 한계가 있음 • 어떤 분석방법으로도 측정의 오류가 존재함 • 측정 및 분석에 시간과 비용이 상대적으로 매우 높음 • 현재 존재하는 인력이 과연 필요한지 여부를 판단하는데 한계가 있음

출처: 저자 작성

먼저 기능모델은 정부가 수행해야 하는 기능의 범위를 정하고 그에 필요한 적정인력을 산정하는 방식이다. 대륙법계국가의 경우 주로 헌법 및 관련법(국내의 경우 지방자치법)에 지방자치단체의 유형별 수행기능의 범위가 열거되어 있기 때문에(박해육 외, 2017; 김지수·박재희, 2020) 열거된 기능을 수행하기 위해 필요한 인력이 곧 적정인력이 된다. 그러나 기능에는 해당 기능수행에 필요한 적정한 인력의 수와 예산의 규모 등에 관해 구체적으로 규정된 것은 아니다.

따라서 이 모델을 통해 적정인력을 수치화하는 것은 한계가 있다. 그러나 기능모델은 가령 특정 기능을 기초자치단체의 수행기능에서 광역자치단체의 수행기능으로 재배분하게 될 경우, 기초자치단체의 업무량을 획기적으로 감소시킬 수 있기 때문에 그에 따른 인력을 획기적으로 감축할 수 있는 가능성을 제공한다.[29]

둘째, 수요모델은 지방자치단체가 해당 지역의 행정수요에 맞는 규모의 공무원 수를 확보하는 것이다. 수요모델은 지방자치단체의 정원관리제도의 근간이라 할 수 있으며, 통계적 기법으로 각 지역의 행정수요를 나타내는 주요 지표를 분석하여 지역별 적정 공무원 수를 산정하는 방식이다(김준한, 1995; 강성철, 1999; 박재완, 2000; 이병기 외, 2006; 김태영, 2007; 김광주, 2008; 강인성, 2008; 김미정, 2009; 신원부·전봉기, 2010; 김태일, 2012; 신원부, 2010; 신원부·원구환, 2008; 이명석, 1998; 정명은·이종수, 2016; 조경훈 외, 2020; 최영출, 2017). 수요모델에서는 제1차 지방행정체제 개편에서 핵심적인 변수로 논의된 인구와 면적을 포함한 9~10개 변수가 활용된다. 선행연구에서는 지역의 행정수요를 나타낼 수 있는 주요 변수를 매우 다양하게 검토하고 있으나, 기초자치단체 수준까지 측정가능한 지표의 범위가 그리 넓지 않기 때문에 광역과 기초에 모두 적용가능한 행정수요지표의 범위를 기능별로 분류해 보면 다음의 <표 3-9>와 같다.

29) 예를 들어 2020년 소방이 지방사무에서 국가사무로 전환되었기 때문에 광역지방자치단체 공무원 수에서 소방인력만큼의 인력감축이 발생되었다.

표 3-9 선행연구에서 검토된 기능별 행정수요지표

연구자 (연도)	기초		광역	
	지표	기능	지표	기능
강영주·손화정 (2017)	문화기반시설수, 인구수,	문화체육관광	인구, 면적, 문화기반시설수	문화체육관광
	인구	일반행정지원 보건복지 도시주택 지역개발	인구, 면적	일반행정지원 도시주택 지역개발
			인구, 면적, 65세이상인구	보건복지
	인구, 면적	소방방재민방위	인구, 면적	소방방재민방위
	인구수, 농경지면적, 어가수, 산림면적	산업경제	인구수, 농경지면적, 산림면적	산업경제
	인구수, 생활폐기물배출량	환경관리	인구수, 면적, 생활폐기물배출량	환경관리
최지민·유자영 (2023)	인구, 주간인구, 65세이상인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인	일반행정지원 보건복지 도시주택 지역개발 방재민방위	인구, 주간인구, 65세이상인구, 사업체	문화체육관광
	면적, 농경지, 65세이상인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인	산업경제	인구, 주간인구, 65세이상인구, 사업체, 장애인, 외국인	환경관리

주: 선행연구를 바탕으로 저자 정리

최지민·유자영(2023), 강영주·손화정(2017), 김대욱·주재복(2015)[30]의 보고서에서 검토가능한 국내의 행정수요 관련 데이터를 모두 검토하였다고 볼 수 있으며, 이 중 보통교부세 산정에도 활용되고 있는 주요 지표들이 기준인건비 산출을 위한 주요변수로 선정되었다고 볼 수 있다(김지수 외, 2024a). 이 모델은 각 지역별 적정인력 산정 값을 구체적으로 제시할 수 있으며, 분석을 위한 시간과 비용이 적고 통계분석을 통해 분석의 신뢰성·타당성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 또한 다양한 행정수요변

30) 조직·인력 관련 지표공개를 위해 과거로부터 정원관리제도에서 검토된 바 있는 주요 조직·인력 관련 지표가 모두 검토되었다.

수의 적용에 대한 모델링과 시뮬레이션이 가능하다는 점도 장점이라 할 수 있다.

그러나 어떤 변수를 행정수요변수로 선정할 것인지 등에 대한 논쟁이 발생될 가능성이 있고, 회귀분석기법을 활용한 예측모형이 가지는 한계를 가지고 있기도 하다. 그 대표적인 예가 각 지방자치단체의 갑작스러운 업무량 증가(예: 신도시개발 등)나 아직 발생되지 않았으나 6개월 내 업무량 증가가 예측되는 상황(예: 대규모 아파트단지 입주 예정, 국제행사예정 등)에 대한 사전대응을 할 수 없다(김지수 외, 2024a[31]). 또한 행정수요에 기반한 예측값이기 때문에 실제 업무량과 반드시 일치한다고 볼 수 없다(김지수 외, 2024a[32]).

셋째, 자원모델은 적정정부규모란 해당 국가 또는 자치단체의 예산규모에 맞는 규모를 말한다는 것이다. 고도로 재정분권이 이루어진 해외국가의 사례를 보면, 당해년도 세입규모와 기관의 성과에 비추어 인력감축 또는 민영화의 범위를 결정하는 것은 자연스러운 현상이다. 그렇지 않을 경우 지방정부의 재정위기와 파산, 단체장의 정치적 부담 등 심각한 위기상황이 발생되기 때문이다. 미국 지방정부의 재정위기에 관한 서정섭(2001)의 연구를 살펴보면, 지방정부의 재정위기가 국제경기침체 등과 같은 외적요인뿐만 아니라, 정치적 동기에 의한 과도한 지출, 주민욕구의 팽창, 조세저항 심화 등 내적 요인과 지역경제침체, 재정운영의 문제와 같은 행정적 요인에 의해서도 발생된다고 보았다. 뉴욕·오렌지카운티·워싱턴DC 등 재정문제가 발생되지 않을 것 같은 지역에서도 과도한 비용이 투입되는 복지정책과 인건비증가, 인구 및 세수감소 등으로 파산 신청하여, 세수증대·인력감축 등 포괄적인 노력을 해야 했다(서정섭, 2001). 일본도 각 지방자치단체 차원의 자율적 정원관리를 인정하고 있음에도, 2006~2009년 총무성 차원에서 각 지방자치단체에 2006~2009년 "한층 강한 정원 감축[33]"을 요청한 바 있다.[34] 그런데 일본자치단체는 오히려 총무성의 지방재정계획의 목표치 이상의

31) 255개 지방자치단체 조직담당자 면담 내용 중 발췌, 2023. 8.
32) 2023년 기준인건비모델개선TF 전문가 자문의견 중 발췌, 2023. 6.
33) 총무성, 地方公務員の給与改定に関する取扱い等について(2009년 8월 25일, 総行給第９３号)(https://www. soumu. go. jp/main_content/000035416. pdf)
34) 그 배경에는 내각의 각의(閣議) 결정으로 만들어진 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침2006」이 있는데, 그 내용은 "지방공무원 인건비 및 정원을 5년간 행정기관 국가공무원 정원 순감(▲5. 7%)과 동일한 정도의 정원 순감을 진행하는 것을 포함해 대폭적인 인건비 삭감을 실현하는 것"이다(총무성, 経済財政運営と構造改革に関する基本方針２００６, https://www. soumu. go. jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/19data/19czs3-2. html).

감축 결과를 도출하였으며, 이는 대규모 공공사업을 중단하고 아웃소싱을 통해 공무원의 인건비를 적극적으로 삭감하는 등 대담한 행·재정개혁을 통해 당선되는 개혁파 지사의 등장과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다(曽我·待鳥, 2007: 292; 辻陽, 2015; 김지수 외, 2024a 재인용).

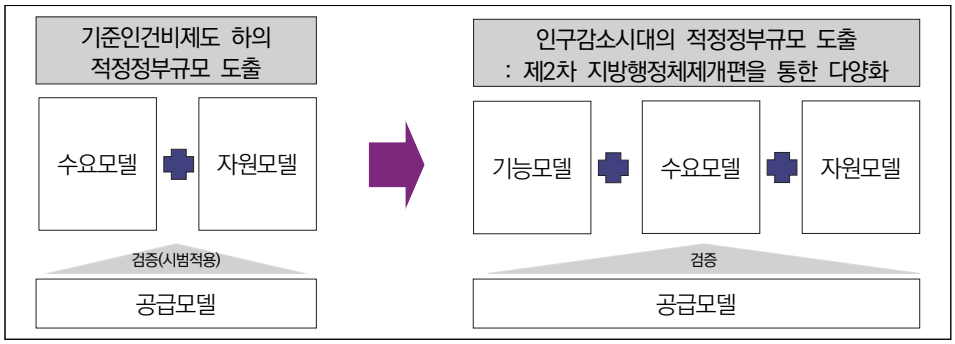
그러나 국내의 경우 자체 수익대비 인건비가 초과된다 하더라도 국가가 이를 보전하기 때문에 자원모형은 제기능을 하지 못하고 지속적인 인건비 증가 현상이 나타나는 특성이 있다(라휘문, 2018). 또한 직위분류제가 아닌 계급제에 근간을 둔 직업공무원 제도와 최근 증가된 공무직 규모 역시 직업안정성 제고의 이면에 조직효율성 저하라는 한계를 가지고 있다. 즉, 자원모형이 작동되지 않는 것이다.

넷째, 정부가 현재 제공하는 서비스, 즉 업무의 양에 맞는 인력이 적정정부규모라는 공급모델이다. 이 모델은 지방자치단체가 바라는 필요인력을 적정정부규모로 반영할 수 있으며, 주민이 충분한 행정서비스를 받을 수 있게 한다는 장점이 있다.

그러나 지방자치단체의 인력규모가 과다하게 증가될 가능성이 있어 이에 소요되는 비용의 부담은 다시 주민의 조세부담으로 돌아오게 된다. 특히 업무량측정기법에 의해 추정되기 때문에, 1명의 직원이 존재할 경우 최소한의 업무량이 가산된다. 따라서 현재 존재하는 인력이 과연 필요한 것인지에 대한 검토를 하는 데에는 한계가 있고, 종합행정으로 인해 업무의 속성과 기능, 내용이 매우 다양한 지방자치단체의 특성으로 인하여 어떤 측정 방법으로도 실제와 완벽하게 동일한 업무량을 측정할 수는 없다는 점도 한계이다. 따라서 다수의 표본과 비교분석을 하거나, 사전분석을 통해 적정인력규모에 관한 기준을 도출하고 이를 바탕으로 각 표본의 적정성을 검토하여야 하나 이와 같은 연구는 매우 희소하다고 볼 수 있다. 마지막으로 지방자치단체 또한 조사 및 분석에 소요되는 시간과 비용이 크다는 점도 단점이라고 볼 수 있다.

이를 종합할 때 [그림 3-3]과 같이 현재의 기준인건비모델을 통한 적정인력규모 도출은 수요모델과 자원모델을 결합한 형태라고 볼 수 있으며, 행정체제개편이나 기관구성다양화, 사무(기능)재배분을 통해 각 지역의 상황에 맞는 적정인력규모를 도출한다면 이는 기능모델과 수요모델, 자원모델을 결합한 형태라고 볼 수 있다. 공급모델은 전국적 차원에서의 적용에는 한계가 있기 때문에 도출된 적정인력규모의 적정성을 검증하기 위한 모델로 활용되는 것이 적절하다.[35]

그림 3-3 지방자치단체 적정정부규모 도출 모델의 변화



출처: 저자 작성

2) 지방행정체제개편의 관점에서 본 적정정부규모

(1) 지방행정체제의 구성개념

지방행정체제개편이 국가적 아젠다로 부상할 때, 적정정부규모는 또 다른 방식으로 정의된다. 따라서 이 관점에 대한 설명을 위해서는 지방행정체제의 개념적 구성과 지방행정체제개편의 역사에 대한 개략적인 이해가 필수적이다.

지방행정체제는 지방행정의 계층구조, 행정구역, 기능(사무)배분 등으로 구성되는데(이달곤, 2004), 2010년 10월 「지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제10397호)」이 제정된 이후, 대부분의 선행연구에서 대체로 법률에서의 정의[36]를 그대로 차용하고 있다.

그 중에서도 '행정구역'은 지방자치단체의 지리적·공간적 범위로서 주민의 범위를 한정짓는 것일 뿐만 아니라, 이후 논의될 사무배분과 적정규모 등의 논의에 있어 핵심적인 쟁점이 된다(김영종, 2000: 92). 따라서 행정구역의 기준에 관한 선행연구는 비교적 심층적으로 검토되었다. 초기 연구로 김영종(2000)은 Millspaugh(1936)의 연구를 인용하여 주민의 공동생활권, 적절한 행정업무량, 재정적 자립과 행정적 편의성의

35) 이에 관하여는 2023년부터 시범적용 중에 있다.
36) 지방행정체제에 관한 법률적 정의는 "지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제(동법 제2조 1)"를 말한다.

확보를 조건으로 삼았다. Fesler(1949)는 자연조건(지세와 교통, 통신의 발달), 행정조건(행정능률성과 수행가능성), 경제조건(자치재원 조달가능성), 민주조건(주민참여와 통제가능성)을, Lipman(1949)은 지리적·경제적·전통적 요소를 종합적으로 고려해야 한다고 보았다. 그러나 지방행정계층과 행정구역은 상호연계되며, 구조적·기능배분적으로 연계될 수 밖에 없다(김병국 외, 1998). 구조적으로 지방행정서비스의 공급을 위한 수직적인 마디이자 수평적 넓이를 이루고 있으며, 이 구조가 각 지방자치단체 간 기능배분이 이루어지는 직접적 기준이 되기 때문이다(김병국 외, 1998; 홍준현, 1998; 이달곤, 1995).

기능배분의 경우, 법적으로 명확하게 개념화되지 않았기 때문에 계층구조와 행정구역에 비해 상대적으로 학술적으로 개념이 정의되는 경향이 있다.

표 3-10 지방행정체제의 개념적 구성요소

구성요소	개념 및 특징
계층구조	• (조직이론적 정의) 권한과 책임의 정도에 따라 하나의 조직구성원 간 또는 행정기관 간에 명령-복종, 지휘-감독 체계를 확립하는 조직구조 • (지방행정체제의 계층구조) 대등한 법인격을 갖는 보통지방자치단체 간에 계층구조를 적용. 즉, 광역-기초 간 지방자치단체는 계층구조를 가지고 있지만, 법률상 대등한 위치를 가지고 있음
행정구역	• (구역) 지방자치단체의 지리적·공간적 범위로서 주민의 범위 • (유사개념과의 비교) - 법적 기준: 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 구역인데 비해, 행정구역은 국가 또는 지방자치단체가 행정상 편의를 위해 그 내부에 설치한 지역적 단위 - 기능적 기준: 일반목적구역은 보통의 지방자치단체의 행정구역으로 종합행정을 수행하는데 비해, 특별목적구역은 교육, 소방 등 특수행정사무 처리를 위해 설치된 구역 - 지리적 기준: 광역구역과 기초구역으로 구분될 경우 기초구역은 광역구역에 포괄되므로 광역구역이 상위구역이 되고, 더이상 분할되지 않는 기초구역은 하위구역 =〉 국내의 경우 통상적으로 지방행정구역은 법적기준의 자치구역, 기능기준의 일반목적구역, 지리적 범위 면에서 광역구역과 기초구역을 의미하며, 법적 기준의 행정구역과 기능 기준의 특별목적구역은 예외적으로 설치될 수 있음
기능(사무) 배분	• (개념) 국가-지방자치단체, 광역-기초자치단체 간에 기능을 분담시켜 그 처리에 관한 권한 및 책임을 부여하는 것 • (원칙) 다차원적으로 정의

출처: 김병국 외(1998), 김영종(2000), 금창호·박기관(2012), 금창호·권오철(2021)의 내용을 바탕으로 저자 정리

원칙적으로 기능과 사무는 개념적으로 다르게 정의되지만, 사실상 동일한 의미로 혼용하기도 하는데 지방행정체제에서 말하는 기능배분에서는 초기에는 사무배분을 의미하는 용어로 사용되기도 했다.[37] 사무배분의 원칙에 관해 가장 오래된 국내의 문헌은 1985년 한국지방행정연구소가 제시한 7가지 사무배분의 원칙으로, "① 기초자치단체 우선의 원칙(=현지성, 주민밀착성), ② 행정책임 명확화의 원칙, ③ 행정능률과 경제성의 원칙, ④ 계획과 집행 분리의 원칙, ⑤ 경비부담능력의 원칙, ⑥ 이해관계 중심의 원칙, ⑦ 행정수요 및 특수성 고려의 원칙(한국지방행정연구소, 1985; 김영종, 2000: 244 재인용)"이다. 특히 민선지방자치가 시작된 시기인 1994년 "중앙-지방 간 사무배분에 관한 연구"에서 주요국의 사무배분원칙을 정리한 자료를 살펴보면, 다음의 <표 3-11>과 같다. 이와 같은 해외사례 조사결과를 바탕으로 중앙-지방 간 사무배분의 원칙은 "① 사무의 영향범위(전국적 통일성-지역적 특수성), ② 사무의 성격(정책결정-정책집행), ③ 업무효율성, ④ 업무수행능력(전문성, 분업-협업가능성, 소요경비, 시설 및 장비 등)" 등이다(김영수 외, 1994; 김영종, 2000 재인용).

표 3-11 주요국 사무배분의 원칙

국가	원칙
미국	경제적 효율성, 재정적 형평성, 정치적 책임성, 재정적 효과성
영국	행정 비용 절감, 행정 서비스 주민 밀착성, 행정 간소화, 계층 간 갈등제거
일본	행정책임 명확성, 기초자치단체 우선, 종합성, 행정능률, 현지성, 경제성
프랑스	전문성, 중복재정금지, 동등보상, 감독금지, 기존단체 이익보장
독일	기초자치단체 우선, 법치합성, 자기책임성, 보완성, 전권한성

출처: 김영수 외(1994); 김영종, 2000 재인용

37) 실제 국가사무총조사에서 기능은 권한이나 직책, 능력에 따라 일정한 분야에서 하는 역할과 작용으로 사전적 해석을 하고 있으며, 지방자치단체가 행정목적 달성을 위해 수행하는 업무인 단위사무의 집합체를 기능으로 보는 것이 일반적이다(김필두 외, 2009; 한부영·박재희, 2019; 박재희 외, 2022). 이에 대해 실무적으로는 지자체의 각 부서가 수행하고 있는 업무를 지자체 기능분류체계(BRM) 상의 정책분야(1레벨: 정부활동을 국제기준에 따라 총 15개 분야로 구분)-정책영역(2레벨: 51개 영역으로 세분화)-대기능(3레벨: 지자체 실국수준의 기능)-중가능(4레벨: 지자체 과팀수준의 기능)-소기능(5레벨: 법적 근거를 바탕으로 정의)-단위사무(6레벨)로 구분하고 있으며, 이 중 단위사무는 업무의 유사성과 독자성을 고려하여 담당자가 소기능을 세분화한 업무의 영역으로 정의된다(KRID, 2021; 행정안전부, 2023).

이후 국가사무 지방이양에 관한 업무를 수행해 온 지방자치발전위원회(현 지방시대위원회)는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 과한 특별법」을 근거로 중복배제와 현지성·보충성, 포괄적 배분의 원칙을 「지방자치법」 상의 사무배분 기준에 추가하여 사무를 배분해 왔다(박해육 외, 2018).

그러나 이와 같은 사무배분이 단순집행업무 중심의 단위사무 수준 사무이양에 집중되고 있다는 문제점이 제기되면서, 지난정부에서는 '기능중심의 포괄이양'이라는 표현이 사용되었다(금창호, 2019). 그 결과 점차 '사무'라는 표현을 기존에 비해 좁게 해석하여, 정부업무에 관한 기능분류체계(BRM) 상 상위개념인 '기능'과 하위개념인 '사무'를 차별화된 용어로 사용하고, '기능배분'을 지향하는 분위기가 확산되고 있다.

표 3-12 지방자치발전위원회의 사무배분원칙

원칙	개념
중복배제	• 국가는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 간의 사무를 서로 중복되지 않도록 배분해야 한다는 원칙 • 각 사무는 기능에 따라 단위사무별로 가능한 한 명확하게 구별하여 3단계에서 중복됨이 없이 행정기관(국가·광역지방자치단체·기초지방자치단체) 마다 하나의 특정사무가 전담되도록 하여야 함(지방자치법 제10조 제3항; 지방분권촉진에 관한 특별법 제6조 제1항)
현지성	• 지방행정의 민주적 수행을 위하여 주민참여와 주민통제가 용이한 최하위 지방행정계층에 가능한 한 많은 사무를 배분하고 특히 주민생활과 밀착된 사무는 주민과 가장 가까운 자치단체에 배분하여야 한다는 원칙(정송학, 2010)
보충성	• 당해 지역의 주민의 근접성을 고려하여 사무집행에 있어 지역주민과 가까운 곳에서 행정서비스가 이루어지도록 지자체에 우선하여 사무를 배분하여야 한다는 원칙(지방자치법 제10조 제3항; 지방분권촉진에 관한 특별법 제6조 제2항)
포괄적 배분	• 필요한 모든 기능이 하나의 묶음으로 함께 배분되어 권한과 책임이 일치되도록 중·대단위 사무를 포괄적으로 이양하여야 한다는 원칙(지방분권촉진에 관한 특별법 제6조 제3항; 동법 제10조 제2항)
차등분배	• 지역여건 및 특수성을 고려하여 사무를 차등배분 하여야 한다는 원칙 • 당해 사무가 전국적 또는 지역적으로 이해관계가 있는 사무인지, 지역적 이해관계가 있는 사무라 하더라도 광역지자체 또는 기초지자체의 특수성에 맞는 사무인지 등을 고려하여 적합한 기관이 수행할 수 있도록 배분하여야 함(지방분권촉진에 관한 특별법 제6조 제2항)
행정·재정지원 병행	• 사무배분과 인력·재원의 배분이 동시에 이루어지도록 함으로써 실질적인 사무수행이 가능하도록 조치하여야 한다는 원칙 • 지방자치단체로의 사무이양은 사무를 집행하는데 필요한 행정수단(인력, 자원 등)을 함께 이양하여야 하고, 재정적으로는 권한이양의 결과로 야기된 비용에 대하여 총체적인 보전이 이루어져야 함을 의미함(지방자치법 제166조 제2항; 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조 제3항)

출처: 지방자치발전위원회(2018), 박해육 외(2018) 재인용

(2) 지방행정체제개편의 역사와 주요 쟁점

앞서 살펴본 지방행정체제는 지방행정의 계층과 구역, 기능배분을 포괄하는 하나의 시스템(system)이다. 시스템은 시대상을 반영하기 때문에, 대한민국의 국가행정체제를 설계하던 시점부터 지방자치의 출범시기를 지나 역대 정부를 거치면서 정도의 차이는 있지만 상시적으로 개편이 논의되어 왔다. 따라서 사실상 지방자치 30년의 역사는 사실상 지방행정체제개편의 역사라 해도 과언이 아니다. 역사적으로 볼 때, 지방행정체제개편에 관한 논의는 정치·경제·사회적 맥락(context)와 밀접한 관계를 맺으며 주기적으로 국가적 의제(agenda)로 부상하기 때문이다.

역사적으로 볼 때, 지방행정체제 개편에 관한 선행연구는 <표 3-13>과 같이 지방행정체제 개편에 관한 정치 흐름과 이에 대응하여 대안을 분석·설계하기 위한 정책 흐름과 함께 일정한 주기에 따라 폭발적으로 나타난다. 따라서 지방행정체제개편에 관한 선행연구는 제주특별자치도의 출범과 시군통합이 있었던 제1차 지방행정체제 개편(2005~2010년)(이달곤, 2011)에 집중되어 있으며, 이후 2020년 「지방자치법」 전부개정을 시작으로 제2차 지방행정체제개편(2020~현재)이 본격적으로 논의된다.

표 3-13 지방행정체제 개편에 관한 선행연구

구분	연구자 (연도)	주요내용
제1차 지방행정체제개편	조성호 (2006)	• 해외사례분석(일본, 프랑스)을 통한 지방행정제도개편 방안 모색
	김성호·김해룡 (2009)	• 지방행정체제개편에 관한 법적 쟁점에 대해 독일과 프랑스와의 비교법적 검토를 실시
	조성호·박석희 (2009)	• 시군통합을 통한 비용효과분석: 지방행정단위의 적정규모에 관한 분석
	최우용 (2009)	• 지방행정체제개편에 관한 특별법안 분석을 통해 특별법안의 법적 쟁점을 분석
	하혜수 (2009)	• 지방행정체제개편대안 비교분석: 지방분권-국가경쟁력 수준별 적정 대안 모색
	허훈·강인호 (2009)	• 지방행정체제개편에 대하여 한국지방자치학회 정회원 1,072명 대상 설문조사(응답률 19.78%, 212명)를 실시한 전문가의견조사 결과를 제시

구분	연구자 (연도)	주요내용
	황아란·김성호 (2009)	• 여론조사 분석을 통한 지방행정체제개편의 방향 분석
	김효성·구동희 (2010)	• 요인분석을 통한 지역 간 통행(근)패턴 분석을 통해 지역 간 연계구조를 탐색하고, 이를 바탕으로 광역도시권을 설정 → 생활권 등을 고려하여 (1) 도를 폐지하고 21개 광역도시권을 자치계층으로 삼는 안, (2) 도를 통합하여 3개 광역도와 21개 광역도시권을 활용하는 2계층안을 제시
	심익섭·김승열 (2010)	• 지방행정체제 개편에 관한 이론적 논의(통합): 신공공관리론, 정주권생활체계론, 적정도시규모론 → 효과: 생활권과 자치구역의 일치, 행정비용의 절감, 규모의 경제, 외부효과의 내부화, 도시와 농촌의 균형발전
	금창호 (2011)	• 지방행정체제개편을 위한 외국사례 검토: 일본, 독일, 영국
	김석태 (2011)	• 지방자치단체 통합의 기준을 효율성, 민주성, 자치성 3가지로 보고, 각 기준에 따라 기초자치단체 간 통합사례를 분석
	이달곤 (2011)	• 이념, 구조, 구성, 기술적 차원의 다차원분석모형에 근거한 지방자치단체 자율통합 정책과정 분석
	최진혁 (2011)	• 프랑스의 지방행정체제 개편 사례
	장덕희·목진휴·오완근 (2012)	• 청주-청원 통합의 정책효과에 관하여 10년간 발생될 편익을 약 884억 원으로 추정하였으며, 비용편익분석과 산업연관성분석을 통하여 비용편익분석 실시
제2차 지방행정체제개편	박진우 (2020)	• 저출산·고령화에 따른 인구구조변화 속에서 지방행정체제 개편과정을 비판적으로 검토 : 지역공동체의 실질적 참여와 권한행사를 통한 상향적 접근이 아닌 개편의 근본적 문제 제기
	원도연 (2020)	• 저성장기에서 인구 3만 미만 과소도시에 대해 일방적 행정구역 폐지나 통합을 검토하기 보다 특례군으로 지정하여 중앙정부나 광역도가 계획을 세워 직접 관리하는 행정군으로 전환하는 방안을 검토 – 행정군 전환 후 광역도가 관리, 특례군이 행정군으로 전환하지 않을 경우 인접군과 통합하여 기초자치단체의 규모 확보(3,5천 기준)
	정정화 (2020)	• 지방소멸 우려를 둘러싼 과소군 논쟁에서 읍면자치형, 읍면연합정부형, 기관통합형 대안을 제시
	김권일 (2021)	• 영국의 지방행정체제개편 사례연구

출처: 저자 작성

역대정부에서 쟁점이 되었던 지방행정체제개편의 핵심쟁점은 크게 4가지로 구분된다. 첫째, 지방자치단체의 적정한 규모와 범위는 무엇인가? 초기 지방행정체제개편 논의는 주로 '권역'을 중심으로 이루어졌으며, 이는 민주성-효율성, 중앙집권-지방분권 간의 논쟁을 통한 자치권의 수평적 범위를 정하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 지방자치단체의 수평적 범위는 지방자치단체 간 통합 논의를 통해 주기적으로 국가적 의제로 부상하였다.

둘째, 국가-지방자치단체, 광역-기초자치단체 간 관계는 구조적·기능적으로 어떻게 설계되어야 하는가? 이는 수직적으로 자치권을 어떻게 분배할 것인가에 관한 투쟁의 과정이다. 이때 국가-지방 간 사무배분이 분권화의 정도를 측정하는 기준이 되었고, 국가사무가 지방으로 많이 이양될수록 지방자치단체가 더 많은 자치권을 가져가는 것처럼 평가되기도 했다.

셋째, 한 단계 나아가 국가-지방자치단체, 광역-기초자치단체 간 관계가 보다 다차원적으로 설계되어야 하지 않는가? 이는 수직적 자치권의 분배가 전국의 지방자치단체가 동일한 형태와 권한, 계층구조를 가지는 방식으로 설계될 것인지, 아니면 다양성을 인정할 것인지에 대해 다시 논의할 필요가 있다는 문제제기의 등장이다. 기관구성 다양화와 특별자치시·도, 특별시, 특례시·군, 지방자치단체 간 연합 등 기존 「지방자치법」에서 규정하지 않았던 새로운 행정체제를 지방자치단체가 제안하고 특별법을 통해 제도화하는 것이다.

넷째, 가장 최근 그리고 미래의 지방행정체제 관련 쟁점은 '인구감소와 고령화, 지역 간불균형 등 지방자치단체의 자치권이 유지되기 어려운 환경 속에서 지방자치는 어떻게 대응해나가야 하고, 이와 같은 쟁점이 지방행정체제에 어떻게 반영되어야 하는가?'라고 볼 수 있다. 이는 기본권보장과 민주성, 행정 효율성, 형평성, 다양성 등 다양한 규범적 가치와 현실의 문제를 함께 판단해야 하는 부분이다.[38]

38) Lineberry & Sharkansky(1971: 109; 안용식 외, 2001 재인용)는 지방정부개혁(Local Government Reform)에서 거론되는 4가지 전제에 대해 "첫째, 정책을 형성하는 자는 주민에 대한 정치적 책임성을 최대화하려는 노력이 전제되어야 하며(민주성), 둘째, 공적 자원의 효율적 사용과 관리능력의 전문성을 극대화하려는 노력(효율성·전문성), 셋째, 중앙정부의 정책방향에 순응하고 책임성 있게 대응하려는 지방정부의 의향(통합성), 셋째, 중앙정부의 권위로부터 지방정부의 독립성을 최대한 지키려는 노력(분권성)"과 같은 다소 상반된 가치의 조화를 제시한다. 이와 같은 특징은 지방정부개혁이 결국 그 시대와 지역이 수용하는 지방행정체제의 지향가치에 관한 합의와 선택의 문제이기 때문

(3) 지방행정체제 개편과 적정정부규모

① 적정정부규모 논쟁: 분리론 vs. 통합론

제1차 지방행정체제 개편 당시 과연 적정한 지방자치단체의 규모는 무엇인가를 둘러싸고 이론적 차원에서의 논의는 경제학 기반의 공공선택론(public choice theory)을 공공부문에 도입한 신공공관리론(NPM)과 규모의 경제효과에 관한 통합론의 반증이 충돌하였다.

신공공관리론(NPM)의 관점에서는 과도하게 규모가 커진 정부의 기능 중 민간이 수행할 수 있는 영역을 과감하게 민영화하는 등 작은정부를 지향하고, 정부의 조직운영 전략에 기업의 경영기법(대표적으로 성과관리)을 도입하는 것이 필요하다고 주장하였다. 실제로 미국의 경우, 더 작은 지방정부를 지향하고 있으며, 소규모의 지역사회에 기반한 지방정부체계를 기반으로 경쟁을 통해 성과를 제고할 수 있다고 믿는다(Hood, 1991; Boyne, 1997; 강재호, 2002; 강재호, 2005). 물론 이와는 별개로 작은정부가 지역의 특성에 맞는 특화된 서비스를 제공할 수 있고, 주민이 지방정부의 일에 참여하기도 더 용이하기 때문에 경제적 측면의 장점 외에도 주민의 만족도가 증가한다는 장점이 있다는 주장도 존재한다(Lyon & Lowery, 1989: 534~543).

그러나 이와 같은 소규모 지방자치단체 운영으로 인한 비용이 규모의 경제가 가져다주는 편익보다 더 크다는 비판이 존재한다(Boyne, 1996). 실제로 Byrnes & Dollery(2002)의 연구에서 34개 선행연구에 대한 메타분석 결과 지방정부의 규모와 1인당 평균 비용 간의 관계를 분석했을 때, 이 중 29%는 U자형 상관관계, 39%는 관계없음, 8%는 규모의 경제가 존재, 24%는 규모의 불경제가 있음이 나타났다. 즉, 지방정부의 규모와 효율성은 선형의 관계라고 볼 수 없는 매우 복합적인 관계라고 볼 수 있다.

대표적인 통합론은 정주권생활체계론으로, 제1차 지방행정체제 개편당시 적정정부의 규모를 판단하기 위한 중요한 판단기준 중 하나로 논의되었던 것이 바로 생활권이다. 홍준현(1997)은 일본의 도농통합사례(정재화, 1992)와 선행연구를 참고하여 지방자치단체의 적정규모를 선정함에 있어 공간적으로 주민의 생활권과의 일치성이 있어

으로 해석된다.

야 한다는 점에 주목하였다. 기초자치단체의 경우 시장, 병원, 학교 시설의 위치와 공간구조상의 이용패턴 조사결과, 광역자치단체의 경우 통근·통학인구, 시외버스의 1일 운행편수 등 인구와 교통량의 이동에 관한 변수를 분석자료로 활용하여 전국을 5대권역, 18중권역 등으로 재편하는 방안을 제시하였다(홍준현, 1997).

김찬동(2009) 역시 런던과 베를린, 동경의 사례를 참고하여, 생활권을 중심으로 서울을 25개 자치구에서 9개 중생활권으로 통합하여 민구 평균 100만명 내외, 면적 평균 55㎢ 내외로 재편함으로써 행정서비스의 형평성을 제고하는 방안을 제시하였다. 또한 교통과 통신의 발달로 인한 생활권의 광역화로 인해 주민생활권·경제권과 행정구역이 불일치하고 있어, 주민생활편의·행정효율성제고 등을 위해 기초자치단체 간 통합 필요성을 실증적으로 분석한 연구가 다수 발표되기도 했다(김선명·김기현, 2008; 마강래 외, 2010). 즉, 통합론은 지방자치단체의 구역을 지나치게 세분화하는 것 보다는 적정한 수준의 규모로 통합함으로써 행정서비스 제공의 효율성을 제고하고 주민생활의 편의를 제고하는 것이 필요하다는 것이다.

표 3-14 행정구역의 분리론과 통합론

구분	분리론	통합론
지향하는 가치	주민참여, 주민통제 등 정치적 가치	생산성, 지역개발 등 경제적 가치
구역개편의 기준	주민선호 등 동질성	지역 간 결절성, 상호보완성
구역개편의 방법	자유로운 지방정부의 선택, 주민의 공공수요에 부합	생활권, 정주권, 개발권과 일치, 규모의 경제
주된 비용	집단적 의사결정비용	공공재 생산비용
지방정부 형태	소구역, 다수의 작은정부	대구역, 소수의 대규모 정부

출처: 김석태(1996); 김선명·김기현(2008) 재인용

② 적정정부규모 산출방법론과 한계

지방행정체제개편이 국가적 의제로 부상할 때, 적정정부규모는 정원관리 차원의 접근과는 다른 방식으로 정의된다. 즉, 지방자치단체 조직(정원)의 규모가 아니라, 지방자치단체의 공간적 범위(면적)나 주민수 등 조직 외부적 요인에 의해 정의되는 것이다. 국가적 차원에서 지방행정체제개편이 본격적으로 논의되었던 제1차 지방행정체제

개편(2005~2010년) 시기를 전후하여(이달곤, 2011), 분리론-통합론 간의 논쟁은 결국 '적정정부규모'에 관한 산출방법에 관한 문제로 귀결된다. 앞서 살펴본 이론적 논의의 대부분은 '크다'와 '작다'와 같은 비교적 추상적인 수준의 정부규모에 관한 지향점을 가지고 있을 뿐, 정책실무적으로 필요한 통합이 필요한 지방자치단체의 규모기준, 통합된 지방자치단체의 규모기준 등과 같은 수치를 제시할 수는 없기 때문이다.

즉, "과연 인구 몇 명, 면적 몇 ㎢의 지방자치단체가 적정한 정부의 규모인가?"이와 같은 매우 구체적인 수치를 원하는 처방적 연구문제를 제시받았을 때 도시 및 지역경제학에 기반한 선행연구는 도시의 적정규모를 측정하는 기준으로 다음과 같은 다양한 기준을 제시할 수 있었다(<표 3-15> 참조).

표 3-15 도시의 적정규모 측정방법에 관한 선행연구

연구자(연도)	도시의 적정규모에 관한 개념
Richardson(1973) Alonso(1971) 김성록·이종상(2015)	• 최소비용접근법: 도시인구의 평균비용과 평균편익인 경우
Kanemoto et al.(1996)	• 도시의 집적에 따른 편익과 비용을 토지가치와 피구보조금으로 정의 • 양자가 일치하는 규모
Zheng(1998), Zheng(2007) 정창무·이춘군(2004)	• 총가치처분소득과 총가구지출의 차이인 잉여함수를 극대화하는 인구규모
Chun & Henderson(2006) 김의준 외(2010)	• 도시는 거대한 노동시장 • 시장의 균형을 도출하는 지점(U자형커브) • 도시계급모형에 따라 완전고용 가정하에 총생산 극대화를 달성하는 인구규모
Fujita(1989) Yinger(2005)	• 지대곡선접근법: 하나의 중심지(CBD)를 가진 원형의 도시를 상정하고 지대는 중심지에서 멀어질 수록 하락함. 도시의 경계는 농지의 지대와 도시용 토지의 지대가 일치하는 지점에 형성되는데 이것이 도시의 규모를 결정

출처: 저자 작성

첫째, 도시를 하나의 기업과 같이 보는 최소비용접근법으로 도시인구의 평균비용과 편익이 같은 경우 주민 개인의 입장에서 최적의 규모라고 보는 방식을 채택한다(Richardson, 1973; Alonso, 1971). 둘째, 모든 도시는 하나의 중심지(CBD)로부터

멀어질수록 지대가 하락하는데, 도시용 토지와 농지의 지대가 일치하는 지점에서 도시의 경계가 형성되고 이것이 도시의 규모를 결정짓는다는 이론이 있다(Fujita, 1989; Yinger, 2005). 셋째, 이와 달리 도시가 하나의 거대한 노동시장이며, 시장의 균형을 도출하는 것이 도시효용을 극대화하는 것이고 이것이 도시의 적정규모가 된다는 점(U자형 커브)에 집중하기도 한다(Chun & Henderson, 2006). 넷째, 도시 간 네트워크 효과를 추가적으로 반영해야 한다는 연구(Capello & Camagni, 2000)와 다섯째, 집적에 따른 사회적 편익을 토지가치로, 집적에 따른 사회적 비용을 피구조금으로 설정하고 양자가 일치하는 지점을 도시의 적정규모로 보는 Kanemoto et al.(1996)의 이론도 있다. 그밖에 Zheng(1998; 2007)은 잉여함수를 총가치처분소득과 총가구지출의 차이로 보고 잉여함수를 극대화하는 규모를 도시의 적정규모로 보았다. 이와 같은 해외의 선행연구는 정창무·이춘군(2004), 김의준 외(2010), 김성록·이종상(2015), 최병호 외(2010)의 연구 등을 통해 도시의 적정인구규모를 산출하고 행정구역 통합의 논거를 제시하는 연구의 기반이 되었다.

기초자치단체 간 통합의 효과를 분석하는 사후적 연구에서도 통합을 통해 도시가 적정한 규모에 도달하였는지를 평가하는 기준으로 효율성, 민주성, 통합성과 같은 다양한 기준을 제시하기도 했다.

이 중 가장 많이 제시된 기준은 효율성으로, 경제학적 관점에서 통합전후의 1인당 공공재공급비용(지방자치단체의 세출) 비교를 통해 최적효율을 달성하였는지 분석하는 것이었다(정경숙, 2009; 민병익, 2012; 이제선·김현중, 2014). 이후 효율성 외의 다양한 기준이 복합적으로 활용되기도 했으며, 효율성을 측정하는 기준이 세분화되기도 했다. 가령 김영철·이우배(2013)는 효율성(주민1천명당 공무원수 변화, 경상경비 절감수준, 주민1인당 예산액, 의회운영비, 공공시설통합설치에 따른 운영비 절감액, 인구변화, 재정자립도변화)과 민주성(공공시설(상하수도, 도로 등) 증감, 지역개발사업비 배분의 균등성)을 함께 검토하였다. 박종관(2000)은 효율성(기구축소, 인건비 및 일반행정비 절감비율, 공무원 1인당 주민수, 민원처리기간변화)은 실증적으로 분석하고, 대응성(공무원태도변화, 민원처리속도변화)과 통합성(통합적 조직문화형성, 시군 간 사업 및 예산통합비율)은 설문조사에 기반한 인식분석기법을 통해 측정하기도 했다. 박지형·홍준현(2007)은 기반고용비율과 고용성장율예측치를 가지고 시군통합의

효과를 측정하였다. 최근의 연구로 임석회·송주연(2020)은 인구총생산과 고용, 인구성장에 관한 종단적 분석과 인구이동과 고용의 공간체계적 분석, 주민인식분석을 통해 통합의 응집력을 측정하기도 했다.

그러나 이처럼 제1차 지방행정체제 개편 당시 통합론에 입각하여 적정정부규모를 산출하는 선행연구는 세가지 차원의 한계를 가진다. 첫째, 인구와 면적은 지방자치단체의 행정구역을 정하는 기준이 될 수 있지만, 공무원의 정원수 등과 같이 실제 정부의 규모를 측정하는 기준이 될 수는 없다. 따라서 이는 정부규모를 정의하는 다양한 개념 중 하나의 차원을 정의하는 것에 그친다. 둘째, 비용편익분석에 입각한 경제적 효율성과 완전고용, 지가 등 위 이론에서 제시하고 있는 도시의 적정규모기준이 설득력을 가지고 있는가? 도시의 적정규모를 정하기에 필요한 다차원적인 기준을 포괄하지 못하고 있다. 셋째, 각국의 사회·문화·제도적 다양성을 반영하지 못한다. 따라서 당시 필수적으로 검토된 것이 바로 해외의 지방정부 규모였다. 강재호(2005)는 각국의 행정체제와 지방정부의 평균규모에 관한 연구를 실시하였고, 한국은 해외에 비해 비교적 광역-기초지방자치단체 모두 인구와 면적이 상대적으로 큰 편에 속한다고 보았다. 따라서 해외와 국내 지방자치단체를 인구·면적을 기준으로 비교하여 국내 기초자치단체의 통합 논거를 제시하는 데에는 한계가 있다는 의견을 제시하였다.

표 3-16 주요국 지방정부의 평균 규모(인구/면적)

국가	주·광역정부	중간지방정부	기초지방정부
독일	511만/22,313㎢	-	0.5만/23.8㎢
프랑스	231만/20,923㎢	60만/5,400㎢	0.2만/14.8㎢
이탈리아	260만/13,682㎢	57만/3,010㎢	0.7만/37.2㎢
일본	없음	271만/8,040㎢	3.9만/116.3㎢
스페인	232만/29,694㎢	79만/10,096㎢	0.5만/62.5㎢
영국	488만/20,083㎢	-	13.5만/555.3㎢
미국	563만/187,270㎢	9만/3,086㎢	-
한국	없음	304만/6,245㎢	20.8만/427㎢

출처: 강재호(2005)

그러나 한국과 일본은 주·광역정부가 없어 중간지방정부의 인구규모가 상대적으로 많은 특성을 가지고 있고, 면적 면에서는 중간지방정부의 중간정도에 해당된다. 기초지방정부 차원의 비교에서도 해당국가의 전체 인구와 면적 등을 고려한 값은 아니기 때문에 동일한 데이터를 두고도 그 해석이 달라질 수 있다.

그 결과 해외의 지방행정체제 개편사례 분석을 통해 주요국의 지방행정체제 개편이 비교적 소규모인 기초자치단체의 통합을 통해 행정효율성 제고를 도모하고 있는 경향이 있다는 시사점은 도출할 수 있었지만, 적정지방자치단체 규모는 국가적 특성을 반영할 필요가 있다고 판단하였다.

3. 인구감소시대 적정정부규모: 2개 관점의 통합적 접근

1) 지방행정체제개편: 환경변화와 경로의존 vs. 경로이탈

과거와 현재 지방행정체제개편의 양 시기를 비교해 볼 때, 지방행정체제개편의 주요 쟁점은 다음의 <표 3-17>과 같이 비교된다. 환경변화에 대한 사회적 인식수준의 변화와 그간의 지방자치경험의 누적으로 지방행정체제개편의 주요 쟁점이 변화되었다. 이 변화에 따라 지방행정체제개편의 대안 모색범위가 다양화되고, 적정정부규모의 판단기준의 복잡성도 증가되었다. 그 결과 내용 면에서 제2차 지방행정체제개편은 기본권의 침해 또는 사회적 갈등 발생의 요소를 내재하고 있는 난제라 할 수 있다.

표 3-17 지방행정체제개편시기별 비교

구분	제1차 지방행정체제개편	제2차 지방행정체제개편
환경변화에 관한 사회적 인식수준	• 중요한 이슈이나, 사회적 체감도는 상대적으로 낮음 • 위기인식에 있어 지역 간 편차가 상대적으로 큼(농어촌지역에 한한 지역적 아젠다)	• 국가적 아젠다로 부상 – 환경변화에 대한 사회적 인식이 심각한 단계에 이르고, 인구감소, 지방세세수감소, 연금고갈 등 위기 징후가 구체적 사회현상으로 등장 • 위기에 대한 사회적 체감도가 증가되었으나, 동시에 사회복지 등 행정서비스에 대한 기대수준도 높은 상태

구분	제1차 지방행정체제개편	제2차 지방행정체제개편
쟁점	• (자치권의 수평적 권역조정) 자율적 신청에 한하여 기초자치단체 간 통합 논의 • (자치권의 수직적 분배) 전국적 통일성 + 예외: 제주특별자치도 (단층제 채택, 고도의 자치권) => 다양성 낮음	• (자치권의 수평적 권역조정) 자율적 신청이 없다더라도 불가피한 기초자치단체 간 통합 논의가능성 존재 + 광역자치단체 간 통합논의가 새롭게 등장 • (자치권의 수직적 분배) 각 지역의 자치역량과 새로운 통합유형에 따른 차등적 자치권 등장 가능성 증가 • (새로운 형태의 행정체제 논의) 3개 특별자치도 출범과 100만 이상 특례시, 광역연합, 기관구성다양화 등 지방자치단체의 다양성이 증가 => 고려되는 대안의 다양성 증가
개편의 지향가치	• (절차) 민주성, (내용) 효율성, 주민편의성	• (내용) 민주성, 효율성, 형평성(기본권보장) 등 → 복잡성 증가
적정정부 규모의 판단기준	• (효율성) 인구, 면적 • (주민편의성) 생활권 • 정부조직(인력)규모에 대한 논의 취약	• (인구, 면적, 생활권) 수요모델의 한 부분으로 검토 가능 • 정부조직(인력)규모에 대한 논의의 중요도 증가

주: 환경변화에 관한 이슈: 인구감소, 고령화, 지역 간 불균형

이와 같은 변화는 선행연구에서도 나타나는데, 2020년 이후 인구감소가 국가 의제가 되면서 원도연(2020), 정정화(2020) 등 <표 3-13>의 선행연구 중 2020년 이후의 연구를 중심으로 향후 어떻게 지방행정체제를 개편해야 할 것인가에 대한 대안이 본격적으로 연구되기 시작했다는 점을 주목할 필요가 있다.

이 연구가 제1차 행정체제개편이 논의되던 시기 또는 1990년대 도농복합시 논의가 있었던 과거와 다른 점은 기관구성 다양화 등 수직적-수평적 행정체제개편을 복합적으로 고려하고 있다는 점과 주민참여와 자치권 보장의 중요성을 높게 인식하고 있음에도 불구하고 현재보다 더 적은 규모의 행정조직·인력을 운영해야 하는 상황을 가정하고 있다는 점이다. 이와 같은 특징은 현 시점에서 동시에 논의되고 있는 광역 간 연합 논의와는 완전히 다른 차원의 논의라 할 수 있다.

이처럼 광역 간 연합과 수도권의 행정수요가 급증하는 대도시와 인구 3만 미만의 법정인구감소지역에 대한 다양한 지역사회의 요구를 종합적으로 반영하는 지방행정체제 개편은 하혜수(2017)에서 언급된 바 있는 다양성에 기반한 차등적·비대칭적 분권이론

(asymmetrical devolution)이 이제 본격적으로 적용되어야 하는 시기가 도래한 것이라고 봐도 과언이 아니다.

이와 같은 변화에 대해 선행연구는 경로의존과 경로이탈이라는 고전이론을 근거로 다음과 같은 설명을 할 수 있다. <표 3-13> 선행연구에서 2020년 이전의 지방행정체제 개편에 관한 학술적 논의는 대체로 정치권에서 제기되는 '지방행정체제개편안'에 대한 검토와 대응에 집중되었으며, 정치적 논쟁을 거치면서 경로의존적인 결과에 도달하는 경우가 대부분이었다(하혜수·이달곤, 2011). 그 결과 제1차 지방행정체제 개편은 지방행정체제의 근간을 바꾸거나 전국적 통일성을 크게 해치지 않는 범위 내에서 일부의 성공모델을 만드는 수준의 성과를 도출했다고 볼 수 있다.

그러나 역사적 제도주의의 관점에서 볼 때, 경로이탈의 핵심요인은 정권교체나 최고결정자의 의지보다는 사회경제적 변화[39]와 그에 따른 국가의 헌법체계변화이며 전자는 매개변수라 할 수 있다(하혜수·이달곤, 2011). 특히 독일 지방행정체제 개편의 경우 독일통일과 동서 간 불균형 문제, 영국과 미국의 지방행정체제 개혁의 경우 경제위기와 지역 간 불균형이 그 원인이 되었다(김권일, 2021; 김지수·박재희, 2020; 김지수·이재용, 2019; 안영진, 2012; 김해룡, 2006). 즉, 현재 우리나라가 직면하고 있는 인구감소와 저성장, 지역 간 불균형의 고착화 등 환경변화가 경로이탈의 요인이 될 수 있는 정도의 사회적 변화에 해당된다고 해석할 수 있기 때문이다.

이와 같은 급진적인 변화의 경우, 보다 정밀한 분석과 준비가 필요하다. 특히 각 지역의 상황과 행정수요에 맞는 다양성을 인정한 지방행정체제를 설계하기 위해서는 이로인해 발생될 수 있는 다양한 위험(risk)에 대한 대비가 필요하다. 다양성으로 인해 발생되는 지방행정체제의 복잡성(complexity)은 지방행정체제에서 예기치 못한 문제와 준비되지 못한 불합치를 발생시키기 때문이다.

따라서 각 지방자치단체의 행정수요에 관한 분석과 행정체제(계층과 권역, 사무배분의 총칭), 그에 따른 개별 지방자치단체의 조직운영전략을 포괄하는 종합적인 시나리오 검토가 필요하다.

39) Krasner(1984)는 전쟁, 혁명 등 외적충격, Crouch & Farrel(2002)는 새로운 경험의 공유, 가외적 대응목록의 사용, Meyer-Stamer(1998)는 실체적 위기, 이용가능한 변화동인과 조직의 존재, 대안적 경로를 보여주는 역할모델의 존재, Gains et al.(2005)는 국가지도자의 의지, 기존 제도로부터 수확체감인식, 개혁에 대한 강렬한 관심, 급진적 조치에 대한 단기적 욕구 등을 제시하였다.

제3절 소결론: 지방자치단체 조직운영전략 개념 재정립

1. 새로운 지방자치단체의 조직운영전략의 정의

우리나라에서 '지방자치단체'와 '조직운영전략'에서의 선택권의 확대는 낯선 개념이다. 잘 짜여진 국가차원의 조직관리제도에 따라 운영되는 지방자치단체의 조직·인사에 있어 '조직의 생존을 위한 전략적 기획·관리'는 그 필요성을 체감하기 어렵고, 설사 필요성을 느낀다 해도 실행에 한계가 있기 때문이다. 예를 들어 IMF와 같은 국가적 경제위기 상황에서조차 자치조직권·자치재정권이 매우 취약한 당시의 지방자치단체로서는 별다른 자체적 조직운영전략을 수립하는데 한계가 있기 때문이다. 대표적인 생존전략인 민영화와 다운사이징, 조직 간 합병(M&A) 등은 당해 지방자치단체가 스스로 선택할 수 있는 선택지가 아니었다. 국가차원의 명예퇴직과 구조조정, 민영화, 정원 및 임금동결에 따르는 것이 당시 지방자치단체의 조직운영전략이었다. 경제위기 때 미국 등 지방자치가 고도로 발전된 국가에서 지방자치단체의 통폐합이나 기능재배분, 기관구성 다양화 등과 같은 지방정부개혁이 단행되었던 것과는 상당히 다른 모습이었다(전영평, 2008). 그 결과 지방자치단체 조직운영전략은 점증주의의 관점에서 기구와 인력이 우상향하고, 현재의 지방행정체제를 유지한다는 것을 대전제로 삼고 단지 지방자치단체의 자치조직권 확대와 책임성 제고, 조직문화와 일하는 방식의 개선만을 논의해 왔다.

그러나 인구감소시대는 이와 같은 기존 논의에서 탈피하여 조직운영전략의 범위를 대폭 확대하고, 지방자치단체의 선택권의 범위에 대한 전면적 재검토가 필요하게 되었음을 의미한다. 이러한 상황에서는 지방자치단체의 조직운영전략이 단지 기구를 추가적으로 설치할 수 있는지 여부나 정원을 몇 명 더 늘릴 수 있는지 여부로 정의되는 것이 아니라, 각 지역의 사회·공간·경제적 상황에 맞게 조직운영전략을 다양화해야 한다는 "다양성" 기반의 새로운 생존 전략의 시대로의 전환을 시사한다. 본 연구에서는 각 지방자치단체의 관점에서 인구감소시대에 각 지방자치단체가 직면하는 환경변화에 대응한 조직운영전략 모색을 목표로 삼는다.

1) 확장된 지방자치단체 조직운영전략의 범위

지방자치단체의 조직운영전략을 지방자치단체의 조직관리제도 범위를 넘는 생존 전략으로 확대했을 때, 그 범위는 단순한 조직문화개선이나 일하는 방식의 변화와 같은 조직·인사제도개선부터 국가차원의 지방행정체제개편을 포괄하는 방식까지 매우 다양한 스펙트럼으로 정의될 수 있다.

2) 지방자치단체 적정정부규모에 관한 새로운 모델 도출

(1) 정부규모결정모델: 재정, 수요, 기능의 적정성

과거 지방자치단체의 적정조직규모는 현재의 제도적 범위와 자료수집가능성의 범위 내에서 논의되었기 때문에 지방자치단체 공무원에 대한 정원산정모델에 따라 수요모델과 자원모델의 결합을 통해 도출되었다. 즉, 행정수요를 독립변수로 삼은 패널회귀분석결과 도출된 적정인력을 참고하여, 각 지자체가 가용가능한 인건비(재원)의 범위를 정하고 이 값이 지방자치단체의 적정조직규모를 정하는 기준이 되는 것이다([그림 3-4] 참조).

그러나 본 연구에서 지방자치단체의 조직운영전략은 그보다 더 확장된 방식으로 정의될 필요가 있다. 즉, 지방행정체제개편을 통해 지방자치단체가 수행하는 기능의 범위를 조정하거나 구역을 통합하는 방안 등도 인구감소시대에 대응하기 위한 적극적인 전략으로서 선택가능하다고 간주하는 것이다. 특히 인구감소의 심각성이 사회적으로 논의된 2020년 이후의 선행연구에서 군소군지역의 지방행정체제개편방안에 관한 연구가 일부 전개된 바 있다. 그러나 이 선행연구에서는 적정조직규모에 관하여 구체적인 행정수요나 재정상태 등을 기준으로 제시하고 있지는 않다. 따라서 본 연구는 이와 같은 선행연구를 심화 발전시킨다는 점에서 학술적 함의가 있다.

이와 같은 선행연구의 한계는 기존 지방행정체제개편 시 권역통합의 기준을 제시하는 경우에도 마찬가지였다. 대부분의 선행연구에서 인구·면적·생활권 등 권역통합을 위한 논의는 있었으나, 지방자치단체의 적정인력규모에 관한 논의는 없었기 때문에 이에 관하여는 해외의 사례나 도시규모에 관한 선행연구, 지방자치단체의 조직·인력운영에 관한 실태분석에서 사용되는 주요 지표들에 관한 검토를 통해 유의미한 지표를 도

출할 필요가 있다. 따라서 제3장에서 시나리오 개발을 위해 제시되는 주요 기준은 학술적으로 함의가 있을 것이다.

(2) 모델 간 관계와 주요 요소

[그림 3-3]에서 새롭게 제시한 지방자치단체 적정정부규모 도출 모델은 선행연구 검토 등을 통해 확인할 수 있는 세부요인과 각 요인 간 관계 등에 대한 분석을 바탕으로 [그림 3-4]와 같이 보다 상세한 구조도로 표현될 수 있다.

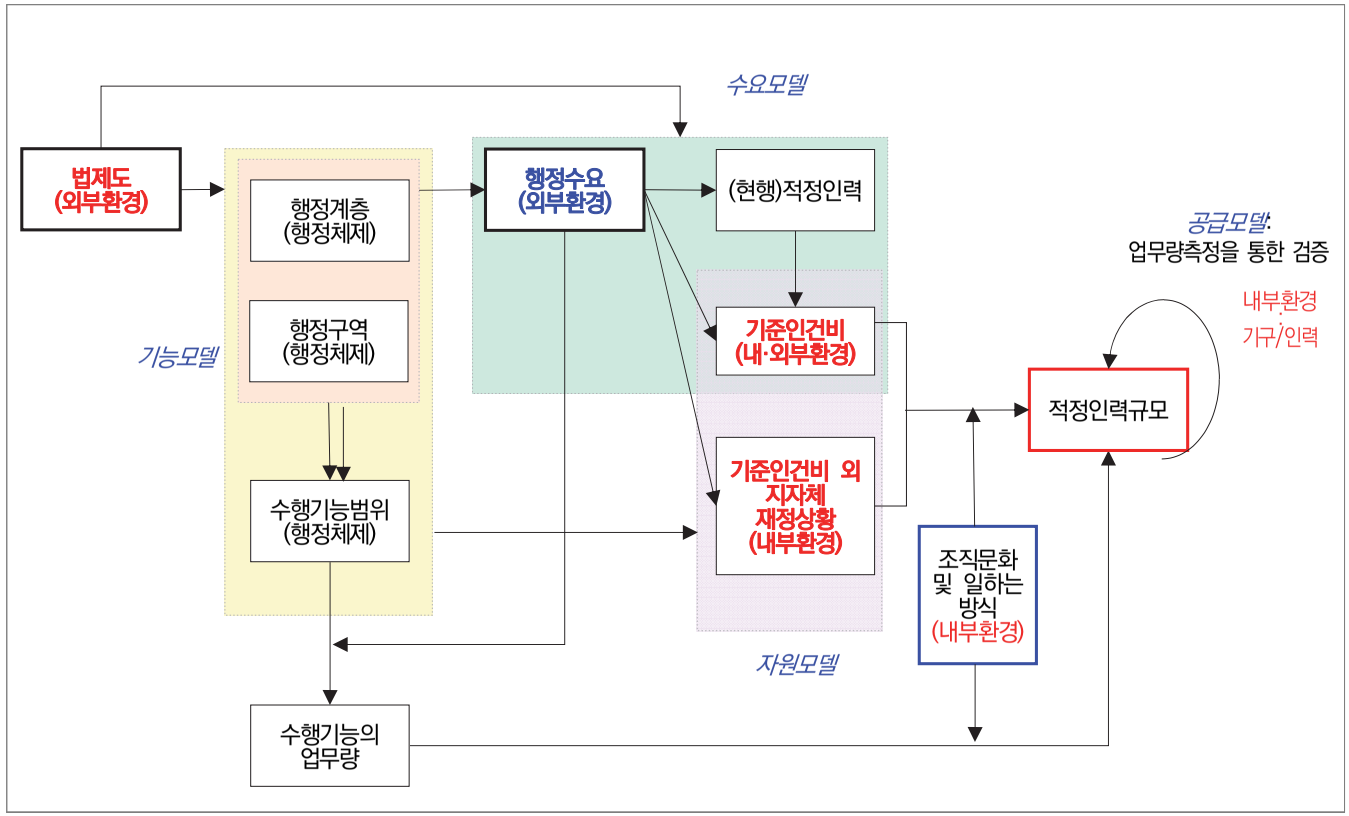
법제도는 기능모델과 수요모델, 자원모델 모두에게 직·간접적인 영향을 미치는 외부환경이다. 행정계층·행정구역·기능수행범위로 구성된 지방행정체제는 지방자치단체 수행기능의 업무량을 통해 적정인력규모에 영향을 미친다. 따라서 지방행정체제와 관련된 법제도는 지방자치단체의 조직운영전략을 결정짓는 주요 요소이다. 또한 기준인건비산정시 지방자치단체의 유형분류, 지방자치단체의 세입을 결정하는 주요 요소에 지방행정체제가 존재하기 때문에 법제도는 자원모델에 영향을 미치기도 한다.

행정수요(인구, 면적 등)는 가장 대표적인 외부환경으로, 현재 적정인력산정의 독립변수로 기준인건비산정에 직접적 영향을 미칠 뿐만 아니라, 국가 및 지방자치단체의 기타행정수요로 반영되어 기준인건비에 영향을 미친다. 따라서 행정수요는 지방자치단체의 조직운영전략을 결정짓는 주요 요소이다. 물론 행정수요는 기준인건비 외 지방자치단체의 재정상황에 영향을 미치는 가장 핵심적인 영향요인이기도 하다. 따라서 자원모델 역시 행정수요의 영향을 받는다. 재정은 지방자치단체의 대표적인 내부환경에 해당되므로, 재정은 지방자치단체의 조직운영전략을 결정짓는 주요 요소이다.

종합해 보면, 적정인력규모는 3가지 모델 모두에 의해 결정되지만, 어떤 방법으로도 적정인력규모를 완벽하게 측정할 수는 없기 때문에 업무량측정을 통한 공급모델을 활용하여 적정성을 검증하는 절차를 거친다.

그런데 이와 같은 지방자치단체 적정정부규모 산출에 직접적인 영향을 미치지는 않지만 조직의 효율화를 통해 제한된 인력을 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 하는 내부환경요인이 있다. 즉, 조직문화와 일하는 방식이다.

그림 3-4 본 연구의 지방자치단체 적정정부규모 도출 모델: 세부 구조도



출처: 저자 작성

지방자치단체의 조직운영전략에 있어 최근 가장 많이 언급되고 있는 것은 AI를 비롯한 IT기술의 접목을 통한 효율화와 MZ세대로 그룹지어지는 새로운 공무원 세대가 주도하는 조직문화에 대한 분석 필요성이다. 특히 최근의 선행연구에서 MZ세대의 일하는 방식과 공직 매력도 저하가 주목받고 있고, 지난 정부의 공무직 처우개선과 코로나19 등이 종합적으로 영향을 미치면서 지방자치단체 전반의 문제로 나타나고 있다.[40] 선행연구에서 언급되는 MZ세대의 인지구조 중 공정성과 레드테이프는 공공봉사동기를 저하하고 이직의도를 높이는 원인이 되며, 경직된 문화는 유연한 환경변화 대응능력을 저하시키는 원인이 된다.

또한 행정체제개편을 동반한 조직운영전략을 제시할 경우, 조직통합·융합이 필요하기 때문에 이때 발생되는 조직갈등의 원인으로서 조직문화와및 일하는 방식의 변화가 반드시 필요하다. 대표적으로 통합창원시의 경우 이와 같은 대응이 필요하다는 점을 보여주는 대표사례라 하겠다(조혜승·문명재, 2013; 최창수·강문희, 2013; 이태근, 2014). 따라서 이와 같은 조직문화와 일하는 방식 차원의 분석을 바탕으로 조직운영전략을 제시하는 것은 적정정부규모를 산정함에 있어 반드시 고려되어야 하는 내부환경요인이 된다.

3) 지방자치단체 규모에 관한 최적 조직운영전략의 선택기준

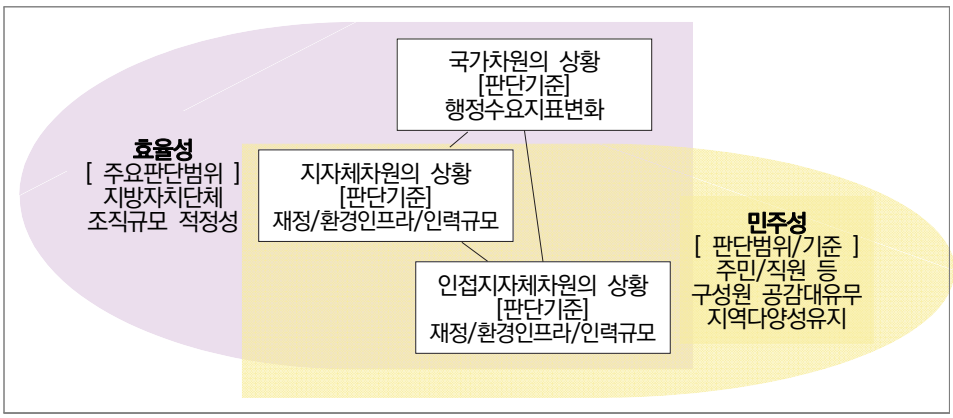
제2장에서 법제도는 현재 지방자치단체의 정부규모를 결정짓는 가장 핵심적인 동인이 되고 있다. 상대적으로 행정수요와 조직문화 및 일하는 방식 등은 결정적 요인이라고 보기 어렵다. 그러나 인구감소와 같이 급격한 행정환경변화에 직면한 상황에서 행정수요는 국가위기·지방자치단체위기 등 조직관리전략의 근본적인 변화를 가져오는 계기가 된다.

그러나 지방자치단체 인력규모 변화와 관련된 조직운영전략의 선택에 있어서는 [그림 3-5]의 모델을 전제로 도출된 국가 차원-당해 지자체 차원-인접 지자체 차원의 주요 상황과 상황을 판단하기 위한 주요 판단기준([그림 3-5]를 기반으로 도출)뿐만 아니라, 지자체 주민 및 구성원(소속 공무원 등 직원)의 공감과 같은 요소도 검토될 필

40) 한국지방행정연구원 조직진단분석센터에서 매년수행되는 지방자치단체 조직진단을 위한 공무원 대상의 면담과정에서 수집되는 내용을 종합정리한 것입니다(김지수 외, 2024a; 유자영 외, 2024).

요가 있다. 특히 지역 간 통합과 같은 조직운영전략의 경우, 행정수요와 인력·재정상황 등을 전제로 제시되는 적정정부규모 등에 관한 논의는 통합의 정치·사회·문화적 요인을 검토할 수 없고, 인구유입과 통합 후의 비전, 사회적 합의, 대표 선출 등에 대한 주민의 의지와 지역감정 등에 대해서는 검토할 수 없다는게 더 중요한 부분이기 때문에 통합의 판단을 위한 최소한의 판단 근거로 활용하고(정명은, 2017), 그에 대한 지역의 공감대를 반드시 검토할 필요가 있기 때문이다(김태운·남재걸, 2011; 최창수·강문희, 2013; 이홍준·남재걸, 2012; 이태근, 2014; 박진우, 2018; 정문기·박성호, 2011).[41]

그림 3-5 지방자치단체 인력규모변화에 관한 전략선택의 핵심동인



주: 흰색박스-변화동인, 판단기준: 의사결정기준, 판단범위: 판단의 지향가치
출처: 저자 작성

41) 제4장의 전문가의견조사에서 조직관리전략 중 행정구역통합은 효율성 차원에서는 효과적이지만(리커트 5점척도 평균 3점 이상, 긍정적), 민주성 차원(평균 3점 미만, 부정적)에서는 비교적 낮은 점수를 받았다. 또한 중기인력계획상의 증원은 효율성과 민주성 차원에서모두 긍정적(평균 3점 미만)이었지만, 감원은 효율성 차원에서는 긍정적(평균 4점 이상)이었지만 조직내부구성원에 대한 민주성(평균 3점 미만) 차원에서는 부정적으로 평가되었다. 민주성은 학술적 차원에서 다양한 방식으로 정의될 수 있지만, 본 연구에서는 전략선택시 갈등발생가능성 또는 각 지역의 다양성을 오히려 축소시키는데서 오는 획일화의 한계와 연계된다고 볼 수 있다(육동일, 2006). 따라서 이론적 논의에서 민주성과 관련된 검토는 충분히 논의되고 있지 않으나, 행정체제개편에서 상향식 지역선정 필요성 등 이달곤(2011), 김석태(2011) 등의 논의는 이와 같은 인식을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 [그림 3-5]에서는 전략선택의 핵심동인으로 '민주성'과 관련된 지자체 주민 및 지자체 구성원의 공감이 추가되었다.

2. 새로운 지방자치단체의 조직운영전략에 관한 시나리오 개발 필요

그러나 이론적 논의를 통해 도출한 [그림 3-5]의 개념도에서 국가-당해 지방자치단체-인접 지방자치단체의 상황은 매우 다양하고 확장된 조직운영전략의 선택 폭도 매우 넓기 때문에 어떤 정도의 상황에서 어떤 전략을 선택해야 할지 알지 못한다. 지방자치단체로서의 자유도가 높아질수록 결정에 따른 책임이 커지고, 선택한 전략을 관철시키기 위한 노력의 강도도 높아지기 때문이다. 단지 정해진 기준 인건비의 범위 내에서 인력을 활용하던 과거의 조직운영과는 차원이 다른 복잡성과 불확실성이 존재한다. 본 연구는 시나리오 플래닝 기법을 활용하여 이러한 환경의 불확실성을 반영하고, 지방자치단체가 경험할 수 있는 주요 상황에 맞는 대응전략 시나리오를 만들고 이를 적용할 필요가 있다고 보았다.

따라서 제4장에서는 시나리오 플래닝 기법을 적용하여 새롭게 개발된 지방자치단체 조직운영전략 개념을 적용해, 지방자치단체가 직면하게 되는 주요 상황별 시나리오를 개발·적용해보고자 한다.



4

지방자치단체 조직운영전략 시나리오 개발

제1절 조사설계
제2절 시나리오 플래닝
제3절 시나리오개발결과

제4장 지방자치단체 조직운영전략 시나리오 개발

제1절 조사설계

1. 시나리오 플래닝

1) 시나리오 플래닝 기법의 개념과 방법론적 적합성

제3장에서 지방자치단체 조직운영전략의 개념을 새롭게 정립하면서, 본 연구는 그간 경험해 본 바 없는 지방자치단체의 새로운 조직운영전략을 개발하기 위한 연구를 시작하게 된다. 그러나 2021년 국가 차원의 인구감소를 시작으로 지방자치단체를 둘러싼 행정환경과 이를 기반으로 한 미래예측은 불확실성(uncertainty)과 복잡성(complexity)이 매우 높다. 과거의 추세를 연장하여 미래를 예측하는 전통적인 예측기법이 활용되기 어렵고, 각 지방자치단체가 직면하는 다양한 상황(context)을 충분히 반영하는데 한계가 있기 때문이다.

이처럼 조직이 전략적 선택의 기로에 섰을 때, 미래의 불확실성에 대응하여 장래에 일어날 가능성이 있는 환경적 요인을 분석해 복수의 설득력 있는 미래상을 그려보고 그에 대응한 최적의 대응전략을 수립·실천하는 일련의 과정을 경영학에서 '시나리오 플래닝(scenario planning)'이라고 말한다(Schoemaker, 1993; 김상기 외, 2008; 남상성 외, 2009). 따라서 지방자치단체 조직운영전략 개발을 위해 시나리오 플래닝은 방법론적인 적합도가 높다고 볼 수 있다.

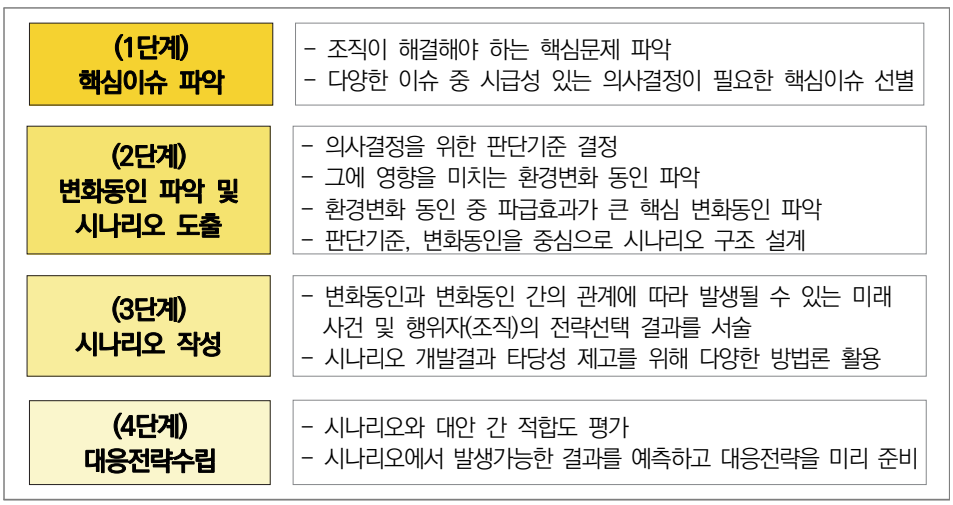
2) 시나리오 플래닝의 단계

시나리오 플래닝의 단계는 일반적으로 '핵심이슈파악→변화동인 파악→시나리오 도출→시나리오쓰기→대응전략수립' 등 5단계로 구분된다.[42] 그러나 이 중 변화동인

42) 한국과학기술기획평가원의 5단계는 불확실성이 높은 환경변화 속에서 R&D기술의 미래전략수립을 하는 데에는 적합하지만 조직운영전략에는 상대적으로 이영종(2009)의 방식이 더 적합하다고 판단하였다.

파악과 시나리오 도출은 대체로 연계되며, 핵심이슈파악과 변화동인 파악 사이에 의사결정요소 도출 등이 추가되기도 하므로 학자들에 따라 단계의 구분은 다소 차이가 있다. 실제 시나리오 플래닝의 과정을 거치게 되면 대체로 다음과 같이 '변화동인 파악+시나리오 도출'이 결합된 4개의 단계가 진행되는데, 각 단계의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

그림 4-1 시나리오 플래닝의 단계와 내용



출처: 저자 작성

1단계, 핵심이슈의 파악은 조직이 무엇을 결정해야 하는지 파악하는 것으로, 정책결정과정에서의 "문제정의"와는 다소 차이가 있다. 정책결정과정에서의 문제정의는 무엇이 문제인지에 대한 인식과 조작적 정의를 하는 것이라면, 핵심이슈의 파악은 지방자치단체가 현재 직면하고 있는 다양한 크고 작은 문제 중에서 가장 시급하게 해결해야 하는 문제가 무엇인지 정의하는 것이다. 그러나 시급함은 중요성, 또는 전반적인 문제발생의 근본적 해결을 위한 핵심 등의 관점에서도 결정될 수 있기 때문에, 넓은 의미에서는 정책결정과정에서의 문제정의라고도 볼 수 있다. 2단계, 변화동인 파악은 핵심이슈에 대한 해결책을 제시하기 위해 판단이 되는 기준과 그에 영향을 미쳐 변화

를 일으키는 환경변화의 동인(driving force)이 무엇인지 파악하는 것이다. 그 중에서도 핵심적인 변화동인이 무엇인지 규명하는 것은 불확실성을 낮추고 이를 바탕으로 전략선택의 논리구조와 전략선택결과의 예측가능성을 제고하기 위해 중요한 부분이다. 이 과정은 최종적으로 핵심변화동인을 도출해 시나리오의 구조를 설계하는 것으로 마무리된다.

3단계, 시나리오 작성은 시나리오 구조에 따라, 핵심변화동인과 그밖의 다양한 변화동인 간 인관관계를 명확히 이해하는 것을 바탕으로 미래에 벌어질 사건과 행위자(조직)의 전략적 선택이 어떤 결과를 가져오게 될지 서술하는 것이다. 시나리오 작성의 방법은 사례마다 차이가 있을 수 있으며, 시나리오 개수가 많은 것 보다는 시나리오 개발결과의 타당성·신뢰성이 더 중요하기 때문에 타당성있는 시나리오 개발을 위해 전문가 자문 및 델파이, 조직구성원의 적극적 참여 및 FGI 등의 방법론과 결합이 필요하다. 4단계, 대응전략수립은 시나리오와 대안 간 적합도 평가를 하는 것으로, 시나리오에서 발생 가능한 결과를 예측하고 이에 대한 대응전략을 미리 준비하는 것이다.

3) 시나리오 플래닝과 다양한 방법론의 결합

다수의 선행연구에서 시나리오 플래닝은 그 자체가 하나의 독자적인 연구가 되기도 한다. 그만큼 시나리오 플래닝의 난이도와 복잡성은 매우 높고, 개발된 시나리오와 대응전략의 신뢰성·타당성을 제고하기 위한 과정에서 투입되는 자원과 노력의 규모도 크다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 시나리오 플래닝이 “인구감소라는 환경변화에 대응해 지방자치단체는 어떻게 조직을 운영해야 하는가? ”라는 이론적·정책적 연구의 한 부분으로 진행된다. 다만 지방자치단체의 조직운영전략 개념을 새롭게 직면한 환경변화에 대응하여 새롭게 재정립하고 그에 부합하는 대안을 제시하는 과정에서, 불확실성을 낮추고 정책적·실무적 적용가능성을 제고하기 위해 시나리오 플래닝이 하나의 방법론으로 활용된다. 따라서 문헌연구, 브레인스토밍, 전문가의견조사[43] 및 인터뷰, 공무원인터뷰와 통계분석 등 비교적 다양한 방법론과의 결합을 통해 시나리오 플래닝의 과정 및 결과 타당성을 제고하고자 했다.

43) 본래 초기계획에서는 전문가 델파이가 진행될 예정이었으나, 연구일정 상 1회의 조사만이 실시될 수 있었기 때문에 방법론 측면에서 전문가의견조사로 전환되었다.

2. 전문가의견조사

본 연구에서는 핵심이슈와 의사결정을 위한 판단기준, 변화동인, 주요 전략에 대한 선택지 개발, 전문가의견수렴을 위한 1차 시나리오개발의 과정을 진행한 뒤, 이에 대한 전문가의견조사를 실시하여 신뢰성·타당성있는 결과를 도출하고자 하였다.

따라서 전문가의견조사를 위한 구조화된 설문문항의 개발과 결과의 활용은 다음의 [그림 4-2]와 같이 전개된다. 제2장~제3장의 문헌연구를 바탕으로 연구진이 브레인스토밍을 통해 1차 시나리오를 개발하고, 이에 대해 3~4명의 전문가 대상으로 전문가 자문회의(서면·대면)를 실시하여 시나리오의 구조 및 세부구성에 대한 변경필요사항을 도출하였다.

그림 4-2 전문가의견조사를 위한 구조화된 설문문항의 개발과 활용



출처: 저자 작성

연구진은 다시 이 내용을 반영한 전문가의견조사서를 개발하였으며, 개발결과를 전문가그룹에게 배포하여 응답을 받아 이를 분석한 뒤, 시나리오개발에 적용하였다.

연구에 참여한 전문가 그룹은 지방행정체제와 지방자치단체 조직운영 관련 법제도 및 실무에 대해 이해도가 높은 전문가(교수, 국책연구기관 및 시도연구원 소속 박사) 및 관계 공무원(국가 및 지방자치단체 소속 서기관 이상 공무원) 25명이다.

2024년 9월 11일 최종 개발된 델파이 질문지가 전문가 30명, 공무원 20명에게 전달되었으며 약 2주간의 응답기간을 거쳐 최종 의견을 제출한 참여자는 전문가 22명, 공무원 3명으로 총 25명이었다(회수율 50%).[44]

전문가의견조사의 주제는 크게 3가지 이다. 첫째, 지방자치단체가 조직운영전략을 선택하게 되는 핵심변화동인인 "국가차원의 위기"와 "지방자치단체의 여건"이다. 국가차원의 위기는 선행연구 및 전문가자문회의를 통해 도출된 사회·경제적 측면의 주요 지표 중 타당성을 평가하도록 하였고, "지방자치단체의 여건"은 당해 지방자치단체와 인접 지방자치단체에 동일지표를 검토하도록 했다. 지방자치단체의 여건은 행정서비스의 형평성과 인력적정성에 관한 지표 중 선행연구와 전문가 자문회의 결과를 통해 선별된 지표로 구성하였다.

둘째, 본 연구를 통해 개발된 지방자치단체 조직운영전략은 크게 3가지 접근법에 근거한 10가지 방안으로 구성된다. 각 조직운영전략은 효율성-민주성이라는 두가지의 상반된 가치측면에서 부합성에 차이가 있을 수 있다. 따라서 조직운영전략에 대한 전문가의 의견을 종합하여 이후 지방자치단체가 조직운영전략 선택시 개별 전략이 가지는 가치지향성과 선택의 부작용 등을 예측할 수 있도록 했다.

셋째, 본 연구를 통해 개발된 8개의 시나리오별로 각 전략 중 어떤 전략이 보다 적합한지에 대해 검토해 보도록 했다. 이 결과는 추후 각 지방자치단체가 직면한 상황을 전제로 어떤 전략을 우선적으로 검토해야 하는지에 대한 가이드라인을 제시하는데 활용할 수 있기 때문이다.

44) 국정감사 및 현안대응으로 인하여 공무원 대부분의 응답제출시점이 지연되어 최종보고 이후 보완예정이며, 일부 전문가의 경우 지방자치단체 조직관리 및 행정체제개편 중 하나의 쟁점에 대한 이해도가 낮아 질문지에 대해 신중한 응답을 하기 어렵다고 답신하였다.

제2절 시나리오 플래닝

1. 핵심이슈

앞서 밝힌 바와 같이 본 연구는 시나리오 플래닝을 위한 핵심질문으로 “인구감소라는 환경변화에 대응해 지방자치단체는 어떻게 조직을 운영해야 하는가? ” 로 설정하였다. 그러나 조직운영전략”의 범위가 비교적 넓어, 논의의 폭을 좁힐 필요가 있다는 전문가의 의견이 있었다[45].

지방자치단체의 인력규모는 국가가 주도하는 기준인건비 제도의 영향력이 강하게 존재하지만, 지방자치단체가 주도하는 조직운영전략으로서의 중기인력계획도 존재한다. 중기인력계획의 인력규모는 지방자치단체의 자체적인 환경분석을 토대로 설정된 규모이며 이에 대한 관리계획은 본질적으로 조직운영전략의 설정에 해당하므로 가중 중요한 제도라고 볼 수 있다. 지방자치단체가 중기인력계획을 수립할 때 어떤 전략적 판단을 내려야 할 것인지가 지방자치단체(조직)가 직면한 조직운영전략의 핵심이슈라고 하겠다.

*** 핵심이슈:** 인구감소에 대응하여 지방자치단체는 중기인력계획수립 상 인력을 어떻게 설정하고 조정해야 하는가?

중기인력계획이란, 지방자치단체가 미래 행정수요를 반영하여 합리적이고 균형 있는 인력운용을 위해 거시적 수준에서 향후 5년간의 인력운용 방향 설정하기위해 5년 단위로 수립하는 인력운용계획을 말한다. 대체로 행정여건과 전망에 대한 간략한 환경분석과 해당 지방자치단체 인력(정원)의 증감(기관별, 사업별, 직급별)에 관한 연차별 계획을 주된 내용으로 삼는다. 이를 통해 지방재정법 제 33조에 따른 중기지방재정계획과 연결토록 한다.

45) 핵심이슈 도출을 위한 1차 시나리오개발 단계에서 “(2024. 08.). 시나리오 플래닝의 특성상 ‘조직운영전략’ 은 성과관리와 디지털화 등 매우 폭넓은 전략을 포괄할 수 있기 때문에 지방자치단체가 직면한 시급한 당면과제를 중심으로 핵심이슈를 정의하는 것이 필요하다는 응답이 다수 있었다.

표 4-1 중기인력계획의 법적 근거 및 주요 내용

[인력운영계획의 수립 및 시행]

제23조(인력운용계획의 수립·시행) ① 지방자치단체의 장은 계획적이고 효율적인 인력운영을 위하여 중기기본인력운용계획(이하 "기본인력계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본인력계획은 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립하되, 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획과 연계되도록 하여야 한다.

③ 기본인력계획을 수립할 때 시·도지사는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장은 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)와 협의하여야 하며, 시·도지사는 시·군·구와의 협의결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 〈개정 2012. 6. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 제3항에 따른 협의를 하기 이전에 기본인력계획을 해당 지방의회에 보고하여야 한다.

⑤ 제3항의 경우 행정안전부장관과 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)는 기본인력계획의 적정성 등을 검토하고 보완사항 등 협의결과를 알려야 하며, 협의결과를 통보받은 지방자치단체의 장은 협의결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영하여야 한다. 〈개정 2008. 2. 29., 2012. 6. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

⑥ 기본인력계획에 포함할 사항은 행정안전부령으로 정한다. 〈개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

[중기기본인력계획의 주요내용]

- 인력운용 기본방침 및 수립 방향
- 행정 여건 전망(지역 여건 전망, 행정수요 변화 예측, 주요 분야별 인력수요 전망)
- 기준인건비 현황
- 연도별 인력운용 계획
- 연도별 증·감 인원
- 분야별 증원현황
- 연도별 증원내역 및 사유
- 연도별 감원내역 및 사유
- 향후 민간위탁 계획
- 인력운영 방향(도정운영 지원, 현안수요 반영, 환경변화 대응, 탄력적 조직관리)
- 조직운영 현황(기구, 정원)
- 중기지방재정계획 연계 인력운영 비용 분석
- 공무직 인력운용 방향

출처: 행정안전부 내부자료. 저자 작성

현행 제도상 행정안전부장관과 시·도지사(제주특별자치도지사, 세종특별자치시장 제외)는 기본인력계획의 적정성 등을 검토, 보완사항 등 협의결과를 알려야 한다. 협

의결과를 통보받은 지방자치단체장은 협의결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영하여야 한다. 중기기본 인력계획에 포함될 내용은 크게 다음과 같이 구성되며 해당 계획은 조직운영전략이 작동가능한 모든 영역을 망라하고 있다고 볼 수 있다(박현욱·최지민, 2021).

그러나 2023년 말 기준 전국 243개 지방자치단체의 2024~2028년 중기인력계획을 분석한 결과 기초자치단체의 경우 단지 기준인건비를 고려하여 기관별·직급별·사업별 정원증감에 관한 자료를 엑셀로 제출하는 정도에 머물렀으며, 당해 지방자치단체의 환경분석 등을 토대로 그와 같은 증감결과가 도출된 이유를 분석한 경우는 없었다. 조직변화에 맞게 인력계획(human resource planning)을 수리하기 위해서는 시스템 다이내믹스(system dynamics) 등의 심층적인 시뮬레이션 모델을 이용하는 것이 바람직하지만, 이러한 기법을 사용하지 않는 지자체는 찾기 어렵다(박현욱·최지민, 2021).

광역자치단체의 경우, 환경분석과 기관별·직급별·사업별 정원증감과 그 이유를 간략하게 기술한 보고서를 제출하였으나 환경분석과 정원증감 사이의 논리적 연계성이 낮거나, 제2장에서 언급된 바와 같이 단지 국가차원의 지방자치단체 인력운영 관련 기조와 기관 내부의 조직개편 논거 정도가 반영되어 있을 뿐이다. 이러한 형식적인 제도운영의 원인으로 과학적인 기준 및 방법을 도입하고 싶지만 어떻게 적용할지 모른다는 지방자치단체의 의견이 있었다(박현욱·최지민, 2021).

따라서 본 연구를 통해 첫째, 환경변화에 대응해 중기인력계획수립에 있어 인력의 증감 또는 유지에 대한 전략적 선택을 하기 위한 논거(의사결정기준 및 변화동인)를 구체화할 수 있을 것이다. 특히 매년 증가되는 기준인건비와 그에 따른 정원규모확대로 인해 사실상 형식적으로 작성되었던 중기인력계획서가 감축 또는 유지까지도 검토가능한 전략이 된다는 점은 의미있는 일이다.

둘째, 중기인력계획수립시 일정한 조건(의사결정기준 및 변화동인)이 충족될 경우, 현재 수행하고 있는 지방자치단체의 수행기능범위의 조정 또는 기관의 통합 등 지방행정체제개편을 동반한 인력증감을 검토할 수 있게 된다. 지방자치단체에게 있어서 인력을 감축한다는 것은 매우 심각한 위기라 할 수 있으며, 행정수요가 감소된다 하더라도 적정정부규모모델에서 언급된 기능모델, 즉 국가위임사무 등 필수적으로 수행해야 하는 업무의 존재와 해당 지역 내에서 정부 외에는 기능을 수행할 수 있는 민간영역이

없거나 매우 취약한 경우가 존재하기 때문에[46] 자칫 주민에게 제공되는 행정서비스가 지나치게 축소되는 위험이 발생될 수 있다. 따라서 일정 기능을 광역자치단체 등에 이양하면서 그에 동반하여 인력을 감축하거나, 지방자치단체 간 통합 등을 전제로 행정지원인력을 일부 감축[47]하는 방안 등이 보다 적극적으로 검토될 수 있는 가능성이 열린다.

셋째, 중기인력계획수립시 인력을 현행유지한다고 하더라도, 조직효율화를 위해 인사관리 및 일하는 방식 등의 차원에서의 전략 모색을 통해 제한될 인력을 더 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 수 있다.

이와 같은 세가지의 변화는 중기인력계획이 실질적인 역할을 할 수 있도록 하며, 장기적으로 환경변화에 대응해 각 지방자치단체가 어떻게 인력운영에 대한 전략을 모색해야 할지를 보다 심층적으로 고민하게 되는 시발점이 될 수 있다는 점에서 의미있다. 특히 국가차원의 인구감소와 같은 위기로 인해 기존에 경험해 본 바 없는 미래에 대응해야 할 때, 이 핵심이슈에 대한 다양한 대응방식의 검토는 유용할 것으로 보인다.

2. 의사결정조건과 변화동인

핵심이슈에 관한 의사결정시 판단기준으로 다양한 지표들이 활용될 수 있다. 변화동인은 의사결정판단기준에 대한 종합적 판단을 통해 결정된 '국가차원의 위기 유무'와 '당해 지방자치단체 및 인접 지방자치단체의 여건에 대한 판단'이다.

1) 의사결정조건 개발 및 변화동인으로의 활용

먼저 의사결정판단기준의 구성은 제2~3장의 문헌연구 결과와 연구진 간 브레인스토밍을 통해 1차 개발안이 도출되었다. 그러나 특히 현행 중기인력계획에서 검토되는 주요 변수가 매우 다양하고, 학술적으로 검증되었다고 보기 어렵기 때문에 전문가의견조

46) 가령 울릉군의 경우, 한방병원 외 민간병원이 없기 때문에 의료원이 울릉군 주민과 방문객의 건강과 생명을 위해 다른 지역보다 더 큰 역할을 해야 하며, 도축 등 일반적으로 민간부문에서 수행하는 역할까지 정부가 담당해야 하는 경우가 있다(울릉군 공무원 인터뷰, 2019).

47) 제주특별자치도의 경우 단층제로 전환되면서 광역자치단체가 2개 기초자치단체의 업무를 통합운영하는 과정에서 행정지원인력의 감축이 있었다(제주특별자치도 조직담당자 인터뷰, 2023).

사를 통해 1차 선별된 지표 중 보다 적절한 지표를 선별할 필요가 있다고 판단하였다.

전문가의견조사 결과는 <표 4-2>와 같다. 먼저 국가차원의 위기유무에 대한 판단기준으로 사회적 요인 중 타당성이 가장 높게 도출된 지표는 '총인구(감소)' 지표로 7.68 점으로 나타났고, 인구변화율(증가율감소) 7.41점, 합계출산률(감소) 7.32점, 다문화가구비율(증가) 6.38점, 1인가구비율(증가) 6.18점 순이었다. 다만 제2장 제3절에서 볼 수 있듯이, 법정인구감소지역의 경우 인구변화율 측면에서는 변화가 적게 나타날 수 있기 때문에 가장 핵심적인 지표는 총인구(감소)라고 볼 수 있다. 따라서 인구감소를 국가차원의 위기판단의 핵심적인 지표로 보는 것은 적절하다.

다음으로 경제적 요인 중 타당성이 가장 높게 도출된 지표는 '고용률(감소) / 실업률(증가)' 지표로 7.36 점이었고, 다음으로는 경제성장률(감소) 지표 7.18점, 최근 5년 간 국세수입(예산/실적)(감소) 지표 6.82점, 보통교부세총량(감소) 지표 6.64점, 소비자 물가상승률(감소) 지표 5.86점 순으로 나타났다. 그러나 최근의 국내 지표변화를 검토해 보면, 고용률과 실업률, 경제성장률, 소비자물가상승률 등의 지표는 체감경제상황과 다르게 나타나기도 한다.[48]

표 4-2 의사결정판단기준: 지표타당성검토

구분		지표	평균	표준편차
국가차원 위기유무 판단기준	사회적 요인	총인구(감소)	7.68	1.323
		조사망률(증가)	5.55	1.738
		합계출산률(감소)	7.32	1.393
		도시지역인구비율(증가)	6.86	0.941
		1인가구비율(증가)	6.18	1.181
		다문화가구비율(증가)	6.38	1.244
		수도권-비수도권인구규모격차(증가)	7.45	1.143
		인구변화율(증가율감소)	7.41	1.141
	경제적 요인	경제성장률(감소)	7.18	1.435

48) 2023년 고용률은 평균 62.6%, 실업률은 2.7%로 다소 양호했으며, 소비자물가지수는 평균 111.6으로 전년대비 상승했고, 분기별 경제성장률은 1%대로 세계경제의 상황 등을 고려한다면 나쁘지 않은 수준이었다(통계청 국가통계포털: https://kosis.kr/ 검색일: 2024.08.31.).

구분			지표	평균	표준편차
			고용률(감소)/ 실업률(증가)	7.36	1.497
			소비자 물가상승률(감소)	5.86	1.642
			최근 5년간 국세수입 (예산/실적)(감소)	6.82	1.593
			보통교부세총량(감소)	6.64	1.399
			지자체 재정자립도(감소)	7.18	1.006
			지방소득세 총액평균(감소)	7.14	1.390
지자체 여건 판단기준	행정 서비스 형평성	재정 측면	공무원 1인당 주민수	6.95	1.558
			1인당 세출액(결산)	7.09	1.065
			1인당 지방세 부담액(결산)	6.95	1.327
			1인당 자체수입 부담액(결산)	6.73	1.386
			1인당 지방세 부담액(결산) 대비 세출액(%)	7.00	1.447
			1인당 자체수입 부담액(결산)대비 세출액(결산)(%)	6.91	1.231
		환경 인프라 측면	노후주택비율	5.73	1.202
			공공도서관 서비스권역 내 인구비율	5.68	1.359
			공공체육시설 서비스권역 내 인구비율	5.82	1.435
			119안전센터 1개당 담당주민수	6.68	1.287
			하수도보급율	5.68	1.810
			주민1인당 생활폐기물발생량	5.95	1.704
			인구10만명당 사회복지시설수	6.73	1.386
			응급의료시설 서비스권역 내 인구비율	7.18	1.500
			사업체수	6.77	1.412
			경제활동참가율	6.64	1.329
	인력적정성		공무원 1인당 주민수	6.95	1.558
			자체수입 대비 인건비비율	7.32	1.249
			적정인력(행정수요기반으로 도출)과 지방자치단체의 실제정원 간 편차	7.27	1.032
			세출결산액 대비 인건비 비율	7.19	1.504
			기준인건비 준수율	6.86	1.356

주: 9점 척도(1점:매우 부적절부터 9점:매우 적절 수준으로 구성)의 응답 결과
출처: 저자 작성

따라서 이와 같은 결과에 대한 추가적인 전문가자문회의를 실시한 결과, 최근 5년간 국세수입이나 보통교부세총량의 변화 등과 같은 지표가 지방자치단체가 체감하는 인력증감 필요성에 보다 직접적인 영향을 주는 요인이 될 수 있음을 확인하였다. 지방자치단체 여건에 대한 판단기준은 지표선정을 위한 1차 시나리오개발과정에서 약 3~5개 버전의 구성방식을 검토하였으며, 현재의 구성방식을 최종적으로 채택하였다. 이 과정에서 상대적으로 지표의 적정성이 낮다고 판단되는 10여개의 지표가 제외되었다.

최종 전문가의견조사의 대상이 된 지표는 절대적 판단기준이라기보다 국가 차원에서 각 지방자치단체를 상호비교하는 관점에서 검토될 필요가 있다고 보았다. 따라서 이와 같은 3~5차례의 수정과정을 거쳐 주민이 부담하는 비용 대비 국가로부터 받는 행정서비스를 간접적으로 측정할 수 있는 재정지표와 지역의 환경인프라 수준에 관한 지표를 통해 행정서비스 형평성을 검토하고, 재정과 행정수요 등을 고려할 때 지방자치단체가 적정한 인력규모를 운영하고 있는지에 대한 주요 판단기준을 중심으로 인력적정성을 검토하는 방안을 채택하였다.

‘행정서비스 형평성’ 개념을 구성하는 지표들의 타당성 수준을 평가하도록 한 결과 재정적 측면의 지표 중 타당성이 가장 높게 도출된 지표는 주민 1인당 제공되는 행정서비스의 양 대비 주민이 부담하는 비용으로서 ‘1인당 지방세 부담액(결산) 대비 세출액(%)’ 지표가 평점 7점, 1인당 자체수입 부담액(결산)대비 세출액(결산)(%) 지표는 6.91점 순으로 나타났다.

환경인프라 측면의 지표 중 타당성이 가장 높게 도출된 지표는 응급의료시설 서비스 권역 내 인구비율(평균 7.18점), 사업체 수(평균 6.77점), 인구 10만명당 사회복지지설수(평균 6.73점), 119안전센터 1개당 담당주민 수(평균 6.68점), 경제활동참가율(평균 6.64점) 등 주민의 생명 및 건강과 관련된 기본권과 경제활동에 미치는 영향이 큰 지표가 상대적으로 높은 점수를 받았다.[49]

특히 사업체 수의 경우 환경인프라에 해당되는 지표로서 적절한지에 대한 이견이 있을 수 있으나(전문가 A의 의견), 전문가의견조사 결과를 종합하여 다음과 같은 이유로 타당성이 있다고 판단하였다.

49) 그러나 사업체수와 경제활동참가율은 환경인프라라고 보기보다는 사회적·경제적 요인에 해당되는 지표라는 전문가의 의견(전문가자문회의, 2024. 09.)이 있어, 핵심지표 선정에서는 제외하였다.

첫째, 해당 지역의 경제규모와 산업활동 수준을 나타내는 지표로서 지방자치단체의 사업체 수는 지역경제의 특성과 산업 구조를 파악할 수 있다(전문가 B의 의견). 따라서 사업체 수가 많을수록 해당 지역이 경제적으로 활발하다고 해석할 수 있다. 둘째, 지역내 산업단지 입지에 따라 사업체수가 증가하는 경우, 고용기회 증가로 인한 인구유입과 그에 따른 주거인프라 수요가 증가하는데 그에 따른 지역내 사회서비스 총량확대의 직접적인 원인이 된다(전문가 C의 의견). 경제활동참가율의 경우도 환경인프라에 해당되는 지표로서 적절한지에 대한 이견이 있을 수 있으나(전문가 A의 의견), 해당 지역내 경제활동 가능 인구 중 경제활동을 하고 있는 인구의 비율을 의미하는 지표로 지역의 고용상황, 경제적 잠재력, 인력활용도의 전반적인 여건을 파악하기 유용한 지표이다(전문가 B의 의견). 낮은 경제활동참가율은 실업률을 포함한 여러 요인의 영향을 받으며, 이를 개선하기 위한 정책개입을 요구하며, 지역내 인구 구성과도 밀접한 관련성을 가진다. 고령화가 심한 지역일수록 경제활동참가율이 낮은 경향이 있으며, 반대로 청장년층이 많은 지역은 경제활동참가율이 높게 나타날 가능성이 크다(전문가 C의 의견). 따라서 이와 같은 의견을 종합할 때, 사업체수와 유사하게 경제상황을 촉발하는 사회서비스 수요와 인프라 수요를 반영하는 지표라고 할 수 있겠다.

마지막으로 인력적정성 차원에서는 '자체수입 대비 인건비비율' 지표가 가장 타당성이 높게 나타났으며(평균 7.32점), 세출결산액 대비 인건비 비율 지표(평균 7.19점). 공무원 1인당 주민수(평균 6.95점), 기준인건비 준수율(평균 6.86점) 등의 순으로 나타났다.

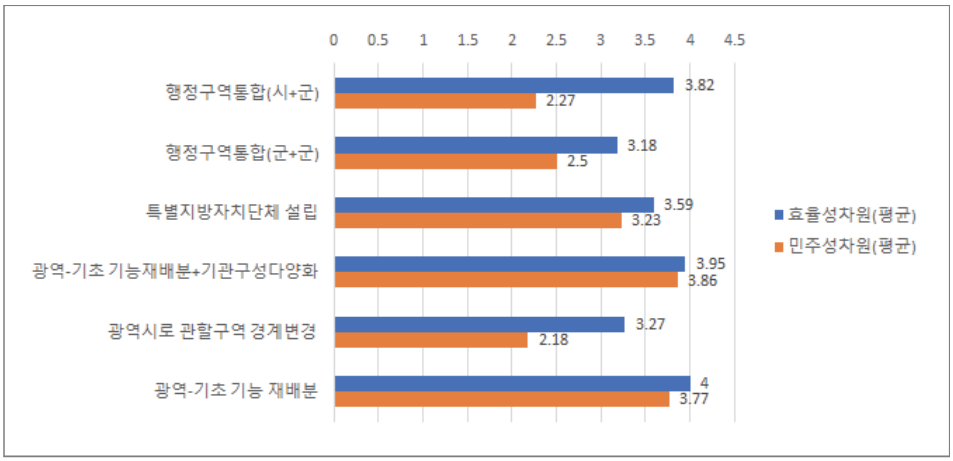
전문가의견조사를 통해 개발된 주요지표는 국가차원의 위기여부와 당해 및 인접 지방자치단체의 여건 등을 판단하는 의사결정의 1차적인 기준이 된다. 그 중에서도 인구와 국세수입/보통교부세 총량 등의 변화는 핵심변화 동인으로 국가차원의 위기를 결정지어 조직운영전략 변화필요성을 인식하는데 결정적인 영향을 미친다. 또한 지방자치단체 차원에서 세부적인 전략을 선택하는 과정에서는 7점 이상으로 평가된 재정 및 인력적정성 측면의 지표가 핵심변화동인이 된다. 이와 같은 결과는 이론적 논의에서 언급된 바와 같이 지방자치단체의 인력규모를 결정짓는 핵심적 요소가 결국 재원과 행정수요의 문제라는 점과 일치한다.

2) 추가적인 변화동인의 개발: 주민과 직원의 공감대

제3장 제3절 소결론에서 언급한 바와 같이 조직운영전략을 변화시키는 추가적인 핵심적인 동인은 주민과 직원의 공감대이다. 재원과 행정수요는 지방자치단체 인력규모와 관련된 전략을 변화시키는 핵심적인 요인이지만, 특히 정원의 감축, 행정체제개편을 동반하는 새로운 전략을 채택하는데 있어서 영향을 미치는 추가적인 요소는 그와 같은 대안의 선택이 유발하는 '갈등'이다.

1차 시나리오 개발 결과에 대한 전문가자문회의 과정에서 일부 전문가는 개발된 기준을 전제로 정원감축 또는 통합 검토가 필요한 지방자치단체를 선별할 수 있지만, 그것이 절대적 기준이 될 수 없으며 특히 지방자치시대에 주민의 의사에 반하는 대안을 선택하는 것은 오히려 갈등으로 인한 사회적 비용만을 증가시킬 뿐이라고 지적했다(전문가자문회의, 2024.09.). 따라서 효율성의 관점만이 아니라, 민주성 또는 주민 및 직원의 수용성 등에 대한 검토가 필요하며, 이와 같은 부분이 오히려 더 핵심적인 동인일 수 있다고 보았다. 전문가의견조사를 통해 본 연구를 통해 개발된 주요 대안에 대해 효율성과 민주성의 관점에서 전략의 적절성을 평가한 결과 먼저 행정체제개편을 동반한 전략에 대해 대체로 효율성 측면에서는 긍정적(평균 3점 이상)이라고 평가했지만, 특히 행정구역 통합과 경계변경이 포함된 대안에 대해 민주성은 부정적(평균 3점 미만)으로 평가해 갈등발생의 여지가 있음을 시사했다. 상대적으로 특별지방자치단체 설립, 광역-기초 기능 재배분은 민주성도 긍정적(평균 3점 이상)으로 평가되어 갈등발생의 소지는 상대적으로 낮다. 행정체제개편 없는 인력규모변화전략에 대해서, 증원은 효율성은 낮지만 직원수용성은 높기 때문에 민주성은 긍정적(평균 3점 이상)으로 평가되었다.

그림 4-3 행정체제개편을 동반한 전략에 대한 평가: 효율성-민주성



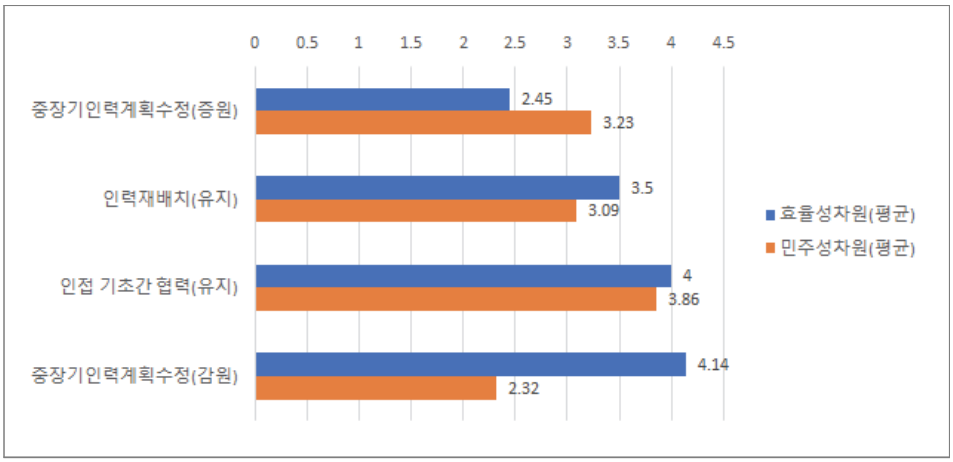
출처: 저자 작성

표 4-3 행정체제개편을 동반한 전략에 대한 평가: 효율성-민주성

구분	판단기준	행정구역 통합 (시+군)	행정구역 통합 (군+군)	특별지방 자치단체 설립	광역-기초 기능재배분 +기관구성 다양화	광역시로 관할구역 경계변경	광역-기초 기능 재배분
평균	효율성	3.82	3.18	3.59	3.95	3.27	4
	민주성	2.27	2.5	3.23	3.86	2.18	3.77
표준편차	효율성	1.22	1.259	1.221	1.327	1.12	1
	민주성	0.703	0.913	0.973	0.774	0.733	0.752

주: 5점 척도 응답결과(5점: 매우적절)
출처: 저자 작성

그림 4-4 행정체제개편 없는 인력규모변화전략에 대한 평가: 효율성-민주성



출처: 저자 작성

표 4-4 행정체제개편 없는 인력규모변화전략에 대한 평가: 효율성-민주성

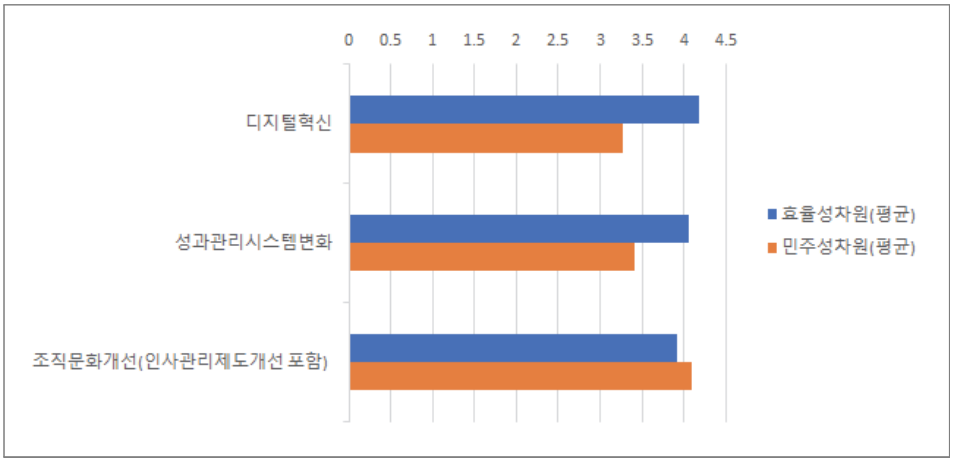
구분	판단기준	중장기 인력계획수정 (증원)	인력재배치 (유지)	인접 기초 간 협력(유지)	중장기 인력계획수정 (감원)
평균	효율성	2.45	3.5	4	4.14
	민주성	3.23	3.09	3.86	2.32
표준편차	효율성	1.143	1.102	0.756	0.99
	민주성	0.813	0.75	0.56	0.945

주: 5점 척도 응답결과(5점: 매우적절)
출처: 저자 작성

인력은 현행 유지하지만 재배치하는 대안에 대해서는 효율성과 민주성을 모두 긍정적으로 평가했고, 특히 인접 기초지방자치단체 간 협력은 높은 수준으로 효율성과 민주성을 확보할 수 있는 대안으로 검토되었다. 이에 비해 감원은 효율성은 우수하지만(평균 4점 이상), 직원수용성 측면에서 민주성은 낮게(평균 3점 이하) 측정되었다. 따라서 이와 같은 결과는 세부대안에 대한 상황별 선택 우선순위를 정할 때 활용 가능할 것으로 판단된다.

이에 비해서 디지털혁신, 성과관리시스템변화, 조직문화 및 인사관리제도 개선 등 인사관리 및 일하는 방식에 관한 개선은 전반적으로 효율성과 민주성 면에서 적정한 대안으로 평가되었다(평균 3점 이상). 따라서 전략선택에 있어 특별한 부담이 발생되지는 않으나 기존에 비해 조직효율성을 제고할 수 있는 전략으로 판단된다.

그림 4-5 인사관리 및 일하는 방식 개선전략에 대한 평가: 효율성-민주성



출처: 저자 작성

표 4-5 인사관리 및 일하는 방식 개선전략에 대한 평가: 효율성-민주성

구분	판단기준	디지털 혁신	성과관리시스템 변화	조직문화 및 인사 관리제도 개선
평균	효율성	4.18	4.05	3.91
	민주성	3.27	3.41	4.09
표준편차	효율성	0.795	0.844	0.921
	민주성	0.703	1.141	0.921

주: 5점 척도 응답결과(5점: 매우적절)
출처: 저자 작성

3. 조직운영전략유형

제2~3장의 연구를 통해 도출된 조직운영전략의 유형은 중기인력계획에 총정원규모를 어떻게 반영할지에 관하여 행정체제개편이 필요한지 여부와 그밖에 인사관리 및 일하는 방식 변화를 동반한 대안을 모색할 것인지에 따라 3가지 접근법[50]으로 구분된다. 세부전략의 구성에 관하여도 의사결정판단기준 및 변화동인과 마찬가지로 1차 시나리오개발 단계에서 약 3~5가지 방식의 대안이 검토되었으며, 연구진 간의 브레인스토밍과 전문가자문회의 등을 거치며 현재의 구성으로 최종 결정되었다.

각 전략에 관한 설명은 <표 4-6>과 같으며, 행정구역통합의 경우 어떤 지방자치단체 간의 통합인지에 따라서 전략으로서의 의미에 차이가 있기 때문에 중심지역의 역할을 할 수 있는 시가 포함된 시와 군의 통합과 그렇지 않은 군과 군의 통합을 분리하였다.[51] 또한 행정체제개편을 포함한 전략은 인구감소에 따른 국가차원의 위기가 존재하고 당해 지방자치단체 여건에 대한 검토과정에서 재정 및 인력적정성 측면에서의 효율화 필요성이 있다고 판단될 경우 반드시 중기인력계획상의 정원감축을 동반하도록 한다(전문가자문회의 결과, 2024.09.).

단, 인사관리 및 일하는 방식 변화와 관련된 전략은 전문가의견조사에서 8가지의 시나리오 모두에서 대체로 선호도가 높게 나타났다. 즉, 상황과 무관하게 언제든 사용가능한 대안으로 판단되어[52] 어떤 상황에서 어떤 전략을 채택하든 무관하게 병행하여

50) 3가지 접근법에 대하여 구조적 접근, 제도적(정책적) 접근, 행태적 접근 등과 같은 명칭이 검토되었으나, 전문가의견조사 및 추가적 전문가 자문회의 과정에서 적정성에 대한 문제제기가 다수 존재하였고 대안용어로 타당한 명칭은 도출되지 않았다.

51) 중심지역은 생활권 내의 중심시(일자리, 문화·쇼핑, 교통 등이 집중되어 생활인구·상주인구가 밀집된 자생력있는 지역)를 말하며, EU정의에 따르면 비수도권 거점도시(second tier cities)는 수도권 이외의 지역 대도시를 인구순으로 나열할 때, 인구의 누적합이 비수도권 대도시 인구총합의 2/3에 이를 때까지 포함되는 도시를 말한다(최지민 외, 2024: 정책과제보고서 발간예정). 일본의 '컴팩트시티(compact city)' 개념에서 교통·문화·복지인프라 네트워크의 허브가 되는 '지방 중핵도시'로 인구 30만 이상의 지정시가 그 예시가 된다(강인호·노세희, 2017). 전문가의견조사에서 중심도시 없는 지역 간 통합은 대체로 행재정적 부담의 가중으로 과소지역 간 행정통합 등에 대해서는 부정적인 의견이 공통적으로 나타났다(응답자 전원의견합치). 실제로 선행연구에서 통합을 통해 규모의 경제를 발생시킬 수 있는 최소한의 도시규모에 도달하지 못할 경우 규모의 경제효과는 발생되지 않는다고 하였으며(시: 59만 7천명, 군 15만 2천명, 자치구 39만 6천명으로 추정, 이석환, 2013), 행정구역 확대에 따른 접근성·대응성 문제, 지역격차·행정서비스 품질저하, 지역민의 정서적 문제 발생 가능성이 존재한다고 보았다(최영출, 2008).

52) 상대적으로 성과관리시스템의 변화는 다른 대안에 비해 선호도가 낮은 편이었으나, 대체로 선택가

채택가능한 '기본전략'으로 해당 지방자치단체의 상황에 맞게 채택할 수 있도록 하였다.

표 4-6 조직운영전략의 유형화

구분		조직운영전략	설명
중기 인력 계획에 총정원 규모 반영 방식	행정체제개편 필요 * 국가차원의 위기(인구 감소)와 지자체 여건의 문제상황(재정 여건 등)이 존재하는 경우를 전제로 할 경우, 반드시 중기인력 계획상 정원감축 동반	행정구역통합 (시+군)	• 2개 지방자치단체(시+군)이 행정구역을 통합하여 1개 지방자치단체가 되는 전략
		행정구역통합 (군+군)	• 2개 지방자치단체(군+군)이 행정구역을 통합하여 1개 지방자치단체가 되는 전략
		특별지방자치 단체 설립	• 기초자치단체 간, 광역-기초를 아우르는 특별지방자치단체의 설립을 통해 공동의 목적을 달성(광역적 사무처리) • 물리적 의미에서 2개 지방자치단체가 행정구역을 통합하여 1개 지방자치단체가 되는 것은 아님
		광역-기초 기능재배분+ 기관구성다양화	• 행정구역은 변화되지 않음 • 광역-기초 간 기능재배분을 통해 기초자치단체의 기능 일부를 광역으로 상향식 재배분 • 감축된 기능을 고려하여 기초자치단체는 집행부의 기능을 축소하는 방식으로 기관구성다양화 검토
		광역시로 관할구역 경계변경	• 행정구역과 기능 등은 변화되지 않음 • 도 산하 군에서 광역시 산하 자치구로 관할구역 경계만 변경 • 자치구로서 자치권의 범위가 변경되면서 수행해야 하는 기능의 범위 등 변경
		광역-기초 기능 재배분	• 행정구역은 변화되지 않음 • 광역-기초 간 기능재배분을 통해 기초자치단체의 기능 일부를 광역으로 상향식 재배분 • 기관구성 형태변경은 고려하지 않음
	행정체제개편 불필요	중장기인력계획 수정(증원)	• 중기인력계획수립시 증원을 검토 • 행정체제개편과 관련된 대안은 검토하지 않음
		인력재배치 (유지)	• 중기인력계획수립시 정원은 현행유지 • 효율적 운영을 위해 기능별 인력을 재배치
		인접 기초 간 협력(유지)	• 중기인력계획수립시 정원은 현행유지 • 인접 기초자치단체 간 협력을 통해 공동대응이

능한 대안(선택가능: +)으로 분류되었다.

구분		조직운영전략	설명
			필요한 업무를 수행(특별자치단체설립 등은 하지 않은 단순협업)
		중장기인력계획 수정(감원)	• 중기인력계획수립시 정원은 감축 검토 • 행정체제개편과 관련된 대안은 검토하지 않는 순수 감원(퇴직에 따른 자연감소 포함)
인사관리 및 일하는 방식 (기본전략) * 기본전략: 다른 대안의 선택과 병행하여 채택 가능한 기본적인 전략		디지털 혁신	• 업무지원시스템, AI 등 디지털기술을 사용함으로써 제한된 인력으로 업무를 보다 효율적으로 수행
		성과관리시스템 변화	• 성과관리시스템 변화를 통해 제한된 인력으로 보다 높은 성과를 도출
		조직문화 및 인사관리제도 개선	• 조직문화 및 인사관리제도 개선을 통해 제한된 인력을 보다 효율적으로 운영

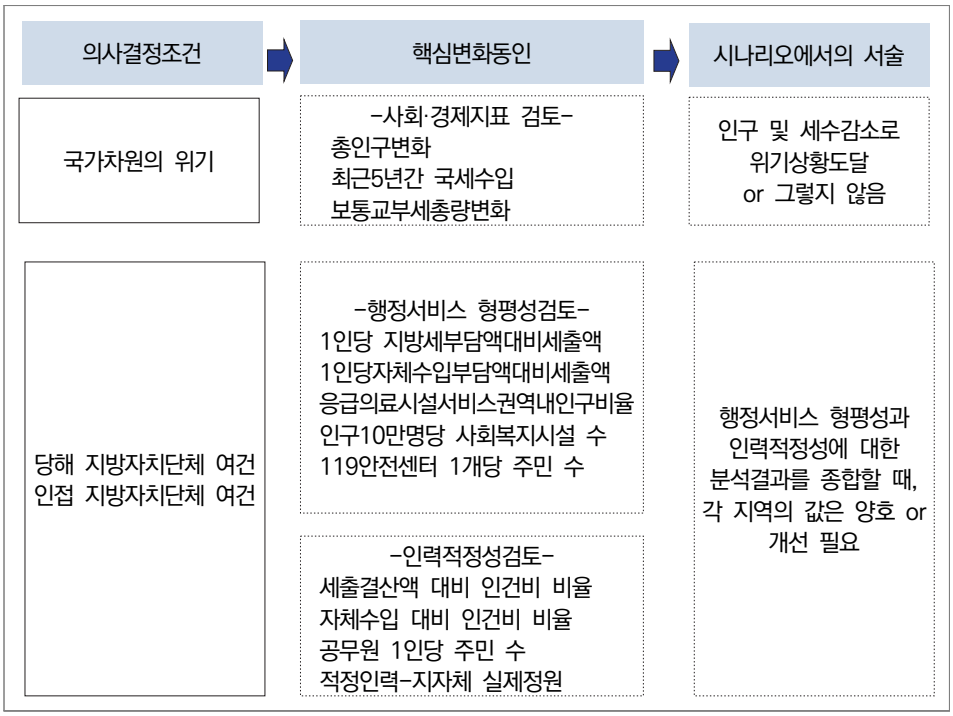
출처: 저자 작성

4. 시나리오작성 및 적합도평가

1) 시나리오작성

핵심이슈, 의사결정조건, 변화동인, 조직운영전략에 대한 개발결과와 전문가의견을 제2~3장의 문헌연구 결과와 종합하여 본 연구에서는 다음과 같은 시나리오의 논리구조를 개발하였다. 즉, 국가와 당해 지방자치단체, 인접 지방자치단체 등 3가지의 의사결정조건에 관하여 각각 2개의 불확실한 상황발생의 가능성이 있다고 가정할 때, 2×2×2 매트릭스에 의해 8개 시나리오가 개발될 수 있다.

그림 4-6 시나리오 구성



출처: 저자 작성

각 시나리오의 개요는 <표 4-7>과 같으며, 해당 시나리오는 의사결정조건과 핵심변화동인에 대한 분석결과를 [그림 4-6]과 같은 순서에 의해 조합하여 서술할 수 있다.

시나리오는 크게 2가지 범위의 문제상황을 가정한다. 첫째, 국가차원의 위기사항은 인구 및 세수 감소에 따라 현재 위기상황에 도달했는지에 대한 판단여부이다. 둘째, 권역의 문제상황은 당해지자체와 인접지자체로 구분하며, 지역 차원에서의 위기가 존재하는지 여부이다. 권역의 문제상황은 행정서비스 형평성(재정측면, 환경인프라 측면)과 지자체차원의 인력적정성에 관한 지표의 수준으로 판단할 수 있다. 지표의 값이 유사지자체(행정안전부 9대 지역유형내 평균)에 비해 상대적으로 양호한지 여부를 통해 문제의 크기와 이러한 문제에 대응할 관리전략을 갖고 있는지 여부를 판단한다.

표 4-7 각 경우의 수에 따른 시나리오 개요

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황		시나리오 개요
		당해 지자체	인접 지자체	
1	○	×	×	• 국가위기는 존재하지만, 해당 권역의 문제수준은 양호한 상황
2	○	×	○	• 국가위기는 존재하고, 인근 지자체의 문제상황이 존재함에도 불구하고 해당 지자체의 문제수준은 양호한 상황
3	○	○	×	• 국가위기와 해당 지자체의 문제가 동시에 존재하며, 인접 지자체의 문제수준만 양호한 상황
4	○	○	○	• 국가위기가 존재하며, 권역의 문제상황이 발생하는 가장 어려운 상황
5	×	×	×	• 국가위기 상황이 아니며, 권역의 문제상황도 아닌 양호한 상황
6	×	×	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 인접 지자체의 문제상황이 존재하는 경우
7	×	○	×	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 지자체의 문제상황이 존재하는 경우
8	×	○	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 권역에 국한하여 문제상황이 존재하는 경우

출처: 저자 작성

투입되는 비용은 적고, 사회서비스 및 인프라는 충분하다면 권역의 문제수준은 양호하다고 평가될 수 있다. 지자체 조직운영 측면에서도 지표값이 양호하다면(인건비 비율이 낮을수록, 기준인력의 준수율이 높을수록) 문제상황이 아니라고 평가할 수 있다. 특히 권역 내에서 해당 자치단체와 인접자치단체의 문제상황 유무에 대한 판단이 달라지면, 선택가능한 전략의 범위는 달라지게 된다. 다만 이와 같은 판단은 주관적일 수 있기 때문에 동일한 데이터를 두고도 문제상황 여부의 판단은 달라질 수 있다는 점을 기억해야 한다.

2) 시나리오별 조직운영전략의 적합도 측정

(1) 측정방법

전문가의견조사를 통해 본 연구에서는 다음의 <표 4-8>과 같은 형태의 질문지를 개발하여 8가지 시나리오별 10가지 전략의 적절성을 평가하도록 하였다.

다만 전략이 너무 다양할 경우 응답자의 응답신뢰도가 오히려 저하된다는 전문가의 의견을 반영하여 ① 2가지 유형의 행정구역통합전략은 1가지로 합하여 질문하였고, ② 다수의 지방자치단체에서 인력현행유지를 전제로 선택할 가능성이 높은(공무원 FGI 결과, 2024.09.). 특별지방자치단체의 설립과 광역시로의 관할구역 경계변경은 이 질문 문항에서는 제외하였다.

시나리오는 가급적 간결하게 작성하여 응답자의 편의를 돕고자 하였으며, 다만 채택 여부에 대한 판단을 보다 심층적으로 하기 위해 0점을 기준으로 시행적절(0~+9점:절대적절), 미시행적절(-9:절대적절~0점)까지 총 17점의 척도로 의견을 측정하였다. 따라서 응답결과는 (+)일 경우 적절, (-)일 경우 부적절하다고 평가할 수 있으며, 응답치의 절대값이 커질수록 응답의 강도가 크다고 볼 수 있다.

표 4-8 시나리오 적절성에 관한 전문가의견조사 질문지

[5-1-1] 시나리오1의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오1

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
1	○	×	×

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기 수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대적절		매우적절		적절		약간적절		같다(=)		약간적절		적절		매우적절		절대적절	대안
행정체제 개편 포함	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행정체제 개편 비 포함	중장기인력 계획수정 (증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치 (유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초 간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력 계획수정 (감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
인사관리 및 일하는 방식	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리 시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화 개선 (인사관리 제도개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

출처: 저자 작성

(2) 개별 시나리오 분석결과

8개의 시나리오별 10개 전략의 평균 적정성 평가결과는 다음과 같이 도출되었다. <시나리오1> 은 국가차원의 위기 상황이며, 지방자치단체 권역의 위기는 발생하지 않은 것으로 전제한 것이다. 하기의 <표 4-9>에는 시나리오1 상황에서 지방자치단체에 적절한 조직관리전략이라고 판단되는 정도를 담았다. 평균값이 높을수록 더 적절하며, 노란색 표시가 있는 전략이 상위 3개의 전략에 해당한다.

표 4-9 시나리오1: 전략적절성 평가 결과

시나리오1

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
1	○	×	×

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		평균[53]
행정체제 개편포함	행정구역 통합	-1.05
	광역-기초 기능 재배분	1.41
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	1.76
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-4.00
	인력재배치(유지)	1.18
	인접 기초 간 협력(유지)	**3.82**
	중장기인력계획수정(감원)	1.50
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	**4.27**
	성과관리시스템변화	3.45
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**4.77**

주: □ 적절한 전략(평균값이 높음)

출처: 저자 작성

53) 평균값은 특정 전략을 시행하는 것과 미시행하는 것이 같다고 보는 경우 0점으로 두고, 시행이 '절대 적절' 하다고 판단하는 경우 -8점, 미시행하는 것이 '절대 적절' 하다고 판단하는 경우, 8점으로 코딩하고, 평균값을 도출한 것이다.

시나리오1에서는 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 4.77점, 디지털혁신 4.27점, 제도적 접근인 인접 기초 간 협력(유지) 3.82점 순으로 상위 3개 전략으로 도출되었다. 지방자치단체 입장에서는 현재의 위기가 국가적 상황이지만, 직접적으로 자치단체의 위기가 아니라는 점에서 더 많은 비용을 수반하는 전략보다는 인력을 현행유지하는 범위 내에서 인사관리 및 일하는 방식의 변화를 통한 조직효율화나 인접 기초자치단체 간 협력 등이 더 적절하다고 판단되었다.

<시나리오2>는 국가차원의 위기 상황이며, 해당 지방자치단체에는 위기가 아니지만, 인접 지자체에 문제상황이 발생한 것으로 전제한 것이다. <표 4-10>은 시나리오2의 상황에서 지방자치단체에 적절한 조직관리전략이라고 판단되는 정도를 담았다.

표 4-10 시나리오2: 전략적절성 평가 결과

시나리오2

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
2	○	×	○

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "양호"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 △△군이 있다.

항목		평균
행정체제 개편포함	행정구역 통합	0.45
	광역-기초 기능 재배분	3.68
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	3.05
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-3.18
	인력재배치(유지)	1.05
	인접 기초 간 협력(유지)	**4.29**
	중장기인력계획수정(감원)	0.86
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	**4.18**
	성과관리시스템변화	3.00
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**3.77**

주: ▭ 적절한 전략(평균값이 높음)
출처: 저자 작성

시나리오2에서는 제도적 접근에 해당하는 인접 기초 간 협력(유지) 4.29점, 디지털 혁신 4.18점, 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 3.77점 순으로 상위 3개 전략이 도출되었으며, 응답경향은 시나리오1과 대체로 유사하다. 다만 인접지자체에 문제상황이 있기 때문에 이를 개선하기 위한 차원에서 통합 필요성에 대한 검토가 긍정적으로 평가되었다는 점이 차이이다(+, 강도낮음).

<시나리오3>은 국가차원의 위기 상황인 동시에 해당 지방자치단체에도 위기이지만, 인접 지자체에는 위기가 아닌 상황으로 전제한 것이다.

표 4-11 시나리오3: 전략적절성 평가 결과

시나리오3

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
3	○	○	×

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "양호"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		평균
행정체제 개편포함	행정구역 통합	1.82
	광역-기초 기능 재배분	**4.82**
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	3.82
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-3.00
	인력재배치(유지)	0.27
	인접 기초 간 협력(유지)	3.73
	중장기인력계획수정(감원)	-4.29
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	**4.55**
	성과관리시스템변화	3.86
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**5.05**

주: ▭ 적절한 전략(평균값이 높음)

출처: 저자 작성

<표 4-11>은 시나리오3의 상황에서 지방자치단체에 적절한 조직관리전략이라고 판단되는 정도를 담았다. 시나리오3에서는 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 전략이 5.05점으로 가장 높게 도출되었고, 광역-기초 기능 재배분 전략이 4.82점, 디지털 혁신 4.55점 순으로 상위 3개 전략이 도출되었다. 국가와 해당 지자체 차원에서 문제상황이 존재했기 때문에 비교적 적극적 전략을 선택할 필요가 있다고 판단한 것이며, 직접적 감원(-, 부정적)보다는 광역-기초 기능재배분(필요시 기관구성다양화 포함)을 포함한 전략을 모색하는 것을 추천하였다.

표 4-12 시나리오4: 전략적절성 평가 결과

시나리오4

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
4	○	○	○

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 △△군이 있다.

	항목	평균
행정체제 개편포함	행정구역 통합	4.77
	광역-기초 기능 재배분	**5.23**
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	4.05
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-2.77
	인력재배치(유지)	0.95
	인접 기초 간 협력(유지)	3.55
	중장기인력계획수정(감원)	2.27
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	5.57
	성과관리시스템변화	4.50
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**5.45**

주: ▭ 적절한 전략(평균값이 높음)

출처: 저자 작성

<시나리오4>는 국가차원, 해당 지방자치단체, 인접 지자체 모두에게 위기인 상황으로 전제한 것이다. <표 4-12>에는 시나리오4 상황에서 디지털 혁신 5.57점, 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 5.45점 순으로 높게 도출되었고, 광역-기초 기능 재배분 전략이 5.23점으로 상위 3개 전략이 도출되었다. 그러나 주목해야 할 부분은 행정구역통합과 기관구성다양화 등 행정체제개편을 동반한 전략이 전반적으로 높게 적절성 평가를 받았으며, 중기인력계획을 감원으로 수정하는 것에 대해서도 다른 시나리오와 비교할 때 높은 동의를 얻었다. <시나리오5>는 국가, 해당 지방자치단체, 인접 지자체 모두에게 위기가 아닌 상황으로 전제한 것이다.

표 4-13 시나리오5: 전략적절성 평가 결과

시나리오5

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
5	×	×	×

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌 간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "양호"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "양호"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		평균
행정체제 개편포함	행정구역 통합	-3.36
	광역-기초 기능 재배분	-1.59
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	-1.41
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-2.68
	인력재배치(유지)	-0.77
	인접 기초 간 협력(유지)	1.32
	중장기인력계획수정(감원)	-0.27
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	**3.32**
	성과관리시스템변화	**2.14**
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**3.14**

주: ▭ 적절한 전략(평균값이 높음)

출처: 저자 작성

<표 4-13>에는 상위 3개 전략 모두 디지털 혁신 3.32점, 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 3.14점, 성과관리시스템변화 2.14점 등 인사관리와 일하는 방식 차원의 개선이 선택되었다. 또한 중기인력계획에서도 현행유지를 전제로 한 인력재배치 조차 불필요하다고 판단하는 등 대부분의 전략에 대한 필요성을 부정적으로 판단하였다.

<시나리오6>은 국가, 해당 지방자치단체에는 위기가 아니지만, 인접 지자체에는 위기인 상황으로 전제한 것이다.

표 4-14 시나리오6: 전략적절성 평가 결과

시나리오6

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
6	×	×	○

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌 간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "양호"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 △△군이 있다.

항목		평균
행정체제 개편포함	행정구역 통합	-1.41
	광역-기초 기능 재배분	2.00
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	1.32
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-1.91
	인력재배치(유지)	0.95
	인접 기초 간 협력(유지)	**3.00**
	중장기인력계획수정(감원)	-0.73
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	**3.55**
	성과관리시스템변화	1.73
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**3.09**

주: ▭ 적절한 전략(평균값이 높음)

출처: 저자 작성

<표 4-14>에는 디지털 혁신 3.55점, 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 3.09점 순으로 높게 도출되었고, 인접 기초 간 협력(유지) 전략이 3.00점으로 상위 3개 전략이 선택되었다. 문제상황에 직면한 지역은 단지 인접지자체 뿐이기 때문에 전반적으로 적극적인 전략의 선택은 지양하되, 인접지자체와의 협력을 통해 지원하는 방안을 모색했다고 볼 수 있다. <시나리오7>은 국가와 인접 지자체에는 위기는 아니지만, 해당 지방자치단체의 위기로만 인식되는 상황을 전제하였다.

표 4-15 시나리오7: 전략적절성 평가 결과

시나리오7

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
7	×	○	×

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌 간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "양호"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		평균
행정체제 개편포함	행정구역 통합	-0.27
	광역-기초 기능 재배분	4.27
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	3.09
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-2.18
	인력재배치(유지)	0.36
	인접 기초 간 협력(유지)	4.18
	중장기인력계획수정(감원)	1.68
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	**4.95**
	성과관리시스템변화	**4.73**
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**5.18**

주: □ 적절한 전략(평균값이 높음)
출처: 저자 작성

<표 4-15>에는 시나리오7 상황에서 인사관리와 일하는 방식 차원의 개선이 상위 3개의 전략으로 선택되었다. 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 5.18점, 디지털 혁신 4.95점, 성과관리시스템변화 4.73점 순으로 도출되었다.

<시나리오8>은 국가차원의 위기는 아니지만, 해당 지방자치단체와 인접 지자체에는 위기인 상황으로 전제한 것이다.

표 4-16 시나리오8: 전략적절성 평가 결과

시나리오8

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
8	×	○	○

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌 간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스 형평성과 인력적정성" 지표가 "개선 필요"한 △△군이 있다.

	항목	평균
행정체제 개편포함	행정구역 통합	2.55
	광역-기초 기능 재배분	**4.91**
	광역-기초 기능재배분+기관구성다양화	3.91
행정체제 개편비포함	중장기인력계획수정(증원)	-2.27
	인력재배치(유지)	1.05
	인접 기초 간 협력(유지)	3.33
	중장기인력계획수정(감원)	1.09
인사관리 및 일하는 방식	**디지털혁신**	**4.95**
	성과관리시스템변화	4.00
	조직문화개선(인사관리제도개선 포함)	**5.14**

주: ▭ 적절한 전략(평균값이 높음)
출처: 저자 작성

<표 4-16>에는 조직문화개선(인사관리제도개선 포함) 5.14점, 디지털 혁신 4.95점 순으로 높게 도출되었고, 광역-기초 기능 재배분 전략이 4.91점으로 도출되어 상위 3개 전략으로 선택되었다. 국가차원의 위기는 아니지만, 권역 내에서 당해 지자체와 인접지자체가 문제상황에 직면해 있기 때문에 행정체제개편을 동반하는 비교적 적극적인 접근이 채택된 것이며, 감원에 대해서도 적극적인 검토가 되도록 했다.

2) 시나리오 적합도 평가결과

전문가의견조사를 통한 시나리오별 전략적절성 평가 실시의 결과 등을 종합하여, 본 연구에서 시나리오 플래닝 기법을 통한 개발 결과의 적합도를 평가한 결과 전반적으로 적절하다고 판단된다.

제3절 시나리오개발결과

시나리오개발결과를 종합해 보면, <표 4-17>과 같이 핵심변화동인에 대한 판단을 종합한 3가지 의사결정조건의 조합에 따라 도출된 8가지 경우의 수에 따른 전략 선택의 시나리오는 대체로 다음과 같은 조직운영전략을 채택하도록 추천하는 것이 적절하다.

먼저 종합적인 측정결과에서 부가적 전략으로 분류한 인사관리 및 일하는 방식에 관한 전략은 모두 (+)로, 어떤 상황에서도 활용가능한 전략이며, 국가 및 해당 지자체 차원에서 위기(문제)가 존재할 경우 활용필요성이 높다고 응답하고 있다. 이에 비해 행정체제개편을 동반한 전략은 시나리오5와 같이 위기상황이 존재하지 않는 경우에는 채택되지 않았다. 그 중에서도 행정구역통합에 관한 전략의 경우 시나리오3(국가 및 당해지자체에 문제상황이 있고, 인접지자체에는 문제상황이 없을 경우), 시나리오4(국가 및 당해, 인접지자체 모두에게 문제상황이 있을 경우), 시나리오8(국가는 위기상황이 아니지만, 당해 및 인접지자체에 문제상황이 있을 경우) 조심스럽게 검토가능한 전략으로 판단되었다(+). 또한 해당 지자체에는 문제가 없더라도, 국가 및 인접지자체에 문제상황이 있다면 검토가능하다는 의견도 존재했다(0.45점으로, +응답이기는 하나 응답강도가 매우 낮음).

그러나 이에 비해 광역-기초 기능재배분의 경우 시나리오5와 같이 위기상황이 존재하지 않는 경우(-)를 제외하고 모든 시나리오에서 채택되었으며(+), 시나리오 3, 4, 8에서는 전체 시나리오중 상위의 평균점수를 받아서 검토필요성이 매우 높은 전략으로 인식되고 있다.

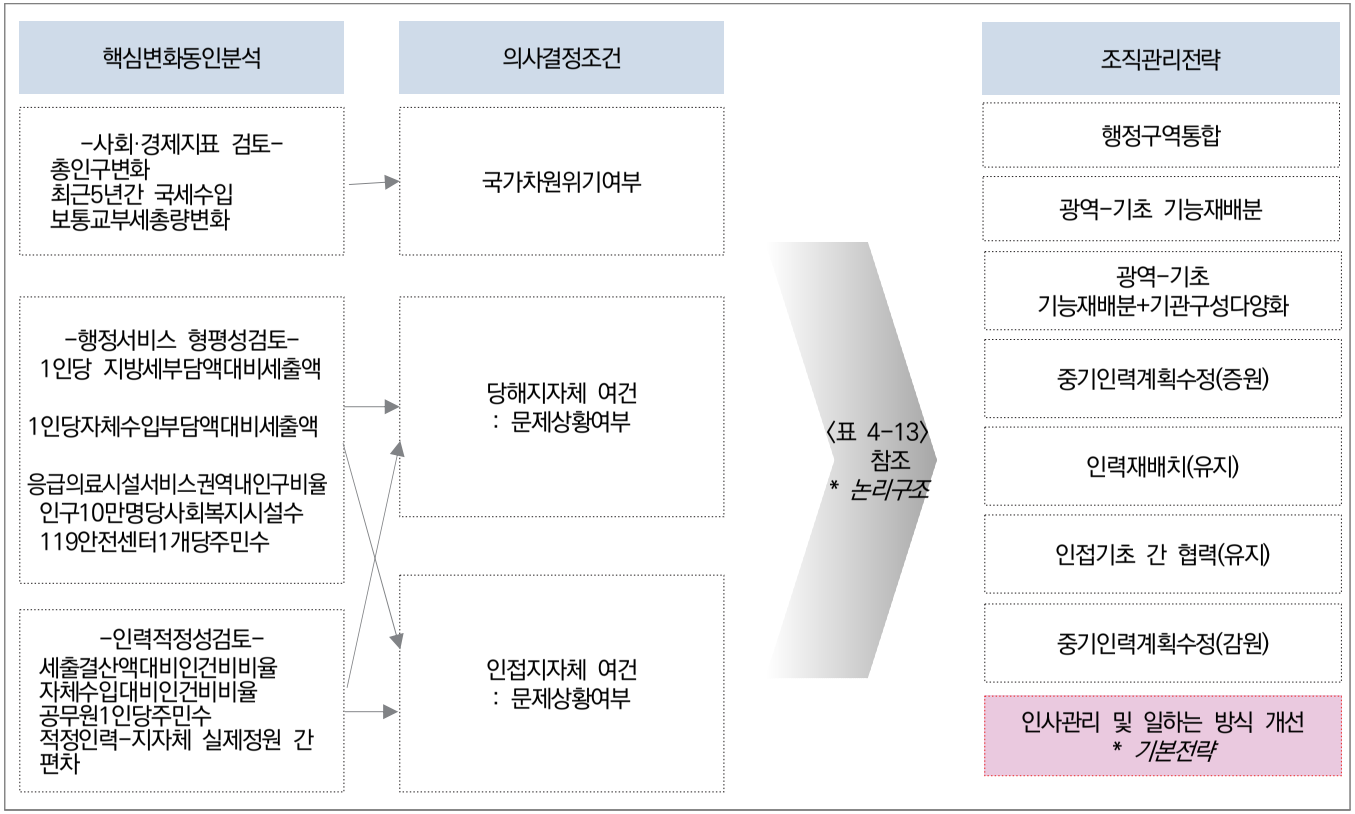
다음으로 중기인력계획에 관하여 증원은 모든 경우의 수에서 채택되지 않았고, 감원은 시나리오5와 같이 위기상황이 존재하지 않거나, 국가 및 당해 지방자치단체에 문제상황이 없는 시나리오 6에서만 채택되지 않았다(-). 이에 비해 인력을 유지하는 대안은 대체로 긍정적인 평가를 받았으며, 시나리오5와 같이 위기상황이 존재하지 않는 경우에만 불필요한 선택으로 평가받았다(-).

표 4-17 시나리오개발 결과 종합

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황		시나리오개요	추천전략 * (+)응답, 응답강도가 높은 순으로 작성
		당해 지자체	인접 지자체		
1	○	×	×	• 국가위기는 존재하지만, 해당 권역의 문제수준은 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 중장기인력계획수정(감원) • 광역-기초 기능 재배분 • 인력재배치(유지)
2	○	×	○	• 국가위기는 존재하고, 인근 지자체의 문제상황이 존재함에도 불구하고 해당 지자체의 문제수준은 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 인력재배치(유지) • 중장기인력계획수정(감원)
3	○	○	×	• 국가위기와 해당 지자체의 문제가 동시에 존재하며, 인접 지자체의 문제수준만 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 행정구역 통합 • 인력재배치(유지)
4	○	○	○	• 국가위기가 존재하며, 권역의 문제상황이 발생하는 가장 어려운 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 행정구역 통합 • 인접 기초 간 협력(유지) • 중장기인력계획수정(감원) • 인력재배치(유지)

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황		시나리오개요	추천전략 * (+)응답, 응답강도가 높은 순으로 작성
		당해 지자체	인접 지자체		
5	×	×	×	• 국가위기 상황이 아니며, 권역의 문제상황도 아닌 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지)
6	×	×	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 인접 지자체의 문제상황이 존재하는 경우	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능 재배분+기관구성다양화 • 인력재배치(유지)
7	×	○	×	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 지자체의 문제상황이 존재하는 경우	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 중장기인력계획수정(감원) • 인력재배치(유지)
8	×	○	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 권역에 국한하여 문제상황이 존재하는 경우	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 중장기인력계획수정(감원) • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 행정구역 통합 • 중장기인력계획수정(감원) • 인력재배치(유지)

그림 4-7 시나리오 개발결과



출처: 저자 작성

이와 같은 종합분석결과는 [그림 4-7]과 같은 시나리오 개발결과에서 의사결정조건과 핵심변화동인 분석결과와 조직관리전략을 연계하는 논리구조로 활용된다. 따라서 제5장에서는 이와 같은 시나리오 개발 결과를 실제 지방자치단체의 상황에 적용하여 시뮬레이션해 볼 필요가 있다.



5

시나리오를 활용한 조직운영전략도출

제1절 시나리오 적용 가이드라인
제2절 시나리오 적용
제3절 소결론: 제도적·인식론적 한계와 개선 필요성

제5장 시나리오를 활용한 조직운영전략도출

제1절 시나리오 적용 가이드라인

1. 시나리오 적용방법

1) 시나리오 적용 가이드라인의 개발 필요성

지방자치단체 조직운영전략 시나리오는 “인구감소에 대응하여 지방자치단체는 중기인력계획수립시 인력을 어떻게 조정해야 하는가”라는 핵심이슈를 전제로 개발되었다.

그렇다면 지방자치단체 조직운영전략 시나리오의 적용을 위해 가이드라인이 필요한 이유는 무엇인가? 우리나라가 국가차원의 인구감소를 경험하기 시작한 것은 2021년 이후이기 때문에, 아직까지 지방자치단체는 이와 같은 상황에서의 조직운영에 관한 경험이 없으며, 특히 환경분석에 근거하여 행정체제개편을 포함한 다양한 전략을 검토한 뒤 중기인력계획을 수립한 경험이 전무하다.

이와 같은 상황에서 각 지방자치단체가 직면하고 있는 상황에 따라 적절한 전략의 종류와 각 전략 선택 또는 비선택시 발생될 수 있는 미래가 매우 다양하게 펼쳐질 수 있는 불확실성(uncertainty)이 높다. 따라서 지방자치단체의 시행착오 및 판단지연 등에 따라, 더 큰 위기가 발생될 수 있으며 이와 같은 개별지역의 문제가 산발적으로 나타나게 될 경우 국가차원의 위기로 귀결될 수 있는 위험(risk)이 존재한다. 따라서 각 지방자치단체가 어떤 조직운영전략을 선택하여 어떻게 위험을 관리해 나갈 것인지에 관한 가이드라인이 제시될 필요가 있다.

따라서 “지방자치단체 조직운영전략 시나리오 적용을 위한 가이드라인”은 본 연구를 통해 개발된 시나리오개발결과를 요약정리하여 제시하고, 적용방법에 관한 예시를 보여줌으로써 지방자치단체가 어떻게 시나리오를 활용해 전략을 개발할지에 대한 방법을 안내하는 것을 목적으로 삼는다.

2) 사용방법

(1) 주요개념 및 역할

본 가이드라인에서 사용되는 주요 개념 및 시나리오 개발에서의 역할은 일반적인 행정실무에서 사용되는 것과 다소 차이가 있을 수 있기 때문에 하기의 시나리오를 검토하기 전 반드시 확인할 필요가 있다.

① 핵심이슈

핵심이슈는 지방자치단체가 국가차원의 인구감소라는 문제에 대응하여 중기인력계획수립시 인력을 어떻게 조정할지 정하는 것이다. 핵심이슈는 조직이 해결해야 할 가장 시급한 문제로서, 본 가이드라인에서는 조직운영과 관련된 다양한 이슈 중 중기인력계획수립이라는 인력운영관련 전략수립을 선정하였다.

표 5-1 핵심이슈: 주요개념 및 역할

	인구감소에 대응하여 지방자치단체는 중기인력계획수립 상 인력을 어떻게 설정하고 조정해야 하는가?
핵심이슈	▶ 핵심이슈란? • 조직이 해결해야 할 가장 시급한 문제 • 지방자치단체 중기인력계획수립에 있어 가장 시급한 문제는 인구감소에 대응한 인력계획이다.
	▶ 중기인력계획이란? • 지방자치단체가 5년 단위로 기관별·직급별·사업별 정원증감에 관련한 계획을 수립하는 것을 말한다. • 현재까지 중기인력계획은 환경분석의 중요성 보다 정해진 기준인건비와 국가차원의 정원관리기조가 중요한 영향을 미쳤으나, 본래 기관의 환경분석 결과를 바탕으로 중장기적 시각에서 인력운영에 관한 전략을 수립하는 것이 목적이다.
	▶ 지방자치단체 • 지방자치단체는 스스로 조직관리전략의 수준과 방식을 합리적으로 선택할 수 있는 주체로, 현행법제도 개선을 포함하여 필요할 경우 지방행정체제개편 등 현행법제도를 변화시키는 방안까지 검토할 수 있다고 보았다. • 따라서 단지 기준인건비 범위 내에서 형식적인 정원 증감만을 검토해 중기인력계획을 수립하는데 그치치 않고, 적극적 대안을 모색한다.

출처: 저자 작성

② 변화동인과 의사결정기준

지방자치단체의 조직운영은 기본적으로 현재의 운영방식을 그대로 유지하는 '현행유지'가 하나의 대안이 될 수 있다. 따라서 새로운 전략을 선택할 경우, 지방자치단체를 둘러싼 환경에 대한 분석을 통해 조직운영전략 변화가 필요한 시점인지를 판가름하는 것이 필요하다.

의사결정기준은 조직을 둘러싼 환경에 관하여 전략변화가 필요한 시점인지를 판단할 수 있는 기준으로, 일반적으로 주요 통계지표를 바탕으로 시계열적 분석을 통한 단절(그간의 추세와는 다른 변화), 유사 지방자치단체와의 비교를 통한 상대적 변화 필요성 등을 검토하는 것이 필요하다. 특히 국가 및 지방자치단체가 중기인력계획수립에 대한 전략변화를 선택하게 되는 상황을 판단하기 위해서는 다수의 지표를 포괄적으로 분석하는 것이 필요하기 때문에 다차원적 지표를 활용한 종합판단을 요한다.

본 주요지표의 구성 및 개발과정은 제4장에서 상세히 기술하였으며, 지방자치단체는 핵심지표를 위주로 검토할 필요가 있다. 다만 일부데이터는 기초지방자치단체 단위에서 취득이 어려운 경우가 있기 때문에, 이 경우에는 유사데이터를 검토하면 된다. 또한 당해 자치단체의 상황을 고려하여 각 지표 중 중복되거나 상대적으로 의미를 찾기 어렵다고 판단되는 경우에는 각 유형 중 일부지표를 제외해도 된다. 지표 간 상반된 결과가 나올 경우, 지방자치단체의 정책우선순위 및 실무적 판단 등을 종합하여 결과를 해석하는 것이 적절하다.

의사결정기준을 종합하면, 지방자치단체는 전략변화가 필요한 시점인지 여부를 판단할 수 있으며 국가 및 당해 지방자치단체, 인접 지방자치단체에 관한 검토를 통해 이를 확인할 수 있다. 인접 지방자치단체에 관한 검토는 전략선택의 범위에 인접 지방자치단체와의 통합 또는 협력이 포함될 경우에만 필요하다.

또한 주요지표 대부분이 주로 효율성 차원의 검토가 중심이 되기 때문에, 최종 전략선택을 위해서는 민주성에 관한 2차 검토를 통해 주민과 직원에 대한 공감대형성과 갈등관리 방안의 모색이 필요하다.

표 5-2 핵심동인과 의사결정기준: 주요개념 및 역할

의사결정기준	**조직을 둘러싼 환경에 관하여 전략변화가 필요한 시점인지를 판단할 수 있는 기준**
	▶ 분석방법은? • 주요지표에 대한 시계열분석을 통해 전략변화가 필요한 지표의 변화 포착 • 주요지표에 대한 지역 간 비교 등을 통해 전략변화가 필요한 이유를 발굴 • 다차원적 지표를 바탕으로 종합적 판단 필요
	▶ 주요지표구성에 대한 개발방법은? • 현행 중기인력계획의 환경분석사례 전수조사, 선행연구분석과 전문가의견조사, 3~4차례의 전문가 자문회의를 거쳐 개발 • 본 보고서 〈표 4-2〉의 주요지표 중 핵심지표를 중심으로 선정 * 단 기초자치단체 차원의 데이터 취득이 어려울 경우 유사지표 검토가능
	▶ 주요지표의 구성: 핵심지표중심 정리 • [국가차원의 위기] – 사회적 요인: 총인구 – 경제적 요인: 최근5년간국세수입, 보통교부세총량 • [지자체차원의 상황] – 행정서비스 형평성 * 재정측면: 1인당지방세부담액 대비 세출액(%), 1인당 자체수입대비세출결산액(%) * 환경인프라: 응급의료시설 서비스권역 내 인구비율, 인구10만명당 사회복지지설 수, 119안전센터 1개당 담당주민수 – 인력적정성: 자체수입대비인건비비율, 적정인력-정원 간 편차, 세출결산액대비 인건비비율, 인건비준수율, 공무원1인당 주민 수
	▶ 주요 지표 간 분석결과가 상반될 경우 대응방법은? • 전문가자문을 통해 결과를 해석하거나, 지방자치단체의 정책우선순위 및 실무적 판단 등을 종합하여 결과를 해석함
변화동인	**조직이 환경변화에 대응해 새로운 전략을 선택하게 되는 원인(사건/요소)**
	▶ 지자체 중장기인력계획 수정의 변화동인은? • 국가차원의 위기, 당해 지자체의 상황, 인접 지자체의 상황이 종합적 판단됨 – 상대적으로 국가차원의 위기와 당해 지자체의 상황이 핵심동인 – 인접 지방자치단체의 상황은 고려가 필요한 상황에서만 검토하면 됨
	▶ 효율성 외에 민주성 검토 필요 (* 단, 주요지표에 근거한 1차 전략선택을 완료한 뒤 2차적 검토가 적절) • 주요지표의 경우 대체로 효율성 차원에서의 전략수정 필요성을 검토하고 있기 때문에, 전략의 수용성 및 갈등발생가능성 등을 사전에 검토하기 위해 '주민과 직원의 공감대' 등 민주성 요인을 검토할 필요가 있음 – 특히 정원감축, 지역통합 등과 같은 전략의 선택시에는 이 부분에 관한 검토 필수

출처: 저자 작성

③ 조직운영전략선택지

지방자치단체가 선택가능한 조직운영전략 선택지는 현행법 상 가능한 전략과 현행 법령의 개정이나 특별법제정 등을 동반해야 하는 전략 등 다양하다. 다만 인사관리 및 일하는 방식 개선은 어떠한 상황에서도 적용을 검토할 수 있기 때문에 '기본전략'으로 소개하며, 사례를 참조하여 지자체 상황에 맞게 선택하거나 참고하여 해당 지자체 만의 방식으로 새롭게 개발이 가능하다.

그밖에 중기인력계획에 총정원규모를 반영하는 방식으로서 행정체제개편이 필요한 경우와 그렇지 않은 경우에 대한 리스트는 <표 4-6>에서 제시되었으며 상세내용은 제4장을 참조할 수 있다.

표 5-3 조직운영전략선택지: 주요개념 및 역할

	조직이 환경변화에 대응해 선택가능한 조직운영전략의 리스트
조직운영 전략 선택지	▶ [기본] 인사관리 및 일하는 방식 개선 • 전문가의견조사를 통해 국가 및 지방자치단체의 위기상황 유무와 관계없이 적용가능한 것으로 평가됨 • 각 지방자치단체의 상황을 고려하여, 적절한 관리방식을 채택함으로써 제한된 인력을 보다 효율석으로 활용할 수 있음 • 대표적으로 디지털혁신, 성과관리시스템변화, 조직문화개선, 인사관리제도변화 등이 있음
	▶ [중기인력계획에 총정원규모 반영 방식] 행정체제개편불필요 • 중기인력계획수립시 행정체제개편 없이 정원을 어떻게 변화시킬 것인지에 관한 전략 리스트 – 중기인력계획 수정(증원/감원), 유지(인력재배치/인접지자체 간 협력)로 구분
	▶ [중기인력계획에 총정원규모 반영 방식] 행정체제개편필요 • 중기인력계획수립시 행정체제개편을 동반하여 정원을 어떻게 변화시킬 것인지에 관한 전략 리스트 – 행정구역통합(시+군, 군+군), 특별지방자치단체설립, 광역-기초기능배분 (+ 기관구성다양화), 광역시로 관할구역 경계변경 • 단, 국가차원의 위기 밀 지자체 여건 상 문제상황이 존재한다면 반드시 중기인력계획 상 정원감축을 전제로 논의함

출처: 저자 작성

(2) 조직운영전략 시나리오

조직운영전략 시나리오는 핵심이슈와 의사결정조건, 변화동인, 조직운영전략선택지와 이들 간의 논리구조를 종합하여 개발되었으며, 개발의 결과물은 제4장 제3절을 참고하면 된다([그림 4-8] 참조). 시나리오는 국가-당해지자체-인접지자체의 상황에 따라 8가지로, 전문가들에 의해 각 상황별 보다 적절하다고 판단되는 전략은 <표 4-16>에서 제시되었다.

표 5-4 조직운영전략시나리오: 주요개념 및 역할

	핵심이슈에 관한 불확실한 상황에 대응하기 위해 시나리오 플래닝을 통해 개발된 결과물
조직운영 전략 시나리오	▶ 시나리오의 구성은? • 핵심이슈와 관련된 의사결정기준, 변화동인, 전략선택지, 그리고 이들 간의 논리적 관계구조를 중심으로 시나리오의 구성이 도출 • 국가·당해지자체·인접지자체의 위기(문제상황) 여부에 따라 8가지 경우의 수(2*2*2=8)가 존재하며, 각각의 시나리오가 도출
	▶ 전략선택의 우선순위는? • 다양한 전략의 선택에 관한 우선순위는 전문가의견조사를 통해 개발되었으며, 〈표 4-16〉을 참조 • 단, 전략선택시 발생가능한 갈등 및 수용성 문제에 관하여는 별도의 검토필요

출처: 저자 작성

(3) 조직운영전략 시나리오의 적용

조직운영전략 시나리오를 바탕으로 이를 적용하는 과정은 1단계, 먼저 해당 조직이 직면해 있는 상황이 어떤 시나리오에 해당되는지를 판단하는 것으로부터 시작된다. 지방자치단체는 국가·해당지자체·인접지자체라는 3가지의 차원의 상황을 조합하여 현재 자신이 처한 상황에 부합한다고 여겨지는 시나리오를 선택하게 된다. 상황판단은 <표 5-2>와 같이 "중기인력계획수립"을 위한 해당 지자체의 인력 증가-현행유지-감축 여부를 정하는 "핵심이슈"에 관한 주요 지표(의사결정기준)을 검토하고, 현재까지의 인력증가 또는 현행유지 전략이 변화되어야 하는 상황인지 여부를 판단하는 것이다.

표 5-5 조직운영전략 시나리오의 적용: 절차 및 개념

	개발된 조직운영전략 시나리오를 실제 상황에서 적용하기 위한 절차
조직운영전략 시나리오의 적용	▶ 1단계: 상황판단-어떤 시나리오에 해당되는가? • 국가차원: 핵심이슈에 관한 주요지표(의사결정기준)를 검토하여, 전략변화가 필요한 문제상황(핵심동인)이 존재하는지 여부를 판단 • 해당지자체차원: 핵심이슈에 관한 주요지표(의사결정기준)를 검토하여, 전략변화가 필요한 문제상황(핵심동인)이 존재하는지 여부를 판단 • 인접지자체차원: 핵심이슈에 관한 주요지표(의사결정기준)를 검토하여, 전략변화가 필요한 문제상황(핵심동인)이 존재하는지 여부를 판단 =〉 3개 차원의 상황을 조합하여, 해당되는 시나리오를 채택 - 주요지표에 대한 종합적인 판단은 주관적일 수 있으며, 정보의 편차 및 전문성에 따라 달라질 수 있음
	▶ 2단계: 조직운영전략선택지의 선택 • 선택 시나리오에 제시된 적합성이 높은 전략에 대하여 순차적으로 적용방식을 검토 • [기본전략] 중기전략(3년내)으로 채택: 목표치(정원감축규모) 및 소요시간, 구체적인 방법론 등에 관한 전략의 설계는 "문제상황/위험(risk)"에 관한 담당자의 판단에 따라 결정 • [기타전략] 중기(3년내) 또는 장기(10년내/10년 이상)로 채택 / 비선택 가능 - 선택여부, 목표치(정원감축규모) 및 소요시간, 구체적인 방법론 등에 관한 전략의 설계는 "문제상황/위험(risk)"에 관한 담당자의 판단에 따라 결정 - 해당 조직이 기존에 선택했던 전략수행의 경험과 사회적 분위기, 조직 내부의 공감대, 절차적 민주성 확보 등이 위험(risk)에 대한 판단에 영향을 미칠 수 있음 - 세부전략의 구체적인 개발방법은 전략개발을 수행하는 행위자의 창의적인 조사·분석·자문 등을 통해 확장될 수 있음 - "중기인력계획"이라는 핵심이슈는 "위험(risk)"과 "문제상황"의 존재여부에 관한 판단을 중심으로 "지방행정체제개편"과 "인구감소 등 사회적 이슈", "정치적 이슈", "경제적 이슈" 을 포함한 다양한 관련이슈에 대한 종합적 환경분석결과와 연동됨

출처: 저자 작성

2단계에서는 조직운영전략을 선택하는 것이다. 본 연구를 통해 전문가들은 각 시나리오에 적합도가 높은 전략을 제시하고 있기 때문에 지방자치단체는 적합성이 높은 전략에 대해 순차적으로 적용할지 여부를 검토하고 구체적인 적용의 방안을 설계한다. 먼저 기본전략의 경우는 3년 내에 목표를 달성하는 중기전략으로 채택하여, 목표치(정원감축규모) 및 소요시간, 구체적인 방법론을 "문제상황 및 위험(risk)"에 관한 판단에 따라 결정한다. 만약 문제상황이 심각하지 않거나, 정원감축을 하지 않았을 때의 위험이 적다면 목표치는 현행유지가 될 수도 있고, 반대의 경우는 기본전략이라고 하더라도 적극적인 감축방식을 채택할 수도 있다.

기본전략 외의 다양한 전략들은 “문제상황 및 위험(risk)”에 관한 판단에 따라 중기(3년내) 또는 장기(10년내/10년 이상)전략으로 채택되거나 채택되지 않을 수 있다. 이와 같은 판단에 대해서 해당 조직이 기존에 선택했던 전략수행의 경험과 사회적 분위기, 조직 내부의 공감대, 절차적 민주성 확보 등이 위험(risk)에 대한 판단에 영향을 미칠 수 있다. 구체적인 방법론에 관한 전략설계는 부전략의 구체적인 개발방법은 전략개발을 수행하는 행위자의 창의적인 조사·분석·자문 등을 통해 확장될 수 있다.

그러나 시나리오의 적용과정은 행위자의 주관적 판단이 개입되기 때문에 다양한 관련이슈에 대한 종합적 판단능력과 정보분석역량, 정무적 판단역량 등에 따라 활용수준과 예측의 정확도가 달라질 수 있다. 따라서 시나리오 적용 가이드라인에 따른 활용사례를 읽고 모의테스트 경험을 하는 등의 방법으로 실무에서 사용할 수 있도록 학습하는 과정이 필요하다(제2절의 주요 내용).

2. 기본전략의 개념 및 특징

기본전략은 8가지 시나리오 중 어떤 시나리오에서도 활용가능하며, 다른 전략과 병행하여 적용하거나, 각 지방자치단체의 상황에 따라 선택·수정 또는 새로운 방법을 개발하여 적용하는 것도 가능하다. 각 전략의 적합성에 관한 전문가의견조사에서 “인사관리 및 일하는 방식 개선”은 모든 시나리오에서 가장 적합도가 높은 전략으로 선택되었으며, 이는 곧 어떤 상황에서도 선택이 가능한 전략임을 의미한다. 동시에 인사관리 및 일하는 방식을 어떻게 개선할지에 관한 구체적 설계와 실천의지에 따라 조직의 효율적 운영이라는 성과로 연계될 수 있는 수준도 매우 다양하다. 단지 조직을 조금 더 원활하게 운영할 수 있는 정도의 소극적인 성과로 연결될 수 있는 단계부터 실제 수십명의 업무량을 효과적으로 감축시킬 수 있는 전략도 존재한다(전문가 K교수 인터뷰, 2024. 10.).

그러나 제2장에서 언급된 바와 같이 제도적인 경직성으로 인하여, 그간 지방자치단체의 인사관리 및 일하는 방식은 “경직적 조직문화, 절차와 형식을 강조하는 업무처리 방식, 성과보다는 연공서열에서 근거한 성과평가 방식 등” 급변하는 환경에 민첩하게 대응하기에는 적절하지 못한 것이 사실이다. 이와 같은 문제에 관하여 국가 차원에서

“애자일(Agile) 조직으로의 전환” 등을 제시하고 있지만, 제도적 한계와 오랜 조직문화는 새로운 조직운영전략을 모색하는데 한계를 가져온다. 인사 및 조직관리제도 전반이 상호 긴밀하게 연계되어 있기 때문에, 결국 제도전반의 변화가 필요하기 때문이다.

제5장에서는 본 연구가 지방자치단체 조직운영전략 개념을 확장하는 전제로 논의되고 있는 만큼, 기본전략으로서 제시되는 “인사관리 및 일하는 방식의 개선” 역시 그에 부합하는 다양한 전략이 제시될 필요가 있다. 따라서 본 연구에서 제안하는 기본전략으로서의 인사관리 및 일하는 방식 개선안 구성요소도 지방자치단체가 자신의 수요에 따라 취사선택할 수 있도록 하고자 한다.

시나리오를 구성한 행태적 접근에서 제안했던 디지털 혁신, 성과관리시스템변화, 인사관리를 포함한 조직문화 개선이라는 세가지 전략에 관한 구체적인 사례를 제안하고자 한다.

3. 기본전략의 주요사례

1) 디지털혁신

(1) RPA를 통한 디지털 혁신

지방자치단체는 데이터기반행정[54], 혹은 디지털플랫폼 조성 계획에 근거하여 기존 아날로그 기반의 업무체계를 디지털 체계로 전환하고 있다. 즉, 데이터를 분석·활용하여 환경변화의 예측 정확성을 높이고, 그 결과를 정책 수립 및 업무 전반에 활용하여 행정 및 서비스 질을 향상시키는 것이다. 이러한 데이터기반행정의 대표적인 수단으로 ‘RPA(Robotic Process Automation)’ 방식을 제안할 수 있다. RPA는 특정 소프트웨어를 기반으로 기존의 인력이 수행하던 규칙 기반의 반복적, 일상적인 대량의 업무를 대체하여 자동화하는 것을 의미하며(Willcocks et al., 2015: 이재용·김수동, 2024에서 재인용), 비용 절감, 업무 효율성 및 성과 품질의 향상을 위해, 인력이 수행하는 정형화된 단순반복 업무를 소프트웨어 로봇이 설정된 절차와 방식에 따라 자동화하여

54) 데이터기반행정은 증거 기반 행정(evidence-based public administration)의 일환으로, 객관적·과학적 관점에서 양적·질적 데이터를 분석하고 이를 바탕으로 설득력 있는 의사결정에 근거하여 정책을 추진하는 것을 의미한다(이재용, 2022).

처리하는 기술을 의미한다(이재용·김수동, 2024). RPA는 향후 AI와 같은 기술을 지방자치단체의 업무절차에 반영하기 기초 작업이 될 수 있다. 이와 관련한 사례로 최근 부산 금정구에서 도입한 '예산업무 RPA(자동화)'를 들 수 있다.

표 5-6 RPA를 통한 업무효율화 사례 : 부산금정구 예산업무 RPA사례

- 예산업무 RPA 프로그램 5종을 자체적으로 개발해 업무시간을 연간 54,581시간을 절감하고, 예산업무 효율성 · 신속성 · 정확성을 획기적으로 개선함
- 예산업무는 금정구의 오랜 기피 · 격무업무에 해당함. 이에 대한 적극적 · 창의적 문제 해결 사례로 인식됨
- 자동화를 통해 행 · 재정적 비용 절감 및 업무 효율성 제고함
- 해당 업무 프로그램은 지방자치단체의 이호조+ 뿐만 아니라 다양한 공공기관 예산회계시스템으로 확장이 가능함. 예를 들어, dBrain+(국가기관), K-에듀파인(교육기관), LOBAS(지방공기업) 등에 적용 가능함

출처: 국제뉴스

(2) 키오스크 및 무인민원발급기 활용

지방자치단체의 법정민원발급 관련 업무의 대부분은 현재 정부24와 같은 전자정부 시스템을 통해 이용 가능하며, 오프라인 방식의 경우 무인민원발급기를 통해 이용가능하다. 대구 OO구는 행정안전부 통합데이터분석센터에 빅데이터분석(QGIS, Quantum GIS)을 의뢰하여, 무인민원발급기 설치 최적지를 도출한 뒤 유동인구가 많은 지역에 무인민원발급기를 설치함으로써 설치의 효과를 높였다(OO구청 담당자 인터뷰, 2024. 07.). 특히 최근에는 일부지자체에서 무인민원발급기 사용요금을 지원 등을 통해 이용을 활성화하고, 이를 통해 민원업무를 경감하기 위한 노력을 하기도 한다.

김지수 외(2024b)의 연구에서 군소군 소재 1,500여명의 공무원 대상 인식조사에서 향후 10여년 뒤 방문주민이 매우 적은 읍면의 경우 인근읍면과 통합하되, 무인민원발급기과 이용안내 AI서비스 또는 자원봉사자 배치/공공근로자배치, 인근읍면까지 정기적인 셔틀버스 운영, 마을회관으로 방문민원접수방식으로 전환 등 다양한 대안이 논의될 필요가 있음을 제안하기도 하였다.

강원특별자치도 횡성군은 종이신청서 없이 키오스크 터치스크린에 신청민원종류를 선택하고, 안내에 따라 신분증을 넣은 뒤 대기순번을 발급받아 창구로 이동하면 민원인의 기본인적사항이 기입된 화면이 모니터에 출력되고, 부가적인 민원사항을 담당자

가 구술로 접수하면 신청이 완료되어 민원인은 최종 입력사항을 확인하고 서명만 하면 민원서류가 발급되는 "민원서식자동작성시스템"을 도입하였다(행정안전부, 2020).

그 결과 연간 약 5백만 원의 종이신청서 인쇄비용이 절감되고, 기록물관리장소부족 현상이 해소되었다(행정안전부, 2020). 그러나 근본적으로 주민센터에 방문하여 민원서식을 작성하는 것은 일반주민들의 관점에서는 낯설고 익숙하지 않은 행위로, 서식작성에 불편과 어려움이 있을 수 밖에 없기 때문에 이와 같은 절차를 근본적으로 개선한 것은 주민은 물론 민원대응을 하는 일선공무원의 체감업무량도 경감되는 효과가 발생된다. 다만 민원대에 근무하는 직원이 구술로 부가적인 민원사항을 접수해야 하는 부분이 있기때문에 이와 같은 측면에서는 업무가 가중될 수 있으며, 기기오류 등을 대비한 보조수단의 준비 등도 갖추어져야 할 것이다.

그림 5-1 키오스크와 민원서식 자동작성시스템을 통한 업무효율화 사례



❶ 민원실 입구에 비치되어 있는 '민원서식 자동작성 시스템'의 민원접수 선택
❷ 발급받고자 하는 민원 분야 선택
❸ 원하는 서비스(민원서식) 종류 선택
❹ 키오스크에 신분증(주민등록증, 운전면허증) 투입
❺ 대기화면에 표시(알림벨 포함)되는 발급창구로 이동
❻ 직원은 신청인 인적사항이 자동 기입된 모니터 화면을 보며, 구술로 세부 민원을 접수 입력
❼ 신청사항에 이상이 없는지 민원인용 모니터로 확인
❽ 서명패드에 민원인의 서명
❾ 서류발급 완료, 신청서는 자동으로 시스템 저장

출처 : 행정안전부, 2020

(3) 지적재조사에 드론을 활용

부산광역시는 지적재조사 업무프로세스 및 측량방식을 개선하기 위해 산·학·관협력을 통해 드론(UAV) 실증사업 협업을 시도하였다(행정안전부, 2020). 그 결과 기존의 측량방식이 아닌 실물과 똑같은 정사영상데이터취득을 통해 주민이 동의를 더 빠른 시간 내에 구할 수 있었고(2개월 단축), 드론실증사업예산(국비)을 지적재조사 사업지구 드론측량에 투입함으로써 약 1.8억의 측량비를 절감할 수 있었다(행정안전부, 2020). 특히 고질적인 장기민원이 나타나는 경계분쟁문제에 관하여 공무원이 3차원 클라우드 데이터를 활용해 현장에 직접 나가지 않고도 간단한 경계확인 및 면적계산, 경계조정 및 측량성과검사를 신속(2개월이상 시간단축)하게 처리할 수 있어 업무효율화에 크게 기여할 수 있다(행정안전부, 2020).

(4) 카카오톡, 챗봇과 AI상담원의 활용

카카오톡을 이용해서 지방세 등 주요 지방세 납부, 지방세환급금 청구 등에 다양한 세무 관련 업무를 안내받는 서비스와 국민비서(구삐)를 활용한 알림서비스를 통해 각종 서비스 기간 종료 전 알림을 받는 서비스는 행정서비스의 연속성 및 주민의 이용편의성을 확보하는 방안으로 그간 안내되어 왔다(정책브리핑, 2021).

표 5-7 카카오톡/문자와 국민비서(구삐) 등을 활용한 알림서비스 활용예시

국민비서(구삐)	지방세환급금청구 24시간 문자서비스
[문제] 행정서비스 종료/신청 등의 필요성 미인식에 따른 문제발생	[문제] 지방세환급금 미신청 지급액 누적
[대안] 국민비서 개발 - (기존) 서비스만료후재신청 등 복잡한 절차가 생기며, 복지사각지대발생, 추징 등 추가업무소요 - (대안) 정보동의-가입-대상결정-연계범위선정-알림 (상세) ① 정부24회원 대상(정보제공동의)→ ② 행정정보를 제공받을 앱을 선택 (네이버, 카카오톡, 토스, 문자메세지)→ ③ 알림받고 싶은 서비스선택(예시: 운전면허 적성검사, 교통범칙금, 교통과태료, 건강검진, 국가장학금, 지방세납부, 도시가스 납부 등)+ 구글/네이버캘린더, 은행납부계좌 등과 연계 가능	[대안] 통신사 상품가입 - (기존) 방문, 우편, 전화, 팩스, 위택스신청 - (대안) 문사수신전용번호에 답장하여 24시간 신청가능
[효과] 행정서비스 알림에 따른 연속성 확보 복지사각지대 발생 예방	[효과] 청구-지급기간 최장7일→1일로 단축, 민원만족도 제고, 지급율 1개월간 34.6% 증가

출처 : 정책브리핑, 2021; 행정안전부, 2019

그러나 기간만료된 서비스에 대한 재신청, 복지서비스 사각지대의 발생에 따른 행정관리비용, 지방세/과태료 등의 미납에 대한 청구 등의 과정에서 소요되는 추가적인 행정력의 관점에서 본다면 이와 같은 아이디어들은 업무 효율화를 위한 방안으로도 도입검토될 수 있다.

또한 세급환급금에 대한 알림서비스에 관하여도 주민들이 이를 신청하는 과정의 불편으로 인한 미신청이 발생되는 경우가 많은데, 천안시의 예와 같이 간단한 통신사 상품가입을 통해 지급율도 개선하고 환급기간 동안 문의·방문민원 등을 획기적으로 감축할 수 있는 장점이 있다(행정안전부, 2019).

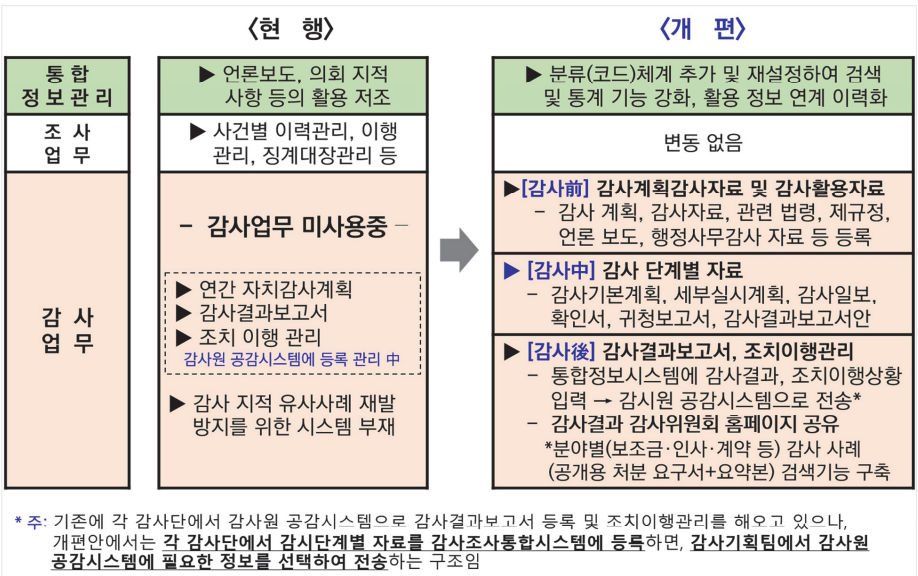
(5) 업무지원시스템의 도입 및 활용

지방자치단체가 수행하는 일부 업무의 경우, 여전히 대면보고와 수기로 작성되는 보고서 등으로 업무가 수행되는 경우가 있다. 그러나 이 경우 업무효율성 제고에 한계가 있는데, 일반적으로 지방의회사무기구의 경우 의원-사무국 간 카카오톡, 메일, 대면보고, 문자 등을 사용한 실시간 상황보고 및 공유가 많기 때문에 업무방식이 효율적이기 보다는 상황대응적인 특성을 지닌다. 광주광역시의회의 경우 의원요구와 요구자료 제출을 시스템화하는 "의정활동지원관리시스템"을 구축하였는데, 이와 같은 시스템의 운영은 업무효율화에 기여한 것으로 확인되었다(김지수 외, 2022).

"…의원-사무국 간 소통이 현재 카카오톡, 메일, 대면보고, 문자 등을 사용하여 상황공유 또는 보고하는 방식을 쓰고 있다. 이는 방법이 신속하거나 효율적이지 않을 뿐만 아니라, 비공식화 되는 특징이 있다. 본청 근무시공람문서 및 전자결재를 통해 간편하게 수행될 수 있는 업무가 의원별개별보고, 조정, 협의 등으로 수행되어 효율성이 떨어지고, 의원 개인의 비공식적인 요청에 대해 자유롭기 어려워 눈에 보이지 않는 업무가 존재한다. (OO시의회 사무기구 소속 공무원 인터뷰, 2022)"

감사부서의 경우도 개별 감사부서를 작성하고, 처리하는 과정에서 부서 구성원 대부분의 출장빈도가 매우 높아 효율적인 업무수행이 어려운 대표적인 사례이다(OO특별자치도 감사부서 담당 공무원 인터뷰, 2024). 제주특별자치도 감사위원회는 업무지원시스템을 개발하여, 감사전-감사중-감사후 전화정의 절차에 대해 감사업무를 지원하는 내부시스템을 구축하고 감사원 공감시스템으로 연계하는 방식으로 업무효율화를 하였다(김지수·안혜경·강희송, 2024). 이를 통해 감사업무의 효율적 운영과 감사품질제고라는 두 가지의 목표를 달성하였다.

그림 5-2 제주특별자치도 감사위원회의 업무지원시스템 운영사례



- 2016.11. 조사업무 정보 시스템 구축(20,500천원)
- 2017.2-10. 자료 입력 등 DB구축
- 2018.2. 자체운영서버 및 레포팅 솔루션 구입(19,000천원)
- 2021.6. 감사 및 조사 통합정보시스템구축
  - 조사업무: 등록처리단계축소, DB구조변경, 민원관리추가
  - 감사업무: 감사업무팀 신규추가, 감사원차세대공감시스템(23.11.구축완료)과 연계 운영 계획에 따라 세부 시스템 구축 중단
- 2023.9. 통합정보시스템 기능보강 예타 심사(적정)
- 2024.4. 정보화 사업 과업 심의위 심의
  - 용역발주 및 추진(현재진행중)
    *연간감사 계획 정보 기반 실사계획등록 및 공유,
    실지감사기간 중 감사단 내 수감 자료 및 감사관련정보공유,
    감사결과 관련 처리 단계별 등록 처리로 감사활동이력관리,
    감사결과처분요 구별 조치 이행 내역 등록 및 조회 가능
- 2024.09. 자료입력 후 25년 1월 시스템운영예정
  *제주특별자치도 감사위원회 "감사조사통합정보 시스템 기능보강계획" 참조 (자료협조 24.07.23)

출처: 제주특별자치도 내부자료. 김지수·안혜경·강희송, 2024

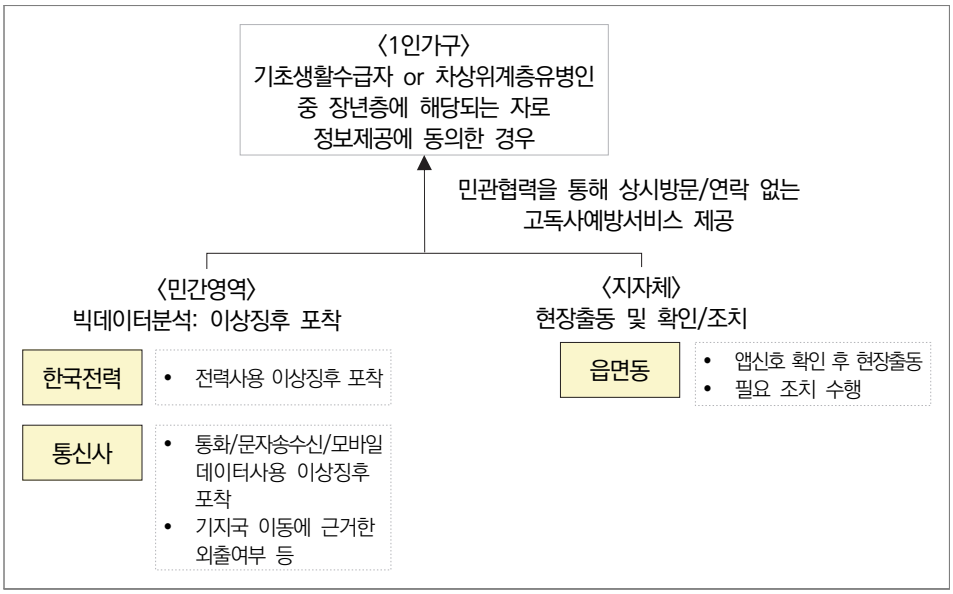
(6) 빅데이터를 활용한 고독사예방서비스로 업무효율화

최근 지방자치단체의 읍·면·동 행정서비스에서 가장 높은 비중을 차지하는 기능은 '복지'라고 해도 과언이 아니다. 특히 '찾아가는' 복지서비스는 많은 행정력을 소요하는 업무로, 담당자의 노하우와 열정, 근무여건 등에 따라 그 성과의 차이가 크게 나타나는 영역이기도 하다. 최근 1인가구가 증가됨에 따라 고독사 문제가 사회적 이슈로 부상하였지만, 이를 예방하기 위한 행정력의 투입은 수요를 충족시키기에 충분하지 않아 일선현장에서의 업무를 가중시키는 요인이 된다.

"오늘도 화장실 한번 가지 못하고 계속 다녔지만, 한분이라도 놓치게 되면 사고가 발생되게 되요. 여성직원의 경우 혼자 방문하기는 조심스럽기도 하고, 돌아오면 사례정리에 복지서비스 연계까지 보완해서 해야할 일이 많아요.(OO구청 OO동 공무원 면담, 2024.05)"

"찾아가는복지, 일반복지, 복지관련 부서는 계속 늘어나는데, 주민자치와 민원을 동시에 부담해야 되는 자치행정·총무담당 부서의 부담은 더 큰 상황이에요. 찾아가는 복지는 하루에 찾아갈 주민의 범위를 조정할 수도 있는 거잖아요? (OO시청 OO동 공무원 면담, 2023.03)"

그림 5-3 빅데이터를 활용한 고독사예방서비스로 업무효율화



출처: 저자 작성

이러한 문제에 대해 제주시는 한국전력 및 SK텔레콤과 업무협약을 체결하고, 빅데이터분석을 통해 전력 및 통신 이상징후(시간대별 통화수발신, 문자발신, 모바일데이터사용여부, 외출여부 등)를 포착해 읍면동주민센터 복지서비스 대상자 관리를 위해 사용하는 핸드폰 앱으로 알림메세지를 발송하는 알고리즘을 운영하였다(행정안전부, 2021).

20개 읍면동의 50~64세 장년층 기초생활수급자와 차상위계층 유병인으로 약 76명의 동의를 얻어 해당 서비스를 시험운영하였다(행정안전부, 2021). 이 서비스의 운영을 통해 알림메세지를 받은 읍면동담당자는 가구방문을 위해 위기가구를 확인하고 경찰 및 119에 신고하도록 하였다(행정안전부, 2021).

(7) 반복되는 민원이 발생되는 영역을 찾아 통합민원서비스 시스템 구축

지방자치단체의 민원은 실제 공무원의 업무량을 증폭시키는 주요 요인 중 하나로, 최근 수도권에 소재한 구청 공무원 대상의 선호-비선호 부서에 대한 선정의 이유에 관한 의견조사에서 “비선호부서 선정의 이유” 1위가 “민원대응에 관한 부담”으로 언급될

정도로 그 부담감이 상당히 높은 수준이다(김지수·이재용, 2023). 특히 자동차번호판 영치업무의 경우는 과태료부과와 연계되기 때문에 업무프로세스가 효율적으로 설계되지 않을 경우 민원인과의 불필요한 갈등이 유발되는 대표적인 영역이다.

서울특별시의 경우, 만약 납부대상자가 다수의 구청에 자동차 관련 과태료를 납부해야 하는 경우, 일일이 개별 구청에 문의해 납부를 해야 하고, 체납시 번호판 영치 전 사전안내서 발송, 번호판영치 등의 각 절차가 각 구청에서 등기우편으로 따로 발송되기 때문에 불필요한 중복안내가 발생된다는 점을 확인하였다(행정안전부, 2022). 따라서 25개 자치구가 부과한 번호판 영치관련 과태로 및 자동차세 체납여부과 그 금액을 한눈에 볼 수 있도록 하고, 개별 자치구의 영치업무서비스에 관한 업무표준[55]을 정하여 하나의 통합민원서비스시스템(http://youngchi.seoul.go.kr)을 구축했다(행정안전부, 2022). 이 시스템은 서울시 세입수입시스템, 행안부 위택스 등 타 시스템과 연계되었고, 영치대상차량이 서울시가 관리하는 공영주차장에 출입할 경우 서울시설공단과 협의해 조회·정보를 제공해 기존에 직원이 직접 차량 또는 도보순찰을 통해 영치대상차량을 발견해야만 가능했던 번호판영치가 보다 효율적으로 수행가능해 졌다(행정안전부, 2022). 그 결과 민원인 입장에서 업무에 소요되는 시간이 반나절 이상에서 5~10분으로 단축되었고, 업무의 효율성도 개선되면서 2022년 민원행정제도개선 우수사례로 선정되었다.

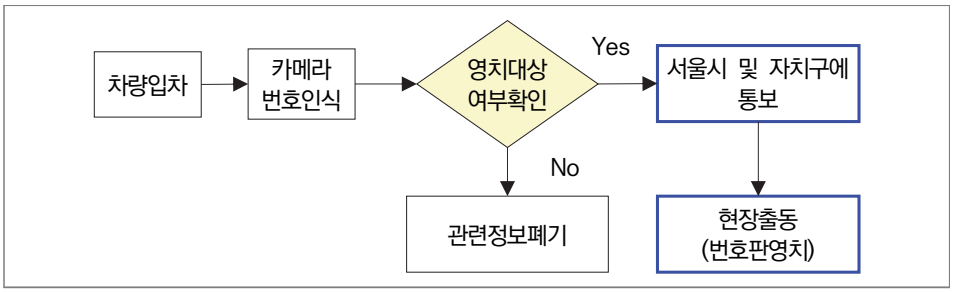
표 5-8 번호판영치차량번호판업무통합시스템-공영주차장출입차정보연계성과

기간	영치 차량 대수	영치차량체납액(원)		기간	영치 차량 대수	영치차량체납액(원)	
		과태료	자동차세			과태료	자동차세
3월	31	7,721,630	7,847,450	8월	93	26,572,700	45,158,840
4월	45	11,655,120	16,303,570	9월	81	26,678,350	35,227,590
5월	54	15,157,850	19,665,880	10월	116	50,342,370	48,338,010
6월	71	23,154,130	31,099,960	합계	587	195,270,080	254,335,240
7월	96	33,987,930	50,693,940				

출처 : 행정안전부(2022)

55) 번호판반환신청시 큐서비스를 제공하거나 생계가 어려운 시민의 부분납부를 허용할지 여부에 대해 하나의 기준을 제시하는 것이다(행정안전부, 2022).

그림 5-4 번호판영치차량번호판업무통합시스템-공영주차장출입차정보연계프로세스



출처 : 행정안전부(2022)

(8) 블록체인기술을 활용한 검증서비스로 업무효율화

경제위기 등으로 인한 중앙부처의 주요 지원금·수당 등에 관한 지원을 제공하는 과정에서 각각의 플랫폼별로 데이터 칸막이가 있어, 자제출자료에 대한 검증·취합 과정에서 지자체차원의 인력투입이 상당히 자주 나타나고 있다. 적어도 수당신청자에 대한 자격검증의 과정에 대해 개인정보는 보호하면서도 간편하게 이 과정을 거칠 수 있게 된다면 업무량을 효과적으로 감축시킬 수 있을 것이다.

서울특별시는 2020년 서울청년수당 확대시, 행정안전부의 행정정보공동이용시스템, 고용노동부의 일모아시스템 등 각 부처에 흩어져 있는 검증시스템을 블록체인플랫폼으로 연계하여 거주지, 연령, 세대주, 부양가족 수, 실업소득, 수급자수, 사업자 등의 개인정보를 보다 쉽고 편리하게 처리할 수 있도록 함으로서 자격검증이 용이하게 하였고, 연계가 어려운 최종학력 졸업증명서만을 직접검증하는 방식으로 업무부담을 획기적으로 경감시켰다(행정안전부, 2021).

표 5-9 청년수당지급시 검증자료의 변화

구분		2019년	개선후	
			2020년	2021년
대상자		7,000명	30,000명	20,000명
기준 확인 방법	학력기준	졸업증명서확인 (직접제출/직접확인)	졸업증명서확인 (직접제출/직접확인)	좌동
	소득기준 1	미취업상태 (직접제출/ 국민건강보험공단확인)	미취업상태 (제출X/ 국민건강보험공단확인)	좌동
	거주기준	주민등록등본 (직접제출/행안부확인)	주민등록등본 (제출X/블록체인)	블록체인
	연령기준	주민등록등본 (직접제출/행안부확인)	주민등록등본 (제출X/블록체인)	블록체인
	소득기준 2	단기근로자 (근로계약서직접제출/ 고용노동부확인)	단기근로자 (근로계약서직접제출/ 블록체인)	블록체인

출처 : 행정안전부(2021)

그 결과 전년도까지 약 7천명 대상의 5개 항목에 대한 검증에서 3만 명 대상 2개 항목검증으로 검증항목이 감축되었고, 신청자는 단지 1가지 서류만을 제출하게 되는 효과를 가져왔다(행정안전부, 2021). 또한 지급방식도 서울시의 재무회계시스템을 통해 결재후 지급하는 것이 아니라 대량 이체 지급이 가능한 금융결재원의 원스톱처리로 전환되면서 입금 시간 문의 민원이 획기적으로 감소되었다(행정안전부, 2021). 이와 같은 사례는 새로운 기술을 활용해 업무를 효율화하고 민원을 감소시킨 것으로 볼 수 있다.

2) 성과관리시스템변화

(1) 성과중심의 근무성적평정 개선

지방공무원에 대한 평가는 성과중심의 공정하고 투명한 인사시스템에 근거해야 한다. 다만, 이를 위한 제도는 「지방공무원법」에 규정되어있지만, 현실적으로는 연공서열에 근거하여 운영되는 경우가 대부분이다. 따라서 성과중심의 근무성적평정, 입체적

직무역량평가, 중요직무급 수당 마련 등의 대안들을 제시할 수 있다. 이러한 대안들은 충북도 충주시에서 다음과 같은 내용으로 혁신으로 구현된 바 있다.

첫째, 연공서열 중심에서 성과중심으로 근무성적평정 운영을 전환하였다. 공식적으로 수행되는 연 2회의 근무성적평정 과정에서 객관적인 성과를 고려하는 동시에 주관적인 성과도 고려하게 하였다. 즉, 높은 난이도의 업무를 담당하고 있어 가시적 성과를 내기 어려운 경우를 부서별로 파악하도록 하여, 근무성적평정의 근거로 제시하였으며, 가장 높은 평가를 받은 직원에 대한 사유를 부서장이 자필로 기재하도록 하는 등 평정의 객관성 확보 기제를 마련하였다. 이에 따라 근무성적평정에 대한 직원들의 신뢰도도 함께 증진되었다.

둘째, 입체적 직무역량평가를 통해 다양한 방식으로 역량을 평가하도록 하고, 이것이 승진, 전보, 보직부여, 표창수여, 성과금 지급, 교육선발 등의 근거가 될 수 있도록 하였다. 이 밖에 동료와 상·하급자에 대하여 전문성, 청렴성, 의사소통능력, 의사결정능력 등의 항목을 평가하게 하거나, 팀장보직순위 명부와 보직평가위원회를 활용하여 6급 승진 후에도 적극적으로 업무를 수행해야 '팀장'이 될 수 있도록 하였다. 이러한 방안은 최근 증가하는 '무보직 6급' 문제 대응에 효과적이라고 볼 수 있다.

셋째, 최근 행정안전부와 인사혁신처에서도 강조하고 있는 중요직무급 수당을 신설하여 실질적 형평성을 확보하였다[56]. 공무원은 동일 직급 및 호봉으로 업무 특성을 반영한 보상이 어려운 급여체계를 가지고 있기 때문에 부서별로 중요·기피·고난이도 직무를 회피하는 경향이 높은데, 이러한 직무를 수행하는 직원에게 그에 적합한 수당을 지급하고자 하였다.

(2) 근무성적평정 개선을 위한 도전적 아이디어의 발굴

지자체 근무성적평정은 민간기업은 물론 공공부문과의 비교시에도 상당히 보수적인 편에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 근무성적평정제도를 개선하여 조직구성원에게 동기부여를 하고, 조직효율성을 개선하기 위한 도전적인 아이디어의 발굴을 위해서는 그와

56) 인사혁신처는 2024년 1월 업무의 중요도·난이도 등을 고려해 핵심 직무 종사자에게 지급하는 중요직무급의 지급범위를 기관 정원의 18%에서 21%까지 확대해 직무 가치에 따른 보상을 보다 강화하기로 발표한 바 있다(출처: 대한민국 정책브리핑, https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148924294)

민간기업과 공기업의 독특한 사례에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 한국조폐공사는 "self-sales 특별승진제도"를 통해 연공서열 중심의 승진요소를 배제하고 본인의 성과와 역량을 스스로 입증한 5명의 실무자를 과장으로 승진시키는 성과를 도출했다(인사혁신처, 2022). 지원자들은 자신을 표현할 수 있는 어떤 방법으로든 본인의 성과와 역량을 입증할 수 있으며, 의사결정은 최상위 의사결정기구인 중앙인사위원회가, 심사과정은 CEO부터 실무자까지 20여명을 총 4차례 심사에 참여시켜 정당성을 확보하게 하였다(인사혁신처, 2022). 그 결과 열심히 하면 가시적인 성과로서 보상받는 다는 점이 입증되면서, 입사 3년만에 대리에서 과장으로 승진하는 사례가 나오게 되자 조직 내부와 활력이 강화되었다(인사혁신처, 2022).

둘째, 관세청은 인사부서의 전보결정이 임의적이어서 발생되는 직원의 불만에 관해 직원-인사팀으로 구성된 TF를 만들어 전문직무제도를 개발하고 전문가위주의 경력개발제도를 운영하였다(인사혁신처, 2022). 전체 부서 중 어떤 부서가 전문직무로 선정되어야 하는지에 대한 결정과 전문직무요원에 대한 인센티브 부여를 위해 인사제도개편의 모든 과정을 공개하고 직원의 의견을 수렴하는 유례없는 절차를 거쳤다(인사혁신처, 2022). 그 결과 전문직무부서 근무시, 전문직무요원은 인사평가가점을 부여받고, 중요직무급우대, 근무성적평정우대, 장기근무가능 등의 혜택을 주기 때문에 기존 통관분야로만 몰리던 직원선호가 분산되고 장기근속 및 전문성 강화가 이루어졌다(인사혁신처, 2022). 선호-비선호, 격무-비격무로만 분류되는 개념과 차별화되어 해당부서의 근무가 가지는 중요성과 의미를 강조하였다는 점은 관세청의 특징이다. 이와 같은 대안은 최근 지자체의 재난안전업무, 사업부서업무 등 높은 전문성을 요하지만 선호되지 않았던 업무분야에 대한 새로운 개념정의를 하는 방식으로 검토될 수 있을 것이다.

표 5-10 관세청 전문직무부서와 전문직무요원 선발의 모토

모토	주요성과
• 전문직무를 통해 선호부서가 변화되고(Paradigm Shift)	선호부서변화
• 그 직무에 능력과 자격이 있는 자를 선발하며(Selecting Qualified)	고역량희망자선발
• 전문가 위주의 경력개발제도 운영으로(Focusing on Specialists)	전문가위주운영
• 새로운 전문인력을 양성하는 시스템구축(Wirtuous Circulation)	전문인력양성선순화

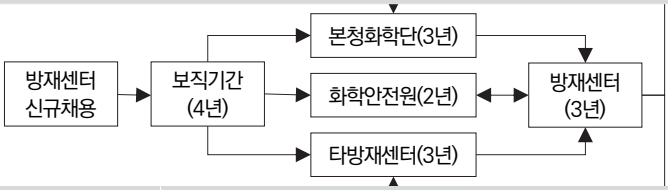
출처 : 인사혁신처(2022)

셋째, 방위사업청은 인사교류의 활성화를 통해 다양한 유관기관의 우수인재를 유치하는 방안을 모색했다(인사혁신처, 2022). 특히 인사교류를 해야 하는 지역이 기존의 거주위치와 멀어 가족과 떨어져 생활해야 하는 등의 어려움이 발생되 우수직원의 모집이 어려워지자, 인사교류 인센티브로 비수도권지역 교류시 인사가점부여 등 청 인사규정을 개정하는 방식으로 우수직원을 적극적으로 유치하였다(인사혁신처, 2022). 또한 교류인원의 범위를 민간·지자체·중앙부처 등 다양하게 확대하였다(인사혁신처, 2022). 이와 같은 대안은 인구감소에 따른 근본적인 대안모색을 위해 우수인재를 유치해야 하는 수도권과 거리가 먼 지역에 위치한 지자체에게 아이디어가 될 수 있다.

넷째, 격오지근무에 대한 합리적인 근거를 마련하기 위해 실무협의체를 구성한 사례도 있다. 환경부는 화학물질안전원과 화학재난합동방재센터 간 업무연관성은 높으나, 방재센터의 근무특성상 비상근무 및 장기간 격오지근무로 인한 고충이 있으며 근무지에 따른 승진소요기간 등에도 격차가 있어 갈등이 있었다(인사혁신처, 2022).

이에 대해 인사·사업부서와 본부화학안전과, 화학물질안전원, 유역·지방청화학단 및 방재센터가 참여하는 실무협의체를 구성하여 3개월간 협의한 끝에 안전원 연구직이 최소 1회 방재센터 근무를 하되 필수보직기간(4년) 경과 방재센터직원은 근무여건을 고려해 우대전보하는 인사원칙을 도출하였다(인사혁신처, 2022). 또한 7개 방재센터 전보순서에 대해 최근 3년간 사고발생빈도, 영업허가 사업장 수, 근무지와 중심지역 이격거리에 대한 데이터를 근거로 배점을 정해 우선순위를 정함으로써 갈등을 해소하였다(인사혁신처, 2022).

표 5-11 격오지근무에 대한 합리적 기준 개발 사례

<table>
<tr><th colspan="2">순환전보의 구조</th><th>협의체구성</th></tr>
<tr><td colspan="2">
</td><td>운영지원과
혁신행정담당관
본부화학안전과
화학물질안전원
유역·지방청확학단/
방재센터</td></tr>
<tr><th>구분</th><th>선정근거</th><th>배점</th></tr>
<tr><td>사고발생빈도
(7점)</td><td>사고대응 업무강도가 높은 점을 고려(가중치 40%)</td><td>최근3년간
사고발생총건수가
많은 순으로
2.8~0.4점</td></tr>
<tr><td>영업허가
사업장수
(7점)</td><td>사업장 지도점검, 안전교육 등 사고예방 화학물질
관리업무가 사업장 수에 비례(가중치 30%)</td><td>관할구역 내
사업장수가 많은
순으로 2.1~0.3점</td></tr>
<tr><td>격오지근무
(7점)</td><td>격오지 근무여건(생활편의시설 등) 반영(가중치 30%)
- 근무지와 중심지역(행정청)과의 이격거리 산정</td><td>이격거리가 큰 순으로
2.1~0.3점</td></tr>
</table>

출처: 인사혁신처(2022)

다섯째, 부서장 직위공모제는 한동안 지방자치단체에서도 벤치마킹된 바 있는 제도이다. 한국우편사업진흥원의 경우는 10개 부서장과 주요 직무, 전임/일반사무직에 대한 직위공모제를 실시했는데, 후자에 대한 시도에 주목할 만하다(인사혁신처, 2022).

먼저 '기관의 핵심사업성과와 관련된 전자상거래지원센터 쇼핑MD와 우편고객센터 SV(파트장)'에 대한 직무공모는 직무급 300% 지급이라는 동기부여 인센티브를 내걸며 해당 사업성과목표달성을 위한 목표지향적인 의지를 보였다(인사혁신처, 2022). 또한 '직군·직무 간 벽을 허물기 위해 전임·일반사무직위'는 13개 다양한 직군·직무 간 벽이 높은 기관특성을 고려하여, 모두가 선호하는 전임/일반사무직 직위 근무를 할 수 있는 기회를 제공하는 것으로 전임직위는 수당 10만원, 일반사무직위는 동일노동동일임금을 설정하는 동기부여를 제공했다(인사혁신처, 2022). 이와 같은 특징은 소수직렬의 소외 등 지자체 인사관리상의 고질적인 문제로 지적되는 사안의 개선방안으로 검토될 수 있을 것이다.

또한 실제로 보직자-실무자의 일일 역할바꾸기 체험, 심사과정에서 외부위원과반수

이상의 면접전형 등을 통해 직원들이 새로운 변화를 체감할 수 있도록 했다(인사혁신처, 2022). 이와 같은 변화는 실제 공모된 직원이 도출한 가시적인 성과를 통해서도 제도도입의 효과를 창출했지만, 조직구성원들이 조직의 변화를 체감하는 기회가 되면서 조직 전반의 효율성을 제고하는 효과를 가져왔다.

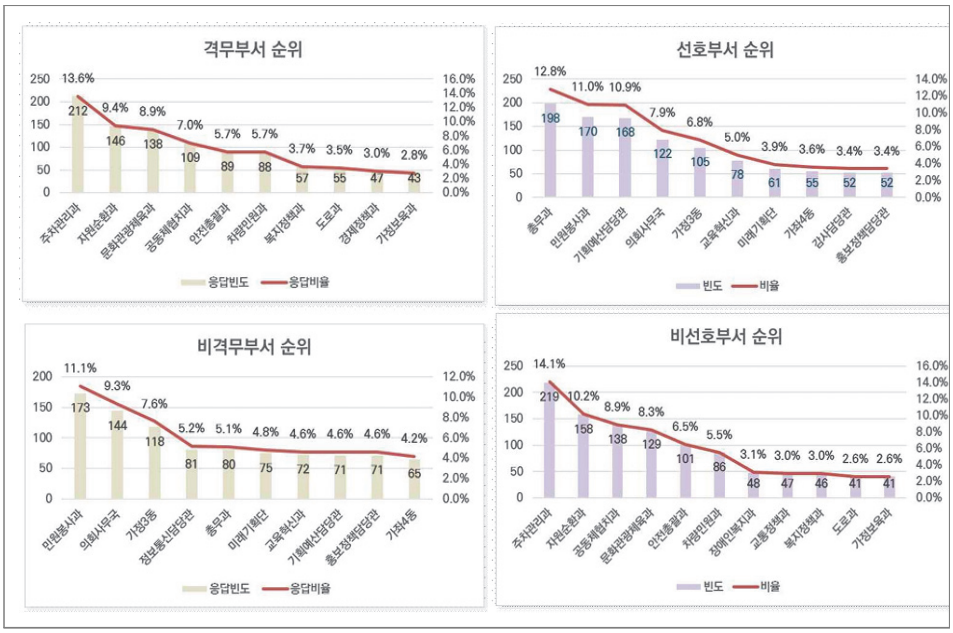
3) 인사관리 및 조직문화개선

(1) 전보(부서이동)의 투명성 제고

지방자치단체의 전보는 매우 상시적으로 이루어지지만, 실무적으로 많은 조직구성원들이 이로 인해 공정성에 관한 문제를 인식하거나, 직무소진과 업무스트레스를 경험하고 휴직·퇴사 등을 선택하기도 한다. 특히 MZ세대 공무원이 조직 전체의 절반 이상을 차지하게 되면서 조직 내 의사결정 공정성과 투명성이 상당히 중요한 가치로 인식되기 시작하였다. 전보제도의 운영에 있어 이를 개선하기 위한 대안의 모색은 조직 전반의 효율성 제고에 영향을 미친다.

OO광역시 A구청은 10년 이상의 근무경력이 있는 팀장 이상의 직원대상 인식조사를 통해 기관 전체의 부서 중 선호-비선호부서 리스트를 선별하고, 전체 직원 대상으로 전보의 공정성 및 투명성을 확보하는 방안에 대한 의견을 수렴한 바 있다. 즉, 다음 승진시까지 선호-비선호부서를 번갈아가며 근무하게 하거나, 일정 기간 근무하게 하는 일종의 '경로'를 설계하여 이를 인사관리제도에 반영하는 방안을 제안하였다(김지수 외, 2023b). 의견수렴 결과, '선호부서 1~3년 근무 후→격무·비선호부서(1~3년 근무)→승진' 이라는 경로를 거치도록 하는 대안을 가장 높은 비율로 선호하였으며, 객관적인 업무량 분석자료와 직원의견조사자료를 종합하여 선호-비선호, 격무-비격무 부서를 분류할 필요가 있다는 의견을 제시했다(김지수·이재용, 2023).

그림 5-5 분석결과 예시 : OO광역시 A구청 사례



출처: 김지수·이재용(2023)

이와 같은 방식은 약 10여년전부터 일부 중앙행정기관(국세청[57] 등) 및 지방자치단체, 공공기관에서 우수 인사관리사례로 선보인 바 있으며, 선호부서 3년 일몰제의 운영(광주광역시, 노컷뉴스, 2017), 격무 및 기피부서에 관한 직원인식조사가 실시된 지방자치단체의 사례[58]도 다수 존재한다.

57) 서울국세청은 사무관급 정기 전보인사시 비선호부서 근무 후 또다시 비선호부서로 전보하지 않는 원칙을 지켜 인사이후 호평이 이어졌다는 언론보도가 있었다(온투데이, 2021)

58) 함안군은 기피·격무부서를 직원인식조사를 통해 조사하고 '인센티브 제공 조건으로 근무'한다면 현재 해당부서근부자 중 63%는 계속 근무하겠다고 답했다고 말했다(경남도민일보, 2016). 또한 인센티브로 가장 선호하는 대안은 일정기간 근무 후 선호부서로의 전보, 근무성적평정의 가산점제공, 장기교육기회부여, 산업시찰기회부여, 포상금지급 등의 순으로 나타나(경남도민일보, 2016), 전보에 관한 예측가능한 설계와 공정성확보 등이 중요하다는 점을 고려할 필요가 있다.

표 5-12 선호-비선호, 격무-비격무부서 선정을 위한 조사서 예시

부서명 (격무/비격무부서 각각 5개씩 선택)	1	감사담당관	2	기획예산담당관	3	미래기획단	4	정보통신담당관	5	홍보정책담당관
	6	공동체협치과	7	민원봉사과	8	세무1과	9	세무2과	10	재무과
	11	총무과	12	가정보육과	13	교육혁신과	14	노인복지과	15	문화관광체육과
	16	복지정책과	17	아동행복과	18	장애인복지과	19	공원녹지과	20	기후에너지정책과
	21	생태하천과	22	안전총괄과	23	자원순환과	24	클린도시과	25	환경관리과
	26	경제정책과	27	교통정책과	28	기업지원일자리과	29	식품산업위생과	30	주차관리과
	31	차량민원과	32	건축과	33	도로과	34	도시계획과	35	도시재생과
	36	주택과	37	주택관리과	38	토지정보과	39	의회사무국	40	검단출장소
	41	감염병대응과	42	건강증진과	43	보건행정과	44	치매정신돌봄과	45	가정1동
	46	가정2동	47	가정3동	48	가좌1동	49	가좌2동	50	가좌3동
	51	가좌4동	52	검단동	53	검암경서동	54	당하동	55	마전동
	56	불로대곡동	57	석남1동	58	석남2동	59	석남3동	60	신현원창동
	61	아라동	62	연희동	63	오류왕길동	64	원당동	65	청라1동
	66	청라2동	67	청라3동						
격무부서 선택 이유 (3개 이상)	① 업무량이 과다해서									
	② 업무 난이도가 높아서(또는 높지 않아서)									
	③ 갑작스러운 시책 등에 대한 대응이 많아서									
	④ 외근(또는 내근) 업무가 많아서									
	⑤ 야근, 주말출근 등 정규근무시간 외 업무가 많아서									
	⑥ 민원인에 대한 응대가 많아서									
	⑦ 고유업무 이외 추가 지원(각종 행사 등)이 많아서									
	⑧ 민원인의 위협에 노출될 가능성이 높아서									
	⑨ 근평을 잘 받기 어려워서									
	⑩ 소송을 당하거나 사건·사고가 발생할 가능성이 높아서									
	⑪ 해당 부서가 많은 노력에도 불구하고 업무성과를 인정받기 어려워서(지원부서 등)									
	⑫ 중·장기적으로 승진에 불리해서									
	⑬ 이직·휴직자가 많은 부서여서									
	⑭ 나의 업무적성과 맞지 않아서									
비격무부서 선택 이유 (3개 이상)	① 업무량이 적절해서									
	② 업무 난이도가 높지 않아서(또는 높아서)									
	③ 일상적인 업무처리 및 대응이 대부분이어서									
	④ 내근(또는 외근) 업무가 많아서									
	⑤ 야근, 주말출근 등 정규근무시간 외 업무가 많지 않아서									
	⑥ 민원인에 대한 응대가 많지 않아서(또는 많아서)									
	⑦ 고유업무 이외 추가 지원(각종 행사 등)이 많지 않아서									
	⑧ 민원인의 위협에 노출될 가능성이 낮아서									
	⑨ 근평을 잘 받을 수 있어서									
	⑩ 소송을 당하거나 사건·사고가 발생할 가능성이 낮아서									
	⑪ 해당 부서가 일한 만큼 업무성과를 인정받는 편이어서(사업부서 등)									
	⑫ 중·장기적으로 승진에 유리해서									
	⑬ 이직·휴직자가 발생하지 않는 부서여서									
	⑭ 나의 업무적성에 잘 맞아서									

출처: 김지수·이재용(2023)

(2) 2인관서에 대한 업무지원체계 모색

출장소 등 1~2인이 따로 현장에 나가 근무해야 하는 형태의 조직을 운영하는 것은 효율성 측면에서 한계가 있지만, 대응성 측면에서 감수해야 하는 현실적인 부분이 존재한다. 전남지방우정청은 2인관서로 전환해 운영하고 있는 우체국의 현장영업력 저하 및 금융업무사고발생 위험성, 고객응대서비스 품질 저하 등, 연가사용 및 교육참석

으로 업무공백 발생시 총괄 우체국이 업무를 전담수행해야 하므로 직원의 심적 부담이 발생되는 등의 문제를 개선해야 했다(인사혁신처, 2022).

따라서 인근 3~4인 우체국과 총괄우체국, 2인 관서우체국을 묶어 지원하는 업무지원 표준체계를 도입해 지원하고, 분기별 업무지원횟수 총량제를 정해 지원부서 간 형평성을 제고하였다(인사혁신처, 2022).[59] 대신 총괄우체국에 2인 근무 우체국 수를 고려한 예비인력으로 우정실무원을 배정하고, 지원근무자의 빠른 적응을 위한 집합교육과 현장방문교육을 실시하였다(인사혁신처, 2022). 또한 2인 관서가 하기 어려운 마케팅 등의 업무는 그 특성을 반영한 연도 목표를 배정하였고, 우편 민 보험사업은 목표를 부여하지 않는 등 예외사항을 제시했다(인사혁신처, 2022). 여성으로 구성된 2인 우체국은 사고예방 위험이 있어 가급적 성비를 고려하여 배치했고, 공공기관과의 거리가 멀 경우 우체국 창구의 시작과 종료시간을 한 시간 앞당기기도 했다(인사혁신처, 2022).

이와 같은 사례는 출장소, 도서지역에 대한 지소의 운영 등에서 효율성을 도모하기 위한 지방자치단체에게 참고할 수 있는 자료가 될 수 있다.

(3) 참여형의사결정방식을 활용한 인사제도개선

국민연금공단은 노사갈등이 심화된 문제상황을 개선하기 위해 노사공동혁신위원회를 구성하고, 공론조사 방식을 활용한 직원대상의 “인사제도개선참여단”을 운영하였다(인사혁신처, 2022). 지역별/직급별로 24회의 토론회에서 490여명이 참여한 면대면 토론회가 운영되었고, 본부부서장 토론회 25회가 있었다(인사혁신처, 2022). 이 과정에서 사내 전자게시판 익명토론방을 개선하여, “3급승진제도 및 본부인력충원방안”에 관해 약 5천여명이 참여한 진솔한 토론이 이루어졌다(인사혁신처, 2022).

그 결과 전직원의 42%는 어떤 방식으로든 그 과정에서 공식적으로 참여하여 목소리를 낼 기회를 가졌고, 조직 내에서 토론중심의 조직문화형성, 구성원 간 승진제도 등을 둘러싸고 숨겨져 있었던 내부갈등이 제도개선을 통해 해소되는 긍정적 효과가 있었다(인사혁신처, 2022).

59) 예측불가능한 외출, 조퇴 등으로 업무공백발생시에는 매주 월, 5일장날, 보훈연금 및 기초연금수급일은 총괄국이 지원하고 기타일은 인근우체국이 지원하는 방식

(4) 벤처형 조직운영사례

지방자치단체의 조직은 인사관리제도 이상으로 경직되어 있는 편이다. 최근 급변하는 환경에 대응한 애자일 조직으로의 전환이 요구되고 있지만, 현 제도하에서는 그와 같은 변화가 쉽지 않다. 그러나 일부 부서에 한하여 그와 같은 실험적인 시도를 하는 것은 의미가 있다.

해양수산부는 기존의 업무분장과 형식주의, 결과에 대한 책임부담 등 그간 혁신행동을 하는데 있어 부담요인이 될 수 있는 공공조직의 문제점을 모두 제거하고, 혁신성장과 4차산업혁명에 필요한 새로운 형태의 운영을 위해 "조인트벤처 1호"를 출범했다(인사혁신처, 2022). 해당 벤처가 수행해야 할 과업을 공모하여, "드론을 활용한 해양수산현장업무혁신"을 과제로 삼고 3명의 직원이 업무를 수행하되, 유연근무제 적극사용, 복장 자율화, 독립된 외부사무실 제공, 보고서 작성 지양, 해커톤과 집중토론방식 지향, 벤처종료 후 특별포상휴가 2일 포함 2주 장기휴가 보장 및 참여부서 성과평가 가산점 부여 등의 인센티브가 제공되었다(인사혁신처, 2022). 즉, 조직·인사측면에서 파격적인 실험을 시도하는 것이다. 그 결과 부서 간 칸막이에 의해 잘 운영되지 않던 TF 운영이 현실화되고, 단일과제에 대한 몰입이 이루어지면서 우수한 성과가 도출될 수 있었다.

이와 같은 사례는 다부서와 연계되는 단체장의 시책진행을 위해 2개 이상의 부서가 중복된 업무를 수행하거나 불필요한 TF를 다수 운영, 미래·기획 등의 업무를 수행해는 별도의 부서를 신설하게 되는 비효율 발생을 개선하는 대안이라고도 볼 수 있다.

(5) 리버스 멘토링: 젊은 세대로부터 배우는 방법

MZ세대가 지방자치단체 공무원 조직의 절반이상을 차지하게 된 최근, 지방자치단체 내부에서 세대갈등은 과거와는 비교적 다른 모습으로 진행되고 있다. 또한 팀장이하 일반직원들의 우수한 역량을 조직으로 흡수하고, 그들이 적극적인 역할을 해 낼 수 있도록 하는 것이 조직을 효율적으로 운영하는 방안이기도 하다.

1990년대 후반 GE의 회장이었던 잭웰치 회장은 "후배에게 직접 인터넷 사용법을 배우며 멘토를 삼으라"고 지시한 바 있는데, 젊은 사원이나 대리급 직원이 고위경영진을 지도·조언하는 역멘토링(reverse mentoring)은 'MZ세대'가 키워드가 된 최근 경

영기법 등으로 자주 등장하고 있다(조선비즈, 2021). MZ세대 직원이 대표를 포함한 간부직원과 한조가 되서 최신디지털기기와 MZ세대의 소통방식과 여가문화, 소비패턴 등에 관해 알려주고 함께 체험하는 등의 사례도 나타난다(조선비즈, 2021).

이와 같은 대안은 단순하게는 젊은 세대로부터 변화하는 새로운 기술과 문화를 배우는 기회로 해석될 수 있지만, MZ세대 스스로 주도적인 역할을 부여받게 됨으로써 조직 내에서 발언의 기회를 확대하고, 적극적인 행동패턴과 소통으로 변화되는 계기를 마련함으로써 조직 전체의 문화를 변화시키는 계기가 된다.

(6) 대면소통-비대면소통에 관한 전략

MZ세대 직원의 경우 직장 내부는 물론 민원인과의 대면소통에도 어려움을 경험하는 경우가 많다. 그러나 오히려 디지털 기반의 정보검색과 공유, 정리와 소통방식에 관하여는 익숙한 장점을 가지고 있기도 하다. 대면소통과 관련된 역량을 개선하기 위한 교육과 훈련과정이 강화되는 것도 중요하지만, 주요의사소통과정에서 비대면소통 방식을 체계적으로 활용하는 것도 의미있는 방법이다. 조직 내부에서 주요 자료 및 정보, 의사결정 과정에 관해 메신저/게시판 등을 활용하는 것은 오히려 업무프로세스를 더 명확하게 만드는 대안이 될 수도 있다.

(7) 시보직원의 배치에 관한 사례

다양한 지방자치단체와 조직관리에 관한 면담을 실시해 보면, 지자체별 신규직원을 어떻게 배치하는지에 대한 원칙이 있다. 일부 지자체의 경우 현장에서의 경험을 쌓기 위해 주민과 가장 밀접한 읍·면·동에 우선배치하는 경우가 있는데, 최근 이와 같은 방식의 직원배치를 한 경우 신규직원의 조기퇴직 또는 휴직으로 이어지는 사례가 나타나고 있다(OO시 조직담당자 인터뷰, 2024).

읍·면·동에서 수행되는 업무는 기획·관리 측면에서 업무의 난이도가 높은 것은 아니지만, 주민과 직접대면이 많은 종합행정이 이루어지는 현장기기 때문에 MZ세대 직원들이 업무수행에 어려움을 경험하는 경우가 많기 때문이다(OO구청 조직담당자 인터뷰, 2024; OO면 근무 9급공무원 인터뷰, 2024). 물론 이와 반대로 신입직원을 겨우 본청 비선호·격무부서에서 배정받에 교육시켜 현장적응을 시키고 나면 곧장 다른 부서로 재배치가 된다는 점을 아쉬워 하는 현장의 목소리도 있기 때문에 어떤 방식이 반드

시 정답이 된다고 볼 수는 없다(OO구청 OO과 과장 인터뷰, 2024). 따라서 시보직원의 본청-읍면동 배치를 위한 인사관리자의 판단에 있어서, 최근 배치 이후 직원의 인사상담결과 등을 고려한 신중한 배치방식의 검토가 필요할 수 있다.

(8) 생산성을 확보하는 휴가제도 개선

일과 삶이 균형을 이루는 근무환경 조성을 통해 업무 생산성을 향상할 필요가 있다. 업무와 휴식을 분명하게 구분하고, 일과 육아를 병행할 수 있는 문화의 안착을 위해서는 제도적 지원이 필수적이다.[60]

최근 MZ세대를 포함한 공무원의 사기진작을 위해 많은 지방자치단체에서는 장기재직휴가 일수를 늘리거나, 장기재직휴가를 사용할 수 있는 자격요건은 근무년수를 낮추는 등의 방식을 시도하고 있다. 생산성을 높이기 위한 휴가제도를 확대하는 것이다.

「지방공무원 복무규정」 제7조의7(특별휴가)에서 '공무원의 특별휴가는 법령에서 정하는 규정에 따른다. 다만, 법령에서 정하지 아니하는 사항은 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따른다' 고 규정해 장기재직휴가는 지자체가 조례로 정할 수 있다. 이러한 장기재직휴가는 일반적으로 10년 이상 재직한 공무원에게 주어지는 혜택이지만, 저연차 공무원들의 이탈율을 낮추기 위해서 인천광역시에서는 조례개정을 통해 1년 이상~5년 미만 재직자에게는 '새내기 휴가'를 제안하기도 했다[61].

표 5-13 생산성을 확보하는 휴가제도 개선 사례 : 서울특별시 강동구 사례

- 자녀돌봄시간 확대 신설: 취학시기 자녀 (6~8세)를 둔 공무원/ 1일 최대 2시간 돌봄시간 사용/ 자녀당 18개월 범위 내
- 장기재직휴가 확대 추진
  - 10년 이상 20년 미만 재직자 : 10일 → 15일
  - 20년 이상 30년 미만 재직자 : 20일 → 25일
  - 30년 이상 재직자 : 20일 → 30일

출처 : 2024년 광진구 정부혁신 실행계획

60) 최근 수행된 인구감소 군 지역 공무원 대상 설문조사에서는 육아시간 활용 등 일과 가정을 양립할 수 있는 조직문화의 조성에 대한 언급이 많았다. 공직은 휴직 및 연가 등의 제도는 완비가 되어 있으나, 이를 실질적으로 활용하는 문화는 여전히 부족하다고 생각하고 있었다(2024. 10. 인구감소군 지역 공무원대상 설문조사)

61) 인천시, 공무원 장기재직휴가 늘리기로, 2024. 05. 24.
인천인닷컴 https://www.incheonin.com/news/articleView.html?idxno=101666

(9) MZ세대의 의사결정 참여, 주니어보드

주니어보드는 최근 공직사회 내 MZ세대들이 불합리·불공정한 행태에 대한 개선 요구가 증가하면서 젊은 공무원들의 새로운 아이디어를 공유하고, 다양한 세대 간의 공감과 소통을 촉진하여 업무과정의 혁신을 도모하는 방식으로 활용되고 있다[62].

충청남도는 세대 간 이해를 증진하고 상향식 소통을 강화하기 위한 '충남형 주니어보드'를 도입한 바 있다. 충남도를 비롯한 많은 자치단체에서 여전히 의사결정의 중심에 '시니어' 세대가 있었기 때문에, 이를 극복하기 위한 주니어보드의 도입이 상징적이었다. 다양한 세대 간의 소통에 기반하여 마련한 상향적 소통기제는 공식적· 비공식적인 방식을 포괄할 때 더욱 효과적으로 작동될 수 있다. 뿐만 아니라 다양한 세대가 상호 간 이해를 증진하고, 지원을 제공할 수 있도록 신규 공무원, 신규 관리자에 대한 특별 교육과정을 개설하기도 하였다.

신규 공무원에게는 공직사회 조기 적응을 위해 공직가치, 팀워크 등 실무역량 강화 특별교육을 실시하고, 5급 이상 신임 관리자에게는 리더십, 갈등관리, 밀레니얼 세대와 소통 등 조직 안정화를 위한 맞춤형 교육을 추진하면서 조직문화 개선과 공직 생활 적응을 돕기 위한 '쌍방향' 멘토링 프로그램 등이 도입되기도 하였다.

전북 장수군 역시 젊은 공무원들이 '혁신주니어보드'를 통해 조직문화 혁신을 주도하고 있다. '혁신주니어보드'는 젊은 공직자의 주도로 조직의 경직적인 문화를 개선하고 일하는 방식을 유연하게 만들어 수평적 의사소통 환경을 마련하기 위해, 근무 경력 5년 이내의 20~30대 공무원으로 구성된 모임으로, 2023년 혁신 주니어보드 성과 보고, 지방자치단체 혁신 우수사례 교육, 정기토론모임을 진행하고 있다[63].

(10) 불필요한 행사·축제를 줄여 업무를 효율적으로 운영한 사례

OO구청 조직담당자는 직원의 조직·인사상담과정에서 반복적으로 제시되는 문제점 중 하나가 우후죽순처럼 신설되고 사라지지 않는 행사·축제·회의로 인해 실제 업무를

62) 전북 전주시 '청년 공무원 주니어보드', 부산시교육청 '소통간담회', 울산시 '청년혁신리더' 등 명칭만 조금씩 다를 뿐 모두 젊은 세대들의 고충을 솔직하게 듣고 불합리한 조직 문화를 개선하겠다는 의지가 담겨 있다.

63) "장수군 혁신주니어보드, 활동 본격적으로 시동건다" (출처: 전북투데이, 2024. 03. 21. , http://www.jtnews. kr/news/articleView. html? idxno = 66452)

수행할 시간을 확보하지 못하고 일과시간 이후 잔업을 하게 되는 등 전반적인 업무의 효율이 저하된다는 점이었다.

"주말 내내 행사·축제에 동원되고, 낮에는 온갖 회의에 참석하고 나면 바쁜 시간을 보냈지만 정작 해야 할 업무는 하지 못해서 초과근무를 하거나 업무가 지연되는 문제가 발생되고 있어요. (OO구청 OO팀장 인터뷰, 2019)"

"지난 단체장이 계실 때 생겼던 주민행사들이 여전히 남아있는데다가, 이번에는 각종 회의가 있는데 직접적인 관계자도 아니지만 배석해야 하는 경우가 많아서 할일은 많고 일은 진전이 없습니다. (OO구청 OO담당자 인터뷰, 2019)"

OO구청 조직부서에서는 외부전문가와 함께 해당 기관에서 행사·축제·회의가 부서별·시기별·단체장 참석 여부/주민참여 여부별로 어떻게 운영되고 있는지에 관해 조사하였고, 2년간의 상황을 비교분석하여, 반드시 수행되어야 하는 필수적인 행사·축제·회의를 제외한 불필요한 부분을 제거하였다(박해육 외, 2019). 이 과정에서 직원설문조사와 게시판을 운영하여 의견을 수렴하였으며, 제도개선의 방법에 관해 직원의 의견을 폭넓게 수렴하였다.

이러한 의견수렴의 결과와 전문가자문을 종합하여 OO구청은 행사축제총량제 및 행사축제타당성검토절차를 만들어, OO구청이 운영하는 행사·축제의 총량을 정하고 기존에 운영중인 행사·축제는 타당성검토를 통해 패털티/인센티브, 신규행사·축제도 타다성 검토를 통해 채택여부를 검토하도록 하여 무분별한 증가를 막는 방식을 제도화하였다(박해육 외, 2019).

업무를 수행함에 있어서 회의·보고절차가 많거나, 주민행사 및 축제를 많이 운영하는 것 역시 해당지역의 조직문화라 할 수 있다. 그러나 한 번 정도 현재의 운영방식이 조직의 효율적 업무수행을 저해하는 수준은 아닌지에 대해 검토해 볼 필요가 있으며, 과도해지지 않도록 하는 제도적 장치를 직원과 함께 마련하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. OO구의 사례는 이와 같은 의미있는 사례로서 참고해 볼 수 있다.

제2절 시나리오 적용

1. 가이드라인 적용을 위한 조사설계

1) 가이드라인 적용 방법 개괄

앞서 살펴본 바와 같이 “지방자치단체 조직운영전략 시나리오 적용 가이드라인”은 새로운 개념과 구조가 담겨있고, 이를 적용하는 과정에서 다양한 정보에 대한 종합적 판단과정이 필요하기 때문에 지방자치단체 차원의 활용을 위해서는 반드시 필요한 것이 적용사례의 제공이다. 제5장 제2절은 지방자치단체 조직운영전략 시나리오를 실제 지방자치단체에 적용해 보는 것으로 구성된다.

가이드라인 적용의 방법은 가이드라인에서 제공한 주요 지표를 바탕으로 국가 및 각 지방자치단체의 상황을 진단하고, 그에 적합한 전략을 적용하는 과정을 제시할 것이다. 또한 가이드라인에 포함되는 예시라는 점을 고려해, 가상의 조직담당자가 행위주체가 되어 시나리오를 적용하는 방식으로 서술된다. 다만 본 연구보고서의 제2장~제3장까지의 논의에서 언급한 바와 같이 국가차원의 인구감소 위기가 존재하는 상황을 고려하여, 제2절의 가이드라인 적용사례는 국가차원의 위기가 존재하는 시나리오만을 중심으로 제시되었다.[64]

이와 같은 사례는 본 연구진이 지방자치단체 조직담당 공무원에 대해 본 시나리오를 제공해 모의적용을 해보는 과정에서 경험했던 사례를 바탕으로 3인의 전문가와 함께 새롭게 적용예시를 재구성하였다.

다만 시나리오 적용과정에서 활용되는 지역의 현황에 관한 데이터는 실제 존재하는 지방자치단체의 자료로, 본 연구를 위해 연구진이 사전분석을 통해 생성한 자료이다. 또한 가상의 조직담당자가 작성과정에서 고민하거나 우려하는 사항들은 지방자치단체 조직담당 공무원 20명에 대해 본 시나리오를 제공해 그에 관한 의견을 수렴하면서 정리한 의견을 반영한 것이다. 또한 구체적인 전략개발의 내용 및 대안들은 전문가의견

64) 본 연구에 관한 최종보고회의 전문가자문(국가차원의 위기가 존재하지 않는 상황은 현재까지의 지방자치단체 상황이기 때문에 기존과 변화된 바가 없으며, 본 보고서가 인구감소시대를 가정하고 있다는 점을 고려할 때 시나리오 적용예시는 국가차원의 위기가 존재하는 사례를 중심으로 기술되는 것이 적절함)을 반영한 사례선택임을 밝힌다.

조사 및 전문가자문회의 등을 통해 다양한 전문가들이 제시한 의견을 인용한 것임을 밝힌다.

표 5-14 시나리오 적용예시의 개발

	가상의 조직담당자가 시나리오를 적용해 보는 방식으로 기술된 예시
조직운영전략 시나리오 적용예시개발	▶ 자료는? • 본 적용예시 개발을 위한 연구진의 주요 통계데이터 분석 및 정리결과, 해당지역 공무원에 대한 부서별 조자표 작성을 통해 준비된 의견서 등이 활용됨 * 익명의 지방자치단체로 표기되었지만, 실제 데이터를 바탕으로 함 (단, 필요시 일부 내용에 관하여는 수정을 가하였음)
	▶ 가상의 조직담당자가 고민하는 생각의 흐름이나 판단의 내용은? • 20명의 조직담당자를 대상로 시나리오 적용가능성을 검토해보도록 대면인터뷰 한 과정에서 그들이 표현한 생각, 우려, 궁금한 사안 등을 종합하여 연구자가 서술(narative)한 것
	▶ 가상의 조직담당자가가 외부전문가 등에게 물은 내용은? • 해당지역과 관련한 전문가의 자문의견 등을 토대로 연구자가 서술한 것

출처: 저자 작성

2) 시뮬레이션 적용 대상 시나리오의 선정

본 연구를 통해 개발된 시나리오는 모두 총 8가지이지만 인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략을 모색하는 본 연구의 취지를 고려하여, 시뮬레이션 적용 대상이 되는 시나리오는 원칙적으로 시나리오 1~4로 범위를 좁힐 필요가 있다. 또한 당해 지자체에 문제상황이 없을 경우에 대해서는 시나리오에 관한 검토 필요성을 체감하기 어려우므로 시뮬레이션 적용 대상 시나리오에서 원칙적으로 제외하였다.

다만, 당해 지자체에 문제상황이 없다고 하더라도 국가차원의 인구감소 및 경제위기가 존재하고 인접지자체에 문제상황이 있을 경우, 전략선택-비선택에 따른 위험(risk)의 변화가 발생될 수 있기 때문에 시나리오2는 시뮬레이션이 필요한 경우라고 보았다.

"국가와 해당지자체 모두 문제가 없는 상황(시나리오5)은 인구감소시대의 상황과 맞지 않은 경우이다. 이러한 상황에서 현재까지와 차별화되는 조직운영전략을 논하는 것의 실익은 크지 않다. (50대 대학교수)"

"본 연구가 국가차원의 인구감소라는 위기를 가정하고 있기 때문에, 국가차원의 위기가 전제된 상황(시나리오 1~4)을 중심으로 조직운영전략을 논의하는 것이 효과적이다(관련분야 20년 연구경력이 있는 국책연구기관 박사)"

"해당 지자체에 아무런 문제상황이 없는데, 특별히 어떤 전략을 선택해야 하는 이유가 있을까(시나리오 1, 2, 5, 6)? (공무원 B인터뷰)"

특히, 다양한 적용가능전략에 관하여 현재의 제도적 범위를 넘어 보다 적극적인 방식으로 전략을 모색할 것을 제시하고자 했다. 현재의 제도적 범위 내에서 전략을 모색할 경우 채택할 수 있는 전략의 범위가 매우 제한적이기 때문이다.[65] 따라서 현행법상 한계가 있다고 하더라도 제6장 제2절에서 제시된 법제도적 기반이 이미 마련되었다는 전제 하에 시나리오를 적용하도록 하겠다. 그렇지 않을 경우, 시나리오 적용 단계에서 본 연구의 제1~4장에서 새롭게 재정의한 지방자치단체 조직운영전략 개념의 확장이 그 의미를 상실할 수 있기 때문이다.

특히 제도적 한계로 인해 아직까지 실행해 본 바 없는 "행정체제개편 등을 동반한 조직운영전략 선택 시나리오", "중장기인력계획을 감원으로 수정하는 시나리오", "인접지자체와의 협력을 위해 기존과 차별화되는 대안을 모색하는 시나리오" 등에 대해 구체적인 가이드라인을 제시하고자 한다.

따라서 최종적으로 시나리오 2, 3, 4를 시뮬레이션 대상으로 선정하였다.

"국가차원의 인구감소시대에 법정인구감소지역인 우리 OO군이 OO도와 어떤 기능을 재배분할 것을 협상해야 하고, 이 기능이 상향식으로 이양되면 우리 군은 어느 정도 인력을 감축하는 중기인력계획을 수립할 수 있을까? 이에 동반하여 기관통합형으로 기관구성형태를 변경하는 방안을 검토한다면 어떤 위험이 발생될 것인가? 이런 시나리오가 제시될 수 있는 것인가? (전문가 K 인터뷰)"

65) 20명의 조직담당자에 대한 모의테스트에서 "현재는 중기인력기본계획수립 자체도 형식적인 수준이고, 행정구역통합 같은 부분은 조직담당자가 이야기할 수 있는 수준의 전략이라고 보기 어렵다. 실무자 입장에서 사용가능한 대안이 되게 하려면 전제되어야 법·제도적인 기반이나 지역사회 또는 정치적 결정 등이 포함된 경우가 있다."는 의견이 대부분이었다.

표 5-15 시뮬레이션 대상 시나리오의 선정

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황		추천전략 * (+)응답, 응답강도가 높은 순으로 작성
		당해 지자체	인접 지자체	
2	○	×	○	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 인력재배치(유지)
3	○	○	×	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 행정구역 통합
4	○	○	○	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 행정구역 통합 • 인접 기초 간 협력(유지) • 중장기인력계획수정(감원)

주: 추천전략 - 추가 전문가 자문을 통해 충돌되는 전략을 일부 제외하였음.
출처: 저자 작성

3) 분석대상지역 선정

시뮬레이션은 실제 지역의 데이터를 근거로 삼기 때문에 분석대상지역의 선정은 다음과 같이 3단계에 걸쳐 진행되었다. 먼저 1단계에서는 제2장의 <표 2-12>와 <표 2-13>, 법정인구감소지역의 분포 등에 관한 자료를 참고하여, 사회적으로 인구감소와 조직효율화 필요성에 관한 논의가 상대적으로 많았던 군지역을 1차 분석대상지역의 범위로 선정하였다(김지수·윤태섭, 2024).[66]

2단계에서는 핵심지표를 종합하여 상대적으로 인구변화가 급격하게 나타나고, 조직효율화 필요성이 높은 군지역이 다수 분포하여 조직운영전략에 시급한 변화가 필요한

66) 추후의 연구를 통해서 특광역시 내의 중구 등 대도시에서도 인구공동화가 문제되고 있는 지역 등에 관한 연구도 필요할 수 있으나(전문가 J의 의견, 2024.10), 본 연구에서는 전문가자문회의를 통해 표본집단 간의 동질성 및 분석대상범위 선정의 타당성 등을 고려해 이와 같은 대상범위를 선정했음을 밝힌다.

OO도를 분석대상지역 선정하였다[67]. <표 5-16>과 같이 해당 도 내 기초지방자치단체 평균인구는 전국평균의 절반정도로 매우 낮은 편이지만, 경제활동참가율과 사업체 수 등에서는 전국평균 정도의 수준으로 긍정적인 여건도 존재한다. 그러나 시-군 지역, 그리고 군 중에서도 인구 5만 이상군과 이하군 간 상황을 비교해 보면 여건의 우수성-문제점이 극명하게 대비되는 특징을 가지고 있다. 특히 '도'가 '특별자치도'로 전환되면서 수행기능의 범위 등에 관하여 보다 적극적인 검토가 가능한 행정환경변화가 있다고 판단되기 때문에 대상사례범위로서의 적합도가 높다.

3단계는 기초자치단체를 설정하는 단계이다. OO도 내에서 분석대상이 되는 기초단체는 관할 내 중심도시[68]라고 할 수 있는 A시, A시와 인접하고 있지만 비교적 종합적인 지표에서 점수가 높은 B군, 그리고 반대의 상황인 C군, 마지막으로 A시와 인접하지 않지만 종합지표 점수가 낮은 C군과 인접하고 있는 종합적인 지표에서 점수가 낮은 D군이다.

B군은 OO도 내에서 상위권에 속하는 인구규모의 군지역이며(약 10만명), 고용율은 높지만 출산율은 도 평균보다 낮아 장기적으로 인구감소가 우려된다. 그러나 신도시개발 등으로 지역 내 경제활동상황 등은 우수한 도농복합 형태의 도시이기 때문에 전반적인 지표는 우수한 지역이라고 볼 수 있다. 한편, C군의 인구규모는 약 2.5만 명으로 도 평균에 비해 현저히 적은 법정인구감소 지역이지만 도의 중심도시인 A시와 인접한 지리상의 이점이 존재한다. A시로 출퇴근하는 인구유입으로 인해 최근 출산율과 고용률이 높아져 인구증가 가능성은 존재한다. 그러나 1인가구 비율이 높고 고령화, 인구유출 등의 문제를 가지고 있기 때문에 지역이 당면한 위기수준은 가장 높다.

D군은 고용률 면에서는 지역 내에서 높은 수준이지만, 출산율은 낮아 경제적 안정성을 가지고 있으나 인구면에서는 지속적인 감소 수준이 높은 인구감소 지역이다. 또한 중심도시와의 지리적 인접성이 존재하지 않아 지리적 이점을 얻기 어려운 지역의 특징을 갖는다.

---

67) 시도단위의 범위를 정한 이유는 인접지방자치단체와 광역자치단체 등의 관계를 고려해야 하기 때문이며, 실제 지방자치단체의 명칭 등이 언급될 경우 발생될 수 있는 문제 등을 고려해 익명으로 표기하였다.

68) OO도 내에서 도시네트워크를 분석했을 때, 도청 등 행정관청, 병원, 대학 등 주요 시설이 집중되어 있는 위세중심성(eigenvector centrality)이 있는 도시이기 때문에 중심도시로 표기했다.

이 중 C군과 D군은 행정안전부 지정 인구감소 지역으로, 인구감소 위기수준이 높으며, 공무원1인당 주민 수가 적고, 자체수입대비 인건비 비율은 높아 타지역에 비해 조직관리의 적정성 확보를 위한 적극적인 검토가 필요하다. 특히 C군의 경우 행정안전부 주관 지방자치단체 기구 및 인력에 관한 진단에서 전반적인 평가점수가 낮게 나타나 조직효율화가 가장 시급한 지역으로 검토될 필요가 있다(김지수 외, 2024a). 이에 본 연구에서는 C군을 중심으로 시나리오를 따라 적정성이 있다고 제시된 주요 조직운영전략을 시뮬레이션하며 예외적으로 시나리오2의 경우에만 B군을 중심으로 논의한다. 4개 지역에 대한 선정은 해당 지방자치단체의 동의를 받지 않은 이론적으로 논의된 연구 결과에 대한 적용임을 밝힌다. 또한 시뮬레이션에 사용된 전략선택에 대한 선호 등을 해당 지자체의 의견을 받아 작성된 것은 아니다. 단지 통계데이터와 각 지역에서 수집된 문헌자료 등을 전제로 시나리오의 적용가능성과 방법을 안내할 목적으로 작성된 예시사항이다.

표 5-16 OO도 관내 기초자치단체 주요지표 현황

(단위: 명)

지자체 명		전국		OO도		A시 :중심도시	B군 :중심도시 인접 양호지역	C군 :중심도시 인접 취약지역	D군 :중심도시 비인접 취약지역
		평균	표준 편차	평균	표준 편차				
지자체유형		-	-	-	-	3	6	7	7
사회 위기	총인구	224,387	225,993	126,321	174,434	658,032	101,002	24,509	19,914
	합계 출산율	0.82	0.21	0.96	0.23	0.69	0.89	1.28	1.12
	1인가구 비율	37.24	5.2	38.34	0.88	36.9	38.9	39.7	38.2
경제 위기	고용률	63.96	6.29	68.54	5.9	60.1	66.4	69.1	78.2
	경제활동 참가율 (2022)	64.51	5.84	68.49	5.87	61.2	65.6	72.2	77.1
	사업체수 (2022)	134.13	49.33	144.59	15.7	117.6	141.2	162	145.2
재정	1인당 지방세 부담액	0.68	0.37	0.69	0.38	0.61	1.03	0.71	0.71

지자체 명		전국		OO도		A시 :중심도시	B군 :중심도시 인접 양호지역	C군 :중심도시 인접 취약지역	D군 :중심도시 비인접 취약지역
		평균	표준 편차	평균	표준 편차				
	공무원 1인당 주민수	228.7	267.3	224.0	262.3	296.2	107.6	42.4	43.3
	1인당 자체수입 부담액대 비세출액	7.59	4.02	7.76	4.01	4.51	5.76	12.9	13.8
환경 인프라	인구 10만명 단 주민수	8.48	7.04	18.72	8.24	4.2	13.6	26.3	27.1
	인구 10만명단 사회복지 시설수 (2021)	20.23	12.36	25.94	7.46	9.7	29.6	33.7	23
	노후주택 보급률	32.7	13.38	39.04	8.59	26.9	20.2	49.1	35.1
	119안전 센터 수	4.95	3.26	3.93	2.59	9	5	1	2
인력 적정성	세출 결산액 대비 인건비 비율	8.68	2.47	9.55	2.29	8.91	9.37	10.89	9.78
	자체수입 대비 인건비 비율	75.6	44.0	119.3	50.0	39.1	55.5	160.1	146.8
	기준 인건비 준수율	97.63	5.92	95.53	4.42	92.49	106.49	92.39	90.20
	적정 인력과 지방자치 단체의 실제 정원 간 편차	비공개	비공개	비공개	비공개	+95	−157	−56	−144

주1: 저자 작성
주2: 적정인력 – 최근 11년간 9개 행정수요를 바탕으로 지역별 패널회귀분석을 통해 도출한 결과
출처: 국가통계포털, 지방재정365

2. “시나리오 2” 적용예시

1) 상황판단: 어떤 시나리오에 해당되는가?

B군은 OO도에 위치하고 있는 인구 10만명 규모의 군으로, 도 내에서 상위권에 속하는 인구규모를 가지고 있다(<표 5-16> 참조). 신도시개발 등으로 지역 내 경제활동 상황 등은 우수한 도농복합 형태의 도시모습을 가지고 있으며(<표 5-16> 참조), 종종 중심도시인 A시와 통합논의가 있기도 하다.

가이드라인에 제시된 B군의 조직 및 인력운영에 관한 분석지표를 검토해 보면, 현재 급격하게 증가하는 행정수요에 대응하여 정원이 증가된 나머지 기준인건비를 초과 집행한 상태(기준인건비 준수율 107%)로 정원확대 등에 대한 내부적인 욕구는 높은 상태라 할 수 있다. 즉, B군은 국가차원의 인구감소 및 경제위기, 인접지자체의 인구감소 및 재정위기 등과 비교할 때 상대적으로 문제상황이라고 보기는 어렵지만 인력운영 측면에서 기준인건비초과라는 부담감을 가지고 있는 상황이다.[69]

“이미 2년 전부터 정원동결에 대한 기조가 있었지만, 이번 전년도 지방교부금이 삭감된데 이서, 금년에 감축편성한 예산도 세수부족이 예견된다는 소식이 있어 향후 정원관리 관련 패널티제도 등이 강력하게 운영될까 상당히 우려된다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09).”

따라서 현재 당해 지자체 차원에서의 문제를 체감하고 있지는 않지만 국가차원의 재정위기 등으로 인해 기준인건비초과 지자체에 대한 패널티제도 등이 강화될 경우, 즉각적으로 문제상황에 직면할 수 있는 위험(risk)을 언제든지 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 기준인건비초과 상황으로 인하여, 기구설치 및 정원관리 차원에서 제약을 경험하고 있기 때문에 증가하는 행정수요에 대응하여 충분한 조직운영을 하기 위해서 인

69) 검토결과 2021년 이후 국가차원의 인구감소가 시작되면서 전반적인 인구관련 추계가 감소로 전환되었고, 2023년부터는 국세수입 감소에 따라 차년도 예산이 감축되고 교부세 삭감 등의 이슈가 발생되는 등 과거와 달리 인력감축에 대한 재정적 위기가 존재한다고 볼 수 있다(기획재정부 보도자료, 2024). 따라서 2022년 이후 국가차원에서 정원동결 및 기능인력 재배치 등 조직효율화 필요성 강조 기조가 지속적으로 있었지만, 이 같은 문제가 재정압박과 함께 조직담당자에게 부담을 강화시킬 수 있는 요인이 될 수 있다고 판단하였다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 9.).

접지자체와의 협력 등을 통해 인력관리 측면의 인센티브를 탐색하는 보다 도전적인 조직운영전략을 검토해 볼 필요도 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 상황에서 인접지자체인 C군은 <표 5-16>과 <표 5-17>를 검토했을 때, 법정인구 감소지역으로 지정되는 등 인구측면에서 위기상황이고 재정자립도도 낮은 편이다. 또한 조직관리측면에서도 공무직비율이 높고, 자체수입 대비 인건비 비율 및 상위직비율도 높은 편이기 때문에 문제상황에 직면해 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 경우 채택될 수 있는 시나리오는 시나리오2에 해당된다.

"감축이라는 단어 그 자체로 담당자는 상당한 부담을 갖게 됩니다. 특히 위에서는 계속 조직이나 인력을 늘리고 싶어하시는데 어떤 식으로 설득해야 할지 난감해요. 분명 일이 많은데 인력을 줄인다는 것이 말이 되는지에 대한 반발이 있을 것이라서, 필요성을 인식해도 그 전략을 선택하는 것은 쉬운 일이 아니에요. 부득이한 사정, 가령 기준인건비 패널티 같은 것이 있어야겠죠. 이럴때 일수록 타당한 논거를 객관적으로 제시할 수 있어야 해요. (지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09)."

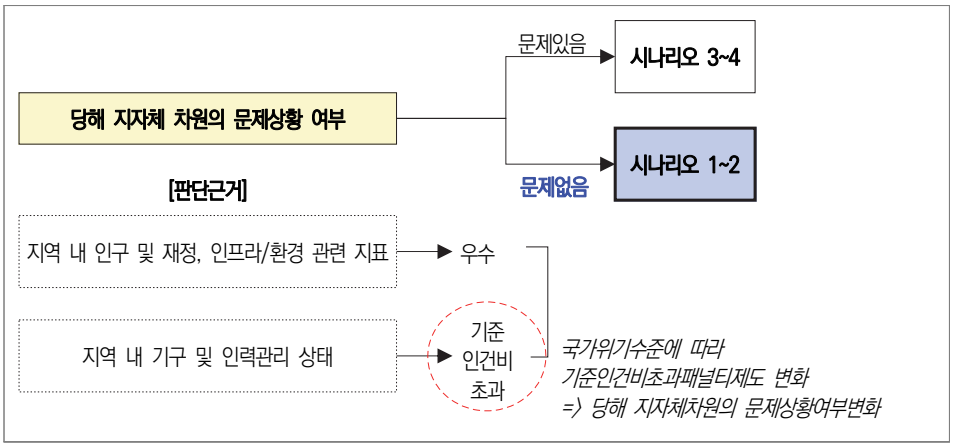
표 5-17 인접 지자체 조직 및 인력운영지표분석 예시

(단위: 명)

지역	본청과 단위설치수	본청과 단위평균정원	본청전체팀중 과소팀 비율	기준인건비준수율	총결산 액대비 인건비 비율	자체수입대비 인건비 비율	공무직 비율	상위직 비율	총정원 증감율
A시	39	18	8.0	92	9	78	36	6.6	2.5
B군	19	26	9.7	107	9	78	31	5.2	0
D군	12	22	0	90	10	60	42	5.4	2.3
C군	18	20	21	92	11	81	43	6.0	0.4

출처: 국가통계포털, 지방재정365. 저자 작성

그림 5-6 당해 지자체 차원의 문제상황에 대한 분석 및 시나리오 선택



주: 기준인건비 초과만으로 기구 및 인력관리상태를 부정적으로 평가할 수 없으며, 그밖의 지표가 우수할 경우 문제상황이 없다고 판단할 수 있음
출처: 저자 작성

2) 전략선택

중기인력계획 수립은 일반적으로 변화하는 환경에 관한 분석을 바탕으로 총인력규모의 변화에 관한 계획을 정하는 것을 기본으로 삼는다. B군은 매년 기준인건비 초과에 따라 최근 3년간 정원동결을 하되, 현재 정원을 적재적소에 재배치하는 방법을 통해 조직을 효율적으로 관리하겠다는 대안을 제시해 왔다. 그러나 매년 1%의 재배치 실적을 달성하는 것에는 한계가 있었고,[70] 재배치의 근거 또한 뚜렷하게 제시하지 못했던 것이 사실이었다.

"사실 대기능 간 인력재배치는 국 단위를 넘나들어야 하는데, 그렇게 인사이동을 할 수 있는 직원이 얼마나 되겠어요? (J군 조직담당자 인터뷰)"

"정기 조직개편 및 인사조치의 결과가 운 좋게 행안부가 요구하는 대기능(일반행정지

70) 행정안전부는 매년 "지방자치단체 조직관리 지침"을 통해 "지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정" 제3조 제1항 제3호를 근거로 기능인력재배치점검을 실시하고, 매년 일반직·소방직 공무원 정원의 1% 이상을 재배치하는 것을 목표치로 제시하고있다(행정안전부, 2023).

원의 경우 중기능까지 인정) 간 기능인력재배치에 해당될 수 있다면 그 해에는 목표치를 달성할 수 있겠지만, 매년 1%를 채우는 것은 사실상 불가능하다고 생각해요(K시 조직담당자 인터뷰)"

(1) 인사관리 및 일하는 방식 변화

시나리오2에 제시된 첫번째 전략인 인사관리 및 일하는 방식 변화를 위해 정보통신부서와의 협조하에 사무자동화(RPA) 및 AI 등을 통한 업무효율성 증대 방안을 모색하였다(이재용·이경은·김수동, 2023).

표 5-18 지자체 사무자동화(RPA) 이용사례

경기광주시	서울특별시	충남당진시	서울 송파구
• 투사사업관리(사업별 일정관리, 사업담당자알림문자발송) • 시보작성/모바일임용장/전화번호부작성 • 직장운동경기부 급여지급 • 배출시설 문서작성 • 공모사업검색자동화 • 법조항개정사항 자동연계 • 지방소득세 대사 • 급여운영자동비교 • 사회보장급여 처리문자안내서비스 • 장애인활동지원 부정수급주의알림 • 식품공중위생영업주 위생교육실적입력 • 민간체육시설점검 알림 • 고시공고 등록 자동화 • 옥외광고물 표시알림	• 챗봇접수된 현장민원자동배분 • 일상경비처리 및 출장여비지출 자동화 • 특근매식비 산정 자동화	• 유기한민원신고필증 민원인 이메일발송 • 부서별교육이수현황 등록	• 민원데이터집계 및 보고서 작성 • 프린터토너 및 드럼 사용량 자동집계 • 디지털임명장 자동화 • 국공립어린이집 보조금 지급 자동화 • 전국문서배부 자동화 • 월별급여대조내역서 자동화 • 특근매식비 산정 자동화 • 글뱡비, 출장비, 초과근무수당계산 자동화
	• 인천광역시	• 강원 강릉시	
	• 출장여비지출업무자동화 • 인사발령시자동메일안내 • 교육훈련실적자동검증/안내 • 재택근무지원 및 당직명령안내 • 온나라문서 자동배부 • 문서키워드 자동검색	• 급량비, 출장비, 초과근무수당 계산 자동화	
	• 대전 유성구	• 경상남도	
	• 초과근무수당, 급량비, 출장비 자동산출 • 자동차세 체남액 완납시 압류 자동해제 및 시스템반영	• 코로나정보관리시스템 업무자동화(능동감시, 접촉자관리, 발생보고)	

출처: 이재용·이경은·김수동, 2023

이와 같은 사무자동화의 사례에 대해 주변 지방자치단체의 운영 사례를 조사한 결과 다음의 표와 같이 대표적으로 민원데이터에 대한 분석 및 분류, 일상의 경비처리 등 국·과·팀 서무의 업무에 관한 지원, 고시·공고의 등록 및 주민 대상의 안내서비스 등에 관한 반복업무가 일반적이었기 때문에, 이 중 업무량이 많지만 인력을 추가적으로 투입하기 어려운 복지/식품안전/사업부서 관련 업무에 대해서 사무자동화를 우선 적용해 보았다. 예를 들어 옥외광고물표시알림, 장애인활동지원부정수급주의알림, 사회보장급여처리문자안내서비스, 식품공중위생영업주 위생교육실적입력, 민간체육시설 점검알림 등이다. 관련 부서에 사무자동화(RPA) 학습동아리를 만들고 연구비를 지원하여 사무자동화를 통한 업무효율화를 지원했다.

또한 직원 대상의 인식조사에서 불필요한 행사와 축제, 현장지원, 회의는 업무량을 가중시키는 업무비효율의 원인으로 인식되었는데, 이에 대해 1년간 실행된 행사(회의, 위원회 포함) 및 축제를 조사한 결과 총 1,747건으로 전년 대비 9-11월에 10% 이상 증가한 것이 확인되었다(OO구청 조직진단 사례 중 발췌). 부서별로 분석시 주로 기획예산과, 자치안전과, 총무과 등 지원부서가 주관하는 업무관련 정례회 및 민방위, 재난안전훈련 등이 대부분이었으나 이들은 행사 효율화의 대상이 되기는 어렵다고 판단하였다.

이에 비해 사업과(교육지원과, 문화체육과, 복지관련 과, 일자리경제과, 교통행정과 등)에서 운영하는 대민행사 또는 교육이수 관련 행사가 많았으며, 주말 또는 공휴일에 진행되는 행사는 연도별로 73건(2.5%), 109건(6.2%)이었지만 단체장이 참석하는 특정부서 주관 동원성 행사인 것이 확인되었다.

따라서 직원워크숍을 통해 “행사기획단계에서 그 타당성을 판단해 시행여부를 결정하는 절차”를 만들고, “행사총량제”를 도입해 “행사 중 일부에 대한 통폐합”과 “행사 집행 후 행사의 성과를 진단하고 그에 따른 패널티/인센티브를 제공하는 제도”에 관해서도 적극적으로 검토할 것을 합의하였다. 이를 통해 보이지 않는 그림자업무를 감축함으로써 조직의 효율성을 제고하였다.

표 5-19 행사 및 축제 운영에 관한 조사사례(예시): 연도별/월별

월	2023년		2024년	
	빈도(건)	비율(%)	빈도(건)	비율(%)
1월	143	6.9	106	6.1
2월	147	7.1	124	7.1
3월	163	7.8	164	9.4
4월	192	9.2	172	9.8
5월	186	8.9	131	7.5
6월	263	12.6	130	7.4
7월	158	7.6	145	8.3
8월	142	6.8	121	6.9
9월	225	10.8	192	11.0
10월	149	7.1	181	10.4
11월	175	8.4	204	11.7
12월	141	6.8	77	4.4
합계	2,084	100.0	1,747	100.0

출처: 박해육 외, 2019를 바탕으로 저자 재구성

사회복지부서의 경우 경력에 부합하는 업무에 배치하도록 함으로써 업무를 몰라 본청-읍면 간 업무배분이 원활히 되지 않는 문제 등에 대해서 조정하였다(OO구청 사례). 그간 베테랑 사회복지직 직원이 읍면에 배치되고, 신규직원은 본청에 배치되자 오히려 본청 차원에서 종합적인 판단 및 분류가 되지 못해 업무가 원활하게 이루어지지 못했기 때문이다(OO구청 사례). 과거 신규 사회복지직 공무원의 조기퇴직 문제 및 현장대응을 위해 베테랑 직원을 현장에 배치하는 방식으로 조직을 운영했지만(OO시청 사례), 이러한 배치가 발생시키는 문제가 존재한다는 현장의 목소리를 반영하여 운영방식을 다시 전환한 것이다.

또한 최근 행정안전부 주관 지자체 조직진단을 통해 타 지자체와의 비교를 해 본 결과 우리 군이 타 시군 대비 초과근무시간이 과도하게 많은 것을 확인할 수 있었다. 일부 부서의 경우 실제 업무량이 많은 측면도 있지만, 불필요하게 초과근무를 하는 조직문화도 존재하는 것으로 확인되어서, 불필요한 초과근무 지양을 위해 초과근무수당 상한제도를 운영할 것을 간부회의를 통해 결정하였다(OO시청 사례). 이와 같은 결정은

조직구성원의 워라밸을 개선함으로써 일가정양립에 도움이 되며, 특히 정시퇴근 문화 정착과 인건비 절감에도 도움이 되었다.

표 5-20 행사 및 축제 운영에 관한 조사사례(예시): 행사주관부서별

주관부서	단체장참석행사						전체행사					
	2023년		2024년		합계		2023년		2024년		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
가정복지과	4	0.7	0	0.0	4	0.3	13	0.6	0	0.0	13	0.3
감사담당관	11	1.8	10	1.6	21	1.7	20	1.0	26	1.5	46	1.2
OO체육회	0	0.0	1	0.2	1	0.1	0	0.0	1	0.1	1	0.0
OO아트센터	0	0	0	0	0	0	1	0.0	1	0.1	2	0.1
OO진로직업체험센터	1	0.2	0	0.0	1	0.1	1	0.0	0	0.0	1	0.0
건강증진과	6	1.0	8	1.3	14	1.1	13	0.6	119	6.8	132	3.4
건축과	0	0.0	2	0.3	2	0.2	15	0.7	20	1.1	35	0.9
교육지원과	51	8.3	48	7.9	99	8.1	215	10.3	93	5.3	308	8.0
교통지도과	4	0.7	2	0.3	6	0.5	34	1.6	17	1.0	51	1.3
교통행정과	8	1.3	2	0.3	10	0.8	88	4.2	12	0.7	100	2.6
기획경영과	6	1.0	0	0.0	6	0.5	34	1.6	0	0.0	34	0.9
기획예산과	61	9.9	67	11.0	128	10.5	206	9.9	213	12.2	419	11.0
도로과	1	0.2	1	0.2	2	0.2	7	0.3	1	0.1	8	0.2
도시계획과	6	1.0	9	1.5	15	1.2	31	1.5	36	2.1	67	1.7
도시농업과	23	3.7	22	3.6	45	3.7	71	3.4	59	3.4	130	3.4
도시디자인과	1	0.2	1	0.2	2	0.2	4	0.2	7	0.4	11	0.3
맑은환경과	8	1.3	2	0.3	10	0.8	25	1.2	15	0.9	40	1.0
문화체육과	65	10.6	82	13.5	147	12.0	104	5.0	107	6.1	211	5.5
민원여권과	1	0.2	0	0.0	1	0.1	10	0.5	8	0.5	18	0.5
보건위생과	1	0.2	1	0.2	2	0.2	3	0.1	1	0.1	4	0.1
보건의료과	2	0.3	2	0.3	4	0.3	2	0.1	2	0.1	4	0.1
보건행정과	1	0.2	0	0.0	1	0.1	1	0.0	1	0.1	2	0.1
복지정책과	22	3.6	29	4.8	51	4.2	64	3.1	67	3.8	131	3.4
부동산정보과	2	0.3	1	0.2	3	0.2	5	0.2	4	0.2	9	0.2
사회복지과	17	2.8	6	1.0	23	1.9	38	1.8	19	1.1	57	1.5
사회적경제과	17	2.8	24	4.0	41	3.4	47	2.3	42	2.4	89	2.4
OO읍	0	0.0	1	0.2	1	0.1	1	0.0	1	0.1	2	0.1
유적과	5	0.8	5	0.8	10	0.8	34	1.6	20	1.1	54	1.4
세무1과	0	0	0	0	0	0	5	0.2	8	0.5	13	0.3
세무2과	0	0	0	0	0	0	1	0.0	0	0.0	1	0.0
어르신아동청소년	20	3.3	32	5.3	52	4.3	42	2.0	66	3.8	108	2.8

주관부서	단체장참석행사						전체행사					
	2023년		2024년		합계		2023년		2024년		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
담당관												
어르신청소년과	18	2.9	0	0.0	18	1.5	93	4.5	0	0.0	93	2.4
여성가족과	26	4.2	35	5.8	61	5.0	135	6.5	140	8.0	275	7.2
일자리경제과	20	3.3	28	4.6	48	3.9	118	5.7	154	8.8	272	7.1
OO추진과	0	0.0	1	0.2	1	0.1	7	0.3	5	0.3	12	0.3
자치안전과	98	15.9	88	14.5	186	15.3	252	12.1	226	12.9	478	12.5
장애인복지과	0	0.0	20	3.3	20	1.6	0	0.0	30	1.7	30	0.8
재무과	0	0	0	0	0	0	7	0.3	9	0.5	16	0.4
전자정보과	1	0.2	0	0.0	1	0.1	5	0.2	4	0.2	9	0.2
주택재건축과	8	1.3	2	0.3	10	0.8	19	0.9	7	0.4	26	0.7
청소행정과	2	0.3	0	0.0	2	0.2	4	0.2	3	0.2	7	0.2
총무과	89	14.5	72	11.8	161	13.2	206	9.9	159	9.1	365	9.5
치수과	1	0.2	1	0.2	2	0.2	5	0.2	2	0.1	7	0.2
투자유치과	3	0.5	1	0.2	4	0.3	17	0.8	7	0.4	24	0.6
푸른도시과	4	0.7	1	0.2	5	0.4	8	0.4	2	0.1	10	0.3
OO협회	1	0.2	0	0.0	1	0.1	1	0.0	0	0.0	1	0.0
홍보과	0	0.0	1	0.2	1	0.1	72	3.5	33	1.9	105	2.7
합계	615	100	608	100	1,223	100	2,084	100	1,747	100	3,831	100

출처: 박해육 외, 2019를 바탕으로 저자 재구성

(2) 인접기초지자체 간 협력

B군은 인접지자체인 C군과 체육관·도서관·복지관 등의 공공시설을 통합운영함으로써 유휴공공시설 운영으로 인해 소요되는 불필요한 비용을 절감하고 양 지자체를 정기적으로 다니는 셔틀버스를 공동운영하는 방식으로 인접지자체 간 협력의 새로운 모델을 제시하였다. 이와 같은 방식으로 인력·예산의 절감 우수사례로 지정됨으로써, 교부세 인센티브를 받게 되는 의미있는 성과가 있었다. 이와 같은 대안을 선택함에 있어서, B군은 대안을 선택해야 하는 급박한 사유가 있었던 것은 아니지만, C군의 문제상황을 해결하기 위한 대안모색에 협력함으로써 재정인센티브와 같은 긍정적 효과를 모색할 수 있었다.

(3) 광역-기초 간 기능재배분(+기관구성다양화)

B군은 OO도와의 협의를 통해 10만이상의 규모를 가진 우수한 군으로서 B군이 다른

일반적인 군과 비교할 때 더 많이 수행할 수 있는 기능의 범위에 대해 협의할 수 있었다. 특히 C군과의 협력 경험을 토대로, 인접한 법정인구감소 군과 협력하여 거점군으로서의 역할을 할 수 있을 것으로 기대하며, 행정·문화·복지·교통 등의 측면에서 중심지역으로서의 역할을 할 수 있도록 추가적인 기능을 이양받을 수 있다는 점을 제시했다. 또한 도시와 농어촌이 결합된 복합적인 형태를 가지고 있는 B군의 특성을 반영해, 차별화된 기능수행의 범위를 협상할 수 있었다.

다만 이와 관련하여 기관구성다양화에 대한 검토는 광역-기초 간 기능재배분을 통해 오히려 수행해야 할 기능의 범위가 확대되는 사례이기 때문에 집행부-입법부 간 견제와 균형을 이룰 수 있는 현재의 이원화된 구조가 적합하다고 판단되어 검토가 불필요하다고 보았다(전문가 P 자문 결과).

(4) 중기인력계획(유지+α)

B군은 앞의 3가지 전략을 종합적으로 적용하면서 중기(3년)적으로 조직 효율화를 통해 기준인건비초과문제를 개선함으로써 1차적으로는 기준인건비준수(100%) 상태로 전환되는 것을 목표로 삼았다. 그리고 OO도와의 광역-기초 사무재배분, 인접군과의 협업 등에 소요되는 업무량 등을 측정·분석함으로써, 그에 따라 소요되는 추가적인 인력을 인정받아 장기적으로는 B군의 정원규모를 확대하고 OO도 내의 중심도시로 성장해 나가는 전략계획을 수립하였다. 여기서 중심도시란 제도적으로 권한, 인력, 재원 등의 측면에서 타 군과 차별화되는 특례를 부여받은 특례군, 도시네트워크 상에서 생활권 등의 측면에서 중심성(centrality)을 가진 도시로 A시에 버금가는 거점도시를 말한다.

위험(risk)의 관점에서 B군은 각 전략을 분석했을 때, 전략1과 전략2, 전략3은 인구감소와 국가재정위기 등에 관한 환경분석을 바탕으로 국가차원의 정원관리정책방향은 비교적 예측가능성이 높다고 보았다.

따라서 만약 기준인건비 초과에 대한 패널티제도가 부활할 경우, 현재와 같이 기준인건비가 초과되는 상태를 유지하는 것의 위험은 크다고 판단하였다. 또한 만약 OO도 내에서 B군이 중심도시로 성장하게 된다면, 지방행정체제개편 등의 시대적 흐름을 타고 지역성장의 기회를 얻을 수 있는 가능성이 높다고 판단하였다. 이와 같은 두가지

측면의 위험판단을 전제로 할 때, 중장기적 차원에서 전략1과 전략2, 전략3 전반에 관하여 B군은 비교적 적극적인 자세로 시나리오2의 전략을 채택하는 방식의 대응을 선택하게 된다.

표 5-21 B군의 전략과 중장기적 관점의 정원변화

전략의 주요내용		목표효과	위험 (Risk)	목표 시기
전략 1	인사관리 및 일하는 방식 변화를 통한 조직효율화 (중점 전략)	기준인건비초과 =〉 기준인건비준수 (전환)	• 예측가능성○ • if패널티부활, 기준인건비 초과시위험 大	중기 (3년내)
전략 2	인접 C군과의 협력 - 재정인센티브 획득 - 법정인구감소군과의 관계에서 중심도시(군)의 역할과 그에 따라 소요되는 인력/재원의 규모를 분석	정원규모 확대 OO도 내 중심도시로 성장 - 권한/인력/재원 확대 (특례군 등) - 도시네트워크에서 중심성(centrality)이 있는 도시로 성장	• 예측가능성○ • if패널티부활, 기준인건비 초과시위험 大 • if중심도시 성장, 지역성장 기회 大	장기 (10년내)
전략 3	OO도와 기능재배분 - 중심도시(군)로서 추가적인 기능 수행 범위 확대 - 그에 따른 소요인력/재원 확보 - 단, 기관구성다양화는 기능이 확대되는 측면의 기능재배분이기 때문에 논의가 불필요하다고 판단함		• 비선택: 위험(少) • 선택:위험(少)+긍정적효과 발생가능성(多) (단, 기관구성다양화: 긍정적효과 발생가능성 少, 위험 多)	

출처: 저자 작성

3. “시나리오 3 & 4” 적용예시

1) 상황판단: 어떤 시나리오에 해당되는가?

C군은 OO도에 위치하고 있는 인구 2만명대의 소규모 군으로, 2021년 행안부가 지정한 89개 법정인구감소지역 중 하나이다. 그러나 가이드라인에 제시된 주요지표를 중심으로 C군의 주요지표를 검토해 보았을 때, 인구 및 경제지표 측면에서는 꾸준한 노력으로 최근 인구가 증가하는 등 도내 평균 대비 비교적 긍정적인 여건을 가지고 있다(<표 5-16>, <표 5-17> 분석결과 참조).

그러나 공무원 재정측면 및 인력적정성 측면을 살펴보면, 지방자치단체 공무원의 정원규모 측면에서는 문제상황에 직면해 있고, 상위직 비율이 높고(6% 이상으로 평균이상) 과소팀의 비율(21%로 평균 이상)이 높은 모습으로 볼 때 불필요한 조직 확대가 나타난 상태이다(<표 5-17> 분석결과 참조). 그 결과 2023년 지방자치단체 조직·인력 운영실태분석에서 “미흡”으로 평가받기도 했다.[71] 따라서 조직효율화 필요성은 높다고 볼 수 있다.

최근 행정안전부 주관 조직관리에 관한 컨설팅보고서에서는 C군이 감소되는 행정수요를 고려할 때, 정정인력규모는 현재의 약 80% 수준이며 국가 및 광역위임사무 등 행정수요를 통해 측정되지 않는 기타의 업무를 종합한 업무량 측정결과를 토대로 할 때에도 현재 정원의 약 90% 정도 수준에 머물러, 그 결과는 현재 기준인건비 준수율과 비슷한 정도라는 결과가 도출되었다.

C군 조직담당자는 제공받은 컨설팅 보고서를 통해 국가차원의 인구감소 및 세수감소로 인하여 국가예산이 감축편성되고, 보통교부세 총액이 감소되고 있는 위기상황과([그림 5-7] 참조) C군의 행정수요를 기반으로 도출된 적정인력 규모와 실제 정원 간 편차가 연차별로 점차 벌어지고 있는 그래프를 보면서 현재 C군이 문제상황에 직면해 있다고 판단하였다. 따라서 [그림 5-9]와 같이 시나리오는 국가 및 해당 지방자치단체가 문제상황에 직면한 시나리오3 또는 4에 해당된다.

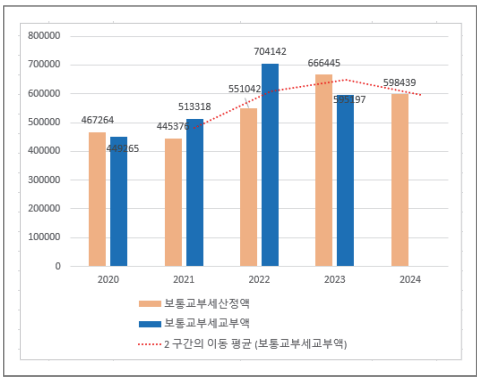
71) 실제 지방자치단체의 경우, 행정안전부가 매년 공모하는 행안부 조직진단 및 컨설팅 대상지역으로 신청하여 이와 같은 결과를 안내받을 수 있으며, 행안부가 매년 발표하는 “기구 및 인력 운영실태분석” 결과에서 미흡으로 분류될 경우 전반적인 기구 및 인력관련 지표가 타 지자체 대비 낮은 수준이라는 것을 확인할 수 있다.

그림 5-7 최근 5년간 국세수입 전망 및 실적

(단위: 억 원, %)

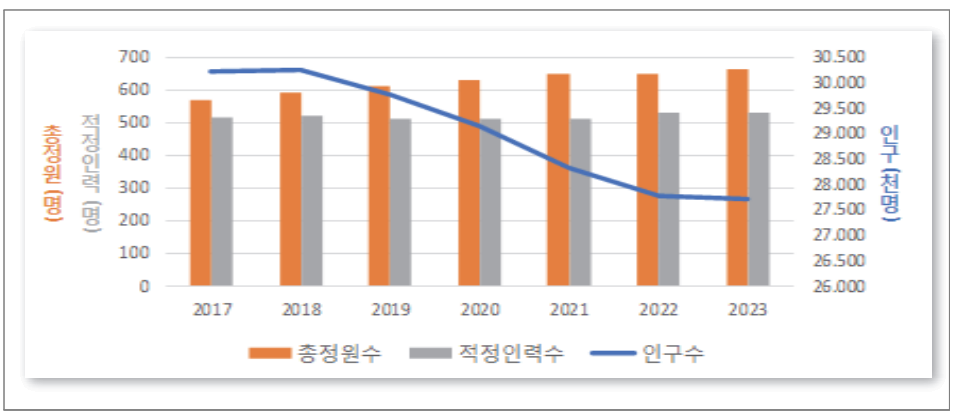
연도	총국세	
	예산	실적
2020	2,920,391	2,855,462
2021	3,386,490	3,440,782
2022	3,959,393	3,959,393
2023	4,004,570	3,440,711
2024	3,673,750	

출처: 지방재정365. 기획재정부 보도자료(2024)



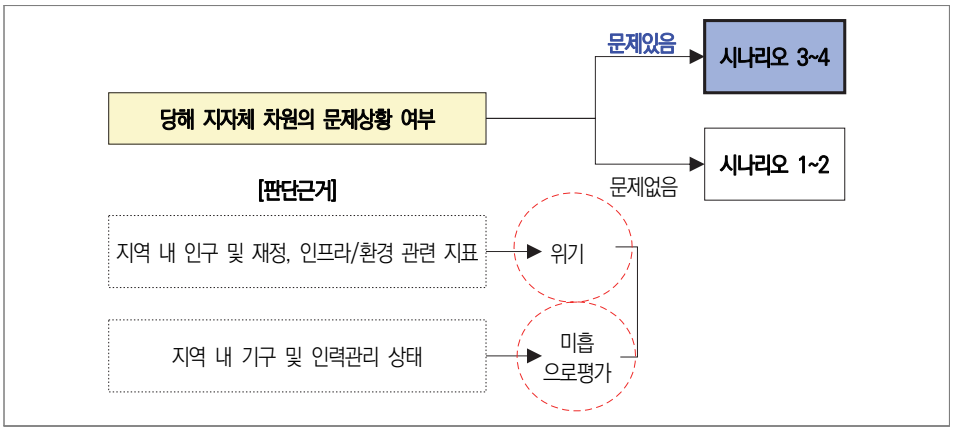
주: 김지수·윤태섭(2024) 발표자료

그림 5-8 최근 7년간 OO군의 인구-정원-적정인력 변화 그래프



출처: 김지수 외(2023a)

그림 5-9 당해 지자체 차원의 문제상황에 대한 분석 및 시나리오 선택



주: 인구 및 재정 측면의 지표가 다소 개선된다 하더라도 법정인구감소지역으로 지정된 만큼 위기는 존재한다고 볼 수 있음
출처: 저자 작성

C의 상황에서, 인접지방자치단체가 문제상황에 해당되는지 여부에 따라 시나리오3 또는 시나리오4 중 하나에 해당되게 되는데, 양 시나리오 채택시 달리지는 전략선택지는 "행정구역통합"에 관한 전략선택지의 우선순위와 "중장기인력계획수정(감원)"에 대한 전략선택지의 유무이다. 따라서 B군과의 관계에서는 시나리오3을, D군과의 관계에서는 시나리오4를 검토하게 된다.

2) 전략선택1: 시나리오3 – B군과의 관계

(1) 인사관리와 일하는 방식의 변화

C군은 먼저 자체적으로 조직효율화를 위한 인사관리와 일하는 방식의 변화를 위한 노력에 나섰다. C군은 직원 대상의 자체 인식조사 결과에서 인사관리의 공정성 문제가 가장 시급하게 고쳐져야 하는 문제로 인식되고 있으며, 특히 기획관리 등 고속승진을 할 수 있는 특정부서에서 근무가능한 사람과 민원이 많은 사업부서에서 힘들게 일하지만 근평은 받기 어려운 사람이 사실상 나뉘어져 있다는 조직 내부인식이 구성원

전체의 동기부여를 저해하고 있다는 점을 확인하였다(OO시 공무원 면담 중 발췌, 2024.03.). 이 문제를 근본적으로 개선하기 위해 전보제도의 투명성을 제고하기 위해 선호-비선호부서를 공개조사하고 전보제도 운영방식을 새롭게 정함으로써 조직의 활력을 제고했다(김지수 외, 2023a).

직원워크숍에서 직급·직렬별 토론과정 및 인식조사를 통해 첫째, 팀장이 되기 전까지 반드시 조직구성원이 설문조사를 통해 정한 비선호·격무부서에서 1년 이상 근무하는 경험을 거치도록 함으로써, 전보제도 전반의 투명성을 제고하고 근무경험의 다양성을 확보하고자 했다. 둘째, 팀장·과장·국장 승진직후에는 비상대기·행사대응·민원대응 등이 많아 기관 내에서 비선호·격무부서로 알려진 부서에서 근무토록 함으로써 추후 요직을 거치더라도 비선호·격무부서 근무의 고충을 이해할 수 있도록 했다. 셋째, 비선호·격무부서에서 3년 근무시 다시 비선호·격무부서에 배치하지 않도록 하는 등 전보제도의 공정성을 제고하기 위한 방안을 모색했다[72].

이 과정에서 과소팀·과소과가 오히려 업무로드를 발생시킨다는 점이 논의되어 직원의 건의에 의해 2개 과, 4개 팀이 자발적인 통폐합을 하였고, 상위직만 양산하는 1개 국 신설 보다는 통솔범위가 지나치게 넓은 2개 과를 각각 2개 과로 분리하는 것이 더 적절하다는 조직개편안이 제시되기도 했다(OO구청 사례). 또한 동일업무에 대해서 2개 이상의 부서가 나뉘어 업무를 수행하고 있어, 업무이관이 필요하거나, 지자체-공사/공단 간 업무가 명확하게 분리되지 않던 문제 등을 조사하여 이를 개선함으로써 효율적 업무가 이루어지도록 하였다(OO시 사례).

마지막으로 사실상 주민수가 1만 명에도 미치지 못하는 2개 면에 대해서도 장기적으로 상대적으로 인구가 더 많은 1개 면으로 통합운영하되,[73] 주민의 불편이 없도록

72) 2024년 10월 20개 군소시군 공무원 1,500명 대상의 설문조사에서, 선호·비선호 부서를 균형적으로 경험하고 승진할 수 있게 하는 방식의 보직경로제에 대한 수요가 높게 나타났으며, 특히 보직경로제의 성공조건으로 투명하고 공정한 절차와 운영(41.37%), 단체장의 공정한 인사원칙(21.99%)이 중요하다는 설문조사 결과가 도출되었다.

73) 행정자치부의 "소규모 동 통·폐합 기준·절차 지침 "지방자치단체 조직개편지침(2007.07.19.)"에서 동 조직 효율화를 통한 통·폐합 검토의 대상기준은 인구 2만 명 미만, 면적 3㎢ 이하 동을 대상으로 통·폐합을 검토하되, 통·폐합 후 인구 2만~2.5만 명, 면적 3~5㎢ 정도가 바람직하다고 한 바 있다(단, 통·폐합 후 인구가 분동의 기준이 되는 인구 5~6만이 초과되지 않을 것). 그러나 읍·면의 경우 이 기준이 일반적용되지는 않으며, 읍의 경우 "지방자치법" 제10조 제3항에 따라 설치기준상 도시의 형태를 갖춘 인구 2만 이상이어야 하나 기준이 다소 모호하고 일단 읍으로 지정된 뒤 이를 유

셔틀버스의 운영을 확대하거나 정기적인 마을회관 방문민원접수 등을 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다는 점에 대해 의견을 제시하였다.[74] 그러나 주민센터의 통합은 주민과 매우 밀착되어 있기 때문에 단지 조직효율성만을 근거로 추진하는 데에는 한계가 있었기 때문에 단체장의 방침을 얻어 추진할 수 있는 전략으로 보았다.[75]

또한, 전반적으로 IT기술 등을 접목한 대안을 채택하기 위한 예산부족 및 조직구성원의 공감대 형성이 어렵고, 주민고령화에 따라 비대면서비스 확대에도 한계가 있어 이 전략만으로 현재의 문제를 극복하는 획기적인 조직효율화에는 한계가 있다고 판단하였다.[76]

(2) 광역-기초 기능재배분(+기관구성다양화)

C군은 근본적으로, C군이 인력을 감축해야 한다면 그만큼 수행해야 하는 기능의 범위가 함께 감축될 필요가 있다고 보았다. 국가 및 광역위임사무 등으로 인해 행정수요는 감축되지만 여전히 C군이 해야 하는 업무가 많기 때문이다. 따라서 OO도와 협의를 통해 특별자치도인 OO도가 법정인구감소지역인 C군과의 관계에서 직접적으로 수행해야 하는 업무의 영역을 확대하고, 그 결과 C군의 정원이 감축되더라도 수행해야 하는 업무의 총량이 감축될 수 있다면 좋겠다고 보았다. C군이 수행하는 전체 업무 중에서 부서별 조사를 통해 국가 및 광역이 수행하는 것이 더 적절한 사무를 조사하였다.

지하기 위한 최소요건에 관한 규정은 없다.

74) 2024년 10월 20개 군소시군 공무원 1,500명 대상의 설문조사에서, 응답자들은 10년 뒤 인구감소 등으로 주민센터에 대한 운영의 다변화가 필요하다고 응답하였고, 대표적으로 상대적으로 인구가 많은 지역 중심의 통합운영(33.83%), 농기센터·보건소·의료원·주민센터 등의 기능을 한곳에서 수행하는 복합서비스 방식으로의 전환(29.02%) 등이 검토될 필요가 있다는 의견을 제시하였다(김지수 외, 2024b)

75) 이와 같은 판단은 시나리오4와 비교할 때 비교적 소극적인 판단이라고 볼 수 있다.

76) 이와 같은 판단은 시나리오4와 비교할 때 비교적 소극적인 판단이라고 볼 수 있다.

표 5-22 국가 및 광역자치단체 직접수행이 더 적절한 사무: 20개 시군 의견조사

국가 및 광역자치단체 직접수행이 더 적절한 사무 응답결과	① 중앙행정기관으로 상향이양 필요: 어업지도선 운영관리, 해양쓰레기정화운반선운영관리, 재난안전업무일괄(재난지역청설치필요), 폐기물업체, 오염물질배출업체 조사 및 처분(지자체는 접수 및 상황파악까지만 협조하고 실제 조사 및 처분은 환경청이 수행하도록해야), 보건의료원 행정 및 환자진료, 공익형 직불금처리 등 ② 광역자치단체로 상향이양 필요: 상하수도시설 유지보수, 사방사업, 광역생활폐기물처리시설조성, 군도 및 농어촌도로 유지보수, 지방하천 불법행위단속, 지방하천보상업무 등
조사방법	• 2024.07월 약 1개월 간 행정안전부 수탁연구용역(김지수 외, 2024b)에 참여한 20개 비수도권 시·군 전부서 대상 의견조사 실시 • 조사기간: 2024년 6월 1개월 동안 • 20개 지역 전부서에서 응답된 결과는 총 30개 이내 • 1차 조사결과를 바탕으로 금창호·권오철(2016)과 주재복·박해육(2015)의 관련연구 내용과 교차검토하여 타당성이 있는 의견을 중심으로 정리

출처: 저자 작성

"어떤 사무를 이양해야 하는지의 문제를 이론적으로 논의하는데에는 한계가 있습니다. 실제 담당자들이 체감한 사례를 두고 재배분의 문제를 논의하는 것이 적절한데, 문제는 담당자의 사례는 단지 업무를 줄이기 위한 목적의 응답인 경우도 많아요. 조사를 바탕으로 신중한 고민이 필요한 영역입니다(국책연구기관 박사 B 인터뷰, 2024. 06)."

대표적으로 바다에 인접한 C군의 어업지도선 운영관리, 해양쓰레기정화운반선운영관리, 폐기물업체, 오염물질배출업체 조사 및 처분 등의 업무에 관해서는 각각 해양경찰청, 지역환경청 등이 직접적으로 업무를 수행하는 것이 적절하다고 보았고, 보건의료원 행정 및 환자 진료는 질병청, 공익형 직불금처리는 농촌진흥청 등이 직접 업무를 수행하는 것이 적절하다고 보았다. 이와 같은 국가사무에 관하여 개별 기초자치단체가 직접 중앙부처와 협상하는 것은 쉽지 않기 때문에 광역지방자치단체인 OO도가 포괄적으로 중앙부처와 협상하는 방식으로 해당 기능수행의 주체가 누구인지 재배분해야 할 것이라고 보았다. 또한 상하수도시설 유지보수, 사방사업, 광역생활폐기물처리시설조성, 군도 및 농어촌도로 유지보수, 지방하천 불법행위단속, 지방하천보상업무 등 기초자치단체의 경계를 넘거나 지속적으로 막대한 예산이 투입되는 유지관리 업무에 대한

부분은 광역자치단체가 나서 업무를 수행해 줄 필요가 있다고 보았다.

자체수입이 충분하고 정원 또는 민간영역이 활성화된 수도권이라면 모를까, 법정인구감소지역에 해당되는 C군의 경우 이와 같은 업무를 모두 감당하기에는 부담이 크기 때문이다. OO도는 특별자치도로서 법정인구감소지역에 해당되는 C군 외에도 약 7~8개 군의 해당 업무를 포괄적으로 이양받아 수행함으로써 규모의 경제효과를 달성할 수 있으며, 민간업체와의 계약시에도 보다 효율적(B/C)인 계약이 가능할 것이다(전문가A의견). 특히 개별지역차원에서는 지역민원 등에 의해 효율성/사업타당성 보다 정책적·정치적 판단이 우선시 될 여지가 있지만 광역차원의 시각에서 정책결정을 한다면 보다 효율적인 판단이 가능할 수 있을 것이다(전문가C 의견).

그 밖에도 각 군에서 설치했지만 사용하지 않는 유휴공공시설 및 빈집에 대한 관리 등을 위해 특별자치도 차원의 시설관리공단을 설치할 수 있도록 하는 법제도적 기반을 마련함으로써 시설을 통·폐합, 관리, 기초자치단체 지역의 경계를 넘는 활용방안의 모색 등을 할 수 있게 해야 할 것이다(전문가B 의견). 각 군이 관리하는 한 각 군에 설치된 시설을 효율성의 관점에서 재평가하기는 쉽지 않기 때문이다.

C군은 만약 상향식 기능이양이 발생될 경우, 그 범위에 따라 해당기능 수행에 소요되는 수준의 인력을 감축할 수 있다고 판단하였다. 이는 현재의 업무량을 유지하는 상태에서 일방적인 인력감축을 요구받는 것이 아니라, 업무량 감축에 따른 합리적인 범위의 정원감축을 협의하는 것이기 때문이다. 이때의 감축 수준은 사무이양의 범위에 따라 획기적인 수준으로 확대될 수 있을 것이다. 만약 C군이 지역주민에 대한 사회복지 및 문화·관광, 환경기초인프라에 관한 유지관리 등 기초지자체가 해야 하는 최소한의 업무만을 수행한다면 현재의 1/3 규모까지도 감축 가능할 것이다. 다만 이 경우 주민의 대표로 선출된 단체장의 자치권 범위가 지나치게 축소되는 부분이기 때문에 기관통합형 조직으로의 전환 등에 대해서도 검토해 볼 수 있을 것이다(이 경우 “지방자치법”에 의거 주민투표 필요).

그러나 C군은 이와 같은 단계는 C군의 인구가 현재의 절반 이상으로 감소한 수십년 뒤 미래의 일이라고 판단하였다.[77] 현재의 인구구조 등을 고려할 때, C군은 아직 독

77) 전문가들은 기관구성형태의 다양화가 과소군의 규모가 획기적으로 감소될 경우 반드시 검토되어야 하며, 특히 재정분권 수준이 높은 연방제 국가에서는 필수적으로 검토되어야 하는 쟁점이라고 보았

립된 지방자치단체로서 유지될 수 있는 정도의 자생력은 가지고 있다고 볼 수 있어,[78] 일부의 기능을 중심으로 한 제한적인 영역 내에서의 협의가 타당하다고 보았기 때문이다.

(3) 인접지자체와의 협력

C군은 인접지자체인 B군의 현황을 검토해 보았을 때, B군은 현재 인구 및 재정 측면에서 어려움을 겪지 않는 지역으로 타 지자체와의 협력이 필요한 상황은 아니라고 보았다. 그러나 B군 담당자와 만나 다음과 같은 이유를 들어 협력을 제안했다.

첫째, 현재 OO도 내에서 거점도시라고 볼 수 있는 B군을 중심으로 주요 공공시설을 통합운영하는 모델을 제시함으로써 중앙부처인 OO부 상생협력모델 공모에 도전해 보자는 제안을 했다. 최근 인구감소지역에 대한 국가 차원이 관심이 높지만, 어려움이 있는 군 간의 협력만으로는 극복하기 어려운 한계가 있는데, OO도 내에서 거점지역이라 할 수 있는 B군을 중심으로 상생협력모델을 제안한다면 공모채택 가능성이 높다는 것이다.

둘째, 이 경우 실제 양군은 통합운영에 따른 인력과 재원의 효율화를 도모할 수 있고, 이로 인해 인건비절감이 있을 경우 B군에서도 내심 고민하고 있는 기준인건비 절감이 가능해져, 장기적으로 B군에도 긍정적인 효과가 있을 것이라는 점이었다. 특히 최근 국가 차원에서 기준인건비 패널티 등이 검토되고 있다는 소식이 전해지면서, B군도 적극적으로 해당 안을 검토하였고 C군 외에도 인접한 몇개 군이 협력하여 B군 중심의 공공시설통합운영모델을 제시한 결과 “OO도형 공공시설 통합운영모델”은 우수사례로 선정되었다.

셋째, 고령화와 인구감소로 인해 지속적으로 증가되고 있는 빈집에 대한 관리 역시 B군의 신도시에 거주하고 있는 청년 및 공공기관 종사자들과 연대하여 빈집에 대한 도시재생사업에 성과를 낼 수 있었다. 대학과 공공기관 등이 소재해 있는 B군의 인력풀

지만(전문가 B교수 인터뷰, 2024. 08), 실제 모의테스트에서 조직담당자들은 “이 문제는 조직담당자 혼자 결정할 문제가 아닌 것 같아요. 오히려 행정구역통합보다 더 어려운 문제같이 느껴집니다. 과연 더이상 단체장을 뽑지 않게 된다거나 하는 말을 주민들이 수용할 수 있을까요? 현 시점에서는 어렵지 않나 생각합니다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09).”라고 답해 적용의 한계를 호소하기도 했다.

78) 아직까지 이에 관한 최소의 기준이 학술적으로 제시된 바는 없다.

을 함께 활용함으로써 국가지원을 받아도 창의적인 도시재생사업 설계를 하기 어려웠던 C군의 한계를 극복할 수 있는 대안을 제시할 수 있었다. 그 결과 B군과 C군 간의 유동인구가 활성화되었을 뿐만 아니라, 외부 관광객의 유치에도 성공적인 효과를 이루었다. B군은 청년취업과 창업을 통해 청년 정주율의 개선에 성공했다.

(4) 행정구역통합

C군과 B군은 협업의 경험을 토대로 2개 군을 통합한 행정구역통합모델도 검토하였다. 행정구역통합시 과거와 달리 "C군 공무원총정원+B군 공무원총정원 > 통합군 공무원총정원"으로 조직효율화를 전제로 한 통합이 되었지만, 읍면에 배치된 인력은 유지함으로써 주민들의 관점에서 체감하는 행정서비스 편의는 유지하고자 했다.

그렇다면 이와 같은 대안이 현실화 된다면 어떤 전개가 이루어질까? C군 담당자는 예측되는 미래의 위험(risk)에 관해 고민해 보았다. 1단계, 통합과 관련해서 각 군의 공무원노조(노사협의회 등) 및 공무직노조와 긴 시간 협의가 이루어질 것이다. 또한 지역 주민 및 정치인 등 다양한 사회적 논의가 시작될 것이다. 행정구역통합에 관한 모델 검토는 단순히 조직효율성 차원의 검토를 통해서만 결정되는 문제는 아니며, 조직 내부는 물론 지역정서, 주민의 공감대 등 정치·사회적 요인이 크게 작용한다고 볼 수 있기 때문이다.

2단계, 조직담당자로서 할 수 있는 일은, 통합 BC군이 되기까지 각 군 조직담당자는 통합과정에서 발생될 수 있는 문제점, 예를 들어 승진·전보·평가 등에서 발생될 수 있는 불이익, 조직문화 차이 및 커뮤니케이션 단절 등에서 오는 갈등을 예방하기 위해 기관별, 양기관이 함께 자리하는 소통창구 마련 등을 통해 조직 내부의 구성원 융합을 위한 사전준비과정을 거치는 것이다. 대부분의 경우 행정구역통합에서 조직구성원의 내부적 통합논의는 간과되는 경향이 있어, 통합이후 조직 내부갈등이 심화되는 사례가 다수 발견되기 때문이다(박해육·최정우, 2012).

3단계, 통합 BC군의 총인력은 어떤 규모일까? 이 예측결과는 어떤 결과로 귀결될까? 통합시 적절한 조직의 총규모에 대해서도 통합시의 행정수요를 전제로 적정인력을 산출하는 것이 일반적이다. 따라서 B군과 C군은 양 군이 통합될 경우 부득이하게 양 군이 감축해야 할 인력이 있으며, 이 문제를 어떻게 분담할지를 정하는 과정에서 통합

이 실패할 수 있을 것으로 예상하였다.

그러나 이와 같은 논의 전단계에서, 2개 군이 통합될 경우 행정력이 미쳐야 하는 면적이 매우 넓기 때문에 행정지원인력은 통합의 효과를 위해 효율화하는 반면, 사업부서는 현장대응이 필요하므로 가급적 충분히 인력을 확보하는 방향으로 검토되는 것이 적절하다는 점에 대해서는 공감대를 형성했다.[79]

문제는 인력감축에 대한 각 군의 분담비율이다. 분담은 1안 C군에서만 감축, 2안, B군과 C군이 2:8로 감축, 3안, B군과 C군이 5:5로 감축 등으로 제시될 수 있다. 1안은 C군 내부에서 반대는 크지만 B군의 반대는 없을 것이고, 3안은 B군의 반대가 클 것이다. 최종적으로 1안과 2안 중에서 양 군의 입장이 첨예하게 대립하게 될 것이다.

그러나 B군의 입장에서 본다면, 현재 당면문제가 없는 상황에서 근본적으로 통합이 필요한지 원점재검토가 필요하지 않을까? C군 담당자는 이와 같은 사전 시뮬레이션을 통해 통합전략을 채택하지는 않았다. 그러나 만약 국가차원의 위기가 없고, 통합을 통해 조직·인력 및 재원이라는 파이(pie)를 키울 수 있는 상황이었다면, 사전 시뮬레이션의 결과는 전혀 달라질 수 있다.[80]

79) 제주특별자치도의 경우 단층제 전환시 각 시에서 행정지원업무를 보던 인력이 감축되고 도본청 1명의 담당자가 해당 업무를 수행하게 되는 등 조직 효율화가 이루어진 사례가 있었다(제주특별자치도 조직담당자 인터뷰, 2023).

80) 이에 관한 모의테스트에서 어떤 조직담당자는 “예시 지역에서 B군은 이미 기준인건비를 초과하고 있네요. 만약 여기랑 통합하게 되면 오히려 우리의 잔여기준인건비를 넘겨주는 형국이 될 것 같아요.(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”라고 평가하기도 했다. 즉, 동일한 정보를 전제로 하더라도 주관적 상황판단은 다를 수 있다.

표 5-23 국가차원의 위기와 행정구역통합 전략 선택의 시뮬레이션

국가 차원 위기	있음	• 정원규모: B군+C군 〉BC군 • B군:통합유인없음 – 다른 유인책 필요 (아직 발굴 못함)	조직 담당자 (공통)	외부환경 (정치사회)	• 조직효율성(통합의 충분조건) • 지역정서, 주민공감대, 정치적맥락, 단체장의지 등 (통합의 필요조건)
	없음	• 정원규모: B군+C군〈BC군 • B군:통합유인있음		조직내부 (조직융합)	• 통합전후 조직융합을 위한 조직/인사관리방식 협의(갈등발생의 원인: 협상가능) • 감축에 대한 부담의 분배 (갈등발생의 핵심원인: 협상 어려움) – 각군 노조/노사협의회/ 공무직노조 등과의 협상

출처: 저자 작성

(5) 중기인력계획(점진적 감축)

C군은 앞의 4가지 전략을 종합적으로 검토하고, 최종적으로 채택하기로 한 3가지 전략(행정구역통합 제외)을 중심으로 단기적으로는 퇴직자의 수를 반영한 점진적인 인력 감축과 인사관리방식의 개선, B군과의 협업을 통한 조직효율화를 시도하되, 중장기적으로 OO도와의 협의를 통해 상향식 사무이양을 통해 획기적인 조직개편을 하는 것을 대안으로 모색하였다.

단기안에서 퇴직자 수를 반영한 점진적 인력감축을 검토한 이유는 C군이 전반적인 조직효율성이 낮을 뿐만 아니라, 인구-정원-적정인력 간의 관계그래프를 고려할 때, 정원감축 필요성이 있고 기준인건비준수율 측면에서도 현재 90% 수준으로 약 10% 정도의 여유분이 있는 상태이기 때문이다.

따라서 상위직을 차지하고 있는 퇴직자수 정도의 점진적인 인력감축을 통해 상위직과다 등 조직의 비효율 문제를 개선하는 것이 필요하다. 대신 MZ세대 직원의 활력을 제고하기 위해 저연차공무원에 대한 장기근속휴가 사용을 활성화하는 등 복지체계를 개선하고, 부서의 공식적인 식사 및 회식은 저녁이 아닌 점심시간으로 변경하는 등 변화되는 분위기를 반영하기 위해 노력했다(경향신문, 2024). 또한 바로 입사한 9급 신규공무원의 경우 바로 면에서 근무하도록 하기보다는 본청에서 근무경험을 쌓도록 함

으로써 신규입사자가 조기퇴직하지 않고 조직에 잘 적응할 수 있게 하며, 멘토-멘티를 만들어 조직에 잘 적응할 수 있도록 하는 방식으로 현재 인력이 전문가로 성장할 수 있게 했다(OO군 조직담당자 인터뷰).

또한 위험관리의 측면에서 볼 때, 전략1과 전략3은 국가차원의 기준인건비 총량이 감소될 경우 C군에 대한 정원감축가능성, 기준인건비초과에 대한 패널티제도 부활시 B군의 패널티부담발생가능성 등이 존재한다는 점이 예측가능하다. 또한 B군은 중심도시로 성장할 경우 지역성장의 기회를 크게 얻을 수 있다. 따라서 C군의 관점에서 볼 때 B군과 협력하여 점진적인 정원감축이 가능한 수준의 전략을 모색할 수 있다.

또한 전략2의 경우 OO도와의 기능재배분은 지방행정체제개편에 관한 정책적 요구가 증가되고 있어 OO도가 C군의 제안에 대한 수용가능성이 있고 상향식 기능재배분을 통한 인력감축에 대해 C군 직원의 수용성도 높을 것이기 때문에 광역-기초 간 기능재배분전략은 채택가능성이 높다. 그러나 상대적으로 기관구성다양화와 전략4(행정구역통합)는 조직효율성 차원에서 검토될 수는 있지만, 사회적수용성, 조직내부의 갈등발생가능성, 절차적 민주성 확보가능성 등의 측면에서 불확실성이 높기 때문에 채택가능성이 비교적 낮을 것으로 판단된다.

표 5-24 C군의 전략과 중장기적 관점의 정원변화 1

전략의 주요내용		목표효과	위험(Risk)	목표 시기
전략 1	인사관리 및 일하는 방식 변화를 통한 조직효율화 + 퇴직자 규모를 반영한 점진적인 정원감축(기본 전략)	상위직과다 등 조직운영 비효율성 문제 개선 행정수요대비 과다한 인력규모의 점진적인 감축	• 예측가능성○ • if국가차원기준인건비 총량감소, C군 정원감축가능성 大 • if패널티부활, B군기준인건비초과 시 위험 大 • if중심도시성장, B군 지역성장기회 大	중기 (3년내)
전략 3	인접 B군과의 협력 - 재정인센티브 획득 - B군과의 협력을 통해 인력/재원 투입규모의 효율화			
전략 2	OO도와 기능재배분 - 법정인구감소군으로서 국가-광역으로 상향식 기능재배분(수행범위 축소) - 그에 따라 소요되는 인력/재원의 규모를 분석	기능재배분에 따른 적정한 인력감축 (해당인력은 국가직/광역소속으로 전보)	• 예측가능성○ • if행정체제개편에 관한 정책적 요구 증가, OO도의 수용가능성 大 • if상향식기능재배분 동반 인력감축, C군 직원의 수용성 大	장기 (10년 내)
	- 필요시 기관구성다양화를 검토(단, 기관구성다양화가 필요한 정도의 사무재배분이 이루어지는 것은 매우 먼 미래, 인구추계를 고려할 때, 수십년 뒤의 일로 판단)	조직효율성/ 주민의 기본권 보장	• 예측가능성○ • if사무재배분+기관구성다양화,지역내 수용성 低	먼미래 (수십년 뒤)
전략 4	행정구역통합 - 국가차원의 위기가 있어, B군의 입장에서는 정원규모 측면에서 유인책이 없다고 판단함(발굴 필요) - 정치사회적 측면의 외부환경 영향이 큼 - 조직 내부 차원에서 갈등발생의 요인이 큼	통합 시너지효과 : 조직효율성+ 지역자생력 확보 등	• 예측가능성○ • even if C군 조직효율성 차원의 검토필요성 有, 사회적 수용성 / 조직내부 갈등발생가능성 / 절차적 민주성 등의 충족 여부는 불투명	미채택

출처: 저자 작성

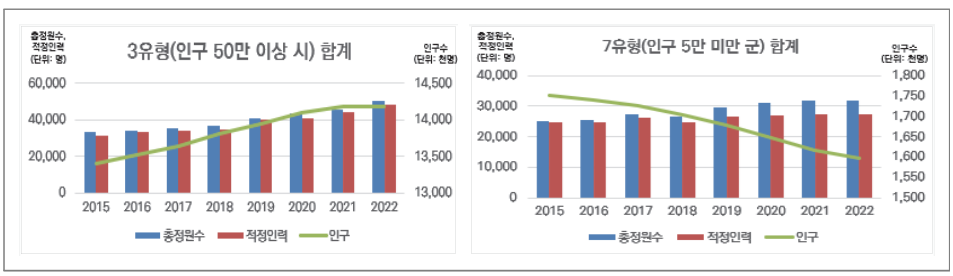
3) 전략선택2: 시나리오4 – D군과의 관계

(1) 인사관리와 일하는 방식의 변화

시나리오 3과 달리, C군은 최근 행정안전부 주관 조직관리에 관한 컨설팅보고서에서 D군을 포함 OO도 내 총 5개 군, 전국으로 본다면 약 30개 군이 조직을 효율화해야 하며, 장기적 관점에서 인구 등 행정수요의 감소 등으로 정원을 감축하는 방향으로의 전환을 검토할 필요가 있다는 의견을 들었다는 사실을 알게 되었다.

특히 50만 이상 대도시의 행정수요 증가속도에 비해 공무원 총정원의 증가 폭은 빠르게 대응하지 못하는 것과 달리, 인구 5만 미만 군의 행정수요 감소 속도에 비해 공무원 총정원은 오히려 증가되고 있는 그래프를 보았을 때, 머지않은 미래에 행정수요가 적은 지역의 공무원 수는 다소 감소되고 행정수요가 증가되는 지역으로 그 정원이 재배치되는 구조가 되어야 할 것이라는 데 대한 막연한 예측이 가능해졌다.

그림 5-10 대도시-군소군의 인구-총정원-적정인력 변화 그래프(최근8년)



출처: 김지수·안혜경·강희송, 2024

따라서 인사관리 및 일하는 방식 차원의 변화를 검토함에 있어 C군은 매우 적극적인 방안을 검토할 필요가 있다고 판단하였다. 65세 이상의 고령인구가 많은 지역특성을 고려할 때, 단기간에 읍면의 기능을 축소하고 자동화기기의 사용을 확대하는 것은 쉽지 않지만, 1년간 읍면에 대한 방문민원인의 이용빈도 및 주 이용업무의 내용 등에 관해 분석하고, 매월 진행되는 군수와의 대화시간을 활용하여 이장협의회 및 주민자치회 등 주민단체를 통해 의견을 수렴하였다.

이를 통해 최근 인구가 1만명 미만으로 감소한 2개 면의 경우, 면사무소를 통합운영하되, 기존 면사무소 공간은 자동민원서비스기기와 공동부엌 겸 건강체험공간으로 전환하여 공공일자리를 창출하는 마을기업으로 성장시키고자 했다. 주로 1인 거주 어르신이 많은 특성을 고려한 결과로, 창의적인 아이디어로 2개 면사무소를 통합운영하게 됨으로써 약 20여 명의 정원을 효율화하였고 민원제도운영혁신 및 마을기업설립 등을 통해 행정안전부의 별도 지원을 받게 되는 등의 성과를 도출했다.[81] 또한 해당 예산을 재투입하여 인근 면사무소로 정기적인 무료셔틀버스를 운영하기도 했다.

또한 그간 한번도 적극적인 검토를 해 본 적 없는 사무자동화(RPA)에 관해, 각 부서에서 7급 이하 MZ세대 직원이 주도하여 학습동아리를 만들고, 수행중인 업무를 바탕으로 사무자동화 프로그램을 만들어 업무를 효율화할 경우 기관장표창을 수여함으로써, 부서평가에서 가산점을 받을 수 있도록 하였다.[82] 이 활동에서 활발하게 역할을 수행한 직원의 경우 선진지역 방문연수 및 승진 가점 등 특전을 부여하기도 하였다. 이와 같은 활동은 그간 수직적인 소통이 어렵고 꽉 막혀, 조직 내에서 침묵하게 되며(OO군 9급공무원과의 인터뷰, 2024. 7.), 디지털행정의 도입이 매우 늦고 불필요한 행정처리에 시간을 소요하는 편이라는 내부직원의 평가가 개선되는 계기가 되었다.[83] 그 결과 MZ세대 직원들의 적극적 행태가 나타나, 동일한 인력을 운영함에도 업무의 효율성이 증가되는 것이 느껴지기 시작했다.

특히 2명의 국장급 퇴직자를 마지막으로 해당 국을 폐지함으로써 상위직을 축소함으로써, 전국 평균 상위직비율에 맞게 조정하고, 직원전체에 대한 선호·비선호부서, 격무·비격무부서 조사를 통해 전직원이 다음 승진 시점까지 선호(비격무)부서와 비선호(격무)부서를 고르게 거치도록 전보제도를 투명화함으로써 인사제도 운영의 공정성을 개선하였다.[84]

81) 이 내용은 연구자의 아이디어로 별도의 사례는 없습니다.

82) 최근 기업을 중심으로 오히려 젊은 사원이 간부에게 새로운 방법을 가르치는 리버스 멘토링(reverse mentoring)이 제안되고 있으며, 이는 최근의 유행트렌드를 읽고, 새로운 매체와 디지털혁신기술을 적극적으로 도입할 수 있을 뿐만 아니라 보수적인 조직문화를 개선하고 MZ세대와 조직이 융합될 수 있는 방안으로 제시되고 있다(조선비즈, 2021).

83) 김지수 외(2024b)의 연구에서 군소시군지역 공무원 1500여 명을 대상으로 한 설문조사 결과에서 조직이 디지털기술 도입에 적극적인 분위기는 아니라고 인식하고 있었으며(평균 3점 미만), 본업무보다 결재 등 행정처리에 더 많은 시간을 써 비효율적인 편이라고 느낀다고 인식하고 있었다(평균 3점 이상).

(2) 광역-기초 기능재배분 + 인접지자체 협력

시나리오 3과 달리, C군은 OO도 기획실을 설득하여, OO도 관내에 C군과 비슷한 여건을 가지고 있는 총 5개 군, 그리고 반대로 행·재정적 여건이 풍부하여 중심도시의 역할을 할 수 있다고 판단되는 B군과 A시를 포함한 "1개 도, 1개 시, 6개 군"이 한자리에 모여 근본적인 문제해결을 위해 협의하는 "(가칭) OO형분권협의회"[85]를 출범하였다. 해당 협의회의 구성 목적은 "OO특별자치도"만의 특별한 행정체제와 사무배분방식을 개발·합의한 뒤, 이를 "OO특별자치도 특별법" 개정시 반영하는 것이다.

그간 OO특별자치도 특별법은 단지 특례에 관한 내용만 있을 뿐, 제주특별자치도에 준하는 일반 도와의 행정체제 상 특별한 차이점은 없다는 문제를 지적받아 왔다.[86] C군은 OO도 기획실과 함께 한 사전 회의에서 다음과 같이 언급했다.

"현재 급격한 인구감소가 가속화되고 있는 5개 군에 대한 행정안전부의 조직관리에 관한 컨설팅보고서에서, 중기인력계획 상의 인력 감축 필요성이 지적되었지만, 현재 각 군에서 할 수 있는 대안은 단지 퇴직자 수에 준하는 인력 감축과 신규직원을 채용하지 않는 방안 뿐입니다. 그러나 이런 방식으로 조직은 더 비효율적으로 변화될 뿐입니다(OO군 조직담당자 인터뷰, 2024. 10.)."

"사실 행정수요가 감소되어도, 국가위임사무 등 해야 할 기능은 그대로에요. 대체로

84) 김지수 외(2024b)의 연구에서 군소시군지역 공무원 1500여 명을 대상으로 한 설문조사 결과에서 공직만족 및 이직의도(전출)에 영향을 미치는 가장 중요한 원인은 공정성(20.7%)으로 조사되었다.

85) 일본의 경우 시정촌 통폐합과 도도부현과 시정촌 간 사무배분의 유연화를 함께 논의하면서, 시정촌의 역량에 따라 시정촌이 수행할 수도 있고, 도도부현이 대행하여 수행하거나 도도부현의 인적·재정적인 적극적 지원을 받아 시정촌이 수행할 수도 있는 영역의 사무를 '보완사무'로 정하고 이와 같은 논의를 포괄적으로 수행하기 위한 단체장들로 구성된 협의체를 구성하였다(하동현, 2024; 최지민 외, 2024). 나라지역의 경우 "현과 시정촌의 역할분담검토협의회'가 2008년 10월 설치되어 2009년부터 단체장들이 매년 5~6회 정기적인 협의를 거치며 그 내용을 구체화하였다. 일본지방제도연구회는 대기능의 단위가 아닌 세부적인 기능 단위의 정밀한 권한 재분배가 설계될 것이라는 점과 인구과소지역의 경우 점차적으로 보완사무영역이 확대되어 기관구성 다양화나 도도부현의 내부기관 또는 인접 시정촌과 통합되는 등의 결과가 전개되는 등의 상황을 예상하기도 했다(총무성, 2024; 최지민 외, 2024). 본 사례는 이와 같은 일본의 사례를 참고하여 국내적 상황에 맞게 각색한 것이다.

86) 이 부분은 그간 전북·강원특별자치도에 공통적으로 지적되고 있는 문제점으로, 제주특별자치도의 경우 단층제라는 일반도와 구분되는 행정체제적인 특수성을 가지고 있지만 전북·강원특별자치도는 그와 같은 행정체제적인 특수성을 가지지 못했다(최지민·박해육·김지수, 2022).

위임되는 사무는 현장에서 발로뛰는 것이죠. 단지 인구가 감소했기 때문에 인력을 줄여야 한다면 납득하기 어려울 거에요. 광역-기초 간 조정을 해서 그만큼의 일을 덜어낼 수 있다면 좋겠죠(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”

오히려 전국적인 광역-기초 사무배분과 달리 OO도에서 할 수 있는 광역 차원에서 종합적으로 할 수 있는 업무 영역, 중심도시에 혜택을 주는 방식으로 중심도시와 함께 인접 군이 함께 협력하여 할 수 있는 업무 영역을 발굴하는 대안을 적극적으로 모색하는 것이 필요하다고 제안했다. 또한 서류상 존재하지만 사실상 더이상 수행되지 않는 사무 등을 발굴하여 일몰시킴으로써 사무가 지속적으로 증가만 되는 것이 아니라 정기적으로 한정된 총량의 범위 내에서 관리되도록 하는 사무총조사 및 평가를 하는 방안을 함께 협의하는 제도를 도입하였다.

“새롭게 생기는 업무만 존재하고, 사라지는 업무는 없기 때문에 기초지방자치단체가 수행할 수 있는 일의 범위가 명확해 지고 관리되야 할 거에요(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”

“근본적으로 독일사례처럼 지방자치단체와 국가, 광역-기초가 상호 논의를 통해 이제 일몰되어야 하는 사무의 종류와 내용을 정하는 기회가 주기적으로 있어야 합니다. 사무에 대한 평가가 선재되어야 일 전체의 양이 감소될 수 있어요(국책연구기관 박사A 인터뷰, 2024.06).”

OO도 기획실은 C군의 이와 같은 제안을 채택하였고, OO특별자치도의 시범적인 운영사례는 특별자치도 운영의 긍정적 효과로 인정되었을 뿐만 아니라 추후 「지방자치법」에서 광역-기초 간 사무배분 기준의 유연화가 제도화되는 기반이 되었다. 또한 OO특별자치도는 타 시도와 달리, 경제적 자립이 어려운 5개 군의 기초사무를 직접 수행하는 등 그 역할 범위가 매우 확장되었기 때문에 국가로부터 타 특별자치도와 비교해 권한 및 재정 측면에서 더 높은 자율성을 인정받게 되는 긍정적 효과를 얻었다.

대표적으로 전형적인 농촌지역이 대부분인 OO도의 특성상 자연재해에 대비한 사방사업 및 재난대응을 위한 장비운영, 보험처리 등을 위해 주민피해 정도를 측정하기 위

한 전문가 풀관리 등은 막대한 예산과 광역차원의 네트워크 구축이 필요한 영역이라 할 수 있다(OO시 안전총괄과장 인터뷰, 2019). 또한 재난상황에서 각 군의 재난상황실이 언론 대응 등 위기 커뮤니케이션에 취약한데, 이와 같은 부분에 대해서도 광역차원의 종합적 대응을 하는 것이 필요하다(김지수·김수동, 2023). 따라서 OO도는 넓은 면적으로 인하여 각 군에서 1차 현장대응을 하는 부분은 불가피하지만, 대응에 필요한 중장비 및 전문가 풀 관리와 배치, 언론대응 등을 광역사무로 배분하여 재난대응에서 군소시군의 부담을 경감시키고 광역차원의 종합적 대응을 할 수 있는 재난네트워크를 재설계하였다. 따라서 각 군은 최근 증가되고 있는 재난전담부서 구성시 전문성확보에 관한 현실적 부담을 경감하고, 보다 현실적인 대응체계를 구축할 수 있게 되었다.

동시에 C군은 비수행 광역사무의 일몰과 특정기능영역에 대한 광역으로의 상향식 사무이양 등을 통해 본청조직을 효율화 할 수 있었으며, 그 결과 조직 내부의 부담 없이 조직효율화 목표치 이상을 조기에 달성할 수 있었다.

(3) 기관구성다양화, 특별지자체설립, 행정구역통합

C군의 제안에 의해 시작된 행정협의회는 OO도 내에서 우수한 성과를 도출하면서, 지역 간 협력의 새로운 가능성을 제시하였다. 그 결과 사무재배분과 사무재평가, 이를 통해 발굴된 주요 공동수행기능 등을 중심으로 특별지자체가 설립되었다. 따라서 단순한 인접지자체 간 협력 이상의 협력체계가 생성되었다고 볼 수 있다.

C군은 만약 10년 이상의 시간이 흐른 뒤, 지역주민의 수가 자연감소 등으로 인해 과거 행정자치부의 소규모 동 통·폐합의 최소인구기준이었던 2만 명 이하로 감소되고, 자체수입 대비 인건비의 비율이 현재 81%에서 지속적으로 증가하여 90%에 근접하게 된다면 기관구성형태의 변경 또는 행정구역통합을 검토할 필요성을 논의할 필요가 있지 않을까 생각하였다.

표 5-25 특별지방자치단체

구분	내용
설치목적	• 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위해 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때
절차	• 상호 협의에 따른 규약을 정해 지방의회 의결을 거쳐, 행안부장관의 승인을 받음
법인격	• 법인
구역	• 구성지방자치단체의 구역을 합한 구역
규약	• 목적, 명칭, 구성지방자치단체, 관할구역, 사무소위치, 사무 • 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항 • 지방의회/집행기관의 조직 및 운영, 위원의 선임방법 • 특별지방자치단체의 운영, 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 • 특별지방자치단체의 사무처리개시일과 기타사항
규약변경	• 구성지방자치단체 지방의회 의결을 거쳐 행안부장관 승인 -〉 고시
기본계획	• 특별지방자치단체장이 수립하여 특별지방자치단체의회의결을 받음
의회	• 규약이 정하는바에 따라 의원으로 구성(지방의회의원겸직가능) • 조례제정·개정·폐지, 예산심의·확정, 결산승인, 기타 규약으로 정한 사안은 특별지방자치단체 장에게 미리 통지, 구성지방자치단체장에게 통지 필요
집행기관	• 특별지방자치단체의장: 규약으로 정한 바에 따라 특별지방자치단체의회에서 선출(구성지방자치단체장의 겸직가능) • 특별지방자치단체 의회 및 집행기관직원: 규약에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성지방자치단체 공무원 중 파견된 사람으로 구성
경비	• 구성지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려해 규약으로 정한 바에 따라 구성지방자치단체가 분담 • 구성지방자치단체에 특별회계설치
가입 및 탈퇴	• 지방자치단체장이 지방의회의결을 거쳐 특별자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴신청 • 특별지방자치단체 의회의 동의를 받아 신청의 수용여부를 결정하되, 특별한 사유가 없으면 해당 자치단체의 의견을 존중
해산	• 목적달성 등 해산사유가 있을 시 지방의회 의결을 거쳐, 행안부장관 승인을 받아 해산

출처: 지방자치법 제12장 특별지방자치단체(제199조~제211조)

다만, 이와 같은 부분에 관해 어떤 정해진 기준이 있는 것은 아니기 때문에(효율성 측면) 일방적으로 결정하여 통보한다고 해서 수용되는 것은 아니라고 본다(민주성측면). 따라서 인구감소 및 고령화에 관한 사회적 공감대를 전제로 국가 또는 "(가칭) OO형분권협의회"가 그 기준을 정하는 것이 필요하다고 보았다.

"기관구성형태의 다양화는 과소군의 규모가 획기적으로 감소될 경우 반드시 검토되어야 하며, 특히 재정분권 수준이 높은 연방제 국가에서는 필수적으로 검토되어야 하는 쟁점입니다(전문가 B교수 인터뷰, 2024. 08)."

"이 문제는 조직담당자 혼자 결정할 문제가 아닌 것 같아요. 오히려 행정구역통합보다 더 어려운 문제같이 느껴집니다. 과연 더이상 단체장을 뽑지 않게 된다거나 하는 말을 주민들이 수용할 수 있을까요? 현 시점에서는 어렵지 않나 생각합니다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09)."

"특히 이와 같은 전략들은 주변 지역이 이 대안을 선택할지, 주민들이나 정치권에서는 어떤 생각을 가질 것인지 등 많은 외부적인 요인들이 작용하게 될 것 같아요. 아직 어떤 방침이 있어서 본격적인 적용여부가 결정된 것도 아닌데, 단지 시나리오에서 적절한 전략으로 추천되었다고 해서 이런 부분을 먼저 검토하는 것은 부담이 있을 것 같아요. 일단 이 문제를 추후 고려해야 한다는 정도를 인식한 상태에서, 반드시 해야 하는 문제가 된다면 그때 검토해도 늦지 않을 것 같습니다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09)."

"국가별, 지역별, 시대별로 지방자치단체가 운영될 수 있는 최소의 단위 기준은 다를 수 있습니다. 따라서 어떤 확실한 기준을 만든다는 것은 쉽지 않다고 생각합니다. (국책연구원 OO박사 인터뷰, 2024. 09)."

특히 이 경우, C군은 행정협의회 등을 통해 신뢰관계를 쌓아온 경험이 지역 내에서 자연스럽게 행정구역통합을 논의할 수 있는 인접 지방자치단체를 선정하거나, 광역으로의 상향식 사무이양 범위가 점차 확대되어 최소한의 영역만을 남긴 뒤 지방의회가 집행부의 역할을 겸하는 방식으로 기관구성형태가 변경되는 등의 변화를 선택하는 행위를 주민들이 자연스러운 순서로 받아들일 수 있게 될 것으로 예측하였다.

(4) 중기인력계획(감축-α)

C군은 앞의 모든 전략을 종합적으로 검토하면서 시나리오4의 경우, 시나리오3과 비교할때 C군이 체감하는 중기인력계획 감축의 정도가 더 크다고 판단했다.

따라서 인사관리 및 일하는 방식 변화 측면에서도 보다 적극적인 인력감축 노력이 검토될 필요가 있다고 보았다. 또한 OO도와 협의체를 구성하는 전략적 노력을 통해 OO도 전반에서 광역-기초 간 사무재배분 및 인접지자체와의 협력이 적극적으로 이루어질 수 있는 제도적 기반이 마련될 수 있도록 함으로써 C군뿐만 아니라 OO도 군소군 전반에서 중기인력계획 상 과감한 감축효과를 도출했다. 다만 이와 같은 협의체 기반의 성과는 10년 이내 중기적으로 점차 그 성과가 확대될 수 있다고 본다.

또한 향후 10년 뒤에는 이와 같은 경험을 토대로 특별지자체의 설립, 행정구역통합, 기관구성다양화 등 현시점에서는 검토되기 어려운 급진적인 대안까지도 검토 가능한 사회적 분위기가 형성될 수 있다는 가능성을 제시하기도 했다. 그러나 시나리오3과의 차이점은 비록 장기적이기는 하지만, 이와 같은 대안에 대한 검토가 가능한 사회적 분위기가 형성될 수 있는 가능성이 존재한다는 점이다(민주성 측면).

따라서 위험의 관점에서 본다면, 전략1의 경우 국가차원의 기준인건비총량이 감소된다면 C군 정원감축가능성이 더욱 강화될 것이고, 이는 인접지자체의 위기상황이 다수 발생된다고 판단될 때 더욱 강하게 느껴질 것이다. 따라서 기본전략에서조차 더 적극적인 방식의 정원감축이 가능한 방안을 모색할 확률이 높다. 전략2와 전략5는 지방행정체제개편에 관한 정책적 요구가 증가되면 OO도의 수용성이 높아질 것이고, 국가차원의 기준인건비총량이 감소될 가능성이 높을수록 많은 지자체가 협의체에 적극적으로 참여하고자 하게 될 가능성이 높다. 또한 협의체를 통한 상향식 기능배분이 동반된다면, C군 직원들은 정원감축에 대해 수용할 가능성이 높다. 전략 3~5의 경우, 기존 시나리오와 달리 인구감소 및 경제위기가 심화될 경우 해당 전략에 대한 채택가능성이 증가되며, 또다른 요인으로 협의체 운영의 성과가 높아질수록 신뢰관계와 사회적 공감대가 높게 형성되어 지역 내에서 해당 전략을 선택할 가능성이 높아진다.

표 5-26 C군의 전략과 중장기적 관점의 정원변화 2

전략의 주요내용		목표효과	위험(Risk)	목표시기
전략 1	• 과소면통합 + 민원자동화기기의 활용 + 마을기업운영 + 인근면사무소로 무료셔틀버스운영 (정원 감축) • 사무자동화 학습동아리운영(리버스멘토링제도), 국장급퇴직(2인) 후 상위직 감축 + 전보제도 투명화/보직경로제운영	• 상위직과다, 과소면통합 등 조직운영 비효율성 문제 개선, 민원자동화기기 운영, 사무자동화기기활용, 마을기업, 인사관리투명성제고, 리버스 멘토링 제도 =〉 혁신+감축+조직효율화	• 예측가능성○ • if국가차원 기준인건비 총량감소, C군 정원감축가능성 大	중기 (3년내)
전략 2,5	"(가칭)OO분권협의체"운영 - 참여: OO도, 중심도시(A시, B군), 위기 5개 군 - 활동:광역-기초사무재배분, 사무재검토(일몰사무발굴), 인접시군협력사무발굴 등	• 광역: 특별자치도 위상제고,국가로부터 특례확대 • C군: 사무이양(업무량감축) + 정원감축 • B군/A시: 사무이양(업무량증가)+ 지역내위상↑ +특례시군지위획득+재정/인력 확대	• 예측가능성○ • if행정체제개편에 관한정책적요구증가,OO도의 수용가능성 大 • if상향식기능재배분 동반 인력감축, C군 직원의 수용성 大 • if국가차원 기준인건비 총량감소, 주요지역의 협의체 참여의지 大	중기 (3년내) ~ 장기 (10년내)
전략 3, 4,5	행정구역통합,특별지자체 설립, 기관구성 다양화 - 신뢰관계/사회적 공감대 형성을 기반으로 적절한 대안 선택	• C군의 본청기능 대부분이 광역으로 이관되거나, 더이상 독립된 지자체로서 운영이 어렵다고 판단될 경우 대안모색	• 예측가능성○ • if인구감소 및 경제위기 심화, 전략선택가능성 증가 • if협의체운영성과↑ =〉신뢰관계/사회적공감대↑ =〉전략선택가능성↑	장기 (10년 이상)

출처: 저자 작성

제3절 소결론: 제도적·인식론적 한계와 개선 필요성

1. 시나리오 적용의 함의

제5장은 제4장에서 개발된 시나리오를 적용하기 위한 가이드라인을 개발하고, 가상의 상황에 맞춰 이를 적용하는 예시를 제시하는 것을 주된 내용으로 삼는다. 본 연구가 지방자치단체의 조직운영전략 개념을 확장하고, 인구감소와 같은 그간 경험해 본 바 없는 환경변화에 대응한 조직운영전략의 개발·대응이 필요하다는 주장을 연구 전반에서 제시하고 있다는 점을 고려할 때, 제5장에서 시나리오를 활용한 조직운영전략도출방법의 안내는 매우 필수적인 보고서의 구성요소라 할 수 있다.

특히 시나리오 적용이 가지는 중요한 함의는 크게 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 새롭게 정의된 지방자치단체의 조직운영전략 주요 개념과 실제 적용방법을 가이드라인을 따라가며 쉽게 이해할 수 있다는 점이다. 즉, 제4장에서 시나리오 플래닝 기법에 따라 개발된 주요 용어의 정의가 실제 어떻게 활용될지를 해설한 설명서·안내서의 역할을 하고 있다.

둘째, 국가 및 지역차원, 지역 내에서도 해당 지자체와 인접지자체의 문제상황과 변화동인을 어떻게 분석하는지에 대해 구체적인 방법과 정보를 제공한다는 점이다. 특히 다수의 분석지표를 복합적으로 살피고 판단해야 하는 '위험의 존재여부에 관한 판단' 방법은 조직담당자 대상의 모의테스트 과정에서 반드시 안내되어야 하는 사안으로, 사례 구성시 세밀하게 설계되었다.

> *"시나리오에 작성된 주요 지표를 모두 적용해야 하는건가요? 실제 업무수행에 있어 현실적이지 못할것 같아요. 지표가 지역에 딱 맞게 존재하지 않는 경우도 있고요. 특히 지표별 결과가 서로 다르게 되면 어떻게 해석해야 하나요? (지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09)."*

또한 어떤 자료와 보고서 등을 참고할 수 있는지에 대한 예시 역시 활용가능한 자료 중심으로 제시되도록 하였다. 가령 행정안전부 주관 지자체 컨설팅보고서를 근거로 삼았다고 하거나, 중기인력계획을 수립하였다거나, 기구·인력에 관한 분석지표를 참고

로 삼았다는 등의 명시적인 데이터를 언급함으로써 지자체에서 어떤 데이터 및 보고서를 참고할 수 있는지 등을 제시하였다. 또한 활용가능한 제도 측면에서도 지방자치단체가 실제 활용가능한 마을기업, 협의체의 운영, 사무자동화, 민원자동화기기, 특별자치단체의 설립 등 현재 운영중인 제도 및 도구 등을 예시로 들어 설명하기도 했다.

"매년 모든 지자체의 정보를 공유받는 것은 아니에요. 만약 이 제도가 도입된다면 관련 자료에 대한 공유도 필수적인 것 같습니다. 분석을 위한 재료로서 정보가 충분히 공개되어야 될 것 같아요(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09)."

"지표만을 높고 어떻게 해야할지를 쉽게 판단하기는 어려운 것 같아요. 연구원 등 전국 데이터가 있는 기관에 의뢰해서 상대적인 수준에 대해 점검을 받는 것이 필요하지 않을까요? (지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09)."

셋째, 마지막으로 각 전략 선택의 상황별 우선순위와 중기-장기 등 선택의 시점, 선택시 인력변화성과와의 연계성 등을 검토하고, 선택-비선택에 따른 미래의 위험을 예측할 수 있다. 대부분의 보고서에서 채택하고 있는 연구방법론은 조직이 검토할 수 있는 다양한 전략을 병렬적으로 열거하는 방식의 제언을 하는데 그치는 경우가 대부분이다. 그러나 시나리오 플래닝 기법에 근거한 연구의 결과를 사례에 적용할 경우 지자체가 직면하게 되는 상황에 따라 전략선택의 우선순위가 어떻게 달라지는지를 제시할 수 있으며, 목표달성을 위한 소요시간과 전략선택시 변화되는 인력의 규모 등에 관해 체계적으로 정리할 수 있다.

동시에 전략의 선택여부에 따라 발생될 수 있는 미래의 위험을 예측할 수 있다는 점도 중요한 장점 중 하나이다. 동일한 전략이라도 상황에 따라, 선행전략 선택의 성공경험에 따라 선호가 달라질 수 있다. 이와 같은 위험(risk)의 예측은 복잡한 환경 속에서 조직운영 전략을 선택해야 하는 지방자치단체가 가급적 시행착오를 줄일 수 있도록 하는 대안이 될 수 있다.

2. 제도적 한계 및 개선 필요성

1) 조직운영전략의 선택과 제도적 한계

그러나 제2장과 제3장에서 검토한 바와 같이 현재까지의 지방자치단체 조직관리제도의 자율성이 매우 제한적이고, 중기인력기본계획의 수립은 형식적이며, 아직까지 지방자치단체는 스스로 환경분석을 바탕으로 전략적인 조직운영을 도모해 본 경험이 없다. 뿐만 아니라, 주요 전략으로 제시되어 있는 광역-기초 간 기능배분이나 기관구성 다양화, 지방자치단체통합은 물론, 인접지방자치단체 간 협력 등 전략으로 활용될 수 있는 주요 제도들은 제도의 본 목적과 달리 실효성을 확보하지 못하고 있거나 아직 제도적 기반조차 마련되어 있지 않은 것이 현실이다.

그 결과 약 20여개의 군소시·군 조직담당자 대상의 모의테스트에서 응답자들은 현실적으로 사용가능한 전략을 매우 소극적인 범위 내에서 선택하거나, 현재 사용가능한 제도적 범위 내에서 채택하게 되는 경우가 대부분이었다. 특히 많은 응답자들은 많은 전략들이 조직담당자 혼자 결정하기 어렵다거나 군청담당자가 광역자치단체에 제안할 수 없는 내용이라고 말했다.

아래의 표현은 대부분의 담당자들이 거의 동일하게 응답한 전략 선택의 이유였으며, 대부분은 “인사관리 및 일하는 방식변화” 또는 “인접지자체와의 협력” 정도의 대안을 선택했다. 따라서 지방자치단체 조직담당자들이 실제 인구감소 및 경제위기 상황에 대응한 적절한 조직관리전략을 선택할 수 있도록 하려면, 그와 같은 선택이 가능한 제도적 기반 모색이 선행조건이 되어야 할 것이다.

표 5-27 전략에 관한 조직담당자의 공통된 인식: 제도적 한계

조직담당자 인터뷰
• “특히 이와 같은 전략들은 주변 지역이 이 대안을 선택할지, 주민들이나 정치권에서는 어떤 생각을 가질 것인지 등 많은 외부적인 요인들이 작용하게 될 것 같아요. 아직 어떤 방침이 있어서 본격적인 적용여부가 결정된 것도 아닌데, 단지 시나리오에서 적절한 전략으로 추천되었다고 해서 이런 부분을 먼저 검토하는 것은 부담이 있을 것 같아요. 일단 이 문제를 추후 고려해야 한다는 정도를 인식한 상태에서, 반드시 해야 하는 문제가 된다면 그때 검토해도 늦지 않을 것 같습니다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”
• “이 문제는 담당자 혼자 결정할 문제는 아닌 것 같아요. 위에서 방침이 있어야 선택할 수 있는 대안 같아요(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”
• “광역자치단체와의 기능재배분은 통계적 수치의 문제는 아닌 것 같아요. 이런 방식을 수용할 것인지, 이 경우 광역자치단체가 가지는 득실이 무엇인지 등을 살펴 협의해 나가야 하는 문제 같아요(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”
• “이 문제는 조직담당자 혼자 결정할 문제가 아닌 것 같아요. 오히려 행정구역 통합보다 더 어려운 문제같이 느껴집니다. 과연 더 이상 단체장을 뽑지 않게 된다거나 하는 말을 주민들이 수용할 수 있을까요? 현 시점에서는 어렵지 않나 생각합니다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”
• “이 문제는 조직담당자의 고민 영역을 넘어서, 자치단체 전체가 고민해야 하는 기획실 전체의 업무처럼 느껴지네요. 쉽게 선택할 수는 없는 전략 같습니다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”
• “상대적으로 현실성 있는 대안이지만, 특자제를 통해 기능이 통합적·효율적으로 운영되려면 현재보다는 제도가 더 정밀해져야 할 것 같아요. 현재로서는 효용에 대해 크게 느끼지 못하고 있습니다(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09).”

출처: 저자 작성

2) 제도적 선제조건

이와 같은 논의를 위해서는 적어도 세가지의 제도적 기반(전제조건)이 필요하다.

표 5-28 제도적 전제 조건

국가-광역-기초 간 사무배분에 관한 법적 근거의 유연성 및 절차 법제화	• 다양한 기초지자체의 상황에 맞는 국가-광역-기초 간 사무배분의 범위를 조정할 수 있도록 사무배분에 관한 법적 근거를 유연하게 개정 • 기초지자체가 쉽게 관련 의제를 제안할 수 있도록 하는 절차 마련
사무재평가제도 도입 필요	• 주기적으로 특정 기능/사무 수행 필요성 여부 판단, 사무수행의 적절한 주체에 대한 판단 필요 • 사무수행에 필요한 연간 소요 인력 및 재원에 대한 데이터분석 필요 • 데이터에 근거한 사무이양 관련 협상 필요
중기인력기본계획 실질화와 보완제도 확충	• 중기인력기본계획의 실질화를 통해 환경분석 기반의 지자체 인력 증가·감소·현행유지의 방향과 그 정도를 계획·조정하는 역할로 재탄생 • (자료/컨설팅) 분석에 필요한 자료의 제공, 지방자치단체 컨설팅 및 매뉴얼/가이드라인의 제공, 전문가활용방안 등에 관한 자료제공

출처: 저자 작성

첫째, 국가-광역 간 기능배분, 광역-기초 간 기능배분에 관하여 보다 유연하게 논의할 수 있는 법적인 근거 및 절차가 마련되어야 한다(제6장 제2절에서 구체화).

C군과 같이 법정인구감소지역에 해당되는 기초지자체의 경우, 오히려 최소한의 자치군의 기능을 수행하기 위해 조직을 축소하는 방식으로 조직을 효율화하되, 해당 지역 주민들이 여전히 주민으로서의 기본권을 보장받기 위해서는 반대로 광역자치단체인 특별자치도의 권한은 확대되어야 할 것이다. 이와 같은 다양한 상황에 대응한 입법을 위해서는 국가-광역-기초 간 기능배분에 관한 법제도가 비교적 유연하게 마련되어 있어야 하며, 정치력이 강하지 않은 기초지방자치단체도 쉽게 이와 같은 의제를 제안할 수 있는 체계적인 절차가 구비되어 있어야 할 것이다.

둘째, 특정한 기능 또는 사무의 수행 필요성과 누가 그 사무를 수행해야 하는지에 대한 판단기준, 사무수행을 위해 소요되는 인력과 재원 등이 체계적으로 분석·정리될 수 있어야 한다. 그래야 중앙부처-광역지자체-기초지자체가 협상을 통해 사무와 인력, 재원을 재분배할 수 있기 때문이다. 과거 국가로부터 지방으로 사무가 이양되던

시기 해당 사무에 소요되는 인력과 재원에 관한 정확한 측정이 이루어지지 않아 많은 사무를 이양받았지만, 권한 없는 집행의무만을 이양받았다는 비판이 지방자치단체로부터 제기된 바 있다(안영훈 외, 2018). 따라서 현재 해당 업무를 수행하고 있는 기초지방자치단체는 실제 해당 업무수행에 필요한 연간 소요인력과 재원이 어느 정도이고, 그 직무의 특성은 어떠한지에 대한 분석데이터를 근거로 상향식 사무이양에 대한 논거와 사무이양시 가능한 조직효율화의 범위를 함께 협상하여야 할 것이다.

셋째, 중기인력기본계획의 현실화이다. 지방자치단체는 기본적으로 5년 단위의 중기인력기본계획을 수립하도록 되어 있지만, 매우 형식적인 제도로 운영되고 있는 것이 현실이다. 중기인력기본계획이 각 지방자치단체가 해당 지역의 환경을 분석하고 이를 바탕으로 필요인력에 관한 증가·감소·현행유지의 방향과 그 정도를 정밀하게 계획·조정하는 실질적인 계획서로서의 역할을 수행하도록 재탄생할 필요가 있다(제6장 제2절에서 구체화).

이를 위해 가령 행정안전부가 매년 실시하는 지방자치단체 기구·인력운영에 대한 실태분석 자료수집결과(9개 지표)와 내고장알리미 사이트에 공개된 지방자치단체 조직관련 공개지표 5가지,[87] 매년 배포되는 "지방자치단체 조직진단 매뉴얼" 상의 유사지자체 분류 등의 자료나 인사혁신처의 지방자치단체 공무원통계, 지방시대위원회의 NABIS, 지방재정365 등 지역 간 비교가 가능한 주요 통계자료를 검토할 수 있는 정보원(sorce)에 관해서도 정보를 제공할 필요가 있다.

> *"매년 모든 지자체의 정보를 공유받는 것은 아니에요. 만약 이 제도가 도입된다면 관련 자료에 대한 공유도 필수적인 것 같습니다. 분석을 위한 재료로서 정보가 충분히 공개되어야 될 것 같아요(지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024. 09)."*

또한 지방자치단체의 중기인력기본계획수립 역량 제고를 위해 "지방자치단체 심층조직분석 및 진단 컨설팅" 제도의 마련, "지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부,

87) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제40조에 따르면 지방자치단체의 장은 다음의 조직운영 5대 핵심지표(공무원 정원, 과장급 이상 상위직 비율, 공무원 1인당 주민 수, 현장공무원 비율(본청-소속기관 정원 비율, 시군구-읍면동 정원 비율), 재정규모 대비 인건비 비율) 사항에 대해 공개해야 한다.

2023)" 내 중기인력기본계획 수립방안의 제시, "민관합동조직진단반"을 활용한 중기 인력기본계획 수립과정에서 전문가 풀 활용방안 제시 등도 보완될 필요가 있다.

"지표만을 높고 어떻게 해야할지를 쉽게 판단하기는 어려운 것 같아요. 연구원 등 전국 데이터가 있는 기관에 의뢰해서 상대적인 수준에 대해 점검을 받는 것이 필요하지 않을까요? (지방자치단체 조직담당자 인터뷰, 2024.09)."

"지방자치단체의 조직진단을 위해 각 지자체가 구성하고 있는 민관합동조직진단반이 있습니다. 거기 전문가들이 계시니 주요 지표에 대해 판단해 달라고 요청할 수 있을 겁니다. 또는 조직관리위원회 등도 좋겠죠. 그렇다면 결과의 타당성에 대해서 담보할 수 있게 되겠죠(전문가 A교수 인터뷰, 2024.09)."

3. 인식론적 한계 및 개선 필요성

1) 기본전략(인사관리 및 일하는 방식)의 무한한 가능성과 한계

본 연구를 통해 개발된 시나리오에서 "인사관리 및 일하는 방식의 변화"는 기본전략으로 제시된 바 있다. 제2장과 제3장의 제도적 한계와 이론적 논의 확장과정에서 지방자치단체 조직운영전략의 확장을 위해 '지자체 기구 및 정원관리'라는 제도적 한계를 넘어야 함을 언급했다. 특히 제4장의 시나리오 플래닝에서 전문가들은 지방자치단체가 활용해야 할 조직운영전략으로 모든 경우의 수에 "인사관리 및 일하는 방식의 변화"를 가장 우선적으로 검토해야 하는 첫번째 전략으로 제시했다. 그 이유는 해당 전략이 가지는 다양성과 가능성 때문일 것이다. 현 제도적 범위 내에서 가장 소극적이고 쉽게 적용해 볼 수 있는 대안부터 현 제도의 틀을 넘어 가장 적극적인 실험을 해볼 수 있는 전략까지 지방자치단체의 장점을 살려 창의적인 아이디어를 개발·활용할 수 있는 가능성이 열려있기 때문이다.

본 연구에서는 이론적인 검토와 현 제도를 바탕으로 인사관리와 일하는 방식을 "디지털 혁신, 성과관리시스템변화, 인사관리를 포함한 조직문화 개선"이라는 세가지 전략으로 구분하고, 이를 기본전략으로 제안한 바 있다. 다만, 해당 사항들이 기본

전략으로 도출된 맥락은 이론에 기반하고 있으며, 행정안전부와 인사혁신처 차원에서 주도하는 제도개선 측면이라는 한계가 있다. 또한 전문가의견조사 과정에서 이와 같은 분류의 타당성에 관해서도 문제 제기가 있었다는 점은 한계라 할 수 있다.

2) 선제조건1: 조직문화개선

그러나 이보다 더 큰 문제는 지방자치단체 조직담당자들의 인식에 있었다. 모의테스트 과정에서 조직담당자들은 개선필요성을 알고 있음에도 불구하고, 현 제도가 가지는 틀의 강력한 규제력을 잘 알고 있기 때문에 다양한 시도를 하는데 어려움을 호소했다. 결국 이와 같은 시도가 가능해 지는 것은 기관장의 의지와 공직사회의 인식변화가 바탕이 되어야 할 것이다.

그러나 전략의 개발자가 아닌, 조직의 구성원으로서 대부분의 지방자치단체 공무원들은 인사관리 및 일하는 방식, 조직문화의 개선 필요성이 시급하다는 점에 대해 공감하고 있었다. 따라서 공무원 조직의 수직, 권위적 소통 문화, 불공정한 인사 및 평가, 비효율적인 업무처리 방식 등 전반적인 조직문화개선에 관해서도 이제 실질적인 논의가 필요한 시점이라 하겠다.

김지수 외(2024b)의 연구에서 군소시군지역 공무원 1,500여 명을 대상으로 한 설문조사 결과에서 응답자들은 첫째, 세대와 상관없이 지방자치단체 내 구성원들은 '공정성'을 상당히 중요한 가치로 인식하고 있었고, 이는 인사관리제도 전반의 개선 사항으로 언급되었다. 특히 인사평가의 공정성 확보, 동일 직급 간 공정한 업무량 배분, 공정한 배치전환 등에 대한 수요가 상당히 높게 나타났는데, 이러한 공정 가치의 부족이 신규 공무원뿐만 아니라 오랜 기간을 일한 공무원들의 사기를 꺾고 타 지자체로의 전출이나 의원면직 가능성을 높이고 있다[88].

88) 최근 지방자치단체의 신규공무원들은 단순히 공직을 그만 두는 경우도 있지만, 다른 지역으로 시험을 본다든지 등 전출을 노리는 경우도 많은 것으로 나타났다(OO구청 조직담당자 면담, 2024). 궁극적으로는 근무환경과 조직문화 개선으로 일하고 싶은 기관으로 만드는 것이 우선이겠으나, 차후 전출제한기간(3~5년)이 충족되면 합리적인 범위 내에서 상급기관 전출은 허용해 줄 필요가 있다는 의견이 지배적이다(OO구청 조직담당자 면담, 2024). 이는 원칙적으로 허용되지 않는 전출이 인맥에 의해 불공정하게 허용되는 경우보다 오히려 개방된 기관이라는 평가를 받는 것이 조직문화 개선에 기여할 것이기 때문이다(전문가 G교수 인터뷰, 2024).

표 5-29 근무하는 지방자치단체에서 근속할 조건: 공정성 확보

조직구성원 응답
• (인사) 수직적 분위기 개선 및 공정한 인사가 가장 시급함. 특히 군 단위에서는 타지에서 온 직원에 대하여 배척하는 문화가 존재하고, 인사에 불이익을 주는 경향이 강함
• (배치전환) 기피 업무 및 부서에 특정인만 지속하게 근무하게 하는 인사시스템을 개선하고, 공사구분에 기반한 인사발령 등 효율적인 인사시스템 운영으로 공정성 확보가 필요함
• (공무직) 공무직과의 역차별로 인한 불공정 문제가 공무원들의 사기를 저하시키고 있음. 공무직은 책임과 권한에 비해 보수가 많고, 하위직 공무원들은 책임과 권한에 비해 보수가 적음. 공무직 업무 전수조사에 기반한 적재적소 배치 필요. 예를 들면, 책임소재가 경미한 읍면 민원, 재무 업무에 배치하거나, 총무, 산업, 복지팀에서도 업무분장을 통해 수행가능한 업무 부여 필요
• (급여및업무량) 급여와 업무량에서 비롯되는 상대적 박탈감을 줄여줄 필요가 있음. 업무 난이도 대비 급여가 민간 대비 많이 적기 때문에, 공직을 유지하고자 하는 동기부여가 작동하지 않음

출처: 저자 작성(인구감소지역 군단위 공무원 대상 설문조사에서 발췌. 김지수 외, 2024b)

둘째, 경직된 조직문화에 대한 인식도 상당히 지배적이다. 구성원의 연령은 낮아지는데 여전히 경직된 조직문화와 형식을 강조하는 업무방식은 신규공무원의 근로지속성에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 자유롭게 의견을 개진하기 어렵고, 일방적인 의사결정이 수용되는 공직 문화가 신규공무원뿐만 아니라 근무년수가 있는 공무원의 상위 기관으로의 전출을 유발하고 있는 것이다.

표 5-30 근무하는 지방자치단체에서 근속할 조건: 조직문화 개선

조직구성원 응답
• 수직적인 분위기 개선(자유롭게 의견을 개진할 수 있는 조직문화 등)
• 공정한 인사(기피업무에 대한 효율적 인사관리, 투명한 의사소통과정 등)
• 가족친화제도의 의무화
• 공무직과의 역차별 완화(상대적 박탈감)

출처: 저자 작성(인구감소지역 군단위 공무원 대상 설문조사에서 발췌. 김지수 외, 2024b)

셋째, 비효율적 업무방식에 관한 문제이다. 해당 조직 내에서 언제나 그래왔던 조직문화(레드테이프, 의사결정절차, 디지털화에 대한 늦은 수용성 등)는 "이걸요? 왜요? 제가요? "로 대표되는 MZ세대의 '3요'[89]라는 질문에 답할 수 없다. 이와 같은

89) 상사의 업무지에 대해 되묻는 젊은 직원의 반응을 묶은 신조어로 최근 이와 같은 부분이 MZ세대를

질문은 그간 내부 구성원들이 입사초기 의문을 갖고 있었지만, 조직의 문화에 순응해 왔던 부분이기도 하다. 그러나 이와 같은 비효율적 업무 방식을 개선하는 것이 조직 전반의 효율을 개선할 수 있다면 이 질문에 대해 한 번 정도는 진지한 검토를 해볼 필요가 있지 않을까?

넷째, 최근 문제되고 있는 공무직과의 역차별문제와 공정성인식의 결합으로 인해 발생되는 조직문화의 위기이다. 최근 공무직의 근로여건이 개선되면서, 역설적으로 하위직 공무원의 상대적 박탈감이 문제가 되고 있다. 실질적으로 업무강도 및 책임성과 보수 간 형평성의 문제는 단순한 임금격차를 넘어 공정성의 문제로 인식되고 있다는 점에서 대안의 모색이 필요한 부분이라 하겠다(김지수 외, 2024b). 이와 같은 부분은 단순한 인식개선이 아닌, 제도개선을 통해 업무배치, 인사관리 측면에서의 구체적인 대안모색을 통하여 문제를 해결하는 것이 공무원의 동기부여, 공무직의 공공봉사동기(PSM) 강화 등의 대안이 될 수 있다.

이와 같은 조직문화의 변화는 본 연구에서 제시한 다양한 기본전략을 지방자치단체가 보다 창의적으로 개발·적용하는 원동력이 될 뿐만 아니라, 기본전략 외의 다양한 조직운영전략에 대해서도 현재의 제도적 틀을 넘어 새로운 가능성을 찾아 전략적 사고를 시작하게 되는 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

2) 선제조건2: 지방자치단체 공무원의 문제해결역량제고

조직문화와 별개로, 지방자치단체 공무원의 문제해결역량제고는 중요한 과업이다. 그동안 지방자치단체 공무원의 대부분은 본 연구에서 제시된 '전략적 사고'에 기반하여 기구 및 정원에 관한 운영을 고민해 본 적이 없는 경우가 대부분이다. 지방자치단체가 직면한 급격한 환경변화와 내부의 기능별 업무량변화 등을 종합적으로 분석하여, 필요 인력의 규모를 진단하고, 그 데이터를 바탕으로 중앙행정기관 및 광역자치단체와 현 제도의 한계를 넘는 대안을 모색하기 위해서는 지방자치단체 공무원의 문제해결역량제고가 시급하다. 또한 해당 지방자치단체의 권역을 넘는 국가, 나아가서는 세계적인 환경변화를 이해하고 예측하는 시각이 필요하다.

상징하는 표현으로 알려져 있다(서울경제, 2022).

따라서 지방자치단체 조직담당자 대상의 직무교육에서 이와 같은 전략적 사고에 관한 내용이 포함되어야 하며, 새로운 관점의 중기인력기본계획수립과 기능인력재배치, 조직진단매뉴얼에 관한 교육등이 준비되어야 할 것이다.

6

결론 및 제언

제1절 연구 결과종합
제2절 정책 제언
제3절 결론 및 함의

제6장 결론 및 제언

제1절 연구 결과종합

1. 장별 연구 결과의 요약

본 연구는 지자체의 조직과 인력운영의 제도가 지자체가 처한 환경에 맞게 필요한 조직운영전략을 수립할 수 있는 권한(authority)과 동기(motivation)를 가질 수 없는 구조적 한계에 봉착하고 있다는 문제인식에서 출발한다. 특히 인구감소와 인구구조 변화라는 시대적 상황에서 종전의 조직운영관리 방식과는 근본적인 차별화가 필요하다고 보고, 지방자치단체를 이러한 환경 위기에 대응해 다양한 조직운영전략을 활용하여 인력규모를 설정하고 운영할 수 있는 선택할 주체로 상정하였다. 이러한 문제인식과 전제에 근거하여 제2장에서 제5장에 걸쳐 지방자치단체의 조직운영전략의 개념의 재정립, 조직운영전략 설정을 위한 가상의 시나리오 상황 도출, 실제 지자체를 대상으로 한 시나리오의 적용 등의 연구를 추진하였다.

먼저, 제2장 “지방자치단체 조직운영: 제도 및 현황”을 통해 새로운 관점의 지방자치단체 조직운영전략이 모색될 필요성을 확인한다. 지방자치단체 조직관리제도와 현황을 살펴봄으로써 여전히 제한적인 범위에서 조직운영전략이 논의되고 있음을 확인하였다. 여러 자율화 시기를 거쳐 지방자치단체의 조직운영제도의 개선이 이루어져왔으나 국가가 주도하는 기구 및 정원에 관한 규정의 영향력은 지방자치단체의 자율적인 선택을 상당히 제약하고 있음을 확인하였다. 추가적으로 인사관련 제도를 검토하여 조직문화를 변화시키고, 이를 바탕으로 조직의 성과를 증진하는 것 역시 지방자치단체가 선택할 수 있는 조직운영전략의 하나로 제시될 필요가 있음을 확인하였다. 인구감소시대의 환경변화 속에서 지방자치단체 조직관리의 문제점이 어떻게 나타나고 있는지 검토한 결과, 지방자치단체와 조직운영전략, 전략선택의 기준에 대해 새로운 관점이 필요하다는 점을 확인하였다.

제3장 “지방자치단체 조직운영전략 개념의 재정립”에서는 현재의 제도적 한계를 개

선하기 위해 조직운영전략은 어떻게 정의 내려지며 어떠한 내용들로 구성될 수 있는지를 살펴보았다. 과거 조직운영전략에 대한 이론적 논의는 중앙주도적 제도의 한계로 인해 지방자치단체의 자율적 조직운영전략 모색 가능성의 범위를 상대적으로 협소하게 간주한다. 따라서 지방자치단체가 주도하는 조직운영전략의 관점을 취한 연구는 거의 수행되지 않음을 확인하였다. 이에 적정규모의 논의를 비약적으로 확대하여 전개할 수 있는 지방행정체제개편의 관점을 검토하였다. 구조적인 체제개편을 통해서 규모가 확대되거나 줄어들 수 있다. 이는 기존의 인력적정성 관점에서 제도의 경로의존성에 근거하여 미시적으로 조정되던 기준인건비 제도하의 인력관리방식과 극명하게 대비되는 변화이다. 그러나 이러한 변화는 다양성과 예측불가능성을 내포하기 때문에 지방자치단체의 조직운영전략에 반영하기 위해서는 다양한 적용 상황을 고려한 시나리오 방식이 필요하다는 점을 확인하였다.

제4장 “지방자치단체 조직운영 전략 시나리오 개발”은 앞서 진행된 본 연구 결과를 반영하여 시나리오 플래닝의 절차(‘핵심이슈파악→변화동인 파악→시나리오 도출→시나리오쓰기→대응전략수립’)를 통해 지방자치단체가 처할 수 있는 다양한 문제상황을 전문가의견조사를 통해 정교화하였다. 시나리오의 타당성을 높이기 위해 5단계(1차시나리오개발→전문가자문회의→2차시나리오 개발→2차 전문가 서면의견조사→최종 시나리오 개발)에 거친 전문가 자문과 개발 절차를 거쳤다. 최종적으로 인구감소시대 지방자치단체가 직면하게 되는 가상의 상황을 도출하고 각 시나리오에 대응한 지방자치단체 조직운영전략을 도출하였다. 도출된 조직운영전략의 유형은 중기인력계획에 총정원규모를 어떻게 반영할지에 관하여 행정체제개편이 필요한지 여부와 그밖에 인사관리 및 일하는 방식 변화를 동반한 대안을 모색할 것인지에 따라 다음의 3가지 접근법으로 구분할 수 있다.

표 6-1 본 연구의 조직운영전략의 유형화

구분		조직운영전략	설명
중기 인력 계획에 총정원 규모 반영 방식	행정체제개편 필요 * 국가차원의 위기(인구 감소)와 지자체 여건의 문제상황 (재정 여건 등)이 존재하는 경우를 전제로 할 경우, 반드시 중기인력 계획상 정원감축 동반	행정구역통합 (시+군)	• 2개 지방자치단체(시+군)이 행정구역을 통합하여 1개 지방자치단체가 되는 전략
		행정구역통합 (군+군)	• 2개 지방자치단체(군+군)이 행정구역을 통합하여 1개 지방자치단체가 되는 전략
		특별지방자치 단체 설립	• 기초자치단체 간, 광역-기초를 아우르는 특별지방자치단체의 설립을 통해 공동의 목적을 달성(광역적 사무처리) • 물리적 의미에서 2개 지방자치단체가 행정구역을 통합하여 1개 지방자치단체가 되는 것은 아님
		광역-기초 기능재배분+ 기관구성다양화	• 행정구역은 변화되지 않음 • 광역-기초 간 기능재배분을 통해 기초자치단체의 기능 일부를 광역으로 상향식 재배분 • 감축된 기능을 고려하여 기초자치단체는 집행부의 기능을 축소하는 방식으로 기관구성다양화 검토
		광역시로 관할구역 경계변경	• 행정구역과 기능 등은 변화되지 않음 • 도 산하 군에서 광역시 산하 자치구로 관할구역 경계만 변경 • 자치구로서 자치권의 범위가 변경되면서 수행해야 하는 기능의 범위 등 변경
		광역-기초 기능 재배분	• 행정구역은 변화되지 않음 • 광역-기초 간 기능재배분을 통해 기초자치단체의 기능 일부를 광역으로 상향식 재배분 • 기관구성 형태변경은 고려하지 않음
	행정체제개편 불필요	중장기인력계획 수정(증원)	• 중기인력계획수립시 증원을 검토 • 행정체제개편과 관련된 대안은 검토하지 않음
		인력재배치 (유지)	• 중기인력계획수립시 정원은 현행유지 • 효율적 운영을 위해 기능별 인력을 재배치
		인접 기초 간 협력(유지)	• 중기인력계획수립시 정원은 현행유지 • 인접 기초자치단체 간 협력을 통해 공동대응이 필요한 업무를 수행(특별자치단체설립 등은 하지 않은 단순협업)
		중장기인력계획 수정(감원)	• 중기인력계획수립시 정원은 감축 검토 • 행정체제개편과 관련된 대안은 검토하지 않는 순수 감원(퇴직에 따른 자연감소 포함)
인사관리 및 일하는 방식 (기본전략)		디지털 혁신	• 업무지원시스템, AI 등 디지털기술을 사용함으로써 제한된 인력으로 업무를 보다 효율적으로 수행

구분	조직운영전략	설명
* 기본전략: 다른 대안의 선택과 병행하여 채택 가능	성과관리시스템 변화	• 성과관리시스템 변화를 통해 제한된 인력으로 보다 높은 성과를 도출
	조직문화 및 인사관리제도 개선	• 조직문화 및 인사관리제도 개선을 통해 제한된 인력을 보다 효율적으로 운영

출처: 저자 작성

이상의 사항은 국가와 당해 지방자치단체, 인접 지방자치단체 등 3가지의 의사결정 조건에 관하여 발생 가능한 8개 시나리오별로 적정성을 전문가 설문조사를 통해 정량적으로 검토하였다. 분석 결과 문제상황이 구조적으로 발생하는 시나리오일수록 행정체제통합을 포함하는 조직운영전략의 적절성이 높게 평가되었다. 즉 국가와 지역사회 전반에서 발생하는 위기일수록 일하는 방식의 미시적인 조직관리 전략보다 구조적이고 강력한 성격의 전략이 선호되고 있다. 이러한 결과는 본 연구가 가정한 바와 같이 조직관리전략 범위의 전향적인 확대와 지자체의 선택권의 보장이 필요하다는 점을 시사한다.

표 6-2 시나리오별 특징개관

위기수준	높은편	←	→	낮은편
행정체제개편을 포함한 대안선호도	선호도 높은	←	→	선호도 낮음
↑ 문제의 구조적 심각도 ↓	시나리오 4 시나리오 8	시나리오 3	시나리오 2 시나리오 6 시나리오 7	시나리오 1 시나리오 5

출처: 저자 작성

표 6-3 시나리오별 추천 조직운영전략

시나리오	국가차원 위기여부	권역 문제상황		시나리오개요	추천전략
		당해 지자체	인접 지자체		
1	○	×	×	• 국가위기는 존재하지만, 해당 권역의 문제수준은 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 중장기인력계획수정(감원) • 광역-기초 기능 재배분 • 인력재배치(유지)
2	○	×	○	• 국가위기는 존재하고, 인근 지자체의 문제상황이 존재함에도 불구하고 해당 지자체의 문제수준은 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 인력재배치(유지) • 중장기인력계획수정(감원)
3	○	○	×	• 국가위기와 해당 지자체의 문제가 동시에 존재하며, 인접 지자체의 문제수준만 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 행정구역 통합 • 인력재배치(유지)
4	○	○	○	• 국가위기가 존재하며, 권역의 문제상황이 발생하는 가장 어려운 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 행정구역 통합 • 인접 기초 간 협력(유지) • 중장기인력계획수정(감원) • 인력재배치(유지)
5	×	×	×	• 국가위기 상황이 아니며, 권역의 문제상황도 아닌 양호한 상황	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지)
6	×	×	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 인접 지자체의	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능 재배분

시나리오	국가차원 위기여부	권역 문제상황		시나리오개요	추천전략
		당해 지자체	인접 지자체		
				문제상황이 존재하는 경우	• 광역-기초 기능 재배분+기관구성다양화 • 인력재배치(유지)
7	×	○	×	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 지자체의 문제상황이 존재하는 경우	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 인접 기초 간 협력(유지) • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 중장기인력계획수정(감원) • 인력재배치(유지)
8	×	○	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 권역에 국한하여 문제상황이 존재하는 경우	• 인사관리 및 일하는 방식 변화 • 광역-기초 기능 재배분 • 중장기인력계획수정(감원) • 광역-기초 기능재배분+기관구성다양화 • 행정구역 통합 • 중장기인력계획수정(감원) • 인력재배치(유지)

출처: 저자 작성

마지막으로 제5장 “지방자치단체 조직운영전략 시나리오 활용방안”에서는 연구에서 도출된 시나리오를 실제 지방자치단체 상황에 적용하였다. 시나리오의 판단과 판단된 시나리오에서 제시된 전략 중 최적대안을 선택하기 위해 활용을 위한 가이드라인을 제시하였다. 인구감소시대라는 환경문제를 집중적으로 조명하는 본 연구의 문제의식을 고려하여, 제5장의 분석의 공간적 범위는 00자치도로 설정하였다. 해당 광역단체는 관내 광역시가 존재하지 않아 상대적으로 수도권 및 다른 지역에 비해 개발의 집적화가 어려우며 경제적으로 소외된 부분이 존재한다. 따라서 특별자치도 전환하여 자치권을 강화하고 지역 고유의 특성에 부합하는 정책을 자율적으로 추진하고자 하는 동기가 내생적으로 존재한다. 따라서 광역단체 차원에서 볼 때, 시·군통합을 포함한 조직운영전략의 구조적인 수단에 대해 적극적으로 검토할 가능성이 높다. 또한 기초자치단체 관점에서도 인구감소라는 문제상황에 대해 위험의 정도를 다차원적으로 판단할 수 있는 좋은 예시 사례가 될 수 있다는 점에서 분석대상 지역으로의 선정 의미가 크다 할 수 있다. 해당 지자체의 관할 내 기초 간 연계성을 고려하기 위해 중심도시-주변도시

의 관계구조를 고려하였으며, 4개 지자체를 선정하여 실제 시나리오를 적용한 결과를 도출하였다.

이때 본 연구를 통해 개발된 시나리오의 적용에 관한 방법을 안내하기 위해, '시나리오 적용 가이드라인'을 제시하였다. 가이드라인에는 기본전략에 해당되는 '인사관리 및 일하는 방식의 변화'에 관한 세부적인 예와 사례가 안내되어 실무적인 활용도를 높이고자 하였다. 또한 개발된 가이드라인에 따라 제4장에서 개발된 8개의 시나리오 중 국가차원의 위기가 존재하는 1~4 시나리오, 그 중에서도 조직운영전략변화 선택의 필요성을 체감하기 어려운 시나리오1을 제외한 시나리오2·3·4의 적용예시가 상세히 작성되었다. 이를 통해 시나리오 개발의 함의와 제도적·인식론적 한계 및 개선방안에 관한 풍부한 논의를 도출할 수 있었다.

2. 본 연구 결과의 특징

본 연구는 인구감소와 같은 환경변화가 지방자치단체의 조직운영전략에 어떤 영향을 미치는지에 관해 이론적·제도적·환경적 측면에서 포괄적인 접근을 시도했다는 점에서 기존의 연구와 차별화된다.

먼저 제도적 측면에서 현재 지방자치단체의 조직운영제도 및 인사관리제도 등을 분석하고 제도변화가 실제 기구·인력의 변화에 미치는 영향을 현황분석데이터를 바탕으로 논하였다. 이와 같은 분석결과를 통해 인구감소의 시대와 같은 환경변화 속에서 왜 새로운 변화가 필요한지에 대한 문제제기를 하고자 했다.

다음으로 이론적으로 환경변화에 대응한 '조직운영전략'의 필요성과 현재까지 지방자치단체 차원에서 '조직운영전략'이 적극적으로 논의되지 못한 원인을 분석하였다. 그 결과 이론적 논의를 토대로 기존의 조직운영전략이 행정체제개편의 대안을 포함한 인사관리, 조직문화 및 일하는 방식 등으로까지 확장될 수 있는 당위성을 도출하였다. 따라서 그간의 선행연구가 제시해 온 지방자치단체 조직운영방안과 비교할 때 논의의 폭을 확장하고, 인구감소시대라는 환경변화에 대응해 보다 도전적인 사회적 논의를 시작하는 계기를 제시하였다는 점에서 시의성있는 연구라 할 수 있다.

본 연구가 가지는 또 하나의 의미있는 시도는 이러한 논의가 연구로서 그치지 않게

하도록 실제 적용이 가능하고 타당한 다양한 상황을 시나리오로 구현하고 도출과정의 타당성을 제고하기 위한 방법론을 다각화하여 적용하였다는 점이다. 본 연구는 기존의 선행연구로부터 지방자치단체의 역할범위와 가능성을 확장하였고, 지방자치단체 조직운영방안에 관한 개념을 재정립하고 있다. 이와 같은 도전적인 연구의 특징은 그 타당성과 신뢰성에 한계가 있다는 점이라 할 것이다.

특히 인구감소가 신호탄이 되어 변화가 시작되는 미래는 예측가능성은 낮고, 복잡성은 높은 특성을 가진다. 이와 같은 시기에 활용가능한 다양한 조직운영전략을 창의적으로 제시하는 본 연구에서 시나리오 플래닝 기법은 매우 적합도 높은 연구의 기법이다.

특히 전문가의견조사를 통해 관련분야 전문가 및 실무자(공무원)으로부터 이론적으로 도출된 주요 의사결정기준과 변인 등에 관한 타당성을 검증하고, 상황별 다양한 전략의 적합도, 각 전략의 효율성·민주성을 분석한 본 연구는 결과의 타당성과 신뢰성을 제고했다는 방법론적인 의미를 가진다. 또한 이와 같은 개발결과를 지방자치단체 조직담당자 및 전문가와 모의테스트해 보고, 그 과정에서의 의견을 바탕으로 시나리오 적용사례를 개발함으로써 향후 본 시나리오를 실무적으로 사용하게 될 실무자들이 경험하게 될 고민과 우려를 사전에 대비할 수 있었다는 점도 중요한 시사점을 지닌다.

특히 실제 지방자치단체의 조직 관리자의 입장에서 순차적으로 해당 지자체가 처한 가장 적정한 시나리오를 선택할 수 있는 판단기준과 절차를 가이드라인을 통해 도출하고 실제 적용하는 적용예시의 기술방식은, 실무자들에게는 보다 유용한 가이드라인으로 활용될 수 있을 것이다. 이와 같은 제5장의 기술은 형식적인 서술이나 분절적일 수 있는 연구의 내용을 유기적으로 연결시키는 것이 가능하여 조직운영전략의 활용가능성을 높일 수 있는 장점이 존재한다.

제2절 정책 제언

1. 중기인력기본계획의 활용도 제고

1) 중기인력기본계획 제도의 문제점

본 연구의 결과가 활용되기 위해서 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항은 현재 형식적으로 운영되고 있는 중기인력기본계획의 제도개선이다. 당초 중기인력기본계획은 지방자치단체가 한정된 자원과 인력을 효과적으로 운영하기 위해 도입되었다. 지역사회는 끊임없이 변화하며, 이에 맞춰 행정 서비스의 양과 질, 그리고 이를 담당한 지방정부의 규모가 연계성을 갖고 동시에 변화해야 한다. 장기적인 인력 계획 없이 단기적인 수요에 맞춰 인력을 충원하거나 감축하는 경우를 방지하기 위해 행정안전부는 중기적 관점에서 인력을 체계적으로 관리할 수 있도록 중기인력기본계획 수립을 의무화한 것이다.

그러나 지방자치단체의 중기인력기본계획에서 가장 큰 문제는, 계획이 실효성 있는 예측을 바탕으로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 구체적으로 살펴보면, 몇 가지 대표적인 문제점이 존재한다.

먼저 5년 동안의 인력 수요를 예측한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 인구변화, 경제충격, 국가 정책 변화 등을 미리 정확하게 반영하면 좋겠지만, 전문가조차 각 지방자치단체 단위에서 이와 같은 예측을 하는 것은 쉽지 않다. 이를 위한 기초적인 데이터조차 충분히 확보되지 못하는 것이 현실이기 때문이다.

특히 해당 제도의 취지가 중앙부처의 제도의 기속력에 근거해 지방자치단체는 중앙정부의 지침에 따라 계획을 세워야 하므로, 실질적인 현장의 필요보다는 상위 기관의 요구에 맞춘 형식적인 계획이 수립될 수밖에 없다. 그 결과, 지역 특수성을 충분히 반영하지 못한 비현실적인 계획이 만들어질 가능성에 노출되는 것이다. 가장 큰 문제는 중기인력기본계획이 시행되더라도, 그동안의 성과를 정기적으로 평가하고 피드백하는 체계가 부족하다는 점이다. 아울러 아무리 계획이 훌륭하다고 해도, 필요한 예산이 확보되지 않으면 실현되지 않는다. 지방자치단체는 예산 부족으로 인해 계획된 인력 충원이나 교육 프로그램을 제대로 실행하지 못하는 경우가 많다. 그 결과, 지방자치단체

는 대부분의 경우 기준인건비와 국가차원의 인력관리에 관한 정책기조에 맞춰 형식적인 인력수요를 예측하게 된다.

2) 해외사례 분석을 통한 제도개선의 시사점 도출

중기기본인력계획의 제도적 개선의 시사점을 도출하는 수범 사례는 영국에서 찾을 수 있다. 영국의 경우는 지방자치단체에서는 상위정부의 의무규정 없이 자율적으로 중장기인력운용계획을 수립하고 있다. 각 지방자치단체마다 이러한 중장기인력운용계획의 명칭은 다르게 사용되고 있다. 예를 들어, 다수의 지방자치단체에서는 이를 5년 단위 인력계획(Five Year Workforce Planning)이라 부르며, 일부는 3년 단위 인력계획(Three Year Workforce Planning)을 사용하기도 한다. 또한, 전략적 인력계획(Strategic Workforce Planning)이라는 명칭을 사용하는 곳도 있다(박현욱·최지민, 2021).

비록 중장기인력계획을 위한 공통된 양식은 없지만, 대부분의 계획에는 다음과 같은 요소들이 포함된다. 먼저, 인력계획의 개요(An overview of workforce planning)와 조직에 대한 이해(Understanding the organization), 조직환경에 대한 이해(Understanding the environment)가 필수적으로 다뤄진다. 이어서 현재 인력에 대한 분석(Analyzing current workforce)과 잠재적 인력 분석(Analyzing potential workforce), 미래 인력 결정(Determining future workforce) 과정이 포함된다(박현욱·최지민, 2021).

또한, 현재 인력과 미래 인력 간의 차이(Identifying workforce gaps)를 파악하고, 인력 운용의 부족과 과잉을 분석(Analyzing shortages and surpluses of workforce)하는 내용도 다루어진다. 이 외에도 인력개발(Human resources development), 교육훈련(Training), 리더십(Leadership), 채용(Recruit)과 같은 인력 관리 방법들이 포함된다. 더불어 재정 여건(Finance, revenue, and spending), 행정수요(Increasing demand), 인력 생산성(Productivity), 인건비 방향(Cuts in budgets), 인력 채용의 증감 방향(Cuts in staff), 그리고 채용 시장(Job market)에 대한 분석 역시 중요한 요소로 다뤄진다. 이러한 내용들은 중장기적인 관점에서 지방자치단체의 인력 운영을

계획하고 실행하는 데 필수적인 부분을 구성하고 있다(박현욱·최지민, 2021).

우리나라는 중기인력운용계획에서 부서별 현원, 증원, 인력 재배치 인원을 명시하는 반면, 영국의 중장기인력계획에는 이러한 구체적인 내용이 포함되지 않는다. 영국에서는 현재 조직이 직면한 상황을 면밀하게 분석하고, 미래에 대비하기 위한 방안으로 인력계획을 수립한다. 일부 조직에서는 100페이지가 넘는 분량의 인력계획을 작성하기도 한다. 인력충원을 통해서만이 아니라, 인력개발, 리더십 훈련, 교육훈련 등을 통해 현재 직원들의 성과 및 잠재력을 향상시키고, 이를 통해 조직성과와 지속가능한 발전을 도모하려는 목적을 가지고 있다. 이러한 접근 방식은 영미권 국가들이 해당 분야 전문가를 채용하는 문화에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 전반적으로 우리나라의 중기기본인력운용계획과 영국의 계획이 다른 이유는 정원 관리에 있어 자율성 부여 여부와 공무원 채용 방식의 차이에 기인한다(박현욱·최지민, 2021).

3) 중기인력기본계획의 활성화를 위한 제도개선방안[90)]

중기기본인력운용계획을 본 연구가 제안한 바와 같이, 조직운영전략의 관점에서 제도의 내용과 방식을 재정비할 필요가 있다. 현재 중기기본인력운용계획은 기준인건비제 하에서 5년간의 정원 운용에 초점을 두고 있다. 그러나, 중기기본인력운용계획의 당초 목적이 지방자치단체의 발전계획과 행정 수요에 대한 중장기적 전망을 통해 미래 행정 수요를 예측하고, 선제적이며 합리적인 인력 운용을 도모하는 것이라는 점을 고려할 때, 이 계획을 조직운영전략의 다양한 수단을 고려하여 계획의 패러다임을 전환하는 것이 필요하다.

영국의 '5년 단위 인력계획(Five Year Workforce Planning)'이나 '전략적 인력계획(Strategic Workforce Planning)'과 같이 단순한 인력 충원뿐만 아니라, 현재 조직이 처한 상황을 면밀히 분석하고 인적자원 계발, 리더십 훈련, 교육훈련 등을 통해 직원들의 성과와 잠재력을 향상시키고, 이를 통해 조직 성과를 향상시키고 지속 가능한 발전을 이루고자 하고 있다. 따라서 다양한 정책적 수단들이 적극적으로 고려되도록 관련 법제를 정비하는 것이 필요하다.

90) 해당처방은 박현욱·최지민(2021)의 연구에서 제안한 정책적 처방과 제도개선의 내용을 기본으로 하여 작성되었음을 밝힌다.

구체적으로 중기기본인력운용계획에는 인력계획의 개요, 조직에 대한 이해, 조직환경 분석, 현재 및 잠재 인력 분석, 미래 인력 결정, 인력 운용의 부족과 과잉 분석, 인력 개발 방안, 교육훈련, 리더십, 채용, 재정 여건, 행정 수요, 인력 생산성, 인건비 방향, 인력 채용 증감 방향, 채용시장 상황 등의 내용을 포함할 필요가 있다.

또한, 지방자치단체의 중기기본인력운용계획을 홈페이지에 공개하는 것도 중요하다. 현재 2021~2025년 중기기본인력운용계획을 공개하고 있는 광역자치단체는 8개에 불과하다. 따라서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 중기기본인력운용계획의 공개 조항을 추가하는 것을 고려해야 한다.

효율적인 중장기 인력계획이 되기 위해서는 연도별 인력계획이 유기적으로 연계되어야 한다. 그러나 현재는 당해연도와 그 다음 연도에 집중하여 계획을 세우는 경향이 있어, 연차별 인력계획 간 연계성이 부족하다. 이를 개선하기 위해 전문가 자문, 조직진단, 과학적 기준, 중장기 시뮬레이션 기법을 사용하여 연도별 인력계획을 유기적으로 연계시킬 필요가 있다.

조직관리위원회를 통한 중기기본인력운용계획 심의 역시 중요한 요소이다. 현재 조직관리위원회의 설치가 부진하여 이 규정이 유명무실한 상태이다. 따라서 조직관리위원회 설치를 활성화하여 중기기본인력운용계획을 체계적으로 심의할 수 있도록 해야 한다.

또한, 2~3년 간격으로 정기적인 조직진단을 수행하여 지방자치단체의 내외부 환경을 분석하고 행정수요를 파악함으로써 중장기적인 인력수급 계획을 마련할 필요가 있다. 정기적인 조직진단은 인력과 조직 운영에 대한 체계적인 분석을 가능하게 하며, 이를 통해 인사부서에서 중요한 자료를 축적할 수 있다. 각 부서의 소요 인력을 정기적으로 파악하고, 그 타당성을 내부 검토 및 전문가 그룹의 위원회를 통해 지속적으로 분석해야 한다.

기본적으로 인력계획은 지방자치단체의 30년 뒤를 내다보며 기구와 인력수급 계획을 세워야 한다. 5년 단위 중기기본인력운용계획 및 연차별 수정 계획이 체계적으로 이루어질 수 있도록 시스템화해야 하며, 즉흥적이거나 임시방편적인 조직진단 및 개편안을 지양하고, 지속적인 중장기 계획을 통해 지자체의 인력계획 수립 능력을 향상시켜야 한다. 아울러 이러한 진단과정을 지원할 수 있는 거버넌스 체계구축이 필요하다.

영국의 경우, 영국 지방자치단체에서 시행되는 중기인력계획(Five Year Workforce Planning)의 작성과정에서 Local Government Association(LGA)의 체계적인 지원이 존재한다. LGA는 한국으로 치면 시도지사 협의회와 동일한 기능을 하는 협회단체이다.[91] 지방자치단체들이 계획수립시 발생하는 어려움과 문제상황을 지원하기 위해 워크숍과 컨설팅 서비스를 제공하며, 인력 개발, 리더십 훈련, 교육훈련을 통해 인력 역량을 강화하는 데 중점을 둔다.

마지막으로, 직렬별 및 직급별 현원과 소요 인력을 보다 구체적으로 작성하여 중기인력계획을 수립해야 한다. 직종과 직급을 정무직, 별정직, 일반직 등으로 나누어 5년 단위 인력계획을 수립하지만, 이러한 자료만으로는 전체 공무원 수요와 현황을 정확히 파악하기 어렵다. 직무분석 및 직무평가에 기반한 직위분류 계획도 함께 혁신해 나가야 하며, 직무급제 도입을 고려한 과학적 직무분류가 필요하다.

2. 과소군 기능수행의 적정범위의 설정

1) 중앙부처 사업일몰제의 내실화

주로 중앙부처의 예산사업과 국고보조사업을 대상으로 실시되는 사업일몰제는 정부가 추진하는 특정 사업에 대해 일정한 기간이 지나면 자동으로 종료되도록 하는 제도이다. 이 제도는 사업이 영구적으로 유지되지 않도록 하고, 변화하는 정책 환경에 따라 지속할 필요가 있는 사업인지 주기적으로 검토하여 사업의 지속 여부를 결정할 수 있게 한다. 주로 중앙부처의 예산 집행과 관련된 사업에 적용되며, 사업의 효율성을 평가하고 불필요한 예산 낭비를 방지하기 위한 목적에서 시행된다.

이러한 사업일몰제는 중앙부처의 예산절감에도 중요하지만 중앙에 의해 직면한 행정수요와 무관하게 발생하는 업무량을 처리하는 지방자치단체의 경우에도 중요한 의미

91) 영국 317개 의회 중 315개 의회가 핵심 회원으로 구성되어 있으며, 런던 자치구 및 런던시 공사와 함께 구, 카운티, 광역시 및 기초자치단체가 포함되어 있다. 22개의 웨일스 지방의회는 웨일스 지방정부 협회를 통해 회원으로 가입되어 있다. 또한 목적과 목표가 일치하는 조직을 위한 준회원 제도도 운영하고 있는데 소방 및 구조 당국, 경찰, 소방 및 범죄 위원회/경찰 및 범죄 위원회, 국립공원 당국, 타운 및 교구 의회는 전국 지방의회 협회(NALC, https://www.local.gov.uk/)의 기업 준회원 자격을 통해 준회원으로 가입할 수 있다.

를 가진다.

그러나 사업일몰제는 다음의 한계가 존재하는데 가장 큰 문제는 형식적인 평가와 예산과 조직수비를 위한 연장 일변도의 제도운영이다. 사업일몰제는 사업의 필요성을 검토하는 취지로 도입되었으나, 실제로는 형식적인 평가에 그치는 경우가 많고 대부분의 사업이 일몰 대상 기간이 도래하면 재검토되기보다는 자동으로 연장되는 경우가 대부분이다. 특히 일몰제가 내실화되기 어려운 가장 큰 문제는 일몰절차의 번거로움과 형식주의로 인해 행정적 비효율성이 증가하고, 사업의 연속성에 문제가 발생하는 것이다. 따라서 실질적인 성과 평가가 이루어지기 위해 독립적인 외부 평가 기관을 통한 평가를 도입하거나, 평가 기준을 더욱 구체화할 필요가 있다. 특히 사업의 단기적 성과뿐만 아니라 장기적인 사회적, 경제적 효과를 고려한 평가가 필요하며 이를 위한 해당 부처의 예산과 기구가 보장되어야 한다.

2) 지자체 주도의 광역-기초 간 기능재조정 방안

(1) 기능재조정의 필요성

우리가 주목할 상황은 앞으로 가장 많은 지자체가 직면할 가능성이 높은 상황인 국가의 위기와 권역의 위기가 동시에 발생하는 상황일 것이다. 인구감소와 인구구조변화가 국가차원에서 발생하는 가운데 해당 지자체와 인접 지자체도 모두 침체와 비효율의 문제에 직면하는 경우이다. 이 경우에 해당하는 지방자치단체는 자체 기구인력 조정을 통해 조직 내 발생하는 비효율의 문제를 해결하는 것이 어려울 수 있다. 권역 경제침체가 지속되지만 지방세입의 취약구조가 그대로 발생하는 가운데 상위정부로부터의 재정지원이 줄어들어 그동안 제한적으로 작동했던 외생적 성장동력마저 약해지게 되는 것이다.

인접 지자체의 상황도 비슷하다는 것이 문제이다. 인접 지자체 중 권역 내 중심도시의 기능을 담당하는 지역이 존재한다면 해당 지역과의 사무연계 협력을 통해, 행정구역 경계에서 일시적으로 증가하는 행정서비스의 공급문제를 일부 해결할 수도 있다. 중심지역과 인접한 이점이 존재하는 경우, 인접한 지역의 경우에는 상대적으로 초과이윤과 긍정적인 지역경제적 파급효과(spill over effect)를 수혜받을 여지가 있다.

그러나 특히 시나리오 4의 경우는 이러한 국지적 파급효과가 발생하기 어렵다. 해당 지방자치단체로선 자체의 노력과 인접 지자체와의 사무 기능의 연계협력을 통해서도 당면한 문제를 해결하기 어렵기 때문에 국가로부터의 전폭적 지원, 또는 현재 수행하고 있는 사무기능의 상위정부로의 이양 등의 구조적 조직운영전략이 모색될 필요가 있다.

광역으로의 기능이양은 가장 적절한 대안이다. 고령화·인구감소로 인한 취약기능에 대한 파악과 이를 공동수행 또는 보완수행하기 위한 기능을 중심으로 하며, 통상적으로 보건·의료, 주거·환경, 교통·도시개발, 문화체육, 안전·민방위 등 주민생활과 밀착된 기능 전반에서 효율성이 떨어지는 기능을 중심으로 광역으로의 이관이 필요하다.

(2) 해외사례 분석을 통한 제도개선의 시사점 도출

일본에서는 해당 개념을 보완사무(補完事務)라고 명명하고 지방자치법에서는 도도부현이 '보완사무'(그 규모나 성격상 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 사무)를 실시하되, 시정촌도 그 규모 및 능력에 따라 그 일부를 실시할 수 있도록 하고 있다.

'보완사무'는 '광역사무', '연락조정사무'와 함께 도도부현의 근본적인 역할 중 하나이다(하동현, 2024). 특히 과거 시정촌 통합으로 인해 광역의 업무범위가 조정됨에 따라 과소 시정촌에 대한 광역의 직접적인 사무수행과 지원책 마련의 일환으로 적극 활용되고 있다. 일본의 지방자치법에서는 '그 규모 또는 성격상 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는' 사무로 규정되어 있다(하동현, 2024). 다만, 시정촌도 그 규모 및 능력에 따라 실시할 수 있도록 되어 있다(하동현, 2024). 통합을 통해 일정 부분의 규모가 확보된 기초는 지역의 사무를 포괄적으로 처리하며 주민제도, 복지, 사회보험, 위생, 교육, 인프라 정비, 소방방재 등 주민생활의 근간이 되는 사무와 사업을 폭넓게 수행하게 되어 기존 광역이 수행하던 업무 범위가 줄어든다. 따라서 지속 가능하고 효율적인 행정서비스의 제공은 국가적으로도 중요한 문제이기 때문에 소규모 시정촌의 행정서비스를 유지하기 위한 방안의 하나로 도도부현에 의한 보완에 대한 논의가 이루어지고 있는 것이다.

특히 소규모 시정촌이 많은 도도부현을 중심으로 도도부현과 시정촌이 각각 보유한

총자원을 활용하여 행정서비스를 상호협력하여 제공하는 노력(‘협동적 방식’)이 다양한 분야에서 진행되고 있다. 특히 상하수도와 공공의료 서비스와 같이 대규모 재정이 소요되는 기능에 대해서 개별 정책 영역에서는 국가-도도부현 계획-정책 차원의 정책 변경이나 여건이 불리한 지역의 실정을 고려한 기술적 기준의 재검토를 통해 소규모 시정촌이 그 규모와 실정에 맞는 사무 수행을 선택할 수 있는 ‘사무처리 수준의 유연화’ 사례가 존재한다(하단 [그림 6-1] 참조).

그림 6-1 일본의 광역-기초 간 보완사무 수행양상



출처: 총무성, 2024; 최지민 외, 2024 재인용

반면, 미국에서는 공백 없이 설치되고 기본적으로 주정부가 부여한 권한 외의 권한을 행사할 수 없는 주 하부조직(카운티 등)이 행정서비스를 제공하고, 주민의 발의로 자치단체가 설립된 경우에만 자치단체에 의한 행정서비스가 제공된다. 지자체를 해산, 폐지할 수도 있고, 지자체가 설립되지 않은 지역(인구의 약 60%가 거주하는 지역)은 카운티가 행정서비스를 제공하기 때문에 지자체의 보완 필요성이 반드시 발생하지 않을 수도 있다(총무성, 2024[92]; 최지민 외, 2024 재인용).

특히 인접 기초와의 광역연계가 어려운 사무의 경우는 광역단체가 직접 수생하고 있다. 예를 들어 ① 도도부현 권역을 넘나드는 환자의 이동과 필요 병상 확보, ② 유사시(예: 신종감염병, 대규모 재해) 발생, ③ 여러 도도부현에서 사업을 전개하고 있는 사회복지법인에 대한 감독 등이 있다. 이들은 한 마디로 도도부현을 넘나드는 광역 연계라고 해도 성격이 다르다(총무성, 2024; 최지민 외, 2024 재인용).

92) 보고서의 원제목은 “광역연계가 어려운 시군구의 보완 방안에 관한 연구회 보고서(広域連携が困難な市町村における 補完のあり方に関する研究会報告書)”이다.

(3) 기능 재조정을 위한 검토

광역자치단체와 기초자치단체 간의 기능 조정은 인구 규모나 도시와 농촌의 차이만으로 설명될 수 없는 다양한 행정 환경을 고려해야 한다. 완전한 의회 구성과 단체장의 선출 권한이 보장된 지 내년이면 30년을 맞이하게 된다. 1991년 지방의회 선거를 시작으로 지방자치가 재개되었고, 이후 1995년 지방자치단체장 선거가 실시되면서 민주적 지방자치의 기틀이 마련되는 동안 분권과 주민참여확대의 다양한 제도적 성취가 있었다. 그간 지방정부의 역할이 점차 확대되고, 이에 따른 책임이 강조되는 과정으로, 중앙정부에 대한 의존에서 벗어나 자주재정 확충과 지역 정책 수립을 통해 자율성을 강화하고자 했다. 그러나 이러한 제도적 성취 이면의 지역불균형의 심화와 인구감소라는 환경의 변화가 나타나고 있다. 동일한 자치권을 법상 부여받고 있음에도 지자체의 행정수요의 편차가 매우 크게 나타나게 되는 것이다. 따라서 각 자치단체의 특성을 반영한 기능조정과 자치권의 관계에 대한 진지한 검토가 필요한 시점이다.

자치구 간 인구 편차는 매우 크다. 특히 광역시 자치구의 경우, 면적이나 65세 이상 인구 비율 등 주요 행정 수요에서 큰 차이가 발생한다(김지수 외, 2024a). 예를 들어, 송파구나 인천 서구와 같은 상위 자치구는 특례를 통해 기능을 확대하는 것이 필요하다. 반대로, 광역시 중구처럼 상대적으로 작은 자치구는 행정서비스의 형평성과 효율성을 고려해 광역시로 기능을 이양하고 기능 축소를 검토할 필요가 있다(김지수 외, 2024a).

군소 시·군의 경우도 마찬가지이다. 시 지역은 특례를 통해 기능을 확대할 수 있지만, 인구가 감소하는 군소 시·군은 광역시로의 상향식 기능 이양을 통해 기능 축소를 검토해야 한다(최지민 외, 2024). 이는 행정서비스의 형평성과 효율성을 동시에 고려한 방안이다. 결국, 각 자치단체의 특성에 맞춰 기능을 조정하고, 효율적인 행정서비스를 제공하기 위해서는 이러한 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

표 6-4 과소시군에 대한 기능조정 방향

구분		조정내용
수직적 재배분	도 이관	노인요양기능 장애인시설 설치유지 체육시설 설치유지 고급문화시설 설치유지 상하수도 건설기능 기업유치기능 등
	읍면 이관	생활민원기능, 사회복지기능
수평적 재배분	특행 통합배치	지역교육청, 경찰서, 우체국 등

출처: 금창호·권오철, 2016

우리나라의 경우에서도 해외국가와 유연한 정부 간 기능조정절차가 보장되기 위해서는 다음의 검토가 필요하다.

첫 번째는 군소 시·군·구 기능축소 + 시·도 기능확대 (사무의 상향적 위임)이다. 시·군·구의 일부 기능을 시·도로 이양하는 방식이다. 이 방식은 광역자치단체(시·도)가 더 많은 기능을 맡고, 그에 맞는 인력과 재원을 통합적으로 관리하는 시스템이다. 상향적 위임이 가능한 사무의 범위를 법으로 명확히 규정하여, 자치단체 간 책임과 역할을 분명히 할 수 있다. 홈룰(Home Rule) 방식으로 지방자치단체가 지역 상황에 맞게 수행 가능한 사무의 범위를 스스로 결정할 수 있는 권한을 부여할 수 있다(최지민 외, 2024). 직접 수행은 시·도가 직접 해당 기능을 수행하는 방식이다. 예를 들어, 보건소가 광역사무로 상향적 위임된다면, 보건소 직원은 시·도 소속 공무원이 되며, 시·도 차원에서 종합적인 인력 및 재원 관리가 가능해진다. 이 과정에서 기초자치단체는 해당 기능에 대한 인력과 재정 부담을 줄일 수 있다. 예시적으로 제주도는 단층제로 전환 후 인력 효율화를 경험하였으며, 특별자치도의 경우 이와 같은 영역에서 직접 수행 가능한 기능을 발굴할 수 있다.

아울러 시설관리공단 설립을 통한 기능적 조정도 가능하다. 시·도 차원에서 공공시설, 환경기초시설, 빈집 등 사용하지 않는 시설을 관리하는 '시설관리공단'을 설립할 수 있다(최지민 외, 2024). 이를 통해 시·군·구의 조직 효율화와 광역 차원의 자원 통합 관리가 가능해진다. 그러한 이러한 방식은 공단 설립의 타당성 문제와 함께 지방소

멸대응기금 등 기금 마련이 필요할 수 있다는 문제가 존재한다.

두 번째 방식은 군소 시·군·구 기능축소 + 인접 시·군·구 연합 공동 수행 (사무의 수평적 위임)방식이다. 시·군·구 간 연합을 통해 공동으로 기능을 수행하는 특별지방자치단체를 신설하는 방안이다(최지민 외, 2024). 이 방식은 인접한 기초자치단체들이 특정 기능을 협력하여 처리함으로써 행정 효율성을 높일 수 있다. 특정 기능을 여러 기초자치단체가 연합하여 공동으로 수행할 수 있도록, 별도의 조직체를 신설하여 운영하는 것이다. 이 경우 각 기초자치단체는 특정 기능을 분담하고, 지역 전체의 자원을 최적화하여 효율적으로 활용할 수 있다.

이러한 대안들은 기초자치단체의 기능 축소와 광역자치단체 또는 연합체와의 협력을 통해 행정서비스의 질을 유지하거나 개선하면서도 인력과 재정 효율성을 높일 수 있다.

그러나 이러한 기능이양이 자치권의 침해가 될 수 있다는 우려에 대해서도 검토가 필요하다. 해외국가를 대상으로 과소지자체의 통합과 기능조정에 관해 수행된 연구들은 기능조정을 통한 문제가 발생할 수 있음을 지적하고 있다. Sancton & Young(2009)은 캐나다 지방자치단체의 통합과 기능 조정에 대해 연구하면서, 기능이양이 기초자치단체의 자율성과 고유한 정책 결정 권한을 약화할 수 있다는 것이다. 특히, 서비스 제공과 같은 중요한 기능이 상위 단체로 이양될 경우, 주민들의 필요에 맞춘 맞춤형 서비스가 어려워져 주민 소외 현상이 나타날 수 있다고 보았다. Spicer(2015)는 지방정부가 자체적으로 감당하기 어려운 재정적 부담을 광역단체가 효과적으로 관리할 수 있다고 주장하면서도, 이를 위해 기초자치단체의 독립성을 희생해야 하는 딜레마가 존재한다고 보았다. 특히, 광역단체의 통합적 서비스 제공이 기초자치권을 저해할 수 있다는 것이다.

기능수행의 효과성과 자치권의 보장이라는 딜레마를 해결하기 위한 논의가 앞으로 이어져야 할 것이다.

제3절 결론 및 함의

1. 연구의 의의 및 시사점

본 연구는 국가차원의 인구감소 등 급격히 변화되는 행정환경에 대응하여 지방자치단체의 조직운영방식에 대한 패러다임이 전환되어야 한다는 관점에서 작성되었다. 따라서 현행 조직관리제도 기반으로 전개되는 대부분의 연구와 달리, 제도적 한계 범위를 넘어 지방자치단체가 스스로 환경을 분석하고 조직운영전략을 모색해야 한다는 관점을 새롭게 제시했다는 점에서 의미를 지닌다.

지방자치 30년[93]은 사람의 생애와 비교할 때, '이립(而立)'으로, 스스로 뜻을 세우고 나아가는 시기이다. 즉, 지방자치의 이념과 방식을 국내외의 사례를 통해 학습하고 나아갈 방향을 국가로부터 제시받아 이를 수용하는 것을 넘어, 스스로 처한 환경을 분석하고 생존과 도약을 위한 전략을 모색해야 하는 시기라는 의미이다.

본 연구는 인구감소라는 핵심적인 환경변화와 지방자치단체 조직 차원의 핵심적인 이슈라 할 수 있는 중기인력계획 상 지방자치단체의 총정원규모의 변화에 대한 전략수립에 집중하였다. 공무원의 수는 점증적으로 증가한다는 그간의 흐름을 깨고, 각 지방자치단체가 처한 환경에 맞게 수요가 급격히 증가하는 추세라면 정원을 확대하고, 반대로 재원과 행정서비스 형평성 등을 충분히 고려하여 만약 감소로 전환이 필요하다면 정원을 감축하는 방안에 대해서도 모색할 수 있어야 하기 때문이다.

또한 단순히 정원의 규모만을 조정하는 것이 아니라, 지방자치단체가 수행해야 할 업무의 범위를 재조정하기 위해 광역-기초 간 기능재배분에 관해 상호 협의하거나, 기초자치단체 간의 통합 또는 업무협력, 특별자치단체 설립 등과 같은 다양한 대안을 함께 모색하는 것이 필요하다고 보았다. 즉, 지방자치단체의 조직운영에 영향을 미칠 수 있는 법·제도적 틀과 정원관리에 대한 정책 방향 전반에 대해 지방자치단체가 주도적인 전략을 모색할 수 있어야 한다는 의미이다.

이처럼 단 한 번도 경험해 보지 않은 미래는 새로운 시도를 선택하고자 하는 조직담

93) 지방자치단체장과 지방의회 의원을 주민이 직접 선출한 제1회 동시지방선거가 실시된 1995년을 기점으로 2025년은 민선지방자치 출범 30주년에 해당된다(행정안전부, 2024).

당자에게는 큰 부담으로 다가올 수 있다. 기존에 해보지 않은 대안을 선택함으로써 발생되는 추가적 업무량과 조직 내·외부 구성원에 대한 설득, 때로는 소속 지방자치단체만이 아니라 국가 또는 광역자치단체, 인접 자치단체와 지속적인 협의와 조정을 해야 하기 때문이다. 그러나 이와 같은 선택을 통해 불확실성에 대한 위험을 예측하고, 그에 따른 다양한 시나리오를 검토해 볼 수 있다면 전략개발의 과정이 보다 합리적으로 개선될 것이다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 현재의 제도와 운영현황에 관한 분석, 이론적 논의를 통해 지방자치단체 조직운영전략의 확장과 개념 재정립을 위한 학술적 기반을 마련하였다. 또한 이를 바탕으로 시나리오 플래닝 기법을 통해 지방자치단체 공무원이 사용할 수 있는 조직운영전략 모색의 시나리오를 개발하고, 그 활용방안을 제시하였다.

본 연구의 결과는 향후 지방자치단체의 자치권 제고와 조직운영에 관한 역량제고에 기여할 수 있을 것이며, 학술적 차원에서도 지방자치단체 조직운영전략의 확장을 위한 초기연구로 기여할 수 있을 것이다.

2. 연구의 한계 및 후속연구에 대한 제언

본 연구는 초기연구의 특성으로 인하여 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 지방자치단체의 조직운영전략 개념의 확장에 관한 새로운 시도 과정은 지속적인 연구를 통해 이론적으로 보다 발전될 필요가 있을 것이라고 판단된다. 따라서 이 연구의 이론적 논의는 그와 같은 연구의 시작이 될 것이다. 특히 지방행정체제개편, 정부규모, 지방재정, 지역균형발전 등 각 분야에서 연구되어 온 다양한 이론과 실무적 영역에 대해 종합적인 검토 필요성이 높아지고 있다. 지방자치단체가 고도의 자치권을 가지고 급격한 환경변화에 대응하기 위해서는 다양한 분야에 관한 종합적 통찰이 필요하기 때문이다. 따라서 본 연구의 주제는 이후 지속적인 연구의 테마로 이어져, 확장과 논의를 통해 발전될 필요가 있다.

또한 본 연구를 통해 개발된 시나리오에 대한 적용에 있어서 현실적인 법제도의 한계와 지방자치단체 공무원의 인식부족이 한계로 남아 있다. 제5장의 작성과정에서 초기의 스케치는 실제 대상 지역을 선정하여 해당 지역과의 협의를 통해 본격적인 시나

리오 개발 작업을 공동으로 진행해 보는 것이었다. 그러나 지방자치단체 간 통합과 광역-기초 간 기능재배분 등의 전략을 채택하는 부분에 대해, 실무자들이 가지는 부담감은 상당히 높았다. 20명의 지역별 담당자와의 인터뷰에서 현재의 제도적 한계로 인하여 도전적인 전략을 채택하는 것은 어려울 것이라는 응답이 있었고(조직담당자 20명에 대한 인터뷰, 2023.08.), 향후 만약 법제도의 변화가 있어 광역-기초 간 기능조정을 자유롭게 할 수 있는 사회적 분위기가 조성되어야 가능할 것이라는 응답은 공통적이었다.

그러나 지방자치단체 과장급 공무원 28명에 대한 인터뷰 과정에서 광역-기초 간 기능재배분을 동반한 감축 등에 관하여는 수용할 의사가 있다는 응답이 있었기 때문에, 향후 제도적 기반이 마련된다면 활용의 가능성은 높다고 볼 수 있다(지방자치단체 5급 이상 공무원 28명에 대한 개별 대면 인터뷰, 2023.05.). 따라서 향후의 연구에서는 이와 같은 제도 활용에 대한 공무원의 인식과 제도변화에 대한 수요조사, 실제 시나리오 이용사례에 대한 분석 등을 통한 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

강성철. (1999). 부산광역시 자치구의 적정인력규모에 관한 연구.「지방정부연구」, 2(2): 147-167.

강영주·김지수·박해육. (2023).「지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구」. 한국지방행정연구원. 기본연구과제보고서.

강영주·손화정. (2017).「지방자치단체 적정인력규모 추정모형에 관한 연구」. 한국지방행정연구원. 기본연구과제보고서.

강용주. (2008).「델파이기법의 이해와 적용사례」. EDI 수시과제보고서, 1-17.

강인성. (2008). OECD 주요국가의 지방정부인력규모 비교연구: 서비스기능을 중심으로.「한국행정학보」, 42(2): 169-190.

강인호·노세희. (2017). 인구소멸 시대의 일본 축소도시가 추구하는 스마트 수축 전략.「한국정책과학학회보」, 21(3), 173-197.

강재호. (2002). 지방의원선거를 둘러싼 논점의 비교론적 고찰.「지방정부연구」, 6(3): 31-47.

강재호. (2005). 지방정부체계 개편론에 대한 비판적 고찰.「지방정부연구」, 9(3): 179-200.

고경훈. (2008).「지방자치단체 조직설계에 관한 연구: 기능연계모형 (BRM)에 의한 적합성을 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-138.

고대유·김강민. (2021). 공공봉사동기가 조직시민행동에 미치는 영향: 공직만족도를 통한 자기효능감의 매개된 조절효과를 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 32(2): 169-196.

구자숙·김명언·한준. (2000). 기업조직에서의 세대격차: 세대간 상호지각을 중심으로.「한국심리학회지」, 14(3): 1-19.

권영주. (2006). 일본의 시정촌 통합에 관한 연구.「지방정부연구」, 10(3): 63-79.

권오철·강영주. (2015).「지방자치단체의 조직·인사·일하는 방식 컨설팅 매뉴얼」. 한국지방행정연구원 정책보고서.

금창호. (2011). 지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안: 최근의 외국사례를 중심으로.「지방행정연구」, 25(1): 35-55.

금창호. (2018).「[연구보고서 2018-02]: 광역연합제도의 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-271.

금창호·권오철. (2007).「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-170.

금창호·권오철. (2016). 과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구. 정책연구과제보고서 2016-01.

금창호. (2019). 기능중심의 권한이양 방향.「자치발전」, 2019(2): 22-27.

금창호·권오철. (2021).「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-138.

금창호·박기관. (2012). 우리나라 지방분권을 위한 기능배분 평가와 과제.「한국정책연구」, 12(2): 61-77.

김광주. (2008). 지방자치단체 인력규모의 효율적 관리방안: 군 단위 최소인력규모 추정을 중심으로.「한국인사행정학회보」, 7(3): 47-72.

김권일. (2021). 영국의 지방행정체제 개편.「국가법연구」, 17(2): 137-156.

김근세·권순정. (1997). 작은정부?: 김영삼행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석.「한국행정학보」, 31(3): 3275-3293.

김대근·최준호. (2013). 민간 및 정부부문의 기능별 팀제 유효성 비교분석.「한국조직학회보」, 10(2): 59-96.

김대욱·주재복. (2015).「[정책연구 2015-13]: 지자체 조직· 인사정보 공개지표 개선연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 1-117.

김도희. (2001). 삶의 질 환경변화와 행정조직의 변천 - 울산광역시 행정조직을 중심으로. 2001년도 한국행정학회 학술세미나 발표논문집 : 201-219.

김미정. (2009). 지방자치단체의 지방공무원 적정정원 산정에 대한 연구.「한국지역혁신논집」, 4(2): 107-129.

김민곤·김지수. (2024). 지방자치단체 공무원 인력산정모형 개선에 관한 탐색적 연구: '생활인구'의 적용을 중심으로.「정부학연구」, 30(1): 175-207.

김병국·금창호·권오철. (1998).「지방자치 (행정) 체제의 개편방안-지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-113.

김병국·장은주. (1997).「지방공무원표준정원제도 보완연구」. 한국지방행정연구원. 기본연구과제보고서.

김병섭·오시영. (2005). 정부조직의 팀제: 신화와 현실.「행정논총」, 43(4): 411-436.

김병순. (2011). 중견기업의 글로벌화 전략과 경영자의 역할. 「대한경영학회지」, 24(3): 1539-1564.

김상기·이치주·이강·김재준. (2008). 건설시장 시나리오 분석에 따른 중·소 건설업체의 대응전략. 「대한건축학회 논문집-구조계」, 24(4): 173-182.

김상묵. (2021). 우리가 꿈꾸는 미래의 정부조직. 김귀영 외. 「경계가 허물어진 미래, 뉴거버넌스 시대가 열린다」. 211-248. 서울: 서울연구원

김상묵. (2022). 행정환경 변화와 정부조직 재설계. 「한국행정연구」, 31(1): 1-26.

김상묵·노종호. (2018). 공무원의 공공봉사동기와 인적자원관리. 「한국인사행정학회보」, 17(3): 145-174.

김석태. (1996). 자치구역 개편에서의 분리주의 대 통합주의. 「한국행정논집」, 8(2): 405~422.

김석태. (2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성. 「행정논총」, 49(4): 171-192.

김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 351-382.

김성록·이종상. (2015). '지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법'에 근거한 서울특별시 자치구의 적정규모. 「국토지리학회지」, 49(2): 287-295.

김성호·김해룡. (2009). 지방행정체제 개편의 법적 쟁점. 「공법연구」, 38(2): 437-464.

김소희. (2022). 16개 중앙행정기관의 조직문화와 공공봉사동기: Cameron & Quinn의 경쟁가치모형을 토대로 한 다층분석. 「한국행정학보」, 56(1): 209-242

김양민·정의교·배종훈. (2018). 한국 전략경영연구의 지난 20년 흐름과 내일을 위한 전망. 「전략경영연구」, 21(2): 19-49.

김연수·허찬영. (2023). MZ 세대의 세대차이 지각정도가 이직의도 및 직무소진에 미치는 영향: 세대갈등의 매개효과 및 조직공정성의 조절효과를 중심으로. 「기업경영리뷰」, 14(2): 157-199.

김영곤·강제상. (2016). 소방조직 내 한국적 조직문화가 세대 간 갈등에 미치는 영향. 「행정논총」, 54(2): 233-264.

김영수 외. (1994). 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안」. 연구보고서. 한국지방행정연구원.

김영종. (2000). 「지방자치론」. 서울: 형설출판사.

김영철·이우배. (2013). 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구: 경남지역 사례를 중심으로: 경남지역 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 181-204.

김윤권. (2013). 정부 조직개편의 로직과 기능별 개편 전략. 「한국행정학보」, 47(3): 49-74.

김윤권. (2021). 협업행정의 동인과 제약에 관한 이론적 연구. 「한국행정연구」. 55(3): 59-94.

김의준·김홍석·최명섭·김상헌. (2010). 우리나라 도시 및 지역 인구의 적정 규모 추정. 「도시행정학보」, 23(4): 195-211.

김의준·최명섭·박주형. (2010). 우리나라 광역시 인구규모의 적정성 분석. 「한국경제지리학회지」, 13(3): 487-496.

김준한. (1995). 지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구. 「한국행정학보」, 29(3): 813-830.

김정숙. (2021). 정원관리제도가 기구와 정원에 미치는 영향. 「지방행정연구」, 35(3): 39-68.

김정숙·강영주. (2020). 지방조직 자율성 확대를 위한 제도개선방안 연구. 「한국지방행정연구원」.

김정인. (2021). Farrell 모형을 활용한 MZ세대 공무원들의 (불)공정성 인식과 반응행동: MZ세대와 기성세대 공무원의 비교연구. 「한국행정연구」, 30(4): 141-175.

김종성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도: 총액인건비제의 도입을 중심으로: 총액인건비제의 도입을 중심으로. 사회과학연구, 20(1), 37-61.

김지수·김수동. (2023). 「광주광역시 재난분야 위기관리 매뉴얼 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 1-198.

김지수·박재희. (2020). 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 1-141.

김지수·안혜경·강희송. (2024). 「지방자치단체 조직관리 효율화 방안 연구」. 2024년 행정안전부 정책과제. 한국지방행정연구원. (최종보고완료. 발간전)

김지수·양은진. (2024). 지방의회 사무기구의 수행기능과 업무량 분석에 관한 연구. 「지방행정연구」, 38(1): 105-130.

김지수·윤태섭. (2024). 지방소멸과 자치역량의 위기: 지방자치단체 조직권에 관한 논의. 한국행정학회 특별기획 메가세미나. 발표자료. 2024.10.22.

김지수·이재용. (2019).「자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2019: 1-613.

김지수·이재용. (2023). 공무원 비선호부서에 관한 탐색적 연구: 지방자치단체 공무원의 인식을 중심으로. 2023년 서울행정학회 추계학술대회.

김지수 외. (2022).「2022년 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구」. 한국지방행정연구원. 행정안전부 수탁연구용역.

김지수 외. (2023a).「2023년 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구」. 한국지방행정연구원. 행정안전부 수탁연구용역.

김지수 외. (2023b).「인천광역시 서구 조직진단 연구용역」. 한국지방행정연구원 수탁용역 과제보고서.

김지수 외. (2024a).「2023년 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구」. 한국지방행정연구원. 행정안전부 수탁연구용역.

김지수 외. (2024b).「2024년 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구」. 한국지방행정연구원. 행정안전부 수탁연구용역. (발간예정)

김찬동. (2009). 서울시 자치구 행정구역 개편방안: 생활권을 중심으로: 생활권을 중심으로.「정책리포트」, (47): 1-20.

김태연·고영준. (2021). 지방정부의 공무원 규모와 주민 만족도 간의관계에 관한 실증분석.「The Korean Journal of Local Government Studies」, 25(1): 27-57.

김태영. (2007). 지방총액인건비제도와 지방공무원표준정원제도의 비교연구.「한국공공관리학보」, 21(4): 127-152.

김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로.「한국행정학보」, 45(3), 149-172.

김태일. (2000). 우리나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교 분석.「한국행정학보」, 34(1): 117-135.

김태일. (2012). 정부인력 규모와 공공서비스 제공방식.「정부학연구」, 18(1): 185-216.

김필·정윤진·임도빈. (2020). 공공봉사동기와 이직의도: 정서적 몰입과 직무만족의 매개효과를 중심으로.「행정논총」, 58(1): 73-108.

김필두 외. (2009).「국가-지방간, 지방자치단체간 사무재배분방안에 관한 연구」. 정책보고서. 한국지방행정연구원.

김해룡. (2006). 독일의 지방행정체제의 개편(구역개편).「외법논집」, 24: 1-27.

김혜지·모은정·이건. (2023). 조직문화에 대한 인식이 혁신행동에 미치는 영향: 레드테이프(red-tape) 조절효과를 중심으로.「지방정부연구」, 27(3): 59-86.

김호균. (2007). 조직공정성인식, 조직신뢰, 조직시민행동간 영향관계분석.「韓國行政學報」, 41(2): 69-94.

김호정. (2002). 행정조직문화가 조직몰입과 직무만족에 미치는 영향.「한국행정학보」, 36(4): 87-105.

김호정. (2003). 조직문화, 리더십, 조직효과성의 관계: 부산광역시를 대상으로.「한국행정학보」, 37(4): 103-123.

김효성·구동회. (2011). 우리나라 지방행정체제 개편방안: 지역 간 연계를 중심으로.「국토지리학회지」, 45(2): 249-264.

김흥주. (2019).「세종형 자치조직 발전방안」. 대전세종연구원.

김희진. (2022). 지방자치단체의 자치조직권 보장을 위한 법정책적 방안에 관한 연구. 법과정책연구, 22(4), 31-52.

남궁근. (2015).「행정조사방법론」. 서울: 법문사.

남상성·황병용··최한림. (2009).「시나리오 플래닝의 한국적 적용모델 개발」. KISTEP [Issue paper]. KISTEP.

라휘문. (2018). 지방자치단체의 정원관리제도와 공무원 수의 관계에 대한 연구.「한국정책연구」, 18(3): 1-24.

마강래·강은택·안아림. (2010). 자치단체간 생활권을 기반으로 한 행정구역 자율통합.「한국지역개발학회지」, 22(1): 123-136.

민병익. (2012). 시간적 요소가 정책성과에 미치는 영향: 도농통합 행정구역 개편을 중심으로.「지방정부연구」, 16(2): 7-41.

박경현 (2024).「국토구조의 변화와 행정체제 개편의 방향성」. 행정안전부 행정체제개편 자문위원회 내부자료.

박지현 (2024).「행정환경 변화 및 문제점-지방재정 측면」. 행정안전부 행정체제개편 자문위원회 내부자료.

박성원·손정훈. (2005). 지방행정혁신과 팀제의 운영전략. 「한국자치행정학보」, 19(4), 45-66.

박승용·진세혁·강휘원,·사공영호. (2000). 시군통합과 지방정부의 재구조화: 평택시 통합의 정치경제: 평택시 통합의 정치경제. 「한국정책과학학회보」, 4(3): 83-104.

박재완. (2000). 일반논문/지방자치단체 표준정원모형의 대안. 「한국행정학보」, 34(3): 205-226.

박재희 외. (2022). 「2022년 법령상 사무총조사」. 행정안전부 수탁용역과제. 한국지방행정연구원.

박종관. (2000). 시군통합에 있어서 기업합병이론의 적용 가능성 모색. 「한국행정학보」, 34(4): 303-322.

박지형·홍준현. (2007). 시군 통합의 지역경제성장 효과. 「한국정책학회보」, 16(1): 167-196.

박진우. (2018). 지방행정체제 개편과정과 광역 지방정부의 역할: 청주· 청원 통합사례를 중심으로: 청주· 청원 통합사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(3): 49-80.

박진우. (2020). 한국 지방행정체제 개편에 대한 비판적 접근과 제안: 상향적 관점에서. 「한국행정논집」, 32(3): 377-405.

박창권. (2013). 직무특성이 공직동기에 미치는 영향: 윤리풍토의 조절역할을 중심으로. 「지방행정연구」, 27(3): 203-230.

박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2013: 1-135.

박해육 외. (2018). 「국가사무의 제주사무 배분연구」. 제주특별자치도 수탁용역과제. 한국지방행정연구원.

박해육 외. (2019). 「조직 효율화 연구」. 강동구청 수탁연구용역과제. 한국지방행정연구원.

박해육·안영훈·김지수·최지민. (2017). 「지방분권 개헌 해외사례 [연방제형] 연구저사 [Ⅰ]」. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 1-161.

박해육·주재복. (2011). 지방자치단체의 성과관리 효과성 요인 분석: 지방공무원의 인식을 중심으로: 지방공무원의 인식을 중심으로. 「한국정책연구」, 11(2): 183-204.

박해육·최정우. (2012). 지방자치단체통합에 따른 조직변화에 관한 실증분석: 공무원의 인식변화를 중심으로. 「지방행정연구」, 26(4): 115-139.

박해육·최정우. (2013). 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 17(3): 177-200.

박형준. (2013). 시군통합 모형의 이론적 고찰을 통한 시군통합의 한계 탐색: 2 단계 C^3 모형과 제도적 집단행동모형을 중심으로: 2 단계 C^3 모형과 제도적 집단행동모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(2): 27-52.

박현욱·최지민. (2021). 지방자치단체 조직자율성확대기반 구축연구. 「한국지방행정연구원」.

반성식·김민석. (2007). 비영리조직의 투자결정: 최고경영자의 경영마인드와 리더십을 중심으로: 최고경영자의 경영마인드와 리더십을 중심으로. 「산업경제연구」, 20(1): 277-304.

배귀희. (2007). 조직공정성과 조직시민행동에 관한 연구: 조직신뢰와 조직몰입의 매개변수를 중심으로: 조직신뢰와 조직몰입의 매개변수를 중심으로. 「한국행정논집」, 19(3), 473-500.

배석환·박형수·문국경. (2021). 분배적 공정성과 절차적 공정성이 공무원의 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구: 세대 간 차이가 미치는 조절효과를 중심으로. 「한국정책연구」, 21(4): 97-123.

변성완. (2005). 지방자치단체의 팀제 도입과 과제; 행정자치부 팀제 도입 이후의 성과와 변화상. 「지방행정」, 54(625): 29-40.

서정섭. (2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 「한국지방재정논집」, 6(1): 223-244.

서형준. (2021). 공공부문 스마트워크 이용 영향요인: 스마트워크센터와 재택근무이용을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 25(1): 1-35.

성욱준. (2013). 공공부문 스마트워크 정책수용요인에 대한 연구-스마트워크센터 사용자 인식조사를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(1): 331-360.

손화정. (2020). 「지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-239.

신원부. (2010). 자치단체 합리적 정원산정모델 개선방안-경기도청을 중심으로. 「한국행정학회 하계 학술발표논문집」, 1-25.

신원부·원구환. (2008). 지방자치단체 행정기능별 인력규모 분석. 「한국지방자치연구」, 9(4): 68-86.

신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로.「정부학연구」, 16(3): 143-183.

심익섭. (2005). 지방행정체제 개편 필요성과 방향.「공청회 자료집」. 국회지방행정체제개편특별위원회.

심익섭·김승열. (2010). 지방행정체제개편의 이념적 고찰.「복지행정연구」, 26: 139-162.

안경섭. (2009). 중앙정부 조직개편에 따른 조직문화의 변화와 조직융합, 직무성과와의 관계 분석: 행정안전부 공무원들의 인식을 중심으로: 행정안전부 공무원들의 인식을 중심으로.「정책분석평가학회보」, 19(1): 171-199.

안병철. (2009). 공공조직의 레드테이프 영향요인 연구.「지방정부연구」, 13(3): 49-66.

안영진. (2012). 독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰.「국토지리학회지」, 46(4): 445-456.

안영훈 외. (2018).「제주특별자치도의 연방제수준 자치분권 시범지역 운영방안 연구」. 제주특별자치도 수탁연구용역. 한국지방행정연구원.

안용식 외. (2001).「지방정부론」. 서울: 대영문화사.

양혁승. (2002). 전략적 인적자원관리: 기존 연구 결과 및 향후 연구과제 개관.「조직과 인사관리연구」, 26(2): 113-143.

원도연. (2020). 저성장기 지방행정체제 개편과 특례시· 군의 정책연구.「지역사회연구」, 1-30.

유자영 외. (2024).「인천광역시 중구 조직분석·진단 연구용역」. 인천광역시중구 수탁용역과제. 한국지방행정연구원.

육동일. (2006). 지방행정 체제 개편의 쟁점과 향후 추진방향.「경기논단」, 8(1): 51-74.

윤영근·도명록. (2019). 정부의 팀제 도입과 토착화에 관한 연구.「한국사회와 행정연구」, 29(4): 1-29.

윤영근·박해육. (2017).「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원. 기본연구과제보고서.

윤태섭·이희재. (2021). 지방자치단체 재정위기 측정지표 개선방안에 대한 제언: 지방재정 사전위기경보제도를 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 28(2): 1-26.

이다운 외. (2022). 공직가치와 조직시민행동 간의 관계에서 목표명확성과 직무명확성의 조절효과 검증.「현대사회와 행정」, 32(2): 243-270.

이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구.「행정논총」, 33(1): 145-159.
이달곤. (2004).「지방정부론」. 박영사.
이달곤. (2011). 다차원 분석모형에 기초한 “지방자치단체 자율통합” 정책과정 분석.「정책분석평가학회보」, 21(1): 187-217.
이도석·이재성. (2016). 광역자치단체 공무원의 임파워먼트와 조직몰입에 관한 연구.「한국인사행정학회보」, 15(3): 137-163.
이명석. (1998). 지방자치단체 공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로.「한국행정학보」, 32(2): 183-199.
이병기 외. (2006). 지방자치단체 공무원 정원산정 방법에 대한 소고: 시 자치단체를 중심으로.「정책분석평가학회보」, 16(4): 295-324.
이상엽. (1998). 지방행정조직에서의 팀제 활용을 위한 인적자원관리방안.「한국인간관계학보」, 3(1): 73-93.
이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적, 수직적 확산.「한국행정학보」, 47(3): 329-359.
이세준 외. (2008).「통합적 미래연구 방법론의 탐색 및 적용」. 과학기술정책연구원.
이소영 외. (2023).「더 나은 미래를 위한 도전 - 지방소멸대응전략」. 연구보고서. 한국지방행정연구원.
이시원·하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석: 공무원 및 전문가 의견을 중심으로: 공무원 및 전문가 의견을 중심으로. 지방정부연구, 19(1), 353-380.
이영종. (2009). 우편사업 사례를 통한 시나리오 방법론 소개.「우정정보」, 2009(3): 5-24.
이은국. (1995). 공무원 인력규모의 팽창유형에 관한 비교연구.「한국정책학회보」, 4(1): 146-164.
이용탁. (2005). 전략적 인적자원관리와 성과간의 관련성 연구.「인적자원관리연구」, 12(3): 49-68.
이재완. (2018). 조직문화와 스마트워크 이용에 관한 연구: 중앙 및 광역자치단체 공무원을 중심으로.「한국조직학회보」, 15(1): 75-99.
이재용. (2022). 데이터기반행정 정착을 위한 요인 및 방안 연구.「한국지방행정학보」, 19(1): 23-47.

이재용·김수동. (2024). RPA 도입과 활용을 위한 고려 요인 및 방안 연구: 지방자치단체 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 38(1): 1-34.

이재용 외. (2023). 「광주광역시 디지털전환 혁신방안」. 정책이슈리포트, 한국지방행정연구원.

이제선·김현중. (2014). 지방자치단체 간 행정구역 통합과 재정적 효과. 「주거환경」, 12(3): 71-83

이종성. (2001). 「델파이 방법」. 서울: 교육과학사.

이종수. (2016). 적극행정의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰. 「지방행정연구」. 30(4): 3-23

이준호. (2003). 우리나라 조직구성원들에 인지된 문화적 가치관이 팀제에 대한 저항과 조직성과에 미친 영향. 「조직과 인사관리연구」, 27(4): 25-57.

이태근. (2014). 지방행정체제개편에 의한 지역갈등의 영향요인에 관한 분석: 창원시의 주민인식을 중심으로: 창원시의 주민인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 26(4): 193-217.

이태근. (2014). 행정구역통합에 따른 지역 간 갈등의 영향요인 연구-창원시 공무원을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 347-368.

이홍준·남재걸. (2012). 행정구역 통합과정에서의 갈등 분석: 청주· 청원 통합 실패 사례를 중심으로: 청주· 청원 통합 실패 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 24(3): 83-112.

이환범. (2002). 공공조직의 전략적 관리 및 기획에 관한 논의. 「행정논총」, 40(1): 23-43.

인사혁신처. (2022). 「인사혁신우수사례모음집」. 서울: (주)경성문화사.

인사혁신추진위원회·인사혁신처. (2016). 「인사비전 2045」. 고양: 지식공감.

임석회·송주연. (2020). 마산· 창원· 진해의 행정구역 통합 효과-도시성장과 균형발전을 중심으로. 「대한지리학회지」, 55(3): 289-312.

장덕희, 목진휴·오완근. (2012). 청주-청원 지방행정체제 개편의 정책효과 추정. 「지방행정연구」, 26(3): 59-87.

전성만·서정섭. (2020). 「한·일 교부세 인건비 산정방식 비교연구」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서 2020-13.

전소희·강혜진. (2023). 공무원의 공공봉사동기, 공직만족도, 그리고 이직의도. 「한국인사행정학회보」, 22(1): 91-119.

전영평. (2008). 한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점. 「행정논총」, 46(2): 225-254.

정경숙. (2009). 지방정부의 통합에 따른 규모경제효과와 적정규모 분석. 「산업경제연구」, 22(4): 1783-1806.

정명은·이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가?. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 73-101.

정문기·박성호. (2011). 서울시 행정체제개편의 탐색적 분석: 자치구 통합에 관한 공무원의 인식을 중심으로: 자치구 통합에 관한 공무원의 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23(2): 133-158.

정윤진 · 김다니. (2022). 코로나 19 (COVID-19) 시기 일하는 방식 변화에 대한 조직지원 인식과 공무원의 이직의도: 조직동일시 매개효과를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 21(4): 267-291.

정재화. (1992). 「한국의 지방행정구역개편에 관한 연구-관할구역의 조정을 중심으로」. 명지대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문.

정정화. (2020). 과소군 지방행정체제 개편의 논거와 대안. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 145-169.

정창무·이춘근. (2004). 수도권 공간구조의 적정성 분석: 인구분포를 중심으로: 인구분포를 중심으로. 「규제연구」, 13(1): 101-129.

제주특별자치도. (2020). 「제주특별자치도 조직관리의 이해」. 제주특별자치도 정책기획관.

조경훈·주재복·라휘문. (2020). 지방자치단체 공무원 인력산정모형의 적정성 분석. 「한국지방자치학회보」, 32(3): 139-160.

조성호. (2006). 지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시 연구. 「서울도시연구」, 7(3): 149-170.

조성호·박석희. (2009). 지방행정체제 개편에 관한 비용-효과의 분석: 시 · 군 통합방안을 중심으로: 시 · 군 통합방안을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(4): 27-53.

조세현. (2017). 「행정수요의 변화에 따른 정부인력규모의 비교분석 및 적정화에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2017-31. 서울: 한국행정연구원.

조소연·황석준. (2008). 「한국정부의 조직융합관리 프로그램에 대한 평가와 향후과제」. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.

조재욱. (2014). 통합과 갈등의 지방정치: 통합창원시 사례를 중심으로.「한국과국제정치(KWP)」, 30(3): 29-57.

조태준. (2014). 경쟁가치적 조직문화와 조직융합관리 간 관계에 대한 연구: 이명박 정부의 통합부처를 중심으로: 이명박 정부의 통합부처를 중심으로.「한국공공관리학보」, 28(1): 33-64.

조혜승·문명재. (2013). 지방자치단체 통합으로 인한 갈등이 공공서비스동기와 조직 효과성에 미치는 영향: 통합 창원시를 중심으로.「한국행정학보」, 47(4): 145-166.

주재복. (2003).「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원. 기본연구과제보고서.

주재복·고경훈. (2019).「지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원. 기본연구과제보고서.

주재복·박해육. (2015).「과소군의 행정관리 효율화 방안」. 한국지방행정연구원. 기본연구과제보고서.

차경엽·호진원·박희정. (2009). 제주특별자치도 감사위원회의 운영성과 분석.「정책분석평가학회보」, 19(1): 81-106.

차영인·안국찬·김선진. (2023). 공무원의 직무스트레스가 직무만족에 미치는 영향: 조직문화 유형의 조절효과를 중심으로.「한국자치행정학보」, 37(1): 105-128.

채주석·김찬중. (2019). 전략적 인적자원관리가 조직역량을 통해 경영성과에 미치는 영향.「인적자원관리연구」, 26(1): 143-174.

최낙범·엄석진. (2013). 조직공정성 인식이 조직몰입에 미치는 영향: 경찰조직에서의 상호작용공정성을 중심으로.「韓國行政學報」, 47(3): 181-212.

최병호·이근재·정종필. (2010). 공공재의 공급효율성과 정치적 참여를 고려한 지방정부의 적정규모 도출: 자치구에 대한 적용.「서울도시연구」, 11(1): 191-198.

최영출. (2017). 자치단체 특성을 반영한 공무원 적정규모 산정.「지방정부연구」, 21(1): 339-367.

최우용. (2009). 지방행정체제개편의 법률적 과제: 관련 특별법안의 내용을 중심으로: 관련 특별법안의 내용을 중심으로.「공법학연구」, 10(3): 283-313.

최지민.(2024).「문제해결형 행정체제 개편의 추진전략과 검토과제」. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문..

최지민 외. (2021).「자치분권시대에 부합하는 지자체 조직관리 개선방안」. 한국지방행정연구원. 자체연구과제보고서.

최지민 외. (2024).「행정환경 변화에 대응하기 위한 행정체제개편 방안 연구」. 한국지방행정연구원. 자체연구과제보고서(발간예정).

최지민·강영주. (2020).「지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석」. 한국지방행정연구원 기본연구과제보고서.

최지민·박해육·김지수. (2022).「특별자치시·도 운영방향 연구」. 한국지방행정연구원. 정책연구과제보고서.

최지민·유자영. (2023).「지방자치단체 정원운영 실태분석에 기반한 맞춤형 인력관리방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제보고서.

최진혁. (2011). 프랑스 지방행정체제 개편: 자치단체 통폐합: 자치단체 통폐합.「한국지방자치학회보」, 23(4): 283-308.

최창수·강문희. (2013). 지방정치의 후견주의 구조와 지방정부 통합: 창원시 통합 결정과정의 분석.「한국행정학보」, 47(4): 167-187.

최학봉 (2003). 경찰의 조직문화와 직무만족간의 관련성에 관한 이론적 고찰.「한국경찰학회보」, 6: 367-385.

하동현. (2024). 일본 광역-기초정부 간 관계 재정립. 지방자치학회-시도지사협의회 세미나 발표자료. 2024.10.25.

하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구.「한국지방자치학회보」, 21(3): 33-52.

하혜수. (2017). 지방소멸시대의 지방자치 재검토-다양화와 차등화.「한국지방행정학보」, 14(2): 1-24.

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

하혜수·이달곤. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구.「한국비교정부학보」, 15(1): 303-324.

한부영·박재희. (2019).「국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.

행정안전부. (2008).「조직융합관리 매뉴얼」. 서울: 행정안전부.

행정안전부 (2019).「2019 민원·행정제도개선 우수사례집」. 세종: 행정안전부.
행정안전부 (2020).「2020 민원·행정제도개선 우수사례집」. 세종: 행정안전부.
행정안전부 (2021).「2021 민원·행정제도개선 우수사례집」. 세종: 행정안전부.
행정안전부 (2022).「2022 민원·행정제도개선 우수사례집」. 세종: 행정안전부.
행정안전부. (2023).「지방자치단체 조직진단 매뉴얼」. 세종: 행정안전부.
행정자치부. (2007).「소규모 동 통·폐합 기준·절차 지침(2007.07.19.)」. 서울: 행정자치부.
홍준현. (1998). 생활권에 기초한 지방자치단체구역의 개편방안.「한국행정논집」, 10(3): 669-689.
홍준현. (1997).「지방 행정계층 조정과 행정구역 개편 방안」. 기본연구과제, 1997: 1-151
황아란·김성호. (2009). 제18대 국회의 지방행정체제 개편안에 대한 정치적 논의와 여론조사의 실증분석.「지방정부연구」, 13(3): 7-26.
황창호. (2015). 레드테이프(Red Tape)의 영향요인에 대한 연구: 경찰조직을 중심으로.「한국공안행정학회보」, 24(2): 309-333.
허훈·강인호. (2009). 자치행정체제개편에 대한 전문가의견조사와 바람직한 추진방향.「한국지방자치학회보」, 21(2): 29-55.
KRID. (2021).「지방자치단체 기능분류체계(BRM) 매뉴얼」. KRID.

〈해외문헌〉

吉村弘. (1999a).「最適都市規模と市町村」ぎょうせい.
吉村弘. (1999b).「最適都市規模と市町村合併」東洋経済新報社.
吉村弘. (2001). “都市規模と行政革新度”,「山口経済雑誌」2001年9月.
吉村弘. (2002). “市町村合併の経済分析”,「自治フォーラム」第508巻.

Afonso, W. B. (2014). Fiscal Illusion in State and Local Finances: A Hindrance to Transparency. State & Local Government Review, 46(3): 219-228.
Alonso, W. (1971). The economics of urban size. In Papers. Regional Science Association. Meeting, 26: 67-83.
Bachman, B. A. (1993). An Intergroup Model of Organizational Merger. Unpublished Ph.D. Dissertation. Newark, Delaware: University of Delaware.

Bastien, D. T. (1987). Common patterns of behavior and communication in corporate mergers and acquisitions. Human resource management, 26(1): 17-33.

Bennett, R. J. (1980). The Geography of Public Finance: Welfare Under Fiscal Federalism and Local Government Finance. New York: Methuen & Co.

Boyne, G. (1996). Population size and economies of scale in local government. Policy and Politics, 23(3): 213–255.

Boyne, G. (1997). Comparing the performance of local authorities: an evaluation of the Audit Commission indicators. Local Government Studies, 23(4): 17-43.

Byrne, J. A. (1994). There is an upside to downsizing. Business Week, 9: 69.

Byrnes, J. D. & B. E. Dollery. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government?: A Review of the Research Evidence. Urban Policy and Research, 20(4): 391-414.

Cameron, K. S. (1994). Strategies for successful organizational downsizing. Human resource management, 33(2): 189-211.

Capello, R., & Camagni, R. (2000). Beyond optimal city size: an evaluation of alternative urban growth patterns. Urban studies, 37(9): 1479-1496.

Cartwright, S. & Cooper. C. L. (1993). Managing Mergers and Acquisition on People at Work: Existing Research and Issues. British Journal of Management, 1: 65-76.

Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. sociology, 6(1): 1-22.

Chun. C. & Henderson, J. (2006). Are Chinese cities too small?. The Review of Economic Studies, 73(3): 549-576.

Condrey, S. E. (1994). Organizational and personnel impacts on local government consolidation: Athens-clarke county, Georgia. Journal of Urban Affairs, 16(4): 371-383.

Conger, J. A., & Pearce, C. L.(2003). A Landscape of Opportunities: Future Research on Shared Leadership. In Pearce, C. L. & Conger, J. A.(ED.). Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership. Thousand, CA: Sage.

Cray, D., & Mallory, G. (1998). Making sense of managing culture.

Crouch, C. & Farrell, H. (2002). Breaking the Path of Institutional Development?. MPIfG Discussion Paper.

Cummings, T. & Worley, C. (2005). Organization Development and Change(8th). Thomson Corporation.

Deal, T. E. & Kennedy, A. A.(1982). Corporate Culture: The Rites and Rituals of Corporate Life. Reading. MA: Addison-Wesley.

Farrell, D. (1983). Exit, voice, loyalty, and neglect as response to job dissatisfaction: A multidimensional scaling study. Academy of Management Journal. 26: 596-607.

Fesler, J. W. (1949). Area and Administration. Ala: University of Alabama Press.

Fujita, M. (1989). Urban economic theory. Cambridge Books.

Gains, F, Peter C. & Gerry S. (2005). Path Dependency and the Reform of English Local Government. Public Administration. 83(1): 25-45

Ghali, Khalifa. (1999). Government size and economic growth: Evidence from a multivariate cointegration analysis. Applied Economics, 31(8): 975-987.

Hart, S. L., & Quinn, R. E. (1993). Roles executives play: CEOs, behavioral complexity, and firm performance. Human relations, 46(5): 543-574.

Hall, R. H. (1999). Organizations: Structure, Processes, and Outcome. Prentice Hall(고종욱 번역. (1999), 현대조직론, 한올출판사).

Hax, A. C., & Majluf, N. S. (1984). The corporate strategic planning process. *Interfaces,* 14(1): 47-60.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration,* 69(1): 3-19.

Kanemoto, Y., Ohkawara, T., & Suzuki, T. (1996). Agglomeration economies and a test for optimal city sizes in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies,* 10(4): 379-398.

Katz, D., & Kahn, R. L. (1966). *The Social Psychology of Organizations.* New York: Wiley.

Krasner, S. (1984). Approaches to the State, Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics,* 16(2): 223-246.

Leach, S., Walsh, K., & Stewart, J. (1994). *The changing organisation and management of local government.* Bloomsbury Publishing.

Lineberry, R. L. & Sharkansky, I. (1971). *Urban politics and public policy.* New York, NY: Harper and Row, Publishers.

Lipman. (1949), *Local Government Areas: 1834-1945.* Oxford: Basil Blackwell.

Liu, B., & Perry, J. L. (2016). The psychological mechanisms of public service motivation: A two-wave examination. *Review of Public Personnel Administration,* 36(1): 4-30.

Lyon, W. E. & Lowery, D. (1989). Governmental Framentation Versus Consolidation Five Public. *Public Administration Review,* 533-543.

Marks, M., & Mirvis, P. H. (1997). *Revisiting the merger syndrome: Dealing with stress.* MERGERS AND ACQUISITIONS-PHILADELPHIA-, 31: 21-27.

McCaffery, R. M. (1989). Organizational performance and the strategic allocation of indirect compensation. *People and Strategy,* 12(3): 229.

McKinsey. (2007). *Preparing for the Next Downturn.*

Metze, T. & Levelt, M. (2012). Barriers to Credible Innovations: Collaborative Regional Governance in the Netherlands. *The Public Sector Innovation Journal,* 17(1): 1-15.

Meyer-Stamer, JÖrg. (1998). Path Dependence in Regional Development: Persistence and Change in Three Industrial Clusters in Santa Catarina, Brazil. *World Development,* 26(8): 1495-1511.

Miller, D. (1991). Stale in the saddle: CEO tenure and the match between organization and environment. *Management Science,* 37(1): 34-52.

Millspaugh, A. C. (1936). *Local Democracy and Crime Control.* By Washington,. D. C. The Brookings Institution.

Montanari, J. R., Daneke, G. A., & Bracker, J. S. (1989). Strategic management for the public sector: Lessons from the evolution of private-sector planning. *Handbook of strategic management,* 303-318.

Nutt, P. C., & Backoff, R. W. (1992). *Strategic management of public and third sector organisations.* San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Parkinson, C. N. (1957). *Parkinson's law (p. 2).* Murray.

Richardson, H. W. (1973). Theory of the distribution of city sizes: Review and prospects. *Regional Studies,* 7(3): 239-251.

Sancton, A., & Young, R. A. (2009). *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces.* Toronto: University of Toronto Press.

Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership.* San Francisco : Jossey-Bass.

Schoemaker, P. J. (1993). Multiple scenario development: Its conceptual and behavioral foundation. *Strategic management journal,* 14(3): 193-213.

Shanley, M. T., & Correa, M. E. (1992). Agreement between top management teams and expectations for post acquisition performance. S*trategic management journal,* 13(4): 245-266.

Shearer, C.S., Hames, D.S. and Runge, J.B. (2001). How CEOs influence organizational culture following acquisitions. *Leadership & Organization Development Journal,* 22(3): 105-113.

Snow, C.C., & Miles, R.E. (1983). The role of strategy in the development of a general theory of organizations. In R. Lamb (Ed.), *Advances in strategic management,* 2: 231-259. Greenwich, CT: JAI Press.

Spicer, Z. (2015). Adapting (Municipal) Form to (Provincial) Function: City–County Separation and the Introduction of the Consolidated Municipal Service Manager System in Ontario, Canada. *American Review of Canadian Studies,* 45(1): 1-19.

Sun, L.,Aryee, S., & Law,K. S. (2007). High PerformanceHumanResource Practices, CitizenshipBehavior, andOrganizational Performance: A Relational Perspective. *Academy of Management Journal,* 50(3): 558-577.

Surton, J. (1996). *Gibrat's Legacy.* London School of Economics and Political Science, Discussion Paper, No. EI/14., October.

Tavits, Margit. (2004). The size of government in majoritarian and consensus democracies. *Comparative Political Studies,* 37(3): 340-359.

Toft, G. S. (1989). *Synoptic (one best way) approaches of strategic management.* In

J. Rabin, G. J. Miller, & W. B. Hildreth (Eds.), Handbook of strategic management. New York: Marcel Dekk.

Quinn, R. E. & McGrath, M. R. (1985). *The Transformation of Organizational Culture: A Competing Values Perspective.* In Frost .Organizational Culture. Beverly Hills, Cal: Sage, 315-334.

Weick, K. E., & Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations (Vol. 3, pp. 1-231).* Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American journal of sociology,* 87(3): 548-577.

Wollmann, H. (2010). *Territorial Local Level Reforms inEast German Lander: Phases, Pattern, and Dynamics.* in Swianiewicz, P. (ed.). TerritorialConsolidation Reforms in Europe. LocalGovernment and Public Service ReformInitiative. 75-94.

World Economic Forum. (2012). *Future of Government: Fast and Curious.*

Yinger, J. (2005). *Housing and Commuting: The Theory of Urban Residential Structure.* New York: Syracuse University.

Zheng, X. P. (1998). Measuring optimal population distribution by agglomeration economies and diseconomies: A case study of Tokyo. *Urban Studies,* 35(1): 95-112.

Zheng, X. P. (2007). Economies of network, urban agglomeration, and regional development: A theoretical model and empirical evidence. *Regional Studies,* 41(5): 559-569.

〈언론보도〉

기획재정부보도자료. (2024). 금년 국세수입은 예산대비 △29.6조원 예상, 가용재원 등 활용해 차질없는 재정집행 추진. 2024.09.25.

강원도민일보. (2023). 강원선거구 8석 유지…속초·철원·화천·양구·인제·고성 6개 시군 통합 공룡선거구 제시. 강원도민일보. 2023.12.05.

경남데일리. (2010). 통합창원시 공무원 93% "조직구성 문제있다". 2010.10.14.

경남도민일보. (2016). 함안 공무원 격무·기피부서 1위 '환경지도과'. 2016.02.24.

경향신문. (2024). 대구시 “5년 일하면 열흘 휴가 더”…‘MZ공무원’ 붙잡기에 고심하는 전국 지자체. 경향신문. 2024.10.31.
국제뉴스. (2024). “일하는 방식 혁신” 부산 금정구에 벤치마킹, 러브콜 쇄도. 2024.03.19.
기획재정부. (2023). 국세수입예산안. 기획재정부 보도자료. 2023.08.29.
노컷뉴스. (2017). 선호부서 근무기간 일몰제, 장기재직자 전보추진. 2017.03.15.
농민신문. (2024). 격무에 민원 폭탄…“떠나야 할까” 면사무소 공무원의 하소연. 2024.03.31.
뉴스경남. (2014). 도내 9개군 자체수입 공무원 급여 못줘. 2014.12.29.
서울경제. (2022). 이걸요? 제가요? 왜요? … MZ ‘3요’에 임원도 떤다. 2022.10.06.
연합뉴스. (2023). 세수 펑크에 올해 지방으로 내려갈 보통교부세 14% 감소. 2023.12.04.
연합뉴스. (2020). 통합 창원시 재정특례 5년 더 연장…440억원 추가로 받는다. 2020.12.01.
연합뉴스. (2021). 충남형 주니어보드 운영…MZ세대 직원과 소통하며 조직문화 개선. 2021.06.09.
온투데이. (2021). 서울국세청, 사무관인사 호평, 왜(!)…‘비선호부서 두번안보내’. 2021.01.18.
일간경기. (2021). 코로나 시국 인천 공무원 질병휴직 급증..업무공백 우려. 2021.12.02.
전민일보. (2007). 자체수입으로 인건비 충당도 못하면서 공무원 수는 계속 늘어. 2007.07.09.
전민일보. (2024). 장수군 혁신주니어보드, 활동 본격적으로 시동건다. 2024.03.21.
전북도민일보. (2020). 전북지역 지자체 자체수입대비 인건비비율 전국최고. 2020.11.11.
정책브리핑. (2021). 필요하면 울리는 국민비서 ‘구삐’를 소개합니다. 2021.04.15.
조선비즈. (2021). MZ세대와 소통 나서는 재계…사원이 CEO 가르치고, 대리급이 리더로. 2021.08.14.
한겨레. (2017). 500대기업 매출액 중 인건비 비중 5.9%. 2017.08.16.
행정안전부. (2023). 2023년 지방자치단체 정부혁신 종합계획
행정안전부.(2024). 2025년 민선 지방자치 30주년 준비 본격 돌입. 2024.06.28.
혁신24. (2024). 2024년 광진구 정부혁신 실행계획. 2024. 04.

〈웹사이트〉
국가통계포털 http://www.kosis.kr (검색일: 2024.08.31.)
지방재정365 https://www.lofin365.go.kr/ (검색일: 2024.06.30.)
균형발전종합정보시스템(NABIS) https://www.nabis.go.kr/main.do
(검색일: 2024.09.15.)

부록: 전문가 의견조사용 설문지

군 지역 지방자치단체 조직관리전략에 관한 설문연구

안녕하십니까?
바쁘신 중에 소중한 시간을 내 주셔서 감사드립니다.

본 설문지의 한국지방행정연구원에서 수행하고 있는 기본과제(인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략)연구수행을 위한 전문가 의견조사 목적의 설문입니다.

본 조사를 위해 작성하신 개인정보 및 입력값은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거 비밀이 보장되며, 연구 외의 목적으로 사용되지 않습니다.

다음 페이지에 간략하게 기술된 본 연구의 개요를 살펴보시고,
조직관리전략과 전략선택의 기준을 검토하신 뒤, 의견을 제시해 주십시오.

귀하께서 제안해 주신 의견은 한국지방행정연구원의 연구보고서에 담기게 되며,
향후 정책수립과 관련 학술연구를 위한 기초자료로 활용될 수 있습니다.

귀하의 건강과 행운을 기원합니다.
감사합니다.

2024. 9.

(연구책임) 김지수 연구위원
(공동연구) 최지민 부연구위원, 유자영 부연구위원
☎ 문의 : 033-769-9857

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

※ 설문에 앞서, 본 연구에서 가정하고 있는 지방자치단체 조직관리전략과 연구의 구조적 틀에 대해 간략하게 안내를 드리고자 합니다.
이하의 내용을 살펴보신 뒤, 설문에 답해 주시기 바랍니다.

【인구감소시대의 지방자치단체 조직관리전략】

□ **전제 및 주요 개념정의**

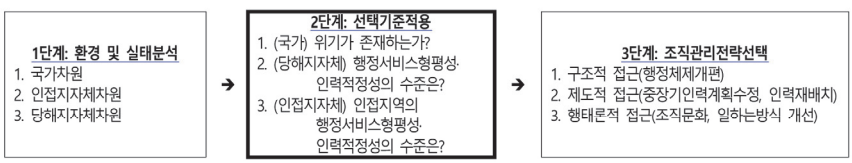
○ **(지방자치단체)** 스스로 조직관리전략의 수준과 방식을 합리적으로 선택할 수 있는 능동적 주체로 정의됨
- 현재의 법제도의 개선을 포함하여, 필요할 경우 지방행정체제개편을 선택하는 대안까지 모색 가능함

○ **(조직관리전략)** 지방자치단체가 선택가능한 조직관리전략의 유형은 다음의 3가지로 구분됨
① 행정체제개편을 통한 구조적 접근
② 중장기인력계획수정 및 인력재배치를 통한 제도적 접근
③ 조직문화 및 성과관리체계, 디지털혁신 등 일하는 방식 개선을 통한 행태론적 접근

○ **(전략선택기준)** 지방자치단체가 조직관리전략을 선택하는 기준은 다음과 같음
① **(국가차원)** 사회·경제지표 : 인구, 인구구조, 경제, 세입구조 측면에서 위기 여부를 판단할 수 있는 지표
* 지자체 인건비 산정에 절대적 영향을 미치는 국가차원의 교부세규모, 지자체 총정원관리정책 결정에 영향
※ 지자체 중장기인력계획 수립시 작성되는 주요 지표를 중심으로 정리
② **(당해지자체·인접지자체차원)** 행정서비스형평성·인력적정성지표: 지자체 인력규모의 적정성을 결정하는 요인
- 행정서비스형평성
A. 재정측면: 해당지역 주민에게 제공되는 공공서비스의 양과 생산비용이 타 지자체에 비해 적정한지 측정
B. 환경인프라측면: 해당지역 주민에게 제공되는 행정서비스 및 인프라의 수여건 등이 타 지자체 대비 적정한지 측정
- 인력적정성: 지자체의 인력이 해당 지자체의 예산규모, 자체수입, 행정수요 등을 고려할 때 적정한 수준인지 측정한 것

○ **(전략선택프로세스)** 지방자치단체가 조직관리전략을 선택하는 과정은 다음의 3단계 프로세스에 따름
- 1단계: 환경 및 실태분석 → 2단계: 선택기준적용(국가→당해지자체→인접지자체) → 3단계: 조직관리전략선택

<그림 1> 전략선택 프로세스



□ **본 조사의 주요 내용**

○ **(1단계: 환경 및 실태분석)** 국가차원·인접지자체차원·당해지자체차원의 환경 및 실태분석기준
① 각 세부지표는 해당 개념정의에 잘 부합하는가?
② 만약, 인접지자체차원의 지표로서 추가적으로 검토될 필요가 있는 지표가 있다면?(그 지표의 중요도는?)

○ **(3단계: 조직관리전략선택) 조직관리전략**
① 구조적 접근, 제도적 접근, 행태론적 접근이라는 용어에 동의하십니까? 만약 변경한다면 대안은?
② 3가지 접근에 대한 세부전략에 대해 동의하십니까? 만약 추가 또는 삭제가 필요한 전략이 있다면?
③ 다음과 같은 가상의 상황에서 해당 자치단체가 선택할 수 있는 전략은 어떤 것일까요?

Part 1. 조직관리전략 선택의 기준

【문1】 다음은 지방자치단체의 조직관리전략 선택기준에 관한 세부지표입니다.
각 세부지표가 해당 개념을 잘 반영하고 있는지를 표시해주세요.
* 이 중 새로운 개념인 "2-1. 행정서비스 형평성"의 개념에 관하여는 다음페이지 데이터참고자료를 검토한 뒤 선택해 주십시오.

위탁사무				매우 부적절			←	보통	→		매우 적절	
1. 국가차원 위기		1-1 사회	① 총인구(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			② 조사망률(증가)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			③ 합계출산률(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			④ 도시지역인구비율(증가)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑤ 1인가구비율(증가)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑥ 다문화가구비율(증가)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑦ 수도권-비수도권인구규모격차(증가)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑧ 인구변화율(증가율감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		1-2 경제	⑨ 경제성장률(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑩ 고용률(감소) / 실업률(증가)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑪ 소비자 물가상승률(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑫ 최근5년간 국세수입(예산/실적)(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑬ 보통교부세총량(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑭ 지자체 재정자립도(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			⑮ 지방소득세 총액평균(감소)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
2-1. 지자체 차원 (당해·인접) 행정 서비스 형평성	2-1-1. 재정측면	2-1-1-1. 주민1인당 제공되는 행정서비스의 양	㉠ 공무원 1인당 주민수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			㉡ 1인당 세출액(결산)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		2-1-1-2. 행정서비스를 받기위해 주민1인당 부담하는 비용	㉢ 1인당 지방세 부담액(결산)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			㉣ 1인당 자체수입 부담액(결산)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		2-1-1-3. 주민1인당 제공되는 행정서비스의 양 대비 주민이 부담하는 비용	㉤ 1인당 지방세 부담액(결산) 대비 세출액(%)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			㉥ 1인당 자체수입 부담액(결산) 대비 세출액(결산)(%)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
	2-1-2. 환경인프라측면	2-1-2-1. 주거교통	㉮ 노후주택비율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		2-1-2-2. 문화여가	㉯ 공공도서관 서비스권역 내 인구비율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			㉰ 공공체육시설 서비스권역 내 인구비율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		2-1-2-3. 안전	㉱ 119안전센터 1개당 담당주민수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		2-1-2-4. 생활환경	㉲ 하수도보급율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			㉳ 주민1인당 생활폐기물발생량	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		2-1-2-5. 보건복지	㉴ 인구10만명당 사회복지시설수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			㉵ 응급의료시설 서비스권역 내 인구비율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		2-1-2-6. 산업일자리	㉶ 사업체수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
			㉷ 경제활동참가율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨

위탁사무			매우 부적절			←	보통	→			매우 적절
2-2. 지자체차원 (당해·인접) 인력적정성	2-2-1. 경상경비 비중 (인건비중심)	ⓐ 세출결산액 대비 인건비비율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		ⓑ 자체수입 대비 인건비비율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
	2-2-2. 예산대비 인력규모 적정성	ⓒ 1인당 결산상 잉여금	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
		ⓓ 기준인건비 초과율	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
	2-2-3. 행정수요-정원변화 경향의 일치	ⓔ 적정인력과 지방자치단체의 실제정원간 편차 * 적정인력: 행정수요에 기반하여 통계적으로 도출된 지자체 적정인력규모 – 기준인건비산출의 기본이 됨	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨

[문1-1] 만약, 인접지역차원의 지표로서 추가적으로 검토될 필요가 있거나, 지표의 내용 등을 수정해야 하는 지표가 있다면 무엇일까요? 자유롭게 기술해 주십시오.

Part 2. 조직관리전략과 선택

【문2】 귀하께서는 본 연구의 조직관리전략에서 사용되는 "구조적 접근, 제도적 접근, 행태론적 접근"이라는 용어에 동의하십니까? 만약 변경한다면 제안하시고 싶은 대안용어가 있으십니까?
* 만약 별도의 의견이 없으시다면 응답하지 않으셔도 됩니다.

<현재>
① 행정체제개편을 통한 구조적 접근
② 중장기인력계획수정 및 인력재배치를 통한 제도적 접근
③ 조직문화 및 성과관리체계, 디지털혁신 등 일하는 방식 개선을 통한 행태론적 접근

【문3】 다음은 본 연구에서 제시되는 조직관리전략의 다양한 경우의 수입니다. 각 전략이 적절하다고 생각하는 정도를 효율성차원과 민주성차원으로 나누어 체크해 주시고, 만약 제안하고자 하는 전략이 있다면 추가해 주십시오.

전략			효율성차원					민주성차원				
			매우 부적절	약간 부적절	보통	약간 적절	매우 적절	매우 부적절	약간 부적절	보통	약간 적절	매우 적절
구조적 접근	행정구역 통합	시+군	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		군+군	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	특별지방자치단체 설립		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	광역-기초 기능재배분 + 기관구성다양화		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	광역시로 관할구역 경계변경		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	광역-기초 기능 재배분		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

구조적 접근에 관한 보완설명

* 특별지방자치단체: 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무처리를 하기 위해 설치

❍ 구조적 접근에 기술된 조직관리전략은 현재 '군'의 행정계층, 구역, 기능(사무)의 범위를 변경하는 것을 포함하는 조직관리전략입니다. 제도적·행태론적 접근에 비해 상대적으로 혁신적·급진적 변화가 발생될 수 있으며, 국가 및 광역 차원의 검토·협의, 법제정, 주민의견수렴과정 등 추가적 절차가 필요합니다.

☑ 예를 들어 현재 '군' 단독의 조직·인력·재원으로 주민에게 충분한 행정서비스를 제공하기 어렵거나, 기능 수행에 한계가 있는 경우, 혹은 지역경제활성화, 주민에게 현재 이상의 충분한 행정서비스 제공 등을 위해 필요하다고 판단되는 경우 행정구역통합이나 특별지방자치단체설립 등 '군'의 경계를 넘은 다양한 대안을 모색할 수 있을 것입니다.

☑ 반대로 현재 '군'은 변하지 않지만 도가 아닌 광역시로 관할구역 경계가 변경되거나, 광역-기초 간 기능 배분의 범위를 조정하여 조직·인력·재원을 획기적으로 변화시키는 방식의 조직관리전략도 있습니다.

전략		효율성차원					민주성차원				
		매우 부적절	약간 부적절	보통	약간 적절	매우 적절	매우 부적절	약간 부적절	보통	약간 적절	매우 적절
제도적 접근	중장기인력계획수정(증원)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	인력재배치(유지)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	인접 기초간 협력(유지)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	중장기인력계획수정(감원)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

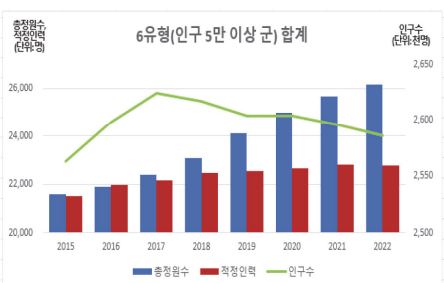
제도적 접근에 관한 보완설명

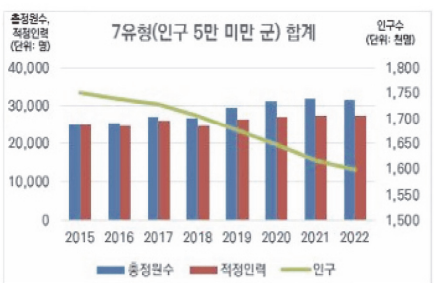
❍ 제도적 접근에 기술된 조직관리전략은 전반적으로 현재 인력관리에 관한 제도를 활용한 조직관리전략입니다. 구조적 접근에 비한다면 점진적인 변화를 추구하는 전략이지만, 행태론적 접근보다는 인력의 총량 차원에서 적극적인 접근을 시도한 것입니다.

☑ 대표적인 인력관리제도인 중장기인력계획, 기능인력재배치, 인접지자체간협력방식을 활용한 것입니다.

☑ 본 연구의 대상인 군지역을 인구 5만 이상과 이하 지역으로 구분하여 인구변화와 총정원(공무원수)변화, 해당지역의 9대행정수요(인구, 면적, 농지면적, 외국인수, 65세이상인구, 주간인구, 자동차수, 사업체수, 장애인수)변화에 따라 추정된 적정인력변화의 경향을 비교검토해 보면 다음의 그림과 같음

[참고자료] 군지역 인구-총정원-적정인력 간 변화 그래프(최근 8년)





전략		효율성차원					민주성차원				
		매우 부적절	약간 부적절	보통	약간 적절	매우 적절	매우 부적절	약간 부적절	보통	약간 적절	매우 적절
행태론적 접근	디지털혁신	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	성과관리시스템변화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	조직문화개선 (인사관리제도개선 포함)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
행태론적 접근에 관한 보완설명	○ 행태론적 접근에 기술된 조직관리전략은 전반적으로 인력의 총량을 변화하지 않은 상태에서 조직구성원의 행동이나 일하는 방식을 변화시켜 조직의 효율을 높이는 전략입니다. ☑ 디지털혁신: 업무지원시스템, 업무자동화, AI 등 기술적 지원을 통해 업무를 효율화하는 방식 ☑ 성과관리시스템변화: 근평제도, BSC, 전략계획수립 등을 통해 조직 내 공정성, 성과지향성, 수평적 커뮤니케이션, 동기부여, 혁신행동유발 등을 하는 방식 ☑ 조직문화개선: 쥬니어보드, 보직경로제, 팀장공모제 등 인사관리제도 개선 등을 통해 조직문화를 변화시켜 조직침묵, 냉소주의, 조용한 퇴사 등의 문화를 개선하고 공직가치부여와 적극행동을 유발하는 방식										
추가전략 제안	** 귀하께서 제시하고 싶으신 추가적 조직관리전략이 있으시다면 자유롭게 기술해 주십시오.*										

【문4】 인구감소시대에 군지역 행정체제개편과 관련한 정책수단의 적절성 문항에 응답해주시고, 필요시 해당 답변을 선택하신 이유에 대해서 자유롭게 기술해 주십시오.

[용어설명]

* **과소지역:** 법정인구감소지역을 포함하여 급속한 저출산·고령화·인구이동으로 인해 지역 내 인구가 적고, 기타 행정 수요가 매우 낮은 데 비해 면적은 넓은 경우가 많음. 재정자립도가 낮아 국가차원의 다양한 정책적 지원이 필요한 상황인 경우가 대부분임

* **중심지역:** 생활권 내의 중심지(일자리, 문화·쇼핑, 교통 등이 집중되어 생활인구·상주인구가 밀집된 자생력있는 지역)

- **비수도권 거점도시(second tier cities):** EU 정의에 따르면, 수도권 이외의 지역 대도시를 인구순으로 나열할 때, 인구의 누적합이 비수도권 대도시 인구총합의 2/3에 이를 때 까지 포함되는 도시
- 일본의 '컴팩트시티(compact city)' 개념에서 교통·문화·복지인프라 네트워크의 허브가 되는 '지방중핵도시'로 인구 30만 이상의 지정시가 있음

전략		매우 부적절	약간 부적절	보통	약간 적절	매우 적절	선택이유
과소지역 중심 접근	과소지역 간 사무연계 및 협업	①	②	③	④	⑤	
	과소지역 간 특별지자체 출범	①	②	③	④	⑤	
	과소지역간 행정통합	①	②	③	④	⑤	
중심지역 중심 접근	중심지역(생활권 내 중심도시)과 과소지역 통합	①	②	③	④	⑤	
	중심지역과 과소지역간 사무연계 및 협업	①	②	③	④	⑤	
	중심지역과 과소지역간 특별지자체 출범	①	②	③	④	⑤	

【문5】 다음의 시나리오를 읽고 각 조직관리전략이 적절하다고 판단되는 정도를 선택해 주십시오.

[상황유형] (2×2×2 매트릭스 = 8개 시나리오)
*** 국가차원:** 인구 및 세수 감소에 따라 현재 위기상황에 도달했다 vs. 그렇지 않다.
*** 지자체차원:** 행정서비스형평성/인력적정성에 관한 분석결과 각 지역의 값은 대체로 비슷한 패턴으로 나타나며, 각각 양호-개선필요로 구분됨
=> 그간 전문가자문회의를 바탕으로 도출된 경우의 수는 아래와 같습니다.

<각 경우의 수에 따른 시나리오>

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황		시나리오 개요
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황	
1	○	×	×	• 국가위기는 존재하지만, 해당 권역의 문제수준은 양호하여 권역내 문제해결 역량이 존재하는 상황
2	○	×	○	• 국가위기는 존재하고, 인근 지자체의 문제상황이 존재함에도 해당 지자체의 문제수준은 양호한 상황
3	○	○	×	• 국가위기와 해당 지자체의 문제가 동시에 존재하며, 인접 지자체의 문제수준만 양호한 상황
4	○	○	○	• 국가위기가 존재하며, 권역의 문제상황이 발생하여 권역내 문제해결의 역량이 부족한 상황
5	×	×	×	• 국가위기 상황이 아니며, 권역의 문제상황도 아닌 양호한 상황
6	×	×	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 인접 지자체의 문제상황이 존재하는 경우
7	×	○	×	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 지자체의 문제상황이 존재하는 경우
8	×	○	○	• 국가의 위기상황은 아니지만, 해당 권역의 문제상황이 존재하여 권역내 문제해결 역량이 부족한 상황

[5-1-1] 시나리오1의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오1

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
1	○	×	×

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대 적절		매우 적절		적절		약간 적절		같다 (=)		약간 적절		적절		매우 적절		절대 적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리 제도개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

[5-1-2] 시나리오2의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오2

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
2	○	×	○

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "양호"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대 적절		매우 적절		적절		약간 적절		같다 (=)		약간 적절		적절		매우 적절		절대 적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리 제도개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

[5-2-1] 시나리오3,4의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오3

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
3	○	○	×

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "양호"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대적절		매우적절		적절		약간적절		같다(=)		약간적절		적절		매우적절		절대적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리제도 개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

[5-2-2] 시나리오4의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오4

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
4	○	○	○

☑ 인구감소와 인구구조 변화가 유발하는 국가의 재정부담과 그에 따른 지방재정의 변화(교부세 감소, 자체 세원 감소)가 지방자치단체 존립의 위기수준이다. 이러한 위기는 비수도권 지자체에 더 강하게 나타난다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대 적절		매우 적절		적절		약간 적절		같다 (=)		약간 적절		적절		매우 적절		절대 적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리제도 개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

[5-3-1] 시나리오5의 상황에서 다음의 조직관리전 략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오5

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
5	×	×	×

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "양호"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "양호"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대 적절		매우 적절		적절		약간 적절		같다 (=)		약간 적절		적절		매우 적절		절대 적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리제도 개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

[5-3-2] 시나리오6의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오6

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
6	×	×	○

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "양호"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대 적절		매우 적절		적절		약간 적절		같다 (=)		약간 적절		적절		매우 적절		절대 적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리제도 개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

[5-4-1] 시나리오7의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오7

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
7	×	○	×

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "양호"한 □□시와 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대 적절		매우 적절		적절		약간 적절		같다 (=)		약간 적절		적절		매우 적절		절대 적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리제도 개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

[5-4-2] 시나리오8의 상황에서 다음의 조직관리 전략 중 적용하기 적절한 전략을 선택해주세요.

시나리오8

시나리오	국가차원의 위기여부	권역 문제상황	
		해당 지자체의 문제상황	인접 지자체의 문제상황
8	×	○	○

☑ 국가차원에서 인구 및 세수 측면의 특별한 위기상황은 없으며, 현재의 도시-농촌간, 수도권-비수도권 간 격차가 유지된다.

☑ OO군은 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표를 검토했을 때, "개선필요"하다고 판단되는 지자체이며, 인접지자체로서 "행정서비스형평성과 인력적정성" 지표가 "개선필요"한 △△군이 있다.

항목		시행	9:1		8:2		7:3		6:4		5:5		4:6		3:7		2:8		1:9	미시행
		대안	절대적절		매우적절		적절		약간적절		같다(=)		약간적절		적절		매우적절		절대적절	대안
구조적 접근	행정구역 통합	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	광역-기초 기능 재배분 + 기관구성 다양화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
제도적 접근	중장기인력계획 수정(증원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인력재배치(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	인접 기초간 협력(유지)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	중장기인력계획 수정(감원)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
행태론적 접근	디지털혁신	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	성과관리시스템 변화	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행
	조직문화개선 (인사관리제도 개선 포함)	시행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	미시행

*** 단, 기타를 선택할 경우에는 귀하께서 제안하는 기타의 내용을 기술해 주십시오. 필요할 경우 표 하단에 자유롭게 설명을 추가하셔도 됩니다.**

【문6】 응답결과의 분류를 위한 인구통계학적 설문문항입니다.

[6-1] 귀하의 성별을 선택해 주십시오. ( ) ① 남성 ② 여성

[6-2] 귀하의 연령을 선택해 주십시오. ( ) ① 30대 이하 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대 이상

[6-3] 귀하의 직업을 선택해 주십시오. ( ) ① 교수 ② 연구원 ③ 공무원 ④ 기타( )

[6-4] 귀하의 관련분야 경력을 선택해 주십시오. ( )

① 10년미만 ② 10년이상-15년미만 ③ 15년이상-20년미만 ④ 20년이상-25년미만 ⑤ 25년이상

[6-5] 귀하의 거주지역을 선택해 주십시오. ( )

① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 세종 ⑨ 경기 ⑩ 강원 ⑪ 충북 ⑫ 충남 ⑬ 충남 ⑭ 전북 ⑮ 전남 ⑯ 경북 ⑰ 경남 ⑱ 제주

Abstract

A Study on the Organizational Operation Strategies of Local Governments in the Era of Population Decline by the Application of Scenario Planning

This study has began with the perspective that the organizational operation paradigm of local governments should change in response to the rapid administrative environmental change, such as population decline at the national level. For doing so, this study has derived problems based on the analysis of the current organizational management system and current status and go further based on it suggests new perspectives that local governments should analyze their own environment and seek organizational operation strategies. As a result, the organizational operation strategy of local governments could be redefined as a diverse spectrum that includes everything such as structural and institutional changes, or improvements at the individual behavior level.

An uncertain future could be a great burden to organizational managers. It is because that they conducts additional workload such as choosing an alternatives, persuading members inside and outside the organization, consulting and coordinating between each level of governments. However, if we can predict the risk of uncertainty through such choices and examine various scenarios accordingly, the process of strategy development will be improved more reasonably.

Therefore, this study has methodologically applied to scenario planning technique that focused how local governments should change the size and strategy of the garden when establishing a mid-term human resources plan. In doing so, this study develops eight scenarios according to the presence or absence of problems in the country and region (local government, neighboring local government). It has been reviewed the main strategies by expert survey and

suggests human resource management and how to work by investigating various cases.

In addition, this study develops an application guideline to improve the usability of the scenarios and presents application examples for three scenarios that assumed a national crisis situation. Also, this study is to seek a solution to improve usability by suggesting institutional and epistemological improvement measures.

Finally, this study has a contribution to enhancing the autonomy of local governments and their capacity for organizational operation in the future, and will also be able to contribute as an initial study for expanding the organizational operation strategy of local governments at an academic level.