

부산광역시 자치구의 적정인력규모에 관한 연구*

강 성 출 (부산대학교 행정학과)

최근 우리 나라 공무원수의 증가는 대부분 지방자치단체에서 이루어진 것이 분명하다. 그런데 지방자치단체의 지정자원의 대부분이 공무원 인건비로 지출되고 있는 현실을 감안한다면, 행정서비스 제공의 주체인 공무원 인력의 효율적 활용과 관리는 더욱 중요해진다. 이러한 결과 지방자치단체의 적정인력규모에 대한 연구가 보고되고 있으나, 적정인력규모에 영향을 미치는 결정요인들을 중심으로 한 연구가 대체로 드물고 있다. 그러나 기존 적정인력규모의 결정요인 연구에서 사용된 변수는 행정기능과 도시의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 자치단체의 인력규모는 개별 자치단체의 지역적 특성과 기기에 따른 행정기능을 반영하여 결정되어야 한다. 따라서 본 논문은 개별 지방자치단체의 행정기능과 도시의 특성을 반영하지 않은 선행연구에서 한걸음 더 나아가 이를 반영한 개별 자치단체의 인력규모의 결정요인은 무엇인가를 규명하고자 한다. 그리고 개별 지방자치단체의 행정기능과 도시의 특성을 변수화하여 최종적인 광역시 자치구의 적정인력규모 결정요인을 도출하고, 이를 바탕으로 광역시 자치구의 적정인력규모를 산정하고자 하였다. 연구결과 광역시 자치구의 적정인력규모 산정은 각 자치구별 행정기능과 지역별 특성에 따른 변수에 의하여 공무원수가 결정되어야 한다는 것을 보여주고 있다.

I. 서 론

지방자치제의 본격화는 지방자치단체의 자율성이 강조되는 동시에 지방행정의 자기책임이라는 정치적 부담도 져야하는 지방행정환경의 변화가 뒤따른다. 지방자치단체는 양적으로 팽창하고 질적으로 향상된 지역주민의 행정에 대한 기대를 어떻게든 스스로 해결하여야 하나, 이에 소요되는 가용재원은 그리 넉넉하지 못하다.¹⁾ 특히 지방자치단체의 지정자원의 대부분이 공무원 인건비로 지출되고 있는 현실을 감안한다면, 행정서비스 제공의 주체인 공무원 인력의 효율적 활용과 관리는 더욱 중요해진다. 이러한 측면에서 이종수(1994: 35)는 인력은 공공부문의 경우 기술이나 자본보다 더욱 강조될 수밖에 없는데, 특히 노동집약적인 성격을 띠는 지방자치단체는 더욱 그러하다고 주장하고 있다.

우리나라 지방자치단체의 정원은 1988년 이전까지는 내무부(현 행정자치부)장관이 승인하는 별도의 내에서 지방자치단체의 규칙으로 정하여 운영되었다. 즉 중앙정부의 세종에 바탕을 둔 일

* 이 논문은 1996년도 부산대학교 학술연구조성비의 지원에 의하여 수행된 연구임.

이을테 본 논문에 대하여 유익한 비평을 해주신 익명의 심사위원 세 분께 감사드릴니다.

1) 최준호(1998: 10-11)에 의하면 IMF의 영향으로 만약 올해 전국 지방자치단체(광역 13개, 기초 232 개)들의 세입결손이 당초 예상(6.3%)을 넘어 12%에 달할 경우 광역자치단체를 포함하여 48개 지방자치단체가 부도상황을 맞을 것이며, 또한 세입결손이 15%이면 74개, 20%이면 120개, 30%이면 전체 지방자치단체의 30%인 147개 자치단체가 부도상황을 맞게 될 것이라고 전망하고 있다.

률적인 통제에 의하여 지방자치단체의 정원관리가 실시되었다. 그러면 종 지방자치제도의 본격적 실시에 대비하여 1988년 4월 6일 법률 제4004호로 개정된 지방자치법 제103조 제1항은 “지방자치단체는 당해 지방자치단체의 경비로서 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 내무부령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다”고 규정하여 내무부가 지방자치단체의 정원기준을 정하도록 하였다. 이에 내무부는 1988년 6월 4일 내무령 제472호로 「지방자치단체의지방공무원정원기준등에관한규칙」을 제정하여 각 지방자치단체로 하여금 주민수와 행정동수에 따라 전체공무원의 정원을 책정하도록 하였다. 그리고 민선자치단체장의 선출 직전인 1994년 12월 31일 대통령령 제14480호로 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」을 제정하여 각 지방자치단체는 주민수와 행정동수 및 일반회계총결산액에 따라 전체공무원의 정원을 책정하도록 하였다.

그러나 이 분야의 연구가 거의 없는 상황에서 규정이 서둘러 제정되는 바람에 의도했던 “지방자치단체의 기능과 업무량의 변동에 따라 공무원의 정원을 책정하겠다”는 합리적인 정책목표를 달성하는데 필요불가결한 과학적인 정원책정기준을 미처 설정하지 못하였다. 여기서 과학적인 정원책정기준이란 행정기능을 변수화하고 지역특성에 따른 업무량을 변수화하여 정원산정을 해야 한다는 것이다. 예를 들어 도시의 특성에 따라 도시정부의 행정기능과 업무량은 달라지게 마련이다. 예컨대, 어떤 도시정부가 중소생산공장과 市場이 밀집한 상공업부문으로서의 도시특성을 지니고 있다면 상공업분야에서의 행정수요가 급증할 것이고, 도시정부도 상공업부문의 업무량증가에 상응하여 증원된 공무원을 이 부문에 배치해야 하는 것이다.

이러한 측면에서 본 논문은 첫째, 기존의 자치단체 공무원 정원산정식의 문제점을 분석하고 둘째, 부산광역시 자치구별 인력규모에 영향을 미치는 결정요인들을 지역특성과 행정기능에 따라 도출하며 셋째, 이러한 결정요인들을 통하여 부산광역시 북구와 금정구의 인력규모를 산정하고자 한다. 여기서 북구와 금정구를 표본으로 선택한 이유는 다음과 같다. 1995년도 부산광역시 통계연보를 통한 부산지역 도시주민의 생활의 질을 비교·분석한 결과 중구·금정구의 생활의 질이 가장 높았고 사상구·북구는 최하위를 차지하였다. 생활의 질은 다양한 행정서비스를 통해 향상된다. 그리고 행정서비스를 제공하기 위해서는 공급주체인 공무원이 존재해야 한다는 것은 당연하다. 따라서 본 연구는 생활의 질이 높은 금정구와 생활의 질이 낮은 북구를 선택함으로써 본 연구의 일반성을 기하려고 하였다.

II. 자치단체 적정인력규모의 결정요인에 대한 연구경향

도시공공서비스 공급에 있어서 고객 및 조세부담자의 만족을 충족시키는 전제조건은 조직의 인력자원에서부터 시작한다(Eugene B. McGregor, Jr, 1988: 941). 그리고 Jesse E. Hoskins(1989: 93-94)는 인력자원의 효율적 관리를 위한 절차확립의 본질은 인력계획에서부터 출발한다고 지적하였다. 여기서 인력계획이란 적절한 인력배치와 함께 조직의 인력수급에 균형을 기하기 위하여 수립하는 계획이라고 할 수 있다(Dennis L. Dresang, 1991: 87). 따라서 정원관리에 관한 연구는 특히 관리과학 분야에서 인력계획의 일환으로 발전하여 왔다. 그 가운데 하나는 유효수요를 예측하고 1인당 업무처리능력을 면밀히 계산하여 적정정원수준을 산정하는 이론바 미시적 정원결정방식(Barns, 1980: 12)이다. 다른 하나는 적정정

원과 사회경제적 현상간에는 통계적 관계가 형성된다는 가정에서 출발하여 양자간의 상관관계가 높은 변수의 변량을 측정하여 적정정원수준을 예측하고, 이를 기준으로 적정정원을 계산하는 이른바 거시적 정원결정방식(加藤榮一·吉川俊一, 1975: 65-66)이다. 우리나라의 경우는 한국지방행정연구원에서 시도한 김병근(1988)의 정원결정도형이 최초이며, 이는 그 후 지방자치단체의 지방공무원정원기준의 규칙으로 반영되어 오늘날 시행되고 있다(지방자치단체에 두는 행정기구와 정원에 관한규칙 제8조).

또한 지방자치단체의 정원관리의 문제는 자치인사권 및 자치조직권의 핵심적인 부분을 구성하기 때문에 정원산정방식은 대단히 중요하다. 이러한 측면에서 지방공무원규모의 변화에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석과 관련한 지방공무원 정원적정화에 대한 연구들이 다소 보고되고 있으나 아직 미미한 수준이다(이경석, 1998: 186). 하태권(1995)은 「한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰」이라는 논문에서 1960년대 이후 쓰여진 인사행정과 관련된 연구들을 분석하였다. 그에 따르면 주된 연구주제를 기준으로 인사행정에 관한 연구를 분류하여 보면 인력계획 및 정원관리가 7편(14%)으로 가장 적다고 하고 있다(하태권, 1995: 1465).²⁾

여하튼 인력계획 및 정원관리에 관한 일련의 연구결과들은 공무원수의 지속적인 증가에도 불구하고, 아직도 정부가 체계적으로 정원관리를 하지 않고 있다는 것을 보여준다. 이하에서는 정부인력의 총량규모나 지방자치단체의 정원산정방식에 쓰였던 기준의 결정요인에 대한 걸트를 살펴보고 본 연구에서의 적정인력규모 결정요인을 도출하는데 활용하고자 한다.

김신복(1980)은 공무원수요의 총량규모 및 기관별 적정정원을 추정하기 위한 접근방법과 기법을 제시하고 시험적인 적용을 시도하였다. 그는 공무원수요의 총량규모 추정에 있어서는 시계열분석과 회귀분석기법을 병행하여 결과를 비교·검토하였다. 직급별 추세에 있어서는 구성비추세의 분석에 의한 방법과 유동성도형에 의한 방법을 제시하였으며, 후자의 경우는 실제적용에 이르지 못하고 그 구체적인 적용방법을 소개하는데 그쳤다. 정원산정에 있어서는 업무대상지표 및 업무단위를 선정하여 직원수 증감과 연결시키는 거시적 방법과 실제 업무량 산출을 토대로 소요인력을 추정하는 미시적 방법을 병행하였으며 회귀분석에 크게 의존하였다. 그리고 공무원수요에 영향을 미치는 요인으로서 업무량(행정수요), 행정양태, 공무원의 질, 정부재정, 인구, GNP, 재정규모, 취업자수 등을 이용하였다. 그의 연구결과에 차트로 노동생산성의 개선과 기준인력을 고급인력으로의 대체 및 관할구역이나 담당업무를 조정함으로써 정원의 증가를 회피할 수 있다고 하였다.

이은국(1995)은 과잉인원 모형³⁾을 근거로 한국, 일본 및 미국의 공무원인력규모의 팽창원인을 인구변수와 연관하여 실증분석을 시도하였다. 그의 연구결과 한국의 공무원인력규모 팽창속도가 가장 빠른 것으로 나타났다. 따라서 그는 일본이나 미국의 인력정책에서 시사점을 찾아야 한다고 하면서, 특히 일본의 충정원관리체에서 많은 시사점을 얻어야 할 것이라고 주장하였다. 이은국은 인구변수만을 독립변수로 사용한 한계점이 있다. 그가 인구변수만을 사용한 이유는 A. D. Tussing & J. A. Henning(1974)과 A.C. Kelly(1976) 등이 도시화율, 인구밀도, 부양인구비율, 인구규모를 독립변수로 하여 정부인력규모간의 상관성을 검증한 결과 인구

2) 하태권(1995)은 분석대상논문을 주된 연구주제를 기준으로 네가지로 분류하였다. 즉, 배경분석 및 가치정향 13편(26%), 임용 12편(24%), 사기관리 8편(16%), 인력계획 및 정원관리가 7편(14%) 등의 순서로 나타났다(하태권, 1995: 1465).

3) 과잉인원(oversized staff)의 대표적 모형으로는 Williamson(1964)의 관리자 자유재량이론, Parkinson(1957)의 파킨슨 모형 등이 있다.

변이 요소의 고려가 공공부문 팽창에 매우 중요하다는 것을 밝혔던 것에 기인하는 것 같다.

홍용우(1991)는 「중소도시정부의 부문별 적정정원의 결정요인」이라는 연구에서 정원결정과 관련되는 요인이 두엇인가를 경험적으로 분석하였다. 특히 각 도시자치단체의 부문별 적정 정원모형을 제시하고자 하였다. 그의 부문별 적정정원결정모형은 계시적 정원결정이론모형에 미시적 정원결정이론모형을 결합한 체제론적 정원결정론이다. 이러한 체제론적 정원결정론은 도시주민수, 도시화수준, 도로·하천·상수도·하수도·도시공원 등의 도시기반시설, 도시의 특성 등이 부문별 행정업무량에 영향을 미치고 이러한 행정업무량이 다시 부문별 공무원 적정 정원을 결정한다는 것이다. 그리고 부문별 공무원 적정정원은 환류기능으로 부문별 행정업무량에 영향을 미친다고 하였다. 그의 연구결과 지방세수입 총액, 주민수, 도시화수준, 시유재산 총액, 복지시설수용인원수, 전체노동자수, 市場數, 운수업체수, 계획가로면적, 상수도관현장 등이 유의적 정원결정요인으로 나타났다.

손재식(1993)은 지방자치단체의 정원산정방식을 총괄정원모형, 업무분야별 정원모형, 부서별 정원모형으로 구분하고 있다. 그리고 각 지방자치단체(도, 시·군)의 수준에 따라 각각의 정원모형별로 정원산정을 위한 지표를 제시하고 있다. 그가 총괄정원모형에서 제시하고 있는 지표는 道의 경우 인구, 시·군수, 민원업무처리건수, 가구수, 공해배출업소수 등이며, 市의 경우는 인구, 동수, 민원업무처리건수, 세출결산액 등이며, 郡의 경우는 인구, 읍·면수, 차량 등록대수, 건축허가면적, 사업계획승인건수 등이다.

이종수(1994)는 「공공부문의 인력계획과 인력수요예측기법」이라는 연구에서 회귀분석에 의한 시계열분석, 목표지수와 노동생산성 추이에 의한 산정방식, 미시적 직무분석에 의한 산정 방식, 예산추정에 의한 산정방식 등을 들고 있다. 그는 회귀분석에 의한 시계열분석에서는 득립변수로서 인구규모, 인구구조, GNP, 재정규모, 산업구조, Gini계수, 취업구조 등을 예로 들고 있다. 목표지수법과 노동생산성 추이에 의한 산정방식은 지방정부 전체나 특정 부서의 목표를 설정하고 이의 달성을 위한 조건을 추정하는 방법으로 인력수요를 예측하는 방식이다. 그 예로서 그는 서울시 소방인력의 수요를 목표지수법에 의하여 산정하였다. 그에 의하면 목표를 소방경찰 1인당 주민수와 재산피해 감소목표로 이원화하여, 양측의 소요인력을 평균화하여 구하였다.

이혁주(1995)는 부서별 인력산정방법을 제시하면서 최고관리자의 정책우선순위를 고려할 것을 제안하였다. 그는 서울시 중구와 은평구의 부서별 적정인력규모를 산출하면서, 부서별 표준 인력과 업무의 상대적 중요도 및 부서별 최소·최대 허용인력의 범위를 지표로 사용하였다. 여기서 업무의 상대적 중요도와 부서별 허용인력의 범위는 자치단체장의 의지를 반영하는 것으로 자치단체장과의 면접에 의하여 최종적으로 결정하였다.⁴⁾ 이혁주는 지표들을 득립변수화 하여 비선형가치함수인 코브-더글라스효용함수(Cobb-Douglas Utility Function)를 이용하여 부서별 적정인력규모를 산출하고 있다. 연구결과 그는 다른 조건이 동일하다면 인력소요가 즌 서비스의 생산량을 줄이고, 인력소요가 적은 서비스의 생산량을 늘리는 것이 조직의 생산성을 극대화하는 방법이라고 주장하였다.

4) 이상호(1996)도 지역적 특성과 행정에 대한 주민의 요망에 부응하자면 조직관리자의 이념이 자치단체의 정원관리에도 반영되어야 한다고 주장하고 있다. 즉, 조직관리자의 이념을 반영한 가치지향적 인력배분기법을 논의하고 있다. 그에 따르면 가치지향적 인력배분기법이 의도하는 바는 제한된 조직자원, 특히 인력을 가장 가치있는 일에 신축적으로 배분하여 결과적으로 조직의 산출량을 극대화하자는 것이다(이상호, 1996: 98-113).

또한 이혁주·이상호(1995)는 「지자체 인력배분을 위한 새로운 기법개발」이라는 연구에서 천형가치할수하에서의 인력배분과 비천형가치할수하에서의 인력배분을 논하였다. 이들은 천형·비천형가치할수공식을 수립함에 있어서 업무량, 인력, 현재의 업무량, 현재의 인력, 단위업무량을 생산하는데 드는 소요인력, 업무의 비중, 산출률 등의 요인을 사용하였다.

김준한(1995)은 「지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선」이라는 연구에서 회귀분석을 통한 타단체비교법을 사용하면서도 행정관서계열 분석을 도입하여 사용하였다. 그가 획단면 시계열분석을 시도한 이유는 기존의 산정방식(김병국, 1998, 1990)이 노출한 적은 표본수의 약점을 보완하기 위해서였다. 그리고 획단면 시계열 분석공식을 수립함에 있어서 자치구와 시는 인구수와 동수, 군은 인구수와 면적, 그리고 읍면수를 일차적인 대상으로 하였다. 도와 광역시는 축종도형에서는 인구수만을 독립변수로 선정하였으나, 1차분석에서는 인구수 이외에 광역시는 등수(제2차 산하기관수), 도는 자체수입이 유의한 것으로 나타났었다. 연구결과 광역시·도·자치구의 표준정원 산정에서는 인구수만이 유용한 특별변수로 나타났고, 시의 경우는 인구수와 동수만이 유용한 변수로 나타났으며, 군의 경우에는 인구수와 면적이 유용한 특별변수로 나타났었다.

이명석(1998)은 「지방자치단체공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로」라는 연구에서 시의 공무원규모의 변화에 영향을 미친 수요측면의 요인들의 영향을 질적 시계열분석을 통하여 분석하고자 하였다. 그는 특별현수로서 한국도시연감에서 자료를 얻을 수 있는 경우로 한정하여 인구수, 면적, 차량통통과수, 생활보호대상자수, 건축허가건수, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거, 그리고 동수로 선정하여 분석하였다. 그리고 기존의 연구에서 사용된 지방세징수 총액, 총세출결산액 등도 포함하여 산출하여 보았다. 그의 연구결과 인구수, 면적, 차량통통과수, 세출결산액, 지방세수입, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거 등은 통계적으로 의미있게 나타났지만, 행정동수, 건축허가건수, 생활보호대상자수 등은 통계적으로 유의한 영향을 갖지 않은 것으로 나타났다.

그런데 이상과 같은 천형연구들은 우리나라 공무원 인력의 총량규모를 직종별로 축정하거나(김신복, 1980), 또는 직종과 상관없이 단순한 총량규모를 산정하거나(이은국, 1995), 종소_三시_(市)정부 전체의 부문별 적정정원을 산정하거나(홍웅우, 1991), 광역시·도·자치구·시·군 등으로 분류하여 각각의 정원산정에 디치는 영향요인을 파악하였다(김준한, 1995; 이명석, 1998). 따라서 개별 지방자치단체의 도시특성과 거기에 따른 행정기능은 반영할 수 없었다는 한계점이 존재한다. 본 연구는 개별 지방자치단체의 도시특성과 행정기능을 반영하지 않은 이상의 천형연구에서 한걸음 더 나아가 개별 자치단체의 도시적 특성과 행정기능을 반영한 인력규모의 결정요인은 무엇인가를 밝히고자 한다. 그런후 규명된 개별자치단체의 인력규모 결정요인에 의하여 부산광역시 자치구인 북구와 금정구의 적정인력규모는 어느 정도이며, 이는 우리 나라 지방자치단체의 정원을 결정하는 지방자치단체에 두는 행정기구와 정원에 관한 규정의 시행규칙에 의한 정원규모와 어떻게 다른가를 규명하기로 한다.

III. 현존 정원산정방식에 의한 적정인력규모의 산출과 문제점

1. 제2차 정원산정방식

우리나라는 1988년에 김병국에 의하여 개발된 정원도형(제1차 정원산정방식)을 시작으로

지방자치단체의 인력산정모형이 폐기화되었다. 김병국의 정원결정모형은 거시적 정원결정모형으로서 사회경제적 변수와 정원결정요인간에는 통계적 관계가 존재하고, 그 동안 한국의 도시 정부들의 정원관리는 비교적 적정수준을 유지하고 있다는 전제 위에 논의를 전개하고 있다. 그가 예상한 설명변수는 인구수, 면적, 1차 산하기관, 2차 산하기관, 자체수입 등 5가지이며, 이 가운데서 공무원의 정원과 상관관계가 높은 인구수와 1차산하기관수(행정등수)를 독립변수로 설정하고, 광역시·도·자치구·시·군 등의 5가지로 유형화 하였다. 이러한 제1차 정원산정 방식은 선정된 독립변수가 지나치게 인위적이고 제한적이며 시(市)의 구(區)와 자치구간의 형평성이 고려되지 않았다는 등의 문제점이 지적되어 이를 보완하는 제2차 정원산정방식이 1990년에 시도 되었으나, 별의 개정을 보지 못했다. 1991년에 또다시 서울특별시의 행정특례 변경에 따라 서울특별시의 정원모형을 개발하기 위하여 제3차 정원산정방식의 개발이 추진되었다(김병국, 1992: 23-24)가 실현되지 못하였다. 그러다가 1997년 2월에 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제15267호)과 함께 그 시행규칙도 전면개정되면서 모든 지방자치단체를 포함하는 제2차 정원산정방식이 폐지화되었다.

본 연구에서는 제2차 정원산정방식만을 고려하기로 한다. 제2차 정원산정방식만을 고려하는 이유는 제2차 정원산정방식이 제1차 정원산정방식에서 사용한 인구수와 행정등수(군·자치구 수, 구의 수)뿐만 아니라 일반회계 총결산액, 행정면적 등의 요인들을 포함하고 있기 때문이다. 그리고 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙에서 제시된 제2차 정원산정방식은 제1차 정원산정방식의 문제점 및 점트사항을 참고로 다음과 같은 몇 가지 원칙을 제시하여 현재도 지방자치단체의 정원을 결정하는 근거로 활용되고 있기 때문이다.

첫째, 기존정원모형과의 지속성을 유지해야 한다. 이를 위해 기준변수를 활용하고, 市郡의 유형화와 보정율 대신에 c_i , t_i (고정효과변수)를 사용한다.

c_i 의 개념 : 지방자치단체별로 나타나는 특정한 고정효과변수

t_i 의 개념 : 지방자치단체에 공통적용되는 시계열 고정효과변수

둘째, 신정원모형개발에의 절차를 준수한다. 이를 위해 활용변수의 선정, 회귀분석 및 모형 정립, 정원의 試算 및 補正, 최적모형의 개발 및 定員試算의 절차를 밟는다.

셋째, 일반시의 정원규모는 별도로 제시한다 등이다.

이러한 제2차 정원산정식에 의하여 책정된 정원을 표준정원이라 하고 지방자치단체는 이러한 표준정원의 범위내에서 정원을 관리하게 된다. 다시 말하면 지방자치단체는 행정자치부령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 시행규칙에서 지방자치단체별로 산정되는 정원을 지방자치단체의 표준정원으로 한다. 그런데 제2차 정원산정방식은 자치단체별 특성이나 행정수요 및 행정기능을 고려한 것이 아니라 지방자치단체를 크게 2개의 유형, 즉 특별시·광역시·도와 시·군·자치구별로 나누고 이것을 다시 특별시·광역시, 도, 일반시, 드농 복합형태의 시, 군, 특별시의 자치구, 광역시의 자치구의 7가지 유형을 나누어 각각의 정원산정식을 제시하고 있다. 이러한 정원산정방식에는 자치단체별 고정효과변수의 시계열 고정효과변수의 값을 주어 자치단체별 표준정원을 산정하게 된다. 자치단체가 불가피하게 표준정원 이상을 요할 때는 각 자치단체별 보정비율을 가산한 보정정원을 행정자치부 장관의 승인을 받아 관리하게 된다. 이러한 제2차 정원산정식은 자치단체를 제1차 정원산정방식에서 유형화한 것보다 세분하고, 자치단체별 정원결정요인을 약간 달리 하고 있지만, 보다 근본적인 문제인 자치단체별 정원결정의 자율성을 보장하지 않고 자치단체별 지역적 특색이나 행정수요 및 행정

기능을 정원산정방식에 반영하지 않고 있다는 점이다.

본 연구는 부산광역시 자치구의 적정인력규모를 결정하는 요인을 규명하고 이를 통해 자치구의 적정인력규모를 산정하기 위한 것으로 현재 우리 나라 지방자치단체의 정원을 결정하는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 시행규칙에서 제시한 종별자치구의 표준정원 산정방식은 다음과 같다.⁵⁾

• 종별자치구

$$\text{공무원수} = 240.05 + (0.00057573 \times \text{인구수}) + (15.426 \times \text{행정동수}) + (0.00074589 \times \text{일반회계 충결잔액}) + ci + ti$$

광역시 자치구는 이러한 산정방식에 의하여 자치단체의 정원이 결정되고 있는데 이에 따르면 우리 나라 광역시의 자치구는 개별 자치구의 지역적 특성과 이에 따른 행정기능이 아니라 인구수, 행정동수, 일반회계 충결잔액이라는 등일한 변수와 ci, ti라는 변수에 의하여 공무원수가 결정된다. 이상의 제2차 정원산정방식을 가지고 본 연구의 사례지역인 부산광역시 북구 및 금정구의 적정인력규모를 산정하면 그 결과는 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 제2차 정원산정방식에 의한 산출결과

시산 방정식	구 분	현정원	표준정원	트정정원	현정원의 기준(%)
$240.05 + (0.00057573 \times \text{인구수}) + (15.426 \times \text{행정동수}) + (0.00074589 \times \text{일반회계총결잔액}) + ci + ti$	북 구	617(542)	650	632	+108
	금정구	788(681)	752	790	+71

* 보정율 : 1.05

* 북 구 : 인구 수 : 296,476명, 행정동수 : 11개, 일반회계총결잔액 : 55,900백만원

ci변수값 : 42.54248, ti변수값 : -14.60921

금정구 : 인구 수 : 301,850명, 행정동수 : 21개, 일반회계총결잔액 : 73,379백만원

ci변수값 : -25.15448, ti변수값 : -14.60921

* 기준연도는 각각 1997년 12월 31일 기준임

* ()속의 수치는 1998년 10월부터 시행된 정부의 구조조정결과에 의한 정원임.

제2차 정원산정방식에 의한 부산광역시 북구 및 금정구의 적정인력규모의 산출결과를 분석하면 다음과 같다. 첫째, 북구의 1998년도 정원인 617명은 표준정원 650명에 비해 38명이 부족한 실정이었으나, 김대중정부에서 추진하고 있는 2001년까지의 현공무원의 30% 감축 계획의 일환으로 실시된 1998년 10월 지방자치단체 구조조정에 의한 현정원인 542명에 대해서는 무려 108명이 부족한 실정이다.

둘째, 금정구의 1998년도 정원인 788명은 표준정원 752에 비해 36명이 초과하나 트정정원 790명에서는 2명이 부족하였다. 그러나 금정구의 경우도 1998년 10월에 실시한 지방정

5) 자치구별 ci변수값, ti변수값 등 자세한 것은 “지방자치단체의 행정기구와 정원등에 관한 시행규칙”(별표 2, 「별표 3」)을 참조할 것.

부의 인력감축결과에 따른 현정원인 681명에 비해서는 오히려 71명이 부족한 상황이다. 이 같이 공무원의 인력규모가 1998년 상반기에 비해 크게 감소한 이유는 I.M.F. 경제위기로 따른 자치단체장의 인력감축 노력에도 기인하지만 무엇보다도 작고 효율적인 정부를 추구하는 김대중 정부의 공무원 정원 감축계획에 따라 각 지방자치단체로 하여금 적체개편과 10%이상의 인력감축 지시에 의해서 이루어진 결과이다. 그런데 현정원이 이렇게 갑자기 줄어들어도 업무수행이 가능한 것은 현 정원만 줄어 들었지 정원외의 인력은 그대로 남아 업무를 수행하고 있기 때문이다. 현재 현정원외의 과잉인력은 브직을 부여 받지 않은 5급이상의 공무원은 무보직 상태에서 내년까지 근무할 수 있고 6급이하나 기능직 공무원은 원래 브직을 갖지 않은 사람들로서 연차별로 퇴직할 사람들이 있기 때문에 업무를 수행하는데에는 별 문제가 없다.

그런데 문제는 북구와 금정구라는 자치구별 지역적 특성이나 그에 따른 행정기능이 달리해 불구하고 ci변수(고정효과변수)를 제외한 모든 변수가 동일하게 취급되어 인력규모가 산정 된다는 것이다. 다시 말해 인구수와 행정동수 및 일반회계 총결산액이라는 한정된 동일변수에 의하여 자치구의 적정인력규모가 도출되며 자치구로서의 지역적 특색이나 행정기능이 완전히 배제되고 있다.

결국 현재 우리 나라에서 사용하고 있는 지방자치단체의 적정인력규모의 정원산정방식은 각 지방자치단체의 특성과 그에 따른 행정기능을 충분히 고려하지 않고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 따라서 각 지방자치단체의 특성과 행정기능을 고려한 정원산정도형을 개발하고 적정인력 규모를 산출할 필요성이 있다고 하겠다.

2. 제2차 정원산정방식의 문제점

제2차 정원산정방식은 초기단계에 있는 것이기 때문에 법·제도적인 측면에서의 문제점과 운영상의 문제점 및 방법론상의 문제점 등 많은 문제점들이 노출되고 있다. 특히 제2차 정원 산정방식은 거시적 방식에 의한 모형만을 취하고, 미시적 방식(사무량 당 필요인원산정 방식)에 의한 모형을 보조적인 것으로 취하고 있지 않아, 실효성의 확보면에서 취약하다고 할 수 있다. 특히 김신복(1980)과 손재식(1993) 및 김관석(1995) 등은 거시적인 통계기법은 업무의 내용이나 처리방식에 영향을 미치는 변수를 적절히 고려하기가 어렵다고 주장하면서, 기관별 정원의 산정에서는 업무량산출에 의한 미시적방법을 병행하는 것이 보다 효과적이라는 주장을 하고 있다. 이러한 측면에서 본 논문의 연구목적에 티추어 여기에서는 제2차 정원산정방식의 방법론적인 문제점을 몇가지 정리하고자 한다.

첫째, 현재 사용되고 있는 제2차 정원산정방식에 의한 표준정원은 1996년에 마련된 것을 법 제화한 것으로 변화하는 인력규모 결정요인간의 변이를 반영하지 못하는 경직성을 띠게 된다. 그리고 제2차 정원산정방식에 의한 표준정원은 인구수와 일반회계 총결산액, 등수 등에 의하여 그 규모가 결정되므로 행정동을 분동하거나 일반회계 총결산액이 늘어 나고 자치구의 인구가 늘어 나면 자연히 다음 연도의 공무원 정원은 늘어 나게 된다. 즉 제2차 정원산정방식은 표준정원을 산정하는 결정요인의 값이 증가하면 자연히 공무원수가 증가하게 되는 소위 공무원수의 연도별 자동적 증가현상을 낳게 된다.

둘째, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙 제8조에 의한 정원 산출방식은 공통변수로 인구수 및 일반회계 총결산액 등을 사용하고 있다. 군·자치구수, 면적, 행정등수, 구의 수, 읍면동수, 읍면수 등의 변수는 지방자치단체의 제충률로 추가하여 활용하고 있다. 그리고 이 모형은 행정자치부가 지방자치단체의 정원을 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구별로 들어서 지도·조정할 수 있도록 최소한의 기준정원을 마련한 것이므로 사용되어진 변수는 지방자치단체별 특성을 고려하지 않은 것이 사실이다(강성철·김행범·이광수, 1997: 138-139; 김판석, 1995: 73). 즉, 행정기능, 행정수요의 증가·시·군의 위임, 경제활동 및 도시의 특성을 포함하지 아니하여 정원관리의 비현실성을 노출하고 있다.

셋째, 출장소가 설치된 자치구의 표준정원산정식 洞數에 출장소 수를 포함하지 아니하여 자치구 소요정원에 부족현상이 초래되고 있다(동규칙 제8조 제1항).

넷째, 도형개발에 있어서 중요한 호소중의 하나는 질적인 행정수요를 반영하는 변수를 어떻게 指標化 할 수 있을 것인가 하는 것이다. 질적인 변수는 각 지방자치단체로부터 자료 획득을 일관성있게 할 수 없어 공통적으로 적용시킬 수 없는 근본문제를 안고 있다(김병국, 1992: 27-28). 따라서 도형개발을 위한 변수로 활용하기에 적당하지 않다. 그럼에도 불구하고 시험적으로라도 민원업무 변수를 대상으로 실시해서 근본적인 문제점을 추출해 볼 필요가 있다. 예를 들면 손재식(1993)은 “민원사무처리량” 변수를 관위시간의 소요가 적은 민원사무와 시간과 노력이 많이 드는 민원사무로 구분하여 년간 처리량을 계산하는 방법을 개발해 보는 것 등이 필요하다고 지적하였다.

조한 김신복(1980)과 이혁주(1995) 및 이상호(1996)는 질적 변수와 관련하여 조직관리자의 가치를 변수화하여 이를 정원산정방식에 득립변수로 채택해야 한다고 주장하고 있다. 이를 예로 드는 조직관리자의 이념이 자치단체의 정원관리에도 반영되어야 한다고 주장하면서, 조직관리자의 이념을 반영한 가치지향적 인력배분기법을 주장하고 있다. 그러나 제2차 정원산정방식은 이러한 자치단체장의 정책우선순위나 행정가치의 실현을 반영할 수 있는 변수가 설정되어 있지 못하다.

3. 본 연구에서의 적정인력규모 결정요인

김신복(1980)은 업무량(행정수요), 행정양태, 공무원의 질, 정부재정, 인구, GNP, 재정규모, 취업자수 등을 득립변수로 활용하였다. 홍용우(1991)는 도시주민수, 도시화수준, 도로·하천·상수도·하수도·도시공원 등의 도시기반시설, 지방세수입총액·시유재산총액·특자시 설수용인원수·전체노동자수·市場수·운수업체수·계획가로면적·상수드관연장 등의 도시의 특성을 득립변수로 활용하였다. 그리고 손재식(1993)은 인구, 시·군수, 민원업무처리건수, 가구수, 종래대출업소수, 세출결산액, 읍·면수, 차량등록대수, 건축허가면적, 사업계획승인건수 등을 득립변수로 활용하였다. 이종수(1994)는 득립변수로서 인구규모, 인구구조, GNP, 재정규모, 산업구조, Gini계수, 취업구조 등을 활용하였다. 이은국(1995)은 인구수만을 득립변수로 사용하였으며, 이혁주(1995)와 이혁주·이상호(1995)는 최고관리자의 정책우선순위, 업무량, 인력, 단위업무량을 성산하는데 드는 소요인력, 업무의 비중, 산출물 등을 득립변수로 사용하였다. 김준한(1995)은 인구수와 동수, 면적, 읍면수, 자체수입 등을 득립변수로 사용하

였다. 이명석(1998)은 인구수, 면적, 차량등록대수, 생활보호대상자수, 전출허가전수, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거, 등수, 지방세징수총액, 총세출결산액 등을 득립변수로 활용하였다.

위의 선행연구는 광역시 자치구의 적정인력규모를 산정하기 위하여 활용한 결정요인들은 아니다. 단지 김준한(1995)이 사용한 결정요인들 중 인구수와 등수만이 광역시 자치구의 적정인력규모를 산정하기 위하여 활용한 변수들이다. 그러나 광역시 자치구의 지역적 특성과 거기에 따른 행정기능을 반영하고자 하는 본 연구는 가능한 한 이러한 변수를 포함하여 인력산정요인을 도출하고자 한다. 왜냐하면 선행연구에서 사용한 변수들 중에는 자치구의 행정기능과 도시의 특성을 반영하는 변수가 다수 포함되어 있기 때문이다.

그리고 부산광역시 자치구의 공무원정원 산정방식을 개발하기 위해서는 일정한 틀 속에서 순차적으로 다음의 과정을 밟아 간다. 첫째, 정원산정의 방법을 결정한다. 둘째, 정원산정방식에 필요한 변수를 확정한다. 이 경우 광역시 자치구의 공무원수에 영향을 미친다고 판단되는 행정기능변수와 도시 특성변수 및 기준 연구에서 사용된 변수를 선정하여 인력규모 결정에 영향을 미칠 것으로 생각되는 후보가능한 변수로 분류한다. 그런후 이를 기반으로 현재 자치구의 공무원으로 하여금 중요한 변수라고 생각되는 변수를 추가 혹은 삭제하도록 한다음 선택된 변수에 대한 1985년부터 1997년까지의 시계열적 자료와 정원간의 디중회귀분석을 실시하여 최종설명변수를 확정하는 과정을 거친다. 셋째, 최종설명변수를 바탕으로 자치구의 정원산정방식을 도출한다. 이 경우 회귀방정식으로 정원산정방식을 구한 후에, 이를 표본으로 선택된 부산광역시 복구 및 금정구에 적용하는 과정을 거친다.

먼저 정원을 산정하는 방법은 미시적 방법과 거시적 방법으로 나누어진다. 그러나 본 연구에서는 거시적 방법을 기본적인 방법으로 채택한다. 왜냐하면 미시적인 방법에 의한 연구는 직무분석을 통하여 적정한 지방공무원규모를 제시하는 처방적인 연구(이명석, 1998: 186)로 우리나라 광역시 자치구의 적정인력규모 결정요인을 실증적으로 분석하고자 하는 본 연구와는 다소 거리가 있기 때문이다. 일반적으로 변수간의 관계를 정량적으로 파악하는 경우에 가장 많이 적용되는 것이 회귀분석모형인데, 실제로 정원관리에 관한 연구 및 활용이 활발한 일본에서도 회귀분석모형을 적용하는 것을 볼 수 있다(김병국, 1992: 94-106). 따라서 광역시 자치구의 공무원 정원산정방식의 개발에 있어서 적용시킬 정원산정방법은 거시적 방법으로서의 회귀분석모형방식을 채택한다.

다음으로 광역시 자치구의 정원산정방식을 개발하기 위하여 표본으로 선택된 부산광역시 복구 및 금정구의 도시특성과 행정기능을 중심으로 변수를 설정한다. 행정기능의 구분은 손자식(1993)에 따라 1988년 6월에 내무부령으로 제정된 「지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙」에서 적용되었던 것을 기본적인 기준으로 채택하며, 또한 부산광역시 복구 및 금정구의 분장사무를 연계시켜 임의적으로 가능한 변수들을 총망라 하였다. 이러한 관점에서 광역시 자치구의 정원산정방식을 개발하기 위한 후보가능한 변수를 종합하면 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 광역시 자치구의 정원산정방식의 후보가능한 변수 (I)

분야별	후보 가능 변수
기본분야	인구수, 행정동수, 면적, 인구증가율
일반관련 분야	시장, 부시장, 설·국장, 기획실, 기획감사담당관, 문화·정보담당관(공보과), 총무국, 총무과, 민원봉사과, 주민등록등초본발급건수, 직제기구수, 기구수, 즉결된원처리건수, 세출총액, 시유재산평가액, 각종 익월회·별의회수, 법령집의 해석건수, 공사도급계약건수, 등록자동차수, 사회단체등록수, 을반환매업소수, 전정진원처리건수, 통계수, 행정서사수, 체육공원면적, 익외광고업소수, 공공체육시설면적, 청소년수, 의회의원수,
세정분야	세무과, 재무담당관, 축독세자전납부건수, 사업소세부과액, 지적공부상면적, 자체수입, 세출총액, 면허세부과건수, 가구수, 등록자동차수, 지방세징수액
사회복지 분야	사회복지과, 가정복지과, 환경보호과, 청소행정과, 위생과, 보건소, 도서관, 사회사업비, 식품 및 환경위생업소수, 공영매출업소수, 회트보호자수, 시민복지관이용자수, 노동조합수, 사회복지시설수, 아동수, 노인수, 요보호여성수, 직업훈련소인원수, 평원수, 주민연금가입자수, 국가보훈대상자수, 생활보호기구수, 환경오염물질대응시설수, 쓰레기배출량, 불노할생량,
도시개발 전설분야	도시개발과, 건설과, 건설행정과, 교통행정과, 건축과, 지적과, 주차장면적, 하수도시설연장, 지역개발지, 개발계획구역면적, 부동산증개업소수, 도시계획구역면적, 주택지조성면적, 토지형질변경허가건수, 주택수, 무허가건축물건축수, 주택조합수, 드로포장을, 드로시설물설치수, 보안등수, 상수도관리연장주체수, 급수사용료부과액,

〈표 3-1〉 광역시 자치구의 정원산정방식의 후보가능한 변수 (II)

분야별	후보 가능 변수	
문화·관광 분야	산업녹지과(공원계, 녹지계) 문화·정보담당관실(문화관광)	공연장사영건수, 둔화재수, 종교군체수, 여행업등록건수, 녹지면적, 가로수수, 도시공원면적, 사·탕사업비, 여권발급건수,
2·3차 산업분야	지역경제과, 산업녹지과 (지역경제계, 가스안전계, 산업계)	시장내점포수, 양곡상수, 연탄·가스·석유류판매업소수, 상공단체수, 영업용택시수, 담배소매업소수, 등록공장수, 자가승용차수, 농소기업체수, 시내버스수, 옹달화물자동차수, 헤규위반차량행정처분건수, 주차장개소,
특별행정 분야	민방위재난관리과	직장민방위대수, 도로시설률수, 민방위대원수, 연간학제발생건수, 소방대상률수,

그리고 설문지(북구·금정구 본청 전체조직 및 행정동용 인력진단)를 부산광역시 북구·금정구의 공무원들에게 배포하여(1997년 11월 15일) 그 중요성의 크기 순서에 따라서 10개의 변수들을 선택하도록 하고 조한 삭제되어야 할 변수와 설문지에서 빠진 변수들을 해당 업무를 담당하고 있는 공무원들이 스스로 삭제·추가토록 하여 지표를 선택하였다. 〈표 3-2〉은 설문조사에 의하여 선택된 변수들이다.

〈표 3-2〉 설문조사에 의하여 선택된 변수들

선택된 변수들	선택된 변수들	선택된 변수들
1. 지방세징수액	10. 주택보급율	19. 면적
2. 인구수	11. 상수도보급율	20. 등록자동차수
3. 인구증가율	12. 연간민원사무량	21. 하수도보급율(하수관거기준)
4. 세입총액	13. 사회복지시설수	22. 쓰레기 수거량
5. 도로포장면적	14. 행정동수	23. 식품 및 환경위생업소수
6. 사회복지시설이용자수	15. 직제기구수	24. 등록공장수
7. 생활보호대상자수	16. 공해배출업소수	25. 일반회계 예산규모
8. 건축관련 민원사무량	17. 조림실적	26. 영세민 취토구호사업인원수
9. 건축허가면적	18. 인구밀도	27. 보건소 연치료인원수

마지막으로 설문조사에 의하여 선택된 변수들간의 상관관계분석을 하여 상관관계가 지나치게 높아 다공선성의 위험성이 있는 변수를 제외하고 공무원수와 일차로 다중회귀분석하여 통계적으로 유의미한 변수들을 가려내었다. 그리고 이를 변수들을 중심으로 2차 다중회귀분석을 실시하여 최종 독립변수들을 선택하였다. 회귀분석결과 최종적으로 선택된 독립변수들은 〈표 3-3〉과 같다.

〈표 3-3〉 회귀분석에 의하여 선택된 변수들

선택된 변수들	선택된 변수들	선택된 변수들
1. 문화재수	7. 공해배출업소수	13. 인구밀도
2. 건축관련 민원사무량	8. 쓰레기 배출량	14. 주요 예방접종횟수
3. 지적공부열람건수	9. 연간민원서류 처리건수	15. 보건소 연치료인원수
4. 조림실적	10. 도로포장면적	16. 영세민취토구호사업인원수
5. 건축허가면적	11. 행정동수	
6. 상수도보급율	12. 직제기구수	

비고 : 위의 변수는 부산광역시 북구·금정구에서 각각 선택된 변수들이다.

IV. 결정요인에 의한 북구와 금정구의 인력규모산정 결과

본 연구의 회귀분석결과 부산광역시 자치구의 적정인력규모의 산출회귀방정식은 김병국(1990b) 및 손재식(1993)의 연구와 동일하게 일차방정식의 형태로 나타났다. 즉 방정식은 $y = a + bx_1 + cx_2 + dx_3 + \dots + nx_n$ 이었다. 여기서 a는 상수(절편)이고 b, c, d, ..., n는 회귀방정식의 계수 즉 기울기이다.

또한 여기의 회귀방정식에 적용이 가능한 변수는 통계조사에 의한 최적변수의 결정에서 나타난 변수들을 사용하였다. 본 연구의 공무원 정원산정방식(회귀방정식)에 따라 부산광역시 북

구·금정구의 적정인력규모를 도출하면 다음과 같다.

1. 부산광역시 북구의 적정인력규모 산정

부산광역시 북구의 적정인력규모를 산정하는데 통계적으로 유의한 변수는 직제기구수, 보건소연치료인원수, 행정등수, 영세민 취토구호사업 인원수, 상수도보급률, 주요예방접종횟수, 연간민원서류처리건수, 건축허가면적, 조립실적, 지적공부열람건수 등이 있다. 먼저 직제기구·행정등·연간민원서류처리 등은 총두국과 기획실의 주요업무로서 당해 부서의 인력규모에 영향을 미치는 것으로 파악된다. 보건소연치료인원과 주요예방접종은 보건소의 주요업무로서 당해 부서의 인력규모에 영향을 미치는 것으로 파악되며, 영세민 취토구호사업과 상수도보급률은 조립실적 등은 사회산업국의 주요업무로서 당해 부서의 인력규모에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 건축허가면적과 지적공부열람률 등은 도시국의 주요업무로서 당해 부서의 인력규모에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 그리고 각 부서별 적정인력규모의 합이 북구 전체의 적정인력규모라고 추정할 수 있다면, 부서별 적정인력규모에 영향을 미치는 변수들은 북구 전체의 적정인력규모에도 영향을 미치는 변수라고 가정할 수 있다. 이러한 변수들의 값과 회귀계수는 다음 <표 3-4>와 같다.

(표 3-4) 북구 적정인력규모의 산정을 위한 변수들과 그 회귀계수

상수값	독립변수명	독립변수값	회귀계수	t값	유의수준
-846.77035	직제기구수	90	6.85894	4.387	0.001
	보건소 연치료인원수	24,452	0.0005628349	8.214	0.000
	행정등수	11	34.03949	2.709	0.024
	영세민 취토·구호사업 인원수	5,241	-0.00228075	8.489	0.000
	상수도보급률	987	0.55803	1.766	0.049
	주요 예방접종횟수	74,877	0.000468819	6.664	0.000
	연간 민원서류처리건수	928,226	-0.0000780203	12.167	0.000
	건축허가면적	683	-0.04694	5.264	0.001
	조립실적	9,000	-0.00925988	2.876	0.018
	지적공부열람건수	6,871	-0.002950	4.759	0.001

$$R^2 = 0.75676 \quad P = 0.0000$$

※고 : 북구별 변수의 값은 1998년도 북구통계자료를 참조한 것임.

단위 : %, ㎡, 本

여기서 유의할 곳은 북구의 인력규모를 결정하는데 부(-)의 영향을 미치는 변수에 관한 것으로 그 이유를 다음과 같다. 즉 공무원수는 1995년도까지 지속적으로 증가하였으나, 조립실적은 94년도까지 지속적으로 감소하다가 95년에 한번 증가하고 다시 감소한다. 건축허가면적도 95년도까지 지속적으로 감소하다가 96년도에 한번증가하고 다시 감소한다. 영세민취토구호사업인원수는 89년 이후 지속적으로 감소하는 경향을 보이고, 연간민원서류처리건수는 91년 이후부터 줄곧 감소하다가 96년도에 잠시 증가하고 97년부터는 다시 감소하는 경향을 보인다.

지적공부열람건수는 94년도까지 줄곧 감소하다가 95년도 이후부터 증가하는 경향을 보인다. 이러한 결과 이러한 변수들과 복구 공무원 인력규모간에는 부(-)의 관계를 지니고 따라서 회귀계수의 값도 부(-)의 값을 갖는다고 할 수 있다.

이상과 같은 결과를 바탕으로 복구의 적정인력규모를 산출하면 〈표 3-5〉와 같다.

〈표 3-5〉 본 연구의 공무원정원 산정방식에 의한 산출결과

시산방정식	현정원	시산에 의한 표준정원	현정원의 가·감 (+·-)
$Y = -846.77035 + 6.85894X_1 + 0.0005628049X_2$ $+ 34.03949X_3 - 0.00228075X_4 + 0.55309X_5$ $+ 0.000468819X_6 - 0.0000780203X_7$ $- 0.04694X_8 - 0.00625988X_9 - 0.002950X_{10}$	617 (542)	550	+8

비고 : X1 : 직제기구수 X2 : 보건소연치로인원수 X3 : 행정동수 X4 : 영세민취로구호사업인원
X5 : 상수도보급을 X6 : 주요예방접종횟수 X7 : 연간 전원서류처리건수 X8 : 건축허가면적
X9 : 조림실적 X10 : 지적공부열람건수

본 연구에서 도출한 공무원정원 산정방식에 따라서 부산광역시 복구 공무원의 적정규모를 계산하면, 현재 복구의 적정 인력규모는 550명으로 현재의 정원인 542명에 비해 8명이 부족하다는 결론을 내릴 수 있다. 이것은 제2차 정원산정방식에서 계산되는 표준정원 650명(현정원 보다 108명이나 부족)에 비해 크게 줄어든 것으로 현재의 정원에 아주 접근하고 있다. 이를 통하여 제2차 정원산정방식에 의한 표준정원은 소위 과잉인원까지 포함된 것으로 볼 수 있다.

그리고 현재의 정원과 제2차 정원산정방식에 따른 공무원수, 그리고 현재 복구가 배정받은 보정정원수 및 본 연구에서 도출한 정원산정방식⁶⁾에 따른 공무원수를 비교하면 〈표 3-6〉과 같다.

〈표 3-6〉 복구 공무원정원에 대한 각 정원산정방식간의 결과비교

구 분	현정원	표준정원	보정정원
현 복구 공무원수	617(542)		
제2차 정원산정방식		650	682
본 연구의 정원산정방식		550	

〈표 3-4〉와 〈표 3-6〉에서 밝힐 수 있는 사실은 첫째, 제2차 정원산정방식에 따르면 표준정원은 650명이고 보정율을 가한 복구의 보정정원은 682명이다. 그리고 682명은 복구가 행정자치부 장관의 승인을 받아 합법적으로 활용할 수 있는 최대 공무원 인력규모이다. 그러나 현재의 복구 공무원정원(542)⁷⁾을 제2차정원산정방식에 의한 표준정원 650명과 비교하면 현정원

6) 본 연구에서 도출된 정원산정방식에 의한 공무원산정에서는 각 지방자치단체의 지역적 특성과 거기에 따른 행정기능을 반영하고 있으므로 보정율이 필요 없다고 생각된다.

이 무려 108명이나 부족한 것으로 나타난다. 이는 IMF의 영향으로 중앙정부가 행정개혁이라는 명분으로 각 자치단체의 인력을 10% 감축하게 한 결과이기도 하지만, 지금까지 복구의 인력이 과잉인력 상태에 있었다고 할 수 있다.

둘째, 본 연구의 정원산정방식에 따르면 표준정원이 550명이다. 이는 훈제의 복구 정원(542)에서 크게 벗어나지 않는 수치이다. 이같은 결과가 나타나는 이유는 본 연구에서 활용한 복구 인력규모산정방식이 복구의 행정기능과 도시의 특성을 제대로 반영한 적정도형이라는 사실을 입증해 준다고 할 수 있다.

2. 부산광역시 금정구의 적정인력규모 산정

부산광역시 금정구의 적정인력규모를 산정하는데 통계적으로 유의한 변수는 직제기구수, 건축관련민원사무량, 문화재수, 공해배출업소수, 쓰레기배출량, 도로포장면적, 인구밀도, 건축허가면적, 조림실적 등이었다. 편제 직제기구·문화재 등은 종부국과 기획실의 주요업무로서 중 해 부서의 인력규모에 영향을 미치는 것으로 파악된다.⁸⁾ 공해배출업소와 쓰레기배출량 및 조 릴실적 등은 사회산업국의 주요업무로서 당해 부서의 인력규모에 영향을 미치는 것으로 파악 되며, 건축관련민원사무와 도로포장면적 및 인구밀도와 건축허가면적 등은 도시국의 주요업무로서 당해 부서의 인력규모에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 그리고 각 부서별 적정인력규모의 합이 금정구 전체의 적정인력규모라고 추정할 수 있다면, 부서별 적정인력규모에 영향을 미 치는 변수들은 금정구 전체의 적정인력규모에도 영향을 미치는 변수라고 가정할 수 있다. 이와 같이 금정구의 인력규모 결정에 영향을 미치는 변수들과 회귀계수의 값은 <표3-7>과 같다.

<표 3-7> 금정구 적정인력규모의 산정을 위한 변수들과 그 값 및 회귀계수

상수값	독립변수명	독립변수값	회귀계수	t값	유의수준
555.09135	직제기구수	113	4.80062	4.306	0.003
	건축관련민원사무량	6,335	-0.02630	3.313	0.011
	문화재수	13	-7.48969	2.080	0.038
	공해배출업소수	242	0.052116	4.072	0.004
	쓰레기배출량	1238	-0.03680	5.279	0.001
	도로포장면적	50,403	0.00004835697	3.391	0.009
	인구밀도	4649	-0.02107	1.916	0.044
	건축허가면적	2098	0.01049	2.383	0.028
	조림실적	15,900	-0.0003764	15.650	0.000

$$R^2 = 0.71446 \quad P = 0.0000$$

비고 : 독립변수의 값은 1998년도 금정구통계자료를 참조한 것임.

단위 : Ton, m³, per.sq. km², 조림본수.

7) 1998년도 10월 정부의 구조조정이전의 복구 정원은 617명이었음.

8) 유사한 연구결과는 홍용우(1991: 177-180)의 연구가 있다.

여기서 유의할 금정구의 인력규모 결정에 부(-)의 영향을 미치는 변수에 관한 것으로 그 이유는 다음과 같다. 즉 금정구의 공무원수는 1995년도까지 지속적으로 증가하였으나, 인구밀도는 91년까지 높아지다가 이후 92년부터는 낮아지는 경향을 보이고, 조립실적도 91년까지는 증가하다가 이후부터는 감소한다. 쓰레기배출량은 일정한 경향을 보이기 보다는 연도별로 등락을 하고 있으며, 문화재수는 거의 변동이 없고, 건축관련민원사무량은 90년 이후부터 95년까지 감소하다가 95년도와 96년도에는 증가하였다가 다시 97년도에 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 결과 이를 변수와 금정구의 인력규모간에는 부(-)의 관계를 자나고 따라서 회귀 계수의 값도 부(-)의 값을 갖는다고 할 수 있다.

〈표 3-8〉 본 연구의 공무원정원 산정방식에 의한 산출결과

사산방정식	현 정원	사산에 의한 표준정원	현정원의 가·감 (+· -)
$Y = 555.09135 + 4.80062X_1 - 0.02630X_2 - 7.48969X_3 + 0.001052116X_4 - 0.03680X_5 + 0.00004835697X_6 - 0.02107X_7 + 0.01049X_8 - 0.0003764X_9$	788 (681)	713	+32

비고 : X1 : 적체기구수 X2 : 건축관련민원사무량 X3 : 문화재수 X4 : 쓰레기배출율소수 X5 : 쓰레기배출량 X6 : 도로포장면적 X7 : 인구밀도 X8 : 건축허가면적 X9 : 조립실적

본 연구에서 도출한 공무원정원 산정방식에 따라서 금정구 공무원의 적정규모를 계산하면, 현재 금정구의 적정 인력규모는 713명으로 현재의 정원인 681명에 비하여 32명이 부족하다는 결론을 내릴 수 있다. 이것은 제2차 정원산정방식에 의한 표준정원 752명(현정원보다 71명이나 부족)보다 39명이 줄어든 것으로 현재의 정원에 근접하고 있다. 그러나 금정구의 경으에도 이제까지 소위 과잉인원으로 행정업무를 수행해 왔다고 할 수 있으나, 앞으로는 대규모의 정원감축으로 인한 행정서비스의 양과 질이 저하되지 않도록 하는 확기적인 조치가 병행되어야 할 것이다.

그리고 현재의 정원과 제2차 정원산정방식에 따른 풍무원수, 그리고 현재 금정구가 배정받은 보정정원수 및 본 연구에서 도출한 정원산정방식에 따른 공무원수를 비교하면 〈표 3-9〉와 같다.

〈표 3-9〉 금정구 공무원정원에 대한 각 정원산정방식간의 비교

구 분	현 정원	표준정원	보정정원
현 금정구 공무원수	788(681)		
제2차 정원산정방식		752	790
본 연구의 정원산정방식		713	

〈표 3-7〉과 〈표 3-9〉에서 밝힐 수 있는 사실은 첫째, 제2차 정원산정방식에 따르면 표준정

원은 752명이고 보정율을 가한 금정구의 보정정원은 790명이다. 그리고 790명은 행정자치부장관의 승인을 받아 금정구가 합법적으로 활용할 수 있는 최대 공무원 인력규모이다. 그러나 현재의 금정구 공무원정원(681)⁹⁾을 제2차 정원산정방식에 의한 표준정원 752명과 비교하면 협정원이 두려 71명이나 부족한 것으로 나타난다. 이는 IMF의 영향으로 중앙정부가 행정개혁이라는 명분으로 각 자치단체의 인력을 10% 감축하게 한 결과이기도 하지만 지금까지 금정구는 과잉인력의 상태에 있었다고 볼 수 있다.

둘째, 본 연구의 정원산정방식에 따르면 표준정원이 718명이다. 이는 현재의 금정구 정원(681)에서 그리 크게 벗어나지 않는 수치이다. 이같은 결과가 나타나는 이유는 본 연구에서 설정된 금정구의 인력규모산정을 위한 조형이 금정구의 행정기능과 도시의 특성을 제대로 반영한 때문으로 볼 수 있다.

본 연구의 연구결과 광역시 자치구의 적정인력규모산정은 각 자치구별 행정기능과 지역별 특성에 따른 변수에 의하여 개별 자치구의 적정공무원수가 결정되어야 한다는 것이다. 따라서 광역시 자치구의 인력산정을 위한 공통된 정원산정방식보다는 자치단체별 정원산정방식을 갖는 것이 지방자치의 발전이라는 관점에서, 또 지방정부의 인사관리의 자율성 확보라는 측면에서 바람직하다고 할 것이다.

이상과 같은 결과를 두고 판단할 때, 1994년까지는 대부분의 지방자치단체의 정원은 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 의한 표준정원을 초과하고 있었는데 비해(김관석, 1995: 73), 1998년 현재 부산광역시 북구·금정구의 경우에는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙의 제2차 정원산정방식에 의한 표준정원보다는 적으나 본 연구의 인력산정방식에 의한 인력규모나 협정원보다 많은 인력을 갖는 것으로 나타나 아직 까지 북구와 금정구 등은 과잉인원을 유지하고 있다고 할 수 있다.

V. 결 론

공공부문의 지속적인 평창은 전후의 범세계적인 추세이며 이는 주로 공공부문의 세출규모 증대로 논의되어 왔다. 그런데 공공부문의 세출증대는 공공부문의 인력규모의 평창에 기인되는 바 크고 따라서 공공부문의 인력규모가 공공부문의 규모를 측정하는 것처럼 지표가 될 수 있음에도 불구하고 이에 관한 연구가 등한시되어 왔다. 그래서 최근 공공부문 인력규모를 통하여 공공부문의 규모나 증가율을 파악하려는 노력이 행해지고 있다(이은근, 1995: 147). 공무원 인력규모 평창원인의 주요 원인이 무엇이든지 간에 재정이 빈약한 지방자치단체의 입장에서 합리적이고 과학적인 인력계획의 문제는 어떤 다른 문제보다도 중요하고 긴급한 사항이라고 할 수 있다(이현승, 1987: 515). 따라서 자치시대에 있어서 개성있고 특색있는 도시로서의 발전을 위해 각 자치단체의 적정인력규모는 어떠해야 하는지에 대한 연구는 대단히 중요하고 필요하다고 생각된다. 이러한 맥락에서 본 연구는 “지방화시대에 있어서 시민 체일주의의 행정이 실현될 수 있는 광역시 자치구의 적정인력규모는 어느 정도인가”하는 구체적 목적을 가지고서 연구를 수행하였다. 그리고 이러한 연구를 수행하기 위하여 본 연구는 부산광역시 북구·금정구를 선택하여 그들의 적정 인력규모는 어느 정도인가를 살펴 보았다.

9) 1997년도에는 금정구의 정원이 788명이었음.

그 연구결과를 간단히 요약하고 우리 나라 자치단체의 인력규모 결정과 관리에 대한 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 지금까지의 적정인력규모에 관한 대부분의 연구는 연구자가 인력규모를 결정한다고 판단되는 변수들에 대한 통계자료를 이용한 사제별분석이나 회귀분석기법을 사용하고 있다(김신복, 1980; 홍응우, 1991; 손재식, 1993; 이혁주, 1995; 김준한, 1995; 이명석, 1998). 따라서 다양하고 많은 변수들을 드립변수로 활용하지 못하는 한계점이 존재하였고, 동시에 연구자의 관점이 다툼에 따라 인력산정의 절차나 선정된 변수들이 또한 상이하였다. 본 연구에서는 인력산정의 절차는 선행연구를 검토하여 실시하였지만, 변수선정에 있어서는 가능한 한 많은 변수들을 광범하고, 이것을 직접 달당공무원들에게 취사선택케 하여 추출한 후, 추출된 변수를 회귀분석하여 통계적으로 유의미한 변수들을 가려낸 것이다. 즉, 연구자의 판단에 의하여 변수가 선택된 것이 아니라, 달당공무원이 변수들을 직접 선택하는 방법을 사용하였던 것이다. 이것이 본 연구의 특징이며 복구와 금정구의 많은 행정기능과 도시특성을 반영할 수 있는 최선의 방법이라고 생각한다. 그리고 여기서 유념할 것은 부산시의 자치구만이 정원산정방식을 따로 가져야 한다는 것이 아니라, 앞에서 언급한 것처럼 모든 개별 자치단체들이 갖는 각각의 행정기능과 도시특성을 반영한 적정인력산정방식을 갖는 것이 인사행정의 자율성을 확보하여 지방자치를 활성화할 수 있는 첨경이 된다는 것이다.

둘째, 부산시 복구와 금정구의 1998년 10월 이후의 정원은 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙에 있는 지방자치단체별 정원결정 방식에 의한 표준정원보다 그 규모가 적다. 원래 자치단체의 정원은 위 시행규칙에 의한 정원산정방식의 표준정원범위내에서 정해지도록 되어 있고 지방자치단체에서 스스로 정원을 결정할 권한을 가지고 있지 못하다. 그런 면에서 우리 나라의 지방자치단체는 정원은 자율성을 갖지 못하고 있다. 일본은 우리와 달리 지방자치단체의 정원은 자치단체별 정원에 관한 조례나 직종에 의한 복수의 조례에 의하여 자율적으로 정하고 있다(大野博見, 1996:178).

셋째, 지방자치단체의 정원을 정하는 제2차 정원산정방식은 지방자치단체의 지역적 특색이나 행정기능을 반영하지 못하여 지방자치단체의 필요한 인력규모를 정하는 방식으로 적합하지 못하다. 본 연구에서 산정한 자치구의 정원산정방식에 의한 표준정원과 제2차 정원산정방식에 의한 정원규모에는 차이가 있고 제2차 정원산정방식에 의한 정원규모에는 과잉인원을 포함한 것으로 현 자치구의 정원규모보다 많은 정원을 관리해야 하는 모순을 지니고 있다. 현재 부산시 복구와 금정구의 정원규모는 정부의 제2차 정원산정방식에 의한 표준정원이 아니라 본연구에서 설정한 정원산정방식에 의한 정원규모에 접근하고 있어 제2차 정원산정방식의 불합리함을 보여 주고 있다.

넷째, 부산광역시 자치구의 적정인력규모를 산정하는데 필요한 변수는 제2차 정원산정방식에서 사용한 인구수와 행정동수, 일반회계 총결산액이 아니라 자체기구수, 건축허가면적, 조립실적, 보건소 연치료인원수, 행정동수, 영세민 취로구호사업인원, 상수도보급율, 주요 예방접종회수, 연간 민원서류처리건수, 지적공부열람건수, 건축관련민원사무량, 문화체수, 공해배출업소수, 쓰레기배출량, 도로포장면적, 인구밀도 등임을 알 수 있어 지방자치단체별 지역의 특색이나 행정기능을 반영하여 적정 인력규모를 산정하는 방식이 자치단체별로 설정되어야 할 것이다. 이는 지방자치단체는 자치단체별로 자율성에 의하여 정원관리가 이루어져야함을 나타내 주는 것이라 할 것이다.

그런데 서론과 제2차 산정방식에 논의된 재정부문의 변수가 본 연구에서는 득립변수로 활용되지 못하였다. 제2차 정원산정모형이 결정된 1997년 이전까지는 각 구청이 직급에 상관없이 정규직공무원 1명을 충원하더라도 시장 혹은 내무부장관의 승인을 받아야 했다. 즉, 각 구청이 필요인력을 부산시에 요청하면 부산시는 자체 유휴인력을 차치구에 배정하는데 이 경우에는 부산시장의 승인을 받아야 하고, 자체 인력으로 충당할 수 없을 경우에는 내무부장관의 승인을 얻어 필요인력을 충당하였다. 따라서 그간 각 자치구의 정원관리는 자체재정과는 상관없이 이루어지고 있었다. 이러한 결과 각 연구자의 연구결과도 상이하게 나타나고 있다. 이를 들어 손자식(1993)의 연구에서는 도와 군의 인력산정에서는 재정이 별다른 영향을 미치는 않는 것으로 나타났지만, 시의 인력산정에서는 세출결산액이 통제적으로 의미있는 변수로 나타났다. 또한 김준한(1995)의 연구에서는 광역시·시·군의 인력산정에서는 재정이 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났지만, 도의 경우에는 자체수입이 유의한 것으로 나타났다. 본 연구에서도 지방세징수액, 세입총액, 일반회계예산규모 등이 설문조사에서는 선택되었으나, 실제 회귀분석결과 이들이 부산광역시 북구와 금정구의 인력규모의 결정에 통제적으로 유의적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

그리고 이상의 논의를 통해 우리 나라 지방자치단체의 적정 인력규모의 결정은 행정자치부의 일률적인 정원규모의 결정방식이 아닌 지방자치단체의 지역적 특색과 행정기능 등을 고려한 자율적 정원관리 방향으로 나아가야 할 것이다. 지방자치가 발전함에 따라 지방의 행정수요 증대와 다양화에 부응하기 위하여는 무엇보다 지방자치단체의 인사의 자율성이 보장되어야 하고 인사의 자율성은 자율적 정원규모의 결정과 관리에서 시작되어야 할 것이다.

그러면서 지방자치단체의 적정정원관리를 위해서는 일본처럼 조례에 의하여 총정원을 규정하고 총정원은 지방자치단체별 적정 인력규모 산정방식에 의하여 결정되어야 지방자치단체의 과잉인원을 탕을 수 있다. 그리고 중앙정부는 지방자치단체에 정원결정의 자율성을 부여하되 지방자치단체의 무분별한 정원 증대를 막기 위해서 직급별, 직종별, 계급별 정원관리의 한정을 분석하여 불필요한 정원이 있을 때는 이를 시정할 권한을 가지도록 하여야 할 것이다.

그리고 본 연구에서 정원관리의 기준으로 제시한 적정 인력규모는 어디까지나 비교기준이지 절대기준이 아니라는 점이다. 이의 원인은 보다 많은 사례를 대상으로 하지 못한 절드 있지만 직무분석을 통한 적정인력규모 산출의 미시적 접근을 활용하지 못한 절이 문제이다. 정부 인력을 미시적으로 접근하기 위해서는 우선 직위분류체가 실시되어 직위별 직급정체서가 있거나, 공무원 개개인을 통한 직무분석이 행해져야 하지만 우리의 실정으로는 쉬운 일이 아니다. 그러나 앞으로는 미시적 접근을 통한 보다 체계적인 지방자치단체의 적정 인력규모에 대한 연구가 보다 실도있게 행하여져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강성철 · 김행범 · 이광수. (1997). 김해시 인력 · 기구의 적정규모와 효율적 조직체계의 구축. 「김해발전 연구」, 1(1).
- 김병국. (1988). 지방자치단체의 지방공무원정원모형개발. 「연구보고서」, 31. 한국지방행정연구원.
- _____. (1992). 지방자치단체의 공무원정원관리 적정화 연구. 「연구보고서」, 130. 한국지방행정연구원.
- _____. (1990a). 부산직할시 공무원정원모형정립에 관한 연구. 「연구보고서」, 73. 한국지방행정연구원.
- _____. (1990b). 부산직할시 공무원정원모형정립에 관한 연구. 「연구보고서」, 72. 한국지방행정연구원.
- 김신록. (1980). 공무원수의 총량규모 추정 및 기관별 정원산정 기법. 「행정논총」, 18(1).
- 김 원. (1981). 「도시행정론」. 서울 : 박영사.
- 김준한. (1995). 지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구. 「한국행정학보」, 29(3).
- 김판석. (1995). 지방공무원 직제의 문제점과 개선. 「한국행정연구」, 4(4).
- 박동서. (1993). 「인사행정론」. 서울 : 법문사.
- 손재식. (1993). 「지방공무원의 정원적정화에 관한 연구-정원산정모형의 개발을 중심으로」. 행정학박사 학위논문 단국대학교.
- 이명석. (1998). 지방자치단체공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로. 「한국행정 학보」, 32(2).
- 이상호. (1996). 지방자치단체 인력활용에 관한 실증적 연구. 「한국행정논집」, 8(1).
- 이은국. (1995). 공무원 인력규모의 평창유형에 관한 비교연구: 한 · 미 · 일의 사례. 「한국정책학회보」, 4(1).
- 이종수. (1994). 공공부문의 인력계획과 인력수요예측기법 - 지방자치단체의 인력계획을 위하여. 「지방 행정」, 43(491).
- 이혁주. (1995). 지자체를 위한 인력산정기법. 「한국행정학보」, 29(3).
- 이혁주 · 이상호. (1995). 지자체 인력배분을 위한 새로운 기법개발. 「한국행정학보」, 28(1).
- 이현승. (1987). 인력충원관리의 효율성 제고-한국정부 중심으로. 「한국행정학보」, 21(2).
- 조경호. (1997). 공직몰입을 위한 공무원의 인력관리방안. 「한국행정학보」, 31(1).
- 최준호. (1998). 현실로 다가온 지자체 부도위기. 「지방자치」, 117. 현대사회연구소.
- 하태권. (1995). 한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰-연구경향과 연구결과를 중심으로. 「한국행정 학보」, 29(4).
- 홍응우. (1991). 중소도시정부의 부분별 적정정원의 결정요인. 「지방과 행정연구」, 3(1). 부산대학교 행정대학원 지방행정연구소.
- 복구 · 금정구. (1988-1996). 통계연보
- 부산광역시. (1997). 부산광역시 직제.
- Barns, Ralph M. (1980). *Motion and Time Study: Design and Measurement of Work* (7th ed.). New York : John Wiley & Sons.
- Dresang, Dennis L. (1991). *Public Personnel Management and Public Policy*(2th ed.). London : Longman.
- Hoskins, Jesse E. (1989). Chicago Personnel Administration: A Management Process. *Public Administration Review*, V.49. N.1.

- Kelly, A.C. (1976). Demographic Change and the Size of the Government Sector. *Southern Economic Journal*, V.33.
- McGregor, Jr., Eugene B. (1988). The Public Sector Resource Puzzle: Strategic Management of a Strategic Resource. *Public Administration Review*, V.48, N.2.
- Parkinson, C.N. (1957). *Parkinson's Law*, Boston : Houghton Mifflin.
- 加藤榮一・古川俊一. (1975). 「地方公務員の定員管理」. 東京 : まょうせい.
- 大野博見. (1996). 職員の定数と人事管理. 鈴木正羽・川村仁弘, 「實務 地方自治法講座: 認 行機関」, 172-199. 東京 : まょうせい.

姜成哲: 부산대학교 행정학과를 졸업하고 부산대학교 대학원에서 행정학박사학위(논문 : 환경관리의 능거와 환경질 관측도 분석)를 받음. 창원대학교 행정학과 조교수를 거쳐 부산대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 있으면서 미국 앤디애나대학교 School of Public and Environmental Affairs 객원교수를 역임함. 강의와 연구분야는 환경영재론·인사행정론으로 “도시주민의 환경질분석”, “부산지역 환경행정의 관리체계에 관한 연구”, “환경지표를 이용한 길해시 환경질 분석” 등의 논문과 「개발과 환경의 정치학(공역)」, 「환경행정의 이론과 실체(공역)」, 「세인사행정론(공역)」, 등의 역·저서가 있음.