

지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석

: 공무원 및 전문가 의견을 중심으로*

이 시 원**

하 정 봉***

국문요약

본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체 간에 지속적인 논쟁의 대상이 되고 있을 뿐만 아니라 관련 학자들 간에도 많은 관심의 대상이 되어왔던 지방자치단체의 자치조직권 강화와 관련된 제 쟁점들을 보다 체계적으로 파악하려고 하였다. 그리고 이를 바탕으로 자치조직권 확대와 관련한 정책적 함의를 제시하였다. 지방자치단체의 자치조직권 강화와 관련된 학문적이고 실천적인 논의는 민선자치 부활이후 지속적으로 이루어져 왔었다. 그러나 연구의 초점은 주로 자치조직권의 제약실태와 필요성 등에 대한 논의와 총액인건비제 도입과 같은 특정 제도에 대한 비판적 평가가 주를 이루었고 보다 체계적이고 포괄적인 수준의 실증적 연구는 미약한 편이었다. 본 연구는 자치조직권의 실태는 물론 자치조직권 확대를 제약하는 요인, 자치조직권 확대방안, 확대에 수반되는 책임성 확보 방안을 다각적으로 파악하여 실천적 함의를 모색하는데 초점을 두었다. 이러한 연구의 수행을 위해 지방자치단체에서 조직·인사 업무를 담당하는 공무원들을 대상으로 한 설문조사와 함께 지방자치 전문가를 대상으로 FGI(Focus Group interview) 조사를 실시하였다. 특정 문제에 대해 이해관계가 있으면서도 어느 정도 해당 문제에 식견을 가진 이해관계자의 견해와 이해관계에서 비교적 자유로운 전문가의 견해를 종합적으로 파악하는 것이 중요하다고 보았기 때문이다. 요컨대 본 연구는 자치조직권 확대에 대한 종합적·실증적 연구가 부족한 가운데 이해관계자를 대상으로 한 설문조사와 전문가를 대상으로 한 FGI조사 방법을 통해 자치조직권 확대의 제약요인 및 책임성 확보방안과 관련된 쟁점들을 분석하고 정책적 함의를 제시하였다는데 의의가 있다.

주제어: 자치조직권, 설문조사, 포커스그룹 인터뷰

I. 서론 : 문제제기

1991년 30년만에 지방의회가 부활되고, 1995년에는 민선자치단체장이 선출됨으로써 지방자치의 큰 틀을 갖게 되었다. 특히 2015년은 민선자치단체장 시대가 시작된 지 만 20년이 되는 해이

* 본 논문은 전국시도지사협의회 정책연구과제인 “자치조직권 확대방안 연구”의 일부를 수정·보완하여 발전시켰으며, 좋은 논문이 될 수 있도록 도움말씀 주신 심사위원들께 감사드립니다.

** 제1저자

*** 교신저자

다. 민선자치단체장의 출범으로 민원행정의 신속한 대응 등 일선 행정에 많은 변화를 불러일으킨 것은 사실이지만 성년에 버금가는 구실을 하기에는 중앙정부에 의한 간섭이 지나친 경우가 적지 않다. 그 가운데 자치조직권에 관한 문제는 해묵은 문제이면서도 중앙정부의 끈질긴 간섭으로 자유롭지 못하여 지속적인 쟁점의 대상이 되고 있다. 그동안 중앙정부에 의해 점진적인 자치조직권 확대 조치는 있어 왔지만 지방자치단체가 기대하는 수준의 자치조직권 확대에는 크게 미치지 못하고 있는 실정이다.

자치조직권 강화와 관련한 문제는 중앙정부의 개입논리와 지방자치단체의 자율화 요구가 대립되는 것에서 출발한다. 중앙정부는 자치조직권을 완전히 자율로 맡기는 경우, 기구의 남설과 인력운영의 방만함을 필연적으로 가져올 수 밖에 없다고 간주하여 개입의 끈을 놓지 않고 있다. 반면에 지방자치단체들은 명실상부한 지방자치의 실현과 급속하게 변화하는 환경 하에서 지역 주민들에 대한 행정서비스를 원활하게 제공하고 지역의 활력을 도모하기 위해서는 지방자치단체가 자율적인 기구설치권과 정원관리권을 가져야 한다고 주장하고 있다. 이러한 입장과 주장의 차이로 지속적인 쟁점 상태에 있는 것이 자치조직권의 문제이다.

지방자치단체가 중앙정부의 개입으로 벗어나 실질적인 자치조직권을 확보하는 것은 우리나라 지방자치 역량의 강화와, 보다 대응성 있는 자치행정의 구현을 위해 매우 중요한 사안이다. 또한 자치조직권 강화는 향후 중앙-지방간의 관계를 수평적 관계, 쌍방적 협상관계로 변화시킬 수 있고, 지방행정의 생산성 향상과 경쟁력 확보를 위한 기반을 마련해 준다는 점에서 매우 중요한 의제가 아닐 수 없다. 이미 헌법재판소에서도 이러한 자치조직권이 자치행정의 본질적인 부분임을 적시하고 있다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 지방자치법의 하위법령인 대통령령에 의해 그 고유한 권한의 행사가 제약 당하고 있다. 지방자치법에 근거하여 지방자치단체의 자치조직권에 관한 사항을 규정하고 있는 대통령령에서 행정기구 설치의 상한선과 직급이 상세하게 규정되고 있는 것이다.

본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 지속적인 논쟁의 대상이 되고 있는 지방자치단체의 자치조직권 강화와 관련된 쟁점들을 체계적으로 파악해 보고 이를 바탕으로 자치조직권 확대의 함의를 제시하고자 한다. 자치조직권과 관련된 논의는 민선자치 부활이후 지속적으로 이루어져 왔으나 실증연구는 드물게 이루어져 왔으며 그 초점은 주로 자치조직권의 제약실태와 총액인건비제 도입과 같은 신규 제도 도입의 영향에 맞추어져 왔다. 그런데 본 연구는 자치조직권의 실태는 물론 자치조직권 확대를 제약하는 요인, 자치조직권 확대방안, 확대에 수반되는 책임성 확보 방안을 다각적으로 검토한다는 점에서 차별성이 있다. 그리고 지자체 조직인사 담당 공무원들을 대상으로 한 설문조사와 함께 지방자치 전문가 대상 FGI(Focus Group interview) 조사를 실시하여 자치조직권 강화와 관련된 쟁점을 체계적으로 파악해 본다는 점에서 상당한 의미를 찾을 수 있다.

1) “.....지방자치단체는 그 조직을 구성할 권한, 즉 조직고권(자치조직권)을 가지고 있다 할 것이다. 이 조직고권은 지방자치단체가 자신의 조직을 자주적으로 정하는 권능으로서 자치행정을 실시하기 위한 행정조직을 국가의 간섭으로부터 벗어나 스스로 결정하는 권한을 말하고, 이러한 조직고권이 제도적으로 보장되지 않을 때에는 지방자치단체의 자치행정은 그 실현이 불가능하게 될 것이다”(헌재 2005 헌라7).

이를 위하여 먼저 제2장에서는 자치조직권의 의의와 제도적 변화과정, 그리고 자치조직권 강화와 관련한 선행연구 결과들을 살펴볼 것이다. 다음으로 제3장에서는 선행연구에서 도출된 쟁점들을 바탕으로 본 연구의 분석틀을 설정한다. 제4장에서는 광역자치단체 및 기초자치단체의 조직·인사담당 공무원들을 대상으로 한 설문조사와 전문가조사 결과를 토대로 자치조직권 확대와 관련한 주요 쟁점사항 분석을 실시한다. 마지막으로 제5장에서는 이상의 분석결과를 토대로 자치조직권 확대를 위한 구체적인 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 자치조직권의 의의와 제도적 변화과정

1) 자치조직권의 의의

지방정부는 일정한 공간을 토대로 지역주민의 삶의 증진을 위한 독자적인 활동권한을 즉, 자치권을 가져야 하는데 자치조직권은 이러한 자치권의 중요 내용 중의 하나이다. 일반적으로 지방정부의 독자적인 활동에 필요한 자치권은 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권, 자치행정권, 자치계획권을 그 내용으로 하고 있다. 자치권은 중앙정부와 지방정부간의 관계를 전제로 한 것이다. 다시 말해 지방정부가 일정한 공간을 토대로 지역주민 삶의 증진에 필요한 활동을 하는데 어느 정도 중앙정부로부터 자율성을 가지고 독자적인 활동을 할 수 있는지에 관한 논의가 자치권의 핵심이다.

이러한 자치권을 파악하는 시각이 영미권의 국가와 대륙법 계통을 따르는 국가 간에 약간의 차이가 있음을 알 수 있다. 영미권 국가에서는 자치권을 자율성(autonomy)의 측면에서 파악하고 지방정부의 자율성을 구조적 자율성, 기능적 자율성, 재정적 자율성, 인사자율성의 4가지로 구분하고 있다. 한편 대륙법 계통의 국가에서는 지방자치단체의 자치권을 고권(Hoheit)이라는 용어를 사용하면서, 지방자치단체의 고권으로 조례고권, 조직고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권으로 구분하여 파악하고 있다(박해욱, 2013),

우리나라의 경우는 이들 양 시각의 영향을 동시에 받아, 지방행정을 연구하는 행정학자들은 주로 영미권의 시각에 논의하고 있으며, 행정법에서 지방자치를 연구하는 학자들은 대륙법계통의 영향을 받아 고권이라는 용어를 사용하고 있다. 즉 행정법에서 지방자치를 연구하는 학자들은 자치조직권을 조직고권이라는 개념을 사용하여, “지방자치단체 스스로 고유한 재량으로 법령의 범위안에서 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한”(홍정선, 2009) 또는 “지방자치단체가 활동하기 위해 필요한 조직을 자기책임 하에 설치할 수 있는 권한”(이기우·하승수, 2007)로 정의하고 있다. 행정학적인 시각에서 지방행정을 연구하는 학자들은 자치조직권이라는 용어를 사용하여, “지방자치단체가 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능”(이경은, 2002), 또는 “지방자치단체가 기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는

권능”(하동현 외, 2011)으로 규정하고 있다.

자치권 가운데 지방정부(지방자치단체)의 조직관리에 관한 권한을 의미하는 자치조직권은 지방정부(지방자치단체)가 자기조직을 구성하는 권한을 의미한다. 영미권 국가의 시각에 따르면, 대륙법 계통 국가의 시각에 따르면, 자치조직권의 핵심적인 내용은 기구설치권과 정원책정권으로 파악하는 것이 일반적이다(주재복, 2003; 김종성, 2009; 박해육, 2013), 즉, 자치조직권의 핵심은 지방정부가 자신의 활동에 필요한 기구를 자율적으로 설치하고, 조직의 활동에 필요한 인력을 자율적으로 책정하여 활용할 수 있는 권한을 말한다. 따라서 자치조직권을 확대한다는 것은 지방자치단체의 행정기구 설치 및 정원책정과 관련한 자율성을 보장하고, 이에 따른 책임성을 확보한다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 기구설치권과 정원책정권을 자치조직권의 본질적인 내용으로 파악하고 논의를 전개한다.

2) 우리나라 자치조직권의 제도적 변천

우리나라 지방자치단체의 자치조직권은 몇 차례의 변화를 겪어 왔다. 1991년 지방자치가 부활되기 전까지의 변화과정을 보면, 1987년까지는 지방자치에 관한 임시조치법에 근거한 대통령령과 규칙에 따라 지방자치단체의 행정기구 및 정원을 개별적으로 승인하는 방식으로 운영되어 왔다. 5.16 군사구테타로 지방자치가 중단된 이래 꽤 오랜 기간동안 지방자치단체의 자치조직권에 대한 통제를 근간으로 하는 개별승인제 방식이 운영되어 온 셈이다. 이후 1988년 지방자치법의 개정(제8차)에 따라 기준정원제가 도입되었다. 기준정원제는 지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙(내무부령)과 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)에 근거하여 지방자치단체가 기준범위 내에서 규칙으로 제정하여 운용하도록 한 것이다.

1991년 지방의회의 구성으로 지방자치가 부활된 이후, 1994년에는 표준정원제가 도입되었다. 표준정원제는 대통령령으로 지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정을 제정하여, 대통령령이 정한 일정한 기준의 범위 내에서 지방자치단체가 조례 또는 규칙으로 정하여 시행하도록 한 것이다. 이것은 인력 및 기구운영과 관련한 지방자치단체의 자율성을 어느 정도 확보해 주고 지방자치단체간의 인력불균형을 시정하기 위한 조치였다. 지방분권을 통한 지방자치의 강화를 정부의 국정과제로 삼았던 참여정부는 2004년 총액인건비제도 도입의 계획을 수립하여 기구설치와 정원책정의 자율성을 신장하려고 하였다. 총액인건비제도는 2005에서 2006년까지 2년간의 시범기간을 거쳐 2007년부터 전면 실시되었다. 2014년 들어 정부는 지방자치단체의 인력 및 조직운영의 자율성을 강화하기 위한 조치로 기준인건비제를 채택하여 실시하고 있다. 이상과 같은 제도의 변천과정을 각 제도별로 간략하게 살펴보면 <표 1>과 같다(김병국·권오철, 2004; 금창호·권오철, 2007; 박해육, 2013; 안전행정부, 2014).

〈표 1〉 자치조직권 관련 제도의 변천과정

시기	1964	1988	1994	2007	2014
제도	개별승인제	기준정원제	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제
관계 법령	• 지방자치에 관한 임시조치법	• 지방자치단체의 지방공무원정원 기준등에 관한 규칙(내무부령) • 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)	• 지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	• 지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	• 지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함	기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력불균형을 다소 시정	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함	기준인건비 범위 내에서 조례로 정함

그러나 지금까지의 이러한 제도적 변화로는 지방자치단체의 자치조직권 강화라는 근본적인 문제가 해소되기 어렵다. 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권을 중앙정부가 대통령령으로 그 기준을 설정해서 통제하는 한, 자치조직권을 둘러싼 중앙과 지방간의 논란은 계속될 것이기 때문이다. 지방분권을 국경과제의 하나로 삼아 추진하였던 참여정부가 지방분권 정책의 일환으로 총액인건비제의 도입을 통해 지방자치단체의 자치조직권의 신장에 획기적인 변화를 가져올 것으로 기대하였으나, 지방자치단체가 그리 만족스럽지 못한 반응을 보인 것이 그 단적인 예이다(신원부·전봉기, 2010; 박해육, 2013). 그리하여 여전히 자치조직권의 신장에 대한 지방자치단체의 요구는 끊이지 않고 일어났다. 2014년 3월부터 도입된 기준인건비제도도 지방자치단체의 요구를 받아들여 자치조직권의 여지를 넓혀주기 위한 중앙정부의 조치로 볼 수 있으나, 자치조직권이 보다 강화되고 보장되어야 한다는 주장은 여전히 지속되고 있다(전국시도지사협의회, 2014.3.17일 공동성명).

표준정원제를 폐지하고 총액인건비제도를 도입한다고 해서 문제가 해결되지 않았던 것처럼, 총액인건비제를 폐지하고 기준인건비제를 도입한다고 해서 문제가 해결되는 것이 아니다. 그것이 총액인건비제든 기준인건비제이든 기구설치의 자율권과 정원관리권에 대한 자율권을 부여하지 않으면 달라질 것이 없기 때문이다. 종래의 총액인건비제도가 조직자치권을 제한하는 것이 아니고 기구설치, 직급 등에 대한 규제가 자치권을 제한하고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

2. 선행연구의 검토

우리나라의 지방자치단체의 자치조직권이 미약하다는 전제하에 자치조직권을 강화하는 방안 에 대한 연구가 적지 않게 이루어져 왔다. 자치조직권 강화방안과 관련된 연구는 총액인건비제도가 도입되기 이전에 자치조직권의 일반적 제약요인과 그 개선방안을 제시한 연구들과 총액인건비가 도입된 이후 이 제도의 문제점과 실태의 분석을 토대로 자치조직권의 확대 강화방안을 논의한 연구들로 대별해 볼 수 있다(박해육, 2013).

먼저 총액인건비제도가 도입되기 전의 시기를 대상으로 자치조직권의 제약요인을 규명하고 이에 대한 개선방안을 연구한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 비교적 초기의 연구로 규정할 수 있는 우동기·이상호(1996)의 연구는 지방자치단체의 자치조직권과 자치인사권이 중앙정부의 통제를 받고 있어 많은 제약이 있음을 밝히면서, 분권화와 수요자 중심체계에 기반한 조직개편이 필요하다는 것을 주장하고 있다. 박혜자(2003)는 본격적인 지방자치가 출범한 지 10년이 다가오는 시점에서, 중앙정부의 통제가 지방행정의 요소요소에 배어있는데, 그 가운데 가장 명백하게 드러나는 분야의 하나가 자치조직권과 자치인사권이라고 진단하고 있다. 이러한 진단을 토대 자치조직권 및 자치인사권의 확대방안을 기구설치 기준의 폐지, 인건비총액한도제, 자율적 인사관리, 인사교류의 활성화 측면에서 찾고 있다. 하해수와 김성호(2004)는 참여정부가 국가균형발전과 지방분권을 위한 시범적인 조치로 구상하고 추진하려는 제주특별자치도에 어느 정도 어떻게 자치조직권을 보강할 것인가에 대한 연구를 수행하였다. 심상복(2007)도 자치조직권을 중심으로 지방자치단체의 자치권 제약 실태를 분석하고 이의 개선방안을 제시하였다. 그에 의하면 지방자치단체의 자치조직권을 제약하는 요인들은 법령에 의한 통제, 획일적인 기구설치 기준으로 요약된다. 지방자치법에서 자치조직권의 근거를 마련해 두고 있지만 세부적인 내용은 기구정원규정과 시행규칙에 세세하게 규정되어 있어 지방자치단체가 조례로 정할 수 있는 범위는 매우 협소하다는 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지방자치단체가 내부역량을 강화하고 행정환경 변화에 대한 대응성 강화와 자율적 통제의 강화를 제시하였다.

그동안 중앙정부는 지방자치단체의 자치조직권에 대한 자율성과 책임성을 부여하기 위해 표준정원제(1997), 총액인건비제(2007)의 도입을 시행하여 왔다.²⁾ 특히 자치조직권의 신장과 관련하여 도입된 대표적인 제도가 총액인건비제도이다. 참여정부 시기인 2007년도부터 본격적으로 실시된 총액인건비제에 대해 다수의 연구자들이 관심을 가지고 연구를 수행하였다. 총액인건비제가 분권과 자치조직권의 신장을 위한 제도로 설계되고, 2차례의 걸친 시범사업이 진행되는 동안의 시기에는 연구자들이 총액인건비제가 기존의 표준정원제에 비해 자치조직권을 강화시키는 제도로 평가하면서도 그 한계를 극복하는 방안에 대한 제시가 주를 이루었다(조선일, 2005; 금창호·권오철, 2007; 김병국, 2007; 김태영, 2007, 하해수·양덕순, 2007, 김종성, 2009). 조선일(2005)은 총액인건비제를 정착하기 위해 전담기구 설치를 통한 조직의 진단체계 확보, 관련 제도와의 연계, 평가체계의 객관성 확보, 보수체계 재설계, 책임성 강화체계 구축 등이 필요하다는 점을 제시하였다. 김병국(2007)은 총액인건비가 제대로 정착되기 위해서는 총액인건비 산식의 객관화가 필요하며, 지방행정조직의 팽창을 방지하기 위한 상위직 운영기준의 탄력적 운영과 총액인건비 적용의 탄력성 확보, 지방조직진단·평가체계의 합리적 운영을 개선방안으로 제시하였다. 하해수·양덕순(2007)은 지방자치단체의 공무원 정원관리제가 총정원제도, 표준정원제도를 거쳐 총액인건비제로 변화로 변화하여 왔으나 그 내용에 있어 별다른 차이가 없다는 점에 착안하여 그 원인을 경로의존성의 관점에

2) 최근 안전행정부는 지방자치단체의 인력관리 자율성을 신장하기 위한 방안의 하나로 참여정부에서 도입 운영해 오던 총액인건비제를 폐지하고 기준인건비제를 도입하기로 하겠다고 발표하였다(2014.2.26). 보도자료에 따르면 앞으로 지방자치단체는 안전행정부에서 제시하는 기준인건비의 범위내에서 인력(총정원)을 자율적으로 운영할 수 있다는 것이다.

서 분석을 시도하였다. 김종성(2009)은 지방자치단체의 자치조직권 신장을 위해 도입된 총액인건비제도가 여전히 정원관리, 기구관리에 대한 중앙통제로 인해 자치조직권 강화와는 거리가 있다는 진단을 내리고 있다. 이러한 진단을 토대로 강제규정이든 권고기준이든 간에 대통령령에 의해 규정된 기구정책책정기준을 폐지하고 지방자치단체가 중앙정부의 조언이나 기준에 따르지 않더라도 불이익을 주어서는 안된다는 조항을 지방자치법에 신설해야 한다고 주장하였다.

총액인건비제가 2007년 전면적으로 도입된 이후에는, 총액인건비제가 지방자치단체의 조직관리에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 실증적인 연구와 제도적 보완방안에 관한 연구가 수행되었다(신원부·전봉기, 2010; 박해육, 2013). 신원부·전봉기(2010)는 총액인건비제 운영에 대한 지방자치단체의 만족도가 낮다고 지적하면서 총액인건비 세부 산출방법 공개에 대한 검토, 총액인건비 산정의 타당성 확보 등이 필요함을 주장하였다. 박해육(2013)은 전국의 기초자치단체를 대상으로 총액인건비제 도입이후 기구와 인력이 어떤 양상으로 변화되었는가를 실증적인 자료를 통해 분석하였다. 연구결과에 따르면, 총액인건비제도가 자치조직권의 강화에 기여하였으나, 조직기구의 증가와 상위직 공무원 중심의 정원 증가라는 부작용을 야기하였다고 지적하고 있다. 이러한 부작용에도 불구하고 내외부의 통제기제를 통한 책임성 확보를 전제로 조직운영에 대한 자치단체의 선택권을 강화하여 조직운영의 자율성을 지방자치단체에 부여해야 된다는 것을 강조하고 있다.

또 한편으로는 지방자치단체의 자치조직권 자율화를 비판적 관점에서 논의한 연구와 자치조직권을 확대함에 따른 문제점을 언급한 연구도 찾아볼 수 있다. 자치조직권의 자율화는 필요한 기구의 신설뿐만 아니라 불필요한 기구의 축소 혹은 감축 그리고 공무원의 정원을 줄일 수 있는 자율성을 단체장이 행사할 수 있어야 한다. 그러나 더 많은 자리와 더 빠른 승진기회를 제공하는 단체장을 유능한 사람으로 평가하는 현재의 관료체제하에서는 기구의 축소와 정원감축과 같은 자율성의 행사는 쉽지 않다고 본다. 이 때문에 자치단체의 자치조직권의 자율화 문제는 지방공무원법개정, 정부조직법 개정 등까지 거론될 조직의 근본적인 체질개선, 다시 말해 관료체제의 속성변화에 초점을 맞추지 않으면 안된다는 것이다(임도빈, 1997). 자치단체의 자치조직권을 강화할 경우, 기구의 팽창과 정원의 증가 특히, 상위 조직기구의 증가와 상위직 공무원 중심의 정원증가라는 부작용을 실제로 노출하고 있다는 점도 지적되고 있다(김종성, 2009; 박해육, 2013). 이러한 현상은 자치단체 자치조직권의 강화조치로 중앙정부가 도입한 총액인건비제도의 실시과정에서 확인되고 있다. 2005년 실시된 총액인건비제도의 제1차 시범사업과정에서, 시범사업을 실시한 대부분의 자치단체가 기구와 정원을 늘렸으며, 일부 자치단체는 하위직을 감축하는 대신 상위직을 증원하여 당해 지방자치단체의 지방의회와 시민단체가 주무부처인 행정자치부에 통제를 요구하기도 하였던 것이다(김종성, 2009). 조직기구의 증설과 상위직 공무원 중심의 정원증가는 2007년도에 총액인건비제를 전면적으로 도입한 이후의 실증적인 연구결과에서도 드러나고 있다(박해육, 2013).

앞에서 언급한 지방자치단체의 자치조직권 자율화와 관련한 비판적 논의와 총액인건비제 도입 이후에 드러난 기구의 증설과 상위직 공무원 위주의 정원 증가 경향은 일정한 통제장치를 갖추지 않으면 기구의 무분별 증설과 인력의 증원을 억제하기 어렵다는 중앙정부의 입장과 맥락을 같이 한다. 현행의 공무원제도, 조직제도, 지방재정제도를 유지하는 한, 지방자치단체의 자치조직권에 대해 일정한 정도의 개입이 불가피하다는 것이 중앙정부의 기본적인 입장이다. 따라서 이러한 중앙

정부의 우려와 지방자치단체의 자치조직권 자율화 요구와 관련된 제반 쟁점들에 대해 전문가 집단의 견해와 지방자치단체의 공무원들의 인식을 보다 체계적으로 확인해 볼 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석의 주요 내용

앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 자치조직권 확대에 대한 선행연구가 비교적 활발하게 이루어져 왔으나 자치조직권과 관련한 이해관계자들을 대상으로 한 실증적 연구는 매우 미미한 편이다. 주로 문헌연구를 통해 자치조직권 제약의 실태서술과 개선방안에 대한 규범적 주장들이 대부분이다. 데이터를 이용한 실증적 연구의 경우로는 총액인건비제도를 대상으로 정원산정모델을 적용하여 수정이 필요함을 주장한 연구(신원부·전봉기, 2010)와 총액인건비제 도입이 후 조직기구의 팽창과 상위직 공무원 중심의 정원이 증가되었다는 연구결과(박해육, 2013)를 들 수 있다. 지방자치단체 관련 공무원들을 대상으로 총액인건비에 대한 만족도 조사를 한 결과가 보고되고 있으나 자치조직권과 관련한 포괄적인 조사에는 못 미치고 있다(신원부·전봉기, 2010).

〈표 2〉 조사영역 및 측정항목

조사 영역	실태조사 분석요소	설문 내용	설문 문항 번호	FGI 질문내용		
제약 실태	전반적 조직권 제약	지자체 자치조직권 제약정도	1(공통)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 및 대통령령에 의한 자치조직권 제약 자치조직권 제약으로 인한 문제점 		
		제약으로 인한 업무지장정도	3(공통)			
		수요고려 조직권 확대 필요성	10(광역), 11(기초)			
	유형간 비교	기구제한과 정원제한	7(기초)			
	수요증가 원인	중앙 정책에 따른 증가와 지자체 사업에 따른 증가비교	11(광역), 15(기초)			
쟁점사안별 개선필요성		개선과제의 시급성 정도	5-1(공통)			
		개선과제의 중요성 정도	5-2(공통)			
확대 제약 요인	무분별 확대가능성	조직권부여시 무분별 확대가능성	4(공통)	<ul style="list-style-type: none"> 자치조직권 확대에 의한 조직남설 가능성 고위직 위주의 증가 가능성 		
		제약없을시 고위직확대 가능성	7(광역), 8(기초)			
	보수자율화 태도	지자체별로 보수만 자율화	8(광역), 9(기초)			
		조직설치 및 보수 동시 자율화	9(광역), 10(기초)			
	확대장애	확대추진시 제약요인 2개 선택			16(기초)	
			조건에 따른 인력·기구·보수 전망		추가인건비 자체부담시 전망	12(공통)
					기준따른 인센티브반영시 전망	13(공통)
보수 전망		인건비총액 교부세반영시 전망	14(공통)			
		확대시기	조직인사권 자율화 적정시기	17(광역), 19(기초)		
확대방안	자율성확대위한 법률개정방안		20(광역), 22(기초)	<ul style="list-style-type: none"> 자치조직권 확대에 따른 공무원 보수 자율화 가능성 남용의 견제장치 자치조직권 확대 위한 현실적 방안 		
	자율성확대위한 정책수단		19(광역), 21(기초)			
견제책임	조직권부여시 주체별 분담비중	23(기초)				
추진전략과 책임성확보		자치조직권 확대 추진전략	12(광역),			
		자치조직권 책임성 확보방안	24(기초)			

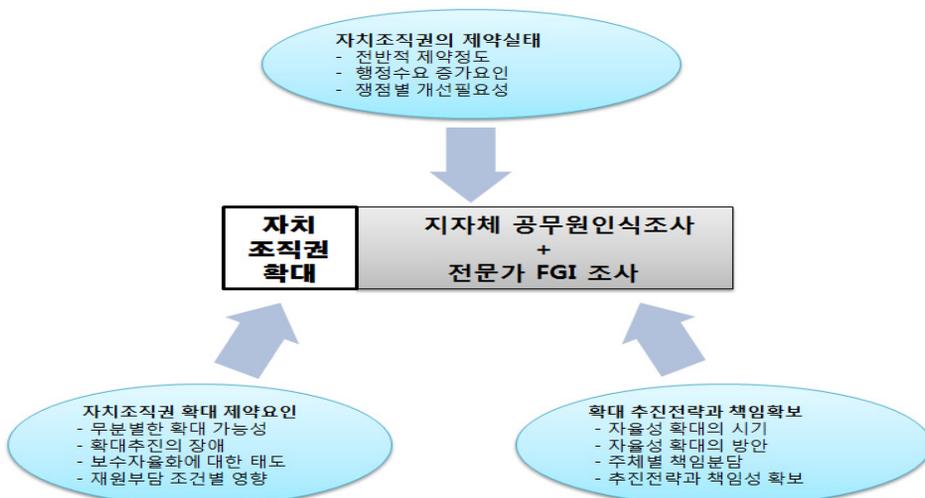
자치조직권 확대에 관심을 가진 대부분의 연구자들은 자치권의 제약실태와 확대의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 자치조직권과 확대를 제약하는 요인들에 대한 체계적인 논의들은 부족한 편이다. 특히 자치조직권을 자율화 할 경우 예상되는 재원의 추가적 부담, 보수의 문제 등은 매우 민감한 사안으로 이에 대한 이해 관계자들의 반응은 자치조직권의 확대와 관련하여 매우 중요한 문제이다(조선일, 2005). 본 연구에서는 이미 여러 학자들에 의해 널리 논의되었던 자치조직권의 제약실태와 확대의 필요성에 대한 문제를 비롯하여 앞에서 언급한 확대의 제약요인, 확대추진에 필요한 전략적 요소와 책임성 확보 등을 포괄하여 지자체 관련 공무원들을 대상으로 설문조사를 통해 자치조직권 확대와 관련한 쟁점들을 보다 자세하게 살펴보고자 한다. 특히 본 연구에서는 지자체 관련 공무원을 대상으로 한 설문조사와 함께 자치조직권 관련 전문가들을 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰를 실시하여 논의를 보완하게 될 것이다.

본 연구에서 수행하고자 하는 주요 분석영역 및 구체적인 설문 내용들을 <표 2>에 상세하게 나타나 있는데 각 영역별로 구체적인 내용들을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 자치조직권 제약실태 영역에 대해서는 전반적인 자치조직권 제약정도, 기구제한과 정원 제한의 비중 항목, 자치조직권 확대필요성을 살펴본다. 이와 더불어 행정수요 증가원인을 중앙 정부와 지방정부로 나누어 파악해 보기로 한다. 또한 선행연구에서 자주 제기되어온 자치조직권 확대요구 사안별로 시급성과 중요성으로 나누어 검토한다.

둘째, 자치조직권 확대 제약요인 영역은 자치조직권 확대시 장애요인이 무엇인지, 무분별한 조직의 확대나 고위직위주의 확대 가능성은 어느 정도인지, 보수자율화와 기구자율화의 연계에 대한 태도는 무엇인지, 자치조직권 확대시 재정부담 방식에 따라 그 영향이 어떠한 것인지에 대한 항목들로 구성되었다. 특히, 선행연구에서 재정부담과 자치조직권의 관계는 거의 검토되지 못하였는데 본 연구에서는 재정부담 방식에 따른 영향파악과 함께 재정자립도가 높은 지자체와 낮은 지자체간의 응답의 차이가 있는지 여부에 대해서도 분석해 보기로 한다.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



마지막으로 자치조직권 확대추진전략 및 책임확보 영역에 대해서는 바람직한 확대시기, 자치조직권 확대를 위한 법령의 개선 방안, 자치조직권의 무분별한 확대를 억제할 수 있는 책임성 확보 방안에 대한 항목이 포함되었다. 아울러 지자체 공무원대상 설문과 자유응답 항목과 전문가 FGI조사를 함께 활용하여 자치조직권 확대를 위한 전략적 방안에 대해서도 검토할 것이다. <그림 1>은 이상과 같은 본 연구의 분석틀을 간략하게 표시한 것이다.

2. 연구 방법

본 연구를 위한 설문조사는 전국 17개 광역자치단체 및 227개 기초지방자치단체의 조직·인사 업무 담당자를 대상으로 하여 2014년 10월 1일부터 11월 1일까지 실시되었다. 그 결과 17곳의 광역지자체와 110곳의 기초지자체가 설문에 응답하여 회수율은 각각 100.0%, 48.5%를 기록하였다.

〈표 3〉 설문응답자의 특성

변수	구분	빈도(명)	비율(%)	변수	구분	빈도(명)	비율(%)
소속 지자체	시	36	30.3	직급	5급	8	6.7
	군	32	26.9		6급	66	55.5
	구	28	23.5		7급	44	37.0
	광역	16	13.4		결측	1	0.8
	결측	7	5.9		합계	119	100.0
	합계	119	100.0				

자치단체당 1부씩의 설문을 배포·회수하였는데 광역의 경우, 제주특별자치도는 타 광역지자체와는 달리 자치조직권이 일부 인정되고 있어 분석에서 제외하고 16부(94.2%)를 설문분석대상으로 하였다. 기초지자체는 회수된 110부 가운데 불성실한 설문지 7부를 제외한 103부(45.4%)의 설문지를 최종 분석대상으로 하였다. <표 3>에서 보듯이 분석대상 기초지자체에서 시의 비중은 30.3%, 군의 비중은 26.9%, 구의 비중은 23.5%로 나타났다. 전체 응답자의 직급별 분포는 6급이 전체의 55.5%, 다음으로 7급 37.0%였으며 평균 근무연수는 20.7년이었다. 이와 같이 설문응답자들은 공직경험이 풍부한 조직·인사 실무를 맡고 있는 계장급 직원이 대부분을 차지한다고 볼 수 있으며 광역 및 기초지방자치단체의 조직 및 인사운영 실태를 비교적 정확히 반영하여 응답이 이루어졌음을 짐작하게 한다. 대부분의 설문구성은 질문에 대해 매우 부정, 부정, 보통, 긍정, 매우 긍정 가운데서 하나를 고르는 방식을 채택하였다. 설문결과의 통계처리를 위해 SPSS 21.0 프로그램을 사용하였으며 평균값 등 기술통계량 분석과 함께 빈도분석을 실시하였다. 그리고 설문 분석시에는 전체 지자체 합계분석과 함께 광역지자체와 기초지자체간의 비교결과도 검토하기로 한다.³⁾ 또한, 빈도분석 결과분석 서술의 간결화를 위해 매우 부정, 부정을 부정적 응답으로 매우 긍정, 긍정을 긍정적 응답으로 통합하여 서술하기로 한다.

3) 설문조사과정에서 ‘자치조직권’의 정의를 명확히 하기위해 그 정의를 ‘지방자치단체가 자율적으로 기구·조직 및 정원을 결정’하는 것으로 설문 첫 문항에서 미리 밝혀두었다.

한편, 앞서 언급한 바와 같이 설문분석 결과를 보완하기 위해 전문가들의 심층적 의견수렴이 가능한 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group interview)를 실시하였다.⁴⁾ 자치조직권의 운영실태에 대한 FGI 조사는 광역자치체를 대상으로 한 인식조사의 1차 분석결과가 도출된 직후인 2014년 11월 7일 서울시청(1인, 5급 공무원), 한국지방행정연구원(3명, 연구위원, 실무경력 10년 이상) 소속 전문가를 대상으로 이루어졌다.⁵⁾ 질문내용은 크게 자치조직권 제약실태, 자치조직권 확대 장애요인, 자치조직권 확대방안 분야로 분류할 수 있는데 본 연구에서는 설문분석과 직접적인 관련이 있는 총 7개의 질문을 활용하기로 한다(<표 2>참조). FGI조사에 앞서 서면으로 질문지를 미리 참여 전문가들에게 배포하였으며 토론 진행시간은 90분으로 하였다.

IV. 자치조직권 실태 및 확대방안에 대한 인식분석

1. 자치조직권 제약실태

1) 자치조직권 제약정도와 확대의 필요성

자치조직권이 어느 정도 제약되어 있는지 그리고 제약으로 인해 어떠한 영향이 발생하는지를 파악하기 위해 우선 ‘현재 우리 지방자치단체는 자치조직권을 크게 제약 받고 있습니까?’라는 문항을 조사에 포함시켰다(<표 4> 참조).

그 결과 광역과 기초 모두 자치조직권이 상당히 제약되어 있는 것으로 인식하고 있었다. 광역은 87.6%, 기초는 68.0%가 긍정적 응답을 나타내었으며 부정적 응답은 각각 6.3%, 11.7%에 불과하였다. 지방의 관점에서 볼 때 대표적으로 현행 지방자치단체의 자치조직권을 제한하고 있는 사항은 크게 두 가지 측면이라 볼 수 있다. 첫째는 지방자치법 제110조에서 정하는 지방자치단체의 부시장 및 부지사, 부시장, 부군수, 부구청장의 수에 대한 제한이고 둘째는 지방자치법 제112조 제2항에 근거하여 지방자치단체의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원 등을 「지방자치단체의 행정기구 및 정원에 관한 규정」(대통령령)에 따라 제한하는 것이다.⁶⁾ 자치조직권의 제약 정도에 대한 설문조사 결과는 이러한 법령의 제약이 실제적으로도 엄격하게 작동되고 있음을 보여준다고 할 것이다.

4) 포커스 그룹 인터뷰는 공통의 관심사나 경험을 가진 소수의 사람들이 함께 모여 반구조화(semi-structured)된 토의를 벌이는 것으로 이미 얻어진 양적인 자료의 한계를 보완할 수 있는 연구방법이다(최현선의, 2011).

5) 안전행정부 조직담당 부서에도 전문가 조사 참여를 의뢰하였으나 연구주체의 성격상 참여가 곤란하다는 입장을 표명하여 왔다. 본 연구에서 토론자의 표기는 서울시청 공무원에 대해서는 ‘서울시청’으로, 한국지방행정연구원 연구위원 3인에 대해서는 ‘한국지방행정연구원 가, 나, 다’로 표기하기로 한다.

6) “사실 자치조직권 확대는 선택의 문제라고 볼 수 있습니다. 만일 계속해서 지방자치권을 제약하려면 차라리 대통령령이 아니라 지방자치법으로 규정하는 것이 올바른 방향이라고 보입니다. 따라서 지방 4단체 협의회에서 공동으로 법률로써 규정하는 방안을 적극 주장할 필요가 있습니다”(한국지방행정연구원-다).

〈표 4〉 자치조직권 제약실태

설문	구분	1	2	3	4	5	결측	평균
		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정		
자치조직권 제약 정도	광역	1 (6.3%)	0 (0.0%)	1 (6.3%)	11 (68.8%)	3 (18.8%)	0 (0.0%)	3.94
	기초	0 (0.0%)	12 (11.7%)	19 (18.4%)	60 (58.3%)	10 (9.7%)	2 (1.9%)	3.67
	전체	1 (0.8%)	12 (10.1%)	20 (16.8%)	71 (59.7%)	13 (10.9%)	2 (1.7%)	3.71
제약으로 인한 업무지장	광역	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (12.5%)	10 (62.5%)	4 (25.0%)	0 (0.0%)	4.13
	기초	0 (0.0%)	6 (5.8%)	26 (25.2%)	58 (56.3%)	11 (10.7%)	2 (1.9%)	3.73
	전체	0 (0.0%)	6 (5.0%)	28 (23.5%)	68 (57.1%)	15 (12.6%)	2 (1.7%)	3.79
자치조직권 확대 필요성	광역	0 (0.0%)	1 (6.3%)	2 (12.5%)	10 (62.5%)	3 (18.8%)	0 (0.0%)	3.94
	기초	0 (0.0%)	6 (5.8%)	12 (11.7%)	53 (51.5%)	27 (26.2%)	5 (4.9%)	4.03
	전체	0 (0.0%)	7 (5.9%)	14 (11.8%)	63 (52.9%)	30 (25.2%)	5 (4.2%)	4.02

자치조직권의 제약으로 인해 평소 업무수행에 지장이 있었는지 여부에 대해 설문한 결과, 앞서 제약실태 질문과 마찬가지로 광역과 기초 모두 압도적으로 업무에 지장이 발생한다고 인식하고 있었다. 광역의 긍정적 응답이 87.5%로 기초의 긍정적 응답 67.0%보다 높게 나타나 업무지장이 보다 심각하다는 인식을 보이고 있다. 전문가조사 결과에서도 지자체의 조직신설이 제약되고 있어 신규업무에 대한 대응이 곤란하고 통솔범위가 확대되는 문제점이 지적되었다.

“자치조직권이 제약되어 있기 때문에 지방자치단체 입장에서는 무엇인가 새로운 시도나 실험을 할 여지가 없습니다. 실제로 일이 생겨도 조직이 없으면 일을 제대로 할 수 없습니다. 서울시의 경우 하위직 공무원 보다 국장급 인원이 제한된 것이 더 심각한 문제인데 특정한 사안에 대해서 책임을 맡고 일을 해줄 국장급 인원의 배치가 불가능한 구조로 국장 1명이 10여개 과를 포괄적으로 관리하고 있기 때문에 통솔범위가 확대되고 있는 문제가 발생하고 있습니다”(서울시청).

그리고 ‘향후 지방자치단체의 행정수요를 고려할 때 현행보다 기구·조직 및 정원이 확대되어야 한다고 생각하는지’에 대해 설문한 결과, 전체응답은 긍정적 응답이 78.1%, 부정적 응답이 5.9%로 나타나 긍정적 응답이 크게 높았다. 이러한 응답결과를 통해서 광역 및 기초지자체는 행정수요가 향후 증가할 것으로 예상하며 이에 대한 대응으로 기구·조직 및 정원이 확대될 필요성이 크다는 인식이 지배적임을 알 수 있다.⁷⁾

7) “중앙정부의 입장에서는 계급제를 바탕으로 하는 지자체 운영에서 승진에 대한 열망이 너무 강하기 때문에 큰 틀에서 관리하여야 한다는 생각이 강합니다. 지방의 자치조직권 확대에 대한 기대수준과 중앙정부의 점진적 완화추진 방식과는 괴리가 큰 것이 현재 우리 실정이라고 할 수 있습니다”(한국지방행정연구원).

2) 기구제한과 정원제한의 비교

지방자치단체의 운영에서 실·국·과 등의 기구제한과 정원제한 중에서 무엇이 더 큰 문제인가에 대해 기초지자체를 대상으로 조사한 결과, 전체 100.0% 가운데 정원제한의 제약이 52.1%로 기구제한의 제약 47.3% 보다 비중이 높은 것으로 조사되었다. 기초지자체 수준에서는 정원의 제약, 즉 인력부족 문제가 상대적으로 심각히 인식되고 있는 것을 보여준다. 다만, 두 항목간 차이가 4.8%에 불과하여 기구설치 제한도 정원의 제약 못지않은 중요한 문제로 인식되고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 기구제한과 정원제한의 제약비교

구분		빈도	최솟값	최댓값	평균(%)	표준편차
기초지자체	기구제한의 제약	100	20	90	47.34	16.505
	정원제한의 제약	100	10	80	52.06	16.591

3) 행정수요 증가의 원인

자치조직권의 실태와 관련하여 행정수요가 증가되는 원인을 파악해 보았는데 광역과 기초간의 인식이 상이한 것으로 나타났다. <표 6>과 같이 전체 100.0% 가운데 광역지자체의 경우는 중앙정부 정책결정에 따른 수요증가가 47.1%, 지자체 자체결정에 따른 수요증가가 49.0%로 유사하게 나타났으나 기초지자체의 경우에는 중앙정부 정책결정에 따른 수요증가가 51.2%, 지자체 자체결정에 따른 수요증가가 42.6%로 조사되었다.

〈표 6〉 행정수요 증가 원인의 비교

구분	광역지자체		기초지자체	
	평균 (%)	표준편차	평균 (%)	표준편차
중앙결정 수요증가	47.06	16.064	57.17	17.927
지자체결정 수요증가	49.00	16.733	42.63	17.957

이러한 결과를 통해 기초지자체에서는 중앙정부 정책결정에 따른 수요증가가 더 많은 것으로 판단하기 때문에, 만일 현행과 같이 자치조직권에 대해 중앙정부가 일정한 통제를 가하는 경우 기초지자체 수준에서의 조직확대 수요를 유발하지 않기 위해서는 중앙정부의 정책결정 결과가 기초지자체에 부담이 되지 않도록 하는 노력이 필요하다는 것을 알 수 있다.

4) 자치조직권 쟁점별 시급성 및 중요성 평가

선행연구에서 주로 언급되는 자치조직권과 관련된 쟁점사항에 대해 그 시급도 및 중요도를

광역과 기초로 나누어 파악해 보았다. 각각 제1순위에서 제3순위까지의 항목을 표로 나타내었는데, <표 7>에서 알 수 있듯이 광역의 경우는 행정기구의 설치를, 기초의 경우는 정원의 설정을 가장 시급하고 중요한 과제로 인식하고 있다. 이러한 결과에서 기초의 경우는 앞서 <표 5>에서 살펴보았듯이 정원증대를 통한 인력충원을 가장 중요한 과제로 인식하고 있는데 반해 광역지자체는 행정기구 확대를 통한 조직개편의 자율성을 가장 중요한 과제로 인식하고 있는 것과 맥락을 같이 하고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 자치조직권 현안의 시급성 및 중요성

구분	광역지자체		기초지자체		
	항목	평균점수	항목	평균점수	
시급도	1위	행정기구설치	4.38	정원의 설정	4.11
	2위	정원의 설정	4.00	직급별 정원기준설정	3.86
	3위	급여수준 설정	3.44	행정기구설치	3.85
중요도	1위	행정기구설치	4.25	정원의 설정	4.24
	2위	정원의 설정	3.81	행정기구설치	4.04
	3위	부단체장 정수 및 직급	3.69	직급별 정원기준설정	3.99

그 밖에 시급도면에서 광역의 경우 급여수준의 설정을, 기초의 경우 직급별정원 기준설정을 주요 과제로 선정하고 있고 중요도면에서는 광역의 경우 부단체장 정수 및 직급문제를, 기초의 경우 직급별정원 기준설정을 주요 과제로 선정하고 있다. 특히, 광역지자체의 경우 부단체장 정수문제가 중요과제의 제3위로 선정되고 있는데 광역지자체로부터 기초지자체로의 부단체장 파견이 이루어지고 있어 정수확대로 인한 직접적 이익이 예상되기 때문으로 유추해 볼 수 있다. 이와 관련하여 전문가 조사에서는 부시장의 직급 및 정수를 엄격히 규제고 있기 때문에 외국과의 교류시에 실제 담당역할이 동일함에도 불구하고 대외적 지위가 낮아서 생기는 문제점도 지적되었다.

“외국에서는 부시장을 상당히 많이 두고 있습니다만 거의 우리 실국장급이 부시장으로 호칭되고 있습니다. 우리의 경우 (제도가) 너무 경직되어 있어 대외적인 협의 자리에서 불리한 위치에 서는 경우도 있습니다”(한국지방행정연구원 내).

2. 자치조직권 확대 제약요인

1) 무분별한 확대 및 고위직 위주확대 가능성

지방자치단체에서 자율적으로(조례로) 조직을 설치할 권한을 갖게 될 경우 무분별하게 조직이 확대될 것이라는 우려가 적지 않은 것이 현실이다. 이에 대해 설문한 결과, 광역과 기초 모두 긍정적 응답(15.8%)보다 부정적 응답(59.7%)이 훨씬 높게 나타나 지자체 입장에서는 무분별한 조

직확대 가능성은 낮은 것으로 인식하고 있었다(<표 8> 참조). 이는 행정자치부가 자치조직권 전면 자율화 할 경우 나타날 부작용으로 조직의 무분별한 확대와 고위직 위주의 조직확대가 이루어질 것이라는 주장과는 배치되는 인식이라고 할 수 있다.

조직설치권한의 제약을 없앨 경우 고위직 위주로 기구가 늘어날 것이라고 우려에 대해 어떻게 생각하는지를 설문한 결과도 긍정적 응답(19.3%) 보다 부정적 응답(47.0%)이 훨씬 높게 나타났다. 즉, 지자체 공무원들은 고위직 위주의 기구확대 우려가 크지 않다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 다만, 광역과 기초를 비교하면 광역의 부정적 응답(68.8%)보다 기초의 부정적 응답(43.7%)이 상대적으로 낮게 나타나 기초지자체에서 고위직 위주의 증가 우려가 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 8〉 무분별한 조직확대 가능성

설문	구분	1	2	3	4	5	결측	평균
		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정		
무분별한 조직확대 가능성	광역	1 (6.3%)	11 (68.8%)	3 (18.8%)	0 (0.0%)	1 (6.3%)	0 (0.0%)	2.31
	기초	6 (5.8%)	53 (51.5%)	21 (20.4%)	19 (18.4%)	0 (0.0%)	4 (3.9%)	2.54
	전체	7 (5.9%)	64 (53.8%)	24 (20.2%)	19 (16.0%)	1 (0.8%)	4 (3.4%)	2.50
고위직위주 확대 가능성	광역	1 (6.3%)	10 (62.5%)	3 (18.8%)	2 (12.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2.38
	기초	10 (9.7%)	35 (34.0%)	33 (32.0%)	19 (18.4%)	2 (1.9%)	4 (3.9%)	2.68
	전체	11 (9.2%)	45 (37.8%)	36 (30.3%)	21 (17.6%)	2 (1.7%)	4 (3.4%)	2.63

한편, 조직의 무분별한 확대 가능성에 대해 전문가조사는 상반된 의견이 제시되었다. 즉, 단체장의 업적확보를 위해 조직신설이 빈번히 일어날 가능성이 크다는 의견과 유사지자체와 비교가 되기 때문에 무분별한 확대 가능성은 높지 않다는 의견이 대립되었다.

“자치단체장이 특정한 어떤 사업을 하기위해서 조직을 신설해 놓고 단체장이 교체되는 경우 한번 키워놓은 조직이나 인원은 두고두고 짐이 될 수 있습니다”(지방행정연구원가).

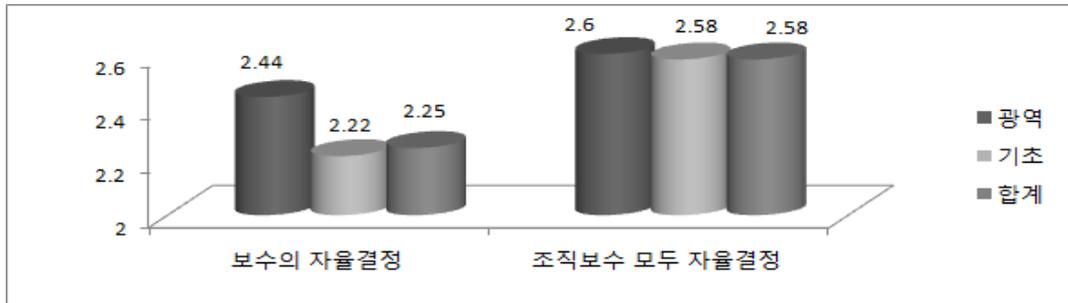
“정원에 대해서는 일정한 제약이 필요할 수도 있으나 기구에 대해서는 원칙적으로 자율에 맡기는 것이 바람직합니다. 유사지자체 수준과 비교하여 무작정 기구를 늘리기는 현실적으로 어려울 것입니다”(한국지방행정연구원다).

2) 보수자율화에 대한 태도

현재 수당을 제외한 지방공무원보수는 대통령령으로 동일하게 규정되어 있는 현실에 대한 인식을 설문조사로 확인하였다. 일반적으로 자치조직권 확대와 관련하여 공무원 보수의 자율화 문제는 별개의 문제로 취급되어 왔는데 기구, 정원의 확대는 보수와 밀접한 관련을 갖는다는 점을 고려하면 보수자율화에 대한 공무원들의 인식을 파악해볼 필요가 있다.

먼저, 현행 제도하에서 지방자치단체별로 공무원 보수만을 자율적으로 결정하는 방안에 대해 의견을 파악해 본 결과, 광역(평균 2.4점)과 기초(평균 2.2점) 모두 부정적 인식이 높았다.⁸⁾ 다음으로 자치조직권(기구 및 정원)을 자율(조례)로 정할 수 있도록 보장함과 동시에 지방공무원 보수도 지자체 자율로 결정하는 것에 대해 설문한 결과도 마찬가지로 부정적 인식이 더 높게 나타났다(광역 평균 2.6점, 기초 평균 2.6점). 이러한 분석결과는 자체별로 공무원 보수를 결정하게 하면 지방공무원간의 보수격차가 심화되어 지방공무원의 급여수준이 하락할 우려가 있다는 인식이 반영된 것으로 지자체공무원들이 자치권확대와 보수자율화를 별개의 사안으로 인식하고 있음을 짐작하게 한다.⁹⁾

〈그림 2〉 보수 자율화에 대한 태도



3) 자치조직권 확대추진시 장애요인

기초지자체만을 대상으로 ‘현재 법령으로 제한되어 있는 자치조직권을 확대하는데 있어서 예상되는 가장 큰 제약요인이 무엇인지’ 우선순위 2개 항목을 답하도록 하였다(<표 9> 참조).¹⁰⁾ 그 결과 중앙정부의 반대가 41.8%로 제1위로 나타났으며 지자체의 열악한 재정이 39.7%로 제2위, 다음으로 국회의 입법반대(7.0%), 국민여론의 지지부족(6.0%) 순으로 나타났다. 반면에 지자체의 역량부족 3.5%, 단체장의 노력부족 1.0%에서 보듯이 지자체측의 요인은 장애요인으로 거의 인식되지 않고 있었다.

8) 매우 부정(축소) 1점, 부정 2점, 긍정 4점, 매우 긍정(확대) 5점으로 계산하였으며 보통수준은 3점이다.

9) “중앙공무원과 지방공무원의 보수가 같다는 것이 지방공무원에게는 메리트입니다. 솔직히 보수 차별화는 상상을 본적이 없는 사안입니다”(서울시청).

10) 우선순위 1위 및 2위를 각각 합하여 계산한후 다시 100%로 환산한 수치이다.

〈표 9〉 자치조직권 확대추진시 장애요인

설문	항목	빈도수	퍼센트
자치권확대의 장애요인 (기초지자체)	중앙정부의 반대	84	41.8%
	국민여론 지지부족	12	6.0%
	지자체의 열악한 재정	80	39.7%
	국회의 입법반대	14	7.0%
	단체장의 노력부족	2	1.0%
	대통령의 관심부족	1	0.5%
	지자체 역량부족	7	3.5%
	기타	1	0.5%
	합계	201	100.0%

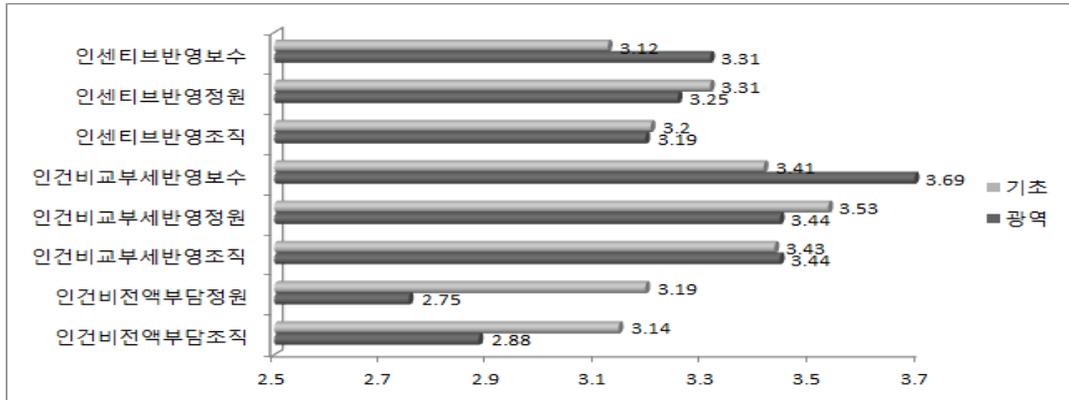
이러한 결과에서 자치조직권의 확대를 위해서는 중앙정부의 반대에 대한 대응논리 개발, 지자체 재정확충 노력, 국회에 대한 설득노력, 국민여론에 대한 홍보의 필요성을 유추해 볼 수 있다. 그리고 지자체의 재정상황이 자치조직권의 실질적 제약요인으로 작용하고 있는 바¹¹⁾, 지자체 재정력 차이에 의해 자치조직권 행사여지에 차이가 있을 것임을 유추해 볼 수 있다. 또한 실질적인 자치조직권 확보를 위해서는 국세 및 지방세 비율의 조정, 과세권 확대, 지방소득·소비세율 상향 등 구조적차원에서 지방자치단체의 재정여건 개선을 위한 노력이 병행될 필요가 있음을 보여준다.

4) 재정지원조건과 조직·정원확대 전망

해당 지자체에 행정수요가 현 상태로 유지된다는 전제하에 자치조직권 확대에 따른 행정기구, 정원, 보수의 장래 전망(축소 혹은 확대)을 광역과 기초간에 평균점수를 비교해 보았다. 조건은 모두 세 가지인데 첫째, 지방공무원 보수를 대통령령으로 정하고, 기구·조직, 정원 확대로 추가 되는 인건비를 자치단체가 전액 부담할 경우를 가정하여 행정기구 및 조직, 정원에 대해 예상해 보도록 하였다. 둘째, 지방공무원 보수를 조례(지방자율)로 정하고, 인건비 총액이 교부세에 반영되는 경우를 가정하여 행정기구 및 조직, 정원, 보수의 확대, 축소여부에 대해 예상해 보도록 하였다. 셋째, 지방공무원 보수를 조례(지방자율)로 정하고, 정부가 정한 인건비 기준보다 높은 경우에는 교부세에 인센티브를 반영하지 않고, 정부가 정한 인건비 기준보다 작을 경우에는 인센티브가 반영되는 경우를 가정하여 행정기구 및 조직, 정원, 보수의 확대, 축소여부에 대해 예상해 보도록 하였다.

11) “(선진국에서는) 한국처럼 중앙의 규정으로 정원을 통제하는 곳도 없고 보수 체계가 한국처럼 전국적으로 동일한 나라도 찾아보기 어렵습니다. 적정 교부금을 지급하고 적정 범위를 넘어서는 인원에 대해서는 임금을 낮추는 방향으로 가게 되면 정원과 조직을 늘리자는 주장은 많지 않을 것으로 생각합니다”(지방행정연구원-나).

<그림 3> 재정지원조건에 따른 조직 및 정원확대 전망



그 결과는 <그림 3>과 같은데 전반적인 특징으로는 인건비 총액이 교부세에 반영(지원)되는 경우에 보수, 정원, 조직의 확대를 전망하는 응답이 많았고 조직과 정원의 확대가 가장 어려울 것으로 예상하는 조건은 인건비를 지자체가 전액 부담하는 경우였다. 이러한 결과를 통해, 재정적 여건이 보수, 정원, 조직확대에 주요한 영향요인임을 확인할 수 있다.

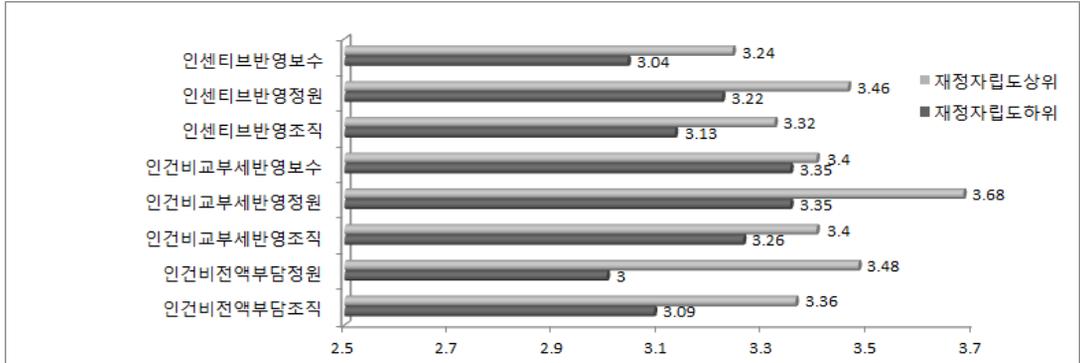
개별 항목별로 살펴보면 가장 확대가 예상되는 조건으로 광역은 인건비를 교부세로 지원하는 경우의 보수였으며 기초는 인건비를 교부세에 반영하는 경우의 정원이었다. 즉, 광역의 경우는 보수인상에 대한 기대가 높은 반면 기초의 경우는 앞서 설문결과에서 살펴본 바와 같이 인력확충에 대한 기대가 높음을 알 수 있다. 한편, 기초의 경우 인건비를 지자체가 전액부담하는 경우에도 평균이 3.0점을 상회하여 조직과 정원의 확대를 예상하고 있는 점이 주목되는데 광역에 비해 조직과 정원의 확대기대가 더 높음을 유추해 볼 수 있다.

그리고 각 지자체의 재정자립도에 따라 지자체의 전망이 어떠한 차이를 보이는지 살펴볼 필요도 있다. 설문에 응답한 기초지자체를 대상으로 재정자립도 상위지자체와 하위지자체로 나누어 분석해 본 결과¹²⁾는 <그림 4>와 같다. 재정자립도가 상위인 지자체그룹이 재정자립도 하위인 지자체그룹에 비해 기구, 정원, 보수에 대한 확대가능성을 더 높게 보고 있는 것으로 나타났다. 가장 차이가 컸던 항목은 인건비 전액부담 정원으로 재정자립도가 높은 지자체그룹과 낮은 지자체그룹 간에 0.48점의 차이를 보였다. 다음으로 인건비 교부세반영 정원 0.33점, 인건비전액부담 조직기구 0.27점의 순이었다.¹³⁾ 이러한 결과는 중앙정부의 자치조직권 관련 재정지원조건 뿐만 아니라 지자체의 재정여건이 자치조직권 확대 및 행사의 제약요인으로 작용할 수 있음을 보여준다.

12) 조사대상 지자체의 평균재정자립도 수준은 20.6%였다. 상위그룹은 재정자립도 30%이상으로 보았고 하위그룹은 재정자립도 10%이하로 간주하였다. 그 결과 각 25개씩의 지자체가 해당되었다.

13) 통계적 차이검정 결과(독립표본 t-검정) 유의수준 0.05수준에서 '인건비 전액부담 정원'만이 유의미하게 차이가 있었다.

〈그림 4〉 재정자립도에 따른 조직 및 정원확대 전망(기초지자체)



3. 확대추진 전략과 책임확보

1) 확대 시기

자치조직·인사권을 지자체 의사에 전적으로 맡겨야 한다면 그 시기는 언제가 적당한지에 대해 설문한 결과, 5년-3년이내(37.8%), 2년-1년이내(21.0%), 가능한한 즉시(16.8%), 10년-6년이내(16.0%)의 순으로 조사되었다.

광역과 기초 모두 자치조직권의 전면 확대시기로 5년-3년이내를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 자치조직권 전면 확대시기로 단기에 해당하는 2년이내가 전체의 37.8%로 조기 도입의견이 적지 않으나 3년 이상의 중장기적인 도입의견이 58.0%로 보다 우세한 점을 고려하면 부작용이 클 수 있는 즉각적인 자치조직권 확대보다는 시범사업등 신중한 확대방안이 모색될 필요도 있다고 할 것이다.

〈표 10〉 자치조직권 확대의 바람직한 시기

구분	1	2	3	4	5	결측
	10년후	10년-6년내	5년-3년내	2-1년내	가능한 즉시	
광역지자체	0 (0.0%)	0 (0.0%)	7 (43.8%)	6 (37.5%)	3 (18.8%)	0 (0.0%)
기초지자체	5 (4.9%)	19 (18.4%)	38 (36.9%)	19 (18.4%)	17 (16.5%)	5 (4.9%)
전체	5 (4.2%)	19 (16.0%)	45 (37.8%)	25 (21.0%)	20 (16.8%)	5 (4.2%)

2) 자율성 확대를 위한 방안

자치조직권 확대를 위한 구체적인 법령개정 방안과 관련하여 실현가능성이 높은 대안과 이상적인 대안에 대해 설문한 결과, 광역과 기초의 의견이 일치하였다(〈표 11〉 참조). 즉, 실현가능

성이 가장 높은 대안으로 광역과 기초 모두 지방자치단체의 행정기구 및 정원에 관한 규정(대통령령)의 개정 및 완화를 선택하였으며 가장 이상적인 대안으로는 지방자치법을 개정하여 자치조직권을 명시하는 방안을 선택하였다. 정책내용으로는 광역과 기초 모두 중앙정부 가이드라인은 유지하되 상한선을 확대하는 방안이 제1위였는데 광역의 경우에는, 전면 자율화하는 방안도 중앙정부 가이드라인은 유지하되 상한선을 확대하는 방안과 동일한 비중(각각 37.5%)으로 공동 1위로 조사되었다.

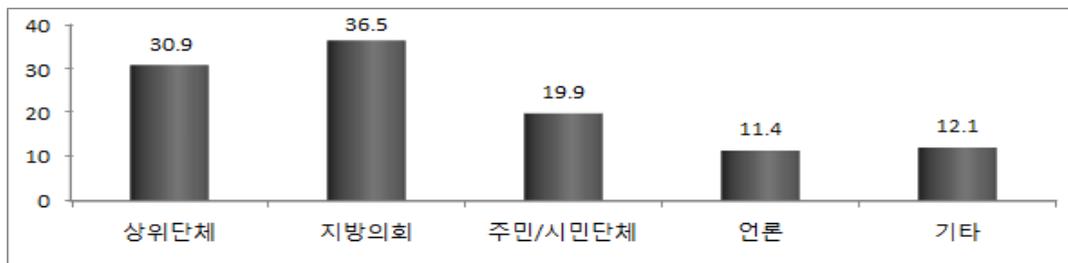
〈표 11〉 자치조직권 확대방안

문항내용		광역지자체		기초지자체	
		항목	%	항목	%
법률개정 방안	실현가능성 1순위	대통령령 개정	87.5	대통령령 개정	62.1
	이상적 1순위	법률에 명시	43.8	법률에 명시	43.7
정책내용	1순위	가이드라인 유지 상한 확대, 전면 자율화	37.5	가이드라인 유지 상한확대	35.0

3) 견제기능의 책임분담 비중

지자체에 조직 및 인사운영의 자율성이 전면 부여될 경우(조례로 제정할 경우), 무분별한 조직 확대 등에 대한 견제기능을 주체별로 어떤 수준으로 책임분담이 이루어지는 것이 바람직한지(각 주체별 책임분담의 합계는 100%로 설정)에 대해 기초지자체를 대상으로 설문하였다. 그 결과, <그림 5>에서 보듯이 지방의회가 36.5%로 가장 높게 나타났으며 중앙정부 및 광역지자체와 같은 상위단체가 30.9%, 주민 및 시민단체가 19.9%의 순으로 조사되었다.¹⁴⁾ 기초지자체 공무원들은 무분별한 조직설치의 견제 주체로서 지방의회의 역할에 가장 큰 비중을 두고 있음을 알 수 있다.

〈그림 5〉 무분별한 조직확대에 대한 책임분담 비율(단위, %)



14) 응답자가 합계 100.0%를 지키지 않은 경우가 있어서 항목의 합계치는 110.8%로 집계되었다.

4) 책임성 확보방안

자치조직권 확대에 수반되는 책임성 확보방안은 전문가 토론에서 집중적으로 논의되었다. 먼저, 건전한 시민의식과 지역언론, 의회의 견제역할에 대해 기대하는 의견과 그렇지 않다는 의견이 대립하였다.

“시민의식이 지방자치를 제대로 작동하게 하는 핵심입니다. (그런데) 우리나라의 경우 시민들의 지방자치에 대한 관심이 적고 먹고 사는 문제에만 매몰되어 있습니다. 외국에서는 기구나 정원의 증설에 대해서 엄격하게 책임을 묻고 시민의 관심도 높습니다. (우리나라의 경우) 지방의회가 사후통제의 주체가 되어야 하는데 이런 역할을 제대로 해낼지 의문입니다”(한국지방행정연구원-나),

“지방에도 시민사회가 있고 지역언론이 있습니다. 지금은 중앙에서 사전적으로 통제하고 있는데 앞으로는 사후적인 통제로 바꾸고 다양한 지역내 견제장치가 마련되면 견제가 가능합니다. 특히 선거가 있기 때문에 선거후보자들이 문제점이 있다면 지적하고 선거에서 심판이 이루어질 것입니다.(한국지방행정연구원-다).

단기적으로는 자율성 확대를 위해 지자체별 유형화 및 정보공개 강화방안이 제안되었으며 보다 근본적인 방안으로는 지방자치단체의 수비범위(기능)에 대한 재검토가 이루어져야 한다는 의견도 제시되었다.

“일본의 경우 보수증감액과 보수증감의 이유를 홈페이지를 통해서 공개하도록 하고 있는 점도 참고가 될 것입니다. 공개에 있어서는 세부항목을 자세히 공개할 필요가 있고 (허위 공시가 되지 않고) 정말 그 지자체의 실제 현황이 그대로 반영될 수 있도록 보완장치를 마련하여야 할 것입니다”(한국지방행정연구원-가).

“단기적으로는 유형화가 가장 바람직한데 더 많은 자율성을 추구하는 지자체에 대해서는 책임부담도 패키지로 하여 해당 지자체가 이를 할지 말지 선택할 수 있도록 해야 합니다. 중앙정부는 (지자체의) 업무가 매년 증가하고 있는데 전임 정부에서 하였던 일 가운데 줄일 수 있는 일들은 3년 주기 혹은 5년 주기로 줄여 주어야 합니다. 즉, 지방자치단체의 업무에서 ‘수비범위’를 재정립해야 하는데 지자체가 민간이 해야 될 일까지 떠맡고 있는 경우도 많습니다”(한국지방행정연구원-나).

“제1 단계로는 자체단체 유형화 세분화를 통해 선택의 폭을 넓혀 주는 것이고 제2 단계는 보수체계와의 관련성을 검토하여 전면 자율화를 추진해야 할 것입니다. 또 한가지 우리나라

지자체는 조직, 인원자체가 적지 않은 편이고 관장하는 사무도 굉장히 포괄적인데. 자치단체에서 정말 이러한 일들을 다 해야 하는지 근본적인 고민이 필요합니다. 인사부서와 단체장간에 인식이 틀린데 단체장은 인재가 없다고 하고 인사부서는 인력이 없다고 합니다. 진짜 무엇이 문제인지 정확히 파악하여 정원문제를 접근할 필요가 있습니다”(한국지방행정연구원-가).

한편, 설문조사의 자유응답에서는 조직 및 인사운영의 자율성 확대를 위한 선행조건으로 예산편성의 자율성 확보를 지적한 응답이 많았다. 구체적으로는 “농촌의 경우 세입이 적고 자립도가 열악하기 때문에 자치단체의 재정문제 해결 없이는 자치입법권과 인사조직권은 큰 의미가 없을 것”이라는 지적과 함께 “사회복지 조직등 국가적 책임부문은 중앙에서 직접 운영”할 필요성을 지적한 의견이 있었다.

4. 소결: 분석결과의 요약

지금까지 우리나라 자치조직권 확대에 대한 인식을 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 설문조사 및 전문가 FGI조사를 통해 분석해 보았다. 분석은 크게 자치조직권의 제약실태 영역, 자치조직권 확대의 제약요인 영역, 확대추진 전략 및 책임확보 영역으로 나누어 실시되었으며 주요 분석결과를 요약하면 다음 <표 12>와 같다.

자치조직권의 실태를 살펴보면 법령에서의 제약이 실제 현장에서도 그대로 이어지고 있는 것을 확인할 수 있었으며 업무추진에도 상당한 제약이 초래된다고 인식하고 있었다. 이에 따라 지자체 공무원들은 자치조직권의 확대 필요가 높다는 인식을 나타내었다. 행정수요 증가원인에 대해 광역은 중앙결정 요인과 지방결정 요인이 유사하다고 보는 반면 기초는 중앙결정 요인의 비중이 다소 높다고 인식하였다. 기초의 경우 기구제한의 제약보다 정원제한의 제약이 더 큰 문제로 보고 있다. 이는 쟁점별 시급성과 중요성을 파악해 본 결과에 의해서도 확인된다. 즉, 기초는 정원의 설정이 제1위로 나타나 인력확충 문제를 가장 중요하고도 시급한 문제로 인식하고 있었다.

자치조직권 확대의 제약요인에 대해서는 먼저 자율성 부여시 무분별한 확대가능성이 최대의 장애요인으로 지적되고 있는데 지자체 공무원들은 이에 대해 그 가능성이 낮은 것으로 보고 있었다. 선진국에서는 자치조직권의 부여과 함께 보수의 자율화도 이루어지고 있다. 하지만 우리나라 지자체 공무원들은 보수 자율화에 대해 부정적 인식을 보이고 있으며 조직확대와 연계된다 하더라도 부정적 인식은 변하지 않았다. 확대추진시 장애요인에 대해 중앙정부의 반대와 함께 지자체의 열악한 재정여건이라는 지적이 많았는데 이에 대해 재정조건에 따른 인력·기구·보수 전망을 파악해 보았다. 그 결과 자체재원부담 비중이 높을수록 축소전망이 높아지고 교부세지원이 확대될수록 그리고 재정자립도가 높은 지자체일수록 확대전망이 높아지는 경향을 보였다.

〈표 12〉 자치조직권 확대에 대한 인식분석결과 요약

조사 영역	실태조사 분석요소	주요 분석결과	광역과 기초간 비교
제약 실태	전반적 조직권 제약실태	<ul style="list-style-type: none"> •상당히 제약되어 있으며 업무추진에 지장이 많음 •확대필요성 대단히 높음 	•광역과 기초간 의견이 동일
	제약 유형간 비교	•기구제한 보다 정원제한의 비중이 다소 높다고 인식	•기초지자체만 조사
	수요증가 원인비교	•기초의 경우 중앙결정에 의한 수요증가요인이 다소 높다고 인식	•광역은 중앙유발과 지자체 유발이 유사
	쟁점별 개선 필요성	<ul style="list-style-type: none"> •광역은 행정기구 설치가 제1위 •기초는 정원의 설정이 제1위 	•부단체장 정수는 광역이 직급별 정원기준은 기초가 각각 중시
확대 제약 요인	무분별 확대 가능성	•무분별 확대 및 고위직 위주 확대 가능성 낮게 인식	•광역보다 기초가 확대가능성을 다소 높게 인식
	보수자율화 태도	•보수만 자율화, 보수 및 조직자율화 동시 자율화 모두 부정적	•광역과 기초모두 상당히 부정적임
	확대추진시 장애요인	•중앙정부의 반대(1위) 및 지자체의 열악한 재정(2위)	•기초지자체만 조사
	조건따른 인력·기구·보수전망	•인건비 교부세반영, 기준설정후 인센티브 반영, 자체부담의 순으로 확대전망 높음	•기초의 경우 재정자립도가 높을수록 확대전망 높음
확대 전략 및 책임 확보	확대시기	•3-5년이내가 가장 높음(37.8%)	•광역 기초 모두 즉시시행은 10%대
	확대의 방안	•현행 대통령령을 개정하되 가이드라인 유지가 각각 1위	•광역과 기초가 동일
	건제 책임분담	•지방의회가 1위, 상위단체가 2위	•기초지자체만 조사
	추진전략과 책임성확보	<ul style="list-style-type: none"> •건전한 시민의식과 지방의회의 역할에 대한 기대는 찬반이 대립 •정보공개, 지자체별 유형화방안과 함께 근본적인 기능 재검토 필요성 •지자체 재정의 실질적 제약 지적 	•FGI 조사결과 및 설문조사 자유문항 반영

확대추진 전략 및 책임확보 영역에 대해서는 즉각적인 자율성부여 보다는 중장기적인 도입이 바람직하다는 의견이 많았다. 제도개편의 방법으로는 대통령령을 개정하되 일정한 가이드라인이 제시되는 방안이 선호되었다. 무분별한 자치조직권 확대에 대한 견제 주체로써는 지방의회가 제1위로 선정되었고 상위정부라는 응답이 제2위로 나타났다. 책임성 확보방안으로는 건전한 시민의식, 지방의회의 역할강화와 함께 정보공개 및 지자체별 유형화가 필요하다는 의견이 제시되었다.

V. 결론 및 정책적 함의

지방자치단체의 자치조직권과 관련한 국가의 정책적 기조는 지방자치단체의 입장을 제약조건으로 중앙정부의 입장을 지속적으로 유지하는 선에서 방항지워졌다고 볼 수 있다. 전국적인 통일성과 형평성, 그리고 중앙정부 주도의 국가관리 효율성을 그 중요한 가치로 삼은 결과이다. 지방자치단체간의 형평성 유지, 국가관리의 효율성은 여전히 주요한 가치이다. 그러나 앞으로의 국가관리는 통일성과 획일성 못지않게 다양성을, 형평성 못지않게 지역적 특수성을, 효율성 못지않게 민주성(자율성)이 중요한 가치로 추구되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본다면 자치조직권의 다루는 관점도 변화가 있어야 한다. 즉, 중앙정부의 입장을 제약조건으로 하면서 기본적으로는 지방자치단체의 입장을 수용하는 관점의 변화가 있어야 할 것이다. 이것은 향후 자치조직권과 관련한 논의에서 지방자치단체에게 자치조직권을 온전하게 부여하면서도 중앙정부가 우려하는 사항들이 최소화되도록 정책변화를 시도해야 한다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 자치조직권의 자율화 추진에 있어서 앞서 살펴본 분석결과를 종합적으로 고려하여 다음과 같은 함의를 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 자치조직권 확대시 광역지자체와 기초지자체의 우선순위를 고려할 필요가 있다. 설문조사결과 광역지자체의 경우 기구증설이 기초지자체의 경우 정원확대에 대한 수요가 높은 것으로 나타났다. 이러한 점에 비추어볼 때 자치조직권의 점진적 확대를 추진할 경우 광역과 기초간에 우선적인 수요를 반영하여 광역의 경우 기구설치권을 우선적으로 확대하고 기초의 경우 정원제한을 우선적으로 완화하는 노력이 필요할 것이다.

둘째, 지자체의 조직과 기구 증가를 억제하기 위해서는 그 원인이 되는 행정수요의 발생부터 억제할 필요가 있다. 설문조사 결과 행정집행기능의 대부분을 담당하고 있는 기초지자체의 경우 중앙정부 결정으로 인한 행정수요 증가가 지자체 자체결정에 의한 행정수요 증가보다 더 많은 것으로 조사되었다. 따라서 중앙정부의 정책결정시 지방자치단체의 업무증가를 초래하지는 않는지 영향평가 등을 통한 사전적 억제조치가 고려되어야 할 필요가 있다. 아울러 지방이 수행하는 업무 가운데 불필요한 업무가 없는지 주기적인 점검을 통해 업무의 재조정이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 자치조직권을 확대하면서도 무분별한 인력 및 기구의 확대를 억제하는 방안으로 중앙정부의 재정지원여부가 유효하게 작동할 가능성이 높음을 설문분석 결과를 통해 확인할 수 있었다. 즉, 지자체의 독자부담이 증가할수록 그리고 재정자립도가 낮을수록 인력, 기구, 보수증가 전망도 낮게 나타났는데 이를 통해 적절한 지자체 유형화 및 인센티브 구조가 설계된다면 자치조직권 확대에 따른 부작용을 최소화 할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 지자체를 재정력, 인구, 산업구조 등을 기준으로 유형화하여 지자체 공무원의 보수 자율권과 함께 자치조직권을 차등적으로 부여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 아울러 지자체의 재정력이 실질적으로 자치조직권을 제약하는 요인으로 작용하기 때문에 현행과 같은 중앙과 지방의 재원배분구조가 유지된다면 자치조직권의 완전자율화가 이루어진다고 하더라도 많은 지자체에서 자치조직권은 극히 제한적으로만 행사될 가능성이 높다. 따라서 지방분권을 촉진하는 방향으로 지방재정 확충노력이 이루어질 필요도 있다.

넷째, 자치조직권 확대에 따른 견제 책임의 주체로써 의회의 역할을 보다 강화할 필요가 있다. 자치단체장이 자신의 정치적 입지를 강화하기 위한 목적이나 공무원들의 인사적체 해소에 대한 요구를 충족하는 수단으로 사용될 가능성을 사전에 차단할 필요가 있는데 지자체 수준에서 내부적 통제와 견제장치가 반드시 뒤따라야 한다. 내부적 통제와 견제장치의 핵심은 지방의회라고 할 수 있다. 자치조직권이 타 광역지자체에 비해 폭넓게 부여되어 있는¹⁵⁾ 제주특별자치도의 경우 제주특별자치도법에 ‘도의회의 기능강화’를 별도의 장(章)으로 두고 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 임용 전에 인사청문회를 하도록 규정하는 등 의회의 권한 강화에 역점을 두고 있다. 또한 도지사는 제주자치도의 행정기구의 설치와 소속 공무원의 정원에 관한 제주자치도의 규칙의 제·개정 또는 폐지가 있는 때에는 지체없이 그 전문을 붙여 도의회에 제출하도록 강제함으로써 도의회의 조직과 인사에 관한 통제권을 강화하고 있다. 이와 같은 제주특별자치도의회 권한강화 노력은 자치조직권의 전면 자율화와 병행하여 전국적 차원에서 제도화될 필요가 있다.

마지막으로 정보공개 및 시민단체의 역할의 중요성이다. 정부는 2014년부터 기준인건비제를 도입하면서 대통령령에 정보공개에 관한 규정을 신설하여 타 지자체와의 비교가 가능하도록 하였으며 인터넷등을 통해 조직운영 정보를 공개하도록 제도화하였다. 이는 향후 지방자치단체에 게 자치조직권을 완전히 보장하는 경우에도 불필요한 조직남설이나 증원을 억제할 수 있는 효과적인 장치라고 할 수 있다. 그러나 지역시민사회의 관심과 감시가 제대로 작동하지 않는다면 정보공개는 큰 의미를 지니기 어렵다. 특히, 우리나라의 경우 지역별로 지방자치단체장과 의회의 다수의 의식을 차지하는 정당이 동일한 경우가 많기 때문에 자치조직권의 자율적 행사와 관련하여 더욱더 시민단체의 감시와 비판 기능이 필요한 실정이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구는 자치조직권 확대에 대한 종합적·실증적 연구가 부족한 가운데 설문조사 및 FGI조사 방법을 통해 자치조직권 확대의 제약요인 및 책임성 확보방안과 관련된 쟁점들을 분석하고 정책적 함의를 제시하였는데 의의가 있다. 그러나 제도설계의 구체적인 방안에 대해서는 심층적인 분석이 이루어지지 못하였다. 또한 우리나라에 앞서 자치조직권이 전면 자율화된 선진국 사례들에 대한 분석도 이루어지지 못하였다. 향후 이러한 본연구의 한계들을 보완한 보다 정교한 후속 연구가 이루어질 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 권경득·금창호. (1997). 지방자치단체의 자치권 강화방안. 『지방행정연구』, 12(2):71-93.
 금창호·권오철. (2007). 『참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제』. 한국지방행정연구원.
 김병국·권오철. (2004). 지방자치단체의 인적역량프로그램 운영실태 및 개선방안. 부천시의 자치역량프로그램(안)을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 3(2): 37-64.

15) 제주특별자치도법 제14조 이하에서는 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치 등에 관하여 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 하고 있다.

- 김병국. (2007). 지방자치단체 총액인건비제의 개선과제와 대응방안. 『지방행정』, 56(641): 24-34.
- 김병국·권오철·하현상. (2012). 「지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김종성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도-총액인건비제의 도입을 중심으로. 『사회과학연구』, 20(1):37-61.
- 김태영. (2007). 지방총액인건비제도와 지방공무원표준정원제도의 비교연구. 『한국공공관리학회보』, 21(4): 127-152.
- 박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 박해육·최정우. (2013). 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 17(3): 177-200.
- 박혜자. (2003). 지방정부의 자치조직권과 인사권 제약요인과 개선방안. 『한국지방자치 학회보』, 15(4): 5-25.
- 이경은. (2002). 현행 지방자치관련 법제의 문제점과 개선방안: 지방분권 관련 법제를 중심으로. 『저스티스』, 69: 5-31.
- 서순복·권오철. (2003). 자치조직권 운영실태의 비교분석과 개선대안-서울특별시와 경기도를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 13(4): 209-224.
- 심상복. (2007). 지방정부의 ‘자치조직권’ 확대. 『자치연구』, 17(1·2): 49-64.
- 신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 『정부학연구』, 16(3): 143-183.
- 우동기·이상호. (1996). 지방자치단체의 자율경영체제 구축에 관한 연구. 『한국행정논총』, 8(4호): 713-736.
- 이기우. (2001). 지방자치단체의 자치권. 『법제연구』, 통권 제21호: 111-128.
- 이기우·하승수. (2007). 「지방자치법」. 대영문화사
- 임도빈. (1997). 지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰. 『한국행정학보』, 31(3): 57-71.
- 정정목. (2001). 미국 지방자치단체 기관구성과 한국 지방정부 개혁을 위한 함의. 『공공정책연구』, 1: 93-106.
- 조선일. (2005). 총액인건비제 책임성확보 강화. 『지방행정』, 58(672): 29-33.
- 주재복. (2003). 「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 주재복·하동현. (2010). 민선 5기 지방자치단체의 조직관리제도 발전방향. 『한국정책분석평가학회 하계학술대회 발표논문집』, 149-168.
- 최현선의. (2011). FGI(Focus Group Interview) 방법을 이용한 스마트워크 정책의 쟁점에 관한 연구. 『한국정책학회 추계학술대회발표논문집』, 129-153.
- 하동현·주재복·최홍석. (2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 지방행정연구. 25(1): 277-313.
- 하혜수·양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 『행정논총』, 45(2): 127-153.
- 하혜수·김성호. (2004). 제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구. 한국지방정부학회

학술대회발표논문. 258-283.

Lowery, D. & Berry, W. D. (1983). "Growth of Government in the United States: An Empirical Assessment of Competing Explanations". *American Journal of Political Science*, 27: 665-694.

Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior*, 3rd ed. The Free Press.

Schein, E. H. (1985). *Organization Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.

石原俊彦·山之内稔.(2011).『地方自治体組織論』. 兵庫縣: 關西學院大學出版會.

大杉覺.(2009).『日本の自治体行政組織』. 財団法人自治体國際化協會·政策研究大學院大學比較地方自治研究センター分野別自治制度及び運用に關する説明資料no.11: 1-12.

국가법령정보센터 홈페이지. (<http://www.law.go.kr/>)

안전행정부.(2014).『보도자료: 지자체 조직관리 자율성 확대』.

전국시도지사협의회.(2014).『지방자치 정상화를 위한 공동성명서』.

헌법재판소 1997.4.24. 95헌바48 전원재판부

이시원(李時遠): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 저서로는 정책학원론(공저), 수도권과 비수도권간의 지역격차(공저) 등이 있으며, 역서로는 관리행동론(H. Simon 원저)과 일본의 정책과정(공역)이 있다. 정책과정론, 장관론, 시차이론 등에 관한 논문을 발표하였고 최근의 논문으로는 "시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제"(2013) 등이 있다. 한국지방정부학회 편집위원장(2007-2008) 및 학회장(2009)을 역임하였다(swlee@gnu.ac.kr).

하정봉(河正鳳): 일본 筑波大学에서 박사학위를 취득하였으며, 현재 순천대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간 관계, 비교정책 등이다. 최근 논문으로는 "정책의 창(Policy Window) 모형을 적용한 순천만국제정원박람회 개최과정 분석(2014, 공저)" 등이 있다(jbha@sunchon.ac.kr).

Abstract

The Policy Implications of Empirical Analysis on Empowerment of Self-Organizing rights to the Local Government

Lee, See-Won

Ha, Jungbong

It is a very important task for local government to secure substantial self-organizing rights which is essential for more competitive and responsive local government. Organizational authority is the core rights in self-governing power of the local government. Although, decentralization policies have been promoted by central government since early 2000s, there still remain a lot of regulations on self-organizing rights of local government in Korea. This study conducted empirical analysis on empowerment of self-organizing rights to the local government by survey of local government officers mixed with Focus Group Interview(FGI) of experts. This study focused on finding constraints and the way to ensure accountability in case that self-organizing rights are completely empowered to the local government. The results suggest that expectation for the expansion of organization and an increase of personnel are varies depending on the way of financial burden. Also, elevation of check privilege in the local council and publication of comparable information are important for preventing indiscriminate organizing expansion.

Key Words: Self-Organizing rights, Empowerment, Local Government