

# 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향\*

박해욱  
최정우

## 국문요약

본 연구의 목적은 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 데에 있다. 총액인건비제에 대한 선행연구의 대부분은 총액인건비제 도입과 운영에 관한 방안의 제시와 총액인건비제의 산정 방식에 중점을 두고 있고, 제도 도입 이후의 효과에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구에서는 총액인건비제 도입의 영향을 조직기구와 직급별 공무원 정원에 대한 영향으로 구분하여 분석하였다.

분석결과에 따르면, 총액인건비제 도입은 지방자치단체의 조직기구 증대에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 그리고 자치단체 유형별 차이는 있으나 상위직과 중간관리자에 있어서는 대체적으로 총액인건비제 도입이 인원증대를 야기하나 하위직 공무원의 규모의 감소를 야기하는 것으로 분석되었다. 결론적으로 총액인건비제의 시행은 본래의 목적에 따라 지방자치단체의 자치조직권 강화에 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 지방자치단체의 조직관리의 자율성 확대는 총액인건비제의 시범실시에서와 마찬가지로 조직기구의 증가와 상위직 공무원 중심의 정원 증가라는 부작용을 야기하는 것으로 나타났다.

**주제어:** 총액인건비제, 조직관리, 자치조직권

## 1. 서론

지방자치단체의 조직규모와 운영방식은 지방자치단체의 효율성과 효과성에 중요한 영향을 미치며, 이는 궁극적으로 주민의 요구에 대한 대응력과 주민들에 대한 행정서비스의 품질을 결정하는 중요한 요인이다(김미정, 2009: 107). 지방자치단체의 규모를 좌우하는 공무원의 정원관리 방식은 자치조직권과 관련된 논의의 핵심이 되고 있다. 자치조직권은 지방자치단체가 자치입법권을 통해 자주적으로 행정기구·정원·보수·사무분장 등을 결정하거나 운영하는 권한을 의미한다(최창호, 2002: 224; 박혜자, 2003: 6). 즉, 지방자치단체가 스스로의 필요에 따라 자유롭게 인력과 조직을 운영할 수 있도록 보장하는 권한이다.

자치조직권은 헌법 제118조 제2항과 지방자치법 제102조를 통해 보장되나 구체적인 사항은 하위법령에 위임되어 있으며, 조례와 규칙에 의한 자치조직권의 행사도 상급기관의 승인이나 협의를

\* 본 논문은 한국지방행정연구원 2013년 기본과제의 일부를 발췌·수정하여 작성하였습니다.

조건으로 한다(박혜자, 2007: 7). 따라서 자치조직권의 행사는 중앙정부의 통제 하에 제한적으로 이루어지고 있다는 의견이 지배적이다(이경은, 2002: 20; 박혜자, 2003: 7; 하혜수, 2004: 17; 조선일, 2005: 73; 심상복, 2007: 49; 조선일, 2009: 29). 실질적인 자치조직권 확보를 위해 참여정부는 지방 자치단체가 공무원 정원규모의 결정과 기구설치 등 조직관리에 있어 자율성을 확대하는 총액인건비제를 2007년부터 시행하였다.

지방총액인건비제는 “지방자치단체가 기구 및 정원 운영에 수반되는 인건비성 경비를 기준으로 조직을 자율적으로 관리하는 제도”이다(행정자치부, 2006: 4). 지방자치단체는 총액인건비 범위 하에서 지방자치단체의 행정수요를 고려하여 전체 공무원의 정원규모와 직급별 규모를 결정하고, 그에 부합하는 기구를 설치할 수 있다. 또한 조직운영과 관련된 사항을 조례를 통해 정하도록 하고 있어 지방의회의 권한 확대, 주민에 대한 책임성 강화가 이루어질 수 있다. 하지만 총액인건비제를 통한 지방자치단체의 자율성 확대에 의해 발생할 수 있는 과도한 조직 및 정원의 증가와 상위직 중심의 증원 가능성 등은 총액인건비제의 부작용으로 지적되고 있다. 한편 총액인건비제 시행과 함께 행정자치부(현 안전행정부)는 출장소·사업소·직속기관 설치 승인권, 각종 정원책정권 등 15개의 권한을 지방자치단체로 이양하여 실질적인 자치조직권의 확보를 위해 노력하였으나 본청의 보조·보좌기관의 직급기관과 소속기관·하부기관의 설치요건, 직급기준 등에 대한 기준을 존치시켜 지방자치단체의 자율적인 조직운영을 제한하고 있다. 또한 총액인건비제 운영 이후 행정안전부(현 안전행정부)의 지방자치단체 조직개편 추진(2008. 5. 1)에 의한 기준인력 5% 정원감축 추진 등과 같은 중앙정부의 정책추진 또한 지방자치단체가 총액인건비제 하에서 독립성을 갖고 자치조직권을 행사하는데 부담을 주고 있다.

본 연구는 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향을 조직기구와 직급별 공무원 정원을 중심으로 실증적으로 분석하는데 목적을 둔다. 지방공무원의 규모는 지방자치단체의 행정효율성 및 효과성, 그리고 행정서비스의 질을 결정하는 주요한 요인이다. 따라서 공무원의 규모와 밀접하게 관련되어 있는 총액인건비제에 대한 연구가 반드시 필요하다. 그러나 총액인건비제에 대한 대부분의 연구는 총액인건비제 도입과 운영에 대한 방안의 제시(김병국, 2007a; 김병국, 2007b; 김종성, 2009)와 총액인건비제의 산정방식(김미정, 2009; 신원부·전봉기, 2010)에 중점을 두고 있고, 제도도입 이후의 효과에 관한 실증분석은 거의 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구는 총액인건비제 도입 이후 조직관리의 변화를 실증적으로 분석하고, 이에 기초한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 지방공무원 정원관리제도에 따른 자치조직권의 변화

자치조직권<sup>1)</sup>은 “지방자치단체가 조직을 자주적으로 정하는 권능”(이경은, 2002: 19)을 의미한다.

즉, 조례 또는 규칙을 수단으로 하는 자치입법권을 통해 지방자치단체의 기관을 설치·운영하고 그에 필요한 공무원의 임면과 보수, 사무분장 등을 결정하는 것을 주요 내용으로 한다(최창호, 2002: 224; 박혜자, 2003: 6; 심상복, 2007: 51).<sup>2)</sup> 지방자치단체의 공무원 규모는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 질과 직접적인 관련을 갖고 있다는 점에서(김미정, 2009: 107) 지방자치권은 실질적인 자치행정 구현에 있어 중요한 요소이며(이경은, 2002: 20-21), 지방자치단체가 행사하는 지방자치권의 핵심수단이 된다. 따라서 자치조직권은 지방자치권의 하나로 헌법에 의해 제도적 보장이 이루어지고 있다.<sup>3)</sup>

하지만 제도적 보장은 본래의 내용을 침해하지 않는 경우에 한하여 입법을 통한 수정·보완의 여지가 있다. 따라서 자치조직권은 다양한 법률과 이를 기반으로 한 제도를 통하여 제한이나 강화가 이루어질 수 있다. 자치조직권은 제도적으로 헌법과 지방자치법을 통해 보장되고, 구체적 내용은 조례를 통해 정하도록 보장되어 있으나 실질적으로는 대부분의 사항이 대통령령의 범위 내로 제한하고 있어 중앙정부의 통제가 이루어질 수 있는 여지가 존재한다(이경은, 2002: 20; 박혜자, 2003: 7; 하혜수, 2004: 17). 특히, 자치조직권의 다양한 내용 중에서 기구설치의 범위와 공무원 정원에 관한 사항은 중앙정부로부터 가장 제약을 받는 분야로 지적되어 왔다(하혜수, 2004: 16; 심상복, 2007: 55). 따라서 자치조직권의 실효성은 실질적으로 공무원 정원관리제도의 변화에 의해 크게 영향을 받는다.

우리나라의 지방공무원 정원관리제도는 1988년 지방공무원총정원제(이하 총정원제)를 기점으로 이루어졌다고 볼 수 있다(하혜수·양덕순, 2007: 139). 총정원제 도입 이전에는 개별승인제를 통해 지방자치단체의 정원이 결정되었다. 즉, 각 지방자치단체들이 개별적으로 내무부(현 안전행정부) 장관의 승인을 얻어 그 범위 내에서 규칙을 통해 지방공무원 규모를 결정하였다. 특히, 개별승인제에서의 정원승인은 객관적인 정원산식에 의해 이루어지지 않아 주관적인 판단을 통한 승인의 여지가 있었다(하혜수·양덕순, 2007: 140). 따라서 내무부는 지방자치단체에 대한 조직·인사에 대한 강한 통제력을 지니고 있었다(임도빈, 1997: 58; 김종성, 2009: 42). 즉, 개별승인제 하에서 지방자치단체의 정원결정은 형식적으로는 규칙을 통해 이루어지기는 하였지만 이는 내무부장관의 정원승인 범위 내에서의 재량권 행사만이 가능했고, 승인범위의 결정 또한 객관적인 기준에 따라 이루어지지 않아서 자치조직권의 실효성이 크지 않았다.

1988년 지방자치법의 전면 개정과 더불어<sup>4)</sup> 중앙정부는 지방자치제의 도입으로 야기될 수 있는

- 
- 1) 일부에서는 자치조직권을 ‘자주조직권’이나 ‘조직고권’으로 칭하기도 한다.
  - 2) 자치조직권은 조직구성에 필요한 인력의 정원, 총원, 인력배치, 보수 등의 인사와 관련한 다양한 내용을 수반한다는 점에서 인사권을 내포하고 있다고 볼 수 있다(박혜자, 2003: 6).
  - 3) 지방자치의 보장에 있어서는 다양한 학설이 제시되고 있으나 이에 대한 통설은 제도적 보장설로 인식되고 있다. 제도적 보장설은 지방자치 보장의 내용이 입법을 통해 변경될 수 있으나 그 본질적 내용은 침해할 수 없다는 것을 의미한다. 즉, 자치조직권의 내용에 있어서는 입법을 통해 수정·보완이 이루어질 수 있으나 그 본질적인 내용은 입법을 통해서도 침해나 폐지가 불가능하다(심상복, 2007: 20-21).
  - 4) 1988년 개정된 지방자치법에서는 지방공무원의 정원을 내무부령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 규칙을 통해 결정하도록 규정하였다(박혜자, 2003: 11).

지방자치단체의 무분별한 공무원 규모 증대를 미연에 방지하기 위하여 지방공무원 정원관리 방안을 강구하였다(김태영, 2007a: 129). 그 결과로 지방공무원 정원관리제도는 개별승인제를 대신하여 총정원제가 시행되었다.<sup>5)</sup> 총정원제는 정원산정방식에 따라 지방공무원의 총정원을 사전에 정해두고, 개별 지방자치단체는 총정원의 범위 내에서 공무원 규모를 운영하는 것을 주요 내용으로 한다(김태영, 2007b: 16). 개별승인제가 정원승인에 있어 객관적인 기준이 제시되지 않았던 것과는 달리 총정원제는 인구, 면적, 기관수, 결산규모를 기준으로 회귀방정식<sup>6)</sup>을 통해 총정원을 산정하였다. 하지만 총정원을 상회하여 공무원 정원을 증가시킬 경우에는 개별승인제와 마찬가지로 내부부장관의 승인이 필요하였다. 그런데 총정원제 도입 당시 대다수 지방자치단체의 공무원 현원은 총정원제의 정원산정방식보다 1천명 이상 정원을 초과하고 있었다(임도빈, 1997: 59).<sup>7)</sup> 따라서 현원의 유지 또는 정원의 증대를 위해서는 실질적으로 내부부장관의 승인이 필요하였고, 개별승인제와 유사한 수준에서 지방자치단체의 자치조직권 행사가 가능했던 것으로 판단된다. 특히, 1992년부터는 총정원제를 지방교부세와 연계하여 총정원을 초과한 지방자치단체에 대해서는 교부세 배정에 있어 불이익을 받도록 하였다(김종성, 2009: 42). 따라서 지방자치단체의 자치조직권 행사는 개별승인제에 비해 공무원 증원에 있어 재량은 없었다고 판단된다.

1991년 지방자치제의 시행과 1995년 민선단체장의 선출은 지방자치단체로 하여금 자치조직권의 실질적인 행사에 대한 의지를 강화시키는 계기가 되었다. 이는 결국 총정원제의 정원산정방식의 타당성에 대한 의문으로 이어졌다(김태영, 2007b: 17). 총정원제는 지방자치단체간 정원의 상대적 조정만 가능할 뿐 지방자치단체의 특성과 행정수요를 고려한 탄력적 운영을 보장하지 못하는 이유로 비판을 받았다(김태영, 2007a: 129). 이에 따라 행정자치부는 총정원제에 대한 비판을 고려하여 1997년부터 지방공무원 표준정원제도(이하 표준정원제)를 시행하였다.

표준정원제는 지방자치단체의 현 정원을 기준으로 도출한 표준정원을 제시하여 표준정원 내에서 지방자치단체가 조직규모를 결정하여 운영하는 것을 의미한다.<sup>8)</sup> 표준정원제에서는 정원산정 방식이 보다 정교해졌으며, 지역특성을 반영하고 있기 때문에 총정원제에 비해 타당성을 지니고 있다.

- 5) 학자에 따라서는 1988년에 시행된 총정원제를 ‘기준정원제(1988년~1994년)’와 ‘총정원제(1995년~1996년)’로 구분하기도 한다(김미정, 2009; 신원부·전봉기, 2010). 그러나 기준정원제와 총정원제는 내용상 큰 차이가 없으나 정원 산정모형에 있어 1995년부터 주민수, 행정동수, 일반회계총결산액이 추가되었다(김미정, 2009: 116). 따라서 두 제도는 동일한 제도로 보는 것이 보다 타당하며, 지방공무원정원에 대한 선행연구들(임도빈, 1997; 박혜자, 2003; 김태영, 2007a; 김태영, 2007b; 하혜수·양덕순, 2007)에서 구분하지 않는 경우가 많다.
- 6) 회귀방정식은 현 정원을 종속변수로 하고 인구, 면적, 기관수, 결산규모를 독립변수로 하여 회귀방정식을 구성하였다. 그리고 서울특별시, 광역시, 도, 자치구(특별시), 시, 군으로 구분하여 유형별 회귀방정식을 활용하였고, 시와 군의 경우는 5개의 유형을 추가적으로 구분하였다(김종성, 2008: 42; 신원부·전봉기, 2010: 148).
- 7) 1995년 지방교부세 산정을 위한 조사에 의하면 직할시와 도는 모두 현원이 총정원을 초과하였으며, 8개 시, 5개 군만 현원이 총정원에 미달한 것으로 나타났다(김미정, 2009: 117).
- 8) 표준정원의 산정은 최근 6년간의 패널데이터(panel data)를 통해 회귀분석을 통해 도출하였다. 회귀방정식에는 기존 총정원제에서 활용되던 변수 외에 일반회계총결산액이 포함되었다. 그리고 산정된 표준정원은 지방자치단체의 현원과 다소 차이가 있어 이를 보정하기 위하여 보정정원을 부여하였다. 표준정원제에서는 도농통합시의 설치, 인구 급증 지역, 국가사무의 위임 증가, 시·군·구로의 사무이양 등의 지역 특성을 고려할 수 있게 되었다(김미정, 2009: 117).

한편 표준정원제는 기존의 가변수모형이 지역특성을 충분히 반영하지 못한다는 비판에 따라 표준화지수를 이용한 방식으로 수정되었다(김미정, 2009: 117).<sup>9)</sup> 표준정원제는 지역특성을 고려한 표준정원 내에서 지방자치단체가 자율적으로 공무원 정원을 운영하는 제도로써 인구를 중심으로 정원산정이 이루어졌던 총정원제에 비해 자율성이 보다 강화된 정원관리제도로 볼 수 있다. 하지만 지방자치단체는 표준정원제가 지방교부세와 연계되면서 행정자치부의 간접적인 통제를 받게 되었다.

행정자치부는 표준정원보다 지방공무원의 정원이 1명씩 증가되면 1,800만원의 지방교부세를 삭감하였고, 표준정원보다 1명씩 감소할 경우 1,800만원의 지방교부세를 추가로 배분하였다(김미정, 2009: 118). 따라서 재정상태가 열악한 지방자치단체의 경우 행정수요가 많더라도 표준정원 이상으로 공무원 정원을 증가시키지 못하는 요인이 되었다.<sup>10)</sup> 또한 표준정원제의 운영에도 불구하고 지방자치단체의 행정기구 설치 및 정원채정과 관련하여 본청기구 설치기준, 한시기구 설치승인권, 출장소 및 사업소 설치승인권과 4급 이상 공무원 정원채정 승인권, 시·군·구 5급 이상 공무원의 정원채정 승인권 등에 대해서는 행정자치부가 권한을 행사하였다. 이러한 규정들은 지방자치단체가 자치조직권을 행사함에 있어서 큰 제약요소로 작용하였다. 따라서 자치조직권의 행사가 표준정원제 하에서도 많은 제약이 있음을 인식한 참여정부는 자치조직권 강화를 목적으로 정원관리제도를 개선하였다.

참여정부는 국정과제의 하나로 지방분권을 추진하였고, 그 일환으로 자치조직권 강화를 제시하였다. 그리고 자치조직권을 강화하기 위한 수단으로 총액인건비제를 시행하였다. 이는 기존의 표준정원제가 지방자치를 훼손하고 있다는 우려에 기인한 것이다(김태영, 2007b: 21). 총액인건비제는 “지방자치단체가 기구 및 정원의 운영에 수반되는 인건비성 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 대해 책임을 지는 제도”(김태영, 2007b: 18)를 의미한다. 즉, 기존의 표준정원제도와 달리 총액인건비제에서는 인건비에 맞게 지방자치단체가 자율적으로 정원을 결정하고, 그에 부합하는 기구를 설치·운영할 수 있어 기존의 제도에 비해 자치조직권이 향상되었다. 그러나 지방자치단체의 총액인건비 산정방식은 사실상 표준정원제에서의 표준정원 산정방식과 방법론상 큰 차이를 보이지 않는다. 즉, 인건비의 총액을 정해놓고 그 범위 안에서 자율적으로 조직을 운영하는 총액인건비제와 정원의 총 규모를 정해놓고 그 범위 안에서 조직을 운영하는 표준정원제는 큰 차이를 보이지 않는다. 그럼에도 불구하고 총액인건비제가 기존의 총정원제와 표준정원제보다 자치조직권을 확대시킨 정원관리제도로 인식되는 이유는 총액인건비제 도입과 동시에 행정자치부가 가지고 있던 지방자치단체 정원 및 기구운영과 관련된 권한들이 지방자치단체로 이양되었기 때문이다. 이를 통해 지방자치단체의 조직관리에 대한 재량이 크게 확대되었다.

9) 1998년 IMF 구제금융기간 동안은 표준정원제를 중단하고 개별승인제를 시행하였기 때문에 표준화지수를 이용한 표준정원산정은 2000년부터 보통교부세 산정에만 활용되었다. 이후 2003년부터 표준화지수를 활용한 표준정원제가 시행되었다(김미정, 2009: 117-118). 표준정원제의 공백기가 존재함에 따라 가변수모형을 활용했던 시기를 1차 표준정원제, 그리고 표준화지수를 활용했던 시기를 2차 표준정원제로 구분하기도 한다.

10) 표준정원의 산정방식은 몇 차례에 걸쳐 수정이 이루어졌으나 근본적으로 표준정원의 산정은 현 정원을 종속 변수로 하여 이루어지기 때문에 현 정원의 크기에 따라 표준정원이 산정되는 문제점이 지속되었다(김종성, 2009: 43). 따라서 행정수요가 반영된 표준정원제 하에서도 현 정원의 차이에 따라 표준정원의 차이가 발생하였고, 이로 인하여 지방자치단체의 수요를 고려한 적실성 있는 표준정원의 산정이라고 보기에는 한계가 있었다.

〈표 1〉 지방공무원 정원관리제도와 자치권의 변화

	총정원제	표준정원제	총액인건비제
개념	·지방공무원 총정원을 사전에 정해 두고 총정원 범위 내에서 무원 규모 운영	·지방자치단체의 현 정원을 기준으로 도출한 표준정원 내에서 지방자치단체가 조직규모를 결정하여 조직운영	·기구 및 정원의 운영에 요구되는 인건비성 경비의 총액을 산출하여 그 범위 내에서 기구와 정원을 자율적으로 운영
도입배경	·지방자치제 도입으로 야기될 수 있는 과도한 공무원 규모 증대를 방지하기 위하여 도입	·총정원 산정시 지방자치단체의 특성 및 행정수요를 고려하지 못하는 문제점에 대한 비판 ·1991년 지방자치제 시행 및 1995년 민선단체장의 선출	·지방분권화의 정책기조 및 자치조직권 강화 ·표준정원제 하에서의 자치조직권 행사의 제약에 대한 문제점 인식
자치조직권 변화	·총정원 범위 내에서의 자유로운 인력 운용	·표준정원 내에서 자유로운 공무원 정원 운영	·선정된 총액인건비를 바탕으로 조직운영 ·총액인건비를 초과하여 조직운영 가능 ·본청기구 설치, 한시기구 설치, 기술직렬 조정승인권, 별정직 공무원 정원책정의 자율적 운영 가능
중앙정부의 대응	·총정원을 초과하는 공무원 증원시 내무부장관의 승인 필요 ·총정원제와 지방교부세의 연계를 통해 총정원 초과시 재정적 불이익 부여 ·행정기구 설치 및 공무원 정원책정 기준에 대한 권한 행사	·행정기구 설치 및 공무원 정원책정 기준에 대한 권한 행사 ·표준정원제와 지방교부세를 연동하여 인센티브 및 패널티 부여	·부단체장 정수와 직급기준, 보조기관 및 보좌기기관의 직급기준, 소속기관 및 하위기관의 직급기준, 기구설치요건 등의 권한 유지

지방공무원 정원관리제도는 지방자치권을 제약하는 요인으로 작용하였다. 개별승인제 하에서는 내무부장관이 개별 지방자치단체의 정원을 승인하였고, 총정원관리제 하에서는 총정원 규모가 크지 않아 결과적으로 지방자치단체의 기존 정원을 유지하는 데에도 내무부장관의 승인이 필요하였다. 표준정원제는 지역특성을 반영한 보다 합리적인 정원이 도출되어 지방자치단체의 정원관리 재량이 확대될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 그러나 표준정원제의 운영과 상존하는 행정자치부의 다양한 정원 및 기구관리 규정은 자치조직권 확대를 제약하는 요인이 되었다. 한편, 총액인건비제는 표준정원제와 그에 대한 정원·기구에 관한 여러 가지 규정들로 야기된 자치조직권의 제약을 해결하기 위한 방안으로 모색되었고, 이에 수반하여 자치조직권과 관련한 다양한 중앙정부의 권한들이 지방자치단체로 이양되었다. 이를 통해 지방자치단체는 자치조직권과 관련하여 높은 수준의 재량을 확보하였다. 그러나 아직도 중앙정부에서 행사하는 다양한 권한들은 자치조직권을 제약하고 있다는 비판을 받고 있다.

## 2. 총액인건비제 도입 이후 조직관리의 변화

총액인건비제의 시행은 실제적으로 자치조직권의 강화에 기여하였음은 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 표준정원제에서 총액인건비제로 변화하는 과정에서 지방자치단체에 대한 정원·기구의 설

치·운영과 관련한 중앙정부의 권한들이 지방으로 이양되어 조직관리에 있어 많은 변화를 초래하였다. 그리고 이러한 조직의 다양한 변화들은 총액인건비제의 도입 이후 기구 및 정원의 과도한 확대와 고위직 중심의 정원 증원 등과 관련한 다양한 우려를 수반한다(하혜수·양덕순, 2007: 146). 실제로 이러한 문제점은 총액인건비제의 시범운영 기간에 나타나기도 했다.

총액인건비제는 직접적인 인건비항목(기본급, 수당 등)과 인건비성 항목(업무추진비, 직무수행경비 등)으로 구성된 총액인건비를 지방자치단체의 행정수요를 고려하여 산정하고<sup>11)</sup>, 그 범위 내에서 지방자치단체가 자유롭게 인력규모를 결정하고, 그에 맞는 기구를 운영할 수 있다. 총액인건비는 안전행정부 산정하지만 이는 단지 기준액이므로 지방자치단체는 필요할 경우 총액인건비를 초과하여 조직을 운영할 수 있다. 그러나 총액인건비는 지방의회의 지방자치단체에 대한 예산심의, 조직·기구 정원 조례안의 심사 시 기준으로 활용되어 지방의회가 지방자치단체를 통제하는 수단으로 활용할 수 있다(행정자치부, 2005: 1; 김종성, 2009: 45). 즉, 총액인건비제의 도입으로 안전행정부를 통한 중앙정부의 조직관리에 대한 외부통제는 축소되고 지방의회를 중심으로 한 내부통제가 강화되는 기반이 마련되었다. 한편 총액인건비제의 도입과 함께 지방분권화의 일환으로 지방자치단체의 정원·기구운영과 관련한 다양한 중앙정부의 권한이 지방자치단체로 이관되었다. 구체적으로는 <표 2>와 같이 분청기구 설치기준, 한시기구 설치승인권 등의 행정기구 설치에 대한 권한과 기술직렬 조정승인권, 별정공무원 정원책정 승인권 등의 정원책정 권한들이 지방자치단체로 이양되었다. 따라서 지방자치단체는 공무원정원 결정과 그에 부합하는 기구운영에 관해서 표준정원제에서보다 상대적으로 많은 자율성을 확보하게 되었다.

〈표 2〉 행정자치부의 행정기구정원관리 권한이양 사항

구분	권한이양 사항	존치 권한
행정기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분청기구 설치기준</li> <li>- 한시기구 설치승인권</li> <li>- 합의제기관 설치승인권</li> <li>- 자문기관 설치승인권</li> <li>- 직속기관 설치승인권</li> <li>- 출장소 설치승인권</li> <li>- 사업소 설치승인권</li> </ul>	지방자치법시행령 기구정원규정
정원 책정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술직렬 조정승인권</li> <li>- 별정직공무원 정원책정 승인권</li> <li>- 4급 이상 공무원 정원책정 승인권</li> <li>- 시군구 5급 이상 공무원 정원책정 승인권</li> <li>- 보정정원초과 정원책정 승인권</li> <li>- 교육공무원의 정원책정 승인권</li> <li>- 직급별·직종별 정원책정 기준 및 기준초과 책정 협의권</li> </ul>	기구정원규정 기구정원시행규칙

자료: 김병국(2007a: 2)

11) 총액인건비 산정에는 인구증감, 효율보정, 보수증가분 등을 고려하여 산정한다(김태영, 2007a: 143). 그러나 총액인건비 산정의 방식은 표준정원제에서 활용하던 회귀방정식과 큰 차이를 보이지 않았다.

이와 같은 다양한 권한의 이양을 통해 지방자치단체는 조례를 통해 공무원 정원 규모를 결정할 수 있게 되었다. 그리고 행정자치부 장관의 정원 책정 승인권이 폐지되어 총액인건비를 초과하는 공무원 정원에 대해서도 지방자치단체의 조례나 규칙을 통해 결정할 수 있게 되었다. 그리고 직급과 직렬별 정원에 대해서는 기존과 마찬가지로 지방자치단체의 조례와 규칙을 통해 결정된다. 다만 표준정원제 하에서는 상위직급(시·도 및 특별시 자치구는 4급 이상, 시·군 및 광역시의 자치구는 5급 이상)의 정원의 책정은 행정자치부 장관의 승인이 필요했으나 총액인건비제의 시행 이후로는 이러한 규정이 폐지되었다. 기구운영에 대해서도 정원과 마찬가지로 기본적으로는 지방자치단체의 조례와 규칙을 통해 결정할 수 있다. 특히, 총액인건비제 도입 이후 과·담당관의 설치기준이 폐지 또는 확대되었다.<sup>12)</sup> 따라서 직급별 정원의 증대에 부합하는 기구운영을 달성할 수 있게 되었다.

한편 표준정원제 하에서는 중앙정부의 승인을 통한 정원 및 기구운영이 이루어져 중앙정부의 통제가 이루어졌다. 하지만 총액인건비제 하에서는 정원·기구운영을 지방자치단체의 조례를 통해 이루어지도록 규정하고 있어 지방의회와 주민에 의한 지방자치단체 내부통제가 이루어질 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 예를 들면, 조직관련 자치법규의 제·개정시 입법예고를 의무화하며, 소요 예산에 대한 정보를 공개하도록 하고 있다(김태영, 2007a: 139). 결국 이러한 내부통제의 강화는 지방자치단체의 책임성을 강화하는데 크게 기여하고 있다.

총액인건비제의 도입 이후 지방자치단체 조직관리의 자율성이 확대되고, 이를 통한 자치조직권의 강화가 어느 정도 달성되었다고는 하지만 제도의 운영과정에서 다양한 제약요인이 상존하고 있다. 중앙정부는 정원·기구에 대한 다양한 권한의 이양에도 불구하고 부단체장의 정수·직급기준, 보조·보좌기관의 직급기준, 소속기관·하위기관의 직급기준, 직속기관·사업소·출장소 등의 설치요건, 의회사무기구의 설치 및 직급기준 등을 존치키시고 있다. 또한 중앙정부 차원의 지방공무원 조직운영계획은 지방자치단체의 자율적인 조직관리를 침해하기도 한다. 예를 들면, 2008년 5월에 행정안전부는 조직개편계획을 확정하면서 지방자치단체의 공무원을 총액인건비 대비 15%를 감축하도록 권고하였다(행정안전부, 2008: 15).<sup>13)</sup> 물론 지방자치단체는 총액인건비제 하에서 자유로운 조직관리가 제도적으로 보장되어 있지만 보통교부세를 통한 인센티브 삭감이 수반된 권고사항이라 지방자치단체의 입장에서는 큰 부담으로 작용하였다. 반면, 2009년 1월에는 고용안정을 위해 공무원 채용규모를 당초 1,500명에서 4,200명으로 확대 채용할 것을 지방자치단체에 권고하였다(김미정, 2009: 123). 따라서 총액인건비제의 시행 후에도 지방자치단체는 간접적인 수단을 통한 중앙정부의 통제에 놓여있다고 볼 수 있다. 그리고 현재에도 지방자치단체의 조직운영 상황의 비교·평가, 지방자치단체에 대한 정밀 조직진단 및 개선권고, 총액인건비를 기준으로 한 보통교부세 산정 등을 통해 간접적인 통제수단이 마련되어 있다(김병국, 2007: 26). 그러나 자치권행사에 대한 중앙정부의

12) 시·도의 본청에 두는 과·담당관의 설치 및 사무분장 등에 관한 사항은 종전에도 지방자치단체의 규칙을 통해 결정되었다. 군을 제외한 시와 자치구 및 자치구가 아닌 구의 실·과·담당관의 설치기준은 폐지되었으며, 군의 경우는 실·과·담당관의 설치기준이 종전보다 확대되었다(김종성, 2009: 48).

13) 행정안전부는 총액인건비 기준인력 5% 절감을 기본 목표로 설정하였으며, 지방자치단체의 행정여건에 따라 자율적으로 정원의 10%를 감축하도록 권고하였다. 외국의 경우도 지방자치단체의 인건비 절감 및 조직의 분권적 관리를 위하여 인건비 예산제도를 운영하는 것으로 나타났다(KGS, 2007; Schaefer & Hinz, 2011).



다양한 방식을 통한 개입은 지방자치단체의 책임성이 전제되지 않으면 불가피한 측면이 없지 않다. 총액인건비제 도입 이후 인사적체 문제의 해결을 위한 특정계급의 인력 증대와 이로 인한 인건비의 상승, 예산의 비효율적 활용 등이 우려되고 있다(조선일, 2009: 31). 특히, 총액인건비제 시범운영 기간 동안에 지방자치단체들이 상위직 공무원 중심의 인력증원과 이를 위한 기구를 증설한 것은 중앙정부가 제도 도입 시 우려하였던 사항이며, 이는 중앙정부로부터의 조직관리 개입의 명분이 되기도 하였다.

총액인건비제를 통한 자치조직권 강화를 위하여 중앙정부는 여러 가지 정원·기구운영 권한들을 이양하거나 폐지하였다. 그러나 아직까지도 자치조직권을 제약하는 다양한 제약요인들이 상존하고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 상황에서 볼 때, 총액인건비제 시행 이후 조직관리가 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 실증적인 연구가 필요하다.

### 3. 선행연구의 고찰 및 연구분석의 틀

지방자치단체의 총액인건비제와 관련된 선행연구들은 총액인건비 시행 이전에는 자치조직권과 연계하여 지방공무원 관리제도와 표준정원제의 한계를 논하고, 이에 대한 개선방안으로 총액인건비제의 도입 필요성을 제시하는 연구가 주로 이루어졌다(이경은, 2002; 강동식, 2003; 박혜자, 2003; 하혜수, 2004). 그 후 총액인건비제 시행 전후로는 총액인건비제의 내용과 개선방안에 대한 연구가 주로 이루어졌다(조선일, 2005; 김병국, 2007a; 김병국, 2007b; 김태영, 2007a; 김태영, 2007b; 하혜수·양덕순, 2007). 그리고 총액인건비제 도입 이후로는 총액인건비제의 산정방식의 개선에 대한 연구 등이 이루어지고 있다(김미정, 2009; 신원부·전봉기, 2010).

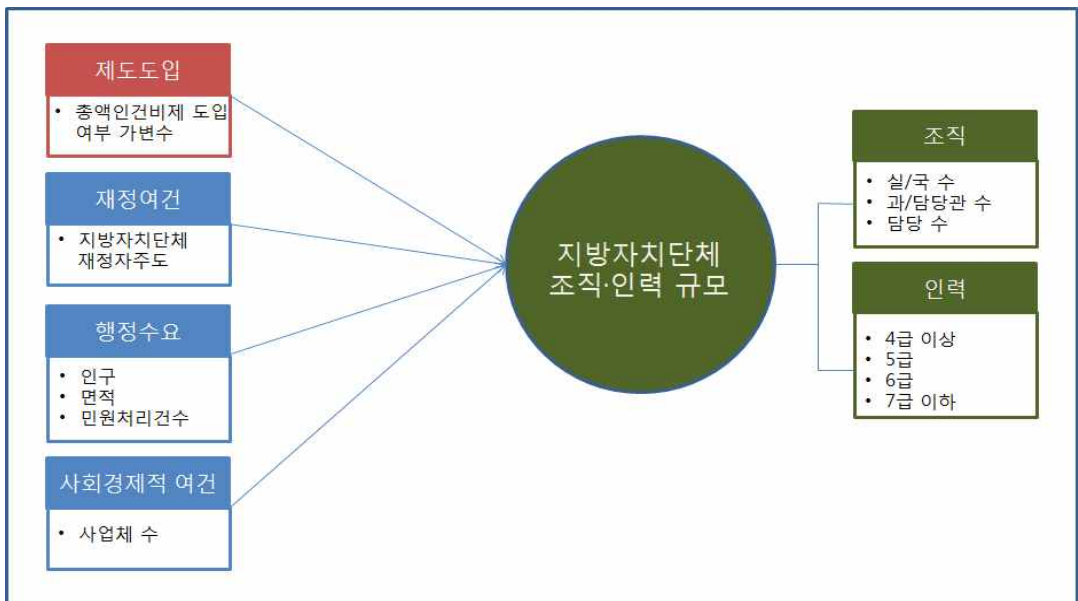
우리나라의 지방자치단체는 지방자치권을 지니고 있으며, 그 중 자치조직권은 지방행정 수행에 있어 중요한 요소가 되고 있다. 그럼에도 불구하고 자치조직권의 행사는 현실적으로 많은 제약을 받고 있다는 것이 선행연구들의 주요 논지이다. 이경은(2002), 강동식(2003), 박혜자(2003) 등을 비롯한 많은 학자들은 자치조직권이 제한되어 있다고 주장한다. 그 이유는 자치조직권의 내용이 대통령령이 정한 범위 내에서만 행사할 수 있도록 규정되어 있는 법규상의 제약으로 중앙정부의 통제 하에 자치조직권의 행사가 이루어지고 있기 때문이다. 한편 박혜자(2003)는 추가적으로 자치조직권을 향유하는 지방자치단체의 역량의 부족으로 자치조직권에 대한 중앙정부의 통제가 야기되고 있다고 주장하였으며, 하혜수(2004)는 자치조직권의 제약요인으로 법령과 규칙에 의한 경직적 통제, 중복적인 정원통제, 인구기준에 의한 획일적 기준 적용, 지역의 역량 제고를 위한 고려 부족 등을 제시하였다. 그리고 자치조직권의 강화를 위한 중앙정부의 노력이 필요함을 주장하였다.

총액인건비제 전후의 연구들은 총액인건비제가 기존의 지방공무원 정원관리제도에 비해 자치조직권을 강화시키는 제도로 평가하면서도(조선일, 2005; 김병국, 2007b; 김태영, 2007b; 김미정, 2009), 총액인건비제가 지니는 한계를 극복하기 위한 다양한 방안을 제시하였다. 조선일(2005)은 총액인건비제가 정착하기 위해서는 전담기구 설치를 통한 조직의 진단체계 확보, 관련 제도와의 연계, 평가체계의 객관성 확보, 보수체계 재설계, 책임성 강화체계 구축 등이 필요하다고 주장하였다.

김병국(2007b)은 총액인건비제가 정착하기 위해서는 총액인건비 산식의 객관화가 필요하며, 지방행정조직의 팽창을 방지하기 위한 상위직 운영기준의 탄력적 운영과 총액인건비 적용의 탄력성 확보, 지방조직진단·평가체제의 합리적 운영 등을 개선방안으로 제시하였다. 한편 신원부·전봉기(2010)는 총액인건비제 운영에 대한 지방자치단체의 만족도가 낮다고 지적하면서 총액인건비 세부 산출방법 공개에 대한 검토, 총액인건비 산정의 타당성 확보 등이 필요함을 주장하였으며, 이를 위해 현재 정원모델의 산식을 명확히 하고 보다 타당성을 확보하는 방향으로 개선되어야 한다고 주장하였다.

지방자치단체의 총액인건비제 도입 이후의 연구들은 다양한 관점에서 기대효과와 문제점을 분석하고, 개선방안을 제시하고 있어 제도의 정착에 많은 기여를 하고 있다. 그러나 총액인건비제의 도입을 통해 도출된 효과에 대한 분석, 그리고 제도 도입으로 나타난 조직운영의 변화 등에 대해서는 제도 도입 이후 7년이 지난 지금에도 실증분석이 이루어지지 않았다. 뿐만 아니라 총액인건비제에 대한 다양한 연구들은 주로 총액인건비제도가 전면적으로 도입되기 전·후에 집중되어 있다. 그러나 총액인건비제를 통한 지방자치단체의 효과적인 조직관리를 위해서는 총액인건비제의 운영에 따른 조직관리의 변화를 분석하고 이를 바탕으로 제도개선에 대한 다양한 연구가 수반될 필요성이 있다. 따라서 총액인건비제 도입 이후 제기되는 다양한 문제를 해결하기 위해서는 총액인건비제의 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향을 파악할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직운영에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 분석하여 정책적 함의를 제시하고자 한다. 본 연구의 분석틀을 제시하면 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구분석의 틀



### III. 연구설계

#### 1. 분석방법 및 실증분석 모형

총액인건비제도 도입 전·후의 담당의 수 변화, 실·과의 수 변화, 공무원 정원의 변화, 직급별 공무원의 수 변화에 총액인건비제도가 어떠한 영향을 주고 있는지를 패널회귀분석 중 SUR(Seemingly Unrelated Regression)모형을 중심으로 분석한다. 본 연구에서 활용되는 종속변수인 기구는 실·국, 과·담당관, 담당으로 구분하여 분석을 실시하고, 인력(정원 기준)은 4급 이상 공무원, 5급 공무원, 6급 공무원, 7급 이하 공무원으로 구분하여 분석을 실시하는데, 각각의 하위 종속변수는 실질적으로 같은 독립변수의 영향을 받기 때문에 오차항간 동시적 상관관계가 존재할 수 있다. SUR모형은 본 연구에서와 같이 종속변수에 영향을 주는 다양한 독립변수가 유사할 경우 활용될 수 있으며 기본적으로 GLS(Generalized Least Square) 접근법을 사용한다(민인식·최필선, 2012: 58). SUR모형은 OLS 회귀모형의 상관관계를 가정하여 각각의 방정식을 시스템적으로 추정하기 때문에 OLS를 통해 개별적으로 추정하는 것에 비해 보다 효율적인 추정량을 얻을 수 있다는 장점을 지닌다(민인식·최필선, 2012: 59). 실증분석에서 활용되는 모형은 아래의 수식(1)과 같이 구성할 수 있다. 한편 본 연구에서는 관찰되지 않은 자치단체별 특성과 시간의 변화에 의한 변화는 고정효과(fixed effect)로 가정하고 분석을 실시하였다. 실증분석의 범위는 2010년 통합된 창원시와 제주특별자치도의 제주시 및 서귀포시를 제외한 227개 지방자치단체를 대상으로 하고, 시간적 범위는 2005년부터 2011년까지 총 7년을 대상으로 한다.

$$\begin{aligned} \text{조직규모}_{it} &= a_{1i} + B_{11}\text{제도도입}_{it} + B_{12}\text{재정여건}_{it} + B_{13}\text{Σ행정수요}_{it} + B_{14}\text{사회경제적여건}_{it} + u_{1i} + e_{1it} \\ \text{인력규모}_{it} &= a_{2i} + B_{21}\text{제도도입}_{it} + B_{22}\text{재정여건}_{it} + B_{23}\text{Σ행정수요}_{it} + B_{24}\text{사회경제적여건}_{it} + u_{2i} + e_{2it} \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{bmatrix} e_{1i} \\ \vdots \\ e_{2i} \end{bmatrix} \sim (0, \Omega), \quad t=1, 2, \dots, 7, \quad i=1, 2, \dots, 227,$$

#### 2. 변수설정 및 자료수집

분석을 위한 종속변수는 지방자치단체의 조직규모와 인력규모이다. 지방자치단체의 조직규모는 지방자치단체의 기구수를 의미한다. 본 연구에서는 지방자치단체의 조직규모를 크게 실·국, 과·담당관, 담당으로 구분하였다. 한편 인력규모는 지방자치단체의 공무원 수를 의미하며, 여기에서는 일반직 공무원에 한정하였다. 인력규모는 크게 4급 이상, 5급, 6급과 7급 이하 공무원으로 구분하였다.

독립변수는 총액인건비제 도입 여부를 가변수로 구성하여 활용하였다. 즉, 총액인건비제가 도입된 이후를 1, 도입되지 않은 시기를 0으로 하는 가변수를 만들어 총액인건비제의 도입이 종속변수

에 미치는 영향을 분석하였다. 한편 공무원 규모에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인들은 선행연구를 통해 도출하였으며, 본 연구에서는 재정여건, 행정수요, 사회경제적 여건으로 구분하여 통제변수로 사용하였다. 지방자치단체의 공무원 규모에 영향을 주는 변수와 관련하여 Lowery & Berry(1983)는 인구, 피부양인구 비율, 전체인구 대비 도시인구 비율, 소득 그리고 이익집단의 수 증가 등을 제시하였다. 이 중 인구, 도시인구 비율, 피부양인구 비율 등은 Kelly(1976)가 제시한 결정요인과 동일하다. 한편 김광주 외(2008)는 군 단위의 사례분석을 통해 행정수요가 지방자치단체의 공무원 규모에 영향을 준다고 주장하였으며, 사업소 신설 및 시설관리, 자체 시책사업 추진, 재난해제, 일반 행·재정기능 강화 등을 변수로 제시하였다. 그리고 박해육·최정우(2012)는 지방자치단체의 비서·보좌인력의 규모에 영향을 주는 요인을 파악하기 위하여 인구, 면적, 행정동수, 재정자주도, 자체수입 대비 인건비 비율, 민원처리건수를 활용하였다. 선행연구들에서 제시되는 변수 중 공통적으로 활용되는 변수로는 인구, 행정수요 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 재정여건, 행정수요, 사회경제적 여건으로 구분하여 통제변수를 구성하였다. 재정여건은 지방자치단체가 지니는 재정능력을 의미하며, 본 연구에서는 재정자주도를 변수로 활용하였다. 총액인건비는 결국 지방자치단체의 인건비성 경비를 기준으로 책정되므로 지방자치단체의 재정여건 또한 지방자치단체의 조직규모를 결정하는데 큰 영향을 줄 수 있다. 특히, 지방자치단체 중 자체재원으로 인건비를 지급할 수 없는 지방자치단체가 많다는 점을 고려하면 재정여건은 조직규모에 중요한 요인이 된다. 재정여건의 경우 지방자치단체의 지방세를 통한 자체세입의 규모보다는 실질적으로 사용할 수 있는 가용재원의 파악이 보다 적실성이 있다. 따라서 재정자립도보다는 재정자주도를 변수로 사용하였다. 그리고 행정수요는 선행연구에서 행정수요의 측정지표로 활용되는 인구, 면적, 민원처리건수를 사용하였다. 행정수요의 증가는 이에 대응하기 위한 지방자치단체의 조직규모 팽창을 유발한다. 뿐만 아니라 총액인건비의 산출에도 행정수요가 중요하게 작용하고 있어 통제변수로써의 의미를 지닌다. 그리고 사회경제적 여건의 측정은 지방자치단체의 사업체 수를 변수로 사용하였다. 사업체 수는 결국 지방자치단체의 경제적 여건을 파악할 수 있는 대리변수의 특성을 지닌다. 사업체 수가 많다는 것은 결국 지방자치단체의 경제인구가 많다는 것을 의미하며, 이는 청·장년층의 인구를 유추할 수 있도록 한다. 분석을 위한 자료는 지방자치단체 정보공시가 이루어지는 ‘내고장알리미(www.laiis.go.kr)’ 사이트와 ‘국가통계포털(www.kosis.kr)’, 연도별 지방행정조직편람 등을 통해 수집되었다.

## IV. 실증분석 결과

### 1. 기술통계

실증분석에 사용되는 각 변수들의 기술통계를 총액인건비제 도입 전·후로 구분하여 살펴보면, 아래의 <표 3>과 같다. 기술통계에 따르면 제도 도입 이후 전체적으로 조직기구가 증가하였으며,

이러한 현상은 모든 유형에서 동일하게 나타난다. 한편 일반직 공무원 인력규모는 제도 도입 전·후로 큰 변화가 나타나지 않으나, 7급 이하 공무원 규모는 제도 도입 이후 감소한 반면, 그 외의 공무원 규모는 증가하였다.

〈표 3〉 기술통계 결과

변수	총액인건비제 도입 전 (2005 ~ 2006)	총액인건비제 도입 후 (2007 ~ 2011)
	평균 (표준편차)	평균 (표준편차)
전체 조직기구 수(개)	94.19 (28.62)	105.49 (35.59)
실·국·본부 수(개)	2.21 (1.98)	2.33 (2.09)
과·담당관 수(개)	16.30 (4.74)	19.23 (6.44)
담당 수(개)	75.67 (22.32)	83.93 (27.95)
전체 일반직 공무원 정원(명)	639.16 (304.03)	638.45 (320.72)
4급 이상 공무원 정원(명)	5.32 (3.43)	5.49 (3.62)
5급 공무원 정원(명)	36.54 (18.70)	37.90 (20.60)
6급 공무원 정원(명)	143.46 (66.75)	150.23 (74.47)
7급 이하 공무원 정원(명)	437.96 (219.50)	428.48 (227.21)
인구(명)	207967.92 (1.94200.71)	215931.75 (200193.96)
면적(km <sup>2</sup> )	428.66 (379.06)	429.07 (379.28)
재정자주도	70.47 (9.05)	64.55 (10.70)
사업체 수(개)	13609.38 (12136.98)	14037.10 (12495.41)
민원처리건수(개)	1005037.50 (1062052.98)	877245.75 (1017958.70)
N	454	1135

## 2. 전체 기초자치단체 분석

전체 기초자치단체를 대상으로 조직기구를 실·국·본부, 과·담당관, 그리고 담당으로 세분화하여 총액인건비제가 조직규모에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 4>와 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 도입은 실·국·본부, 과·담당관, 그리고 담당 수의 증가에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 총액인건비제의 도입으로 모든 유형의 조직기구가 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방자치단체의 조직관리에 대한 중앙정부의 개입에도 불구하고 지방자치단체의 전체 조직기구가 증가하였음을 입증한다. 따라서 총액인건비제 도입 이후 지방자치단체의 조직편성 자율성이 향상되었고, 자치조직권이 강화된 것으로 이해할 수 있다.

통제변수 중에서는 재정자주도와 민원처리건수의 증가는 조직기구의 감소를 야기하는 것으로 분석되었으며, 인구와 사업체 수의 증가는 조직기구의 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 재정자주도가 높다는 것은 의존재원의 비율이 낮다는 것을 의미한다. 따라서 상위정부로부터의 의존재원이 많지 않을 경우 지방자치단체 조직 및 인력운영의 비용에서 지방자치단체가 부담해야 하는 비율이 늘어나게 되므로 조직규모와 인력을 줄이기 위해 노력하는 것으로 해석할 수 있다.

그리고 민원처리건수의 증가는 행정수요 증가를 의미한다. 이러한 시각에서 보면, 행정수요가 점차 복잡하고 다양화되면 여러 부서에서 민원업무를 처리하게 되어 조직이 증가하는 것이 일반적인 현상이라고 할 수도 있을 것이다. 그러나 민원업무에 대한 원스톱 서비스의 강화, 민원발급 업무의 자동화, 관련 업무 수행 시 정보통신기술의 적극적 활용 등과 같은 정책의 추진으로 인하여 민원처리건수의 증가는 오히려 조직규모의 감소를 유발한 것으로 이해할 수 있다.

〈표 4〉 전체 기초자치단체의 조직규모 회귀분석 결과

전체 지방자치단체	조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.102**	0.016	2.408**	0.103	7.106**	0.499
인구	6.91e-07**	2.48e-07	6.71e-06**	1.53e-06	0.000**	7.36e-06
면적	4.14e-06	0.000	0.000	0.002	-0.005	0.010
재정자주도	-0.000	0.001	-0.069**	0.009	-0.106*	0.046
사업체 수	6.21e-06	3.34e-06	0.000*	0.000	0.000**	0.000
민원처리건수	-5.50e-08**	1.48e-08	-2.28e-07*	9.12e-08	-1.41e-06**	4.39e-07
상수	2.099**	0.203	19.288**	1.255	77.405**	6.039
N	1589		1589		1589	
R <sup>2</sup> 값	0.063		0.447		0.223	
F 값	107.19**		1287.49**		457.62**	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

한편 지방자치단체 인력규모를 4급 이상, 5급, 6급, 7급 이하로 세분화하여 분석한 결과는 아래의 <표 5>와 같다. 분석결과에 의하면, 총액인건비제의 도입은 4급 이상 공무원의 증가에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타난 반면, 7급 이하 공무원 규모의 감소를 야기하는 것으로 분석되었다. 그리고 5급과 6급 공무원에 있어서는 총액인건비제가 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 분석되었다. 이는 총액인건비제 도입 이후 조직기구의 확대에 직접적으로 영향을 주지 않는 7급 이하의 하위직 공무원을 중심으로 인력축소가 이루어진 것으로 판단된다. 즉, 4급~6급까지의 공무원은 결국 과·담당관의 조직기구의 증설과 밀접한 관련을 갖는다. 하지만 7급 이하의 공무원은 조직기구의 증설과는 관련성이 크지 않기 때문에 총액인건비 하에서 조직규모의 팽창을 위해서는 7급 이하의 공무원 축소가 불가피하다. 분석결과에 따르면 4급 이상 공무원 규모에 대해서는 총액인건비제의 도입이 규모 증가를 유발하는 것으로 볼 때, 총액인건비제의 도입으로 조직기구의 확장을 위한 상위직 공무원은 증가하였지만 하위직공무원은 총액인건비의 제약으로 감소된 것으로 설명할 수 있다.

한편 통제변수 중에서는 인구가 4급 이상 공무원 규모의 증가에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 그리고 재정자주도는 5급과 6급 그리고 7급 이하의 공무원의 감소를 유발하는 것으로 나타났으며, 사업체 수는 7급 이하 공무원을 제외하고 전 직급의 인력규모 증대에 영향을 주는 것

으로 나타났다.

〈표 5〉 전체 기초자치단체의 인력규모 회귀분석 결과

전체 지방자치단체	인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.127**	0.037	-0.049	0.285	0.211	0.966	-13.833**	2.457
인구	1.71e-06**	5.45e-07	6.32e-06	4.21e-06	8.73e-06	0.000	0.000	0.000
면적	0.001	0.000	-0.000	0.006	-0.000	0.021	-0.003	0.053
재정자주도	-0.003	0.003	-0.213**	0.026	-1.001**	0.090	-0.651**	0.229
사업체 수	0.000*	7.33e-06	0.000**	0.000	0.000**	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-1.45e-08	3.25e-08	-1.62e-07	2.51e-07	-1.50e-06	8.49e-07	9.49e-07	2.16e-06
상수	4.571**	0.447	48.156**	3.454	202.699**	11.678	466.391**	29.702
N	1589		1589		1589		1589	
R <sup>2</sup> 값	0.031		0.065		0.123		0.021	
F 값	51.83**		111.29**		224.30**		35.12**	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

### 3. 시 차원의 분석

시 단위 기초자치단체를 대상으로 총액인건비제가 각 조직기구에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 아래의 <표 6>과 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 도입은 모든 조직기구의 확대에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 판단된다. 이러한 결과는 전술하였던 전체 지방자치단체 분석결과와 동일하다. 한편 인구는 전술하였던 조직 및 인력규모를 대상으로 한 분석 결과와 마찬가지로 모든 유형에서 조직규모의 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

〈표 6〉 시의 조직규모 회귀분석 결과

시	조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.235**	0.043	3.299**	0.223	10.055**	1.179
인구	2.03e-06**	7.31e-07	0.000**	3.74e-06	0.000**	0.000
면적	0.001	0.006	0.064	0.034	0.109	0.179
재정자주도	-0.008	0.005	-0.050	0.027	-0.050	0.145
사업체 수	-2.51e-06	7.66e-06	-1.20e-06	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-3.64e-08	2.72e-08	-3.91e-08	1.39e-07	-8.17e-07	7.32e-07
상수	1.485	2.875	-11.890	14.699	11.260	77.480
N	511		511		511	
R <sup>2</sup> 값	0.141		0.467		0.255	
F 값	84.36**		447.73**		175.29**	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

한편 시의 인력규모에 총액인건비제가 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 7>과 같다. 분석결과에 의하면, 총액인건비제는 7급 이하 공무원 규모의 감소를 야기하는 것으로 나타났으며, 이외의 다른 직급의 공무원 규모에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다. 7급 이하 공무원 규모를 감소시키는 것은 전체 기초자치단체를 대상으로 분석한 결과와 일치한다. 그러나 4급 이상 공무원에 대한 시 지역의 분석결과는 전체 기초자치단체를 대상으로 한 분석결과와는 상이하게 나타났다. 이러한 분석결과는 총액인건비제 이후 조직규모를 증대시키기 위하여 7급 이하의 하위직 공무원을 감소시킨 것으로 볼 수 있다. 또한 조직규모는 증가하는데 반해 상위직 인력규모가 유지되는 것은 곧 인사적체의 해소를 위해 조직규모를 팽창시킨 것으로 이해할 수 있다. 기존에 적체되어 있던 상위직 공무원의 인력을 조직규모의 확대로 해결하고, 이에 소요되는 비용은 하위직 공무원의 감소로 해결한 것으로 판단할 수 있다. 한편 통제변수 중에서는 모든 직급의 증가에 인구가 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 한편 재정자주도는 4급 이상 공무원을 제외한 직급의 공무원 감소를 유발하는 것으로 나타났다.

**<표 7> 시의 인력규모 회귀분석 결과**

시	인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.112	0.065	0.494	0.661	1.159	2.091	-16.743**	5.627
인구	7.83e-06**	1.10e-06	0.000**	0.000	0.000**	0.000	0.000**	0.000
면적	-0.007	0.009	-0.003	0.100	-0.274	0.319	-0.114	0.858
재정자주도	-0.014	0.008	-0.305**	0.081	-1.171**	0.258	-1.473*	0.695
사업체 수	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000*	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-8.59e-09	4.07e-08	1.55e-07	4.10e-07	-1.57e-06	1.30e-06	1.00e-06	3.49e-06
상수	7.561	4.306	50.086	43.466	308.534*	137.466	525.216	369.758
N	511		511		511		511	
R <sup>2</sup> 값	0.156		0.080		0.124		0.032	
F 값	95.12**		44.50**		72.44**		17.14**	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

#### 4. 군 차원의 분석

군 단위 지방자치단체의 조직규모에 총액인건비제의 도입이 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 8>과 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 도입에 따라 과 및 담당관의 조직기구가 증가한 것으로 분석되었다. 한편 실·국·본부에 대해서는 총액인건비제의 도입이 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으나, 군 단위 지방자치단체에서 실·국·본부가 설치된 지방자치단체는 대구광역시 달성군, 울산광역시 울주군에 국한되므로 이와 같은 결과는 큰 의미를 지니지 않는다고 볼 수 있다. 결국 총액인건비제의 도입은 군 단위에서도 조직규모의 확대를 유발하는 것으로 이해할 수 있다. 통제변수 중에서는 민원처리건수가 실·국·본부와 담당의 규모 감소를 야기하는 것으로 분석되었으며, 과·담당관에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는



것으로 도출되었다. 한편 그 외의 통제변수들은 조직규모에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

**<표 8> 군의 조직규모 회귀분석 결과**

군	조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.008	0.004	1.483**	0.083	5.039**	0.434
인구	3.97e-08	5.94e-08	4.68e-07	1.00e-06	-1.39e-06	5.23e-06
면적	-5.35e-06	0.000	-0.000	0.001	-0.007	0.006
재정자주도	-0.000	0.000	-0.012	0.011	-0.032	0.062
사업체 수	3.02e-06	2.14e-06	0.000	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-2.11e-08*	8.81e-09	-4.50e-08	1.48e-07	-2.75e-06**	7.76e-07
상수	2.292**	0.066	17.834**	1.116	82.203**	5.837
N	595		595		595	
R <sup>2</sup> 값	0.025		0.419		0.258	
F 값	15.77*		430.12**		207.79**	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

한편 군 단위 지방자치단체의 인력규모에 대한 총액인건비제 도입의 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 9>와 같다. 모든 직급의 인력에 대해 총액인건비제가 통계적으로 유의미한 수준의 영향을 주는 것으로 분석되었다. 구체적으로는 총액인건비제의 도입은 4급 이상 공무원의 규모의 증대를 야기하는 반면, 그 외의 5급, 6급, 7급 이하의 공무원 규모를 감소시키는 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 인구가 4급 이상 공무원을 제외한 모든 직급의 공무원 규모의 감소에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 도출되었다. 그러나 그 외의 통제변수들은 인력규모에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

**<표 9> 군의 인력규모 회귀분석 결과**

군	인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.130*	0.066	-1.075**	0.313	-3.238*	1.356	-20.752**	2.982
인구	-9.43e-07	8.04e-07	-0.000**	3.77e-06	-0.000**	0.000	-0.000*	0.000
면적	0.001	0.000	0.000	0.004	0.002	0.019	-0.000	0.043
재정자주도	-0.016	0.009	0.037	0.045	0.028	0.195	0.693	0.429
사업체 수	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.002	0.001
민원처리건수	1.22e-07	1.19e-07	3.28e-07	5.59e-07	-1.50e-06	2.42e-06	3.99e-06	5.33e-06
상수	6.698*	0.896	36.079**	4.208	150.839**	18.239	386.094**	40.098
N	595		595		595		595	
R <sup>2</sup> 값	0.026		0.047		0.033		0.128	
F 값	15.90*		29.70**		20.64**		87.39**	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

## 5. 구 차원의 분석

구 단위 기초자치단체를 대상으로 총액인건비제가 각 조직기구에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 10>과 같다. 분석결과에 따르면, 모든 조직기구에 대해 총액인건비제의 도입이 조직기구의 증대를 유발하는 것으로 나타났다. 한편 통제변수 중에서는 인구가 과·담당관 및 담당의 증가를 유발하는 것으로 나타난 반면, 재정자립도는 과·담당관 및 담당의 감소를 야기하는 요인으로 도출되었다.

〈표 10〉 구의 조직규모 회귀분석 결과

구	조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.061*	0.031	2.933**	0.231	5.484**	0.984
인구	-5.35e-07	9.33e-07	0.000**	6.95e-06	0.000**	0.000
면적	-0.008	0.100	0.052	0.074	0.065	0.318
재정자주도	-0.000	0.001	-0.057**	0.014	-0.175**	0.062
사업체 수	3.65e-06	4.18e-06	0.000	0.000	-0.000	0.000
민원처리건수	-6.70e-08*	2.70e-08	-5.08e-07*	2.01e-07	-1.00e-06	8.55e-07
상수	5.838	4.294	-7.781	32.006	41.470	136.316
N	483		483		483	
R <sup>2</sup> 값	0.034		0.580		0.267	
F 값	17.36**		668.95**		176.06**	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

총액인건비제가 각 직급별 인력규모에 미치는 영향을 분석한 결과를 살펴보면, 아래의 <표 11>과 같다. 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 도입은 5급과 6급 공무원 규모의 증가를 유발하는 것으로 나타났다. 반면 4급 이상 공무원에 대해서는 총액인건비제의 도입이 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났으며, 7급 이하 공무원에 대해서는 모형 적합도가 통계적으로 유의미하지 못하였다. 즉, 이러한 결과를 종합하면, 자치구들은 총액인건비제 도입 이후 중간관리자층의 공무원 인력을 확대하였다는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 결과는 전술하였던 조직규모의 분석결과와 일치한다. 따라서 조직규모의 확대 과정에서 중간관리자인 5급과 6급 공무원의 증가가 수반된 것으로 볼 수 있다. 한편, 통제변수 중에서는 인구가 7급 이하 공무원을 제외한 모든 직급의 공무원 규모의 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 재정자주도는 5급과 6급 공무원의 규모의 감소를 유발하는 것으로 나타났다. 그리고 사업체 수는 4급 이상 공무원과 6급 공무원의 규모를 증가시키는 것으로 분석되었다.

〈표 11〉 구의 인력규모 회귀분석 결과

구	인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
제도도입 여부	0.045	0.039	1.391**	0.473	6.755**	1.204	6.224	3.916
인구	2.56e-06*	1.17e-06	0.000**	0.000	0.000**	0.000	0.000	0.000
면적	0.009	0.012	0.212	0.153	0.266	0.389	0.590	1.266
재정자주도	0.000	0.002	-0.173**	0.030	-0.869**	0.076	0.162	0.249
사업체 수	0.000*	5.26e-06	0.000	0.000	0.000*	0.000	0.000	0.000
민원처리건수	-4.16e-08	3.39e-08	-8.56e-07*	4.12e-07	2.97e-07	1.05e-06	2.09e-06	3.40e-06
상수	0.736	5.406	-55.042	65.581	40.456	166.782	109.78	542.125
N	483		483		483		483	
R <sup>2</sup> 값	0.036		0.298		0.585		0.018	
F 값	18.40**		205.88**		680.98**		8.91	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

## 6. 분석결과의 종합

총액인건비제의 도입은 지방자치단체의 자치조직권을 강화하는데 큰 역할을 한 것으로 볼 수 있다. 그러나 총액인건비제 도입 이후에도 중앙정부의 감독이 이루어지고 있어 지방자치단체의 조직관리에 대한 자율성의 확대는 많은 제약을 받고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구의 분석결과에 대한 정책적 함의를 살펴보면 아래와 같다.

조직기구와 관련하여 총액인건비제는 대부분의 조직기구를 증가시키는 데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 총액인건비제 시행에 수반된 중앙정부의 기구·정원에 대한 권한 이양에 따라 지방자치단체가 기구운영의 자율성을 확보한 것으로 판단된다. 이러한 결과는 시·군·구로 구분하여 분석을 실시한 결과에서도 동일하게 나타났다. 따라서 총액인건비제 도입은 결과적으로 지방자치단체의 조직규모 확대를 초래하는 것으로 판단된다. 즉, 총액인건비제 도입 이후에도 중앙정부로부터 다양한 조직기구 설치의 제약을 받고 있지만 이러한 제약이 있음에도 불구하고 지방자치단체의 조직규모는 증가하였고, 이는 결국 지방자치단체의 조직구성 자율성의 신장을 의미한다. 따라서 총액인건비제는 조직기구 설치와 관련한 자율성 강화 차원에서 볼 때, 본래의 목적을 충분히 달성하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 12〉 조직규모 분석 결과의 종합

총액인건비제 도입여부	조직규모					
	실·국·본부		과·담당관		담당	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
전체	0.102**	0.016	2.408**	0.103	7.106**	0.499
시	0.235**	0.043	3.299**	0.223	10.055**	1.179
군	0.008	0.004	1.483**	0.083	5.039**	0.434
구	0.061*	0.031	2.933**	0.231	5.484**	0.984

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

한편 인력규모 즉, 공무원 정원과 관련한 분석결과에 따르면, 총액인건비제의 시행은 상위직 공무원을 증가시키는 반면, 하위직 공무원을 감소시키는 것으로 나타났다. 실·국, 과·담당관, 담당의 모든 조직기구가 증가되었기 때문에 상위직 공무원과 중간관리자의 증가는 필연적이다. 하지만 총액인건비제의 시행이 현장에서 실무를 담당하는 하위직 공무원의 감소를 야기하는 반면, 상위직 공무원은 정원이 증가한 것으로 나타났다는 것은 지방자치단체의 자치조직권 강화와 총액인건비제의 운영에 있어 큰 함의를 지닌다. 이러한 현상은 총액인건비제의 도입을 통하여 지방자치단체 조직운영의 자율성을 강화하려던 당초 취지에는 부합하였다고 판단된다. 결국 지방자치단체의 여건에 따라 자율적인 인력운영이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 결과가 바람직한지에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다고 판단된다. 주민에게 실질적으로 서비스를 제공하는 것은 하위직 공무원이라는 점에서 상위직 공무원에 비해 하위직 공무원의 증가가 지방자치단체의 행정서비스 제공에 보다 바람직하다고 볼 수 있다.

〈표 13〉 인력규모 분석 결과의 종합

총액인건비제 도입여부	인력규모							
	4급 이상		5급		6급		7급 이하	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
전체	0.127**	0.037	-0.049	0.285	0.211	0.966	-13.833**	2.457
시	0.112	0.065	0.494	0.661	1.159	2.091	-16.743**	5.627
군	0.130*	0.066	-1.075**	0.313	-3.238*	1.356	-20.752**	2.982
구	0.045	0.039	1.391**	0.473	6.755**	1.204	6.224	3.916

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

조직기구와 직급별 공무원 정원을 대상으로 한 분석결과를 종합하면, 총액인건비제 도입 이후 조직기구의 확대와 상위직 공무원 중심으로 정원 확대가 이루어진 것으로 나타났다. 즉, 총액인건비제 도입과 이에 수반된 다양한 권한의 이양은 지방자치단체가 자율적으로 조직을 운영할 수 있는 제도적 기반을 마련해 준 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 볼 때, 총액인건비제 도입은 자치조직권 강화에 기여하였다고 평가할 수 있다.

하지만 총액인건비제 도입 이후 하위직 공무원이 감소하고 있다는 사실은 현재의 총액인건비제 운영상의 개선이 필요하다는 것을 반증한다. 전술하였듯이 주민들에게 행정서비스를 제공하는 것은 주로 하위직 공무원을 통해 이루어진다. 따라서 상위직 공무원을 중심으로 지방자치단체의 공무원 인력을 증가하는 것은 많은 부작용을 초래할 소지가 있다. 상위직 공무원의 증가는 조직기구의 확대와 직결된다는 점에서 상위직 공무원을 중심으로 인력을 증가시키면 이들을 위한 다양한 조직을 부수적으로 설치해야 한다. 만약 조직기구의 증대가 수반되지 않을 경우, 지방자치단체의 승진적체 현상이 더욱 심해질 우려도 있다. 또한 실무를 담당할 하위직 공무원이 감소하게 되면 각종 현장에 대응해야 할 인력이 부족해져 주민들이 필요로 하는 행정서비스 제공에 어려움이 발생할 우려가 크다. 따라서 지방자치단체의 책임있는 조직관리가 이루어져야 하며 그렇지 않을 경우에는 제도의

개선이 요구된다. 하지만 제도개선의 경우 지방자치단체의 조직관리에 대한 중앙정부의 개입과 통제를 야기하는 원인이 되며, 이는 추후 지속되어야 할 지방자치단체의 자치조직권 강화를 제약하는 요인이 된다는 점에서 지방자치단체 내부통제를 통한 조직관리가 더욱 활성화되어야 한다.

## V. 결론

지방분권회는 궁극적으로 지방자치권의 확대를 통해 지방자치단체가 지방행정의 실질적 주체로서 지방자치를 구현하는데 목적이 있다. 특히, 자치조직권은 지방자치단체가 자율적으로 기구와 정원규모를 결정하여 조직을 관리할 수 있도록 하는 권능으로 행정서비스의 제공에 직접적인 영향을 준다. 자치조직권의 확대를 위해 2007년부터 총액인건비제가 시행되어 현재까지 운영되고 있으나 이로 인한 효과에 대한 실증분석은 전무한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 총액인건비제 시행이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향을 조직규모와 인력규모로 구분하여 실증적으로 분석하였다.

분석결과에 따르면, 총액인건비제 도입은 지방자치단체의 조직기구 증설에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 그리고 자치단체 유형별 차이는 있으나 상위직과 중간관리자에 있어서는 대체적으로 총액인건비제 도입은 인원 증가를 야기하나 하위직 공무원은 감소시키는 것으로 분석되었다. 이러한 결과를 종합하면, 총액인건비제의 시행은 본래의 목적에 따라 지방자치단체의 자치조직권 강화에 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 지방자치단체의 조직관리 자율성 확대는 총액인건비제의 시범실시에서와 마찬가지로 조직기구의 팽창과 상위직 공무원 중심의 정원 확대라는 부작용을 야기하는 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체의 자치조직권 강화가 행정서비스의 획기적인 개선으로 이어질 수 있도록 정책적 고려와 제도적 보완이 요구된다. 제도적 보완과 관련하여 그 주체는 자치조직권의 특성과 총액인건비제의 목적을 고려하여 지방자치단체의 내부통제를 강화하는 것이 필요하다.

자치조직권은 기본적으로 지방자치권의 하나로써 지방자치단체의 고유권한이다. 이러한 고유권한이 지속적으로 대통령령을 통해 중앙정부에 의해 제한되었고, 이를 개선하기 위하여 총액인건비제가 도입되었다. 따라서 총액인건비제의 개선이 중앙정부의 규제를 통해 이루어진다면 이는 자치조직권을 제약할 가능성이 많으며, 총액인건비제 도입의 본래 목적에도 부합하지 않는다. 따라서 지방의회와 지역주민의 내부통제를 강화하여 지방자치단체의 책임성을 제고할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

총액인건비제에 대해서는 이미 많은 연구들이 진행되었으나 제도 도입으로 인한 효과와 문제점에 대해서는 실증적으로 분석되지 않았다. 이러한 점에서 본 연구는 총액인건비제 도입으로 인한 조직관리의 변화를 실증적으로 분석하여 다양한 선행연구에서 제기되었던 문제들에 대해서 검증하였다는 점에 탐색적 연구로서의 의의를 지니고 있다. 하지만 본 연구에서는 자료구득의 한계로 선행연구에서 제시된 다양한 공무원 결정요인과 변수들을 모두 반영하지 못하였다. 또한 총액인건비

제 시행 전에 대한 기간은 2년에 불과하다는 점에 있어 실증분석의 한계를 갖는다. 앞으로 총액인건비제에 대한 보다 타당성 있는 후속연구들이 이루어져 총액인건비제의 효과적인 운영과 이를 통한 자치조직권의 신장이 이루어질 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강동식. (2002). 지방분권 정착을 위한 자치권 신장방안. 「법과 정책」, 9: 25-41.
- 김광주 외. (2008). 지방자치단체 인력충원행태의 유형화 분석: 군 단위 사례연구를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 87-108.
- 김미정. (2009). 지방자치단체의 지방공무원 적정정원 산정에 대한 연구. 「한국지역혁신논집」, 4(2): 107-128.
- 김병국. (2007a). 지방자치단체의 총액인건비제 전면실사와 정책과제. 「KRILA FOCUS」, 4: 1-17.
- 김병국. (2007b). 지방자치단체 총액인건비제의 개선과제 및 대응방안. 「지방행정」, 56(641): 24-34.
- 김중성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도-총액인건비제의 도입을 중심으로. 「사회과학연구」, 20(1): 37-61.
- 김태영. (2007a). 지방총액인건비제도와 지방공무원표준정원제도의 비교연구. 「한국공공관리학회보」, 21(4): 127-152.
- 김태영. (2007b). 지방자치단체 총액인건비제도 도입 의의. 「지방행정」, 56(641): 15-23.
- 민인식·최필선. (2012). 「고급 패널데이터 분석」. 서울: 지필미디어.
- 박해육·최정우. (2012). 지방자치단체장의 비서·보좌인력 규모에 관한 연구: 인력규모 결정요인을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 11(2): 53-74.
- 박혜자. (2003). 지방정부의 자치조직·인사권의 제약요인과 그 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 15(4): 5-25.
- 신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 「정부학연구」, 16(3): 143-183.
- 심상복. (2007). 지방정부의 자치조직권 확대. 「자치연구」, 17(1·2): 49-64.
- 이경은. (2002). 현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선 방향-지방분권 관련 법제를 중심으로. 「저스티스」, 69: 5-31.
- 임도빈. (1997). 지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 31(3): 57-71.
- 조선일. (2005). 총액인건비제도에 기초한 조직 및 인사관리시스템 구축방향. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 71-94.
- 조선일. (2009). 총액인건비제, 책임성 확보 강화. 「지방행정」, 58(672): 28-33.
- 최창호(2002). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 하혜수. (2004). 우리나라 지방정부의 자치조직권과 인사자율권 개혁방안. 「지방행정」, 53(612): 16-23.
- 하혜수·양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 「행정논총」, 45(2): 127-153.

행정자치부. (2005). 「지방자치단체 총액인건비제 개선방안」.

행정자치부. (2006). 「지방자치단체 총액인건비제」.

행정안전부. (2008). 「지방자치단체 조직개편지침」.

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.

Kelly. A., C. (1976). "Demographic Change and the Size of the Government Sector". *Southern Economic Journal*, 33: 1056-1066.

KGSt(Hrsg.)(2007). *Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten*. Köln.

Koch, Rainer u. a.(Hrsg.)(2011). *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler Verlag.

Schaefer, Christina und Hinz, Elmar(2011). "Outputorientierte Managementmodelle und Personalkostenbudgetierung", Koch, Rainer u. a.(Hrsg.). *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler Verlag, 275-292.

**박해육(朴海育)**: 독일 German University of Administrative Sciences Speyer에서 행정학 박사학위를 취득하고, 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 관심분야는 성과관리, 정책평가, 지방행정, 비교행정 등이며, 논문으로는 “성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석”(2013, 공저), “지방자치단체통합에 따른 조직변화에 관한 실증분석”(2012, 공저), “지방자치단체장의 비서보좌인력 규모에 관한 연구”(2012, 공저), “지방자치단체의 성과관리 효과성 분석”(2011, 공저), “한국과 일본의 지방자치단체 평가제도 비교연구”(2010, 공저), “스위스의 지방자치단체 통합에 관한 연구”(2010) 등이 있다(hypark@krila.re.kr).

**최정우(崔正右)**: 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 갈등관리 등이다. 주요 논문으로는 “지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체 공무원을 중심으로”(2013, 공저), “성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석”(2013, 공저), “서울시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정건전성에 미치는 영향 분석”(2012, 공저), “정책옹호연합모형에 있어서 정책증개자의 유형과 역할에 대한 연구 - 세종시 정책사례를 중심으로”(2011, 공저) 등이 있다(jungwoo1088@krila.re.kr).

## Abstract

### **The Impact of the Total Ceiling System of Local Public Officials Wage Toward Organizational Management in Local Government**

Park, Hae-Yug  
Choi, Jung-Woo

This research aims at analyzing the influence of adopting Total Ceiling Budgeting System in Local Public Officials Wage toward organizational management in local government. Most prior researches on the subject focused on what the suitable way is to introduce and make operational the new system as well as how to calculate the method of total budget of personnel payment in local government. Nevertheless, there were few research papers related to the impact of the introduction of that new system into executive administration in local authorities. This study, therefore, suggests to analyze what the impact of Total Ceiling System of Local Public Officials Wage Budgeting is, at first phase, on the organizational management structure and, secondly, on the positional staff number.

According to the analysis result, it reveals positive to adopt the Total Ceiling Budgeting System for expanding organizational structure of local government. The result shows also that the new system tends to increase the number of superior and subaltern managers, though be it different from one local government to another, and that it rather downsizes subordinate staff number. It naturally concludes that the Total Ceiling System of Local Public Officials Wage Budgeting is likely to achieve the policy goal in contributing to enhance the autonomy of local government's organizational power. However, as was revealed in pilot test, the expansion of organizational autonomy gave rise to the side-effects, such as enlargement of organizational structures and over-representation of superior positions in total number of public local officials.

Key Words: Total Ceiling System of Local Public Officials Wage, Organizational Management, Organizational Autonomy