



지방자치 정책 Brief



인구감소시대의 조직관리 효율화 방안

김지수 연구위원

주요내용

지자체 조직관리제도와 자치조직권의 관계

- 지자체 조직관리제도는 일반적으로 정원관리와 기구설치에 관한 제도를 총칭함
 - 지자체 조직관리제도는 법령의 범위 내에서 국가가 지자체의 기구설치 및 정원관리 권한을 어느정도까지 제약할수 있는지를 정한 것임(자치조직권의 범위 규정)
- 역사적으로 지자체 조직관리제도는 자치조직권을 둘러싼 사회적 합의의 산물이며, 지방자치 30년의 역사 속에서 자치조직권을 점차 강화해 나가는 방향으로 발전되어 옴

제도 및 환경변화와 지자체 공무원 정원 변화

- 법령개정을 통해 지자체 기구설치 상한이 확대되는 시점마다 지자체 실국수 평균이 증가됨
- 기초자치단체를 중심으로, 정원관리의 자율성이 증가할 수록 정원증가율도 증가함
 - 연평균 정원증가율은 표준정원제 1.30%, 총액인건비제 1.94%, 기준인건비제 2.68%
- 국가차원의 인구 및 세수감소가 발생·예측되는 시점에서, 행정수요 변화와 무관하게 우상향하는 지자체 공무원 정원 총수에 관한 재검토가 필요함

인구감소시대의 조직관리 효율화 방안 모색 필요

- 지자체 조직관리제도 및 기법의 효율화 방안 모색
 - 지자체 중장기인력계획수립 현실화/컨설팅, 지자체 상시 조직진단 및 관리기법 고도화
 - 지자체 사무에 대한 일몰제 도입검토, 민원업무 및 단순반복업무에 관한 효율적 대응방안 모색, 지방행정체제개편을 통한 기능재배분을 동반한 조직 효율화 방안 모색 등
- 지자체 조직·인력운영에 관한 정보투명성 제고 및 지역사회 거버넌스를 통한 책임성 강화 필요

01

지자체 조직관리제도와 자치조직권



지자체 조직관리제도와 자치조직권의 관계

- 지자체 조직관리제도는 일반적으로 정원관리와 기구설치에 관한 제도를 총칭함
- 자치조직권은 지자체의 자치권을 구성하는 대표적 권한 중 하나임(조성규, 2014)
 - 법령의 범위 내에서 지자체가 스스로 고유한 재량에 의해 내부조직을 형성·변경·폐지할 수 있는 권한(홍정선, 2009) 또는 필요한 조직을 자기 책임하에 설치할 수 있는 권한(이기우·하승수, 2007)으로 정의됨
- 지자체 조직관리제도는 법령의 범위 내에서 국가가 지자체의 기구설치 및 정원관리 권한을 어느정도까지 제약할수 있는지를 정한 것임(자치조직권의 범위 규정)(주재복·고경훈, 2019)



지자체 조직관리제도는 자치조직권을 둘러싼 사회적 합의의 산물

- 역사적으로 지자체 조직관리제도는 자치조직권을 둘러싼 사회적 합의의 산물임
- 지방자치 30년의 역사 속에서 자치조직권을 점차 강화해 나가는 방향으로 발전되어 옴
 - IMF와 같은 국가경제위기 상황에서 예외적·한시적으로 자치조직권이 제한된 사례는 있음

02

지자체 조직관리제도 및 인구변화와 공무원 정원 변화의 관계



지자체 기구설치 상한에 관한 법령개정과 지자체 조직규모 변화

- 지자체 기구설치 상한 확대에 관한 법령개정이 있었던 시점을 기준으로, 법령개정 전·후 지자체 실·국·본부 수 평균을 비교한 결과 지자체 조직관리제도 변화 후 지자체 조직규모 확대현상이 나타남
 - 특히 2019년 시·도기구설치기준 특례로 실·국·본부수 상한의 20% 범위 내에서 조례로 그 상한을 확대할 수 있게 되자, 전년대비 평균 기구수가 급격히 증가함
 - 2018년 실·과·담당관 설치기준이 폐지된 시·군에 대해 이후 5년동안 기구수 변화를 조사한 결과 연간 평균 1개 내외의 부서(실·과·담당관)가 꾸준히 증가됨
 - 2018년 실·국·본부 평균 10만미만군은 0.8개, 10~15만군 2.0개였으나, 2023년 두 집단 모두 3.0개로 상향평준화됨



지자체 공무원 정원관리의 자율성과 지자체 공무원 정원 증가율의 관계

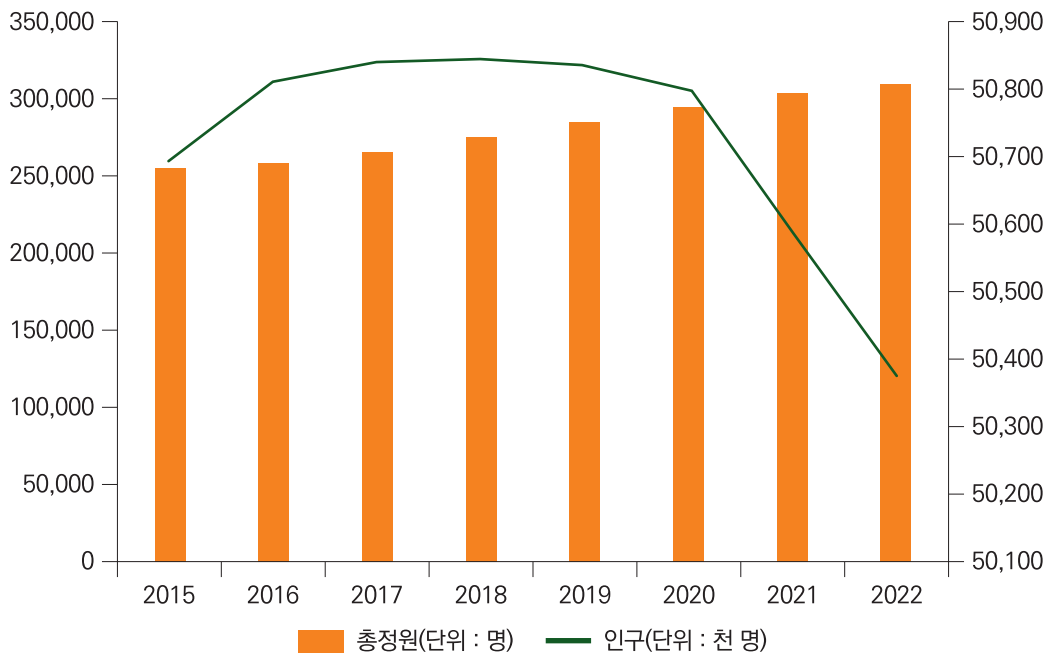
- 기초자치단체를 중심으로, 지자체의 공무원 정원관리 자율성이 증가할 수록 공무원 정원증가율이 증가함
 - 연평균 정원증가율은 '표준정원제 1.30%(라휘문, 2018) → 총액인건비제 1.94%(라휘문, 2018) → 기준인건비제 2.68%(김지수 외, 2024)'로 분석됨
 - 시의 경우 급증하는 행정수요와 비교한다면, 증가 추세가 다소 완만하다고 판단됨
 - 군의 경우 총액인건비제에서 정원이 사실상 동결되었다가 기준인건비제 도입 후 증가됨
 - 자치구의 경우 표준정원제에서 정원이 감축되었다가 이후 정원이 증가됨. 그러나 상대적으로 다른 지자체 유형에 비해 평균증가율이 낮음
- * 자치구는 시·군에 비해 자치사무의 범위가 좁고, 좁은 행정구역에 많은 인구가 밀집해 있는 대도시의 특징을 가진 것이 일반적임. 그러나 지역간 환경 및 행정수요 편차가 큰 특징이 있어 정원변화 측면에서도 독특한 측면이 있음



지자체 인구변화와 지자체 공무원 정원변화 비교

- 가장 대표적인 행정수요라 할 수 있는 인구변화와 지자체 공무원 정원변화는 반드시 일치하지 않음(김지수 외, 2024)
 - 행정수요의 변화와 무관하게 지자체가 수행해야 하는 기능 또는 고령화 등에 따라 서비스의 질적 확대가 발생하는 기능이 확대되는 기능이 존재하기 때문임(김민곤·김지수, 2024)
 - 그러나 국가차원의 인구감소와 세수감소가 발생·예측되는 현재, 행정수요의 변화에 무관하게 우상향하는 지자체 공무원 정원 총수에 관한 재검토는 필요하다고 판단됨

인구와 지자체 공무원 정원변화 비교



* 주 1. 공무원 총정원은 국가직, 단체장, 소방을 제외함
 주 2. 축(좌): 공무원총정원(단위: 명), 막대그래프, 축(우): 인구(단위: 천명), 꺾은선그래프
 * 자료 : 통계청

03

인구감소시대의 조직관리 효율화 방안 모색 필요

- 지자체 조직관리제도 및 기법의 효율화 방안 모색 필요
 - 지자체 중장기인력계획수립에 관한 컨설팅 및 역량강화를 통해 지자체 스스로 지역의 환경변화를 고려한 중장기적 관점의 효율적 인력관리를 할 수 있도록 지원할 필요가 있음
 - 지자체 상시 조직진단기법 개발 및 적용, 시스템 구축지원 등을 통해 지자체의 자율적 조직 효율화 역량 제고가 필요함
 - 인접 지자체간 협업 활성화, 민원업무 및 단순반복업무에 관한 효율적 대응방안 모색 등을 통해 제한된 인력을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요함
 - 지방행정체제개편 및 지자체 사무에 대한 일몰제 도입검토 등 구조적·제도적 접근을 동반한 조직 효율화 방안에 대한 신중한 검토가 필요함
- 그러나 인구감소시대에 대응한 지자체 조직효율화 과정은 지자체 조직관리의 큰 변화를 가져올 수 있기 때문에, 지자체의 주도적·자율적 판단과 노력이 필요함
 - 지자체 조직·인력운영에 관한 정보투명성을 제고하고, 지역사회 거버넌스(지방의회, 시민사회 등)를 통한 지자체 조직관리 책임성 확보를 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 필요할 것임(강영주 외, 2023)

참고문헌

- 강영주·김지수·박해욱(2023) 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2023, 1-297.
- 김민곤·김지수(2024) 지방자치단체 공무원 인력산정모형 개선에 관한 탐색적 연구 : '생활인구'의 적용을 중심으로. 정부학연구, 30(1), 175-207.
- 김지수 외(2024) 2023년 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 라휘문(2018) 지방자치단체의 정원관리제도와 공무원 수의 관계에 대한 연구. 한국정책연구, 18(3), 1-24.
- 이기우·하승수(2007) 지방자치법. 대영문화사.
- 조성규(2014) 지방재정과 자치조직권. 지방자치법연구, 14(4), 65-96.
- 주재복·고경훈(2019) 지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 홍정선(2009) 「신지방자치법」. 서울: 박영사.

내용문의

김지수 한국지방행정연구원 지방행정혁신실 연구위원(033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)

* 본 연구는 한국지방행정연구원의 2024 정책연구과제인 "지방자치단체 조직관리 효율화 방안 연구(김지수·안혜경·강희송)"의 일부를 정리한 것입니다.