

일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점*

An Analysis of Organizational Managements of Japan's Local Governments and Its Implications

하 동 현** · 주 재 복*** · 최 흥 석****

Ha, Dong-Hyun · Joo, Jae-Bok · Choi, Heung-Suk

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 지방자치단체의 조직관리에 대한 이론적 배경
- III. 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석
- IV. 일본 지방자치단체의 조직관리제도 변화 방향 및 한국에의 시사점
- V. 결 론

본고의 목적은 일본 지방자치단체의 조직관리제도를 분석하여 한국 지방자치단체의 조직관리에 대한 시사점을 도출하는 것이다. 분석결과, 첫째 일본 지방자치단체는 조례 등에 기초하여 자율적인 조직관리를 실시하고 있었다. 둘째 지방자치단체들간에 경쟁관계가 조성되고 있었다. 지방자치단체들이 종전보다 다양화된 조직운영의 양상을 보였고, 중앙정부 역시 간접적인 개입으로 상호 경쟁적인 분위기를 유도하였다. 셋째 확대된 자율성을 견제하는 수단으로 정보공개가 활용되었다. 통합적인 “지방자치단체 급여 및 정원 공표시스템”이 구축되는 등 정보공개의 폭과 질이 확대되면서 행정조직에 대한 주민들의 이해와 통제를 향상시켰다. 한국 지방자치단체에의 시사점으로는 상시적인 조직진단 및 정보공개시스템을 구축하고 조직관리에 대한 인센티브제를 확대하는 등 지방자치단체에 대한 정부의 통제를 간접적 방식으로 개선할 필요성이 제시되었다.

* 본 논문은 고려대학교 교내연구비에 의하여 수행되었음(supported by A Korea University Grant).

** 한국지방행정연구원 수석연구원(제1저자)

*** 한국지방행정연구원 연구위원(제2저자)

**** 고려대학교 행정학과 교수(제3저자)

논문 접수일: 2011. 2. 10, 심사기간(1차): 2011. 2. 11 ~ 2011. 3. 17, 게재확정일: 2011. 3. 17

□ 주제어: 조직관리, 자치권, 정부간관계, 정보공개

This paper is to analyze organizational management practices of local governments in Japan and to draw some implications for Korean local governments. The findings are as follows. First, Japanese local governments have had autonomy in running their bodies based mainly on their own by-laws. Second, there has grown competition among local governments. Japanese central government has induced intergovernmental competitions through indirect involvement in operations of local governments, which has encouraged managerial diversity among them. Third, several measures for active information disclosure have been employed to hold in check the increased autonomy of local governments. Growing information disclosure in terms of width and depth, for example, by adopting “the integrated information system of salaries and number of regular employees of local governments” has improved controls as well as understandings on local administrative organizations by residents. The research results give useful implications for improving managerial practices of Korean local governments such as implementing ongoing organizational diagnoses, devising information disclosure system, and enlarging incentive structures for better organizational management, which means that Korean central government needs to turn into indirect ways of intervention in local governments.

□ Keywords: Organizational Management, Local Autonomy, Intergovernmental Relations, Information Disclosure

I. 서론

우리나라는 지난 2010년 7월 1일자로 민선 5기 지방자치시대를 맞이하였다. 1995년 지방선거를 통해 지방의회의원과 자치단체장을 주민들이 직접 선출하였고, 민선 지방자치가 시작된지 15년이 지났다. 민선 5기를 맞이하여 지방자치의 공과에 대한 논란과 더불어 지방자치제도에 대한 근본적인 개혁이 요구될 것이다. 특히, 지방정부의 역할과 기능을 명확히 하여 지방자치단체가 자기 책임 하에 지방의 정책을 수립하고 조직운동을 스스로 결정하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 우리나라는 지방자치제가 실시된지 15년이 지났지만 아

직까지 중앙정부의 직접적인 통제가 강하고 지방정부의 자율성이 상당히 제약되어 있는 측면이 있다. 즉, 우리나라의 지방자치는 아직까지도 지방자치단체에 대한 국가의 폭넓은 지도·감독을 규정하고 있으며, 지방자치단체의 자치권에 대해서 중앙정부의 통제와 감독이 상당한 정도로 이루어지고 있다.

심지어 지방자치권의 핵심인 조직관리제도 역시 중앙정부의 직접적인 통제를 받고 있는 실정이다. 즉, 지방자치단체의 자치조직권의 중요한 부분인 기구설치권과 정원관리권이 『지방자치법』과 동법 시행령인 『지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한 규정』과 시행규칙, 그리고 행정안전부의 지방조직개편 추진지침 등에 의해 상당한 제약을 받고 있다. 이러한 제약에 대해 지방자치단체에서는 지역실정과 새로운 행정수요 등 행정환경의 변화에 탄력적으로 대응하기 위해서는 신속적인 조직운영이 필요하다는 이유를 제시하면서, 기구설치권 및 정원관리권의 확대 등 전반적인 조직관리의 자율성을 강력하게 요구하고 있다.

지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 급변하는 행정환경에 신속하게 대응하여 효과적으로 행정을 수행할 수 있도록 지방자치단체의 조직관리권을 확대할 필요성은 인정된다. 그러나 언론에서 보도되는 바와 같이 일부 지방자치단체의 인사전횡사례나 자치단체장의 인사비리사례 등에서 볼 수 있듯이 조직관리권의 확대에 따른 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치 또한 마련할 필요성이 제기된다. 본 연구는 이러한 현실적인 문제 인식을 바탕으로 지방자치의 기본정신을 살리기 위해서 지방자치단체의 조직관리권을 어떻게 개혁해 나가야 할 것인가에 대하여 논의해 보고자 한다. 특히, 우리나라와 제도적 유사성이 높은 일본의 지방자치단체 조직관리제도에 대한 심층적인 분석을 통하여 우리나라 지방자치단체 조직관리제도의 개혁 방향에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

왜냐하면 일본의 경우 1999년 지방분권일괄법에 의한 분권개혁을 통하여 국가와 지방간의 관계를 새롭게 정립하였고, 이 과정에서 지방자치단체의 조직관리제도를 지속적으로 개혁해 나갔다. 일본은 지방자치단체를 지역의 종합행정을 담당하는 주체로서 중앙정부와 역할을 분담하는 동등한 대상으로 인정하였으며, 이 과정에서 주종 관계를 전제로 형성된 수많은 제도들을 수정 또는 폐지하였다. 또한 기관위임사무가 폐지되고 지방자치단체의 의무규정인 필치규제(必置規制)가 축소되었다. 즉, 지방자치단체에 대한 새로운 역할 기대에 부응할 수 있도록 국가의 개입과 통제방식들이 변화되기 시작한 것이다. 이후 시정촌 합병, 권한이양, 재정개혁 등 관련 제도들의 재편이 잇따르고 있다. 한편, 지방자치단체 내부의 체질 강화도 동시에 요구하고 있다. 지역사회의 경영주체로서 첫째 정책기획 능력을 향상시키며, 둘째 주민과의 소통능력을 강화하고, 셋째 우수한 인재를 채용·양성하고, 넷째 경영기법을 도입하는 등 효율적인 조직 관리에 힘쓰고 있으며, 다섯째 공공갈등을 해결하기 위한 법무능력을 향상하는 것 등을 주요 과제로 추진하고 있다.

따라서 지방분권을 지속적으로 추진하고 있는 현 시점에서 일본의 분권개혁 이후 변화된 지방자치단체의 조직관리제도 운영실태 및 운영방식을 분석해 보고, 이를 통하여 향후 한국 지방자치단체의 조직관리제도에 대한 시사점을 찾는 연구는 매우 의미가 있다고 판단된다. 본 연구의 목적은 첫째, 일본의 지방자치단체 조직관리제도의 핵심인 조직편성, 인건비 산정, 정원관리의 제도 변화를 살펴보고, 현 조직관리제도의 근거와 특성 및 운영과정을 구체적으로 분석하는 것이다. 특히, 일본 지방자치단체의 독자적인 제도 운용뿐만 아니라 중앙정부 및 타 지방자치단체와의 관계 속에서 조직관리가 어떻게 이루어지고 있는가를 심층적으로 살펴보고자 한다.¹⁾ 둘째, 일본의 조직관리제도에 대한 분석을 통하여 우리나라 지방자치단체 조직관리제도 개혁에 대한 방향 및 시사점을 도출하고자 한다.

II. 지방자치단체의 조직관리에 대한 이론적 배경

1. 중앙-지방 간 관계와 지방자치단체의 자치권

지방자치단체의 조직관리권인 자치조직권은 지방정부의 자치권 관점에서 살펴 볼 필요가 있다. 즉, 지방자치단체의 자치권은 중앙정부의 간섭과 제약으로부터 지방정부의 자율성을 확보하는 문제이기 때문에 중앙정부와 지방정부간 관계의 관점에서 논의가 필요하다. 중앙정부와 지방정부간 관계는 다양한 유형으로 제시되고 있지만 크게 지방정부의 자율성이 거의 없는 수직적 의존관계, 상호 대등한 수평적인 상호의존관계, 그리고 완전한 자율성을 가지는

1) 국내에서도 일본 지방자치단체에 관한 다양한 논의가 이루어지고 있지만, 대체로 행정·분권개혁의 동향 및 평가에 관한 논문들이 많으며 지방자치단체의 조직운영에 관한 분석은 거의 없는 실정이다. 2000년 이후 국내의 일본 지방자치에 대한 연구경향은 다음과 같다. 첫째 행정개혁에 관한 것으로 전반적인 분권개혁(김순은, 2003; 강형기·허훈, 2006; 소순창, 2004) 혹은 특정 분야, 예를 들어 도주제 구상(채원호, 2008), 삼위일체 개혁(이정만, 2008), 행정평가시스템(김상봉, 2005; 박요성 외, 2007), 고령자복지정책(소순창 외, 2001) 등을 대상으로 분석하고 있다. 한편 개혁의 시발점이 되는 행정정의 위기 속에서 함의를 찾으려는 노력도 병행되고 있다(강형기, 2008; 정순관 외, 2008). 둘째 일본행정제도의 역사성에 관한 것이다. 장기적인 관점에서 일본 지방자치제도의 형성, 정착, 변화의 실상을 다루고 있다(권영주, 2003; 2010; 강광수, 2008; 이정만, 2002; 임승빈, 2003). 셋째 비교대상으로서의 일본이다. 유사한 체제를 지닌 일본과의 비교를 통하여 정책적 함의 도출이 주요 목적이 되고 있다. 그 대상으로 분권개혁(김순은, 2001; 임승빈, 2005), 신공공관리(소순창 외 2004), 행정평가제도(박해욱·하동현, 2010), 감사제도(권영주, 2004), 전자지방자치단체(허훈, 2008), 정부간관계(윤재선, 2006) 등이 있다.

상호독립적인 관계로 나누어 볼 수 있다. 현실적으로는 중앙-지방 간 관계는 자율성이 전혀 없는 관계와 완전히 독립적인 관계는 존재하기 어려우며, 어느 정도의 자율성을 가지면서 어느 정도의 통제와 제약을 받는 관계로 나타난다. 결국 중앙-지방 간 관계에 대한 논의를 종합해 보면, 크게 전통적 논의인 수직적 통제모형과 수평적 경쟁모형, 그리고 근래에 들어 새롭게 조명되고 있는 상호 의존모형으로 구분된다(Wright, 1988; 村松, 2006).

첫째, 수직적 통제모형은 중앙-지방정부간 관계를 중앙정부와 지방정부간의 '지배'와 '피지배'의 관계로 본다. 이 때 중앙정부와 지방정부 간 관계의 형태는 지방자치단체를 국가의 통치기관의 일부로 보는 중앙-지방 간의 관계만 존재할 뿐이다. 따라서 이러한 경우 지방정부의 자율성은 찾아보기 어렵거나 극히 제한된 수준에서만 보여 진다. 수직적 관계는 재정 의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리인 관계로 평가되기도 한다(Dunleavy, 1981). 이 논의에 따르면 지방행정기관은 중앙부처의 감독 하에 국가정책을 집행하는 역할을 하며, 이 때 지방행정기관은 자율성과 재량성의 영역이 완전히 없거나 거의 협소하다는 것이다. 둘째, 수평적 경쟁모형은 수직적 계층관계와는 달리 중앙과 지방이 대등한 지위에 놓이는 관계를 말한다. 이러한 관계는 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 갖는다는 것을 말한다. 즉 중앙과 지방관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호분리의 논리로 이동하게 된다. 이 때 정부간 관계의 형태는 중앙-지방정부간 관계뿐만 아니라 지방정부간의 자율적인 관계가 가능해진다. 셋째, 상호 의존모형은 중앙정부와 지방정부가 서로를 제약하면서 상호 협력하는 관계를 말한다. 이러한 상호의존적 관계는 동반자관계로 논의된다. 이 논의에 따르면 정부간에 상호작용을 통하여 교환 및 협상 과정이 이루어지며, 이는 상호의존 관계를 통하여 체계의 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위하여 자원과 역할 및 권한을 교환하는 것과 관련을 맺는다.

결국 중앙정부와 지방정부간 관계에서 지방자치권을 단순화하면 지방정부를 대리인으로 보느냐 동반자로 보느냐에 따라서 자치권은 상당히 달라진다(하혜수 외, 2000). 대리인모형(agent model)에서 지방정부는 중앙정부의 감독 하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자이며 지방정부의 재량권은 거의 없다. 협력모델(partnership model)에서는 중앙정부와 지방정부는 거의 대등한 관계를 유지하면서 상호 협력하게 된다. 따라서 지방정부는 지방의 정책결과 집행에 있어서 상당한 자율성을 가질 수 있으며 지방의 이해관계와 직결되는 국가정책의 결정에도 영향력을 행사한다. 한편 대리인 모델이나 협력 모델 역시 중앙-지방 간 관계에 대한 충분한 기반을 제공하지 못한다고 비판하면서, 중앙정부의 통제뿐만 아니라 중앙과 지방간의 상호의존성과 이에 따른 협상까지 전개하는 다양한 관계를 포함하는 중앙과 지방간 관계의 개념을 제시하기도 한다(Rhodes, 1986; 1999).²⁾

따라서 중앙정부와 지방정부간 관계에 대한 논의를 종합해 볼 때, 향후 중앙-지방 간 관계

는 수직적 통제관계에서 수평적 경쟁관계로, 직접적 통제관계에서 간접적 통제관계로, 그리고 일방적 관계에서 쌍방적 협상관계로 전환되어야 한다는 것을 알 수 있다. 즉, 정부간 관계는 점차 대리인 모형이나 수직적 통제모형보다는 협력모형이나 수평적 경쟁모형으로 나아갈 것으로 예상되기 때문에 지방정부의 자치권 수준도 점차 높아질 것으로 기대된다. 따라서 우리나라의 지방자치단체 자치권에 대한 논의도 이러한 방향으로 전개되어야 할 것이다.

2. 자치권으로서의 지방자치단체 조직관리권

지방자치단체의 자치권은 지방자치단체가 그들 주민의 복지에 독자적인 영향을 미칠 수 있는 권한(Wolman·Goldsmith, 1990), 또는 지방자치단체가 정책결정에 있어서 선택권 행사의 자유와 시민의 복지에 영향을 미칠 수 있는 능력(Boyne, 1996) 등으로 정의할 수 있다. 즉, 자치권이란 지방자치단체의 독자적인 권한의 강화를 통한 자율성의 확대뿐만 아니라 그러한 권한을 통해 주민의 삶의 질 제고에 긍정적인 영향을 미쳐야 한다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 자치권의 확대는 자율성과 책임성을 동시에 수반하는 개념이다. 자치권 중에서 지방자치단체의 조직관리에 대한 권한을 의미하는 자치조직권은 지방자치단체가 자기의 조직을 구성하는 권한으로서 자치권의 중요한 구성 요소 중 하나이다. 즉, 지방자치단체가 기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권능을 말한다.³⁾ 자치조직권은 이처럼 자치권능의 하나로서 지방자치단체에 부여되지만, 지방자치단체 역시 국가의 한 부분으로서 공익을 위하여 운영되고 있는 만큼 자치조직권은 제한 요소를 가지게 된다. 자치조직권의 제한 요소는 공공성, 효율성, 형평성 등 일반적으로 행정이 추구하는 가치를 중심으로 논의되어지고 있으며, 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간 자치조직권을 둘러싼 다양한 관계를 만들어 내고 있다.

2) Rhodes는 중앙-지방정부간 관계를 권력의존모형(power dependency model)으로 설명하고 있다(1983; 1986; 1999). 이 모형은 영국과 같은 단일제(unitary system) 국가의 중앙정부와 지방정부 사이의 관계를 설명하고자 하는 모형으로 Wright(1988)의 정부간 관계론 보다 훨씬 더 정교하다는 평가를 받고 있다. Rhodes는 중앙정부가 지방정부를 효과적으로 통제할 수 없다는데서 논의를 시작하고 있으며, 중앙·지방관계를 상호의존적인 관계로 파악해야 더욱 정확하다고 주장한다. 특히 Rhodes의 중앙-지방정부론(Central-Local Relations)은 중앙의 각 부처들과 지방행정기관들 사이의 연계(links)에 주로 관심을 가지며, 중앙-지방정부관계론(CLR)에서 중요한 변수로 다루어지는 개념은 여러 조직간 상호작용의 토대(bases of interaction)로서 권력(power)의 개념을 중요시하고 있다.

3) 조직권의 범위에 대해서는 논자들마다 다소 상이하지만, 크게 조직권과 인사권을 묶어 자치조직권으로 보는 경우와 양자를 따로 보는 경우 두 가지 입장으로 대별할 수 있으나, 전자의 입장이 주를 이루고 있다.

지방자치단체 조직관리권의 관점에서 보면 조직관리 운영방식에 대한 주장은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 즉, 지방자치단체 조직운영의 탄력성과 수요에 대한 적응성 등을 강조하는 입장과 국가의 전체적인 형평성과 통합성을 강조하고 입장으로 나눌 수 있다. 전자의 입장은 지방자치단체가 지역수요의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 탄력적인 조직운영이 필요하며, 따라서 지방자치단체의 자율성을 확대하여야 한다고 주장한다. 반대로 후자의 입장은 중앙정부가 전국적인 형평성과 국가 차원의 통일성을 유지하기 위해서 일정 수준 중앙정부에 의한 자치단체 조직관리권의 통제가 필요하다고 주장한다. 일반적으로 지방자치단체는 전자의 입장을 강조하고 중앙정부는 후자의 입장을 강조한다. 이와 같이 상이한 입장을 보이고 있는 지방자치단체의 조직관리 방식에 대한 논리는 국가의 통합성과 지역의 특수성이라는 차원, 그리고 행정의 효율성과 행정의 민주성이라는 차원에 따라서 크게 네 가지 형태의 운영 모형이 가능하다(주재복, 2003).

첫째, 중앙 차원에서의 국가 통합성 논리와 행정의 효율성 논리가 보다 강조되는 통제형으로 중앙정부가 자치단체의 조직관리 방식과 내용의 대부분을 규정하고 지방자치단체는 중앙정부가 정해준 기준이나 범위 내에서 조직을 운영하는 형태이다. 둘째, 중앙 차원의 국가 통합성 논리와 행정의 민주성 논리가 보다 강조되는 신축형으로 중앙정부는 최소한의 표준이나 기준만을 제시하고 지방자치단체가 상당한 재량권을 가지고 보다 신축적으로 조직을 운영할 수 있도록 허용하는 형태이다. 셋째, 지방 차원의 특수성 논리와 행정의 효율성 논리가 보다 강조되는 차등형으로 중앙정부에서 정한 일정한 기준을 충족시키는 지방자치단체에 보다 많은 조직관리권을 부여하는 형태이다. 마지막으로 지방 차원의 특수성 논리와 행정의 민주성 논리가 보다 강조되는 자율형으로 중앙정부의 관여를 전적으로 배제하고 지방자치단체가 완전히 자율적으로 조직을 운영하는 형태이다. 지방자치단체의 조직관리 운영방식은 국가의 통치방식과 지방의 여건에 따라서 국가마다 상이하기는 하지만 선진국의 경우 점차 자치조직권이 확대되는 추세로 발전하여 왔다.

3. 본 연구의 분석틀

현재 우리나라 지방자치단체의 조직관리 방식은 통제형에서 벗어나 신축형으로 전환되는 단계라고 할 수 있다(주재복, 2003). 즉, 참여정부 이후 지속적인 분권화의 추진으로 자치단체의 기구설치 권한이 상당 부분 확대되었으며, 특히 표준정원제가 총액인건비제로 전환되면서 지방자치단체는 기구와 정원을 총액인건비의 범위 내에서 자율성과 책임성 하에 운영할 수 있는 토대가 마련되었다. 그러나 여전히 지방자치단체의 조직운영에 대한 중앙의 통제는 남아있다고 할 수 있다. 민선 5기 지방자치시대를 맞이하여 이제 우리나라도 지방자치단체

조직관리방식을 자율형으로 변화시켜 나갈 시점이 되었다. 지방자치단체의 조직관리 방식을 자율형으로 선택할 때 전제조건은 조직관리의 권한이 지방에 이양되는 것에 따르는 문제점을 보완해 줄 수 있는 책임성 확보장치의 마련이 필요하다. 본 연구에서는 자치단체 조직관리 운영방식이 자율형에 가까운 일본의 사례를 분석해 보고, 향후 우리나라의 지방자치단체 조직관리제도를 자율형으로 변화시키는 과정에서 필요한 정책적인 대안을 제시해 보고자 한다. 지금까지의 논의를 종합하여 본 연구의 분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



Ⅲ. 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석

일본 지방자치단체의 집행기관은 “집행기관 다원주의”로 평가된다(川崎, 2004; 松本, 2005). 단체장뿐만 아니라 위원회·위원 방식의 합의제 기관들이 설치되어 행정권이 분산되어 있기 때문이다. 이러한 운영방식은 단체장의 일방 통행식 행정운동을 견제하고 민주적인 행정을 구현할 수 있다는 장점을 지닌 반면 단체장이 리더십을 발휘하기 어렵고 조직 내부에 할거주의가 발생되며 책임소재를 파악하기 어렵다는 비판도 제기된다. 따라서 지방자치단체 전반의 통일성을 확보할 권한인 통괄대표권이 부여된 단체장이 집행기관 전체를 어떻게 조정하느냐가 이러한 문제점을 극복하는 지표가 되기도 한다. 본 연구에서는 일본 지방자치단체의 조직관리제도를 조직편성권, 정원관리권, 인건비 관리권으로 구분하여 변화내용, 운영방식, 운영실태를 분석해 보고자 한다.

1. 일본 지방자치단체의 조직편성권

1) 지방자치단체 조직편성권의 변화내용

일본 지방자치단체 조직에 관한 규제는 크게 두 가지 방향에서 이루어져 왔다⁴⁾. 첫째 조직 내부의 편성권에 관한 규제이다. 지방자치법이 1947년에 제정된 이래 오랫동안 광역지방자치단체에 대한 조직편성권을 엄격히 법률로 제한해 왔다. 제정 초기부터 도(都)는 2부 8국⁵⁾, 도부현(道府縣)은 7부⁶⁾를 설치하였고 소관 사무들을 제시하였다. 1952년에는 인구 수준별로 조직 수를 규제하기 시작했고, 이후⁷⁾ 그 설치 수는 몇 차례 개정되었으나 조항 자체는 2003년까지 지속되었다. 또한 조직 명칭, 분장사무 규정, 조직 수의 변경은 주무부서인 총무성(이전, 자치성)에 신고하도록 하였다. 법정부수(法定部數)를 초과하여 설치할 때는 총무대신과 협의할 것이 요구되었다.⁸⁾ 1990년대 이후 지방분권에 대한 요구가 높아지면서 조직편성권은 점차 지방자치단체로 이양되기 시작하였다. 1991년에 부국 명칭, 분장사무의 예시가 폐지되었고, 1997년에는 법정부수를 초과하는 부국의 설치가 신고제로 완화되었다. 2002년에는 법정부수의 규제 자체가 철폐되었다(分權型社會に對應した地方行政組織運營の刷新に關する研究會, 2005:237). 결국 2003년부터 지방자치단체의 실정에 맞게 조직을 자유롭게 설치하는 제도적 틀이 정비, 시행되고 있다. 특히 기본 조직의 편성은 조례를 통해 의회의 의결을 거치도록 하고 있으며 이를 통해 민주적인 통제가 확보되고 있다(松本, 2005).

둘째, 국가가 지방자치단체에게 조직 혹은 직을 부과하는 규제이다. 이는 필치규제(必置規制)로 표현되는데 지방자치단체에는 법률 혹은 정령 등에 따라 반드시 설치해야 하는 기구들 혹은 직위가 존재한다. 주로 ①지방자치단체의 행정기관 또는 시설, ②특정한 자격 또는 직명이 있는 직원, ③심의회 등 부속기관이 관련된다. 필치규제는 지방자치단체의 조직자주권을 제한하고 행정의 종합적이고 효율적인 운영을 저해시킨다고 비판되어 왔다. 제1차 지방분

4) 지방자치법 제158조(도도부현의 局部·分課, 시정촌의 部課)1보통지방공공단체장은 권한에 속하는 사무를 분장하기 위해 필요한 내부조직을 둘 수 있다. 이 경우 해당 보통 지방공공단체 장의 직근하위(直近下位)의 내부조직 설치 및 분장사무에 대해서는 조례로 규정한다.

5) 도: 총무부, 회계부, 민생국, 교육국, 경제국, 건설국, 교통국, 수도국, 위생국, 노동국의 2부 8국, 도부현: 총무부, 민생부, 교육부, 경제부, 토목부, 농지부, 경찰부의 7부

6) 이후, 1947년 교육위원회법이 제정되면서 교육부국은 삭제됨

7) 都에 8국, 道에 8부, 府縣에 인구 단계별로 설치부수가 규제되어, 인구 250만 이상은 8부, 100만 이상 250만명은 6부, 100만명 미만은 4부로 됨.

8) 법규 적용대상은 광역단체인 도도부현이며 기초단체인 시정촌은 조례설치주의가 채용되어왔다.

권개혁으로 이러한 필치규제들이 상당수 완화되거나 폐지되었다. 예를 들어 복지 관련 사무소의 배치기준 폐지, 관계직원의 전임규제 완화, 공민관 운영심의회의 임의 설치화 등이 그 대상이었다. 현재에도 지속적으로 재검토가 이루어지고 있다.

2) 지방자치단체 조직편성권 제도의 운영방식

2003년에 개정된 지방자치법은 지방자치단체에 종전보다 진일보한 조직편성의 자율성을 부여하고 있다. 단체장은 자신의 권한에 속하는 사무를 분장하는데 필요한 내부조직을 설치할 수 있고 이는 조례로 규정된다(제158조의 1항). 종전에는 광역자치단체는 부·국·실·과, 기초자치단체는 실·과로 조직 단위를 서로 다르게 규정했으나 광역과 기초 자치단체 모두를 “내부조직”으로 통일시켰다. 이는 자치단체가 조직단위를 자율적으로 설정할 수 있게 하는 조치였다. 다만, 단체장은 내부조직을 편성할 때 사무, 사업운영이 간소하고 효율적으로 될 수 있도록 충분히 배려해야 한다(제158조의 2항).⁹⁾ 자치단체가 내부조직 편성과 운영의 자율성은 최대한 확보하되 사무처리의 효율화와 조직합리화의 원칙은 견지되어야 할 것이 강조되었다.

그렇다면 지방자치단체들은 실제 무엇에 근거하여 어떠한 조직들이 설치되어 있는가? 광역자치단체인 가나가와현(神奈川縣)의 사례를 살펴보면, 조직편성의 근거는 가나가와현 행정기관 설치조례 및 규칙, 가나가와현 局설치조례의 3가지이다(神奈川縣法規集). “가나가와현 局설치조례”는 조직의 가장 큰 단위인 국의 종류와 사무내용을 규정하고 있다. 현재 정책국, 총무국, 안전방재국, 현민국, 환경농정국, 보건복지국, 상공노동국, 현토정비국의 8국으로 구성되어 있다. “가나가와현 행정기관설치조례”는 본청 이외의 행정조직(경찰서 제외)의 설치, 명칭, 위치 및 소관구역에 관한 내용을 담고 있다.¹⁰⁾ 지사는 법률 또는 조례이외에도 필요하다고 인정되는 사무를 행정기관에 분장시키는 권한도 부여받고 있다. “가나가와현 행정조직규칙”은 사무의 적정성과 효율적인 수행 원칙을 토대로 상기의 행정조직을 구체적으로 분류하고 분장사무를 명시한다. 지방자치단체의 조직은 본청기관, 부속기관, 파견기관 및 특별기관으로 구분하고 있다. 본청기관에는 지사실과 정책국 등의 8局 그리고 회계국이 있다. 지사실에는 비서과와 조사과, 8국에는 部와 課, 회계국에는 회계과, 지도과, 조달과가 각각 설치되어있다. 한편 법령으로 설치되는 필치기관은 2009년 4월 현재 총 31개가 설치되어

9) 2003년에 배려규정이 추가되었다.

10) 이 조례에는 지역현정종합센터, 현세사무소, 자동차세 관리사무소, 어항사무소, 지구농정 사무소, 병해충 방제소, 가축보건위생소, 보건복지 사무소, 정신보건복지센터, 아동상담소, 식육위생검사소, 동물보호센터, 가나가와노동센터, 토목사무소, 치수사무소가 규정되어 있다.

있다(神奈川縣 내부자료). 그 예로는 소방학교, 부인상담소, 병해충 방제소, 가축보건위생소, 아동상담소, 지적장애자 갱생상담소, 아동자립지원시설, 식품위생검사시설, 보건소·복지에 관한 사무소 등이다.

<표 1> 가나가와현 행정 조직의 설치근거

구분	설치근거	사례
본청기관	局설치조례 행정조직규칙	정책부, 총무부, 안정방재국, 현민부, 환경농정국, 보건복지부, 상공노동부, 현토정비국, 회계국
	행정조직규칙	지사실, 각부국총무과, 인사과 등
지역설치 기관 (出先 기관)	행정기관설치조례 행정조직규칙	지역현정(縣政)종합센터 지역별: 横須賀三浦、縣央、湘南、足柄上、西湘)
	행정기관설치조례 행정조직규칙	가축보건위생소(2), 아동상담소(5), 보건복지사무소(9) 등
	행정기관설치조례 행정조직규칙	현稅사무소(18), 자동차세 관리사무소, 어항사무소(2), 식육위생검사소, 동물보호센터, 토목사무소(8), 치수사무소(2)
	행정조직규칙	동경사무소, 자치종합연구센터, 온천지학연구소, 종합방재센터, 소방학교 등
	개별 공공시설설치조례 행정조직규칙	보건복지대학, 가나가와여성센터, 공문서관, 청소년센터, 고등직업기업교 등
부속기관	(법령) 개개의 법률 행정조직규칙	가나가와현 국토이용계획심의회, 가나가와현 고정자산평가심의회, 가나가와현 방재회의, 가나가와현 교통안정대책회의, 가나가와현 사립학교 심의회 등
	(조례) 부속기관설치조례 행정조직규칙	가나가와현 공무화재보상등 인정위원회, 가나가와현 특별직보수등 심의회, 가나가와현 종합계획심의회 등
특별기관	행정조직규칙	없음
필치기관	개별 법령	소방학교, 부인상담소, 병해충 방제소, 가축보건위생소, 아동상담소, 지적장애자 갱생상담소, 신체장애자 개정상담소, 아동자립지원시설, 식품위생검사시설, 보건소·복지관련 사무소, 견의 보호센터, 정신보건복지센터, 직업능력개발교

자료: 神奈川縣 내부자료 行政機關等の分類

3) 지방자치단체 조직편성권의 운영실태

1990년대로 접어들면서 지방재정 상황이 더욱 악화되었고 고령화, 저출산 등 새로운 행정 환경이 등장하면서 환경 내외적으로 기존 행정체제의 질적 전환이 요청되었다. 이를 극복하

기 위한 타개책으로써 신공공관리 방안이 각광을 받았고 지방자치단체에게 책임과 권한이 이양되어 갔다. 일부 지방자치단체들은 체제 정비책으로 기구개혁을 시작했고 후쿠오카시의 DNA혁명처럼 과감한 변화를 시도하는 지방자치단체들도 등장하였다.

그렇다면 지방자치단체 조직재편의 실체는 어떠한가? 여기서는 재단법인 일본도시센터(日本都市センター)가 2007년도에 805개 시구(市區)의 단체장과 공무원을 대상으로(782시, 23특별구) 실시한 기초자치단체의 사무기구에 관한 조사를 통해 살펴보고자 한다.¹¹⁾ 광역자치단체가 포함되지 않았지만 일본 지방자치단체 조직의 현황을 파악하고 변화의 단초를 엿볼 수 있다.

2007년 4월 현재 부 8.6개, 과 38.1개, 계 90.7개가 설치되어 있었다. 2002년 이후 3분의 2정도의 지방자치단체가 부나 과를 신설(71.8%) 또는 폐지(62.9%)하였다. 일부 지방자치단체들은 지역사무소를 재편(신설:10.0%, 폐지:9.5%)하기도 하였다. 조직개편은 주로 외부적 필요성에 의해 실시되었다. 새로운 행정수요(38.2%)나 기존 수요의 성격변화(26.1%)에 대응하기 위해서라는 외부 요인들이 절반을 넘어 선 반면, 조직 내 권한이나 책임을 명확히 하려는 동기는 15.8%에 머물렀다. 즉 행정조직개편은 내부의 권한조정보다는 정책수요에 대한 대응차원에서 이루어지기 쉽다는 걸 알 수 있다. 그리고 평균적으로 신설된 部·課는 4.5개이며 폐지된 곳도 4.5개였다.

조직관리는 주로 인사과(33.6%)가 담당하였다(사무관리과:26.9%, 기획과:25.4%). 한편 기구개혁은 개혁본부 등의 임시조직(10.7%)보다는 기획(25.4%)이나 총무(15.4%)등의 기존조직을 활용하여 추진되고 있었다. 기구개혁의 시점은 대체로 행정개혁의 과정에서 실시되었다(54.5%). 최근에는 시정촌 합병이 진행되면서 조직을 재설계하거나(14.0%), 중복행정을 제거하기 위한(11.4%) 목적도 있었다. 분야는 도시기반정비·공공사업(32.7%)을 중심으로 경제·산업(상공농림수산관광, 24.8%), 교육·문화·스포츠(24.2%), 복지(23.4%), 행정개혁·재정재건(22.5%)이었다.

조직개편의 방식은 대체로 종래의 課는 유지하면서 하위 조직인 係를 폐지하는 방향에서 이루어졌다. 과의 경우, 이를 폐지하거나 향후에도 검토하지 않겠다는 의견이 73.1%로 전체의 4분의 3을 차지했다. 다만 30만 이상의 시에서는 과를 두지 않은 조직의 비율이 상대적으로 높았다(13.2%). 반면 계는 전체적으로 이를 폐지했거나(22.8%), 앞으로 폐지하겠다는 의견(23.7%)이 상대적으로 높았다. 또한 계를 유지하겠다는 의견도 어느 정도(28.2%) 존재하였다. 과·계가 폐지되면서 얻은 효과(복수응답)로는 업무량에 대응하는 지

11) 단체장은 805대상 중 627곳으로 77.9%, 공무원은 657곳으로 81.6%의 회수율을 기록하였다. 인구별 구분은 30만 이상, 20만이상-30만미만, 10만이상-20만미만, 5만이상-10만미만, 3만이상-5만미만, 3만미만으로 구분하고 있다.

원체제가 확립되었다는 점(47.7%)이 우선적으로 손꼽혔고 의사결정이 신속하게 되었으며(26.7%), 할거구조가 개선되었다(22.0%)는 의견도 많았다. 반면, 책임소재가 혼란스럽게 되었거나(30.7%), 상위직의 업무부담이 증가했다는(20.7%) 문제점도 지적되었다. 계층의 슬림화가 제도설계처럼 정착되고 있지 않는 단면을 보여주고 있다.

한편 프로젝트 팀을 활용하는 비율도 절반을 넘어서고 있었다(52.4%). 특히 큰 도시 일수록 그 활용도가 높았다(30만 이상 시 66.2%). 전체조직에 적용가능한 프로젝트팀 관련 일반규칙이나 요강을 가진 지방자치단체는 2007년에 39.5%였다. 이는 1996년의 35.9%보다 증가하여 제도적 준비가 진행되고 있음을 알 수 있었다(村松·稻繼·日本都市センタ, 2009: 96-98). 조직 내의 정책 전문성을 강화하고자 스태프(주간, 기획원, 전문원 등)직을 설치한 지방자치단체도 58.9%로 상당수 존재하였다. 하지만 스태프직의 설치 수가 종전보다 감소(11.3%)하거나 유지되고 있다(28.0%)는 의견이 많았다. 아직 이 제도에 대한 이해도가 낮고 조직 내에서도 정착되지 못하고 있었다. 즉 계통과 스태프간의 구분이 불명확하거나(23.4%), 본래의 기능이 발휘되지 못하고 있다(23.0%)는 부정적인 견해가 우세하다는 사실에서 추측가능하다(특정업무 담당: 23.7%, 전문성활용: 16.3%). 2002년 이후 행정조직의 사무량 조사는 46.1% 단체가 실시하였고 특히 3만 미만의 시가 70%를 기록하였다. 직무분석은 76.4%가 실시하지 않았는데 이는 업무내용보다는 사무량 중심의 조직 개편에 초점이 두고 있다는 점을 보여 주었다.

대부분(77.8%)의 단체장들은 현재의 행정 서비스 수준을 전제로 조직 계층을 줄여나가는 개혁에 공감하였다. 이것이 단순한 인식에 그치지 않고 실천으로 옮기기 위하여 행정기구 개혁을 공약으로 제시한 단체장들도 70.2%나 되었다. 현재의 조직이 적절하거나(17.5%) 인원 보충이나 조직 증설이 필요하다(3.5%)는 의견은 소수에 불과하였다. 특히 큰 규모의 시에서 이러한 의견이 두드러졌다. 이는 지방자치단체 운영의 우선적 가치가 효율성이 공평성보다 더 높은 사실에서도 잘 드러난다. 정책의 효율성과 공평성을 축으로 어느 쪽을 보다 중시해야 하는가에 대한 물음에 대해 58.2%가 효율성을 중시한다고 하였다(공평성 38.8%). 일본 지방자치단체의 조직개혁은 전체적으로 점진적으로 변화되고 있으며 분야별로 그 진척도가 상이하다. 이는 지방자치단체들이 공통성을 지닌 개혁의 방향성에 대해서는 공감하고 있지만 지방자치단체별·조직별로 필요한 개혁이 다르기 때문이다(中村, 2009).

2. 일본 지방자치단체의 정원관리권

1) 지방공무원 정원관리의 변화내용

2009년 4월 현재, 일본 지방자치단체의 총 공무원 수는 285만 5106명으로 광역지방자치단체가 과반수(54.0%, 154만 2705명)를 넘고 있다. 기초자치단체는 지정도시(24만 4803명, 8.6%)와 그 외 시(74만 9586명, 26.2%) 등 도심지역에 많이 분포하며 농어촌 지역인 정촌은 15만 6966명(5.5%)으로 낮은 비율을 차지하고 있다. 분야별로는 교육부문이 107만 6358명(37.7%)으로 가장 많으며 일반행정(95만 4775명, 33.4%)이 그 뒤를 따른다. 일반행정 가운데 일반관리가 57만 1902명(20.0%), 복지관계가 38만 2873명(13.4%)이며¹²⁾, 그 밖에 공영기업 등 회계부문(38만 5670명, 13.5%), 경찰부문(28만 898명, 9.9%), 소방부문(15만 7405명, 5.5%)의 순으로 구성되고 있다. 지방자치단체가 상대적으로 인력편성이 가능한 일반행정(복지제외)은 상대적으로 비율인 낮은 반면, 국가가 정원 기준을 규정하는 교육, 경찰, 소방, 복지부문은 전체 지방공무원의 3분의 2(189만 7534명, 66.5%)를 차지하고 있다.¹³⁾ 일반관리에서는 총무·기획(21만 5638명)이 가장 많고 토목(14만 9138명), 농림수산(8만 9548명), 세무(7만 995명) 등의 순이었다.

지방자치단체의 공무원 수는 1975년 총무성이 정원관리조사를 공식적으로 시작한 이래, 일시적으로 감소한 시기(1984년-1988년)도 있었으나 20여년간 지속적으로 증가해 왔다¹⁴⁾. 하지만 1994년의 약 328만명을 정점으로 하락하기 시작했고 행정개혁이 본격화되면서 그 감소폭은 상층하여 15년 사이에 약 40만명이 감소하였다. 주로 일반행정과 회계부문 등이 그 대상이다. 일반행정은 조직 개편과 서비스 공급 방식의 변화 등으로 공영기업 등 회계는 독립채산제 등 기업경영방식의 도입으로, 교육은 학생 수의 감소와 학교 업무의 민간 위탁 등으로 감소하고 있다. 반면, 경찰·소방부문은 범죄율 증가, 지역 방재체제의 내실화 등 안전 확보가 요청되면서 오히려 인력이 증가하고 있다(總務省公務員部給与能率推進室, 2009).

12) 총무성은 총원조사에서 지방자치단체 조직을 일반행정(일반관리, 복지관계), 교육, 공영기업 등 회계, 소방, 경찰로 분류하고 있다. 일반행정은 의회사무국, 총무와 기획, 세무, 노동, 농림수산, 상공, 토목, 민생, 위생의 각 부문(교육, 공안 제외)의 총괄로 일반관리와 복지부문으로 구성된다. 일반관리는 민생과 위생을 제외한 분야이며 복지관계는 민생과 위생분야를 지칭한다. 공영기업 등 회계는 병원, 수도, 하수도, 그 외(수익사업, 개호보험사업 등)의 분야를 의미한다.

13) 국가가 정원배치 기준을 설정하는 분야로는 교육: 초·중학교 교직원, 안전:경찰관, 소방직원, 의약: 보건소 의사, 약사감시원, 보육소의 보육사, 식품위생:영양지도원, 식품위생감시원, 도축 검사원, 식조검사 실시 직원, 장애복지: 신체장애자복지사, 지정신체장애자 갱생시설의 종업원, 보호시설 직원, 여성복지: 부인상담소의 소장과 직원, 부인보호시설 직원, 아동복지: 아동복지사, 아동복지시설 간호사, 복지사무소 현업직원, 노인복지시설 종업원 등이 있다.

14) 일시적인 감소 후 다시 증가로 돌아선 주요 원인은 교육과 복지관련 충실화 정책에 따른 인원 증가이며 광역과 기초별로 그 증폭의 수준차가 존재한다.

2) 지방자치단체의 정원관리권의 운영방식

일본의 국가공무원은 1969년에 제정된 “행정기관 직원의 정원에 관한 법률”(약칭, 총정원법)에 따라 각 성청설치법에서 규정한 성청 정원을 정령으로 제시하고 있다. 한편 지방공무원의 경우, 필치규제로 국가가 규정하는 인원을 제외하고는 각 지방자치단체가 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정한다. 가나가와현의 사례를 살펴보면, 가나가와현은 “가나가와현 직원 정수조례”가 정원관리의 기본 근거가 되고 있다. 조례 구성은 먼저 지방공무원의 개념을 정의하고(제1조), 사무국 별로 공무원의 정수를 제시하고 있으며(제2조), 정원 범위 내에서 인원 배치를 담당하는 책임자를 규정하고 있다. 지방공무원의 범주에는 지사, 공영기업 관리자, 의회, 선거관리위원회, 감사위원, 인사위원회, 교육위원회, 교육위원회 소관에 속하는 학교, 그 외 교육기관, 노동위원회 및 가나가와 해구어업조정위원회(神奈川県漁業調整委員會)의 사무부국(事務部局)에 상시 근무하는 지방공무원(부지사, 교육장, 및 2개월 이내 기간으로 고용된 자를 제외)이 포함된다. 사무부국별 인원 정수는 조례에서 결정되며 해당 사무부국의 책임자가 정수 범위 내에서 내부 부국(部局) 및 각 부속기관별 인원을 자유롭게 배분하도록 하고 있다(조례 제3조). 즉 사무부국의 수장인 지사, 공영기업 관리자, 의장, 인사위원회의 수장 등이 담당하는 사무부국의 인원 배치를 조정한다. 인원 가운데 타 지방자치단체에 파견된 자, 휴직자 등, 장기에 걸쳐 직무에 종사하지 않는 자는 임명권자가 필요하다고 인정하는 경우에 상기에서 규정하는 정수 이외로 둘 수 있다(제2조 2항).

3) 총무성의 지방자치단체 정원관리의 관여방식¹⁵⁾

(1) 지방자치단체에 대한 정부의 정원관리계획 제시요청

15) 여기서는 지방자치단체의 정원관리와 인건비에 대한 중앙정부의 재정통제에 대해서는 다루지 않는다. 그 이유로는 검증을 위한 새로운 논의가 필요하며 이와 관련된 중앙정부의 영향력 또한 축소되었다고 판단되기 때문이다. 종전의 일본정부는 법·제도적인 권한뿐만 아니라 지방교부세나 국고보조금 등 지방재정을 함께 활용하면서 지방자치단체의 정원과 인건비를 통제하여 왔다. 그러나 지방분권개혁과 더불어 지방재정악화의 심화, 삼위일체 개혁 등의 재정환경이 변화하게 되면서 재정을 활용한 중앙정부의 통제방식 또한 한계를 보였고 강도도 완화되었다. 지방자치단체는 여전히 중앙정부에 재정적으로 의존하고 있지만 재정악화 및 지방교부금의 재검토, 국고보조금의 삭감 등으로 중앙정부가 자율적으로 지방재정을 활용할 수 있는 자유도가 축소되었고 따라서 재정적인 인센티브 부여나 제약을 통한 지방자치단체의 정원관리와 인건비 통제는 어려워지고 있고 볼 수 있다. 이는 총무성(10.7.7)과 지방자치단체 담당자(10.7.8)와의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다. 특히 가나가와현의 담당자는 지방교부세나 국고보조금이 정원관리나 인건비관리에 미치는 영향은 없다고 해도 무방하다고 언급하였다.

총무성은 지방행정개혁의 하나로 지방자치단체의 정원관리의 적정화를 추진해 왔다. 사무차관의 통지로 자치단체에게 협조를 요청하는 방식이었다. 초기에는 개괄적인 협조 요청이었으나 재정압박이 심화됨에 따라 구체화된 목표달성 수치를 요구하는 방식으로 전환되었다. 1985년 1월 “지방행혁대망(地方行革大綱)”은 지방자치단체들은 중장기적 관점에서 채용계획을 수립하고 계획적인 정원축소 노력이 필요하다고 하였다. 1997년 11월에는 1994년에 발표된 행정개혁대망을 재검토하면서 정원적정화 계획의 수치목표를 공표하도록 하였다(“지방자치·신시대에 대응한 지방공공단체의 행정개혁추진을 위한 지침”).

이후, 지방자치단체 내외의 다양한 환경변화로 지방공무원의 정원관리가 더욱 강력히 요청되었다. 주로 고령화와 저출산 및 단가이 세대의 대량 퇴직 등의 사회경제적 요인, 지방정부의 역할 재검토와 권한이양, 시정촌 합병 등의 분권관련 정치 요인, 버블붕괴 이후 지방재정의 악화 등의 경제적 요인이 복합적으로 교차하면서 적은 공무원으로 보다 좋은 행정서비스를 제공할 수 있는 공공조직의 질적 변화의 필요성이 어느 때보다 높아졌기 때문이었다. 총무성은 2005년 3월 “신지방행혁지침”에서 지방자치단체들은 앞으로 5년간 집중적인 인력관리 노력인 필요하다고 주장했다. 1999년에서 2004년 동안 지방자치단체의 정원은 4.6% 감소했는데 각 지방자치단체는 이를 상회하는 수준에서 수치목표 세우고 향후 5년 동안 실시할 것(集中改革プラン)을 요청한 것이다. 2006년 8월에서는 이 수치 목표를 적어도 국가공무원의 정원감소(-5.7%)와 동일한 수준으로 설정하도록 하였고(“지방공공단체의 행정개혁을 더욱 추진하고자 하는 지침”), 이후에도 기간을 연장하여 2011년도까지 지속적으로 추진할 것을 요청하였다(2009년 7월 “지방공공단체의 정원관리에 관하여”). 2012년 이후의 정원관리 방향에 대하여 총무성은 현재 지방자치단체에 특별히 요청하고 있지 않다(總務省, 2009a: 2009b). 하지만 도도부현, 시정촌 대부분이 독자적으로 정원의 수치 목표를 책정했거나 할 예정이며 지속적으로 추진할 것으로 예상되고 있다.

(2) 총무성의 정원산정 측정방법의 제공과 정보공개시스템의 구축

총무성은 지방자치단체가 자신의 정원 수준을 파악하는데 도움이 되도록 다음의 대책을 구사하고 있다. 첫째, 정부는 각 지방자치단체의 적정인원을 파악할 수 있도록 참고 지표를 제공한다(自治体給与人事研究會, 2008:207-214). 제1은 “유사단체별 직원수”이다. 인구와 산업구조(산업별 취업인구의 구성비)를 기준으로 지방자치단체의 유형들이 분류된다. 유형은 지정도시, 중핵시, 특례시, 일반시, 특별구, 정촌으로 구분한다. 일반시는 인구 5만명을 기준으로 4구분, 산업구조별로 4구분하여 총 16형이 되며, 정촌은 인구 5천명을 기준으로 5구분, 산업구조별로 3구분하여 총 15유형으로 분류된다. 해당 지방자치단체는 정부에서 제

공되는 “도도부현별 유사단체구분 일람표”를 통해 특정 지방자치단체가 어느 유형에 속하는지를 확인하며 그 유형의 “유사단체 직원수”를 확인한다. “유사단체 직원수”는 동일 유형에 속하는 단체들을 하나의 단체로 가정한 평균치로 인구 1만명당 직원수이다. 즉 각 지방자치단체는 비슷한 인구와 산업구조를 가진 타 지방자치단체와의 전체와 부문별로 정원비교를 통해 자신들의 현실을 파악할 수 있게 된다. 이 모형은 주민들이 지방자치단체의 정원관리의 양상을 이해하기 쉽고 산출된 수치가 객관성이 높아서 정원관리를 논의 시 출발점으로 활용되고 있다. 제2는 “정원회귀지표”이다. 표준정수를 활용하여 지방자치단체를 유형별로 관리할 필요성에서 1981년부터 정원모델이 개발, 사용되어 왔으나 그 계산식이 매우 복잡하고 난해하여 실제 활용도가 떨어진다는 비판이 있었다. 따라서 총무성 내 “지방공공단체 정원관리연구회”는 “유사단체별 직원수”와 함께 활용할 수 있는 알기 쉬운 지표 개발을 논의해 왔다. 그 결과 인구와 면적의 두 요소만을 활용한 새로운 모델인 정원회귀지표를 제시하였다. 회귀식은 “계산식(보통회계직원수) = aX^1 (인구) + bX^2 (면적) + c(일정치)”이다. a, b, c는 단체별로 달라진다. 즉 도부현은 3단계의 인구구분, 일반시는 4단계의 인구구분과 합병 유무, 정촌은 5단계의 인구구분과 합병 유무 등에 따라 다른 값들이 설정되며 인구, 면적을 계산식에 대입한다. 여기에 인구구분 등으로 부여되는 일정치를 추가하여 최종 직원수를 도출한다. 직원수의 범위는 일반행정, 교육, 경찰, 소방부문이다. 이 모형은 실제 직원 수와의 상관관계가 높은 것으로 평가되고 있다.

둘째, 총무성은 지방자치단체의 정원 관련 정보를 공표하는 시스템을 구축하였다. 후술하겠지만 각 지자체가 급여와 정원관리 상황을 상세히 밝히고 있으며 의무적으로 인사행정사항을 공표하고 있다. 2010년 3월 현재, 도도부현 및 지정도시는 100% 공표하고 있으면 시구정촌은 97.7%인 1,731 단체 가운데 1,691단체가 참여하고 있다.

4) 지방자치단체 정원관리권의 운영실태

각 지방자치단체는 지역사정에 맞게 정원관리의 방향과 목표를 자율적으로 결정하고 추진한다. 추진과정에서 총무성이 제공하는 정원관리의 판단 기법들을 활용하거나 국가의 거시적 정책방향에 협조하면서 정원관리의 정책순위나 목표치를 조정한다. 본 연구에서는 광역자치단체는 가나가와현, 기초자치단체는 이바라키현 류가사키시의 사례를 살펴본다.

(1) 광역지방자치단체 사례: 가나가와현

가나가와현의 정원관리는 1997년도부터 본격화된 행정개혁 작업의 일환으로 시작되었다.

1997년에는 당시의 재정위기 상황을 고려하여 직원수 삭감, 조직 수 삭감, 지방채 발행 적정화의 “3가지의 10%삭감 목표”를 추진하였다(神奈川縣行政システム改革推進本部, 2007). 2001년도부터는 행정효율 및 투명성 향상, 매니지먼트 의식 고양을 중점으로 대민 행정 서비스 향상에 주력했고 구체적인 “액션 프로그램”도 제정하였다. 2004년부터 2006년까지는 “행정시스템개혁의 중기방침”을 통해 ①간소하고 효율적인 행정 실현, ②역할과 책임에 대한 명확한 대응을 주요 목표로 설정하였다. 계획 추진 과정에서 총무성이 집중개혁플랜을 작성해 달라는 요청을 받고 수치목표의 일부를 개정하였다. 2007년에는 “행정시스템개혁 기본방침”을 수립하여 2010년도까지 달성할 수치목표를 정했는데 직원 수 삭감과 인건비 억제 등 3가지 목표가 예정보다 1년 앞당겨 달성되었다. 2009년 10월에는 이 기본방침을 개정하여 향후 6년간의 추진 방향인 “현청개혁 기본방침”(2009년-2014년도)을 제정했다. 이는 ①주민 본위의 행정, ②조직·업무개혁, ③재정 강화와 안정이 기본 축이며 구체적인 추진 계획으로 50항목별로 목표와 로드맵을 설정한 “개혁전략플랜”도 작성되었다. 정원관리의 측면에서는 2011년도까지 일반행정 직원 500명을 축소할 것을 제시하고 있다. 정원 조정방법은 신규채용의 억제, 지역사무소의 재편, 병원사업청 등의 독립행정법인화, 기초지방자치단체로의 권한이양, 민간위탁 등의 활성화, 사업 폐지 등이 주로 활용되어 왔다. 이러한 노력을 통해 가나가와현의 공무원 수는 1997년에 1만 3551명(일반행정)에서 2010년에 7961명으로 대폭 축소되었다. 이는 인구 10만명당 공무원수가 84.5명(2009년 4월)으로 동경도 155.8명, 오사카부 100.4명 등 700만 이상의 광역자치단체에서 가장 적은 비율이다.

(2) 기초지방자치단체 사례: 이바라키현 류가사키시(龍ヶ崎市)

이바라키현의 류가사키(龍ヶ崎)시는 5개년 계획을 통해 정원적정화 계획을 수립해 왔다. 계획 작성에는 총무성이 제공한 모델들이 활용되었다. 첫째, 유사단체와의 수치비교이다. 유사단체 가운데에서도 합병된 지방자치단체와 그렇지 않는 단체들을 구분하여 비교하였다. 류가사키시는 모든 유사단체들보다는 인원수가 적은 편이나 비합병 유사단체보다는 초과하고 있었다. 특히 의회·총무·세무는 17명, 토목 16명으로 이 부문의 인력이 비합병유사단체보다 상대적으로 많았다.

<표 2> 유사단체와의 비교

부문/비교	류가사키시 (A)	비합병 유사단체(B)	모든 유사단체(C)	비합병 유사단체와 비교		모든 유사단체와 비교	
				초과수	초과율	초과수	초과율
인구	78979	65974	69548	13005		9431	
인구/직원	156.4	132.4	122.7	23.7	15.2	33.7	21.5
의회·총무·세무	160	143	170	17	10.6	+10	+6.3
민생·위생	131	150	155	+19	+14.5	+24	+18.3
경제	24	30	44	+6	+25.0	+20	+83.3
토목	65	49	57	16	24.6	8	12.3
일반행정부문	380	372	426	8	2.1	+46	+12.1
교육(특별행정부문)	85	85	101	0	0.0	+16	+18.8
공영기업회계	40	40	40				
합계	505	497	567	8	1.6	+62	+12.3

출처: <http://www.city.ryugasaki.ibaraki.jp/var/rev0/0003/2622/teiintekiseika5.pdf>

또한 정원회귀모델로도 수치를 산출하였다. 류가사키시는 일반행정부문과 교육부문의 합산인력이 465명으로 정원회귀지표는 류가사키시보다 4명이 적은 461명이었다. 이러한 현실들을 감안하여 류가사키시는 2006년도부터 2010년도까지 제4차 정원적정화 5개년 계획을 수립, 추진하였고 2011년도부터 제5차 정원적정화 계획에 돌입하고 있다. 현재의 사업량, 증가가 예상되는 행정수요, 퇴직인력을 감안한 신규채용 실시, 민간위탁 등 활용 가능한 체도를 감안하여 구체적인 적정인력 수치 목표를 설정하였다. 목표수치는 총직원수(2009년 4월 1일 기준)를 2014년 4월까지 5.5%를 축소한다는 것이다.

3. 일본 지방공무원의 인건비 관리권

1) 지방공무원의 인건비 변화내용

지방공무원의 인건비 수준은 1974년을 정점으로 지속적으로 저하되어 왔다. 총무성은 매년 라스파이레스 지수를 활용하여 지방공무원의 인건비 수준을 발표하고 있다. 이 지수는 일반행정직에서의 학력별, 경력연차별로 비교하여 국가공무원의 평균 인건비를 100으로 했을 때, 지방공무원의 인건비가 어느 정도인가를 제시한 수치이다(地方公共団体定員管理研究會, 2009:66-68). 총무성은 특별교부세나 기채를 통해 지수가 최고 높은 자치단체에 대하여 지

도를 실시한다. 지수의 변화 추이를 살펴보면, 1974년에 110.6으로 최고 수준을 기록하는 등 고도성장기에는 지방자치단체가 전체적으로 10%정도 국가공무원보다 급여수준이 높았다. 이후 1989년 103.0, 1999년 101.2, 2003년 100.1 로 거의 비슷해 졌고, 2004년(98.5)부터는 오히려 국가공무원보다 낮아졌고 여전히 아래 수준을 유지하고 있다(2010년 98.8).

행정계층별로 비교해 보면, 요코하마 등의 지정도시가 101.5로 가장 높은 수준이며 특별구(100.8), 광역자치단체(98.7) 등의 순이다. 지정도시를 제외한 일반시(98.8)는 전체평균 정도이며 정촌(94.6)은 이에 못 미치고 있다. 1974년과 비교해 볼 때 자치단체 전체는 11.8%의 인건비가 삭감되었고 특히 일반시(-15.0%)와 지정도시(-14.6%)의 하락폭이 높았다. 반면 이전에도 100이하였던 정촌은 조금 하락했지만 그 차이는 미미한 수준이다(-4.1%). 1974년에는 100미만지수인 지방자치단체가 3316곳 중 1321곳으로 39.8%였으나 2010년에는 1797개 자치단체 중 1480곳으로 82.4%였다. 대다수의 지방자치단체 공무원들이 국가공무원보다 적은 급여를 받고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 지방공무원의 평균연령(42.9세)이 국가공무원(42.2세)보다 높음에도 평균 월급이 38만 5573엔으로 국가공무원에 못 미치고 있는 실정(40만 8496엔)이었다(總務省, 2010a).

광역지방자치단체 가운데 가장 높은 인건비 수준을 보이는 곳은 시즈오카현(靜岡縣)으로 103.8이며, 가장 낮은 오카야마현(岡山縣)보다 11.8 포인트가 높았다. 지정도시의 경우, 요코하마시(横浜市)가 105.1로 최고 지수이며, 하마마쓰(浜松市)시와 사키이시(堺市)가 98.4로 가장 낮은 수치였지만 그 폭은 그리 크지 않았다. 시구정촌에서는 최고치는 효고현(兵庫縣) 아시야시(芦屋市)가 104.3이었고 최저치는 오이타현(大分縣) 히메지마(姫島村)촌이 71.4로 인건비의 차이(폭 32.9)가 매우 크다는 걸 알 수 있었다.

2) 지방공무원의 인건비 관리제도의 운영방식

(1) 인건비 결정의 원칙

인건비 결정에 활용되는 주요 원칙들은 크게 4가지이다. 첫째 정세적응의 원칙(지방공무원법 제14조)이다. 일반직 지방공무원의 인건비는 사회일반의 정세에 맞게 지급되도록 적절한 조치를 취해야 한다. 둘째 균형의 원칙(지방공무원법 제24조 3항)이다. 이 원칙은 “국가공무원의 급여에 준한다(國公準據)”로 해당 단체의 조직, 규모, 지역 사회의 조건 등에 맞게 합리적인 범위 내에서 국가의 제도를 수정하고 그 단체에 적합하게 하도록 한다는 것이다. 하지만 최근에는 이보다는 해당 지역의 민간 인건비를 더욱 우선시해야 한다는 주장이 설득

력을 얻고 있다. 셋째, 직무급의 원칙(지방공무원법 제24조 제1항)이다. 공무원의 인건비는 직무와 책임에 맞게 결정되어야 한다. 넷째, 조례주의(지방공무원법 제24조 제6항)이다. 공무원의 급여, 근무시간과 그 외 근무조건은 조례로 결정되며 이에 기초하여 공무원의 인건비가 지급되어야 한다.

(2) 인건비 관련 제도와 체계

지방자치단체의 인건비에 관한 구체적인 내용은 조례와 규칙에 제시된다. 가나가와현의 경우, “제2편 인사 제4장 보수, 급여 등”에 관련 내용이 기술되어 있으며 제1절은 특별직, 제2절은 일반직에 관련된 사항이다. 일반직 공무원과 관련된 조례로는 “직원의 급여에 관한 조례(職員の給与に關する條例)”이며 급료표, 직무의 급, 첫 임급·승급 등의 기준, 급료의 조정액, 관리직 수당, 첫 임급 조정수당, 부양수당, 지역수당, 급여 감액, 주거수당, 통근수당 등이 포함되어 있다. 규칙으로는 “직원의 급료표의 적용범위에 관한 규칙”, “직원의 첫 임급, 승격, 승급 등에 관한 규칙”(職員の初任給、昇格、昇給等に關する規則), “직원의 급료 조정액에 관한 규칙”(職員の給料の調整額に關する規則), “직원의 급료 지급 등에 관한 규칙”(職員の給料の支給等に關する規則)이 있다.

인건비 체계는 급료와 수당으로 구분되며 금액의 합산으로 전체 액수가 결정된다. 급료는 해당 직종의 직급과 호급에 따라 월급이 결정되며¹⁶⁾ 수당은 직무관련, 생활관련, 인재확보, 기타 등으로 구성된다. 지방자치단체의 인건비 체계는 행정계층에 따라 국가공무원과 유사하거나 상이하다. 47개 광역지방자치단체 가운데 32곳이 국가공무원과 급료표가 완전히 동일하며 대체로 비슷한 곳도 14단체에 이르고 있다. 도쿄도를 제외한 거의 모든 광역지방자치단체가 국가공무원의 급료표를 그대로 사용하고 있다고 볼 수 있다. 지정도시는 그 상황이 다르다. 18곳의 지정도시 가운데 4곳만이 국가와 동일한 구조의 급료표를 사용하고 있으며 완전히 독자적인 곳이 3분의 2(12곳)를 차지하고 있다(總務省, 2009a:2009b).

16) “급”은 직무의 복잡성, 곤란도, 책임성에 맞게 1급에서 10급으로 구분하며 이렇게 세분화된 표를 “급별직무분류표”라 한다. 호”는 동일 급 내에서 직무경험의 연수(年數)에 따라 숙련도를 반영시킨 것이다. 급의 상승을 “승격(昇格)”, 호의 상승을 “승급(昇給)”이라고 한다.

〈표 3〉 급료표의 구조

주요 지방자치 단체	급수	급료표의 구조						급료표의 수준		
		국가와 동일		국가와 상이				국가와 동일	국가와 상이	
		완전 동일	대체로 동일	조금 다름	대체로 합성	대체로 독자적	완전히 독자적	완전히 같음	조금 독자적	완전히 독자적
도도부현	7-10급	32	14	0	0	0	1(도쿄)	39	3	5
지정도시	7-10급	4	0	0	1	1	12	3	2	13

출처: http://www.soumu.go.jp/main_content/000035155.pdf

(3) 인건비 결정과 위원회의 설치

일본의 지방자치단체는 전문적이고 중립적인 입장에서 공무원의 임면, 징계 등 인사행정 전반에 관련된 사무를 처리하는 독립된 합의제 집행기관인 행정위원회를 설치하고 있다. 도도부현과 정령지정도시는 인사위원회를 반드시 설치해야 하며, 인구 15만명 이상의 시와 특별구는 인사위원회 또는 공평위원회 중 어느 한 쪽을 설치하도록 되어 있다. 한편 인구 15만 미만의 시, 정, 촌과 일부사무조합 등은 공평위원회를 반드시 설치해야 한다.

인사위원회와 공평위원회(公平委員會)는 임기 4년의 3명의 위원으로 구성된다. 의회의 동의를 얻어 단체장이 위원을 임명한다. 인사위원회는 상근 혹은 비상근, 공평위원회는 비상근이다. 양위원회는 인사행정 관련 업무를 수행하지만 권한의 범위와 수준에서 차이점을 지니고 있다¹⁷⁾(지방공무원법 제8조 제1항, 제2항). 공평위원회는 인사위원회와는 달리, 공무원의 경쟁시험, 선고실시, 공무원 연구, 그 외 인사행정 전반에 관한 조사, 기획, 입안 등의 권한이 없다. 특히 공무원의 인건비 결정에 매우 큰 역할을 하는 '급여 권고에 관한 권한'은 인사위원회에만 인정되고 있다. 따라서 공평위원회는 인사기관 및 공무원과 관련된 조례의 제·개정 에 관한 의견을 의회와 단체장에 제시하는 권한이 없다.

17) 인건비와 관련된 내용을 살펴보면, (공평위원회)공무원의 급여, 근무시간, 그 외 근무조건에 관한 조치 요구에 대하여 심사와 판정을 실시하고 필요조치를 취함

<표 4> 인사위원회와 공평위원회의 설치

인사위원회	공평위원회
- 도도부현과 정령지정도시는 반드시 설치 (지방공무원법 제7조 제1항)	- 도도부현이 다른 시정촌 상호간에 공동설치하는 것도 가능
- 인구 15만 이상의 시와 특별구는 인사위원회 또는 공평위원회를 선택, 설치 (지방공무원법 제7조 제2항)	- 인구15만이상의 시와 특별구는 인사위원회 또는 공평위원회를 선택, 설치
- 복수의 지방자치단체가 인사위원회의 사무를 일부사무조합에서 공동처리할 수 있음	- 인구 15만 미만의 시, 정, 촌과 일부사무조합 등은 반드시 설치(지방공무원법 제7조 제3항) - 공평위원회를 설치하는 지방자치단체는 공평위원회를 공동으로 설치하고, 또는 타 지방자치단체의 인사위원회에 공평사무의 처리를 위탁할 수 있음(지방공무원법 제7조 제4항)

위원회는 매년 적어도 1회, 급료표가 적절한지 어떤지를 지방자치단체의 의회와 단체장에 보고한다. 급여를 결정하는 여러 조건들의 변화에 따라 급료표에서 규정하는 급료액을 증감시키는 것이 적당하다고 판단될 때는 적합한 권고를 할 수 있다(지방공무원법 제26조). 이러한 권고제도는 공무원이라는 신분의 특수성으로 제약되는 노동기본권의 일부에 대한 보상 조직적인 성격을 띠기도 한다. 인사위원회는 필수적으로 설치되는 도도부현과 정령지정도시를 비롯하여 和歌山市, 熊本市 등 총 67단체(2007년 2월)가 존재한다. 공평위원회는 ①단독설치, ②지방자치단체간 공평위원회의 공동설치, ③타 지방자치단체 인사위원회에 사무처리 위탁, ④일부사무조합에 의한 공동처리방식의 형태로 존재하며 전국에 1,161곳(2006년 4월)이 설치되어 있다.

3) 지방자치단체의 인건비 관리의 운영실태

(1) 지방자치단체의 인건비 결정과 중앙정부의 역할

지방공무원의 인건비는 기본적으로 각 지방자치단체가 재정상황을 고려하여 자율적으로 결정하고 있지만 중앙정부 역시 다양한 정보제공과 지침 등을 통해 지방자치단체의 인건비 결정에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 먼저 인사원의 권고이다. 인사원은 국가공무원의 인사행정과 관련된 업무를 독립적으로 처리하기 위해 설치된 기관이다. 매년 8월경 인사원은 국회와 내각에 국가공무원(일반직)의 인건비 관련 권고안을 제출한다. 이 내용은 인사위원회의 권고안 수립에 큰 영향을 미친다고 평가된다. 둘째 총무성의 인건비 관련 조사활동으로 총무성은 지방공무원 급여실태를 지정통계조사를 통해 5년마다 정기적으로 조사하고 발표한

다. 셋째 인건비 정보의 공표 시스템 구축이다. 총무성은 통일 양식을 통해 정원관리와 더불어 전국 지방자치단체의 인건비 관련 정보를 홈페이지에 공표한다. 라스파이레스 지수를 통해 자치단체들간의 인건비 수준이 국민들에게 공표된다.

(2) 지방자치단체의 인건비 결정: 가나가와현

살펴본 것처럼 일본의 지방자치단체에는 위원회가 설치되어 있고 협의를 통해 독자적인 급여를 결정하고 있다. 2006년도에는 1148단체가 1650억엔의 인건비를 삭감하였다¹⁸⁾.

그렇다면 일본의 지방자치단체는 어떠한 방식과 절차에 따라 인건비를 결정하고 있는가? 2009년도 가나가와현의 사례를 살펴보자. 첫째, 인사위원회가 5-6월경 공무원의 급여 실태를 조사한다. 기준은 매년 4월 1일이며 인건비 관련 조례의 적용을 받는 지방공무원이 그 대상(임시직 임용직원, 비상근직원, 육아휴업자 및 무급휴직자 등은 제외)이다. 조사사항은 해당 공무원의 급료표, 직무급, 급료의 월액, 각종 수당(부양, 지역, 관리직, 주거, 통근 등), 직원수, 학력, 성별, 연령 등에 관한 사항이다. 둘째 인사위원회는 동일 시점을 기준으로 직종별 민간의 급여실태를 조사한다. 이 조사는 전국 공통으로 인사원과 공동조사로 실시되며 기업 규모 50인 이상 혹은 사업소 규모 50인 이상의 약 5만 4천 곳의 모집단 가운데 약 1만 200곳을 조사하고 있다. 공무와 유사한 사무 및 기술 노동자의 4월분 실지급액이 조사 대상이며 과장, 계장 등 직급별로 급여 상황이 집계된다. 가나가와현은 2647개의 지역 내 기업 가운데 563곳을 무작위 추출하여 급여 평균을 내었다. 셋째, 조사결과를 바탕으로 인사위원회는 업무 종류, 직급 단계, 학력, 연령 등에 따라 공무원과 민간간의 급여를 상호 비교하면서 인건비 관련 권고 내용을 논의, 결정한다. 최근에는 종래의 '국공준거'의 원칙보다 지역의 민간 급여 상황을 더욱 중시하여 반영하는 경향이 있다. 국가공무원뿐만 아니라 민간종업원과의 균형도 고려한다는 입장은 2009년도 인사위원회의 권고방침에도 잘 드러나 있다. 넷째, 인사위원회는 9월에서 10월 사이에 단체장과 지방의회에 권고안을 제시한다. 인사위원회는 민간기업이 인건비를 삭감한 점을 고려하여 공무원의 월급과 기말수당을 각각 0.16%와 0.35개월분을 인하하라는 내용을 확정하여 10월 6일에 "직원의 급여 등에 관한 보고 및 급여 개정 권고"를 지사와 의회에 제출하였다. 다섯째, 단체장은 위원회의 권고안을 바탕으로 내부 의견을 수렴하며 조례개정안을 의회에 제출하였다. 여기에는 인사원 권고에 대한 정부의 자세도 고려 변수이다. 가나가와현은 인사위원회의 권고안을 토대로 내부 관련자들과 협의를 개시하였다. 주요 대상 중의 하나가 교직원조합, 직원노동조합, 自治勞 공영기업노동조합, 自治勞 직원노동조합, 병원사업청 노동조합 등의 단체로 구성된 "가나가와현 직원노동

18) <http://www.gyokaku.go.jp/senmon/dai7/siryu6.pdf>

조합 연합협의회”이다. 2009년 10월 15일부터 11월 9일까지 13차례 교섭을 통해 급여, 노동시간, 직장환경정비 등을 논의하였고 교섭결과, 인사위원회의 권고처럼 월급과 기말수당의 삭감에 합의하였다(神奈川新聞 11월 9일). 여섯째, 지방의회는 제출안을 심의하여 최종 의결한다. 가나가와현 의회는 심의를 통해 2009년 12월 정례회에서 조례개정안을 원안 가결 통과시켰고 차기 회계연도인 2010년 4월부터 해당 조례가 시행되었다.

IV. 일본 지방자치단체의 조직관리제도 변화 방향 및 한국에의 시사점

1. 일본 지방자치단체 조직관리제도 변화의 방향

1) 지방자치제도의 자율성 강화

제1차 분권개혁으로 중앙과 지방간의 관계의 틀이 새롭게 규정되면서 지방자치단체의 자율성이 크게 확대되었다. 일본의 중앙-지방관계는 집권-분권뿐만 아니라 분리-융합의 측면에서도 설명할 수 있다(권영주, 2010). 이번의 분권추진은 종전의 집권융합형 관계를 분권 융합형으로 변모시킨 개혁이라고 할 수 있다(西尾, 1999). 즉 기관위임사무처럼 중앙정부가 권한을 보유하면서 자치단체에 진행시키는 강한 융합에서 지방자치단체의 의사결정의 영역이 확대된 약한 융합형인 것이다(靑木, 2006).

지방자치단체의 조직관리는 이러한 분권개혁을 배경으로 다양한 제도 운영의 가능성을 열어두었다. 첫째 지방자치단체의 조직편성권이 조례로 위임되면서 지역 사정에 맞게 자율적인 조직구조를 개편할 수 있게 되었다. 둘째 인건비의 결정 역시 지방자치단체의 재정상황에 의존한다. 인사위원회가 제출 권고안을 바탕으로 단체장과 의회의 논의를 거쳐 정해지며 국가 공무원보다 지역의 민간기업 근로자의 인건비 수준을 우선적으로 반영한다. 이것도 자율성 발휘의 한 단면이다. 셋째 정원관리 역시 자율적으로 목표 수치를 설정하여 필요한 분야에 인력을 배치 혹은 증감시킨다. 또한 지방자치단체의 구조상, 인사권의 발휘가 단체장을 비롯하여 국가 혹은 타 위원회에 분산되어 있어 정원관리가 어려운 측면도 있으나 단체장의 내외 조정으로 실시되고 있다. 예를 들어 가나가와현 마쓰자와 지사는 공약으로 경찰관 1500명을 증가시킨다고 약속했다. 하지만 경찰관 정원은 법으로 규정된 사항이며 국가가 증원시킨다고

하여도 그 목표를 달성할 수 없었다. 지사는 경찰본부와의 상호 논의를 통해 경찰관의 증원(848명), 지방공무원의 경찰서 파견(100명), 비상근 직원들의 활용(552명) 등 업무 담당 인력을 증가시키는 방식으로 공약을 달성하였다(松澤, 2008).

2) 통합시스템의 구축을 통한 정보공개 강화

일본의 정보공개제도는 1982년에 가나가와현과 사이타마현이 처음으로 정보공개조례를 제정하면서 전국으로 확산되었고 1999년 5월 정보공개법이 국회를 통과했다. 지방자치단체는 주민자치를 심화시키는 방법의 하나로 정보공개를 강조해왔고 현재는 모든 광역자치단체와 대다수의 기초자치단체들이 정보개시 절차를 가지고 있다. 정보공개 방식은 더욱 구체화되었다. 2005년 4월 이후 지방자치단체의 인사행정 상황이 법률로 공포하도록 되었고 관련 정보가 공통양식으로 홈페이지에서 열람할 수 있게 되었다. 이러한 인건비와 정원 관련 자료들을 통합적으로 연계하여 구축한 시스템이 “지방공공단체 급여 및 정보 공표시스템”이다.

시스템 구축의 목적은 주민들에게 지방공무원의 급여와 정원관리 상황을 정확히 전달하여 지방자치단체 운영의 적정성과 투명성을 향상시키는 것이다. 도도부현, 정령지정도시, 시정촌 등 자치단체 계층별로 7부문별 하위 문항들이 홈페이지에 게재되어 있다.¹⁹⁾ 예를 들어 부문별·연령별의 직원수 및 구성비와 전년도 대비 증감이유를 설명하도록 한다. 정원관리의 수치목표를 부문별로 상세히 설명하고 진척상황을 제시한다. 요컨대 공표시스템을 통해 지방자치단체의 인건비, 정원 관련 자료가 상세히 공개되고 있다. 또한 정원 및 급여 등, 분야별로 이 자료들을 주민들이 알기 쉽게 요약하여 지방자치단체의 운영실태에 대한 이해도를 향상시키도록 하고 있다.

3) 지방자치단체 내부의 효율성 강화

신공공관리(NPM) 방안을 토대로 일본 지방자치단체들은 종전과는 다른 다양한 형태의 조직 개편 양상을 보여주고 있다. 첫째, 조직계층 간소화에 따른 유연성의 강화이다. 지방자

19) 주요 문항을 살펴보면, ①라스파이레스 지수 변화와 전국 평균 혹은 유사단체와의 비교 그래프, ② 인사위원회 권고에 있어 공무원과 민간 인건비의 비교, ③일반행정직, 교육직 등의 직종별 급여 상황과 유사단체, 국가와의 비교, ④기능노무직에 대한 민간의 유사직종과의 비교, ⑤특수근무수당도 포함한 모든 수당, ⑥급별 직원 수가 나타난 그래프, ⑦특별직 보수 등의 상황(퇴직 수당 포함), ⑧ 정원의 유사단체와의 비교·연령별 인원구성 그래프·“집중개혁플랜”에서의 정원관리 수치목표 및 진척상황, ⑨공영기업 직원의 정원관리 수치목표와 진척상황 등이다

치단체들은 복잡하고 다양화되는 행정수요를 종합적으로 대처하고 관리 및 업무집행의 효율성을 향상시키기 위하여 유사 부서를 통합하는 대과주의적 방식을 취해왔다. 가나가와현은 세분화된 부를 축소하고 실·과를 통합하는 것을 원칙으로 1997년부터 조직재편을 지속하였다. 본청기관의 부국은 1997년 14개에서 2009년 9곳으로, 실·과는 1997년 149개에서 2009년 106개로 약 30%가 축소되었다. 시즈오카현도 2007년에 토목부와 도시주택부를 건설부로, 보건·복지·의료를 후생부로 일원화하는 등 사업실시부문을 중심으로 10부에서 7부로 재편되었다. 한편 조직 계층의 평면화도 시도되었다. 전통적인 일본의 공공조직은 담당자가 안을 제안하고 순차적으로 상위직의 결재를 받아 최종 결재권자에 도달하는 품의제 방식이었다(辻, 1969). 문제는 과장보좌,副处长 등 새로운 직급들이 생겨나면서 정책결정 시간이 길어진다는 점이었다. 시즈오카현은 1999년에 선도적으로 조직계층을 단순화하였다. 부장-차장-과장-참사·기감-과장보좌-주간-계장-직원의 7계층을 부장-총실장-실장-주간-계장-직원의 5계층으로 감소시켰다. 가나가와현은 부장-부부장-차장-참사-과장-부과장 등 정책 수행에 상호 연계성이 약했던 직급을 원칙적으로 폐지하고 국장-부장-과장-리더로 간소화 하였다. 그리고 조직의 평면화를 시도할 때는 다양한 집행체제인 팀제나 그룹제 등도 함께 도입되고 있으며 세부조직인 반(班)도 설치되고 있다.

둘째, 조직 내의 권한이양이다. 종전에는 총무부문이 조직 전체의 예산과 인원 등의 동원 자원을 집권적으로 분배, 결정하였다. 하지만 조직개편의 방향이 담당 부서별로 책임성과 향상시키고 성과를 평가하게 되면서 관련 권한들이 사업담당부서로 이양되기 시작했다. 사가현은 2004년 4월에 본부체제로 개편되었다. 기존에는 총무부가 행정조직 전체의 예산편성, 인원수와 배치 등을 일괄적으로 관리했으나 각 본부들이 이러한 권한들을 행사하게 되었다. 지사가 출석하는 간부회의에서 예산편성과 인원배분의 방침을 정하고 본부별로 배분하면, 각 본부는 주어진 범위에서 사업에 필요한 인원 및 예산 등을 자유롭게 배분한다. 자신의 책임 하에 사업을 실시하는 것이다. 가나가와현은 2010년도 조직개편에서 국장과 부장, 과장과 그룹 리더, 직원들 상호 간의 역할을 새롭게 정의하였다. 국장은 기획입안 및 중요사항을 중심으로 판단한다. 부장은 현행처럼 결재 업무의 권한을 맡으면서 각 과들이 상호 협력할 수 있도록 인원배치와 사업집행 등을 관리한다. 과장은 과 단위 사업실시의 책임자이며 직원들을 지휘 감독한다. 기존에 부·과장이 가졌던 복무관련 권한(여행, 시간외근무, 휴가 등)을 그룹 리더에게 이양한다. 직원들은 그룹 리더의 감독 아래 부여된 업무를 전원이 수행하도록 상호 협력하면서 주체적으로 업무를 추진한다.

셋째, 정책실천을 중시하는 목적지향적·정책대응형 조직편성이다. 조직편성에는 어디서 행정수요가 발생하는가? 누구와 협조관계를 구축하느냐? 가 주요한 영향을 미친다. 종전에는 국가의 정책동향과 중앙성청이 그 대상이었으나 지방분권이 진전되면서 지역과 주민으로

변화되었다. 따라서 지방자치단체의 독자적인 정책형성능력과 실천성이 강조되었고 이를 전략적으로 구체화할 수 있는 정책지향적 조직구축이 요구되었다. 가나가와현은 종래의 기획부를 강화하여 정책부를 신설하였다. 이전에는 총무부가 상급 부서였으나 정책부가 되었고 그 안에 종합정책과를 두었다. 여기에 재정과와 세무과를 배치하여 정책주도의 세재정을 운영하였다. 사가현이 실시한 본부제로의 재편 역시 건강복지·농림수산상공·생활환경 본부 등 현장 업무를 전면에 내세우면서 지원과 업무조정부서를 후진에 배치한 성과중시형 조직개편이었다. 미에현은 정책부, 요코하마시는 도시경영국, 미타카시는 총무부 정책총무과 등 정책기획을 입안하거나 총괄하는 부서를 신설 혹은 일원화하였다.

넷째, 단체장의 리더십을 강화하는 조직의 설치이다. 지방분권이 심화될수록 지역경영을 책임지는 단체장의 존재가 더욱 중요해지며 단체장의 정책방향이 행정운영의 기본 틀이 된다. 매니페스토의 중요성이 증대되고 있는 이유도 이 때문이다. 일본의 지방자치단체는 상향식 의사결정구조로 단체장의 리더십이 발휘되기 어려운 것으로 평가되었고 단체장의 의사를 정책으로 실현하는 조직환경의 정비가 요청되어왔다. 이를 위해 지사의 직할기능이 강화되었으며 정보수집, 정책입안, 정책조정 등을 총괄하는 종합정책실이 설치되었다. 또한 이 기관들의 위상 또한 격상되었다. 가나가와현은 총무부의 한 부서였던 지사실을 지사직할로 편성하였고 이바라키현은 중요정책·사업의 기획과 조정, 정책평가 등을 담당하는 정책심의실을 설치하였다. 후쿠시마현 역시 지사직속기관으로 정책조사과를 설치하여 행정시책 등을 조사하였다. 한편 부서 횡단적인 조직이 편성되기도 했는데 이는 단체장의 과업지시에 신속히 대응하고 조직 틀에 얽매이지 않고 사업추진을 자유롭게 하기 위해서이다. 오다하라시(小田原市)가 설치한 “오다하라 르네상스 추진본부”가 그 예이다. 그리고 단체장은 지사의 정책리더십과 정보수집 능력을 지원, 보완하기 위하여 정무보좌진을 배치하였다. 가나가와현이 2008년 2월부터 시행하는 지사의 특별비서 조례안도 이러한 목적에서 나타났다.

4) 지방자치단체간 상호경쟁의 장 조성

장(場)이란 행위자가 의식·무의식적으로 참여하여 서로를 관찰, 소통, 자극하면서 공통적인 체험을 하는 상황적 틀을 말한다(伊舟, 2000:13-14). 이를 구성하는 요소는 ①어젠더로 무엇에 관한 정보인가, ②해석코드로 어떻게 정보를 해석해야 하는가, ③정보운반자로 정보를 전달하는 매체는 무엇인가, ④연대육구로 서로를 연계하고자 동기이다(伊舟, 2000:16-18). 첫째 어젠더는 본고에서 다룬 3가지 부문이 모두 해당된다. 총무성은 매년 지방행정의 모범사례를 소개하고 있는데 조직편성도 그 항목 중의 하나이다. 인건비와 정원은 상기의 공표시스템을 통해 지방자치단체들간에 정보가 공유된다. 둘째, 해석코드는 총무성이 제

공하는 통일양식을 통해 사안별로 공통된 해석방식이 존재한다. 인건비는 라스파이레스 지수, 정원관리는 유사단체구분 혹은 정원회귀모형 등으로 횡단적이고 종단적인 자치단체들간의 비교분석이 가능하다. 셋째, 정보전달은 전자 매개체를 통해 일상적으로 이루어진다. 총무성과 지방자치단체들은 홈페이지를 통해 관련 내용을 전달하고 정보를 획득한다. 넷째, 연대욕구는 정보교환을 통해 심리적 공감의 도출되는 현상이다. 총무성과 지방자치단체는 정보교환의 대상을 선정하고 해석방식에 합의하였다. 이러한 합의와 정보교환은 행정조직의 운영과정을 투명하게 한다. 또한 주민들의 공통된 욕구를 강화시키거나 부여하는 계기가 된다. 따라서 지방자치단체들은 타 지방자치단체보다 더욱 나아지려는, 즉 서로 학습·경쟁하여 개선하려는 장이 생성되는 것이다.

5) 일본 지방자치단체 조직관리제도에 대한 종합적 분석

일본 지방자치단체 조직관리의 운영에서 나타난 제도의 변화상을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 중앙-지방간 관계는 분권개혁을 통해 수평적이고 대등한 관계로 기본 틀이 수정되었다. 지방에 대한 중앙의 개입방식 역시 불투명성을 제거하였다. 앞으로 이러한 기본틀을 구체적인 분야에 투사시키는 방식으로 제도적 조정이 이루어질 것이다. 조직편성, 인건비책정, 정원관리 등 조직관리 역시 기본적으로 자치단체가 자율적인 의사에 따라 업무를 관장하고 있다. 중앙정부도 정보제공, 정책유도, 정보공개 강화 등의 간접적인 방식으로 자치단체의 활동을 지원한다. 다만 지방자치단체가 제공하는 행정서비스 전체를 볼 때, 교육, 경찰 등 중앙정부가 주도권을 행사하는 분야가 아직도 상당수 존재한다. 즉 지방자치단체는 이전보다는 진전된 자율성을 누리고 있으면서도 지역 행정의 종합적인 주체기관으로서 여전히 한계성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체들간에 수평적인 경쟁관계가 생성되고 있다. 행정업무의 수비범위가 어느 정도인지? 사무량은 어느 정도며, 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 어떠한 조직구조와 인력들을 활용해야 하는지? 등, 지방자치단체들은 확대된 자율성만큼이나 일상적으로 그 대응방안을 고민하게 되었다. 지역실정에 맞는 조직개편을 단행하면서 이전에 비해 다양한 조직형태가 출현하였다. 한편으로는 지방자치단체들이 선진관리기법이나 사례를 학습하고 이를 적용시키려고 노력하면서 개혁방안이 수렴되는 양상도 등장하였다. 이러한 현상은 상호 경쟁이 생성되고 있음을 의미하며 적어도 유사단체보다 낮거나 비슷해지려는 경쟁심리의 발현이라 할 수 있다. 단체장의 주도하에 선진사례를 만들고자 하거나 적어도 뒤지지 않기 위해서 이를 그대로 수용하는 단체들도 나타나고 있다. 또한 총무성 역시 각 종 객관적 자료 혹은 모범적 사례들을 공표하면서 이러한 경쟁 분위기를 조성, 유도하고 있다. 伊藤

(2002; 2006)는 정책혁신을 이루려는 지방자치단체들의 움직임을 동적인 상호의존과 옆줄 서기(横並び)로 모형화하기도 하였다.

셋째, 지방자치단체의 확대된 자율성을 통제하는 수단으로 정보공개가 강화되고 있다. 이전의 정보공개는 합법적인 비공개 혹은 부분적 공개였고 공개되는 정보 역시 주민들이 이해하기 어려운 형태였다. 1990년대 중후반부터 일본에는 어카운트빌리티(Accountability)가 “설명책임”으로 수용되면서 어떻게 더 많은 행정정보를 알기 쉽게 주민들에게 전달하는가가 중요한 행정의무로 인식되었다. 즉 정보공개는 정보의 폭과 질을 확대시키는 것이며 주민들이 일상적으로 행정정보에 쉽게 접근하고 습득하여 행정활동에 참여할 수 있도록 유도하는 것이다. 이러한 일련의 행위들은 행정에 대한 주민통제를 강화시킬 수 있다. 정보공개는 자율성의 확대로 자칫 방만하기 쉬운 자치단체의 경영을 견제하는 수단으로 작동할 수 있다.

〈표 5〉 일본 지방자치단체 조직관리제도의 변화 양상

관계수준	종전	변화
중앙-지방	수직, 직접통제	수평, 간접통제
지방-지방	동일, 유사	다양성과 수렴, 경쟁
지방내부	비공개, 합법	공개, 효율

2. 우리나라 지방자치단체 조직관리제도에의 시사점

우리나라 지방자치단체 조직관리제도는 중앙정부의 중복적이고 획일적인 각종 규정으로 인해 지방자치단체 스스로 조직과 인력을 관리할 수 있는 자율성이 결여되어 있다. 단기적으로는 기구 및 정원관리에 관한 규제를 완화하는 신축형으로 조직관리제도를 변화시키는 것을 고려할 수 있으나, 결국 중장기적으로는 일본의 지방자치단체 조직관리제도와 마찬가지로 지방자치단체의 조직관리를 자율에 맡기는 자율형이 바람직할 것이다. 즉, 지방분권시대를 맞이하여 지방의 문제는 지방 스스로 판단하고 운용하도록 하되, 그 결과에 대해 책임을 지도록 하는 제도적 장치의 마련에 모아져야 할 것이다. 중앙정부의 직접적인 통제 대신 일본과 같이 조직편성권의 전면적인 조례 위임과 정원관리 및 인건비 결정의 자율성을 확대할 필요가 있다. 그리고 지방의 자율적인 내부통제시스템이 잘 작동할 수 있도록 지방의회를 비롯하여 시민단체와 지역주민의 견제 역량을 강화하고, 조직 및 인사에 관해 지방자치단체간 비교가 가능하도록 관련 정보를 세부적으로 공개하도록 의무화하여야 한다. 또한 중앙정부차원에서 지방자치단체의 조직과 인사에 대한 주기적인 진단과 평가 등의 환류기능을 강화하고,

이 정보를 모두 공개하여 지방자치단체 스스로에 의한 합리적 운영을 유도하고 재정인센티브와 연계하는 간접적·사후적·재정적 관리방안을 모색할 필요가 있다.

결국 우리나라 지방자치단체 조직관리의 기본 방향은 일본과 같이 지방자치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 하고, 체계적인 정보 공개와 지자체간 상호 경쟁 강화, 그리고 내부의 효율성 강화를 통하여 관리해 나가야 할 것이다. 이하에서는 일본의 지방자치단체 조직관리제도의 분석을 토대로 우리나라의 지방자치단체 조직관리제도의 개혁 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 자체 조직관리역량을 강화해 나가야 한다. 지방자치단체가 책임성을 가지고 조직을 관리해 나가게 하기 위해서는 가장 먼저 지방자치단체의 자체 조직역량이 강화되어야 한다. 자체 조직관리역량을 강화하기 위해서는 먼저 지방자치단체 스스로 조직운영의 효율화를 도모하여야 한다. 일본과 같이 지방자치단체 스스로 조직계층 간소화 및 평면화, 조직 내의 적극적인 권한이양, 정책 중심적·목표지향적 조직편성 등의 노력을 통하여 조직운영의 효율화를 추진해 나가야 한다. 또한 지방 정책의 핵심적인 행위자인 지방의회, 시민사회단체, 지역 주민들이 지방자치단체의 조직운영에 실질적으로 참여할 수 있어야 한다. 따라서 현재 임의 설치기구인 조직관리위원회(기구정원규정, 제39조)를 지방의회 의원, 시민단체 대표, 지역 전문가 등이 포함된 의무설치기구로 하여, 이들이 지방자치단체의 조직관리 전 과정에 공식적으로 참여할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 조직관리위원회가 지방자치단체의 기구 및 인력 운영계획의 수립단계부터 조직분석 및 진단 등 조직관리의 전체 과정에 참여할 수 있도록 보장하여 조직운영의 투명성을 강화하여야 한다. 일본의 경우에도 인사행정과 관련하여 단체장에게 집중되기 보다는 독립적인 인사위원회 또는 공평위원회를 설치하여 권한을 분산시키고 있으며, 상호 협의와 조정을 통해 권한이 행사되고 있다.

둘째, 상시적인 조직진단시스템을 구축하여야 한다. 지방자치단체의 조직관리를 최적화하기 위해서는 정례적인 문제점 발굴과 개선조치의 강구가 필요하다. 따라서 먼저 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 스스로 받도록 하여야 한다. 상시적인 자체 조직진단시스템을 구축하기 위해서는 조직과 인사를 통합 관리하는 기구를 설치하고, 조직관리의 실태, 문제점, 대안 등을 종합적으로 관리할 필요가 있다. 또한 지방자치단체의 자체 조직진단이 실효성을 거두기 위해서는 행정안전부에서 주기적으로 지방자치단체에 대한 메타 조직진단을 실시하여 자체 조직진단의 적정성을 분석하고, 그 결과를 통해 전체 자치단체와 비교 분석하여 제시함으로써 자치단체 스스로 문제점을 발견할 수 있도록 하여야 한다. 일본의 경우에도 총무성에서 매년 지방자치단체에 대한 조직 및 정원과 관련된 정보를 수집하여 문제점을 발굴하고 자문하는 역할을 수행하고 있다.

셋째, 지방자치단체에 대한 조직정보공개시스템을 체계화하여야 한다. 현재 실시하고 있는 조직정보공개를 보다 체계화·구체화하여 자치단체 상호간 비교·평가 자료로 활용할 수 있도록 하여야 한다. 즉, 해당 지방자치단체가 자치단체간 조직관리의 상호 비교를 통하여 스스로 조직관리의 적정성과 건진성을 유지할 수 있도록 하여야 한다. 전체 지방자치단체의 조직관리 정보가 공개됨으로써 지방의회, 지역단체, 지역주민 등이 해당 자치단체에 대한 양질의 정보를 획득할 수 있으며, 이에 근거하여 자치단체의 조직관리의 적정성을 판단하고 감시 및 비판기능을 수행할 수 있을 것이다. 그러나 우리나라의 조직정보공개는 일반적인 현황 중심으로 운영되고 있으며, 특히 자치단체간 상호 비교가 쉽지 않다는 문제를 가지고 있다. 따라서 일본의 지방공공단체 급여 및 정보공표시스템의 수준으로 정보공개를 체계화·구체화하여 지역단체나 주민들이 조직운영 실태를 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 한다. 또한 이러한 정보공개를 통하여 조직관리의 모범사례가 발굴되고, 이를 유사 자치단체들이 공유하여 학습하고 상호 경쟁하는 장이 마련되도록 하여야 한다.

마지막으로 효율적인 조직관리에 대한 인센티브를 확대하여야 한다. 지방자치단체의 적절한 조직관리를 유도하기 위해서는 적절한 수준의 유인책이 필요하다. 현재 총액인건비를 보통부세 산정에 반영하는 것도 이러한 유인책의 하나이다. 그러나 이것만으로는 총액인건비제의 문제점인 지속적인 인건비 증가를 방지하지 못하는 등 실질적이고 효율적인 조직관리의 유인책이 되지 못하고 있다. 따라서 자치단체의 조직운영상황을 비교·평가한 결과를 토대로 조직관리 우수 지방자치단체에 대해서는 직접적인 인센티브를 부여하는 등 보다 실질적인 방안을 강구하여야 한다. 일본의 경우에도 지방분권을 강화하는 과정에서 지방자치단체의 효율성을 높이고 수평적인 경쟁관계를 활성화시키기 위하여 다양한 인센티브를 제공하기도 하였다.

V. 결 론

민선 5기 지방자치시대를 맞이하여 지방자치단체 조직관리제도에 대한 근본적인 변화가 필요한 시점이다. 우리나라의 경우, 지방자치체가 실시된 지 15년이 지났지만 아직까지 중앙정부는 지방자치단체 자치권의 핵심인 자치조직권을 제약하고 있다. 지방자치단체가 지역실정과 새로운 행정수요 등을 반영하여 변화하는 행정환경에 탄력적으로 대응하기 위해서는 신축적인 조직운영이 필요하다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 조직관리권은 기본적으로 지방자치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 해야 한다. 다만, 지방자치단체의 조직관리권 강화는 지방자치단체의 책임성 확보와 함께 추진되는 것이 바람직하다. 즉,

지방자치단체 조직관리의 기본 방향은 지방자치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 하고, 조직관리의 문제에 대해서는 철저하게 책임을 묻는 시스템으로 전환하여야 할 것이다.

이러한 조직관리의 운영 방향은 일본의 자치단체 조직관리제도 운영방식에 관한 분석에서도 찾아 볼 수 있다. 일본의 경우, 지방자치단체의 자율성을 강화하면서 정보통합시스템의 구축을 통하여 정보를 구체적으로 공개하여 자치단체간 경쟁을 유도하고 있으며, 지방자치단체의 내부 효율성을 강화하는 방향으로 자치단체 조직관리제도를 변화시켜 왔다. 따라서 우리나라는 지방자치단체의 조직관리권에 대한 직접적인 통제방식을 지양하는 대신, 자체 조직관리 역량의 강화, 상시적인 조직진단시스템의 구축, 자치단체 조직정보공개시스템 체계화, 조직관리에 대한 인센티브의 확대 등 간접적인 통제방식으로 개선해 나가야 할 것이다. 이와 아울러 지방자치단체 스스로도 수요자 중심적이고 성과지향적으로 조직을 효율적으로 관리할 수 있도록 적극적으로 노력하여야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강광수. (2008). 일본의 기관위임사무제도에 관한 연구 -제도의 형성, 변용 그리고 폐지. 『한국행정논집』, 20(3): 999-1025.
- 강형기·허훈. (2006). 한·일 지방분권정책의 현상과 평가. 『한국지방자치학회보』, 18(3): 5-28.
- 강형기. (2008). 일본의 중앙지방관계 변화와 지방재정의 자기책임성: 유바리(夕張)시의 재정파탄과 한국 지방정부에의 교훈. 『한국지방자치학회보』, 20(2): 23-47.
- 권영주. (2003). 일본형 지방자치 시스템의 형성과 변용. 『한국지방자치학회보』, 15(4): 211-233.
- _____. (2004). 한국 지방자치단체 감사의 문제점과 개선방안 -일본과 비교의 관점에서. 『한국지방자치학회보』, 16(1): 343-367.
- _____. (2010). 지방행정 개혁의 대립구도: 일본 사례를 중심으로. 『국가정책연구』, 24(1): 179-206.
- 김상봉. (2005). 일본의 지방정부 행정평가시스템에 관한 연구: 사무사업평가를 중심으로. 『한국행정연구』, 14(1): 34-67.
- 김순은. (2003). 일본 지방분권의 평가와 시사점. 『한국지방자치학회보』, 15(3): 313-336.
- _____. (2001). 영국과 일본의 지방분권 비교 분석. 『한국지방자치학회보』, 13(2): 101-121.
- 전영평. (2008). 한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점. 『행정논총』, 46(2): 225-254.
- 정순관·하정봉·길종백. (2008). 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할: 일본 유바리시 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 20(1): 115-134.
- 주재복. (2003). 『지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 박요성·사카노 다쓰로·김상봉. (2007). 분권형 조직개혁과 연동한 행정관리시스템이 동기부여에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 19(1): 167-189.
- 박해육·하동현. (2010). 한국과 일본의 지방자치단체 평가제도 비교연구. 『한국지방자치학회보』, 22(4): 195-218.
- 이승중. (2008). 지방정부 형태와 조직의 변화 60년. 『한국지방자치학회보』, 20(2): 5-21.
- 이정만. (2002). 전후 일본의 지방재정조정시스템의 제도화 과정에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 13(1): 207-229.
- _____. (2008). 일본 삼위일체개혁의 추진과정과 성과. 『한국행정학보』, 42(1): 383-405.
- 소순창. (2003). 지방정책과정에서 나타난 정부와 지역주민, 중앙과 지방의 영향력 관계: 한국, 미국, 일본의 지방정부에 관한 비교분석. 『한국지방자치학회보』, 15(3): 337-362.
- _____. (2004). 지방분권을 위한 '기능별 지방일괄이양법'의 제정. 『한국지방자치학회보』, 16(4): 71-90.

- 소순창·홍진이. (2004). 신공공관리적 측면에서 본 행정개혁: 한국, 일본 영국의 비교분석. 『한국 지방자치학회보』, 16(1): 319-342.
- 소순창·홍진이·김찬동·임성근. (2001). 일본의 고령자 복지정책과 기관위임사무제도의 폐지. 『한국행정학회보』, 35(2): 97-115.
- 임승빈. (2003). 일본의 국가기구 형성에 관한 비판적 고찰. 『한국행정학회보』, 37(4): 1-18.
- _____. (2005). 1990년대 이후 한국과 일본의 지방분권정책에 관한 비교연구. 『일본연구논총』, 22:121-158.
- 윤재선. (2006). 중앙-지방 간 융합구조의 성격에 관한 한일 비교연구 -기관위임사무를 중심으로 한 실증적 연구. 『지방행정연구』, 20(1): 103-130.
- 채원호. (2008). 일본의 도주제(道州制) 구상 연구. 『한국거버넌스학회보』, 15(2): 187-209.
- 하혜수. (2000). 『지방정부의 자치권 확대방안 연구』. 경기개발연구원.
- 허훈. (2008). 전자지방정부구축에 의한 한·일 행정개혁연구. 『한국지역정보학회지』, 11(2): 23-49.
- 赤穂 敏廣. (2008). 總人件費改革と新たな定員適正化野取り組み. 『自治体給与人事研究会, 自治体の給与・人事戦略』, 185-214. 學陽書房.
- 分權型社會に對應した地方行政組織運營の刷新に關する研究会. (2005). 『報告書: 分權型社會における自治体經營の刷新戰略—新しい公共空間の形成を目指して』.
- 地方公共団体定員管理研究会. (2009). 『平成21年度地方公共団体における適正な定員管理の推進について: 集中改革プランの取り組みをふまえて』.
- _____. (2010). 『地方公共団体における適正な定員管理の推進について』.
- 早川 進. (2006). 地方行政改革における定員管理. 『調査と情報縣廳改革の取組狀況』, 第532号. 國立國會図書館.
- 井川 博. (2008). 『アップツー・デートな自治關係の動きに關する資料No. 4 日本の地方分權改革 15年の歩み』, 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
- 稻繼 裕昭. (2006a). 『自治体の人事システム改革—ひとは「自學」で育つ』. ぎょうせい.
- _____. (2006b). 地方自治体の組織と地方公務員・人事行政. 村松岐夫編 『テキストブック地方自治』, 158-184. 東洋經濟新報社.
- 伊丹 敬之・野中 郁次郎・西口 敏宏. (2000). 『場のダイナミズムと企業』, 東洋經濟新報社.
- 伊藤 修一郎. (2002). 『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』, 慶應義塾大學出版會.
- _____. (2006). 『自治体發の政策革新—景觀條例から景觀法へ』, 木鐸社.
- 自治体給与人事研究会. (2008). 『自治体の給与・人事戦略』. 學陽書房.
- 神奈川縣. (2009). 『縣廳改革基本方針』
- _____. (2010a). 『改革戰略プラン』
- _____. (2010b). 『縣廳改革の取組狀況』
- 神奈川縣行政システム改革推進本部. (2007). 『行政システム改革基本方針』

- 神奈川縣人事委員會. (2009). 「職員の給与等に関する報告及び給与改定に関する勧告」.
神奈川縣内部資料
- 川崎 政司(2004). 「地方自治法基本解説」, 法學書院.
- 松澤 成文(2008). 「實踐マニフェスト改革—新たな政治・行政モデルの創造」, 東信堂.
- 松本 英昭. (2005). 「地方自治法の概要」, 學陽書房.
- 森田 朗・大杉 覺. (2000). 「自治体組織と人事制度の改革一」, 東京法令出版.
- 村松 岐夫(編). (2006). 「テキストブック地方自治」, 東洋經濟新報社.
- 村松 岐夫・稻繼 裕昭・日本都市センター. (2009). 「分権改革は都市行政機構を変えたか」, 第一法規
株式會社.
- 日本都市センター. (2007a). 首長アンケート集計結果.
_____. (2007b). 一般アンケート集計結果.
- 大杉 覺. (2009). 「アップソー・デートな自治関係の動きに関する資料No.11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.
- 龍ヶ崎市總務部人事課. (2009). 「龍ヶ崎市定員適正化計畫」.
- 總務省. (2005). 「平成17年度地方行政改革事例集 (平成17年11月11日公表)」.
_____. (2007). 「平成19年度地方行革の取り組み状況 (平成19年3月28日公表)」.
_____. (2008). 「平成20年度地方行革の取り組み状況 (平成20年3月5日公表)」.
_____. (2009a). 「平成21年度地方行革の取り組み状況 (平成21年3月13日公表)」.
_____. (2009b). 「地方行革の取り組み状況 (平成21年10月23日公表)」.
_____. (2009c). 「集中改革プラン及び18年指針の取り組み状況について (平成21年10月31日公表)」.
_____. (2010a). 「平成21年度地方公務員給与の実態」.
_____. (2010b). 「平成22年度地方公共団体定員管理調査結果の概要」.
- 總務省公務員部給与能率推進室. (2009a). 「平成21年度地方公共団体定員管理調査結果」.
_____. (2009b). 「類似団体別職員數の状況」.
_____. (2010). 「平成22年度地方公共団体定員管理研究會(第1回)資料」.
- 辻 清明. (1969). 「日本官僚制の研究」, 東京大學出版會.
- Boyne, G. S. (1993). Central Policies and Local Autonomy: the Case of Wales.
Urban Studies. 30(1): 87-101.
- Dunleavy, P. (1980). Social and Political Theory and the Issues in Central-Local
Relations. in G. Jones. (ed.). *New Approaches to Study of Central-Local
sgovernment Relationship*. London: SSRC.
- Rhodes, R. A. W. (1986). Power Dependence: Theories of Central-Local Relations.
in (ed.) M. Goldsmith. *New Research in Central-Local Relations*. Vermont:
Gower.

- _____. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press.
- _____. (1999). *Control and Power in the Central-Local Government Relations*. R.A.W Rhodes & Publishing Limited.
- Wolman, H. and M. Goldsmith. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept. *Urban Affairs Quarterly*. 26(1).
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. North Scituate., Ma: Duxbury Press.
- http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo.html
(총무성 지방공공단체 정원 급여 상황)
- http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/j-k_system/index.html
(총무성 지방공공단체 급여정보등 공표시스템)
- http://www.soumu.go.jp/iken/kyuyo_h21.html(총무성 지방공공단체별 급여 등의 비교)
- <http://www.soumu.go.jp/iken/kyuyo.html>(총무성 지방공무원의 급여수준)
- http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/kyuuyo_jc.html
(총무성 지방공무원 급여실태조사)
- http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo-tk.html(총무성 지방공무원의 급여 체계와 급여결정 방식)
- http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teiin_kanri/index.html(총무성 평성21년도 지방공공단체 정원관리연구회)
- http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teiin_kanri22/index.html(총무성 평성22년도 지방공공단체정원관리연구회)
- <http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>(총무성 지방행정코너)
- <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/jinsomu/index.htm>(가나가와현 인사위원회)
- <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/11/1102/gyokaku/sosiki/>(가나가와현 현의 조직/집행체제의 검토)
- <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/11/1102/gyokaku/kihonhousin/kihonhousin/index.html>(가나가와현의 현청개혁)
- https://www3.e-reikinet.jp/cgi-bin/kanagawa-ken/D1W_login.exe(가나가와현 법규집)
- <http://www.kensyokurou.ne.jp/>(가나가와현 자치노련)
- <http://www.toshi.or.jp/index.shtml>(일본도시센터)
- <http://www.city.ryugasaki.ibaraki.jp/jinji/>(류가사키시 인사과)

