

지방공무원 정원관리제도 현황 진단 및 개선방안

○ 정원관리제란?

- 정원관리제도는 지방자치 실시 이후 지방자치단체가 행정수요 대응을 위해 조직 정원을 배분·조정하는 데에서 자율성을 강화하는 한편, 관리적 책임성을 보장하기 위한 목적에서 운영되어 옴

〈표 1〉 정원관리제도의 변천과정

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

○ 기준인건비제 내 정원 산정방식

- 행정안전부에서는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조에 근거하여 매년 지방자치단체의 행정수요에 따라 기준인력을 산정하여 각 지방자치단체에 통보함

〈표 2〉 기준인건비 산정 기준(2020년 기준)

- 기준인건비 = 기준인력(공무원, 무기계약직) × 기준단가(공무원, 무기계약직)
- '20년 기준인력 = '19년 기준인력 + 소방인력 + 국정현안 수요 + 행정수요 지표 등을 반영한 지역현안수요 + 효율적 조직관리 인센티브 부여
- 기준인력 = 행정수요(인구, 면적, 65세 이상 노인 수 등 10개 행정지표)
- 보강인력 수요
 - * 소방 : 新소방력 기준에 따른 법정 현상 부족인력 및 신설되는 관서에 소요되는 인력, 소방관 보건안전, 소방장비 관리, 소방학교 교관, 응급의료전용헬기 담당 인력
 - * 사회복지 : 찾아가는 보건·복지서비스 확대 등 주민 복지 증진을 위한 읍면동 사회복지방문간호·마을자치 인력
 - * 국정현안 : 중앙-지방 협업을 통한 주민안전 제고, 지역복지 강화 등 주요 국정현안 전담인력
 - * 지역현안 : 지역현안 해결과 주민서비스 제고를 위한 역점사업 전담 인력
예) 아동·노인 등 취약계층지원, 주민편의시설 관리, 안전시설 점검·관리 등

- 지방자치단체 기준인력은 지방자치단체별 편차를 반영한 9대 지자체 유형에 따라 행정수요 지표를 반영하며, 이때 각 지방자치단체가 갖는 특성별로 차별화된 행정수요 지표를 활용함
 - 지방자치단체는 9대 유형에 따라 구분하여 그룹을 만들고, 공통지표와 유형별 지표를 차별화하여 적용함
 - 공통지표는 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정민원수이며, 유형별 지표는 행정수요와의 연관성에 따라 제외 또는 반영함

○ 지방자치단체 공무원 정원 현황 진단

- 지방자치단체 공무원 정원 현황을 파악하기 위해 공무원 총정원과 지방자치단체 유형별로 살펴보고, 이를 지방공무원 1인당 인구 추이를 통해 진단함
- 2000년부터 2019년까지 지방자치단체 공무원 총정원과 증감률 추이를 살펴보면, 지난 2000년 지방자치단체 공무원 총정원은 약 25만 명 선에서 증가하다가 2008년에 감소하고 이후로 지속적으로 증가하여 2019년 약 35만 명 선으로 늘어남
 - 지방자치단체 공무원 총정원 증감률은 2001년 1.6% 줄었다가 이후로 조금씩 증가하였으며, 총정원이 감소한 2008년에는 2.7% 감소함. 이후로는 지속적으로 증감률도 늘어나 2018년 대비 2019년에는 4.6% 증가함
- 광역자치단체인 시도와 기초자치단체인 시군구, 그리고 근린에 해당하는 읍면동 정원을 비교하여 살펴봄
 - 우선 광역자치단체인 시도의 경우 2001년 64,857명에서 2018년 104,565명으로 꾸준히 증가하였고, 기초자치단체인 시군구는 2001년 132,171명에서 2018년 180,641명으로 증가함. 읍면동 역시 2001년 46,831명에서 2018년 49,910명으로 증가하였음
 - 광역, 기초, 읍면동 모두 공무원 정원 수는 증가하나, 비율로 볼 때 광역자치단체가 기초자치단체나 읍면동에 비해 크게 증가하는 것을 알 수 있으며, 읍면동 비중의 경우 기초자치단체의 비중에 비해 큰 폭으로 감소한 것을 확인할 수 있음

〈표 3〉 자치단위별 공무원 인력규모 및 비중 비교(2001~2018년)

연도	총계	자치단위별 공무원 수				자치단위별 공무원 비중		
		시도(A)	시군구(B)	읍면동	B/A	광역(%)	기초(%)	근린(%)
2001	243,859	64,857	132,171	46,831	2.0	26.6	54.2	19.2
2002	245,031	65,879	131,928	47,224	2.0	26.9	53.8	19.3
2003	248,524	67,438	133,704	47,382	2.0	27.1	53.8	19.1
2004	256,424	69,577	138,805	48,042	2.0	27.1	54.1	18.7
2005	266,176	72,067	145,629	48,480	2.0	27.1	54.7	18.2
2006	272,584	75,030	148,529	49,025	2.0	27.5	54.5	18.0
2007	275,484	75,839	151,212	48,433	2.0	27.5	54.9	17.6
2008	275,231	76,317	151,577	47,337	2.0	27.7	55.1	17.2
2009	278,303	78,869	152,402	47,032	1.9	28.3	54.8	16.9
2010	279,636	81,265	152,260	46,111	1.9	29.1	54.4	16.5
2011	281,035	82,810	152,615	45,610	1.8	29.5	54.3	16.2
2012	284,355	84,179	153,838	46,338	1.8	29.6	54.1	16.3
2013	287,299	84,963	155,378	46,958	1.8	29.6	54.1	16.3
2014	289,914	85,366	157,460	47,088	1.8	29.4	54.3	16.2
2015	296,273	88,082	160,142	48,049	1.8	29.7	54.1	16.2
2016	303,401	90,314	162,268	50,819	1.8	29.8	53.5	16.7
2017	317,179	98,216	165,305	53,658	1.7	31.0	52.1	16.9
2018	335,116	104,565	180,641	49,910	1.7	31.2	53.9	14.9

- 인구 규모는 지방자치단체 행정수요의 핵심변수이기 때문에, 인구 증감과 지방공무원 정원 간 관계를 살펴봄
 - 2000년부터 2019년까지 국가공무원 1명당 인구는 87.422명에서 78.205로 줄었으며, 지방공무원 1명당 인구는 193.537명에서 149.753명으로 감소함

〈표 4〉 국가공무원과 지방공무원 1인당 주민 수 추이

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
인구 (천명)	47,732.558	48,021.543	48,229.948	48,386.823	48,583.805	48,782.274	48,991.779	49,268.928	49,540.367	49,773.145
국가공무원 1명당 인구 (천명)	87.422	87.631	85.818	83.570	82.485	85.284	83.037	81.436	81.481	81.595
지방공무원 1명당 인구 (천명)	193.537	197.890	194.466	188.678	183.748	177.862	175.129	174.467	180.283	179.659

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
인구	50,515.666	50,734.284	50,948.272	51,141.463	51,327.916	51,529.338	51,696.216	51,778.544	51,826.059	51,849.861
국가공무원 1명당 인구 (천명)	82.407	82.899	82.843	83.022	82.521	82.315	82.188	81.031	79.855	78.205
지방공무원 1명당 인구 (천명)	179.712	179.022	176.978	175.548	173.647	170.450	168.082	163.290	156.629	149.753

자료 : 국가통계포털; 연구자 재구성

- 지방공무원 총정원 추이를 살펴본 결과 제도의 변화에 따른 공무원 정원의 변화가 일부 발견되었음
 - 이는 정원관리제도가 지자체의 부분적인 자율성과 관리적 책임성을 보장하는 가운데 지방공무원 총정원관리에 유의미한 영향을 미쳤다고 판단할 수 있음
 - 반면 동일한 시기에 전체 중 광역 공무원 비율이 기초 공무원 비율에 비해 큰 폭으로 증가하고 있음. 이는 동일한 제도 하에서도 지자체 유형별로 증가 추이가 다름을 의미하며, 향후 지자체 유형별로 공무원 정원의 적정관리 방향을 제시할 필요성이 있음

○ 지방공무원 정원관리제도 개선방안

- 향후 지방분권 강화를 위해서는 지방자치단체의 행정수요별 적정한 공무원 정원 관리를 위해 자율성과 책임성 간 조화가 필요함
 - 지방자치단체가 행정수요에 맞게 재정책임성과 연계된 자율적 정원운명을 필요로 함
 - 지방자치단체의 정원 추정 결과를 지역 주민에게 공개하여 공무원 정원관리의 책임성을 강화할 필요가 있음
- 인구감소 시기에 맞는 지방공무원 총정원 관리의 책임성 확보방안이 필요함
 - 지방공무원 총정원은 중앙정부와 지방자치단체의 재정과 밀접히 연관되는 사안으로, 향후 인구감소와 관련하여 세수가 줄어들 경우 이에 맞는 공무원 인건비 및 정원 책정 방안이 필요함

▶ 참고자료 : 박해육 외(2020), 「2020년 지방자치단체 조직분석·진단 연구」, 한국지방행정연구원

▶ 내용문의 : 김정숙(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9846, jskim@krila.re.kr)

▶ 지난호 : 재정분권 1단계 전환사업 운영 2년차, 무엇이 달라졌나?(김성주 연구위원)

원문보기 >

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.