

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체 정원운영 실태분석에 기반한 맞춤형 인력관리방안

연구진 최 지 민(부연구위원)

유 자 영(부연구위원)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 주 재 복

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 렉키컴퍼니 02-2677-1750

ISBN 978-89-7865-525-5

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는
금합니다.



서 문

PREFACE

본 연구는 행정학의 오랜 연구 주제이자 인력관리의 총괄부처인 행정안전부의 주요 역할과 관련된 지방자치단체의 인력관리에 관한 것이다. 적정인력 규모의 판단과 인력 증감에 대한 선택은 현재와 미래 업무수행의 적정성, 인건비 지급 여력 등 재무적 건전성, 공공서비스 생산과 전달의 효율성 확보 등 정부의 최적 대안 선택과 직결하기 때문에 지방자치단체의 원활한 기능수행이라는 측면에서 매우 중요하다.

지방자치단체의 인력관리는 ‘적정인력의 산정’을 목표로 지방자치단체의 특성을 잘 반영한 인력 산정방식을 제도화하는 것, 그리고 제도화된 관리기법을 적절하게 활용하는 것을 포함한다. 정부는 1998년과 2008년 두 번의 구조조정을 통해서 지방자치단체 총정원을 직접 관리했으나 2014년 기준인건비 도입을 통해 행정수요에 부합하는 인력운영의 자율적 관리권한을 지방자치단체에 부여한 바 있다.

그러나 이러한 제도적 지원과 변화에도 불구하고, 지방자치단체의 적정인력관리는 많은 어려움을 내포하고 있는데, 이는 243개의 지방자치단체마다 서로 다른 행정수요를 가지고 있다는 자명한 사실 때문이다. 원론적으로는 적정인력관리를 통하여 지방자치단체의 자율성과 책임성을 동시에 확보하고자 하지만, 현장에서는 인력운용의 자율성과 지방행정기능의 포괄성과 관련된 다양한 요인들이 복합적으로 작동하기 때문이다. 이로 인해 당초 의도하던 관리의 합리성을 충분히 담보하기 어려울 수 밖에 없다.

특히 윤석열 정부는 공공부문 정원동결 기초하에 행정수요 변동에 따라 줄어드는 기능과 늘어나는 기능 간 인력 재배치를 강조한다. 공식적으로 관리되어야 하는 기능인력재배치의 근거를 데이터와 과학적 증거에 기반하여 제시하고자 하는 본 연구의 함의는 매우 크다고 볼 수 있다.



서 문

PREFACE

본 연구가 지방자치단체의 맞춤형 인력관리를 위한 실증자료를 활용하여 지역 유형에 따른 행정수요의 변동, 인력의 변동, 그리고 행정수요와 인력 간 관계를 규명하였다는 점, 데이터에 기반한 지역맞춤형 인력관리 제도를 마련하였다는 점 등은 향후 인구감소에 직면한 지방자치단체의 적정인력관리에 풍부한 논의를 제공하고 있다고 볼 수 있다.

아무쪼록 본 연구가 제시하는 적정인력관리에 대한 새로운 접근 방안과 이를 위한 제도지원 방향 등이 정부와 지방자치단체의 정책 수립에 도움이 되어 저마다의 여건이 다른 지방자치단체의 행정수요에 적절하게 대응할 수 있는 인력관리체계 구축에 기여할 수 있기를 바란다.

2023년 12월

한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



요 약

본 연구는 국가차원의 인력운용 기조와 인구구조변화에 따른 지방행정기능의 효율적 운영 관점에서 “지역맞춤형 인력관리방안 마련”을 위한 실증연구를 수행하고자 하였다. 윤석열 정부는 적정규모의 정부관리를 위하여 공공기관의 구조개혁과 재무건전성 강화를 강조하고 있다. 아울러 인구구조 변화로 인한 지방행정기능의 변화가 최근 들어 매우 급격하게 진행되고 있으며, 이러한 행정수요 변화에 따른 맞춤형 인력운영의 필요성이 높다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체의 맞춤형 인력관리에 필요한 핵심요소에 대한 문헌을 검토하고, 맞춤형 인력관리에 필요한 실증자료를 확보한 후, 데이터에 기반한 지역맞춤형 인력관리 제도를 마련하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구는 지방자치단체의 인력산정에 대한 제도와 기초지방자치단체의 일반직 공무원 정원을 연구 대상으로, 계량지표의 경우 2023년 기준으로 최근 10년간의 자료를 활용하고, 운용제도의 경우 인력산정기준 및 기구설치기준이 만들어진 시점부터 현재까지로 하였다. 데이터 분석은 지역유형에 따른 인력운영 현황 분석을 포함하였고, 지역유형화 방식의 현행기준, 신규기준에 따른 지역유형별 기능인력을 중심으로 한 인력운용양상의 특성분석을 수행하였다. 선행연구 분석 및 문헌연구는 국·내외의 각종 문헌을 조사하였으며, 이 과정에서 이론적·개념적 논의와 제도연구를 종합하였다. 구체적으로 우리나라 인력 운용에 있어서 매우 중요한 논의로 자리 잡은 지역유형화, 지방행정기능, 이를 기반으로 한 인력운용제도를 고찰하였다. 이에 더하여 설문 및 조사표 조사 및 자문회의 등을 통해 오랫동안 당연하게 수용되어 왔던 지역유형화 분류 및 기능분류에 대한 타당성 여부를 검토하고, 새로운 지역유형화 및 기능분류의 가능성을 확인하였다.

연구결과는 다음과 같이 도출되었다. 첫째, 지방자치단체의 맞춤형 인력관리에 필요한 핵심요소에 대한 문헌검토를 통해 맞춤형 인력관리는 “지역 맞춤형”, “적정인력규모의 산정” 그리고 “적정인력의 배분과 관리”의 세 가지 요소로 구성됨을 확인하였다.



둘째, 맞춤형 인력관리에 필요한 실증자료를 확보하여 지역유형에 따른 행정 수요의 변동, 인력의 변동, 그리고 행정수요와 인력 간 관계를 규명하였다. 맞춤형 인력관리가 가능하도록 지역 특성을 추출하고, 추출된 정보를 토대로 가장 유사한 특성을 가진 유형으로 재분류하여 크게는 3개, 세부적으로 총 12개의 지역을 유형화하였다. 본 연구는 인구감소 자체보다, 인구감소를 유발한 도시의 성장유형에 근거하여 지역을 구분하고, 이에 따라 달라지는 행정수요의 특징이 인력에 미치는 영향을 심층적으로 살펴보았다. 특히 인구감소가 유발하는 행정 기능 변화에 근거하여 지방자치단체의 총정원이 산정되고 제한된 정원 내에서 인력이 배치된다면 이에 대한 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 이를 분석하기 위해 본 연구는 지역유형별 행정수요의 특징에 대한 시나리오를 작성하였고 작성된 시나리오와 지역 유형 내 지표의 값이 유사한 패턴을 가지는지 확인하였다.

셋째, 데이터에 기반한 지역맞춤형 인력관리 제도를 마련하였다. 제도의 수요도를 높이기 위해 지방자치단체 조직관리 담당자의 의견을 수렴하였다. 수렴결과 지역의 특성을 고려한 신규 인력산정제도의 수요가 높은 것을 확인하였으며, 신규지표의 필요성 역시 높았다. 이상의 내용과 절차들을 통해 지방자치단체의 적정인력관리를 위한 제도설계를 위한 인력산정 모형을 개발하여 이에 대한 적정성을 확인하였다.

다만, 현 정부의 공공부문 정원동결 상황에서 현실의 인구감소에도 불구하고 증가하는 행정수요에 대응하는 지자체의 부담이 상당히 클 수 밖에 없다. 따라서 지자체 내부의 감소하는 기능에 대한 정밀진단을 자체적으로 하거나, 행정안전부가 제공하는 매뉴얼을 통해 지속적으로 관리할 필요가 있다. 다만 데이터의 한계로 인한 지역유관 지표의 활용문제가 발생하고 있으며, 지역의 상세한 행정수요와 개별 업무량에 대한 비교분석이 부재되어 연구가 가정한 양적 수요와 질적 수요의 특징을 구체적으로 포착하기 다소 어렵다는 점도 연구의 한계로 지적할 수 있다. 향후 기능별 인력재배치 실적과 지자체 자체 업무량 조사결과를 통해 지역유형내 실질적 업무량 파악하여 정원과의 관련성을 규명하는 연구를 수행하는 것이 필요하다.



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 필요성	6
3. 연구의 목적	7
제2절 연구범위 및 방법	9
1. 연구의 범위	9
2. 연구의 방법	9
제3절 연구수행 체계	11
제2장 지역 맞춤형 인력관리의 논의 검토	13
제1절 검토개요	15
1. 검토배경	15
2. 검토방향	18
제2절 영역별 기존논의 검토	20
1. “지역맞춤형”에 관한 논의	20
2. “인력산정”에 관한 논의	25
3. “인력배분 및 관리기법”에 관한 논의	31
제3절 검토 종합 및 본 연구의 추진방향	35
1. 기존 논의의 한계	35
2. 본 연구의 추진방향	36
제3장 지방자치단체 인력관리 제도 및 현황분석	41
제1절 지방자치단체 인력관리 제도	43
1. 인력산정 제도	43
2. 인력관리제도	57



제2절 지방자치단체 인력현황 분석	66
1. 지방자치단체 정원 분석	66
2. 기능별 인력규모 분석	81
3. 행정안전부 지역 유형화 방식의 한계	98
제3절 소결 및 시사점	106

제4장 지역유형화의 도출 및 유형별 분석 **109**

제1절 분석개요	111
1. 지역유형화 기준 및 유형분류	111
2. 지역유형별 특성에 대한 가정	118
3. 본 장의 세부내용 구성	129
제2절 지역유형화의 적용을 통한 지역분류	131
1. 지역유형 분류	131
2. 기존유형과의 비교	132
제3절 지역유형별 행정수요 분석	139
1. 행정수요의 지표별 분석	139
2. 요인분석을 적용한 행정수요의 총량분석	153
제4절 지역유형별 인력분석	159
1. 지역유형별 정원	159
2. 지역유형별 기능별 인력	162
제5절 행정수요와 인력 간 관계분석	168
1. 지역유형별 행정수요지표와 인력간 관계	168
2. 요약 및 시사점	174

제5장 지역맞춤형 인력관리 방안의 마련	177
제1절 지역의 인력관리 수요파악	179
1. 조사설계	179
2. 분석결과	181
3. 분석결과 요약 및 시사점	187
제2절 지역맞춤형 인력 산정모형의 개발과 적용	190
1. 모형 개요	190
2. 신규모형의 적용결과	191
3. 적정인력 산정을 위한 향후 검토방향	199
제6장 결론	201
제1절 연구의 요약	203
제2절 연구의 한계 및 후속연구의 제안	205
참고문헌	207
부록	213
부록 1: 지역유형별 분포: 이동평균	213
부록 2: 기존유형과의 비교: 이동평균	213
부록 3: 지역유형별 분포: 이동평균	213
부록 4: 유형별 지지체 분포	214
부록 5: 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간 특성 분석: 이동평균 ..	217



부록 6: 유형별 지표 증감 변화율	218
부록 7: 분산분석 및 다중비교분석(Tukey HSD)	219
Abstract	222



표 목차

- 〈표 1-1〉 역대정부의 지방공무원 수 변화 4
- 〈표 1-2〉 지방자치단체 기능별 인력증가(2013-2020년) 5

- 〈표 2-1〉 인력관리에 관련된 작은정부론 논의 16
- 〈표 2-2〉 인력관리에 관련된 신공공관리론 논의 17
- 〈표 2-3〉 연구 주요사항 정리 1 23
- 〈표 2-4〉 연구 주요사항 정리 2 30
- 〈표 2-5〉 연구 주요사항 정리 3 33
- 〈표 2-6〉 연구 주요사항 정리 4 35
- 〈표 2-7〉 본 연구가 전제하는 논리체계 39
- 〈표 2-8〉 지역유형별 행정수요의 변화양상 파악 절차 40
- 〈표 2-9〉 지역수요를 반영한 인력관리 방안 마련 절차 40

- 〈표 3-1〉 지방자치단체 정원관리제도 변화과정 47
- 〈표 3-2〉 총액인건비제와 기준인건비제의 비교 49
- 〈표 3-3〉 행정수요 지표간 상관분석결과(2013~2020년) 53
- 〈표 3-4〉 다중공선성 분석 결과 54
- 〈표 3-5〉 9대 행정수요 지표와 기구(과담당관) 간 상관관계 분석 55
- 〈표 3-6〉 자체진단의 주요 특징 63
- 〈표 3-7〉 지방자치단체 일반직 공무원(정원) 규모(2013~2020) 66
- 〈표 3-8〉 광역별(광역본청 + 기초) 정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %) .. 68
- 〈표 3-9〉 광역별(광역본청 + 기초) 평균 정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %) ... 69
- 〈표 3-10〉 광역별(기초만 분석) 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %) 71
- 〈표 3-11〉 광역별(기초만 분석) 평균 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명) 72
- 〈표 3-12〉 행정안전부 9대 유형별 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %) 74
- 〈표 3-13〉 행정안전부 9대 유형별 평균 정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %) 76
- 〈표 3-14〉 시·군·구(기초)별 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %) 77



<표 3-15> 시·군·구(기초)별 평균정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)	79
<표 3-16> 수도권 비수도권별(기초+광역본청) 총정원(2013~2020)	80
<표 3-17> 수도권 비수도권별(기초+광역본청) 평균 정원(2013~2020)	81
<표 3-18> 지방자치단체 8대기능 및 세부기능(괄호: 세부기능 수)	82
<표 3-19> 전국 연도별·기능별 인력 규모(2013~2020)	83
<표 3-20> 2020년 광역별(광역본청 + 기초) 기능인력 분석	84
<표 3-21> 2020년 광역별·기능별 평균 인력 규모(광역본청+관할기초)	86
<표 3-22> 2020년 광역별(기초) 기능별 총 인력 규모(관할기초만)	87
<표 3-23> 2020년 광역별·기능별 평균 인력 규모(관할기초만)	88
<표 3-24> 2020년 지역유형별·기능별 총 인력 규모	90
<표 3-25> 2020년 지역유형별·기능별 평균 인력 규모	92
<표 3-26> 2020년 기초지자체 시군구별·기능별 총 인력 규모	93
<표 3-27> 2020년 기초지자체 시군구별·기능별 평균 인력 규모	94
<표 3-28> 2020년 수도권여부별·기능별 총 인력 규모	96
<표 3-29> 2020년 수도권여부별·기능별 평균 인력 규모	97
<표 3-30> 행정안전부 지역유형에 따른 기능변화율 비교	100
<표 3-31> 2021년 데이터 적용 결과	102
<표 3-32> 추정인력과 실제인력 간 차이 변화(2016~2021년)	103
<표 4-1> 인구요인에 따른 지역의 성장·쇠퇴 분류	112
<표 4-2> 인구변화율 분석단위에 따른 기초 지자체 유형 구분	113
<표 4-3> 본 연구의 지역유형 구분	116
<표 4-4> 지역유형별 행정수요의 변화방향	119
<표 4-5> 지역유형별로 나타날 수 있는 특성에 대한 세부 시나리오	124
<표 4-6> 지역유형별 행정수요의 변화관계 가정	126
<표 4-7> 지역유형별 공무원 총정원 변화규모	127
<표 4-8> 지역유형별 공무원 기능인력 변화규모	128
<표 4-9> 지역유형별 분포: 단순평균	131

〈표 4-10〉 신규유형의 시군구 분포 및 비중	132
〈표 4-11〉 신규유형의 행정안전부 9대 유형 분포 및 비중	133
〈표 4-12〉 세부 지역 유형별 분포 및 비중	134
〈표 4-13〉 유형별 지자체 분포	137
〈표 4-14〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 특성 분석(2021년)	139
〈표 4-15〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 특성 ...	140
〈표 4-16〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 성장형 ...	143
〈표 4-17〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 유지형 ...	144
〈표 4-18〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 쇠퇴형 ...	145
〈표 4-19〉 지역유형별 지표증감 요약: 행정안전부 9대 행정수요 지표	146
〈표 4-20〉 지방행정기능 수행에 관련된 기타 행정수요 지표(2013~2019년)	148
〈표 4-21〉 지역유형별 기타 행정수요 지표 증감 요약	149
〈표 4-22〉 지역유형별 기타 행정수요 지표 특성 평균(2019년 기준)	150
〈표 4-23〉 지역유형별 기타 행정수요 지표 변화폭(2013~2019년 변화)	151
〈표 4-24〉 지역유형별 기타 행정수요 지표 변화폭(음영: 감소지표)	152
〈표 4-25〉 행정수요의 요인값 및 요인부하량(주성분 분석)	153
〈표 4-26〉 지역유형별 기타 행정수요 지표와 요인간 세부분석	154
〈표 4-27〉 지역유형별 행정수요 요인합계 평균(2019년)	155
〈표 4-28〉 세부 지역유형별 행정수요 요인합계 평균(2019년)	156
〈표 4-29〉 지역유형별 행정수요 요인 변동폭(2013~2019년)	157
〈표 4-30〉 세부 지역유형별 행정수요 요인합계 평균 변동폭(2013~2019년) ...	158
〈표 4-31〉 시점간(2013~2020년) 지역유형별 정원 변화	159
〈표 4-32〉 시점간(2013~2020년) 세부지역유형별 정원 변화	160
〈표 4-33〉 시점간(2013~2020년) 기존유형별 정원변화비교	161
〈표 4-34〉 시점간(2013~2020년) 지역유형별 기능별 인력 변화	163
〈표 4-35〉 시점간(2013~2020년) 성장형 세부지역유형 기능별 인력 변화	164
〈표 4-36〉 시점간(2013~2020년) 유지형 세부지역유형 기능별 인력 변화	165
〈표 4-37〉 시점간(2013~2020년) 쇠퇴형 세부지역유형 기능별 인력 변화	167



<표 4-38> 지역유형과 9대 행정수요 간 상관관계	168
<표 4-39> 세부지역유형의 9대 행정수요 지표변화와 총정원 변화간 상관관계 ...	169
<표 4-40> 9대 행정수요 지표변화와 기능별 인력변화간 상관관계: 성장형 지역 ...	170
<표 4-41> 9대 행정수요 지표변화와 기능별 인력변화간 상관관계: 유지형 ...	171
<표 4-42> 9대 행정수요 지표변화와 기능별 인력변화간 상관관계: 쇠퇴형 ...	171
<표 4-43> 지역유형간 지표변화와 총정원 증감규모 간 상관관계	172
<표 4-44> 기타 행정수요 지표변화와 총정원 증감규모 간 상관관계	173
<표 5-1> 지방자치단체 수요조사 항목 개요	180
<표 5-2> 수요조사 응답 지방자치단체	180
<표 5-3> 현행 인력관리 제도의 적합성 인식	181
<표 5-4> 현행 인력관리 제도에 대한 개선수요	183
<표 5-5> 행정수요 지표의 적정성 인식	183
<표 5-6> 현행 인력산정에 고려가 필요한 지역의 행정수요(개방형 질문)	185
<표 5-7> 지역유형별 행정수요 지표 수요(단위: 개수, 중복응답포함)	187
<표 5-8> 지역유형별 정원증가분의 비교 1(2013~2019년)	193
<표 5-9> 지역유형별 정원증가분의 비교 2(2013~2019년)	193
<표 5-10> 지역유형별 정원증가분의 비교 3(2013~2019년)	194
<표 5-11> 지역유형별 정원증가분의 비교 4(2013~2019년)	194
<표 5-12> 지역유형별 정원증가분의 비교 5(2013~2019년)	195
<표 5-13> 지역유형별 정원증가분의 비교 6(2013~2019년)	196
<표 5-14> 지역유형별 정원증가분의 비교 7(2013~2019년)	197
<표 5-15> 지역유형별 정원증가분의 비교 8(2013~2019년)	197
<표 5-16> 지역유형별 정원증가분의 비교 9(2013~2019년)	198
<표 5-17> 지역유형별 정원증가분의 비교 10(2013~2019년)	198
<표 5-18> 지방자치단체 사무 구분	200



그림 목차

[그림 1-1] 본 연구의 체계	11
[그림 2-1] 기존 논의의 검토방향 및 목적	18
[그림 2-2] 본 연구의 분석틀	37
[그림 2-3] 지역의 성장과 쇠퇴에 따른 행정수요의 변화량 개념도	38
[그림 3-1] 우리나라 정원산정제도	43
[그림 3-2] 행정수요, 업무량, 공무원 인력 간의 관계	56
[그림 3-3] 조직진단 절차 및 내용	60
[그림 4-1] 인구요인과 경제요인의 고려를 통한 지역의 종합적 이해	115
[그림 4-2] 본 연구의 지역유형의 검토방식	117
[그림 4-3] 지역유형별 행정수요 변화량 그래프	118
[그림 4-4] 지역유형의 차별적 특성에 대한 시나리오 작성순서 1	120
[그림 4-5] 지역유형의 차별적 특성에 대한 시나리오 작성순서 2	130
[그림 5-1] 신규 적정인력 산정모형의 비교	191

1

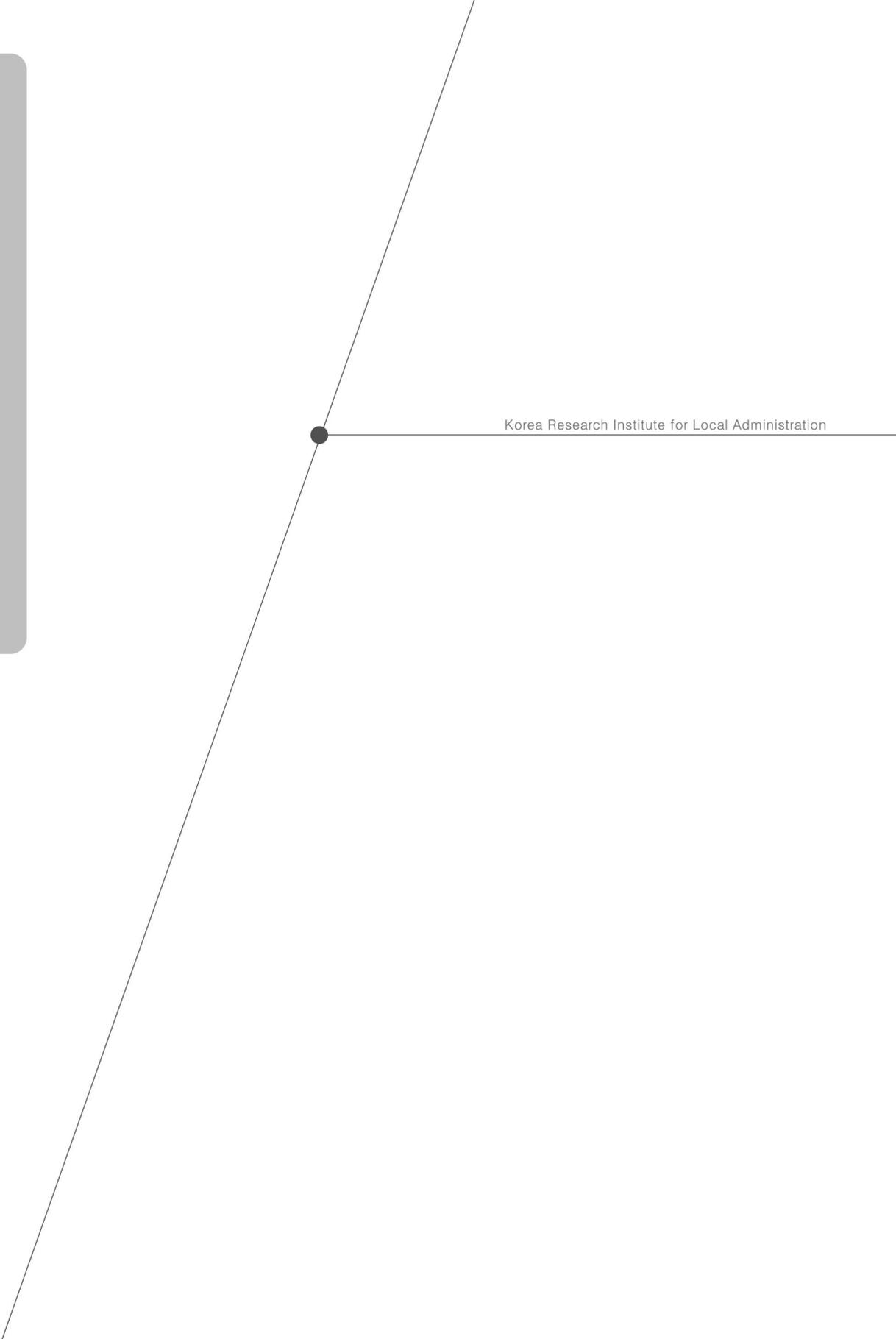
서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제3절 연구수행 체계





Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구의 배경

지방자치단체의 인력관리는 행정학의 오랜 연구 주제이자 인력관리의 총괄부처인 행정안전부의 주요 역할에 해당한다. 적정인력 규모의 판단과 인력 증감에 대한 선택은 현재와 미래 업무수행의 적정성, 인건비 지급여력 등 재무적 건전성, 공공서비스 생산과 전달의 효율성 확보 등에 대한 최적대안과 직결하기 때문에 지방자치단체의 원활한 기능수행이라는 측면에서 매우 중요하다.

지방자치단체의 인력관리는 “적정인력의 산정”과 “산정된 인력의 관리기법”을 포괄하는 개념이다. 적정인력의 산정은 지방자치단체의 특성을 잘 반영한 인력 산정방식을 제도화하는 것이다. 정부는 1998년과 2008년 두 번의 구조조정을 통해서 지방자치단체 총정원을 직접 관리했으나 2014년 기준인건비 제도도입을 통해 행정수요에 부합하는 인력운영의 자율적 관리권한을 지방자치단체에 부여하였다.

한편, 인력의 관리기법은 실효성 있는 관리체계의 운용과 관리기법을 고도화하는 것이다. 특히 공공기관의 구조개혁과 재무건전성 강화를 위한 공공부문의 적정규모 관리를 강조하고 있는 윤석열 정부에 들어서 인력산정과 관리기법의 고도화가 가속화되었다. 중앙부처뿐 아니라 자치단체별로 만·관합동 조직진단반을 구성하여 자체 조직진단을 실시하도록 의무화하였다. 또한 정원은 동결하되 행정수요의 변동에 따라 줄어드는 기능과 늘어나는 기능에 해당하는 인력간 재배치 목표관리제를 설정하고 지방공무원 정원의 현장서비스에 투입하도록 하고 있다. 이와 함께 디지털 기반행정을 국정운영의 철학으로 설정함에 따라 저마다의 여건이 다른 지방자치단체가 생산·관리하고 있는 정보를 정부위원회와 산하기관의 실효성 있는 협업체계 구축을 시도하고 있다.

그러나 많은 제도적 지원에도 불구하고 지방자치단체의 적정인력관리는 생각보다 어려운 일이다. 그 이유는 243개의 다양한 행정수요를 가진 지방행정의 현장에서 “지

방자치단체의 인력운영의 자율성”과 “지방행정기능의 포괄성”의 요인들이 인력관리과정에 복합적으로 작동하기 때문이다. 정부가 적정인력을 합리적으로 산정하고 이에 대한 관리기법을 제안한다고 하더라도 지방자치단체의 조직운영의 자율성과 지방행정기능의 특성으로 인해 당초 의도하던 관리의 합리성을 충분히 담보하기 어려운 것이 현실이다.

첫째, 지방자치단체의 정원규모는 지역의 특성에 민감하게 반응하지 않는다. 자치분권에 따른 조직운영의 자율성확대기조와 공약사업 수행에 따른 국가차원의 인력증원 압력이 존재하기 때문에 인구가 줄어드는 지역을 포함한 모든 지방자치단체의 공무원 정원은 매년 지속적으로 증가하는 추세이다. 국가차원의 인력증원의 압력은 과거 문재인 정부시기의 지방자치단체 공무원 정원증가의 가장 큰 요인으로 작용했다. 국정현안 수요로서 읍·면·동 복지인력과 사회복지기능강화, 감염병관리 등 지역안전체계의 확보를 목적으로 지방공무원 정원이 역대정부의 증가폭보다 큰 폭으로 증가하였다.

표 1-1 역대정부의 지방공무원 수 변화

구 분	김대중정부 (’98~’03.2월)	노무현정부 (’03.2~’08.2월)	이명박정부 (’08.3~’13.2월)	박근혜정부 (’13.3~’17.5월)	문재인정부 (’17.5~’22.5월)
지방공무원 총수	247,764명 (’02년말 기준)	282,151명 (’07년말 기준)	287,635명 (’12년말 기준)	307,313명 (’16년말 기준)	359,588명 (’20년말 기준)
증감규모 (전정부 대비)	△43,111명	+34,387명	+5,484명	+19,678명	+52,275명
증가율 (전정부 대비)	△14.8%	+13.9%	+1.9%	+6.8%	+17.0%

둘째, 지방자치단체가 수행하는 지방행정기능의 포괄성은 지방자치단체 인력규모와 거시 행정수요지표 간 비탄력적 운영의 원인이 된다. 일정 부분 특례가 존재하지만 인구가 100만 이상인 대도시와 인구 3만 미만의 농촌형 군이 담당하는 지방행정의 법적 수비범위는 거의 동일하다. 이는 사는 곳과 상관없이 동일한 공공서비스를 수혜받아야 하는 원칙(national minimum)에 기인한다. 행정수요가 많거나 늘어나는 지역과 행정수요가 적거나 줄어드는 지역 모두 국민의 생활복지의 수준은 필수불가결한 최저수준

을 충족시켜야 한다. 극단적으로 단 1명의 행정수요가 존재하더라도 과거 지방자치단체가 수행하던 기능을 폐지하기 어려우며 행정수요의 절대적 규모와 상관없이 이를 담당하는 인력의 탄력적 조정은 어려워진다.

특히 지방자치단체의 세부 행정기능의 차별성이 존재하는데 특정 기능은 행정수요에 따라 민감하게 바뀌는 반면, 이러한 변화에 무관하게 비탄력적으로 운용되는 기능도 존재한다. 방재민방위 기능과 보건복지기능은 최근 8년 동안 증가세가 높았으나 환경과 지역개발 기능의 증가세는 상대적으로 적은 편이다.

표 1-2 지방자치단체 기능별 인력증가(2013~2020년)

기간	총정원	기능별정원							
		지원	문화체육 관광	보건복지	산업경제	환경	도시주택	지역개발	방재민 방위
2013~2020 (8년)	24.0%	11.9%	27.2%	34.5%	19.9%	3.6%	27.2%	5.4%	50.3%

요약하면 지방자치단체의 적정인력관리는 “지역의 특수성에 대한 이해”, “차별적으로 작동하는 지방행정기능에 대한 이해”, 그리고 지방자치단체의 “조직운영의 자율성”의 복잡하게 맞물리는 다차원의 요인을 모두 고려할 수 밖에 없다. 모든 요인들이 실제 지방자치단체 인력에 어떠한 영향을 얼마나 미치고 있는지, 어떠한 요인들을 가장 중요하게 간주해야 하는지에 대한 답을 제공할 수 있어야 적정 인력관리 방안을 마련할 수 있다. 즉, 실제 지방자치단체의 특성에 따라 인력변동이 어떻게 이뤄지고 있는지에 대한 데이터 분석과 이를 기반으로 한 인력관리 전략도출이 있어야 하는데 이에 대해 심도있게 접근한 실증연구는 극히 제한적으로 수행되어 왔다. 지방자치단체의 특성에 부합하는 실효성 있는 인력관리 방안은 현상에 대한 정확한 진단과 분석에서 시작한다. 이 같은 연구의 한계로 적정인력관리 방안마련이 매우 중요하고 시급함에도 불구하고 행정안전부와 지방자치단체의 조직관리부서가 체감할 만한 제도개선이 이루어지지 못하였다.

2. 연구의 필요성

본 연구는 국가차원의 인력운용의 기초와 인구구조변화에 따른 지방행정기능의 효율적 운영 관점에서 “지역맞춤형 인력관리방안 마련”을 위한 실증 연구수행의 필요성을 확인할 수 있었다.

국가차원의 인력운용의 기초에서 발생하는 연구의 필요성은 다음과 같다. 적정규모의 정부관리를 위한 이명박 정부와 동일선상에서 윤석열 정부는 공공기관의 구조개혁과 재무건전성 강화를 강조하고 있다. 특히 적정인력규모의 관리를 강조하고 있는데 2022년 수립된 「정부인력운영방안」은 인력증가에 따른 국가 재정부담 및 행정 비효율을 개선하기 위해 ‘유연하고 효율적인 정부체계 구축’을 위한 계획이 구체적으로 제시하고 있다. 구체적으로 전 부처를 대상으로 데이터 기반의 과학적 조직진단을 시행과 지방자치단체의 기준인력 동결과 인력증원이 아닌 재배치를 통한 신규수요 대응 등이 포함되었다. 현재의 제한된 인력으로 다양한 성과를 창출해야하는 상황에서 정부와 지방자치단체가 활용할 수 있는 실효성 있는 인력관리방안 마련의 시의성이 높아지게 되었다.

아울러 인구구조 변화가 초래하는 지방행정기능의 변화가 최근 들어 매우 급격하게 진행되고 있다. 인구의 지속적 감소와 고령화의 심화는 지방자치단체가 직면하는 정책 환경의 복잡성을 가속화하고 있다. 2031년 이후 인구 절대 규모의 감소가 예상됨에 따라 ‘인구 다운사이징 효과’가 지방을 중심으로 본격적으로 나타날 것으로 예상된다. 출산율 감소, 고령화의 영향에 의한 인구구조의 변화는 지역의 문제를 심화시키므로 지방행정기능의 신속하고 유연한 대응이 어느 때 보다 중요하다. 이를 뒷받침하는 것은 지방자치단체의 기구와 인력이므로 행정수요 변화에 따른 맞춤형 인력운영의 필요성이 높다.

그러나 무엇을 맞춤형 인력관리로 봐야하는 지에 대한 개념 정의는 다소 불분명하다. “맞춤형”은 지역의 특성에 부합하는 요인들을 잘 포착하는 데에서 출발하는데 종전의 인구규모와 지방자치단체의 법적지위로 지역의 유사성을 분류하는 지역유형화 인력관리방식이 지역맞춤형의 정의에 부합하는지에 대한 검토가 필요하다. 즉, 지방자치단체의 입장에서 진정한 의미의 지역맞춤형은 해당 지역의 특성을 제대로 반영하는 행

정환경 요인들과 인력과의 상관성이 규명되어야 하며, 이러한 상관성에 입각하여 인력 규모의 산정과 산정된 인력의 관리기법들이 종합적으로 고도화되어 적용되어야 비로소 의미가 있다. 그러나 아직까지 지방자치단체의 인력산정에 관한 연구 중에 “지역 맞춤형”의 천착하여 실증분석과 제도개선의 방안을 연결시켜 수행한 경우는 찾아보기 어려운 실정이다.

3. 연구의 목적

이상의 연구의 필요성에 입각하여 본 연구는 다음의 3가지 연구목적 설정하였다.

첫째, 지방자치단체의 맞춤형 인력관리에 필요한 핵심요소에 대한 문헌검토이다. 맞춤형 인력인력관리는 “지역 맞춤형”, “적정인력규모의 산정” 그리고 “적정인력의 배분과 관리”의 세가지 요소로 구성된다. 해당 요소에 대한 이론과 연구경향은 어떻게 진행되어 왔는지를 살펴봄으로써 연구의 추진방향을 구체화하였다.

둘째, 맞춤형 인력관리에 필요한 실증자료의 확보이다. 실증자료의 확보는 지역의 특성을 파악하는 유형화 작업과 유형내 인력운용양상을 확인하는 작업으로 구분된다. 가장 먼저 검토할 사항은 현재의 지역유형화의 방식과 차별화되는 지역의 유사성을 포착하고 유의미한 인력관리 방안을 제안할 수 있는 지역특성을 도출하는 것이다. 행정안전부는 지방자치단체의 조직 및 인사에 관한 체계적인 관리를 위해 지방자치단체를 9유형(1유형: 특별시·광역시, 2유형:도, 3유형:50만 이상 시, 4유형:50만 미만 일반 시, 5유형:도농복합시, 6유형:5만 이상 군, 7유형:5만 미만 군, 8유형:특별시 자치구, 9유형:광역시 자치구)으로 나누어 관리하고 있다. 동일한 유형 내의 지방자치단체는 동일한 특성을 갖고 있기 때문에 동일한 직급체계와 인건비 모형을 적용하여 유형 내 유사성 확보와 유형간 차별적 관리방식을 적용하고 있다. 그러나 인구 규모와 법적 지위로 지방자치단체 유형을 구분하는 현행방식은 인구의 변동이나 행정 수요의 변동을 반영하는데 미흡하다는 지적이 다수 존재한다(강영주·손화정(2017), 한국조직진단평가원, 2012). 맞춤형 인력관리가 가능하도록 지역의 특성을 추출하고, 추출된 정보를 토대로 가장 유사한 특성을 가진 유형으로 재분류하는 것이 필요하다. 본 연구는 인구감소라는 현상에 천착하지 않고, 인구감소를 가져온 도시의 성장유형에 근거하여

지역을 구분하고 지역유형에 따라 달라지는 행정수요의 특징이 인력에 어떠한 영향을 미치는지를 심층적으로 살펴보고자 한다. 지금까지의 공무원 정원 증가상황에 비추어 보면 모든 지방자치단체의 공무원 정원은 증가하고 있으며 이러한 증가세는 인구 감소 지역에도 동일하게 나타나고 있다. 따라서 인구감소에 변화하는 탄력적인 지방조직운영이 어렵다는 비판적 문제인식이 다수 존재한다. 그러나 실제로 이들 지역의 인력운영이 행정기능변화에 따라 비효율적으로 운영되고 있는지 여부에 대한 판단은 인구감소가 유발하는 행정기능의 변화에 지방자치단체가 총정원이 산정되고 제한된 정원내에서 인력이 배치된다는 점이 확인되면 이에 대한 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 단지 인구감소지역에 공무원 정원의 증가 상황만으로 지방행정기능에 대한 인력운영의 문제를 지적하는 것은 단편적인 비판이라고 볼 수 있다. 환경변화와 지방행정기능의 변화, 그리고 그에 부합하는 공무원 정원규모와 산정과 운영양상은 지역의 유형이 얼마나 변화되는 환경의 특성을 잘 포착할 수 있는 기준으로 구분되고 있는지에 달려있다. 이에 본 연구는 지역의 성장과 쇠퇴에 관점을 포착할 수 있는 인구의 총량과 구조의 동태적 기준을 유형화 기준으로 삼았다. 그 다음으로 지역유형이 산정되었다면 산정된 유형에 따라 총정원의 규모, 지방행정기능의 세부인력 운용방식이 어떻게 달라지고 있는지, 해당 인력지표들이 지역유형 내 어떠한 환경지표와 관련성을 갖고 있는지를 살펴보는 것이 필요하다. 이러한 관련성을 직관적으로 이해하기 위해 본 연구는 지역유형별 행정수요의 특징에 대한 시나리오를 작성하였고 작성된 시나리오와 지역 유형내 지표의 값이 유사한 패턴을 가지고 있는지 확인하였다.

셋째, 데이터에 기반한 지역맞춤형 인력관리 제도의 마련이다. 인력관리제도의 성공여부는 제도의 적정성과 수용성에 달려있다. 앞의 분석에서 도출한 데이터를 토대로 지역유형별 인력관리의 쟁점과 개선방향을 도출하고 이를 토대로 지역유형별 인력관리 제도의 개선에 대해 제언하고자 한다. 즉, 데이터에 기반한 제도의 마련인 것이다. 이러한 제도의 수용도를 높이기 위해 지방자치단체 조직관리 담당자의 의견을 수렴하였다.

이상의 내용과 절차들을 통해 지방자치단체의 적정인력관리를 위한 제도설계와 정책적 지원방안의 도출을 연구의 최종목적으로 설정하였다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

연구의 내용적 범위는 지방자치단체의 인력산정에 대한 제도로써 적정규모와 인력 배분에 대한 항목으로 인력의 질적 역량의 유지와 관련된 인사관리 사항은 제외한다.

연구의 대상적 범위는 기초지방자치단체의 공무원 정원을 연구 대상으로 하되, 지방자치단체가 자주적으로 정원관리에 임할 수 있는 대상인 일반직 공무원을 대상으로 한다. 지방자치단체의 인력은 다양한 종사상 지위, 직렬로 구성되어 있으나 본 연구는 정원운용의 측면에서 제한적으로 인력관리의 범위를 설정하였다. 그 이유는 다음과 같다. 데이터의 접근가능성, 선행연구의 축적, 정원과 타 인력규모 및 인건비와의 높은 상관성 등이다.

연구의 시간적 범위는 다음과 같다. 계량지표의 경우 2023년 현재를 기준으로 실태 분석의 기준 시점으로 설정(추세를 반영할 필요가 있는 경우에는 최근 10년간의 자료를 이용) 하였다. 운용제도 분석의 경우 인력산정기준 및 기구설치기준이 만들어진 시점부터 현재까지로 한다.

2. 연구의 방법

다양한 연구범위를 다루기 때문에 양적·질적 연구방법을 모두 적용하여 다각도의 근거자료를 이용하고자 한다.

데이터 분석은 지역유형에 따른 인력운영 현황 분석을 포함한다. 구체적으로 지역유형화 방식의 현행기준, 신규기준에 따른 지역유형별 기능인력을 중심으로 한 인력운영 양상의 특성분석이 여기에 해당한다.

선행연구 분석 및 문헌연구는 국·내외의 각종 문헌을 활용하는 문헌조사 방법 적용한다. 이론적·개념적 고찰을 위한 국내외 이론논의 및 제도연구를 종합적으로 살펴본다. 지역유형화, 지방행정기능 운용에 대한 연구와 운용제도를 살펴본다.

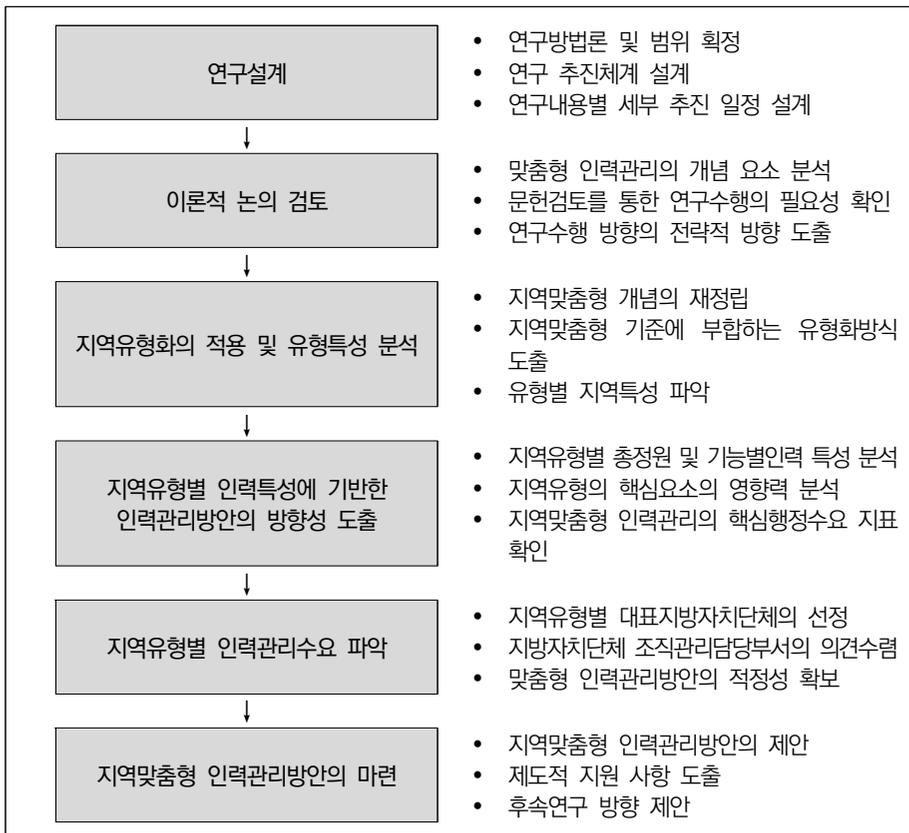
설문 및 조사표 조사 및 자료회의 등의 의견수렴 절차를 가진다. 먼저 지역유형화 분류 및 기능분류에 대한 전문가 의견 수렴을 실시한다. 신규유형화 및 기능분류의 타

당성에 대한 전문가 의견수렴을 거쳤다. 지방자치단체 조직관리담당자 대상의 지역맞춤형 인력관리 제도에 대한 설문 및 조사표 조사·분석을 실시한다. 인력관리제도에 대한 인식 및 지역별 행정수요로 고려되어야 할 주요 변수 등의 수요를 파악하고자 한다.

제3절 연구수행 체계

본 연구의 세부연구범위에 따라 다음의 수행체계를 설정하였으며 각 단계별 수행과정에서 전문가 자문을 실시하여 연구의 완성도를 높이고자 한다.

그림 1-1 본 연구의 체계



2

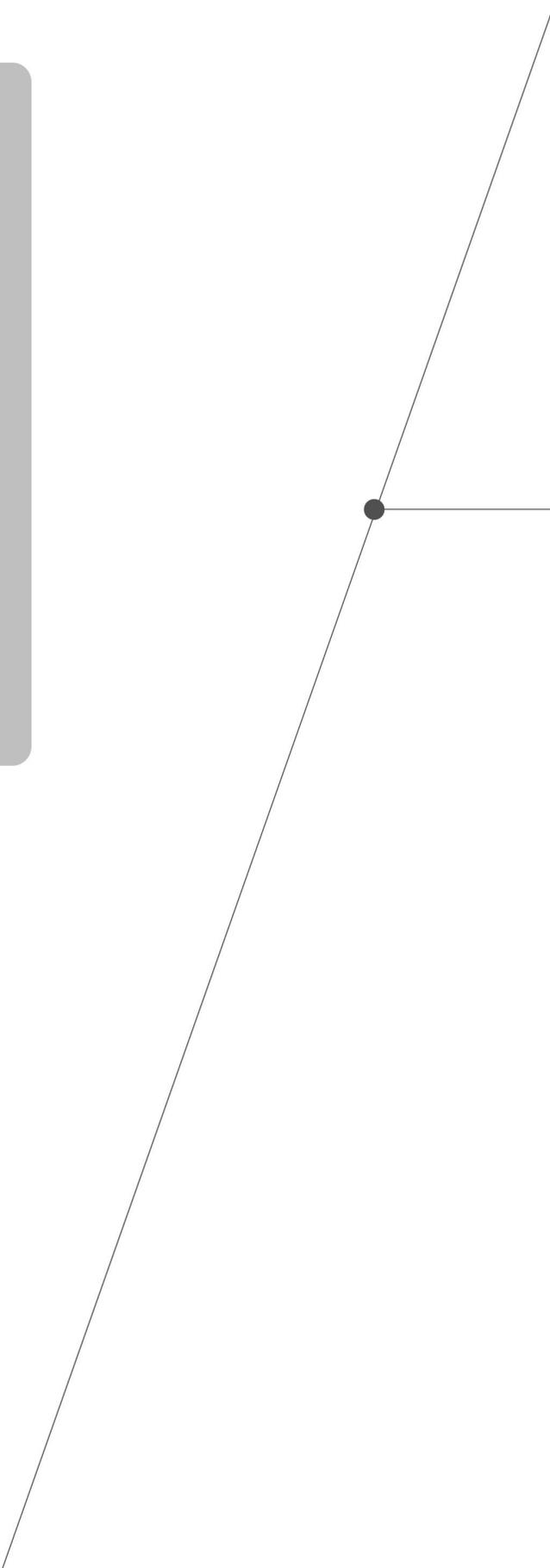
지역 맞춤형 인력관리의 논의 검토

제1절 검토개요

제2절 영역별 기존논의 검토

제3절 검토 종합 및
본 연구의 추진방향





Korea Research Institute for Local Administration

제2장

지역 맞춤형 인력관리의 논의 검토

제1절 검토개요

1. 검토배경

“인력”은 활용가능한 인적자원 혹은 동력화된 인적자원이라고 정의할 수 있다(박기영, 1990; 박기영·주상현, 2007 재인용). 따라서 투입자원이 효율적으로 관리되어 의도한 성과를 달성하는 것이 중요하다. 이에 지방자치단체 인력관리에 관한 논의는 적정규모를 통한 효율적 정부운용의 관점과 긴밀한 관계를 가진다. 그 결과 방대해지는 정부의 적정규모관리의 필요성과 효율적 규모의 추정모형을 구축하기 위한 다양한 기법과 모형을 발전시켜왔으며 이러한 논의를 통해 인력산정과 관리방안이 정교화되고 있다. 지방자치단체의 인력관리에 대한 논의는 다음의 두가지 관리 패러다임에 근거한다.

1) 작은정부론

정부의 역할과 규모에 관한 다양한 논의에도 불구하고 현재의 정부규모에 대한 논의는 신자유주의에 근거한 작은정부 패러다임이 지배적인 입지를 지니고 있다고 할 수 있다. 1970년대부터 경제학자들을 중심으로, 과거 케인즈식 복지국가가 초래한 ‘큰 정부’에 대한 지양적 연구경향이 공공선택이론, 제도주의경제학(institutional economics)으로 발전되었다. 그리고 이러한 담론을 기반으로 각 국가(영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국) 등의 공공부문 축소와 관련된 보수주의 정책들로 구체화 되면서 작은정부에 대한 논의가 구체적으로 전개되었다(김근세·허아람, 2015). 작은정부론은 행정의 효율성을 핵심가치로 설정하는 시장모형(market model)에 근거하고 있다. 여기서 시장모형은 관료제의 속성에서 비롯되는 계층제적이고 집권적 구조에서 벗어난 슬립화, 탈규제화, 분권화를 지향하며 이를 위한 다양한 민간의 관리기법을 공공부문에 적용하는 시도를 전개해왔다.

이러한 흐름은 한국의 행정개혁에도 큰 영향을 미쳤는데 문재인 정부를 제외한 전두환 정부이래 역대 정부들은 작은정부론의 관점에서 정부개혁을 추진해왔다. 제한적 자원에서 최대한의 정책효과를 거두기 위해서는 현재의 인력이 적정한지에 대한 판단기준이 필요하다. 합리적인 인력배분과 정부목적 달성을 위해 인력관리가 다양한 방식으로 발전되어 왔다. 지방자치단체의 인력관리에 관한 이론적 논의를 정리하면 다음의 <표 2-1>과 같이 제시할 수 있다. 대부분의 인력관리 방식은 효율적운영을 위한 적정 규모 관리의 관점을 택하고 있다.

표 2-1 인력관리에 관련된 작은정부론 논의

목적	이론	검토 배경
정부 규모 관리의 필요성	공급 모형 이론	파킨슨 법칙 공무원의 조직 영향력 극대화 추구로 인한 공무원수 증가
		예산극대화 모형 공무원의 예산 극대화 추구로 인한 정부 규모 확장
		자유재량 이론 공무원의 승진 기회 극대화 추구로 인한 공무원수 증가
	재정적 환상 국민이 공공 정책의 비용을 평가절하하는 경향 정치인이나 공무원이 이를 이용하여 본인의 이익을 최대화하기 위해 정부의 규모를 지속적으로 확대할 수 있음	
수요 모형 이론	중위투표자 정리 현실에서 다수결 투표에서 중위투표자의 선호를 반영한 정치적 균형과 정부의 규모가 파레토 효율을 달성하는 것은 불가능에 가까움 (Goodman and Porter, 1985) 즉, 공공재가 최적공급 수준에 비해 과소 또는 과대 공급될 가능성이 있기 때문에 정부 규모에 대한 감시와 관리가 필요함	

2) 신공공관리론

신공공관리론은 신관리주의에 입각한 관리기법이다. 작은정부론이 표방하는 시장주의는 정부의 규모를 통해 정부보다 더욱 경쟁력 있는 시장의 활성화가 가능하다는 관점을 택한다. 신관리주의는 정부를 기업으로 간주하고 정부운영 방식에 시장이 작동하

는 논리체계를 이식하자는 것이다. 정부개혁과 혁신의 수단을 통해 정부관료제의 문제점을 극복할 수 있다고 보았다(우양호, 2008; 허철행, 2009).

신관리주의는 행정에서의 일반적이고 도구적인 활동인 관리(management)는 공·사 조직 모두에 적용될 수 있다는 가정 하에서 민간부문의 경영기법 및 관리기법을 공공 부문에 도입함으로써 정부의 성과 및 관리의 효율성을 고양시켜야 한다는 것이다. 즉 기업가정신, 성과에 기초한 관리, 권한위임, 품질관리기법, 성과급제, 민간의 고객만족 경영기법 등이 강조되는 것이다(이종수·윤영진 외, 2005). 이러한 논리 하에서 신공공관리론은 조직 내부에 시장원리를 도입하자는 주장과 비능률적인 공공부문의 일부를 능률적인 민간부문에 맡기자는 주장으로 요약될 수 있다(김용운 고재권, 2014; 임도빈, 2010).

따라서 신공공관리론은 공공부문이 성과의 개선을 통하여 이해관계자 또는 고객을 만족시키는 것을 중요시한다. 따라서 공공부문의 개혁은 전통적인 계층적·법적 책임성보다 성과에 대한 책임을 강조한다. 관리자에게 고객의 특정 수요를 충족시키고 성과를 달성하기 위하여 재량을 부여하고 그에 따른 관리적 책임성(managerial accountability)을 중요시하는 것이다(Osborne & Plastrik, 1997). 정확한 성과측정과 관리주의를 강조한다. 성과측정의 정확성은 평가대상에 대한 정확한 정보와 이를 처리할 수 있는 기술적 처리능력에 달려있다. 객관적인 평가기준과 관리기법에 입각하여 성과개선을 위한 구체적인 피드백을 제시하고 적용하는 것이다. 동일직무에 대한 동일보수 원칙 성과급제도, 인센티브의 부여에 관련된 기법으로 고도화된다.

표 2-2 인력관리에 관련된 신공공관리론 논의

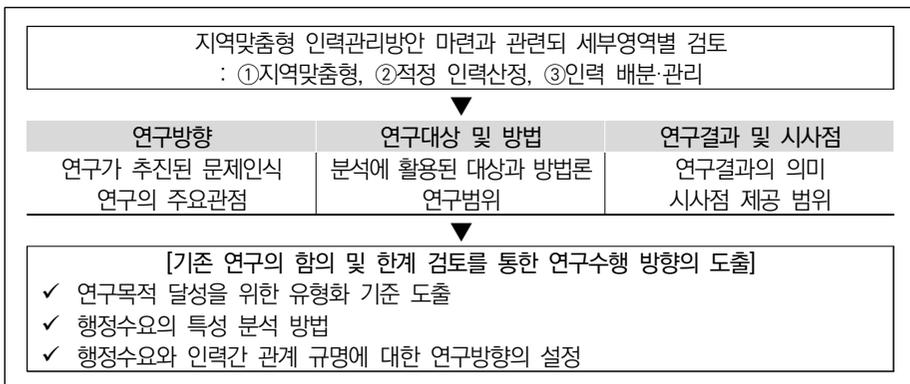
목적	이론		검토 배경
효율적 정부규모의 결정방식	공급 측면 논의	지방자치단체의 특성	지방자치단체의 법적 지위 및 특성(Fox and Gurley, 2006)
		지방자치단체 행정서비스 특성	규모의 경제 존재 여부(Fox and Gurley, 2006) 범위의 경제 존재 여부(Fox and Gurley, 2006)
	수요 측면 논의	공공재와 공공서비스 수요 함수 결정 요인	인구통계적 특성(Hachadoorian, 2016) 사회경제적 특성(Hachadoorian, 2016)

2. 검토방향

자본으로서의 인력은 속성에 따라 크게 2가지 차원으로 구분이 가능하다. 먼저 양적속성은 인구규모에 의한 노동력의 양과 관련되어 있다. 반면 질적인 속성은 생산성에 영향을 미치는 노동의 질을 의미한다. 즉 인력은 노동력의 규모로 대변되는 양적요소와 노동력의 질로 대변되는 질적요소로 구분될 수 있는데 노동력의 규모를 결정하는 총량규모와 노동력의 질을 결정하는 관리방식에 대한 차원으로 구분할 수 있다(박기영·주상현, 2007, Lecht 1969; Harbison 1973). 관리방식은 인사·교육 등 인적자본관리를 포괄하는 큰 개념이지만 본 연구에서는 인력배분의 적정성을 진단하는 관리방식(조직진단기법)에 한정하여 검토하고자 한다.

이에 맞춤형 인력관리의 기존 논의 검토를 구성요소에 따라 ①지역맞춤형에 대한 논의, ②적정인력의 산정, ③인력의 배분과 관리기법의 이론적 배경과 선행연구의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 기존 논의는 각각 제도설계의 시사점을 제공해주는 동시에 기존 논의에서 파악하지 못한 연구영역의 확인을 위해 다음의 3가지 차원에서 검토하였다.

그림 2-1 기존 논의의 검토방향 및 목적



먼저 연구방향 측면에서 기존 논의들이 해당 개념을 어떠한 차원에 집중하고 있는지를 살펴본다. “연구대상 및 방법” 차원은 논의대상의 범위와 연구목적의 달성하기 위한 방법론이 무엇인지를 살펴본다. “연구결과 및 시사점” 차원은 연구의 최종성과물에 대한 사항으로 연구결과가 함의하는 결과와 적용범위를 살펴보는 것이다. 또한 개선될 필요가 있는 제도가 무엇인지, 어떠한 제도적 맥락에서 연구가 진행되고 있는지와 관련되어 있다. 이와 같이 선행연구들을 다차원적으로 살펴봄으로써 기존연구의 함의와 한계를 검토하고 기존 논의가 다루지 못한 연구의 영역을 확인함으로써 본 연구의 방향을 설정하는 것을 목표로 삼아 추진하였다.

제2절 영역별 기존논의 검토

1. “지역맞춤형”에 관한 논의

1) 논의배경

지방자치단체의 행정구역은 지방자치의 중요한 구성요소이다. 여기서 구역이란 해당 지방자치단체의 자치권이 일반적으로 미치는 공간적 범위를 말한다. 행정구역은 일정한 공공의 기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위이고, 행정구역의 설정은 지역의 정치, 경제, 사회의 특수성 및 지역의 발전정도와 같은 여러 요인들이 영향을 미치게 된다(김효식 외, 2015; 박경귀, 2000). “지역맞춤형” 개념은 “행정구역의 경직성”에 대한 인식에서 출발한다. 기존의 행정구역이 담보하지 못하는 지역의 특성을 포착하고 이를 토대로 한 정책개입의 실효성을 확보하기 위한 목적에서 사용된다.

행정구역이 그 사회의 특성을 설명하지 못하는 경직성을 띄게 되면, 이로 인한 행정적 비효율과 생활의 불편을 가중시키게 되고 결국 행정구역의 적정성에 대한 의문이 제기된다(김주원, 2009). 행정구역의 경직성을 개선하기 위해 지역을 이해하기 위한 새로운 기준을 도출하여 기존의 행정구역을 초월하는 공간적 관련성을 고려한 정책이 필요하다. 이와 관련된 연구들의 접근방식은 행정구역이 포착하지 못하는 다양한 특성으로 지역을 유형화하여 유형별 지역의 특성을 파악하고 이를 토대로 한 차별화된 종합적이고 지역중심의 정책수단의 개발을 목적으로 하고 있다.

2) 접근방식

첫째, 기존 지역에 대한 재이해에 관한 연구들이다. 해당 연구들은 농촌과 도시와 같이 지역의 특성이 직관적으로 구분가능한 지역 내 역동과 행정환경의 변화를 고려하는 연구들이다. 종전에 도시와 농촌을 정의하던 방식을 다시 정립하고 기존의 분류기준의 방식을 개선하기 위한 시도에서 수행된다. 구체적으로 농촌유형화에 관한 연구는 다음과 같다. 이다예·이희연(2016)의 연구는 수도권 근교농촌의 다양한 특성을 고려한 농촌유형의 구분을 통한 맞춤형 정책수립을 시도하였다. 기존의 농촌유형화 연구들

이 대부분 전국의 농촌을 대상으로 기초자치단체인 군을 분석단위로 설정하고 있어 지역 내에서 나타나는 이질적 특성을 파악하는데 한계가 있다고 보았다. 해당 연구는 이질성이 큰 수도권 농촌의 생활권 단위인 읍·면 단위를 유형화하여 수도권 근교의 농촌을 전원·농촌관광형, 침상도시형, 농·공 혼재형, 일반농촌형으로 구분하였다.

김용진·손용훈(2022)의 연구는 기존의 농촌지역개발계획의 획일성을 탈피하고 지역 특색과 여건을 반영한 농촌 지원사업과 공간계획의 수립을 위해 우리나라의 농촌지역을 생활자의 유동특성에 따라 구분하였다. 해당 연구에서는 34개의 농촌생활권으로 구분하고 이를 메가도시와 주변 근교권, 광역도시와 주변 근교권, 지방소도시권역, 분산지역, 미분류지역의 5가지 유형으로 분류하였다.

한편 도시유형화에 대한 연구는 대도시의 성장과 인구집중에 따른 행정체제의 개편에 관련된 연구들이 다수 수행되었으나 최근에는 도시 지역의 쇠퇴와 변화에 대한 연구들이 도시재생의 관점에서 수행되고 있다. 도시의 쇠퇴에 보다 집중한 연구는 임석희(2018)의 연구가 대표적이다. 해당 연구는 지방소도시의 인구감소 추세와 유형(성장형, 정체형, 쇠퇴형)을 고찰하고 지역내총생산, 고용률, 고용의 질적 안전성, 주거와 도시빈곤 등 사회·경제적 지표 분석을 통해 지방소도시의 성장과 쇠퇴 특성을 파악하고 있다. 유형화의 연구들은 단순히 유형화의 기준개발에 그치지 않고 해당 유형내 지역이 당면하는 정책문제들을 처방하기 위한 제도설계와 관련이 되어 있다. 해당 사항은 세 번째 연구경향인 “정책개입 수단”에서 보다 자세히 논의하도록 하겠다.

기존 지역을 재개념화하고 재유형화하는 연구는 공통적으로 기존의 유형구분에 활용되는 시군구 단위의 데이터가 포착하지 못하는 지역 내 역동을 읍면동 단위의 데이터를 통해 살펴보고 지표개선을 위한 미시변수의 고려 등을 연구의 함의로 제시하고 있다. 지역내 역동을 반영하는 변수를 추가함으로써 총량적인 관점에서 포착하지 못한 다양한 양상을 파악함으로써 기존의 연구가 제안하고 한 정책적 처방을 세분화하여 제시하고자 한다.

둘째, 지역의 기능설계에 관련된 연구들이다. 대표적으로 행정구역을 초월하여 존재하는 지역이 수행하는 기능(고용, 경제, 교통)을 고려한 광역행정기능 수행에 관련된 연구가 여기에 속한다. 행정구역과 구별되는 사회·경제적 관계의 구조(organization of social and economic relations)에 따른 지역 구분을 전제하고 있는데 대표적으로 김

을식 외 (2015)의 연구가 있다, 해당 연구는 지역고용정책권역 설정을 위해 기능지역의 개념을 살펴보았다. 지역 고용정책 기능지역 분석 모델을 적용하여 수도권 지역 전체와 경기도의 사례를 통해 살펴보았으며 이를 통해 지역 고용정책 기능지역 범위 적용하여 고용서비스 제공방식을 재편할 필요가 있음을 시사하였다. 한승석·정환영(2020)은 지역의 생활서비스 기능을 도로망을 활용한 접근성 분석을 통해 3개의 농촌 생활서비스권역(읍면서비스권역, 읍면확대서비스권역, 시군중심서비스권역)으로 구분하였다. 생활서비스에는 교육·보육, 상업·경제, 문화·여가, 체육, 의료, 복지, 교통이 포함된다. 해당 연구는 이를 통해 농촌주민의 정주성 향상을 위해서는 지역의 생활서비스 기능을 중심으로 구분할 필요가 있음을 제시하였다. 이러한 연구들은 행정기능을 공유하는 인접지역들을 타지역과 구분되는 속성으로 분류하고 광역적 차원에서의 기능전달체계를 마련하기 위한 목적을 가진다.

셋째, 인구유입과 유출에 따른 문제상황에 대한 정책개입수단을 마련하기 위해 지역을 분류하는 정책개발 연구이다. 이러한 연구는 첫 번째 연구범주인 지역의 재이해 경향과 문제인식을 같이하지만 지역에 대한 이해를 토대로 한 정책처방 제시의 비중이 높다. 구체적으로 인구유출이 심한 지역을 유형화하기 위한 지수개발, 정책처방, 지역재생의 관점에서 인구소멸지수를 개발하고 이를 적용한 지역분류 연구들이 여기에 해당한다. 도시재생 연구, 지역소멸과 쇠퇴 연구에 집중되어 있다. 인구유입에 따른 대도시 문제를 다룬 연구는 상대적으로 거의 수행되지 않고, 일부 대도시 특례지정에 대한 법제도 운영에 관련된 연구들이 수행되었다(김상봉, 2020).

쇠퇴지역을 대상으로 한 정책적 처방제공에 관련된 연구는 지역균형 발전의 관점에서 최근 집중적으로 연구되어왔다. 이소영 외 (2012)는 기존의 지역발전정책이 낙후 지역의 발전정책, 비수도권 지역의 발전정책 등 주로 낙후지역에 대한 발전정책을 개발하는데 집중해온 한계를 지적하면서 급격한 쇠퇴문제에 직면해 있는 지역을 유형화하기 위해 지역쇠퇴지수를 개발하고 있다. 인구사회, 산업경제, 물리환경을 세분화하고 영역별 쇠퇴지수와 복합지수를 통해 지역을 구분하고 있다. 허문구(2022) 기존의 인구소멸지수의 한계를 극복하기 위해 지역경제의 선순환 메커니즘을 반영한 K-지방소멸지수를 산출하고 이를 적용하였다. K-지방소멸지수에는 1인당 경상연구개발비, 전산업다양성지수, 지식산업 사업체 비율, 인구 천 명당 종사자 수, 1인당 지역내총생

산, 인구증감률이 포함된다. 해당 연구는 기존의 지방소멸지수와 비교를 통해 K-지방소멸지수의 장점을 도출하고 이를 토대로 지방소멸완화를 위한 정책방안을 제시하였다. 장문현(2023)은 지방소멸위험지수와 지역재생진단지수를 결합하여 전라남도의 지역감소지역을 유형화하였다. 해당 연구는 지역을 5개의 유형으로 구분하였으며 특성 분석을 통해 지역의 인구 구조적 특성과 재생능력을 고려한 정책이 수립될 필요가 있다고 지적하였다.

3) 요약 및 시사점

새로운 개념적 접근방식을 통해 지역을 개념화한 선행연구들의 내용을 종합하면 다음과 같다. 우선 행정구역으로 구분하던 경직성에서 탈피하여 기존 지역을 다양한 방법을 통해 새롭게 이해하고자 하는 연구들은 지역의 특성을 나타낼 수 있는 변수를 기준으로 기존의 획일적인 농촌, 도시지역을 세분화하였다. 다음으로 지역의 기능을 중심으로 지역을 이해하는 연구들은 지역기능을 통해 주변지역과의 권역화 가능성에 초점을 맞추고 있었으며, 정책개입수단을 통해 지역을 이해하는 연구들은 지역소멸위험지수의 한계를 극복하기 위해 다양한 변수들을 추가하거나 다른 지수와의 결합을 통해 인구감소지역들을 세분화하고 있었다.

이상의 접근방식은 시군구 또는 읍면동으로 구분하는 지역의 획일적인 구분이 포착하지 못하는 다양한 특성으로 지역을 유형화하여 유형별 지역의 특성을 파악하고 이를 토대로 한 차별화된 정책수단이 필요함을 시사하고 방향성을 제시하고 있다.

표 2-3 연구 주요사항 정리 1

연구	연구방향	연구대상 및 방법	연구결과 및 시사점
이다예·이희연(2018)	기존 지역의 재이해	대상: 농촌 방법: 군집분석 (인구, 인구증가율)	기존 농촌을 4개 유형으로 세분화
김용진·손용훈(2022)	기존 지역의 재이해	대상: 농촌 방법: 네트워크분석 (모바일 유동인구)	기존 농촌을 5개 유형으로 세분화

연구	연구방향	연구대상 및 방법	연구결과 및 시사점
임석희 (2018)	기존 지역의 재이해	대상: 도시 방법: 추세분석, 상관분석, 표준점수화 (인구)	기존 도시를 3개 유형으로 세분화
김을식 외 (2015)	지역의 기능중심 설계	대상: 시군구 내의 통근비율 75%이상인 지역 방법: 사례분석 (통합결과)	지역 고용정책 기능지역 분석 모델을 통해 지역의 기능 도출
한승석· 정환영 (2020)	지역의 기능중심 설계	대상: 농촌 방법: 접근성분석 (도로망)	농촌 생활서비스 권역을 3개 유형으로 세분화
이소영 외 (2012)	정책개입수단을 통한 지역유형화	대상: 전국 방법: 요인분석, 상관분석	쇠퇴지수개발을 통한 지역유형화와 지역맞춤형 정책처방의 제시
허문규 (2022)	정책개입수단을 통한 지역유형화	대상: 228개 지역 방법: 지수산출	K-지방소멸지수 산출 및 적용
장문현 (2023)	정책개입수단을 통한 지역유형화	대상: 전라남도 297개 지역 방법: 지수교차분석	지방소멸위험지수와 지역재생진단지수 결합
김상봉 (2020)	정책개입수단을 통한 지역유형화	대상: 세종특별자치시	세종특별자치시의 광역행정체계의 구축방안을 정성적으로 분석제시

출처: 선행연구를 바탕으로 연구진 작성

이상의 연구들은 행정구역의 경직성이 초래하는 정책의 단절성을 개선하기 위해 기존의 지역이해의 방식을 비판적으로 검토하고 있다는 점에서 의미를 가진다. 다만 전체적인 지역유형과 지방행정 기능에 대한 관련성을 확인하기엔 상당한 제한이 존재한다. 연구의 범위와 목적의 제한으로 특정기능과 특정 지역에 대한 정책처방에 집중하기 때문에 지역 전체를 조망하는 데이터 분석과 이를 토대로 한 전 지역의 정책개입에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있는 논의가 다소 취약하다. 사회복지분야, 균형발전 방향에서의 맞춤형 정책수단개발을 목적으로 추진되고 있는데 이러한 환경변화를 모두 직면하고 있는 지방자치단체의 관점에서 지역의 특성에 따라 지방행정기능이 어떻게 달라지는지에 대한 보다 심도있는 검토가 필요하다.

2. “인력산정”에 관한 논의

1) 논의 배경

인력산정은 국가와 지방자치단체가 보유하고 있고, 또 필요로 하는 인력자원의 수급의 절대적 양을 예측하는 것이다. 예측에서 그치지 않고 현재의 인력과의 과부족 상황을 판단할 수 있는 인력관리계획의 수립과 관련이 있다. 적정인력을 확보할 수 있도록 현재와 적정인력 간의 차이, 행정환경 변화에 따른 인력수요의 예측 등의 시도와 관련된 논의들이 주를 이룬다. 우리나라에서 인력산정의 권한과 관리주체는 중앙정부이기 때문에 인력산정에 관한 논의는 주로 인력산정주체인 행정안전부가 운용하고 있는 제도분석과 산정기법의 개선을 목적으로 수행되고 있다.

2) 접근방식

공통적으로 인력산정에 관한 연구들은 현행 인력산정 제도의 개선에 시사점을 제공하기 위한 목적으로 수행되었다. 제도개선에 시사점을 제공하더라도 연구의 지향점은 연구자별로 차이가 존재한다. 즉 문제상황(적정하지 않은 인력규모)에 대한 이론적이고 개념적 접근에 초점을 두는 “문제상황에 대한 이해”에 관한 연구가 있는 반면, 현행제도개선에 대한 구체적인 처방에 보다 초점을 두는 “문제개선을 위한 제도연구”로 구분이 가능하다.

첫째, 지방자치단체의 “인력의 문제상황에 대한 이해”에 초점을 두는 연구들은 다음과 같다. 인력의 문제상황은 주로 “규모의 적정성”에 차원에서 논의되고 있다. 적정 규모를 결정하는 핵심 요인을 파악하고 이를 토대로 관심지역의 공무원 정원과의 비교를 통해 인력운용의 문제점을 발견하는 것에 초점을 둔다.

공무원 인력규모 팽창의 주요 원인을 규명하고자 한 이은국(1995), Bahl et al. (1986), Grillis & Shahidsaless(1981), Kelly(1976) 등의 연구에서는 인구수, 도시화비율, 인구밀도, 인구연령구조비율, 부양인구비율 등과 같은 인구요인이 공무원 인력규모 팽창에 가장 중요한 영향요인을 실증적으로 입증하였다. 대개 정량적 기준으로는 공무원 수와 예산규모가 제시되고 있으나, 이외에 규제 정도나 법령 수 그리고 시장에 대한 정부의

영향력이 제시되기도 한다(문명재, 정기완, 2007; 이수창·김광주, 2008 재인용). 인구요소가 주요요인으로 검토되기 때문에 인구가 감소하고 있는 지역에 대한 공무원 규모에 대한 적정성 논의가 중심으로 이뤄져 왔다. 인구감소 지방자치단체에서의 공무원 수 증가현상은 지방공무원 인력관리의 효율성에 대한 논쟁을 불러일으키고 있다. 공무원 수 증가에 대한 비판론자들은 군 단위 기초자치단체의 인구감소에 초점을 두고 군 단위 공무원 수가 증가한 것이 적정하지 않고 비효율적일 수 있다고 주장하고 있다. 인구요인은 공무원 인력규모 팽창의 중요한 영향요인임에는 틀림없지만, 공무원 인력팽창을 설명할 수 있는 절대변수가 되지 못한다는 것이다(이수창·김광주, 2008)

이수창·김광수(2008)는 지방자치단체 인력증가의 원인을 실증적으로 접근하고 있다. 변수들을 규명하는 연구로 특정 지역을 대상으로 공통변수와 차별변수를 통해 정성적 관점에서 인력운용의 한계사항을 파악하고 있다. 정명은·이종수(2016)의 연구에서는 지방정부 공무원 규모에 영향을 미치는 10개의 행정수요 지표를 발굴하고 이를 통해 지방정부의 자율성을 저해하고 실제 운영에 방해되는 제도적 상황의 개선을 위한 방안을 제시하였다.

기존의 논의가 공무원 규모의 증가원인에 대해 살펴보는 데에 집중된 경향이 있는데 반해 인구의 증감의 동태적 변화가 인력규모에 미치는 영향력을 규명하는 연구는 드물게 수행되었다. 이환범·이수창·장철영(2011)은 지역인구 증감 여부에 따라 해당 지자체 공무원 규모 증가에 영향을 미치는 행정서비스 기능 또는 수요 요인을 규명하고 있다. 지역민의 인구증감에 따라서 지방자치단체 행정서비스에 대한 수요 또는 제공기능 등이 변화하게 될 것이며, 이로 인해 지방정부 공무원 규모변화에 미치는 영향요인은 어떻게 나타날 것이라는 연구과제를 실증적으로 분석하고 있다. 지역 인구규모 증감여부에 따라서 전국 시·군·구를 인구증가 시·군·구와 인구감소 시·군·구로 양분하여 2개 집단으로 구분한 뒤, 이들 집단에 대한 공무원 규모 증가요인을 검증하였다.

주재복·박해육(2016)은 인구과소군의 행정운용 실태에 대한 문제를 행정수요변화와 인력의 관점에서 살펴보았다. 인구 기준을 사용하여 인구 5만 미만을 과소군으로 선정하고 5만 이상과 비교하였다. 인구규모 대비 기능별 인력 현황은 인구 규모에 관계없이 기획·지원기능이 가장 높은 것으로 나타났고, 다음으로 환경위생기능이 높은 것을 확인하였다. 인구감소는 기반시설의 유지·관리 비용을 증대시켜 자치단체의 재정부담

을 가중시키고 자체수입의 감소를 가져오게 된다. 이러한 상황에서 인건비와 경상비를 줄이지 않으면 지역주민에게 필요한 행정서비스를 제대로 제공할 수 없게 된다. 즉 인구의 감소와 재정력의 약화에도 불구하고 현재의 조직과 인력을 줄이기가 쉽지 않은 상황임을 실증적으로 확인하였다.

둘째, 적정인력 산정을 위한 “문제개선을 위한 제도연구”는 현행 인력산정 제도개선 초점을 둔다. 적정규모와 관련된 환경요인들이 실제 규모에 미치는 영향력을 파악하고 이러한 유의미성을 반영할 수 있는 지표를 현행 인력 산정 방식에 도입하는 것에 대한 적정성을 검토하는 연구들이다. 인력산정 제도의 적실성 제고를 위해 공무원 정원에 영향을 미치는 요인을 증가요인 뿐 아니라 행정서비스의 영역과 기능 차원에서 고려하려는 것이다. 기존의 연구와는 달리 공무원 규모 증가요인을 행정서비스 수요 또는 이들 연구에서는 공무원 규모 영향요인으로 도시주택 기능적 측면(도시지역 면적), 문화·체육·관광 기능적 측면(문화시설 면적, 체육시설 면적, 관광지 면적), 보건복지 기능적 측면(국민기초생활보장수급권자 수, 65세 이상 노령인구 수, 장애인 수, 보건시설 면적, 사회복지시설 면적), 산업경제 기능적 측면(공원 면적, 수산업종사자 수, 임야 면적, 사업체 종사자 수, 경지 면적, 어장 면적, 산림육성 면적), 소방·방재 기능적 측면(소방관서 수, 자연재해 발생건수), 지역개발 기능적 측면(자동차대수, 미개발도로 면적, 도로면적, 하천의 연장), 행·재정 기능적 측면(가구 수, 행정 동수, 행정구역 면적, 민원처리건수), 환경관리 기능적 측면(공해배출업소 수, 생활폐기물 배출량), 기타 기능적 측면(건축허가 건수, 외국인 수) 등이 제시되었다(한국지방행정연구원, 1988; 1993; 2018).

현행 인력산정 제도개선을 목적으로 다양한 변수를 개발하고 실제 정원과의 차이 여부가 얼마나 발생하는지를 살펴보고 있다. 이러한 연구들은 지방행정연구원을 중심으로 지방자치단체의 지방공무원 정원개발에 목적을 둔 연구들이 대표적이다. 공무원 정원산정을 위해 지역적 특성과 행정수요의 성질을 고려하여 인력을 산정에 미치는 다양한 변수들의 타당성을 검토하였다.

이수창·김광주(2008)의 연구는 인구가 감소하는 군단위의 공무원 수 증가요인을 규명하기 위한 공통요인과 개별요인을 규명하고자 하였다. 인구감소에도 불구하고 공무원 증가에 영향을 미치는 요인과 인구증감과 상관없이 공무원 정원에 영향을 미치는

요인들을 살펴보았다. 인구증가에 따라 군의 행정수요 수준이 다름에도 불구하고, 거의 모든 군이 행정기능별로 유사한 수준에서 공무원 수가 증가하였음을 볼 때 군공무원 규모에 과잉인력의 여지를 강하게 시사하고 있다.

이환범·이수장·장철영(2011) 연구에서는 인구증감 여부에 따라 전국 시·군·구를 인구증가 시·군·구와 인구감소 시·군·구로 분류하고, 공무원 규모 증가에 미치는 영향요인으로 인구변동과 연관성이 있는 행정서비스 관련 기능 또는 수요 요인을 선정하였다. 분석 결과, 인구증가 시·군·구와 인구감소 시·군·구 간의 공무원 규모 변동에 미치는 공통적 영향요인으로는 문화시설 면적, 노령인구 수, 보건시설 면적, 그리고 생활폐기물배출량인 것으로 파악되었다. 한편 인구증가 시·군·구의 경우에는 생활보호대상자 수와 차량등록 수 그리고 인구감소 시·군·구의 경우에는 외국인 수가 공무원 규모증가에 각기 상이하게 영향을 미치는 요인인 것을 확인하였다.

정명은·이종수(2016)은 최근 지방정부 정원관리제도를 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 쟁점을 살펴보고, 인력 및 조직관리 권한과 규모 산정의 적정 기준을 탐색하는 것을 목적으로 삼았다. 중앙 및 지방정부의 조직관리 담당 공무원을 대상으로 한 심층면접과 질문서 조사를 통해 정원관리제도의 정원산정 기준적정성을 진단하였다. 그 결과, 지방정부의 자율성 저해, 실제 운영 현황의 비공개 또는 무지가 문제점으로 지적되었으며, 지방정부는 다양한 행정수요 지표의 반영을 요구하고, 중앙정부는 이에 대한 통제의 내용적 타당성 확보를 요구하는 것으로 나타났다. 이와 같은 정책상황을 개선하기 위한 대안으로, 본 연구는 지방정부 공무원 규모에 영향을 미치는 10개의 행정수요 지표를 발굴하고, 전체 243개 지방정부의 5년간 자료를 바탕으로 공무원 규모를 추정하는 함수를 분석하였다.

강영주·손화정(2017)의 연구는 인력산정을 위한 총정원 접근방식 대신 기능별 인력 접근방식을 택하고 있다. 공무원 정원은 주로 총정원을 중심으로 산정되고 논의되어 왔으나, 개별 지방자치단체 내에서 효율적인 인력배치의 방법을 제시하지 못한다는 데에서 한계를 안고 있다. 해당 연구에 따르면, 지방자치단체의 지원기능은 크게 기획조정 및 행정, 재정에 관한 기능을 의미하며, 기획조정 경우 상시적인 자본집약 기능으로 이해되는데 이는 조직 규모의 증대에 대응하기 위한 예산과 관련 인원이 비율적으로 증가될 필요는 없다는 특성을 지니고 있다. 반면 행정 및 재정 기능의 경우 상시

적 자본집약기능으로 간주되나 서비스 공급 특성은 노동집약적 특성이 나타나, 민원 서비스 기능의 경우 시민 수요의 증대에 따라 비례하여 인력 투입이 요구될 수 있음을 의미한다.

최영출(2017)은 시뮬레이션을 적용한 최적화 방법인 시스템다이나믹스를 활용하여 17개 광역자치단체의 추정모델과 147개 시군의 추정모델을 도출하고 이를 토대로 세종특별자치시의 공무원 수의 적정성 여부를 분석하였다. 이를 통해 해당 연구는 지역 행정수요의 변동에 적극적으로 대응할 수 있는 인력산정모형이 필요함을 제시하였다.

마지막으로 조경훈 외(2020)연구에서는 10개 행정수요 지표를 통해 회귀계수를 도출하고 이를 토대로 공무원 인력을 산정하는 기존 인력산정모형의 한계분석을 통하여 회귀식 도출 방법의 변화 혹은 신규 지표의 발굴, 새로운 유형화 등의 필요성을 제시하였다.

3) 요약 및 시사점

인력산정에 관한 선행연구들의 내용을 종합하면 인력문제 상황에 대한 이해를 목표로 하는 연구들은 지방 공무원 규모에 영향을 미치는 다양한 행정수요 지표를 파악하고자 한다. 이들 선행연구는 거시지표를 활용함으로써 공무원 규모 증감에 영향을 미치는 실질적 영향력을 밝혀보고자 하였다. 기존의 인력산정제도의 개선을 목표로 하는 연구들은 새로운 방식을 적용한 인력산정모형을 제시함으로써 공무원 인력규모에 영향을 미치는 신규 지표를 발굴하거나 새로운 산식을 도입하거나 분석방식의 다양화를 제시하고 있다.

이상의 연구들은 행정환경의 변화에 대응하기 위해 기존의 인력규모산정 방식을 비판적으로 검토하고 있다는 공통점이 존재한다. 다만 새로운 지표 혹은 산정방식이 기존 방식과 비교하여 실제로 공무원 인력규모를 기존의 모형보다 더 잘 설명해주고 있는지에 관한 내용을 설명하기에는 다소 제한이 따른다. 지역 유형특성에 따라 행정수요가 어떠한 경로를 통해 차별화되는 지에 대한 심층적 검토가 부족한데 행정수요와 지역유형간 관계규명을 위한 세부 지표의 검토와 이에 대한 인력의 실제 관계를 살펴보지 못하고 있다. 데이터 접근의 한계로 인해 공무원 총 정원의 규모만을 연구대상으

로 살펴보고 있는데, 실제 기능 수행에 관련된 세부인력(기능별 인력)에 대한 인과적 관련성은 연구한 경우는 없다. 유일하게 지방행정의 기능별 인력의 행정수요의 영향력을 살펴본 주재복·박해육(2016)의 연구도 기능별 인력의 비중에 대한 기초통계 분석만 실시하고 있다. 지방행정기능에 영향을 미치는 환경특성에 대한 시사점을 얻기엔 다소 제한이 존재한다. 따라서 실제 새롭게 제시된 인력산정모형이나 산식, 행정수요 지표가 다양한 지역유형별로 지방자치단체의 실제 인력의 규모와 양상에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 검토가 필요하다.

표 2-4 연구 주요사항 정리 2

연구	연구방향	연구대상 및 방법	연구결과 및 시사점
이수창·김광주(2008)	인력문제 상황에 대한 이해	대상: 군 방법: 통합회귀분석	군공무원 증감에 영향을 미치는 행정수요를 파악
이한범·이수장·장철영(2011)	행정서비스 수요변화와 지방공무원 규모관계 규명	대상: 시군구 방법: 회귀분석	지역인구 증감 여부에 따라 해당 지자체 공무원 규모 증가에 영향을 미치는 행정서비스 기능 또는 수요 요인을 규명
정명은·이종수(2016)	인력문제 상황에 대한 이해	대상: 질적(중앙공무원 5인, 5개 지자체 공무원 8인), 양적(243개 지역) 방법: 문헌조사, 전문가조사, 패널데이터 회귀분석 등	지방정부 공무원 규모에 영향을 미치는 행정수요 지표 발굴
주재복·박해육(2017)	인구과소군의 행정운용 실태에 대한 문제파악	대상: 인구과소군 방법: 집단간 지표 분석	행정여건 변화에도 비탄력적으로 존재하는 기능의 확인
강영주·손화정(2017)	문제개선을 위한 제도연구	대상: 시군구 분석방법: 패널회귀분석, 시뮬레이션분석	기능별 인력모형을 설정하여 적정인력모형을 추정
최영출(2017)	문제개선을 위한 제도연구	대상: 16개 광역자치단체, 147개 시군 방법: 시스템다이나믹스	시스템다이나믹스를 통한 인력산정모형 제시
조경훈·주재복·라휘문(2020)	문제개선을 위한 제도연구	대상: 243개 지역 방법: 회귀분석	공무원 인력산정모형의 개선의 필요성 제시

출처: 선행연구를 바탕으로 연구진 작성

3. “인력배분 및 관리기법”에 관한 논의

1) 논의 배경

인력배분은 인력의 효율적 관리를 통한 정부역할 관리, 구체적 수단과 방법 등의 연구와 관련이 있다. 인력배분은 인력개발과정을 통하여 형성된 인력을 적재·적소에 적량으로 배분하는 일체의 시도를 의미한다. 인사행정과 인사관리는 조직내적 인력자원 관리수단으로 인식되고 있는 바 총체적이고 포괄적인 인력자원관리 수단은 오직 인력 정책이라고 할 수 있겠다. 인력의 유지와 관리는 조직관리론을 벗어난 인사관리론에 해당하므로 본 장의 논의에서 제외하기로 한다.

인력배분과 관리기법은 인력의 유지 측면에서 중요하다. 외부환경 변화에 따라 증감하는 행정수요를 고려하여 실제 조직운영의 방식을 유연하게 적용하는 것이다. 힘의 보강, 기술과 지식 및 능력의 유지이며 이를 실천할 수 있는 방법은 합리적인 조직운영 원칙의 정립, 적절한 배치전환 등의 방법이라고 하겠다(주상현·안순엽, 2002 재인용)

2) 접근방식

해당연구는 지방자치단체의 조직진단 기법 개발 및 적용에 대한 논의이다. 지방자치단체 조직관리에 관한 이론적 논의는 정부 규모 관리의 필요성 차원에서 논의되어왔다. 정부 규모 관리의 필요성과 효율적 규모의 추정모형을 구축하기 위해, 다양한 기법과 모형을 발전시켜왔으며 이러한 논의를 통해 인력배분 및 관리기법은 정교화되어왔다.

진단모형을 통한 조직진단은 조직에 관한 자료들 중 유의미한 자료들을 선정하는 작업을 용이하게 해주며, 조직에 대한 이해를 높이고 문제점을 발견하는데 유용하게 활용된다. 정부조직에 대한 조직관리는 정부조직의 구조 및 관리, 운영 현황을 진단평가하고 그 결과를 바탕으로 정부조직의 개선방안을 도출하는 것으로 이해할 수 있다(김윤권, 2007). 특히, 지방자치단체의 조직관리는 조직진단으로 대표되는데, 조직진단은 단순히 지방자치단체 조직의 문제점을 진단하는 것이 아니라 지방의 행정문제 전반을 개선하기 위한 종합컨설팅을 실시하는 것이라고 볼 수 있다(권오철 외, 2004).

우선 기존 조직진단모형의 지방자치단체 조직진단 적용에 관한 연구는 다양한 진단 기법들의 정부조직진단 적용가능성에 대해 살펴본 연구가 주를 이루었다. 박희봉·강제상(1999)의 연구에서는 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige)모델을 이용하여 포천군 공무원의 자체평가를 통해 지방자치단체 조직을 진단해봄으로써 해당 모델이 지방조직의 자가 진단모형으로서의 의미가 있는지에 대해 살펴보았으며, 김건위 외(2005)의 연구에서는 자료포락분석(DEA)모형을 변형한 자료포락분석과 계층분석방법을 통합한 DEA/AHP모형을 적용하여 충주시 읍면의 상대적 효율성 평가를 시도하였다. 또한 박치성·원구환(2009)의 연구에서는 사회네트워크 분석기법의 데이터수집방법과 사례를 제시하면서 정부조직의 조직진단 과정에서 사회네트워크 분석기법의 적용가능성을 살펴보았다. 윤준희·박해옥(2011)의 연구에서는 지방자치단체에 대한 조직진단을 수행함에 있어서 자치단체들의 특성을 고려한 가중치를 산정하기 위해 판단분석을 활용하였으며, 이를 광역자치단체사례에 적용하여 살펴본 결과 조직진단에 사용하는 지표와 진단주체가 사용하는 지표 간에 차이가 존재하였고 진단 주체의 특성에 따라 가중치 부여에 차이가 있음을 확인하였다. 현승현(2019)의 연구에서는 지방자치단체의 조직진단 과정에서 Kano모델의 적용가능성에 대해 살펴보았으며, 그 결과 Kano모델 방법론은 이해관계자가 느끼는 지방자치단체의 조직개편방향이 매력적 품질이거나 일반적 품질일 때는 조직개편안에 대해 순응할 가능성이 높지 못하지만 그렇지 않을 경우에는 부정적인 반응으로 이어질 수 있다.

둘째, 조직진단모형 개발에 관한 연구도 많이 이루어졌다. 권오철 외(2004)는 지방자치단체들의 조직운영실태를 비교할 수 있는 진단모형을 제시한 후에 이에 부합하는 조직진단 기법을 제시하였고 이창원·정진우(2004)은 Minzberg의 조직성장경로모형과 계층분석절차(AHP)기법을 활용하여 국회사무처 조직을 진단을 통해 새로운 조직진단모형을 제시하였다. 고경훈(2005)은 조직가치 조사모형을 활용한 지방자치단체의 조직진단 분석의 틀을 제시하였고 박맹우(2006)는 조직진단모형에 대한 기존의 논의들을 종합하여 지방자치단체의 조직과 기능을 평가할 수 있는 새로운 조직진단모형을 개발하였다. 또한 윤종설(2011)은 유기성, 전문성, 통합성, 현장대응성의 차원에서 지방자치단체의 재해·재난관리 조직 시스템의 진단·평가모형을 구축하였으며, 나민주 외(2015)의 연구는 지방교육행정기관 조직분석 및 진단 지표의 비교분석(2014

년~2017년)과 직무분석의 결과를 토대로 지방교육행정기관 맞춤형 컨설팅 모형을 제시하였다. 마지막으로 정홍상 외(2018)의 연구는 기초자치단체의 조직진단을 가이드 하는 진단 프레임워크를 매타분석을 통해 제시하였다.

3) 요약 및 시사점

인력배분 및 관리기법에 관한 선행연구들의 내용을 종합하면 다양한 조직진단기법을 적용하는 것을 목표로 하는 연구들은 새로운 조직진단기법의 적용가능성과 유용성을 확인하고 있다. 조직진단모형의 개발을 목표로 하는 연구들은 새로운 모형을 적용한 조직진단 분석틀을 제시하는데 연구의 초점을 두고 있다. 이는 공무원 인력을 배분하고 관리하기 위한 다양한 방법을 소개하고 실제 적용가능성을 확인하기 위해 시도하고 있다는 점에서 의미가 있다. 다만 인력을 배분하고 관리하기 위해서 다양한 조직진단기법을 적용하거나 새로운 조직진단모형을 개발에 관한 연구 내용들이 문헌분석을 통한 필요성 제시에 그치거나 단일 사례만을 통해서 조직진단기법, 조직진단 모형의 유용성을 살펴본 점은 해당 기법이나 모형을 통해 지역 전체인 인력관리 방안을 종합적으로 제시하기 어렵다. 특히 사례연구는 지역 전체의 관점에서의 비교진단 기준의 제공이 어려우며 타 지역으로 일반화하기 어렵고 지방자치단체 입장에서 수행하기 어려운 고도의 지식을 요하는 기법개발과 외부전문가들에게 제한적으로 적용가능한 기법이라는 한계를 가진다.

따라서 행정환경의 수요가 기구 및 인력에 영향을 미치고 이를 전국 단위에서 평가할 수 있는 분류기준이 제시되어야 할 필요가 있다.

표 2-5 연구 주요사항 정리 3

연구	연구방향	연구대상 및 방법	연구결과 및 시사점
박희봉·강제상 (1999)	조직진단기법 적용	대상: 포천시 방법: 회귀분석	말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige)모델의 유용성 확인
김건위 외 (2005)	조직진단기법 적용	대상: 지방행정분야 방법: DEA/AHP	DEA/AHP 모형을 적용하여 조직성과 확인

연구	연구방향	연구대상 및 방법	연구결과 및 시사점
박치성· 원구환 (2009)	조직진단기법 적용	대상: 인천광역시개발공사 방법: 사회네트워크분석	사회네트워크 분석기법의 적용가능성 검토
윤준희· 박해욱 (2011)	조직진단기법 적용	대상: 광역자치단체 방법: 판단분석	판단분석을 통해 인력산정 및 기구설치의 가중치 적용
현승현 (2019)	조직진단기법 적용	대상: A자치단체 방법: Kano방법론	Kano모형을 적용가능성 확인
권오철 외 (2004)	조직진단모형 개발	대상: 지방자치단체 방법: 설문조사, 통계분석	진단모형 개발 및 조직진단기법 제시
이창원· 정진우 (2000)	조직진단모형 개발	대상: 국회사무처 방법: AHP기법	조직성장경로모형과 계층분석절차(AHP)기법 을 활용
고경훈 (2005)	조직진단모형 개발	대상: 지방자치단체 방법: 조직가치 조사모형	조직가치 조사모형을 활용한 조직진단 분석틀 제시
박명우 (2006)	조직진단모형 개발	대상: 울산광역시 방법: 설문조사, 인터뷰	기존 논의를 종합한 진단모형을개발함
윤종설 (2011)	조직진단모형 개발	대상: 재난관리조직체계 방법: 문헌분석	지자체 재해·재난관리 조직 시스템 진단·평가모형 구축
나민주 외 (2018)	조직진단모형 개발	대상: 지방교육행정기관 방법: 비교분석 및 직무분석	비교분석과 직무분석 결과에 기반한 맞춤형 컨설팅 모형 제시
정홍상 외 (2018)	조직진단모형 개발	대상: 기초자치단체 방법: 매타분석	매타분석을 통해 진단 프레임워크 제시

출처: 선행연구를 바탕으로 연구진 작성

제3절 검토 종합 및 본 연구의 추진방향

1. 기존 논의의 한계

기존의 연구들의 경향을 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

표 2-6 연구 주요사항 정리 4

구분	연구주안점	한계
지역맞춤형 논의	지역의 유사성을 파악할 수 있는 기준 개발	<ul style="list-style-type: none"> 기초단위 거시지표중 총량규모의 행정수요 지표를 기준으로 유형화 전체 지역을 조망하는 연구 제한적 전체 지역, 동태적으로 변동하는 행정수요변화를 반영하는 연구 제한적
인력산정 논의	행정수요 지표와 인력간 관계규명 인력산정 변수의 개발	<ul style="list-style-type: none"> 인구와 면적의 중요도 높음 지역유형별 차별화된 지표의 변화율을 파악하기 어려움 전국단위의 지역유형별 맞춤형 인력관리의 시사점 제공에 한계 정원 규모에 대한 연구 다수 지방행정의 다양한 기능에 대한 행정수요의 차별화된 영향력 파악에 제한적
인력배분 및 관리기법논의	행정수요를 반영한 조직관리 기법의 개발	<ul style="list-style-type: none"> 특정사례연구로 일반화 어려움 개발된 진단기업의 자의성 존재 지역의 행정수요가 가구인력에 미치는 영향력 파악 필요

출처: 연구진 작성

기존 논의의 한계는 다음의 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지역의 성장과 쇠퇴에 따른 지방행정기능 수행양상 변화에 대한 관심의 부재이다. 지역의 유형에 따라 달라지는 행정수요와 그에 비례한 지방자치단체의 행정기능 수행양상을 살펴본 연구는 거의 존재하지 않는다. 지역 내 차별적으로 존재하는 행정수요와 행정기능의 관계를 실증규명하고자 하는 연구는 주재복·박해욱(2016)이 유일하다. 인구소멸지역의 정책지원책을 통해 소멸지역에 대한 정책수요와 처방에 대해서 일부 확인할 수 있다. 지역의 특성에 따라 행정수요가 달라지는데 인구 감소지역의 경우에는 인구가 유발하는 절대적 수요는 감소하더라도 인구감소의 원인과 결과가 되는 환경변수(대체로 기반산업의

침체)에 따라 추가로 발생하는 정책수요가 존재하므로 지방행정의 기능의 총량은 오히려 늘어날 수도 있다. 지역의 환경의 특징에 따라 어떠한 기능의 수요가 늘어나고 줄어드는지에 대한 파악, 그리고 이를 토대로하여 공무원 정원으로 관찰가능한 지방행정 기능의 수행양상이 어떻게 역동적으로 달라지는 지에 대한 종합적인 검토가 필요하다.

둘째, 실증 데이터 부족과 총정원 중심의 연구경향이다. 기존 연구들은 무슨 정보가 필요한가? 데이터를 통해 추출한 정보가 해당 지방자치단체 인력관리에 유용한 의미를 지니는가? 에 대한 답을 충분히 제공해주지 못한다. 지방자치단체 인력관리에 유용한 정보를 제공하기 위해선 인력산정의 주체인 행정안전부와 산정인력의 배치와 배분의 주체인 지방자치단체의 조직담당자에 유의미한 정보와 정책적 처방의 근거가 되는 데이터를 적절하게 제시하는 것이 필요하다.

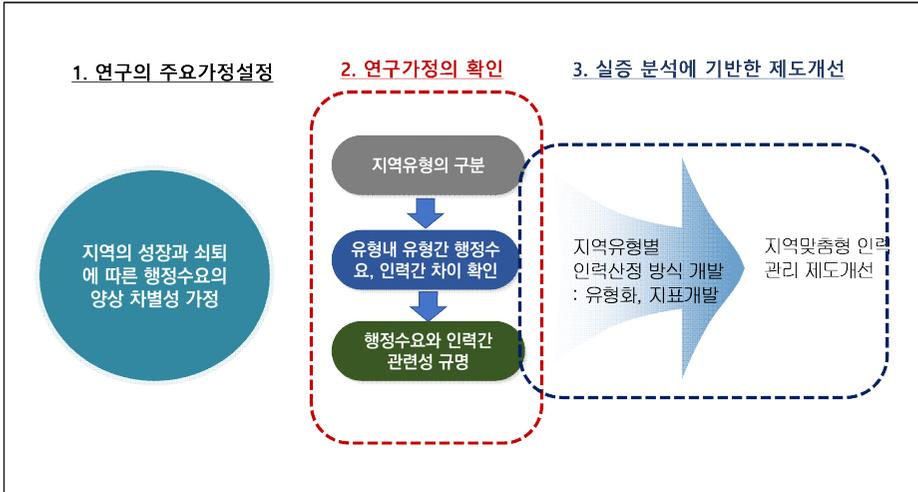
셋째, 지방자치단체의 수요분석 및 수요자 중심의 정책대안 제시가 미흡하다. 인력산정과 인력관리 기법의 개발과정에서 지방자치단체의 수요를 통해 개선방향을 마련한 연구는 찾아보기 어렵다. 이는 거시적 변수규명에서 확인하기 어려운 행정수요의 특성을 파악하여 실제 제도개선과 인력운영 방향을 제시하는데 상당한 한계가 존재한다.

종합하면 기존 연구들은 지역에 대한 종합적 이해부족과 데이터의 한계로 인해 지방자치단체의 맞춤형 인력관리에 필수적인 지표의 실증적 영향력의 크기와 방향을 확인하기 어려웠고 그에 따라 지역의 맞춤형 인력관리 처방을 제시하기에 어려움이 존재한다. 이에 본 연구는 다음의 3가지 추진 방향을 설정하였다.

2. 본 연구의 추진방향

연구목적 달성하기 위해 본연구는 다음의 연구의 분석틀을 설정하고 연구를 진행하였다. 지역유형별로 행정수요의 변화가 양적, 질적으로 나타날 것이며 이를 포착하기 위한 지역유형화를 시도한다. 신규 유형화를 통해 실제로 연구에서 가정한 행정수요의 변화와 인력변화, 인력양상 간 행정수요의 관계가 차별적으로 확인되면 이를 기반으로 한 제도개선 방안을 마련하는 것이다.

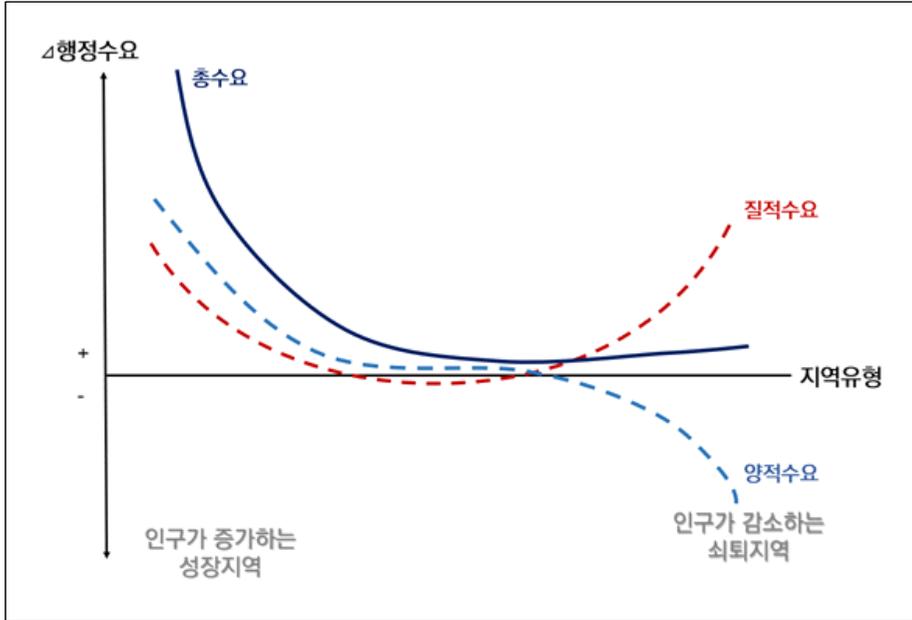
그림 2-2 본 연구의 분석틀



1) 지역의 종합적 이해를 위한 지역 유형화의 적용

본 연구는 지역의 특성을 포착하기 위해 지역의 성장과 쇠퇴를 결정짓는 인구변수의 변동사항을 유형화의 기준으로 삼고자 한다. 행정안전부가 제시하는 정태적인 관점의 지방자치단체를 9유형에 대응하여, 행정수요의 변동을 결정짓고 지역의 성장과 쇠퇴의 수준을 가늠할 수 있는 인구규모의 변화율과 생산가능인구의 변화율의 관계를 동시에 고려하여 지역을 구분하고자 한다. 본 연구는 인구감소라는 현상에 천착하지 않고, 인구감소를 가져온 도시의 성장유형에 근거하여 지역을 구분하고 지역유형에 따라 달라지는 행정수요의 특징이 인력에 어떠한 영향을 미치는 지를 다음의 [그림 2-3]의 관계구조하에서 살펴보고자 한다.

그림 2-3 지역의 성장과 쇠퇴에 따른 행정수요의 변화량 개념도



행정수요는 양적수요, 질적수요로 구분하여 이해하는 것이 유용하다. 인구에 따라 비례적으로 증감하는 수요는 양적수요이지만 질적수요는 인구변화에 따라 달리 작동한다. 가령 인구감소에도 불구하고 질적으로 늘어나는 수요가 존재할 수 있다. 예를 들어 인구감소지역은 전반적으로 양적수요는 감소하지만 행정서비스 공백에 대응하기 위한 기획사항, 지역쇠퇴에 대한 각종 시설 정비와 같은 대응수요가 발생한다. 양적수요와 질적수요의 증감사항에 따라 지방자치단체가 인식하는 행정수요의 총량은 달라질 수 있다. 이러한 행정수요의 변화양상은 현재의 인구규모와 법적 지위로 구분하는 지역유형화에서 포착되기 어려우며 기존 유형화에 기반한 인력운용의 가이드라인이 적절하지 않을 수 있다. 이에 본 연구는 지역유형에 따른 행정환경의 변화를 다양한 지표들 통해 살펴보고 이러한 변화가 지방행정기능 수행에 반영되는지 여부를 공무원 정원의 규모와 기능별 인력의 배분의 차원에서 살펴보고자 한다. 이러한 논리구조를 요약하면 하단의 표로 제시할 수 있겠다.

표 2-7 본 연구가 전제하는 논리체계

지역의 성장과 쇠퇴의 상황 → 행정기능 수행의 차별성 유발
→ 지방행정기능 수행의 규모와 양의 차이 유발

앞서 언급한 바와 같이 정원관리는 적원의 산정과 산정된 정원의 관리방식을 포괄하기 때문에 총정원과 지방행정의 기능별 정원¹⁾의 운영실태를 종합적으로 보는 것이 적절하다. 특히 인구감소 지방자치단체 또는 급격한 인구 증가 지방자치단체의 인력 운용에의 문제점이 지적되는데 인구감소 추세에 맞추어 제도적으로 인력을 탄력적으로 조정하기가 어렵기 때문이다. 인구감소에 따른 행정수요의 절대적 규모(인구)가 증가하는 수도권 지역과 행정수요가 절대적으로 감소하는 농어촌 지역의 인력사향을 구분하여 조직관리체계에 유용한 데이터를 추출하는 것이 필요하다.

2) 지역유형 내 행정수요의 양상 및 인력운영의 관계분석

행정수요의 양과 질에 영향을 미치는 환경변수들이 지역 유형에 따라 어떻게 달라지는지에 대한 심층 분석을 실시한다. 심층분석은 먼저 해당 지역에 대한 개념적 시나리오의 설정에서 출발한다. 지역의 유형에 따라 행정수요가 어떻게 달라지고 있는지에 대해 가설을 제시하고 이러한 변화가 실제로 발생하고 있는지를 확인한다.

또한 이러한 행정수요 변화가 공무원 정원과 기능별 인력 배분에 어떻게 반영되고 있는지, 양자의 관계가 유의미한 패턴을 가지고 있는지를 확인한다. 이러한 패턴 변화는 지역에 공통적으로 나타나는 행정수요와 변화와 지역유형에 따라 차별적으로 나타나고 있는 변수의 영향력을 확인함으로써 지역의 특성에 부합하는 인력산정방식과 인력관리방식에 활용할 수 있는 유의미한 정보를 제공하는 것이다.

1) 행정안전부는 지방자치단체의 기능을 8개기능 지원, 보건복지, 환경, 지역개발, 문화체육관광, 산업경제, 도시주택, 방재 민방위으로 분류하고 있다.

표 2-8 지역유형별 행정수요의 변화양상 파악 절차

유형별 행정수요의 가설적 시나리오 작성 → 지역유형별 행정수요의 변화양상의 패턴 파악 → 유형내 유형간 행정수요의 변화와 공무원 정원 및 기능인력 사상의 유의미한 관계성 검토 → 지역차별적 행정수요와 인력간 관계파악 → 인력관리 방안의 시사점 도출

3) 지역수요 파악을 통한 제도운용의 적실성 및 실효성 확보

데이터 분석을 통해 확인된 결과가 해당 지방자치단체에 유의미한 설명력을 제공하는 지에 대해서 반드시 해당 지역의 조직관리담당자의 수용도가 뒷받침 되어야 한다. 국가주도 제도운영의 경직성을 개선하기 위해 분석에서 도출한 데이터를 토대로 지역유형별 인력관리의 쟁점과 개선방향에 대한 수요조사를 실시할 예정이다. 이를 토대로 지역유형별 인력관리 방안을 도출하고자 한다.

표 2-9 지역수요를 반영한 인력관리 방안 마련 절차

수요조사 설계 → 유형별 지자체 조직담당자 대상의 의견수렴(인력관리방안, 지역여건의 진단결과) → 기존 인력관리 방안의 수정 및 확정

3

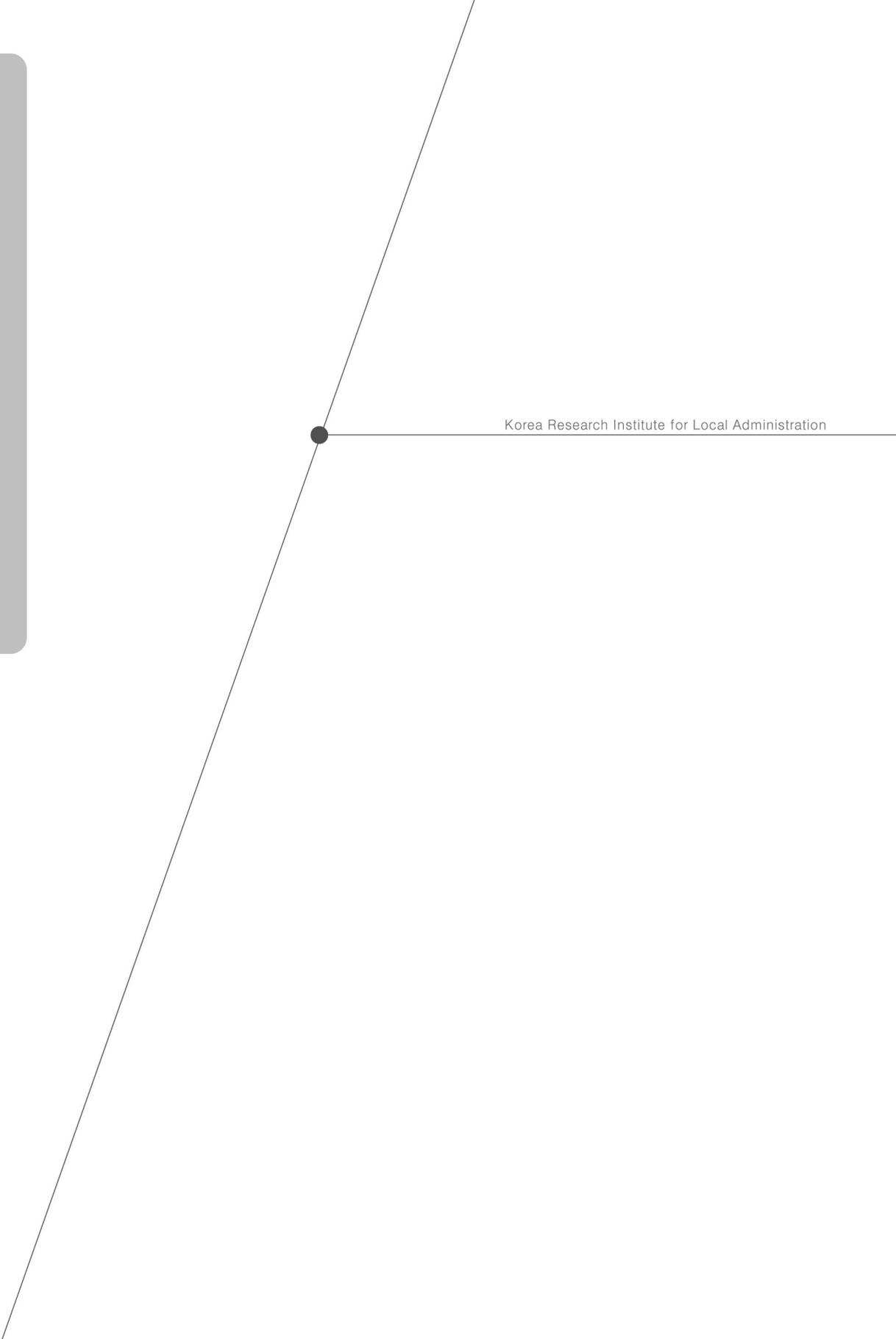
지방자치단체 인력관리 제도 및 현황분석

제1절 지방자치단체 인력관리 제도

제2절 지방자치단체 인력현황 분석

제3절 소결 및 시사점





Korea Research Institute for Local Administration

제3장 지방자치단체 인력관리 제도 및 현황분석

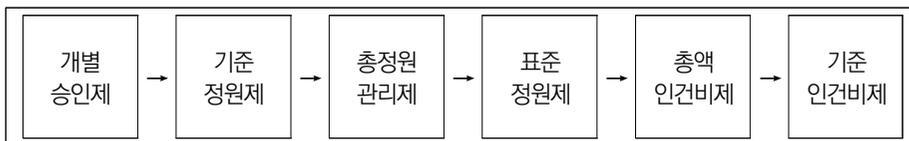
제1절 지방자치단체 인력관리 제도

1. 인력산정 제도

1) 제도운용 연혁

지방자치단체의 인력산정의 운영 주체는 행정안전부이며 1980년대 후반 내무부 장관의 개별승인에 의해 기준정원을 책정하는 개별승인제와 기준정원제를 도입한 이후 아래 총 정원제, 표준정원제를 거쳐 총액인건비제, 기준인건비제로 발전되어 왔다. 이러한 제도의 변화 및 발전과정은 지방자치의 중단과 재개의 맥락과 관련이 있다. 우리 사회에서 지방자치가 중단된 1961년부터 1987년까지는 지방자치단체의 조직운영에 관한 자율권이 극단적으로 제한된 시기였으며, 이후 지방자치단체의 인력산정 제도는 자율성을 보완하는 방향으로 이루어졌다. 이는 지방자치제가 부활한 1990년대 이후 정원규모 산정 기준에 인구, 면적, 행정구역, 결산액 등을 포함하고 총정원의 범위만 통제하는 경향에서 확인할 수 있다.

그림 3-1 우리나라 정원산정제도



지방자치단체 정원관리를 위한 최초의 제도에 해당하는 개별승인제와 기준정원제는 내무부장관의 개별승인에 의해 기준정원을 책정하는 것으로 상당히 통제 지향적인 제도로 볼 수 있다. 개별승인제는 1961년 5.16 군사정변 이후 동년 9월 1일 제정된 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의해 생겨난 인력산정 방법을 말하며 이후 「지방자치법」

이 시행되기 전인 1987년 4월까지 적용되었다. 지방자치단체의 행정기구에 대해서는 도와 특별시에 대해서는 각령으로 정하고 시·군에 대해서는 내무부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 규칙으로써 정하도록 하였다(지방자치에 관한 임시조치법 제6조). 아울러 국가공무원의 정원은 지방자치에 관한 임시조치법 제7조 제1항에 의해 대통령령에 의거하여 규정하도록 되어있으며, 지방공무원의 경우에는 제7조 제2항에 의해 지방자치단체의 규칙으로써 정하며 내무부 장관의 승인을 받도록 하였다. 이는 곧 지방자치의 중단에 따라 지방자치단체의 자치조직권이 잠정적으로 유보되었으며, 조직운영에 관한 모든 사항을 내무부장관의 승인을 받도록 한 것이다(금창호·권오철, 2007:18).

개별승인제는 지방자치가 중단되면서 실행됐다는 점에서 지방자치단체의 자율성은 거의 나타나지 않은 하향식(top-down)의 지방자치단체 인력 산정제도이다. 개별승인제가 운영되는 기간동안 지방공무원 수는 인구증가율보다 상대적으로 높게 나타났는데, 이는 객관적인 기준이 정립되지 않은 상태에서 지방자치단체 지방공무원의 정원을 산정하였기 때문인 것으로 판단된다(금창호·권오철, 2007; 박해육·윤영근, 2017).

이후 1988년 4월, 「지방자치법」 개정과 함께 동법 제103조 지방자치단체의 공무원에 대한 법조문을 통해 기준정원제가 시행되었다(금창호·권오철, 2007: 18). 개별승인제가 내무부장관의 사전 승인을 전제했다는 점에서 기준정원제는 다소 자율성 측면에서 개선되었지만, 분야·직종·직급별 관리기준을 두었기 때문에 제한된 자율성이 부여된 것으로 볼 수 있다. 즉, 기준정원제 역시 공무원의 정원을 내무부가 제정한 「지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙」에 근거하여 산정하기 때문에 내무부의 권한이 상당한 편이지만, 개별승인제와 달리, 1988년 6월에 제정한 「지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙」 제6조(정원의 책정기준)를 통해 객관적인 공무원 정원의 산식을 제공하였다는 특징을 갖는다. 뿐만 아니라 “시·군·자치구가 내무부장관의 승인을 신청하는 경우에는 시·도지사를 거쳐야 한다.”는 규정을 통해 유연한 운영을 도모하였다.

총정원관리제는 1994년 3월, 「지방자치법」 개정²⁾을 통해 제103조 제1항의 변경을

2) “지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 대통령령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.”

통해 도입되었다. 1991년 지방자치제 실시 이후 자치단체별 인구를 주요 독립변수로 한 정원산식을 개발하고, 이러한 산식에 기초하여 자치단체 정원을 할당하는 총정원제는 기준정원제처럼 정원에 관한 객관적인 기준을 제시하고 있지만, 여유 정원을 전혀 인정하지 않아 공무원 1명의 증원에도 내무부의 승인을 받아야 했다(하혜수·양덕순, 2007). 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」과 「지방자치단체의행정기구와정원등에관한규정시행규칙」이 제정 및 시행되면서 정원산식의 근거 규정으로 활용되었으며, 기존의 공무원 정원의 핵심사항인 산식은 그대로 유지되어 단지 ‘기준’ 정원에서 ‘총’ 정원으로 명칭만 바뀌었다는 비판을 받기도 한다(지방의회발전연구원, 1999).

표준정원제는 1997년 2월, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정 시행규칙」을 개정함으로써 도입되었다. 표준정원제는 지방자치단체의 ‘행정기구’와 ‘정원’을 통합 관리하도록 되어 있으며, 개별 지방자치단체의 행정기구 설치 및 정원 범위를 규정하고, 해당 범위 내에서 관리의 자율성을 부여한다(금창호·권오철, 2007: 22). 이는 기준정원제와 유사하지만, 자치조직권 강화에 좀 더 초점을 둔 것으로 평가된다(박해육·윤영근, 2017:27). 다만, 조직운영의 자율권이 자칫 상위직급이나 기구 증가 같은 의도하지 않은 결과인 조직팽창을 가져올 수 있다는 점에서 ‘법령기준’, ‘승인절차’ 같은 통제 장치를 두었다.

이에 더하여 기존의 인력산정방식이 ‘인구수’에 크게 의존하고 있는 점을 보완하고자 하였다. 즉, 인력규모를 산정하는 회귀식에 독립변수를 ‘인구수’ 외에 다양한 요인들을 독립변수에 추가하여 산정식을 객관화하고자 한 것이다³⁾. 이러한 맥락에 도입된 표준화 지수는 ‘지역적 특성’에 따라 공무원 정원의 규모가 달라져야 하는 정도를 나타낸다. 예를 들어, 표준화 지수가 1.05라는 것은 타 지방자치단체보다 공무원 정원이 5% 더 필요하다는 의미를 담고 있다. 이러한 표준화 지수의 산정을 위해 지자체 의견수렴을 거쳐 지역별 특성변수를 선정하였으며, 이때 관광객의 수, 생활보호대상자의 수, 낙후지역 면적, 공원 면적, 임야 면적, 해안선 길이 등 12개의 변수를 활용하였다. 표준정원제는 적정 인력 규모 산정의 객관성뿐만 아니라 운용의 탄력성도 확보하

3) 기존 인구·면적·행정동 수외에도 일반회계결산액, 읍면동수를 추가하였고, 지방자치단체별 표준화지수를 적용하여 개별 지방자치단체의 정원규모를 보다 현실화하였다는 평가를 받는다.

고자 하였는데, 보정정원이나 한시정원의 개념을 도입한 것이 이러한 맥락에서였다(하혜수·양덕순, 2007).

이후 1990년대 후반 경제위기 극복의 차원에서 지방자치단체의 조직 및 재정관리에 대한 규제가 시행되어 개별승인제가 부활되었는데, 구조조정 마무리 후 표준정원제로 전환하면서 지방자치단체의 자율성을 존중하려는 취지를 준수하기 위해 노력하였다. 그럼에도 불구하고 표준정원제가 다변하는 지방행정수요를 반영하고, 자치단체의 자율성을 담보하기에는 여전히 경직적이고 통제지향적이라는 비판을 받기도 하였다.

지방분권을 강조하였던 참여정부는 2단계의 걸친 시범사업 이후 2007년 1월에 전체 지방자치단체를 대상으로 총액인건비제를 도입하였다(금창호·권오철, 2007). 총액인건비제도의 도입은 지방자치단체의 기구 및 정원에 관한 중앙정부의 승인(통제)을 완화하거나 폐지하는 등의 내용을 담고 있다. 왜냐하면, 총액인건비제는 자치단체의 인건비성 경비의 총액 내에서 기구 및 인력을 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 제도이기 때문이다. 즉, 총액인건비기준은 표준정원제의 ‘법령기준’, ‘승인절차’ 같은 통제장치를 완전 폐지하여 자치조직권의 확대를 도모하였다.

총액인건비제도를 도입하면서, 지방자치단체를 행정구역과 인구 규모를 중심으로 11개의 유형으로 구분하였고, 지방행정의 기능 역시 11개로 구분하였는데, 구체적으로 특별시, 광역시, 경기도, 도, 제주도, 50만 이상 시, 50만 미만 시, 도농복합시, 군, 특별시 자치구, 광역시 자치구 등 11개로 구분하였다. 또한 지방행정의 기능을 기획조정 기능, 행·재정 기능, 문화·체육·관광, 보건복지 기능, 산업경제기능, 환경관리 기능, 도시주택기능, 지역개발기능, 소방·방재·민방위, 지방의회기능, 읍·면·동 기능 등 11개로 구분하였다.

총액인건비제에서 인력은 [유형·기능별 적정 인력규모 × 평균인건비 × 보정]의 산식을 바탕으로 산정하며 구체적인 절차는 다음과 같다.

① 행정기능별 인력규모와 행정수요 변수를 적용하여 산식을 개발 → ②지역특성(바다가 있는 지역, 오지지역의 행정수요 특수성 보정, 기구특성 보정 등), 인구특성(주간인구, 특수인구, 외국인 거주자, 보건·복지인력 보정, 인구증감 반영), 상·하한 보정, 효율 보정 등을 통해 보정 → ③파견으로 인한 결원 보충 해당인력을 합산(소방인력분리) → ④현 운용인력을 기준으로 비정규직 상근인력 기타직의 인력을 별도산정

총액인건비제의 도입과 함께 지방자치단체의 공무원 정원 책정에 대한 행정안전부령 조항이 폐지되고, 지방자치단체의 공무원 정원은 조례에 의해 정하게 되었다(김종성, 2009). 그러나 여전히 총액인건비제도가 지방자치단체의 총정원과 인건비의 총액을 이중으로 관리하였기 때문에 여전히 지방자치단체의 자율성을 해친다는 지적이 있었다. 이를 타개하기 위하여 행정안전부(구 안전행정부)는 2014년 3월 「지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정」을 개정하여 기준인건비제를 도입하였다.

표 3-1 지방자치단체 정원관리제도 변화과정

구분	주요 내용
총정원제	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 기구 및 정원관리의 효율성 도모 - 지방자치단체간 공무원 정원의 형평성 유지 및 정원규모의 적정화 - 인구, 면적, 행정동 수 등을 고려하여 지방자치단체별 총 정원을 산정
표준정원제	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치 실시 이후의 행정여건 변화에 따라 도입 <ul style="list-style-type: none"> * 40개 시군 통합, 수도권 인구 증가, 소방사무 이관 등 - 도농통합시와 일반시 분리 - 기존의 단순 변수 적용에서 최근 6년간의 변화추세, 일반회계 총 결산액 등을 추가 산정 - 정원책정의 자율성 부여를 위한 보정정원 비율 적용 - 지방자치단체의 유형화(10개), 표준정원의 운용주기(3년)등의 조직운영의 자율성 및 탄력성 부여
총액인건비제	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 행정수요를 반영하여 적정인력규모를 산정하고, 이는 기구·인력 운영의 기준이 됨 <ul style="list-style-type: none"> * 각 지방자치단체는 총액인건비를 기준으로 총 정원 등 운영에 관한 사항을 대부분 자율적으로 관리하게 됨 - 지방자치단체 정원운영의 자율성 보장과 더불어 책임성 확보를 강조함 <ul style="list-style-type: none"> * 지방의회 및 주민통제 강화 - 2008년 금융위기에 따른 인건비 총액 및 기준인력상한제 도입, 패널티 부여
기준인건비제	<ul style="list-style-type: none"> - 총정원관리의 폐지 및 재정여건에 따른 인건비 운영의 탄력성 부여 노력 - 지방자치단체의 자율적 조직관리에 대한 지속적 요구 및 기존 제도 변형에 따른 문제점을 해결하기 위해 도입 - 기준인건비의 범위 내에서 자율적인 정원관리, 지방자치단체의 여건 및 행정수요에 부합한 인력 활용 가능 - 지방자치단체의 효율적 운용을 도모하기 위한 자치단체 기능 및 인력의 재배치·효율화, 결원보충 운영 합리화 등의 조직관리 기법 운영

출처: 행정자치부(2015); 한국지방행정연구원(2018)

2) 현행 인력산정 제도(기준인건비)의 주요 내용

기준인건비제는 행정안전부가 사전에 결정한 ‘기준인건비’ 범위 내에서 지방자치단체가 행정안전부의 승인 없이 인력을 자유롭게 관리하는 제도로 2014년에 도입되었다. 즉, 총액인건비제의 경직성을 완화하는 것을 주된 목표로 제안되었는데, 현안 수요에 대처하기 위해 지방자치단체별 재정력에 따라 1-3% 범위 내에서 자율적으로 운영할 수 있도록 재량을 부여하고 있다. 광역 및 기초자치단체를 재정력에 근거하여 상-중-하 3그룹으로 유형화하여 상유형에 속하는 자치단체에는 3%, 중유형에 속하는 자치단체에는 2%, 하유형에 속하는 자치단체에는 1%의 정원탄력성을 부여한다(한연희, 2016; 윤영근·박해육, 2018:34).

지방자치단체가 기준인건비와 자율범위 안에서 행정안전부의 별도 승인 없이 자율적인 인력 운영이 가능하다는 점이 매우 큰 변화로 볼 수 있다. 이러한 기준인건비제의 가장 큰 이점은 총액을 정해두고, 그 안에서 자치단체의 자율성에 근거하여 인력을 운영하는 것이다. 이는 지방자치단체의 근본적인 목표에도 부합하고, 오랫동안 지적되었던 내무부(행자부)의 자치단체에 대한 영향력을 줄일 수 있기 때문이다.

그러나 기준인건비제 도입 후 일부 지방자치단체는 페널티를 받더라도 인건비를 초과 지출하거나 새로운 수요 발생 시 다른 기능의 조정을 통한 기능인력 재배치보다 인건비 확대에 의존하는 경향이 관찰되기도 하였다⁴⁾. 이러한 자치단체의 행태를 관리하기 위하여 당시 행정자치부는 2016년 3월 “지자체 조직 관리 지침”을 전국 지방자치단체에 하달하여 조직 분석 및 진단을 통한 기능·인력 재배치를 강조한 바 있다(정명은·이종수, 2016). 이는 자치단체가 스스로 조직기능을 분석하고 진단하여, 지역 상황에 부합하도록 인력 감축 분야를 발굴하고 신규 행정수요와 특화사업을 중심으로 인력을 재배치하도록 유도하는 것이다(행정자치부, 2016).

4) 일종의 페널티로 보통교부세 감액 기준에 반영되어온 기준인건비 자율범위 항목을 2018년도부터 폐지하는 등의 제도상 보완이 이루어졌다.

표 3-2 총액인건비제와 기준인건비제의 비교

구분	총액인건비제	기준인건비제
개념	<ul style="list-style-type: none"> 행정안전부에서 총 정원과 인건비 한도를 이중 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 행정안전부에서 기준이 되는 인건비만을 제시, 지방자치단체 정원관리를 자율화 자율운영범위 허용
페널티 부여	<ul style="list-style-type: none"> 총액인건비, 총 정원 초과 	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비, 자율범위 초과
교부세반영 여부	<ul style="list-style-type: none"> 총액인건비의 교부세 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비의 교부세 반영 자율범위 인건비는 미반영

출처: 윤영근·박해육(2017)

기준인건비는 다음과 같은 절차 및 과정을 통해 산출된다. 첫째, 행정안전부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조에 근거하여 매년 지방자치단체의 행정수요를 반영하여 ‘기준인력’을 산정한 후, 각 지방자치단체에 통보한다. 이때 기준인력은 지방자치단체별 편차를 행정안전부가 제시한 9대 지자체 유형에 따라 구분하여 행정수요지표를 반영한다.

- 기준인건비 = 기준인력(공무원, 무기계약직) × 기준단가(공무원, 무기계약직)
- '20년 기준인력 = '19년 기준인력+ 보강인력(소방인력 + 국정현안 수요 + 행정수요(사회복지) 지표 등을 반영한 지역현안수요) + 효율적 조직관리 인센티브 부여
- 기준인력 = 행정수요(인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 장애인 수, 외국인 인구, 농경지 면적)

공통지표는 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정민원수이며, 이는 9대 지자체 유형에 공통적으로 적용된다. 반면, 유형별 지표는 외국인 인구와 농경지면적으로 각 그룹별로 행정수요와 연관성이 높다고 판단되어 반영하는 행정수요 지표에 해당한다. 즉, 도시형에 해당하는 특·광역시), 도, 시, 특·광역시 자치구의 경우 10대 행정수요 지표 중 외국인 인구가 반영되는 반면, 농촌형에 해당하는 군의 경우 외국인 인구가 제외된다. 또한 도시형에 해당하는 특·광역시, 도, 시, 특·광역시 자치구의 경우 농경지면적이 제외되는 반면, 농촌형에 해당하는 군의 경우 농경지면적을 포함한다.

행안부는 이를 활용하기 위한 가이드라인을 지방자치단체에 제공한다(강영주·손화정, 2017). 다음의 표에서 확인할 수 있듯이 당해연도 기준인력은 전년도 기준인력에 자치단체의 행정수요를 반영하여 최종적으로 산정하는데, 구체적 요소는 국가정책수요⁵⁾, 인구·결산액 변동, 소방⁶⁾·복지⁷⁾ 현장인력, 지역현안수요⁸⁾와 유사 지방자치단체 간 편차 보정분⁹⁾이다(한국지방행정연구원, 2021). 이렇게 산정된 기준인력은 지방자치단체의 정원과는 다른 개념이다. 지방자치단체마다 상이하게 책정된 기준인건비 단가에 맞춰 실제 정원으로 반영되기 때문이다. 따라서 이 같은 후속절차를 거치면 행정수요로 산정된 적정인력과 기준인력, 그리고 기준인건비 단가가 고려된 지방자치단체의 정원간의 차이가 발생하게 된다. 이러한 차이는 후술하는 3번 목차에서 상세하게 다루겠지만 지자체의 유형마다 편차가 크기가 서로 상이하다.

둘째, 총정원 산정방식의 적정성을 확보하기 위한 자체관리제도를 운영한다. 이는 지방조직의 성과관리를 위한 목표 및 지표를 마련하고 성과평가 결과에 따른 총원의 유인과 제약을 규정하는 보완제도를 의미한다. 기준인력 산정식에서 효율적 조직관리 인센티브 부여 부분과 관련이 있는 것으로, 행정안전부는 업무 효율화를 통해 기능 쇠퇴 분야 등의 인력을 감축하고, 주민접점현장과 지역현안 분야로 재배치해 서비스 중심 조직으로 개편하는 인력관리 방향을 설정하고 있다(행정안전부, 2020). 즉, 업무 효율화로 발생하는 인력 절감 분야 등에서 인력 감축분을 발굴한 후, 사회적 가치 강화, 치매 관리 등 주요 국정과제 분야, 지역 현안 등의 분야로 인력을 재배치하도록 하고, 재배치 성과에 따른 인센티브를 부여한다¹⁰⁾. 국정현안 전담인력의 성과 평가

- 5) 중앙-지방의 협업을 바탕으로 주민의 안전 향상, 지역복지 증진 등 주요한 국정 현안을 전담하는 인력
- 6) 소방력 기준에 따른 법정 현장 부족인력 및 신설되는 관서에 소요되는 인력, 소방 장비 관리, 소방학교 교관, 소방관 보건안전, 응급의료전용헬기 담당 인력
- 7) 찾아가는 보건·복지서비스 확대 등 주민복지의 증진을 도모하기 위한 읍·면·동 기준 마을자치·방문간호·사회복지 관련 인력
- 8) 주민서비스 제고와 지역 현안 해결을 담당하는 역점사업 전담 인력^{ex)} 주민편의시설 관리, 노인·아동 등 취약계층지원, 안전시설 관리·점검 등
- 9) 다만, 행정안전부는 가이드라인에서 참고지표의 세부적인 적용방법을 공개하지 않고 있으며, 지방자치단체 내부 공무원도 잘 알지 못하는 것으로 나타나, 이 부분이 기준인건비제도에 대한 지속적인 비판 요인으로 남아 있다(이중수 외, 2017).
- 10) 지방자치단체 성과관리를 위하여 성과 목표 달성 정도, 주민 서비스 만족도, 행정역량 제고 등을 고려하여 우수기관을 선정하고, 기관 포상, 21년도 인건비 산정 시 지역현안 인력 추가 반영 등의 인센티브를 제공하도록 하고 있다.

강화를 위하여 각 부처는 국정현안 전담인력 요청 시, 인력배정에 따른 성과측정을 위해 구체적인 성과목표(산출·결과지표)를 제출하고 성과 목표가 불분명하거나, 주민서비스 개선과 관련성이 낮은 경우 인력수요를 미반영 하도록 하는 등 총원산정방식의 근원적인 한계인 인력증원압력을 극복하고자 한다.

이러한 인력산정제도의 변화는 중앙정부의 지자체에 대한 통제를 통한 효율성 가치 확보와 지자체의 중앙으로부터의 자유를 통한 민주성 가치 확보의 흐름속에서 이루어졌다. 즉, 지방자치단체의 자율성과 내무부(행자부 혹은 행안부)의 통제지향적 경향의 흐름에서 제도의 발전을 경험할 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 여전히 기준인건비의 과도한 제약을 비판하는 시각도 존재한다. 중앙정부에서 지자체의 인건비 규모를 통제하고 있음에도 불구하고, 기구설치 규정으로 지자체의 조직권을 과도하게 규제해왔기 때문이다. 이러한 규제는 결국 자치단체가 비공식적 방식으로 인력과 조직의 유연성을 확보하려는 경향, 즉, 사업소, 한시기구, 과소팀 등을 방만하게 운영하는 모습과도 연결이 되기도 한다.

3) 주요전제 및 구조적 한계

(1) 전제조건

기준인건비 제도의 전제조건은 다음의 세가지로 요약될 수 있다. 첫째, 거시행정수요의 업무량과의 인과관계의 가정에 대한 전제이다. 기초지방자치단체 단위에서 포착할 수 있는 거시행정수요 지표의 값이 커질수록 지방행정이 수행하는 업무의 양이 많아질 것이며 이에 비례하여 자치단체의 인력규모가 비례하여 증가해야한다는 가정이다. 따라서 행정수요 지표의 값이 큰 지방자치단체의 업무량은 지표 값이 적은 지방자치단체의 업무량보다 많을 수 밖에 없고, 이에 근거하여 인력규모도 커야 한다는 것이다. 즉, 행정수요에서 가장 중요하게 고려되고 있는 것이 인구규모이며, 인구규모에 비례하여 업무량, 공무원 인력이 차례대로 증가할 것이라고 가정하고 있다. 그러나 행정수요→업무량→인력규모 간 인과관계를 가정하면, 해당 지방자치단체가 가지고 있는 행정체제의 특수성이 반영되기 어렵기 때문에, 현실적으로 ‘행정수요’, ‘업무량’, ‘인력규모’ 라는 세가지 요인간 인과관계가 지방행정 기능에 어떠한 영향을 미치는지

에 대한 실증연구는 거의 이뤄지지 못했다는 한계가 존재한다.

둘째, 평균값에 근거한 선형 추정치의 전제이다. 회귀모형은 최소자승법, 즉, 관측치들을 대표하는 평균값을 도출하고, 관측치들이 평균값에 이르는 최적의 직선을 찾아내는 방법을 활용한다. 이러한 회귀모형에 근거하여 원인변수인 행정수요와 결과변수인 인력규모의 관계는, 행정수요가 증가할수록 인력규모가 선형으로 증가할 것으로 가정한다. 회귀분석에서 보통은 표본을 활용하여 회귀식을 추정하기 때문에, 모집단으로부터 추정한 회귀식으로부터 얻은 예측값과 실제값의 차이인, 오차는 관측할 수 없다. 따라서, 회귀모형은 오차에 대해 '모든 오차는 동일한 분산을 가진다', '오차간에 서로 영향을 주지 않는다' 라는 가정을 전제하고, 회귀식을 추정하는데 실제 지방자치단체의 인력모형과 오차항이 이러한 기본적 전제조건을 충족하는지에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다. 이러한 한계를 고려하여 행정안전부는 '유사 지방자치단체'의 개념을 통해 해당 지방자치단체의 인구규모와 법적지위를 고려한 다수의 인력산정모형을 적용하고 있으나 여전히 제한적이다.

셋째, 유사지방자치단체 유형 내 계수값 적용을 통한 오차보정에 대한 전제이다. 이 조건은 두 번째 전제조건에서 파생되는 것으로, 유형화를 통한 오차보정의 기본가정은 유형내 속한 구성집단의 유사성, 유형화를 통한 산정 방식이 적합하다는 전제조건이 성립될 때 충족된다. 유사자치단체의 유형화는 행정적 분류와 인구 규모를 기준으로 활용하고 있으며, 기존의 총액인건비제의 구분방식에서 이어지는 것이라 할 수 있다. 유사자치단체의 유형화는 비교를 활용한 지표(인력규모, 재정여건)의 추정, 이후 관리사항에 대한 확인 및 점검, 유사단체 상위수준 목표설정 및 목표달성을 위한 자율적 자구노력 유도를 추구하기 위한 관리의 목적에서도 활용된다. 유형화 기준이 적정하게 수립되었는지 여부에 대한 판단은 유형 내의 구성집단이 유사하며, 동시에 다른 유형의 집단과의 차별성이 실제로 존재해야 한다.

(2) 구조적 한계점

기준인건비 제도는 다음의 다섯가지 구조적 한계점을 지닌다. 첫째, 행정수요 외 다양한 변수의 개입으로 인한 예측오차의 발생이다. 행정수요지표로 인력을 추정하지만 해당 인력은 기준인력이 아니다. 기준인력의 산정과정에서 정책현안수요, 전년도 인건

비 수준과의 조정 등의 사후조정과정을 거치게 되므로 정원과 기준인력, 행정수요 추정인력간 차이가 발생한다.

둘째, 예측인력 산정 변수 간 높은 상관성 및 인과관계 문제가 존재한다. 기준인건비 산정에 포함되는 9개의 행정수요 변수들이 인력산정에 적정한 지표인지에 대한 적정성에 대한 검토가 지속적으로 이뤄져왔다. 주재복 외(2018)는 10개 지표의 상관관계 분석 및 다중공선성 확인을 시도하였는데 분석 결과 법정 민원수를 제외한 모든 지표에서 상당한 상관관계가 있으며, 다중공선성이 존재하는 것으로 확인되었다. 다중공선성은 예측오차를 초래하는 것은 아니지만, 각각의 지표가 기준 인력에 미치는 영향의 크기를 설명할 때는 회귀계수 추정량의 비효율성으로 인해 해석상의 문제를 초래하게 됨을 확인하였다. 해당 연구에서는 행정수요에 따른 인력 산정시 오히려 공무원 수가 감소해야 하는 실증결과를 도출함으로써 행정수요 함수의 불안정성을 제시하기도 하였다.

기준인건비 모형에서 행정수요를 파악하기 위해 2020년의 9개의 지표 자료에 대해 상관관계 분석을 시도하였으며, 그 결과는 다음과 같다. 지역의 인구 영향을 받는 주간인구, 65세 이상, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 외국인 수의 지표는 인구 지표와 상관관계가 0.9 이상으로 강하게 나타났고, 면적 지표는 농경지 지표와 상관성이 높은 것으로 확인되었다.

표 3-3 행정수요 지표간 상관분석결과(2013~2020년)

	인구	면적	주간 인구	65세 이상	사업체 수	자동차 수	장애인 수	외국인 수	농경지
인구	1	.442**	.992**	.986**	.992**	.984**	.985**	.971**	.424**
면적		1	.441**	.518**	.462**	.527**	.562**	.391**	.894**
주간인구			1	.991**	.998**	.966**	.980**	.956**	.423**
65세이상				1	.993**	.969**	.992**	.936**	.503**
사업체 수					1	.970**	.984**	.954**	.439**
자동차수						1	.988**	.953**	.511**
장애인 수							1	.941**	.550**
외국인 수								1	.390**
농경지									1

출처: 한국지방행정연구원(2021)

행정수요 9개 지표를 활용하여 2020 데이터로 회귀분석 실시한 결과에서 다중공선성 진단을 실시한 결과는 다음과 같다. VIF가 10 이상이면 다중공선성이 있는 것으로 판단할 수 있으며, 공무원 정원을 종속변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과, 면적 지표를 제외하고 다른 지표들은 다중공선성이 크게 존재하는 것으로 나타났다.

표 3-4 다중공선성 분석 결과

모형	비표준화 계수	표준화 계수	유의확률	공선성 통계량	
	B	베타		공차	다중공선성 진단(VIF)
(상수)	1215.139		.000		
인구	-1.331	-1.677	.298	.001	880.882
면적	-.046	-.106	.432	.163	6.133
주간인구	1.382	1.618	.347	.001	1001.164
65세이상	4.534	.854	.584	.001	826.407
사업체 수	.030	2.907	.111	.001	1119.681
자동차수	-.520	-.282	.810	.002	465.985
장애인 수	-61.024	-3.441	.074	.001	1249.027
외국인 수	9.970	.330	.404	.019	53.213
농경지	9.668	.352	.071	.078	12.782

출처: 한국지방행정연구원(2021)

한국지방행정연구원(2021)의 연구는 상관관계 분석을 통해 9대 행정수요 지표가 지방자치단체 기구와 상관성을 갖는지를 파악하고자 하였다. 2020년 행정수요와 정원데이터를 기준으로 지방자치단체 9대 행정수요 지표와 지방자치단체 기구(과·담당관) 간 상관관계 분석을 실시한 결과 전국 지방자치단체에서 9대 행정수요 지표와 상관성이 도출되었다. 이 중 상관계수가 높은 지표는 사업체 수, 주간인구 수, 65세 이상 인구, 장애인 수, 인구수, 자동차수이다. 지방자치단체 유형 중 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 분석한 결과 광역자치단체는 면적과 농경지면적이 지방자치단체 기구(과·담당관)와 부적인 상관성을 보이고 있고, 기초자치단체는 면적만이 부적인 상관성을 보였다.

표 3-5 9대 행정수요 지표와 기구(과담당관) 간 상관관계 분석 (*p<0.01)

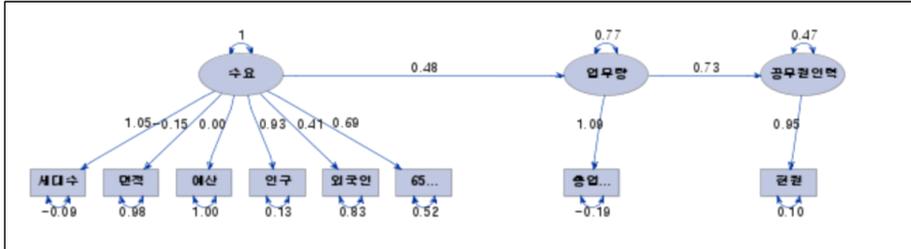
	인구수	면적	주간인구 수	65세이상 인구수	사업체 수	자동차 수	외국인 수	농경지면 적	장애인 수
전국	0.870*	0.392*	0.882*	0.882*	0.884*	0.861*	0.800*	0.374*	0.875*
광역시	0.905*	-0.157	0.932*	0.918*	0.936*	0.842*	0.864*	-0.175	0.873*
기초	0.808*	-0.288*	0.816*	0.807*	0.799*	0.774*	0.662*	-0.184*	0.801*

출처: 한국지방행정연구원(2021)

또한 같은 연구에서는 행정수요지표와 업무량, 인력규모간의 인과적 영향력을 구조 방정식 모형을 적용하여 살펴보았다(한국지방행정연구원, 2021). 읍면동의 업무량을 토대로 행정수요와 업무량, 인력규모의 직접적 인과경로에 대한 분석 결과, 회귀모형이 가정했던 행정수요, 업무량, 공무원 인력 간의 관계가 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 못하고 있으며 대부분의 표준화 경로계수가 유의미하지 않음을 확인하였다. 해당 분석을 통해 도출된 시사점은 다음과 같다. 즉, 모형에서 인과적 영향력이 있는 변수만 남기고 나머지 변수는 삭제하여 기준인건비 모형을 핵심 수요 지표만으로 구성하는 방안에 대한 검토가 필요하다는 것이다. 아울러 인과적 경로가 가장 명확하게 규명된 행정수요와 사무를 선정하며, 사무와 업무량 간 인과구조에 근거한 인력산정방식의 정교화하는 작업을 수행할 필요가 있다. 다만, 해당 연구는 행정수요와 본청의 업무량, 그리고 본청정원을 대상으로 한 연구가 아니라 읍면동의 단위의 제한적 행정기능에 대한 분석이므로 읍면동을 포함한 전체 지방자치단체 인력규모의 결정모형의 한계가 존재한다고 강하게 주장하기는 어렵다.

위 분석 결과에 따라 세대수, 총 업무시간, 현원 간의 관계를 구조화해보면 다음의 [그림 3-2]와 같은데, 세대수가 많을수록 업무시간이 늘고, 이에 따라 현원도 증가하는 관계를 보인다. 인구 크기와 세대수의 높은 상관관계로 인해 인구와 세대수가 총 업무시간에 미치는 경로계수는 통계적으로 유의미하지 않은 변수로 나타났다. 또한 인구가 총업무시간에 미치는 영향은 음의 경로계수로 추정되는 등 모형의 신뢰성이 떨어진다.

그림 3-2 행정수요, 업무량, 공무원 인력 간의 관계



출처: 한국지방행정연구원(2021)

셋째, 지역 내 인구구조의 특성을 반영하기가 어렵다는 것이다. 수도권을 제외한 대부분의 지역 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 지방소멸에 대한 우려도 제기되고 있다. 따라서 인구와 직접적인 관련성이 많은 행정지표로 총인력을 추정하는 경우, 적정 공무원 규모를 결정하는 것에 대한 합의가 이루어지기 어렵다(인구감소에 따른 정원감소의 타당성). 지방공무원 인력 규모를 결정하는 기준인건비제에서의 수요함수는 과거의 데이터에 기반하여 도출되며, 이러한 수요함수에 대입하는 최신의 데이터에서 인구가 감소하는 경향이 존재한다면, 이는 해당 지방자치단체의 기준인력이 감소해야 한다는 결과로 수렴될 수 있다.

그러나 일선 현장에서는 인구의 감소에도 불구하고 행정수요의 다변화, 국가사무 수행 등의 이유로 공무원 인력을 줄이는 것은 현실적으로 어렵다. 또한, 공무원 인력을 줄이는 것은 결과적으로 주민에 대한 서비스 역량을 약화시켜 오히려 인구의 유출에 촉진하는 등 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 한편, 행정서비스의 다변화로 인해 인구감소 지역임에도 실제로 공무원의 업무량은 증가할 수 있으며 인력의 규모도 이에 비례하여 증가할 여지도 존재한다. 따라서 지방자치단체를 인구증가형, 인구정체 또는 유지형 그리고 인구감소형으로 구분한 후 공무원 규모의 증가속도를 조정하는 등의 대안을 고려할 필요가 있다. 실제 기준인건비 산정시 인구감소여부(전년대비 1인당 주민 수 감소 자치단체)에 따라 ‘정원 증가폭’을 조정하는 방식을 현재에도 적용중에 있다.

넷째, 회귀모형의 기반이 되는 선형관계 가정의 한계이다. 회귀분석은 여러 데이터 중에서 일종의 법칙성을 확인하고, 이에 근거하여 대체적인 예측이 가능한 방법론이

다. 그러므로 회귀분석의 함수에 실제 데이터를 다시 적용하여 결과를 도출해 활용하고자 하는 경우에는 오차가 발생할 수 있다. 예를 들어, 행정수요 지표를 활용하여 수요함수를 도출하는 과정에서 직선화하기 위해 축약 또는 제거된 오차량을 고려하지 않고, 다시 개별데이터를 수요함수에 대입하게 되면 실제의 값과 차이가 발생한다. 이러한 오차는 대부분의 적용 결과에서 발생할 수 있으며, 결과적으로 수요함수에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있다. 과거의 데이터를 통한 추계는 가능하지만 새로운 환경변화 변수를 고려한 미래예측은 모형상 적용이 어렵다는 점도 회귀분석의 한계로 지적된다.

다섯째, 행정수요 지표의 지역별 차별적 영향력의 존재이다. 기준인건비에 고려되는 지표들은 지역에 따라 변동하는 양상이 다르며, 이러한 차이가 유형별로 다르게 나타나고 있어, 현재 유형별 구분 운영의 적정성이 지적될 수 있다. 전체적으로 기초지방자치단체 행정수요 9대 지표는 면적의 경우 비슷하게 유지되나, 나머지 8대 지표는 지속적으로 증가하는 양상을 보인다. 지방자치단체별 평균 인구는 2013년 기준 약 41만 명 수준에서 2020년 약 42만 명 수준으로 증가한다. 주간인구, 65세 이상 인구, 외국인 수, 장애인 수 모두 2013년 대비 2020년 증가하였다. 또한 사업체 수나 자동차 수의 경우 인구와 마찬가지로 2013년 대비 2020년 지속적으로 증가하였다. 농경지면적은 2013년 대비 2020년 늘어났고 이는 개간사업의 토지가 농경지로 편입되어 변화했을 가능성을 예상할 수 있다.

2. 인력관리제도

1) 국가차원의 관리제도: 기능인력관리 매뉴얼

(1) 주요 내용

공공조직의 자체 조직진단 사례가 증가함에 따라 자체 조직진단 발전 방안에 대한 연구도 함께 진행되어 왔다. 이러한 경향에 따라 공공조직 내에 자체적으로 조직을 진단할 수 있는 전담부서를 설치하는 등 외부 기관 없이 조직 스스로 합리적 조직운영을 할 수 있도록 여러 표준화 작업이 진행 중에 있다. 2000년대 초 행정자치부는 중앙정부 부처 및 지방자치단체가 자체 조직진단을 가능하도록 조직진단 매뉴얼을 발간하여 배포하였고, 해당 매뉴얼은 정부기조와 부처 및 지자체가 직면한 환경이 변화함에 따

라 적절하게 수정되면서 적용되어 왔다. 특히 정부가 제시한 지자체 인력 운영 방향이 인력 효율화에 방점이 찍히면서 기존의 조직진단보다 좀 더 체계적이고 전문적으로 진행될 필요가 있으며 지자체가 이를 스스로 추진할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 정부는 향후 5년간 기준인력을 동결 수준으로 유지하고, 신규 행정수요는 인력 재배치(1% 이상)로 대응하여 인력의 효율화와 행정수요의 대응을 동시에 확보할 수 있도록 제시하였다¹¹⁾. 이러한 기능과 기구 및 인력의 연계는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조 제1항 3호 지방행정기관의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방행정기관의 조직과 정원도 조정하여야 한다는 규정에 근거하고 있다.

제3조(기구와 정원의 관리목표) ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 행정기구(이하 “기구”라 한다)와 지방공무원의 정원(이하 “정원”이라 한다)을 관리할 때 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. 소관 행정사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지역여건·업무의 성질과 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리하여야 한다.
2. 지방행정기관의 조직은 서로 기능상의 중복이 없도록 하여야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성하여야 한다.
3. 지방행정기관의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방행정기관의 조직과 정원도 조정하여야 한다.

지자체 조직담당자가 변화하는 환경에 대응하여 객관적 데이터에 기반한 조직분석 및 진단 후, 그 결과를 바탕으로 조직개편 및 인력재배치 방안을 도출하는 것이 2023년 조직진단의 목표가 되었다. 이렇게 ‘기능인력재배치’가 강조되면서 지자체 조직진단 매뉴얼 역시 새롭게 구성되었다. 매뉴얼은 지자체 조직담당자가 변화하는 환경에 대응하여 객관적 데이터에 기반한 조직분석 및 진단 후, 그 결과를 바탕으로 조직개편 및 인력재배치 방안 도출을 지원하도록 개발되었다.

다음의 [그림 3-3]은 새롭게 구성된 매뉴얼에 담긴 국가차원의 지자체 관리제도의 전반적인 과정을 제시하고 있다. 1단계 ‘사전준비’에서는 지자체 조직담당자가 진단계획을 수립하고, 추진체계를 구성한 뒤 자체 조직진단 실행을 결정하는 과정을 의미한다. 2단계는 기초분석 단계로, 지자체 조직담당자가 민관합동 진단반과 함께 행정환경

11) 「정부 인력운영 방안」 국무회의 보고('22. 7. 12.) 및 국정과제 13번 관련

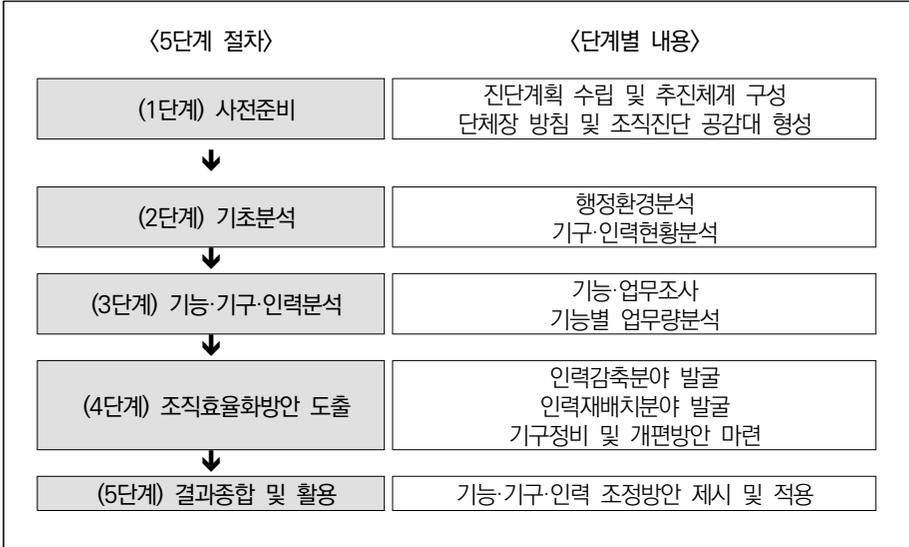
분석, 기구·인력현황분석, 부서¹²⁾의견조사결과분석을 통해 지자체 조직 운영 실태(현황 및 문제점)를 파악하는 과정을 의미한다. 3단계는 기능·기구·인력분석 단계다. 이는 지자체 조직담당자가 민관합동 진단반과 함께 기능조사표를 개발하고, 부서에 배포·취합한 뒤, 이를 분석하여 기능·기구·인력에 대한 진단을 하는 과정이다. 4단계는 진단결과로서 조직효율화방안¹³⁾을 도출하는 것이다. 지자체 조직담당자가 민관합동 진단반과 함께 진단결과를 바탕으로 조직효율화 방안의 초안을 작성하고, 내·외부 의견수렴을 통한 조정으로 최종안을 도출하는 과정인 것이다. 마지막 5단계는 결과보고서 작성 및 적용 단계로 지자체 조직담당자가 최종안 중심의 결과보고서를 작성하고 조직관리위원회와 의회, 단체장 승인을 받아 개편안을 조직에 적용하는 과정을 의미한다.

특히 2단계 기초분석에서 기구·인력 현황분석 이후에 3단계 기능·기구·인력 분석을 하도록 되어있다. 이는 지자체 기능·기구·인력이 변화하는 환경과 기능별 업무량에 부합하게 운영되고 있는지를 진단하고 조직효율화 방안 도출을 위한 기초자료를 수집하는 것을 목적으로 하고, 각 지자체의 수행업무 기능 분류, 기능·업무 조사표 개발, 조사표 배포·취합·분석을 통해 수행한다. 이 과정에서 지자체의 조직담당자는 부서별·팀별 수행기능을 파악하기 위해 상호 협조가 필요하다.

12) 이하에서 “부서”는 광역의 경우 실·국, 기초의 경우 과·담당관을 의미함

13) 이하에서 “조직효율화방안”은 기능·기구·인력 재편방안을 총칭하는 표현임

그림 3-3 조직진단 절차 및 내용



행정안전부가 그간 수행해 온 지자체에 대한 조직진단은 기구와 인력을 대상으로 현황조사와 운영실태분석을 중심으로 수행되어왔다. 조직담당자는 기관 전체 차원에서 해당 지자체의 기구·인력 현황조사 및 운영실태분석을 수행하고, 개별부서 차원에서는 부서의견을 조사·취합한다. 민·관합동 조직진단반은 이에 대한 자문을 제공하고, 지자체의 기구·인력 현황조사 및 운영실태를 검토하며, 각 부서는 기능·기구·인력 운영실태에 관한 부서의견을 작성하고 제출해 왔다. 이후 제안된 진단지표를 활용하여 유사 지자체와 해당 지자체의 기구·인력 운영실태를 비교분석하고 진단하여 매년 지자체의 기구 및 인력의 개편 필요성을 도출하였다.

최근 인력에 대한 재배치의 중요성이 강조됨에 따라 그간 유사 지자체 간 비교 등에 의존한 조직진단의 한계를 보완할 필요가 있으며, 이를 위해서는 궁극적으로 지자체 스스로 상시적으로 조직의 기능, 인력, 기구에 대한 조직진단을 수행할 수 있어야 한다. 특히 지자체를 둘러싼 행정·정책환경 변화, 지자체의 여건, 업무의 성질과 양, 기능별 우선순위 등이 상이할 수 있기 때문에 지자체 스스로 이를 종합적으로 고려하고, 객관적 데이터에 기반한 체계적으로 수행할 필요가 있다.

(2) 특징 및 한계

정부조직진단은 기본적으로 신공공관리론 관점에서 조직개편이나 인력감축을 목적으로 수행되기 때문에 한정된 자원배분과정의 정치적 영향을 받을 수 밖에 없다. 따라서 피진단자들은 정보제공에 비협조적이며 자신의 업무량에 대한 과잉 응답을 통해 조직내 적정인력을 유지하려고 하는 경향을 보인다. 조직 내에서 자율적으로 진단을 실시하는 경우에도 개편과정에서 조직축소 및 인력감축을 피하기 위한 근거 제시에 치중하는 등의 본래 목적과는 다른 결과를 가져올 가능성이 있다(권선필, 2008).

다수의 연구들은 조직진단에 존재하는 정치적 영향력으로 인해 수행주체, 방법, 평가의 면에서 아래와 같은 한계점이 존재한다고 지적한다. 첫째, 조직진단의 주체 측면이다. 국가 제도적 차원에서 자체 진단을 권하고 있으나, 조직진단의 주체가 대부분 외부 컨설턴트에 의해 주도 되고, 내부 참여는 제한적인 것이 현실로 나타나고 있기 때문이다. 외부 주체에 의해 조직진단이 추진되는 데에는 내부 역량의 부족 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 내부에서 추진될 경우 담당 부서의 부담감이 크기 때문에 이를 회피하려는 의도 역시 존재한다. 외부에 의한 진단은 필연적으로 진단자와 피진단자 간의 관계에서 비협조적 태도를 발생시킬 수 있다. 외부 진단 전문가들과 긴밀한 관계를 형성할 수 있는 조직관리부서나 최고 관리자 등은 적극적인 협조를 통해 자신들의 의견을 전달하고 그렇지 못하는 경우의 의사는 반영되지 않을 수 있다.

둘째, 총량규모 관리의 지나친 강조로 인해 다양하고 미시적인 분석이 생략된다는 점이다. 조직진단의 목적이 주로 조직구조 개편이나 인력감축이었기 때문에 진단의 대상도 조직의 기능과 인력이 중심으로 전개되었다. 중앙부처조직 진단의 경우에도 부처 통폐합을 위한 대기능별, 거시적 분석위주로 이루어져 실질적인 업무 집행과 관련된 기능, 행태, 문화, 절차 등에 대한 미시적 분석은 대부분 생략되기 때문이다. 조직의 맥락이 반영되지 않은 외부에서 정해진 획일적인 기준에 의해 대상영역을 진단되고 그 결과를 조직원들이 체감하기 어려울 수 있다.

셋째, 방법론의 한계도 존재한다. 공공조직과 민간조직은 조직목표, 조직성과 측면에서 큰 차이를 보이기 때문에 민간조직의 진단기법을 차별화해서 적용해야 한다는 주장이 등장하였다(김병준, 1999). 이후 공공부문 조직진단의 일환으로 연구가 진행되었으며 지방자치단체에 적용하는 이론개발은 거의 이루어지지 않았다. 즉, 현재 공공

조직의 조직진단은 민간부분에서 이루어지고 있는 기업진단 개념을 차용한 것으로 우리나라에서는 1990년대 말부터 공공기관 및 보건소 등 비기업부분에 적용되기 시작하였다. 공공조직은 민간조직의 경쟁적인 환경과 차이가 있고, 민간조직에 비해 조직성과를 측정하기 어려우며, 명확한 조직목표를 설정하는 데 한계가 있으므로 민간조직 진단기법을 일률적으로 적용하기 어렵기 때문이다. 따라서 외부 전문 진단기관이 공공조직을 진단하는 것은 적절하지 않으며, 공공조직의 특성을 알고 있는 학자들이 공공조직에 맞는 조직진단방법론을 연구해야한다는 주장이 등장하였다. 공공조직의 자체 조직진단 사례가 증가함에 따라 자체 조직진단 발전 방안에 대한 연구가 진행되었고, 공공조직 내에 자체적으로 조직을 진단할 수 있는 전담부서를 설치하는 등 외부 기관 없이 조직 스스로 합리적 조직운영을 할 수 있도록 여러 표준화 작업이 진행되었다. 2000년대 초 행정자치부는 중앙정부 부처 및 지방자치단체가 자체 조직진단을 가능하도록 조직진단 매뉴얼을 발간하여 배포하였으며, 해당 매뉴얼은 중앙정부 부처 및 지방자치단체에 대한 정부 기조나 환경변화에 따라 수정되면서 최대한 현실을 담고자 하였다.

넷째, 진단 주체이자 대상인 지방자치단체 조직원 간 소통과정이 결여되어 있다는 점이다. 대부분의 조직진단은 위에서의 논의처럼 외부의 관점에서 외부 진단자에 의해 일시적인 활동으로 진행되거나, 조직관리부서의 주도하에서 시행되고 있다. 즉, 조직의 관리운영, 정책수행 등에 대한 지자체 조직구성원의 적절한 개입과 이를 실행하기 위한 변화과정에 대한 개입은 일회성에 그치고 있기 때문이다. 이후 보고서를 생산하고 전달하는 것으로 마무리되어 개편과정을 거치면 거의 활용되지 않았기 때문에 조직진단의 결과 활용이나 이를 활용하는 과정에서 나타나는 문제점에 대한 환류가 제대로 일어나지 못하고 그 과정에서 진단의 주체이자 대상이 되는 조직원의 참여가 제한적으로 존재하게 될 수 밖에 없다.

2) 지방자치단체 관리제도

(1) 주요 내용

행정안전부에서 수행하는 지방자치단체의 조직진단에서도 자치단체 스스로 수행하는 조직진단에 대해서도 강조하고 있다. 자체진단은 전략집중형 조직(strategy focused organization)을 만들기 위한 진단기법 개발에서 출발하며 조직개편 과정에서 발생하는 정치적 영향력의 지나친 왜곡을 최소화하는 것이 최종 목표이다. 자체진단의 경우, 외부 전문가 참여를 통해 일정부분 확보했던 조직진단과정의 객관성의 확보가 어려울 수 있다. 따라서 자체진단 과정에서 얻어질 수 있는 다양하고 심층적인 정보를 조직이해관계에 매몰되지 않고 전체적으로 조망할 수 있는 판단기준이 제시되어야 한다. 이러한 자체진단이 가능하기 위해서는 첫째, 기법을 구체화하여야 하고, 둘째, 모든 조직구성원의 참여를 통해 시너지를 창출할 수 있어야 하며, 셋째, 마련된 결과가 조직구성원의 실제 업무변화에 활용되어야 할 것이며, 넷째, 이러한 조직관리를 통해 조직운영의 개선이 이루어져야 하며, 다섯째, 구조적 체계하에서 전략적 변화를 창출해 낼 수 있어야 한다. 기존의 조직진단과 자체진단의 차이점을 요약하면 다음의 <표 3-6>과 같이 제시할 수 있다.

표 3-6 자체진단의 주요 특징

	기존의 조직진단	자체 조직진단
목적	대규모 조직개편을 위한 구조, 인력, 기능의 조정	상시적 기구조정을 위한 데이터 확보 자체 개편과정의 정치적 영향력의 최소화
대상	전체조직에 대한 기능, 인력	전체조직의 기능, 인력
주체	외부 전문가 주도 + 조직전담부서지원	조직전담부서 주도 + 전 부서 참여협력
방법	계량적 방법 위주의 시스템적 진단	질적 방법을 결합한 부서 정보의 파악 및 조직운영방향의 설정
활용	전부서 조직개편	증폭 개편, 기능수행의 효율성을 위한 조직관리 전략 마련

자체진단은 조직구성원의 참여와 지속가능한 관리체계 구축을 통해 조직의 핵심정보를 효과적으로 수집하고 활용하는 것이 중요하다. 조직운영에 시사점을 제공할 수 있는 핵심 정보는 조직부서를 통해 취합할 수 있는 양적 정보뿐만 아니라 심층면담에서 확보할 수 있는 질적 정보에도 풍부하게 존재한다. 우선, 기존의 조직진단에서 발생하는 양적정보의 경우 정보의 양과 난이도가 높아 정보수합과 활용과정에 외부 전문가에 의존하는 경향을 보이지만, 조직에 대한 정보를 조직구성원의 공유지식(shared knowledge)으로 전환하는 노력을 통해 정보에 대한 접근성을 높일 필요가 있다. 자체진단에 대한 꾸준한 경험의 축적이 조직 내부 구성원들이 참여하여 스스로 정보를 만들어내고 이를 이해할 수 있는 지식으로 분류 해석할 수 있게 하며, 이를 통해 조직구조, 인사관리 제도로 직접 반영하도록 할 필요가 있다. 그리고 이러한 조직구성원의 지속적이고 적극적인 참여가 조직 내부의 정치적 영향력을 조직진단 과정에 행사하고자 하는 시도를 방지할 수 있고, 자체진단을 상시적으로 운용할 수 있는 역량을 조직담당부서에 배양할 수 있게 해준다.

(2) 특징 및 한계

첫째, 전략적 조직관리를 위한 자체진단에 대한 관심 미흡하다는 점이다. 조직진단에 관한 연구들은 조직진단을 통한 조직이해에 관점에서 수행되거나, 조직개편을 위한 조직진단 연구 또한 외부전문기관에 의한 조직개혁에 초점을 맞추고 있다(박치성·원구환, 2009; 김귀영, 2016). 행정안전부, 광역·기초지방자치단체 등 공공조직 내부적으로 자체적인 매뉴얼을 만들고 있으며, 이와 관련한 학계의 연구 또한 외부 조직에 의한 단발적 조직진단이 아닌 공공조직 자체조직진단에 대한 연구로 확장될 필요가 있다. 만약, 연구가 확장된다면 더 나아가 외부전문기관과 내부 조직진단 관계자 간의 관계를 어떻게 설정하고 조직진단을 상호협력적으로 이룰 수 있을지에 대한 연구가 지속되어야 한다. 더불어 학술적이고 복잡한 조직진단 기법이 아닌 공공조직 실무자들이 즉각 활용할 수 있는 조직진단기법을 연구할 필요가 있다.

둘째, 공공조직이자 중앙이 아닌 지방자치단체에 초점을 둔 대안적 조직진단 방법의 마련이 필요하다. 민간기관과 공공조직의 차이가 분명하다는 것을 알고 있지만, 조직목표, 조직의 자원투입(업무량, 인력 등), 산출물(성과) 측정을 특정하기 어렵다는 점에

서 여전히 민간기관의 조직진단방법을 차용하고 있다(고경훈, 2005; 김귀영, 2016; 김병준, 1999). 또한, 중앙정부 부처와 지방자치단체가 공공조직이라는 점에서는 공통적이지만, 서로 다른 특성이 두드러진다는 점에서 차별화된 조직진단 연구가 이루어질 필요가 있다. 정책분야 중심의 중앙정부 부처와는 다르게 지방자치단체는 다양한 정책영역과 실무부서를 포함한 다양한 참여 주체가 종합적으로 구성되기 때문이다. 이러한 경향은 행정수요 다변화로 인해 지방자치단체가 담당하는 분야가 증가면서 더욱 두드러진다. 전통적인 행정서비스만으로 행정수요를 충족하기 어려워 새롭게 신설되는 분야는 과거 자료가 부재하고 비교대상이 부족하므로 새로운 정책영역을 담당하고 있는 조직을 진단하고 발전 방향을 제언할 수 있는 기법이 필요하다. 결국 행정수요 변화에 유연하게 대응하여 조직목표를 설정하고 이를 뒷받침하는 조직과 기능을 조정하며 예산 및 인력관리를 통해 실질적 성과로 연계시켜야 하는 책임을 조직 스스로가 감당할 수 있는 조직진단 설계가 필요함을 의미한다.

셋째, 지방자치단체 조직관리부서의 역량에 대한 관심이 부재하다는 것이다. 선행연구에선 지방자치단체의 조직관리부서 담당자의 역할과 이를 지원하기 위한 사항은 거의 다루지 않고 있는데 이는 공무원 정원산정의 주체가 행정안전부에 있고, 지방은 정해진 총량에서의 배치와 채용 등의 제한된 조직 운영의 자율성에 기인한다. 지방자치단체의 조직관리는 자치조직권으로 논의되고 있으며, 자치조직권은 기구설치권과 정원관리권으로 구분된다. 자치조직권은 지역실정에 적합하고 주민의 복리증진에 효과적인 기관 구성을 도모하기 위한 권한으로 중앙정부에 의한 획일적 기관구성을 탈피하고 지방자치단체의 자주적 결정을 보장하기 위한 것으로, 이에 대한 법적 근거는 지방자치법과 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」에 명시되어 있다.

효율적인 조직관리를 위해선 인력관리 부서의 적정조직관리 역량과 지식 및 경험을 토대로 인력의 과수요에 대한 판단기준 마련이 매우 중요하다. 인력에 대한 수요 발생 시, 지자체와 비교, 타 직급 및 직종 간 비교에 따른 형평성 추구, 승진에 따른 부작용 등을 검토할 수 있는 관리역량이 필요하다. 특히 군 단위 지방자치단체는 인력관리를 위해 조직진단을 실시한 경험이 없으며 인력이 증원이 제한적이다. 특히 전담부서 인력규모와 역량의 제한으로 인해 수요에 적극적인 대처가 어렵다는 한계도 동시에 존재한다(김광주 외, 2008).

제2절 지방자치단체 인력현황 분석

1. 지방자치단체 정원 분석

1) 총 규모

한국지방행정연구원은 지방자치단체의 정원과 기능별 인력을 별도로 관리하고 있으며 23년 6월 시점으로 최신 데이터 확보사항은 정원의 경우는 2021년, 기능별 인력의 경우는 2020년이다. 따라서 분석항목을 일치시키기 위해서 지방자치단체의 인력현황 분석을 2020년을 기준으로 작성하였다. 다만 총정원의 증가추이의 시각적으로 보여주기 위해 정원 분석의 그래프는 2021년까지의 정원을 반영하여 작성하였다.

지방자치단체 공무원의 총정원은 2020년까지 매년 증가하고 있으며 연평균 2.29% 으며 연 평균 6천명 이상 증가하였다. 2013년 25만 1천여 명의 공무원이 2020년 29만 4천명으로 8년동안 4만 3천명 이상 증가하였다. 전년대비 증가율이 가장 높은 년도는 2019년으로 작년 27만 4천여 명에서 1만명 이상 증가한 28만 4천여 명이다.

표 3-7 지방자치단체 일반직 공무원(정원) 규모(2013~2020)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전체	평균
전체	251,233	255,608	260,017	264,188	270,105	274,682	284,869	294,364	-	-
증감규모(명)	-	4,375	4,409	4,171	5,917	4,577	10,187	9,495	43,131	6,161
증감율(%)	-	1.74	1.72	1.60	2.24	1.69	3.71	3.33	17.7	2.29

2) 지역유형별 정원 추이

총정원의 증가추세가 지방자치단체의 유형별로 차별적으로 나타나는지를 확인하기 위해선 지역유형별 총정원 변화추이를 다음의 4가지 유형(광역별 분석(광역본청+기초 전체인력 및 광역본청을 제외한 기초인력, 시·군·구 구분유형별, 수도권·비수도권 구분 유형별) 기준에서 살펴보고자 한다. 분석의 주안점은 인력의 변화폭과 변화율에

서 지역유형별로 시점에 따라 어떻게 달라졌는지, 유형별로 차이가 존재하는지, 차이가 존재한다면 어떤 유형의 지역에 더 많은 인력 변화(주로 총정원 증가)가 나타났는지 여부이다.

(1) 광역별 분석

광역본청과 기초 지자체 인력을 모두 합친 총정원을 광역 단체별로 분석한 결과가 <표 3-8>에 제시되어 있다. 8년 동안 모든 광역별로 많게는 99.44% 적게는 1.80%의 총정원의 순증이 발생하였다. 일반직 정원의 평균 증가율을 17.17%이며 평균 증가폭은 5,074명으로 나타났다. 증가율이 가장 높은 광역은 세종특별자치도로 2013년 정원 898명에서 2020년 1,791명으로 99.44%의 증가율을 보이고 있는 반면, 강원도는 1.80%인 301명만 순증하여 광역별로 공무원 총정원의 변동의 편차가 큰 것으로 나타난다. 변화폭에서 가장 큰 증가가 발생한 광역은 경기도로 8년 동안 11,932명의 정원이 순증하였다. 그 다음으로 변화폭이 높은 광역 지자체는 서울(5,941명), 경남(2,979명) 순이었다.

<표 3-9>는 광역본청과 관할 내 기초지자체를 포함한 해당 광역별 평균정원의 추이를 세부적으로 살펴본 사항이다. 평균정원의 추이는 1개의 지자체당 정원의 규모를 비교함으로써 지방자치단체의 규모가 어느 정도 늘어나고 있는지를 확인하는 데에 유의미한 지표인 동시에 표준편차를 고려하여 산정하는 변동계수(평균÷표준편차=변동계수) 산정을 통해 광역내 지자체의 이질성이 얼마나 발생하고 있는지를 살펴보는 데에 유용하다. 유형 내 발생하는 이질성의 수준은 본 3장 소결 부분에서 자세히 살펴보도록 하겠다.

분석 결과 2020년 전체 지자체(광역+기초)의 평균정원 1,216명으로 2013년 평균 정원인 1,038명에 비해 평균적으로 178명의 일반직 정원의 순증이 발생하고 있다. 평균 정원이 가장 많이 증가한 광역단체는 세종으로 893명 증가했다. 그 다음으로 평균 정원이 크게 증가한 광역은 경기(372명), 광주(268명) 순이었다. 평균정원이 가장 적게 증가한 지자체는 강원(16명), 충남(43명), 경북(116명) 순이었다. 평균정원의 추이를 살펴보면 시점별로 매년 서울의 평균 정원이 가장 높다가 2020년에 세종과 역전된다. 세종의 평균정원의 변화폭과 변화율이 크지만 이는 산하에 기초를 두지 않은 세종특별자치시의 인력운용의 특수성이 고려된 결과이다.

표 3-8 광역별(광역본청 + 기초) 정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)

항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	시점간 비교 (13/20년도)	
									변화폭	변화율
전체	251,233	255,608	260,017	264,188	270,105	274,682	284,869	294,364	43,131	17.17
서울	41,460	41,792	42,533	43,609	44,324	45,291	46,499	47,401	5,941	14.33
부산	14,271	14,532	14,714	14,955	15,357	15,804	16,124	16,642	2,371	16.61
대구	9,522	9,663	9,869	10,025	10,340	10,490	10,745	11,070	1,548	16.26
인천	10,855	10,968	11,245	11,362	14,065	12,169	12,930	13,664	2,809	25.88
광주	5,894	5,983	6,191	6,257	6,470	6,763	7,237	7,502	1,608	27.28
대전	5,927	6,008	6,045	6,102	6,219	6,317	6,501	6,739	812	13.70
울산	4,774	4,874	4,968	5,047	5,135	5,309	5,500	5,674	900	18.85
세종	898	1,034	1,198	1,229	1,310	1,554	1,705	1,791	893	99.44
경기	39,986	40,760	41,788	42,711	44,378	47,274	49,849	51,918	11,932	29.84
강원	16,699	16,902	17,328	17,646	15,453	16,053	16,545	17,000	301	1.80
충북	10,257	11,261	11,443	11,565	11,773	12,174	12,558	13,020	2,763	26.94
충남	16,614	16,911	17,103	17,491	17,777	15,879	16,572	17,285	671	4.04
전북	14,234	14,409	14,580	14,668	14,857	15,161	15,771	16,251	2,017	14.17
전남	18,213	18,398	18,596	18,715	19,069	19,647	20,258	21,081	2,868	15.75
경북	21,788	22,038	22,205	22,385	22,821	23,420	23,971	24,506	2,718	12.47
경남	19,841	20,075	20,211	20,421	20,757	21,377	22,104	22,820	2,979	15.01
증감율	-	1.74	1.72	1.60	2.24	1.69	3.71	3.33		

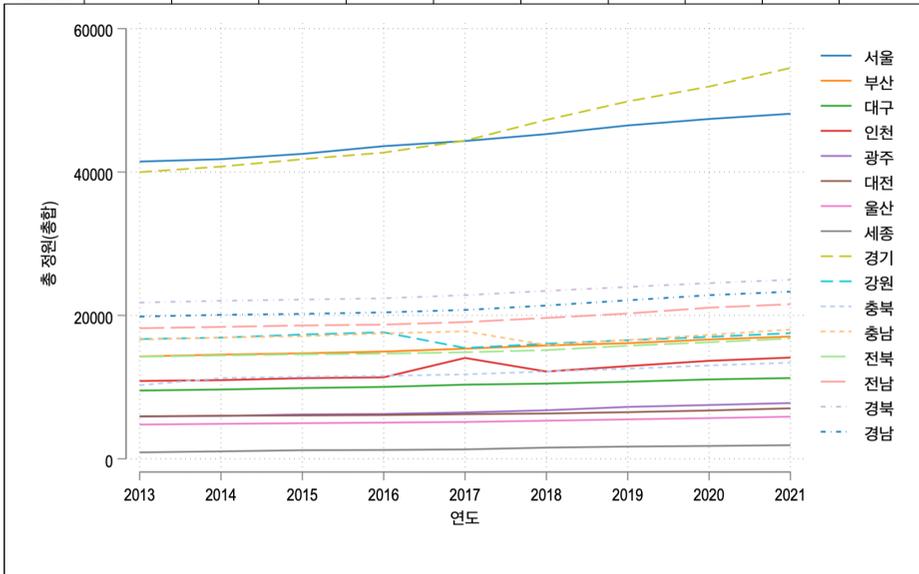
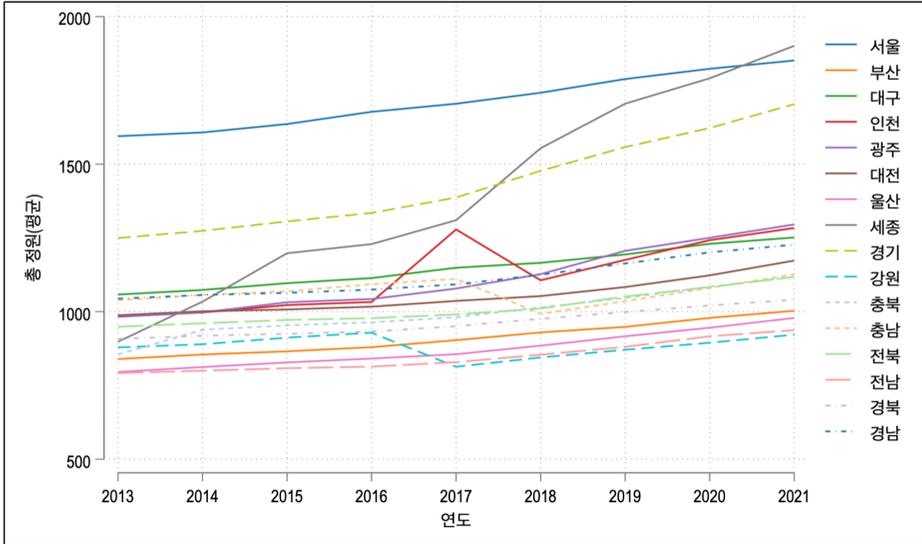


표 3-9 광역별(광역본청 + 기초) 평균 정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)

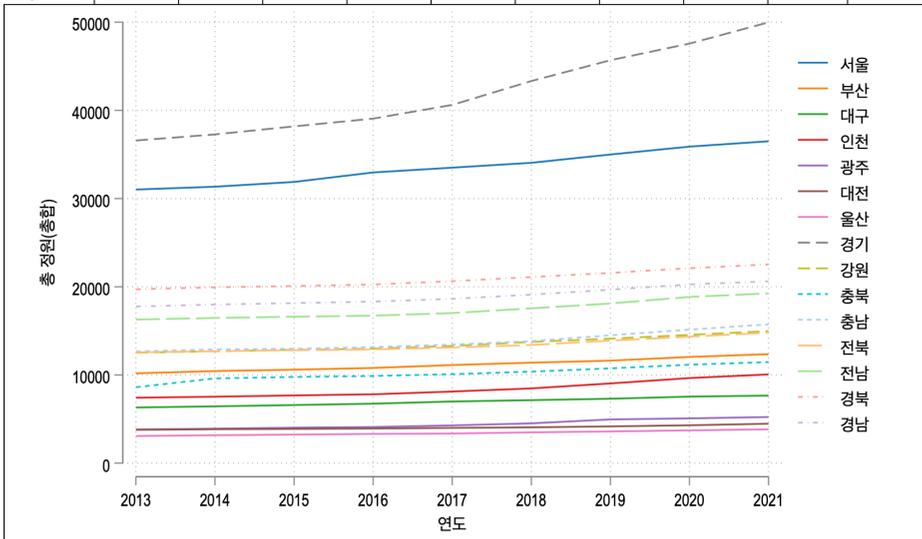
	항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	8년총 변화폭
유형 평균	평균	1,038	1,056	1,074	1,092	1,116	1,135	1,177	1,216	178
	표준편차	887	896	918	927	955	929	960	974	-
서울	평균	1,595	1,607	1,636	1,677	1,705	1,742	1,788	1,823	228
	표준편차	1,806	1,806	1,841	1,834	1,862	1,940	1,986	1,981	-
부산	평균	839	855	866	880	903	930	948	979	140
	표준편차	844	843	846	855	869	907	926	944	-
대구	평균	1,058	1,074	1,097	1,114	1,149	1,166	1,194	1,230	172
	표준편차	821	820	836	832	846	840	866	885	-
인천	평균	987	997	1,022	1,033	1,279	1,106	1,175	1,242	255
	표준편차	824	823	858	855	1,559	882	927	953	-
광주	평균	982	997	1,032	1,043	1,078	1,127	1,206	1,250	268
	표준편차	550	547	577	569	573	584	564	608	-
대전	평균	988	1,001	1,008	1,017	1,037	1,053	1,084	1,123	135
	표준편차	577	577	576	576	588	597	621	655	-
울산	평균	796	812	828	841	856	885	917	946	150
	표준편차	457	457	462	458	474	485	512	526	-
세종	평균	898	1,034	1,198	1,229	1,310	1,554	1,705	1,791	893
	표준편차	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	평균	1,250	1,274	1,306	1,335	1,387	1,477	1,558	1,622	372
	표준편차	754	768	795	812	845	896	943	976	-
강원	평균	879	890	912	929	813	845	871	895	16
	표준편차	857	866	922	961	474	503	528	538	-
충북	평균	855	938	954	964	981	1,015	1,047	1,085	230
	표준편차	470	668	689	693	692	717	723	746	-
충남	평균	1,038	1,057	1,069	1,093	1,111	992	1,036	1,080	42
	표준편차	844	861	888	934	931	462	485	517	-
전북	평균	949	961	972	978	990	1,011	1,051	1,083	134
	표준편차	457	469	480	483	483	491	516	523	-
전남	평균	792	800	809	814	829	854	881	917	125
	표준편차	378	381	390	390	401	408	420	441	-
경북	평균	908	918	925	933	951	976	999	1,021	113
	표준편차	484	489	493	494	504	523	535	548	-
경남	평균	1,044	1,057	1,064	1,075	1,092	1,125	1,163	1,201	157
	표준편차	792	791	790	793	801	810	850	858	-



광역관할 내 본청의 증가효과를 배제하고 기초 지자체의 정원 증가추이만을 구체적으로 살펴보기 위해서 동일한 분석을 실시하였다. <표 3-10>은 해당 광역유형별 분석을 실시하되 광역본청을 제외한 관내 기초 총정원의 변화추이를 살펴본 결과이다. 앞서 살펴본 광역포함 분석보다 8년 총정원의 변화율이 19.69%로 높게 나타났다. 광역본청의 정원 증가율보다 기초본청의 증가율이 더 높기 때문에 나타난 현상이다. 광역 내 기초정원의 변화폭이 가장 높은 광역은 경기(10,987명)이며, 서울(4,866명), 전남(2,565명)순이다. 변화율이 가장 높은 광역은 광주(32.65%), 경기(30.03%), 인천(30.02%)로 8년동안 정원규모의 증가가 30%이상 나타난 광역이 3개이며 30%에 육박하는 충북(29.58%)을 포함하면 큰 폭의 기초 지자체 공무원의 정원 증가의 규모를 확인할 수 있다.

표 3-10 광역별(기초만 분석) 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)

항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	시점간 비교 (13/20년도)	
									변화폭	변화율
전체	202,357	206,223	209,314	212,933	218,221	225,571	233,982	242,193	39,836	19.69
서울	31,023	31,343	31,883	32,959	33,505	34,055	34,994	35,889	4,866	15.69
부산	10,189	10,442	10,602	10,794	11,124	11,396	11,624	12,044	1,855	18.21
대구	6,313	6,443	6,588	6,743	6,993	7,143	7,304	7,547	1,234	19.55
인천	7,422	7,535	7,683	7,805	8,120	8,475	9,041	9,650	2,228	30.02
광주	3,829	3,912	4,027	4,103	4,282	4,514	4,960	5,079	1,250	32.65
대전	3,778	3,848	3,879	3,927	4,000	4,064	4,168	4,296	518	13.71
울산	3,080	3,167	3,238	3,317	3,358	3,492	3,598	3,718	638	20.71
경기	36,581	37,272	38,183	39,064	40,618	43,324	45,681	47,568	10,987	30.03
강원	12,522	12,682	12,849	12,986	13,291	13,743	14,118	14,543	2,021	16.14
충북	8,613	9,606	9,775	9,881	10,087	10,379	10,748	11,161	2,548	29.58
충남	12,676	12,900	12,971	13,162	13,447	13,839	14,499	15,140	2,464	19.44
전북	12,564	12,690	12,801	12,895	13,120	13,397	13,898	14,340	1,776	14.14
전남	16,285	16,460	16,610	16,723	17,016	17,554	18,103	18,850	2,565	15.75
경북	19,718	19,935	20,083	20,255	20,631	21,095	21,572	22,102	2,384	12.09
경남	17,764	17,988	18,142	18,319	18,629	19,101	19,674	20,266	2,502	14.08
증감율	-	1.91	1.50	1.73	2.48	3.37	3.73	3.51		



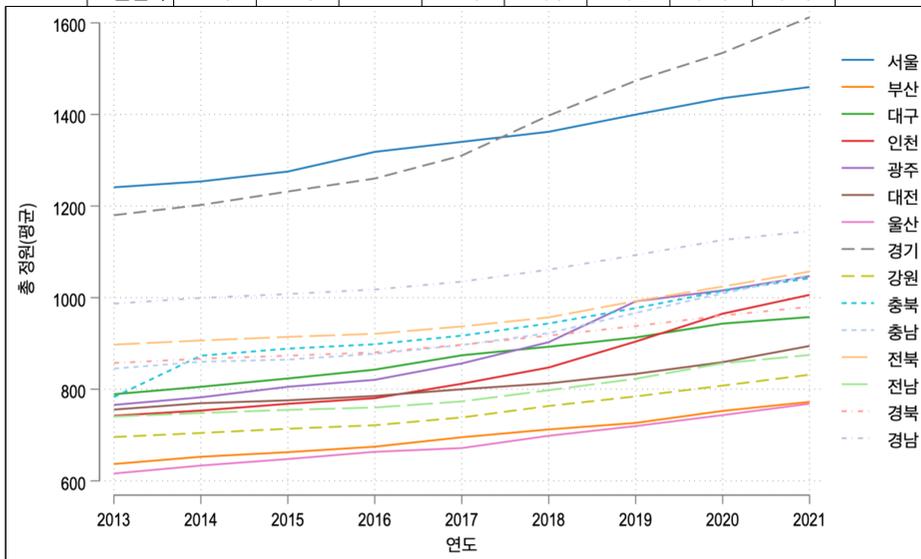
<표 3-11>은 광역 내 기초지자체의 평균정원의 증가를 살펴본 결과이다. 2020년 광역관할 내 기초지자체의 평균정원은 1,072명으로 2013년 평균정원인 895명에 비해 평균적으로 177명 증가하고 있다. 평균정원이 가장 많이 증가한 광역은 경기(354명), 광주(250명), 충북(232명) 순이었다. 광역본청을 포함한 분석에서 평균정원이 가장 적게 늘어난 강원외의 경우라도 기초지자체는 평균적으로 8년동안 112명 증가하였다. 이는 대전(103명)과 경북(104명)보다 큰 규모이다. 광역 본청의 정원은 감소한 반면, 관할 기초의 정원이 증가하고 있기 때문에 광역 관할 내 기초 분석에서는 이러한 차별적 정원 증가의 효과를 구분하여 살펴볼 수 있게 되는 것이다.

요약하면 광역 관할의 유형과 상관없이 기초 지자체의 평균정원은 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 인구규모의 편차가 큰 기초의 특성을 고려할때 선뜻 이해하기 어려운 결과이다. 행정수요의 증가는 인구규모와 비례한다고 보고 이를 정원인력 산정의 산식에 중요하게 반영하고 있다. 그러나 실제 기초지자체 정원 증가의 양상은 인구규모의 절대적인 차이와 기초지자체의 평균정원의 증가 양상은 비례하여 움직이지 않는다. 인구과소 지역이 밀집한 전남과 전북의 평균 기초지자체의 정원도 100명 이상 증가하고 있다. 따라서 공무원 정원을 결정짓는 행정수요를 결정하는 다른 요인들로 지역을 이해하는 것이 유의미하다는 점을 다시금 확인할 수 있었다.

표 3-11 광역별(기초만 분석) 평균 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명)

	항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	8년총 변화폭
유형 평균	평균	895	912	926	942	966	998	1,035	1,072	177
	표준편차	454	471	481	491	505	525	549	566	-
서울	평균	1,241	1,254	1,275	1,318	1,340	1,362	1,400	1,436	195
	표준편차	93	99	99	115	110	120	136	140	-
부산	평균	637	653	663	675	695	712	727	753	116
	표준편차	125	128	128	130	139	140	146	150	-
대구	평균	789	805	824	843	874	893	913	943	154
	표준편차	164	168	177	189	206	206	215	224	-
인천	평균	742	754	768	781	812	848	904	965	223
	표준편차	150	165	174	181	199	214	236	263	-
광주	평균	766	782	805	821	856	903	992	1,016	250
	표준편차	162	167	179	186	202	220	233	224	-

	항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	8년총 변화폭
대전	평균	756	770	776	785	800	813	834	859	103
	표준편차	111	114	110	109	116	114	118	116	-
울산	평균	616	633	648	663	672	698	720	744	128
	표준편차	137	144	150	157	163	183	192	199	-
경기	평균	1,180	1,202	1,232	1,260	1,310	1,398	1,474	1,534	354
	표준편차	654	664	686	705	738	787	828	854	-
강원	평균	696	705	714	721	738	764	784	808	112
	표준편차	320	326	331	337	354	367	381	394	-
충북	평균	783	873	889	898	917	944	977	1,015	232
	표준편차	419	659	683	687	687	707	715	739	-
충남	평균	845	860	865	877	896	923	967	1,009	164
	표준편차	351	358	361	371	372	381	412	447	-
전북	평균	897	906	914	921	937	957	993	1,024	127
	표준편차	427	435	441	446	453	462	480	488	-
전남	평균	740	748	755	760	773	798	823	857	117
	표준편차	292	296	300	301	306	313	322	344	-
경북	평균	857	867	873	881	897	917	938	961	104
	표준편차	425	429	432	433	439	446	454	472	-
경남	평균	987	999	1,008	1,018	1,035	1,061	1,093	1,126	139
	표준편차	773	773	774	775	783	782	815	816	-



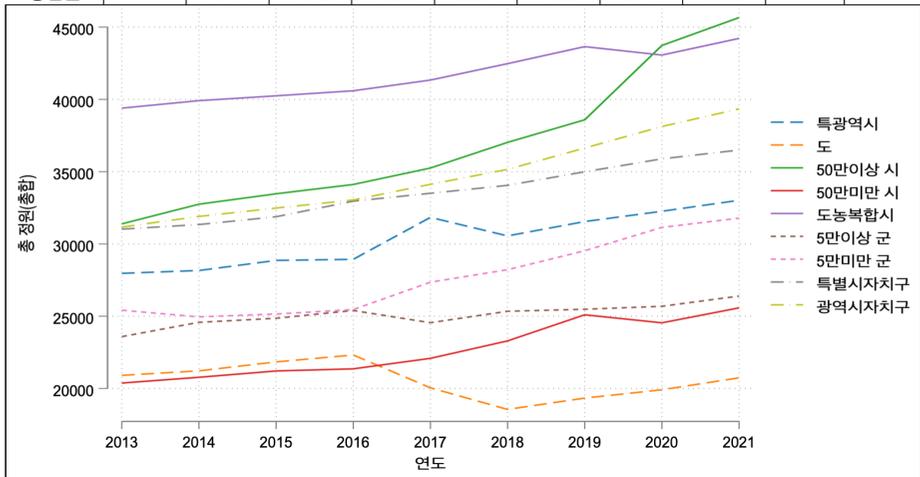
(2) 행안부 지역유형별 분석

행안부에서 제시한 9개의 지역유형별 지자체 인력을 합친 총정원에 대한 분석 결과가 <표 3-12>에 제시되어 있다. 분석결과 2013년부터 2020년까지 8년 동안 유형별로 많게는 39.33%가 순증하였고, 적게는 4.77%의 총정원이 감소하였다. 증가율이 가장 높은 지역 유형은 50만 이상의 시로, 3유형에 해당하며, 2013년 정원 31,389명에서 2020년 43,733명으로 39.33%의 증가율을 보이는 반면, 도에 해당하는 2유형은 20,909명에서 19,911명으로 4.77% 감소한 것으로 나타나, 지역유형별로 공무원 총정원 변동의 편차가 크다. 변화폭에서 가장 큰 증가가 발생한 지역 유형은 3유형(50만 이상시)으로, 8년동안 12,344명의 정원이 순증하였다. 그 다음으로 변화폭이 높은 지역유형은 9유형인 광역구이며(6,961명), 7유형(5,730명) 순이었다. 특히 3유형 50만이상시의 경우 2013년에는 도농복합시에 비해 규모가 작았으나 점차적으로 증가하여 2020년 전후로 이를 역전하였고, 도의 경우 2016년 이후로 총정원이 급감하기 시작하면서 50미만시보다도 규모가 적어졌고, 현재도 가장 규모가 적은 상태를 유지하고 있다.

표 3-12 행정안전부 9대 유형별 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)

항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	시점간 비교 (13/20년도)	
									변화폭	변화율
전체	251,233	255,608	260,017	264,188	270,105	274,682	284,869	294,364	43,131	17.17
1유형 (특광역시)	27,967	28,164	28,863	28,938	31,838	30,558	31,552	32,260	4,293	15.35
2유형 (도)	20,909	21,221	21,840	22,317	20,046	18,553	19,335	19,911	-998	-4.77
3유형 (50만이상)	31,389	32,752	33,472	34,115	35,254	37,028	38,589	43,733	12,344	39.33
4유형 (50만미만)	20,376	20,776	21,213	21,360	22,087	23,294	25,100	24,544	4,168	20.46
5유형 (도농복합)	39,399	39,915	40,250	40,598	41,338	42,474	43,653	43,068	3,669	9.31
6유형 (5만이상)	23,589	24,577	24,858	25,398	24,553	25,344	25,480	25,687	2,098	8.89
7유형 (5만미만)	25,416	24,955	25,155	25,460	27,357	28,217	29,529	31,146	5,730	22.54

항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	시점간 비교 (13/20년도)	
									변화폭	변화율
8유형 (특별구)	31,023	31,343	31,883	32,959	33,505	34,055	34,994	35,889	4,866	15.69
9유형 (광역구)	31,165	31,905	32,483	33,043	34,127	35,159	36,637	38,126	6,961	22.34
증감율	-	1.74	1.72	1.60	2.24	1.69	3.71	3.33		



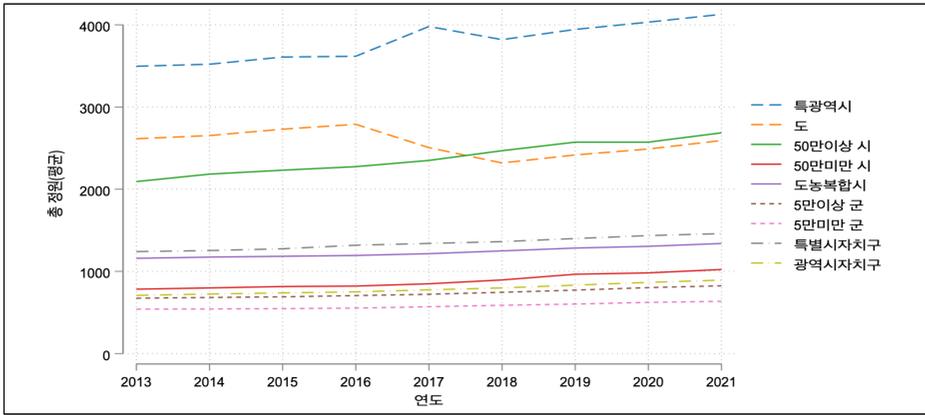
〈표 3-13〉은 9개의 지역유형별 지자체 인력의 평균 추이를 세부적으로 살펴본 사항이다. 지역유형별 평균 정원 규모를 비교함으로써 특정 유형의 지자체 규모가 어느 정도 늘어나고 있는지를 확인하는 데에 유의미한 지표인 동시에 표준편차를 고려하여 산정하는 변동계수(평균÷표준편차= 변동계수)를 통해 유형내 지자체의 이질성을 살펴보는 데에 유용하다. 유형 내 발생하는 이질성의 수준은 본 3장 소결 부분에서 살펴보도록 하겠다.

평균 정원이 가장 많이 증가한 지역 유형은 특광역시에 해당하는 1유형으로 537명 증가했다. 그 다음으로 평균정원이 크게 증가한 유형은 경기구 3유형-50만이상시(480명), 4유형(198명) 순이었다. 평균정원이 오히려 감소한 지역유형도 존재하는 바, 2유형의 경우 8년간 125명이 감소하였다. 평균정원의 추이를 살펴보면 시점별로 매년 1유형의 평균 정원이 가장 높고, 특히 2017년에 급증하였다가, 2018년도에 약간 감소하고, 이후 꾸준히 높은 모습을 보인다. 한편 2유형인 도는 2017년도까지 3유형-50만이상 시보다 평균정원이 높았지만, 2017~2018년 사이에 역전되었다. 그 외에

4~9유형의 평균 인력은 상대적으로 변동이 크지 않은 편이며, 전체 평균 편화폭과 유사한 수준으로 보인다.

표 3-13 행정안전부 9대 유형별 평균 정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)

	항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	8년총 변화폭
유형 평균	평균	1,038	1,056	1,074	1,092	1,116	1,135	1,177	1,216	178
	표준편차	887	896	918	927	955	929	960	974	-
1유형	평균	3,496	3,521	3,608	3,617	3,980	3,820	3,944	4,033	537
	표준편차	2,987	2,972	3,011	3,009	3,149	3,154	3,214	3,184	-
2유형	평균	2,614	2,653	2,730	2,790	2,506	2,319	2,417	2,489	-125
	표준편차	1,049	1,069	1,145	1,219	980	694	748	792	-
3유형	평균	2,093	2,183	2,231	2,274	2,350	2,469	2,573	2,573	480
	표준편차	598	607	611	607	597	586	619	632	-
4유형	평균	784	799	816	822	850	896	965	982	198
	표준편차	224	230	238	244	254	271	309	304	-
5유형	평균	1,159	1,174	1,184	1,194	1,216	1,249	1,284	1,305	146
	표준편차	262	264	266	270	279	287	302	280	-
6유형	평균	674	683	691	706	722	745	772	803	129
	표준편차	68	69	71	86	89	94	79	82	-
7유형	평균	541	543	547	553	570	588	603	623	82
	표준편차	68	65	64	66	72	76	72	78	-
8유형	평균	1,241	1,254	1,275	1,318	1,340	1,362	1,400	1,436	195
	표준편차	93	99	99	115	110	120	136	140	-
9유형	평균	708	725	738	751	776	799	833	867	159
	표준편차	154	158	165	170	185	193	212	224	-

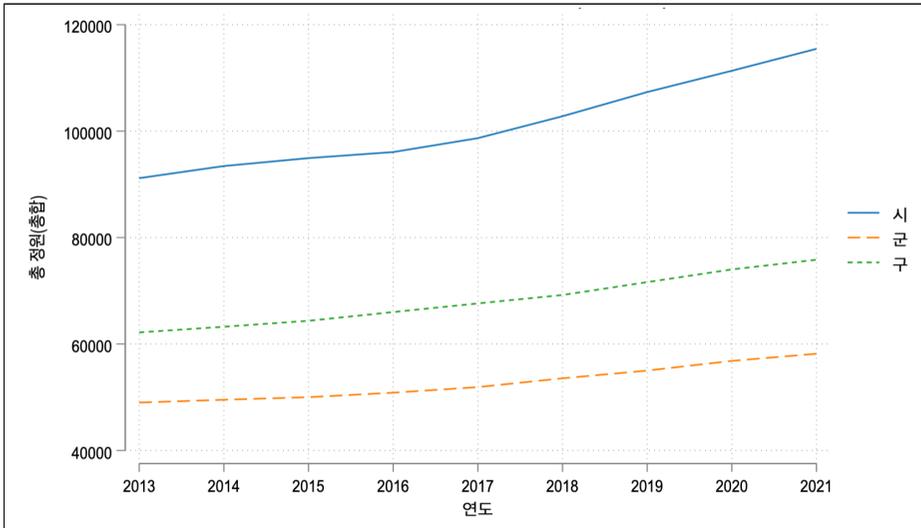


(3) 시·군·구별 분석

다음에서는 시·군·구 기초 자치단체 인력을 합친 총정원에 대한 분석 결과가 <표 3-14>에 제시되어 있다. 2013년부터 2020년까지 8년 동안 시·군·구 기초자치단체의 총정원은 202,357명에서 242,193명으로 증가하였고, 그 변화율은 19.69%로 나타났다. 그 중 가장 크게 변화한 지자체 유형은 시로, 91,164명에서 111,345명으로 증가하였으며, 그 변화율은 22.14%로 나타났다. 그 다음은 구로 62,188명에서 74,015명으로 약 19.02%, 군은 49,005명에서 56,833명으로 15.97% 증가한 것으로 나타났다.

표 3-14 시·군·구(기초)별 총정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)

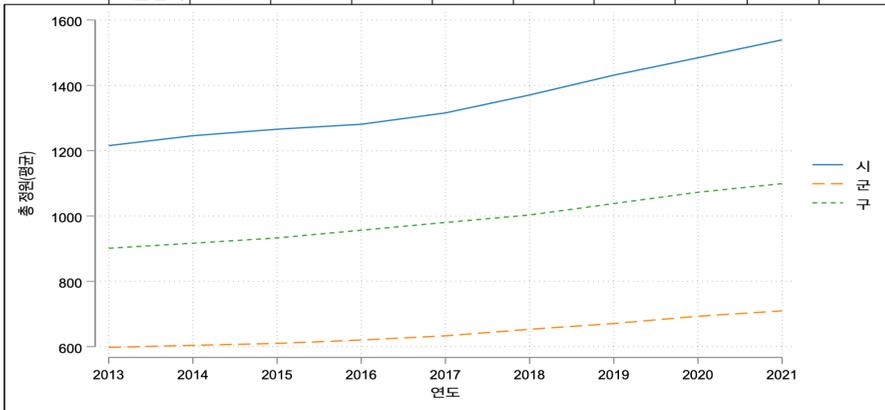
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	시점간 비교 (13/20년도)	
									변화폭	변화율
전체	202,357	206,223	209,314	212,933	218,221	225,571	233,982	242,193	39,836	19.69
시	91,164	93,443	94,935	96,073	98,679	102,796	107,342	111,345	20,181	22.14
군	49,005	49,532	50,013	50,858	51,910	53,561	55,009	56,833	7,828	15.97
구	62,188	63,248	64,366	66,002	67,632	69,214	71,631	74,015	11,827	19.02



다음 <표 3-15>는 시·군·구별 지자체 인력의 평균 추이를 세부적으로 살펴본 사항이다. 평균 정원이 가장 많이 증가한 지역 유형은 시유형으로 22.12% 증가했다. 그 다음으로 평균정원이 크게 증가한 유형은 구(19.09%), 군(15.89%) 순이었다. 시·군·구의 평균인력 규모는 꾸준히 시> 구> 군 순서로 유지되었다. 다만, 세 유형 모두 2017년 이후 평균 정원의 증가폭이 약간 확대되는 모습을 보이고 있다. 이는 최근 약 20여년 간 역대정부 최대의 확장기조를 보였던 문재인정부의 특성에 기인하는 것으로 보인다. 물론 이러한 ‘현장(읍면동) 중심의 인력배치, 소방·복지 등 현장인력 증가, 민간위탁 활성화’ 등의 기조는 박근혜정부 후반부터 지속되어 왔지만, 특히 문재인정부에서는 기준인건비 산정시 국정현안 수요로서 읍면동복지인력과 지자체 복지수요에 따른 인력 확충을 위한 사회복지기능과 감염병관리 등 지역안전 등의 인력확충이 이루어진 결과이다.

표 3-15 시·군·구(기초)별 평균정원 추이(2013~2020, 단위: 명, %)

	항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	8년 변화율
유형평균	평균	895	912	926	942	966	998	1,035	1,072	19.78
	표준편차	454	471	481	491	505	525	549	566	-
시	평균	1,216	1,246	1,266	1,281	1,316	1,371	1,431	1,485	22.12
	표준편차	581	608	620	633	650	676	704	723	-
군	평균	598	604	610	620	633	653	671	693	15.89
	표준편차	95	97	98	107	109	114	112	119	-
구	평균	901	917	933	957	980	1,003	1,038	1,073	19.09
	표준편차	291	291	297	314	317	321	332	339	-

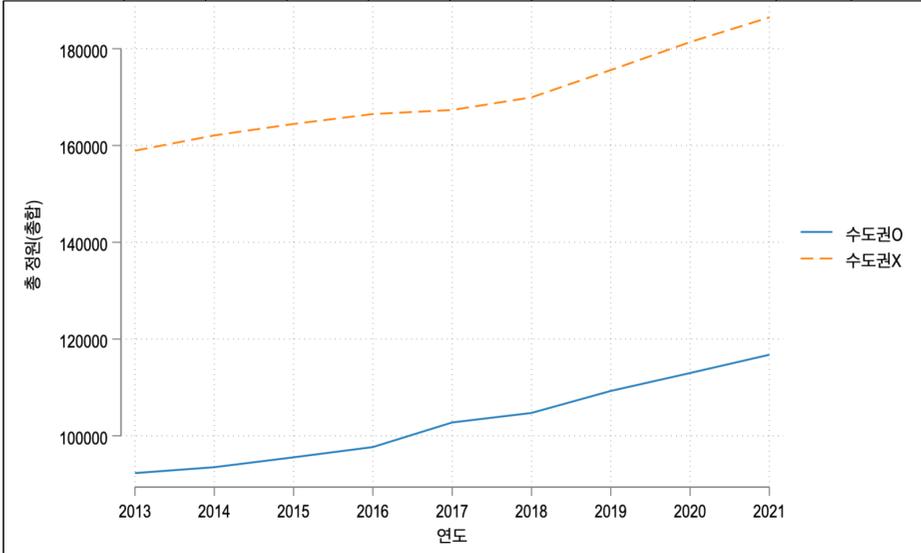


(4) 수도권 비수도권별

다음은 전체 기초 자치단체를 대상으로 수도권과 비수도권으로 구분하여 총정원을 비교 분석한 결과이다(〈표 3-16〉). 2013년부터 2020년까지 8년 동안 수도권 공무원의 총규모는 92,301명에서 112,983명으로 증가하였고, 그 증가율은 22.41%로 나타났다. 또한 비수도권의 경우 2013년 158,932명에서 2020년 181,381명으로 증가하였고, 증가율은 14.12%로 나타났다. 수도권의 경우 2016년에서 2017년이 되면서 그 증가폭이 두드러지게 커졌고, 비수도권의 경우에는 2018년 이후 증가폭이 커졌음을 알 수 있다.

표 3-16 수도권 비수도권별(기초+광역본청) 총정원(2013~2020)

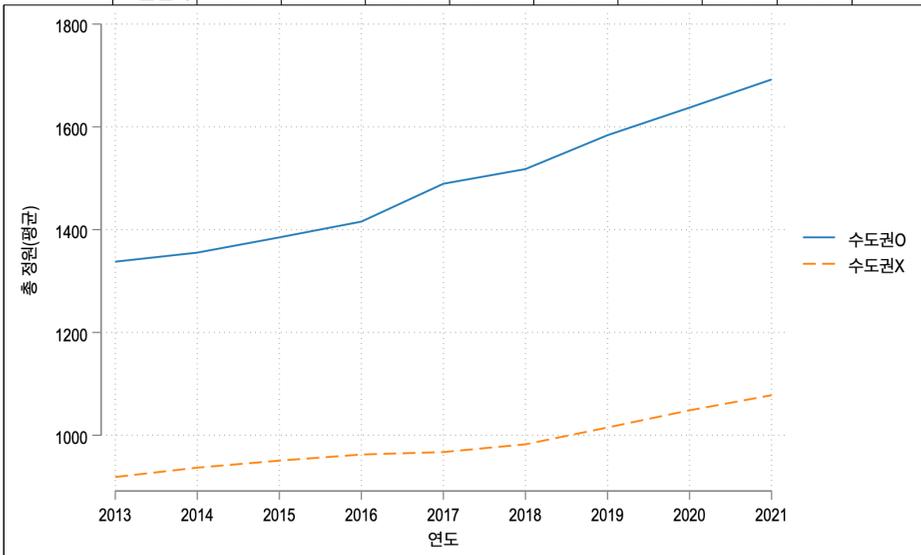
항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	시점간 비교 (13/20년도)	
									변화폭	변화율
전체	251,233	255,608	260,017	264,188	270,105	274,682	284,869	294,364	43,131	17.17
수도권	92,301	93,520	95,566	97,682	102,767	104,734	109,278	112,983	20,682	22.41
비수도권	158,932	162,088	164,451	166,506	167,338	169,948	175,591	181,381	22,449	14.12



다음 <표 3-17>은 수도권과 비수도권(기초+광역본청)의 평균정원을 비교분석한 결과이다. 전체정원 비교에 비하여, 평균정원 비교는 수도권이 비수도권에 비하여 훨씬 더 큰 규모로 나타났다. 수도권의 경우 2016년에서 2017년이 되면서 그 증가폭이 두드러지게 커졌고, 비수도권의 경우에는 2018년 이후 증가폭이 커졌음을 알 수 있다. 구체적으로 수도권의 평균 정원은 2013년 1,338명에서 2020년 1,637명으로 증가하였고, 8년간 증감율은 22.41%로 나타났다. 반면, 비수도권의 경우 2013년 919명에서 2020년 1,048명으로 14.13% 증가하였다.

표 3-17 수도권 비수도권별(기초+광역본청) 평균 정원(2013~2020)

	항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	8년 증감율
유형평균	평균	1,038	1,056	1,074	1,092	1,116	1,135	1,177	1,216	17.17
	표준편차	887	896	918	927	955	929	960	974	-
수도권	평균	1,338	1,355	1,385	1,416	1,489	1,518	1,584	1,637	22.41
	표준편차	1,267	1,271	1,300	1,303	1,410	1,383	1,423	1,431	-
비수도권	평균	919	937	951	962	967	982	1,015	1,048	14.13
	표준편차	645	660	676	689	642	610	631	648	-



2. 기능별 인력규모 분석

1) 기능별 인력 개념 및 추이

기준인건비제에서 개별 지방자치단체의 공무원 정원 및 인건비는 총규모로서 산정되어 왔으며, 기구별 정원의 범위가 적용된다. 이러한 사항은 총정원에 대한 가이드라인만 제시할 뿐, 지방행정기능에 대한 파악까지 구체화되지 않았다. 따라서 기준인건비제를 통한 총정원 제시가 갖는 한계를 보완하기 위해 지방자치단체들이 고유수행 기능별 인력 배치를 검토할 필요가 있는데, 이에 한국지방행정연구원은 일반직 정원과

동시에 지방자치단체의 기능별 인력에 대한 정보를 취합하고 있다.

지방자치단체의 기능별 인력은 모든 지방자치단체들이 수행하는 사무들을 8대 기능(지원, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경, 지역개발, 방재민방위)으로 분류하고, 각 기능별 적정 인력을 산출하는 방식이다. 기능별 적정 인력을 산출할 경우 지방자치단체마다 조직관리 및 인력배치의 구체적인 내용을 담은 가이드라인으로 활용될 수 있다. 8대 기능은 지방자치단체의 지원기능, 문화체육관광 기능, 보건복지 기능, 산업경제 기능, 환경관리 기능, 도시주택 기능, 지역개발 기능, 방재민방위 기능으로 구분되며, 지방자치단체의 법률적 사무범위와 일치하며 6개 대분류에서 도시주택 및 지역개발을 보다 세분화하여 기능으로 분류할 수 있다(<표 3-18>참조).

표 3-18 지방자치단체 8대기능 및 세부기능(괄호: 세부기능 수)

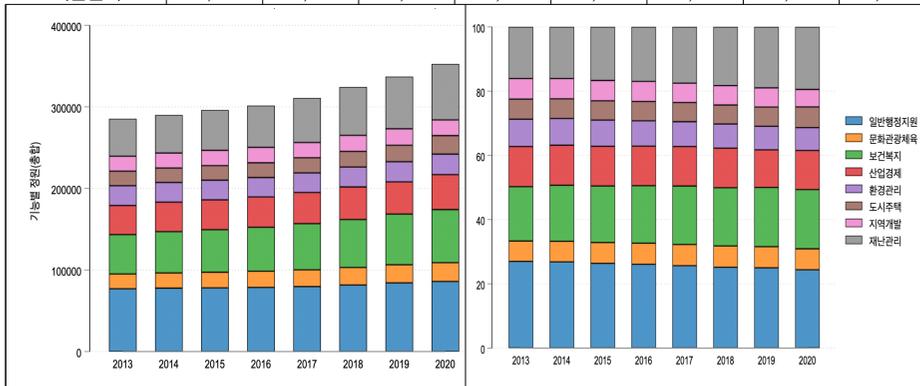
8대 기능		세부기능
일반행정지원	기획조정 (7)	기획, 평가, 예산, 감사, 법무, 홍보공보
	행·재정 (8)	일반관리, 세무, 회계·관재 민원, 시민소통·민관협력, 정보·전산·통신·통계, 의회, 대외협력
문화·체육·관광 (7)		정책·총괄, 문화·예술, 문화재, 문화시설, 체육, 관광, 교육·청소년
보건복지 (8)		정책·총괄, 보건, 생활보장, 위생, 아동·보육, 여성, 장애인, 노인복지
산업경제 (11)		정책·총괄, 농업, 축산, 수산, 임업, 공원녹지, 상공, 항공, 고용·노동, 투자·통상, 미래산업
환경관리 (5)		정책·총괄, 수질, 대기, 청소(폐기물), 상하수도
도시주택 (7)		정책·총괄, 도시계획, 도시재생, 지적·토지, 주택, 건축, 시설
지역개발 (4)		정책·총괄, 도로, 교통·운수, 하천(소호)
소방방재민방위 (3)		정책·총괄, 안전·방재(치수)·민방위, 특별사법경찰

<표 3-19>는 2013년부터 2020년까지 8개년에 걸친 연도별·기능별 총정원 규모 및 비중을 살펴본 사항이다. 일반행정지원, 문화관광체육, 보건복지, 재난관리 분야는 8년에 걸쳐 꾸준한 정원 증가를 보였으며 산업경제 분야 및 도시주택 분야도 일부 전년 대비 미미한 감소가 있었으나 전반적으로 꾸준한 증가세를 보였다. 이 중에서도 재난관리 분야의 경우 비중 그래프에서 파악할 수 있듯 8개 기능 중 가장 두드러진 정원

증가를 보였는데, 2013년 45,873명에서 2020년 68,707명으로 8년 만에 약 1.5배 규모가 되었다. 반면 지역개발의 경우 다른 기능에 비해 상대적으로 미미한 변화에 그쳤는데 2015년부터 조금씩 증가하여 2019년에 2만명을 넘어섰다가 다시 2020년 감소한 것으로 나타났다.

표 3-19 전국 연도별·기능별 인력 규모(2013~2020)

기능	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
일반행정지원	77,025	77,767	78,054	78,621	79,690	81,594	84,181	85,927
문화관광체육	18,079	18,624	19,197	19,825	20,512	21,473	22,197	23,057
보건복지	48,305	50,619	52,138	53,940	56,613	58,809	62,194	65,062
산업경제	35,640	36,177	36,573	37,152	38,221	39,930	39,460	42,882
환경관리	24,284	24,090	24,132	23,794	24,015	24,400	24,674	25,146
도시주택	17,817	17,752	17,864	18,124	18,574	19,209	20,210	22,671
지역개발	18,329	18,360	18,681	18,861	18,662	19,632	20,187	19,218
재난관리	45,873	46,620	49,403	51,193	54,535	59,263	63,968	68,707



2) 지역 유형별 기능별 인력 세부분석

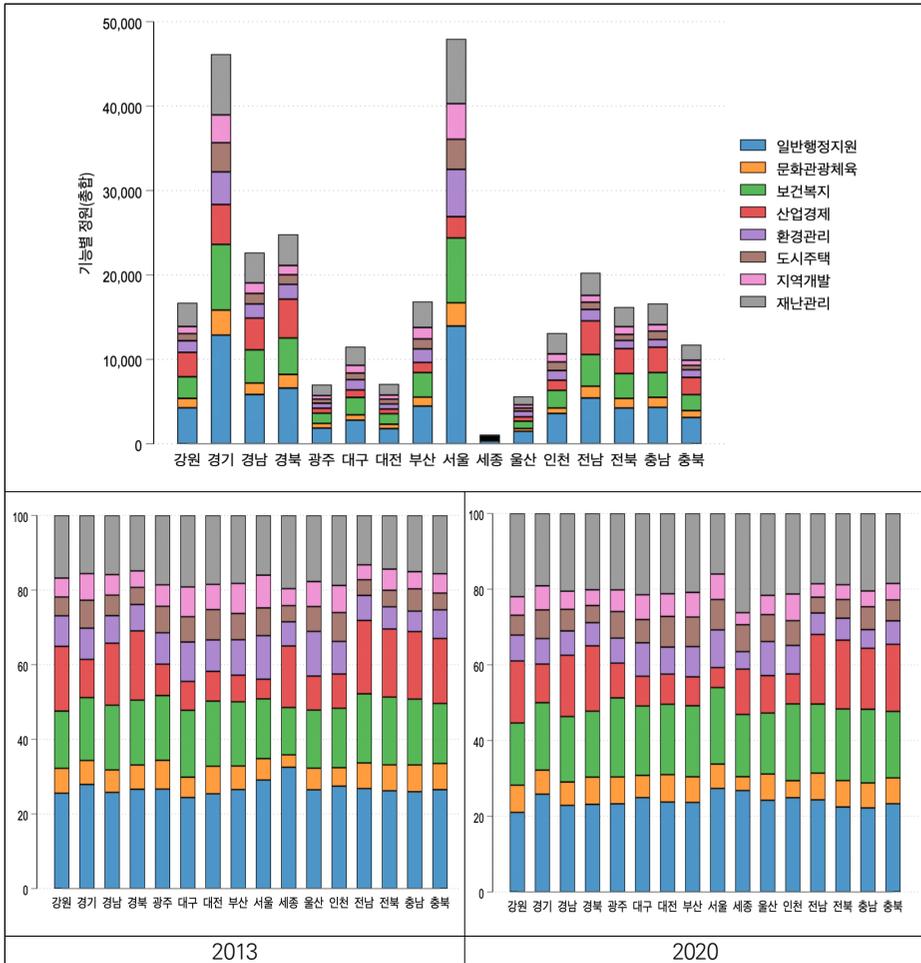
(1) 광역별 분석

<표 3-20>은 2020년의 광역별 기능인력을 제시한 것이다. 일반행정지원, 재난관리, 보건복지 기능이 두드러지게 인력비중이 높은 것으로 나타났다. 지역별로 재난관리와 보건복지 기능인력 비중의 순서가 바뀌는 경우도 있지만, 대체로 일반행정지원,

재난관리, 보건복지 기능 순으로 인력비중이 높았다. 재난관리 분야의 경우 앞서 제시한 전국적 경향과 비슷하게 광역 자치단체에서도 8개 기능 중 가장 두드러진 비중변화를 보이고 있다. 다만, 서울특별시의 경우 일반행정지원에 비해 재난관리 인력 비율이 다른 광역 자치단체(80~90%)에 비해 그 비중이 약 60% 정도로 낮은 것으로 나타났다. 이러한 경향은 2013년도와 2020년도가 크게 다르지 않은 것으로 판단된다.

표 3-20 2020년 광역별(광역본청 + 기초) 기능인력 분석

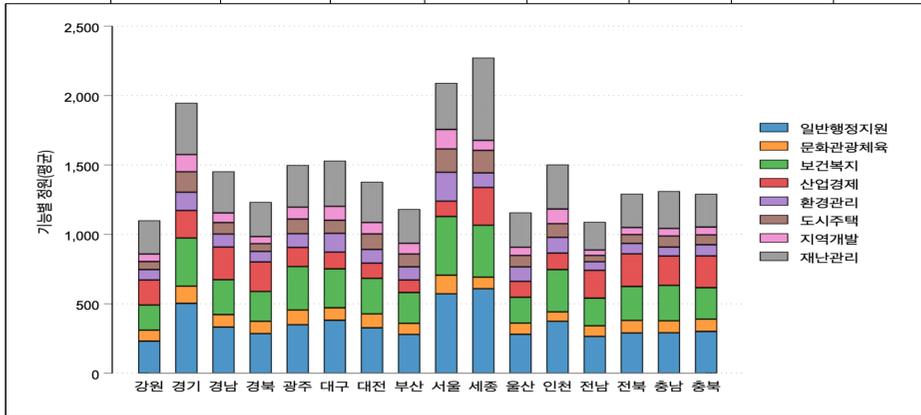
	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	85,927	23,057	65,062	42,882	25,146	22,671	19,218	68,707
서울	14,867	3,497	10,987	2,877	5,411	4,360	3,653	8,713
부산	4,755	1,359	3,773	1,536	1,606	1,567	1,311	4,193
대구	3,435	808	2,525	1,084	1,217	846	903	2,961
인천	4,119	741	3,353	1,307	1,246	1,084	1,163	3,520
광주	2,095	637	1,879	826	594	632	514	1,817
대전	1,965	598	1,538	659	590	670	495	1,756
울산	1,683	482	1,119	687	625	495	353	1,504
세종	609	83	374	272	105	162	72	596
경기	16,104	3,956	11,100	6,359	4,198	4,713	3,976	11,918
강원	4,396	1,502	3,435	3,430	1,427	1,096	1,027	4,599
충북	3,615	1,058	2,722	2,748	962	854	675	2,870
충남	4,658	1,384	4,084	3,383	1,032	1,271	874	4,298
전북	4,353	1,354	3,668	3,527	1,124	957	761	3,652
전남	6,102	1,766	4,574	4,606	1,422	1,048	888	4,658
경북	6,853	2,127	5,156	5,108	1,813	1,340	1,231	5,974
경남	6,318	1,705	4,775	4,473	1,774	1,576	1,322	5,678



<표 3-21>은 2020년의 광역별 평균 기능인력규모를 제시한 것이다. 대부분의 지역에서 일반행정지원, 재난관리, 보건복지 기능의 인력규모가 많다. 대체로 일반행정지원, 재난관리, 보건복지 기능 순이다. 다만, 경기도를 제외한 대부분의 광역도에서 일반행정지원과 재난관리의 평균 기능인력의 규모는 매우 유사하다. 특히 강원도의 경우 일반행정지원 기능과 재난관리 기능의 평균 인력규모의 차이가 가장 적은 것으로 나타났다. 한편, 특히 세종시의 평균 기능인력규모가 가장 큰데 광역과 기초를 동시에 수행하기 때문이다.

표 3-21 2020년 광역별·기능별 평균 인력 규모(광역본청+관할기초)

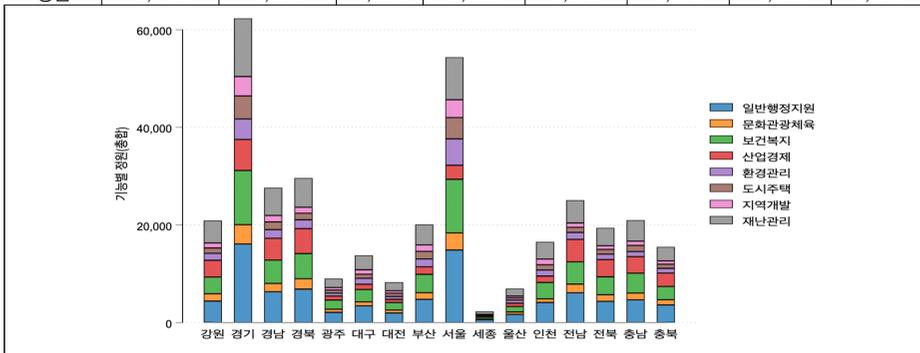
	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
유형평균	355	95	269	177	104	94	79	284
서울	572	135	423	111	208	168	141	335
부산	280	80	222	90	94	92	77	247
대구	382	90	281	120	135	94	100	329
인천	374	67	305	119	113	99	106	320
광주	349	106	313	138	99	105	86	303
대전	328	100	256	110	98	112	83	293
울산	281	80	187	115	104	83	59	251
세종	609	83	374	272	105	162	72	596
경기	503	124	347	199	131	147	124	372
강원	231	79	181	181	75	58	54	242
충북	301	88	227	229	80	71	56	239
충남	291	87	255	211	65	79	55	269
전북	290	90	245	235	75	64	51	243
전남	265	77	199	200	62	46	39	203
경북	286	89	215	213	76	56	51	249
경남	333	90	251	235	93	83	70	299

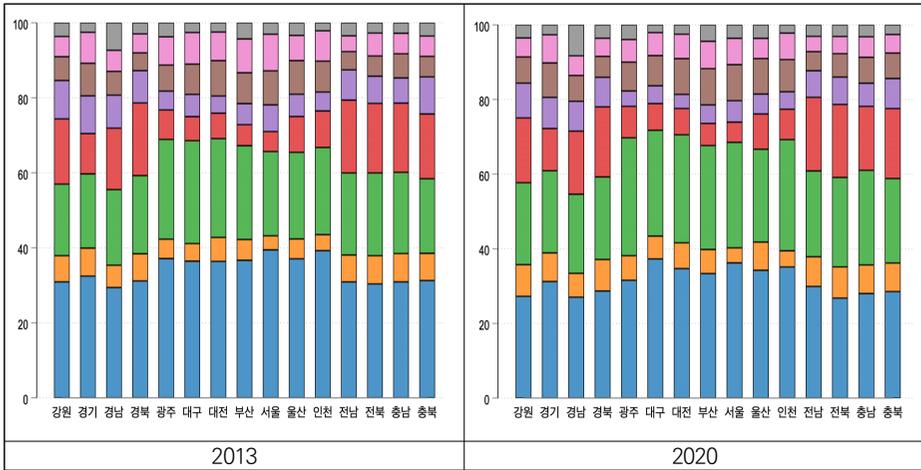


이러한 기능별 총 인력 규모를 광역 자치단체의 관할 기초자치단체만으로 포함에서 검토하면, 자치단체별 서로 다른 특성이 두드러진다. <표 3-22>를 살펴보면 전체 평균뿐만 아니라 대부분의 광역 자치단체의 관할 기초자치단체는 기능인력규모와 비중은 상당히 다르게 나타났다. 즉, 일반행정지원기능이 상당히 커지는 것을 확인할 수 있다. 전체 지역에서 일반행정지원 기능의 10~20% 내외의 인력이 재난관리에 배정되어 있음을 알 수 있다. 이는 곧 광역 자치단체에 비해 기초 자치단체들의 재난인력이 상당히 작은 규모로 배정되어 있다는 후술할 분석과도 같은 맥락에서 이해할 수 있는 부분이라고 볼 수 있다.

표 3-22 2020년 광역별(기초) 기능별 총 인력 규모(관할기초만)

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	75,391	16,823	59,474	31,919	17,044	19,018	14,713	8,781
서울	13,001	1,438	10,151	1,942	2,059	3,466	2,535	1,297
부산	4,018	776	3,353	714	599	1,168	884	532
대구	2,814	461	2,140	539	360	611	465	157
인천	3,389	419	2,874	785	452	831	686	214
광주	1,603	334	1,604	429	209	392	308	200
대전	1,490	297	1,243	303	163	411	281	108
울산	1,273	281	925	351	198	354	201	135
경기	14,850	3,654	10,466	5,384	3,969	4,387	3,594	1,264
강원	3,964	1,233	3,193	2,524	1,358	1,018	741	512
충북	3,184	854	2,527	2,093	897	761	555	290
충남	4,242	1,159	3,839	2,594	937	1,052	831	486
전북	3,842	1,196	3,437	2,804	1,053	898	664	446
전남	5,639	1,499	4,332	3,720	1,339	967	772	582
경북	6,340	1,866	4,890	4,147	1,752	1,238	1,075	794
경남	5,742	1,356	4,500	3,590	1,699	1,464	1,121	1,764





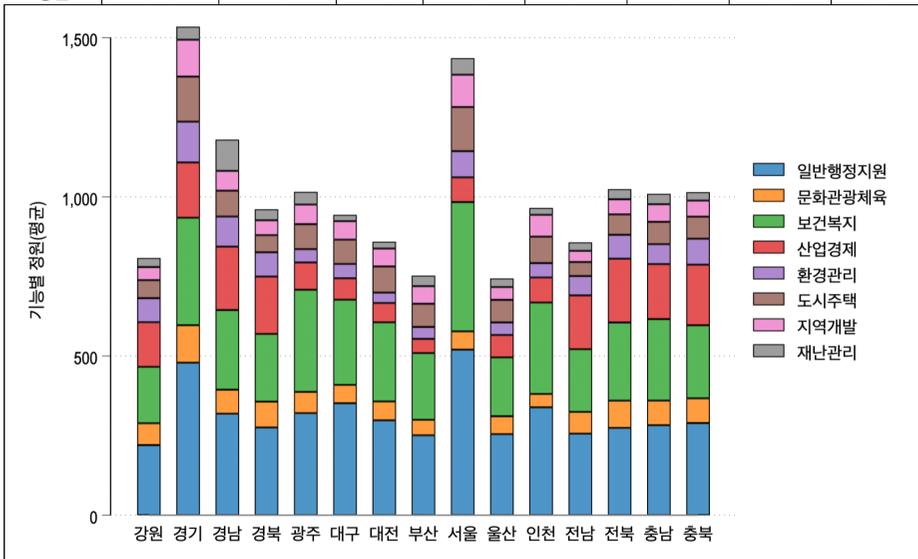
〈표 3-23〉은 2020년의 광역자치단체 관할 기초자치단체의 평균 기능인력 규모를 나타내고 있다. 대부분의 지역에서 일반행정지원, 보건복지, 산업경제 기능이 두드러지게 인력비중이 높은 것으로 나타났다. 특히 서울 및 경기의 경우 전체 평균 인력이 가장 높게 나타났고, 다른 지역에 비해 일반행정지원 및 보건복지 기능에서 가장 높은 비중의 인력이 분포하고 있었다.

또한 경남의 재난관리 기능인력 비중이 가장 두드러지게 높게 나타나고 있지만, 이 역시도 경남의 전체 평균 기능인력 규모의 8.3%라는 점에서 절대적으로 높은 비중이라고 보기는 어렵다. 다만, 대부분의 광역 자치단체의 관할기초 자치단체에서 해당 자치단체의 다양한 행정수요와 무관히 재난관리기능의 평균 기능인력 규모가 전체의 4% 이내라는 점을 고려하여 판단할 필요가 있다.

표 3-23 2020년 광역별·기능별 평균 인력 규모(관할기초만)

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
유형평균	334	74	263	141	75	84	65	39
서울	520	58	406	78	82	139	101	52
부산	251	49	210	45	37	73	55	33
대구	352	58	268	67	45	76	58	20

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
인천	339	42	287	79	45	83	69	21
광주	321	67	321	86	42	78	62	40
대전	298	59	249	61	33	82	56	22
울산	255	56	185	70	40	71	40	27
경기	479	118	338	174	128	142	116	41
강원	220	69	177	140	75	57	41	28
충북	289	78	230	190	82	69	50	26
충남	283	77	256	173	62	70	55	32
전북	274	85	246	200	75	64	47	32
전남	256	68	197	169	61	44	35	26
경북	276	81	213	180	76	54	47	35
경남	319	75	250	199	94	81	62	98



(2) 행안부 지역유형

<표 3-24>는 행안부의 9개 지역유형과 기능별 총정원 규모 및 비중을 제시하고 있다. 또한 지역유형별 기능별 총정원의 비중이 2013년에서 2020년까지 어떻게 변화하였는가를 보여주고 있는 그림을 함께 포함하고 있다.

첫째, 전반적인 규모에 관한 것이다. 지역의 유형을 고려하지 않은 전체 지방자치단체를 대상으로 하였을 때 가장 인력 규모가 큰 기능은 일반행정지원 기능으로,

85,927명으로 구성되어 있으며, 두 번째는 재난관리로 68,707명으로 나타났으며, 그 다음으로는 보건복지 기능으로 65,062명으로 나타났다.

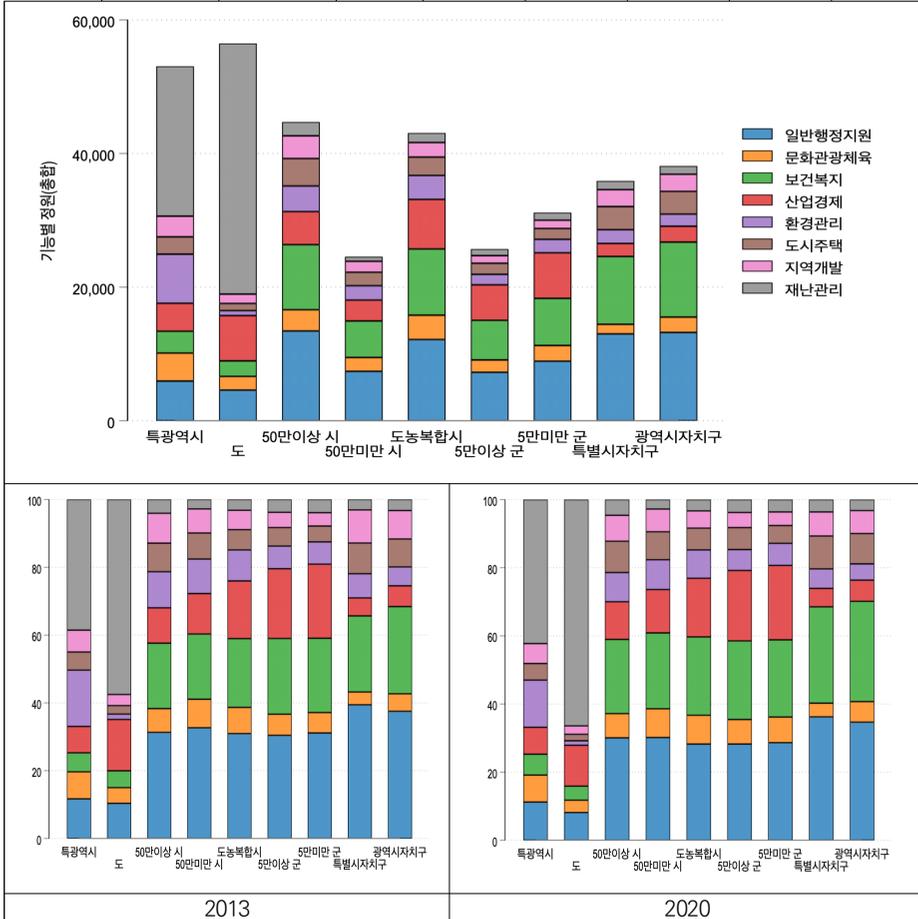
둘째, 지역유형별 기능별 인력 비중은 지역의 유형에 따라 다소 차이를 보이는데, 1유형(특, 광역시)과 2유형(도)의 경우에는 재난관리 기능의 인력 규모가 기능 중 가장 높은 비중을 차지하고 있었고, 나머지 3~9유형의 경우 일반행정지원 기능이 가장 높은 비중을 차지하였다. 그 다음 높은 비중을 차지하는 기능은 1유형의 경우 환경관리 기능(7,354명)으로 나타났고, 2유형의 경우 산업경제 기능(6,778명)으로 나타났다.

셋째, 지역유형별 기능별 인력 비중의 시점간 변화를 살펴보았을 때, 2013년에 비해 2020년에 두드러지는 변화는 1유형(특, 광역시)과 2유형(도)에서 재난관리 기능이 확대되었고, 3~9유형에서 전반적으로 보건복지기능이 확대되었다는 점이다. 재난관리 분야의 경우 전체 인력규모가 2013년 45,873명에서 2020년 68,707명으로 8년 만에 약 1.5배 규모가 되었는데, 이러한 증가의 대부분은 광역 자치단체에서 이루어진 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 전술하였듯이 문재인정부에서 생활안전에 필요한 방재민방위기능 인력 등을 지속적으로 확충하였고, 그 결과 2017년 박근혜정부 말 보건복지기능 17.7%, 방재민방위기능 16.8%, 행정지원기능 27%에서 2022년 문재인 정부 말 기준 보건복지기능 18.7%, 방재민방위기능 19.9%, 행정지원기능 22.3% 등으로 행정지원기능 감소와 보건복지기능, 방재민방위기능 확대 경향이 명확하게 나타났다. 행안부 지역유형별 특성에 대해서는 본장의 소결부분에서 자세히 다루고자 하며 해당 목차의 분석은 타 유형화의 비교를 위해 개괄적으로 제시하는 데에 그치고 있다.

표 3-24 2020년 지역유형별·기능별 총 인력 규모

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	85,927	23,057	65,062	42,882	25,146	22,671	19,218	68,707
1유형	5,940	4,199	3,258	4,185	7,354	2,583	3,104	22,417
2유형	4,596	2,035	2,330	6,778	748	1,070	1,401	37,509
3유형	13,438	3,179	9,738	4,947	3,831	4,107	3,403	2,060
4유형	7,399	2,073	5,466	3,128	2,149	2,013	1,640	676
5유형	12,160	3,642	9,907	7,413	3,589	2,749	2,182	1,426
6유형	7,254	1,848	5,932	5,309	1,576	1,659	1,139	970
7유형	8,922	2,343	7,057	6,808	2,018	1,628	1,243	1,127

8유형	13,001	1,438	10,151	1,942	2,059	3,466	2,535	1,297
9유형	13,217	2,300	11,223	2,372	1,822	3,396	2,571	1,225

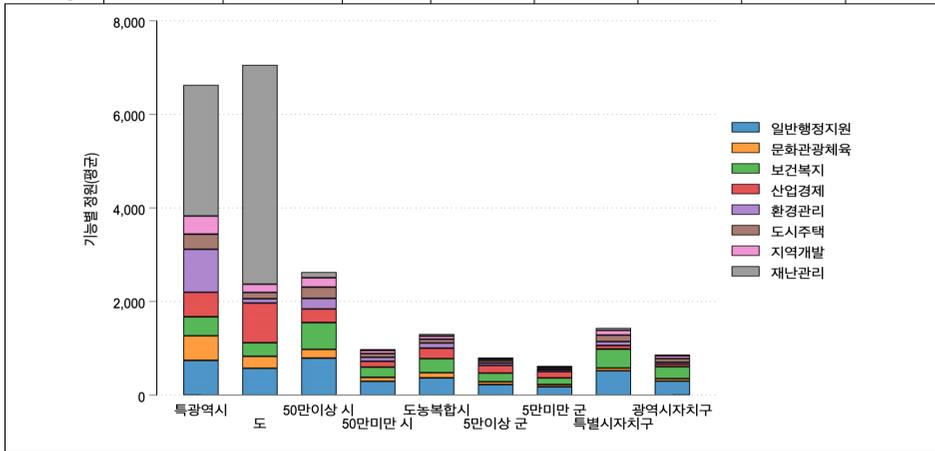


<표 3-25>는 행안부의 9개 지역유형과 기능별 총정원을 평균적으로 제시한 것이다. 각 유형에 해당하는 지자체들의 평균정원과 기능별 평균인력 추이는 각 유형에 해당하는 1개의 지자체의 절대적 인력규모와 상대적 인력규모를 파악하는데 유용하다. 앞서 언급하였듯이 지역유형별 기능별 인력 비중은 지역의 유형에 따라 다소 차이를 보이는데, 이는 기능별 평균 인력에서도 유사하게 나타났다. 1유형(특, 광역시)과 2유형(도)의 경우에는 재난관리 기능의 인력 규모가 기능 중 가장 높은 비중을 차지하고 있었

고, 이는 다른 기능과 상당한 차이가 있었다. 특히 2유형의 경우 평균 인력의 약 60% 이상을 재난관리기능 인력이 차지하고 있었다. 나머지 3~9유형의 경우 일반행정지원 기능이 가장 높은 비중을 차지하였다. 둘째, 특별자치구와 광역시 자치구의 경우 일반행정지원기능과 보건복지기능의 인력이 기능별 평균인력의 절반 이상을 차지하였다.

표 3-25 2020년 지역유형별·기능별 평균 인력 규모

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	355	95	269	177	104	94	79	284
1유형	743	525	407	523	919	323	388	2,802
2유형	575	254	291	847	93	134	175	4,689
3유형	790	187	573	291	225	242	200	121
4유형	296	83	219	125	86	81	66	27
5유형	368	110	300	225	109	83	66	43
6유형	227	58	185	166	49	52	36	30
7유형	178	47	141	136	40	33	25	23
8유형	520	58	406	78	82	139	101	52
9유형	300	52	255	54	41	77	58	28



(3) 시군구별

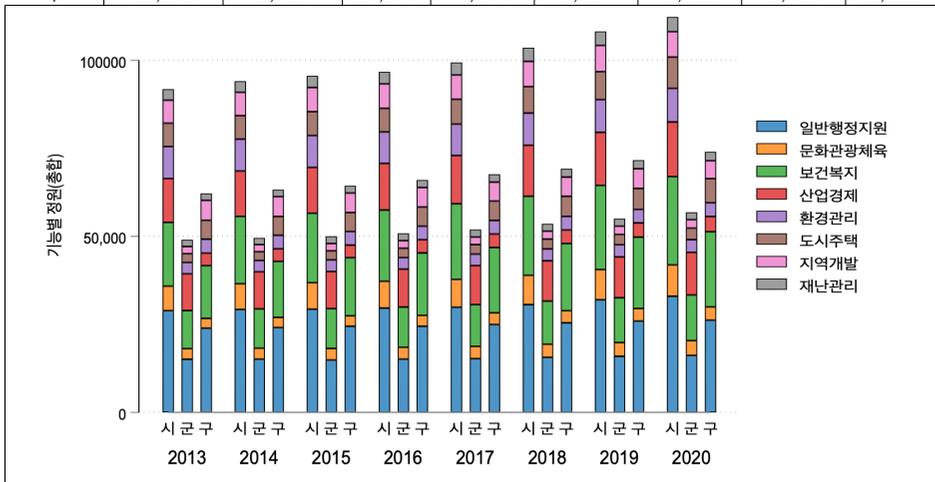
다음 <표 3-26>은 시군구 지역유형과 기능별 총정원 규모 및 비중을 제시하고 있다. 또한 지역유형별 기능별 총정원의 비중이 2013년에서 2020년까지 어떻게 변하였는가를 보여주고 있는 그림을 함께 포함하고 있다.

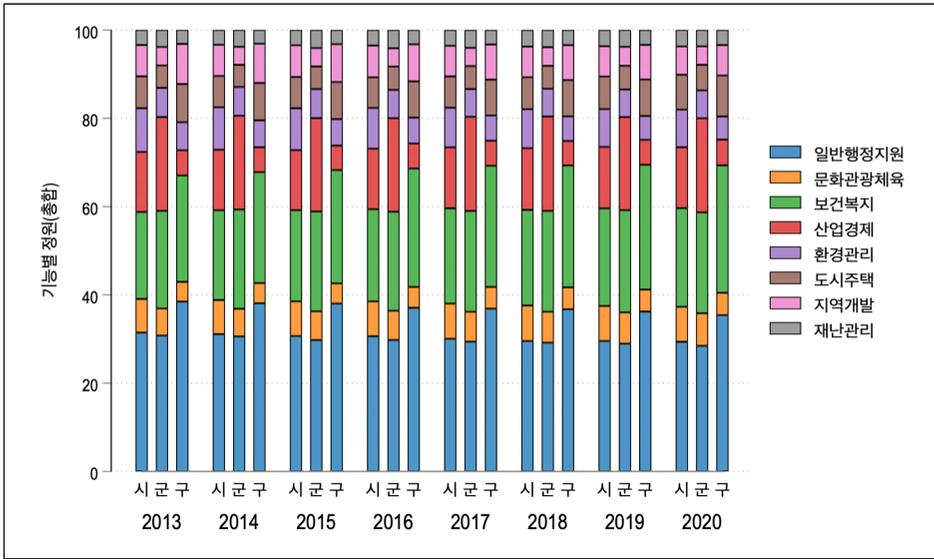
첫째, 전반적인 규모에 관한 것이다. 시군구를 구분하지 않고 전체 기초 자치단체를 대상으로 8개 기능별로 인력 규모를 살펴보았을 때, 가장 많은 인력이 배정된 기능은 일반행정지원 기능으로 75,391명이 배정되었다. 다음은 보건복지기능으로 59,474명, 산업경제 31,919명으로 나타났다. 이러한 경향은 시와 군에서도 유사하게 나타났는데, 시의 경우, 일반행정지원 기능(32,997명), 보건복지기능(25,111명), 산업경제기능(15,488명)으로 나타났고, 군의 경우 일반행정지원 기능(16,176명), 보건복지기능(12,989명), 산업경제기능(12,117명)으로 나타났다. 다만, 구의 경우 일반행정지원 기능(26,218명), 보건복지기능(21,374명), 도시주택(6,862명)으로 나타났다.

둘째, 시군구별 기능별 인력 비중의 시점간 변화를 살펴보았을 때, 2013년과 2020년 사이의 두드러지는 변화는 미미한 것으로 판단된다. 전체 인력의 증가가 군과 구에 비하여 시에서 크게 증가한 것 외에 기능별 인력의 구성은 2013년부터 2020년까지 8년간 크게 변하지 않은 것으로 판단된다.

표 3-26 2020년 기초지자체 시군구별·기능별 총 인력 규모

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	75,391	16,823	59,474	31,919	17,044	19,018	14,713	8,781
시	32,997	8,894	25,111	15,488	9,569	8,869	7,225	4,162
군	16,176	4,191	12,989	12,117	3,594	3,287	2,382	2,097
구	26,218	3,738	21,374	4,314	3,881	6,862	5,106	2,522

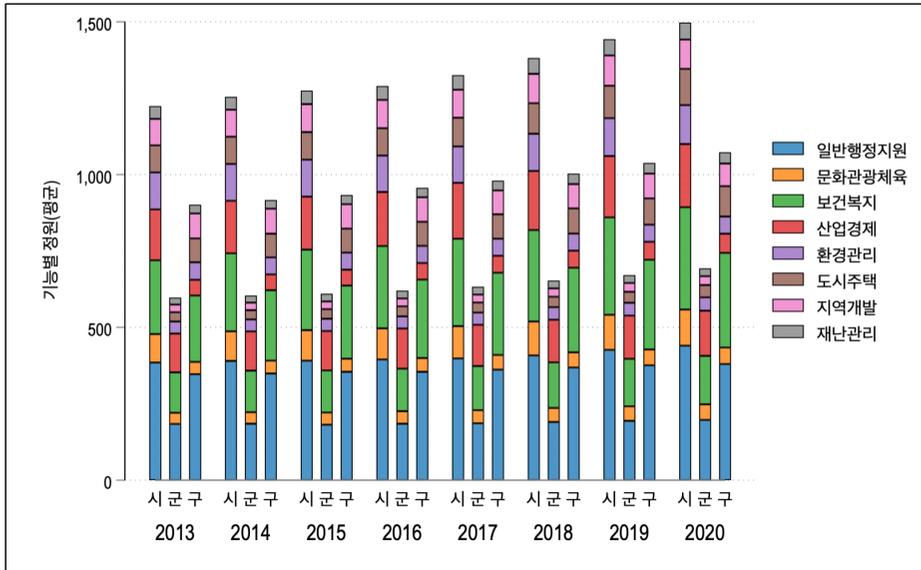




<표 3-27>은 2020년 기초지자체 시군구별·기능별 평균 인력 규모를 제시하고 있다. 앞서 언급하였듯이 지역유형별 기능별 인력 비중은 지역의 유형에 따라 다소 차이를 보이는데, 이는 기능별 평균 인력에서도 유사하게 나타났다. 시의 경우, 일반행정지원 기능(440명), 보건복지기능(335명), 산업경제기능(207명)으로 나타났고, 군의 경우 일반행정지원 기능(197명), 보건복지기능(158명), 산업경제기능(148명)으로 나타났다. 다만, 구의 경우 일반행정지원 기능(380명), 보건복지기능(310명), 도시주택(99명)으로 나타났다.

표 3-27 2020년 기초지자체 시군구별·기능별 평균 인력 규모

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	334	74	263	141	75	84	65	39
시	440	119	335	207	128	118	96	55
군	197	51	158	148	44	40	29	26
구	380	54	310	63	56	99	74	37



(4) 수도권 비수도권별

다음 <표 3-28>은 수도권과 비수도권의 기능별 총정원 규모 및 비중을 제시하고 있다. 또한 수도권과 비수도권의 기능별 총정원 비중이 2013년에서 2020년까지 어떻게 변화하였는가를 보여주고 있는 그림을 함께 포함하고 있다.

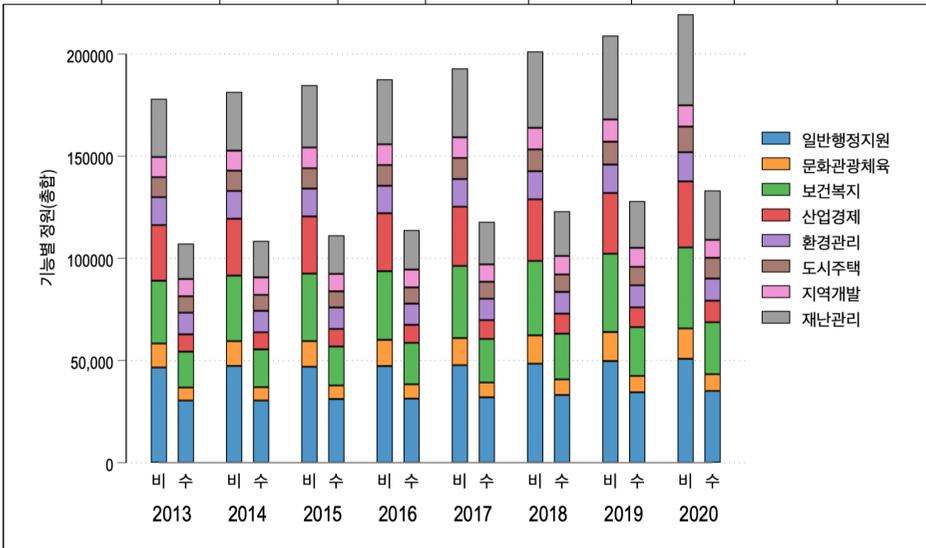
첫째, 전반적인 규모에 관한 것이다. 수도권 여부를 구분하지 않고 전체 자치단체를 대상으로 8개 기능별로 인력 규모를 살펴보았을 때, 가장 많은 인력이 배정된 기능은 일반행정지원 기능으로 85,927명이 배정되었다. 다음은 재난관리 기능으로 68,707명, 보건복지기능 65,062명, 산업경제 42,882명 순으로 나타났다. 이러한 경향은 비수도권 지역에서 유사하게 나타났는데, 일반행정지원 기능(50,837명), 재난관리기능(44,556명), 보건복지기능(39,622명), 산업경제기능(32,339명) 순으로 나타났다. 반면, 수도권의 경우 일반행정지원 기능(35,090명), 보건복지기능(25,440명), 재난관리기능(24,151명), 환경관리기능(10,855명) 순으로 나타났다.

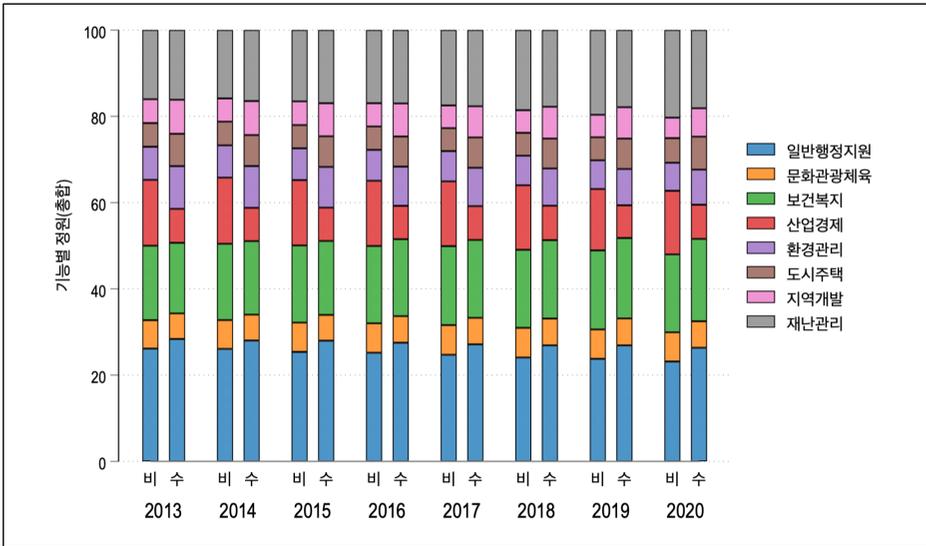
둘째, 수도권-비수도권별 기능별 인력 비중의 시점간 변화를 살펴보았을 때, 2013년과 2020년 사이의 두드러지는 변화는 미미한 것으로 판단된다. 전체 인력의 증가가

수도권 비하여 비수도권에서 크게 증가한 것 외에 기능별 인력의 구성은 2013년부터 2020년까지 8년간 크게 변하지 않은 것으로 판단된다.

표 3-28 2020년 수도권여부별·기능별 총 인력 규모

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	85,927	23,057	65,062	42,882	25,146	22,671	19,218	68,707
수도권	35,090	8,194	25,440	10,543	10,855	10,157	8,792	24,151
비수도권	50,837	14,863	39,622	32,339	14,291	12,514	10,426	44,556

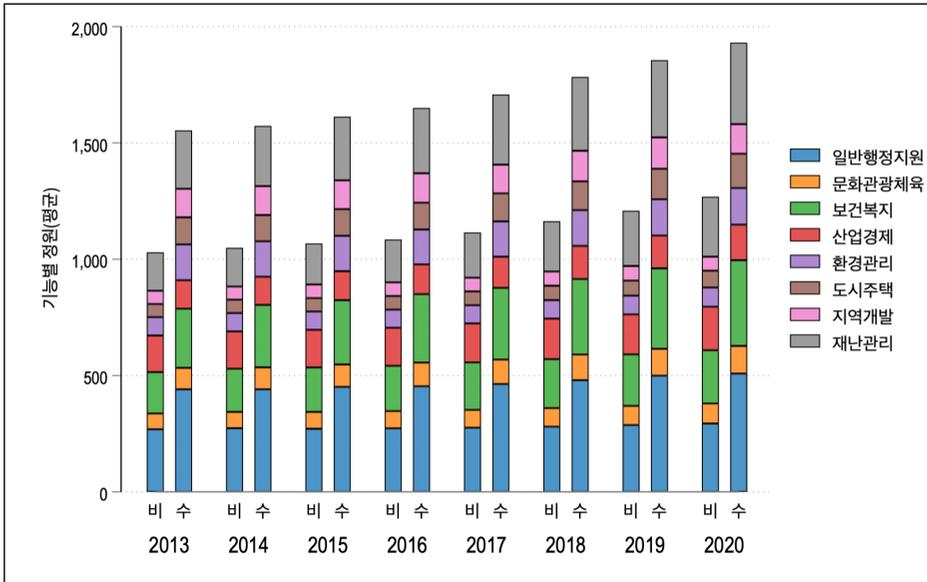




<표 3-29>는 2020년 수도권 여부별·기능별 평균 인력 규모를 제시하고 있다. 앞서 언급하였듯이 지역유형별 기능별 인력 비중은 수도권 여부에 따라 다소 차이를 보이는데, 이는 기능별 평균 인력에서도 유사하게 나타났다. 수도권의 경우, 일반행정지원 기능(509명), 보건복지기능(369명), 재난관리기능(350명)으로 나타났고, 비수도권의 경우 일반행정지원 기능(294명), 재난관리(258명), 보건복지기능(229명)으로 나타나 그 비중의 순서는 동일한 것으로 나타났다.

표 3-29 2020년 수도권여부별·기능별 평균 인력 규모

	일반행정지원	문화관광체육	보건복지	산업경제	환경관리	도시주택	지역개발	재난관리
전체	355	95	269	177	104	94	79	284
수도권	509	119	369	153	157	147	127	350
비수도권	294	86	229	187	83	72	60	258



3. 행정안전부 지역 유형화 방식의 한계

1) 지역유형별 정원변화의 비차별성

행정안전부의 9개 지역유형에서 도에 해당하는 2유형을 제외하고 모든 유형에서 10~20%대의 일반직 정원의 증가가 발생하고 있다. 각 유형별로 공무원 정원의 규모는 상이하므로 변화폭은 지역유형별로 달리 나타나고 있지만 인구감소지역이 많이 분포하는 6,7유형의 군 지역에서 각각 19.10%와 15.25%의 정원증가가 확인되었다. 이는 인구 50만 이상의 대도시에 해당하는 3유형의 정원증가율 22.48%와 크게 차이 나지 않는다.

기능별 인력의 변화폭을 유형별·시점별로 살펴본 <표 3-30>의 결과를 확인해보면 지역유형별로 지난 8년간 가장 많은 인력의 변화가 나타난 기능(파란색 음영)은 광역은 재난관리 기능이며 기초 7개유형 모두 보건복지기능의 인력의 변화가 가장 크게 나타났다. 지역 유형별로 큰 유사성을 지닌다. 두 번째로 큰 변화율을 보이는 기능(주황색 음영)은 도시의 특성을 가진 3, 4, 8, 9의 유형은 일반지원 기능이 농촌의 특성을 갖

고 있는 5, 6, 7유형은 산업경제 기능의 변화율이 높았다. 세 번째로 큰 변화율을 보이는 기능(녹색 음영)은 지역별로 다소 상이하게 나타난다. 기능변화가 가장 많이 발생한 상위 3개 기능의 전체적인 패턴을 살펴보면 지역의 유형을 통틀어 보건복지기능, 일반지원기능, 산업경제 기능의 순으로 공동적으로 많은 큰 변화가 발생하고 있는 것으로 보인다.

이러한 양상은 지방자치단체의 인력운용의 양상이 국가의 주요 인력운용 방향에 강하게 영향을 받고 있다는 점을 시사한다. 각 유형별로 인구규모의 차이에 따라 발생하는 상이한 행정수요에도 불구하고 인력증감의 변화율은 유사하다는 점은 현재 행정안전부 유형을 토대로 행정환경 변화에 따른 인력운용의 맞춤형 방향을 도출하기 어렵다는 점을 의미한다. 지역현안수요와 행정수요의 특징을 고려한다고 하더라도 산정된 정원 내에서 지방행정기능별 인력의 배정은 거의 차별적이지 못하기 때문에 맞춤형 인력관리 방안을 제시하기 위해서는 지역의 행정수요의 양상을 제대로 포착할 수 있는 새로운 유형화의 방식이 적합하다고 볼 수 있겠다.

표 3-30 행정안전부 지역유형에 따른 기능변화를 비교

	전체		1유형		2유형		3유형		4유형		5유형		6유형		7유형		8유형		9유형	
	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율	변화율
총정원	177.19	16.30	536.63	11.58	-124.75	-4.32	479.93	22.48	197.35	25.18	146.30	12.62	128.75	19.10	82.15	15.25	194.64	15.69	158.21	22.34
일반 지원	36.46	3.35	91.63	1.98	85.13	2.95	122.07	5.72	39.27	5.01	9.84	0.85	21.52	3.19	10.14	1.88	30.48	2.46	34.53	4.87
문화 관광 체육	20.49	1.89	79.88	1.72	35.09	1.22	37.53	1.76	16.77	2.14	21.01	1.81	15.81	2.35	14.26	2.65	10.92	0.88	15.77	2.23
보건 복지	68.99	6.35	94.38	2.04	57.20	1.98	160.62	7.52	67.38	8.60	64.95	5.60	34.83	5.17	22.59	4.19	127.32	10.26	72.87	10.29
산업 경제	29.87	2.75	89.75	1.94	131.50	4.56	68.53	3.21	33.04	4.22	27.43	2.37	27.13	4.03	17.93	3.33	11.76	0.95	10.48	1.48
환경 관리	3.46	0.32	-6.38	-0.14	18.83	0.65	-2.05	-0.10	6.00	0.77	2.67	0.23	4.34	0.64	4.85	0.90	-6.16	-0.50	1.93	0.27
도시 주택 주택	19.97	1.84	24.88	0.54	15.25	0.53	61.45	2.88	20.04	2.56	13.98	1.21	14.87	2.21	7.28	1.35	26.24	2.11	18.79	2.65
지역 개발	3.61	0.33	28.13	0.61	20.88	0.72	12.24	0.57	9.69	1.24	0.09	0.01	5.42	0.80	3.58	0.67	-19.80	-1.60	-0.96	-0.14
제안 관리	93.27	8.58	654.88	14.13	1971.75	68.33	34.51	1.62	5.15	0.66	6.33	0.55	4.83	0.72	1.52	0.28	13.88	1.12	4.80	0.68

음영은 상위 3개로 높은 변화율을 보이는 기능임
 1순위 높은 변화율= 파란색 음영, 2순위 높은 변화율= 주황색 음영, 3순위 높은 변화율= 녹색 음영
 해당 음영이 가장 많이 포함된 기능은 2013년 대비 2020년 기능별인력의 변화율이 지역 유형을 통틀어 가장 많이 나타난 기능으로 보건복지(일반복지) 산업경제 순임

2) 지역유형별 추정적정인력과 정원의 오차 발생

행정안전부가 활용하는 기준인건비 모형은 제주특별자치도를 제외한 242개 광역 및 기초자치단체의 자료를 활용하여 추정하고 있다. 지방자치단체의 공무원 총정원 규모에 영향을 미치는 다양한 변수들이 있지만 행정안전부는 2020년부터 인구 수(천명), 면적(km²), 주간인구수(천명), 65세 이상 인구 수(천명), 사업체수(개), 외국인수(천명), 농경지면적(천헥타르), 장애인수(천명), 자동차수(천대) 등 9개 행정지표를 독립변수로 선정하여 이른바 정원회귀모형 방정식을 구성하여 활용한다. 행안부는 이러한 변수를 활용하여 패널데이터에서 나타날 수 있는 자기상관오차를 교정한 PCSE (Panel-Corrected Standard Error) OLS 방식으로 지자체 공무원 총정원 규모를 가능한 정확하게 하고 있다.

다만, 현행 적정인력 산정모형에서 활용하고 있는 9개 변수들은 통상적으로 인구수와 밀접하게 관련되어 있어 인력산정에서 인구변수가 과도하게 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다¹⁴⁾. 기존 연구에서도 기준인건비 모형을 구성하는 변수들이 주로 자치단체의 인구규모에만 집중되어 있기 때문에 인구 외에 행정수요에 영향을 미치는 다양한 행정환경 요인의 영향력이 반영되기 어렵다는 지적이 있어 왔다. 예를 들면, 동일한 인구수를 가진 서로 다른 지방자치단체의 면적 차이가 확연할때, 면적이 넓은 지방자치단체의 공무원은 업무를 수행하는 데 큰 불편을 겪을 수밖에 없을 것이며, 이는 지방자치단체 업무 집행의 비효율성과 연결될 수 밖에 없다. 또한 인구가 적더라도, 세대의 특성에 따라 행정수요와 양과 질이 결정될 수 있어서 인구가 적은 것이 무조건적으로 행정수요가 낮음을 의미하지 않는다. 한 예로, 21년도 기준 주민등록상 1인 가구는 936만 7,439가구를 전체가구의 40.1%를 차지하고 있는데, 이러한 1인 가구 급증은 주거·복지 정책은 물론 의료와 문화, 사회, 가족, 지역 정책 등에서 광범위하게 맞춤형 대응¹⁵⁾을 요구하고 있다.

14) 이는 기준인건비 추정모형의 적정성 여부와도 관련이 있는 것으로, 지역 내 인구구조 불균형에 대한 검토가 미흡했다는 점, 행정수요 지표가 지역별로 차별적으로 영향을 미친다는 점 등에 대해서 후술하고자 한다.

15) 청년층은 주거와 취업, 노인들은 의료나 돌봄 위주의 정책을 시행하되 그러나 같은 연령층에서도 성별이나 지역, 재정 여건 등 개인별 상황이 다른데 생애주기별 복지를 확대하는 방향을 기본으로 하되, 각 개인 상황에 따른 복지 수요를 최대한 충족할 수 있는 세심한 설계가 필요하며 이러한 정책 대응 자체는 공무원의 업무량 증가에 직접적으로 영향을 준다.

기준인건비 모형에서 인구변수의 과도한 영향력을 고려하면, 해당 모형을 통해서 적정하다고 추정된 지자체의 공무원 정원 수와 실제로 지자체에서 운용 중인 공무원 정원 수 간 차이가 유발될 수 밖에 없다. 실제 행정안전부가 기준인건비 모형에서 적정 인력을 추정할 때 활용하는 자료를(2013~2020년) 제공받아 제주특별자치도를 제외한 242개 광역 및 기초자치단체를 대상으로 추정 적정인력과 실제정원 간의 격차를 확인하였다. 이는 지속적으로 지적되고 있는 기준인건비 모형에 근거한 인력의 과대 및 과소추정 여부를 검토하기 위한 작업으로, 실제로 운영 중인 제도에 각 지표를 적용한 값을 도출하여 기존 기준인건비 모형이 현실을 적절하게 반영하고 있는지 검토하는 것이다.

앞서 기준인건비 산정과정에서도 소개하였지만 행정수요에 근거한 추정 적정인력과 실제 정원간에는 차이가 존재한다. 당해연도 기준인력은 전년도 기준인력에 자치단체의 행정수요를 반영하여 최종적으로 산정하는데, 국가정책수요, 인구·결산액 변동, 소방 및 복지와 같은 현장인력, 지역에서 요구하는 현안수요를 반영하고 동시에 인력산정관정에서 유사한 지자체유형으로 고려된 지자체간 인력편차를 고려하여 보정하기 때문이다(한국지방행정연구원, 2021). 이러한 보정과정을 통해 행정안전부는 지방행정 기능 수행의 가외성을 일정부분 보장하고 있는 것이다.

추정 결과, 9개의 유형 모두에서 기준인건비 모형에 근거하여 도출된 적정인력이 실제 공무원보다 과대추정되는 경향이 있으며, 그 정도는 광역시에 해당하는 도와 특광역시와 특별시 자치구에서 두드러지게 나타났다. 다만, 전반적으로 시군의 인구감소가 가속화되고 있는 상황에도 불구하고, 해당 지역에서 적정인력이 과대추정되고 있다는 점을 고려하면, 시군의 공무원 인력산정 결과와 행정수요 변화와는 차이가 존재하고 있다.

표 3-31 2021년 데이터 적용 결과

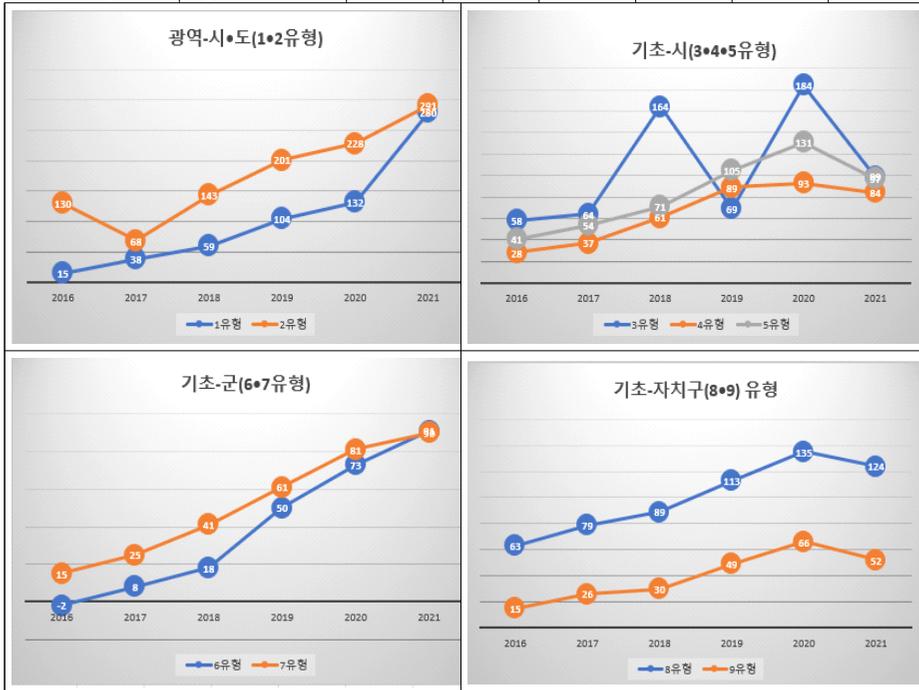
대상		2021년 산정 결과			산정결과
		추정 총정원	실제 정원	인력차이	
1유형	특광역시	4,128	3,848	280	과대추정
2유형	도	2,592	2,301	291	과대추정
3유형	50만 이상시	2,686	2,587	99	과대추정
4유형	50만 미만시	1,023	939	84	과대추정
5유형	도농 복합시	1,340	1,243	97	과대추정
6유형	5만 이상군	825	734	91	과대추정
7유형	5만 미만군	636	546	90	과대추정
8유형	특별시 자치구	1,460	1,336	124	과대추정
9유형	광역시 자치구	894	843	52	과대추정

이에 더하여 추정인력과 실제인력 간 차이의 변화를 2016년부터 2021년까지 검토 하였을 때 3유형인 50만 이상시의 경우에만 차이의 변화가 증감을 반복하고, 나머지 유형에서는 대체로 증가하는 추세를 보였다(<표 3-32>). 즉, 추정인력과 실제인력 간 차이가 9개 유형 대부분에서 대체로 증가하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 행안부가 분류한 9개의 지자체 유형은 지자체의 법적 지위와 인력규모에 따라 행정수요가 다르 고, 이에 따라 인력의 증감 양상이 서로 다를 것이라 전제한 것이다. 그러나 분석결과, 지자체의 서로 다른 행정수요에 따라 인력증감이 나타나기 보다는 중앙의 인력운 용에 영향을 받거나, 행정수요와 무관하게 공무원 규모가 증가하고 있으며 양(+의 규모의 인력보정이 발생하고 있는 것으로 보인다.

실제정원과 추정정원과의 차이 그 자체가 문제라기보다, 이러한 차이가 지역의 행정 수요를 고려한 적절한 차이인지 여부에 대한 검토가 선행되어야 한다. 그러나 현재의 행안부의 모든 9대 유형에서 인력 간 격차가 양(+의 규모로 발생하고 있어 이는 결국 현재 행정안전부 유형이 행정환경 변화에 따른 인력운용의 맞춤형 관리가 적정한 지에 대한 판단을 어렵게 만든다. 더욱이 지역 현안과 행정수요의 특징을 고려한다고 하더라도 산정된 정원 내에서 지방행정기능을 고려한 인력배정을 위해서는 지역의 행정수요를 제대로 포착할 수 있는 유형화가 제안될 필요가 있다.

표 3-32 추정인력과 실제인력 간 차이 변화(2016~2021년)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
1유형	특광역시	15	38	59	104	132	280
2유형	도	130	68	143	201	228	291
3유형	50만 이상시	58	64	164	69	184	99
4유형	50만 미만시	28	37	61	89	93	84
5유형	도농 복합시	41	54	71	105	131	97
6유형	5만 이상군	-2	8	18	50	73	91
7유형	5만 미만군	15	25	41	61	81	90
8유형	특별시 자치구	63	79	89	113	135	124
9유형	광역시 자치구	15	26	30	49	66	52



3유형인 50만 이상 시의 경우 추정인력과 실제인력 간의 편차 변화가 뚜렷한 패턴 없이 증감을 반복하고 있는데, 이 유형의 경우 공무원 총정원 규모 변화 및 변화폭이 9유형 중 가장 크게 나타나는 지역에 해당한다. 2013년 정원 31,389명에서 2020년

43,733명으로 39.33%의 증가율을 보였고, 변화폭은 8년동안 12,344명 정원 순증으로 나타났다. 같은 시 지역이라도 4·5유형인 50만 미만시와 도농복합시는 3유형과 다른 패턴을 보이고 있는데, 4·5유형의 추정인력과 실제인력 차이가 유사한 패턴으로 변화하고 있다는 점은 해당 유형 분류가 지자체별 차이를 드러내지 못함을 의미한다. 이는 군 지역인 6·7유형의 패턴, 구 지역인 8·9유형의 패턴도 각각 유사하게 나타난다는 점에서도 확인할 수 있다. 특히 6·7유형에 해당하는 군지역에는 인구감소지역이 많이 분포하는데, 앞서 분석하였듯이 공무원 총정원 역시 매년 증가하고¹⁶⁾, 과다추정 정도가 심화되고 있다.

16) 인구감소지역이 많이 분포하는 6,7유형의 군 지역에서 각각 19.10%와 15.25%의 정원증가가 확인되었다. 이는 인구 50만 이상의 대도시에 해당하는 3유형의 정원증가율 22.48%와 크게 차이나지 않는다.

제3절 소결 및 시사점

3장에서는 지방자치단체 인력관리 제도를 분석하고, 이에 근거한 지자체 인력 현황을 제시하였다. 이를 통해 현재 행정안전부가 운용중인 인력관리의 근간이 되는 기준 인건비 추정 모형과 행정안전부의 9가지 지자체 유형분류가 지자체의 서로 다른 인력 규모와 행정수요를 반영하지 못하고 있음을 보여주었다. 이는 기준인건비 제도의 전제 조건이 현실적으로 갖춰지기 어렵다는 점, 그리고 제도 자체가 드러내는 구조적인 한계들을 이론적으로 검토함으로써 확인할 수 있었지만 동시에 실제 지자체의 인력현황의 변화를 통해서도 확인할 수 있었다.

특히 인력현황을 통해 확인한 사항은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 공무원의 총 정원은 2013년부터 2020년까지 매년 증가하고 있으며, 연 평균 2.29% 수준에서 6천명 이상 증가하였다. 이러한 경향은 광역 관할의 유형과 상관없이 기초의 평균 정원이크게 증가하고 있는 모습에서도 확인할 수 있다. 인구과소 지역이 밀집한 전남과 전북의 평균 기초지자체의 정원도 100명 이상 증가하고 있기 때문이다. 이 같은 인력증가가 실제 행정수요의 변화를 반영한 적절한 증가인지 여부에 대한 판단을 위해선 지역에 대한 재이해에 기반한 유형분석과 유형내 실제 발생한 인력상황에 대한 실증분석이 필요하다.

둘째, 2013년부터 2020년까지 8개년에 걸친 연도별·기능별 총정원 규모 및 비중을 살펴본 결과, 일반행정지원, 문화관광체육, 보건복지, 재난관리 분야는 8년에 걸쳐 꾸준히 증가하였고, 산업경제 분야 및 도시주택 분야도 일부 전년 대비 미미한 감소가 있었으나 전반적으로 꾸준한 증가세를 보였다. 이러한 기능별 총정원 규모를 광역별, 행안부 9개 유형별, 시군구별, 수도권여부에 따라 구분하여 살펴봄으로써 다양한 지자체 유형 기준 간에 기능별 정원의 차별적 비중 및 증감을 확인할 수 있었다. 주로 일반행정기능, 재난안전관리기능, 보건복지기능에 인력이 집중되고 있었다.

본 연구는 행정수요가 인력에 미치는 영향을 규명하기 위해 다음의 두가지 사항을 가정하여 유형화를 적용하는 것이 필요하다고 제안한다. 첫째, 인구변화율로 파악 가능한 지역의 성장과 쇠퇴의 수준은 지방행정기능 수행의 양상에 직접적인 영향을 미친다고 가정한다. 지역의 성장과 쇠퇴는 다양한 행정수요를 유발하는데 이러한 행정수요

는 지방자치단체의 규모와 지방자치단체가 수행하는 기능의 양상에 영향을 미친다.

둘째, 그러나 인구변화율에 따른 지역의 특성으로 지방자치단체의 인력과 기능수행을 전부 설명하기는 어렵다. 현재 인력산정에서 가장 중요하게 고려되고 있는 인구변수는 해당지역의 성장과 쇠퇴의 원인이 되는 동시에 결과변수이다. 따라서 인구가 감소하는 지역은 경제여건이 악화되는 것이 보통이지만 이러한 경향성에서 벗어나는 지역도 존재한다. 인구의 증가에도 불구하고 경제여건이 나빠지는 지역도 존재하는 반면, 인구감소에도 경제여건이 좋아지는 지자체도 존재한다. 이러한 지역은 단순히 인구의 변화만으로 행정수요의 특성을 일반화하기 어렵다. 행정수요가 지방자치단체의 규모와 기능수행에 직접적인 인과적 영향을 미치는지를 규명하기 위해서는 각각의 지표들이 갖는 공통적인 영향력과 차별적 영향력을 구분하여 살펴보는 것이 필요하다. 공통적 영향력은 지방행정기능 수행에 관련된 일반적인 지표들과 인력간 상관관계를 통해 이러한 상관성이 지역 유형에 따라 어떻게 달라지는지에 따라 차별적 영향력을 확인할 수 있다.

이러한 내용을 토대로 제4장에서는 지역의 유형별 행정수요의 시나리오를 도출하고 지역의 특성과 행정수요 그리고 공무원 정원 간의 논리적 관련성이 실제 지표를 통해 확인 될 수 있는지를 살펴보고자 한다.

4

지역유형화의 도출 및 유형별 분석

제1절 분석개요

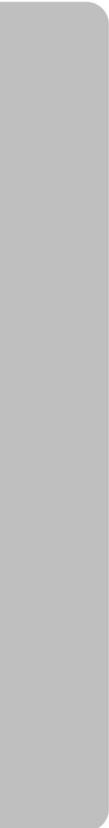
제2절 지역유형화의 적용을 통한
지역분류

제3절 지역유형별 행정수요 분석

제4절 지역유형별 인력분석

제5절 행정수요와 인력 간 관계분석





Korea Research Institute for Local Administration

제4장 지역유형화의 도출 및 유형별 분석

제1절 분석개요

1. 지역유형화 기준 및 유형분류

1) 지역유형화 기준

(1) 기준1: 지역성장과 쇠퇴에 따른 지역간 차이 확인

본 연구는 인구요인을 총량차원, 인구구조차원으로 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 총량차원은 인구의 절대적 규모의 증가와 감소를 의미한다. 특정기간동안 지자체에 나타난 인구의 변화율을 통해 인구총량이 증가한 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분할 수 있다. 인구변화율이 0보다 큰 지역은 총량적인 인구규모가 증가하는 성장지역인데 반해 인구변화율이 0보다 작은 지역은 인구의 절대적 규모가 같은 기간동안 감소하는 쇠퇴지역으로 볼 수 있다. 다만 성장지역 중에서 인구의 증가속도는 지역마다 다를 수 있는데, 전체 지자체의 인구변화율의 평균보다 높은 지역은 급격한 성장이 나타난 지역인데 반해 평균 변화율보다 낮지만 0보다 높은 지역은 인구의 증가속도는 다소 완만한 지역으로 행정수요 변화의 폭도 적을 것으로 예상할 수 있다.

이처럼 인구변화율을 고려하는 것이 지역의 총량수준의 인구요인을 반영하는 기준이라면, 인구구조차원으로 고려할 수 있는 생산가능 인구의 변화율은 해당 지역의 인구구조 변화를 반영하는 동태적 기준으로 볼 수 있다. 만약 특정 지역의 인구변화율이 0보다 높은 성장지역이라고 할지라도 생산가능인구의 변화율이 음수(-)이면 해당지역은 장기적으로 지역의 성장동력을 상실할 가능성이 있다. 지역 내 소비와 부가가치를 생산할 수 있는 자원이 점차 줄어들어가는 의미이다. 인구구조의 급격한 변화를 겪고 있는 현재 상황에서 최근 20년 동안 기초지자체의 생산가능 인구변화율의 평균은 이미 음수로 나타나고 있다. 이 같은 상황에서 평균보다 낮은 생산가능인구 변화율을 보인다면 더 큰 폭의 성장잠재력 고갈이 야기될 수 있다. 따라서 총량규모에 더하여 생산

가능 인구의 변화율을 고려하여 지역의 잠재적이고 장기적인 성장동력을 파악하는 것이 적절할 것이라 판단된다.

표 4-1 인구요인에 따른 지역의 성장·쇠퇴 분류

인구규모 변화	총량차원		인구구조 차원		지역상황
	구분기준	지역유형	분류기준	지역유형	
인구규모 순(net) 증가	인구변화율 ≥ 전체 기초 인구변화율 평균	1.성장형	생산가능 인구변화율 ≥ 기초 평균생산 가능 인구변화율	1-1: 성장활력	지역전체인구 증가하면서 생산가능인구도 늘어나서 도시의 활력이 높은 상황 전반적 행정수요 증가
			생산가능 인구변화율 < 기초 평균생산 가능 인구변화율	1-2: 불안정 성장	지역전체인구 증가하지만 생산가능인구의 감소세가 존재함에 따라 장기적으로 도시의 활력이 낮아질 가능성 전반적 행정수요가 증가하되, 생산가능 기반산업의 침체가능성 존재
	전체 기초 인구변화율 평균 > 인구변화율 ≥ 0	2.유지형	생산가능 인구변화율 ≥ 기초 평균생산 가능 인구변화율	2-1: 안정활력	안정적으로 인구가 유지되며 성장동력도 안정적으로 유지 행정수요 변화는 크지 않음
			생산가능 인구변화율 < 기초 평균생산 가능 인구변화율	2-2: 안정형 쇠퇴우려	안정적으로 인구가 유지되지만 성장동력이 고갈되어 장기적으로 쇠퇴지역으로 분류된 가능성 존재 행정수요 유지, 감소 가능성
인구규모 순(net) 감소	인구변화율 < 0	3.쇠퇴형	생산가능 인구변화율 ≥ 기초 평균생산 가능	3-1: 성장형 쇠퇴	인구가 절대적으로 감소하지만 입지에 따라 관내 일부지역

인구규모 변화	총량차원		인구구조 차원		지역상황
	구분기준	지역유형	분류기준	지역유형	
			인구변화율		인구가 유입되는 균형 성장발생 국지적 행정수요 증가에 따른 시설노후화 및 신규시설 수요가 동시존재
			생산가능 인구변화율 < 기초 평균생산 가능 인구변화율	3-2: 절대쇠퇴	전반적 행정수요 감소 인구가 감소하는 쇠퇴지역으로 도시의 경우 도심 노후화, 농촌의 경우 행정서비스 공백발생 가능성

지역 유형화에 고려할 사항은 분석기간과 평균의 적용방식이다 먼저 분석기간은 10년과 20년 변화율을 고려할 때 유형 간 구성의 큰 편차가 존재하지 않는 것으로 보인다. 특히 인구변화와 더불어 발생하는 행정수요 변수 및 공무원 인력의 관련성을 동시에 살펴보기 때문에 20년 단위의 장기추계보다 자료의 확보가능성이 높은 10년 단위 변화율을 살펴보는 것이 유용할 수 있다. 분석의 기준년도는 2021년 최신 데이터 기준으로 20년 변화율과 10년 변화율을 단순평균방식(비교 시점 간 비교)과 이동평균 비교를 통해 적정 분석기간과 평균적용방식을 살펴보았다. 분석결과는 <표 4-2>와 같이 제시할 수 있다.

표 4-2 인구변화를 분석단위에 따른 기초 지자체 유형 구분(단위:개)

유형구분	비교 시점간 단순 변화율		5년단위 이동평균 변화율		
	10년 인구 변화율	20년 인구 변화율	10년 인구변 화율	15년 인구변 화율	
1.성장형	1-1: 성장활력	57	59	65	62
	1-2: 불안정 성장	3	3	3	3
2.유지형	2-1: 안정활력	4	6	6	6
	2-2: 안정형쇠퇴우려	2	2	2	1

유형구분		비교 시점간 단순 변화율		5년단위 이동평균 변화율	
		10년 인구 변화율	20년 인구 변화율	10년 인구변화율	15년 인구변화율
3. 쇠퇴형	3-1: 성장형쇠퇴	19	8	10	15
	3-2: 절대쇠퇴	141	147	140	139

다음으로 이동평균은 시점간 단순변화율을 고려한 평균에 비해 여러 시점의 관측치를 활용하기 때문에 장기적인 추세 파악에 유용하다는 장점이 있다. 다만 10년단위의 짧은 시계열에 비추어 볼 때 단순평균이 보다 직관적이며 유용할 수 있다. 본 연구의 주요 분석은 시점간 10단위 단순 변화율을 적용한 유형화 방식을 사용하되, 부록으로 5년단위 이동평균 변화율을 고려한 변화사항을 제시하였다.

(2) 기준 2: 지역내 경제요인의 고려를 통한 지역내 차별성 확인

인구의 변화율만으로는 모든 지역의 성장과 쇠퇴의 유형을 모두 설명하기 어렵다. 지역의 성장을 설명하는 결과변수는 지역의 경제성장이다. 따라서 인구의 변화율만으로 설명하기 어려운 지역의 특성을 종합적으로 고려하기 위해 지역의 경제상황을 고려할 수 있는 지표(지역총생산(GRDP)의 변화율)를 유형화 방식에 접목하였다. GRDP는 모든 기초지자체의 데이터가 집계된 지가 최근이며 가장 최근 집계데이터 기준인 2020년을 기점으로 5년 단위의 변화율을 유형 내 세부특성에 대한 고려기준으로 삼았다. 다만 경제요인에 대한 설명은 인구변화에 따른 큰 추세에 비추어 지역의 특수성의 정도를 파악하는 부수적인 기준으로 활용하고자 한다.

그림 4-1 인구요인과 경제요인의 고려를 통한 지역의 종합적 이해

인구요인			경제요인	
1. 성장형	1-1: 성장활력	인구변화율 \geq 전체 기초 인구변화율 평균 & 생산가능 인구변화율 \geq 기초 평균생산 가능 인구변화율	지역 경제 성장	지역의 경제총생산 (GRDP) 변화율 $>$ 기초 평균 GRDP 변화율
	1-2: 불안정 성장	인구변화율 \geq 전체 기초 인구변화율 평균 & 생산가능 인구변화율 $<$ 기초 평균생산 가능 인구변화율		
2. 유지형	2-1: 안정활력	전체 기초 인구변화율 평균 $>$ 인구변화율 ≥ 0 & 생산가능 인구변화율 \geq 기초 평균생산 가능 인구변화율	×	
	2-2: 안정형 쇠퇴 우려	전체 기초 인구변화율 평균 $>$ 인구변화율 ≥ 0 & 생산가능 인구변화율 $<$ 기초 평균생산 가능 인구변화율		
3. 쇠퇴형	3-1: 성장형 쇠퇴	인구변화율 < 0 & 생산가능 인구변화율 \geq 생산가능 인구변화율 \geq 기초 평균생산 가능 인구변화율	지역 경제 쇠퇴	지역의 경제총생산(GRDP) 변화율 \leq 기초 평균 GRDP 변화율
	3-2: 절대쇠퇴	인구변화율 < 0 & 생산가능 인구변화율 $<$ 기초 평균생산 가능 인구변화율		

2) 지역유형 구분 및 검토방식

(1) 지역유형 구분

본 연구의 지역유형화는 다음의 <표 4-3> 과 같이 제시할 수 있다. 먼저 지역의 인구변화를 통해 가늠할 수 있는 지역의 특성을 가장 유의미한 3가지 유형(성장형-유지형-쇠퇴형)으로 구분할 수 있다. 성장형은 인구의 규모가 양적으로 성장하는 지역이고 유지형은 인구가 유지되는 지역이며 쇠퇴형은 인구가 감소하는 지역이다. 지방자치단체의 인력운용이 행정수요에 맞춰 탄력적으로 작동한다면 이들 3개 지역유형 간 행정수요의 양과 수요변화 양상, 그리고 공무원의 정원의 특징이 큰 차이를 확인할 수 있을 것이다.

표 4-3 본 연구의 지역유형 구분

지역유형 구분		지역경제성장	지역경제 쇠퇴
1.성장형	1-1: 성장활력	전형적 성장지역	쇠퇴가능한 특이성장지역
	1-2: 불안정 성장	전형성 높은편	특이성 높은편
2.유지형	2-1: 안정활력		
	2-2: 안정형쇠퇴우려		
3.쇠퇴형	3-1: 성장형쇠퇴	특이성 높은편	전형성 높은편
	3-2: 절대쇠퇴	성장가능한 특이쇠퇴지역	전형적 쇠퇴지역

유형 간 차이도 중요하지만 같은 유형 내 차이에 대한 고려도 필요하다. 앞서 인구 유입을 통해 성장하는 지역이라도 하더라도 지역경제가 쇠퇴하는 지역은 보통의 성장형 지역과는 다른 도시발전의 경로를 겪고 있을 가능성이 크다. 인구변화와 지역경제 여건의 변화가 동조적으로 나타나는 전형적 유형(파란색 음영)과 그렇지 않은 특이유형(붉은색 음영)으로 구분할 수 있다. 같은 성장형 지역에 속하더라도 지역의 경제성장이 동반되지 않은 지역은 전형적인 성장지역과 다른 행정수요 변화가 관찰될 것으로 예상해 볼 수 있다. 이렇게 인구구조의 특성을 고려하면 지역의 유형은 크게는 3개 유형, 세부적으로는 6가지 유형(1-1 성장활력, 1-2: 불안정 성장, 2-1: 안정활력, 2-2: 안정형 쇠퇴우려, 3-1: 성장형 쇠퇴, 3-2: 절대쇠퇴)으로 구분될 수 있다. 지역을 이해하기 위한 추가 요인으로 지역경제요인을 고려하였는데, 이는 지역 내 차이를 보다 자세히 살펴보기 위해 6개 세부유형에 적용하였다.

(2) 지역유형의 검토방식

본 연구는 다음 [그림 4-2]와 같이 지역유형 간 차이와 지역유형 내 차이를 확인하고자 한다. 이러한 유형화를 “유형 간 차이”와 “유형 내 차이”으로 구분하여 살펴보고자 한다.

그림 4-2 본 연구의 지역유형의 검토방식

		유형 간 차이여부 분석		유형 내 차이여부 분석	
구분		지역경제성장	지역경제 쇠퇴		
1. 성장형	1-1: 성장활력	전형적 성장지역	쇠퇴가능한 특이성장지역		
	1-2: 불안정 성장	전형성 높은편	특이성 높은편		
2. 유지형	2-1: 안정활력				
	2-2: 안정형쇠퇴우려				
3. 쇠퇴형	3-1: 성장형쇠퇴	특이성 높은편	전형성 높은편		
	3-2: 절대쇠퇴	성장가능한 특이쇠퇴지역	전형적 쇠퇴지역		

먼저 유형 간 차이분석은 3가지 지역 유형(성장형-유지형-쇠퇴형)에 따른 전반적 패턴을 확인하고 지역유형간 행정수요와 인력의 유의미한 차이가 존재하는지를 확인하는 것이다. 성장하는 지역의 행정수요의 증가가 크게 나타날 것이며 이에 비례하여 인력의 증가가 나타날 것이다. 따라서 본 연구의 유형화 방식이 타당하다면 지역의 성장, 유지, 쇠퇴에 따라 유형간 행정수요 변화양상, 그리고 공무원 인력운영의 차이가 유의미하게 존재할 것이다.

다음으로 유형 내 차이의 고려는 같은 유형 내에 존재하는 차별적 속성을 확인하는 것이다. 본 장에서는 지역 간, 지역 내 행정수요와 인력간 관계가 차별적으로 나타나고 있는지를 확인한다. 이를 통해 지역유형별로 행정수요의 변화와 해당 지역 내 인력 사이에서 유의미한 관련성을 확인하고, 만약 유의미한 관계가 확인된다면 이를 반영한 공무원 인력산정을 위한 제도적 개선방안의 시사점을 도출할 수 있다.

2. 지역유형별 특성에 대한 가정

1) 가정 1: 지역유형별 행정수요의 차별성

(1) 지역유형별 행정수요의 변화량 구조

[그림 2-2]에서 가정한 행정수요의 특징을 지역유형별로 배치하면 [그림 4-3]과 같다. 인구가 감소하는 쇠퇴형 지역은 전반적으로 양적수요는 감소하지만 행정서비스 공백에 대응하기 위한 기획사항, 쇠퇴에 대한 각종 시설 정비들과 같은 질적수요가 발생하므로 총 행정수요는 양(+)이 될 수 있다.

그림 4-3 지역유형별 행정수요 변화량 그래프

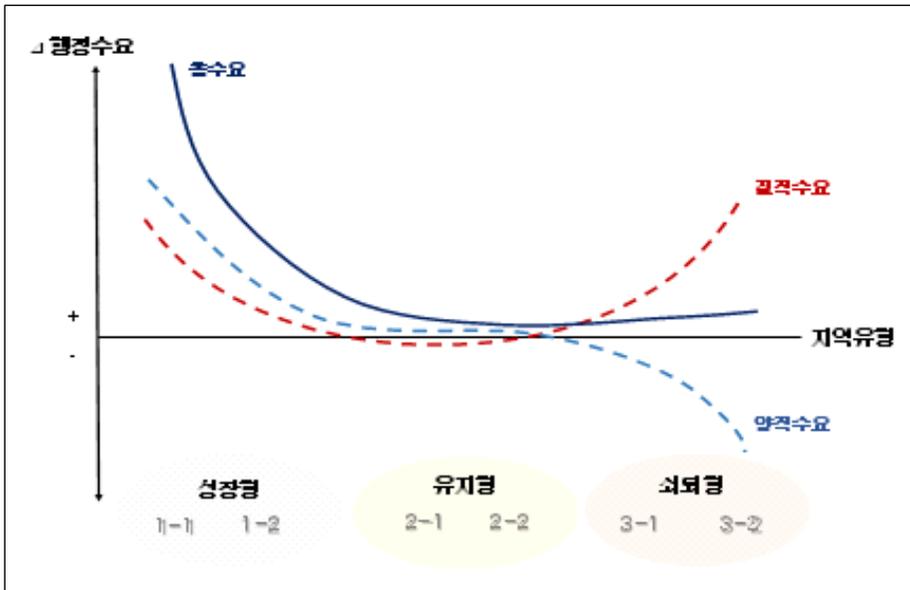


표 4-4 지역유형별 행정수요의 변화방향

행정수요	1.성장형				2.유지형				3.쇠퇴형				
	1-1		1-2		2-1		2-2		3-1		3-2		
	양 적	질 적											
총수요 변화	+	+	+							-		-	+

주: 수요는 증감여부에 따라 +, -로 구분가능함. 각각의 수요증감이 엇갈리는 경우 행정수요의 크기는 상쇄될 수 있음

즉, 인구규모에 따라 고정적으로 주어지는 기본수요에 더해 지역특성에 따라 유발되는 양적수요와 질적수요의 변화가 동시에 작용하여 전체 수요의 변화를 가져올 것이다. 선행연구들은 인구감소지역에서 여전히 존재하는 인력의 하방경직성과 비탄력성을 지적하고 있는데 인력산정제도가 유발하는 요인을 통제하더라도 이러한 경직성이 존재하는지, 이러한 경직성을 유발하는 것이 지역 내 행정수요의 변화량이 양(+)인지 여부는 아직까지 규명되지 않았다.

특히 인구감소에 따른 관할 구역내 행정수요의 과소화는 인구감소에 따른 지자체 세수부족을 유발하여 그 지역에 사는 주민들의 생활수준을 종전과 동일하게 유지하기 어려워진다. 도시지역의 감소세는 인구구조의 변화원인이 되는 지역산업 경제의 침체에 대한 대응을 요구하는 한편, 농촌 지역의 감소세는 고령화로 인한 활력저하와 복지서비스 제공방식의 고도화를 요한다. 지역의 성장, 인구유입은 고용 증대와 주민 복지서비스의 원활한 제공이 뒷받침되어야 가능하기 때문이다.

이상의 논리를 적용하면 다음의 <표 4-4>, [그림 4-3]과 같이 직관적으로 행정수요의 총량과 변화사향에 대한 관계를 설정할 수 있다. 지방자치단체의 행정수요는 인구감소에 따라 양적으로 줄어드는 행정수요와 그로 인해 추가적으로 유발되는 질적인 대응수요가 종합적으로 작용하여 결정된다. 따라서 감소하는 양적수요와 증가하는 질적수요의 증감 기울기에 따라 총 행정수요의 변화량은 쇠퇴형 지역이라고 하더라도 증가할 수 있다.

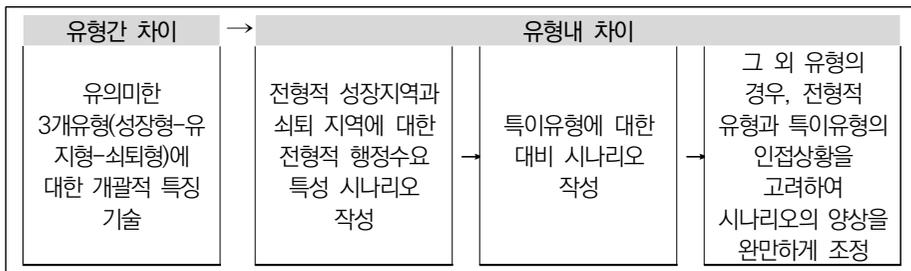
편의상 이러한 관계는 변화량을 기준으로 하여 연속형으로 제시하였으나, 그래프의

방식은 각 유형별로 비연속적으로 나타날 수 있다. 핵심은 인구증가로 인한 영향력이 행정수요의 양과 질의 상대적 크기에 따라 달라질 수 있으며, 인구감소지역이라도 행정수요의 질적 증가로 예상보다 적은 행정수요의 감소를 경험할 수 있다는 것이다. 또한 그에 따라 인력규모의 탄력적인 조정이 어려울 수도 있다.

(2) 지역유형별 행정수요의 변화에 대한 시나리오

지역유형별로 행정수요의 변화가 어떻게 달라지는지를 직관적으로 이해할 수 있도록 유형별 지표 특성에 대한 시나리오를 다수의 연구결과를 참조하여 도출하였다.

그림 4-4 지역유형의 차별적 특성에 대한 시나리오 작성순서 1



본 연구는 지역유형별 행정수요의 차별적 시나리오를 [그림 4-4]의 순서에 따라 작성하였다. 유형간 차별성을 고려하기 위해 가장 먼저, 성장형-유지형-쇠퇴형 지역에 대한 개괄적인 특징을 기술하였다. 다음으로 유형내 차별성을 고려하기 위한 시나리오는 다시 3가지 세부단계로 구분한다. 첫 번째 단계는 가장 전형적인 특성을 보이는 성장형 유형 중 생산가능인구의 증가세가 높은 1-1유형의 성장활력 지역과 쇠퇴형 유형 중 생산가능 인구의 증가세가 낮은 3-2유형의 절대 쇠퇴지역을 특정하는 것이다. 1-1 유형과 3-2유형 중에 지역의 경제성장이 동조적으로 움직이는 지역을 전형적 성장지역과 전형적 쇠퇴지역으로 설정하고 해당 지역에서 발생가능한 모습을 유추한다.

먼저 인구와 경제가 모두 성장하는 “전형적 성장지역”은 인구의 절대적 증가하고 생산가능 인구의 비중이 높아지며 지역경제가 성장하는 지역이다. 따라서 다른 지역에

비해 행정수요의 전반적 증가세가 크다. 구체적으로 인구유입에 따른 주거시설의 확대와 기반산업시설의 확충수요가 동시에 나타난다. 이러한 경향은 해당 지역이 기존의 대도시 지역인지, 일반시인지, 아님 인구가 적은 시나 농촌지역인지에 따라 다소 차별적으로 발생가능하지만 모든 지역에서 행정수요의 증가가 공통적으로 관찰된다. 도시 지역의 경우에는 택지개발로 인해 인구유입이 늘어난 수도권 지역인 경우가 대부분이다. 반면 전형적인 농촌지역에서 인구증가와 경제성장이 나타날 수 있는데 이는 수도권 개발제한으로 발생한 수도권과 입지가 인접하여 제조업 산업이 활성화되고 있는 비수도권 농촌의 지역일 가능성이 높다. 도시와 농촌지역 공통적으로 인구유입에 따라 행정수요의 전반적 증가가 나타날 수 있다.

한편, “전형적 쇠퇴지역”은 인구의 절대적 감소와 생산가능 인구비중의 감소와 동시에 경제여건이 쇠퇴하는 지역이다. 해당 지역은 과거에 비해 인구증가에 따라 유발되는 신규시설수요, 아동보육 및 교육에 관련된 행정수요가 전반적으로 감소하는 추세일 가능성이 높다. 이러한 행정수요의 감소는 도시지역에서도 대도시지역 및 일반시와 농촌지역에서 차별적으로 발생한다. 도시 지역의 경우 상주인구 감소로 인한 상권활력 저하와 주거 및 관련시설의 노후화가 발생하는 도심 쇠퇴지역일 가능성이 높다. 종전의 베드타운은 이러한 활력저하가 두드러지게 나타날 것이며 제조업 산업의 낮은 비중과 높은 자영업 비중을 보이는 3차 서비스업일 가능성이 높인데 이는 경기변동에 민감하다. 코로나-19를 겪으면서 가장 많은 침체가 발생할 가능성이 높다. 한편 농촌지역은 인구소멸의 위험도가 높은 전형적인 농촌지역으로 넓은 관할 면적의 다수의 노후화된 시설관리의 부담과 함께 지자체의 재정자주도 확대를 위한 외부사업비의 차입노력(국비사업)에 따른 신규시설설치 등의 수요가 발생할 가능성이 높다.

두 번째 단계는 특이유형에 대한 시나리오를 작성하는 단계이다. 인구가 성장하고 인구구조의 변화도 지역성장에 우호적인 상황임에도 불구하고 지역의 경제가 “쇠퇴가능한 특이성장지역”과 이와 반대로 인구규모의 절대적 감소와 인구구조 변화의 부정적인 영향력이 존재함에도 지역의 경제가 개선되는 “성장가능한 특이쇠퇴지역”이다. 전자의 경우 지역 내 기반산업의 쇠퇴가 최근에 발생하였거나 지역의 경제여건은 개선되지 않았으나 인접한 도청소재지 및 혁신도시로 출퇴근하는 인구의 유입이 발생하는 베드타운일 가능성이 존재한다. 반면 인구가 감소하고 생산가능인구의 유입이 없음에

도 경제가 성장하는 “성장가능한 특이쇠퇴지역”은 첨단산업의 부가가치를 창출할 여건이 높은 대도시 지역에 비해 소도시 및 농촌지역일 가능성이 크다. 해당 지역은 대도시에 인접한 입지로 대도시 인구가 유입되었으나 생산가능 인구가 아닌 고령인구의 유입과 이들의 경제활동 참여가 지역경제에 긍정적인 영향을 미쳤을 수 있다. 다만 절대적 수준이 낮은 상황에서 적은 변화만으로도 큰 효과를 발생시키는 것처럼 보이므로 이들 특이지역에 대해서는 상대적 비중변화와 동시에 절대적 수준의 차이변화를 다른 유형의 지역분석보다 세밀하게 살펴보는 것이 타당할 것이다.

세 번째 단계는 나머지 지역에 대한 시나리오를 점증적으로 작성하는 단계이다. 인접한 지역의 전형적 특성을 고려하여 시나리오의 적용수준을 완화하여 적용한다. 인접 지역유형과 거의 유사한 양상을 보일 수 있지만 노령인구유입에 따라 행정수요의 변화 양상은 다소 다를 수 있다.

이를 토대로 지역유형별 시나리오와 이러한 시나리오에 근거한 행정수요의 관계는 다음의 <표 4-5>와 <표 4-6>과 같이 제시할 수 있다. 지역간 주요한 차이는 성장형-유지형-쇠퇴형이 3가지 구분에서 발생하되, 인구구조와 지역경제상황(경제성장-경제쇠퇴)은 3가지 유형내 차이를 가져오는 보조적인 역할을 담당한다고 볼 수 있다.

이 같은 유형별 시나리오 방식에서 가장 고민스러운 지점은 뚜렷한 특징을 관찰하기 어려운 유지형 지역에 대한 파악과 결과 해석부분이다. 인구증감 요인의 원인은 뚜렷한 반면, 지역 내 인구유지는 드물기 때문이다. 출생율이 지속적으로 감소하는 상황에서 인구증감은 지역간 인구이동 요인에 기인한다. 최근 10년간 지역 경기침체로 인한 제조업 침체와 지역인구 유출, 부동산 가격 급등으로 인한 대도시 도심인구의 유출 가속화 등과 같이 지역간 인구이동을 유발하는 원인들은 다수 존재한다. 반면 지역내 인구유입이 적다는 의미는 지역 내 산업이 경기변동에 변화가 없는 안정화된 지역임을 뜻하는데 이 같은 지역은 인접 지역간 교류가 활발하지 않을 수 있으며 인구 감소추이를 고려해볼 때 개념적으로는 분류가능하나 실제 여기에 해당하는 지자체의 수는 적을 가능성이 높다. 따라서 유지형 지역에 구분과 해석은 성장형과 감소형 지역에 대한 구분만큼 뚜렷하지 않을 수 있다. 그러나 본 연구에서의 핵심 관심사항은 통상적으로 행정수요가 감소할 것이라고 여겨지는 인구소멸 지역의 행정수요의 변화량이 실제로는 양(+)으로 나타나고 이에 근거한 인력수요가 존재한다는 점을 실증적으로 규명하는

것이다. 따라서 유지형 지역에 대한 구분과 해석은 이러한 목적하에서 제한적으로 살펴보는 것으로 같음하고자 한다.

표 4-5 지역유형별로 나타날 수 있는 특성에 대한 세부 사나리오

지역유형 간 차이	유형내 차이	
	지역경제 성장	지역경제 쇠퇴
1. 성장형 인구와, 비례하는 행정수요 지표가 전반적으로 증가 인구유입에 따른 행정서비스 수요 높음 이에 비례하여 지방자치단체의 업무량 증가와 인력증가가 가장 큰 폭으로 증가할 것으로 예상됨 전반적으로 행정수요가 증가하는 특성을 보이거나 세부유형에 따라 행정수요의 변화양상의 차별성 존재	[전행성 성장지역] 신규택지개발로 인한 인구유입의 특성 두 드러짐 지역내 구도심과 신도심 간 격차발생 대체로 넓은 면적, 인구유입을 가속화할 수 있는 산업기반이 존재 전생애주기 서비스 수요 높음 도시의 경우, 전형적으로 나타나는 수도권 지역일 가능성이 높음 농촌의 경우, 대도시 인접한 지역의 일부 관할에서만 인구가 증가함. 수도권산업규제 로 인해 수도권에 인점, 산단입지한 군지역 외곽인 근로자 종사비중 높음	[쇠퇴가능한 특이성장지역] 인구성장에도 지역경제가 쇠퇴하는 특이유 형 지역산업구조 및 거시적 경제여건 변화가 관찰되지 않거나 기반산업 쇠퇴 및 타 지역 이전이 최근에 이루어질 수 있음 경제성장 동력없이 입지(도청소재지)에 따 라 인근지역의 인구조출되는 인구의 유입이 높은 베드타운일 가능성 존재함 장기적 성장동력 확보 마련에 대한 지자체 의 관심이 높을 수 있음 반면 인구유입에 따른 행정수요 증가에 대 응하기 위한 재정여건 부족으로 인한 전반 적 업무수행의 어려움 발생할 가능성 존재 전생애주기 서비스 수요 높음
	1-1: 성장 활력	[전행성이 높은 편] 1-1유형과 대부분 유사 생산가능인구 비중의 감소에 따라 장기적 으로는 지속적인 지역성장세를 유지하기 다소 어려움
1-2: 불안정 성장		

지역유형 간 차이		유형내 차이	
		지역경제 성장	지역경제 쇠퇴
2.유지형	인구의 변화없이 안정적인 지역의 특성을 보임	인구가 유지되나, 지역내 사업체 증가 및 관련 기간시설 관리등의 행정수요가 발생 가능 * 지역특성에 대한 뚜렷한 포착이 어렵다 라, 개념상 성장-쇠퇴 사이의 완충유형이라는 차원에서 제한적으로 살펴볼	인구는 유지되지만 기반시설 침체 가능성 제조업 쇠락 등 경기침체에 대한 불안도 존재 지역경제 쇠퇴속도가 다소 높을 것으로 예상 * 지역특성에 대한 뚜렷한 포착이 어렵다 라, 개념상 성장-쇠퇴 사이의 완충유형이라는 차원에서 제한적으로 살
	지방자치단체의 임무량 증가와 인력증가는 성장형 지역과 쇠퇴형 지역에 비해 크지 않을 것으로 예상	2-1: 안정 협력 2-2: 안정형쇠퇴 우려	[특이성이 높은펜] 인구감소에도 지역경제가 성장하는 지역 농촌의 경우, 대도시 인접한 입지로 인해 인근 지역의 일부 관할에서만 생산가능 인구의 유입에 따라 전연형태 서비스 수요 높음
3.쇠퇴형	인구와 비례하는 행정수요 지표가 전반적으로 감소 인구감소에 따라 증가하는 행정수요 서비스도 존재 (질적 수요)	3-1: 성장형쇠퇴	[전형적 쇠퇴지역] 행정수요의 전반적 감소 쇠퇴지역으로 인구가 감소하고 경제성동력의 상실로 인한 지역쇠퇴가 존재 도시: 지역업 비율이 높은 전형적인 노후화된 도심쇠퇴 지역, 도심기반 시설의 노후화, 지역산권 활력저하, 상주인구 감소, 도시외곽의 개발로 인한 전체 산외곽의 개발로 인한 전체 농촌은 전형적인 인구소멸 지역에 해당하며 지역소멸대응을 위한 각종국비사업 시점유치증가
	지역의 쇠퇴수준에 따라 행정수요의 대응양상이 달라질 수 있으므로 안정형 지역에 비해 더 큰 공무원수의 증가가 나타날 수 있음 전반적으로 행정수요가 감소하는 보이거나 세부유형에 따라 행정수요의 변화양상의 차별성 존재	3-2: 절대 쇠퇴	[성장가능한 특이쇠퇴지역] 인구가 감소하고 생산가능인구 유입이 없음에도 지역경제가 성장하는 특이지역으로 특히 농촌지역의 특수성이 높음 도시: IT 금융산업비중이 높은 전형적인 대도시, 상주인구 감소하나 도심기능 유지 농촌: 대도시 인접한 입지로 인해 인근 지역의 일부 관할에서만 고령인구의 유입 노인서비스 수요 높을 수 있음

표 4-6 지역유형별 행정수요의 변화관계 가정

영역 구분	세부	1.성장형				2.유지형				3.쇠퇴형				
		1-1		1-2		2-1		2-2		3-1		3-2		
		경 제 성 장	경 제 쇠퇴											
인구	인구규모 (인구수 등)	++ +	++ +	++ +	++ +					-	-	-		
	인구구조변 수(청년 수)	++	+	+							-		-	
	인구구조변 수(노인 수)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
경제	산업유관 변수 (사업체수, 등, GRDP)	++ +	++ +	++ +	++ +	++			++		+		+	
	학생수 및 교육관련 사항	++		++		+				-	-	-	-	
사회 서비스	시설 및 사회서비스 관련지표	++ +	++ +	++ +	++ +						+	+	+	++
	SOC 지표	++ +	++ +	++ +	++ +						+	+	+	++
환경 안전	폐기물	++ +	++ +	++ +	++ +						+		+	
	교통사고 등 사회안전 관련 지표	++ +	++ +	++ +	++ +						+		+	

이에 본 장에서는 사회의 특성을 구분하는 영역을 크게 4가지 영역(인구, 경제, 사회서비스, 환경)으로 구분하여 개괄적으로 해당 지표가 지역유형별에 따른 가정에 근거하여 실제로 증감하고 있는지 확인하고자 하였다.

2) 가정 2: 지역유형간 차별화된 인력운영

(1) 총인력 규모변화

맞춤형 인력관리의 성공은 지역내 행정수요의 특성에 부합하는 기구와 인력과의 관계가 성립되었는지 여부에 있다. 행정수요량의 변화에 상응하여 인력의 규모의 변화가 연계성을 가지는지 여부가 확인되어야 하는데 일반적으로 행정수요량이 증가하면 인력의 규모가 증가하게 된다.

이러한 행정수요의 변화에 인력이 탄력적으로 움직인다고 하면, 행정수요 변화량이 가장 큰 성장형 유형의 인력증가 규모가 가장 클 것이다. 반면 유지형과 쇠퇴형 지역의 인력규모 증가분은 성장형 지역보다는 적을 것이다. 그러나 쇠퇴형 지역이라도 하더라도 시나리오 상 존재하는 질적인 행정수요 증가에 따라 인력이 증가할 가능성이 존재하므로 유형내 인력증감양상은 다를 수 있다(<표 4-7>참조).

표 4-7 지역유형별 공무원 총정원 변화규모

값	1.성장형				2.유지형				3.쇠퇴형			
	1-1		1-2		2-1		2-2		3-1		3-2	
	경 제 성 장	경 제 쇠퇴										
총정원 변화	++ +	++	++	+					+		++	++

(2) 기능별 인력 규모변화

공무원 정원의 지역유형별 행정기능이 차별화되기 때문인데 세부기능 수행의 변화에 기인할 수 있다. 지방자치단체의 세부기능 수행의 특성까지 상세히 들여다보는 것은 쉽지 않으나 기능별 인력의 변동을 통해 행정수요의 변화와 인력간 관계를 가늠하는 것은 가능하다. 기능별 인력은 각각의 특성에 부합되는 인력과 관련이 있지만 대체로 인구변수에 가장 큰 영향을 받는다. 한국지방행정연구원은 2020년에 지방행정 기

능별 기능별 인력추정을 고도화하여 행정안전부의 인력관리에 필요한 정보를 제공하고 있다. 기능별 인력 추정에 활용되는 변수는 총정원에서 고려되는 9개 행정수요 지표 중에서 해당 기능과 개념적으로나 통계적으로나 유의미한 변수를 취사선택한다. 그러나 해당지표는 사회서비스와 안전영역의 지표가 반영되지 않는다는 한계가 존재한다. 이에 본 장에서는 변화된 총정원과 8대 지방행정기능 인력의 변화를 통해 행정수요의 변화가 실제 인력배분과정에 나타나고 있는지를 확인하였다.

표 4-8 지역유형별 공무원 기능인력 변화규모

기능 구분	기능별 인력 산정시 행정수요 지표	지표 영역			
		인구	경제	사회 서비스	환경 안전 인프라
지원기능	인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인	○	○	×	×
문화체육 관광기능	인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체	○	○	×	×
보건복지 기능	인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인	○	○	×	×
산업경제 기능	면적, 농경지(인력: 인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인)	○	○	×	×
환경기능	인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체, 장애인, 외국인	○	○	×	×
도시주택 기능	인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인	○	○	×	×
지역개발 기능	인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인	○	○	×	×
방재민방위기능	인구, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체, 자동차, 장애인, 외국인	○	○	×	×

인력운용의 비탄력적 구조가 존재함에도 행정수요의 변화에 따라 정원과 기능별 인력의 지역유형별 양상을 가정하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

3) 가정 3: 지역유형화의 제약요인

지방자치단체의 인력은 행정수요의 특성에 따라 탄력적으로 조정되기 어려운 제약이 존재한다. 이러한 경직성의 문제는 공무원 정원규모와 기능별 인력 산정에 동시에 발생한다. 기준인건비 산정과정에 국가정책 수행에 따라 추가적으로 발생하는 업무에 대응하는 인력이 모든 지역에 일괄 반영되는 국가정책 수요가 존재한다. 동시에 자치분권 고도화에 따라 단체장의 역점사업을 추진하기 위해 행정수요와 관련된 지표변화와 무관하게 특정 기능에 대한 수요가 발생할 수 있다. 따라서 제3장의 공무원 정원과 기능별 인력 추이에서 살펴본 바와 같이 전체적으로 모든 지역의 정원은 증가하고 유형과 관계없이 보건복지기능의 인력변화율이 가장 높게 나타났다. 따라서 지역의 특성에 따른 행정수요의 변화만으로는 모든 공무원 정원의 변화와 인력운영의 특성을 파악하기 어려운 한계가 존재한다는 것을 가정할 필요가 있다.

3. 본 장의 세부내용 구성

본 장은 크게 지역유형화의 적용을 통한 지역분류, 산정된 지역유형별 행정수요 분석, 지역유형별 인력운영 분석, 지역유형별 행정수요와 인력간 관계분석의 4가지 사항으로 구성되었다. 특히 각각의 내용들은 시계열로 구축된 데이터를 기반으로 한 분석이다. 전국 226개의 모든 기초지방자치단체 간 비교분석은 한 곳의 누락없이 시계열 데이터가 분석내용에 맞춰 구축되어야 가능하다. 시점에 따라 누락된 지표가 존재함에 따라 해당 변수를 고려하여 데이터의 분석시점이 다소 다르다는 점을 밝힌다.

그림 4-5 지역유형의 차별적 특성에 대한 시나리오 작성순서 2

단계	지역유형화의 적용 통한 지역분류	지역유형별 행정수요 분석	지역유형별 인력운영 분석	지역유형별 행정수요와 인력간 관계분석
내용	지역유형구분 기준에 따라 227개 기초지방자치단체 의 유형구분 적용	지역유형간 유형내 행정수요(개별지표, 요인지표)의 변화여부 확인	지역유형간, 지역유형내 총정원, 기능별 인력의 변화여부 확인	행정수요의 변화와 인력(총정원, 기능별인력)변화폭 간 상관분석
방법	인구 및 경제요인 관련 기준을 적용한 지역 유형 분류	개별지표 변화비교 요인점수 총량비교	총정원, 기능별 인력변화폭 비교	상관관계 분석
데이터	인구기준: 2012~2022년 지역경제성장기준 : 2016~2019년	행정안전부지표: 2013~2020년 기타행정수요지표 : 2013~2019년	총정원: 2013~2020년 기능별 인력: 2013~2019년	총정원: 2013~2020년 기능별 인력: 2013~2019년

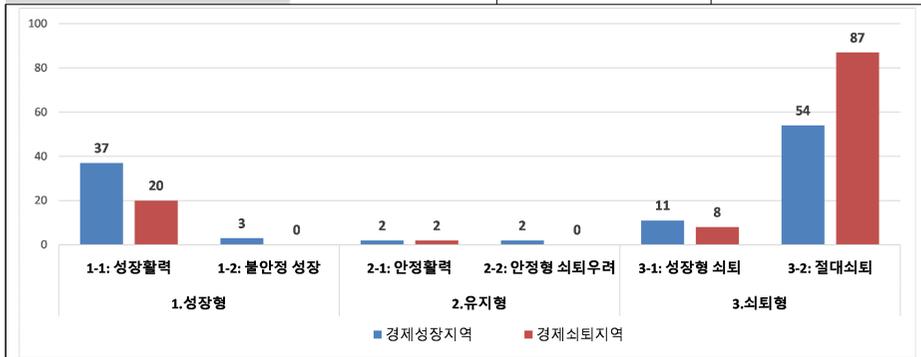
제2절 지역유형화의 적용을 통한 지역분류

1. 지역유형 분류

10년 간의 (2012~2021년)의 인구규모와 인구구조 변화사향을 토대로 226개 기초지자체를 대상으로 구분하면 성장형 60곳, 유지형 6곳, 쇠퇴형 160곳으로 2/3이상의 지역이 쇠퇴형에 속하고 있는 것으로 나타났다. 그중 3-2의 절대쇠퇴에 가장 많은 141곳이 포진한 것으로 보인다. 이들 중 경제성장여건을 고려했을 때 경제쇠퇴 지역에 87개 지자체가 속하고 있어, 세부유형중 가장 많은 지자체가 쇠퇴형-절대쇠퇴-경제쇠퇴지역에 속한다.

표 4-9 지역유형별 분포: 단순평균

지역유형 구분		경제성장지역	경제쇠퇴지역	소계
1. 성장형 (60)	1-1: 성장활력	37	20	57
	1-2: 불안정 성장	3	0	3
2. 유지형 (6)	2-1: 안정활력	2	2	4
	2-2: 안정형 쇠퇴우려	2	0	2
3. 쇠퇴형 (160)	3-1: 성장형 쇠퇴	11	8	19
	3-2: 절대쇠퇴	54	87	141
소계		109	117	226

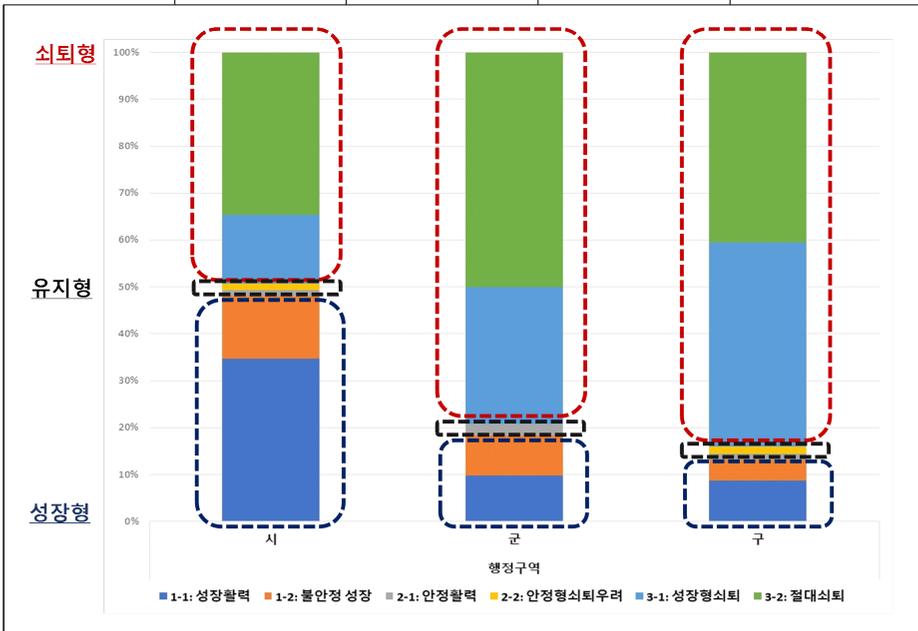


2. 기존유형과의 비교

<표 4-10>은 시군구별 신규 유형분포 현황이다. 행정구역상 시·군·구로 구분한 경우 시 지역은 성장활력(1-1유형)지역과 절대쇠퇴(3-2)유형의 수가 26곳으로 같았다. 군 지역은 쇠퇴형 유형이 가장 많았고, 대도시에 속하는 구 지역도 쇠퇴형이 대부분이다.

표 4-10 신규유형의 시군구 분포 및 비중 (단위: 개, %)

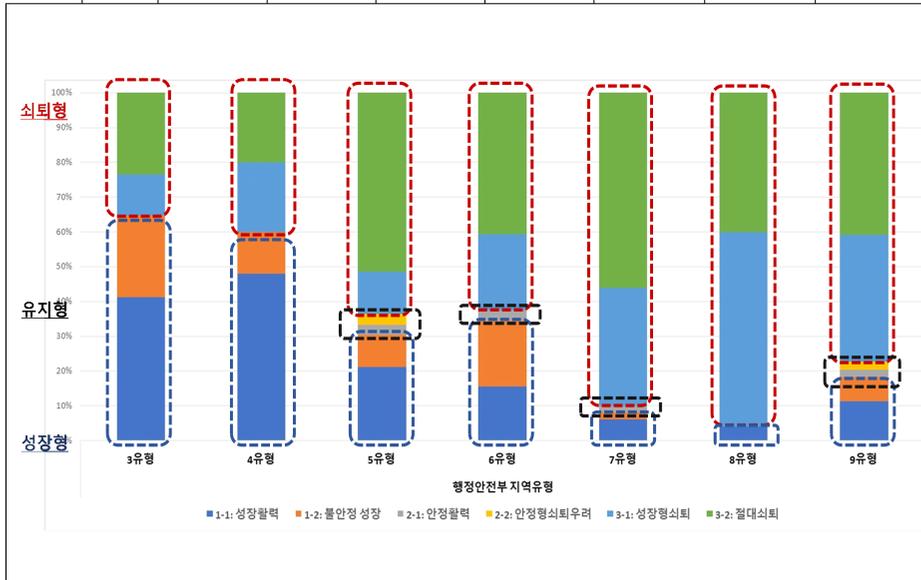
지역유형 구분		행정구역		
		시	군	구
1	1-1	26	8	6
	1-2	10	7	3
2	2-1	1	2	1
	2-2	1	0	1
3	3-1	11	24	30
	3-2	26	41	28



<표 4-11>은 행정안전부 유형구분별 신규 유형분포 현황이다. 행정안전부 유형구분에 따르면 3,4유형의 도시의 지역의 경우 성장형의 비중이 높은 반면, 나머지 유형에선 모두 쇠퇴지역의 비중이 높았다.

표 4-11 신규유형의 행정안전부 9대 유형 분포 및 비중(단위: 개, %)

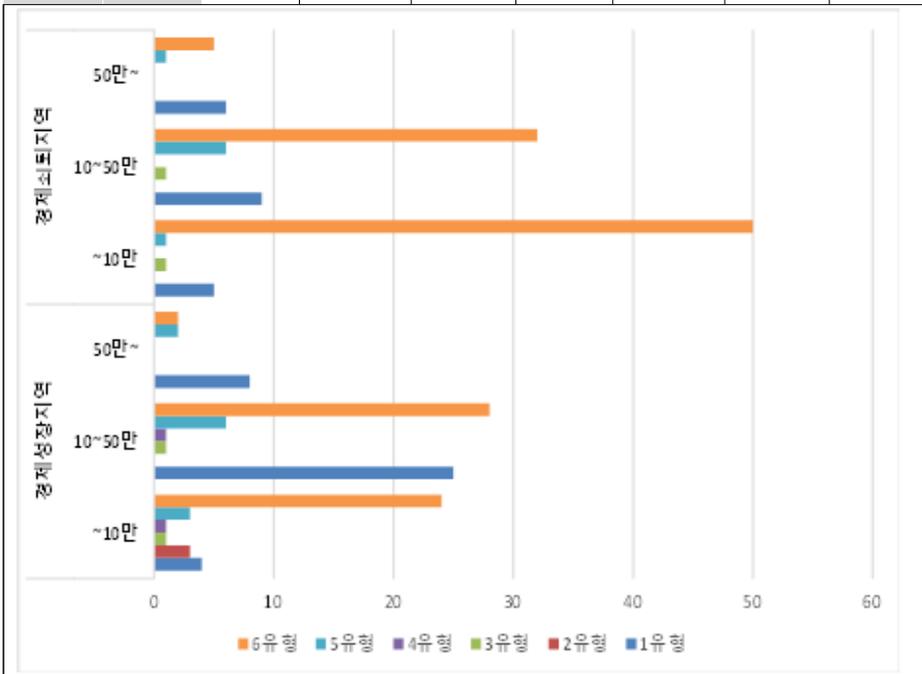
지역유형 구분		행정안전부 지역유형(21년도 기준)						
		3유형	4유형	5유형	6유형	7유형	8유형	9유형
1	1-1	7	12	7	5	3	1	5
	1-2	4	3	3	6	1	0	3
2	2-1	0	0	1	1	1	0	1
	2-2	0	0	1	0	0	0	1
3	3-1	2	5	4	7	17	14	16
	3-2	4	5	17	13	28	10	18

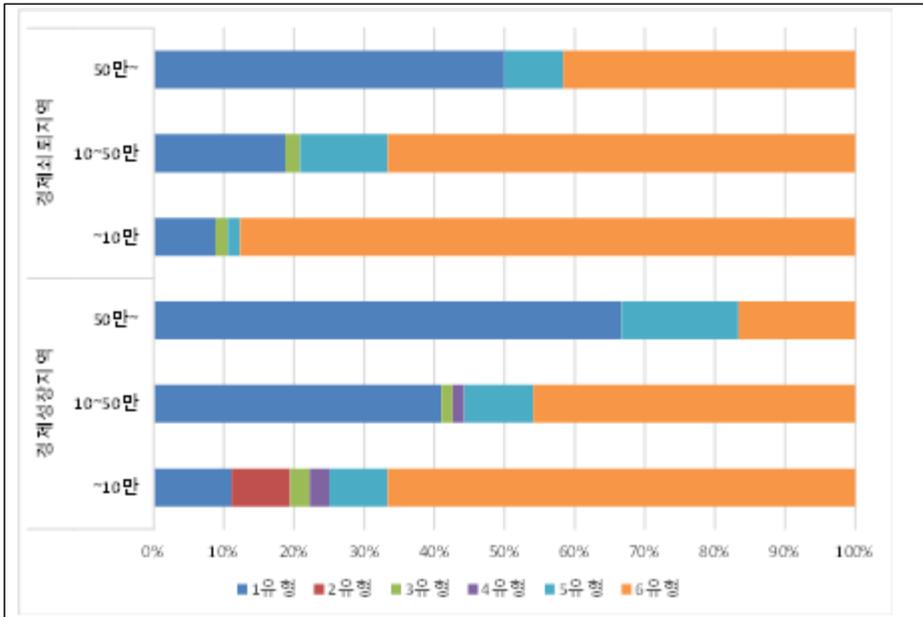


<표 4-12>는 인구규모에 따라 지역유형의 분포를 교차하여 분석한 사항이다. 주목할 점은 인구 50만 이상의 대도시 7개 지역 절대적 쇠퇴를 경험하는 지역이며 그중 5곳이 경제쇠퇴가 발생하는 지역이라는 점이다.

표 4-12 세부 지역유형별 분포 및 비중(단위: 개, %)

지역유형 구분		경제성장지역			경제쇠퇴지역			소계
		~10만	10~50만	50만~	~10만	10~50만	50만~	
1. 성장형	1-1	4	25	8	5	9	6	57
	1-2	3	0	0	0	0	0	3
2. 유지형	2-1	1	1	0	1	1	0	4
	2-2	1	1	0	0	0	0	2
3. 쇠퇴형	3-1	3	6	2	1	6	1	19
	3-2	24	28	2	50	32	5	141
소계		36	61	12	57	48	12	226





아울러 유형화는 인구와 경제요인의 변화량의 관점에서 구분된 것으로 <표 4-12>에 서 확인한 바와 같이 같은 유형이라도 인구규모별 지자체 편차가 크게 나타난다. 지역의 고유한 행정수요의 특성은 인구규모, 도농여부, 입지 등에 따라 다르지만 인구의 감소로 인해 고유 행정수요의 변화양상이 달라진다는 점을 유념할 필요가 있다.

구체적으로 다음의 <표 4-13>은 각 유형별 지자체를 분류한 결과를 살펴보면 다음의 사실을 확인할 수 있다. 지역의 성장과 쇠퇴는 모든 행정구역에서 발생하는데 인구가 절대적으로 많은 서울 및 수도권 지역도 지역과 경제여건이 쇠퇴하는 지역과 성장하는 지역으로 구분된다는 점이다. 이는 쇠퇴형 중 절대쇠퇴에 해당하는 3-2 유형에 서울 자치구 18곳이 포함되어 있다는 점이다. 서울은 2016년 기점으로 메가시티(천만 이상의 대도시)에서 벗어나고 있는데 이러한 인구감소는 서울의 출생아 감소, 높은 부동산 부담에 따른 인근 경기도 신도시로의 인구유입(2기 신도시 완공된 2010년부터 서울 순유출 인구감소가 큰 폭으로 증가) 등 때문이다. 그러나 서울 자치구와 같이 3-2유형에 속하는 도시는 다른 농촌형 지역과 절대적 쇠퇴를 겪음에도 행정수요의 양

상은 달라질 수 있는데 인구증가 유인이 낮은 높은 지가와 자영업 비율이 높은 특성으로 인해 경기에 민감한 지역상권 활력저하, 상주인구 감소, 도심외곽의 개발로 인한 인구유출에 따른 노후화를 보인다. 반면 3-2의 농촌지역은 전형적인 인구소멸 지역에 해당하며 지역소멸대응을 위한 각종 국비사업 시설유치증가와 같은 신규 행정수요가 발생하고 있으나 고령화와 절대인구의 감소로 인해 쇠퇴를 넘어선 공동화가 발생하게 된다.

반면 같은 서울시 자치구라고 하더라도 인구와 경제가 성장하는 지역도 존재한다. 강서구가 대표적인데 이와 대조적인 중구와 동일한 지역유형인 9유형을 적용하여 인력의 수요를 예측하는 현재의 인력산정 방식이 적정한지에 대한 검토가 필요하다. 동시에 군 지역인 무안군은 인구규모의 증가와 경제성장이 동시에 발생하고 있어 같은 관내 장성군, 신안군과 다른 양상을 보인다.

앞서 검토한 바와 같이, 유지형에 해당하는 지역은 총 6개에 지자체에 불과하여 매우 제한적이다. 그러나 연구진은 지역특성에 대한 뚜렷한 포착이 어렵더라도, 개념상 성장-쇠퇴 사이의 완충유형이라는 개념적 차원에서 해당 유형을 존치시키는 것이 타당하다고 판단하였고 이후 분석에서도 유지형 지역을 포함시키고자 한다.

표 4-13 유형별 지자체 분포

지역유형 구분	경제성장지역	경제쇠퇴지역
1. 성장형	서울특별시 강서구 인천광역시 중구 연수구 영진군 광주광역시 광안구 대전광역시 유성구 울산광역시 북구 경기도 수원시 의정부시 평택시 고양시 구리시 남양주시 오산시 의왕시 하남시 파주시 이천시 안성시 김포시 화성시 광주광역시 영주시 영천시 가평군 양평군 강원도 춘천시 원주시 충청북도 청주시 진천군 충청남도 아산시 서산시 전라북도 진주시 전라남도 나주시 무안군 경상북도 경산시 경상남도 진주시	부산광역시 강서구 기장군 대구광역시 달성군 인천광역시 남동구 서구 울산광역시 울주군 경기도 시흥시 용인시 충청북도 증평군 충청남도 천안시 계룡시 당진시 홍성군 전라북도 완주군 전라남도 순천시 경상북도 김천시 예천군 경상남도 김해시 거제시 양산시
	1-2: 불안정 성장	
2. 유지형	충청북도 충주시 음성군	대구광역시 중구 전라남도 광양시
	2-2: 안정형 쇠퇴 우려	대구광역시 동구 강원도 양양군

지역유형 구분	경제성장지역	경제쇠퇴지역
3-1: 성장형 쇠퇴	<p>서울특별시 성동구 영등포구 동작구 송파구 관주광역시 북구 대전광역시 서구 경기도 성남시 군포시 강원도 속초시 화천군 인제군</p>	<p>서울특별시 서대문구 마포구 대구광역시 북구 인천광역시 미추홀구 경기도 안산시 과천시 경상북도 구미시 칠곡군</p>
3-2: 절대 쇠퇴	<p>서울특별시 종로구 용산구 중랑구 강북구 도봉구 노원구 은평구 구로구 금천구 강동구 부산광역시 영도구 부산진구 남구 해운대구 연제구 수영구 대구광역시 남구 인천광역시 계양구 광주광역시 동구 서구 남구 대전광역시 동구 중구 울산광역시 중구 경기도 안양시 광명시 연천군 강원도 강릉시 동해시 홍천군 철원군 양구군 고성군 충청남도 서천군 전라북도 무주군 고창군 진안군 무주군 목포시 고흥군 보성군 장흥군 강진군 해남군 함평군 완도군 진도군 경상북도 안동시 문경시 청송군 경상남도 밀양시 의령군 함안군 창원군 하동군 산청군</p>	<p>서울특별시 중구 관진구 동대문구 성북구 양천구 관악구 서초구 강남구 부산광역시 중구 서구 동래구 북구 시하구 금정구 사상구 대구광역시 서구 수성구 달서구 인천광역시 동구 부평구 대전광역시 대덕구 울산광역시 남구 동구 경기도 부천시 동두천시 포천시 강원도 태백시 삼척시 영월군 평창군 정선군 충청북도 제천시 보은군 옥천군 영동군 단양군 충청남도 공주시 보령시 논산시 금산군 부여군 청양군 예산군 태안군 전라북도 군산시 익산시 정읍시 남원시 김제시 진안군 장수군 임실군 순창군 부안군 전라남도 여수시 담양군 곡성군 구례군 화순군 영암군 영광군 장성군 신안군 경상북도 포항시 경주시 영주시 영천시 상주시 군위군 의성군 영안군 영덕군 청도군 고령군 성주군 봉화군 울진군 울릉군 경상남도 통영시 사천시 통영장원시 고성군 남해군 합안군 거창군 합천군</p>

제3절 지역유형별 행정수요 분석

1. 행정수요의 지표별 분석

1) 행정안전부 9대 행정수요 지표

<표 4-14>는 행정안전부 인력산정에 관련된 9개 행정수요 지표가 지역유형별로 어떻게 나타나고 있는지를 비교 제시한 결과이다. 지역유형별로 인구를 비롯한 행정수요의 분포는 고르게 나타나고 있고 같은 집단 내 표준편차가 크게 나타나고 있는 편이다. 각 유형별로 도시와 농촌이 모두 포함되어 있기 때문에 지표 값에 대한 크기를 비교하는 것의 실익은 크지 않다. 다만 3개 유형중 성장형과 쇠퇴형 지역에 비해 유지형 지역의 행정수요의 절대적 규모가 적다는 점은 확인할 수 있다.

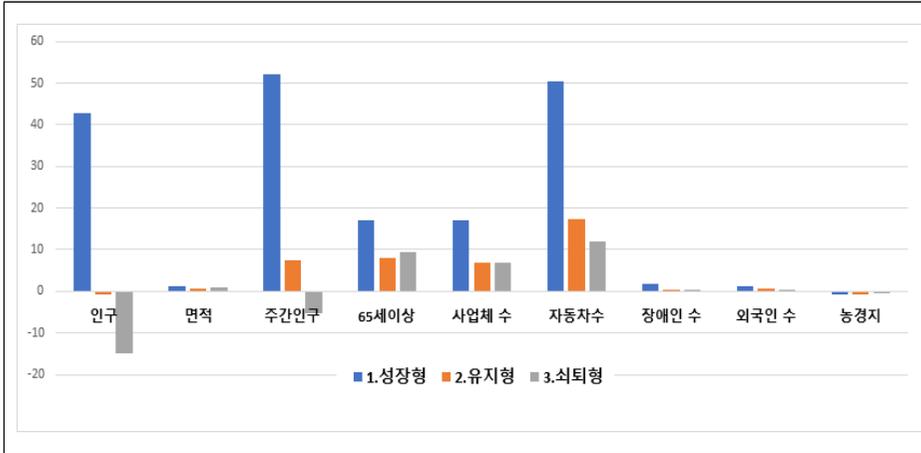
표 4-14 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 특성 분석(2021년) (단위: 천)

지표	통계값	1.성장형		2.유지형		3.쇠퇴형	
		1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
인구 (단위: 천명)	평균	350.1	51.4	131.7	184.7	353.5	162.2
	표준편차	275.0	16.4	61.1	221.7	234.0	170.9
면적 (단위: km ²)	평균	430.2	750.5	493.7	405.9	240.3	454.2
	표준편차	296.8	303.8	399.3	316.5	416.0	404.3
주간인구 (단위: 천명)	평균	326.0	51.9	143.5	171.5	352.8	161.9
	표준편차	243.1	12.5	48.4	203.3	234.4	171.0
65세이상 (단위: 천명)	평균	49.4	17.3	25.3	39.6	52.9	33.0
	표준편차	34.6	5.6	12.6	43.7	33.3	25.8
사업체 수 (단위: 천개)	평균	37.81	6.39	21.41	21.06	41.77	19.95
	표준편차	27.76	2.24	5.60	23.13	27.66	20.59
자동차수 (단위: 천대)	평균	174.9	35.0	83.2	91.8	146.4	75.8
	표준편차	128.5	15.5	27.8	106.3	97.9	78.7
장애인 수 (단위: 천명)	평균	16.0	4.5	8.1	11.4	15.2	9.4
	표준편차	10.5	1.2	3.9	12.8	9.8	7.5
외국인 수 (단위: 천명)	평균	8.1	0.8	3.8	1.0	8.7	3.0
	표준편차	8.0	0.1	3.5	1.0	11.0	4.2
농경지 (단위: km ²)	평균	8.8	11.1	9.9	2.9	2.9	10.2
	표준편차	7.3	2.1	4.5	2.5	3.4	6.5

본 연구에서 관심있는 사항은 유형별 행정수요의 변화폭이 실제로 발생하고 있는지 여부이다. 지역유형에 따른 행정수요 지표의 현황은 2021년 기준으로 하되, 변화폭은 2013~2020년의 8년 단위로 살펴보았다. 분석결과 실제로 성장형 지역의 경우, 유지형과 쇠퇴형에 비해 행정수요 지표의 증가를 확인할 수 있었다.

표 4-15 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 특성

지표	통계값	1.성장형		2.유지형		3.쇠퇴형	
		변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율
인구 (단위: 천명)	평균	42.7	0.17	-0.8	-0.01	-15.0	-0.08
	표준편차	60.2	0.23	1.3	0.01	16.7	0.04
면적 (단위: km ²)	평균	1.3	0.01	0.6	0.00	1.0	0.00
	표준편차	3.7	0.03	1.7	0.00	5.1	0.04
주간인구 (단위: 천명)	평균	52.1	0.23	7.4	0.04	-5.3	-0.02
	표준편차	59.7	0.21	16.0	0.10	16.2	0.06
65세이상 (단위: 천명)	평균	17.0	0.55	8.0	0.32	9.3	0.29
	표준편차	13.4	0.24	7.6	0.11	9.7	0.16
사업체 수 (단위: 천개)	평균	17.07	0.90	7.59	0.58	7.63	0.55
	표준편차	13.77	0.31	4.29	0.26	8.42	0.20
자동차수 (단위: 천대)	평균	50.3	0.46	17.3	0.27	12.1	0.24
	표준편차	42.4	0.23	10.4	0.08	17.5	0.46
장애인 수 (단위: 천명)	평균	1.8	0.15	0.5	0.02	0.1	0.01
	표준편차	2.9	0.16	0.8	0.06	0.9	0.11
외국인 수 (단위: 천명)	평균	1.3	0.25	0.6	0.15	0.1	0.13
	표준편차	2.3	0.31	0.8	0.15	1.4	0.34
농경지 (단위: km ²)	평균	-0.8	-0.15	-0.8	-0.12	-0.6	-0.11
	표준편차	0.9	0.12	0.9	0.01	0.7	0.12



먼저 성장형 지역의 9대 행정수요 지표의 변화폭을 구체적으로 살펴보면 인구는 같은 기간 4만 2천명 증가한 반면, 유지형은 800명, 쇠퇴형은 1만 5천명 감소하였다. 주간인구수는 5만 2천명, 사업체수는 1만 7천여개 증가하였다. 자동차수는 5만여대 증가였으며 장애인수와 외국인수도 유지형과 쇠퇴형지역에 비해 크게 증가하였다.

유지형 지역의 경우, 인구와 농경지 면적의 감소가 나타났으나 다른 7개 행정수요 변수는 소폭 증가한 것으로 보인다. 쇠퇴형지역은 같은 기간 인구가 1만 5천명 감소하였으며 주간인구도 5천명 가까이 줄어들었다. 반면 65세이상 인구는 유지형 지역에 비해 2천명 가까이 많이 증가하였고 사업체수 역시 유지형 지역에 비해 다소 많이 증가한 것으로 나타났다. 쇠퇴형지역이라고 하더라도 인구를 제외한 행정수요 지표가 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 인구의 감소만으로 행정수요의 감소가 단순하게 성립되지 않음을 확인할 수 있는 가장 직관적인 분석이라고 볼 수 있겠다.

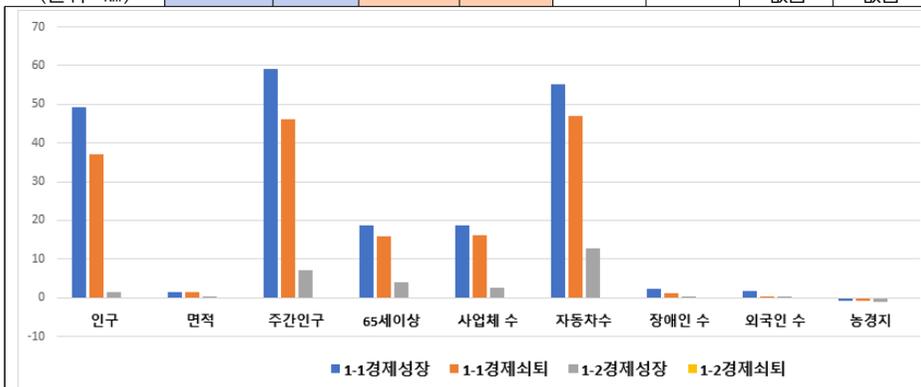
(2) 유형별 시점별 변화

지역의 세부 유형별로 행정수요의 변화가 어떻게 발생하고 있는지를 다음의 <표 4-16>과 같이 살펴보았다. 성장형 지역 중 가장 전형적인 특징을 가지고 있는 1-1 유형의 성장활력지역(파란색 음영) 중 지역의 경제성장이 시군구 평균보다 높은 지역의 경우 인구, 주간인구, 자동차수, 외국인수, 장애인수, 사업체수와 같이 인구와 비례하

는 변수의 증가폭이 가장 높은 것으로 나타났다. 한편 1-1유형의 성장활력 지역중에서 지역의 경제쇠퇴가 발생하는 특이지역(붉은색 음영) 역시 행정수요의 증가를 확인할 수 있었다. 이러한 행정수요의 증가는 지역의 경제가 성장하는 지역에 비해서는 낮지만 1-2유형의 인구가 증가하되 생산가능인구의 비중이 낮은 불안정 성장유형보다는 절대적 규모의 행정수요의 증가를 확인할 수 있었다. 요약하면 성장형 지역의 경우 1-1의 성장활력 지역의 절대적 행정수요의 증가가 관찰되었으며 다른 세부유형에 비해서 압도적으로 큰 증가를 보이고 있다.

표 4-16 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 성장형

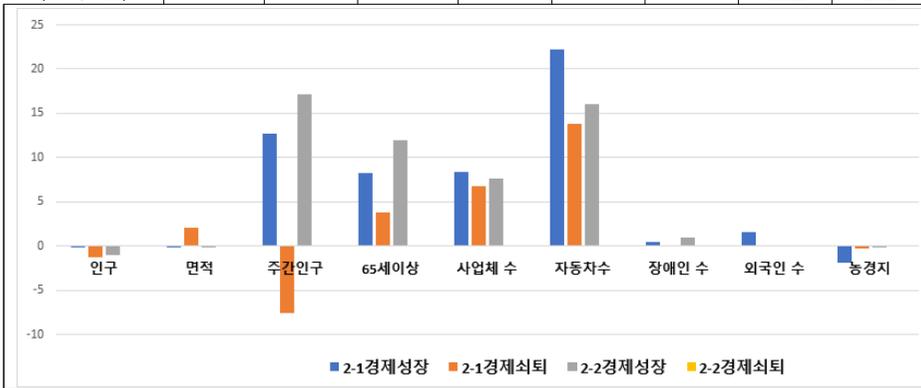
지표	1-1: 성장활력				1-2: 불안정 성장			
	지역 경제성장		지역 경제쇠퇴		지역 경제성장		지역 경제쇠퇴	
	변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율
인구 (단위: 천명)	49.16	0.18	37.04	0.17	1.52	0.03	해당 없음	해당 없음
면적 (단위: km ²)	1.43	0.01	1.36	0.01	0.14	0.00	해당 없음	해당 없음
주간인구 (단위: 천명)	59.08	0.24	46.06	0.22	7.03	0.17	해당 없음	해당 없음
65세이상 (단위: 천명)	18.71	0.56	15.76	0.55	4.10	0.31	해당 없음	해당 없음
사업체 수 (단위: 천개)	18.73	0.93	16.18	0.90	2.59	0.68	해당 없음	해당 없음
자동차수 (단위: 천대)	55.25	0.45	46.90	0.45	12.72	0.52	해당 없음	해당 없음
장애인 수 (단위: 천명)	2.24	0.16	1.27	0.13	0.39	0.09	해당 없음	해당 없음
외국인 수 (단위: 천명)	1.87	0.29	0.43	0.17	0.16	0.27	해당 없음	해당 없음
농경지 (단위: km ²)	-0.89	-0.16	-0.76	-0.15	-0.95	-0.08	해당 없음	해당 없음



유지형 지역은 2-1 안정활력지역과 2-2 안정형 쇠퇴우려 지역모두 행정수요의 변화폭이 크지 않다. 다만 주간인구의 변화폭은 지역경제가 성장할 때, 증가하고 있는 것으로 보인다. 안정형 유형의 경우 절대적인 행정수요의 증가폭이 성장형 지역에 비해 작다.

표 4-17 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 유지형

지표	2-1: 안정활력				2-2: 안정형쇠퇴우려			
	지역 경제성장		지역 경제쇠퇴		지역 경제성장		지역 경제쇠퇴	
	변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율
인구 (단위: 천명)	-0.03	0.00	-1.27	-0.01	-1.06	0.00	해당 없음	해당 없음
면적 (단위: km ²)	-0.10	0.00	2.04	0.01	-0.08	0.00	해당 없음	해당 없음
주간인구 (단위: 천명)	12.70	0.10	-7.63	-0.06	17.12	0.09	해당 없음	해당 없음
65세이상 (단위: 천명)	8.22	0.34	3.78	0.25	11.89	0.38	해당 없음	해당 없음
사업체 수 (단위: 천개)	8.42	0.77	6.70	0.51	7.64	0.47	해당 없음	해당 없음
자동차수 (단위: 천대)	22.19	0.32	13.75	0.21	16.01	0.27	해당 없음	해당 없음
장애인 수 (단위: 천명)	0.41	0.03	0.04	-0.01	0.90	0.04	해당 없음	해당 없음
외국인 수 (단위: 천명)	1.59	0.34	0.06	0.05	0.07	0.07	해당 없음	해당 없음
농경지 (단위: km ²)	-1.86	-0.13	-0.34	-0.12	-0.17	-0.10	해당 없음	해당 없음

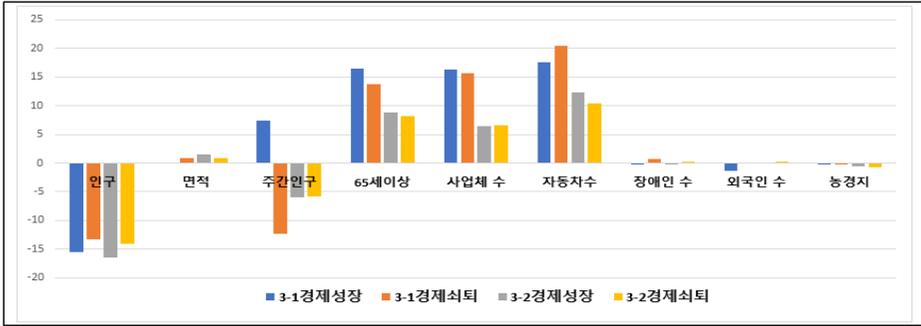


쇠퇴형 지역의 행정수요는 대체적으로 감소하고 있는데 인구규모의 절대적 감소와 생산가능 인구의 감소가 발생하는 절대쇠퇴지역의 인구증가폭이 크게 나타났다. 65세 이상인구와 자동차수, 외국인수는 수는 세부유형에서 모두 동일하게 증가하였으나 증

가폭은 65세이상 인구수를 제외하고 성장형 지역과 유지형 지역에 비해 낮다. 쇠퇴형 지역에서 유의미하게 살펴볼 점은 인구의 절대적 규모는 줄어들지만 생산가능인구의 비중이 높은 3-1의 성장형 쇠퇴지역에서 나타나는 큰 폭의 사업체 수의 증가현상이다. 쇠퇴형 지역은 전형적인 농촌지역이 속할 수 있으나 이미 도시화가 완성된 대도시 지역도 포함될 수 있다. 높은 지가와 인접 지역의 교통망 발달로 인해 주거인구가 인근 지역으로 이동했음에도 불구하고 여전히 주요 사업체와 기관이 입지한 탈도시화의 경로를 밟고 있는 지역이 3-1유형에 대부분 포진하고 있기 때문에 1-1의 성장활력지역에 준하는 사업체의 증가가 나타나고 있다.

표 4-18 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 쇠퇴형

지표	3-1:성장형쇠퇴				3-2: 절대쇠퇴			
	지역 경제성장		지역 경제쇠퇴		지역 경제성장		지역 경제쇠퇴	
	변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율
인구 (단위: 천명)	-15.48	-0.04	-13.23	-0.03	-16.48	-0.09	-14.12	-0.09
면적 (단위: km ²)	0.11	0.00	0.85	0.01	1.56	0.00	0.87	0.01
주간인구 (단위: 천명)	7.39	0.03	-12.39	-0.04	-6.03	-0.02	-5.76	-0.02
65세이상 (단위: 천명)	16.46	0.39	13.74	0.38	8.83	0.28	8.20	0.28
사업체 수 (단위: 천개)	16.24	0.60	15.59	0.60	6.40	0.53	6.57	0.55
자동차수 (단위: 천대)	17.54	0.18	20.46	0.16	12.34	0.26	10.42	0.24
장애인 수 (단위: 천명)	-0.08	0.00	0.78	0.05	-0.07	-0.01	0.22	0.02
외국인 수 (단위: 천명)	-1.38	0.00	0.07	-0.02	0.12	0.22	0.26	0.11
농경지 (단위: km ²)	-0.12	-0.13	-0.26	-0.10	-0.51	-0.13	-0.74	-0.11



지역유형별 지표 증감 사항을 요약하면 다음의 <표 4-19>와 같이 제시할 수 있는데 본문에 + 표기는 경제여건을 고려했을때도 증가하는 지표, - 표기는 감소하는 지표이며, 공란으로 비워진 사항은 세부유형별로 행정수요의 증감이 달리 나타나고 있는 지표이다. 성장형 지역은 행정수요 지표가 농경지 면적을 제외하고 증가하고 있다. 유지형지역과 쇠퇴형 지역은 행정수요의 증가 변수가 더 많으나 인구규모는 모두 감소하고 있다. 쇠퇴형 유형중 절대쇠퇴의 경우 감소하고 있는 행정수요 지표가 최대 4개로 나타나고 있어 지역유형별로 행정수요 지표수준의 절대적 변화가 가시적으로 나타나고 있음을 확인하였다.

표 4-19 지역유형별 지표증감 요약: 행정안전부 9대 행정수요 지표

지표	1.성장형		2.유지형		3.쇠퇴형	
	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
인구 (단위: 천명)	+	+	-	-	-	-
면적 (단위: km ²)	+	+	경제성장: + 경제쇠퇴: -	-	+	+
주간인구 (단위: 천명)	+	+	경제성장: + 경제쇠퇴: -	+	경제성장: + 경제쇠퇴: -	-
65세이상 (단위: 천명)	+	+	+	+	+	+
사업체 수 (단위: 천개)	+	+	+	+	+	+
자동차수	+	+	+	+	+	+

지표	1.성장형		2.유지형		3.쇠퇴형	
	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
(단위: 천대)						
장애인 수 (단위: 천명)	+	+	+	+	경제성장: + 경제쇠퇴: -	경제성장: - 경제쇠퇴: +
외국인 수 (단위: 천명)	+	+	+	+	경제성장: + 경제쇠퇴: -	+
농경지 (단위: km ²)	-	-	-	-	+	-
요약	증가: 8개 감소: 1개	증가: 8개 감소: 1개	증가: 5개 감소: 2개 변동: 2개	증가: 6개 감소: 3개	증가: 5개 감소: 1개 변동: 3개	증가: 5개 감소: 3개 변동: 1개

2) 지방행정기능 수행에 관련된 기타 행정수요 지표

(1) 지표 개요

9대 행정수요 지표는 공무원의 정원산정 제도상 공무원의 업무량과 직접적으로 관련있다고 간주되는 변수지만 대부분의 변수가 인구변수와 높은 관련성을 가지고 있다는 한계가 존재한다. 이에 통계청에서 제공하는 e-지방지표 자료 중 8대 지방행정기능과 관련있는 지표들을 다음과 같이 선정하여 데이터를 분석하였다. 모든 데이터가 공개되어 기초지자체 단위로 구축 가능한 2013~2019년의 7년간 자료를 분석대상으로 삼았으며 통계청은 10개의 범주하에 다양한 지방지표를 수집·관리하고 있는데 행정안전부 9개 행정수요 지표 외에 지방행정 기능과 관련있는 지표들¹⁷⁾을 연구진이 <표 4-20>과 같이 배치하였다.

17) 지역에 대한 지표 중 경제영역에서 실제 구축된 지표는 고용지표(경제활동인구, 고용률, 실업률, 청년고용률, 타지역 통근취업자), 성장지표(사업체수, 서비스업 사업체수, 제조업 사업체수, 재정자립도, 농가수, 가구수) 등이 포함되었으나 지표별 데이터 구축년도가 상이하어 동일한 시계열 분석에서 제외하였다. 그러나 지역유형별 지표의 변화량의 추세에 대한 정보가 있으므로 부록에 해당 사항을 첨부하였다.

표 4-20 지방행정기능 수행에 관련된 기타 행정수요 지표(2013~2019년)

영역 구분	지표
인구	노령화지수
	사망자수
	출생아수
경제	GRDP (신규)
사회 서비스	스트레스 인지율
	총 의료기관 종사 의사수
	총 천명당 의료기관병상수
	유치원 원아수
	초등학교 학생수
	노인여가복지시설수
	사회복지시설수
	문화기반시설수
	환경 안전 인프라
도시지역면적	
교통사고건수	
뺑소니교통사고율	
화재발생건수	
녹지율	
총 생활폐기물 배출량	
하수도보급률	

(2) 지역유형별 분석결과

지역유형별 지표 증감 사항을 요약하면 다음의 <표 4-21>과 같이 제시할 수 있다. 성장형 지역의 증가지표가 가장 많은 13개 였으며 유지형에 비해 쇠퇴형의 증가지표가 2개 많은 11개였다. 지역유형별로 행정수요 지표수준의 절대적 변화가 가시적으로 나타나고 있음을 확인하였다.

표 4-21 지역유형별 기타 행정수요 지표 증감 요약

영역 구분	지표	1.성장형	2.유지형	3.쇠퇴형
인구	노령화지수	+	+	+
	사망자수	+	+	+
	출생아수	-	-	-
경제	GRDP	+	+	-
사회서비스	스트레스 인지율	-	-	-
	총 의료기관 종사 의사수	+	-	+
	총 의료기관병상수	+	-	+
	유치원 원아수	-	-	-
	초등학교 학생수	+	-	-
	총 노인여가복지시설수	+	+	+
	총 사회복지시설수	+	-	+
	문화기반시설수	+	+	+
환경 안전 인프라	도로포장률	+	+	+
	도시지역면적	+	+	+
	교통사고건수	-	-	-
	뺑소니교통사고율	-	-	-
	화재발생건수	-	-	-
	녹지율	-	-	-
	총 생활폐기물 배출량	+	+	+
	하수도보급률	+	+	+
요약		증가: 13개 감소: 7개	증가: 9개 감소: 11개	증가: 11개 감소: 9개

세부지표별 평균 값과 시점변화에 따른 변화양상은 다음의 <표 4-20>, <표 4-21>, <표 4-22>에 제시하였다.

표 4-22 지역유형별 기타 행정수요 지표 특성 평균(2019년 기준)

영역 구분	지표	1. 성장형						2. 유지형						3. 쇠퇴형					
		1-1		1-2		2-1		2-2		3-1		3-2		3-1		3-2			
		지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장	지역 경제성장		
인구	노령화지수	170.8	161.2	657.4	0	277.3	208.5	389.4	0	199.6	167.1	406.0	459.2						
	사망지수	1926.0	1607.6	662.3	0	1299.0	705.5	1357.0	0	1777.2	1845.9	1226.3	1142.9						
	출생인구	1985.8	1812.9	170.0	0	647.5	648.0	857.0	0	1981.5	1517.9	769.6	646.9						
경제	GRDP	12,794,420.5	1,544,940.3	7,661,043.8	4,162,190.0	26.6	28.6	24.9	24.4	26.6	28.6	24.9	24.4						
	스트레스 인지율	27.8	25.6	23.5	0	27.5	27.6	22.2	0	26.6	28.6	24.9	24.4						
	총 의료기관 종사 의사수	925.8	701.3	90.0	0	331.5	871.0	468.5	0	1515.3	1006.9	613.8	548.8						
사회 서비스	총 의료기관병상수	4442.3	4129.9	497.7	0	2358.5	2391.0	3985.0	0	4611.5	4852.7	2692.1	2599.8						
	유치원 원아수	4889.0	4588.6	280.0	0	1520.0	951.5	2482.0	0	3446.3	4111.4	1548.2	1515.9						
	초등학교 학생수	21900.7	19192.6	1623.0	0	7088.0	6621.0	8744.0	0	16800.8	17051.4	7616.9	7170.1						
환경 인건 인프라	총 노인여가복지시설수	376.8	382.2	260.7	0	480.5	192.5	177.5	0	192.1	215.6	249.2	308.7						
	총 사회복지시설수	63.5	47.7	31.0	0	45.0	18.0	35.0	0	33.2	53.6	23.6	23.0						
	총 문화복지시설수	18.8	15.0	8.0	0	16.0	10.0	9.0	0	14.0	15.3	12.1	11.2						
환경 인건 인프라	도로포장률	52451.0	53350.9	399158.3	0	69713.5	474761.5	363609.5	0	38886.0	406741.3	330817.5	41416.4						
	도시지역면적	13021	17336	13218	0	73697	91971	79441	0	48634	85301	37745	58652						
	교통사고건수	2647.3	6203.8	598.3	0	216.0	125.0	972.0	0	806.1	358.0	379.6	549.7						
환경 인건 인프라	교통사고건수	1457.3	1124.8	195.7	0	837.5	598.0	904.5	0	1445.9	1459.4	608.9	641.7						
	팩스니교통신고용	53.2	62.5	8.3	0	20.5	40.0	37.0	0	39.5	87.6	19.5	22.0						
	총 화재발생건수	238.7	210.6	91.7	0	170.5	90.5	115.0	0	183.5	212.4	121.2	128.8						
환경 인건 인프라	녹지율	71.8	70.1	70.3	0	56.9	27.5	76.7	0	55.2	56.4	60.6	64.7						
	총 생활폐기물 배출량	480.1	326.7	70.2	0	245.9	188.2	245.5	0	313.3	321.8	178.0	210.3						
	하수도보급률	91.2	90.8	52.3	0	78.9	99.0	91.4	0	95.7	96.8	87.2	83.0						

표 4-23 지역유형별 기타 행정수요 지표 변화폭 (2013~2019년 변화)

영역 구분	변수명	1.성장형		2.유지형		3.쇠퇴형	
		변화폭	변화율(%)	변화폭	변화율(%)	변화폭	변화율(%)
인구	노령화지수	54.00	0.43	92.08	0.48	141.35	0.56
	사망자수	290.58	0.19	52.83	0.04	111.49	0.09
	출생아수	-869.62	-0.28	-496.83	-0.41	-599.83	-0.41
경제	GRDP	2,991,280.0	14.2	320511.5	2.2	-3441271.5	-32.2
	스트레스 인지율	-1.93	-0.06	-0.65	-0.02	-1.89	-0.05
사회서비스	총 의료기관 종사 의사수	145.22	0.23	-28.00	0.01	57.39	0.05
	총 의료기관병상수	396.78	0.13	-119.80	0.02	29.25	0.00
	유치원 원아수	-581.75	-0.08	-313.17	-0.17	-542.68	-0.27
	초등학교 학생수	1625.13	0.11	-163.33	-0.03	-705.64	-0.10
	총 노인여가복지시설수	19.86	0.06	11.00	0.05	7.29	0.03
	총 사회복지시설수	8.58	0.16	-0.17	-0.03	1.11	0.05
	문화기반시설수	2.78	0.25	2.17	0.24	1.82	0.23
환경 안전 인프라	도로표지물	59205.15	0.14	15521.00	0.03	19474.93	0.06
	도시지역면적	77960.13	0.00	809238.67	0.04	928575.14	0.00
	교통사고건수	-5.23	-0.01	-160.00	-0.15	-104.74	-0.14
	밴스니교통사고율	-1.54	0.14	-22.00	0.21	-4.36	0.15
	화재발생건수	-44.47	-0.14	-19.33	-0.13	-26.36	-0.12
	녹지율	-0.69	0.00	-1.42	-0.03	-0.51	-0.01
	총 생활폐기물 배출량	89.41	0.57	16.50	0.22	12.53	0.28
	하수도보급률	3.15	0.04	7.05	0.11	3.68	0.07

표 4-24 지역유형별 기타 행정수요 지표 변화폭 (음영: 감소지표)

영역 구분	변수명	1. 성장형						2. 유지형						3. 쇠퇴형					
		1-1		1-2		2-1		2-2		3-1		3-2		3-1		3-2			
		지역 경제성장	지역 경제쇠퇴	지역 경제성장	지역 경제쇠퇴	지역 경제성장	지역 경제쇠퇴	지역 경제성장	지역 경제쇠퇴	지역 경제성장	지역 경제쇠퇴	지역 경제성장	지역 경제쇠퇴	지역 경제성장	지역 경제쇠퇴	지역 경제성장	지역 경제쇠퇴		
인구	노령화지수	51.1	36.1	209.7	해당없음	101.4	44.4	130.4	해당없음	69.3	56.0	141.0	158.5						
	사망자수	324.1	260.4	78.0	해당없음	89.5	3.0	66.0	해당없음	211.5	204.1	103.7	96.2						
	출생아수	-969.4	-810.8	-31.3	해당없음	-452.5	-425.5	-612.5	해당없음	-1134.4	-1395.1	-522.3	-507.2						
경제	GRDP	2,991,280.0	334899.5	320511.5	320511.5	0.7	-2.2	해당없음	-2.4	-0.5	-2.7	-1.4							
	스트레스 인지율	-1.2	-2.8	-5.5	해당없음	-0.5	0.7	-2.2	해당없음	152.9	105.0	48.5	46.5						
사회서비스	총 의료기관 종사 의사수	168.3	122.9	9.0	해당없음	15.0	-142.0	43.0	해당없음	178.3	133.7	-4.5	23.8						
	총 의료기관병상수	438.4	383.0	-23.7	해당없음	-179.5	-71.5	-97.0	해당없음	-960.8	-1050.0	-483.2	-480.1						
	유치원 원아수	-638.1	-548.5	-108.3	해당없음	-171.5	-323.0	-445.0	해당없음	-1041.9	-1184.0	-810.6	-554.0						
	초등학교 학생수	1769.1	1626.8	-161.0	해당없음	-358.0	61.5	-193.5	해당없음	5.5	9.0	7.1	7.5						
	총 노인복지시설수	20.3	21.0	7.3	해당없음	15.5	8.5	9.0	해당없음	1.0	3.4	1.3	0.9						
	총 사회복지시설수	9.7	7.3	3.3	해당없음	2.5	-1.5	-1.5	해당없음	1.6	1.6	1.9	1.8						
	총 문화기반시설수	3.1	2.5	0.7	해당없음	4.0	1.0	1.5	해당없음	14161.9	22488.0	16243.0	21875.6						
	도로포장률	58125.2	64734.9	35660.3	해당없음	18638.5	17239.0	10885.5	해당없음	16669.2	232303.9	489852.4	136446.1						
	도시지역면적	-476466.0	1105313.5	67106.3	해당없음	180333.0	780.5	625602.5	해당없음	-124.3	-198.6	-109.8	-91.6						
	총 교통사고건수	-14.6	14.9	-24.0	해당없음	-148.0	-358.0	26.0	해당없음	-32.5	-35.6	-29.0	-23.1						
환경 인진 인프라	총 화재발생건수	-45.3	-45.5	-27.3	해당없음	9.0	-45.5	-21.5	해당없음	-0.2	-0.3	-0.8	-0.4						
	녹지율	-0.5	-1.0	-0.7	해당없음	-3.2	-0.1	-1.0	해당없음	-20.5	-26.8	-1.1	28.3						
	총 생활폐기물 배출량	137.5	11.7	14.0	해당없음	34.9	-30.5	45.1	해당없음	0.6	0.4	3.0	4.8						
하수도보급률	3.0	3.6	1.9	해당없음	8.4	2.7	10.2	해당없음											

2. 요인분석을 적용한 행정수요의 총량분석

1) 분석개요

(1) 적용방법: 요인분석을 통한 행정수요의 구조화

주성분요인분석을 적용하여 다양한 행정수요지표를 구조화하였다. 앞서 행정안전부 행정수요 지표에 대한 상관분석결과 대부분의 행정수요 지표는 인구수와 밀접한 관련을 가지고 있는 반면, 면적은 기존의 지표와 다른 관계 양상을 보인다.

행정수요에 대해서 직관적으로 이해하기 위해서는 다양한 방향으로 움직이는 행정수요를 이해하기 쉬운 개념으로 구성하고 다양한 지표를 비교가능한 수치로 환원하는 작업이 필요하다. 각각의 척도가 다른 경우, 단순평균을 통한 지표산출은 불가능하므로 이를 위한 통계적 기법이 요구된다. 이에 본 연구는 탐색적 요인분석(직교회전, varimax)을 통해 요인을 추약하였다. 요인분석은 통계학적 과정을 거쳐 잠재개념에 대한 각 문항에 대한 가중치가 상관계수의 형태로 자동 반영되기 때문에 유용하다(문춘걸·나성린, 1999). 행정수요를 결정하는 가장 큰 영향요인을 인구와 면적의 2개 지표¹⁸⁾로 추린 뒤, 지방행정수요와 밀접한 관련을 지표와의 요인분석을 실시하였다.

행정수요는 다양한 지표들을 직교회전(varimax)하여 요인으로 추출하였다. 요인분석 결과, 유의미한 요인으로 간주되는 아이겐벨류 값이 1이상인 요인은 3개로 도출되었다. 지역의 행정수요의 총량을 설명해줄 수 있는 3개요인의 총 분산은 74%에 해당하여 통상의 최저기준인 60%를 넘는 수준으로 3개의 요인도출이 적절한 것으로 분석되었다.

표 4-25 행정수요의 요인값 및 요인부하량(주성분 분석)

요인	고유치(아이겐벨류)	차이도	요인별 설명량	누적설명량
행정수요 1	12.21	9.16	0.56	0.56
행정수요 2	3.05	1.97	0.14	0.69
행정수요 3	1.09	0.18	0.05	0.74

18) 인구와 면적은 행정수요의 양적특성과 질적특성에 영향을 주는 변수로 면적을 제외한 8개 행정수요 지표는 앞서 <표 3-5>와 같이 지인구와의 높은 양(+)의 상관성을 가지고 있으나 면적은 지역유형에 따라 다른 행정수요지표와 음(-)의 상관성을 가지고 있다.

(2) 행정수요 요인의 도출

지방행정기능과 관련 있는 지표비교 결과(2013~2019년)는 다음과 같다. 요인분석에 의해 도출된 행정수요는 인구수에 비례하여 증가하는 “인구유발 행정수요(행정수요 1)”와 “면적유발 관리수요(행정수요 2)”, 그리고 인구구조를 반영하는 “사회서비스 수요(행정수요 3)”의 성격으로 구분될 수 있다.

먼저 인구유발 행정수요로 지칭될 수 있는 행정수요 1은 인구수와 매우 밀접한 관련을 가지고 있는 수요로서 인구수와 관련 있는 사망자수, 출생아수, 아동수(원아수, 초등학교 학생수), 교통사고건수, 생활폐기물 배출량 등과 높은 관련성을 가진다. 한편 면적유발관리수요로 볼 수 있는 행정수요 2는 넓은 면적과 관련된 도로포장률, 도시지역면적, 노인복지시설수 등과 높은 관련성을 가진다. 마지막으로 사회서비스 수요로 지칭할 수 있는 행정수요 3은 특히 지역내 노인인구비중과 높은 관련성을 가진다. 노령화지수, 의사수 등과 관련이 있으며 도시지역의 면적이 낮은 농촌일수록 행정수요 3가 증가하는 특징을 보인다.

표 4-26 지역유형별 기타 행정수요 지표와 요인간 세부분석

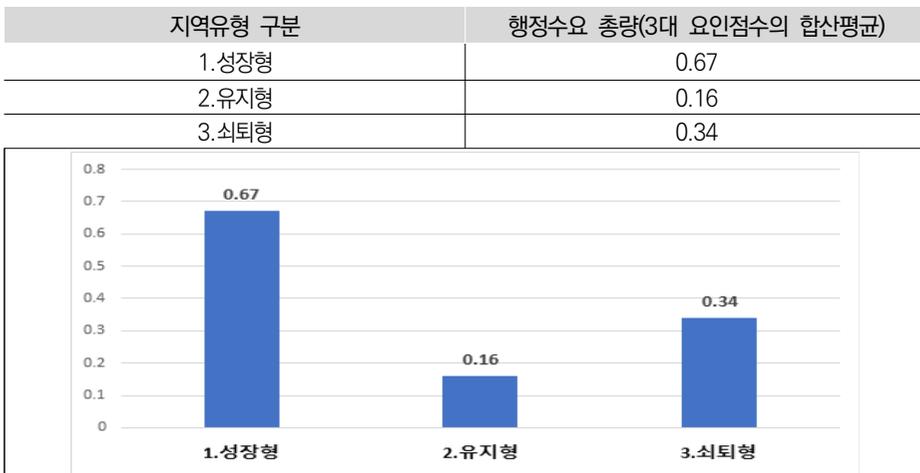
영역구분	지표	행정수요 1	행정수요 2	행정수요 3	유일성 (Uniqueness)
행안부 주요 행정수요 지표	인구수	0.96	-0.10	0.06	0.07
	면적수	-0.31	0.80	0.00	0.26
인구	노령화지수	-0.64	0.33	0.52	0.20
	사망자수	0.94	0.03	0.11	0.10
	출생아수	0.93	-0.08	-0.01	0.13
경제	GRDP	0.73	-0.08	0.16	0.44
사회서비스	스트레스 인지율	0.35	-0.25	-0.37	0.67
	총 의사수	0.78	-0.28	0.33	0.20
	총 의료기관병상수	0.86	-0.02	0.09	0.25
	유치원 원아수	0.93	0.02	-0.05	0.13
	초등학교 학생수	0.96	-0.01	-0.02	0.08
	노인여가복지시설수	0.30	0.82	0.14	0.22
	사회복지시설수	0.79	0.19	-0.10	0.33
	문화기반시설수	0.69	0.21	0.11	0.47

영역구분	지표	행정수요 1	행정수요 2	행정수요 3	유일성 (Uniqueness)
환경 안전 인프라	도로포장률	0.50	0.67	0.01	0.30
	도시지역면적	0.54	0.47	-0.43	0.31
	교통사고건수	0.88	0.15	0.16	0.17
	뺑소니교통사고율	0.83	0.02	0.04	0.31
	화재발생건수	0.87	0.15	-0.06	0.21
	녹지율	-0.18	0.63	-0.41	0.41
	총 생활폐기물 배출량	0.95	-0.04	0.08	0.09
	하수도보급률	0.58	-0.53	-0.29	0.30

2) 지역유형별 행정수요 총량수준

다수의 지표들을 요인분석을 통해 요인으로 구조화하면 평균 1, 표준편차 0으로 표준화된 요인점수(factor score) 값을 가진다. 따라서 상이한 척도를 가지더라도 상위요인으로 축약되고 구조화되면 요인점수값을 합산함으로써 지역 내 절대적인 행정수요량을 비교할 수 있게 된다. 2019년 현재 지역유형별 행정수요의 총량수준은 성장형, 쇠퇴형, 유지형 순이다. 성장형 지역의 행정수요 총량은 2019년 기준 0.67로 유지형 지역의 0.16보다 4배 이상이며 쇠퇴형 지역의 2배 가까이 많은 수준이다(<표 4-27> 참조).

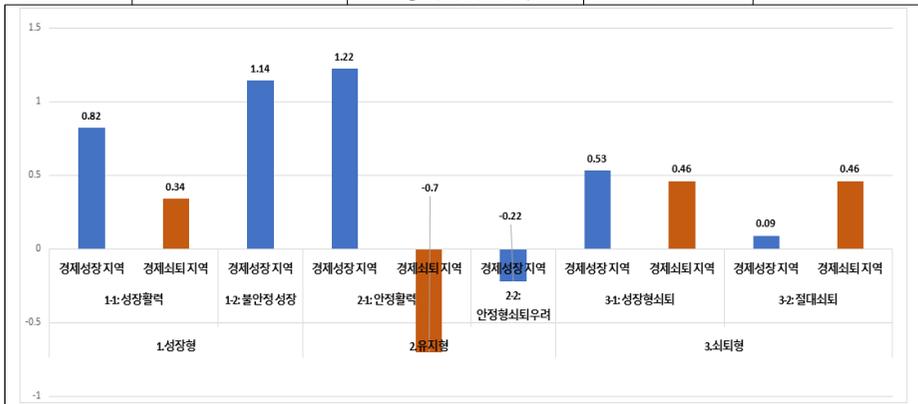
표 4-27 지역유형별 행정수요 요인합계 평균(2019년)



지역 세부유형별 행정수요의 총량이 가장 높은 지역은 유지형의 2-1유형인 안정활력지역 중 경제성장 지역으로 1.22의 값을 가지는 반면 가장 낮은 행정수요를 보이는 지역은 같은 유형 내 경제쇠퇴 지역으로 -0.70의 값을 가진다. 성장형 지역 내 세부 유형의 행정수요 총량의 수준이 가장 높은 편이지만 1-1 성장활력지역 중 경제쇠퇴지역의 총량은 0.34로 낮은편으로 나타났다. 쇠퇴형 지역의 경우, 연구에서 가정한 바와 같이 인구의 감소와 무관하게 발생하는 행정수요로 인해 전체 행정수요 총량수준은 양(+)의 값을 가지고 있다.

표 4-28 세부 지역유형별 행정수요 요인합계 평균(2019년)

지역유형 구분		GRDP기준유형	행정수요 총량	총량순위
1. 성장형	1-1: 성장활력	경제성장 지역	0.82	3
		경제쇠퇴 지역	0.34	7
	1-2: 불안정 성장	경제성장 지역	1.14	2
		경제쇠퇴 지역	해당없음	해당없음
2. 유지형	2-1: 안정활력	경제성장 지역	1.22	1
		경제쇠퇴 지역	-0.70	10
	2-2: 안정형쇠퇴우려	경제성장 지역	-0.22	9
		경제쇠퇴 지역	해당없음	해당없음
3. 쇠퇴형	3-1: 성장형쇠퇴	경제성장 지역	0.53	4
		경제쇠퇴 지역	0.46	5
	3-2: 절대쇠퇴	경제성장 지역	0.09	8
		경제쇠퇴 지역	0.46	5

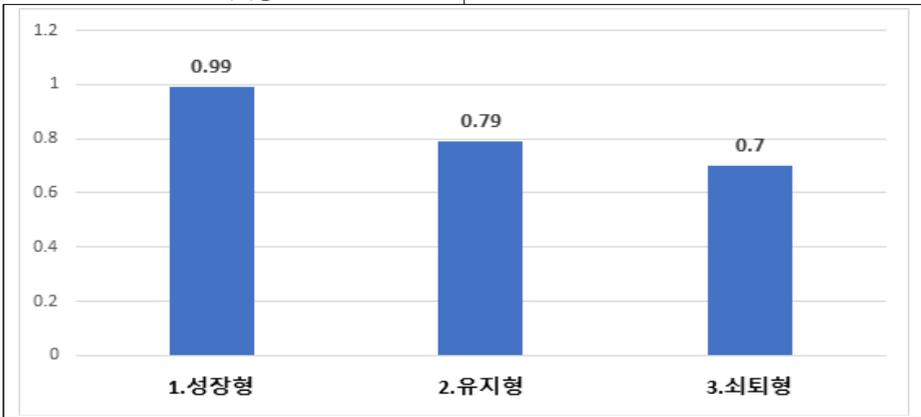


3) 지역유형별 행정수요 총량의 변동폭

시점별로 행정수요의 총량의 규모가 어떻게 달라지고 있는지를 확인하기 위해 지역 유형별 총량의 변동폭 평균을 제시하면 다음과 같다. 모든 지역에서 행정수요의 총량이 증가하고 있음을 확인하였다. 지역유형중 행정수요의 변동폭이 가장 큰 지역은 성장형으로 2013년 행정수요 총량평균에 비해 평균 0.99가량 증가한 것으로 나타났다. 유지형과 쇠퇴형은 0.79값과 0.70값을 가지고 있다.

표 4-29 지역유형별 행정수요 요인 변동폭(2013~2019년)

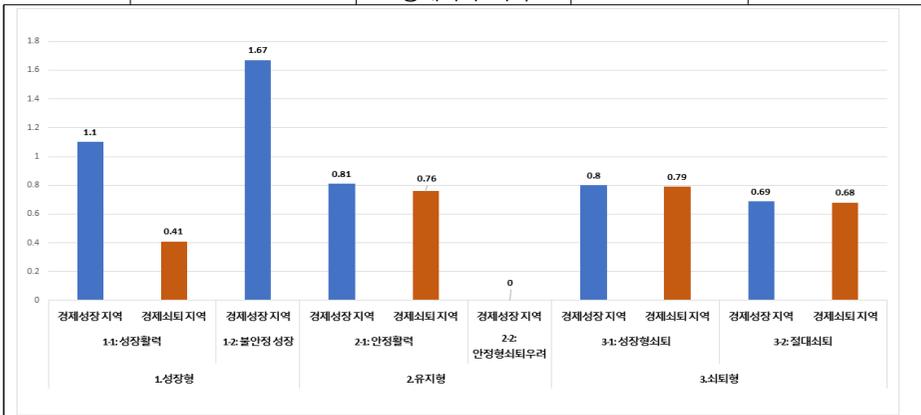
지역유형 구분	행정수요 총량(3대 요인점수의 변동폭 평균) 변동폭
1.성장형	0.99
2.유지형	0.79
3.쇠퇴형	0.70



지역 세부유형별 행정수요의 변동폭이 가장 큰 지역은 성장형의 1-2유형(불안정 성장)유형으로 1.67만큼 증가하였다. 특히 쇠퇴형 지역의 경우, 연구에서 가정한 바와 같이 인구의 감소와 무관하게 발생하는 행정수요로 인해 전체 행정수요 총량의 변동은 양(+)의 값을 가지고 있다.

표 4-30 세부 지역유형별 행정수요 요인합계 평균 변동폭(2013~2019년)

지역유형 구분		GRDP기준유형	변동폭	변동순위
1.성장형	1-1: 성장활력	경제성장 지역	1.10	2
		경제쇠퇴 지역	0.41	9
	1-2: 불안정 성장	경제성장 지역	1.67	1
		경제쇠퇴 지역	해당없음	해당없음
2.유지형	2-1: 안정활력	경제성장 지역	0.81	3
		경제쇠퇴 지역	0.76	8
	2-2:안정형쇠퇴우려	경제성장 지역	해당없음	해당없음
		경제쇠퇴 지역	해당없음	해당없음
3.쇠퇴형	3-1: 성장형쇠퇴	경제성장 지역	0.80	4
		경제쇠퇴 지역	0.79	5
	3-2: 절대쇠퇴	경제성장 지역	0.69	6
		경제쇠퇴 지역	0.68	7



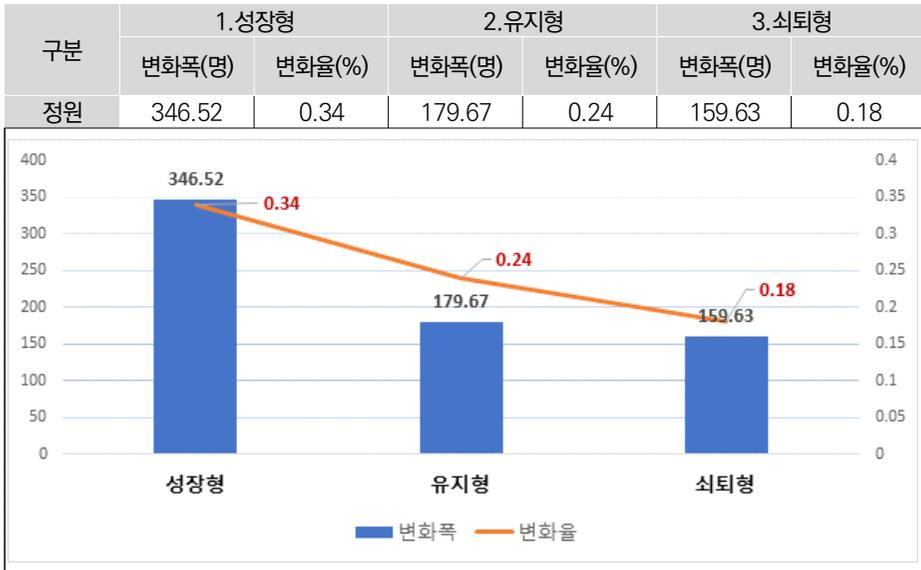
이상의 분석을 요약하면 지역내 차이가 존재하기는 하지만 구조적으로 지역의 성장, 유지, 쇠퇴에 특성을 막론하고 행정수요의 총량의 변화는 양(+)의 값으로 증가하고 있다. 이러한 결과는 인구감소와 지역쇠퇴에도 불구하고 일정 부분 증가하는 행정수요로 인해 지방행정기능의 확대가 예상되며, 이러한 행정수요 대응을 위해서는 인력감축이 아니라 인력유지 및 보강이 타당하다.

제4절 지역유형별 인력분석

1. 지역유형별 정원

공무원 총정원의 변화폭은 성장형 지역, 유지형지역, 쇠퇴형 지역 순이다. 시점간 공무원 정원의 변화폭이 가장 큰 유형은 성장형 지역으로 평균 346.52명 증가하였으면 유지형 지형은 179.67명, 쇠퇴형 지역은 159.63명 증가하였다(〈표 4-31〉참조).

표 4-31 시점간(2013~2020년) 지역유형별 정원 변화



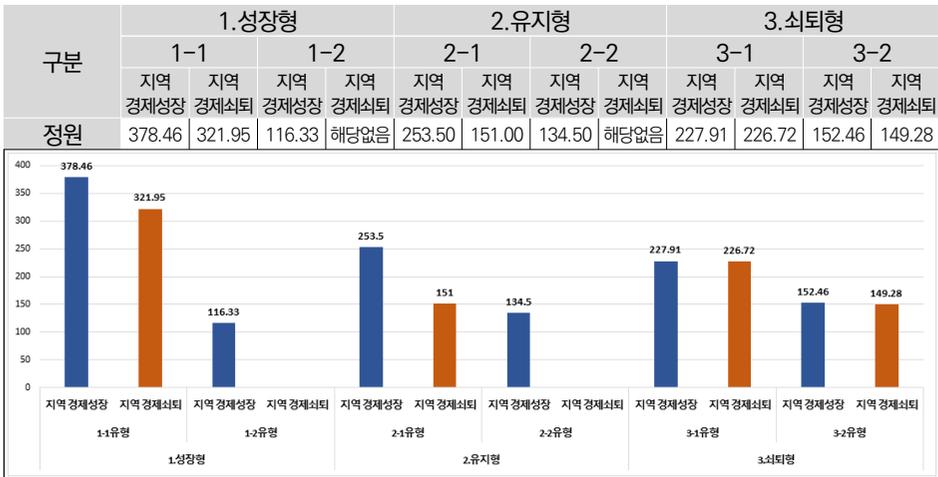
지역세부유형별로 공무원 정원증가폭을 살펴보면 다음의 〈표 4-32〉와 같다. 가장 많은 정원 증가가 나타난 지역유형은 성장형 지역중 활력성장 1-1유형이며 지역의 경제가 성장하는 지역의 정원 증가는 378.46명, 경제가 쇠퇴하는 지역은 321.95명으로 가장 적은 증가폭을 가지고 있는 유지형 지역중 2-2의 안정형 쇠퇴지역의 134.50명에 비해 2배이상 높은 수치이다. 다만 인구가 증가하고 있으나 생산가능 인구유입이

적은 1-2의 불안정 성장지역의 정원 증가폭이 가장 적은 것으로 나타나고 있다. 해당 유형에 속하는 인천 강화군, 강원도 횡성군, 충북 괴산군은 인구 3만~6만 수준의 군 지역에 해당하고 있어 큰 폭의 정원증가가 관찰되지 않은 것으로 보인다.

유지형 지역중에서는 지역중 인구는 변화하지 않으나 생산가능인구가 증가하는 2-1의 안정활력유형의 지자체의 정원증가 폭이 가장 높은 253.50명을 보이고 있다. 쇠퇴형 지역은 인구구조의 변화와 지역경제여건에 따라 편차가 크게 발생한다. 인구는 감소하고 있으나 생산가능 인구가 지속적으로 유입되고 있는 3-1의 성장형 쇠퇴지역의 정원증가는 227.91명으로 가장 높았다. 반면 절대쇠퇴를 보이는 3-2유형의 지역은 경제성장 여건을 고려하더라도 가장 적은 공무원 증가폭을 보이고 있다.

이같은 정원 증가폭은 본 연구가 가정한 지역유형에 따른 행정수요의 양적-질적 변화 추세와 전반적으로 일치하고 있다. 행정수요가 증가하는 지역에서 더 많은 정원 증가가, 감소하고 있는 지역에서는 상대적으로 정원이 적게 증가하였다. 또한 질적 행정 수요의 대응과정에서 인구의 절대적 감소와 생산가능인구 비중의 감소에도 불구하고 지역 내 정원이 증가하고 있음을 확인할 수 있었다.

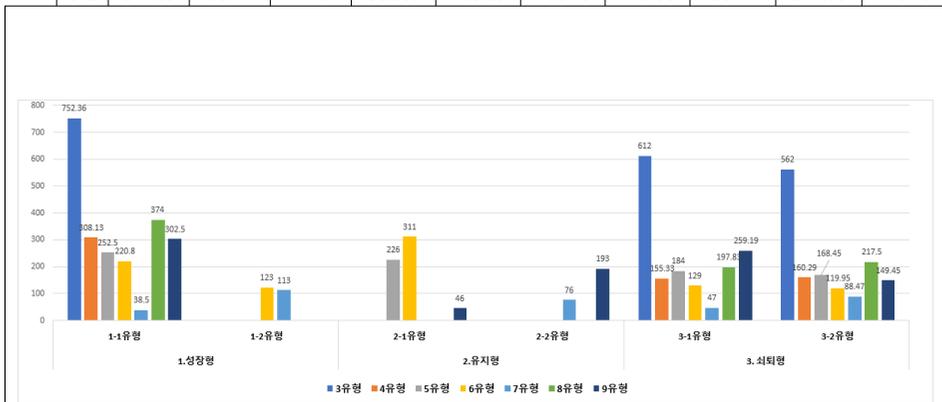
표 4-32 시점간(2013~2020년) 세부지역유형별 정원 변화

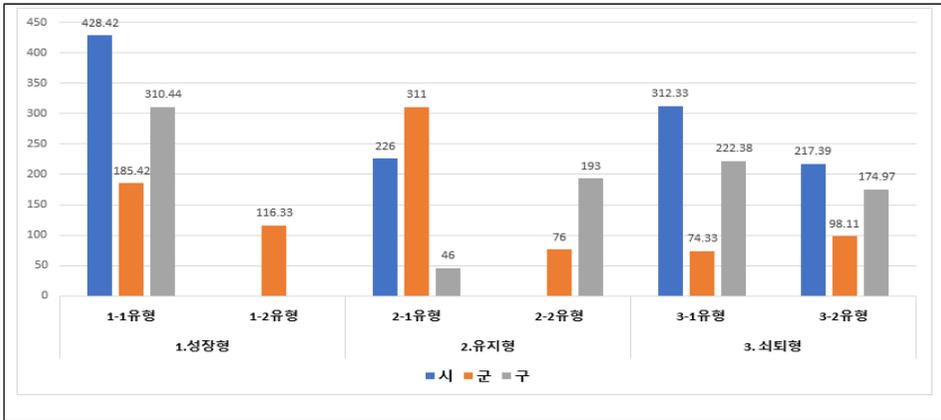


기존 행정안전부의 지역유형별 공무원 정원 증가와 본 연구의 유형별 정원 증가의 기타 유형과 비교해서 살펴보면 다음과 같다. 지역의 세부유형별로 증감폭의 편차가 발생하고 있는데 전반적으로 성장형 지역의 경우 행정구역과 행안부 유형구분을 고려 하더라도 더 많은 정원의 증가가 일관적으로 나타났다. 주의 깊게 볼 지점은 다음과 같다. 먼저 군 지역이라고 하더라도 인구가 안정형 지역의 군지역중 생산가능인구가 유입되는 2-1의 유지활력 지역의 정원 증가가 도시지역에 해당하는 구지역에 비해 크게 나타났다. 해당 지역의 인구유입의 원인이 되는 행정수요 대응에 더 많은 정원 증가가 발생하고 있다. 또한 행안부 유형분류에서 50만 이상의 대도시에 해당하는 3유형의 정원증가의 양상이다. 성장형 지역과 쇠퇴형 지역과 비교할 때 같은 대도시라고 하더라도 인구에 비례하여 양적으로 증가하는 행정수요의 대응 필요성에 따라 1-1유형의 안정활력지역의 가장 많은 정원 증가가 관찰되었다.

표 4-33 시점간(2013~2020년) 기존유형별 정원변화비교

구분	행정구역			행안부 유형분류 분류(21년도 기준)								
	시	군	구	3유형	4유형	5유형	6유형	7유형	8유형	9유형		
1	1-1	428.42	185.42	310.44	752.36	308.13	252.50	220.80	38.50	374.00	302.50	
	1-2		116.33					123.00	113.00			
2	2-1	226.00	311.00	46.00			226.00	311.00			46.00	
	2-2		76.00	193.00					76.00		193.00	
3	3-1	312.33	74.33	222.38	612.00	155.33	184.00	129.00	47.00	197.83	259.19	
	3-2	217.39	98.11	174.97	562.00	160.29	168.45	119.95	88.47	217.50	149.45	





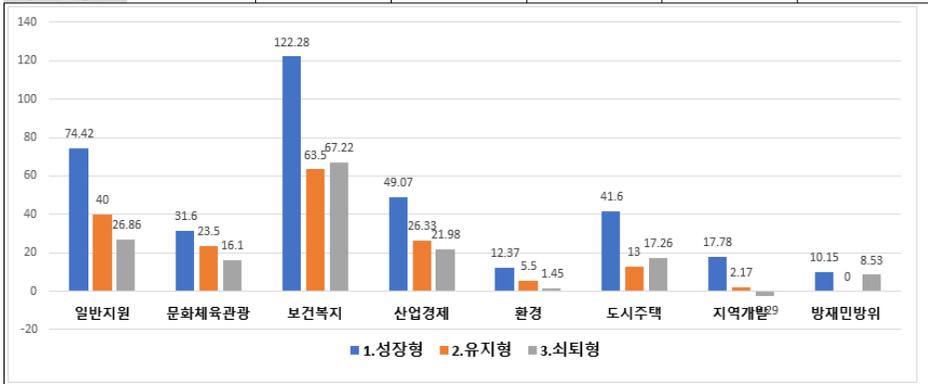
2. 지역유형별 기능별 인력

기능별 인력의 증감폭은 성장형의 경우, 모든 기능인력의 증가폭이 가장 높았다. 반면 유지형은 쇠퇴형에 비해 기능인력의 증가폭이 대체로 컸으나 보건복지 기능과 방재민방위 기능의 인력은 쇠퇴형 지역의 증가폭이 컸다. 기능인력중 가장 큰 폭의 증가가 나타난 기능은 보건복지기능으로 성장형의 경우, 평균 122.28명 증가하였으며 유지형은 65.30명, 쇠퇴형은 67.22명 증가하였다. 다음의 기능들은 성장형, 유지형, 쇠퇴형 순으로 기능인력 증가를 보이고 있었다. 보건복지기능 다음으로 큰 폭의 증가를 보인 기능은 일반지원기능으로 성장형의 경우, 평균 74.42명 증가하였으며 유지형은 40.00명, 쇠퇴형은 26.86명 증가하였다. 산업경제기능은 성장형의 경우, 평균 49.07명 증가하였으며 유지형은 26.33명, 쇠퇴형은 21.98명 증가하였다. 문화체육관광기능은 성장형의 경우, 평균 31.60명 증가하였으며 유지형은 23.50명, 쇠퇴형은 16.10명 증가하였다. 환경기능은 성장형의 경우, 평균 12.37명 증가하였으며 유지형은 5.50명, 쇠퇴형은 1.45명 증가하였다.

다만, 도시주택기능과 지역개발은 성장형에서 두드러진 기능인력의 증가를 보였다. 도시주택기능은 성장형의 경우, 평균 41.60명 증가하였으며 유지형은 13.00명, 쇠퇴형은 17.26명 증가하였으며, 지역개발기능은 성장형의 경우, 평균 17.78명 증가하였고, 유지형은 2.17명 증가하고 쇠퇴형은 오히려 2.29명 감소한 것으로 나타났다.

표 4-34 시점간(2013~2020년) 지역유형별 기능별 인력 변화(단위: 명, %)

기능 구분	1.성장형		2.유지형		3.쇠퇴형	
	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)
일반지원	74.42	0.22	40.00	0.16	26.86	0.09
문화체육관광	31.60	0.55	23.50	0.65	16.10	0.40
보건복지	122.28	0.57	63.50	0.38	67.22	0.34
산업경제	49.07	0.41	26.33	0.24	21.98	0.24
환경	12.37	0.19	5.50	0.10	1.45	0.07
도시주택	41.60	0.52	13.00	0.36	17.26	0.37
지역개발	17.78	0.29	2.17	0.24	-2.29	0.05
방재민방위	10.15	0.54	0.00	0.09	8.53	0.49



다음에서는 지역유형별로 좀 더 자세한 기능인력 증감폭을 확인하고자 한다¹⁹⁾. 우선 성장형의 4개 유형인 성장활력-지역경제성장, 성장활력-지역경제쇠퇴, 불안정성장-지역경제성장, 불안정성장-지역경제쇠퇴 중 ‘불안정성장-지역경제쇠퇴’ 유형은 실제 해당하는 지자체가 없었기 때문에 다음의 표와 그림에서는 8개 기능에서 인력변화가 없는 것으로 보인다.

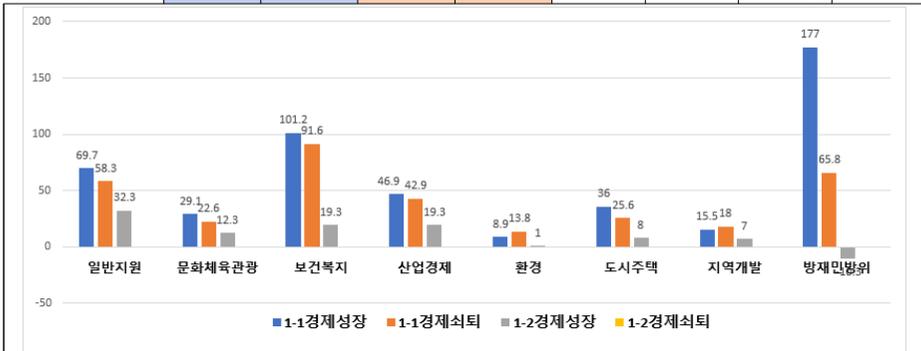
성장활력-지역경제성장 유형에서 모든 기능인력의 증가폭이 가장 높았다. 반면 성장활력-지역경제쇠퇴 유형은 불안정성장-지역경제성장 유형에 비해 기능인력의 증가폭이 대체로 크게 나타났다.

19) 성장형을 인구구조로 성장활력과 불안정성장으로 구분하고, 이를 다시 지역 경제성장· 쇠퇴로 구분하여 4개의 유형을 도출한 바 있다.

다만, 성장형에서 기능인력 증감폭이 두드러지게 나타나는 기능은 방재민방위기능이다. 성장활력-지역경제성장 유형에서 177명이 증가하면서, 성장활력-지역경제쇠퇴 유형(65.8), 불안정성장-지역경제성장 유형(-10.3) 증감폭에 비해 상당히 크게 나타났다. 다음으로는 보건복지기능으로 성장활력-지역경제성장 유형과 성장활력-지역경제쇠퇴 유형이 각각 101.2명, 91.6명으로 유사한 증가폭을 보이고 있다. 반면, 불안정성장-지역경제성장 유형은 19.3명 증가에 그쳤다, 다음으로 일반지원기능, 산업경제기능, 도시주택기능, 문화체육관광기능 순으로 증감폭이 큰 것으로 나타났고, 그 규모는 성장활력-지역경제성장, 성장활력-지역경제쇠퇴, 불안정성장-지역경제성장 순으로 나타났다. 다만, 방재민방위기능의 경우 성장형이나 쇠퇴형에서 증가한 것에 비하여 훨씬 더 크게 증가한 것으로 나타난다. 안정활력-지역경제성장, 안정활력-지역경제쇠퇴, 안정형쇠퇴 우려-지역경제성장 유형에서 각각 574.0명, 561.3명, 2.0명이 증가하였다.

표 4-35 시점간(2013~2020년) 성장형 세부지역유형 기능별 인력 변화(단위: 명, %)

기능 구분	1-1: 성장활력				1-2: 불안정 성장			
	지역 경제성장		지역 경제쇠퇴		지역 경제성장		지역 경제쇠퇴	
	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)
일반지원	69.7	19.0	58.3	18.2	32.3	17.0	해당없음	해당없음
문화체육관광	29.1	33.9	22.6	29.0	12.3	51.4	해당없음	해당없음
보건복지	101.2	45.2	91.6	45.1	19.3	15.5	해당없음	해당없음
산업경제	46.9	26.0	42.9	29.7	19.3	13.4	해당없음	해당없음
환경	8.9	8.5	13.8	13.0	1.0	3.1	해당없음	해당없음
도시주택	36.0	38.6	25.6	29.2	8.0	19.0	해당없음	해당없음
지역개발	15.5	17.4	18.0	22.8	7.0	21.4	해당없음	해당없음
방재민방위	177.0	64.4	65.8	45.8	-10.3	-55.4	해당없음	해당없음

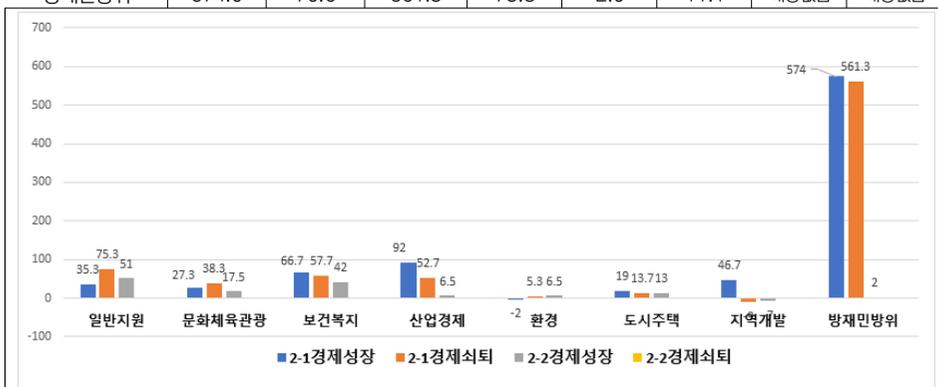


유지형의 4개 유형인 안정활력-지역경제성장, 안정활력-지역경제쇠퇴, 안정형쇠퇴우려-지역경제성장, 안정형쇠퇴우려-지역경제쇠퇴 각 유형의 기능인력 증감은 다음과 같이 나타나고 있다. 다만 ‘안정형쇠퇴우려-지역경제쇠퇴’ 유형은 실제 해당하는 지자체가 없었기 때문에 다음의 표와 그림에서는 8개 기능에서 인력변화가 없는 것으로 보인다.

유지형에서는 8개 기능에서 방재민방위기능을 제외하고, 4개 지역유형에서 상대적으로 적은 규모로 증가하거나 오히려 감소하고 있었다. 모든 지역 유형에서 큰 폭으로 기능인력이 증가했던 보건복지기능에서도 유지형의 경우에는 상대적으로 적은 폭으로 인력이 증가하였다. 안정활력-지역경제성장, 안정활력-지역경제쇠퇴, 안정형쇠퇴우려-지역경제성장 유형에서 각각 66.7명, 57.7명, 42.0명이 증가하였다.

표 4-36 시점간(2013~2020년) 유지형 세부지역유형 기능별 인력 변화(단위: 명, %)

기능 구분	2-1: 안정활력				2-2: 안정형쇠퇴우려			
	지역 경제성장		지역 경제쇠퇴		지역 경제성장		지역 경제쇠퇴	
	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)
일반지원	35.3	11.0	75.3	25.4	51.0	21.8	해당없음	해당없음
문화체육관광	27.3	22.7	38.3	32.0	17.5	71.4	해당없음	해당없음
보건복지	66.7	36.3	57.7	32.4	42.0	26.6	해당없음	해당없음
산업경제	92.0	25.4	52.7	16.9	6.5	7.3	해당없음	해당없음
환경	-2.0	-2.1	5.3	8.4	6.5	19.4	해당없음	해당없음
도시주택	19.0	37.7	13.7	19.3	13.0	26.0	해당없음	해당없음
지역개발	46.7	52.6	-9.0	-7.8	-7.0	-13.5	해당없음	해당없음
방재민방위	574.0	70.6	561.3	73.8	2.0	11.1	해당없음	해당없음



쇠퇴형의 4개 유형인 성장형쇠퇴-지역경제성장, 성장형쇠퇴-지역경제쇠퇴, 절대쇠퇴-지역경제성장, 절대쇠퇴-지역경제쇠퇴 각 유형의 기능인력 증감은 다음과 같이 나타나고 있다. 대체로 성장형쇠퇴-지역경제성장 유형과 성장형쇠퇴-지역경제쇠퇴 유형에서 기능인력 증가폭이 높은편으로 나타났다. 기능에 따라 성장형쇠퇴-지역경제성장 유형이 가장 크게 기능인력이 증가하기도, 성장형쇠퇴-지역경제쇠퇴 유형이 가장 크게 기능인력이 증가하기도 하였다.

보건복지기능의 경우 성장형쇠퇴-지역경제성장, 성장형쇠퇴-지역경제쇠퇴, 절대쇠퇴-지역경제성장, 절대쇠퇴-지역경제쇠퇴 유형 순으로 인력증가폭이 크게 나타났는데, 각각 96.8명, 87.1명, 62.1명 50.1명이었다. 도시주택기능에서도 절대적 증가폭 다르지만, 성장형쇠퇴-지역경제성장, 성장형쇠퇴-지역경제쇠퇴, 절대쇠퇴-지역경제성장, 절대쇠퇴-지역경제쇠퇴 유형 순으로 인력이 크게 증가한 것을 알 수 있다.

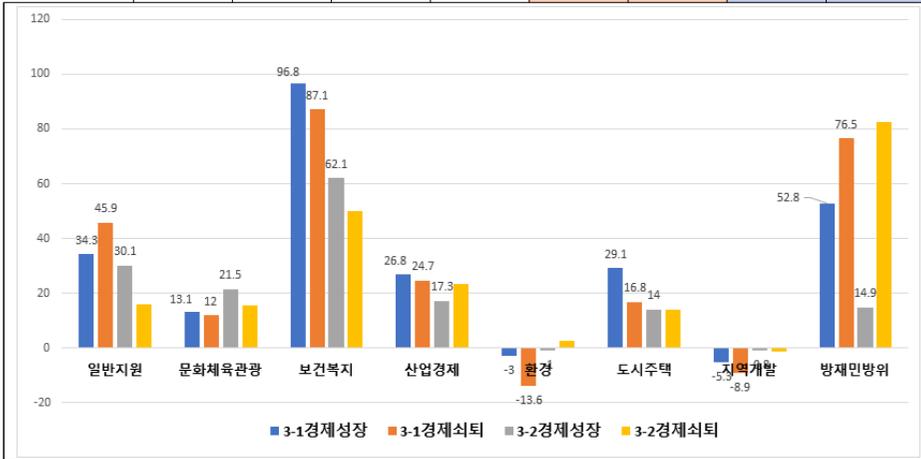
반면, 방재민방위기능에서는 절대쇠퇴-지역경제쇠퇴, 성장형쇠퇴-지역경제쇠퇴, 성장형쇠퇴-지역경제성장, 절대쇠퇴-지역경제성장 순으로 그 증가폭이 크게 나타났다. 절대쇠퇴-지역경제쇠퇴 유형은 전반적으로 행정수요가 감소하고, 인구가 감소하는 쇠퇴지역으로 도시형은 도심노후화와 농촌형의 경우 행정서비스의 공백이 발생할 수 있는 지역인데, 방재민방위기능인력이 상당히 큰 규모로 증가한 것으로 보이며, 이는 성장형의 동기능인력 증가를 감안해도 상당한 규모로 판단된다.

또한 일반지원기능이나 산업경제기능에서도 인구증감 및 구조변화, 경제성장 여부 등을 고려하면, 인력증가가 이루어지고 있다는 점을 유의하여 살펴 볼 필요가 있다. 이는 아무리 인구가 감소하고, 고령화로 인해 생산가능인구 급감으로 인구구조가 해당 지역이 절대 쇠퇴하는 지역이 되더라도 이에 비례하여 행정수요가 감소하기보다는 어느 정도의 행정수요가 유지될 수 밖에 없음을 보여주는 것이라고 하겠다.

다만, 환경기능이나 지역개발기능은 성장형쇠퇴-지역경제성장, 성장형쇠퇴-지역경제쇠퇴, 절대쇠퇴-지역경제성장, 절대쇠퇴-지역경제쇠퇴 4개의 지역유형에서 전반적으로 인력이 감소하고 있음을 확인할 수 있었다.

표 4-37 시점간(2013~2020년) 쇠퇴형 세부지역유형 가능별 인력 변화(단위: 명, %)

3. 쇠퇴형	3-1: 성장형 쇠퇴				3-2: 절대 쇠퇴			
	지역 경제성장		지역 경제 쇠퇴		지역 경제성장		지역 경제 쇠퇴	
	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)	변화폭(명)	변화율(%)
일반지원	34.3	8.3	45.9	11.8	30.1	10.0	16.0	5.6
문화체육관광	13.1	15.8	12.0	11.3	21.5	28.3	15.6	24.6
보건복지	96.8	41.7	87.1	36.3	62.1	32.3	50.1	27.4
산업경제	26.8	29.2	24.7	18.1	17.3	15.5	23.5	15.6
환경	-3.0	-2.6	-13.6	-7.7	-1.0	-0.8	2.7	3.6
도시주택	29.1	29.7	16.8	15.9	14.0	20.0	14.2	24.6
지역개발	-5.3	-5.5	-8.9	-6.9	-0.8	-1.0	-1.2	-2.0
방재민방위	52.8	45.0	76.5	30.0	14.9	10.0	82.7	52.5



제5절 행정수요와 인력 간 관계분석

1. 지역유형별 행정수요지표와 인력간 관계

1) 행정안전부 행정수요 지표와 총정원 관계

본 연구에서 가장 중요하게 고려하고 있는 사항이 바로 행정수요의 변화에 인력의 변화가 탄력적으로 반영되고 있는지 여부이다. 따라서 행정수요와 인력간 관계는 지표의 값이 아닌 변화값을 대상으로 지역유형을 중심으로 분석하는 것이 타당하다. 이러한 관계는 상관분석은 통해 살펴볼 수 있다.

먼저 행정수요의 변화가 정원증감 간 관련성을 개괄적으로 확인하기 위해 성장형-유지형-쇠퇴형의 3가지 지역유형 구분을 통한 상관분석을 실시한 결과가 <표 4-38>에 제시되어있다. 모든 지역에서 공무원의 정원이 증가하고 있기 때문에 행정수요와 변화량과 정원의 증가폭과의 간의 관계를 확인하게 셈이다.

표 4-38 행정수요변화량과 인력증가폭 간 상관관계

지역유형 구분	인구수	면적	주간 인구수	65세이상 인구수	사업체수	자동차수	장애인수	외국인수	농경지
1. 성장형	0.73***	0.24*	0.80***	0.86***	0.94***	0.90***	0.64***	0.48***	-0.17
2. 유지형	-0.15	0.35	0.53	0.30	0.48	0.55	0.28	0.67	-0.67
3. 쇠퇴형	-0.54***	0.01	-0.03	0.81***	0.71***	0.53***	0.14*	-0.09	0.12

주: * = $p<0.1$, **= $p<0.05$, *** = $p<0.01$, 음영: 통계적으로 유의미한 지표

지역유형간 행정수요 지표간 상관분석결과 성장형 지역은 농경지를 제외한 8가지 행정수요의 변화와 공무원 정원 간 양(+)의 유의미한 상관관계를 확인할 수 있었다. 상관성이 가장 높은 변수는 사업체 수로 0.94의 높은 상관을 보였으며 자동차수(0.90), 주간인구수(0.80)의 상관계수를 가지고 있음을 확인하였다. 농경지의 경우 -0.17의 농경지 면적이 넓을수록 공무원 정원의 증가폭이 감소하고 있는데 이 같은 음(-)의 상관관계를 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

반면 유지형 지역의 경우, 모든 9개 행정수요지표의 변화량과 공무원 정원증가폭과의 유의미한 상관관계를 확인할 수 없었다. 상관관계의 방향은 인구수와 농경지수의 경우 음(-)의 관계를 보이는데, 인구가 줄어들고 농경지가 줄어도 공무원 정원은 증가하는 셈이지만 이러한 관계는 통계적으로 유의미한 수준의 관계는 아니다. 이는 안정형 유형으로 분류된 지자체가 5개로 상관성을 규명할 수 있는 관측치가 작기 때문이다.

쇠퇴형 지역의 경우, 4개지표(65세이상 인구수, 사업체수, 자동차수, 장애인수)의 변화와 총정원 증가폭과 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를, 인구수와는 유의미한 음(-)의 상관관계를 확인할 수 있었다. 인구가 줄어들더라도 공무원의 정원이 증가하고 있으며 이들 지역에 특히 인구구조의 변화와 관련있는 행정수요의 변동이 인력 증가의 원인으로 작동하고 있음을 시사한다.

다음의 <표 4-39>에 지역별 세부유형에 따라 행정수요 지표변화와 총 정원의 증가폭 간 상관관계 분석의 결과를 제시하였다. 1-1의 성장활력 유형에서 8개 행정수요 지표간 강한 상관관계를 확인할 수 있었다. 쇠퇴형 지역의 경우 3-2의 절대쇠퇴 유형에서는 인구수와 주간인구수와 공무원 정원증가폭 간 유의미한 음(-)의 관계가 존재한다.

표 4-39 세부지역유형의 9대 행정수요 지표변화와 총정원 변화간 상관관계

지역유형 구분	인구수	면적	주간 인구수	65세이상 인구수	사업체수	자동차수	장애인수	외국인수	농경지
1-1: 성장활력	0.72***	0.23*	0.79***	0.85***	0.93***	0.90***	0.63***	0.46***	-0.18
1-2: 불안정 성장	-0.05	-1.00***	-0.98	0.12	0.26	0.41	0.48	0.64	-0.91
2-1: 안정활력	0.04	0.28	0.85	0.41	0.53	0.43	0.40	0.65	-0.73
2-2: 안정형 쇠퇴우려	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3-1: 성장형 쇠퇴	-0.79***	0.36	0.38	0.86***	0.78***	0.72***	0.20	-0.09	0.35
3-2: 절대쇠퇴	-0.52***	0.00	-0.23***	0.79***	0.68***	0.50***	0.12	-0.03	0.05

주: * = $p<0.1$, **= $p<0.05$, *** = $p<0.01$, 음영: 통계적으로 유의미한 지표

2) 행정안전부 행정수요 지표와 기능별 인력 간 관계

성장형 지역의 기능별 인력의 증가폭과 지역유형별 행정수요 지표의 변화와의 상관관계를 살펴보면 다음과 같다. 총정원을 구성하는 기능별 인력의 증가와 행정수요 지표의 변화는 대부분 유의미한 양(+)의 관계를 갖고 있다. 주목할 점은, 면적의 변화와 환경기능, 도시주택기능, 방재민방위 기능간 유의미한 양(+)의 관계가 존재하고 있는 것이다. 농경지 변화는 산업경제 기능과 환경기능, 도시주택기능과 특히 유의미한 음(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 확인되었다.

표 4-40 9대 행정수요 지표변화와 기능별 인력변화간 상관관계: 성장형 지역

기능 구분	인구수	면적	주간 인구수	65세이상 인구수	사업체수	자동차수	장애인수	외국인수	농경지
일반지원	0.65***	0.17	0.75***	0.79***	0.86***	0.84***	0.53***	0.38***	-0.20
문화체육 관광	0.53***	0.15	0.61***	0.69***	0.72***	0.73***	0.46***	0.45***	-0.18
보건복지	0.46***	0.15	0.54***	0.81***	0.84***	0.78***	0.56***	0.38***	-0.18
산업경제	0.23*	0.05	0.32***	0.58***	0.54***	0.50***	0.27**	0.21	-0.35***
환경	0.65***	0.34***	0.60***	0.33***	0.48***	0.53***	0.44***	0.40***	-0.24*
도시주택	0.50***	0.22*	0.55***	0.69***	0.76***	0.75***	0.49***	0.38***	-0.30**
지역개발	0.63***	0.08	0.69***	0.57***	0.68***	0.66***	0.44***	0.32***	-0.17
방재민 방위	0.48***	0.45***	0.47***	0.40***	0.49***	0.53***	0.35***	0.51***	-0.13

주: * = $p<0.1$, **= $p<0.05$, *** = $p<0.01$, 음영: 통계적으로 유의미한 지표

총 정원증가폭에서는 행정수요 지표 간 유의미한 상관관계를 확인하지 못했던 유지형 지역이라도 문화체육관광기능 인력증가와 농경지 면적간 음(-)의 상관관계를, 지역개발기능과 인구수 간 양(+)의 상관관계를 확인할 수 있었다. 앞서 언급하였듯이 해당 유형의 적은 관측치로 인해 대부분의 지표와 기능별 인력 변화간 유의미한 상관관계를 확인하지 못했다.

표 4-41 9대 행정수요 지표변화와 기능별 인력변화간 상관관계: 유지형 (*p<0.01)

	인구수	면적	주간인구수	65세이상 인구수	사업체수	자동차수	장애인수	외국인수	농경지
일반지원	-0.68	0.31	0.72	0.72	0.83**	0.64	0.69	0.15	-0.02
문화체육 관광	0.39	0.16	0.50	0.40	0.49	0.78*	0.39	0.71	-0.82**
보건복지	0.00	0.61	0.32	0.32	0.57	0.72	0.32	0.45	-0.57
산업경제	-0.26	0.27	0.41	0.22	0.49	0.48	0.17	0.73	-0.67
환경	-0.27	0.37	0.59	0.27	0.33	0.34	0.28	0.46	-0.43
도시주택	0.13	-0.21	0.40	-0.11	-0.18	-0.09	-0.13	0.71	-0.64
지역개발	0.77*	-0.20	-0.22	-0.58	-0.69	-0.37	-0.55	0.47	-0.60
방재민 방위	0.32	0.44	-0.37	-0.03	-0.16	0.01	0.07	-0.77*	0.51

주: * =p<0.1, **=p<0.05, *** =p<0.01, 음영: 통계적으로 유의미한 지표

쇠퇴형 지역의 기능별 인력의 증가폭과 지역유형별 행정수요 지표의 변화와의 유의미한 상관관계는 기능유형에 따라 달리 나타나고 있다. 총정원을 구성하는 기능별 인력의 증가와 행정수요 지표의 변화는 대부분 유의미한 양(+)의 관계를 갖고 있다. 주목할 점은, 면적의 변화와 환경기능, 도시주택기능, 방재민방위 기능간 유의미한 양(+)의 관계가 존재하고 있는 것이다. 농경지 변화는 산업경제 기능과 환경기능, 도시주택기능과 특히 유의미한 음(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 확인되었다.

표 4-42 9대 행정수요 지표변화와 기능별 인력변화간 상관관계: 쇠퇴형 (*p<0.01)

	인구수	면적	주간인구수	65세이상 인구수	사업체수	자동차수	장애인수	외국인수	농경지
일반지원	-0.44***	-0.01	0.13*	0.50***	0.44***	0.20**	0.06	0.11	0.21***
문화체육 관광	0.00	0.10	0.28***	0.15*	0.18**	0.22***	0.10	0.07	-0.24***
보건복지	-0.58***	-0.10	-0.20**	0.64***	0.69***	0.24***	0.08	-0.04	0.33***
산업경제	0.00	0.14*	0.08	0.15*	0.09	0.28***	0.02	-0.04	-0.19**
환경	0.17**	0.08	-0.08	-0.31***	-0.17**	-0.10	-0.05	-0.01	-0.11

	인구수	면적	주간 인구수	65세이상 인구수	사업체수	자동차수	장애인수	외국인수	농경지
도시주택	-0.26***	-0.09	-0.23***	0.43***	0.31***	0.14*	0.04	-0.24***	0.12
지역개발	0.11	0.10	0.20**	-0.23***	-0.20**	0.03	0.10	0.09	-0.10
방재민방위	-0.17**	0.01	-0.01	0.45***	0.35***	0.35***	0.06	-0.11	-0.03

주: * =p<0.1, **=p<0.05, *** =p<0.01, 음영: 통계적으로 유의미한 지표

3) 기타 행정수요 지표변화와 인력(총정원)간 관계

기타 행정수요 지표변화와 인력 간 변화를 살펴보면 다음과 같다. 행정안전부 행정수요 지표와의 비교분석과 동일하게 3개 지역유형과 6개 세부지역유형 간 상관관계를 살펴보았다. 분석의 세부결과는 <표 4-43>, <표 4-44>에 제시하였다. 요약하면 쇠퇴형 지역은 20개 중 18개의 지표에서 유의미한 상관성을 확인할 수 있다. 이중 절반이 넘는 10개 지표변화와 총정원 증가폭 간 관계는 음(-)의 상관관계가 나타나고 있다. 이는 해당 지표값이 감소하더라도 존재하는 지방행정서비스에 대한 대응 수요 존재하거나, 지표값 감소에 관련있는 행정기능에 대한 수요 증가로 인해 총 인력증가에 유의미한 양(+)의 관계가 존재하고 있다. 성장형 지역과 유지형지역에서 대부분 유의미한 상관성을 확인하지 못한 환경안전인프라 변수간 유의미한 음(-)의 상관관계가 존재하는 것도 주목할 만하다.

표 4-43 지역유형간 지표변화와 총정원 증감규모 간 상관관계

영역 구분	지표	1. 성장형	2. 유지형	3. 쇠퇴형
인구	노령화지수	-0.258**	-0.083	-0.442***
	사망자수	0.867***	0.127	0.594***
	출생아수	-0.425***	-0.404	-0.755***
경제	GRDP	0.432***	0.332	0.312***
사회서비스	스트레스 인지율	0.105	0.714	0.043
	총 의료기관 종사 의사수	0.867***	0.644	0.550***
	총 의료기관병상수	0.510***	0.420	0.311***
	유치원 원아수	-0.359***	-0.477	-0.736***
	초등학교 학생수	0.442***	-0.621	-0.275***
	총 노인여가복지시설수	0.693***	0.491	0.176**

영역 구분	지표	1. 성장형	2. 유지형	3. 쇠퇴형
	총 사회복지시설수	0.506***	-0.182	0.396***
	문화기반시설수	0.541***	0.978***	0.284***
환경 안전 인프라	도로포장률	0.319**	0.069	0.038
	도시지역면적	0.054	0.453	0.675***
	교통사고건수	0.173	0.415	-0.312***
	뺑소니교통사고율	0.159	0.671	-0.170**
	화재발생건수	-0.414***	0.206	-0.324***
	녹지율	-0.105	-0.508	-0.395***
	총 생활폐기물 배출량	-0.116	0.552	-0.159**
	하수도보급률	-0.169	-0.030	-0.271***

이상의 내용을 통해 행정수요와 관련있는 지표가 성장형과 쇠퇴형에 더 많이 확인되며 쇠퇴형의 경우 성장형에서는 정원증가와 양의 관계를 가진 일부변수들 간 음의 관계를 가지고 있는 것으로 보여 인구감소에 따른 질적 행정수요가 증가하고 있는 것으로 추정된다.

표 4-44 기타 행정수요 지표변화 와 총정원 증감규모 간 상관관계

영역 구분	지표	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
인구	노령화지수	-0.17	0.37	0.65	-	-0.28	-0.41***
	사망자수	0.86***	-0.63	0.02	-	0.68***	0.55***
	출생아수	-0.41***	0.75	-0.74	-	-0.79***	-0.74***
경제	GRDP	0.338***	0.50	0.5*	-	0.47***	0.66***
사회 서비스	스트레스 인지율	0.07	-0.99*	0.64	-	-0.16	0.07
	총 의료기관 종사 의사수	0.86***	-0.37	0.92*	-	0.77***	0.48***
	총 의료기관병상수	0.49***	0.57	0.56	-	0.55**	0.24***
	유치원 원아수	-0.35***	-0.75	-0.62	-	-0.88***	-0.68***
	초등학교 학생수	0.43***	0.80	-0.65	-	-0.48**	-0.20**
	도로포장률	0.32**	0.49	0.34	-	-0.12	0.07
	도시지역면적	0.06	0.54	0.63	-	0.26	0.77***
	문화기반시설수	0.53***	1.00**	0.99**	-	0.59***	0.26***
	총 노인여가복지시설수	0.68***	1.00**	0.60	-	0.04	0.21**
총 사회복지시설수	0.50***	0.32	-0.22	-	0.04	0.47***	

영역 구분	지표	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
환경 안전 인 구 표 라	교통사고건수	0.17	1.00**	0.99***	-	-0.03	-0.35***
	뺑소니교통사고율	0.17	0.53	0.91*	-	-0.49**	-0.10
	화재발생건수	-0.41***	-0.95	0.51	-	-0.12	-0.37***
	녹지율	-0.11	-0.61	-0.65	-	-0.30	-0.44***
	총 생활폐기물 배출량	-0.13	0.10	0.84	-	-0.72***	0.04
	하수도보급률	-0.22*	-0.85	0.94*	-	-0.42*	-0.25***

2. 요약 및 시사점

1) 분석결과 요약

본 장의 분석내용을 요약하면 다음과 같다. 제2절에서는 인구규모와 인구구조 변화 사항을 토대로 226개 기초지자체를 대상으로 구분하면 가장 많은 지자체가 쇠퇴형-절대쇠퇴-경제쇠퇴지역에 속한다. 가장 많은 수의 지역이 인구감소의 쇠퇴형에 속하고 있고 도시와 농촌을 막론하고 지역의 성장이 정체되어 있는 셈이다. 행정수요를 인구 증가와 관련하여 단선적으로 간주하고 있는 성장형 인력관리 모형으로부터의 전환이 필요하다는 점을 확인할 수 있었다.

본 연구에서 관심있는 사항은 유형별 행정수요의 변화폭이 실제로 발생하고 있는지 여부였다. 제3절은 이러한 행정수요 변화를 지역유형별로 살펴보았다. 분석결과 실제로 성장형 지역의 경우, 유지형과 쇠퇴형에 비해 행정수요 지표의 증가를 확인할 수 있었다. 이러한 지표는 행정안전부 9개 수요지표와 연구에서 추가적으로 수집한 20개 기타행정수요 지표에서 동일하게 나타났다. 지역유형별로 행정수요 지표수준의 절대적 변화차이가 나타나고 있으며 지역 유형 내에서의 차이도 존재하는 그 규모는 지역 3대 유형간 차이가 더욱 큰 것으로 나타났다.

개별지표의 변화를 살펴보는 동시에 다수의 지표들을 압축한 요인분석을 통해 절대적 총량단위로 환산된 행정수요량의 변화가 지역별로 나타나고 있는지를 살펴보았다. 2019년 현재 지역유형별 행정수요의 총량수준은 성장형, 쇠퇴형, 유지형 순이다. 성장형 지역의 행정수요 총량은 2019년 기준 0.67로 유지형 지역의 0.16보다 4배 이상이며 쇠퇴형 지역의 2배 가까이 큰 것으로 나타났다. 또한 행정수요량의 변화폭도 성

장형 지역이 가장 컸으나, 연구에서 가정한 바와 같이 쇠퇴형 지역이라도 하더라도 절대적 행정수요량은 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 행정수요와 인력간 다차원의 복잡성이 존재함을 시사하며 단순히 인구가 줄어든다고 해서 행정수요가 감소하고 이에 따라 인력이 감소하는 논리를 전개하는데 신중해야 할 것을 시사한다.

제4절에서는 다음으로 지역유형별로 인력운영이 총정원과 기능별 인력의 두가지 차원에서 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보았다. 공무원 총정원의 변화폭은 성장형 지역, 유지형지역, 쇠퇴형 지역 순으로 증가하고 있다. 시점간 공무원 정원의 변화폭이 가장 큰 유형은 성장형 지역으로 평균 346.52명 증가하였으면 유지형 지형은 179.67명, 쇠퇴형 지역은 159.63명 증가하였다. 한편 지역유형별로 기능별 인력의 증감폭은 성장형의 경우, 모든 기능인력의 증가폭이 가장 높았다. 반면 유지형은 쇠퇴형에 비해 기능인력의 증가폭이 대체로 컸으나 보건복지 기능과 방재민방위 기능의 인력은 쇠퇴형 지역의 증가폭이 컸다.

마지막으로 제5절에서는 지역유형별로 행정수요의 변화와 인력 간 관련성을 상관분석을 통해 살펴보았다. 분석결과 행정안전부 9대 지표의 경우, 성장형 지역은 대부분의 지표에서 유의미한 관계를 확인하였다. 기타 행정수요의 지표와 인력간 관계에서 유의미하게 농경지를 제외한 8가지 행정수요의 변화와 공무원 정원 간 양(+)의 유의미한 상관관계를 확인할 수 있었다. 행정수요의 지표의 증가변수는 일부지역에서는 유의미한 변수로 고려되지 못함을 확인하였다.

2) 시사점

본 장의 분석결과는 행정수요의 절대적 규모가 인구가 감소하는 지역에서도 양적으로 증가하고 있다는 점을 실증적으로 확인했다는 점에서 의미를 가진다. 즉 연구에서 가정한 인구나 비례하여 증가하는 양적수요와 무관하게 존재하는 질적수요가 실제로 존재하고 있는 것이다. 지역유형별로 정원의 증가폭과 관련있는 지표가 상이하다는 점도 확인할 수 있었다. 따라서 지역유형별 행정수요의 변화를 고려한 인력산정의 필요성과 그에 따른 제도개선이 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 이제 후술하는 제5장에서 지방자치단체의 수요분석과 본 장에서 도출된 결과를 통해 지역맞춤형 인력산정 방식을 제안하고자 한다.

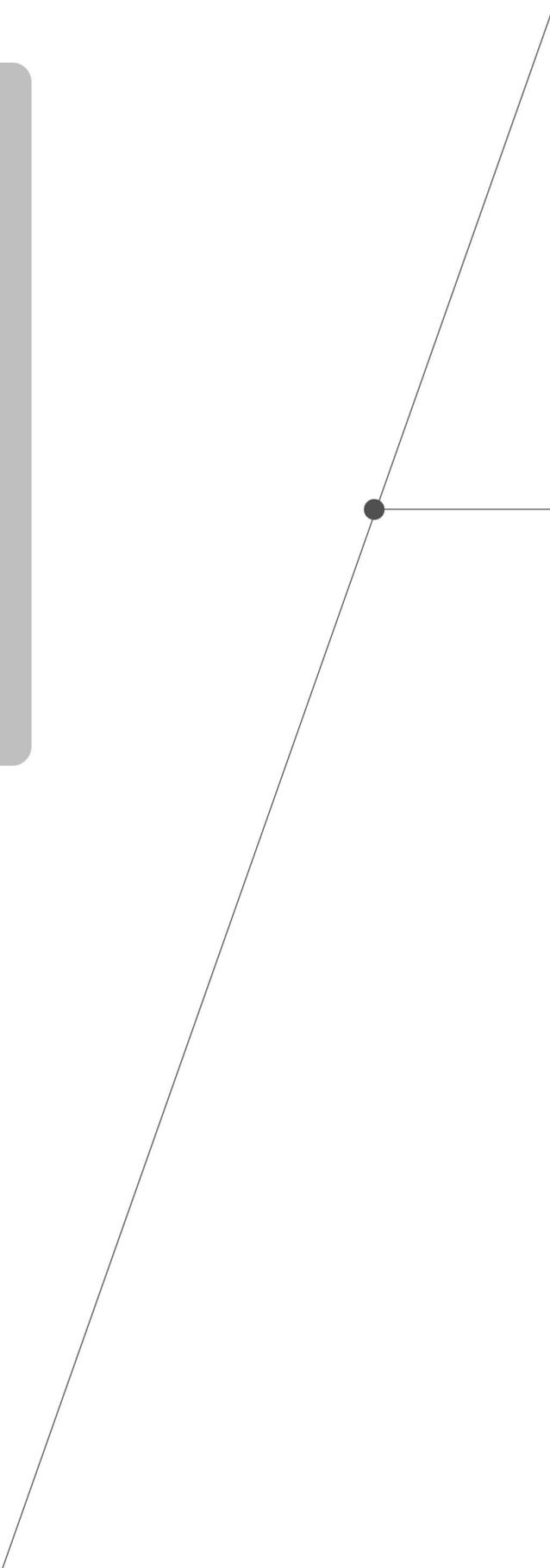
5

지역 맞춤형 인력 관리방안의 마련

제1절 지역의 인력관리 수요파악

제2절 지역맞춤형 인력 산정모형의
개발과 적용





Korea Research Institute for Local Administration

제5장 맞춤형 인력관리방안의 마련

제1절 지역의 인력관리 수요파악

1. 조사설계

지역의 지역관리 수요는 설문조사를 통해 파악하였다. 지방자치단체의 조직부서 담당자를 대상으로 수행하였다. 구체적으로 17개 광역자치단체와 25개 기초자치단체(2023년 행정안전부 지방자치단체 조직진단 과제의 심층분석 대상 지역)의 조직부서 담당자의 의견을 수렴하여 개괄적으로 지방자치단체의 현행 인력관리제도에 대한 인식과 해당 지자체의 행정수요를 파악하고자 하였다. 이는 현행 기준인건비제도 하에서는 지역유형별 정원변화가 지역의 행정수요를 반영하여 차별적으로 이루어지지 않고 있다는 분석 결과에 대응한 제도 개선 방안을 제시하기 위해서이다.

설문 문항은 총 11개 문항, 크게 네 가지 영역으로 구성하였다. 첫째, 현재 인력관리제도에 대한 인식과 개선 방향과 관련한 문항이다. 구체적으로 기준인건비제도의 필요성, 역할, 제도적 보완 등에 대하여 질문하였다. 둘째, 기준인건비제도 하에서 지방자치단체의 공무원 총정원에 인구규모 및 그 변화가 미치는 영향과 관련된 문항이다. 지자체의 인구규모 변화에 총정원이 탄력적으로 반응해야 하는지 여부, 인구규모 외의 행정수요를 반영할 필요가 있는지 등을 질의하였다. 셋째, 기준인건비제도 하에서 지자체의 특수한 행정수요 반영 가능성에 관한 문항이다. 주로 기준인건비제도가 가지고 있는 경직성에 대한 다양한 의견을 확인하고자 하였다. 마지막으로 지방자치단체가 적정인력을 산정하기 위하여 필요한 행정수요에 관한 문항이다. 행정수요는 실제로 지방자치단체에서 수행하는 기능을 구체화하여 지표로 제시하고, 해당 지표들이 유용한지를 중심으로 1차적으로 판단하게 하고, 실제 응답자가 소속된 지자체의 특수한 행정수요를 자유롭게 기술할 수 있도록 개방형 문항을 제시하여 가능한 지자체의 현실을 파악할 수 있도록 하였다.

설문 문항 중 1~3번째 영역에 대해서는 리커트 5점 척도(매우아니다, 약간아니다, 보통,

약간그렇다, 매우그렇다)로 특정 진술에 대하여 동의하는 정도로 응답하도록 하였고, 4번째 영역에 대해서는 소속된 지자체가 직면한 행정수요를 반영할 수 있는 다양한 지표들을 복수 응답으로 선택하게 하고, 추가적으로 행정수요를 개방형으로 서술하도록 하였다.

표 5-1 지방자치단체 수요조사 항목 개요

구분	내용		세부 질문
조사내용	제도의 적합성 인식	현행 인력관리제도 인식 제도개선 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 기준인건비제도 유지/ 폐지 여부 및 효과 • 기준인건비제도 대체 제도 필요 여부 • 기준인건비제도 보완 기제(기능인력재배치, 조직문화 고려)
		인구규모 및 변화 영향	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 총정원에 인구규모변화가 미치는 영향 • 인구규모변화에 대한 탄력적 대응 여부
	제도개선 수요	행정수요 반영 정도	<ul style="list-style-type: none"> • 기준인건비제도하에서 행정수요 반영가능성
		적정인력산정에 필요한 행정수요	<ul style="list-style-type: none"> • 인구규모변화/ 그 외의 행정수요 • 지방자치단체 기능별 행정수요
설문방법	온라인		
설문기간	2023년 9월		
설문대상	지방자치단체 조직부서 담당자 52명		

이러한 설문 구성에 대하여 응답한 지자체 현황은 다음과 같다. 총 24개의 지자체에서 응답을 받았으며, 특정 지자체의 경우 복수의 조직부서 담당자들이 응답을 해주었기 때문에 총 52개의 응답을 분석대상으로 활용하였다.

표 5-2 수요조사 응답 지방자치단체

1. 성장형(9)	2. 유지형(2)	3. 쇠퇴형(13)
충남계룡시(1), 인천서구(1), 경기하남시(1), 경기오산시(1), 경기화성시(1), 경기김포시(3), 전남나주(3), 전남무안(1), 전남순천(3)	충북음성군(1), 전남광양시(3)	광주동구(2), 전남강진(3), 전남고흥(1), 전남곡성(2), 전남구례(1), 전남목포(1), 전남보성(1), 전남신안(3), 전남영광(1), 전남영암(3), 전남완도(3), 전남장성(1), 전남장흥(2)

2. 분석결과

1) 현행 인력관리 제도 적합성 인식

현행 인력관리 제도인 기준인건비가 실제로 목표로 하는 ‘조직건전성’을 달성하기에 적합한지에 대한 의견을 조사하였다. 11개의 문항 중에서 3개의 문항이 기준인건비의 적합성 인식을 측정하는데 활용되었다. 해당 3개의 문항 중에서 지자체 유형을 구분하지 않고, 52개 응답 전체를 대상으로 평균을 낸 결과는 다음과 같다. ‘현행 기준인건비 제도하에서 적정인력 규모를 유지·관리하는데 상당한 어려움이 존재한다’라는 의견에 응답자가 동의하는 정도가 가장 높게 나타났다(3.72). ‘현행 기준인건비 제도의 운영과정에서 지방자치단체의 행정수요의 특수성이 반영되는 편이다’(2.63) 순으로 나타났다. 기준인건비 운영이 제약으로 존재한다는 인식에 대한 평균도 3.54에 달했다. 다만, 이러한 기준인건비제에 대한 적합성 인식은 지자체를 성장형, 유지형, 쇠퇴형으로 구분하여 살펴보면 약간씩 상이하게 나타난다. 우선, 성장형·유지형의 경우 전체를 대상으로 했을 때와 마찬가지로 ‘현행 기준인건비 제도하에서 적정인력 규모를 유지·관리하는데 상당한 어려움이 존재한다’에 대하여 가장 동의하고 있었다.

표 5-3 현행 인력관리 제도의 적합성 인식

항목	인력관리제도 개선방안	전체 평균	1. 성장형	2. 유지형	3. 쇠퇴형
1	현행 기준인건비 제도는 지자체 인력운용의 제약으로 작동하는 편이다.	3.54	3.53	3.5	3.55
2	현행 기준인건비 제도의 운영과정에서 지방자치단체의 행정수요의 특수성이 반영되는 편이다.	2.63	2.53	2.5	2.55
3	현행 기준인건비 제도하에서 적정인력 규모를 유지·관리하는데 상당한 어려움이 존재한다.	3.72	4.40	3.75	3.64

2) 제도개선 수요

(1) 현행 인력관리 제도에 대한 개선수요

현행 인력관리 제도인 기준인건비를 폐지하기보다, 이를 좀 더 주효하게 할 수 있는 제도적 보완 기제에 대한 의견을 조사하였다. 11개의 문항 중에서 5개의 문항이 기준인건비의 제도적 보완 기제를 측정하는데 활용되었다. 다만, 앞의 제도 적합성 인식에서 활용한 ‘기준인건비 폐지 여부와 별개로, 조직건전성 확보를 위한 제도적 보완이 필요하다’ 문항은 제도적 보완을 측정에도 활용되었다.

해당 5개의 문항 중에서 전체 응답자를 대상으로 했을 때 ‘지자체의 전면적 인력운영의 자율성이 부여되는 경우, 행정기구가 증가될 가능성이 많다’ 라는 의견에 응답자가 동의하는 정도가 가장 높게 나타났다(4.46). 그 다음으로 ‘유연근무제 및 육아휴직 사용의 활성화, 워라벨을 중요시하는 조직문화 등을 고려한 적정인력 산정이 필요하다’ (4.35), ‘기준인건비 제도가 폐지되더라도 총정원의 규모를 관리할 수 있는 국가차원의 제도적 틀을 유지할 필요가 있다’ (3.83), ‘기준인건비 폐지 여부와 별개로, 조직건전성 확보를 위한 제도적 보완이 필요하다’ (3.67) 순으로 나타났다. 다만, 이러한 기준인건비제에 대한 적합성 인식은 지자체를 성장형, 유지형, 쇠퇴형으로 구분하여 살펴보면 약간씩 상이하게 나타난다.

특히 전체 응답자 분석 결과와 달리, 성장형·유지형·쇠퇴형 모든 유형에서 ‘유연근무제 및 육아휴직 사용의 활성화, 워라벨을 중요시하는 조직문화 등을 고려한 적정인력 산정이 필요하다’는 의견에 동의하는 정도가 가장 높게 나타났다. 그 정도는 성장형에서 4.67, 유지형에서 4.75, 쇠퇴형에서 4.24로 상당히 높았다. 또한 성장형·유지형·쇠퇴형 모든 유형에서 ‘현행 기준인건비 제도의 운영과정에서 지방자치단체의 행정수요의 특수성이 반영되는 편이다’는 의견에 동의하는 정도가 가장 낮게 나타났다. 그 정도는 성장형에서 2.53, 유지형에서 2.5, 쇠퇴형에서 2.55로 ‘보통 이하’ 수준인 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과를 통해 기준인건비제도가 지자체가 직면한 행정수요를 반영하지 못한다는 경직성의 문제가 고질적인 문제이며, 최근의 워라벨을 중요시하는 공공조직문화와 이에 따른 유연근무제 및 육아휴직 등 다양한 제도의 도입 및 활성화 등이 반영되어야 적정인력의 산정이 가능하다는 점도 확인할 수 있었다.

표 5-4 **현행 인력관리 제도에 대한 개선수요**

번호	인력관리제도 개선방안	전체 평균	1. 성장형	2. 유지형	3. 쇠퇴형
4	기준인건비 제도가 폐지되더라도 총정원의 규모를 관리할 수 있는 국가차원의 제도적 틀을 유지할 필요가 있다.	3.83	3.67	3.25	3.91
5	지자체의 전면적 인력운영의 자율성이 부여되는 경우, 행정기구가 증가될 가능성이 많다.	4.46	4.07	3	3.48
6	기준인건비 폐지 여부와 별개로, 조직건전성 확보를 위한 제도적 보완이 필요하다.	3.67	3.53	3.5	3.79
7	제한된 인력에 대한 재배치 중요성이 강화될 필요가 있다.	3.11	3.13	2.5	3.15
8	유연근무제 및 육아휴직 사용의 활성화, 워라밸을 중요시하는 조직문화 등을 고려한 적정인력 산정이 필요하다.	4.35	4.67	4.75	4.24

(2) 행정수요 지표의 적정성 인식

지자체의 공무원 총정원 산정의 근간이 되는 행정수요에 대한 적정성 인식 결과는 다음과 같다. 전반적으로 인구 규모의 증감 외에 지방자치단체의 총정원 규모에 영향을 미치는 변수들이 존재하는 것에 동의하고 있었다. 이러한 경향은 지자체 유형과 무관하게 나타났지만, 유형별로 구분하였을 때 유지형(5)과 쇠퇴형(4.39)이 성장형(4.13)에 비하여 ‘인구규모의 변화(인구 증감)외에도 지방공무원 정원과 관련하여 중요하게 고려되어야 하는 행정수요가 존재한다’는 의견에 동의하는 정도가 높았다.

이러한 분석 결과는 기준인건비제도 및 기존 지역유형화가 인구규모나 인구증감 외의 다양한 행정수요를 반영하지 못하기 때문에, 실제 지자체의 공무원 정원 수요를 제대로 파악하지 못한다는 본연구의 문제의식과 유사한 맥락이라고 볼 수 있다.

표 5-5 **행정수요 지표의 적정성 인식**

번호	인력관리제도 개선방안	전체 평균	1. 성장형	2. 유지형	3. 쇠퇴형
9	공무원 정원규모에 영향을 미치는 행정수요는 인구규모의 변화(인구증감)이다.	2.85	3.80	2.5	2.64
10	인구가 급증하는 지역은 공무원수가 그에 비례하여 늘고, 인구가 급감하는 지역은 그에 비례하여 감소되는 것이 필요하다.	2.59	3.73	2.5	2.24
11	인구규모의 변화(인구 증감)외에도 지방공무원 정원과 관련하여 중요하게 고려되어야 하는 행정수요가 존재한다.	4.37	4.13	5	4.39

그렇다면, 실제 응답자들이 소속된 지자체의 총정원을 적정하게 산정하기 위해 필요한 행정수요가 무엇인지 묻는 개방형의 질문에 대하여 지자체 조직관리 담당자는 다음과 같이 응답하였다. 응답 결과를 성장형·유지형·쇠퇴형 등 지역유형별로 정리한 결과는 <표 5-6>에 제시하였다.

성장형 지역은 주로 지역 개발수요에 대응하여 인구가 증가하기 때문에 이로 인한 행정수요가 주로 언급되었다. 택지개발 및 신도시 조성, 공공시설 증가, 환경시설, 대규모 개발사업, 인프라 구축 등은 해당 지역의 인구가 유입으로 연결되는데, 현재 인력관리제도 하에서는 이러한 행정수요가 지자체의 총정원 규모에 반영되는 것이 어렵기 때문이다.

다음으로 유지형 지역은 주로 해당 지역에서 지속적으로 발생하는 행정수요에 대한 언급이 주를 이루었다. 지자체 인구증감과 무관하게, 해당 지자체에 조성된 산업단지 수, 기업체 종사자 수, 생활인구, 신도시 유무, 지자체 GRDP, 관리시설, 외국인 수 등의 요인들로 인한 행정수요가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라 기후변화, 환경오염, 신재생에너지 등의 거시적 요인도 해당 지자체의 행정수요를 증가시키는 원인으로 작용한다.

마지막으로 쇠퇴형 지역은 인구감소와 무관하게 발생하는 행정수요와 오히려 인구 감소로 인해 추가적으로 발생할 수밖에 없는 행정수요가 강조되었다. 예를 들면, 지역 내 인구감소로 인해 빈집이 증가하면 이에 대한 관리 및 점검 인력이 필요한 것처럼, 새로운 행정수요가 발생할 수 있기 때문이다. 또한 절대적 인구감소와 더불어 인구구조 변화로 인해 상대적으로 행정수요 증가할 수 있고, 이는 고령화로 인한 복지수요 증가, 1인가구 증가로 가구에서 필요로 하는 행정수요 등을 고려하면 쉽게 이해할 수 있다. 쇠퇴형 지역 중 군 단위의 농촌의 경우 산림 및 바다와 인접한 지역의 경우 행정 수행시간이나 비용이 더 많이 소요되기 때문에 공무원 1인이 감당할 수 있는 업무량이 크게 증가할 수 있다.

다음의 <표 5-6>은 지역유형별로 현행 인력산정에 검토가 필요한 지역의 행정수요의 특징을 개방형 질문을 통해 파악한 내용을 정리한 사항이다.

표 5-6 **현행 인력산정에 고려가 필요한 지역의 행정수요(개방형 질문)**

지역유형	지자체 적정인력 산정에 필요한 행정서비스 수요
1. 성장형	<p>(지역 개발수요에 대응)</p> <ul style="list-style-type: none"> 택지개발 및 신도시 조성에 수반되는 인구급증, 공공시설 증가, 환경시설, 대규모 개발사업, 인프라구축 등 인구구조 변화 <p>(지역·지자체 특수업무)</p> <ul style="list-style-type: none"> 항공, 항만, 접경지역 등 지리적 특성, 문화적 유산, 관광자원, 혐오시설, 교통물류시설 등 넓은 면적으로 인한 행정관리비용 증가 및 업무처리시간 지연 임대아파트 및 원룸단지에 대한 복지수요 증가 등 대-중-소 등 고유사무의 자체 기능이 많은 경우 <p>(조직 내 다양한 사유로 휴직자 증가)</p> <ul style="list-style-type: none"> 육아시간 등 근무형태 변화에 따른 반영 필요 육아휴직, 질병휴직 등 휴직이 많음
2. 유지형	<p>(지역 행정수요)</p> <ul style="list-style-type: none"> 산업단지 수, 기업체 종사자 수, 생활인구, 신도시 유무, 지자체 GRDP, 관리시설, 외국인 수 등 시대, 행정 다변화로 업무량 증가(기후변화, 환경오염, 신재생에너지, 인구소멸 등)
3. 쇠퇴형	<p>(인구감소와 무관하게 발생하는 행정수요 존재)</p> <ul style="list-style-type: none"> 인구감소에 의한 관리 점검 인력 필요: 빈집 증가에 따른 관리 필요 인구고령화, 행정구역 범위, 공무원에 대한 주민의 인식 및 만족도 변화 고령화, 인구소멸대응, 외국인근로자 증가 면적대비 인원수 부족, 높은 수준의 행정요구에 따른 비용 증가 1인가구 증가 평균연령 증가에 따른 행정수요변화, 교통(시내버스 공영화), 하수처리, 문화복지시설 건립 등 사회기반시설 운용에 대한 행정수요 반영필요 생활인구, 관계인구, 방문관광객수, 예산증감현황, 빈집 등 주택현황 행정의 전문화와 수요자들의 다양한 요구 행정수요(유사-중복사업) 증가에 따른 사무량 증가 <p>(지역·지자체 특수업무)</p> <ul style="list-style-type: none"> 바다 인접 지역은 행정 수행시간 비용 소요(업무수행 시간, 거리, 비용 반영) 지자체별 특수성이나 현안 업무 증가에 따른 수요변화 반영 국책사업, 국비 공모사업 추진 실적, 각종 SOC 및 기반시설 확충, 법정 업무 필수 인력, 복수 업무분장에 따른 실질 업무 증가

성장형 지역에서는 인구증가에 따라 확대되는 수요사항을, 쇠퇴형 지역은 인구감소와 무관하게 발생하는 행정수요가 존재한다는 점을 의견으로 제시하고 있다.

(3) 추가로 고려될 필요가 있는 행정수요 지표

다음의 <표 5-7>은 지역의 행정수요에 영향을 미칠 수 있는 다양한 지표들을 지방행정기능 기준으로 묶어내고 각 지역유형별로 행정수요 지표로서 반영될 필요가 있는 지표수요로 선택된 개수를 정리한 것이다.

성장형 지역에서 가장 많이 고려가 필요한 지표는 총 생활폐기물 배출량(12) 지표로 15명의 응답자 중에 12명이 행정수요에 반영될 필요가 있다고 응답하였다. 다음으로 11명의 응답자가 필요하다고 언급한 지표는 노령화지수, 1인가구수, 경제활동인구 등이다. 한편, 10명의 응답자가 언급한 지표는 초등학교 학생수, 주택수, 사업체수, 상수도보급률 등이다. 성장형의 행정수요는 대부분이 인구와 관련이 있는 지표임을 확인할 수 있었다.

유지형 지역에서 가장 많이 고려가 필요한 지표는 노령화지수, 사업체수 지표로 총 4명의 응답자 중에 4명이 행정수요에 반영될 필요가 있다고 응답하였다. 다음으로 3명의 응답자가 필요하다고 언급한 지표로 1인가구수, 청년고용률, 총 문화기반시설수, 농가수, 제조업사업체수 등으로 나타났다.

쇠퇴형 지역에서 고려되어야 하는 행정수요 지표는 노령화지수 지표로 33명의 응답자 중에 27명이 선택하였다. 다음으로 24명의 응답자가 필요하다고 언급한 지표는 총 문화기반시설수, 상수도보급률 지표이다. 한편, 22명의 응답자가 언급한 지표는 경제활동인구, 노후주택수, 빈집 수, 농가수, 총 노인여가복지시설수 등으로 나타났다. 인구감소 지역의 경우 절대적 인구가 줄어드는 것보다 인구구조가 노인중심으로 상당히 비대칭적으로 변화하고 있는 점이 더 큰 문제로 볼 수 있는데, 노령화지수, 총 노인여가복지시설수 등의 지표가 언급되었다는 점에서도 이를 확인할 수 있다. 또한 이러한 쇠퇴형의 경우 대부분이 군단위 농촌형이라는 점에서 지역의 특수한 수요 등이 반영될 필요가 있음이 농가수나 상수도보급률 지표 등에서 드러난다.

표 5-7 지역유형별 행정수요 지표 수요 (단위: 개수, 중복응답포함)

영역구분	지표명	성장형 (15)	유지형 (4)	쇠퇴형 (33)	선택 개수	선택 순위
인구	노령화지수	11	4	27	42	1
	사망자수	3	0	9	12	18
	출생아수	8	2	13	23	11
GRDP	지역총생산 GRDP	9	1	16	26	8
사회 서비스	스트레스 인지율	3	2	6	11	19
	총 의료기관 종사 의사수	6	2	19	27	6
	총 의료기관병상수	6	1	14	21	14
	유치원 원아수	9	1	16	26	9
	초등학교 학생수	10	2	19	31	3
	보건및사회복지 사업체 수	9	2	18	29	5
	총 사회복지시설수	9	1	16	26	10
	총 문화기반시설수	3	3	24	30	4
환경안전 인프라	도로포장률	6	2	14	22	12
	도시지역면적	9	2	11	22	13
	교통사고건수	5	2	12	19	16
	총 화재발생건수	4	1	13	18	17
	화재발생건수	3	1	7	11	20
	총 생활폐기물 배출량	12	1	20	33	2
	폐수배출업소수	6	1	14	21	15
	하수도보급률	8	0	19	27	7

3. 분석결과 요약 및 시사점

1) 분석결과 요약

17개 광역자치단체와 25개 기초자치단체(2023년 행정안전부 지방자치단체 조직진단 과제의 심층분석 대상 지역)의 조직부서 담당자의 의견을 수렴하여 개괄적으로 지방자치단체의 현행 인력관리제도에 대한 인식과 해당 지자체의 행정수요를 조사한 결과 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다. 이러한 설문 구성에 대하여 응답한 지자체 현

황은 다음과 같다. 총 24개의 지자체에서 응답을 받았으며, 특정 지자체의 경우 복수의 조직부서 담당자들이 응답을 해주었기 때문에 총 52개의 응답을 분석대상으로 활용하였다.

첫째, 현재 인력관리제도에 대한 인식과 개선 방향과 관련하여 기준인건비제도의 필요성, 역할, 제도적 보완 등에 대하여 조사한 결과, 현행 기준인건비제도가 적정인력관리를 실현하기 위하여 제도적 개선이 필요함을 확인할 수 있었다. 이러한 의견은 지역유형에 따라 크게 다르지 않았다. 특히 제도폐지에 따른 무분별한 인력증원이 발생될 가능성이 있다는 점에서 대부분의 응답자가 강하게 긍정하고 있다.

둘째, 지자체가 직면한 행정수요를 반영하지 못하는 현행 기준인건비제를 보완할 수 있는 기제가 필요하다. 기준인건비제의 경직성은 최근 워라밸을 중요시하는 공공조직 문화와 이에 따른 유연근무제 및 육아휴직 활용 등 실제 조직에서 일어나고 있는 다양한 변화를 고려하여 적정인력이 산정될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

셋째, 기준인건비제도 하에서 지자체의 인구변화 외에 다양하고 특수한 행정수요를 반영할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 대부분의 응답자들이 자신들이 속한 지자체의 특성과 특수한 행정수요를 반영한 인력산정이 필요하다는 입장을 보이고 있었다. 이러한 행정수요를 지역유형별로 구분하여 살펴보았을 때 다음과 같이 나타났다. 성장형 지역은 주로 지역 개발수요로 인한 인구증가와 관련된 행정수요가, 유지형 지역은 해당 지역의 특성이 반영된, 기존에도 발생해 온 행정수요와 사회의 거시적 환경변화로 인한 행정수요(기후변화, 환경오염, 신재생에너지, 인구소멸 등) 등이 언급되었다.

2) 지역수요 반영을 위한 제도개선 방향

17개 광역자치단체와 25개 기초자치단체(2023년 행정안전부 지방자치단체 조직진단 과제의 심층분석 대상 지역)의 조직부서 담당자의 의견을 바탕으로 다음과 같은 제도개선 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 기준인건비제도의 경직성을 보완할 수 있는 제도적 기제를 마련할 필요가 있다. 수요조사 결과에서도 확인하였듯이, 기준인건비 제도가 지자체의 적정인력 규모를

유지관리하기 어렵다는 인식이 존재하기 때문에, 이에 대한 보완을 통해 제도의 수용성을 증진시킬 필요가 있다. 특히 행정수요의 변화에 따라 인력의 증감이 적절하게 이뤄지고 증감사항에 대한 모니터링을 통해 지역의 맞춤형 인력관리가 가능하도록 해야 한다. 인구 규모중심의 회귀모형은 다양한 행정수요를 반영하기 어려운 제도의 경직성에 상당한 영향을 미친다는 점에서 행정수요의 질적인 측면을 반영할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 제4장에서 대부분의 행정수요의 지표로 간주되는 행안부 9개 지표와 기타 20개의 지표의 변화상황이 지역성장과 쇠퇴상황에 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 토대로 현행 기준인건비 유형구성의 변화를 통한 산정 과정의 지역의 실질적 변화를 반영하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

둘째, 기준인건비제도 하에서 지자체의 인구변화 외에 다양하고 특수한 행정수요를 반영할 수 있는 새로운 지표를 마련할 필요가 있다. 기준인건비제도가 가지고 있는 구조적 한계 중 하나는 지방자치단체의 유형에 따라 서로 다른 행정수요가 존재하는데 이것을 반영하기가 어렵다는 점이였다. 다만, 이때의 지표는 본 연구의 분석 결과에서 확인할 수 있듯이 지자체 특성에 대한 정교한 유형화가 전제되어야 한다. 인구증감, 인구구조, 경제성장 등을 고려하여 제안한 지역유형(성장형, 유지형, 쇠퇴형)에 따른 행정수요를 차별적으로 파악하여 각 유형에 필요한 행정수요지표를 제안할 필요가 있다. 본 연구에서도 실제로 성장형 지역의 경우, 유지형과 쇠퇴형에 비해 절대적 규모의 행정수요의 증가를 확인할 수 있었다.

제2절 지역맞춤형 인력 산정모형의 개발과 적용

1. 모형 개요

1) 모형 개발의 필요성

앞서 3장에서 지역유형별로 적정인력의 산정결과를 살펴보았는데, 산정 결과, 특광역시와 도는 실제 공무원보다 과대 산정되는 경향이 있으며, 50만 명 이상 시를 제외한 지방자치단체는 과소 산정되는 경향이 존재함이 확인하였다. 또한 각 변수간 다중공선성이 높아 행정수요 지표는 개별적인 의의가 있음에도 기존의 기준인건비제에서는 현실적으로 그리고 통계적으로 한계가 존재함을 확인하였다.

특히 적정규모의 정부관리를 위한 이명박 정부와 동일선상에서 윤석열 정부는 공공기관의 구조개혁과 재무건전성 강화를 강조하고 있다. 지방자치단체의 기준인력 동결과 인력증원이 아닌 재배치를 통한 신규수요 대응이 요구됨에 따라, 행정수요 변화에 부합하는 인력 규모의 결정이 더욱더 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

2) 모형개요

이상의 분석결과와 지역수요의 파악을 통해 지역맞춤형 인력관리 모형을 다음과 같이 구성하였다. 골조는 현행 총정원의 산정방식에서 정원증가분의 산정방식으로 전환하는 것이다. 현행 방식은 규모와 규모의 관련성에 기반한 모형으로, 매년 9개 행정수요의 지표를 시계열로 확보하여 지표값 자체를 독립변수로 삼고 총 정원규모를 종속변수로 설정하여 광역 2개, 기초 7개의 지역유형별로 각각의 회귀 방정식을 적용하여 도출된 계수를 통해 적정정원을 계산하는 방식이다.

반면 연구에서 제안하는 정원증감분에 대한 산식은 변화와 변화의 관련성에 기반한 모형이라고 할 수 있겠다. 행정수요의 변화량을 독립변수로 하고 총정원의 변화량을 종속변수로 삼아, 지역의 성장을 고려한 3개 유형별로 각각의 회귀방정식을 적용하는 것이다.

그림 5-1 신규 적정인력 산정모형의 비교

	현행 인력산정 방식	개선 방안
특징	9개 지역별로 별도 산정된 회귀방정식 사용 시계열로 구축된 행정수요 지표의 총량값을 독립변수로 하여 총정원의 총량(정원규모)값을 적정인력으로 추정	3개 지역별로 별도 산정된 회귀방정식 사용 시계열로 구축된 행정수요 지표의 변화량을 독립변수로 하여 총정원의 변화량(정원증가분)을 적정인력으로 추정
목표	총 규모 관리	인력증감규모 관리
지역 유형	인구규모와 법적지위에따른 광역 2개, 기초 7개 지역유형내 행정수요의 변동오차 큼	인구성장을 고려한 3개유형 지역유형내 행정수요의 변동오차 적음
장점	제도적 안정성 존재	행안부 9대 지표를 그대로 활용하는 경우에는 현재 제도와 제도적 안정성 동일 지역유형화 방식의 간소화 및 유형축소
단점	산정된 추정 적정인력과 실제정원간 높은오차 산정 9개 유형의 적정성 문제대두	동일 지역내 모든 지자체 유형이 포함될 수 있어 행정수요(규모)의 이질성 증가 및 관리 부담 발생(기존 9개 유형을 기본으로 하되, 성장-유지-쇠퇴의 특성을 보조적으로 고려하여 관리부담 경감가능)

2. 신규모형의 적용결과

1) 행정안전부 산정지표를 통한 총정원 변화량

(1) 분석모형

기준인건비의 안정성을 확보하기 위하여 전년도 대비 증가율을 적용하여 기준인건비를 산정하는 방안을 검토하였다. 기존에 활용되고 있는 9개 지표를 그대로 활용하되, 기초 자료를 바로 활용하는 것이 아니라 비교년도(최근 5년, 최근 10년)과 분석년도 간 지표 변화율을 독립변수로 삼아 인력의 변화량을 종속변수로 하여 추정하는 것이다. 이러한 방식의 장점은 행정수요의 변화량에 따른 인력간 연계성을 통계적으로 확보할 수 있다는 점이며, 지표 간 존재하는 다중공선성의 문제도 해결할 수 있다.

향후 늘어나는 행정수요의 변화분을 인력산정 과정에 적용하는 모형의 회귀방식은 다음과 같이 설정할 수 있다. 분석모형은 현재의 총정원산정방식과 동일한 분석을 적용한 패널데이터에서 나타날 수 있는 자기상관오차를 교정한 PCSE (Panel-Corrected Standard Error) OLS 방식을 적용하였다. 지역유형은 기존의 행정안전부 9대유형이 아닌, 3개(성장형-유지형-쇠퇴형)유형화 방식을 적용하였다.

공무원 정원 수 =	
$\Delta aX_1(\text{인구수}) + \Delta bX_2(\text{면적}) + \Delta cX_3(\text{주간인구수})$ $+ \Delta dX_4(\text{65세 이상인구수}) + \Delta eX_5(\text{사업체수}) + \Delta fX_6(\text{외국인수})$ $+ \Delta gX_7(\text{농경지면적}) + \Delta hX_8(\text{장애인수}) + \Delta iX_9(\text{자동차수}) + j(\text{일정치})$	
a: 인구의 계수 b: 면적의 계수 c: 주간인구수의 계수 d: 65세 이상 인구수의 계수 e: 사업체수의 계수 f: 외국인수의 계수 g: 농경지면적의 계수 h: 장애인수의 계수 i: 자동차수의 계수 j: 일정치	ΔX_1 : 해당 자치단체의 인구변화량 ΔX_2 : 해당 자치단체의 면적변화량 ΔX_3 : 해당 자치단체의 주간인구 수 변화량 ΔX_4 : 해당 자치단체의 65세 이상 인구수 변화량 ΔX_5 : 해당 자치단체의 사업체수 변화량 ΔX_6 : 해당 자치단체의 외국인수 변화량 ΔX_7 : 해당 자치단체의 농경지면적 변화량 ΔX_8 : 해당 자치단체의 장애인수 변화량 ΔX_9 : 해당 자치단체의 자동차수 변화량

인력추정의 적정성 수준은 통계기법 등 추정모형에 따라 추정된 인력과 실제정원과의 차이(오차율)을 통해 가늠할 수 있다. 추정인력 > 정원 (오차율 -): 행정수요에 기반하여 추정한 인력보다 적은 정원이 배치되어 있는 상황이며 추정인력 < 정원 (오차율 +): 행정수요에 기반하여 추정한 인력보다 많은 정원이 배치되어 있는 상황이다. 오차율이 클수록 추정인력과 실제정원 간 차이가 크게 발생하고 있는데, 음(-)의 방향으로 커질수록 적정인력확보를 위한 추가 인력배분의 필요성과 관리의 어려움이 발생할 수 있다.

(2) 분석결과

2020년 정원산정에 2013~2019년간의 행정수요 지표에 대한 패널데이터값을 적용한 결과는 다음의 <표 5-8>과 같이 제시할 수 있다. 분석결과 8년간 실제 발생한 총정원 증감분에 비해 추정된 총정원 증감폭이 모든 유형에서 줄어들고 있다.

표 5-8 지역유형별 정원증가분의 비교 1(2013~2019년)

지역유형	추정 총정원 증감분 (A)	실제 총정원 증감분 (B)	추정오차 (A)-(B)	산정결과
1. 성장형	309.43	328.52	-19.09	과소추정
2. 유지형	-10.52	158.00	-168.52	과소추정
3. 쇠퇴형	135.37	139.79	-4.42	과소추정
전체	177.71	190.83	-13.12	과소추정

추정값을 지역의 세부유형별로 분석하면 다음의 <표 5-9>와 같다. 지역세부 유형에 따라 추정오차의 방향이 다소 상이하나 대체적으로 과소추정되고 있다.

표 5-9 지역유형별 정원증가분의 비교 2(2013~2019년)

지역유형	지역세부유형	경제기준	추정 총정원 증감분 (A)	실제 총정원 증감분 (B)	추정오차 (A)-(B)	산정결과
1. 성장형	1-1: 성장활력	지역경제 성장	296.49	344.95	-48.46	과소추정
		지역경제 쇠퇴	342.46	332.10	10.36	과다추정
	1-2: 불안정 성장	지역경제 성장	248.85	102.00	146.85	과다추정
		지역경제 쇠퇴	해당없음	해당없음	해당없음	해당없음
2. 유지형	2-1: 안정활력	지역경제 성장	21.50	213.50	-192	과소추정
		지역경제 쇠퇴	120.56	138.00	-17.44	과소추정
	2-2: 안정형쇠퇴우려	지역경제 성장	-173.60	122.50	-296.1	과소추정
		지역경제 쇠퇴	해당없음	해당없음	해당없음	해당없음
3. 쇠퇴형	3-1: 성장형쇠퇴	지역경제 성장	169.89	211.73	-41.84	과소추정
		지역경제 쇠퇴	139.81	193.25	-53.44	과소추정
	3-2: 절대쇠퇴	지역경제 성장	133.60	136.04	-2.44	과소추정
		지역경제 쇠퇴	131.69	128.59	3.1	과다추정

현행 9대 지역유형별로 실제정원의 증감분과 추정에 대한 정원증감분을 고려한 비교결과는 다음과 같다.

표 5-10 지역유형별 정원증가분의 비교 3(2013~2019년)

행안부 유형	추정 총정원 증감분 (A)	실제 총정원 증감분 (B)	추정오차 (A)-(B)	오차상황
3	343.67	620.56	-276.89	과소추정
4	248.80	233.44	15.36	과대추정
5	166.34	183.27	-16.93	과소추정
6	154.75	139.03	15.72	과대추정
7	127.02	84.00	43.02	과대추정
8	151.92	206.24	-54.32	과소추정
9	175.96	165.75	10.21	과대추정

이렇게 산정된 총정원의 증감사항을 실제 2020년 정원규모와 비교하여 나타내면 기존의 산정방식에 비해 모든 지역유형에 비해 추정 적정인력과 9개 변수와의 추정치와 실제정원과의 차이가 행정수요 증감분을 고려했을 때 어떻게 발생하고 있는지를 비교하면 다음의 <표 5-11>, <표 5-12>와 같다. 이상의 내용을 통해 총정원 규모를 산정하는 현행 방식보다 정원의 증가폭을 관리하는 신규방식이 추정적정인력과 실제정원의 오차율을 줄이고 있으며 이러한 오차율 감소가 행정수요의 변화를 반영하고 있다는 점이 보완됨에 따라 적정규모의 정원관리의 가능성을 높이고 있다.

표 5-11 지역유형별 정원증가분의 비교 4(2013~2019년)

지역유형	행정수요(규모) 추정인력			행정수요(변화량) 추정인력		오차 감소 ①,② 비교
	평균 총정원 (20년) (가)	9개 지표추정 적정인력 (나)	추정오차 ③=(가)-(나)	행정수요량 인력추정 (다)	수요량반영 인력과 오차 ④=(가)-(다)	
1. 성장형	1,369.02	1,295.53	73.48	1,327.60	41.42	○
2. 유지형	963.50	873.36	90.14	995.65	-32.15	○
3. 쇠퇴형	1,009.78	916.95	92.83	985.41	24.37	○

<표 5-12>의 내용을 살펴보면 3유형과 5유형을 제외한 7개 유형의 추정인력과 정원간 오차가 감소하고 있다. 실제정원과 적정인력간 오차가 101.66명 발생하여 실제정원이 적정정원보다 많이 배정된 대도시의 경우, 행정수요 변화를 고려한 인력증감표

를 반영하였을 때 455.37명 적은 2145.92명의 인력이 배치될 수 있다. 대도시 행정관리의 과다한 인력보정이 발생하고 있는 현행 산정방식의 과다추정 문제를 개선하고 있는 것이다. 반면 5유형의 도농복합시의 경우 행정수요의 이질성과 질적 특성이 기존의 인력산정 방식에는 다소 미흡하게 반영되었는데 신규모형의 경우 정원보다 123.25명 많은 1,463.34명이 도출되었다.

표 5-12 지역유형별 정원증가분의 비교 5(2013~2019년)

행안부 유형	행정수요(규모) 추정인력			행정수요(변화량) 추정인력		오차 감소 ①,② 비교
	평균 총정원 (20년) (가)	9개 지표추정 적정인력 (나)	추정오차 ③=(가)-(나)	행정수요량 인 력추정 (다)	수요량반영 인력과 오차 ④=(가)-(다)	
3	2,601.19	2,499.53	101.66	2,145.92	455.27	×
4	1,023.16	938.69	84.47	1,025.24	-2.08	○
5	1,340.09	1,242.69	97.40	1,463.34	-123.25	×
6	824.81	733.59	91.22	827.03	-2.22	○
7	635.74	545.86	89.88	675.04	-39.30	○
8	1,459.96	1,335.50	124.46	1,392.84	67.12	○
9	894.18	842.64	51.55	884.26	9.93	○

2) 3대 요인점수의 변화 따른 총정원 변화량

(1) 분석모형

추가적으로 제4장에서 고려한 행정수요의 요인점수의 변화량과 인력간 관계를 분석해보았다. 분석모형은 현재의 총정원산정방식과 동일한 분석을 적용한 패널데이터에서 나타날 수 있는 자기상관오차를 교정한 PCSE (Panel-Corrected Standard Error) OLS 방식을 적용하였다. 지역유형은 기존의 행안부 9대유형이 아닌, 3개(성장형-유지형-쇠퇴형)유형화 방식을 적용하였다. 행정수요의 요인점수의 총량을 사용하는 대신 각각의 다양한 특성을 갖고 있는 3대 행정수요 요인을 별도의 인력산정 모형의 독립변수로 활용하여 모형의 설명력을 높이고자 한다. 다만 이 같은 방식은 앞에서 다룬 행정수요 지표량의 변화값을 독립변수로 사용한 변수에 비해 변수구축의 부담, 요

인분석과정에서의 척도 표준화 문제, 계량적 기법에 의한 인위적인 요인구축 등의 활용상 제약이 존재할 수 있으므로 보조적인 사항으로 활용하는 것이 적절하다고 볼 수 있다.

공무원 정원 수 =	
ΔaX_1 (행정수요요인1) + ΔbX_2 (행정수요요인2) + ΔcX_3 (행정수요요인3) + d(일정치)	
a: 행정수요 요인 1의 계수	X_1 : 행정수요 요인 1의 변화량
b: 행정수요 요인 2의 계수	X_2 : 행정수요 요인 2의 변화량
c: 행정수요 요인 3의 계수	X_3 : 행정수요 요인 3의 변화량
d: 일정치	

(2) 분석결과

2020년 정원산정에 신규 방법론을 적용한 결과는 다음의 <표 5-13>과 같이 제시할 수 있다. 분석결과 8년간 실제 발생한 총정원 증감분에 비해 추정된 유지형을 제외하고 총정원 증감분의 오차가 줄어들고 있다.

표 5-13 지역유형별 정원증가분의 비교 6(2013~2019년)

지역유형	추정 총정원 증감분 (A)	실제 총정원 증감분 (B)	추정오차 (A)-(B)	오차상황
1. 성장형	207.31	328.52	-121.21	과소추정
2. 유지형	174.19	158.00	16.19	과다추정
3. 쇠퇴형	115.22	139.79	-24.57	과소추정
평균	141.23	190.83	-49.6	과소추정

추정값을 지역의 세부유형별로 분석하면 다음의 <표 5-14>와 같다. 지역세부 유형에 따라 추정오차의 방향이 다소 상이하나 대체적으로 과소추정되고 있다.

표 5-14 지역유형별 정원증가분의 비교 7(2013~2019년)

지역유형	지역세부유형	경제기준	추정 총정원 증감분 (A)	실제 총정원 증감분 (B)	추정오차 (A)-(B)	오차상황
1. 성장형	1-1: 성장활력	지역경제 성장	248.87	344.95	-96.08	과소추정
		지역경제 쇠퇴	159.35	332.10	-172.75	과소추정
	1-2: 불안정 성장	지역경제 성장	14.62	102.00	-87.38	과소추정
		지역경제 쇠퇴	해당없음	해당없음	해당없음	해당없음
2. 유지형	2-1: 안정활력	지역경제 성장	141.00	213.50	-72.5	과소추정
	2-2: 안정형쇠퇴우려	지역경제 쇠퇴	176.53	138.00	38.53	과다추정
		지역경제 성장	205.06	122.50	82.56	과다추정
3. 쇠퇴형	3-1: 성장형쇠퇴	지역경제 성장	157.48	211.73	-54.25	과소추정
		지역경제 쇠퇴	148.30	193.25	-44.95	과소추정
	3-2: 절대쇠퇴	지역경제 성장	115.68	136.04	-20.36	과소추정
		지역경제 쇠퇴	106.55	128.59	-22.04	과소추정

현행 9대 지역유형별로 실제정원의 증감분과 추정에 대한 정원증감분을 고려한 비교결과는 다음과 같다.

표 5-15 지역유형별 정원증가분의 비교 8(2013~2019년)

행안부 유형	추정 총정원 증감분 (A)	실제 총정원 증감분 (B)	추정오차 (A)-(B)	오차상황
3	355.58	620.56	-276.89	과소추정
4	206.08	233.44	15.36	과대추정
5	133.64	183.27	-16.93	과소추정
6	91.28	139.03	15.72	과대추정
7	82.36	84.00	43.02	과대추정
8	171.03	206.24	-54.32	과소추정
9	127.20	165.75	10.21	과대추정

<표 5-16>, <표 5-17>의 내용을 살펴보면 성장형, 쇠퇴형 지역과 3유형을 제외한 8개 유형의 추정인력과 정원간 오차가 감소하고 있다. 실제정원과 적정인력간 오차가 161.4명 발생하여 실제정원이 적정정원보다 많이 배정된 대도시의 경우, 행정수요 변화를 고려한 인력증감표를 반영하였을 때 343.29명 적은 2221.50명의 인력이 배치될

수 있다. 앞서 분석과 동일하게 대도시 행정관리의 과다한 인력보정이 발생하고 있는 현행 산정방식의 과다추정 문제를 개선하고 있는 것이다.

표 5-16 지역유형별 정원증가분의 비교 9(2013~2019년)

지역유형	행정수요(규모) 추정인력			행정수요(변화량) 추정인력		오차감소 ①,② 비교
	평균 총정원 (20년) (가)	9개 지표추정 적정인력 (나)	추정오차 ③=(가)-(나)	행정수요량 인력추정 (다)	수요량반영 인력과 오차 ④=(가)-(다)	
1. 성장형	1307.85	1200.86	106.99	1225.48	82.37	○
2. 유지형	940.33	838.69	101.64	1180.36	-240.03	×
3. 쇠퇴형	986.88	890.79	96.09	965.26	21.62	○

표 5-17 지역유형별 정원증가분의 비교 10(2013~2019년)

행안부 유형	행정수요(규모) 추정인력			행정수요(변화량) 추정인력		오차감소 ①,② 비교
	평균 총정원 (20년) (가)	9개 지표추정 적정인력 (나)	추정오차 ③=(가)-(나)	행정수요량 인력추정 (다)	수요량반영 인력과 오차 ④=(가)-(다)	
3	2564.79	2403.39	161.4	2221.50	343.29	×
4	1003.38	906.34	97.04	991.39	11.99	○
5	1331.74	1189.28	142.46	1442.67	-110.93	○
6	799.67	725.00	74.67	762.83	36.84	○
7	619.63	539.97	79.66	628.34	-8.71	○
8	1434.56	1299.90	134.66	1411.95	22.61	○
9	865.75	799.48	66.27	835.49	30.26	○

3) 인력 추정모형의 적정성 판단

현재 정원규모는 행정수요 외 다양한 정책적 판단이 결정된 모형으로 추정인력보다 더 많은 정원이 배치되어 지자체의 인력대응의 가외성을 보장하고 있는 모형이라고 볼 수 있다. 추정오차가 적을수록 인력관리의 적정성 확보가 용이하다고 가정한다면 총량을 고려하는 현행 방식보다 변화를 고려하는 신규방식이 더욱 적정하다고 볼 수 있다.

신규모형은 지역의 성장과 쇠퇴라는 구조적 환경을 고려하면서도 기존 모형보다 적은 추정오차를 발생시키고 있으므로 현행 정원관리의 적정성 유지와 관리의 논리 보완이 가능하다.

3. 적정인력 산정을 위한 향후 검토방향

본 연구는 새로운 지역유형화를 시도하여 유형별 특성에 부합하는 인력관리방안을 기준인건비의 기존 틀을 그대로 유지하는 선에서 제한적으로 제공하고 있다. 지역유형별로 행정수요의 변화량과 인력변화량을 회귀계수로 삼는다는 현재의 개선방안은 기준인건비 제도의 큰 틀을 유지하는 세부보완 방식에 가깝다.

본 연구에서 개발한 산식은 현재 정원의 적정규모 유지 방식의 보조적인 결과로 활용할 수 있을 것이다. 매년 변동된 실제 정원 변화와 추정정원의 폭을 비교하여 기준인력의 값이 행정수요 변화량에 적정하게 부여되고 있는지를 검토하는 데에 활용한다. 이는 현재의 정원동결 규모에서는 적정하지 않을 수 있으나, 행정수요 변화량에 부합하는 인력증감분의 배치가 발생하지 않은 지역일수록 인력운영의 어려움이 더욱 클 수 있으므로 해당 지자체의 인력관리를 위한 별도의 맞춤형 지원이 필요할 수 있다. 행정안전부는 매년 25개 지자체를 대상으로 조직진단 컨설팅을 시행하는데, 컨설팅 대상의 선정과정에서 이러한 인력편차가 크게 발생하는 지역을 우선적으로 선정하는 것도 검토해 볼 수 있다.

그러나 현재 개발 산식은 기준인건비 제도가 산정한 정원의 제도적 합리성을 완전히 배제하지 못한다. 기구인력의 자율화의 필요성이 높아지고 있는 상황이나, 국가차원의 제도적 지원이 여전히 필요하다는 지자체 조직담당자의 인식에 근거했을 때 회귀기반을 완전히 탈피한 사무와 업무기반의 인력산정 방향을 다음과 같이 고려해 볼 수 있을 것이다.

업무와 사무 중심의 인력산정 방식의 적용가능성 여부이다. 「지방자치법 시행령」 제 8조와 관련한 [별표1]에서는 지방자치단체의 종류별 사무를 제시하고 있다. 해당 규정에 따르면 지방자치단체의 사무는 크게 6개 분야로 구분되며 시·도사무 및 시·군·자치구 사무에 대해 구체적으로 제시되어 있다. 현재의 개발 모형에서는 기준인건비의

9개 지표를 모두 활용하였지만 지역유형별로 해당 사무의 개수와 업무특성이 차별화될 수 있으므로 인구변화에 민감한 사무의 처리량을 인력산정과정에 반영하는 것이 필요하다.

표 5-18 지방자치단체 사무 구분

구분	세부 구분	시·도사무	시·군·자치구 사무	계	
1	지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무	1	1	2	
2	주민의 복지 증진에 관한 사무	12	107	77	184
3	농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무	13	85	73	158
4	지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무	15	131	124	255
5	교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	5	21	24	45
6	지역민방위 및 지방소방에 관한 사무	2	10	18	28
계		48	355	317	672

분야 구분 중 2, 5는 지역의 인구에 따라 업무의 양이 결정될 수 있으며 분야 구분 중 4는 지역의 면적에 따라 업무의 양이 결정될 수 있는 사무에 해당할 수 있다. 이러한 특징을 토대로 지역의 유형별 사무량에 대해 파악하고 실제 인구가 감소하는 지역일수록 2, 5 유형의 사무량이 줄어들고 있는지 여부를 회귀기반의 산정모형과 병행하여 살펴보는 것이 필요하다. 동시에 [별표1]의 사무가 지방자치단체가 해야 하는 최소한의 사무라고 한다면, 이러한 사무에 기반한 적정인력규모와 회귀기반의 인력간 비교를 통해 규모의 적정성을 동시에 확보하는 것도 검토가능할 수 있다.

그러나 이같은 사무 기반의 인력 산정방식은 다음의 사항을 유념하여 살펴볼 필요가 있다. 법정사무에서 파생된 업무를 처리하는 총량과 업무별 처리시간이 실제 업무량을 결정하기 때문에 이를 구별하는 작업이 선행되어야 한다. 지자체의 사무와 업무는 다층으로 구조화 되고 있는데 국가수준의 사무연계, 업무연계 데이터 연계가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 표준화하기 위해서는 정부기능분류체계를 준용하도록 하며, 실제 수행하고 있는 국, 과, 팀 수준의 업무 사항을 식별하는 과정이 필요하다. 이상의 내용은 최지민 외, 2021 보고서에서 상세하게 기술되어 있다.

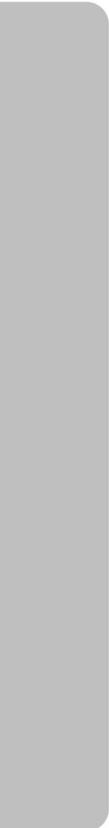
6

결론

제1절 연구의 요약

제2절 연구의 한계 및
후속연구의 제안





Korea Research Institute for Local Administration

제6장 결론

제1절 연구의 요약

본 연구는 다음의 3가지 연구목적에 적절하게 달성하고 있다. 첫째, 지방자치단체의 맞춤형 인력관리에 필요한 핵심요소에 대한 문헌검토를 통해 맞춤형 인력인력관리는 “지역 맞춤형”, “적정인력규모의 산정” 그리고 “적정인력의 배분과 관리”의 세가지 요소로 구성됨을 확인하였다.

둘째, 맞춤형 인력관리에 필요한 실증자료의 확보하여 지역유형에 따른 행정수요의 변동, 인력의 변동, 그리고 행정수요와 인력간 관계 규명을 실시하였다. 현재의 지역 유형화의 방식과 차별화되는 지역의 유사성을 포착하고 유의미한 인력관리 방안을 제안할 수 있는 지역특성을 도출하였다. 맞춤형 인력관리가 가능하도록 지역의 특성을 추출하고, 추출된 정보를 토대로 가장 유사한 특성을 가진 유형으로 재분류하는 하여 크게는 3개, 세부적으로 총 12개의 지역을 유형화하였다. 본 연구는 인구감소라는 현상에 천착하지 않고, 인구감소를 가져온 도시의 성장유형에 근거하여 지역을 구분하고 지역유형에 따라 달라지는 행정수요의 특징이 인력에 어떠한 영향을 미치는지를 심층적으로 살펴보았다. 지금까지의 공무원 정원 증가상황에 비추어보면 모든 지방자치단체의 공무원 정원은 증가하고 있으며 이러한 증가세는 인구 감소지역에도 동일하게 나타나고 있다. 따라서 인구감소에 변화하는 탄력적인 지방조직운용이 어렵다는 비판적 문제인식이 다수 존재한다. 그러나 실제로 이들 지역의 인력운용이 행정기능변화에 따라 비효율적으로 운영되고 있는지 여부에 대한 판단은 인구감소가 유발하는 행정기능의 변화에 지방자치단체가 총정원이 산정되고 제한된 정원 내에서 인력이 배치된다는 점이 확인되면 이에 대한 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 이에 본 연구는 산정된 유형에 따라 총정원의 규모, 지방행정기능의 세부인력 운용방식이 어떻게 달라지고 있는지, 해당 인력지표들이 지역유형 내 어떠한 환경지표와 관련성을 갖고 있는지를 살펴보았다. 이러한 관련성을 직관적으로 이해하기 위해 본 연구는 지역유형별 행정수요의 특징에 대한 시나리오를 작성하였고 작성된 시나리오와 지역 유형내 지표의 값이 유사

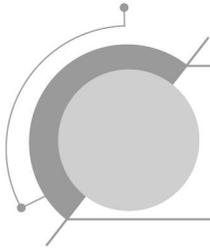
한 패턴을 가지고 있는지 확인하였다.

셋째, 데이터에 기반한 지역맞춤형 인력관리 제도를 마련하였다. 제도의 수용도를 높이기 위해 지방자치단체 조직관리 담당자의 의견을 수렴하였다. 수렴결과 지역의 특성을 고려한 신규 인력산정제도의 수요가 높은 것을 확인하였으며, 신규지표의 필요성 역시 높았다. 이상의 내용과 절차들을 통해 지방자치단체의 적정인력관리를 위한 제도 설계를 위한 인력산정 모형을 개발하여 이에 대한 적정성을 확인하였다.

제2절 연구의 한계 및 후속연구의 제안

본 연구는 지방자치단체의 맞춤형 인력산정을 위한 지역의 실태분석에 기반한 실증 관한 연구로서 지역유형별 행정수요, 인력운영의 차별성을 확인하였다. 따라서 인력산정과정에서 행정수요에 대비하기 위한 지역특성의 고려가 필요하다는 점을 다양한 데이터 분석을 통해 실증적으로 살펴보았다. 지자체의 환경에 따라 수행하는 기능별로 사무의 성격이 다르기 때문에 행정수요의 증감에 대처하는 방식도 다르고 인구가 감소하더라도 질적으로 늘어나는 수요량을 고려하면 행정수요의 총량규모는 절대적으로 증가하게 된다.

정원동결 상황에서 이 같은 행정수요의 총량증가에 대응하는 데에 지자체의 부담이 상당히 클 것으로 예상된다. 따라서 지자체 내부의 감소하는 기능에 대한 정밀진단을 자체적으로 하거나, 행정안전부가 제공하는 매뉴얼을 통해 지속적으로 관리하는 노력이 뒷받침 되어야 할 것이다. 다만 데이터의 한계로 인한 지역유관 지표의 활용문제가 발생하고 있다. 또한 지역의 상세한 행정수요와 개별 업무량에 대한 비교분석이 부재되어 연구가 가정한 양적수요와 질적 수요의 특징을 구체적으로 포착하기 다소 어렵다는 점도 연구의 한계로 지적할 수 있다. 향후 기능별 인력재배치 실적과 지자체 자체 업무량 조사결과를 통해 지역유형내 실질적 업무량 파악하여 정원과의 관련성을 규명하는 연구를 수행하는 것이 필요하다.



참고문헌

- 강영주·손화정. (2017). 「지방자치단체 적정인력규모 추정모형에 관한 연구」. 한국 지방행정연구원 기본연구과제. 1-197.
- 고경훈. (2005). 지역혁신체제 구축을 위한 지방자치단체 조직진단에 관한 연구. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 154-179.
- 권선필. (2008). 자치단체 적용 사례로 본 전략적 조직진단에 관하여. 「한국행정연구」, 17(3): 67-90.
- 권오철·김병국·김필두·고경훈·금창호·김진덕. (2004). 「지방자치단체 조직진단기법·지표개발」. 세종: 행정자치부.
- 금창호·권오철. (2007). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원 기본연구과제. 1-170.
- 김건위·이혜영·박해욱. (2005). DEA/AHP모형을 통한 행정조직의 상대적 효율성 평가: 읍면을 중심으로. 「지방정부연구」, 8(4): 303-321.
- 김광주·김용태·신원부·이수창. (2008). 군 단위 지방자치단체의 효율적인 인력관리 방안: 인터뷰 조사결과를 중심으로. 「대한정치학회보」, 16(2): 23-44.
- 김광주·최승범·강인호. (2008). 지방자치단체 인력증원행태의 유형화 분석-군 단위 사례연구를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 87-109.
- 김귀영. (2016). 지방자치단체 조직진단 연구의 한계와 과제: 서울시 사례를 중심으로. 「서울도시연구」, 17(4): 167-181.
- 김근세·허아람. (2015). 이명박 행정부의 국가기능과 정부규모 분석. 「정책분석평가학회보」, 25(3): 367-403.
- 김병준. (1999). 도시행정과 경영진단; 우리나라 지방자치단체 경영진단의 문제점과 발전방향. 「도시문제」, 34(367): 52-60.
- 김상봉. (2020). 대도시권 광역거버넌스형 행정체제 구축 -(가칭)국가행정수도 광역 도시권을 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 32(3): 25-55.
- 김용운·고재권. (2014). 공공부문에 적용된 신공공관리론적 가치의 한계 - 서울지하철 추돌 사고 사례를 중심으로 -. 「한국거버넌스학회보」, 21(3): 297-316.

- 김용진·손용훈. (2022). IPA 를 활용한 농촌다움에 대한 거주민의 인식 및 평가-고창군 지역 리더그룹을 중심으로. 「농촌계획」, 28(1): 99-108.
- 김윤권. (2007). 정부 조직진단의 추진전략과 관리방안. 「한국공공관리학보」, 21(4): 47-71.
- 김을식·최석현·조무상. (2015). 기능지역(functional area) 개념을 활용한 지역고용 정책권역 설정에 관한 연구- 수도권 지역을 중심으로 -. 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 189-215.
- 김정숙. (2021). 지방공무원 정원관리제도 현황 진단 및 개선방안. 「지방자치정책브리프」, 제126호. 한국지방행정연구원.
- 김종성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도: 총액인건비제의 도입을 중심으로. 「사회과학연구」, 20(1): 37-61.
- 김주원. (2009). 지방행정체제 개편 논의와 강원도 입장. 「강원광장」, 2009년 9월 /10월호. 강원발전연구원.
- 나민주. (2015). 「지방교육행정기관 조직 분석·진단」. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 1-103.
- 나민주·이길재·김도기·권용준·문영진·오혜근. (2018). 「지방교육행정기관의 효율적 운영을 위한 컨설팅 모형 개발」. 청주: 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 문명재·주기완. (2007). 정부의 규모 (Size), 기능 (Scope), 역량 (Strength) 에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. 「행정논총」, 45(3): 51-80.
- 문춘걸·나성린. (1999). 요인분석에 의거한 국가별 정보화지수의 측정. 「응용경제」, 1(2): 89-114.
- 박경귀. (2000). 「새 천년의 행정구역 개편의 방향과 과제」.
- 박기영·주상현. (2007). 효과적 인력자원관리와 인력정책 운용의 합리화 문제. 「정치정보연구」, 10(1): 231-256.
- 박기영. (1990). 「한국의 인력정책 체계와 과정에 관한 연구」. 전남대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 박맹우. (2006). 「지방정부 조직진단의 모형 정립과 적용」. 동의대학교 행정학과 박사학위논문.
- 박치성·원구환. (2009). 사회 네트워크 분석의 활용을 통한 조직진단 분석에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 6(2): 1-32.

- 박희봉·강제상. (1999). 말콤 볼드리지 (Malcolm Baldrige) 모델을 이용한 지방자치단체 조직 평가: 포천군 공무원의 자체평가를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3): 257-272.
- 우양호. (2008). 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구. 「지방정부연구」, 12(2): 249-273.
- 윤영근·박해육. (2017). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제. 1-138.
- 윤종설. (2011). 지방자치단체 재해·재난관리 조직진단 평가모형. 「정책개발연구」, 11(2): 167-191.
- 윤준희·박해육. (2011). 판단분석을 통한 조직진단 가중치 부여에 관한 실증연구: 광역자치단체를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(4): 107-128.
- 이다예·이희연. (2016). 지역맞춤형 정책 수립을 위한 수도권 근교농촌의 유형화 및 특성 분석. 「지역연구」, 32(2): 15-29.
- 이소영·오은주·이희연. (2012). 「지역쇠퇴분석 및 재생방안」. 한국지방행정연구원.
- 이수창·김광주. (2008). 지방자치단체 공무원 규모 영향요인에 관한 연구: 인구증가군과 인구감소군의 비교를 중심으로. 「한국행정논집」, 20(3): 795-814.
- 이수창·김광주. (2008). 지방자치단체 공무원 규모 영향요인에 관한 연구. 「한국행정논집」, 20(3): 795-814.
- 이은국. (1995). 공무원 인력규모의 팽창유형에 관한 비교연구. 「한국정책학회보」, 4(1): 146-164.
- 이종수·윤영진 외. (2005). 「새행정학」. 대영문화사.
- 이창원·정진우. (2004). 국회사무처 조직재설계에 관한 논의: Mintzberg 의 조직성장경로 모형과 AHP 기법의 적용. 「한국행정학보」, 38(5): 87-101.
- 이환범·이수창·장철영. (2011). 행정서비스 수요변화를 통한 지방정부 공무원 규모에 미치는 영향요인 분석: 인구 증가 시, 군, 구와 인구 감소 시, 군, 구의 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(1): 117-138.
- 임도빈. (2010). 관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가. 「한국사회와 행정연구」, 21(1): 1-27.
- 임석희. (2018). 인구감소도시의 유형과 지리적 특성 분석. 「국토지리학회지」, 52(1): 65-84.

- 임석희. (2019). 지방소도시의 인구감소 및 성장과 쇠퇴의 특성. 『대한지리학회지』, 54(3): 365-386.
- 장문현. (2023). 지방소멸 위기에 따른 인구감소지역의 유형화 연구. 『국토지리학회지』, 57(1): 11-22.
- 정명은·이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가? : 정원관리 제도의 내용과 갈등, 그리고 적정기준의 탐색. 『한국지방자치학회보』, 28(4): 73-101.
- 정홍상·양승범·심준섭. (2018). 기초지자체 조직진단 프레임워크 개발에 대한 시론적 논의. 『한국행정논집』, 30(1): 61-92.
- 조경훈·주재복·라휘문. (2020). 지방자치단체 공무원 인력산정모형의 적정성 분석. 『한국지방자치학회보』, 32(3): 139-160.
- 주상현·안순엽. (2002). 공무원의 전문성에 영향을 미치는 요인 연구: 전라북도 읍·면·동 사회복지전담공무원에 대한 사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 13(3): 147-166.
- 주재복·라휘문·조경훈·김예린. (2018). 『자치단체 적정인력 산정 등 기준인건비 제도의 발전적 개선방안 연구』. 한국지방행정연구원 정책보고서.
- 주재복·박해육. (2016). 인구 과소군의 행정운영 실태 및 문제점 분석. 『한국정책연구』, 16(4): 1-15.
- 최영출. (2017). 자치단체 특성을 반영한 공무원 적정규모 산정: 세종특별자치시 사례. 『지방정부연구』, 21(1): 339-367.
- 하혜수·양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 『행정논총』, 45(2): 127-153.
- 한승석·정환영. (2020). 농촌생활서비스의 기능 및 서비스권역 분석: 충청남도 홍성군을 사례지역으로. 『한국도시지리학회지』, 23(3): 85-105.
- 한연희. (2016). 지방자치단체에서 본 기준인건비제도. 『자치발전』, 2016(4): 30-35.
- 허문구. (2022). K-지방소멸지수 개발과 정책과제 - 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로 -. 『월간 KIET 산업경제』, 289: 42-57.
- 허철행. (2009). 신공공관리론과 신공공서비스론의 한국적 적실성. 『한국지방정부학회 학술대회자료집』, 5-22.
- 현승현. (2019). Kano 모델을 활용한 조직진단 분석방안 연구-A 자치단체의 조직진

- 단사례에 적용하여. 「한국지방자치학회보」, 31(4): 105-127.
- 지방의회발전연구원. (1999). 지방공무원 표준정원제의 변천과 개선방향. 「자치의정」, 통권 제4호.
- 한국조직진단평가원. (2012). 「인구 100만 이상 대도시 조직모델 제시」.
- 한국지방행정연구원. (1988). 「지방자치단체의 지방공무원 정원개발(Ⅰ)」.
- 한국지방행정연구원. (1993). 「지방자치단체의 지방공무원 정원개발(Ⅲ)」.
- 한국지방행정연구원. (2021). 「자치분권시대에 부합하는 지자체 조직관리 개선방안」. 한국지방행정연구원 자체연구보고서.
- 행정안전부. (2020). 「2020년도 정부조직관리지침」.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치 20년사」.
- 행정자치부. (2016). 「지자체 조직 관리 지침」.
- Bahl, R. W., Kim, C. K., & Pak, C. G. (1986). *Public finances during the Korean modernization process (No. 107)*. Harvard Univ Asia Center.
- Fox, W. F., & Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments? (Vol. 3913)*. World Bank Publications.
- Gillis, W., & Shahidsaless, S. (1981). Effects of community attributes on total employment change in nonmetropolitan counties. *North Central Journal of Agricultural Economics*, 149-155.
- Goodman, J. C., & Porter, P. K. (1985). Majority voting and Pareto optimality. *Public Choice*, 46: 173-186.
- Hachadoorian, L. (2016). Homogeneity tests of Tiebout sorting: A case study at the interface of city and suburb. *Urban Studies*, 53(5): 1000-1021.
- Harbison, F. H. (1973). *Human resources as the wealth of nations*. (No Title).
- Kelly, A. C. (1976). Demographic Change and the Size of the Government Sector, *SouthernEconomic Journal*, 33.
- Lecht, L. A. (1969). *Manpower Needs for National Goals in the 1970's*. (No Title).
- Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1 Jacob Way, Reading, MA 01867.

부록

이동평균을 적용한 지역유형화 결과를 요약제시하고 있으며 본문에서 살펴본 주요 변수의 변화량을 별도로 산정하여 제시하였다. 특히 <부록-6>에서 분석한 세부지표도 기존 20개보다 더 많은 31개를 활용하여 지역유형별 시점간 변화를 살펴보았다.

부록-1 지역유형별 분포: 이동평균

유형		경제성장지역	경제쇠퇴지역	소계
1.성장형	1-1:성장활력	39	23	62
	1-2:불안정 성장	3	0	3
2.유지형	2-1:안정활력	4	2	6
	2-2:안정형쇠퇴우려	1	0	1
3.쇠퇴형	3-1:성장형쇠퇴	9	6	15
	3-2:절대쇠퇴	53	86	139
소계		109	117	226

부록-2 기존유형과의 비교: 이동평균

구분		행정구역			기존 행안부 유형분류 분류(21년도 기준)							
		시	군	구	3유형	4유형	5유형	6유형	7유형	8유형	9유형	
1	1-1	36	15	11	11	15	10	11	4	3	8	
	1-2	0	3	0	0	0	0	2	1	0	0	
2	2-1	5	0	1	1	2	2	0	0	1	0	
	2-2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	
3	3-1	6	1	8	3	2	1	0	1	0	8	
	3-2	28	63	48	2	6	20	19	44	21	27	

부록-3 지역유형별 분포: 이동평균

구분		경제성장지역			경제쇠퇴지역			소계
		~10만	10~50만	50만~	~10만	10~50만	50만~	
1	1-1	7	23	9	5	12	6	62
	1-2	3	0	0	0	0	0	3
2	2-1	4	0	0	0	1	1	6
	2-2	0	1	0	0	0	0	1
3	3-1	1	7	1	0	3	3	15
	3-2	25	26	2	52	32	2	139
소계		40	57	12	57	48	12	226

부록-4 유형별 지자체 분포

유형	단순평균		이동평균	
	경제성장지역	경제쇠퇴지역	경제성장지역	경제쇠퇴지역
1-1	<p>서울특별시 강서구 인천광역시 중구 연수구 용진군 광주광역시 광안구</p> <p>대전광역시 유성구 울산광역시 북구</p> <p>경기도 수원시 의정부시 평택시 고양시 구리시 남양주시 오산시 의왕시 하남시 파주시 이천시 안성시 김포시 화성시 광주시 양주시 양주시 가평시 여주시 가평시 양평군 강원도 춘천시 원주시 춘천시 원주시</p> <p>충청북도 청주시 진천군 음성군 충청남도 아산시 서산시 천안시 서산시</p> <p>전라북도 전주시 전라남도 나주시 무안군</p> <p>경상북도 경산시 경상남도 진주시</p>	<p>부산광역시 강서구 기장군 대구광역시 달성군 인천광역시 남동구 서구 울산광역시 울주군</p> <p>경기도 시흥시 용인시</p> <p>충청북도 증평군 충청남도 천안시 계룡시 당진시 홍성군</p> <p>전라북도 완주군 전라남도 순천시</p> <p>경상북도 김천시 예천군</p> <p>경상남도 김해시 거제시 양산시</p>	<p>서울특별시 강서구 송파구 인천광역시 중구 연수구 용진군 광주광역시 광안구 대전광역시 유성구 울산광역시 북구</p> <p>경기도 수원시 의정부시 평택시 고양시 남양주시 오산시 의왕시 하남시 파주시 이천시 안성시 김포시 화성시 광주시 양주시 가평시 여주시 가평군 양평군 강원도 춘천시 원주시 춘천시 원주시</p> <p>충청북도 청주시 진천군 음성군 충청남도 아산시 서산시 천안시 서산시</p> <p>전라북도 전주시 전라남도 나주시 무안군</p> <p>경상북도 경산시</p>	<p>서울특별시 서초구 부산광역시 강서구 기장군 대구광역시 달성군 인천광역시 남동구 서구 울산광역시 울주군</p> <p>경기도 동두천시 시흥시 용인시</p> <p>충청북도 증평군 충청남도 천안시 계룡시 당진시 홍성군</p> <p>전라북도 완주군 전라남도 순천시</p> <p>광안시</p> <p>경상북도 구미시 칠곡군 경상남도 김해시 거제시 양산시</p>
1-2	<p>인천광역시 강화군</p> <p>강원도 횡성군</p> <p>충청북도 괴산군</p>	<p>인천광역시 강화군</p> <p>강원도 횡성군</p> <p>경상남도 함안군</p>		

유형	단순평균		이동평균	
	경제성장지역	경제쇠퇴지역	경제성장지역	경제쇠퇴지역
2-2	대구광역시 동구 강원도 양양군	서울특별시 서대문구 마포구 대구 광역시 북구 인천광역시 미추홀구 경기도 안산시 과천시 경상북도 구 미시 칠곡군	대구광역시 동구	대구광역시 북구 달서구 울산광역시 남구 경기도 부천시 포천시 경상북도 포항시
3-1	서울특별시 성동구 영등포구 등 작구 송파구 광주광역시 북구 대 전광역시 서구 경기도 성남시 군포시 강원도 속초시 화천군 인제군	서울특별시 중구 광진구 동대문구 성 북구 양천구 관악구 서초구 강남구 부산광역시 중구 서구 동구 동래구 북 구 서하구 금정구 사상구 대구광역시 서구 수성구 달서구 인천 광역시 동구 부평구 대전광역시 대덕구 울산광역시 남구 동구 경기도 부천시 동두천시 포천시 강원도 태백시 삼척시 영월군 평창군 정선군	대구광역시 동구	대구광역시 북구 달서구 울산광역시 남구 경기도 성남시 과천시 강원도 인제군 충청북도 충주시
3-2	서울특별시 종로구 용산구 중랑구 강북구 도봉구 노원구 은평구 구로 구 금천구 강동구 부산광역시 영도 구 부산진구 남구 해운대구 연제구 수영구 대구광역시 남구 인천광역시 계양 구 광주광역시 동구 서구 남구 대전 광역시 동구 중구 울산광역시 중구 경기도 안양시 광명시 연천군 강원도 강릉시 동해시 홍천군 철원 군 양구군 고성군	서울특별시 중구 광진구 동대문구 성 북구 양천구 관악구 서초구 강남구 부산광역시 중구 서구 동구 동래구 북 구 서하구 금정구 사상구 대구광역시 서구 수성구 달서구 인천 광역시 동구 부평구 대전광역시 대덕구 울산광역시 남구 동구 경기도 부천시 동두천시 포천시 강원도 태백시 삼척시 영월군 평창군 정선군	대구광역시 동구	서울특별시 중구 광진구 동대문구 성 북구 서대문구 마포구 양천구 관악구 강남구 부산광역시 중구 서구 동구 동래구 북구 서하구 금정구 사상구 대구광역시 중구 서구 수성구 인천광 역시 동구 부평구 미추홀구 대전광역 시 대덕구 동구 경기도 과천시 강원도 태백시 삼척시 영월군 평창군 정선군 충청북도 제천시 보은군 옥천군 영동 군 단양군 충청남도 공주시 보령시

유형	단순평균		이동평균		
	경제성장지역	경제소퇴지역	경제성장지역	경제소퇴지역	
	<p>충청남도 서천군</p> <p>전라남도 무주군 고창군</p> <p>도 목포시 고흥군 보성군 장흥군 강진군 해남군 함평군 완도군 진도군</p> <p>경상북도 안동시 문경시 청송군</p> <p>경상남도 밀양시 의령군 함안군 창녕군 하동군 산청군</p>	<p>충청북도 제천시 보은군 옥천군 영동군 단양군</p> <p>충청남도 공주시 보령시 보산시 금산군 부여군 청양군 예산군 태안군 진라북도 군산시 익산시 정읍시 남원시 김제시 진안군 장수군 임실군 순창군 부안군</p> <p>전라남도 여수시 담양군 곡성군 구례군 화순군 영암군 영광군 장성군 신안군</p> <p>경상북도 포항시 경주시 영주시 영천시 상주시 군위군 의성군 영양군 영덕군 청도군 영동군 고령군 성주군 봉화군 울진군 울릉군</p> <p>경상남도 통영시 사천시 통합 창원시 고성군 남해군 함양군 거창군 합천군</p>	<p>전라남도 목포시 고흥군 보성군 장흥군 강진군 해남군 함평군 완도군 진도군</p> <p>경상북도 안동시 문경시 청송군</p> <p>경상남도 밀양시 의령군 함안군 창녕군 하동군 산청군</p>	<p>논산시 금산군 부여군 홍성군 예산군 태안군</p> <p>전라북도 익산시 정읍시 남원시 김제시 진안군 장수군 임실군 순창군 부안군</p> <p>전라남도 여수시 담양군 곡성군 구례군 화순군 영암군 영광군 신안군</p> <p>경상북도 경주시 영주시 영천시 상주시 군위군 의성군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 예천군 봉화군 울진군 울릉군</p> <p>경상남도 통영시 사천시 창원시 고성군 남해군 함양군 거창군 합천군</p>	경제소퇴지역

부록-5 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간 특성 분석: 이동평균

지표	지표현황	1.성장형		2.유지형		3.쇠퇴형	
		변화폭	변화율	변화폭	변화율	변화폭	변화율
인구	평균	37.98	0.14	-16.03	-0.03	-14.23	-0.08
	표준오차	60.06	0.02	23.93	0.01	16.74	0.00
면적	평균	2.40	0.21	1.34	0.01	0.57	-0.02
	표준오차	7.15	0.53	2.65	0.45	3.09	0.28
주간인구	평균	48.63	0.90	-2.86	0.59	-5.28	0.54
	표준오차	58.69	0.43	25.41	0.18	15.88	0.25
65세이상	평균	16.50	0.13	17.80	0.05	8.78	0.01
	표준오차	13.48	0.22	5.50	0.04	9.50	0.14
사업체 수	평균	17037.31	-0.14	14639.00	-0.06	7025.66	-0.12
	표준오차	13793.02	0.23	7856.69	0.04	7765.29	0.05
자동차수	평균	47.44	0.06	24.26	0.02	11.69	0.00
	표준오차	42.07	0.20	13.81	0.06	17.44	0.07
장애인 수	평균	1.69	0.23	0.74	0.07	0.11	0.15
	표준오차	2.81	0.30	0.57	0.09	0.95	0.20
외국인 수	평균	1.17	0.23	-0.12	0.06	0.13	0.47
	표준오차	2.28	0.16	0.93	0.03	1.41	0.11
농경지	평균	-0.80	0.31	-0.24	0.12	-0.63	0.34
	표준오차	0.87	0.11	0.51	0.20	0.72	0.11

부록-6 유형별 지표증감 변화율

범주	지표명	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	6유형
인구	노령화지수	48.7	71.7	58.7	76.6	76.6	76.2
	사망자수	20.9	16.9	13.3	18.2	13.0	10.3
	순이동인구	27.5	-10.5	-349.1	-467.6	15.1	20.0
가족	출생아수	-28.7	-8.6	-38.8	-43.0	-41.8	-44.6
	1인가구수	36.9	28.9	21.6	33.9	23.4	21.6
건강	총보육시설수	-17.0	-21.3	-26.3	2.4	-22.2	-21.7
	비만유병률	3.2	-4.9	-1.6	-13.0	0.7	3.0
	스트레스 인지율	-1.5	-10.9	-7.0	-29.5	-4.8	-3.5
	의료기관 종사 의사수	29.5	12.7	15.4	18.8	16.8	13.9
교육	의료기관병상수	17.5	1.4	10.8	117.3	23.0	10.9
	유치원 원아수	-1.0	-23.4	-6.7	8.6	-11.0	-14.5
	초등학교 학생수	6.0	-11.9	-3.5	-1.2	-11.4	-11.6
고용	경제활동인구	23.8	2.9	11.0	12.3	2.6	0.5
	고용률	1.2	-1.8	3.7	4.6	1.5	1.9
	실업률	56.7	-21.7	0.0	-7.7	30.3	64.6
	청년고용률	2.8	11.1	19.2	7.1	5.3	6.1
	타지역 통근 취업자 수	29.0	46.2	61.7	22.2	7.8	6.2
주거	교통문화지수	4.2	9.0	5.3	2.3	-0.3	3.0
	노후주택 수	44.2	0.9	26.7	30.7	50.6	29.9
	도로포장률	18.8	14.6	9.6	7.7	9.0	9.8
	도시지역면적	-0.4	-0.1	3.9	0.6	0.4	1.2
	빈집 수	58.1	13.6	46.2	13.8	35.1	29.0
	주택수	19.2	11.5	13.5	10.5	9.5	7.5
문화	총 문화기반시설수	29.4	41.2	29.1	38.5	32.8	30.7
	총 체육시설수	-1.8		-5.0		0.2	-13.2
	총 도시공원조성면적	39.0		56.2		24.9	16.8
성장	GRDP	14.2	28.2	2.2	417.4	41.9	-32.2
	가구수	15.7	13.3	7.9	8.1	6.0	4.2
	농가수	-12.9	-15.9	-9.6	-10.5	23.0	-12.8
	도소매업사업체수	-78.8		-56.7		-62.5	-91.4
	사업체수	-77.8		-56.2		-59.1	-90.8
	서비스업사업체수	7.3	8.0	4.2	3.2	3.0	1.7
	운수업사업체수	-78.6		-57.7		-55.6	-91.4
	재정자립도	-7.8	-8.6	-4.7	11.1	-10.8	-5.0
	재정자주도	-5.6	3.2	-2.5	2.7	-10.7	-2.8
	제조업사업체수	-77.1		-54.2		-52.0	-90.9
안전	노인 교통사고건수	28.5	41.6	5.1	25.3	27.2	10.2

범주	지표명	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	6유형
	뺑소니교통사고율	-9.4	15.8	-35.3	-26.2	-32.0	-27.6
	지역안전등급현황	-0.4	-10.0	6.7	0.0	34.0	-3.4
	화재발생건수	-5.2	-5.9	-6.9	-20.0	-16.1	-3.6
환경	녹지율	-0.4	0.3	-5.0	-1.8	-0.3	-0.6
	상수도보급률	5.0	22.0	5.0	8.4	2.0	11.1
	총 생활폐기물 배출량	41.3	61.9	27.7	23.8	4.2	20.0
	주민 1인당 생활폐기물배출량	38.9	51.9	11.6	65.2	11.0	42.5
	하수도보급률	6.8	9.6	5.9	14.0	0.2	7.8
	노인여가복지시설수	8.2	5.3	5.7	6.0	6.2	5.2
	등록장애인수	0.3	0.9	0.2	1.1	0.1	-0.1
사회	보건및사회복지 사업체수	-77.8		-57.1		-60.7	-90.1
	사회복지시설수	45.4	15.2	21.4	-6.8	19.5	11.9
	일반회계중 사회복지예산비중	30.0	38.7	25.9	-4.4	16.7	15.5
	일반회계중 일반공공행정예산비중	-8.3	-9.4	40.3	56.5	1.1	18.8

부록-7 분산분석 및 다중비교분석(Tukey HSD)

앞에서 분석 제시한 행정수요 지표의 지역유형별 차이에 대한 통계적 자료를 추가로 제시하였는데, <표 4-15>, <표 4-16>, <표 4-17>, <표 4-18>, <표 4-23> 등에 관한 것이다.

<표 4-15> 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점 간(2013~2020년) 특성

표	자유도 k-1	자유도 n-k	F - value	P - value
4-15	2	14.274	2.910	0.0871

* 유의수준 10% 하에서 통계적으로 세 집단 간 차이가 존재함

group 1	group 2	mean diff	P - value	lower	upper	reject
성장	유지	-15.82	0.064	-32.428	0.788	True
성장	쇠퇴	-19.27	0.0208	-35.849	-2.664	True
유지	쇠퇴	-3.45	0.8629	-20.089	13.156	False

* 성장-유지, 성장-쇠퇴 간 차이는 유의수준 10% 하에서 유의미함

〈표 4-16〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 성장형

표	자유도 k-1	자유도 n-k	F - value	P - value		
4-16	2	11.453	4.7448	0.0316		
* 통계적으로 유의미하지 않음						
group 1	group 2	mean diff	P - value	lower	upper	reject
성장활력1	성장활력2	-4.593	0.861	-263536	17.351	False
성장활력1	불안정성장	-19.764	0.083	-41.709	2.180	True
성장활력2	불안정성장	-15.171	0.216	-37.115	6.773	False
* 통계적으로 유의미하지 않음						

〈표 4-17〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 유지형

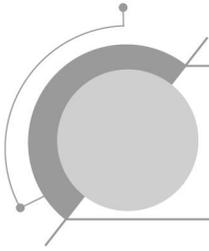
표	자유도 k-1	자유도 n-k	F - value	P - value		
4-17	2	15.718	1.0013	0.3896		
* 통계적으로 유의미하지 않음						
group 1	group 2	mean diff	P - value	lower	upper	reject
안정활력1	안정활력1	-3.823	0.5037	-12.251	4.604	False
안정활력1	안정쇠퇴1	0.087	0.9996	-8.341	8.514	False
안정활력2	안정쇠퇴1	3.910	0.4886	-4.518	12.337	False
* 통계적으로 유의미하지 않음						

〈표 4-18〉 행정안전부 인력산정 행정수요 지표의 시점간(2013~2020년) 변화양상: 쇠퇴형

표	자유도 k-1	자유도 n-k	F - value	P - value		
4-18	3	17.523	0.3060	0.8207		
* 통계적으로 유의미하지 않음						
group 1	group 2	mean diff	P - value	lower	upper	reject
성장쇠퇴1	성장쇠퇴2	-1.674	0.9835	-14.223	10.874	False
성장쇠퇴1	절대쇠퇴1	-3.836	0.8407	-16.384	8.713	False
성장쇠퇴1	절대쇠퇴2	-3.862	0.8380	-16.411	8.686	False
성장쇠퇴2	절대쇠퇴1	-2.161	0.9658	-14.709	10.387	False
성장쇠퇴2	절대쇠퇴2	-2.188	0.9646	-14.736	10.361	False
절대쇠퇴1	절대쇠퇴2	-0.027	1.0	-12.575	12.522	False
* 통계적으로 유의미하지 않음						

〈표 4-23〉 지역유형별 기타 행정수요 지표 변화폭 (2013~2019년 변화)

표	자유도 k-1	자유도 n-k	F - value	P - value		
4-23	2	28.460	0.7110	0.4997		
* 통계적으로 유의미하지 않음						
group 1	group 2	mean diff	P - value	lower	upper	reject
성장	유지	-99272.37	0.8665	-567218.06	368673.315	False
성장	쇠퇴	-281220.85	0.3245	-749166.54	186724.833	False
유지	쇠퇴	-181948.48	0.6202	-649894.17	285997.205	False
* 통계적으로 유의미하지 않음						



Abstract

A Study on the Region-specific Human Resource Management Plan through the Analysis of Current Human Resource Management Practices of Local Governments

This study aims to empirically investigate and develop ‘region-specific human resource management strategies’, with a focus on enhancing the efficient operation of local administration in response to national human resource management trends and demographic changes. The Yoon Suk Yeol Administration underscores the importance of public institutions' structural reforms and financial health to achieve optimal government management. The necessity for tailored human resource management has become increasingly apparent, driven by rapid demographic shifts that significantly alter the roles and demands placed on local administrations.

In this context, this study conducted an exhaustive examination of the existing literature to delineate the critical elements indispensable for the implementation of bespoke Human Resource Management (HRM) strategies within the ambit of local governmental entities. Following this, the study gathers empirical evidence to inform the development of targeted, data-driven HRM policies that are customized to meet the specific needs of various regions.

To be specific, this study focuses on the policy for estimating human resource requirements within local government entities and the official staffing levels at the foundational local government tier. Utilizing empirical data spanning the decade leading up to 2023, the investigation also extends to operational policies from the inception of human resource estimation standards and organizational establishment benchmarks to the present day. Analytical efforts encompass a comprehensive

examination of the operational dynamics of human resources, segmented by regional classifications. The analysis further evaluates the operational characteristics of human resources management, particularly focusing on the current and newly proposed standards of regional categorization and its influence on region-specific functional staffing. A comprehensive literature review was undertaken, which integrates insights from both domestic and international sources, thereby synthesizing theoretical, conceptual, and institutional discourses pertinent to this field. Specifically, this study pays special attention to critical discussions surrounding regional categorization, the operational functions of local administration, and the formulation of human resource management policies derived from these discussions within the South Korean context. Furthermore, the study assesses the validity of the longstanding system of regional and functional classification through a combination of surveys, consultative meetings, and expert advice. This approach facilitates a critical examination of the established categorizations' relevance and explores the feasibility of adopting innovative frameworks for regional categorization and functional classification.

This study finds the following results: First, a literature review on the essential components required for bespoke human resource management within local government entities revealed that customized human resource management comprises three pivotal elements: 'regional customization,' 'determination of optimal human resource size,' and 'allocation and management of the appropriate human resources.'

Secondly, this study leverages data collected specifically for examining tailored human resource management. It elucidates variations in administrative demand and workforce dynamics, and clarifies the relationships between administrative demand and human resources, based on regional classifications. The analysis employs this collected data to identify unique regional characteristics, subsequently categorizing these regions into groups with similar traits. This methodological approach led to the establishment of three main categories, further divided into twelve subcategories. This study classifies regions not merely based on population decline but on the urban growth patterns causing such demographic changes, thoroughly investigating the effects of shifts in administrative demand on human resources. In particular, we evaluate the necessity for adjustments when determining the total

workforce of local governments in response to the administrative function changes induced by population decline, ensuring personnel are allocated within these specified limits. To support this analysis, scenarios were created to illustrate the characteristic features of administrative demand by regional type, confirming whether the scenario indicators align with the observed patterns within each regional classification.

Third, this study proposes a data-driven, region-specific human resource management framework. In order to enhance the framework's receptivity, insights were solicited from local government organizational management staff. This input confirmed a strong demand for a novel approach to calculating human resource requirements that incorporates regional distinctiveness, as well as a significant need for new metrics. Based on the aforementioned content and processes, the study suggests a model for estimating human resource needs, aimed at facilitating the design of an effective human resource management system within local governments, and validates the proposed model's suitability.

Nevertheless, it should be recognized the substantial challenges faced by local governments in addressing escalating administrative demands amidst the current administration's imposition of a public sector staffing cap, even as populations decline. It is, therefore, essential for local governments to conduct detailed assessments of diminishing functions internally or to maintain continuous oversight using guidelines from the Ministry of the Interior and Safety. However, a notable limitation of this study is the difficulty in employing regional indicators due to data constraints, and the absence of a thorough comparative analysis of specific administrative demands and individual workloads, complicating the task of accurately capturing the features of assumed quantitative and qualitative demands. Future research is needed to identify the actual workload across different regional classifications and to explore the relationship between workload and staffing capacities by conducting in-depth investigations into function-specific human resource reallocation and the operational volumes of local governments.