creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

행정수요가 읍·면·동 공무직 규모에 미치는 영향

2023년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학 전공

이 도 은

행정수요가 읍·면·동 공무직 규모에 미치는 영향

지도교수 고 길 곤

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2022년 9월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학 전공
이 도 은

이도은의 석사 학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 전 소 희 (인)

부위원장 이 석 원 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

국문초록

공공부문 내 비정규직 근로자가 겪는 고용 불안정성과 차별적 대우를 개선하기 위한 목적에서 공무직 전환정책이 시행되었으며, 이에 따라 공무직 근로자는 빠르게 증가하는 추세를 보였다. 공무직은 공무원과 마찬가지로 정년을 보장받을 뿐 아니라 각 지역의 업무를 처리하는 공공부문의 인력이기 때문에, 공무직 인력에 대한 관리는 필수적이다. 하지만 공무직은 정부 부처 및 지방자치단체의 재량에 의해 선발되고 활용된다는 특징을 가지고 있어, 이들에 대한 정원관리가 느슨하게 운영될 가능성이 있다. 공무직 전환정책으로 인한 공무직 근로자의 증대가 지방자치단체 인력관리 효율성의 저하라는 또 다른 문제를 양산할 수 있다는 점에서, 이들에 대한 체계적이고 합리적인 관리가 필요한 시점이다.

효율적인 공공부문 인력관리를 위해서 공무직 인력 규모에 대한 논의가 필요하다. 기존 연구들은 인력 규모 결정요인을 '반응적 정부모형'에 따른 수요모형과 '과대정부모형'에 따른 공급모형으로 설명했다. 따라서 본 연구에서는 행정수요가 공무직 인력 규모에 영향을 주었는지를 파악하고자 하였다. 추가적으로 행정수요 외에 정원관리의 효율성이 공무직 인력 규모에 영향을 주는지 실증적으로 분석했다.

본 연구는 한국지방행정연구원의 "지방자치단체 조직분석진단분석연구"를 통해 수집된 자료를 활용하였으며, 기초지방자치단체의 56개 읍·면·동을 대상으로 다중회귀분석을 실시했다.

본 연구의 독립변수는 공무원 정원, 1인당 업무량, 1인당 외근량으로 측정된 행정수요와 지방자치단체 정원-현원 차이로 측정된 정원관리의 효율성이며, 종속변수는 공무직 규모이다. 다중회귀분석을 통해 행정수요가 공무직 규모에 미치는 영향을 살펴본 결과, 행정수요 중 공무원 정원이 많은 읍·면·동이 공무직 규모도 크게 형성되어있음을 확인하였다. 반면 다중회귀분석 결과 실제 행정수

요로 볼 수 있는 1인당 업무량, 1인당 외근량은 읍·면·동 공무직 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 또한, 지방자치단체 정원-현원 차이도 읍·면·동 공무직 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않았다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공무원 정원이 공무직 규모에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 행안부가 판단하는 공식적인 행정수요가 많은 지방자치단체에 공무직 인력이 많이 활용되고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 정부 규모 증대의 원인으로 수요적 원인을 지목하는 '반응적 정부모형'의 이론적 기반을 지지하는 결과이다. 또한, 일반 공무원이 아닌 비공무원 인력인 공무직에 대해서도 해당 이론을 적용할 수 있다는 점에서 연구의 의의가 있다. 하지만 실질적인 행정수요인 1인당 업무량과 외근량은 공무직 규모에 영향을 주지 않았다는 점에서, 공식적인 행정수요는 공무직 규모에 영향을 주더라도 실무단계의 실제 행정수요는 공무직 규모에 영향을 주지 않고 이들 간에 상관관계도 없음을 확인했다.

둘째, 정원과 현원의 차이가 읍·면·동 공무직 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이는 공급모형인 '과대정부모형'의 이론적 기반과는 다른 해석으로, 비효율적인 정원관리 시스템하에서 인력 규모를 증대하려는 확장지향성이 강한 지자체라고 해서 공무직 규모도 크게 형성된 것은 아니라는 점을 실증하였다.

주요어 : 인력, 공무직, 공무원, 행정수요, 정원관리
학 번 : 2021-21035

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 필요성 ····· 3

제 3 절 연구의 대상 및 방법 ····· 4

1. 연구의 대상 ····· 4

2. 연구의 방법 ····· 5

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토 ····· 5

제 1 절 인력 ····· 5

1. 인력기획 ····· 5

2. 인력 규모 결정요인 ····· 7

3. 인력 규모에 관한 선행연구 ····· 11

제 2 절 공무직 ····· 15

1. 공무직의 정의 및 도입 배경 ····· 15

2. 공무직과 공무원의 비교 ····· 16

3. 공무직에 관한 선행연구 ····· 19

제 3 장 분석방법 및 분석모형 ····· 21

제 1 절 연구모형 및 연구가설 ····· 21

1. 연구모형 ····· 21

2. 연구가설 ····· 22

제 2 절 자료수집 ····· 27

제 3 절 변수의 측정 ····· 28

1. 종속변수 ····· 28

2. 독립변수 ····· 28

3. 통제변수 ····· 31

제 4 절 분석방법 ····· 33

제 4 장 분석결과 ····· 34
제 1 절 주요 변수의 특성 ····· 35
1. 종속변수의 기초통계량 ····· 35
2. 독립변수의 기초통계량 ····· 36
3. 통제변수의 기초통계량 ····· 36
제 2 절 상관관계분석 ····· 38
제 3 절 다중회귀분석 ····· 43
1. 회귀모형의 적합도 평가 ····· 43
2. 다중회귀분석 ····· 44
제 4 절 가설검정 결과 해석 ····· 46

제 5 장 결론 ····· 48
제 1 절 연구결과의 요약 ····· 48
제 2 절 연구의 의의 및 시사점 ····· 49
제 3 절 연구의 한계 ····· 51

참고문헌 ····· 53

표 목 차

[표 1] 정부 인력기획의 과정 ····· 6
[표 2] 공무직 직무 내용과 해당 직종 ····· 16
[표 3] 공무직과 공무원의 법적 지위 차이 ····· 18
[표 4] 연구문제의 설정 ····· 22
[표 5] 회귀모형의 설정 ····· 34
[표 6] 종속변수의 기초통계량 ····· 35
[표 7] 종속변수의 빈도분석 ····· 35
[표 8] 독립변수의 기초통계량 ····· 36
[표 9] 통제변수의 기초통계량 (연속형 변수) ····· 38
[표 10] 통제변수의 기초통계량 (범주형 변수) ····· 38
[표 11] 상관관계분석 결과 ····· 41
[표 12] 다중공선성 진단 결과 ····· 43
[표 13] 다중회귀분석 결과 ····· 44
[표 14] 가설검정 결과 ····· 46

그 림 목 차

[그림 1] 논의의 분석 틀 ····· 22
[그림 2] 공무원 정원 현황 (56개 지자체 대상) ····· 29
[그림 3] 1인당 내·외근 비율 (56개 지자체 대상) ····· 31

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

노동시장의 효율성 제고라는 목표하에서 1990년대 중반 이후부터 비정규직 근로자 고용이 급속도로 증가해왔다(노용진·원인성, 2003). 공공부문의 비정규직 비율은 민간부문에 비해서는 낮은 편이지만(오선정·손호성, 2017) 공공부문의 폐쇄적 특성으로 인해 공공부문에서 근로하는 비정규직이 느끼는 차별 체감도는 높은 편이라는 문제가 있었다(김성희 외, 2012). 이에 따라 공공부문 내 비정규직 근로자의 처우 및 근무조건을 개선하기 위한 논의가 진행되었다. 공공부문 내의 비정규직과 관련된 문제를 개선하고 이들이 겪는 고용 불안정성과 고용 복지 차별을 개선하고자 공무직이 도입되었으며, 문재인 정부의 공무직 전환정책에 따라서 공무직 근로자는 빠르게 증가하는 추세를 보였다(김기우 외, 2017; 고용노동부, 2019). 기존에 공공부문에 존재하던 무기계약직과 동일하게 공무직 근로자는 정년을 보장받고 4대 보험이 적용된다는 특징을 가짐과 동시에, 임금인상, 수당/성과급 지급, 휴가 제공 등 근로조건이 개선된 형태를 보인다.

하지만 공무직의 도입으로 인해 유연성이 부과된 형태의 공공부문 인사제도는 지방자치단체의 정원관리를 어렵게 하여 공공부문 효율성 저하 문제를 초래할 수 있다.「국가공무원법」,「지방공무원법」 등의 법률에 의해 엄격하게 이루어지는 공무원 인력관리와는 다르게, 공무직은 정부 부처 및 지방자치단체와 같은 사용자의 필요성과 재량에 의해서 관리되고 활용되는 특징을 보인다(윤창근·황창호, 2022). 다시 말해, 공무직은 법률에 의해 관리되는 공무원과 구분되고 공무직 인력산정에 관해서도 법률 규정이 엄격하게 마련되어 있지 않다는 점에서, 공무직 인력에 대한 정원관리가 느슨하게 운영될 가능성이 있다(김정인, 2019c).

이에 따라 공무직 인력 규모에 대한 논의가 필요한 것으로 보인다. 논의가 필요한 이유는 첫 번째로 공무직 전환정책의 시행으로 공무직 근로자 인원이 증대됨에 따라 각 지방자치단체 인력의 상당 부분을 차지하고 있기 때문이다. 둘째로, 공무직은 공무원과 마찬가지로 60세까지 정년을 보장받으면서 해당 지역의 업무를 담당하는 공공부문의 인력이기 때문이다(김정인, 2019c). 이처럼 공무직은 규모의 측면이나 업무 특성의 측면에서 효율적이고 합당한 인력관리가 요구된다. 그럼에도 불구하고, 공무직 선발의 과정과 선발 이후 이들 규모에 대한 체계적인 관리가 이루어지고 있는지, 더 나아가 이들이 공공부문 업무에 기여할 역량을 갖추었는지에 대해서는 의문이 존재한다. 공무직을 선발하고 업무를 넘겨줄 위임자가 업무를 수행할 대리인인 공무직을 선발하는 과정에서 대리인이 업무에 대한 능력이나 지식을 충분히 보유한 사람인지를 완벽하게 파악하는 것이 불가능하다(금창호 외, 2015). 이에 따라 연쇄적으로 정보 비대칭에 의한 문제가 발생할 수 있으며 사용자의 니즈(needs)에 적합한 사람의 채용을 담보하기도 어렵다. 특히나 공무직은 공무원 채용 방식인 공개경쟁방식을 따르지 않는다. 면접과 경력 검증 절차를 거쳐 직무수행이 가능할 것으로 예상되는 적격자를 공무직 근로자로 선발하는 것이기 때문에, 선발 과정부터 재량이 크게 작용한다. 따라서 공무직 인력에 대한 관리가 합당하게 이루어지고 있는지를 검토해볼 필요성이 있다.

비정규직 제도는 노동시장의 효율성 증대를 목표로 도입된 제도이지만 앞서 논의한 바와 같이 고용 불안정성 및 차별적 대우 등으로 인한 문제점을 내포하고 있었다. 공공분야에서 발생한 비정규직 문제들을 일부 해결하기 위해 도입된 것이 공무직이지만, 오히려 지방자치단체 인력관리 효율성이 저하될 수 있다는 또 다른 문제를 양산하고 있다. 공무직의 규모와 비중이 상당하고 그들이 공공분야의 업무를 처리하고 있는 시점에서, 지방자치단체 공무직 인력에 대한 체계적이고 합리적인 관리가 필요하다.

제 2 절 연구의 필요성

본 연구의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 효율적으로 공공부문 인력을 관리하기 위해서는 공무직 인력 규모에 대한 논의가 필수적이다. 지방자치단체의 비정규직 혹은 계약직 근로자가 대거 공무직으로 전환되어 해당 지방자치단체에 귀속되어있음에도, 공공부문 인력 규모를 분석한 선행연구 대다수는 공무원을 주요 분석의 대상으로 논의하였다(Murrell, 1985; 이명석, 1998; 하미승, 2013). 하지만 앞서 말한 바와 같이 공무직은 엄격한 법률 조항의 적용을 받지 않고 인력증원에 대한 제한도 적은 편이며 선발 과정에서 재량권이 크게 작용한다. 따라서 공공부문 인력관리의 효율성을 증대하고자 하는 목적에서는 공무직을 배제하고 논의할 수 없으며, 공무직 인력 규모에 관한 연구가 반드시 요구된다.

둘째, 행정수요가 공무직 인력 규모에 영향을 주었는지를 파악할 필요가 있다. 인력 규모를 결정하는 요인은 '과대정부모형(excessive government explanations)'에 따른 공급모형과 '반응적 정부모형(responsive government explanations)'에 따른 수요모형으로 설명된다(Berry and Lowery, 1987). 다시 말해, 수요요인과 공급요인 중 어떤 요인이 인력 규모를 결정하는 것인지에 대한 이론적 논의가 이루어져 왔다. 인력 규모가 행정수요와 같은 수요요인에 의해 결정된다면 이는 합리적인 인력관리라고 보이지만, 반대로 공급요인에 따라 인력 규모가 지속적으로 확장되어온 것이라면 이는 합리적인 인력관리라고 보이지 않는다. 정부는 거대한 인력을 보유하고 그러한 인력을 활용하여 공공서비스를 제공하는 주체라는 점에서, 공공부문 인력을 효율적으로 관리하지 못할 때는 공공부문을 넘어 사회 전반적인 손실이 예상된다. 특히나 공무직 인력의 채용과 인력관리에 있어 재량권이 많이 발동되기 때문에, 그 규모가 합리적으로 산정되고 채용되었는지 파악할 필요가 있다.

셋째, 읍·면·동을 기준으로 하여 행정수요와 공무직 인력 규모의 관계를 실증하는 연구가 필요하다. 공무직 인력 규모의 결정요인을 파악하고자 기초자치단체를 분석 단위로 설정한 연구가 존재하지만(김정인,

2019c), 동일한 광역자치단체/기초자치단체 내에 속한 읍·면·동이라고 하여도 지역 유형이 도시형, 도농복합형, 농촌형으로 차이가 있기 때문에 서로 다른 행정수요를 보일 수 있다. 복지서비스를 예시로 살펴볼 때, 읍·면·동은 복지서비스의 전달 및 집행 직무 중심의 기능을 담당하지만 시·군·구는 복지서비스 관련 정책의 수립과 계획을 중심으로 한 기능을 수행하고 있다는 점에서(오성호 외, 2007) 광역자치단체/기초자치단체가 하부 지역 단위인 읍·면·동을 완벽하게 대변할 수 없다. 즉, 공공부문 인력 규모에 대한 논의과정에서 공무직을 무시할 수 없고 광역 및 기초자치단체의 행정수요가 읍·면·동의 행정수요까지 설명하기 어렵다는 점에서 읍·면·동 단위의 공무직 규모와 행정수요 간의 관계를 분석할 필요가 있다. 하지만 데이터의 한계 등으로 현재까지 해당 연구가 이루어지지 않았기 때문에, 본 연구를 통해 현재 읍·면·동 단위의 공무직 인력 규모가 각 지방자치단체의 행정수요를 적절히 반영하고 있는지, 추가적으로 행정수요 외에 정원관리의 효율성이 공무직 인력 규모에 영향을 주는지 실증적으로 분석하고자 한다.

제 3 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구의 대상

본 연구는 한국지방행정연구원의 “지방자치단체 조직분석진단분석연구”를 통해 수집된 자료를 바탕으로 행정수요 및 정원관리의 효율성이 공무직 규모에 영향을 미치는지를 탐구한다. 업무량이나 외근량의 경우는 주관적 인식자료라는 측면에서 한계점이 있으나, 56개 읍·면·동 소속 지방자치단체 인력을 모집단으로 한 자료라는 점에서 이를 분석에 활용하였다. 단, 본 연구에서는 업무 담당자를 표기하지 않은 경우와 내·외근 비율을 표기하지 않은 업무에 대해서는 분석에서 제외했다.

2. 연구의 방법

본 연구는 읍·면·동 인구, 학교 수, 1인당 GRDP로 구성된 사회경제적 변수와 의회 내 민주당 비중, 지자체장 정치성향, 의회 다수당-지자체장 정치성향 일치 여부로 구성된 정치적 변수와 내부적 변수인 예산이 공무직 규모에 미치는 영향을 통제한 상태에서, 행정수요와 정원관리의 효율성을 독립변수, 공무직 규모를 종속변수로 하여 행정수요 및 정원관리의 효율성이 공무직 규모에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

주요 변수를 대상으로 기초통계분석, 상관관계분석, 다중회귀분석을 실시하였으며, 본 연구의 분석에는 SAS 9.4를 사용했다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제 1 절 인력

1. 인력기획

인력기획은 '조직이 추구하는 목표를 보다 효율적으로 달성할 수 있도록 인력의 수급을 질적, 양적으로 조정하는 것'으로 정의된다(강성철 외, 2008). 인력기획의 기본은 업무에 적합한 역량을 가진 적절한 규모의 인력이 조직을 구성하도록 하는 것이다. 다시 말해서, 인력기획은 조직이 필요로 하는 적정 수준의 인력 수요를 예측하고, 해당 수요에 따라 인적자원의 공급 정도와 방법을 결정하는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 살펴보았을 때, 정부의 인력기획은 합리모형에 기반한 것으로 이해된다. 인력 선발에 관련된 일련의 기준들이 명확하고, 관련 정보들을

합리적으로 조합하고 계산하면 최적의 결과를 만들어낼 수 있다는 것이다. 즉, 공무원을 비롯한 정부 조직을 구성하는 인력이 어떤 업무를 얼마나 수행하는지 파악하고 이에 적합한 역량이 무엇인지를 포착하는 것이 인력 수급을 결정하는 요인이 된다. 이는 과학적 관리론과도 밀접하게 연결된다. 따라서 업무의 양적 규모에 영향을 주는 행정수요 변수를 기준으로 정원을 산정하는 방법이 인력기획의 기초가 된다(Taylor, 1919; 최지민 외, 2022).

특히나 정부는 거대한 규모의 인력을 보유하고 있으며 공공서비스를 제공하는 주체로 활동한다는 점에서, 인력기획의 중요성이 더욱 강조된다. 과거와 달리 중앙정부 단독의 결정에 따라 모든 정부 인력이 산정되는 것이 아니고, 공무원 인력뿐 아니라 공무직 인력, 기간제 근로자 인력, 기타인력 등이 정부 조직을 구성하고 있어 인력들이 가진 특성이 다변화되었다. 하지만 앞서 말한 바와 같이 공공부문 인력을 체계적으로 선발하고 효율적으로 관리하지 못할 경우에는 사회 전반적인 분야의 손실이 예상된다. 따라서, 공공부문 인력 규모 관리를 위한 인력기획의 과정은 필수적인 것으로 보인다.

[표 1] 정부 인력기획의 과정

단계	세부 절차
1단계: 조직의 전략적 방향설정	환경분석, 조직의 비전과 목표설정, 전략과제 도출
2단계: 인력의 분석 및 예측	중장기 인력수요 예측, 현행 인력분석, GAP분석
3단계: 종합적인 인력관리방안 수립 및 시행	인력관리방안의 수립 및 시행, 인사관리제도와의 연계
4단계: 인력관리방안 시행결과의 평가 및 환류	평가 및 환류, 평가 체크리스트 작성

출처: 강제상 외(2005) 재인용

정부 인력기획은 위의 [표 1]과 같이 1단계인 조직의 전략적 방향설정,

2단계인 인력의 분석 및 예측, 3단계인 종합적인 인력관리방안 수립 및 시행, 4단계인 인력관리방안 시행결과의 평가 및 환류를 거쳐 진행된다. 이처럼 정부 인력기획은 다양한 변수를 내재하고 있으며 역동적인 과정이다. 한 번의 인력기획으로 최적의 결과가 날 것이라고 단정 짓는 것이 아니라, 지속적인 평가와 환류를 거치며 다음 인력기획의 과정에 반영하는 연속적인 흐름을 보인다. 이는 보유한 인력과 필요한 인력 사이의 차이를 확인하고 격차를 개선하기 위한 방안을 모색해나가는 과정이다(이춘해·박천오 외, 2010). 그로 인해 성공적으로 정부 인력을 관리하고 운영하기 위해서는 인력 수요 예측 및 현행 인력 수준 분석에 관한 조사기법이나 분석 도구의 개발이 요구될 수밖에 없다. 논의를 종합해보면, 공공부문 인력 규모의 파악과 인력 수요에 대한 분석이 인력기획의 핵심이다. 인력 규모와 행정수요 수준에 큰 격차가 있을 때, 이는 효과성뿐 아니라 행정서비스의 대응성까지 악화시키는 문제를 초래할 수 있기 때문이다.

2. 인력 규모 결정요인

1) 공급요인: 정원관리의 비효율성

정부가 인력 규모를 파악하고 해당 인력들을 효율적으로 운영하는 것은 앞서 말한 바와 같이 매우 중요하다. 하지만 현실적으로는 정부가 지속적인 인력 팽창을 겪고 있으며 동시에 인력 규모에 영향을 미치는 요인은 다양하기 때문에, 어떠한 단일요인에 의해 인력 규모가 확장되었는지 파악하기 어렵다. 이에 따라 어떤 요인으로 인해 인력 규모가 결정되는지에 관한 이론이 다양하게 형성되어왔다. 관련 이론은 크게 공급모형과 수요모형 두 가지로 분류할 수 있다(이명석, 1998).

먼저 공급모형인 '과대정부모형(excessive government explanations)'은 정부 수요와 무관한 요인에 의해 정부 인력이 공급되고, 결과적으로는 인력 규모가 계속해서 확대된다고 설명한다(Berry and Lowery,

1987). 공급요인을 잘 설명하는 이론으로는 대표적으로 Williamson(1986)의 자유재량이론과 Parkinson(1957)의 법칙이 있다. 자유재량이론(Williamson, 1986; 하미승, 2013)에 따르면, 기업의 관리자는 조직의 이윤을 극대화하고 조직의 효율성을 증진 시키는 것보다는 자신의 효용을 높이는 것에 더욱 관심이 있다. 그로 인해, 업무를 수행하는 데에 필요한 최소비용과 최소인원만을 투입하는 것이 아니라 그 이상의 비용과 인원을 업무수행에 배치하고자 하는 경향을 보인다. 결과적으로는 조직 내의 인력이나 예산 규모는 지속적으로 확대되며(강인성, 2008), 타당한 기준에 의해 인력 규모가 증대되는 것과는 상반되는 결과를 만든다. 이와 유사하게 Parkinson(1957)의 법칙도 업무량과 관계없이 인력 확장이 이루어진다고 지적한다. 특히나 Parkinson(1957)은 정해진 마감 시간까지 업무가 계속해서 늘어나는 '업무량 배증의 법칙'과 이에 따라 최저한도 이상의 부하직원을 고용하고자 하는 '부하 배증의 법칙'이 조직에 적용된다고 보았다.

자유재량이론(Williamson, 1986)과 Parkinson(1957)의 법칙을 통한 이론적 논의를 종합해보면 다음과 같다. 정부와 같은 조직 내의 인력 규모는 업무량, 외근량 등과 같은 실제 행정수요에 기반하여 합당하게 결정되는 요소가 아니다. 오히려 정부 인력 규모는 그 자체로 확대된다. 즉, 행정수요가 변화하거나 늘어나는 것과는 상관없이 정부 인력 규모는 시간이 지남에 따라 계속해서 증대되는 확장 지향성이 있다는 것이다. 이는 정원관리의 효율성과는 반대되는 성격을 보인다. 비효율적인 정원관리 시스템 아래서 인력 규모가 정해질 때는 행정수요와 관련 없이 인력 규모가 확장될 수 있다. 이처럼 인력 규모가 결정된다면, 인력산정이 공급요인에 의해 결정되는 것으로 해석할 수 있다.

2) 수요요인: 행정수요

1948년부터 1982년에 걸쳐 미연방 정부 규모에 영향을 준 요인들을 분석한 결과에 따르면, 앞서 살펴본 '과대정부모형(excessive government

explanations)'보다 수요 관련 변수들이 인력 규모를 결정한다고 보는 '반응적 정부모형(responsive government explanations)'이 정부 규모의 증대를 더 잘 설명하는 것으로 밝혀졌다(Berry and Lowery, 1987). 이와 같은 수요모형은 정부 서비스나 활동에 대한 수요가 증가함에 따라 정부 인력 규모가 증대된다고 설명한다(Black, 1958; Berry and Lowery, 1983). 특히나 고령화, 저출산, 다문화(국제결혼 여성, 외국인 노동자 등과 같은 외국인 인구 유입), 수도권 집중현상 등과 같은 현대 사회 인구구조의 변화는 행정수요의 변화를 이끌고, 이와 같은 행정수요의 급격한 변화에 대응하기 위해서는 정부 인력 규모 또한 변화되도록 요구될 수밖에 없다(한국행정연구원, 2017). 그로 인해 대통령 및 집권세력은 자신들의 가치관과 인지적 기초를 기반으로 국민의 요구와 행정수요를 인식하고, 이를 토대로 정부 조직의 규모와 형태를 선택하게 된다는 점에서(Hambrick and Mason, 1984), 행정수요가 정부 인력 구조에 상당한 영향력을 행사하게 된다.

기존의 연구들은 수요요인이 정부 규모의 증대에 미치는 영향을 실증적으로 분석해왔다. Mueller & Murrell(1986)은 이익집단의 수와 정부 규모 사이에는 유의미한 정(+)의 관계가 있고 투표율 또한 정부 규모에 영향을 줄 수 있다고 지적했다. 이는 해당 사회를 구성하는 이익집단의 요구가 정부 인력 규모에 반영된다는 것을 시사하며, 동시에 선출직 인력 규모에 영향을 주는 투표를 통해 행정서비스에 대한 요구가 투영될 수 있음을 보여준다. 이와 유사하게 Murrell(1985)은 투표자의 요구가 정부 규모에 반영된다는 점에서 실업률이 정부 규모에 영향을 줄 수 있음을 증명했다. 또한, Brown & Jackson의 이론에 따라 중위 투표자의 소득향상은 행정서비스에 대한 욕구를 증가시키고 정부에 이러한 요구에 대응하기 위해 공공서비스를 증대시킨다는 점을 강조했다(하미승, 2013).

수요요인을 둘러싼 이론적 논의를 종합하면 다음과 같다. 행정수요의 변화에 따른 공공부문 서비스 가격의 증가와 정부 활동 범위의 증대가 궁극적으로 정부 규모의 확장을 불러일으킨다(Berry and Lowery, 1987). 따라서, 정부 인력은 국민의 요구에 민감할 수밖에 없으며, 행정수요와

관련된 요인이 정부 인력 규모를 잘 설명하게 된다.

단, 모든 행정수요를 정부가 파악하고 이에 기반해서 정부 인력 규모를 산정하는 것은 현실적으로 불가능하다. 인구, 면적 등과 같은 객관적으로 측정이 가능한 사회경제적 지표들만으로 행정수요를 파악할 수 없다는 것이다. 본 연구에서 사용하는 '행정수요'는 행정서비스에 대한 수요다. 따라서 위에서 언급한 거시적 지표만으로는 해당 지역에서 어느 정도의 행정수요가 실제로 발생하고 있는지 확인할 수 없다. Taylor(1919)의 과학적 관리론에서도 노동자가 작업하는 물리적 공간, 노동자의 행동(업무), 노동자가 업무를 수행하는 투입하는 시간 등을 분석하고 이를 바탕으로 계획을 구체화 및 실시한다면 최상의 결과를 도출할 수 있다고 본다(Rainey et al., 2021). 이처럼 행정수요를 파악하기 위해서는 공무원이 수행하는 업무에 대한 정보가 기초 되어야 한다(최지민 외, 2022). 다시 말해서 업무량이나 외근량과 같은 실질적인 실무 정보가 기반이 될 때 행정수요를 더 정확하게 예측할 수 있게 되고, 해당 행정수요에 맞춰 인력 규모가 편성되어있는지 확인할 필요가 있다.

3) 정부 인력 규모 결정요인

이처럼 정부 인력 규모를 결정하는 요인에 있어서는 '과대정부모형(excessive government explanations)'인 공급모형과 '반응적 정부모형(responsive government explanations)'인 수요모형이라는 다소 상반된 이론적 논의가 존재하지만, 공공부문 인력산정에 관한 대다수 국내 연구는 행정수요를 예측하여 적정규모의 인력을 산정하는 방법에 초점을 맞추고 있다. 즉, 수요모형의 관점에서 공공부문의 인력 증대와 과잉인력과 관련된 현 상황이 행정수요를 대변할 수 있는지에 연구의 주된 관심이 집중되고 있다. 각 지자체의 인력이 계속해서 증원되고 있으나 이러한 인력 증대가 해당 지자체의 행정수요에 대응할 수 없다면 이는 비효율적인 인력충원이라고 볼 수 있기 때문에, 행정수요의 관점에서 정부 인력 규모를 이해하고자 하는 것으로 판단된다.

단, 기존 연구들에서도 한계점으로 지적했던 바와 같이 거시 행정수요 지표만으로 행정수요를 완벽하게 이해하는 것은 불가능하다. 어느 정도의 업무가 이루어지고 있는지, 해당 업무는 어떠한 특성을 보이는지를 파악할 때 실질적인 행정수요를 파악할 수 있을 것으로 보인다(오석홍 외, 2019; Rainey et al., 2021). 따라서 본 연구에서는 거시 행정수요뿐 아니라 업무량과 외근량도 측정하여 인력 규모에 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 또한, 본 연구의 대상인 공무직 인력과 달리 공무원 인력은 행안부의 기준인건비제에 따라 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정 민원 수, 외국인 인구, 농경지 면적이 고려되어 결정된다. 즉, 공무원 인력 규모는 해당 지방자치단체의 행정수요를 상당 부분 반영하여 산정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어있다(금창호·권오철, 2007; 윤영근·박해육, 2018). 이와 달리 공무직 인력 규모는 완전한 재량의 범위에 있다는 점에서 해당 지자체의 행정수요를 반영하고 있는지가 확인되지 않았으며, 이를 실증적으로 분석해볼 필요가 있다.

하지만 Parkinson(1957)과 Williamson(1986)이 주장했던 바와 같이 인력 공급은 행정수요와 무관한 요인에 의해 지속적으로 증대될 수도 있다. 다시 말해서, 행정수요와 무관하게 인력 부문에 있어 확장 지향성이 발생해 비효율적인 인력관리가 이루어질 수 있다는 것이다. 이처럼 인력관리를 비효율적으로 진행하여 공무원 정원과 지방자치단체 현원 간의 차이가 큰 지방자치단체일수록, 공무직 인력 또한 행정수요와는 무관하게 증대시키려는 경향을 보일 수 있다. 이에 따라, 공급모형의 관점에서 정원관리의 효율성이 공무직 규모에 영향을 주었는지를 추가적으로 확인하고자 한다.

3. 인력 규모에 관한 선행연구

앞서 말한 것처럼 공공부문 인력 규모에 관한 논의는 행정수요를 예측하고 이에 따라 합리적인 인력 규모를 산정하는 방법에 집중되고 있으

며, 중앙정부 인력 규모에 관한 논의와 지방자치단체 인력 규모에 관한 논의로 나누어 볼 수 있다.

1) 중앙정부 인력 규모

중앙정부의 공무원 인력 규모에 관한 연구는 다음과 같다. 과거의 공무원 인력산정 방식은 개별승인제도, 기준정원제도를 거쳐 주민 수의 증가가 공무원 정원 증가로 이어지는 표준정원제도에 의해 관리되었다. 이때 정태적·동태적 효율성뿐 아니라 행정서비스 대응성 제고를 위해서는 총량인건비제로의 전환이 필요하다고 지적되었고(이혁주, 1997), 현재는 기준인건비제에 의해 공무원 인력 규모가 결정되고 있다. 논의한 바와 같이 인력관리는 인력 규모와 밀접한 연관이 있다는 점에서, 효율적인 인력관리를 위해서는 인력 규모에 대한 논의가 필수적이다. 특히나, 행정수요가 정부 조직과 인력 규모를 확대하는 주요 요인으로 분석된 연구(하미승, 2013)에 따르면, 정부 인력 규모를 공급요인으로는 완전히 설명할 수 없으나 수요요인으로는 대체로 설명할 수 있는 것으로 드러났다. 따라서, 정부 인력을 조정하고 관리하고 산정하는 일련의 과정에서 행정수요 증가요인이 충실히 반영될 필요가 있음이 지적되었다.

중앙정부 인력 규모가 행정수요 요인을 반영하고 있는지 실증한 연구도 이루어져 왔다. 공무원 인력 규모가 어떠한 요인에 의해 영향을 받는지 분석하고자 하는 시도로, 김신복(1980)은 중앙정부 공무원이 제공하는 행정수요의 총량 규모를 시계열과 회귀분석을 이용해 추정하고 이를 토대로 기관별 적정인력을 산정하고자 했다(최지민 외, 2022). 또한, 한국행정연구원(2017)은 정부 개입이 확대되어야 하는 업무와 축소되어야 하는 업무에 차이가 있다는 점을 분석하여, 인력증원을 통한 정부 개입이 필요한 분야에 대한 합의가 필요하고 이에 따라 적정규모를 유지할 수 있도록 해야 함을 시사했다. 이처럼 정부 인력 규모가 행정수요를 반영하는 것이 타당함에도 불구하고, 전이함수 모형과 개입함수 모형을 활용하여 중앙정부 공무원 인력 규모에 영향을 미친 요인을 분석한 연구에서

다수의 행정 및 정치 변수들이 공무원 규모에 영향을 주지 못했음이 드러났다(홍채은·이근주, 2016). 다시 말해, 우리나라의 정부 규모가 행정수요의 일종인 국민의 복지 수요 증가를 적극적으로 반영하지 못하고 있다는 것이다. 논의를 종합해보면, 중앙정부 공무원 인력에 관한 연구들은 인력 규모에 행정수요가 반영되어야 한다는 점에서는 유사한 의견을 밝히고 있으나, 중앙정부 인력 규모가 실제로 행정수요를 반영하고 있는지에 대해서는 서로 상이한 입장을 드러내고 있다.

2) 지방자치단체 인력 규모

중앙정부보다 하위 지역 단위인 지방자치단체 인력 규모에 관해서도 연구가 진행되어왔다. 현재 지방자치단체 인력 규모는 개별승인제도, 기준정원제도, 표준정원제도, 총액인건비제도를 거쳐 2014년부터 기준인건비제도에 의해 관리되고 있다(금창호·권오철, 2007; 윤영근·박해육, 2018; 최지민 외, 2022). 기준인건비제도에 따라, 지방자치단체 기준인력을 결정하기 위해 활용하는 행정수요 지표는 ① 인구, ② 면적, ③, 주간인구, ④, 65세 이상 인구, ⑤ 사업체 수, ⑥ 자동차 수, ⑦ 장애인 수, ⑧ 법정민원 수, ⑨ 외국인 인구, ⑩ 농경지 면적(조경훈 외, 2020)이다.

기준인건비제도와 같은 행정안전부에서 공식적으로 도출한 정원산정모델에 따라서만 행정수요를 파악하고 인력 규모를 결정하는 것은 행정서비스의 대응성과 효율성을 저해할 수 있다. 위의 10가지 거시 행정수요가 해당 지역의 행정수요를 완벽하게 대변하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 해당 지표에만 의존하여 인력 규모를 결정하는 것은 객관적인 인력기획 방법이라고 보기 어렵다(김준한, 1995; 신원부·전봉기, 2010). 해당 문제점을 개선하지 않고 공식적으로 결정한 10가지 행정수요 지표만으로 인력 규모를 산정한다면 행정환경의 변화 등에 대응할 수 없으며 이는 행정서비스의 질 악화로 이어질 수 있다는 점에서(최영출, 2017), 지속적으로 행정수요에 영향을 미치는 요인을 발굴하고 이에 따라 적합한 인력 규모를 산정하는 것은 필수적이다.

앞서 말한 바와 같이 정원산정모델을 개선하기 위해서는 설명력이 높은 행정수요 지표를 선정하고 관리하는 과정이 요구된다(신원부, 2010). 이에 따라 인력 수요에 영향을 주는 행정수요를 발구하고자 하는 시도가 있었다(신원부·원구환, 2008; 박윤희·기정훈, 2011). 기준인건비제도에 기초한 10가지 행정수요 지표와 일부 유사하게 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 학교 수, 법정 민원 수, 외국인 수, 농경지 면적이 행정수요 지표로 선정되기도 하였으며(정명은·이종수, 2016), 행정안전부가 선정한 기존의 공식 행정수요 지표는 현실적 한계뿐 아니라 통계적 측면에서도 지표 간 다중공선성이 존재하고 불안정성을 보인다는 큰 문제점을 내포하고 있음이 지적되며 신규지표 중 하나로 복지 수요가 제시되기도 하였다(조경훈 외, 2020).

논의에 따르면 지역 인구와 같은 행정수요의 변화가 공무원 규모에 영향을 줄 수 있지만(이환범 외, 2011), 지방자치단체 인력 규모는 어느 정도 확장 지향성을 내포하고 있는 것으로 분석되어왔다. 지방자치단체 인력 규모는 감소하지 않고 지속적으로 증대되어왔다는 것이다. 강성철(1999)의 연구에서는 분석 대상인 부산광역시 북구와 금정구 모두 과잉 인력을 유지하고 있음이 밝혀졌으며, 이명석(1998)의 분석결과에 따르면 행정수요의 증가에 따라 지방자치단체 공무원 인력 규모는 증가하지만 반대로 행정수요가 감소할 때는 지방자치단체 공무원 인력 규모에 유의미한 영향을 주지 않았다. 이와 유사하게, 군 단위의 지방자치단체의 인력 중 감원이 가능한 유동 인력이 10% 정도 존재함에도 불구하고 군 단위 지방자치단체의 대다수인 86.9%가 증원 또는 현행 인력 유지를 원하고 있음이 나타났다(김광주, 2008). 결과적으로, 행정수요가 인력 규모에 영향을 줄 수는 있으나 행정수요가 증대된 상황이 아니라고 해도 지방자치단체는 인력 규모를 유지 혹은 증폭하려는 경향이 있다. 다시 말해서 수요모형에 의해서 인력 규모가 설명될 수는 있으나, 정부 인력 규모를 결정하는 요인에는 공급요인도 발생할 수 있다는 것이다.

지방자치단체 인력 규모에 관한 논의를 종합해보면, 각 지방자치단체의 요구를 잘 반영할 수 있는 행정수요 지표를 토대로 정원산정모델을

발굴하는 것이 필요하다. 인사관리의 자율성 확보의 측면에서 공통된 정원관리방식을 가지기는 어렵기 때문에(강성철, 1999), 각 지방자치단체의 인력 규모를 잘 설명할 수 있는 행정수요 지표를 발굴하는 과정이 계속해서 요구될 수밖에 없다. 앞서 살펴본 바와 같이 인력 규모, 인력산정에 관한 대다수의 기존 연구들은 거시적 경제사회지표를 주로 활용하여 행정수요를 파악하고 이를 토대로 인력 규모를 산정하고자 하는 시도에 집중하고 있다. 하지만 거시적 경제사회지표 및 이를 기반으로 한 모형만으로는 적정인력 규모를 산정하는 데 한계가 있다. 실제 행정수요를 파악하기 위해서는 각 읍·면·동의 업무 건수, 업무소요시간 등까지 연구범위에 포함하여 고려될 필요가 있다(김준한, 1995). 업무량이나 외근량과 같은 실무 요소를 반영해야만, 해당 지자체에서 어느 정도의 행정수요가 발생하고 있는지 파악할 수 있다. 또한, 정부 인력 규모에 공급요인이 미치는 영향도 무시할 수 없기에, 행정수요와 무관하게 인력 규모가 증대되고 있는 것은 아닌지도 파악해볼 필요가 있다. 행정수요에 따른 인력 규모 증대가 아닌, 확장 지향성에 따른 정부 인력 규모 증대의 상황이 발생하는 것이라면 이는 사회적 손실로 작용할 가능성이 있다.

제 2 절 공무직

1. 공무직의 정의 및 도입 배경

‘공무직’ 근로자는 「인사혁신처 공무직 등 운영규정」에 따라, ‘상시적·지속적으로 업무에 종사하며 근로 기간의 정함이 없이 근로계약을 체결한 사람으로서 공무원이 아닌 자’로 정의된다. 원래 공무직이라는 표현은 중앙행정기관, 지방자치단체, 국공립 교육기관에서 노무를 제공하는 무기계약직 근로자에 대해 사용되어왔으나, 정부 정책에 의해 공공부문 전반에 해당 명칭의 사용이 확대되었다(김기우 외, 2020).

비정규직 근로자가 마주하는 근로조건 및 임금수준 차별로 인한 문제를 해결하고자 하는 목적에서의 비정규직 근로자의 정규직 전환은 정부의 오랜 과제였다. 노무현 정부(2003~2008)의 「공공부문 비정규직 종합대책」, 이명박 정부(2008~2013)의 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」, 박근혜 정부(2013~2017)의 「비정규직 종합대책」이 모두 그 일환이었다. 문재인 정부(2017~2022)에 들어서며 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환이 본격화되었으며 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」을 발표하며 상시 혹은 지속적인 업무를 수행하는 비정규직 근로자를 공무직 근로자로 전환하였다(윤창근·황창호, 2022). 이에 따라 정규직으로 전환된 기존의 비정규직, 계약직 근로자를 공무원과 구분하고자 하는 목적에서 '공무직'이라는 명칭이 부여되었다. 정부의 공식 통계에서는 공공부문 공무직 근로자가 48만여 명인 것으로 추산된다고 밝혔으나, 노동계에서는 공무직 근로자가 50만 명에서 60만 명에 이른다고 추정된다고 보며(조혁진, 2021) 공식적으로 추산되는 것 이상으로 공공부문에서 공무직 근로자가 상당한 부분을 차지하고 있음을 간접적으로 보여주고 있다.

2. 공무직과 공무원의 비교

고용노동부(2020)에 따르면 2019년 12월 말을 기준으로 지방자치단체의 정규직 대비 공무직 비율은 21.8%로, 지방자치단체 인력 규모의 상당 부분을 공무직이 차지하고 있음을 알 수 있다(김기우 외, 2020). 지방자치단체 공무원의 업무가 일반행정, 복지행정 등 해당 지역을 포괄하는 다양한 영역인 것에 반해, 공무직의 업무는 환경미화, 경비, 시설관리 등과 같은 직종에 주로 분포되어있는 것으로 나타났다(김기우 외, 2020). 보다 공무직 근로자의 직무를 세밀하게 분류하여 나타내면 다음 [표 2]와 같다.

[표 2] 공무직 직무 내용과 해당 직종

	직무 내용	해당 직종
기술지원직	기술지원 및 보조, 시설점검업무 등	전산원, 시설물관리원
환경관리직	미화, 시설물청소, 주차관리, 도로보수, 삼림보호 등	시설물청소원, 경비원, 환경미화원, 주차관리원, 도로보수원, 산림보호종사자 등
전문직	전문자격 또는 법에 의해 채용된 경우	영양사, 연구원, 의료업무종사자 등
지원직	사무, 행정, 전산, 상담, 연구, 조사 등 분야에서 지원업무 수행	사무(보조)원, 전산보조원, 전화상담원, 사서 및 기록물 정리원, 통계조사원, 연구보조원 등

출처: 고용노동부(2017). 「공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안(중앙공공기관・지방공기업용)」.

공무원과 공무직의 업무 분야의 차이보다도 더 두드러지는 차이점은 적용되는 법 조항에 있다. 공무원은 공무원법의 적용을 받는 것에 반해, 공무직은 공무원법의 적용을 받지 않는 범위에 있다. 대신 공무직은 근로기준법과 같은 노동관계 법령에 의해 적용을 받는다(김대욱·사용진, 2018). 공무직의 채용과 정원관리 등과 같은 인력관리 방면은 주로 조례에서 다루어지고 있다. 하지만 조례의 경우에는 적용 범위가 해당 지방자치단체로 한정되어 있다는 문제와 통일성이 저하될 수 있다는 문제 때문에, 통일된 공무직 인사관리가 이루어지지 못하는 실정이다(김기우 외, 2020). 또한, 공무원 임금과 달리 공무직 임금에 대한 포괄적인 법적 조항이 없기에 공무직 임금체계에 대한 통일화, 표준화가 이루어지지 못해 기관별, 근로자별 차이가 상당히 발생하고 있다는 지적도 있다. 공공기관에서 양산된 자회사 중 공무직을 사용하는 경우에 한국노동연구원이 제안한 5등급 6단계 직무등급제를 기반으로 한 표준임금모델을 적용하는 곳도 있으나, 대다수가 이 표준임금모델을 사용하고 있지 않다는 점에서(김기우 외, 2020) 임금 표준화에 대해서 선호도나 만족도가 높지 않을

뿐 아니라(박주영, 2018) 임금 표준화 및 통일화를 이루지 못한 것으로 해석할 수 있다. 즉, 공무직 근로자에 대한 체계적이고 합리적인 관리가 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

[표 3] 공무직과 공무원의 법적 지위 차이

구분		공무원	공무직
정의		공무원법상 공무원	근무 기간이 정해져 있지 않은 근로자
적용 규정		공무원법	근로기준법 등 노동관계 법령
직업 안정성		신분 보장	신분 보장 -예고 후 해고 가능(근로기준법 제26조)
근로 조건		법령에 구체적 규정(공무원 복무규정, 보수규정, 수당규정 등)	기관별 자체 규정(차별금지규정 적용) (기간제 및 단시간근로자 보호법)
정년		정년보장(신분보장)	정년보장(기관별 자체규정)
퇴직금		적용(공무원연금법)	적용(근로자퇴직급여보장법)
4대 보험	연금	적용(공무원연금법)	적용(국민연금법)
	건강	적용(국민건강보험법)	적용(국민건강보험법)
	고용	미적용	적용(고용보험법)
	산재	공무상 재해(공무원연금법)	적용(산업재해보상보험법)

출처: 김대욱·사용진(2018) 재인용

앞서 살펴본 바와 같이 공무직과 공무원은 다양한 측면에서 차이점 및 차별점이 있다. 법률 조항이나 직무 유형과 같은 공식적인 요인에 의한 차이 외에도 공무원과 공무직은 행정 가치에 대한 서로 다른 인식 수준을 보유하고 있으며(박해육·최정우, 2014) 근무행태 자체에서도 차이를

보인다는 점에서(김대욱·사용진, 2018) 가시화되지 않는 차이점도 상당할 것으로 예상된다. 종합해보면, 공무원과 공무직은 공공부문의 인력으로 각 지방자치단체 혹은 기관에 적합한 업무를 수행하는데 기여하는 인력이라는 점에서는 공통점이 있지만, 법적 지위, 업무 유형, 행태 등의 영역에 있어서는 상당한 차이점을 보인다.

3. 공무직에 관한 선행연구

공무직에 관한 기준 연구들은 현행 공무직의 문제점과 이에 따른 개선안을 제시하는 연구와 공무직 인력관리 결정요인에 관한 연구로 구분된다. 첫째, 공무직 근로자의 현재 위치를 밝히고 향후 개선 방향을 제시하는 연구다. 특히나 공무직의 보수를 중심으로 한 근로조건에 관한 논의가 주를 이루고 있는데(장홍근, 2013; 김철·이상우, 2016; 김대욱·사용진, 2018), 공무직이 수행하는 업무의 특성이 공무원과 큰 구분이 없는 경우에도(오성호, 2020; 장도준, 2020) '동일노동, 동일임금'의 실적제 기반 인사관리 원칙이 적용되고 있지 않다는 점 때문이다(김정인, 2019a). 심지어 동일한 직무를 담당하는 개별 공공기관들의 공무직 근로자를 대상으로 분석한 결과, 임금수준 상위기관과 하위기관 사이에 4배 이상의 임금격차가 발생하는 것으로 나타났을 만큼(김기우 외, 2020), 공무원과 공무직 사이의 임금 차이뿐 아니라 공무직과 공무직 사이의 임금 차이도 상당한 것으로 보인다.

공무직의 차별적인 보수에 관한 사회적 논의로 인해 공무직을 대상으로 하여 보수체계를 개선하고자 하는 시도를 보이기도 하였으나(노상헌, 2020) 공무직의 임금인상은 정부 정책의 일차원적 효과라기보다는 최저임금의 상승과 같은 기타 요인이 상당한 영향을 미친 것으로 분석되었다는 점에서(김기우 외, 2020), 공무직을 둘러싼 임금 관련 문제를 정부가 적극적으로 해결하고 있다고 보기는 어렵다. 이처럼 공무직 근로자들은 임금 차별 등을 이유로 불만을 표출하는 상황과 동시에 기존의 공무원들은 공무직 근로자들이 자신의 권리만을 추구할 뿐 의무는 다하지 않는다

고 생각하는 양상을 보이며 서로 상이한 인식 수준을 보였다(김정인, 2019b; 오성호, 2020). 특히나 공무직 관리자가 인식하는 공무직의 업무량은 당사자의 인식보다 적고 업무 효율성을 높일 여지가 충분하다고 생각하는 경향 또한 존재한다(윤창근·황창호, 2022). 이 과정에서 발생한 공무직 노사관계의 불안정성은 노사갈등, 집단소송 등을 발생시킨다는 점에서 공공부문과 공무직 근로자 사이의 관계 약화뿐 아니라 공공서비스의 수혜자인 국민에게도 악영향을 미칠 수 있다(조혁진, 2021). 공무직이 야기하는 문제에 대한 개선 방향으로 공무직 관련 규정의 법제화가 대두되어왔다. 현재는 대다수 지방자치단체에서 공무직 규정을 조례가 아닌 지방자치단체장 훈령으로만 규정하고 있기 때문이다. 하지만 이는 법규적 성격이 없다는 문제와 함께 정치적 성향이 다른 지방자치단체장으로의 교체가 이루어질 때 해당 자치단체의 공무직 관련 정책의 연속성을 담보할 수 없다는 점에서(김정인, 2019a) 현실적인 한계가 있다. 이처럼 현재 정부 정책에 의해 전환된 공무직은 명확한 법규 아래 관리되고 있지 않을 뿐 아니라 인사관리 체계에 의해서도 제대로 검토되고 있지 않다(김기우 외, 2020). 이러한 상황에서 향후 지방자치단체 공무직의 양적 증대가 지속된다면 각 지방자치단체에 막대한 재정적 부담을 줄 수 있으며(김정인, 2019a), 현재 기관별로 서로 다른 처우, 상황에 놓인 공무직 근로자를 일괄적으로 관리하고 보장하기 위해서는 공무직 법제화가 불가피하다는 것이다(조혁진, 2021). 하지만 앞서 말한 바와 같이 공무직 법제화에 대한 논의는 각 지자체의 예산과도 직결되는 문제이기 때문에 절차적 민주성 등을 확보한 상태에서 사회적 논의를 거쳐 결정되어야 한다는 제약 조건이 있다(노상헌, 2020).

공무직의 문제점과 개선방안에 관한 연구 외에 둘째, 공무직 인력관리 결정요인에 관한 연구가 일부 존재한다. 김정인(2019c)은 지방자치단체 공무직 인력 규모는 행정수요뿐 아니라 정치적 성향, 공무직 노동조합의 크기, 지방공무원 규모 등 다양한 복합적 요인에 의해 영향을 받는다는 것을 실증적으로 분석하였다. 즉, 공무직 규모는 수요적 요인뿐 아니라 공급적 요인에 의해도 영향을 받을 수 있으며 그 외에 관리적, 정치적

요인에 의해서도 영향을 받는다는 것이다. 하지만 이와 달리 지방자치단체 공무직 규정 도입에 주요 영향을 미치는 요소가 공무직 규정과 직접적 이해관계가 있는 행정행위자들의 영향력임을 실증적으로 분석한 연구에 따르면(김정인, 2019b) 지방자치단체장의 정치적 성향은 공무직 규정과 유의미한 관계가 있지 않은 것으로 밝혀졌다. 다시 말해서 지방자치단체의 공무직 인력관리에는 정치적 요인보다는 예산, 기준인건비 문제, 행안부의 인력 및 조직 관련 정책과 같은 행정적 요인이 더욱 중요하게 작용한다는 것이다. 공무직 인력관리 결정요인을 분석하는 연구는 향후 합리적인 공무직 운영방안을 만들어내기 위해 필수적임에도 불구하고(김정인, 2019b) 아직 미비한 실정이다. 특히나 앞선 김정인(2019b; 2019c)의 연구 분석 단위인 기초자치단체가 하부 지역 단위인 읍·면·동까지 완전하게 대변할 수 없고 데이터의 한계로 인해 실질적인 행정수요를 반영하기 어렵다는 점에서 읍·면·동의 공무직 규모와 행정수요 간의 관계를 분석할 필요가 있다.

제 3 장 분석방법 및 분석모형

제 1 절 연구모형 및 연구가설

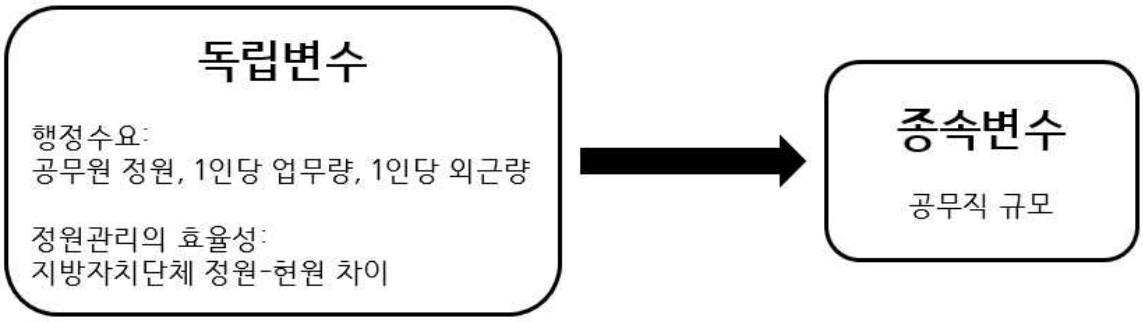
1. 연구모형

본 연구에서는 행정수요가 공무직 규모에 영향을 주었는지 살펴보고자 한다. 이때 추가적으로 정원관리의 효율성이 공무직 규모에 영향을 미치는지도 살펴보고자 한다. [표 4]와 같은 연구문제를 설정하고, [그림 1]과 같은 논의의 분석 틀을 수립하였다.

[표 4] 연구문제의 설정

연구 문제1	행정수요가 읍·면·동의 공무직 규모에 영향을 미치는가?
연구 문제2	정원관리의 효율성이 읍·면·동의 공무직 규모에 영향을 미치는가?

[그림 1] 논의의 분석 틀



2. 연구가설

1) 공무원 정원

현재 각 지방자치단체의 공무원 정원은 기준인건비제에 의한 정원산정 모델에 따라 결정된다. 앞서 말한 바와 같이 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정 민원 수, 외국인 인구, 농경지 면적이 공식적인 행정수요로 반영된다(조경훈 외, 2020). 이러한 10개의 행정수요를 토대로 각 지방자치단체의 행정수요를 파악하고, 이를 근거로 하여 공무원 정원을 배정한다. 그로 인해, 기준인건비제를 산정하는 과정에서 행정수요가 많은 것으로 추정되는 지역일수록 공무원

정원이 큰 규모로 산정될 수밖에 없다. 따라서, 각 지방자치단체의 공무원 정원은 행정안전부가 산정한 공식적인 행정수요의 대리변수(proxy)로 볼 수 있다.

공무원과 공무직이 다른 법적 특성을 갖기는 하지만 공무원과 마찬가지로 공무직도 공공부문의 인력으로 해당 지역의 업무를 처리한다는 점에서(오성호, 2020; 장도준, 2020), 행정수요가 많은 지역에 공무직 인력이 더 많이 고용되고 배치되는 것이 적합하다. 하지만 공무직은 기준인건비제에 의해 중앙에서 산정하는 인력이 아니다. 오히려 공무직의 채용은 재량의 영역에 있기 때문에, 공무직 인력 규모가 행정수요를 반영하고 있는지 확인되고 있지 않다. 따라서, 공식적인 행정수요가 공무직 인력 규모에 영향을 주었는지를 파악해볼 필요가 있다. 행정수요가 많은 것으로 추정되는 지역에 인력이 더 많이 배정되어야만 행정서비스의 대응성과 효과성이 보장될 수 있다는 점에서, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1 : 공무원 정원이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.

2) 1인당 업무량

업무량은 전통적으로 주어진 업무에 대한 수요, 성과, 조직구성원의 정신적·물리적 노력 등으로 정의되어왔다(Huey & Wickens, 1993; Mitchell, 2000). 업무량은 실질적으로 수행되어야 하는 업무의 양인 양적 업무량과 업무의 난이도인 질적 업무량으로 구분되지만(Jex, 1998), 본 연구에서는 양적 업무량만을 대상으로 한다. 이러한 업무량 측정에 있어서 통일된 방식은 없으나, 소요시간이나 업무의 속성을 감안하여 업무량의 측정이 이루어지고 있다(신원부 외, 2020). 따라서 본 연구에서는 업무량을 처리시간에 처리 건수를 곱한 값으로 정의한다. 다시 말해서, 해당 조직에서 얼마나 많은 업무가 처리되고 있으며 업무를 처리하는데 시간이 얼마나 소요되고 있는지를 파악하고자 한다. 다만, 각 지방자치단

체에 속한 모든 인력이 해당 조사에 응답한 것이 아니라는 자료의 한계점으로 인해, 조사결과에 기반해서 각 지자체의 총 업무량을 파악하는 것은 실제의 총 업무량과 큰 오차가 있을 것으로 예상된다. 따라서 총 업무량을 응답자 수로 나누어 1인당 업무량을 측정하고, 1인당 업무량을 독립변수로 설정하였다.

행정수요가 많은 지방자치단체는 이에 대응하고자 처리해야 하는 업무량도 증대될 수밖에 없으며 업무자 1인이 느끼게 될 업무도 더 많을 것이다. 행정안전부에서 선정한 10개의 공식 행정수요 지표에 따른 공무원 정원이 각 지방자치단체의 거시적 행정수요 정도를 나타내고는 있으나 실제 각 지방자치단체의 업무량이 반영된 것은 아니다. 실질적인 행정수요를 파악하기 위해서는 업무량에 대한 이해가 필요하지만(김준한, 1995), 현재까지는 처리시간이나 처리 건수 등과 같은 데이터 부족으로 인해 관련 연구가 미비했다.

앞서 서술한 바와 같이 공무직은 각 지방자치단체의 업무를 담당하는 공공부문의 인력이라는 점에서, 적정인력이 산정되고 적합하게 배치될 필요가 있다. 하지만 공무직은 공무원이 아닌 정원외의 인력이라는 점에서 효율적으로 관리되고 있는지 검토되지 않았다. 업무량이 많은 지방자치단체에서 업무량을 감당하기 위해 추가인력인 공무직을 선발하는 것은 타당하지만, 업무량이 과도하지 않은 지방자치단체에서 공무직 인력을 다수 선발하는 것은 인사관리의 효율성을 저하할 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 각 지방자치단체의 실제 행정수요를 보여주는 1인당 업무량이 공무직 규모에 영향을 주었는지를 분석할 필요가 있다는 점에서, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2 : 1인당 업무량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.

3) 1인당 외근량

Taylor(1919)의 과학적 관리론에 따르면, 조직에서 최상의 업무 성과를

창출하기 위해서는 노동자가 작업하는 물리적 공간과 노동자의 행동(업무)을 분석하여야 한다. 다시 말해서 업무 특성을 파악하는 것이 인력관리의 기본이 된다. 지방자치단체 업무의 특성을 노동자의 물리적 공간을 기점으로 분류하면, 외근 업무와 내근 업무로 나눌 수 있다. 특히나 내근 업무와 달리 외근 업무는 해당 지자체의 면적, 65세 이상 인구 등에 영향을 받을 수밖에 없기 때문에, 외근 업무에 대한 수요가 읍·면·동별로 다르다.

지방자치단체 공무직 근로자들의 주요 업무는 현장 업무, 대민업무, 행정지원 업무이다(고용노동부, 2017; 김정인, 2019a). 특히나 외근을 많이 요하는 환경미화, 경비, 시설관리와 같은 직종에 공무직 근로자가 다수 분포되어있는 것도 공무직의 특징이다(김기우 외, 2020). 예시로 서울시의 공무직 직종은 일반 종사원, 환경정비원, 시설청소원, 도로보수원, 시설정비원, 대민종사원 등으로 분류되고(김정인, 2019b), 대다수의 지방자치단체 공무직 관련 규정에서도 공무직을 행정실무원, 현장실무원, 도로관리원, 환경관리원 등으로 분류한다(김정인, 2019a). 다양한 분야의 공공부문 업무를 수행하는 공무원과 업무의 특성에 있어 차이가 있다고 볼 수 있으며, 공무직 일자리의 특성은 특정 직군, 특정 업무에 한정되어 있다(김정인, 2019b).

특히나 공무직 근로자 인력 중 큰 비중을 차지하는 시설물 관리 등의 현업종사 인력, 도로관리원, 환경관리원, 단순 잡역 보조업무 인력 등은 근무시간 중 종일 내근을 요구하는 직무가 아니다. 즉, 현장에 직접 나가 처리해야 하는 외근 업무가 많다. 따라서 외근 업무의 수요가 큰 지방자치단체에서는 공무직 근로자가 더 많이 필요하다. 단 1인당 업무량과 마찬가지로 자료의 한계로 인해 추정치의 오차를 줄이고자 외근량을 총 응답자 수로 나누어 1인당 외근량을 변수로 설정하였다. 또한, 외근량을 측정하는 과정에서는 공무직의 외근량은 제외하였다. 외근 업무가 많을 것으로 예상되는 공무직 근로자의 외근량까지 분석대상에 포함하게 된다면, 공무직 응답자가 많은 지방자치단체의 1인당 외근량이 과대 추정될 수 있기 때문이다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3 : 1인당 외근량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.

4) 정원관리의 효율성

지방정부의 행정 효율성은 인력, 예산과 같은 투입요소와 행정서비스의 산출 간의 관계를 규명하는 과정에서 측정된다(정재명, 2016). 따라서, 행정 효율성은 인력 규모와 뗄 수 없는 관계에 있으며, 인력을 효율적으로 운영하고 관리하기 위해서는 합리적인 정원관리가 이루어져야 한다. 현재 기준인건비제에 의해 중앙정부가 산정한 공무원 정원은 해당 지방자치단체의 과업을 가장 효율적으로 달성할 수 있는 수준의 적정인력 규모이다. 하지만 지방자치단체에는 이러한 공무원 인력 외에도 공무직 인력, 기간제 근로자 등의 기타인력도 다수 존재한다. 이러한 공무원 정원 외 인력은 지방자치단체 인력 현원에 영향을 미치고 업무수행에도 기여하지만, 이들의 선발 과정에 있어서는 공무원 채용과 달리 재량권이 크게 발동한다. 채용 인원과 채용절차 등이 모두 엄격한 법률의 지배를 받지 않기 때문이다.

비공무원 인력 또한 합리적으로 산정되고 관리되는 것이 합당하다. 다시 말해서, 각 지방자치단체의 수요에 맞게 배치되어야만 정원관리의 효율성이 담보된다. 하지만 앞선 논의와 같이, Williamson(1986)의 자유재량이론과 Parkinson(1957)의 법칙에 따르면 정부 인력 규모는 행정수요와 무관하게 시간이 지남에 따라 확장되는 특징이 있다. 즉 행정수요와 같은 적합한 사유에 의해 인력이 산정되는 것이 아니라, 자연적으로 인력 규모가 증폭되는 비효율성이 발생한다. 법 규정에 의해서 관리되는 공무원 인력 규모는 이러한 확장 지향성에도 불구하고 쉽게 증폭될 수 없다. 채용 인원과 절차 등이 법률에 의해 지배되기 때문이다. 이와 달리 다소 재량권이 크게 발동하는 비공무원 인력 규모는 더 쉽게 확장될 수 있어, 정원관리의 효율성에 더욱 취약할 수밖에 없다.

앞서 서술한 바와 같이 공무원 인력 외에 지방자치단체 인력 현원에

영향을 주는 것이 비공무원 인력이다. 지방자치단체 내의 공무원 정원과 전체 현원 간의 차이가 큰 읍·면·동은 정원관리의 효율성이 다소 결여된 지방자치단체라고 판단된다. 정원관리를 효율적으로 하지 못하고 증폭하려는 특성을 가진 지방자치단체의 경우, 공무직 규모도 행정수요와 무관하게 일단 확대하려고 하는 경향성을 보일 수 있다. Williamson(1986)의 자유재량이론과 Parkinson(1957)의 법칙이 주장한 바와 일맥상통하게 해당 지방자치단체의 확장 지향성이 공무직 규모에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 4 : 지방자치단체 정원과 현원의 차이가 큰 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.

제 2 절 자료수집

본 연구는 한국지방행정연구원의 "지방자치단체 조직분석진단분석연구"에서 생산한 자료를 활용하여 분석하였다. 지역선정에 있어서 지방자치단체의 참여 의사와 기구인력지표 운영의 적정성 등이 검토되었다. 또한, 지역 특성이 유사한 지역만 선정되면 편의가 발생할 수 있기 때문에, 도시형·도농복합형·농촌형과 같은 지역 유형을 균형 있게 안배하였다. 이와 함께, 분석의 대상이 되는 지방자치단체 조직담당자의 판단을 근거로 하여 행정수요가 가장 많은 지역과 적은 지역을 모두 연구대상에 포함시켰고, 도농복합시의 경우에는 행정수요가 많은 읍과 동을 조사대상으로 포함했다(최지민 외, 2022). 초기 조사대상은 25개 시군구의 58개 읍·면·동이었으나, 화순군이 자료를 미제출하여 총 56개의 읍·면·동이 분석대상이 되었다.

본 연구에서 활용된 데이터는 2020년 횡단면 데이터로, 분석대상은 25개 기초지방자치단체의 56개 읍·면·동의 공무직 근로자의 업무실태 데이터이다. 광역지방자치단체 기준으로 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시,

경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 세종특별시, 제주특별자치도가 분석대상이 되었으며, 기초자치단체 기준으로는 서울특별시 금천구, 서울특별시 서초구, 부산광역시 남구, 부산광역시 연제구, 인천광역시 계양구, 의정부시, 평택시, 오산시, 시흥시, 김포시, 여주시, 충주시, 보은군, 아산시, 서산시, 서천군, 고창군, 여수시, 담양군, 함평군, 상주시, 거제시, 세종특별자치시, 제주시, 서귀포시가 분석대상이다. 분석대상인 읍·면·동 중 도시형이 16개, 농촌형이 11개, 도농복합형이 29개이며, 읍·면·동 단위로 나누었을 때는 읍 14개, 면 13개, 동 29개이다.

제 3 절 변수의 측정

1. 종속변수

본 연구에서 활용한 한국지방행정연구원의 “지방자치단체 조직분석진단분석연구”에서 생산한 자료를 기반으로 2020년 기준 공무직 인원을 종속변수로 측정한다. 해당 조사에서 비공무원 인력은 공무직, 기간제 근로자, 기타인력으로 구성되기 때문에, 비공무원 인력에서 기간제 근로자와 기타인력을 제외한 값을 공무직 규모로 파악하였다.

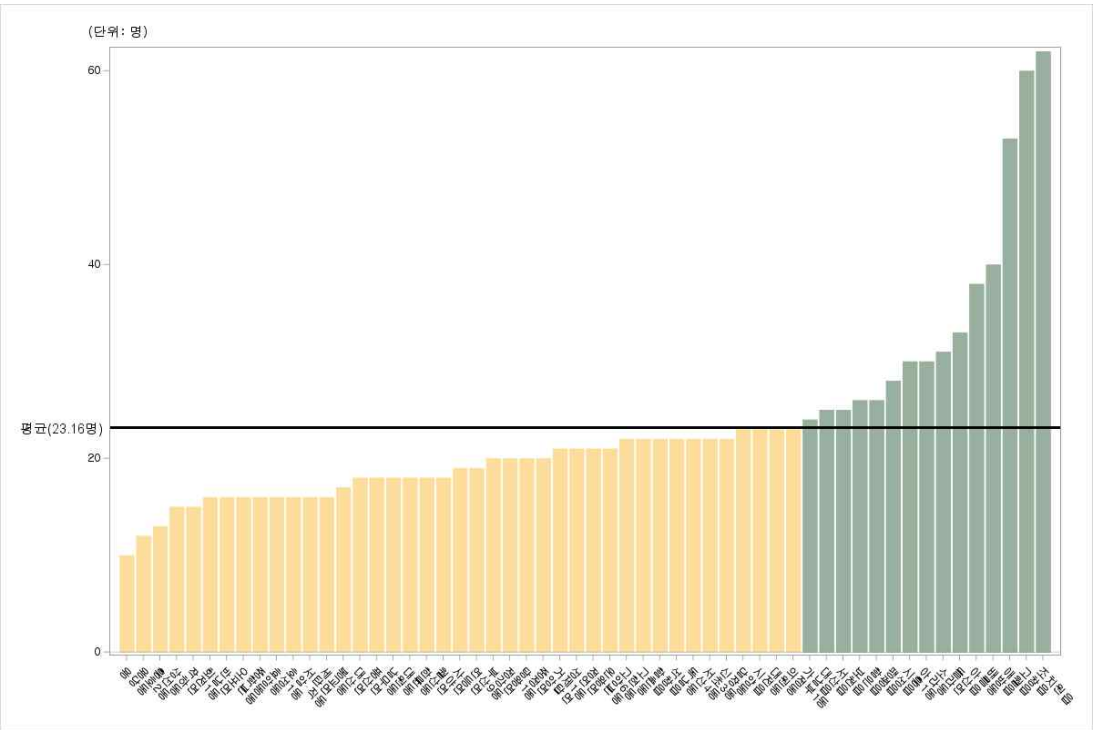
2. 독립변수

행정수요와 정원관리의 효율성을 추정하고자 공무원 정원, 1인당 업무량, 1인당 외근량, 지방자치단체 정원-현원 차이를 독립변수로 사용하였다.

첫째, 공무원 정원은 기준인건비제도에 따라 행안부가 산정한 56개 읍·면·동의 공무원 정원 규모로 파악하였다. 공무원 정원 규모를 그래프

로 그린 결과는 [그림 2]와 같다. 분석 대상인 56개 지자체에는 평균 23.16명의 공무원 정원이 산정되어 있었으며, 중윗값은 21.00명이었다. 가장 많은 수의 공무원 정원이 배정된 세종특별자치시 조치원읍의 공무원 정원은 62명이며, 가장 적은 수의 공무원 정원이 산정된 부산광역시 남구 용당동은 공무원 정원이 10명뿐이었다. 평균치에 가장 가까운 공무원 정원 규모가 산정된 지자체는 담양군 담양읍(23.00명), 여수시 시전동(23.00명), 오산시 대원동(23.00명), 의정부시 의정부1동(23.00명)이다.

[그림 2] 공무원 정원 현황 (56개 지자체 대상)

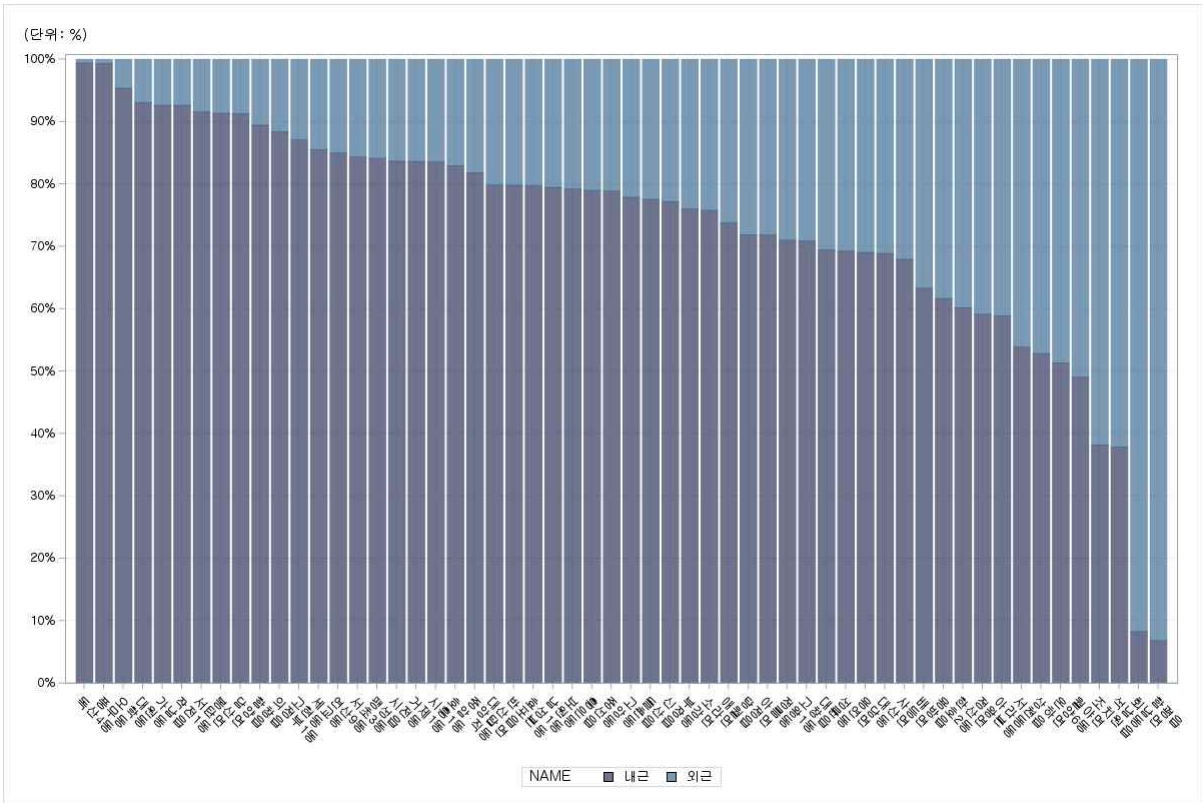


둘째, 1인당 업무량은 마찬가지로 한국지방행정연구원의 “지방자치단체 조직분석진단분석연구” 자료를 활용하여, 업무 처리시간에 업무처리 건수를 곱하고 해당 조사에 응답한 응답자 수로 나눈 값으로 측정하였다. 각 지방자치단체의 모든 인력이 해당 설문에 응답한 것이 아니어서, 전체 업무 처리시간과 업무처리 건수를 파악할 수 없었다. 따라서 총 업무량을 기준으로 분석을 진행하는 경우에는 응답한 인원에 따라 결과가

과대추정 혹은 과소추정 될 수 있다는 문제가 있어, 총 업무량(업무 처리시간*업무처리 건수)을 응답자 수로 나눈 1인당 업무량을 분석에 사용하였다.

셋째, 1인당 외근량은 업무 처리시간과 업무처리 건수를 곱한 값에 외근 업무수행 비율(외근율)을 곱하고 이를 응답자 수로 나눈 값이다. 내근과 외근의 비율을 합하면 100(%)이 될 수 있도록 하였으며, 내·외근 비율을 표기하지 않은 업무는 분석대상에서 제외하였다. 또한, 공무직 근로자의 업무 특성으로 인해 공무직이 많은 지방자치단체에서 외근량이 과다하게 추정될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공무직 근로자의 업무는 외근량 측정에서 제외했다. 이와 함께 1인당 업무량 변수와 마찬가지로 응답한 인원에 따라 추정치가 달라질 수 있다는 점에서, 총 외근량(업무처리시간*업무처리 건수*외근율)이 아닌 1인당 업무량을 이용했다. 각 읍·면·동 인력 1인당 내·외근 비율은 다음 [그림 3]과 같다. [그림 3]에서 확인할 수 있듯이 1인당 외근 비율이 10% 이하인 지자체는 서울특별시 금천구 독산 4동(0.57%), 김포시 풍무동(0.67%), 여주시 오학동(4.62%), 여주시 가남읍(7.33%), 인천광역시 계양구 작전1동(7.36%), 평택시 서탄면(8.39%), 담양군 봉산면(8.61%), 담양군 담양읍(8.68%)으로 총 8곳이었다. 반대로 외근 비율이 90% 이상인 지자체는 보은군 회남면(91.70%), 함평군 함평읍(93.13%)으로 2곳뿐이다. [그림 3]을 통해 알 수 있듯이, 업무량 중 외근 비율보다 내근 비율이 월등히 큰 지자체들이 많다.

[그림 3] 1인당 내·외근 비율 (56개 지자체 대상)



넷째, 지방자치단체 정원과 현원 차이는 지방자치단체 현원에서 공무원 정원을 뺀 값으로 산정한다. 지방자치단체 현원에는 공무원 인력뿐 아니라 비공무원 인력도 포함된다. 비공무원 인력은 공무직 인력, 기간제 근로자 인력, 기타인력으로 구성되어있다. 따라서 지방자치단체 정원과 현원 차이는 지방자치단체 전체 인력 중 공무원 정원을 제외한 것으로 산정되는 것이 적합하다. 하지만 이처럼 정원과 현원 차이를 산정할 때는 해당 독립변수가 종속변수와 지나치게 밀접한 연관성을 갖게 된다. 공무직 규모가 큰 경우 정원과 현원 차이가 심화되는 것은 당연한 결과이기 때문이다. 이에 따라 지방자치단체 정원과 현원 차이는 공무직을 제외하고 산정하였다. 즉, 공무직 수를 제외한 지방자치단체 정원에서 공무원 정원을 뺀 값으로 측정하였다.

3. 통제변수

종속변수인 공무직 규모에 영향을 줄 수 있으나, 본 연구의 분석 범위가 아닌 변수를 통제변수로 설정하였다. 다양한 행정수요 지표가 종속변수인 공무직 규모에 영향을 줄 수 있으나, 독립변수인 공무원 정원이 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정 민원 수, 외국인 인구, 농경지 면적을 반영하여 산정된 변수라는 점과 읍·면·동 데이터의 부재로 통제변수는 다음과 같이 설정하였다.

통제변수는 크게 사회경제적 변수, 정치적 변수, 내부적 변수로 나누어 설명된다. 먼저 사회경제적 변수로 읍·면·동 인구, 학교 수, 1인당 GRDP를 설정하였다. 첫째, 읍·면·동 인구는 2020년을 기준으로 하여 각 읍·면·동 단위의 인구수로 측정하였다. 둘째, 정원산정을 위한 새로운 행정수요 지표로 학교 수가 지목되었다는 점에서(정명은·이종수. 2016) 각 읍·면·동의 학교 수를 통제변수로 설정하였다. 이때 학교는 초등학교, 중학교, 고등학교의 합으로 구했으며, 2020년을 기준으로 측정되었다. 셋째, GRDP는 GDP를 지방자치단체 단위로 계산한 값이며, 1인당 GDP는 적정인력 규모를 결정하는 데 영향을 주는 변수라는 점에서(홍채은·이근주 2016; 한국행정연구원, 2017) 각 읍·면·동이 속한 시군구 단위의 1인당 GRDP를 통제변수로 선정하였다. 일괄적으로 2019년 기준 GRDP를 통제변수로 활용하였으나, 세종특별자치시의 경우 2017년까지만 GRDP 값을 공개하고 있다는 점에서 세종특별자치시만 2017년 기준 GRDP를 통제변수로 설정하였다.

정치적 변수로는 의회 내 민주당 비중, 지자체장 정치성향, 의회 다수당 - 지자체장 정치성향 일치 여부가 있다. 해당 변수는 모두 2020년을 기준점으로 한다. 첫째, 지방의회의 정치성향이 공무직 규모에 영향을 줄 수 있다는 점에서(김정인, 2019c) 각 읍·면·동이 속한 기초자치단체 지방의회의 민주당 비중을 통제변수로 설정하고자 했다. 둘째, 지자체장 정치성향을 통제변수로 하였다. 지자체장의 정치성향이 공무직 규모에 유의미한 영향을 주지 않은 것으로 밝혀진 연구(김정인, 2019c)가 존재하나, 시·군·구 단위와 읍·면·동 단위의 인력산정을 동일하게 볼 수 없다는 점

에서 통제변수로 포함시켰다. 지자체장의 정치성향이 진보일 경우 0, 보수일 경우 1로 더미 처리하였다. 셋째, 의회 다수당-지자체장 정치성향 일치 여부를 통제변수로 하여, 일치할 경우 0, 일치하지 않는 경우를 1로 더미 처리했다.

마지막으로 내부적 변수인 예산이 있다. 예산이 많이 배정된 지방자치단체일수록 인력을 더 많이 뽑을 수 있다. 예산 부족이 공무직 전환을 막는 주요 이유이자(김정인, 2019a) 해당 지역의 재정 규모가 정부 규모를 설명하는 요인이 된다는 점에서(문명재·주기완, 2007; 이환범 외, 2011) 예산을 통제변수로 선정하였다. 특히나 관료들은 예산을 극대화하려는 경향이 있고(Niskanen, 1971), 인력 규모를 효율적으로 관리할 유인이 없기 때문에(Parkinson, 1957) 예산이 공무직 인력 규모에 영향을 미칠 수 있다.

제 4 절 분석방법

본 연구의 가설을 검정하기 위해, SAS 9.4 프로그램을 사용하여 아래와 같은 분석을 시행할 것이다.

첫째, 표본의 특성과 주요 변수인 독립변수, 종속변수, 통제변수의 기술 통계량을 확인하여 연구대상의 특성을 살펴보고자 한다.

둘째, 다중회귀분석을 하기에 앞서, 각 변수 간 상관관계분석을 실시한다. 이에 따라 Pearson 상관계수, ANOVA 검정의 F 검정통계량, 카이제곱 통계량을 활용하여 변수 간 상관계수와 유의확률을 도출하였다. 추가적으로, 변수 간의 다중공선성이 발생하였는지 진단하고자 TOL과 VIF 값을 확인하였다.

셋째, 행정수요가 공무직 규모에 미치는 영향과 정원관리의 효율성이 공무직에 미치는 영향을 살피기 위해 회귀모형의 적합도를 평가하고 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시할 것이다. 본 연구가 설정한 회귀모형은 다음의 [표 5]와 같다.

[표 5] 회귀모형의 설정

다중회귀 모형식	$Y = X\beta + \epsilon$
종속변수	Y: 공무직 규모
독립변수	[Model 1] X_1: 공무원 정원 X_2: 1인당 업무량 X_4: 정·현원 차이 [Model 2] X_1: 공무원 정원 X_3: 1인당 외근량 X_4: 정·현원 차이
통제변수	C_1: 예산 C_2: 읍·면·동 인구 C_3: 학교 수 C_4: 1인당 GRDP C_5: 의회 내 민주당 비중 C_6: 지자체장 정치성향 C_7: 의회 다수당 - 지자체장 정치성향 일치 여부

제 4 장 분석결과

제 1 절 주요 변수의 특성

1. 종속변수의 기초통계량

본 연구의 종속변수인 ‘공무직 규모’는 한국지방행정연구원 2021년 “지방자치단체 조직분석진단분석연구”에서 생산한 자료의 공무직 인원으로 측정되었다. 최솟값은 0명, 최댓값은 33명이다. 공무직 인원의 평균은 3.339명, 표준편차는 6.103명이다. 공무직 인원의 왜도는 3.622이며, 첨도는 14.162로 나타난다. 공무직 인원의 기초통계량은 [표 6]과 같다.

[표 6] 종속변수의 기초통계량

변수	빈도	평균	표준편차	왜도	첨도	최솟값	최댓값
공무직 규모	56	3.339	6.103	3.622	14.162	0.0	33.0

총 56개의 지방자치단체의 빈도를 분석해본 결과, 종속변수인 ‘공무직 규모’의 빈도는 다음과 같다. 공무직 인원이 한 명도 배정되지 않은 지자체는 김포시 풍무동, 보은군 회남면, 부산광역시 남구 용당동, 부산광역시 남구 용호2동, 부산광역시 연제구 거제1동, 부산광역시 연제구 연산9동, 서천군 한산면, 아산시 온양6동, 오산시 대원동, 오산시 신장동, 인천광역시 계양구 작전1동, 인천광역시 계양구 효성1동, 충주시 호암·직동이다. 가장 많은 공무직 인원이 편성된 지자체는 세종특별자치시 아름동이며, 공무직 규모는 33명이다.

[표 7] 종속변수의 빈도분석

공무직 규모	빈도	백분율	누적 백분율
0	13	23.21	23.21
1	17	30.36	53.57
2	7	12.50	66.07

3	5	8.93	75.00
4	5	8.93	83.93
5	3	5.36	89.29
8	1	1.79	91.07
9	1	1.79	92.86
11	1	1.79	94.64
17	1	1.79	96.43
28	1	1.79	98.21
33	1	1.79	100.00

2. 독립변수의 기초통계량

독립변수는 행정 요인인 '공무원 정원', '1인당 업무량', '1인당 외근량'과 공급요인인 '지방자치단체 정·현원 차이'로 구분하였다. '공무원 정원'의 평균은 23.16명이었으며 표준편차는 10.27로 나타났다. '1인당 업무량'은 평균 3,070.97이었으며, 표준편차는 15,778.70이었다. '1인당 외근량'의 경우 평균은 447.67이고, 표준편차는 1,806.32이다. 마지막으로 '지방자치단체 정·현원 차이'의 평균은 9.39명이고, 표준편차는 24.27로 나타났다. 세부적인 기초통계량은 [표 8]과 같다.

[표 8] 독립변수의 기초통계량

변수		평균	표준편차	최솟값	최댓값
행정수요	공무원 정원	23.16	10.27	10.00	62.00
	1인당 업무량	3,070.97	15,778.70	23.35	116,056.41
	1인당 외근량	447.67	1,806.32	4.08	12,197.77
정원관리의 효율성	정·현원 차이	9.39	24.27	-26.00	140.00

3. 통제변수의 기초통계량

본 연구의 통제변수는 ‘예산’, ‘읍·면·동 인구’, ‘학교 수’, ‘1인당 GRDP’, ‘의회 내 민주당 비중’, ‘지자체장 정치성향’, ‘의회 다수당 - 지자체장 정치성향 일치 여부’로 설정하였다. 첫째, 분석대상인 56개 읍·면·동에는 평균 1,844 백만 원의 예산이 배정되어있었다. 가장 예산이 많이 편성되어있는 지자체는 14,341 백만 원이 배정된 여수시 돌산읍이었으며, 가장 적은 예산이 편성된 지자체는 74 백만 원이 배정된 상주시 남원동이었다. 조사대상 중 일부 지자체에서 예산을 미표기하는 문제가 발생하였다. 따라서 세종특별자치시 조치원읍은 읍 평균을, 고창군 상하면, 고창군 대산면은 면 평균을, 서울특별시 서초구 서초3동, 서초구 반포본동은 동 평균을 활용하였다.

둘째, 분석대상인 56개 읍·면·동에는 평균 22,643명의 주민등록인구가 보고되었다. 가장 적게는 761명의 인구가 등록된 보은군 회남면이 있었으며, 가장 많게는 75,617명이 등록된 아산시 배방읍이 있다.

셋째, 읍·면·동 단위의 초등학교, 중학교, 고등학교를 종합하여 학교 수를 파악한 결과 각 읍·면·동 평균 5.18개의 학교가 존재했다. 제주시 애월읍과 아산시 배방읍에 13개의 학교가 존재해 분석대상 중 가장 많은 학교가 설립된 것으로 나타났으며, 여수시 시전동은 학교가 없는 것으로 나타났다.

넷째, 각 읍·면·동이 속한 시·군·구의 1인당 GRDP는 평균 46 백만 원이었다. 작전1동과 효성1동이 속한 인천광역시 계양구가 가장 낮은 수치를 보였으며, 대산읍, 석남동, 성연면이 속한 서산시가 가장 높은 수치를 보였다.

다섯째, 각 읍·면·동이 속한 시·군·구의회의 민주당 비중을 확인한 결과, 평균 69%임을 확인할 수 있었다. 남원동과 함창읍이 속한 상주시 의회는 민주당 비중이 24%로 가장 낮았으며, 고창읍, 대산면, 상하면이 속한 고창군 의회와 담양읍, 봉산면이 속한 담양군 의회, 월야면, 함평읍이 속한 함평군 의회는 민주당 비중이 100%에 도달하며 매우 높은 비율을 보여주었다. 세부적인 기초통계량은 [표 9]와 같다.

[표 9] 통제변수의 기초통계량 (연속형 변수)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
예산	1,843.56	2,714.64	74.00	14,341.00
읍·면·동 인구	22,643.34	16,564.28	761.00	75,617.00
학교 수	5.18	3.03	0.00	13.00
1인당 GRDP	46.38	26.69	16.19	103.83
의회 내 민주당 비중	0.69	0.19	0.24	1.00

통제변수 중 '지자체장 정치성향'과 '의회 다수당-지자체장 정치성향 일치 여부'는 더미변수로 활용하였다. 지자체장의 정치성향이 진보당인 경우는 전체 분석대상 중 76.79%였으며, 보수당인 경우는 23.21%로, 진보 성향인 지자체장이 보수 성향인 경우보다 상대적으로 많았다. 지방의회의 다수당과 해당 지자체의 지자체장의 정치성향이 일치하는지 여부를 살펴본 결과, 일치하는 경우가 80.36%로 매우 높았고, 불일치하는 경우는 19.64%였다.

[표 10] 통제변수의 기초통계량 (범주형 변수)

변수	평균	비율
지자체장 정치성향	0.23	진보 (76.79%)
		보수 (23.21%)
의회 다수당 - 지자체장 정치성향 일치 여부	0.20	일치 (80.36%)
		불일치 (19.64%)

제 2 절 상관관계분석

회귀분석을 진행하기에 앞서, 변수들 간의 관계를 살펴보기 위해 상관관계 분석을 실시하였다. 상관관계가 높을 경우, 하나의 설명변수의 변화가 다른 설명변수의 변화를 만들어낼 수 있다. 이때 다중공선성(multicollinearity)의 문제가 발생하게 되며 이는 회귀계수의 신뢰성을 낮추는 문제를 야기한다는 점에서, 상관관계를 우선 분석하고자 한다(고길곤, 2019). 연속형 변수 간의 상관관계는 Pearson 상관계수를, 연속형 변수와 범주형 변수 간 상관관계는 ANOVA 검정결과의 F 검정통계량을, 범주형 변수 간의 상관관계는 카이제곱 통계량을 활용하였다. 주요 변수들의 상관관계분석 결과는 [표 11]과 같다. 연한 음영이 처리된 셀은 ANOVA 검정결과의 F 검정통계량 값이며, 진한 음영이 처리된 셀은 카이제곱 통계량이다. 음영처리가 되지 않은 셀은 Pearson 상관계수이다.

독립변수 간 상관관계가 높다면 '다른 변수가 일정할 때(Ceteris Paribus)'라는 가정을 위배할 가능성이 있다. 따라서 독립변수 간 상관관계를 우선 살펴보았다. 공무원 정원과 정·현원 차이의 상관계수는 0.261(p=0.0523), 1인당 업무량과 1인당 외근량의 상관계수는 0.963(p<0.0001)으로 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를 보였으며, 이 외에는 독립변수 간에 통계적으로 유의미한 상관관계가 발견되지 않았다.

그다음으로 종속변수인 공무직 규모와 독립변수 간의 상관관계를 살펴보았다. 공무원 정원과 공무직 규모의 상관계수는 0.699(p<0.0001)로 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를 보였다. 반면 공무직 규모와 1인당 업무량, 1인당 외근량, 정·현원 차이 간의 상관계수는 각각 -0.070(p=0.6071), -0.076(p=0.5766), 0.202(p=0.1353)로 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

끝으로 종속변수와 통제변수 간 상관관계를 살펴보았다. 학교 수와 공무직 규모의 상관계수는 0.229(p=0.0890)이며 의회 내 민주당 비중과 공무직 규모의 상관계수는 0.377(p=0.0042)로 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를 보였다. 그 외에 통제변수인 예산, 읍·면·동 인구, 1인당

GRDP, 지자체장 정치성향, 의회 다수당-지자체장 정치성향 일치 여부와 종속변수인 공무직 규모 간의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않았다.

[표 11] 상관관계분석 결과

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫
① 예산	1.000											
② 읍·면·동 인구	0.075	1.000										
③ 학교 수	0.281**	0.600***	1.000									
④ 1인당 GRDP	0.413***	0.063	-0.147	1.000								
⑤ 의회 내 민주당 비중	0.394***	-0.102	0.107	-0.095	1.000							
⑥ 지자체장 정치 성향	0.02	2.41	0.47	0.63	6.23**	1.000						
⑦ 의회 다수당 - 지자체장 정치 성향 일치 여부	0.02	2.20	0.11	3.45*	0.70	0.686***	1.000					
⑧ 공무원 정원	0.442***	0.329**	0.477***	0.116	0.376***	0.00	0.12	1.000				
⑨ 1인당 업무량	0.075	-0.144	-0.003	-0.064	-0.286**	3.33*	0.20	0.002	1.000			
⑩ 1인당 외근량	0.183	-0.155	0.026	0.004	-0.196	2.50	0.20	0.036	0.963***	1.000		
⑪ 정·현원 차이	0.278**	0.206	0.380***	-0.123	0.048	5.40**	5.86**	0.261*	-0.030	-0.046	1.000	
⑫ 공무직 규모	0.176	0.072	0.229*	-0.081	0.377***	0.40	0.28	0.699***	-0.070	-0.076	0.202	1.000

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

다중공선성은 회귀분석의 해석에 큰 문제를 야기할 수 있다. 회귀계수는 독립변수가 한 단위 변할 때 종속변수가 변화하는 크기인데, 다중공선성이 발생하는 경우에는 다른 변수가 일정하다는 가정이 지지되기 어렵다(고길곤, 2019). 다중공선성은 회귀계수의 표준오차를 크게 만들고 이에 따라 회귀계수의 신뢰구간을 넓히는 결과를 만든다는 점에서 회귀계수의 신뢰성(reliability)을 낮출 수 있다는 문제가 있다. 따라서, 다중공선성 진단 통계량인 허용도(Tolerance, TOL)와 분산팽창계수(Variance Inflation Factor, VIF)를 확인하여 변수 간의 다중공선성을 검사하고자 한다. 이때 TOL과 VIF는 다음과 같이 정의된다.

$$T = 1 - R_j^2$$

$$VIF = \frac{1}{1 - R_j^2}$$

다중공선성을 진단한 결과는 다음의 [표 12]와 같다. 일반적으로 TOL이 0.1 이하이거나 VIF가 10보다 크면 다중공선성의 문제가 있는 것으로 판단한다. 이는 특정 변수의 변동이 다른 독립변수에 의해 90% 이상 설명되는 매우 강한 기준이다(고길곤, 2019). 진단 결과에 따르면, 독립변수인 공무원 정원과 정·현원 차이를 비롯한 기타 변수는 다중공선성의 문제가 발생하지 않았다. 단, 독립변수인 1인당 업무량과 1인당 외근량은 VIF가 10보다 크기 때문에 다중공선성의 문제가 있는 것으로 판단된다. 1인당 업무량과 1인당 외근량은 필연적으로 연관될 수밖에 없다. 앞서 말한 바와 같이 1인당 업무량은 업무 처리시간에 처리건수를 곱하고 응답자 수로 나눈 값이고, 1인당 외근량은 업무 처리시간에 처리건수를 곱하고 여기에 업무당 외근 비율을 곱한 값을 응답자 수로 나눈 값이기 때문이다. 두 변수가 다중공선성에 노출되어있다는 문제로 인해, 단일 모형으로 회귀분석을 실시하는 것은 적절치 않다. 다만 1인당 업무량과 1인당 외근량 모두 본 논문에서 중점적으로 살펴보고자 하는 행정수요 판단지표라는 점에서 분석에서 제외할 수 없기 때문에, 회귀모형을 2가지로

분류하여 다중회귀분석을 실시하고자 한다. Model 1은 독립변수로 공무원 정원, 1인당 업무량, 정·현원 차이를 두고, Model 2는 독립변수로 공무원 정원, 1인당 외근량, 정·현원 차이를 설정하였다.

[표 12] 다중공선성 진단 결과

변수	Type Ⅱ Tolerance	VIF
공무원 정원	0.5550	1.8020
1인당 업무량	0.0500	20.0136
1인당 외근량	0.0524	19.0908
정·현원 차이	0.6694	1.4940
예산	0.4041	2.4747
읍·면·동 인구	0.4365	2.2911
학교 수	0.4042	2.4743
1인당 GRDP	0.4891	2.0446
의회 내 민주당 비중	0.4191	2.3863
지자체장 정치성향 (진보=0)	0.3611	2.7696
지자체장 정치성향 (보수=1)	0.0000	0.0000
의회 다수당 - 지자체장 정치성향 일치 여부 (일치=0)	0.4102	2.4378
의회 다수당 - 지자체장 정치성향 일치 여부 (불일치=1)	0.0000	0.0000

제 3 절 다중회귀분석

1. 회귀모형의 적합도 평가

모형 적합도(model fit)는 독립변수가 종속변수의 변동을 얼마나 잘 설

명하는지 보여주는 것이다. 모형 적합도를 판단하기 위해서 분산분석(Analysis of Variance: ANOVA)의 F-통계량을 이용하는 방법과 결정계수(R-Square, R^2)를 이용하여 모형의 설명력 크기를 판단하는 방법 등이 존재한다(고길곤, 2019).

첫째, 분산분석의 F-통계량을 활용하여 회귀모형의 적합도를 평가하였다. F-통계량은 회귀계수 값이 모두 0이라는 귀무가설을 검정하는 것이다(고길곤, 2019). Model 1의 F-통계량은 6.49이며 귀무가설에 대한 유의확률은 0.0001보다 작은 것으로 나타났기 때문에, 유의수준 5% 하에서 귀무가설을 기각할 수 있다. 또한, Model 2의 F-통계량은 6.55이며 귀무가설에 대한 유의확률은 0.0001보다 작은 것으로 나타나, 마찬가지로 유의수준 5% 하에서 귀무가설을 기각할 수 있게 된다. Model 1과 Model 2 모두 회귀모형에 의해 설명되는 종속변수의 변동이 무작위오차에 의해 설명되는 변동보다 크기 때문에, 회귀모형이 통계적으로 유의미하다고 판단하였다(고길곤, 2019).

둘째, 결정계수를 이용하여 회귀모형의 적합도를 평가해보았다. 이는 종속변수 전체의 변동 중 회귀모형에 의해 설명되는 변동의 크기가 어느 정도인지 살펴보는 방법이다. Model 1의 결정계수는 0.5904로, 종속변수의 변동이 회귀모형에 의해 설명되는 정도가 약 59.04% 정도이다. Model 2의 결정계수는 0.5927이며, 약 59.27% 정도의 종속변수의 변동이 회귀모형에 의해 설명되는 것으로 볼 수 있다.

2. 다중회귀분석

본 연구는 독립변수와 통제변수를 포함한 다중회귀모형을 구성하여 분석을 진행하였다. 앞서 말한 바와 같이 Model 1과 Model 2로 나누어 다중회귀분석을 실시한 결과는 [표 13]과 같다.

[표 13] 다중회귀분석 결과

Parameter	Model 1	Model 2

Intercept	-6.810*	-6.716*
공무원 정원	0.491***	0.490***
1인당 업무량	-0.008	
1인당 외근량		-0.089
정·현원 차이	0.032	0.030
예산	-0.035	-0.032
읍·면·동 인구	0.000	0.000
학교 수	-0.092	-0.081
1인당 GRDP	-0.027	-0.028
의회 내 민주당 비중	1.147	1.051
지자체장 정치성향	1.315	1.261
의회 다수당 - 지자체장 정치성향 일치 여부	1.237	1.296

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

'공무원 정원이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다'라는 가설 1에 대한 가설검정 결과는 다음과 같다. Model 1에서 p=0.491, Model 2에서 p=0.490으로, 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, '회귀계수 β_1=0이다'라는 귀무가설을 기각할 수 있다. Model 1에 따르면 β_1은 0.491로 공무원 정원이 1단위 증가할 때 공무직 규모가 0.491단위 증가하고, Model 2에 따르면 β_1은 0.490으로 공무원 정원 1단위가 증가한다면 공무직 규모가 0.490단위 증가함이 확인되어, 공무원 정원과 공무직 규모 간에 정(+)의 관계가 나타날 수 있음이 확인되었다.

'1인당 업무량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다'라는 가설

2에 대한 가설검정 결과, p=-0.008로 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 '회귀계수 β_2=0이다'라는 귀무가설을 기각할 수 없다. 앞서 상관관계 분석에서도 1인당 업무량과 공무직 규모는 상관관계가 없음이 확인되었다는 점에서, 두 변수가 상관관계도 존재하지 않음이 확인되었다.

'1인당 외근량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다'라는 가설 3을 검정한 결과, p=-0.089로 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미하지 않아 '회귀계수 β_3=0이다'라는 귀무가설을 기각할 수 없었다. 1인당 업무량과 마찬가지로, 1인당 외근량과 공무직 규모 또한 상관관계가 존재하지 않는다.

'정원과 현원의 차이가 큰 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다'라는 가설 4를 검정한 결과는 다음과 같다. Model 1에서는 p=0.032, Model 2에서는 p=0.030이며, 유의수준 5% 하에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이에 따라 '회귀계수 β_4=0이다'라는 귀무가설을 기각할 수 없다. 이에 따라 지방자치단체 정·현원 차이는 공무직 규모에 유의미한 영향을 주지 못할 뿐 아니라, 둘 사이에는 상관관계도 존재하지 않는 것을 확인할 수 있었다.

통제변수 중 유의수준 5% 하에서 공무직 규모에 유의미한 영향을 미치는 변수는 없었다. 다만 앞선 상관관계 분석을 확인한 결과, 학교 수, 의회 내 민주당 비중은 공무직 규모와 상관관계가 나타날 수 있음이 확인되었다.

제 4 절 가설검정 결과 해석

가설검정을 실시한 결과는 [표 14]와 같다.

[표 14] 가설검정 결과

구분	가설	검정 결과

가설 1	공무원 정원이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.	**채택**
가설 2	1인당 업무량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.	기각
가설 3	1인당 외근량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.	기각
가설 4	정원과 현원의 차이가 큰 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다.	기각

‘공무원 정원이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다’라는 가설 1이 채택되었다. 그 외에 ‘1인당 업무량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다’라는 가설 2, ‘1인당 외근량이 많은 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다’라는 가설 3, ‘정원과 현원의 차이가 큰 읍·면·동이 공무직 규모가 클 것이다’라는 가설 4는 기각되었다.

공무원 정원이 많은 읍·면·동이 공무직 규모도 큰 것으로 나타났다. 앞서 말한 바와 같이 공무원 정원은 행안부가 기준인건비제에 의해 선정한 10가지 행정수요의 대리변수이다. 본 논문의 분석결과에 따르면, 공식적인 행정수요가 많은 읍·면·동의 공무직 규모가 크게 나타난다. 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정민원 수, 외국인 수, 농경지 면적과 같은 10가지 행정수요 지표가 행정수요를 완벽하게 대리할 수 있다면, 현재 공무직 인력은 적절하게 산정된 것으로 이해할 수 있다. 다시 말해, 합리모형에 근거하여 중앙집권적인 방법으로 각 지역의 행정수요를 완벽하게 예측할 수는 없으나, 공식적인 행정수요가 많은 지역일수록 공무직 규모가 크게 형성되어있는 것을 확인할 수 있었다.

하지만, 각 읍·면·동 인력 1인당 업무량과 외근량은 공무직 규모에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 업무량과 외근량은 각 지역의 행정수요와 연관될 수밖에 없음에도 불구하고, 해당 변수들과 공무직 규모 간에 통계적으로 유의미한 관계가 발견되지 않았다. 즉, 10가지 행정수요 지표만으로 각 지역의 행정수요를 모두 파악하는 것은 불가능

한 상황에서 공무직 규모가 실질적인 행정수요를 반영하지 못하고 있다. 이는 실제 읍·면·동에서 어느 정도의 업무가 처리되고 있으며 어느 정도의 외근 업무가 처리되고 있는지와 같은 실질적인 행정수요가 공무직 인력 규모에 영향을 주지 않았다고 해석될 수 있다.

끝으로, 정원과 현원의 차이가 읍·면·동 공무직 규모에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. Williamson(1986)의 자유재량이론과 Parkinson(1957)의 법칙이 지적한 바와 다르게, 공무직 인력 규모는 행정수요와 무관하게 확장된다고 보기 어렵다. 법 규정에 의해 채용되고 관리되는 공무직 인력과 달리, 공무직과 같은 비공무원 인력 규모의 채용과 관리는 자율성의 영역에 있다고 볼 수 있다. 그로 인해, 인력 규모를 확장하고자 하는 목적이 있다면 공무직 인력이 더 쉽게 증폭될 것으로 예상했다. 지방자치단체 인력 현원과 공무원 정원 간의 차이가 큰 읍·면·동을 확장 지향성을 갖는 지자체로 설정하고, 이러한 확장 지향성이 행정수요와 무관하게 공무직 규모에 영향을 주었는지를 확인해본 결과 확장 지향성은 공무직 규모에 영향을 주지 못할 뿐 아니라 둘 사이에는 상관관계도 발생하지 않았다. 다시 말해서 비효율적인 정원관리 시스템에 의해 공무직 인력 규모가 결정된다고 보기 어렵다.

제 5 장 결론

제 1절 연구결과의 요약

본 연구는 공무원 정원, 1인당 업무량, 1인당 외근량으로 측정한 행정수요와 지방자치단체 정원-현원 차이로 측정한 정원관리의 효율성이 공무직 규모에 미친 영향을 살펴보고자 하였다.

분석결과, 행정수요와 관련하여 공무원 정원과 관련된 가설 1은 채택, 1인당 업무량과 관련된 가설 2는 기각, 1인당 외근량과 관련된 가설 3은 기각되었다. 또한, 정원관리의 효율성과 관련하여 지방자치단체 정원-현원 차이와 관련된 가설 4는 기각되었다. 즉, 공식적인 행정수요가 많을수록 공무직 규모가 클 것이라는 가설에 대한 검정결과만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 이 외에 실질적 행정수요나 정원관리의 효율성은 공무직 규모에 유의미한 영향을 주지 못한 것으로 나타났다.

제 2 절 연구의 의의 및 시사점

본 연구는 다음과 같은 의의 및 시사점을 갖는다. 첫째, 다중회귀분석 결과 공무원 정원이 공무직 규모에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공무원 정원이 많은 지자체일수록 공무직 규모도 크게 형성된 것이다. 이는 행안부가 판단하는 공식적인 행정수요가 많은 지자체에 공무직 인력이 많이 존재한다는 결과로 해석할 수 있다. 해당 결과는 정부 규모 증대의 원인으로 수요적 원인을 지목하는 '반응적 정부모형(responsive government explanations)'의 이론적 기반(Black, 1958; Berry and Lowery, 1983)을 지지하는 결과이다. 현대 사회가 고령화, 저출산, 다문화 등과 같은 인구 통계학적 변화를 맞이하고 있어 정부 인력 규모도 이에 맞춘 변화가 요구되는 상황에서(한국행정연구원, 2017), 공무원 정원은 인구, 면적, 65세 이상 인구, 외국인 인구 등이 포함되어 거시적인 관점에서 행정수요를 잘 예측할 수 있는 장치라고 보인다. 행정수요의 변화에 따라 정부 활동 범위가 증가하고 공공서비스에 사용되는 가격이 올라가기 때문에 정부 규모는 확장될 수밖에 없다(Berry and Lowery, 1987). 가설 1은 정부 규모의 증대에 있어 행정 수요적 요인이 강조된 '반응적 정부모형(responsive government explanations)'을 실증했다는 데에 의의가 있을 뿐 아니라, 일반 공무원이 아닌 비공무원 인력인 공무직에 대해서도 해당 이론을 적용할 수 있다는 점에서 연구의 의

의가 있다. 즉, 현재의 읍·면·동 공무직 규모가 공식적인 행정수요를 잘 반영하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

하지만 실질적인 행정수요인 1인당 업무량과 외근량은 공무직 규모에 영향을 주지 않았다. 다시 말해서, 다중회귀분석 결과 1인당 업무량과 1인당 외근량은 공무직 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 공무원 정원은 거시적 행정수요 지표만을 내포하고 있어 실제 행정수요를 파악하기 위해서는 공무원의 업무에 대한 정보가 필요하다(최지민 외, 2022). 따라서 본 연구에서는 1인당 업무량과 1인당 외근량을 실질 행정수요를 측정하기 위한 변수로 설정하였다. 다중회귀분석 뿐 아니라 상관관계분석에서도 1인당 업무량·외근량은 공무직 규모와 상관관계를 보이지 않았다. 이는 공식적인 행정수요는 공무직 규모에 영향을 주더라도, 실무단계의 실제 행정수요는 공무직 규모에 영향을 주지 않고 이들 간에 상관관계도 없다는 결과로 이해될 수 있다. 따라서, 거시적 관점에서 형성된 공식 행정수요 지표만으로 해당 지자체의 실제 행정수요를 모두 예측할 수 없으며, 정부 인력을 선발하는 과정에서 이러한 실제 행정수요를 반영할 수 있도록 논의가 필요하다.

둘째, 다중회귀분석 결과에 따르면 정원과 현원의 차이가 읍·면·동 공무직 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 다시 말해, 비효율적인 정원관리 시스템하에서 인력 규모를 증대하려는 확장지향성이 강한 지자체라고 해서 공무직 규모도 크게 형성된 것은 아니다. 이는 공급모형인 '과대정부모형(excessive government explanations)'의 이론적 기반과는 다른 해석이다. 자유재량이론(Williamson, 1986)과 Parkinson(1957)의 법칙이 지적하는 바와 달리 공무직 인력 규모가 타당한 기준이 아닌 그 자체로 증대되는 확장지향성에 영향을 받는다고 보기 어렵다. 앞서 서술한 바와 같이 공무직 인력은 공무원 인력과 달리 채용과 관리 과정에서 재량권이 크게 작동한다. 하지만 공무직 인력은 공공부문의 업무를 처리하는 정부의 인력이라는 점에서, 공무직 인력 규모가 적합한 사유에 의해 형성되는 것이 타당하다. 공공부문 인력관리의 측면에서 공무직 인력 규모가 합당한 사유에 의해 형

성되었는지를 검토해볼 필요가 있기 때문이다. 이에 따른 분석결과는 정원관리의 비효율성이 공무직 인력 규모와 상관관계가 없을 뿐 아니라 공무직 인력 규모에 영향을 미치지 않는 점을 실증하였다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 본 연구는 한국지방행정연구원의 “지방자치단체 조직분석진단분석연구”에서 생산한 자료를 활용하였는데, 연구의 대상이 되는 읍·면·동 수가 56개로 n이 작다는 문제가 있다. 조사대상에 도시형·도농복합형·농촌형과 같은 지역 유형을 균형있게 포함하였으며, 지방자치단체 조직담당자의 판단하에 행정수요가 많은 지역과 적은 지역을 포함했다는 점에서 연구대상이 적은 문제를 일부 해결할 수는 있었다. 하지만 같은 지역 유형을 가진 지자체라고 해서 유사한 수준의 행정수요를 보인다는 근거가 없다. 또한, 행정수요가 많고 적음을 판단하는 것도 조직담당자의 주관적 판단하에 있었다는 점에서도, 연구대상으로 선정된 56개의 읍·면·동이 다른 지역들을 모두 대표해서 설명하는 데에는 무리가 있을 수 있다.

둘째, 본 연구에서 사용한 “지방자치단체 조직분석진단분석연구”의 업무처리 건수, 업무처리 시간, 외근 비율 데이터는 업무자 개인의 판단하에 직접 작성된 자료라는 점에서 실제 업무량, 외근량과 차이가 있을 수 있다는 한계점이 있다. 업무를 하는 개인은 자신이 처리하는 업무의 건수와 처리시간을 객관적으로 파악하는 데에는 무리가 있다. 특히나 사회복지를 비롯한 일부 직렬 공무원들은 상당한 업무 부담을 느끼고 있는 상황에서(김성근, 2017), 자신의 업무를 객관적으로 기록하는 것은 어려울 것으로 보인다. 실제 업무량과 외근량을 파악하기 위해서는 업무자 본인의 자기 기입 방식의 자료에서 더 나아가 관찰 및 심층 인터뷰 등이 추가로 필요할 것으로 보인다.

셋째, 해당 지방자치단체의 총 업무량, 총 외근량이 아닌 1인당 업무

량, 1인당 외근량을 사용했다는 점에서 실제 해당 지역의 행정수요를 완전히 반영할 수 없다는 한계가 있다. 총 업무량이나 총 외근량을 알아야 해당 읍·면·동에게 요구되는 행정수요 정도를 파악할 수 있어, 총 업무량과 총 외근량을 독립변수로 사용하는 것이 더 적합하다. 단, 자료의 한계로 인해 각 읍·면·동별로 응답 비율이 달라, 업무량과 외근량을 응답자 수로 나누어 사용할 수밖에 없었다. 그로 인해, 응답자의 특성이 분석결과에 영향을 미쳤을 수 있다. 예를 들면, 내근 업무가 주를 이루는 지자체였다고 해도 응답자의 특성이 주로 외근 업무를 하는 인력으로 다수 포진되어있다면, 해당 지자체의 1인당 외근량은 많은 것으로 평가될 수 있다. 따라서 본 연구에서 활용한 1인당 업무량이나 1인당 외근량이 해당 지자체의 1인당 업무량 혹은 1인당 외근량과 차이가 있을 수 있다는 점을 반영할 수 없었다.

참 고 문 헌

강성철. (1999). 부산광역시 자치구의 적정인력규모에 관한 연구.「지방정부연구」, 2(2), 147-167.

강인성. (2008). OECD 주요국가의 지방정부인력규모 비교연구: 서비스기능을 중심으로.「한국행정학보」. 42(2): 169-190.

고길곤. (2019).「통계학의 이해와 활용(제3판)」. 문우사.

고용노동부. (2017). 공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안.

_____. (2019).「공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적 자료」.

_____. (2020), 공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적자료(4차).

금창호, & 권오철. (2007). 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-170.

금창호, 이지혜, & 장지현. (2015). 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안: 주인-대리인이론관점에서. 지방행정연구, 29(1), 3-31.

김광주. (2008). 지방자치단체 인력규모의 효율적 관리방안: 군 단위 최소인력규모 추정을 중심으로.「한국인사행정학회보」, 7(3), 47-72.

김기우, 남우근, 엄진령. (2017).「공공부문 무기계약직 처우개선방안」. 한국노총 중앙연구원.

김기우, 이종수, 박선규. (2020). 공무직 현황과 노동조합의 과제. 연구총서,(),1-271.

김대욱, & 사용진. (2018). 지방자치단체 무기계약직 인사관리의 실태 및 개선방안 연구: 인사담당자의 인식을 중심으로.「한국인사행정학회보」, 17(3), 59-87.

김상구. (2010). 해양경찰청의 적정 인력규모에 관한 연구.「한국항해항만학회지」, 34(8), 679-685.

김상호. (2007). 경찰의 인력수요예측.「한국행정논집」, 19(4), 1075-1096.

김성근. (2017). 사회복지전담공무원 업무부담 경험에 대한 근거이론 기

반 연구.「한국사회와 행정연구」, 28(1), 1-29.
김성열, 천세영, & 성기선. (2003). 공공기관 행정수요에 따른 정원산정 모형 탐색: 지방교육행정기관을 중심으로.「교육행정학연구」, 21(2), 455-474.
김성희, 손정순, & 박종식. (2012).「공공부문 비정규직 대책의 평가와 대안에 관한 연구」. 국회환경노동위원회.
김신복. (1980). 공무원 수의 총량규모 추정 및 기관별 정원산정 기법.「행정논총」. 18(1): 1112-1139.
김정인. (2019a). 지방자치단체 공무직제도 운영 실태에 관한 연구.「한국행정논집」, 31(3), 431-452.
_____. (2019b). 지방자치단체 공무직 규정 도입에 관한 연구 : 정치행위자와 행정행위자의 영향력을 중심으로.「지방행정연구」, 33(4), 95-122.
_____. (2019c). 지방자치단체 인력규모 결정요인 연구: 지방자치단체 공무직을 중심으로.「한국공공관리학보」, 33(3), 176-199.
김준한. (1995). 지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구.「한국행정학보」, 29(3): 813-819.
김철, 이상훈. (2016).「지방자치단체 무기계약직의 임금실태와 개선방향」. 사회공공연구원.
김태영, 박재완, 허명환, & 장은주 (1999). 지방자치단체의 표준정원 산정방법 재개발. 서울: 행정자치부.
노상헌. (2020). 공공부문 비정규직과 노동법의 쟁점 - 공무직을 중심으로.「사회법연구」, 40(40), 333-366.
노용진, & 원인성. (2003). 내부노동시장의 성격과 비정규직 고용의 비율.「노동정책연구」, 3(2), 47-67.
문명재, 주기완.(2007). 정부의 규모(Size), 기능(Scope), 역할(Strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로.「행정논총」, 45(3): 51-80.
박윤희, 기정훈. (2011). 지방자치단체 사회복지직 공무원의 적정규모에

대한 연구.「지역연구」, 27(4), 27-40.
박재완. (2000). 지방자치단체 표준정원모형의 대안. 「한국행정학보」, 34(3): 205-226.
박주영. (2018), “정부의 공공부문 무기계약직 표준임금체계모델의 문제점”
박해육, & 윤영근. (2018). 지방정부의 이주민 통합 방안에 관한 연구: Stuttgart 시 사례를 중심으로.「국가정책연구」, 32(2), 109-138.
박해육, & 최정우. (2014). 지방자치단체 무기계약근로자의 행정가치 인식에 관한 연구: 지방공무원과의 비교를 중심으로.「지방행정연구」, 28(4), 345-365.
신원부, 원구환. (2008). 지방자치단체 행정기능별 인력규모 분석.「한국지방자치연구」, 9(4), 68-86.
신원부, 이원희, 김윤권. (2020). 경찰관 업무량 산정에 관한 연구 : 형사가 수행하는 4대 분야 8개 업무를 중심으로. 「한국경찰학회보」, 22(3), 117-138.
신원부, 전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로.「정부학연구」, 16(3), 143-183.
신원부. (2010). 자치단체 합리적 정원산정모델 개선방안-경기도청을 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2010, 1-25.
오석홍, 손태원, 이창길. (2019).「조직학의 주요이론(제5판)」. 법문사.
오선정, & 손호성. (2017). 직업안정성과 직무만족도: 민간부문및 공공부문 근로자 비교. 2017 년 KLI 정책리포트.
오성호, 강제상, 이영안, 류상원. (2007). 사회복지서비스 전달체계 개선에 관한 연구.「한국공공관리학보」, 21(1), 155-181.
오성호. (2020). 공무직의 복무윤리에 관한 연구.「한국인사행정학회보」, 19(4), 261-278.
오영균. (2015). 지역 환경청 인력규모 추계에 관한 연구.「지방정부연구」, 18(4), 437-457.
윤영근, 권태욱. (2015). 일반논문 : 소방표준화지수를 적용한 소방 인력

배분의 적정성 연구: 자치단체 일선소방서를 중심으로.「한국행정학보」, 49(4), 451-477.
윤창근, & 황창호. (2022). 공무직 운영 실태 및 개선에 관한 탐색적 연구: 정부부처 소속기관 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 22(2), 53-74.
이명석. (1998). 지방자치단체 공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로.「한국행정학보」, 32(2), 183-199.
이춘해, 박천오. (2010). 한국 계약직공무원제도 및 운영 개선의 우선순위에 관한 실증연구.「한국정책과학학회보」, 14(4), 101-122.
이혁주. (1997). 지방자치시대에 있어 내무부 정원관리방식의 대안탐색.「한국행정학보」, 31(3), 89-105.
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.
장도준. (2020). 공무직 노동자는 왜 차별받아야 하는가?. , 11-11.
장홍근. (2013). 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용관리.「월간 노동리뷰」, 2013년 5월호. 한국노동연구원.
정명은, 이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가?.「한국지방자치학회보」, 28(4), 73-101.
정재명. (2016). 기초자치단체 행정서비스에 대한 상대적 효율성 및 생산성 분석: 특별시 및 광역시 소속 69개 일선구청을 중심으로.「지방행정연구」, 30(1), 377-417.
조경훈, 주재복, 라휘문.(2020). 지방자치단체 공무원 인력산정모형의 적정성 분석.「한국지방자치학회보」, 32(3), 139-160.
조옥경, 황준성, 고전, 김성기. (2012). 세종특별자치시교육청 지방공무원의 적정인력 규모 산정 연구.「교육정치학연구」, 19(4), 155-176.
조혁진. (2021).공무직의 노사관계 평가와 전망.「노동리뷰」, 101-116.
지방행정연구원. (2018). 지자체 무기계약직 노동조합 현황 및 단체교섭

사례에 관한 연구.
최영출. (2017). 자치단체 특성을 반영한 공무원 적정규모 산정.「지방정부연구」, 21(1), 339-367.
최지민, 김 범, & 이도은. (2022). 과학적 관리론은 실제로 작동하는가?: 읍·면·동 사회복지 업무실태 분석에 근거한 인력산정의 적정성 검토.「지방정부연구」, 26(2), 331-358.
최천근, 강강욱. (2015). 일반논문 : 지역경찰 인력의 합리적 배분에 관한 연구.「한국행정학보」, 49(2), 409-436.
하미승. (2013). 정부 조직, 인력 규모의 결정요인 연구.「한국인사행정학회보」. 12(3): 51-79.
한국행정연구원. (2017).「행정수요의 변화에 따른 정부인력규모의 비교분석 및 적정화에 관한 연구」.
홍채은, 이근주. (2016). 전이함수 및 개입함수 모형을 활용한 한국의 공무원 인력규모 영향요인분석.「한국인사행정학회보」, 15(1), 29-60.
홍훈식, 최봉호, 신명철. (2009). 지방통계청의 적정조사인력 산출 연구-표준업무량 산정을 중심으로.「한국자료분석학회」, 11(3), 1411-1428.
Berry, W. D., & Lowery, D. (1987). Understanding United States government growth: An empirical analysis of the postwar era. Greenwood Publishing Group.
Black, D. (1958). The Theory of committees and Elections. Cambridge: Cambridge University.
Hambrick, D. C., & Mason, P. A. (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. Academy of management review, 9(2), 193-206.
Huey, B. M. & Wickens, C. D. (Eds.). (1993). Workload in transition. Washington, DC: National Academy Press.
Jex, S. M. (1998). Stress and job performance: Theory, research, and implications for managerial practice, CA: Sage.
Ladd, H. F., and Yinger, J. 1994. The Case for Equalizing Aid.

National Tax Journal, 47(1): 211-224.

Lowery, D., & Berry, W. D. (1983). The growth of government in the United States: An empirical assessment of competing explanations. American Journal of Political Science, 665-694.

Mitchell, D. K (2000). Mental workload and ARL workload modeling tools, Washington, DC: Army Research Laboratory

Mueller, D.(1990). Public Choice ㅊ. Cambridge: Cambridge University Press

Mueller, D., & Murrell, P.(1986). Interest Group and the Size of Government. Public Choice. 48(2): 125-145.

Murrell, P.(1985). The Size of Public Employment: An Empirical Study. Journal of Comparative Economics. 9: 424-437.

Nikanen. W.(1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton.

O'Toole, L. J., & Meier, k. J.(2004). Parkinson's Law and the New Public Management? Contracting Determinants and Service Quality Consequences in Public Education. Public Administration Review. 64(3): 342-352.

Parkinson, C. N.(1957). Parkinson's Law or the Pursuit of Progress. London: John Murray.

Rainey, H. G. (2021). Understanding and managing public organizations. John Wiley & Sons.

Taylor, F. W. (1919). The principles of scientific management. Harper & brothers.

Williamson, O. (1964). Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control. NY: New York University Press.

Yinger, J. (1986). On Fiscal Disparities Across Cities. *Journal of Urban Economics*, 19: 316-337.

Abstract

Effects of the Administrative Demands on the Size of Public Sector Employees without Fixed-Term Contracts in Local Governments

Doeun Lee
Master of Public Policy
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The government job transition policy was implemented to reduce employment instability and discriminatory treatment experienced by temporary workers in the public sector. This has led to a rapid increase in the number of public sector employees without fixed-term contracts. Management of public sector employees without fixed-term contracts is essential because not only are they guaranteed a retirement age, but their manpower is also crucial in handling regional tasks related to the public sector. Despite such importance,

there is a possibility that quota management of public sector employees without fixed contracts may be loosely operated because they are characterized by being selected and utilized at the discretion of government departments and local governments. The recent increase in number of public sector employees without fixed-term contracts due to the government job transition policy can cause other major problems such as inefficiency of local government workforce management. This calls for systematic and rational management of public sector employees without fixed-term contracts.

For efficient public sector human resource management, it is necessary to discuss the size of the public sector workforce. Existing studies have explained the determinants of workforce size through demand-side models based on the 'responsive government explanation' and supply-side models based on the 'excessive government explanation'. This study aims to find whether administrative demand had an effect on the workforce size of public sector employees without fixed-term contracts. In addition, we empirically analyze whether the efficiency of quota management, in addition to administrative demand, affects the workforce size of public sector employees without fixed-term contracts.

This study utilizes data collected through the "Research on Organizational Analysis and Analysis of Local Governments" by the Korea Institute of Local Government Administration to conduct multiple regression analyses for 56 regions of basic local governments.

Outcome variables of interest are as follows. The first is administrative demand measured by number of public servants, workload per person, and amount of outside duty per person. Second is efficiency of quota management measured as the difference

between total quota and current number of employees. The main dependent variable is the number of public sector employees without fixed-term contracts. Through multiple regression analysis, I find that a high number of public employees without fixed-term contracts is associated with a high number of civil servants. On the other hand, workload per person, and amount of outside duty per person did not have a statistically significant effect on the number of public sector employees without fixed-term contracts. The difference between the quota and current number of local government employees did not have a statistically significant effect on the size of public sector employees without fixed-term contracts.

The implications of this study are as follows. First, I find that the quota of civil servants has a positive effect on the number of public sector employees without fixed-term contracts. This confirms that such workers are being actively utilized by local governments, which the Ministry of the Interior and Safety judges as having high official administrative demands. This is a result of supporting the 'responsive government explanation' theory, which emphasizes demand-side factors as the cause of increases in government size. In addition, I show this theory can be applied to not only general public servants, but also non-public servants as well. However, I also find that actual administrative demand, per capita workload, and outside duty workload per person did not affect the size of public office jobs, which implies that the actual administrative demand at the working level did not affect the number of public sector employees without fixed-term contracts (even though the official administrative demand affected the number of public sector employees without fixed-term contracts).

Second, it was found that the difference between the total quota

number of employees and the number of current employees did not have a statistically significant effect on the number of public sector employees without fixed-term contracts. This result contradicts the supply-side emphasizing 'excessive government explanation' theory. It means that local governments under an inefficient quota management system did not have a large size of public sector employees without fixed-term contracts.

keywords : Manpower, public sector employees without fixed-term contracts, civil servants, administrative demand, human resource management
Student Number : 2021-21035