

공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로

하 혜 수[†] · 양 덕 순^{**}

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 분석을 위한 이론적 논의
- III. 지방자치단체 정원관리제도의 변화분석: 총액인건비제를 중심으로
- IV. 결 론

〈요 약〉

이 논문은 경로의존성 관점에 기초하여 지방자치단체의 공무원 정원관리제도 변화과정을 고찰하였다. 분석결과 첫째, 기존 제도의 잔재가 새로운 제도에 대한 합리적 선택을 제약하는 제도적 타성이 발견되고 있다. 총액인건비 규모 책정에 있어서 현재의 정원에 대한 인정, 보정정원의 유지, 그리고 직속기관·사업소·출장소 설치기준의 잔존 등은 기존 제도의 자기강화적 기제가 작동된 결과로 사료되며, 새로운 제도로의 전환에 따른 잠재적 비용을 발생시켜 경로의존적 변화패턴을 가져왔다고 할 수 있다. 둘째, 중앙부처 관료들의 사고와 가치체계에 의해 기존 제도의 핵심적 부분이 지속되는 경로의존성이 나타나고 있다. 중앙관료들은 자치단체에 대한 완전한 자율성 보장은 고위직 기구의 팽창과 그에 따른 자치단체의 기형적 인력구조를 초래할 수 있기 때문에 중앙정부의 최종적 견제장치가 필요하다는 가치체계 또는 신념을 가지고 있다. 셋째, 총액인건비제의 도입은 표준정원제하에서 존재하던 여러 가지 하위제도들이 폐지 또는 대체되는 경로이탈적 양태와 기존 제도의 핵심내용이 지속되는 경로의존적 특성이 혼재된 경로전환적 특징을 보이고 있다. 경로전환적 특성에 기여한 요인으로는 대통령의 분권의지, 주요 정책결정자의 전략적 선택, 국가 경쟁력과 지방분권을 강조하는 환경적 요구 등을 들 수 있다.

【주제어: 총액인건비제, 정원관리제도, 경로의존성, 제도변화】

* 상주대학교 행정학과 교수(hasoo@sangju.ac.kr)

** 제주대학교 행정학과 교수(yds0017@cheju.ac.kr)

I. 서 론

우리나라는 1991년 지방자치제 실시 이전부터 지방자치단체의 공무원 정원을 엄격하게 통제하는 제도를 운영해왔다. 지방자치제 부활을 위한 1988년의 지방자치법에서 인구를 주요 독립변수로 한 정원산식을 개발하고, 그에 기초하여 자치단체별 정원을 할당하는 총정원제(ceiling management)를 도입하였다. 이 제도 하에서는 객관적인 산식에 의해 공무원 정원을 도출하였지만 여유정원을 인정하지 않아 공무원 1명만 증원하려고 해도 행정자치부(당시 내무부)의 승인을 받아야 하였다. 1997년에는 총정원제의 경직성과 정원산식의 문제점을 보완한 표준정원제를 도입하였다. 표준정원제는 회귀방정식에서 독립변수를 추가하고 보정정원과 한시정원의 개념을 도입하여 제도의 객관성과 탄력성을 제고하는데 기여하였다. 그러나 지방분권론자들과 지방자치단체들은 표준정원제가 변화하는 지방행정수요를 반영하지 못할 뿐만 아니라 지방자치단체의 자율성을 지나치게 제약한다는 비판을 꾸준히 제기해왔다.

지방분권에 역점을 둔 참여정부는 2007년부터 이러한 문제를 개선하고, 지방자치단체의 자치조직·인사권을 제고하기 위하여 자치단체의 기구 및 정원에 관한 중앙정부(행정자치부)의 승인을 대폭 완화 또는 폐지하는 내용을 담은 총액인건비제를 도입하게 되었다. 총액인건비제는 자치단체의 인건비성 경비, 즉 총액인건비의 범위 내에서 기구 및 인력을 자율적으로 결정하게 하는 제도이다. 기존의 표준정원제는 정원산식에 의해 표준정원을 산출하고 이를 초과하는 정원에 대해서는 행정자치부의 승인을 받도록 하였고, 직급별·직종별 정원책정과 기구설치의 범위 등에 대하여 엄격한 제한을 두고 있었다. 총액인건비제는 이러한 기구 및 인력운영에 관한 제약을 완화하여 자치단체의 자율성을 획기적으로 높이기 위해 도입되었다.

이처럼 지방자치단체 정원관리제도가 총정원제도에서 표준정원제도를 거쳐 총액인건비제로 변화하는 동안 실제적, 학문적 관심은 높았지만 연구결과는 상대적으로 적은 편이다. 우리나라 지방자치단체의 공무원 정원관리제도에 관한 체계적 연구는 김준한(1995)의 논문에서 발견된다. 김준한은 표준정원산정방법의 문제점으로 표본의 과소성과 자치단체 유형화의 자의성 등을 지적하고 해결책으로 획단면적 시계열분석 기법의 도입을 제시하고 있다. 임도빈(1997)은 자치단체의 조직자율권에 관한 연구에서 중앙부처의 통제 필요성과 단체장의 재량권 축소 주장은 정치적 수사에 불과하고, 자치조직권이 발휘되지 못하는 실제적인 이유는 관료제와 승진구조 등 관료체제의 속성에서 비롯된 것이라고 주장한다. 박재완(2000)은 자치단체 표준정원모형에서 현재의 공무원 정원을 종속변수로 삼는 문제점을 해결하기 위하여 복합지수에 기초한 MIMIC모형을 제시하

고 있다. 즉 표준정원모형에서 원용하고 있는 회귀분석에서 발견되는 현 정원을 종속변수로 두는 본원적 문제를 해결하기 위하여 적정 공무원수를 대변하는 대용변수(현 정원, 일반회계총결산액, 개인용 컴퓨터 보유대수의 복합지수)를 개발하여 제시하였다.

최근 총액인건비제의 도입과 관련하여 서필언(2006)은 중앙부처 단위에서 도입한 총액인건비제의 내용과 향후 운영방향에 관하여 연구하였고, 조선일(2005)은 자치단체 수준에서 총액인건비제의 성공적 정착을 위한 기본방향에 관하여 연구하였다. 남궁근·서원석(2005)은 총액인건비제와 다른 유사제도(팀제와 고위 공무원단 등) 사이의 정합성 문제에 대하여 연구하였다. 지금까지의 선행연구를 고찰한 결과 지방자치단체의 공무원 정원제도에 관한 내용 자체가 많지 않을 뿐만 아니라 정원관리제도의 변화과정에 대한 연구, 특히 제도변화를 제약하는 요인에 관한 연구는 발견되지 않고 있다. 따라서 경로의존성에 입각하여 자치단체 정원관리제도의 변화과정에서 제도의 지속화요인 또는 제도변화의 제약요인을 규명하는 것은 역사적 제도주의의 적용가능성과 설명력을 제고하는데 기여 할 뿐만 아니라 향후 정원관리제도의 개혁에 주는 시사점도 제시할 수 있을 것으로 사료된다.

이러한 점에 착안하여 본 논문은 지방자치단체 공무원 정원관리제도의 변화, 특히 자치단체의 자치조직·인사권을 획기적으로 제고할 수 있는 제도로 평가되고 있는 총액인건비제의 내용을 분석하는데 목적을 둔다. 총정원제에서 표준정원제를 거쳐 총액인건비제로 전환되는 과정에서도 핵심적인 내용은 변하지 않고 있는 원인에 대하여 역사적 제도주의(historical institutionalism), 특히 경로의 존성의 관점에서 분석하되 다음의 세 가지 문제를 집중적으로 규명하고자 한다.) 첫째, 기존의 지방자치단체 정원관리제도(표준정원제)를 지속화하려는 요인이 제도 내에 존재한다는 전제하에 그러한 내재적 특성이 무엇인지 규명하고자 한다. 둘째, 제도결정권한을 가진 핵심적 행위자들의 선택이 제도지속화에 기여한다는 이론적 전제하에 중앙관료, 특히 행정자치부 공무원의 현상유지적 사고와 신념체계를 분석하고자 한다. 셋째, 일부 정원관리제도의 경로이탈적 경향에 착안하여 이에 기여한 요인을 검토하고자 한다. 연구의 방법은 주로 기존 문헌과 언론보도 등에 의존하였고, 일부 전문가 및 공무원 인터뷰를 보완적으로 활용하였다.

1) 역사적 제도주의의 핵심내용인 경로의존성에 입각하여 지방자치단체 정원관리제도의 변화를 분석하는 것에 대한 타당성에 의문을 제기할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 정원관리제도는 외형적 제도변화에도 불구하고 본질적이고 핵심적인 내용이 변화되지 않고 있으며, 그러한 변화부족의 원인이 기존 제도의 관성과 잠재적 비용 그리고 핵심 행위자의 현상유지적 사고 및 신념체계에 기인하고 있다는 점에 비추어볼 때 경로의존성에 의해 보다 적절히 설명될 수 있을 것으로 사료된다.

II. 분석을 위한 이론적 논의

1. 경로의존적 관점

1) 경로의존성의 개념

경로의존성(path dependency)의 개념은 특정 제도나 정책이 지속되는 이유를 설명하기 위해 광범위하게 원용되고 있지만 합의된 정의는 존재하지 않는다. 경로의존성에 대한 다양한 정의에도 불구하고 대체로 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분할 수 있다(Pierson, 2000; Sewell, 1996; Levi, 1997; Mahoney, 2000). 광의의 경로의존성은 시간적 순서에 있어서 이전단계와 이후단계의 인과적 관련성을 의미하는데, 시간적으로 이른 시기에 발생한 사건이 이후 시점에서 일어나는 사건순열(sequence of events)의 가능한 결과에 영향을 미친다는 것이다 (Sewell, 1996: 262-263). 협의의 경로의존성은 국가 또는 지역이 일단 특정 노선을 선택한 경우 이후 이를 되돌리는데 따른 비용이 너무 높다는 것을 의미한다. 물론 다른 선택대안이 존재하지만 기존의 제도적 장치가 견고하여 초기 선택에 대한 거역을 허용하지 않는다는 것이다(Levi, 1997: 28). 이에 따르면, 경로의존성은 '과거가 미래를 선택한다'는 표현에서 보는 바와 같이 시간적으로 이전의 사건이 이후의 사건에 인과적으로 영향을 미친다는 광의의 관점에서부터 한번 선택된 특정의 경로(행동노선)는 높은 매몰비용(고정비용)으로 인해 영속된다는 협의의 개념에 이르기까지 다양하다.

경로의존성의 개념과 관련하여 Mahoney(2000: 510-511)는 경로의존성에 관한 연구에서 공통적으로 발견되는 세가지 특징을 제시하고 있다. 첫째, 경로의존적 분석은 전체 역사적 순열의 초기단계에서 일어난 사건에 고도로 민감한 인과적 과정에 대한 연구를 포함한다. 둘째, 초기의 역사적 사건은 이전의 사건(prior events) 또는 최초의 조건(initial conditions)에 의해 설명될 수 없는 우연적 사건(contingent occurrences)이다. 이러한 우연적 사건(초기의 역사적 사건)은 순열의 최종결과에 결정적으로 영향을 미치기 때문에 최초의 조건에 의거하여 최종결과를 예측할 수 있는 가능성을 배제한다. 셋째, 우연적 역사적 사건이 일단 발생하면 경로의존적 순열은 비교적 결정론적 패턴 또는 관성(inertia)을 가지게 된다는 것이다. 이러한 주장에 따르면, 최초의 조건이나 이전의 사건에 의해 경로의존성이 시작되지 않으며, 초기단계에서 일어난 우연적 사건, 즉 두 가지 이상의 대안 중에서 선택하는 순간을 의미하는 결정적 계기 또는 중대한 전환점(critical juncture)에 의해 특정 경로가 지속된다는 것이다.

이처럼 역사적 제도주의에서 강조하는 경로의존성은 제도 또는 정책형성기에

이루어진 선택이 미래에 대하여 제약적 효과를 갖는다. 이러한 동태는 제도와 정책이 관성적 경향(tendency toward inertia)을 갖기 때문에 일어난다. 즉 일단 특정한 경로가 형성되고 나면 다른 경로로의 이탈을 위해서는 상당한 노력이 요구된다는 것이다(Greener, 2005: 62). 경로의존성에 포함된 핵심적 내용은 일정한 타이밍과 순서의 패턴이 중요하고, 비슷한 조건에서 출발하여 광범위한 사회적 결과가 가능할 수 있으며, 중요한 결과도 비교적 작고 우연적 사건에서 비롯되며, 한번 도입된 특정의 행동노선은 사실상 바뀌기 어려우며, 그 결과 정치발전은 종종 사회생활의 기본적 형태를 규정하는 결정적 계기에 의해 단절된다는 것이다(Pierson, 2000: 251).

본 논문에서는 경로의존성의 개념을 지나치게 한정하여 사용하지 않으며, 시간적 순서에서 이전에 선택한 제도나 정책이 이후의 선택에 영향을 미쳐 제도의 지속화를 초래하는 현상으로 정의하고자 한다. 사실 경로의존성에서 강조하는 이전의 사건(최초의 조건)과 결정적 계기(우연적 사건)를 실제 제도나 정책에서 구분하기란 쉽지 않다. 역사적 제도주의에 대한 비판에서 제기되는 바와 같이 사후적 해석에 그칠 수 있기 때문에 지나치게 인과적이고 제한된 의미에 중점을 둘 경우 왜곡된 적용과 분석으로 연결될 수 있다.

2) 경로의존성의 기본논리

경로의존성의 기본논리는 과거의 선택이 미래의 선택범위를 제약하는 과정에 있다. 개념적으로 초기의 선택이 이후의 선택범위를 제한하며 의사결정을 시계열적으로 연결시키는 방식이지만 과거가 미래를 예측하는 필연적 과정을 의미하는 것은 아니다(North, 1990: 98-99). 경로의존성은 특정 방향의 초기조치(initial moves)가 이후의 조치를 동일한 방향으로 유도하는 것이다. 사건의 발생순서가 사건의 발생방식에 영향을 미치는 것, 즉 특정 시점까지의 변화궤적이 이후 시점의 궤적을 제약하는 현상을 의미한다(Kay, 2005: 553). 이러한 점에서 경로의존성에는 자기강화기제 또는 정의 환류기제(positive feedback mechanism)가 존재하는데, 경제학에서의 수확체증과 동일한 개념이다. 경제학자들은 경로의존성과 함께 속박(lock-in)의 개념을 사용하고 있지만 결정론적 의미 때문에 피하는 학자도 있다(Arthur, 2003).

경로의존성의 기본논리를 설명할 때 두 가지 순열유형을 구분하는 것이 유용하다(Mahoney, 2000: 508-509).²⁾ 첫째, 일정한 제도적 패턴의 형성과 장기적 복

2) 자기강화적 순열과 반응적 순열을 포함한 논리구조의 대표적 사례로는 Goldstone(1998)의 연구를 들 수 있다. 그는 경로의존성에 입각하여 영국의 산업혁명을 분석하는 과정에서 환경적 순열(environmental sequence), 문화적 순열(cultural sequence), 산업화순열(industrialization sequence)을 구분하고 있다.

제로 특징되는 자기강화적 순열(self-reinforcing sequences)이다. 자기강화적 순열은 경제학자들이 말하는 수확체증(increasing returns)을 시현하는데, 제도적 패턴이 한번 채택되면 지속화를 통해 편익의 증대를 가져오기 때문에 시간의 경과에 따라 그 패턴을 변화시키기 어렵고, 더 효율적인 새로운 대안이 존재하더라도 채택되기 어렵다는 것이다. 둘째, 제도패턴이 이전의 사건에 대한 반응으로 구성되는 반응적 순열(reactive sequences)이다. 반응적 순열은 시간적 순서를 가지며 인과적으로 연결된 사건의 체인이다.

경로의존성에는 자기강화적 기제와 반응적 기제가 동시에 작용할 수 있지만 지배적인 논리는 자기강화적 기제라고 할 수 있다. 경로의존성 자체가 특정 패턴을 복제하는 과정의 산물이기 때문이다. 이러한 점에서 경로의존적 역사과정은 자기강화적 일련의 사건으로 구성된다고 할 수 있다(Pierson, 2000; Deeg, 2001: 8). 경로의존적 구조에서는 사건발생의 시기가 중요하며, 순서상 초기에 일어나는 작은 사건이 나중의 사건에 비대칭적으로 중대한 영향을 미치게 된다. 또한 경로진행에 더 큰 제약을 주는 결정적 사건이 중요하다. 따라서 경로가 진행되면서 변화 자체가 제한되며 다른 경로로의 이탈은 어렵게 된다. 이상의 논의를 요약하면, 경로의존성은 세가지 단계를 포함한다. 첫째, 사건들이 적어도 두 가지 가능성 중에서 특정 경로로의 이동을 촉발하는 결정적 계기 단계이다. 둘째, 자기강화기제와 반응기제에 의해 하나의 경로가 지속되는 재생산 단계이다. 셋째, 경로의 종결단계로서 새로운 사건으로 인해 오랜 균형이 깨지는 단계이다.

경로의존성 논리의 가장 큰 장점은 제도의 지속화(또는 영속화)의 원인을 규명하는데 기여한다는 것이다. 따라서 제도변화의 속도와 방향에 대한 논의가 매우 중요하다. 첫째, 제도변화의 속도와 관련하여 제도변화는 갑작스럽고 급진적으로 이루어지기보다는 장기간에 걸친 안정적 변화 또는 소규모의 소극적 조치로 특징되는 점진적 변화를 수반하는 것이 보통이다. 제도는 특정 종류의 변화를 거부하거나 적절한 행동기준을 개발함으로써 스스로 유지해간다(March & Olsen, 1989). 제도는 변화요구에 직면하여 준비된 방식에 따라 대응하며, 시행착오에 의한 학습과정을 통해 점진적으로 진화한다는 것이다. 둘째, 제도변화의 방향과 관련하여 제도변화는 대체로 이전의 경로를 따른다는 것이다. 이는 경로의존적 과정을 지탱하는 자기강화적 환류기제 때문인데, 그 결과 조직은 새로운 대안을 탐색하기 어렵게 된다(Powell, 1991: 197). 과거의 기능적 요구에 의해 형성된 제도는 그러한 요구가 근본적으로 변화되는 미래에까지 스스로 지속화시키는 힘을 갖는다. 국가들간 제도의 차이가 발생하는 근본 이유도 이러한 제도의 경로의존성 때문이다. 즉 제도는 역사적 순간과 조건을 초월하는 규칙, 루틴,

그리고 형식 속에 역사적 경험을 내재화시킨다(Dimitrakopoulos, 2001: 407). Krasner(1984)의 단절적 균형은 경로의존성의 논리에 근거해 있는 대표적인 주장이다. 이에 따르면, 이전의 선택이 새로운 전략을 배제하거나 그것의 비용을 증대시키기 때문에 전면적인 제도변화가 어렵게 된다는 것이다.

Arthur(1994)는 수학체증에 의한 경로의존적 상황을 대규모 고정비용과 매몰비용, 잠재적 네트워크효과, 잠재적 학습효과, 그리고 적응적 기대의 존재로 설명하고 있다. Pierson(2000)은 정의 환류기제 또는 수익체증에 의해 특정 경로가 지속된다고 주장한다. 여러 가지 환류기제가 기존 경로의 재생산에 기여할 수 있는데, 하나의 유력한 요인은 대규모 초기비용의 존재이다. 제도내의 행위자들이 특정 제도에 대규모 투자를 하였을 경우 그 비용을 충당하기 위하여 해당 제도를 지속화시키려는 유인을 갖는다는 것이다. 또 다른 요인은 학습효과(learning effects)인데, 특정 경로를 따르는 제도내의 행위자들은 시간이 경과하면서 그 제도에 익숙하고 정통하게 되며, 제도의 효율성을 제고하기 위해 이를 이용한다는 것이다.³⁾ 또한 제도적 속박의 경직성뿐만 아니라 행태적 특성에 의해서도 경로의존성이 나타날 수 있다. 행태적 속박(behavioral lock-in)은 학습과 습관으로 인한 불가역성이라고 할 수 있는데, 습관, 조직학습, 문화 등에 의해 비효율성 또는 부분최적화에서 탈피하지 못하는 현상이다. 제도적 압력, 권력과 통제의 유지성향, 현상유지적 관성 등도 경로의존적 행태에 영향을 미치는 변수들이다(Barnes, et.al, 2004: 372-373).⁴⁾

3) 경로의존성과 제도변화

경로의존성은 제도의 변화보다는 기존 제도의 지속화 원인을 설명하는데 더 유용한 관점이라 할 수 있다. 경로의존성에 대한 가장 중요한 비판도 경로이탈과 정책변화에 관한 설명력이 떨어진다는 점이다.⁵⁾ 변화의 속도와 관련하여 총

3) 이 외에도 조정효과(coordination effects)가 있는데, 특정 경로의 채택으로부터 편익을 얻는 행위자는 다른 행위자들이 동일한 경로에 적응할 때 편익이 증대되어 다른 경로의 채택을 어렵게 한다는 것이다. 적응적 기대(adaptive expectations)도 이와 유사한 기제인데, 행위자들은 다른 행위자들도 특정 대안을 채택할 것이라고 기대할 때 경로의 존적 행태를 보인다는 것이다(Deeg, 2001: 9-10).

4) 제도의 속박은 일시적 속박(temporary lock-in)과 항구적 속박(permanent lock-in)으로 구분할 수 있다. 일시적 속박은 기준 대안의 기대편익이 작지만 존재하기 때문에 새로운 대안의 선택에 따른 기대편익이 없는 경우이고, 항구적 속박은 기준 대안의 편익에 대한 기대강도가 높기 때문에 새로운 대안의 탐색에 따른 기대편익이 더 이상 없는 경우이다(Redding, 2002: 1216).

5) Peters, et.al(2005: 1277-1279)은 경로의존성을 포함한 역사적 제도주의의 단점에 대하여 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 정치과정과 정책과정에 대한 이분법은 점진적 정치

격과 위기 등에 의해 갑작스러운 제도변화가 이루어질 수 있다고 설명할 수 있지만 정책변화의 가속도와 정책안정성을 조화시키기 어려울 것이다. 제도변화의 방향은 결정적 계기에 의해 설명되는데, 시간에 따른 의미 있는 축적된 변화는 정책공간과 시간에 있어서 최초의 위치와 상당히 멀어질 수 있다. 경로의존성은 한번 도입된 프로그램과 정책의 지속을 설명하는데 유용하지만 그러한 프로그램의 최초선택을 설명하는 데는 부족하다. 최초선택을 설명하기 위하여 아이디어, 결정적 계기 등이 제시되고 있지만 아이디어의 창출에 대한 설명이 부족하고, 결정적 계기가 상반되는 결과(또는 선택)를 가져올 가능성에 대한 논의는 부족하다(Peters, et.al, 2005: 1283). 따라서 경로의존성에 따르면, 제도변화는 특정 제도나 정책이 새로운 경로로 정착되기 이전인 결정적 계기 또는 정책의 창(policy windows)에서만 가능하다(Krasner, 1984; Greener, 2005; Kingdon, 1995). 이처럼 경로의존성의 핵심적 문제점은 제도 또는 정책의 변화가 일어나는 방식을 설명하지 못한다는 것이다.

역사적 제도주의자들은 경로의존적 개념이 제도변화의 설명에 취약하다는 점을 인식하고 여러 가지 변형된 개념들을 제시하고 있다. 대표적인 예로 단절적 균형, 경로이탈, 경로파괴, 경로형성, 경로전환 등의 개념들을 들 수 있다. Wilford(1994)는 여러 가지 다양한 요소 또는 사건이 시간과 공간을 가로질러 함께 모이는 교차점(conjuncture), 즉 두개 이상의 순열이 겹치는 전환점이 제도 변화의 출발점이라고 주장한다. Krasner(1984)는 제도의 변화를 설명하는데 있어서 단절적 균형(punctuated equilibria)의 개념을 도입한다. 제도는 전쟁, 혁명, 자연재해 등의 충격에 의해 기존의 경로에서 이탈하지만 그 경로를 벗어나 새로운 균형이 이루어질 때까지 오랫동안 안정상태를 유지한다는 것이다. 그러나 단절적 균형의 논리도 발생한 사건을 설명하는 데는 유용하지만 기존의 경로에 있어서 단절의 발생을 예측하는데 대한 설명력은 떨어진다.

제도변화에 대한 설명을 위해 경로파괴와 경로창출의 개념이 제시되기도 한다. Gains, et.al(2005)은 영국 노동당정부에서 추진한 지방자치단체개혁에 대한 경로의존성을 분석하면서 제도결정은 경로파괴적이었지만 집행과정에서는 경로의존성이 발견된다고 주장한다. 경로의존성에 기여하는 요인으로 매몰투자(sunk

변화(incremental political change)를 은폐하고 있다. 주요사건을 중심으로 제도변화를 개념화한다면 점진적 변화가 의미 있는 제도변화를 축적할 경우에도 소규모 변화는 제외되는 문제가 있다. 둘째, 역사적 제도주의는 역사를 실제보다 훨씬 더 논리적 케이지에 일치시키는 내재적 성향이 있는데, 회고적 합리성(retrospective rationality)으로 칭된다. 셋째, 역사적 제도주의는 공공정책의 기준 케이지에 더 관심이 있기 때문에 정치적 갈등을 개념화하고 설명하는데 어려움이 있다. 넷째, 역사적 제도주의는 정치적 변화와 정책변화를 설명하는데 취약하다.

investment), 조정과 예측의 편의를 지적하고 경로파괴적 요인으로 의지와 경쟁을 지적하고 있다. 경로창출(path creation)은 실시간효과(real-time effect)와 의도적 일탈(mindful deviation)이라는 두가지 핵심적 개념에 의해 경로의존성과 구분된다. 경로창출의 관점은 행위자들이 그들의 환경에 대하여 실시간으로 영향을 미칠 수 있다는 사실과 행위자의 의도적 일탈을 통해 내재화된 사회적 관행이나 제도를 합의된 최적 구조와는 다른 방향으로 변화시킬 수 있다는 점을 강조하고 있다(Stack & Gartland, 2003: 489).

경로전환과 경로형성의 개념도 제도변화를 설명하는데 기여할 것이다. Deeg(2001: 7)은 경로의 급격한 대체가 아닌 전환(switch-over)을 강조하고 있다. 새로운 경로는 과거로부터의 급격한 단절을 의미하지 않으며, 기존 경로내에서의 급진적 혁신을 의미하지도 않는다. 새로운 경로는 혼성과정(hybridization process)에 의해 특징되는데, 기존 경로의 많은 제도들이 지속되지만 일부 기존 제도들은 새로운 목적을 위해 변형되거나 새로운 제도로 대체된다는 것이다. 그러나 완전하고 급격한 제도변화에 의해 새로운 경로가 형성된다라는 입장에 따를 경우 경로전환의 유용성은 매우 제한된다. 즉 North가 불연속적 변화라고 명명하는 전쟁, 혁명, 정복, 자연재해 등에 의해 새로운 경로가 형성된다면 경로전환 사례는 발견되기 어려울 것이다. 경로의존성 하에서의 경로형성 가능성에 대한 절충적 주장도 제시되고 있다(Torffing, 2001: 289-290). 경로형성(path shaping)의 개념은 사회적 세력이 현재의 국면에 개입할 수 있고, 새로운 궤적을 형성하는 방향으로 국면을 재구성할 수 있다는 것을 의미한다. 새로운 경로는 기존의 경로로부터 완전히 단절될 수 없기 때문에, 그리고 기존의 경로는 새로운 경로의 일부분으로 재구성되거나 때문에 경로의존성이 생긴다는 것이다. 이러한 사실에 기초할 때 역사적 과정은 근본적인 단절이 아닌 간헐적인 변화를 허용하는 일련의 장기적 경로를 따라 움직이는 진화적 과정으로 간주된다. 경로형성이 기존 경로의 탈구에 기초해 있다면 경로의존성은 총체적 탈구의 논리적 불가능성에 기초해 있음을 알 수 있다. 따라서 경로형성의 개념은 기존 제도에의 완전한 속박이 아니라 일부 경로이탈의 가능성을 인정하고 있다는 점에서 의의가 있다.

2. 분석을 위한 준거기준

지방자치단체 정원관리제도의 변화를 분석하는데 있어서 역사적 제도주의, 특히 경로의존적 관점에서 강조하고 있는 주요 개념을 도출하되, 사례분석에 적합한 내용을 중심으로 준거기준을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제도의 특성에 기인한 경로의존적 경향과 관련된 준거기준이다. 경로의 존이론과 기존 연구에 따르면, 제도의 자기강화기제(Pierson, 2000), 대규모 고정

비용과 매몰비용, 잠재적 네트워크 효과, 학습효과, 적응적 기대(Arthur, 1994) 등이 거론되고 있다. 지방자치단체의 정원관리제도는 중앙통제(중앙-지방간 관계)의 변화, 지방자치제의 발전(지방자치단체의 자율통제, 시민사회의 성숙 등)과 밀접하게 관련되어 있을 뿐만 아니라 제도변화에 따라 수많은 자치단체의 이해관계가 달라지는 특성을 지니고 있다. 따라서 기존의 제도적 특성을 유지하려는 자기강화기제가 제도 속에 내재되어 있다고 볼 수 있다. 또한 기존 제도의 핵심내용을 변화시킬 경우 손해를 보게 될 자치단체의 체계적인 저항이 예상된다. 즉 기존의 제도적 안정화에 이미 많은 시간과 에너지를 투자하였으므로 새로운 제도변화를 시도할 경우 매몰비용(sunk cost)이 초래될 수 있다는 것이다. 이러한 내용에 기초할 때 매몰비용뿐만 아니라 새로운 제도변화에 따른 기대비용이 증대될 경우에도 제도의 핵심내용은 변화되기 어려울 것이다.

둘째, 제도에 포함된 핵심행위자의 사고와 신념체계에 의한 제도 지속화와 관련된 준거기준이다. 제도적 행위자의 권력과 통제유지 성향 및 현상유지적 사고(Barnes, et.al, 2004), 행위자들의 공유된 정책신념(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; Peters, et.al, 2005) 등에 의한 행태적 속박에 의해서도 특정 제도가 유지된다고 볼 수 있다. 합리선택적 제도주의와 역사적 제도주의의 통합가능성에 관한 연구에 의하면(하연섭, 2003), 제도내의 핵심행위자들의 전략적 선택에 의해 기존 제도가 유지될 수 있다는 점도 강조되고 있다. 다시 말해 행위자의 합리적 선택에 의해 제도가 변화될 수 있다는 주장은 행위자의 관성적 사고와 신념체계 그리고 현상유지적 선택에 의해 특정 제도가 지속될 수 있다는 주장으로 연결된다. 지방자치단체 정원관리제도와 관련해서는 중앙부처, 특히 행정자치부 관료의 사고와 신념체계가 중요한 영향을 미칠 것이다. 행정자치부 관료들은 자치단체의 역량불신에 대한 기존의 사고와 자치단체에 대한 통제관성을 탈피하지 못하거나 의도적으로 유지하려는 성향을 가질 수 있다.

셋째, 경로일탈과 관련된 준거기준이다. 신제도주의학자들은 최근 경로의존성이론이 제도변화를 설명하기 어렵다는 한계를 인식하여 단절적 균형, 경로이탈, 경로파괴, 경로형성, 경로전환 등의 개념들을 제시하고 있다. 특정 제도의 경로의존적 경향에도 불구하고 때때로 제도의 획기적인 변화가 이루어지기 때문이다. 지방자치단체의 정원관리제도에 있어서도 총정원제에서 표준정원제로 변화될 때는 점진적 변화를 거치면서 크게 변화되지 않았지만, 표준정원제에서 총액 인건비제로 변화되는 과정에서는 경로의존적 경향과 더불어 경로이탈적 특성이 발견되고 있다. 경로이탈적 특성에 영향을 미치는 요인으로는 위기상황과 외부환경에 대한 리더의 전략적 대응뿐만 아니라 국가지도자의 의지, 기존 제도의 수학체감 인식, 개혁에 대한 강력한 관심, 급진적 조치를 시현하려는 단기적 욕

구(Gains, et.al, 2005) 등을 들 수 있다. 지방자치단체 정원관리제도의 경로이탈적 특성에 영향을 미치는 요인으로는 최고결정자의 분권의지, 국가경쟁력과 지방의 자율성을 중시하는 환경적 요인 등을 들 수 있다.

III. 지방자치단체 정원관리제도의 변화분석: 총액인건비제를 중심으로

1. 지방자치단체 정원관리제도의 변화 고찰

1) 총액인건비제의 개념과 내용

총액인건비제는 부처별, 기관별, 자치단체별로 인건비 예산총액의 범위 내에서 인력의 직급별 규모, 직렬·직류 등의 종류, 기구의 설치 및 인건비 배분에 대하여 자율성을 가지고 운영하되 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도이다(서필언, 2006). 총액인건비제는 미국의 총액예산제(lump-sum budgeting), 영국의 총액운영비제(running costs), 캐나다의 총액운영비예산제(operating budget) 등에서 보는 바와 같이 경상경비 총액한도 내에서 부처별, 자치단체별로 자율적으로 지출할 수 있도록 하여 부처·기관단위의 효율성 제고보다는 공무원 전체의 인건비 효율의 제고수단으로 활용되고 있다. 지방자치단체의 총액인건비제는 자치단체가 기구의 설치나 정원의 증원시 행정자치부의 승인을 받지 않고 인건비성경비의 총액을 기준으로 필요한 기구와 정원을 자율적으로 책정·운영하도록 하는 제도이다.⁶⁾

지방자치단체의 총액인건비제는 기존의 표준정원제에 비하여 지방자치단체의 조직 및 인사자율성을 획기적으로 제고하는 제도이다. 기존의 표준정원제도와 총액인건비제를 비교하면 다음 표와 같다.

6) 중앙과 지방의 총액인건비제는 제도의 기본취지는 조직운영의 자율권을 확대하여 행정의 성과향상을 도모하는 점에서는 유사하다. 다만 중앙의 경우 총액인건비 상한이 정해져 있어 이를 넘지 못하는데 반하여 지방의 총액인건비제는 인건비예산 기준액제 도이며 정원상한이 없다는 점에서 차이가 있다(서필언, 2006).

〈표 1〉 자치단체의 표준정원제와 총액인건비제 비교

구분		표준정원제	총액인건비제
중앙 통제	법령규정	<ul style="list-style-type: none"> ·지자체 본청 기구설치 기준 ·보조·보좌기관의 직급기준 ·직급별·직종별 정원책정비율 등 	<ul style="list-style-type: none"> ·국단위 기구(국이 설치되지 않은 시군구는 5급 과단위 기구) 설치 기준 ·부단체장의 정수 및 직급기준, 보조·보좌기관의 직급기준 존치
지방 통제 (자율 관리)	행정자치부 장관 승인	<ul style="list-style-type: none"> ·보정정원을 초과하는 정원 ·4급(시군구는 5급) 이상 정원 ·직속기관 등 각종 기구설치 	<ul style="list-style-type: none"> ·승인제도 폐지(자율 결정) ·의회사무기구 및 직속기관·사업소·출장소의 장(시도 3급, 시군구 4급~5급) 등의 직급책정시 사전 협의
지방 통제 (자율 관리)	조직진단	<ul style="list-style-type: none"> ·조직진단제도 내실운영 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ·조직진단기법 개발 및 운영활성화 ·문제점이 있는 자치단체에 대한 정밀진단 실시
	의회 및 주민의 통제	<ul style="list-style-type: none"> ·절차적 미비, 정보부족으로 실질적 통제 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ·지방의회와 주민통제 강화: 조례규정사항 강화, 입법예고 강화, 재정영향분석 실시 및 공개

출처: 권오철 외(2006: 8) 참조.

표에서 보는 바와 같이 표준정원제의 경우 지방자치단체별 표준정원산식을 개발하여 공무원 정원의 한도를 정하고, 그 한도 내에서 조직운영에 관한 자율성을 부여하는 제도이다. 이 제도 하에서는 자치단체의 정원이 같더라도 상위직급 책정과 기구증설 등을 통해 조직을 팽창시킬 수 있으므로 중앙정부(행정자치부)는 법령기준과 승인절차 등의 통제장치를 보조적으로 활용하였다. 그에 반해 총액인건비제는 자치단체별 총액인건비를 산정하고 그 범위 내에서 정원과 상위직급 책정, 기구설치 등을 자율적으로 결정하게 하는 제도로서 기구와 정원에 대한 승인절차를 폐지하여 자치조직권을 대폭 확대하는 제도이다. 그러나 2007년도 도입된 총액인건비제는 현실적 여건을 고려하여 다소 변형된 내용을 담고 있다. 총액인건비제의 도입으로 인한 변화는 크게 정원관리와 기구관리의 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 정원관리의 경우 자치단체의 총정원과 직급별 정원은 총액인건비를 기준으로 조례에 의해 자율적으로 관리하도록 하였고, 표준정원제하의 고위직(시도 4급, 시군구 5급 이상)의 정원책정, 한시정원의 책정, 보정정원의 책정 등에 대한 행정자치부장관의 승인을 폐지하였다. 기구관리의 경우 시도, 국 설치 시군구, 국 미설치 시군구 등으로 구분하고 고위직 기구의 설치범위 외에는 대부분 지방자치단체가 자율적으로 정할 수 있도록 하였다.

총액인건비 산정과 관련하여 지방자치단체의 종류와 특성을 고려하여 10개의 유형으로 나누고, 행정기능을 11개로 분류하여 산정하도록 하였다. 기획조정, 행재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택, 지역개발, 소방방

제, 지방의회, 읍면동 등 행정기능별로 행정수요를 산정한 후 자자체별로 행정수요 처리에 영향을 미치는 지역여건과 자자체 인력운영 현실을 고려하여 보정하고 있다. 또한 보건복지, 소방, 외국인 거주자 증가 등 주민생활과 밀접한 분야에 대한 수요를 반영하였다. 총액인건비 예산에 대해서는 이를 준수해야 하지만, 행정수요의 급증이나 현안수요에 대응한 인력증가가 있을 경우 총액인건비의 초과도 가능하다. 다만 행정수요의 증가 없이 과도하게 인건비 또는 인력을 증가시킬 경우 조직분석 및 진단을 실시하고, 다음 연도 총액인건비에 반영한다. 행정자치부는 산정한 총액인건비의 2.5%를 초과할 경우 조직분석 및 진단을 위한 판단의 기준으로 설정하고 있다.

총액인건비제는 인건비의 수준에 따라 자치단체의 정원, 기구, 상위직 등이 달라지므로 자치단체의 수요변화를 고려하여 그 범위를 적정화하는 것이 매우 중요하다. 2007년도 총액인건비제에 포함된 인건비의 범위는 다음 표와 같다. 여기에 제시된 19개 인건비항목은 과부족이 있을 경우 지방의회의 별도 승인 없이도 이용(移用)이 가능하다.

〈표 2〉 총액인건비에 포함된 예산항목

구분	인건비	물건비	이전경비
예산항목	<ul style="list-style-type: none"> ·기본급 ·수당 ·정액급식비 ·교통보조비 ·명절휴가비 ·가계지원비 ·연가보상비 ·기타직 보수 ·일용인부임 	<ul style="list-style-type: none"> ·업무추진비 -기관운영업무추진비 -부서운영업무추진비 -정원가산업무추진비 ·직무수행경비 -직책급업무추진비 -직급보조비 -특정업무수행활동비 	<ul style="list-style-type: none"> ·성과상여금 ·연금부담금 ·국민건강보험금 ·연금지급금

총액인건비 전면도입 이후에도 존치하기로 결정된 사항은 부단체장의 정수·직급기준과 각종 직위에 대한 직급기준이다. 여기에는 시도와 시군구의 보조·보좌기관 등의 직급기준, 소속기관 및 하부행정기관의 장과 보조·보좌기관 등의 직급기준, 그리고 의회사무기구의 설치기준과 직급기준이 포함된다. 그리고 계급제, 보수제, 성과상여금제 등 현행 인사제도 역시 그대로 유지된다.

2) 지방자치단체 정원관리제도의 변화

지방자치단체의 기구 및 정원관리제도는 1988년 총정원제를 도입하면서부터 시작되었다고 할 수 있다. 1988년 이전에는 자치단체의 공무원 정원을 행정자치

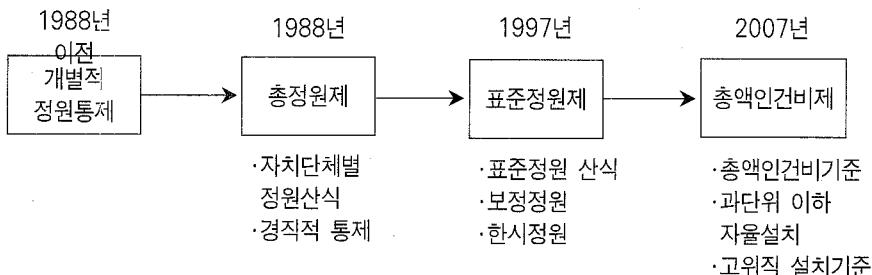
부장관(당시 내무부장관)의 승인 범위 내에서 자치단체 규칙으로 정하도록 하면서 중앙정부에서 일률적으로 통제하였다. 이 제도하에서는 자치단체의 공무원에 대한 객관적인 정원산식을 개발하지 않았기 때문에 중앙정부의 자의적인 판단이 개입할 여지가 많았다.

1988년 총정원제(ceiling management)를 도입하면서 인구를 주요 변수로 한 회귀방정식에 근거하여 자치단체의 정원산식을 개발하면서 다소 객관적인 근거를 마련하게 되었다. 그러나 총정원제 하에서도 여유정원 등 탄력성을 부여하지 않았기 때문에 매우 경직적으로 운영되었다. 자치단체의 현원이 총정원보다 1천명 이상 초과한 상황에서 공무원 1명만 증원하려고 해도 내무부의 승인을 받아야 하였으므로 자치단체의 정원억제보다는 내무부의 권력유지수단으로 평가되기도 하였다(임도빈, 1997: 59).

1992년 이러한 총정원제는 다소 개선된 제도로 발전하게 되는데, 정원산정과 지방교부세를 연계하여 정원초과 자치단체에 대해서는 불이익을 주도록 하였다. 즉 지방교부세 산정시 실제 정원을 측정단위로 하되, 표준정원에 기초한 보정계수를 산정하여 가중합으로써 정원초과 자치단체에는 불이익을 주고 정원미달 자치단체에는 이익을 주려는 노력을 하였다(김준한, 1995: 814).

1997년 들어 총정원 산식이 지난 과소표본, 자치단체의 유형화 및 독립변수 선정의 자의성 등이 지적되어 표준정원제로 전환되었다. 표준정원제는 최근 6년 간의 변화추세를 반영한 획단면적 시계열분석에 근거하여 자치단체의 표준정원을 제시하고, 독립변수로 총정원제에서 반영된 인구, 면적, 기관수 외에 일반회계총결산액을 포함시켰다. 또한 보정정원의 개념을 도입하여 정원산정에 있어서 탄력성(flexibility)을 부여하였다. 1999년 지역별 특성변수를 고려한 표준화지수법을 가미하여 표준정원산식을 보다 정교화하기도 하였지만 표준정원제라는 기본적인 틀을 벗어나지는 못하였다.

<그림 1> 지방자치단체의 정원관리방식 변천과정



2007년 들어 표준정원제가 총액인건비제로 전환되었다. 총액인건비제는 이론적으로 보면 총정원제에서 표준정원제로 변화되는 방식과는 다른 내용을 포함한다. 그 동안 자치단체 정원제도의 개선에 관한 연구들이 시도되었지만 대부분 총정원제 또는 표준정원제를 보완하는데 초점이 있었고, 그것도 실제로 반영된 경우는 많지 않다(김준한, 1995; 박재완, 2000; 김태영 외, 1999). 근본적인 한계는 현재의 정원을 종속변수로 사용하였다는 점과 개선된 산식에 의해 도출된 정원들과 실제 정원들간에 차이가 나는 경우가 많았다는 점이다. 총액인건비제는 인건비성 경비총액을 기준으로 그 범위 안에서 자치단체가 자율적으로 기구와 정원을 정하도록 한다는 점에서 기존의 표준정원제와는 근본적으로 다른 제도로 인식될 수 있다. 표준정원제가 총액인건비제로 전환되면서 변화된 내용, 특히 자치단체의 자치조직 및 인사권상에 있어서의 변화를 중심으로 살펴보면 다음 표와 같이 요약된다.

〈표 3〉 총액인건비제 도입으로 인한 제도변화의 주요 내용

구분	표준정원제	총액인건비제
정원 관리	정원산정방식	· 표준정원산식에 근거: 10개 자치단체 유형별 산식
		· 소방직외 공무원과 소방직 공무원의 정원산식으로 구분
		· 보정산정을 위한 보정비율 적용
	정원책정기준	· 종류별 정원책정 기준
		· 직급별 정원책정기준: 행정자치 부령의 기준 준수
		· 고위직 정원책정 승인: 시도 및 특별시 자치구는 4급 이상, 시군 및 광역시 자치구는 5급 이상 지방공무원
	· 한시정원 책정: 승인	· 행정자치부장관 승인 폐지
	· 보정정원 초과책정: 승인	· 행정자치부장관 승인 폐지
	· 교육공무원 정원책정: 승인	· 행정자치부장관 승인 폐지

(다음 쪽에 계속)

구분	표준정원제	총액인건비제
기구 관리	시도의 기구	·실국본부 및 '과담당관': 인구기준에 따라 7개 그룹으로 세분화
		·설치가능한 실국본부와 과담당관 수 명시
		·보조·보좌기관의 직급기준
		·직속기관·사업소·출장소장의 직급기준
	시군구의 기구	·실국 및 실과담당관: 인구에 따라 25개 그룹으로 세분화
		·설치가능한 실국 및 실과담당관 수 명시
		·보조·보좌기관의 직급기준
		·직속기관·사업소·출장소장의 직급기준
	부단체장 등	·부단체장과 전문위원의 정수
	의회사무기구	·의회사무기구의 직급기준
	한시기구	·행정자치부장관의 승인
	여유기구	·시도: 1실국 2과담당관(서울과 경기는 1실국 3과담당관)
		·시군구: 1실과담당관(인구 50만이상 시는 2실과담당관)

표에서 보는 바와 같이 총액인건비제가 도입되면서 기존의 표준정원제에 포함된 내용의 상당부분이 변화된 것을 알 수 있다.

첫째, 정원관리 중 정원산정방식과 관련하여 먼저 전체 정원을 산정할 때 복잡한 표준정원산식에 기초하던 것을 비교적 간단한 인건비성 경비에 근거하도록 하였다. 그리고 소방직외 공무원과 소방직 공무원의 정원산식으로 구분하던 방식을 폐지하고 11개 기능별로 수요를 산정하는 방식으로 전환하였고, 보정산

정을 위한 보정비율은 지역여건과 인력운영현실을 고려하여 적용하고 있다. 그러나 아직 총액인건비산정에 관한 구체적인 산식이 제시되지 않아 판단하기 어렵지만 총액인건비산정에 있어서 자치단체를 10개 유형으로 구분하고 있어 표준정원식에서 발견되는 복잡성이 반복될 우려가 존재하고 있다.

둘째, 정원관리 중 정원책정기준과 관련하여 종류별 정원책정과 직급별 정원책정은 자치단체의 조례와 규칙으로 제정하도록 함으로써 인력운영의 자율성을 대폭 확대하였다. 특히 고위직의 정원책정(시도 및 특별시의 자치구는 4급 이상, 시군구 및 광역시 자치구는 5급 이상)에 대한 승인을 폐지하였다. 그리고 한시 정원의 책정, 보정정원의 책정, 교육공무원의 정원책정 등에 대해서도 행정자치부장관의 승인을 폐지하였다.

셋째, 기구관리 중 시도의 기구설치와 관련하여 실국본부와 과담당관의 설치기준에 대하여 인구를 기준으로 7개 그룹으로 구분하던 것을 총액인건비제하에서는 유형구분 자체를 폐지하였다. 표준정원제하에서는 설치가능한 실국본부와 과담당관의 수를 명시하였으나 총액인건비제로 전환되면서 과단위 이하 기구는 자율적으로 설치할 수 있고 국단위 기구(3급 이상)에 대해서만 설치범위를 제시하고 있다. 그러나 보조·보좌기관의 직급기준과 직속기관·사업소·출장소장의 직급기준은 그대로 존치하여 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 그리고 한시기구와 사업소의 경우에도 그 장의 직급이 3급 이상일 경우 행정자치부장관과 사전에 협의하도록 하고 있다.

넷째, 기구관리 중 시군구의 기구설치와 관련하여 실국 및 실과담당관의 설치기준에 대하여 인구규모에 따라 25개 그룹으로 세분하던 것을 국설치 시군구와 국 미설치 시군구로 이원화하고 있다. 표준정원제하에서는 설치가능한 실국 및 실과담당관의 수를 명시하고 있었지만 총액인건비제로 전환되면서 국설치 시군구는 과단위 이하의 기구를 자율적으로 설치할 수 있고 국단위(4급 이상) 기구의 설치기준만 제시하고 있다. 국 미설치 시군구의 경우 과단위(5급 이상) 기구의 설치기준을 존치시키면서 주민생활지원기구를 추가로 설치할 수 있도록 하였다. 그러나 보조·보좌기관의 직급기준과 직속기관·사업소·출장소장의 직급 기준에 대해서는 시도에서와 같이 그대로 존치하여 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있다.

다섯째, 총액인건비제로 전환되면서 여전히 변하지 않는 기준들도 존재한다. 부단체장·전문위원의 정수와 의회사무기구의 직급기준은 존치되며, 여유기구의 경우에도 내용은 조금 다르지만 존치되고 있다. 여유기구는 시도의 경우 1실국 2과담당관(서울과 경기도는 1실국 3과담당관)이였으나 총액인건비제로 전환되면서 시도와 국 설치 시군구의 경우 1실국으로 바뀌었고, 시군구의 경우 1실과담당관(인구 50만명 이상 시는 2실과담당관)이던 것이 총액인건비제로 전환되면서

국 미설치 시군구의 경우 1실과담당관으로 바뀌었다. 다만 한시기구의 경우 행정자치부장관의 승인사항이었으나 총액인건비제로 전환되면서 시도는 3급 이상 1국으로, 국 설치 시군구는 4급 1국으로 바뀌었다.

2. 경로의존적 관점에 의한 자치단체 정원관리제도 변화 분석

1) 제도적 관성과 잠재적 비용에 의한 경로의존성

경로의존적 관점에 의해 총액인건비제를 분석하면, 기존 표준정원제도의 잔재가 새로운 제도의 선택을 제약하고 있는 점이 발견된다. 이는 기존 제도에 의한 제약을 의미한다는 점에서 제도적 타성에 의한 경로의존성(institutional inertia)이라고 말할 수 있다. 총액인건비의 산정에 있어서 지역의 여건과 인력운영현실을 고려하여 일부 보정해 주고 있지만 기존의 공무원수에 의한 제약을 피할 수 없다. 기본적으로 총액인건비는 지난해 인건비에 기초하여 책정되는데, 이러한 인건비는 공무원수에 의해 결정되기 때문이다. 기존의 표준정원제 하에서 회귀방정식에 의해 도출된 정원산식도 현재 정원을 종속변수로 채택하는 본원적 한계 때문에 여러 가지 비판을 받았는데, 총액인건비제로의 전환 이후에도 현재 정원에 의한 제약은 극복되지 않고 있다. 이는 경로의존이론에서 말하는 자기강화적 기제(self-reinforcing mechanism)에 의한 것으로서 기존의 제도가 일정한 패턴의 유지 또는 장기적 복제의 성향을 보이기 때문이다(Arthur, 2003). 즉 표준정원제하에서 승인해준 공무원의 수가 총액인건비의 결정에 영향을 미친다는 점에서 이전 단계에서 결정한 제도의 잔재가 이후의 새로운 제도선택을 제약하는 상황이다.

총액인건비제의 도입에 있어서 기존 제도의 잔재에서 완전히 탈피하지 못한 것은 자치단체의 적정 공무원수를 도출하기 어렵다는 현실적 한계에 기인하기보다는 갑작스러운 제도변화에 따른 기득권의 상실, 해당 자치단체의 저항과 반발, 그리고 중앙부처의 정치적 부담 등이 결합된 결과로 보인다.⁷⁾ 경로의존성에서 말하는 기존 제도의 편익이 존재하거나 기존 제도의 도입에 따른 과도한 비용이 발생하는 경우이다. 지방자치단체는 기존의 제도로부터 부여받은 정원과 기구를 인정하지 않는 새로운 제도의 도입에 따른 예상되는 불이익 때문에 제도변화에 저항할 수 있는데, 그에 따라 중앙부처는 자치단체협의체나 공무원노조의 체계적인 저항, 특히 기득권이 상실되는 해당 자치단체의 반발에 따른 정치적 부담 등 예상되는 정치적 비용을 고려하지 않을 수 없다는 것이다(행정자

7) 박재완(2000)은 회귀분석에서 나타나는 한계인 현 정원을 종속변수로 두는 본원적 문제를 해결하기 위하여 MIMIC모형을 차용하여 적정 공무원수를 대변하는 복수의 지표(현 정원, 일반회계총결산액, 개인용컴퓨터 보유대수)를 개발하여 제시하였지만 반영되지는 않았다.

치부 K팀장 인터뷰 결과). 더욱이 총액인건비제 도입의 일정을 고려할 때,⁸⁾ 기존 제도의 토대를 인정하지 않는 새로운 제도의 도입을 위해서는 상당한 기간의 검토와 시행착오를 거쳐야 하는 등 학습과 실험비용 역시 고려해야 할 것이다. 따라서 기존의 제도에서 채택된 공무원수를 무시하고 실질적인 행정수요를 반영한 총액인건비를 산정할 수 없었던 것이다.

직속기관·사업소·출장소의 설치요건을 폐지하지 못한 것도 기존의 제도에 의해 승인해준 요인이 새로운 제도채택에 영향을 미친 예에 속한다. 이는 후술하는 고위직(국단위) 기구의 설치범위와 연계되어 있는데, 실국의 설치범위가 정해져 있는 상황에서 국장급인 직속기관이나 출장소의 설치기준을 폐지하면 기존제도에 의해 편익을 받은 자치단체가 더 유리해지는 결과가 초래된다. 즉 현재의 국단위 기구의 숫자를 기준으로 국의 설치범위를 정할 수밖에 없는 제도적 유산 때문이다(한국지방행정연구원 K박사 인터뷰 결과). 이는 총액인건비 산정방식과는 반대로 표준정원제하에서 설치된 직속기관이나 사업소 및 출장소의 수가 자치단체마다 상이한 상황에서 이들 기관의 설치기준을 폐지할 경우 상대적으로 불이익을 받는 자치단체의 반발이 예상되기 때문에 기존의 기준 자체를 폐지하지 못하고 존치시킨 것으로 해석된다. 요컨대, 기존 공무원수에 의한 총액인건비 산정방식과 직속기관 등의 설치요건 존치는 기존 제도의 제약과 정치적 비용 등에 의해 제도변화가 이루어지지 못하거나 지연되는 제도적 관성이 형성된데 기인하는 것으로 볼 수 있다.

2) 중앙관료의 사고체계에 의한 경로의존성

총액인건비제의 도입을 통해서도 바뀌지 않고 남아 있는 부분이 고위직 기구 설치에 대한 통제이다. 이러한 사실은 행정자치부 공무원들의 사고체계와 관련되어 있음을 알 수 있다. Dimitrakopoulos(2001)의 주장에서와 같이 행정자치부의 공무원들은 이미 표준정원제에 적응되어 총액인건비제로의 갑작스러운 전환을 회피하게 되고, 이미 이러한 변화에 대한 대응목록 역시 마련한 것으로 해석할 수 있다. 과거부터 지금까지 행정자치부 공무원들이 주장하는 핵심논리는 고위직의 남용과 지방재정의 파탄 가능성(이후 기형적 조직·인력구조의 가능성)이었다.⁹⁾ 즉 기구와 정원에 대한 완전한 자율성 부여는 고위직 기구의 남설 등 부작용을 심화시킬 수 있다는 것이다. 이러한 상황에서는 이전의 선택이 새로운 대안선택을 배제하며, 표준정원제에서 총액인건비제로의 완전대체보다는 점진적

8) 총액인건비제는 2004년 말 도입을 검토하면서 2005년과 2006년 시범실시를 거쳐 2007년부터 도입할 계획을 세운 바 있다.

9) 총액인건비로 둑어두고 있어 재정파탄 가능성은 없어졌으나 고위직 기구설치에 대한 제약이 없어질 경우 기형적 조직·인력구조가 초래될 가능성은 높아졌다.

이고 적응적 전환이 이루어질 수밖에 없다는 것이다.

이러한 중앙관료의 사고체계는 지방자치단체에 대해서도 중앙부처에서와 같이 일정한 통제가 이루어져야 한다는 주장으로 나타난다. 중앙부처는 기구와 정원의 확보를 위해 행정자치부 및 기획예산처의 통제와 견제를 받는데 반하여, 총액인건비제 하의 지방자치단체는 방만한 기구와 인력운영에 대한 통제와 견제를 받지 않게 된다는 것이다(행정자치부 K팀장 인터뷰 결과). 특히 중앙부처 단위에서 총액인건비제를 도입함에 있어서 국장급 이상 고위직의 기구설치에 대한 승인권을 존치시키고 있는데(남궁근·서원석, 2005), 지방자치단체의 총액인건비제 도입에 있어서도 정책적 일관성이 확보되어야 한다는 것이다. 실제로 자치단체의 기구 및 정원운영에 있어서 직급인플레이션, 특히 고위직의 남설가능성에 대한 중앙관료의 우려가 나타나기도 하였다. 지금까지 지방자치단체는 최대 혀용기구수 만큼 조직을 팽창시켜왔고(임도빈, 1997: 69), 총액인건비제의 시행실시에서 고위직의 증가가 현저하였다는 사실(서울신문, 2006.10.10)은 주민의 인기에 영합한 기구팽창우려와 직급인플레이션에 대한 행정자치부의 우려를 간접적으로 뒷받침해주고 있다. 이러한 논리는 지방의회와 지역의 NGO 등에 의한 견제가 충분하지 못하고 지방자치단체의 자치역량이 높지 않은 상황에서 기구팽창과 기형적 인력구조의 가능성에 대한 최종적인 통제장치를 확보해야 한다는 책임의식의 표현으로 볼 수도 있다.

중앙관료의 외형적인 주장과는 달리 그 내면에는 자치단체의 역량에 대한 불신과 통제관성이 자리하고 있음을 알 수 있다. 총액인건비제를 도입하는 가장 큰 목적은 고위직 기구를 포함한 자치단체의 기구설치에 대한 통제를 완화하고, 총액인건비의 범위 안에서 지방자치단체의 재량으로 직급구조를 선택하도록 하기 위한 것이다. 즉 자치단체의 판단에 따라 소수 고위직에 다수의 하위직을 선택하든 아니면 다수 고위직에 소수 하위직을 선택하도록 자율성을 주기 위한 것이다(충북대 C교수 인터뷰 결과). 그럼에도 불구하고 총액인건비제의 본래취지를 반영하지 못하고 고위직 기구설치에 대한 통제를 유지하고 있는 것은 고위직의 남설을 우려하거나 자치단체의 합리적 조직운영을 불신하는 사고나 가치체계가 관성적으로 유지되고 있다는 증거로 볼 수 있다. 이러한 사고체계나 공유된 정책신념(policy belief)은 기존 제도나 정책을 지속시키는 원인이 될 수 있다. 제도속의 행위자들은 지엽적인 신념을 포기할 수 있을지라도 그들의 핵심적 신념을 포기하기를 꺼린다는 주장(Peters, et.al, 2005: 1289)에 따르면, 행정자치부의 관료들은 지방자치단체의 정원통제, 특히 고위직 기구설치에 대한 통제라는 핵심적 가치를 포기할 수 없는 것이다. 중앙관료들은 지방자치제 초기부터 지방자치단체의 자치역량과 자기통제능력에 대하여 불신하는 사고를 가지고 있었고, 이러한 사고가 자기강화기제를 통하여 여전히 불식되지 않고 지속 또는

확대되고 있다고 볼 수 있다. 물론 고위직에 대한 정원책정 기준을 폐지하였기 때문에 고위직에 대한 통제도 완화되었다고 주장할 수 있지만 고위직(국장급 이상) 기구설치범위의 제한으로 정원과 관계없이 고위직을 설치할 수 없기 때문에 지방자치단체로서는 재량의 여지가 없다고 할 수 있다.

3) 경로전환적 특성: 최고결정자의 분권의지

제도의 변화방향과 관련하여 기존 제도의 핵심내용이 존치되고 있다는 점에서 경로의존성을 보이면서도 정원책정의 기준, 과단위 이하기구의 설치기준, 한시정원과 보정정원의 설치기준 등이 폐지되었다는 점에서 일부 하위제도의 대체에 의한 경로이탈적 경향을 보여 전체적으로는 경로전환(switch-over)으로 규정할 수 있다.¹⁰⁾ 표준정원제의 핵심내용이 그대로 유지되었다는 점에서는 기존 제도의 지속화로 해석할 수 있지만, 하위제도의 상당 부분이 크게 변화되었다는 점에서, 즉 표준정원제가 총액인건비제로 급격하게 대체되지 않고 두가지 요소가 적절하게 혼재되면서 경로전환이 이루어졌다는 것이다. 경로이탈적 특성과 관련하여 총액인건비제는 그 타이틀에서 기존의 총정원제나 표준정원제와는 근본적으로 다르다는 점에서 경로이탈적 경향을 보이고 있다. 처음 도입된 총정원제는 1992년 교부세와 연계된 제도로 발전하고, 이후 경직적 통제를 보완하기 위하여 탄력성과 여유기구를 인정한 표준정원제로 발전하였으며, 그리고 1999년 표준화지수를 추가하는 등 반응적 순열(reactive sequences)을 보이고 있다. 그러나 총액인건비제는 총정원제나 표준정원제와는 달리 정원기준 자체를 폐지함으로써 기존의 제도패턴에서 벗어나는 경로이탈적 경향마저 보이고 있다.

지방자치단체 정원관리제도의 경로이탈적 변화에 기여한 요인으로는 대통령의 강력한 분권의지라고 할 수 있다. 대통령은 지방분권과 국가균형발전을 국정의 기본과제로 삼고 임기내내 추진하였다. 총액인건비제도 역시 참여정부의 지방분권로드맵에 포함된 과제로서 대통령의 강력한 의지표명에 따라 2007년부터 도입된 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 대통령의 국정중점은 2004년 중반 이후부터 지방분권(권한이양)보다는 정부혁신 쪽으로 이동하였고, 정부혁신 지방분권위원장 역시 중간에 교체되었다는 점에서 최고결정자의 분권의지가 약화되었다고 주장할 수도 있지만(하혜수, 2005),¹¹⁾ 총액인건비제의 도입 방침을

10) 이처럼 경로의존성과 경로이탈이 혼재되어 있는 현상을 일컬어 경로전환 또는 경로 혼재라고 지칭한다(Deeg, 2001).

11) 동아일보가 2003년 2월 23일 취임 이후 2005년 2월 22일까지 주요 연설, 기자회견, 간담회 등 247건의 발언록을 분석한 결과 혁신이라는 말을 272회로 가장 많이 사용하였고, 그 다음으로는 개혁(238회)이었으며, 균형발전과 지방분권은 각각 78회와 51회로 나타났다. 탄핵에 따른 업무복귀 전후를 비교하면 혁신이라는 말은 110회에서 162회로 늘어난 반면 지방분권은 36회에서 15회로 줄어들었다(『동아일보』, 2005.2.25).

확정하였던 2004년 3월까지는 대통령의 지방분권의지가 확고하였고, 정부혁신지방분권위원장 역시 2004년 6월에 교체되었기 때문에 최고결정자의 지방분권의지는 총액인건비제의 도입과 추진에 긍정적으로 기여한 것으로 볼 수 있다.

최고결정자의 의지 및 전략적 선택과 더불어 지방자치단체의 자율성에 기초한 국가경쟁력 제고를 강조하는 환경적 요인 역시 표준정원제에서 총액인건비제로의 경로전환에 기여한 것으로 사료된다. 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 중앙정부의 역할보다는 지방자치단체의 역할비중과 자율성의 확대가 필요한 상황에서 지방분권화가 강조되었고,¹²⁾ 이러한 지방분권화를 위한 핵심적 수단으로서 지방자치단체의 자치조직·인사권의 확대가 요청되었다고 할 수 있다. 자치조직·인사권의 확대를 위해서도 기존의 제도를 개선하는 방식에서 탈피하여 자치단체의 조직권을 획기적으로 높일 수 있는 총액인건비제를 도입하게 된 것이다(행정자치부, 2006). 물론 기존 제도의 관성과 중앙부처 관료의 신념체계에 의해 고위직 기구설치기준의 유지와 같은 경로의존적 특성이 나타나기도 하지만 자치조직권의 확대를 요구하는 환경적 요구에 따라 자치단체의 정원기준을 폐지하는 등 일부 경로전환적 특성이 나타났다고 할 수 있다.

IV. 결 론

지금까지 지방자치단체의 공무원 정원관리제도의 변화과정, 특히 총액인건비제의 경로의존적 특성을 분석하였다. 총액인건비제가 도입되면서 기존의 기구 및 정원에 대한 승인권이 폐지되는 등 자치단체의 자치조직·인사권이 크게 신장될 수 있게 되었다. 종류별·직급별 정원책정, 고위직의 정원책정, 한시정원의 책정, 보정정원의 책정 등에 대한 승인권이 폐지되었고, 과단위 이하의 기구설치권 역시 지방자치단체의 자율에 맡겨졌고 국단위의 기구설치에 있어서 여유기구와 한시기구 등을 둘으로써 자치조직권에 대한 제약이 크게 완화되었다. 이러한 성과에도 불구하고 고위직 기구(국단위)의 설치에 대한 승인권, 보조·보좌기관 직급기준과 직속기관·사업소·출장소의 장의 직급기준, 한시기구와 여유기구의 기준, 부단체장·전문위원의 정수와 의회사무기구의 직급기준 등은 그대로 존치되는 등 여전히 자율성을 제약하는 요소들도 포함되어 있다.

경로의존성이론에 입각하여 이러한 제도변화를 분석하면, 첫째, 기존 표준정

12) 1980년대 이후 전세계적으로 지방분권이 강조되고 있는데, OECD 국가들 중 중앙정부의 역할비중(국세부담률)이 높은 국가일수록 경제성장률이 낮다는 연구결과도 제시되고 있다(Steinmo, 1995: 채원호, 2005에서 재인용). 이러한 세계적 요구가 우리나라의 지방분권 추진과 자치조직권 강화에도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

원제도의 잔재가 새로운 제도에 대한 선택을 제약하는 제도적 타성이 존재하고 있다. 총액인건비의 규모 책정에 있어서 현재의 정원에 대한 인정, 보정정원의 잔존, 그리고 지속기관·사업소·출장소 설치기준의 잔존 등은 기존 제도의 자기 강화적 기제가 작동된 결과로 사료되며, 새로운 제도로의 전환에 따른 잠재적 비용을 유발시켜 경로의존적 변화패턴을 가져왔다고 할 수 있다.

둘째, 자치단체 정원관리에 있어서 핵심적 부분이라고 할 수 있는 고위직 기구의 설치기준이 존치된 것은 중앙부처의 사고체계와 통제성향에 기인한 것으로 볼 수 있다. 행정자치부의 공무원들은 지방의회와 지역 NGO의 견제장치가 미흡하고 자치단체의 자치역량이 높지 않은 상황에서 자치단체에게 기구정원에 대한 완전한 자율성을 부여할 경우 기구팽창이 우려되어 그에 대한 최종적인 통제장치가 필요하다는 책임의식을 느끼고 있다. 따라서 고위직 기구의 팽창과 그에 따른 자치단체의 기형적 인력구조 가능성에 대한 최종적 견제장치가 필요하다는 중앙관료의 가치체계 또는 신념에 의해 경로의존적 패턴이 나타난 것으로 볼 수 있다.

셋째, 제도변화의 방향 면에서 고위직 기구의 설치기준, 부단체장의 정수와 의회사무기구의 설치기준, 보조·보좌기관의 직급기준 등이 잔존하는 등 전형적인 경로의존적 특성을 보이고 있지만, 표준정원제에서 총액인건비제로 전환되는 과정은 전혀 다른 방식과 논리에 기초한 경로이탈적 특징도 보이고 있다. 따라서 표준정원제하에서 존재하던 여러 가지 하위제도들이 폐지 또는 대체되는 경로이탈적 양태와 기존 제도의 핵심내용이 지속되는 경로의존적 양태가 혼재된 소위 경로전환적 특징을 보이고 있다. 이러한 경로전환적 특성에 기여한 요인으로는 최고결정자의 분권의지와 지방분권을 강조하는 환경적 요구 등이 작용한 것으로 해석된다.

이상의 분석에 기초할 때 총액인건비제는 그 방식과 논리 면에서 표준정원제와는 현저하게 다른 제도로서 경로이탈적 제도변화의 양상을 보이고 있지만 여전히 표준정원제 하의 핵심적 부분을 포함하고 있어 자치단체의 기구와 인력에 대한 새로운 통제방식으로 인식될 수 있는 측면마저 있다.

참고문헌

- 권오철 외.(2006). 「총액인건비제 시범실시에 대한 분석·평가」. 서울: 행정자치부.
- 김준한.(1995). 지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구. 「한국행정학보」, 29(3): 813-829.

- 김태영·박재완·허명환·장은주.(1999). 「지방자치단체의 표준정원 산정방법 재개발」. 행정자치부.
- 남궁근·서원석.(2005). 텁제와 참여정부 인사개혁의 정합성 검토: 텁제, 고위 공무원단, 총액인건비제, 전보제 한 및 경력개발프로그램을 중심으로. 「행정논총」. 43(4): 437-458.
- 박재완.(2000). 지방자치단체 표준정원모형의 대안. 「한국행정학보」. 34(3): 205-226.
- 서필언.(2006). 참여정부의 조직혁신과 정부조직관리: 총액인건비제도를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회논문집.
- 임도빈.(1997). 지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰. 「한국행정학보」. 31(3): 57-71.
- 정부혁신지방분권위원회.(2003). 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」.
- 조선일.(2005). 총액인건비제도에 기초한 조직 및 인사관리시스템 구축의 기본방향. 한국지방자치학회 춘계학술대회발표논문집.
- 채원호.(2005). 일본의 지방세재정 개혁. 「참여정부 혁신성과의 평가와 전망」. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집. 별쇄논문.
- 하연섭.(2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴. 「한국행정학보」. 36(4): 339-359.
- 하혜수.(2005). 참여정부의 지방분권 추진성과 평가: 집권 2년을 중심으로. 「한국행정연구」. 14(2): 131-158.
- 행정자치부.(2006). 「지방분권과제 추진 분석보고」. 내부자료.
- 「강원일보」.(2006). 정부 총액인건비제 시·도지사협 반발. 11.1.
- 「동아일보」.(2005). 墓, 국정기워드 순위…혁신>개혁>북핵>동북아시대. 2.25.
- 「서울신문」.(2006). 총액인건비제 시범 시행으로 지자체 상위직 급증. 10.10.
- Arfi, Badredine.(2000). "Spontaneous" Interethnic Order: The Emergence of Collective, Path-dependent Cooperation. *International Studies Quarterly*. 44: 563-590.
- Arthur, W. B.(1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press.
- Barnes, William, Myles Gartland, Martin Stack.(2004). Old Habits Die Hard: Path Dependency and Behavioral Lock-in. *Journal of Economic Issues*. XXXVIII(2): 371-377.
- Deeg, Richard.(2001). Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance.

- www.mpi-fg-koeln.mpg.de.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis G.(2001). Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments. *Journal of Common Market Studies*. 39(3): 405-422.
- Gains, Francesca, Peter C. John and Gerry Stoker.(2005). Path Dependency and the Reform of English Local Government. *Public Administration*. 83(1): 25-45.
- Goldstone, Jack A.(1998). The Problem of the Early Modern World. *Journal of Economic and Social History of the Orient*. 41: 249-284.
- Greener, Ian.(2005). The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*. 25(1): 62-72.
- _____.(2002). Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 15(2): 161-183.
- Kay, Adrian.(2005). A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*. 83(3): 553-571.
- _____.(2003). Path Dependency and the CAP. *Journal of European Public Policy*. 10(3): 405-420.
- Kingdon, J.(1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Krasner, S.(1984). Approaches to the State, Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. 16(2): 223-246.
- Levi, Margaret.(1997). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman. *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Mahoney, James.(2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*. 29: 507-548.
- March, J.G. & J. Olsen.(1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- North, D.(1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Peters, B. Guy, Jon Pierre, and Desmond S. King.(2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*. 67(4): 1275–1300.
- Pierson, Paul.(2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 94: 251–267.
- Redding, Stephen.(2002). Path Dependence, Endogenous Innovation, and Growth. *International Economic Review*. 43(4): 1215–1248.
- Sewell, William H.(1996). Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. T. J. McDonald(ed.). *The Historic Turn in the Human Science*. Univ. of Michigan Press.
- Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith, eds.(1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Stack, Martin and Myles P. Gartland.(2003). Path Creation, Path Dependency, and Alternative Theories of the Firm. *Journal of Economic Issues*. XXXVII(2): 487–493.
- Torfing, Jacob.(2001). Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalism to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*. 24(4): 277–309.
- Wilford, D.(1994). Path-Dependency, or Why History Makes It Difficult, but Not Impossible to Reform Health Care Services in a Big Way. *Journal of Public Policy*. 14: 251–283.

Abstract

A Study on the Path-Dependency of the Public Employee Quota System: The Lump-Sum Personnel Expenditure System in Local Government

Hye Su Ha · Duk Soon Yang

The purpose of this article is to examine the change of the public employee quota system in local government from a path-dependence perspective. First of all, this analysis finds that the institutional inertia of the old institution restricts the rational choices of the new one. In deciding the level of the lump-sum personnel expenditure in local government, admission of the existing local employee quota, maintenance of the supplementary quota, and remnants of the standards for establishing subordinate organizations are thought to be caused by the self-reinforcing mechanisms of the old system, which resulted in path-dependent change of institutions by producing potential cost of transformation into the new system. Second, it shows that the belief system of central public employees continues to reinforce the core part of the existing system. Third, the introduction of the lump-sum personnel expenditure system is characterized by a switch-over from the old path, which is influenced by the president's strong willingness to decentralize, strategic choices of primary policy-makers, and an environmental need for national competitiveness and local decentralization.

[Key words: lump-sum personnel expenditure system, public employee quota system, path-dependency, institutional change]