

지방정부 정책&이슈

# 제주특별자치도 자치조직 운영의 현황 및 시사점

윤태웅 선임연구위원



## I. 문제의 제기

지방자치의 본원적 목적과 기능은 주민의 대표자(지방자치단체장) 또는 대표기관(지방자치단체)이 지역의 특성에 적합한 자율적·창의적 발전을 도모하여 지역주민의 삶의 질을 제고해 나가는데 있다. 따라서 지방자치단체장이나 지방자치단체는 이를 민주적·효율적·합리적으로 추진해 나가는데 필요한 자율적 권한과 재량을 충분히 가지고 있어야 하며, 그에 따른 책임도 수반되어야 한다.

그러나 우리나라의 경우, 중앙정부의 관여와 통제로 인하여 지방자치단체의 자치권이 제약받고 있는 상황이다. 특히, 자치조직권은 민선 지방자치시대가 개막된 1995년 이후 다양한 제도적 수정·보완이 이루어져 왔음에도 불구하고, 여전히 각종 법령에 의해 중앙정부의 규제를 받고 있는 실정이다. 이에 따라, 대한민국시도지사협의회에서는 자치조직권의 강화를 위해 ① 시·도 부단체장의 정수 확대 및 직급 상향, ② 시·도 부단체장의 사무분장에 대한 자율권 보장, ③ 자치조직권 관련 제반 사항의 조례로써 결정, ④ 행정안전부(장관)와의 각종 협의절차 폐지 등의 개선과제를 마련하여 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거 때마다 주요 정당에 정책공약으로의 반영을 건의하고 있으며, 대통령(당선인) 간담회, 중앙지방협력회의, 국무총리 또는 행정안전부장관 간담회, 국회의장 또는 국회 행정안전위원장 간담회 등을 수시로 개최하여 국가 정책 및 입법에 반영할 것을 적극 요구해 오고 있다.

한편, 지난 2022년 3월 윤석열 대통령(당선인)은 ‘지방시대의 개막’을 모토로 국정을 운영해 나가겠다고 밝힌 바<sup>1)</sup> 있으며, 2022년 7월 공표한 <윤석열 정부 120대 국정과제>에서 ‘자치입법권 확대 및 자치조직·인사제도 개선’을 111번 ‘지방시대 실현을 위한 지방분권 강화’ 부분에서 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 자치조직권 확대를 위한 국가적 차원의 노력은 아직까지 가시적인 성과를 보여주지 못하고 있는 실정이다.

---

윤태웅 선임연구위원 / 02-2170-6052 / bigbear503@hanamial.net

1) "저는'지방시대'라고 하는 이 모토를 가지고 새 정부를 운영할 생각입니다. 지방자치 및 분권, 재정 독립성, 또 지방산업 어떤 것을 선택해서 집중할 지를 스스로 결정하게 하는 이러한 지방분권·자치, 또 자주성에서 지방발전의 돌파구를 찾는 것을 생각하고 있습니다. 전체적으로 보면, 도시와 지방이 발전하는 것이 곧 국가발전이라는 생각을 가지고 있습니다."  
- 윤석열 대통령 『대통령직인수위원회 지역균형발전특별위원회 간담회(22.3.24)』 발언 내용

## II. 자치조직권의 의의와 제도적 변천

자치조직권에 대해 다양한 학자들의 개념 정의가 이루어지고 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다(이시원·하정봉, 2015: 355-356). 이경은(2002)은 “지방자치단체 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능”으로 정의하고 있고, 이기우·하승수(2007)는 “지방자치단체가 활동하기 위해 필요한 조직을 자기책임 하에 설치할 수 있는 권한”으로 정의하고 있으며, 홍정선(2013)은 “지방자치단체 스스로 고유한 재량으로 법령의 범위 안에서 내부조직을 형성·변경·폐지할 수 있는 권한”으로 정의하고 있다. 또한, 하동현 외(2011)는 “지방자치단체 기구·정원·보수·사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권한”으로 정의하고 있다.

이를 종합해 볼 때, 자치조직권의 개념을 “지방자치단체가 그 행정기구·정원 등을 조례나 규칙을 통해 자주적으로 정하는 권능”으로 정의할 수 있다(송인엽·이환범, 2020: 29; 금창호 외, 2021: 80). 이는 자치행정을 실시하기 위한 행정조직을 국가의 관여로부터 벗어나 스스로 결정하는 권한으로서 지방자치권의 당연한 요소로 간주되고 있는데, 그 이유는 이러한 자치조직이 제도적으로 보장되지 않을 경우 지방자치단체가 자기의 기구를 신설하거나 개폐함에 있어 국가의 통제·감독을 받게 됨에 따라, 진정한 의미의 자치행정을 실현할 수 없을 것이기 때문이다(정세욱, 2005: 161). 지방자치단체의 행정조직에 관한 대강만을 법률로 정하고, 구체적이고도 개별적인 행정조직의 세부사항은 각 지방자치단체의 자주적인 결정에 맡기는 것이 확실성을 탈피하는데 필요할 뿐만 아니라 지방자치의 뜻에도 부합되기 때문에 세계 각국은 지방자치단체에 자주적인 행정조직의 결정권을 인정하고 있다(최창호·강형기, 2011: 198).

이러한 자치조직권의 내용은 ‘기구설치권’과 ‘정원책정권’으로 파악하는 것이 일반적이다(주재복, 2003; 김종성, 2009; 박해육, 2013; 이시원 외, 2014). 즉, 자치조직권의 핵심은 지방자치단체가 자신의 활동에 필요한 기구와 인력을 자율적으로 설치 및 책정하는 권한이라 할 수 있으므로, 자치조직권을 확대한다는 것은 지방자치단체의 행정기구 설치 및 정원 책정과 관련한 자율성과 책임성의 범위를 최대한으로 보장해 주어야 함을 의미한다.

## 1. 노무현 정부 이전 : 개별승인제·기준정원제 및 표준정원제

우리나라의 자치조직권과 관련된 제도의 변천과정을 살펴보면, 우선 1964년에 「지방자치에 관한 임시조치법」에 따라 ‘개별승인제’가 도입되었는데, 이는 1987년까지 적용된 제도로써 지방자치의 중단에 따라 지방자치단체의 조직 및 정원 운영에 관한 모든 사항을 내무부장관의 개별적 승인에 따르도록 한 제도였다. 이 시기 동안 중앙정부 주도의 국토·경제개발 정책 등에 따라 지방공무원의 수가 지속 증가되었고 지방자치단체 간 공무원 규모의 불균형이 심화됨에 따라, 1988년에는 ‘기준정원제’를 도입하여 정원관리를 합리화하려는 노력이 이루어졌다.

‘기준정원제’는 지방자치단체를 유형화하고, 각 유형별로 일정한 산식을 적용하여 기준인원을 책정하는 제도로서 지방자치단체로 하여금 기준정원의 범위 내에서 자율적인 정원관리의 여지를 마련해 주어 자치조직권 확대에 첫 걸음이 되었다. 그러나 지방자치단체의 공무원 여유정원 및 증원에 관한 사항을 인정해주지 않았으며, 시와 자치구의 경우 행정동 수를 정원 산정의 기준으로 설정하여 지방자치단체 간 기준정원의 불균형을 초래하였다(이시원 외, 2014: 130).

1991년 지방의회의 부활과 1995년 본격적인 민선 1기 지방자치시대의 개막에 따라 김영삼 정부에서는 지방자치단체의 기구·인력 운영의 자율성을 확대시키기 위하여 1997년 ‘표준정원제’를 도입하였다. 이는 지방자치단체별로 표준정원 산식<sup>2)</sup>을 개발하여 공무원 정원의 한도를 정하고 그 한도 내에서 조직 운영의 자율성을 부여하는 제도이다. ‘표준정원제’를 통해 종전의 개별승인제 및 기준정원제가 가지는 조직·인력 운영의 경직성이 일부 완화되었으나, 정원책정에 대한 내무부장관 승인 등 관계 중앙부처의 통제가 지속되었고, 기구설치와 관련해서도 관계법령 상 설치의 범위와 한도를 제한하는 등 지방자치단체의 자치조직권은 여전히 제약받았다.

---

2) 인구, 재정, 일반회계 결산액, 행정동 수, 읍·면·동 수 등의 여건이 비슷한 지방자치단체들이 평균적으로 가지는 적정 공무원 수를 의미하며, 지방자치단체에 적정 규모의 공무원 수를 제시함으로써 조직의 효율성을 도모하고자 하였다(금창호 외, 2021: 82).

## 2. 노무현 정부 ~ 이명박 정부 : 총액인건비제

노무현 정부에서는 2004년 1월 제정 및 시행한 「지방분권 특별법」 제12조(자치행정역량의 강화) 제2항에서 “국가는 지방자치단체의 조직 및 정원에 관하여는 필요한 최소한의 기준만을 정함으로써 지방자치단체의 조직운영과 인력관리의 자율성을 최대한 보장하여야 한다.”고 규정함에 따라, 2004년 3월 ‘총액인건비제’의 도입을 결정하고 연구용역 및 시범 실시 등을 거쳐 2007년부터 전면 시행하였다. 이는 지방자치단체의 정원 및 조직 운영에 수반되는 인건비성 예산의 총액을 정하는 것이며, 인건비성 경비의 총액을 기준으로 지방자치단체가 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 대해 스스로 책임지도록 하는 것이다(금창호 외, 2021: 82).

‘총액인건비제’ 도입으로 지방자치단체가 행정수요의 변화에 따른 조직·인력 운영의 유연성·탄력성을 확보하게 되었으나, 지방자치단체의 기구 설치 기준을 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 구체적으로 명시하도록 함으로써 지방자치단체의 자치조직권은 여전히 중앙정부로부터 제약<sup>3)</sup>받았다(박해육, 2013). 그럼에도 불구하고, 시·도의 경우에는 실·국·본부 수를 종전보다 1개 더 신설할 수 있도록 하였고, 담당관·과장 수에 대한 상한선을 폐지하여 시·도별 규칙으로 정하도록 함에 따라, 시·도의 자치조직권이 다소 확대되었다(이시원 외, 2014: 133).

총액인건비제 전·후의 시·도 실·국·본부 및 담당관·과장 설치기준

구분		실·국·본부		과·담당관	
		개정 전	개정 후	개정 전	개정 후
서울특별시		13개 이내	14개 이내	74개 이내	상한선 폐지
광역시	인구 300만 이상~500만 미만	11개 이내	12개 이내	51개 이내	
	인구 200만 이상~300만 미만	10개 이내	11개 이내	44개 이내	
	인구 200만 미만	9개 이내	10개 이내	39개 이내	
도	경기도	17개 이내	18개 이내	67개 이내	
	인구 300만 이상~400만 미만	9개 이내	11개 이내	40개 이내	
	인구 200만 이상~300만 미만	9개 이내	10개 이내	40개 이내	
	인구 100만 이상~200만 미만	8개 이내	9개 이내	36개 이내	

주 : 2007년 12월 13일에 개정 및 시행된 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’ <별표1>을 기준으로 ‘개정 전’ 및 ‘개정 후’로 구분하였음.

3) ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 지방자치단체의 유형별로 실·국 및 실·담당관·과장 수를 명시하였고, 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준을 정하여 탄력적인 조직·인력 운영에 제한을 받았다(이시원 외, 2014: 133).

### 3. 박근혜 정부 이후 : 기준인건비제

‘총액인건비제’의 도입·운영에도 불구하고 지방자치단체의 자치조직권이 여전히 제약받고 있다는 비판<sup>4)</sup>이 지속됨에 따라, 박근혜 정부의 안전행정부에서는 2014년 3월 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’을 개정하여 ‘기준인건비제’를 시행하게 되었다. 이는 행정안전부가 사전에 제시하는 기준인건비의 범위 내에서 지방자치단체의 정원관리를 자율화하는 목적이 있으며, 특히 지방자치단체가 현안수요에 대응할 수 있도록 정원관리의 자율범위를 지방자치단체별 재정력을 고려하여 1%~3% 내에서 추가적으로 허용하고, 지방자치단체는 기준인건비와 자율범위 안에서 행정안전부장관의 승인 없이 자율적으로 운영이 가능한 것이 특징이다(윤영근·박해육, 2017: 24).

이후 행정안전부에서는 저출생·고령화 및 인구감소, 제4차 산업혁명 등 급변하는 행정환경 속에서 지역 행정수요의 신속한 대응을 위해서는 기준인건비제의 일부 개선을 통한 지방자치단체의 자치조직권 확대가 필요하다고 판단하여, 2018년 2월 20일 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’을 개정하였다. 종전에는 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 운영할 수 있는 인건비의 범위인 기준인건비 자율범위를 행정안전부장관이 정하여 통보하고 그 준수 여부를 지방자치단체의 보통교부세 산정 기준에 반영하였으나, 개정을 통해 보통교부세에 반영되는 기준인건비 자율범위 항목이 폐지되었다(금창호 외, 2021: 82). 또한, 2019년 4월 30일에는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’을 개정하여 시·도의 실·본부 하부에 국을 둘 수 있도록 행정기구의 체계를 개편하고, 현행 시·도에 설치할 수 있는 실·국·본부를 20%의 범위에서 추가로 설치할 수 있도록 하여 현재에 이르고 있다.<sup>5)</sup>

4) 지방자치단체의 정원책정 기준 등 인력관리의 자율성 면에서 종전의 기준과 별다른 차이가 없고, 기구설치에 있어서도 중앙 정부에 의한 제한이 여전히 자치조직권의 신장을 가져오지 못하였다는 비판이 있으며(김종성, 2009), 총액인건비제 운영에 대한 지방자치단체의 만족도가 낮아 총액인건비 세부 산출방법의 공개, 총액인건비 산정의 타당성 제고 등이 필요하다는 의견이 제시되기도 하였다(신원부·전봉기, 2010).

5) 2019년 4월 30일에 일부개정 및 시행된 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’ 제6조(기구설치의 일반요건) 제2항에서 시·도의 실·국 밑에 국 또는 과를 둘 수 있도록 하였고, 제9조의2(시·도의 기구설치기준에 대한 특례)를 신설하여 <별표1>에 따른 시·도의 실·국·본부 설치기준 상한의 100분의 20의 범위에서 해당 시·도의 조례로 실·국·본부를 추가로 설치할 수 있도록 하였으며, 추가로 설치하는 실·국·본부의 존속기간은 2년의 범위에서 해당 시·도의 조례로 정하도록 하였다.

총액인건비제-기준인건비제 주요내용 비교

구 분	총액인건비제 (2007년 12월 이후)		기준인건비제 (2014년)	기준인건비제 개선 (2018년 이후)
	2007년	2008년 5월 이후		
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정자치부가 정원·조직운영 관련 인건비성 예산총액 결정</li> <li>○ 이를 기준으로 지방자치단체별 기구·정원 자율관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정안전부가 총 정원 수와 인건비 총액의 한도 이중관리</li> <li>- '08년 금융위기로 총액인건비제 중단 및 '인건비총액과 기준인력 상한제 (기본감축 5% + 자율감축 추가 5%)' 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정자치부가 기준이 되는 인건비만을 제시 하고, 지방자치단체별 정원관리 자율화</li> <li>○ 자율운영범위 1%~3% 추가 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정안전부가 기준이 되는 인건비만을 제시 하고, 지방자치단체별 정원관리 자율화</li> <li>○ 자율운영범위(1%~3%) 삭제</li> </ul>
패널티 부여	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총액인건비나 기준인력 초과 → 보통교부세 감액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기준인건비와 자율범위 초과 시 → 보통교부세 감액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보통교부세 감액 등 패널티 폐지</li> <li>○ 기준인건비 초과 시 패널티(보통교부세 감액) 적용('25.1~)</li> </ul>
교부세 반영 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총액인건비는 교부세 반영</li> <li>○ 총액인건비 초과 인건비는 미반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총액인건비는 교부세 반영</li> <li>○ 절감인력 인센티브 교부세 반영</li> <li>- 기본절감(5%) : 감축인력 인건비 10% 교부세 반영</li> <li>- 자율절감(추가5%) : 감축인력 인건비 50% 교부세 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기준인건비에 한하여 교부세 반영</li> <li>○ 자율범위의 인건비는 미반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기준인건비에 한하여 교부세 반영</li> <li>○ 자율범위의 인건비는 미반영</li> </ul>

자료 : 금창호 외(2021: 84)을 중심으로 일부 수정하였음.

한편, 2022년 12월 30일 '지방교부세법 시행규칙' <별표6> 등의 개정 및 시행으로 기준 인건비제를 초과하는 지방자치단체에 대해서는 초과분 만큼에 해당하는 보통교부세를 감액 하는 패널티 제도가 부활하게 되었다. 이에 따라, 2023년도에 기준인건비를 초과하는 지방 자치단체의 경우, 2025년 기준재정수요액에 패널티가 반영될 예정이다.

기준인건비 초과 시 적용되는 패널티의 주요 내용

구분	현행	개정
패널티	-	초과율×기준인건비 (초과액 만큼 교부세 감액)
인센티브	절감율×기준인건비 절감액×100%	절감율×기준인건비 절감액×200%
교부세 반영	기준인건비 범위 내 집행분에 대하여 교부세 반영(초과액은 자자체 부담)	

### III. 제주특별자치도 자치조직권 특례의 주요 내용

제주특별자치도는 2006년 7월 1일 출범과 함께 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주특별법”이라 한다)」에 따라, 행정기구 및 공무원 정원 등을 자율적으로 운영하는 ‘자치조직권 특례’를 부여받고 있다. 반면, 타 시·도의 경우에는 「지방자치법」 및 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(이하 “지방자치단체 기구·정원 규정”이라 한다)’ 등과 같은 각종 법령에 의해, 중앙정부가 허용한 일정 범위 내에서 행정기구(실·국·본부 등) 및 정원(기준인건비제)을 제한적으로 운영하고 있다.

이에 따라, 전국의 시·도지사들은 대한민국시도지사협의회 등을 통해, ‘자치조직권’이 지방자치권의 핵심 권한에 해당하므로, 지방정부가 중앙정부의 간섭·통제로부터 벗어나 자율적으로 행사할 수 있어야 함을 주장해 오고 있다. 특히, 윤석열 대통령의 핵심 공약사항이자 국정과제인 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 실현하기 위해 지방정부의 대폭적인 역할·권한 확대가 필요한 현 시점에서 시·도지사들의 ‘자치조직권 규제 완화 및 폐지’에 대한 강력한 요구가 지속되고 있는 실정이다.<sup>6)</sup>

6) 대한민국시도지사협의회에서는 제3회 중앙지방협력회의(2023.02.10.) 안건으로서 지방정부의 행정기구 및 공무원 정원 등에 관한 자치조직권을 법령이 아닌 조례로 결정하도록 하는 ‘지방정부 자치조직권 확대 방안’을 상정하였으나, 실무협의회(2023.02.03.)에서 관계 중앙부처와의 이견으로 인해 중앙지방협력회의에 상정되지 못하였으며, 현재 행정안전부와 협의 조정을 통한 안건 정비 및 연내 중앙지방협력회의 재상정을 추진해 나가고 있다.



그러나 자치조직권은 「지방자치법」이 최초로 시행된 1949년 8월부터 현재에 이르기까지 각종 법령에 의해 중앙정부로부터 제약·규제받고 있는 실정임에 따라, 그동안 지방자치단체장들의 끊임없는 요구에도 불구하고 지방정부의 행정기구·정원 운영에 대한 온전한 자율권이 확보되지 않고 있다. 다만, 노무현 정부에서 총액인건비제<sup>7)</sup>를 도입한 이후 ‘지방자치단체 기구·정원 규정’ 개정을 통해 과·담당관의 설치 기준이 폐지되었고, 실·국·본부의 설치 기준이 소폭 완화·개선되어 오고 있는 상황이다.

2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 통해 ‘자치조직권에 관한 특례’를 부여받게 되었다. 주요 내용을 살펴보면 ① 의회사무처에 두는 사무직원의 임용과 절차, ② 부지사의 수와 사무분장, ③ 행정기구의 설치·운영 기준, ④ 지방공무원의 정원기준, ⑤ 직속기관·사업소·출장소의 설치요건, ⑥ 하부 행정기구의 설치 등과 관련하여 도의 조례로 정하도록 하고 있으며(제44조 제1항), 부지사 1명 외에는 국가공무원을 두지 않도록 하고 있다(제44조 제3항). 또한, 동법 제49조에서는 제주특별자치도의 행정기구의 설치와 소속공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 실시하지 않도록 하고(제1항), 도지사로서 하여금 제주특별자치도의 행정기구 설치와 공무원 정원에 관한 규칙을 제·개정하거나 폐지하였을 때에는 지체 없이 의회에 제출하도록 규정하고 있다(제2항).

한편, 동법 제43조에서 도의회로 하여금 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 임용 전에 인사청문회를 실시하도록 하고 있고, 제47조에서는 도인사위원회의 권한과 기능을 강화하여 행정기구의 설치와 정원의 책정에 관한 사전 심의권을 부여하고 있으며, 제44조 제4항을 통해 도지사로서 하여금 행정기구의 설치·운영에 관한 기준을 정하여 고시하도록 의무화하고 있다. 이와 같이, 제주특별자치도의 자치조직권 특례는 도지사의 기구설치권과 정원관리권을 보장함과 동시에 이를 조례로 결정하도록 하고 있고 부지사(별정직 지방공무원) 임용 전 인사청문회를 개최해야 하는 등 도의회의 견제<sup>8)</sup> 권한을 강화함으로써 내부적·민주적 통제 방식을 취하고 있다.

7) 총액인건비제는 지방자치단체의 정원 및 조직 운영에 수반되는 인건비성 예산의 총액을 정하는 것이며, 인건비성 경비의 총액을 기준으로 지방자치단체가 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 대해 스스로 책임지도록 하는 것이다. 이에 따라, ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’ 개정을 통해 시·도의 실·국·본부 설치 기준이 유형(인구규모)별로 1개씩 확대되었고, 과·담당관에 대한 설치 기준은 폐지되었다.

8) 2020년 6월 제주특별자치도에서는 코로나19 상황으로 악화된 재정여건 하에서 예산절감을 통해 조직의 효율성을 확보하고자 ‘관광국(문화체육대회협력국으로 흡수)’ 및 ‘해녀유산과’ 폐지를 추진하였으나, 제주 관광산업의 발전과 지원 강화 등을 주장하는 도의회의 강한 반대로 인해 무산된 바 있다(뉴제주일보, 2020년 6월 19일자; 제주MBC 2020년 7월 1일자).

제주특별자치도 자치조직권 특례의 주요 내용

구분	주요 내용	비고
조직·정원 자율권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회사무처 직원 임용·절차 → 조례로 결정</li> <li>• 부지사 수 및 사무분장 → 조례로 결정</li> <li>• 행정기구 설치·운영 기준 → 조례로 결정</li> <li>• 지방공무원 정원 기준 → 조례로 결정</li> <li>• 직속기관·사업소·출장소 등 → 조례로 결정</li> <li>• 하부 행정기구 설치 → 조례로 결정</li> <li>• 부지사 1명 외 국가공무원 금지</li> <li>• 기준인건비제 미적용</li> </ul>	「제주특별법」 §43~44 및 §47~§49
내부적·민주적 통제권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기구·정원 규칙 제·개정 및 폐지 시 의회제출 의무</li> <li>• 별정직 부지사 임용 전 도의회 인사청문회 의무</li> <li>• 도 인사위원회에 대한 기구·정원 사전 심의권 부여</li> <li>• 도지사의 행정기구 설치·운영 기준 고시 의무</li> </ul>	

## IV. 제주특별자치도 및 시·도 자치조직 운영 현황 비교분석

### 1. 실·국·본부 수 추이 비교

제주특별자치도가 출범한 2006년 7월 이후 전국 시·도(세종·제주 제외)의 실·국·본부 수에 대한 ‘지방자치단체 기구·정원 규정’ <별표1>의 개정 추이를 살펴보면 다음과 같다. 2023년 8월 현재를 기준으로 ① 서울특별시, 인구 350만 이상 400만 미만의 광역시(부산), 경기도 등 3개 시·도는 5개가 증가하였고, ② 인구 300만 이상 350만 미만의 광역시(인천), 인구 250만 이상 300만 미만의 광역시(대구), 인구 300만 이상 400만 미만의 도(경남), 인구 200만 이상 300만 미만의 도(충남) 등 4개 시·도는 4개가 증가하였으며, ③ 기타 8개 광역시·도(광주·대전·울산·강원·충북·전북·전남·경북)는 3개가 증가하였다.<sup>9)</sup> 세종특별자치시의 경우, 2012년 7월 1일에 출범하여 본 연구의 분석 대상에서 제외하였으나, 출범 당시 5개에서 2023년 8월 현재 8개로 3개가 증가하였다.

이후, 2019년 4월 ‘지방자치단체 기구·정원 규정’ 개정으로 동규정 <별표1> 상 법정기준의 20% 범위에서 실·국·본부를 추가 설치할 수 있도록 확대되었다. 현재 ① 경기도는 법정기준 보다 4개의 실·국·본부를 추가로 설치할 수 있고, ② 서울·부산·인천 등 3개 시·도는 법정기준 보다 3개의 실·국·본부를 추가로 설치할 수 있으며, ③ 대구·광주·울산 등 11개 시·도는 법정기준 보다 2개의 실·국·본부를 추가로 설치할 수 있게 되었다.

9) ‘지방자치단체 기구·정원 규정’의 제7조 제2항 및 제3항을 적용하여 분석하였다.

시·도 실·국·본부 관련 '지방자치단체 기구·정원 규정' <별표1> 개정 추이

구 분	실·국·본부 수(상한)						
	'06.7월 (A)	'07.12월	'12.6월	'15.4월*	'17.7월 이후 (B)	증가 (B-A)	
서울특별시	13개	14개	14개	17개	18개	+5개	
광역시	인구 350만 이상 400만 미만	11개	12개	15개	16개	+5개	
	인구 300만 이상 350만 미만			14개	15개	+4개	
	인구 250만 이상 300만 미만	10개	11개	13개	14개	+4개	
	인구 200만 이상 250만 미만			12개	13개	+3개	
	인구 200만 미만	9개	10개	10개	11개	12개	+3개
세종특별자치시	('12.7.1 출범)		5개	7개	8개	출범이후+3개	
도	경기도	17개	18개	18개	21개	22개	+5개
	인구 300만 이상 400만 미만	9개	10개	11개	12개	13개	+4개
	인구 200만 이상 300만 미만			10개	11개	12개	+3개
	인구 100만 이상 200만 미만	8개	9개	9개	10개	11개	+3개

\* 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부(의무설치) 포함(2015년 4월 7일 규정(별표1) 개정).

이에 따라, 2023년 8월 현재를 기준으로 제주특별자치도 출범 당시인 2006년 7월과 비교할 때, ① 서울·부산·경기 등의 3개 시·도는 최대 8개씩, ② 인천은 최대 7개, ③ 전남·경남 등의 2개 도는 최대 6개씩, ④대구·광주·강원·충북·충남·전북·경북 등의 7개 시·도는 최대 5개씩, ⑤ 대전·울산 등 2개 광역시는 최대 4개씩의 실·국·본부 수가 증가된 것으로 분석된다. 이를 통해, 세종특별자치시 및 제주특별자치도를 제외한 전국 15개 시·도의 실·국·본부 수가 '지방자치단체 기구·정원 규정'의 개정에 따라 2006년 7월 이후 평균 5.8개 증가하였음을 알 수 있다.

반면, 제주특별자치도의 경우에는 2006년 7월 제주특별자치도 출범 시 13개였던 실·국·본부의 수가 2023년 8월 현재 15개로 파악됨에 따라, 지난 17년 동안 2개 증가한 것에 불과한 것으로 분석된다. 이를 통해, 같은 기간 동안 타 시·도(세종 제외)의 실·국·본부 수가 평균 5.8개 증가한 것과 비교할 때, 자치조직권의 특례를 부여 받고 있는 제주특별자치도의 실·국·본부 수의 증가가 적게 이루어졌음을 알 수 있다.

제주특별자치도 및 시·도 실·국·본부 증가 추이 비교

구분	2006년 7월 (A) 지방자치단체 기구·정원규정 <별표1> (제주 미적용)	2023년 8월(현재)				실질적 증가분 (D-A)
		법정기준 (B) 지방자치단체 기구·정원규정 <별표1>	20% 추가설치 적용 지방자치단체 기구·정원규정 §9의2 신설('19.4)			
			법정상한 (C) <별표1>×20%	현행 (D) 시·도별 실제설치 현황('23.8)	상한 대비 (D-C)	
서울	13개	18개	21개	21개	-	+8개
부산	11개	16개	19개	19개	-	+8개
대구	10개	14개	16개	15개	△1개	+5개
인천*	10개	15개	18개	17개	△1개	+7개
광주	9개	12개	14개	14개	-	+5개
대전	9개	12개	14개	13개	△1개	+4개
울산	9개	12개	14개	13개	△1개	+4개
세종	('12.7.1 출범)	8개	9개	9개	-	+1개
경기	17개	22개	26개	25개	△1개	+8개
강원	8개	11개	13개	13개	-	+5개
충북	8개	11개	13개	13개	-	+5개
충남	8개	12개	14개	13개	△1개	+5개
전북**	8개	12개	14개	13개	△1개	+5개
전남	8개	12개	14개	14개	-	+6개
경북	9개	12개	14개	14개	-	+5개
경남	9개	13개	15개	15개	-	+6개
평균 (세종 제외)	9.7개	13.6개	15.9개	15.5개	△0.4개	+5.8개

↓

↓

↓

제주	13개	지방자치단체 기구·정원규정 미적용	15개	+2개
----	-----	--------------------	-----	-----

\* (인천) 2년연속 인구증가 등 ⇒ '지방자치단체 기구·정원 규정' <별표1>의 상위구간(300만 이상 350만 이하 : 15개) 적용 (규정§7②).

\*\* (전북) 주민등록인구 외 '국내거소신고인명부 및 외국인등록대장 합산('지방자치단체 기구·정원 규정' §7① 개정, '23.6)' ⇒ <별표1>의 상위구간(인구 200만 이상 300만 이하 도(道) : 12개) 적용.

※ (부산·대구·전남) 기준구간 최소 인구수의 90% 이상 유지 중('지방자치단체 기구·정원 규정' §7③) ⇒ <별표1>의 기준구간 적용.

※ (대구·인천·대전·울산·경기·충남·전북) "상한 대비(D-C)" 결과가 1개씩 부족하게 나타난 것은 '지방자치단체 기구·정원 규정' <별표2> 1호의 '비고4'에 따라, 해당 시·도별로 2급 실·국장을 임명하기 위한 것으로 파악.

## 2. 공무원 정원 추이 비교

### 1) 공무원(일반직) 정원 추이

2006년 7월 제주특별자치도 출범 당시 제주특별자치도 공무원은 4,470명<sup>10)</sup>에서 2022년 12월 현재 5,253명으로 783명이 증가하였다. 같은 기간 동안 타 시·도 공무원의 경우에는 평균 2,982명에서 3,530명으로 548명이 증가한 것에 비하면 제주특별자치도의 공무원이 타 시·도(평균)에 비해 235명 증가한 것으로 나타났다

그러나 제주특별자치도의 인구 수가 2006년 7월 561,695명에서 2022년 12월 현재 678,324명으로 116,629명 증가한데 비하여, 같은 기간 동안 타 시·도의 인구 수는 평균 3,228,672명에서 3,173,282명으로 55,390명 감소하였다. 이에 따라 ‘공무원 1인당 주민 수’를 분석해 보면, 제주특별자치도의 공무원 수가 타 시·도보다 많이 증가되었으나 인구 수를 반영한 ‘공무원 1인당 주민 수’는 오히려 4명이 증가한 것으로 나타났다. 반면, 타 시·도의 경우에는 ‘공무원 1인당 주민 수’가 184명 감소한 것으로 나타남에 따라, 제주특별자치도의 공무원 정원 관리·운영이 상대적으로 매우 건전하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

제주특별자치도 및 시·도 소속공무원 정원 추이 비교 : 본청 기준

구분	2006년 7월(A)		2022년 12월(B)		증감(B-A)	
	제주* (행정시 포함)	시·도** (평균/세종제외)	제주* (행정시 포함)	시·도** (평균/세종포함)	제주*	시·도**
인구 수	561,695명	3,228,672명	678,324명	3,173,282명	116,629명	△55,390
공무원 수 (소방공무원 제외)	4,470명	2,982명	5,253명	3,530명	783명	548명
공무원 1인당	126명	1,083명	129명	899명	3명	△184명
주민 수						

\* 4개 기초지자체(제주시·서귀포시·북제주군·남제주군) 공무원의 소속이 제주특별자치도(본청)로 통합('06.7)

\*\* 타 시·도의 경우에는 관할 기초지자체의 공무원을 제외한 ‘시·도 본청 소속 지방공무원’을 의미함.

10) 제주특별자치도 공무원 수가 타 시·도 공무원의 평균에 비해 약 1.5배 가량 많은 것은 2006년 7월 제주특별자치도 출범 당시 관할 4개 기초자치단체(제주시·서귀포시·북제주군·남제주군)의 폐지로 인해, 이들 4개 기초자치단체 소속 공무원이 제주특별자치도 소속 공무원으로 전환되었기 때문이다.

## 2) 고위공무원(2~3급) 정원 추이

2006년 7월 제주특별자치도 출범 당시 2급 공무원(지방이사관) 2명 및 3급 공무원(지방부이사관) 16명이었으나, 2023년 7월 현재에는 2급 공무원 3명 및 3급 공무원 18명으로 2급 공무원 1명 및 3급 공무원 2명이 각각 증가한 것으로 나타났다.

제주특별자치도의 고위공무원(2~3급) 정원 추이					
구분	2급 (지방이사관)	3급 (지방부이사관)	구분	2급 (지방이사관)	3급 (지방부이사관)
2006년 7월	2명	16명	2007년	2명	15명
2008년	2명	15명	2009년	2명	15명
2010년	2명	15명	2011년	2명	15명
2012년	2명	15명	2013년	3명	15명
2014년	3명	15명	2015년	4명	15명
2016년	4명	16명	2017년	3명	16명
2018년	3명	18명	2019년	3명	18명
2020년	3명	18명	2021년	3명	18명
2022년	3명	18명	2023년 7월	3명	18명

같은 기간 동안 타 시·도(평균)의 경우에는 2급 공무원(지방이사관) 2명 및 3급 공무원(지방부이사관) 11명에서 2급 공무원 5명 및 3급 공무원 17명으로 2급 공무원 3명 및 3급 공무원 6명이 증가한 것으로 나타났다.

이와 같이 제주특별자치도의 고위공무원 증가 정도가 타 시·도의 1/3에 불과함에 따라, 제주특별자치도의 고위공무원(2~3급)에 대한 정원 관리·운영이 타 시·도에 비해 매우 건전하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

제주특별자치도 및 시·도 고위공무원(2~3급) 정원 추이 비교						
구분	2006년 7월		2023년 7월		증감분('06년 vs '23년)	
	2급(a)	3급(b)	2급(c)	3급(d)	2급(c-a)	3급(d-b)
제주특별자치도 (A)	2명	16명	3명	18명	1명	2명
시·도(평균) (B)	2명	11명	5명	17명	3명	6명
증감(제주기준) (A-B)	0명	5명	△2명	1명	△2명	△4명

※ 본청, 의회사무처, 직속기관, 사업소, 합의제행정기관 등 모두 포함.

※ 타 시·도 3급(부이사관) 정원(관할 기초지자체 부단체장 임명자 제외)과의 원활한 비교를 위해 제주특별자치도 3급(부이사관) 정원 가운데, 제주시 부시장(1명) 및 서귀포시 부시장(1명) 등 2명 제외.

## V. 정책적 시사점 : 시·도 자치조직권 전면보장

이상에서 살펴본 바와 같이, 2006년 7월에 출범하여 자치조직권의 특례(법령→조례)를 부여받고 있는 제주특별자치도의 경우, 현재까지의 ① 실·국·본부, ② 공무원(일반직) 정원, ③ 고위공무원(2~3급) 정원 등에 대한 운영·관리 실태 측면에서, ‘지방자치단체 기구·정원 규정’ 등의 각종 법령에 의해 중앙정부로부터 통제·관리를 받고 있는 타 시·도에 비해, 상대적으로 우수하며 건전한 것으로 나타났다.

구체적으로, 제주특별자치도는 출범 이후부터 현재에 이르기까지 ① 실·국·본부가 2개(13개→15개) 증가한 반면, 타 시·도(세종 제외)의 경우에는 같은 기간 동안 평균 5.8개(9.7개→15.5개) 증가하였고, ② 공무원(일반직) 정원은 시·도별 인구 증감분을 반영한 ‘공무원 1인당 주민 수’가 3명 증가한 반면, 타 시·도는 평균 184명 감소하였으며, ③ 고위공무원(2~3급) 정원도 2급 공무원 1명 및 3급 공무원 2명이 각각 증가한 반면, 타 시·도의 경우에는 평균 2급 공무원 3명 및 2급 공무원 6명이 각각 증가한 것으로 분석된다.

이러한 분석 결과는 타 시·도의 자치조직권 역시 제주특별자치도 수준으로 확대해야 한다는 실증적 근거가 될 수 있다. 즉, 제주특별자치도의 자율에 의한 실·국·본부 운영이 ‘지방자치단체 기구·정원 규정’에 따른 중앙정부의 통제·관리 하에서 이루어진 타 시·도의 실·국·본부 운영보다 상대적으로 건전하게 이루어지고 있으므로, 행정안전부를 비롯한 중앙부처의 “조례에 의한 자치조직권 자율화는 시·도의 방만한 조직 운영을 야기할 것”이라는 불신과 비판·우려<sup>11)</sup> 등을 불식시킬 수 있을 것이다.

따라서 제주특별자치도의 17년 이상의 건전한 자치조직권 운영 경험을 바탕으로, 행정안전부를 비롯한 중앙부처에서는 조례에 의한 온전한 자치조직권을 지방정부에 전면 부여해야 하겠으며,<sup>12)</sup> 이를 통해 대통령의 바람대로 지방정부가 충분한 자치역량을 확보하여 현 정부의 핵심 국정과제인 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 주도해 나가도록 해야 할 것이다.

11) 최근 행정안전부장관이 “제주특별자치도에 자치조직권 특례를 주니 고위직을 40%까지 늘리는 등 기형적으로 운영하고 있다(내일신문, 2023년 9월 11일자)”는 비판·우려가 대표적이라 할 수 있다.

12) 이에 따라, 대한민국시도지사협의회에서는 관계법령 개정을 통한 ‘제주특별자치도 수준의 자치조직권 보장’을 행정안전부 등에 강력히 요구해 나가고 있다(대한민국시도지사협의회 내부자료, 2023).

## 참고문헌

- 금창호 외. (2021). <지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략>. 한국지방행정연구원.
- 김종성. (2009). 지방자치단체 자치조직권에 대한 중앙 통제제도 : 총액인건비제 도입을 중심으로. <사회과학연구>. 20(1). 충남대학교 사회과학연구소.
- 박해육. (2013). <지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안>. 한국지방행정연구원.
- 송인엽·이환범. (2020). 우리나라 지방자치단체의 조직운영 효율화를 위한 자치조직권 개선에 관한 연구. <한국행정논집>. 32(1). 한국정부학회.
- 신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구 : 경기도청을 중심으로. <정부학연구>. 16(3). 고려대학교 정부학연구소.
- 윤영근·박해육. (2017). <지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안>. 한국지방행정연구원.
- 이경은. (2002). 현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선방안 : 지방분권 관련 법제를 중심으로. <저스티스>. 69. 한국법학원.
- 이기우·하승수. (2007). <지방자치법>. 서울 : 대영문화사.
- 이시원·하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석 : 공무원 및 전문가 의견을 중심으로. <지방정부연구>. 19(1). 한국지방정부학회.
- 정세욱. (2005). <지방자치학>. 파주 : 법문사.
- 주재복. (2003). <지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안>. 한국지방행정연구원.
- 최창호·강형기. (2011). <지방자치학>. 서울 : 삼영사.
- 하동현·주재복·최흥석. (2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. <지방행정연구>. 25(1).
- 대한민국시도지사협의회. (2023). <제주특별자치도 행정기구·정원 추이 분석>. 내부자료.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). <시·도 고위공무원 정원 추이 분석>. 내부자료.
- 대한민국시도지사협의회. (2023). <시·도 실·국·본부 수 추이 분석>. 내부자료.