

2024.12 | Vol. 12 **지방정부 정책&이슈**

기초연금 현황, 쟁점 및 개선방향

김병남

대한민국시도지사협의회 책임연구위원



기초연금제도 현황, 쟁점 및 개선방향

2024.12 | Vol. 12

김병남 (대한민국시도지사협의회 책임연구위원)

I. 서론

기초연금제도는 노인의 빈곤 문제를 완화하기 위해 도입된 것으로 국민연금제도와 함께 연금제도의 한 축으로 기능하고 있다. 2014년에 도입된 동 제도는 만 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%에게 지급하도록 되어 있다. 도입 이후 수급자들이 받는 기준연금액을 지속적으로 상향 조정하여 2024년 현재 약 33.4만 원이며 2026년부터는 소득 중위 50%부터 40만 원으로 확대하고 2027년부터는 모든 기초연금 수급자를 대상으로 지급될 예정이다.

기초연금제도는 국가 주도로 도입되었음에도 불구하고 재원 부담은 국가와 지방자치단체 모두에게 주어지고 있다. 기초연금의 재원은 전액 조세로 마련하며 2024년 기준 예산규모는 24.2조 원(국비 20.2조 원, 지방비 4.2조 원)이나, 매년 물가인상률을 반영하여 기준연금액이 결정되는 구조로 향후 소요 예산규모는 더욱 증가할 전망이다. 이에 따라 대응 지방비를 의무적으로 지출하는 지방자치단체에도 지방재정의 어려움을 가중시키는 요소로 작용할 것으로 보인다¹⁾. 반면, 사무 권한의 경우 지방자치단체에게는 평가 등 주요 권한은 주어지지 않고 신청접수 및 지급 등 단순 사무만 위탁되어 있다.

기초연금제도는 사무·재원 부담의 문제 외에도 운영상에 있어 여러 쟁점들이 존재한다. 대표적으로 수급범위의 적절성이 있고, 기초연금 수급 시 국민연금제도 등과 연계되어 수급액이 감액되는 점이 있다. 더불어 기초연금제도가 노인의 소득 보장에 얼마나 기

1) 대응 지방비는 중앙정부에서 사업 추진 시 국고보조율을 설정하여 이에 수반되는 예산을 지방자치단체에 지원하면서 지방자치단체에도 의무적으로 재원 부담을 지우는 것을 의미한다.

여하였는지, 소득 보장 효과는 어느 정도인지에 대해서도 논의가 필요한데, 국민연금제도와 비교해서는 그 효과가 다소 떨어지는 것으로 보인다(김연명·주수정, 2023).

한편, 기초연금제도를 운용 한지 10년이 지났지만 적절한 평가와 제도 개편에 대해서는 논의가 부족하고 단순히 지급되는 기준연금액만을 상향해왔다는 점에서도 기초연금제도 개편은 당면 과제로서 다루어져야 할 필요성이 있다. 이에 본 연구에서는 기초연금제도의 도입배경 및 현황, 재원 부담 등의 문제와 함께 제도 운용상의 문제 등 기초연금제도를 둘러싼 문제점을 살펴보고 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 기초연금제도와 운영 현황

1. 도입 목적 및 국민연금제도와와의 관계

기초연금은 2008년 도입된 기초노령연금을 확대한 것으로, 「기초연금법」 제1조 목적과 같이 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하기 위해 도입되었다. 더불어 1988년부터 시행된 국민연금 제도의 시행 시기가 길지 않아 국민연금에 가입하지 못하여 국민연금 수급권자가 아니거나, 수급권자라 하더라도 가입 기간이 짧아 수급액이 적은 노령층의 소득을 보전하기 위한 목적도 내포하고 있다²⁾.

기초노령연금은 2007년 국민연금 개혁 과정에서 도입된 것으로 국민연금의 수급사각지대를 보완하고, 국민연금 급여 수준을 점진적으로 낮추는 방안으로 개편함에 따라 발생하는 국민연금 감소분을 보전하기 위해 설계되었다(문현경·홍정민, 2022)³⁾. 이러한 국민연금의 개혁과 기초노령연금의 도입에도 불구하고 <표 1>과 같이 통계청 「가계동향조사」 가처분소득 기준 노인빈곤율은 2007년 43.6%에서 기초연금제도 도입 이전인 2013년은 48.1%로 악화하였다. 「가계금융복지조사」 가처분소득 기준으로 2013년 노인빈곤율은 46.2%로 집계되었다. 다만, 기초연금 도입 이후 연도별 등락은 있으나 대체로 노인빈곤율은 하락하는 추세로 관찰된다.

2) 보건복지부 기초연금 홈페이지(<https://basicpension.mohw.go.kr/>) 참고.

3) 기초노령연금 또한 노령수당제도, 경로연금제도 등의 제도가 확대 운영되면서 도입된 제도이다.

〈표 1〉 노인빈곤율 추이(2006년~2016년)

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
가계 동향 조사	42.8	43.6	44.1	45.9	46.3	47.6	47.2	48.1	47.4	44.8	46.5	-	-	-	-	-	-	-
가계 금융 복지 조사	-	-	-	-	-	46.5	45.2	46.2	44.4	43.1	43.5	42.1	42.0	41.4	39.1	37.6	38.1	38.2

주: 처분가능소득 기준이며 가계동향조사는 2016년까지 집계되었으며, 가계금융복지조사는 2011년부터 집계되고 있어 2011년~2016년은 복수의 노인빈곤율 지표가 존재함.

자료: 지표누리(www.index.go.kr)

기초연금의 주요 골자는 소득 하위 70% 노인 중 국민연금 급여액이 30만 원 이하인 경우 기초연금 20만 원을 지급하고 이외의 대상에 대해서는 국민연금과 기초연금 수급액의 합계가 50만 원이 보장되도록 한 것이다⁴⁾. 다시 말해 〈표 2〉와 같이 국민연금 급여액이 30만 원을 초과하는 경우 기초연금 수급액을 점진적으로 감액하도록 조정하는 것을 의미한다. 이러한 조치는 국민연금 급여액 30만 원 부근에서 발생하는 수급액 역전현상을 방지하기 위한 목적도 포함하고 있는 설계이다(보건복지부, 2014). 결과적으로 수급액 조정은 현행 기초연금 감액 제도의 근간이 되었다⁵⁾. 이와 같이 2014년 도입된 기초연금제도는 수급 대상과 수급액을 점진적으로 상향해 오면서 현행 구조를 갖추게 되었다.

〈표 2〉 기초연금제도 도입에 따른 국민연금제도와 연계 수급 방법

(단위: 만 원)

국민연금 급여액	기초연금 수급액	합계	기초연금 감액분
30	20	50	-
33	17	50	3
37	16	53	4
40	16	56	4

주: 국민연금 가입기간은 15년으로 가정하여 산출한 금액임.

자료: 보건복지부 보도자료(2014) 재구성.

4) 기초연금제도 도입 과정에 관한 자세한 내용은 문현경·홍정민(2022)의 내용을 참고하기 바란다.

5) 더불어 기초연금을 도입하면서 장애인연금 또한 기초연금 수급액과 동일하게 20만 원으로 상향 조정하였다.

2. 중앙-지방 간 자원 분담

기초연금제도의 재원은 전액 조세로 충당되며 자원 부담의 주체는 국가와 지방자치단체로 기초연금이 「기초연금법」의 목적인 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하는 데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력할 것을 책무로 규정하고 있다. 이에 국가와 지방자치단체는 필요 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성하여야 하는데⁶⁾, 「기초연금법 시행령」에서는 지방자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율을 고려하여 국가의 부담 비율을 정하고 있다. 부담 비율의 범위는 <표 3>과 같이 해당 지방자치단체의 재정자주도가 80% 미만인 경우 70%~90%, 90% 미만인 경우 50%~70%, 90% 이상인 경우 40%~60%를 국가가 부담하도록 정하고 있다.

재정자주도는 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(지방교부세+조정교부금)의 합계액을 일반회계 총계 예산 규모로 나눈 다음 백분율로 산출하는데 이때 사용하게 되는 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 직전 3년간의 평균치를 사용하도록 되어 있다. 노인인구 비율은 해당 지방자치단체의 전체 인구 수 대비 65세 이상 노인인구 수를 백분율로 산출한 것으로 각각의 인구 수는 「주민등록법」에 따라 신고된 인구 수를 기준으로 하며, 기준연도는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정한다. 이상의 기초연금 부담 비율 산정을 위한 지방자치단체의 재정자주도 및 노인인구 비율 지표의 산식과 사용자료는 <표 4>와 같다. 더불어 지방자치단체의 경우 광역자치단체의 조례에 의해 광역자치단체와 기초자치단체 간 부담 비율을 정하고 있다.

<표 3> 지방자치단체 재정자주도 및 노인인구 비율에 따른 기초연금 국가 부담 비율

(단위: %)

구분		지방자치단체 노인인구 비율		
		14 미만	14 이상 20 미만	20 이상
지방자치단체 재정자주도	90 이상	40/100	50/100	60/100
	80 이상 90 미만	50/100	60/100	70/100
	80 미만	70/100	80/100	90/100

자료: 「기초연금법 시행령」[별표 2]

6) 이때 「국민연금법」에 따른 국민연금기금은 기초연금 재원으로 활용할 수 없음을 명시하고 있다.

〈표 4〉 지방자치단체 재정자주도 및 노인인구 비율의 지표 산식 및 사용자료

구분	산식 및 사용자료
재정자주도	가. 산식 = $\frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$ 나. 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액으로 하며, 자주재원은 지방교부세와 조정교부금의 합계액으로 한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수를 기준으로 한다)를 사용한다.
노인인구 비율	가. 산식 = $\frac{\text{65세 이상 노인 인구 수}}{\text{전체 인구 수}} \times 100$ 나. 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 「주민등록법」에 따라 신고된 인구 수로 한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다.

자료: 「기초연금법 시행령」[별표 2]

한편, 지방자치단체의 재정자주도가 50% 미만인 경우 사회복지분야 재정지출지수에 따라 4%~10%의 범위에서 추가적인 지원을 받을 수 있다. 구체적으로 <표 5>와 같이 국가 부담 비율이 70%인 경우에는 사회복지분야 재정지출지수에 따라 6% 또는 10%를, 국가 부담 비율이 80%이면서 사회복지분야 재정지출지수가 60% 이상인 경우 4%의 추가적인 지원을 받을 수 있다. 사회복지분야 재정지출지수의 산식은 전체 세출예산 순계 규모 결산(일반회계+특별회계) 대비 사회복지분야 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계) 결산 자료를 백분율로 산출한 것으로서 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 한다.

〈표 5〉 국가가 추가로 부담할 수 있는 기초연금 지급 비율

(단위: %)

구분	사회복지분야 재정지출지수		
	20 이상 50 미만	50 이상 60 미만	60 이상
「기초연금법 시행령」 [별표] 2의 부담 비율	70/100	6/100	10/100
	80/100	해당 없음	해당 없음
			4/100

자료: 「기초연금법 시행령」[별표 2]

〈표 6〉에는 기초연금 예산 추이와 재원 부담 비율이 제시되어 있다. 2014년 도입 당시 예산 규모는 6.9조 원이며 이 중 국비는 5.2조 원, 지방비는 1.7조 원으로 국가, 지방자치단체의 부담 비율은 75:25로 결정되었다. 이후 점진적으로 예산 규모가 증가하여 2024년 기준, 총예산 24.4조 원 중 국비는 20.2조 원, 부담 비율은 82.8%로 증가하였고 지방비는 4.2조 원, 부담 비율은 17.2%로 감소하였다. 증가율로 살펴보면 총예산은 2014년 대비 2024년 253.4%, 연평균 17.1% 증가하였고, 국비는 2014년 대비 290.2%, 연평균 18.6% 증가, 지방비는 2014년 대비 142.9%, 연평균 11.7%로 국비 예산이 더 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 기초연금 예산 추이 및 재원 부담 비율

(단위: 조 원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
총예산	6.9	10.0	10.3	10.5	11.8	14.7	16.8	18.9	20.0	22.5	24.4
국비	5.2	7.6	7.8	8.1	9.1	11.5	13.1	14.9	16.1	18.5	20.2
(비중)	(75.0)	(75.6)	(76.3)	(76.6)	(77.0)	(78.0)	(78.3)	(79.2)	(80.6)	(82.1)	(82.8)
지방비	1.7	2.4	2.4	2.5	2.7	3.2	3.6	3.9	3.9	4.0	4.2
(비중)	(25.0)	(24.4)	(23.7)	(23.4)	(23.0)	(22.0)	(21.7)	(20.8)	(19.4)	(17.9)	(17.2)

주: 괄호 () 안은 비중을 의미함.

자료: 보건복지부 각 년도; 대한민국 정부 2024년도 예산안

3. 수급 기준 및 현황

기초연금은 대한민국 국적을 가지고 국내에 거주하는 만 65세 이상 노인 중 보건복지부 장관이 고시하는 소득인정액이 하위 70%에 해당하는 노인에게 차등 지급하도록 규정하고 있다. 이때 2024년 기준 수급대상은 보건복지부 장관이 고시하는 소득인정액이 배우자가 없는 경우 월 213만 원 이하, 배우자가 있는 경우 월 304.8만 원 이하인 경우 해당된다. 다만 직역연금에 해당하는 공무원연금, 사립학교 교직원 연금, 군인연금, 별정우체국 연금의 수급권자 및 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급대상에

서 제외된다).

기초연금 수급권자에 지급되는 기준연금액은 보건복지부 장관이 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국 소비자물가 변동률을 고려하여 매년 고시하도록 되어있다. 기준연금액은 수급자가 최대로 지급받을 수 있는 금액으로 <표 7>과 같이 기초연금제도 도입연도인 2014년 20만 원에서 시작하여 상향 조정 되어왔다. 이후 문재인 정부에서 기초연금을 확대함에 따라 2018년 25만 원으로 증가하였고 2019년에는 소득 하위 20%를 대상으로 최대 30만 원, 2020년에는 소득 하위 40%까지 30만 원으로 확대하였다. 윤석열 정부에서도 기초연금을 지속적으로 확대하고 있으며 2024년 기준, 최대 334,810원이 지급되고 있다. 이후로도 단계적으로 인상하여 2026년 중위소득 50% 이하 등에는 40만 원으로, 2027년에는 지급 대상을 전체 기초연금 수급자로 확대할 예정이다.

<표 7> 기초연금 기준연금액 추이

(단위: 만 원)

구분	2014.7~ 2015.3	2015.4~ 2016.3	2016.4~ 2017.3	2017.4~ 2018.3	2018.4~ 2018.8	2018.9~ 2019.3	2019.4~ 2019.12	2020.1~ 2020.12	2021.1~ 2021.12	2022.1~ 2022.12	2023.1~ 2023.12	2024.1~ 2024.12
기준 연금액	20.0	20.3	20.4	20.6	21.0	25.0	25.4 (30.0)	25.5 (30.0)	30.3	30.8	32.3	33.5

주: 괄호 안의 금액 중 2019.4~2019.12는 소득하위 20% 이하에 대한 기준연금액, 2020년은 소득하위 40% 이하에 대한 기준연금액임.

자료: 보건복지부 각 년도; 관계부처 보도자료(2024)

소득인정액은 ①월 소득평가액과 ②재산의 월 소득환산액을 합산한 금액으로써 다음과 같이 산정된다. 먼저 월 소득평가액은 근로소득과 기타소득의 합계액으로 산정되는데 근로소득의 경우 기본공제액인 110만 원을 공제한 후, 기본공제액의 30%를 추가로 공제하며 이때 일용 근로소득, 공공 일자리 소득, 자활 근로소득은 근로소득에 포함되지 않는다. 기타소득은 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 무료 임차소득의

7) 다만, 직역연금 수급권자 및 배우자라 하더라도 퇴직일시금, 퇴직유족연금부가금 등을 수급하는 경우 등에 해당하는 경우에는 기초연금을 수급할 수 있다. 자세한 내용은 '보건복지부 기초연금 홈페이지(<https://basicpension.mohw.go.kr/>)'를 참고하기 바란다.

합계액으로 산정된다⁸⁾. 재산의 월 소득환산액은 일반재산의 시가표준액 등에 지역별 기본공제액을 차감하고, 금융재산액에 2천만 원의 기본공제액을 차감한 다음 수급권자의 부채를 차감한다. 이 금액에 재산의 소득환산율 4%를 적용하여 이를 12로 나눈 금액으로 한다. 다만, 4천만 원 이상의 고급자동차나 회원권이 있는 경우 해당 가액을 합한 금액을 재산의 월 소득환산액으로 한다. 마지막으로, 2011년 7월 1일 이후 타인에게 증여하거나 증여한 것으로 인정되는 재산에 대해서는 해당 재산가액의 일부가 기타재산으로 산정되어 소득인정액 계산 시 포함된다. 이상의 소득인정액 산정과 관련된 기준을 수식으로 표현하면 다음의 식 (1)과 같다⁹⁾.

〈식 1〉

소득인정액=월 소득평가액+재산의 월 소득환산액

월 소득평가액=0.7×(근로소득-100만 원)+기타소득

기타소득=사업소득+재산소득+공적이전소득+공적이전소득+무료임차소득

재산의 월 소득환산액=[(일반재산-지역별 기본재산공제액)+(금융재산-2,000만 원)-부채×0.04
=재산의 소득환산율(4%)÷12개월]+고급자동차(4,000만 원 이상) 및 회원권 가액

〈표 8〉과 같이 기초연금 수급자는 2014년 435.3만 명에서 2023년 650.9만 명으로 연평균 5.2%씩 증가하였으며, 수급률은 2023년 기준 전체 노인 수 971만 명의 66.7%이다. 평균 수급액은 2014년 17.8만 원에서 2023년 28.5만 원으로 연평균 6.0%씩 증가하였다. 평균 수급액은 2018년 크게 증가하였는데, 이는 문재인 정부에서 기초연금을 확대하여 나타난 결과이다. 다만, 2024년 9월 보건복지부의 연금개혁 자료에 따르면 2026년 중위소득 50% 이하 등 저소득 노인의 기초연금 수급액을 40만 원으로 상향하고, 2027년에는 전체 수급자로 확대하기로 결정한 만큼 기초연금 수급액은 점진적으로 증가할 전망이다.

8) 무료 임차소득은 자녀 소유의 고가 주택에 거주하는 본인 또는 배우자에 대해 임차료에 상응하여 인정하는 금액으로 주택의 시가표준액이 6억 원 이상인 경우 연 0.78%의 소득인정률을 곱한 후 12로 나눈 금액으로 한다.

9) 이상의 기초연금 수급과 관련한 규정은 「기초연금법」, 「기초연금법 시행령」, 「기초연금법 시행규칙」, 「기초연금 지급대상자 선정기준액, 기준연금액 및 소득인정액 산정 세부기준에 관한 고시」를 참고하기 바란다.

〈표 8〉 기초연금 수급자 및 수금액 추이

(단위: 만 명, 만 원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전체노인수	652.1	677.1	698.7	734.6	763.9	801.4	848.2	883.5	925.0	971.2
수급자수	435.3	449.5	458.1	486.9	512.6	534.6	566.0	597.3	623.9	650.9
수급률	66.8	66.4	65.6	66.3	67.1	66.7	66.7	67.6	67.4	66.7
평균수금액	17.8	18.1	18.1	18.3	22.3	23.7	24.9	26.6	27.2	28.5

자료: 보건복지부 각 년도.

Ⅲ. 기초연금제도 쟁점

1. 사무·재원 부담 주체

기초연금은 사회보장제도의 2014년 당시 대통령 직속 지방자치발전위원회에서는 무상보육과 기초연금을 국가사무로 결정하였다. 그러면서도 재원 부담에 있어서는 지자체 또한 무상보육과 기초연금의 재원을 부담해야 한다고 판단하였다¹⁰⁾. 현행 「기초연금법」에도 규정되어 있듯이 기초연금 수급권자 결정과 평가 등 보건복지부 장관에게 대부분의 권한이 있으며, 지방자치단체장은 기초연금 신청의 접수와 지급에 대한 사무만을 위임받아 수행하고 있음에도 국가와 지방자치단체가 공동으로 재정을 부담하고 있다(김승연, 2019). 「기초연금법」 제28조에는 대통령령으로 보건복지부 장관의 권한 일부를 지방자치단체장에게 위임할 수 있으나 「기초연금법 시행령」에는 권한 위임에 관한 규정은 존재하지 않는다. 결과적으로 지방자치단체는 기초연금과 관련한 사무의 경우 규정상으로는 ‘위임’으로 되어 있으나 실질적으로는 어떠한 권한도 위임받지 않고 있으며, 이러한 상황에도 불구하고 공동으로 재원을 부담하고 있다.

이 같은 규정은 「지방자치법」 제158조의 및 「지방재정법」 제21조 제2항의 규정과는 배치된다. 먼저 「지방자치법」에서는 국가사무나 지방자치단체의 사무를 위임할 때

10) 한국경제. (2014.1.19.). “무상보육·기초연금은 나랏일”

에는 사무를 위임한 국가나 지방자치단체에서 경비를 부담하도록 규정하고 있다. 「지방재정법」의 경우 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 경비는 국가가 전부를 지방자치단체에 교부할 것을 규정하고 있기 때문이다. 물론 개별법의 규정이 더 우선시 되는 것은 사실이나 지방자치단체의 행정과 재정의 기본법 성격인 두 법률과는 배치된다는 점에서 쟁점으로 작용할 수 있다.

한편, 2005년 복지사업의 지방이양 이후 지방자치단체의 복지지출은 증가하고 있으며 지방재정을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 기초연금 또한 지방재정을 악화시키고 있는데, <표 9>와 같이 기초연금 재원의 70%를 국가가 부담하는 기초자치단체 수는 감소하는 반면 80% 내지 90%를 국가가 부담하는 기초자치단체 수는 증가하고 있다. 이처럼 국가 부담 비율이 증가한다는 측면에서 지방자치단체의 재정압박은 다소 완화되는 것으로 보일 수 있다. 그러나 지방자치단체가 기본적으로 직면한 인구구조 변화로 재정지출은 지속적으로 증가하고 있으며, 여기에 기초연금액 확대로 인하여 지방자치단체의 재정부담은 보다 심화될 수 있다.

〈표 9〉 국가 부담 비율별 시·군·구 현황

(단위: 개소)

연도	총 시·군·구	40%	50%	70%	80%	90%
2014	229	1	3	107	46	72
2015	229	0	2	102	49	76
2016	229	0	1	96	51	81
2017	228	0	1	91	50	86
2018	228	0	0	86	53	89
2019	228	0	0	71	65	92
2020	228	0	0	66	66	97
2021	228	0	0	71	65	92
2022	228	0	0	42	74	112
2023	228	0	0	28	77	123

자료: 보건복지부(2024)

2. 소득 보장 효과

기초연금제도의 소득 보장 효과에 관한 선행연구는 크게 두 가지로 의견이 나뉘고 있다. 하나는 기초연금제도 도입으로 노인가구의 소득 개선에 긍정적인 영향이 있다는 것과 다른 하나는 소득 자체는 증가하나 상대빈곤율 개선의 미진함 등 소득 개선 효과는 제한적이라는 것이다. 흥미로운 점은 많은 선행연구에서 이러한 점을 동시에 지적하고 있다는 점이다. 이는 기초연금제도의 개선 필요성을 보여주는 결과로도 볼 수 있다. 이하에서는 기초연금제도의 효과를 분석한 선행연구를 살펴보도록 한다.

먼저 김찬희·이상록(2022)은 기초연금 연금액을 20만 원으로 2배 상향하였음에도 노인가구의 빈곤(결핍) 완화에는 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 분석하였다. 더불어 기초연금제도의 차등급여 체계로 인하여 연금액의 상향에도 불구하고 오히려 연금액이 감소하는 결과도 보고하였다. 결과적으로 기초연금액의 상향만으로는 노인가구의 생활 수준 개선이 미미할 수 있으며 현금급여 지원의 한계를 보완하는 대책을 마련할 것을 제안하였다. 김안나(2021)는 기초연금제도 도입 이전 및 이후, 연금액 확대 연도인 2013년, 2016년, 2019년 가계동향조사를 활용하여 분석하였다. 분석결과, 기초연금제도 도입 이후 가처분소득의 증가와 함께 소득분배가 개선되었음을 보였다. 특히 노인 단독가구의 소득분배 개선이 두드러지는 것으로 분석되었다. 그러나 기초연금제도 도입에 따른 상대적 빈곤 개선의 경우 중위소득 40% 이하에서만 긍정적인 것으로 나타났다. 이에 김안나(2021)는 빈곤 수준 개선을 위해 기초연금액 확대 등을 제안하였다. 2018년 9월의 기초연금 연금액 상향을 분석한 박명호·박대근(2019)에서도 기초연금제도는 소득분배 개선 및 빈곤완화에 효과는 있으나 그 크기는 미미한 것으로 분석하였다. 이경배(2018) 또한 기초연금액 증가로 가구 빈곤은 완화되고 있으나 빈곤율 개선 정도는 낮은 것으로 분석하였다.

한편, 기초연금제도와 국민연금제도를 통합하여 분석한 선행연구도 존재하는데 이들 연구에서는 노인 빈곤완화를 위해서는 기초연금제도보다는 국민연금제도를 강화할 것을 제안하였다. 대표적으로 김연명·한신실(2017)의 경우 기초연금제도는 노인의 절대빈곤을 완화 하는 데는 기여도가 높은 것으로 분석되었다. 그러나 기초연금제도를 당시 현행 기준보다 2배 이상 증가시키더라도 국제적 기준인 노인의 상대빈곤율 완화에는 매우 제한적인 영향만 주는 것으로 분석되었다. 이에 기초연금제도의 정책 효과는 노인의 절대빈곤율을 완화하는 정도로만 유지하고, 국민연금을 확대하여 상대

빈곤율을 조절해야 함을 제안하였다. 김연명·주수정(2023)에서도 유사한 결과를 보였는데, 특히 2020년 이후 노인빈곤율이 30% 이하로 감소한 것은 국민연금제도의 성숙 효과가 더 크게 작용한 결과임을 보였다. 향후에도 국민연금제도의 빈곤완화 기여도가 높을 것으로 예상하였다. 소득유지기능 측면에서도 국민연금의 영향이 더 큰 것으로 보고하였다. 결과적으로 기초연금제도의 빈곤완화와 소득유지기능은 매우 제한적이기 때문에 기초연금제도 강화보다는 국민연금제도 강화를 주된 개선방향으로 제시하였다.

이상의 선행연구를 종합하면 기초연금제도가 노인 빈곤 개선에 긍정적인 영향을 주는 것은 사실이나 상대빈곤율 해소 및 실질적인 빈곤 개선 효과는 크지 않은 것으로 정리할 수 있다. 이러한 이유는 기본적으로 기초연금의 개별 연금액이 크지 않으며, 기초연금 수급으로 근로시간 감소 등의 구축효과가 발생하기 때문으로 보인다(김찬희·이상록, 2022). 지금까지 소개한 선행연구에서는 대체로 이러한 점에 있어 제도개선의 필요성이 있음을 제안하였다.

3. 감액 제도

기초연금제도는 수급자 및 비수급자 간 형평성을 고려하여 감액 제도라는 장치를 두고 있는데 크게 ‘소득 역전 방지 감액’, ‘부부 감액’, ‘국민연금 연계 감액’, 기초생활수급자 ‘생계급여 연계 감액’ 네 가지로 구분할 수 있다. 소득 역전 방지 감액은 기초연금 수급자가 비수급자보다 소득이 높아지는 것을 방지하기 위해 소득인정액이 선정기준액에 가까운 수급자에게는 기초연금 지급액 일부를 감액하여 지급하는 것을 말한다. 부부 감액은 노인 부부가 모두 기초연금 수급자인 경우 20%를 각각 감액하여 지급하는 것이다. 국민연금 연계 감액은 국민연금 가입 기간이 길수록 기초연금액을 감액하는 것으로 기초연금 기준연금액의 150%를 초과하여 국민연금을 수급하는 경우 국민연금 가입 기간을 고려하여 기초연금액을 감액하는 구조이다. <표 10>에는 2023년 감액 수급자 수가 제시되어 있는데 전체 수급자 수의 11.5%인 74.8만 명이다. 전체 감액수급자 중 감액 금액이 20만 원을 초과하는 수급자는 39.2만 명으로 그 비중은 52.4%이다. 2023년 적용된 기준연금액은 32.2만 원으로 기초연금 수급액 20만 원 감액 시 실제 수급액은 12.2만 원으로 최대 수급액의 38% 수준이다.

〈표 10〉 기초연금 수급자 및 감액 수급자 수 현황(2023년)

(단위: 만 명)

전체 수급자 수	전액 수급자 수	감액 수급자 수					최저연금액
		계	3만 원 초과 ~ 10만 원 미만	10만 원 초과 ~ 20만 원 미만	20만 원 초과 ~ 25만 원 미만	25만 원 초과 ~ 32.2만 원 미만	
650.9	576.1	74.8	3.4	32.2	21.8	16.4	1.0

자료: 보건복지부(2024)

유희수·최옥금(2023)에 따르면 향후 국민연금제도 성숙에 따라 국민연금-기초연금 감액 적용자 수는 지속적으로 확대될 것이며, 이들의 국민연금 평균 수급액 또한 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 현재 150%로 설정된 국민연금-기초연금 연계 감액 기준은 유지되고 있다. 더불어 국민연금의 경우 기본적으로 본인의 가입 기간 동안의 소득수준에 따라 결정되는데 이를 근거로 기초연금 급여액을 감액하는 것은 오히려 형평성에 어긋난다고도 지적하였다. 김지훈·강욱모(2020)에서는 부부 감액 제도로 인하여 이들의 소득불평등도 개선이 크지 않아 형평성 제고가 필요함을 주장하였다. 더불어 국회 계류 중인 「기초연금법」 일부개정법률안을 살펴보아도 감액 제도 폐지를 목적으로 발의한 법률안이 다수 존재한다¹¹⁾.

마지막으로 기초생활수급자의 생계급여와도 연동되어 기초연금 상승 시 생계급여가 감액되는 문제점도 동시에 존재한다. 다만, 기초연금과 생계급여 간 감액과 관련해서는 2024년 9월 보건복지부에서 향후 생계급여 수급자에게는 기초연금을 추가로 지급하고, 기초생활보호대상자 소득인정액에서 공제하도록 개편하는 계획을 발표하였다. 그러나 다른 감액 제도에 대해서는 개선계획이 제시되어 있지 않다.

11) 「기초연금법」 일부개정법률안(의안번호: 2204828), 「기초연금법」 일부개정법률안(의안번호: 2204608), 「기초연금법」 일부개정법률안(의안번호: 2204027)

IV. 개선방향

기초연금제도는 국민연금이 성숙하지 못한 것에서 발생하는 수급 사각지대와 노령층의 소득 보장을 위해 도입되었으나 지난 10년간의 운영 과정에서 사회환경 변화에 대응하지 못하고 경직적인 제도를 유지하며 수급액만을 상향 조정해 왔다는 문제점이 있다. 특히 수급 대상을 소득 하위 70%로 폭넓게 지정함으로써 과도한 예산이 소요되며 감액 제도를 운용함으로써 수급액 보장이 떨어진다는 점을 비롯하여 여러 쟁점이 존재한다. 이에 기초연금제도는 다음과 같이 개편하는 것이 필요하다.

먼저 기초연금제도의 수급대상을 축소하는 대신 기준연금액을 상향함으로써 기초연금제도의 내실을 높이는 방향으로 전환해야 한다. 이러한 방향으로 전환하는 경우 소요되는 재원 규모는 현재보다 줄어들 것으로 예상된다¹²⁾. OCED(2022)에서도 기초연금이 수혜 대상을 지나치게 확대함으로써 개별 수급자에 대한 지원 수준은 미흡한 문제가 있으며, 이를 개선하기 위해서는 국민연금제도 개혁을 전제로 기초연금 수혜대상을 축소하고 개별 급여액을 상향할 것을 권고하였다. 이승희(2023) 또한 취약계층에 선별적으로 집중하여 지원 규모를 늘릴 것을 제안하였다.

감액 제도 또한 큰 틀에서 기초연금제도는 다층 노후 소득 보장 체계의 한 축이기 때문에 역전 현상을 방지하기 위한 감액 적용은 폐지가 필요하다. 감액 제도를 폐지하는 대신 현행 체계와 반대로 소득 역전 현상이 발생하는 수급자에게 소득을 보전하는 것이 노인 소득 보장에 보다 유익한 방향이다.

사무·재원 부담에 있어서는 2014년의 지방자치발전위원회에서 판단한 바와 같이 사무·재원 부담의 주체를 국가로 전환하고 신청접수 및 지급 또한 국가사무로 전환이 필요하다. 다만 신청접수·지급의 영역에서 국가에서 수행하는 것이 어려운 경우 해당 영역은 현행과 같이 위탁사무 형태로 운영하고 지방자치단체에는 위탁 수행에 따른 경비 등을 보전하는 방향으로 개편하는 것이 필요하다. 많은 연구에서도 국가사무로의 전환을 주장하고 있는데 대표적으로 오영삼·이재원·김은정(2018)에서는 기초연금제도는 지방의 재정여건과 무관하게 표준적인 복지서비스를 제공하고 있으므로 국가사무로 일임하여 국가단위로 평가 등을 실시하는 것이 합리적이라 결론 내렸다.

12) 수급대상 축소 및 기준연금액 상향에 따른 재원 변동에 관한 분석은 후속 연구로 남겨둔다.

만약, 국가사무로 전환하는 것이 어려운 경우 고제이 외(2019)에서 제시한 바와 같이 현행 국비 보조 기준인 재정자주도와 노인인구 비율이 아닌 재정자주도 분위 수, 기초연금수급률 등을 적용하는 경우가 가장 적절한 개편 방안이었다는 점에서도 검토할 필요성이 있다.

참고문헌

- 고제이·우해봉·박인화 외. (2019). <기초연금 국고부담비율 합리적 개선방안 연구>. 보건복지부.
- 김승연. (2019). 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안. <정책리포트> 제271호. 서울연구원.
- 김안나. (2021). 기초연금의 노인가구 유형별 빈곤감소 효과 분석. <한국융합학회논문지>. 12(1). 267-274. 한국융합학회.
- 김연명·주수정. (2023). 국민연금 성숙과 기초연금의 노후 소득보장 효과. <비판사회정책>. 81. 7-38. 비판과 대안을 위한 사회복지학회
- 김연명·한신실. (2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정. <한국사회정책>. 24(4). 89-112. 한국사회정책학회.
- 김지훈·강욱모. (2020). 이전소득의 빈곤 및 소득불평등 감소효과: 기초연금 도입 전후 비교. <사회과학연구>. 31(3). 127-144. 충남대학교 사회과학연구소.
- 김찬희·이상록. (2022). 기초연금 제도 전환과 노인가구의 물질적 결핍 -정책 변화의 효과에 대한 분석을 중심으로-. <한국자치행정학보>. 36(1). 159-187. 한국자치행정학회.
- 문현경·홍정민. (2022). <2014년 기초연금 도입 결정 과정 분석>. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 박명호·박대근. (2019). 기초연금제도가 소득분배 및 빈곤에 미치는 효과: 마이크로 시뮬레이션 모형을 통한 분석. <재정학연구>. 12(2). 41-63. 한국재정학회.
- 보건복지부. (2014). 기초연금법 국회 본회의 통과.
- 보건복지부. (2024). <연금개혁 추진계획>.
- 보건복지부. <통계로 본 기초연금>. 각 년도.
- 오영삼·이재원·김은정. (2018). 복지재정분권의 현황과 국고보조금제도 개편방안에 대한 모색: 노인복지분야를 중심으로. <한국사회복지행정학>. 20(2). 153-174. 한국사회복지행정학회.

- 유희수·최옥금. (2023). <기초연금의 주요 쟁점 및 제도개선 방안>. 국회미래연구원.
- 이경배. (2018). 기초연금 확대가 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향에 관한 연구: 재정패널조사 자료를 이용하여. <재정학연구>. 11(1). 77-107. 한국재정학회.
- 이승희. (2023). 소득과 자산으로 진단한 노인빈곤과 정책 방향. <KDI FOCUS>. 126. 한국개발연구원.
- 행정안전부. (2024). <2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요>.

OECD. (2022). *OECD Economic Surveys: Korea 2022*.

대한민국국회 의안정보시스템: <https://likms.assembly.go.kr/>.

법제처 국가법령정보센터: <https://law.go.kr/>.

한국경제. (2014.1.19.). “무상보육·기초연금은 나랏일”

2024.12 | Vol. 12 지방정부 정책&이슈

지방공무원 인사제도와 운용 현황 진단 및 발전 방향

김희진

대한민국시도지사협의회 연구위원



지방공무원 인사제도와 운용 현황 진단 및 발전 방향

2024.12 | Vol. 12

(지방공무원 인사제도의 형평성과 전문성 제고를 중심으로)

김희진 (대한민국시도지사협의회 연구위원)

I. 서론

공직의 분류는 공직의 구조화와 공직의 배열을 의미한다. 즉 공무원(사람) 또는 직위(직무)를 일정한 기준에 따라 같은 것은 같은 것끼리 모으고 다른 것은 따로 분리하여, 인적자원을 체계적으로 분류하고 효율적으로 관리하여 공무원에게 일을 공평하게 부과하며 보상하는 것을 말한다. 이것은 인사행정에서 필수적인 과정이라고 할 수 있다(유민봉, 2023).

우리나라는 국가공무원법 제4조제1항과 공무원임용령 제3조제1항에 따른 별표 1과 지방공무원법 제4조제1항과 지방공무원 임용령 제3조제1항에 따른 별표 1에서 공무원의 직급을 분류하고 있다. 공무원임용령과 지방공무원 임용령 별표 1을 보면, 수직적으로는 직무의 곤란도와 책임도를 기준으로 '계급'으로 구분하며, 수평적으로는 직무의 내용이나 특성을 기준으로 '직군·직렬·직류'등으로 구분하고 있다¹⁾. 즉 우리나라의 공직분류체계는 계급제를 근간으로 하면서 직위분류제적 요소를 가미하고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 공직분류체계를 기준으로 채용·승진·교육훈련·경력관리·퇴직 등의 거의 모든 인사를 관리하고 있다(김기형·진종순, 2018).

그런데 이러한 공직분류체계는 행정환경 변화에 따른 행정수요 변화와 지역의 특성에 맞는 현실을 반영하지 못하고 있으며, 직군·직렬 등 직급 간 형평성 문제를 야기하는 등 많은 문제점을 야기하고 있다(강영주·금창호, 2015). 특히 지방공무원의 공

1) 직군·직렬·직류와 기타 직무와 직위 용어를 설명하면 다음과 같다. '직군'이란 직무의 성질이 같은 직렬의 군을 말한다. '직렬'이란 직무의 종류가 유사하고 그 책임과 곤란성의 정도가 서로 다른 직급의 군을 말한다. '직류'란 동일한 직렬 내에서의 담당 분야가 같은 직무의 군을 말한다. '직무'란 각 직위(position)에 배당된 업무(일)을 말한다. '직위'란 한 사람의 공무원에게 부여할 수 있는 직무와 책임을 말한다.

직분류체계의 경우 지방분권화의 진전으로 지방정부에 대한 행정수요의 증가와 이에 따른 공직경쟁력 및 전문성 강화를 요구하고 있어 현행의 공직분류체계에 대한 개선의 요구가 제기되고 있다. 왜냐하면 지방공무원의 경우 국가공무원과 사실상 동일한 직렬로 구성되어 지방정부의 특성 및 현실을 반영하기에는 한계가 있으며, 현재의 직렬체계는 일관적인 기준으로 분류되지 않아 인사관리의 효율성과 합리성이 저하되고 있다. 그리고 전문성 등 직무 특성에 있어 기타 직렬과 명확한 차이를 보이는 직렬의 경우에도 동일한 직급체계를 적용하는 등 운영상의 한계를 나타내고 있다(강영주·김창호, 2015).

이에 본 글에서는 우리나라의 지방공무원 공직분류체계에 대한 현황과 문제점 및 발전 방향을 중심으로 논의하고자 한다. 구체적으로 지방공무원의 전문성을 높이고, 인사관리에 있어 형평성 문제를 완화시킬 수 있도록 하여, 공직운영의 효율성을 제고시킬 수 있는 발전 방향을 제시하고자 한다.

II. 지방공무원의 공직분류체계 및 인력 운용 현황

1. 지방(일반직)공무원의 공직분류체계 현황

지방공무원의 공직분류체계는 지방공무원 임용령 별표 1을 통해 알 수 있다. 지방공무원 중에서도 일반직공무원의 공직분류체계 현황을 살펴보면 행정, 기술, 관리운영으로 직군을 분류하고 있다. 행정직군에서는 행정, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지, 사서, 속기, 방호 등 총 8개로 직렬을 분류하고 있으며, 세부적으로 다시 17개의 직류로 분류하고 있다. 기술직군에서는 공업, 농업, 녹지, 수의, 해양수산, 보건, 식품위생, 의료기술, 의무, 약무, 간호, 간호조무, 보건진료, 환경, 항공, 시설, 방재안전, 방송통신, 위생, 조리, 시설관리, 운전 등 총 22개의 직렬로 분류하고 있으며, 직렬을 세분화하여 총 65개의 직류로 분류하고 있다. 마지막으로 관리운영직군에서는 토목운영, 건축운영, 통신운영, 전화상담운영, 전기운영, 기계운영, 열관리운영, 화공운영, 가스운영, 기후환경운영, 선박항해운영, 선박기관운영, 농림운영, 사육운영, 보건운영, 사무운영 등 총 16개의 직렬로 분류하고 있으며, 직렬 아래에 총 23개의 직류로 분류하고 있다²⁾.

기술직군과 같이 전문성이 요구되는 업무일수록 타 직군에 비해 직류가 더 세분화 되어 있음을 알 수 있다. 각 직렬 대비 직류의 수를 비율로 계산하면, 행정직군의 경우 직렬 대비 직류의 수가 2.125배 많고, 기술직군의 경우 직렬 대비 직류의 수가 2.954배 많으며, 관리운영직군의 경우 직렬 대비 직류의 수가 1.438배 더 많다. 자세한 공직분류체계 현황은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방(일반직)공무원의 공직분류체계 현황(지방공무원 임용령 [별표 1])

직군	직렬	직류	직군	직렬	직류	직군	직렬	직류
1. 행정	행정	일반행정	2. 기술	공업	일반기계	3. 관리 운영	토목운영	토목운영
		법무행정			농업기계		건축운영	건축운영
		재경			기계운전		배관운영	배관운영
		국제통상			조선			
		노동			일반전기		통신운영	통신운영
		문화홍보			전자		전화상담운영	전화상담운영
		감사			원자력		전기운영	전기운영
		통계			금속		기계운영	기계운영
		기업행정			섬유		영사운영	영사운영
	세무	일반화학	열관리운영	열관리운영				
	전산	지방세	가스	화공운영	화공운영			
		전산	자원	가스운영	가스운영			
	데이터	농업	일반농업	기후환경운영	기후환경운영			
	교육행정		교육행정	선박항해운영	선박항해운영			
	사회복지		사회복지	선박기관운영	선박기관운영			
	사서	사서						
	속기	속기	생명유전	농림운영	영림운영			
	방호	방호	산림자원		원예운영			
			녹지	산림자원				

2) 2013년 12월 12일 지방공무원 임용령은, 지방자치단체 인사관리의 효율성을 강화하기 위하여 지방공무원의 직종구분에서 기능직과 계약직을 폐지하고, 근무기간을 정하여 임용할 수 있는 임기제공무원 제도를 도입하는 등의 내용으로 「지방공무원법」이 개정(법률 제11531호, 2012. 12. 11. 공포, 2013. 12. 12. 시행)됨에 따라, 지방공무원의 직군 및 직렬 등 관련 규정이 정비되었다. 특히 기능직의 일반직으로의 통합을 위한 공무원의 직군·직렬 등 임용 체계 개편이 이루어졌는데, 기능직이 폐지되면서 이 때 관리운영직군이 신설되었다.

직군	직렬	직류	직군	직렬	직류	직군	직렬	직류		
					산림보호		사육운영	사육운영		
					산림이용		보건운영	보건운영		
					조경		사무운영	워드운영		
				수의	해양 수산				필기운영	
				일반해양						회계처리운영
				일반수산						
				어로						
				일반선박						
				선박항해						
				선박기관						
				해양교통시설						
				보건	보건				사서운영	
					방역					
				식품위생	식품위생		전산운영			
				의료기술	의료기술					
				의무	일반의무					
					치무					
				약무	약무					
				간호	간호					
				간호조무	간호조무					
				보건진료	보건진료					
				환경	일반환경					
					수질					
					대기					
					폐기물					
				항공	일반항공					
					조종					
					정비					
				시설	도시계획					
					일반토목					
					농업토목					
					수도토목					
건축										
지적										
측지										
교통시설										
도시교통설계										
디자인										

직군	직렬	직류	직군	직렬	직류	직군	직렬	직류
				방재안전	방재안전			
			방송 통신		통신사			
					통신기술			
					전송기술			
					전자통신기술			
			위생		위생			
					사역			
				조리	조리			
				시설관리	시설관리			
				운전	운전			

주: 지방공무원 임용령 [별표 1] 재편집

2. 지방(일반직)공무원의 직렬별 및 직급별 현원

2023년 12월 31일 기준 지방(일반직)공무원의 총 수는 293,728명이다. 이 중에서 행정직군의 지방공무원 총 수는 176,766명이고, 기술직군의 지방공무원 총 수는 112,459명이며, 관리운영직군의 지방공무원 총수는 4,503명이다. 상대적으로 타 직군에 비해 행정직군의 공무원 수가 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 고위 공무원에서 3급까지 행정직군, 기술직군, 관리운영직군의 지방공무원이 행정직군의 행정직렬로 통합되어 운영되고 있음을 알 수 있다.

한편 10명 이하의 인원을 가진 직렬 수는 8개로, 행정직군에서는 교육행정, 기술직군에서는 항공, 조리, 관리운영직군에서는 가스, 수질환경, 기후환경, 선박항해, 선박기관, 보건직렬이 있다. 또한 5,000명을 초과하는 직렬은 행정직군에서 행정, 세무, 사회복지와 기술직군에서 공업, 농업, 녹지, 보건, 간호, 환경, 시설, 운전직렬이 있다. 극소수직렬과 대(大)직렬은 직렬의 통합 또는 조정대상으로 논의될 수 있을 것이다.

〈표 2〉 지방(일반직)공무원의 직렬별 및 직급별 현원

(현원: 2023년 기준, 단위: 명)

구 분	총계	일반직 고 위	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	
계	293,728	34	7	88	433	3,341	19,804	84,042	83,011	60,588	42,383	
행 정	행정	128,072	34	7	88	433	서기관 2,383	12,287	36,025	35,419	23,284	18,112
	세무	11,112						5,228	2,751	1,873	1,260	
	전산	4,149						1,808	1,234	640	467	
	교육 행정	3						1	1	1		
	사회 복지	29,560						784	5,504	9,130	8,807	5,335
	사서	2,852						92	582	940	716	522
	속기	509						8	172	183	105	41
	방호	467						1	79	201	111	75
	직업 상담	30							4	13	8	5
	감사	12							3	4	5	
기 술	공업	14,860					기술 서기관 958	658	4,636	3,901	2,567	2,140
	농업	7,879						665	2,374	2,020	1,435	1,385
	녹지	5,725						420	1,537	1,719	1,108	941
	수익	1,194						156	577	461		
	해양 수산	2,392						209	735	668	431	349
	보건	8,078						437	2,733	1,693	1,712	1,503
	식품 위생	497						13	142	116	112	114
	의료 기술	3,565						114	1,544	675	672	560
	의무	48						48				
	약무	166						32	98	36		
	간호	9,460						266	1,752	2,410	5,032	
	간호 조무	39							13	23	2	1
	보건 진료	1,771							694	551	526	
	환경	5,811						445	1,695	1,427	1,168	1,076
	항공	0										
	시설	38,154							3,001	11,692	10,154	7,199
방재 안전	800						8	19	248	320	205	

구 분		총계	일반직 고 위	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
	방송 통신	2,734						146	836	853	510	389
	위생	301							100	184	15	2
	조리	3								1	2	
	시설 관리	1,483							183	415	378	507
	운전	7,499						10	1,182	3,195	1,829	1,283
관리 운영	토목	31								18	13	
	건축	28								16	12	
	통신	142								105	36	1
	전화 상담	76								50	25	1
	전기	927								549	375	3
	기계	1,256								643	605	8
	열 관리	97								54	41	2
	화공	103								67	35	1
	가스	0										
	수질 환경	0										
	기후 환경	0										
	선박 항해	9								6	3	
	선박 기관	2								2		
	농림	63								20	41	2
	사육	17								6	11	
	보건	7								2	4	1
사무	1,745									555	1,183	7

주: 일반직 및 시간선택제공무원 포함, 임기제공무원 제외, 행정직군과 기술직군의 4급 서기관의 인원은 행정직군의 행정직류로 기술직군의 공업직류로 포함하여 총 인원을 합산함

자료: 행정안전부(2024) 재구성

3. 지방(일반직)공무원의 연도별 및 직군별 현원

2019년부터 2023년까지 지방(일반직)공무원의 연도별 현원 현황과 추이는 <표 3>과 같다. 5년 동안 행정직군의 인원수의 변동을 살펴보면, 2019년 대비 2023년에 9.19% 증가 (17,834명 증가) 하였으며, 기술직군은 2019년 대비 2023년에 7.26% 증가 (13,961명 증가) 하였다. 행정직군과 기술직군의 연도별 증가폭에서 행정직군의 증가폭이 기술직군의 증가폭 보다 더 크다는 것을 알 수 있다.

<표 3> 지방(일반직)공무원의 연도별 및 직군별 현원 추이

(단위: 명)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
행정직군	163,848	168,908	174,118	178,608	181,682
기술직군	101,313	105,343	110,360	113,410	115,274

주: 일반직 및 시간선택제공무원 포함, 임기제공무원 포함

자료: 행정안전부(2020~2024) 재구성

4. 지방(일반직)공무원의 연도별, 직군별, 직급별 현원

<표 4>를 보면 9급에서 4급 행정서기관까지 승진하는 행정직군의 인원 비율은,³⁾ 2019년 기준으로 보았을 때 8.98%이고, 기술직군은 6.98%이다. 2020년의 경우 행정직군의 승진인원 비율은 9.01%이고, 기술직군은 6.37%이다. 2021년의 경우 행정직군의 승진인원 비율은 8.80%이고, 기술직군은 5.92%이다. 2022년의 경우 행정직군의 승진인원 비율은 9.29%이고, 기술직군은 5.75%이다. 마지막으로 2023년 행정직군의 승진인원 비율은 9.63%이고, 기술직군은 6.26%이다. 5년 동안 9급 기준으로 행정직군의 승진인원 평균 비율은 9.14%이고, 기술직군은 6.26%이다. 즉 기술직군은 행정직군보다 상위직급까지 승진하는 비율이 더 낮다고 할 수 있다.

3) <표 4>의 분석에서 5급, 7급, 9급 공채의 인원은 고려하지 않는다. 일반적으로 행정직군이 기술직군보다 채용 인원이 많은 것을 가정하고 분석하기로 한다.

〈표 4〉 지방(일반)공무원의 연도별, 직군별, 직급별 현원 추이

(단위: 명)

구분	일반직고위	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	
2019	행정	27	15	90	432	2,248	12,497	47,134	47,986	28,378	25,041
	기술	5	0	0	4	958	6,591	32,022	30,199	17,806	13,728
2020	행정	27	13	88	434	2,391	12,787	48,417	48,130	30,097	26,524
	기술	6	0	0	3	987	6,793	32,402	29,642	20,012	15,498
2021	행정	29	15	91	430	2,413	13,001	49,592	48,760	32,382	27,405
	기술	4	0	0	0	1,038	6,986	32,669	29,833	22,295	17,535
2022	행정	29	16	100	445	2,499	13,226	50,624	50,441	34,327	26,901
	기술	5	0	0	35	1,023	7,086	32,583	30,734	24,152	17,792
2023	행정	30	16	98	465	2,510	13,507	50,585	52,063	36,342	26,066
	기술	4	0	0	8	1,056	7,090	32,958	31,547	25,729	16,882

주: 일반직공무원, 시간선택제공무원, 임기제공무원 포함

자료: 행정안전부(2020~2024) 재구성

한편 〈표 4〉와 〈표 5〉를 함께 살펴보면, 2019년 고위공무원단으로 진입한 총 인원은 32명 중 기술직군의 공무원은 5명, 2020년은 33명 중 6명, 2021년은 33명 중 4명, 2022년 34명 중 5명, 2023년 34명 중 4명이다. 즉 2019년 고위공무원단 현원에서 기술직 공무원이 차지하는 비율은 15.63%이며, 2020년은 18.18%, 2021년은 12.12%, 2022년은 14.70%, 2023년은 11.76%로써, 5년 평균 고위공무원단에서 기술직 공무원이 차지하는 비율은 14.48%이다.

〈표 5〉 고위공무원~3급까지 지방기술직 공무원의 연도별 현원 추이

(단위: 명)

구분	고위공무원	1급	2급	3급
2019	5	0	0	4
2020	6	0	0	3
2021	4	0	0	0
2022	5	0	0	35
2023	4	0	0	8

주: 일반직공무원, 시간선택제공무원, 임기제공무원 포함

자료: 행정안전부(2020~2024) 재구성

Ⅲ. 지방공무원 인사제도와 운용의 문제점

1. 지방공무원 공직분류체계의 비일관된 기준

2020년 이후 부터 지금까지 지방공무원 임용령 별표 1의 연혁을 살펴보면, 2016.6.28. 개정안부터, 2020.9.22. 개정, 2021.1.5. 개정, 2021.11.30. 개정 등 여러 차례의 개정이 있었다. 구체적인 사례를 들면, 행정직렬에서 통계, 감사, 운수 등의 직류가 삭제되기도 하였고, 기술직군에서는 의무직렬이 삭제되기도 하였다.

또한 행정직군 아래 방호직렬의 경우, 방호업무는 청사 출입자 통제, 순찰 및 방호, 청사 환경관리 업무 등을 직무내용으로 하기 때문에, 관리운영직군으로 포함되는 것이 더 적합할 것으로 보이지만, 현재는 행정직군에 포함되어 있다. 그리고 행정직렬에서 교육행정을 직류로 분류하지 않고 행정직렬과 대등하게 직렬로 구분한 것에 대한 기준이 명확하지 않은 것으로 보인다.

따라서 이러한 직렬과 직류의 분류가 합리적인 원칙이나 기준에 따른 것이 아니라, 당시의 편의에 따라 새롭게 요구되는 직군·직렬·직류에 따른 행정수요 등을 포함하거나 필요가 없어지면 폐지하는 방식으로 운용되어 왔음을 알 수 있다(유상엽·김지성, 2018).

한편 행정, 공업, 시설, 방송통신 등의 직렬에는 많은 수의 직류가 존재하고 있지만, 하나의 직렬에 하나의 직류가 존재하는 경우도 있다. 이러한 직렬과 직류의 구분이 과학적인 직무분석에 따라 합리적으로 이루어졌다면 문제없지만, 단편적으로 구분한 후에 소속 공무원의 수가 너무 많아져 직렬의 비대화에 따른 문제를 해결하고자 많은 직류가 도입되었다면 문제가 될 수 있다(김기형·진종순, 2018).

2. 과도하게 세분화된 공직분류체계와 지방자치단체의 직렬 및 직류에 대한 통합·조정권 부재

앞서 살펴보았듯이 지방공무원의 공직분류체계는 각 직군별 직렬 및 직류 수에 있어서 많은 차이가 존재하였다. 전반적으로 현재의 공직분류체계는 직렬과 직류가 매우 세분화되어 있어 인재를 유연하게 배치하기 어려운 점이 있다. 예를 들면 직류별 인력을 채용했지만, 직류에 대한 행정수요가 감소할 경우 채용된 인력에 대한 활용성이 떨어지게 된다.

또한 이러한 세분화된 직류별 채용은 직류 간 업무가 유사하거나 중복될 가능성이 높아 업무 충돌이 발생하는 등 직무수행에 어려움이 발생할 수 있다. 즉 기술직군의 환경직렬의 경우 4개의 직류로 구분되어 있는데, 이러한 구분이 실제 업무현장에서는 실효성이 떨어지며, 환경시설 운영에 대해 화공직류와의 유사업무로 갈등이 발생하고 있다. 그리고 인터넷이 발달하게 되면서 ICT에 대한 행정수요도 확대되고 있는데, 이에 대한 직무는 행정직군의 전산직렬이 대체하고 있어 변화에 따른 유연성에 한계가 존재한다.

한편 지방공무원 임용령 제3조제1항을 단서를 보면, “... 지방자치단체는 효율적인 인력 활용을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 인사 여건을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 별표 1에 따른 직류 외의 직류를 신설할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 즉 지방자치단체에게 직류에 대한 신설 권한만을 부여하고 있는데, 이러한 직류에 대한 신설 권한만으로는 지방자치단체의 상황에 맞게 직렬과 직류의 통합 및 조정이 어려워 불균형한 인력배치를 초래하고 있다.

〈표 6〉 「지방공무원 임용령」 중 직류 신설에 관한 규정

지방공무원 임용령

제3조(공무원의 직급구분 등) ① 1급부터 9급까지의 계급으로 구분하는 일반직공무원의 직군·직렬·직류 및 직급의 명칭은 별표 1과 같다. **다만, 지방자치단체는 효율적인 인력 활용을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 인사 여건을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 별표 1에 따른 직류 외의 직류를 신설할 수 있다.**

② 법 제4조제2항에 따라 제1항에 따른 계급 구분이나 직군 및 직렬의 분류를 적용하지 아니할 수 있는 일반직공무원의 직군·직렬·직류·직급 및 직위의 명칭과 임용 등에 관하여는 이 영에서 정하는 것을 제외하고는 따로 대통령령으로 정한다.

③ 삭제

3. 지방공무원의 직렬 및 직류 간 승진 등 기회의 형평성 부족

행정직군의 경우 부처와 상관없이, 그중에서도 특히 행정직렬의 경우 소속 공무원들의 보직 경로가 다양하고 경력발전 기회의 범위가 넓다. 이에 반해 기술직군 공무원의 경우 전문성을 발휘할 수 있는 기회가 상당히 제한되고, 직무범위가 좁아 배치 이동 등에 있어서도 인사상 상당한 불이익을 당하는 경우가 많다(김기형·진종순, 2018).

그리고 기술직군의 경우 제도적으로는 상위직까지 승진할 수 있는 것으로 설계되어 있지만, <표 4>에서 살펴본 바와 같이 실제로 대부분의 경우 행정직군의 공무원이 상위직을 차지하고 있어, 기술직군의 공무원이 상위직으로 승진하는 것에 대한 보이지 않는 일정한 한계가 존재하고 있다. 즉 공직생활을 함께 시작한 같은 직군에 속하는 공무원이라도 능력에 따라 승진이 결정되는 것이 아니라, 조직의 정원분포 형태에 따라 승진의 가능성이 정해지고 있어, 상대적으로 수가 적은 기술직군은 승진에 대한 기회가 부족하다고 할 수 있다⁴⁾. 따라서 공무원의 승진 기회 및 경력발전 기회의 형평성 부족을 해결하기 위해서는 직급분포와 기관별 계급의 정원, 적절한 계급의 수까지 다각적으로 검토하여야 할 것이다(유상엽·김지성, 2018).

4. 계급제 기반의 공직분류체제로 인한 지방공무원의 전문성 부족

우리나라의 공직사회는 일반행정가를 우대하였기 때문에, 행정직 중심의 공직분류체계를 유지하여 왔다. 그러나 최근에는 행정환경이 복잡 및 다양해지고 불확실성이 점점 커지고 있기 때문에 직무수행에 대한 전문성이 요구되는 상황이다.

우리나라의 공직분류체제는 계급제를 기반으로 하고 직위분류제를 가미하고 있기 때문에, 기본적으로 계급제에 기반한 공무원의 공직분류 체계상 승진을 위해서는 한 직위에 오래 머무르기보다 주요 요직을 경험하는 것이 경력관리에 더 중요하다⁵⁾. 따라서 공무원들은 한 직위에 오래 근무하면서 쌓이는 전문성보다는 보직을 자주 변경함으로써 경력관리에 더 중점을 두게 되어(유상엽·김지성, 2018), 전체 관점에서 보면 공무원의 전문성이 부족하게 되는 결과를 낳고 있다.

지방공무원 임용령 제26조제1항에서는 전보임용의 원칙을 규정하고 있으며, 제27조제4항에서는 필수 보직기간의 예외를 규정하고 있다. 즉 일정한 사유에 해당하는 경우 필수 보직기간을 채우지 않더라도 전보할 수 있음을 규정하고 있다. 그런데 이

4) 중앙부처 4급과 5급의 공무원 통계를 살펴보면, 2019년 말을 기준으로 기술직군의 비율이 5급에서는 28.2%였지만, 4급의 경우 27.2%로 낮아졌다. 그리고 행정직과 기술직을 포함한 5급 공채 선발인원을 살펴보면 이 중 기술직이 차지하는 비중은 2013년부터 2020년까지 평균 22.7%였다. 즉 선발단계에서부터 기술직의 인원이 상대적으로 적다는 것을 알 수 있다. 그리고 5급 공채 출신이 승진하여 직군의 구분이 없는 고위공무원단에 진입한다고 할 때, 기술직은 정책결정과 관리능력을 경험하고 개발할 기회가 행정직에 비해 부족하다고 해석할 수 있다(유민봉, 2023).

5) 한편, 지나치게 빈번한 순환보직에 따른 공무원의 전문성 부족은 계급제의 문제가 아니라고 한다. 우리나라의 유교문화적 전통과 동일 직급 내 직위들의 서열화, 즉 보직관행에서 비롯된다고 보는 시각도 있다(김영우, 2005).

러한 사유가 매우 광범위하게 규정되어 있어 잦은 전보가 발생하고 있는 원인이 되고 있다.

〈표 7〉 「지방공무원 임용령」 중 필수보직(전보)기간에 관한 규정

지방공무원 임용령

제26조(전보임용의 원칙) ① 임용권자는 가급적 다음 각 호의 원칙에 따라 전보를 실시한다.

1. 같은 직위에서 장기간 근무했을 때 발생할 수 있는 침체를 방지하여 소속 공무원이 창의적으로 직무를 수행할 수 있게 한다.
2. 잦은 전보에 따른 능률 저하를 방지하여 소속 공무원이 안정적으로 직무를 수행할 수 있게 한다.
3. 특별한 사정이 없으면 공무원의 배우자 또는 직계존속이 거주하는 지역을 고려하여 전보를 실시한다.

② 이하 생략

제27조(필수보직기간의 준수 등) ④ 임용권자는 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 소속 공무원을 다른 직위로 전보할 수 있다. 이 경우 제2호·제3호에 해당하는 경우로서 교육부장관 또는 행정안전부장관이 정하는 경우 및 제6호에 해당하는 경우에는 미리 해당 인사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 기구의 개편, 직제 또는 정원의 변경으로 해당 공무원을 전보하는 경우
2. 승진임용, 강임, 개방형 직위 등에의 임용 등 교육부장관 또는 행정안전부장관이 정하는 인사조치에 따라 해당 공무원을 전보하는 경우
3. 공무원이 징계처분을 받거나 형사사건으로 수사를 받는 등의 사유로 현재 직위의 직무를 수행하기 부적절한 경우로서 교육부장관 또는 행정안전부장관이 정하는 경우
4. 가족과의 거주, 육아, 모성보호 등을 위해 전보가 필요한 경우로서 교육부장관 또는 행정안전부장관이 정하는 경우
5. 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제13조에 따라 적극행정 우수공무원으로 선발된 공무원을 같은 규정 제14조제1항제8호에 따라 희망 부서로 전보하는 경우
6. 그 밖에 임용권자가 보직관리를 위해 전보할 필요가 있다고 특별히 인정하는 경우(매년 12월 31일을 기준으로 연간 전체 전보인원의 100분의 10 이내로 한정한다)

IV. 결론 : 지방공무원 인사제도와 운용의 발전 방향

지금까지 우리나라의 지방공무원 공직분류 체계와 인력운용 현황을 살펴보고 문제점을 정리해 보았다. 첫 번째는 일관되지 않은 기준으로 분류되어 있는 공직분류 체계와 두 번째는 과도하게 세분화되어 있는 공직분류 체계와 지방자치단체의 직렬 및 직류에 대한 통합·조정권 부재로 인력운영의 비효율성을 유발하고 있다고 지적하였다. 세 번째는 직렬 및 직류 간 승진 등 기회의 형평성 부족과 네 번째는 계급제 기반

의 공직분류 체계로 인한 지방공무원의 전문성 부족을 논의하였다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 앞서 언급하였듯이, 지방공무원의 공직분류는 인력을 효율적으로 운용하고 공무원에게 업무를 공평하게 분배하기 위함이니만큼, 해당 지방자치단체의 사정에 맞게 공직을 자율적으로 운용할 수 있게 하는 것이 필요하다. 현재의 지방공무원 공직분류는 과도하게 세분화되어 있고, 그러한 분류를 따를 수밖에 없도록 규정되어 있어, 지방자치단체의 사정과는 무관하게 일률적으로 운영되고 있다. 따라서 현행 법령과 같이 지방자치단체에 직류 신설 권한만을 규정할 수 있도록 하는 것이 아니라, 직렬 및 직류에 대한 통합·조정권을 부여하여 해당 지방자치단체의 사정에 맞게 운영할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 행정직군과 기술직군의 지방공무원 채용 비중을 각 50%까지는 아니더라도 5급 공채 채용 인원의 40%를 기술직으로 선발해야 한다는 기준이나 지침을 정립해야 할 것으로 보인다(유민봉, 2023).

마지막으로 지방공무원의 전문성을 강화하기 위해 개방형 직위 제도를 효율적으로 운영할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다. 계급제를 기반으로 하는 공직분류 체계를 보완할 수 있도록 민간 분야의 경험을 공공부문에 적극적으로 반영할 수 있는 환경으로 개선해야 할 것이다. 즉 민간부문의 유능한 인재들을 공공부문으로 유인하기 위해, 신분보장, 개방형 직위의 지정, 운영비율, 직급 등의 범위에 대해 지방자치단체의 특성을 고려하여 효율적으로 운영할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하다(최용환, 2020).

참고문헌

- 강영주·금창호. (2015). <지방공무원 직렬체계 개선방안 연구>. 한국지방행정연구원.
- 김기형·진종순. (2018). 공직 전문성 강화를 위한 공직분류체계 개선방안에 관한 연구: 국가 일반직 공무원의 직군, 직렬, 직류를 중심으로. <한국인사행정학회보>. 17(3). 89-116. 한국인사행정학회.
- 김영우. (2005). 한국 공직분류체계에 대한 평가와 개선방안. <한국행정연구>. 14(3). 273-294. 한국행정연구원.
- 유민봉. (2023). <한국행정학>. 박영사.
- 유상엽·김지성. (2018). 우리나라 공무원의 경쟁력 및 전문성 제고를 위한 공직분류체계의 진단과 혁신방안. <한국인사행정학회보>. 17(4). 233-259. 한국인사행정학회.
- 인사혁신처. (2024). <2024 인사혁신통계연보>.
- 행정안전부. (2020). <지방자치단체 공무원 인사통계(2019. 12. 31. 기준)>.
- 행정안전부. (2021). <지방자치단체 공무원 인사통계(2020. 12. 31. 기준)>.
- 행정안전부. (2022). <지방자치단체 공무원 인사통계(2021. 12. 31. 기준)>.
- 행정안전부. (2023). <지방자치단체 공무원 인사통계(2022. 12. 31. 기준)>.
- 행정안전부. (2024). <지방자치단체 공무원 인사통계(2023. 12. 31. 기준)>.
- 최용환. (2020). <지방공무원의 전문성 강화 방안-인사제도 개선방안->. 충북연구원.
- 법제처 국가법령정보센터: <https://law.go.kr/>.

