

---

---

지방자치단체의 총액인건비제  
 전면실시와 정책과제

---

---

2006. 4

한국지방행정연구원

# 지방자치단체의 총액인건비제 전면실시와 정책과제

- 목 차 -

- I. 총액인건비제의 도입 의미
- II. 총액인건비제의 주요 내용
- III. 총액인건비제의 효율적 운영을 위한  
정책과제

# I. 총액인건비제의 도입 의미

## 1. 지방자치단체 조직관리체제의 변화

- 지방자치단체의 조직은 헌법 제118조 2항 “지방의회의 조직, 의원선거, 자치단체장의 선임방법, 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정한 것을 근거로 하고, 지방자치법과 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정(대통령령)에 의하여 관리되고 있음
  - 과거 지방자치단체의 조직관리는 상기 대통령령에 근거하여 운영되어 온 표준정원제를 기반으로 함으로써 자치단체별 행정수요와 여건 및 재정능력 등을 적극적으로 고려하지 못하였다는 비판을 받아 왔음
  - 최근에는 지방행정서비스 공급시스템의 적실성 확보와 혁신적 지방조직문화의 형성이라는 변화에 부응할 수 있는 새로운 지방조직관리체제 구축을 요구받고 있음
  
- 향후 지방자치단체 조직관리의 주체는 중앙에서 지방으로 이관되어야 하고, 조직관리의 목적도 획일성을 통한 형평적 관리에서 차별성을 통한 개성적 관리로 전환되어야 하며, 조직관리의 방식도 절대적 기준에 따른 고정적 조직관리에서 상대적 기준에 따른 탄력적 조직관리로 변모되어야 할 것임
  
- 이에 따라서 참여정부 출범 초기에 작성된 지방분권로드맵에 “자치조직권 강화”라는 정책과제가 제시됨으로써 총액인건비제에 기반한 새로운 지방조직관리제도의 발전을 모색하게 되었음
  - 핵심적인 내용은 2005년부터 2006년에 걸쳐 총액인건비제에 대한

시범사업을 실시한 후 2007년부터 전면적으로 총액인건비제를 시행한다는 것임

- 다시 말해서 참여정부가 제시한 바 있는 행정기구정원관리 권한의 이양이 완료되고 과거부터 비판받아 오던 표준정원제가 폐지된 상태에서 전면적인 총액인건비제의 실시를 준거로 새로운 지방조직관리를 시행하게 되는 것을 의미함

**<표 1> 행정기구정원관리 권한 이양사항**

구분	이양 대상 사항	근거
행정 기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본청기구 설치기준</li> <li>- 한시기구 설치승인권</li> <li>- 합의제기관 설치승인권</li> <li>- 자문기관 설치승인권</li> <li>- 직속기관 설치승인권</li> <li>- 출장소 설치승인권</li> <li>- 사업소 설치승인권</li> </ul>	지방자치법시행령 기구정원규정
정원 책정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술직렬 조정승인권</li> <li>- 별정직공무원 정원책정 승인권</li> <li>- 4급이상 공무원 정원책정 승인권</li> <li>- 시군구 5급이상 공무원 정원책정 승인권</li> <li>- 보정정원초과 정원책정 승인권</li> <li>- 교육공무원의 정원책정 승인권</li> <li>- 직급별·직종별 정원책정 기준 및 기준초과 책정 협의권</li> </ul>	기구정원규정 기구정원시행규칙

**<표 2> 표준정원제와 총액인건비제의 비교**

구분	표준정원제	총액인건비제
개념	지방공무원 정원규모를 설정해 주고, 주요 자치조직권을 중앙정부가 행사	지방공무원 정수에 따른 총인건비규모를 설정해 주고, 모든 자치조직권을 지방자치단체가 행사
산정방식	유형별 표준정원 산정	인건비 범위설정 및 총액인건비 산정
기준초과	행정자치부장관 승인	지방의회 승인
기관설치	4급 이상 기관설치는 행정자치부장관 승인	지방자치단체 자율결정
지방의회 / 주민통제	절차적 미비 및 정보부족으로 실질적인 통제기능 미약	조직운영상황조서 공시제와 입법예고제 강화 및 재정역량 분석 실시
조직진단	조직진단제도의 형식화	- 조직진단지표 개발 및 진단 의무화 - 중앙정부의 정밀조직진단 실시

## 2. 지방자치단체 총액인건비제의 의미

- 총액인건비제는 지방자치단체의 정원에 대한 총량을 인건비로 결정한 상태에서 지방자치단체 스스로 행정기구의 설치 및 정원의 관리를 행하는 것을 의미함
- 행정자치부가 가이드라인적 성격의 총액인건비(인건비목+인건비성경비 포함)를 자치단체별로 산정·제시하면, 지방자치단체는 자율적으로 이에 근거하여 행정기구 및 정원을 설정하여 운영하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도임

- 따라서 지방자치단체의 총액인건비제가 잘 활용되면 자율적이고 탄력적인 기구·인력운영이 가능해지고, 인건비의 사전 책정으로 인해 사업비 규모의 적절한 조정이 가능해지며, 절약된 인건비를 성과상여금 등으로 활용함으로써 직원들의 성과관리체제가 효과적으로 구축될 수 있고, 장기적으로는 자치단체별 보수차등화 및 승진인사의 유연성이 확보될 수 있는 장점을 내포함
  - 그러나 총액인건비제도 활용이 제대로 이루어지지 않으면 과도한 조직 및 정원의 팽창을 가져와서 지방재정운영 및 지방인사관리에 어려움을 가져올 수 있는 단점을 내포함
  
- 이러한 지방자치단체의 총액인건비제는 국가총액인건비제와 차이점이 있음
  - 국가총액인건비제의 성격은 총액인건비예산제도로써 예산이 강조되고 있는 반면에 지방총액인건비제는 총액인건비정원제도로써 조직 및 정원관리를 강조하고 있기 때문에 전자는 인건비의 효율적 활용을 통한 성과향상에 초점이 있는 반면에 후자는 지방자치단체의 조직 운영 자율성 확보에 초점이 있다고 할 수 있음
  - 따라서 인건비 운영 결과 절감분이 발생하게 되면 국가총액인건비제는 해당부처의 재량에 의해 성과급으로 활용하게 되는 반면에 지방총액인건비제는 사업예산 혹은 일부 성과급으로 활용되는 차이를 보임
  - 그리고 인건비 산정의 경우 국가총액인건비제는 인력규모를 우선 산정한 후 1인당 인건비를 반영하여 산출하는 방법을 취하고 있는 반면에 지방총액인건비제는 인력규모보다는 인구변화 등 행정수요와 자치단체간 정원 격차들을 조정하여 산정된 총액인건비 범위 내에서 자치단체가 자율적으로 결정하는 방법을 취하고 있음

- 특히 조직·인사·예산관리 측면에서 보면 국가총액인건비제는 행정자치부(조직 : 공무원 총정원과 부처정원 상한관리), 중앙인사위원회(인사), 예산처(예산) 등의 관계 하에서 운영되는 반면에 지방총액인건비제는 지방자치단체장이 모든 권한을 행사하고 단지 행정자치부는 총액인건비 범위 제시와 사후평가 및 진단 기능만을 보유했다는 점에서 차이가 있음
- o 다른 한편으로 국가총액인건비제와 지방총액인건비제가 일관성을 같이 해야 한다는 일부 주장이 있지만 중앙부처와 지방자치단체의 법적 지위가 다르고 제도 적용 대상 기관수도 다르며 행정수행방식도 차이가 있기 때문에 차별적인 접근을 하는 것이 바람직함
- 단 각 제도의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 성과 향상을 위해 부분적으로 동일성을 찾는 노력은 필요하다고 판단됨

## II. 총액인건비제의 주요 내용

### 1. 총액인건비의 산정

- o 총액인건비는 현행 세출예산과목상 인건비목과 성질상 인건비로 볼 수 있는 인건비성 경비를 합산한 금액으로 정의하고 있음
- 그리고 총액인건비 산정대상 공무원은 자치단체에 근무함으로써 인건비를 지급받는 정규직공무원과 비정규직공무원을 모두 대상으로 하되, 단 지방의원은 제외시키고 있음

<표 3> 인건비 및 인건비성 경비 항목

구분	예 산 항 목 (19)
인건비	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 일용인부임
물건비	기관운영업무추진비, 부서운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 직책급업무추진비, 직급보조비, 특정업무수행활동비
이전 경비	성과상여금, 연금부담금, 국민건강보험금, 연금지급금

○ 총액인건비를 산정하기 위한 산식의 형태는 보는 시각에 따라 다양하게 제시될 수 있음

- ① 총액인건비 = (표준정수×표준임금) × 보정의 형태
- ② 총액인건비 = (기본수요변수, 지역특성변수) × 보정의 형태
- ③ 총액인건비율 = (인건비/예산총액 × 100 또는 경상일반재원 × 100) × 보정의 형태
- ④ 총액인건비 = (금년도 총액인건비 + 내년도 상승분) × 보정의 형태
- ⑤ 총액인건비 = 금년도 총액인건비 + 효율보정 + 인구보정 + 보수증가분의 형태 등으로 나타낼 수 있음

○ 이러한 산식들은 각기 장단점을 갖고 있어 최적의 형태를 찾는 것은 어려우나, 제도도입의 용이성, 이론 적합성, 자치단체 수용성, 향후 개정 용이성, 산정방식의 정밀성이라는 기준으로 재평가해 볼 경우 ⑤의 산식이 현실적으로 타당한 것으로 판단되어 시범사업에 적용한 바 있음

- 특히 ⑤의 산식은 행정수요의 대표변수라고 할 수 있는 인구에 대한 보정을 행함으로써 인구증감에 따른 총액인건비 증감을 비례시킬



수 있다는 점에서, 그리고 현 표준정원제 하에서 발생한 유사규모의 자치단체간 정원 격차를 상쇄시킬 수 있다는 점에서 합리적인 산식으로 인정된 것임

- ⑤의 총액인건비 산식은 초년도와 차년도로 나누어져서 적용되는데, 초년도는 전년도 인건비(당초예산) + 효율보정 + 인구보정 + 보수증가분으로 하고, 차년도부터는 전년도 총액인건비(당초예산) + 인구보정 + 보수증가분으로 되어 있음

o 그러나 이러한 총액인건비 산식을 2차 시범사업 대상 자치단체에 적용한 결과 몇 가지 문제를 가지고 있는 것으로 나타났음

- 우선 초년도 인건비를 당초예산으로 산정함으로써 예산의 과대계상 혹은 과소계상이 가능하여 정확한 산정이 어려울 수 있다는 점임
- 둘째로 효율보정의 경우 현정원이 보정정원을 초과하여 감액할 때 상대적으로 많은 자치단체가 감액대상이 될 수 있다는 점임
- 셋째로 인구보정의 경우 자치단체간 1인당 인건비의 격차가 커서 인구증감이 총액인건비 산정에 많은 영향을 준다는 점임

o 결과적으로 총액인건비 산식의 합리성에도 불구하고 자치단체들의 다양한 특성 및 요구로 인하여 일부 문제점을 가질 수밖에 없는 것으로 판단됨

- 따라서 위의 문제점을 근본적으로 보완하고, 자치단체의 특성반영을 강화하기 위하여 2006년 현재 총액인건비 산정방식에 대한 검토와 동시에 다각적인 시뮬레이션을 행하고 있음
- 2006년 중반 이후 바람직하다고 판단되는 산정방식에 대하여 지방자치단체와 행정자치부간 협의가 있을 것으로 판단됨

## 2. 총액인건비제의 운영

### 가. 총액인건비제 하의 자치단체 조직자율권

- 지방자치단체에게 제시되는 총액인건비는 가이드라인적 성격을 갖는 것으로 실제 인건비보다 많을 수도 혹은 적을 수도 있는 최소한의 기준이고 이에 준하여 자율적으로 인건비 예산을 편성·운영하고 행정조직을 관리하게 됨
- 여기서 말하는 자율적인 행정조직관리는 법령상의 조직운영기준인 부단체장의 정수, 부단체장의 직급기준, 시도 보조·보좌기관 등의 직급기준, 시군구 보조·보좌기관 등의 직급기준, 소속기관과 하부 행정기관의 장 및 보조·보좌기관 등의 직급기준, 의회사무기구 설치기준 및 직급기준에 대한 사항을 제외하고는 조례와 규칙이 정하는 바에 의하여 행정기구와 정원을 자율적으로 운영할 수 있다는 것임
- 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 총액인건비제는 최소한의 법령상 조직운영기준을 준치·적용하고 있기 때문에 승진·전보 등 인사관리 체제와의 완전한 연계성을 확보하지 못하여 실질적 의미의 총액인건비제로 표현되지 못하기도 함
- 그리고 총액인건비제 도입을 위한 연구 초기에 총액인건비 범위 내에서 인건비 예산을 운영하여 잉여액이 발생할 경우 그 차액을 사업예산으로 전환시키는 안을 고려함으로써 성과상여금과의 연계성을 효과적으로 마련하지 못하였다는 문제점도 있음

## 나. 총액인건비제 운영 관련 책임성 확보

- 지방공무원 직급별 정원을 규칙으로 정하던 것에서 조례로 정하도록 함으로써 지방의회의 심의기능을 강화하고 있음
- 그리고 행정기구·정원과 관련된 조례·규칙을 제·개정할 때 그리고 제·개정의 경우 추가로 비용이 소요될 때, 지방의회에 제출·보고하는 것은 물론 입법예고를 하도록 의무화함으로써 지방의회와 주민의 통제를 강화하고 있음
- 반면에 행정자치부는 그 동안의 권력적인 통제에서 벗어나 매년 행정조직운영상황에 대한 비교·평가를 실시하여 그 결과를 공개하고, 하위수준의 자치단체에 대하여는 정밀조직진단을 실시하여 조직관리 개선을 권고하며, 그리고 지방교부세 산정항목의 하나인 인건비를 총액인건비로 산정하는 등 비권력적 통제를 하게 됨
- 결국 행정자치부의 통제가 아닌 자치단체 내부통제, 지방의회에 의한 통제 그리고 지역주민에 의한 통제로 일컬어지는 자기통제가 중심이 되어 있기 때문에 총액인건비제의 책임성 확보는 제도적으로 잘 갖추어져 있다고 할 수 있음
- 그럼에도 불구하고 총액인건비제는 자치단체의 내부적·외부적 책임성을 확보할 수 있는 세밀한 수단들을 보다 명확하고 다원적으로 갖추고 있지 못하다는 비판도 일부 받고 있음

#### 다. 총액인건비제 시범사업 추진

- 시범사업은 2005년과 2006년으로 구분되어 2단계로 추진되었음
- 2005년 시범사업은 10개의 지방자치단체(경상북도, 제주도, 김포시, 부천시, 창원시, 정읍시, 홍성군, 장성군, 강남구, 광산구)를 대상으로 하였음
  - 시범사업 자치단체들은 자율적인 조직운동을 추진하고, 행정자치부는 이를 분석·평가하여 우수 자치단체에게는 인센티브를 부여하고 비효율적 운영자치단체에게는 정밀조직진단을 통해 개선을 권고하며 동시에 총액인건비제 전반에 걸친 문제점을 제도적으로 개선하는 것이 목적임
  - 우선 시범사업 대상 자치단체들은 대체로 행정기구와 정원을 늘리고 하위직을 감축하는 대신 상위직을 증원하는 방향으로 조직개편을 추진하는 현상을 보였음
  - 이와 관련하여 일부 지방의회의원과 시민단체들은 조직팽창방지를 위한 행정자치부의 대응책을 요구하기에 이르렀고, 행정자치부는 시도 4급이상 및 시군구 5급이상 증설에 대하여 제도를 개선할 때까지 사전협의를 해 줄 것을 요청하여 일부 자치단체는 사전협의를 통해 일부 상위직의 증원을 축소한 바 있음
  - 또한 2006년 초에 1차 시범자치단체를 대상으로 조직운영결과에 대한 분석·평가를 실시하고 있고, 일부 부진한 자치단체에 대해서는 4월 경에 정밀조직진단을 실시할 예정으로 있음
  - 결국 1차 시범사업 추진은 총액인건비제 운영 초기 예상했던 각 자치단체의 행정기구 및 상위직 증설이라는 문제를 부각시켰다는 점에서 정책적인 해결과제를 남기고 있음

- 2006년도 시범사업은 9개의 지방자치단체(대전광역시, 충청북도, 전주시, 진해시, 목포시, 김천시, 울주군, 인제군, 해운대구)를 대상으로 하고 있음
- 총액인건비제 전면시행시 적용될 총액인건비를 산정하여 반영하고, 자율적인 조직관리를 행하되 전국적인 비교평가 및 공시제도 운영 상황을 관찰하며, 조직관리제도의 개선과제를 찾는 데 목적을 두고 있음
- 2단계 시범사업 추진에서는 총액인건비 범위를 초과하여 운영하지 않도록 하고, 예산총칙에 총액인건비 19개 항목간 이용이 필요할 경우 별도의 지방의회 승인없이 이용할 수 있도록 할 것을 권고하기도 하였음
- 결국 2006년도 시범사업 추진은 2005년도 시범사업이 갖는 문제를 완전하게 해결하지 못한 상태에서 출발하였을 뿐만 아니라 추진결과에 대하여 종합적인 평가를 하지 못하는 상태에서 2007년도의 전면적인 총액인건비제 실시를 맞이하게 된다는 문제점을 갖고 있음
- 그러나 2006년도 시범사업에 적용할 총액인건비를 산정하는 과정에서 실제로 산식이 갖는 문제점을 명확히 규명할 수 있었다는 점에서 긍정적으로 평가되기도 함

### III. 총액인건비제의 효율적 운영을 위한 정책과제

#### 1. 총액인건비 산식의 객관화

- 어떠한 종류의 총액인건비 산식이라고 해도 모두가 인정하는 완벽에 가까운 객관적인 산식은 없기 때문에 지방자치단체의 특성과 지방 공무원들의 수용성을 기반으로 하는 바람직한 산식을 선택하고 이를 탄력적으로 운영하는 것이 보다 중요함
- 현재 행정자치부가 2단계 시범사업에 적용했던 총액인건비 산식에 대한 재검증을 시행하고 있고 동시에 행정수요를 보다 적극적으로 반영하기 위한 새로운 방법을 모색하기 위하여 다각적인 연구를 진행하고 있음
- 우선 시범사업에 적용된 총액인건비 산식에 대하여는 전년도 예산액 보다는 전년도 결산액을 사용하고, 효율보정의 경우 자치단체 유형별로 정원 격차 및 총액인건비 격차를 중장기적으로 해소할 수 있는 방법을 개발하여 적용하며, 인구보정의 경우 인구 이외에 다양한 행정수요변수를 발굴하여 적용하는 등의 노력을 행하는 것이 필요함
- 만일 진일보한 총액인건비 산식을 개발할 경우라도 각 자치단체의 행정수요를 적극적으로 반영하되 총액인건비의 산정결과가 자치단체간 격차 및 현 인건비와의 격차를 최소화 시킬 수 있어야 한다는 점에 초점을 두어야 할 것임
- 한편 총액인건비 산식의 탄력적 운영을 위해서는 우선적으로 매년 변동가능성이 있는 보정항목과 보수증가분 등을 적시에 반영해야 하기 때문에 지방자치단체의 이의신청제도를 두어 보완할 수 있는 장치를 마련하여야 하고, 또한 이에 대한 사후평가를 실시하여 객관성을

강화하는 것이 필요함

- 또한 광역시와 유사한 인구규모를 가진 인구 100만명을 초과하는 시들의 경우 광역시가 아닌 관계로 행정기구설치 등 법규적용상 차등이 존재한다는 점을 고려하여 행정자치부가 정책적 판단에 따라 추가적인 보정을 할 수 있어야 할 것임

## 2. 총액인건비제와 인사관리체제 및 성과보수체제 간 연계성 확보

### 가. 인사관리체제와의 연계성 확보

- o 총액인건비제와 인사관리체제간의 연계성 확보를 위하여 중장기적 관점에서 지방공무원의 계급구조와 보수체제 개편을 사전에 검토할 필요가 있음
- 계급구조가 모든 자치단체에 동일하게 적용되고 지방공무원의 보수도 지방자치단체 간에 차이가 없다면 자율적인 지방조직관리체제를 완전하게 구축하였다고 보기 어렵기 때문에, 계급구조와 보수체제의 개편이 완료되어야만 실질적 의미의 총액인건비제 하에서 조직관리체제를 완성할 수 있게 된다고 할 수 있음
- 계급구조의 조정은 현재 국가공무원의 계급구조 변경이 검토되고 있다는 점에서, 그리고 보수의 지방자치단체간 차별화는 지방의원의 보수 차별화가 시행되고 있다는 점에서 중장기적 관점에서 면밀히 검토하여 그 시기 및 방법을 정해야 할 것임

## 나. 총액인건비제 하의 성과보수체제 도입

- 총액인건비제 하에서 성과보수체제를 도입할 필요가 있음
  - 총액인건비 이하로 인건비를 운영할 경우 그 차액을 성과상여금으로 사용토록 함으로써 총액인건비의 효율적 활용을 유도하고 동시에 총액인건비제를 성과관리시스템에 연계시켜야 할 것임
  - 검토될 수 있는 대안으로는 첫째로 총액인건비를 구성하는 인건비 및 인건비성 경비 항목 중 일정 수당(성과상여금, 특수지근무수당, 위험근무수당, 특수업무수당, 초과근무수당, 연가보상비, 정액급식비, 교통보조비)간 상호이용을 허용하여 조정된 예산을 성과상여금 재원으로 확보하여 지급하는 대안, 둘째로 행정자치부장관이 제시한 총액인건비와 자치단체가 편성·운영한 총액인건비간의 차액인 인건비 절감액을 기준으로 하되 인건비 절감액의 50% 범위 내에서, 성과상여금 예산총액의 100%를 초과하지 않는 범위 내에서 재원을 확보하여 지급하는 대안이 모두 가능함
  - 2006년 4월 현재 후자의 대안을 기본으로 하여 제도화될 것으로 판단됨

## 3. 총액인건비제의 효율적 운영을 위한 다원적 장치 마련

### 가. 재정영향분석시스템 구축

- 지방자치단체의 인사·인력관리를 효율적으로 수행하면 총액인건비의 효율적 관리가 가능한 바, 총액인건비제 하에서 승진·전보 등 인사를 단행할 때 그것이 총액인건비에 어떻게 영향을 미칠 것인지를 사전에



알 수 있도록 하는 재정영향분석체제를 확립하는 것이 필요함

- 총액인건비 시범사업 추진시에 이를 개발·운영하도록 자치단체에 권장하였지만 상시적 운영이 되지 않고 있기 때문에 지방자치단체의 행정기구설치/승진/신규채용 등 정원 및 조직 관련 의사결정이 업무추진비/기본급/수당 등 총액인건비의 증감에 미치는 재정적 영향을 실시간으로 분석하는 프로그램을 개발하여 조기에 정착시키는 것이 필요하다는 것임
- 동시에 행정자치부가 구축 중인 “지방자치단체 인사행정정보화사업 프로그램”에 적용할 산식을 조기에 확정함으로써 이러한 문제를 일시에 해결하는 것도 중요한 정책과제가 될 것임

#### 나. 상위직 기구와 정원의 운영기준 명확화

- o 총액인건비제 시범운영과정에서 상위직의 증설이 나타났는 바 이에 대한 명확한 기준의 설정이 필요함
- 총액인건비제 시범사업 뿐만 아니라 2007년도 전면실시 과정에서도 상위직 증설 현상은 다양한 통제장치에도 불구하고 지속적이고 현저하게 나타날 것으로 예상되는 바, 이 문제에 대한 본질적인 대책이 필요함
- 본질적으로는 지방의회의 통제 및 시민단체의 통제 그리고 행정자치부의 진단·평가에 의하여 상위직 증설현상이 제어되어야 함
- 프랑스 코문(인구기준에 따라서 일정이상의 상위직 설치 금지 및 설치 가능한 직위 중 상위직 비율 제한)처럼 상위직 설치를 제도적으로 제한할 것인지의 여부를 결정하는 것이 우선되어야 함
- 고려될 수 있는 방안으로는 상위직의 비율을 제한하거나, 총액인건비를 가이드라인이 아닌 상한액으로 하거나, 상위직 비율 제한 및 총액

인건비 상한액을 모두 적용하는 것이 있을 수 있음

- 결국 행정자치부가 자치단체 유형별로 상위직 조직운영기준을 명확히 설정하고 이를 권고기준으로 활용할 수 있게 하는 것이 바람직할 것임

#### 다. 총액인건비제 운영 관련 인센티브체제 구축

- o 중앙정부 차원에서 강력하고 실효성있는 인센티브시스템을 구축할 필요가 있음
  - 산정된 총액인건비는 보통교부세 인건비항목 산정기준으로 활용됨으로써 간접적으로 과도한 기구와 정원 증가를 통제할 수 있음
  - 이 외에도 자치단체 조직운영 비교·평가 결과를 보통교부세 산정시 “자체노력” 항목으로 반영하여 우수한 결과를 보인 자치단체에게 보통교부세를 추가적으로 지원하는 인센티브제를 확대 시행할 필요가 있음

#### 라. 자체조직진단의 활성화

- o 지방자치단체의 책임성 확보는 전술한 바와 같이 자기통제가 중심이 되어야 하는 바, 이를 위해서는 지방자치단체의 자체적인 조직진단이 상례적으로 이루어져야 함
  - 특히 행정자치부가 실시하는 행정조직·정원 비교·평가와 다른 자체조직진단시스템을 지방자치단체가 스스로 구축하여 운영하여야 함
  - 자체조직진단은 기능분석, 조직분석 그리고 직무분석을 토대로 하는 객관적이고 종합적인 진단이 되어야 함
  - 총액인건비 범위 내에서의 행정기구 및 정원의 효율적 관리 여부, 직종별·직급별·직렬별 정원구조의 합리성 여부, 타 자치단체와의

행정기능별 정원 비교 평가 및 공시 여부, 총액인건비 절약을 통한 성과상여금의 효과적 집행 여부, 행정조직·정원관련 자치법규 제·개정 관련 지방의회 및 지역주민에 대한 대응성 여부 등이 핵심이 되어야 함

#### 마. 법령상 조직운영 기준의 조정

- 전술한 바 있는 법령상 조직운영기준들은 총액인건비제 도입 초기에는 그대로 유지·적용되어야 하지만 장기적 관점에서는 이러한 기준들도 적의 조정되어야 할 것임
- 현재 법령상 조직운영기준들이 존치됨으로써 완전한 의미의 자율적 지방조직관리체제가 구축되지 않았다고 비판받을 수 있으나, 중앙행정기관과는 달리 대상 자치단체수가 많고 각기 행정수요 및 특성이 다른 지방총액인건비제도는 시행 초기에 법령상 조직운영기준들을 그대로 유지하는 것이 바람직한 것임
- 그러나 장기적으로 상기 기준을 존치하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단되는 바, 2007년 전면적인 총액인건비제 실시 이후 나타나는 운영상의 문제점을 세밀하게 분석하여 법령상 조직운영기준을 조정할 시점을 찾을 필요가 있음
- 결국 일정시간이 경과한 후 총액인건비제의 정착이 이루어졌다고 판단되는 시점이 되면 상기 기준의 폐지를 어떠한 방법으로 시행할 것인지를 판단하는 것이 필요함

내용문의 : 김병국 연구위원 (02-3488-7311)

배포문의 : 조성사업팀 김선미 (02-3488-7361)