

일본 자치단체의 공무원인건비 및 정원관리체계

- 우리나라 총액인건비제도 도입에로의 시사점 -

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

우리나라는 내년부터 총액인건비제의 도입이 중앙정부를 비롯하여 지방자치단체에서 시범적으로 도입된다. 지방자치단체의 총액인건비제도는 중앙정부가 각 자치단체별로 표준적인 인건비 총액을 부여하고 각 지방자치단체는 해당 총액인건비를 기준으로 공무원의 정원 및 조직의 자율적인 운영이 가능하도록 하는 제도를 말한다. 이는 기존의 표준정원제에 의한 인건비 및 조직관리와는 근본적이고도 획기적으로 자치단체에 자율성을 부여하여 조직 및 정원관리의 효율성을 달성하고 지방분권을 실현하는 수단이 될 수 있다.

총액인건비제의 그간의 추진경과는 다음과 같다. 2003년 7월 지방분권로드맵을 발표(자치조직권 강화 포함)하고 2003년 9월 자치조직권의 강화를 위한 연구결과에 의해

2004년 3월 전격적으로 총액인건비제 도입 방침이 결정되었다. 2004년 5월 「자치조직권 확대 추진계획」이 확정되어 총액인건비제도를 2005년부터 시범 실시 후 전국 확대 시행키로 하여 제도도입을 위한 연구가 현재 진행중에 있다.

따라서 본고는 우리나라가 총액인건비제도의 도입을 위한 연구를 추진하는데 있어서 현재까지의 연구를 간략하게 검토하고 일본의 이와 관련한 제도운영의 실태를 조사함으로써 하나의 시사점을 얻고자 한다.

II. 우리나라 총액인건비제 도입의 기본방향

1. 총액인건비제 도입목적 및 개념

총액인건비제도는 정원과 직급 책정, 기구설치를 총액인건비라는 하나의 기준으로 관

<표 1> 기존의 표준정원제와 총액인건비제의 비교

구 분		표 준 정 원 제	총액인건비제
중앙통제	법령 규정	○자치단체 본청기구 설치기준 ○보조·보좌기관의 직급기준 ○직급별·직종별 정원책정 비율 등	○기준 폐지 (자율적으로 결정토록 함)
	행정자치부장관 승인	○표준정원을 초과하는 정원 ○5급(서울4급)이상 정원책정 ○한시기구 등 각종 기구 설치 등	○승인제도 폐지 (자율적으로 결정토록 함)
지방통제 (자율관리)	조직진단	○조직진단제도 형식화	○조직진단 기법개발 및 운영활성화 • 조직운영실태의 전국적 비교·평가를 위한 지표개발 • 지방자치단체 자체진단 매뉴얼 개발 및 보급 ※ 문제점이 있는 자치단체에 대한 중앙 정밀진단 실시 추진
	의회 및 주민에 의한 통제	○절차적 미비, 정보부족 등으로 실질적 통제기능 미흡	○지방의회·지역주민 통제 강화 • 조례규정사항 확대 • 입법예고 강화 • 재정영향분석 실시 및 공개

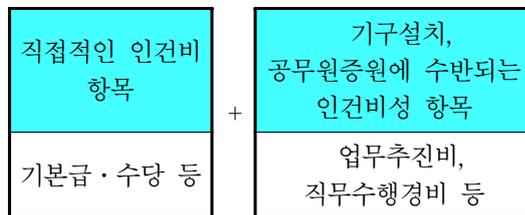
리하는 제도로서 총액인건비기준 이외의 법령상 기준 및 승인절차를 완전 폐지하여 자치조직권을 대폭 확대하는데 의의가 있다. 따라서 총액인건비제의 도입목적은 「분권과 자율」의 국정원리에 따라 지방조직관리의 패러다임을 자율결정시스템으로 전환하고 지역별 다양한 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있는 신축적인 조직관리시스템의 구축에 있다.

현행의 표준정원제에 의한 조직 및 인력관리시스템과 총액인건비제에 의한 조직 및 인력관리시스템과를 비교하여 정리하면 다음과 같은 근본적인 차이를 보이고 있다.

총액인건비란 기본적으로 지방자치단체의

정원 및 조직운영에 수반되는 인건비성 예산의 총액을 의미한다. 이는 현행 예산과목상 인건비 목과 인건비 목은 아니지만 성질상 인건비로 볼 수 있는 인건비성 경비를 합산한 금액을 의미하고 있다.

[그림 1] 총액인건비의 개념



2. 총액인건비의 범위설정

총액인건비 범위는 세출예산과목의 인건비와 인건비성 경비(물건비, 이전경비의 일부)를 기준으로 설정하는데, 결국 총액인건비 범위는 2005년도 이후 적용되는 지방예산세출과목의 순수 인건비 목(100) 전체와 물건비(200), 이전경비(300)의 일부를 포함하는 것이 된다.

총액인건비의 인력 적용대상은 정규직공무원, 비정규직공무원(일용인부, 일시사역인부) 등 지방자치단체에 고용된 모든 인력을 대상으로 하고 있다. 다만, 교원 및 지방의원은 일반공무원과의 인건비연동성 측면에서 어려움이 있으므로 제외하여 별도로 관리하는 것으로 하고 있다.

※ 제외사유

○ 교원

- 일반공무원인건비와 상호 연동화 어려움
- 총액인건비제 관리가 복잡함(별도 관리)

○ 지방의원

- 지방의원의 수는 법에 규정
- 총액인건비제에 의한 기구 및 정원의 탄력적 운영과는 직접 관련이 없음
- 일반공무원인건비와 상호 연동화가 될 수 없음

이상과 같이 총액인건비 범위를 세출예산과목상의 인건비 및 인건비성 경비로 설정할 경우, 구체적으로 이를 선정하는 원칙 및 기준으로 다음과 같이 크게 일반적 선정원칙과 개별적 판단기준으로 구별하여 설정하고 있다.

먼저, 일반적 선정원칙으로 정원 및 조직 관리에 관한 의사결정이 비용/편익 개념에 따라 합리적으로 이루어지도록 포괄적으로 선정하고 있다. 다음으로 보다 구체적으로 개별적 판단기준을 설정하여 인건비 산정항목을 선정하고 있다. 여기에는 포함하는 기준 및 항목과 제외하는 기준 및 항목으로 구분하여 적용하고 있다.

먼저 포함하는 기준 및 항목으로는 ① 전국적 표준화가 요구되는 개인지급 및 공통 예산항목, ② 공무원 개인에게 지급되는 기본급, 수당, 정액급식비 등, ③ 연금, 보험금, 성과상여금 등 이전경비, ④ 기관운영에 필요한 업무추진비, 직책수행경비 등 물건비 일부 등이다. 그리고 제외하는 기준 및 항목으로는 ① 자치단체간 격차를 수용할 수 있거나 차별화가 필요한 항목 등, ② 이미 자율화되었거나 지역별로 차이가 있는 경비로서 예를 들어 위탁교육비, 일·숙직비, 피복비, 급량비 등 일반운영비와 여비 등이다. ③ 규모가 미미한 특수한 예산항목으로서 예를 들어 모범공무원 산업시찰, 공로연수비, 포상금, 예술단원·운동부 등 보상금 등이다. ④ 국가정책의 탄력적인 운영이 필요한 예산항목으로서 예를 들어 공공근로, 청년실업대책 등 국가정책과 밀접하게 관련되는 일시사역인부임 등이다.

이상과 같은 근거를 종합적으로 고려한 결과 총액인건비의 범위는 현행 세출예산과목상의 다음과 같은 항목으로 구성되고 있다.

〈표 2〉 총액인건비 범위 설정

인건비성 예산항목		선정 결과	포함·제외 사유
인건비 (100)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인건비(101) <ul style="list-style-type: none"> · 기본급(01) · 수당(02) · 정액급식비(03) · 교통보조비(04) · 명절휴가비(05) · 가계지원비(06) · 연가보상비(07) · 기타직보수(08) · 일용인부임(09) · 일시사역인부임(10) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ × 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공근로, 청년실업대책 등 국가정책과 밀접하게 관련되어 탄력적 운영이 필요
물건비 (200)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반운영비(201) <ul style="list-style-type: none"> · 일반운영비(01) · 위탁교육비 · 일·숙직비 · 직원능력개발비 · 피복비 · 급량비 ○ 여비(202) <ul style="list-style-type: none"> · 국내여비(01) · 월액여비(02) ○ 업무추진비(203) <ul style="list-style-type: none"> · 기관운영업무추진비(01) · 부서운영업무추진비(04) · 정원가산업무추진비(02) ○ 직무수행경비(204) <ul style="list-style-type: none"> · 직책급업무추진비(01) · 직급보조비(02) · 특정업무수행활동비(03) ○ 의회비(205) 	<ul style="list-style-type: none"> × × × × × × × × ○ ○ ○ ○ ○ ○ × 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 급년부터 조례에 위임된 사항으로서 자율적 운영 필요 ○ 기구설치(운영)와 관련된 경비로서 전국적인 표준화 필요 ○ 지방의원 관련 경비로서 기구·정원과 직접 관련 없음
이전 경비 (300)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반보상금(301) <ul style="list-style-type: none"> · 공익근무요원보상금 · 예술단원·운동부등 보상금(10) ○ 포상금(303) <ul style="list-style-type: none"> · 모범공무원산업시찰 · 공로연수비 · 생계비지원 · 해외파견공무원학자금 · 성과상여금 · 포상금 ○ 연금부담금 등(304) <ul style="list-style-type: none"> · 연금부담금(01) · 의료보험금(02) · 의원상해부담금(03) ○ 민간이전(307) <ul style="list-style-type: none"> · 보험금(06) · 연금지급금(07) 	<ul style="list-style-type: none"> × × × × × × ○ ○ ○ × ○ ○ ○ × × ○ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치단체간 편차가 심하여 보편화될 수 없으며, 자율권을 부여할 필요가 있음 ○ 복리후생비적 성격으로서 자율권을 부여할 필요가 있음 ○ 성과상여금은 보수로서의 성격을 지님 ○ 지방의원 관련 경비임 ○ 일시사역인부와 관련된 경비로서 자율성 확보를 위하여 제외

3. 총액인건비의 산정방식

총액인건비제의 도입에 있어서 가장 핵심은 총액인건비를 어떻게 합리적으로 산정하는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 총액인건비 산정이 합리적이고 현실의 자치단체 공무원인건비와 괴리가 클 경우는 자치단체의 수용성에 문제가 제기되는 등 많은 문제점이 제기될 수 있으므로 신중하고도 다양한 방식이 검토되어야 한다.

이와 같은 사항을 고려하여 총액인건비 산정방식으로 일반적으로 제시되고 있는 모형으로는 크게 정수기준 모형, 비율기준 모형, 수요기준 모형 3가지를 검토하고 있다. ① 정수기준 모형은 공무원의 표준정원을 기준으로 산정하는 모형으로 현행 표준정원제와 차별성이 없는 산정방식이다. ② 비율기준 모형은 자치단체별로 총액인건비의 정

률 및 정액을 기준으로 산정하는 방식이다. 이는 총액인건비비율이 도출되면 이에 해당하는 총액인건비 금액이 산출되고 아울러 총액인건비 금액이 도출되면 이에 해당하는 총액인건비비율이 산출되므로 정률과 정액은 같은 개념으로 파악하는 개념이다. ③ 수요기준 모형은 자치단체별 행정수요량을 기준으로 산정하는 방식이다.

이상의 산정모형의 검토 결과, 현실적인 수용성 측면에서 비율모형과 수요모형이 바람직한 것으로 나타났다. 다만, 수요모형은 장기적으로 고려하고 단기적으로는 비율모형이 합리적인 것으로 검토되고 있다.

그러나 이 비율모형은 총액인건비에 대해 비율로서 산정되는 방식과 금액으로 산정되는 방식이 있어 비율모형이라는 이름에는 다소 부적합하다는 문제가 제기되어 비율과 금액을 종합할 수 있는 비용모형이라는 개

<표 3> 총액인건비의 산정을 위한 기본모형 검토

모형	기본산식	장점	단점
정수모형	총액인건비 =(표준정원×표준임금)+보정 *표준정원=f(수요변수)	•(정수×임금)에 의한 표준인건비 산정 용이	•현행표준정원제와 차별성이 없어 자치단체 수용성 저하 •현재 총액인건비제하의 인건비와 괴리가 큼
비율모형	총액인건비비율 =(인건비/재원)×100 *재원: 경상일반재원 등	•단순비율 제시로 인건 비제 운용 용이	•재원의 변동가능성에 따 른 인건비의 유동성 큼 •인건비의 연도간 차이 발 생으로 안정성 저해
수요모형	총액인건비 =f(기본수요변수, 지역특성변 수)+보정	•수요반영으로 인건비산 정방식의 논리성 확보	•현재 총액인건비제하의 인건비와 괴리가 큼 •적용변수에 대한 자치단 체의 욕구충족 불가능

〈표 4〉 비용모형에 의한 기본산식 유형

모형	기본산식	장점	단점
비용모형	총액인건비(Y1) =금년도인건비총액+내년도상승분 *내년도상승분: 유형별 3년간 평균 인건비 증가비율	<ul style="list-style-type: none"> • 현실적인 인건비 산정이 용이 • 풍부한 인건비 책정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 인건비의 지속적 증가로 총액인건비제 취지 반영 미흡
	총액인건비(Y2) -초년도=(금년도인건비총액+효율보정)+인구보정+보수증가분 -차년도=금년도인건비총액+인구보정+보수증가분	<ul style="list-style-type: none"> • 상식적인 인건비산정 방식 • 도입초기에 자치단체 간정원격차일부 반영 • 인구증가 수요 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 보수증가분 예산반영 방법 조정

념을 도입하고 있다. 이에 기초하여 기본적인 산식을 도출하고 보다 구체적인 보정에 의한 다양한 산정방식을 총액인건비 산정방식의 대안으로 검토하고 있다.

이상의 비용모형에 의한 총액인건비 산정방식을 보다 구체화하는데 있어서는 무엇보다도 자치단체의 현실적 수용성을 제고할 수 있는 다양한 보정방법을 강구하고 있다.

총액인건비의 기본적인 산식은 금년도 총액인건비에 내년도 상승분을 반영해야 한다는 인식이 공감대를 형성하고 있다. 다만, 도입 초년도의 총액인건비 산정에 있어서는 과거 표준정원제에 기초한 유사자치단체간 정원격차를 보완하는 측면에서 효율보정을 통한 총액인건비를 산정하여 현실 수용성을 제고하고 있다. 또한 내년도 상승분에 대한 부분을 인구보정, 보수인상분 등으로 보다 구체화하여 보정함으로써 현실적인 수용성을 강화할 필요성이 요구되어 최종적인 대안을 모색하기로 하고 있다. 총액인건비 도입 초년도에는 공무원인건비 및 이에 기초

한 공무원정수가 표준정원보다 낮게 나타나지 않도록 현실적인 다양한 보정방식을 채택하고 있다. 보정방법으로는 효율보정, 인구보정, 보수증가분 등 다양한 보정방법을 적용하여 현실 수용성을 제고하는 방식으로 연구가 진행중에 있다.

III. 일본 자치단체의 공무원인건비 및 정원관리 시스템

1. 자치단체 자율적 결정시스템의 개요

일본 지방자치단체의 공무원인건비 및 정원관리 그리고 조직관리체계는 우리나라가 도입하고자 하는 총액인건비제라는 이름으로 이루어지고 있는 것은 아니다. 다만, 우리나라가 총액인건비제 도입을 통하여 달성하고자 하는 자치단체의 인건비 및 공무원 정원관리 그리고 조직체계관리의 자율성 부여라는 측면에서는 이미 일본에서 전적으로

자치단체의 자율에 맡겨져 있다. 그러나 법적으로는 전적으로 자치단체의 조례에 의한 자율적인 운영에 맡겨져 있으나 현실적으로는 중앙정부에 의한 각 분야의 조언이나 표준적인 기준 등의 제시를 통하여 중앙정부의 방향이나 기준을 자치단체가 적극 따르는 체계를 보이고 있다.

개괄하면, 자치단체별 공무원정수는 총무성의 표준정원모델에 의한 공무원수를 참고하여 조직체계 및 정수를 자율적으로 조례로 정하고 나아가 자치단체별로 정원적정화계획을 책정하여 운영하고 있으나 총무성의 표준정원을 크게 벗어나서 운영되지는 않고 있다. 그리고 공무원 급여 등 보수는 국가공무원 보수표를 참고하여 역시 조례로 자치단체별로 자율적으로 정하고 있으나 대체로 이 기준을 준수하고 있다. 또한 전체 공무원 인건비에 대한 예산편성 및 인건비 책정은 자치단체의 자율에 맡겨져 있으나 우리나라와는 달리 국회에서 의결하는 전체 지방재정의 총량을 결정하는 지방재정계획제도는 것이 있어 여기에서 지방자치단체 전체의 인건비총액이 매년 책정되어 이 증감에 따라 자치단체의 인건비도 영향을 받게 되는 시스템으로 운영되고 있다.

중요한 것은 지방자치법 제247조 3항에 의하면, 지방자치단체가 국가의 행정기관 또는 도도부현의 기관이 행한 조언 등에 따르지 않는다는 이유로 불이익을 주어서는 안 된다고 명확히 규정하고 있다. 즉, 중앙정부의 각종 조언이나 기준이 있다하더라도 자치단체가 전적으로 따르지 않아도 법적으로 아무런 불이익을 주는 제도는 없다. 물론 지

방교부세의 산정시 총무성의 표준정원 산식에 의해 산정된 인건비만을 대상으로 하고 있으므로 표준정원 이상의 정원을 유지하려면 사업비를 줄이든지 아니면 보수를 낮추든지 등의 조치는 자치단체가 취해야 하므로 실질적으로 자치단체의 자율성에는 한계가 있다. 우리나라의 총액인건비제 도입과 관련하여 이와 관련된 일본의 운영체계에 대한 특징적인 점을 정리하면 다음과 같다.

2. 자치단체의 공무원정원관리 체계

가. 총무성의 표준공무원수 시산과 자치단체의 공무원정원적정화계획의 책정

지방자치단체 공무원 정원의 결정은 자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 지방자치법 제172조 3항에 의하면, 직원의 정수는 조례로 정한다고 규정하고 있다. 다만 임시 또는 비상근직에 대해서는 이에 한하지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 지방공무원수는 자치단체별로 조례로서 자율적으로 정하도록 되어 있으나 현실적으로는 중앙정부(총무성)이 정하는 표준적인 정원모델에 의해 산정된 수준을 유지하도록 조언은 하고 있다.

총무성은 우리나라의 현행 표준정원제와 유사한 제도를 활용하여 각 지방자치단체별로 표준적인 공무원수를 산정하여 이를 기초하여 자치단체의 공무원 정원관리에 대해 조언을 행하고 있다. 아울러 총무성은 지방자치단체에 정원적정화계획을 수립하게 하여 이를 주민에게 공표하도록 조언하고 있

다. 공무원정원의 공표에 대해서는 1994년 10월에 직원급여등의 공표에 관한 총무성사무차관통지를 개정하여 새로운 정원상황의 공표양식을 제시하고 정원상황의 주민에로의 공표를 추진할 것을 요청하였다. 따라서 총무성의 표준정원 및 정원의 공표 등은 강제적으로 지켜야하는 의무사항은 아니나 대부분의 자치단체는 이를 따르고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 2005년 4월 1일부터는 제159회 통상국회에서 성립한 지방공무원법의 일부개정에 의해 각 지방자치단체의 인사행정운영의 공표를 의무화(지방공무원법 제58조2)하는 것으로 개정되고 있다.

2003년 현재 공무원정원적정화계획을 책정하는 지방자치단체를 보면, 도도부현의 경우는 47개 전체가 책정하는 것으로 나타나고 있고 13개의 정령지정시의 경우는 100%가 정원적정화계획을 책정하는 것으로 나타나고 있다. 시정촌의 경우는 3,142개중 2,143단체가 책정하고 있어 68%를 보이고 있다. 그러나 인구가 매우 적은 자치단체의 경우는 공무원수가 극히 적어 정원적정화계획의 책정의 의미가 없는 자치단체가 많아 시정촌의 경우는 공무원정원적정화계획 수립 비율이 낮게 나타나고 있다. 따라서 공무원정원적정화계획은 대부분의 자치단체에서는 책정하고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편 정원적정화계획과 실제 추진실적과의 비교에 대해 주민에게 공표하는 자치단체는 비교적 낮게 나타나고 있다. 도도부현의 경우는 31개 단체 66%가 주민에게 공표하고 있고 13개 정령지정시의 경우는 5개 단체 38%, 시정촌의 경우는 990단체 32%

가 주민에게 공표하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이상과 같이 총무성의 표준정원모델에 의한 공무원수의 관리와 지방재정계획제도에 의한 지방자치단체의 인건비총액관리에 의해 지방공무원수는 중앙정부의 축소방침에 따라 매년 감소하는 있는 것으로 나타나고 있다. 지방공무원수는 2003년의 경우에 2002년 대비 27,319명 0.9%가 감소하고 있고 지난 1995년 이래 9년 연속 감소하여 누적 165,488명이 감소하고 있다.

이와 같이 일본 지방자치단체의 공무원수의 자치단체 자율결정 시스템이 보장되어 있지만 지방공무원의 구성을 구체적으로 검토하면 자율결정시스템이 상당한 제약을 받고 있음을 알 수 있다. 일본 지방공무원수는 2003년 현재 311만 7,004명이다. 지방공무원 총수를 행정분야별로 보면 일반행정 부문이 35%를 차지하고 있는데, 이는 공무원수의 증감에 대해 자치단체의 재량권이 강한 부문으로 특히 복지분야는 다소 중앙정부의 제약이 강하므로 이를 제외한 순수한 자치단체의 재량권에 있는 부분은 복지분야를 제외한 일반행정 분야인 전체 공무원수의 약 21%에 불과하다. 그리고 특별행정부문은 국회의 각종 법령에 의해 공무원정수 및 배치기준이 정해져 있어 자치단체의 재량권이 실질적으로 거의 없는 교육, 경찰, 소방이 전체 공무원수의 약 50%를 차지하고 있고 복지, 병원 등 주민에 밀접한 행정서비스에 관계하는 공무원이 나머지 절반을 차지하고 있는 실정이다. 그리고 공기업부문의 경우도 독립채산성을 기초로 정원관리가 제

<표 5> 일본 지방공무원수의 추이(각년 4월 1일 현재)

(단위 : 명, %)

년	총 수			일반행정 부문		
	직원수	전년대비 증감수	전년대비 증감율	직원수	전년대비 증감수	전년대비 증감율
1994	3,282,492	11,693	0.4	1,174,514	7,172	0.6
1995	3,278,332	▲4,160	▲0.1	1,174,838	324	0.0
1996	3,274,481	▲3,851	▲0.1	1,174,547	▲291	▲0.0
1997	3,267,118	▲7,363	▲0.2	1,171,694	▲2,853	▲0.2
1998	3,249,494	▲17,624	▲0.5	1,165,968	▲5,726	▲0.5
1999	3,232,158	▲17,336	▲0.5	1,161,430	▲4,538	▲0.4
2000	3,204,297	▲27,861	▲0.9	1,151,533	▲9,897	▲0.9
2001	3,171,532	▲32,765	▲1.0	1,113,587	▲37,946	▲3.3
2002	3,144,323	▲27,209	▲0.9	1,100,039	▲13,548	▲1.2
2003	3,117,004	▲27,319	▲0.9	1,085,585	▲14,454	▲1.3

주) 2001년의 감소수에 대해서는 조사구분의 변경에 의해 일반행정부문에서 공기업회계부문으로 23,147명이 이동한 결과이며 구분변경에 의한 영향분을 제외한 경우의 일반행정 부문의 증감수는 14,799명 감소가 된다.

한되어 있으므로 실질적으로 자치단체의 재량권을 가진 공무원정수의 관리는 복지분야를 제외한 일반행정 부문에 불과한 실정이다.

보다 구체적으로 각 부문별 공무원구성의 특색을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 일반행정 부문은 복지관계를 제외한 일반행정 분야이다. 이는 의회, 총무, 기획, 세무, 노동, 농림수산, 상공, 토목 등의 분야로 국회의 법령 등에 의해 직원의 배치기준이 적어 지방자치단체가 주체적으로 직원배치를 결정할 여지가 비교적 큰 부분이다. 그리고 복지관계는 민생, 위생분야이다. 이는 국가의 법

령 등에 의해 직원의 배치기준이 정해져 있는 경우가 많고 또한 직원배치가 직접 주민 서비스에 영향을 미치는 분야이다.

둘째, 특별행정 부문으로 교육, 소방, 경찰 분야이다. 이는 지방공무원총수의 약 50%를 차지하고 있고 국가의 법령 등에 기초하여 배치기준에 의해 지방자치단체가 주체적으로 직원배치에 있어 조정이 곤란한 분야이다. 최근 치안대책을 위해 경찰분야가 증가하는 경향에 있다.

셋째, 공기업등회계 부문으로 병원, 수도, 교통, 하수도, 기타분야이다. 이는 독립채산성을 기초로 하여 기업경영 관점에서 정원

〈표 6〉 일본의 지방공무원의 부문별 구성(2003년 4월 1일 현재)

(단위 : 명, %)

구 분	인 원	비 율
전 지방자치단체	3,117,004	100.0
일반행정 부문	1,085,585	34.8
복지관계를 제외한 일반행정	650,122	20.8
복지관계	435,463	14.0
특별행정 부문	1,589,935	51.0
교육	1,168,431	37.5
경찰	266,729	8.6
소방	154,775	4.9
공기업등회계 부문	441,484	14.2

관리가 이루어지는 분야이다. 최근 의료 및 간호체계의 확보를 위하여 병원분야가 증가 경향에 있다.

나. 자치단체의 정원적정화계획책정 사례
 실제로 水戸市(미토시)의 정원관리 체계를 구체적으로 검토하면 다음과 같다. 미토시의 경우는 총무성의 표준정원모델에 의해 작성한 표준적인 공무원정원보다는 64

〈표 7〉 水戸市(미토시)의 총무성정원모델 시산치와의 공무원수 비교

(단위: 명)

일반행정부문	2001년도 직원정수	제7차정원모델시산치	초과수
의회·총무	288	279	9
세무	89	89	0
경제	84	78	6
건설	274	250	24
민생	238	226	12
위생	249	236	13
합계	1,222	1,158	64

주) 민생부문의 제7차 정원모델 시산치에는 특별회계인 개호보험의 직원수(21명)이 포함되어 있는데, 이 표에서는 정수와의 비교를 위하여 그 직원수를 삭제한 수로 하고 있음.

〈표 8〉 水戶市の 부문별·년도별 직원정수 적정화 계획

(단위 : 명)

부 문		년 도					
		2001 (기준년도)	2002	2003	2004	2005	2006
일반행정 (복지제외)	의회·총무	288	287	287	282	269	268
	세무	89	89	91	91	93	93
	경제	84	84	85	86	84	84
	건설	274	276	282	279	277	275
	소계	735	736	745	738	723	720
복지관계	민생	238	237	230	209	210	210
	위생	249	250	242	247	237	236
	소계	487	487	472	456	447	446
일반행정 합계		1,222	1,223	1,217	1,194	1,170	1,166
특별행정	교육	386	380	370	373	374	376
	소방	294	294	294	294	294	294
특별행정 합계		680	674	664	667	668	670
보통회계 합계		1,902	1,897	1,881	1,861	1,838	1,836
공기업 등	수도	160	158	156	154	152	150
	상수도	74	73	78	80	85	86
	기타	57	57	57	61	61	61
공기업등회계 합계		291	288	291	295	298	297
총 계		2,193	2,185	2,172	2,156	2,136	2,133

- 주1) 각 부문의 분류는 총무성의 지방자치단체정원관리조사에 의한 것임.
- 주2) 의회 및 총무부문은 의회, 총무일반, 기획, 관리, 관재, 주민관련일반, 선거관리위원회, 감사위원 등을 취급하는 부문임.
- 주3) 경제부문은 노동, 농림수산, 상공, 관광, 농업위원회를 취급하는 부문임.
- 주4) 건설부문은 토목, 건축, 도시계획을 취급하는 부문임.
- 주5) 민생부문은 민생일반, 복지사무소, 아동, 보육소, 복지시설등을 취급하는 부문임.
- 주6) 위생부문은 위생일반, 보건센터, 청소, 환경보전 등을 취급하는 부문임.
- 주7) 하수도부문은 공공하수도사업, 농업집락배수사업을 취급하는 부문임.
- 주8) 기타 부문은 개호보험, 국민건강보험, 공설도매시장 등의 회계를 취급하는 부문임.

명이 많은 것으로 나타나고 있다.
따라서 미토시는 2002년부터 2006년까지
5년간에 걸쳐 공무원정원을 약 60명 삭감하

는 공무원정원적정화계획을 책정하여 추진
하고 있다. 정원삭감의 방법으로는 일본 자
치단체가 일반적으로 추진하고 있는 방안들

〈표 9〉 水戸市の 조직수의 추이(각년 4월1일 현재)

구	1993년도	1996년도	1999년도	2002년도	2004년도
부	16	16	16	15	15
국	1	1	1		
과	84	82	80	80	80
계	228	228	236	229	228
시설	168	170	177	180	177

주1) 1996년부터 2000년까지 설치한 과내의 실 및 2002년 및 2003년도에 설치한 담당은 계로 계상.

주2) 시설은 과장보좌급 및 계장급의 장을 두는 과의 선출기관, 전송창구, 초중학교등의 기관을 말함.

이 추진되고 있다.

예를 들어, 새로운 행정수요 및 과제에 대응하여 조직 및 기구의 세분화를 억제하여 간소화된 효율적인 조직 및 기구로 재편하고 그리고 신규사업의 경우는 사업추진의 효과적인 집행방법을 강구하여 필요최소한의 인력배치를 추진하고 있다. 또한 사무나 사업에 대해 재검토함과 아울러 행재정운영의 효율화 및 주민서비스의 향상을 위하여 민간위탁을 추진하고 나아가 내부정보관리시스템의 강화를 통한 인력의 적재적소의 배치 등을 통한 공무원정원 감소와 조직체계의 재정비를 추진하고 있다.

3. 자치단체의 보수 및 직급관리 체계

가. 직급관리 체계

일본 자치단체의 공무원 보수 및 직급체계는 기본적으로 자치단체의 조례로 자율적으로 정하도록 되어 있다. 따라서 자치단체별로 공무원의 직급체계 및 보수수준은 다

를 수 있다. 그러나 이 또한 중앙정부의 국가공무원 직급체계 및 보수표를 기준으로 하여 자치단체가 조례로 정하고 있어 자치단체별 직급체계 및 공무원보수는 거의 차이가 나지 않고 있다.

먼저 일본 자치단체의 직급체계는 중앙정부가 자치단체의 직무의 급을 분류하여 이에 표준적인 직무내용을 제시하고 있는데, 자치단체는 이를 기초로 조례로 규정하고 있으나 대부분의 자치단체가 이를 그대로 준수하고 있는 실정이다. 미토시의 경우도 표준적인 분류표에 따라 조례로 정하고 있다.

나. 보수관리 체계

한편, 일본의 공무원보수체계의 경우도 중앙정부가 정한 국가공무원 보수표를 기준으로 자치단체가 조례로 정하고 있다. 일본 자치단체의 보수에 대해 라스페이레스지수(직원급여수준가중평균)를 활용하여 자치단체별 보수를 비교하고 있다. 국가공무원을 100

〈표 10〉 水戶市の 행정직 급료표 급별표준직무표

직무의 급	표준적인 직무
10급	-시장비서실장, 부장의 직무 -교육위원회교육차장의 직무 -감사위원사무국장의 직무 -의회사무국장의 직무 -특별히 곤란한 업무를 처리하는 參事, 技監
9급	-복지사무소장의 직무 -시장비서실 부비서실장, 부부장의 직무 -공사검사실장의 직무 -공설지방도매시장의 장의 직무 -농업위원회사무국장의 직무 -의회사무국차장의 직무 -參事, 技監의 직무
8급	-과장의 직무 -시민상담실장, 남녀평등참여추진실장, 청소사무소장, 보건센터 소장, 농업기술활용센터 소장, 토목보수사무소장, 赤塚驛 주변지구개발사무소장, 泉町·大工町 주변지역개발사무소장, 하수도시설관리사무소장의 직무 -청소년육성센터 소장, 학교급식공동조리장의 장, 중앙도서관장, 박물관장, 종합교육연구소 부소장의 직무 -선거관리위원회사무국장의 직무 -감사위원사무국차장의 직무 -농업위원회사무국차장의 직무 -政策審議員의 직무 -곤란한 업무를 처리하는 副參事, 技正의 직무
7급	-부참사, 技正의 직무 -곤란한 업무를 처리하는 과장보좌, 과장보좌 상당의 직무 -곤란한 업무를 처리하는 主事, 技佐의 직무
6급	-과장보좌의 직무 -시민상담실장보좌, 남녀평등참여추진실장보좌, 공사검사실장보좌, 시민회관장, 소비생활센터 소장, 출장소장, 연락소장, 見川크린센터 소장, 齋場長, 청소사무소차장, 小吹 청소공장장, 공장주변정비사무소장, 보건센터 차장, 開江노인홈 소장, 농업기술활용센터 차장, 공설지방도매시장 차장, 토목보수사무소 차장, 東前지구개발사무소장, 赤塚驛 주변지역개발사무소 차장, 泉町·大工町 주변지구개발사무소 차장, 상하수도시설관리사무소차장의 직무

〈표 10〉 水戸市の 행정직 급료표 급별표준직무표(계속)

직무의 급	표준적인 직무
6급	-미토好文카레지 소장, 청소년육성센터 부소장, 소년자연의 집 소장, 학교급식공동조리장의 부장장, 중앙도서관부관장, 동부도서관장, 서부도서관장, 박물관부관장의 직무 -선거관리위원회사무국차장보좌의 직무 -감사위원회사무국차장보좌의 직무 -농업위원회사무국차장보좌의 직무 -주사, 技佐의 직무
5급	-계장의 직무
4급	-통계조사사무소장, 공원묘지관리사무소장, 常遼보건복지센터 소장, 保健師長, 看護師長, 사찰지도원, 후레아이관 관장, 僚育센터소장, 주임생활지도원, 보육소장, 주임보육사, 후루사토농업추진센터 소장, 植物公園長의 직무 -공민관장, 후레아이공원 소장의 직무 -主幹의 직무
3급	-곤란한 업무를 처리하는 주사, 사회복지주사, 보육사, 신체장애자 福祉司, 지적장애자 福祉司, 精神保健福祉士, 위생순시, 생활지도원, 寮母, 통계주사, 기사, 작업요법사, 이학요법사, 보건師, 간호師, 영양사, 건축주사의 직무
2급	-곤란한 업무를 처리하는 사회교육주사, 사회교육주사보, 문화재주사, 사서, 사서보, 학예원, 학예원보의 직무 -곤란한 업무를 처리하는 書記의 직무
1급	-주사, 사회복지주사, 보육사, 신체장애자복지사, 지적장애자복지사, 정신보건복지사, 위생순시, 생활지도원, 요모, 통계주사, 기사, 작업요법사, 이학요법사, 보건사, 간호사, 영양사, 건축주사의 직무 -사회교육주사, 사회교육주사보, 문화재주사, 사서, 사서보, 학 원, 학 원보의 직무 -書記의 직무

으로 했을 경우 동경도 등 지방교부세의 불교부단체인 경우는 다소 높은 101에서 102 수준이고 대부분의 자치단체는 100수준에 있고 농촌자치단체이면서 재정력이 열악한 町村의 경우는 지수가 87수준인 것으로 나타나고 있다.

구체적으로 미토시의 경우는 국가공무원 보수표를 그대로 조례로 규정하고 있는데, 행정직 급여표는 다음과 같다.

4. 자치단체 공무원인건비 및 정원과 지방재정계획제도와의 연계

일본 자치단체의 공무원인건비 및 정원관리에 있어서 위에서 검토한 중앙정부의 표준정원 및 국가공무원보수표 등에 의해 영향을 받고 있는 한편 지방재정계획제도에 의해서도 크게 영향을 받고 있다. 이외에도 지방재정재건축진특별조치법에 의해서도 해

〈표 11〉 水戶市の 행정직급여표

직원 구분	직무의 級号給	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	10급
		엔	엔	엔	엔	엔	엔	엔	엔	엔	엔
	1			184,400	218,200	235,700	256,300	275,600	296,800	330,300	367,900
	2	134,400	170,700	191,400	226,200	244,600	265,200	284,800	306,800	342,300	380,000
	3	138,800	177,400	198,600	234,600	253,700	274,200	294,300	316,900	354,200	392,200
	4	143,300	184,400	205,700	243,500	262,300	283,300	304,100	327,200	366,000	404,400
	5	148,500	190,200	213,300	252,500	270,800	292,400	313,800	337,600	377,600	416,700
	6	154,300	195,500	221,100	260,900	279,400	301,600	323,700	348,000	389,000	428,700
	7	160,200	200,700	229,000	269,300	288,000	310,900	333,600	357,800	400,500	440,500
	8	166,500	205,800	236,400	277,600	296,400	320,200	343,300	367,300	412,100	451,700
	9	171,100	210,700	242,800	285,700	304,800	329,500	352,700	376,700	423,500	462,800
	10	174,600	215,100	249,200	293,600	313,100	338,700	361,900	386,000	434,300	473,400
	11	177,600	219,500	255,400	301,300	321,100	348,000	370,900	395,300	444,000	482,900
	12	180,300	223,700	260,900	308,600	328,500	357,200	379,600	404,600	453,400	491,600
	13	182,800	228,000	266,400	315,600	335,900	366,100	388,000	413,200	461,000	499,000
	14	184,800	231,200	271,400	322,400	343,100	374,800	395,000	421,000	467,500	505,900
	15	186,800	234,100	276,500	328,400	348,600	382,300	400,500	426,900	474,000	510,300
	16	188,400	237,200	281,000	334,000	353,300	387,800	405,200	432,500	478,500	
	17		240,100	285,000	337,600	357,300	392,800	409,400	436,300	482,800	
	18		243,000	288,777	340,900	360,600	396,200	412,900	440,000	486,900	
	19		244,800	291,900	344,000	363,400	399,700	416,600	443,900		
	20			294,200	346,300	366,300	403,100	420,100	447,500		
	21			296,100	348,500	368,800	406,500	423,600	451,000		
	22			298,100	350,800	371,300	409,900	427,100			
	23			300,000	353,000	373,800	413,300				
	24			302,000	355,200	376,400	416,700				
	25			303,900	357,600	379,000					
	26			305,700	359,800	381,600					
	27			307,600	362,100						
	28			309,600	364,300						
	29			311,500							
	30			313,400							
	31			315,300							
	32			317,100							
재임용 직원		150,100	187,400	215,300	251,700	269,000	292,800	309,700	331,300	365,800	400,400

당 자치단체에 대해서는 정원 및 인건비에

영향을 받고 있는 것으로 나타나고 있다.

가. 지방재정계획제도와 인건비 및 정원 관리 관계

일본 자치단체의 공무원인건비 및 정원관리 등 지방재정운영에 있어서 지방재정계획제도는 매우 중요한 역할을 하고 있다. 1948년도에 도입된 지방재정계획 작성의 법적 근거는 지방교부세법에 규정되어 있다. 지방교부세법 제7조에 의하면, 내각은 매년도에 익년도 지방재정 세입세출 예상액에 관한 서류를 작성하여 이를 국회에 제출함과 아울러 일반에게 공표해야 한다고 규정되어 있다. 이와 같은 지방재정계획의 역할은 크게 3가지로 요약된다. ① 자치단체의 재원보장 기능, ② 자치단체의 재정운영에 대한 지침 기능, ③ 국가 시책과의 조화성의 확보 기능이다.

첫째, 지방재정계획은 자치단체의 재원을 보장하는 역할을 담당하고 있다. 일본 자치단체에 대한 재원보장은 기본적으로 지방교부세를 통하여 이루어지고 있는데, 이의 기초가 되는 것이 지방재정계획제도라 할 수 있다. 지방재정계획은 지방재정 전체의 세입과 세출을 일정한 방법으로 산정하여 그 수지를 명확히 함으로서 자치단체가 행하는 사무나 사업에 대해 국가가 기대하는 수준으로 추진할 수 있는지의 여부를 파악하기 위하여 작성되고 있다.

이를 기초로 하여 만약 지방재정계획상의 수지에 재원부족이 발생할 경우에는 지방재정에 관한 제도의 개정 혹은 지방교부세

율의 변경 등을 통하여 지방재정의 재원부족을 해소하기 위한 필요한 조치를 강구하게 된다. 따라서 지방재정계획은 종합적으로 지방자치단체의 재원을 보장하기 위한 제도라 할 수 있다. 즉, 최근 지방재정은 상당규모의 재원부족이 발생하고 있기 때문에 매년 그 보전조치가 강구되고 있는데, 이 경우에 지방재정계획을 기초로 하여 조치되고 있는 것이다.

둘째, 지방재정계획은 자치단체의 재정운영에 대한 지침역할을 담당하고 있다. 지방재정계획은 매년도 추진되어야 할 지방행정의 수준을 확보하는데 필요한 경비, 행정제도의 개정에 수반하여 경비의 증감 등을 표준적인 기준에 의해 세출에 계상하고 한편으로는 경제의 동향, 세제정제도의 개정 등을 고려한 당해 연도의 수입예상액을 세입으로 계상하여 그 수지를 명확히 하고 있다. 그리고 필요한 경우에 국가 차원에서 강구해야 할 지방재정대책을 수립하여 자치단체에 재원을 보장해 주고 있다.

따라서 지방재정계획에서 제시된 지방행정의 수준, 제도개정 등에 수반하여 경비의 증감경향, 지방세 및 기타 세입의 동향은 자치단체가 매년도 적절한 재정운영을 하는데 있어서 중요한 지표가 되고 개개 자치단체는 지방재정계획에 나타나 있는 지표를 표준적인 지침으로 삼아 자치단체의 실정에 맞게 재정운영을 추진할 수 있게 되는 것이다.

셋째, 지방재정계획은 국가시책과의 조화성을 확보하는 역할을 담당하고 있다. 국가시책의 대부분은 자치단체를 통해서 이루어

지고 있다. 또한 당시의 경제정세에 따라 실시되는 재정경제정책은 공공사업의 중요한 실시주체가 자치단체라는 점에서 국가와 지방 양자가 협력하면서 추진할 필요가 있다. 지방재정계획의 세출에는 국가의 시책중 지방비부담을 수반하는 것과 국가로서 자치단체가 실시하기를 기대하는 사업에 필요한 경비가 모두 포함되어 있다. 한편 세입에는 국가가 그 경비의 일부를 부담하기도 하고 그 사업의 장려 및 조성을 위해 보조금을 교부하기도 하고 기타 지방재정조치를 강구하는 경우에 그 금액이 계상되게 된다.

이로서 지방재정에 관계되는 국가의 각종 시책내용이 구체적으로 명확하게 나타나게 됨과 동시에 이들 시책을 실시하는데 필요한 자치단체의 재원확보에 대해서는 지방재정계획 책정을 통하여 이루어지고 있다. 이를 통하여 국가의 재정 및 경제정책의 기초, 국가의 예산, 재정투융자계획, 공공사업 등의 장기계획과 지방재정과의 관계가 조정되고 조화성을 확보하게 된다. 국회의 예산 및 법률안의 심의시 지방재정계획이 논의의 대상이 되고 있는 것은 바로 이러한 이유에서이다.

지방재정계획은 자치단체의 당해 연도 실제 수지를 추계하는 것이 아니고 객관적으로 추측되는 통상적인 수준의 경비와 수입을 일정한 방법에 의해 산정하여 수지의 상황을 파악하는데 의미가 있다. 따라서 지방재정계획의 세출에는 통상적인 수준을 초과하는 경비, 예를 들어 국가공무원의 급여수준을 초과하는 급여비, 국고보조금의 초과부담, 국가가 정한 기준을 상회하는 수준의 사

업을 추진하는 경비 등은 계상되지 않는다. 또한 이에 대응하여 세입에 있어서도 초과과세에 의한 세수입, 기부금, 수탁사업에 의한 수입 등 임시적인 세입은 계상되지 않는다.

또한 지방재정계획은 도도부현, 시정촌을 통한 순계의 형태로 세입세출을 계상하고 있으므로 도도부현지출금과 같은 자치단체간 자금의 이동은 계획에 나타나지 않는다. 그리고 지방재정계획은 자치단체의 일반회계에 속한 세입세출만을 대상으로 하고 있으므로 국민건강보험사업이나 공기업 등의 공영사업회계에 속한 것은 포함하지 않는다. 단 경비부담구분에 기초하여 일반회계에서 공기업회계로의 전출금은 지방재정계획에 계상되고 있다.

실질적으로 2004년도 지방재정계획을 보면 <표 12>와 같은데, 여기서 중요한 것은 지방자치단체의 전체 급여관계 경비가 계상되고 있어 이것이 지방자치단체의 공무원인건비 및 정원 관리를 제약하고 있다는 점이다. 즉, 지방재정계획상의 정원의 결정은 세출중 급여관계비를 산출하는데 있어서 실태 등을 감안하여 정원을 결정하고 있다. 최근의 동향을 보면, 지방자치단체의 공무원정원에 있어서 국가의 정원삭감계획에 준하여 지방재정계획상 정원합리화조치를 강구할 필요가 있고 2003년부터 2006년까지 4년간 지방재정계획상 인원을 4만명이상 감축할 것을 국회에서 의결하고 있다. 이에 따라 자치단체에서는 국가의 정원삭감계획에 준하여 삭감을 추진하도록 요구받고 있다. 따라

〈표 12〉 지방재정계획(2004년도 84조 6,669억엔)

(단위 : 억엔)

급여관계 경비 229,990	보조 66,769	국비 25,431	초중등학교직원등
		지방비 41,338	
	지방단독 163,221	60,042	← 경찰관 24,753 소방직원 13,094 고교교직원 22,195
		호적등창구, 복지사무소 보건소	쓰레기처리, 급식센터 등 103,179
일반행정 경비 218,833	보조 101,183	국비 47,446	생활보호, 개호보험(노인홈, 홈헬퍼 등), 노인의료(일부공비부담), 보육소등의 아동보호
		지방비 53,737	
	지방단독 117,650	국가 공단, 사업단 출자금등 4,672	쓰레기처리, 농업·상공업등 대부금, 보건소, 의무교육학교운영비, 사학조성 등
		사회복지계통 경비 43,363	
	기	타	
투자적 경비 213,283	직할·보조 (공공사업등) 78,583	직할사업부담금 11,473	← 지방도로정비임시교부금사업 청소, 농림수산업, 도로교량, 하천해안, 도시계획, 교육 등 (주) 기타에는 국고보조사업을 보완하는 사업등, 국고보조와 밀접하게 관련된 사업도 포함되어 있음
		국비 35,749	
		지방비 31,361	
	12,777		
	지방단독 134,700	기	
공채비 136,779	이자보급금 2		
	지방비	136,777	
공기업조출금 30,797	기업채 원리상환에 관한 것		상수도, 병원 등
	상기 이외		
기타		16,987	

서 지방자치단체는 정원이나 보수를 삭감하

든지 아니면 투자사업을 줄이든지 하는 조치를 취해야 하는 것이 중앙과 지방의 재정 운영시스템 속에서 일반적인 경향으로 나타나고 있다. 결과적으로 지방재정계획상의 중앙정부의 급여관계경비의 책정방향에 따라 자치단체는 공무원수 및 인건비 산정이 영향을 받게 되는 것이다.

나. 지방재정재건법과 인건비 및 정원관리 관계

일본 지방자치단체의 경우는 재정적자가 일정규모 이상이 되면 지방재정재건촉진특별조치법(재정재건법)에 의해 재정재건단체가 되어 건축재정을 기본으로 하는 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다.

재정재건단체는 총무성이 지정을 하는 것이 아니라 기본적으로는 자치단체가 의회의 의결을 거쳐 총무성에 재정재건단체로 신청을 하게 되어 있으나 의무적으로 신청하지 않을 수 없게 되어 있다. 즉, 표준재정규모의 일정을 이상 실질적자가 생긴 자치단체는 익년도부터는 재정재건법에 기초하여 재정재건을 행하지 않으면 지방채를 발행할 수 없게 되어 있다. 지방채의 발행이 제한되게 되므로 일반적으로 자치단체로서는 재정재건신청 및 계획서를 제출해야 하는 체계로 되어 있다. 또한 재정재건계획은 당해 자치단체가 책정하는 것이지만 총무성 장관의 승인이 필요하므로 총무성의 강력한 관여하에 일정한 행정수준을 유지하면서 적자를 계획적으로 해소하는 등 자치단체의 경비절

감 및 지출효율화를 유도하고 있다. 재정재건단체의 재정재건 과정은 자치단체가 먼저 총무대신에게 재정재건단체 신청을 하고 재정재건계획을 수립하여 지방의회의 의결을 거쳐 안을 제출하면 총무대신은 이를 승인한다. 그리고 자치단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성하고 집행함으로써 그 결과 재정재건이 완료되는 시스템으로 되어 있다.

재정재건단체 신청을 통하여 재정재건을 행할지의 여부는 적자가 생긴 자치단체가 자주적으로 판단하여 결정해야 한다. 판단기준은 전년도 결산의 적자비율(실질적자/표준재정규모)이 도도부현의 경우 5%이상, 시정촌의 경우는 20%이상으로 되어 있다. 이 경우 재정재건단체 신청에 의한 재정재건계획을 책정하여 재정재건을 행하지 않으면 건설지방채(5호채)를 발행할 수 없게 되고(재정재건법 제23조 제1항), 이 지방채의 제한이 있기 때문에 일반적으로 해당 자치단체로서는 재정재건의 신청을 하지 않을 수 없는 체계로 되어 있다. 또한 재정재건계획은 당해 자치단체가 책정하는 것이지만 총무대신의 승인이 요하고 총무성의 관여가 따르고 있어 자치권이 상당히 제약을 받게 된다.

재정재건계획의 주요 내용은 재정재건기간, 재정재건의 기본방침, 재정재건의 구체적인 조치, 세입세출연차종합계획의 4가지로 구성되어 있다. 재정재건의 기간은 당해 자치단체의 사정을 고려하여 설정하는 것인데, 시정촌의 경우 대개 표준재정규모의 10%를 매년도의 적자해소 목표액으로 정하

여 이 액으로 나누어 산출된 연수를 기준으로 설정되고 있다.

재정재건의 구체적인 실천수단을 보면, 재정재건단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성해야 하기 때문에 자치단체의 사무사업은 재정재건계획의 범위내에서 제약을 받게 된다. 그리고 적자해소의 수단으로서는 경비절감 또는 사용료 등의 인상에 의한 증수(增收)가 기본적인 수단으로서 최소의 비용으로 최대의 효과를 올리는 행정이란층 요구됨과 동시에 불요불급한 행정서비스를 제거하고 있다. 직원의 처우에 대해서는 장려퇴직등을 추진하고 직원정수의 삭감을 기함과 동시에 직원의 급여에 대해서는 국가공무원수준으로 인건비를 억제하는 것이 대체적인 재정건전화 대책으로 통용되고 있다.

구체적으로 지방재정재건축진특별조치법 제10조에 의하면, 재정재건단체는 다른 법령의 규정에 관계없이 재정재건계획에서 정한 바에 따라 조례, 규칙, 해당 재정재건자치단체에 설치되는 위원회가 정한 규정에 의해 사무국 등 기타 부서의 수를 축소할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 동법 제21조1항에 의하면, 재정재건단체에 대해 예산중 과다편성되어 재정재건계획에 적합하지 않다고 인정되는 부분에 대해서는 그 집행을 정지하거나 재정운영에 있어 필요한 조치를 강구할 것을 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 이와 같은 규정에 따라 재정재건단체의 경우는 공무원 수 및 조직체계, 인건비삭감 등의 조치를 취해야 하는 등 재정운영에 있어 제약을 받게 되어 있다.

Ⅳ. 맺는 말

2005년부터 우리나라는 총액인건비제가 시범적으로 도입될 경우에 여러 가지 문제가 발생할 것으로 우려되고 있다. 무엇보다도 직급인플레이션, 기구남설 가능성을 배제할 수 없다. 이외에도 총액인건비 범위의 설정, 배분 등을 둘러싸고 직협, 의회 등 당사자간 다툼 및 담합발생 가능성을 배제할 수 없다. 제도의 시범적 시행의 경험을 고려하여 이에 대응한 다양한 제도적 보완이 필요하다.

일본의 사례를 검토한 시사점으로는 자치단체의 공무원 정원 및 보수체계, 조직체계, 인건비 등이 전적으로 자치단체의 조례로서 자율에 맡겨져 있음에도 불구하고 현재 우리가 우려하고 있는 혼란이나 문제점이 전혀 나타나지 않고 있다는 점은 인식할 필요성이 있다.

이는 검토한 바와 같이 일본의 경우는 비록 자치단체의 자율에 맡겨져 있다 하더라도 중앙정부의 표준정원모델, 정원적정화계획책정, 국가공무원보수표, 지방재정계획책정에 의한 총인건비 책정, 지방교부세에 의한 인건비 책정, 재정재건단체에 대한 조직운영의 제약 등 다양한 조언이나 기준이 자치단체의 재정운영에 관계되고 있기 때문이라 할 수 있다. 따라서 우리나라가 총액인건비제 도입을 통하여 자치단체에 자율성을 대폭적으로 인정한다 하더라도 그 책임성을 담보할 수 있는 평가체계의 구축 등과 같은

제도적 보완이 필요할 것으로 판단된다.

그러나 무엇보다도 중요한 사실은 법적으로 자치단체의 자율에 맡겨져 있으므로 얼마든지 공무원수나 인건비 및 조직체계를 자치단체가 마음대로 운영할 수 있는 재량이 있음에도 불구하고 일본 자치단체는 그렇지 않다는 점이다. 즉, 지방자치단체는 중앙과의 균형유지, 타자치단체와의 균형유지, 주민에 대한 설명책임성 등 여러 측면에서 중앙의 기준을 가능한 준수하면서 합리적인 선택을 하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 따라서 우리나라 총액인건비제의 도입으로 인하여 주어진 자율성을 자치단체가 마음대로 휘둘러 조직 및 인력을 방만하게 운영하거나 왜곡을 가져오지 않도록 하는 것은 자치단체 자치의식 및 합리적인 제도운영과 선택 여하에 달려 있다는 점을 인식할 필요성이 있다.

<참고문헌>

- 河合克彦, 總額人件費管理매뉴얼-總額人件費管理에서 要因管理, 附加價值經營計劃까지-, (주)產勞總合研究所, 2003.
- 河合克彦, 總額人件費管理-具體的 內容과 課題, 賃金事情No.2404, 2002.3.
- 中村壽伸외, 總額人件費管理의 實務, 賃金實務 No.941, 2004. 2.
- 平井謙一, 財務人事時代의 總額人件費-그 思考方式과 進展方式, 賃金事情 N0.2345, 1999. 7.
- 總務省, 地方公務員의 定員管理について, 2004.
- 水戸市, 水戸市職員定數適正化計劃, 2003. 