

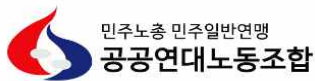
지방자치단체 기준인건비 제도 문제점과 개선방안
국회 토론회

2024년 11월 13일

국회의원회관 제3간담회실

진보당 **전종덕** 국회의원 **0기본소득당** **용혜인** 국회의원

더불어민주당 **이광희** 국회의원



[식 순]

식 순	내 용	비 고
모두발언1	전종덕 진보당 국회의원	
모두발언2	용혜인 기본소득당 국회의원	
모두발언3	이광희 더불어민주당 국회의원	
모두발언4	이영훈 공공연대노동조합 위원장	
발 제	기준인건비 제도 문제점 및 개선 방안 - 공무직을 중심으로 -	이봉근 공공연대노동조합 정책실장
토 론1	기준인건비 페널티 제도 법적 쟁점과 의견	하주희 법무법인 율림 변호사
토 론2	지방자치단체 공무직의 처우와 제외주화 실태, 그리고 개선방안	문화현 공공연대노동조합 지자체분과 분과장
토 론3	지방자치단체에서 얘기하는 기준인건비 제도 문제점	구정태 대한민국 시장·군수·구청장협의회 선임전문위원
토 론4	기준인건비 제도 개선방안	조충래 행정안전부 자치분권제도과 지방조직팀장
종합토론		
폐회		

인사말

[인사말]

안녕하십니까.

‘전 국민의 국회의원’ 진보당 전종덕입니다.

오늘 ‘지방자치단체 기준인건비 제도 문제점과 개선 방안’ 토론회 개최를 위해 애써주신 공공연대노동조합, 선배·동료 의원님들과 발제자, 토론자분들 그리고 이 자리에 함께 해주신 분들께 깊은 감사 인사를 드립니다.



지자체 비정규직 노동자들이 공무원이라는 사회적 지위를 쟁취한 이후에 공무원 노동자들은 고용 불안에서는 벗어났으나, 지방자치단체 행정서비스의 중요한 축을 맡고 있음에도 임금과 근로조건 등의 차별이 존재하고 있어 이에 대한 개선을 요구하고 있습니다.

그런데 윤석열 정부는 ‘건전 재정·긴축재정’ 기조로 지방교부세법 시행규칙까지 개정해 가며 기준인건비 초과 지출에 대한 페널티를 시행하겠다고 했습니다. 기준인건비 제도는 공무원, 기타직, 공무직을 각각 따로 산정하지만, 페널티 제도는 이들을 합산한 총액이 기준이 되기 때문에 결국 가장 약자인 공무직 노동자들에게 그 피해가 갈 수밖에 없는 구조입니다.

지자체는 정부의 페널티 제도를 회피하는 방법으로 공무직의 업무를 민간 위탁으로 전환하거나 기간제, 시간선택제임기제 공무원을 확대하는 방식으로 공공부문을 다시 외주화하려 하고 있습니다. 이는 곧 우리 사회의 공공성을 더욱 후퇴시키고, 그 피해는 고스란히 국민들이 받게 될 것입니다.

공공부문 노동자들은 모든 국민들에게 질 좋은 공공서비스를 제공합니다. 열악한 공무직 노동자들의 임금과 근로조건을 개선하지 못하고, 공무직 노동자들의 업무 권한과 사회적 지위를 높이지 못하면 국민들은 질 좋은 공공서비스를 받을 수 없게 됩니다. 공공부문의 공공성이 강화되어야 하는 이유입니다.

오늘 토론회가 정부의 기준인건비 페널티 정책에 제동을 걸고 우리 사회의 공공성을 강화하기 위해 한 걸음 더 나아가는 시간이 될 것입니다. 저 또한 정부의 노동 탄압 정책에 맞서 공무직 노동자들의 노동 가치가 인정받고, 노동이 중심이 되는 사회를 만들기 위해 앞장서겠습니다. 감사합니다.

2024년 11월 13일
진보당 국회의원 전종덕

[인사말]

반갑습니다.
기본소득당 국회의원 용혜인입니다.

<지방자치단체 기준인건비 제도개선 토론회>
개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 논의를 준비해 주신 민주노총 공공연대노동조합에도 감사드립니다.

지난 정부에서 비정규직 문제해결을 위해 공공부문 비정규직 노동자를 무기계약직으로 전환했습니다. 그 결과 고용안정성은 높아졌지만, 실질적인 처우와 제도적 뒷받침이 부족해 이름뿐인 변화로 남은 것이 현실입니다.

특히 행정안전부는 재작년 말 지방교부세법 시행규칙을 개정해 기준인건비 페널티 제도를 더 강력한 형태로 부활시켰습니다. 그로 인해 공무직 처우가 한층 더 악화되고 있습니다.

기준인건비는 공무직, 기타직, 공무원별로 나뉘어 책정됨에도 불구하고, 페널티를 적용할 때는 이를 모두 합산해서 적용합니다. 그 결과 상대적으로 약자인 공무직에 그 부담이 전가되고 있습니다. 실제로 페널티 제도 부활 이후 공무직의 업무가 민간위탁으로 전환되거나, 공무직 임금상승률이 공무원보다 현저히 낮게 책정되는 문제가 발생하고 있습니다.

현재 정부기관과 공공기관에서 일하는 공공부문 공무직 인원은 약 30만 명에 달합니다. 이는 공무직 노동자 없이는 공공부문이 제대로 운영될 수 없



다는 걸 의미합니다. 이제라도 공무원 인건비 제도를 면밀히 살피고 개선안을 마련해야 합니다.

오늘 열리는 토론회가 그 출발점이 되리라 기대합니다. 이를 통해 공무원 노동자가 자부심을 가지고 일할 수 있는 사회, 그리고 공공부문이 시민을 위한 제 역할을 다할 수 있는 사회로 나아갈 수 있기를 바랍니다.

기본소득당은 공공을 위해 일하는 공무원 노동자의 권리 향상을 위해 앞장서 왔습니다. 기준인건비 제도의 불합리를 지적하고 시간선택제 공무원 채용제도의 문제 해결, 9급공무원 임금인상 문제에도 지속적인 관심을 기울여 왔습니다. 앞으로도 공무원 기준인건비 문제해결을 위해 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2024년 11월 13일
기본소득당 국회의원 용혜인

[인사말]

안녕하십니까, 청주서원 국회의원 이광희입니다.

‘지방자치단체 기준인건비 제도의 문제점과 개선 방안 - 공무직을 중심으로’ 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

저는 충북도의원 시절, 충북도당의 ‘을지키기민생실천위원장’으로 일하며 공무직 노조와 함께 했습니다. ‘무기계약직’이라는 반인격적 호칭을 ‘공무직’으로, ‘사용부서’를 ‘관리부서’로, ‘단순노무직’을 ‘시설관리원’이나 ‘환경보수원’으로, ‘정수’를 ‘정원’으로 변경하기 위해, 그리고 실질적인 처우 개선을 위해 공무직 노조와 노력해왔습니다.

차별을 거부하고, 보편적 인권의 가치에 부합하기에 당연히 해야 할 일이었습니다.

그때부터 7~8년이 지났지만, 아직 공무직 여러분의 처우는 더욱 개선이 필요합니다. 호칭은 변경되었지만 인식은 남아있고, 제도는 불평등을 해소하기에 부족하기 때문입니다.

우선 지방자치단체장의 인식이 바뀌어야 합니다. 자치단체의 예산 수립 과정에서 우선 배정하고, 성과와 업무량을 반영할 수 있도록 해야 합니다. 지방자치의 중요 과제로, 공공서비스의 중요 영역으로 인식해야 합니다. 이는 중앙정부도 마찬가지입니다. 기준인건비 초과 지출에 대한 패널티를 엄격하



게 정하고 있어, 지방자치의 가치를 훼손하는 것으로 볼 수 있습니다.

각 지자체 안에서 여러 이름으로 불리며 공공행정의 일선에서 역할을 하고 있지만, 차별적 제도와 인식 속에서 정당한 권리마저 침해받고 있는 노동자를 위해 저 역시 이전부터 노력해 왔지만, 오늘 토론회를 기해 더욱 관심을 갖고 함께 하겠습니다.

오늘 토론회 준비의 수고를 아낌없이 해주신 민주노총 공공연대노동조합과 이영훈 위원장님께 감사 드립니다.

특히 하주희 변호사님, 문화현 분과장님, 구정태 시장·군수·구청장협의회 선임전문위원님, 조총래 행정안전부 자치분권제도과 지방조직팀장님께 귀한 지혜를 나눠주심에 감사 드립니다.

여러분과 함께 단결하고, 투쟁하겠습니다. 감사합니다.

2024년 11월 13일

더불어민주당 충북도당위원장 청주서원 국회의원 이광희

[인사말]

공공연대노동조합 위원장 이영훈입니다.

내년이면 지방자치제도가 시행된지 30년이 됩니다.

정부는 지난 30년간 지방차지시대, 국토의 균형 있는 발전을 이야기해왔지만 중앙행정권력은 여전히 분권은 제대로 하지 않으면서 자치만 시행하라고 주문하고 있습니다.

지자체의 기준인건비 제도 또한 이런 현상을 대표하는 제도중의 하나이며 만들어진지 이제 10년을 맞고 있음에도 여전히 여러 한계와 개선과제를 안고 있습니다.

무엇보다 지방자치단체의 운영 기준에 대해 행정안전부가 모든 기준을 정하고 통보하는 식으로 일방적으로 이루어지는 것은 제도 자체의 취지에도 부합하지 않습니다. 물론 인건비에 대한 말 그대로 기준은 필요하나 이를 근거로 자율범위를 경쟁적으로 부여하는 것이 재방재정의 올바른 운영을 하는데서도 큰 도움이 되지 않고 그나마도 미미하여 제대로된 지방행정운영에 효과적인 방안이 되고 있지 못합니다.

그나마 윤석열 정부 들어서서는 과거에 폐지되었던 패널티 제도가 다시 부활하고 게다가 중앙정부의 감세정책으로 지방교부금이 대폭 삭감되는 상황에서 지방자치단체는 그야말로 2중, 3중의 어려움에 처한 것을 넘어 고사직전의 상황이라고 해도 과언이 아닙니다.

많은 전문가들이 지방소멸 시대를 엄중히 경고하고 있습니다. 이는 단순히 인구가 줄어드는 것뿐만 아니라 정치, 경제, 사회 전반의 주요한 위기로 다



가고 있습니다. 지금 같은 중앙정부의 통제방식의 기준인건비 제도로는 지방소멸시대를 제대로 대응할 수 없습니다.

오늘 토론회에서 기준인건비 제도의 문제점에 대해 진지한 고민과 토론 제안들이 드러나고 구체적인 제도 개선의 방향들이 모색되었으면 합니다.

2024년 11월 13일
민주일반연맹 공공연대노동조합 위원장 이영훈

발 제

[발 제]

기준인건비 제도 문제점 및 개선 방안 - 공무직을 중심으로 -

이봉근 공공연대노동조합 정책실장

1. 개 요

지방자치단체 공무직은 환경미화, 행정, 사무, 방문건강, 농기계수리, 도로보수, 주차단속 등 여러 직종에 종사하고 있음.

지자체 공무직의 임금은 행정안전부의 기준인건비제도의 영향을 받으며, 기준인건비제도는 아래와 같이 '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정' 등에 따라 행정안전부 장관이 산정방법 등은 정하게 되어 있음.¹⁾

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

- 제4조(기준인건비제 운영) ① 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

이러한 기준인건비 산정 방식에 대해 이전부터 지자체, 공무원, 공무직 등 문제의식이

1) 기준인건비 제도의 경과, 방식 등에 대한 구체적 내용은 토론문에 있기에 본 발제에서는 구체적 내용은 생략

높았으며, 이유는 행정안전부 장관이 정하게 되어 있고 구체적인 내용을 밝히지 않고 있기 때문.

게다가 최근 행정안전부가 지방교부세법 시행규칙을 개정하여 기준인건비 페널티 제도를 재도입하면서 여러 문제들이 추가적으로 발생하고 있음.

이에 공무직을 중심으로 기준인건비 산정단가의 문제점, 그리고 페널티 제도의 재도입이 현장에서 어떠한 문제들이 발생하고 있는지 살펴보고 대안을 제시하고자 함.

2. 지방자치단체 공무직 기준인건비 실태

행정안전부는 매년 아래와 같은 '기준인건비 통보문'을 각 지자체로 발송하고 각 지자체의 기준인건비 산정 내역 역시 통보 하고 각 지자체는 조직관리기준 등에 있어 지방교부세와 연동되기에 준수할 수 밖에 없음.

24년 행정안전부 기준인건비 통보문

II 기준인건비 산정 결과

- **기준인건비** : 기준인력 × 단가
 - 조직관리기준 35조 2,302억원(전년 대비 7,170억원 증, 증가율 2.1%)
 - 기준재정수요 34조 4,147억원(전년 대비 6,721억원 증, 증가율 2.0%)
- **기준인력** : 366,071명(전년 대비 1,010명 減, 감소율 0.2%)
 - (일반) 301,615명(전년 대비 1,006명 減) / (소방) 64,456명(전년 대비 4명 減)
- **단가** : 관행적인 산정방식을 합리적으로 개선

- ▶ 전년 대비 단가 하락시 그간 전년도의 높은 단가를 인정하였으나, '24년부터는 실제 단가를 그대로 적용(일반직, 소방직)
- ▶ 단가 산정시 기준인건비를 초과한 인건비 집행액 결산액에서 제외(일반직)

- (일반직) 일반직 평균 77,818천원, 소방직 평균 84,251천원
- (공무직) 미화원 평균 71,072천원, 기타직 평균 54,641천원

한편, 기준인건비에 포함되어 있는 공무직의 경우 아래와 같이 단가산정 방식의 변화가 있었음

[무기계약직 단가산정방식 변화]

년도	산정식
2014	08년미화원 또는 기타직단가×1.017×1.016×1.065×1.049×1.042×1.031
2015	2013년 지자체 결산액에 각 시·군·구별 유형에 따른 동일한 비율을 적용하여 산출 [통보문] ○ '13년도 결산액 기준으로 재산정, 퇴직금은 단가 산정시 제외 ○ 지자체별 격차 완화를 위해 시도별 유형별 평균 단가 보정 및 급격한 단가 감소 방지를 위해 '13년 결산액을 하한으로 설정
2016	2014년 지자체 결산액에 각 시·군·구별 유형에 따른 동일한 비율을 적용하여 산출 [통보문] - 지자체별 단가 × 50% + (시도별 평균 + 지자체 유형별 평균) × 25% ※ 재산정 단가가 '14년 결산액보다 낮을 경우, 결산액 적용
2024	보정단가(21년 결산단가50%,시도별단가25%,유형별단가25% 22,23년 보수인상분) / '21년 결산단가 22년, 23년 보수인상분 / '22년 기준단가 24년 보수인상분 중 최고액

1> 정보공개청구 결과

공공연대노동조합은 상반기에는 소속 사업장의 공무직의 기준인건비 산정내역과 예산 및 결산금액, 그리고 하반기에는 전국 지자체를 상대로 조직관리기준액, 기준재정수요액, 산정단가 등에 대한 정보공개청구를 진행하였으며 결과는 아래와 같음.²⁾

<p>상반기:</p> <ol style="list-style-type: none"> 행정안전부로부터 통보받아 보유하고 있는 귀 지자체의 '2024년도 무기계약근로자보수(조직관리, 기준재정 기준)-기준인건비 - 양식 참조하되 통보받은 원본 공개 바람. 귀 지자체의 23년 무기계약직 인건비 예산 및 결산 금액, 24년 예산 금액 - 양식에 따라 공개 바람. 행정안전부로부터 통보받아 보유하고 있는 '2024년 지방자치단체 기준인건비 최종 산정결과 통보문' <p>하반기:</p> <p>제목: 공무직 기준인건비 관련 자료요청의 건 대상: 전국 시·군·구 전부 내용: - 공무직 기준인건비 24년 현재 조직관리기준액, 기준재정수요액과 인원, 산정단가 - 공무직 기준인건비 23년 조직관리기준액 대비 공무직 인건비 결산액과 집행율/ 기준재정수요액 대비 공무직 인건비 결산액과 집행율</p>

2) 대부분의 지자체가 비공개를 하였고 응답한 시군구 중 유효한 답변은 표와 같음

<공무직 기준인건비 정보공개청구 결과>

단위: 천원

지역(22개)	조직관리기준	기준재정수요	단가		23년 예산	23년 결산	24년 예산
			미화원	기타직			
강원 양구군	13,143.053	7,667,117	61,208	42,663		10,921,683	
강원 태백시	17,595,208	9,757,574	74,940	54,379			
강원 홍천군	10,685,585	7,108,555	63,569	44,459			
경기 동두천	11,120,216	8,345,680	63,577	50,975	5,905,416	5,713,016	6,463,911
경기 안산시	47,695,992	38,440,820	66,361	49,067	33,280,934	32,164,007	34,359,973
광주 광산구	23,843,231	17,220,082	76,503	47,430	17,863,081	19,652,251	18,627,998
광주 서구	12,324,703	10,397,811	71,587	47,592	12,654,943	13,880,020	13,451,187
광주 동구	10,340,500	9,304,361	72,149	47,312	7,750,495	미결산	7,578,040
광주 남구	15,822,315	12,794,618	78,861	45,976	10,081,468	11,223,505	9,695,437
광주 북구	19,952,013	17,804,815	69,712	47,057	15,810,677	18,190,147	16,304,250
대전 유성구	14,179,467	11,346,678	66,923	58,475		14,067,706	
전남 강진군	14,534,193	9,697,296	79,884	45,424		13,981,328	
전남 고흥군	22,731,824	15,703,803	67,862	56,942	11,764,418	9,765,502	12,244,996
전남 곡성군	18,010,891	10,545,597	68,303	55,150	12,825,615	12,767,170	13,411,654
전남 광양시	17,044,674	14,782,949	없음	44,294	13,207,901	10,233,485	10,458,774
전남 담양군	9,788,056	6,137,378	61,638	42,727		10,592,632	
전남 목포시	32,209,863	23,532,594	63,970	48,154		26,754,122	
전남 영암군	16,326,954	12,642,453	62,233	47,268		14,542,243	
전남 완도군	21,564,077	17,607,739	70,031	47,890	15,739,932	17,980,850	16,937,979

지역(22개)	조직관리기준	기준재정수요	단가		23년 예산	23년 결산	24년 예산
			미화원	기타직			
전남 장성군	13,625,121	11,157,619	55,624	42,711	10,548,128	12,023,870	10,811,948
전남 장흥군	21,966,380	10,981,611	74,159	52,690		13,075,814	
전남 진도군	12,644,613	6,856,430	59,521	49,204		12,533,468	

- 첫째로 24년 행정안전부 기준인건비 통보문의 전국 공무직의 평균 단가가 미화원은 7천100여만원, 기타직은 5천400여만원인데, 미화원의 경우 강원 태백, 광주 광산, 서구, 동구, 남구, 전남 강진군을 제외하고는 평균 보다 낮음.

기타직의 경우 강원 태백, 대전 유성구, 전남 고흥군, 곡성군을 제외하고는 평균 보다 낮은 것으로 나타났음.

- 둘째로 23년 결산액 기준으로 24년 조직관리기준에 근접 또는 초과한 지역은 공무직에게 산정된 기준인건비를 거의 대부분 집행하고 있는 것으로 추정이 가능하며, 해당 지역은 광주의 서구와 북구, 대전 유성구, 전남 강진군, 전남 담양군, 전남 진도군으로 나타났음.

나머지 결산액을 공개한 지역은 공무직에게 편성된 기준인건비를 공무원 또는 시간선택제임기제공무원 등에게 활용하는 것으로 보이고 이러한 실태를 볼 때 기준인건비 산정은 일반직, 기타직, 공무직 다 따로 하지만, 결국 공무직에게 편성된 기준인건비가 온전히 공무직에게 활용되지 않음을 알 수 있음.

- 셋째로 첫째와 둘째에 언급된 지역들을 보면 조직관리기준에 근접하게 공무직 인건비를 집행한 지역과 단가가 평균 이상으로 언급된 지역들이 전부는 아니지만 일정 정도 겹치는 것을 알 수 있음.

즉, 공무직의 인건비를 편성된 조직관리기준에 근접하게 사용하거나 초과하는 지역들은 결산액을 1/n 할 경우 당연히 1인당 결산액이 높고 이것은 결산액을 기준으로 공무직의 기준인건비 산정단가를 결정하는 행안부의 방식에 따라 당연히 산정단가도 높아질 수 밖에 없음.

문제는 이것이 장기화되면 결국은 지방교부세에 영향을 미칠 수 밖에 없음. 그리고 실질임금에도 결국은 영향을 미침.

- 넷째로 강원 지역과 전남 지역의 산정단가들을 보면 같은 광역이라 하더라도 산정단가에 편차들이 있는 것을 쉽게 알 수 있음. 이것이 과연 옳은 것인지는 의문 임.

경기 광주시 사례

III 2024년 기준인건비 산정결과

○ 기준인건비 : **117,464,473천 원** ('23년 대비 4.94% 증가) (단위 : 천원, 명)

구분	총계	공무원(일반직)		기타직	무기계약근로자	
		인건비	인력		인건비	인력
2023년	111,926,767	88,372,972	1,211	4,553,976	18,999,818	262
2024년	117,464,473	93,420,905	1,227	4,667,826	19,375,741	262
증 감	(증) 5,537,706	(증) 5,047,933	(증) 16	(증) 113,850	(증) 375,923	-

※ 인건비 단가 : 일반직(75,535천원) / 무기계약근로자(미화원 95,008천원 / 기타 59,482천원)

○ 기준인력 : **1,227명** ('23년 대비 16명 증가) (단위 : 명)

구분	계	'23년 기준인력	국가정책	지역현안	결원보충 (교육파견)	행정안전부 필수분 활용 재배정
인력	1,227	1,211	-	-	1	15

※ 최근 4년간 공무원(일반직) 기준인건비 단가 및 증가율 비교 (단위 : 천원, 명)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	전년대비 증감
인 건 비	85,380,491	87,320,104	88,372,972	93,420,905	5.7% 증가
단 가	72,463	72,463	72,463	75,535	증 3,072
기준인력	1,166명	1,198명	1,211명	1,227	증 16명

※ **최근 4년간 기준인건비 집행현황**

(단위 : 천원, %)

연도	기준인건비	예산액	집행액	기준인건비 대비		비고
				집행잔액	집행률	
2020	104,980,290	97,758,345	94,653,747	9,672,543	90.2	
2021	107,827,590	106,410,802	101,759,595	6,067,995	94.4	
2022	109,710,929	111,147,172	107,790,735	1,920,194	98.2	
2023	111,926,767	116,349,443	111,579,409	347,358	99.7	
일반직	88,372,973	99,607,447	96,894,720	-8,521,747	109.6	
기타직	4,553,976	7,914,428	6,631,755	-2,077,779	145.6	
무기계약 근로자	18,999,818	8,827,568	8,052,934	10,946,884	42.4	

3. 지방자치단체 기준인건비 페널티 관련 대응 실태

앞서서 정보공개청구 결과를 통해 공무원의 기준인건비 산정단가의 문제, 그리고 집행율 문제등을 살펴보았음.

이제는 앞선 페널티 제도의 도입이 과연 어떻게 현실에서 적용되는지 확인하고자 함

1> 중앙정부의 지방조직 관련 대응

<1> 지방교부세법 시행규칙 개정

지난 2022년 정부는 지방교부세법 시행규칙을 개정하여 페널티 제도를 재도입하였음. 본래 지난 2017년 정부는 페널티 제도를 폐지하였고 당시 자율범위 제도 역시 폐지를 하였음.

그런데 2022년 페널티 제도를 다시 도입하면서 정부는 자율범위 제도는 그대로 폐지한 채 제도를 적용하려 하였음.

당시 페널티 제도를 다시 도입하면서 '현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것' 이라고 하였으나 구체적이지 않아 정확한 이유를 알수가 없음.

지방교부세법 시행규칙

[시행 2022. 12. 30.] [행정안전부령 제369호, 2022. 12. 30., 일부개정]

【제정·개정이유】

[일부개정]

◇ 개정이유 및 주요내용

지방재정을 건전화하고 지역 간 재정 불균형을 합리적으로 개선하기 위해 기준재정수요액 측정항목 및 측정단위별 단위비용 금액을 전반적으로 상향 조정하고, 측정항목별 표준행정수요액 산정을 위한 세부 계산식과 지방자치단체별 비중유지계수를 전면적으로 조정하며, 기준재정수요액 보정 수요 중 인구감소지역에 대한 재정수요 가중치를 30퍼센트에서 50퍼센트로 상향하고, 기업 지방이전 지원 수요 및 소상공인 지원 수요를 보정 수요 항목에 각각 추가하며, 기준재정수요액의 산정과 관련된 자체노력 반영 항목에 현금성 복지경비 지출운영 항목과 **인건비 건전 운영 페널티 항목을 신설하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.**

반영항목	산정방식
가. 인건비 건전 운영	<p>① (1 - 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비) × 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 절감액 × 200%</p> <p>※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야, 공무원(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.</p> <p>※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.</p> <p>② (1-전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 기준 인건비) × 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비</p> <p>※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야, 공무원(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p> <p>※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.</p> <p>※ 2025년 산정분부터 기준제정수요액에 반영한다.</p>

<2> 2023년 지방자치단체 조직관리지침

22년 지방교부세법 시행규칙을 개정하면서, 23년도 행정안전부는 ‘지방자치단체 조직관리지침’을 통해 ‘지자체 기준인력 27년까지 동결’, ‘정원 감축 자치단체 기준인건비 인센티브 부여’, ‘민간수행(위탁)이 더 효율적이거나 전문화가 필요한 분야 발굴’ 등을 노골적으로 언급하며, 외주화, 인력 감축등을 추진할 것을 지방자치단체 지침으로 배포 하였음.

2023년도 지방자치단체 조직관리지침

23년 6월 행정안전부

<p><input type="checkbox"/> 인력운영 현황 및 진단</p> <p>○ 기간 추진된 소방, 복지 등 현장 중심의 인력 보강으로 자치단체 인력 및 기구는 지속적으로 확대</p> <p>○ 자치단체 조직진단 및 적극적인 재배치 목표 관리 등을 통한 유연하고 효율적인 지방조직·인력운영 필요</p> <p><input type="checkbox"/> 추진방안</p> <p>○ 자치단체 조직분석·진단 내실화 및 효율화 지원</p> <p>- 자치단체별 민·관합동 조직진단을 구성 자체 조직진단 강화, 조직관리 부진 자치단체 심층진단을 통해 인력운영 효율화 지원</p> <p>○ 행정수요 및 현장 서비스 대응을 위한 재배치 목표관리 강화</p> <p>- 매년 자치단체 일반직 공무원 정원의 1%를 의무적으로 감축 후, 신규 행정수요에 재배치·활용하도록 관리(5년간 총 5%)</p> <p><u>○ 자치단체 기준인력은 '22년 수준에서 동결</u></p> <p>- '27년까지 기준인력을 '22년 수준으로 유지하고, 신규 행정수요는 인력 증원이 아닌 재배치로 대응</p> <p><u>○ 자치단체는 단순·반복업무 자동화(RPA) 등 효율적 조직·인력운영을 통해 정원 감축을 위해 적극 노력</u></p> <p>- <u>전년 대비 정원 감축 자치단체에 기준인건비 인센티브 부여</u></p> <p><input type="checkbox"/> 재배치 방향 및 기준</p> <p>○ (방향) 행정여건 변화에 탄력적 대응을 위해 매년 기능 쇠퇴분야 인력을 감축하고, 신규 수요 및 현장서비스 분야 등에 재배치·활용</p> <p>○ (세부기준) 아래 내용을 참조하여 자치단체별 재배치 실행방안 검토</p> <p>《인력감축분 발굴(Red ocean)》</p> <p>① 최신기술 도입 분야</p> <p>- IT, AI 도입 등 최신기술을 활용한 업무 효율화에 따른 인력절감 분야</p> <p>* 민원발급기 도입, 온라인 민원처리 증가 등으로 수요가 줄어든 민원업무 인력, 사업 운영체제 전산화 및 자동화에 따른 관련 인력(전화상담업무 등)</p> <p>② 행정환경 변화 등에 따른 감축 분야</p>
--

- 경제·산업구조 변화 등에 따른 행정수요 지속 감소 분야
 - * 국토개발, SOC, 농업·축산, 농업지도, 산림 인력 등
- ③ **별도조직 신설 분야**
- 산하 재단, 자치단체 조합, 특별지방자치단체 등 별도조직 신설에 따른 기능이관으로 본청 기능 축소 분야
 - * 관광·복지·문화재단, 조합 등 신설 등에 따른 본청 내 유사·중복 인력 등
 - 민간수행(위탁)이 더 효율적이거나 전문화가 필요한 분야 발굴
 - * 도로·시설물 관리, 하수처리장 운영, 휴양림 관리, 주정차위반 차량 견인 등
- ④ 기타 행정수요 감소 분야
- 행정 지원기능, 공통·쇠퇴 기능 축소, 유사기능 통폐합
 - * 서무·총무 등 단순 행정지원인력, 담당 통폐합(기업유치+기업지원 등)
 - 업무량에 부합하지 않는 조직·인력 통폐합 등 정비
 - * 과소과(12명 미만), 과소팀(팀장 1, 팀원 1) 통폐합을 통한 관리인력 감축
- 《기능·인력 보강(Blue ocean)》
- ① 국민 접점 현장 서비스 강화
- 주민생활과 밀접한 일선 현장서비스 인력 확충
 - * 찾아가는 보건·복지 서비스, 돌봄SOS, 특별사법경찰 인력 등
 - 국민 재난안전 관리체계 강화를 위한 재난관리 인력 확충
 - * 재난상황실 전담인력, 지하철 등 다중이용시설, 지역축제·행사의 안전관리 인력 등
- ② 신규·핵심 분야 배치
- 신규 행정수요 급증, 지역 특화사업 중심으로 재배치
 - * 신도시·택지 개발, 산단 조성, 지역별 특화 역점과제 추진을 위한 인력 등
 - 주요 국정과제 추진에 따른 전담인력 확충
 - 법령 제·개정에 따른 신규 인력소요 분야
 - * 「고향사랑기부금법」제정에 따른 전문인력, 「농지법」개정에 따른 불법행위 점검 강화 등
- ③ 업무량 급증 분야
- 타 부서 대비 근로시간(업무량)이 현저히 많은 현업부서 적정인력 보장
 - * 초과근무, 연가사용일수 등 고려, 부서별 근로시간 균형 유지 필요
 - * 비대면 서비스 도입에 따른 업무량 증가 등 고려

2> 지방정부 대응 실태

그렇다면 기준인건비 페널티 제도 도입, 그리고 행정안전부의 지침에 지자체들이 어떻게 대응하는지 살펴보고자 함.

아래의 자료들은 정보공개청구시스템의 공개정보의 원문정보들을 찾아서 열거한 것임을 밝힘.

지자체들은 시간선택제임기제공무원의 재계약 중단, 공무원 정원 축소, 기간제 채용, 외주화 검토 등으로 문제를 해결하려 함.

경기도 광명시

□ 2024년 인력관리 목표

① **공무원 정원(임기제 포함) 증원 최소화** : 정책기획과(조직팀), 총무과(인사팀)

- 법령상 의무배치 인력(중대재해예방 전담조직 등) 및 주요 공약 추진 전담 인력을 제외하고 원칙적으로 **공무원 순증 제한**
- 기능 쇠퇴 및 **비효율적인 인력운용 분야 발굴, 신규 행정수요에 재배치**

※ 재배치 목표 : 정원의 1%, 13명

- 업무량에 부합하지 않는 **과소팀(팀장 1, 팀원 1) 통폐합**을 통한 실무인력 확보
- 필수인력을 제외한 **임기제공무원 신규 채용을 제한**하고, 기존 인력의 계약기간 만료 전 해당 직무의 존속 필요 여부 검토
- 각종 센터 등 법적 필수보직 여부를 재검토하여 임기제 재임용여부 결정

※ 연도별 시간선택제 임기제 현황 : [참고 4]

② **직원 연가 사용 권장** : 총무과(총무팀)

- 전 직원 연가사용 활성화로 직원 사기를 증대하고, 인건비(연가보상비) 절감 효과 기대

- 업무에 지장이 없는 선에서 가정의달, 하계휴가 기간 등 **연 10일 이상 연가사용 적극 권장 시행**
- 2024년도 본예산 연가보상비 지급일수 조정 : 17일 → 10일
- ※ 연가보상비 예산 : (2023년도) 19억원 → (2024년도) 12억원(** 7억원 절감)

③ 공무직근로자 정원 재산정 : 총무과(인사팀)

- 공무직 근로자의 경우 임금의 지속적인 상승, 퇴직금 정산, 업무 권한 및 책임의 한계로 인력 운용의 어려움 발생
- 퇴직 등 자연감소 발생 시 직무분석을 통해 적정인력을 산출하여 단계적 정원 재산정과 기간제 인력으로 대체하여 기준인건비 절감
- ※ 공무직 배치 현황 : [참고 5]

④ 청원경찰 적정 배치 및 단계적 정원 감축 : 총무과(총무팀)

- 청원경찰의 퇴직 등 자연감소 발생 시 업무성격 및 부서의견 등을 종합하여 감원 및 신규채용 검토
- ※ 청원경찰 배치 현황 : [참고 6]

⑤ 전국 기초지방자치단체 등 공동 대응 : 정책기획과(조직팀)

- 목표 : 2025년 기준인건비(2023년 결산) 패널티 적용 유예
- ※ 국가 정책사업 및 지역 현안사업 증가로 인력수요가 지속적으로 증가하는 자치단체의 여건을 감안하고 원활한 대민행정서비스 제공을 위해 5년간 기준인력 유지 기조와 연계하여 보통교부세 감액 패널티 시행 유예 건의

[참고 2]

2022년도 경기도 내 기준인건비 및 결산액

※ 현황 : 19개 지자체 마이너스

(단위 : 천원)

연번	시군	인건비 결산변영액	기준인건비 (소방직제외)	기준인건비 차액	기준인건비 대비결산액	초과허용액 합계	최종 변영액	대응방안
----	----	-----------	---------------	----------	-------------	----------	--------	------

1	수원시	341,685,559	353,948,540	12,262,981	96.54%	14,048,448	0	
2	용인시	275,967,431	257,371,399	-18,596,032	103.18%	10,413,535	-8,182,497	현재 정원 유지
3	고양시	291,788,669	283,846,950	-7,941,719	100%	10,565,768	0	
4	화성시	219,734,636	181,582,229	-38,152,407	116.26%	8,623,984	-29,528,423	기준인건비 연구 용역 진행
5	성남시	310,826,547	309,508,867	-1,317,680	100%	12,040,543	0	
6	부천시	242,873,936	256,080,556	13,206,620	94.84%	9,407,984	0	
7	남양주시	191,430,461	179,793,449	-11,637,012	102.71%	6,768,088	-4,868,914	현재 정원 유지 임기제 사전 승인
8	안산시	219,306,759	220,980,957	1,674,198	99.24%	8,143,325	0	
9	평택시	191,934,566	197,551,683	5,617,117	97.16%	5,884,931	0	
10	안양시	194,975,131	195,564,436	589,305	99.7%	6,741,815	0	
11	시흥시	139,785,375	130,859,356	-8,926,019	103.58%	4,245,006	-4,681,013	현재 정원 유지 임기제 사전 승인
12	파주시	144,670,399	127,826,536	-16,843,863	109.62%	4,549,402	-12,294,461	현재 정원 유지 공무직(직무평가) 임기제(1년계약)
13	김포시	122,539,029	108,847,774	-13,691,255	108.31%	4,649,038	-9,042,217	현재 정원 유지 임기제 사전 승인 임기제 계약만료 시 평가 후 정리
14	의정부시	121,815,384	125,279,005	3,463,621	97.24%	2,970,079	0	
15	광주시	107,316,379	109,710,930	2,394,551	97.82%	3,516,773	0	
16	하남시	93,151,140	83,240,831	-9,910,309	107.25%	3,876,273	-6,034,036	현재 정원 유지 임기제 사전 승인 공무직채용감축
17	광명시	112,373,792	108,526,150	-3,847,642	100.17%	3,659,015	-188,627	
18	양주시	88,694,340	84,341,818	-4,352,522	101.82%	2,818,611	-1,533,911	
19	군포시	93,176,804	97,517,187	4,340,383	95.55%	4,073,996	0	
20	오산시	75,487,172	65,156,958	-10,330,214	111.13%	3,077,976	-7,252,238	현재 정원 유지 임기제 감축 청원경찰 감축
21	이천시	103,784,702	99,310,585	-4,474,117	100.6%	3,878,614	-595,503	현재 정원 유지 임기제 사전 승인
22	안성시	98,081,362	96,034,662	-2,046,700	100%	2,848,275	0	
23	구리시	75,983,867	75,042,215	-941,652	100%	2,345,504	0	
24	의왕시	63,633,006	66,722,358	3,089,352	95.37%	2,312,806	0	
25	포천시	90,548,819	91,139,046	590,227	99.35%	2,863,885	0	
26	양평군	93,572,471	88,469,377	-5,103,094	102.32%	3,052,580	-2,050,514	현재 정원 유지 임기제 사전 승인
27	여주시	96,367,280	86,567,126	-9,800,154	106.11%	4,514,368	-5,285,786	현재 정원 유지 공무직 퇴직시 기간제 대체 공무직채용감축

28	동두천 시	56,411,670	60,100,330	3,688,660	93.86%	2,121,235	0	
29	과천시	57,976,738	57,228,434	-748,304	100%	2,674,383	0	
30	가평군	69,820,073	62,545,800	-7,274,273	107.85%	2,363,186	-4,911,087	공무원, 사산제 정원 감축(5개년 계획)
31	연천군	65,701,778	66,724,429	1,022,651	98.47%	1,941,527	0	

부산광역시 동구

향후계획

○ 지방자치단체 행정기구·정원관리기준으로 “기준인건비”가 매우중요

- 기준인건비 초과 집행 시 지방교부세 감액 패널티 부여

○ 기준인건비 초과우려 요인 해소 방안

- 신규·확충 분야 정원 조정: '24년 신규임용자직렬 행정·사회복지·간호·보건·농업 정원 재배치로 필요인력 충원

- 현원 관리 : 과원 최소화 유지(인사부서), 부서 내 인력 탄력 조정(전부서)

- 기타직(일반임기제·시간선택제임기제·한시임기제 통제

: 시간선택제임기제공무원·한시임기제공무원 신규채용 및 연장불가(인건비 구비 부담 인력 최우선 적용) → 일반직공무원이 업무담당

- 공무원근로자 관리 : 증원 불가, 결원발생 시 충원 승인요청 필수

○ 정원 동결방침에서 인력 관리 엄격 운영코자 함. 끝.

광주광역시 서구

2024년도 기준인건비 초과 지출 대비 대응계획

1. 추진배경

□ '25년부터 기준인건비 초과 지출에 대한 패널티('23년 지출액 반영)가 시행됨에 따라, 향후 기준인건비 초과 지출 최소화 대책 마련 필요

2. 최근 3년 기준인건비 지출액 및 2023년 지출 예상액

(단위 : 백만원)

구분	기준인건비			보수			연금 부담금	보험료	징금 보조금	성과 상여금
	통보액	지출액	집행률	공무원	공무직	기타직				
'21	87,079	82,796	95%	50,100	13,021	3,828	9,039	2,097	1,895	3,016
'22	88,599	88,353	99%	52,883	12,250	3,745	10,977	2,730	2,476	3,292
'23. 11.		86,777	98%	49,514	12,013	5,021	12,548	2,066	2,178	3,439
12월예상	90,242	8,668	10%	5,314	2,000	539	419	197	199	-
'23예상		95,445	106%	54,828	14,013	5,560	12,965	2,263	2,377	3,439

☞ 기준인건비 대비 약 62억 초과지출 예상

☞ 패널티 예상액 : 52억-11.5억(수습 3.1억+공무직퇴직금 8.4억)-29억(보전금) = 약 11.5억원

3. '23년도 기준인건비 초과 지출 원인 분석 및 '24년도 대응방안

□ 시간선택제·전문임기제 지속적인 충원 : 20명 중 (2021년말 대비 현재)

○ 32명(2021년 12월) → 52명(2023년 12월)

☞ 【방안】임기제 충원 신중검토(계약 포함) 및 위탁 전환 가능 분야 발굴

- 시간선택제임기제 관련 사업 종료 시 사업 연장 필요성, 근무 실적 평가 등 다방면으로 검토하여 계약 여부 신중하게 결정
- * 24년도 계약 안표 : 29명(상반기 9명 하반기 20명)
- 전환가능분야 : 3사업 13명(학교급식지원센터, 마을공동체지원센터, 구내식당)

위탁분야	사업명(담당부서)	인원	사유
법인위탁	마을공동체지원센터(주민자치과)	4	도시재생공동체센터 사단법인 설립 후 위탁
민간위탁	학교급식지원센터(경제과)	4	어린이급식관리지원센터·학교급식지원센터·구내식당 일괄 위탁 가능 여부 검토 필요
	구내식당(행정지원과)	5	* 어린이급식관리지원센터는 현 민간위탁 * 어린이식생활 안전관리 특별법, 제21조 제3항에 어린이급식관리지원센터 민간위탁 근거 및 학교급식지원센터와 통합 운영 근거 있음

☞ 3개 사업 위탁시 시간선택제임기제 13명 감원 시 약 6억 절감 가능

* 장기검토 : 서빛마루문화회관(3), 소삼공인경영지원센터(3), 체력인증센터(3) / 4.2억

□ 연금부담금 지출액의 지속적인 증가에 따른 부담 가중

- 2022년도 대비 2023년도 연금부담금 약 24억원(22.8%) 증가
 - ※ 연금부담금 항목 중 '보전금' 큰 폭 상승(2022년 대비 약 16억 증가)
 - *보전금 : 해당연도 기여금 및 연금부담금으로 퇴직급여 및 퇴직유족급여의 지출을 충당하기에 부족할 것으로 예상되는 금액

☞ 【방안】 2024년 예산 편성시 인건비 예산 보수적 편성

- 연금부담금 산정 시 인건비 지출액이 아닌 예산액을 기준으로 산정하므로 인건비 예산을 보수적으로 편성하고 부족분은 결산 추경에 편성
- 2022년도 약2.8억원 과납 (인건비 지출 잔액에 비례하여 과납금 증가)
- ※ 2021 ~ 2023 연금부담금 중 보전금 증액분 패널티 제외 건의(행안부 검토중)

□ 기타대응방안

- 일가정양립 정책 일환으로 초과근무 인정시간 및 연가보상일수 조정
 - 초과근무 인정시간(실적) 45시간 또는 35시간으로 조정(現 57시간)
 - 45시간으로 조정시 절감 가능 예상액 : 약 1.1억원
 - 35시간으로 조정시 절감 가능 예상액 : 약 3억원
 - 연가보상일수 15일로 조정(現 20일) : 약 0.5억원 절감가능
 - 신규공무원 임용 연기 및 결원 유지
 - 휴직, 퇴직 등으로 결원이 발생하여 신규공무원 임용 조건이 충족 되더라도 임용을 연기하고 결원 유지(수습공무원으로 채용하여 업무 공백 보충) ※ 수습공무원 인건비는 기준인건비 패널티에서 제외되는 항목임
 - 신규임용 후보자 : 46명(2022년 공채자 17명 / 2023년 공채자 29명)
 - ※ 별도정원 제도 활용 : 최종합격일로부터 1년이 지난 사람을 임용하는 경우 그 직급에 정원이 따로 있는 것으로 보고 임용하는 제도(다음연도 기준인건비에 반영)
- ☞ 대응방안 추진 시 최대 약 12억 절감 가능

4. 행정사항

- 부서별 기준인건비 초과지출 대비 대응 방안 검토 : 2023. 12월중
 - 연금부담금 산정 인건비 예산 보수적 편성 : 회계정보과, 기획실(예산팀)
 - 보수, 기타직보수, 직급보조비, 성과상여금
 - 초과근무 인정시간 및 연가보상일수 조정 : 행정지원과(총무팀)
 - 신규임용자 임용 연기 및 결원 유지 : 행정지원과(인사팀)
 - 시간선택제임기제 채용 분야 위탁 검토 : 주민자치과, 행정지원과, 경제과
- 부서별 검토결과에 따른 대응 방안 추진 : 2024. 1월 ~

인천광역시 중구

□ 개선방안

- (재배치 목표관리 실시) 매년 정원의 1% (5년간 총 5%) 재배치
 - 감축 사무를 발굴하여 해당인력을 지역발전을 위한 신규 증원 수요 및 민생 안전 현장서비스 등에 활용
- (기타직 인력 업무 재조정) 현원의 10% 이상 감축 목표
 - 일반직공무원이 수행할 수 있는 업무 발굴·조정으로 시간선택제임기제의 채용을 지양하여 인건비 운용 적정성 제고

□ 추진계획

- (선행과제) 자체 조직 및 인력진단 강화 ('23. 상반기) ※ 별도 계획 수립 예정
 - 행안부 읍면동 인력진단 및 관리 매뉴얼에 따라 동별 업무량 조사 강화
 - 민관합동 조직진단 점검반 구성·운영
- (기타직 인력 조정) 시간선택제임기제 임기 만료일 고려 추진 (연중)
 - 현 원 : 43명 (다급 3, 라급 2, 마급 38)
 - 상반기 임기 만료자 : 7개부서 / 12명

인천광역시 동구

IV 인건비 건전 운영 대책

1. 부서인력 간축정원 운영

- 목표 : 매년 일반직 총 정원(637명)의 1%(6명)이상 인력 재배치
- 신규 행정수요를 대비하여 부서별 최소 1명의 간축 정원 확보

각 부서 기획감사실	부서 간축정원 확보(최소 1명) (신규·현안업무 발생)
각 부서	부서 자체업무수행 (부서 간축인력을 활용하여 부서 내에서 신규업무 수행) (부서내 자체업무수행 불가시)
총무과 기획감사실	현원으로 인사발령 (총무과와 협의하여 별도정원을 부서정원 외 현원으로 일시적 인사발령) (업무지속시)
기획감사실	정원 재배치 (2년 이상 연속성 업무, 국가정책 및 법적업무 등 지속업무의 경우)

2. 기타직 임용 만료 및 공무원 퇴직 시 신규채용 원점 재검토(원칙)

- 기타직(시간선택제임기제 등) 임용만료 및 공무원 퇴직자 발생 시
신규채용(약정 연장 포함) 원점 재검토(기획팀, 인사팀 협조)
→ 체물포구 조직구성 전까지 결원 |보충이 필요한 경우 기간제 근로자 채용 검토

3. 인건비 감축

- 불필요한 초과근무 자제 및 연가 권장을 통한 연가보상비 절감
타구 사례 1) 30시간 이상 초과근무자 직무 분석 실시
2) 매주 수급 가족의 날 운영

VI 행정사항

○ 기획감사실

- 조직진단 분석을 통한 재배치 인력 확보

4. 기준인건비 페널티 제도 포함 문제점

1> 약자에게 피해 전가! 노노 갈등!

- 재정건전화라는 미명하에 지자체에 대한 페널티 제도 재도입 등, 기준인건비 제도는 결국 약자에게 피해를 전가하고 있음.
- 기준인건비 산정은 공무원, 기타직, 공무원 모두 따로 하지만 페널티의 기준을 전체의 총합으로 따지는 형태에서 지자체들은 기타직(시간선택제임기제공무원) 또는 공무원의 감축, 심하게는 외주화 등으로 해결하려 하고 있음.
- 물론 공무원의 경우 지방공무원법 등에 따라 정년이 보장되어 있는 현실에서 어쩔 수 없는 선택이기는 하나, 결론적으로 지방자치단체에서 비교적 사회적 약자인 공무원 등에 그 피해가 전가되고 있음.
- 이러한 결과는 결국 기준인건비 제도의 모순을 보여주는 것이고 노노갈등이 이뤄질 수밖에 없는 구조임. 이 또한 중앙정부가 부채질하고 있음.
- 중앙정부가 오히려 지침을 통해 정원축소, 계약해지, 기간제 전환, 외주화를 부추기고 있음.

2> 2017년 공공부문 비정규직의 정규직화 정책 형해화

- 지난 2017년 정부는 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인을 발표하고 정규직 고용 관행이 정착된 이후에는 새로운 비정규직 고용되지 않도록 관리하라고 했었음.
- 그러나 시간선택제임기제 공무원의 확대로 이미 지자체에서는 이 관행이 무너졌으며, 기준인건비 페널티 제도 도입으로 또 다시 공무원이 맡았던 역할이 기간제나 민간위탁으로 전환되는 모습들이 보이고 있음.
- 기간제로 채용된 시간선택제임기제 공무원 마저도 계약 종료 등을 통해 인원을 조절하려는 행태는 중앙정부와 지자체 모두에서 기존의 비정규직의 정규직화 정책이 사문화되고 있음을 여실히 보여주고 있음.

공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(43p)

9. 무기계약직 등 차별해소 및 처우개선

9-1. 개요

- 상시·지속적 업무에는 정규직 고용 관행이 정착되어 전환 이후 새로운 비정규직이 고용되지 않도록 하여 비정규직 채용과 정규직 전환이 반복되지 않도록 관리할 필요

3> 정보의 비대칭

- 기준인건비 제도는 행정안전부가 총괄하고 그 방식 역시 행정안전부가 수립하며 세부 정보를 공개하지 않습니다.
- 공무원의 경우만 보더라도 도단체, 지역별 산정단가가 왜 해당금액인지 정확히 알 수 없을 뿐 아니라, 지자체에서도 기준인건비 내역을 비공개하는 경우가 많음.
- 정보공개청구를 통해서도 마찬가지로 행안부가 또 세부내역을 비공개할 것을 요구하고 있음.
- 이러한 상황에서 노사 균등한 조건에서 교섭을 하기 어려울 뿐 아니라, 결과적으로 기준인건비 산정단가가 높을 경우 지방교부세에 유리한 상황에서 재정자립도가 낮은 지역과 인구가 적은 지역 등의 공무직은 피해를 볼 수 밖에 없음.

5. 결론 및 제안

1> 페널티 제도 폐지와 행안부 조직관리 지침 수정

- 정부의 페널티 제도 부활은 결국 지방재정의 경직성을 불러오고 이랬다 저랬다 하는 행정행위로 인해 지자체와 공무원등의 신뢰를 얻지 못할 수 밖에 없음.
- 게다가 각 지자체들이 페널티를 회피하기 위해, 민간위탁으로 전환(충남 계룡)하거나 기간제 또는 시간선택제임기제 공무원을 확대하는 방식으로 해결을 하려 하고 이것은 비정규직의 정규직화 정책을 완전 위배하는 것임.(충북 영동과 경북 영주도 민간위탁 검토 중)
- 따라서 페널티 제도를 전격적으로 폐지하고 2017년 정책으로 회귀 해야 함. 추가로 조직관리지침의 외주화 등 삭제되어야 함.

2> 잠정적으로 자율범위 제도 부활

- 지난 2017년 제도 개선 이전에는 자율범위 제도가 있었으나 페널티 제도가 폐지되면서 자율범위 제도로 없어 졌으나 현재는 페널티 제도가 부활했음에도 자율범위 제도가 없음.

- 따라서 잠정적으로 자율범위 제도를 다시 부활시켜야 함.

3> 평균 이하 기준인건비 단가 지역에 대한 가중치 적용

- 현재도 단가 산정에 있어 시도유형별 보정을 하고는 있으나 정보공개청구 결과 등을 확인할 때 부족해 보임.
- 따라서 광역시나, 특별시, 경기도의 일부 지역을 제외하고 추가 가중치를 적용하는 것을 행정안전부에 검토해야 함.
- 단가가 낮으면 결국 교부세가 적으며, 이는 공무원의 저임금과 함께 민간위탁 전환, 기타직의 확대 등으로 이어 짐.

4> 기준인건비 제도의 개선

- 앞선 정보공개청구 결과를 살펴봤듯, 대부분 지자체들이 공무원에게 편성된 기준인건비 조직관리기준, 기준재정수요액 만큼 예산을 편성하거나 집행하지 않음.
- 이는 기준인건비가 총액을 중심으로 인센티브나 페널티를 부과하는 제도적 특성과 연관 있음.
- 따라서 기준인건비의 초과여부 등을 판단할 때 일반직, 공무원, 기타직으로 구분지어 평가하는 제도적 개선 필요.
- 또는 기준인건비 제도 자체의 개선을 위해 당사자들과 정부, 지자체들이 함께하는 협의테이블을 구성하는 것이 적절할 것으로 보임.
- 경기 광주의 사례를 보면 공무원의 기준인건비 대비 집행율은 50% 남짓임. 현실에서 지속적으로 이러한 실태가 발생하고 있어 결국 공무원의 희생을 강요하는 형태로 기준인건비 제도가 운영되고 있어 개선 필요.

5> 비정규직의 정규직화 원칙 확립

- 무엇보다 페널티 제도로 인해 일선 지자체에서 비정규직의 정규직화 정책이 형해화되고 있음.
- 계룡시는 이미 가로미화를 민간위탁으로 전환하였고 충북 영동과 경북 영주도 공무원이 맡았던 업무에 대한 민간위탁을 검토하고 있음.
- 따라서 페널티 제도를 폐지함과 더불어 행정안전부 차원에서 비정규직의 정규직화 가이드라인에 따라 상시지속적 업무에 대해서는 비정규직 사용관행을 자제하고 정규직화 등을 채용하거나 근무하게 하는 공문 시행 등 필요.

토론

[토론 1]

기준인건비 패널티 제도 법적 쟁점과 의견

하주희 법무법인 올림 변호사

1. 들어가며

- 2022. 1. 「지방자치법」전부개정·시행. ‘획기적 자치분권 확대’ 목표. 획기적 자치분권 확대를 위해서는 지방재정의 뒷받침이 필수적임. 최근 복지사무의 지방이양과 재난상황에서 지방정부의 역할이 커지고 있음. 그럼에도 불구하고 국가가 주요 세원을 독점하고 있는 구조는 변함이 없고, 전체 조세수입 가운데서 국세와 지방세의 국세와 지방세의 비율은 8:2로서³⁾ 오랜 기간 동안 동일한 수준 유지(「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」)
- 발제문의 현실에 기반한 실증적 연구와 문제점 지적에 동의함
- ‘기준인건비 패널티 제도’가 갖고 있는 법적인 차원의 문제에 대해 1) 기준인건비 초과 집행을 이유로 지방교부세를 감액하는 것이 「지방교부세법 시행규칙」개정을 통해 가능한 것인지 여부, 2) 지방재정권 차원에서의 검토, 3) 노동조합의 단체교섭권 차원에서 검토를 해 보고자 함

2. ‘기준인건비 패널티 제도’가 법적 근거가 있는지 여부

- 복잡한 체계(관련 법령 참고자료. 참조)
- 지방자치법상 지방자치단체의 행정기구와 공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다고만 되어 있음. 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제4조 제1항 “지방자치단체는 기

3) 헌법재판소 헌법재판연구원, 「지방재정권에 대한 헌법적 검토 - 지방재정조정제도를 중심으로-」, 2022. 9.

준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다”고 규정. 제4조 제2항은 행정안전부장관이 매년 기준인건비를 산정하여 각 지방자치단체 장에게 통보하고, 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따르도록 되어 있음. 행정안전부장관이 정하는 바가 지방교부세법 시행규칙 제8조 건전재정운영을 위한 자체노력 정도를 반영하기 위한 항목 및 산정기준 [별표 6]을 따른다는 것임. 2022. 12. 30. 개정시 “인건비 건전 운영 페널티 항목”을 신설하였음. 참고로 현재 입법예고되고 있는 지방교부세법 시행규칙 일부개정령(안)(행정안전부공고 제2024-1496호)에는 행사·축제성 경비 절감 자체노력 페널티 폐지안이 포함되어 있음

- 지방교부세법 제11조는 행정안전부장관이 부당 교부세를 시정 반환명령 혹은 감액할 수 있는 경우로 지방자치단체가 교부세 산정에 필요한 자료를 부풀리거나 거짓으로 기재하여 부당하게 교부세를 받거나 받으려 하는 경우(제1항), 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우를 규정하고 있음. 결국 지나치게 많은 경비를 지출한 경우 감액할 수 있는 경우는 “법령 위반”의 경우 이외에는 없다고 볼 수밖에 없음.
- 그럼에도 불구하고 기준인건비 초과 집행은 이유로 교부세를 감액한다는 것이 법체계상 적절하지 의문임. [별표 6]의 다른 항목과 달리 기준인건비는 행정안전부장관이 일방적으로 통보하는 것이고, 예산집행 항목에서 이미 반영이 되고 있는데 기준인건비만 별도로 또 페널티를 주는 것 역시 법체계상 적절하지 의문임.
- 지방자치단체 재정의 대원칙인 건전재정은 단순히 수지균형의 원칙만을 말하는 것이 아니라 효율성의 원칙, 주민복지의 원칙 등을 포함하는 넓은 개념임⁴⁾

2. 지방재정권의 본질적 침해에 해당하는지 여부 - 지방재정권의 헌법적 위상

- 지방재정권은 헌법이 지방자치단체에 직접 보장하는 자치권한 중의 하나로써 지방자

4) 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2022, 494면; 국회예산정책처, 2021 대한민국 지방재정, 114-116면.

치단체가 재산을 관리하며, 재산을 형성하고 유지할 권한을 의미.⁵⁾ 헌법재판소는 ‘지방재정권’이란, 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 수입과 지출을 자신의 책임 하에 운영할 수 있는 권한을 의미하며, 국가의 지시를 받지 않고 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 자기책임 하에 재정에 관한 사무를 스스로 관할할 수 있는 권한을 말한다 고 판시한 바 있음.⁶⁾

- 지방재정은 지역의 발전과 지역주민의 복리증진이나 지역경제발전에 주된 목표를 두게 된다는 점에서 지방재정의 목표는 지방재정의 부실을 막거나 단순히 지출을 줄인다는 소극적 사고에서 머무르는 것이 아니라 지방자치단체가 주체적으로 주민에 대한 표준적 행정서비스의 공급을 계속적으로 보장하고, 방만한 재정운용을 스스로 통제하며 국가와 지방자치단체의 건전한 관계를 유지하면서 현세대와 차세대 간의 재정부담의 균형을 이루고자 하는 목표를 가짐.⁷⁾⁸⁾ 이러한 맥락에서 지방재정권의 특별한 헌법상 위상이 있음.
- 지방재정권의 본질적 침해에 해당하는 경우가 어떤 경우인지에 대해서는 다양한 견해가 있음. 재정적 자율성이 박탈당하고 사무수행에 필요한 충분한 재정보장이 더 이상 보장되지 않는 때,⁹⁾ 지방자치의 본질적 내용이 지역의 고유한 사무를 자신의 책임으로 처리하는 데 있다고 할 때, 지방자치단체가 사무수행과 관련하여 자기책임으로써 처분할 수 있는 재정수단을 가지지 못한다는 것은 실제적으로 자신의 사무를 자기책임으로 결정할 수 없다는 것이며, 동시에 지방자치단체의 재정능력이 현실적으로 수행되어야 하는 사무에 비해 충분하지 못하다면 지방자치행정의 보장이 사실상 무의미한 것이 된다는 견해도 있음.¹⁰⁾
- 결국 중요한 것은 지방자치단체의 재정적 자율성이 현저하게 훼손될 때 지방재정권이

5) 헌재 2009. 5. 28. 2007헌바80 등, 판례집 21-1하, 645, 659.

6) 헌재 2010. 10. 28. 2007헌라4, 판례집 22-2상, 775, 780; 헌재 2014. 3. 27. 2012헌라4, 판례집 26-1상, 361, 367.

7) 김광수, 지방재정건전성 보장 입법론, 행정법연구, 제30호, 행정법이론실무학회, 2011, 211면; 장윤정 외, 지방재정의 현황과 이해, 국회예산정책처, 2018, 2면.

8) 각주 1)의 보고서 10쪽

9) 김봉철, 지방자치단체의 재정고권의 관점에서 고찰한 재정건전성의 개념과 내용 및 그 의미에 관한 연구, 법학연구, 제19권 제4호, 인하대학교 법학연구소, 2016, 210면.

10) 조성규, 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한의 및 재원의 배분, 공법연구, 제36집 제2호, 한국공법학회, 2007, 55면; 한국지방재연구원, 선진국의 지방자치 체계와 재정고권의 보장 - 지방정부의 재정고권보장에 관한 개원안 제언 -, 2018, 199면.

침해될 여지가 있고, 지방자치단체가 국가가 사무배분을 하였으나 그에 상응하는 비용을 보전해 주지 않음으로 인해 자치사무를 수행할 수 있는 재정적 여유가 남아있지 않을 정도라면 이는 제반사정에 비추어 지방재정권의 침해로 판단될 수도 있을 것¹¹⁾이고, 무엇보다 지방자치단체에 의사결정의 여지를 전혀 남겨두지 않는 것은 지방재정권의 본질적 침해로 볼 수 있지 않을까 함.

- 지방재정권 침해 여부 심사 시 부수적으로, 지방재정권의 침해를 방지하기 위해서 입법 혹은 정책결정의 과정에 있어서 지방자치단체에게 참여 및 협의의 권한이 보장되었는지(의견진술이나 청문의 기회 등) 여부도 고려할 필요가 있음¹²⁾
- 기준인건비 패널티 제도는 일방적으로 통보되는 기준인건비에 대해서 지방자치단체가 의사결정의 이유나 근거가 충분함에도 불구하고 이에 대해 의견진술할 기회가 없고, 의사결정의 여지가 전혀 없이 패널티를 부과하는 것임.
- 기초수요·수입액에 의한 재정부족액 산정 방식을 보완하기 위해 ① 소위 '정책적 측면'을 반영하고 있는 보정수요·수입과 ② 지방자치단체의 자체노력에 관한 지수를 포함할수록 오히려 부정적 효과가 심화되는 것으로 나타났다는 연구도 있음¹³⁾

3. 단체교섭권 침해 여부

- 공무직은 각 지방자치단체를 사용자로 하는 근로기준법상의 근로자이고, 이들의 노동3권을 제한하는 규정은 없음. 그러나 실질적으로 단체교섭의 내용적 한계가 기준인건비, 이에 더하여 패널티 제도로 설정되게 됨.
- '총액인건비'와 유사한 성격의 공기업노동자들에게 적용되는 '예산편성지침'을 적용하는 것과 관련하여서 헌법재판소는 단체교섭권의 본질적 내용을 침해한다는 노동자들

의 주장을 받아들이지 않고 구속력이 없다는 이유로 각하(헌재 1993. 11. 25. 92헌마 293, 헌재 2002. 1. 31. 2001헌마 228 등)하였음.

- '1993년도 정부투자기관예산편성공통지침위헌확인'사건(헌재 1993. 11. 25. 92헌마 293)에서 4인의 반대의견이 있었고, 그 중에 변정수 재판관의 의견으로 문제의식을 공유함. "위 예산편성공통지침은 그대로 실시될 것이 틀림없고 그 내용도 근로자의 기본권에 직접 영향을 끼치는 내용이므로 정부투자기관의 근로자단체인 청구인들로서는 정부투자기관의 사장이 위 공통지침에 따라 1993년도 예산편성을 할 것을 기다릴 것 없이 공통지침의 통보행위(공권력행사)에 의하여 그들에 대하여 사실상 기본권침해의 위험성이 이미 발생하였다고 보아 헌법소원을 제기할 수 있다고 보아야 한다(1992.10.1. 선고, 92헌마68,76 결정 참조). 다. 이상과 같이 피청구인이 청구인들이 속해 있는 정부투자기관의 사장에게 보낸 1993년도 예산편성공통지침 통보행위에 대한 청구인들의 헌법소원은 적법한 것이므로 헌법재판소로서는 마땅히 그 위헌 여부를 판단하여야 한다. (...) 예산편성공통지침을 시달함에 있어 그 내용이 감독권 행사의 합리적 한계를 일탈하여 독립한 법인격을 가진 정부투자기관의 자율적 운영을 지나치게 제한하거나 그 곳에서 근무하는 근로자의 기본권을 침해하는 것이라면 그러한 예산편성공통지침은 위헌이 될 수 있을 것이다. (...) 그러한 예산편성공통지침의 위헌 여부는 소비자물가상승률, 노동생산성, 총생산성증가율 등 제반사정을 조사해 보아야 알 수 있는 문제이므로 헌법재판소로서는 위와 같은 점 등을 조사하여 위헌 여부를 가려야 하는 것이다(1993년도 소비자물가상승이 3%를 훨씬 넘어서고 있다는 것은 현저한 사실이고 신문보도에 의하더라도 1993.10. 현재 소비자물가가 5.4%나 상승한 것으로 나타나 있다). 그럼에도 불구하고 헌법재판소가 이 사건 헌법소원을 부적법하다고 하여 가볍게 각하하고 만 것은 근로자의 기본권 보장에 관하여 너무 무성의한 탓이라고 볼 수밖에 없는 것이다."

11) 각주 1)의 논문

12) 방승주, 중앙정부와 지방자치단체와의 관계 - 지방자치에 대한 헌법적 보장의 내용과 한계를 중심으로 -, 공법연구, 제35권 제1호, 한국공법학회, 2006, 90면, 109면.

13) 황소하, 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전: 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로, 예산정책연구, 제6권 제2호, 2017, 83면.

[참고자료]

관련 법령

지방재정법

제3조(지방재정 운용의 기본원칙)

- ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.
- ② 지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

지방자치법

제125조(행정기구와 공무원)

- ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.
- ② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적절하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.
- ④ 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육·훈련 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.
- ⑤ 지방자치단체에는 제1항에도 불구하고 법률로 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다.
- ⑥ 제5항에 규정된 국가공무원의 경우 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 5급 이상의 국가공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 그 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관이 임명한다.

제137조(건전재정의 운영)

- ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.
- ② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 장려하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.
- ③ 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시켜서는 아니 된다.
 - 1. 「정부조직법」과 다른 법률에 따라 설치된 국가행정기관 및 그 소속 기관
 - 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
 - 3. 국가가 출자·출연한 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)
 - 4. 국가가 설립·조성·관리하는 시설 또는 단지 등을 지원하기 위하여 설치된 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)
- ④ 국가는 제3항 각 호의 기관을 신설하거나 확장하거나 이전하는 위치를 선정할 경우 지방자치단체의 재정적 부담을 입지 선정의 조건으로 하거나 입지 적합성의 선정항목으로 이용해서는 아니 된다.

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)

제3조(기구와 정원의 관리목표)

- ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 행정기구(이하 “기구”라 한다)와 지방공무원의 정원(이하 “정원”이라 한다)을 관리할 때 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.
 - 1. 소관 행정사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지역여건·업무의 성질과 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리하여야 한다.
 - 2. 지방행정기관의 조직은 서로 기능상의 중복이 없도록 하여야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성하여야 한다.
 - 3. 지방행정기관의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방행정기관의 조직과 정원도 조정하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 1명의 연간 사무량이 250일 이상인 사무의 경우에는 정원으로 책정되지 아니한 인력을 배치하여 이를 처리하게 할 수 없다. 다만, 청소·경비 등 단순 노무와 관련된 사무인 경우에는 그러하지 아니하다.

제4조(기준인건비제 운영)

- ① 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

지방교부세법 시행규칙

제8조(건전재정운영을 위한 자체노력 반영)

법 제8조의3제1항에 따라 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영하기 위한 항목 및 산정기준은 [별표 6]과 같다.

지방교부세법

제8조의3(건전재정운영을 위한 자체노력 반영)

- ① 지방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 제7조에 따른 기준재정수요액과 제8조에 따른 기준재정수입액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영할 때 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 정한다.

제11조(부당 교부세의 시정 등)

- ① 행정안전부장관은 지방자치단체가 교부세 산정에 필요한 자료를 부풀리거나 거짓으로 기재하여 부당하게 교부세를 교부받거나 받으려 하는 경우에는 그 지방자치단체가 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분을 반환하도록 명하거나 부당하게 받으려 하는

금액을 감액(減額)할 수 있다.

- ② 행정안전부장관은 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에는 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 명할 수 있다. 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부세의 금액은 법령을 위반하여 지출하였거나 징수를 게을리하여 확보하지 못한 금액을 초과할 수 없다.
- ③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 제9조제4항에 따른 교부조건이나 용도를 위반하여 특별교부세를 사용한 때에는 교부조건이나 용도를 위반하여 사용한 금액의 반환을 명하거나 다음 연도에 교부할 지방교부세에서 이를 감액할 수 있다.
 - ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 교부세를 반환하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 분할하여 반환할 수 있다.

■ 지방교부세법 시행규칙 [별표 6] <개정 2023. 12. 29.>

자체노력 반영항목 및 산정기준(제8조 관련)

1. 세출 효율화

반영항목	산정방식
가. 인건비 건전 운영	① $(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 절감액} \times 200\%$ ※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야 공무원(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다. ※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다. ※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다. ② $(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비}$ ※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야 공무원(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다. ※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다. ※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다. ※ 2025년 산정분부터 기준재정수요액에 반영한다.

나. 지방의회경비 절감	(1 - 전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 기준액) × 전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 기준액 ※ 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.
다. 업무추진비 절감	(1 - 전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 기준액) × 전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 기준액 ※ 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.
라. 행사·축제성 경비 절감	① (1 - 전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성 경비 결산액 비중 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성 경비 결산액 비중) × 전전년도 해당 지방자치단체 행사·축제성 경비 결산액 ※ 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 하되, 전국체전·소년체전·장애인체전, 기획재정부장관이 인정하는 국제 행사, 문화체육관광부장관이 인정하는 행사·축제, 행정안전부장관이 인정하는 행사는 제외한다. ② 전전년도 해당 지방자치단체 행사·축제성 경비 결산액 × 50% ※ 전전년도 동종 지방자치단체 중 행사·축제성 경비 비중 상위 누적 50% 지방자치단체의 행사·축제성 경비 비중*에서 해당 지방자치단체의 행사·축제성 경비 비중을 뺀 값이 0보다 작을 경우, 결과값을 0으로 본다. * 행사·축제성 경비 비중 = 행사·축제성 경비 결산액 / 총 결산액 ※ 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 하되, 전국체전·소년체전·장애인체전, 기획재정부장관이 인정하는 국제 행사, 문화체육관광부장관이 인정하는 행사·축제, 행정안전부장관이 인정하는 행사는 제외한다.
마. 지방보조금 절감	① (1 - 전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중) × 전전년도 해당 지방자치단체 지방보조금 결산액의 100% ※ 재정분권에 따른 전환(이양)사업 수행을 위한 지방보조금은 2026년도 결산분까지는 대상에서 제외하여 산정하고, 2027년도 결산분부터는 포함하여 산정한다. ※ 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다. ② 전전년도 해당 지방자치단체 지방보조금 결산액 × 5% ※ 전전년도 동종 지방자치단체 중 지방보조금 경비 비중 상위 누적 50% 지방자치단체의 지방보조금 경비 비중*에서 해당 지방자치단체 지방보조금 경비 비중을 뺀 값이 0보다 작을 경우, 결과값을 0으로 본다. * 지방보조금 경비 비중 = 지방보조금 결산액 / 총 결산액 ※ 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.
바. 예산집행 노력	① (동종 지방자치단체 중위 불용률* - 해당 지방자치단체 불용률) × 해당 지방자치단체 불용액 총액

	<p>* 불용률 = 불용액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>※ 불용액은 집행잔액 총액(집행사유 미발생, 세출절감, 낙찰차액, 일반·재난예비비 등)을 말한다. 다만, 초과세입 및 불가항력적 사유에 따른 불용액은 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p> <p>② (동종 지방자치단체 중위 이월률* - 해당 지방자치단체 이월률) × 해당 지방자치단체 예산현액 × 5%</p> <p>* 이월률 = 이월액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>※ 국가로부터 교부되어 이월되는 예산은 각각 예산현액 및 이월액에서 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p> <p>※ ①, ②는 일반회계를 대상으로 한다.</p>
사. 현금성 복지 경비 지출운영	(동종 지방자치단체 중 세출결산액 대비 현금성복지 지출결산액 비중 상위 누적 50% 지방자치단체의 세출결산액 대비 현금성복지 지출결산액 비중 - 해당 지방자치단체의 세출결산액 대비 현금성복지* 지출결산액 비중) × 해당 지방자치단체 현금성 복지 지출결산액 * 행정안전부장관이 정하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품 지원비 예산의 일 반재원 총액 ※ 2025년 산정분부터 기준재정수요액에 반영한다. ※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.

비고

- 인건비 항목: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조에 따른 기준인건비 구성요소
 - 지방의회경비 항목: 의회비(의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비)
 - 업무추진비 항목: 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비
 - 행사·축제성 경비 항목: 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사사업보조, 행사관련시설비
※ 전전년도 대비 전전년도 결산액 비중의 증가율은 100%를 초과하여 산정하지 않는다.
 - 지방보조금 항목: 민간경상사업보조, 민간자본사업보조
※ 전전년도 대비 전전년도 결산액 비중의 증가율은 100%를 초과하여 산정하지 않는다.
2. 세입 확충

반영항목	산정방식
가. 지방세 징수율	① (전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 지방세 평균 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액

제고	<p>수액 × 180%</p> <p>② (전전년도 동종 지방자치단체의 지방세 징수를 상위 누적 50% 단체 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액</p> <p>※ ①, ② 산정 시 지난 연도분 부과·징수 실적, 자동차 주행에 대한 자동차세·지방소비세 부과·징수 실적과 밀반입 담배에 부과되는 담배소비세 및 지방교육세 부과·징수 실적을 제외한다.</p> <p>※ “①+②”의 결과값을 반영하되, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>
나. 지방세 체납액 축소	<p>① (전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액) × 180%</p> <p>※ 지방세 징수액 차감 시 전전년도 결손처분분을 제외하고, 자동차 주행에 대한 자동차세 미징수액, 지방세 부과처분 취소소송 중인 지방세 체납액과 밀반입 담배에 부과되는 담배소비세 및 지방교육세 미징수액은 산정에서 제외한다. 다만, 소송이 종료된 경우 소송이 종료된 연도의 결산이 끝난 후에 해당 체납액을 산정에 포함한다.</p> <p>② (전전년도 동종 지방자치단체 지방세 체납징수를 상위 누적 50% 단체 체납징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납액 징수액</p> <p>※ 전전년도로 이월된 지방세 체납액 중 결손처분분을 제외한다.</p> <p>※ “①+②”의 결과 값을 반영하되, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>
다. 경상세외수입 확충	<p>① (1 - 전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액 ÷ 전전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액) × 전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액 × 180%</p> <p>② (전전년도 동종 지방자치단체 경상세외수입 징수율 상위 누적 50% 단체 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체의 경상세외수입 징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 경상세외수입 징수액</p> <p>※ ①, ② 산정 시 일반회계 경상세외수입을 대상으로 한다. 다만, 이자수입은 제외한다.</p> <p>※ “①+②”의 결과값을 반영하되, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>
라. 세외수입 체납액 축소	<p>① (전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액) × 180%</p> <p>※ 일반회계 세외수입을 대상으로 한다. 다만, 세외수입 징수액 차감 시 전전년도 결손처분분은 제외한다.</p> <p>※ 「행정대집행법」에 따른 대집행 비용의 체납액은 세외수입 체납 누계액에서 제외한다.</p>

	<p>② (전전년도 동종 지방자치단체 세외수입 체납징수율 상위 누적 50% 단체 체납징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납액 징수액</p> <p>※ 일반회계 세외수입을 대상으로 한다. 다만, 전전년도로 이월된 세외수입 체납액 중 결손처분분은 제외한다.</p> <p>※ “①+②”의 결과값을 반영하되, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>
마. 적극적 세원 관리	<p>① 단력세율 적용 [주민세 개인분] [(전전년도 동지역 과세인원 × 표준세율 + 전전년도 읍·면지역 과세인원 × 표준세율) - (전전년도 동지역 과세인원 × 적용세율 + 전전년도 읍·면지역 과세인원 × 적용세율)] × 200%</p> <p>[지역자원시설세, 취득세, 등록면허세 부동산분, 재산세, 자동차세 소유분] (전전년도 해당 지방자치단체의 「지방세법」상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액 - 전전년도 해당 지방자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액) × 200%</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p> <p>② 신세원 발굴 신(新)세원* 징수액 × 적용률**</p> <p>* “신세원”이란 숨겨진 과세대상의 발굴 등 지방자치단체의 노력에 따라 해당 지방자치단체에 징수되는 세입을 말한다.</p> <p>** 적용률은 최초 100%를 적용하고 1년이 지날 때마다 20%씩 차감하여 5년간 반영한다.</p>
바. 지방세 감면액 축소	<p>① (전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 감면규모* 초과액 + 전전년도 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 해당 지방자치단체의 조례로 정한 감면액) × 200%</p> <p>* 「지방세특례제한법」 제4조제6항에 따라 조례로 정한 규모</p> <p>② (전전년도 법령에서 정한 최대 감면을 적용액 - 전전년도 해당 지방자치단체의 조례를 통해 낮은 감면율을 적용한 실제 감면액*) × 180%</p> <p>* 「지방세특례제한법」 제92조의2에 따른 감면 및 「조세특례제한법」 제121조의2에 따른 감면은 제외한다.</p> <p>※ 감면액은 “①-②”의 결과값을 반영한다.</p>

[토론 2]

지자체 공무원 처우와 재외주화 실태, 그리고 개선방안

문화현 공공연대노동조합 지자체분과장

안녕하십니까? 저는 전남 진도군청에서 2007년 기간제 노동자로 시작하여 공무원으로 전환된 17년차 공무원 문화현입니다. 2013년 노동조합 가입후 임금 및 단협을 진행하면서 군측과 어렵게 교섭을 진행하였으나 몇해 전부터 공무원 인상률이 공무원 최고임금이 되는 현실이 진도군 뿐만 아니라 전남 곳곳 지자체에서 발생하였습니다.

지난 2017년 행안부는 보도자료를 통해 패널티 제도를 폐지하고 자율적으로 운영하며, 기존의 자율범위도 삭제하였습니다. 그런데 23년 말 지방교부세법 시행규칙을 개정하면서, 패널티 제도를 부활하였고 자율범위 1%~3% 여전히 삭제된 상태입니다. 5년만에 정부정책을 뒤집은 것입니다.

정부의 정책으로 인해 진도지부는 23년 임금교섭을 힘들게 하였습니다. 진도군측 입장은 기준인건비 초과로 인해 0.9% 사용할 수 있는 예산밖에 없다라는 이유였습니다. 최근 진도는 2019년부터 2022년까지의 평균 인상률은 1.9%로 그쳤습니다. 공무원 인상률, 물가상승률 적용은 진도군에서 꿈도 못꾸는 현실입니다.

기준인건비 및 결산액 관련해서도 수없이 정보공개요구를 하였으나 한번도 자료를 공개하지 않았고 진도군 측에선 기준인건비 초과라서 해줄수 있는게 없다라는 답변과 행안부에게 정부 정책 패널티제도 폐지 요구와 투쟁하라는 답변 이었습니다.

이번 국회토론회를 준비하면서 공공연대노동조합에서 공무원 기준인건비 관련 자료 요청을 한결과 진도군 집행위를 보니 조직관리기준액까지 초과된 상황이었습니다. 그렇다면 진도는 향후 패널티 제도가 폐지되지 않으면 임금협상 조차 못하고 매번 반복되는 동결, 임금 하락이 발생될 수밖에 없습니다. 또한 23년 기준인건비 최종 산정단가도 천만원 가까이 차이가 있다라는 것도 확인하였습니다.

공공연대노동조합이 24년 소속된 사업장에 대한 기준인건비 관련 정보공개청구를 한 결

과 전남 몇 지자체가 공개를 하였습니다. 전남 곡성군을 제외하면 기준재정수요액 만큼도 예산에 편성하지 않음을 알수 있었습니다. 이러한 실태를 볼 때 기준인건비 산정은 일반직, 기타직, 공무원 다 따로 하지만, 결국 공무원에게 편성된 기준인건비가 일반직이나 기타직의 예산으로 활용되는 것으로 알 수 있었습니다. 더 큰 문제는 패널티 적용에 있어서는 공무원과 기타직, 공무원 모두의 합산 총액이 기준이 된다고 합니다. 공무원의 실질임금 인상 등 처우개선에도 악영향을 미치고있는 현실입니다.

이러한 정부 정책으로 결국 현장의 공무원들은 당장의 실질임금 인상 등 영향을 받지만 더 큰 문제는 지자체들이 기준인건비 패널티 제도를 이유로 공무원이 담당하고 있던 업무를 외주화하고 공무원이 퇴직한 자리에 기간제나 시간선택제임기제 공무원을 채용한 사례들이 계속해서 발생하고 있습니다. 공공연대노동조합 조사 결과 곡성, 광양 등에서는 공무원 정원이 축소되었으며, 진도같은 경우는 공무원이 하는 업무를 시간선택제임기제 공무원으로 전환한 사례가발생하고 있습니다. 그동안의 비정규직 정규직 전환 정책과 완전 상반되는 정책으로 역행하고 있습니다.

정부와 지자체의 책임있는 자세로 패널티 제도를 폐지하고 기준인건비 제도 개선을 위해 당장 대화에 나서야 합니다. 또한 지역별로 기준인건비 패널티 제도를 회피하기 위해 민간위탁으로 전환하거나 시간선택제임기제 공무원 정수를 늘리는건 비정규직의 정규직화 정책을 완전 위배하는 것입니다.

전국에 있는 지자체 공무원들의 목소리를 들어주시고
정부의 정책이 현장과 맞지 않다면 기준인건비 패널티 제도를 폐지시키고 개선방안을 마련해야 될 때입니다.

[토론3]

자치단체 기준인건비제의 실태와 개선방안

구정태(대한민국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원)

I. 정원관리제도의 변천 및 근거 법령

1. 자치단체 정원관리제도의 변천

지방자치단체의 정원관리제도는 크게 정원관리와 인건비 관리로 변해왔다. 정원관리는 개별승인제(1987년), 기준정원제(1988년), 총정원제(1995년), 표준정원제(1997년)이며, 인건비 관리는 총액인건비제(2007년)와 기준인건비제(2014년)이다. 개별승인제에서 총액인건비제로 바뀌면서 정원관리 방식에서 인건비 관리방식으로 획기적인 변화를 맞이한다. 행정안전부는 총정원의 수와 총액의 한도를 정하고 이 범위에서 일정 부분 자치단체의 기구설치와 정원책정의 자율성을 부여하였다. 그러나 총액인건비제는 실질적으로 총정원과 인건비를 이중으로 규제함으로써 제도의 취지를 살리지 못했다는 비판을 받았다.

이중 통제라는 비판을 피하고자 행정안전부는 기준인건비제를 도입하였다. 기준인건비제는 자치단체에 총인건비를 제시하고 그 범위에서는 자율적으로 정원을 관리·운영하도록 하는 것이다. 기준인건비제의 도입 취지는 기준인건비 범위에서 정원관리는 자치단체의 조례를 통해 자율적으로 관리한다는 것이지만, 기준인건비 범위를 초과하면 패널티를 부여하고 특히, 현 정부 들어 인력동결 기조에 따라 기준인건비제는 여러 가지 문제점과 부작용이 발생하고 있으며 자치단체의 개선 요구가 이어지고 있다.

2. 기준인건비제 근거 법령

기준인건비제는『지방자치법』과 대통령령에 근거하고 있다.『지방자치법』제125조는“행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다”라고 규정하고 있다. 대통령령인『지방자치단체의 행정기구와 지방공무원 정원 규정』제4조에서“자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영”하고,

“행정안전부장관은 자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 각 자치단체의 장에게 통보”하도록 하며“기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다”라고 하고 있다.

II. 기준인건비제의 산정방식 및 패널티 제도

1. 기준인건비 산정지표 및 산정방식

기준인력을 산정하기 위한 기준인건비 산정지표는 9개의 행정수요 지표와 5개의 보정지표로 구성된다. 전자는 ①인구, ②면적, ③주간인구, ④65세 이상 인구, ⑤사업체 수, ⑥자동차 수, ⑦장애인 수, ⑧외국인 수, ⑨농경지 면적으로 구성되고, 후자는 ①공무원 1인당 주민 수, ②자치단체별 총원율, ③국가정책 및 지역현안 수요, ④기능·인력 재배치 인센티브, ⑤별도 정원 등으로 구성된다.

기준인건비 산정방식은 다음 <그림 1>과 같다. 기준인건비는 공무원(일반직) 및 공무원의 기준인력에 인건비 단가를 곱하면 공무원 및 공무원의 기준인건비가 산정되고, 여기에 기타직, 무기계약직 인건비는 별도로 산정하여 최종 합산한다. 여기서 기준인력은 9개 행정지표와 보정지표를 통해 적정인력을 산정하고, 기준단가는 자치단체별 단가와 유형별 평균단가, 보수인상율을 등을 통해 산정한다. 기타직은 2008년 기타직보수 결산액에 보수인상율을 적용한다.

<그림 1> 기준인건비 산정방식

$$\text{기준인건비} = \frac{\text{기준인력(명)}}{\text{공무원(일반직), 공무원}} \times \frac{\text{인건비 단가(원)}}{\text{공무원(일반직), 공무원}} + \text{기타직 보수 (시간선택제임기제 등)}$$

- ▶ 기준인력 : 인구수, 결산액, 국가정책 및 지역현안 수요 반영 등
- ▶ 일반직, 공무원 기준인건비 : 기준인력 × 인건비 단가
- ▶ 기타직* 보수 : 기준 총액 * 기타직 : 시간선택제임기제, 청원경찰 등
- * (기타직인건비 산정방법) 2008년도 기타직 결산액 × 공무원 보수인상률
- ※ 2008년 결산액×결산액×보수인상률 (1.017*1.016*1.065*1.049*1.042*1.031*1.052*1.03*1.049*1.026*1.018*1.028*1.009*1.014*1.017)

2. 기준인건비 인센티브 및 패널티 부여

이번『지방교부세법 시행규칙』(별표6)의 개정(2022.12.30.)으로 기준인건비를 절감한 자

치단체에 대해서는 기준인건비 대비 인건비 절감액 등을 기준으로 200%를 지원하는 반면, 기준인건비를 초과하면 기준인건비 초과 전액을 지방교부세에서 감액하는 패널티를 도입하였다. 2023년 기준인건비를 초과 지출하면 2025년 보통교부세 기준재정수요액에 패널티가 반영된다.

<표 1> 지방교부세법 시행규칙 [별표6] 1. 세출 효율화

반영항목	산정방식
가. 인건비 건전 운영	① (1 - 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비) × 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 절감액 × 200% ※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야, 공무직(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다. ※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다. ※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.
	② (1-전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비) × 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 ※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야, 공무직(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다. ※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다. ※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다. ※ 2025년 산정분부터 기준재정수요액에 반영한다.

예를 들어, 지방교부세법 시행규칙 개정 전의 00시의 기준인건비 대비 인건비 절감액이 15억원이라면 100% 반영되어 15억원의 인센티브를 받고, 초과한다면 패널티는 없었다. 그런데 개정 후에 동일한 경우에서 인건비 절감액이 15억원이라면 200% 반영되어 30억원의 인센티브를 받고, 인건비 결산액이 기준인건비를 50억원 초과하였다면 50억원의 패널티를 받는 방식이다.

<표 2> 기준인건비 인센티브 및 패널티 예시

구 분	기 준	현 행
전년 대비 인건비 감축 ○○시	기준인건비 대비 인건비 절감액 100% 지원	기준인건비 대비 인건비 절감액 200% 지원
	15억	30억
기준인건비 50억 초과 △△시	기준인건비 초과 패널티 없음	기준인건비 초과 전액 패널티로 감액
	-	▲50억

III. 정부의 인력동결과 기준인건비제의 문제점

1. 정부의 인력동결 기초

정부의 자치단체의 인력관리 기본방향은 2022년 수준에서 동결하는 것이다. 향후, 5년간 기준인력을 유지하고 신규 수요는 매년 정원의 1%를 발굴하여 신규 또는 증가 분야로 재배치(5년간 총 5%)하여 대응한다는 방침이다. 기준인건비 패널티를 부활한 것도 정부의 인력관리 기초를 확고히 하겠다는 의지로 보인다. 정부가 인력동결 방침에 일부 공감한다 해도 현실적으로 기존 업무가 있는 상황에서 인력 재배치를 한다는 것은 어려우며, 기준인건비제의 일률적·경직적인 적용으로 지방행정 수행에 심각한 문제점이 발생하고 있는 점을 고려해야 한다.

2. 기준인건비제의 문제점

첫째, 기준인건비 초과 시 전액을 보통교부세에서 삭감하는 패널티 제도이다. 기준인건비제의 기본 취지는 자치단체의 방만한 인력 운영을 방지하여 건전재정을 도모하는 것이다. 그러나 기준인건비를 초과한다고 해서 반드시 재정이 건전하지 않다는 것은 아니다. 행정안전부 시각에서 기준인력을 초과하면 인건비가 재정건전성을 훼손시키는 것으로 보지만, 재정규모 대비 인건비 비율지표는 반대로 초과 자치단체가 그렇지 않은 자치단체에 비해 낮아 인건비에 대한 재정건전성이 높을 때도 있다.

둘째, 기준인건비제가 변하는 행정환경과 현실과 제대로 반영하지 못하고 있어 현장에서는 어려움이 가중되고 있다. 보건복지, 고향사랑기부제, 중대재해예방, 지역건축안전센터 등 새로운 인력 수요는 계속 생겨나고 있지만, 정부의 인력동결 방침으로 국가시책과 지역현안 추진에 어려움이 많다. 정부는 매년 인력감축 분야를 발굴해 재배치를 한다고 하지만, 시군구 현장에서는 주민의식 및 생활수준 향상으로 주민 욕구가 복잡·다양해지면서 업무량은 증가하고 업무난이도는 높아지고 공무원 한 명이 여러 업무를 겸임하고 있어 인력감축 분야를 발굴하기 어려울뿐더러 인력 재배치로 이어지기가 어렵다.

셋째, 기준단가와 산정방식이 행정환경과 현실을 반영하고 있지 못하고 과정이 불투명하다. 먼저, 대부분 자치단체의 일반적 기준단가는 공무원 보수 상승률이 미반영 되었다. 몇 년간 같은 일반직 기준단가가 적용된 자치단체의 사례도 있고, 비슷한 인건비 결산액 수준인 자치단체인데도 된 기준단가는 차이가 나고 있어 자치단체의 불만이 크다. 일 예로, 인건비 결산액 단가가 A시가 6,470만원이고 B시가 6,560만원으로 비슷하여 기준단가도 동일한 수준으로 책정되어야 하지만, 행정안전부 책정 기준단가는 A시는 7,000만원, B시는 7,500만원으로 500만원의 차이가 발생하고, 이 경우 A시의 기준단가를 7,500만원 적용하면 기준인건비 135억원 추가 확충이 가능하다.

넷째, 공무원(무기계약직) 기준인원 및 보수인상률도 현실을 반영하고 있지 못하다. 행정안전부 내시 기준인력은 수년째 고정된 데 반해, 자치단체별로 신규 채용한 공무원 인력이 늘고 있어 공무원 기준인건비를 초과하여 지출하는 사례 발생하고 있다. 공무원 근로자의 보수는 노동계에서 매년 자치단체와 협상을 통해 결정되기 때문에 공무원처럼 법적으로 제한할 수 없고, 공무원 근로자의 보수인상률은 공무원 보수인상률을 웃도는 상황으로 공무원 근로자 인건비 부담이 지속 증가하고 있어 일반직 인건비 일부를 무기계약직 인건비로 충당하는 경우도 있다.

다섯째, 기타직(시간선택임기제 등) 보수 기준인건비 산정방식도 현실과 괴리가 있다. 시간선택제임기제공무원은 기준인력에 미반영된 국가정책 및 지역 현안사업 등의 업무추진을 위해 채용되어 해마다 증가하고 있다. 치매안심센터, 통합건강증진사업 방문간호사, 아동보호전담요원, 생애초기건강관리사업, 산업안전·보건관리자 등이 이에 해당한다. 그러나 일반직과 공무원(무기계약직) 기준인건비 산정방식은 “기준인력×단가+@”이나, 기타직 보수는 “2008년도 결산액 기준×매년 보수인상률+@”로 15년 전 결산액에 매년 보수인상률로 산정하는 것은 상식적이지 않다.

IV. 기준인건비제의 개선 방안

첫째, 기준인건비 제도의 합리적 개선이 이루어지기 전까지 페널티를 유예(폐지)하는 것이다. 여기서 합리적 개선이란 기준인력 및 인건비 단가 등 변화 신속 반영, 기준인건비 산정 투명성 제고, 기준인건비 관련 규정 및 지침 등 제도 마련 등을 말한다. 자치단체 현장에서는 신규 국가행정 및 지방행정 수요의 수시 발생에 따른 인력 충원과 최근 신규직원 발령 기한 단축(2년→1년)에 따른 인건비 급증 등 현실적으로 기준인건비를 맞추기에 매우 어려운 실정으로 이에 대한 대책이 매우 시급하다. 그리고 기준인건비 산정의 불투명성 및 검증 절차 미흡 등 시스템 전반적인 문제가 존재하는 상황에서 기준인건비 초과에 대한 페널티 부과 불합리하므로 기준인건비 페널티를 폐지하거나 최소한 일정 기간 유예해야 한다. 아울러 페널티에 대한 이의신청절차를 신설하여 자치단체 구제 절차 마련하여 페널티 부과에 대한 정당성 확보하는 것이 필요하다.

둘째, 기준인력 및 인건비 단가 등의 변화를 신속히 반영할 수 있도록 해야 한다. 최근 대학혁신체계(RISE), 재난안전, 중대재해 등 신규 국가행정수요에 따른 지방공무원 충원

필요하지만, 기준인력은 전년도 기준으로 산정되어 신속한 반영이 어렵다. 또한, 공무원 보수인상분, 공무원 연금부담금 인상분 등이 반영되지 못해 기준인건비 초과 원인이 되고 있다. 따라서 기준인건비 자율범위(3% 이내) 제도를 도입하여 자치단체가 통보된 기준인건비에 추가하여 3%의 범위에서 자율적으로 운영할 수 있도록 한다. 또한, 기준인건비 초과 시 페널티 제외 사유를 제도화하는 것이 필요하다. 즉, 페널티 제외 사유를 정기적으로 자치단체 의견수렴 등을 통해 검토하고 이를 ‘기준인건비 운영 지침’에 명시하여 자치단체의 행정수요를 수시로 반영하도록 한다.

※ 페널티 산정 시 초과지출 허용 항목

- (既 반영) '23년 기준인건비에 반영되지 않은 공무원(무기계약) 근로자 퇴직금
- (既 반영) '23년 기준인건비에 반영되지 않은 실무수습자의 '23년 결산액
- (既 반영) '23년 기준인건비에 반영되지 않은 '21~'23년도 연금부담금 보전금 부담률 상승에 따른 연금부담금 보전금 증가액
- (추가 예시) 공무원 신규 발령으로 인한* 기준인건비 초과 등도 제외 사유 추가 필요

* 지방공무원법 개정으로 신규직원 발령기한 2년→1년으로 단축, 신규인력에 대한 인건비 부담 존재

셋째, 기준인건비 항목별 요소의 세부 산정내역 및 기준을 공개하고 자치단체의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 예를 들면, 자치단체별 인건비 단가, 유형별 평균단가의 산정방식, 기타직에서 2008년도 결산액을 기준으로 산정하는 이유, 미화원 인건비 단가의 3가지 기준이 어떻게 산정되고 어떤 기준이 적용되는지 등등 기준인건비 산정과 관련된 지표와 세부내역을 공개해야 한다.

지금과 같이 행정안전부가 일반적으로 기준인건비를 산정·결정해서 자치단체에 통보하는 방식은 안 된다. 산정내역과 산정방식, 기준단가 등이 왜 그렇게 결정되었는가에 대해 해당 자치단체에 공개하고 충분히 설명해야 한다. 그리고 자치단체가 산정(내역)에 이의가 있을 때 보완 기회를 제공하여 현장의 의견을 산정과정에 반영하고 기준인건비제의 투명성을 제고해야 한다.

마지막으로 『기준인건비제 운영 지침』을 제정하여야 한다. 지금까지 논의한 기준인건비의 구체적인 산정절차, 산정방법, 산정요소, 기준인건비 산정액에 대한 이의신청, 페널티 제외 사유, 페널티에 대한 이의신청 등을 운영 지침으로 명시하여 이를 제도화하는 것이 필요하다.

