

지방자치단체 인사위원회제도 개선방안

The Improvement of Personnel Commission System in Local Government

김 병 국*

Kim, Byeong-Kuk

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 지방인사위원회제도의 개선 필요성 및 분석틀
- III. 지방인사위원회제도의 실태와 문제점
- IV. 외국 지방인사위원회제도의 사례 및 시사점
- V. 지방인사위원회제도의 개선 방안

지방자치단체의 역할 변화는 필연적인 것이고 동시에 지방공무원의 역할 증대 및 역량 제고는 중요한 과제로 부각되는 바, 이를 위해서는 기존 지방인사제도를 개선하는 것이 중요하다. 이러한 지방인사제도 개선의 초점은 자치단체장의 인사권 남용 억제와 인사 관련 부조리로 인한 불공정한 인사운영의 혁신에 있다. 따라서 지방인사위원회는 자치단체장으로부터 독립적이지 못하고 형식적으로 운영되는 문제점을 가지고 있다고 할 수 있다.

지방인사위원회제도의 개선은 정치적 중립성과 심의기능의 내실화를 도모하는 방향에서 접근해야 한다. 다시 말해서 지방인사위원회의 자율적 심의기반을 구축하고 지방인사위원의 심의기능 내실화 기반을 구축하는데 초점이 맞춰져야 할 것이다. 우선 새로운 지방인사위원회의 운영체제 개편을 위하여 가칭 지방인사연합회(조합)제도 도입을 추진하고 동시에 복수의 지방인사위원회 설치 확대를 도모할 필요가 있다. 그리고 위원장 선임방식의 개선, 위원 활용의 적극화, 위원회 운영 활성화를 위한 제도 개선이 뒤따라야 할 것이다.

논문 접수일: 2007년 10월 29일

* 한국지방행정연구원 선임연구위원

□ 주제어 : 지방인사위원회, 지방인사제도

Personnel Commission System(PCS) has some problems that include the dependence from a chief and the inefficient operation. PCS must approach to pursuit a political neutralization and to enlarge a self-regulation deliberate function. Thus, this study focus on how to reorganize operated system well for efficiency to manage PCS in local government; for example, the introduction of allied PCS, the operation of dual PCS, the consolidation how to assign a commission's chief, etc.

□ Keywords : Personnel Commission System, Local Personnel Administration

I. 서 론

1991년 지방의회의 구성 및 1995년 자치단체장의 선거로 인하여 외형상 완전한 의미의 지방자치가 실시됨으로써 지방자치단체는 국가발전을 견인하는 주체로서의 역할을 부여받게 되었다. 1995년 민선단체장체제 이후 10년이 지난 요즘 지방분권 및 지방행정혁신 추진으로 인하여 지방자치단체의 역할 및 지방공무원의 역량은 더욱 강화되어야 할 것을 요청 받고 있다. 다시 말해서 지방자치단체의 역할 증대와 지방공무원의 적정능력 확보가 지방분권시대의 필수적 과제라는 점이다.

그럼에도 불구하고 현재 지방공무원의 총체적 역량은 확대된 지방자치단체의 역할과 기능을 효과적으로 수행하기에 매우 미흡한 수준이라고 할 수 있다. 따라서 지방공무원의 역량제고를 위한 다양한 제도 개혁이 수반되어야 할 필요가 있다. 이러한 개혁조치 중의 하나가 지방인사제도의 개편인 것이다. 또한 현재 참여정부가 추진하는 지방분권 동향과 세계화로 인한 무한한 경쟁체제 구축을 인정해야 하는 현실에서 보면 지방자치단체의 역할 변화는 필연적인 것이고 동시에 지방공무원의 역할 증대 및 역량 제고는 중요한 과제로 부각되는 바, 이를 위해서는 기존 지방인사제도를 개선하는 것이 중요하다는 것이다.

이러한 지방인사제도 개선의 초점은 자치단체장의 인사권 남용 억제와 인사 관련 부조리로 인한 불공정한 인사운영의 혁신에 있다. 다시 말해서 지방자치단체 인사운영의 공정성 확보를 위한 제반 인사제도의 개선이 필요한 것이고, 이것은 지방자치단체의 인사위원회(이하

“지방인사위원회”라 함)의 운영체제를 개선하는 것에서 출발할 수 있다. 지방인사위원회는 중앙인사위원회와는 달리 운영상의 문제점을 많이 내재하고 있어 민선자치단체장의 인사권 행사를 올바르게 제어할 수 있는 지방인사위원회 제도의 개선을 도모해야 한다는 목소리가 어느 때 보다도 높기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체 인사운영의 공정성을 확보하기 위한 제도적 장치인 지방인사위원회의 운영에 대한 객관적인 분석을 통하여 합리적인 제도 개선 방안을 모색하는데 목적을 두고자 한다.

Ⅱ. 지방인사위원회제도의 개선 필요성 및 분석틀

1. 지방인사위원회제도의 개선 필요성

1) 지방분권에 따른 지방인사관리의 공정성 확보 : 거시적 측면

참여정부의 출범과 동시에 추진되고 있는 지방분권은 중앙정부가 보유하고 있는 다수의 권한 및 사무를 지방자치단체로 이양하는 것으로 지방자치단체는 이양에 따른 수권능력의 강화, 특히 지방공무원 개개인의 역량 강화를 도모해야 한다. 이러한 역량 강화를 행하는 방법은 교육훈련 등 직접적인 방법들을 예시할 수 있지만 간접적으로는 지방인사행정체제를 개선함으로써 달성될 수 있는 것이다. 그러나 민선자치단체장의 일부 인사 전횡 등 기존의 지방인사관리의 제도적 결함으로 인하여 지방자치단체의 총체적 역량은 강화되지 못하고 있는 실정이다.

특히 2007년부터 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」에 의한 표준정원제가 총액인건비제로 전환됨으로써 민선자치단체장의 인사권과 자치조직권은 한층 강화되었음에도 불구하고 지방인사위원회는 정실인사와 편파인사에 대하여 효과적으로 대응하고 있지 못하다. 일부 민선자치단체장의 불공정 인사가 행해진 자치단체는 그 소속 지방공무원들의 사기가 전반적으로 저하되어 있고 동시에 조직 생산성도 떨어져 있는 것을 볼 수 있다.

결국 지방분권과 총액인건비제 전면 실시에 따라 민선자치단체장의 인사권 강화가 이루어졌기 때문에 이에 부합되는 지방인사관리제도의 개선이 필요하고, 그 중에서도 실적과 능력에 기초한 객관적이고 공정한 인사관행을 정착시키기 위한 수단인 지방인사위원회제도의 개선이 반드시 필요한 것으로 평가된다.

2) 지방인사위원회의 정치적 독립성과 기능 적실성 확보 : 미시적 측면

민선자치단체장은 법령과 조례 및 규칙이 정하는 바에 따라 지방공무원의 임면권, 교육훈련, 신분보장, 징계 및 근무성적평정 등 인사권을 가지는데,¹⁾ 이러한 인사권은 민선자치단체장 체제 10여 년 동안 일부 전횡됨으로써 개선되어야 할 과제로 제시되곤 한다.²⁾ 이러한 민선자치단체장의 인사권 전횡은 무엇보다도 지방인사위원회의 위원을 민선자치단체장이 임명 또는 위촉함으로써 민선자치단체장에 대한 견제기능이 취약한 자문기관으로 전락하게 된 것에 기인하며, 또한 지방인사위원회의 인사관련 기능이 형식적으로 운영되어 실질적인 인사관리가 저해된 것에 기인하는 것으로 판단된다.³⁾

결국 민선자치단체장의 인사전횡을 방지하여 지방인사의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 민선자치단체장의 영향력으로부터 지방인사위원회의 정치적 독립성을 확보하고, 지방인사위원회의 인사관련 기능 내실화를 도모하는 기반을 구축할 필요가 있다는 평가이다.

2. 선행연구 검토 및 분석틀

1) 자치단체장의 인사권을 포괄하는 내용을 살펴보면 아래와 같다.

구분	내용
임면권	- 인사위원회 위원 임명 - 9·7·5급 신규직원 임명 - 개방형 직위직원 임명 - 계약직 직위직원 임명 - 각종 승진 임명 - 각종 보직임명 - 인사교류 및 파견임명 - 교수요원의 임명(광역단위)
교육훈련	- 교육훈련계획의 수립 및 시행 - 교육훈련결과의 인사관리 반영
신분보장	- 면직기준의 설정 및 면직결정 - 휴직 명령 - 직위해제 - 강입결정
징계	- 징계처분
근무성적평정	- 근무성적평정과 인사관리 반영

2) 민선자치단체장의 인사전횡 사례는 다양하지만 여기서 몇 가지만 제시하면, 우선 승진인사는 정례적으로 실시되기 보다 단체장의 자의적 판단에 의하여 그 시기가 결정되는 사례가 빈발하고, 주로 단체장이 선호하는 공무원이 승진대상자에 포함되지 않을 경우 해당자가 승진대상이 될 때까지 승진시기를 지연하는 경우가 많다. 그리고 승진기준은 공정인사의 운영원칙인 실적 및 능력이 엄격하게 적용되지 못하고 있는 바, 지연·학연·혈연 등이 승진기준으로 전용되며, 지방선거에서 기여한 정도에 따라 포상적 인사가 단행되는 사례도 빈발하고 있다. 그리고 보직배치는 기본원칙인 전공분야, 훈련, 근무경력, 전문성 및 적성 등의 요건들이 배제되는 사례가 발생되고 있는 바, 지방선거의 결과에 영향을 받아 특정인사의 요직 및 한직배치가 이에 해당된다.

3) 전라북도, “지방자치단체 인사위원회 기능강화 방안”, 지방인사워크숍(서울: 행정자치부, 2005), pp.141-149.

1) 선행연구 검토

과거의 지방인사위원회에 대한 연구는 독자적인 연구라기 보다는 대체로 지방인사제도나 지방인사행정 개선과 관련된 부분적인 연구라고 할 수 있다. “지방(자치단체) 인사위원회제도”라는 제목으로 연구하기 보다는 “지방(자치단체) 인사제도”라는 제목의 연구에서 다루는 일부분인 하위 분석단위 수준에서 기술되고 있다고 할 수 있다.

그 예를 들어보면 하태권(1995년) 연구는 우리나라에서 연구된 인사행정에 대한 연구경향과 연구결과를 종합적으로 분석한 것으로, 이에 따르면 인사행정의 분류를 임용, 능력발전, 사기관리, 행동규범으로 분류하고 있는데, 그 중에서 임용제도 특히 승진임용부문에서 주로 인사위원회를 다루고 있는 것으로 분석되고 있고, 그 내용은 독립적인 인사위원회 설치가 핵심인 것을 볼 수 있다.⁴⁾ 그리고 김판석·권경득(1999년) 연구는 지방자치단체 인사제도 개혁방안을 제시한 것으로, 이에 따르면 채용, 교육훈련, 복무관리, 인사교류, 보수체계, 승진체계, 평가체계, 보직관리체제로 구분된 주요 분야 중에서 승진체계부문에서 다루어지고 있는데, 특별승진의 경우 인사위원회의 실질적인 심사와 의결을 거치도록 권유하는 내용에서 찾을 수 있다.⁵⁾ 오성호(2002) 연구는 지방자치단체 인사행정 쇄신방안을 제시한 것으로, 이에 따르면 자치인사권 확대, 인사권 남용방지, 성과지향 인사행정으로 분류된 것 중에서 인사권 남용방지를 위한 제도적 장치로서 지방인사위원회의 강화가 필요한 것을 주장한 내용에서 찾을 수 있다.⁶⁾

그러나 조선일(2004)의 연구에서는 지방자치단체 인사위원회에 초점을 맞추고 있다.⁷⁾ 이 연구에서는 기초자치단체의 인사위원회에 대한 실증적인 연구를 시행하였다. 전라남도 동부지역의 6개 기초자치단체 공무원들의 인식조사 및 면접조사를 통하여 평가한 후에 발전방향과 정책적 시사점을 모색하고 있다. 지방인사위원회의 구성과 회의운영의 두 가지 측면으로 나누어 주요지표를 근거로 분석하고 있다. 구성과 관련하여서는 독립성, 전문성, 대표성을 중심으로, 회의운영과 관련하여서는 회의개최, 심의과정, 심의결과를 중심으로 분석지표

4) 하태권, “한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰”, 한국행정학보 제29권 제4호, 한국행정학회, 1995 참조.

5) 김판석·권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁”, 한국행정학보 제33권 제1호, 한국행정학회, 1999 참조.

6) 오성호, “지방자치단체 인사행정의 쇄신방안”, 현대사회와 행정 제12권 제3호, 한국국정관리학회, 2002.12. 참조

7) 조선일, “기초자치단체 인사위원회제도 운영에 관한 실증적 연구”, 한국행정학보 제38호 제3호, 한국행정학회, 2004; 조선일, “지방인사의 공정성·전문성 제고방안”, 지방인사워크숍(서울: 행정자치부, 2005), pp.75-96 참조.

를 선정하여 분석하고 있다. 결론적으로 인사위원회의 독립성 확보, 위촉위원의 전문성 및 대표성 확보, 위원회 운영방법 및 기능 개선 등을 제시하고 있다.

이상의 연구들을 종합해 보면, 과거에는 지방인사제도 연구의 일환으로 지방인사위원회를 부문적으로 분석해 왔다면, 최근에는 지방인사위원회에 대한 독자적인 연구가 이루어지고 있다는 점이 다르다. 그럼에도 불구하고 독자적인 연구가 아직 많지 않다는 점도 알 수 있게 된다. 또한 분석대상의 경우도 그 동안에는 기초자치단체의 인사위원회에 한정되고 있다는 점이다. 따라서 지방인사위원회 제도 연구가 엮관적인 인사운영을 개선하는 중요한 수단이며 민선자치단체장 체제 하에서 인사의 공정성을 확보하게 해줄 수 있는 중요한 제도적 장치라는 점에서 보면 향후에는 광역자치단체를 포함하는 새로운 접근방법에 의한 객관적인 분석이 필요하다고 할 수 있다.

2) 분석틀

이러한 취지에서 본 연구에서는 첫째로 분석대상을 광역자치단체와 기초자치단체를 동시에 고찰하여 지방인사위원회 운영상의 문제점 및 개선방안을 찾아보고자 한다. 특히 지방인사제도의 공정성·투명성 제고가 지방자치단체의 수권능력 제고 및 지방공무원의 역량 강화를 이루는 첩경이라는 시각에 초점을 두고 지방인사위원회 제도를 객관적으로 분석하고자 한다.

따라서 지방분권과 관련하여 지방인사위원회 제도가 개선되어야 하는 이유를 분명히 하고 지방인사위원회에 관한 법제적 내용 및 운영상의 문제점을 분석하되 연구대상 자치단체의 통계조사와 인사담당공무원의 면접결과를 중심으로 하고자 한다.⁸⁾ 또한 외국 지방자치단체의 인사위원회 제도를 분석하여 향후 우리나라 제도에 영향을 주는 시사점을 발견하고자 한다. 그리고 효율적인 정책대안을 제시하기 위해서 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능연계성을 확보하기 위한 운영체계 개편과 같은 과제를 도출해 보고, 그리고 현재에 나타나고 있는 제도상의 문제점에 초점을 둔 개선안을 제시하고자 한다.

한편 본 연구에서는 <표 1>에서 보듯이 지방인사위원회의 구성 측면, 위원 측면 그리고 운영 측면이라는 3가지 점에 초점을 두고 분석하고자 한다.⁹⁾ 이처럼 3가지로 구분하여 분석하

8) 통계 및 면담조사에 대한 대상으로는 광역자치단체의 경우 C도를 대상으로 하고, 기초자치단체의 경우 50만이상 시(대도시)로 Y시를, 50만미만 시(일반시)로 S시를, 군으로 Y군을 대상으로 하되, 조사내용에 대한 전문성 혹은 실무경험이 중요하다는 판단 하에 자치단체 인사부서의 공무원을 중심으로 조사를 하였다. 조사대상 자치단체가 유형별로 1개만을 선택함으로써 조사상의 한계를 가지고 있지만 사례연구 및 정밀조사와 면담을 통하여 이를 보완하였다고 판단된다. 그리고 자치단체명을 실제로 밝히기 어려운 것은 징계 등의 문제를 거론해야 하기 때문에 조사대상 자치단체에 간접적 피해를 줄 수 있다고 판단되어 이니셜로 대체하고자 한다.

는 것은 지방인사위원회가 구성 측면에서 합리성과 독립성을 추구해야 하고, 위원 측면에서 전문성과 대표성을 갖추어야 하며, 그리고 운영 측면에서 효율성과 효용성을 가져야 하는 것을 목표로 하고 있다는 점을 고려하였기 때문이다.

〈표 1〉 연구분석의 틀

구분		핵심요소
지방인사위원회 제도	구성 측면	구성의 합리성 구성의 독립성
	위원 측면	위원의 전문성 위원의 대표성
	운영 측면	과정의 효율성 산출물의 효용성

Ⅲ. 지방인사위원회제도의 실태와 문제점

1. 지방인사위원회의 법적 개요

지방인사위원회는 지방자치단체장이 보유하고 있는 인사권 행사의 공정성·객관성·투명성·중립성을 유지하기 위하여 설치되는 지방자치단체의 인사기관이다. 그래서 지방인사위원회는 자치단체장으로부터 독립된 권한과 기능을 가지는데, 개별 자치단체별로 설치되고 광역자치단체의 경우 복수의 인사위원회 설치가 가능하다.

지방인사위원회의 위원은 7~9명으로 구성하되 위원장 1인과 부위원장 1인을 두고¹⁰⁾ 자치단체장이 임명 또는 위촉하되 당해 자치단체소속 공무원, 법관·검사·변호사 자격을 가진 자, 대학에서 조교수 이상, 초·중·고등학교의 교장 및 교감, 공무원으로 20년 이상 근속하고 퇴직한 공무원, 비영리민간단체에서 10년 이상 활동하고 있는 지역단위조직의 장, 상장

9) 조선일, “지방인사의 공정성·전문성 제고방안”, 지방인사제도 워크숍(서울: 행정자치부, 2005), p.80.

10) 위원장은 시도의 경우 부시장/부지사/부교육감이 되고, 시군구의 경우 부시장/부군수/부구청장이 된다. 부위원장은 당해 인사위원회에서 호선된다. 만일 복수 인사위원회를 두는 시도의 경우 제1인사위원회 위원장은 부시장/부지사/부교육감이 되고 제2인사위원회 위원장은 특정지역의 사무를 담당하는 부시장/부지사 혹은 인사를 담당하는 국장이 된다.

법인의 임원 또는 공기업의 지역단위조직 장이 그 대상이 된다.¹¹⁾ 현직 공무원을 제외한 다른 자격을 가진 분들로 구성되는 인원은 전체의 1/2이상이 되어야 한다. 위원의 임기는 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있고 실비를 보상할 수 있도록 규정되어 있다.

지방인사위원회는 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 임용권자의 요구에 의한 보직관리기준 및 승진·전보임용기준의 사전 의결, 승진임용의 사전심의, 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계결의, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의, 임용권자의 인사운영에 대한 개선권고, 기타 법령의 규정에 의하여 그 관장에 속하는 사항을 취급하는 기능을 가진다. 이러한 기능을 취급하기 위한 회의에서는 재적의원 2/3이상의 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 의결하도록 되어 있다.

특히 광역자치단체의 경우 복수 지방인사위원회를 설치할 수 있도록 되어 있는 바, 제1인사위원회는 공무원 충원계획 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 지방자치단체장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의, 5급 이상 공무원의 임용권자 요구에 의한 보직관리기준 및 승진전보임용기준의 사전의결, 5급 이상 공무원의 승진임용 사전심의, 5급 이상 공무원에 대한 임용권자의 인사운영에 대한 개선권고와 관련된 사항을 다루고, 제2인사위원회는 6급 이하 공무원과 관련된 임용권자 요구에 의한 보직관리기준 및 승진전보임용기준의 사전의결, 6급 이하 공무원의 승진임용 사전심의, 6급 이하 공무원에 대한 임용권자의 인사운영에 대한 개선권고와 관련된 사항을 다루도록 구분되어 있다.

한편 최근 지방인사위원회의 제도적 변화를 보면, 위원수, 위원자격 및 제2인사위원회 설치범위 조정 등이 있었다. 이러한 변화는 <표 2>와 같다.

11) 정당법에 의한 정당의 당원, 지방의회의원은 인사위원회 위원이 될 수 없다.

〈표 2〉 지방인사위원회제도의 변화내용

구분	2005년1월 17일 이전	2005년1월27일 이후	2007년4월27일 이후
위원수	- 위원수 : 5~7인 · 외부위원 : 3~4		- 위원수 증가 : 7~9인 - 외부위원이 1/2이상
위원임기	- 임기 : 2년 - 연임 : 1차 연임		- 임기연장 : 3년
위원자격	- 자격 · 대학의 법률학·행정학·교육학 전공의 부교수 이상 · 초·중·고등학교의 교장 - 자격제한 강화 · 정당의 당원 및 지방의회 의원 및 지방공무원임용결격사유 해당자(지방공무원법 제31조)는 위촉불가	- 자격의 완화 · 대학의 조교수 이상 · 초·중·고등학교의 교장 또는 교감 · 비영리민간단체에서 10년 이상 활동하고 있는 지역단위 조직의 장	- 자격의 완화 · 상장법인의 임원 또는 공기업 지역단위조직의 장
위원회 설치	- 특별시·광역시 및 도에는 필요한 경우 제1인사위원회와 제2인사위원회 설치가능 - 일정한 지역의 사무를 담당하는 보조기관에 인사위원회 설치근거 신설(경기도 제2청에 제2인사위원회 설치·운영 가능) - 제2인사위원회의 기능은 지방자치단체장으로부터 위임받은 인사권 범위내(6급 이하 임용권)에서 시행		- 위원장 완화 · 제2인사위원회 위원장은 부시장/부지사(특정지역사무를 관장하는자) 혹은 인사를 담당하는 국장을 - 위원장 및 부위원장이 직무수행 불가를 제외하고는 의사에 반하여 면직되지 않음
위원회 기능	- 공무원 충원계획사전심의 및 각종임용시험 실시 - 보직관리기준 및 승진전보임용기준 사전의결 - 승진임용의 사전심의 - 공무원의 징계의결	- 제외기능 · 인사상담 및 고충심사, 징계면직자의 후임자 보충발령금지의 예외 보충의결, 직권면직에 대한 의견제시 및 동의, 직무수행능력이 부족하거나 근무성적 불량자의 직위해제에 대한 의견제시 - 추가기능 · 임용권자의 인사운영에 관한 개선 권고	- 추가기능 · 지방자치단체장이 지방의회에 제출하는 공무원인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의 - 위원회 기능 수행에 필요시 사실조사 및 증인 증언 요구 가능

2. 지방인사위원회의 구성 및 운영 실태

1) 지방인사위원회 구성 측면

(1) 지방인사위원회 구성의 합리성

첫째, 광역자치단체의 경우 복수의 지방인사위원회를 구성할 수 있도록 제도화되어 있으나 서울특별시와 경기도를 제외하고는 운영되고 있지 않다. 따라서 6급 이하 공무원들의 인사사항을 상위직과 구분하여 접근함으로써 객관성을 확보하려는 당초의 목적을 달성하지 못하고 있다. 비록 제도적으로 지방인사위원회 위원을 단체장이 임명 혹은 위촉하기 때문에 견제기능을 완전하게 확보하고 있지 않다고 할지라도 실제 제2지방인사위원회 설치로 지방자치단체 내부의 인사 분권화를 실현할 수 있다는 점에서 보면 바람직함에도 불구하고 적극적으로 추진되지 않은 것은 아쉬움이 있다. 면담결과에 의하면 이러한 현상은 궁극적으로 자치단체장의 인사고권을 내부적 분권화를 통해 국장급에게 위임하는 것을 인정하지 못하는 것에 있는 것으로 나타났다.

둘째, 2005년 이후 인구규모가 적거나 인구가 감소하는 지방자치단체가 많이 발생하고 있는데, 이러한 지방자치단체의 경우 동일 구역 내에 인사위원회 위원자격 요건을 충족하는 인적자원 풀(pool)이 상대적으로 적다고 판단하여 인사위원의 자격을 완화하는 자세를 보여왔다. <표3>에서 보듯이 군의 경우 법조인을 지난 3년간 위촉하지 못한 것은 인사위원회 위원의 자격요건을 완화시킬 수 밖에 없는 현상을 반영한 것이라 판단된다. 그런데 <표 3>에서 보듯이 외부위원들의 직업군 변화를 보인 곳은 일반시와 군이지만 미세한 것으로 나타나고 있다. 일반시의 경우 2007년에 교장/교감 대신에 법조인으로 대체하였으나 이것은 교장급이 교감급으로 변하고 교수들의 전공분야가 확대되고 새로운 민간단체장이 등장하는 등의 완화현상이 아니라는 점이다. 단지 군의 경우 2006년에 외부위원으로 민간부문의 단체장을 영입하였으나 이것도 2007년에 줄어들었다는 점에서 큰 변화를 보이고 있지 않은 것으로 나타나고 있다.

셋째, <표 3>에서 보면 군을 제외한 대도시 및 일반시의 인사위원회는 초·중·고등 교장 및 교감을 중심으로 하는 인사위원회를 구성하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이것은 다양한 직업군이 참여함으로써 보편적인 심의를 행할 수 있는 여건을 축소시키고 있다는 점에서 중요한 문제로 부각될 수 있다. 다시 말해서 자격요건별 불균등 분포(학교장 다수 위촉)를 이루고 있는 것으로, 대도시와 일반시의 경우 2005~2006년까지 5명의 외부위원 중 2명이 초·중·고등 교장(교감)이었다는 점이 이를 반영한 실증적 지표라고 할 수 있다.

〈표 3〉 지방인사위원회의 구성 실태

구분	합계	내부위원(당연직)						외부위원(위촉진)						
		소계	부 단체장	2급	3급	4급	5급	소계	법조인	교수	교장/ 교감	퇴직 공무원	비영리 민간 단체장	기 타
도	평균	9	4	1		2	1	5	1	1	1	2	0	0
	'05	9	4	1		2	1	5	1	1	1	2	0	0
	'06	9	4	1		2	1	5	1	1	1	2	0	0
	'07	9	4	1		2	1	5	1	1	1	2	0	0
대 도 시	평균	8.34	3.34	1		2.34		5	1	1.34	1.67	1	0	0
	'05	8	3	1		2		5	1	1	2	1	0	0
	'06	8	3	1		2		5	1	1	2	1	0	0
	'07	9	4	1		3		5	1	2	1	1	0	0
일 반 시	평균	9	4	1		2	1	5	1.34	1	2	1.34	0	0
	'05	9	4	1		2	1	5	1	1	2	1	0	0
	'06	9	4	1		2	1	5	1	1	2	1	0	0
	'07	9	4	1		2	1	5	2	1	0	2	0	0
군	평균	7.67	3	1		1	1	4.67	0	2.34	0	1	0.33	1
	'05	8	3	1		1	1	5	0	3	0	1	0	1
	'06	8	3	1		1	1	5	0	2	0	1	1	1
	'07	7	3	1		1	1	4	0	2	0	1	0	1

(2) 지방인사위원회 구성의 독립성

첫째, 지방인사위원회 위원은 민선자치단체장에 의하여 임명 혹은 위촉되기 때문에 법제도적으로 단체장과 위원간의 역할과 기능을 분리하였음에도 불구하고 자치단체장의 의지를 적절히 견제하지 못할 수 밖에 없어 완벽하게 독립적 역할을 수행하기 어렵다는 점에서 독립성과 정치적 중립성이 취약한 것이 사실이다. 〈표 3〉를 보면, 지방공무원법상 외부위원이 전체 위원의 1/2이상이 되어야 하는데 내부위원:외부위원이 4:5, 3.3:5, 7.7:4.7의 비율로 겨우 절반이 넘는 현상을 보이고 있어 완전한 의미의 독립성과 중립성을 갖추고 있다고 보기

어렵다. 또한 내부위원인 당해 자치단체의 간부급 공무원들의 수가 많은데, 이들은 당해 자치단체의 내부 사정에 밝아 보다 동정적이거나 혹은 냉혹적인 판단을 하기 쉽고 특히 이들 공무원들에 대한 인사권을 자치단체장이 갖고 있어 독립적이고 자율적인 판단을 하기가 실제로 어렵다고 판단된다. 더욱이 외부위원 중에서 퇴직공무원들이 포함되어 있는데 이들은 당해 자치단체에서 공무원을 역임했었기 때문에 자치단체장의 의중을 무시하기 어렵다는 점에서 완전한 독립적인 의사결정을 하기 어려울 수도 있다. 도의 경우 외부위원 5명 중 퇴직공무원 출신이 2명을 차지하고 있고, 일반시의 2007년도 외부위원도 5명 중 퇴직공무원이 2명으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다.

둘째, 지방공무원법에서 지방인사위원회의 위원장을 내부위원인 부단체장이 하도록 규정하고 있다는 점에서 인사위원회 구성이 독립적이지 못하다는 또 하나의 사유가 될 수 있다.

셋째, 지방자치단체장의 전직이 지방인사위원회의 위원으로 학교장 출신일 경우 단체장 취임 이후 인사위원으로 학교장·교감을 많이 위촉하게 되면 이 또한 인사위원회 구성상 독립성을 저해할 수도 있다는 지적도 있다.

2) 지방인사위원회의 위원 측면

(1) 지방인사위원회 위원의 전문성

첫째, 지방인사위원회 위원들은 지방공무원법에 규정된 “인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자” 중에서 임명 또는 위촉되기 때문에 전문성을 전제로 한다고 할 수 있는데, 실제로 위촉된 위원들이 소속 기관에서 인사를 단행해 본 경험을 가진 것인지 알 수 없다는 점에서 모두가 전문성을 가지고 있다고 보기 어렵다. 한편 <표 3>에서 보듯이 대도시와 일반시의 경우 자격요건별 분포가 다소 학교장 중심으로 구성되고 군의 경우 법조인과 학교장이 제외된 구성형태를 취하고 있는데, 이러한 현상은 각 분야의 위원들이 각자의 직업군에서 행했던 인사행정의 경험을 지방인사위원회의 심의과정에서 적극적으로 발휘하는데 한계를 보여주는 단서가 된다는 점에서 위원들의 전문성을 최대한 활용하지 못하는 문제를 드러낸 것이라 판단할 수 있다.

둘째, 반면에 지방인사위원회 위원들의 교체율이 대체로 낮고 임기가 최근 2년에서 3년으로 연장되었기 때문에 각자의 경험과 전문성을 토대로 위원의 역할을 충분히 수행할 수 있는 여건을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 우선 <표 4>에서 보면 광역자치단체의 경우 시군보다 교체율이 매우 낮은 것을 볼 수 있고, 시와 군간에는 약간의 차이가 있지만 교체율이 대체로 낮다는 점은 동일하다. 교체율이 낮다는 점은 전문성을 가진 위원들이 지방자치단체의 인사

행정에 대한 심의 등을 행하는 과정에서 보다 유연성을 가질 수 있다는 점이다. 한편 지방자치단체장의 임기 중에 함께 교체되는 것을 방지하기 위하여 임기를 3년으로 연장하였다는 점도 전문성을 전제로 위촉된 위원들의 활동을 기대하게 한다는 점에서 유의미하다. 단지 위원들이 지방자치단체의 인사관리 업무에 익숙해질 때가 되면 교체된다는 면에서는 경험을 적극적으로 활용할 수 없는 아쉬운 점이 있다.

〈표 4〉 지방인사위원회 외부위원의 교체율

구분		교체율(%)	교체위원수
평균	도	16.6	
	대도시	22.9	
	일반시	22.2	
	군	33.0	
2002년 7월 ~ 2006년 6월까지	도	22.2	2/9
	대도시	12.5	1/8
	일반시	22.2	2/9
	군	37.5	3/8
2006년 7월 ~ 2007년 현재	도	11.1	1/9
	대도시	33.3	3/9
	일반시	22.2	2/9
	군	28.5	2/7

(2) 지방인사위원회 위원의 대표성

지방인사위원회 위원들의 대표성을 분석하는 방법은 공무원, 법조인, 교수, 학교장, 민간 부문 기관장, 퇴직 공무원 등 지방공무원법에 적시된 일정한 직업군의 분포에서 대표성이 있는가를, 그리고 일정한 직업군 내에서 계층간 대표성이 있는가를 상정할 수 있다. 이러한 논거에 입각해서 본 연구는 전자인 직업군 분포에서 여성의 비율을 중심으로 한 분석을, 그리고 후자인 직업군 내의 분포에서 내부위원 즉 하위직 공무원의 비율을 중심으로 한 분석을 통하여 대표성에 접근하고자 한다.

첫째, 〈표 5〉에서 보듯이 지방인사위원회에는 여성위원의 수가 많지 않고 그 구성분포의 다양성도 부족하다. 도의 경우 여성위원이 전혀 없고, 각 계층별로는 지난 3년간 5명의 위원 중에서 약 1명 선에 머물고 있는 것을 볼 수 있다. 대도시는 0.67명, 일반시는 1.34명, 군

은 1명인 것으로 나타나고 있다. 전반적으로 적은 수의 여성이 참여하고 있고, 내부위원을 포함하면 전체적으로 7~9명이 되는 지방인사위원 수를 감안해 볼 때 더욱 적은 것을 알 수 있다. 한편 법조인과 퇴직공무원 출신의 여성위원을 조사한 결과 없는 것으로 보아 전체적으로 다양한 직업군을 형성하고 있지 않은 것을 볼 수 있다.

<표 5> 지방인사위원회의 여성위원 실태

구분		외부 위원수	여성위원					
			소계 (비율)	법조인	교수	교장/ 교감	퇴직 공무원	민간 단체장
도	평균	5	0					
	'05	5	0					
	'06	5	0					
	'07	5	0					
대도시	평균	5	0.67					
	'05	5	0					
	'06	5	1			1		
	'07	5	1			1		
일반시	평균	5	1.34					
	'05	5	2			1		1
	'06	5	2			1		1
	'07	5	0					
군	평균	4.67	1.00					
	'05	5	1		1			
	'06	5	1		1			
	'07	4	1		1			

둘째, 지방인사위원회의 내부위원인 공무원들의 구성을 보면, 상위간부급 공무원들의 참여로만 이루어지고 있는데, 이것이 대표성을 갖는 것인가에 대한 의문을 제기하는 경우가 많다. 특히 당해 지방자치단체의 노동조합 대표의 참여를 주장하는 논거로 활용되고 있다. 현

행 지방공무원법에는 부단체장 혹은 인사업무 담당 국장급의 참여를 명시하고 있고 그리고 지방인사위원회의 내부위원에 대한 수만을 제한하고 있지 상위직 간부급을 위촉하도록 명시하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 <표 3>에서 보듯이 상위간부급 공무원으로 배치하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상은 이들이 당해 자치단체의 하위직 공무원들에 대한 공직 생활의 변화과정을 비교적 잘 알고 있으며 특히 예민한 인사상의 문제들을 책임지고 처리할 수 있는 능력을 구비하였기 때문이라는 점에서 이해될 수 있다.¹²⁾ 이러한 점에서 노동조합 대표의 지방인사위원회 참여에 대한 논점은 본 연구에서 주장하려는 대표성의 문제와는 다소 차이가 있다고 할 수 있다.

3) 지방인사위원회의 운영 측면

(1) 지방인사위원회 운영과정의 효율성

지방인사위원회의 운영 효율성 확보는 동 위원회 운영과정이 계획성을 갖고 이루어지는가, 심의과정의 공정성을 확보할 수 있도록 인사위원회의 개최 시기가 적절하고 서면심의가 아닌 실질심의를 중심으로 이루어지고 있으며 그리고 위원들의 참여도가 높은 것인가라는 점으로 대표될 수 있다. 이러한 내용에 대한 분석을 아래와 같다.

첫째, 지방인사위원회는 사안이 발생할 경우 개최되는 것으로 면담결과 나타나고 있어 계획적이지 못한 편이라고 할 수 있다. 다시 말해서 인사위원회 개최 사유가 되는 인사사항 중 에서 연중 실시 시기가 예상될 수 있는 것에 대해서는 사전에 계획적으로 지방인사위원회 개최 시기를 확정하지 못하고 있다는 것이다. 이로 인하여 예상 가능한 문제를 해결하지 못하고 동시에 위원들의 참여 여건을 사전에 확보하지 못하는 것이다. <표 6>에서 보듯이 가장 많은 개최건수를 가지고 있는 승진과 전보는 정기적인 것과 부정기적인 것으로 구분될 수 있다는 점에서 개최시기의 예상이 가능하고, 대우공무원 선발 및 명예퇴직 등도 개최시기가 예상될 수 있다는 점에서 이를 중심으로 인사위원회의 계획적 개최를 유도하는 것이 필요한 것이다.

12) 최근 노동조합 대표의 지방인사위원회 참여를 주장하고는 있으나 우리나라의 행정풍토상 아직 이른 것으로 판단된다. 이러한 판단을 대표성의 문제로 해석하려 한다면 모든 직급별 대표 혹은 직종별 대표들이 모두 지방인사위원회에 참여해야 한다는 결론에 도달된다. 간부급 공무원들이 보다 객관적이고 합리적으로 지방인사위원회에서 판단할 수 있도록 견제하는 것이 현재로서는 보다 바람직하다고 할 수 있다.

〈표 6〉 연도별 지방인사위원회 내용별 개최 회수

구분		내용별 개최회수							
		소계	승진 전보	대우공무원 선발	명예 퇴직	계약직 채용등	징계	시험 실시	조례규칙 관련
도	소계	118	66		9	16	22	5	
	'05	40	23		3	6	7	1	
	'06	30	13		2	5	8	2	
	'07	48	30		4	5	7	2	
대도시	소계	46	28			3	15		
	'05	10	6				4		
	'06	14	8				6		
	'07	22	14			3	5		
일반시	소계	48	30	3	2		5	8	
	'05	21	10	3	2		3	3	
	'06	15	13				2		
	'07	12	7					5	
군	소계	66	35			10	21		
	'05	23	14				9		
	'06	25	13			5	7		
	'07	18	8			5	5		

둘째, 지방자치단체장이 임기 만료 직전에 승진 및 전보를 단행하기 위하여 인사위원회를 개최하게 되면 이는 선심성 인사로 오해받을 소지가 많다는 점에서 대체로 인사위원회를 단체장 임기 직전에는 사전에 계획되지 않는 한 자제하는 것이 바람직하다. 다시 말해서 지방 인사위원회의 기능이 공정성을 확보하기 위해서는 자치단체장 임기 1년 전에는 인사위원회의 개최 회수를 축소해야 한다는 것이다. 〈표 7〉에서 보면 도의 경우 지난 3년간 총 47회 인사위원회 개최한 것 중에서 11회가 자치단체장 임기만료 1년 전에 개최되고 있어 약 23.4%를 차지하고 있다. 대도시의 경우 약 16.7%이고 일반시는 22.9%이며 군의 경우 30.3%인 것을 볼 수 있다. 군의 경우가 단체장 임기만료 이전 인사위원회 개최건수가 가장 많은 것을

볼 수 있는 바, 상대적으로 다소 선심성 인사관리가 있었던 것으로 추측된다.

<표 7> 연도별 지방인사위원회의 시기별 개최 회수

구분		전체 개최 회수	시기별 개최회수		
			소계	단체장 임기 개시 1년 이내	단체장 임기 만료 1년전
도	소계	47	14	3	11
	'05	17	4		4
	'06	13	7	3	4
	'07	17	3		3
대도시	소계	36	24	18	6
	'05	7	3		3
	'06	11	9	6	3
	'07	18	12	12	
일반시	소계	48	11		11
	'05	21			
	'06	15	5		5
	'07	12	6		6
군	소계	33	22	12	10
	'05	12	6		6
	'06	12	12	8	4
	'07	9	4	4	

셋째, 지방인사위원회를 개최할 경우 서면심의 형식이 아니라 실질심의 형식을 취하는 것이 상대적으로 심의의 공정성을 확보하였다고 할 수 있다. 서면심의의 경우 일반적으로 의견 개진이 공유되지 않음에 따라 원안통과가 많을 수도 있고 서면제출 이후 의견이 있다고 해도 결정된 사항을 알 수 없어 재차 이견을 제시할 수 없는 등의 한계를 갖게 되어 상대적으로 공정성 확보가 다소 어려운 것으로 판단할 수 있다. 반면에 직접 인사위원회를 개최하여 실질적인 심의를 하는 경우 위원간의 찬반의견이 발생할 수도 있고 상호간의 의견이 조정할 수도

있는 등 다양한 형태의 견제가 가능하기 때문에 서면심의보다 다소 공정성을 확보할 수 있는 여건을 갖고 있다고 할 수 있다. <표 8>에서 보면 도와 대도시 및 군의 경우 실질심의 회수가 많은 것을 볼 수 있고 반면에 일반시의 경우만 서면심의가 실질심의 회수보다 많은 것을 알 수 있다. 도의 경우 실질심의율이 47회 중 32회로 68.1%이고, 대도시의 경우 36회 중에 23회로 63.9%이며, 군의 경우 33회 모두 실질심의를 하고 있어 100%인 것으로 보아 실질 심의가 많아 공정성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 특히 조사대상 군의 경우 규모가 적고 단체장의 인사공정성 확보를 위한 노력이 강한 것을 반영하고 있다. 반면에 일반시의 경우 실질심의율은 48회 중 23회로 47.9%로 상대적으로 다소 낮은 것을 알 수 있지만 통계적으로 낮은 것은 아닌 바 공정성 확보수준이 높다고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 분석결과에도 불구하고 면담결과 및 과거 연구결과들에 의하면 일반적으로 모든 자치단체들은 서면심의 회수가 실질심의 회수 보다 많다고 알려져 있는 만큼 다소 차이는 있다. 대체로 서면심의가 많은 것은 인사위원회를 담당하는 공무원들의 행정편의 도모 및 소극적 대처에 의한 것으로 판단되기도 한다.

〈표 8〉 연도별 지방인사위원회의 심의방법별 개최 회수

구분		심의방법별 개최회수		
		소계	서면심의 회수	실질심의 회수
도	소계	47	15	32
	'05	17	6	11
	'06	13	4	9
	'07	17	5	12
대도시	소계	36	13	23
	'05	7		7
	'06	11	2	9
	'07	18	11	7
일반시	소계	48	25	23
	'05	21	10	11
	'06	15	9	6
	'07	12	6	6
군	소계	33		33
	'05	12		12
	'06	12		12
	'07	9		9

넷째, 지방인사위원회의 심의과정에 위원들의 참여도가 높아지게 되면 위에서 기술한 바 있는 것처럼 상대적으로 공정성을 확보할 수 있는 기반을 갖추었다고 할 수 있다. <표 9>에 의하면, 실질심의회가 이루어진 인사위원회 개최의 경우 참석한 위원들의 비율을 의미하는 평균참석률은 도와 시 및 군 모두 82~89%로 전반적으로 높다. 그리고 내부위원이나 외부위원들의 참여성도 매우 높은 것을 볼 수 있는데, 그 중에서도 내부위원보다 외부위원들의 참석률이 다소 낮지만 실질적 참석률은 매우 높은 것도 볼 수 있다. 결과적으로 인사위원회가 개최될 때 참석률이 높다는 점에서 보면 심의 결과에 대한 공정성은 많이 확보되어 있다고 볼 수 있다.

<표 9> 지방인사위원회의 실질심의회 시 평균참석률

구분		평균참석률				내부위원 참석률(%)	외부위원 참석률(%)
		개최회수 (회)	실제 참석한 총위원수 (명)	참석해야 할 총위원수 (명)	평균참석률 (%)		
도	소계	32	255	288	89	92	92
	'05	11	89	99	90	90	90
	'06	9	66	81	82	96	87
	'07	12	100	108	93	91	97
대도시	소계	23	171	192	89	93	86
	'05	7	51	53	96	94	96
	'06	9	70	76	92	100	87
	'07	7	50	63	79	86	74
일반시	소계	23	171	207	82	95	83
	'05	11	91	99	92	96	85
	'06	6	48	54	90	97	83
	'07	6	43	54	90	94	81
군	소계	33	208	251	83	87	79
	'05	12	67	85	79	92	69
	'06	12	82	99	83	81	84
	'07	9	59	67	88	89	87

(2) 지방인사위원회 운영결과의 효용성

지방인사위원회 운영결과의 효용성은 심의내용을 자치단체에서 준비한 원안을 그대로 통과시키는지 아니면 수정하여 통과시키는지, 징계결의 경우 동일 사안에 대한 징계양정의 정도가 얼마나 다른지 그리고 심의 결과에 대한 기준의 공개가 개방되어 있는지에 의하여 영향을 받는다고 할 수 있다. 이러한 내용에 대한 분석은 다음과 같다.

첫째, 실제로 도의 인사위원회 운영결과를 <표 10>에 근거하여 살펴보면, 서면심의에서는 100%의 원안의결이 되고 있고, 실질심의에서는 총 39건 중 25건 즉 64.1%만이 원안의결이 되고 있는 것을 볼 수 있다. 결국 지방인사위원회는 서면심의 형식보다는 실질심의 형식을 취하는 것이 운영의 효율성을 갖춘다는 것을 알 수 있다.

<표 10> 지방인사위원회의 원안의결 실태

구분		원안의결건수		
		소계	서면심의	실질심의
도	소계	52	27/27	25/39
	'05	19	7/7	12/16
	'06	9	4/4	5/9
	'07	24	16/16	8/14

둘째, 징계양정의 경우 징계대상 내용별로 표준적인 모델을 정할 수 없기 때문에 자치단체별로 징계사안 및 그 정도에 따라서 징계양정의 차이가 많다는 것이다. 이러한 문제를 효과적으로 해결하기 위한 장치가 미흡하다는 점은 면담결과에서 찾아볼 수 있었다. <표 11>에서 보면 지방인사위원회의 징계의결의 이유는 대체로 품위손상 및 업무소홀이 많은 것을 볼 수 있지만 일반시의 경우 품위손상보다 복무위반이 상대적으로 많은 것을 볼 수 있다. 그러나 이러한 차이는 자치단체별로 징계사안을 분류함에 있어서 품위손상과 복무위반에 대한 정확한 해석상의 차이에서 나타난 것이 아닌가 판단된다. 그리고 <표 12>에서 보면 동일사안에 대한 징계양정의 차이를 볼 수는 없지만, 대체로 경고 및 경징계가 전체 징계의결 건수에서 차지하는 비중이 많은 것을 볼 수 있다. 특히 군의 경우 중징계가 전혀 없고 도와 시의 경우에도 중징계 비중이 매우 낮은 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 징계 사안들이 경징계적 수준이라고 해석될 수 있는 반면에 중징계적 수준임에도 불구하고 비교적 낮은 징계를 의결하는 관행 때문이라고도 해석될 수 있다. 특히 군의 경우 규모가 적고 농촌적 특성이 강하기 때

문에 지역사회 내의 인정성이 작용한 것으로 인식될 수도 있다는 해석도 가능하다. 한편 면담결과에 의하면 인사위원회의 심의 결과에 대한 기준 공개에 관해서는 사안에 따라 다르기는 하지만 명시적 공개보다는 당사자 공개에 의존하고 있는 실정인 것을 볼 수 있었다. 결국 이상에서 제시한 분석결과에 의하면 지방인사위원회 운영결과의 효용성은 확보되었다고 할 수 있는 반면 일부 사안에 대해서는 효용성을 판단할 수 있는 장치가 마련되어야 한다는 시사점을 알 수 있었다.

<표 11> 지방인사위원회의 비위유형별 징계의결 실태

구분		합계	금품 수수	공급 횡령	품위 손상	성범죄	업무 소홀	업무 부당	감독 소홀	도박 행위	무계 결근	복무 위반	기타
도	소계	18			12		3		3				
	'05	8			6		1		1				
	'06	5			3		1		1				
	'07	5			3		1		1				
대도시	소계	33			15		13						3
	'05	8			3		4						1
	'06	12			8		2						
	'07	13			4		7						2
일반시	소계	44			2	1						41	
	'05	18				1						13	
	'06	12										12	
	'07	4			2							2	
군	소계	21			15			6					
	'05	9			9								
	'06	7			5			2					
	'07	5			1			4					

〈표 12〉 지방인사위원회의 양정별 징계의결 실태

구분	합계	불문	불문 경고	경징계					중징계						
				소계	견책	감봉1	감봉2	감봉3	소계	정직1	정직2	정직3	해임	파면	
도	소계	18	2	4	10	5	1	1	3	2	1	1			
	'05	8		1	5	3			2	2	1	1			
	'06	5	1	2	2	1		1							
	'07	5	1	1	3	1	1		1						
대도시	소계	60		27	32	27	4	1		1	1				
	'05	12		4	8	8									
	'06	24		12	11	8	2	1		1	1				
	'07	24		11	13	11	2			6	3		2		1
일반시	소계	38		22	10	6	4			3	1		2		
	'05	19		12	4	1	3			2	1				1
	'06	15		10	3	2	1			1	1				
	'07	4			3	3									
군	소계	21	2	5	14	9	3	1	1						
	'05	9		1	8	6	1	1							
	'06	7	2		5	2	2		1						
	'07	5		4	1	1									

IV. 외국 지방인사위원회제도의 사례 및 시사점

1. 일본의 지방인사위원회

일본 도도부현 및 지정도시에는 인사위원회를 설치하고, 특별구 및 인구 15만 이상의 시에는 인사위원회 또는 공평위원회를 설치하며, 인구 15만 이하의 시·정·촌에는 공평위원

회를 설치하게 되어 있다.¹³⁾ 이러한 인사위원회 및 공평위원회에는 우리나라처럼 사무국의 설치를 인정하고 있지 않다.

지방인사위원회는 4년 임기의 3인 위원으로 구성되고 이들은 합의제로 운영된다. 위원들은 인격이 고결하고, 지방자치를 이해하며, 인사행정에 관한 식견을 가진 자로 지방의회의 동의를 받아 단체장이 임명한다.

지방인사위원회는 준입법적 권한인 인사위원회의 운영규칙 제정, 준사법적 권한인 근무조건에 관한 조치요구 심사와 불이익 처분의 이의신청에 대한 심사, 그리고 행정적 권한인 인사운영에 대한 권고, 조사 및 연구, 직원의 시험, 선발 및 급여표에 대해 지방의회 및 단체장에 보고 및 권고 등의 권한을 가지고 있다. 우리나라와 차이는 행정적 권한의 행사시 반드시 공무원 노조의 사전 협의절차를 거치는 과정을 가지고 있다는 것이다.

한편 동경도는 독립기구인 인사원을 설치하고, 특별구에도 독립기구인 인사조합을 설치하여 인사의 전담관리를 행함으로써 특례를 인정하고 있는 것이 특징이다.

2. 미국의 지방인사위원회

미국의 광역자치단체와 시 등의 기초자치단체들에는 공통적으로 인사위원회가 설치되고 행정기능별 전문인력을 갖춘 사무국을 설치하고 있다. 예를 들면 샌프란시스코카운티 및 시에는 사무국이 설치되어 있는데, 7명의 사무국 직원을 배치(사무국장, 인사행정분석가, 행정보조, 인사/공무원 조정가, 노조협상가, 사무국장보조, 이의신청 조정가)하고 있는 예를 볼 수 있다.¹⁴⁾

지방인사위원회는 자치단체별로 다양하지만 대체로 3명 내지 6명으로 구성되고, 위원들은 6년 임기로 2년마다 1명씩 교체되는데 지방의회의 동의를 받아 단체장이 임명한다. 위원의 자격은 인사관리전문가 또는 인사관리업무 유경험자여야 하는데 2명 이상 동일정당이 안되도록 하고 있다. 샌프란시스코의 경우 전체 위원 6명 중 2명 이상은 반드시 여성위원이 위촉되도록 1996년에 관련법이 개정되었다.

지방인사위원회는 유사한 직위에 대한 보수의 형평성, 급여의 표준화, 자격기준의 승인, 복무규율, 인사업무관리에 대한 교육훈련, 직무별 재직자의 교육훈련, 전사적 품질관리(TQM)에 대한 교육훈련, 성과관리 시스템의 지속적 관리, 충원의 조정, 의회에서 제정된 조례와 윤리강령의 준수검토 등의 권한을 갖고 있다.

13) 일본 지방공무원법 제7조 : 地方自治法令研究會, 自治六法, 東京 : きょうせい, 2005 참조.

14) San Francisco County & City, Civil Service Code 참조

3. 프랑스의 지방인사위원회

프랑스의 경우 우리나라와 같은 형태의 인사기구가 없다. 1987년 이후 단체장 인사권 강화가 이루어지면서 지방자치단체장이 인사에 관한 전권을 행사하고 있는데, 다만 기회균등, 공무원의 정치적 중립, 직업공무원제 수립 등과 관련하여 자치단체장의 전권을 부분적으로 제약하고 있으며, 일부 인사기능 분담 및 자문기구가 설치되어 있다.¹⁵⁾ 전국적 차원에서는 지방공무원관리센터가 그 예인데, 지방자치단체 대표 17인(기초 12인, 중간 3인, 광역 2인) 및 지방공무원 노조 17인으로 구성되고, 지방자치단체 회비(총 인건비의 1%)와 기부금 및 보조금 등 기타 수입을 재정적 근간으로 하며, 고위직과 일부 중위직의 채용공고, 선발시험 실시 및 채용후보자명부 작성, 지방공무원 교육훈련 등의 기능을 수행하고 있다.

한편 중간단체인 데빠르뜨망 단위로 설치되는 지방공무원관리센터도 있는 바, 공무원 규모 350명 미만은 의무적으로 가입되고 35명 이상은 자율적으로 가입되며 선출직 공무원들로만 기구를 구성한다. 동 센터의 재정기반은 지방자치단체 회비(총 인건비의 0.8%), 기부금, 보조금 등 기타 수입으로 충당되며, 일부 중위직과 하위직의 채용공고, 선발시험 실시 및 채용후보자명부 작성, 승진후보자명부 공개 등의 기능을 수행한다. 특히 지방공무원관리센터 가입 자치단체는 동 센터 내에 행정위원회를 설치하고 비가입단체는 자치단체별로 행정위원회를 설치할 수 있다. 설치유형은 고위직, 중위직 및 하위직별로 설치하되 위원구성은 선출직 공무원과 공무원노조대표 동수로 구성하고, 임기는 6년이며, 기능은 징계위원회의 역할과 인사관련 단체장 자문 등을 행한다. 이 외에도 공무원 50인 이상의 자치단체는 전문위원회를 의무적으로 설치하게 된다. 위원구성은 선출직 공무원과 공무원 노조대표 동수로 구성하고, 임기는 6년이며, 기능은 기관운영에 관련된 사항의 결정 이전 자문제공 등을 행한다.

4. 영국의 지방인사위원회

영국은 우리나라와 같은 인사위원회는 존재하지 않는다.¹⁶⁾ 그 이유는 인사목적의 차이에서 발생하는데, 우리나라는 단체장으로부터의 정치적 중립성에 비중을 두는 반면, 영국은 전문인력의 충원에 초점을 두고 있기 때문이다. 단지 영국은 각 전문분야별로 세부기구들을 설치하고 있는데 예를 들면 고용문제패널, 특별임용패널, 계약패널, 인사 이의패널 등이다.

15) 안영훈, 프랑스의 정부조직, 서울 : 한국행정연구원, 1998 참조

16) 금창호·김병국·권오철, “지방인사제도의 개편방안”, 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005, pp.300-305; John Stewart, The Nature of British Local Government (N.Y.: St.Martin's Press, 2000), pp.50-57 참조.

Gatehead시의 사례를 보면, 이들 패널들은 지방의원(집행부 참여의원과 비참여의원으로 구성)으로 구성되는데 <표 13>을 참고할 수 있다.

<표 13> Gatehead시 지방인사위원회

패널명칭	내각의 의원 수	비 내각의원 수	합계
인사 이의신청패널	3	7	10
특별임용패널	6	9	15
계약패널	4	1	5
고용문제패널	3	4	7

고용문제패널의 경우 조기퇴직신청 승인, 결원시 외부충원여부 결정, 병가 등 승인, 공무원 직급재조정 신청 승인 등의 기능을 수행하며, 특별임용패널의 경우 수석행정관과 국장급 공무원의 1차 후보선발, 후보자인터뷰 및 적임자의 의회 권고 등의 기능을 수행하고, 계약패널의 경우 수석행정관 및 국장급에 대한 개별 서비스계약, 보수결정, 성과평가(국장급 이하 직원은 인사담당국장이 담당) 등의 기능을 수행하며, 인사 이의신청패널의 경우 모든 공무원들에 대한 보수, 근무조건, 승진, 강등 및 해고, 징계조치에 관한 이의신청 해결 등의 기능을 수행하고 있다.

5. 외국사례의 특징

이상에서 살펴본 외국의 지방인사위원회 체제에서 나타난 특징을 보면, 첫째로 지방의회 의 역할이 강조되고 있는데, 프랑스를 제외한 모든 사례국가의 인사관리에서 지방의회의 역할 비중이 높다는 점이다. 둘째로 공무원노조의 개입인데, 영국을 제외한 모든 사례국가에서 공무원노조의 개입이 직·간접적으로 이루어지고 있다는 점이다. 셋째로 인사관리 목적과 지방자치단체 구조의 특성이 반영되고 있는데, 영국은 인사관리의 전문성 확보를 그리고 프랑스는 자치단체의 규모의 영세성을 보완하는 인사관리 장치의 개발 및 운영을 반영하고 있다는 점이다. 넷째로 일본의 경우 직급별 승진정원의 제한이 없기 때문에 자치단체장의 불공정 인사에 대한 불만이 많지 않다는 점이다.

V. 지방인사위원회제도의 개선방안

1. 기본방향

지방인사위원회는 인사권자의 권한을 가급적 효율적으로 활용하여 인사행정의 객관성과 효율성 및 중립성을 유지하기 위하여 설치하는 것으로 향후 지방인사위원회의 기능 강화는 정치적 중립성과 심의기능의 내실화를 도모하는 방향에서 접근해야 한다. 다시 말해서 지방인사위원회의 자율적 심의기반을 구축하고 지방인사위원의 심의기능 내실화 기반을 구축하는데 초점이 맞춰져야 할 것이다. 이상과 같은 방향은 현재의 지방인사위원회의 긍정적인 측면에 근거하여 실용적인 개선을 하고자 하는 것인 반면에 적극적인 측면에 근거해서는 지방인사위원회의 운영방안을 재편성하는 등 새로운 운영체제를 구축할 것을 요청하고 있다고 할 수 있다.

2. 개선방안

1) 지방인사위원회의 운영체제 개선

(1) 가칭 지방인사연합회(조합)제도 도입

적은 규모의 시군단위에서는 위원자격을 충족한 인적자원의 풀을 구성하여 다양한 인재를 확보할 필요가 있고 그리고 자치단체장의 견제 및 인사심의 기능의 내실화를 동시에 도모할 필요가 있다. 따라서 이를 위한 제도적 장치로서 지방자치단체의 사무조합형태의 하나인 “지방인사조합(가칭)”을 설치하여 운영하는 것을 적극 검토하여야 한다. 위에서 제시한 것처럼 인구의 규모가 적거나 감소하는 자치단체, 법적으로 규정된 위원 자격 풀을 균형있게 확보하지 못하는 자치단체, 그리고 지역적으로 필요하다고 판단하는 자치단체들을 중심으로 하여 인접된 2~3개의 기초자치단체가 조합을 구성하는 것이다. 일본의 동경도 특별구의 인사조합 사례를 준거로 할 수 있다. 다른 한편으로는 광역단위로 광역자치단체와 그 구역 내의 기초자치단체 일부 혹은 전부를 중심으로 한 사무조합형태인 가칭 “지방인사연합회”를 설치하는 것도 하나의 방법이다.

그리고 조합설치는 원칙적으로는 지방자치단체간의 사무조합을 구성하는 것이므로 자율적 설치를 기본으로 하고, 그리고 조합의 기능은 현재 지방인사위원회 기능을 중심으로 한다. 이러한 지방인사조합 혹은 지방인사연합회(가칭)의 구성기반을 구축하기 위해서는 지방공무

원법에 별도로 규정할 필요가 있다.

(2) 복수의 지방인사위원회 설치 확대

현재 법적으로 허용되어 있는 복수의 지방인사위원회 설치를 확대하는 것이다. 특별시와 경기도를 제외한 광역자치단체에 제2지방인사위원회의 설치를 확대하여 하위직에 대한 인사관리를 보다 합리적으로 접근하거나 특정지역의 사무를 효율적으로 관장할 필요가 있다. 이러한 복수의 지방인사위원회 설치의 자치단체장의 인사권 영향력에서 벗어나 위를 바라보는 업무행태를 개선할 수 있고, 상위직 공무원보다 하위직 공무원의 수가 많은 현실에서 이를 분리하여 인사관리를 행할 경우 객관성 확보에 도움이 된다는 면에서 강조될 수 있다.

한편 보다 적극적으로 개선을 주도한다면 복수지방인사위원회제도를 광역자치단체 단위에서는 모두 의무적으로 설치하도록 할 수 있다. 그 결과 현재의 서울특별시와 경기도 외의 모든 시도에서도 복수지방인사위원회를 강제적으로 설치하게 되는 것이다. 또한 현재 인구 100만이 초과되거나 이에 접근하고 있는 대도시들이 많이 있는 바 인구 50만 이상의 시에서도 복수지방인사위원회를 설치할 수 있도록 하여 외연을 확대하는 개선안도 검토해 볼 필요가 있다. 결과적으로 이러한 대안들이 실효성을 확보하려면 행정자치부가 적극적인 지침을 마련하여 권고하기에 앞서 지방공무원법 제7조 제1항의 규정을 개정하여 의무적 설치를 강화하거나 대상범위를 확대하는 것이 우선적일 것이다.

2) 지방인사위원회의 제도 개선

(1) 지방인사위원회의 위원장의 선정방식 변경 : 구성측면

지방인사위원회 구성에 있어서 다양한 인적 자원을 활용함으로써 인사위원회의 독립성을 확보하거나 자치단체장의 견제를 강화할 수 있는 장치를 마련하는 것은 중요하다. 우선적으로 지방인사위원회는 본래 지방공무원법상의 인사기관이기 때문에 지방인사위원회 위원장의 법적 지위를 제고하는 방안의 하나로 부단체장이 위원장을 하는 제도를 개선하여 민선자치단체장이 위촉한 위원들 중에서 복수로 지방인사위원회 위원장 후보를 선정한 후 지방의회의 승인을 받도록 하는 방안이 있을 수 있다. 그리고 두 번째로는 지방의회가 자격요건을 갖춘 외부 위원 후보자를 2배수 범위 내에서 제청하면 민선자치단체장이 지방인사위원회 위원장으로 임명하는 방안이 있을 수 있다. 각각의 방안들은 장단점을 가지고 있지만 민선자치단체장의 본질적인 권한이 유지되고 지속적인 견제와 균형이 도모될 수 있어야 한다는 면에서 보면 전자의 방안이 상대적으로 긍정적이라고 할 수 있다.

(2) 지방인사위원회의 위원 활용 적극화 : 위원측면

지방인사위원회 위원들의 전문성을 강화하고 이를 적극적으로 활용하기 위해서는 위원들의 관리를 신축성 있게 하는 것이 필요하다. 첫째로 현재의 위원 수 범위를 준수하되 위원장이 사안에 따라서 전문성을 보강할 필요가 있다고 판단될 경우 또 다른 위원(단기적·일시적 위원)을 2~3명 범위 내에서 추가로 활용할 수 있도록 하는 제도를 구축할 필요가 있다. 한편 지방자치단체는 각종 기술분야 업무가 확대되어 가고 있기 때문에 기술직 공무원들에 대한 인사관리의 효율화를 위하여 이공계 출신의 전문성을 갖춘 위원을 위촉할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

둘째로 지방인사위원회 위원들의 임기를 조정하거나 위원들의 임면시기를 달리하여 독립적 지위에서 전문성을 충분히 발휘하게 할 수 있도록 하는 것이다. 임기조정 경우 내부위원과 외부위원의 임기를 달리하는 방안이 있을 수 있고, 특히 위원을 3개 그룹으로 나누어 각기 임기를 1년씩 차이를 두어 교체를 단행하는 방안이 있을 수 있다.

셋째로 외부위원들의 회의참석에 대한 보상을 현실화하여 출석률을 높이는 동시에 인사심의의 내실화를 도모하여 전문성을 간접적으로 확보하는 것이 필요하다. 특히 인사위원회 상정안건의 사전 검토 수당제를 도입하여 활용할 필요가 있다.

넷째로 지방인사위원회의 대표성을 제고하기 위하여 여성위원 수의 비율을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다. 여성위원 수를 제고하려면 외부위원과 내부위원 선정과정에서 명확하게 이를 반영하거나 아니면 일정수를 법제화하는 방안(샌프란시스코 카운티와 시의 경우 여성위원 위촉을 명문화하고 있음)도 있다.

다섯째로 내부공무원 참여는 행정적 경험을 가진 간부급 공무원들의 참여가 있어야 하지만 상위직 이 외에도 하위직공무원의 참여를 보장하는 방안을 장기적 측면에서 검토해야 한다. 이 경우 내부추천제에 의하여 선정하는 방안도 있는데, 외국의 경우를 벤치마킹하면 지방공무원노동조합과 지방의회가 추천하는 방안(영국/미국/일본의 경우 지방의회 역할 비중 높고, 프랑스/미국/일본의 경우 공무원노조의 직·간접적 역할 존중)도 검토될 수 있다.

3) 지방인사위원회의 운영 활성화 : 운영측면

첫째로 사실 모든 사안이 발생할 때마다 직접 개최 심의하는 것은 불가능하므로, 연초 지방인사위원회운영계획을 수립할 때 직접 심의사항과 서면 심의사항을 구분하여 적시하고 이를 목표관리적 차원에서 수행하는 것이 필요하다. 이 경우 직접심의 대상이 되는 사안으로는 승진과 전보 및 징계에 관한 것과 정기적인 인사에 관한 것으로 압축할 수 있다.

둘째로 지방인사위원회의 기능을 보강함에 있어서는 외국의 사례를 벤치마킹하는 것이 중

요한데, 우리나라도 이제는 인사분야 이 외에도 조직관리분야 중 인사관리와 연계되어 있는 부문을 찾아내어 관장할 수 있도록 하는 것이 검토되어야 한다. 특히 현재의 나열화된 기능들을 일본처럼 준입법적/준사법적/행정적 기능으로 분류하던지 아니면 인사관리트랙/조직관리트랙/인사소청트랙으로 구분하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

셋째로 지방인사지원시스템의 질적 확충을 통하여 지방인사위원회의 운영 효율성을 도모할 필요가 있다. 지방인사위원회를 담당하는 공무원의 경우 직위공모제 또는 인사관련 교육 이수자를 임용조건으로 규정하고, 해당보직 재직에서는 순환보직 제한조건을 설정하여 최소 3년 이상의 순환보직을 제한하는 방법을 활용할 필요가 있다.

넷째로 징계양정의 형평성을 도모하기 위하여 과거 징계양정 결과에 따라 사안별 최고치와 최소치를 적시한 표준매뉴얼을 만들어 활용하는 것이 바람직하다.

다섯째로 승진 및 진보에 대한 기준들은 인사위원회에서 의결되면 즉시 명시적 공개가 이루어지도록 하고, 그 결과의 경우도 마찬가지로 개인적 공개와 더불어 명시적 공개가 이루어질 수 있는 조직풍토를 우선적으로 조성해 가는 것이 필요하다.

【참고문헌】

- 김병국, “지방인사위원회제도의 개선방안”, 자치행정, 지방행정연구소, 2007.
- 금창호·김병국·권오철, “지방인사제도의 개편방안”, 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005.
- 김판선·권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁”, 한국행정학보 제33권 제1호, 한국행정학회, 1999.
- 안영훈, 프랑스의 정부조직, 한국행정연구원, 1998
- 오성호, “지방자치단체 인사행정의 쇄신방안”, 현대사회와 행정 제12권 제3호, 한국국정관리학회, 2002.
- 조선일, “기초자치단체 인사위원회제도 운영에 관한 실증적 연구”, 한국행정학보 제38호 제3호, 한국행정학회, 2004.
- 조선일, “지방인사의 공정성·전문성 제고방안”, 지방인사제도 워크숍, 행정자치부, 2005.
- 하태권, “한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰”, 한국행정학보 제29권 제4호, 한국행정학회, 1995.
- 전라북도, “지방자치단체 인사위원회 기능강화방안”, 지방인사제도 워크숍, 행정자치부, 2005.
- 행정자치부, 지방인사제도 워크숍, 2005.
- C도/Y시/S시/Y군, 지방인사위원회 통계자료(내부자료), 2007.
- 지방자치법 및 동법시행령
지방공무원법 및 지방공무원임용령
일본 지방공무원법
- Stewart, John, The Nature of British Local Government, N.Y.: St.Martin's Press, 2000.
- San Francisco County & City, Civil Service Code
地方自治法令研究會, 自治六法, 東京 : きょうせい, 2005.