

자유와 개혁 14

# 지방정부와 인사자치

오성호





## 자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여

자유기업센터는 시장경제 원리에 걸맞는 법과 제도의 개혁을 통한 한국 사회의 번영과 발전을 위해 노력하고 있습니다. 법과 제도의 개혁은 뜨거운 열정만으로 가능한 일이 아닙니다. 올바른 법제 개혁이 가능하기 위해서는 법제 개혁에 대한 구체적인 대안을 마련해야 합니다.

그러나 현재 구체적이고 실질적인 대안 마련을 위해 노력하는 연구의 폭이 좁을 뿐 아니라 연구 발표의 장도 여의치 않습니다.

이에 자유기업센터는 ‘자유나라가 지향해야 하는 이념’, 즉 자유와 개인적 책임, 작은 정부, 자유기업, 법치, 그리고 폭력의 자제에 뜻을 같이 하는 지식인들에게 연구의 기회를 제공할 목적으로 자유와 개혁 연구지원 사업을 추진하게 되었습니다. 아무쪼록 이 사업에 참여하는 연구자들의 열성적인 연구가 우리 사회를 올바른 방향으로 선도해 가는 데 큰 역할을 하리라 굳게 믿습니다.

이 사업은 김정호 법경제실장이 과제의 선정 및 편집을, 신재화 홍보기획실장이 출간과 홍보를, 그리고 권오성 연구원이 실무를 맡아서 수고하고 있습니다.

1998년 5월  
자유기업센터 소장 공병호

## 책을 펴내면서

자유기업센터는 여러 종류의 출판물을 시리즈 형태로 만들어내고 있다. 이미 17권이 발간된 『자유주의 시리즈』가 자유시장경제 원리에 대한 사변적인 연구결과의 소개를 목적으로 한 것이라면, 이번에 새로 시작하는 『자유와 개혁 시리즈』는 구체적 정책대안의 제시를 목적으로 하고 있다.

자유기업센터를 세운 목적은 시장원리를 전파함에 있어 여론의 압력에 굴하지 않겠다는 것이다. 그러자면 과격하다는 말을 들을 수밖에 없다. 이 시리즈에서 주장하는 많은 내용들도 여론과는 동떨어진 ‘과격’한 것들이 될 것이다. 하이에크Hayek가 예종예의 길이라는 책을 통해서 사회주의 국가의 멸망을 예언함과 더불어 서구인들의 사회주의화 경향을 비판했던 것은 사회주의와 복지국가주의의 광풍이 몰아칠 때였다. 배스티아Bastiat가 사회주의의 열망에 들떠 있던 민중들에게 각성하라고 외쳤던 것은 프랑스 2월 혁명의 소용돌이 속에서 였다. 당시 여론의 눈에는 그들의 주장이 매우 과격하게 비쳤겠지만 역사는 그들의 주장이 옳았음을 증명해 주고 있다. 자유와 개혁 시리즈에서 제시될 주장들도 언젠가는 옳은 것이 될 것임을 바라면서 첫발을 디뎌 본다.

이 연구는 주로 아웃소싱out-sourcing에 의존하게 될 것이다. 많은 연구소들이 외부의 학자들에게 연구용역을 주어왔지만 그 중에서 오래 남는 작품을 찾아보기는 어렵다. 연구소 내부의 전임연구원들과는 달리 외부 연구자들의 연구 성과를 통제하기가 어렵기 때문이었다. 연구소들이 높은 비용을 들이면서 전임연구자를 뽑아 놓으려 하는 것은 그 때문일 것이다.

내부 연구진의 연구 결과물에 대해서는 여러 단계의 심사가 이루어진다. 사업계획에 대한 심사, 중간 및 최종 결과물에 대한 평가, 비공식적인 토론 등이 그런 역할을 한다. 연구의 수준과 내용이 경영방침과 맞지 않는다면 수정하라는 압력이 가해진다. 그러나 외부 연구자들에 대해서는 그 같은 압력을 행사하기가 매우 어려웠다. 외부인들에게 의뢰한 연구용역의 성과가 좋지 않았던 것은 그 같은 현상의 자연스런 귀결이었다.

자유기업센터는 그 같은 문결을 위해서 연구의 결론과 그것을 뒷받침할 만한 증거들을 연구계획서 단계에서 미리 제출받기로 했다. 혹자는 이 같은 우리의 태도를 비난하기도 했다. 결론에다가 억지로 논리를 끼워 맞추는 식이라는 것이다. 하지만 우리는 결론만 있는 그런 연구는 사절한다. 우리는 치밀하면서도 시장경제의 원리와 부합되는 연구를 선별해 내고자 한다. 가혹하다 싶은 정도의 논평과 계약 조건 준수의 요구가 없다면 그 같은 목표를 달성하기는 어려울 것임을 알기에 그렇게 할 것이다.

영국의 대처나 뉴질랜드의 로저 더글러스처럼 시장원리에 입각한 개혁을 하려는 정치인이 우리나라에도 언젠가는 나올 것이다. 자유와 개혁 시리즈가 그런 사람들에게 개혁의 지침서 역할을 해주길 기대한다.

1998년 5월  
자유기업센터 법경제실장 김정호

## 훑어보기

다른 모든 조직과 같이 지방정부에서도 공무원은 무엇보다도 중요한 자원이다. 비용에 대비하여 효과적으로 공공서비스를 제공하는 지방정부의 능력이나 그 결과 얻어지는 지방정부에 대한 긍정적 평가는 담당 공무원의 근무에 대한 능력이나 관심과 참여의 정도에 의존하는 바가 크다. 그러므로 지방정부에서 인사관리는 목적지향적이고 전략적으로 이루어져야 한다. 특히 우리나라의 경우 자치단체의 재정력이 미약한 반면, 그에 대한 개선의 획기적 방법은 극히 제약되어 있기 때문에 이를 대체할 수 있도록 인적 자원의 효율적 관리를 통하여 지방정부의 생산성을 향상시키도록 하여야 한다. 이런 의미에서 이 연구는 지방정부가 자기 책임하에 효율적 인력관리를 수행하는 데 있어서 우리나라의 지방공무원제도가 얼마나 부합되며, 문제점은 무엇인지를 밝히고, 그 대안을 제시하는 데 목적이 있다.

전 세계적으로 공공 부문의 인력관리는 성과지향적이고 신축적이며, 각 기관의 자기 책임성을 강조하는 쪽으로 개혁되고 있다. 또한 우리나라의 경우 지방자치제도를 실시하면서, 지방행정에서의 자율성 강화와 행정의 전문화에 대한 요구가 증대하고 있다. 이러한 환경변화에 대응하기 위해서는 지방자치단체의 인사자치권이 강화되어야 하는데, 우리나라의 경우는 그렇지 못하다. 우리나라 지방정부의 인사제도상 문제를 보면 다음과 같다.

첫째, 인사제도의 정비에 관하여 지방자치단체가 가지고 있는 권한이 미약하다. 정원 과 기구의 결정, 공직체계의 분류, 그리고 인력관리를 전담할 인사기관의 설치와 권한에 관해서 지방공무원법이나 대통령령에 세밀하게 규정하였기 때문에 자율성을 발휘하기가 적을 뿐 아니라 획일적이다.

둘째, 인적 자원의 동원권이 제약되어 있다. 광역자치단체의 부단체장은 국가공무원으로 임명하도록 하는 것이 원칙으로 규정되어 있으며, 공무원의 임용에 대해서도 그 절차와 방법이 대통령령으로 정해져 있어 각 자치단체가 자신들이 필요로 하는 특징 있는 인력을 선발하는 데 제약을 가하고 있다.

셋째, 직위에 대한 정급, 전직과 전보제도에 대해서 법과 대통령령에 규정되어 있으므로 자치단체가 공무원의 적재적소 배치를 통하여 인력의 효율화를 기하는 데 제약을 가하고 있다.

넷째, 보상 및 징계수단에 대해서도 법령에 규정함으로써 지방자치단체장이 공무원을 통제할 수 있는 방법이 제약되어 있다.

다섯째, 교육훈련, 인사기록 및 통계, 인사교류 등에 관해서도 법령에 지나치게 자세히 규정함으로써 지방정부의 자율적이고 책임 있는 인력관리가 시행될 여지가 거의 없다.

이와 같은 우리나라의 지방공무원제도는 실제 자치단체 내에서 자치단체장과 공무원 사이에 혹은 자치단체 사이에 인력의 운용을 놓고 심각한 갈등이 야기되는 문제를 낳았다. 이 사례들은 지방자치단체장이 주민에 대하여 공약한 사항을 이행하는 데 있어서나, 지방공무원을 임용하는 데 있어서 심각한 제약을 받고 있음을 보여준다. 그렇기 때문에 현재의 제도에서는 지방자치단체장에게 잘못된 인력관리, 나아가 주민에 대한 책임 있는 공공서비스를 제공하지 못하였을 때의 책임을 직접적으로 묻기가 어렵다.

그러므로 지방자치 시대에 있어서 지방자치제도는 다음과 같이 개선되어야 할 것이다. 개선의 방향은 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 지방자치단체가 각각 독자적인 공무원제도를 운영하도록 허용하는 것이다. 이러한 방법은 지방자치제의 원리에 부합되며, 자기 책임성이 높아진다는 장점이 있다. 반면에 우리나라에서는 오랫동안 지방공무원들이 모두 단일집단으로 관리되어 온 관행에 의한 반발이 있을 수 있다.

둘째, 현재의 지방공무원법이란 통일된 기준을 유지하되 그 규정 사항을 최소화하고, 지방자치단체에 대폭적으로 권한을 위임하는 것이다. 이 방법은 자치단체간에 지방공무원의 신분취급에 있어서 균형을 유지할 수 있으며, 인사자치권의 확대를 통하여 자기 책임성과 다양성을 추구할 수 있다. 그러나 자치단체의 특성에 맞는 인력관리에는 아무래도 제약을 가하게 되며, 지방자치제의 기본 원리와의 배치된다. 또한 법령의 내용에 따라 자치권의 범위가 크게 달라지므로, 그 제정 및 개정권을 가지고 있는 중앙정부의 의사가 비공식적인 과정을 거쳐 지방정부에 과도한 영향을 미칠 수 있다.

그러므로 기본적으로는 지방정부에 독자적인 인사관리권을 부여하는 방향으로 제도의 개선이 이루어져야 할 것이다. 위의 두 가지 대안에 대해서 각각 구체적으로는 다음과 같은 실천 방안이 마련되어야 한다.

먼저 지방정부의 독자적인 인사권을 인정하려 할 경우에는 지방공무원법, 지방공무원 교육훈련법 및 관계 시행령을 비롯한 행정명령의 다수가 폐지되어야 한다. 그리고 지방공무원의 관리에 대한 기본적 내용은 지방자치법에서 규정하되, 지방자치법의 법조문도 지방정부의 자치권을 가능한 억제하지 않도록 개정되어야 하며, 인력관리에 관한 권한을 지방정부의 조례나 규칙으로 정할 수 있도록 권한을 위임하는 규정이 보강되어야 한다.

각 지방자치단체간에 최소한의 통일된 기준을 유지하려 할 경우는 지방공무원법, 지방공무원교육훈련법 등의 법률을 유지시킨다. 그러나 각 법률에서 대통령령에 위임된 사항은 모두 조례에 위임하는 것으로 개정하여야 한다. 또한 인사기구, 임용, 공무원의 권리와 책임, 훈련에 관하여 법률에는 기본 원칙만 정하고 그 구체적 내용은 조례로 정할 수 있도록 한다.

이상과 같이 지방정부의 인사자치권을 확대하였을 경우에도 예상되는 문제점이 있다. 무엇보다 자치단체장이 객관적 근거가 아니라 본인의 주관적이고 이기적인 판단에 따라 불공정한 인력관리를 할 가능성이 있다. 또한 자치단체장이 단기적 인기획득을 위하여 공무원집단을 지나치게 확대할 가능성도 있다. 지방자치제를 시행하는 데 관한 현재의 다른 제도들을 그대로 둔 채 인사자치권만 확대하였을 경우 자치단체장은 적절한 통제를 받지 않기 때문에 문제가 악화될 가능성도 있다.

그러나, 그렇다고 하더라도 인사자치권은 확대되어야 한다. 왜냐하면 어떤 사회제도든지 완전하지는 않기 때문이다. 어떤 제도를 택하느냐 하는 것은 그 사회의 시대적 선택의 문제이다. 그리고 이 때는 당시의 규범적·실용적 판단에 의해 결정되어야 한다. 지방자치의 실시는 우리 사회가 선택한 변화의 방향이다. 따라서 모든 제도는 이에 맞게 정비되는 것이 규범적으로 타당하다. 또한 점차 자기책임성, 다양성 및 변화에 대응하는 신속성이 요구되는 행정환경의 변화에 비추어 볼 때 거대하고 획일적인 지방공무원제도의 운영보다는 각 자치단체의 독자적인 지방공무원제도의 운영이 더 바람직하다. 또한 이것이 각 지방자치단체로 하여금 자기 책임하에 정부운영을 하도록 하는 방법이다.

그러므로 지방정부의 인사자치권은 최대한 확대되어야 한다. 그로 말미암아 발생하는 문제점은 다음과 같은 방법으로 방지할 수 있을 것이다.

첫째, 주민으로부터의 통제를 강화한다. 이를 위해서 지방정부의 재정 및 인력관리에 관하여 정보가 공개될 뿐 아니라 주민들이 쉽게 그 정보를 획득하고 이해할 수 있도록 한다. 지방언론에 재정 및 인력의 변동 상황에 관하여 주기적으로 공고한다든지, 정보통신 수단을 이용하여 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 하는 등의 방법을 모색할 수 있다.

둘째, 조세제도를 비롯하여 지방정부의 자원 동원에 관한 권한을 대폭 확대함으로써 지방정부간 경쟁을 강화시킨다. 즉, 권한을 주고 방만한 운영을 할 경우 주민들로부터 직접 통제가 가해지도록 하는 것이다. 그러나 자치단체간의 편차가 심해지는 것을 방지하기 위해서는 중앙정부의 재정조정제도를 유지할 필요가 있으며, 특히 자치권이 강화된 교부세제도를 활용하여야 한다.

셋째, 중앙정부의 재정조정제도가 지방정부의 방만한 운영을 부추기도록 해서는 안된다. 따라서 교부세를 산정하는 데 있어서 사업성 경비와 관련된 항목만 대상으로 한다든지, 기준 재정수요액에서 인건비 항목을 제외한다든지, 혹은 기준 재정수요액의 산정에서 공무원 정원을 단위로 하여 계산되는 비용의 비중을 일정 범위 내로 제한한다든지 등의 보완책이 마련되어야 한다. 또한 자치단체간에 어느 정도의 불평등이 야기됨은 당연한 것으로 받아들여야 되며, 이를 극복하기 위한 자발적 노력이 이루어지도록 해야 할 것이다.

# 차 례

---

자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여 · 2

책을 펴내면서 · 3

훑어보기 · 5

## 제1장 서론: 인력관리의 의의 · 12

## 제2장 인력관리의 기본 방향 · 14

1. 공공부문 인력관리의 변화 방향 · 14
2. 지방자치 시대의 환경 변화 · 16

## 제3장 지방공무원제도의 법체계 · 20

1. 헌법 · 20
2. 법률 · 20
3. 행정명령 · 22
4. 조례와 규칙 · 26

## 제4장 자치권 제약과 인사관리의 문제 · 28

1. 단체장의 권한과 책임 결여 · 29
2. 정부간 갈등의 문제 · 38

## 제5장 외국의 지방공무원제도 · 44

## 제6장 인사자치권 확립을 위한 개선 · 47

1. 독립된 인사권의 부여 · 47
2. 최소한의 통일된 기준 유지 · 60

## 제7장 인사자치권 확대의 문제점과 그 대안 · 76

1. 인사자치권 확대의 문제점 · 76
2. 대안 · 78

## **제7장 결론 · 84**

1. 선택의 문제 · 84
2. 방향의 제시 · 85

참고문헌 · 87

영문요약 · 88

## 제1장

---

서론: 인력관리의 의의

## 노동시장의 유연성 제고 사례: 외국

어느 조직에서도 마찬가지이지만 지방정부에서 공무원은 무엇보다도 중요한 자원이 다. 비용에 대비하여 효과적으로 공공서비스를 제공하는 지방정부의 능력이나 그 결과 얻어지는 지방정부에 대한 긍정적 평가는 담당 공무원의 근무에 관한 능력이나 관심과 참여의 정도에 의존하는 바가 크다(Fowler, 1988. 3). 인력이 조직의 중요한 자원임을 잘 나타내는 용어가 '인적 자원관리 Human Resource Management : HRM'이다. 인적 자원관리라 함은 사람을 조직의 가장 중요한 자산으로 여기고 이를 관리하는 정책과 관행을 총괄하는 개념이다. 1970년대 말부터 민간 부문에서는 종래의 '인사관리 personnel management'라는 말 대신에 인적 자원관리라는 용어를 광범위하게 사용하고 있다. 오늘날 공공 부문에서도 민간 기업의 인적 자원관리체계와 운영 방식을 도입하여 보다 전략적인 접근방법을 취함으로써 궁극적으로 공직의 문화와 가치를 변화시키는 것을 개혁의 목표로 삼고 있다(총무처 직무분석기획단, 1997 : 95).

이것은 지방정부에서도 인사관리가 좀더 목적지향적이고 전략적으로 이루어져야 함을 의미한다. 즉, 지방정부는 그가 달성하고자 하는 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 인력을 동원하고 관리하여야 하는 것이다. 더욱이 다른 자원 특히 재정력이 제약되어 있는 지방정부의 입장에서는 그 부족한 점을 인적 자원의 관리를 통하여 보충할 수 있어야 한다.

이러한 점은 우리나라도 예외가 아니다. 우리나라는 1995년부터 본격적인 지방자치제가 실시되고 있는데, 자치단체의 재정력이 미약하다는 것이 큰 문제로 지적되고 있으며, 그 개선을 위한 많은 연구와 대안 제시가 있다. 그러나 지방정부의 재정력은 쉽게 개선될 수 없으며, 자칫 주민의 부담을 가중시키거나 지방정부간에 격차를 심화시킬 우려가 있다. 그러므로 지방정부의 재정력 강화를 위한 노력도 게을리 해서는 안되겠으나, 그에 못지않게 대체적인 수단, 특히 인적 자원의 관리를 통한 지방정부의 생산성 향상 노력에도 많은 힘을 기울여야 할 것이다.

이런 의미에서 이 연구는 자치시대의 지방정부 인사관리가 어떻게 변화되어야 하는가에 대하여 논하고자 한다. 특히, 주민들의 행정수요에 효과적으로 대응해야 하는 것이 지방정부가 존재하는 기본적 이유이고, 지방공무원에 의하지 않고는 지방정부가 주민들에게 행정서비스를 제공할 수 없음을 감안할 때, 효과적 서비스 공급에 있어서 지방정부의 자기 책임성을 강화하기 위한 인력관리는 어떤 방향에서 이루어져야 하고, 현재 우리나라의 지방공무원체제는 그러한 요구에 얼마나 부합되며, 문제점은 무엇인지를 분석하고, 그에 대한 대안을 제시하는 것을 연구의 목표로 한다.

## 제2장

---

### 인력관리의 기본 방향

## 인력관리의 기본 방향

지방자치단체의 인력관리가 어떻게 변화되어야 하는가를 논의하기 위해서는 두 가지 측면에서 그 방향성 정립을 위한 모색이 필요하다. 첫째는 지방자치단체를 포함한 공공 부문 전체의 인력관리가 어떠한 변화를 지향하고 있는가를 고찰하여야 하고, 둘째는 지방자치단체를 둘러싼 환경이 어떠한 변화를 요구하고 있는가를 고찰하여야 한다. 결론을 미리 말하면 이 두 측면에서의 고찰은 지방자치단체의 인력관리가 절대적으로 자치의 기반 위에서 이루어져야 함을 제시한다.

### 1. 공공 부문 인력관리의 변화 방향

OECD국가를 중심으로 행정개혁에 앞서 가는 나라들의 공공 부문 인력관리의 변화를 보면 그 구체적 내용에 있어서는 차이가 나지만 기본적으로 성과지향성, 신축성, 책임을 동반한 자율성의 세 가지 특성에 공통점이 있다.

#### 성과지향성

성과지향성은 공공 부문에서 서비스를 제공하는 데 있어서 결과 혹은 성과에 초점을 맞춘 관리방식을 의미한다. 따라서 인력관리에서의 성과지향성은 어떤 인력을 활용함에 있어서, 그로 말미암아 보다 나은 성과를 거둘 수 있어야 한다는 것이다. 보다 적은 비용을 사용한 인력을 통하여 시민들이 보다 만족할 수 있는 공공서비스를 제공한다면, 성과지향적 인력관리의 한 예가 될 것이다. 또는 임용방법을 달리하여 보다 전문적인 능력을 갖춘 인력을 동원하여 행정서비스의 효과성을 높이는 것도 성과지향적인 인력관리의 예가 될 수 있다.

행정개혁을 성공적으로 추진하고 있다고 평가받는 국가들 중에서 채택하고 있는 대표적인 성과지향적 인력관리는 계약방식의 활용이다. 몇몇 국가에서 채택하고 있는 계약제방식의 전형적인 예는 한 부서의 최고관리자를 일정 기간 계약을 통하여 임명하되, 연간 개인과 조직이 달성해야 할 합의된 목표를 정하고, 그에 대하여 연간 평가하며, 그 결과에 대한 적절한 보상 혹은 불이익을 부과하는 것이다. 성과와 연계된 보수가 보상체계의 주요 부분을 차지하며, 계약을 종료시키거나 재계약을 하지 않는 것이 일반적으로 활용되는 불이익 부과이다(OECD, 1995 : 57). 그런데 이러한 최고관리자에 대한 성과중심의 계약에 의한 임용방식은 인력관리에 있어서의 신축성과 자율성(분권화)을 동반하게 된다. 왜냐하면 관리자는 본인이 달성해야 할 목표를 달성하기

위해서 자원을 적절히 활용할 수 있는 권한을 부여받아야 하기 때문이다.

## 인력관리의 신축성

인력관리의 신축성이라고 할 때에도 단순한 근무시간의 신축적인 운영에서부터 근무지의 신축성, 직무 부과의 신축성, 보수의 신축성, 임용기간의 신축성 등 그 범위가 다양하다(Farnham & Horton, 1997 : 19 ~ 20). 일반적으로 전통적인 공공 부문의 인력관리는 신축성보다는 정해진 규정에 따르는 엄격성을 그 특징으로 한다. 인력관리의 권한과 책임은 각 부서보다는 중앙의 인력관리기관에 집중적으로 주어지게 되며, 각 부서는 정해진 규정과 중앙에서 마련한 기준에 따라 인력을 운영한다. 공공 부문에서의 엄격성의 필요는 누구에게나 불편부당함이 없이 공정하게 행정이 집행되어야 하는 기본적 속성에 기인한다.

그러나 엄격성이라는 것은 공정성의 확보는 용이하게 하나 상황의 변화에 대응한 관리를 어렵게 하고, 더욱이 관리자가 주어진 목표를 달성하기 위하여 최적의 방법으로 자원을 동원하고 활용할 수 있는 가능성을 제약하게 된다. 또한 적용 대상 조직들에 보편적으로 적용할 수 있는 한도 내에서 규정을 제정하게 되므로, 각 부서의 직무 특성을 반영하기 어려워 성과지향성을 뒷받침하는 데 제약을 받게 된다.

그러므로 성과지향적 인력관리를 위해서는 관리자에게 보다 신축적인 인력관리를 할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 그럼으로써 관리자는 인력의 동원이나 직무의 부여, 보수를 포함한 보상체계 등을 자신의 부서가 달성해야 할 성과에 연계시킬 수가 있기 때문에 업무추진의 효과적 수단을 구비하게 된다.

그 결과 각 관리자에게 주어진 권한은 관리자의 책임을 동반한 자유롭고 분권화된 인력관리로 나타나게 된다.

## 책임을 동반한 자율성

이상의 논의는 행정서비스 제공의 책임은 그 직무를 수행하는 부서를 관리하는 관리자에게 부과되며, 따라서 적절한 권한도 동시에 부여되어야 함을 의미한다. 인력관리에 대한 권한이 각 부서에 분권화될 경우 중앙인사기구에서는 전 공공서비스에 걸쳐 바람직한 관리양태를 확립하고 전파하는 역할을 하며, 각 부서에서 임용이나 퇴직, 공직 분류, 보수 등의 대부분의 분야를 통제하게 된다.

이러한 변화는 행정개혁에 성공적이라고 평가받는 나라들에서 잘 나타나고 있다. 뉴질랜드에서는 1988년의 주 영역법State Sector Act에서 인력관리의 정책수립권과 집

행권을 대폭 각 부처에 위임하도록 하였다. 중앙인사기구인 SSCState Service Commission는 각 부처의 최고책임자의 임용과 보수결정에 관한 역할만을 수행하였다. 1992년에는 보수결정의 교섭권도 각 부처에 위임되었다(OECD, 1995 : 54).

위와 같은 흐름은 그 초점이 중앙정부의 개혁에 두어져 있다. 즉, 같은 중앙정부 내에서 인력관리의 권한과 책임이 중앙 인사기구로부터 각 부처로 위임된 것이다. 그 이유는 각 부처가 담당하는 직무에 대해서는 각 부처가 가장 잘 알고 있으므로, 그것을 수행하기 위한 효과적인 인력관리도 각 부처의 책임하에 집행되는 것이 가장 효과적이기 때문이다.

이러한 원리는 중앙정부에서 중앙인사기관과 각 부처 사이의 관계뿐 아니라 중앙과 지방의 관계에도 적용될 수 있다. 중앙정부에서 각 부처의 최고관리자에게 인력관리의 권한이 위임되는 것은 그 부처가 담당하는 행정서비스의 제공의 최종 책임이 그 부처의 관리자에게 주어지기 때문이다. 마찬가지로 각 지방정부는 나름대로 지역 주민들에게 만족할 만한 행정서비스를 제공해야 할 책임이 있으며, 그것은 최종적으로 그 지방정부의 최고관리자인 자치단체장에게 부과되어 있는 것이다. 따라서 지방정부가 효과적인 행정서비스를 제공하기 위해서는 필요한 자원을 동원하고 관리할 수 있는 권한이 대폭 지방정부의 장에게 부여되어야 한다. 지방자치제도가 발달한 국가에서는 이미 자치에 필요한 권한이 대폭 지방정부에 부여되어 있기 때문에 인력관리에 대한 자치권의 문제가 크게 대두될 여지가 없지만, 우리나라와 같이 지방자치제도가 아직 충분히 발달하지 못한 상태에서는 지방공무원의 인력관리에 어떤 원리가 적용되어야 하는지에 대하여 전세계적인 행정개혁의 흐름을 유념해야 할 것이다.

## 2. 지방자치 시대의 환경 변화

“행정은 진공 속에서 이루어질 수 없다”는 말이 있듯이 모든 행정제도는 그것을 둘러싼 환경의 영향을 받으며, 그 사회의 가치나 필요를 반영한다. 우리나라에서 지방자치제의 실시는 지방정부에 대한 중대한 환경변화이며, 그 결과 지방정부의 운영방식에 맞추어져야 한다. 인사관리도 마찬가지로 지방자치라는 환경변화가 가져온 새로운 요구에 부응할 수 있어야 한다. 그 중요한 특징을 살펴보면 아래와 같다.

### 지방행정에서의 자율권의 확대

지방자치의 실시는 그 개념에서 이미 자치단체 행정의 자율권 확대를 전제로 하고 있다. 그러므로 이에 대한 자세한 설명은 필요하지 않을 것이다. 그런데 지방자치의 실시와 동시에 우리나라가 당면하고 있는 국제화의 요구는 지방행정에서의 자율권 확대

에 대한 요구를 가중시킨다.

국제화는 우리나라를 격렬한 국제경쟁의 한가운데로 밀어 넣었다. 국제경쟁에서 승리하기 위해서는 국가의 모든 역량과 의사결정권을 한 곳에 집중하여 능력을 향상시키는 전략을 채택하여야 할 것으로 생각된다. 그러나 이것은 과거의 인식방법이다. 범세계적인 경쟁에서 승리하기 위해서는 정형성보다 창의성이 중요시되며, 급속한 환경변화에 대응하는 빠른 적응성이 요구된다. 중앙정부와 지방정부의 관계에서도 과거와 같이 지방이 중앙의 지시에 의해서만 움직인다면 교통과 통신수단의 발달로 인하여 정보와 문화의 교류가 신속히 이루어지는 현재의 환경에 제대로 적응하기가 어렵다. 대내적으로는 국제적 정보획득이 가능해진 주민들의 행정수요에 대응하기가 어려우며, 대외적으로도 전세계의 다양한 요구에 능동적으로 대응하기가 어렵다. 즉, 각 지방이 대내외적인 행정수요에 대하여 자신의 특성과 사정에 맞는 정책을 개발하고 집행할 수 있도록 하기 위해서는 자치단체의 운영에 가능한 자율권이 부여되어야 한다.

## 행정 전문화의 요구

지방자치의 실시는 지역주민의 행정서비스에 대한 수요를 증가시키게 한다. 주민의 정치의식 계발로 참여정치를 향한 압력이 가중되고 주민의 참여능력도 향상될 것이다. 또한 보다 나은 서비스를 바라는 주민의 요구와 기대는 더욱 커질 것이기 때문에 산업기능의 전환과 생활의 질 추구하고 관련된 질적 측면의 행정수요가 팽창될 것이다(한국지방행정연구원, 1990 : 4). 실제로 서울시가 실시한 여론조사에 의하면 민선시장 취임 후 달라진 점으로서 응답자의 38.7%가 시정에 대한 일반 시민의 관심이 높아졌다는 점을 지적하였다. 시정에 대해 관심이 높아졌다는 것은 시정에 대한 직접·간접의 평가와 요구가 또한 많아졌다는 것을 의미한다. 이러한 현상은 시민의식이 수혜자의 입장에서 벗어나 시정의 주체로 점차 변화되고 있음을 뜻한다(서울특별시, 1996 : 19).

따라서 지방정부도 행정서비스의 제공에 전문성을 높임으로써 주민들의 높아지는 요구에 부응할 수 있어야 한다. 지방정부는 더 이상 법규를 통한 지시적 행정을 수행하는 존재가 아니며, 주민들도 일방적으로 정부의 조치를 받아들이기만 하는 수동적 태도를 갖지 않는다. 지방정부는 그 역할수행에 있어 주민들의 동의를 구하여야 하고, 주민들이 의문을 갖는 사항에 대하여 설명해 주어야 하며, 주민간 갈등이 있을 때 이를 조정할 수 있어야 한다. 이것은 지방정부가 그 제공하는 서비스에 대하여 법규의 내용뿐 아니라 그것이 미치는 사회적 영향, 얻어지는 편익과 지불해야 하는 부담의 관계에까지 상세한 내용을 알고 있어야 함을 의미한다. 거기에다가 가능하면 적은 비용으로 최대의 효과를 올릴 수 있는 생산성 높은 서비스의 제공능력도 갖추고 있어야 한다. 이것은 지방정부가 좀더 전문적 능력을 갖출 것을 요구하는 것이다.

이러한 맥락에서 보면 지방자치단체는 자신들의 필요에 따라 활용할 수 있는 인력의 관리에 관하여 충분한 책임과 권한을 가지고 행정수요에 적극적으로 대응하여야 한다. 그런데 정부의 인력관리는 다른 행정활동과 마찬가지로 일정한 법적 체계에 따라 법규에 기반을 두고 이루어진다. 따라서 환경변화에 대응하여 우리나라 지방공무원제가 얼마나 적절히 운영되고 있는가를 고찰하기 위해서는 먼저 현재 지방공무원제도가 어떤 제도적 틀에 따라서 운영되고 있는지를 고찰할 필요가 있다.

## 제3장

---

### 지방공무원제도의 법체계

## 지방공무원제도의 법체계

우리나라에 있어서 지방공무원제도는 헌법 - 지방자치법과 지방공무원법을 비롯한 국회의 제정법률 - 중앙정부의 행정명령 - 각 지방자치단체의 조례와 규칙이라는 법적인 체계에 의해서 운영되고 있다. 그 각각의 역할과 내용을 보면 아래와 같다.

### 1. 헌법

헌법은 모든 법률의 근간으로서 지방공무원제도도 기본적으로는 헌법에 기초하여 운영된다. 우리나라의 헌법에는 지방공무원제도에 관하여 규정하고 있지는 않으나, 지방자치제도의 실시에 관하여 폭넓게 규정하고 있다.

헌법 제118조에는 제2항에서 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정하여 지방공무원제도의 운영도 어떤 형태로든 국회에서 정한 법률에 근거하여 이루어지도록 하고 있다.

그러나 이러한 헌법규정이 지방자치제도의 운영에 관한 일반적인 사항을 규정한 법률을 제정하여야 한다는 것이지, 지방공무원제도나 지방세제도와 같이 개별적인 운영사항마다 모두 그에 관한 법률을 제정해야 한다는 의미는 아니다. 개별 법률을 얼마나 많이, 그리고 자세히 제정하느냐 하는 것은 결국 자치권의 범위와 관련된 것인데 우리나라에서는 지방정부의 운영에 관한 각 사항마다 개별법을 제정하고 있으므로 자치권이 상당히 제약되어 있다. 지방공무원제도에 관한 개별 법률을 보면 아래와 같다.

### 2. 법률

#### 지방자치법

지방자치법은 간단히 말하면 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체와의 기본적인 관계를 규정한 지방자치제도의 기본법이다. 그러나 지방자치법이 지방자치단체의 개별적 사항의 운영에 관하여 별도로 정한 다른 법률보다 우선적으로 적용되는 헌법과 같은 효력을 가지고 있는 것은 아니며, 다른 법률에서 정한 사항은 그 법률이 적용된다. 그러나 법률간에 모순이 발생해서는

안된다.

지방공무원제도에 관한 규정을 보면 우선 제15조와 제16조에 지방자치단체의 조례와 규칙은 법령의 범위 안에서 제정할 수 있도록 규정함으로써 지방자치단체의 인력운영의 기준이 중앙정부에서 제정한 법령에 저촉되어서는 안되도록 하였다. 제83조와 제84조에는 지방의회의 사무직원의 관리에 관한 규정을 두고 있는데, 지방자치법에 규정한 것을 제외하고는 지방공무원법의 적용을 받도록 하였으며, 직원의 정수는 조례로서 정하고, 임명권은 지방자치단체의 장에게 주어지도록 하였다.

집행기관에 관해서는 제6장에 규정하고 있으며, 제101조 및 제102조, 제103조가 지방공무원의 인력관리에 대해서 특히 관련이 된다. 제101조는 부단체장에 관한 규정으로서 부단체장의 정수와 신분에 관하여 규정하고 있으며, 부단체장의 직급은 대통령령으로 정하도록 하였다. 이 규정에 의해 광역자치단체의 부단체장은 정무직 또는 일반직 국가공무원이 임명된다.

제102조에는 지방자치단체의 행정기구를 대통령령이 정하는 범위에 따라 조례로 정하도록 규정하고 있다. 이 조항은 인력관리와 직접적인 관련은 없으나, 지방공무원의 관리와 조직의 운영은 불가분의 관계에 있으므로 이 조항이 인력관리에도 영향을 미치게 된다. 인력관리의 개선을 모색하기 위해서는 조직에 관한 규정도 검토되어야 할 것이다.

제103조는 지방자치단체의 공무원에 관한 규정이다. 주요한 내용으로는 지방공무원에 관한 경비는 지방자치단체가 부담한다는 것, 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라야 한다는 것, 지방인사제도의 운영을 위해서는 별도의 법률로 정한다는 것, 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있되, 5급 이상은 대통령이 6급 이하는 소속 장관이 임명권을 갖는다는 것 등이다.

이상의 규정에서 살펴보면 구체적인 내용에 관하여 법률로 정하는 것에 더하여 대통령령이 정하는 범위에 따를 것을 정함으로써, 중앙정부가 개입할 여지를 많이 두었다는 특징이 있다.

## 지방공무원법

지방공무원법은 지방자치단체의 공무원에게 적용할 인사행정의 근본 기준을 확립하기 위하여 제정된 것으로서, 대부분의 지방공무원 인사제도는 이 법에 의하여 시행이 된다. 이 법에서는 지방공무원을 크게 경력직 공무원(실적과 자격에 의하여 임용되고 그 신분이 보장되는 공무원)과 특수 경력직 공무원으로 구별하고 있으며, 제5장의 보수

및 제6장의 복무의 규정을 제외하고는, 법률에 특별한 규정이 없는 한 특수 경력직 공무원에게는 이 법이 적용되지 않는다. 구체적으로는 인사기관, 직위분류제, 임용과 시험, 보수, 복무, 신분보장, 권익의 보장, 징계, 능률 등 인사행정에 관한 제 사항을 망라하여 규정하고 있다.

## 지방공무원교육훈련법

이 법은 교육훈련을 통하여 지방자치단체에 근무하는 공무원에게 주민에 대한 봉사자로서 지녀야 할 바람직한 공직윤리와 맡은 바 직무를 효율적으로 수행할 수 있는 기술과 능력을 함양시키기 위하여 1995년에 새로이 제정되었다. 이 법에서는 지방공무원 교육훈련에 관한 기본지침을 수립, 운영하는 권한을 내무부 장관과 교육부 장관에게 부여하고 있으며, 교육훈련기관의 종류와 그 운영 권한, 교육훈련의 종류, 평가 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

## 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률

이 법은 지방자치법 제103조 제4항의 규정에 의하여 지방자치단체에 국가공무원을 둘 경우 그 정원에 관한 사항을 규정하기 위하여 1994년 12월 제정된 전문 3개조의 간단한 법률이다. 제2조에 국가공무원의 종류와 정원에 관하여 규정하고 있는데 부단체장을 제외하고 총 212인의 국가공무원을 지방자치단체에 둘 수 있다. 국가공무원의 직급별 정원에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하였다.

이상의 법률들을 통하여 지방공무원제도가 운영되고 있지만, 보다 상세한 기준은 따로 중앙부처에서 제정하는 행정명령에 의한다. 아래에서는 행정명령의 종류와 내용에 대하여 고찰하고자 한다.

## 3. 행정명령

지방인사제도와 관련된 행정명령은 총 20가지로서 대통령령이 13가지이고 내무부령이 7가지이다. 이를 인사행정의 각 분야에 따라 분류하면 다음과 같다.

### 지방공무원의 정원에 관한 규정

#### 1) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

광역시자치단체와 기초자치단체에 둘 수 있는 기구의 종류와 설치 범위, 정원 산정의

기준 등을 규정하고 있다. 기구의 설치에 이 규정의 기준에 따라 조례로 정하도록 하였으며, 정원은 내무부령이 정하는 바에 의하여 산정한 정원의 범위 안에서 책정하도록 하였다.

## 2) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙(내무부령)

각 자치단체별로 적용할 정원 산식과 지방공무원의 종류별, 직급별 정원 책정기준을 규정하였다.

## 지방공무원의 분류체계 및 임용에 관한 규정

### 1) 지방공무원임용령

일반직 및 기능직 지방공무원의 임용에 관한 규정이다. 총 76개조의 비교적 큰 규모에서 알 수 있듯이 지방정부의 인사행정에 관한 대부분의 사항이 망라되어 있다. 별표에는 공무원의 분류, 경력기준, 승진대상자의 범위, 임용시험과목 등이 상세히 규정되어 있다.

### 2) 지방 연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정

지방 일반직 공무원 중 1급 내지 9급의 계급 구분을 적용하지 아니하는 공무원의 계급 구분, 임용 및 임용을 위한 시험 등에 관한 특례를 규정한 대통령령이다. 연구직 및 지도직 공무원에 대하여 지방공무원임용령과 같은 내용이 규정되어 있다.

### 3) 내무부 장관이 시행하는 5급 이상 지방공무원 임용시험 시행규칙(내무부령)

5급 지방공무원의 공개경쟁 신규임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 내무부 장관 또는 교육부 장관이 실시하도록 되어 있는데(지방공무원임용령 제42조의 2), 이 규칙은 이 시험을 실시하는 절차 및 관계 서식에 관하여 규정하고 있다.

## 능률향상을 위한 지방공무원의 관리에 관한 규정<sup>1)</sup>

### 1) 지방공무원 평정 규칙(내무부령)

---

1) 관한 규정을 보면 어떤 것은 능률향상을 위한 것이고, 어떤 것은 그렇지 않다고 뚜렷이 구별할 수는 없다. 그러므로 이 연구에서의 구분은 편의상 실시한 것이다. 그러나 능률향상을 위한 규정으로 분류한 것은 주로 지방공무원의 현황을 파악하고 평가하며, 능력향상을 기하기 위한 활동과 관련된 명령들이다.

이 규칙은 지방공무원의 근무성적평정, 경력평정, 훈련성적평정, 승진후보자 명부 작성 및 인사평정서 작성에 관한 사항을 규정한 것이다. 각각의 평정에 대하여 그 절차와 심사기준 및 점수, 그리고 필요한 서식의 내용이 규정되어 있다.

## 2) 지방공무원 인사기록 및 인사사무처리 규칙(내무부령)

이 규칙은 지방공무원의 인사기록과 인사사무처리에 관하여 자치단체간에 통일적인 서식과 절차를 규정하여 인사관리의 합리화를 기하는 것을 목적으로 한다. 인사기록에 포함될 내용과 인사기록의 종류, 인사사무처리 서식 등이 규정되어 있다.

## 3) 지방공무원 인사통계보고 규칙(내무부령)

이 규칙은 인사행정에 관한 기본정책의 수립과 그 합리적인 운영을 목적으로 각 자치단체는 인사에 관한 통계보고제도를 시행하는 것에 대하여 규정하고 있다. 인사통계보고의 구분과 기간, 단계, 서식 등에 관하여 규정되어 있다.

## 4) 지방공무원교육훈련법 시행령

이 영은 지방공무원교육훈련법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정한다.

## 지방공무원의 권리 및 의무에 관한 규정

### 1) 정치운동이 허용되는 지방공무원의 범위에 관한 규정

정치운동이 허용되는 공무원으로서 지방의회의원과 선거에 의하여 취임한 지방자치단체의 장을 규정하고 있다.

### 2) 지방공무원의 영리업무의 한계에 관한 규정

지방공무원이 종사하지 못하는 영리를 목적으로 하는 업무의 한계를 규정하고 있다.

### 3) 지방공무원 징계 및 소청 규정

지방자치단체의 일반직 및 기능직 공무원에 대한 징계와 소청 절차, 필요 서식에 관하여 규정하고 있다.

## 지방공무원의 보수에 관한 규정

### 1) 지방공무원 보수 규정

지방공무원의 보수의 종류 및 금액, 호봉과 승급, 보수지급, 제수당과 이와 관련되어 있는 각종 기준표에 대하여 규정하고 있다.

### 2) 지방공무원 수당 규정

지방공무원에게 지급되는 수당의 종류와 금액에 관하여 규정하고 있다.

### 3) 지방공무원 특수지 근무수당 지급대상 지역 및 기관과 그 등급별 구분에 관한 규칙(내무부령)

특수지 근무수당이 지급되는 대상 지역과 기관을 명시하고 있다.

### 4) 지방공무원 명예퇴직 수당지급 규정

지방공무원이 명예퇴직을 할 경우에 지급되어야 할 수당의 대상 및 산정, 또한 수당의 지급 절차 등에 대하여 규정하고 있다.

## 기타 규정

### 1) 지방공무원 인사교류 규칙(내무부령)

각 자치단체간에 인사교류를 위한 절차와 협의회 구성 등에 관하여 규정하고 있다.

### 2) 지방전문직 공무원 규정

지방전문직 공무원의 채용자격, 절차, 기간 등 채용조건 및 임용 절차 등에 관하여 규정하고 있다.

### 3) 지방공무원 임용후보자 장학 규정

지방자치단체의 장이 우수한 지방공무원을 확보하기 위하여 각급 학교의 재학생에게 장학금을 지급할 경우 필요한 사항을 규정하고 있다. 장학생의 수와 지급 대상의 결정권은 자치단체장에게 부여되어 있으나 장학금의 범위, 지급기간 등은 규정에 범위

가 정해져 있다.

#### 4. 조례와 규칙

각 지방자치단체는 위에서 설명한 법령의 내용 중 위임된 사항에 대하여 조례와 규칙을 제정하여 시행한다. 조례와 규칙은 법령을 각 자치단체의 실정에 맞게 집행할 수 있도록 더욱 구체화한 것이므로, 그 종류나 내용이 자치단체간에 다를 수 있다. 예를 들어 서울특별시는 인사행정과 직접 관련된다고 볼 수 있는 17종류의 조례와 규칙을 시행하는 반면에 대전광역시에는 16종류를 시행하고 있다.<sup>2)</sup>

---

2) 들어 서울특별시에서 시행하는 인사관련 조례와 규칙을 보면 다음과 같다.

인사행정 일반 : 서울특별시 인사규칙, 서울특별시 지방별정직공무원인사관리조례, 서울특별시 지방고용직공무원인사관리조례, 서울특별시 지방전문직공무원인사관리규칙, 서울특별시 지방연구직공무원승급심사규정

복무관련 : 서울특별시 지방공무원복무조례, 서울특별시 지방공무원근무에 관한 규칙, 서울특별시 6급이하시보공무원승급심사규정

보수관련 : 서울특별시 지방공무원수당지급조례, 서울특별시 공무원여비조례, 서울특별시 여비지급규칙

기타 : 서울특별시 부시장자격기준에 관한 조례, 서울특별시 인사및보통징계위원회 운영규칙, 서울특별시 지방공무원 소청심사위원회

비용변상조례, 서울특별시 공무원인사고료규칙, 서울특별시 장학금지급규칙, 서울특별시 공무원국외훈련심의위원회 규정

## 제4장

---

### 자치권 제약과 인사관리의 문제

## 자치권 제약과 인력관리의 문제

지방자치단체장은 지방자치단체 행정의 총책임을 맡은 최고 관리자이다. 그러므로 그에게는 직무를 수행할 수 있는 적절한 권한과 그에 따른 책임이 부여되어야 한다. 인력관리도 이에 해당된다.

지방자치단체장이 주민들에게 약속한 정책을 효과적으로 수립, 집행하기 위해 반드시 필요한 것이 지방공무원이다. 자치단체장은 지방공무원들의 직무수행을 통하여 지방자치단체의 사무를 집행하는 것이다. 지방자치단체장이 그 직무를 효과적으로 수행하기 위하여 지방공무원을 활용하는 것은 크게 다음과 같은 인력관리 활동을 통해서이다.

첫째, 인적 자원의 동원, 특히 외부로부터 유능한 인력이 지방자치단체 내로 많이 유입되도록 하여야 한다. 즉, 지방자치단체장이 주민의 행정수요에 맞게 그 직무를 수행하기 위해서는 유능한 인력을 동원하여야 한다. 그러므로 지방자치단체장에게는 필요한 인력을 동원할 수 있는 권한과 책임이 부여되어야 한다. 그런데 이 때 유능한 인력이란 지방자치단체의 특성에 따라 달라지게 된다. 각 지방자치단체마다 사회적, 경제적, 문화적 여건이 다르기 때문에 필요한 행정수요도 달라지게 되고, 따라서 지방정부가 해결해야 할 문제와 그 사무를 담당하기 위한 공무원의 능력의 내용도 달라지게 된다. 따라서 각 지방자치단체장은 지역의 실정에 맞는 유능한 인력을 동원할 수 있어야 한다.

둘째, 인력의 적재적소 배치이다. 이는 지방정부 내의 인력을 어떻게 활용하는가와 관련된 것으로서 수직적 관리와 수평적 관리로 나눌 수 있다.

수직적 관리란 승진 또는 강임과 같이 공무원이 담당하는 책임의 정도를 변화시키는 것이다. 유능한 인력은 보다 책임이 큰 직위에 임용하여야 하며, 능력이 미치지 못하는 인력은 보다 책임이 낮은 직위에 임용하여야 하는 것은 인력관리의 기본적 사항이다. 따라서 지방자치단체장은 그 소속 공무원들의 능력을 판단하여 수직적 이동을 시킬 수 있는 권한이 있어야 한다. 이 때 주의할 것은 수직적 이동의 기준이 지나치게 불공정하여 엽관제의 폐해가 나타나서는 안될 것이다. 그러나 지방자치단체장이 판단하는 기준이 반영될 여지가 없다면 그만큼 공무원에 대한 통솔력이 약화될 것이고, 자치단체장이 원하는 만큼의 효과적 정책집행을 하는 것도 방해받을 수 있다.

수평적 관리란 같은 직급 내에서 직무의 내용을 달리하게 하는 것이다. 즉, 책임의 정도는 같더라도 보다 적합한 직위에 임명함으로써 직무수행의 효과성을 높이고자 하는

것이다. 이것도 수직적 인사관리와 마찬가지로 업관제의 폐해가 지나치게 나타나지 않는 한도 내에서 자치단체장의 인사권이 존중되도록 하여야 한다.

셋째, 적절한 보상과 징계의 부과이다. 원칙적으로 모든 공무원은 자신이 담당하는 직무를 충실히 효과적으로 수행하여야 한다. 그러나 모든 공무원들의 능력이나 근무 동기, 행태가 같을 수 없으므로 업무의 성취도는 달라지게 된다. 자치단체장은 최고 관리자로서 소속 공무원들의 업무성취도가 높아지도록 여러 필요한 수단을 동원하여야 한다. 조직행태론에서 연구된 바에 의하면 적절한 보상과 징계의 부과는 공무원들의 업무 동기를 자극하고 성취도를 높이는 유용한 수단이 된다. 그러므로 관리자는 성취도가 높은 공무원에게 적절한 보상을 제공하고, 불성실한 직무행태를 보이는 공무원에게는 그에 상응하는 징계를 함으로써 공무원들의 자발적이고 효과적인 직무수행을 유도해야 한다.

넷째, 효과적인 인력관리를 위해서는 자치단체장에게 부여되는 직접적인 권한 외에, 각 지방자치단체가 나름대로 공정하고 원활한 인사행정제도를 운영할 수 있는 기본적인 제도적 정비가 있어야 한다. 예를 들면 공직의 수직적·수평적 분류라든지, 인력관리에 관하여 전문적으로 자치단체장을 보조할 수 있는 인사기구의 정비 등이다. 또 이러한 제도들이 얼마나 상황에 적합하게 신축적으로 운영될 수 있는가 하는 점도 지방자치단체의 효과적 인력관리를 위해서 중요하다.

아래에서는 이러한 측면에서 우리나라의 지방공무원제도에 어떠한 문제점이 있는지 고찰하고자 한다.

## 1. 단체장의 권한과 책임 결여

우리나라 지방자치단체의 인력관리상 가장 두드러지게 지적할 수 있는 문제는 지방자치단체장이 지방정부의 최고 관리자로서 효과적인 인력관리를 할 수 있는 수단을 제도적으로 거의 갖추고 있지 못하다는 점이다. 이것은 앞에서 본 바와 같이 우리나라의 지방공무원법 체계에 있어서 중앙정부에서 제정한 법령이 지나치게 지방정부를 구속하고, 자치단체간의 차이를 인정하지 않도록 제정되어 있다는 데에서 기인한다. 이를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.

### 인사제도 정비 권한의 제약

인사제도의 정비에 관한 권한은 지방자치단체장의 권한이라기보다는 지방자치단체의 권한이다. 이에 관한 우리나라 지방공무원제도의 주요 문제는 아래와 같다.

## 1) 정원과 기구의 결정

인력관리는 어느 정도 규모의 인력을 어떤 기구에 배치할 것인가 하는 데에서 출발한다. 그리고 우리나라에서는 이것을 각 자치단체가 아닌 중앙에서 정한 기준에 따라 결정하도록 되어 있다.

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)은 지방자치법 제102조 및 제103조의 규정에 따라 자치단체의 기구와 정원기준을 규정하고 있는데 각 지방자치단체에 둘 수 있는 기구의 종류는 조례로 정하도록 하였으나, 그 수와 부서장들의 직급 기준을 정함으로써 모든 자치단체가 이에 따르도록 하였으며(별표), 기초자치단체에서 기구를 증설할 경우에는 시·도지사의 승인을 받도록 하였다(제10조 제3항). 정원에 관해서도 내무부령이 산정한 정원의 범위 내에서 정원을 정하도록 하였으며(제14조), 내무부령인 동 시행규칙에서는 모든 자치단체별로 정원 책정의 산식과 보정비율, 공무원 종류별, 직급별 정원 책정기준을 정하고 있다(별표). 이 정원관리식은 인구와 행정구역이 주요 변수가 되기 때문에 자치단체의 직무 내용을 적절히 반영하지 못한다는 비판이 제기되고 있다.

그밖에도 인력계획 및 정원관리에 대하여 내무부 장관에게 보고해야 하는 의무, 직급별 정원책정에 관한 내무부 장관의 승인권 등 중앙정부에 의해 엄격하게 통제를 받도록 하고 있다.

이것은 지방자치단체가 무분별하게 기구와 정원을 증설할 것에 대한 예방책과 각 자치단체간의 균형을 도모한다는 의의가 있을 수 있으나, 균형유지에 대한 지나친 집착이나, 자치단체에 대한 불신은 기본적으로 지방자치를 실시하는 것에 대한 회의와 연결될 수밖에 없으므로, 지방자치를 실시하는 한에는 시정되어야 할 것이다.

## 2) 지방공무원 분류체계

지방공무원이라고 하더라도 담당하는 직무의 종류와 권한의 정도가 다르기 때문에 그 내용에 따라 적절히 분류하여야 효과적인 인력관리가 이루어지게 된다. 그런데 각 지방자치단체는 그 규모와 지역적 환경에 따라 필요로 하는 공무원의 직무 내용과 능력이 다르며, 지방자치제도도 자치단체의 차이를 전제로 하고 있다. 그러므로 지방공무원을 분류하여 관리하는 권한도 지방자치단체에 주어져야 한다. 그러나 우리나라의 지방공무원제도에서는 이것이 중앙에 의해 획일적으로 이루어진다.

지방공무원법에서는 지방공무원을 경력직(일반직, 특정직, 기능직)과 특수 경력직(정무

직, 별정직, 전문직, 고용직) 공무원으로 분류하고 있으며, 각각의 종류에 어떤 공무원들이 속하는지를 규정하고 있다(제2조). 또한 일반직 공무원은 이를 1급 내지 9급의 아홉 단계로, 기능직 공무원의 계급구분은 대통령령으로 정하도록 하였다(제4조). 동법 제22조에서 제24조에는 직위분류제를 단계적으로 실시할 것과 필요 사항에 관하여 규정하였다.

이에 따라 지방공무원임용령에서는 일반직 공무원의 직군·직렬·직류 및 직급과 기능직 공무원의 등급 구분과 직군·직렬 및 직급을 규정하고 있다. 즉, 모든 지방공무원은 그 소속 자치단체의 규모나 주요 직무 내용에 상관없이 수직적으로는 9단계, 수평적으로는 정해진 직렬 구분에 따라 분류된다. 이것은 자치단체에 따라서는 특정 직급이나 직렬에 해당하는 직위가 없게 되는 결과를 초래한다.<sup>3)</sup> 이것은 보기에 따라서는 각 자치단체가 필요한 직급 혹은 직렬만 활용하면 된다고 판단하여 별 문제가 없는 것 같으나 모든 자치단체에 획일적으로 적용되므로 자치권을 제약하고 무리를 낳는 결과가 발생한다.

먼저 수직적으로 광역자치단체나 기초자치단체의 조직을 보면 모두 직무 구분상으로 국·과·계의 3단계로 구성된다. 그런데 각 부서의 책임자(국장이나 과장 등)가 광역자치단체의 경우 기초자치단체보다 1급 높은 직급으로 보직된다. 즉, 광역자치단체가 기초자치단체보다 상급기관이라는 과거의 관행이 여전히 존재하는 것이며, 이는 아래에서 지적하는 모든 인력관리에 일종의 기준으로 작용하여, 자치단체의 규모나 능력, 필요에 상관없이 특정 직위는 특정 직급으로 보하고 그에 해당하는 대우가 주어지게 된다.

수평적으로는 현재의 체계상 자치권을 제약하는 큰 문제는 대두되지 않는다. 그러나, 법에서 명시한 대로 직위분류제를 실시할 경우 문제가 발생할 수 있다. 직위분류제는 직무내용을 중심으로 하는 분류체계로서 환경과 직무내용의 변화에 따라 정기적인 점검을 통하여 분류체계를 변경하여야 한다. 그런데 이것을 중앙에서 정해진 기준에 따라야 한다면, 각 자치단체에 자신들만의 필요에 의한 직위를 운영해야 할 경우 이를 어떤 직렬에 배치하여야 할 것인지를 고민해야 하며, 환경변화에 따른 탄력적인 분류체계의 변경도 어렵게 된다.

### 3) 인사기관의 설치와 권한

---

3) 들어 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)을 보면 기초자치단체의 경우 수직적으로 2급 이상 공무원은 해당 직위가 없으며, 광역자치단체의 경우도 서울시는 1급, 다른 자치단체는 2급 이상 공무원에 해당하는 직위가 없다. 서울시의 경우 기획관리실장이 1급 국가공무원, 다른 자치단체는 2급 또는 3급의 국가공무원을 임용하도록 되어 있으므로 결국 지방공무원에서 1급의 정급은 필요없다고 보아야 한다. 수평적으로도 대도시 자치단체의 경우 농림수산직군의 직렬에 해당하는 직위가 필요하다고 보기 어렵다.

지방공무원법에서는 임용권자와 인사위원회, 소청심사위원회를 지방자치단체의 인사기관으로 규정하고 있으며, 인사위원회 및 소청심사위원회의 구성과 위원의 자격, 임기, 위원회의 기능 등에 관하여 규정하고 있다(제2장). 이 규정에 따라 모든 자치단체에는 반드시 인사위원회를 운영하여야 하며, 소청심사위원회는 광역자치단체에만 둔다.

지방공무원법에서 인사기관을 규정한 내용의 문제점을 지적하면 아래와 같다.

먼저 인사위원회에 관해서 보면, 첫째, 인사기관은 다양한 기능을 수행할 수 있으나, 어떤 기능이 강조되느냐에 따라서 기관구성 방식이 달라질 수 있다. 만약에 의견의 조정이나 단체장의 엽관적 임용에 대한 견제 기능이 강조될 필요가 있다면 위원회 유형이 바람직하나, 자치단체장의 효율적 인력관리의 수단으로 활용될 필요가 강하다면 위원회가 아닌 국함과 같은 단독제의 인사기관이 더 유용하다.<sup>4)</sup> 그러므로 그 선택은 중앙에서 일방적으로 정할 것이 아니라 각 자치단체가 자신들의 실정에 맞게 정할 수 있어야 하며, 주민을 대표한 지방의회에서 조직유형을 선택하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 인사위원회가 수행하는 기능에 대해서도 법령에 정한 사항으로 한정하고 있는데, 지방정부의 인사기관이 수행하는 기능을 중앙정부에서 일일이 지정해 준다는 것은 지방자치의 기본 원리에 맞지 않을 뿐 아니라 인사정책의 수립이나 인사업무에 관하여 각 부서에 지도하는 등 자치단체가 그 필요에 의하여 자신의 기관을 활용하는 것을 제한하게 된다.

셋째, 인사위원회의 구성에 있어서 국가공무원이 참여할 수 있도록 했을 뿐 아니라, 부단체장이 위원장이 되도록 규정하고 있는데, 이는 실질적으로 국가공무원(광역자치단체의 부단체장은 원칙적으로 국가공무원이다)이 인사위원회의 운영에 깊이 관여할 수 있도록 하므로 단체장의 인사권 행사에 불필요한 제약을 가할 수 있다.

다음 소청심사위원회의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체에만 소청심사위원회를 두도록 함으로써 기초자치단체의 공무원의 소청을 전혀 다른 정부에서 관할하도록 하였다.

둘째, 소청심사위원회의 운영에 대하여 대통령령으로 정하도록 함으로써 각 자치단체의 의사가 반영될 수가 없다. 이것은 한편으로는 공무원의 권익보호를 위해 그 상대인 자치단체의 권한을 제약한 것으로 판단할 수 있으나, 자치단체의 공무원에 관한

4) 유형에 관해서는 기존의 인사행정교과서에 자세한 설명이 있으므로 이 연구에서 자세한 설명은 생략한다.

사항이므로 자치단체의 결정에 - 예를 들면 조례로 정하도록 하는 것 - 맡기는 것이 더 바람직하며, 중앙의 결정을 강조하는 것은 지방정부에 대한 불신에 기초한 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다.

## 인적 자원의 동원권 제약

### 1) 부단체장의 임명

부단체장은 당해 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘·감독하는 역할을 수행한다. 더욱이 선거에 의해 임명되는 자치단체장의 정치적 성격에 대하여 부단체장은 전문 행정가로서 자치단체장을 보좌하는 관리적 성격이 강하다. 그러므로 부단체장은 자치단체장과 공무원 사이의 연결 역할을 하며, 자치단체장이 주민에게 약속한 사항을 행정적으로 실천하는 데 차질이 없도록 하는 중요한 기능을 수행한다.

그러나 현행 지방자치법에서는 광역자치단체의 경우 부단체장을 원칙적으로 국가공무원으로 임명하도록 하고 있으며 그 권한은 대통령에게 부여하고 있다(제101조).<sup>5)</sup> 비록 시·도지사의 제청을 거치도록 하고 있으나 국가공무원이 자치단체장의 관리자로서의 기능을 보좌하게 되는 부자연스러운 결과가 나타난다. 뿐만 아니라 인사위원회나 지방공무원교류협의회와 같은 지방공무원과 직접 관련되는 기구에서 국가공무원이 그 이해를 대변하게 되는 경우도 생긴다.

그렇기 때문에 부단체장은 원칙적으로 지방공무원으로 임명하도록 하여야 하며, 중앙정부와의 관계에서 필요하다면 지방자치단체의 요청에 의하여 국가직 부단체장을 추가로 임명하도록 제도를 개선하여야 할 것이다.

기초자치단체의 경우도 부단체장을 일반직 지방공무원으로 임명하도록 하였으나 그 직급을 대통령령으로 정하도록 함으로써 자치권을 제약하고 있다. 즉, 각 지방자치단체가 규모나 광역·기초 여부에 상관없이 대등한 지방정부인 것과 마찬가지로 자치단체장과 부단체장은 그 지위대로 자치단체를 대표하는 기관이다. 따라서 그 직급을 어떻게 할 것인가는 독자적으로 결정할 사항이지 다른 정부에 의해 지위가 정해지고 그에 따른 대우가 결정될 사항이 아니므로 개선되어야 한다.

### 2) 임용시험의 실시

5) 경우는 1998년 6월 30일 만료되는 자치단체장의 임기까지는 일반직 국가공무원으로 부단체장을 임명하도록 하였으며, 그 이후에는 일반직 지방공무원으로 임명하도록 하였다.

지방자치단체에서 인력동원에 중요한 절차는 외부 인력을 선발하는 과정이다. 각 지방자치단체는 자신들이 필요로 하는 특징 있는 인력을 선발할 수 있는 과정을 잘 운영하여야 유능한 인적 자원을 활용할 수 있다. 그런데 우리나라에서는 이 선발과정이 모든 자치단체에 획일적으로 정해짐으로써 자치단체의 필요를 반영할 수 없도록 되어 있다.

먼저 선발과정에 대해서 보면 지방공무원임용령에 자세히 규정되어 있는데 임용시험의 단계, 필기시험 중심의 선발방법과 각 단계의 필기시험의 유형, 시험과목, 합격자 결정 방법 등이 정해져 있기 때문에 각 자치단체는 자신들이 필요로 하는 능력을 효과적으로 평가하기가 어렵다. 따라서 각 자치단체가 나름대로의 방법과 기준에 의해 필요 인력을 선발하도록 하여야 할 것이다.

신규임용시험의 실시권도 5급 이상 공무원은 내무부 장관 또는 교육부 장관에게 주어졌으며, 6급 및 7급 공무원에 대해서는 시·도 인사위원회에게 권한이 주어져 있고, 8급 및 9급 공무원에 대해서만 당해 지방자치단체 인사위원회에게 실시권한이 부여되어 있다. 이는 고위직으로 올라갈수록 중앙집권적인 시험실시권을 부여함으로써 중앙정부와 지방정부간에 계층성이 강조됨을 알 수 있다. 비록 신규임용시험이 임용권자의 요구에 의하여 실시되지만, 각 자치단체가 그 시기를 맞추어야 하기 때문에 시기 선택의 신축성이 없어지게 되며, 특히 기초자치단체에서 5급 공무원을 선발하고자 할 때에도 직접 중앙정부에 시험실시를 요청하는 것이 아니라 시·도지사를 경유하도록 함으로써 계층성을 더욱 분명히 하고 있다. 이는 각 자치단체가 필요한 인력을 필요한 시기에 독자적으로 선발할 수 있도록 개선되어야 하며, 중앙정부나 광역자치단체의 개입은 각 자치단체로부터 요청이 있을 때에 한하는 것으로 제한해야 할 것이다.

### **적재적소 배치를 위한 권한의 제약**

현재의 지방공무원제도에서 보직에 관한 권한은 지방자치단체장에게 부여되어 있다. 지방자치단체에게는 보직의 기준이 되는 직제를 제정하는 권한이 부여되어 있으므로 자치단체장은 인력의 배치에 관한 자치권을 가지고 있다.

그러나 특정 직위를 특정 직급에 배치하는 것은 직제에 의하여 가능하지만, 그 직위를 어떤 계급에 정급할 것인가 하는 것은 앞에서 본 바와 같이 지방공무원임용령에서 규정하고 있으므로 자치단체장이 나름대로 정할 수가 없다. 또한 승진의 절차와 방법에 대해서도 지방공무원법과 지방공무원임용령에 정해져 있으므로 자치단체에는 직위 간 권한의 배분에 있어서 자신들의 필요를 반영할 수 있는 방법이 없다.

공무원을 적재적소에 배치하는 수단인 전직과 전보에 있어서도 지방공무원법과 임용

령에 그 원칙, 절차, 방법, 제한조건 등에 관해서 모두 규정해 놓음으로써 자치단체장이 관리상 필요에 의해 신속적인 인력관리를 할 수 있는 가능성을 봉쇄하고 있다.

## 보상 및 징계수단의 제약

지방공무원의 근무 의욕을 고취시키기 위한 적절한 수단의 구비에 있어서도 지방자치단체장은 법령에 의해 심각하게 구속받고 있다.

### 1) 평가체계

공무원의 직무수행에 대한 평가는 그의 능력을 파악하고 적재적소에 배치하기 위한 주요 수단이 된다. 그러므로 각 자치단체뿐 아니라 자치단체 내에서도 각 부서별로 자신들의 직무에 맞는 평가요소와 기준을 개발하여 운영하여야 적절한 평가가 이루어질 수 있다. 그러나 우리나라의 지방공무원제에서는 지방공무원임용령 및 지방공무원평정규칙에서 평정의 시기, 방법, 평정요소, 점수배분 등 평정에 관한 모든 사항이 규정됨으로써 자치단체의 독자성이 개입될 여지가 없도록 하였다. 그 결과 평정의 주요 수단인 평정표가 획일적으로 적용될 뿐 아니라 각 자치단체와 각 부서에 공통적으로 적용되어야 하기 때문에 그 내용이 지나치게 포괄적이고 평정자의 주관적 판단에 의해 좌우될 수밖에 없도록 구성되어 있다.

또한 평정결과의 활용에 대해서도 지방공무원임용령에 승진에 반영될 점수 비율을 정해놓음으로써 자치단체가 나름대로 활용할 수 있는 가능성을 제약하고 있다. 뿐만 아니라 평정규칙에는 동점자의 경우 누구를 선순위자로 할 것인가까지 규정함으로써(제 30조), 자치단체에서 어느 요소를 공무원의 능력으로 중요하게 평가할 것인가 하는 것을 판단할 수 있는 여지도 남겨놓지 않고 있다.

### 2) 보수체계

지방공무원에게 지급되는 보수에 대해서도 대통령령과 내무부령으로 정해놓음으로써 각 자치단체가 실정에 맞는 보수체계를 운영하지 못하도록 하였다. 이것은 각 자치단체가 획일적인 제도를 운영하는 것을 전제로 하는데, 이 때문에 모든 자치단체는 동일한 분류체계에 의해 공무원제도를 운영해야 하고, 각 직위의 임용조건을 동일하게 유지하여야 하는 제약을 가하게 된다.

뿐만 아니라 자치단체장이 공무원의 근무 의욕을 고취시키는 데 보수라는 중요한 수단을 활용하지 못하도록 함으로써 주요한 관리수단을 박탈하고 있다. 현행 법령에서는 특별상여수당이 공무원의 업무실적을 높이는 데 활용될 수 있는 유일한 수단인데,

이것도 그 인원과 지급액의 범위를 지방공무원수당규정에 정해놓음으로써 제약을 가하고 있다.

이러한 보수체계의 획일화는 특히 각 자치단체의 상황을 전혀 고려하지 않은 것이다. 공무원의 보수는 자치단체의 관리에 들어가는 경비로써 자치단체의 형편에 맞게 책정될 수 있어야 하며, 그 규모의 적정성은 지역주민과 그를 대표하는 지방의회에서 판단할 문제이다. 그러나 현행 법령체계에서는 이를 중앙정부에서 결정하여 주기 때문에 자치단체는 그 능력에 상관없이 일정한 규모의 인건비를 지출해야 한다. 더욱이 지방자치단체의 정원 결정까지 법령에 의해 정해지기 때문에 지방자치단체의 인건비는 완전히 자신의 책임에서 벗어난 경직성 경비의 성격을 띠게 되며, 상대적으로 중앙정부는 이를 보전해주어야 할 책임을 갖게 된다.

또한 각 공무원의 직무수행상 특성에 따라 지급되어야 할 수당까지 법령으로 정해놓음으로써, 운영의 신축성을 저해하고, 자치단체의 특성을 반영하지 못하도록 하고 있다.

### 3) 징계 및 소청체계

징계는 지방공무원의 잘못된 직무수행에 대하여 제재를 가함으로써 보다 나은 직무수행을 유도하기 위한 제도이다. 지방공무원 징계 및 소청규정에는 징계의 의결을 자치단체별로 위원회를 구성하여 하도록 함으로써 공무원의 권익을 저해하는 징계가 신중히 결정되도록 하고 있다. 그런데 동 규정 제2조에는 징계사건의 내용이 중대하거나 공정한 의결을 기대할 수 없다고 인정될 경우 자치단체장이나 해당 기관장은 상급자치단체 또는 그 기관이 소속한 자치단체에 설치된 위원회에 징계의결을 요구할 수 있도록 하였다. 이는 징계를 포함한 모든 인사관리의 최종 책임자인 자치단체장으로부터 징계라는 관리활동이 면제되도록 함으로써 자치단체장의 직무유기를 유도하는 성격이 강하다. 지방공무원의 징계의결은 해당 자치단체 내에서 완수되도록 하여야 할 것이다.

소청은 지방공무원이 받은 불이익에 대하여 이의를 제기하고 침해받은 권익을 구제받을 수 있도록 하는 제도로써, 공무원을 보호하기 위한 것이다. 그러나 한편으로는 공무원에 대한 징계에 있어서 자치단체장의 권한행사의 정당성을 판단하는 절차이기도 하다. 현행 법령체계에서는 기초자치단체는 소청심사위원회를 운영하지 못하도록 함으로써 자치단체장의 징계권 행사라는 관리활동이 다른 지방정부에 의해 판단받도록 하고 있다. 이는 자칫 자치단체장의 정책방향에 반하는 공무원의 행태를 지나치게 보호함으로써 효과적인 직무수행을 방해할 수 있으므로 개선되어야 할 것이다.

## 기타

### 1) 지방공무원의 교육훈련에 관한 권한

현행 지방공무원제도에서는 지방공무원의 교육훈련의 책임을 자치단체장에게 부과하고 있다. 그러나 지방공무원교육훈련법에 교육훈련의 실시에 있어서 기본 지침의 수립은 내무부 장관 또는 교육부 장관에게 그 권한을 부여하고 지방자치단체의 교육훈련계획에는 이를 반영하도록 의무화함으로써 지방공무원의 교육훈련에 일차적으로 중앙정부에서 판단하는 수요를 반영하도록 하고 있다. 이는 전국적으로 필요한 공무원의 훈련요구를 반영한다는 의의가 있으나, 지방공무원의 능력발전을 위한 수단이 중앙정부의 정책수단화하는 문제점이 있다. 또한 교육훈련의 종류, 방법, 그에 필요한 경비에 관한 사항 등이 법령에 규정되어 있으며, 교육훈련계획은 내무부 장관 혹은 교육부 장관에게 보고하도록 함으로써 자치단체의 자치권을 제한하고 있다.

교육훈련제도는 기본적으로 각 지방자치단체가 자체 공무원의 능력을 향상시키기 위한 것이다. 따라서 그 내용이나 방법 등은 전적으로 자치단체의 필요를 반영할 수 있어야 한다. 만약에 전국적인 필요에 의해 지방공무원들이 공통적으로 갖추어야 할 능력이 중앙정부에 의해 요망된다면, 이는 중앙정부가 지방정부에 협조를 구하거나, 그 사항에 관하여 특별히 협력을 요구할 수 있는 예외적 조치로 인식되어야 할 것이다. 훈련지침이나 계획의 작성에서부터 중앙정부가 통제권을 행사하는 것은 자치단체의 특성에 맞는 지방공무원의 능력향상이라는 취지에 맞지 않는 것이다.

### 2) 지방공무원 인사기록, 인사통계 등

인력관리에 활용되는 각종 기록 및 서식, 통계작성의 서식과 절차 등에 관해서도 대통령령으로 규정되어 있다. 각 자치단체에서 활용하는 서식을 통일함으로써 자치단체간에 공통적인 인력의 활용에 도움을 준다는 의의는 인정할 수 있으나, 이를 의무적으로 강요하는 것은 문제가 있다. 인사기록 및 통계가 자치단체에서 효과적인 인력관리를 위해 필요하다면 이는 일차적으로 자치단체의 요구를 반영할 수 있는 것이어야 하며, 이 원리에 따른다면 각 자치단체는 공통의 기록과 서식보다는 특성에 맞는 차별된 서식과 기록을 활용하는 것이 더 자연스럽다. 그러므로 공통의 기준의 마련은 권고 사항이지 의무 사항이 되어서는 안되며, 그 운영도 자치단체간의 합의에 의해 시행되도록 하여야 할 것이다.

### 3) 인사교류

지방자치단체간에 인사교류는 지방자치제가 실시됨으로써 대두된 새로운 문제이다.

이전에는 모든 지방자치단체가 형식적으로는 독립된 자치단체이지만 실질적으로 중앙 정부의 일선기관으로서의 역할에 머물렀었다. 따라서 모든 지방공무원은 한 부처에 소속된 공무원처럼 관리되었기 때문에 중앙과 지방간 그리고 지방자치단체간에 인사 교류도 조직 내부에서의 부서 변경처럼 장애가 없었다.

그러나 지방자치제가 실시됨으로써 각 지방자치단체가 별개의 정부로 존재하기 때문에 인사교류는 특별한 절차를 필요로 한다. 지방공무원인사교류규칙은 이러한 필요에 의해 교류협의회 구성과 같은 절차를 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체장의 인사권은 고유한 권한이므로 이를 침해할 수 없기 때문에 협의회의 결과가 자치단체장을 구속하지 못한다. 따라서 이 규칙은 그 실효성이 없는 규정이 되었다.

지방자치의 원리상 자치단체장의 인사권에 반하는 강제적인 인사교류를 실시할 수는 없다. 그러므로 자연스럽게 못한 교류규정을 만들어 형식적으로 각 자치단체를 구속하면서도 실제적 효과가 없는 법체계를 운영하기보다는 차라리 각 자치단체가 자율적 기준을 만들고 스스로의 필요에 의해 교류가 가능한 자치단체끼리 자신들의 기준에 의해 자발적 교류를 하도록 하든가, 아니면 개방적 인사제도의 운영을 통하여 모든 직급에서 외부 인력의 충원을 가능하도록 함으로써 공무원의 자치단체간 이동을 원활히 하는 것이 더 효과적인 방법이 될 것이다.

## 2. 정부간 갈등의 문제

이상에서 지적한 사항들은 우리나라에서 지방자치제도를 시행하면서 지방정부간에 갈등의 사례로 실제 나타났었다. 언론에서 두드러지게 나타난 사례를 중심으로 살펴보면 아래와 같다.

### 대전시 유성구의 갈등 사례

1995년 8월 대전광역시 유성구에서 구청장의 공약사업 실천을 위해 관내 초등학교 급식사업에 예산을 지원하는 문제로 내무부와 유성구 사이에 갈등이 일어났다. 내무부는 지방자치단체가 임의로 교육예산을 지원하는 것은 불법이라며 제동을 걸었다. 내무부의 논리는 '재정형편이 다소 나은 자치단체가 교육예산을 별도로 지원할 경우 국가의 교육예산 지원이 늘지 않아 형편이 열악한 지자체들에 재정 압박이 우려된다'는 것이었고, 당시의 법체계상 '지방자치와 교육자치는 별개이며 자치단체 일반회계에서 교육비 지원은 불법'이라는 견해를 각 시도와 교육청에 전달했다.

갈등이 진행되는 가운데 구의회에서는 추경예산을 통하여 처음에 1차 지원분 5억여

원을 승인했으나, 담당 공무원들이 내무부의 규정 위반이라는 해석에 따라 집행을 거부하였다. 따라서 구의회에서는 2차 지원분 8억여 원의 예산편성을 전액 삭감하였으며, 1차 지원분의 집행계획서를 제출해야 2차 지원분을 승인하기로 결정하였다. 이에 구청장이 담당 부서에 집행계획서를 작성하여 제출하도록 명하였으나, 이 역시 제출하지 않아 승인을 받지 못했다.

유성구청장은 이에 대해 책임을 물어 담당부서장인 문화공보 실장을 직위 해제시키라고 총무국장에게 지시했다. 그러나 총무국장과 부구청장 등 간부들은 ‘법률상 안되는 일을 시키고 말을 듣지 않는다고 목을 자른다면 행정은 엉망이 된다’는 이유로 구청장의 지시를 이행하지 않았다. 또한 문화체육계장 등 계장급 공무원 6명을 인사조치(보직변경)하라는 구청장의 지시에 대해서도 전보제한규정에 어긋난다는 이유를 들어 인사위원회에서 부결시켰다. 이에 대해 구청장이 단독으로 인사처리를 하였으며, 대전시장에게도 부구청장과 총무국장의 경질인사를 요구했다. 이러한 인사조치에 대하여 대전시는 구청장의 인사조치가 법규를 위반하였는지에 대하여 검토하는 등 변경을 위하여 압력을 가하였으며, 간부의 경질요구에 대해서는 인사규정과 법제처의 유권해석에 따르겠다는 입장을 보였다.

이러한 갈등은 12월 법제처에서 ‘학교급식법상 급식후원에 대한 예산지원은 가능하다’는 유권해석을 내림으로써 구청장의 결정들이 인정되었다.

## 경기도 군포시의 갈등 사례

1995년 7월 군포시는 쓰레기 소각장의 건설부지 선정으로 관내 지역끼리 첨예한 갈등을 겪었다. 이 과정에서 청소계장이 TV와의 인터뷰에서 ‘산본소각장 건립 백지화에 반대한다’고 의견을 밝혔다. 이에 대하여 시장은 직무상 명령불복종을 이유로 1개월 감봉처분조치를 내렸다.

그러나 경기도 소청심사위원회는 ‘당시 TV인터뷰에서의 발언은 단순히 사견을 피력한 것으로 직무상 명령불복종으로 볼 수 없다’고 결정하여 군포시 인사위원회에 징계를 취소하도록 통보하였다.

## 서울시 강남구의 갈등 사례

1996년 2월 서울시와 강남구에 따르면, 1995년 서울시가 2건의 비리사건에 관련된 강남구 직원의 4명의 중징계를 요청했지만, 강남구는 이를 거부하고 훈계하는 데 그쳤다.

서울시에 따르면 1995년 9월 강남구 주택과 직원 2명이 수서택지지구 현장 토목감리 직원으로부터 40만원을 받는 것을 현장에서 적발하여 감봉 이상 중징계를 요구하였으며, 7월 감사원의 조사위탁으로 강남구 청담동 소재 아파트 건축허가 과정에서 구청 직원 3명이 고도제한 규정을 어기고 허가한 사실을 적발, 이들을 중징계하도록 통보했다. 또한 이들에 대해 시는 관용심사위원회를 개최, 이들 3명에 대해 '관용 불가'의 의견을 냈으나 구는 이를 받아들이지 않았다.

강남구는 '지방자치법상 징계권과 징계 경중의 판단은 구청장의 권한'이고 '구 자체 조사 결과 시의 조사내용이 사실과 달라 징계수위를 낮추었다'고 밝혔다. 그러나 시에서는 '관련자 비리는 감봉 이상의 중징계에 해당하는 사항'이라며 '강남구의 징계행위는 명백한 직원 과보호'라고 지적하였다.

### 대구시 남구의 갈등 사례

대구광역시에서는 1996년 3월 6급 이하 직원 282명에 대해 승진 및 전보인사를 실시하면서 1월에 본청이 내정한 구의회 사무국장 임명을 거부한 남구청을 인사교류 대상에서 제외하였다. 이 때문에 시청으로의 전입시험에 합격한 남구청 직원 4명과 기술직 승직자 4명이 전출 및 승진을 못하는 사태가 발생하였다.

대구시의 이같은 조처는 동년 1월 20일자로 5급에서 4급으로 직급이 상향 조정된 구의회 사무국장에 4급인 시청과장을 내정했으나 남구청이 시의 방침을 거부하고 구청 자체에서 승진시킨 데 따른 것이다.

### 경기도 성남시의 갈등 사례

1996년 4월 성남시에서는 부시장이 성남시의 '장학생선발 심의위원회' 회의 주재를 거부하면서 문제가 발생하였다. 성남시의 장학사업은 시장의 선거공약 사업으로서, 기존에 조성되어 있던 1백억 원에 추가로 시 예산으로 2백억 원을 더 조성하여 그 이자로 불우한 환경의 학생들에게 장학금을 지급한다는 것이다. 이 예산편성은 성남시의회 상임위.예결위의 심의를 거쳐 본회의에서 통과된 것이다.

그러나 장학금 지급 예정일을 3일 앞둔 4월 12일 국가공무원인 부시장이 '성남시의 재정 형편을 무시한 무리한 장학사업을 반대한다'며 회의 주재를 거부하였다. 이에 시장은 부시장의 회의 참석을 금지하였고, 부시장은 이에 반발하여 시청사에서 무단으로 나가버렸다.

이후 시장은 내무부와 도에 부시장의 교체를 요청하였으며, 도에서는 장학기금 조성이 부적절한 재정운용이라고 지적, 시장에게 시정권고조치를 내렸다. 이러한 도의 개입에 대하여 경기도 내 31개 단체장들은 경기도의 개입은 '지방자치단체의 고유권한인 예산편성권에 대한 침해'라면서 반발하였다.

## 사례에 나타난 문제점과 그 의미

이상의 사례들은 나름대로 정책문제에 대한 배경이 있지만, 이를 인사행정의 측면에서 보면 현행 법체계가 자치단체장의 효과적 정책집행을 위한 인력관리를 어렵게 하며, 또 예상되는 문제나 발생한 문제의 해결에 있어서 자치의 원리를 위배함으로써 오히려 해결을 어렵게 한다는 것을 나타내 준다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

### 1) 주민에 대한 책임 수행에의 장애

지방자치는 지역의 문제를 지역 스스로 해결하자는 제도이고, 자치단체장은 지역의 문제에 대하여 주민들에게 일정한 정책공약을 제시한 뒤 그 집행의 권한과 책임을 부여받아 선거로 임명되는 것이다. 그러므로 자치단체장은 지역 주민의 의사를 대표하는 것이며, 또 자신의 공약을 성실히 실천해야 할 책임이 있다. 자치단체장이 성실히 공약을 실천하기 위해서는 지방공무원들이 집행기능을 성실히 수행해야 한다.

그러나 위의 사례 중 유성구와 성남시, 그리고 사안을 판단하기에 따라서는 군포시의 사례도 지방자치단체의 집행업무를 담당해야 할 공무원들이 단체장의 정책적 의지를 제대로 뒷받침하지 않음으로써 문제가 확산된 것이다. 더욱이 이러한 불복종이 제도적 근거가 있기 때문에 갈등의 소지가 더 컸다. 즉, 공약사업을 효과적으로 집행하기 위한 인사조치에 대하여 각종 법규의 내용을 이유로 제동을 거는 것이 가능하기 때문에, 지방정부의 운영권을 주장하는 자치단체장과 법령을 근거로 이를 통제하려는 중앙정부나 광역자치단체, 그리고 그 사이에서 불복종의 행태까지 보이는 공무원 사이에 갈등이 발생할 수밖에 없는 것이다.

이러할 경우 지방자치단체장이 현행 법체계를 이유로 하여, 주민들에게 약속한 공약사업을 실천하지 않거나 혹은 비효과적인 지방정부 운영을 한다고 하여도 이에 대한 책임을 물을 수 없다. 유성구의 학교급식정책이나 성남시의 장학사업 같은 것은 그 타당성에 대한 문제는 차치하고, 자치단체장이 현행 법체계를 이유로 주민들과의 약속을 이행하지 않을 경우에도 자치단체장에게는 책임을 물을 수 없는 것이며, 공약에 의한 주민의 판단이라는 선거제도의 기본적 가치가 흔들리게 되는 것이다.

그러므로 자치단체장의 인사조치에 대하여 법령을 이유로 중앙정부나 광역자치단체가

개입하거나, 공무원들이 불복종할 여지를 만들어두는 것은 적절하지 못하다. 공무원들에게는 일단 복종의 의무가 강조되도록 하여야 할 것이며, 자치단체장의 정책사업의 타당성은 지역주민과 지방의회가 판단하도록 하여야 한다. 그리고 정책집행 과정에서의 적법성은 인사법령과 같이 지방자치단체장의 관리행위를 규정한 법규가 아니라 정책 사안 자체에 대하여 규정한 법규에 따라 법원에서 판단하도록 하여야 한다.

## 2) 지방공무원의 임용에 대한 장애

단체장의 전보조치가 제약을 받은 대전시 유성구의 사례나 자체 승진을 빌미로 전출 및 승진에 장애를 받은 대구시 남구의 사례는 정책적인 문제를 떠나서 지방자치단체장의 정상적인 인사조치가 법규 또는 관행에 의해 비정상적인 결과를 낳는 문제를 보여준다.

앞에서 설명하였듯이 적재적소의 배치는 효과적 인력관리를 위해 관리자에게 요구되는 사항이다. 그러므로 유성구의 사례는 갈등이 개입된 경우가 아니더라도 관리자가 부하 직원을 자신의 판단에 의해 직무에 배치할 경우에 현행 법규에 의해 부하 직원의 반발이 있을 수 있다는 가능성을 보여주고 있다. 만약에 법령에 규정된 전보제한 조치가 지방자치단체장의 인사권 남용을 방지하기 위한 것이라고 하더라도 그 판단은 지방자치단체 자체에 맡겨야 옳을 것이다. 중앙정부에서 획일적으로 일정 기간을 정하여 관리자인 자치단체장의 인사조치를 제한할 수 있도록 한다면, 이것이야말로 오히려 지방자치제에 있어서 중앙정부의 월권이라고 보아야 할 것이다.

대구시와 남구의 사례는 관행적인 인사교류와 지방자치의 원리 사이에 갈등이 발생할 수 있음을 보여주는 것이다. 즉, 각 지방자치단체에서 상위직으로의 승진은 지방자치단체의 고유한 판단에 의해 시행되는 것이 원칙임에도 불구하고 상급자치단체에서 개입할 것을 예정하고, 그 예정대로 안되었을 경우 다른 인사조치에도 영향을 미치는 상황이 나타나는 것이다. 이것은 인사행정 특히 승진이 책임자를 선발하기보다는 빈 자리에 대하여 지방정부간에 적체 인력의 해소라는 차원에서 교환이 이루어지도록 하는 수단으로 작용할 우려를 낳게 한다.<sup>6)</sup> 그러므로 이러한 인사관행은 조속히 시정되어야 하며, 각 자치단체의 자율적 인사권을 강화하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

6) 사이의 기능적 필요에 의해서라기보다 인력순환의 차원에서 교환식 인사교류가 행해지는 경우가 많이 있다. 경기도 공무원과의 인터뷰에서도 도와 기초자치단체 사이에 상호 교환식의 인사교류가 자연스럽게 행해진다는 사실이 나타났다. 예를 들어 도에서 승진 시켜야 할 인원에 비해 자리가 없을 경우, 마땅한 자리가 비어 있는 기초자치단체에 인사조치를 하는 대신, 그 기초자치단체에서도 도에 그에 상응한 인사조치를 할 수 있도록 하는 것이다. 이는 승진이 능력 있는 인력에게 적절한 권한과 책임을 부여하는 것이 아니라, 지방정부간에 편의상 인력교류를 이용하는 것으로서 제도 본래의 목적에 부합되지 않는다.

## 제5장

---

### 외국의 지방공무원제도

## 외국의 지방공무원제도

외국의 지방공무원제도를 보면 각 자치단체가 개별적으로 공무원제도를 운영하는 경우와 중앙에서 통일적 기준에 의해 통제를 하는 경우로 대별할 수 있다. 전자의 대표적인 예는 미국이며, 후자의 예는 일본이다.

미국의 경우 지방정부의 인사행정을 규율하는 법적 기준은 주법州法, state statutes 이나 자치단체의 헌장local charters, 조례ordinances 등이며(ICMA, 1975 : 2), 각 자치단체는 이러한 기준에 따라 나름대로의 인사행정을 실시하고 있다. 그렇다고 해서 자치단체간에 어떤 일관성이 없이 각각인 것은 아니며, 연방공무원법이나 표준공무원법The Model Civil Service Law<sup>7)</sup>과 같이 인사행정상의 기본 원칙 또는 표준 유형을 제공하는 기준이 있다. 그러나 이러한 법률들이 강제적으로 각 자치단체를 규제하지는 않으며, 각 자치단체가 표준적으로 제시된 기준에 따르는지의 여부는 자치단체의 재량에 속한다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

미국 인사행정의 발전과정을 보면, 연방정부에서의 법률상 변화가 그대로 지방정부에 적용되는 것은 아니며, 심지어 오늘날에는 인사행정상의 기본적인 원칙이 되어 있는 실적주의의 원리를 도입하기 위하여 인사위원회를 설치하였을 때에도 여러 주정부를 비롯한 각 지방자치단체에 같은 유형의 기관이 설치될 때까지는 상당히 많은 기간이 걸렸다(Stahl, 1983 : 36 ~ 38). 이것은 1978년의 개혁공무원법Civil Service Reform Act이 연방정부에서 실시되었을 때에도 마찬가지인데, 많은 지방정부가 이 법의 내용에 따라 그 자치단체의 조례를 개정하였고, 그 이전에도 위에서 언급한 표준 유형을 채택하는 경우가 많았지만, 이것이 강제적으로 이루어진 것은 아니다. 각 자치단체는 공무원을 임용하는 절차나 인사행정을 주관하는 인사기관의 구성방식, 권한, 공무원에게 인정하는 권리 등에 있어서 자율권을 가지고 나름대로의 규정에 따라 실시하고 있다.<sup>9)</sup>

그러므로 미국에 있어서 연방공무원을 규율하는 법률이나 기준은 지방자치단체에 대

7) 정부인사제도에서 실적제가 확산되는 것을 목적으로 하는 시민단체인 전국인사제도연맹National Civil Service League에서 제안한 표준적인 공무원법이다.

8) 지방정부의 인사제도 개선을 위하여 연방정부에서 보조금을 지급할 수 있도록 1970년에 지방정부인사제도개선법The Intergovernmental Personnel Act이 제정되었다. 이 법에서는 보조금지급을 위한 조건으로 개선방향이 연방정부에서 제시하는 원칙에 상응할 것과, 중앙인사기관이 기술적 조언을 제공할 수 있도록 하는 내용을 규정하고 있다.

9) 간단한 예를 들어 보면, 서로 인접해 있는 LA시와 Pasadena시의 경우 임용절차에 관한 규정에 있어서 차이가 난다. 양 시가 임용과정에서 시험제도를 활용하는 것은 같으나 LA시에는 승진시험에서 경력에 의한 가산점이 아주 적은 비중이나마 부여되어 있는 반면에 (Sec. 4. 10~4. 11) Pasadena시에서는 이러한 규정이 없다. 임용후보자 명부의 유효기간도 LA시는 통상 2년을 인정하며, 기간의 연장권한이 인사위원회에 있는 데 비해서(Sec. 5. 5) Pasadena시에서는 1년을 인정하며, 기간의 연장권한도 인적 자원국장에게 속한다(Subject 2. 15. II). Rules of the Board of Civil Service Commissioners of City of Los Angeles(1991), Manual of Personnel Rules Practices & Procedures of City of Pasadena(1992) 참조.

하여 모델로서의 의미가 강하다고 할 것이다. 그러나, 다른 법률에 의하여 인사행정에 관한 내용이 강제될 경우 자치단체의 공무원제도는 이에 따라 규제를 받는데,<sup>10)</sup> 이에 의해서는 공공 부문뿐 아니라 민간 부문도 규제를 받는다.

일본은 국회에서 제정한 지방공무원법을 운영하고 있으며, 이것은 모든 지방자치단체를 무차별적, 강제적으로 규제한다. 일본의 지방공무원법에는 지방공무원에 관하여 이 법의 규정이 종래의 법이나 조례, 지방공공단체의 규칙보다 우선한다고 정하고 있다(제2조). 그러므로 일본의 각 자치단체는 지방공무원법에 정한 바에 저촉되지 않는 범위 내에서 인사행정에 관한 조례나 규칙을 만들어야 하는 것이다.

그러나 중앙에서 만들어진 법에 의해서 자치단체의 행정이 규제된다고 해서 각 자치단체에 자치권이 주어지지 않는 것은 아니다. 자치권의 정도는 법에서 허용하는 정도에 따라서 달라지는데, 일본의 경우 지방공무원법이 있음에도 불구하고 각 자치단체는 상당히 폭넓은 재량권을 허용받고 있다.<sup>11)</sup>

---

10) 있어서 차별을 금지한 평등고용법(Equal Employment Opportunity Act of 1972)의 적용을 예로 들 수 있다.

11) 일본 지방공무원법에서는 법률의 내용을 구체화할 필요가 있을 때에는 중앙정부의 행정명령이 아닌 지방자치단체의 조례에 의하도록 하고 있다. 그러므로 일본의 지방자치단체는 공무원의 채용방법, 승진의 기준, 급여의 수준 및 급여체계, 그리고 행정조직의 구성에 이르기까지 매우 다양한 범위 내에서 자율적인 인사행정을 실시하고 있다. 이에 관해서는 내무부 지방행정국(1990) 또는 坂田期雄(1989) 참조.

## 제6장

---

### 인사자치권 확립을 위한 개선

## 인사자치권 확립을 위한 개선

이상에서 본 바와 같이 우리나라의 지방공무원제도는 중앙정부에서 정한 법령이 지나치게 세밀하게 규정되어 있으므로 지방자치단체가 책임 있는 인력관리를 하기가 어렵고, 단순히 기계적인 법규 적용에 머물 수밖에 없다. 그러므로 지방자치단체가 자신의 책임하에 인력관리를 하고, 그를 통하여 지역의 행정수요에 맞는 정책을 집행하기 위한 수단을 확보하도록 하기 위해서는 무엇보다도 먼저 법체계를 개선하여 지방자치단체의 인사자치권을 확대하여야 할 것이다.

그런데 이 경우에도 크게 두 가지의 방향을 생각할 수 있다. 첫째는 모든 자치단체에 적용되는 통일적 기준을 폐지 혹은 최소화하고, 각 자치단체의 개별적 입법권을 인정하도록 하는 것이다. 대표적인 예로는 지방공무원법을 폐지하고, 필요한 사항을 조례로 정하도록 하는 것이다. 둘째는 일정한 규모의 통일적 기준을 두고 각 자치단체의 자치권을 최대한 확대하는 방법이다. 예를 들어, 지방공무원법을 그대로 두되, 행정명령에 위임한 사항을 모두 조례로 위임하거나, 대폭 축소하고 조례위임을 확대하는 것이다.

아래에서는 각각의 방향에 대한 장단점과 함께 구체적으로 법규의 내용을 어떻게 변경시켜야 할지에 대해서 논의하고자 한다.

### 1. 독립된 인사권의 부여

#### 예상되는 문제점과 그 해결책

이것은 각 지방자치단체가 자기 나름대로의 공무원제도를 운영하도록 허용하는 것이다. 따라서 지방자치단체간에 임용이나 교육훈련, 보수지급 등에 있어서 상이한 공무원제도가 나타날 수 있으며, 현재와 같이 전체적인 통일성을 유지하는 것은 불가능하다.

#### 1) 장점

이러한 제도의 개선은 무엇보다도 지방자치제의 원리에 부합한다는 규범적 장점이 있다. 지방공무원의 본래 임무가 자치사무를 자치단체의 경비로써 수행하는 것이기 때문에 반드시 모든 자치단체가 동일한 공무원제도를 운영할 필요는 없다. 오히려 각자의 특성에 맞게 독특한 지방공무원제도를 운영하는 것이 이론적으로 더 바람직하

다.12)

## 2) 예상되는 문제점

이에 반하여 오랫동안 지속되어 온 단일집단식의 관행에 의한 반발이 있을 수 있다. 더욱이 현재의 지방공무원들은 대부분 지방자치제도가 실시되기 이전에 공무원으로 임명되었으므로, 자치단체간의 상이한 제도나 보상을 받아들이기가 쉽지 않을 것이다. 또한 자칫 지방자치단체의 재정력에 따라 유능한 공무원을 확보할 수 있는 능력에 차이가 남으로써 인적 능력까지 불균형이 심화되는 현상이 발생할 수 있고, 자치단체간 혹은 중앙과 지방의 인력교류의 필요성이 있을 때 직무에 대한 공통적인 기준이 없으므로, 장애가 생길 수 있다.

## 3) 문제점에 대한 대안

첫째, 현재 지방공무원들의 반발에 대하여는 당장 가시적인 해결책을 마련하기가 어렵다. 이미 법에 의하여 신분보장도 되어 있고, 각 자치단체의 비차별성을 전제로 하고 임용되었기 때문에 제도가 바뀌었다고 해서 당장 공직을 떠나게 할 수는 없다. 그러나 장기적으로 이들은 정해진 기한이 되면 공직을 떠나게 되고, 새로이 지방자치제가 실시된 이후에 충원되는 공무원들이 있기 때문에 이런 관점에서 제도의 개선을 모색해야 한다. 기존에 충원된 공무원들의 이해관계 때문에 제도의 개선을 미룬다면, 앞으로 충원되는 공무원들에 대해서도 동일한 입장에서의 문제점이 계속되고 인사자치권은 확립되기 어렵기 때문이다.

다만 일정 기간을 정하여 공무원들 스스로 새로운 제도에 따른 공무원제도에 따를 것을 인정하거나, 다른 지방자치단체로 진출하거나, 공직을 떠나도록 선택의 기회를 부여할 수 있다. 이 때 다른 지방자치단체로 진출을 희망하는 공무원은 자치단체간의 인력교류의 문제가 발생하는데, 일단 그 범위는 광역자치단체 내로 한정하여야 할 것이다. 기초자치단체간의 인력교류에 있어서는 상호 협의에 의하도록 하여야 할 것이다. 그러나 어떠한지 현재 공무원에게 제도변화로 인한 불만이 있다고 하더라도 그것을 다 해소할 수는 없음을 인정해야 한다.

둘째, 지방자치단체간의 인력간 불균형, 특히 재정력의 차이로 유능한 인력을 확보할 수 있는 능력간의 불균형 문제는 시장의 원리를 활용하여 해결하여야 할 것이다. 즉, 각 지방자치단체의 공무원 수급은 자치단체가 제시하는 조건을 가격으로 하여 이루어질 것이며, 보다 나은 조건을 제시하는 자치단체에 유능한 인력이 많이 모일 것이다.

---

12) 들어 공무원을 신규채용하려고 할 경우, 외국과의 교류를 확대하려고 하는 자치단체는 관련 외국어시험의 비중을 높일 수 있을 것이다. 재정력이 취약한 지방자치단체는 공무원의 보수를 낮게 책정하되, 임용시험의 과목을 축소한다든지, 다른 혜택을 확대함으로써 필요한 인력을 확보할 수 있을 것이다.

그러나 인력이 많이 모이는 경우에는 공무원이 되기가 어려우며, 공무원이 된 후에도 원하는 경력발전이 쉽지 않다. 반면에 공무원 지원자가 상대적으로 적은 자치단체에서는 이러한 조건에서 유리하므로 그것이 지원자들에게 장점으로 작용할 수 있다. 뿐만 아니라, 단순히 보수나 금전적 조건이 아니라, 근무환경이나 다른 복지제도 등에 있어서 자치단체간에 다양한 조건이 제시되기 때문에 개별적 제도의 운영과 재정력의 차이가 반드시 인력의 불균형을 심화시킨다고 보기는 어렵고, 장기적으로는 균형을 유지하게 될 것이다.

그러나 단기적으로 문제가 심각할 경우에는 중앙정부 또는 기초자치단체에 대하여는 광역자치단체가 권유의 형식으로 개입할 수 있다. 즉, 다른 자치단체에 비하여 지나치게 유리한 혹은 불리한 조건을 제시하는 경우 이의 시정을 권고하고, 이를 받아들일 때 중앙정부에서 일정한 재정적·기술적 도움을 제공하는 것이다.<sup>13)</sup> 이는 현재와 같이 획일적 기준을 중앙정부에서 정하여 일방적으로 적용시키는 것과 구별되며, 선택권이 지방자치단체에 주어진다든 점에서 자치의 원리와 조화를 이룰 수 있다.

셋째, 인사교류의 제약에 대해서는 별로 문제가 될 것이 없다. 자치단체에 인사자치권을 부여할 경우 이들은 필요한 인력을 확보할 수 있는 자유로운 제도를 운영할 수 있기 때문에 굳이 인사교류를 통한 인력의 확보가 필요하지 않게 된다. 자치단체에 따라서는 모든 계층에서의 신규 임용 또는 인력 스카우트제도를 운용하는 경우도 있을 것이다. 이럴 경우 필요한 인력을 계층이나 시기상의 제약 없이 확보할 수 있으므로 인사교류의 필요성은 크게 줄어들게 된다. 공무원의 입장에서든 자기가 진출가고 싶은 자치단체에 대하여 그들이 원하는 조건이나 능력을 제시함으로써 신규 임용의 형식을 거쳐 현재보다 자유로이 옮겨갈 수 있다. 이 때 기존 근무에서의 경력에 대해서는 임용조건을 통해서 인정받을 수 있다.

현재와 같은 인사교류를 시행한다고 할지라도 직무의 내용에 따라 교류를 하면 자치단체간의 형식적 차이가 문제가 되지 않는다. 현재는 직무의 내용보다 공무원의 직위에 따른 형식 즉, 같은 직급끼리 혹은 직급의 균형을 맞추어, 예를 들어 광역자치단체의 6급과 기초자치단체의 5급의 교류를 한다. 그리고 직급간의 균형에 따라 보수나 직위의 모든 균형이 맞추어 진다. 그러나 직급을 맞추는 것과 직무의 내용상 필요 인력을 맞추는 것은 별개의 문제이다. 자치단체가 서로 다른 직급체계를 운영한다고 가정할 경우에도 A라는 자치단체에서 5급 공무원이 담당하는 정도의 일을 B라는 자치단체에서는 4급이나 6급 혹은 5-을급의 공무원이 수행할 수 있다. 이 때 양 자치단체에서는 그러한 형식상의 차이에도 불구하고 필요한 직무의 내용에 따라 실질적인 직무의 균형을 맞추어 인사교류를 할 수 있으며, 그에 수반되는 조건은 서로 협의에 의

13) 방법은 미국에서 활용된다. 미국에서는 연방정부에서 제시하는 정책모형을 채택할지는 지방자치단체의 권한에 속하는 것이나, 이것을 따를 경우 연방정부의 지원을 쉽게 받을 수 있도록 하는 것과 같은 방법을 활용한다(Stahl, 1983 : 47).

하여 정할 수 있다. 따라서 인사교류의 실질적 효용이 더 높아지게 된다.

## 법체계의 개선

지방자치단체에 독자적인 공무원제도를 운영할 수 있게 허용한다고 하더라도, 지방자치단체도 국가의 한 부분인 이상 자치단체의 규범간 혹은 국가운영의 기본적 조화를 위하여 공통적 기준을 전혀 인정하지 않을 수는 없다. 현재 우리나라에서는 지방자치법에서 지방자치제도의 기본 골격을 규정하고 있으므로, 지방공무원제도도 이 법에서 기본적인 원칙을 제시하는 것이 필요하다. 이 경우 지방공무원법, 지방공무원교육훈련법과 관계 시행령을 비롯한 행정명령의 다수가 폐지되고, 구체적인 규범의 제정은 조례나 규칙과 같은 지방자치단체의 입법활동에 의하도록 한다.

그러나 현재의 지방자치법의 내용도 지방자치제의 기본 원리에 배치되게 중앙의 과도한 통제를 규정하고 있는 경우가 많다. 이것이 전부 수정되어야 하나, 이 연구는 지방공무원제도의 개선에 관한 것이므로, 이에 직접 영향을 줄 수 있는 내용에 대해서만 고찰하고자 한다. 구체적인 개선 대안은 아래와 같다. 별도의 분류기준 없이 조문의 순서에 따라 개정되어야 할 부분과 그 이유를 제시하였다.

### 제15조(조례)

**현행** 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

**개정** 지방자치단체는 법령에 저촉되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

**이유** 단순히 '법령의 범위 안에서'라고만 규정할 경우 법령으로부터의 위임이 없는 경우에는 조례를 제정할 수 없다는 뜻으로 해석될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 자치권이 법령을 전제로 하지 않더라도 지역사무의 처리를 위하여 발휘될 수 있도록 개정하여야 한다. 만약에 조례의 제정이 법령의 존재를 전제로 한다면, 지방공무원제도의 운영을 위한 모든 규정이 반드시 법령을 전제로 해야 하기 때문에 지방자치단체가 독자적이고 특성에 맞는 제도를 조례를 통하여 규정화하기 어렵다.

### 제17조(조례와 규칙의 입법한계)

**현행** 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니된다.

**개정** 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니된다. 단 자치단체의 고유 사무에 해당하는 경우에는 그렇지 아니하다.

**이유** 각종 규제행정과 관련해서 광역자치단체와 기초자치단체의 조례나 규칙이 서로 다를 경우 국민생활에 불편과 혼돈을 초래할 가능성이 있다. 그러나 이 조항에 의하면 기초자치단체는 광역자치단체와 다른 내용을 규정한 조례나 규칙을 제정할 수 없다. 지방공무원제도와 같이 자치단체의 고유 사무인 경우에는 규범의 적용 대상이 다르기 때문에 서로 다른 내용이 규정된다고 하여도 문제가 없기 때문에 단서조항과 같은 개정이 필요하다.

#### 제21조(보고)

**현행** 조례나 규칙을 제정 또는 개폐하는 경우 조례에 있어서는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에, 규칙에 있어서는 공포예정 15일 전에 시·도지사는 내무부 장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 내무부 장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 다만, 시·도지사는 시장·군수 및 자치구의 구청장으로부터 받은 보고 중 내무부 장관이 지정한 사항이 있을 때에는 지체없이 이를 내무부 장관에게 보고하여야 한다.

**개정** 보고를 모두 통보로 고친다.

조문 끝에 단, 기간 내에 미통보하였을 경우에도 제정된 조례나 규칙의 효력은 유효하다는 단서조항을 첨부한다.

**이유** 지방자치단체의 조례나 규칙이라고 하더라도 지방자치단체의 사무집행이 중앙정부나 다른 지방자치단체와 전혀 별개의 것으로 이루어질 수 없는 한 그 내용을 상호 파악하고 있을 필요는 있다. 그러나 중앙정부와 각 지방자치단체는 상하관계가 아니라 대등한 협력관계로 보아야 한다. 그러므로 보고와 같은 상하관계의 표현은 잘못된 것이며, 통보의무를 규정하는 것이 더 바람직하다.

통보의무를 정하였다고 하더라도, 그것은 상호협력 차원에서 시행되는 것이므로, 그 형식성이 자치법규의 실제적 효력에 영향을 미쳐서는 안된다. 따라서 단서조항의 첨부가 필요하다.

#### 제82조(사무처 등의 설치)

- 현행** ① 시·도 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.
- ② 시·군 및 자치구 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 지방공무원으로 보한다.

**개정** 지방의회에 둘 수 있는 사무기구의 명칭에 있어서 광역자치단체나 기초자치단체의 구별을 없앤다. 구체적으로는 다음과 같이 개정한다.

- ① 지방의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무기구를 둘 수 있으며, 사무기구에는 직원을 둔다.
- ② 지방의회 사무기구에 두는 직원은 지방공무원으로 보한다.

**이유** 지방자치단체는 광역이나 기초의 여부에 상관없이 모두 독자적이고 동일한 지방정부이다. 따라서 광역이나 기초냐에 따라서 의회 사무기구의 명칭과 조직의 계층적 구분을 두는 것은 타당하지 않다. 오히려 그 결정을 각 자치단체가 자신들의 실정에 맞게 정하도록 자치권을 인정하는 것이 바람직하다. 만약 어떤 자치단체가 형편에 맞지 않게 과도한 규모나 상급 조직을 운영하려 한다고 하더라도, 그에 대한 판단과 제재는 중앙정부가 정한 규정이 아닌 지역 주민과 그들의 대표자인 지방의회 및 집행부의 결정에 따르도록 해야 할 것이다.

#### 제83조(사무직원의 정원과 임명)

- 현행** ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.
- ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.

**개정** ② 사무직원의 임용은 조례로 정한다.

**이유** 현행 법규는 지방의회의 직원을 단체장이 임명하도록 함으로써 그 관할권과 의회의 독립성에 대한 논쟁을 불러 일으키고 있다. 지방의회 사무기구의 직원을 누가, 어떻게 임명할 것인가는 자치단체의 고유 사무에 속하는 것이다. 따라서 이것은 조례로 정하도록 하는 것이 타당하다.

#### 제84조(사무직원의 직무와 신분보장 등)

- 현행** ① 사무처장, 사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의장의 사무를 처리한다.
- ② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에 정한 것을 제외하

고는 지방공무원법을 적용한다.

**개정** ① 사무기구의 장은 의장의 명을 받아 의장의 사무를 처리한다.

② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 조례로 정한다.

이유 사무기구의 조직계층상 종류를 규정해 놓을 필요가 없으므로 그 책임자를 법률로 구별할 필요도 없다. 또한 사무직원의 인사는 자치단체의 고유 사무이므로 법률의 적용을 받는 것이 아니라 조례로 정하도록 한다.

제101조(부지사·부시장·부군수·부구청장)

**현행** 이 조문은 부단체장의 정수定數와 직급에 관하여 규정한 것이다. 특별시는 3인, 광역시와 도는 2인, 시군구는 1인으로 범위를 정하였으며, 광역자치단체에는 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 부단체장을 임명하되, 그 직급은 대통령령으로 정하도록 하였다. 단 광역자치단체에서 부단체장이 2인 이상일 경우 대통령령이 정하는 바에 의하여 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하도록 하였다. 국가공무원인 부단체장은 시·도지사의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다.

**개정** ① 지방자치단체에 따라 부단체장의 정수定數 범위를 정한 것을 삭제하고 조례로 정하도록 한다.

② 부단체장의 임명에 있어서 국가공무원을 우선적으로 임명하도록 정한 것을 다음과 같이 개정한다. “지방자치단체의 부단체장은 지방공무원으로 보하되 그 직급은 조례로 정한다.”

③ 국가공무원인 부단체장의 임명절차를 규정한 내용을 삭제하고 다음과 같이 개정한다. “지방자치단체는 필요시, 내무부 장관과 협의하여 부단체장에 국가공무원의 임명을 요청할 수 있다. 국가공무원인 부단체장은 대통령이 임명한다.”

④ 기초자치단체의 부단체장의 임명과 직급에 관하여 규정한 것을 삭제하고 다음과 같이 개정한다. “지방자치단체의 국가공무원의 부단체장 임명 요청에 대하여 중앙정부가 반드시 임명해야 하는 것은 아니다. 또한 국가공무원인 부단체장에 대하여 지방자치단체장이 경질 또는 해임을 요구할 때에는 이에 응하여야 한다.”

⑤ 제5항과 제6항은 부단체장의 임무와 단체장의 유고시 그 직무를 대리하는 것을 규정하였다. 제6항에 다음과 같은 단서조항을 첨부한다. “부단체장이 다수일 때는 단체장의 임무 대리의 순서에 대하여 조례로 정한다.”

**이유** 부단체장은 단체장을 보좌하고 그 직무를 대리하며, 특히 정치적 특성이 강한 단체장을 행정적으로 보좌하는 역할을 수행한다. 그러므로 현재 국가공무원 중심으로 되어 있는 지방자치법의 내용은 자치단체의 자치권을 현저히 제약하는 것이다. 따라서 부단체장은 지방공무원으로 임명하도록 하는 것이 원칙적이며, 그 수와 직급도 지

방자치단체가 그 실정에 맞게 정할 수 있도록 하여야 한다. 중앙정부와의 업무상 연결을 위하여 국가공무원인 부단체장을 임명할 경우에도 그 주도권은 지방자치단체에 부여되어야 한다. 단, 국가공무원에 대해서는 중앙정부가 일방적으로 유도될 필요가 없으므로 자치단체의 요청에 반드시 응해야 하는 의무를 부과하는 것은 적당하지 않다. 그러나 경질이나 해임의 요구는 지방자치단체의 의사가 우선되도록 해야 한다. 단체장의 유고시 직무대리에 있어서도 지방정부가 그 의사에 의하여 순서를 정하도록 하는 것이 더 타당하다. 그렇지 않을 경우 지방자치단체장의 직무대리를 국가공무원이 자동적으로 담당하게 되는 문제점이 발생한다.

#### 제102조(행정기구)

**현행** ② 지방자치단체는 제1항의 행정기구의 설치·운영에 있어서 그 합리화를 도모하고 다른 지방자치단체와의 균형을 유지하여야 한다.

**개정** ② 지방자치단체는 제1항의 행정기구의 설치·운영에 있어서 그 합리화를 도모하여야 한다.

**이유** 행정기구의 설치 및 운영에 있어서 지방자치단체간에 균형을 유지하는 것은 바람직하다. 그러나 지방자치란 각 지방의 특색과 차이를 인정하는 것이므로 자치단체간 균형이 법규에 의해 강제되는 것은 바람직하지 않다. 이 조항을 현행대로 할 경우 필요에 의해 다른 자치단체와 불균형적인 행정기구의 설치와 공무원의 배치를 시도하는 자치단체의 정책이 이 조항에 근거하여 제한받을 수 있다. 그러므로 균형유지의 요구는 법규에서는 삭제하여야 한다.

#### 제103조(지방자치단체의 공무원)

**현행** ① 지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

④ 지방자치단체에는 제1항의 규정에 불구하고 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다.

**개정** ① 지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 조례로 정한다.

④ 지방자치단체에는 제1항의 규정에 불구하고 지방자치단체와의 협의에 따라 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다.

**이유** 지방공무원의 임용은 자치단체의 고유 사무이므로 정원의 획정도 자치단체의 기준에 따르는 것이 타당하다. 그리고 그 기준이나 정원의 적정성은 자치단체의 능력에 비추어 주민이나 그 대표인 의회가 판단할 사항이다. 따라서 대통령령의 기준을 삭제하는 것이 바람직하다. 마찬가지로 제3항의 법률로 정한 사항도 조례로 개정할 필요가 있다. 제4항의 국가공무원 배치에 관해서는 국가공무원에 관한 사항이므로 법률로 정하는 것이 타당하다. 그러나 지방자치단체에 배치하는 것이므로 그 주도권은 지방자치단체에 두어져야 한다. 따라서 지방자치단체와의 협의를 거치도록 할 필요가 있다.

#### 제104조(직속기관)

**현행** ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관 및 중소기업 지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

**개정** ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 당해 지방자치단체의 조례로 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관 및 중소기업 지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

**이유** 직속기관의 설치는 그 소관 사업의 범위 안에서 필요할 때 설치하는 것이므로 그 설치와 지방공무원의 배치는 자치단체의 고유 업무이다. 그러므로 대통령령에서 정하는 기준으로 인한 중앙의 통제를 배제하고 지역주민과 의회의 통제를 받도록 하여야 한다.

#### 제105조(사업소)

**현행** 지방자치단체는 특정 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 자치사업만을 수행하는 경우에는 제103조 제1항의 정원 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로써 사업소를 설치할 수 있다.

**개정** 지방자치단체는 특정 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 당해 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다. 다만, 국가사무를 처리하기 위한 경우에는 법령이 정하는 바에 의하여 사업소를 설치한다.

**이유** 사업소의 설치가 자치사무에 관한 것만이 아니므로 국가사무에 관한 것일 때에는 법령에 근거해야 한다. 그러나 이것을 감안하더라도 지방자치법의 의미상 자치사무를 먼저 염두에 두고, 국가사무의 처리를 단서조항에서 고려하도록 하는 것이 더 바람직하다.

#### 제106조(출장소)

**현행** 지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정 지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다.

**개정** 지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정 지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 당해 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다.

**이유** 출장소의 설치에 주민의 편의와 특정 지역의 개발을 위한 것이므로 자치단체의 판단에 의하여 설치하도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 대통령령의 기준은 삭제하고 조례로 설치하도록 하여야 할 것이다.

#### 제111조(하부행정기구)

**현행** 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 그 설치에 관해서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 규칙으로 이를 정한다. 이 경우 동은 제4조 제5항의 규정에 의한 행정동을 말한다.

**개정** 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 그 설치에 관해서는 당해 지방자치단체의 조례나 규칙으로 이를 정한다. 이 경우 동은 제4조 제5항의 규정에 의한 행정동을 말한다.

**이유** 하부행정기구의 설치에 소관 행정사무의 분장을 위한 것이므로 자치단체 스스로의 판단에 의한 것이며, 광역자치단체장의 승인을 받아야 할 근거가 없다. 기구와 인력의 배치에 따른 예산 혹은 자치단체의 능력의 문제는 광역자치단체장이 아니라 지역 주민이 판단할 문제이다.

#### 제141조(사무의 위탁)

**현행** 지방자치단체 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장

에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시도 또는 그 장인 경우에는 내무부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구 또는 그 장인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.

**개정** 지방자치단체 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 관계 중앙행정기관이나 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 소관 국가사무를 위탁할 때 해당 지방자치단체의 장은 내무부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 보고하여야 한다.

**이유** 사무의 위탁은 지방자치단체가 다른 기관의 능력을 빌어 효과적으로 그 사무를 처리하는 방법이다. 그러므로 반드시 다른 지방자치단체에 의해서만 처리할 것이 아니라 중앙행정기관의 능력도 활용할 수 있어야 한다.<sup>14)</sup> 또한 국가사무의 위탁에 관해서는 중앙행정기관의 사무이므로 그 장에게 보고하는 것은 당연하다. 그러나 이 때도 광역자치단체는 중앙행정기관에, 기초자치단체는 광역자치단체에 보고하도록 하는 계층제의 적용은 불합리한 것이며, 중앙정부와 자치단체의 관계에서 모두 내무부 장관 또는 관계 중앙행정기관의 장에게 보고하도록 하여야 한다.

#### 제142조(행정협의회의 구성)

**개정의 내용과 이유** 행정협의회의 구성에 대하여 광역자치단체간의 구성은 내무부 장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 기초자치단체간의 구성은 시·도지사에게 이를 보고하도록 한 것을 통보하도록 개정한다. 행정협의회의 구성은 다수의 자치단체가 관련되며, 그 영향이 어떤 한 자치단체에만 미치는 것이 아니므로 중앙정부도 이에 대하여 사실을 파악할 필요가 있다. 따라서 상하관계에 의한 보고는 필요하지 않으나 협력 차원에서의 통보는 할 필요가 있다.

#### 제155조(지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원)

**현행** ② 국가 또는 시·도는 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다.

**개정** 다음과 같은 단서조항을 첨가한다. “단, 해당 지방자치단체가 원하지 않을 경우에는 그렇지 아니한다.”

**이유** 중앙정부 혹은 광역자치단체의 지원을 받을 것인가는 해당 자치단체가 결정할

14) 들어 지방공무원의 선발을 중앙행정기관이 실시할 경우, 이는 법령에 정하는 것보다 사무위탁의 형식에 의해 실시하는 것이 더 자치의 원리에 부합된다.

문제이므로 단서조항을 첨부하여 그 주도권을 분명히 할 필요가 있다.

#### 제157조(위법·부당한 명령·처분의 시정)

**현행** ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고, 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있을 때에는 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다.

**개정** ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이나 시장·군수가, 시·군 및 자치구에 대하여는 주무부장관이나 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 요청하고, 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 즉시 대법원에 소를 제기하여야 한다.

②는 삭제한다.

**이유** 위법·부당한 처분에 대하여는 반드시 중앙행정기관이나 광역자치단체가 상급기관의 입장에서 이의를 제기할 수 있는 것이 아니며, 그 반대로 광역자치단체나 기초자치단체가 중앙정부나 광역자치단체에 대하여 이의를 제기할 수도 있다. 따라서 상호간에 이의를 제기할 수 있도록 하여야 한다. 이에 따라서 시정을 명하는 것이 아니고 요청하는 것이어야 한다. 그러나 위법·부당성이 어느 한쪽의 일방적 판단에만 의존해서는 안되며, 한쪽의 판단에만 근거해서 다른 쪽의 처분이 제약을 받도록 해서도 안된다. 그러므로 즉시 사법기관의 판단을 요청하도록 하되, 소송을 제기하는 책임은 이의가 있는 기관에게 부과하는 것이 타당하다. 이런 의미에서 일방적으로 지방자치단체에 소송제기의 책임을 부과한 제2항은 삭제되어야 한다.

#### 제158조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사)

**현행** 내무부 장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령 위반사항에 한하여 실시한다.

**개정** 내무부 장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무의 수행이 법령에 위반

될 때에는 서류.장부 또는 회계를 감사할 수 있다.

**이유** 자치사무란 용어 그대로 지방자치단체의 고유 사무이므로 중앙정부나 광역자치단체에서 개입할 이유가 없다. 그 통제는 지역주민에 의하여 이루어지도록 하여야 한다. 단 고유 사무의 집행과정에서 위법사항이 발생할 수 있으므로, 이러한 경우에 한하여 감사를 실시하도록 할 필요가 있다.

## 법개정의 요약 및 보충

이상에서 본 지방자치법의 조문들은 주로 부단체장을 비롯한 지방공무원과 관련된 내용이거나 자치단체의 기구와 관련되어 지방공무원의 배치를 필요로 하는 사항과 관련된 것들이다. 현행 법규의 내용은 지방자치단체간의 균형을 강조하며, 자치단체가 주민의 이익과 장기적 관점에서가 아니라, 단기적인 자치단체장의 권한 확대나 공무원들의 이익에 부합하는 인력 및 조직의 운영을 추구할지도 모르는 가능성을 최대한 억제하기 위하여 중앙정부의 개입을 최대한 확보하도록 한 측면이 있다. 그러나 지방정부가 무리하게 인력 및 조직을 운영하는 것은 결국 지역 주민의 부담으로 돌아오게 되므로, 그 적절성의 판단도 지역 주민이 담당하도록 하는 것이 자치의 원리에 맞는다. 이를 중앙정부가 하려고 할 때에는 불가피하게 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부간에 갈등이 발생할 수밖에 없다.

따라서 위에서는 자치단체의 인사자치권이 최대한 확보될 수 있도록 개정안을 제시하였다. 공무원제도나 조직과 직접 관련이 없는 조문(예 ; 158조)도 그것을 근거로 하여 중앙정부나 광역자치단체가 지방정부의 자치적 인력관리에 제약을 가할 수 있을 경우에, 그 효과를 최소화할 수 있도록 그 내용을 개정할 필요가 있기 때문에 이 연구의 대안 제시에 포함시켰다.

그리고 기존의 법률 내용을 개정하는 것 이외에도 지방공무원제도를 합리적으로 운영하기 위해서는 지방공무원에 대하여 규정하고 있는 제103조에 다음과 같은 내용을 첨부하는 것이 필요하다.

- 지방공무원의 임용과 시험.자격.보수.복무.징계.교육훈련 등에 관한 업무는 공정하고 합리적인 기준과 절차에 의하여 처리되어야 한다.
- 업무처리의 공정성에 이의가 있는 자는 대법원에 소訴를 제기할 수 있다.

이러한 내용은 지방자치단체가 그 인력관리를 효과적으로 하기 위해서 최소한의 의무 사항을 규정한 것이다. 그 구체적인 내용은 조례나 규칙으로 정하면 되고, 공정성과

합리성의 판단은 지방의회가 하되, 시정을 명하여야 할 때는 법원의 판단에 근거해서 이루어지도록 하면 될 것이다.

- 지방자치단체는 그 수요 인력을 효과적으로 충원하기 위하여 지방의회 승인을 받은 계획에 따라, 중앙행정기관이나 다른 지방자치단체와 인력의 교류를 할 수 있다. 이 경우 교류에 필요한 사항은 교류기관간의 협의에 의하여 결정한다. 또한 교류의 결과에 대해서는 내무부 장관 및 시·도지사에게 통보한다.

이러한 내용은 지방자치단체가 주도적으로 인력교류를 할 수 있게 하기 위한 것이다. 그러나 인사의 공정성과 지역 주민에게 미칠 수 있는 부담을 감안하도록 사전에 교류계획을 지방의회 승인을 받도록 하였다. 또한 교류의 대상을 지방자치단체간에만 한정하지 않고 중앙행정기관까지 확대함으로써 동원 가능한 인력의 범위를 확대하였다. 교류에 필요한 사항은 기관간의 협의에 의하도록 하는 것이 형식적인 법규에 구속되도록 하는 것보다 기관간의 인력수요와 직무내용을 반영할 수 있어 더 실천적이다. 교류의 결과에 대해서는 협력의 차원에서 내무부 장관 및 광역자치단체장에게 통보하도록 하는 것이 바람직하다.

- 현행 지방공무원법의 제48조부터 제58조까지의 지방공무원 의무규정은 지방자치법의 공무원 부분에 규정하는 것이 바람직하다.

이러한 내용들을 보면 지방공무원이 주민들에게 보다 공정하고 효과적으로 봉사를 하도록 하기 위하여 기본적인 의무를 규정한 것이다. 이것은 지역에 따라 그 의미가 달라지는 것이 아니기 때문에, 지방자치단체의 자치권을 인정한다고 하더라도 통일적인 기준에 의해 준수하도록 하는 것이 더 바람직하다.

이상과 같이 지방자치법의 내용을 개정하게 되면 앞의 제3장에서 설명한 대로 현행 법체계에서 지방자치법과 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률, 정치운동이 허용되는 지방공무원의 범위에 관한 규정 및 지방공무원의 영리업무의 한계에 관한 규정을 제외한 법규들은 전부 폐지하게 된다.

## 2. 최소한의 통일된 기준 유지

### 예상되는 문제점과 그 해결책

이것은 지방공무원법과 같이 모든 지방자치단체의 공무원제도를 규율할 수 있는 법률을 제정하되, 법률의 내용을 구체적으로 집행하는 데 있어서 자치단체의 자치권을 확

대하도록 하는 방법이다. 따라서 지방자치단체들의 공무원제도의 기본 골격은 동일하며, 얼마 만큼의 권한을 부여하느냐에 따라서 지방자치단체가 나름대로의 특성을 나타낼 수 있다.

### 1) 장점

이 방법은 자치단체간에 지방공무원의 신분 취급에 있어서 균형을 유지할 수 있으며, 일정한 범위 내에서 조례와 규칙을 통하여 자치단체의 다양성을 추구할 수도 있기 때문에, 통일성의 요구와 자치권 확대의 요구를 조화시킬 수 있다. 또한 현재의 법체계와 크게 다르지 않기 때문에 제도 개선에 따른 반발을 완화시킬 수 있다.

### 2) 예상되는 문제점

이에 반하여 각 자치단체의 결정을 구속할 수 있는 통일적 기준이 있기 때문에 아무래도 자치단체의 특성에 맞는 독자적인 인력관리를 실시하는 데에는 제한을 가하게 된다. 따라서 지방자치제도의 기본 원리와 맞지 않는다. 그러므로 궁극적으로는 각 자치단체가 개별적인 공무원제도를 운영할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

또한 법령의 내용에 따라 자치권의 범위가 크게 달라지게 되므로, 그 제정 및 개정권을 가지고 있는 중앙정부의 의사가 공식적인 제도를 통해서 뿐 아니라 비공식적인 과정을 거쳐서 지방자치단체에게 과도한 영향을 미칠 수 있다. 만약에 법률의 내용을 행정명령을 통해서 구체화하는 현재의 체계를 그대로 유지한다면, 아무리 자치권의 확대를 목표로 한다고 하더라도 그 실질적 효과는 미미할 수밖에 없다.

### 3) 문제점에 대한 대안

이러한 방법에 따른 문제점에 대해서는 실제 법의 제정이나 개정 과정에서 지방자치의 의미를 살려야 한다는 원칙론 외에 뚜렷한 대안이 없다. 한 가지 가시적인 대안은 법률에서 대통령령으로 위임한 것을 모두 조례에 위임하도록 한다면 자치권의 효과적인 확대가 가능하게 될 것이다. 이에 관해서는 아래에서 좀더 자세히 고찰하기로 한다.

## 법체계의 개선

### 1) 지방자치법의 개정

지방공무원법을 유지한다고 하더라도 자치권의 확대를 위해서는 지방자치법에서 자치

권의 확대를 제약할 수 있는 조항이 먼저 개정되어야 한다. 이에 대해서는 앞 절에서 자세히 살펴보았으므로 이 부분에서는 생략한다. 다만 지방공무원법이 폐지될 경우를 가정해서 제103조에 추가할 것을 제안한 내용은 지방공무원법에 관련 규정이 있으므로 지방자치법에서 다시 규정할 필요가 없다.

## 2) 지방공무원법의 개정

지방공무원법을 유지하는 것은 각 자치단체간에 어느 정도 통일성과 균형을 유지하려는 의도이다. 그러나 법의 모든 내용이 동일하게 통일과 균형을 요구하는 것은 아니므로, 법의 개정의 정도도 다르게 하는 것이 필요하다. 그 이유는 지방자치단체에 개별적인 공무원제도의 운영권을 부여하는 것이 바람직하지만, 현실적인 이유로 인하여 어려울 경우에도 균형의 유지가 꼭 필요한 사항에 대해서만 자치권의 제약이 가해지도록 하기 위해서이다. 자율성의 정도는 크게 다음 세 부류로 나누어 고려할 수 있다.

첫째, 가장 폭넓은 권한의 위임이 가능한 것으로서, 지방공무원의 임용에 관한 분야를 들 수 있다. 이는 자치단체가 수행하는 직무에 따라 각각 필요로 하는 인력을 동원하여야 하기 때문이다. 여기에는 신규 임용뿐 아니라, 근무성적평정이나 승진도 포함된다.

둘째, 자치단체의 조직 구성 또는 공직의 분류와 관련된 분야이다. 이는 직무수행과 관련되면서 공무원의 배치를 필요로 한다는 점에서 자치권이 부여되어야 하나, 조직의 증감이 지역주민의 부담과 관련된다는 측면에서 지방자치단체의 능력과 그 균형을 어느 정도는 고려할 필요가 있다. 또한 공직분류체계를 운영할 수 있는 능력도 고려되어야 한다.

셋째, 보수 등 근로조건은 현재의 지방공무원들에 대해서는 소속 기관을 달리한다고 해서 불균등한 취급을 하기가 쉽지 않다. 또한 자치단체간에 재정력에 있어서 심각한 차이가 있으므로 지방재정의 균형을 이루기 위한 방안이 먼저 모색될 필요가 있다. 따라서 자치단체간의 균형을 강조한다면, 이 부분에서 가장 강조가 되어야 할 것이다. 그러나 이에 대해서도 장기적으로는 자치단체에의 권한위임이 이루어져야 할 것이며, 자치단체별로 다양하고 차별적인 근로조건을 제시를 당연시하여야 할 것이다.

이러한 기준에 따라 지방공무원법과 관련 행정명령의 구체적인 개정을 보면 다음과 같다.

## 대통령령에 위임된 사항

**현행** 지방공무원법의 내용을 구체화할 필요가 있을 때에는 일단 대통령령에 위임하고 있다.

**개정** 대통령령에 위임된 사항을 모두 조례에 위임하는 것으로 한다. 단 공직구조에 관한 것은 대통령령 또는 조례로 위임할 수 있도록 하고, 보수 및 근로조건에 관한 것은 그 내용에 따라 대통령령에 위임할 수 있도록 한다.

**이유** 자치단체 고유 사무인 인력관리를 대통령령에 의해 획일화할 이유가 없다. 각 자치단체가 그 특성에 따라 시행할 수 있도록 바로 조례로 구체화하고, 그 운영에 대하여 중앙정부가 아닌 지방의회가 통제하도록 하는 것이 바람직하다.

이하에서는 대통령령을 조례로 바꾸도록 하는 것은 추가적인 설명이 필요한 경우가 아니면 원칙적으로 그렇게 하는 것으로 하고 다시 언급하지 않는다.

## 제7조(인사위원회의 설치)

**현행** ② 인사위원회는 위원 5인 이상 7인 이하로 구성하되, 제3항 각호의 규정에 의하여 위촉되는 위원은 3인(위원이 7인 미만인 경우는 2인)으로 한다.

**개정** ② 인사위원의 구성에 관한 사항은 조례로 정하되, 위원의 제3항의 규정에 따라 임명 또는 위촉한다.

**이유** 인사위원회의 구성이 반드시 자치단체간 균형을 유지하여야 할 사항은 아니다. 그러므로 그 규모에 대하여 법률에서 획일적으로 확정지을 필요가 없으며, 조례의 제정을 통하여 지방의회의 통제를 받도록 하는 것으로 충분하다.

## 제8조(인사위원회의 기능)

**현행** ① 인사위원회는 다음 각 호의 사무를 관장한다.

1. 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시
2. 보직관리기준 및 승진·전보 임용기준의 사전심의
3. 승진임용의 사전 심의
4. 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계결의
5. 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전 심의
6. 기타 법령의 규정에 의하여 그 관장에 속하는 사항

**개정** ① 인사위원회는 다음 각 호의 사무를 관장한다.

1. 인사행정에 관한 사항을 조사하고, 인사기록을 관리하며, 통계를 작성한다.
2. 인사행정의 개선에 관하여 연구하고 그 결과를 지방자치단체장 또는 지방의회에 제출한다.
3. 공무원의 충원계획, 승진 및 전보 임용기준, 승진임용, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안 등에 대하여 사전 심의한다.
4. 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계를 의결한다.
5. 각종 임용시험을 실시한다.
6. 공무원의 평정 및 교육훈련에 관한 종합적 기획을 수행한다.
7. 각 부서의 인력관리가 법규 및 지방자치단체의 정책방향과 일치하도록 관리한다.
8. 기타 조례의 규정에 의하여 그 관장에 속하는 사항을 집행한다.

**이유** 현재의 법은 인사위원회의 기능을 징계 의결과 시험의 실시, 그리고 몇 가지 사전심의에 국한하고 있다. 그러나 인사위원회는 인사자치권이 확대된 지방자치단체의 인사기관으로 효과적 인력관리를 위한 중추적 역할을 수행할 수 있다. 따라서 단순한 심의기능뿐 아니라 준입법적 정책입안, 집행기능, 그리고 징계 의결과 같은 준사법적 기능까지 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 단 소청의 기능은 따로 소청심사위원회가 있으므로 인사위원회의 기능에는 포함시키지 않는다.

#### 제9조(인사위원회의 기관)

**현행** 인사위원회의 위원장과 부위원장의 수 및 자격에 대하여 규정하고 있다.

**개정** 이 조항을 삭제한다.

**이유** 인사위원회의 구성에 관해서는 조례로 정하도록 함으로써 법률에 의하여 위원장과 부위원장의 수 및 자격을 규정할 필요가 없다. 더욱이 현행 법규에서는 부단체장이 위원장이 되도록 하고 있는데, 이는 광역자치단체의 경우 국가공무원이 위원장이 되는 결과를 초래할 수 있다. 그러므로 그 선임 및 자격에 대해서는 조례로 정하도록 하고 법률에서는 삭제하는 것이 바람직하다.

#### 제11조(인사위원회의 사무직원)

**현행** 인사위원회에 간사와 서기 약간 명을 두도록 하고 이들의 자격과 임명, 사무에 대하여 규정하였다.

**개정** 인사위원회에는 조례가 정하는 바에 따라 그 산하에 사무조직을 둔다.

**이유** 인사위원회의 사무 규모가 어느 정도일지는 자치단체에 따라 다르므로, 어떤 사무조직을 어느 정도의 규모로 둘 것인가 하는 것은 지방의회의 통제에 따라 조례로 정하도록 하는 것이 바람직하다.

#### 제13조(지방공무원소청심사위원회의 설치)

**현행** 공무원의 징계 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청을 심사결정하기 위하여 시·도에 제6조의 규정에 의한 임용권자별로(임용권은 위임받은 자를 제외한다) 지방소청심사위원회 및 교육소청심사위원회(이하 '심사위원회'라 한다)를 둔다.

**개선** 시·도의 조문을 삭제한다.

**이유** 이 조항은 기초자치단체에는 소청심사위원회를 둘 수 없도록 하고 있다. 그러나 공무원의 징계와 그에 대한 심사는 자치단체의 인력관리와 직접 관련된 사항이므로 모든 자치단체에 소청심사위원회를 설치하도록 하여야 한다.

#### 제14조(심사위원회의 위원)

**현행** ① 심사위원회는 위원 7인으로 구성한다.

② 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 특별시장·직할시장·도지사 또는 교육감이 임명 또는 위촉한다. 다만, 인사위원회 위원·정당법에 의한 당원 및 지방의회 의원은 심사위원회의 위원이 될 수 없다.

**개정** ① 심사위원회의 구성은 조례에 의한다.

② 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 지방자치단체의 장 또는 교육감이 임명 또는 위촉한다. 다만, 인사위원회 위원·정당법에 의한 당원 및 지방의회 의원은 심사위원회의 위원이 될 수 없다.

**이유** 소청심사위원회의 구성도 자치단체에 따라 다르게 정할 수 있으므로 조례에 의하도록 하는 것이 타당하다. 또한 모든 지방자치단체에 소청심사위원회를 둘 경우 그 임명 및 위촉권도 각 자치단체장에게 부여하는 것이 타당하다.

#### 제16조(심사위원회의 사무직원)

**현행** 심사위원회에 둘 수 있는 사무직원의 수와 임명 및 사무에 대하여 규정하였다.  
**개정** 심사위원회의 사무조직의 구성 및 사무에 관해서는 조례로 정한다.

**이유** 각 자치단체가 그 필요에 따라 소청심사위원회와 그 사무조직을 운영하도록 하여야 하므로 법률보다는 조례로 정하도록 하는 것이 타당하다.

#### 제24조(직위분류제의 실시)

**현행** 일반직에 대한 직위분류제의 실시는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 실시가 용이한 것으로부터 단계적으로 실시할 수 있다.

**개정** ‘대통령령이 정하는 바에 따라’의 조문을 삭제한다.

**이유** 일반직에 대한 공직의 분류권한을 자치단체에 부여할 경우에는 그 실시도 지방자치단체가 판단하여 할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

#### 제28조(시보임용)

**현행** ① 신규 임용공무원의 시보임용기간을 직급에 따라 정하고 있다.

**개정** ① 신규 임용공무원의 시보임용기간은 조례 또는 규칙으로 정한다.

**이유** 시보임용기간은 자치단체가 그 직무의 특성에 따라 정할 수 있다. 따라서 법률에서 직급에 따라 일률적으로 정하는 것은 바람직하지 못하다. 또한 직급의 구분도 자치단체에 권한이 위임될 경우 법률로 직급에 따른 시보임용기간을 정하는 것은 불가능하다.

#### 제30조의 2(인사교류)

**현행** ① 내무부 장관 또는 교육부 장관은 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정발전을 위하여 내무부 또는 교육부와 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요가 있다고 인정할 때에는 내무부 또는 교육부에 두는 인사교류협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 당해 지방자치단체의 장에게 그 실시를 권고할 수 있다. 이 경우에 당해 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 지방자치단체 상호간의 인사교류의 대상에 관해서는 대통령령으로, 그 절차 기타 인사교류에 관하여 필요한 사항은 내무부령·교육부령 또는 시·도규칙으로 정한다.

**개정** ① ‘이 경우에 당해 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다’는 조문을 삭제한다.

③ 인사교류의 대상, 그 절차 기타 인사교류에 관하여 필요한 사항은 조례 또는 규칙으로 정하되, 교류기관간의 불일치한 부분은 협의에 의하여 결정한다. 내무부 장관 또는 교육부 장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 요청이 있을 경우 인사교류를 중재할 수 있다.

**이유** 인사교류는 자치단체의 필요에 의하여 이루어져야 한다. 따라서 원하지 않는 인사교류를 강제한다는 것은 부당하다. 또한 그 대상, 절차 및 기타 필요한 사항도 지방자치단체가 자신들의 기준에 의하여 시행하도록 한다. 그러나 기관간 불일치가 있을 수 있으므로 이 경우에는 상호 협의하여 시행하도록 하는 것이 실현 가능성이 높다. 경우에 따라서는 중앙행정기관의 중재나 조정이 필요할 수도 있다. 그러나 이것도 강제적으로 시행되도록 해서는 안된다.

#### 제31조(결격사유)

**현행** 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 공무원이 될 수 없다.

1. 금치산자 및 한정치산자
2. 파산자로서 복권되지 아니한 자
3. 금고 이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나, 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과하지 아니한 자
4. 금고 이상의 형을 받고 그 집행유예의 기간이 만료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 자
5. 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간 중에 있는 자
6. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자
7. 징계에 의하여 파면의 처분을 받은 날로부터 5년을 경과하지 아니한 자
8. 징계에 의하여 해임의 처분을 받은 날로부터 3년을 경과하지 아니한 자

**개정** ‘금치산자 및 한정치산자와 파산자로서 복권되지 아니한 자’를 규정한 조문을 삭제한다.

‘기타 조례로 정하는 자’의 조문을 첨가한다.

**이유** 이 조항이 자치단체의 자치권을 심각하게 제한하는 것은 아니다. 그러나 금치산자 및 한정치산자와 파산자로서 복권되지 아니한 자는 직무의 수행에는 지장이 없고 단지 경제활동에만 제약을 받을 뿐이다. 그러므로 이를 법률에 못박아 제한하는 것은 적절하지 못하며, 자치단체의 판단에 맡겨야 할 것이다. 따라서 ‘기타 조례로 정하는

자'라는 조문을 첨가한다.

### 제32조(시험의 실시)

**현행** ①~④ 각 직급에 따라 시험실시권자를 규정하고 있다. 5급 이상 공무원의 시험은 대통령령으로 정하는 기관에서, 6급 및 7급 공무원의 신규 임용시험은 시·도인사위원회에서, 8급 및 9급 공무원의 신규 임용시험과 6급 내지 8급의 승진시험, 6급 내지 9급의 전직시험, 기능직 공무원의 각종 시험은 당해 지방자치단체의 인사위원회에서 실시하도록 하고 있다.

⑥ 시장·군수·구청장은 우수인력의 확보 또는 시험관리상 필요하다고 인정할 때에는 제2항의 규정에 불구하고 시·도인사위원회에 시험의 실시를 위탁할 수 있다.

**개정** ① 지방공무원의 각종 시험은 당해 인사위원회에서 이를 실시한다.

②~④를 삭제한다.

⑥ 시장·군수·구청장은 우수인력의 확보 또는 시험관리상 필요하다고 인정할 때에는 제2항의 규정에 불구하고 내무부 또는 교육부나 시·도인사위원회에 시험의 실시를 위탁할 수 있다.

**이유** 시험의 실시는 인력의 동원을 위한 가장 중요한 수단이다. 따라서 그 실시권은 해당 자치단체가 갖는 것이 타당하다. 그러므로 직급에 따라 시험실시권을 달리 규정한 법조문은 삭제한다. 시험실시를 반드시 광역자치단체에만 한정하여 위탁할 필요는 없으며, 5급 공무원에 대한 시험실시권도 원칙적으로 당해 자치단체의 인사위원회에 부여하였으므로, 중앙부처에도 시험실시를 위탁할 수 있도록 규정하는 것이 바람직하다.

### 제36조(신규 임용후보자 명부)

**현행** ④ 신규 임용후보자 명부의 유효기간을 직급에 따라 대통령령으로 정하도록 하였다.

**개정** ④ 신규 임용후보자 명부의 유효기간은 조례 또는 규칙으로 정한다.

**이유** 신규 임용후보자는 지방자치단체가 확보한 인력이므로 그 유효성에 대해서도 지방자치단체가 판단하도록 하는 것이 타당하다. 단, 유효기간이 지역 주민에게 직접적인 부담을 주는 결과를 초래하지는 않는다고 판단되므로, 의회의 통제를 반드시 필요로 하지 않는다고 보아 조례 혹은 규칙으로 정하도록 하였다.

### 제39조(승진임용의 방법)

**현행** ④ 임용권자는 대통령령이 정하는 바에 따라 근무성적평정·경력평정 기타 능력의 실증에 의한 순위에 의하여 직급별로 승진후보자 명부를 작성한다. 다만, 우수인력의 확보와 승진기회의 균형유지를 위하여 특별시장 또는 광역시장은 당해 특별시·광역시 및 자치구 소속 기술직렬 6급 공무원에 대하여 구청장이 작성한 승진후보자 명부를 기초로 대통령령이 정하는 바에 의하여 특별시·광역시 단위별로 승진후보자 명부를 통합하여 작성할 수 있다.

⑤ 5급 공무원에의 공개경쟁 승진시험 또는 특별시·광역시단위별로 실시한 기술직렬 6급 공무원의 일반 승진시험에 합격한 자의 승진후보자 명부는 시·도지사 및 교육감이 작성한다.

**개정** ④ 임용권자는 조례가 정하는 바에 따라 근무성적평정·경력평정 기타 능력의 실증에 의한 순위에 의하여 직급별로 승진후보자 명부를 작성한다. 다만, 우수인력의 확보와 승진기회의 균형유지를 위하여 특별시장 또는 광역시장은 당해 특별시·광역시 및 자치구 소속 기술직렬 6급 공무원에 대하여 구청장이 작성한 승진후보자 명부를 기초로 대통령령이 정하는 바에 의하여 특별시·광역시 단위별로 승진후보자 명부를 통합하여 작성할 수 있다.

④항의 단서조항과 ⑤항의 조문을 삭제한다.

**이유** 현재 기술직 공무원은 그 직위가 한정되어 있으므로 승진에 제약을 받는다. 따라서 특별시와 광역시의 기초자치단체에서는 인력을 풀(pool)제로 운영하여 승진기회를 확대하도록 하고 있다. 그러나 이것은 각 자치단체를 독립된 지방정부라기보다 통합된 조직으로 인식하는 대표적인 예이다. 자치단체의 자치권을 인정하는 경우에는 기술직 인력의 풀제 운영보다는 인사교류에 의해서 인력의 과불급을 조절하는 것이 더 타당하다. 만약 과불급이 불균형하여 인사교류가 어렵다고 하여도, 각 자치단체를 동일 소속인 것처럼 운영하는 것보다는 공개경쟁 승진제도 또는 모든 직급에 공개경쟁 신규 임용제도를 활용하는 것이 자치의 원리에도 부합하고 능력 있는 인력을 확보하는 데에도 더 유리하다.

### 제41조의 4(장학금 지급)

**현행** ③ 장학금으로 지급될 학비의 범위, 그 지급 대상, 채용방법, 의무복무기간, 의무불이행시 환수할 금액 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우, 의무복무기간은 장학금을 지급받은 기간의 2배 이내에서 정하여야 한다.

**개정** ③ 장학금으로 지급될 학비의 범위 그 지급 대상, 채용방법, 의무복무기간, 의무

불이행시 환수할 금액 기타 필요한 사항은 조례로 정한다. 이하 삭제.

**이유** 자치단체 사무인 장학금의 지급은 조례로 정하는 것이 더 타당하다. 의무복무기간도 자치단체의 판단에 의할 것이므로 조례에서 정할 수 있으므로 법률로 사전에 제약을 가할 필요가 없다.

제45조(보수에 관한 규정)

**현행** 공무원의 보수에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 하였다.

**개정** 지방자치의 원리에 부합되기 위해서는 조례로 정하도록 하여야 한다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 아직 자치단체간 균형을 더 중요시하여야 한다면, 보수에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 할 수밖에 없다. 그러나 이것은 바람직하지 않으며, 반드시 자치단체별 상황에 따라 주어지도록 개정되어야 한다.

제56조(영리업무의 겸직 금지)

**현행** ② 제1항의 규정에 의한 영리를 목적으로 하는 업무의 한계는 대통령령으로 정한다.

**개정** 영리를 목적으로 하는 업무의 한계에 대해서도 자치의 원리상 조례로 정하는 것이 바람직하다. 그러나 영리를 목적으로 하는 업무의 종류가 자치단체간에 큰 차이가 있기 어렵고, 또 지역주민에게 공평한 행정서비스를 제공하기 위하여 지방공무원에게 의무로 부담지우는 것이므로 대통령령에 의하여 전국적인 통일을 기하는 것도 불합리하지 않다.

제72조(징계절차)

**현행** ① 징계는 인사위원회의 의결을 거쳐 임용권자가 행한다. 다만, 5급 이상 공무원 또는 이와 관련된 하급직 공무원의 징계와 소속기관(구.시.군)을 달리하는 동일 사건에 관련된 자의 징계는 시.도의 인사위원회의 결의로 행한다.

③ 징계요구를 한 기관의 장은 인사위원회의 의결이 경하다고 인정하는 때에는 그 처분을 하기 전에 직근 상급기관에 설치된 인사위원(시.도인사위원회의 의결에 대하여는 그 인사위원회)에 심사 또는 재심사를 청구할 수 있다. 이 경우에는 소속 공무원을 대리인으로 지정할 수 있다.

**개정** ① 징계는 인사위원회의 의결을 거쳐 임용권자가 행한다. 다만 소속기관(구.시.

군)을 달리하는 동일 사건에 관련된 자의 징계는 시·도의 인사위원회의 결의로 행한다.

③ 징계요구를 한 기관의 장은 인사위원회의 의결이 경하다고 인정하는 때에는 그 처분을 하기 전에 인사위원회에 심사 또는 재심사를 청구할 수 있다. 이 경우에는 소속 공무원을 대리인으로 지정할 수 있다.

**이유** 5급 공무원이라고 하더라도 지방자치단체의 소속 공무원이므로 그 징계에 대하여는 자치단체의 권한으로 하는 것이 타당하다. 따라서 소속기관을 달리하는 경우를 제외하고는 광역자치단체에 징계결정권을 부여할 이유가 없다. 마찬가지로 인사위원회의 의결이 경하다고 해서 광역자치단체에 이의제기를 하는 것도 자치의 원리에 맞지 않는다. 광역자치단체와 기초자치단체는 수평적인 별개의 지방자치단체이지 수직적이고 계층적인 관계에 있는 것이 아니기 때문이다.

#### 제74조(훈련)

**현행** ① 모든 공무원과 시보공무원이 될 자는 담당 직무와 관련된 학식·기술 및 응용능력의 배양을 위하여 법령이 정하는 바에 따라 훈련을 받아야 한다.

② 내무부 장관 또는 교육부 장관은 교육훈련에 관한 종합적인 기획·조정 및 감독을 행한다.

**개정** ① 모든 공무원과 시보공무원이 될 자는 담당 직무와 관련된 학식·기술 및 응용능력의 배양을 위하여 법률과 조례가 정하는 바에 따라 훈련을 받아야 한다.

② 내무부 또는 중앙행정기관은 지방자치단체의 요청이 있을 경우 지방공무원의 교육훈련에 관한 인력·시설 및 기타 필요한 사항을 지원할 수 있다.

**이유** 공무원의 교육훈련에 대해서는 지방공무원교육훈련법이 제정되어 있으므로 통일적인 기준에 이 법을 인정하면 법령에 의한 구체화는 단순히 조례로 개정하는 것이 아니라 법률과 조례로 규정하도록 하여야 할 것이다. 지방공무원의 교육훈련에 대하여 중앙부처의 장이 종합적인 기획 및 조정과 감독을 행하는 것은 자치의 원리를 현저히 저해하는 것이며, 각 자치단체의 특성에 맞는 교육훈련을 실시하기가 어렵게 된다. 따라서 중앙행정기관은 자치단체에서 요청이 있을 경우 지원할 수 있도록 하고, 기획 및 감독은 지방자치단체가 스스로 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 제75조(훈련기관)

**현행** ③ 제1항의 훈련기관의 설치 및 교육훈련에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**개정** ③ 내무부 및 교육부의 훈련기관의 설치 및 교육훈련에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 지방자치단체의 훈련기관의 설치에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

**이유** 지방공무원에 대한 교육훈련기관도 내무부 산하와 지방자치단체 산하로 대별된다. 따라서 전자의 경우에는 내무부가 후자에 관하여는 지방자치단체가 각각 필요한 사항을 정하는 것이 타당하므로 대통령령과 조례로 정할 것을 각각 구분하는 것이 바람직하다.

제80조(국가공무원과의 교류)

**현행** ② 제1항의 규정에 의하여 공무원을 국가공무원으로 임용하고자 할 때에는 국가공무원법의 규정에 의한 특별채용시험을 거쳐야 한다. 다만, 제32조 제3항의 규정에 의하여 신규 임용 및 승진시험을 거친 5급 이상 공무원에 대하여는 이를 면제한다.

**개정** 제2항의 단서조항을 삭제한다.

**이유** 이 단서조항은 5급 공무원의 시험실시를 내무부가 시행하는 것을 전제로 한다. 따라서 자치의 원리에 따라 5급 공무원의 시험도 자치단체가 실시할 경우에는 특별채용시험을 면제할 수 없다.

제81조(내무부 장관의 지도·감독)

**현행** 내무부 장관 또는 교육부 장관은 지방자치단체의 인사행정이 이 법에 의하여 운영되도록 지도·감독한다.

**개정** 내무부 장관 또는 교육부 장관은 지방자치단체의 인사행정이 이 법에 의하여 운영되도록 지원·협력한다.

**이유** 내무부나 교육부는 지방자치단체의 상급기관이 아니다. 따라서 지도 및 감독을 하는 것이 아니라 지원하고 협력하여야 한다. 만약에 지방자치단체가 법률의 내용에 어긋나는 행정을 시행할 경우에는 사법적 절차를 거쳐 이의를 제기하도록 하여야 한다.

### 3) 지방공무원교육훈련법의 개정

지방공무원의 능력발전을 위한 기본 법규로 제정된 것이 지방공무원교육훈련법이다. 지방공무원의 교육훈련이 각 자치단체별로 통일성을 기할 필요가 있는가의 여부에 따라 이 법은 폐지될 수도 있다. 그러나 일단 모든 지방자치단체의 공무원을 대상으로 하는 공통 기준의 설정을 전제로 하고 논의 중이므로 이 법의 폐지는 고려의 대상에서 제외한다.

지방공무원교육훈련법을 유지·집행한다고 하더라도 지방정부의 자치권 확대를 위해서는 다음과 같은 법의 개정이 필요하다.

#### 교육훈련의 관할권에 따른 개정

**현행** 현재의 법규는 교육훈련기관이나 교육훈련의 종류 등에 있어서 관할권의 구분에 따른 법규 내용의 구분을 하지 않고 있다. 예를 들어 내무부지방행정연수원과 지방자치단체의 교육훈련기관에서 종사하는 각각의 교육요원에 대하여 모두 대통령령의 적용을 받도록 하고 있다.

**개정** 내무부 장관이 시행하는 교육훈련은 대통령령의 적용을 받도록 하되, 자치단체장이 시행하는 교육훈련은 조례 또는 규칙의 적용을 받도록 한다. 따라서 법규에서 내무부 장관이나 중앙행정기관의 장이 실시하는 교육훈련과 지방자치단체가 실시하는 교육훈련을 구별하고, 후자에 대해서는 구체적인 사항의 결정을 조례나 규칙으로 정하도록 한다.

#### 교육훈련지침의 작성과 반영

**현행** 법 제2조 및 제7조에서는 내무부 장관 및 교육부 장관에게 국가공무원의 교육훈련에 관한 기본 정책을 반영하여 지방공무원의 교육훈련에 관한 일반 지침을 수립할 권한을 부여하고 있으며, 지방자치단체에서는 이에 따라 교육훈련계획을 수립하고, 내무부 장관이나 교육부 장관에게 보고하도록 하고 있다.

**개정** 내무부 장관 및 교육부 장관에게 지방공무원의 교육훈련에 대한 일반 지침을 수립하는 권한을 부여하는 조항은 삭제한다. 대신에 내무부 장관 및 교육부 장관은 국가정책과 지방자치단체의 사무집행이 조화를 이루도록 하기 위하여 필요한 사항을 지방자치단체의 교육훈련에 반영할 것을 요청하고, 지방자치단체의 장은 이를 최대한 반영시키도록 규정한다. 이렇게 할 경우 제3조(교육훈련관장기관) 제1항의 규정은 삭제하며, 제7조(교육훈련계획 등의 수립)는 다음과 같이 개정한다.

“내무부 장관 및 교육부 장관은 국가 정책의 수립과 집행의 효과성을 높이기 위하여

필요한 사항을 지방공무원의 교육훈련계획 수립에 반영하도록 요청할 수 있으며, 지방자치단체의 장은 특별한 이유가 없는 한 최대한 이를 반영하여 교육훈련계획을 수립한다. 수립된 교육훈련계획은 내무부 장관 또는 교육부 장관에게 통보한다.”

지방공무원교육훈련법을 이렇게 개정해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 국가의 정책이 수립되고 집행되는 경우 그 효과성을 높이기 위하여 지방자치단체가 그 사무집행을 담당할 수 있으며, 전국적으로 통일성을 높여야 하는 정책도 있다. 따라서 지방공무원의 교육훈련과 국가공무원의 교육훈련이 공유하는 부분이 생길 수 있다. 이것은 지방공무원의 교육훈련에 국가 정책방향에 대한 교육훈련이 포함되어야 하는 이유가 된다. 그러나, 현재와 같이 중앙정부가 반영 요청이 아닌, 일반 지침의 수립권한과 그에 따를 것을 법률로 강제하는 것은 지방자치단체의 자치권 및 각 자치단체의 상황에 따른 교육훈련을 실시하는 것을 방해할 수 있다. 따라서 강제적 조항은 개정되어야 한다.

둘째, 지방공무원에 대한 교육훈련을 반드시 지방자치단체에서만 시키는 것은 능력발전의 기회를 제한하는 것이다. 중앙행정기관, 다른 지방자치단체, 민간 기관 등이 모두 활용되어야 한다. 그러므로 관할권에 따라 규제하는 법규의 종류를 달리하는 것이 자치의 원리에 부합된다. 중앙행정기관의 관할권에 대해서는 대통령령으로, 지방자치단체나 민간 기관에 의해서 실시되는 교육훈련에 대해서는 조례 및 규칙으로 규제할 수 있도록 구분하는 것이 필요하다.

## 법개정의 요약

이상과 같이 법의 내용을 개정할 경우 중앙정부가 제정한 행정명령 중에서 지방공무원의 분류체계 및 임용에 관한 규정과 능률향상을 위한 지방공무원의 관리에 관한 규정들은 폐지되고, 관련 사항은 조례 또는 자치단체의 규칙에 의해 규정될 것이다. 만약에 이 규정들을 폐지하지 않으려면 이들이 지방자치단체를 구속하는 것이 아니라 일종의 모델로 제시되는 것임을 각 규정의 목적에서 명시하여야 한다. 그렇지 않다면 자치권 확대의 의미가 없다.

지방공무원의 정원과 보수에 관한 규정들도 자치의 원칙상 폐지되어야 한다. 그러나 모든 자치단체에 공통적인 기준을 두려는 의미에 비추어 본다면 이들 규정들에 관련된 사항은 상대적으로 균형이 필요한 것들이다. 따라서 규정의 존속도 긍정적으로 고려할 수 있다. 특히, 보수에 관한 규정은 단기적으로 지방자치단체의 재정력을 감안할 때, 그 존속의 필요성이 더 대두된다. 그러나 장기적으로는 이들 규정도 폐지되고, 자치단체에 그 결정 권한이 위임되어야 할 것이다.

## 제7장

---

### 인사자치권 확대의 문제점과 그 대안

## 인사자치권 확대의 문제점과 그 대안

지방자치단체의 인사자치권을 확대·정립하여야 한다는 점에 대해서는 지방자치의 원리상 이의가 있을 수 없다. 그러나 우리나라의 지방자치제도의 역사가 길지 않아 긍정적 전통이 미처 확립되지 못하였기 때문에 인사자치권을 확대하였을 경우 문제점도 예상된다. 각각의 문제점과 이에 대한 대안을 살펴보면 아래와 같다.

### 1. 인사자치권 확대의 문제점

#### 엽관적 임용

이는 자치단체장이 자신의 개인적 이익에 따라 불공정한 인사행정을 시행할 가능성에 대한 우려이다. 엽관적 임용은 능력보다 연줄 위주의 인력관리가 이루어짐으로써 공직사회의 무능력, 비능률, 부정이나 부패, 위계질서의 혼란 등의 문제를 낳게 한다. 실제로 지방자치단체에서 단체장들의 엽관적 임용에 대한 문제점이 언론에서 지적되기도 하였다.<sup>15)</sup> 그러므로 엽관적 임용은 없어야 할 악으로 간주된다.

그러나 엽관적 임용은 긍정적인 측면도 있다. 공무원들의 능력이 같다고 가정할 경우 자치단체장은 자신의 뜻과 일치하는 인력을 활용할 때 더욱 효과적으로 정책을 집행할 수 있다. 상하관계에서 신뢰가 구축되는 것도 정책집행의 효과를 높인다. 또한 자치단체장으로 하여금 자칫 경직화되고 특수집단화되기 쉬운 공무원들을 강력하게 통제할 수 있는 수단도 제공한다. 그러므로 엽관적 임용이 반드시 없어야 할 악은 아니며, 현실적으로 이를 완전히 없애는 것도 불가능하다.

엽관적 임용을 완전히 근절시키려는 것보다는 능력 위주의 인력관리가 이루어지도록 하되, 엽관적 임용의 장점을 살릴 수 있는 방향으로 제도가 확립되어야 한다. 이를 위해서는 인력관리에 있어서 지방의회의 통제권을 강화시킬 필요가 있다. 현재는 법령에 의해 통제하도록 하고 있으나, 집행기관에 대한 통제는 지방의회의 본래의 기능이며 자치의 원리에도 부합되기 때문에 이 방법이 더 적절하다. 만약에 엽관적 임용에 제한을 가할 필요가 있다고 하면 그에 관한 내용을 조례로 정하도록 할 경우 그 폐해는 상당히 방지할 수 있을 것이다.

15) Y 시장이 인사 때마다 자신의 모교 출신 직원을 우대한다는 불만이 계속 제기되며, 일부 광역시의 구청장들도 지방선거 과정의 논공행상에 따라 인사를 단행했다는 소문도 무성했다(『한국일보』 1996. 1. 26). 심지어 부산시 사상구나 전남 강진군과 같이 단체장이 인사와 관련하여 금품수수 혐의를 받는 사례도 발생했다(『한국일보』 1998. 3. 28).

## 공무원 집단의 지나친 확대

관리자에게 있어서 그가 관리하는 조직이나 인력은 그 권한의 원천이 된다. 그러므로 모든 관리자는 그 밑의 조직이나 인력을 가능한 확대하려는 경향이 있다. 이것은 지방자치단체의 장에게 있어서도 마찬가지이다. 더욱이 지방공무원 집단을 규모 면에 있어서나 계층상의 직급에 있어서 확대 내지 상승시키고 행정기구를 늘리는 것은 지방정부 내에서 공무원들의 사기를 단기적으로 높일 수 있고, 지역 사회에 있어서도 취업의 기회를 확대할 수 있기 때문에 자치단체장에게는 단기적 인기획득의 좋은 수단이 된다.

이러한 현상은 민선자치 이후 지방공무원이 오히려 늘어난 통계에서도 쉽게 확인될 수 있다. 공무원의 수는 꾸준히 증가하는 추세에 있으나 이러한 추세가 민선자치 이후에도 변화가 없어 자치단체장들이 인력의 감축을 통한 운영의 합리화를 위한 노력을 기울이지 않았음을 알 수 있다.<sup>16)</sup> 오히려 지방 인구 감소추세에도 불구하고 지방 공무원 수가 늘어나거나 현상유지되는 현상도 나타나며, '과다인력 및 과다비용'의 문제도 대다수 자치단체가 안고 있는 문제이다(「문화일보」 1998. 2. 2 참조).<sup>17)</sup>

이러한 공무원 규모의 확대는 무엇보다 경비의 증가를 가져오기 때문에 결국 지역 주민에게 부담을 주게 된다. 또한 인건비는 경직성이 강한 경비이기 때문에 그 부담이 늘어나게 되면 지방자치단체의 사업을 수행하기 위한 재원에 제약을 받기 때문에 주민이 받는 공공서비스의 혜택도 줄어들게 된다. 이런 측면에서는 지방자치단체가 무리한 인력확대를 하지 않도록 제한을 가할 필요가 있다. 따라서 우리나라에서는 중앙정부에서 지방자치단체의 정원 및 기구, 직급의 증설 등에 통제를 가하고 있다.

그러나 공무원의 규모가 무조건 확대되는 것에 대하여 제약을 가할 필요는 인정된다. 고 하더라도 중앙정부가 그 판단에 의해 직접 통제를 하는 것은 자치의 원리상 바람직하지 않으며, 지방자치단체와 갈등을 일으킬 수 있다. 그러므로 지방자치단체가 스스로 통제할 수 있도록 유도하여야 한다.

## 적절한 통제 수단의 미흡

이상에서 지적한 문제점이 예상되고 또 발생하는 것보다 더 큰 문제점은 이것을 해결할 만한 적절한 수단이 현재의 체제에서는 미흡하다는 점이다. 지방자치의 가장 큰

16) 1994 지방공무원 수는 325,028명으로 전년도에 비해 2.7% 증가하였다. 1995년은 331,273명, 1996년은 349,157명으로 각각 전년도에 비하여 1.9%, 5.4% 늘어난 수치이다. 특히 1996년의 증가비율은 1992년이 전년도에 비해 6.8% 늘어난 것을 제외하고는 90년대에 들어와 가장 큰 폭의 증가세를 보였다(「총무처연보」 참고).

17) 전북의 I군은 인구가 11만 명이었던 50년대에 120여 명이었던 지방공무원 수가 97년말 현재 인구 4만명에 공무원 수는 767명으로 늘어났다. 또한 경남의 C군은 인구 12만 명에 공무원이 1,100여 명이며 세출예산 중 월급이 24%에 이른다.

장점은 지역의 사무를 주민이 자주적으로 처리함으로써 주민이 원하는 서비스를 스스로의 책임하에 가장 적합하게 공급받는다라는 점이다. 이것은 자치권을 그 기반으로 하고 있다. 그러나 우리나라에서는 인력관리뿐 아니라 지방자치제의 전반에 걸쳐 자치권이 제약받고 있기 때문에 이러한 자기 책임하의 적절한 정부서비스 공급이 이루어질 수 없다.

엽관적 임용이라든지 지방공무원 규모의 지나친 확대의 문제도 가장 좋은 해결방법은 주민들로부터 적절한 통제가 가해지도록 하는 것이다. 즉, 자치단체장이 주민에게 직접적인 책임을 지고 지방정부를 효율적으로 운영하도록 주민들로부터 늘 통제가 있어야 하는데, 이렇게 될 수 있는 자치적 제도의 기반이 미흡하다. 주민들은 지방정부의 운영에 대해서 적절한 정보를 공급받지 못하고 있으며, 이를 개선하기 위한 노력도 미흡하다. 또한 지방정부를 운영하는 물적·인적 자원의 동원이 주로 중앙정부에 의존적이기 때문에 주민들이 지방정부 운영자들의 업적을 비교하기도 어려우며, 따라서 별 관심도 갖지 않게 된다. 그러므로 인사자치권의 확대에 따른 문제점을 해결하기 위해서는 무엇보다 지방자치 전반에 걸친 자치권을 확대하는 것이 요망된다.

## 2. 대안

인사자치권의 확대와 관련하여 예상되는 문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 대안이 실현되어야 할 것이다.

### 주민으로부터의 통제 강화를 위한 제도 개선

무엇보다도 주민들이 지방정부의 운영 사항을 자세히 앎으로써 자치단체장의 업적에 대하여 직접 평가하고 통제를 가하도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지방정부의 운영에 대한 모든 정보가 주민들에게 제공되어야 한다. 특히 예산을 포함한 지방정부의 자원활용 내용을 주민들이 쉽게 알도록 함으로써 주민들이 그 적절성에 대하여 평가할 수 있도록 하여야 한다.

현재 지방자치단체에서는 「통계연감」과 「예산개요」 또는 「예산책자」와 같이 그 운영 상태를 알 수 있는 자료들을 발간하고 있다. 그러나 주민에 대한 정보 공개의 측면에서는 이러한 자료의 발간도 몇 가지 문제점이 있다.

첫째, 이러한 정보들이 적극적으로 주민들에게 제공되는 것이 아니라는 점이다. 즉, 정보의 열람은 지방정부에 찾아가야 가능하며, 주민들이 손쉽게 접할 수 있는 매체를

통하여 전달되지는 않고 있다.

둘째, 발간되는 자료들은 일정한 전문지식을 갖추어야 그 내용을 파악할 수 있기 때문에 일반 주민의 입장에서는 지방정부의 실태를 파악하기 어렵다는 점이다. 따라서 주민들이 알기 쉽게 정보를 공개하도록 할 필요가 있다.

따라서 지방정부의 운영을 파악할 수 있는 정보 공개와 관련하여 다음과 같은 대안을 모색할 수 있다.

첫째, 지방정부도 일반 기업과 마찬가지로 그 예산과 결산을 언론을 통해 공고하도록 하는 것이다. 기업에서는 해마다 재무제표를 언론을 통하여 공개한다. 마찬가지로 지방정부도 그 예산과 결산을 최소한 지역언론을 통하여서라도 공개하도록 함으로써 주민들이 좀더 쉽게 그 운영상태를 알 수 있도록 하는 것이다. 이 때 상세한 내용을 다 공개하기보다는 가장 큰 항목별로 분류된 내용을 공개하되, 세출예산에서는 특히 기능별 분류와 성질별 분류를 각각 공개하도록 함으로써 간략하면서도 필요한 정보를 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 현 시대에 발달한 정보통신기술을 활용하여, 인터넷이나 PC통신을 통하여 인력 및 재정에 관한 정보를 획득할 수 있도록 한다. 현재 지방자치단체가 PC통신을 이용하여 민원을 처리하거나 정보를 공개하고, 여론을 수렴하는 경우는 광역자치단체와 몇몇 기초자치단체를 제외하고는 그리 많지 않다. 그리고 그 제공되는 내용도 상세하지 않기 때문에 지방정부의 운영에 대한 실질적 정보를 얻을 수 없다. 그러나 정보통신의 이용은 지방정부가 일단 데이터베이스를 구축하여 제공하기만 하면, 언제든지 누구나 정보에 접근할 수 있다. 그러므로 지방정부가 이러한 면에 더욱 노력을 기울여야 한다. 그리고 언론매체를 통하든지, 정보통신망을 활용하든지 재정이나 인력에 대한 정보를 제공할 때는 단일연도의 정보만이 아니라 전년도에 대비하여 증감이 있었는지, 있다면 어느 정도인지를 알 수 있도록 정보가 제공되어야 할 것이다.

## 지방정부간의 경쟁 촉진

운영의 합리화를 기하기 위해서는 주민들로부터의 통제가 가장 기본적인지만 자치단체간에 자발적 경쟁이 있도록 함으로써 공직자들 스스로 개선 노력을 하게 하는 것도 필요하다. 즉, 지방자치단체에 인사뿐 아니라 재정적 자원의 동원과 관리에 대해서도 좀더 많은 권한을 부여함으로써 자치단체의 직접적 책임의 범위를 확대하는 것이다. 그렇게 하면 자치단체장을 비롯한 지방정부의 운영자들은 다른 자치단체들과 그 성과에 대하여 자기 책임하에 경쟁을 하게 되며, 그 결과를 놓고 주민들로부터 평가를 받게 된다. 따라서 자신의 단기적 이익만을 위한 방만한 경영을 하기 어렵게 될 것이다.

재원이 미약한 자치단체의 경우는 더욱 합리적 경영에 대한 압력을 받게 될 것이며, 재원이 풍부한 자치단체의 경우에도 다른 자치단체와의 비교에서 상대적으로 방만한 운영이 들어날 경우 주민들로부터의 비판을 면하기 어렵게 된다.

자치재정권의 확대를 위해서는 조세권도 지방정부에 대폭 위임할 필요가 있다. 즉, 현재 중앙정부에서 세목과 세율 등 지방세에 대하여 획일적으로 적용하고 있는 조세제도를 지방정부의 결정권을 높이는 방향으로 개편하는 것이다. 이것은 인사자치권과 마찬가지로 지방자치제의 기본 원리에 충실해지는 것이다. 다만 이 때 한 가지 우려할 만한 것은 현재 지방정부들의 세수 기반이 불균등하다는 것이다. 따라서 조세의 자치권을 확대하였을 경우 자치단체간에 '부익부 빈익빈' 현상이 더욱 두드러질 염려가 있다. 그러므로 궁극적으로는 자치재정권을 최대한 확대하여야 하겠으나 중앙정부, 혹은 광역자치단체의 재정조정제도를 활용하는 것이 불가피하다.

우리나라의 경우 재정조정제도로는 보조금, 양여금, 교부세가 있는데, 보조금은 사용에 있어 자치단체의 자치권이 거의 인정되지 않으며 교부세 특히 보통교부세의 경우는 그 사용에 있어 특별한 제약이 없으므로 자치권이 가장 많이 인정된다고 할 수 있다. 그러므로 재정조정제도라고 하더라도 교부세와 같이 지출의 자치권이 확보되는 제도를 활용할 필요가 있다. 다만 이러한 경우 자칫 지방정부의 방만한 운영을 조장할 수 있기 때문에 아래와 같은 개선책이 마련되어야 할 것이다.

## 중앙정부의 간접 통제

지방자치단체의 자발적 통제를 유도할 수 있는 방법의 하나가 지방교부세제도의 개선이다. 현재 우리나라의 지방자치단체는 대부분 재정력이 취약하며, 자신의 재원만으로는 사업시행은 물론 지방정부의 관리·운영에도 지장을 받는 자치단체도 많다. 또 재정력에 있어서 지방자치단체간에 차이가 많이 난다. 이러한 문제점을 해결하고 자치단체간에 재정력의 균형을 모색하려는 제도가 지방재정조정제도인데 이 중 자치단체의 자율권이 가장 많은 것이 보통교부세제도이다. 보통교부세는 내국세의 약 12.06%를 재원으로 해서 기준 재정수입액이 기준 재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부하는 제도이다.

그런데 기준 재정수요액을 산정하는 기준에 지방공무원 정원이 측정단위로 포함된다. 그러므로 현재의 제도는 지방자치단체의 공무원 정원을 중앙정부에서 일정한 범위 내로 정해주고, 그에 들어가는 인건비를 지방자치단체의 보통세를 재원으로 하는 기준 재정수입액으로 충당하지 못할 경우 또는 다른 비용을 감안할 때 충분하지 못한 경우 부족분을 교부세로 보충해 주는 것이다. 그러므로 지방자치단체의 인건비 충당은 지방자치단체에는 부담이 되지 않으며, 정원이 늘어나서 기준재정수요액이 기준 재정수

입액을 초과할수록 교부금의 액수가 커지게 된다.

이러한 제도를 그대로 두고 인사자치권을 확대할 경우 지방자치단체가 인건비의 부담이 없으므로 자칫 인력과 기구를 무리하게 확대하려는 유혹에 빠지게 할 수 있다. 따라서 이의 개선이 필요하다.

첫째 고려할 수 있는 대안은 지방교부세의 기준 재정수요액의 측정단위를 관리나 경상적 경비에 관련되는 것이 아닌 사업성 경비와 관련되는 항목으로만 선정하는 것이다. 이는 일반 관리비뿐 아니라 인력, 시설 및 각종 활동에 들어가는 경상적 경비의 부담을 지방자치단체가 담당하도록 함으로써 재원의 확보 또는 절약을 위해서는 효율적인 관리활동을 추구하도록 자극하는 장점이 있다. 따라서 공무원 정원의 무리한 확대는 자연 억제하게 된다.

그러나 이 대안은 일반 관리비도 충당하기 어려운 지방자치단체의 경우 재원의 빈약으로 지방정부의 유지 관리를 위한 기본적인 경비조달이 안됨으로써 자치단체의 존립을 위태롭게 할 수도 있다.

둘째, 기준 재정수요액의 측정단위에서 인건비 항목을 제외하는 것이다. 이는 최소한 인력의 무분별한 확대에는 제약을 가할 수 있게 한다. 또한 지방공무원은 지방자치단체의 경비로 충당하는 인력이라 취지에도 맞는 것이다. 공무원 인력의 확대가 재정확보에 도움이 되지 않고 오히려 부담이 될 경우 지방의회에서도 적극적인 통제를 가하게 될 것이다.

그러나 이 방법도 인건비도 충당하기 어려운 재정력을 가진 자치단체가 문제가 된다. 이론적으로는 이러한 자치단체는 자치단체로 존재하기가 어렵다고 보아야 할 것이다. 그렇지만 우리나라의 지방자치제도가 자연스럽게 발달해 온 것이 아니고 의도적으로 시행된 것이기 때문에 역사적으로 빈약한 재원을 가질 수밖에 없었던 지방자치단체에 모든 책임을 부과하는 것은 적절하지 않다.

셋째, 기준 재정수요액의 산정에서 공무원 정원을 단위로 하여 계산되는 비용의 비중을 일정 범위 내로 제한하는 방법이다. 이 방법은 재정력이 극히 취약한 자치단체에게도 어느 정도의 범위에서는 필요한 인력수요를 충당할 수 있게 한다. 또한 공무원 정원을 단위로 하는 비용을 일정 범위 내로 제한하기 때문에 인력을 확대하기 위해서는 그에 상응한 활동을 하여야만 하므로 자연히 지역주민을 위한 서비스 제공을 확대하게 하는 효과도 있다.

그러나 이 방법은 범위 산정의 객관성 확보의 어려움, 중앙정부에 대한 의존성 심화,

그리고 사업성 경비가 아닌 건물의 유지와 같은 관리활동에 들어가는 경비가 증가하여도 전체에서의 비율에 따라 공무원 정원에 의해 산정된 경비가 늘어날 수 있다는 단점이 있다.

당장 별 무리 없이 활용하기는 가능한 객관적 기준만 확립된다면 세 번째 방법이 가장 낫다. 그러나 바람직하기는 중앙정부에서 지원하는 재정은 지방자치단체의 사업에 활용되도록 하는 것이다. 따라서 궁극적으로는 첫 번째 방향으로 나아가야 할 것이다. 이를 위해서는 지방재정조정제도보다 국세와 지방세의 구분에 관한 세제의 개편을 통하여 지방자치단체도 충분한 재원을 확보하도록 하는 것과 같은 보다 근본적인 방법이 모색되어야 한다. 그리고 자치단체의 재정력의 차이에 기인하는 지방자치단체간의 차이와 이를 극복하기 위한 다양한 노력의 필요를 자연스러운 현상으로 인식하여야 할 것이다.

## 제8장

---

### 결 론

## 결 론

### 1. 선택의 문제

지금까지 지방자치단체를 둘러싼 환경변화와 이에 대응하여 지방정부의 인력관리체계가 어떻게 변화되어야 하는지를 고찰하였다. 결과를 중시하고, 자기책임성을 강조하는 인력관리의 변화 방향은 지방정부에 대해서도 동일한 요구를 한다. 지방정부에게는 자기 책임하에 인력관리를 할 수 있는 제도적 틀이 마련되어야 하는 것이다. 따라서 우리나라도 지방공무원제도의 운영을 위한 법체계에 있어서 인사자치권이 대폭적으로 확대되도록 법개정이 이루어져야 한다.

그러나 인사자치권이 확대될 경우에 자치단체장의 개인 이익을 위한 방만한 인력관리라는 문제점이 발생할 수 있음도 살펴보았다. 이를 방지하기 위해서는 지방정부의 운영에 대한 정보의 공개와 그 접근성의 확보, 자치재정권의 확대를 포함하여 지방정부간의 경쟁 촉진, 그리고 지방교부세의 산정 기준 변화와 같은 대안이 마련되어야 할 것이다.

만약에 이러한 대안이 마련되지 않을 경우 인사자치권의 확대는 재고 내지는 지양되어야 하는가. 그렇지 않다고 보아야 한다. 결국은 선택의 문제인데 합리적 인력관리를 보장하기 위한 특별한 조치가 선행되지 않더라도 인사자치권을 확대하여야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 인사자치권이 확대될 경우에도 문제점이 생기지만, 중앙정부가 개입할 경우에도 문제가 생긴다는 것이다. 즉, 어느 경우에도 문제는 생기기 마련이므로 선택을 해야 한다. 그리고 그 선택에는 규범적으로나 실용적으로 타당한 기준이 적용되어야 한다.

둘째, 인사자치권의 확대가 규범적으로 맞기 때문이다. 즉, 지방자치제를 실시하기로 하였으면 가능한 그 원칙에 충실한 제도를 운영하여야 한다. 지방자치제를 실시하면서 중앙정부의 개입에 의한 획일성을 지향하는 것은 원리에 어긋나는 것이다. 또한 인사자치권의 확대는 그것만의 문제라기보다는 지방자치단체 자치권의 전반적 확대와 관련된 것이다. 중앙정부가 인력관리에 개입할 경우, 그 비용에 대해서도 개입하여야 하고, 자치단체가 능력이 모자란다고 판단될 경우 그것을 보충하여야 할 책임도 가지게 된다. 즉, 권한과 책임을 모두 자치단체에 부여하느냐, 권한과 책임을 모두 중앙정부가 가지고 지방자치제를 운영하느냐 하는 것이다. 어떠한 이유에서든지 중앙정부의 개입을 정당화하는 것은 지방자치제도의 의의에 대한 회의가 될 수 있다. 이는 보다 근본적인 논의를 요하는 사항이다.

셋째, 현실적 여건을 이유로 하여 기본 원리에 배치되는 제도를 당연시하면 지방자치제의 발전을 기할 수 없다. 모든 사회제도는 운영을 통하여 발전하는 것이며, 사전에 충분한 준비를 통하여 문제점이 없이 시행하기는 어렵다. 이는 지방자치제도의 실시 자체가 가장 좋은 예를 보여준다. 과거 우리나라가 권위주의적인 정부에 의해 통치되었을 때 지방자치제도는 민주주의의 발전 필요성이나 국민의 바람에도 불구하고 여건이 성숙되지 않았다는 이유로 실시가 유보되었다.<sup>18)</sup> 그리고 지방자치제의 실시를 미루는 가장 큰 이유로 지적되는 것이 지방정부가 자치를 실시할 수 있는 충분한 재정력이 확보되지 않았다는 등 능력이 모자란다는 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 지방자치제도는 실시되었으며, 여건이 달라진 것도 없다. 즉, 실시하기 전에는 어떤 문제도 실제로 드러나지 않으며 따라서 아무리 이론적으로 논의하더라도 개선되지 않는다는 것이다. 그렇지만 지방자치제가 실시됨으로써 문제점이 더 현실적으로 인식이 되고, 그 개선방향을 모색하게 되었으며, 현재 우리나라의 지방자치제도의 실시 자체에 회의가 제기되고 있지 않다. 즉, 문제점을 해결해 가면서 발전해 가는 것이다. 따라서 인사자치권의 확대도 사전에 논의가 필요하기는 하지만, 그 부작용이 우려되어 실시하지 않을 경우 오히려 지방자치제의 건전한 발전이 지연될 것이다.

넷째, 중앙정부의 개입이 오히려 불합리한 운영을 조장할 수 있다. 현재 방만한 운영의 문제점을 지적할 수 있는 지방공무원의 규모도 그것이 자치단체장의 책임으로만 보기에는 어렵다. 왜냐하면 자치단체장은 중앙에서 마련한 법규에 의해 인력을 운용하고 있기 때문이다. 현재와 같이 중앙정부가 개입하는 경우 지방정부의 인력이 급격히 증가하기도 어렵지만 합리적 조정을 통하여 감소하기도 어렵다. 공무원의 보수와 같은 인건비의 규모도 지방자치단체가 자체적으로 합리적 조정을 할 수 없다. 즉, 현재의 제도는 자치단체장의 방만한 운용을 어느 정도 억제할 수 있지만, 만약 자치단체장이 적극적으로 인력을 확대하지는 않는다고 하더라도, 소극적으로 무사안일적 운영을 하려고 할 경우 이를 조장할 수 있는 것이다.

그러므로 어떠한 전제 조건을 상정하지 않고 자치권을 확대하는 것이 바람직하다. 지방정부에 권한과 책임을 부여함으로써 스스로 합리적 운영의 방법을 찾도록 하는 것이다. 그리고 이것은 근본적으로 주민들의 자치능력을 신뢰하는 것이다. 주민들의 자치능력에 대한 불신은 자칫 중앙정부의 편견과 오만으로 나타날 수 있다.

## 2. 방향의 제시

---

18) 좋은 예가 유신헌법의 부칙에 지방자치제는 우리나라가 통일될 때까지 실시하지 않는다고 명시한 것이다. 그러나 지방자치제가 실시되는 현재 우리나라는 통일되지 않고 있다.

이 연구에서는 크게 두 가지 방향의 대안을 제시하였다. 하나는 지방자치법에 인력관리에 관한 대강의 원칙까지 제시하고, 그 구체적인 입법활동은 완전히 지방정부에 위임하는 것이다. 다른 하나는 지방공무원법과 같은 공통의 기준은 제시하되, 지방정부의 구체적 활동을 제약하기보다는 지방자치의 일반적 원칙보다는 좀더 인력관리와 관계된 공통 기준을 제시하고, 가능하면 그 구체화는 지방정부의 입법기능에 위임하는 것이다.

그동안 우리나라의 지방공무원제도가 단일한 조직의 일선기관들에 대한 제도로서 운영되어 온 관행을 감안할 때 두 번째의 대안이 반발도 적고 당장의 가능성도 더 크다고 볼 수 있다. 그러나, 지방자치제도를 시행하기로 한 이상, 그리고 그것이 본래의 목적에 따라 건전하게 발전하도록 하기 위해서는 국가 전체의 공통적 운영이 꼭 필요하다고 단정지을 수 있는 것이 아닌 한, 최대한 지방정부의 자치권을 확대하는 방향으로 제도의 개선이 이루어져야 한다. 따라서 궁극적으로는 첫 번째 대안, 즉 지방공무원제도는 각 지방자치단체의 개별 입법권에 의하여 규율되고, 운영되도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 이것은 인력관리에만 해당되는 것이 아니라, 재정제도를 비롯한 지방정부의 운영에 관한 모든 사항에 관련되는 것이다.

## 참 고 문 헌

- 內務部 地方行政局(1990), 「日本の 地方自治 行政( I )」.
- 鹿兒島重治(1990), 「要説 地方公務員制度：第一次改訂版」東京：學陽書房」.
- 서울특별시(1996), 「자치서울 1년：새로운 출발을 위하여」.
- 日本 地方公務員法
- 총무처 직무분석기획단(1997), 「新정부혁신론 -OECD국가를 중심으로-」 서울：東明社.
- 坂田期雄(1989), 「明日の首長.議員.公務員」東京：ぎょうせい.
- 한국지방행정연구원(1990), 「地方自治實施 對備 職業公務員制度 確立方案」.
- Farnham, David and Horton, Sylvia(1997), “Human Resources Flexibilities in the United Kingdom’s Public Services”, Review of Public Personnel Administration. vol. xvii, no.3.
- Fowler, Alan(1988), Human Resource Management in Local Government. Harlow, Essex : Longman.
- International City Management Association(1975), Small Cities Management Training Program, 3 : Personnel Administration.
- Nigro, Felix A. and Nigro, Lloyd G.(1986), The New Public Personnel Administration, 3rd ed. Itasca, Ill. : F. E. Peacock Publishers, Inc.
- OECD(1995), Governance In Transition : Public Management Reforms In OECD Countries. Paris : OECD.
- Stahl, O. Glenn(1983), Public Personnel Administration, 8th ed. NY : Harper & Row, Publishers.
- Administrative Code of City of Los Angeles.
- Rules fo the Board of Civil Service Commissioners of City of Los Angeles.
- Manual of Personnel Rules Practices & Procedures of City of Pasadena.

# The Autonomy of Local Government for Human Resource Management

Seong-Ho Oh

In a local government, public officials are very important resources as in other organizations. The ability of local government to deliver public services to citizens effectively and the positive evaluation on the local government are dependent on the ability of public officials and their concern and participation about local government activity. So, the human resource management of local government has to be implemented goal-oriented and strategically. Especially, in Korea, local governments have to increase their productivity by efficient and effective human resource management, because they are deficient in financial ability but don't have epochal alternatives for solving the problem. Therefore, this study has the objectives to analysis how much Korea local government civil service system is correspond to the demand of efficient human resource management with self responsibility and what the problems are, and to suggest the answers.

The public sector human resource management systems are reformed toward productivity-orientation, flexibility, and decentralisation in almost countries. And, in Korea, since local autonomy system is worked, the demand of strengtheng local government autonomy and their professional ability for administration has been increased. For satisfiying this demand, human resource management autonomy of local government has to be enlarged. But, in Korea, it is not. The problems are as the followings.

First, local governments don't have sufficient power to set up the frame of civil service system. Calculating methods of the numbers of public employees and departments of local government, the system of position classification, the kind of personnal organizaion and its functions are ordained in the Local Civil Service Act and executive orders very specifically. As the result, every local governments have very limited personnal autonomy and almost same civil service system.

Second, local governments don't have sufficient power to mobilized human

resources. By the Local Autonomy Act, the vice-governor of wide-area unit of local government is central government officer and the power of appointing him is in central government in principle. The methods and procedures of recruitment are prescribed in the Local Civil Service Act and the executive order for recruitment. As the result, local governments has limited power to employ proper officers as their own needs.

Third, because job allocation of position and job or position transference are prescribed in law and order, local governments have limited power to dispose right man to right place.

Fourth, the matters of compensation or disciplinary punishment are prescribed in law and order. The governor and/or mayor has little power about that.

Fifth, because any other matters of human resource management are ordained in laws and orders too specifically, there is little room for local government to manage human resources autonomously.

Because local government has little power of human resource management though the local autonomy system has been worked, there are many conflicts in and between local governments or local government and central government. The conflict cases show that the governor or mayor is restricted to appoint public officials and to implement public promises. Therefore, the citizens are hard to accuse the governor or the mayor for wrong human resource management, and further, for missing to deliver public services properly.

In local autonomy era, the personnel system has to be reformed. Two alternatives are taken to account. The one is to allow local government to manage its human resources independently. This is correspond with local autonomy principle, and the responsibility of local government is strengthened. But there is possibility of resistance because of long tradition that public officials of all local government are treated as a group regardless of their government.

The other is that a standard rule like the Civil Service Act is maintained,

but the scope of prescription is restricted only to show the principles, and the power of managing human resources is delegated to local government maximally. It is possible to keep balance of employment condition between local governments by this method. And the responsibility of local government and the diversity of personnel system are able to be pursued as much as possible. But it can not be avoided to restrict self-management of local government. Also, it is apprehended that central government can interfere with local government management informally because the scope of self-management is decided on the content of the law.

Therefore, in principle, the first is better than the second. About the above two alternatives, the followings are needed as practical methods.

If the local government is allowed to have independent human resource management power, the Local Civil Service Act, the Local Public Officials Education and Training Act and executive orders have to be abolished. And the principles and basic matters of human resource management are prescribed in the Local Autonomy Act, but the provisions of the Act have to be amended to enlarge local government autonomy. Especially, in order to prescribe the matters about human resource management in local rules, the provisions of delegating management power have to be strengthened.

Even if the standard law is maintained, the executive orders have to be abolished, and the specific matters are prescribed in local rules by delegation. The law prescribes principles and basic matters of human resource management.

There aren't no problems of enlargement of local autonomous power on human resource management. Above all, there is fear of the possibility of spoil system and unfair appointment. Also, it is possible of over-increasing of the numbers of officials because the governors and/or the mayors compromise with short term popularity. If the power of governors and/or mayors is enlarged without making proper control systems from citizens, it is possible of worsening the problems.

But, even though the worsening possibility, the autonomy of local government for human resource management has to be enlarged because

there is no perfect social system. Basically, it is very important to choose the right system corresponding with social situation. And the criteria of the choice are the norm and the practicality. Local autonomy system is the choice of Korea society. As the result, enlargement of local government autonomy for human resource management is right normally because all government system has to be adjusted to fit to the local autonomy. Also, as taking into account the administrative environment change which demands responsibility, diversity and flexibility, it is better to allow each local government to operate its civil service system independently than to maintain uniformed and huge local civil service system. Only so, the citizen can require more responsibility of local government about its administration.

As the result, the local government autonomy for human resource management has to be enlarged maximally. The problems caused of that can be solved as the followings.

First, the control from citizens has to be strengthened. For this, the informations about personnel and finance of local government have to be opened and served to citizen with the means which make them get and understand the informations easily as possible. Periodical public notice through local media or telecommunication system can be a good means.

Second, the competition between local governments has to be intensified for good management. For this, not only the human resource management autonomy but also the financing management autonomy including taxation has to be transferred to local governments. But, the adjusting power of central government is needed in order not to widen the ability gap between local governments too much. Local Transfer Tax may be a good means because it allows local governments to have autonomy of use.

Third, but it has to be prevented that the adjustment of central government puts the local governments to waste. So, the calculation method of transferring amount from the central government to local governments has to be changed. Including only project cost in expenditure except usual management cost, or excluding personal expenses from calculation of basic financial need, or including personnel expenses in

calculation of basic financial need only in limited portion can be considered. In principle, the ability gap between local governments has to be accepted to some extent. The effort of local government to overcome the gap can be urged by means of that.

# 지방정부와 인사자치

---

1998년 6월 10일 1판 1쇄 발행

2020년 9월 17일 2판 1쇄 발행

저자\_오성호

발행자\_최승노

발행처\_자유기업원

주소\_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화\_02-3774-5000

팩스\_0502-797-5058

비매품

---