

지방자치단체장 인사부조리 실태에 관한 시론적(試論的) 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로

An Exploratory Study on the Misuse of Personnel Management Power by
Local Governors: With Emphasis on the Perceptions of Local Public Officials

이명석(Lee, Myung Suk)* · 정평호(Chung, Pyeong Ho)**

ABSTRACT

After the re-establishment of local autonomy in 1992, many Korean people have worried about the possibility of misuse of personnel management power by local governors. However, there are only a few empirical studies regarding the misuse of personnel management power by local governors, which is hard to access. This study is an empirical study about the misuse of personnel management power by local governors via perceptions of local public officials.

Major findings of this study are; (i) local public officials think that local governor's personnel management power has been misused badly; (ii) misuse of personnel management power is increasing; (iii) personnel management committee fails to perform its function to check local governor's personnel management power; (iv) local public perceive that centralized control is more effective way to check local governor's power than democratic control.

Key Words : 지방자치, 지방자치단체장, 인사부조리

I. 서론

지방자치는 민주주의의 요건이라 할 수 있으며, 지방의회 의원과 지방자치단체장의 선거에 의한 임명은 지방자치의 본질이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 한국의 지방자치는 1991년 지방의회 의원의 선출을 시작으로 30년 만에 부활하게 된다. 그리고 4년 후인 1995년 6.27 전국지방동시선거를 통해 7월 1일 민선지방자치단체장 체제가 출범하면서 본격적인 지방자치 시대가 다시 열리게 된다.

민선자치단체장 체제의 출범은 우리나라의 지방행정에 많은 변화를 가져왔다. 민선 단체장체제의 출범으로 자기 고장의 정치·행정적 지도자를 직접 선출한다는 상징적인 의미와 함께, 지역 주민의 지지를 기반으로 선출되어 4년간의 안정적인 임기를 바탕으로 지역주민을 위한 정책을 추진하고 이에 대한 책임을 지는 실질적인 민주행정체제의 기틀을 마련하게 된 것이다.

그러나 우리나라 지방자치의 미래는 낙관적인 것만은 아니다. 오랜 중앙집권적 행정

* 성균관대학교 국정관리대학원 부교수

** 행정자치부 감사관실 행정사무관

체제가 여전히 우리의 의식과 관행 속에 깊이 자리 잡고 있어 많은 부작용이 나타나고 있는 실정이다. 심지어 한국적 상황에는 지방자치가 아직 시기상조이므로 다시 중앙집권적인 지방행정체제로 회귀해야 한다는 주장까지 제기되고 있다.

특히, 민선자치단체장 출범 이후 각종 비리에 연루되어 불명예 퇴진을 한 많은 단체장들은 지방자치가 과연 주민의 의사를 충실히 반영하고 책임을 지는 지방행정체제의 구현을 가능하게 할 수 있을까 하는 의구심을 갖게 하는 것이 사실이다. 특히, 일부 단체장들의 승진인사와 관련된 금품수수, 선거결과에 따른 논공행상 또는 보복성 인사, 학연·지연·혈연 등에 의한 정실인사 등 갖가지 파행인사는 지방자치의 근간을 흔드는 사례로 심각한 사회문제가 되기도 하였다. 지방자치의 취지를 살려 주민과 밀접한 생활현장에서 지역주민을 위한 행정을 추진하는 실제 주역이 지방공무원이라는 사실을 고려할 때, 지방자치단체 공무원의 사기에 심각한 영향을 미치는 단체장의 인사부조리(不條理)¹⁾는 매우 중요한 문제라 할 수 있다.

그러나 자치단체장의 인사부조리에 대한 많은 우려와 관심에도 불구하고 이에 대한 실증적인 연구는 그리 많지 않다. 이는 부조리로 구속되는 단체장들에 대한 대중매체의 보도를 통하여 일부의 자치단체장 인사부조리의 사례가 일반에 알려지기는 하였으나, ‘부조리’의 특성 상 실체에 대한 체계적인 접근이 쉽지 않았기 때문이라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 자치단체장의 인사부조리 실태를 지방공무원들의 인식을 중심으로 실증적으로 분석하는 시론적(試論的) 연구를 수행하는 것을 목적으로 한다.

II. 자치단체장 인사권과 인사부조리

1. 자치단체장의 고유권한으로서의 인사권

1949년 지방자치법 제정으로 골격을 갖추어 10여년간 시행되던 우리나라의 지방자치는 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의해 약 30년간 형식적으로 실시되었으며, 1988년 개정지방자치법으로 다시 본격적으로 실시되고 있다. 1988년 「지방자치법」 개정의 가장 큰 의미는 30년 동안 실질적으로 한국의 지방자치를 무력화시켜왔던 「지방자치에 관한 임시조치법」의 폐지라고 할 수 있다(김안제, 1991). 지방자치행정을 더욱 능률화하고 정상화함으로써 지방자치행정의 건전한 토대를 마련한다는 목적에서 제정되었다는 「지방자치에 관한 임시조치법」은 실질적으로 모든 지방자치단체를 중앙정부의 직접 관할 하에 두고, 지방자치단체장에 대한 선거는 실시하지 않았다.

지방자치단체장 선거가 실시되지 않는 동안 지방공무원법 제 81조에는 ‘내무부장관 또는 교육부장관은 지방자치단체의 인사행정이 이 법에 의하여 운영되도록 지휘·감독

1) 부조리는 ‘사물이 조리에 맞지 않는 것’을 지칭하는 말로 ‘비리’라는 용어와 혼용되기도 한다. 본 연구에서는 부조리를 부패 등의 불법행위와 사회규범에 맞지 않는 행위까지를 포함하는 최광위의 부패개념과 유사한 개념으로 정의한다. 자세한 내용은 이상엽(2001) 참조할 것.

한다'고 규정했다. 그러나 1991년 본격적인 지방자치 출범 이후 이 규정은 '내무부장관 또는 교육부장관은 지방자치단체의 인사행정이 이 법에 의하여 운영되도록 지도·감독한다'는 표현으로 바뀌게 된다.²⁾ 이러한 규정의 변화는 지방자치단체의 인사권에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 관계의 변화를 상징적으로 나타내는 것이라 할 수 있다.

그러나 1991년 지방의회 구성으로 실질적인 지방자치시대가 열린 것은 아니었다. 지방자치단체에 주어진 권한이 미미하여 자치가 불가능하다는 것이 지방의원 대다수의 의견이었다. 따라서 1991년 이루어진 지방자치는 '거짓 분권화' 현상에 불과하다는 평가를 받게 된다(안성호, 1992). 1991년 당시 우리나라의 지방자치단체는 기구, 정원, 보수, 사무분장 등에 관한 대부분의 사항을 조례나 규칙 등을 통해 자율적으로 정할 수 있는 권한을 가지고 있지 못하였다. 지방자치단체는 자신의 조직에 관한 사항을 처리할 때에 중앙정부가 세부적으로 규정한 법률 또는 대통령령에 따르거나 일일이 중앙정부의 승인을 얻어야만 하였다. 특히, 지방자치단체의 인사행정에 대한 중앙정부의 통제는 강력하였다. 지방자치단체장은 여전히 중앙정부에 의해 임명되었고, 지방자치법 제101조 3항은 부시장과 부지사를 대통령이 임명하도록 하고 있었으며, 지방자치법 103조 4항에서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다고 규정하고 있었다.³⁾

요컨대, 1988년 「지방자치법」의 개정은 지방자치의 개시를 알리는 상징적인 의미를 갖는다는 점에서는 높이 평가되나 지방자치단체에 실질적인 지방자치권을 부여한 것은 아니라고 할 수 있다. 물론 지방자치를 포함한 모든 제도가 하루아침에 완전히 정착될 수 있는 것은 아니다. 그러므로 지방자치단체의 자치권, 특히 인사권의 변천을 살펴볼 필요가 있다. 인사권과 관련된 제도의 변화를 관련법 개정내용을 중심으로 간략히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 자치단체장의 자치인사권 관련제도의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 1988년 개정된 「지방자치법」의 가장 큰 특징은 지방자치단체장의 자치인사권을 법령뿐만 아니라 조례, 규칙 등에 의해서 규정할 수 있도록 한 것이라 할 수 있다(지방자치법, §96). 이는 지방자치단체가 자치단체장의 자치인사권에 관한 스스로의 규정을 만들 수 있도록 한 것을 의미한다.⁴⁾ 한편 정부는 1991년 「지방공무원임용령」을 개정하여 시·도 인사규칙으로 정하도록 되어있던 인사기록에 관한 사항과 공무원의 평정 및 승진후보자 명부작성 등에 관한 사항을 내무부령으로 정하도록 규정한다(지방공무원임용령, §31).

2) 일반적으로 “지휘”는 ‘단체를 이끌고 통솔하는 것’을 그리고 “지도”는 ‘어떤 목적이나 방향으로 가르쳐 이끄는 것’을 의미한다.

3) 안성호(1992)에 의하면, 1991년 당시 국가공무원은 약 5.5%이나, 지방공무원보다 여러 가지 면에서 우대를 받으면서 지방자치단체의 요직을 두루 석권하고 있었으며, 시, 도 본청의 과장급 이상 공무원과 시장, 군수, 구청장은 전원 국가공무원으로 충원되어 있었고, 자치단체장은 사무관급 이상 국가공무원의 승진인사 시 반드시 내무부와 총무처의 승인을 얻어야 하였다고 한다.

4) 참고로 1973년 개정 「지방자치법」은 지방자치단체장이 법령이 정하는 바에 의해서만 직원에 대한 인사권을 행사할 수 있도록 규정하고 있었다(법제처 종합법령정보, <http://www.moleg.go.kr/>).

이는 임명직 단체장 시절에는 내부부의 인사준칙이 그대로 자치단체 규칙으로 반영될 수 있었으나, 자치제 실시와 함께 더 이상 내부부 인사준칙의 반영이 어렵게 됨으로써 나타날 수 있는 단체장의 인사권 남용 예방과 인사비리 등의 문제를 예방하고 인사운영의 전국적 형평성을 확보하기 위한 조치라고 할 수 있다. 이러한 조치는 지방자치 실시 후 나타날 수 있는 인사운영의 문제를 해결하기 위하여 자치단체장의 인사권을 제약하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

그러나 1995년 지방자치단체장 선거가 이루어지면서 지방자치단체장의 인사권은 본질적으로 변화하게 된다. 1988년 지방자치법 개정 이전에도 지방자치단체장은 소속공무원에 대한 인사권을 갖고 있었으나,⁵⁾ 중앙정부가 지방자치단체장의 임면권 자체를 행사하였으므로 지방자치단체장의 인사권에 대한 중앙정부의 통제가 얼마든지 가능할 수 있었다. 그러나 지방자치단체장이 주민의 직접선거에 의해서 선출되는 민선자치단체장 체제하에서는 이러한 통제는 불가능하게 된다. 민선단체장 체제하에서도 여전히 중앙정부가 지방자치단체의 인사행정을 지도·감독할 수 있는 법률적인 근거는 존재하나, 실질적인 통제는 어려운 것이 현실이다.⁶⁾ 민선단체장 체제 출범 이후에는 이 이외에도 자치단체장의 인사권을 강화하는 방향의 관련법규 개정이 지속적으로 이루어진다.⁷⁾

다음으로, 지방자치 실시 이후 나타난 중요한 제도적 변화로는 인사위원회의 자치단체장 인사권 견제권한 강화를 들 수 있다(지방공무원법, §7, §8). 먼저, 1991년 개정된 「지방공무원법」은 지방공무원 인사의 공정성을 높이기 위하여 인사위원회에 공무원의 승진에 대한 심의기능을 부여하여 인사위원회의 기능을 보강함으로써 지방자치단체장의 인사권에 대한 견제장치를 마련한다. 이렇게 지방공무원 인사의 공정성 및 합리성 확보를 위하여 인사위원회의 구성 및 기능을 보강하기 위한 방향으로의 지방공무원법 개정은 그 후에도 지속된다. 1993년에는 지방공무원인사위원회의 기능에 승진·전보임용 기준의 사전심의를 추가하고, 법관·검사 및 교수 등도 인사위원으로 위촉될 수 있도록 하는 등 인사위원회의 기능과 구성을 보강하고, 직무수행능력의 부족 등을 이유로 직위

5) 舊지방자치법(법률 2437호) 제 104조에 “지방자치단체의 장은 소속직원을 지휘감독하고 법령의 정하는 바에 의하여 그 임면, 분한, 복무, 징계 등에 관한 사항을 장리(掌理)한다”라는 규정이 있었다.

6) 현행법상 행정자치부는 광역자치단체에 대해 광역자치단체는 기초자치단체의 부당 인사에 대해 지도감독권 외에 감사권을 지니고 있으나, 실제 행정조치해야 시정권고나 기관장 경고라는 ‘숨방망이’ 수준이다 보니 실효성있는 통제가 현실적으로 불가능한 실정이라고 한다(「한겨레신문」, 2002.10.07).

7) 1995년 「지방공무원임용령」 개정을 통하여 5급 승진임용 방법 결정에 대한 지방자치단체장의 권한을 강화하였으며(지방공무원임용령, §35), 1999년 「지방공무원법」 개정을 통하여 종전에는 행정자치부장관이 모든 지방자치단체의 인사행정을 지도·감독하던 것을, 앞으로는 시·도 관할구역안의 시·군 및 자치구의 인사행정에 대하여는 당해 시·도지사가 지도·감독하도록 하여 광역자치단체장의 인사권을 강화한다(지방공무원법, §81). 또한 2000년 「지방공무원법」 개정을 통하여 시·도지사에게 개방형직위 직무수행요건 설정 및 임용권 부여하여 개방형 직위에 관한 자치단체장의 인사권을 강화하고(지방공무원법, §29④), 2004년 「지방공무원임용령」 개정을 통하여 지방자치단체장이 지방자치단체별 특성을 고려할 수 있도록 근무성적평정점 반영비율을 지방자치단체의 특성에 따라 조정할 수 있도록 하는 등의 개정이 이루어진다.

해제하는 경우에는 인사위원회의 의견을 듣도록 하는 등 인사위원회의 권한을 강화하여 지방자치단체장의 인사권을 견제하기 위한 개정이 이루어진다. 1994년에도 지방공무원인사의 공정성을 확보하기 위하여 인사위원회의 위원 중 외부 전문가로 위촉되는 위원수를 구성위원 총수가 7인인 경우에는 2인에서 3인으로 하고, 인사위원회에 지방공무원의 충원계획 및 보직관리기준 등에 대한 사전심의권을 부여하는 등의 개정이 이루어진다. 또한 1997년에는 보직관리기준 및 승진·전보임용기준에 대하여는 인사위원회의 의결을 거치도록 하고, 2000년에는 인사위원회의 독립성 강화를 위하여 외부 위촉인사위원수를 과반수이상으로 상향조정하고, 2005년에는 인사의 공정성을 높이기 위하여 지방자치단체의 인사위원회의 위원수를 7인 이상 9인 이하로 확대하고, 위원으로 위촉될 수 있는 대상자를 비영리민간단체의 지역단위조직의 장 등으로 확대하는 등의 개정이 추가적으로 이루어진다.

2. 인사부조리: 자율성과 책임성의 부조화

민선자치단체장 체제에서 가장 중요한 것은 자치단체장의 자율성과 책임성의 확보이다. 본격적인 지방자치의 구현을 위해서는 중앙정부의 권한이 대폭 지방자치단체로 이양되어야 한다. 자치단체의 자율성이 충분히 보장되지 않는 한, 실질적인 지방자치는 불가능하게 된다. 또한 지나치게 자율성만을 강조하고 기존의 중앙정부의 계층제적 통제를 대체할 수 있는 지방자치단체 책임성 확보 수단이 존재하지 않는다면 자치권의 남용으로 각종 부조리가 나타나 건전한 지방자치는 불가능하게 될 것이다.

지방자치단체의 자치권은 일반적으로 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등으로 구분될 수 있다(엄운섭·김장기, 2003). 우리나라의 경우 1991년 지방자치가 실시된 이래, 많은 중앙정부의 권한이 지방자치단체로 이양되었다. 그러나 아직도 지방자치단체의 적정한 자치권에 대한 논란은 계속되고 있는 실정이다.⁸⁾ 지방자치단체의 자율성과다에 대한 논의가 존재하는 것은 사실이나, 아직까지 지방자치단체가 충분한 자치권을 확보하고 있지 못하다는 것이 현재 우리나라 학계의 일반적인 견해라 할 수 있다.⁹⁾

지방자치의 본질적인 목적을 달성하기 위해서는 자치단체장의 정책의지를 함께하고 단체장의 정책개발과 집행을 보좌하고, 집행결과의 책임을 공유하는 인력이 필요하고, 단체장에게 이들의 임면에 대한 광범위한 재량이 부여되어야 한다. 중앙정부도 이러한

8) 예를 들어, 이승중·김홍식(1998)은 한국 자치단체장들이 외국의 경우와 비교할 때 상당히 큰 영향력을 행사하고 있다고 주장하는데 반해, 이준원(2002), 권경득(2004), 김순은(2004) 등은 한국의 지방자치단체들이 중앙집권적인 전통의 영향으로 아직도 실질적인 자치권을 충분히 확보하지 못하고 있다고 주장한다.

9) 1988년 이루어진 지방자치법 개정의 근본적인 목적은 진정한 지방자치의 활성화를 위한 것이 아니라 민선단체장 시대를 대비하여 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지도/감독을 강화한 것들이었다는 비판도 존재한다(김순은, 2004).

문제의식 하에서 자치조직권과 인사자율권 확대에 대한 정책대안을 검토·추진하고 있다. 대표적인 사례로 정부혁신지방분권위원회는 그동안 많은 문제점이 지적되어 온 표준정원제를 개혁하기 위하여 2007년부터 총액인건비와 공무원정원을 연계하는 총액인건비제도를 검토·추진하고 있다(하혜수, 2004, 김병국, 2005).¹⁰⁾

그러나 자치권에 많은 제약이 존재하는 것과는 대조적으로 지방자치단체장은 상대적으로 소속 공무원에 대한 막강한 인사권을 행사해 왔다. 새로운 조직을 신설하거나, 증원하는 등의 권한은 갖고 있지 못하였으나, 주어진 제약 내에서 기존의 조직체제를 유지하는 자유롭게 소속 공무원에 대한 인사권을 행사할 수 있었던 것이다. 자치단체장의 인사권 남용을 견제하기 위하여 인사위원회의 독립성과 기능 강화가 이루어졌음에도 불구하고, 지방자치단체장의 인사권 남용문제는 매우 심각한 수준이다(이병택, 2000; 정정화, 2000).

따라서 지방자치단체의 자치권, 특히 자치인사권 확대에 따른 책임성 확보는 건전한 지방자치의 정착을 위하여 매우 중요하다. 자치권 확대가 자율적인 통제로 연결되지 않는다면, 지방자치단체장의 권한의 남용과 비리로 연결되어 주민의 부담만 가중될 위험성이 항상 존재하기 때문이다. 우리나라의 경우, 본격적인 지방자치의 실시로 단체장의 인사권이 강화되면서 지방행정의 정치화, 인사행정의 엽관화, 인사행정의 지나친 정치화로 인한 공무원들의 신분 불안감 증폭과 이에 따른 행정의 안정성/공정성 훼손 등 많은 부작용이 나타나고, 이로 인해 궁극적으로 지방자치의 본질이 훼손되고 있다(하태권, 1995; 양영철, 2000). 특히, 상대적으로 여전히 혈연, 지연 등 비공식적인 인간관계가 많은 기초자치단체의 경우 정실인사의 가능성이 더욱 클 것으로 예상되고 있다(송희준, 1994).

그러므로 자치단체장의 전횡을 견제하고 지방자치단체 인사행정의 공정성을 확보하기 위한 보완적 장치가 필요하다. 지방인사행정의 지나친 정치화와 엽관화에 의한 문제점을 방지하기 위하여 자치인사권의 본질을 침해하지 않는 범위 내에서 자치단체장 인사권 확대에 대한 보완책이 필요한 것이다. 특히, 민선자치단체장 출범 이후 단체장의 고유권한으로서의 자치인사권이 강화되고 자치인사권의 남용을 견제할 장치로서의 중앙정부의 영향력이 감소함에 따라 자치단체장의 인사부조리는 매우 심각한 사회문제가 되고 있다.

III. 자치단체장 인사부조리 실태

지방자치단체장의 인사부조리는 지방자치의 본질을 훼손하는 심각한 사회문제가 되

10) 총액인건비제도는 자치단체의 예산중 인건비 총액을 정하고 그 안에서 공무원의 정원책정과 기구/보수 등을 자치단체가 자율적으로 정할 수 있도록 한다. 이와 더불어 광역자치단체의 5급 정원, 각종 사업소 설치권과 별정직 공무원 선발권도 행정자치부의 승인 없이 자치단체가 자율적으로 결정할 수 있게 한다. 2005년 2월 10개 지방자치단체에서 시범 실시 되었으며, 2007년부터 본격 실시될 예정이다. 자세한 내용은 조선일(2005) 참조할 것.

고 있다. 자치단체장들은 막강한 권한을 갖는 지방의 ‘소통령(小統領)’으로 끊임없는 뇌물의 유혹에 노출되어 있다는 평가를 받는다¹¹⁾. 2002년 민선 3기 출범 100일째를 맞아 이루어진 집중보도에 의하면, 단체장 교체에 따른 이른바 ‘내사람 심기’와 ‘편가르기식’ 인사행태가 해를 거듭할수록 노골화되면서 행정의 안정성과 공정성이 뿌리 채 흔들리고 지방자치의 근간이 훼손되고 있다고 한다(「한겨레」, 2002.10.7).

그러나 인사비리는 아주 은밀하게 이루어지는 것이 통레이므로, 언론에 보도되거나 사법처리 되는 사례만으로는 지방자치단체장의 인사부조리 실태를 정확하게 이해할 수 없다. 특히 법원은 공직사회의 인사비리에 대하여 임의성을 엄격하게 해석하여 관대한 판단을 내리는 경향이 있어, 자치단체장의 인사부조리는 일반적으로 알려진 것보다 훨씬 심각할 가능성이 있다.¹²⁾ 그러나 이러한 점에도 불구하고 지방자치단체장 인사부조리 관련 사법처리는 적지 않게 이루어지고 있다.

사법부에 의한 인사부조리 관련 사법처리실태를 보면 「특정범죄가중처벌등에관한법률」 위반의 뇌물과 형법상의 뇌물수수, 뇌물공여, 제3자 뇌물취득, 제3자 뇌물공여, 제3자 뇌물교부, 알선수재 등으로 처벌을 받고 있다. <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 단체장의 인사부조리는 11건에 관련공무원 28명, 단체장 배우자는 6건에 관련공무원 25명, 내부 공무원에 의한 경우가 5건에 관련공무원 11명 등 총 22건에 관련공무원 64명으로 집계되고 있다. 특히, <표 1>의 통계 중 광역자치단체장의 사례는 1건인 것으로 나타나, 일부 언론의 우려와 마찬가지로 기초자치단체에서 인사부조리가 훨씬 심각한 것으로 나타났다. 한편, 인사부조리 관련 공무원 64명 중 승진관련 부조리에 관련된 공무원은 50명(승진청탁 38명, 승진사례 12명)으로 전체의 78%를 차지하는 것으로 나타나 승진관련 인사부조리가 심각함을 보여주고 있다.

<표 1> 인사부조리 관련 사법처리 현황 단위: 건수(관련공무원수)

구 분	계	단체장	단체장 배우자	내부 공무원
민선1기	9(21)	4(6)	3(12)	2(3)
민선2기	9(31)	4(14)	3(13)	2(4)
민선3기*	4(12)	3(8)	-	1(4)
합계	22(64)	11(28)	6(25)	5(11)

주: 민선3기는 2005년 4월 현재까지 자료임.

자료: 행정자치부 및 지방자치단체 내부자료 재구성.

11) 2003년 당시 관가에서는 사삼서오(事三書五: 사무관 승진에는 3,000만원, 서기관 승진에는 5,000만원)이라는 유행어가 나돌 정도로 인사와 관련한 부조리가 만연하였다고 한다(「동아일보」, 2006.1.9).

12) 예를 들어, 1995년 추석 후인 9월 중순경 시장관사에 찾아가 시장 부인에게 남편의 5급 승진을 부탁하며 현금 500만원 등을 준 사건에 대하여 법원은 5급 사무관 승진요인은 1996년 1월에 발생되었고, 이것을 미리 예상하여 1995년 9월 중순에 승진부탁을 하면서 금품을 제공한다는 것은 이해가 가지 아니한다는 판단을 내리고 있다(서울고법 1996년 12월 18일 선고 96노2036 판결).

또한 2000년부터 2004년까지 이루어진 정부합동감사 결과를 통하여 나타난 인사 관련 위법사항 현황을 살펴보면 <표 2>와 같다.¹³⁾ <표 2>는 지방자치단체 인사부조리는 일반적으로 알려진 것보다 상당히 심각한 수준이라는 것을 보여준다. 특히, 정부합동감사가 전체 지방자치단체를 대상으로 이루어진 것이 아니라는 점을 고려할 때 인사부조리의 심각성은 더욱 커진다.¹⁴⁾

<표 2> 정부합동감사결과 인사부조리 실태

단위 : 건수(%)

	계	승진임용	신규채용	전 보	근무평정	인사위원회 운영	기타
광역자치단체	114	18 (16%)	29 (25%)	42 (37%)	3 (3%)	15 (13%)	7 (6%)
기초자치단체	56	11 (20%)	7 (13%)	14 (25%)	5 (9%)	17 (30%)	2 (4%)
합계	170	29 (17%)	36 (21%)	56 (33%)	8 (5%)	32 (19%)	9 (5%)

출처 : 행정자치부 내부자료 재구성(2000년부터 2004년까지)

한편 <표 2>는 몇 가지 흥미로운 사실을 보여준다. 먼저, 일반적인 예상과는 달리 광역자치단체의 인사부조리가 기초자치단체의 경우보다 많은 것으로 나타났다. 이는 정부합동감사가 원칙적으로 광역자치단체를 대상으로 실시되며, 위법사항이 기초자치단체에까지 연계된 경우 등 특별한 사안에 대해서만 예외적으로 기초자치단체에 대한 감사가 진행되기 때문이라 할 수 있다. 다음으로, 사법처리 결과와는 달리, 승진관련 인사부조리가 전체 인사부조리에서 차지하는 비중이 상당히 낮은 것으로 나타났다. 사법처리의 경우 전체의 78%가 승진관련 부조리였던 것이 반하여, 합동감사의 경우 승진관련 부조리가 차지하는 비중은 17%(광역 16%, 기초 20%)에 불과한 것으로 나타났다. 유형구분 방법의 차이로 인사위원회 운영 관련 부조리 중 승진과 관련된 경우가 존재하기는 하나,¹⁵⁾ 이를 감안한다 하더라도 이 차이는 매우 큰 것이라 할 수 있다. 전보와 관

13) 지방공무원법 제81조에 따라 행정자치부장관과 시·도지사는 지방자치단체의 인사행정이 적법하고 합리적으로 운영되도록 지도감독을 하고 있는데 주로 정부합동감사를 통한 인사감사와 시·도가 시·군·구에 대해 실시하는 종합감사시 인사감사를 통해 이루어지고 있다. 행정자치부의 경우, 2년 내지 3년 주기로 시·도에 대해 실시하는 정부합동감사를 통하여 인사행정 전반에 대한 감사를 실시하고 있다.

14) 행정자치부가 주관하여 중앙 12개 부·청과 합동으로 진행하는 정부합동감사는 매년 5~6개 시·도를 대상으로 실시하고 있는데, 2000년도에 5개 시·도(대전광역시, 강원도, 충청북도, 경상북도, 제주도), 2001년도에는 6개 시·도(부산·대구·광주광역시, 경기도, 전라북도, 전라남도), 2002년도에 5개 시·도(대전·울산광역시, 경상북도, 경상남도, 제주도), 2003년도에 5개 시·도(인천광역시, 경기도, 충청북도, 전라북도, 전라남도), 2004년도에는 6개 시·도(부산·광주·대전광역시, 강원도, 충청남도, 경상북도)에 대한 정부합동감사를 실시하였다.

15) 예를 들어, 승진임용이 제한된 대상자를 승진시키는 인사안을 의결한 경우 인사위원회 운영 관련 부조리로 구분하였다.

런된 인사부조리가 차지하는 비중이 33%(광역 37%, 기초 25%)로 가장 높은 것으로 나타난 것 또한 주목할 필요가 있다.¹⁶⁾

한편, 지방자치단체 인사부조리에 관한 실증연구를 수행한 이상엽(2001)에 의하면, 2000년 현재 지방자치단체 공무원의 66%가 민선자치단체장 체제 출범 이후 자치단체장의 인사부조리나 횡포가 증가하였다고 응답하였고, 37.3%가 자치단체의 인사부조리가 심각하다고 응답하였다. 또한 1998년 지방선거시 10%이상의 공무원이 선거에 관여하였다는 응답이 34.6%로 나타났으며, 정실주의 인사 비율이 10%를 초과한다는 응답이 51.1%로 나타났다. 또한, 인사과정에서 뇌물이 제공된 경우가 전체 인사의 10%를 초과한다는 응답이 40%, 그리고 지방자치단체장 인사권 남용의 견제장치인 인사위원회가 기능을 제대로 수행하지 못한다는 응답이 52%로 나타났다.

IV. 자치단체장 인사부조리 실증분석

1. 조사설계

1) 조사대상 및 방법

지방자치단체 인사부조리에 대한 실증조사는 시·도 및 시·군·구에 근무하고 있는 지방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 대상을 선정함에 있어서 지방공무원 직급 중 언론보도나 사법처리 결과에서 승진 등과 관련하여 가장 빈번하게 문제가 되고 있는 4급과 5급, 그리고 6급 승진의 대상 직급인 5급 내지 7급 공무원을 대상으로 삼았다.

설문대상 기관별로는 광역자치단체의 경우 16개 전 시·도의 5급과 6급 공무원을 대상으로 1시·도당 14명을 6개 직렬로 나누어 224명을 무작위로 추출하여 설문조사했다. 기초자치체인 시·군·구의 경우에는 2개 광역시 4개 도 등 6개 시·도를 선정하여 1개 시·도당 5개 시·군·구를 무작위 추출하여 6급과 7급 공무원을 대상으로 시·도의 설문대상과 같은 방법으로 1개 시·군·구당 14명씩 420명에 대해 설문조사를 실시했다. 또한 6개 시·도에 포함되지 않은 시·도에 대해서는 시·도 지방공무원교육원에 입교한 교육생을 대상으로 330명을 설문조사 했다.¹⁷⁾

시·도와 시·군·구의 조사대상 인원에 편차를 둔 이유도 2004년 12월 기준 일반직 공무원(소방·교육·기능·별정·계약·고용직 제외) 중 시·도 소속 공무원은 26,652명인 반면, 시·군·구 소속 공무원은 148,653명(84.8%)으로 시·군·구 공무원이 절대

16) 참고로, 인사부조리 관련 사법처리 중 유일한 광역자치단체장의 사례가 전보인사와 관련된 것이다.

17) 신뢰성 확보를 위하여 민선 자치단체장 출범 이후 인사부조리와 관련하여 자치단체장이나 단체장 배우자 또는 내부직원이 사법처리 된 전례가 있는 기초자치단체는 조사대상에서 제외하였다.

적인 비중을 차지하고 있기 때문이다. 결과적으로 자치단체 인사부조리 실태분석을 위한 설문은 16개 광역자치단체 전체를, 그리고 232개 기초자치단체 중 민선자치단체장 출범 이후 현재까지 인사부조리로 인해 자치단체장이나 단체장 부인 등이 사법처리된 전례가 있는 기초자치단체를 제외한 나머지 자치단체를 대상으로 총 1,004명에 대해 설문을 실시하였다.

2) 설문지 구성

설문개발을 위하여 수차례 지방자치단체 소속 공무원의 면접조사와 전화인터뷰를 실시하였고, 감사원, 검찰, 경찰, 국무조정실, 행정자치부 감사관실, 지방자치단체 감사관실 등 중앙과 지방자치단체의 사정 및 감사관계관을 대상으로 인터뷰를 실시하여 설문지를 개발하였다. 또한 본 연구가 현직 지방자치단체 소속 공무원을 대상으로 인사부조리 실태에 대한 인식을 실증적으로 조사하는 시론적인 연구라는 점을 감안하여 언론보도 내용과 사법처리 결과에서 나타나고 있는 현상을 설문에 반영하였다.¹⁸⁾

설문지는 크게 (i) 민선 이후 인사부조리 변화; (ii) 인사부조리 일반 현황; (iii) 민선3기 인사부조리 현황; (iv) 인사부조리 유발요인 및 방지 대책 등 4개 부분으로 구성되었다.

3) 조사 실시 및 설문지 회수 결과

시·도 및 시·군·구에 근무하는 공무원을 통해 위탁조사의 방법으로 실시한 본 설문조사는 2005년 4월 18일부터 4월 30일까지 13일간 진행되었다. 설문지 회수율은 69.6%로 총 1,004명 가운데 699명이 설문에 응하였다.¹⁹⁾

설문지 회수결과를 구체적으로 살펴보면 광역자치단체 공무원은 총 224명의 조사대상 가운데 182명이 응답하여 81.3%, 기초자치단체 공무원은 총 420명 중 245명이 설문에 응답하여 58.3%, 행정자치부 자치인력개발원 및 시·도 지방공무원교육원에 입교한 지방자치단체 소속 공무원 교육생은 총 360명 중 272명이 설문에 응하여 75.6%의 회수율을 나타냈다.

참고로 설문응답자의 연령과 직급, 직렬 및 소속 자치단체별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 연령별로 보면 30대 135명(19.3%), 40대 436명(62.4%), 50대 128명(18.3%)으로 나타났고; 둘째, 직급을 살펴보면 5급 84명(12.0%), 6급 340명(48.6%), 7급 274명(39.2%), 결측 1명으로 나타났고; 셋째, 직렬별 응답자를 보면 행정직 322명(46.1%), 토

18) 그 결과 현직공무원으로는 답변하기 다소 부담스러운 질문 일부가 설문에 반영되기도 하였다. 따라서 일부 자치단체 소속 공무원들과의 전화인터뷰를 통하여 조사가가능성 여부를 타진하고, 수정하는 등의 절차를 거쳐 설문을 확정하였다. 또한, 민선 2기 인사부조리와 비교하기 위하여 필요한 경우 이상엽(2001)에서 사용된 설문을 원용하였다.

19) 실제 회수된 설문지는 786매였다. 그러나 이 가운데 87개의 설문지는 설문대상인 5급 내지 7급 공무원의 범위에서 벗어난 8급 내지 9급 공무원과 기능직 공무원이 포함되어 있거나 통계처리에 관한 답변을 누락하여 분석에서 제외하였다.

목직 82명(11.7%), 건축직 66명(9.4%), 보건직 59명(8.4%), 환경직 56명(8.0%), 전산직 49명(7.0%), 기타 직렬이 61명(8.7%), 결측 4명으로 나타났으며; 마지막으로 소속 지방자치단체별로 보면 광역자치단체 소속 공무원이 247명(35.3%), 기초자치단체 소속 공무원이 450명(64.4%)이고, 결측이 2명을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

2. 분석결과

1) 민선 이후 인사부조리 변화 정도

임명직 자치단체장 시기와 비교할 때 민선 이후의 인사부조리는 어떻게 변화하였다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답이 <표 3>에 제시되어 있다. <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 인사부조리가 악화되었다는 응답이 62.8%(매우 악화 22.4%, 약간 악화 40.4%)를 보여 감소되었다는 응답(21.9%)보다 월등히 높게 나타났으며, 이는 지금까지 인사부조리와 관련된 언론보도내용과 사법처리실태 등과도 상당히 일치되고 있는 것으로 나타났다. 한편 이러한 결과는 광역자치단체와 기초자치단체 모두에서 비슷한 양상을 보이고 있다. 기초자치단체의 경우 인사부조리가 더 심각할 것이라는 일반적인 예상과는 달리, 두 유형에서 큰 차이를 보이지 않는 것도 주목할 만한 결과라 할 수 있다.²⁰⁾

<표 3> 민선 이후 인사부조리 수준의 변화

단위 : 명(%)

	매우악화	약간악화	변화없음	약간감소	매우감소	합계(명)
광역자치단체	54 (22.0%)	100 (40.7%)	46 (18.7%)	34 (13.8%)	12 (4.9%)	246
기초자치단체	102 (22.7%)	181 (40.3%)	60 (13.4%)	73 (16.3%)	33 (7.3%)	449
합계	156 (22.4%)	281 (40.4%)	106 (15.3%)	107 (15.4%)	45 (6.5%)	695

<표 4>는 현재 인식하는 인사부조리 수준에 대한 응답을 정리하고 있다. <표 4>에서 볼 수 있는 것처럼, 현재 인사부조리 수준이 심각하거나 매우 심각하다는 응답이 25.7%이고, 약간 심각하다는 응답까지 포함할 경우 인사부조리가 심각하다는 응답이 49.5%나 되는 것으로 나타났다. 2001년 조사에서 인사부조리가 심각하다는 응답이 34.6%였다는 점을 생각한다면(이상엽, 2001), 지방자치단체의 인사부조리는 증가하는 추세라고 할 수 있다. 특히 약간의 부조리 존재까지 포함할 경우 90.8%가 인사부조리

20) 참고로, 한 정부관계자에 의하면 광역자치단체와 기초자치단체 공무원간의 인사부조리 인식의 차이는 크지 않다고 한다. 다만, 기초자치단체의 경우 지역이 좁고 익명성이 낮아 광역자치단체에 비해 상대적으로 인사부조리가 심각한 것으로 인식된다는 것이다. 이와 관련하여 추가적인 연구가 필요하다고 할 수 있다.

가 존재하고 있는 것으로 응답하고 있어, 지방자치단체 인사부조리 문제가 상당히 우려할 수준에 와 있고, 지방자치의 정착과 건전한 육성을 위하여 인사부조리 문제는 반드시 개선되어야 할 과제를 나타내 주고 있다.²¹⁾

한편, 부조리가 매우 심각하다는 응답과 약간의 부조리가 존재한다는 응답의 경우 기초자치단체가 광역자치단체보다 약간 높은 반면, 심각 또는 약간 심각하다는 응답은 광역자치단체가 기초자치단체보다 다소 높은 것으로 나타났으나 이 차이는 통계적으로 유의하지 않다.²²⁾ 결과적으로 현재의 인사부조리 수준 인식은 광역과 기초자치단체 공무원이 대체로 비슷한 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다고 할 수 있으나, 부조리가 전혀 없이 깨끗하게 운영되고 있다는 답변에 있어서는 광역자치단체(7.7%)와 기초자치단체(10.1%)가 약간의 차이를 보이고 있다. 이러한 결과 역시 기초자치단체에서 인사부조리가 더 심각할 것이라는 일반적인 인식과는 차이를 보이는 흥미로운 결과라고 할 수 있다.

<표 4> 인사부조리 인식수준

단위 : 명(%)

	매우심각	심각	약간심각	약간의 부조리존재	깨끗하게 운영	합계(명)
광역자치단체	19 (7.7%)	44 (17.9%)	70 (28.5%)	94 (38.2%)	19 (7.7%)	246
기초자치단체	45 (10.1%)	70 (15.7%)	95 (21.3%)	190 (42.8%)	45 (10.1%)	446
합계	64 (9.2%)	114 (16.5%)	165 (23.8%)	284 (41.2%)	64 (9.2%)	692

2) 인사부조리 일반 현황

(1) 실질 인사권 행사자

지방자치단체 소속 공무원의 실질적인 인사권은 누구에게 있다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답이 <표 5>에 제시되어 있다. <표 5>에서 볼 수 있는 바와 같이, 응답자의 87.3%가 자치단체장에게 실질적인 인사권이 있다고 응답하였다. 기초자치단체의 경우 88.6%의 응답자가 자치단체장을 실질적인 인사권 행사자로 응답한 반면, 광역자치단체의 경우 응답자의 84.9%가 자치단체장이 실질적인 인사권을 행사한다고 답하여,

21) 인사부조리 수준에 대한 과장된 답변보다는 오히려 인사부조리를 숨겨 답변할 가능성이 매우 높은 편이라는 사실을 유의할 필요가 있다. 그 이유는 지방공무원을 통한 위탁조사 방법으로 설문조사가 시행되어 지방자치단체 동료 공무원이 설문지를 배부하고 회수하였으며, 인사부조리에 대하여는 만약에 발생할 인사보복이 두려워 속마음을 터놓고 이야기 하지 않으려는 속성이 일반적으로 강하기 때문이다.

22) χ^2 test 결과 $p=.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않는다. 이후의 모든 분석에서도 두 집단 간의 통계적으로 유의한 차이는 존재하지 않는 것으로 나타났다.

그 차이는 크지 않다고 할 수 있다.

<표 5> 실질적인 인사권 행사자

단위 : 명(%)

	단체장	부단체장	국장	과장	인사담당·실무자	기타	합계(명)
광역자치단체	208 (84.9%)	9 (3.7%)	13 (5.3%)	6 (2.4%)	9 (3.7%)	0 (0.0%)	245
기초자치단체	397 (88.6%)	10 (2.2%)	16 (3.6%)	7 (1.6%)	13 (2.9%)	5 (1.1%)	448
합계	605 (87.3%)	19 (2.7%)	29 (4.2%)	13 (1.9%)	22 (3.2%)	5 (0.7%)	693

한편, 인사위원회 위원장을 겸임하고 있는 부단체장(2.7%)보다 국장(4.2%), 인사담당·실무자(3.2%)의 실질적 인사권 행사 응답률이 더 높게 나타나고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 민선 이후 부단체장의 위상을 대변해 주는 결과로 해석할 수 있으며, 또한 인사위원회가 단체장의 인사권을 견제하지 못하고 있다는 결과로 해석이 가능하다.

(2) 인사업무분야별 인사공정성

<표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 인사업무 가운데 가장 불공정한 분야는 어느 분이라고 생각하느냐는 질문에 승진인사가 압도적인 69.6%를 차지하고 있고, 18.8%는 근무성적평정이라고 응답하였으며, 전보인사는 9.6%에 그치고 있다.

<표 6> 인사업무분야별 인사공정성

단위 : 명(%)

	승진인사	전보인사	근무성적평정	기타	합계(명)
광역자치단체	163 (66.5%)	31 (12.7%)	45 (18.4%)	6 (2.4%)	245
기초자치단체	315 (71.3%)	35 (7.9%)	84 (19.0%)	8 (1.8%)	442
합계	478 (69.6%)	66 (9.6%)	129 (18.8%)	14 (2.0%)	687

이러한 결과는 사법처리현황에서는 승진인사(승진청탁, 승진사례) 다음으로 전보인사에서 부조리가 많이 발생하는 것으로 파악되었고, 감사활동에 있어서는 전보인사, 인사위원회운영, 신규채용, 승진임용 순으로 위법사항이 적출된 것과는 대조적인 것이다. 이는 근무성적평정은 위법한 사항으로 볼 수 없는 상급자의 재량적 판단에 상당히 좌우되고 있어, 사법처리나 감사에는 나타나지 않으나, 실질적으로는 공정하지 못한 근무성

적평정이 이루어지고 있다는 사실을 타나내는 것으로 보인다.

참고로 승진인사는 어느 직급의 인사에서 가장 부조리가 심하다고 생각하느냐는 질문에는 6급에서 5급 승진이라는 응답이 60.6%로 가장 높게 나타났다. 다음은 7급에서 6급 승진으로 26.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

(3) 인사관련 금품제공 필요금액

승진, 전보와 관련한 금품제공 필요액에 대한 응답이 <표 7>에 제시되어 있다. 승진과 관련하여 금품제공이 필요할 경우 그 금액은 어느 정도로 알려져 있느냐는 질문과 함께 그 금액을 직접 기재해 달라는 질문에 총 응답대상자 699명 중 365명이 응답하여 52.2%라는 저조한 응답률을 나타내고 있으며, 전보에 관한 질문 역시 총 응답대상자 699명 중 346명이 응답하여 과반수가 조금 안되는 49.5%의 저조한 응답률을 보인다.²³⁾

<표 7>에서 볼 수 있는 바와 같이 광역자치단체와 기초자치단체 공무원 간 상당한 차이를 보이고 있다. 광역자치단체 공무원의 경우 응답자 중 57.6%가 승진과 관련하여 금품제공 필요를 느끼지 않고 있는 반면, 기초자치단체 공무원은 52.8%가 금품제공의 필요성을 느끼고 있는 것으로 나타난다.

<표 7> 인사관련 금품 제공액

단위 : 명(%)

		필요 없음	1천만원 미만	1천-2천 만원	2천-3천 만원	3천-5천 만원	5천만원 이상	합계(명)
승진	광역 자치단체	76 (57.6%)	7 (5.3%)	13 (9.8%)	21 (15.9%)	12 (9.1%)	3 (2.3%)	132
	기초 자치단체	110 (47.2%)	15 (6.4%)	41 (17.6%)	31 (13.3%)	26 (11.2%)	10 (4.3%)	233
	합계	186 (51.0%)	22 (6.0%)	54 (14.8)	52 (14.2%)	38 (10.4%)	13 (3.6%)	365
전보	광역 자치단체	97 (78.2%)	12 (9.7%)	3 (2.4%)	7 (5.7%)	3 (2.4%)	2 (1.6%)	124
	기초 자치단체	153 (68.9%)	17 (7.7%)	8 (3.6%)	40 (18.0%)	3 (1.4%)	1 (0.4%)	222
	합계	250 (72.2%)	29 (8.4%)	11 (3.2%)	47 (13.6%)	6 (1.7%)	3 (0.9%)	346

승진을 위한 금품제공 액수에 있어서는 광역자치단체의 경우 37.1%가 1천만원 이상

23) 설문에는 금품제공이 필요할 경우 그 금액을 응답자가 기재하도록 한 결과 '필요 없음'이라는 응답이나, 무표시, 'x' 등의 표시가 발견되어 이 전부를 금품제공 할 필요가 없다는 응답으로 분류하였고, 응답자의 과반수에 가까운 334명(47.8%)이 무응답 상태로 제출하였다. 본 문항은 사실상 인사청탁 당사자가 아니면 거의 파악하기 곤란한 점도 있는 것이 사실이지만, 의외로 지방자치단체에서는 인사대상자가 인사에서 탈락될 경우 사석에서 하소연 한 것이 계기가 되는 등 여러 경로를 통하여 그 진상이 밝혀지는 경우가 존재하므로 그 실상을 가능한 범위 내에서 파악해 보기 위하여 설문에 반영하였다.

의 금품을 제공하는 것으로 알고 있고, 3천만원 이상의 경우도 11.4%에 이르고 있다. 기초자치단체의 경우에는 46.4%가 1천만원 이상의 금품을 제공한 것으로 알고 있고, 3천만원 이상도 15.5%가 금품을 제공하고 있는 것으로 알려져 있다고 응답하고 있다. 이러한 결과는 지방공무원이 승진을 위하여 금품제공이 필요하다는 인식을 높게 하고 있고, 승진인사와 관련하여 뇌물수수가 뿌리 깊게 진행되고 있음을 보여준다.

한편 전보의 경우, 승진관련 금품제공보다 현격하게 낮은 27.8%가 전보를 위해 금품을 제공한 것으로 알려져 있다고 응답하고 있다. 그러나 광역자치단체와 기초자치단체 공무원간에는 역시 상당한 차이를 보이고 있다. 광역자치단체 공무원의 경우 78.2%가 희망부서 전보와 관련하여 금품제공 필요를 느끼지 않고 있는데 비해 기초자치단체 공무원은 31.1%가 필요하다고 응답하고 있다.

(4) 인사에 영향을 미치는 요소

승진과 전보에 영향을 미치는 요소가 무엇이라고 생각하는지 2가지를 선택하는 질문에 대한 응답결과가 <표 8>에 제시되어 있다.²⁴⁾ 먼저 승진의 경우 응답자의 33.0%가 단체장과의 친밀도를 가장 우선적으로 꼽았으며, 다음은 22.8%로 승진후보자명부 서열, 근무성적(13.5%), 인사부서 판단(9.9%), 직속상관의 판단(5.2%), 뇌물(5.0%), 전문성, 지방의원과의 친밀도, 국회의원과의 친밀도, 인품 순으로 응답하였다. 광역자치단체와 기초자치단체의 결과가 동일하게 나타나고 있다.

<표 8> 인사에 영향을 미치는 요소

단위 : 명(%)

		단체장과의 친밀도	승진후보자 명부/전문성	근무성적	인사부서 판단	직속상관 판단	기타	합계 (명)
승진	광역 자치단체	80 (32.8%)	65 (26.6%)	32 (13.0%)	20 (8.2%)	13 (5.4%)	34 (14.0%)	245
	기초 자치단체	147 (33.1%)	61 (20.7%)	61 (13.7%)	48 (10.8%)	23 (5.1%)	74 (16.6%)	445
	합계	227 (33.0%)	126 (22.8%)	93 (13.5%)	68 (9.9%)	36 (5.2%)	108 (15.6%)	690
전보	광역 자치단체	55 (23.1%)	26 (10.7%)	15 (6.1%)	63 (26.1%)	33 (13.7%)	49 (20.3%)	240
	기초 자치단체	119 (26.7%)	49 (11.0%)	43 (9.6%)	110 (24.7%)	40 (8.9%)	85 (19.1%)	446
	합계	174 (25.5%)	75 (11.0%)	58 (8.4%)	173 (25.2%)	73 (10.6%)	134 (19.3%)	686

여기에서 중요한 것은 근무성적에 의한 승진후보자명부 서열보다도 자치단체장과의

24) 참고로 2가지 선택의 복수응답을 요구하면서 제시된 예시로는 전문성, 근무성적, 승진후보자명부 서열, 인품, 인사부서 판단, 단체장과의 친밀도, 국회의원과의 친밀도, 지방의원과의 친밀도, 돈(뇌물), 직속상관의 판단 등 의 10개 항목이다.

친밀도가 중요한 영향을 미친다는 응답자의 비율이 높다는 사실이다. 이는 자치단체장이 상당한 수준의 인사권을 행사하고 있으며, 또한 자치단체장의 인사권 행사가 근무성적 등 공정한 기준에 의해 이루어지지 않는다는 사실을 나타내는 결과로 승진인사에 관한 제도개선의 시급함을 보여주고 있다.

한편, 전보의 경우를 살펴보면 승진에 영향을 미치는 요소에서와 같이 25.5%가 단체장과의 친밀도를 우선적으로 꼽았으며, 다음은 인사부서 판단이 25.2%, 전문성(11.0%), 직속상관의 판단(10.6%), 근무성적(8.4%), 승진후보자명부 서열, 지방의원과의 친밀도, 돈(뇌물), 인품, 국회의원과 친밀도 순으로 응답하였다.

전보에 영향을 미치는 요소에서는 광역자치단체에서는 전문성보다는 직속상관의 판단이 우선시 되고 있고, 기초자치단체에서는 미미한 차이이기는 하지만 근무성적이 직속상관의 판단보다 우선시 하는 경향을 나타내고 있다. 전보에 있어서도 단체장과의 친밀도를 우선시하는 것으로 응답하고 있어, 지방자치시대에 걸 맞는 주민복지증진을 위한 시책사업이나 책임행정의 추진에 있어 가장 필요한 전문성과 직속상관의 인재선발권 등 권한부여를 위한 제도개선이 필요할 것으로 보인다.

2) 민선3기 인사부조리 현황

(1) 민선 3기 인사관련 금품제공

2002년 7월 취임하여 현재까지 재직 중인 민선3기 지방자치단체장 및 그 측근 등의 인사부조리 실태를 파악하기 위하여, 민선3기 동안 승진, 또는 전보 등 인사이동을 경험한 직원 중 몇 %가 단체장 및 측근 및 주변 관계자 등에게 직·간접적으로 금품을 제공하였다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답이 <표 9>에 제시되어 있다. 먼저, 승진의 경우 응답자의 절반에 가까운 49.8%가 승진자 중 10%이상이 직·간접적으로 금품을 제공하였을 것이라고 응답하였다.

민선3기 동안 승진한 직원 중 50% 이상이 단체장 및 측근, 지인 및 주변관계자 등에게 승진을 위해 직·간접적으로 금품을 제공하였을 것으로 인식하는 응답자도 전체의 17.5%로 나타났다. 또한 광역과 기초자치단체 사이에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

다음으로 전보의 경우, 민선3기 동안 6급 이상 직원 중 자리를 이동한 직원의 몇 %가 금품을 제공하였다고 생각하느냐는 질문에 보직 이동자 중 10% 이상이 금품을 제공하였을 것이라고 응답한 비율은 33.8%로 나타났다. 이는 승진의 경우(49.8%)와 비교할 때 상당히 낮은 수치로 전보의 경우보다 승진의 경우 금품제공 문제가 더욱 심각하다는 일반적인 의견을 지지하는 결과로 해석할 수 있다.

<표 9> 민선3기 인사관련 금품제공

단위 : 명(%)

		70% 이상	50-70%	30-50%	10-30%	10% 미만	기타	합계 (명)
승진	광역 자치단체	9 (4.1%)	23 (10.4%)	27 (12.2%)	48 (21.6%)	67 (30.2%)	48 (21.5%)	222
	기초 자치단체	30 (7.5%)	47 (11.7%)	70 (17.4%)	57 (14.2%)	135 (33.6%)	63 (15.7%)	402
	합계	39 (6.3%)	70 (11.2%)	97 (15.5%)	105 (16.8%)	202 (32.4%)	111 (17.8%)	624
전보	광역 자치단체	11 (0.5%)	14 (6.4%)	15 (6.8%)	43 (19.5%)	85 (38.6%)	62 (28.2%)	220
	기초 자치단체	10 (2.6%)	21 (5.4%)	41 (10.5%)	62 (15.8%)	169 (43.1%)	89 (22.7%)	392
	합계	21 (3.4%)	35 (5.7%)	56 (9.2%)	105 (17.2%)	254 (41.5%)	151 (24.7%)	612

(2) 민선3기 선거개입 정도

민선3기 자치단체장 선거에서 담당급(前 계장급) 이상 직원 중 몇 %가 선거에 직·간접적으로 관여하였다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답이 <표 10>에 제시되어 있다. <표 10>에서 볼 수 있는 바와 같이, 담당급 이상 직원 중 10%이상이 직·간접적으로 선거에 관여했을 것이라고 응답한 비율이 53.9%로 나타났다. 이는 광역 및 기초자치단체 담당급 이상 보직공무원의 단체장 선거 출서기 행태가 상당히 노골화 되었고, 심히 우려할만한 수준에 와 있다는 것을 의미한다. 특히, 2002년 조사에서 10%이상이 직·간접적으로 선거에 관여했을 것이라고 응답한 비율이 34.6%였다는 사실과 비교할 때(이상엽, 2001), 지방공무원의 선거개입은 점차 심각해지는 경향을 보이고 있다고 할 수 있다.

<표 10> 민선3기 담당급 이상 직원 선거관여 정도

단위 : 명(%)

		70% 이상	50-70%	30-50%	10-30%	10% 미만	기타	합계 (명)
광역 자치단체		2 (0.9%)	14 (6.1%)	35 (15.3%)	67 (29.3%)	80 (34.9%)	31 (13.5%)	229
기초 자치단체		21 (5.0%)	27 (6.4%)	71 (16.1%)	117 (27.7%)	144 (34.1%)	45 (10.7%)	422
합계		23 (3.5%)	41 (6.3%)	106 (16.3%)	184 (28.3%)	224 (34.4%)	76 (11.7%)	651

(3) 민선3기 정실인사 정도

민선3기 단체장 선거 이후 현재까지 담당급(前 계장급) 이상 인사에서 정실주의 인사가 어느 정도 이루어졌다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답이 <표 11>에 제시되어 있다.

<표 11> 민선3기 담당급 이상 정실인사 정도

단위 : 명(%)

	70% 이상	50-70%	30-50%	10-30%	10% 미만	기타	합계 (명)
광역 자치단체	16 (6.9%)	23 (9.9%)	58 (24.9%)	75 (32.2%)	47 (20.2%)	14 (6.0%)	233
기초 자치단체	43 (10.0%)	54 (12.6%)	94 (21.9%)	110 (25.6%)	102 (23.7%)	27 (6.3%)	430
합계	59 (8.9%)	77 (11.6%)	152 (22.9%)	185 (27.9%)	149 (22.5%)	41 (6.2%)	663

<표 11>에서 볼 수 있는 바와 같이, 10%이상의 정실주의 인사가 이루어진 것으로 생각한다고 응답한 비율이 71.2%로 매우 높게 나타났다. 이는 지방공무원들이 정실인사가 만연하였다고 생각하고 인사행정의 공정성에 많은 불만을 갖고 있다는 사실을 보여준다.

특히, 1996년 부산시 공무원 대상 조사에서 32.7%만이 정실인사의 존재를 인정하였고 (오성호, 2002), 2001년 조사에서 10%이상의 정실주의 인사가 이루어진 것으로 생각한다고 응답한 비율이 51.1%였다는 사실과 비교할 때(이상엽, 2001), 정실인사 문제가 심각하다고 인식하는 지방공무원이 크게 증가하고 있다고 할 수 있다.

4) 인사부조리 원인 및 방지 방안

(1) 인사부조리 유발 형태

인사부조리의 행태가 어떤 방법을 통해 이루어진다고 생각하는지 2가지를 선택하는 설문에는 683명이 응답하였다. <표 12>에 제시된 설문결과를 보면, 혈연·지연·학연 등 연고를 통하여 인사부조리가 나타난다는 응답이 37.9%, 선거운동 기여를 통하여 인사부조리가 나타난다는 응답이 23.6%로 나타났다. 또한 금품이나 향응제공(16.3%), 권력기관에 부탁(9.7%), 소속 상급자(6.6%) 순으로 인사부조리가 나타난다고 응답하고 있다.

<표 12> 인사부조리 유발 행태

단위 : 명(%)

	혈연, 학연 지연 등 연고	선거운동 기여	금품향응 제공	권력기관 청탁	소속 상급자	기타	합계 (명)
광역자치단체	98 (40.1%)	51 (20.7%)	37 (15.2%)	31 (12.7%)	16 (6.7%)	11 (4.6%)	245
기초자치단체	155 (35.4%)	110 (25.2%)	74 (17.0%)	35 (8.1%)	29 (6.6%)	34 (7.7%)	438
합계	253 (37.1%)	161 (23.6%)	111 (16.3%)	66 (9.7%)	45 (6.6%)	45 (6.6%)	683

지방자치단체장이 실질적으로 막강한 인사권을 갖고 있다는 점을 고려할 때, 선거운동 기여를 통해 나타나는 인사부조리는 말할 것도 없이, 연고를 통해 나타나는 인사부조리, 금품/향응 제공을 통해 나타나는 인사부조리 등 대부분의 인사부조리가 지방자치단체장과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.

(2) 인사위원회 기능

인사위원회의 기능이 어떻게 수행되고 있는지를 묻는 질문에 대한 응답의 결과가 <표 13>에 제시되어 있다. <표 13>에서 볼 수 있는 바와 같이, 공정하지 못하다는 부정적 의견이 71.4%로 매우 높게 나타났으며, 인사위원회의 기능이 공정하다는 의견은 28.6%로 전체 응답자의 1/3에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 인사위원회가 적절한 기능을 수행하지 못하고 있음을 보여준다. 특히, 기관장의 의도에 따라 좌우되거나 기관장의 들러리에 불과하다는 의견이 52.2%에 달하고 있는 것으로 나타났다. 참고로 2001년 조사에서 인사위원회가 기능을 제대로 수행하지 못한다는 응답이 52%였다는 사실을 고려할 때(이상엽, 2001), 인사위원회의 기능에 대한 지방공무원들의 평가는 악화되고 있다고 할 수 있다.

<표 13> 인사위원회 기능

단위 : 명(%)

	아주공정	그런대로 공정	공정하지 못함	기관장 의도에 따라 좌우	기관장의 들러리에 불과	합계 (명)
광역자치단체	4 (1.6%)	62 (25.2%)	60 (24.4%)	78 (31.7%)	42 (17.1%)	246
기초자치단체	10 (2.3%)	121 (27.3%)	72 (16.3%)	142 (32.1%)	98 (22.1%)	443
합계	14 (2.0%)	183 (26.6%)	132 (19.2%)	220 (31.9%)	140 (20.3%)	689

인사위원회는 지방자치단체장의 인사권 남용을 견제하기 위한 제도적 장치로, 1991년 지방자치가 부활된 이래 인사위원회의 독립성과 기능을 강화하기 위한 여러 가지 제도개혁이 진행되어 왔다. 특히 2000년에는 인사위원회의 독립성 강화를 위하여 외부위원수를 과반수이상으로 상향조정되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 인사위원회가 자치단체장의 인사권 남용을 견제하는 기능을 제대로 수행하지 못한다는 조사결과는 인사위원회 운영의 근본적인 제도개혁이 매우 시급하다는 것을 의미한다.

(3) 자치단체장 인사부조리 방지방안

단체장의 인사부조리를 방지하기 위하여 가장 효율적인 방안은 무엇이라고 생각하는지를 묻는 질문에 대한 응답이 <표 14>에 제시되어 있다. <표 14>에서 볼 수 있는 바

와 같이, 응답자의 23.5%가 인사위원회의 독립성 제고를 우선적으로 꼽았고, 단체장 임명직 환원(20.0%), 단체장 징계제도 도입(10.6%), 다면평가제도 운영활성화(9.7%), 근무평정제도 개선(8.8%), 단체장에 대한 주민소환제 도입(8.2%), 단체장에 대한 정당공천 배제(7.3%), 자치단체간 인사교류 활성화(3.3%) 순으로 응답하고 있다.²⁵⁾ 그리고 광역 자치단체와 기초자치단체 소속 공무원들간의 인식의 차이는 나타나지 않았다.

<표 14> 자치단체장 인사부조리 방지방안

단위 : 명(%)

	인사위원회 독립성 제고	단체장 임명직 환원	단체장 징계제도 도입	다면평가 활성화	근무평제도 개선	기타	합계 (명)
광역 자치단체	57 (26.6%)	45 (21.0%)	25 (11.7%)	16 (7.5%)	16 (7.5%)	55 (25.7%)	214
기초 자치단체	84 (21.7%)	75 (19.4%)	39 (10.1%)	42 (10.9%)	37 (9.6%)	108 (28.3%)	387
합계	141 (23.5%)	120 (20.0%)	64 (10.6%)	58 (9.7%)	53 (8.8%)	163 (27.4%)	601

단체장의 임명직 환원과 단체장 징계제도 도입 등을 자치단체장 인사부조리 방지방안으로 제시하고 있는 지방공무원의 비율이 30% 정도에 달한다는 <표 14>의 결과는 민선지방자치단체장 체제에 대한 지방공무원들의 불신을 보여준다. 특히 자치단체장의 임명직 전환을 지지한 응답자의 비율이 20%에 이른다는 것은 임명직 자치단체장 체제의 중앙정부에 의한 계층제적인 통제를 효율적으로 대체할 수 있는 실질적인 대안이 존재하지 않는다고 인식하는 지방공무원의 비율이 높다는 것을 의미한다.²⁶⁾ 지방의회나 시민단체에 의한 견제의 실효성에 대한 낮은 평가와 함께 이러한 현상은 지방자치의 근간을 위협하는 심각한 문제라 할 수 있다.

IV. 논의 및 결론

이상에서 자치단체장의 인사부조리에 대한 지방공무원들의 인식을 살펴보았다. 주요

25) 참고로 설문 예시로는 ‘단체장 징계제도 도입’, ‘단체장에 대한 정당공천 배제’, ‘단체장의 임명직 환원’, ‘단체장에 대한 주민소환제 도입’, ‘단체장의 무단체장 임명권 배제’, ‘인사위원회의 독립성 제고’, ‘근무성적평정제도 개선’, ‘자치단체간 인사교류 활성화’, ‘다면평가제도 운영활성화’, ‘시민단체 활동의 활성화’, ‘감사·감찰활동의 강화’, ‘지방의회의 견제기능 강화’ 등 12개 항목과 ‘기타’가 제시되었다.

26) 일반적으로 지방자치단체장의 인사권 남용을 견제하기 위한 수단으로는, 인사위원회 독립성 및 기능 강화, 다면평가 등 성과지향적 인사시스템 강화와 함께, (i) 지방의회의 인사참여 강화; (ii) 시민단체/지역주민의 인사참여 강화; (iii) 인사정보 공개 및 개방형 인사시스템 구축 등이 논의되어 왔다(김병국, 1996; 정정화, 2000; 김관석, 2002; 오성호, 2002; 박혜자, 2003; 이창원·주용학, 2003; 한국지방행정연구원, 2003; 김명국, 2005). 그러나 본 연구결과 지방공무원들은 의회나 주민 등에 의한 통제를 효율적인 인사부조리 방지방안으로 인식하고 있지 않은 것으로 나타났다.

한 몇 가지 발견을 살펴보면 다음과 같다. 인사부조리가 존재하지 않는다고 생각하는 지방공무원이 10%에도 미치지 못하고 있으며, 단체장과의 친밀도가 인사에서 가장 중요한 요소로 작용한다고 생각하는 지방공무원이 30%를 넘는 것으로 나타났고, 심지어 상당수의 지방공무원(승진의 경우 49%, 전보의 경우 27.8%)이 인사와 관련하여 금품이 제공되고 있다고 생각하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방공무원들이 지방자치단체장의 인사부조리를 매우 심각하게 인식하고 있다는 사실을 의미한다.

또 하나의 중요한 사실은 지방자치단체장의 인사부조리가 빠른 속도로 증가하는 추세를 보인다는 것이다. 특히, 지방자치단체장의 인사권 남용이 사회문제가 되어 여러 가지 제도적 장치가 마련된 민선 3기의 경우에도 지방공무원들의 선거개입, 정실인사 등은 오히려 증가하고 있다는 사실을 발견할 수 있었다. 또한 인사위원회의 독립성과 기능을 강화하기 위한 제도개선에도 불구하고 민선3기 들어 인사위원회에 대한 지방공무원들의 부정적인 인식이 오히려 증가하고 있다는 사실은 인사위원회 제도에 대한 근본적인 개혁이 절실히 요구된다는 사실을 의미한다.

또한, 자치단체장의 인사부조리와 관련하여 모든 설문문항에서 광역자치단체와 기초자치단체 소속 공무원간의 인식차이는 크게 존재하지 않는 것으로 나타났다. 이는 자치단체장 인사부조리에 대한 사법처리 현황이나 일반적인 통념과는 상이한 결과로 추가적인 연구가 필요하다 하겠다.

본 연구의 또 하나의 함의는 지방공무원들은 의회나 주민들에 의한 지방자치단체장 견제에 큰 가치를 부여하지 않고, 전통적인 방식인 중앙집권적인 통제에 더 큰 기대를 갖고 있다는 사실이다. 선거에 의한 자치단체장 통제가 거의 이루어지지 못하고, 주민들의 지방선거에 대한 관심이 줄어드는 현실을 감안한다면 지방공무원들의 이와 같은 인식은 불가피한 차선택인지 모른다.²⁷⁾ 그러나 지방자치의 건전한 발전과 정착을 위해서는 지방의회, 지역주민 등이 적극적으로 참여하는 지방의 자율적인 내부통제시스템이 효율적으로 작동할 수 있어야 한다.

마지막으로, 본 연구는 지방공무원의 인식조사를 통하여 이루어진 것이므로, 지방자치단체장의 인사부조리의 실체를 직접 분석하지 못한다는 방법론상의 한계를 갖는다. 또한 인사부조리가 민감한 문제이므로 설문조사 결과가 사실과 다를 가능성도 존재한다. 그러나 부조리와 관련된 설문에 대한 응답에 나타난 인사부조리 수준이 과장되기보다는 오히려 축소되었을 가능성이 존재한다. 따라서 지방자치단체장 인사부조리의 심각성에 대한 본 연구의 결과는 나름대로의 의미를 갖는다고 할 수 있다.

27) 지방선거 투표율은 1995년 민선 1기에 68.4%, 1998년 민선 2기에 52.7%, 그리고 2002년 민선 3기에는 48.8%로 감소하고 있는 실정이다 (중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템, www.nec.go.kr/neis).

참고문헌

- 권경득. (2004). 미국 지방정부의 조직과 인사고권에 대한 자율권. 「지방행정」. 24-30.
- 김병국. (1996). 지방직업공무원제의 발전방향. 「지방행정」. 45: 35-40.
- _____. (2005). 지방자치단체의 조직·인사관리 혁신 전략. 「지방행정」. 27-38.
- 김순은. (2004). 영국 지방정부의 조직과 인사고권에 대한 자율권. 「지방행정」. 41-48.
- 김안제. (1991). 한국의 분권화와 지방자치. 「지방행정」. 40: 38-51.
- 김관석. (2002). 지방인사개혁방안. 「지방행정」. 51: 37-50.
- 「동아일보」. (2006). 2006.1.9.
- 박혜자. (2003). 지방정부의 자치조직·인사권의 제약요인과 그 개선방안. 「한국지방자치학회보」. 15(4): 5-25.
- 송희준. (1994). 지방화시대의 직업공무원제도 정착 발전 방안. 「지방행정」. 43: 38-51.
- 안성호. (1992). 우리나라 지방분권화 수준. 「한국행정학보」. 26(4): 1303-1324.
- 양영철. (2000). 거꾸로 가는 지방자치단체의 인사관리. 「지방자치」. 138:30-34.
- 엄운섭·김장기. (2003). 지방분권화와 정부간 관계의 개선방안. 「지방행정연구」. 17(3): 101-130.
- 오성호. (2002). 지방자치단체 인사행정 쇄신방안. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 이병택. (2000). 민선기초자치단체장의 인사통제에 관한 연구: 지방자치 실시 전후의 인사통제 비교를 중심으로. 한국행정학회 2000년 동계학술대회 발표논문.
- 이상엽. (2001). 지방행정의 책임성 제고를 위한 인사행정 개선방안. 「한국인간관계학보」. 6(1): 163-192.
- 이준원. (2002). 한국 지방자치의 모형화를 위한 시론. 「정부학연구」. 8(2): 252-291.
- 조선일. (2004). 기초자치단체 인사위원회제도 운영에 관한 실증적 연구: 전남지역을 중심으로. 「한국행정학보」. 38(3): 139-160.
- _____. (2005). 총액인건비제도에 기초한 조직 및 인사관리시스템 구축의 기본방향. 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문.
- 정정화. (2000). 지방정부 인사권한 분권화의 영향요인: 실국장 책임인사운영제 비교분석. 「한국행정학보」. 34(3): 227-242.
- 「중앙일보」. (2006). 지방 소통령은 힘세다. 2006.01.09.
- 하태권. (1995). 광역지방자치단체장의 인사권확대에 관한 연구. 「한국행정학보」. 29(3):1061-1075.
- 하혜수. (2004). 우리자라 지방정부의 자치조직권과 인사자율권 개혁방안. 「지방행정」. 16-23.
- 「한겨레」. (2002). 2002.10.7.
- 한국지방행정연구원. (2003). 지방자치단체장의 행정책임확보 방안. 한국지방행정연구원. 서울.
- www.nec/go.kr/neis
- www.moleg.go.kr/

저자 소개 : 저자 이명석은 정치학박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 국정관리대학원 부교수로 재직중이다.

저자 정평호는 행정자치부 감사관실에 행정사무관으로 재직중이다.