

지방공무원 인사제도의 형성과 변화: 지방공무원정원기준 및 법제도의 변화를 중심으로

김 미 나*

An institution of the local self-government in Korea started in 1949, at the same time established a law of a self-governing system. But the Lee Administration did not carried out a self-governing system, because it had an important effect on the party in power and the existing balance of power. So, it was delayed to the highest degree and reduced a scope of enforcement of institution if possible. After that it was broken off from a 5.16 military coup in 1961. Then, the self-governing system was revived with a 6.29 democratic movement as a momentum.

In this study, I have tried to an explanation of institutional change centered on a historical formation and variation of the public personnel institution of a local self-government. The purpose of this study is to explain the process of institutional change by uncovering the temporal and power dimension of institutionalization. This study analyses the process of institutional change of the standard of a regular staff and the law about local public personnel system in Korea and argues that the power holder has effects on institutional maintenance or change.

[Key Words: 자치인사제도, 지방공무원법, 제도적 경직성, 공변관계]

I. 문제 제기

우리나라에서 지방자치가 민주주의의 중요한 제도라는 것에 대해 반론을 제기하는 사람들은 거의 없을 것이다. 다만, 그 실시를 둘러싼 현실적 상황에 대한 해석이나 이해관계에 있어서 차이가 있을 뿐이다. 이러한 지방자치제도의 실시는 기존의 권력관계의 변화에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 특히, 집권여당의 권력기반을 약화시킬 우려가 있기 때문에, 지방자치의 실시를

* 고려대학교 정부학연구소, 책임연구원(ssonagyjoa@hanmail.net).

최대한 연기하거나, 실시 범위를 가급적이면 축소하려고 하였다. 지방자치를 실시하더라도 지방행정을 장악하려는 의도 때문에, 지방의회를 구성하고 자치단체장의 선거를 미루는 등 온갖 구실과 핑계를 대며 지방자치 실시를 지연시켰다(박호성 외, 2002). 특히 3공화국 이래 집권세력은 대체로 지방자치제 실시의 현실적 어려움이나 제약조건을 강조해왔다. 예를 들어, 유신체제의 ‘남북통일 시까지의 유보’, 5공화국의 ‘재정자립도를 감안한 단계적 실시’ 등이 그것이다. 혹은 지역주민의 자치능력이나 의식수준의 문제가 지방자치 실시의 제약요인으로 지적되기도 하였다.

따라서 우리나라의 지방자치제도의 역사는 40여 년 동안 자치제도의 시행을 둘러싼 갈등과 혼란의 과정 속에서 산발적이며 단기적인 제도시행과 소멸을 반복하는 변화의 과정을 특징으로 하고 있다. 또한 1995년에 이르러서야 비로소 전국적인 자치단체장의 선거를 계기로 본격적인 지방자치제도가 형성되었고, 1994년 지방공무원 정원에 관한 제도 및 조례규정이 마련되었다. 이렇게 자치제도가 오랜 기간 동안 소용돌이의 과정을 거치면서 형성되었기 때문에, 우리나라의 지방공무원 임용제도는 자체적인 제도를 형성하기보다는 국가공무원 임용제도와 많은 점에서 닮아있다.

이러한 상황적 이해를 바탕으로 본 연구는 다음의 몇 가지 연구 질문을 던지고자 한다. 제도가 외부의 압력을 받는 즉시 변화하는가 아니면 압력을 일정기간 견디다가 일정 시점에서 갑자기 변화하는가? 제도의 변화가 기존 제도와의 연속성을 가지고 나타나는가? 그리고 제도변화가 짧은 시간에 순조롭게 일어났는가 아니면 오랜 기간에 걸쳐 진행되어왔는가? 제도 도입 이후에 제도화가 이루어지는 속도가 급격한가 아니면 점진적으로 이루어지는가? 이러한 제도 변화의 과정에 있어서 제도추진 주체간의 권력 갈등이나 협상을 찾아볼 수 있는가? 이러한 외부 압력을 제어하는 기제가 관료제 내부에 존재하는가?

본 연구는 한국의 지방자치제도의 역사적 형성 및 합리화 과정을 지방공무원 인사제도의 생성, 유지 혹은 변화를 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 연구를 위해 지방공무원 인사제도의 시행 근거가 되는 관련 법 제도상의 신규임용과 승진임용 등을 규정하는 법 제도의 개정 및 내용의 변화 과정을 분석하였다. 그리고 전국적인 지방자치제도의 시행과 함께 규정된 지방공무원의 정원에 대한 책정 기준의 구성과 진화의 과정을 분석하였다. 또한 연구를 위한 자료를 수집하기 위해 지방공무원법, 지방공무원 임용령, 지방공무원 인사시행규칙, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등의 관련법을 중심으로 지방공무원 기준과 임용 및 승진제도의 변화에 관련된 기존의 문헌자료를 주로 수집하여 분석하였다.

II. 선행연구 및 이론 탐색

1. 선행연구 검토

지방자치에 관한 기존이론들을 법제도론, 과정론, 신제도론으로 분류할 수 있다. 우리나라에 있어서 지방자치의 연구는 대부분 법제도에 관한 연구였는데, 지방자치의 미약한 수준의 원인이 기관위임사무, 보조금, 인사 및 조직 등에 관한 법적 제도 등에 있다고 결론짓고 있다(권영주, 1999). 과정론은 누가, 무엇을, 어떻게 결정하는가를 구체적인 행위자와 정책을 통하여 분석하는 것인데, 이는 지역사회 권력구조의 연구에 주로 활용되고 있다. 중앙정부와의 관계 속에서 지방자치를 과정론적으로 연구한 예로서 강명구(1997)의 논문을 들 수 있다.

신제도론은 제도가 개인이나 집단의 상호작용을 구조화한다는 것을 전제로 하여, 단순한 정책과정이나 제도 속에서 제도로 매개되는 정책과정에 주목한다. 신제도주의적 접근은 제도가 행위자의 전략, 영향력, 행동에 영향을 미친다는 점에서 제도를 독립변수로 상정하고, 실제 정책에 있어서의 결과를 종속변수로 하여 인과관계 분석을 강조한다. 이런 점에서, 단순히 공식적 법과 구조의 규칙을 해석하는데 중점을 둔 구제도주의(법제도론)과는 차이가 있다고 할 수 있다. Peterson(1986)은 연방제라는 구조적 배치(structural arrangement)가 지방정부로 하여금 재분배정책보다는 개발정책을 취하지 않을 수 없게 하였고, 퇴출 가능성을 이유로 중앙과는 다른 지방의 행동패턴이 도출된다고 보고 있다는 점에서 신제도론적 연구로 분류할 수 있다(강명구, 1997).

조재섭(2002)은 한국 지방자치제도의 형성과 변화가 정치권력간의 상호작용에 의한 것을 증명하고 있다. 그는 지방자치제도 중 조직제도와 인사제도를 중심으로 고찰하였는데, 전자는 지방자치제도의 계층구조를, 후자는 지방자치단체장의 선임방법이 어떻게 변화하는지를 대상으로 하였다. 자치단체장의 선임방법은 간선제, 직선제, 임명제였다가, 2공화국이 들어서면서 직선제, 군사정권 시에는 임명제, 90년대 이후 지방자치제도가 다시 등장하면서 직선제로 바뀌는 과정을 거쳤다. 이와 같은 조직제도와 인사제도의 변화과정은 새로운 행위자의 등장, 정치적 맥락의 변화, 사회경제적 맥락의 변화, 국제적 요인의 변화에 따라 설명될 수 있다고 보았다.

그런데 법제도론적 관점은 행정변수로 볼 수 있는 법제도만을 분석대상으로 하기 때문에, 정치변수나 구조변수들에 대한 설명을 하는데 한계가 있다. 그리고 과정론적 관점은 행위자의 영향력 정도는 정확하게 파악할 수 있으나, 무엇이 그것을 가능하게 했는가 하는 독립변수(제도)에 관한 분석이 부족한 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 기존 연구에서 다루지 못했던 한국의 지방자치제도의 역사적 형성 및 합리화 과정을 지방공무원 인사제도의 생성, 유지 혹은 변화 과정을 통해 살펴보고자 한다. 즉, 지방공무원 인사제도의 시행 근거가 되는 관련 법 제도상

의 신규임용과 승진임용 등을 규정하는 법 제도의 개정 및 내용의 변화 과정을 통해, 국가공무원제도와 지방공무원 제도의 공변관계를 분석하도록 한다. 또한 지방공무원의 정원책정 기준의 구성과 변화의 과정을 통해 지방공무원 인사제도의 진화에 관한 문제를 연구하도록 한다.

2. 제도의 유지와 변화

1) 제도유지

제도는 사람들에 의해 사람들을 위해 만들어진 것이다. 그러므로 하나의 제도에는 그것을 옹호하고 방어하는 사람들이 있게 마련이다. 대부분의 개인들이 제도에 대하여 부차적인 위치에 있는 반면에 일부의 사람들은 제도옹호에 각고의 노력을 기울여야 그 제도를 유지할 수 있다. 옹호하는 사람들이 없고 사람들로부터 절연된 제도들은 제도로 존재하거나 기능하기 어렵다. 스티치콥은 그 중에서도 권력자(power-holders)들이 제도유지에서 수행하는 역할에 주목한다. 그는 권력자들은 일반 사회 구성원들에게 특정 가치를 부과하고, 이 구성원들은 사회화 과정을 통하여 자기의 후손들에게 그 가치들을 전수하고, 다음 세대들은 그 가치들을 행동으로 구현하는 방식으로 제도가 유지된다고 주장한다.

또한 권력자들은 일반 구성원뿐만 아니라, 자기들의 후임 권력자들에게도 여러 가지 방법을 사용하여 자기들이 가지고 있는 가치를 전수한다. 첫째, 선발에 대한 통제이다. 권력자들은 아예 자기들과 비슷한 가치와 관심을 가지고 있는 사람들을 후계자로 선발한다. 둘째, 엘리트의 사회화에 대한 통제이다. 권력자들은 고의적으로든 우연적으로든 후계자들의 사회화를 통제한다. 야심있는 젊은이들은 승진을 하거나 소위 출세를 하는데 필요한 것이면 무엇이든지 믿고 말이나 행동에서 그것을 드러낸다는 점을 이용하는 것이다. 셋째, 권력자로서 근무하는 조건에 대한 통제이다. 이들은 후계자들이 기존 제도에서 벗어나지 못하도록 견제세력을 만들어 놓는다. 예를 들면, 대통령을 국회와 대법원이 견제하는 것도 기존 제도를 유지시키는 기능을 하는 것이다. 넷째, 미래의 권력자가 될 청소년들에게 기존의 가치를 이상으로 제시한다. 왕, 백만장자, 천재, 스타 등 기존의 제도적 구조 하에서 성공한 사람들을 청소년들에게 영웅으로 제시하고 청소년들이 무의식적으로 기존의 제도를 수용하게 만든다(Stinchcombe, 1968: 109-111; 하태수, 2001: 116-117에서 재인용).

2) 변화에 대한 압력과 제도 유지

권력자들이 제도를 유지시키려고 노력한다고 해서 제도가 영구적으로 유지될 수 있는 것은 아니다. 제도는 인간을 위해서 형성되는 것이기 때문에, 기존의 삶의 조건이 변하여 기존의 제

도가 더 이상 인간에게 도움이 되지 않는다면 변화의 압력을 받을 수밖에 없다. 문제는 제도가 이러한 압력을 받는 즉시 변하는가 아니면 이런 압력을 일정기간 견디다가 일정시점에서 갑자기 변화하는가의 여부이다.

스틴치콥은 기존의 제도가 어느 정도까지는 변화의 압력을 무시하다가 일정시점에서 크게 변화된다고 주장한다. 기존의 제도가 변화압력을 견뎌낼 수 있는 것은 첫째, 그것을 옹호하고 있는 권력자들이 의사소통과 사회화를 담당하는 미디어 같은 기구에 대하여 다른 사람들보다 상대적으로 큰 영향력을 가지고 있기 때문이다. 자본주의 사회에서는 미디어들도 자원을 필요로 하는 기업이기 때문에, 여러 종류의 자원 특히 경제적 자원에 대한 통제력이 있는 권력자들은 미디어에 영향력을 행사하기 용이하다. 이런 상황에서 비권력자들이 결과를 확실히 예측할 수 없는 불완전한 정보에 근거하여 기존의 제도를 바꾸려고 시도하는 것은 너무나 위험스런 일이다. 그렇기 때문에 기존 제도가 내·외부 환경으로부터 오는 변화압력을 완충시킬 수 있는 능력이 있다면 그것은 계속 유지될 수가 있다(Stinchcombe, 1968: 112-113; Krasner, 1988: 86; 하태수, 2001: 117에서 재인용).

둘째, 비권력자들은 문제가 생길 때만 자기들이 옹호하는 가치를 방어하고 평상시에는 방어하지 않는다. 그 결과 이들이 제도유지 전문가들로서 권력자들이 방어하고 있는 제도들을 붕괴시키기란 쉽지 않다. 셋째, 제도변화에 대한 내부저항도 제도유지에 일조한다. 제도변화로 인하여 자원통제 능력이 줄어드는 개인이나 조직들은 제도변화에 반발한다. 특히 개혁의 결과에 대한 확실성이 낮을수록 이러한 반발효과는 더욱 더 커진다. 이런 상황에서 제도변화의 압력이 아주 강하지 않다면, 이러한 내부저항은 기존 제도를 계속 유지시킬 수 있다 (Krasner, 1988: 83). 넷째, 제도와 환경의 연계가 강하면 강할수록 제도는 유지될 가능성이 높다. 현실적으로 다른 제도들과 주위 환경 및 조직들이 변해야만 대상이 되는 제도가 변하게 될 가능성이 높아진다. 그러나 이러한 전반적인 변화는 쉽사리 일어나지 않는다. 따라서 제도변화에 대한 압력이 어느 정도 일어난다 할지라도 제도가 쉽게 변하지 않고 일정기간 유지된다).

1) 제도변화를 지연시키는 '제도적 경직성(institutional stickiness)'의 원인은 다음과 같다.

- ①공식적·비공식적 비토점(veto point): 특정 제도의 구조에 따라서는 수적으로 소수인 집단이 변화를 저지할 수 있는 비토권자로서 행동할 수 있으며, 비토권자들이 많을수록 정책변동은 더욱 어려워지게 된다(Scharpf, 1986; 이승주, 2003: 338).
- ②경로의존성: 제도적 경직성의 다른 형태로서 경로의존성에 대한 연구들은 새로운 제도, 조직 또는 정책으로부터 형성된 사회적 결과물은 비록 그것이 최적의 것이 아니더라도 시간이 지남에 따라 지속적으로 강화(self-reinforcing)되는 경향이 있음을 강조하여 왔다(Krasner, 1984). 이것은 곧 최초의 결정으로 인해 형성된 사회적, 경제적 연결망이 과거의 정책대안을 현재의 시점에서 다시 선택하는 비용을 대폭 증가시켜서, 기존의 틀에서 벗어나는 것을 제한하는 효과를 가져오는 것이다(Paul Pierson, 2000). 결과적으로 이미 확립된 제도의 경우 이를 더욱 안정·발전시킬 강력한 유인(inducements)을 낳게 된다는 것이다. 이러한 경로의존성은 제도적 진화과정에서 공통적으로 나타나게 되는 현상이다(D. North, 1990: 95).

3) 제도변화와 제도의 안정성

기존의 제도는 내·외부 환경으로부터 가해지는 변화압력을 언제까지 억제할 수 있는 것은 아니다. 모든 제도는 변화압력을 억제하고 기존체제를 유지시킬 수 있는 완충능력을 가지고 있다. 그러나 내·외부 환경 사이에서 생겨난 모순과 긴장 그리고 그에 의해 생겨난 변화압력이 누적되어 이 능력을 초과하게 되면 기존의 제도는 붕괴하게 되고 만다. 새로운 제도는 기존의 제도를 신속하게 대체하고, 이때 새로 등장하는 제도는 기존의 제도와는 완전히 달라 제도의 연속성을 찾아보기 힘들다(Krasner, 1984: 242-243). 예를 들면, 민주화 정도가 낮은 사회에서는 정책결정자들이 사회문제를 신속하게, 왜곡 없이 이해하지 못하기 때문에 문제를 초기단계에서 해결하지 못하고 심화시킬 가능성이 높다. 따라서 확대되고 굵은 사회문제가 어느 시점에 폭발하게 되고, 큰 폭의 제도변화를 초래할 가능성이 높다. 또한 급진적 제도변화가 일어나기 위해서는 새로운 제도들을 옹호하는 권력자 혹은 전문가들이 사전에 철저한 준비를 하고 있어야 한다.

크래스너가 제도변화를 짧은 시간에 신속하게 일어난다고 주장한데 반해 스코우로벡은 제도가 순조롭게 진화한다고 보지 않는다. 그는 제도변화를 변화하는 환경 조건들에 대한 자연적이고 적응적인 반응으로 보면 안된다고 주장한다. 환경변화는 제도변화를 위한 자극에 불과하다. 관련 행위자들은 이러한 환경변화에 적절한 혁신책을 가지고 자동적으로 반응하지 않는다. 행위자들은 잠재적인 제도가 자신의 위상에 미칠 영향을 정치적으로 계산한다. 그리고 권력을 유지하려고 혹은 권력을 더 획득하려고 제도변화의 과정에서 갈등하고 투쟁한다. 새로운 제도는 이와 같이 변화무쌍한 정치적 투쟁과 타협을 통해서 등장하는 것이다.

제도도입 과정의 속도는 새로운 제도가 개혁관련 조직이나 개인에게 확산되는데 소요된 시간을 의미한다. 이것은 정책의 내용과 상황조건 등에 따라 매우 다양하다. 즉, 새로운 정책 도입은 정책관련 요소 및 상황적 변수들의 영향에 따라 완만하거나 빠른 진도를 보일 수 있다. 또한 제도의 안정성은 제도화가 완료된 이후에 제도가 안정적으로 지속되면서 영향력을 발휘하는 시간(제도의 시간적 안정성)을 의미하며, 이것 역시 제도의 내용과 상황에 따라 서로 다르게 나타날 가능성이 크다. 어떤 제도는 일정한 시간이 흐르면 소기의 성과를 거두지 못하고 원래대로 회귀할 수도 있고, 어떤 정책은 높은 안정성을 가지고 장기간 지속될 수도 있을 것이다.

새로운 정책을 도입할 때 우리는 흔히 정책 추진주체의 중요성을 강조하는 경우가 많다. 대통령과 같은 고위 정책결정자가 강력히 정책을 추진하면 성공한다고 믿는 것이 그것이다. 하지만 이 경우 정책도입의 진도는 빠를지 모르지만, 대통령의 관심이 사라지면 정책도 동시에 사라지게 되어 정책의 안정성이 낮아질 수 있다. 이와 같이 새로운 제도의 도입의 시간적 동태성은 시간의 흐름과 동시에 전개되는 제도화의 진도와 안정성에 따라 여러 가지 다양한 조합을 보여준다(Lawrence, Winn, and Jennings, 2001: 630).

Ⅲ. 지방자치제도의 시행과 지방공무원 정원책정기준의 형성과 변화

1. 지방자치법의 제정과 형식적인 제도의 발아 및 소멸: 1949년-1988년

1) 지방자치법의 제·개정과 지방의회 구성(1949-1961)

본격적인 지방자치제도가 실시되기 이전 1987년까지는 크게 형식적인 자치제도가 형성되었던 시기(1949-1961)와 제도가 갑자기 소멸되었던 시기(1961-1987)로 분류할 수 있다. 민주공화국의 건설을 목표로 출범한 제1공화국은 일제 치하의 지방행정조직 가운데 ‘부’를 ‘시’로 개칭한 것과 ‘도’와 ‘시, 읍, 면’에 자치권을 부여한 것 이외에는 일제 치하의 관치적 지방행정구조를 그대로 계승하였다. 1949년 지방자치법이 제정되었으며, 부칙의 규정에 의하여 1949년 8월 15일부터 실시하도록 규정하였다. 그러나 이것은 일제 식민통치 시기의 지방행정을 지방자치라는 형태로 명목상 법제화한 것(조창현, 1995)에 불과하였다. 또한 건국정부로서의 제1공화국이 명목상으로 자치제도를 인정하는 민주주의 국가의 위상을 정립할 필요가 있었기 때문이었다. 결국 정부 수립 후 행정체제의 미비와 국내 치안상태의 불안정을 이유로 지방의회 의원선거가 무기한 연기되었다.

‘대통령은 천재지변 기타 비상사태로 인하여 선거를 실시하기 곤란하다고 인정할 때에는 지방자치단체의 전부 또는 일부의 선거를 연기 또는 정지할 수 있다’(지방자치법 제75조 제2항 신설 및 1차 개정, 1949).

그러다가 전쟁 중인 1952년 임시 수도였던 부산에서 지방의회 구성에 대한 이승만과 여당의 담화가 발표되었다. 이승만은 2월 6일, 국회가 대통령직선제 개헌안을 부결한 것을 비난하는 담화를 발표하였고, 같은 날 시·읍·면 지방의회의원 실시를 공포하였다(조재섭, 2002). 전쟁 중에 지방의회를 구성한다는 것이 실효성이 없었음에도 불구하고 정권을 유지하고자 하는 정치적 의도에 의해 제1대 지방의회가 구성되었다.

제1대 지방의회가 그 활동을 실시한지 3년이 지난 1955년에 자유당정부는 지방자치법 개정을 서둘렀고, 내무부가 수정안을 국회에 제출하였다. 수정안은 시·읍·면장의 직선제, 의회의 자치단체장 불신임권의 삭제, 시·읍·면장과 의원의 임기단축 등을 주요 골자로 하였다. 지방자치법 개정을 둘러싸고 찬반논의가 엇갈리는 가운데, 국회는 2월 10일 자치법안을 통과시키고, 동 2월 13일자로 법률 제385호로 공포하기에 이르렀다(손봉숙, 1985).

1956년 5월 15일 부통령 후보 이기붕의 낙선과 1958년 10월 2일 대구시장 선거에서 민주당 후보 조준영의 압도적 당선 등으로 이승만 정권은 지방자치법을 다시 개정하였다. 1958년 12월 24일 지방자치법은 시·읍·면장의 임명제, 지방의원의 임기연장, 동·이장의 임명제 등을 주요 골자로 하였다. 이처럼 이승만 정부는 정권유지 혹은 재창출의 수단으로 지방자치법을 빈번하게 개정하였으며, 지방자치제도의 실시를 정치적으로 이용하였다.

제1공화국이 장기집권을 시도하면서 정권 말기에 각급 지방자치단체장을 모두 임명제로 바꾸고 독재체제를 유지해 왔다면, 새로이 집권당이 된 민주당으로서는 4·19를 통하여 높아진 민주주의에 대한 국민적 열망을 수용하는데 정치적 신념을 두어야 했다. 그래서 1960년의 지방자치법 제5차 개정에서 지방자치단체장의 선임방법이 정부임명제로 되어 있었던 것을 직선제로 개정하였다. 그러나 민주당내 신·구파 간의 파쟁으로 인해 자치단체장 선거를 1962년으로 연기하였고, 끝내 5·16군사혁명의 발발로 실현되지 못하였다.

2) 지방의회의 해산과 지방자치제도의 갑작스런 소멸(1961-1988)

1961년 5월 16일 새벽에 군사쿠데타가 발생했고, 전국에 비상계엄이 선포되었다. 또한 군사혁명위원회는 국가재건최고회의 포고 제4호에 의거 전국의 지방의회를 해산시키고, 5월 22일에 읍·면에서는 군수, 시에서는 도지사, 서울특별시와 도에서는 내무부장관의 승인을 각각 얻어 집행토록 하였다(포고 제8호). 이후 5월 24일에 9개 도지사와 9개의 주요 시장을 임명·발표하였으며, 6월 6일에는 국가재건비상조치법(제20조)에 의하여 도지사, 서울특별시장 및 인구 15만 명 이상 시의 시장은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명하고, 기타 지방자치단체의 장은 도지사가 각각 임명토록 하였다(손정목, 1990).

1961년 9월에 공포된 ‘지방자치에관한임시조치법’은 군자치제도를 규정하였다. 자치행정에 대한 주민통제제도가 없어지고, 지방의회의 해산과 자치단체장의 임명제 등으로 부분적인 자치재정권 이외의 모든 지방자치 기능이 중단되고 말았다. 이러한 상황은 제5공화국까지 약 27년 동안 지속되었다.

한편 전두환 정부는 1980년 10월 25일 헌법개정을 통해 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 지방회의를 구성할 계획을 밝혔다. 1984년 10월 5일, 국회 본회의 3당 대표연설을 계기로 지방자치제도의 실시가 정부와 국회 내에서 본격적으로 거론되면서, 지방자치제도에 대한 관심이 다시 집중되었다. 당시 국회 본회의 대표연설에서 이러한 사실을 알 수 있다.

“가능한 한 최단 시일 안에 지방자치 실시에 착수해야 하되, 지방자치제 실시가 정치적 안정을 해쳐서는 안된다. 민정당은 실효성 있는 지방자치제의 조기실시방안에 관해 합당한 해답을 신속히 도출하기 위해 각계각층을 망라한 지방자치제실시연구위원회를 국무총리산하에 새로이 설치하여 지방자치제 실시시기와 방법 등에 관한 일체의 사항을 전담토록 하겠다.”(당시 민정당 권익현 대표

위원 연설문 일부 발췌, 1980. 10. 25)

“11대 국회가 민주주의를 향한 과도적·예비적 책무를 다하기 위해서는 지방자치제 실시 등을 조속히 서둘러야 한다.”(당시 민한당 총재 연설문 일부 발췌, 1980. 10. 25)

이후 여당과 야당은 1984년 11월 24일에 지방자치제 관계법의 개정문제를 매듭짓고, 1987년 상반기까지 1차적으로 일부 지역에 지방의회를 구성하기로 하고, 여건이 조성되는 대로 이를 확대하여 실시하기로 하였다. 또한 전두환은 1985년 1월 9일 제124회 임시국회 본회의의 새해 국정연설을 통해 지방자치제 실시를 다음과 같이 언급하였다.

“과거의 헌법이 통일 때까지 그 실시를 유보했던 것을 철폐하고, 현행 헌법이 단계적 실시를 명문으로 규정했던 것으로서, 이 규정을 준수하기 위해 오는 1987년에 일부 지역부터 지방자치제도를 실시하기로 결정한 바 있다. 또한 과거의 경험을 통해 드러났던 바람직하지 못한 부분이 재연되지 않고, 본래의 취지에 맞도록 사전검토를 해 나가야 할 것이다. 그리고 1985년 초에 구성될 지방자치제도 실시연구위원회에서 우리의 실정에 합당한 제도의 모형을 마련해 낼 것으로 기대한다.”(제124회 임시국회 본회의의 새해 국정연설 중 일부 발췌, 1985. 1. 9.)

3) 지방공무원의 정원책정 기준의 미비

지방자치 실시 이전인 1987년까지 우리나라 지방공무원의 정원은 지방자치에 관한 임시조치법 제7조 제2항에 근거해 내무부장관의 승인을 받아 당해 지방정부의 규칙으로 정하여 운영하는 개별승인제를 실시하였다. 따라서 지방공무원 정원은 중앙정부의 일률적인 통제에 의해 관리되었고, 지방정부는 제한된 범위 내에서만 인사권을 행사하였기 때문에 지방공무원 정원 책정 기준이 미처 마련되지도 못한 실정이었다.

2. 본격적인 지방자치제도의 형성 및 성장: 1988년부터 현재까지

지방자치제도는 1987년 6월 10일 민정당의 차기 대통령 후보로 선출된 노태우가 내·외신특별기자회견을 통해 소위 6·29선언을 한 것을 계기로 부활되었다. 6.29선언에는 야당과 일반 국민이 요구한 핵심사항인 대통령직선제 개헌을 받아들인다는 것과 함께 지방자치제의 실시 등이 포함되어 있었다(김영명, 1992). 이렇게 자치제도가 실시된 이후의 시기는 크게 자치제도가 부활한 시기(1988-1994)와 자치제도가 재형성되어 뿌리를 내리기 시작하는 시기(1994년 이후)로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 지방자치제도의 부활을 둘러싼 갈등 및 지연(1988-1994)

제 6공화국 정부는 지방자치의 조속한 실시를 약속하면서 출발하였다고 볼 수 있다. 5·16 군사쿠데타 이후 한국 지방자치를 지배해왔던 ‘지방자치에관한임시조치법’을 폐기하고, 지방자치법을 27년 만에 정상가동하는 등 지방자치 관련 법안에 대한 개정작업이 진행되었다. 그리고 지방의회의 구성시기를 이 법의 시행일(1988.5.1)로부터 1년 이내로 한다고 명문화하였다. 그런데 13대 국회에서는 여소야대의 구도가 형성되었고, 이러한 정세 속에서 1989년 3월 당시 야3당에 의해 지방자치법이 다시 개정되었다. 그러나 대통령이 거부권을 행사하여 1989년 4월 까지 구성되기로 한 지방의회가 구성되지 못했다.

그 후 147회 정기국회 마지막 날인 1989년 12월 19일 여·야 합의에 의해 제9차 개정 지방자치법이 전격 통과되었다. 1990년 1월 22일 3당 합당으로 정국이 여대야소의 상황으로 바뀌자, 집권여당은 기존의 지방자치법을 파기하고 자신들의 지배전략에 유리하도록 지방자치법을 개정하고자 하였다. 이러한 상황에서 1990년 상반기로 예정된 지방의회의원 선거는 실시되지 못했고 정치적 혼란이 계속되었다. 당시 야당 총재였던 김대중은 내각제 개헌 포기과 지방자치제 전면 실시 등을 목적으로 단식투쟁을 하였고, 당시 민자당 대표 최고위원이었던 김영삼이 김대중을 방문하여 지방자치제 실시 등을 약속하면서 국회가 정상화되었다. 그 후 1990년 12월 12일 지방자치법이 개정되었고, 1991년 3월과 6월에 지방의회의원 선거가 이루어짐으로써 한국의 지방자치는 중단된 지 30여 년 만에 부활되었다(강인재 외, 1995).

이렇듯 지방자치제도의 실시를 앞두고 1987년부터 정치적 갈등이 계속되었으며, 자치제도의 법적 토대를 마련하는 작업이 장기간 지속되었다. 즉, 자치제도의 실시를 위한 정책추진 주체들간의 정치적 협상과정 혹은 기존 제도를 유지하려는 측과 제도변화를 요구하는 측간의 갈등상황이 지속되었다. 따라서 지방자치제도의 전면적 실시를 약속하고 출범한 노태우 정부에서도 자치제도의 실시는 상당기간 지연되었다. 이러한 제도 유지 혹은 변화의 과정은 안정성이 낮음 동시에 제도 변화에 대한 다양한 압력에도 불구하고 권력자들에 의해 일정기간 동안 제도가 유지되는 현상을 보여주고 있다.

2) 전국적인 지방자치단체장 선거와 본격적인 제도의 개막(1995년 이후)

1991년 지방의회가 재구성되어 30년 만에 지방자치가 부활되었다. 1992년 김영삼 정부가 출범한 뒤, 1995년 6월 27일에 단체장 선거를 포함한 4대 지방선거를 동시에 실시하기 위한 제 12차 지방자치법 개정 법률안이 1994년 3월에 통과되었다. 그러나 지방선거 실시 이후에도 진정한 지방자치를 위한 중앙정부의 노력은 미진하기 그지없었다. 그리고 지방자치제 시행과 관련된 제도적 장치는 여러 가지가 있었으나, 어느 하나 효과적인 역할을 수행하지 못하였다. 청

와대, 총리실, 내무부, 총무처, 재정원 등 지자체 관련 부서들이 각자 따로 지자체 개혁과 관련한 처방들을 내놓았으나, 서로 유기적으로 손발이 맞지 않아 실효를 거두지 못한 것이 대부분이었다.

김대중 정부에서는 중앙행정권한의 지방이양을 국정개혁 100대과제 중 하나로 포함시키고 기존의 지방이양합동심의회가 총무처 소속으로 법령상의 설치근거도 없이 총무처 직제(대통령령)와 국무총리 지시에 의한 조직관리 지침으로 운영되던 문제점을 해결하려 하였다. 또한 1999년 1월 29일 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률’을 제정하였고, 1999년 8월 30일 지방이양추진위원회를 구성하였다(김익식, 1999).

3) 지방공무원 정원책정 기준의 형성 및 변화

1988년 지방자치법이 개정된 이후에는 내무부령이 정하는 기준에 따라 지방정부 규칙으로 정하도록 변경되었고, 1994년 개정된 현행 지방자치법에서는 대통령이 정한 기준에 따라 지방자치단체 조례로 정하도록 하였다(지방자치법 제103조 제1항). 이에 따라 자치단체별 규모의 적정화원칙에 따라 총정원관리제가 적용되었으나, 총정원관리제도의 정원을 초과할 경우, 내무부장관의 승인을 받아야 하는 문제가 있어 1997년부터 정원산식에 이용되는 변수의 범위를 확대하여 보다 정교화한 표준정원제²⁾로 변경하였다(박혜자, 2003).

현재 지방자치단체의 지방공무원 정원에 관한 사항은 ‘지방자치법’ 제103조 제1항과 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정’³⁾을 원칙적인 근거법령으로 하고 있다. 그리고 모든 지방자치단체는 시도의 조례가 규정하는 바에 따라 개별 자치단체의 ‘행정기구와 정원기준등에 관한 규칙’을 두어 세부적으로 조직과 정원을 관리하고 있다. 이러한 정원관리 기준의 목적은 첫째, 상위직급에 대한 직군별 규정을 통해 지방공무원의 분야별 균형을 유지하고, 둘째, 직급별 규정을 통해 행정적 계서조직의 상대적 균형을 유지하는데 있다고 하겠다.

이러한 지방공무원의 정원에 관한 사항은 1994년 12월 31일 다음의 <표 1>에 의거하여 지방정부가 인사권의 일부를 행사하도록 하였다.

- 2) 행자부의 표준정원제는 참여정부 들어 정부혁신지방분권위원회에 의해 총액인건비제도로 변화하여 실시되고 있다.
- 3) 자치단체 조직운영의 대강, 자치단체별 총정원 책정의 일반기준, 정원관리 기관별·공무원 종류별·직급별 정원관리 전반에 관한 사항 그리고 조직진단에 대하여서도 규정하고 있다. 내무부령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정시행규칙’은 지방자치단체에 대하여 정원 및 조직관리에 관한 세부 지침이 되나, 내무부가 자치단체를 권고·협의하는 준칙이라는 점에서 과거의 획일적 통제규정과는 성격이 차이가 있다.

<표 1> 1994년 지방정부의 지방공무원 종류별 정원책정기준의 형성

(1994.12.31)

| 구분 | 일반직 | 기능직·고용직 | 별정직·정무직 |
|-----|-------|---------|---------|
| 특별시 | 35%이상 | 35%이내 | 3%이내 |
| 광역시 | 40%이상 | 33%이내 | 2%이내 |
| 도 | 40%이상 | 22%이내 | 2%이내 |
| 시 | 60%이상 | 37%이내 | 3%이내 |
| 군 | 70%이상 | 26%이내 | 4%이내 |
| 자치구 | 60%이상 | 37%이내 | 3%이내 |

*주 : 시·군·자치구는 읍·면·동을 포함한다.

<표1>에서 보는 것처럼, 1994년 12월 31일 정부조직개편에 따라 특별시·광역시·도 행정조직의 기능을 일부 조정하였고, 지방공무원 정원의 총 수를 법적으로 규정(총정원제 실시)하였다. 이러한 정원기준을 정함으로써 중앙행정기관과 지방자치단체간의 업무연계를 강화하고, 인원의 중복을 피하고 간소화를 꾀하고 있다. 또한 지방자치단체의 조직 및 정원에 관한 법령은 지방자치법이 개정됨에 따라 이전의 관련 법령을 폐지하고 일원화하였다. ‘지방자치단체의기구와정원에관한규정(대통령령)’, ‘서울특별시와그소속기관직제(대통령령)’, ‘지방자치단체의지방공무원기준등에관한규칙(내무부령)’, ‘지방행정기관의조직과정원에관한통칙(내무부훈령)’을 폐지하고, ‘지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정(제정 1994년, 대통령령 제 14480호)’과 ‘지방자치단체에두는국가공무원정원에관한법률(제정 1994년, 법률 제4828호)’ 등 3개의 법령을 새로이 제정하였고 1995년 1월부터 시행하였다.

이러한 지방공무원의 정원책정기준은 지역에 따라 다르게 적용되었다. 예를 들어, 각 행정구역의 면적이나 인구, 다른 지방자치단체와의 균형 등 기타 여러 가지 조건을 고려하여 공무원의 정원을 책정하였다(‘지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정’ 제13조 1항). 이상의 기준에 따라, 1994년 지방공무원의 직급별 정원책정기준을 다음의 <표 2>와 같이 규정하였다.

<표 2>1994년 특별시·광역시·도 지방공무원의 직급별 정원책정기준의 형성

(1994.12.31)

| 구분 | 1급 | 2급 | 3급 | 4급 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|-----|--------|-------------------|-----------------|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------|--------|--------|
| 특별시 | 의회사무처장 | 국장급이상 | 국장급 | 과장급, 의회사무처의 담당관급, 전문위원 | 본청 및 직속기관의 계장급, 의회사무처의 계장급 | 28% 이내 | 30% 이내 | 23% 이내 | 13% 이상 |
| 광역시 | 해당없음 | 국장급이상, 의회사무처장(부산) | 국장급이상, 의회사무처장 | 국장 또는 과장급, 의회사무처의 담당관급, 전문위원 | 본청 및 직속기관의 계장급, 의회사무처의 계장급 | 24% 이내 | 29% 이내 | 23% 이내 | 5% 이상 |
| 도 | 해당없음 | 해당없음 | 국장급이상, 의회사무처장 | 국장급, 의회사무처의 담당관급, 전문위원 | 본청 및 직속기관의 계장급, 의회사무처의 계장급 | 28%이내 | 31%이내 | 15%이내 | 1% 이상 |
| 시 | 해당없음 | 해당없음 | 인구15만이상의 시의 부시장 | 인구15만미만시의 부시장, 시의 국장 일반구의 구청장, 의회사무국장 | 본청의 실·과장급, 의회사무기구의 과장급 | 27% 이내 | 28% 이내 | 23% 이내 | 10% 이상 |
| 군 | 해당없음 | 해당없음 | 해당없음 | 부군수 | 본청의 실·과장급, 의회사무기구의 과장급 | 30% 이내 | 31% 이내 | 20% 이내 | 7% 이내 |
| 자치구 | 해당없음 | 해당없음 | 부구청장급 | 부구청장 및 국장급, 의회사무국장 | 본청의 실·과장급, 의회사무기구의 과장급 | 22% 이내 | 25% 이내 | 35% 이내 | 20% 이내 |
| 읍 | 해당없음 | 해당없음 | 해당없음 | 해당없음 | 읍장, 인구 1만이상 부읍장 | 부읍장, 인구3만 이상읍의 과장, 읍의 계장 | 26% 이내 | 35% 이내 | 13% 이내 |
| 면 | 해당없음 | 해당없음 | 해당없음 | 해당없음 | 면장 | 부면장, 면의 계장 | 26% 이내 | 35% 이내 | 13% 이내 |
| 동 | 해당없음 | 해당없음 | 해당없음 | 해당없음 | 동장 | 동의 사무장, 계장 | 35% 이내 | 40% 이내 | 15% 이상 |

위의 <표 2>에서 보는 것처럼, 승진상한에 있어서 특별시의 경우 1급까지, 광역시 2급, 도는 3급 까지 제한 기준을 두고 있으며, 시·군·구 지방공무원의 경우 1-4급까지 승진상한을 제한하고 있다. 이러한 자료는 자치행정구역에 따라 공무원 정원기준 및 승진 상한이 차별적으로 책정되어 운영되고 있음을 알 수 있다.

그러다가 IMF 이후, 1998년 4월 6일 법률 제4004호로 개정된 지방자치법 제103조 제1항에 “지방자치단체는 당해 지방자치단체의 경비로서 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 내무

부령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다”고 규정하여, 내무부가 지방자치단체의 정원기준을 정하도록 하였다. 이러한 변화의 내용은 <표 3>을 통해서 알 수 있다.

<표 3> 1997년 지방정부의 지방공무원 종류별 정원책정기준의 변화

(1997.2.4)

| 구분 | 일반직 | 기능직·고용직 | 별정직·정무직 |
|-----|-------|---------|---------|
| 특별시 | 35%이상 | 35%이내 | 3%이내 |
| 광역시 | 35%이상 | 36%이내 | 2%이내 |
| 도 | 38%이상 | 18%이내 | 2%이내 |
| 시 | 70%이상 | 26%이내 | 4%이내 |
| 군 | 72%이상 | 22%이내 | 6%이내 |
| 자치구 | 66%이상 | 30%이내 | 4%이내 |

위의 <표 3>에서 보는 바와 같이, 지방공무원 정원 책정기준을 일부 조정한 이유는 지방자치단체의 행정기구 및 정원을 효율적으로 운용함으로써 자치행정의 경쟁력을 높이려는 목적에서 이루어졌다. 또한 지방공무원의 정원관리는 정해진 범위 내에서만 시행되어야 하며, 자의로 조정할 수 없도록 규정하였다. 단, 부득이한 경우에 한해 행정자치부장관(전 내무부장관)의 승인을 받아서 지방자치단체장이 필요한 경우에 한해서 정원을 조정할 수 있도록 하였다. 다음의 <표 4>는 1997년 당시 지방공무원 승진 임용의 비율을 규정한 것으로 4급 이상의 경우 시와 자치구에 한해 1% 이내에서 임용하도록 하였다. 각 직급별로 정원을 일률적으로 제한함으로써 인사적체 문제의 원인이 되기도 하였다.

<표 4> 1997년 지방정부의 지방공무원 직급별 정원책정기준의 변화

(1997.2.4)

| 구분 | 4급 이상 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|-----|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| 시 | 1%이내 | 7%이내 | 22%이내 | 33%이내 | 25%이내 | 12%이상 |
| 군 | · | 6%이내 | 26%이내 | 31%이내 | 25%이내 | 12%이상 |
| 자치구 | 1%이내 | 7%이내 | 15%이내 | 30%이내 | 31%이내 | 16%이상 |

*주: 시·군·자치구의 경우에는 읍·면·동의 공무원정원을 포함한다.

이후 2003년 5월 1일 지방자치단체장이 5급 일반직 공무원의 정원을 책정할 수 있는 기준을 두고 있다. 시·도지사가 과·담당관 밑에 두는 5급 일반직 공무원의 정원을 책정할 경우에는 특별한 경우를 제외하고는 4인 이상의 정원을 필요로 하는 경우에 한하도록 제한규정을 두었다. (<표 5>와 <표 6> 참고)

<표 5> 2003년 지방정부의 지방공무원 종류별 정원책정기준의 변화

(2003.5.1)

| 구분 | 일반직 | 기능직·고용직 | 별정직·정무직 |
|-----|-------|---------|---------|
| 특별시 | 62%이상 | 36%이내 | 2%이내 |
| 광역시 | 66%이상 | 32%이내 | 2%이내 |
| 도 | 75%이상 | 23%이내 | 2%이내 |
| 시 | 78%이상 | 20%이내 | 3%이내 |
| 군 | 80%이상 | 18%이내 | 2%이내 |
| 자치구 | 특별시 | 78%이상 | 20%이내 |
| | 광역시 | 80%이상 | 18%이내 |

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정시행규칙 '제 8조 .

<표 6> 2003년 지방정부의 지방공무원 직급별 정원책정기준의 변화

(2003.5.1)

| 구분 | 4급 이상 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급,9급 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| 특별시 | 5%이내 | 14%이내 | 30%이내 | 34%이내 | 17%이상 |
| 광역시 | 5%이내 | 14%이내 | 28%이내 | 34%이내 | 19%이상 |
| 도 | 6%이내 | 18%이내 | 29%이내 | 34%이내 | 13%이상 |
| 시 | 1%이내 | 7%이내 | 23%이내 | 33%이내 | 12%이상 |
| 군 | 1%이내 | 6%이내 | 26%이내 | 32%이내 | 11%이상 |
| 자치구 | 1%이내 | 7%이내 | 18%이내 | 30%이내 | 13%이상 |

위의 <표 5>와 <표 6>에서 보는 바와 같이, 특별시와 광역시는 대체로 유사한 비율로 종류별·직급별 규정이 적용되고 있다. 그런 반면에 도는 기능직·고용직에 비해 일반직의 비율이 상대적으로 더 높고, 상위직급에 대한 승진제한도 엄격하게 규정되어 있다. 시·자치구의 경우 3급까지, 군의 경우 4급으로 승진제한 규정을 두고 있다. 또한 1997년부터 공무원 정원의 기준을 시·자치구의 경우 4급은 1% 이내, 5급은 7% 이내로 제한하고 있다. 특히 자치구의 경우 6급을 1997년 15%에서 2003년 18% 이내로 제한하고 있어, 시·군의 정원 23-26% 보다 낮게 책정하고 있다.

2004년 9월 지방자치단체의 자율성을 확대하고 공무원의 사기를 진작하기 위하여 시·군·자치구의 일반직 7급 공무원의 정원책정비율을 낮추는 대신 일반직 6급 공무원의 정원책정비율을 높이는 방향으로 직급별 정원책정기준이 다음의 <표 7>과 같이 개정되었다.

<표 7> 2004년 지방정부(시·군·자치구)의 지방공무원 직급별 정원책정기준의 변화

(2004. 9. 24)

| 구 분 | 4급 이상 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|-----|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 시 | 1% 이내 | 7% 이내 | 24% 이내 | 32% 이내 | 24% 이내 | 12% 이상 |
| 군 | 1% 이내 | 6% 이내 | 27% 이내 | 31% 이내 | 24% 이내 | 11% 이상 |
| 자치구 | 1% 이내 | 7% 이내 | 19% 이내 | 29% 이내 | 31% 이내 | 13% 이상 |

*자료: 행정자치부령 제 253 호, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙중개정령안

*지방자치법 제7조제2항제1호의 규정에 의한 도농복합형태의 시는 6급을 26% 이내, 7급을 30% 이내로 함.

이러한 기준의 획일적 적용에 대해 지방공무원들은 첫째, 승진의 병목현상을 초래할 수 있으며, 둘째, 직급별 정원책정기준과 별도로 5급 이상 정원책정에 대해 승인제를 원칙으로 하는 것은 동일대상에 대한 중복규제라는 불만을 제기하고 있다. 이러한 불만에 대해 행정자치부는 첫째, 정원관리 규정을 폐지할 경우 지방정부가 무분별하게 정원을 증가시킬 우려가 있고, 이러한 인력납용은 지방재정과 국가재정의 부담으로 작용하게 될 수 있음을 들어 반대하고 있다(지방이양추진위원회, 2003.3.19). 둘째, 행정자치부는 직급별 정원책정기준은 직급구조체계 및 기구설치를 억제하기 위한 제도이므로 그 제도상의 취지가 다르다고 주장하고 있다.

그러나 상위직급만이 아니라 전 직급의 비율을 획일적으로 규정하고 있는 것은 지방정부에 대해 소속공무원의 자체승진 가능성을 봉쇄함으로써, 승진 임용제도를 공무원의 사기 진작 및 동기유발 수단으로 활용하는 것을 어렵게 하고 있다는 점에서 개선의 필요성이 제기된다.

IV. 지방공무원 인사 관련 법제도의 형성 및 변화:

지방공무원법, 공무원임용령및시행규칙의 내용 분석

우리나라 지방공무원의 인사관리는 지방공무원법과 지방공무원임용령을 기본으로 하며, 동법은 지방공무원제도의 골격으로 모든 자치단체에 동일하게 적용된다. 이외에도 지방자치법⁴⁾, 공무원교육훈련법 등의 개별 법률과 행정명령에 의해 자치단체의 인사행정이 이루어진

4) 지방자치법상 지방공무원에 대한 규정은 제103조(지방자치단체의 공무원) ①지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 대통령령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.<개정 1994.3.16> ②지방자치단체는 제1항의 지방공무원의 정원관리에 있어서 그 규모의 적정화와 운영의 합리화를 도모하여야 한다.[전문개정 1988.4.6 법률 제04004호] ③지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련등에 관하여는 따로 법률로 정한다. [전문개정 1988.4.6 법률 제04004호] ④지방자치단체에는 제1항의 규정에 불구하고 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다.<개정 1994.3.16> ⑤제4항의 규정에 의한 국가공무원을 소

다. 법형식상 지방공무원제도는 국가공무원제도와 별개로 하고 있으나 내용상으로는 근본적 차이점이 없다. 즉, 공무원 임용절차, 공직체계, 공무원에 대한 처우, 인사기관의 유형 및 권한에 대해서도 상당히 상세한 부분까지 중앙에서 법령으로 규정하고 있어 마치 단일조직처럼 관리 되어 왔던 것이다(오성호, 1994).

1. 지방공무원 신규임용(지방공무원법 및 동임용령)에 대한 내용변화 분석

1963년 지방공무원법 제정 당시에는 퇴직한 공무원의 재임용, 동종직무에 관한 자격증소지자 및 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는 자, 기타 공개경쟁시험에 의하는 것이 부적당하다고 인정되거나, 공개경쟁시험을 실시하는 경우에 응시자 또는 합격자가 보충을 요하는 인원에 미달할 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 따라 특별임용시험이 이루어질 수 있다(제27조1항)고 규정되어 있었다. 1972년 12월 26일 법 개정을 통해 특별임용시험의 요건이 보다 추가되었으며, 이후 1978년 12월 6일과 1981년 4월 20일, 1990년 12월 27일, 1997년 12월 13일, 1998년 9월 19일 법 개정을 통해 특별임용시험의 요건이 수정되었다.

신규임용 관련 조항의 내용변화를 지방공무원법 제27조 제1항과 제2항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 1966년 지방공무원법 제 27조를 살펴보면, 국가공무원 임용과 마찬가지로 공개경쟁시험을 원칙으로 하며, 대통령령에 근거하여 예외적으로 특별임용시험을 시행할 수 있도록 하였다. 그리고 임용시험 기타 신규임용에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있는 점으로 미루어 지방공무원 임용에 대한 권한이 전적으로 중앙정부에 있음을 알 수 있다. 특별임용에 의해 채용된 지방공무원의 경우 임용 기관 이외의 기관에 전보할 수 있도록 하고 있어, 악용될 소지가 많았던 점도 특징적이라 하겠다.

제27조 ①공무원의 신규임용은 공개경쟁시험에 의한다. 그러나 퇴직한 공무원의 재임용, 동종직무에 관한 자격증소지자 및 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는 자, 기타 공개경쟁시험에 의하는 것이 부적당하다고 인정되거나, 공개경쟁시험을 실시하는 경우에 응시자 또는 합격자가 보충을 요하는 인원에 미달할 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 따라 특별임용시험에 의할 수 있다.
[개정 1966. 4. 30]

②전항 제5호의 규정에 의하여 특별임용된 자는 임용된 기관 이외의 기관에 전보될 수 있다.

속장관이 국가공무원법 제32조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 임면제청 또는 임용하고자 할 때에는 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.<개정 1994.12.20>

5) 제27조 ①공무원의 신규임용은 공개경쟁시험에 의한다. 그러나 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 특별임용시험에 의할 수 있다.

1. 퇴직한 공무원을 퇴직한 날로부터 3년 이내에 퇴직시에 재직하던 직급에 재임용하는 경우.
2. 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정 직무에 관한 자격증소지자를 임용하는 경우.
3. 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는 자를 임용하는 경우.

③임용시험 기타 신규임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 1972. 12. 26]

이상의 신규임용 관련 조항은 1978년 이후 특별채용이 예외조항을 지속적으로 추가 및 확대되었음을 알 수 있다. 특별채용자에 대한 예외적 사항들로는 제27조 2항에 다음과 같이 명문화 되어있다. 첫째, 휴직기간만료로 인하여 퇴직한 경력직공무원을 퇴직한 날로부터 3년 이내에 퇴직시에 재직하던 직급의 경력직공무원으로 재임용하는 경우 또는 경력직공무원인 자가 특수경력직공무원이나 다른 종류의 경력직공무원으로 되기 위하여 퇴직한 자를 퇴직시에 재직하던 직급의 경력직공무원으로 재임용하는 경우 둘째, 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정직무에 관한 자격증소지자를 임용하는 경우 셋째, 임용예정직급과 동일한 직급에서 대통령령이 정하는 기간 동안 근무한 경력이 있는 자 및 임용예정직급에 상응한 근무 또는 연구실적이 3년 이상인 자를 임용하는 경우 넷째, 임용예정직에 관련된 특수목적에 의하여 설립된 학교(대학원 포함)중 대통령령으로 정하는 학교졸업자로서 국가기관 또는 지방자치단체에서 실무수습을 마친 자를 임용하는 경우 다섯째, 1급 공무원으로 임용하는 경우 여섯째, 국가공무원을 당해 직급에 해당하는 지방공무원으로 임용하는 경우 등이 주로 해당된다.

이외에도 임용예정직에 관련된 실업계·에너지 및 사학계의 고등학교·전문대학 및 대학(대학원 포함)의 학과 중 대통령령으로 정하는 학과졸업자로서 교육인적자원부장관 또는 행정자치부장관이 정하는 바에 따라 당해 학교장의 추천을 받은 자를 연구 또는 기술직렬의 공무원이나 기능직공무원으로 임용하는 경우, 연고지 기타 지역적 특수성을 고려하여 일정한 지역에 거주하는 자를 그 지역에 소재하는 기관에 임용하고자 하는 경우 등이 있다.⁶⁾

이상과 같이, 지방공무원의 신규임용에 관한 법적 근거는 특별임용에 관한 조건이 지속적으로 추가되는 양상으로 변화되어왔으나, 그 내용에 있어서는 국가공무원과 크게 다를 바가 없음을 알 수 있다. 또한 지방공무원법 제정 당시 제27조 제3항에서는 특별임용에 의할 수 있는 공무원의 직급, 특별임용에 있어서의 직급별 응시자격 및 시험과 기타 필요한 사항을 대통령령으로 정한다는 것을 규정하고 있다. 1981년 4월 20일 개정에서는 특별임용시험도 동일한 사유에 해당하는 다수인을 제한경쟁의 방법에 의하여 임용한다는 규정을 추가함으로써 특별임용의 요건을 확대하였다. 1998년 9월 19일 법 개정에서는 공무원을 특별임용의 방법으로 신규임용하는 경우에는 직권 면직된 공무원을 우선하여 임용하도록 한다는 조항이 추가되었다. 이것은 당시에 지방자치단체인력의 신진대사를 촉진하고 지방행정의 생산성과 경쟁력을 강화하기 위하여

4. 공개경쟁시험을 실시하는 경우에 응시자가 없거나 합격자가 보충을 요하는 인원에 미달되는 경우
5. 공개경쟁시험에 의한 결원 보충이 불가능한 특수지역에 속하는 읍·면·동에 근무할 공무원을 내무부장관의 승인을 얻어 임용하는 경우
6. 국가공무원을 당해 직급에 해당하는 지방공무원으로 임용하는 경우
7) 제 27조 2항은 1978. 12. 6, 1981. 4. 20, 1990. 12. 27, 1991. 5. 31, 1994. 12. 22, 1997. 12. 13, 1998. 9. 19, 2001. 1. 29에 다수 개정되었다.

지방자치단체의 폐지·분합, 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 축소 등으로 폐직 또는 과원이 되었을 경우 행해질 수 있는 직권면직 대상이 되는 공무원에 대한 보호차원에서 도입된 것이라 할 수 있다. 2002년 12월 18일 동법 개정을 통해 특별 임용시 경쟁의 방법에 의한 임용을 확대였는데, 공무원의 특별 임용시 공정성을 확보하고 전문인력을 적극 유치하기 위하여 대통령령에서 정하는 특별임용의 경우(제한경쟁특별임용)에는 시험을 공고하고 경쟁을 통해 임용하도록 하였다.

특별임용 관련 조항의 내용변화를 지방공무원법 제27조 제3항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

제 27조 ③제2항의 규정에 의하여 특별임용에 의할 수 있는 공무원의 직급, 특별임용에 있어서의 직급별 응시자격 및 시험과 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [개정 1978. 12. 6]

③제2항의 규정에 의한 특별임용에 있어서는 동일한 사유에 해당하는 다수인을 제한경쟁의 방법에 의하여 임용할 수 있으며, 특별임용에 의하여 임용할 수 있는 공무원의 직급·직급별 응시자격 및 시험 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [개정 1981. 4. 20]

③제2항의 규정에 의한 특별임용에 있어서는 제2 조제 항 제 호의 사유로 인하여 퇴직한 자를 우선하여 임용하여야 하고, 동일한 사유에 해당하는 다수인을 제한경쟁의 방법에 의하여 임용할 수 있으며, 특별 임용할 수 있는 공무원의 직급·직급별 응시자격 및 시험 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [개정 1981.4.20, 1998.9.19]

③제2항의 규정에 의한 특별임용에 있어서는 동일한 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 경쟁의 방법에 의하여 임용(이하 "제한경쟁특별임용"이라 한다)할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 경우에는 제한경쟁특별임용에 의하여야 한다. [개정 2002.12.18]

④제2항의 규정에 의한 특별임용에 있어서는 제2 조제 항 제 호의 사유로 인하여 퇴직한 자를 우선하여 임용하여야 하며, 특별 임용할 수 있는 공무원의 직급 직급별 응시자격 및 시험 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [신설 2002.12.18]

이외에도 특별임용된 공무원의 근무실적 산정과 관련하여 1978년 지방공무원법은, 첫째, 공개경쟁시험에 의한 결원보충이 곤란하거나 지역사회개발에 헌신하여 실적이 현저한 자를 도서·벽지 등에 근무할 공무원으로 임용하는 경우, 특수외국어에 능통한 자를 임용하는 경우에 특별임용된 공무원은 5년간 전직 및 당해기관 이외의 기관으로 전보될 수 없다. 둘째, 대통령령으로 정하는 계급이상의 공무원으로 승진될 수 없으며, 특별임용된 자의 근무경력을 임용예정직에 상응한 근무실적 또는 연구실적에 산입할 수 없도록 규정하고 있다(5년 이상 근무한 후 퇴직한 자는 예외).

이러한 내용은 1991년 5월 31일 법 개정을 통해 특별임용된 공무원의 경우 다른 지방자치단체로 전출될 수 없다는 조항이 추가되었다. 그리고 1997년 12월 13일 법 개정에서는 실적주의 강화 및 일하는 공직분위기 조성을 위하여 일부 특별임용자에 대한 승진제한을 폐지하기 위해 대통령령으로 정하는 계급 이상의 공무원으로 승진될 수 없다는 기존의 조항을 삭제하였다. 아울러 지방공직의 경쟁력을 강화하기 위하여 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 임용하는 개방형직위 운영의 법적 근거를 마련하였다(2000년 12월 29일 법 개정, 지방공무원법 제29조의4).

전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요한 경우에는 일정한 직무수행요건을 설정하여 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 임용하는 개방형직위를 지정하여 운영할 수 있도록 하였다. 또한 시·도지사는 개방형직위의 직무수행요건을 설정하여 그 요건에 적합한 자를 임용하도록 하였다.

2. 지방공무원 승진임용에 대한 내용 변화 분석

지방공무원법상 승진에 관한 내용은 ‘동일한 계급내의 승진 및 계급간의 승진이 동종직무에 종사하는 바로 하급 공무원 중에서 대통령령이 정하는 바에 따라 근무성적·경력평정 기타 능력의 실증에 의하며, 다만 대통령령이 정하는 바에 따라 승진시험에 의할 수 있다’는 것이었다. 또한 기존의 5급 공무원에의 승진임용 시 반드시 승진시험을 거치도록 했던 것을, 필요하다고 인정할 때 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 심의를 거쳐 임용할 수 있도록 개정하였다. 그리고 인사위원회의 ‘심의’를 거쳐 임용할 수 있다는 기존 조항을 1997년 12월 13일 인사위원회의 ‘의결’을 거쳐 임용할 수 있다고 수정하였다.

이상 승진임용 관련 조항의 내용변화를 지방공무원법 제29조와 제 38조를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 지방공무원 승진과 관련된 내용은 1966년 제 29조에 명기되어 있었으나, 1981년에 삭제되었고, 1994년 12월 동법 제 38조에 규정하였다. 1994년 12월 계급간의 승진임용은 근무성적평정·경력평정 기타 능력의 실증에 의한다. 다만, 1급 내지 3급 공무원에의 승진임용에 있어서는 능력과 경력 등을 고려하여 임용하며, 5급 공무원에의 승진임용에 있어서는 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 심의를 거쳐 임용할 수 있도록 한 것을 1997년 12월 인사위원회의 의결을 거치도록 수정하였다.

제29조(승진) ①동일한 계급내의 승진 및 계급간의 승진은 동종직무에 종사하는 바로 하급공무원 중에서 대통령령이 정하는 바에 따라 근무성적·경력평정 기타 능력의 실증에 의한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 승진시험에 의할 수 있다. [개정 1966.4.30, 삭제 1981.4.20]

제38조 (승진) ①계급간의 승진임용은 근무성적평정·경력평정 기타 능력의 실증에 의한다. 다만, 1급 내지 3급 공무원에의 승진임용에 있어서는 능력과 경력 등을 고려하여 임용하며, 5급 공무원에의 승진임용에 있어서는 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 의결을 거쳐 임용할 수 있다. [개정 1994.12.22, 1997.12.13]

그리고 1-3급 공무원의 승진임용은 능력과 경력 등을 고려하여 임용하도록 하며, 6급 공무원을 5급 공무원으로 승진임용 하고자 하는 경우에는 일반승진시험·공개경쟁승진시험 또는 인사위원회의 승진의결을 거쳐 임용하여야 한다(지방공무원임용령 제 31조 개정, 1998년 2월 20일)는 조항을 두고 있다. 이것은 승진시험과 인사위원회의 승진의결⁷⁾에 의한 합리적 방법으로

의 제도 진화라고 평가할 수 있다. 무엇보다 인사위원회의 승진의결 규정은 인사의 공정성과 합리성을 보장하기 위해 만들어진 것이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 인사위원회의 구성과 운영에 있어서 자치단체장의 정치적 영향력이 작용하는 등 운영에 있어서의 객관성과 투명성 문제가 심각하게 제기되고 있는 실정이다.

이외에도 1991년 6월 27일 개정된 승진임용에 관한 내용을 살펴보면, 강임된 공무원에 한하여 특별 임용될 수 있는 경우를 규정하고 있다. 이것은 해당 직급에 대한 인력부족현상이 원인으로 파악된다. 그런데 만약 강임의 이유가 가벼운 실수나 문제였다면 허용될 수 있으나, 그렇지 않은 경우라면 상당한 문제점을 내재하게 된다. 이러한 강임된 공무원에 대한 특별임용 조항은 결국 1996년 11월 18일에 삭제되었다. 그리고 공무원을 승진 임용할 경우에는 내무부장관 또는 교육부장관과 협의하여 지방자치단체장이 임명하도록 하는 기존의 조항을 지방자치단체장이 직접 정하는 것으로 변경되었다. 이것은 중앙의 간섭에서 탈피하여, 자치단체장의 지위와 권한을 격상시켜 주었을 뿐만 아니라 어느 정도의 자율성을 부여하여 지방에 위임한 것으로 평가된다.

또한 임용권자는 제35조 제2항 1호의 규정에 따라 일반승진시험의 합격자명단을 통보받은 때에는 그 합격자를 지체없이 임용하여야 하며, 동점자로 인하여 합격자가 합격요구 인원을 초과하였을 경우에는 승진후보자명부의 고순위자순으로 임용하여야 하되 당해 승진후보자명부의 작성단위기관내의 임용예정직위에 임용하여야 한다. 승진임용에 있어서 정규임용의 경우 일반적인 임용순위를 다음의 <표 8>과 같이 정하고 있다.

<표 8> 임용하고자 하는 결원 수에 대한 승진 임용범위 규정

(신설 1973·5·17)

| 임용하고자 하는 결원 수 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10이상 |
|---------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 승진후보자 명부 순위 | 5번까지 | 10번까지 | 15번까지 | 20번까지 | 22번까지 | 24번까지 | 26번까지 | 28번까지 | 29번까지 | 3배수까지 |

주: 특별한 임용인 경우에는 자격이 인정되면 승진후보자명부의 순위에 상관없이 승진임용을 할 수 있음.

3. 지방공무원 임용시험에 대한 내용 변화 분석

1963년 11월 1일에 지방공무원법(제 32조)이 제정될 당시에는 4급 이하의 신규임용 및 승진 시험, 기능직공무원의 임용시험은 서울특별시·부산시 및 도인사위원회에서 실시하고, 3급 이상 공무원의 신규임용 및 승진시험은 내각사무처가 실시하는 것으로 규정되어 있었다. 1966년

7) 임용방법에 있어서 일반승진시험, 인사위원회 승진의결, 아니면 두 가지 모두 이용하는 방법의 3가지 방법을 병행할 수 있다.

4월 30일 법 개정을 통해 4급 이하 공무원의 전직시험 실시기관을 인사위원회로, 3급 이상 공무원의 신규임용 및 승진시험 실시기관을 총무처로 변경하였다.

1967년 2월 28일 법 개정을 통해 인사위원회가 4급 및 5급 공무원의 신규임용 및 승진시험과 기능직공무원을 4급 또는 5급 공무원으로 전직하기 위한 시험, 4급 및 5급 공무원의 전직시험, 4급 및 5급 공무원을 기능직공무원으로 전직하기 위한 시험 등을 전담하여 실시하는 것으로 수정하였다. 또한 1973년 3월 12일 법 개정에서는 3급 이상 공무원의 각종 임용시험이 대통령령으로 정하는 기관에서 실시한다고 수정하였다. 1981년 4월 20일 법 개정을 통해 6급 및 7급 공무원의 신규임용시험과 6급 및 7급 공무원의 승진시험, 8급 및 9급 공무원의 특별임용시험을 시·도인사위원회에서 실시하기로 하였다. 아울러 8급 및 9급 공무원의 공개경쟁신규임용시험과 8급 공무원에의 승진시험, 6급 내지 9급 공무원의 전직시험, 기능직공무원의 신규임용·승진 및 전직시험은 당해 지방자치단체의 인사위원회에서 실시하도록 개정하였다.

1991년 5월 31일 법 개정에서는 6급 및 7급 공무원의 신규임용시험만 시·도인사위원회에서 실시하고, 기타 임용시험(8급 및 9급 공무원의 신규임용시험과 6급 내지 8급 공무원에의 승진시험, 6급 내지 9급 공무원의 전직시험, 기능직공무원의 신규임용·승진 및 전직시험)을 당해 지방자치단체의 인사위원회에서 실시하도록 함으로써, 해당 지방자치단체의 인사위원회의 업무권한을 확대하는 방향으로 개정이 이루어졌다. 그리고 지방공무원임용령 제42조는 5급 공무원의 공개경쟁신규임용시험은 임용권자의 요구(시·군·구에 있어서는 시·도지사 경우)에 의하여 행정자치부장관 또는 교육인적자원부장관이 실시한다고 규정(개정 1991.6.27, 1998.10.10, 2001.1.29)하고 있었으나, 지방고등고시의 폐지를 기점으로 2003년 11월 27일 삭제되었다.

이상 임용시험을 실시하는 기관 및 절차에 관련된 조항을 지방공무원임용령 제 42조를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

제 42조 ②3급 이상 공무원의 특별임용시험·공개경쟁승진시험·특별승진시험 및 전직시험은 임용권자의 요청(시·군의 경우에는 도지사 또는 교육감 경우)에 따라 내무부장관 또는 문교부장관이 총무처장관에게 요구하여 실시하되, 서울특별시의 경우(교육위원회 소관사항을 제외한다)에는 시장이 총무처장관에게 요구하여 실시한다. 다만, 임용예정직에 관련 있는 자격증 소지자의 특별임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 서울특별시·부산시 또는 도 인사위원회가 이를 실시한다.[개정 1973. 3. 21]

②3급 이상 공무원의 특별임용시험·공개경쟁승진시험·특별승진시험 및 전직시험은 임용권자의 요구(시·군의 경우에는 도지사 또는 교육감 경우)에 따라 내무부장관·문교부장관 또는 총무처장관(임용권자가 서울특별시인 경우에 한한다)이 실시한다. 다만, 임용예정직에 관련 있는 자격증소지자의 특별임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 서울특별시·부산시 또는 도의 인사위원회가 이를 실시한다.[개정 1974. 11. 29]

②5급 이상 공무원의 특별임용시험·공개경쟁승진시험·일반승진시험 및 전직시험은 임용권자의 요구(시·군·구에 있어서는 서울특별시·직할시·도지사 또는 서울특별시·직할시·도의 교육장 경우)에 따라 내무부장관·교육부장관 또는 총무처장관(임용권자가 서울특별시 또는 서울특별시의 관할구역 안에 있는 구의 구청장인 경우에 한한다)이 실시한다. 다만, 임용예정직에 관련 있는 자격증소지자의 특별임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 서울특별시·직할시 또는 도의 인사위원회가 이를 실시한다.[개정 1981. 6. 24, 1989. 3. 27, 1991. 2. 1]

②5급 이상 공무원의 특별임용시험·공개경쟁승진시험·일반승진시험 및 전직시험은 임용권자의 요구(시·군·구에 있어서는 시·도지사 경우)에 의하여 행정자치부장관 또는 교육인적자원부장관이 실시한다. 다만, 5급 공무원에의 일반승진시험 및 임용예정 직무에 관한 자격증소지자의 특별임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 시·도 인사위원회가 이를 실시한다. [개정 1991. 6. 27, 1998. 10. 10, 1999. 6. 30, 1999. 11.29]

임용시험을 실시하는 기관 및 절차에 대한 제 42조 2항에 의하면, 1973년에는 3급 이상 공무원 임용시험을 내무부장관·문교부장관 또는 총무처장관이 실시권한을 가지고 있었고, 서울특별시의 경우에 한해서 시장이 총무처장관에게 요구하여 실시하는 것으로 명시하고 있다. 그런데 1974년 개정에서 서울특별시의 제한 규정을 삭제하였고, 1991년 2월 임용권자가 서울특별시장 또는 서울특별시의 관할구역 안에 있는 구의 구청장인 경우에 한하여 총무처장관이 제한적으로 임용시험을 실시하는 것으로 하였다. 그런데 1991년 6월 이러한 내용을 삭제하고 5급 이상 공무원의 임용시험을 행자부 장관 또는 교육부 장관이 실시하는 것으로 수정하였다.

③4급 공무원의 신규임용시험·승진시험·5급 공무원의 특별임용시험 및 기능직 공무원을 4급 또는 5급 공무원으로 전직하기 위한 시험은 임용권자의 요구에 의하여 서울특별시·부산시·도 인사위원회가 이를 실시한다. [개정 1979. 9. 22]

③6급 및 7급 공무원에의 신규임용시험·승진시험 8급 및 9급 공무원의 특별임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 서울특별시·직할시·도 인사위원회가 이를 실시한다. [개정 1981. 6. 24]

③6급 및 7급 공무원의 신규임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 시·도 인사위원회가 이를 실시한다. [개정 1991.6.27]

그리고 제 3항에 의하면, 1979년까지 4. 5급 공무원 임용시험을 각 지방정부의 인사위원회가 실시하였으나, 1981년 6-7급 신규임용과 8-9급 특별임용시험을 실시하는 권한을 행사하는 것으로 하향 조정되었다. 그 후 1991년 6-7급 신규임용시험을 각 지방정부 인사위원회⁸⁾에서 자체적으로 실시하는 것으로 분권화하였다. 또한 시험문제 출제 권한⁹⁾을 신설하였고, 5급 공무원에의 일반승진시험 및 6급 이하 공무원의 신규임용시험을 실시할 경우 행정자치부장관 또는 교육인적자원부장관은 시험실시기관의 장의 요구에 따라 시험시행에 필요한 시험문제를 출제하여 배부할 수 있다고 규정하고 있다. 이외에도 시험실시기관의 장은 합격결정에 있어서 필요한 경우 관계 자료를 출신학교의 장등으로부터 수집하여 활용할 수 있도록 하고 있다.

8) 이외에도 지방자치단체 인사위원회의 임용시험 실시 권한에 관한 사항으로 다음과 같은 조항이 있다.

④ 8급 및 9급 공무원의 신규임용시험, 7급 내지 9급 공무원의 승진시험, 6급 이하 공무원의 전직시험과 기능직공무원의 임용시험은 임용권자의 요구에 의하여 당해 지방자치단체 인사위원회가 이를 실시한다. 다만, 기능9급 이하의 기능직공무원의 신규임용시험은 임용권을 위임받은 기관에 설치된 인사위원회가 이를 실시한다. [개정 1991.6.27, 1999.6.30]

9) ⑥ 5급 공무원에의 일반승진시험 및 6급 이하 공무원의 신규임용시험을 실시할 경우 행정자치부장관 또는 교육인적자원부장관은 시험실시기관의 장의 요구에 따라 시험시행에 필요한 시험문제를 출제하여 배부할 수 있다. [신설 1979.2.22, 1981.6.24, 1991.2.1, 1998.10.10, 1999.6.30, 2001.1.29]

V. 연구결과 및 한계

지금까지 지방공무원 인사제도의 변화과정을 자치제도 실시 이전과 이후의 상황적 맥락과 지방공무원 정원책정의 기준 및 인사 관련 법제도를 중심으로 살펴보았다. 이상의 연구결과를 간단하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 자치제도의 역사는 1949년 지방자치법 제정을 출발로 하였으나 본격적으로 시행된 것은 1995년 6.27 자치단체장 선거를 기점으로 하고 있다. 제 1공화국 당시 자치제도 형성의 역사적 맥락과 집권자의 정권유지를 위한 정치적 계산으로 인해 갈등과 투쟁의 과정에서 제도의 시행 혹은 중단이 결정되는 상황을 반복하였다. 이러한 초기조건이 현재의 제도화, 법제화에 여전히 영향을 미치고 있어, 우리나라의 자치제도의 진화과정은 자생적이라기보다는 인위적인 형성과 소멸의 과정, 즉 간헐적인 특성을 나타내고 있다.

둘째, 지방공무원 정원 책정기준의 변화내용 및 직급별 정원책정기준을 통해 하위직급의 구성인원이 상위직급에 비해 상대적으로 너무 많다보니, 상위직급으로 승진하는데 인사적체 및 병목현상이 심각한 실정이다. 이러한 인사적체의 내부적 요인은 지방공무원 인사관리의 효율성 및 동기유발 수단으로서 승진제도가 활용되기 어려운 문제점을 지니고 있다. 또한 행정구역 및 자치단체별 승진상한이 제한되어 있어, 자치단체별 지방공무원들간의 차별적 인으로 작용하고 있다.

셋째, 지방공무원 임용에 관한 법적 근거 및 제도의 변화가 국가공무원의 그것과 큰 차이를 보이지 않고 유사성 내지는 제도의 연속성을 띠고 있다. 법형식상 지방공무원제는 국가공무원제와 별개로 하고 있으나, 내용상으로는 근본적 차이점이 없다. 그리고 공무원 임용절차, 공직 체계, 공무원에 대한 처우, 인사기관의 유형 및 권한에 대해서도 상당히 상세한 부분까지 중앙에서 법령으로 규정하고 있어서 마치 단일 조직처럼 관리되어 왔다. 이것은 곧 최초의 결정으로 인해 형성된 사회적, 경제적 연결망과 제도로서 국가공무원 임용제도의 틀에서 벗어나는 것을 제한하는 효과 때문인 것으로 분석된다. 이러한 국가공무원제도에 대한 지방공무원제도의 모방 혹은 공변관계 뿐만 아니라 지방공무원제도를 결정할 초기의 결정이 지방공무원제도의 변화를 어렵게 하는 제도적 경직성의 원인으로 작용하고 있다.

넷째, 일반적으로 우리나라의 지방자치제도는 지속성을 갖고 변화하기보다는 변화에 대한 압력 혹은 요구를 일정기간 무시하다가, 갑자기 급격하게 변화하는 특성을 보이고 있다. 그런데 지방자치제도의 단절적이고 급격한 변화의 과정에서 형성된 자치인사제도는 지방자치제도의 변화 속성과 다소 차이를 보이고 있다. 본 연구에서 살펴본 지방공무원제도의 내용변화는 국가공무원제도의 변화와 거의 동시에 이루어져왔고, 내용변화에 있어서도 점진적인 변화를 특징으로 한다.

본 연구는 자치인사제도에 대한 기존의 연구가 상당히 부족하고, 무엇보다 자치인사 관련법 제도의 변화과정에 대한 통시적인 연구가 부족하다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 미시적인 법제도 및 근거조항을 중심으로 자치인사제도의 진화과정을 설명한다는 것이 다소 무리가 있으며, 기초 자료를 기술하는 것에 그칠 수 있다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 향후 지역별 비교연구, 권역별 인구대비 또는 기타 경제사회적 주요요인 대비 공무원 정원비율, 선진국의 지방공무원 제도 비교연구 등의 연구과제로 발전시키는데 토대가 될 것이라 기대한다.

<참고문헌>

- 강명구. (1997). 지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구. 「한국정치학회보」. 31-3. 109-128.
- 강인재 외. (1995). 「지방자치 이렇게 해야 한다」. 한겨레신문사.
- 권영주. (1999). 신제도론과 지방자치의 변화. 「한국지방자치학회보」. 25('99. 3). 25-46.
- 김영명. (1992). 「한국 현대 정치사: 정치변동의 역할」. 을유문화사.
- 김익식. (1999). 제 1기 지방자치제('95. 6- '98. 5)의 평가. 「입법조사연구」. 251('98. 6). 1-41.
- 박혜자. (2003). 지방정부의 자치조직·인사권의 제약요인과 그 개선방안. 「한국지방자치학회보」. 15-4. 5-25.
- 손봉숙. (1989). 한국 지방자치연구: 제1공화국의 정치과정을 중심으로. 이화여대 박사학위논문.
- 손정목. (1990). 한국의 지방자치 변천사. 감사원. 「감사 21」. 28-33.
- 오성호. (1994). 지방자치단체 인사관리의 자치권 확대. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 조재섭. (2002). 한국 지방자치제도의 형성과 변화에 관한 연구: 역사적 신제도주의의 관점에서. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 조창현. (1996). 지방인사자치권의 이상과 현실. 「한양대 사회과학논총」. 15. 165-187.
- 지방이양추진위원회. (2003). 「지방이양백서, 1999-2003」. 지방이양추진위원회 편.
- 하태수. (2001). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로. 「행정논총」. 39-3호. 113-137.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21-1. 66-94.
- Lawrence, Winn, and Jennings. (2001). The temporal dynamics of institutionalization. *The Academy of Management Review*. 26-4.
- North, Douglas. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *APSR*, 94-2.