

지방의회 인사청문회의 실효성 제고를 위한 제언

서울특별시의회 운영수석전문위원 **최 현 재**

들어가며

- 인사청문회는 지방의회가 고위공직자, 투자 및 출자·출연기관장 후보자 등의 도덕성과 업무 적합성을 검증하고 지방자치단체장의 인사권을 견제하는 제도임
- 지방의회 인사청문회는 2023년 3월에 「지방자치법」 개정으로 도입되었으며, 같은 해 9월부터 시행 중임
- 그러나, 지방의회 인사청문회의 시행 과정에서 인사청문 대상 등 논란이 몇몇 지방자치단체에서 제기되고 있음
- 이에 본 고에서 지방의회 인사청문회의 제도 개선을 위한 방안을 제시하고자 함

지방의회 인사청문회의 의의

■ 지방의회 인사청문회의 도입

- 2021년 「지방자치법」 전부 개정 이후 지방의회는 기능 및 역할 중대의 측면에서 중요한 개정이 이루어졌는데, 대표적인 것이 바로 인사청문회 제도 도입임
- 1991년 지방자치제도 부활 이후 32년 만에 지방의회 인사청문회 제도에 대한 근거가 법률에 마련된 것임

「지방자치법」의 인사청문회 규정

제47조의2(인사청문회) ① 지방자치단체의 장은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 직위 중 조례로 정하는 직위의 후보자에 대하여 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다.

1. 제123조 제2항에 따라 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사
2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조에 따른 행정시장
3. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사의 사장과 같은 법 제76조에 따른 지방공단 이사장
4. 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제2조 제1항전단에 따른 출자·출연기관의 기관장

② 지방의회 의장은 제1항에 따른 인사청문 요청이 있는 경우 인사청문회를 실시한 후 그 경과를 지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다.

③ 그 밖에 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

■ 인사청문회의 기능

- 국회는 인사청문회를 통해 「헌법」 및 「국회법」에 따라 국회의 임명 동의나 선출을 요하는 공직 후보자 등의 자질과 능력 등을 심사하는 기능을 가지며, 인사청문회를 공개함으로써 고위공직자 임명과 관련된 정보를 국민에게 제공하여 국민의 알 권리를 충족시킴
- 지방의회도 마찬가지로 인사청문회를 통해 후보자가 해당 직위에 적합한 인물이었는지 검증하는 절차를 거침으로써 고위공직자 등의 임명에 대한 정당성을 확보하고, 대의기관인 지방의회가 단체장의 인사권을 견제하게 됨

■ 지방의회 인사청문회 대상 직위

- 「지방자치법」 제47조의2에 따른 지방의회 인사청문회 대상이 되는 직위를 살펴보면 다음과 같음
 - 제47조의2제1항제1호의 규정에 따라 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사로 서울시의 경우 행정1부시장과 행정2부시장이 이에 해당함
 - 제47조의2제1항제2호의 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시장은 제주시장과 서귀포시장임
 - 제47조의2제1항제3호에 따른 지방공사 사장과 지방공단 이사장, 그리고 제4호에 따른 출자·출연기관의 기관장은 전국적으로 다음 <표 1>과 같음

「표 1」 지방자치단체 공사·공단 및 출자·출연기관 현황(2024. 9. 30. 기준)

| 구분 | 공사·공단 | 출자기관 | 출연기관 | 합계 |
|----|-------|------|------|-------|
| 서울 | 30 | 5 | 60 | 95 |
| 부산 | 7 | 2 | 27 | 36 |
| 대구 | 5 | 1 | 20 | 26 |
| 인천 | 13 | 4 | 23 | 40 |
| 광주 | 7 | 1 | 17 | 25 |
| 대전 | 4 | 0 | 18 | 22 |
| 울산 | 6 | 0 | 11 | 17 |
| 세종 | 2 | 3 | 6 | 11 |
| 경기 | 36 | 15 | 139 | 190 |
| 강원 | 10 | 11 | 75 | 96 |
| 충북 | 4 | 10 | 34 | 48 |
| 충남 | 6 | 8 | 57 | 71 |
| 전북 | 4 | 8 | 53 | 65 |
| 전남 | 3 | 9 | 75 | 87 |
| 경북 | 11 | 6 | 67 | 84 |
| 경남 | 13 | 14 | 59 | 86 |
| 제주 | 3 | 1 | 13 | 17 |
| 합계 | 164 | 98 | 754 | 1,016 |

※ 자료 : 행정안전부

- 지방의회 인사청문회 대상인 지방자치단체 공사·공단 및 출자·출연기관은 매년 증가하고 있음
 - <표 2>에서 지방자치단체의 공사·공단은 매년 소폭 증가하고 있음
 - 출자·출연기관은 2020년 790개에서 2024년 852개로 62개 기관이 늘어남
- 지방자치단체는 주민의 복리 증진이나 지역경제 활성화에 이바지할 수 있는 사업을 수행하기 위하여 출자·출연기관을 계속해서 설립할 것이며, 따라서 지방의회 인사청문회 대상도 늘어날 것으로 예상됨

「표 2」 지방자치단체 공사·공단 및 출자·출연기관의 연도별 추이

| 구분 | 2024년 | 2023년 | 2022년 | 2021년 | 2020년 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 공사·공단 | 164 | 160 | 159 | 158 | 154 |
| 출자·출연기관 | 852 | 837 | 850 | 832 | 790 |

※ 2024년 : 9월 30일 기준, 2023년~2020년 : 12월 31일 기준

지방의회 인사청문회의 한계

■ 인사청문 조례 제정에 소극적인 지방의회

- 「지방자치법」에 인사청문 근거가 마련됐음에도 자치법규 제정에 적극적이지 않음
 - 일부 지방의회에서는 집행부와 협의하여 인사청문회를 실시했을 때보다 강제성이 없다는 이유로 조례 제정에 소극적임
 - 「지방자치법」 제47조의2제1항의 “조례로 정하는 직위의 후보자”와 관련하여 법에 규정된 인사청문 대상 보다 그 대상을 축소하여 인사청문회 조례를 제정하고 있음
- 광역지방자치단체 산하의 공사 및 공단 현황과 인사청문회 조례에 반영된 공사 및 공단은 일치하고 있으나, 출자·출연기관은 해당 지방자치단체 출자·출연 기관 중 일부만 조례에 반영되었음
 - <표 3>은 17개 광역자치단체 중 지방자치단체의 산하 기관 설립 현황과 조례상 인사청문 대상 기관이 일치하지 않은 광역지방자치단체를 분석한 것임

「표 3」 지방자치단체 산하 기관 현황 및 조례상 인사청문 대상 기관

| 시도 | 지방자치단체 산하 기관 현황 | | 조례상 인사청문 대상 기관 | |
|----|-----------------|--------------------|----------------|--------------------|
| | 공사·공단 | 출자·출연 | 공사·공단 | 출자·출연 |
| 부산 | 5 | 16 | 5 | 5 |
| 세종 | 2 | 9 | 2 | 7 |
| 경기 | 4 | 25(교육청 출연기관 1개 포함) | 4 | 19(교육청 출연기관 1개 포함) |
| 강원 | 1 | 24 | 1 | 5 |
| 충북 | 1 | 13 | 1 | 7 |
| 충남 | 1 | 14 | 1 | 9 |
| 전북 | 1 | 15 | 1 | 9 |
| 경북 | 2 | 20 | 2 | 9 |
| 경남 | 1 | 16 | 1 | 8 |
| 제주 | 3 | 14 | 3 | 2 |

■ 지방자치단체장에 좌우되는 지방의회 인사청문회

- 조례에 인사청문회 규정이 있어도 인사청문 요청 재량이 지방자치단체장에 있다는 점임
 - 지방자치단체장이 지방의회에 인사청문을 요청해야만 인사청문회를 실시할 수 있는 점에서 강제성이 없음
 - 지방의회가 인사청문회 조례에 규정된 인사청문 대상 직위의 후보자임에도 불구하고 지방자치단체장은 지방의회 인사청문회를 거치지 않거나 후보자를 임명할 수 있음¹⁾
- 이에 대한 주요 중앙부처의 의견은 다음과 같음
 - 법제처는 「지방자치법」 제47조의2제1항과 관련하여, 법률의 위임 없이 직위를 특정하여 그 직위의 후보자에 대하여 인사청문을 의무화하는 내용을 조례로 정하는 것은 인사청문 요청에 관한 재량권을 부여받은 지방자치단체장의 권한을 침해할 소지가 있는 것으로 보고 있음²⁾
 - 행정안전부는 지방의회 인사청문회 조례 제정과 관련하여, 인사청문 절차 운영 관련 사항만 조례로 정할 수 있으므로, 인사청문 의무화 등은 조례로 규정할 수 없는 것으로 보고 있음

지방의회 인사청문회의 실효성 제고를 위한 제언

■ 「지방자치법」의 인사청문회 관련 규정의 개정 필요

- 인사청문을 요청해야만 실시할 수 있다는 점에서 현행 지방의회 인사청문회는 전혀 강제성이 없음
 - 지방의회가 법률의 위임 없이 지방자치단체장에게 고위공직자 및 출자·출연기관장 등의 임명 전에 인사청문회를 의무적으로 거치도록 조례로 규정할 수는 없음
 - 반면, 「국가공무원법」에서는 대통령이 국무위원을 임명하려면 국회의 인사청문을 거쳐야 한다고 규정하고 있음³⁾
- 따라서 현행 「지방자치법」 제47조의2제1항 중 “지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다”를 “지방의회에 인사청문을 요청해야 한다”로 개정하여 인사청문 실시를 강행규정으로 정하는 점을 고려해야 함
 - 인사청문회를 반드시 거쳐야 하는 직위 후보자를 별도로 규정할 수 있을 것임

■ 지방의회 인사청문회의 내실있는 운영을 위한 규정의 마련

- 지방의회 인사청문회 운영을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 절차 등의 규정들을 마련해야 함
 - 예를 들면, 지방의회 인사청문회와 관련한 자료요구권과 자료제출의무를 고려할 수 있음
 - 국회는 「인사청문회법」 제12조에서 자료제출 요구에 대한 명확한 규정이 있으며, 자료제출을 요구받은 기관은 5일 이내에 자료를 제출해야 하는 의무가 있음
 - 한편 지방의회는 「지방자치법」 제48조에 따른 서류제출 요구에 대한 일반적인 규정만 있음

- 따라서, 지방의회 인사청문회의 실효성을 제고하기 위하여 청문회 절차를 보완하는 별도의 법률 제정이 필요함⁴⁾
 - 특히 제정에 박차를 가하고 있는 「지방의회법」에서 인사청문회의 운영 관련 규정을 상세히 정하는 방법도 고려해야 함

1) 국회 인사청문회는 국무위원들이 인사청문 대상이 되며, 대통령은 국회의 동의 없이도 장관 후보자를 임명할 수 있음. 국회 인사청문회 과정에 정치적 대치, 여야의 협상카드로 이용되는 등 인사청문회의 목적과 달리 활용될 수 있음(인사청문회 제도의 개선 방안, 박수영, 국회보, 2021).

2) 법제처 2023. 5. 16. 의견제시 23-0108

3) 「국가공무원법」 제31조의2(국무위원 임명 전 인사청문 실시) 대통령이 국무위원을 임명하려면 미리 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

4) 국회의 인사청문회는 2000년 2월 「국회법」 개정을 통해 처음 도입되었으며, 그 절차법인 「인사청문회법」이 2000년 6월에 제정되었다. 「인사청문회법」은 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항을 규정하고 있다.

결론

- 지방의회 인사청문회 제도는 「지방자치법」에 그 근거가 명확히 규정되어 있는 지방의회 권한임
 - 지방의회와 지방자치단체장 간의 권한 배분에 있어, 지방의회가 법령에 규정되지 않은 새로운 견제 장치를 만드는 것은 허용되지 않으나, 인사청문회 제도는 법령에 근거한 지방의회 지방자치단체장제에 대한 견제 장치임

- 그러나, 지방의회 인사청문회 제도는 아직은 미완의 견제 장치이며 현행 「지방자치법」 규정으로는 인사청문회 제도가 형해화될 수도 있음
 - 지방의회와 집행기관의 관계에 따라 인사청문회 제도는 법률상의 규정으로만 남아 있고 실제로는 기능하지 않는 제도로 전락할 수 있음

- 지방의회 인사청문회 제도의 실효성을 제고하기 위하여 관련 법 규정의 재 개정이 시급함

※ 본 기고문은 저자의 개인적 견해이며, 한국지방행정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.