

**고양시의회 인사청문제도
도입 및 의원정수 산출에
관한 연구**

최종보고서

2021. 12.

성결대학교 산학협력단

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 필요성	2
제2장 인사청문제도의 의의와 쟁점	3
제1절 인사청문제도의 의의	3
1. 인사청문제도의 개념 및 의의	3
2. 인사청문제도의 기능	4
제2절 국회 인사청문제도 분석	9
1. 도입배경	9
2. 국회 인사청문제도의 법적 근거	11
3. 국회 인사청문제도의 주요 내용	13
4. 국회 인사청문제도의 도입 효과	16
제3절 지방의회 인사청문회 관련 법적 쟁점	20
1. 조례제정권과 인사청문	20
2. 지방의회 인사청문제도 도입에 관한 찬반 논쟁	23
3. 지방의회 인사청문회 관련 판례 분석	25
4. 지방의회 인사청문제도 도입 방향 논의	29
제3장 지방의회 인사청문제도 운영 실태 및 설문분석	34
제1절 지방의회 인사청문제도 도입 현황	34

1. 일반현황	34
2. 법률에 의한 인사청문제도	35
3. 의회 내규에 의한 인사청문제도	36
4. 협약에 의한 인사청문제도	37
제2절 인사청문 운영 사례 분석 및 비교	40
1. 일반현황	40
2. 서울특별시의회	46
3. 경기도의회	56
4. 제주특별자치도의회	63
5. 관악구의회	71
제3절 고양시민 대상 설문조사 분석	76
1. 설문조사 개요	76
2. 설문분석 결과	79
 제4장 고양시의회 인사청문제도 모델 개발	 85
제1절 고양시의회 인사청문제도 모델 제안	85
1. 법적 근거 마련	85
2. 고양시의회 인사청문제도 모델	86
제2절 고양시의회 인사청문회 실시 협약문 제안	94
 제5장 의원정수 산출	 99
제1절 지방의회 의원정수 산정 기준	99
1. 제정 지방자치법에 따른 지방의회 의원정수	99
2. 전부개정 지방자치법에 따른 지방의회 의원정수	100
3. 제1기 지방의회(1991.4.~1995.6.) 의원정수	101

4. 제2기, 제3기, 제4기 지방의회 의원정수	102
5. 제5기, 제6기, 제7기, 제8기 지방의회 의원정수	107
6. 특별법에 근거한 의원정수 산정	111
7. 지방의회 의원정수 및 산정기준 변화	113
제2절 일본과 영국의 지방의회 의원정수 산정	121
1. 일본 지방의회 의원정수	121
2. 영국 지방의회 의원정수	122
제3절 고양시의회 의원정수 산정 방안 검토	124
1. 경기도 기초지방의회 의원정수 변화 추이	124
2. 고양시 의원정수 산정 개편 방향	128
참고문헌	140
부록(설문지)	142

표 목차

<표 2-1> 국회 인사청문회 대상 공직	14
<표 2-2> 국회 인사청문제도 비교	15
<표 2-3> 국회 인사청문회 필수 첨부서류 관련 인적범위	16
<표 2-4> 지방의회 인사청문회 필수 첨부서류 관련 인적범위	31
<표 3-1> 지방의회 인사청문제도 도입 현황	35
<표 3-2> 의회 예규를 근거로 한 인사청문회 운영 지역	37
<표 3-3> 협약을 근거로 한 인사청문회 운영 지역	38
<표 3-4> 지방의회 인사청문회 개최 실적	40
<표 3-5> 지방의회별 인사청문 주체	42
<표 3-6> 지방의회별 인사청문 제출 서류	44
<표 3-7> 지방의회별 질의요지서 제출기한 등	44
<표 3-8> 지방의회별 인사청문회 회의 공개 등	45
<표 3-9> 서울특별시의회 인사청문 시 제출서류	53
<표 3-10> 서울특별시의회 인사청문 시 제출서류	54
<표 3-11> 서울특별시의회 인사청문 비공개 사유	54
<표 3-12> 서울특별시의회 인사청문회 개최 실적	56
<표 3-13> 경기도의회 인사청문회 개최 실적	62
<표 3-14> 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	63
<표 3-15> 제주특별자치도의회 인사청문회 조례	64
<표 3-16> 행정시장 인사청문회 실시에 관한 지침	67
<표 3-17> 공기업 및 출자·출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침	68
<표 3-18> 제주특별자치도의회 인사청문회 개최 실적	70
<표 3-19> 관악구 인사청문회 개최 실적	75
<표 3-20> 인사청문제도의 필요성에 관한 설문문항	76
<표 3-21> 인사청문회에서의 집중적인 검증 범위에 관한 설문문항	77
<표 3-22> 도덕성과 준법성 검증에 관한 설문문항	77
<표 3-23> 인사청문회 대상기관에 관한 설문문항	77
<표 3-24> 인사청문제도 운영 방향에 관한 설문문항	78

<표 3-25> 지방의회 인사청문제도 기대효과에 관한 설문문항	78
<표 3-26> 측정항목에 대한 신뢰도 분석 결과	79
<표 3-27> 인사청문제도의 필요성에 대한 항목별 응답	80
<표 3-28> 인사청문회에서의 집중적인 검증 범위에 대한 항목별 응답	81
<표 3-29> 도덕성과 준법성 검증에 대한 항목별 응답	81
<표 3-30> 인사청문회 대상기관에 대한 항목별 응답	82
<표 3-31> 인사청문제도 운영 방향에 대한 항목별 응답	83
<표 3-32> 지방의회 인사청문제도 기대효과에 대한 항목별 응답	84
<표 4-1> 지방의회 인사청문제도 법적 근거 조항	86
<표 4-2> 고양시의회 인사청문회 실시 협약문	94
<표 4-3> 고양시의회 인사청문 T/F 합의문	95
<표 5-1> 지방자치법(법률 제32호, 1949. 7. 4., 제정)	100
<표 5-2> 지방자치법(법률 제4004호, 1988. 4. 6., 전부개정)	101
<표 5-3> 지방의회의원 선거법(법률 제4311호, 1990. 12. 31., 전부개정)	102
<표 5-4> 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제4739호, 1994. 3. 16., 제정)	103
<표 5-5> 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제4947호, 1995. 4. 1., 일부개정)	104
<표 5-6> 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제5537호, 1998. 4. 30., 일부개정)	105
<표 5-7> 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제6663호, 2002. 3. 7., 일부개정)	106
<표 5-8> 공직선거법(법률 제7681호, 2005. 8. 4., 일부개정)	108
<표 5-9> 공직선거법(법률 제9974호, 2010. 1. 25, 일부개정 법률 제10067호, 2010. 3. 12, 일부개정)	109
<표 5-10> 공직선거법(법률 제12393호, 2014. 2. 13., 일부개정)	110
<표 5-11> 공직선거법(법률 제13334호, 2015. 6. 19, 일부개정 법률 제14073호, 2016. 3. 3, 일부개정)	111
<표 5-12> 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(법률 제17797호, 2020. 12. 29, 타법개정)	112
<표 5-13> 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(법률 제15489호, 2018. 3. 20., 타법개정)	113
<표 5-14> 지방의회 기수별 의원정수 현황	115
<표 5-15> 지방의회의원 의원정수 산정기준 변화	117
<표 5-16> 지방의회 기수별 지방의회의원 정수 책정기준	120
<표 5-17> 일본의 인구별 의원정수 상한선	122
<표 5-18> 영국 지방의회 의원 1인당 선거인수	123
<표 5-19> 영국 지방의회 의원정수	123
<표 5-20> 전국동시지방선거 기수별 경기도 지방의회 의원정수 변화	127

<표 5-21> 고양시 행정동 변천과정(1992년 시 승격 이후) -----	128
<표 5-22> 고양시의회 선거구 및 지역구의원수(제27기~제8기 지방의회) -----	130
<표 5-23> 6대 광역시 단위면적당 인구수 및 기초지방의원1인당 인구수 -----	134
<표 5-24> 4대 특례시 단위면적당 인구수 및 기초지방의원1인당 인구수 -----	134
<표 5-25> 고양시의회 선거구 배정(안) -----	139

그림 목차

[그림 3-1] 서울특별시의회와 서울특별시 간 인사청문회 실시 협약서 -----	48
[그림 3-2] 서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문 -----	49
[그림 3-3] 경기도 공공기관장 인사청문 업무 협약서 -----	57
[그림 3-4] 경기도 공공기관장 인사청문 대상기관 확대를 위한 업무 협약서 -----	59
[그림 3-5] 경기도 공공기관장 인사청문 운영 절차 -----	61
[그림 3-6] 제주특별자치도의회 인사청문회 절차 및 방법 -----	69
[그림 3-7] 관악구의회 인사청문회 실시 협약서 -----	71
[그림 3-8] 관악구의회 인사청문 운영 절차 -----	74

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

- 2021년 지방자치법 전부개정법률 공포(2021.1.12.)로 개정으로 지방분권이 강화되고 고양시와 같은 인구 100만 대도시에 ‘특례시’라는 행정적 명칭이 부여됨에 따라 의정환경 변화에 능동적인 대처가 필요함
- 고양시는 특례시로 지정되면서 광역의회에 준하는 시정운영의 자율성이 확대된 바 이를 견제하고 감시할 의무가 있는 의회에서 시 산하기관장 등 고위직 인사에 대한 실효성 있는 인사청문제도의 모델 도입이 필요함
- 지방자치단체장은 고위직 공무원과 각종 산하 기관장에 대한 최종 임명권을 보유하고 있기 때문에 인사청문회 필요성은 중앙정부와 다르지 않음
- 단체장이 임명하는 임용대상의 자격에 대한 비판은 증가하고 있으며 산하기관장 후보자의 도덕성 및 경영능력에 대한 사전검증 필요성이 지속적으로 제기되어 왔음
- 또한, 특례시로 선정된 자치단체의 지방의회의 의원정수 산출에 있어서 새로운 개편이 필요함
- 현재 의원 적정 정수 산출은 인구수에 기준을 두고 있기 때문에 특례시에는 일반 자치단체와는 차별화된 의원수 확보가 필요하다는 의견이 제기되고 있는 상황임
- 본 연구는 지방자치제도의 본래 취지를 살리기 위하여 집행기관과 의결기관의 실질적인 견제와 균형의 제도적 보완을 위하여 국회와 광역의회의 인사 청문회제도와는 다른 특례시에 걸맞는 인사청문회제도 모델을 개발하고자 함
- 고양시 인사청문회제도 모델의 정립방향과 세부 운영절차 및 방법 등을 실제 적용이 가능하도록 구체적으로 제시함으로써 특례시의 위상강화에 기여하고자 함
- 따라서 연구결과를 현장에서 활용할 수 있도록 일정수준을 갖춘 조례 또는 협약 개정안을 마련하고자 함

제2절 연구의 필요성

- 인사청문회제도는 국가 기관의 주요한 공직자를 임명하기 전 의회가 공직후보자로서의 자질과 업무수행능력을 사전에 검증할 목적으로 후보자에게 질의하고 답변·진술을 듣는 행위로서 청문제도 유형 중 하나임
- 지방의회 인사청문회는 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 목적을 달성하기 위한 제도적 보완장치로서 단체장의 전횡을 사전에 억제하고 지방행정의 신뢰를 향상시킬 수 있음
- 또한, 인사청문회를 통해 지방공기업의 경영합리화 및 지자체의 재정건전성 강화에도 기여할 수 있으며 주민의 대표기관인 지방의회가 후보자의 자질과 능력, 도덕성을 공개적으로 검증한 후 추인해 줌으로써 임명의 정당성을 확보하고 조직 지도력을 발휘하기에도 용이해 질 것임
- 고위공직자의 자질과 업무수행능력을 검증하는 인사청문과정 공개를 통하여 지방자치발전에 필요한 유능한 인재를 임용할 수 있음
- 뿐만 아니라 임용과정을 투명하게 공개하고 검증하는 과정에서 지역주민의 참여유도와 권리향상에도 기여함으로써 실질적 민주주의를 구현함
- 인사청문회제도는 지방자치단체장의 인사권을 일부 견제하면서도 그 임용에 있어 의회가 정당성을 부여해 책임성을 확보할 수 있음
- 지방의회의 구성과 운영은 지방자치단체 개혁의 성패와 직결되며, 그 중에서도 의원정수의 산정은 지방의회의 구성과 운영의 주요 요소임
 - 그동안 지방의원의 정수 산정기준은 「지방자치법」에 의거해오다가 「공직선거법」에 근거하고 있으며, 의원정수를 인구 기준으로 산정하다가 행정구역 우선 기준으로 변경되었음
- 이번 「지방자치법」 전부개정에 따라 인구 100만 이상의 대도시를 특례시로 개편함에 따라 의원정수 역시 특례시 기준에 맞는 기준을 모색해 볼 필요가 있음
 - 지방의회 의원 정수 및 선거구 획정 제도가 인구 비례를 더욱 강조하는 방향으로 개선될 수 있도록 함

제2장 인사청문제도의 의의와 쟁점

제1절 인사청문제도의 의의

1. 인사청문제도의 개념 및 의의

- 청문(聽聞, hearing)이라는 용어는 일반적으로 어떠한 사실에 대해 조사하고 당사자의 의견을 묻는 행정절차상의 용어로 사용되며, 「행정절차법」에서는 청문을 ‘행정청이 어떠한 처분을 하기 전에 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차’라고 정의하고 있음(행정절차법, 제2조)
- 이를 좀 더 구체화하면 행정기관이 규칙 제정이나 행정처분, 또는 재결 등을 행하는데 그 필요성과 타당성을 적절하게 판단하기 위해 상대방이나 이해관계인 등의 변명이나 의견 등을 청취하고 증거를 제출하게 함으로써 사실을 조사하는 제도를 의미함(소순창, 2020)
- 청문은 헌법적인 원리로 영·미법의 ‘적법절차의 원리’에서 유래한 것으로 영국법에서의 ‘자연적 정의(natural justice)’의 원칙과 미국법상 ‘적정한 법의 절차(due process of law)’를 근거로 함(박순종·최병대, 2015)
- 특히, 영국 대헌장(Magna Carta) 제39조에서는 ‘자유인은 합법적 재판에 의하거나 나라의 법에 의하지 아니하고 체포, 감금당하거나 혹은 소유지를 박탈당하거나 추방하거나 기타 어떠한 방법에 의해서도 침해당하는 일이 없다.’는 조항에 근거하여 사법적 청문제도를 운영하고 있음(소순창, 2020: 62)
- 정의원칙에 입각하여 어떠한 국가적 행위에 의해 불이익을 받게 되는 사람은 사전에 청문을 받을 권리가 있고, 그 청문은 편견이 없는 공정한 것이 아니면 안 된다는 것임(전영옥·김영근, 2018).
- 이처럼 청문제도는 정부의 의사결정과 집행에 있어 국민의 기본적인 권리를 보호하며 행정의 투명성 및 신뢰성을 확보하기 위한 노력을 공식적으로 의무화한다는 점에서 국민의 권익 향상에 있어 중요한 제도로 볼 수 있음
- 인사청문제도는 미국과 같은 대통령제 국가에서 활성화되고 있는 반면, 일본과 같은 의원내각제 국가에서는 그 사례를 찾기가 어려운 상황임
- 기본적으로 의원내각제 국가에서는 입법권과 행정권의 융화가 필요한 권력구조적인 특성을 갖고 있어 인사청문회가 일반적으로 필요하지 않음

- 즉, 의원내각제에서는 입법부와 행정부가 서로 정치적으로 밀접한 관계에 있으므로, 행정부에 대한 입법부의 견제 필요성이 상대적으로 크지 않다고 할 수 있음
- 또한 입법부의 다수당이 행정부를 구성하게 되는 구조에서 결국 의회가 행정부의 잘못에 대한 책임을 지게 됨
- 인사청문회제도는 공무원이 될 자의 자질과 능력 등을 사전에 심사하기 위해 당사자로부터 진술 또는 설명을 청취하며, 필요한 경우에는 증인감정인이나 참고인으로부터 증언진술 청취, 기타 증거의 채택을 행하게 되는 청문회를 의미함
 - 이러한 청문회의 결과를 토대로 해서, 인사권자에게 공직 후보자의 적합성에 대한 의견을 제시하거나, 공직 후보자의 지명에 대한 인준 여부를 직접 결정하게 됨(권건보 · 김지훈, 2012)
 - 인사청문회는 공직 후보자의 전문성 및 도덕성을 검증함으로써 국민의 눈높이에 적합한 인사를 임명하기 위해 요구되는 필수적 제도라 할 수 있음
- 정부의 정책 개발과 집행에 큰 영향을 미칠 수밖에 없는 고위공직자에 대한 임명이 만약 올바르게 이루어지지 못한다면 국가적으로는 큰 손실이므로, 고위공직자에 대한 정치적인 임용이 올바르게 이루어져야 함
 - 이러한 필요성 때문에 인사청문제도가 고안되었음
 - 우리나라 국회의 경우에는 제15대-제16대 국회에서 「국회법」 개정 및 「인사청문회법」 제정으로 인사청문제도가 도입 · 운영 중임
- 우리나라에서 의회가 행하는 인사청문제도는 “국회가 헌법기관 구성을 위한 책임자를 선출하거나 또는 대통령이 정부의 고위직 공무원을 지명한 경우 그 지명의 타당성 여부를 검증하기 위해 공직 후보자를 출석하게 하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하거나 증인 · 진술을 청취하는 증거조사”를 일컫고 있음(김용훈, 2015)
- 의회에서 실시하는 인사청문제도는 주로 의안의 심사, 특정한 사건의 진상 조사 또는 행정부에 대한 감독을 위해 의회가 어떠한 결정을 내리기 전에 그 판단의 기초가 되는 자료나 정보를 입수하기 위해 증인 등을 출석시켜 증언을 청취하는 회의로서 조직화된 의견청취회의의 형태로 활용됨(박종흡, 1998; 정일섭, 2003; 박순종 · 최병대, 2015)
- 의회 인사청문제도의 목적은 입법기능, 감독기능, 여론의 수렴을 통한 정치통합 기능, 주민의 알 권리 충족을 위한 정보제공의 기능을 하고, 의안심사권, 예산안 심의권, 행정조사 및 감사권 등 의회 고유의 권한과 긴밀하게 연계됨(박종흡, 1998; 류춘호, 2018)

2. 인사청문제도의 기능

- 인사청문제도의 기능은 권력분립 원리의 실질화, 민주적 정당성 제고, 직무적합성 및

청렴성 확보, 국민의 알 권리 보장, 국가기관구성권의 행사 등을 제시할 수 있음

1) 권력분립 원리의 실질화

- 권력분립 원리란 일반적으로 “국가기능을 입법·행정·사법으로 분할하여 각 독립된 국가기관에 귀속시키고(권력분할), 국가기관 상호간의 억제와 균형(권력 간의 견제와 균형)을 통해 국가권력을 통제하고자 하는 원리”를 의미함(한수웅, 2011)
 - 인사청문제도의 경우, 대통령의 인사권에 대한 독주와 전횡을 방지하기 위해 의회의 조언과 동의 권한을 인정하는 것이기 때문에, 결국 인사청문회를 통해 대통령과 의회 간 견제와 균형이 가능하게 됨(김용훈, 2015)
 - 특히, 미국 헌법은 인사청문회를 통한 대통령과 의회 간 갈등의 면모를 의도한 것이며, 인사청문회 진행 과정에서 나타나는 의회와 대통령 간 긴장 관계를 주목하는 견해도 주목할 만함(Michael, 2005; Maeve, 2012)
 - 인사청문제도는 간접적으로나마 권력분립원리의 실현을 도모하고 있는 제도라고 할 수 있음(김일환·장인호, 2010)
- 이처럼 인사청문제도는 국민의 대표기관인 의회가 고위 공직 후보자의 자질과 역량을 사전에 검증하는 과정을 통하여 행정부나 사법부를 견제하는 역할을 하게 됨으로써 헌법상 권력분립의 원칙을 실현함
 - 정책에 대한 이해와 충성심의 확보 등을 위해 행정부의 고위공직자를 정무직으로 임명하는 것은 어느 정도 정당화될 수는 있으나, 정무직 공무원 임용이 정치적인 흥정이나 보상의 수단으로 남용될 가능성이 항상 존재함
 - 고위공직자는 정책 수립 및 추진 등에 있어 막대한 영향력을 행사할 수 있으므로 정무직 인사권에 대한 의회의 통제가 중요할 수밖에 없음
 - 특히, 대통령제 국가에서는 사법부의 독립성 확보를 위해 최고법원의 구성권을 국가원수의 지위에 있는 대통령에게 맡기는 것이 일반적이지만(권건보·김지훈, 2012), 대통령이 고위직 법관들을 혈연이나 지연, 학연, 또는 당파적인 이해에 의해 인사권을 행사하게 될 경우, 사법부 독립은 크게 위협받을 수 있음
 - 견제와 균형 원리에 입각한 삼권분립, 즉 권력분립의 취지를 감안해보면, 대통령의 인사권은 의회로부터 견제를 받도록 할 필요성이 있음
 - 이처럼 인사청문제도는 고위공직자 임명에 앞서 의회가 미리 자질검증과정을 거치게 함으로써 행정부나 사법부를 견제하는 본래의 역할을 담당하게 하며, 이를 통해 헌법상 권력분립 원리를 실현시키는 역할을 하게 됨

2) 민주적 정당성 제고

- 대의제 원리에 따라 국민을 대표하는 의회의 지위와 위상을 입각한다면 인사청문제도의 운영과 확립에 있어 의회의 중요성을 어렵지 않게 간파할 수 있음(김용훈, 2015)
 - 의정활동에 있어 국민의 의사를 반영해야 하는 의회는 입법활동에서 가장 많이 자신의 지위를 드러내는 것이 사실이지만, 국정통제 영역에서의 의회의 지위 역시 입법기관으로서의 지위 못지않게 중요해지고 있음(김용훈, 2015)
- 공직 후보자가 해당 직위에 적합한 인물인가를 사전에 검증하도록 하는 절차를 거침으로써 고위공직자의 임명에 대한 정당성을 부여하며, 자질 검증을 통해 임명된 고위공직자에게는 대중적인 신뢰와 권위를 높이는 효과가 있음(권건보 · 김지훈, 2012)
 - 국민의 대표자인 의회의 자질 검증을 통해 임명된 고위공직자는 주권자인 국민으로부터 권력을 간접적으로 위임받아 행사할 수 있는 지위를 인정받은 것으로 이해될 수 있음
 - 이러한 점에서 인사청문제도는 공직 후보자에 대한 국민적인 신뢰와 민주적인 정당성을 제고하는 기능을 하고 있음

3) 직무적합성 및 청렴성 확보

- 인사 문제는 행정부의 효율적인 국정운영을 위해 굉장히 중요한 사항이지만, 상당한 수준의 불확실성이 지배하는 영역이기 때문에 수준 미달의 인물이 공직자로 임명될 수 있는 가능성이 존재함(최준영 · 조진만, 2013)
 - 물론, 인사권은 대통령의 헌법상 권한으로 그 책임 역시 대통령에게 부담시킬 수 있는 여지가 상당한 것이 사실이지만 대통령 역시 자유위임 원리에 입각하여 선출된 자라는 점에서 책임 부담을 통한 효과를 기대할 수만은 없음(김용훈, 2015: 7)
 - 이로 인해 공직 후보자의 취임 전에 보다 합리적이고 객관적인 방식으로 해당 인물에 대한 공직 수행의 적합성을 검증하기 위한 의회의 역할이 인사청문제도를 통해 구체화되며 실현되고 있는 것임
- 인사청문 과정에서 공직 후보자의 능력과 함께 납세 실적, 재산 형성과정, 병역사항 등과 같은 도덕성을 검증하면서 직무 적합성과 청렴성에 대한 검증이 이루어짐(소순창, 2020)
 - 고위공직자로 취임하기 위해서는 높은 윤리성과 도덕성을 구비해야 한다는 높은 사회적 공감대로 인해 2000년에 도입된 우리나라 인사청문제도는 공직 후보자의 도덕성 검증과 함께 업무수행능력과 자질에 대한 검증작업 역시 수행되고 있음
 - 높은 도덕성의 요구로 말미암아 우수한 후보자의 역량 발휘를 사전에 불가능하게

한다는 점에서 도덕성 검증 자체에 회의적인 견해가 없는 것은 아니지만 모든 공직자 특히 고위 공직자는 공무수행의 청렴성을 고도로 요구받고 있다는 점을 고려한다면, 인사청문제도에 있어 도덕성 검증의 함의와 중요성을 간단히 부인할 수는 없음(김용훈, 2015)

- 이처럼 인사청문제도는 업무수행능력이 부족하거나 과거 부패 혐의자가 고위 공직자로 임용될 가능성을 사전에 차단하며 공직기강 확립에 기여하는 기능을 수행하며, 더불어 업무에 대한 전문성과 적합성, 수행능력을 갖춘 검증된 인물을 찾아내 적합한 업무를 선정하고 그 능력에 합당한 자리에 배치하도록 하는 역할도 수행함
 - 고위공직을 희망하는 자에게 인사청문회에서 제시된 고위공직자에게 필요한 능력과 도덕성을 갖추기 위해 스스로 노력하도록 만들고, 부적격자는 스스로 고위공직 임용을 포기하게 하는 롤 모델로서의 기능도 하게 됨(정일섭, 2003)
 - 또한 고위공직자로 임용되기를 희망하는 사람들에게 전문적인 업무수행능력을 갖추도록 유도하며, 인사검증을 통과할 수 있을 정도의 청렴성을 유지하기 위해 노력하게 만든다는 점에서 부패방지에도 기여한다고 할 수 있음(권건보 · 김지훈, 2012)

4) 국민의 알 권리 보장

- 인사청문 과정을 통해 해당 공직분야의 문제점과 당면과제에 대한 국민적 관심을 이끌어낼 수 있고, 국민도 청문과정에 참여할 수 있어 참여민주주의를 실현할 수 있으며, 인사청문 과정을 공개하여 고위 공직자 임명과 관련된 정보를 국민들에게 제공하여 국민의 알 권리 보장과 투명성 제고에 기여함(권건보 · 김지훈, 2012; 소순창, 2020)
 - 인사청문회는 국회에서 실시되지만, 국회의원만 인사청문회에 참여하는 것이 아니라, 전문가 등 일반국민들도 참고인이나 증인 등의 자격으로 참여할 수 있음
 - 인사청문회가 공개되는 경우, 일반국민은 여론을 형성하고, 언론을 통해 국민들의 의견을 제시함으로써 고위 공직자 임명에 있어 국민 참여를 가능하게 만든다는 점에서 참여민주주의 실현에 기여하게 됨
- 이를 통해 국민의 알권리가 보장될 수 있을 뿐만 아니라 국민의 비판과 평가 역시 가능하게 되어 임명권자는 보다 신중하고 객관적으로 후보자를 임명할 것이기 때문에 인사청문제도의 기능은 무시할 수 없는 것임(김용훈, 2015)

5) 국가기관구성권의 행사

- 고위 공직자 임명은 국가가 국가기관을 구성한다는 것을 의미하는데, 이러한 점에서 인

사청문제도의 존재는 대통령의 인선과정에 의회가 함께 참여하는 절차로 이해될 수 있음(소순창, 2020)

- 고위 공직자의 임명 과정에서 의회와 충돌을 피하기 위하여 의회의 뜻을 고려하여 인사권을 행사할 가능성이 커지며, 임명이 원활하게 이루어질 수 있도록 의회와의 협조 분위기를 조성하는데 기여할 수 있음
- 또한 공직 후보자의 선정과정에서 자질과 도덕성에 대한 의혹 및 시비가 있는 경우, 인사청문 절차를 통해 불법 의혹과 시비가 있는 부분이 해명됨으로써 그 지위와 직무수행에서 정당성에 관한 시비도 해소할 수 있음(김강운, 2010)
- 이처럼 인사청문제도를 통해 의문이 어느 정도 정리됨으로써 지위와 직무수행의 정당성을 확보하게 되는데, 이는 의회의 동의가 이루어질 때에만 가능한 것임

□ 이와 같은 인사청문제도의 기능은 지방의회 차원에서도 동일한 맥락에서 적용될 수 있음

- 지방자치단체의 장은 지방공기업 및 출연기관의 장에 대한 인사권을 가지고 있기 때문에, 인사청문제도를 통해 후보자의 직무수행능력에 대한 사전적인 검증을 실시함으로써 지방공기업 및 출연기관의 경쟁력을 향상시킬 수 있음
- 더불어 지방의회 인사청문제도는 지방의회와 단체장 간의 견제와 균형이라는 목적을 달성하기 위한 제도적인 보완장치로서 기능하게 되는데, 단체장의 인사 전횡으로 인한 문제를 사전에 억제하고 지방행정의 신뢰도를 향상시킬 수 있음(소순창, 2020)
- 또한 인사청문제도를 통해 지방공기업의 경영합리화와 지방자치단체의 재정건전성 강화에도 기여할 수 있고, 주민의 대표기관인 지방의회가 공개적으로 후보자의 자질과 능력, 그리고 도덕성을 검증한 이후, 추인함으로써 임명의 정당성 확보와 조직 내 지도력을 발휘하는 것도 용이해 질 수 있음(이용우, 2012)
- 이와 함께 지방의회 인사청문제도는 임용과정을 투명하게 공개하고 검증하는 과정을 통해 주민의 참여를 유도하고 권리 향상에도 기여할 수 있음(박순종·최병대, 2015)

제2절 국회 인사청문제도 분석

1. 도입배경

- 대통령제 정부형태를 취하고 있는 국가는 일반적으로 대통령의 독점적인 인사권을 보장하고 있으며, 우리나라의 경우도 이에 해당한다고 할 수 있음
 - 「헌법」 제78조는 대통령이 공무원의 임명권을 가지고 있음을 명시하고 있음
 - 이러한 공무원 임명권은 주권자인 국민들로부터 위임된 권한이며, 대통령은 공무원 임명권을 자신의 공약이나 정책을 추진하기 위한 수단으로 활용하게 됨(임종훈, 2010)
 - 이로 인해 고위 공직자의 임명과정에서는 현실적으로 대통령의 정치적인 판단이 개입될 수밖에 없음
- 과거 우리나라는 고위공직자를 임명할 때, 정실성이나 엽관성이 강한 모습을 보여 왔는데, 이러한 과정에서 제대로 된 인사검증 없이 부적격자들을 임명하는 일이 적지 않게 발생하였음
 - 정부나 국가기관에 대한 신뢰가 떨어지고, 공공서비스가 제대로 제공되지 못하는 경우가 발생하였음
- 대통령이 임명하게 되는 공직은 일반적으로 국가적인 중책을 담당하는 고위직에 해당하기 때문에, 공직자 임명이 국정운영의 방향과 질을 좌우하게 되는 기제가 된다는 사실을 의미함
 - 이에 공직에 적합한 유능한 인재를 적절하게 임명하는 것은 성공적인 국가 행정을 위한 전제조건이 됨
 - 그러나 인재의 자질과 가능성을 객관적으로 판단하는 것이 쉽지 않은 일임을 고려할 때, 개인이나 소수만의 판단보다는 다양한 과정과 다수의 검증을 통한 인재의 등용이 보다 바람직하며, 이는 국정운영의 효율성을 담보하게 되고 민주주의적인 가치에도 부합하는 결과를 가져올 수 있음(임종훈, 2010)
- 우리나라 인사청문회가 제도화된 것은 2000년으로, 이전에는 대통령의 고위 공직자 임명에 대한 인사검증과 관련된 법령이나 제도가 별도로 존재하지 않아 대통령이 임명권을 행사하는데 있어서 어떠한 법적·제도적인 견제장치 없이 대통령의 자의적인 판단과 고려에 의해 관행적으로 임명되어 왔음(소순창, 2020)
 - 이로 인해 고위 공직에 적합한 전문성이나 능력보다는 학연과 지연, 정치적 관계에 입각한 인사들이 임명되는 경우가 많았으며, 도덕성 검증 또한 이루어지지 못했음(김일환·장인호, 2010)

- 이에 고위 공직자에 대한 대통령의 자의적인 인사권 행사를 견제하기 위한 인사청문제도 도입의 필요성이 대두되었음(박순종 · 최병대, 2015)
- 「인사청문회법」이 제정되기 이전까지는 대통령이 임명 동의를 국회에 요청하면 본회의 표결을 통해 임명동의에 대한 가부를 결정하였으며, 당시에는 공직자로서 갖추어야 할 직무수행능력과 도덕성을 검증할 수 있는 제도적 장치는 존재하지 않았음
 - 제14대 국회인 1993년부터 국회에 인사청문제도를 도입하자는 본격적 논의가 시작되었음
 - 김영삼 정부 초기부터 주요 공직에서 검증받지 않은 인사들이 물의를 일으키는 일들이 종종 발생하게 되면서 인사청문제도에 대한 필요성이 강하게 제기되었음
 - 국회의장 자문기구로 설치된 국회제도개선위원회에서 인사청문제도 도입에 관한 논의가 활발히 이루어졌으나, 제14대 국회의 임기만료로 인해 제도의 도입은 무산되었음
 - 제15대 국회에서도 여야 간의 합의가 이루어지지 못하면서 인사청문제도 도입이 이루어지지 못하였음
- 이후 1998년 국회의장 자문기구로 설치된 국회제도운영개혁위원회의 건의가 모태가 되어 구성된 정치구조개혁특별위원회의 11차례의 전체회의와 48차례의 소위원회 활동의 결과로서 2000년 2월 「국회법」 제46조의3과 제65조의2에 국회의 동의와 선출을 요하는 고위공직에 대해서는 인사청문특별위원회를 설치하도록 하는 개정안을 통과시킴으로써 인사청문제도가 도입되었음(정시구, 2014)
- 2000년 6월 19일에는 「인사청문회법」이 여야 간의 합의에 의해 국회 본회의를 통과하게 되면서 인사청문회의 완전한 제도화가 이루어졌음
 - 「국회법」 일부개정을 통해 제46조의3(인사청문특별위원회)과 제65조의2(인사청문회) 규정이 신설되었으며, 2000년 6월 국회 인사청문특별위원회의 구성 · 운영과 인사청문회 절차 · 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정한 「인사청문회법」이 제정됨에 따라 해당 법을 근거로 고위 공직자에 대한 인사청문회를 실시할 수 있게 되었음(소순창, 2020)
 - 인사청문 대상 역시 점차적으로 증가하게 되면서 2019년 12월 말 기준으로 약 64개의 고위공직에 대한 인사청문회가 실시되고 있는 상황임
- 국회에서 운영하는 인사청문회는 인사청문특별위원회, 상임위원회 인사청문회로 구분할 수 있음
 - 「국회법」 제46조의3(인사청문특별위원회)과 「인사청문회법」에 의거하여 인사청문특별위원회에서 실시하는 인사청문회는 국회의 동의대상인 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법관(13명)과 국회 선출대상인 헌법재판관, 중앙선거관리위원회 위원 등을 그 대상으로 하고 있으며, 인사청문회 실

시 후에는 임명동의안에 대한 본회의 찬반 의결을 통해 후보자의 임명 여부가 결정됨(소순창, 2020: 63)

- 상임위원회에서 실시하는 인사청문회는 「국회법」 제65조의2(인사청문회) 및 「인사청문회법」에 근거하여 대통령 임명대상인 헌법재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원장, 국정원장, 공정거래위원장, 금융위원장 등을 대상으로 인사청문 실시 후 대통령에게 경과보고서를 송부하는 방식으로 처리됨(소순창, 2020: 63)
- 이처럼 우리나라 국회에서 운영되고 있는 인사청문제도는 인사청문특별위원회와 상임위원회 인사청문회로 이원적으로 운영되고 있으나, 그 대상과 위원의 구성 등 일부를 제외하면 운영이나 절차적인 측면에서는 큰 차이가 없음(박순종·최병대, 2015)

2. 국회 인사청문제도의 법적 근거

- 국회 인사청문제도의 법적 근거로는 「헌법」, 「국회법」, 「인사청문회법」 등이 있음

1) 헌법

- 우리나라 헌법에는 인사청문회에 관한 명문의 규정은 없으나, 헌법상 국회의 임명동의권과 기관에 대한 선출권에 근거하여 국회의 인사청문제도가 인정되는 것으로 볼 수 있음
- 국회는 국무총리, 감사원장, 대법원장, 대법관의 대통령의 임명에 대한 동의권을 가지고 있음(헌법, 제86조; 제98조; 제104조)
 - 대통령이 각각의 직위에 특정인을 지명하였다고 하더라도 국회의 동의가 없으면 그 직위에 임명하는 것이 불가능하다는 점에서 국회의 동의권은 대통령의 후보자 공직지명권과 더불어 고위공직자의 임명행위를 이루는 부분적 요소라 할 수 있음(소순창, 2020)
 - 고위공직자 임명에 대한 국회의 동의 여부는 헌법에 보장된 국회의 전속적 권한에 속하기 때문에, 후보자에 대한 동의여부 결정을 위해 우선적으로 대통령이 지명한 공직 후보자가 해당 직위에 과연 적합한 인물인지를 국회가 파악할 필요가 있음
 - 따라서 대통령이 국회에 임명동의안을 제출하면 국회는 이에 대한 의결을 위해 공직후보자의 자질이나 직무적합성 등을 알아보는 청문회를 개최할 수 있는 것은 당연한 것이라 할 수 있음(권건보·김지훈, 2012)
- 국회는 헌법에 헌법재판소 재판관 중 3인을 선출하고, 중앙선거관리위원회 위원 중 3인을 선출하도록 되어 있음(헌법 제111조; 제114조)

- 따라서 국회는 후보로 추천된 자에 대하여 헌법재판소 재판관과 중앙선거관리위원회 위원을 선출하기 전에 그 자질과 직무적합성을 검증하기 위하여 청문회를 개최할 수 있음
- 대통령의 인사권은 헌법상 대통령이 독자적으로 행사할 수 있는 권한이지만, 인사청문 제도는 헌법상 권력분립주의를 보장하기 위한 제도로 작용하게 됨
 - 국회가 인사청문회를 실시하여 대통령 임명권의 행사를 막을 수 있는 것은 아니지만, 법률로써 대통령 인사권 행사에 있어 그 남용을 방지하고, 국회가 자질을 검증할 기회를 갖도록 하는 것까지 헌법이 금지하고 있다고 볼 수 없기 때문에 인사청문 제도는 국정에 있어 중요한 역할을 하는 고위직 공무원의 자질을 검증하는 수단의 하나로서 그 실시 여부는 정책적으로 결정될 사안이라 할 수 있음(정호영, 2012)
 - 즉, 인사청문회 결과가 반드시 대통령을 구속하는 것이 아니라, 헌법재판소의 판결처럼¹⁾ 대통령의 임명권 행사에 있어 재고를 요청하게 되는 권고적인 성격을 갖는다는 점에서 위헌 문제는 발생하지 않는 것으로 보는 것이 타당할 것임
 - 이를 종합해보면, 「국회법」 제65조의2 및 「인사청문회법」 등에 따라 규정된 인사청문 제도는 헌법상의 권력분립주의를 고양하는 제도라 할 수 있음

2) 국회법

- 「국회법」 제65조의2에서 인사청문제도를 규정하고 있고, 인사청문회 대상자와 실시기관에 대해서는 「국회법」 제46조의3 제1항과 제65조의2 제2항에서 구체적으로 규정하고 있음(국회사무처, 2016: 800)
 - 「국회법」 제46조의3 제1항에서는 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 임명동의안에 대해 인사청문특별위원회를 실시하도록 규정하고 있음(국회법, 제46조의3 제1항)

1) 현재 2004.5.14. 2004헌나1 대통령 탄핵 심판시 대통령이 국회의 견해를 수용하지 않은 행위가 법률을 위반했는지에 대하여 현재는 “대통령이 2003. 4. 25. 국회 인사청문회가 고영구 국가정보원장에 대하여 부적격 판정을 하였음에도 이를 수용하지 아니한 사실, 2003. 9. 3. 국회가 행정자치부장관 해임결의안을 의결하였음에도 이를 즉시 수용하지 아니한 사실이 인정되나 대통령은 그의 지휘·감독을 받는 행정부 구성원을 임명하고 해임할 권한(헌법 제78조)을 가지고 있으므로, 국가정보원장의 임명행위는 헌법상 대통령의 고유권한으로서 법적으로 국회 인사청문회의 견해를 수용해야 할 의무를 지지는 않는다. 따라서 대통령은 국회 인사청문회의 판정을 수용하지 않음으로써 국회의 권한을 침해하거나 헌법상 권력분립원칙에 위배되는 등 헌법에 위반한 바가 없다. 결국, 대통령이 국회인사청문회의 결정이나 국회의 해임건의를 수용할 것인지의 문제는 대의기관인 국회의 결정을 정치적으로 존중할 것인지의 문제이지 법적인 문제가 아니다. 따라서 대통령의 이러한 행위는 헌법이 규정하는 권력분립 구조 내에서의 대통령의 정당한 권한행사에 해당하거나 또는 헌법규범에 부합하는 것으로서 헌법이나 법률에 위반되지 아니한다.”고 판시하였음.

- 「국회법」 제65조의2 제2항에서는 상임위원회는 다음에 해당하는 공직후보자에 대한 인사청문회를 개최한다고 규정하고 있는데, 그 대상자는 ① 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원·국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관 또는 한국방 송공사 사장의 후보자, ② 대통령당선인이 「대통령직인수에 관한 법률」 제5조 제1 항에 따라 지명하는 국무위원후보자, ③ 대법원장이 각각 지명하는 헌법재판소 재판 관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자로 하고 있음(국회법, 제65조의2 제2항)

3) 인사청문회법

- 「인사청문회법」은 「국회법」 제46조의3 제2항과 제65조의2 제6항의 규정에 의거하여 인사청문특별위원회의 구성 및 운영에 관한 사항과 인사청문회의 절차 및 운영 등에 관하여 필요한 사항들을 규정하고 있음(국회사무처, 2016: 800)
- 「인사청문회법」의 주요 내용으로는 제1조 목적, 제3조 인사청문특별위원회, 제4조 임명 동의안 등의 심사 또는 인사청문, 제5조 임명동의안 등의 첨부서류, 제6조 내지 제10조 인사청문회 절차, 제12조 자료제출요구, 제14조 인사청문회의 공개, 제15조 공직후보자 보호, 제16조 답변 등의 거부 등으로 구성되어 있음

3. 국회 인사청문제도의 주요 내용

1) 인사청문 대상

- 국회 인사청문제도가 처음으로 도입된 2000년에는 국회의 인사청문 대상이 되는 공직 이 「헌법」에 의해 국회의 임명동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원 장, 대법관, 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원으로 제 한되었음
- 이후 국회의 인사청문 대상은 꾸준히 확대되어, 2003년에는 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰총장이 인사청문 대상에 추가되었고, 2005년에는 국무위원과 대통령 및 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원이 인사청문 대상에 포함되었음(국회입법조사처, 2010: 3)
- 이 중 헌법재판소 재판관과 중앙선거관리위원회 위원은 「헌법」에서 국회의 임명동 의를 규정하고 있는 공직이며, 국무위원, 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰총장 등 국가기관의 기관장은 그 직위를 규정하는 법, 즉 「국가공무원법」, 「국가정보원

법», 「검찰청법», 「경찰청법」 등에서 국회의 임명동의를 필요로 하는 공직임(국회입법조사처, 2010)

- 현행 「국회법」과 「인사청문회법」, 기타 관련 법규에 따라 국회의 인사청문 대상이 되는 공직은 총 65개임
 - 이 중 임명 시 국회의 동의를 요하는 공직은 17개로, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법원장 및 대법관(13인)이며 국회에서 선출하는 직위는 6인으로, 헌법재판소 재판관 중 3인 및 중앙선거관리위원회 위원 중 3인임
 - 기타 관련 법규에서 정하는 공직은 42개로, 국무위원 18인, 헌법재판소 재판관 6인(3인은 대통령 임명, 3인은 대법원장 지명), 중앙선거관리위원회 위원 6인(3인은 대통령 임명, 3인은 대법원장 지명), 주요 기관장 12인(국정원장, 방통통신위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관, 한국방송공사 사장)임
- 현행 「인사청문회법」은 헌법에 의해 임명 시 국회의 동의와 국회 선출을 요하는 23개에 대해서는 인사청문특별위원회의 인사청문을 거치도록 하고 있고, 국회에서 선출하거나 다른 법률에 의한 공직 후보자 42인은 소관상임위원회의 인사청문을 거치도록 하고 있음 인사청문특별위원회와 소관 상임위원회의 인사청문대상직을 합하면 65인임(소순창, 2020)
- 국회의 인사청문 대상이 되는 공직은 총 65개로, 인사청문제도의 모델국가라 할 수 있는 미국과 비교해보면 많다고 보기는 어려움
 - 1,141개의 공직이 상원의 인사청문에 포함되는 미국의 경우와 비교해 볼 때, 국회가 인사청문을 실시하는 공직 범위가 훨씬 광범위하다고 할 수 있음

표 2-1 | 국회 인사청문회 대상 공직

소관위원회	구분	대상	계
인사청문 특별위원회	국회 동의대상	국무총리, 감사원장, 대법원장 및 대법관(13인), 헌법재판소장	17인
	국회 선출대상	헌법재판소 재판관 중 3인, 중앙선거관리위원회 위원 중 3인	6인
	소계		23인
소관 상임위원회	주요 기관장	방송통신위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 검찰총장, 경찰청장, 국정원장, 국세청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관, 한국방송공사 사장	12인
	헌법재판소 재판관	대통령 임명 3인, 대법원장 지명 3인	6인
	중앙선거관리위원회 위원	대통령 임명 3인, 대법원장 지명 3인	6인
	국무위원	각부 장관	18인
	소계		32인
합계			65인

2) 인사청문회의 절차

- 공직후보자에 대한 국회의 임명동의안 등 국회에 제출되면 국회는 즉시 본회의 보고하고 인사청문특별위원회나 소관상임위원회에 회부하게 됨(인사청문회법, 제6조 제1항)
- 임명동의안 등이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 끝내야 하고, 인사청문회 기간은 3일 이내로 하여야 함(인사청문회법, 제9조 제1항)
- 임명동의안 등이 위원회에 회부되면, 위원회는 임명동의안 등을 상정하고 인사청문 기한, 관련 행정기관의 자료제출 및 서면질의에 대한 답변기한 등 인사청문회 실시 준비에 필요한 시간을 종합적으로 고려, 인사청문일을 결정하고 실시계획서를 채택하며, 청문회를 마친 후 3일 이내에 심사경과보고서 또는 인사청문 경과보고서를 의장에게 제출하고 본회의에 보고하여 임명 동의 등에 관한 요청안이 제출된 날부터 20일 이내에 심사 또는 인사청문 절차를 모두 마쳐야 함(인사청문회법, 제6조 제2항)
- 위원회가 정당한 이유 없이 법적기한 내에 심사 또는 인사청문 절차를 마치지 아니할 경우에는 국회의장은 이를 바로 본회의에 부의할 수 있으며(인사청문회법, 제9조 제2항), 국회의장은 인사청문 요청안의 경우 인사청문 경과가 본회의에 보고되면 곧바로 인사청문 경과보고서를 대통령 · 대통령당선인 또는 대법원장에게 송부하여야 함(인사청문회법, 제11조 제2항)
- 그러나 이 과정에서 인사청문 요청안의 경우 인사청문회가 열리지 않거나 혹은 경과보고서가 채택되지 않아서 20일 이내에 정부로 송부되지 않는 경우가 발생할 수 있는바, 이 때는 대통령 등은 10일 이내의 범위를 정하여 인사청문경과 보고서를 송부하여 줄 것을 국회에 요청할 수 있음(인사청문회법, 제6조 제3항)
- 요청에도 불구하고 국회가 인사 청문경과보고서를 송부하지 않은 경우는 임명권자는 공직후보자를 임명할 수 있음(인사청문회법, 제6조 제4항)

표 2-2 | 국회 인사청문제도 비교

구분	인사청문특별위원회	상임위원회 인사청문회
기능	• 인사청문 실시 후 임명동의안 찬반의결	• 인사청문 실시 후 대통령에게 결과 통보
근거	• 「국회법 제46조의3, 「인사청문회법」	• 「국회법 제65조의2, 「인사청문회법」
청문 대상	• 국회 동의대상: 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법관(13인) • 국회 선출대상: 헌법재판관(3인), 중앙선거관리위원회 위원(3인)	• 대통령 임명대상: 헌법재판관(3인), 중앙선거관리위원회 위원(3인), 국무위원(17인), 방송통신위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 검찰총장, 경찰청장, 국정원장, 국세청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관 또는 한국방송공사 사장 • 대법원장 지명대상: 헌법재판관(3인), 중앙선

		거관리위원회 위원(3인)
청문 처리방식	• 국회 본회의 의결(과반수 출석, 출석의원 과반수 찬성)	• 내정자 적격여부 경과보고서를 대통령에게 송부

*출처: 박순중 · 최병대(2015: 277).

3) 인사청문회 제출요구 서류

- 임명동의안 등을 국회에 제출할 때 첨부하는 서류에는 추천서, 직업, 학력, 경력에 관한 사항(이력서 및 증빙서), 병역신고사항, 재산 신고사항, 최근 5년간 소득세 재산세 종합 토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항, 범죄경력에 관한 사항 등임(인사청문회법, 제5조 제1항)

표 2-3 | 국회 인사청문회 필수 첨부서류 관련 인적범위

구분	본인	배우자	직계존속	직계비속
요청사유서	○			
직업·학력·경력에 관한 사항	○			
병역신고사항	○			○
재산신고사항	○	○	○	○
최근 5년간 납세 및 체납 사항	○	○	○	○
범죄경력에 관한 사항	○			

*출처: 한국지방자치학회(2019: 85).

4. 국회 인사청문제도의 도입 효과

1) 긍정적 효과

(1) 임명권자의 자의적인 인사권 제한

- 인사청문제도 도입 이전에는 대통령 등 임명권자가 공직에 대한 인사권을 독점적으로 행사하였으나, 도입 이후에는 국회 인사청문회 절차를 통해 동의를 받아야 공직에 임명할 수 있게 되면서 고위공직에 대한 임명권자의 인사권 행사가 보다 신중해졌음(김법진, 2017)
- 인사청문제도 이전에 임명권자는 인사담당 부처를 통해 적절한 후보자를 찾아 임명하면 되었으나, 도덕성이나 능력이 검증되지 않은 인사나 선거를 승리하게 도와준 공신들에게 공직을 통해 정치적인 보은을 하거나, 개인적인 친분관계에 의해 공직을 맡기더라도 국회는 임명과정에서 제도적으로 어떠한 검증도 하기가 어려웠음(김법진, 2017)

- 그러나 인사청문제도를 통과할 수 있는 적합한 후보자를 찾아야 하므로, 임명권자는 공직 후보자의 선정에 신중을 가할 수밖에 없음
- 아무리 선거에서 큰 공을 세웠더라도 도덕성이나 준법성의 문제로 인해 인사청문회를 통과하지 못할 것으로 예상되는 인사들은 내정단계에서부터 걸러지게 되면서 인사청문제도 도입 목적을 충족시키게 되었음
- 이처럼 인사청문제도는 대통령 등 임면권자의 인사권을 제한하고, 대통령 인사권에 대한 국회의 견제기능이 강화되었음

(2) 검증에 대한 국민 참여

- 인사청문회에 국회의원이 아닌 일반 국민이 참여할 수 있는 일반적인 방법은 증인·감정인·참고인으로 출석하여 진술하는 경우로 제한되어 있어, 수동적인 참여로 머물러 있음
 - 증인이나 참고인들은 인사청문 위원들의 질문에 대해 답변하는 형식으로만 본인의 의견을 제시할 수 있기 때문에, 후보자를 검증하는 적극적인 행위자가 아니라, 소극적인 지원자로 그 역할이 제한되어 있음
 - 그럼에도 불구하고, 이 방법은 국민들이 인사청문에 참여하는 방법으로서 인사청문 제도 도입의 긍정적인 측면이라 할 수 있음
- 더불어 최근 정보통신기술의 발달로 인해 국민 누구나 스마트폰과 SNS 등을 통하여 국회의원과 인사청문 위원들과 소통할 수 있게 되었음
 - 이들은 공직 후보자의 과거 행적 및 발언 등을 검색하여 인사청문 위원들에게 제공하고 있음
 - 또한 트위터, 페이스북 등 SNS를 통해 제보나 질문 등을 올리게 되면, 인사청문회에서 인사청문 위원들이 국민 대신에 후보자에게 질문을 하기도 함
- 이처럼 과거와는 달리, 모든 국민들이 다양한 방식으로 인사청문과 관련된 중요한 정보들을 제공하거나 제공받을 수 있게 되면서 인사청문절차에 대한 참여의 폭이 넓어지고 방식이 다양해지고 있음

(3) 청렴사회 구현

- 인사청문제도 도입의 긍정적인 효과 중 가장 대표적인 것은 공직자들에게는 공직관을 확립시켜 주었으며, 국민들에게는 고위 공직자로 임명되길 원하는 사람이 갖추어야 하는 자질에 대해 학습을 시켜준 것이라 할 수 있음
 - 도덕성 문제로 인해 처음부터 고위 공직 후보자에 탈락되거나, 후보자로 추천되어도

인사청문과정을 통해 낙마하게 되는 사례들을 지켜보면서 일종의 지침을 주게 되었으며, 공직자 자신뿐만 아니라, 친인척에게도 청렴하고 모범적인 행동을 유도하게 되었음

- 더불어 인사청문과정을 지켜보는 국민들에게는 고위 공직자로 임명되기 위해서는 업무능력과 전문성뿐만 아니라, 도덕적으로도 엄격한 자기관리가 필요하다는 점을 학습시키게 되었음
- 그동안 한국사회는 압축성장 과정에서 편법과 불법이 묵인 및 관행이 되곤 하였으나, 인사청문제도를 통해 과거에 있었던 부적절한 행위가 인사청문과정과 언론매체에서 쟁점으로 부각되었기 때문에, 윤리 수준에 대한 고민과 함께 바람직한 윤리기준에 대한 깊은 성찰을 요구하고 있음

2) 부정적 효과

(1) 국정공백 초래

- 인사청문회 위원들이 당리당락에 따라 공직 후보자의 자질이나 도덕성 등 공직에 대한 적합성 여부를 판단하기보다, 공직 후보자를 흠집 내거나, 고의로 상당 기간 동안 인사청문회를 연기하고 동의안을 부결시키게 되면 국정공백을 초래하기 때문에 혼란을 야기할 수 있음
- 실제로 2017년 문재인 정부가 출범하였으나, 장관 후보자에 대한 인사청문회로 인해 새 정부가 제대로 출범하지 못하였고, 어떤 부처의 경우에는 이전 정부의 인사가 새 정부 내각에 참여하기도 하였음

(2) 고위공직자의 권위 실추

- 「인사청문회법」에는 인사청문 실시에 대한 목적 규정이 없고, 청문회를 통해 국회에서 검증해야 할 공직 후보자에 대한 능력과 도덕성 기준, 범위가 규정되어 있지 않으며, 공직 후보자의 담당 직무 범위를 벗어나고 근거 없는 인신공격성 질문에 대한 제재 규정도 없음
- 이로 인해 인사청문회가 본래의 목적인 공직 후보자에 대한 능력 및 도덕성을 검증하기보다, 흠집내기, 정치공세의 장으로 전락하게 되는 경우도 종종 발생하게 됨
- 정치공세의 장으로 활용된 인사청문회의 경우에는 공직 후보자에 대한 근거 없는 루머와 사생활 문제에 관한 의혹만이 제기된 채, 관련 의혹이 해소되지 못한 상태로 청문회가 종료되기도 하는데, 이로 인해 공직 후보자는 권위가 심각하게 실추하게 됨(김강운, 2010)

(3) 공직후보자 개인의 기본권 침해

- 인사청문제도 운영의 미숙과 국회의원 자질 미달은 인사청문회를 공직 후보자 개인의 기본권 침해와 함께 여론재판으로 악용될 우려가 있음
- 특히, 야당의원들은 제재규정이 없는 법규정을 이유로 들어 근거 없이 공직 후보자에 대한 흠집내기 마녀사냥식으로 각종 의혹만을 제기함으로써 공직 후보자의 기본권을 침해하게 될 우려가 있음(최연호·박종희, 2000)

제3절 지방의회 인사청문회 관련 법적 쟁점

1. 조례제정권과 인사청문

1) 조례제정의 대상 여부

- ☐ 조례는 지방자치단체의 자치입법이기 때문에, 지방자치단체의 사무에 대해 제정할 수 있고, 법령의 특별한 위임이 없는 한에는 국가사무인 기관위임사무에 대해 조례를 제정할 수 없음
- ☐ 지방자치에 대한 헌법적인 보장에 의해 지방자치단체에게는 소위 전권한성과 자치조직권이 보장되고, 「지방자치법」 제9조에서도 산하 행정기관의 조직관리, 소속 공무원의 인사 등을 지방자치단체의 사무로 예시하고 있는 점(지방자치법, 제9조) 등에서 지방자치단체장 소속 공무원 및 산하 기관장에 대한 인사권은 조례제정 대상이 되는 자치사무라 할 수 있음

2) 법률우위원칙과의 관계

- ☐ 지방자치가 직접 「헌법」에 의해 보장된다고 하더라도 그 의미가 법치주의로부터의 자유를 의미하지는 않기 때문에, 법치주의의 결과, 지방자치단체의 모든 행위는 법률과 법에 구속되며 적법성의 통제를 받음(조성규, 2015)
- ☐ 「헌법」 역시 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있으며(헌법, 제117조 제1항), 이에 근거한 「지방자치법」에서도 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서’ 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하여(지방자치법, 제22조), 지방자치단체의 조례제정권은 법치주의 하에 있음을 확인하고 있음
- ☐ 따라서 조례에 대해서는 법률우위의 원칙은 당연히 적용되는 것으로, 법령에 위반한 조례는 허용되지 않으나 현행 법제상 지방의회의 인사청문을 금지하고 있는 규정이나 해석은 보이지 않기 때문에 인사청문회 조례가 법령에 위반된다고 보기는 어려울 것임(조성규, 2015)
- ☐ 지방의회 인사청문의 대상으로 주로 문제가 되고 있는 지방공기업 사장 등의 임명과 관련하여 구체적으로 살펴보면, 현행 지방공기업법에서는 지방공기업의 사장과 감사에 대한 임명권을 지방자치단체의 장에게 부여하되, 사장과 감사를 임명할 경우 임원추천위원회의가 추천한 사람 중에서 임명하도록 하고 있고(지방공기업법, 제58조), 동법 시행령에 의하면 임용추천위원회는 지방의회가 추천하는 사람이 포함되도록 하고 있어(지방공기업법 시행령, 제56조의3), 지방의회가 간접적으로 인사청문에 관여할 수 있는 길

을 열어 놓고 있음

- 지방공기업법은 사장 등의 임면절차와 관련하여 인사청문의 허용성 여부에 관해 명시적 규정은 물론 해석상으로도 아무런 특별한 내용을 두고 있지 않음(조성규, 2015: 198)
- 일부 견해는 현행법의 입장은 임용추천위원회의 구성에 지방의회가 관여하도록 함으로써 지방자치단체장과 지방의회 사이에 형식적인 견제와 균형을 이루도록 하고 있을 뿐, 지방자치단체장의 공기업 사장의 임명권 행사에 대하여 지방의회가 제약을 가할 수 있는 규정을 두고 있지 않은 것이므로, 인사청문회 조례는 상위법령인 지방공기업법령에 위반되는 위법한 것이라고 보기도 함(이용우, 2012: 132)
- 그러나 지방자치단체의 자주법이라 할 수 있는 조례가 민주적인 정당성을 가진다는 점을 생각해보면, 법령 위반 여부는 보다 엄격하게 판단해야 할 필요가 있음
- 지방의회가 임용추천위원회 구성에 관여할 수 있도록 한 규정으로부터 지방자치단체장의 임명권 행사에 대하여는 그 이상의 아무런 관여를 허용하지 않는 금지규정을 도출하는 것은 지방자치의 본질상으로는 물론, 법의 일반적 해석의 범위를 넘는 것임(조성규, 2015)
- 이러한 점을 고려하면, 지방자치단체장의 임명권 행사에 있어서 인사청문회 여부에 대해서는 규정을 두고 있지 않는 것이라 할 수 있기 때문에, 인사청문회 도입 조례에 대한 위법성 문제는 법령에의 위반 문제가 아니라 할 수 있음
- 이는 법률유보의 문제, 즉 인사청문 조례 제정을 위해 별도의 법령상의 수권이 필요한지에 관한 것이라 할 수 있음

3) 법률유보원칙과의 관계

- 기본적으로 조례는 민주적인 정당성에 근거한 자주법으로, 법률에 준하는 성질을 가지기 때문에 조례에 대한 법률유보원칙 적용에 대해서는 많은 논란이 있음
- 그럼에도 불구하고, 「헌법」에서는 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 한데 비해(헌법, 제117조 제1항), 이를 구체화한 「지방자치법」은 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하여 침해유보를 채택하고 있음(지방자치법, 제22조)
- 이에 대해서는 학설상 합헌론과 위헌론의 대립이 있으나, 헌법재판소²⁾와 대법원³⁾은 합헌설을 취하고 있으며, 다만 조례는 주민의 대표기관인 지방의회의 의결로 제정되는 것으로서 민주적 정당성을 가지는 결과, 일반 행정입법과 달리 조례에 대한 법률

2) 헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 92헌마264·279(병합) 전원재판부결정.

3) 대법원 1995. 5. 12. 선고 94추28 판결.

의 위임은 포괄적이어도 무방하다고 보고 있음(조성규, 2015: 198-199)⁴⁾

- 침해유보론을 전제로 하는 경우, 지방의회의 인사청문 조례는 주민의 권리 제한과 의무 부과와 관련이 있는 조례라고 볼 수 없고, 지방자치단체장의 인사권 행사와 관련해 주민의 알권리와 직접참여를 보장하는 것으로서의 의미를 갖는 것임
- 이에 「지방자치법」 제22조의 단서를 근거로 하여 법률의 근거가 인사청문 조례에도 있어야 한다고 보기는 어렵다고 할 수 있음

4) 실정법제와 지방의회 인사청문제도

- 실정법제상으로, 지방자치 차원에서 이미 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 정무부지사와 감사위원장에 대한 인사청문회를 실시하고 있음(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 제 44조)
- 「인사청문회법」을 준용하여 인사청문회를 실시하도록 하고 있으며, 사실상 국회 인사청문제도와 유사하게 운영되고 있음
- 지방의회 인사청문제도가 본질적으로 지방자치제도와 모순되고 충돌되는 내용상의 문제가 존재하는 것이 아님에도 불구하고, 단지 외형상 실정법상 근거 유무만으로 인사청문제도의 허용이 결정된다는 것은 지방자치 본질에도 부합하지 않으며, 특히 지방자치를 법률에 의한 창설적인 제도로 그 위상을 격하시키는 결과가 되는 것임
- 정보공개청구 조례 제정이 「정보공개청구법」 제정으로 이어진 사례에서 확인할 수 있듯이, 조례는 지역입법으로서의 의미뿐만 아니라, 국가법령 이전 단계에서 시범입법으로서의 성격을 가지는 것이라 할 수 있음
- 이에 따라 실체적인 내용상 그 문제가 없음에도, 국가법령에의 수권 여부만으로 지방의회의 인사청문회 조례의 위법성에 대한 논의는 규범적인 의미가 없다고 할 수 있음
- 국회의 인사청문제도와 비교하여 법제상으로 보면, 대통령이 행사하는 국무위원 및 고위 공직자에 대한 임명권은 직접 「헌법」에 의해 대통령의 고유권한으로 인정되어 있으나, 대통령의 인사권과 관련하여 국회가 인사청문회를 도입하는 것에 대해서는 특별한 법적 문제를 가하지 않고 있음(조성규, 2015: 202-203)
- 국가 차원에서의 대통령 인사권 행사는 국가의 의사라 할 수 있는 법률이 당연히 필요하겠으나, 지방자치단체 차원의 단체장 인사권 행사는 법률이 필요한 것이 아니라 당해 지방자치단체의 의사라 할 수 있는 조례가 법적 근거로 충분히 기능할 수 있음

4) 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추251 판결; 헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 92헌마264, 279 결정.

- 결국 법령상 고유권한인 인사권에 대한 인사청문의 실시가 그 제도 및 내용에 있어 실제적 문제가 있는 것은 아니라고 할 것이며, 단지 법적 근거의 형식이 국가법이나 자치법이나가 문제된다는 것은 지방자치의 본질에 대한 고려가 부족한데서 기인하는 것이라 할 수 있음(조성규, 2015: 203)
- 이에 실정법령상 지방자치단체 고유의 권한임에도 불구하고, 조례로 제한하는 것은 문제가 되는 것이며, 이를 국가 법령으로 제한하는 것은 문제가 되지 않는다는 사고는 지방자치 발전에 있어 커다란 저해요인으로 작용하고 있는 국가중심적인 사고에 기반한 것임

2. 지방의회 인사청문제도 도입에 관한 찬반 논쟁

- 우리나라에서 운영되고 있는 국회 인사청문제도는 대통령 인사권에 대한 견제와 권력의 균형을 달성하기 위한 목적에서 운영되고 있음
- 지방자치단체에서도 중앙정부처럼 시민단체를 중심으로 지방공기업을 대상으로 하는 인사청문제도의 필요성을 주장해 왔고, 지방의회 인사청문제도 역시 국회 인사청문제도처럼 지방자치단체장의 인사권에 대한 견제와 권력 균형을 위한 측면에서 그 필요성이 제기되고 있음
- 지방정부의 구성형태는 기관이원형을 구성하고 있는데, 기관이원형은 집행기능과 의결기능을 각각 다른 기관에 분담시킴으로써 상호 견제와 균형을 통해 지방자치를 운영해 나가도록 하고 있음(윤원수, 2018: 215)

1) 찬성 입장

- 지방의회의 인사청문제도를 찬성하는 입장으로는 지방정부의 역량이 강화될 수 있고, 인사권자에 대한 견제장치를 강화할 수 있으며, 주민의 알 권리와 투명성 제고, 사회의 도덕성을 강화할 수 있다는 점 등을 들고 있음
- 첫째, 인사청문제도를 통해 기관의 비전과 특성에 부합하는 적격자를 찾을 수 있음(윤원수, 2018)
 - 임명 후보자가 고위직으로서 지녀야 할 소양을 갖추었는지 미리 확인하여 기관 운영상의 전문성과 효율성을 높이고, 궁극적으로는 정부의 역량을 강화하는데 기여하게 됨(소순창, 2020)
- 둘째, 인사권자에 대한 견제장치로서 인사청문제도가 기능할 수 있음
 - 전통적으로 고위 공직자 임명은 정실인사의 성격이 강하였는데, 정실인사는 임명권

자와 뜻을 같이하는 사람을 임명함으로써 집행을 효율적으로 운영할 수 있다는 장점이 있으나, 능력이 부족한 사람을 임명함으로써 폐해가 발생할 가능성도 다분하며, 이에 대한 책임을 물어 단행한 인사교체가 빈번하게 일어난다면 정부 운영 자체에 대한 국민신뢰 감소까지 야기할 수 있음(정상화, 2004; 최준영, 2008).

- 이러한 측면에서 인사청문회는 지나친 정실인사로 인한 폐해를 방지하고 해당 직위에 능력과 소양을 갖춘 사람을 임명할 수 있게 하기 위한 견제장치로서 역할을 하게 됨(윤원수, 2018)
- 셋째, 인사청문 과정은 기본적으로 공개하는 것이 원칙이기 때문에, 공직 후보자에 대한 검증과정을 주민들이 확인할 수 있음
 - 이를 통해 공직후보자의 자격과 전문성, 개인적인 도덕성 등을 공개적으로 검증함으로써 국민의 알 권리와 고위 공직자 임명 과정의 투명성이 제고됨(소순창, 2020)
- 넷째, 사회 전반에 걸친 도덕성이 강화될 수 있음
 - 인사청문회는 기본적으로 후보자의 능력과 자질의 적합성을 검증하는 자리이지만, 인사청문회를 통한 후보자의 도덕성을 이슈화하여 국민의 관심을 유도하는 부분에 비중을 두기도 하기 때문에, 사회 전반에 걸쳐 음주운전, 위장전입, 위법한 재산 증식, 전과 등 부패하고 위법적인 모습을 지양하고 높은 도덕성을 요구하는 사회 분위기로의 변화를 이끌어냄과 동시에, 예비 고위 공직 후보자들에게는 일종의 학습효과를 제공할 수 있음(소순창, 2020: 66; 윤원수, 2018: 214-215).
- 다섯째, 지방공기업 및 출연기관장의 직무수행능력을 사전에 검증함으로써 공공기관의 경영 경쟁력을 향상시킬 수 있음
 - 기관장은 그 기관의 조직관리 방침을 결정하는 직위로서 기관의 성과, 부채감소 등에 직접적인 영향력을 발휘하지만, 현재 기관장 평가는 리더십 평가로 대체되면서 기관평가에서 다루어지는 기관장평가는 평가결과가 총평수준으로 같음되고 있어 기관장 성과 달성정도에 대한 주민의 이해가 없는 상황이기 때문에 임명 전 검증과정을 통하여 기관장의 기관운영 철학과 성과목표에 대한 정보를 공유하겠다는 도입 당위성을 찾을 수 있음(전영옥 · 김연근, 2018: 301)
- 여섯째, 기관장의 책무성 및 도덕성을 향상시킬 수 있음
 - 기관장이 임기를 채우지 않은 채, 선거에 출마하거나 지방선거에서 특정 후보 또는 단체장 선거에 공공연한 개입과 관여가 이루어지고 있기 때문에 정치편향적인 시각에서 자유로울 수 없는 상황이 반복되는 것을 일정 부분 방지할 수 있음
- 마지막으로, 기관장에 대한 자격기준 논의와 기본적인 인적사항에 대한 공개가 필요하다는 이유로도 인사청문제도의 도입 당위성이 제기됨(전영옥 · 김연근, 2018)
 - 지방공기업 및 출연기관장의 자격에 대한 사항은 지방자치단체장이 구체적 기준을 설정한 후, 정보공개로 통해 주민과의 공감대를 형성할 수 있는 인물을 임명해야 한

다는 것임

2) 반대 입장

- 인사청문제도의 긍정적인 효과에도 불구하고, 지방의회의 인사청문제도 도입을 반대하는 입장도 존재하고 있음
- 첫째, 지방의회의 인사청문제도 도입을 가능하게 하는 상위법이 없으며, 지방자치단체장의 임명권을 조례로 제약할 수 없다는 입장임
 - 현재 단체장은 지방공기업 사장 임명 시 임원추천위원회로부터 복수 추천을 받고 있는데, 이러한 임원추천위원회는 지방의회, 이사회, 단체장으로부터 각각 위원을 추천받아 구성하도록 함으로써 지방의회와 단체장 간 견제와 균형을 이루도록 하고 있을 뿐 단체장의 임명권 행사에 대한 별다른 규정을 두고 있지 않음(소순창, 2020: 66)
- 둘째, 임원추천위원회를 활용하는 기존 제도로도 충분히 인사검증이 가능하다는 입장임(원구환, 2014)
 - 국가공기업의 경우 아직까지 인사청문회를 실시하지 않고 있다는 점과 지방의원의 경우 면책특권이 없어 인사청문 과정에서의 면책 범위에 대한 논쟁이 발생할 수 있다는 점, 지방의회가 인사청문회를 주도함으로써 발생할 수 있는 의회 권력의 비대화 또한 지방의회 인사청문회를 반대하는 입장에서 주장하는 이유임(원구환, 2014: 25-26)
- 그러나 지방의회의 인사청문제도는 도입 반대 입장이 주장하는 법적인 근거 부재 등에도 불구하고, 지방자치단체장과 지방의회 간의 합의나 협약 형태로 도입·운영되고 있는 상황임
 - 이는 지방자치단체장과 지방의회 간 지방자치 발전을 위한 협치의 산물이라 할 수 있음

3. 지방의회 인사청문회 관련 판례 분석

1) 전라북도의회 사건(대판 2004. 7. 22. 선고 2003추44)

- 지방자치단체 인사청문회를 제도로써 공론화한 곳은 전라북도의회였음
- 2003년 7월 전라북도의회가 ‘전라북도 공기업 사장 등의 임명에 관한 인사청문회 조례안’을 수정 가결시킨 후, 2003년 8월 전라북도지사의 재의요구에 대해

재의결하였지만, 대법원에서 무효확인판결을 받은 바 있음(대판 2004. 7. 22. 선고 2003추44).

□ 이 조례안 제2조에서 임명후보자를 전라북도가 설립한 지방공기업 사장 및 출자·출연한 법인체의 인사청문대상자로 [별표 1]⁵⁾과 같다고 하고(제2조), 제4조에서는 임명후보자에 대하여 이 사건 조례안에 의한 인사청문특별위원회 청문을 거쳐 임명 또는 승인 및 선임하여야 한다고 규정하였음

□ 그러나 대법원에서는 다음과 같이 판시하여 무효확인판결을 내렸음

“상위법령에서 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 대한 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 할 것이어서 하위법규인 조례로써는 지방자치단체의 장의 임명·위촉권을 제약할 수 없다 할 것이고 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다고 할 것이다.

...(중략)...

지방공기업 사장인 전북개발공사 사장과 지방공사 전라북도의료원(군산, 남원) 각 원장에 대한 임명권의 행사에 앞서 미리 피고(전라북도의회)의 인사청문회를 거치도록 한 이 사건 조례안의 관계 규정은 비록 원고(전라북도지사)가 인사청문회를 실시하고 제시한 피고의 후보자들에 대한 의견에 기속되는 것은 아니라고 하더라도 위 사장과 위 각 원장에 대한 행정적 감독책임을 궁극적으로 원고가 지게 되는 것임에 비추어 볼 때 원고의 위 사장과 위 각 원장에 대한 임명권에 대한 견제나 제약에 해당한다고 할 것이어서 지방공기업법 제58조 제2항 본문, 지방공기업법시행령 제56조 제1항에 위반되고, 따라서 지방자치법 제15조에도 위반된다고 할 것이다.

...(중략)...

이 사건 조례안 제2조 본문은 인사청문대상기관 및 그 대상자를 전라북도가 출자·출연한 법인체의 대표자임을 전제로 하면서도 그 구체적인 인사청문대상기관 및 그 대상자를 정한 그 [별표]에서는 전라북도가 출자·출연한 법인체가 아닌 전라북도장학숙(전주, 서울) 각 원장, 사단법인 전라북도운수연수원 원장, 재단법인 전북경제사회발전연구원 원장을 포함시키고 있으므로 이 사건 조례안의 관계 규정은 인사청문대상기관 및 그 대상자가 불명확하고 조례안의 조항 상호간에 모순 또는 저촉이 있어 그 효력이 없다고 할 것이다.”

5) 중소기업종합지원센터 본부장, 생물벤처기업지원센터 센터장, 니트산업종합지원센터 센터장, 전북신용보증재단 이사장, 전북개발공사 사장, 전라북도의료원 원장(군산·남원), 전라북도장학숙 원장(서울·전주), 운수연수원 원장, 여성발전연구원 원장, 경제사회연구원 원장.

- 이와 같은 대법원 판결은 상위법령에서 지방자치단체의 장에게 기관장에 대한 임명·위촉 권한을 부여하면서도 조례에서 이를 제약할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한, 하위법규인 조례로는 지방자치단체장의 임명·위촉권을 제약할 수 없다고 해석하고 있음
- 당시 대법원은 2004년도 전라북도 조례안에 대해 상위법률 위반의 문제와 함께 인사청문 대상기관 및 대상자의 불명확성과 조례안 조항 간의 모순을 문제로 지적하였는데, 전라북도장학숙 원장과 전라북도운수연수원 원장 그리고 재단법인 전북경제사회발전연구원 원장이 출자·출연 법인체가 아니라는 이유를 거론하였음(전용옥·김연근, 2018: 303)

2) 광주광역시의회 사건(대판 2013. 9. 27. 선고 2012추169)

- 2013년 9월 광주광역시의회에서도 ‘광주광역시 지방공기업 사장 등에 대한 인사검증공청회 운영 조례안’을 재의결하였지만, 대법원에서 무효확인판결을 내렸음
- 이 사건의 조례안은 임원추천위원회가 사장 등 후보자를 결정하고 인사검증위원회에서 인사검증공청회와 경과보고서를 작성하여 임원추천위원회 위원장이 지방공기업 사장 등의 후보자를 추천할 때 경과보고서를 첨부하여 추천하도록 하는 내용을 포함하고 있음
- 대법원에서는 다음과 같이 판시하였음

“상위법령에서 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 한다. 따라서 하위법규인 조례로는 지방자치단체의 장의 임명·위촉권을 제약할 수 없고, 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다.

...(중략)...

지방공기업법령은 지방자치단체의 장에게 지방공기업 사장 등에 대한 임명권을 부여하는 한편, 임원추천위원회에서 추천된 인사 중에서 사장 등을 임명하도록 하는 제한과 임원추천위원회 위원의 구성에 관한 제한을 둠으로써 지방공기업 사장 등의 임명에 있어 지방자치단체의 장과 지방의회 사이에 견제와 균형을 이루도록 하는 일 외에는 달리 지방자치단체의 장의 지방공기업 사장 등의 임명권 행사를 제약할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하므로,

지방공기업법 제58조 제2항은 지방자치단체의 장에게 위에서 본 바와 같은 제한 하에 전속적으로 지방공기업 사장 등에 대한 임명권을 부여하였다고 볼 것이다.

...(중략)...

비록 피고(광주광역시의회)가 아닌 임원추천위원회가 구성한 인사검증위원회가 지방공기업 사장 등 후보자에 대한 공청회를 주관하는 것이고, 인사검증위원회가 경과보고서를 작성하면서 후보자에 관한 서열이나 점수를 매기거나 사장 등 후보의 추천을 제한할 수 없도록 하였으며, 임원추천위원회나 광주광역시장이 위 경과보고서에 기재된 의견에 기속되는 것은 아니라 하더라도, 이 사건 조례로, 피고의 의원이 위원의 과반수를 이루는 인사검증위원회가 사장 등 후보자에 관한 공청회를 거쳐 장단점을 경과보고서에 기재하고, 임원추천위원회의 위원장이 지방자치단체의 장에게 후보를 추천하면서 위 경과보고서를 첨부하도록 하는 것은 지방의회가 지방자치단체의 장의 전속적 권한인 지방공기업 사장 등에 대한 임명권의 행사에 사실상 관여하거나 개입하는 것이 된다는 점에서 지방자치단체의 장의 위 임명권 행사에 대하여 상위 법령에서 허용하지 아니한 견제나 제약을 가한 것에 해당한다고 봄이 상당하다.”

- 광주광역시의회 의 경우 2004년 전라북도의회 사건의 대법원 판결취지를 감안하여 청문 대상기관을 조례에 명시하지 않았으며, 청문의 주체인 추천위원회 및 인사검증위원회의 자격도 지방의회로 국한하지 않았지만 대법원에서는 청문대상기관에 대해 문제를 삼지 않았지만 임원추천위원회가 구성한 인사검증위원회가 지방공기업 사장 등 후보자에 대한 공청회를 주관하도록 하는 조례도 적법하지 않다고 판시한 것임(전용옥·김연근, 2018: 304)
- 이는 사실상 지방자치단체의 장의 전속적인 권한이라 할 수 있는 지방공기업 사장 등에 대한 임명권 행사에 있어 지방의회가 관여 및 개입하는 것 자체가 관계 상위 법령에서 이를 허용하지 않은 견제 또는 제약을 가한 것이라고 대법원이 인정한 것임

3) 전라북도의회 사건(대판 2017. 12. 13. 선고 2014추644)

- 지방자치단체 인사청문회 제도의 도입을 놓고 위의 두 사례를 경험했던 전라북도의회에서는 2014년 9월 ‘전라북도 출연기관 등의 장에 대한 인사검증 조례안’을 제정하였는데, 이 인사검증 조례는 ‘사전청문’이 위법하다는 대법원 판례에 참고, ‘명확성의 원칙’과 ‘법률우위의 원칙’에 근거하여 사후 인사검증 조례를 제정하였으나 전라북도지사가 재의요구한데 대하여 전라북도의회에서는 재의결하였고, 이에 대해 대법원 소송이 오랜 기간 진행되었음(전용옥·김연근, 2018: 303-304)
- 2017년 12월 대법원에서는 조례 규정이 위법하여 조례안에 대한 재의결의 효력이 부정

된다고 판결하였음

□ 대법원에서는 다음과 같이 판시하였음

“상위 법령에서 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 대한 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한, 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 한다. 따라서 하위 법규인 조례로서는 지방자치단체장의 임명·위촉권을 제약할 수 없고, 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다.

...(중략)...

전라북도지사가 도지사 임명 출연기관장 등에 대한 도의회의 인사검증을 내용으로 하는 ‘전라북도 출연기관 등의 장에 대한 인사검증 조례안’에 대하여 상위 법령에 반하여 자신의 인사권한 행사를 침해한다는 이유를 들어 재의결을 요구하였으나 전라북도의회가 원안대로 재의결한 사안에서, 위 조례안 중 인사검증에 관한 조례 규정에 따른 출연기관 등의 장에 대한 도의회의 인사검증은 상위 법령의 근거 없이 조례로서 도지사의 임명·위촉권을 제약하는 것이므로 허용되지 않고, 자료제출에 관한 조례규정은 법률의 위임 없이 주민의 의무부과에 관한 사항을 조례로 규정한 것이므로 지방자치법 제22조 단서에 위반되어 허용되지 않으며, 이와 같은 것이 허용되지 않는 이상 개인정보 제출에 관한 조례 규정은 개인정보 보호법 제15조 제1항 제3호, 지방자치법 제40조 제1항 및 제41조 제4항의 허용범위를 벗어난다는 이유로, 위 조례안 중 인사검증, 자료제출, 개인정보제출에 관한 조례 규정이 위법하여 조례안에 대한 재의결은 전부의 효력이 부정된다.”

4. 지방의회 인사청문제도 도입 방향 논의

□ 지방의회 인사청문제도의 도입을 둘러싼 주요 쟁점은 인사청문회 대상기관, 인사청문회 주관 위원회, 제출 서류 범위, 공개 범위 등이라 할 수 있음

1) 인사청문회 대상기관

□ 인사청문회 대상기관을 어디까지 포함하는가에 관한 문제가 매우 중요함

□ 현재 지역별로 지방의회에서 운용되고 있는 인사청문회 대상기관은 상이하지만, 공통적

인 대상은 공기업과 공단이며, 광주광역시와 경기도, 강원도, 전라남도의 경우에는 청문 대상기관을 출연기관까지 확대하여 실시하고 있음

○ 청문대상이 되는 출연기관의 경우, 해당 기관의 예산규모가 주요 기준인 것으로 해석할 수 있음(전용옥·김연근, 2018)

□ 이와 함께 지방자치단체의 예산을 지원받는 위탁기관 및 보조단체의 경우에도 인사청문 범위에 두어야 하는지에 대한 논의가 필요하지만, 실제 청문대상에는 포함되지 않는 것으로 나타나고 있음

□ 지방의회 인사청문회는 제도의 도입 취지와 필요성에 대해서는 집행기관과 지방의회 모두 동의하고 있지만, 아직 초기 운용단계라는 점을 고려해보면, 추진주체의 인사청문 진행방법에 대한 논의가 필요한 시점이라 할 수 있음

2) 인사청문회 주관 위원회

□ 어느 위원회에서 인사청문회를 주관할지에 관한 논의가 필요함

□ 국회 인사청문회는 헌법에서 국회의 동의를 얻도록 되어 있는 공직후보자(국무총리, 대법원장, 감사원장, 헌법재판소장, 대법관)에 대해서는 인사청문특별위원회를 구성하여 인사검증을 실시하는 한편 법률에 의거 실시하는 공직후보자(행정각부의 장관(17인), 국가정보원장, 검찰총장, 국세청장, 경찰청장, 방송통신위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 원자력안전위원회 위원장, 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 합동참모의장, 한국은행 총재)에 대해서는 상임위원회가 주관이 되어 실시 중에 있음(박순종·최병대, 2015; 소순창, 2020)

□ 광역자치단체 인사청문회의 경우, 서울특별시, 광주광역시, 강원도, 제주특별자치도를 제외한 광역의회에서는 모두 상임위원회가 주관이 되어 실시하고 있는데, 이는 청문대상기관에 대한 해당 상임위원회의 전문성을 인정하고 있는 것으로 이해할 수 있음

□ 기초자치단체 인사청문회의 경우에는 모두 특별위원회가 주관이 되어 인사청문을 진행하고 있음

3) 제출 서류 범위

□ 인사청문회 제출 서류를 어느 범위까지 해야 하는지에 관한 논의 역시 중요함

□ 「인사청문회법」에 따른 국회 인사청문회 제출서류로는 다음과 같음

○ 국회 인사청문회 제출서류는 선거 출마 후보자의 제출서류 목록과 유사함

1. 직업·학력·경력에 관한 사항,
2. 공직자등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률의 규정에 의한 병역신고사항
3. 공직자윤리법 제10조의 2 제2항의 규정에 의한 재산신고사항
4. 최근 5년간의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항
5. 범죄경력에 관한 사항

□ 이러한 서류 일체를 국가기관이나 지방자치단체 등의 협조로 제출받을 수 있도록 명시하고 있고, 이 밖에 위원회에서는 그 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 공직 후보자의 인사청문과 직접 관련된 자료의 제출을 국가기관·지방자치단체, 기타 기관에 대하여 요구할 수 있도록 하는 규정도 정해놓고 있음(전용옥·김연근, 2018)

□ 광역자치단체 인사청문회 제출서류는 국회와 유사한 것으로 나타나고 있음

표 2-4 | 지방의회 인사청문회 필수 첨부서류 관련 인적범위

구분	제출서류
광주광역시	가. 직업·학력·경력에 관한 사항 나. 「공직자등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」의 규정에 의한 병역신고사항 다. 공직자윤리법 제10조의2 제2항의 규정에 의한 재산신고사항 라. 최근 5년간의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항 마. 범죄경력에 관한 사항 바. 인사청문회 공개동의서 사. 기타 광주광역시의회에서 요청한 관계 서류
대전광역시	1. 인사청문회간담회 공개 동의서 2. 직업·학력·경력에 관한 사항 3. 가족관계등록부 및 주소이력과 병역사항이 기재된 주민등록초본 4. 「공직자윤리법」 제4조에 따른 등록대상 재산에 관한 사항 5. 최근 5년간의 국세·지방세의 납부 및 체납실적에 관한 사항 6. 범죄경력에 관한 사항
강원도	가. 직업·학력·경력에 관한 사항 나. 「공직자등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」의 규정에 의한 병역신고사항 다. 공직자윤리법 제10조의2 제2항의 규정에 의한 재산신고사항 라. 최근 5년간의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항 마. 범죄경력에 관한 사항 바. 인사청문회 공개동의서 사. 직무수행계획서
전라남도	1. 직업·학력·경력에 관한 사항 2. 「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」에 따른 병역신고사항 3. 「공직자윤리법」 제10조의2 제2항의 규정에 따른 재산신고사항 4. 최근 5년간 소득세·재산세·종합토지세의 납부 또는 체납 실적에 관한 사항 5. 범죄경력에 관한 사항

- ☐ 인사청문회 제출서류 목록을 살펴보면, 후보자의 기본적인 인적사항과 함께 도덕성을 검증하는 자료로 구성되어 있음
- ☐ 또한 기관 운영의 비전과 수행능력을 파악하기 위해 직무수행계획서를 제출받고 있다는 점도 바람직하다 할 수 있음

4) 인사청문회 공개 범위

- ☐ 인사청문회 진행과정에 대한 공개를 어디까지 해야 하는지에 관한 문제임
- ☐ 제출서류 목록에는 개인신상에 관한 사항이 포함되어 있는데, 국회 인사청문회 제출서류와 선출직 후보자의 선거관리위원회 제출서류도 이러한 내용이 포함됨
- ☐ 그러나 2017년 전라북도의회 사건의 대법원판결은 이러한 서류의 제출을 놓고 허용범위를 벗어난다고 판시하였음

“개인정보 보호법 제15조 제1항 제3호는 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 개인정보 처리자는 개인정보를 수집할 수 있도록 규정하고 있는데, 위 ‘법령 등’은 적법한 법령 등이어야 함은 당연하다. 그런데 앞서 본 바와 같이, 이 사건 조례안 제8조 제1항, 제3항이 법률의 위임 없이 주민의 의무부과에 관한 사항을 규정한 것이어서 허용될 수 없는 이상, 이러한 규정에 근거하여 인사검증 대상자의 형사처벌, 행정제재 및 도덕성 등에 관한 개인정보자료를 제출하게 하는 이 사건 조례안 제9조 제3호, 제4호(이하 ‘이 사건 개인정보제출 조례규정’이라 한다)는 개인정보 보호법 제15조 제1항 제3호에 위반된다.

.. (중략) ..

상위 법령의 근거 없이 출연기관 등의 장에 대한 피고의 인사검증사항을 정하고 있는 것으로서 허용될 수 없기 때문에, 이러한 인사검증을 위하여 이 사건 개인정보제출 조례규정에서 도지사도 하여금 인사검증 대상자의 형사처벌, 행정제재 및 도덕성 등에 관한 개인정보자료를 제출하도록 하는 것은, 피고의 안전심이나 행정사무 조사 및 감사에 한하여 서류를 제출하도록 규정한 지방자치법 제40조 제1항 및 제41조 제4항의 허용범위를 벗어난다.”

- 이러한 대법원의 판결로 인해 후보자의 개인 문제에 대한 질의가 있을 경우, 공개의 허용범위에 대해 경기도의회는 사생활 정보가 포함된 도덕성 검증은 비공개로 진행하고 있으며, 만약 문제가 있다고 판단이 될 경우, 관련 자료는 폐기토록 인사청문제도를 설계·운영하고 있음
- 서울특별시와 대전광역시, 강원도는 ‘개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우, 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우’에는 비공개로 인사청문회를 진행하도록 하고 있음

제3장 지방의회 인사청문제도 운영 실태 및 설문분석

제1절 지방의회 인사청문제도 도입 현황

1. 일반현황

- 현행 법 체계 하에서는 제주특별자치도를 제외하면, 조례에 근거한 인사청문제도 도입이 불가능한 상황에서 지방자치단체의 장이 임명하는 고위직 및 산하기관장 등에 대한 인사청문제도를 도입하고자 하는 지방의회의 노력이 계속되고 있음
 - 지방자치단체의 장의 자의적인 판단, 정실 및 보은인사 등 인사권의 오남용을 방지하고 전문성과 도덕성을 겸비한 유능한 인재를 임용해야 한다는 이유에서 인사청문제도 도입의 필요성이 강조되고 있음
 - 특히, 산하기관장의 경우 방만 경영과 부적격 인사의 임명으로 지방공기업의 경영적자가 크게 발생하는 등 사회적 물의를 일으키고 있다는 점도(이용우, 2012) 제도 도입의 근거가 되고 있음
- 이에 지방자치단체는 국회의 인사청문회와 유사한 제도를 도입하고자 하는 시도를 계속해서 해왔음
 - 지방자치단체에서는 인사청문제도를 도입하기 위하여 의회 예규나 단체장과 협약을 체결하는 방식으로 인사청문회를 도입하고 있고, 제주특별자치도는 법률과 예규를 복합적으로 운영하고 있으며, 인천광역시의회와 대전광역시의회의 경우 의회 예규로, 서울특별시의회, 광주광역시의회, 경기도의회 등은 협약 체결에 근거하여 청문회를 도입하였음(박순종 · 최병대, 2015: 278).
 - 기초의회의 경우, 서울특별시 관악구의회와 강동구의회, 경기도 의왕시의회가 협약 체결에 근거하여 인사청문회를 도입 · 운영하고 있음

표 3-1 | 지방의회 인사청문제도 도입 현황

(2020.12. 기준)

근거	지역	도입연도
법률(조례)	제주특별자치도	2006
의회 예규	인천광역시	2011
	대전광역시	2014
	제주특별자치도	2014
협약	서울특별시	2015
	부산광역시	2018
	대구광역시	2017
	광주광역시	2015
	울산광역시	2018
	강원도	2015
	경기도	2014
	충청남도	2018
	충청북도	2019
	전라남도	2015
	전라북도	2019
	경상남도	2016
	경상북도	2018
	서울특별시 관악구	2016
	서울특별시 강동구	2019
	경기도 의왕시	2020

2. 법률에 의한 인사청문제도

- ☐ 법률에 근거해 지방의회가 인사청문회를 실시할 수 있는 권한을 보유한 지방자치단체는 제주특별자치도가 유일하며, 이러한 이유는 제주특별자치도가 지니는 특수한 배경에 기초하고 있음
- ☐ 과거 제주도 기초지방자치단체였던 제주시와 서귀포시의 법인격을 국가가 회수하여 광역지방자치단체인 제주특별자치도의 하부조직으로 편입함으로써 도지사의 권한이 확대됨에 따라 지방의회의 견제기능을 종전보다 강화할 필요가 있었기 때문임(김명식, 2017: 131).
- ☐ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에서는 부지사와 별정직 감사위원장에 대한 인사청문회 규정을 명문화하고 있는데(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 제43조), 이 규정에 따라 「제주특별자치도의회 인사청문회 조례」를 제정하여 인사청문특별위원회 구성 및 운영, 인사청문회의의 운영, 임용 예정자에 대한 답변과 의견청취 방식 등 세부사항을 정하였음(전용옥 · 김연근, 2018: 307)

- 도지사로부터 인사청문 요청을 받으면 도의회는 인사청문특별위원회를 구성하여 청문을 실시하게 되는데, 회의 운영상의 세부절차는 인사청문회법을 준용하거나 조례로써 정하도록 하고 있으며, 이때 인사청문회 대상을 별정직 부지사와 감사위원장에 한해 적용한 것은 「헌법」이 정부의 국무총리와 감사원장의 직위를 국회 동의를 거쳐 대통령이 임명하도록 한 절차와 동일한 기준을 적용한 것으로 볼 수 있음(김명식, 2017: 131)
- 제주의 사례처럼 인사 검증을 법률에 근거를 두고 조례를 통해 그 절차와 운영방식을 구체화하고 있는 형태가 본래적 의미의 인사청문회를 실현하는 것이라 할 수 있음(소순창, 2020: 69)
- 제주특별자치도의 인사청문제도는 법적·제도적 측면에서 가장 높은 수준의 안정성을 보이며, 법과 조례를 통해 규율하고 있기 때문에 제도 유지와 계속성 측면에서도 타 유형과는 다른 우월한 구조를 지닌다고 평가할 수 있음(박순종·최병대, 2015: 281).

3. 의회 내규에 의한 인사청문제도

- 법률 또는 조례상의 근거 없이 의회 예규(또는 지침)에 따라 인사청문을 실시하고 있는 유형이 있는데, 상위 법령에 실시 근거가 없기 때문에 대외 구속력을 가진 조례로 정할 수 없으니 부득이 지방의회 내부적으로만 유효한 행정규칙인 훈령 등으로 만드는 것임(소순창, 2020)
- 그러나 공직자를 임명하기 전에 인사청문회를 거쳐야 한다는 중요한 절차를 상위법 근거 없이 의회훈령이나 예규로 정하는 것은 지방의회와 단체장의 권한배분 원칙 및 법체계에 부합하지 않는 위법적 행위가 될 수 있음(김명식, 2017: 138).
 - 다만, 법령에 의해 인사권을 부여받은 단체장이 임명절차와 관련된 훈령이나 예규를 발령하여 지방의원을 포함한 외부위원으로부터 청문에 준하는 면접절차를 거쳐 그 결과를 참고하여 임명권을 행사하겠다고 스스로를 구속시킬 수는 있음(김명식, 2017: 138-139)
- 따라서 의회 예규에 의한 인사청문 유형은 대체로 단체장이 공약사항으로 인사청문회 실시를 내건 후 이행한 경우임(소순창, 2000: 69)
 - 그러나 이는 법령상 근거가 없어 제도의 안정성 측면에서 매우 불안하고, 어느 일방이 약속을 파기한 경우에는 제도 시행이 불가능함(박순종·최병대, 2015: 281)
- 의회 예규에 의한 인사청문제도는 인천, 대전, 제주 등에서 실시하고 있으며, 상위법 위배의 소지가 있기 때문에 ‘인사간담회’, ‘인사청문간담회’라는 명칭으로 운영하고 있으나, 사실상 인사청문회와 유사한 형태로 운영하고 있음(박순종·최병대, 2015: 281)
 - 인천광역시의회는 2011년 고위공무원(정무부시장) 내정자에 대해 인사간담회 형식을

통한 인사청문회를 도입했는데, 이는 민선 5기 송영길 전 시장의 공약사항으로 도입된 것으로 2011년과 2012년 정무부시장 후보자에 대하여 인사간담회를 개최하였으나 법령상에 근거가 없었기 때문에 시장의 요청을 의회가 수용하는 방식으로 진행되었고, 인사간담회 절차나 운영 등 세부사항에 관한 규정은 존재하지 않았음(소순창, 2000: 69-70)

- 두 차례에 걸친 인사간담회 개최 과정에서 업무 혼선과 촉박한 시간 등 운영상의 문제점과 상위법 위반 문제가 제기되었고, 이러한 문제를 해결하기 위해 청문회 방식은 준용하되 ‘인사간담회’라는 명칭을 활용하고 이에 관한 세부사항을 의회 예규(「인천광역시의회 인사간담회 운영지침」)로 제정하여(2013.1.28.) 현재까지 운영해오고 있음(소순창, 2000: 70)
- 대전광역시의회는 2014년에 지방공기업 사장에 대한 인사청문제도를 도입하였음
- ‘인사청문간담회’라는 명칭으로 시행하고 있으며, 상위법 위반 논란으로 인해 조례가 아닌 「대전광역시의회 인사청문간담회 운영규정」이라는 의회 훈령으로 정하고 있으며, 인사청문회를 마치고 보고서를 작성할 때 후보자 관련 공직 적격여부를 기재할 수 있도록 하는 조항을 두었는데, 이는 다른 지역과 구별되는 특징으로 한 걸음 진일보 했다고 평가할 수 있음(박순종·최병대, 2015: 282).
- 제주특별자치도의의회는 정무부지사와 감사위원장에 대해서는 관계법과 조례에 근거하여 인사청문회를 운영하고 있으나, 2014년부터는 의회 예규인 「행정시장 인사청문에 실시에 관한 지침」을 제정해 제주시장과 서귀포시장을 대상으로도 인사청문회를 실시하였으며, 「공기업 및 출자·출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침」을 제정하여 산하기관장까지 그 대상을 확대하였음(박순종·최병대, 2015: 282-283)

표 3-2 | 의회 예규를 근거로 한 인사청문회 운영 지역

지역	근거	대상
인천광역시의회	인천광역시의회 인사간담회 운영지침	정무부시장
대전광역시의회	대전광역시의회 인사청문 간담회 운영규정	4개 산하기관장
제주특별자치도의의회	행정시장 인사청문회 실시에 관한 지침	행정시장
	공기업 및 출자·출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침	5개 산하기관장

*출처: 소순창(2020: 70).

4. 협약에 의한 인사청문제도

- 지방의회와 단체장 간 협약을 통해 인사청문을 실시하는 형태는 주로 단체장이 공약사항으로 제시하고 의회와의 협약을 체결하는 방식으로 이루어짐(소순창, 2020: 70)
- 서울, 경기, 광주 등을 비롯한 대부분의 광역자치단체에서 채택하고 있으며, 기초자치단

체에서는 서울특별시 관악구의회와 강동구의회, 경기도 의왕시의회에서 채택하고 있음

- 협약 체결에 의한 인사청문제도는 상위 법령에 그 근거가 없고, 이를 조례로 규정할 수 없다는 현실적인 제약을 감안하여 선택한 것이라 할 수 있음
- 지방의회와 단체장 간 협약을 통해 최초로 인사청문회가 도입된 곳은 경상남도였는데, 당시 홍준표 지사와 도의회의 협약을 통해 12개 출자·출연기관에 대해 소관 상임위원회별로 인사청문을 실시하도록 하였으나 전국 첫 사례로 주목을 받은 경상남도의 인사 검증은 한 차례 검증 절차만 거치고 보름 만에 중단되었는데, 경상남도의회가 부적격 의사를 제시했음에도 불구하고 홍준표 지사가 임명을 강행했다며 반발하였기 때문임(소순창, 2020: 71)
 - 이에 대해 홍준표 지사는 협약서에 의하면 인사 검증은 도의회 상임위원회 의견청취의 형태로 비공개, 비공식, 비안건, 회의록 미작성 등으로 진행한다는 협약을 깨고 의회가 검증 결과를 기자회견을 통해 밝힌 것은 명백한 협약사항 위반이라는 이의를 제기하면서 양자 간의 합의는 사실상 파기되었고 더 이상 시행되지 못하였음(소순창, 2020: 71)
 - 이후 2018년 「경상남도 출자·출연기관장 인사검증 협약서」를 체결하면서 경상남도의회 인사청문제도가 다시 시작되었음
- 경상남도의회 인사청문제도 사례에서 시사하는 점은 법령상에 근거가 없기 때문에, 제도의 안정성 측면에서 매우 불안할 수밖에 없으며, 한 쪽에서 일방적으로 협약을 파기한 경우에도 공식적인 이의나 제재를 가하는 것이 원천적으로 불가능하다는 점임
- 그럼에도 불구하고 협약을 근거로 한 인사청문제도는 현실적으로 상위법 위배의 문제가 있으며, 법원도 이를 인정하지 않는 상황에서 지방자치단체가 가장 많이 채택하고 있는 유형이라 할 수 있음

표 3-3 | 협약을 근거로 한 인사청문회 운영 지역

지역	근거	대상
서울특별시	서울특별시와 서울특별시의회간 인사청문회 실시 협약	6개 산하기관의 장
부산광역시	부산광역시 산하 공공기관장 인사검증회 도입 업무 협약서	6개 산하기관의 장
대구광역시	대구광역시 지방공기업 및 의료원의 장에 대한 대구광역시의회와 대구광역시 간 인사청문협약서	5개 산하기관의 장
광주광역시	광주광역시 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문 업무협약서	8개 산하기관의 장
울산광역시	울산광역시 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문회 실시 협약서	4개 산하기관의 장
경기도	경기도 공공기관장 인사청문 업무협약서	12개 산하기관의 장
강원도	강원도 산하기관 등의 장에 대한 인사청문회 실시협약	6개 산하기관의 장
충청남도	충청남도의회 기본조례	7개 산하기관의 장
충청북도	충청북도 공기업 및 출자·출연기관장 인사청문 협약서	4개 산하기관의 장
전라남도	도지사와 도의회 간 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문 업무 협약	5개 산하기관의 장
전라북도	전라북도 지방공기업 및 출연기관장에 대한 인사청문 업무 협약	5개 산하기관의 장

경상남도	경상남도 출자·출연기관장 인사검증 협약서	5개 산하기관의 장
경상북도	경상북도 산하기관 등의 장 후보자에 대한 인사청문 실시협약	6개 산하기관의 장
서울특별시 관악구의회	관악구 시설관리공단 인사청문회 실시협약	관악구 시설관리공단 이사장
서울특별시 강동구의회	강동구청과 강동구의회 간 인사청문회 실시를 위한 업무 협약	강동문화재단 대표이사
경기도 의왕시의회	의왕도시공사 사장 임용후보자 인사청문회 실시 협약	의왕도시공사 사장

제2절 인사청문 운영 사례 분석 및 비교

1. 일반현황

1) 운영 현황

- 지방자치단체의 인사청문회는 협약, 의회 예규 등 다양한 근거와 형태로 운영되고 있음
 - 2018년까지 10여개의 광역의회에서만 인사청문제도를 도입하였으나, 2021년 9월 현재 세종특별자치시를 제외한 16개의 광역자치단체가 인사청문제도를 도입·운영하고 있음
 - 2016년 서울특별시 관악구의회에서 인사청문제도가 도입됨으로써 기초의회 차원에서 제도 도입이 처음으로 이루어졌고, 2019년 서울특별시 강동구의회, 2020년 경기도 의왕시의회에서도 협약 체결을 통해 인사청문제도가 도입·운영되면서 다른 기초의회에서도 제도 도입을 촉구하는 목소리가 커지고 있는 상황임
 - 인사청문의 대상은 주로 지방공기업과 산하기관의 장이고, 인천광역시의회의 경우에는 정무부시장, 제주특별자치도의회의 경우에는 행정시장 및 별정직 부지사와 감사위원장을 인사청문 대상으로 하고 있음
- 2021년 8월 기준으로 지방의회의 인사청문회 개최 실적은 다음과 같음

표 3-4 지방의회 인사청문회 개최 실적

(2021.09.01. 기준)

시·도	관련근거	대상	도입	실적
서울특별시	서울특별시의회와 서울특별시 간 인사청문회 실시협약	6개 지방공기업 (공사·공단)	2015.08.17	12회
부산광역시	부산광역시 산하 공공기관장 인사 검증회 도입 업무협약서	6개 지방공기업 (공사·공단)	2018.08.29	8회
대구광역시	대구광역시 지방공기업 및 의료원의 장에 대한 대구광역시의회와 대구광역시간 인사청문협약서	산하 지방공기업(4), 의료원(1)	2017.06.20	8회
인천광역시	인천광역시의회 인사간담회 운영지침(2013.01.28 제정)	정무부시장, 5개 지방공기업 사장·이사장	2011.10.13	14회
광주광역시	광주광역시 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문 업무협약서	8개 산하기관	2015.02.25	23회
대전광역시	대전광역시의회 인사청문 간담회 운영규정	4개 공기업 사장·이사장	2014.09.26	11회
울산광역시	울산광역시 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문회 실시협약	4개 공기업 및 출연기관	2018.12.12	2회
세종특별자치시	없음	-	-	-
경기도	경기도 공공기관장 인사청문 업무협약서	15개 공공기관장	2014.08.29	25회

강원도	강원도 산하기관 등의 장에 대한 인사청문회 실시협약	4개 산하기관	2015.07.07	10회
충청북도	충청북도 공기업 및 출자·출연기관장 인사 청문 협약	4개 기관장	2019.09.17	3회
충청남도	충청남도의회·충청남도 인사청문 협약서	7개 공공기관장	2018.09.14	5회
전라북도	전라북도 지방공기업등의 장에 대한 인사청문 실시협약	5개 기관장	2019.01.16	5회
전라남도	도지사와 도의회 간 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문 협약	5개 공공기관	2015.01.28	10회
경상북도	경상북도 산하기관 등의 장 후보자에 대한 인사검증 실시협약	5개 기관장(지방공기업 2, 출자·출연 3)	2016.12.19	5회
경상남도	경상남도지사와 경상남도도회의장 간 경상남도 출자·출연기관장 인사검증 협약서	6개 출자·출연기관	2018.08.28	8회
제주특별자치도	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 및 제주특별자치도 인사청문회 조례	별정직: 공무원 부지사	2006.07.01	8회
		감사위원회 위원장	2006.07.01	8회
	행정시장 인사청문회 실시에 관한 지침(도의회 예규)	행정시장	2014.09.11	9회
	공기업 및 출자출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침(도의회 예규)	공기업 및 출자·출연 기관장(5개 기관)	2014.10.08	9회
서울특별시 관악구의회	관악구 시설관리공단 인사청문회 실시협약	관악구시설관리공단 이사장	2016.09.05	3회
서울특별시 강동구의회	강동구청과 강동구의회 간 인사청문회 실시를 위한 업무 협약	강동문화재단 대표이사	2019.11.12	1회
경기도 의왕시의회	의왕도시공사 사장 임용후보자 인사청문회 실시 협약	의왕도시공사 사장	2020.12.01	1회

- 광역의회의 경우, 제주특별자치도의회가 인사청문제도 도입 역사가 가장 오래되었고, 인사청문회 근거가 법률에 명시되어 있어 전국에서 가장 높은 34회의 인사청문회 실적을 보이고 있음
 - 다음으로 25회의 인사청문회를 개최한 경기도의회는 협약 형태로 인사청문회를 운영하고 있는 광역의회 중에서 파기된 경상남도의회를 제외하고 가장 먼저 2014년에 협약을 체결하여 인사청문회를 실시해 옴에 따라 개최 실적이 높은 것으로 보임
 - 광주광역시의회는 2015년에 인사청문회가 도입된 이후 인사청문회 대상이 8개 산하 기관 장으로 가장 많아 개최 실적이 높은 것으로 나타났음
- 기초의회의 경우, 서울특별시 관악구의회가 2016년에 처음으로 도입한 이후 3회의 인사청문회 실적을 보이고 있고, 서울특별시 강동구의회와 경기도 의왕시의회가 각각 1회의 인사청문회를 실시하여 임용후보자를 검증하였음

2) 인사청문 주체

- 지방의회는 국회와 같이 인사청문특별위원회와 상임위원회 인사위원회로 운영되고 있으며, 인사청문 대상은 제주특별자치도와 인천광역시를 제외하고 그 검증대상이 산하기관장으로 한정되어 있기 때문에, 원칙적으로 해당 기관의 소관 상임위원회에서 인사청문회를 운영하는 것이 적절하다 할 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 서울특별시, 광주광역시, 강원도, 서울특별시 관악구, 서울특별시 강동구 등 일부 지방의회에서 ‘특별위원회’를 구성하여 인사청문을 실시하고 있는 이유는, 인사청문 주체의 구성원 분포를 통하여 살펴볼 수 있음
 - 실제로 특별위원회를 구성하는 지역은 20명 이내의 위원 중 최대 9명을 소관 상임위원회 소속이 아닌 의원으로 구성하거나(서울), 교섭단체 대표 의원 간 협의에 따라 구성하거나(광주), 상임위원회별로 각 2명씩 추천하여(강원) 위원을 선임하고 있음(윤혜진·박순종, 2018: 198)
 - 이러한 이유는 전문성을 강조하는 소관상임위원회 소속 위원보다, 지방의회 전체의 다양한 관점을 인사청문에 반영하고자 하는 의도가 담겨있을 가능성이 있음
- 인천광역시·대전광역시·경기도·경상북도 등에서는 인사간담특별위원회와 인사검증위원회 등의 용어를 사용하고 있는데, 이는 ‘인사청문’이라는 명칭 사용이 상위법 위배의 소지가 있어 다소 완화된 표현을 쓴 것으로 판단됨(윤혜진·박순종, 2018)
- 지방의회별 인사청문 주체는 다음과 같음

표 3-5 | 지방의회별 인사청문 주체

(2021.09.01. 기준)

구분	특별위원회		소관상임위원회
	법적 근거 혹은 본회의 의결 필요	본회의 의결을 받지 않음	
지방의회	서울, 광주, 강원, 제주 (별정직부지사·감사위원장, 행정시장 임명 전), 서울관악, 서울강동, 경기의왕	경기(1차: 도덕성검증위원회)	대전(인사간담특별위원회) 대구(인사검증위원회) 인천(인사간담특별위원회) 경기(2차: 능력검증) 전남 경북(인사검증위원회) 제주(산하기관장 임명 전)
국회	인사청문특별위원회	-	상임위원회 인사청문위원회

- 위원 수는 적게는 5명부터 20명까지 각 지방의회별로 다소 차이가 있으며, 위원 선임 역시 각 의회별로 다양한 방법에 의해 이루어지고 있음

- 일부 의회에서는 위원선임방법에 관해 특별한 규정을 두고 있지 않는 등 각 의회의 내부 사정을 고려해 자율적으로 선임하고 있는 한편, 법적인 근거를 갖고 있는 국회와 제주특별자치도(별정직부지사, 감사위원장)의 경우를 제외하고, ‘인사청문특별위원회’라는 명칭을 사용하고 있는 의회 중 일부는 본회의의 특별위원회 구성결의안에 대한 의결 없이 운영하고 있음(윤혜진 · 박순종, 2018: 198)

3) 위원회 활동 및 인사청문 기간

- 국회의 위원회 활동기간은 임명동의안 제출일부터 20일 이내이고, 실제 청문회는 3일 이내의 범위에서 실시하도록 규정하고 있는 반면, 지방의회의 위원회 활동기간은 7일에서 20일 이내로 지방의회마다 상이하고 실제 청문기간은 제주도(2일 이내)를 제외하면 6시간으로 가장 짧은 경기도를 포함하여 대부분이 1일 이내, 1차례의 회의로 실시하도록 규정하고 있는 등 대체로 매우 짧음(윤혜진 · 박순종, 2018: 198)
- 철저한 인사검증을 하기 위해서는 국회도 청문기관이 부족하다는 점에서 지방의회는 보다 내실 있고 심도있는 인사청문회를 실시하기 위해 그 기간을 국회처럼 조정하거나, 현행보다 더욱 확대할 필요가 있음

4) 인사청문 절차와 진행방법

(1) 인사청문 제출 · 첨부 서류

- 인사청문 요청 시 제출 또는 첨부해야 하는 서류는 서울특별시와 서울특별시 관악구가 14개로 가장 많으며, 다른 지방의회와 국회는 3개에서 9개 수준임
- 이러한 점은 국회 인사청문제도를 벤치마킹하여 각 지방의회별로 필요한 것으로 판단되는 서류들을 추가적으로 보완한 것이라 할 수 있음
- 일부 지방의회의 경우에는 개인정보제공동의서와 인사청문회 공개동의서 등을 제출하도록 하고 있음
 - 이는 이미 인사청문제도를 법적으로 보장받고 있는 국회와 제주도의회는 두 개 서류에 대한 제출 의무를 두지 않고 있다는 것에서도 유추할 수 있듯이, 법적 근거 없이 시행하고 있는 인사청문제도 운영 과정에서 나타날 수 있는 법적 분쟁을 사전에 예방하기 위한 조치로 이해할 수 있음(윤혜진 · 박순종, 2018: 199)

표 3-6 | 지방의회별 인사청문 제출 서류

(2018.05. 기준)

구분 (제출서류 개수)	서울 (14)	인천 (7)	광주 (8)	대전 (7)	경기 (10)	강원 (12)	전남 (7)	제주 (5)	경북 (9)	대구 (9)	서울 관악 (14)	국회 (6)
개인정보 제공 동의서	○				○	○						
인사청문 공개 동의서	○	○	○	○		○	○		○	○	○	

(2) 질의요지서 제출기한 및 증인 등 출석요구서 송달 등

- ☐ 국회의 경우, 개회 24시간 전까지 질의요지서를 송부하고 서면 질의는 5일전까지 송부 하며 개회 48시간 전까지 답변서를 제출하도록 하고 있으며, 인사청문회에 필요한 증인 등의 출석요구서는 5일 전까지 송달하고, 위원회 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 5일 이내에 필요한 자료 제출을 요구할 수 있음(인사청문회법, 제7조)
- ☐ 지방의회의 경우에는 서울과 제주는 질의요구서 제출기한, 증인 등 출석요구서의 송달, 자료제출 요구 절차 등에 관하여 모두 규정하고 있지만, 다른 지방의회에서는 각 의회 사정에 따라 필요한 것으로 판단되는 사항에 대해서만 절차와 방법 등을 정하고 있는 상황임
- ☐ 그러나 현재 지방의회가 실시하고 있는 인사청문회는 법적 근거가 취약하고, 인사청문을 준비하는 과정에서 단체장과 지방의회 상호 간 갈등이 발생할 경우 폐지될 우려도 존재하기 때문에, 이에 대한 대비 차원으로 질의요지서 제출기한과 증인 등 출석요구서 송달, 그리고 자료제출 요구의 절차와 요건 등에 대해서도 명확히 규정함으로써 논란의 소지를 사전에 제거할 필요가 있음(윤혜진 · 박순종, 2018: 198-199)
- ☐ 지방의회에서 실시하고 있는 인사청문제도를 효율적으로 진행하기 위한 질의요지서 제출기한과 증인 등 출석요구서 송달 등에 관한 사항으로는 다음과 같음

표 3-7 | 지방의회별 질의요지서 제출기한 등

(2018.05. 기준)

질의요구서 제출기한		출석요구서 송달	자료제출 요구	
기한	서면질의		요건	기한
국회, 서울, 대구, 대전, 경기, 강원, 전남, 경북, 제주, 서울관악	국회, 서울, 대전, 전남, 제주	국회, 서울, 인천, 대전, 경기, 경북, 제주, 서울관악	국회, 서울, 인천, 제주	국회, 서울, 인천, 대구, 광주, 경기

(3) 인사청문회 회의 공개, 답변 거부 및 제척·회피 등

- 국회 인사청문회는 공개를 원칙으로 하되, 특별한 경우에 한해 위원회의 의결을 통해 비공개가 가능하며 청문대상자의 보호를 위하여 특정한 사안에 대해서는 답변 등을 거부할 수 있는 근거를 마련하고 있음
- 또한 인사청문회와 관련된 제척과 회피 규정을 두고 있고, 인사청문 과정에서 습득하게 된 정보의 비밀유지, 주의의무 등을 명백하게 규정하여 청문진행과정에서 발생할 수도 있는 갈등 및 논란을 사전에 방지하고 있음
- 지방의회 인사청문회 역시 1차 도덕성 검증은 비공개로 하고 있는 경기도의회를 제외하고는 국회처럼 그 과정을 공개하는 것을 원칙으로 하되, 예외적인 경우에 한해 비공개로 진행할 수 있도록 하고 있음
- 그러나 지방의회의 인사청문회에 있어 공개원칙은 주민의 알 권리를 확보하는 차원에서 매우 중요한 의미를 지니고 있으므로, 가급적으로 모든 인사청문과정을 공개할 필요가 있음
- 한편, 인천, 대전, 제주를 제외하고는 답변 등 거부, 제척과 회피, 비밀유지 및 주의의무에 대한 사항 모두를 다루지는 않고 있어서 향후 인사청문 과정에서 단체장과 지방의회, 또는 지방의회와 청문대상자 사이에 갈등을 야기하거나 추진과정에서 혼란을 초래할 우려가 있음(윤혜진·박순종, 2018: 200)
- 따라서 지방의회 인사청문회는 국회의 운영 사례를 참고하여 답변 거부 및 제척·회피 등에 대한 사항을 보다 명확히 규정함으로써 사전에 논란을 방지할 필요성이 있음
- 지방의회에서 실시하고 있는 인사청문회 회의 공개, 답변 등 거부, 제척과 회피, 비밀유지 및 주의의무 등에 관한 사항은 다음과 같음

표 3-8 | 지방의회별 인사청문회 회의 공개 등

(2018.05. 기준)

인사청문회 공개 여부		답변 등 거부		제척과 회피 의무	비밀유지 및 주의 의무
공개 원칙	비공개 가능	거부 가능	거부 시 사유 소명 필요		
국회, 서울, 대전, 인천, 경기(2차), 강원, 전남, 경북, 제주, 서울관악	국회, 서울, 대전, 인천, 경기(1차), 강원, 전남, 경북, 제주, 서울관악	국회, 서울, 대전, 인천, 제주	국회, 인천, 제주	국회, 대전, 인천, 경북, 제주	국회, 서울, 대전, 인천, 광주, 경기, 전남, 제주

(4) 인사청문 실시 후 절차 및 효력 등

- 국회 인사청문특별위원회에서 실시하는 인사청문회는 결과에 대한 본회의의 의결을 거친 후에 임명이 가능하며, 만약 부결될 시에는 임명이 불가한 반면, 국회 상임위원회에

서 실시하는 인사청문회의 경우 후보자 적격 여부 등을 포함하는 경과보고서를 대통령에게 송부하되, 인사권자 임명권을 기속하지는 않음

- 지방의회 인사청문회의 경우에도 청문결과 또는 경과보고서 등을 단체장에게 송부하되, 임명권자의 인사권을 기속하지 않으며, 대체로 청문기한 내 미처리 시에는 인사청문회와 관계없이 단체장이 후보자를 임명하거나 후속절차를 진행하는 형태로 운영하고 있음(윤혜진·박순종, 2018: 201)
- 단, 단체장에게 지방의회가 송부하게 되는 인사청문 경과보고서와 관련하여 서울, 광주, 대전 등에서는 적격여부 등 종합의견을 기재하도록 하고 있어 다른 의회에서도 이러한 점을 참고하여 경과보고서에 적격여부를 명확하게 기재할 필요가 있음
- 비록, 지방의회의 인사청문 결과가 단체장 인사권을 제약할 수 없다는 한계가 존재한다 하더라도, 지방의회가 인사청문을 실시해 청문 대상자에 대한 공직자로서의 적격여부 등 의사표시를 하는 것은 단체장에게 정치적인 부담을 주면서 동시에 인사권 행사를 간접적으로 제약할 수 있는 수단으로 작용될 수 있음

2. 서울특별시의회

1) 인사청문제도의 근거

- 서울특별시의회는 「서울특별시의회 기본 조례」, 「서울특별시의회와 서울특별시 간 인사청문회 실시 협약」에 근거하여 인사청문제도를 운영하고 있음
- 인사청문회 도입에 관한 법령상의 근거 부족으로 인해 2012년 지방자치단체 중 최초로 「서울특별시의회 기본 조례」 제56조에 근거하여 인사검증제도를 도입하였는데, 이는 산하기관장 임명 후 30일 이내에 경영능력 등에 관한 검증보고서를 작성·제출토록 하는 ‘사후검증’의 형태였음
- 이는 조례에 근거하고 있기 때문에 협약이나 의회 예규 등에 근거한 인사청문회 보다는 법적 안정성이 높은 제도라 평가할 수 있으나, 사후적 검증의 성격을 지니고 있어 인사청문제도가 가지는 고유의 목적을 제대로 달성하지 못하는 한계가 있었음(박순종, 2016: 8)
- 이러한 문제점을 개선하기 위해 서울특별시의회는 사전검증이 가능한 형태의 인사청문제도 도입을 추진하였고, 이에 따라 「인사청문회 도입을 위한 지방자치법 개정 촉구 건의안」(2014.11.28.)과 「서울특별시의회 인사청문회 제도 도입을 위한 서울특별시시장의 행정협약 체결 촉구 건의안」을 의결(2014.12.19.)하여 서울특별시시장에게 송부하는 등 법령 개정과 협약에 의한 청문회 제도 도입을 병행하여 추진하였음(박순종, 2016: 9)
- 서울특별시의회와 서울특별시시장 간의 여러 차례 협상 후에 2015년 8월 17일 「서울특

별시의회와 서울특별시 간 인사청문회 실시 협약」을 체결하였고, 협약서 제7항⁶⁾에 따라 구성된 T/F에서 세부합의문을 도출하였으며, 2017년에는 서울교통공사, 에너지공사 설립 등을 계기로 하여 서울시 산하 지방공기업의 장 임명 인사청문회의 효율적인 운영을 위해 서울특별시의회와 체결한 협약서 등에 대한 개정에 상호협의를 거쳤음

□ 현재 서울특별시의회와 서울특별시 간 협약서와 세부시행 합의문은 다음과 같음

6) “협약의 시행을 위한 기타 세부사항은 시와 시의회에서 공동으로 구성한 별도의 회의기구(TF)에서 정하는 바에 따르기로 한다”.

서울특별시와 서울특별시의회간 인사청문회 실시 협약서

서울특별시(이하 “시”라 한다)와 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)는 시 산하 지방공기업의 장으로서 경영능력과 자질을 갖춘 우수 인재를 영입하기 위해 인사청문회를 실시하기로 합의하고 다음과 같이 협약을 체결한다.

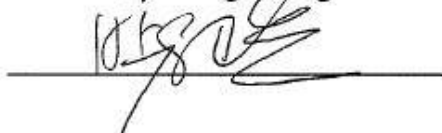
1. 본 협약에 의한 인사청문회 실시 대상은 「지방공기업법」 제49조 및 제76조의 규정에 의하여 설립한(설립예정 포함) 서울특별시 산하 지방공사·지방공단의 장으로 하며, 추후 대상기관을 확대해 나가도록 노력한다.
2. 해당 지방공사·지방공단의 임원추천위원회에서 복수로 추천한 후보자 중 시장이 단수로 선정하여 시의회에 인사청문회 개최를 요청하고, 시의회는 요청서가 접수된 날부터 10일 이내에 후보자에 대한 인사청문회 경과보고서를 시장에게 송부하여야 한다. 이 때 인사청문회는 차수 변경 없이 1일 이내에 마치기로 한다.
3. 시의회는 인사청문회 실시를 위해 별도의 특별위원회를 구성하여 운영한다.
4. 인사청문회는 후보자의 경영능력, 정책수행능력과 관련된 사항에 대하여 질의하고 답변하는 방식으로 진행한다.
5. 인사청문회는 공개를 원칙으로 한다.
6. 본 협약에 따른 인사청문회는 2015년 8월 17일 이후 임명하는 지방공사·지방공단의 장부터 실시하기로 한다.
7. 본 협약의 시행을 위한 기타 세부사항은 시와 시의회에서 공동으로 구성한 별도의 회의기구(TF)에서 정하는 바에 따르기로 한다.

본 협약의 성실한 이행을 약속하기 위하여 2부를 작성하고 서명날인한 후 각 1부씩 보관한다.

2017년 4월 14일

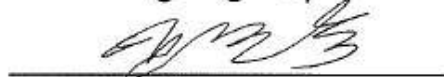
서울특별시 장

박원순



서울특별시의회의장

양준욱



서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문

1. 서울특별시 산하 지방공사·지방공단(이하 “임명후보자”라 한다)에 대한 인사청문 특별위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 위원 선임방법 등에 관한 사항은 「서울특별시의회 기본 조례」를 준용하되, 소관 상임위원회 소속위원을 과반수 포함하며, 관련 전문위원실에서 해당 업무를 지원한다.
 2. 시장은 <별지 1>의 서류를 첨부하여 의장에게 임명후보자에 대한 인사청문을 요청하고, 의장은 이를 본회의에 보고 후 해당 위원회에 즉시 회부한다. 다만 폐회 또는 휴회 중인 때에는 본회의 보고를 생략할 수 있다.
 3. 시의회는 시장의 인사청문 요청서가 접수된 날부터 휴무, 공휴일을 제외한 10일(인사청문회는 차수 변경 없이 1일) 이내에 <별지 2>의 내용이 포함된 임명후보자에 대한 인사청문 경과보고서를 송부하여야 한다.
 4. 의장이 제3호의 기한에 인사청문 결과를 송부하지 못했을 때는 시장은 임명후보자를 임명할 수 있으며, 시의회의 인사청문 결과는 시장의 임명후보자에 대한 임명권한을 기속하지 아니한다.
 5. 인사청문특별위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 인사청문 실시 후 그 결과를 본회의에 보고(폐회 또는 휴회 중인 때에는 의장에게 보고) 하여야 하고, 의장은 이를 시장에게 송부하여야 한다.
 6. 인사청문은 공개를 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 항의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.
 - ① 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우
 - ② 개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우
 - ③ 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우
 - ④ 계속중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우
 - ⑤ 임명후보자·증인·참고인 등이 특별한 이유로 인사청문회를 비공개로 요구하는 경우
 - ⑥ 그 밖의 다른 법령에 의해 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 위원장이 비공개가 필요하다고 인정하는 경우
-

-
7. 위원회는 임명후보자를 출석하게 하여 언론 공개 등에 대한 동의 여부를 확인하고, <별지 3>의 선서를 하게 한 후 10분의 범위에서 임명후보자의 정책 소견을 들은 다음 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 운영한다.
- ① 위원의 질의는 일문일답의 방식으로 한다. 다만, 위원회의 의결이 있는 경우 일괄 질의나 서면질의 등 다른 방식을 병행할 수 있다.
 - ② 위원별 본질의시간은 답변시간을 포함하여 15분을, 보충질의는 10분을 초과할 수 없다.
 - ③ 보충질의는 다른 위원의 본질의 종료 후에 실시하고, 보충질의 횟수는 제한하지 않는다. 다만, 보충질의시간이 10분을 초과하게 되면 위원장은 질의시간 초과 안내 후에 다른 위원에게 발언을 허가할 수 있다.
8. 임명후보자에 대한 출석요구는 청문회 개최 3일 전까지, 질의요지서는 48시간 전까지로 하고, 서면질의서는 청문회 개최 3일전까지 송부하며, 24시간 전까지 그 답변서를 제출해야 한다.
9. 위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다.
- ① 위원회가 증인·감정인·참고인의 출석요구를 하고자 하는 경우에는 그 출석요구서가 늦어도 출석요구일 3일전까지 송달되도록 하여야 한다.
 - ② 증인·감정인·참고인의 증언·진술이 공개될 경우 형사소추 또는 공소제기를 당하거나 그 업무상 위탁을 받은 관계로 알게 된 사실로서 타인의 비밀에 관한 것은 증언이나 진술을 거부할 수 있다. 다만, 본인의 승낙이 있거나 중대한 공익상 필요가 있을 때에는 예외로 한다.
10. 위원장은 소모적·정략적 의도의 발언이나 임명후보자의 명예나 사생활을 부당하게 침해하는 발언을 허가하여서는 아니 되며, 필요하다고 인정하는 경우에는 발언중단을 요구하여야 한다.
- ① 위원은 허위사실임을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 위협적 또는 모욕적인 발언을 하여서는 아니 된다.
 - ② 위원 및 사무보조자는 인사청문을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 된다.
 - ③ 임명후보자는 위원의 질문에 대하여 양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 성실하게 답변하여야 한다.
-

-
11. 위원회 위원은 위원장을 거쳐 임명후보자 인사청문과 관련된 자료 제출을 요구할 수 있으며, 시 및 해당 시 산하 지방공기업은 청문회 개최 24시간 전까지 답변자료를 제출해야 한다.
 12. 그밖에 위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차 등에 관하여 이 합의안에서 규정한 사항 이외에는 「서울특별시의회 기본 조례」, 「서울특별시 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」, 「서울특별시의회 회의규칙」 등을 준용 한다.

2017년 4월 14일

인사청문 T/F 위원 (시)

인사청문 T/F 위원 (시민회)

기획조정실장	장혁재 	운영위원장	김선겸 
정무수석	허영희 	더불어민주당 대표의원	김동욱 
행정국장	김인철 	자유한국당 대표의원	강감창 

2) 운영방식

- ☐ 서울특별시의회와 서울특별시 간의 협약에 따라 서울특별시장은 지방공기업 사장 후보자를 단수로 선정해 인사청문회 개최를 의회에 요청해야 함
- ☐ 의회는 인사청문을 실시하기 위한 특별위원회를 구성·운영해야 함
- ☐ 인사청문특별위원장은 인사청문을 실시한 후, 그 결과를 본회의에 보고해야 하며(폐회 또는 휴회 중인 때에는 의장에게 보고), 의장은 이를 시장에게 송부해야 함
 - 다만, 의회의 인사청문 결과는 임명 후보자에 대한 시장의 임명권한을 기속하지 못함
- ☐ 만약 의장이 인사청문을 요청한 날부터 10일 이내에 인사청문 결과를 시장에게 송부하지 못하게 되면, 시장은 임명 후보자를 임명할 수 있음

(1) 인사청문 주체 및 구성 등

- ☐ 본회의 의결을 거쳐 인사청문특별위원회를 구성하여 인사청문회를 실시하고, 위원은 산하 공기업을 소관으로 하는 상임위원회 위원의 과반수를 포함하여 20명 이내로 함
- ☐ 이와 관련된 기타 세부사항은 「지방자치법」과 「서울특별시의회 기본 조례」의 특별위원회에 관한 규정을 준용함
- ☐ 인사청문특별위원회에 대한 업무 지원은 산하 공기업을 소관하는 전문위원실이 담당하고 있음

(2) 인사청문 절차 및 진행방법 등

① 청문 요청 및 제출서류

- ☐ 시장은 의장에게 임명 후보자에 대한 인사청문을 요청하고, 의장은 이를 본회의에 보고한 후, 이를 즉시 해당 인사청문특별위원회에 회부해야 함
- ☐ 다만, 폐회 또는 휴회 중인 때에는 본회의 보고를 생략할 수 있으며, 이 경우에는 의장에게 보고해야 함
- ☐ 시장이 의장에게 제출해야 하는 서류들은 총 14가지로 세부적인 내역은 다음과 같음

제출서류
1. 직업·학력·경력사항
2. 병역신고사항(18세 이상 직계비속 포함)
3. 재산신고사항
4. 최근 5년간 국세·지방세 일체에 대한 납부 및 체납 실적사항
5. 범죄경력사항
6. 주소지 이전 현황 등 확인 가능한 자료(가족관계증명서, 주민등록초본 등)
7. 자기소개서
8. 직무수행계획서
9. 이사회 또는 임원추천위원회 의결서 및 의사록 사본
10. 서울특별시장의 사장(임명후보자) 결정 사유서
11. 개인정보제공동의서
12. 인사청문회 공개 동의서
13. 해당기관 기본 설명 자료
14. 그 밖에 경영능력 및 정책수행능력에 관해 의회에서 요청한 관계 서류

② 출석요구 및 질의·답변서 제출

- ☐ 임명후보자에 대한 출석요구는 청문회 개최 3일 전까지, 질의요지서는 48시간 전까지 제출해야 하고, 서면질의서는 청문회 개최 3일 전까지 송부하며, 24시간 전까지 그 답변서를 제출해야 함(서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문, 7).
- ☐ 인사청문특별위원회는 위원장을 거쳐 서울특별시 및 산하 공기업에 임명후보자 인사청문과 관련된 자료 제출을 요구할 수 있고, 서울특별시 및 산하 공기업은 청문회 개최 24시간 전까지 답변자료를 제출해야 한다(서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문, 11).

③ 청문기간 및 결과보고서 송부

- ☐ 시의회는 시장의 인사청문 요청서가 접수된 날부터 휴무, 공휴일을 제외한 10일(인사청문회는 차수 변경 없이 1일) 이내에 임명후보자에 대한 인사청문 경과보고서를 시장에 송부해야 함(서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문, 3)
- ☐ 인사청문 경과보고서에 기재해야 할 사항은 다음과 같음

인사청문 경과보고서 기재사항
1. 청문개요
2. 청문특위 활동경과
3. 청문 실시 내용
4. 심사결과 요약
5. 첨부자료(임명후보자 이력서, 특별위원회 위원 명단, 인사청문계획서, 자료 미제출 사유, 서면질의 답변서 등)

*출처: 서울특별시의회(2019: 22).

④ 인사청문 진행방식 및 공개

- ☐ 위원회는 임명후보자를 출석하게 하여 언론 공개 등에 대한 동의 여부를 확인하고, 선서를 하게 한 후 10분의 범위에서 임명후보자의 정책 소견을 들은 다음 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 운영함(서울특별시 산하 지방공기기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문, 7)
- ☐ 위원의 질의는 일문일답의 방식으로 함
 - 다만, 위원회의 의결이 있는 경우 일괄질의나 서면질의 등 다른 방식을 병행할 수 있음
- ☐ 위원별 본질의시간은 답변시간을 포함하여 10분을, 보충질의는 10분을 초과할 수 없음.
- ☐ 보충질의는 다른 위원의 본질의 종료 후에 실시하고, 보충질의 횟수는 제한하지 않음
 - 다만, 보충질의시간이 10분을 초과하게 되면 위원장은 질의시간 초과안내 후에 다른 위원에게 발언을 허가할 수 있음
- ☐ 인사청문은 위원회 회의 방식으로 진행하되, 공개를 원칙으로 함
 - 다만, 다음의 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있음

비공개 사유
1. 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우
2. 개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우
3. 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우
4. 계속중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우
5. 임명후보자·증인·참고인 등이 특별한 이유로 인사청문회를 비공개로 요구하는 경우
6. 그 밖의 다른 법령에 의해 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 위원장이 비공개가 필요하다고 인정하는 경우

*출처: 서울특별시·서울특별시의회(2017a: 1).

⑤ 위원회의 증거조사 등

- 인사청문특별위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있음(서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문, 9)
- 위원회가 증인·감정인·참고인의 출석요구를 하고자 하는 경우에는 그 출석요구서가 늦어도 출석요구일 3일 전까지 송달되도록 하여야 함
- 증인·감정인·참고인의 증언·진술이 공개될 경우 형사소추 또는 공소제기를 당하거나 그 업무상 위탁을 받은 관계로 알게 된 사실로서 타인의 비밀에 관한 것은 증언이나 진술을 거부할 수 있음
- 다만, 본인의 승낙이 있거나 중대한 공익상 필요가 있을 때에는 예외로 함

⑥ 인사청문특별위원회 회의 시 발언 등

- 인사청문특별위원장은 소모적·정략적 의도의 발언이나 임명 후보자의 명예나 사생활을 부당하게 침해하는 발언을 허가하여서는 안 되며, 필요하다고 인정하는 경우에는 발언 중단을 요구해야 함(서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문, 10)
- 위원은 허위사실임을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 위협적 또는 모욕적인 발언을 하여서는 안 됨
- 위원 및 사무보조자는 인사청문을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설해서는 안 되며, 임명후보자는 위원의 질문에 대하여 양심에 따라 사실 그대로 성실하게 답변해야 함

⑦ 기타사항

- 인사청문특별위원회 구성·운영과 인사청문회의 절차 등에 관하여 「서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문」에서 규정한 사항 이외에는 「서울특별시의회 기본 조례», 「서울특별시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례», 「서울특별시의회 회의규칙」등을 준용하고 있음

3) 개최 실적

- 서울특별시의회의 인사청문회는 6개 산하기관장을 대상으로 하고 있으며, 2021년 9월 1일 현재까지 총 12회의 인사청문회가 개최되었음

표 3-12 | 서울특별시의회 인사청문회 개최 실적

구분	청문 대상	개최시기*
1	서울시설관리공단 이사장	2016년 3월
2	서울교통공사 사장	2016년 5월
3	서울메트로 사장	2016년 8월
4	서울에너지공사 사장	2016년 11월
5	서울도시철도공사 사장	2016년 12월
6	서울주택도시공사 사장	2017년 12월
7	서울특별시 농수산식품공사 사장	2018년 9월
8	서울시설공단 이사장	2019년 6월
9	서울에너지공사 사장	2020년 3월
10	서울교통공사 사장	2020년 3월
11	서울물재생시설공단 이사장	2020년 11월
12	서울주택도시공사 사장	2021년 7월

*인사청문회 개최 일자 기준.

3. 경기도의회

1) 인사청문제도의 근거

- 경기도의회는 「경기도의회 기본조례」에 따라 의회는 부단체장 등 고위직과 지방공사 등 공공기관장에 대하여 전문성과 도덕성을 겸비한 인재 채용, 후보자 임용의 정당성 부여, 도민의 알 권리 충족 등을 위한 인사청문제도가 정착되도록 적극 노력해야 한다고 규정하고 있음(경기도의회 기본조례, 제10조)
- 조례의 해당 조항은 인사청문제도 도입과 정착을 위한 선언적 의미에 그치고 있으며, 실제로는 2014년 「경기도 연합정치 실현을 위한 정책협의회 합의문」 제16조에 따라 인사청문회 도입근거를 마련하고 「경기도 공공기관장 인사청문 업무협약서」에 따라 실시되고 있음(류춘호, 2018: 43-44)
- 특히, 인사청문 대상기관은 2019년에는 12개로 확대하였고, 2020년에는 15개로 확대하였음

경기도 공공기관장 인사청문 업무 협약서

경기도의회와 경기도는 경기도 공공기관의 장을 임명함에 있어 능력과 자격을 갖춘 우수 인재를 영입하기 위하여 인사청문을 실시하고자 다음과 같이 업무 협약을 체결한다.

제1조 (목적) 본 협약은 임명권자가 인사 청문을 요청한 경기도 공공기관의 장에 대하여 임용 전 도의회 인사 청문 실시를 위한 절차 등을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (운용원칙) 경기도의회와 경기도는 경기도 공공기관의 장에 대한 인사 청문을 1차, 2차로 나누어 시행하되, 도덕성검증을 위한 1차 인사청문은 비안전·비공개 형식으로, 2차 인사청문은 안전상정 및 공개 형식으로 진행한다.

제3조 (인사청문) 경기도의회와 경기도는 다음 각 호의 내용이 효율적으로 추진될 수 있도록 협력한다. 다만, 청문대상은 6개 기관으로 우선 실시하고 추후 확대될 수 있도록 서로 노력한다.

가. 청문대상 : 경기도시공사, 경기신용보증재단, 경기개발연구원, 경기문화재단, 경기 중소기업 종합 지원센터, 경기과학기술진흥원

나. 청문주체 : 경기도의회

※ 도덕성검증을 위하여 검증위원회 구성·운영 가능

다. 청문실시 : 임명권자의 청문요청일 부터 7일 이내에 6시간 (1차 : 2시간, 2차 : 4시간) 내에서 실시하고, 2차 인사청문회에 대해서는 상임위원회 의결 시 1회 연장 실시한다.

라. 진행방법 : 자기소개 및 직무수행계획 설명 후 질의응답

마. 청문결과 송부 : 도의회는 청문 요청일로부터 10일 이내 청문결과를 임명권자에게 송부하며, 미송부시 기관장 임명 가능

바. 제출서류 : 도 공공기관장 인사청문 운영 매뉴얼 참조

제4조 (협약의 변경) 본 협약내용에 변경사유가 발생할 경우 상호 합의에 의하여 변경할 수 있다.

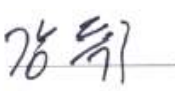
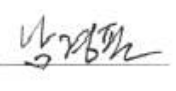
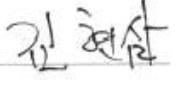
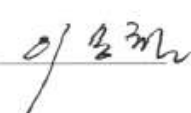
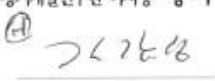
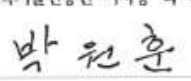
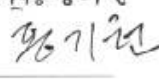
제5조 (자료 요구권) 인사청문 대상자는 협약서 제3조 바목의 서류를 제출하고, 이와 관련 추가 자료요청 시 성실히 제출한다.

제6조 (비밀유지 및 주의의무) 양자는 공개적으로 얻을 수 있는 정보를 제외하고는 이 협약에 의한 청문절차 이행과정에서 알게 된 청문대상자의 정보와 자료는 비밀로 유지하여야 하며, 이를 제3자에게 공개, 배포 또는 유출해서는 아니 된다. 또한 양자는 허위사실임을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 위협적 또는 모욕적인 발언을 하여서는 아니 된다.

제7조 (협약기간) 본 협약은 협약일로부터 그 효력이 발생하며 협약기간 상호간 특별한 의사표시가 없는 한 협약은 지속되는 것으로 한다.

본 협약의 성실한 이행을 위하여 협약서 4부를 작성하고 서명한 후 각 1부씩 보관한다.

2014년 8월 29일

 경기도의회의장 강 득 구	 경기도지사 남 경 필	 새정치민주연합 대표 김 현 삼	 새누리당 대표 이 승 철
			
경기개발연구원 이사장 정 구 현	경기과학기술진흥원 이사장 박 원 훈	경기문화재단 이사장 홍기현	
			

경기도 공공기관장 인사청문 업무 협약서

경기도(이하 '도'라 한다)와 경기도의회(이하 '도의회'라 한다)는 도 공공기관의 장을 임명함에 있어 능력과 자격을 갖춘 우수 인재를 영입하기 위하여 인사청문을 실시하고자 다음과 같이 업무 협약을 체결한다.

제1조(목적) 본 협약은 임명권자가 인사청문을 요청한 도 공공기관의 장에 대하여 임용 전 도의회 인사청문 실시를 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(운용원칙) 도와 도의회는 도 공공기관 임용 후보자의 정책능력 검증을 위한 인사청문을 시행하며 청문 절차는 도와 도의회 교섭단체가 합의 작성한 매뉴얼에 따라 운용한다.

제3조(인사청문) 도와 도의회는 다음 각 호의 내용이 효율적으로 추진될 수 있도록 협력한다. 다만, 기관장 연임 시는 제외하고, 청문 대상은 추후 기관 신설시 상호 협의하여 확대할 수 있도록 노력한다.

1. 청 문 대 상 : 15개 기관

경기연구원, 경기도경제과학진흥원, 경기신용보증재단,
경기도일자리재단, 경기주택도시공사, 경기문화재단,
경기아트센터, 경기관광공사, 경기콘텐츠진흥원,
경기도평생교육진흥원, 경기농식품유통진흥원, 경기복지재단,
경기도시장상권진흥원, 경기교통공사, 경기환경에너지진흥원

2. 청 문 주 체 : 도의회

3. 청 문 실 시 : 임명권자의 청문 요청일로부터 7일 이내에 8시간 범위 내에서 실시

4. 진 행 방 법 : 자기소개 및 직무수행계획 설명 후 질의응답

5. 결 과 송 부 : 도의회는 청문 요청일로부터 10일 이내 청문결과를 임명권자에게 송부하며, 미송부시 기관장 임명 가능

6. 운영 및 제출서류 : [붙임] 인사청문 운영 매뉴얼 참조

제4조(협약의 변경) 본 협약내용에 변경사유가 발생할 경우 상호 합의에 의하여 변경할 수 있다.

제5조(자료 요구권) 인사청문 대상자는 협약서 제3조 제6호의 서류를 제출하고, 이와 관련 추가 자료요청 시 성실히 제출한다.

제6조(비밀유지 및 주의의무) 양자는 공개적으로 얻을 수 있는 정보를 제외하고는 이 협약에 의한 청문절차 이행과정에서 알게 된 청문 대상자의 정보와 자료는 비밀로 유지하여야 하며, 이를 제3자에게 공개, 배포 또는 유출해서는 아니 된다. 또한 양자는 허위사실임을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 위협적 또는 모욕적인 발언을 하여서는 아니 된다.

제7조(협약기간) 본 협약은 협약일로부터 그 효력이 발생하며 협약기관 상호 간 특별한 의사표시가 없는 한 협약은 지속되는 것으로 한다.

본 협약의 성실한 이행을 위하여 협약서 3부를 작성하고 서명한 후 각 1부씩 보관한다.

붙임 : 경기도 공공기관장 인사청문 운영 매뉴얼 1부.

2020년 11월 3일



경기도

도지사 이재명



경기도의회

의장 장현국

더불어민주당

경기도의회 더불어민주당

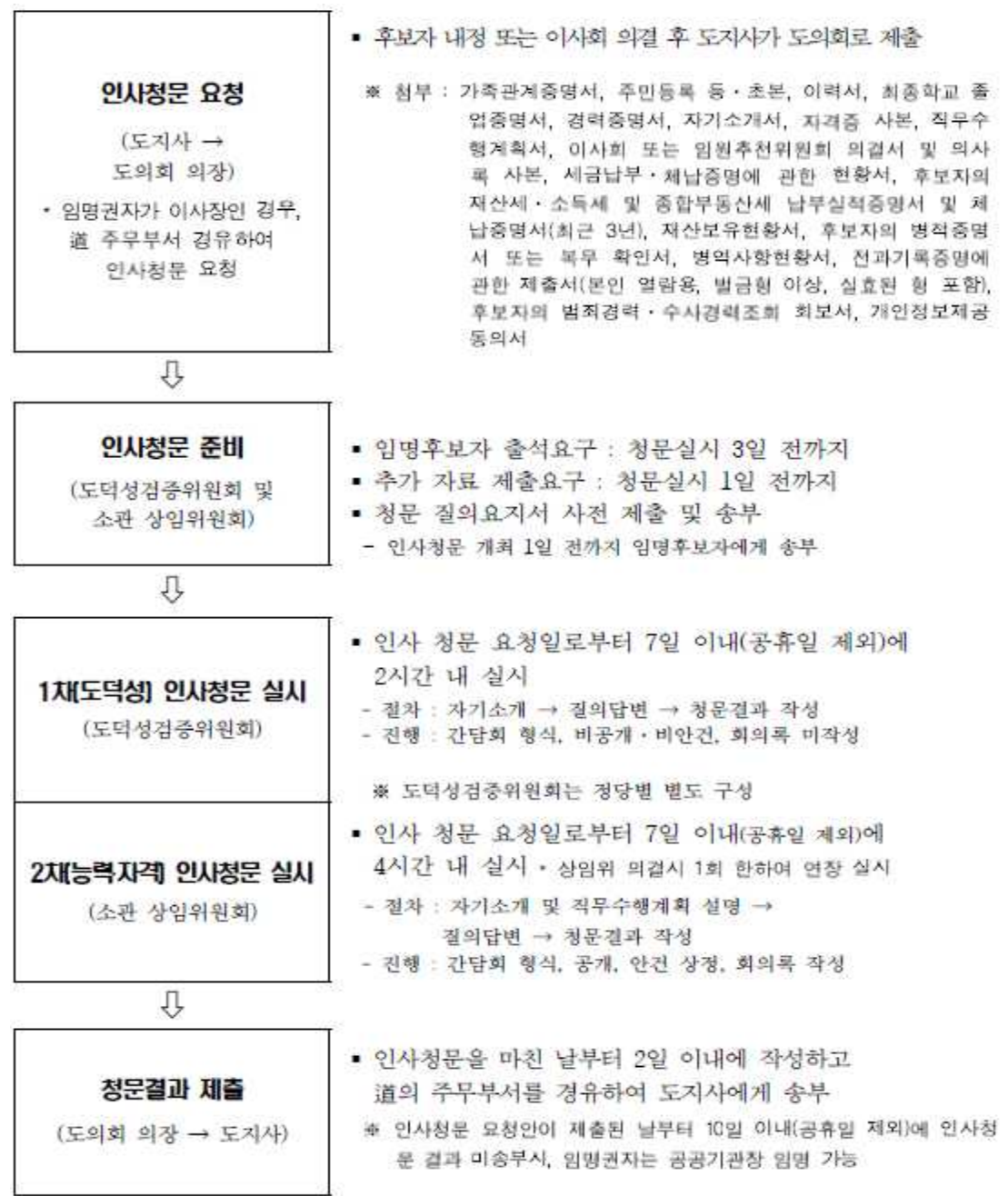
대표의원 박근철

2) 운영방식

- ☐ 인사청문회는 청문 요청일 부터 7일 이내에 실시하고, 청문회 시간은 8시간 이내로 정하고 있음

- 인사청문회 제출서류는 이력서, 자기소개서, 직무수행계획서, 경력 및 학력 사항, 병역 신고 사항, 범죄경력사항 등 총 16개이며, 청문 결과는 청문 요청일로부터 10일 이내에 임명권자에게 송부하고 있음
- 인사청문회의 세부 운영절차는 다음과 같음

| 그림 3-5 | 경기도 공공기관장 인사청문 운영 절차



3) 개최 실적

- 경기도의회와 경기도는 2014년 전국 광역의회 최초로 인사청문 실시 협약을 맺고 6개 산하기관에 대해 인사청문을 실시하였고, 이후 2019년 12개 기관으로 인사청문이 확대되었으며, 2020년 11월 3일 경기도의회와 경기도는 협약식을 통해 15개 기관으로 청문 대상을 확대하였음
- 인사청문 대상기관은 경기도일자리재단, 경기주택도시공사, 경기문화재단, 경기아트센터, 경기관광공사, 경기콘텐츠진흥원, 경기도평생교육진흥원, 경기농식품유통진흥원, 경기복지재단, 경기도시장상권진흥원, 경기교통공사, 경기환경에너지진흥원 등 총 15개 기관임
- 경기도의회는 2021년 8월까지 총 25회의 인사청문회를 개최하였음

표 3-13 | 경기도의회 인사청문회 개최 실적

구분	청문 대상	개최시기*
1	경기도시공사 사장	2014년 9월
2	경기개발연구원 원장	2014년 9월
3	경기문화재단 대표이사	2014년 9월
4	경기중소기업종합지원센터 대표이사	2014년 9월
5	경기중소기업종합지원센터 대표이사	2014년 11월
6	경기과학기술진흥원 원장	2014년 11월
7	경기중소기업종합지원센터 대표이사	2014년 12월
8	경기도일자리재단 대표이사	2016년 6월
9	경기문화재단 대표이사	2016년 9월
10	경기중소기업종합지원센터 대표이사	2016년 12월
11	경기도시공사 사장	2017년 5월
12	경기연구원 원장	2018년 9월
13	경기도일자리재단 대표이사	2018년 10월
14	경기도경제과학진흥원 원장	2018년 11월
15	경기신용보증재단 이사장	2018년 12월
.	.	.
.	.	.
.	.	.
20	경기평생교육진흥원 원장	2020년 11월
21	경기교통공사 사장	2020년 11월
22	경기도경제과학진흥원 원장	2021년 1월
23	경기환경에너지진흥원 원장	2021년 6월
24	경기콘텐츠진흥원 원장	2021년 7월
25	경기도농수산물진흥원 원장	2021년 8월

*인사청문회 개최 일자 기준.

4. 제주특별자치도의회

1) 인사청문제도의 근거

- 지방자치단체에서 인사청문제도에 관한 법적인 근거를 가진 곳은 제주특별자치도의회가 유일하며, 4개의 형태로 운영 중에 있음
- 첫째, 별정직 지방공무원 보하는 부지사에 대한 인사청문회 요청에 따른 인사청문회로, 제주도의회는 도지사가 인사청문회의 실시를 요청한 사람(부지사)에 대하여(인사청문요청안) 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문 특별위원회를 두고 있음(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 제43조 제1항; 제2항)
- 둘째, 임명동의안 대상인 감사위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위하여 인사청문회 특별위원회를 두고 있음(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 제43조 제3항)

표 3-14 | 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

제43조(인사청문회) ① 도지사는 「지방자치법」 제110조제2항 단서에 따라 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대해서는 관계 법령의 규정에도 불구하고 그 임용 전에 도의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 한다.

② 도의회는 제1항에 따라 도지사가 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대하여 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다.

③ 도의회는 제132조제1항에 따라 감사위원회의 위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 인사청문 특별위원회는 도의회의 동의를 필요한 사람에 대한 임명동의안과 도지사로부터 요청된 인사청문요청안(이하 “임명동의안등”이라 한다)이 도의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보고, 그 임명동의안등이 도의회 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 도의회 본회의에 보고될 때까지 존속한다.

⑤ 인사청문 특별위원회는 제2항 및 제3항에 따른 인사청문 또는 심사를 위하여 인사에 관한 청문회(이하 “인사청문회”라 한다)를 연다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문회에 관하여는 「인사청문회법」 제4조제2항, 제5조부터 제9조까지, 제10조제1항·제2항, 제11조, 제12조부터 제15조까지, 제15조의2 및 제16조부터 제18조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “위원회”는 “인사청문 특별위원회”로, “위원장”은 “인사청문 특별위원회의 위원장”으로, “국회”는 “도의회”로, “임명권자(대통령당선인을 포함한다) 또는 지명권자”와 “대통령 또는 대법원장”은 각각 “도지사”로, “의장”은 “도의회 의장”으로, “헌법재판소재판관등”과 “국회법 제65조의2제2항의 규정에 의한 공직후보자”는 각각 “인사청문대상자”로, “국가기관”은 “지방자치단체”로 본다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문 특별위원회의 구성·운영, 인사청문회의 운영, 임용예정자에 대한 답변 및 의견 청취 방식 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 도조례로 정한다.

제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제43조제7항의 규정에 의하여 제주특별자치도의회 인사청문특별위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “인사청문대상자”라 함은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “제주특별법”이라 한다) 제43조제1항에 따라 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)로부터 인사청문이 요청된 사람과 제주특별법 제132조제1항에 따라 제주특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)에 임명동의 요청된 사람을 말한다.
2. “임명동의안등”이라 함은 제주특별법 제43조제1항의 규정에 의한 인사청문 요청안 및 제주특별법 제132조제1항에 따른 임명동의안을 말한다.

제3조(인사청문특별위원회) ① 제주특별법 제43조제2항 및 제3항의 규정에 의한 인사청문특별위원회(이하 “위원회”라 한다)는 임명동의안 등이 의회에 제출된 때에 구성된 것으로 본다.

- ② 위원회의 위원정수는 7인으로 한다.
- ③ 위원회의 위원은 제주특별자치도의회회의장(이하 “도의회 의장”이라 한다)이 상임위원회(의회운영위원회를 제외 한다)별로 1인씩 추천한 6인을 포함하여 선임 및 개선(改選)한다. 이 경우 상임위원회에서는 위원회가 구성된 날부터 2일 이내에 도의회 의장에게 위원을 추천하여야 하며, 이 기간내에 추천이 없는데에는 도의회 의장이 의회운영위원회와 협의하여 위원을 선임 할 수 있다.
- ④ 제3항에 따라 위원을 상임위원회별로 1인씩 추천하거나 도의회 의장 의장이 선임 및 개선할 경우에는 성별을 고려할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 호선하고 본회의에 보고한다.
- ⑥ 위원회는 임명동의안등이 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 본회의에 보고 될 때까지 존속한다.
- ⑦ 위원회의 행정지원 업무는 제주특별자치도 인사업무를 담당하는 부서 소관 상임위원회 전문위원이 수행한다.

제4조(임명동의안등의 심사 또는 인사청문) ① 위원회의 임명동의안등에 대한 심사 또는 인사청문은 제주특별법 제43조제5항의 규정에 의한 인사청문회를 열어, 인사청문대상자를 출석하게 하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 한다.

- ② 위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다.

제5조(임명동의안등의 첨부서류) 도지사가 도의회에 제출하는 임명동의안 등에는 요청사유서와 다음 각호의 사항에 관한 증빙서류를 첨부하여야 한다.

1. 직업·학력·경력에 관한 사항
2. 「공직자등의 병역사항 신고 및 공개에관한 법률」의 규정에 의한 병역신고사항
3. 「공직자윤리법」 제4조의 규정에 의한 등록대상 재산에 관한 신고사항
4. 최근 5년간의 소득세·재산세(토지분 및 건축물분을 포함한다)의 납부 및 체납실적에 관한 사항
5. 범죄경력에 관한 사항

제6조(임명동의안등의 회부등) ① 도의회 의장은 도지사로부터 임명동의안등이 도의회에 제출된 때에는

즉시 본회의에 보고하고 위원회에 회부하며, 그 심사 또는 인사청문이 끝난 후 본회의에 부의하거나 위원장으로 하여금 본회의에 보고하도록 한다. 다만, 폐회 또는 휴회 등으로 본회의에 보고할 수 없을 때에는 이를 생략하고 회부할 수 있다.

② 도의회는 임명동의안등이 제출된 날부터 20일 이내에 그 심사 또는 인사청문을 마쳐야 한다.

③ 부득이한 사유로 제2항의 규정에 의한 기간 이내에 별정직지방공무원으로 보하는 부지사에 대한 인사청문회를 마치지 못하여 의회가 인사청문경과보고서를 송부하지 못한 경우에 도지사는 10일의 범위에서 기간을 정하여 인사청문경과보고서를 송부하여 줄 것을 도의회에 요청 할 수 있다.

④ 제3항에 따른 기간 이내에 인사청문대상자에 대한 인사청문경과보고서를 도의회가 송부하지 아니한 경우에 도지사는 인사청문 요청한 자를 부지사로 임용할 수 있다.

제7조(위원의 질의등) ① 위원회는 인사청문대상자로부터 선서를 받은 후 10분의 범위 내에서 모두(冒頭) 발언을 청취한다.

② 제1항의 규정에 의한 인사청문대상자의 선서는 다음과 같이 한다.“공직후보자인 본인은 양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말할 것을 맹서합니다.”

③ 위원 1인당 질의시간은 위원장이 간사와 협의하여 정한다.

④ 위원회에서의 질의는 1문1답의 방식으로 한다. 다만, 위원회의 의결이 있는 경우 일괄질의 등 다른 방식으로 할 수 있다.

⑤ 위원이 인사청문대상자에 대하여 질의하고자 하는 경우에는 질의요지서를 구체적으로 작성하여 인사청문회 개회 24시간 전까지 위원장에게 제출하여야 한다. 이 경우 위원장은 지체없이 질의요지서를 인사청문대상자에게 송부하여야 한다.

⑥ 위원은 인사청문대상자에게 서면으로 질의할 수 있다. 이 경우 질의서는 위원장에게 제출하고, 위원장은 늦어도 인사청문회 개회 5일 전까지 질의서가 인사청문대상자에게 도달되도록 송부하여야 하며 인사청문대상자는 인사 청문회 개회 48시간 전까지 위원장에게 답변서를 제출하여야 한다.

⑦ 제14조 및 제15조의 규정은 서면답변에 관하여 이를 준용한다.

제8조(증인등의 출석요구) 위원회가 증인·감정인·참고인의 출석요구를 한 때에는 그 출석요구서가 늦어도 출석요구일 5일 전에 송달되도록 하여야 한다.

제9조(위원회의 활동기간등) ① 위원회는 임명동의안등이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 마치되, 인사청문회의 기간은 2일 이내로 한다. 다만, 부득이한 사유로 인사청문대상자에 대한 인사청문회를 그 기간이 내에 마치지 못하여 제6조제3항에 따라 기간이 정하여진 때에는 그 연장된 기간 이내에 인사청문회를 마쳐야 한다.

② 위원회는 임명동의안등에 대한 인사청문회를 마친 날부터 3일 이내에 심사 경과보고서 또는 인사청문경과보고서를 의장에게 제출한다.

③ 위원회가 정당한 이유없이 제1항 및 제2항의 기간내에 불구하고 임명 동의안에 대한 심사를 마치지 아니한 때에는 도의회 의장은 이를 바로 본회의에 부의 할 수 있다.

제10조(경과보고서) ① 위원회가 제9조제2항에 따라 도의회 의장에게 제출하는 보고서에는 심사경과 또는 인사청문경과를 기재하고 관련된 중요 증거서류를 첨부하여야 한다.

② 도의회 의장은 보고서가 제출된 때에는 본회의에서 의제가 되기 전에 인쇄하여 의원에게 배부한다. 다만, 긴급을 요할 때에는 이를 생략할 수 있다.

제11조(위원장의 보고) ① 위원장은 위원회에서 심사 또는 인사청문을 마친 임명동의안등에 대한 위원회의 심사경과 또는 인사청문경과를 본회의에 보고한다.

② 도의회 의장은 별정직지방공무원으로 보하는 부지사에 대한 인사청문 경과가 본회의에 보고되면 지체없이 인사청문경과보고서를 도지사에게 송부 하여야 한다. 다만, 인사청문을 마친 후 폐회 또는 휴회 그 밖의 부득이한 사유로 위원장이 인사청문경과를 본회의에 보고할 수 없을 때에는 위원장은 이를 도의회 의장에게 보고하고 도의회 의장은 인사청문 경과보고서를 도지사에게 송부하여야 한다.

제12조(자료제출요구) ① 위원회는 그 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 인사청문대상자의 심사 및 인사청문과 직접 관련된 자료의 제출을 국가기관·지방자치단체, 그 밖의 기관에 대하여 요구할 수 있다.

② 제1항에 따라 자료의 제출을 요구받은 기관 등은 특별한 사유가 없는 한 적극 협조하여야 한다.

제13조(검증) 위원회는 인사청문대상자의 심사 및 인사청문을 위하여 필요한 경우에는 그 의결로 검증을 행할 수 있다.

제14조(인사청문회의의 공개) 인사청문회의는 공개한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

1. 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우
2. 개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우
3. 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우
4. 계속(繫屬)중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우
5. 그 밖에 다른 법령에 의해 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 위원장이 비공개가 필요하다고 인정하는 경우

제15조(인사청문대상자등의 보호) 위원회에 출석한 인사청문대상자 · 증인 · 참고인 등이 답변을 하거나 증언 등을 함에 있어서 특별한 이유로 인사청문회의의 비공개를 요구할 때에는 위원회의 의결로 인사청문회의를 공개하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 비공개 이유는 비공개회의에서 소명하여야 한다.

제16조(답변등의 거부) ① 인사청문대상자는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제4조제1항 단서의 규정에 해당하는 경우에는 답변 또 자료제출을 거부할 수 있다.

② 인사청문대상자는 「형사소송법」 제148조 또는 제149조의 규정에 해당하는 경우에 답변 또는 자료제출을 거부할 수 있다. 이 경우 그 거부이유는 소명하여야 한다.

제17조(제척과 회피) ① 위원은 인사청문대상자와 직접 이해관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 그 인사청문대상자에 대한 인사청문회의에 참여할 수 없다.

② 위원회는 제척사유가 있다고 인정할 때에는 그 의결로 당해 위원의 인사청문회 참여를 배제하고 다른 위원으로 개선(改選)하여 심사는 인사청문을 하게 하여야 한다.

③ 제1항의 사유가 있는 위원은 그 인사청문대상자에 대한 인사청문회의에 한하여 위원회의 허가를 받아 이를 회피할 수 있다.

제18조(주의의무) ① 위원은 허위사실임을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 위협적

또는 모욕적인 발언을 하여서는 아니된다.

② 위원 및 사무보조자는 임명동의안등의 심사 또는 인사청문을 통하여 알게된 비밀을 정당한 사유없이 누설하여서는 아니된다.

제19조(준용규정) 위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차 등에 관하여는 이 조례에서 규정한 사항을 제외하고는 「제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」, 「제주특별자치도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」, 「제주특별자치도의회 회의규칙」의 규정을 준용한다.

제20조(시행규칙) 이 조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

□ 셋째, 행정시장(제주시장, 서귀포시장)에 대한 인사청문회를 실시할 수 있으며, 행정시장에 대해서는 「행정시장 인사청문회 실시에 관한 지침」(2015. 3. 18)에 따라 인사청문특별위원회를 구성함(류춘호, 2018-47-48)

□ 이 지침에 따라 행정시장인 제주시장과 임명직 인사에 대한 청문도 실시되고 있음

| 표 3-16 | 행정시장 인사청문회 실시에 관한 지침

제1조(목적) 이 지침은 제주특별자치도의회가 행정시장 임용절차 관련 인사청문특별위원회 구성 및 운영 등에 관한 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(행정시장) “행정시장”이라 함은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제17조제1항의 규정에 의해 행정시에 두는 시장으로서 제주시장, 서귀포시장을 말한다.

제3조(인사청문 대상) 행정시장에 대한 인사청문 대상은 법 제18조에 의해 예고하지 않고, 법 제17조제4항의 규정에 의해 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 임명하려는 자에 한한다.

제4조(인사청문특별위원회) ① 인사청문특별위원회(이하 “위원회”라 한다)는 인사청문요청안이 제주특별자치도의회에 제출된 때 구성된 것으로 본다.

② 위원회의 위원정수는 7인으로 한다.

③ 위원회의 위원은 제주특별자치도의회회의장(이하 “의장”이라 한다)이 교섭단체 의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원이 추천한 6인을 포함하여 선임 및 개선한다.

④ 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 호선하고 의장에게 보고한다.

제5조(조례의 준용) 이 지침에 규정되지 않은 사항은 「제주특별자치도의회 인사청문회 조례」에 근거한 제반 절차와 규정을 준용하여 인사청문회를 실시한다.

- 넷째, 공기업 및 출자·출연기관장에 대한 인사청문회로, 산하기관에 대해서는 「공기업 및 출자·출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침」(도의회예규, 2014.10.8.)에 따라 해당 상임위원회에서 실시되고 있음(류춘호, 2018: 48)

표 3-17 | 공기업 및 출자·출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침

제1조(목적) 이 지침은 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 임명하는 공기업 및 출자·출연기관장 등에 대하여 제주특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)가 인사청문을 실시하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(인사청문 대상) 이 규정에 적용되는 인사청문대상자는 공기업 및 출자·출연기관장에 대하여 도지사가 도의회에 청문을 요청한 자를 대상으로 한다.

제3조(인사청문위원회) ① 도지사가 인사청문 요청이 있을 시 제주특별자치도의회의장은 「제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」제4조(상임위원회의 직무와 그 소관)에 따른 해당 상임위원회에 회부하고 해당 상임위원회에서 인사청문회를 실시한다.

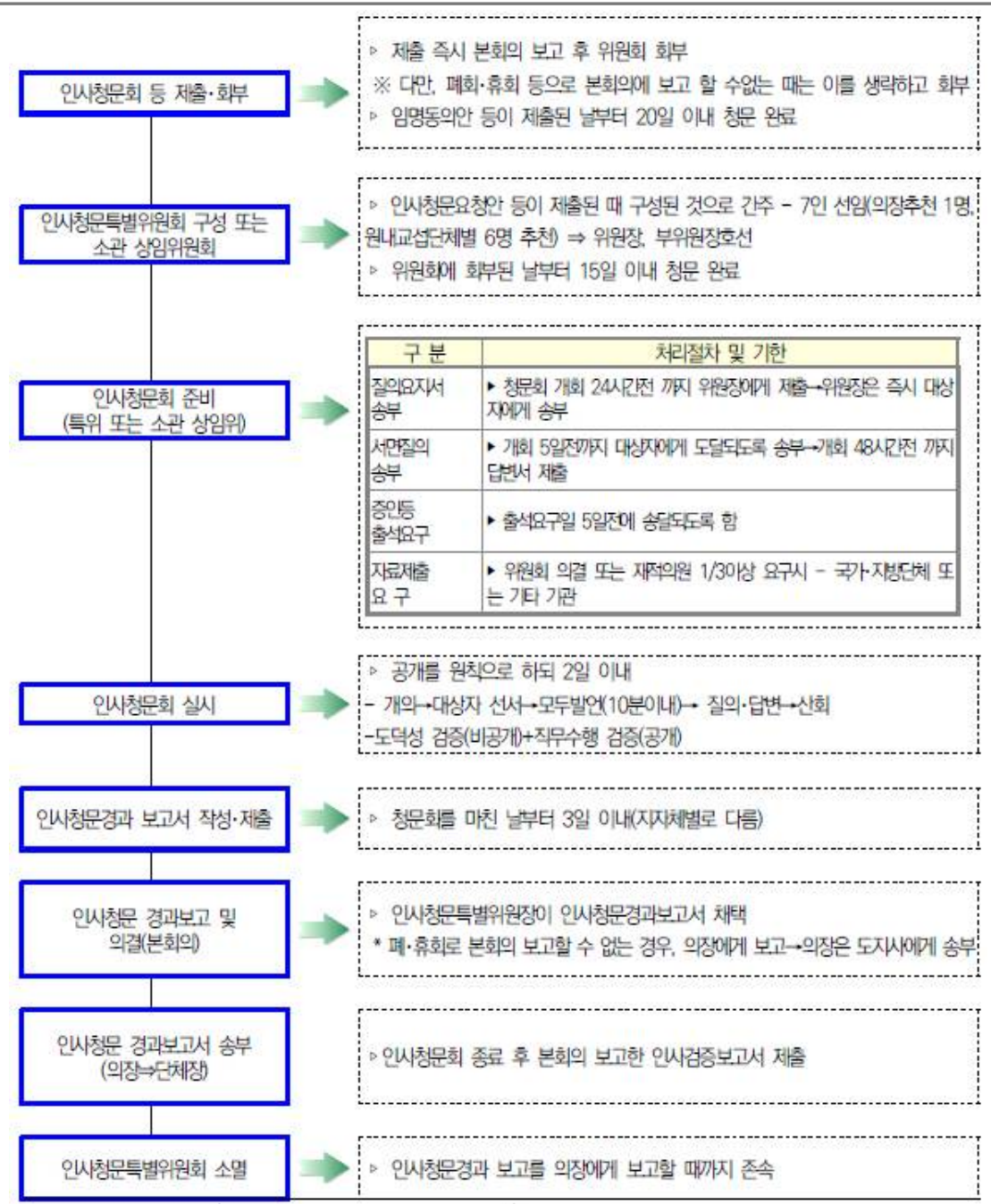
② 제1항에도 불구하고 특별한 사유가 있을 시 특별위원회를 구성하여 인사청문회를 실시할 수 있다.

제4조(준용 규정) 인사청문회 운영 절차 등에 대하여 이 지침에 규정되지 않은 사항은 「제주특별자치도의회 인사청문회 조례」의 규정을 준용한다.

2) 운영방식

- 제주특별자치도의회는 도지사로부터 임명동의안을 제출받은 지 20일 이내에 인사청문을 실시하여 인사청문을 마쳐야 함(제주특별자치도의회 인사청문회 조례, 제6조 제1항)
- 이때 자료제출 요구, 증인 등 출석요구, 서면질의, 질의요지서 송부 등의 인사청문 준비 과정을 거치며, 인사청문회는 공개를 원칙으로 함(제주특별자치도의회 인사청문회 조례, 제14조)
- 인사청문 시 위원회 위원은 교섭단체 의원 수의 비율에 의하여 각 교섭단체 대표의원 이 추천한 6명, 의장 지명 1명 등 7명으로 구성해 의장이 선임하고, 지방공기업 및 출자·출연기관장 인사청문회 위원의 경우 기관의 성격에 맞게 소관 상임위원회에서 인사청문회를 실시해야 함(제주특별자치도의회 인사청문회 조례, 제3조)
- 제주특별자치도의회 인사청문회의 절차와 방법 등은 다음과 같음

| 그림 3-6 | 제주특별자치도의회 인사청문회 절차 및 방법



*류춘호(2018: 49).

3) 개최 실적

- 제주특별자치도의회는 부지사, 별정직 감사위원장, 행정시장, 5개 산하기관장을 대상으로 2021년 8월까지 총 32회의 인사청문회를 개최하였음

표 3-18 | 제주특별자치도의회 인사청문회 개최 실적

구분	청문 대상	개최시기*
1	감사위원장	2006년 7월
2	감사위원장	2006년 7월
3	환경부지사	2006년 9월
4	감사위원장	2008년 10월
5	환경부지사	2009년 7월
6	환경부지사	2010년 7월
7	감사위원장	2011년 5월
8	감사위원장	2011년 10월
9	환경·경제부지사	2012년 7월
10	환경·경제부지사	2014년 7월
11	부지사	2014년 8월
12	감사위원장	2014년 11월
13	제주시장	2014년 12월
14	감사위원장	2015년 1월
15	정무부지사	2015년 12월
16	행정시장	2016년 6월
17	정무부지사	2017년 6월
18	서귀포시장	2017년 7월
19	감사위원장	2017년 12월
20	행정시장	2018년 8월
21	정무부지사	2019년 10월
.	.	.
.	.	.
.	.	.
29	제주시장	2020년 월
30	서귀포시장	2020년 월
31	정무부지사	2020년 월
32	정무부지사	2020년 월

*인사청문회 개최 일자 기준.

5. 관악구의회

1) 인사청문제도의 근거

- 관악구의회는 「서울특별시 관악구의회 회의 규칙」, 「서울특별시 관악구 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」에 근거하여 인사청문제도를 도입·운영하고 있음
- 관악구의회는 관악구청과 2016년 9월 5일 「관악구시설관리공단 이사장 후보자에 대한 인사청문회 실시 협약서」를 체결하고 이에 따라 인사청문회를 실시하고 있음
- 인사청문회는 관악구시설관리공단 이사장이 임명되기 전에 후보자의 경영능력과 자질 등을 사전에 검증하기 위한 목적으로 운영되고 있음

| 그림 3-7 | 관악구의회 인사청문회 실시 협약서

「관악구시설관리공단」 이사장 후보자에 대한 인사청문회 실시 협약서

관악구와 관악구의회는 「관악구시설관리공단」 이사장 후보자에 대한
인사청문회를 다음과 같이 실시하기로 협약한다.

2016년 9월 5일



관악구청장
유 종 필



관악구의회의장
길 용 현

「관악구시설관리공단」 이사장 후보자에 대한 인사청문회 실시 협약서

관악구와 관악구의회는 「관악구시설관리공단」 이사장이 임명되기 전에 후보자의 경영능력과 자질 등을 사전에 검증하기 위한 인사청문회를 실시하기로 상호 합의하고 다음과 같이 협약을 체결한다.

1. 협약에 의한 인사청문회 실시 대상은 관악구시설관리공단 이사장으로 한다.
 2. 구청장은 <별지 1>의 서류를 첨부하여 의장에게 임명후보자에 대한 인사청문을 요청하고, 의장은 이를 본회의에 보고 후 해당 위원회에 즉시 회부한다. 다만 폐회 또는 휴회 중인 때에는 본회의 보고를 생략할 수 있다.
 3. 구의회는 구청장의 인사청문 요청서가 접수된 날부터 휴무, 공휴일을 제외한 12일내에 <별지 2>의 내용이 포함된 임명후보자에 대한 인사 청문 결과보고서를 송부하여야 한다. 이때 인사청문회는 차수변경 없이 1일 이내에 마치기로 한다.
 4. 의장이 제 3호의 기한에 인사청문 결과를 송부하지 못했을 때는 구청장은 임명후보자를 임명할 수 있으며, 구의회의 인사청문 결과는 구청장의 임명후보자에 대한 임명권한을 기속하지 아니한다.
 5. 위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 인사청문 실시 후 그 결과를 본회의에 보고(폐회 또는 휴회 중인 때에는 의장에게 보고) 하여야 하고, 의장은 이를 구청장에게 송부하여야 한다.
 6. 인사청문은 공개를 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 항의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.
 - ① 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우
 - ② 개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우
 - ③ 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우
 - ④ 진행중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우
 - ⑤ 임명후보자·증인·참고인 등이 특별한 이유로 인사청문회를 비공개로 요구하는 경우
 - ⑥ 그 밖에 다른 법령에 따라 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 위원장이 비공개가 필요하다고 인정되는 경우
 7. 위원회는 임명후보자를 출석하게 하여 언론 공개 등에 대한 동의 여부를 확인하고, <별지 3>의 선서를 하게 한 후 10분의 범위에서 임명후보자의 정책 소견을 들은 다음 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 운영한다.
 - ① 위원의 질의는 일문일답의 방식으로 한다. 다만, 위원회의 의결이 있는 경우 일괄질의나 서면질의 등 다른 방식을 병행할 수 있다.
 - ② 위원별 본질의 시간은 답변시간을 포함하여 15분을, 보충질의는 10분을 초과할 수 없다.
-

-
- ③ 보충질의는 다른 위원의 본질의 종료 후에 실시하고, 보충질의 횟수는 제한하지 않는다. 다만, 보충질의시간이 10분을 초과하게 되면 위원장은 질의시간 초과안내 후에 다른 위원에게 발언을 허가할 수 있다.
8. 위원장은 청문회 개최 3일 전까지 임명후보자에 대한 출석을 요구하고 질의요지서를 송부하여야 한다.
9. 위원은 위원장을 거쳐 청문회 개최 3일전까지 인사청문과 관련하여 서면질의를 할 수 있으며, 구 및 관악구시설관리공단은 청문회 개최 24시간 전까지 답변자료를 제출하여야 한다.
10. 위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다.
- ① 위원회가 증인·감정인·참고인의 출석요구를 하고자 하는 경우에는 그 출석요구서가 늦어도 출석요구일 3일전까지 송달되도록 하여야 한다.
- ② 증인·감정인·참고인의 증언·진술이 공개될 경우 형사소추 또는 공소제기를 당하거나 그 업무상 위탁을 받은 관계로 알게 된 사실로서 타인의 비밀에 관한 것은 증언이나 진술을 거부할 수 있다. 다만, 본인의 승낙이 있거나 중대한 공익상 필요가 있을 때에는 예외로 한다.
11. 위원은 허위사실을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 소모적·정략적 의도의 발언, 임명후보자의 명예나 사생활을 부당하게 침해하는 발언을 하여서는 아니되며, 위원장은 이러한 발언에 대하여는 발언중단을 요구하여야 한다.
12. 위원 및 사무보조자는 인사청문을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 된다.
13. 그밖에 위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차 등에 관하여 이 협의서에서 규정한 사항 이외에는 「관악구 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」, 「관악구의회 회의규칙」을 준용 한다.
14. 본 협약에 따른 인사청문회는 협약일 이후 임명하는 「관악구시설관리공단」 이사장부터 실시하기로 한다

본 협약의 성실한 이행을 약속하기 위하여 2부를 작성하고 서명 날인한 후 각 1부씩 보관한다.

2016년 9월 5일

2) 운영방식

- 인사청문회는 인사청문 요청서가 접수된 날로부터 12일 이내에 임명후보자에 대한 인사 청문 결과보고서를 송부해야 하며, 이 때 인사청문회는 차수변경 없이 1일 이내에 마치도록 하고 있음
- 인사청문회 제출서류는 직업·학력·경력사항, 병역신고사항(18세 이상 직계비속 포함), 재산신고사항, 자기소개서, 직무수행계획서, 이사회 또는 임원추천위원회 의결서 및 의사록 사본, 구청장의 이사장(임명후보자) 결정 사유서 등 총 14개임
- 인사청문회의 세부 운영절차는 다음과 같음

| 그림 3-8 | 관악구의회 인사청문 운영 절차

※ 소관 위원회 지정

- 이사장 임기와 관련 3년마다 인사청문회가 열릴 예정이므로 인사청문에 관심있는 의원들이 참여할 수 있도록 특별위원회를 구성하여 처리

※ 특별위원회 구성

- 인사청문 요청서가 접수된 날로부터 12일 이내에 인사청문 결과보고서를 송부하여야 하므로 특별 위원회는 사전에 구성함
- 특별위원회는 집행부의 '이사장 채용 절차 진행에 따른 인사청문회 준비 협조 공문' 등의 근거로 구성함
- 폐회 중 특별위원회 소집 시 집회공고 절차 생략(특별위원회 구성결의안에 활동기간이 포함되므로 별도의 집회공고 없이 소집 가능)

※ 특별위원회 활동계획서 승인

- 행정사무감사 및 조사에 관한 조례에 따라 활동계획서를 본회의에 제출하여 승인을 얻어야 함
 - 다만, 폐회 또는 휴회 중일 경우 원활한 특위 활동을 위하여 의장에게 보고하는 것으로 본회의 승인을 같음
-

3) 개최 실적

- 관악구의회와 관악구청은 2016년 9월 전국 기초의회 최초로 인사청문회 실시 협약을 체결하고, 2016년 11월 관악구 시설관리공단 이사장에 대한 인사청문을 실시하였음
- 관악구의회는 2021년 8월까지 총 3회의 인사청문회를 개최하였음

| 표 3-19 | 관악구 인사청문회 개최 실적

구분	청문 대상	개최시기*
1	관악구 시설관리공단 이사장	2016년 11월
2	관악구 시설관리공단 이사장	2019년 2월
3	관악구 시설관리공단 이사장	2019년 7월

*인사청문회 개최 일자 기준.

제3절 고양시민 대상 설문조사·분석

1. 설문조사 개요

- ☐ 고양시의회 인사청문제도 개발을 위해 고양시민을 대상으로 설문조사를 실시하였음
- ☐ 설문조사 기간은 2021년 10월 30일부터 11월 19일까지 실시하였으며, 총 500부를 배포하여 265부(53.0%)가 회수되었음
- ☐ 이중 Data Cleaning 분석을 실시하여 불성실한 응답이라고 판단되는 1부를 제외하고 총 264부를 분석에 활용하였음
- ☐ 설문조사 내용은 1) 인사청문제도의 필요성(10문항), 2) 인사청문회에서의 집중적인 검증 범위(6문항), 3) 도덕성과 준법성 검증(12문항), 4) 인사청문회 대상기관(3문항), 5) 인사청문제도 운영 방향(9문항), 6) 지방의회 인사청문제도 기대효과(8문항)에 관한 고양시민들의 인식을 측정하였음
- ☐ 설문문항은 리커트 5점 척도이며, 구성항목은 다음과 같음

1) 인사청문제도의 필요성

| 표 3-20 | 인사청문제도의 필요성에 관한 설문문항

설문내용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 권력분립의 원리를 실현할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
2	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 민주적 정당성을 제고할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
3	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 임명권자(시장)의 인사권 행사를 신중하게 할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
4	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 기관장의 직무 적합성을 검증할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
5	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 기관장의 청렴성을 검증할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
6	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 시민의 알 권리를 보장할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
7	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 청렴 사회를 구현할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
8	국회처럼 지방자치단체도 인사청문회의 실시가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
9	지방자치단체 인사청문제도를 위한 법적 근거(법률, 조례)가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
10	지방자치단체 인사청문제도를 위한 현행 법률(지방자치법, 지방공기업법 등)의 개정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

2) 인사청문회에서 집중적인 검증 범위

표 3-21 | 인사청문회에서 집중적인 검증 범위에 관한 설문문항

설문내용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 도덕성과 준법성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 학력, 자격, 경력 등 전문성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 해당 기관에 대한 이해도(기관 비전 및 미션, 주요 현안사항 등)를 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 정책추진 능력에 대한 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 소통 능력 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
6	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 조직관리 능력을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤

3) 도덕성과 준법성 검증

표 3-22 | 도덕성과 준법성 검증에 관한 설문문항

설문내용		전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	그저 그렇다	중요하다	매우 중요하다
1	병역	①	②	③	④	⑤
2	세금 탈루	①	②	③	④	⑤
3	부동산 투기	①	②	③	④	⑤
4	위장 전입	①	②	③	④	⑤
5	논문 표절	①	②	③	④	⑤
6	금전적 부당 이득	①	②	③	④	⑤
7	권한 남용	①	②	③	④	⑤
8	거짓말	①	②	③	④	⑤
9	음주운전	①	②	③	④	⑤
10	성희롱, 성폭력 등 성비위	①	②	③	④	⑤
11	과거 소속기관 등에서의 징계 사실	①	②	③	④	⑤
12	각종 범죄 사실	①	②	③	④	⑤

4) 인사청문회 대상기관

표 3-23 | 인사청문회 대상기관에 관한 설문문항

설문내용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	지방공기업 및 공단	①	②	③	④	⑤
2	출연기관 등 산하기관	①	②	③	④	⑤
3	지방자치단체의 예산을 지원받는 위탁기관 및 보조단체 등	①	②	③	④	⑤

5) 인사청문제도 운영 방향

표 3-24 | 인사청문제도 운영 방향에 관한 설문문항

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	임명권자(시장)는 인사청문회 결과를 존중하고 이에 따라야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	인사청문회 과정은 원칙적으로 공개되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우에는 인사청문회 과정을 비공개로 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 도덕성과 준법성 검증은 공개로 진행되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 전문성과 정책수행능력 검증은 공개로 진행되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
6	인사청문회과정에 시민참여가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
7	인사청문 회의에 시민이 직접 참여하여 질의·답변하는 과정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
8	인사청문 회의에 '예)시민검증 배심원제'를 도입하는 것이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
9	시민이 직접 검증하는 '예)인사청문 시민검증단'을 별도로 구성·운영하는 것이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

6) 지방의회 인사청문제도 기대효과

표 3-25 | 지방의회 인사청문제도 기대효과에 관한 설문문항

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	지방의회 인사청문회는 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
2	지방의회 인사청문회는 지방공기업의 경영합리화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
3	지방의회 인사청문회는 지방자치단체의 재정건전성 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
4	지방의회 인사청문회는 인사청문 대상자의 정당성을 확보하고, 조직 지도력을 발휘하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
5	지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 필요한 유능한 인재를 임용하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
6	지방의회 인사청문회는 지역주민의 관심 및 참여 유도과 권리 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
7	지방의회 인사청문회는 실질적인 민주주의를 구현하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
8	지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤

2. 설문분석 결과

1) 측정항목에 대한 신뢰도 분석 결과

- Cronbach's α 값을 활용한 측정항목의 신뢰도 분석 결과, ‘인사청문제도의 필요성’ .953, ‘인사청문회에서 집중적인 검증 범위’ .898, ‘도덕성과 준법성 검증’ .932, ‘인사청문회 대상기관’ .882, ‘인사청문제도 운영 방향’ .878, ‘지방의회 인사청문제도 기대효과’ .972로 나타나 각 측정항목 간 내적 일관성(internal consistency)이 존재하고 있음을 확인하였음
- 즉, 세부 측정항목별로 유사한 개념으로 구성되어 있음

표 3-26 | 측정항목에 대한 신뢰도 분석 결과

구분	문항수	α 값
인사청문제도의 필요성	10	.953
인사청문회에서 집중적인 검증 범위	6	.898
도덕성과 준법성 검증	12	.932
인사청문회 대상기관	3	.882
인사청문제도 운영 방향	9	.878
지방의회 인사청문제도 기대효과	8	.972

2) 빈도분석 결과

(1) 인사청문제도의 필요성

- 인사청문제도의 필요성에 대한 응답결과를 살펴보면, “지방자치단체 인사청문제도를 위한 법적 근거(법률, 조례)가 필요하다.”가 평균 3.47로 가장 높았으며, “지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 임명권자(시장)의 인사권 행사를 신중하게 할 수 있다.” 3.38, “지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 시민의 알 권리를 보장할 수 있다.” 3.34, “지방자치단체 인사청문제도를 위한 현행 법률(지방자치법, 지방공기업법 등)의 개정이 필요하다.” 3.32 등의 순으로 나타났음
- 고양시민들은 인사청문제도는 임명권자인 시장의 인사권 행사를 신중하게 할 수 있기 때문에 이를 위한 법률, 조례가 필요하며, 현행 법률의 개정이 필요하다는 것에 대해 긍정적으로 인식하고 있음

표 3-27 | 인사청문제도의 필요성에 대한 항목별 응답

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다	평균
1	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 권력분립의 원리를 실현할 수 있다.	16 (6.1)	50 (18.9)	93 (35.2)	85 (32.2)	20 (7.6)	3.16
2	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 민주적 정당성을 제고할 수 있다.	14 (5.3)	53 (20.1)	88 (33.3)	88 (33.3)	21 (8.0)	3.18
3	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 임명권자(시장)의 인사권 행사를 신중하게 할 수 있다.	16 (6.1)	25 (9.5)	96 (36.4)	96 (36.4)	31 (11.7)	3.38
4	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 기관장의 직무 적합성을 검증할 수 있다.	19 (7.2)	46 (17.4)	98 (37.1)	78 (29.5)	23 (8.7)	3.15
5	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 기관장의 청렴성을 검증할 수 있다.	19 (7.2)	37 (14.0)	101 (38.3)	83 (31.4)	24 (9.1)	3.21
6	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 시민의 알 권리를 보장할 수 있다.	12 (4.5)	33 (12.5)	96 (36.4)	97 (36.7)	26 (9.8)	3.34
7	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 청렴 사회를 구현할 수 있다.	21 (8.0)	43 (16.3)	102 (38.6)	74 (28.0)	24 (9.1)	3.14
8	국회처럼 지방자치단체도 인사청문회의 실시가 필요하다.	31 (11.7)	50 (18.9)	86 (32.6)	65 (24.6)	32 (12.1)	3.06
9	지방자치단체 인사청문제도를 위한 법적 근거(법률, 조례)가 필요하다.	18 (6.8)	34 (12.9)	71 (26.9)	86 (32.6)	55 (20.8)	3.47
10	지방자치단체 인사청문제도를 위한 현행 법률(지방자치법, 지방공기업법 등)의 개정이 필요하다.	18 (6.8)	38 (14.4)	86 (32.6)	84 (31.8)	38 (14.4)	3.32
합계							3.24

(2) 인사청문회에서의 집중적인 검증 범위

- 인사청문회에서의 집중적인 검증 범위에 대한 응답결과를 살펴보면, “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 해당 기관에 대한 이해도(기관 비전 및 미션, 주요 현안사항 등)를 중심으로 검증해야 한다.”가 평균 3.96로 가장 높았으며, “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 도덕성과 준법성을 중심으로 검증해야 한다.” 3.95, “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 정책추진 능력에 대한 적합성을 중심으로 검증해야 한다.” 3.94, “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 소통 능력 적합성을 중심으로 검증해야 한다.” 3.83 등의 순으로 나타났음
- 고양시민들은 인사청문회에서 임용 후보자의 해당 기관에 대한 이해도와 정책추진능력 등 경영능력에 대한 관심이 높으며, 도덕성과 준법성 검증의 필요성에 대해서도 매우 긍정적으로 인식하고 있는 것을 확인할 수 있음

표 3-28 | 인사청문회에서 집중적인 검증 범위에 대한 항목별 응답

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다	평균
1	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 도덕성과 준법성을 중심으로 검증해야 한다.	4 (1.5)	12 (4.5)	65 (24.6)	95 (36.0)	88 (33.3)	3.95
2	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 학력, 자격, 경력 등 전문성을 중심으로 검증해야 한다.	6 (2.3)	23 (8.7)	71 (26.9)	108 (40.9)	56 (21.2)	3.70
3	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 해당 기관에 대한 이해도(기관 비전 및 미션, 주요 현안사항 등)를 중심으로 검증해야 한다.	3 (1.1)	9 (3.4)	57 (21.6)	119 (45.1)	76 (28.8)	3.96
4	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 정책추진 능력에 대한 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	3 (1.1)	9 (3.4)	61 (23.1)	118 (44.7)	73 (27.7)	3.94
5	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 소통 능력 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	5 (1.9)	13 (4.9)	70 (26.5)	108 (40.9)	68 (25.8)	3.83
6	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 조직관리 능력을 중심으로 검증해야 한다.	4 (1.5)	14 (5.3)	76 (28.8)	107 (40.5)	63 (23.9)	3.79
합계							3.86

(3) 도덕성과 준법성 검증

- ☐ 도덕성과 준법성 검증에 대한 응답결과를 살펴보면, “성희롱, 성폭력 등 성비위”가 평균 4.64로 가장 높았으며, “각종 범죄 사실” 4.57, “금전적 부당 이득” 4.54, “권한 남용” 4.50, “음주운전” 4.44, “세금 탈루” 4.43 등의 순으로 나타났고, 모든 항목에 대해 매우 필요하다는 응답을 보이고 있음
- ☐ 고양시민들은 임용 후보자에 대한 높은 수준의 도덕성과 준법성을 요구하고 있는 것을 알 수 있음

표 3-29 | 도덕성과 준법성 검증에 대한 항목별 응답

설 문 내 용		전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	그저 그렇다	중요하다	매우 중요하다	평균
1	병역	5 (1.9)	16 (6.1)	67 (25.4)	101 (38.3)	75 (28.4)	3.85
2	세금 탈루	2 (0.8)	2 (0.8)	18 (6.8)	99 (37.5)	143 (54.2)	4.43
3	부동산 투기	3 (1.1)	7 (2.7)	37 (14.0)	85 (32.2)	132 (50.0)	4.27
4	위장 전입	7 (2.7)	13 (4.9)	80 (30.3)	80 (30.3)	84 (31.8)	3.83
5	논문 표절	3 (1.1)	6 (2.3)	55 (20.8)	96 (36.4)	104 (39.4)	4.10
6	금전적 부당 이득	2 (0.8)	2 (0.8)	17 (6.4)	72 (27.3)	171 (64.8)	4.54
7	권한 남용	2 (0.8)	2 (0.8)	19 (7.2)	79 (29.9)	162 (61.4)	4.50
8	거짓말	2 (0.8)	5 (1.9)	35 (13.3)	97 (36.7)	125 (47.3)	4.28
9	음주운전	2 (0.8)	2 (0.8)	29 (11.0)	74 (28.0)	157 (59.5)	4.44

10	성희롱, 성폭력 등 성비위	2 (0.8)	1 (0.4)	14 (5.3)	54 (20.5)	193 (731.)	4.64
11	과거 소속기관 등에서의 징계 사실	3 (1.1)	12 (4.5)	47 (17.8)	98 (37.1)	104 (39.4)	4.09
12	각종 범죄 사실	2 (0.8)	2 (0.8)	15 (5.7)	67 (25.4)	178 (67.4)	4.57
합계							4.29

(4) 인사청문회 대상기관

- 인사청문회 대상기관에 대한 응답결과를 살펴보면, “지방공기업 및 공단”이 평균 3.90으로 가장 높았으며, “출연기관 등 산하기관” 3.79, “지방자치단체의 예산을 지원받는 위탁기관 및 보조단체 등” 3.53의 순으로 나타났고, 제시된 모든 기관에 대한 인사청문회가 필요하다는 응답을 보이고 있음

표 3-30 | 인사청문회 대상기관에 대한 항목별 응답

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다	평균
1	지방공기업 및 공단	8 (3.0)	12 (4.5)	62 (23.5)	98 (37.1)	84 (31.8)	3.90
2	출연기관 등 산하기관	8 (3.0)	14 (5.3)	73 (27.7)	97 (36.7)	72 (27.3)	3.79
3	지방자치단체의 예산을 지원받는 위탁기관 및 보조단체 등	19 (7.2)	29 (11.0)	73 (27.7)	79 (29.9)	64 (24.2)	3.53

(5) 인사청문제도 운영 방향

- 인사청문제도 운영 방향에 대한 응답결과를 살펴보면, “인사청문회 과정은 원칙적으로 공개되어야 한다.”가 평균 4.19로 가장 높았으며, “임명권자(시장)는 인사청문회 결과를 존중하고 이에 따라야 한다.” 3.70, “사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 전문성과 정책수행능력 검증은 공개로 진행되어야 한다.” 3.68 등의 순으로 나타났고, 모든 항목에 대해 매우 필요하다는 응답을 보이고 있음
- 고양시민들은 인사청문회 과정에 대한 국민의 알권리가 보장되어야 함을 강조하고 있으며, 인사청문회 결과는 임용 후보자에 대한 지방의회와 시민들의 정당성을 부여하는 것이므로, 임명권자인 시장이 그 결과에 대해 존중하고 따라야 한다는 것을 요구하고 있음

표 3-31 | 인사청문제도 운영 방향에 대한 항목별 응답

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다	평균
1	임명권자(시장)는 인사청문회 결과를 존중하고 이에 따라야 한다.	8 (3.0)	19 (7.2)	76 (28.8)	100 (37.9)	61 (23.1)	3.70
2	인사청문회 과정은 원칙적으로 공개되어야 한다.	8 (3.0)	4 (1.5)	39 (14.8)	91 (34.5)	122 (46.2)	4.19
3	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우에는 인사청문회 과정을 비공개로 해야 한다.	13 (4.9)	26 (9.8)	62 (23.5)	100 (37.9)	63 (23.9)	3.65
4	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 도덕성과 준법성 검증은 공개로 진행되어야 한다.	17 (6.4)	22 (8.3)	80 (30.3)	84 (31.8)	61 (23.1)	3.56
5	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 전문성과 정책수행능력 검증은 공개로 진행되어야 한다.	12 (4.5)	20 (7.6)	70 (26.5)	98 (37.1)	64 (24.2)	3.68
6	인사청문회과정에 시민참여가 필요하다.	18 (6.8)	37 (14.0)	97 (36.7)	72 (27.3)	40 (15.2)	3.29
7	인사청문 회의에 시민이 직접 참여하여 질의·답변하는 과정이 필요하다.	22 (8.3)	45 (17.0)	97 (36.7)	62 (23.5)	38 (14.4)	3.18
8	인사청문 회의에 '예)시민검증 배심원제'를 도입하는 것이 필요하다.	22 (8.3)	48 (18.2)	104 (39.4)	58 (22.0)	32 (12.1)	3.11
9	시민이 직접 검증하는 '예)인사청문 시민검증단'을 별도로 구성·운영하는 것이 필요하다.	28 (10.6)	46 (17.4)	105 (39.8)	50 (18.9)	35 (13.3)	3.06
합계							3.49

(6) 지방의회 인사청문제도 기대효과

- ☐ 지방의회 인사청문제도 기대효과에 대한 응답결과를 살펴보면, “지방의회 인사청문회는 인사청문 대상자의 정당성을 확보하고, 조직 지도력을 발휘하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.”가 평균 3.40으로 가장 높았으며, “지방의회 인사청문회는 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.”, “지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 필요한 유능한 인재를 임용하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.” 각각 3.35, “지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.” 3.31 등의 순으로 나타났으며, 다양한 측면에 있어 지방의회의 인사청문제도에 많은 기대를 하고 있는 것으로 나타났음
- ☐ 고양시민들은 지방의회 인사청문제도가 도입되면, 인사청문 대상자의 정당성을 확보하고, 지방의회와 단체장 간 견제와 균형, 유능한 인재 임용 등을 통해 지방자치 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있음
- ☐ 즉, 지방의회 인사청문제도는 지역주민의 삶의 질 증진과 지방자치 발전에 있어 매우 필수적인 제도라 할 수 있으므로, 이에 대한 도입이 시급한 것을 알 수 있음

표 3-32 | 지방의회 인사청문제도 기대효과에 대한 항목별 응답

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다	평균
1	지방의회 인사청문회는 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.	14 (5.3)	33 (12.5)	90 (34.1)	99 (37.5)	28 (10.6)	3.35
2	지방의회 인사청문회는 지방공기업의 경영합리화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	16 (6.1)	35 (13.3)	99 (37.5)	86 (32.6)	28 (10.6)	3.28
3	지방의회 인사청문회는 지방자치단체의 재정건전성 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	17 (6.4)	36 (13.6)	95 (36.0)	91 (34.5)	25 (9.5)	3.26
4	지방의회 인사청문회는 인사청문 대상자의 정당성을 확보하고, 조직 지도력을 발휘하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	14 (5.3)	31 (11.7)	87 (33.0)	99 (37.5)	33 (12.5)	3.40
5	지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 필요한 유능한 인재를 임용하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	18 (6.8)	33 (12.5)	81 (30.7)	101 (38.3)	31 (11.7)	3.35
6	지방의회 인사청문회는 지역주민의 관심 및 참여 유도과 권리 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	16 (6.1)	35 (13.3)	97 (36.7)	88 (33.3)	28 (10.6)	3.29
7	지방의회 인사청문회는 실질적인 민주주의를 구현하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	17 (6.4)	37 (14.0)	96 (36.4)	89 (33.7)	25 (9.5)	3.25
8	지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	17 (6.4)	33 (12.5)	95 (36.0)	89 (33.7)	30 (11.4)	3.31
합계							3.31

제4장 고양시의회 인사청문제도 모델 개발

제1절 고양시의회 인사청문제도 모델 제안

1. 법적 근거 마련

- 지방의회 인사청문제도의 가장 큰 문제점은 법률상에 그 근거가 없다는 점임
 - 서울특별시의회, 경기도의회 등은 지방자치단체장과 지방의회 간의 협약 형태로 인사청문제도를 도입·운영하고 있으며, 법률에 근거하여 인사청문회를 실시할 수 있는 권한은 제주특별자치도가 유일한 상황임
- 이를 위한 개선방안으로는 1) 「지방자치법」을 개정하는 방법, 2) 「지방의회법」을 제정하는 방법, 3) 「지방공기업법」을 개정하는 방법, 4) 「지방 출자·출연기관법」을 개정하는 방법 등이 있음
 - 그러나 각 지방자치단체별로 정무직 부지사, 합의회관의 장, 지방공기업 사장, 출자·출연기관장 등 그 대상자의 차이가 있다는 점을 고려해보면, 「지방자치법」 개정이나 「지방의회법」을 제정하는 것이 더 타당하다고 판단됨
- 지방의회와 지방자치단체장 간 견제와 균형을 이루고, 지방자치단체장 등이 자의적으로 할 수 있는 행정권한에 대하여 지방의회가 적극적으로 제어할 수 있도록 인사청문회에 관한 내용을 「지방자치법」 또는 「지방의회법」에 포함시키는 것이 필요함
 - 지방의회의 경우에는 지방자치 관계 법령에 지방의회의 인사청문에 대한 규정이 없어 이를 법령화할 필요성이 있음
 - 인사청문회는 기능차원에서 지방의회의 기능을 발휘하기 위해 반드시 필요한 행위라 할 수 있음
- 따라서 「지방자치법」이나 「지방의회법」을 통해 법적 근거를 마련하고, 지방자치단체 조례로서 인사청문회 대상과 방법, 운영절차 등에 관한 세부적인 사항들을 규정하는 것이 보다 합리적인 방법이라 할 수 있음
- 특히, 고양시의 경우 특례시 지정에 따라, 특례시 인사청문제도 도입·운영을 위한 법률 개정이 필요하며, 이러한 권한 부여에 대한 요구가 강하게 이루어질 필요가 있음
- 고양시민 대상 설문조사 결과에서도, 지방의회 인사청문제도를 위한 법률, 조례가 필요하며, 현행 법률(지방자치법, 지방공기업법 등)에 대한 개정이 필요하다는 인식이 높게

나타나, 지방의회 인사청문제도 도입·운영을 위한 법적 근거를 마련해야 한다는 시민들의 공감대가 형성되어 있다는 사실을 확인할 수 있었음

- 지방의회 인사청문제도 도입을 위한 법적 근거에 대한 조항을 제시하면 다음과 같으며, 「지방자치법」 개정이나, 「지방의회법」 제정을 통해 규정해야 함

표 4-1 | 지방의회 인사청문제도 법적 근거 조항

제00조(인사청문회) ① 지방자치단체의 장은 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단 등의 임용 전에 지방의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 한다. ② 지방의회는 제1항에 따라 지방자치단체의 장이 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대하여 인사청문을 실시하기 위하여 인사에 관한 청문회를 연다. ③ 상임위원회가 구성되기 전(지방의회의원 총선거 후 또는 상임위원장의 임기 만료 후에 상임위원장이 선출되기 전을 말한다)에 제2항에 해당하는 공직후보자에 대한 인사청문이 요청이 있는 경우에는 인사청문특별위원회에서 인사청문을 실시할 수 있다. 이 경우 특별위원회의 설치·구성은 지방의회의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 제의하며, 위원 선임에 관해서는 「인사청문회법」 제3조제3항 및 제4항을 준용한다. ④ 제3항에 따라 실시한 인사청문은 소관 상임위원회의 인사청문회로 본다. ⑤ 상임위원회는 인사청문회를 마친 날부터 3일 이내에 인사청문경과를 본회의에 보고하여야 한다. ⑥ 지방의회의장은 제3항에 따라 인사청문경과가 본회의에 보고되면 지체 없이 이를 지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다. ⑦ 인사청문 대상자는 인사청문이 효율적으로 추진될 수 있도록 자료 제출 등 성실히 협력하여야 한다. ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

2. 고양시의회 인사청문제도 모델

- 서울특별시의회, 경기도의회, 제주특별자치도의회 등 광역의회, 관악구의회 등 기초의회, 국회 인사청문제도, 설문조사 결과를 바탕으로 한 고양시의회 인사청문제도 모델을 제시하면 다음과 같음

1) 인사청문 대상 범위

- 인사청문제도를 도입·운영하고 있는 지방의회들은 공통적으로 산하 지방공사·지방공단의 장을 대상으로 인사청문회를 실시하고 있음

- 또한 경기도의회와 제주특별자치도의회는 출자·출연기관의 장을 인사청문회 대상에 포함하고 있음
- 이에 고양시의회에서도 시 산하 지방공사·지방공단의 장을 대상으로 인사청문회를 실시하는 것이 필요하며, 특례시에 맞게 시 산하 출자·출연기관의 장도 청문대상에 포함하는 것이 필요하다고 판단됨
- 다만, 서울특별시의회와 경기도의회의 인사청문회 실시 협약에 따르면, “청문 대상은 추후 그 대상을 확대할 수 있도록 노력한다”로 명시되어 있다는 점을 주목할 필요가 있음
- 고양시민 대상 설문조사 결과에서도, 지방의회 인사청문회 대상기관으로 ‘지방공기업 및 공단’ 68.9%, ‘출연기관 등 산하기관’ 64.0%로 나타나(조금 그렇다, 매우 그렇다 등 긍정답변), 시 산하 지방공사·지방공단의 장, 시 산하 출자·출연기관의 장에 대한 인사청문회 실시가 필요한 것을 확인할 수 있었음
- 더불어 ‘지방자치단체의 예산을 지원받는 위탁기관 및 보조단체 등’에 대한 응답도 %로 상당히 긍정적으로 나타나 향후 고양시와의 상호 합의를 통해 인사청문 대상을 단계적으로 확대할 필요가 있음

협약에 의한 인사청문회 실시 대상은 다음 각 목과 같다.

- 가. 「지방공기업법」 제49조 및 제76조의 규정에 의하여 설립한(설립예정 포함) 시 산하 지방공사·지방공단의 장
- 나. 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 시 산하 출자·출연기관의 장

2) 인사청문회 실시 기간

- 인사청문회 실시 기간과 관련하여 서울특별시의회와 관악구의회는 차수 변경 없이 1일 이내에 인사청문회를 실시하도록 규정하고 있으며, 제주특별자치도의회는 2일 이내, 국회는 3일 이내로 규정하고 있음
- 또한 인사청문특별위원회 활동 기간과 관련해서는 서울시의회는 시장으로부터 인사청문회 개최 요청서가 접수된 날부터 10일 이내에 경과보고서를 채택하여 활동이 종료되고, 관악구의회는 12일 이내로, 제주특별자치도와 국회는 20일 이내로 인사청문을 마쳐야 한다고 규정하고 있음
- 다만, 고양시의회의 경우 인사청문제도를 처음 도입한다는 점과 인사청문회의 내실화와 함께 충분한 준비 기간이 확보될 필요가 있으며, 이를 통해 인사청문제도 본래의 목적을 효과적으로 달성할 수 있을 것으로 기대됨
- 따라서 인사청문회 실시 기간은 서울특별시의회, 관악구의회 1일 이내, 제주특별자치도

의회 2일 이내 등 지방의회 사례들을 참고하여 그 적정기간으로 2일 이내를 제안하고, 위원회의 합의를 통해 15일 한도 내에서 연장할 수 있도록 하였으며, 인사청문특별위원회 활동 기간은 다른 지방의회의 사례들이 10일~20일 이내로 운영되고 있다는 점을 고려하여 15일 이내가 적정기간인 것으로 판단됨

해당 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 이사회 또는 임원추천위원회에서 복수로 추천한 후보자 중 시장은 임용 후보자를 단수로 선정하여 시의회에 인사청문회 개최를 요청하고, 시의회는 요청서가 접수된 날부터 휴무, 공휴일을 제외한 15일 이내에 후보자에 대한 인사청문회 결과보고서를 시장에게 송부하여야 한다. 이 때 인사청문회는 차수 변경 없이 2일 이내에 마치기로 하되, 필요에 따라서는 위원회의 합의에 의하여 15일 한도 내에서 연장할 수 있다.

3) 인사청문회 수행 주체와 위원 수

- 인사청문회 수행 주체의 경우, 서울특별시의회와 제주특별자치도는 인사청문특별위원회를 구성·운영하고 있으며, 경기도의회는 도덕성검증위원회에서 1차(도덕성) 인사청문을 실시하고, 소관 상임위원회에서 2차(능력·자격) 인사청문을 실시하고 있음
- 또한 관악구의회의 경우에는 인사청문을 실시하기 위한 특별위원회를 구성·운영하고 있음
- 그러나 지방의회 및 의원의 전문성 강화와 지역주민에게 밀착된 의정서비스가 이루어지기 위해서는 다양한 위원회를 구성·운영할 필요가 있음
- 특히, 인사청문특별위원회를 구성·운영함으로써 인사청문제도에 관한 의정활동과 정책적 역량 등 지방의회의 기능과 역할 강화하고, 보다 전문성있고 체계화된 인사청문을 실시해야 함
- 더불어 시 산하 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 장의 임기와 관련하여 주기적으로 인사청문회가 열리기 때문에 인사청문에 대한 전문성과 지방의회 의원들의 관심과 참여도를 높이기 위해 인사청문특별위원회를 구성·운영하는 것이 보다 합리적이라 할 수 있음

고양시 산하 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 장 임명 후보자(이하 “임명 후보자”라 한다)에 대한 인사청문 특별위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 위원 선임방법 등에 관한 사항은 「고양시의회 위원회 조례」를 준용하되, 소관 상임위원회 소속위원을 과반수로 포함하며, 관련 전문위원실에서 해당 업무를 지원한다.

4) 경영능력과 정책수행능력에 대한 검증

- ☐ 지방의회 인사청문제도는 임명 후보자의 경영능력과 정책수행능력에 대한 검증을 실시하고 있으나, 이에 대한 구체적인 사항을 검증하는 것이 필요한 것으로 판단됨
- ☐ 또한 인사청문제도는 업무수행능력이 부족한 자가 고위 공직자로 임용될 가능성을 사전에 차단하는 기능이 있으며, 업무에 대한 전문성과 적합성, 수행능력을 갖춘 검증된 인물을 찾아내 적합한 업무를 선정하고 그 능력에 합당한 자리에 배치하도록 하는 역할을 수행하고 있음
- ☐ 고양시민 대상 설문조사 결과에서도, 인사청문회에서 집중적인 검증 범위로 ‘해당 기관에 대한 이해도(기관 비전 및 미션, 주요 현안사항 등)’ 73.9%, ‘정책추진능력에 대한 적합성’ 72.4%, ‘소통능력에 대한 적합성’ 66.7%, ‘조직관리 능력’ 64.4%, ‘학력·자격·경력 등 전문성’ 62.1% 등 모든 부분에서 긍정적인 것(조금 그렇다, 매우 그렇다 등 긍정답변)으로 나타났음
- ☐ 이처럼 인사청문제도에서 임명 후보자에 대한 경영능력과 정책수행능력 검증은 제도 도입 취지를 실현할 뿐만 아니라, 고위 공직자에 대한 시민의 요구를 제도적으로 반영할 수 있는 것이라 할 수 있음

위원회가 임명 후보자의 경영능력과 정책수행능력을 검증하기 위한 세부기준은 다음 각 목과 같다.

- 가. 직업·학력·자격·경력 등 전문성
- 나. 해당 기관의 비전 및 미션 등에 대한 이해도
- 다. 해당 기관의 주요 현안사항 등에 대한 이해도
- 라. 정책추진능력에 대한 적합성
- 마. 소통능력에 대한 적합성
- 바. 조직관리 능력에 대한 적합성

5) 도덕성·준법성 검증

- ☐ 임용 후보자에 대한 경영능력과 정책수행능력 검증 외에도 도덕성·준법성에 대한 검증이 필요한 것으로 판단됨
- ☐ 우리나라 인사청문제도는 고위공직자로 취임하기 위해서는 높은 윤리성과 도덕성을 구비해야 한다는 사회적 공감대에 의해 도입되었고, 과거 부패 혐의자가 고위공직자로 임용될 가능성을 사전에 차단하며 공직기강 확립에 기여한다는 중요한 기능이 있음
- ☐ 고양시민 대상 설문조사 결과에서도, ‘인사청문회에서 인사청문 대상자의 도덕성과 준법성을 중점을 검증해야 한다’는 응답(조금 그렇다, 매우 그렇다 등 긍정답변)이 69.3%

로 나타나 이에 대한 검증은 필수적으로 이루어져야 한다고 인식하고 있음

- 또한 경기도의회는 명시적으로나마 도덕성 검증을 실시하고 있고, 국회의 경우에는 인사청문회 과정에서 도덕성·준법성 검증이 가장 중요한 쟁점이 되면서 많은 국민들의 관심을 받고 있음
- 특히, 단체장이 임명하는 임용대상의 자격에 대한 비판이 증가하면서 산하기관 장 후보자의 도덕성에 대한 시민들의 관심이 높아지고 있는 상황을 고려하면, 인사청문제도에 도덕성과 준법성에 대한 검증은 시민의 요구를 반영할 수 있을 뿐만 아니라, 제도 도입 취지를 실현할 수 있는 것이라 할 수 있음

위원회가 임명 후보자의 도덕성과 준법성을 검증하기 위한 세부기준은 다음 각 목과 같다.

- 가. 병역
- 나. 세금 탈루
- 다. 부동산 투기
- 라. 위장 전입
- 마. 논문 표절
- 바. 금전적 부당 이득
- 사. 권한 남용
- 아. 거짓말
- 자. 음주운전
- 차. 성희롱·성폭력 등 성비위
- 파. 과거 소속기관 등에서의 징계 사실
- 하. 각종 범죄 사실

6) 인사청문회의 공개 또는 비공개 여부

- 지방의회 인사청문제도는 예외적인 경우를 제외하고는 공개되어야 하는 것이 원칙임
- 국회의 경우에도 원칙적으로는 공개하지만, 예외적인 경우에 한해서는 비공개로 진행하고 있음
- 다만, 경기도의회는 도덕성 검증은 비공개로, 경영능력 검증 등은 공개를 원칙으로 인사청문제도를 운영하고 있음
- 고양시민 대상 설문조사 결과에서도, 80.7%가 ‘인사청문회 과정은 원칙으로 공개되어야 한다’고 응답하였으며(조금 그렇다, 매우 그렇다 등 긍정답변), ‘사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우에는 인사청문회 과정을 비공개로 해야 한다’는 응답은 61.8%, ‘사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 전문성과 정책수행능력

검증은 공개로 진행되어야 한다’, ‘사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 도덕성과 준법성 검증은 공개로 진행되어야 한다’에 대한 응답은 각각 61.3%, 55.9%로 나타나 인사청문회 과정에 대한 관심도가 매우 높은 것을 확인할 수 있었음

- 다만, 국회의원은 「헌법」 제45조에 따라 국회에서 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 않으며(면책특권), 국회의 인사청문은 「인사청문회법」에 따라 실시되지만, 지방의회의원은 면책특권이 없기 때문에 인사청문회를 공개적으로 실시할 때 임명 후보자의 사생활 침해 및 명예훼손, 허위사실 유포 등의 발언에 대해 형사적·민사적 책임을 져야 하므로 세심한 주의가 필요함
- 더불어 인사청문회 공개에 따른 임명 후보자의 개인정보제공동의서와 인사청문회 공개동의서를 반드시 제출받아야 함
- 따라서 인사청문회는 공개를 원칙으로 하되, 국가기밀과 국가 안전보장 사항, 개인 사생활 침해 우려, 진행 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려 명백한 경우 등에 대해서는 비공개로 진행하는 방안이 합리적이라 할 수 있음

인사청문은 공개를 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 항의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

- ① 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우
- ② 개인의 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우
- ③ 진행 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우
- ④ 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우
- ⑤ 임명후보자·증인·참고인 등이 특별한 이유로 인사청문회를 비공개로 요구하는 경우
- ⑥ 그 밖의 다른 법령에 따라 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 위원장이 비공개가 필요하다고 인정되는 경우

7) 인사청문회 결과보고서 상 적격 여부와 그 사유의 명확한 기재

- 서울시의회와 관악구의회 인사청문회 결과보고서에는 1) 청문 개요, 2) 청문특위 활동경과, 3) 청문 실시 내용, 4) 심사 결과 요약, 5) 첨부자료를 기재하도록 하고 있음
- 그러나 인사청문 결과보고서에는 임명 대상자의 적격 또는 부적격 여부만을 기재하고 있을 뿐, 그 구체적인 사유를 기재하도록 하는 사항이 누락되어 있어 고양시의회 인사청문제도에서는 이를 명시할 필요가 있음
- 인사청문회 결과보고서 상 적격 또는 부적격 사유의 명확한 기재는 후보자 검증이 형

식적인 것이 아닌, 보다 철저하게 할 수 있으며, 검증과정에서 확인된 다양한 의견을 결과보고서에서 반영할 수 있어 체계적인 인사청문회를 실시할 수 있을 것으로 기대됨

- 또한 시장의 후보자 임명 행위 등에 대한 정치적인 책임성을 물을 수 있는 근거가 될 수 있기 때문에, 시장은 보다 신중하고 객관적으로 후보자를 임명할 수 있을 것임
- 더불어 부적격 사유가 명확한 경우에는 시장이 만약 임명을 강행할 시, 상당한 정치적 부담을 질 수밖에 없다는 점에서 권력분립 원리와 신중한 인사권 행사 등 인사청문제도의 본래 기능을 달성할 수 있을 것으로 기대됨

시의회는 시장의 인사청문 요청서가 접수된 날부터 휴무, 공휴일을 제외한 15일(인사청문회는 차수 변경 없이 1일) 이내에 <별지 2>의 내용이 포함된 임명 후보자에 대한 인사청문 결과보고서를 송부하여야 한다. 필요에 따라서는 위원회의 합의에 의하여 15일 한도 내에서 연장할 수 있다. 단, 임명 후보자에 대한 적격 또는 부적격 여부를 기재할 때에는 그 사유를 반드시 기재하여야 한다.

<별지 2>

인사청문 결과보고서 기재사항

1. 청문 개요
2. 인사청문특별위원회 활동경과
3. 청문 실시 내용
4. 심사 결과 요약(임명 후보자의 전문성, 정책추진능력, 도덕성·준법성 적격 여부 등)
5. 첨부자료(임명 후보자 이력서, 인사청문특별위원회 위원 명단, 인사청문 계획서, 자료 미제출 사유, 서면질의 답변서 등)

8) 인사청문회 결과에 대한 시장의 임명권한 기속 여부

- 현행 법률상 인사청문회의 법적 근거가 없고, 지방자치단체장과 지방의회는 상대방 권한의 본질적 측면을 침해할 수 없다는 한계가 존재하므로, 인사청문회라는 절차는 허용하고 있으나 시장의 인사권은 제약하지 못하고 있음
- 다만, 고양시민 대상 설문조사 결과에서도, 61%가 ‘임명권자인 시장은 인사청문회 결과를 존중하고 이에 따라야 한다’고 응답하면서 지방의회의 인사청문제도가 공직 후보자의 전문성과 도덕성을 검증하고 의회가 정당성을 부여할 수 있다는 제도 취지에 대해 공감하고 있는 것으로 나타났음
- 그러나 현행 법률과 국회, 제주특별자치도의회, 경기도의회 등의 운영 사례를 고려해보면, 시장의 고유권한인 임명권을 제약하는 것은 법적 문제 등 현실적인 어려움이 있기 때문에, 시장은 시의회의 인사청문 결과보고서에 기재된 사항과 인사청문 결과를 최대한 존중하여야 한다는 내용을 제안하였음

의장이 인사청문 결과보고서 송부 기한에 인사청문 결과를 송부하지 못했을 때는 시장은 임명 후보자를 임명할 수 있으며, 시의회의 인사청문 결과는 시장의 임명 후보자에 대한 임명권한을 기속하지 아니한다. 다만, 시장은 시의회의 인사청문 결과보고서에 기재된 사항과 그 결과를 최대한 존중하여야 한다.

9) 인사청문제도에서의 시민참여

- 현재 우리나라에서 시행되고 있는 인사청문제도에서는 시민참여에 대한 사항이 없음
- 그러나 인사청문제도가 실질적인 민주주의를 구현하고, 지방자치 발전에 기여할 수 있다는 점에서 인사청문과정에 대한 시민참여는 지방자치와 의정활동에 관한 지역주민의 관심과 참여를 유도하고 주민주권 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다 할 수 있음
- 따라서 고양시의회가 선도적으로 인사청문과정에 대한 시민참여를 강화하여 직접민주주의적인 요소를 보다 확대할 필요가 있음
- 다만, 인사청문회에서 국가기밀과 국가 안전보장 사항, 개인 사생활 침해 우려, 진행 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려 등을 고려하면 시민이 인사청문회에 직접 참여하여 질의·답변하는 형태는 현실적으로 어려울 것으로 판단되기 때문에 인사청문 회의에 참여하는 방안이 합리적이라 할 수 있음
- 더불어 별도로 인사청문 시민검증단이 구성·운영될 경우, 임용 후보자의 자질이나 도덕성 등 적합성 여부를 판단하기보다는, 고의로 후보자를 흠집 내거나 인사청문회를 연기시키고 합의를 이루지 못하게 된다면 그만큼 시정공백을 초래하기 때문에 위험성이 높다고 할 수 있음
- 따라서 인사청문특별위원회 회의에 3명 이내의 시민검증 배심원이 참여하여 임명 후보자의 적격 여부 등에 관한 의견을 제시할 수 있도록 하는 내용을 제시하였으며, 인사청문제도 운영과 시민사회의 성숙도에 따라 인사청문 시민검증단 구성·운영 등을 단계적으로 확대하는 것이 필요하다고 판단됨

시와 시의회는 위원회 회의에 3명 이내의 시민검증 배심원이 참여하여 임명 후보자의 적격 여부 등에 관한 의견을 제시할 수 있도록 한다.

제2절 고양시의회 인사청문회 실시 협약문 제안

- 앞에서 검토한 고양시의회 인사청문제도 모델을 토대로 하여 인사청문제도 실시를 위한 협약문과 인사청문 T/F 합의문을 제안하면 다음과 같음

| 표 4-2 | 고양시의회 인사청문회 실시 협약문

고양시와 고양시의회 간 인사청문회 실시 협약문

고양시(이하 “시”라 한다)와 고양시의회(이하 “시의회”)는 시 산하 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 장으로서 전문성과 자질을 갖춘 우수 인재를 영입하고 경영능력과 자질을 검증하기 위한 인사청문회를 실시하기로 상호 합의하고 다음과 같이 협약을 체결한다.

1. 협약에 의한 인사청문회 실시 대상은 다음 각 목과 같다.
 - 가. 「지방공기업법」 제49조 및 제76조의 규정에 의하여 설립한(설립예정 포함) 시 산하 지방공사·지방공단의 장
 - 나. 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 시 산하 출자·출연기관의 장
2. 해당 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 이사회 또는 임원추천위원회에서 복수로 추천한 후보자 중 시장은 임용 후보자를 단수로 선정하여 시의회에 인사청문회 개최를 요청하고, 시의회는 요청서가 접수된 날부터 휴무, 공휴일을 제외한 15일 이내에 후보자에 대한 인사청문회 결과보고서를 시장에게 송부하여야 한다. 이 때 인사청문회는 차수 변경 없이 2일 이내에 마치기로 하되, 필요에 따라서는 위원회의 합의에 의하여 15일 한도 내에서 연장할 수 있다.
3. 시의회는 인사청문회 실시를 위해 별도의 특별위원회를 구성하여 운영한다.
4. 인사청문회는 후보자의 경영능력, 정책수행능력, 도덕성·준법성과 관련된 사항에 대하여 질의하고 답변하는 방식으로 진행한다.
5. 인사청문회는 공개를 원칙으로 한다.
6. 본 협약내용에 변경사유가 발생할 경우 상호 합의에 의하여 변경할 수 있다.
7. 본 협약에 따른 인사청문회는 0000년 00월 00일 이후 임명하는 지방공사·공단 및 출자·출연기관의 장부터 실시하기로 한다.
8. 본 협약의 시행을 위한 기타 세부사항은 시와 시의회에서 공동으로 구성한 별도의 회의기구(TF)에서 정하는 바에 따르기로 한다.

본 협약의 성실한 이행을 약속하기 위하여 2부를 작성하고 서명날인한 후 각 1부씩 보관한다.

고양시 산하 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문

1. 고양시 산하 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 장 임명 후보자(이하 “임명 후보자”라 한다)에 대한 인사청문 특별위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 위원 선임방법 등에 관한 사항은 「고양시의회 위원회 조례」를 준용하되, 소관 상임위원회 소속위원을 과반수로 포함하며, 관련 전문위원실에서 해당 업무를 지원한다.

2. 위원회가 임명 후보자의 경영능력과 정책수행능력을 검증하기 위한 세부기준은 다음 각 목과 같다.

- 가. 직업·학력·자격·경력 등 전문성
- 나. 해당 기관의 비전 및 미션 등에 대한 이해도
- 다. 해당 기관의 주요 현안사항 등에 대한 이해도
- 라. 정책추진능력에 대한 적합성
- 마. 소통능력에 대한 적합성
- 바. 조직관리 능력에 대한 적합성

3. 위원회가 임명 후보자의 도덕성과 준법성을 검증하기 위한 세부기준은 다음 각 목과 같다.

- 가. 병역
- 나. 세금 탈루
- 다. 부동산 투기
- 라. 위장 전입
- 마. 논문 표절
- 바. 금전적 부당 이득
- 사. 권한 남용
- 아. 거짓말
- 자. 음주운전
- 차. 성희롱·성폭력 등 성비위
- 파. 과거 소속기관 등에서의 징계 사실
- 하. 각종 범죄 사실

4. 시장은 <별지 1>의 서류를 첨부하여 의장에게 임명 후보자에 대한 인사청문을 요청하고, 의장은 이를 본회의에 보고 후 위원회에 즉시 회부한다. 다만 폐회 또는 휴회 중인 때에는 본회의 보고를 생략할 수 있다.

5. 시의회는 시장의 인사청문 요청서가 접수된 날부터 휴무, 공휴일을 제외한 15일(인사청문회는 차

수 변경 없이 2일) 이내에 <별지 2>의 내용이 포함된 임명 후보자에 대한 인사청문 결과보고서를 송부하여야 한다. 필요에 따라서는 위원회의 합의에 의하여 15일 한도 내에서 연장할 수 있다. 단, 임명 후보자에 대한 적격 또는 부적격 여부를 기재할 때에는 그 사유를 반드시 기재하여야 한다.

6. 의장이 제5호의 기한에 인사청문 결과를 송부하지 못했을 때는 시장은 임명 후보자를 임명할 수 있으며, 시의회의 인사청문 결과는 시장의 임명 후보자에 대한 임명권한을 기속하지 아니한다. 다만, 시장은 시의회의 인사청문 결과보고서에 기재된 사항과 그 결과를 최대한 존중하여야 한다.

7. 인사청문특별위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 인사청문 실시 후 그 결과를 본회의에 보고(폐회 또는 휴회 중인 때에는 의장에게 보고) 하여야 하고, 의장은 이를 시장에게 송부하여야 한다.

8. 인사청문은 공개를 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 항의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

- ① 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우
- ② 개인의 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우
- ③ 진행 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우
- ④ 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우
- ⑤ 임명후보자·증인·참고인 등이 특별한 이유로 인사청문회를 비공개로 요구하는 경우
- ⑥ 그 밖의 다른 법령에 따라 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 위원장이 비공개가 필요하다고 인정되는 경우

9. 위원회는 임명 후보자를 출석하게 하여 언론 공개 등에 대한 동의 여부를 확인하고, <별지 3>의 선서를 하게 한 후 10분의 범위에서 임명 후보자의 정책 소견을 들은 다음 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 운영한다.

- ① 위원 질의는 일문일답의 방식으로 한다. 다만, 위원회의 의결이 있는 경우 일괄질의나 서면 질의 등 다른 방식을 병행할 수 있다.
- ② 위원별 본질의시간은 답변시간을 포함하여 15분을, 보충질의는 10분을 초과할 수 없다.
- ③ 보충질의는 다른 위원의 본질의 종료 후에 실시하고, 보충질의 횟수는 제한하지 않는다. 다만, 보충질의시간이 10분을 초과하게 되면 위원장은 질의시간 초과안내 후에 다른 위원에게 발언을 허가할 수 있다.

10. 위원장은 청문회 개최 3일 전까지 임명 후보자에 대한 출석을 요구하고, 48시간 전까지 질의요지서를 송부하여야 한다.

11. 위원회 위원은 위원장을 거쳐 임명후보자 인사청문과 관련된 자료 제출을 요구할 수 있으며, 시 및 해당 시 산하 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관은 청문회 개최 24시간 전까지 답변자료를

제출해야 한다.

12. 위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다.

① 위원회가 증인·감정인·참고인의 출석요구를 하고자 하는 경우에는 그 출석요구서가 늦어도 출석요구일 3일전까지 송달되도록 하여야 한다.

② 증인·감정인·참고인의 증언·진술이 공개될 경우 형사소추 또는 공소제기를 당하거나 그 업무상 위탁을 받은 관계로 알게 된 사실로서 타인의 비밀에 관한 것은 증언이나 진술을 거부할 수 있다. 다만, 본인의 승낙이 있거나 중대한 공익상 필요가 있을 때에는 예외로 한다.

13. 위원장은 소모적이고 정략적인 의도의 발언이나 임명 후보자의 명예나 사생활을 부당하게 침해하는 발언을 허가하여서는 아니 되며, 필요하다고 인정하는 경우에는 발언중단을 요구하여야 한다.

① 위원은 허위사실임을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 위협적 또는 모욕적인 발언을 하여서는 아니 된다.

② 위원 및 사무보조자는 인사청문을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 된다.

③ 임명 후보자는 위원의 질문에 대하여 양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 성실하게 답변하여야 한다.

14. 시와 시의회는 위원회 회의에 3명 이내의 시민검증 배심원이 참여하여 임명 후보자의 적격 여부 등에 관한 의견을 제시할 수 있도록 한다.

15. 그밖에 위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차 등에 관하여 이 합의안에서 규정한 사항 이외에는 「고양시의회 위원회 조례」, 「고양시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」, 「고양시의회 회의규칙」 등을 준용한다.

<별지 1>

시장의 인사청문 요청시 첨부서류

1. 직업·학력·경력사항
2. 병역신고사항(18세 이상 직계비속 포함)
3. 재산신고사항
4. 최근5년간 국세·지방세 일체에 대한 납부 및 체납 실적사항
5. 범죄경력사항
6. 주소지 이전 현황 등 확인 가능한 자료(가족관계증명서, 주민등록초본 등)
7. 자기소개서
8. 직무수행계획서
9. 이사회 또는 임원추천위원회 의결서 및 의사록 사본
10. 시장의 임명 후보자 결정 사유서
11. 개인정보제공동의서
12. 인사청문회 공개 동의서
13. 해당기관 기본 설명 자료
14. 그 밖에 경영능력 및 정책수행능력에 관해 의회에서 요청한 관계 서류

<별지 2>

인사청문 결과보고서 기재사항

1. 청문 개요
2. 인사청문특별위원회 활동경과
3. 청문 실시 내용
4. 심사 결과 요약(임명 후보자의 전문성, 정책추진능력, 도덕성·준법성 적격 여부 등)
5. 첨부자료(임명 후보자 이력서, 인사청문특별위원회 위원 명단, 인사청문 계획서, 자료 미제출 사유, 서면질의 답변서 등)

<별지 3>

선서문

선서,

○ ○ ○(기관명) ○ ○ ○(장)의 임명 후보자인 본인은 양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말할 것을 선서합니다.

년 월 일

임명 후보자 ○ ○ ○

고양시의회 귀중

제5장 의원정수 산출

제1절 지방의회 의원정수 산정 기준

- 지방의회 의원정수는 의원신분·보수와 관련되고 지방의회의 구성에 큰 영향을 미치므로 적정한 정수의 책정이 중요함
 - 지방의회의 구성과 운영은 지방자치의 성패와 직결되며, 그 중에서도 의원정수의 산정은 지방의회의 구성과 기능에 불가분의 관계에 있음
 - 지방의회 의원정수 산정 근거법은 지방자치법에서 공직선거법으로 변경되었고, 의원정수 산정은 인구 기준에서 행정구역 우선 기준으로 전환되었음
- 제7기 지방의회백서(2014.7.~2018.6.)에 따르면, 기본적으로 지방의회 의원정수는 주민대표성과 능률성·전문성 중 어느 쪽을 강조하느냐에 따라 「대의회제」와 「소의회제」로 나뉘는데, 우리나라의 경우는 의원정수가 대규모인 「대의회제」를 채택하고 있는 것으로 분류하고 있음
 - 「대의회제」는 지방자치단체의 정책을 공정하고 신중하게 심의 결정할 수 있을 뿐만 아니라, 각계각층의 주민의 이익을 골고루 대변할 수 있게 해주며, 다수의 주민에게 행정참여의 기회를 줌으로써 지방정치에 민의의 반영을 꾀하는 동시에 지방행정의 민주화를 도모할 수 있게 함
 - 이에 비해, 「소의회제」는 전문성과 능률성이 강조되며 주민의 재정부담이 그만큼 줄어들 뿐 아니라 의원 개인당 주민대표범위가 확대됨으로써 의원의 위상이 상대적으로 커지게 되는 반면에, 다양한 주민의사를 올바르게 수렴하지 못할 가능성이 커지고, 의회가 특수계층의 이익을 더 중시하여 운영될 수 있다는 한계가 있음
- 다음에서는 지방의회 의원정수 산정 기준과 관련한 법제도적 변화를 제정 지방자치법에 따른 지방의회부터 제8기 지방의회까지 검토하였음

1. 제정 지방자치법에 따른 지방의회 의원정수

- 1949년 7월 4일 제정된 「지방자치법」 제12조와 제13조에 따르면, 의원정수는 지방자치단체 구역 내의 인구에 비례하여 의원정수를 책정하도록 하였음
- 최저 인구 기준에 의한 의원정수를 산정 하였는바, 서울특별시와 도의 의원정수는 최저 25명이고, 시읍면의회는 최저 각각 20, 15, 10명으로 하였고, 최저기준을 초과하는 비례에 따라 의원정수를 증가하도록 하였음⁷⁾

- 그 결과 1952년 4월~5월에 실시된 지방의회 선거에서는 시의원 정수 6~20명, 읍의회 15~20명, 면의회 10~14명이었고, 도의원 정수는 20~61명이었음

| 표 5-1 | 지방자치법(법률 제32호, 1949. 7. 4., 제정)

제12조 도와 서울특별시의회의 의원은 인구 100만미만인 때에는 25인을 정원으로 하고 100만이상 200만미만일 때에는 100만을 초과하는 인구 매5만에 대하여 1인을 증가하고 200만이상일 때에는 200만을 초과하는 인구 매8만에 대하여 1인을 증가한다.

제13조 시의회의 의원은 인구 10만미만일 때에는 20인을 정원으로 하고 10만이상 20만미만일 때에는 10만을 초과하는 인구 매2만에 대하여 1인을 증가하고 20만이상일 때에는 20만을 초과하는 인구 매3만에 대하여 1인을 증가한다.

읍의회의원은 인구 3만미만인 때에는 15인을 정원으로 하고 3만이상일 때에는 3만을 초과하는 인구 매3천에 대하여 1인을 증가한다.

면의회의원은 인구 5천미만인 때에는 10인을 정원으로 하고 5천이상 1만미만일 때에는 5천을 초과하는 인구 매1천에 대하여 1인을 증가하고 1만이상일 때에는 1만을 초과하는 인구 2천에 대하여 1인을 증가한다.

2. 전부개정 지방자치법에 따른 지방의회 의원정수

- 지방의회 재출범 전인 1988년 4월 6일의 「지방자치법」 전문개정시, 지방의회 의원정수는 지방자치단체를 유형별로 나누어 규정함
- 동법 제27조에는 광역의회 의원정수, 제28조에는 기초의회 의원정수가 각각 그 관리구역 내의 자치구 또는 행정구역을 기준으로 산정하도록 하였음
- 시·도의회(광역)의 의원정수는 시·군·구마다 각 2인(인구 30만을 넘는 시·군·구에 있어서는 30만을 넘는 매 20만까지마다 1인을 더함)으로 하되 25~70명으로 상·하한선을 규정하였음
- 시·군·구의회의 의원정수는 읍·면·동마다 각 1인(인구 2만을 넘는 동은 2인으로, 인구 2만을 넘는 읍·면인 경우 2만을 넘는 매 2만까지마다 1인을 더함)으로 하되, 시·구의회의 의원정수는 15~25명, 군의회 의원정수는 10~20명으로 상·하한선을 규정하였음

7) 시의회 의원은 인구 10만 미만인 경우 20인을 정원으로 하고, 10만 이상 20만 미만일 때에는 10만을 초과하는 인구 매2만에 대하여 1인을 증가하며, 20만 이상일 때에는 20만을 초과하는 인구 매3만에 대하여 1인을 증가하도록 규정함

제27조 (시·도의회 의원정수) 시·도의회 의원정수는 그 관할구역안의 시·군 및 자치구마다 2인으로 하되, 인구 30만이상인 시·군 및 자치구에 있어서는 30만을 초과하는 매 20만까지마다 1인을 더한다. 이 경우 그 기준에 의하여 산정된 의원정수가 25인미만이 되는 때에는 그 정수를 25인으로 하고, 70인을 초과하는 때에는 그 정수를 70인으로 한다.

제28조 (시·군 및 자치구의회의 의원정수) ① 시 및 자치구의회의 의원정수는 그 관할구역안의 동마다 1인으로 하되, 인구 2만을 초과하는 동에 있어서는 2인으로 한다. 이 경우 그 기준에 의하여 산정된 의원정수가 15인미만이 되는 때에는 그 정수를 15인으로 하고, 25인을 초과하는 때에는 그 정수를 25인으로 한다. 이 조항에 있어서의 동은 제4조5항의 규정에 의한 행정동을 말한다.

② 군의회의 의원정수는 그 관할구역안의 읍·면마다 1인으로 하되, 인구 2만이상인 읍·면에 있어서는 2만을 초과하는 매 2만까지마다 1인을 더한다. 이 경우 그 기준에 의하여 산정된 의원정수가 10인미만이 되는 때에는 그 정수를 10인으로 하고, 20인을 초과하는 때에는 그 정수를 20인으로 한다.

3. 제1기 지방의회(1991.4.~1995.6.) 의원정수

- 앞서의 전부개정 「지방자치법」에 따른 지방의회의원 선거가 실시되지 못하였고, 1990년 12월 31일 「지방의회의원 선거법」을 개정하여 지방의회의 의원정수를 산정하였음
- 지역구 시·도의회 의원정수는 관할구역 안의 시·군·구마다 3인으로 하되 인구 30만을 넘는 시·군·구에 있어서는 인구 30만을 초과하는 매 20만까지마다 1인을 더하고, 인구가 7만 미만이 되는 시·군·구는 2인으로 하였음
- 시·군·구의회의 의원정수는 읍·면·동마다 1인으로 하되 인구 2만이 넘는 읍·면에 있어서는 2만을 넘는 초과하는 매 2만까지마다 1인을 더하도록 하였음
 - 이 기준에 의하면 산정된 의원정수가 7인 미만이 되는 때에는 그 의원정수를 7인으로 하고, 45인을 초과하는 때에는 그 의원정수를 45인으로, 다만 인구 70만을 초과하는 시·군·구의 의원정수는 50인으로 하였음
 - 즉, 시·군·구의회의 의원정수가 1991년 지방의회의원 선거시까지 7~50인으로 유지되었음
- 이러한 지방의회 의원정수 기준에 따라 제1기 지방의회의원을 선출한 결과 시·도의회 의원정수는 866인, 시·군·구의회의 의원정수는 4,304인이 되어 총 5,170인의 지방의회의원이 제1기 지방의회를 구성하게 되었음

제13조 (시·도의회 의원정수) ①시·도의회 의원정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2이상의 國會議員選舉區로 된 경우에는 國會議員選舉區를 말한다. 이하 같다)마다 3인으로 하되, 인구 30만을 넘는 자치구·시·군에 있어서는 30만을 초과하는 매 20만까지마다 1인을 더하고 인구가 7만미만이 되는 자치구·시·군은 2인으로 한다. ②제1항의 규정에 의하여 의원정수를 산정함에 있어 행정구역의 변경등으로 국회의원선거구와 행정구역이 합치되지 않는 경우에는 행정구역을 단위로 의원정수를 산정한다. ③제1항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 23인미만이 되는 직할시는 그 정수를 23인으로 하고, 17인미만이 되는 도는 17인으로 한다.
제14조 (구·시·군의회 의원정수) 자치구·시·군의회의원정수는 그 관할구역안의 읍·면·동(地方自治法 第4條第5項의 規定에 의한 行政洞을 말한다. 이하 같다)마다 1인으로 하되, 인구 2만을 넘는 읍·면·동에 있어서는 2만을 초과하는 매 2만까지마다 1인을 더한다. 이 경우 그 기준에 의하여 산정된 의원정수가 7인미만이 되는 때에는 그 정수를 7인으로 하고, 45인을 초과하는 때에는 그 정수를 45인으로 한다. 다만, <u>인구 70만을 초과하는 구·시·군의 정수는 50인으로 한다.</u>
제15조 (선거구의 획정) ①시·도의회위원의 선거구는 자치구·시·군을 분할하여 인구·행정구성·지세·교통 기타 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 선거구에서 선출되는 의원정수는 1인으로 하며 선거구와 그 관할구성은 별표와 같이 한다. ②자치구·시·군위원의 선거구는 읍·면·동단위로 하되 선거구와 선거구별 의원정수는 시·도조례로 정한다. ③제1항의 규정에 의하여 선거구를 획정하는 경우 1개의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 선거구에 소속하게 하지 못한다.

4. 제2기, 제3기, 제4기 지방의회 의원정수

- ☐ 제2기 지방의회 의원정수와 관련해서는 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정되어 동법 제22조와 23조에서 시도의회 의원정수와 자치구·시·군의회 의원정수에 관한 사항을 일임하였음
- ☐ 지방의회의 의원정수 산정 기준으로 시·도의회와 시·군·구의회의 구분, 행정구역의 고려는 지속되었으나, 1995년 광역의회의 비례대표제가 추가되었음

1) 제2기 지방의회(1995.7.~1998.6.) 의원정수: 광역의원의 비례대표제 실시

- ☐ 제2기 지방의회 의원정수는 기존의 「지방의회의원 선거법」이 폐지되고 1994년 3월 16일 제정된 「공직선거 및 선거부정방지법」에 따라 개편되었는데, 의

원정수 산정 방식은 종전과 유사하게 유지되었음(시·도의회 의원정수 17~132인, 시·군·구의회 의원정수 7~50인)

표 5-4 | 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제4739호, 1994. 3. 16., 제정)

제22조 (시·도의회의 의원정수) ①시·도의 지방의회(이하 “市·道議會”라 한다) 의원정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2이상의 國會議員地域選舉區로 된 경우에는 國會議員地域選舉區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域選舉區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)마다 3인으로 하되, 인구 30만을 넘는 자치구·시·군에 있어서는 30만을 넘는 때 20만까지마다 1인을 더하고 인구가 7만미만이 되는 자치구·시·군은 2인으로 한다. ②제1항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 23인미만이 되는 직할시는 그 정수를 23인으로 하고, 17인미만이 되는 도는 그 정수를 17인으로 한다. 제23조 (자치구·시·군의회의 의원정수) 자치구·시·군의 지방의회(이하 “自治區·市·郡議會”라 한다) 의원정수는 그 관할구역안의 읍·면·동(지방자치법 제4조(地方自治團體의 名稱과 區域) 제5항의 행정동을 말한다. 이하 같다)마다 1인으로 하되, 인구 2만을 넘는 읍·면·동에 있어서는 2만을 넘는 때 2만까지마다 1인을 더한다. 이 경우 그 기준에 의하여 산정된 의원정수가 7인미만이 되는 때에는 그 정수를 7인으로 하고, 45인을 넘는 때에는 그 정수를 45인으로 한다. 다만, 인구가 70만을 넘는 때에는 그 정수를 50인으로 한다. 제26조 (지방의회의원선거구의 획정) ①시·도의회의원선거구는 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2이상의 國會議員地域區로 된 경우에는 國會議員地域區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)을 분할하여 이를 획정하되, 하나의 선거구에서 선출할 시·도의회의원의 정수는 1인으로 하며, 그 선거구의 명칭과 구역은 별표 2와 같이 한다. ②자치구·시·군의회의원선거구는 읍·면·동을 단위로 획정하되, 선거구의 명칭과 그 선거구별 의원정수는 시·도조례로 정한다. ③제1항의 규정에 의하여 선거구를 획정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 선거구에 속하게 하지 못한다.	
---	--

- 1995년 4월 1일 「공직선거 및 선거부정방지법」 제22조 제4항을 신설하여 시·도의회는 지역구 의원수의 100분의 10의 범위 내에서 비례대표제를 도입하였고, 시·군·구의회는 동법 제23조에 의하여 자치구·시·군의 관할 구역안의 읍·면·동의 수가 45개(인구 70만 이하인 경우) 또는 50개(인구 70만을 넘는 경우)를 넘는 때에는 인구수에도 불구하고 그 의원정수는 읍·면·동마다 1인으로 규정하였음
- 그 결과 1995년 지방의회의원 선거에 있어 시·도의회의 의원정수의 상·하한선은 20 ~ 147인이 되고, 시·군·구의회는 7 ~ 50인이 되었음

- 이러한 공직선거 및 선거부정방지법에 의한 제2대 지방의회의원 선거 결과 시·도의회의 의원정수는 972인(97인은 비례대표 포함), 시·군·구의회의 의원정수는 4,541인이 되어 제1대보다 의원정수가 343인 증가한 5,513인(97인은 비례대표 포함)의 지방의원이 제2대 지방의회를 구성하였음

| 표 5-5 | 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제4947호, 1995. 4. 1., 일부개정)

제22조 (시·도의회의 의원정수) ①지역구시·도의원정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2이상의 國會議員地域選舉區로 된 경우에는 國會議員地域選舉區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域選舉區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)마다 3인으로 하되, 인구 30만을 넘는 자치구·시·군에 있어서는 30만을 넘는 매 20만까지마다 1인을 더하고 인구가 7만미만이 되는 자치구·시·군은 2인으로 한다.<개정 1995·4·1>

②제1항의 규정에 불구하고 지방자치법 제7조제2항의 규정에 의하여 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군통합후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회의원선거에 한하여 당해 시의 도의회의원의 정수 및 선거구는 통합전의 시와 군에 있어서의 도의회의원 정수 및 선거구에 의한다. 다만, 하나의 시·군이 분할하여 2이상의 시·군과 통합한 때에는 그 분할하여 통합되는 지역을 하나의 선거구로 하여 1인의 도의회의원을 선출한다.<신설 1994·12·22>

③제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 23인미만이 되는 광역시는 그 정수를 23인으로 하고, 17인미만이 되는 도는 그 정수를 17인으로 한다.<개정 1994·12·22, 1995·4·1>

④비례대표시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인미만인 때에는 3인으로 한다.<신설 1995·4·1>

2) 제37기(1998.7.~2002.6.) 및 제47기(2002.7.~2006.6.) 지방의회 의원정수

- 제37기 지방의회는 IMF의 영향으로 중앙정부가 작은 정부를 표방함에 따라 의원정수가 대폭 감소하였음
- 제2기 지방의원의 수가 많다는 여론에 따라 1998년 4월 30일 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정을 통하여 의원정수를 감축·조정하여, 1998년 6월 제37기 지방의회 구성시부터 적용토록 하였음
- 동법 제22조와 제23조에 의거 지역구 시도의회 의원정수는 당해 시·군·구별 또는 국회의원 지역선거구별로 3인으로 하던 것을 2인으로 축소하고, 하한선을 광역시와 도의 경우 동일하게 14인으로 하였음

□ 또한, 시·군·구의회의 의원선출시 읍·면·동마다 1인을 선출하되, 인구 5천인 미만의 동은 인접하여 위치한 읍·면·동과 선거구를 통합하여 선출토록 하였음

| 표 5-6 | 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제5537호, 1998. 4. 30., 일부개정)

제22조 (시·도회의의 의원정수) ①지역구시·도의원정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2이상의 國會議員地域選舉區로 된 경우에는 國會議員地域選舉區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域選舉區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)마다 2인으로 한다.<개정 1998·4·30>

②제1항의 규정에 불구하고 지방자치법 제7조제2항의 규정에 의하여 시와 군을 통합하여 도농 복합형태의 시로 한 경우에는 시·군통합후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도회의의원 선거에 한하여 당해 시의 도의회의원의 정수는 통합전의 시와 군마다 2인으로 한다.<개정 1998·4·30>

③제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 14인미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 14인으로 한다.<개정 1998·4·30>

④비례대표시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인미만인 때에는 3인으로 한다.<신설 1995·4·1>

제23조 (자치구시·군의회의 의원정수) ①자치구·시·군의 지방의회(이하 “自治區·市·郡議會”라 한다) 의원정수는 그 관할구역안의 읍·면·동(지방자치법 제4조(地方自治團體의 名稱과 構域) 제5항의 행정동을 말한다. 이하 같다)마다 1인으로 한다. 다만, 인구 5천미만의 동(島嶼地域인 洞을 제외한다)은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합한다.<개정 1998·4·30>

②제1항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 7인미만이 되는 때에는 그 정수를 7인으로 한다.<개정 1998·4·30>

제26조 (지방의회의원선거구의 획정) ①시·도회의의원지역선거구(이하 “市·道議員地域區”라 한다)는 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2이상의 國會議員地域區로 된 경우에는 國會議員地域區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)을 분할하여 이를 획정하되, 하나의 시·도의원지역구에서 선출할 지역구시·도의원정수는 1인으로 하며, 그 시·도의원지역구의 명칭과 관할구역은 별표 2와 같이 한다.<개정 1995·4·1>

②자치구·시·군의회의원선거구는 읍·면·동(人口 5천미만의 洞이 인접한 邑·面·洞과 統合된 때에는 그 統合된 區域을 말한다)을 단위로 획정하되, 선거구의 명칭·구역과 그 선거구별 의원정수는 시·도조례로 정한다. <개정 1998·4·30>

③제1항의 규정에 의하여 시·도의원지역구를 획정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 시·도의원지역구에 속하게 하지 못한다.<개정 1995·4·1>

□ 그 후 2002년 3월 7일 일부개정 「공직선거 및 선거부정방지법」 제22조 제3

항에 의거 시도의회 의원정수가 16인으로 변경되었으며, 제23조 제1항에 의거 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원하는 것으로 변경되었음

- 그 결과 2002년 지방의회의원 선거에 있어 시도의회 의원정수는 19~104명, 시군구의회 의원정수는 7~41명이 되었음
- 이러한 공직선거 및 선거부정방지법 개정에 의한 제3기 지방의회의원 선거결과, 시·도의회 의원정수는 690인(74인은 비례대표), 시·군·구의회 의원정수는 3,490인으로 시·도의회원은 282인, 기초의원은 1,051인 감소한 4,180인의 지방의회의원으로 제3기 지방의회가 구성되었음
- 그 후 2002년 6월 14일 실시된 제4기 지방의회의 의원정수는 제3대와 비슷한 규모로 구성되었는데, 시·도의회 의원정수는 682인(73인은 비례대표), 시·군·구의회 의원정수는 3,485인이었고, 이에 따라 제3기에 비해 시·도의원 8인 감소, 기초의원 5인이 감소한 총 4,167인의 지방의회의원으로 지방의회가 구성되었음

표 5-7 | 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제6663호, 2002. 3. 7., 일부개정)

제22조 (시·도의회 의원정수) ③제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 16인 미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 16인으로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2002. 3. 7.>
제23조 (자치구·시·군의회 의원정수) ①자치구·시·군의 지방의회(이하 “自治區·市·郡議會”라 한다) 의원정수는 그 관할구역안의 읍·면·동(지방자치법 제4조(地方自治團體의 名稱과 構域) 제5항의 행정동을 말한다. 이하 같다)마다 1인으로 한다. 다만, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동(도서지역인 면·동과 군사분계선 지역내에 위치한 대성동 마을이 소속한 경기도 파주군 군내면을 제외한다)은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원한다. <개정 1998. 4. 30., 2002. 3. 7.> ③제2항의 규정을 적용받는 자치구·시·군의회 의원정수가 그 관할구역안의 읍·면·동 수보다 많거나 같을 경우, 제1항 단서의 규정에 불구하고 면과 동을 통합하지 아니한다. <신설 2002. 3. 7.>
제26조 (지방의회의원선거구의 획정) ②자치구·시·군의원선거구는 읍·면·동(제23조제1항 단서의 규정에 의하여 統畵된 때에는 그 統畵된 區域을 말한다)을 단위로 획정하되, 선거구의 명칭·구역과 그 선거구별 의원정수는 시·도조례로 정한다. 이 경우 제23조제1항 단서의 규정에 의하여 1인이 증원되는 읍과 동에서 선출하는 의원수는 선거구별 1인으로 하되, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동을 통합하는 경우에는 통합하여 3만 이상의 읍 또는 5만 이상의 동이 되지 않는 읍·면·동에 통합하여야 하며, 통합하여 3만 이상의 읍 또는 5만 이상의 동이 되는 경우에는 통합하기 전의 읍·면·동을 각각의 선거구로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7.>

5. 제5기, 제6기, 제7기, 제8기 지방의회 의원정수

- 지방자치법 제29조의 “지방선거에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”에 의거하여 「공직선거법⁸⁾」제22조와 제23조에서 시·도의회 의원정수와 시·군·구의회의 의원정수에 관한 사항을 일임하고 있음
- 지방의회 의원정수 산정 기준으로 시·도의회와 시·군·구의회의 구분, 행정구역의 우선적 고려는 지속되었으나 기초의회 의원정수 삭감과 중선거구제 그리고 비례대표제가 추가 되어 기초의회의원의 선거제도에 많은 변화가 있었음
 - 2006년 신설된 제주특별자치도의회와 2012년 구성된 세종특별자치시의회 의원정수의 경우 특별법에 근거하여 공직선거법의 적용을 받지 않음

1) 제5기 지방의회(2006.7.~2010.6.) 의원정수: 기초의원 정수 삭감과 중선거구비례대표제 실시

- 2005년 8월 4일 「공직선거 및 선거부정방지법」이 「공직선거법」으로 법률의 제명이 변경되었고, 동법 개정으로 기초의원 정당공천제 확대 및 시·군·구의회의 의원정수 삭감과 중선거구제 그리고 비례대표제가 도입되어 기초의회의원의 지방선거에 대한 급격한 제도변화가 이루어졌음

(1) 시·군·구의회의 의원정수 삭감

- 시·도의회 의원정수는 최저 16인으로 하고(공직선거법 제23조제3항), 그 관할구역안의 시·군·구마다 2인으로 하였으며(공직선거법 제22조제1항), 이에 따라 시·도회의의원 정수는 19~104인이 되고, 시·군·구 지방의회 의원정수는 최저 7인으로 규정되었음(공직선거법 제23조제2항)
- 2006년 5·31 지방선거에서 시·도의회 의원정수는 738인으로 56인이 증가(지역구 655인·비례대표 78인·교육의원 5인)된 반면에, 시·군·구의회의 의원정수는 유급화로 인하여 3,485인에서 2,888인으로 축소되었음
- 지역구 제4기 시·군·구의회의 지방의원 정수 3,485인에서 제5기 지방의원 정수 2,513인(비례대표 375명 제외)으로 972인이 감축되었음(지역구 기초의회 의원정수 27.8% 감축)
- 이는 기초지방의원 최대 의원정수였던 제2기 지방의회의 시·군·구의회의원 규모와 비교할 때, 4,541인에서 2,888인으로 1,653인이 감축된 결과임
- 동법 개정 전에는 시·군·구의회의당 의원정수 평균이 15이이었으나 개정 후에는 12이으로 감축되어, 기초의원 1인이 대표하여야 할 평균 주민 수는 증가하여 주

8) 2005년 8월 4일 제명 「공직선거 및 선거부정방지법」을 「공직선거법」으로 하는 개정이 이루어짐

민대표성이 약화되었다 평가할 수 있음

(2) 기초의회의원의 중선거구제 실시

- 지방의원 선거는 소선거구제이나 시·군·구의회의원의 경우 선거구를 단위로 2인 이상 4인 이하의 범위 안에서 선출하는 중선거구제를 도입하였다. 공직선거법 제26조 제2항에 의거 “자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정한다.” 로 개정하였음

(3) 기초의회의원의 비례대표 실시

- 시·군·구의원에게도 시·도의원과 동일한 비례대표제를 도입하였다. 비례대표 기초의회의원정수는 공직선거법 제23조 3항에 의거 “비례대표 자치구·시·군 의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다.” 로 개정하였음

표 5-8 | 공직선거법(법률 제7681호, 2005. 8. 4., 일부개정)

제22조 (시·도의회의 의원정수) ②제1항의 규정에 불구하고 「지방자치법」 제7조제2항의 규정에 의하여 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군통합후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회의원선거에 한하여 당해 시의 도의회의원의 정수는 통합전의 시와 군마다 2인으로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2005. 8. 4.>
제23조 (자치구·시·군의회의 의원정수) ①시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조(선거구획정위원회)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.
②자치구·시·군의회의 최소정수는 7인으로 한다.
③비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. [전문개정 2005. 8. 4.]
제26조 (지방의회의원선거구의 획정) ②자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정한다. <개정 2005. 8. 4.>
③제1항 또는 제2항의 규정에 따라 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구를 획정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구에 속하게 하지 못한다. <개정 1995. 4. 1., 2005. 8. 4.>
④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다. <신설 2005. 8. 4.>

2) 제6기 지방의회(2010.7.~2014.6.) 의원정수

- 2010년 1월 25일 「공직선거법」제22조제3항의 개정으로 시·도의회 의원정수는 최저 19인으로 증원되었음
- 2010년 3월 12일 「공직선거법」제22조제1항에 “지역구 시·도의원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 11의 범위에서 조정할 수 있되, 다만 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다.” 로 개정되었음
- 2010년 6·2 지방선거에서 시·도의회 의원정수는 762(81인 비례대표)인으로 102인 증가하였으나, 기초의회 의원정수의 경우에는 2,888인이 유지되어 총 3,649인⁹⁾의 지방의원이 제6기 지방의회를 구성하였음

표 5-9 | 공직선거법(법률 제9974호, 2010. 1. 25., 일부개정. 법률 제10067호, 2010. 3. 12., 일부개정)

제22조 (시·도의회의 의원정수) ①시·도별 지역구시·도의원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2 이상의 國會議員地域選舉區로 된 경우에는 國會議員地域選舉區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域選舉區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 11의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2010. 1. 25., 2010. 3. 12.>

③제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 19명 미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2002. 3. 7., 2010. 1. 25.>

3) 제7기 지방의회(2014.7.~2018.6.) 의원정수

- 2014년 2월 13일 개정된「공직선거법」 제23조제1항에 의거 시·도별 지역구 시·도의원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있도록 하였음
- 2014년 6월 4일 실시된 전국동시지방선거를 앞두고 지역구 시·도의회의원 선거구를 그동안의 인구 변동을 감안하여 지역구 시·도의원 정수(제주특별자치도와 세종특별자치시는 제외, 비례대표 제외)는 651인에서 663인으로 12인 증원하는 것으로 조정하였음
- 제주특별자치도 및 세종특별자치시 설치에 따른 기초의원 정수 변동 내역을 반영

9) 교육의원 82인은 제외함

하여 시·군·구의원 정수는 인구가 10% 이상 증가한 시·군·구를 대상으로 증원되어 지역구 의원 2,519인과 비례대표 의원 379인 등 총 2,898인으로 조정하였음

| 표 5-10 | 공직선거법(법률 제12393호, 2014. 2. 13., 일부개정)

제22조 (시·도의회 의원정수) ① 시·도별 지역구시·도원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역선거구로 된 경우에는 국회의원지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다. <개정 2014. 2. 13.>

4) 제8기 지방의회(2018.7.~현재) 의원정수

- ☐ 2016년 3월 3일 개정된「공직선거법」 제22조제1항에 의거 시·도별 지역구 시·도원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있도록 하였고, 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 하도록 하였음
- ☐ 자치구·시·군의회 의원정수와 관련해서는 2015년 5월 19일 개정된「공직선거법」 제23조제1항에 의거 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조의3(2015.6.19. 본조 신설)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 하였음
- ☐ 2018년 6월 13일 실시된 전국동시지방선거를 앞두고 그동안의 인구 변동을 감안하여 산정된 지역구 시·도의원 정수(제주특별자치도와 세종특별자치시는 제외, 비례대표 제외)는 663인에서 690인으로 27인 증원하는 것으로 조정하였음
- ☐ 시·군·구의원 정수는 총 2,927인으로 제7기 지방의회 의원정수 2,898인과 비교해 29인이 증원되었음

제22조(시·도의회 의원정수) ① 시·도별 지역구시·도원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원 정수는 최소 1명으로 한다. <개정 2014. 2. 13., 2016. 3. 3.>
제23조 (자치구·시·군의회의 의원정수) ①시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다. <개정 2015. 6. 19.>
제24조의3(자치구·시·군의원선거구획정위원회) ① 자치구·시·군의원지역선거구(이하 “자치구·시·군의원지역구”라 한다)의 공정한 획정을 위하여 시·도에 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 둔다. ② 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 11명 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체와 시·도의회 및 시·도선거관리위원회가 추천하는 사람 중에서 시·도지사 위촉하여야 한다. ③ 지방의회의원 및 정당의 당원은 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 위원이 될 수 없다. ④ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 선거구획정안을 마련함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당과 해당 자치구·시·군의 의회 및 장에 대하여 의견진술의 기회를 부여하여야 한다. ⑤ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 제26조제2항에 규정된 기준에 따라 선거구획정안을 마련하고, 그 이유나 그 밖의 필요한 사항을 기재한 보고서를 첨부하여 임기만료에 따른 자치구·시·군의원선거의 선거일 전 6개월까지 시·도지사에게 제출하여야 한다. ⑥ 시·도의회가 자치구·시·군의원지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다. ⑦ 제24조제8항 및 제9항은 자치구·시·군의원선거구획정위원회에 관하여 이를 준용한다. ⑧ 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2015. 6. 19.]

6. 특별법에 근거한 의원정수 산정

1) 제주특별자치도의회 의원정수

- ☐ 2006년 2월 21일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 따라 2006년 7월 1일 제주특별자치도의회를 설치하였음
- ☐ 제주특별자치도의회는 특별법에 의거하여 다른 광역의회보다 각종 권한과 기능

등 차별화된 지위를 보장받고 있는데, 제주특별자치도의회가 출범하면서 4개 시·군 기초의회가 폐지되면서 제주특별자치도의회 의원정수는 종전 19명에서 2021년 현재 43명으로 증가되어 주민대표성이 강화되었음

- 특별법 제36조의 제주특별자치도위원의 정수에 관한 특례에서 공직선거법의 규정에도 불구하고 의원정수를 43명 이내에서 도의회의원선거구획정위원회가 정하는 사항에 따라 조례로 정하도록 규정하였음
- 비례대표 의원정수도 공직선거법을 적용받지 않고 선출직 지역선거구 의원정수의 100분의 20 이상으로 규정하고 있음

| 표 5-12 | 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(법률 제17797호, 2020. 12. 29., 타법개정)

제36조(도의회의원의 정수에 관한 특례) ① 제주특별자치도의회(이하 “도의회”이라 한다)의 정수(제64조에 따른 교육의원 5명을 포함한다)는 「공직선거법」 제22조제1항·제3항 및 제4항에도 불구하고 43명 이내에서 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정한다. <개정 2018. 3. 9.> ② 도의회의 비례대표의원정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제1항에 따른 의원정수(제64조에 따른 교육의원은 제외한다)의 100분의 20 이상으로 하고, 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정한다. 이 경우 소수점 이하의 수는 0으로 본다.	제37조(도의회의원 지역선거구에 관한 특례) ① 도의회의원 지역선거구는 인구·행정구역·지세·교통과 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 그 도의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정한다. ② 제1항에 따라 도의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 행정시의 관할구역의 일부를 분할하거나 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 도의회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다.
제38조(도의회의원 선거구 획정위원회) ① 도의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 제주자치도에 도의회의원 선거구 획정위원회를 둔다. ② 도의회의원 선거구 획정위원회에 관한 사항은 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정을 준용한다.	

2) 세종특별자치시의회 의원정수

- 2012년 7월 1일 출범한 세종특별자치시의 경우 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제19조의 공직선거 특례에 의거 의원정수를 산정하고 있음
- 공직선거법 제22조제1항 및 제3항에도 불구하고 16명으로 하며, 시의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정하도록 규정하였음
- 비례대표 의원정수도 공직선거법을 적용받지 않고 지역 선거구 의원정수의 100

분의 10으로 하고, 이 경우 단수는 1로 본다고 규정하고 있음

| 표 5-13 | 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(법률 제15489호, 2018. 3. 20., 타법개정)

제19조(공직선거 특례) ② 지역선거구시의회의원(이하 이 조에서 “지역구시의원”이라 한다)의 정수는 「공직선거법」 제22조제1항 및 제3항에도 불구하고 16명으로 한다. <개정 2018. 3. 9.>
③ 시의회의 비례대표의원 정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제2항에 따른 지역구시의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.
④ 시의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 세종특별자치시에 시의회의원선거구획정위원회를 두며, 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정은 시의회의원선거구획정위원회에 관한 사항에 대하여 준용한다. <개정 2015. 6. 19.>
⑤ 시의회의원 지역선거구는 인구·면적·구역·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 시의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 시의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 시조례로 정한다.
⑥ 제5항에 따라 시의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 시의회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다.

7. 지방의회 의원정수 및 산정기준 변화

1) 기수별 제도변화 및 의원정수 변화

□ 제17기 지방의회(1991.4.~1995.6.)

- 시·도의회 의원정수는 866인, 기초의회 의원정수는 4,304인으로 지방의회의원 정수 총원은 5,170인이었음

□ 제27기 지방의회(1995.7.~1998.6.)

- 1995년 4월 1일 공직선거 및 선거부정방지법을 개정하여 광역의회에 의원정수의 100분의 10 범위내의 비례대표제를 도입하는 한편, 기초의원 선거에 있어서는 정당공천을 금지하고, 그 후보자는 정당표방을 할 수 없도록 하였음
- 시·도의회 의원정수는 972인(97인 비례대표), 기초의회 의원정수는 4,541인으로 지방의회의원 정수 총원은 5,513인(97인 비례대표)이었음

□ 제37기 지방의회(1998.7.~2002.6.)

- 1998년 4월 30일에는 지방의회의원정수의 축소조정 등에 관한 사항을 개정하였음
- 시·도의회 의원정수는 690인(74인 비례대표), 기초의회 의원정수는 3,490인으로 지방의회의원 정수 총원은 4,180인(74인 비례대표)이었음

□ 제4기 지방의회(2002.7.~2006.6.)

- 2002년 3월 7일에는 시·도의원 선거에서 지역구 후보자와 비례대표 후보자에게 각각 1표씩을 투표하는 1인 2표 제도를 도입하였음
- 시·도의회 의원정수는 682인(73인 비례대표), 기초의회 의원정수는 3,485인으로 지방의회의원 정수 총원은 4,167인(73인 비례대표)이었음

□ 제5기 지방의회(2006.7.~2010.6.)

- 2005년 8월 4일 공직선거법이 개정되어 2006년 실시된 5·31 지방선거부터는 기초의원에게 대해서도 정당공천제를 실시하게 되어 제5기 지방의회에서는 지역구 시·군·구의원의 정수는 줄어든 반면, 비례대표 시·군·구의원의 정수가 신설되었음
- 시·도의회 의원정수는 738인(78인 비례대표), 기초의회 의원정수는 2,888인(375인 비례대표)으로 지방의회의원 정수 총원은 3,626인(453인 비례대표)이었음

□ 제6기 지방의회(2010.7.~2014.6.)

- 2010년 1월 25일 공직선거법 개정으로 지역구시·도원의 정수를 자치구·시·군의 2배수로 하되, 인구·행정구역 등을 고려하여 100분의 10의 범위에서 조정할 수 있도록 하였음
- 시·도의회 의원정수는 843인(81인 비례대표), 기초의회 의원정수는 2,888인(376인 비례대표)으로 지방의회의원 정수 총원은 3,731인(457인 비례대표)이었음

□ 제7기 지방의회(2014.7.~2018.6.)

- 2014년 2월 13일, 공직선거법 개정으로 지역구시·도의원 정수가 증원되고, 제주특별자치도 및 세종특별자치시 설치에 따라 기초의원정수 변동내역이 반영되었음
- 시·도의회 의원정수는 794인(84인 비례대표), 기초의회 의원정수는 2,898인(379인 비례대표)으로 지방의회의원 정수 총원은 3,692인(463인 비례대표)이었음

□ 제8기 지방의회(2018.7.~현재)

- 그동안의 인구 변동과 헌법재판소가 결정한 선거구 인구편차의 허용범위 등을 감안한 합리적 조정을 위해 2018년 3월 9일, 공직선거법이 개정되어 지역구 시·도의원 정수(제주특별자치도와 세종특별자치시는 제외)와 자치구·시·군의회의원 총정수가 증원되었음
- 시·도의회 의원정수는 829인(87인 비례대표), 기초의회 의원정수는 2,927인

(386인 비례대표)으로 지방의회의원 정수 총원은 3,756인(743인 비례대표)이었음

표 5-14 지방의회 기수별 의원정수 현황

단위 : 명

구분	제1기 (91.4~95.6)	제2기 (95.7~98.6)	제3기 (98.7~02.6)	제4기 (02.7~06.6)	제5기 (06.7~10.6)	제6기 (10.7~14.6)	제7기 (14.7~18.6)	제8기 (18.7~현재)
계	5,170	5,513(97)	4,180(74)	4,167(73)	3,626(453)	3,731(457)	3,692(463)	3,756(743)
시·도	866	972(97)	690(74)	682(73)	738(78)	843(81)	794(84)	829(87)
시·군·구	4,304	4,541	3,490	3,485	2,888(375)	2,888(376)	2,898(379)	2,927(386)

* ()는 비례대표의원 수

자료 : 제7기 지방의회백서, 행정안전부. 2020.2, p.8, 제8기 전반기 지방의회 현황, 행정안전부. 2019.5, p.3

2) 의원정수 산정 관련 법규정

□ 제1기 지방의회(1991.4.~1995.6.)

- 적용 법률 : 지방의회의원선거법
- 광역의원정수 산정 법규정 : 시·도의회는 시·군·구마다 각 3인으로 하며, 하한선은 시의회는 23인, 도의회는 17인으로 함
- 기초의원정수 산정 법규정 : 시·군·구의회는 읍·면·동마다 각 1인으로 하되 시·군·구의회의 하한선은 7인 이상, 상한선은 50인으로 함

□ 제2기 지방의회(1995.7.~1998.6.)

- 적용 법률 : 공직선거 및 선거부정방지법
- 광역의원정수 산정 법규정 : 시·도의회에 의원 정수의 100분의 10의 범위 내에서 비례대표제를 도입함
- 기초의원정수 산정 법규정 : 시·군·구의회의 의원선거에 있어서는 자치구·시·군의 관할구역 안의 읍·면·동의 수가 45개(인구 70만 이하인 경우) 또는 50개(인구 70만을 넘는 경우)를 넘는 때에 그 의원정수는 인구수에 불구하고 읍·면·동마다 1인으로 함

□ 제3기 지방의회(1998.7.~2002.6.), 제4기 지방의회(2002.7.~2006.6.)

- 적용 법률 : 공직선거 및 선거부정방지법
- 광역의원정수 산정 법규정 : 시·도의회 의원정수는 시·군·구마다 각 2인으로 하되 하한선은 14인 이상으로 함(1998.4.30.). 시·도의회 의원정수는 16인으로 변경(2002.3.7.)
- 기초의원정수 산정 법규정 : 시·군·구의회의 의원 정수는 읍·면·동마다 각 1인으로 하되 하한선은 7인으로 함

□ 제5기 지방의회(2006.7.~2010.6.)

- 적용 법률 : 공직선거법(공직선거 및 선거부정방지법에서 제명 변경)
- 광역의원정수 산정 법규정 : 제4기 지방의회 산정기준과 동일
- 기초의원정수 산정 법규정 : 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 확정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정함. 시·군·구의회의 의원 정수의 100분의 10범위 내에서 비례대표제를 도입함

□ 제6기 지방의회(2010.7.~2014.6.)

- 적용 법률 : 공직선거법
- 광역의원정수 산정 법규정 : 시·도별 지역구시·도위원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 11의 범위에서 조정할 수 있음. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도위원정수는 최소 1명으로 함. 산정된 의원정수가 19명 미만인 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 함
- 기초의원정수 산정 법규정 : 제5기 지방의회 산정기준과 동일

□ 제7기 지방의회(2014.7.~2018.6.)

- 적용 법률 : 지방의회의원선거법
- 광역의원정수 산정 법규정 : 시·도별 지역구시·도위원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역선거구로 된 경우에는 국회의원지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있음. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도위원정수는 최소 1명으로 함
- 기초의원정수 산정 법규정 : 제6기 지방의회 산정기준과 동일

□ 제8기 지방의회(2018.7.~현재)

- 적용 법률 : 지방의회의원선거법
- 광역의원정수 산정 법규정 : 제7기 지방의회 산정기준과 동일하나, 국회의원지역선거구를 국회의원지역구로 용어를 변경함
- 기초의원정수 산정 법규정 : 제7기 지방의회 산정기준과 동일

표 5-15 지방의회의원 의원정수 산정기준 변화

구분	기준		법률
제1기('91.4~'95.6)	광역의원	사도의회는 사군구마다 각 3인으로 하며, 하한선은 시의회는 23인, 도의회는 17인으로 함	지방의회의원선거법 (1990. 12. 31.)
	기초의원	사군구의회는 읍면동마다 각 1인으로 하되 사군구의회의 하한선은 7인 이상, 상한선은 50인으로 함	
제2기('95.7~'98.6)	광역의원	사도의회에 의원 정수의 100분의 10의 범위 내에서 비례대표제를 도입함	공직선거 및 선거부정방지법 일부개정 (1995. 4. 1.)
	기초의원	사군구의회의 의원선거에 있어서는 자치구·사군의 관할구역 안의 읍면동의 수가 45개(인구 70만 이하인 경우) 또는 50개(인구 70만을 넘는 경우)를 넘는 때에 그 의원정수는 인구수에 불구하고 읍면동마다 1인으로 함	
제3기('98.7~'02.6) 제4기('02.7~'06.6)	광역의원	사도의회의 의원정수는 사군구마다 각 2인으로 하되 하한선은 14인 이상으로 함(1998.4.30.) 사도의회의 하한선은 16인으로 변경(2002.3.7.)	공직선거 및 선거부정방지법 일부개정 (1998. 4. 30.과 2002. 3. 7.)
	기초의원	사군구의회의 의원 정수는 읍면동마다 각 1인으로 하되 하한선은 7인으로 함	
제5기('06.7~'10.6)	광역의원	-	공직선거 및 선거부정방지법을 공직선거법으로 제명 변경 (2005. 8. 4.)
	기초의원	자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 확정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정함. 사군구의회의 의원 정수의 100분의 10범위 내에서 비례대표제를 도입함	
제6기('10.7~'14.6)	광역의원	시·도별 지역구시·도위원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 11의 범위에서 조정할 수 있음. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도위원정수는 최소 1명으로 함. 산정된 의원정수가 19명 미만인 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 함	공직선거법 (2010. 1. 25.)
	기초의원	-	
제7기('14.7~'18.6)	광역의원	시·도별 지역구시·도위원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역선거구로 된 경우에는 국회의원지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있음. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도위원정수는 최소 1명으로 함	공직선거법 (2014. 2. 13.)
	기초의원	-	
제8기('18.7~현재)	광역의원	시·도별 ... 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 ... 조정할 수 있음	공직선거법 (2016. 3. 3.)
	기초의원	-	
제주특별자치도	도의원 정수 특례에 의거 공직선거법의 적용을 받지 않고 43명(지역구의원 31명, 비례대표의원 7명, 교육의원 5명) 이내에서 조례로 정함. 비례대표 정수도 지역구 의원 정수의 20% 이상으로 함		제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2018.3.9.)
세종특별자치시	공직선거 특례에 의거 공직선거법의 적용을 받지 않고 16명 이내에서 조례로 정함. 비례대표의원 정수는 지역구시의원 정수의 100분의 10으로 함		세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 (2018.3.20.)

3) 지방의회 기수별 지방의회의원 정수 책정기준

□ 제27기 지방의회(1995.7.~1998.6.)

- 광역의원정수 책정 기준 : 시·군·자치구 마다 각3인(인구 30만을 넘는 시·군·자치구에 있어서는 30만을 넘는 매 20만까지 마다 1인을 더하고 인구가 7만 미만이 되는 시·군·자치구는 2인으로 한다). 하한선 17인 이상
- 기초의원정수 책정 기준 : 읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 인구 2만을 넘는 읍·면·동에 있어서는 2만을 넘는 매 2만까지 마다 1인을 더한다). 하한선 7인 이상

□ 제37기 지방의회(1998.7.~2002.6.)

- 광역의원정수 책정 기준 : 시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인). 하한선 14인 이상
- 기초의원정수 책정 기준 : 읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 인구 5천명 미만인 경우 인근 읍·면·동과 합하여 1인을 선출). 하한선 7인 이상

□ 제47기 지방의회(2002.7.~2006.6.)

- 광역의원정수 책정 기준 : 시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인). 하한선 16인 이상
- 기초의원정수 책정 기준 : 읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 1천 미만인 면과 6천 미만인 동은 인접 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 인구 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원). 하한선 7인 이상

□ 제57기 지방의회(2006.7.~2010.6.)

- 광역의원정수 책정 기준 : 시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인). 하한선 16인 이상
- 기초의원정수 책정 기준 : 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함. 하한선 7인 이상

□ 제67기 지방의회(2010.7.~2014.6.)

- 광역의원정수 책정 기준 : 시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인). 하한선 19인 이상

- 기초의원정수 책정 기준 : 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함. 하한선 7인 이상

□ 제7기 지방의회(2014.7.~2018.6.)

- 광역의원정수 책정 기준 : 시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인). 하한선 19인 이상
- 기초의원정수 책정 기준 : 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함. 하한선 7인 이상

□ 제8기 지방의회(2018.7.~현재)

- 광역의원정수 책정 기준 : 시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인). 하한선 19인 이상
- 기초의원정수 책정 기준 : 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함. 하한선 7인 이상

표 5-16 지방의회 기수별 지방의회의원 정수 책정기준

구분		시·도의회 의원	시·군·자치구의회 의원
제2기 (95.7~98.6)	기준	시·군·자치구 마다 각3인(인구 30만을 넘는 시·군·자치구에 있어서는 30만을 넘는 때 20만까지 마다 1인을 더하고 인구가 7만 미만인 되는 시·군·자치구는 2인으로 한다)	읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 인구 2만을 넘는 읍·면·동에 있어서는 2만을 넘는 때 2만까지 마다 1인을 더한다)
	하한선	17인 이상	7인 이상
제3기 (98.7~02.6)	기준	시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인)	읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 인구 5천명 미만인 경우 인근 읍·면·동과 합하여 1인을 선출)
	하한선	14인 이상	7인 이상
제4기 (02.7~06.6)	기준	시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인)	읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 1천 미만인 면과 6천 미만인 동은 인접 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 인구 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원)
	하한선	16인 이상	7인 이상
제5기 (06.7~10.6)	기준	시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인)	당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함
	하한선	16인 이상	7인 이상
제6기 (10.7~14.6)	기준	시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인)	당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함
	하한선	19인 이상	7인 이상
제7기 (14.7~18.6)	기준	시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인)	당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함
	하한선	19인 이상	7인 이상
제8기(18.7~현재)	기준	시·군·자치구 마다 각2인(하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구마다 2인)	당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함
	하한선	19인 이상	7인 이상

자료 : 제7기 지방의회백서, 행정안전부. 2020.2, pp.8-9 수정

제2절 일본과 영국의 지방의회 의원정수 산정

1. 일본 지방의회 의원정수

1) 지방의회 선거구

- ☐ 일본의 지방의회 중 의원을 선출하는 경우는 보통지방공공단체¹⁰⁾ 의회가 해당 하며, 도도부현¹¹⁾ 의회와 시구정촌¹²⁾ 의회로 구분할 수 있음
- ☐ 도도부현 의회 의원의 선거구는 하나의 시(정령지정도시에 대하여는 그 행정구)의 구역, 하나의 시의 구역과 인접하는 정촌의 구역을 합한 구역, 인정하는 정촌의 구역을 합한 구역 중 어느 하나에 해당하는 것을 전제로 조례로 정하도록 하고 있음
- ☐ 시구정촌 의회 중 정령지정도시 의회 의원의 경우는 행정구의 구역으로 하고(공직선거법 제15조 제6항), 그 밖의 시구정촌 의회 의원의 경우는 원칙적으로 해당 시구정촌의 구역을 선거구로 하지만, 특별히 필요가 있는 경우에는 조례로 선거구를 설치할 수 있도록 하고 있음

2) 지방의회 의원정수

- ☐ 지방자치법에서는 각 선거구에서 선출되어야 하는 도도부현 의회와 시구정촌 의회의 의원정수에 관하여는 인구에 비례하여 조례로 정하도록 하고 있음
- ☐ 시구정촌의회 의원선거의 경우 정령지정도시의 의원 총 정수를 복수의 선거구로 구분하여 선출하도록 되어있기 때문에 소선거제와 중대선거구제를 동시에 채택하고 있음
- ☐ 그 외의 시구정촌의회 의원은 각각 의원 정수를 달리하지만 비례대표제를 배제하고 각 행정지역을 하나의 선거구로 하여 모든 의원을 선출하는 대선구구제를 시행한다는 공통점이 있음. 시구정촌의회 의원정수는 지방자치법 91조의 규정에 따라 인구규모에 따른 상한선이 규정되어 있음
- ☐ 구체적으로 시정촌의 규모에 따른 의원 정수는 11가지 유형별로 구분되어 있으며 인구규모별 상한선이 있음¹³⁾

10) 일본의 지방자치법 제1조의3에서는 지방공공단체를 “보통지방공공단체와 특별지방공공단체”제1항)로 규정한 후, 보통지방자치단체로서 “도도부현 및 시정촌”제2항)을 규정하고 있음

11) 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역 지방공공단체를 의미함

12) 시정촌은 정령지정도시(인구 50만 명 이상의 시 중에서 정령으로 지정), 중핵시와 시행 시 특례시(인구 20만 명 이상의 시 중에서 신청에 기초하여 정령으로 지정), 그 밖의 시(인구 5만 명 이상), 정촌(도도부현의 조례로 정하는 정으로서의 요건을 갖춘 지역)으로 구분됨

| 표 5-17 | 일본의 인구별 의원정수 상한선

구분	2천 명 미만 정촌	1만 명 이상 2만 명 미만 정촌	5만 명 이상 10만 명 미만 정촌	20만 명 이상 30만 명 미만 시	50만 명 이상 90만 명 미만 시
의원정수	12인	22인	30인	38인	56인

자료 : 주요국 지방 선거제도와 공천방식 비교연구, 국회입법조사처. 2014.10, p.71

- 인구 90만 명 미만일 경우 최대 56인이며, 90만 명 이상의 도시의 경우 인구 50만을 초과하여 매 인구 40만 명 증가에 대해 8인씩 추가할 수 있도록 되어 있으나, 최대 96인을 넘을 수 없음¹⁴⁾
- 일본의 공직선거법 제15조 8항에 의하면 도도부현의회 의원 정수는 조례사항으로 되어 있음¹⁵⁾
 - 도도부현 의회의 의원 정수는 소선거구(1인)에서 중선거구(2~17인)까지 다양하게 규정되어 있음
 - 다수대표제를 채택하고 있으며, 비례대표제는 배제되어 있음

2. 영국 지방의회 의원정수

- 영국의 지방의회는 선거구에 관한 결정권을 지방정부가 아닌 국가기관인 선거위원회(The Electoral Commission)가 결정하도록 되어 있고, 소선거구제와 중선거구제가 혼합되어 있음
 - 각 지구의 선거위원회하에 설치된 선거구획정심의회가 10~15년마다 유권자들 간의 불평등을 시정하는 것을 목적으로 선거구를 심의, 재 확정하도록 되어 있음
- 영국의 지방정부¹⁶⁾는 카운티(County)¹⁷⁾와 디스트릭트(District)¹⁸⁾로 구분할 수 있는데, 각각 디비전(Division)과 워드(Ward)라는 선거구로 불리우고 있으며, 의원1인당 선거인수는 약 10,000명과 약 2,300명임

13) 권영주(2013), p.49.

14) 하정봉(2009), p.352.

15) 권영주(2013), p.49.

16) 주 지방정부는 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 런던광역시(GLA)와 잉글랜드 비 도시권의 카운티(County), 그 권역 내에서 광역 자치단체와 행정서비스를 분담하여 이를 제공하는 기초자치단체인 우리나라의 구 격인 버러(Borough)와 디스트릭트(District) 등이 있음. 또한 광역과 기초자치단체가 통합하여 모든 행정서비스를 제공하는 단일 계층인 단일 자치주(Unitary Authority)와 대도시 디스트릭트 (Metropolitan district)가 있음

17) 인구 50~150만의 규모로 우리나라의 도 급에 해당함. 이와는 별개로 우리나라의 광역시에 해당하는 대도시(Metropolitan)에 해당하는 대도시 의회(Metropolitan Council)가 있음

18) 각 카운티 내에 인구 약 10만 명 규모로 설치되어 있고, 우리나라의 구 급에 해당함(버러(Borough), 시 의회(City Councils) 등 포함)

| 표 5-18 | 영국 지방의회 의원 1인당 선거인수

지방정부 종류	선거구	의원 1인당 선거인수
카운티(County)	디비전(Division)	약 10,000명
디스트릭트(District)	워드(Ward)	약 2,300명

자료 : 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집 : 영국, 전국시·도의회의장협의회. 2014.10, p.80.

- 의원정수는 잉글랜드의 경우 선거구별로 1~3명이 대부분이고(대도시 디스트릭스는 3명, 시는 2~10명), 웨일즈는 1~5명, 스코틀랜드는 3~4명, 북아일랜드는 5~7명임

| 표 5-19 | 영국 지방의회 의원정수

지역	지방정부	선거구명	의원정수
잉글랜드	카운티	디비전(Division)	1~3명
	디스트릭트	워드(Ward)	1~3명
	대도시 디스트릭트	워드(Ward)	3명
	통합자치단체	워드(Ward)	1~3명
	런던 버러	워드(Ward)	1~3명
	시	워드(Ward)	2~10명
웨일즈	통합자치단체	워드(Ward)	1~5명
스코틀랜드	통합자치단체	워드(Ward)	3~4명
북아일랜드	디스트릭트	워드(Ward)	5~7명

자료 : 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집 : 영국, 전국시·도의회의장협의회. 2014.10, p.80.

제3절 고양시의회 의원정수 산정 방안 검토

- 본 절에서는 고양시의회 의원정수 산출 방안을 검토하는데 중점을 두고 있어, 경기도와 광역시, 제주특별자치도, 세종특별자치비 기초지방의회 의원정수에 대해서 검토하고, (광역)시·도의회 의원정수는 논의에서 제외하였음

1. 경기도 기초지방의회 의원정수 변화 추이

- 제1회 전국동시지방선거 : 제27기 지방의회(1995.7.~1998.6.)
 - 의원정수 책정기준은 읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 인구 2만을 넘는 읍·면에 있어서는 2만을 넘는 매 2만까지 마다 1인을 더한다)이었고, 경기도 기초지방의원 총 정수는 599인이었음
 - 수원시 50인, 성남시 50인, 부천시 50인, 안양시 43인 순이었고, 고양시는 경기도 전체에서 5번째인 38인의 의원정수가 배정되었음
 - 오산시, 과천시, 가평군 등 3개 지방자치단체가 의원정수 하한선인 7인의 의원정수를 배정받았음
- 제2회 전국동시지방선거 : 제37기 지방의회(1998.7.~2002.6.)
 - 의원정수 책정기준은 읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 인구 5천명 미만인 경우 인근 읍·면·동과 합하여 1인을 선출)이었고, 경기도 기초지방의원 총 정수는 466인이었음
 - 성남시 40인, 부천시 35인, 수원시 33인 순이었고, 고양시는 경기도 전체에서 4번째인 31인의 의원정수가 배정되었음
 - 구리시, 의왕시, 오산시, 동두천시, 과천시, 양주군, 가평군 등 7개 지방자치단체가 의원정수 하한선인 7인의 의원정수를 배정받았음
- 제3회 전국동시지방선거 : 제47기 지방의회(2002.7.~2006.6.)
 - 의원정수 책정기준은 읍·면·동(행정동) 마다 각1인(단, 1천 미만인 면과 6천 미만인 동은 인접 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 인구 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원)이었고, 경기도 기초지방의원 총 정수는 500인이었음
 - 성남시 41인, 수원시 40인, 부천시 34인 순이었고, 고양시는 경기도 전체에서 4번째인 32인의 의원정수가 배정되었음
 - 구리시, 의왕시, 오산시, 동두천시, 과천시, 가평군 등 6개 지방자치단체가 의원정수 하한선인 7인의 의원정수를 배정받았음

□ 제4회 전국동시지방선거 : 제5기 지방의회(2006.7.~2010.6.)

- 의원정수 책정기준은 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 되어 있었고, 경기도 기초지방의원 총 정수는 364인(비례대표 53인 제외)이었음
- 수원시와 성남시가 각각 36인(지역구 32인, 비례대표 4인)이었고, 고양시가 그 다음인 31인(지역구 27인, 비례대표 4인)의 의원정수가 배정되었음
- 구리시, 하남시, 의왕시, 양주시, 오산시, 동두천시, 과천시, 여주군, 양평군, 가평군, 연천군 등 11개 지방자치단체가 의원정수 하한선인 7인(비례대표 1인 포함)의 의원정수를 배정받았음

□ 제5회 전국동시지방선거 : 제6기 지방의회(2010.7.~2014.6.)

- 의원정수 책정기준은 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 되어 있었고, 경기도 기초지방의원 총 정수는 363인(비례대표 54인 제외)이었음
- 수원시와 성남시가 각각 34인(지역구 30인, 비례대표 4인)이었고, 고양시가 그 다음인 30인(지역구 27인, 비례대표 3인)의 의원정수가 배정되었음
- 구리시, 하남시, 의왕시, 양주시, 오산시, 동두천시, 과천시, 여주군, 양평군, 가평군, 연천군 등 11개 지방자치단체가 의원정수 하한선인 7인(비례대표 1인 포함)의 의원정수를 배정받았음

□ 제6회 전국동시지방선거 : 제7기 지방의회(2014.7.~2018.6.)

- 의원정수 책정기준은 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 되어 있었고, 경기도 기초지방의원 총 정수는 376인(비례대표 55인 제외)이었음
- 수원시와 성남시가 각각 34인(지역구 30인, 비례대표 4인)이었고, 고양시가 그 다음인 31인(지역구 27인, 비례대표 4인)의 의원정수가 배정되었음
- 구리시, 하남시, 의왕시, 오산시, 여주시, 동두천시, 과천시, 양평군, 가평군, 연천군 등 10개 지방자치단체가 의원정수 하한선인 7인(비례대표 1인 포함)의 의원정수를 배정받았음

□ 제7회 전국동시지방선거 : 제8기 지방의회(2018.7.~현재)

- 의원정수 책정기준은 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의 원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 되어 있었고, 경기도

기초지방의원 총 정수는 390인(비례대표 57인 제외)이었음

- 수원시가 37인(지역구 33인, 비례대표 4인), 성남시가 35인(지역구 31인, 비례대표 4인) 순이었고, 고양시가 그 다음인 33인(지역구 29인, 비례대표 4인)의 의원정수가 배정되었음
- 구리시, 포천시, 의왕시, 오산시, 여주시, 동두천시, 과천시, 양평군, 가평군, 연천군 등 10개 지방자치단체가 의원정수 하한선인 7인(비례대표 1인 포함)의 의원정수를 배정받았음

표 5-20 전국동시지방선거 기수별 경기도 지방의회 의원정수 변화

구분	사·군	제2기 (1회 동시선거)	제3기 (2회 동시선거)	제4기 (3회 동시선거)	제5기 (4회 동시선거)	제6기 (5회 동시선거)	제7기 (6회 동시선거)	제8기 (7회 동시선거)
경기도	계	599	466	500	364(53)	363(54)	376(55)	390(57)
	수원시	50	33	40	32(4)	30(4)	30(4)	33(4)
	성남시	50	40	41	32(4)	30(4)	30(4)	31(4)
	고양시	38	31	32	27(4)	27(3)	27(4)	29(4)
	부천시	50	35	34	27(3)	26(3)	25(3)	25(3)
	안양시	43	30	31	21(3)	19(3)	19(3)	18(3)
	안산시	34	22	22	19(3)	18(3)	18(3)	18(3)
	용인시	16*	14	21	18(2)	22(3)	24(3)	26(3)
	의정부시	20	13	15	11(2)	11(2)	11(2)	11(2)
	남양주시	18	15	19	12(2)	12(2)	14(2)	16(2)
	평택시	29	21	21	14(2)	13(2)	14(2)	14(2)
	광명시	25	17	17	11(2)	10(2)	11(2)	10(2)
	시흥시	12	8	12	11(2)	10(2)	10(2)	12(2)
	군포시	20	11	10	8(1)	8(1)	8(1)	8(1)
	화성시	16*	15*	16	9(2)	15(2)	16(2)	18(3)
	파주시	14*	13	15	9(1)	9(2)	12(2)	12(2)
	이천시	14*	13	15	8(1)	8(1)	8(1)	8(1)
	구리시	10	7	7	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)
	김포시	8*	9	9	7(1)	7(1)	9(1)	10(2)
	포천시	14*	13*	14*	7(1)	7(1)	7(1)	6(1)
	광주시	10*	8*	11	7(1)	7(1)	8(1)	9(1)
	안성시	15*	15	15	8(1)	8(1)	8(1)	7(1)
	하남시	11	9	9	6(1)	6(1)	6(1)	8(1)
	의왕시	9	7	7	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)
	양주시	8*	7*	8*	6(1)	6(1)	7(1)	7(1)
	오산시	7	7	7	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)
	여주시	11*	10*	11*	6(1)*	6(1)*	6(1)	6(1)
	동두천시	10	7	7	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)
	양평군	12	12	12	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)
	과천시	7	7	7	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)
	가평군	7	7	7	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)
	연천군	11	10	8	6(1)	6(1)	6(1)	6(1)

주 : * 지역은 해당 시기에는 행정구역상 ‘군’ 지역이었음. ()는 비례대표의원 정수임.

자료 : ‘제1회~제5회 전국동시지방선거 당선인명부’와 ‘제6회 전국동시지방선거_선거구 및 의원정수 현황’, ‘제7회 전국동시지방선거_선거구 및 의원정수 현황’ 취합·정리

2. 고양시 의원정수 산정 개편 방향

1) 역대 고양시의회 선거구 및 의원정수 분석

- 고양시의회 의원정수 산정과 관련하여, 2021년 현재까지 고양시의회 선거구와 의원정수의 현황을 분석하고, 이를 통해 특례시의 위상에 적합한 개편 방향성을 찾고자 함
- 고양시의회 의원의 다음 표에서 보듯이, 1992년 고양군에서 고양시로 승격 당시 26개 행정동이었으나 2021년 현재 39개 행정동으로 13개의 동이 증가하였음

표 5-21 | 고양시 행정동 변천과정(1992년 시 승격 이후)

변경 일자	행정동 변천내역
1992년 2월 1일	법률 제4417호에 의거 고양군이 고양시로 승격(26개 동)
1993년 5월 18일	시조례 제164호에 의거 주엽동 신설(27개 동)
1994년 7월 1일	시조례 제206호에 의거 성사동을 성사 1,2동으로, 주엽동을 주엽1, 2동으로 분동(29개 동)
1995년 3월 8일	시조례 제237호에 의거 일산3동 신설(30개 동)
1996년 1월 3일	시조례 제292호에 의거 일산4동, 대화동, 행신2동, 장항2동 신설(34개 동)
1996년 10월 21일	시조례 제357호에 의거 화정동을 화정1, 2동으로 분동(35개 동)
2003년 2월 3일	시조례 제 호에 의거 행신1, 2동을 행신1, 2, 3동, 일산1동을 일산1동, 탄현동으로 분동(37개 동)
2005년 5월 16일	시조례 제894호에 의거 일산2동을 일산2동, 중산동으로 분동, 일산4동을 정발산동으로 명칭 변경(38개 동)
2006년 10월 23일	시조례 제983호에 의거 백석동을 백석1, 2동으로 분동 (39개 동)
2018년 7월 1일	시조례 제1962호에 의거 신도동을 삼송동으로 명칭 변경(39개 동)

자료 : 고양시의회, '제3대 의정백서', '제4대 의정백서', '제5대 의정백서', '제6대 의정백서', '제7대 의정백서', 「고양시 행정동의 설치 및 동장 정수에 관한 조례(경기도고양시조례 제1962호)」

- 고양시 행정동은 1992년 26개, 1994년 29개, 1995년 30개, 1996년 전반기 34개, 1996년 하반기 35개, 2003년 37개, 2005년 38개로 변화하였고, 2006년 39개 동으로 나뉜 이후 오늘에 이르고 있음
 - 1992년 2월 1일 법률 제4417호에 의거 고양군이 고양시로 승격하였고, 26개 행정동이 됨
 - 1993년 5월 18일 시조례 제164호에 의거 주엽동 신설로 27개 행정동이 됨
 - 1994년 7월 1일 시조례 제206호에 의거 성사동을 성사 1,2동으로, 주엽동을

주엽1, 2동으로 분동하여 29개 행정동이 됨

- 1995년 3월 8일 시조례 제237호에 의거 일산3동 신설로 30개 행정동이 됨
- 1996년 1월 3일 시조례 제292호에 의거 일산4동, 대화동, 행신2동, 장항2동 신설로 34개 행정동이 됨
- 1996년 10월 21일 시조례 제357호에 의거 화정동을 화정1, 2동으로 분동하여 35개 행정동이 됨
- 2003년 2월 3일 시조례 제 호에 의거 행신1, 2동을 행신1, 2, 3동, 일산1동을 일산1동, 탄현동으로 분동하여 37개 행정동이 됨
- 2005년 5월 16일 시조례 제894호에 의거 일산2동을 일산2동, 중산동으로 분동, 일산4동을 정발산동으로 명칭 변경하여 38개 행정동이 됨
- 2006년 10월 23일 시조례 제983호에 의거 백석동을 백석1, 2동으로 분동하여 39개 행정동을 구성하였고, 2021년 현재까지 유지되고 있음(2018년 7월 1일 시조례 제1962호에 의거 신도동을 삼송동으로 명칭 변경)

□ 2022년에는 기존 6개 행정동(흥도동, 삼송동, 행신3동, 중산동, 탄현동, 송산동)을 11개 행정동으로 조정할 예정으로, 이에 따르면 고양시는 현재 39개 행정동에서 5개 동이 추가된 총 44개 행정동이 속해있는 특례시가 될 것임

- 흥도동, 삼송동 → 흥도동, 삼송1동, 삼송2동
- 행신3동 → 행신3동, 행신4동
- 중산동 → 중산1동, 중산2동
- 탄현동 → 탄현1동, 탄현2동
- 송산동 → 덕이동, 가좌동

□ 행정동은 일반적으로 인구 수에 따라 변화하는 경계라 볼 수 있는데, 행정동이 분리조정된다 함은 인구수가 기존에 비해 크게 변화했음을 의미하는 것임

□ 다음 표 5-22에서는 고양시가 군에서 시로 전환된 이후인 제2기 의회부터 지금까지 시기별로 선거구와 의원정수를 분류한 것임

□ 행정동을 선거구의 기준으로 하였던 4기 의회까지는 동별로 거의 1명이 지역구 의원을 보유하고 있었음

□ 경기도내 기초지방의원 총정수 범위 내에서 경기도 자치구·시·군의원선거구획정 위원회선거가 고양시의 인구와 지역대표성을 기준으로 지역구를 구분한 제5기 이후 의회에서는 배정된 지역구의원수에 따라 선거구를 구성하는 여러 동을 조합하는 방식을 사용하여, 지역구의원의 동 대표성이 비교적 높지 않게 변화함

표 5-22 | 고양시의회 선거구 및 지역구의원수(제27~제87 지방의회)

제2기 (1회 동시선거)		제3기 (2회 동시선거)		제4기 (3회 동시선거)		제5기 (4회 동시선거)		제6기 (5회 동시선거)		제7기 (6회 동시선거)		제8기 (7회 동시선거)	
의원 38명		의원 31명		의원 32명		의원 27명		의원 27명		의원 27명		의원 29명	
주교동	1	주교동	1	주교동	2	주교동	가	원신동	가	원신동	가	원신동	가
원신동	1	원신동	1	원신동	1	흥도동		흥도동		흥도동		흥도동	
흥도동	1	흥도동	1	흥도동	1	성사1동		고양동		고양동		고양동	
성사1동	2	성사1동	1	성사1동	1	성사2동	나	관산동	나	관산동	나	관산동	나
성사2동	1	성사2동	1	성사2동	1	원신동		화정2동		화정2동		주교동	
효자동	1	효자동	1	효자동	1	고양동		주교동		주교동		성사1동	
신도동	1	신도동	2	신도동	1	관산동	다	성사1동	다	성사1동	다	성사2동	다
창릉동	1	창릉동	1	창릉동	1	화정1동		성사2동		성사2동		식사동	
고양동	1	고양동	1	고양동	1	화정2동		화정1동		화정1동		화정1동	
관산동	1	관산동	1	관산동	1	효자동	라	효자동	라	효자동	라	화정2동	라
능곡동	1	능곡동	1	능곡동	1	신도동		신도동		신도동		효자동	
화정동	1	화정1동	1	화정1동	1	창릉동		창릉동		창릉동		삼송동*	
		화정2동	1	화정2동	1	화전동	마	화전동	마	화전동	마	창릉동	마
행주동	1	행주동	1	행주동	1	대덕동		대덕동		대덕동		화전동	
		행신1동	1	행신1동	1	행신1동		행신1동		행신1동		대덕동	
		행신2동	1	행신2동	1	행신3동	바	행신3동	바	행신3동	바	행신1동	바
		-		행신3동	1	능곡동		능곡동		능곡동		행신3동	
화전동	1	화전동		화전동	1	행주동		행주동		행주동		능곡동	
대덕동	1	대덕동	1	대덕동	1	행신2동	사	행신2동	사	행신2동	사	행주동	사
식사동	1	식사동	1	식사동	1	식사동		식사동		식사동		행신2동	
풍산동	1	풍산동	1	풍산동	1	중산동		중산동		중산동		중산동	
-		-		-		정발산동	아	정발산동	아	정발산동	아	풍산동	아
백석동	1	백석동	1	백석동	1	풍산동		풍산동		풍산동		고봉동	
						고봉동		고봉동		고봉동		백석1동	
마두1동	1	마두1동		마두1동	1	백석동	자	백석1동	자	백석1동	자	백석2동	자
마두2동	2	마두2동	1	마두2동	1	마두2동		백석2동		백석2동		장항1동	
장항동	1	장항1동	1	장항1동	1	마두1동		마두2동		마두2동		장항2동	
		장항2동	1	장항2동	1	장항1동	차	마두1동	차	마두1동	차	정발산동	차
고봉동	1	고봉동	1	고봉동	1	장항2동		장항1동		장항1동		일산2동	
일산1동	2	일산1동	1	일산1동	1	일산1동		장항2동		장항2동		마두1동	
일산2동	1	일산2동	1	일산2동	1	탄현동	카	일산1동	카	일산1동	카	마두2동	카
일산3동	2	일산3동	1	일산3동	1	일산2동		탄현동		탄현동		일산1동	
-		일산4동	2	일산4동	1	일산3동		일산2동		일산2동		탄현동	
-		-		탄현동	1	주엽1동	타	일산3동	타	일산3동	타	송포동	타
주엽1동	2	주엽1동	1	주엽1동	1	주엽2동		주엽1동		주엽1동		송산동	
주엽2동	2	주엽2동	1	주엽2동	1	대화동		주엽2동		주엽2동		주엽1동	
-		대화동	2	대화동	1	송포동	파	대화동	파	대화동	파	주엽2동	파
송포동	1	송포동	1	송포동	1	송산동		송포동		송포동		일산3동	
송산동	1	송산동	1	송산동	1	-		송산동		송산동		대화동	

주 1 : 고양시의회 지역구의원 정수로 구분하였고, 비례대표의원 정수는 제외하였음.

2 : * 2018년 7월 시조례 제1926호에 의거 신도동에서 삼송동으로 동명 변경

자료 : '제1회~제5회 전국동시지방선거 당선인명부'와 '제6회 전국동시지방선거_선거구 및 의원정수 현황', '제7회 전국동시지방선거_선거구 및 의원정수 현황'

2) 일반론 : 의원정수 산정 기준의 재검토

- 지방자치 역량 강화와 주민에 의한 생활자치를 확대해 나가기 위해서는 지방정부와 지방의회 양자의 상호 균형을 확보하는 것이 중요하고, 이를 위해 기존 제도의 합리적 보완과 개선이 필요함
- 이를 강조하고 있는 법규정 또한 마련되어 있는 바, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제14조 제4항은 지방의회의원 선출방법의 개선과 선거구의 합리적 조정을 위해 지방선거제도의 개선방안을 마련해야 함을 강제조항으로 규정하고 있음

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (약칭: 지방분권법)

[시행 2021. 1. 1.] [법률 제16855호, 2019. 12. 31., 타법개정]

제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ④ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

- 지방의회 의원정수는 주민의 대표성을 판단할 수 있는 주요 지표라 할 수 있는데, 현행 기초의회 의원정수는 행정구역을 기준으로 산정하도록 설정되어 있음
- 지방의회 의원정수는 의원신분·보수와 관련되고 지방의회의 구성에 큰 영향을 미치므로 적절한 정수의 책정이 중요함
 - 지방의회의 구성과 운영은 지방자치의 성패와 직결되며, 그 중에서도 의원정수의 산정은 지방의회의 구성과 기능에 불가분의 관계에 있음
 - 지방의회 의원정수 산정 근거법은 지방자치법에서 공직선거법으로 변경되었고, 의원정수 산정은 인구 기준에서 행정구역 우선 기준으로 전환되어 있는 상태임
- 현행과 같이 광역지방자치단체에 의원정수를 배정하고, 이를 해당 구역내 기초지방자치단체에 배분하는 방식은 주민의 대표성을 담보하는데 한계가 있어, 일본¹⁹⁾의 사례를 참고할 필요가 있음
 - 이를 테면, 인구 수를 가장 기본적인 산정기준으로 채택하고, 지방정부 수준에서 독립적으로 의원정수 획정도 논의할 시점임
- 경기도내 지방자치단체에 한정하여 비교하더라도, 고양시가 인구수 2위 규모이나 인구규모 4위인 성남시에 비해 지방의회 의원정수가 2인 적은 상황인데, 이

19) 809개의 시의 경우 5만, 10만 미만, 20만 미만, 30만 미만, 40만 미만, 50만 미만, 50만 이상, 정령 지정도시 별로 의원정수를 산정하고 있다.

는 지역대표성을 감안한 의원정수책정이라는 합리적이라고 보이지 않는 방식에 따른 결과로 판단됨

○ 2021년 3월 31일 현재 고양시는 인구수 약 108만 명, 면적 267.31km², 국회의원지역구 4개소이고, 고양시의회 의원은 33인(비례대표 4인 포함)임

○ 2021년 3월 31일 현재 성남시는 인구수 약 93만 명, 면적 141.82km², 국회의원지역구 4개소이고, 성남시의회 의원은 35인(비례대표 4인 포함)임

3) 특례시 지정에 따른 의원정수 산정 방식의 개편

- 「지방자치법」의 개정(법률 제17893호, 2021. 1. 12., 전부개정)으로 2022년 1월 13일부터는 고양시, 수원시, 용인시, 창원시 등 4개 시가 특례시로 승격되고, 이에 따라 도시 규모에 맞게 보다 많은 행정·재정적 권한을 갖는 새로운 유형의 지방자치단체가 발족하게 되었음

지방자치법

[시행 2022. 1. 13.] [법률 제17893호, 2021. 1. 12., 전부개정]

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)

2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

- 특례시의 경우, 인구집중도, 행정의 전문성, 경쟁력있는 도시 육성, 주민요구의 다양성 등에서 일반시·군과 차별화되어 있음

○ 대부분 단위면적당 인구밀도가 높아 도시행정수요에 적절하게 대응하지 못하고 있어 시의적절한 행정대응능력 제고의 필요성이 있음

○ 단위면적당 인구비율이 높을수록 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 전문성을 요하는 사무의 비중이 높고, 이들 사무는 자치단체의 공통사무이기는 하나 대도시의 경우 인구수의 과다와 제한된 면적에 과도한 인구집중으

로 인하여 보다 전문적인 접근이 요구됨

- 규모가 작은 시·군에 비하여 인구의 과다와 단위면적당 인구수가 높아 지역 개발사무의 중요성이 커지기 때문에 전국 규모의 사업을 제외하고는 독립성을 부여해야 하는데, 지방자치단체에 요구되는 전문성이 높아짐과 동시에 이를 감시하고 감독하기 위한 지방의회의 전문성 향상도 수반되어야 함
- 주민생활 관련 사무의 효율적 처리를 위하여 도의 사무가 아닌 시의 직접사무로 처리가 가능하도록 특례를 두는 조치가 요구되는 바, 관련 서비스의 신속하고 효율적인 처리 및 해당 민원의 절차간소화, 도의회와 특례시의회간 이중적인 규제나 지도단속 등의 문제를 해소해야 할 여지가 커지게 됨
- 고양시 등 특례시가 기존의 기초지방의회와 동일한 방식의 의원정수를 배정받는다면 오히려 주민의 대표성을 저해하는 결과가 나타날 수도 있음
- 고양시의회 의원정수 산정 방식의 개편은 2개 방안으로 논의할 수 있음

(1) 광역시의회 및 경기도 기초지방자치단체 의원정수 규모 기준 적용

- 특례시와 같은 대도시의 경우 다음과 같은 문제가 자주 발생하게 됨
 - 첫째, 계층수의 과다로 인한 거래비용의 증대문제를 들 수 있는데, 계층수가 많아질수록 문서의 전달과 결재단계가 늘어나 의사결정비용이나 거래비용이 증대될 가능성이 높음
 - 둘째, 중간 계층인 도(道)의 단순중계기관화 문제로서, 도가 직접 수행하는 사무의 비중이 낮음
 - 셋째, 계층간 기능중복 문제로서 계층간 업무중복으로 인한 불필요한 마찰과 책임회피 및 지연문제가 반복되어 갈등이 심화될 우려가 있음
- 6대 광역시와 4대 특례시의 단위면적당 인구수를 비교하면, 고양시와 수원시는 부산광역시를 제외한 나머지 광역시보다 인구밀도가 더 높게 나타나고 있음
 - 광역시의 단위면적당 인구수는 부산광역시가 4,405명, 대구광역시가 2,737명, 인천광역시가 2,763명, 광주광역시가 2,894명, 대전광역시가 2,713명, 울산광역시가 1,070명임
 - 특례시의 단위면적당 인구수는 고양시가 4,025명, 수원시가 9,795명, 용인시가 1,817명, 창원시가 1,386명임
- 고양시의 경우, 부산광역시를 제외한 5대 광역시와 비교할 때, 단위면적당 인구수가 1.4배에서 1.5배 수준이고, 울산광역시와 비교해서는 3.8배에 이르고 있음
 - 단위면적당 인구밀도가 높아 도시행정수요에 적절하게 대응하는데 한계가 있어 시의적절한 행정대응이 쉽지 않은 상황임

- 또한, 6대 광역시와 4대 특례시의 기초지방의원수를 기준으로 지방의원1인당 인구수를 비교하면, 고양시와 수원시, 용인시는 모든 광역시보다 지방의원 1인이 대표하는 주민수가 많은 것으로 나타남
- 광역시의 기초지방의원1인당 인구수는 부산광역시가 18,637명, 대구광역시가 20,848명, 인천광역시가 24,939명, 광주광역시가 21,324명, 대전광역시가 23,236명, 울산광역시가 22,720명임
 - 특례시의 기초지방의원1인당 인구수는 고양시가 32,704명, 수원시가 32,056명, 용인시가 37,041명, 창원시가 23,562명임
- 고양시의 경우, 부산광역시를 제외한 5대 광역시와 비교할 때, 기초지방의원1인당 인구수가 약 1.3배에서 약 1.8배 많은 수준으로 나타나고 있음
- 기초지방의원1인당 인구수가 많아 주민의 대표성이 상대적으로 높지 않다고 판단할 수 있음

표 5-23 | 6대 광역시 단위면적당 인구수 및 기초지방의원1인당 인구수

단위 : 명, km²

광역시	인구수	면적	단위면적당 인구수	기초지방의원수	기초지방의원1인당 인구수	비고
부산광역시	3,391,946	770.07	4,405	182	18,637	-
대구광역시	2,418,346	883.49	2,737	116	20,848	-
인천광역시	2,942,828	1,065.23	2,763	118	24,939	-
광주광역시	1,450,062	501.13	2,894	68	21,324	-
대전광역시	1,463,882	539.66	2,713	63	23,236	-
울산광역시	1,136,017	1,062.09	1,070	50	22,720	-

주 : 기초지방의원수는 제8기 기초지방의원수임

자료 : 행정안전부(2021), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2020.12.31. 현재). 제8기 전반기 지방의회 현황, 행정안전부(2019).

표 5-24 | 4대 특례시 단위면적당 인구수 및 기초지방의원1인당 인구수

단위 : 명, km²

특례시	인구수	면적	단위면적당 인구수	기초지방의원수	기초지방의원1인당 인구수	비고
고양시	1,079,216	268.10	4,025	33	32,704	-
수원시	1,186,078	121.09	9,795	37	32,056	-
용인시	1,074,176	591.23	1,817	29	37,041	-
창원시	1,036,738	748.06	1,386	44	23,562	-

주 : 기초지방의원수는 제8기 기초지방의원수임

자료 : 행정안전부(2021), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2020.12.31. 현재). 제8기 전반기 지방의회 현황, 행정안전부(2019).

- 광역시의 단위면적당 인구수와 기초지방의원 1인당 인구수만 적용하여, 해당 비율로 고양시의회 의원정수를 추산한 결과²⁰⁾, 단위면적당 인구수를 반영하면 최

소 31명, 최대 126명이 산출되었고, 기초지방의원1인당 인구수를 반영하면 최소 43명, 최대 59명이 산출되었음

○ 단위면적당 인구수로 추산할 경우 고양시의회 의원정수는 부산광역시 기준 31명, 대구광역시 기준 49명, 인천광역시 기준 48명, 광주광역시 기준 46명, 대전광역시 기준 49명, 울산광역시 기준 126명임

○ 기초지방의원1당 인구수로 추산할 경우 고양시의회 의원정수는 부산광역시 기준 59명, 대구광역시 기준 52명, 인천광역시 기준 43명, 광주광역시 기준 51명, 대전광역시 기준 47명, 울산광역시 기준 48명임

□ 이러한 추정 결과는 특례시인 고양시의회에 인구에 기반한 주민대표성을 갖추기 위해 필요한 의원정수가 40인 이상 규모임을 시사하고 있음

□ 또한, 제8기 경기도 기초자치단체의회의 지방의원1인당 인구수는 평균 28,938명으로 고양시의 32,704명에 비해 3,766명 정도 적은 수준으로, 경기도 지방의회 평균을 적용하는 경우 37인 이상이 필요함

(2) 제주특별자치도의회 의원정수 산정 기준 적용

□ 제주특별자치도의회 의원정수의 경우 특별법에 의하여 조례로 산정하고 있는데, 특례시의 경우는 이를 선례가 삼아 의원정수 산정의 기준의 근거로 삼을 수 있을 것임

□ 제주특별자치도의회 의원정수는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭 : 제주특별법)」제36조에 특례 조항으로 규정하고 있음

○ 동법 제36조는 공직선거법 제22조제1항·제3항 및 제4항에도 불구하고 43명 이내에서 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다라고 규정되어 있음

○ 도조례인 「제주특별자치도의회의원 지역선거구 및 교육의원선거구의 명칭·구역 및 의원정수에 관한 조례」는 제2조 제1항에서 제주특별자치도의회의원의 정수는 43명으로 한다라고 규정하고, 제2항에서 제주특별자치도의회의원 정수는 31명, 비례대표제주특별자치도의회의원 정수는 7명, 제주특별자치도의회 교육의원 정수는 5명으로 한다고 세부사항을 규정하고 있음

20) 광역시와 특례시의 위상을 배제한 단순 추정임

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
[시행 2022. 7. 14.] [법률 제18296호, 2021. 7. 13., 일부개정]

제36조(도의회의원의 정수에 관한 특례) ① 제주특별자치도회의의원(이하 “도의회의원”이라 한다)의 정수(제64조에 따른 교육의원 5명을 포함한다)는 「공직선거법」 제22조제1항·제3항 및 제4항에도 불구하고 43명 이내에서 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. <개정 2018. 3. 9.>

② 도의회의 비례대표의원정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제1항에 따른 의원정수(제64조에 따른 교육의원은 제외한다)의 100분의 20 이상으로 하고, 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. 이 경우 소수점 이하의 수는 0으로 본다.

제37조(도의회의원 지역선거구에 관한 특례) ① 도의회의원 지역선거구는 인구·행정구역·지세·교통과 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 그 도의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다.

② 제1항에 따라 도의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 행정시의 관할구역의 일부를 분할하거나 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 도의회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다.

제38조(도의회의원 선거구 획정위원회) ① 도의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 제주자치도에 도의회의원 선거구 획정위원회를 둔다.

② 도의회의원 선거구 획정위원회에 관한 사항은 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정을 준용한다.

제주특별자치도회의의원 지역선거구 및 교육의원선거구의 명칭·구역 및 의원정수에 관한 조례
[시행 2020. 4. 13.] [제주특별자치도조례 제2493호, 2020. 4. 13., 일부개정]

제2조(제주특별자치도회의의원 의원정수) ① 제주특별자치도회의의원의 정수는 43명으로 한다. <개정 2018.3.15.>

② 지역선거구제주특별자치도회의의원 정수는 31명, 비례대표제주특별자치도회의의원 정수는 7명, 제주특별자치도의회 교육의원 정수는 5명으로 한다. <개정 2018.3.15.>

- 광역지방자치단체인 제주특별자치도회의의원 제8기 지방의회 의원정수는 43명으로 의원1인당 인구수는 15,281명임²¹⁾
- 6대 광역시에 적용하였던 방식으로 지방의원1인당 인구수를 반영하여 고양시의회에 적용하면 고양시의회의원이 제주특별자치도회의의원보다 약 2.1배 이상 더 많은 인구 규모를 대표하고 있다고 판단할 수 있음
- 제도특별자치도조례에서 제시하고 있는 31인의 지역구의원정수는 명확한 산출근거를 제시하고 있지는 않으나, 제주특별자치도를 구성하고 있는 31개 행정동별로 1인의 지방의원을 배정하는 방식을 적용한 것으로 추정됨

21) 제8기 전반기 지방의회 현황, 행정안전부(2019), p.53.

□ 고양시의 경우 39개 행정동으로 구성되어 있는데, 제주특별자치도 특례를 동일하게 적용하여 고양시 행정동 숫자와 동일한 수의 지역구지방의원을 배정한다고 가정하면 현재보다 최대 10인의 의원수가 증가한 39인의 지역구의원정수가 산출됨

- 모든 동을 단일 지역구로 배정하는 것은 동별 인구 규모를 고려할 때, 인구의 대표성을 적절하게 반영하지 못하므로 논의에서 제외함
- 비례대표의원은 특례시가 광역지방자치단체가 아니므로 공직선거법의 산식을 적용하여 4인의 비례대표의원이 배정되는 것으로 산출됨(교육의원은 제외)

4) 고양시의회 의원정수 산정(안)

□ 중앙선거관리위원회의 공직선거관리규칙 제4조제2항에 의거 현재 지역구의 의원 1인당 인구수를 산정하여 의원1인이 대표하는 인구수가 많은 지역구의 의원정수를 변동시키는 방안을 적용함

- 헌법재판소는 “(현행 인구 편차 기준으론) 1인의 투표가치가 타인에 비해 4배인 경우도 발생해 불평등이 지나치고, 일차적 고려 요소인 ‘인구비례 원칙’보다 2차 요소를 더 중시한 것으로 볼 수 있다.”라고 판시함(헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2014헌마189 전원재판부 결정)
- 이는 헌법재판소가 지방선거 선거구별 인구수 편차를 상하 50%까지 제한하는 결정을 내렸다는 의미로서, 의원 1명당 평균인구 수 차이가 심해지면서 주민들 간의 투표가치가 불평등해졌다는 이유에 근거하고 있음

공직선거관리규칙

[시행 2021. 10. 22.] [시행규칙 제536호, 2021.10.22., 일부개정]

제4조(자치구·시·군의회의 의원정수 산정기준) ① 법 제23조(자치구·시·군의회의 의원정수)제1항의 규정에 따른 자치구·시·군의회의 의원정수의 산정은 다음 각 호에서 정하는 기준에 따른다. <개정 2015.8.13., 2019.1.25.>

1. 자치구·시·군의회의 의원정수는 법 별표 3의 시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정수의 범위 내에서 자치구·시·군별 인구 비율과 읍·면·동수 비율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 자치구·시·군의회의 의원정수 산정의 기준이 되는 인구 및 읍·면·동수의 기준일은 최근의 통계에 따라 법 제24조의3제1항에 따른 해당 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 정하되, 읍·면·동 통합이 있는 때에 읍·면·동수의 기준일은 통합 전 통계에 따를 수 있다.
2. 비례대표선거구자치구·시·군의회의원(이하 "비례대표자치구·시·군의의원"이라 한다)정수는 자치구·시·군의회의 의원정수에서 법 제23조제3항의 규정에 따라 먼저 정하고, 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 "지역구자치구·시·군의의원"이라 한다)정수는 그 나머지 인원으로 한다.

② 지역구자치구·시·군의의원정수를 정함에 있어서는 자치구·시·군 안에서 지역선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다.

(1) 제1안

- 고양시의회 의원정수를 산정하기 위해 경기도 기초지방의회 의원1인당 인구수 28,938명과 동일한 수준을 고양시에 적용할 경우, 고양시의회 의원 정수는 37인이고, 의원정수 37인에서 비례대표의원 4인을 제외하면 33인의 지역구의원이 증가하도록 선거구에 반영되어야 함
- 이를 위해 고양시 의원1인당 인구수를 분석하여, 고양시 선거구 평균을 조사하였는데, 고양시 의원1인당 인구수는 37,214명이고, 이를 상회하는 선거구는 “아(44,732명)”, “가(45,460명)”, “라(42,599명)”, “나(42,141명)”, “차(39,946명)” 등 5개로 나타남
 - “아(백석1동, 백석2동, 장항1동, 장항2동)”, “가(원신동, 흥도동, 고양동, 관산동)”, “라(효자동, 삼송동, 창릉동, 화전동, 대덕동)”, “나(주교동, 성사1동, 성사2동, 식사동)”, “차(일산1동, 탄현동)” 선거구 중 3개 동 이상이 결합한 선거구는 1명씩을 증원
- 본 연구에서는 고양시의회 의원정수 산정 제1안으로 3개 동 이상이 결합한 선거구에 지역구의원 1인씩을 추가하여 4인의 의원을 증원하는 방안을 제시함
 - 2개 동이 결합한 선거구인 “차” 지역구는 타 선거구와의 구역 조정을 통해 적정 인구 규모를 설정한 후 의원정수 변경을 추진하는 것이 적절할 것을 판단됨
- 정수는 제주특별자치도의회 의원정수의 경우 특별법에 의하여 조례로 산정하고 있는데, 특례시의 경우는 이를 선례가 삼아 의원정수 산정의 기준의 근거로 삼을 수 있

(2) 제2안

- 광역시와 특례시의 위상 차이를 감안할 때, 6대 광역시 지방의원1인당 인구수와 동일한 규모를 적용하기에는 한계가 있기 때문에 제주특별자치도의회의 사례를 기준으로 삼아 의원정수를 배정할 경우 고양시 행정동 숫자와 동일한 수의 지역구지방의원을 배정할 수 있고, 그 결과 현재보다 최대 10인의 의원수가 증가한 39인의 지역구의원정수가 산출됨
- 다만, 고양시 행동정동별로 1인의 지역구지방의원을 배정하기에는 동별 인구수의 차이가 많아, 1단계로 기존 지역구에서 의원1인당 인구수가 많은 지역에 우선적으로 배정하고(제1안과 동일), 2단계는 1단계의 4개 선거구 이외에 선거구를 구성하고 있는 동의 수가 많은 선거구 중 의원1인당 인구수 규모가 큰 선거구 순으로 선출 의원수를 늘리는 방식을 제시하고자 함

표 5-25 | 고양시의회 선거구 배정(안)

구 분	동	인구(명) (A)	면적(km)	의원수 (지역구) (B)		의원1인당 인구 (지역구 기준) (A/B)	제1안 (1단계 증원 선거구)	제2안	비고
고양시	39개	1,079,216	268.10	선거구	29	37,214	33	39	
	원신동	23,720	12.74	가	3	45,460	4	4	1단계 증원
	흥도동	45,475	11.32						
	고양동	30,474	25.04						
	관산동	36,711	15.05	나	2	42,141	3	3	1단계 증원
	주교동	15,053	5.62						
	성사1동	21,884	2.19						
	성사2동	11,522	0.92						
	식사동	35,823	6.82	다	2	35,777	2	2	현행 유지
	화정1동	38,097	2.31						
	화정2동	33,457	1.94						
	효자동	11,634	25.35	라	2	42,599	3	3	1단계 증원
	삼송동	23,032	6.73						
	창릉동	21,154	11.57						
	화전동	26,903	7.30						
	대덕동	2,474	10.79	마	2	34,092	2	2	현행 유지
	행신1동	22,143	0.69						
	행신3동	46,041	1.94						
	능곡동	15,670	13.78	바	2	33,594	2	3	2단계 증원
	행주동	19,114	6.01						
	행신2동	32,404	4.28						
	중산동	47,437	2.84	사	3	36,559	3	4	2단계 증원
	풍산동	39,180	5.67						
	고봉동	23,061	24.99						
	백석1동	30,869	1.77	아	2	44,732	3	3	1단계 증원
	백석2동	20,920	0.80						
	장항1동	10,848	10.28						
	장항2동	26,826	2.41						
	정발산동	23,699	1.53	자	3	27,822	3	4	2단계 증원
	일산2동	18,713	0.82						
	마두1동	24,432	2.21						
	마두2동	16,621	0.63						
	일산1동	27,718	0.65	차	2	39,946	2	3	2단계 증원
	탄현동	52,173	2.19						
	송포동	21,848	13.17	카	2	36,915	2	3	2단계 증원
	송산동	51,981	19.16						
	주엽1동	28,127	0.97	타	2	28,736	2	2	현행 유지
	주엽2동	29,344	0.96						
	일산3동	36,092	1.12	파	2	36,317	2	3	2단계 증원
	대화동	36,542	3.52						

자료 : 행정안전부(2021), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2020.12.31. 현재), pp. 86-88.

참고문헌

<국내문헌>

- 국회사무처. (2016). 「국회법해설」. 서울: 국회사무처.
- 국회입법조사처. (2010). 「국회 인사청문제도 개선방안」. 서울: 국회입법조사처.
- _____. (2014). 「주요국 지방 선거제도와 공천방식 비교연구」. 서울: 국회입법조사처.
- 권건보·김지훈. (2012). 인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰. 「한국법제연구원 현안분석」. 2012-17.
- 권영주. (2013). 일본의 지방선거에 있어서 정당 공천의 현상과 제도: 왜 무소속이 많은가?. 「한국지방자치학회보」, 25(1), 39-61.
- 김강운. (2010). 인사청문회의 법적 근거와 문제점. 「원광법학」, 26(3): 75-97.
- 김명식. (2017). 지방자치단체 인사청문회 운영의 법적문제. 「제도와 경제」, 11(2): 127-151.
- 김범진. (2017). 「인사청문회 성공과 실패 그리고 정치」. 서울: 시간의 물레.
- 김용훈. (2015). 인사청문회의 헌법적 의의와 제도적 개선 쟁점: 미국의 경우를 참고하여. 「미국헌법연구」, 26(2): 1-45.
- 김일환·장인호. (2010). 미국 연방헌법상 인사청문회제도. 「미국헌법연구」, 21(3): 205-242.
- 류춘호. (2018). 지방의회의 인사청문회 도입 논리와 전략. 「한국정책학회 추계학술대회 발표논문집」, 15-71.
- 박순종·최병대. (2015). 지방자치단체 인사청문회제도의 도입실태 분석. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 271-292.
- 박종흡. (1998). 「의회행정론」. 서울: 법문사.
- 서울특별시·서울특별시의회. (2017a). 서울특별시 산하 지방공기업의 장 임명 후보자에 대한 인사청문 T/F 합의문.
- 서울특별시·서울특별시의회. (2017b). 서울특별시와 서울특별시의회간 인사청문회 실시 협약서.
- 서울특별시의회. (2019). 서울시설공단 이사장 후보자 인사청문 경과보고서.
- 소순창. (2020). IPA분석을 통한 '혁신형 지방인사청문제도'에 관한 실증연구. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 59-80.
- 원구환. (2014). 지방자치단체 인사청문회제도의 도입실태 분석. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 271-292.
- 윤원수. (2018). 지방자치단체 공공기관장 인사검증에 관한 연구: 제주특별자치도 인사청문회

- 를 중심으로. 「국정관리연구」, 13(1): 211-233.
- 윤혜진·박순종. (2018). 한국 인사청문회 제도에 관한 비교 연구: 국회와 지방의회 도입 실태 및 운영 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(3): 183-205.
- 이용우. (2012). 지방공기업사장 등의 인사청문회제도의 필요성과 도입방안. 「한국의회학회보」, 창간호: 121-144.
- 임종훈. (2010). 「국회인사청문회제도의 개선방안에 관한 연구」. 서울: 국회운영위원회.
- 정시구. (2014). 한국의 인사청문회에 대한 연구. 「한국공공관리학보」, 28(4): 91-116.
- 전영옥·김영근. (2018). 지방자치단체 인사청문회 제도의 도입과정 연구. 「법학연구」, 18(1): 297-319.
- 전국사·도의회의장협의회. (2014). 「주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집 : 영국」.
- 정일섭. (2003). 인사청문회제도에 대한 연구. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 191-208.
- 정호영. (2012). 「국회법론」. 파주: 법문사.
- 조성규. (2015). 지방의회에 의한 인사청문회 도입의 법적 문제. 「행정법연구」, 42: 189-215.
- 최연호·박종희. (2000). 인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰. 「의정연구」, 10: 122-147.
- 최준영·조진만. (2013). 「견제와 균형: 인사청문회의 현재와 미래를 말하다」. 서울: 씨네스트.
- 하정봉. (2009). 일본의 기초선거와 정당공천: 동향과 시사점. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 347-369.
- 한국지방자치학회. (2019). 「서울형 인사청문제도 도입에 관한 연구」. 서울특별시의회 연구용역 보고서.
- 한수웅. (2011). 「헌법학」. 파주: 법문사.
- 행정안전부. (2019). 「제8기 전반기 지방의회 현황」.
- _____. (2020). 「제7기 지방의회백서」.

<국외문헌>

- Michael, J. G. (2005). The Federal Appointments Process as Constitutional Interpretation. in Neal, D., & Keith E. W.(eds.), *Congress and the Constitution*. Duke University Press.
- Maeve, P. C. (2012). *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*. Congressional CRS Report for Congress.

고양형 인사청문회 도입을 위한 연구 설문지

안녕하십니까?

여러분의 가정과 직장, 그리고 계획하시는 일에 기쁨과 행복이 가득하시기를
기원합니다.

본 설문조사는 고양시의회의 인사청문제도 도입 방안을 모색하기 위한 목적으로
마련되었습니다.

구체적으로 인사청문제도 도입을 통해 의회와 단체장 간 견제와 균형의 목적
달성을 위한 제도적 보완장치를 구축하고 지방자치와 지역주민의 신뢰 향상을
위한 방안을 모색하기 위해 마련되었습니다.

본 조사를 통한 지역주민들의 의견은 고양시의회만의 인사청문 모델을 개발하기
위한 현실적인 토대 자료가 될 것으로 기대하고 있습니다.

본 설문조사의 설문 응답에는 맞고 틀린 답이 있는 것이 아니므로, 제시된 질문에
대해 충분히 생각하시고 귀하의 의견을 말씀해 주시면 됩니다.

설문 응답은 약 10분이 소요될 것으로 예상되며, 설문 참여에 대해 진심으로
감사의 말씀을 드립니다.

많이 바쁘시겠지만 이번 조사의 중요성을 이해하시고 설문에 응답해 주시면
대단히 감사하겠습니다.

조사의 결과는 통계처리 등 조사목적 외에는 절대 사용되지 않음을 밝혀드립니다.

귀하의 솔직하고 성의 있는 응답은 연구의 매우 소중한 자료로서, 좋은 연구결과를
얻기 위한 기초가 될 것입니다.

귀하의 도움에 진심으로 감사드립니다.

2021. 11

연구책임자: 임정빈 교수(성결대학교 행정학과)

연락처: 010-6424-2047

e-mail: jbyim0802@naver.com

인사청문제도란?

인사청문회는 공직 후보자의 전문성 및 도덕성을 검증함으로써 국민의 눈높이에 적합한 인사를 임명하기 위해 요구되는 필수적인 제도입니다.

또한 지방자치단체장의 인사권을 일부 견제하면서도 그 임용에 있어 의회가 정당성을 부여해 책임성을 확보할 수 있습니다.

특히, 지방의회 인사청문회는 지방자치단체장이 임용하는 공직 후보자의 임용과정을 투명하게 공개하고 검증하는 과정에서 지역주민의 참여 유도과 권리향상에 기여함으로써 실질적 민주주의를 구현할 수 있습니다.

I. 다음 문항은 인사청문제도의 필요성에 관한 질문입니다. 다음 사항들에 대하여 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크해 주십시오.

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 권력분립의 원리를 실현할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
2	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 민주적 정당성을 제고할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
3	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 임명권자(시장)의 인사권 행사를 신중하게 할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
4	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 기관장의 직무 적합성을 검증할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
5	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 기관장의 청렴성을 검증할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
6	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 시민의 알 권리를 보장할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
7	지방공기업과 시 산하기관에 대한 지방의회의 인사청문제도는 청렴 사회를 구현할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
8	국회처럼 지방자치단체도 인사청문회의 실시가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
9	지방자치단체 인사청문제도를 위한 법적 근거(법률, 조례)가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
10	지방자치단체 인사청문제도를 위한 현행 법률(지방자치법, 지방공기업법 등)의 개정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

II. 다음 문항은 인사청문회에서의 집중적인 검증 범위에 관한 질문입니다. 인사청문회에서 다음과 같은 검증이 필요하다면, 다음의 검증내용들이 얼마나 중요하다고 생각하십니까? 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크해 주십시오.

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 도덕성과 준법성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 학력, 자격, 경력 등 전문성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 해당 기관에 대한 이해도(기관 비전 및 미션, 주요 현안사항 등)를 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 정책추진 능력에 대한 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 소통 능력 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤
6	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 조직관리 능력을 중심으로 검증해야 한다.	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 다음 문항은 도덕성과 준법성 검증에 관한 질문입니다. 인사청문회에서 도덕성과 준법성에 대한 검증이 필요하다면, 다음의 세부 검증내용들이 얼마나 중요하다고 생각하십니까? 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크해 주십시오.

설 문 내 용		전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	그저 그렇다	중요하다	매우 중요하다
1	병역	①	②	③	④	⑤
2	세금 탈루	①	②	③	④	⑤
3	부동산 투기	①	②	③	④	⑤
4	위장 전입	①	②	③	④	⑤
5	논문 표절	①	②	③	④	⑤
6	금전적 부당 이득	①	②	③	④	⑤
7	권한 남용	①	②	③	④	⑤
8	거짓말	①	②	③	④	⑤
9	음주운전	①	②	③	④	⑤
10	성희롱, 성폭력 등 성비위	①	②	③	④	⑤
11	과거 소속기관 등에서의 징계 사실	①	②	③	④	⑤
12	각종 범죄 사실	①	②	③	④	⑤

Ⅳ. 다음 문항은 인사청문회 대상기관에 관한 질문입니다. 인사청문회가 실시된다면, 다음의 기관이 포함되어야 한다고 생각하십니까? 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크해 주십시오.

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	지방공기업 및 공단	①	②	③	④	⑤
2	출연기관 등 산하기관	①	②	③	④	⑤
3	지방자치단체의 예산을 자원받는 위탁기관 및 보조단체 등	①	②	③	④	⑤

V. 다음 문항은 인사청문제도 운영 방향에 관한 질문입니다. 다음 사항들에 대하여 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크해 주십시오.

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	임명권자(시장)는 인사청문회 결과를 존중하고 이에 따라야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	인사청문회 과정은 원칙적으로 공개되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우에는 인사청문회 과정을 비공개로 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 도덕성과 준법성 검증은 공개로 진행되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	사생활침해·재판 또는 수사 중인 사건 등의 경우라도, 전문성과 정책수행능력 검증은 공개로 진행되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
6	인사청문회과정에 시민참여가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
7	인사청문 회의에 시민이 직접 참여하여 질의·답변하는 과정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
8	인사청문 회의에 ‘예)시민검증 배심원제’를 도입하는 것이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
9	시민이 직접 검증하는 ‘예)인사청문 시민검증단’을 별도로 구성 운영하는 것이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

VI. 다음 문항은 지방의회 인사청문제도의 기대효과에 관한 질문입니다. 인사청문회가 실시 된다면 지금과 달리 어떤 효과가 있다고 생각하십니까? 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크해 주십시오.

설 문 내 용		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	조금 그렇다	매우 그렇다
1	지방의회 인사청문회는 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
2	지방의회 인사청문회는 지방공기업의 경영합리화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
3	지방의회 인사청문회는 지방자치단체의 재정건전성 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
4	지방의회 인사청문회는 인사청문 대상자의 정당성을 확보하고 조직 지도력을 발휘하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
5	지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 필요한 유능한 인재를 임용하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
6	지방의회 인사청문회는 지역주민의 관심 및 참여 유도과 권리 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
7	지방의회 인사청문회는 실질적인 민주주의를 구현하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
8	지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤

VII. 통계분석을 위하여 필요한 기초사항입니다. 해당 항목에 체크해 주십시오.

1	성별	① 남성 ()	② 여성 ()
2	연령	① 20세 미만 ()	② 20대 ()
		③ 30대 ()	④ 40대 ()
		⑤ 50대 ()	⑥ 60대 이후 ()
3	세대	① 1991-2002년 출생자 ()	② 1981-1990년 출생자 ()
		③ 1971-1980년 출생자 ()	④ 1961-1970년 출생자 ()
		⑤ 1951-1960년 출생자 ()	⑥ 1950년 이전 출생자 ()
4	직업	① 공무원/공공기관 ()	② 사기업/회사원 ()
		③ 개인사업자/자영업 ()	④ 주부 ()
		⑤ 학생 ()	⑥ 기타 ()
5	학력	① 고등학교 졸업 이하 ()	② 고등학교 졸업 ()
		③ 대학교 재학 ()	④ 대학교 졸업 ()
		⑤ 대학원 이상 ()	
6	가구 전체 월평균 소득 (세전 소득)	① 200만원 미만 ()	② 200만원-299만원 ()
		③ 299만원-399만원 ()	④ 400만원-499만원 ()
		⑤ 500만원 이상 ()	



설문에 끝까지 응답해주셔서 감사합니다.



연 구 진



성결대학교
산학협력단

연구 책임자 : 임정빈 (성결대학교 교수)

연 구 원 : 박노수(서울시립대학교 교수)

장재웅(성균관대학교 연구원)

유수동 (중원대학교 교수)
