

# 제주특별자치도의 자치조직 · 인사권

하 혜 수\*

## 〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 우리나라 자치조직·인사권의 제약실태와 문제점
  - 1. 경직적이고 중첩적인 통제
  - 2. 자치단체의 자치역량 고려 부족
  - 3. 표준정원산정의 타당성 결여
  - 4. 지역의 특수성과 정책목적 고려 부족
- III. 제주특별자치도의 자치조직·인사권 제고방안
  - 1. 기본방향
  - 2. 제주특별자치도의 자치조직·인사권 확대방안
- IV. 결론
- 참고문헌

## I. 서 론

제주특별자치도는 다른 시도에 비하여 특별한 지위와 권한을 부여하여 지역 특성에 부합한 자치구현과 지역발전을 도모하는데 목적이 있는 만큼 자치조직 · 인사권에 있어서도 일반 자치단체와는 다른 특례를 적용하여야 할 것이다. 문제는 제주특별자치도의 개념과 내용이 제도적으로 확정되지 않았으므로 자치조직 · 인사권에 대하여 구체적으로 언급하는 데는 한계가 있을 것이다. 다만 그동안 대통령의 의지표명, 제주도의 연구검토, 그리고 중앙정부의 정책검토 등 제주특별자치도에 대한 일련의 정책노력이 이루어져왔기 때문에 이러한 내용에 근거하여 특별자치도의 위상과 내용을 유추할 수 있고, 그에 따라 특별자치도의

---

\* 상주대학 교수

자치조직·인사권의 바람직한 형태와 내용에 대해서도 논의할 수 있을 것이다.

제주도의 연구용역에서 제시된 제주특별자치도의 개념은 현행 헌법의 틀 내에서 여타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 자치단체라는 의미를 포함하고 있다(제주발전연구원, 2004). 첫째, 자치권한 부여의 특례이다. 여기에는 권한이양의 특례(자치입법권, 자치조직권, 자치재정권), 교육자치제와 자치경찰제의 시범도입 등이 포함된다. 둘째, 책임성에 대한 의무부과의 특례이다. 여기에는 이양된 권한을 효과적으로 행사하여 성과를 높일 수 있는 시스템의 개혁(자치계층제 개혁)과 주민통제장치(주민표결, 주민소환제)의 강화 등이 포함된다. 다시 말해 현행 헌법의 틀 내에서 특례적 지위가 부여되고 자치계층이 축소된 단층자치단체(unitary authority)로서 여타의 일반자치단체보다 더 많은 자치권을 확보하고, 자치행정역량과 책임성이 부가된 특별한 자치형태라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 홍콩특별행정구나 미국의 주정부보다는 서울특별시와 유사한 특례가 부여된 자치단체를 상정할 수 있다.

본 논문에서는 이러한 특별자치도의 개념 하에서 자치조직·인사권의 제고방안에 대하여 논의할 것이다. 자치조직·인사권에 있어서는 좁은 의미의 기구설치 및 정원에 한정하지 않고 자치조직·인사권의 실질적인 구현에 영향을 미치는 부분, 예컨대, 단체장과 부단체장의 직급 등에 대해서도 논의할 것이다. 이를 위해 먼저 우리나라 자치단체의 자치조직·인사권의 제약실태와 문제점을 고찰하고, OECD 선진국의 최근 자치조직권 확대사례 등을 참고하여 자치조직·인사권의 기본방향을 설정하며, 그리고 제주특별자치도의 자치조직·인사권의 제고방안을 제시할 것이다.

## II. 우리나라 자치조직·인사권의 제약실태와 문제점

우리나라 자치조직·인사권의 문제점으로는 법령과 규칙에 의한 경직적 통제, 중첩적 정원통제, 인구기준에 의한 획일적인 자치권 부여, 자치단체의 자치역량 고려부족, 표준정원 산정의 타당성 결여, 그리고 자치단체의 특성 고려 부족 등

을 들 수 있다.

## 1. 경직적이고 중첩적인 통제

자치조직·인사권의 가장 큰 문제는 자치단체의 여건과 환경변화에 관계없이 법률과 시행령에 의해 자치단체의 기구설치권을 경직적으로 통제하고 있다는 점이다. 자치단체장을 제외한 부단체장 이하의 기구설치에 대하여 법률과 시행령으로 구체적인 기준과 지침을 제시하고 있으며, 이러한 지침과 기준을 벗어나는 어떠한 행위에 대해서도 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하고 있다.(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제7조-제12조의 3) 부단체장의 수와 직급, 설치가능한 조직의 수와 범위, 그리고 공무원의 직급에 대하여 획일적이고 비신축적인 기준을 규정하고 있다. 자치단체의 실국본부와 과담당관의 수와 직급은 물론 직속기구의 등의 경우에도 시행령에 의해 엄격하게 통제하고 있다.

조직과 기구에 대한 경직적인 통제뿐만 아니라 자치단체의 정원에 대해서도 표준정원, 보정정원, 한시정원에 더하여 직종별, 직급별 정원을 시행령으로 묶어둠으로써 중복적이고 세세한 통제방식을 채택하고 있다. 중앙정부는 자치단체의 기구설치범위를 제시하고, 자치단체별 표준정원을 산정하여 제시하고 있다. 또한 표준정원의 범위안에서도 상위직의 정원에 대해서는 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 예컨대, 도의 경우 5급 이상을 장으로 하는 기구(부서)를 설치할 때는 표준정원의 범위 안이라 하더라도 행자부장관의 승인을 받아야 한다. 더욱이 지방공무원의 종류별 정원책정기준과 직급별·직군별 정원책정기준도 규정하는 등 이중삼중의 통제장치를 마련하고 있다. 직급별·직군별 정원책정에서도 상위직급의 증대를 우려하여 직급별 정원비율을 엄격히 규정하고 있고, 자치단체의 특성이나 전략적 정책추진을 고려한 탄력적인 운영의 여지는 남겨놓지 않고 있다.

자치단체의 조직과 인력이 증대될 경우 작은정부 구현실패, 주민의 부담증가, 그리고 지방자치단체의 재정력 취약 등과 같은 문제가 초래되고, 특히 직급별·직군별 상한선을 두지 않을 경우 상위직의 남설 가능성과 기술직의 일반직화 가능성이 있는 것은 사실이다. 이러한 통제장치의 필요성을 인정한다 할지라도

통제방식의 중첩성은 지나친 면이 없지 않다. 중앙정부에서 검토중인 총액인건비제 방식으로도 통제의 효과는 볼 수 있고, 지방의회와 NGO 등 지역수준에서도 통제능력을 갖추고 있으므로 법령에 의한 중복적이고 세세한 통제의 지속은 지방의 자율성과 창의성을 제약하게 될 것이다.

## 2. 자치단체의 자치역량 고려 부족

자치단체의 기구와 정원에 대해서도 자치단체의 필요, 정책목적, 자치역량 등에 관계없이 인구기준에 기초하여 통제하고 있다. 부단체장, 실국본부 및 과담당관의 수, 보조·보좌기관의 직급, 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준, 사업소 및 출장소의 장 등의 직급기준 등에 대하여 인구규모를 고려하고 있을 뿐 자치단체의 특성과 능력과 관계 없이 획일적인 잣대로서 조직설치 및 인사권을 통제하고 있다. 도의 경우 경기도와 제주도를 제외하고는 인구 100만~200만, 인구 200만~400만 등으로 구분하여 기준을 정하고 있지만 일정한 인구범위(band) 내에서는 조직의 수와 범위 등이 엄격히 제한되고 있음을 알 수 있다. 동일한 인구범주에 속하는 경우에도 인구편차가 클 뿐만 아니라 동일 인구범주 내의 자치단체도 지역의 특성에 따라 행정수요가 크게 다를 수 있다는 점이 고려되지 않고 있다. 이러한 방식은 기초자치단체에서 그대로 적용되고 있어 지역적 차이가 상대적으로 큰 기초자치단체들간 정책다양성을 살리지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

자치단체의 자치역량에 대한 고려부족은 물론 자치단체의 역량을 제고하는데도 중점을 두지 못하고 있는 실정이다. 행정자치부 등 중앙정부의 논리는 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 많은 상황에서 재정악화를 방지하여야 하고, 특히 주민들의 인기에 영합하려는 단체장의 조직팽창성향을 억제해야 하기 때문에 조직설치에 대한 통제가 필요하다는 것이다.(임도빈, 1997 : 60) 실제로 2002년말 현재 전국 248개 자치단체 중 30% 미만의 재정자립도를 보이는 자치단체는 115개로 46%를 차지하고 있고, 자체수입(지방세와 세외수입)으로 공무원의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 35개로서 14%를 차지하고 있으며, 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못하고 있는 자치단체

는 151개로 61%에 이르고 있다.

이러한 상황에서 조직과 기구에 대한 통제규정이 없을 경우 자치단체의 재정적 역량이 저하되고 주민의 부담만 가중될 수 있다는 것이다. 그러나 현실적으로는 지방의회와 시민단체 등이 기구와 인력증설에 대한 견제능력을 가지고 있으므로 행자부의 우려가 현실화될 가능성은 낮으며, 더욱이 이러한 제약규정이 조직과 인력감축에 기여하는 효과가 크지 않다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역의 특성과 행정수요를 적절히 고려하거나 자치단체의 역량(local competency)과 성과를 높이는 방향으로의 규정전환이 이루어지고 있지 않아 통제수단의 타당성은 물론 자치단체의 자율성과 자치역량을 저상시키고 있는 것으로 판단된다.

특히 제주특별자치도와 같이 자치단체의 자치역량이 절실하게 요구되는 특수한 상황에서는 인사교류에 대한 제약 등이 크게 문제되고 있다. 중앙-지방간 인사교류를 촉진시키는 제도는 존재하지만, 기관과 개인의 이기적 행태로 인하여 인사교류가 실현되기 어려운 상황에 있다. 또한 인력의 전문성과 능력강화를 통한 자치단체의 자치역량을 높이기 위해서는 우수한 외국인을 공무원으로 채용할 수 있어야 하는데, 현행 공무원 채용규정은 외국인의 채용가능성을 열어두고 있지만 공권력행사, 정책결정 등 채용분야에 대한 제약이 존재할 뿐만 아니라 계약제 공무원의 경우 외국인의 채용에 관한 적극적인 규정이 미흡한 실정이다. 그리고 개방형직위의운영에관한규정에서도 외국인의 채용에 관한 규정은 발견되지 않고 있다.

### 3. 표준정원산정의 타당성 결여

기구의 설치범위에 대한 통제뿐만 아니라 자치단체의 공무원 정원에 대한 통제를 통하여 자치조직·인사권을 제약하고 있다. 정원통제는 표준정원제라는 구체적인 산식을 통하여 자치단체별로 일정수의 정원을 갖도록 하고 있다. 그러나 문제는 이러한 정원 자체가 행정수요를 고려한 적정공무원수의 산출에 기인한 것이 아니라 상호 비교 또는 현재의 공무원수에 준거하고 있다는 점이다.(김태

영 외, 1999; 임도빈, 1997; 김준한, 1995) 우리나라의 정원산정방식은 1988년 제1차 정원모형에서 시작하여 1993년 제4차까지는 거시적 연구방법인 회귀분석방법을 채택하였고, 1996년부터 다른 자치단체와의 비교를 통한 횡단면시계열분석, 특히 지방자치단체간 유형적인 특성을 반영할 수 있는 가변수모형(LSDV)을 활용하였다. 1999년의 경우에도 횡단면시계열분석을 활용하고 있다는 점에서는 동일하지만 정원통제방식은 1996년의 총정원제에서 표준정원제로 전환하고 있다. 표준정원제방식은 자치단체 보통교부세 지급기준에 정원을 포함함으로써 정원관리를 효율적으로 한 자치단체에 재정적 인센티브를 주고 그렇지 못한 자치단체에 역인센티브를 부여하는 방식을 도입하고 있다는 점에서 총정원제방식보다는 탄력성과 재량의 여지가 높다고 볼 수 있다. 그러나 통계분석의 한계와 현재의 공무원수를 독립변수로 사용하는 한계는 그대로 내포하고 있다.

공무원 표준정원산식에서 고려하고 있는 변수가 적절하지 못하다는 비판 역시 제기될 수 있다. 표준정원의 기본모형에서 고려된 독립변수는 인구수, 기관수(군·구, 읍·면·동 등), 일반회계총결산액, 면적 등이고, 비용모형에 포함된 변수로는 생보자수, 관광객수, 공원면적, 주간인구, 공공건물면적, 미포장도로면적, 낙후지역면적, 해안선연장, 사회복지문화체육시설 등을 사용하고 있으나 전국적 공통성을 갖는 변수와 지역의 특수한 행정수요를 반영하는 변수들이 적절히 조화되어 있지 못하다는 것이다. 이와 더불어 표준정원 산정주기를 3년으로 하고 있으나 도시화나 인구의 이동 등에 의해 행정수요가 급격하게 변하는 지역의 경우 행정수요변화에 따른 정원관리의 신축성이 확보되지 않는 문제점도 발생하고 있다.

#### 4. 지역의 특수성과 정책목적 고려 부족

앞서 인구규모 외에 지역의 특수성을 고려하지 않은 문제점에 대하여 지적하였지만, 동일한 인구범위에 속하는 자치단체는 동일한 자치조직권을 부여받고 있어 인구 이외의 행정수요유발요인에 대한 고려는 이루어지지 않고 있다. 특정 지역에서 특수하게 발생하는 행정수요가 항구적인 성격을 띠는 경우에도 자치조직·인사권의 부여에 있어서 적극적으로 고려되지 않고 있다. 이는 국가전략

이나 지역의 특성에 맞는 목표설정 및 추진에 있어서 심대한 제약을 초래할 수 있다. 기구의 설치범위, 고위직의 수, 공무원의 정원 등은 자치단체의 통상적인 행정수요 외에 항구적 성격의 특수한 행정수요뿐만 아니라 국가나 지방자치단체의 전략적 목표달성을 위해서도 탄력적으로 조정할 수 있도록 하여야 하는데, 현재의 자치조직·인사권은 매우 취약한 편이다. 특히 제주도의 경우 외국관광, 국제휴양, 외자유치 등 국제자유도시 추진에 따른 특수한 행정수요가 발생할 것으로 사료된다. 이러한 특수행정수요나 국가전략적 측면을 고려한 자치조직·인사권의 탄력적 조정이 필요한 실정이다.

### Ⅲ. 제주특별자치도의 자치조직·인사권 제고방안

#### 1. 기본방향

제주특별자치도의 자치조직·인사권을 제고하기 위해서는 단기적으로 자치단체의 정책성과 제고, 자치역량 제고, 국가의 정책목표 달성 등이 고려되어야 하고, 장기적으로는 지역주민의 삶의 질 제고, 지역발전, 지역경쟁력 제고 등이 중시되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 제주특별자치도의 자치조직·인사권을 제고하기 위한 기본방향으로는 다음과 같은 몇가지를 설정할 수 있을 것이다.

첫째, 자치단체의 자치조직권의 개혁에 있어서는 제주특별자치도의 재량과 자율성을 최대한 강화하는데 중점을 두어야 할 것이다. 자치조직권의 개혁에 있어서 무분별한 기구 및 정원증설을 방지하기도 하여야 하지만 그보다는 자치단체의 자율적 판단과 창의성을 높이는 것이 중요할 것이다. 조직과 정원증설에 대한 통제방안을 구상함에 있어서도 가능한 한 중앙정부에 의한 통제보다는 자치단체 스스로(자율적으로) 통제하도록 하는 방안과 자치단체 수준에서 지방의회와 NGO 등 시민단체 및 주민들에 의해 통제가 이루어지도록 하는데 중점을 두는 것이 지방자치제의 본지에 부합되는 방향이다.

둘째, 제주특별자치도의 위상과 지위를 강화하는 방향으로 자치조직·인사권을 개혁해야 할 것이다. 이는 자치단체의 자치조직권을 단순히 강화하는 차원에

그치지 않고 제주특별자치도라는 특별한 위상에 부합하는 자치조직권을 구상한다는 의미를 담고 있다. 따라서 서울특별시 등 다른 자치단체의 자치조직권을 벤치마킹하고, 지방자치법개정안 등에서 제시된 일반적인 자치조직권의 내용을 검토하여 다른 일반적 자치단체의 수준보다는 강화된 자치조직 및 인사권을 부여해야 할 것이다.

셋째, 자치단체의 자치역량을 높이는 방향으로 자치조직·인사권을 개혁해야 한다.<sup>1)</sup> 지금까지 자치단체의 자치권과 자율성을 제고하거나 지방분권의 추진에 있어서 그러한 권한을 행사할 수 있는 자치단체의 역량을 조건으로 소극적으로 대응한 측면이 없지 않다. 그 결과 자치조직권에 관한 규정 등은 자치단체의 자치권과 자율성을 통제하거나 제약하는 방향으로 작용하였고, 자치단체의 역량을 떨어뜨리는데 기여한 것이다. 따라서 자치조직권의 개혁에 있어서는 자치단체의 역량을 높이고, 나아가 자치단체의 정책성과를 제고하여 주민들의 서비스질과 삶의 질을 높이는데 기여하도록 해야 할 것이다.

넷째, 제주특별자치도의 자치조직권 개혁에 있어서 국제자유도시라는 자치단체의 목표와 전략의 구현을 고려한 합목적적인 접근과 방향이 필요할 것이다. 지방자치단체의 자치조직권은 자치단체의 자율성과 창의성 그리고 역량을 높이는 방향으로 추진되어야 하지만 다른 한편으로는 지역의 전략적 목적을 실현하는데 기여하는 방향으로 접근되어야 할 것이다. 제주특별자치도의 자치조직권이 강화되어 정책과 업무추진을 위한 조직과 정원이 적시에 이루어질 경우 자치단체의 성과와 책임성이 제고될 수 있지만 이것이 곧바로 국제자유도시의 실현으로 연결되지는 않을 것이다. 따라서 국제자유도시라는 전략적 목표달성을 촉진하는 방향으로 자치조직권을 강화하도록 할 필요가 있다.

다섯째, OECD 선진국의 최근 개혁사례를 반영하여야 할 것이다. 1990년대 이후 OECD 주요 선진국의 지방자치단체의 역량과 성과를 제고하는데 중점을 두고 정부개혁을 추진하고 있다.(하혜수, 2004)<sup>2)</sup> 대부분의 선진국에서 정치적

1) 자치단체의 역량(competence)과 능력(capacity)을 구분하면 전자는 주로 효과적인 업무수행능력을 의미하는데 반하여 후자는 일반적인 능력을 의미한다고 할 수 있다. 선행 연구에서도 역량의 개념을 성과와 관련하여 정의하고 있다(Klemp, 1980; Lucia & Lepsinger, 1999).

2) 최근 선진국의 경우 자치단체의 성과와 혁신역량을 고려하여 차등적 분권을 추진하는 제도를 실험적으로 도입하고 있다(Byrne, 2000; O'Brien, 1993; Stömberg & Lindgren, 1994).

위기를 경험하면서 주민과의 근접거리에 있는 지방정부의 개혁이 국민의 지지 확보에 유리하고, 또한 지방정부의 자율과 창의에 기초한 지역경쟁력의 제고와 국가발전에 핵심적인 요소라는 점을 고려하여 지방분권화, 지방정부의 자율성 제고에 국가적 우선순위를 두고 있는 것으로 평가된다. OECD국가들 중에서 일본, 독일, 영국, 미국, 프랑스의 사례를 중심으로 자치조직·인사권에 국한하여 살펴보면 다음과 같다.

일본의 경우 1995년 이후 분권개혁의 추진으로 중앙정부의 집권적 통제수단인 기관위임사무를 폐지하고 일부 잔여사무에 대해서는 법정수탁사무화함으로써 자치단체의 자치권을 강화하였고, 자치단체의 조직과 정원에 대한 중앙정부의 통제수단인 필치규제를 대폭 개혁하여 자치단체의 자치조직권을 신장하였다.(채원호, 2000) 또한 중앙정부에서 자치단체의 기구와 조직에 대한 설치기준을 제시하고 있으나 국 이하 조직에 대해서는 자치단체에서 자율적으로 설치할 수 있도록 하고 있고, 특히 지방자치단체의 조례에 의하여 공무원의 정원을 정할 수 있도록 하고 있다는 점(정세욱 외, 2003)에서 자치단체의 자치조직권이 크게 확대되었다고 볼 수 있다. 독일의 경우 자치조직권과 관련하여 자치단체 부단체장의 수에 대해서는 우리나라와 같이 법률로서 정하도록 하고 있지만, 자치단체의 기구(조직)와 정원에 대해서는 자치단체의 기본조례로 정하도록 하고 있어 시행령 또는 시행규칙으로 정하고 있는 우리나라와 비교하여 자치단체의 자치조직권이 상대적으로 높다는 사실을 알 수 있다.

영국의 경우 자치조직권은 세가지 측면으로 요약될 수 있다.(하혜수·최영출, 2000) 첫째, 자치단체들은 시장-의회 선출형, 시장간선형, 시장-지배인형 중에서 자신들의 특성과 여건을 고려하여 선택할 수 있다. 둘째, 지방정부에 대하여 내부조직의 구성에 관하여 어느 정도 자율성을 허용해 주고 있다. 중앙정부는 지방정부조직의 전체적인 규모와 고위직(우리나라의 국장급 공무원)에 대해서는 그들의 임용방법 및 상호관계에 관한 규정을 두고 있으나 그 이하 하급공무원에 대해서는 자치단체가 자율적으로 정하도록 하고 있다. 셋째, 지방정부는 원칙적으로 필요한 직원을 자율적으로 임용할 수 있다. 예외적으로 일부 직위들은 중앙에서 정한 법적 절차에 따라 임명되도록 되어 있는데 이에 포함되는 직위

들은 소방서장, 사회복지국장, 교육관리관, 공공분석관, 농업분석관 및 측량관 등이다. 우리나라 지방정부의 국장급 이상에 해당되는 공무원들인데, 이들은 지방정부의 전국연합체(*National Joint Council*)에 의해 정해진 절차에 따라 임명되고 근무조건이 정해진다. 이 기관은 고급공무원들의 고용조건에 대하여 중앙정부와 정기적으로 교섭하고 재검토하는데, 원칙적으로는 지방정부들이 개별적인 고용조건들을 정해 놓고 있기 때문에 서로 다른 보수구조와 고용의 탄력성을 유지하고 있다.

미국의 경우 지방자치단체는 주정부의 피조물이므로 주에 따라 자치권의 정도가 달라진다. 어떤 주는 딜런원칙(*Dillon's Rule*)에 의해 자치권이 제약받기도 하지만 다른 주는 자치헌장(*Home Rule*)에 의하여 상당한 자치권을 누리기도 한다.(*Wolman & Goldsmith, 1992*) 자치조직권과 관련하여 일반적으로 지방정부는 법률에 규정한 사항을 제외하고는 조직과 인사에 관한 광범위한 자치권을 누리고 있다. 특히 뉴욕시장의 경우 법률에 규정된 사항을 제외하고는 시정수행에 필요한 국, 과 또는 직위를 설치하고 폐지할 수 있는 자율성을 갖는다.(정세욱 외, 2003: 120) 프랑스의 경우 1982년 지방분권화개혁 이후 지방자치단체의 자치권이 강화되었고, 자치단체의 조직설치 및 인력관리에 대한 중앙정부의 통제도 완화되었다고 할 수 있다. 1982년 이전에는 내무부의 규칙으로 제정된 직위예시표에 의하여 자치단체의 기구와 인력운영이 제약받고 있었으나 1984년 법률 제84-53호에 의해 지방정부의 자치권이 신장되었다. 지방공무원에 관한 일반법 제34조는 “지방자치단체에 두는 기구와 인원은 지방의회의 재량에 의해 결정된다”라고 규정하고,(*김영우, 2001: 279-282*) 다만 정원책정시 예산의 인건비 항목에 반영시켜야 한다는 조건을 충족하도록 규정하고 있다. 자치단체의 자치조직권에 대한 약간의 제약이 발견되고 있는데, 일정 규모 이하의 자치단체에 대해서는 상위직 공무원을 두지 못하도록 규정하고,(예컨대 인구 4만명 이하의 자치단체는 국장급을 둘 수 없음) 직종단(국가공무원직종단과 지방공무원직종단 등)내 상위직급의 비율을 제한하고 있다. 즉 상위직급의 남설을 방지하기 위하여 직종단 내에서 상위직급의 수가 하위직급의 수에 의해 결정되도록 하고 있다.

## 2. 제주특별자치도의 자치조직 · 인사권 확대방안

### 1) 특별자치도지사의 지위와 직급 강화

특별자치도지사의 지위와 직급을 어떻게 할 것이냐 하는 점은 특별자치도의 위상이나 권한과 연관된 문제이다. 현재 지방자치법상에는 자치단체장의 지위와 권한에 대하여 선거, 임기, 통할대표권, 사무집행권 등에 대해서만 규정하고 있고, 구체적인 지위와 직급에 대해서는 언급이 없다. 다만 법규에 규정된 보수수준에 근거하여 자치단체장의 지위와 직급을 간접적으로 추론할 수 있을 뿐이다. 공무원보수법상 서울특별시장은 장관급과 동일한 대우를 받고 있고, 다른 시도지사는 차관급과 동일한 대우를 받고 있다. 2004년 현재 고정급적 연봉제 적용대상 공무원의 연봉수준을 보면 다음 표와 같다.

<표 1> 고정급적 연봉제 적용대상 공무원의 보수수준 (단위:천원)

구 분	연봉액	구 분	연봉액
대통령	152,038	서울특별시장	83,106
국무총리	118,065	광역시장·도지사·시도의 교육감·서울특별시의 정무부시장	77,863
감사원장 및 부총리	89,302	부단체장의 직급이 2급 또는 그에 상응하는 자치단체의 장	73,839
장관 및 장관급에 준하는 공무원	83,106	부단체장의 직급이 3급 또는 그에 상응하는 자치단체의 장	68,038
법제처장·국정홍보처장·국가보훈처장·통상교섭본부장	80,244	부단체장의 직급이 4급 또는 그에 상응하는 자치단체장의 장	63,607
차관 및 차관급에 준하는 공무원	77,863		

표에서 보는 바와 같이 대통령은 152,038천원, 장관 및 장관급에 준하는 공무원은 83,106천원, 법제처장·국정홍보처장·국가보훈처장은 80,244천원, 그리고 차관 및 차관급에 준하는 공무원은 77,863천원이다. 서울특별시장은 장관과 같은 83,106천원이고 광역시장·도지사·시도교육감·서울시의 정무부시장은 차관과 같은 77,863천원이다. 서울특별시의 경우 시장의 직급에 상응하여 부시장과

실국본부장의 직급 역시 다른 시도의 공무원보다 한단계 높은 직급을 부여받고 있다.

제주특별자치도는 특별법에 의해 특별한 위상과 권한을 부여받는 만큼 도지사 역시 다른 시도의 단체장보다는 높은 지위와 직급을 부여받는 것이 합당하다. 최소한 서울시장에 준하는 지위와 직급(보수규정상)을 부여받을 필요가 있다. 이와 더불어 국제자유도시는 지방의 자율적 추진만으로는 한계가 있으므로 국가적 수준의 역량집중이 이루어져 중앙-지방간의 협력을 통하여 추진해야 하는 중대한 사업이다. 따라서 국가적 중요정책을 심층적으로 논의하고 심의하는 국무회의에 제주특별도지사를 배석시키는 방안도 검토할 수 있다. 현재 국무회의규정의 단서조항에 따라 지방자치단체장 중에서는 서울특별시장만이 유일하게 국무회의에 배석할 수 있다. 제주특별자치도지사도 서울시장과 더불어 국무회의에 배석하도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

국무회의 규정상 대리출석자(차관)자와 배석자는 발언할 기회를 갖지만 표결에는 참석할 수 없는 한계가 있다. 또한 국무회의의 의결정족수가 출석구성원 2/3이상의 찬성으로 하고 있으므로 제주특별도지사가 국무회의에 배석한다 하더라도 제주도의 의사를 충분히 반영하는 데는 한계가 있을 수 있다. 그러나 국무회의가 현실적으로 전원합의제적으로 운영되고 있고, 어느 한 사람의 타당한 반대의견이 있을 경우에도 재검토하게 되는 실정을 고려할 때 제주특별자치도지사의 국무회의배석은 제주도와 관련된 국가정책결정에 있어서 제주도의 의견을 사전에 투입시킬 수 있게 되고, 국가와 지방의 협의와 전략적 협력에 의한 윈윈대안(win-win option)의 도출을 통하여 국제자유도시 및 제주특별자치도를 성공적으로 추진하는데 기여할 수 있다.

## 2) 부지사의 수와 직급상의 특례

제주특별자치도의 경우 국제자유도시라는 목적수행을 위해서는 특별자치도라는 특별한 지위에 상응하는 행정시스템의 구축을 위해서나 부지사의 수와 직급은 매우 중요한 위치를 차지한다고 볼 수 있다. 도지사는 주민의 직접선거에 의해 선출되기 때문에 외국인 등으로 문호를 개방할 경우 공무담임권 등에 있어

서 침해를 받을 수 있는 여지가 있으므로 도지사의 다음 직위에 있는 부지사에 대하여 수적 제한을 완화하거나 국적 등에 의한 임용차별을 전략적으로 폐지하여 국제적 감각과 어학능력을 갖춘 외국인을 임용할 수 있는 길을 열어두어야 한다. 제주특별자치도의 경우 행정부지사 1인 정도는 국제적 능력을 갖춘 외국인을 채용하여 외자유치, 국제무역, 국제회의 등의 전문적 영역에 대한 대응성을 높이는 것이 매우 중요하다.

현재 부지사의 수는 대통령령에 의해 서울시와 경기도(인구 8백만명 이상이므로)만 3명을 두고 있고 나머지 시도는 2명의 부단체장을 두도록 되어 있다. 서울시와 경기도가 다른 점은 서울시는 2명의 행정부시장이 행정업무를 중심으로 역할분담하고 있는데 반하여 경기도의 행정부지사는 지역을 중심으로 역할을 분담하고 있다는 것이다. 다음 표에서 보는 바와 같이 서울시의 경우 행정1부시장은 기획예산관리, 감사, 비상기획, 행정관리, 보건복지, 산업경제, 문화관광, 환경, 교통 및 민방위업무를 관장하고, 행정2부시장은 도시계획·건설, 상하수도, 주택 및 소방방재분야의 업무를 담당하고 있다. 경기도의 경우 행정1부지사는 수원, 성남 등 경기 남부지역에 대한 도의 사무를 총괄하고 있고, 행정2부지사는 의정부, 동두천 등 경기 북부지역에 대한 도의 사무를 총괄하고 있다.

<표 2> 행정(1)부시장·부지사와 행정(2)부시장·부지사의 사무분장

시도	행정(1)부시장·부지사	행정(2)부시장·부지사	비 고
서울특별시	기획·예산관리, 감사, 비상기획, 행정관리, 보건복지, 산업경제, 문화관광, 환경, 교통 및 민방위분야 업무	도시계획·건설, 상하수도, 주택 및 소방·방재분야 업무	시장은 필요하다고 인정하는 때에는 기획·예산관리업무를 직접 관장할 수 있음.
경기도	수원·성남·안양·부천·광명·평택·안산·과천·오산·시흥·군포·의왕·하남·용인·이천·여주·화성·광주·양평지역에 대한 도사무의 총괄	의정부·동두천·고양·구리·남양주·파주·양주·연천·포천·가평지역에 대한 도사무의 총괄	도단위로 통일성을 유지할 필요성이 있거나 지역으로 구분하기 곤란한 사무의 경우에는 행정(1)부지사가 이를 총괄하되 행정(2)부지사와 미리 협의를 거쳐야 함.

제주도의 경우 특별자치도의 지위에 맞게 부지사의 수를 서울특별시나 경기

도와 동일한 수준으로 확보할 필요가 있다. 3명의 부지사간 역할분담은 서울시와 경기도의 사례를 참고하고, 국제자유도시의 추진에 따른 프로젝트와 업무수요를 고려하여 조정할 수 있을 것이다. 즉 행정1부지사, 행정2부지사, 정무부지사로 하고, 행정1부지사는 기획예산관리, 자치행정, 감사, 보건복지, 교통, 민방위, 농수축산, 환경 등을 담당하고, 행정2부지사는 국제자유도시의 구현으로 새롭게 중시되는 관광, 외자유치, 교육, 경찰, 국제관계 등은 물론 도시계획·건설, 소방방재, 상하수도, 주택 등을 담당하도록 하면 될 것이다. 특히 행정부지사와 정무부지사의 직급은 각각 서울특별시와 같은 수준인 정무직국가공무원과 정무직지방공무원으로 하여야 할 것이다. 이는 특별자치도지사의 지위나 직급과 연계되는 문제로서 자연히 상향조정되어야 할 것으로 판단된다. 지금까지는 논의한 제주특별도의 부지사 수, 직급, 역할분담체계에 대하여 요약하면 다음 표와 같다.

<표 3> 제주특별도 부지사의 수와 직급 및 역할분담체계

구분	부지사의 수		직 급		역할분담체계	
	행정	정무	행정	정무	행정부지사(1)	행정부지사(2)
내용	2명	1명	정무직 국가공무원 (차관급)	정무직 지방공무원 (차관급)	기획예산관리, 자치행정, 감사, 보건복지, 교통, 민방위, 농수축산, 환경 등 담당	도시계획, 관광, 외자유치, 교육, 경찰, 국제관계, 소방방재, 상하수도, 주택 등 담당

### 3) 기구와 조직의 설치관련 특례

제주도의 기구와 조직설치범위에 있어서 특례를 부여하는 방안을 검토하여야 한다. 현재 인구규모에 따라 제주도는 7개 실국본부 28개 과담당관을 둘 수 있고 인구 100만 이상~200만 미만의 도는 8개 실국본부 35개 과담당관 이내, 인구 200만 이상~400만 미만의 도는 9개 실국본부 39개 과담당관 이내, 경기도는 16개 실국본부 63개 과담당관 이내로 규정고 있다. 인구규모가 행정수요를 결정

하는 중요한 변수라는 사실에는 변함에 없지만 이는 통상적인 행정수요에 불과하고, 국가의 목적, 지역의 특수성 등에 따라서는 특수한 행정수요가 장기간 또는 항구적으로 발생할 수 있다. 특히 긴급한 행정수요의 발생시 한시기구를 설치하여 대응할 수 있도록 규정하고 있지만,(자치단체 정원규정 제6조) 이는 한시적 행정수요, 기존 인력 최대활용, 1년 이상의 업무량발생, 2년 이내 존속(1회 연장 가능), 행자부장관의 승인 등에 의해 통제와 제약이 수반되며, 더욱이 한시적 행정수요에 대한 대응을 위한 기구이고 항구적인 행정수요에 대해서는 대응하기 어렵다. 제주도 역시 국제자유도시, 국제휴양관광도시, 특별자치도라는 국가적 정책을 추진하는데 따른 특수한 행정수요의 항구적 발생이 예상되므로 행정기구의 설치범위를 확대할 필요성이 제기되고 있다.

이러한 특별한 행정수요를 고려하지 않더라도 OECD 선진국의 추세는 조직과 기구설치에 있어서 자치단체의 자율적 판단에 맡기고 있고, 지방의회나 시민단체 등 지역사회수준에서 견제와 통제가 이루어지도록 하고 있다. 따라서 자치단체의 기구설치범위는 시행령이 아닌 자치단체의 조례사항으로 규정하는 것이 타당하며, 만약 시행령으로서 자치단체의 기구설치범위를 제약하는 규정을 존치시킬 경우에도 제주도의 특별한 행정수요, 특별자치도라는 특수한 지위 등을 고려하여 다른 자치단체보다 강화된 권한을 부여하여야 할 것이다. 구체적으로는 현재의 자치계층(2층제)이 존치될 경우와 단층제로 개편될 경우 기구설치범위도 달라질 수 있다. 2층제의 존치시 최소한 지금보다 강화된 수준(예컨대 인구 300만 도와 유사한 9개 실국본부 39개 과담당관 이내)이 확보되어야 하고, 단층제 개편시 300만 이상의 광역시 수준(11개 실국본부 48개 과담당관 이내) 이상으로 강화되어야 할 것으로 판단된다.

특별자치도에 있어서 단층제 개혁시 단기적으로는 기구와 조직이 줄어드는 효과도 있겠지만 중장기적으로 권한특례에 의한 기능강화와 그에 따른 새로운 수요 및 읍면동의 대규모화에 의해 다소 확대되는 부분도 있을 것이다. 다음 표는 중장기적인 관점에서 현재의 기구설치범위와 단층제시의 기구설치범위를 비교한 것이다.

&lt;표 4&gt; 중장기적 관점에서 현재와 단층제 개혁시 기구설치범위 비교

구 분		현 재	단층제 개혁시
실국본부	도	7개(2-3급)	11개(1-2급)
	시군	4개(4급)	
성과담당관	도	28개(4급)	48개(3-4급)
	시군	60개(5급)(20+14+15+11)	

표에서 보는 바와 같이 현재 실국본부의 수는 도와 시군을 합쳐 11개 있으나 단층제로 개혁될 경우에도 11개 실국본부는 설치될 것이고, 직급체계의 격상에 의해 실국본부의 기구설치범위는 지금보다 확대될 것으로 전망된다. 성과담당관의 경우 현재 도와 시군을 합쳐 88개가 있으나 단층제 개혁시 48개로 줄어들킨 것으로 전망된다. 그러나 직급기준을 고려하면 현재 4급 성과담당관이 28개, 5급 과담당관이 60개 있으나 단층제 개혁이후에는 3~4급 성과담당관이 48개 설치될 수 있으므로 기구설치범위가 결코 축소된다고 보기 어렵다.

자치계층제의 축소는 자치단체의 기구축소뿐만 아니라 읍면동의 기구변화를 초래할 수도 있다. 제주특별자치도의 경우 중장기적으로 시군 등 자치단체의 폐지에 대응하여 읍면동의 규모를 확대할 것으로 전망된다. 이는 기초자치단체의 폐지에 의한 주민의 접근성 제고와 민원처리능력 강화, 그리고 지방의원선거구의 조정 등을 위해 불가피한 조치로 사료된다. 이러한 요인은 특별자치도의 추진시 도와 시군간 중복 기구 및 기능의 조정에 의한 기구와 정원의 축소폭을 완화시킬 것으로 판단된다. 즉 국제자유도시의 추진에 의한 도의 기능강화 및 그에 따른 기구 및 정원강화, 읍면동의 대규모화에 따른 기구 및 정원조정을 통하여 중장기적으로는 특별자치도의 기구 및 정원상의 심각한 축소는 초래되지 않을 것으로 전망된다. 2002년 현재 제주도의 읍면동수는 43개이고 읍면동의 공무원수는 579명이므로 읍면동당 13.5명이 근무하고 있다. 특별자치도의 추진시 자치계층의 축소를 보완하기 위해 읍면동의 규모를 크게 할 경우, 예컨대, 읍면동당 공무원수를 50명 정도로 할 경우 약 1,570명의 공무원이 늘어나게 된다. 이는 폐지될 4개 시군의 공무원수 2,085명의 감축분 중 75.3%를 보완하는 효과가 있다. 그리고 특별자치도는 계층제 축소로 인하여 단기적으로는 조직 및 인

력축소가 이루어지겠지만 위상강화와 권한특례에 의한 본청의 기능강화 및 그에 따른 기구 및 인력보강을 고려하면 중장기적으로는 실질적인 기구 및 정원 축소는 그렇게 크지 않을 것으로 전망된다.

#### 4) 공무원의 직급체계상의 특례

제주특별자치도와 국제자유도시의 성공적 추진여부를 결정짓는 핵심적인 요인은 중앙정부의 정책의지와 재정지원강화와 더불어 자치단체의 역량집중이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 역량을 결정하는 핵심적인 요소는 인적 자원의 질이라고 할 수 있다. 국제자유도시의 특성상 외국인들의 전략적 활용을 통하여 인적 자원의 질을 높일 수도 있겠지만 중요한 것은 중앙의 인적 자원과 제주도의 인적 자원이 원활하게 교류되어 인력의 능력발전은 물론 중앙과 자치단체간의 정책협력이 강화되도록 하여야 한다. 중앙-지방간 인사교류를 활성화하기 위해서는 여러 가지 조건이 충족되어야 하겠지만 매우 중요한 토대는 중앙부처와 제주도의 공무원 직급체계를 동일하게 하는 것이다.

현재 중앙부처와 직급체계가 유사한 자치단체는 서울특별시뿐이다. 서울특별시는 기획관리실장 1급, 실국장 2급 또는 3급, 과장·담당관 4급 등으로 중앙부처의 그것과 유사하지만 다른 시도의 경우 한 직급씩 낮추어져 있다. 제주특별자치도는 서울시와 동일 또는 강화된 수준, 즉 실국장 1-2급, 과장·담당관 3~4급 등으로 만들어 중앙부처와의 인적 자원 교류를 위한 기반을 강화할 필요가 있다. 이와 더불어 지방공무원교육원 등의 직속기관의 공무원 직급, 의회사무처의 공무원 직급, 사업본부와 사업소의 공무원 직급 등도 서울특별시 수준으로 한 직급씩 상향조정할 필요가 있다.

#### 5) 자치단체의 정원관련 특례

자치단체의 정원에 관하여 엄격한 통제를 가하고 있는데, 표준정원제, 상위 또는 고위직의 설치 승인, 직급별·직종별 정원 등이 대표적이다. 최근 정부혁신지방분권위원회는 표준정원제를 개혁하기 위하여 2007년부터 총액인건비와

공무원 정원을 연계하는 방안을 도입한다고 발표한 바 있다.(「서울신문」, 2004.6.3) 자치단체의 예산중 인건비총액을 정하고 그 안에서 공무원의 정원책정과 기구·보수 등을 자치단체가 자율적으로 정할 수 있도록 한다는 것이다. 이와 더불어 광역자치단체의 5급 정원, 각종 사업소 설치권과 별정직 공무원 선발전도 행정자치부의 승인없이 자치단체가 자율적으로 결정할 수 있게 한다는 것이다.

이러한 정부혁신분권위원회의 계획이 예정대로 추진된다면 자치단체의 자치조직권은 크게 확대되고, 제주특별자치도에 있어서 정원특례를 부여할 필요성이 낮아질 수 있다. 그러나 추진되지 않을 경우를 고려한다면 제주특별자치도의 경우 직종별·직급별 정원책정기준을 완화하거나 폐지할 필요가 있다. 그리고 표준정원 범위 안에서도 5급 이상을 장으로 하는 기관을 설치할 경우 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있는 사항을 폐지해야 할 것이다. 표준정원통제와 직급별 통제는 이중적 규제에 해당되기 때문에 자치단체의 자율성 확보나 지역발전을 위해 바람직하지 못한 것이다.

정부혁신지방분권위원회의 계획이 예정대로 추진될 경우에도 자치권 확보상의 문제는 남는다. 직종별·직급별 정원, 상위직(5급 이상)의 정원, 사업소나 출장소의 설치 등의 경우 이러한 계획에 의해 자치조직권이 확대될 수 있지만 직속기관의 설치와 관련해서는 그렇지 않는 면이 있다. 농업기술원, 의회사무처, 지방공무원교육원, 보건환경연구원 등에 대해서는 시행령(자치단체의 정원규정)에 근거하여 설치되기 때문에 자치단체장이 폐지 및 변경을 하기 어렵고, 원장 등 일부 직위의 경우 국가직으로 되어 있어 자치단체장의 인사권이 제약받고 있다. 제주특별자치도의 경우 직속기관의 설치와 운영에 있어서 특례를 부여하여 자치단체의 자율성을 제고할 필요가 있다. 특히 지방특별행정기관이 자치단체로 통합될 경우 현재의 직속기관과 유사한 형태로 운영될 가능성이 높다는 사실을 고려하면 직속기관의 설치와 폐지, 주요 보직자의 직급 등에 대한 특별자치도의 자치권 수준은 대폭 개선할 필요가 있을 것이다.

그리고 표준정원제가 총액인건비방식으로 변할 경우 제주특별자치도의 경우 문제가 될 수 있다. 다른 시도에 비하여 재정력이 취약하고, 그에 따라 예산규모와 인건비 규모 역시 낮을 수밖에 없다. 이러한 총액인건비의 규모 내에서 정

원을 책정하도록 할 경우 제주도는 상대적으로 매우 낮은 정원을 가질 수밖에 없게 될 것이다. 총액인건비 방식으로 할 경우에도 기본 전제는 중앙정부의 재정지원이 강화되어 제주도의 지출규모를 높일 필요가 있고, 또한 지출규모의 증대 외에 총액인건비의 비율결정 등에 있어서 제주특별자치도에 대해서는 특례를 인정하는 조치들도 검토되어야 할 것이다.

## 6) 외국인채용 및 개방형임용상의 특례

제주특별자치도는 국제자유도시라는 전략적 목표를 달성하기 위해서는 외국기업의 유치, 외국 자치단체와의 교류협력, 그리고 국제회의와 관광 등 세계화된 마인드와 국제적 역량을 갖춘 인적 자원의 역할이 중요하다. 따라서 외국인을 공무원으로 채용하는 법제도적 장치들이 구축되어야 하고, 이들이 핵심역량을 발휘할 수 있도록 경제적 인센티브를 제공해야 한다. 현재 국가공무원법에는 외국인의 임용에 대한 규정을 두고 있으나 매우 제한적이다. 국가공무원법 제26조의3과 지방공무원법 제25조의2에는 국가기관의 장과 지방자치단체장은 국가의 공권력을 행사하거나 정책결정 그밖에 국가안보 및 기밀에 관계되는 분야가 아닌 연구·기술·교육 등 특정한 분야의 직위에 대하여 그 자격요건에 적합한 대한민국 국민을 채용하기 어려운 경우 기간을 정하여 필요한 최소한의 범위 안에서 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선관위규칙 또는 대통령령이 정하는 바에 따라 외국인을 공무원으로 임용하도록 규정하고 있다. 계약직공무원규정 제4조에도 각 기관장의 장은 법 제26조의3의 규정에 의하여 외국인을 계약직공무원으로 채용할 수 있다고 규정하고 있다.

외국인의 채용은 공권력행사, 정책결정, 국가안보와 기밀에 관계되는 분야가 아닌 연구·기술·교육 등의 분야에 한정하고 있고, 더욱이 대한민국 국민을 채용하기 어려운 경우 기간을 정하여 최소한의 범위안에서 하도록 제한하고 있다. 제주특별자치도의 경우 전술한 바와 같이 국제적인 휴양, 관광, 컨벤션, 그리고 외국기업 유치 등을 위하여 세계화된 마인드와 외국어능력을 갖춘 역량 있는 외국인이 필수적으로 요구되고 있다. 이러한 상황에서 국가안보와 기밀에 관한 분야는 제외하더라도 공권력행사나 정책결정과 관련되는 분야라고 해서 제외할

필요는 없을 것이다. 세계화시대에 있어서 자국민보다는 다른 국적민이 국가경제발전이나 국가경쟁력 제고에 더 기여하는 경우가 많다. 이제 국적을 기준으로 국가나 자치단체에서의 역할을 제한할 필요성이 줄어들고 있는 상황에서 우수한 외국인을 채용하여 국제자유도시를 성공적으로 추진하는데 기여하도록 하기 위해서는 현재의 공무원법을 비롯한 공무원채용관련 법제를 개혁하여야 할 것이다. 그리고 개방형임용상에 있어서도 외국인을 적극적으로 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 현재 개방형직위의 운영등에 관한 규정에 의하면 외국인의 채용에 관한 규정이 발견되지 않고 있는데, 유능하고 우수한 외국인을 개방형으로 채용하는 것이 국제자유도시의 목표실현을 위해 크게 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

### 7) 인사교류에 있어서 특례

앞서 논의한 바와 같이 제주국제자유도시와 특별자치도의 성공여부는 상당부분 인사교류에 의해 좌우되는 측면이 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 중앙부처와 제주도간의 전략적 인사교류가 활성화되도록 제도적 장치를 강화하고 실질적인 인센티브를 제공해야 할 것이다. 중앙-지방간 인사교류에 있어서 가장 큰 문제점은 기관(단체)이기주의적 행태라고 할 수 있다. 부서의 장이나 자치단체장들은 능력 있는 공무원의 진출은 회피하는 대신 다른 기관(단체)의 유능한 공무원을 영입하려는 태도를 보이고 있다. 이러한 배타적이고 조직이기주의적인 인사교류방식의 고수는 인사교류의 대상과 범위를 제한하는 요인으로 작용하며, 교류자의 적성이나 능력보다는 비공식적인 인간관계에 의존하도록 할 가능성이 높다. 특히 5급 이상 상위직일수록 인사교류에 있어서 기관장들간의 파워게임의 양상을 띠는 가능성이 높게 된다. 단체장의 이기적 행태와 더불어 공무원 자신들의 이기적 행태도 인사교류의 확대를 저해하는 요인이다. 지방공무원들은 조직의 활력과 공무원의 업무추진능력의 개발을 위하여 인사교류가 필요하다고 인식하면서도 자신은 인사교류에 참여할 의사가 없는 것으로 나타나고 있다.(정성호·조임곤, 2001: 57-59) 이는 인사교류의 확대뿐만 아니라 우수한 공무원의 자발적 인사교류를 저해할 수 있다. 또한 인사교류의 추진에 있어서도

강제적 실시를 법제화하여야 한다와 본인의 의사에 반하는 인사교류를 하지 않아야 한다는 이중적 의견을 보이고 있다.

인사교류대상자들이 겪는 개인적 불이익 역시 인사교류의 활성화를 저해하는 문제점으로 작용한다. 국가공무원과 광역자치단체의 공무원이 지방 또는 기초자치단체로 내려가면 중앙부처나 광역자치단체로 복귀하기 어렵고, 그 역도 어렵다. 이와 더불어 인사교류자들은 승진에서도 불이익을 받으며, 자녀교육 등과 관련된 문제점도 적지 않다.(「대한매일」, 2003.4.29) 특히 넓은 구역을 대상으로 한 지방정부간 또는 국가와 지방자치단체간 인사교류는 개인의 생활근거지를 크게 변화시키지만 제도적으로 그에 상응하는 인센티브가 없기 때문에 자발적 선택에 의한 인사교류가 제약될 수밖에 없는 실정이다. 이러한 인사교류에서의 불이익은 좌천, 퇴출, 논공행상 등과 같은 부정적 요소들과 결합되어 우수한 공무원의 인사교류를 더욱 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 인사교류의 확대를 저해하는 또 다른 요인으로 국가정책의 기초변화, 특히 인사교류대상자의 동의확보를 인사교류의 전제조건으로 삼도록 한 국가인권위의 권고내용을 들 수 있다. 국가인권위원회는 2003년 9월 18일 본인의 동의 없는 전출은 위법하고 헌법상 행복추구권과 직업선택의 자유를 침해하는 행위이며, 인사교류관련 규정의 개정을 권고한 바 있다. 즉 행정자치부장관으로 하여금 지방공무원법상 전출과 인사교류조항을 해석상 다툼의 여지가 없도록 개정하거나 명확한 기준에 대하여 각 지방자치단체에 공문을 시달할 것을 권고한 바 있다.(「한국일보」, 2003.9.19) 이러한 요인은 본인의 동의를 인사교류의 핵심적 요건으로 삼도록 함으로써 인사교류의 확대를 제약할 것으로 판단된다.

이러한 문제점을 전반적으로 고려할 때 중앙부처와 제주도간의 인사교류는 전략적인 측면, 약간의 강제적인 측면, 인센티브적 측면이 적절히 혼합되어야만 성공할 수 있을 것으로 판단된다. 제주특별자치도의 공무원 직급체계를 중앙부처의 직급체계와 동일하게 조정할 경우 인사교류를 위한 인프라상의 문제점은 극복될 수 있겠지만 앞서 지적한 바의 기관과 공직자의 이기적 행태들이 문제될 것이다. 따라서 중앙부처와 제주도간에는 공무원의 일정비율에 대해서는 의무적으로 인사교류를 하게 하는 인사교류할당제(quota system)를 실시할 필요가 있다.(김판석 외, 2001) 제주특별자치도에 근무하는 5급 이상 공무원 중 일정

비율(직급별 비율: 예컨대, 5~10% 정도)에 대해서는 의무적으로 할당하여 인사교류협의회를 통하여 계획적, 정기적 인사교류를 실시하는 방안이다. 2003년말 현재 제주도청의 5급 이상 공무원수는 177명으로 나타나고 있는데, 이중 10% 정도 선발하여 2~3년 주기로 중앙부처와 인사교류시킬 경우 도정의 역량제고는 물론 중앙정책과의 연계도 원활해질 것이다. 이를 위하여 3~5년간의 중단기 교류계획을 수립하여 연차적으로 실시하고, 교류계획에 대하여 어느 정도 구속력을 갖도록 할 필요가 있다.

인사교류대상으로 선발된 공무원은 2~3년 동안 중앙부처 또는 제주특별자치도에서 근무한 후 원래의 기관으로 복귀하도록 하고, 복귀후의 보직선택이나 승진 등에 있어서 우대하는 제도를 마련하여 인사교류에 따른 불이익을 없애 줄 뿐만 아니라 충분한 인센티브를 제공하여야 한다. 문제는 할당비율 등을 관장할 심사기구의 설치, 심사기준과 절차, 대상자의 선정 등에 있어서 중앙부처와 제주도간, 공무원간 협의가 이루어져야 한다는 점이다. 특히 중앙부처와 제주도간에 협의가 이루어진 경우에도 다시 대상 공무원들과의 협의가 이루어져야 하는 이종의 협의조정이 필요하다는 점이 한계로 작용할 수 있다. 그러나 단기간의 인사교류기간, 능력우수자의 선발, 복귀에 대한 확신, 복귀후의 불이익 배제와 충분한 인센티브 제공 등이 보장될 경우 인사교류를 회피하는 경향은 줄어들 수 있고, 이를 통해 제주특별자치도의 내부역량을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

#### IV. 결론

지금까지 제주특별자치도의 자치조직·인사권 확대방안에 대하여 고찰하였다. 제주특별자치도는 현행 법령의 틀 하에서 추진하기 어려운 획기적 분권을 실현하기 위한 특단의 조치가 포함된 구상이다. 현행 법령에 의한 경직적 기구통제, 중첩적 정원통제 등을 완화하고, 인구기준에 의한 획일적인 기준적용보다는 자치단체의 자치역량을 우선적으로 고려하고, 지역특성과 여건 그리고 국가의 정

책목적을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 관점에서 먼저 제주특별자치도지사의 직급과 위상을 높이는 조치가 필요할 것이다. 이는 현행 법령의 틀 내에서 자치조직·인사권을 획기적으로 제고하기 위한 논리와 명분을 제공할 수 있다. 둘째, 부지사의 수와 직급상 특례를 부여하되, 행정부지사 중 1인에 대해서는 국제적 마인드와 역량을 갖춘 전문가를 채용함으로써 국제자유도시의 구현에 기여하도록 할 필요가 있다. 셋째, 제주특별도의 기구와 조직설치, 그리고 공무원의 직급에 있어서도 특례를 부여하여 자치단체의 정책성과 및 역량 제고를 위한 하드웨어를 구축하고, 나아가 중앙정부와의 인사교류를 위한 토대를 강화해야 할 것이다. 그리고 외국인 채용과 인사교류에 대한 특례를 부여하여 자치단체의 인적 역량을 제고하기 위한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

이러한 특별자치도의 자치조직·인사권 확대와 관련하여 전략적인 접근이 필요할 것이다. 우선적으로 국회와 중앙부처의 동의를 확보하는 것이 필요하다. 또한 다른 시도와 대도시의 동의를 확보하는 것도 필요하다. 인구 1천만명의 경기도, 인구 100만명의 수원시 등에서도 인구 55만명의 제주도에겐 자치조직·인사권의 특례를 부여하는 조치에 대하여 동의하기 어려울 것이다. OECD 선진국의 최근 추세,(자치단체의 특성과 역량을 고려한 차등적 분권기조) 참여정부의 분권원칙과 기조, 그리고 제주도의 특수여건 등을 부각시키는 노력이 필요할 것이다. 제주도는 국제자유도시특별법에 의해 특수한 지위가 확보되어 있고, 역사적으로 육지와 차별적인 지위를 확보해 왔으며, 도서지역으로서 정책실험이 용이하다는 점, 그리고 국제관광도시로서 육성하려는 국가의 의지가 강력하다는 점 등을 구체적으로 분석하여 전략적 설득을 위한 논리로 활용하여야 할 것이다.

□ 참고 문헌

- 김영우.(2001). 지방자치단체의 정원관리: 프랑스를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 13(3): 271-287.
- 김준한.(1995). 지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구. 「한국행정학보」. 29(3): 813-829.
- 김태영 외.(1999). 「지방자치단체의 표준정원 산정방법의 재개발」. 행정자치부.
- 김관석·권경득·박경원·오성호.(2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류 활성화 방안. 「한국지방자치학회보」. 13(1): 5-23.
- 임도빈.(1997). 지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰. 「한국행정학보」. 31(3): 57-71.
- 정성호·조임곤.(2001). 「지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 정세욱·김순은·안영훈·송창수.(2003). 「지방자치단체의 자치권 보장 및 자율적·민주적 통제에 관한 연구보고서」. 전국시장·군수·구청장협의회.
- 제주발전연구원.(2004). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」. 제주: 제주발전연구원.
- 채원호.(2000). 전환기 일본의 지방분권개혁 -1990년대 지방분권개혁을 중심으로-. 「한국행정연구」. 9(3): 193-216.
- 하혜수.(2004). 우리나라 중앙-지방간 역할분담태에 관한 연구 -OECD국가와의 비교-. 「한국행정논집」. 16(1): 107-130.
- 하혜수·최영출.(2000). 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」. 수원: 경기개발연구원.
- 하혜수·최영출.(2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로. 「한국행정학보」. 36(2): 109-127.
- 「대한매일」.(2003). 중앙-지방간 인사교류 갈수록 '바늘구멍'. 4.29: 6.
- 「서울신문」.(2004). 자치단체 조직·정원 자율로. 6.3: 6.
- 「한국일보」.(2003). “본인 동의없는 공무원 전출 부당”/인권위 “행복추구권 등 침해” 개정권고. 9.19: 8.

- Byrne, T.(2000). *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.
- Klemp, G. O., ed.(1980). *The Assessment of Occupational Competence*. Washington, D.C.: Report to the National Institute of Education.
- Lucia, Anntoinette D. & Richard Lepsinger.(1999). *The Art and Science of Competency Models*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- O'Brien, David M.(1993). The Rehnquist Court and Federal Preemption: In Search of a Theory. *Publius: The Journal of Federalism*. 23(Fall). 15-31.
- Stömberg, Lars and Lena Lindgren.(1994). The Swedish Case: Political Change and Administrative Resistance. In Baldersheim, Harald and Krister Ståhlberg.(eds.). *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Wolman, Harold & Michael Goldsmith.(1992). *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Cambridge: Blackwell.