

지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 관한 연구

: 공직후보자의 적합성 검증과 시민참여를 중심으로

Determinants on Effectiveness of Local Council Personnel Hearing System

: Focusing on the Suitability for Public Official Candidates and Citizen Participation

유 수 동*·유 자 영**

Soodong Yoo·Jayoung Yoo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 논의의 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 시사점

지방의회의 인사청문회제도는 법적 근거가 마련되면서 지방의회의 권한과 책임 강화, 주민 중심의 지방자치 구현을 위한 주요 수단으로 기대받고 있다. 이로 인해 지방의회 인사청문회제도는 새로운 기회와 과제를 부여받고 있다. 즉, 실효성을 갖춘 제도 운영방향 설계가 필요하다는 것이다. 이제는 운영적인 측면에 초점을 두고, 지방의회 인사청문회제도의 목적 달성과 제도적 정착을 위한 방안 마련에 관심을 가져야 한다. 이러한 배경 하에서 본 연구는 시민 인식을 중심으로 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 대한 영향요인을 규명하고자 한다. 분석결과, 공직후보자의 전문성과 범죄사실에 대한 검증, 인사청문과정에 대한 시민참여는 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 우리사회는 공직후보자의 전문성과 객관적인 도덕성, 시민참여적 요소를 강조하고 있는 것으로 보인다. 본 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다. 지방의회 인사청문회제도는 공직후보자의 전문성을 검증할 수 있는 인사청문회 절차와 책임성 확보방안을 마련해야 하며, 사전·사후절차를 체계화할 필요가 있다. 또

* 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

** 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2025. 1. 17. 심사기간: 2025. 1. 17. ~ 2025. 3. 5. 게재확정일: 2025. 3. 5.

한 인사청문회 과정에 대한 시민참여를 제도적으로 설계하고, 공개 시스템을 구축할 필요가 있다. 본 연구의 결과는 실효성과 신뢰성을 갖춘 지방의회 인사청문회제도가 정착하기 위한 논의의 기반을 마련할 것으로 기대된다.

□ 주제어: 지방의회 인사청문회제도, 효용성, 공직후보자 적합성, 시민참여

As the legal basis for the local council personnel hearing system is established, it is expected to be a major means for strengthening the authority and responsibility of local councils and implementing resident-centered local autonomy. The local council personnel hearing system is being given new opportunities and tasks. In other words, it is necessary to design an effective system operation direction. Now, focusing on the operational aspect and pay attention to preparing measures for achieving the purpose of the local council personnel hearing system and institutional establishment. This study aims to analyze the factors affecting the effectiveness of the local council personnel hearing system centered on citizen awareness. The analysis results showed that the professionalism and verification of criminal facts of public official candidates, and citizen participation in the personnel hearing process have a positive effect on the effectiveness of the local council personnel hearing system. Our society seems to emphasize the professionalism, objective morality, and citizen participation elements of public official candidates. Based on these research results, the following suggestions are presented. It is necessary to establish a personnel hearing procedure and a plan to secure accountability that can verify the professionalism of public official candidates, and to systematize the pre-and post-verification procedure. In addition, it is necessary to design institutional citizen participation in the personnel hearing process and establish a public system. The results of this study are expected to provide a basis for discussion on designing an effective and reliable local council personnel hearing system.

□ Keywords: Local Council Personnel Hearing System, Effectiveness, Suitability for Public Official Candidates, Citizen Participation

I. 서론

지방의회 인사청문회제도는 「지방자치법」 일부개정(2023.06.07.)으로 그 법적 근거가 마련되었으며, 2023년 9월 22일 시행되었다. 「지방자치법」 개정을 통해 지방자치단체의 장이 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사, 지방공사의 사장과 지방공단의 이사장 등의 후보자에 대하여 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있도록 하는 조문이 새롭게 규정된 것이다(「지방자치법」 제47조의2). 이와 같은 지방의회 인사청문회제도의 도입은 지방의회의 권한과 책임 강화, 주민중심의 지방자치 구현을 위해 전부개정된 「지방자치법」의 방향과 그 맥을 같이 하는 것이며, 그동안 지방의회 차원에서도 인사청문회의 법·제도적 도입이 필요하다고 주장한 박순종·최병대(2015), 전영옥·김영근(2018), 소순창(2020), 유수동·임정빈(2022) 등 많은 선행연구들의 산물이라 할 수 있다.

국회 인사청문회제도가 대통령 인사권에 대한 견제, 권력 균형을 위한 목적에서 운영되었듯이, 지방의회 인사청문회제도는 지방자치단체장의 인사권을 견제하면서 지방행정기관의 고위 공직후보자 임용에 있어 지방의회가 정당성을 부여하여 책임성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다(소순창, 2020; 윤혜진·박순종, 2018; 전영옥·김영근, 2018). 더불어 공직후보자의 직무적합성 및 청렴성 확보, 시민의 알 권리 보장에도 기여할 수 있다(유수동·임정빈, 2022). 지방의회 내 인사청문특별위원회가 보유한 다양한 관점에서 지방자치단체의 주요 보직자를 검증하는 것은 민주적 공론화 기능을 수행하는 지방의회의 본 역할과도 밀접한 관련이 있다. 이와 같은 긍정적인 기능으로 인해 지방의회 인사청문회제도 도입의 필요성이 끊임없이 제기되어 왔었으며, 이에 따라 그동안 법적 근거 부재에도 불구하고 세종특별자치시를 제외한 16개의 광역의회가, 기초의회 차원에서는 서울특별시 관악구의회, 강동구의회, 경기도 의왕시의회 등이 인사청문회제도를 운영해온 바 있다.¹⁾

「지방자치법」 일부개정(2023.06.07.) 이전의 주된 논의는 지방의회 인사청문회제도의 안정적·실효적인 운영을 위해 법적 근거를 마련해야 한다는 것이었다. 이에 지방자치단체 인사청문회제도 도입 실태와 운영사례 분석(박순종·최병대, 2015; 윤원수, 2018; 윤혜진·박순종, 2018; 전영옥·김영근, 2018; 최근열, 2021), 지방의회 차원의 혁신형 인사청문모델 개발(소순창, 2020), 지방의회 인사청문회제도를 바라보는 시민 인식에 관한 연구(유수동·임정빈, 2022) 등 많은 연구들이 진행되어 다양한 연구결과들이 도출되었으나, 법적 근거 마련을 통

1) 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제44조에 근거조항을 두고 인사청문회를 운영하였으나, 이를 제외한 지방자치단체에서는 법령 상 근거가 없어 단체장과 의회 간 협약 체결을 통해 인사청문회를 운영하고 있었다(유수동·임정빈, 2022).

해 지방의회 인사청문회제도가 전면적으로 도입되어야 한다는 점에서 그 방향성을 같이하고 있었다.

그러나 지방의회 인사청문회제도의 법적 근거가 마련되면서 이제는 제도 운영방향 설계와 활성화를 중심으로 하는 새로운 관점의 연구로 전환될 필요가 있다. 특히, 2023년 9월 22일 새롭게 시행된 「지방자치법」에 따르면, 지방의회 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정하도록 되어 있어(「지방자치법」 제47조의2) 일종의 가이드라인이 되는 ‘참고 자치법규(표준조례안)’²⁾나, 운영방향에 대한 연구들이 활성화되어야 한다. 지방의회 인사청문회제도에 대한 그동안의 반성이나 관점의 전환없이, 기존에 운영되어 오던 방식과 관행을 그대로 답습하고 전국 지방자치단체로 확산될 가능성이 존재하기 때문에, 제도 운영방향에 관한 연구들은 매우 중요하고 시급하다 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 법적 근거를 확보한 지방의회 인사청문회제도의 본격적인 도입에 맞추어 “지방의회 인사청문회제도의 내실화와 실효성 강화를 위한 방안은 무엇인가?”라는 연구문제에 대해 시민 인식을 중심으로 실증 분석을 하고자 한다. 이를 바탕으로 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 대한 영향요인을 규명하고, 바람직한 운영방향을 제안하고자 한다. 특히, 대의민주주의의 한 축으로서 지방의회 인사청문회제도와 같은 지방의정활동에 대한 시민 인식을 살펴보는 것은 지방자치와 시민 본위의 제도 구현을 위해서도 중요한 의미를 갖는다(김지수 외, 2023). 시민 의견을 반영한 제도 운영은 지방의회 인사청문회제도에 대한 정당성과 신뢰성을 확보할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 기존의 선행연구들과 달리, 지방의회 인사청문회제도에 대한 시민들의 평가와 요구사항을 파악함으로써 제도의 실질적인 내실화와 실효성 강화방안을 모색하는데 중요한 기초자료가 될 것으로 기대된다.

II. 논의의 배경

1. 인사청문회제도의 의의와 기능

일반적으로 청문(聽聞)은 어떠한 사실을 조사하고 이에 대한 당사자의 의견을 묻는 행정절

2) 지방자치단체가 자치법규를 제정할 때에 어떻게 제정할 것인지에 대해 참고할 예시안으로서 지방자치단체의 조례제정권을 기속하는 효력은 없다고 할 수 있어 지방자치단체의 구체적인 사정에 따라 해당 표준조례안을 변경하여 입안할 수 있으며, 표준조례안 자체에 문제가 있는 경우도 있으므로 아무런 검토 없이 표준조례안의 내용을 그대로 입안하는 것은 바람직하지 않다(행정안전부, 2017).

차상의 용어로 사용되며, 현행법에서는 ‘행정청이 어떠한 처분을 하기 전에 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차’로 정의하고 있다(「행정절차법」 제2조). 제도적인 측면에서 청문은 정부의 의사결정과 집행에 있어 국민의 기본적인 권리를 보호하며 행정의 투명성 및 신뢰성을 확보하기 위한 장치로서, 국민의 권익 향상을 위한 중요한 제도라 할 수 있다. 의회에서 실시되고 있는 인사청문회제도는 청문제도 유형 중의 하나로서, 고위 공직자가 될 자의 자질과 능력 등을 사전에 심사하기 위해 당사자로부터 진술이나 설명을 청취하고, 필요한 경우에는 증인 감정인이나 참고인으로부터 증언 진술 청취를 통해 임명을 채택하는 행위라 할 수 있다(전진영 외, 2009; 최근열, 2021). 의회는 청문회 결과를 토대로, 인사권자에게 공직 후보자의 적합성에 대한 의견을 제시하거나, 공직 후보자의 지명에 대한 인준 여부를 직접 결정한다(권건보·김지훈, 2012). 이러한 점에서 인사청문회제도는 국민의 기대에 부응할 수 있는 인사를 임명하기 위해 공직 후보자의 전문성과 도덕성에 대한 검증을 실시하는 주요 제도로서 그 의의가 있다.

인사청문회제도의 주요 기능으로는 다음과 같은 점들이 제시되고 있다(권건보·김지훈, 2012; 김용훈, 2015; 소순창, 2020). 첫째, 권력분립 원리의 실질화이다. 인사청문회제도는 대통령의 인사권에 대한 독주와 전횡을 방지하기 위하여 의회의 조언 및 동의 권한을 인정하는 것으로, 대통령과 의회 간의 견제와 균형을 실현할 수 있는 주요 제도이다(유수동·임정빈, 2022). 특히, 인사청문회 과정에서 대통령과 의회 간의 긴장 관계가 나타나게 된다는 점을 주목할 필요가 있다(Maeve, 2012; Michael, 2005). 이처럼 인사청문회제도는 권력분립 원리의 실현을 도모하는 제도라 할 수 있다. 둘째, 민주적 정당성 제고이다. 인사청문회제도는 공직후보자가 해당 직위에 적합한 인물인가를 사전에 검증함으로써 임명에 대한 정당성을 부여하고, 고위공직자에게는 대중적인 신뢰와 권위를 높이는 효과가 있다(권건보·김지훈, 2012). 국민의 대표자인 의회의 검증을 통해 임명된 고위공직자는 주권자인 국민으로부터 간접적으로 권력을 위임받아 그 지위를 인정받은 것으로 이해될 수 있다. 셋째, 청렴성 및 직무적합성 확보이다. 공직후보자 취임 전에 객관적·합리적인 방식으로 공직수행의 적합성을 검증하기 위한 의회의 역할이 구체화되고 실현된다. 인사청문과정에서는 공직후보자의 능력뿐만 아니라, 납세 실적, 재산 형성과정, 병역사항 등 도덕성을 함께 검증한다(소순창, 2020). 넷째, 국민의 알 권리 보장이다. 인사청문과정의 공개를 통해 고위 공직자 임명과 관련된 정보를 제공함으로써 국민의 알 권리 보장과 투명성 제고에 기여할 수 있다(김용훈, 2015). 이를 통해 국민들의 비판과 평가가 가능하게 되어 보다 신중하고 객관적인 후보자 임명에 영향을 미치기도 한다. 이와 같은 인사청문회제도의 기능은 지방의회 차원에서도 동일하게 적용될 수 있다.

2. 지방의회 인사청문회제도의 법적 도입과 운영상 한계

「지방자치법」 일부개정(2023.06.07.) 이전 지방의회 인사청문회제도는 제주특별자치도를 제외하고, 지방의회와 지방자치단체의 장 간 합의 또는 협약, 의회 예규, 지침 등 다양한 근거와 형태로 운영되어 왔다(소순창, 2020). 제주특별자치도를 제외하면 조례에 근거한 제도의 도입이 불가능한 상황에서 지방자치단체의 장이 임명하는 고위직 및 산하기관장 등에 대한 지방의회 인사청문회제도를 도입하고자 하는 노력이 계속되었던 것이다. 특히, 지방자치단체의 장의 자의적인 판단, 진실 및 보은인사 등 인사권의 오남용을 방지하고 전문성과 도덕성을 겸비한 유능한 인재를 임용해야 한다는 이유에서 인사청문회제도 도입의 필요성이 강조되었다(유수동·임정빈, 2022). 특히, 산하기관장의 경우, 방만 경영과 부적격 인사의 임명으로 지방공기업의 경영적자가 크게 발생하는 등 사회적 물의를 일으키고 있었다는 점(이용우, 2012)도 지방의회 인사청문회제도 도입의 근거가 되었다. 이에 지방의회와 지방자치단체는 국회의 인사청문회제도와 유사한 제도를 도입하고자 하는 시도를 계속해서 해온 것으로 평가할 수 있다.

지방의회 차원의 인사청문회제도는 의회 예규나 단체장과 협약을 체결하는 방식으로 도입·운영하였다. 인천광역시의회와 대전광역시의회는 의회 예규로, 서울특별시의회, 경기도의회 등은 협약 체결에 근거하여 인사청문회제도를 도입·운영하였으며, 제주특별자치도는 법률과 예규를 복합적으로 운영하였다. 기초의회의 경우, 서울특별시 관악구의회와 강동구의회, 경기도 의왕시의회가 협약체결에 근거하여 인사청문회를 도입·운영하였다. 법적 근거 부재에도 불구하고, 인사청문회제도의 긍정적인 기능과 그 필요성에 따라 협약체결 형태는 대부분의 지방자치단체가 가장 많이 채택할 수 있는 유형이었다. 그러나 지방의회와 지방자치단체 간 협약체결 형태의 인사청문회제도는 법령상 그 근거가 없었기 때문에 제도의 안정성 측면에서 매우 불안하였으며, 한 쪽에서 일방적으로 협약을 파기한 경우에도 공식적인 이의나 제재를 가하는 것이 원천적으로 불가능하다는 한계가 존재하였다.

이러한 한계를 극복하고 실질적인 지방의회 인사청문회제도의 활성화를 위한 목적으로 「지방자치법」의 개정(2023.06.07.)이 이루어진 것으로 판단된다. 「지방자치법」 제47조의2에 따르면, 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 직위의 후보자 즉, 정무직 또는 별정직 공무원, 지방공기업과 출자·출연기관의 장에 한하여 인사청문회를 운영할 수 있도록 하여 지방의회 인사청문회제도의 법적 근거가 마련된 것이다. 그리고 이러한 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항 역시 조례로 정하도록 되어 있다. 따라서 지방의회들은 국회의 「인사청문회법」을 기준으로 지역의 상황에 부합하는 조례를 제정하고 시행하고 있다. 이러한 법적 근거의 마

련으로 지방자치단체의 장은 지방의회의 인사청문회를 거부하기 어렵고, 이전의 대법원 판례가 지지하는 단체장의 인사권한 침해 소지에 대하여 주장하기 어려워졌다.³⁾

〈지방자치법(법률 제19430호)〉

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

1. 제123조제2항에 따라 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사
2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조에 따른 행정시장
3. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사의 사장과 같은 법 제76조에 따른 지방공단의 이사장
4. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항 전단에 따른 출자·출연 기관의 기관장

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

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

다만, 지방의회 인사청문회제도의 법적 근거 마련과 실질적인 운영은 별개의 논의로 판단된다. 이는 인사청문회가 법제화 되었으나 의무규정이 아니어서 실효성 확보가 어렵기 때문이다. 즉, 관련 조례가 제정되어도 지방의회는 지방자치단체의 장의 요청이 있어야 인사청문을 할 수 있고 현행방식과 동일하게 인사추천위원회의 추천을 받아 임명하는 방식으로 운영되고 있다(문상덕, 2024). 또한 지방의회 인사청문회의 대상 범위도 국회에 비하여 상대적으로 협소하여 제도의 본연적 기능을 수행하기 힘들다는 평가를 받기도 한다. 예를 들어, 「지방자치법」 제47조의2에 따르면 광역자치단체의 경우 동법 제123조제2항에 따라 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사의 경우 단체장이 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다. 다만, 「지방자치법 시행령」 제71조제2항에 근거하여 광역시 및 특별자치시의 경우 부시장을 일반직공무원으로 규정하여 지방의회의 인사청문회 대상을 실질적으로 한정하는 결과를 가져온다. 마지막으로 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항을 조례로 정하도록 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 아무리 제대로 설계된 제도나 정책이라 하더라도, 어떻게 운영되느냐에 따라 도입 목적 달성여부가 달라진다. 그럼에도 불구하고 매우 오랜 기간 지방의회 인사청문회제도의 법제화를 관철하기 위한 노력이 경주되어왔고, 최근의 「지방자치법」 개정을 통해 지방의회의 전문성·자율성·책임성을 증진할 수 있었다는 점은 상당히 고무적인 일이라고 볼 수 있다. 따라서 기존 운영상의 문제점과 한계 등을 면밀하게 검토하여 실효성있는 운영방향을 설계하는 일이 가장 중요한 과제라고 볼 수 있겠다.

3) 「지방자치법」 개정 이후 약 1년여가 지난 현재 시점(2024.11.01.)에서 개별 조례로 인사청문회제도를 규정한 경우는 광역자치단체 14개, 기초자치단체 114개, 총 128개로 나타나 상당히 많은 지방자치단체에서 조례로서 인사청문회를 규정하고 있다.

3. 지방의회 인사청문회제도 운영을 둘러싼 쟁점

지방의회 인사청문회제도의 필요성과 중요성에도 불구하고, 그동안 관련 연구들은 실태분석 및 법적 근거 마련의 당위성에 관한 연구들에 집중되어 왔다. 그러나 이제는 운영방향 등 제도 설계에 관한 연구가 활성화될 필요가 있다. 기존 법적 근거 부재로 지방자치단체와 지방의회 간 협약으로 운영된 바 있었던 인사청문사례⁴⁾, 법제화 이후 인사청문사례 등을 토대로 인사청문회제도 운영상의 쟁점을 도출하면 다음과 같다.

먼저, 공익을 추구해야 하는 임명후보자에게 요구되는 자격을 검증한다는 제도의 목적을 고려하여, 직무수행능력, 도덕성, 준법성 등을 검증할 수 있는 세부 기준을 마련할 필요가 있다(소순창, 2023). 「지방자치법」이 규정하는 지방의회 인사청문대상은 광역자치단체의 부단체장, 제주특별자치도의 행정시장, 지방공단의 이사장, 지방자치단체 출자·출연기관의 기관장 등으로 지방자치단체와 관련된 중요한 사무를 총괄하여 처리하거나 관리하는 주체에 해당한다. 이들의 역할이 지방자치단체에서 갖는 의미를 고려하면, 역량과 책임성을 사전적으로 검증할 수 있는 기준을 마련해야 하며, 이러한 사항들은 해당 기관의 특성에 따라 달라질 수 있다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 향후 지방자치단체가 각자의 조례를 제정하는 과정에서 검증기준을 보다 명확하게 할 수 있도록, 최소한의 기준과 제출자료 등을 구체적으로 명시할 필요가 있다(박순중, 2023). 주로, 학력·자격증 등 보유 자격 적합성, 과거 경력의 기관 적합성, 기관 비전 및 미션 등에 대한 이해도, 기관의 주요 현안사항에 대한 이해도, 정책추진능력 적합성, 소통능력 적합성, 조직관리능력 적합성(소순창, 2023) 등을 들 수 있다. 뿐만 아니라, 도덕성과 준법성을 검증하는 구체적인 기준으로는 병역, 세금 탈루, 부동산 투기, 위장 전입, 논문 표절, 금전적 부당이득, 권한 남용, 거짓말, 음주 운전, 가치 논란, 성희롱·성폭력 등 성비위, 과거 소속 기관 등에서의 징계 사실, 각종 범죄사실 등을 들 수 있다. 이러한 자격검증의 세부 기준을 마련하는 것 외에도 해당 기준에 부합하는지에 대한 기준의 적정성에 대한 합의 역시 이끌어낼 필요가 있다(노은정, 2023).

다음으로, 인사청문회 수행 주체에 관한 것이다. 각 지방의회의 소관 상임위원회 위원 과반수 이상으로 인사청문특별위원회를 구성하거나, 해당 기관 소관 상임위원회에서 인사청문을

4) 2003년 전라북도의회를 시작으로, 일부 광역의회는 조례를 제정하거나 협약체결(서울, 인천, 광주, 대전, 경기, 강원, 전남 등)을 통하여 인사청문회제도를 도입하여 운영한 바 있고, 제주특별자치도는 특별법 하에서 인사청문회제도를 운영해왔다.

5) 강원특별자치도의 경우 조례상 자기소개서, 직무수행계획서, 이력서, 가족관계증명서, 주민등록표 등초본(주소 변동내역 포함), 학위 및 재직증명서(최종학교 졸업증명서, 학위증명서, 재직증명서, 경력증명서, 자격증 사본 등), 병역사항현황서 및 병적증명서, 재산보유현황서, 세금납부·체납현황서 등의 자료를 제출하여 검증받는다(「강원특별자치도의회 인사청문 운영 조례」, 국가법령정보센터).

담당하고 있다.⁶⁾ 다만, 의회 내 위원회 구성원, 즉 지방의원을 수행주체로 한정하는 것은 이들이 지방자치단체 주민들을 대표할 수 있다는 전제가 성립되는 경우이다. 현실적으로 지방의원이 정치적으로 해당 인사청문회를 활용하거나, 형식적으로만 수행하는 경우 이들이 주민들의 대표성을 확보했다고 볼 수 있다. 따라서 충분한 과정을 통해 인사청문회 수행 주체를 주민이나 임명후보자의 직무수행능력을 검증할 수 있는 전문가까지 포함시키는 방안을 고려할 수 있다(나현민 외, 2022). 이러한 시민참여적 요소는 주민의 삶에 직·간접적으로 상당한 영향을 줄 수밖에 없는 지방자치단체의 다양한 사무수행을 견제하고 감시할 수 있는 강력한 기제로 작동하지만, 현재 조례상 시민이나 외부전문가를 인사청문회제도의 수행주체로 포함하는 지방자치단체는 존재하지 않는다.

이러한 맥락에서 본 연구는 향후 지방의회 인사청문회제도의 실효성을 확보하기 위하여 인사청문회에서 집중적으로 검증해야 할 사항, 제도의 근본적인 목적인 지방자치단체에 대한 비판과 감시 기제로 기능하기 위한 조건 등에 대하여 분석해 보고자 한다. 즉, 공직후보자의 검증에 있어 큰 부분을 차지하고 있는 직무적합성과 도덕성 요소가 지방의회의 인사청문회제도의 효용성을 얼마나 담보할 수 있는지를 중심으로 살펴보는 것이다.

4. 본 연구의 차별성

지방의회 인사청문회제도와 관련된 그동안의 논의들은 제도의 긍정적 효과 검토(윤원수, 2018; 정상화, 2004; 최준영, 2008), 제도와 관련된 법률적 쟁점 연구(원구환, 2014; 이용우, 2012; 전용옥·김영근, 2018; 홍완식, 2023), 제도 개선방안 연구(나현민 외, 2022; 최진혁, 2019), 운영실태 및 사례연구(박순종·최병대, 2015; 소순창, 2023; 최근열, 2021) 등을 중심으로 논의가 진행되어 왔다. 실증분석을 진행한 연구는 일부 존재하나, 집행기관과 의결기관의 공무원, 교수 등 학계 전문가를 대상으로 한 설문조사(소순창, 2020), 제도에 대한 시민 인식 연구(유수동·임정빈, 2022) 등 소수에 그치고 있다. 그동안 많은 관심을 받아왔던 지방의회 인사청문회제도라는 연구주제에 비해 상당히 제한적으로 진행되어 온 것으로 볼 수 있다. 여타 제도나 정책들이 정책 및 서비스 대상자인 시민들의 인식을 중시하는 것과 마찬가지로

6) 서울특별시 및 경기도의회는 교섭단체 등의 의원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 위원을 선임 및 개선하고 있으며, 대전광역시 및 세종특별자치시의회는 공직 후보자 대상 직위 기관 소관 상임위원회 위원이 위원회의 당연직 위원이 되고, 다른 상임위원회 위원은 위촉위원이 돼 의장과 위원장이 협의 추천해 의장이 선임하고 있다. 또한 부산광역시의회는 교섭단체가 아닌 각 상임위원회의 의원 수의 비율에 따라 각 상임위원회 위원장의 요청으로 의장이 본회의에서 선임한다(조성수, 2024).

지로, 지방의회 인사청문회제도는 지방자치의 핵심적인 제도로서 시민들의 인식과 평가에 대한 연구는 매우 중요하다. 특히, 지방의회 인사청문회제도는 지방자치의 민주적 정당성을 확보하고, 지역 내 공직 인사에 대한 신뢰와 투명성, 책임성을 제고한다는 점(김용훈, 2015; 윤혜진·박순중, 2018)에서 시민 인식에 대한 연구는 그 의미가 크다고 할 수 있다.

특히, 지방의회 인사청문회제도는 주요 공직자의 자질과 도덕성을 검증하는 과정이므로, 시민의 신뢰와 지지가 필수적이다(권건보·김지훈, 2012; Coen & Katsaitis, 2019). 이러한 점에서 본 연구와 같은 시민 인식에 관한 연구는 제도에 대한 시민들의 평가와 기대를 반영하여 제도 운영의 정당성을 강화할 수 있는 기반을 제공할 수 있다. 또한 시민들이 지방의회 인사청문회제도에 대해 어떻게 인식하고 있는지, 개선에 대한 요구사항은 무엇인지 등을 파악함으로써 인사청문회 절차와 방식, 공개 범위 등 제도 운영의 방향성을 명확히 할 수 있다는 장점이 있다. 특히, 법적 근거를 확보한 지방의회 인사청문회제도는 본격적인 제도 활성화에 앞서 시민의 인식을 폭넓게 수용하는 작업이 반드시 선행되어야 한다. 법과 제도의 실질적인 당사자인 일반시민의 의견을 검토하고, 이를 법과 제도 개선의 밑거름이나 원동력으로 삼을 필요가 있다는 것이다(염윤희 외, 2022).

이에 본 연구는 지방의회 인사청문회제도와 관련된 기존 연구들과는 달리, 시민들의 인식에 초점을 두고 제도를 활성화하기 위한 운영방향을 모색하고자 한다. 그동안 이론적·법률적·문헌적으로 접근한 연구결과들이 시민 인식을 바탕으로 한 실증연구에서도 동일한 결과가 도출되는지를 살펴본다는 점에서도 그 의미가 있다. 이러한 점에서 본 연구의 결과는 지방의회 인사청문회제도의 실효성을 제고하기 위한 운영방향을 설계하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

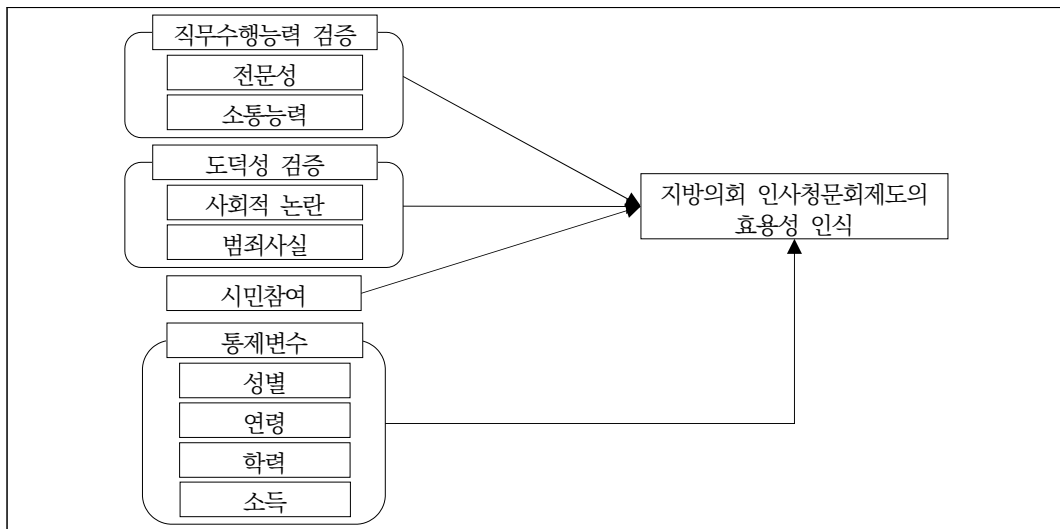
III. 연구 설계

1. 분석의 틀

지방의회 차원에서의 인사청문회제도와 관련된 대부분의 선행연구들은 인사청문회제도 도입을 둘러싼 쟁점을 중심으로 현황과 실태분석, 개선방안에 관한 연구들이 주를 이루고 있어 그 중요성에도 불구하고 실증연구가 매우 부족한 상황이다. 더불어 지방자치단체의 자치역량 및 책임성 강화를 위한 주요 과제로 지방의회의 기능과 역할이 주목받고 있는 상황에서 지방의회 인사청문회제도에 대한 실증연구는 학술적·제도적으로 많은 기여를 할 수 있다. 특히,

지방의회 인사청문회제도는 지방의회의 권한 및 책임, 주민주권 강화를 위한 방안으로 그 필요성이 존재하는 바(유수동·임정빈, 2022), 본 연구는 다음의 <그림 1>과 같이 운영적 측면에 초점을 두고, 지방의회 인사청문회제도의 목적 달성과 제도적 정착을 위해 고려해야 할 요인들을 분석하고자 한다.

<그림 1> 분석의 틀



2. 연구가설

본 연구에서는 시민 인식을 중심으로 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 영향을 미치는 요인을 규명하고자 한다. 이를 위해 윤원수(2018), 소순창(2020), 유수동·임정빈(2022) 등의 선행연구에서 제시되었던 인사청문회과정에서 주로 고려해야 할 공직후보자의 적합성 검증과 시민참여적인 요인들을 도출하였다.

먼저, 본 연구의 종속변수인 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 대해 살펴볼 필요가 있다. 효용성이란 과정과 산출물 및 그 결과의 유용성, 가치 등이 바람직한 것을 의미하는 것으로, 그 제도와 정책이 얼마나 효과적인지, 유용한지, 성과가 있는지 등을 측정하는 개념이라 할 수 있다(Vedung, 1997). 특히, 효용성은 결과에 대한 평가뿐만 아니라, 그 과정에 대한 면밀한 검토 역시 중요하다(Depoy & Gilson, 2003). 이와 같은 개념을 적용해보면, 지방의회 인사청문회제도의 효용성은 결과적인 측면에서 제도의 도입 목적을 달성하면서, 과정적인 측면에서 인사청문회예의 시민참여를 통한 정치적 의사결정과정의 투명성과 신뢰성을 제고하

는 것으로 정의할 수 있다.

가설 1은 공직후보자의 적합성 중 직무수행능력 검증이 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 미치는 영향을 규명하기 위한 것이다. 지방의회 인사청문회제도의 궁극적인 목적은 단체장·지방의회 간 견제와 균형, 실질적인 민주주의 구현 등을 통해 인사청문 대상자의 정당성을 확보하는 것이다(유수동·임정빈, 2022). 그리고 이러한 과정에 있어 지방의회는 공직후보자의 적합성을 검증하고, 그 결과를 지방자치단체의 장에게 송부하게 된다. 특히, 지방의회 인사청문회제도의 대상이 되는 직위는 고위 공직자라 할 수 있다.⁷⁾ 고위 공직자에게 요구되는 주요 사항은 해당 기관 및 직무에 대한 전문성이며, 이에 대한 철저한 검증이 필요하다(소순창, 2020). 공직후보자의 전문성 등 직무수행능력을 사전에 검증함으로써 해당 기관 및 단체의 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 기관장 및 단체장은 그 기관 및 단체의 조직관리 방침과 각종 현안을 결정하는 직위로서 조직의 성과 및 시민 삶의 질에 많은 영향을 미치기 때문에, 전문성을 비롯한 조직운영 철학과 성과목표에 대한 철저한 검증이 필요하다. 더불어 조직목표 달성과 조직운영을 위해서는 조직구성원과의 소통능력이 중요하기 때문에, 이 역시 고위 공직자로서 갖추어야 할 자질과 역량으로 볼 수 있다.

공직후보자의 직무수행능력을 검증하는 것이 중요한 이유는 책임성(Accountability)을 통해서도 설명될 수 있다. 직무수행능력과 같은 전문성은 Romzek & Dubnick(1987)이 제시한 책임성의 구성요소 중 전문가적 책임성에 해당된다.⁸⁾ 즉, 관련 기술이나 전문지식을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 재량권과 자율성을 가지고 기술적이고 복잡한 정책문제에 대한 해답을 제공해야 한다는 것이다(엄석진, 2009: 24). 이러한 점에서 공직후보자의 전문성은 전문가적 책임성을 확보하는 차원에서 요구받게 되며, 인사청문회제도를 통해 부적절한 인사로 인한 부작용을 사전에 방지할 수 있다. 이처럼 공직후보자의 직무수행능력에 대한 철저한 검증은 지역주민의 기대에 부응할 수 있는 적합한 인사의 임명이라는 지방의회 인사청문회제도의 목적 달성에 기여할 것으로 기대된다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하고 이를 검증하고자 한다.

7) 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조에 따른 행정시장, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사의 사장과 같은 법 제76조에 따른 지방공단의 이사장, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항 전단에 따른 출자·출연 기관의 기관장 직위의 후보자에 대하여 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다(「지방자치법」 제47조의2제1항).

8) Romzek & Dubnick(1987)은 재충적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성으로 책임성의 유형을 구분하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 엄석진(2009)의 연구에서 확인할 수 있다.

가설 1. 공직후보자의 직무수행능력 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

하위가설 1-1. 공직후보자의 전문성 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

하위가설 1-2. 공직후보자의 소통능력 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2는 공직후보자의 적합성 중 도덕성 검증이 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 미치는 영향을 규명하기 위한 것이다. 국회에서 임명 동의를 얻게 되는 국무위원 후보자, 기관장 등⁹⁾ 고위 공직자에 대한 인사청문회 과정에서 도덕성 문제는 항상 많은 이슈가 되고 있다. 국민들이 미디어를 통해 접하게 되는 인사청문회는 후보자의 도덕적 수준이 폭로되어 정치적인 불신을 심화시키는 모습을 보이고 있다(박성희·임윤주, 2012; 조진만 외, 2012). 또한 인사청문회에서는 후보자에 대한 직무 적합성보다는 도덕성에 대한 비난이 주로 이루어지고 있다(노은정, 2023; 윤원수, 2018). 공직후보자의 과거 범죄사실이나, 병역, 부동산 투기 등 재산, 위장전입, 논문 표절 등이 도덕성과 관련하여 주로 논란이 되고 있다(백영민 외, 2013, 소순창, 2020). 물론, 인사청문회의 본래 취지가 입법부와 행정부 간 견제와 균형을 달성하는 제도적 수단이라는 점도 있으나, 도덕성, 윤리성 등 자질 검증을 통해 임명된 고위 공직자에게 대중적인 신뢰와 권위를 높이는 효과가 있다(권건보·김지훈, 2012).

공직후보자의 도덕성 검증이 중요한 이유는 정치적 도덕주의(political realism)와 정치적 현실주의(political realism)를 통해서도 설명될 수 있다.¹⁰⁾ 정치적 도덕주의에 따르면, 고위 공직자와 같은 정치인은 높은 도덕성을 가져야 한다(Rawls, 1971). 정치적 현실주의에 따르면, 정치는 본질적으로 권력, 질서 등 현실적인 문제를 해결하기 위한 활동이므로 도덕적 이상보다는 우선되지만, 그럼에도 불구하고 정치권력은 정당화된 강제력을 기반으로 하기 때문에 도덕성과 책임성이 반드시 뒷받침되어야 한다는 것이다(Williams, 2005). 이러한 점을 중

9) 대통령이 임명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 고위공직자범죄수사처장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관 또는 한국방송공사 사장의 후보자, 대통령당선인이 「대통령직 인수에 관한 법률」 제5조제1항에 따라 지명하는 국무위원 후보자, 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자에 대한 인사청문 요청이 있는 경우 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문회를 열게 된다(「국회법」 제65조의2제2항)

10) Williams(2005)는 정치에 대한 도덕의 우선성을 강조하는 정치이론 모델을 정치적 도덕주의로, 반대로 도덕에 대한 정치의 우선성을 강조하는 모델을 정치적 현실주의로 명명하였다. 그는 기본적으로 정치적 현실주의를 옹호하지만, 정치적 도덕주의를 완전히 배제하지는 않는다(김동일, 2024).

합해보면, 고위 공직자가 도덕적인 차원에서 정당성을 가질 때, 공식적인 권리로서의 권위를 가지게 된다는 것이다. 따라서 도덕성과 같은 공직후보자의 자질은 형식적으로 평가되는 것이 아닌, 민주적 정당성을 위한 절차로서 철저한 검증이 요구된다.

이처럼 공직후보자에 대한 도덕성 검증은 매우 중요할 수밖에 없으며, 국민적 신뢰와 임명의 정당성 제고를 위한 중요한 요인이 된다. 인사청문회제도는 국민의 기대에 부응할 수 있는 인사를 임명하기 위해 공직 후보자의 전문성뿐만 아니라, 도덕성에 대한 검증을 실시하는 주요 제도로서 그 의의가 있으며, 지방의회 차원에서도 동일하게 적용된다. 이와 같은 공직후보자의 도덕성에 대한 철저한 검증은 국민의 눈높이에 적합한 인사를 임명하게 됨으로써 정당성 확보, 지역주민의 관심과 참여 제고 등 지방의회 인사청문회제도의 본연의 기능과 임명 결과에 대한 신뢰성에도 기여할 수 있다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2. 공직후보자의 도덕성 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

하위가설 2-1. 공직후보자의 사회적 논란 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

하위가설 2-2. 공직후보자의 범죄사실 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3은 인사청문과정에서 대한 시민참여가 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 미치는 영향을 규명하기 위한 것이다. 「지방자치법」 일부개정(2023.06.07.)에 따라 새롭게 도입된 지방의회 인사청문회제도뿐만 아니라, 국회 인사청문회제도에서도 시민참여는 보장되지 못하고 있다. 물론, 국회 인사청문회에서 소관 상임위원회나 인사청문특별위원회 위원에게 트위터, 페이스북 등 SNS를 통해 실시간 제보가 이루어지고 있으나, 제도적·절차적으로 시민참여를 보장하고 있는 것은 아니다. 인사청문과정에서 대한 시민참여는 중요한 의미를 갖는다. 즉, 지역의 의사결정에 관한 주민참여 수준은 지방자치의 성공을 위해 핵심적인 역할을 하게 되며, 행정수요와 지역 실정을 고려하기 위해서도 주민참여는 필수적이다. 또한 지역의 정치적 영역에 대한 직·간접적인 참여는 개인의 정치적 효능감과도 밀접한 관련이 있기 때문에 (Campbell et al., 1954), 인사청문회와 같은 지방의정활동에 대한 시민참여는 중요한 의미를 갖는다.

참여민주주의 이론 역시 지방의정활동에 대한 시민참여의 이론적 근거를 제공한다. 참여민주주의 이론에서는 시민들이 정치과정에 직접 참여함으로써 민주주의가 강화될 뿐만 아니라, 자신의 삶에 영향을 미치는 결정에 관여함으로써 정치적 효능감을 경험할 수 있다고 강조한

다(Barber, 2003; Pateman, 2012). 이러한 관점에서 지방의회 인사청문회제도에 대한 시민 참여는 지방의정활동의 정당성을 높이고 공직 후보자 임용과정에 대한 지역사회의 수용성을 확보하는데 기여할 수 있다. 더불어 정치참여에 대한 동기를 부여함으로써 성숙한 민주주의를 구현하는데 중요한 요소로 작용될 수 있다. 이처럼 시민참여는 지방의회 인사청문회제도 운영 전반에 대한 신뢰를 제고할 수 있으며, 제도의 개방성과 투명성은 인사청문과정 및 결과에 대한 시민의 동의 및 정당성 확보 등 공익적 효과를 높일 수 있다(Ceon & Katsaitis, 2019; 권건보·김지훈, 2012; 박순종·최병대, 2015). 이를 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3. 인사청문과정에 대한 시민참여는 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3. 측정도구

본 연구는 이론적 논의와 선행연구 검토 등을 통해 지방의회 인사청문회제도의 효용성과 그 영향요인을 분석하기 위한 설문문항을 개발하고, 이에 대한 시민 인식을 측정하였다. 그동안 지방의회 인사청문회제도는 법·제도적 근거가 부재한 상황에서 운영되면서 그 효용성에 대한 쟁점이 존재하였다(소순창, 2020; 최근열, 2021). 더불어 「지방자치법」 개정을 통해 지방의회 인사청문회제도가 법·제도적으로 도입되었기 때문에, 제도의 운영방향에 대한 심층적인 연구가 진행될 필요가 있다. 이러한 점에서 본 연구에서는 제도의 도입 목적 달성을 위해 ‘지방의회 인사청문회제도의 효용성’을 종속변수로 설정하였다. 인사청문회는 학술적·경험적으로 단체장과 지방의회 간 견제와 균형, 인사청문 대상자의 정당성 확보, 유능한 인재 임용, 민주주의 구현, 지방자치발전 등에 기여할 수 있는 제도적 수단으로 인식되고 있다(박순종·최병대, 2015; 소순창, 2020; 전진영 외, 2009). 이에 본 연구에서는 종속변수인 “지방의회 인사청문회제도의 효용성”을 “지방의회 인사청문회제도의 목적 달성”으로 정의하고, 이를 측정하기 위한 설문문항들을 개발하였다. 대표적인 문항으로는 “지방의회 인사청문회는 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.”, “지방의회 인사청문회는 지역주민의 관심 및 참여 유도과 권리 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.” 등으로 설정하였으며, 5점 척도를 활용하였다.

인사청문회제도의 기능적인 역할과 인사청문회 과정에서 요구하는 대표적인 사항은 “적합한 공직 후보자인가?”이다. 선행연구에서도 공직 후보자의 직무수행능력과 도덕성 검증이 중

요하다는 점을 강조하고 있다(김용훈, 2015; 소순창, 2020). 이러한 점에서 본 연구에서는 공직후보자의 적합성을 “직무수행능력과 도덕성”으로 정의하였다. 구체적으로 직무수행능력에 대한 검증은 ‘전문성과 소통능력’, 도덕성은 ‘사회적 논란, 범죄사실에 대한 검증’으로 세부화하였으며, 이를 측정하기 위한 설문문항들을 개발하였다.

지방의회 인사청문 대상자의 직무수행능력 적합성 중 전문성 검증에 대한 측정문항은 “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 학력, 자격, 경력 등 전문성을 중심으로 검증해야 한다.”, “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 정책추진 능력에 대한 적합성을 중심으로 검증해야 한다.” 등으로, 소통능력에 대한 측정문항은 “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 소통능력 적합성을 중심으로 검증해야 한다.”로 설정하였으며, 5점 척도를 활용하여 측정하였다.

또한 공직 후보자의 도덕성 중 사회적 논란 검증에 대한 측정문항은 “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 병역에 대한 검증이 중요하다.”, “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 부동산 투기에 대한 검증이 중요하다.” 등으로, 범죄사실 검증에 대한 측정문항은 “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 세금 탈루에 대한 검증이 중요하다.”, “인사청문회에서는 인사청문 대상자의 음주운전에 대한 검증이 중요하다.” 등으로 설정하였다. 이들 문항들은 5점 척도를 활용하였다.

지방의회 인사청문회제도는 시민들의 권리 향상을 위한 방향으로 운영되어야 한다(유수동·임정빈, 2022). 특히, 시민참여는 대의민주주의제도를 보완할 수 있고, 지역의 의사결정에 관한 관심을 제고할 수 있기 때문에(남태우·유수동, 2016), 인사청문회과정의 책임성을 제고할 수 있다. 본 연구에서는 ‘시민참여’를 “인사청문회과정에 대한 시민의 참여 및 방법”으로 정의하고, 이를 측정하기 위한 문항은 “인사청문회과정에 시민참여가 필요하다.”, “인사청문회 회의에 시민이 직접 참여하여 질의·응답하는 과정이 필요하다.” 등으로 설정하였다. 이들 문항들은 5점 척도로 측정하였다.

더불어 본 연구에서는 변수 간 상관관계에 있어 교란효과를 미칠 수 있는 성별, 연령, 학력 등 인구통계학적 변수를 통제변수로 설정하였으며, 재코딩하여 분석에 투입하였다. 본 연구에서 활용한 분석 요인 및 설문문항은 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 분석요인과 설문내용

분석 요인			설문문항	문항번호
독립 변수	직무 수행 능력 검증	전문성 검증	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 학력, 자격, 경력 등 전문성을 중심으로 검증해야 한다.	전문성1
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 해당 기관에 대한 이해도(기관 비전 및 미션, 주요 현안사항 등)를 중심으로 검증해야 한다.	전문성2
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 정책추진 능력에 대한 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	전문성3
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 조직관리능력을 중심으로 검증해야 한다.	전문성4
		소통능력 검증	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 소통능력 적합성을 중심으로 검증해야 한다.	전문성5
	도덕성 검증	사회적 논란 검증	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 병역에 대한 검증이 중요하다.	도덕성1
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 부동산 투기에 대한 검증이 중요하다.	도덕성2
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 위장전입에 대한 검증이 중요하다.	도덕성3
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 논문 표절에 대한 검증이 중요하다.	도덕성4
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 과거 소속기관 등에서의 징계 사실에 대한 검증이 중요하다.	도덕성5
		범죄 사실 검증	인사청문회에서는 인사청문 대상자의 세금 탈루에 대한 검증이 중요하다.	도덕성6
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 음주운전에 대한 검증이 중요하다.	도덕성7
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 성희롱, 성폭력 등 성비위에 대한 검증이 중요하다.	도덕성8
			인사청문회에서는 인사청문 대상자의 각종 범죄사실에 대한 검증이 중요하다.	도덕성9
		시민참여	인사청문회과정에 시민참여가 필요하다.	시민참여1
			인사청문회 회의에 시민이 직접 참여하여 질의·응답하는 과정이 필요하다.	시민참여2
			인사청문 회의에 '예) 시민검증 배심원제'를 도입하는 것이 필요하다.	시민참여3
			시민이 직접 검증하는 '예) 인사청문 시민검증단'을 별도로 구성·운영하는 것이 필요하다.	시민참여4
종속 변수	지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식		지방의회 인사청문회는 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성1
			지방의회 인사청문회는 지방공기업의 경영합리화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성2

분석 요인		설문문항	문항번호
		지방의회 인사청문회는 지방자치단체의 재정건전성 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성3
		지방의회 인사청문회는 인사청문 대상자의 정당성을 확보하고, 조직 지도력을 발휘하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성4
		지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 필요한 유능한 인재를 임용하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성5
		지방의회 인사청문회는 지역주민의 관심 및 참여 유도과 권리 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성6
		지방의회 인사청문회는 실질적인 민주주의를 구현하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성7
		지방의회 인사청문회는 지방자치 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.	효용성8
통 제 변 수	성별	0=여성, 1=남성	
	연령	1=20세 미만, 2=20대, 3=30대, 4=40대, 5=50대, 6=60대 이상	
	학력	1=고등학교 졸업 이하, 2=고등학교 졸업, 3=대학교 재학, 4=대학교 졸업, 5=대학원 이상	
	소득 ¹¹⁾	1=200만원 미만, 2=200만원 이상 300만원 미만, 3=300만원 이상 400만원 미만, 4=400만원 이상 500만원 미만, 5=500만원 이상	

IV. 분석 결과

1. 조사대상

본 연구는 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 대한 영향요인을 분석하기 위해 A시 시민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 행정복지센터를 통해 2021년 10월 30일부터 11월 19일까지 총 500부를 배포하여 실시하였다. 해당 기간동안 행정복지센터를 방문한 지역주민들을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 설문지는 53.0%인 265부가 회수되었으며, 이 중 불성실한 응답이라고 판단되는 1부를 제외하여 총 264부를 분석에 활용하였다. 특히, 행정복지센터는 주민자치와 주민 복리를 증진하기 위한 최일선의 행정기관으로서 지역 주민들은 제증명 발급 및 민원창구 등 생활민원을 처리하기 위한 목적으로 방문하는 경우가 일반적이기 때문에 상대적으로 고충처리, 지역문제 해결, 지역발전, 정치참여 등에 대한 관심

11) 가구 전체 월평균 소득(세전소득)

이 높을 것으로 판단된다. 이에 따라 행정복지센터를 방문한 지역주민들에 대한 설문조사 결과는 지방의회 인사청문회제도의 운영방향 설계에 많은 도움을 줄 것으로 기대된다. 설문응답자의 인구통계학적 특성은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 설문응답자의 인구통계학적 특성

[성별]			[학력]		
구분	빈도	백분율(%)	구분	빈도	백분율(%)
남성	115	43.6	고등학교 졸업 이하	1	0.4
여성	147	55.7	고등학교 졸업	9	3.4
무응답	2	0.8	대학교 재학	12	4.5
합계	264	100.0	대학교 졸업	228	86.4
			대학원 이상	12	4.5
			무응답	2	0.8
			합계	264	100.0
[연령]			[소득]		
구분	빈도	백분율(%)	구분	빈도	백분율(%)
20세 미만	-	-	200만원 미만	8	3.0
20대	23	8.7	200-300만원 미만	40	15.3
30대	88	33.3	300-400만원 미만	37	14.1
40대	99	37.5	400-500만원 미만	44	16.8
50대	52	19.7	500만원 이상	133	50.4
60대 이상	-	-	무응답	2	0.8
무응답	2	0.8	합계	264	100.0
합계	264	100.0			

2. 분석결과

1) 요인분석 및 신뢰도 분석결과

측정항목에 대한 요인분석¹²⁾을 통해 변수들을 축소하고 신뢰도를 분석하였다. 요인분석결과, ‘지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식(1요인)’, ‘소통능력 검증(2요인)’, ‘사회적 논란 검증(3요인)’, ‘시민참여(4요인)’, ‘전문성 검증(5요인)’, ‘범죄사실 검증(6요인)’으로 구성되었다. 추출된 6성분(요인)에 대한 고유값은 각각 10.636(1요인), 5.158(2요인), 2.259(3요인),

12) 요인추출방법은 최대우도방법과 사각회전방식(직접 오블리민)을 활용하였다.

2.159(4요인), 1.670(5요인), 1.039(6요인)으로 나타나 고유값이 1 이상인 요인만 추출되었음을 확인하였다. 추출된 6개 요인은 35.454(1요인), 17.193(2요인), 8.688(3요인), 7.197(4요인), 5.387(5요인), 3.462(6요인), 전체(누적) 77.381%의 설명력을 보이고 있다. KMO값은 .922, Bartlett의 구형성 검정치는 7472.683, 유의확률은 .000으로, 적절한 요인분석 모형임을 확인하였다.

〈표 3〉 요인분석 및 신뢰도 분석결과

분석 요인		측정항목	요인 적재량	고유값 (분산비율)	α If item deleted	α 값
종속 변수	지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식 (1요인)	효용성 8	.946	10.636(35.454)	.966	.972
		효용성 7	.915		.968	
		효용성 5	.910		.967	
		효용성 6	.899		.968	
		효용성 4	.895		.969	
		효용성 1	.885		.969	
		효용성 3	.882		.968	
		효용성 2	.870		.969	
독립 변수	전문성 검증 (5요인)	전문성 3	.889	1.670(5.387)	.805	.872
		전문성 2	.869		.815	
		전문성 4	.780		.835	
		전문성 1	.625		.887	
	소통능력 검증(2요인)	전문성 5	.945	5.158(17.193)	-	-
	사회적 논란 검증 (3요인)	사회적 논란 3	.896	2.259(8.688)	.853	.900
		사회적 논란 4	.892		.859	
		사회적 논란 2	.779		.883	
		사회적 논란 1	.760		.888	
	범죄사실 검증 (6요인)	범죄사실 4	.820	1.039(3.462)	.824	.865
		범죄사실 2	.808		.828	
		범죄사실 3	.798		.832	
		범죄사실 5	.674		.848	
		범죄사실 1	.652		.854	
	시민참여 (4요인)	시민참여 3	.944	2.159(7.197)	.942	.959
		시민참여 2	.936		.943	
시민참여 4		.924	.949			
시민참여 1		.898	.953			
Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)				.922		
Bartlett의 구형성 검정치(sphericity)				7472.683		
유의확률				.000***		

p<0.05, *p<0.01

2) 상관관계 분석결과

상관관계 분석결과, 본 연구의 모든 독립변수는 0.01 수준에서 종속변수인 지방의회 인사청문회제도의 효용성과 정(+)의 상관관계를 보이고 있다. 변수 간 상관계수는 모두 낮게 나타났다. 인과관계의 성립조건 중 하나인 원인과 결과가 공동으로 변화해야 한다는 공동 변화의 원칙에 충족하고 있음을 확인하였다. 이러한 점에서 독립변수가 종속변수에 영향을 미칠 것이라는 것을 예상해 볼 수 있다. 또한 통제변수로 설정한 성별 역시 종속변수와 0.01 수준에서 정(+)의 상관관계를 보이고 있으나 상관계수는 매우 낮은 것으로 나타났다. 선행연구와 상관관계 분석결과를 종합해보면, 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 대한 시민 인식을 제고하기 위해서는 공직후보자에 대한 철저한 검증과 인사청문회과정에서의 시민참여가 필요할 수 있다.

〈표 4〉 상관관계 분석결과

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. 전문성 검증	1.00									
2. 소통능력 검증	.604**	1.00								
3. 사회적 논란 검증	.383**	.158*	1.00							
4. 범죄사실 검증	.322**	.249**	.669**	1.00						
5. 시민참여	.151*	.207**	.112	.334**	1.00					
6. 성별	.025	.010	-.038	-.074	.088	1.00				
7. 연령	.032	-.009	-.128*	-.118	-.111	.182**	1.00			
8. 학력	.037	.012	.028	.001	.052	-.088	.080	1.00		
9. 소득	-.007	-.018	-.015	-.118	-.121	-.015	.189**	-.040	1.00	
10. 효용성	.385**	.267**	.159**	.314**	.559**	.168**	-.091	.047	-.015	1.00

*p<0.05, **p<0.01

3) 회귀분석 결과

공직후보자의 ‘전문성 검증’, ‘소통능력 검증’, ‘사회적 논란 검증’, ‘범죄사실 검증’, ‘시민참여’를 독립변수로, ‘지방의회 인사청문회제도의 효용성’을 종속변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다. 1단계에서는 본 연구의 통제변수를 투입하였고, 2단계에서는 독립변수들을 개별적으로 투입하였으며, 3단계에서는 모든 독립변수를 투입하는 과정을 거쳤다. Durbin-Watson 값을 확인한 결과, 2.144로 자기상관성에는 문제가 없으며, 분산팽창계수(VIF) 값은 모두 2.18 이하로 나타나 다중공선성 문제가 없다는 점을 확인하였다.

1단계에서는 통제변수 중 성별($\beta=.195$, $t=3.112$)과 연령($\beta=-.129$, $t=-2.022$)이 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 2단계에서는 공직후보자의 '전문성 검증($\beta=.385$, $t=6.846$)', '소통능력 검증($\beta=.258$, $t=4.369$)', '사회적 논란 검증($\beta=.164$, $t=2.696$)', '범죄사실 검증($\beta=.340$, $t=5.845$)', '시민참여($\beta=.539$, $t=10.284$)'가 각각 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 3단계에서는 공직후보자의 '전문성 검증($\beta=.356$, $t=5.544$)', '범죄사실 검증($\beta=.166$, $t=2.376$)', '시민참여($\beta=.457$, $t=8.713$)'가 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 유의미한 영향을 미치고, 전체 설명력은 43.8%($R^2=.438$, $F=21.724$)로, 회귀모형의 설명력이 높다는 것을 확인하였다.

〈표 5〉 회귀분석 결과

독립변수		지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식						
		1단계	2단계					3단계
통제변수	성별DUM	.195***	.186***	.191***	.196***	.215***	.133**	.144***
	연령DUM	-.129**	-.139**	-.126**	-.107	-.099	-.065	-.087
	학력DUM	.079	.065	.076	.073	.079	.042	.041
	소득DUM	.002	.007	.006	.001	.037	.052	.066
전문성 검증			.385***					.356***
소통능력 검증				.258***				-.069
사회적 논란 검증					.164***			.125
범죄사실 검증						.340***		.166**
시민참여							.539***	.457***
R^2		.047	.195	.113	.073	.160	.326	.438
F		3.158**	12.353***	6.523***	4.042***	9.687***	24.713***	21.724***

*** $p<0.05$, ** $p<0.01$

분석결과, 공직후보자의 직무수행능력 검증이 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 〈가설 1〉은 부분채택되었다. 즉, 공직후보자의 전문성 검증만이 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 후보자의 공직수행 적합성을 검증하기 위한 의회의 역할이 인사청문회제도를 통해 구체화되고 실현된다는 김용훈(2015), 최준영·조진만(2013) 등의 선행연구 결과와 맥을 같이하는 것이다. 이처럼 인사청문회제도는 직무수행능력이 부족한 자의 임용을 사전에 차단하고, 전문성을 갖춘 인물을 검증하여 그 능력에 합당한 자리에 배치하도록 하는 역할을 위해 도입된 것

이라 할 수 있다. 따라서 지방의회 인사청문회제도는 직무수행능력과 관련된 공직후보자의 전문성을 철저하게 검증할 필요가 있으며, 지방자치단체의 장은 그 결과와 의견에 대해 존중하고 이를 고려한 의사결정이 이루어질 필요가 있다.

다음으로, 공직후보자의 도덕성 검증이 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 〈가설 2〉는 부분채택되었다. 구체적으로 공직후보자의 범죄사실에 대한 검증만이 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 모든 공직자 특히, 고위 공직자는 공무수행의 청렴성을 고도로 요구받고 있어 인사청문회제도에 있어 도덕성 검증의 함의와 중요성이 존재한다는 김용훈(2015), 정일섭(2003), 소순창(2020) 등의 선행연구 결과와 방향성을 같이하는 것이다. 인사청문회에서는 공직후보자의 직무수행능력과 함께 청렴성에 대한 검증 역시 중요할 수밖에 없다. 특히, 공직후보자의 도덕성 검증이 갖는 의미는 국민의 눈높이에 적합한 인사를 임명하기 위한 필수적인 부분이라 할 수 있다. 특히, 범죄사실과 같이 객관적이고 증명될 수 있는 문제는 공직후보자의 도덕성을 판단할 수 있는 주요한 기준으로 작용될 수 있다. 이처럼 공직후보자의 범죄사실에 대한 철저한 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성을 높이는데 기여할 것으로 기대된다.

다만, 공직후보자의 소통능력 검증과 사회적 논란 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났는데, 그 사실여부를 판단하기 어렵다는 점에 기인하였다는 것을 생각해 볼 수 있다. 공직후보자의 전문성 검증과 같이 학력, 자격, 경력, 자기소개서, 직무수행계획서와 같은 서류나 증빙자료가 존재하지 않기 때문에, 소통능력을 검증한다는 것은 현실적으로 어려움이 있을 수밖에 없다. 또한 도덕성과 청렴성은 가치적인 판단이 이루어지는 부분이라는 점을 고려할 필요가 있다. 특히, 사회적 논란은 의혹은 있으나 범죄사실처럼 서류 등을 통해 확인되기 어려워 진위여부의 판단이 불분명하다는 점, 과거 잘못된 관행으로 인해 용인 여부가 다르게 적용된다는 점 등으로 인해 공직후보자의 도덕성 문제가 추정되거나, 반대로 이해할 수 있다는 관점의 차이가 존재할 수 있다. 이처럼 응답자의 가치 판단으로 이루어지는 영역이라는 특성으로 인해 공직후보자의 사회적 논란 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다.

마지막으로, 인사청문과정에 대한 시민참여가 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 〈가설 3〉은 채택되었다. 즉, 시민이 인사청문회 회의에 직접 참여하여 질의·응답하는 과정, 시민검증 배심원제 도입, 별도의 인사청문 시민검증단 구성·운영 등 인사청문과정에의 참여적 요소를 강화할수록 제도 운영과 절차, 결과에 대한 신뢰를 제고함으로써 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 대한 인식 수준을 높일 수 있다는 것이다. 이러한 결과는 시민참여가 정치적 의사결정에 대한 신뢰와 정당성을 확보할 수 있는 핵심적

인 요소라는 Estlund(2009), Coen & Katsaitis(2019) 등의 선행연구 결과와도 일치하는 것이다. 특히, 지방의회 인사청문회제도에 대한 시민참여는 지방의정에 관한 의사결정에 직접적으로 참여하고 경험할 수 있는 기회를 제공함으로써 주민참여의 저변을 강화하고 확산할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 점에서 지방의회 인사청문회제도는 시민참여적 요소를 강화하는 방향으로 운영될 필요가 있다.

한편, 본 연구의 통제변수 중 성별 특성은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=.108, t=2.431$). 이러한 결과는 여성보다 남성이 정치참여에 대한 욕구가 더 높다는 임정수 외(2014), 양승찬 외(2019) 등 선행연구 결과와도 일치하는 것이다. 선행연구와 본 연구의 결과를 종합해보면, 남성은 상대적으로 정치활동과 정치적 의견 표출에 관심이 높은 것으로 판단되며, 이러한 성별 차이를 해소하기 위해서는 지방의회의 역할 및 기능, 지방의정활동 등에 대한 인식 개선 및 정보제공, 홍보 활성화 등이 요구된다. 이를 통해 지방의회의 정치적 의사결정과정 등에 대한 남녀노소 시민들의 관심과 참여의지를 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결론 및 시사점

지방의회 인사청문회제도는 2006년 제주특별자치도에 최초로 도입된 이후 현재까지 10여 년의 시간이 흐르는 동안 전국의 광역의회와 기초의회에서 협약, 의회 예규, 지침 등 다양한 방식을 통해 운영되어 왔다. 지방의회 차원에서도 지방자치단체장의 인사권 오남용 방지, 전문성과 도덕성을 겸비한 유능한 인재의 임용 등을 위한 제도적 수단인 인사청문회제도의 중요성에 대한 사회적 인식이 확산되면서 인사청문회 개최 건수는 양적으로 증가하였다(유수동·임정빈, 2022). 그럼에도 불구하고, 지방의회 인사청문회제도는 법적 근거 부재로 인해 안정적·지속적인 제도 운영의 어려움, 협약 파기 등 지방자치단체장의 책임성 부재 등 제도의 실효성에 많은 한계가 존재할 수밖에 없었다.

최근의 「지방자치법」 개정(2023.06.07.)으로 인한 지방의회 인사청문회제도의 법제화는 새로운 기회와 과제를 부여하고 있다. 법제화로 인해 제도의 안정성을 확보한 동시에, 효과적인 운영방향 설계 단계로 전환된 것이다. 오랜 기간 준비해 온 지방의회 인사청문회제도가 지방자치단체와의 상호 감시와 견제 기제로서 제대로 작동하여 지방자치단체 운영의 민주성과 효율성을 구현할 수 있도록 설계해야 한다. 앞에서 언급하였듯이, 인사청문회제도의 법제화가 곧 의무화를 의미하지 않으며, 조례상 청문대상이 법상 대상 제한을 넘어서지 못함에도 불구

하고, 실효성 있게 운영하면서 점진적인 법제 개선을 유도할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 제도의 안정적인 정착과 활성화를 위해 운영 측면에서 지방의회 인사청문회제도의 효용성에 대한 영향요인을 규명하고자 하였다. 본 연구는 다음과 같은 이론적 의의를 제공한다. 첫째, 본 연구는 지방의회 인사청문과정에서 공직후보자의 전문성을 검증하는 것이 책임성 확보 차원에서 중요하다는 기존 연구(김용훈, 2015; 소순창, 2020; 최준영·조진만, 2013)들을 지지하는 결과를 보여주고 있다. 지방자치단체의 장이 임명하는 고위 공직후보자에게 책임성은 우리사회에서 핵심적으로 요구되는 사항이자 인사청문과정에서 중요한 검증 기준이 된다는 것이다. 이처럼 공직후보자가 해당 직무를 수행하기 위한 전문성과 역량을 갖추었는지를 평가하는 과정 자체가 이들의 책임성을 보장하는 주요 수단이며, 전문가적 책임성 확보가 직무수행에 중요하다는 점을 확인시켜 주고 있다(Romzek & Dubnick, 1987). 책임성 개념을 중심으로 볼 때, 공직후보자의 전문성 검증은 지방의회 인사청문회제도에 대한 제도적 정당성을 강조하는 중요한 이론적 근거가 된다.

둘째, 본 연구는 정치적 도덕주의와 현실적 도덕주의가 상호보완적으로 양립될 수 있다는 점을 제시한다. 공직후보자에 대한 도덕성 검증이 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미친다는 본 연구의 결과는 정치적 도덕주의가 주장하는 공직자의 도덕성이 민주적 정당성과 직접적으로 연결됨을 실증적으로 뒷받침한다. 동시에 ‘정치적 현실주의’ 관점에서는 문제해결에 정당한 권위에 근거한 지위가 우선하지만, ‘정치적 도덕주의’에 기반한 도덕성 검증과정이 정치적 권력의 정당성 확보의 핵심요소임을 확인할 수 있는 대목이다(Erman & Moller, 2015; 2022; Estlund, 2017). 이러한 점에서 공직후보자의 도덕성 검증은 정치적 도덕주의와 정치적 현실주의를 아우르는 공적 책임성과 정당성 확보 차원에서의 중요성을 강조하는 이론적 의의를 지닌다고 볼 수 있다.¹³⁾

셋째, 본 연구는 시민참여가 지방의회 인사청문회제도의 효용성과 같은 지방의정활동과 지방자치, 민주주의에 대한 인식을 제공할 수 있다는 점을 제시하고 있다. 즉, 지방의회 인사청문회과정에서 시민이 참여할 수 있는 기회가 보장될수록 참여민주주의 이론에서 강조하는 민주적 정당성 확보와 정치적 효능감 증대, 과정·결과에 대한 신뢰 및 수용성 제고 등 공익적 효과를 높일 수 있다는 점(Barber, 2003; Ceon & Katsaitis, 2019; Pateman, 2012)에 대한 이론적인 뒷받침을 제공한다. 이처럼 본 연구결과는 지방의회 인사청문회제도에 대한 시민참여가 참여민주주의 이론과 직접적으로 연결될 수 있음을 확인하였다.

이론적 의의 외에도 본 연구를 통해 제시할 수 있는 정책적 함의로는 다음과 같다. 첫째,

13) 김동일(2024)은 정치적 도덕주의와 정치적 현실주의의 균형 있는 조합과 상보적인 관계 설정을 통해 정치철학의 현실적 타당성과 도덕성 타당성을 모두 갖추 수 있다고 주장하면서, 복합모델로서의 필요성과 가능성을 논의하고 있다.

공직후보자의 전문성을 검증할 수 있는 인사청문회 절차와 함께 책임성 확보방안을 마련할 필요가 있다. 본 연구의 결과, 공직후보자의 전문성 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전문성은 지방자치단체의 장이 임명권을 갖는 ‘정무직’ 또는 ‘별정직’ 공무원, ‘지방공기업’과 ‘출자·출연기관’의 장이 가져야 할 기본적인 요건이라 할 수 있다. 전문성이 결여된 공직후보자들은 지방자치단체의 비효율적 운영, 재정악화 등을 유발할 가능성이 높고, 이는 결국 지역주민이 부담해야 하는 비용으로 연결될 수밖에 없기 때문이다. 인사청문회제도에서 전문성있는 후보자를 평가하여 경쟁력있는 지방공기업 및 출자·출연기관의 장이 지역주민이 필요로 하는 양질의 공공서비스 생산을 담보해줄 필요가 있다.

둘째, 공직후보자의 범죄사실을 검증할 수 있는 사전·사후절차를 마련할 필요가 있다. 본 연구의 결과, 공직후보자의 범죄사실 검증은 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 고위공직자에게 특히 요구되면서 사회적 논란이 되는 것은 범죄사실과 관련된 부분이다. 이러한 부분은 2000년부터 실시된 국회 인사청문회를 통해 확인할 수 있는 사실이다. 국민적 관심은 고위공직자의 전문성보다 도덕성이나 윤리 측면의 검증, 그리고 이에 대한 비난에 집중되어, 후보자가 해당 직위에 얼마나 적합한 역량을 가지고 있는지에 대해서는 검증할 시간적 여유가 부족하다. 도덕성과 전문성을 겸비한 공직후보자를 임명하기 위해서는 해당 검증과정을 구분하여 체계적으로 운영할 필요가 있다. 국회의 고위공직자 인사청문회제도 개선방안과 관련하여 많은 연구들이 단계를 구분하여 사전에 도덕성 검증을 수행하고, 본격적인 인사청문 단계에서는 후보자의 전문성과 직무적합성에 대하여 검증하는 것을 제안하기도 한다. 이러한 절차의 구분을 통해 후보자의 도덕성과 윤리적 논란으로 인사청문을 마무리하는 피로도를 줄일 수 있을 것이라 판단된다. 특히, 공직후보자의 도덕성에 대해서는 시민 의견을 수렴할 수 있는 통로를 마련할 필요가 있다.

셋째, 지방의회 인사청문회 과정에 대한 시민참여를 제도적으로 설계할 필요가 있다. 본 연구의 결과, 인사청문회 과정에 대한 시민참여는 지방의회 인사청문회제도의 효용성 인식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일반적으로 지방의회와 지방자치단체를 바라보는 낮은 신뢰 수준, 홍보 및 교육의 부재는 제도에 대한 시민들의 이해도와 관심도가 낮아질 수밖에 없으며, 이는 결과적으로 제도의 활성화에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다(유수동·임정빈, 2022). 특히, 그동안 법적 근거가 부재한 상황에서 운영되어 온 지방의회 인사청문회 제도는 그 실효성에 한계가 존재하였고, 국회 인사청문회제도의 경우에도 인사청문회 결과가 인사권자를 기속할 수 없었기 때문에, 인사청문회제도에 대한 국민적 신뢰와 관심도를 하락시키는 요인으로 작용할 수밖에 없었다. 그러나 인사청문회 제도가 갖는 근본적인 기능에 해당하는 민주적 정당성 확보, 권력분립의 실질화 등은 결국 주민 혹은 시민이 직접 권한을 행

사하는 것과 관련이 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 중요한 결정에 주민의 의견이 반영되고 있음을 보여줌으로써 정치적 효능감을 증진시키고, 운영의 실효성을 위한 제도적 기제를 마련하고 있음을 시민들에게 보여줄 필요가 있다. 아직까지는 법제상 인사청문과정에서 시민참여 사항이 규정되어 있지 않지만, 지방의회 인사청문회에 주민참여기제를 마련할 수 있다면, 주민의 삶과 가까이 있는 공직자들의 책임감을 직접적으로 확보할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

마지막으로, 지방의회 인사청문회제도에 대한 시민들의 관심과 신뢰를 제고하기 위해 공개 시스템을 구축할 필요가 있다. 인사검증 과정과 그 결과는 객관적이며 투명해야 하므로, 법령상 사항으로 규정하고 공개하는 것이 바람직하다. 이러한 공개와 투명성이 보장된다면, 인사청문의 결과에 대한 신뢰성을 더욱 더 확보할 수 있을 것이다. 현재 국회의 인사청문회제도는 원칙적으로 공개하되, 예외적으로는 비공개할 수 있도록 하고 있다. 다만, '예외'의 범위가 명확하지 않기 때문에, 만약 예외를 둔다면, 그 항목을 가능한 구체화하여 제시해줄 필요가 있다고 판단된다.

그러나 본 연구는 지방의회 인사청문회제도의 법적 근거가 마련되기 전에 설문조사를 실시하여 실제 운영에 대한 주민 체감이 반영되지 못하였다는 점, 시민 인식을 중심으로 진행되어 인사청문회제도의 운영주체가 되는 지방의회의원들의 인식이 반영되지 못하였다는 한계가 존재한다. 따라서 향후 연구에서는 지방의회의원과 의회사무처 공무원, 지방공무원 등 인사청문회제도를 둘러싼 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고, 실제 운영사례 분석을 통한 보다 심층적인 연구가 진행될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 권건보·김지훈. (2012). 인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰. 「한국법제연구원 현안분석」, 2012-17.
- 김동일. (2024). 정치철학 현실주의와 도덕주의 복합모델의 가능성. 「倫理研究」, 1(147): 245-268.
- 김용훈. (2015). 인사청문회의 헌법적 의의와 제도적 개선 쟁점: 미국의 경우를 참고하여. 「미국헌법연구」, 26(2): 1-45.
- 김지수·주희진·윤태섭. (2023). 지방의회 주민참여에 관한 탐색적 연구. 「국가정책연구」, 37(3): 131-160.
- 나현민·엄영호·황희영·류상일. (2022). 지방정부 및 지방의회의 인사청문회 제도 분석 및 개선방안 연구. 「공공정책연구」, 39(1): 401-422.
- 남태우·유수동. (2016). 주민참여와 정부대응성 간 관계요인에 대한 탐색적 접근: 학술논문과 뉴스기사 내용분석의 퓨처스 웹 기법 적용. 「사회과학논총」, 36: 1-26.
- 노은정. (2023). 고위공직자 인사청문회 제도 개선방안: 사전 인사검증 중심으로. 「성균관법학」, 35(2): 507-536.
- 문상덕. (2024). 지방의회의 정책의회로서의 역할강화 법제 고찰. 「법학논총」, 41(1): 173-197.
- 박성희·임윤주. (2012). 국무총리 인사청문회 언론보도의 사회적 현실구성. 「의정연구」, 18(1): 145-181.
- 박순중. (2023). 「지방자치법」 일부개정법률안의 주요 내용과 향후 쟁점: 인사청문회와 교섭단체에 관한 법적근거 신설을 중심으로. 「월간 공공정책」, 210: 83-85.
- 박순중·최병대. (2015). 지방자치단체 인사청문회제도의 도입실태 분석. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 271-292.
- 백영민·조윤경·노경래·이원혜. (2013). 공직자의 말과 민주주의: 인사청문회에서 후보자 해명방식의 정치적 효과. 「한국언론학보」, 57(4): 192-217.
- 소순창. (2020). IPA분석을 통한 ‘혁신형 지방인사청문제도’에 관한 실증연구. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 59-80.
- 소순창. (2023). 한국형 지방인사청문제도의 모델 개발에 관한 연구: 국내·외의 사례분석을 중심으로. 「사회융합연구」, 7(4): 37-54.
- 양승찬·이미나·신지희. (2019). 뉴스미디어 이용과 인터넷토론효능감이 선거 과정 온라인 정치 참여에 미치는 영향: 성별 차이를 중심으로. 「커뮤니케이션 이론」, 15(1): 57-90.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 「한국행정학보」, 43(4): 19-45.
- 염윤호·조정현·김혁. (2022). 피해자 신변보호 제도 개선에 대한 시민의 인식 연구. 「범죄수사학연구」, 8(2): 127-151.

- 유수동·임정빈. (2022). 시민이 바라본 지방의회 인사청문제도의 기대효과에 관한 실증연구. 『한국인사행정학회보』, 21(1): 107-132.
- 윤원수. (2018). 지방자치단체 공공기관장 인사검증에 관한 연구: 제주특별자치도 인사청문회를 중심으로. 『국정관리연구』, 13(1): 211-233.
- 윤혜진·박순중. (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』, 1(1): 121-144.
- 임정수·윤정미·조은지. (2014). 성별, 연령대, 요일에 따른 시간대별 미디어 이용의 집중도 분석. 『사회과학연구』, 21(2): 151-178.
- 전영옥·김영근. (2018). 지방자치단체 인사청문회 제도의 도입과정 연구. 『법학연구』, 18(1): 297-319.
- 전진영·김선화·이현출. (2009). 「국회 인사청문회제도의 현황과 개선방안」. 국회입법조사처 현안보고서 제45호.
- 정일섭. (2003). 인사청문회제도에 대한 연구. 『한국지방자치학회보』, 15(3): 191-208.
- 조성수. (2024). 지방 인사청문제도에 관한 몇 가지 의문과 개선방안. 『월간 공공정책』, 222: 17-20.
- 조진만·최준영·유광중. (2012). 정파적 인사청문회, 언론의 보도행태, 그리고 정치신뢰: 실험연구. 『동서연구』, 24(4): 183-204.
- 최근열. (2021). 지방자치단체 인사청문회 운영 사례분석: 대구광역시 의회를 중심으로. 『한국지방자치연구』, 23(1): 93-110.
- 최준영·조진만. (2013). 「견제와 균형: 인사청문회의 현재와 미래를 말하다」. 서울: 씨네스트.
- 최진혁. (2019). 자치단체장 인사권한의 발전적 재정립방안: 인사청문회제도를 중심으로. 『한국지방자치연구』, 21(2): 119-142.
- 행정안전부. (2017). 「2018 자치법규 업무 매뉴얼」.
- 홍완식. (2023). 지방의회 인사청문회 조례와 조례안의 입법론적 검토. 『입법학연구』, 20(2): 117-147.
- Barber, B. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age(20th Anniversary Editioned.)*. London: University of California Press.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. E. (1954). *The Voter Decides*. Evanston: Row, Peterson.
- Coen, D., & Katsaitis, A. (2019). Between Cheap Talk and Epistocracy: The Logic of Interest Group Access in the European Parliament's Committee Hearings. *Public Administration*, 97(4): 754-769.
- Depoy, E., & Gilson, S. F. (2003). *Evaluation Practice: Thinking and Action Principles for Social Work Practice*. Boston: Wadsworth Publishing Company.
- Erman, E., & Moller, N. (2015). Political Legitimacy in the Real Normative World: The

- Priority of Morality and the Autonomy of the Political. *British Journal of Political Science*, 45(1): 215-233.
- Erman, E., & Moller, N. (2022). Distinctively Political Normativity in Political Realism: Unattractive or Redundant. *Ethical Theory and Moral Practice*, 25: 433-447.
- Estlund, D. M. (2009). *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Estlund, D. (2017). Methodological Moralism in Political Philosophy. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 20(3): 365-379.
- Maeve, P. C. (2012). *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*. Congressional CRS Report for Congress.
- 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.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1): 7-19.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Romzek, B. S., & Duibnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. NJ: Transaction Publishers.
- Williams, B. (2005). *In the Beginning Was the Deed*. Princeton: Princeton University Press.
- 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>).

유 수 동: 명지대학교에서 행정학 박사학위(제목: 사회적 이슈에 대한 공공의 관심도와 예산결정에 관한 연구, 2018)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 기획조정실 부연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 지역맞춤형 지방분권, 시·군·구 특례, 정책집행, 조직관리 등이다. 최근 발표한 논문으로는 “마을기업의 역량과 만족도가 성과에 미치는 영향에 관한 연구(2024)”, “뉴스 토픽 모델링을 통해 살펴본 사회적 이슈 탐색(2024)”, “민간 여행사 연계 농촌관광 만족도와 재방문에 관한 실증 연구(2024)” 등이 있다(Email: soodongyoo@krila.re.kr).

유 자 영: 서울대학교에서 정책학 박사학위(제목: 일·가정 양립 지원정책의 정합성 연구, 2019)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방행정혁신실 부연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 조직진단, 청년정책, 외국인정책, 정책전달체계 등이다. 최근 발표한 논문으로는 “지방자치단체 현금성 복지 지출 실태와 정책적 함의(2022)”, “공무원연금의 노후생활보장 정책효과분석(2022)”, “일선관료의 모호성에 대한 연구(2022)” 등이 있다(Email: jayoung0818@krila.re.kr).