

지방공무원 인사교류의 실태와 확대방안에 관한 연구

The Study on Local Government Employee Exchanging System

이 은 재*
Lee, Eun-Jae

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 정부간 인사교류의 의의와 제도
- III. 정부간 인사교류의 실태분석
- IV. 정부간 인사교류의 개선방안
- V. 결 론

지방공무원의 인사교류는 신규채원이 아닌 제도적 방법으로 우수인력을 확보하기 위한 장치의 하나이다. 특히, 인적 자원에 대한 중요성이 강조되고, 지방자치단체의 기능이 확대되면서 지방공무원의 인사교류에 대한 요청은 한층 높아지고 있는 실정이다. 그러나 민선 단체장이 선출된 이후 지방공무원의 인사교류는 상당히 저조한 경향을 보여주고 있다. 민선 이후에 인사교류가 저조한 현상은 다양한 원인에서 비롯되고 있지만, 인사교류를 통해 확보할 수 있는 인사관리의 효용을 현실적으로 확보하고 있지 못한 것은 분명하다. 이에 따라 여기에서는 인사교류의 제도적 및 운영적 실태를 살펴보고, 특히, 민선 이후에 인사교류의 활용이 저조한 원인을 규명하여 그에 대한 정책적 대안을 모색하고 있다. 지방공무원의 인사교류 실태를 분석하기 위한 방법으로는 행정자치부의 통계자료와 기존 연구에서 제시된 경험적 연구결과를 준용하고 있으며, 정책적 개선대안은 시론적인 방향제시에 초점을 두고 있다.

□ 주제어: 지방공무원, 인사교류, 지방자치단체

논문 접수일: 2007년 8월 10일

* 건국대학교 교수

Personal exchange system of local government is one of engage system for selecting best employees. Most of local government needs more specialized employees. The composition of local government employment has changed massively in elected mayor system. The problem is not doing change employees each local government to government. Thus, this study focus on how to exchange employees well for efficiency to manage the government.

□ Keywords: Local Government Employees, Personal Exchange, Autonomous Local Governments

I. 문제의 제기

인적 자원에 대한 중요성이 강조되면서 지방자치단체의 우수인력 확보를 위한 노력은 다양하게 모색되고 있다. 특히, 지방자치단체가 제한된 보유인력을 활용하고 있다는 점에서 우수인력의 확보는 매우 중요한 현실적 과제이기도 하다. 지방자치단체가 신규 충원이 아닌 제도적 방법으로 우수 인력을 확보하기 위한 방법의 하나가 바로 인사교류이다. 인사교류는 다른 정부기관으로부터 필요인력을 수급하기 위한 제도적 장치일 뿐만 아니라 공무원 개인의 경력발전을 위해 활용할 수 있는 유효한 통로이기도 하다.

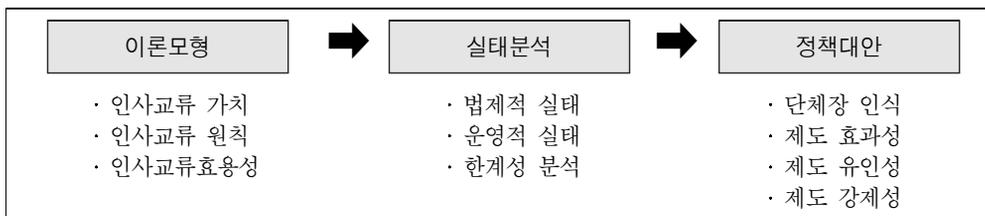
지방자치가 실시되기 이전 특히, 민선 자치단체장이 등장하기 이전에는 중앙정부와 지방자치단체 또는 지방자치단체 상호간에 원활한 인사교류를 통해 정부 상호간에 필요한 인적 자원을 적절하게 수급하여 왔다. 그러나 민선 단체장의 등장 이후에는 중앙정부와 지방자치단체간뿐만 아니라 지방자치단체 상호간에도 인사교류의 규모는 현저히 줄어들고 있는 현상을 보이고 있다. 예를 들면, 행정자치부와 지방자치단체간 인사교류의 규모를 보면, 민선 이전인 1994년에 158명이던 것이 2004년에는 59명으로 나타나고 있다(행정자치부, 2007). 이처럼 민선이후에 정부간 인사교류의 규모가 축소된 것은 다양한 이유에 근거하겠지만, 인사교류제도를 통해 확보할 수 있는 인사관리의 여러 가지 효용을 현실적으로 구현하지 못하거나 또는 제한하게 되는 것은 분명하다.

기실, 중앙정부와 지방자치단체간이든 또는 지방자치단체 상호간이든 정부간 인사교류는 인사관리의 다양한 효용성 제공해 준다. 예를 들어, 조직의 유연한 관리를 확보할 수 있게 한다든지, 지식과 정보의 공유를 통해 정부기관간 정책적 이해를 증진한다든지, 나아가 개인의

경력관리를 통한 능력발전을 가능케 한다는 등의 효과를 달성할 수 있다. 뿐만 아니라 정부 간 인사교류는 현실적으로 승진체계의 기관간 격차를 해소하여 정부 전체의 승진 형평성을 도모할 수 있는 장치이기도 하다.

그럼에도 불구하고, 민선 이후 지방자치단체를 중심으로 정부간 인사교류의 소극화 또는 침체현상을 초래하게 된 것은 정부 전체적 측면에서도 인사관리의 유연성이나 효용성을 저하시키는 요인으로 간주할 수 있다. 따라서 민선이라는 특정시점을 기준으로 정부간 인사교류 제도의 활용이 저조하게 된 원인을 규명하고, 이에 대한 적절한 대응책을 마련하는 것은 정부 정책적인 측면에서는 시급하고도 중요한 과제라 하겠다. 여기에서는 전술한 논의에 초점을 두고, 민선 이후부터 정부간 인사교류제도의 활용이 소극화되는 현실적인 문제점들을 살펴보고, 이를 활성화하기 위한 정책적 대응책에 관한 시안을 모색해보고자 한다. 논의의 초점을 명확히 하기 위하여 인사교류의 대상은 가급적 지방공무원을 국한하고 따라서 중앙정부 간 인사교류는 제외하고자 하며, 인사교류의 실태를 분석하기 위한 방법으로는 행정자치부의 통계자료와 기존 연구에서 제시된 경험적 연구결과들을 광범위하게 활용하고자 한다. 더불어서 정책적 개선대안에 대해서는 시론적인 방향중심의 정책대안 제시에 비중을 두고자 한다. 여기서, 이 논문의 분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1>



II. 정부간 인사교류의 의의와 제도

1. 정부간 인사교류의 의의

정부간 인사교류의 구체적 내용은 나라에 따라 다양한 형태로 법제화될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 정부간 인사교류가 원칙적으로 정부기관들 상호간에 이루어지는 인적자원의 이동을 의미한다는 것에는 커다란 차이가 없다. 다만, 정부간 인사교류가 정부기관 상호간에 이

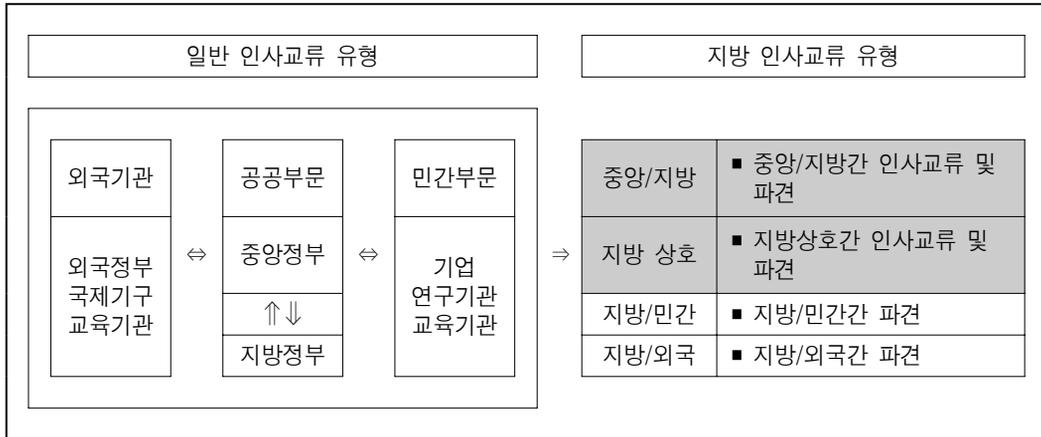
루어지는 광범위한 인적 자원의 이동을 의미하기보다는 비교적 제한적인 조건하에서 이루어지는 것을 의미하는 것으로 간주되고 있다. 다시 말하여 정부간 인사교류는 공무원의 경력발전계통을 특정의 한 기관에 국한시키지 않고 담당업무의 성격이 유사한 범위 내에서 기관 상호간에 이동시키는 것이라거나(박연호, 2001: 277; 김영성·신기원, 1996: 245; 신기원·김시동, 2004: 263) 또는 기관 상호간에 직무분야가 유사한 범위 내에서 이루어지는 공무원의 수평적 이동으로(강성철외, 1999; 권경득외, 2003; 김판석외, 2001: 6; 박천오외, 2004; 유민봉, 1997: 323; 오성호외, 2002: 53) 간주하고 있는 것이 그러한 의미이다. 이러한 논의에는 정부간 인사교류가 원칙적으로 정부기관 상호간에 이루어지는 인적 자원의 이동을 전제하되, 그러한 인적 자원의 이동이 유사한 업무 또는 직무를 대상으로 수평적으로 이루어진다는 것을 의미하는 것이다.¹⁾

정부간 인사교류의 유형은 구분되는 바,²⁾ 우선 일반적인 인사교류의 유형을 통해 살펴보면, 다음과 같다(금창호·한부영·권오철, 2005: 93-94). 인사교류는 교류주체를 중심으로 3가지의 형태로 구분되는데, 공공부문의 교류주체인 중앙정부와 지방자치단체, 민간부문 및 외국기관 등을 중심으로 각각의 교류유형을 도출할 수 있다. 정부 내에서 중앙정부와 지방자치단체간의 교류, 정부와 민간부문간 교류 및 정부와 외국기관간 교류가 그것이다. 이에 비하여 지방자치단체를 중심으로 교류유형을 살펴보면, 4가지 형태로 구분할 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체간 교류, 지방자치단체 상호간 교류, 지방자치단체와 민간부문간 교류 및 지방자치단체와 외국기관간 교류 등이 그것이다. 다만, 4가지 교류유형간 활용비중은 지방자치단체별로 다르나, 대체적으로 중앙정부와 지방자치단체간 교류와 지방자치단체 상호간 교류의 활용이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 여기에서 논의하는 정부간 인사교류의 유형은 중앙정부와 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 인사교류를 말한다.

1) 우리나라의 관련제도를 대상으로 인사교류의 내용을 살펴보면, 부처간, 부문간 및 기관간의 전환이나 파견(임시적 교류), 부처간의 전직(항구적 교류) 및 정부와 민간간의 이직 등이 여기에 해당된다(김판석외, 2000).

2) 인사교류의 유형을 동 제도의 허용정도를 기준으로 구분하는 경우도 있다. 예를 들면, 인사교류가 자연스러운 공무원제도를 교류형(program career)이라고 하고, 이것이 제한된 공무원제도를 비교류형(organization career)이라고 하는 것이다(Stahl, 1983: 133-134). 그러나 이는 인사교류의 유형구분이라기보다는 인사교류의 활용여부를 구분하는 내용이다.

〈그림 2〉 인사교류의 일반유형과 지방인사교류 유형



2. 정부간 인사교류의 원칙

인사교류는 기관 상호간에 이루어지는 인적자원의 이동이기 때문에 일정한 원칙에 입각할 필요가 있다. 이는 교류대상인 인적자원을 둘러싸고 기관 상호간의 이익이 조화되어야 하는 일종의 거래이기 때문이다. 뿐만 아니라 인사교류는 유사한 담당직무와 수평적 이동이라는 조건이 수반되는 인적자원의 이동이라는 점에서 일정한 원칙이 필요하기도 하다. 인사교류에 대한 원칙은 우리나라의 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에서도 규정하고 있기도 하지만, 일반적으로 다음과 같은 원칙들이 제시되고 있다(서원석외, 2006:144-146).

첫째, 지방자치 존중의 원칙이다. 정부간 인사교류 중 특히, 중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 인사교류의 경우 지방자치에 대한 존중이 수반되어야 한다. 국가의 일방적 의사나 독단적 결정에 따라 양자간에 인사교류가 행해진다면, 지방자치단체의 자율성은 현저하게 손상을 입을 가능성이 높다. 따라서 지방자치단체와의 인사교류는 지방자치단체의 의사를 존중한다는 견지에서 반드시 협의 또는 합의의 절차를 거쳐서 실시한다. 이는 결국 인사교류라는 인적자원의 기관간 이동이 교류대상 기관들간 대등한 입장에서 이루어질 필요가 있다는 것을 말한다.

둘째, 전문화의 원칙이다. 인사교류는 행정의 전문화 요청에 부응할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 이는 달리 말하면, 동종의 업무를 맡고 있는 공무원간에 인사교류가 이루어져야 한다는 원칙이다(김관석외, 2001:18). 상호 다른 기관간에 인사교류를 실시하는 이유는 다양하지만, 다른 기관으로부터 전문가를 유입함으로써 정책결정의 합리성과 전문성을 증진시킬 수 있다는 것 또한 중요한 이유의 하나이기 때문이다(박천오·김상목·이중훈,

2004:66). 따라서 인사교류에서 전문화의 원칙을 실질적으로 구현하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간에 순환보직 경로제의 확립이 필요하다.

셋째, 형평의 원칙이다. 형평의 원칙이란 기관간 협의에 의한 철저한 상호주의를 추구해야 한다는 것이다. 양적인 면에서 1대 1의 원칙, 질적인 측면에서는 중앙정부로부터의 승진일변도의 진출은 지양하고, 지방공무원에 대한 처우개선으로 우수한 중앙정부 공무원의 지방자치단체로의 인사교류를 권장하는 것이 필요하다. 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류는 상호간 동일한 직급으로 추진되어야 할 것이다(손재식, 1996: 16; 김판석외, 2001: 18). 이와 같은 형평의 원칙은 대등한 기관간의 상호주의를 실현하는 것으로 현행의 관련법인 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에서도 규정하고 있는 바이다.

넷째, 보편화의 원칙이다. 이는 공무원의 직종 및 직렬에 제한을 두지 않고 인사교류가 이루어져야 함을 말한다. 우리나라의 경우 현행 규정에 따르면, 지방자치단체 상호간의 인사교류에서 6급의 기술직렬을 대상으로 인사교류가 이루어지고 있지만, 장기적으로는 중앙정부와 지방자치단체간 인사교류에서도 행정직렬뿐만 아니라 기술직렬을 포함한 모든 직종 및 직렬을 대상으로 교류의 대상 폭이 확대되어야 한다. 오히려 행정의 전문성에 대한 요구가 증대될수록 기술직렬에 대한 정부간 인사교류의 수요가 확대될 가능성도 높다.

다섯째, 원활화의 원칙이다. 인사교류는 교류주체간 마찰과 대립을 축소하기 위하여 교류의 내용과 절차에 대한 제도적 보완장치의 마련이 필요하다(손재식, 1996: 161; 김판석외, 2001:18). 또한 1:1의 교류원칙이나 동일 직급 교류원칙 등이 제시 될 수 있다. 전술한 바이지만, 인사교류는 기관 상호간에 필요한 인적자원을 교환하는 것으로, 이에 필연적으로 상호간의 기관이익을 일정수준 충족시키기 위한 대립과 갈등이 개입될 개연성이 높다. 따라서 인사교류에서 수반될 수 있는 기관 상호간의 대립과 갈등을 사전에 예방하고 또한 사후적으로 해소하기 위해서는 인사교류의 내용과 절차 등에 대한 합리적이고도 체계적인 장치가 마련될 필요가 있고, 인사교류는 이러한 장치에 따라 실시되는 것이 합당하다.

3. 정부간 인사교류의 필요성

정부간 인사교류는 국가에 따라서, 개별기관에 따라서 그리고 시대에 따라서 그 필요성이 각기 다르다. 예를 들면, 직위분류제의 공직구조를 갖고 있는 미국에서는 인사교류의 필요성에 큰 비중을 두고 있지 않은 반면에 계급제의 공직구조를 채택하고 있는 우리나라나 일본과 같은 일부 국가들에서는 인사교류의 중요성을 보다 강하게 인식하고 있다. 또한 민선지방자치가 등장한 이래 인사관리의 현실적 폐쇄성이 높아지는 경향과 동시에 지방자치단체의 경쟁력 강화가 요청되면서 중앙정부에 비해 지방자치단체가 인사교류를 통한 우수인력의 확보 필

요성이 한층 커지고 있는 것도 사실이다. 뿐만 아니라 신공공관리시대에 접어들면서 행정의 효율성이 중시되고, 이에 따른 인적자원에 대한 강조 역시 그 이전 시대와 다른 차원에서 인사교류의 필요성을 제기하고 있는 실정이다. 그러나 일반적으로 인사교류를 활용하게 되는 필요성을 국가사회적, 조직적 및 개인적 차원에서 살펴보면, 다음과 같다(박해육, 2003: 80-81; 서원석외, 2006:143-144; 최순영, 2004:8-12).

첫째, 국가사회적 차원에서의 필요성이다. 중앙정부와 지방자치단체간 공무원의 인사교류를 통해 개개인이 보유하고 있는 서로 다른 지식과 정보가 공유됨으로써 단편적 지식의 보완이 가능하게 되고, 그 결과로 보다 유효한 지식이 창출될 수 있게 된다. 기관간 인력이 교환되면 아이디어 우수사례가 공유 및 활용될 수 있다. 이처럼 정부기관간 인사교류를 통한 정보의 공유와 활용은 국가사회 전체의 발전에 매우 중요한 활력소가 된다. 특히, 지식기반사회 혹은 지식기반정부를 구축하는 과정에서 인사교류는 지식기반이나 지식창고를 확장하는 요인이 될 것이다(김판석외, 2000:28). 뿐만 아니라 최근의 OECD 국가의 보편적인 추세가 분권화와 인적자원관리의 유연함을 도모하는 것으로 인사교류는 이러한 경향과도 상응하는 것이다.

둘째, 조직적 차원의 필요성이다. 기관간 균형 있는 인력의 배치 및 활용, 탄력적인 조직 운영 및 관리운영체제의 강화, 인력의 교환을 통한 중앙정부와 지방자치단체간 상호 이해의 증진 및 협력체제의 강화, 공무원의 능력향상과 적재적소 배치를 통한 조직의 생산성 증진이 가능하다. 전문적 능력을 가진 인력이 일부기관에 편중되어 있을 경우 인사교류는 전문인력의 기관간 분산배치를 통한 전문성의 활용도를 높일 수 있고, 조직에서도 필요한 전문인력을 상호교환의 활용을 통한 조직의 생산성과 탄력적인 조직운영 및 관리운영체제의 강화가 가능하다.

셋째, 개인적 차원의 필요성이다. 인사교류는 근무상황에서 발생하는 개인의 여러 애로사항을 해결할 수 있는 대안이 된다. 개인적으로 적성과 능력에 맞는 근무를 할 수 있는 기관의 범위를 확대시켜 주기 때문에 개인의 적성과 능력을 살릴 수 있는 기회를 제공받게 된다. 또한 상호 연관성이 있는 기관에서 새로운 업무의 학습경험을 통해 개인의 능력 향상과 관련자들과의 긴밀한 인적 네트워크 형성이 가능하다(김판석외, 2001:7-8; 오성호외, 2002:53).

인사교류는 상기와 같이 긍정적 측면에서 그 필요성이 인정되기도 하지만 여러 가지 문제점을 발생 시키고 있는 것도 사실이다. 예를 들면, 문책, 징계, 좌천 및 징계회피의 수단으로 이용되기도 하는 바(권경득, 1997:7), 이에 따라서 인사교류 대상자에 대해 해당기관에서 특정의 문제를 발생시킨 것으로 인지하는 선입관이 존재하기도 한다(행정자치부, 2006: 173). 뿐만 아니라 현실적으로도 중앙정부 공무원의 승진통로의 일환으로 인사교류가 빈번하게 활용되기도 하였다(박해육, 2003:81).

나아가, 인사교류는 특정분야에 전문성을 가진 인력을 빼내어 그 전문분야와 무관한 업무에 종사하게 함으로써, 전문적 인적자본의 축적을 저해할 수 있다. 또한 경력개발(CDP)을 약화시킬 수 있는 바, 이는 인사교류가 개인의 적성과 능력에 따른 인재활용을 가능하게 한 다지만, 실제로는 교류대상 기관에서 임의적으로 보직을 부여함으로 인하여 개인의 전문성희 망적성 등이 적합하게 고려된 경우가 거의 없기 때문이다. 한편, 민선시대의 상황적 변화는 안정적인 인사교류제도의 운영을 저해하고 있다. 자치단체의 인사권자가 민선 운동기간 중 공로가 큰 공무원들을 유능한 인력으로 간주하여 자기 아래에 중용하고, 그렇지 못한 공무원 들을 인사교류나 파견인력으로 지정함으로 인하여, 인사교류제도가 인사의 공정성을 약화시 키고 유능한 인력을 유출시키는 통로로 작용할 수 있다.

Ⅲ. 정부간 인사교류의 실태분석

1. 법적 실태

정부간 인사교류에 관한 내용은 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 규정되어 있다. 관련법의 규정을 중심으로 중앙정부와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체 상호간의 인사교 류의 구체적 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 「국가공무원법」 제32조의 2항과 「임용령」 제48-49조에 따르면, 중앙정부와 지방 자치단체간에는 필요에 따라 인사교류를 실시할 수 있도록 하고 있다. 중앙인사위원회에서 설치된 "인사교류심의위원회"에서 주관을 하고, 3급에서 6급까지를 대상직급³⁾으로 하고 있 다. 인사교류의 방법으로는 1대 1의 상호주의 원칙에 따라 전출·입(4급 이상) 또는 상호파 견(5급 이하)을 활용하고 있으며, 인사교류의 기간은 1년을 원칙으로 하되, 1년의 범위 내 에서 연장이 가능하다. 인사교류 대상자에 대해서는 인사상 또는 재정적 인센티브를 부여하 고 있는 바, 우선 승진 또는 희망보직 등의 인사상 우대조치와 더불어 교류수당(50-70만원 과 주택보조비(월 60만원 한도) 등의 재정적 지원을 하고 있다. 또한 「국가공무원법」 제28 조 및 제32조의 2항과 「임용령」 제48-49조에서는 "희망교류"에 관한 내용을 규정하고 있 다. "희망교류"는 본인의 희망을 기초로 하여 실시하는 전·출입을 말하는 것으로 지방공무원

3) 인사교류의 대상직급은 2004년까지는 3급에서 5급까지였으나, 2005년도에 3급에서 6급으로 확대되었고, 2007년에는 3급에서 7급으로 한 직급이 더 확대될 예정으로 있다.

의 경우 특별채용을 통하여 국가공무원으로 전입하는 통로를 마련하고 있다.

한편, 「지방공무원법」 제30조의2 제1항 및 제2항에서는 행정자치부와 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 인사교류에 관한 내용을 규정하고 있다. 행정자치부와 지방자치단체간의 인사교류는 인력의 균형 있는 배치와 지방행정의 발전을 위하여 행정자치부 인사교류협의회⁴⁾에서 주관을 하도록 하고 있다. 인사교류협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 당해 지방자치단체장에게 권고를 하고, 권고안에 대하여 지방자치단체장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있다. 또한 지방자치단체 상호간의 인사교류는 시·도 인사교류협의회에서 주관하되, 인사교류의 절차는 전술한 행정자치부와 지방자치단체간 인사교류와 유사하다. 즉, 도지사는 당해 지방자치단체 및 관할구역 안의 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요가 있다고 인정할 때에는 당해 시·도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류기준에 따라 인사교류안을 작성하여 관할구역 안의 지방자치단체장에게 인사교류를 권고하며, 이 경우 당해 지방자치단체장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 「국가공무원법」에 규정된 “희망교류”에 대해서도 「지방공무원법」 역시 관련규정을 두고 있다. 「지방공무원법」 제29조의 3에 따르면, 지방자치단체의 장은 다른 지방자치단체의 장의 동의를 얻어 그 소속공무원을 전입할 수 있도록 하고 있다. 다만, 이 경우에 해당 공무원 본인의 동의가 없으면 위법하다는 판례가 있다.

<표 1> 인사교류의 제도적 절차

구 분		내 용
중앙/지방간	목적	■ 인력의 균형배치와 지방자치단체의 행정발전
	주관	■ 중앙인사위원회의 인사교류심의회 ■ 행정자치부의 인사교류협의회
	절차	■ 해당 단체장의 의견수렴
지방 상호간	목적	■ 인력의 균형배치를 위해 인사교류의 필요성이 인정될 때
	주관	■ 시/도의 인사교류협의회
	절차	■ 본인의 신청 또는 동의

4) 행정자치부의 인사교류협의회는 행정자치부장관이 위원장이 되고, 부위원장은 지방행정본부장 그리고 위원은 각 시·도의 인사위원회위원장으로 구성되어 있다. 이에 비하여 시·도의 인사교류협의회는 광역부단체장을 위원장으로 그리고 기초부단체장을 위원으로 하고 있다. 기능은 양 위원회 공히 인사교류대상 공무원의 직급, 규모, 경력요건 등 인사교류 기준에 관한 사항과 기타 인사교류에 관하여 위원이 부의하는 사항을 심의 및 의결하는 것이다.

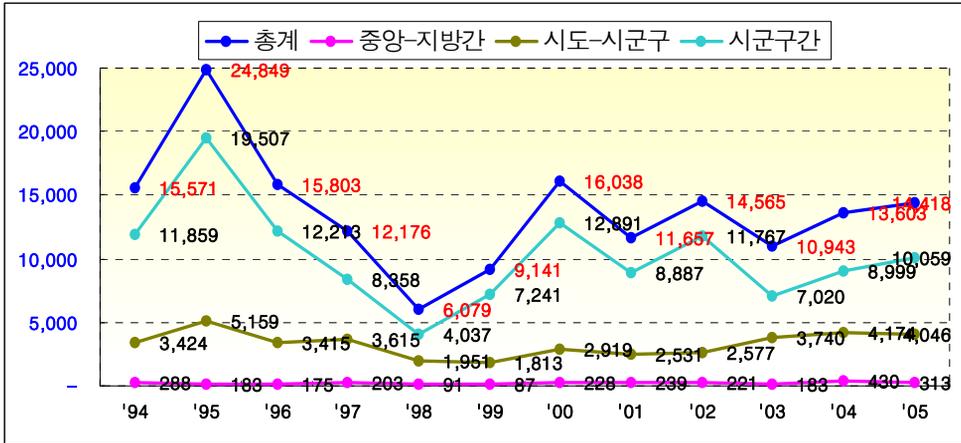
2. 운영적 실태

1) 전체 인사교류의 변동추이

1994년부터 2005년까지의 정부간 전·출입과 파견으로 인한 인사교류의 추이를 살펴보면, 다음과 같다. 행정자치부를 비롯한 중앙정부와 지방자치단체간, 시·도와 시·군·구간 그리고 시·군·구 상호간에 이루어진 정부간 인사교류는 1995년에 24,849명이었다가 1996년부터 감소하기 시작하여 2005년에는 14,418명에 불과하다. 시·도와 시·군·구간과 시·군·구 상호간의 인사교류 규모는 연도별 추이에서 커다란 변동이 없는 것으로 나타나지만, 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류는 연도별 진폭이 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

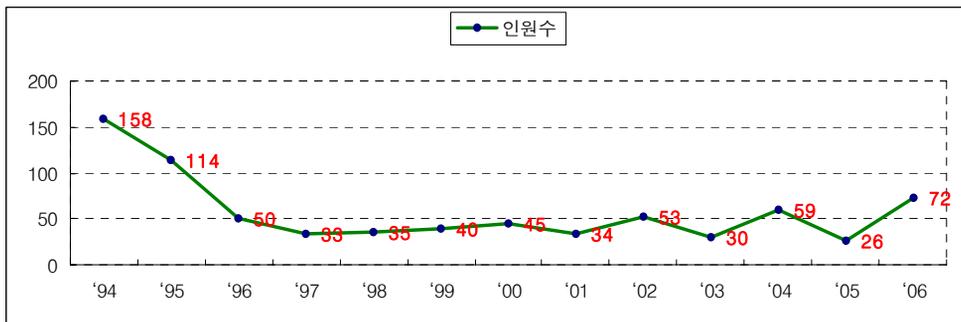
이처럼 정부간 인사교류 추이에서 1995년을 기점으로 규모 감소가 현저하게 나타나는 주된 이유는 1995년에 5급 공무원의 인사권을 지방자치단체로 이양한데다, 1995년에 민선체제가 본격적으로 출범하면서 초기의 조직 안정화를 도모하고자 하였던 단체장의 의지가 작용한 것으로 파악된다(행정자치부, 2007). 특히, 민선체제의 본격적 출범은 1950년대의 지방자치 경험에도 불구하고, 종래와 다른 새로운 제도의 적용으로 볼 수 있어 가급적 인사교류와 같은 외생적 변수에 의해 조직의 안정성을 저해하지 않으려는 단체장의 의지가 상당수준 작용한 것으로 간주된다. 다만, 특이한 것은 정부간 유형에 관계없이 1999년부터 인사교류가 다시 증가하는 추세로 전환되고 있다는 점이다. 이는 민선체제 2기 이후에 그간의 폐쇄형 인사관리체제에 따른 조직의 침체현상을 극복하고자 하는 자치단체장의 인사교류 의지와 시·도의 인력확충의 필요성 및 연고지 배치 등의 확대에 따른 결과로 추정된다(행정자치부, 2007).

<그림 3> 전체 인사교류 변동추이



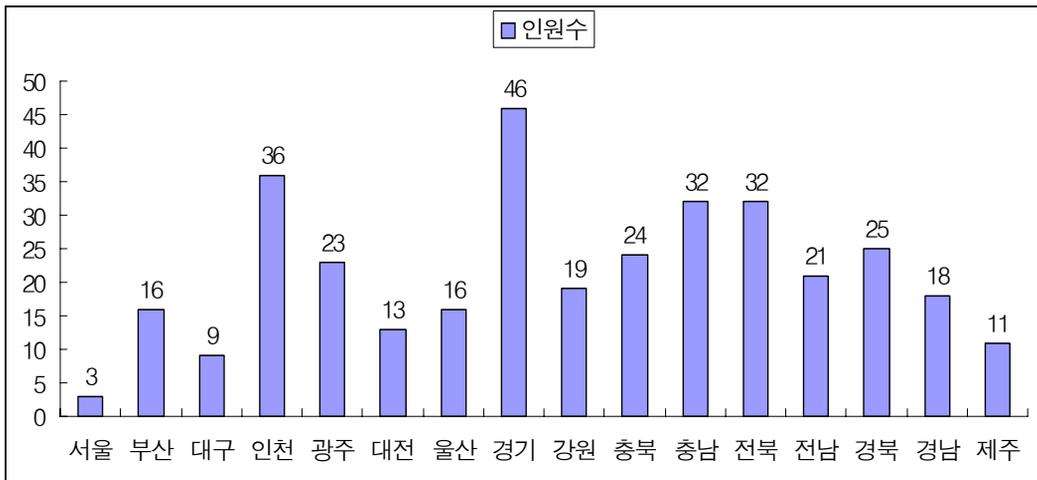
한편, 전·출입을 통한 인사교류에 대해 정부간 유형별로 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 5급 이상을 대상으로 한 행정자치부와 지방자치단체간 전·출입 추이를 보면, 1994년부터 2005년까지 총 775명으로 연평균 약 60여명의 규모이다. 그러나 전술한 전체 인사교류 추이에서 보듯이 행정자치부와 지방자치단체간 전·출입을 통한 인사교류 역시 비슷한 현상을 보이고 있다. 즉, 1994년 158명 그리고 1995년 114명에 이르던 전·출입의 규모가 민선 체제가 본격화된 1996년에는 무려 50명으로 감축되었다. 그리고 이러한 수준은 2005년까지 커다란 변화가 없이 이어지고 있다. 다만, 2006년에 접어들어서야 비로소 전·출입을 통한 인사교류가 다소 회복세를 보여주고 있다. 이러한 현상은 1994년 또는 1995년을 기준점으로 보면, 전·출입을 통한 인사교류가 거의 절반수준으로 축소된 것으로 인사교류의 활용 저조가 뚜렷함을 볼 수 있다.

<그림 4> 행정자치부와 지방자치단체간 인사교류 추이



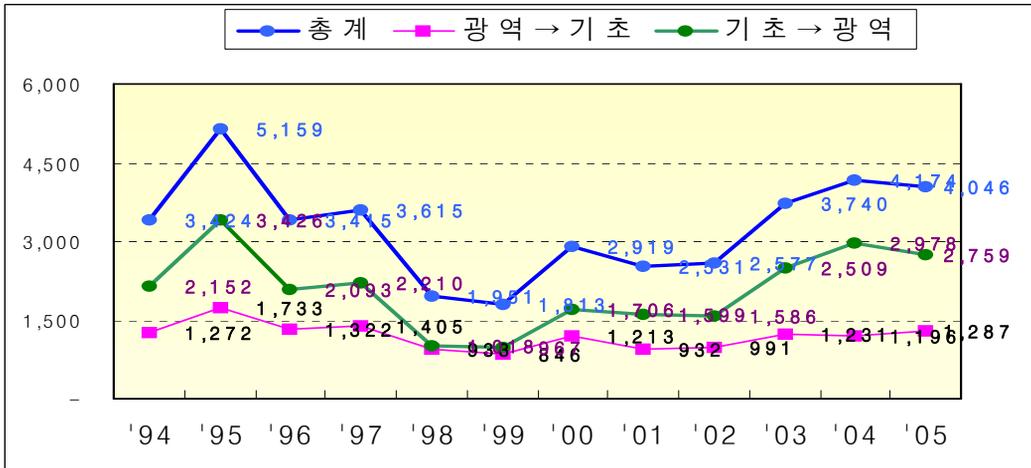
또한 2000년부터 2006년 현재까지 전·출입을 통한 시·도 상호간 인사교류의 추이는 다음과 같다. 동 기간에 16개 시·도 전체의 전·출입 인력은 344명이며, 시·도별 평균은 약 22명에 이른다. 그러나 동 기간에 시·도별 연 평균 교류인력은 약 3명에 불과하다. 시·도 상호간 전·출입을 통한 인사교류의 시·도별 현황은 경기 46명(13.4%), 인천 36명(10.5%), 충남·전북이 각 32명(9.3%)으로 평균 이상의 교류실적을 보이고 있다. 이에 비하여 경남 18명(5.2%), 부산·울산이 각 16명(4.6%), 대전 13명(3.8%), 제주 11명(3.2%), 대구 9명(2.6%)으로, 이들 시·도는 평균수준에 못 미치는 교류실적을 보여주고 있다. 특히, 서울의 경우 3명에 그쳐 전체 시·도 중에서 전·출입을 통한 인사교류 실적이 가장 저조한 것으로 나타나고 있다.

<그림 5> 시·도 상호간 인사교류 현황(2000-2006)



한편, 시·도와 시·군·구간 전·출입을 통한 인사교류의 현황은 다음과 같다. 이 역시 앞에서 논의한 바와 같이 1995년을 기점으로 교류규모가 대폭 감축되고 있다. 그러나 2003년 이후 증가추세를 보여 2004년과 2005년에 이르면, 1995년 수준으로 근접하는 현상을 보여주고 있다. 즉, 앞에서 살펴본, 행정자치부와 지방자치단체간 그리고 시·도 상호간 전·출입과 달리 시·도와 시·군·구간 전·출입을 통한 인사교류는 최근에 이르러 민선체제 이전과 유사한 수준으로 환원되고 있다는 특징이 있다. 다만, 시·도와 시·군·구 양자 사이에는 시·도에서 시·군·구로 전·출입을 한 규모보다 시·군·구에서 시·도로 전·출입한 규모가 전반적으로 크다.

〈그림 6〉 시·도와 시·군·구간 인사교류 추이



마지막으로 시·군·구 상호간의 전·출입을 통한 인사교류의 현황을 보면, 다음과 같다. 이 역시 전술한 여타의 사례와 마찬가지로 1995년을 기점으로 인사교류의 규모가 대폭 감소하여 1998년에는 4,037명에 불과하였으나, 2003년부터 점차적인 증가추세를 보이고 있다. 물론 1995년과 2002년 사이에도 증감의 등락을 보이고 있으나, 일정기간 지속적인 증가추세를 보이는 것은 2003년부터이다.

〈그림 7〉 시·군·구 상호간 인사교류 추이



이상으로 인사교류의 총괄적인 규모와 실태를 살펴보았으나, 직급별로는 중앙부처와의 교류의 경우 주로 중상위 직에 머물러 있어 하위 실무직의 중앙행정 경험기회는 한정 되어 있는 실정이다. 또 교류사유 별로는 본인의 적성이나 경력개발에 대한 고려보다 개인 신변적 이유, 승진기회의 탐색, 징계대체 등 다양한 주변적 사유가 대부분을 차지하고 있다.

2) 파견교류 현황

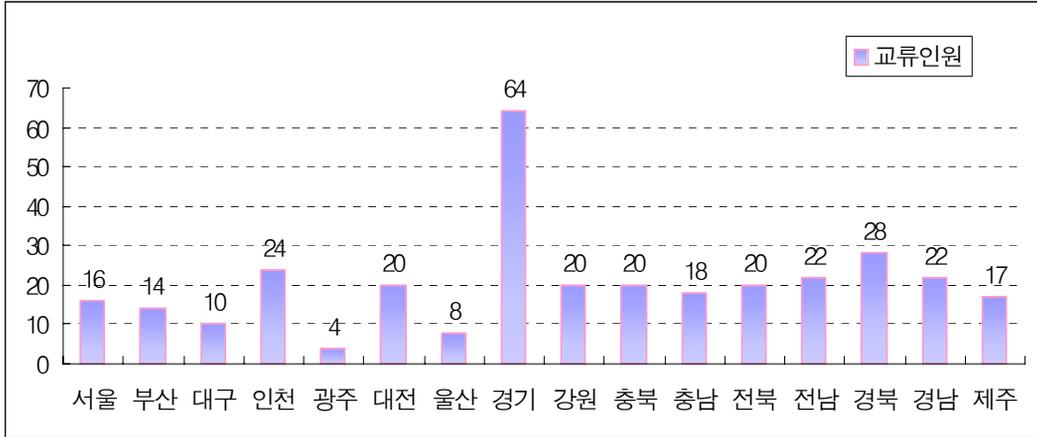
파견은 업무수행과 관련된 행정지원이나 연수, 기타 능력개발 등을 위하여 필요한 때에는 소속 공무원을 다른 기관에 근무케 하는 것이다. 이 역시 전술한 전·출입과 마찬가지로 정부간 인사교류의 한 수단이다.

파견을 통한 인사교류는 2004년도 17개 중앙부처 및 14개 시·도의 42개 직위에 84명이, 2005년도에 21개 중앙부처 및 16개 시·도의 51개 직위에 102명 그리고 2006년도에 21개 중앙부처 및 16개 시·도의 53개 직위에 106명이 이동하였다. 또한 2007년 4월 18일 현재, 5개 중앙부처 및 16개 시·도의 19개 직위에 37명이 파견근무를 하고 있다⁵⁾(행정자치부, 2007).

2004년부터 2006년까지 중앙부처와 시·도별 파견교류 현황을 보면, 다음과 같다. 동기간의 시·도별 평균은 약 20여명이고, 파견교류 실적이 가장 높은 시·도는 경기도로 64명(19.6%)이고, 그 다음으로 평균 이상인 시·도가 경북 28명(8.6%), 인천 24명(7.3%), 전남·경남 각각 22명(6.7%) 등이다. 반면에 부산 14명(4.2%), 대구 10명(3%), 울산 8명(2.4%), 광주 4명(1.2%) 등은 평균 이하의 파견교류 실적을 보이고 있다. 특히, 울산과 광주 등은 매우 저조한 파견교류 실적을 보여주고 있다. 전반적으로는 파견교류의 경우 도에 비하여 특별시·광역시의 실적이 상대적으로 저조한 실정이다.

5) 시·도와 파견교류를 시행한 중앙부처는 행정자치부를 비롯한 23개 부처이며, 행정자치부가 23명, 환경부가 5명, 건교부가 5명, 농림부가 4명, 중기청이 4명 등의 순이다. 이에 따르면, 현안과 연관성이 있는 중앙부처를 교류 대상으로 추진하는 것으로 볼 수 있다.

〈그림 8〉 시도와 중앙부처별 인사교류 추이(2004-2006)



3) 7급 행정직 전입 현황

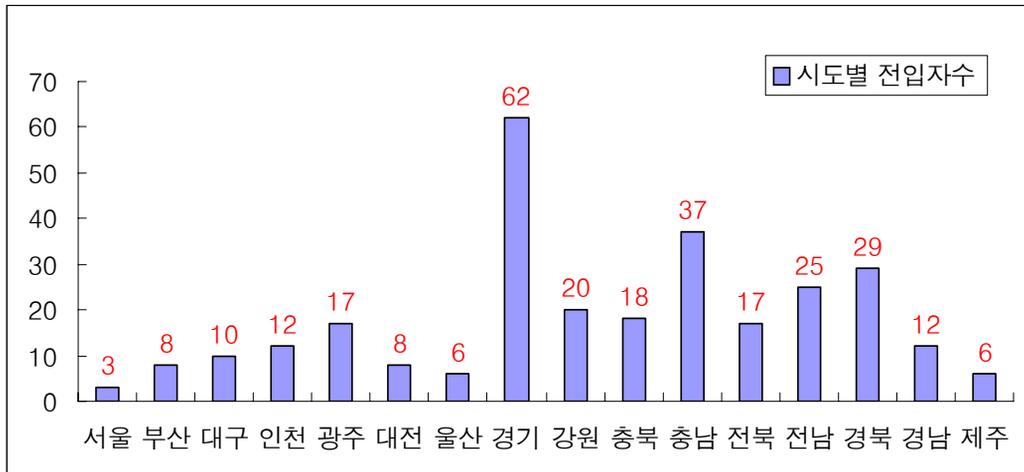
전입 선발시험을 거쳐 지방자치단체의 7급이 행정자치부로 전입한 실적추이를 살펴보면, 다음과 같다. 2007년 전입 예정자 60명을 포함하여 1999년부터 2007년 현재까지 총 290명의 7급이 행정자치부로 전입되었다.

〈표 2〉 7급 행정직의 전입 추이

계	99년	00년	01년	02년	03년	04년	05년	06년	'07.3
290	20	40	20	25	30	20	25	50	60 (예정)

이를 16개 시·도별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같다. 시·도별 평균 전입규모는 약 8명에 이르고 있으며, 경기도가 가장 많은 62명(21.4%)이고, 그 다음으로 충남 37명(12.7%), 경북 29명(10%), 전남 25명(8.6%), 강원 20명(7%) 등의 순이다. 이에 비하여 울산 및 제주는 각 6명이고, 부산 및 대전은 각 8명에 그치고 있다. 특히, 서울은 3명으로 가장 저조한 실적이나, 2007년도에 7급 전입시험에 처음 응시한 결과로 간주된다. 7급 행정직의 전입은 특별시·광역시에 비하여 도가 상대적으로 규모가 크고, 또한 수도권 생활권역내에 있는 지방자치단체가 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈그림 9〉 시도별 7급 전입현황



3. 정부간 인사교류의 한계

전술한 정부간 인사교류의 실태분석에 따르면, 현행의 정부간 인사교류는 두 가지 측면에서의 한계를 나타내고 있다. 하나는 인사교류 제도의 활용 자체가 저조하다는 점이고, 다른 하나는 활용상의 역기능이 존재한다는 것이다. 예를 들면, 현실적으로 인사교류를 문책이나 징계 등 처벌회피 수단으로 활용하는 것이 활용상 역기능의 대표적 사례라 하겠다. 그러나, 현재 시점에서 인사교류와 관련하여 한계를 지적한다면, 본질적으로는 제도 자체의 활용저조를 지적할 수 있다. 기존의 연구에서도 인사교류에 관한 논의의 중심은 대체적으로 제도 자체의 활용저조에 초점을 맞추어 왔다(김판석외, 2001; 권경득 외, 2003; 박천오외, 2004). 따라서 여기에서도 인사교류제도 자체의 활용저조를 중심으로 그 한계를 살펴보면, 다음과 같이 네 가지 측면에서 접근할 수 있다.

첫째, 제도활용의 의지부족이다. 이는 주로 지방자치단체장의 의지와 관련된 것이다. 실제 인사교류제도의 효용성에 대해서는 직·간접적으로 인정하고 있음에도 불구하고, 동 제도의 시행에 따른 역기능과 소속 직원들의 반발을 우려하여 현실화시키지는 않고 있다는 점이다. 제도활용에 대한 지방자치단체장의 의지부족은 전술한 실태에서도 분명하게 드러나고 있는 바, 민선체제 전후의 인사교류 실적이 극명하게 차이가 나는 주요 변수로 민선단체장 이외의 변수를 지적하기 어렵다는 점이다. 결국, 소속 직원의 반발과 자원자의 부족, 우수인력의 배제 및 민선체제 초기의 조직 안정화 등을 이유로 한 지방자치단체장의 의지부족이 그간의 인사교류의 활용저조를 초래한 직접적이고도 주요한 변수로 간주된다.

둘째, 제도효과에 대한 일반인식이 부정적이라는 점이다. 개인적 측면에서 인사교류제도가 실제 개인의 경력개발에 상당히 긍정적 효과를 제공하여 줌에도 불구하고, 전출 또는 파견기관의 배타적 조직문화에 따른 부적응의 문제(김판석외, 2001:14), 근무성적평정이나 승진에서의 불이익(행정자치부, 2006:173), 처벌회피를 위한 왜곡활용(행정자치부, 2006:173) 등과 같은 부정적 시각이 견고하다는 점이다. 이처럼 인사교류에 대한 부정적 시각은 교류대상의 자원울을 저하시키는 직접적 원인이 되고 있다.

셋째, 제도의 유인력이 매우 미흡하다는 점이다. 실제 전술한 제도효과에 대한 부정적 인식은 제도시행에 수반되는 유인력이 클 경우 충분히 상쇄효과를 확보할 수 있다는 점에서 유인기제의 한계 역시 지적될 필요가 있다. 현행의 인사상 또는 재정적 인센티브는 인사교류를 활성화하기에는 충분치 못하며, 특히 인사교류에 따른 거주이동의 불편함을 상쇄할 수 있는 재정적 지원책이 시급히 마련될 필요가 있다.

넷째, 제도의 강제성이 취약하다는 점이다. 현행 규정에 따르면, 행정자치부에 설치된 “인사교류협의회”나 시·도의 “인사교류협의회”의 결정에 특별한 사유가 없는 한 해당기관들은 응하여야 한다고 하고 있으나, 실제적으로 불복할 경우에는 이에 대한 특별한 제재수단이 없다는 점이다. 이는 결국, 인사교류가 현실적으로 저조할 수밖에 없는 원인이 되고 있는 것이다.

IV. 정부간 인사교류의 개선방안

전술한 바와 같이 인사교류제도의 활용이 민선체제 이후에 저조한 수준을 보이고 있는 원인은 제도활용에 대한 의지부족, 제도효과에 대한 부정적 시각, 제도의 유인력 미흡과 제도의 강제성 취약으로 집약할 수 있다. 따라서 인사교류제도의 활용을 최적화하기 위해서는 한계로 지적된 문제들에 대한 적절한 대안이 모색될 필요가 있다.

1. 단체장의 인식전환

제도활용에 대한 의지부족은 결국, 지방자치단체장의 인식을 전환시키는 것에서 그 해답을 구해야 한다. 정부간 인사교류제도에 대한 단체장의 인식전환은 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 인사교류의 제도적 효용성이 여타의 부수적 역기능을 상쇄하고도 남음이 있다는 것을 입증하는 것이다. 이는 현실적 필요성을 통해 단체장의 인식을 전환하는 방법이나, 장기간이 소요된다는 단점이 있다. 다시 말하여 지방자치단체의 당면현안은 해당

지방자치단체의 지역발전을 통해 경쟁력을 강화시키는 것에 있으나, 현행의 폐쇄적 인사관리로서는 우수한 인적 자원을 확보하기가 어렵고, 결국은 인사교류를 활용하여 우수인력의 단기적 유입이 필요하며, 이것이 제도시행에 따른 여타의 부작용을 상쇄하고도 남음이 있다는 것을 깨닫게 하는 것이다. 앞의 실태분석에서 보듯이 2003년 이후로 인사교류의 규모가 점차 증가추세로 환원된 것은 지방자치단체장이 이러한 현실적 필요성을 일정수준 인식한 결과로 볼 수 있다. 다른 하나의 대안은 후술할 제도적 강제성을 일정수준 강화하는 것이다. 일반적으로 모든 제도가 마찬가지지만, 제도의 시행을 위해서는 일정수준 강제가 필요하고, 이러한 강제는 제도의 수용성을 높이는 기반이 된다. 인사교류제도 역시 시행에 대한 강제성이 일정수준 수반될 때 동제도에 대한 지방자치단체장의 인식 역시 수용성을 높이는 방향으로 전환될 수 있다. 또한 이러한 강제성을 통해 일정수준 동 제도를 활용하게 되면, 전술한 바와 같이 제도의 효용성에 대한 입증도 가능하게 된다.

2. 제도효과에 대한 긍정적 시각 확보

인사교류제도의 활성화가 근본적으로 공무원의 자원성에 근거할 때 가장 원활하게 시행된다는 점에서 제도효과에 대한 긍정적 시각의 확보는 매우 중요한 대안의 하나이다. 인사교류제도의 효과에 대한 긍정적 시각을 확보하기 위해서는 매우 다양한 조치들이 시행될 필요가 있다. 이는 단일의 수단만으로 현행의 편향된 시각을 수정하기가 곤란하기 때문이다. 우선, 인사교류제도를 처벌회피의 수단으로 활용하는 현실적 문제를 방지하여야 한다. 지금까지 처벌회피의 수단으로 인사교류를 활용하는 관행이 결과적으로 인사교류 대상자에 대한 부정적 시각을 일정수준 강화하는 원인이 되고 따라서 실제 인사교류의 필요성을 갖고 있는 공무원 들조차 인사교류를 활용하지 않는 결과를 초래하였다. 이를 방지하기 위해서는 인사교류 대상자 선발과정을 보다 엄격하게 하는 절차가 확립될 필요가 있다. 또한 인사교류가 인사상 불이익을 초래하는 제도가 아니라 개인의 경력개발에 기여하는 제도로 운영될 필요가 있다는 것이다. 이에 관한 구체적인 내용은 후술할 제도의 유인력 강화에서 제시할 것이다. 마지막으로 배타적 조직문화의 불식이다. 인사교류와 관련하여 배타적 조직문화는 대상기관 모두에 적용되는 문제점이다. 예를 들면, 교류대상자를 진출하는 기관에서는 우수인력의 배제경향으로 나타나고, 전입기관에서는 전입자의 순조로운 조직동화의 문제로 나타나게 된다. 특히, 문제가 되는 것은 전입기관에서 교류대상자의 조직동화의 문제이다. 인사교류를 통해 새로운 조직에 정착하는 과정에서 기존 조직구성원들의 지원과 협력이 충분치 않을 경우 교류대상자의 조직동화가 원만치 못하게 되고, 이는 결과적으로 인사교류의 효과에 대한 부정적 시각을 강화하게 된다. 따라서 인사교류 대상자에 대한 조직동화 과정에서 특별한 문제가 발생하지

않도록 제도적 뒷받침이 수반되는 조치가 강구될 필요가 있는 것이다.

3. 제도의 유인력 강화

현행의 인사교류가 부진한 원인 중의 하나는 인사교류의 당사자인 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 낮게 인식하고 있다는 점이다. 이는 결국 인사교류에 따른 불편 또는 불이익⁶⁾이 인사교류의 필요성보다 높다는 것을 말한다. 따라서 인사교류 제도의 활용을 극대화하기 위해서는 우선적으로 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 그에 따른 불편 또는 불이익보다 높게 인식하도록 할 필요가 있다. 이를 위해 활용할 수 있는 기제가 인사교류 참여자에 대한 인센티브를 강화하는 것이다. 인사교류 참여자에 대한 인센티브로 고려할 수 있는 것은 보직상의 인센티브, 경력상의 인센티브, 재정상의 인센티브 등을 제시할 수 있다. 예를 들면, 보직상의 인센티브는 인사교류 신청자가 요청하는 보직이 당사자의 인적요건을 크게 벗어나지 않는 한 수용함으로써 인사교류 신청의 유인기제로 가능하도록 하는 것이다. 그리고 경력상의 인센티브는 신청자 당사자의 요구를 반영하여 경력관리가 보장되도록 배려를 하는 것이다. 경력관리를 개인적 입장에서 보면, 개인이 설계하는 경력목표(career goal)⁷⁾와 조직이 설계하는 경력경로(career path)⁸⁾가 부합되는 것을 말한다. 따라서 개인의 경력목표에 부합되도록 조직차원의 경력경로를 보장하는 것이다. 또한 재정상의 인센티브는 보수와 기타의 것으로 구분하여 모색할 수 있다. 보수상의 인센티브는 현재에도 파견 직원에 대해 파견수당 등을 지급하는 사례에 비추어 충분히 현실성이 보장되는 제도이다. 기타의 재정적 인센티브로는 인사교류 신청자의 거주지 이전에 따른 어려움을 해소하기 위하여 관사와 같은 주택을 제공하는 방안이 활용될 필요가 있다.

인사교류 제도의 활용을 극대화하는 또다른 방법으로는 인사교류를 적극적으로 시행하는 기관에 대한 인센티브를 강화하는 방법이다. 이는 실적에 따른 차별적 보상을 지급함으로써 경쟁을 유발한다는 취지이다. 원칙적으로는 인사교류가 지방공무원 개개인의 신청에 의하는

6) 지방공무원들이 지적하고 있는 불편 또는 불이익은 인사교류로 인해 초래되는 생활근거지의 변경, 인사상 불이익 등으로 나타나고 있다(한국행정학회, 2001:118-119).

7) 경력목표란 개인의 적성과 소질에 입각하여 개인이 설정한 직무와 직업상의 지표라 할 수 있다. 협의로 규정하면, 조직 구성원 개인이 도달하려고 하는 목표직위로 해석할 수 있다(유민봉, 1999:351).

8) 경력경로란 목표직위에 도달하기까지 옮겨 다녀야 할 직위의 순차적 배열을 말한다. 다시 말해 재직기간 동안 개인에 의해 점유된 직위의 배열이라 할 수 있다. 이는 조직이 효율성을 극대화하거나 조직의 목표달성을 극대화하기 위해, 혹은 비전의 일부로서 조직이 제시한 인력의 순환과 성장의 경로이다(Wayne F. Cascio, 2000:309).

자율적 시스템이지만, 현재의 부진현상을 해소하기 위해서는 기관 차원에서 인사교류를 활용하고자 하는 동기를 부여할 필요가 있다. 이러한 측면에서 본다면, 인사교류 실적에 따른 차별적 보상을 통해 인사교류의 활성화를 도모하는 방법도 유용성이 있다. 기관에 대한 인센티브로 고려할 수 있는 방안은 조직 및 정원상의 인센티브와 재정상의 인센티브로 구분할 수 있다. 조직 및 정원상의 인센티브는 총액인건비제 하에서는 총액인건비에 대한 배려를 들 수 있다. 현행의 총액인건비제에 따르면, 지방자치단체별 특수성을 반영할 수 있는 보정변수가 적용되고 있는 바, 여기에 인사교류제도의 활용실적을 포함하여 적용하는 것이다. 그리고 재정상의 인센티브는 인사교류 실적에 따른 지방교부세의 교부액에 대한 배려를 제공하는 것이다. 인사교류의 운영실적을 지방교부세의 교부액 산정기준에 포함시켜 교부액의 차등화를 도모하는 것이다. 그러나 지방교부세가 지방자치단체의 일반재정 부족액을 보완하는 취지로 운영되고 있으며, 특히 모든 국민이 일정수준의 행정서비스를 공급받을 수 있도록 하는 장치의 하나라는 점에서 지방교부세의 활용에는 논란의 여지가 있다. 그리고 기관에 대한 인센티브는 가급적 전출기관보다는 전입기관을 대상으로 하는 것이 인사교류의 활용 제고에 도움이 된다.

4. 제도의 강제성 강화

인사교류가 부진한 현행의 결과는 다소간 자율성에 입각한 인사교류 원칙에 기인하고 있다. 따라서 이러한 부진을 해소하고, 인사교류의 활용 제고를 도모하기 위해서는 획기적인 방법을 활용하는 것도 고려할 수가 있다. 이러한 방법에 해당하는 것이 바로 인사교류에 대한 기관강제제도를 도입하는 것이다.

모든 관련기관들을 대상으로 일정수준의 인사교류에 대한 강제를 가함으로써 인사교류 활성화에 대한 계기를 마련하는 것이다. 행정자치부에 설치된 “인사교류협의회”의 의결을 거쳐 인사교류에 대한 기관강제제도의 도입을 확정하고, 관련내용을 「지방공무원인사교류규칙」의 개정을 통해 삽입하는 것이다. 인사교류에 대한 기관강제제도의 내용으로는 지방자치단체별 일정수준의 범위 이상에 대해서는 매년 인사교류를 실시하여야 하며, 그렇지 않은 경우 전술한 기관 인센티브에 반하는 패널티를 부과하는 것으로 한다. 매년 적용되는 지방자치단체별 인사교류의 범위는 “인사교류협의회”에서 정하되, 가급적 총 정원 대비 비율로 규정하는 것이 형평성에 부합한다.

다만, 기관강제제도를 도입할 경우에는 강제의 수준과 인사 자율권의 침해에 대한 해소방안 등이 사전적으로 강구될 필요가 있다. 이를 위해서는 행정자치부 등에 관련분야 전문가와 공무원들이 공동으로 참여하는 “인사교류 기관강제제도 도입추진위원회(가칭)” 등을 설치하

고, 동 제도의 운영에서 초래될 다양한 역기능들을 사전에 검토하여 적절한 해소방안을 도출하는 것이 바람직하다. 또한 기관강제제도는 원칙적으로 인사교류의 기본취지에 위배되는 것이므로 한시적 제도로 운영될 필요가 있다. 예를 들면, 행정자치부와 같은 주관부서 등에서 인사교류의 실적을 점검하고, 일정수준 궤도에 진입한 것으로 판단되면, 동 제도를 폐지하는 조치를 취해야 한다.

이상과 같이 중앙 - 광역 - 기초자치단체간의 인사교류시스템을 총체적으로 재정비될 필요성이 있다. 이러한 총체적인 인사교류 활성화를 위한 하나의 구체적 대안으로 인사교류 목표 관리제 또는 최저교류 비율제를 도입할 것을 제안한다. 즉, 중앙 - 광역 - 기초자치단체별 의무적 인사교류의 비율을 책정하여 강제하되, 조직계층별기관별 배정은 위에서 제시한 “인사교류협의회”에서 조정하도록 하면 될 것이다. 이러한 강제성 제도는 인사교류의 유인책의 획기적 강화를 통해 수용성이 높아질 경우 그 실현가능성이 높아질 수 있을 것이다.

V. 결 론

정부간 인사교류제도는 제한된 정부인력을 감안할 때 정부인력의 효율적 활용을 위해 반드시 필요한 인사관리 수단이다. 특히, 최근에 인적자원의 비중이 높아지고, 지식정보화 사회를 맞이하여 지식 및 정보의 공유가 강조되는 시대적 특성에 비추어 보아도 인사교류를 통한 인력의 탄력적 운용은 간과될 수 없는 과제이기도 하다.

이러한 경향에 따르면, 전술한 바와 같이 인사교류제도의 활용을 제고할 수 있는 근본적이고도 현실적 대안의 모색은 더 이상 지연할 수 없는 현안이다. 이에 따라 여기에서는 인사교류제도의 활용저조를 해소할 수 있는 대안에 대해 시안적 논의를 제시하였다. 인사교류제도의 활용을 저해하는 한계를 보면, 대체적으로 제도활용에 대한 의지부족, 제도효과에 대한 부정적 시각, 제도의 유인력 미흡과 제도의 강제성 취약으로 요약할 수 있다. 결국, 이러한 한계점을 해소하거나 치유하지 않고서는 인사교류의 현실적 활용도를 제고할 수 없을 뿐만 아니라, 나아가 제도적 효과를 달성할 수도 없다. 따라서 지방자치단체장이 인사교류의 활용이 행정운영에 현실적으로 도움이 된다는 것을 인식할 수 있는 계기의 제공과 더불어 지금까지 고착화되다시피 한 인사교류제도에 대한 공무원들의 편향적 인식을 바로잡는 노력 역시 수반되어야 한다. 뿐만 아니라 인사교류제도의 현실적 시행이 가능하도록 적절한 유인기제와 일정수준의 강제력을 확보하는 노력 역시 필요하다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 현재의 한계점을 해소할 수 있는 대안들의 적실성에 관한

것이다. 사실 인사교류에 대한 기존의 논의들이 풍부한 것은 아니지만, 현행의 문제점을 개선하기 위한 대안들이 지속적으로 제기되어 온 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 현실적으로 인사교류의 활용이 지금까지도 저조할 뿐만 아니라 개선에 대한 필요성이 지속적으로 제기되고 있다는 것은 대안의 타당성을 다시금 재검토할 필요가 있다는 의미이다. 그리고 기존 대안에 재검토는 역시 적실성을 그 판단기준으로 삼을 수밖에 없다. 따라서 여기에서 제시한 시론적 대안도 적실성을 기준으로 그 타당성이 비판받아야 마땅하며, 이를 위한 후속연구들이 지속적으로 수반될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 권경득 · 김판석 · 오성호 · 박경원. (2003). 지방자치단체간 인사교류 활성화방안: 충청남도의 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 12(4).
- 금창호 · 한부영 · 권오철. (2005). 「지방공무원의 전문성 제고방안」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제376권.
- 김영성 · 신기원. (1996). 「새인사행정」. 충남대학교 출판부.
- 김판석 · 권경득 · 박경원 · 오성호. (2001). 「전방위형 공무원 인사교류」. 나남출판.
- 김판석 · 권경득 · 박경원 · 오성호. (2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안. 「한국지방자치학회보」. 13(1).
- 박연호. (2001). 「인사행정론」. 법문사.
- 박천오 · 김상목 · 이종훈. (2004). 정부 · 비정부 부문간 인사교류: 필요성과 활성화 방안. 「한국행정연구」. 13(2).
- 박해육. (2003). 공무원의 동의를 통한 인사교류 활성화 방안: 경기도를 중심으로. 「지방행정연구」. 17(1).
- 서원석외. (2006). 「인사개혁 로드맵 과제 성과평가」. 연구보고서 06-18. 한국행정연구원.
- 손재식. (1996). 「한국지방자치론」. 박영사.
- 신기원 · 김시동. (2004). 「한국인사행정론」. 이화.
- 오성호. (1995). 지방자치단체의 인사 자율권과 인사교류에 관한 연구. 「사회과학연구」. 제8호.
- 유민봉. (1999). 「인사행정론」. 문영사.
- 최순영. (2004). 「정부와 민간부문 인사교류 활성화 방안」. 연구보고서 04-45. 한국행정연구원.
- 한국행정학회. (2001). 「지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안: 경기도 사례를 중심으로」. 한국행정연구원.
- 행정자치부. (2007). 「지방공무원의 역량강화 방안: 인사교류 활성화를 중심으로」. 내부자료.
- 행정자치부. (2006). 「지방인사제도 워크숍」.
- Cascio, Wayne F. (2000). *Managing Human Resources*, New York: McGraw-Hill, Inc.
- Stahl, O. Glenn. (1983). *Public Personnel Administration*. New York: Harper & Row.