

기본연구  
2009-02

# 충청남도과 시 · 군간 인사교류 활성화 방안

고승희 · 백종섭 · 신유호



**CDI** 충청발전연구원  
Chungnam Development Institute

[www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr)

기본연구  
2009-02

충청남도과 시 · 군간  
인사교류 활성화 방안

2009.12

충청발전연구원

ISBN : 978-89-6124-090-1 03350

기본연구 2009-02

# 충청남도과 시·군간 인사교류 활성화 방안

고승희 · 백종섭 · 신유호



# 발 간 사

현대 행정문제가 정형적인 의사결정에 의한 해결보다는 비정형적 의사결정을 요구하고 있으며 기관 간 합의와 조정을 요구하고 있습니다. 하지만 지방자치제도가 정착되어 가면서 지역 및 조직의 이기주의 등 기관 간 상호협조가 필요한 시점임에도 불구하고 이를 저해하는 요소들이 나타나고 있습니다.

특히 지방자치단체의 조직적 차원에서 우수한 인재를 공직에 충원하는 것과 이들의 능력과 자질을 향상시켜 지방자치단체의 효율성을 높이도록 하는 일은 매우 중요하다고 생각합니다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 인사교류는 자치단체 간 정보공유를 통하여 효율성을 높이기 위하여 시작되었다고 할 수 있습니다. 각기 다른 기관이 가지고 있는 시각과 문제해결방식 등에 대한 이해를 지님으로써 복잡한 사회에서의 갈등과 문제해결에 소요되는 비용을 최소화하고 필요한 부분에 정책을 집중할 수 있기 때문에 지방행정에 있어 인사교류의 필요성은 더욱 증대되고 있습니다. 하지만, 충청남도를 비롯하여 많은 자치단체들이 인사교류에 있어서 기관 간 이기주의와 정실인사 및 보복성 인사교류 등이 이루어지고 있어 인사교류의 침체와 함께 그 신뢰성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있습니다.

이에 본 연구는 충청남도과 16개 시장·군수 간 협약에 의해 추진 중인 인사교류를 활성화 시켜야 한다는 것에 연구의 초점을 두고 개선방안을 모색하여 향후 인사교류를 통해 자치발전을 이루는 토대를 구축하고 있습니다.

물론 본 연구에서 제시하고 있는 방안들이 동시에 모두 적용되어 충청남도의 인사교류 활성화에 커다란 변화를 일으킬 수는 없겠으나 향후 인사교류 계획을 수립하고 추진하는데 중요한 밑거름이 될 것으로 기대합니다.

모쪼록 본 연구가 충청남도 지방공무원 인사교류의 방향 설정을 위한 초석이 되기를 바라며 이를 위해 애써주신 대전대학교 행정학과 백종섭 교수와 한국지방재정공제회 신유호 박사, 우리 연구원의 고승희 박사에게 감사의 뜻을 전합니다.

2009년 12월 31일

충남발전연구원장 김 용 응



# 연구요약

지난 1995년 7월 우리나라에서는 민선지방자치단체장이 선출됨으로 인하여 본격적인 지방자치시대가 시작되었다. 지방자치단체는 지역의 문제를 스스로 해결하기 위하여 부단한 노력을 경주하고 있으나 지방자치단체의 인사교류는 각기 다른 기관이 가지고 있는 시각과 문제해결방식 등에 대한 이해를 지님으로써 복잡한 사회에서의 갈등과 문제해결에 소요되는 비용을 최소화 하고 필요한 부분에 정책을 집중할 수 있기 때문에 그 필요성은 더욱 증대되고 있다. 하지만, 지방자치제 실시 이후 인사교류에 있어서도 기관 간 이기주의와 정실인사 및 보복성 인사교류 등이 이루어지고 있어 인사교류의 침체와 함께 그 신뢰성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 본 연구에서는 현재 충청남도지사와 16개 시장·군수 간 협약에 의해 추진 중인 도와 시·군의 인사교류가 원활하게 추진되고 있지 못하다는 인식하에 현재의 인사교류를 보다 효율적으로 활성화시켜야 한다는 것에 연구의 초점을 두고자 한다. 따라서 현재 충청남도과 시·군간 인사교류의 실태와 문제점을 분석하고 그 개선방안을 모색하여 향후 인사교류를 통해 자치발전을 이루는 토대를 구축하고자 한다.

인사교류란 공무원의 경력발전 계통을 어느 한 기관에 한정하여 추진하지 않고 담당업무의 기능과 성격이 유사한 범위 내에서 기관 상호 간 담당인사를 이동시키는 것을 말한다. 인사행정을 운영하는 인사체계중의 하나로 공무원의 내부임용이 어느 하나의 기관적 단위에 국한하여 이루어지느냐의 여부에 따라 교류형과 비교류형으로 구분할 수 있다.

인사교류는 일반적으로 전환(부처간 전환, 부문간 전환, 기관간 전환 등)이나 파견(임시적 교류), 부처 간의 전직(향구적 교류) 및 정부와 민간부문간의 전직 등을 포함하고 있다. 인사교류는 조직 및 인사관리의 유연성과 탄력성을 제고하는데 유용한 방안으로 인식되고 있다. 이는 공무원을 하나의 기관적 단위에 머물게 하는 인력 활용의 고립주의를 탈피하여 인력을 융통성 있게 활용할 수 있을 뿐만 아니라, 공무원의 시야를 넓히고 기관 간의 배타성과 파벌성을 극복함으로써 기관 간의 협조와 조정을 용이하게 하는 장점을 지니고 있는 것이다.

우리나라에서도 인력의 균형있는 배치와 효율적인 활용, 국가정책 수립과 연계성 확보, 행

정기관 상호간의 협조체제의 증진 및 공무원의 종합적 능력발전 기회의 부여 등을 위하여 인사교류제도를 채택하고 있다.

인사교류는 국가적 차원에서 국가인력 활용성 증진과 상황적응적 유능한 인력을 양성할 수 있으며 조직적 차원에서는 기관 간 인력운영의 불균형을 해소하고 폐쇄형 임용제도를 보완할 수 있으며 기관 간 상호이해 증진 및 협력체계를 강화할 수 있다. 개인적 차원에서는 다양한 정책구상능력을 향상시키며 공무원의 환경적응 기회를 확대하고 적성과 능력에 맞는 업무수행기회를 부여하며 근무환경의 애로와 신분상승의 계기를 마련할 수 있는 장점이 있다.

충청남도의 5급 행정·기술직의 도와 시·군간 인사교류의 운영상 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 교류협약에 의한 일정비율(10%)에 대해 시·군간 이해관계가 상충되고 있다. 둘째, 시·군에서도 교류의 필요성은 인식하나, 시·군 출신 교류대상자(희망자)가 없어 도(道)출신 5급 위주로 교류를 추진하고 있다. 시·군의 5급 공무원은 대부분 50대 초중반이며, 가능하면 생활권내 안주하려는 경향이 있다. 셋째, 도(道)출신 위주의 교류, 시·군간 교류실적의 극심한 불평등으로 상대적 피해의식과 위화감이 노출되고 있다. 도(道)출신과의 교류는 자체 승진기회를 박탈하는 불평등한 교류로 인식하고 있다. 넷째, 도(道) 전출 사무관 중 일부에 대해서는 업무능력의 저하 등 부정적인 평가사례가 문제점으로 지적되고 있다. 다섯째, 도와 시·군간의 인사 시기가 서로 달라 보직운영이 곤란하고 도 전출자원을 중요 보직에 배치하려고 해도 인사운영상 한계가 있다. 여섯째, 기술직의 경우, 현직급(6급) 근무년수가 도(道)보다 시·군이 더 길어(적체되어) 교류에 어려움이 있다.

인사교류의 활성화방안을 위해서는 ① 인사교류의 목적 및 원칙이 정립되어야 한다.

지방자치단체간 인사교류는 지방공무원의 능력발전, 근무지 변동을 통한 근무분위기의 쇄신, 근무의욕을 향상시키는 인력관리로 공정하고 명확한 교류의 목적과 타당한 원칙을 기준으로 일관성 있게 이루어져야 한다. ② 기관장의 적극적 관심과 지지가 필요하다. 자치단체간의 인사교류는 무엇보다도 자치단체장이 이 제도에 대해 적극적이고 긍정적인 관심과 지지를 보여야 성공할 수 있다. ③ 인사교류의 필요성에 대한 교육이 이루어져야 한다. 기관장, 관리직 공무원 및 자치단체공무원, 공무원노동조합을 대상으로 인사교류의 의의, 중요성과 필요성, 제도의 장단점과 이의 극복방안에 대한 교육훈련을 정기적으로 실시하여 인사교류의 장애요인을 극복해야 한다. ④ 자치단체 공무원 인력DB제도가 구축되어야 한다. 장기적으로는 충청남

도 전체 공무원의 적성, 전문성, 직무능력, 직무역량, 전공, 경력 등을 DB화하여 일정한 보직관리를 제도화할 필요가 있다. ⑤ 교류자의 인사상 우대가 이루어져야 한다. 이전에 근무한 자치단체의 인사권자로부터 떨어져 인사상 불리할 수 있으므로, 교류대상자에게 인사상 일정한 혜택을 부여할 필요가 있다. ⑥ 인사교류 경로의 합리적 운영과 사후관리 철저하게 이루어져야 한다. 인사교류를 저해하는 요인으로 인사상 불이익과 근무환경의 악화를 우려하고 있기 때문에 인사교류 경로의 합리적 운영이 요구된다. ⑦ 정기교류가 제도화되어야 한다. 정기교류의 제도화를 위하여 지방공무원 인력풀(Human Resource Pool)제도를 운영하여 도·시·군간, 시·군간 상호협약하에 실질적이고 정기적인 인사교류의 활성화를 기대할 수 있다. ⑧ 교류자에 대한 물질적 보상이 이루어져야 한다. 교류자에게 시간적, 금전적 보상을 실시하며, 출퇴근이 불가능한 공무원에게는 다른 자치단체에서 생활이 가능하도록 일정한 물질적 보상(전세, 월세보증금 무상대출, 관사제공 등)이 이루어져야 한다.

지방자치단체의 인사교류에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 지방자치단체의 인력개발과 공무원의 권익보호라는 방향에서 지방자치단체의 인사교류가 촉진되어야 한다는 점이다. 공무원의 능력발전과 권익보호가 담보되면 인사교류를 통하여 지방행정의 신축성과 효과성, 전문성이 증대될 것이며 전문인력 확보를 위한 재정적 비용도 절감할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 공무원의 인사교류는 그 순기능에도 불구하고 자치단체장의 자율적인 인사운영, 조직의 안정성 및 지방공무원의 지역전문성 함양 등을 저해한다는 문제점도 지적되고 있다. 따라서 이들 문제점들을 최소화하면서 인사교류를 대폭 활성화할 수 있는 실질적인 제도의 구축이 필요하다.





# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
제2절 연구의 범위와 방법 .....	2
1. 연구의 범위 .....	2
2. 연구의 방법 .....	3
 <b>제2장 인사교류에 대한 이론적 논의</b> .....	5
제1절 인사교류의 개념과 필요성 .....	5
1. 인사교류의 의의 .....	5
2. 인사교류의 필요성 .....	6
제2절 인사교류제도 .....	11
1. 인사교류의 법적근거 .....	13
2. 인사교류 절차와 기준 .....	15
3. 인사교류제도의 문제와 시사점 .....	17
제3절 선진사례 .....	18
1. 미국 .....	18
2. 일본 .....	21
3. 영국 .....	22
4. 프랑스 .....	23
5. 독일 .....	24
6. 외국의 인사교류를 통한 시사점 .....	24
제4절 선행연구 검토 .....	25

<b>제3장 충청남도 도청과 시·군간 인사교류 현황 및 실태 분석</b>	28
제1절 분석의 틀	28
제2절 인사교류 운영 실태	29
1. 법·제도적 실태분석	29
2. 인사교류 운영 현황 분석	35
제3절 인사교류 개선 관련 도·시군 관계자 의견조사	45
1. 조사의 개요	45
2. 조사결과	46
제4절 인사교류 관련 공무원 의식조사	57
1. 조사개요 및 표본특성	57
2. 인사교류의 의식에 대한 조사결과	58
3. 인사교류의 운영에 대한 조사결과	62
4. 인사교류 제도에 대한 조사결과	72
5. 인사교류 개선방안에 대한 조사결과	75
6. 분석결과의 요약 및 시사점	76
<b>제4장 충남의 도·시군간 인사교류 원칙과 활성화방안</b>	79
제1절 인사교류의 원칙	79
제2절 충남도와 시·군간 인사교류의 활성화 방안	82
<b>제5장 결론</b>	88
<b>참고문헌</b>	90
<b>&lt;부록&gt; 설문지</b>	93

## 표 차 례

<표 1> 연구의 구성과 흐름도 .....	4
<표 2> 연도별 7급 행정직 전입 현황 .....	39
<표 3> 충청남도 5급 공무원 도·시군간 인사교류 현황 .....	41
<표 4> 최근 3년간 도·시군간, 시·군 상호간 인사교류 현황 .....	42
<표 5> 연도별 도·시군간, 시·군 상호간 인사교류 현황 .....	43
<표 6> 도 및 시·군의 행정직 및 기술직 승진 소요년 수 .....	44
<표 7> 인사교류에 대한 문제 .....	51
<표 8> 인사교류 활성화를 위한 요구사항 및 발전방향 .....	56
<표 9> 표본의 인구통계학적 특성별 분포 .....	57
<표 10> 인사교류의 필요성 .....	58
<표 11> 인사교류의 필요 이유 .....	59
<표 12> 인사교류의 참여의향 .....	59
<표 13> 인사교류의 참여기관 희망 형태 .....	60
<표 14> 희망하는 인사교류 형태 .....	60
<표 15> 인사교류 희망 이유 .....	61
<표 16> 인사교류 희망하지 않는 이유 .....	62
<표 17> 인사교류의 제도운영의 합목적성 .....	63
<표 18> 인사교류의 운영 비활성화 이유 .....	64
<표 19> 인사교류를 통한 인력배치 및 효율적 활용 기여도에 대한 조사결과 .....	64
<표 20> 인력배치 및 효율적 활용이 저조한 이유에 대한 조사결과 .....	65
<표 21> 인력배치 및 효율적 활용 제고방안에 대한 조사결과 .....	66
<표 22> 인사교류를 통한 정책수립·집행의 연계성 확보 기여에 대한 조사결과 .....	66
<표 23> 정책수립·집행의 연계성 확보가 미흡한 이유에 대한 조사결과 .....	67
<표 24> 정책수립·집행의 연계성 확보 방안에 대한 조사결과 .....	68

<표 25> 인사교류를 통한 기관 상호간 협력체제 증진 기여도에 대한 조사결과 .....	68
<표 26> 기관 상호간 협력체제 증진 저조 이유에 대한 조사결과 .....	69
<표 27> 기관 상호간 협력체제 증진 제고방안에 대한 조사결과 .....	70
<표 28> 인사교류를 통한 공무원 능력발휘기회 부여 정도에 대한 조사결과 .....	70
<표 29> 공무원 능력발휘기회 저조 이유에 대한 조사결과 .....	71
<표 30> 공무원 능력발휘기회 부여 증진방안에 대한 조사결과 .....	72
<표 31> 인사교류협의회 기능 및 역할 강화 정도에 대한 조사결과 .....	73
<표 32> 인사교류협약서 원칙(내용)의 적절성 여부에 대한 조사결과 .....	73
<표 33> 인사교류 직렬 및 직급의 적절성 .....	74
<표 34> 인사교류 비율의 적절성 .....	75
<표 35> 종합적인 인사교류 개선방안 .....	75

## 그림 차례

[그림 1] 교류 모델(PIBI Exchange Model) .....	12
[그림 2] 분석의 틀 .....	29
[그림 3] 지방공무원 인사교류 추이 .....	35
[그림 4] 민선이후 연도별 교류 추이 .....	36
[그림 5] 시·도별 교류현황 .....	36
[그림 6] 광역↔기초간 인사교류 현황 .....	37
[그림 7] 기초자치단체 상호간 인사교류 현황 .....	37
[그림 8] 시·도별, 부처별 교류 추이 .....	38
[그림 9] 7급 행정직 시·도별 전입 추이 .....	39



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

지난 1995년 7월 우리나라에서는 민선지방자치단체장이 선출됨으로 인하여 본격적인 지방자치시대가 시작되었다. 지방자치단체는 지역의 문제를 스스로 해결하기 위하여 부단한 노력을 경주하고 있으나 현대의 행정문제는 다양하고 복잡하여 지역의 문제해결이 그리 쉽지만은 않은 현실이다.

현대 행정문제가 행정조직의 분화와 더불어 행정문제의 상호연결성은 정형적인 의사결정에 의한 해결보다는 비정형적 의사결정을 요구하고 있으며 기관 간 합의와 조정을 요구하고 있다. 새롭게 시작되어 정착되어 가는 지방화시대의 복잡한 사회문제 해결과 지역발전 도모하기 위해서는 많은 제도적 보완과 시책들이 필요하다. 하지만 지방자치제도가 정착되어 가면서 지역 및 조직의 이기주의 등 기관 간 상호협조가 필요한 시점임에도 불구하고 이를 저해하는 요소들이 나타나고 있다. 기관 간 상호협조와 정보의 공유가 이루어지지 않을 경우 행정에는 상당한 비효율성이 유발될 수밖에 없으며 새로운 행정문제에 있어 효율적인 대처를 어렵게 한다.

특히 지방자치단체의 조직적 차원에서 우수한 인재를 공직에 충원하는 것과 이들의 능력과 자질을 향상시켜 지방자치단체의 효율성을 높이도록 하는 일은 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 인사교류는 자치단체 간 정보공유를 통하여 효율성을 높이기 위하여 시작되었다. 각기 다른 기관이 가지고 있는 시각과 문제해결방식 등에 대한 이해를 지님으로써 복잡한 사회에서의 갈등과 문제해결에 소요되는 비용을 최소화 하고 필요한 부분에 정책을 집중할 수 있기 때문에 지방행정에 있어 인사교류의 필요성은 더욱 증대되고 있다. 하지만, 지방자치제 실시 이후 인사교류에 있어서도 기관 간 이기주의와 정실인사 및 보복성 인사교류 등이 이루어지고 있어 인사교류의 침체와 함께 그 신뢰성을 떨어



뜨리는 요인으로 작용하고 있다.

따라서, 인사교류가 필요한 이론적 근거와 법적체계를 고찰하여 제도적 문제를 검토하고 현재의 실태를 살펴봄으로써 향후 효율적 인사교류가 이루어질 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

## 2. 연구의 목적

민선지방자치 이후 자치단체의 이기적 성향에 따라 기관 간 인사교류의 침체와 형평성 등이 결여되어 공무원들의 불만과 사기저하 등이 초래되고 기관 간 새로운 대립관계가 형성되어 현실적인 인사교류의 추진과 문제의 해결방안 모색에 어려움을 겪고 있다. 게다가 향후 자치단체장의 인사에 대한 권한이 더욱 커진다면 광역자치단체와 기초자치단체간 인사교류가 원활하게 추진되지 못할 가능성이 있다.

본 연구에서는 현재 충청남도지사와 16개 시장·군수 간 협약에 의해 추진 중인 도와 시·군의 인사교류가 원활하게 추진되고 있지 못하다는 인식하에 현재의 인사교류를 보다 효율적으로 활성화시켜야 한다는 것에 연구의 초점을 두고자 한다. 따라서 본 연구의 목적은 현재 충청남도과 시·군 간 인사교류의 실태와 문제점을 분석하고 그 개선방안을 모색하여 향후 인사교류를 통해 자치발전을 이루는 토대를 구축하고자 한다. 이를 위해 세부 목적은 다음과 같다.

첫째, 자치단체 간 인사교류에 대한 법적·제도적 검토와 개선방안 모색, 둘째, 선진사례를 통한 인사교류 활성화 방안 검토, 셋째, 인사교류에 대한 자치단체의 실태와 의식조사를 통해 인사교류의 문제와 개선방안 검토, 넷째, 인사교류를 위한 원칙과 기준 설정 등이다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

인사교류의 유형은 중앙정부 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간, 민간부문과 정부기관, 우리나라 정부기관과 해외정부기관 간 등으로 정리될 수 있다. 이에 더하여 중앙정부와 지방자치단체의 경우 행정안전부와 지방자치단체 간, 개별부처와

지방자치단체 간으로 나눌 수 있고 지방자치단체 상호간에서도 시도내의 광역자치단체와 기초자치단체 간, 시·도를 달리하는 지방자치단체 상호간으로 나누어 볼 수 있다. 또한 신분상 인사이동을 통해 소속기관을 달리하는 중앙-지방간 상호교류제도가 있고 소속기관을 달리하지는 않지만 일정기간 근무기관을 옮겨 근무한 후 원 소속기관으로 복귀하는 상호 파견제도가 있다.

본 연구에서는 이 모든 인사교류제도를 모두 다루기에는 물리적 한계가 있어 충청남도 와 도내 16개 시·군을 대상으로 인사교류의 실태와 문제 등을 고찰하여 개선방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 문헌조사와 면접조사, 설문조사를 실시하고 외부전문가와 공동연구진을 구성하며 공무원 및 연구진과 워크숍 등을 추진하였다.

문헌조사는 기존의 인사교류에 관한 연구와 실태 및 법·제도적 검토를 통해 연구에 반영하고 시사점을 도출하도록 하였다. 면접조사는 도와 시·군의 인사담당자와의 면접과 워크숍 등을 개최하여 외적으로 드러나기 어려운 문제점 등을 찾아내도록 하였다. 설문조사는 도와 시·군, 전문가 등을 대상으로 인사교류의 문제와 개선방안 및 효율적인 인사교류를 위한 원칙과 기준을 마련하기 위한 문항으로 구성하였다. 그 외 외부연구진과 공동연구를 수행하고 워크숍 등을 지속적으로 개최하여 다각적인 의견이 반영되도록 하였다.

<표 1> 연구의 구성과 흐름도

—	목 차	주요 내용	연구방법
제1장	연구개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>•연구의 목적</li> <li>•연구의 범위와 방법</li> <li>•연구의 구성과 흐름</li> </ul>	-문헌조사 -연구협약·자문
↓			
제2장	이론적 고찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>•인사교류의 이론적 논의</li> <li>•선행연구 검토</li> <li>•인사교류에 대한 법·제도적 검토</li> <li>•선진사례 분석</li> </ul>	-문헌조사
↓			
제3장	충청남도 도와 시군간 인사교류 현황 및 실태 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도와 시·군간 인사교류 실태와 시사점</li> <li>• 인사교류 개선 관련 도·시군별 의견조사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도와 시·군별 의견조사</li> </ul> </li> <li>• 도와 시·군 공무원 의식조사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문제와 조건, 필요사항 등</li> </ul> </li> </ul>	-자료조사 -설문·면담조사 -워크숍
↓			
제4장	인사교류를 위한 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>•인사교류의 원칙과 기준</li> <li>•법·제도적 개선방안</li> <li>•운영상 개선방안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직/인센티브 등</li> </ul> </li> </ul>	-문헌조사 -설문·면담조사 -워크숍 -외부원고 청탁
↓			
제5장	결론	•결론	

## 제2장 인사교류에 대한 이론적 논의

### 제1절 인사교류의 개념과 필요성

#### 1. 인사교류의 의의

인사교류란 공무원의 경력발전 계통을 어느 한 기관에 한정하여 추진하지 않고 담당업무의 기능과 성격이 유사한 범위내에서 기관상호 간 담당인사를 이동시키는 것을 말한다. 인사행정을 운영하는 인사체계중의 하나로 공무원의 내부임용이 어느 하나의 기관적 단위에 국한하여 이루어지느냐의 여부에 따라 교류형과 비교류형으로 구분할 수 있다. 교류형이란 담당업무의 성격이 같은 범위 내에서의 기관 간 이동이 자유스러운 인사 체계로 중앙부처 간의 이동, 중앙정부와 지방정부 간의 이동 및 지방자치단체간의 이동을 포함한다. 교류형은 공무원의 경력 발전과 공무원 자신의 적성에 맞는 근무처를 선택하여 근무하게 함으로써 공무원의 사기는 물론 행정의 효율성도 제고하는 장점을 지닌다(강성철 외, 2008). 반면, 비교류형은 공무원의 근무와 경력 발전 계통이 하나의 기관에 국한되는 인사 체계로 대부분 어떠한 부처나 지방자치단체기관 내에서 장기간 근무하면서 자신의 경력을 쌓고 승진하는 인사 체계이므로 연금이나 보수 등 인사관리가 용이하다. 하지만 비교류형으로 인하여 발생할 수 있는 할거주의는 기관별 인력의 불균형을 초래하고, 인적자원의 효율적인 활용을 해칠 뿐만 아니라 정부 전체의 통합활동을 방해할 수 있다.

인사행정에서 인사교류란 행정기관 상호간의 정책수립과 집행의 연계강화 및 협조체제의 증진과 공무원 개인의 경험축적 및 능력발전기회의 부여로 공직사회의 활력을 제고하기 위한 제도(박천오 외, 2005)로 일반적으로 전환(부처 간 전환, 부문 간 전환, 기관 간 전환 등)이나 파견(임시적 교류), 부처간의 전직(항구적 교류) 및 정부와 민간부문간의 전직 등을 포함하고 있다(김판석 외, 2000). 인사교류는 조직 및 인사관리의 유연성과 탄력성을 제고하는데 유용한 방안으로 인식되고 있다. 이는 공무원을 하나의 기관적 단위에 머물게 하는 인력 활용의 고립주의를 탈피하여 인력을 융통성 있게 활용할 수 있을 뿐만 아니라,

공무원의 시야를 넓히고 기관 간의 배타성과 파벌성을 극복함으로써 기관 간의 협조와 조정을 용이하게 하는 장점을 지니고 있는 것이다(강성철 외, 2008).

그러나, 인사교류제도는 정도에 따라 공무원 개인과 관리자에게는 업무전문성 향상의 저해, 공무원의 이동에 따른 연금권의 이전, 근무성적 평정 적용의 어려움, 우수한 공무원을 다른 기관에 보내지 않으려는 관리자의 태도 등 여러 가지 복잡한 인사행정 및 정치적 문제를 수반하여 당해 공무원은 물론 인사권자도 이 제도에 대해 반대하는 상황도 발생한다. 따라서, 인사교류가 원활하게 이루어지기 위해서는 인사교류기관간의 제반 인사행정의 정비와 통일(전보, 전직, 평가체계, 승진구조, 보수체계와 계급구조, 퇴직관리 등)이 전제되어야 한다.

우리나라에서도 인력의 균형 있는 배치와 효율적인 활용, 국가정책 수립과 연계성 확보, 행정기관 상호간의 협조체제의 증진 및 공무원의 종합적 능력발전 기회의 부여 등을 위하여 인사교류제도를 채택하고 있으며(유종해: 1985) 국가공무원법에서는 인사교류에 대하여 “행정안전부는 행정기관 상호간에 인사교류의 필요가 있다고 인정할 때에는 인사교류심의위원회의 심의를 거쳐 인사교류계획을 수립하고, 국무총리를 경유하여 대통령의 승인을 얻어 이를 실시할 수 있다”고 규정하고 있다(법 제32조의 2).

## 2. 인사교류의 필요성

공무원의 인사교류는 변화하는 행정환경을 반영하여 대처하는데 있어 중요한 의미를 지닌다. 현대사회는 지식을 창출하는 것 못지않게 기존의 지식을 공유하고 활용하는 것 또한 매우 중요하다. 따라서 인사교류를 통해 서로 다른 영역 간의 지식이나 정보를 공유하고 활용함으로써 행정운영의 효율성을 도모할 수 있다.

인사교류제도는 각 개인의 희망에 따라 소속기관을 변경하여 근무하는 제도로써 공무원의 능력에 적합한 기관에 근무할 기회를 부여하고 개인의 애로를 해소하며 현지의 정책집행과정상의 문제점을 정책이나 기획에 반영할 수 있다. 또한 기관 간 상호협조가 증진되며 정책의 수립과 집행의 연계성이 강화되는 효과가 있다. 이는 공무원 충원제도의 보완적 수단으로서의 의미도 크다고 하겠다(조운명: 1997).

이러한 인사교류의 필요성을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 국가적 차원

### (1) 국가인력 활용성 증진

현대사회는 지식기반사회로 지식과 정보의 활용이 매우 중요한 사회이므로 지식창출과 공유 및 활용이 강조되고 있다. 또한 현대행정은 다양하고 복잡·전문화하는 추세이므로 훌륭하게 행정업무를 수행하기 위해서는 전문성과 함께 새로운 환경변화에 능동적으로 적응하는 능력도 매우 중시되고 있다. 이를 위해서 조직구성원은 각 분야에 대한 전문지식을 축적할 필요가 있으며 인사교류는 지식공유를 위해 매우 유용한 제도의 하나이다.

즉, 다양한 부문에 걸쳐 인사교류를 실시함으로써 서로 다른 영역간의 지식이나 정보를 공유하고 활용함으로써 지식기반을 확대할 수 있다. 인력교류를 통한 기관과 정보의 공유와 활용은 국가사회 전체의 발전에 매우 중요한 활력소가 될 것이다. 특히 지식기반사회 혹은 지식기반정부를 구축하는데 인사교류가 지식기반이나 지식창고를 확장하는 요인이 될 것으로 보인다. 인력이 교환되면, 아이디어, 우수사례, 정보가 서로 공유·활용되어 그만큼 국가인력의 활용성이 증진될 것이다 (김판석 외, 2000: 28).

### (2) 상황적응적 유능한 인력양성

미국의 클린턴 정부시절 라찬스(Janice R. Lachance) 인사관리처장은 1999년 10월 미 공군에서 개최된 워크숍에서 21세기를 “정보혁명의 시대”로 규정하고 업무와 인력의 성격에 대해 다음과 같이 예측하였다(김일재, 2003: 68-69).

첫째, 조직은 점차 다양하고 융통성 있게 변화한다.

둘째, 이러한 환경변화에 적응하기 위하여 상황적응적 인력(situational workforce)이 등장하게 된다.

셋째, 다양성과 융통성으로 인해 평생직장이나 직무기술(job description)의 개념이 점점 사라지고 있으며, 그 대신 공무원들 중에는 특정업무에 대한 전문행정가(professionals)보다는 다양한 근무 환경하에서 다른 업무를 수행하면서 성장하는 일반행정가(generalists)가 점점 더 많아질 것이다.

넷째, 계속적으로 변하는 업무를 수행하기 위해 학습자체가 업무의 일부분이 되어 직무와 학습의 구분이 거의 의미가 없게 될 것이라고 강조하였다.

이러한 변화의 흐름은 공무원이 다양한 환경에서 직무경험을 쌓게 하는 인사교류의 필요성을 제기한다. 상황적응적 인력이 등장하고, 다양한 근무환경하에서 다른 업무를 수행하면서 성장하는 일반 행정가는 인사교류를 통해 확보될 수 있을 것이다.

### (3) OECD의 보편적 추세

1980년대 중반부터 시작된 OECD 주요 국가의 공공부문에 대한 개혁은 신공공관리라는 용어를 탄생시키면서 전 세계 많은 국가들로 하여금 공공개혁을 촉발시켜 나갔다. 특히 경쟁과 능력을 중시하면서 폐쇄적인 공공부문의 조직을 개방화하는 데 크게 기여하였다. 인사행정부문에서는 개방과 경쟁, 능력과 성과를 강조하는 인적자원관리 개혁의 보편적인 추세는 공공부문에서 분권화와 인적자원관리의 신축성을 확보하여 간다는 측면에서 매우 의미있는 변화라고 할 수 있다. 신공공관리측면에서 진행되는 공공부문 간, 공사부문 간 인사교류는 그동안 제기되어왔던 민간부문과 공공부문 간의 갭을 보완하는 유용한 장치로 기능하고 있다.

## 2) 조직적 차원

### (1) 기관 간 인력운영의 불균형 해소

인력의 운영은 계획적인 예상에 의하여 이루어진다. 그러나 행정환경이 변화하고 전혀 예상하지 못했던 상황이 발생되거나 개인의 가치관 및 상황의 변화 등으로 인하여 예정되었던 인력운영의 방향이 그대로 추진되기는 상당히 어렵다. 이러한 예상치 못했던 상황의 변화는 기관 간에 필요한 인력수급을 어렵게 한다. 인력수급의 문제를 신규채용에만 의존할 경우 시간과 노력 뿐 아니라 적절한 시기를 맞추기 또한 어렵다. 또한, 특정분야의 전문성을 지닌 인력이 항상 각 기관에 배치되어 운영될 수 있는 것이 아니며 잉여인력이 발생하게 되면 이의 활용에 있어서도 조직적 차원에서의 비효율이 초래될 수 밖에 없다. 인사교류는 인력운영의 활용범위를 넓힐 수 있어 이러한 문제를 완화시켜 탄력적인 조직운영을 가능하게 한다.

## (2) 폐쇄형 임용제도의 보완

폐쇄형 공직임용제도는 한 부처 내에 결원이 발생하는 경우 당해 조직의 범위 내에서 우선적으로 채용하는 제도로 점직자의 근무의욕을 증진시킬 수 있는 장점이 있는 반면, 조직 외부로부터 보다 유능하고 적실성 있는 인력을 받아들여 조직에 활력을 불어넣는 기회를 가져오지 못하는 단점이 나타난다.

우리나라는 직업공무원제와 계급제를 추구하면서 폐쇄형 임용제도를 근간으로 공직사회를 운영해왔다. 이는 정부의 각 부처에는 거의 유사한 경험을 공유하는 사람들이 근무함으로써 공직사회는 집단사고 현상 (group-think phenomenon) (Janis,1982)에 빠져들어 혁신을 추구하고 새로운 환경변화에 능동적으로 대응할 필요가 있는 경우 이를 효율적으로 해결할 수 없는 상황에 직면할 수 있다.

이른바 미국의 경제학자 Veblen이 말하는 전문가의 무능(훈련된 무능, trained incapacity)이 발생할 가능성이 있다. 베블린에 따르면 이러한 현상은 톱니바퀴같이 돌아가는 거대 관료사회에서 발생하는 것으로 폭 넓고 다양한 사고에 익숙하지 못한 사람들, 기존의 관행에만 길들여진 사람들은 돌변하는 상황에 기민하게 대응하는 유연성이 부족할 수 있다는 것이다.

폐쇄형 임용제도가 갖는 단점을 보완하기 위해서는 공직사회를 다양한 집단에게 개방하여 공직내외간 경쟁을 촉진시킴으로써 공직사회의 문제해결 역량을 증대시키는 것이 바람직스럽다(정부개혁연구소, 1999: 17-18). 특히 서로 다른 조직 간 인사교류는 공무원들로 하여금 다양한 경험을 갖게 함으로써 환경변화에 신속하고 유연하게 대응할 수 있는 능력을 배양하는 장치가 될 수 있다.

## (3) 기관 간 상호이해 증진 및 협력체계 강화

기능적으로 분리되어 있고 인사권이 각기 다른 곳에 있는 경우 조직원의 입장에서는 전체 조직과 기관의 목적보다는 자신이 속한 조직과 기관의 목적에 집중할 수 밖에 없다. 이는 각 기관 간 정책조율에 문제를 유발시킬 수 있다. 인사교류는 공무원들의 시야를 넓혀주고 다른 기관의 입장을 이해할 수 있는 기회를 제공할 수 있어 협력체계를 강화하고 정책의 연계성을 높일 수 있다. 또한, 자치단체의 경우 기관의 특성에 맞는 현장 감각을 가지고 보다 현실성 있는 정책을 기획할 수 있고 지도·감독도 할 수 있게 된다.



### 3) 개인적 차원

#### (1) 다양한 정책구상능력 향상

현대행정은 공공부문에 대한 개혁이 보편화, 일상화되면서 공무원들에게 경쟁과 성과를 요구하고 있다. 특히 행정의 다양화와 전문화의 추세에 따라 공무원들의 전문성과 성과지향성은 매우 중요한 능력으로 평가되며, 이를 구현하는 다양한 수단 중의 하나가 다른 부처와 조직 간의 인사교류라고 할 수 있다. 인사교류를 통해 서로 다른 상황과 환경에서 직무경험을 축적하고 새로운 지식과 정보를 확보하여 업무수행의 전문성을 제고할 수 있다.

공공부문과 민간부문간의 인사교류, 실용적이고 집행중심의 공공부문과 이론중심의 학계와의 인사교류 등은 대표적인 상호 지식과 정보를 공유하고 경험을 축적하는 매우 유용한 시스템이다.

특히, 관리직 공무원의 능력향상을 위해서는 한 기관에서만 장기근무하는 것 보다 때로는 다른 기관 및 사기업체와의 교류를 통해 다양한 경험을 축적하는 것이 필요하다. 이를 통해 타 기관과의 조정을 기할 수 있는 정책수행 능력이 향상될 뿐 아니라 실현가능성이 높은 정책을 구상할 수 있는 능력이 생길 수 있을 것이다.

#### (2) 공무원의 환경적응 기회

서로 다른 부처와 조직 간에 이루어지는 인사교류는 서로 다른 환경에 적응하는 능력을 배양하며, 새로운 조직문화와 새로운 인간관계, 새로운 업무영역의 경험 등을 축적하는 유용한 시스템이다. 공공부문과 민간부문 간 인사교류의 활성화도 서로 다른 다양한 환경에서 공무원의 역량개발을 가능하게 하여 공공부문의 유연성과 적실성을 증대시키는데 기여할 수 있으며, 공무원이 퇴직 후 새로운 조직문화인 민간부문으로의 전직을 시도하는 경우 당해 공무원의 정신적, 문화적 충격을 완화시키는 효과가 있을 것이다. 또한 공공부문 내의 인사교류에서도 그동안 적성에 맞지 않은 업무를 담당한 공무원의 경우 새로운 업무를 담당함으로써 적성에 맞은 업무개발과 새로운 환경에 적응하는 기회를 가질 수 있는 이점이 있다.

### (3) 적성과 능력에 맞는 업무수행기회 부여

공무원에 임용되었을 때 반드시 개인이 기대했던 곳에 근무를 하게 된다는 보장은 없다. 또한 상황의 변화로 인하여 개인의 기대가 변화될 수도 있다. 인사교류는 개인적으로 적성과 능력에 맞는 근무를 할 수 있는 기관의 범위를 확대시켜주기 때문에 개인의 사기를 높일 수 있다.

### (4) 근무환경의 애로와 신분상승의 계기 마련

조직내외의 환경변화는 공무원에게 예상치 못한 문제에 부딪치게 한다. 인사상의 제약, 거주지의 이동 등이 대표적인 경우이다. 인사교류는 공무원이 지닌 애로사항을 완화시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

또한, 지방공무원은 사군에서 시도 또는 중앙으로 전입하여 승진의 폭을 넓힐 수 있으며 중앙의 공무원은 시도 및 시·군·구로 전출하여 출신지 시도의 간부직위 또는 부단체장으로 임명되어 중앙에서 쌓은 경험을 지역의 발전을 위해 이바지하면서 자아실현의 계기가 될 수 있다.

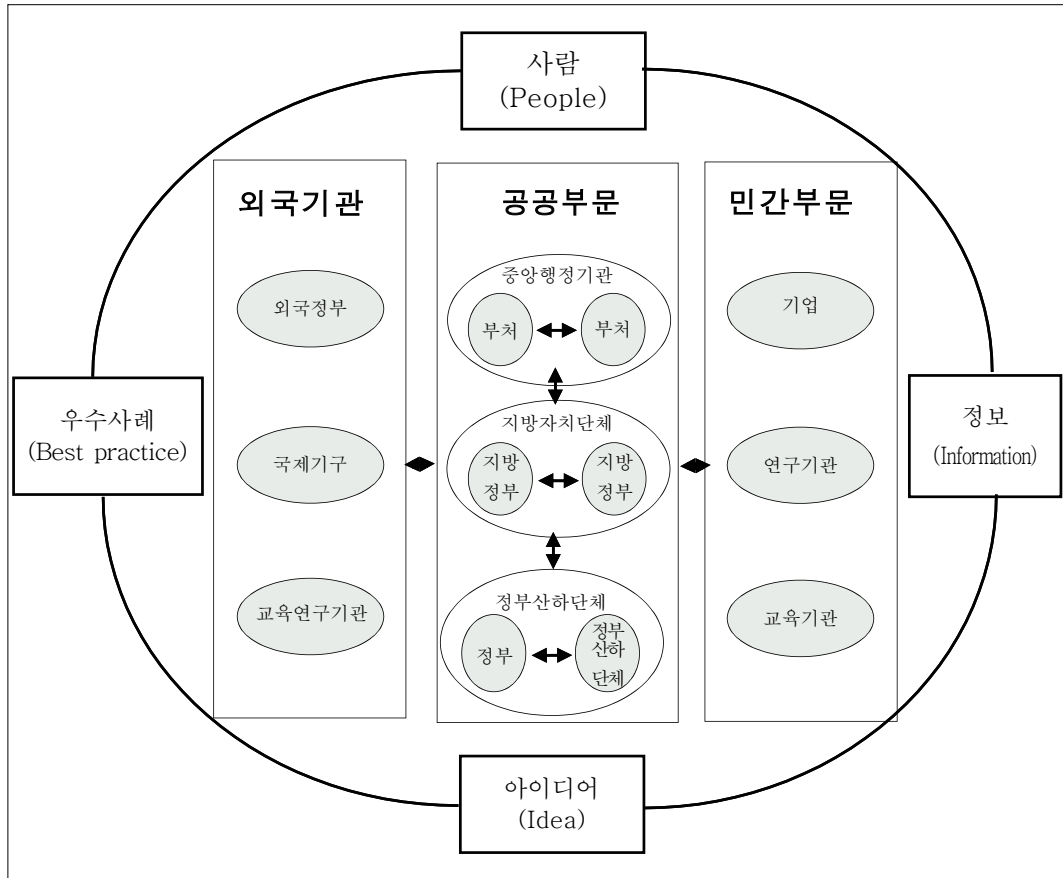
## 제2절 인사교류제도

교류는 일반적으로 사람은 물론이거니와 정보, 아이디어, 우수사례 등의 상호교환을 포함한다고 볼 수 있다(〈그림 1〉 참조). 그리고 인사차원에서 살펴본 교류유형을 영역별로 구분하면 중앙정부기관 간, 중앙정부기관과 지방자치단체 간, 정부기관과 민간부문 간,<sup>1)</sup> 지방자치단체 간, 정부와 정부산하단체 간, 한국 정부기관과 외국 정부기관 간 등으로 다양하게 분류할 수 있다(〈그림 1〉 참조). 그 중에서 지방자치단체의 인사교류는 지방자치단체-중앙정부간 인사교류와 지방자치단체 간 인사교류, 지방자치단체와 산하단체 간 인사교류, 지방자치단체와 민간기업(단체)간 인사교류, 지방자치단체와 외국정부(기관)와의 인사교

1) 정부기관과 민간부문간의 인사교류 프로그램의 대표적인 외국의 사례로는 일본의 관민인사교류법(官民人事交流法), 영국의 교환프로그램(Interchange Program), 미국의 정부간 인사법의 이동프로그램(Intergovernmental Personnel Act Mobility Program) 등이 있다.

류 등으로 분류할 수 있다.

[그림 1] 교류 모델(PIBI Exchange Model)



자료 : 권경득(2009. 10. 9), 충청남도, 도·시군 상생발전을 위한 인사교류 관계관 워크숍 발표자료 재구성

공무원의 인사교류는 국가공무원법과 지방공무원법 및 그 하위법령과 규칙 등에 근거하여 운영하고 있다.

## 1. 인사교류의 법적 근거

### 1) 『국가공무원법』에 의한 인사교류

국가공무원법 제32조의 2(인사교류)에는 “행정안전부장관은 행정기관 상호 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 인사교류계획을 수립하고, 국무총리의 승인을 받아 이를 실시할 수 있다.” 라고 규정하고 있으며 공무원임용령 제48조(행정기관 상호간의 인사교류)에는 “행정안전부장관은 인력의 균형 있는 배치와 효율적인 활용, 국가정책수립과 집행의 연계성 확보, 행정기관 상호간의 협조체제증진 및 공무원의 종합적 능력발전기회의 부여 등을 위하여 행정기관 상호간에 인사교류가 필요하다고 인정할 때에는 법 제32조의2의 규정에 의하여 행정기관 상호간의 인사교류계획을 수립·실시할 수 있다. 행정기관 상호 간의 인사교류는 경제·기술·사회·문화 및 일반행정 등 행정분야별, 중앙행정기관과 지방행정기관간의 조직 계층별 또는 업무의 성격이 유사한 전문직무별로 실시한다. 제1항의 규정에 의한 인사교류계획에 의하여 인사교류대상 직위에 임용되어 근무하는 공무원에 대하여는 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」이 정하는 바에 따라 인사상 우대할 수 있으며, 「공무원수당 등에 관한 규정」이 정하는 바에 따라 예산의 범위 안에서 수당을 지급할 수 있다.

또한 법 제 32조2의 규정에 의한 인사교류심의위원회에 대하여는 제49조(인사교류심의위원회)에 행정안전부장관소속하에 인사교류심의위원회를 두며 위원회는 위원장 1인과 7인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 이 중 위원장은 행정안전부장관이 지명하는 차관급공무원이 되고 위원은 관계중앙행정기관의 고위공무원 중에서 행정안전부장관이 지명한다. 이에 따른 위원회는 인사교류의 기본방향과 인사교류분야, 기관별 인사교류인원, 인사교류대상직급 및 인사교류대상자 선정기준 등에 관한 인사교류 계획과 기타 인사교류계획의 시행에 필요한 사항을 심의하도록 하고 있다.

대상기관은 중앙행정기관 상호간과 중앙행정기관과 전 지방자치단체로 2004년부터 시행하고 있다. 대상직급은 ‘04년 3-5급으로 시작하여 7급까지로 확대 운영되고 있다. 교류방법은 1:1 상호주의 원칙으로 전출입(4급이상) 또는 상호파견(5급이하)형태이다. 교류기간은 1년으로 하되 1년의 범위 내에서 연장이 가능하며 교류대상자에게는 우선승진 및 희망보직 부여 등 인사상 우대하며 교류수당(55만원~70만원), 주택보조비(월 60만원 한도) 등을

지원할 수 있다.

지방자치단체 상호간 개별적 희망교류에 대하여는 지방공무원법 제29조3에 지방자치단체의 장은 다른 지방자치단체의 장의 동의를 얻어 그 소속공무원을 전입할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 이는 본인의 동의가 없다면 위법하다는 것이 판례이다.

## 2) 지방공무원법에 의한 인사교류

지방공무원법 제30조의2(인사교류)에는 “교육과학기술부장관 또는 행정안전부장관은 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정 발전을 위하여 교육과학기술부 또는 행정안전부와 지방자치단체 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 교육과학기술부 또는 행정안전부에 두는 인사교류협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 해당 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다.” 라고 규정하고 있다. 또한 “시·도지사는 해당 지방자치단체 및 관할 구역의 지방자치단체 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 해당 시·도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 관할 구역의 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다.” 라고 규정하고 인사교류의 대상에 관하여는 대통령령으로 정하고, 인사교류협의회의 구성 및 운영, 인사교류의 절차, 그 밖에 인사교류에 필요한 사항은 교육과학기술부령, 행정안전부령 또는 시·도 규칙으로 정하도록 되어있다.

지방공무원임용령 제27조의 5(지방자치단체간의 인사교류)에 지방자치단체 상호간에 인사교류를 할 수 있는 경우로서 지방자치단체 간 인력의 균형 있는 배치와 지방행정의 균형 있는 발전을 위하여 5급 이상 공무원이나 6급 기술직렬 공무원을 교류하는 경우, 행정기관 상호 간의 협조체제 증진과 공무원의 종합적 능력 발전을 위하여 이웃한 지방자치단체 간에 교류하는 경우, 5급 이하 공무원의 연고지 배치를 위하여 필요한 경우로 규정하고 있으며 위의 경우에는 본인의 신청이나 동의가 없어도 법 제30조의2에 따른 인사교류 기준에 따라 인사교류를 할 수 있으며, 5급 이하 공무원의 연고지 배치를 위하여 필요한 경우에는 본인의 신청이나 동의가 있어야 한다. 또한, 행정안전부장관, 교육과학기술부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체별로 교류 인원을 정하거나 인사교류 대상자의 직위를 지

정할 때에는 미리 해당 지방자치단체 장의 의견을 들어야 한다.

인사교류협의회에 대하여는 지방공무원법 제30조의2에 시·도지사는 해당 지방자치단체 및 관할 구역의 지방자치단체 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 해당 시·도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 관할 구역 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있으며 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다. 인사교류의 대상에 관하여는 대통령령으로 정하고, 인사교류협의회의 구성 및 운영, 인사교류의 절차, 그 밖에 인사교류에 필요한 사항은 교육과학기술부령, 행정안전부령 또는 시·도 규칙으로 정하도록 되어있다.

이에 따라 행정안전부 인사교류협의회의 위원장은 행정안전부 제2차관이며 부위원장은 차관보, 위원은 지방행정국장 및 각 시·도 인사위원회위원장으로 구성되어있다. 시·도 인사교류협의회경우 위원장은 광역부단체장이며 위원은 기초부단체장으로 구성하도록 되어있고 인사교류대상 공무원의 직급·규모·경력요건 등 인사교류기준에 관한 사항과 기타 인사교류에 관하여 위원이 부의하는 사항에 대하여 심의의결하는 기능을 수행한다.

### 3) 시·도별 인사교류 규칙

지방자치단체에서는 시·도와 시·군·구간의 인사교류실시에 필요한 사항을 규정하기 위하여 행정자치부령에 준하는 지방공무원 인사교류규칙을 마련하고 시·도의 부단체장이 위원장이 되며 시·군·구의 부단체장을 위원으로 하는 인사교류협의회를 구성하여 시·도와 시·군·구간의 인사교류 기본방침과 계획을 수립하도록 하고 있다. 또한, 이 규칙에는 인사교류에 필요한 수요조사, 의견청취 등의 절차와 교류공무원의 전보, 승진임용, 근무성적평정, 교육훈련, 표창 등 교류공무원의 인사관리에 관한 사항을 규정하고 있다.

## 2. 인사교류 절차와 기준

### 1) 인사교류 절차

지방공무원의 인사교류 절차에 대하여는 행정자치부령 지방공무원인사교류규칙에 규정되어 있으며 이를 살펴보면 다음과 같다.

### ① 인사교류의 수요조사

행정안전부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 지방자치단체의 인사교류수요를 조사하여 이를 협의회의 인사교류기준 작성에 참고하게 하거나 인사교류안의 작성에 반영할 수 있다.

### ② 인사교류의 요청

지방자치단체의 장은 소속공무원의 시·도간 인사교류가 필요하다고 인정되는 때에는 행정안전부장관에게 인사교류를 요청할 수 있다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 시·도지사를 거쳐 인사교류를 요청하여야 한다.

### ③ 인사교류안의 확정통보

행정안전부장관은 제11조의 규정에 의한 인사교류수요조사 또는 제12조의 규정에 의한 인사교류요청을 종합한 결과 인사교류가 필요하다고 인정하는 때에는 협의회가 정한 인사교류기준에 따라 인사교류안을 작성하여 지체없이 시·도지사에게 통보하여 그 실시를 권고한다. 이 경우 인사교류대상공무원이 시장·군수 또는 구청장소속 공무원인 때에는 시·도지사는 통보받은 날부터 5일 이내에 해당 시장·군수 또는 구청장에게 통보하여야 한다.

시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 인사교류안을 통보받은 때에는 정당한 사유가 없는 한 30일 이내에 인사교류안에 따라 인사교류를 실시하여야 한다.

### ④ 인사교류결과 보고

인사교류를 실시한 지방자치단체의 장은 인사교류를 실시한 날부터 5일 이내에 그 결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 한다.

### ⑤ 교류공무원에 대한 인사관리

지방자치단체의 장은 인사교류된 공무원에 대하여 당해공무원의 전공분야, 종전 소속기관의 담당업무 및 근무희망부서를 고려하여 그 적절한 직위에 임용하여야 하며, 승진임용전보·근무성적평정·교육훈련·표창 등에 있어서 불이익한 대우를 하여서는 안된다.

## 2) 인사교류 심의기준

인사교류협의회가 인사교류계획안을 심의할 때에는 다음의 심의기준을 준수하도록 되어

있다.

행정안전부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간의 인사교류는 1:1 대등교류를 원칙으로 하며 행정안전부에서 지방자치단체로 전출하거나 광역자치단체에서 기초자치단체로 전출하는 경우의 전출대상은 결원직위의 계급과 동일한 직급으로 해야 한다. 또한, 지방자치단체에서 행정안전부로 전출하거나 기초자치단체에서 광역자치단체로 전출하는 경우의 전출대상은 결원직위의 직급과 동일한 직급 이하의 직급을 원칙으로 한다. 단, 지방자치단체의 요구가 있거나 기관 상호 간의 협의가 이루어진 때에는 지방공무원임용령 제33조 및 공무원임용령 제31조에서 규정하는 승진 최저소요연수(9급 2년 이상, 7급 및 8급 3년 이상, 6급 4년이상, 4급 및 5급 5년 이상, 3급 3년 이상)를 초과하는 자에 한하여 승진을 전제로 하는 교류를 실시할 수 있다.

### 3. 인사교류제도의 문제와 시사점

#### ① 인사교류협의회 운영상의 한계

인사교류 활성화를 위한 제도적 장치로서 현재 인사교류협의회가 설치되어 운영되고 있으나 그 본래의 기능이 불분명하고 미흡하여 인사교류협의회를 거치더라도 그 시행에 있어서는 지방자치단체의 다양한 이해관계 때문에 계획대로 추진되지 못하는 경우가 대부분이다. 또한, 협의회의 심의를 거친 상황이라 하더라도 지방자치단체가 실시를 거부하거나 지연시킬 경우 이에 대한 제재조치가 마련되어 있지 못하여 인사교류의 이행에는 상당한 어려움이 있다.

#### ② 모호한 인사교류 규정

행정안전부장관은 인사교류를 위한 수요조사를 실시하고 이를 인사교류기준 작성에 반영할 수 있도록 되어 있다. 또한 지방자치단체의 장도 행정안전부장관에게 이를 요청할 수 있고 이 경우 행정안전부장관은 인사교류안을 작성하여 자치단체장에게 통보하여 인사교류를 권고하도록 되어있다. 이를 바탕으로 인사교류를 실시한 자치단체장은 그 결과를 행정안전부장관에게 보고하도록 되어 있으나 이러한 내용들은 인사교류에 있어 행정안전부장관의 인사에 대한 권한이 상당부분 지니고 있는 것처럼 표현되어 있으나 가장 중요한 인사교류 실시에 관하여는 단지 권고 수준 외에는 실제 아무런 규정이나 권한이 규정되어



있지 않다. 즉, 인사교류협의회에서 계획을 수립하더라도 지방자치단체의 장이 이에 따르지 않아도 제재할 방법이 없으며 또한 따라야 할 의무도 없다.

또한 행정안전부의 인사교류협의회 위원과 시도 인사교류협의회 위원장을 광역부단체장이 겸하고 있고 시도 인사교류협의회 위원을 기초부단체장이 겸하고 있다. 하지만 지방자치법에 광역자치단체의 부단체장은 일반직 국가공무원으로 임명토록 규정하고 있으며 해당 광역자치단체장이 제청권을 가지고 있다. 또한 시·군·구에 있어서도 이러한 체계는 비슷하여 인사교류협의회에 참여하는 부단체장의 권한이 제한적일 수 밖에 없어 인사교류협의회의 결정이 지방자치단체에 미치는 영향에 제약을 받을 수 있다. 결국 인사교류를 위한 협의가 어떻게 이루어지든지 자치단체장과의 합의가 있지 않으면 인사교류가 추진되기는 현실적으로 어렵다. 이는 자치단체장의 인사권이라는 면과 상충되는 면이 있을 수 있으나 인사교류가 전적으로 자치단체장의 의사에 따라 이루어진다고 보면 제도적인 유용성은 상당히 낮아 보인다(오성호: 1995).

## 제3절 선진사례

### 1. 미국<sup>2)</sup>

미국은 기본적으로 직위각각에 대하여 그 직무에 관한 전문지식을 갖춘 자들을 임용토록 하는 직위분류제를 채택하여 직위중심의 인사관리를 하기 때문에 연방정부 내 부처 간, 연방정부와 주·지방정부간 인사교류는 활발하지 않다. 그러나 1970년 정부간 인사법(Intergovernmental Personnel Act)이 제정되면서 인사교류가 확대되기 시작하였다. 미국의 인사교류는 인사관리처(Office of Personnel Management)의 정부인사법 교류프로그램(Mobility program)이 기본이 되고 있다. 정부간인사법 교류프로그램은 연방기구와 다른 기관 사이의 임시적 인력교환 프로그램이다.

미국의 인사관리처(Office of Personnel Management)도 공위공무원양성에서 교육훈련과 함께 인사교류를 중요하게 다루고 있다. OPM은 인사교류를 희망하는 고위공무원을 지원

---

2) 최순영 (2004). 「정부와 민간부문 인사교류 활성화 방안」의 내용을 재정리

하고 있으며 각 부처에서도 인사교류를 권장하고 NPR(National Performance Review)에서도 고위공무원의 인사교류는 권장되고 있다.

정부 간 인사법 교류프로그램 규정은 1997년 효력을 발효하였으며 이는 연방기관들로 하여금 효율적인 방식으로 운영되도록 자율성을 부여하고 있다. 부처들은 교류프로그램에 대해 참여할 조직들을 선정하여 인증하고 있다. 과거에는 이러한 인증이 인사관리처에 의해 행하여졌는데 이제는 부처들이 이동프로그램을 스스로 관리하고 있다.

다음에서는 정부기관 간 인사법(Intergovernmental Personnel Act)의 교류프로그램(Mobility program), 규정을 살펴보고자 한다.

정부 간 인사법 교류프로그램은 연방정부와 주 및 대학, 인디언 자치정부, 연방이 자금을 지원하는 연구개발센터, 기타 자격 있는 조직 사이에 직원의 일시적인 파견을 규정한다.

#### ① 프로그램의 목적

주 및 지방정부, 고등교육기관, 인디언 자치정부, 기타 조직과 연방정부간의 상호파견은 인력의 일시적인 파견을 통해 연방정부와의 협력을 촉진하기 위해 시행되었다. 이러한 파견은 연방부처 공무원이 제한된 기간 동안 공무원의 권리와 혜택을 잃지 않고 다른 기관에서 일할 수 있도록 한다.

정부 간 인사법 교류프로그램의 목적은 이동이 건전한 공익에 기여할 때 단기간동안 교류를 촉진하는 것으로 다음과 같은 목적을 위해 수행될 수 있다.

- 연방정부부처와 주 및 지방정부 등의 관리역량 강화
- 정부문제를 해결하기 위하여 신기술 및 접근법의 이전과 사용 지원
- 연방정책과 프로그램을 개발하고 실행함에 있어 관련 주 및 지방공무원의 효과적인 수단을 촉진
- 교류자가 원래의 직장에서 성과를 향상시킬 수 있는 프로그램과 발전적인 경험을 제공

#### ② 적용범위

정부간인사법 교류프로그램에 참여가 배제되는 범위는 다음과 같다.

- 비경력직, 별정직, 비경쟁직, 한시직, 임시직이나 단기 임명직으로 근무하고 있는 연방, 주 및 지방공무원
- 선출직 연방, 주, 지방공무원

- 군인, 공공보건사업단과 국가해양기상청의 공무원
- 연구기관에 고용된 학생, 대학원생, 조교, 기타 유사한 임시직

### ③ “기타 조직”의 인증

정부 간 인사법 규정은 교류가 가능한 조직을 규정하고 있으며 이에 해당하는 조직 중 교류를 희망하는 조직들은 협정에 의해 연방부처가 인증하는 자격을 지니고 있어야 한다. 연방부처의 인증은 영구적이며 연방정부 어디에나 지원할 수 있게 되며 다른 부처는 이러한 인증서를 받아들이거나 적절한 서류를 제출토록 하여 검토한 후 인사교류를 시행한다.

### ④ 파견기간

인사교류의 기간은 2년까지를 기간으로 하여 이루어질 수 있으며, 간헐제(intermittent), 시간제(part-time) 또는 상근으로 할 수 있다. 부처의 장이나 그가 지명한 자는 기간연장이 양 조직에 이익이 될 때 파견을 추가적으로 2년 더 연장할 수 있다.

### ⑤ 교류기간동안의 비용부담

교류기간의 비용부담약정은 참여기관들 사이의 협상에 의하여 이루어진다. 연방부처는 교류와 관련된 비용의 전부 또는 일부를 지급하거나 전혀 지급하지 않는 것에 합의할 수 있다. 비용부담 약정은 참여조직이 교류로부터 얻는 편익의 정도에 기반을 두어야 하며 교류를 통해 가장 편익을 많이 받는 기관이 비용의 많은 부분을 지급하는 것으로 되어있다.

### ⑥ 교류약정 및 추진

교류는 자원으로 이루어지며 교류 대상자가 이에 동의해야 한다. 교류를 진행시킬 때 합의서에 교류대상자의 교류 이전에 복무하던 기관의 직위, 급여, 임무, 연공을 보장받으면서 복귀할 수 있으며, 따라서 교류자의 권리와 편익이 완전하게 보장받을 수 있도록 규정되어 있다.

### ⑦ 교류의 종료

교류는 연방 또는 상대기관의 선택으로 일정 시점에(근무기간 도중)에 종료될 수 있다. 원래의 완료기간 이전에 합의를 종결하는 당사자는 관련된 모든 당사자들에게 30일 이전에 이를 통지하도록 되어있다.

### ⑧ 감독

인사관리처는 정부기관들의 정부간인사법 프로그램 사용에 대한 감독을 지속적으로 하고 있다. 정부기관들의 교류참여자격인증 뿐만 아니라 모든 정부간 인사법 교류에 관한 정

확한 기록을 유지하고 있다.

## 2. 일본

우리와 비슷한 공무원체계를 가지고 있는 일본의 경우도 공무원의 인사교류는 활발하지 않다. 자치성의 공무원 수가 많지 않아 지방과의 인사교류를 강하게 요구하지 않는 편이라 할 수 있으며 오히려 자치단체에서 지역개발을 위해 유능한 자치성 직원을 유인하려는 풍토가 있다고 할 수 있다. 그 외에 일본에서의 인사교류는 지방 및 중앙에 있는 특별행정기관에 장기간의 파견 혹은 출향이라는 형태로 운영되고 있다(임승빈, 1996). 일본의 출향제도는 중앙·성·청 공무원의 경우 중앙과 지방을 왕래해 가면서 근무하는 제도로써 일본 지방행정의 오랜 전통과 그 맥을 같이한다. 출향인사는 중앙의 성·청 공무원을 지방자치단체로 전출시키는 제도로써 중앙정부 입장에서는 자치단체의 행정전반에 걸친 통제·감독을 위한 것이며, 지방자치단체에서는 중앙과의 연계를 강화하여 각종 보조금과 예산을 위시한 정책적 필요로 활용되고 있다.(조윤명:1997)

일본에서의 인사교류는 극히 일부에 한정하고 인사교류에 관한 법률, 규정, 지침 등이 특별히 있지도 않다. 인사교류는 자치단체 간의 협의에 기초하여 실시되고 있으며 교류공무원은 원 소속의 기관을 퇴직하고 새로운 기관에 채용되는 형태로 교류하게 된다. 이외에 신분을 원 소속기관에 남겨두고(인건비 지출도 포함) 연수목적으로 다른 기관에 파견되는 경우도 있다.<sup>3)</sup>

일본은 2005년도 총무성의 “인사관리 운영방침”에서 복잡 다양화되고 있는 행정환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 다양한 경력을 가진 능력 있는 인력을 확보 및 육성을 강조하고 있다. 이에 따라 공공부문의 다양하고 유능한 인재의 확보를 위하여 중도 채용 제도, “국가와 민간기업간의 인사교류에 관한 법률(1999)”의 제정, “일반직의 기한부 직원 채용 및 급여의 특례에 관한 법률(2000)”의 제정, 부처 간 인사교류, 공모제의 적극적인 활용 등을 통하여 전문적인 지식과 실무경험을 가진 민간 인재의 확보를 위하여 노력하고 있다. 특히 부처 간 협력 강화 및 폭넓은 시야를 갖춘 인재육성을 위하여 중요한 정책을 담당하는 직위를 중심으로 부처 간 인사교류를 적극적으로 추진하고 있다.<sup>4)</sup>

3) 일본자치단체협회 서울사무소. “공무원인사교류”, (1996)

4) 일본은 내각 관방 및 각 부처의 인재등용과 부처간의 인사교류의 촉진을 위하여 본부처 과장급 이상의 간부직원 및 과장에 준하는 간부요원의 인재정보에 대한 종합적인 관리시스템(인재정보데이터베이스)을 구축운영하고 있다.

일본정부는 분권적 거버넌스하에서 국가와 지방정부간의 협력관계를 토대로 상호이해 촉진, 인재육성, 조직의 활성화 등을 목적으로 중앙-지방간 인사교류를 활발하게 추진하고 있다. 중앙정부에서 지방자치단체의 관리직으로 진출하는 공무원의 경험연수를 배려하고 있으며, 젊은 진출자는 인재육성의 차원에서 다양한 직무를 담당할 수 있도록 배려하고 있다. 또한 지방자치단체의 유능한 인재를 국가관리직에 적극적으로 등용하는 정책을 추진하고 있다. 특히 일본은 중앙-지방간 인사교류의 투명성을 확보하기 위하여 지방분권추진계획(1998)에 근거하여 중앙부처와 지방정부간에 실시한 인사교류의 인원수 및 실적 등을 공표하고 있다. 또한 유능한 직원의 경우 본 성청 과장직에 취임할 때까지 인재양성의 관점에서 타부처, 국제기관, 지방자치단체 등에서의 근무를 2회 이상 경험하도록 하고 있다. 또한 각 부처 간의 긴밀한 정책협력 강화를 위하여 타부처 근무를 1회 이상 경험하도록 하고 있다. 이를 위해 대체로 3년 이내에 교류포스트를 준비하는 등 필요한 조치를 하고 있다.(노경달: 2007)

### 3. 영국

의회지배형을 취하고 있는 영국 자치단체의 지방공무원은 지방의회 및 그 하부기관인 소위원회의 지시를 받아 활동하도록 되어 있다.(최갑선: 1996) 따라서 지방의회의 다수당이 노동당 혹은 보수당인지에 따라 집행기관의 성격이 달라지기 때문에 중앙과의 정치적 성격을 다르게 할 수 있어 중앙과의 인사교류는 어려운 실정이다. 또한, 제도상으로도 우리나라처럼 지방의 직급과 직렬체계를 함께 운영하지 않고 채용단계에서부터 11개 직종으로 운영하고 있다. 그러나 자치단체에서는 간부 공무원 임명의 경우 지방의회의 승인을 받도록 되어 있다. 특히 1972년 이후에 지방의회에서 독자적으로 임명할 수 있는 수석행정관 제도의 도입, 대처보수당 정권의 정부부문의 민영화계획, 계약직 공무원의 증원 등으로 중앙과 지방간의 인사교류는 더욱 어려운 상황이다.

더욱이 영국에서 중앙과 지방 간의 인사교류 필요성을 느끼지 않게 하는 요인은 중앙과 지방간의 명확한 사무배분에 있다. 영국에서는 동일종류의 사무 및 사업을 우리나라나 일본과 같이 광역 혹은 기초자치단체의 규모에 맞추어 배분하지 않는다. 따라서 우리나라는 사무가 중앙과 지방이 중첩되고 있으므로 이것이 양자 간의 인사교류가 필요하게 된 하나의 요인으로 작용하고 있다.(임승빈: 1996)

영국의 경우 정부와 민간기업과는 상호 이해증진, 외부 경험 및 전문지식 활용, 공무원 능력개발 등의 목적을 달성하기 위하여 비교적 활발히 이루어지고 있다. 만·관 간 인사교류는 해당부처 및 민간기업의 상호합의에 의해 개별적으로 이루어지는 경우도 있으나 많은 경우 WIG(Whitehall and Industry Group)와 같은 외부전문기관을 통해 이루어지고 있다. 교류의 내용은 단기파견으로부터 3년 이내의 장기파견 및 고위공무원의 민간기업자문 등 다양한 형태로 이루어진다. 교류절차를 살펴보면 외부로부터 파견임용을 희망하는 부처 및 민간기업은 근무조건, 내용, 형태 등 파견계획을 수립하여 WIG에 파견자 모집 선발을 의뢰하고 WIG는 매년 1월 중 파견계획을 각 부처 및 회원기업의 인사담당관에게 통보한 후 해당부처 및 기업을 통해 각각 신청자를 접수받아 면접을 거쳐 최종파견자를 결정한다. 파견임용자에 대한 근무조건은 원칙적으로 원소속기관과 파견기관 및 파견자 간의 협의에 의하여 결정되나 공무원인사위원회의 채용규칙과 상충되어서는 아니되며 민간기업에 파견된 공무원도 일반공무원과 동일한 대우를 받는다.

#### 4. 프랑스

프랑스는 1980년대 이후 지방자치를 본격적으로 실시하면서 중앙부처 공무원과 지방공무원 간의 상호이해의 증진, 정책의 연계와 협조를 통하여 행정의 효율성을 높이하고자 하였다. 이러한 노력의 일환으로 1997년 국무회의의 의결을 거쳐 국립행정학교 출신 고급공무원과 체신분야 고급공무원은 본청의 국장을 보직 받고자 할 때 각 부처에 소속되어 있는 특별행정기관, 행정업무를 담당하는 공법인, 지방행정재판소와 지역회계심의원, 지방자치단체, 공기업의 지역사무소, 공익관련 협회, 유럽연합관련기관 등에서 2년간 근무하는 것을 의무화 하였다. 프랑스 고급공무원의 경우 최소한 2년간 파견형식으로 다른 부처에서 근무한 경험을 가져야 하는데 많은 경우 이 의무규정을 중앙정부와 다른 부처에서 근무하는 것으로 대신하고 있기 때문에 고급공무원의 ‘지방근무의무화’ 조치를 취하게 되었다. 따라서 프랑스의 경우 모든 고급공무원은 교육훈련과정 중에 실시하는 최소 6개월간 의무적인 지방근무를 포함하여 적어도 2년 6개월 이상은 본인이 소속한 부서가 아닌 외부 행정기관에서의 근무경험을 가지게 된다.(박인용: 2003)

## 5. 독일

독일 내무부는 유럽차원에서의 인사개혁에 대한 논의와 더불어 인사교류의 필요성을 인지하고 산하기관의 인사교류를 실시하고 있다. 내무부에서 담당하는 업무들이 복잡해짐에 따라서 공무원들은 소속부처의 업무 뿐만 아니라 부처 간의 경계를 넘어서는 업무에 대해서도 알고 있어야 하며, 업무의 관련성에 대해서 정확하게 판단할 수 있는 능력을 요구하고 있다. 행정의 다양화와 복잡화로 인하여 내무부와 산하기관 간의 정책연계가 강화되어 이에 부응하는 공무원의 능력개발이 필요하게 되었다. 독일 내무부에서 실시하고 있는 인사교류의 핵심사항은 크게 3가지로 요약된다. 내무부에 신규로 임용되어 3년이 경과한 경우 담당업무와 관련된 외부기관에서 최소 1년 이상 근무하여야 한다. 파견근무의 결과는 승진결정시 선발의 기준이 되며, 내무부의 관리업무를 맡길 수 있는 기준의 역할을 한다. 재량의 여지가 있는 경우에는 파견근무를 통해서 획득한 적합성에 대해서 근무평정상의 가중을 인정하도록 하고 있다. 인사교류는 중장기적으로 고급공무원단의 후보자가 될 수 있는 고위직공무원을 대상으로 하고 있다. 그 외의 직렬은 개별적인 교류프로그램의 범주 내에서 교류가 이루어지도록 하고 있다.(김진기: 2007)

## 6. 외국의 인사교류를 통한 시사점

외국의 사례에서 보듯이 인사교류는 그 나라의 특수한 환경을 반영하여 추진되고 있어 우리나라와 행정환경이 다른 경우 이를 벤치마킹하기 어려운 경우가 있다. 하지만 일본의 출향제도와 프랑스의 고급공무원 지방근무 의무화는 우리의 미흡한 부분을 보완할 수 있는 제도이다.

우리의 경우 제도적으로 인사교류에 관한 사항을 규정하고 있으나 이에 대한 추진기반은 여전히 미흡한 실정이다. 특히나 전적으로 인사교류에 관한 사항이 자치단체장 등 인사권자에게 있다는 것을 고려한다면 인사교류에 대한 제도적 보완은 필요하다고 할 수 있다.

일본의 출향제도를 통한 지도·감독과 예산 및 정책연계, 프랑스의 고급공무원 지방근무 의무화 등은 우리의 중앙과 지방자치단체 간, 광역자치단체와 지방자치단체의 인사교류 활성화를 위해 시사하는 바가 크다.

## 제4절 선행연구 검토

인사교류와 관련한 국내의 학술연구들은 그리 많지 않은 실정이다. 이 중 중복되는 부분들을 제외한 학술연구와 학위논문들을 살펴보면 다음과 같다.

김판석·권경득·박경원·오성호(2000)의 연구에서는 중앙정부 간 인사교류의 문제로 교류 자체가 활발하게 이루어지지 못하고 있다는 것과 각 부처별로 인사교류에 관심자체가 적어 업무와 관련지어 시행하지 않는다는 점, 부처 간의 배타성이 교류의 장애요인으로 작용하고 있고 인사담당자들은 인력의 이동이 승진에 영향을 미치기 때문에 인사상의 애로가 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 문제점에도 불구하고 활성화 방안으로 인사교류 종합센터의 설치와 정기교류체제를 활성화하여 교류희망인력 뿐 아니라 공석이 예상되는 직위에 대하여도 중앙인사기관에서 정보를 공유하도록 하는 방안, 인센티브 제공을 통한 참여를 조장하는 방안 등이 제시되고 있다. 인센티브는 예산과 조직관리 부분에 대하여 제시하고 있으며 교류의 범위에 대해서는 기관 혹은 기능별로 범주화를 하여 실시하는 방안을 제안하고 있다. 다음으로는 교류계획에 강제성을 부여하여 기관들이 교류지원센터가 실시하는 교류에 의무적으로 참여토록 하는 방안 등이 제시되었다. 파견제도의 활용에 대해서는 별도의 정원을 인정하거나 별도의 정원을 책정하지 않고 파견의 정원을 활용하는 방안이 제시되었다.

중앙과 지방간 인사교류의 활성화를 위한 인사교류 개선방안으로는 인사교류에 대한 인식의 변화, 교류원칙의 확립(1:1 교류원칙 등)과 중앙-지방간 인사교류 관련 법규의 정비, 교류공무원의 사후관리 철저 등을 바탕으로 다음과 같은 방법들을 제시하고 있다. 인사교류 할당제의 실시로 교류에 있어 어느 정도 구속력을 갖게 하고 적극적인 기관에 대하여 행·재정적 인센티브를 부여하는 방안과 상호파견제도의 확대로서 현행 실정법상 파견제도를 보다 폭넓게 활용할 수 있도록 파견 전에 공동으로 수행할 수 있는 업무의 개발과 정책의 상호협조체제를 구축하는 방안, 지방공무원 elite pool제의 운영으로 지방고시출신을 대상으로 인력정보를 공유하고 이들과 행정고시출신자들 간의 인력교류를 제도화 하는 방안들을 제시하고 있다.

이창호(1997)는 민선자치제가 실시되면서 인사교류가 어려워지고 있는 점을 서울시를 중심으로 분석하였다. 인사교류의 저해요인으로 지방자치단체의 이기주의와 단체장의 배타적



의식 등이 지적되었다. 개선방안으로는 인사위원회의 독립성 보장, 정기인사교류제도의 확립, 정실인사를 최소화하기 위한 제도적 장치의 필요성이 제시되었다.

최갑선(1999)은 경기도를 중심으로 인사교류의 활성화에 관한 연구를 하였다. 이 연구에서도 민선자치제 이후 인사교류가 감소하고 있음이 지적되고 있으며 활성화를 위해서는 제도적 개선, 국가공무원과 지방공무원의 차별화 금지, 인력 pool제의 도입, 인사교류 전문부서의 설치, 지역이기주의 극복 등이 제시되었다.

권기홍(1999)은 서울시와 자치구를 중심으로 한 인사교류를 분석하였다. 개선방안으로 공동체 의식, 서울시 특수성이 고려된 인사교류제도 제정, 정기 인사교류제도 실시 등이 제시되었다.

윤장식(2000)은 경상북도 사군을 중심으로 인사교류 실태를 연구하여 활성화 방안으로 파견근무제의 확대실시, 인센티브제 적극도입, 사군간 형평성 유지, 5급과 6급의 광역자치단체 근무 장려 등이 제시되었다.

정성호(2001)의 연구에서는 경기도를 대상으로 실태분석과 공무원들의 의식조사 및 면접조사 등을 시행하였다. 연구결과 인사교류의 필요성에는 상당수 공감하고 있는 것으로 나타났다으나 필요성 인식과는 달리 참여의사는 상대적으로 저조하게 나타났다. 또한 공무원이 교류에 적합하다고 생각한 직급과 현실적 이동직급이 동일하지 않은 것으로 나타났는데 공무원은 상대적으로 높은 직급에서 인사교류가 이루어져야 한다고 생각하는 반면 현실적으로는 이보다 낮은 직급의 인사교류가 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 즉, 고위직으로 갈 수록, 근무기간이 오래될 수록 인사교류에 소극적인 것으로 나타나고 있다. 현행 지방자치단체 수준에서의 인사교류는 제대로 이루어지지 않고 있으며 이론적 측면의 효과도 거의 나타나고 있지 않는 것으로 분석하고 있다. 인사교류가 이루어지지 않는 이유로는 개인들의 안정성 선호경향, 인사상의 불이익, 인사권횡포 등이 지적되었다. 한편 이 연구에서 제시된 인사교류 제약요인은 정부간 심한 상하수직적 구도를 지적하고 있다. 인사교류가 직장과 주거지 분리를 초래하기 때문에 참여의사가 낮지만 상대적으로 상급기관에 근무하는 경우는 이를 감내할 수 있다는 의견이 강하게 나타났다. 또 하나의 제약요인으로는 많은 공무원들이 가고 싶은 곳에 대한 순위를 가지고 있어 인사교류에 대한 수요와 공급의 불일치가 발생하고 있다는 점이다. 이러한 측면에서 현행 지방자치단체의 인사교류 활성화를 위하여 제시된 정책으로는 정부기관 간 수평적 관계형성, 전입시험 및 소양시험을 통한

상위기관 이동을 금지하고 1:1의 체계적이며 정기적 인사교류 실시, 고충처리 차원에서 연고지 교류에 대한 체계적 방법의 강구, 비강제적 방안 모색, 인사문제에 대한 지속적인 정책개발 및 연구기관이 있어야 한다는 점을 제시하고 있다.

김진기(2007)는 지방공무원의 인사교류 활성화 방안을 경기도를 중심으로 연구하였다. 이 연구는 지방자치단체를 중심으로 한 인사교류 활성화라는 측면에서 중앙정부와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 간, 기초자치단체 상호 간 그리고 지방자치단체와 민간기관과의 교류를 중심으로 인사교류에 대한 공무원의 인식을 설문조사 결과와 실태 및 문제점 등을 파악하여 개선방안을 도출하였다. 개선방안으로는 교류기관이나 공무원들의 인식개선이 필요하며 인사교류 공무원에 대하여는 실질적으로 행정에 기여할 수 있는 기회와 권한을 부여해야 한다는 것, 제도적인 사항으로 5급 이상 지방공무원에 대하여 광역자치단체 단위의 가칭 지방고위공무원단 제도 등을 도입하여 인력풀제를 운영함으로써 효율적인 인력활용을 제시하고 있다. 또한 인사교류 실시기관이나 개인에 대한 각종 인센티브 제도를 대폭적으로 확대할 것을 제시하였다.

## 제3장 충청남도 도청과 시·군간 인사교류 현황 및 실태 분석

### 제1절 분석의 틀

충청남도청과 시·군간 인사교류는 공무원 개인의 능력발전은 물론 도청 및 시·군의 발전과 함께 나아가 정책의 효율적 연계를 통한 충남의 경쟁력 강화에 큰 도움이 될 수 있다. 그러나, 다른 지역의 자치단체와 마찬가지로 단체장이 인사권의 대부분을 행사하면서 충남도 역시도 인사교류가 축소되거나 많은 불만을 야기하는 등 여러 문제점 등이 나타나고 있다. 이로 인하여 공무원 개인으로서도 충남도청에서 정책기획능력을 향상시키고 시·군의 정책집행현장에서 기획능력을 활용하는 기회를 잃을 뿐 아니라 이는 충남도청과 시·군과의 협력적 연계와 상호이해를 약화시킬 수 있는 요인으로 작용하고 있다. 다행인 것은 미흡하나마 도지사과 시장·군수 간 인사교류 협약을 맺어 지속적인 인사교류를 추진하려는 노력을 기울이고 있다는 것이다.

본 연구에서는 도청과 시·군 간의 인사교류실태와 문제점을 고찰하여 인사교류에 영향을 미치는 요인을 살펴보고 이를 토대로 원활한 인사교류가 이루어지기 위한 개선방안과 함께 원칙과 기준을 모색하였다.

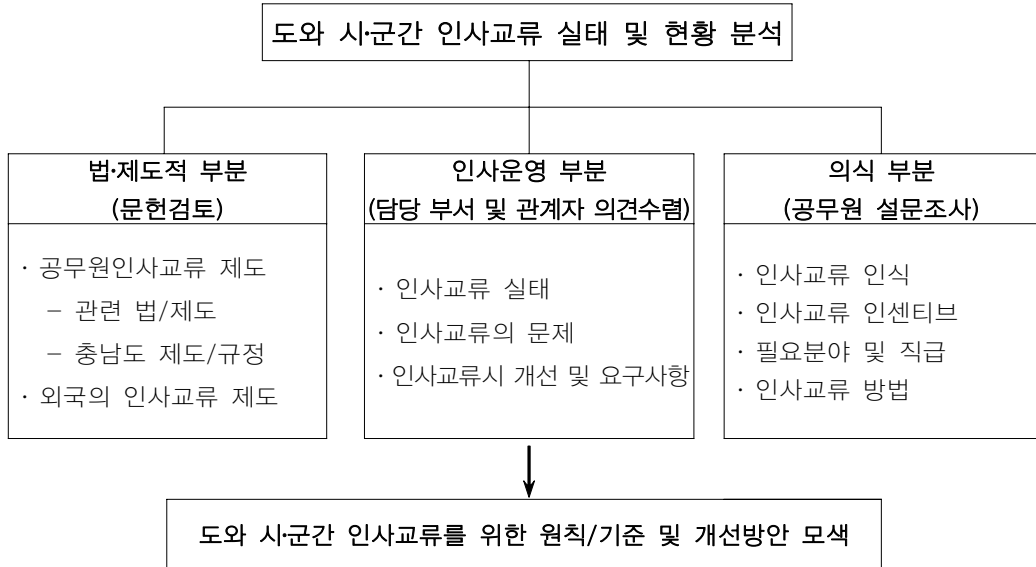
이를 위해 기존의 문헌과 자료 등을 통한 제도적 측면의 분석과 도 및 시·군의 인사부서(담당자)들의 의견을 통한 인사운영적 측면의 분석, 공무원들의 의식조사를 통해 실제 인사교류 대상자들의 의식에 대한 분석을 하고자 한다. 이 세 가지 부분의 분석을 위해 하위 세부 분석요소들을 설정하고 이를 통해 문제점과 영향요인 및 개선방안 등을 도출하였다.

제도적 부분은 도와 시·군 간 인사교류를 실시하기 위한 조례와 규칙 등 관련 법규와 제도를 대상으로 분석하고 현재 추진 중인 인사교류 협약 등에 대하여 분석하였다.

인사운영적 측면은 도와 시·군의 인사부서(담당자)와 노조관계자 등을 대상으로 현 인사교류의 실태와 문제, 제약요인과 개선방안, 요구사항 등에 대하여 문서화된 조사지를 통해 기관의 의견을 수렴하였으며 이를 바탕으로 인터뷰, 워크숍 등을 통하여 분석하였다.

의식적 측면은 실제 인사교류의 대상자인 공무원을 대상으로 인사교류에 대한 인식과 대상, 문제와 필요사항 등에 대하여 설문조사를 통하여 분석한다.

[그림 2] 분석의 틀



## 제2절 인사교류 운영 실태

### 1. 법·제도적 실태분석

충청남도는 민선자치시대를 맞이하여 도와 시·군, 시·군 상호 간의 인사교류 활성화를 위하여 1996년 12월에 「충청남도 시·군 인사운영에 관한 규정 제정(안)」을 수립하여 ① 기관 간 1대 1의 대등한 교류, ② 철저한 상호주의 원칙에 입각한 기관간의 협의·조정에 의한 교류, ③ 국·도정의 통합성과 시·군의 자율성이 조화를 이룰 수 있는 교류, ④ 공무원의 능력발전과 행정발전이 보장되는 교류 등 인사교류의 기본원칙을 설정하였다(충청남도, 1996).

충청남도의 인사교류계획(안)은 5급이상 공무원을 대상으로 실시하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 도지사는 충청남도 내 지방자치단체 간에 인사교류의 필요성<sup>5)</sup>이 있다고 판단되는 경우, 시장·군수의 의견을 들어 인사교류 지침을 시장·군수에게 통보하고 시장·군수가 도지사의 인사교류 지침에 의거 인사교류 명단을 작성하여 도지사에게 제출하면, 도지사는 이를 기초로 인사교류계획(안)을 작성하도록 되어 있었다. 충청남도 인사교류계획(안)은 충청남도 인사교류협의회에서 최종 심의·확정되는 것으로 규정되었다. 그러나 충청남도의 「1996년도 인사교류계획(안)」은 사·군의 협조가 적극적이지 못하여 지금까지 실질적으로 발전되지 못하고 있다.

충청남도는 1998년도에도 한 기관에서 5년이상 근무한 5급이상 기술직 공무원(토목, 건축, 환경 등 8개 분야)을 대상으로 하는 인사교류 활성화 계획(안)을 수립하였다.<sup>6)</sup> 충청남도 시장·군수협의회에서는 인사교류계획(안)의 총론에는 찬성하였으나 5년이상 근무한 5급이상 기술직 공무원의 수가 지방자치단체별로 1~2명에 불과하여 실질적인 집행에 있어서는 회의적인 반응을 보여 활성화되지 못하였다.

민선 3기까지 충청남도 내 도와 사·군, 사·군 상호간의 인사교류는 체계적인 인사교류계획에 의하여 추진된 것이 아니라 지방자치단체 상호 간 묵시적으로 필요에 따라 추진되었다. 도에서 인사교류의 필요성이 있을 때에는 도지사가 시장·군수의 동의를 얻어서 시행하고 있으며, 사·군의 요청이 있을 때에는 관계부서와의 협의를 거쳐 수시로 인사교류를 시행하고 있다. 이를 위하여 매월 개최되는 충청남도 내 부시장·부군수 실무협의회가 인사교류협의회의 기능을 수행하고 있는 실정이다.

충청남도에서 인사교류를 위하여 규정한 제도들을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 충청남도인사관리규정

충청남도인사관리규정 제4장 제8조(전보)에 전보의 원칙에 대하여 “전보제한 사유에 해당되지 않는 근무자는 전문성과 능력, 적성 등을 참고하고 업무의 연속성을 고려하여 타직위로 상향 순환전보 함을 원칙으로 한다. 다만, 전문성이 요구되는 분야와 특수한 직무분

5) 중앙이나 도 차원에서 도, 사·군에 대하여 기구, 정원의 개편시 또는 기타 도, 사·군에 5급이상 결원이 발생하였거나 징계 등의 사유로 인하여 인사교류의 필요성이 있을 때 등이다.

6) 당시 교류의 목적은 기술직 공무원의 부정부패를 방지하기 위한 것이 주된 목적이었다.

야·환경에 근무하는 공무원은 예외로 할 수 있다.” 라고 규정하고 있으며 도 본청 5급의 충원에 대해서도 “도 본청 5급 공무원 결원보충은 직속기관 및 사업소 공무원 중에서 능력 우수자를 전보 임용하고 그 후임은 도 본청 6급 공무원의 승진임용을 원칙으로 하되 도와 시·군 간 상호교류협약에 따라 시·군 공무원을 전입 충원할 수 있다.” 라고 규정하고 있다.

동 규정 제9조(결원보충)에서는 5급 결원에 대하여 시·군 소속 공무원 우선 대상자로서 기획능력 및 직무수행능력이 우수한 자, 고등고시합격자 및 국가전문행정연수원 중간부양 성반 6개월 수료자, 당해 직급 훈·포장을 수상한 자 및 교육성적우수자, 교수자격기준 해당자중 능력우수자, 기타 도지사가 인정한 유자격자를 기준으로 정하고 있다. 또한 도의 6급 이하 결원보충은 도 소양고사 우수자(3위 이내) 및 6월 이상 장기교육과정 성적 우수자와 년 1회 이상 시·군 7급 이하 공무원을 대상으로 선발시험을 거쳐 성적우수자를 전입시키는 것을 원칙으로 하되, 필요시 7급 및 9급 공채시험을 실시하여 자체 충원하되 9급 공채자는 도와 시·군간 인사교류에 의하여 시·군에 임용추천함을 원칙으로 하고 있다. 그 외 도지사는 도정수행에 필요한 전문인력이나 도정기여도가 인정되는 특기자를 연간결원수의 20퍼센트 범위 내에서 무시험 발탁 전입할 수 있도록 하고 있으며 기술직공무원과 업무형편상 신속한 결원보충이 필요하다고 인정할 때에는 인사위원회의 의결을 거쳐 수시 결원을 보충할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 충청남도시군인사관리지침

충청남도시군인사관리지침 제3장 제6조(기본원칙)에 소속기관(임용권자단위)의 상위직 결원시의 충원은 당해기관소속 공무원 중에서 승진함을 원칙으로 하며 인력의 균형 있는 배치와 기관 간 균등한 승진기회 부여를 위하여 도지사는 시장·군수의 의견을 들어 도와 시·군간 또는 시·군 상호간 교류 등 인사조절을 할 수 있도록 하고 있다.

제7조(보직자에 대한 결원보충)에 대해서는 5급 이하의 보직자에 대한 결원보충은 효율적인 결원보충, 균등한 승진기회부여 등으로 시·군간 조절의 필요가 있을 때 인사운영의 형편을 고려하여 도지사가 따로 기준을 정하여 적용할 수 있도록 하고 있다. 이에 결원보충의 기준으로는 정년퇴직, 명예퇴직 기타 자의에 따른 퇴직 및 타기관 전출에 따른 퇴직으로 인한 결원의 보충은 발생기관 소속 공무원 중에서 승진함을 원칙으로 하며, 퇴직자의 귀책사유로 인한 면직·직위해제·해임·파면 및 전직 등에 따른 후임자의 보충은 도

와 시·군 또는 시·군 상호간의 인사교류방법에 의하도록 하고 있다. 또한, 기구·직제의 개편으로 인한 신설·증설되는 직위의 결원보충은 각 기관의 인사 사정을 고려하여 도와 시·군 또는 시·군 상호간의 인사교류방법에 의하여 충원하도록 규정하고 있다.

제8조(승진방법)에서는 공무원의 승진임용은 결원수에 따라 승진후보자명부 법정순위 내에서 경력, 전공분야, 훈련성적, 업무추진능력 등을 고려하여 당해 기관 인사위원회의 심의를 거쳐 승진임용하도록 하고 있으며 임용권자가 승진임용을 시행함에 있어서는 시·군 본청, 출장소, 사업소, 읍·면 직원간의 순환보직을 실시하여 직위부여에 형평성이 유지되도록 하고 있다.

제4장 제10조(연고지 배치)에서 6급이하 공무원의 전보는 비연고지에 근무하고 있는 공무원을 본인의 희망에 따라 연고지에서 근무케 함으로써 이들의 사기양양과 생활의 안정 속에 직무에 임할 수 있도록 배치에 노력하도록 하고 있으며 연고지 배치의 우선 순위는 부모봉양, 부부공무원의 합류, 고향 또는 생활근거지 배치순으로 규정하고 있다.

제12조(시·군간 조절인사의 범위)에서는 도에서의 기관 간 인사조절은 특별한 사유가 없는 한 6급 이상의 보직자에 한함을 원칙으로 하며 시·군당 직렬별 10명 이내의 소수직종 및 도내 일부 시·군에만 두는 직렬의 공무원에 대하여는 기관 간 충원 및 인사의 형평성을 유지하기 위하여 도에서 인사조절을 할 수 있도록 규정하고 있다.

제13조(5급 직위에 대한 직무대리 발령)에서 도지사가 인사조절을 통하여 충원할 때에는 기관별 승진후보자명부 고순위자 중 경력, 학력, 업무수행능력, 훈련성적 등을 고려하여 당해 시장·군수의 의견을 들어 조절하도록 하며 도와 시·군간 전보에 있어 도 승진후보자명부에 의거 도지사가 승진후보자로 진출할 경우에는 당해기관(임용권자별)의 승진후보자명부에서 시험응시 법정배수 범위 안에 있는 자중 인사위원회의 심의를 거쳐 보직하도록 하는 적용을 받지 않아도 된다.

제15조(시장·군수의 인사조절 요구)에서 시장·군수는 행정침체를 방지하고 능률적인 행정수행을 위하여 시·군간 인사조절이 필요하다고 인정될 때에는 소속공무원에 대하여 도지사에게 인사조절을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

### 3) 충청남도지방공무원인사교류규칙

충청남도지방공무원인사교류규칙은 지방공무원법(이하 “법“이라 한다) 제30조의2의 규정

에 의한 협의회의 구성·운영 및 인사교류절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 이 규칙의 적용범위는 충청남도 및 시·군 소속의 지방공무원으로 한정하고 있다.(개정 2003. 10. 20)

제3조(인사교류협의회의설치 및 구성)에 대하여 도지사 소속하에 인사교류협의회를 두도록 하고 있으며 협의회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되고 위원장은 부지사가, 부위원장은 자치행정국장, 위원은 도의 국장급 공무원 및 시·군의 인사위원회 위원장이 된다. 인사교류협의회는 도 및 시·군과 시·군 상호간 인사교류의 기본방침(개정 2003. 10. 20), 도 및 시·군과 시·군 상호간 인사교류계획(개정 2003. 10. 20), 기타 인사교류에 관하여 위원이 협의회에 부의하는 사항 등에 대한 기능을 수행한다.

제10조(인사교류계획의 수립)에 도지사는 법 제30조의2 제2항 및 지방공무원임용령 제27조의 4의 규정에 의하여 도와 시·군 및 시·군 상호간 인사교류가 필요한 경우에는 인사교류계획을 수립하여 협의회에 심의를 요청하여야 한다고(개정 2003. 10. 20) 규정하고 있으며 제11조(인사교류 수요조사)에 도지사는 제10조의 규정에 의한 인사교류계획을 수립하기 위하여 매년 1회 이상 인사교류의 수요를 조사하도록 규정하고 있다.

인사교류의 요청 절차는 시장·군수가 소속 공무원의 시·군간 인사교류가 필요하다고 인정될 때에는 도지사에게 인사교류를 요청할 수 있으며.(개정 2003. 10. 20) 도지사는 협의회의 심의를 거쳐 확정된 인사교류계획을 시장·군수에게 통보하여 그 실시를 권고하도록 하고 있다.(개정 2003. 10. 20) 인사교류계획에 따라 인사교류를 실시한 시장·군수는 그 결과를 도지사에게 보고해야 한다.(개정 2003. 10. 20) 교류공무원이 소속한 시장·군수는 당해 공무원의 전공분야, 종전 소속기관의 담당업무 및 근무희망부서를 고려하여 그 적절한 직위에 임용하여야 하며, 승진임용·전보·근무성적평정·교육훈련·표창에 있어서 불이익한 대우를 하여서는 안된다고 규정하고 있다.(개정 2003. 10. 20)

#### 4) 인사교류협약

민선 4기 출범 후 도와 시·군간 인사교류 활성화를 위하여 도지사와 시장·군수 간 인사교류 협약을 체결 시행하고 있다. 인사교류 협약서의 주요내용은 ① 상호주의 원칙에 입각한 1대 1 교류, ② 매년초 정기인사와 단체장 요청에 의한 수시인사의 실시, ③ 부단체장



급의 교류는 시장·군수의 의견을 들어 도지사가 조정, ④ 행정직의 교류는 기관 상호 간의 협력체제 증진과 직무능력 향상을 위해 도지사와 시장·군수 간 협의 또는 제청으로 도지사가 조정, ⑤ 기술직의 사·군간 순환전보는 일정기간 장기근속자와 승진자를 대상으로 하되, 인사교류의 객관성 확보와 효율성 제고를 위해 사·군과 사전 협의 후 대상자 선정 등 일체를 도에서 총괄 실시, ⑥ 5급의 경우, 도와 사·군간 교류실적이 극심한 불균형 현상을 보이고 있어 사·군간 균형적 인사교류를 위해 정원의 일정비율(10%정도)을 정하여 정기적으로 교류 실시, ⑦ 협약의 내용을 신의성실의 원칙에 의해 준수하고, 준수하지 않는 자치단체는 도와 사·군간, 사·군 상호간 인사교류시 배제하는 원칙을 제시하였다.

충청남도과 충청남도내 사·군간 인사교류 활성화를 위해 다음과 같이 시행하기로 협약한다.

1. 인사교류는 상호주의 원칙에 입각하여 1대 1의 대등한 교류를 기본원칙으로 한다.
2. 인사교류의 시기는 매년 초 정기인사와 도지사·시장·군수의 요청에 의한 수시인사로 실시한다.
3. 부단체장급의 교류는 시장·군수의 의견을 들어 도지사가 조정한다.
4. 행정직의 교류는 기관 상호간 협력체제 증진과 직무능력 향상을 위해 도지사와 시장·군수간 협의 또는 제청으로 도지사가 조정한다.
5. 기술직의 사·군간 순환전보는 일정기간 장기근속자와 승진자를 대상으로 하되, 인사교류의 객관성 확보와 효율성 제고를 위해 사·군과 사전 협의 후 대상자 선정 등 일체를 도에서 총괄 실시한다.
6. 5급의 경우, 도와 사·군간 교류실적이 극심한 불균형 현상을 보이고 있어 사·군간 균형적 인사교류를 위해 5급 정원의 일정비율(10% 정도)을 정하여 정기적으로 교류를 실시한다.
7. 이 협약은 신의성실 원칙에 입각하여 성실히 준수하여야 하며 준수하지 않는 지방자치단체에 대하여는 일정기간 도와 사·군간, 사·군 상호간 인사교류 배제 등 조치를 취한다.
8. 이 협약은 체결과 동시에 시행하며, 2010년 6월 30일 까지 유효기간으로 한다.

2007년 1월 11일

충청남도지사 이 완 구 \_\_\_\_\_

천안시장 성 무 용 _____	공주시장 이 준 원 _____
보령시장 신 준 희 _____	아산시장 강 희 복 _____
서산시장 조 규 선 _____	논산시장 임 성 규 _____
계룡시장 최 홍 목 _____	금산군수 박 동 철 _____
연기군수 이 기 봉 _____	부여군수 김 무 환 _____
서천군수 나 소 열 _____	청양군수 김 시 환 _____
홍성군수 이 종 건 _____	예산군수 최 승 우 _____
태안군수 진 태 구 _____	당진군수 민 종 기 _____

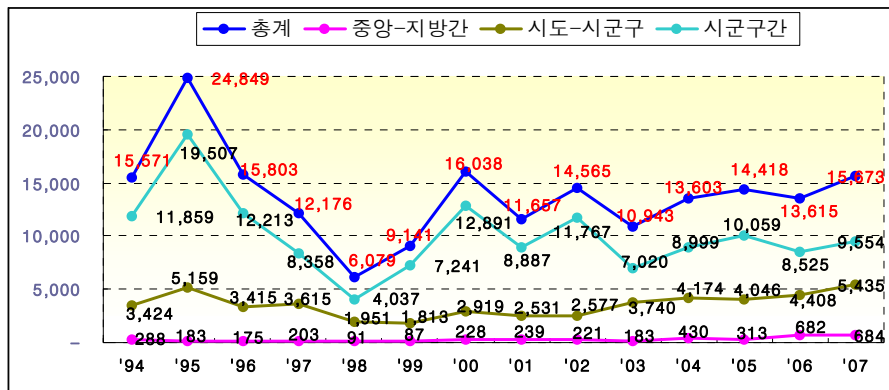
## 2. 인사교류 운영 현황 분석

### 1) 지방공무원 인사교류 현황

#### (1) 지방공무원 인사교류 추이

중앙 행정기관(행안부 포함)과 자치단체, 자치단체 상호 간 인사교류는 대체적으로 관선 2년( '94~' 95)에 비해 민선 이후 교류실적 저조하다. 이는, 5급 공무원 인사권 이양( '95), 민선단체 단체장의 첫 임기 수행에 따른 조직 안정심리 등의 작용에 따라 인사교류가 대폭 감소한 것으로 추정된다. 다만, 특이할 만한 것은 교류유형에 관계없이 ' 99년부터 인사교류가 다시 증가하는 추세이며 민선 2기 이후 자치단체장의 인사교류 의지, 시·도의 인력확충, 연고지 배치 등의 확대에 따른 결과로 추정된다.

[그림 3] 지방공무원 인사교류 추이

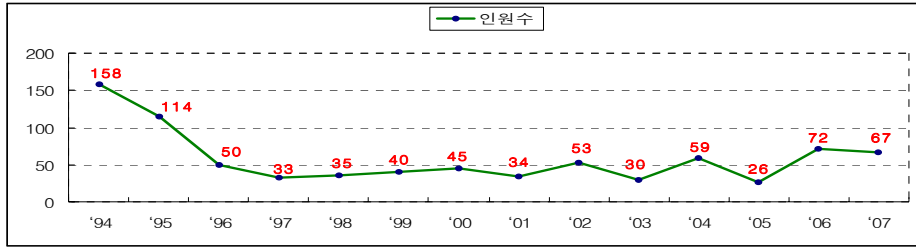


자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

#### (2) 「행안부-시·도간」 전출·입 교류(5급이상)

민선( '95)이후 ' 05년까지는 민선이전 수준의 1/3로 감소되었으나 ' 06년부터는 지난 10년간의 평균을 상회하는 추세이다.

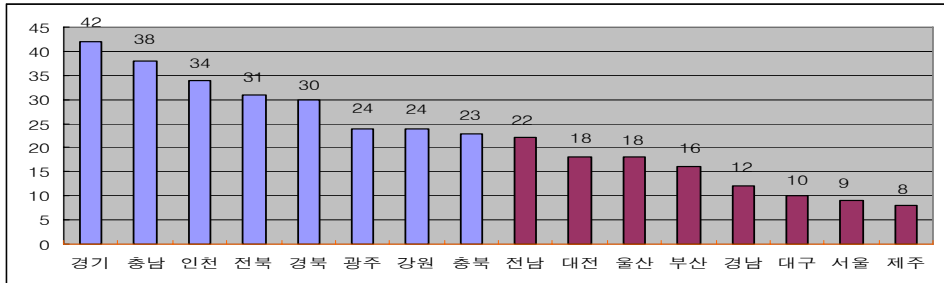
[그림 4] 민선이후 연도별 교류 추이



※ '08. 8월말 기준 행안부-시도간 43명 전출·입 교류  
 자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

시·도별 교류현황을 살펴보면 '01~'07년까지 총 359명(시·도평균 22명)이 교류하였으며 경기 42명(11.7%), 충남 38명(10.5%), 인천 34명(9.5%), 전북 31명(8.6%), 경북 30명(8.4%), 광주강원 24명(6.7%), 충북 23명(6.4%)으로 대체로 활발한 반면, 전남 22명(6.1%), 대전·울산 18명(5.0%), 부산 16명(4.5%), 경남 12명(3.3%), 대구 10명(2.9%), 서울 9명(2.5%), 제주 8명(2.2%)으로 특별시·광역시도가 저조하게 나타났다.

[그림 5] 시·도별 교류현황

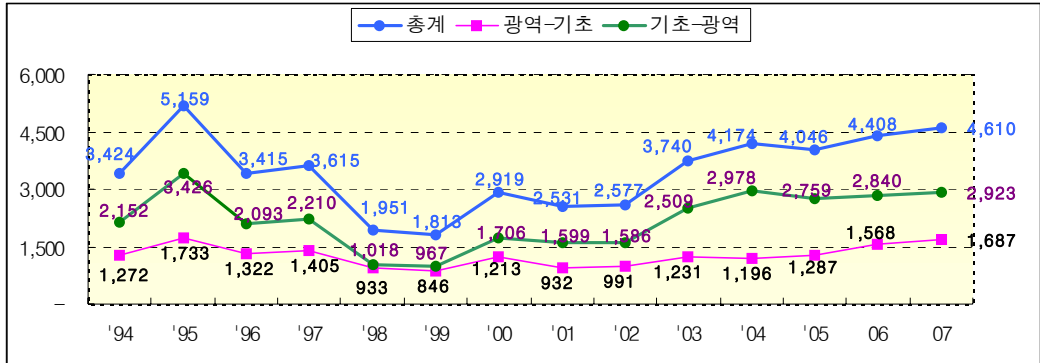


자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

### (3) 지방자치단체간 인사교류

'94년 이후 시도 - 시·군·구간 인사교류는 전체공무원의 평균 1.3% 내외에서 교류가 추진되고 있으며 민선 이후 '98년까지 감소하다가 '99년부터 점차 증가 추세이다.

[그림 6] 광역↔기초간 인사교류 현황

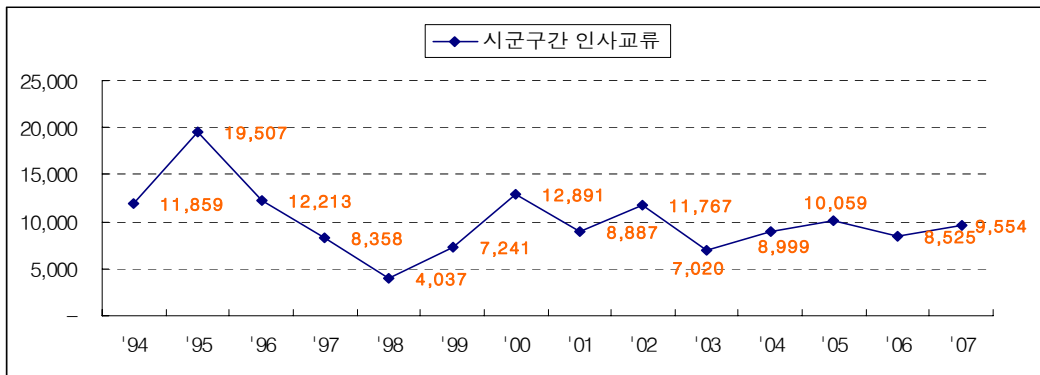


※ 교류비율(현원대비) 1.3%('94)→0.7%('99)→1.6%('04)→1.7%('07)

자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

사·군·구 상호간 인사교류는 민선 이전인 '95년을 정점으로 '98년 까지 감소하다, '99년부터 점차 증가추세에 있다.

[그림 7] 기초자치단체 상호간 인사교류 현황



※ 교류비율(현원대비) 4.3%('94)→2.8%('99)→3.52%('04)→3.5%('07)

자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

#### (4) 파견교류 현황

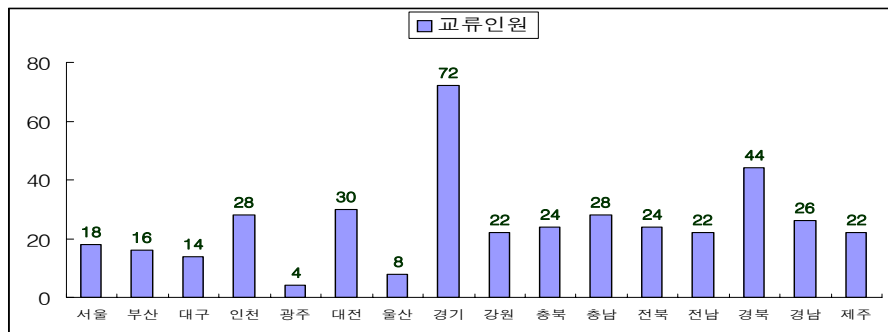
파견교류는 '04~'07 까지 총 402명이었다.

- ▶ '04년도 17개 부처 14개 시·도 42개 직위 84명
- ▶ '05년도 21개 부처 16개 시·도 51개 직위 102명
- ▶ '06년도 21개 부처 16개 시·도 53개 직위 106명
- ▶ '07년도 20개 부처 14개 시·도 55개 직위 110명

※ '08. 8말 기준 : 12개시도 15개부처 47개직위/ 94명

시·도별, 부처별 교류 추이를 살펴보면 '04.부터 ' 07.까지 총 402명(시·도 평균 25명)이 교류하였고, 경기 72명 (17.9%), 경북 44명(10.9%), 대전 30명(7.4%), 인천·충남이 각 28명 (6.9%), 경남 26명(6.4%) 순으로 활발하게 인사교류를 추진하고 있는 반면 서울 18명(4.4%), 부산 16명(3.9%), 대구 14명(3.4%), 울산 8명(1.9%), 광주 4명(0.9%) 등 광역시에서 시·도별 평균(25명)에 미치지 못하는 등 실적 저조하게 나타났다.

[그림 8] 시·도별, 부처별 교류 추이



※ '07년도에 광주, 전남은 교류실적이 없으며, 강원 2명, 서울·부산·인천·울산·충북이 각 4명을 교류하는 등 교류실적이 평균(6명)에 미치지 못함

자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

#### (5) 7급 행정직 전입 현황

지방자치단체 공무원의 충원은 전입 선발시험을 통하여 지난 10년간 총 318명 전입(예정자 포함), 시·도 평균 19명으로 나타났다.

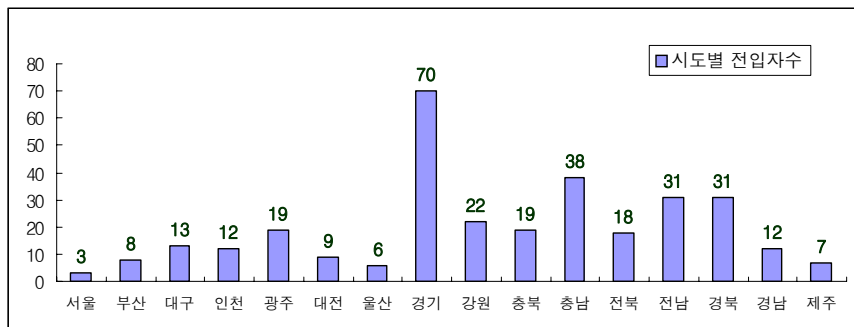
<표 2> 연도별 7급 행정직 전입 현황

계	' 99년	' 00년	' 01년	' 02년	' 03년	' 04년	' 05년	' 06년	' 07년
318	20	40	20	25	30	20	25	50	88

자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

시·도별 전입 추이를 살펴보면 경기 70명(22%), 충남 38명(11.9%), 전남·경북 각 31명(9.7%), 강원 22명(6.9%), 광주·충북 각 19명(5.9%) 순으로 평균 이상이며 전북 18명(5.6%), 대구 13명(4%), 경남·인천 각 12명(3.7%), 대전 9명(2.8%), 부산 8명(2.5%), 제주 7명(2.2%), 울산 6명(1.8%)으로 평균 이하로 나타났다. 특히, 경기(26명), 전남(20명), 충남(17명)의 경우 최근 2년간 급격히 전입이 증가되었다.

[그림 9] 7급 행정직 시·도별 전입 추이



※ 서울시는 '07년도 최초로 행정안전부 전입시험 응시

자료 : 2008. 10.9 충청남도 인사교류 워크숍 자료

## (6) 시사점

지방공무원 인사교류 현황에 대한 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민선단체장 출범이후 인사교류의 과도기적 상황으로 인사교류를 단체장의 인사권 제약으로 받아들이는 경향으로 인해 인사교류 활성화 논의 자체를 과거 회귀로 보면서 인

사교류에 대한 막연한 반발 기류가 존재하고 있으며 민선 지방자치시대에 부합하는 합리적인 중앙-지방 간 인사교류 모델이 부재한 실정이다. 둘째, 인사교류로 인한 현실적인 불편과 불이익을 감내할 수 있을 정도의 행·재정적 인센티브가 미흡한 상황이다. 셋째, 인사교류 활성화를 위한 종합적·체계적 접근이 부족하다. 단체장의 인사권 존중이라는 측면을 지나치게 의식하여 제도적이고 합리적인 대안 제시가 미흡하며 인사교류가 제도화시스템화 되지 못하고 개인적 역량·친분·이해관계 등을 이용한 개인적 채널을 통한 교섭에 의존하고 있다. 넷째, 교류제도의 실제 운영상 애로점으로 자치단체장의 인사교류에 대한 관심과 의지가 미흡하며 역량 있는 인재를 확보하고 역량이 떨어진 인재의 방출기회로 활용하려는 경향이 있다. 또한, 중앙부처 근무를 희망하는 지방공무원도 감소 추세에 있다는 점이다.

## 2) 충청남도-시·군간 인사교류 현황

### (1) 부시장·부군수 인사교류

부시장과 부군수의 경우 도지사가 시장·군수의 의견을 들어 도에서 조정하도록 하고 있으며 실국장급(2~3급)의 경우 천안, 아산, 서산시의 부시장으로 교류하고 과장급(4급)의 경우 부시장, 부군수(나머지 13시군)로 교류하도록 되어있다. 이에 따라 16개 시·군 모두 시장·군수의 의견과 부단체장 임용시 현직급 임용일 및 조직관리 능력 우수자를 발탁하여 교류하고 있다.

### (2) 행정·기술직 5급

행정·기술직 5급에 대한 교류는 도와 시·군, 시·군상호간 대등교류, 1:1 상호주의 원칙과 시·군 5급 정원의 일정비율(10%정도)을 도와 교류, 기술직 시·군간 순환전보는 일정기간 장기근속자와 승진자 대상으로 도와서 총괄(시장·군수 요구사항) 교류하도록 협약하였다.

충청남도 5급 공무원의 도·시·군 간 인사교류 현황을 살펴보면 5급 전체 정원의 약 8.8%인 55명으로 행정직 28명, 기술직 27명이 인사교류를 한 것으로 나타나고 있다(2007년도에 비해 약 39명이 증가되었음).

5급 정원의 10%이상 교류한 지방자치단체는 금산군(20.6%), 계룡시(17.6%), 태안군(16.6%), 예

산군(12.5%), 홍성군(12.1%), 청양군(11.5%), 연기군(10.7%)로 나타났으며 반면 5급 정원의 10%미만 교류한 지방자치단체는 천안시(2.4%)를 비롯하여 10개 지방자치단체로 나타났다. 특히 천안시(2.4%)와 논산시(4.6%)는 5%미만으로 매우 적게 나타났다.

서산시, 연기군, 당진군 3개 시·군은 최근 5년간 행정직 교류가 없었으며 기술직 교류는 9개 직렬 27명으로 나타나고 있다(토목 2, 보건 4, 환경 4, 건축 2, 농업 2, 축산 2, 수산 2, 수의 1, 간호 1, 지적 1). 반면에 기술직 시·군 간 순환전보를 위해 시·군의 의견을 들어 도에서 총괄 추진하여 시·군이 서로 상생할 수 있는 교류대상자를 선정해야 하나, 他시·군 전출자에 대해서는 부동의 하고, 당해 시·군에서 필요로 하는 자원을 교류대상자로 별도 요구 사유 등으로 무산되는 경우가 많았다.

<표 3> 충청남도 5급 공무원 도·시·군간 인사교류 현황(2008. 8. 18 현재)

구 분	5급 정원(명)			1:1 교류인원(명)				기술직 내역	'07정원 증가(명)	비고
	합계	행정	기술	합계	비율	행정	기술			
합 계	621	465	156	55	8.8%	28	27	토목8, 보건4, 간호1, 환경4, 건축2, 농업2, 축산2, 수산2, 수의1, 지적1	39	
천안시	81	57	24	2	2.4	2	—		1	+1('07) +1('08)
공주시	49	36	13	3	6.1	2	1	농업	2	△1('07)
보령시	45	37	8	4	8.8	2	2	보건, 수산	3	
아산시	53	39	14	5	9.4	3	2	토목, 건축	6	+1('08)
서산시	49	37	12	3	6.1	—	3	건축, 환경, 수의	4	△1('07)
논산시	43	31	12	2	4.6	2	—		2	
계룡시	17	12	5	3	17.6	2	1	토목	1	△2('08)
금산군	29	22	7	6	20.6	3	3	토목, 간호, 지적	2	+2('07)
연기군	28	18	10	3	10.7	—	3	토목, 환경, 보건	2	+1('07)
부여군	34	28	6	2	5.8	1	1	보건	1	
서천군	37	27	10	3	8.1	2	1	환경	7	△1('08)
청양군	26	20	6	3	11.5	2	1	보건	1	△2('08)
홍성군	33	26	7	4	12.1	2	2	토목, 농업	2	
예산군	32	26	6	4	12.5	2	2	토목, 축산	—	
태안군	30	25	5	5	16.6	3	2	토목, 수산	3	
당진군	35	24	11	3	8.5	—	3	토목, 환경, 축산	2	

자료: 충청남도(2008), 내부자료



최근 3년간 도와 시·군간, 시·군 상호간 인사교류 현황을 살펴보면 <표 5>와 같다. <표 3>에서처럼 도와 시·군 간의 인사교류는 2005년 143명, 2006년 117명, 2007년 209명으로 증가하고 있는 반면 시·군 상호 간의 인사교류는 2005년 160명, 2006년 141명, 2007년 135명으로 감소하고 있다. 직급별로 살펴보면 5급 이상의 경우 도와 시·군 간에는 119명으로 나타났으며 시·군 상호간에는 11명으로 나타났다. 6급 이하의 경우, 도에서 시·군 전출은 33명, 시·군에서 도 전출은 198명으로 나타나고 있으며 시·군 간에는 425명으로 나타나고 있다.

6급 이하의 경우, 기술직 6급은 도(승진자)와 일부 시·군간 1대 1 교류를 시행하고 있으며(토목, 환경, 수산, 축산 등), 보건, 농업 등 일부 직렬은 민선이후 중단된 상태이다. 7급 이하 도(道)전입은 시·군 공무원 전입 50%, 신규채용 50%씩 배정하고 있다. 시·군 상호간 교류는 정기 또는 수시 교류희망자 발생 시 연고지 위주로 교류하고 있으며, 특수전문분야 장기 근속자를 대상으로 시·군 요구 시 교류를 시행하고 있다.

<표 4> 최근 3년간 도·시·군간, 시·군 상호간 인사교류 현황(2005-2007)

구분	도 ↔ 시·군							시·군 ↔ 시·군		
	계	도→시·군(전출)			시·군→도(전입)			계	5급 이상	6급 이하
		소계	5급 이상	6급 이하	소계	5급 이상	6급 이하			
계	469	152	119	33	317	119	198	436	11	425
천안시	6	2	1	1	4	2	2	50	1	49
공주시	34	9	7	2	25	8	17	29	2	27
보령시	36	8	7	1	28	7	22	14	0	14
아산시	33	15	12	3	18	10	8	13	0	13
서산시	20	9	5	4	11	5	6	25	0	25
논산시	28	6	5	1	22	4	18	30	0	30
계룡시	32	11	8	3	21	8	13	22	1	21
금산군	42	12	9	3	30	10	20	31	1	30
연기군	26	9	6	3	17	6	11	14	3	11
부여군	32	8	5	3	25	7	18	46	1	45
서천군	32	11	11	0	21	11	10	9	0	9
청양군	39	12	10	2	27	8	19	16	1	15
홍성군	26	10	7	3	16	9	7	21	0	21
예산군	25	7	7	0	18	6	12	58	0	58
태안군	32	12	12	0	20	12	8	36	1	35
당진군	25	11	7	4	14	7	7	22	0	22

<표 5> 연도별 도·시군간, 시·군 상호간 인사교류 현황(2005-2007)

년도	도 ↔ 시군							시군 ↔ 시군		
	계 (명)	도→시군(전출)			시군→도(전입)			계	5급 이상	6급 이하
		소계	5급 이상	6급 이하	소계	5급 이상	6급 이하			
계	469	152	119	33	317	119	198	436	11	425
2005	143	51	40	11	92	39	53	160	3	157
2006	117	35	25	10	82	27	55	141	2	139
2007	209	66	54	12	143	53	90	135	6	129

도 및 시군의 행정직 및 기술직의 평균 승진 소요년수를 살펴보면 다음과 같다. 행정직의 경우 도청은 7급에서 6급 승진의 평균 소요년수는 약 10년 2월이었으며 6급에서 5급으로의 승진소요년수는 평균 9년 3월이 소요되었다. 반면 시군의 경우 7급에서 6급 승진의 경우 공주시가 약 14년으로 가장 길었으며 태안군이 7년 2월로 가장 짧았다. 6급에서 5급으로의 승진소요년수는 서산시가 16년 8월로 가장 길었으며 논산시가 10년 1월로 가장 짧게 소요되었으나 모든 시군이 도청의 소요기간 보다 길게 나타났다.

시설직의 경우 도청은 7급에서 6급 승진의 평균 소요년수가 약 10년 10월로 나타났다. 반면 시군의 경우 공주시가 약 14년으로 가장 길었으며 아산시가 약 6년 11월로 가장 짧았다. 6급에서 5급 승진의 평균 소요년수는 도청의 경우 약 13년 1월로 나타났다. 반면 시군의 경우 서산시가 약 15년 5월로 가장 길었으며 부여군이 약 9년 2월로 가장 짧았다.

<표 6> 도 및 시·군의 행정직 및 기술직 승진 소요년수(평균)

구 분	행 정 직		시 설 직	
	7→6급	6→5급	7→6급	6→5급
도청	10년 2월	9년 3월	10년10월	13년 1월
천안시	10년 1월	11년 8월	11년11월	11년 0월
공주시	14년 0월	16년 2월	14년 0월	13년 7월
보령시	9년 5월	15년 6월	10년 6월	14년 8월
아산시	9년 8월	14년10월	6년 11월	10년 1월
서산시	12년 4월	16년 8월	13년 5월	15년 5월
논산시	8년 3월	10년 1월	10년11월	9년 6월
계룡시	8년 10월	10년 7월	8년 1월	13년 8월
금산군	9년 11월	11년 3월	7년 7월	9년10월
연기군	9년 3월	11년 9월	10년 7월	12년 7월
부여군	10년10월	15년 4월	9년 6월	9년 2월
서천군	12년 8월	12년 6월	8년 6월	11년 7월
청양군	9년 4월	13년 4월	10년 0월	10년 0월
홍성군	9년 0월	12년 2월	9년 9월	10년 9월
예산군	12년 4월	11년 6월	12년 3월	12년 2월
태안군	7년 2월	12년 8월	7년 9월	11년 8월
당진군	12년 4월	11년 2월	9년 1월	15년 3월

## (2) 인사교류 실태의 시사점

인사교류 실태를 정리해보면 시·군 부단체장의 인사교류는 부단체장 임용은 시장·군수와 사전협의의를 통해 도에서 조정하며 시·군에서 승진적체 해소 등을 위해 부단체장의 도 복귀와 자체승진기회 부여를 요구하고 있는 실정이다. 시·군 4급 공무원의 경우 시의 실국장급, 군의 기획감사실장 직위로서 현재 시 단위 기술직 국장급을 대상으로 교류를 시행하고 있으며 아산시와 서산시에 각 1명씩 교류하고 있다. 5급 공무원은 관선시대부터 시·군과 활발한 인사교류를 실시하고 있다. 관선시대에는 시·군과의 교류인원이 약 120명 정도이었으나 현재는 약 1/2이 감축된 54명(행정27, 기술 27)이 교류하고 있다. 인사교류를 위해 시·군에 배치된 5급 공무원 54명의 도 전입을 요구하고 있으나 이는 도의 인사적체에 따른 조직의 반발과 인사교류 계획에도 상당한 영향을 미칠 수 있어 문제시 되고 있는 실정이다. 6급 인사교류의 경우 시·군과 정례적으로 실시하고 있는 기술직 6개 직렬에 15명이 교류하고 있다. 6급의 인사교류는 미래인재 육성차원에서 필요성은 공감하고 있지만 생활권 이탈에 따른 경제적인 부담과 자녀교육 문제, 기관별 승진소요년수 차이 등으로 안정적인 근무가 저해되어 기피하고 있는 경향이 있다. 7급이하 인사교류의 경우 도의 인력은 시·군의

전입공무원을 중심으로 구성되어 있으나 최근 시·군에서 우수인력을 추천하지 않아 7급 공채자 등을 배치하고 있으나 일선 행정경험이 부족하고 협력기반이 약해지는 우려를 낳고 있다.

현재 가장 문제시되고 있는 충청남도의 5급 행정·기술직의 도와 시·군간 인사교류의 운영상 시사점을 정리하며 다음과 같다. 첫째, 교류협약에 의한 일정비율(10%)에 대해 시·군간 이해관계가 상충되고 있다. 둘째, 시·군에서도 교류의 필요성은 인식하나, 시·군 출신 교류대상자(희망자)가 없어 도(道)출신 5급 위주로 교류를 추진하고 있다. 시·군의 5급 공무원은 대부분 50대 초중반이며, 기능하면 생활권내 안주하려는 경향이 있다. 셋째, 도(道)출신 위주의 교류, 시·군간 교류실적의 극심한 불평등으로 상대적 피해의식과 위화감이 노출되고 있다. 도(道)출신과의 교류는 자체 승진기회를 박탈하는 불평등한 교류로 인식하고 있다. 넷째, 도(道) 전출 공무원 중 일부에 대해서는 업무능력의 저하 등 부정적인 평가사례가 문제점으로 지적되고 있다. 다섯째, 도와 시·군 간의 인사 시기가 서로 달라 보직운영이 곤란하고 도 전출자원을 중요 보직에 배치하려고 해도 인사운영상 한계가 있다. 여섯째, 기술직의 경우, 현직급(6급) 근무년수가 도(道)보다 시·군이 더 길어(적체되어) 교류에 어려움이 있다.

### 제3절 인사교류 개선 관련 도·시군 관계자 의견조사

#### 1. 조사의 개요

도와 시·군 간 인사교류에 대한 의견은 각 기관별로 자유로이 작성할 수 있는 문서화된 조사지를 통하여 이루어졌다. 조사는 도 및 시·군의 인사부서를 통해 이루어졌으며 인사담당자가 작성한 자료를 수집하여 정리한 후 이를 바탕으로 인사담당자 및 노동조합 관계자들과 워크숍을 개최하여 도출된 결과를 정리하였다.

조사내용은 현재 도 및 각 시·군의 인사교류의 실태와 방법 그리고 나타난 문제들과 이를 개선하기 위한 방법들에 대하여 각 기관의 자유로운 의견을 작성토록하여 취합하였다.

- 조사대상 : 도 및 시·군 인사부서 담당자 및 노동조합
- 조사방법 : 인사부서 담당자 자료작성 의뢰, 인사담당자 및 노동조합 관계자 워크숍
- 조사내용
  - 인사교류 실태 및 방법
  - 인사교류의 문제
  - 인사교류를 위한 개선방안 및 요구사항 등

## 2. 조사결과

### 1) 시·군 인사교류 실태에 대한 문제<sup>7)</sup>

인사담당부서에서 제시한 자료와 이를 바탕으로 한 워크숍결과를 중심으로 인사교류 실태 및 문제에 대하여 인사교류에 대한 인식과 제도 및 운영에 대한 문제로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 의식의 문제

조사결과 인사교류에 대한 의식상의 문제를 정리하면 다음과 같다.

시·군 인사교류 담당자의 경우 민선단체장 출범이후 인사교류의 과도기적 상황으로 인식하고 인사교류의 필요성에 대하여 부정적인 견해를 보이는 경우가 있었다. 즉, 인사교류를 단체장의 인사권 제약으로 받아들이는 경향으로 인해 인사교류 활성화 논의 자체를 과거 회귀로 보면서 인사교류에 대한 막연한 반발 기류가 존재하고 있었으며 민선 지방자치시대에 부합하는 합리적인 인사교류 모델 부재하여 도의 일방적인 인사교류 추진으로 인식하고 시·군에서는 인사교류의 필성에 대한 의문점을 제기하고 있었다.

또한, 인사교류의 필요성과 함께 자치단체장과 공무원의 의지가 부족한 실정을 지적하였다. 민선시대이후 단체장의 임기동안 가시적인 성과를 내기 위해서 인사교류를 통한 소

---

7) 2008년 도·시·군 워크숍 개최시 제시된 자료와 토론내용을 중심으로 재구성하여 정리

속직원의 능력개발이나 광역-기초 간 협력체계 강화보다는 소속직원에 대한 조직 장악, 충성심을 유도하는 인사행정을 펼치고 있으며 이로 인하여 인사교류가 축소되고 있고, 현 근무지역의 발전에 따라 공무원들의 인사교류 의지와 희망이 부족한 경우도 발생되고 있으며 도의 보직과 시·군의 보직이 달라 도로의 전출을 꺼리는 경우도 나타나고 있다.

인사교류의 필요성에 대해서는 상당수 공무원들이 인식하고 있으나 새로운 업무 추진과 변화하는 근무환경에 대한 두려움과 도와 시·군의 보직이 달라 도의 근무를 회피하는 경우가 있었으며 인사교류 후 인사상 불이익을 우려하는 경우가 있다. 도에서 시·군으로 인사이동(승진)한 일부공무원의 시·군 귀속감미흡으로 소극적인 근무자세를 보이고 있다는 견해와 2~3년만 지나면 도로 전출된다는 사고의식에 따라 인사운영에 있어 어려움을 겪는 경우가 발생되고 있었다.

인사교류에 따른 승진 및 보직문제 등에 따른 공무원들의 사기저하가 우려된다는 점도 지적되고 있다. 5급 이상 공무원의 경우 도청 승진자 또는 승진예정자의 인사에 따라 시·군의 인사 적체 원인 및 소속 직원의 사기 저하가 초래되고 있다고 인식하고 있는 경우가 상당수 나타나고 있으며 6급 이하 인사의 경우에도 교류보다는 도청 전출 위주로 인력을 운영하고 있다는 생각과 도청 전출자는 시군에서도 우수한 인재로써 시군은 인재 공급원의 역할을 하고 있다는 인식이 팽배해 있는 것으로 나타났다.

도와 시·군 간 인사교류는 대부분 도에서 시·군의 정원확보를 위한 기회로 활용하고 있고, 도 출신 자원에 한정된 교류라는 부정적인 인식을 하고 있는 경우가 있었으며 역량 있는 인재는 확보하고 역량이 떨어진 인재의 방출기회로 활용하려는 경향으로 인사교류에 대한 부정적인 인식을 가진 경우가 나타났다.

노동조합에 대한 조사는 충남도청공무원노동조합과 전국공무원노동조합 충남지역본부에서 제시한 의견을 정리하였다. 이 두기관의 의견에는 차이가 있어 제시된 의견을 별도로 정리하였다.

충남도청공무원노동조합의 조사결과 제시된 문제를 살펴보면 시·군의 입장에서 인사교류의 문제를 살펴보면 도의 행·재정적 우월한 지위에서 관행적으로 시행해온 불평등한 인사교류는 인사자치권을 심각히 침해하고 있으며 시·군을 도의 승진경로로 활용하는 형평성에 어긋난 인사교류로 인식하고 있다. 따라서 도와 시·군간 인사교류에 대한 부정적 인식이 팽배해 있고 승진소요년수의 심각한 불균형을 초래하여 시·군 공무원의 사기저하 및 인사

적체로 인한 근로의욕을 상실케 하고 있다는 것이다. 실제로 도와 시·군의 직급별 퇴직비율을 살펴보면 도청은 5급 이상이 65%, 6급 이하가 35%로 나타났으며 시·군은 5급 이상이 25%, 6급 이하가 75%로 나타나고 있어 도와 시·군의 계급 불균등을 확인할 수 있다는 것이다.

또한 승진·보직상(인사상)의 불이익 등으로 교류를 기피하고 전반적으로 교류의 필요성에 동감하면서도 근무환경 변화에 따른 현지적응의 어려움에 따라 교류를 기피하고 있다는 것이다.

도의 입장에서는 시·군의 경우 모든 사무관을 같은 직급개념으로 동일하다는 주장을 하고 있으나 실제 업무상에는 많은 차이가 있다는 것이다. 즉, 시·군의 6급의 경우 대부분 도의 5급과 마찬가지로 담당(계장)이라는 직위를 가지고 실무자보다 적은 업무량을 소화하고 있다는 것이다. 따라서, 시·군에서는 실무자로서 7급까지만 업무를 수행하면 되지만 도에서는 6급까지 실무자로서 업무를 수행해야 한다는 것으로 이해해야 한다는 것이다. 시·군의 사무관 인사교류의 근본적인 문제는 직급 불균형에 1차적인 원인이 있다고 판단하고 있다.

전국공무원노동조합 충남지역본부에서는 인식의 문제로서 도(道)는 도(道) 인사의 보호수단으로 교류를 추진하고 있으며 보직관리 경로로 인식하고 있다는 것이다. 또한, 도는 시·군을 상하관계로 인식하고 있으며 도의 인사적체 해소방안으로 시·군의 인사운영에 개입하고 있다고 인식한다.

인사교류 5개년 계획에 대해서도 현재 추진중인 계획은 오히려 낙하산 인사를 더 증가시키는 것이며 현재 도가 차지하고 있는 시·군의 사무관 56개의 자리를 63개로 증가시키는 계획으로 인식하고 있어 도의 인사를 전원 복귀시킨 후 1:1교류하는 계획이 추진되어야 한다고 주장하고 있다.

## (2) 운영의 문제

조사결과 인사교류에 대한 제도 및 운영상의 문제를 정리하면 다음과 같다.

자치단체 간 인사교류는 종합적·체계적인 접근이 이루어져야 함에도 불구하고 특별한 원칙과 기준이 만들어지지 않은 상황에서 인위적으로 추진되고 있다는 점을 지적하고 있다. 즉, 단체장의 인사권 존중이라는 측면을 지나치게 의식하여 제도적이고 합리적인 대안 제시가 미흡한 실정이며 인사교류가 제도화·시스템화 되지 못하고 개인적 역량, 친분·이해

관계 등을 이용한 개인적 채널을 통한 교섭에 의존하고 있다는 것이다.

5급의 경우 도, 시·군의 동등한 승진기회를 제공하여야 하나 시·군의 과장급 자리를 도청 공무원의 승진 시 임용하는 경우가 주를 이루고 있다고 인식하고 있었으며 부시장 및 부군수의 경우에도 시·군의 자체승진이 아닌 도 인사의 배치로 자체인사의 승진이 어려운 실정이었다. 이와 함께, 시·군 5급의 경우에도 보직이나 업무 등 근무환경의 문제로 도의 전출을 꺼리는 현상도 함께 나타나고 있었다.

또한, 인사교류 협약 중 1:1 대등한 교류원칙이 지켜지지 않는 경우가 나타나고 있었다. 자치단체별로 협약이 일률적으로 지켜지지 않고 있으며 道の 일방적인 전출동의 요구시 인력 수급문제 발생이 우려되는 경우가 나타나고 있었으며 5급 연장자의 경우 道 교류시 담당급으로서 업무 중압감으로 인한 교류를 기피하거나 소수직렬(환경, 해양수산직 등 기술직)의 경우 도자원의 임용 후 시·군자원의 교류가 이루어지지 않아 인사적체로 인한 조직 분위기가 침체되는 경우가 있었다.

자치단체 간 인사교류 협약 중 일정비율 10%에 대한 이해관계 상충되고 있었다. 10% 초과 시·군의 경우 2:1교류나 일방전입 등 교류비율의 하향을 요구하고 있었으며 10%미만 시·군의 경우는 현 수준 유지 등 교류비율 상향에 미온적인 의견을 제시하였다.

지방자치법상 기초자치단체의 공무원에 대한 임명권은 기초자치단체장에게 있음에도 불구하고 부단체장이나 5급 사무관에 대해 도에서 인사교류를 하는 것은 인사권 침해 소지를 주장하는 경우도 나타났으며 각 시·군에 근무하고 있는 도 출신 5급이상 간부공무원에 대한 전출을 지속적으로 요구하고 있어 인사교류의 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다는 문제도 제기되었다.

도와 시·군간 승진소요기간의 차이에 따른 균형적 인사교류가 이루어지고 있지 못하고 있는 문제도 제기되었다. 상대적으로 짧은 공직경력자의 도청 사무관 승진자의 시·군 전입으로 6급 이하 공무원 사기저하나 시·군에서 부하 직원으로 함께 근무했던 도청 전출직원이 승진하여 시·군 과장으로의 전입에 따른 사례가 발생되고 있었으며 교류인력의 활용상에 있어서도 근무기간이 1~2년 미만으로 중요 보직에 배치하기가 어려우며 道 전입에 우선권을 두는 경향이 나타날 수 있어 행정능률이 저하될 수 있음도 지적되었다.

또한, 6급 공무원의 경우 행정의 실무를 담당하고 있는 자리로 도와 시·군의 정책이해를 위해 활발히 이루어져야 하나 미흡한 실정이며 일부에서는 7급 이하 도청 공무원의 승진



기회 확보 차원에서 특수직렬외에는 시·군 직원의 전입을 차단하고 있다는 인식을 하고 있는 것도 문제시 되었다.

인센티브에 대해서도 인사교류로 인한 현실적인 불편과 불이익을 감내할 수 있을 정도의 행·재정적 인센티브가 미흡한 상황으로 나타났다. 거주지 이전, 교통비, 생활비 증가에 따른 경제적 손실, 새로운 조직에 적응 등 많은 부담요인이 발생하고 있으나 이에 비하여 교류대상자에게 주어지는 인사상 혜택이나 경제적 지원 등은 상당히 미약한 실정으로 교류대상자가 연고지인 경우를 제외하고는 자발적인 신청이 거의 전무한 실정인 것으로 나타났다.

<표 7> 인사교류에 대한 문제

문제 제기		시·군																노조	
		천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진	충청노	전영노
인식 의문 제	막연한 반발 기류 존재	0			0				0				0	0				0	0
	인사교류 모델 부재		0	0	0				0		0		0		0				
	단체장(공무원)의지 부족	0																	
	근무환경에 대한 두려움	0		0		0				0					0		0	0	
	인사상 불이익 우려	0		0		0				0	0		0		0		0	0	
	사기저하		0		0													0	
	방출기회로 인식									0									
	자치권 침해																	0	0
지역 민 의문 제	체계적 접근 부족				0														
	자체승진 기회 저하	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	대등한 교류원칙 결여		0			0													
	비율에 대한 이해관계 상충					0	0									0			
	도 근무경험자에 한정				0														
	승진소요기간 차이		0	0		0						0							
	교류인력 활용의 어려움			0	0				0		0				0		0		
	인사시기 상이												0						
	6급 인사교류 부재		0																
	인센티브 미흡	0																	
	직급불균형																	0	

자료: 2008, 2009년 워크숍 자료 재구성

## 2) 시·군 인사교류를 위한 요구사항<sup>8)</sup>

시·군 담당자 조사결과 향후 도와 시·군의 원활한 인사교류를 위해서 요구되는 사항들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 원칙과 기준이 마련된 체계적 인사교류 계획 수립되어야 한다는 것이다. 도와 시·

8) 2008년 도·시·군 워크숍 개최시 제시된 자료와 토론내용을 중심으로 재구성하여 정리

군의 체계적 인사교류 중장기 및 연차별 계획을 수립하여 이를 바탕으로 인사교류가 이루어질 수 있는 기반을 요구하고 있다. 즉, 체계적 인사교류 계획을 수립하기 위해서 우선 인사교류 모델을 정립할 필요가 있다는 것이다. 교류 인원에 대하여도 도와 시·군간 체계적인 사전 협의를 요구하고 있다. 전입희망자가 사전 준비 가능하도록 매년 인사교류계획을 사전에 공고할 필요성을 제기하고 있으며 교류인원에 대한 시·군별 형평성을 고려하여 인사교류 인원배분시 시·군간 정원비율에 맞게 인사교류인원(비율) 책정하고 인사교류 기본계획 수립시 시·군의 의견을 수렴한 인원 책정으로 시·군의 자체적인 인력 수급 운영을 도모할 수 있도록 요구하고 있다.

둘째, 인사교류에 대한 제도적 보완이 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위한 방안으로 정기교류의 제도화를 제시하고 있다. 인사교류가 일회성이나 특별한 상황이 발생되었을 경우에 시행되는 것이 아니라 정기적으로 일정시기가 도래하게 되면 의무적으로 시행될 수 있는 제도가 마련되어져야 인사교류에 대한 예측이나 운영상의 효율성을 높일 수 있음을 지적하고 있다. 또한, 일정기간 의무복무기간을 부여해야 한다는 것이다. 인사교류 공무원들의 소속감을 높이고 정책의 연계를 위해 일정기간은 의무적으로 근무하는 것을 제도화할 것이 제기되었다. 교류계획에 대한 구속력도 확보되어야 한다는 점도 요구되었다. 도와 시·군이 함께 만든 인사교류 계획의 실행에 대하여 구속력을 부여하고 이에 대한 인센티브나 불이익을 강구하여줄 것을 요구하고 있으며 온라인, 워크숍, 간담회 등 인사관리상황에 대한 주기적 모니터링 실시와 제도 운영 성과평가 등을 통해 지속적으로 제도개선을 추진하며 전입희망자가 사전 준비가능토록 매년 인사교류계획을 사전에 공고할 필요성이 제기되었다.

셋째, 인사교류자에 대한 인센티브를 확대하여 제공하여야 한다는 것이다. 인사교류활성화를 위해 인사교류자에 대하여 승진 및 수당 등 인센티브 제공을 요구하고 있으며 1:1교류된 5급 공무원에 대해서는 복귀시 사업소, 읍면동장 근무를 거치지 않고 본청 과장에 보직한다거나 인사교류 공무원에게 지방공무원 수당 등에 관한 규정에 의거 특수업무 수당 및 교류공무원 숙소 제공 등의 필요성을 제기하고 있다. 또한 별도의 수당지급, 근무성적평정시 우대, 가점부여, 보직, 경력 등 인사교류자 우대를 위한 道 차원의 제도적 장치의 필요성과 교류기간 경과 후 원 소속기관 복귀시 희망보직 부여하거나 낙후지역으로의 전출 또는 근무시 인사가점 제도 도입 필요성도 제기되었다. 이와 함께 교류공무원의 효율적

사후관리로 본인의 전공, 축적된 경험과 능력을 최대한 발휘할 수 있는 보직을 부여하고 원소속 복귀시 근무희망지를 적극 반영하고 동일 또는 상향 직위를 부여토록 명문화하는 등의 사후관리 방안을 제시하였다.

넷째, 인사교류 협약에 명시된 1:1교류를 준수하여야 한다는 것이다. 시·군에 충남도 자원(TO)의 단계적인 전원 전입 후 실질적인 1:1교류 및 파견근무제 시행을 요구하고 있다. 인사교류의 취지와 사·군간 균형 있는 인력 배치가 될 수 있도록 인사교류 명목으로 시·군에 배치되어 온 사무관이상 도 출신 공무원을 道로 단계적 전입하여 정리한 후, “충남도 자원” 만을 인사교류 대상으로 한정하지 말고 우수한 시·군 사무관 등 전체를 포함한 1:1인사교류를 시행하거나, 매년 일정 인원을 대상으로 파견(교환) 근무제 시행을 요구하고 있다. 또한, 1:1 교류의 효율성을 제고하기 위해 시·군 출신의 5급도 도 전입 희망자의 경우 교류 추진을 통해 개인 발전 기회를 제공하고 시·군 출신의 6급도 도 전입 희망자에 대하여는 도 전입을 통해 5급 승진 및 개인 발전 기회 제공을 요구하고 있다.

다섯째, 도시·군간 직급별 인사교류 확대를 요구하고 있다. 충남도 관리 대상자 이외의 시·군 서기관에 대하여 1 : 1 인사교류 또는 발탁인사를 통한 도 전입 허용을 요구하고 있으며 또한, 이들 중 해당 시·군 부단체장으로 승진할 수 있는 기회제공으로 시·군 서기관에 대한 사기진작을 유도할 필요성을 지적하였다. 6급 인사교류 확대의 필요성도 제기되었다. 시·군간 인력 균형 배치 및 행정발전을 위하여는 시·군의 중견간부이며 도의 실무공무원인 6급 공무원의 교류 확대를 요구하였으며 道나 시·군에서 승진임용예정자(1년정도)를 상호 선발 교류여 道나 시·군에서 근무 후 전 근무지로 복귀할 경우 승진임용하여 道와 사·군간 업무의 원활한 교류, 정보교환이 가능토록 하고 道에서 6급 실무자가 군에 와서 근무할 경우 담당 경험을 하면 道 본청에서 승진 후 담당(5급) 역할 수행에 도움이 될 수 있다는 의견이 제시되었다.

기타 요구사항으로는 7급이하 도전입시 현직급 재직기간 및 연령제한을 철폐해야 한다는 것이다. 7급이하 결원 발생시 도에 전입하는 경우, 현직급 재직기간 4년 미만 등으로 제한이나 특정인을 지목하여 전출입 동의 요구를 금지하여 줄 것을 요구하고 있다. 인사교류 비율 조정과 근무기간 의무화에 대한 사항으로 수직인사교류 시 일정기간 근무 의무화로 조직운영의 안정성이 확보될 수 있도록 하여줄 것을 요구하고 있으며 시·군에 전입시 일정기간 의무복무기간을 정하고, 복무완료 후에는 도 전입 또는 시·군간 순환전보토록

교류기간을 명시화되어야 함을 제시하였다.

업무과건 또는 교육과건제도 활성화로서 주요 정책사업 추진 또는 대단위 행사 추진을 위해 도와 시·군간 또는 시·군 상호간 업무과건 확대를 시행하고 5급 이하 결원보충 승인권이 시·도로 이양되어 파견에 따른 별도정원 인정 가능토록 하며 업무과건자에 대하여는 향후 도 전입 우선 기회가 제공될 수 있도록 할 필요성이 제기되었다.

공무원노동조합에서 제기하고 있는 개선방안 조사결과에서도 앞선 문제제기와 마찬가지로 두 단체에서 상이한 내용들을 포함하고 있다.

충남도청공무원노동조합에서 제시한 개선방안으로는 첫째, 직급불균형을 해소해야 한다는 것이다. 시군에서도 대부분 사무관으로 퇴직할 수 있도록 도의 사무관을 기준으로 시·군에서도 사무관이 계장이 될 수 있도록 조치가 필요하다는 것이다. 그 방법으로는 1단계로서 시·군 주무담당 사무관제도를 도입하고 사·도의 주무계장은 서기관제도를 도입하며 2단계에서는 사·도와 시·군의 담당급을 한 단계 조정하자는 것이다.

둘째, 특별승진제를 도입하자는 것이다. 2009년 4월 1일 공무원임용령 개정으로 적체되어 있는 시·군에 적용하여 우수공무원 특별승진 소요년수 단축기간을 변경하고 특별승진비율도 10%이내에서 20%까지 확대하자는 것이다.

셋째, 고시출신 사무관 문제에 대한 제도개선이 필요하다는 것이다. 고시출신 사무관에 대하여 행안부에서 별도정원으로 책정하는 등의 검토가 이루어져야 할 것을 요구하고 있다.

넷째, 시점을 정하여 낙하산 인사가 아닌 1:1 교류를 시행해야 한다는 것이다. 도와 시·군이 1:1 상호교류가 아닌 교류를 가장한 일방적인 전출이 되었다고 판단하고 있지만 그렇다고 해서 현 시점에서 충남도에서 일방적으로 전입을 받을 수는 없는 상황으로 인식하고 있다. 현재 대부분 도에 있는 공무원 80% 이상이 시·군의 경험으로 거쳐 도로 전입된 자원으로 구성되어 있다. 따라서, 서로 양보할 수 있도록 현 상태에서 시점으로 정하여 낙하산 인사가 아닌 1:1 교류를 시행하는 것을 제안하였다. 부단체장의 인사교류에 대하여는 지방자치법 제110조에 의하여 국가직 공무원으로 임용하게 되어있는 사·도의 부단체장 및 지방직공무원으로 임용하게 되어있으나 자체승진이 이루어지고 있지 못하고 있으며 이는 중앙집권적 권력행태에서 비롯되었다고 판단하고 있다.

다섯째, 인사제도개선위원회 설치를 요구하고 있다. 인사교류 문제는 노동조합과 기관의 단체교섭 사항으로 노사동수의 인사제도개선위원회를 설치하여 인사교류의 전반사항에 대

하여 협의가 필요하다고 제시하고 있다. 전국공무원노동조합 충남지역본부, 직협대표, 도의 노동조합 등 하위직원들을 대표할 수 있는 조직과 도와 시·군의 인사위원장을 함께 구성하여 합리적인 인사교류를 위한 제도로 활용할 것을 요구하였다.

여섯째, 전입제한 조건을 완화해야 한다는 것이다. 충청남도 인사관리 규정 제23조 제1항의 전입제한 중 “제4호 징계처분 및 직위해제 처분이 종료된 날로부터 3년 경과된 자”로 규정되어 있다. 이는 7급 공무원이 업무를 추진하다 징계처분을 한번이라도 받는다면 제한이 되는 경우로 지방공무원보수규정의 승급제한 규정보다 제한을 하고 있어 지방공무원 보수규정 제13조(승급의 제한)에 맞게 조정하여 전입을 제한하여야 한다는 것이다. 즉, 최소한의 규정으로 전환시킬 필요가 있다는 것이다.

전국공무원노동조합 충남지역본부에서 제시한 개선방안으로는 첫째, 큰 틀에서 win-win 전략방안이 수립되어야 한다는 것이다. 조직측면에서는 행·재정적 인센티브(예산 및 정원관리 등)를 부여하고 개인측면에서는 경력상 가점을 부여하고 교류수당 등을 현실에 맞게 지급할 것을 제시하고 있다. 또한 공정하고 명확한 교류목적 및 원칙을 수립하고 개별협의에 의한 인사교류 한계를 보완하여 계획적이고 정기적인 교류가 이루어질 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

둘째, 신분상 인센티브로는 각급 기관에서 교류자의 전공분야, 원 소속기관의 담당업무 등을 참작하여 축적된 경험과 능력을 최대한 발휘할 수 있는 보직을 부여하고 실적가점을 부여하며 소속기관 복귀시 희망부서에 우선배치하며 불가피한 경우 이외에는 전임 보직분야와 상이한 부서로의 전보를 지양해야 한다는 것이다. 또한, 교류공무원이 승진·전보·근무성적평정·교육훈련·상훈 등에서 부당한 차별을 받지 않도록 관리하며 파견근무자의 인사기록카드는 별도로 관리하여 상위직급 결원시 우선 승진시키도록 할 것을 제시하고 있다.

셋째, 제도적 보완사항으로 인사교류 관련규정을 개정하여 교류시 교류수당 또는 직급보조비를 현실화하여 확대 지급해야 한다는 것이다.

넷째, 파견교류제도를 확대하여 추진하여야 한다는 것이다. 전출입교류와 파견교류를 병행하여 실시하되 파견교류를 활성화하고 파견자의 소속은 원소속기관이지만 복무는 파견을 받은 자치단체장의 지휘·감독하에 부여받은 담당업무를 수행하는 것이다. 파견근무 중 우수한 성과는 파견 받은 기관 소속원과 동일하게 표창하며 파견근무자에게 징계사유가 있다고 인정되는 경우에는 원 소속기관장에게 통보조치하고 파견을 받은 기관의 장은 파

견자가 근무태만, 품위손상 등이 있는 경우 파견취소가 가능토록 하자는 것이다.

하지만, 위의 제도가 시행되기 위해서는 현재 시·군에서 근무하고 있는 도의 인사를 전  
원복귀 후 정상적으로 추진하는 것을 전제로 하고 있다.

<표 8> 인사교류 활성화를 위한 요구사항 및 발전방향

요구사항 및 발전방향	시·군																노조	
	천 안	공 주	보 령	아 산	서 산	논 산	계 룡	금 산	연 기	부 여	서 천	청 양	홍 성	예 산	태 안	당 진	총 남 노	전 공 노
체계적 인사교류 계획(체계)수립	0			0	0	0	0		0	0		0	0	0				0
합리적 인센티브 제공	0		0						0	0		0		0		0		0
제도적 장치 마련(의무, 협의 등)						0				0		0		0		0		
1:1교류 준수		0		0					0	0	0	0	0		0	0	0	
인사교류 대상 확대	0	0	0		0				0	0	0	0						
재직기간 및 연령제한 철폐				0							0							
인사교류 비율과 근무기간 의무화(명시)			0		0					0			0					
인사제청원 부여					0													
업무파견 확대		0	0	0	0											0		0
파견자의 별도정원 관리					0													
승진임용예정자 교류 후 복귀시 승진								0										
교류공무원에 대한 사후관리									0									
직급불균형 해소																	0	
특별승진제 도입																	0	
사무관제도 개선(고시출신)																	0	
인사제도개선위원회 설치																	0	
전입제한조건 완화																	0	

자료: 2008, 2009년 워크숍 자료 재구성

## 제4절 인사교류 관련 공무원 의식조사

### 1. 조사개요 및 표본특성

충청남도와 시·군간 인사교류에 대한 인식조사를 실시하기 위하여 설문조사 문항을 선정하고, 2009년 7월부터 5일부터 25일까지 충청남도 도청과 16개 시·군 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

조사대상인 표본의 인구통계학적 특성을 살펴보면 <표 9>와 같다. 인구통계학적 특성별 분포를 살펴보면 전체, 본청, 시·군청 간 항목별 비율분포가 거의 유사함을 살펴볼 수 있다. 즉, 성별·연령·학력·직급별로 그 세부항목의 구성 비율 분포가 비슷함을 살펴볼 수 있다. 따라서 전체의 인구통계학적 특성을 요약하면, 40대(44.0%)의 7급 이하(62.9%) 대졸 이상(79%)의 남성(78.5%) 공무원들이 조사대상의 다수를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 9> 표본의 인구통계학적 특성별 분포

구 분		전체		충청남도 본청		시·군청	
성 별	남	307	78.5	81	77.9	226	78.7
	여	83	21.2	23	22.1	60	20.9
	결측치	1	0.3	—	—	1	0.3
	계	391명	100%	104명	100%	287명	100%
연 령	30세 미만	26	6.6	1	1.0	25	8.7
	30 ~ 39세	143	36.6	43	41.3	100	34.8
	40 ~ 49세	172	44.0	49	47.1	123	42.9
	50세 이상	50	12.8	11	10.6	39	13.6
	계	391명	100%	104명	100.0	287명	100%
학 력	고졸 이하	60	15.3	9	8.7	51	17.8
	대졸	309	79.0	83	79.8	226	78.7
	대학원졸	21	5.4	12	11.5	9	3.1
	결측치	1	0.3	0	0	1	0.3
	계	391명	100%	104명	100%	287명	100%
직 급	4급 이상	2	0.5	0	0	2	0.7
	5급	24	6.1	12	11.5	12	4.2
	6급	108	27.6	34	32.7	74	25.8
	7급 이하	246	62.9	53	51.0	193	67.2
	기타	11	2.8	5	4.8	6	2.1
	계	391명	100%	104명	100%	287명	100%



## 2. 인사교류의 의식에 대한 조사 결과

### 1) 인사교류의 필요성

<표 10>은 충청남도과 시·군간 인사교류의 필요성에 대한 설문조사 대상자의 인식을 보여주고 있다. 전체 응답자 중 88.1%가 충청남도과 시·군 간에 인사교류 필요성에 대해서 매우 높게 인식하고 있음을 알 수 있다. 소속기관별로 살펴보면, 충청남도 본청의 경우 97.1%, 시·군청의 경우 85.3%로 역시 해당 소속 공무원 대다수가 그 필요성에 대해서 매우 높게 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 10> 인사교류의 필요성

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
매우필요	119	30.4	44	42.3	75	26.1
필요	227	58.1	57	54.8	170	59.2
불필요	31	7.9	2	1.9	29	10.1
매우 불필요	14	3.6	1	1.0	13	4.5
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

인사교류 필요성의 이유에 대한 설문조사 대상자의 인식결과를 살펴보면 <표 11>과 같다. 우선, 전반적으로 충청남도과 시·군간 인사교류가 필요한 이유에 대한 설문응답 내용을 우선순위별로 살펴보면, 정책연계 및 협조강화(18.7%), 기관 상호간 이해증진(17.1%), 도·시·군간 지식 및 정보공유 가능(16.1%)순으로 파악되었다. 다음으로 소속 기관별로 살펴보면, 본청 공무원의 경우는 정책연계 및 협조강화(21.2%), 전문인력 확보 및 활용성 증대(18.3%), 기관 상호간 이해증진(17.3%), 개인의 근무환경 해결(12.5%)순으로 조사되었다. 그리고 시·군청 공무원의 경우 도·시·군간 지식과 정보공유가능(18.1%), 기관 상호간 이해증진(17.1%), 정책연계 및 협조강화(17.1%)의 순으로 조사되었다.

한편, 전체의 11.8%는 인사교류 자체에 대한 필요성을 부정하였다. 이는 특히 시·군 담당자의 경우가 인사교류 자체에 대한 필요성을 부정하는 비율이 전체에서 상대적으로 더 높게 인식하고 있기 때문에 기인한 결과라 할 수 있다.

<표 11> 인사교류의 필요 이유

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
전문인력 확보 및 활용성 증대	44	11.3	19	18.3	25	8.7
기관 상호간 이해증진	67	17.1	18	17.3	49	17.1
정책연계 및 협조강화	73	18.7	22	21.2	51	17.8
조직생산성 증진 가능	14	3.6	2	1.9	12	4.2
정책개발 및 기획능력 제고	17	4.3	6	5.8	11	3.8
승진 등 인사 및 경력관리상 필요	13	3.3	2	1.9	11	3.8
개인의 근무환경 해결	26	6.6	13	12.5	13	4.5
경험 확대 등 개인능력향상	22	5.6	5	4.8	17	5.9
도-시·군간 지식과 정보공유가능	63	16.1	11	10.6	52	18.1
긴밀한 인적 네트워크 형성	6	1.5	2	1.9	4	1.4
필요없음	46	11.8	4	3.8	42	14.6
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

## 2) 인사교류의 참여에 대한 전반적 인식조사결과

<표 12>는 인사교류의 참여의향에 대한 설문조사 대상자의 인식을 보여주고 있다. 전체 응답자 중 61.9%가 인사교류에 참여할 의향이 있음을 알 수 있다. 소속 기관별로 살펴보면, 충청남도 본청의 경우 85.6%로 그 의향 정도가 높았다. 반면, 시·군청의 경우 53.3%로 그 의향 정도가 본청 소속 공무원에 비해서 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

<표 12> 인사교류의 참여의향

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
있다	242	61.9	89	85.6	153	53.3
없다	149	38.1	15	14.4	134	46.7
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

인사교류를 희망하는 자에 한해서, 희망하는 참여기관의 형태를 조사한 결과를 살펴보면 <표 13>과 같다. 우선, 전체적으로 “도본청·시·군 → 중앙부처” (41.7%)형태의 인사교류를 가장 선호하는 것으로 분석되었다. 소속 기관별로 살펴보면, 본청 공무원의 경우는 “도→중앙부처” (55.1%), “도 → 타지방자치단체” (27.0%)순으로 조사되었다. 그리고 시·군청 공무원의 경우 “시·군 → 중앙부처” (34.0%), “시·군 → 도” (32.7%)의 순으로 조사되었다.

<표 13> 인사교류의 참여기관 희망 형태

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
중앙부처	101	41.7	49	55.1	52	34.0
도본청	57	23.6	7	7.9	50	32.7
타지방자치단체	58	24.0	24	27.0	34	22.2
민간기관	17	7.0	6	6.7	11	7.2
정부출연연구소	9	3.7	3	3.4	6	3.9
계	242명	100%	89명	100%	153명	100%

희망하는 인사교류의 형태를 조사한 결과를 살펴보면 <표 14>와 같다. 우선, 전체적으로 1~2년 간의 일시적인 인사교류 형태(36.0%)를 가장 선호하는 것으로 분석되었으며, 그 다음으로 영구적인 형태의 인사교류도 전체의 36%로 조사되었다. 소속 기관별로 살펴보면, 본청 공무원의 경우 역시 일시적 인사교류 형태(68.5%), 영구적 인사교류 형태(25.8%)순으로 조사되었으며, 시·군청 공무원은 일시적 인사교류 형태(55.6%), 영구적 인사교류 형태(41.8%)순으로 조사되었다.

<표 14> 희망하는 인사교류 형태

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
영구적 인사교류	87	36.0	23	25.8	64	41.8
일시적 인사교류	146	60.3	61	68.5	85	55.6
민간근무휴직	4	1.7	2	2.2	2	1.3
기타	5	2.1	3	3.4	2	1.3
계	242명	100%	89명	100%	153명	100%

한편, 인사교류를 희망하는 이유에 대해서 조사한 결과를 살펴보면 <표 15>와 같다. 우선, 전반적으로 업무수행의 전문성 제고 및 경험 확대(30.9%), 개인능력발전을 위한 경력관리 차원(22.7%) 등의 순으로 인사교류를 희망하고 있는 것으로 조사되었다. 소속 기관별로 살펴보면, 본청 공무원의 경우는 업무수행의 전문성 제고 및 경험 확대(27.3%), 개인적 애로사항 해결(23.4%) 등의 이유로 인사교류를 희망하고 있는 것으로 분석되었다. 시·군 공무원의 경우는 업무수행의 전문성 제고 및 경험 확대(32.9%), 개인능력발전을 위한 경력관리 차원(24.5%) 등의 이유로 인사교류를 희망하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 15> 인사교류 희망 이유

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
개인적 애로사항 해결	31	14.1	18	23.4	13	9.1
적성에 맞는 직무수행	17	7.7	9	11.7	8	5.6
개인능력발전을 위한 경력관리 차원	50	22.7	15	19.5	35	24.5
인사상 불이익 극복(승진 등)	16	7.3	1	1.3	15	10.5
업무수행의 전문성 제고 및 경험 확대	68	30.9	21	27.3	47	32.9
지방발전의 기여 목적	26	11.8	10	13.0	16	11.2
신지식이나 정보 습득	11	5.0	3	3.9	8	5.6
상급자 및 동료직원 권유	1	0.5	0	0.0	1	0.7
계	220명	100%	77명	100%	143명	100%

반면, 인사교류를 희망하지 않는 이유에 대해서 조사한 결과를 살펴보면 <표 16>과 같다. 전체적·소속 기관별로 인사교류를 희망하지 않는 이유에 대한 구성 분포가 거의 동일하게 분석되었다. 이를 우선순위에 따라 구체적으로 살펴보면, 연고지 변동에 따른 경제적·심리적 압박(전체 34%, 도 33.3%, 시·군 34.1%), 현재 직무에 대한 만족(전체 21.3%, 도 33.3%, 시·군 19.8%), 교류 후 발전가능성 회의적(전체 14.9, 도 13.3%, 시·군 15.1%) 등의 이유로 인사교류를 희망하지 않는 것으로 분석되었다.

<표 16> 인사교류 희망하지 않는 이유

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
인사상 불이익 예상	16	11.3	1	6.7	15	11.9
현재 직무에 대한 만족	30	21.3	5	33.3	25	19.8
연고지 변동에 따른 경제적·심리적 압박	48	34.0	5	33.3	43	34.1
교류 후 발전가능성 회의적	21	14.9	2	13.3	19	15.1
희망직무와의 차이에 대한 우려	9	6.4	1	6.7	8	6.3
교류기관의 조직 배타성에 대한 두려움	7	5.0	1	6.7	6	4.8
인사교류자 채택 자체에 대한 회의	4	2.8	0	0.0	4	3.2
인사권 횡포라는 부정적 이미지 경계	4	2.8	0	0.0	4	3.2
기타	2	1.4	0	0.0	2	1.6
계	141명	100%	15명	100%	126명	100%

### 3. 인사교류의 운영에 대한 조사결과

현행 인사교류는 ① 인력의 균형 있는 배치와 효율적 활용, ② 정책수립, 집행의 연계성 확보, ③ 행정기관 상호간 협력체제 증진, ④ 공무원의 종합적 능력발휘기회 부여를 기본 목적으로 하여 운영되고 있다. 현재 인사교류 제도와 운영이 본래의 취지와 목적에 얼마나 부합되게 운영되고 있는가에 대한 전반적 인식과 그 구체적 내용을 조사한 결과를 제시하면 다음과 같다.

#### 1) 인사교류의 기본 목적 부합성 조사결과

충청남도와 시·군간 인사교류 제도가 당초 기본목적에 부합하여 제대로 운영되고 있는지에 대한 조사결과는 <표 17>과 같다. 우선, 전체 응답자 중 65%가 충청남도의 인사교류 제도가 당초 취지와 다르게 제대로 운영되지 않고 있다고 답하고 있음을 알 수 있다. 소속 기관별로 살펴보면, 충청남도 본청의 경우는 50%, 시·군의 경우는 72.2%로 인사교류 제도가 기본 목적에 따라 제대로 운영되지 않고 있다고 답하고 있으며, 특히 시·군의 경우 그 정도가 상대적으로 도청 소속 공무원보다 강하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 17> 인사교류의 제도운영의 합목적성

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
매우 그렇다	2	0.5	1	1.0	1	0.3
그렇다	106	27.1	39	37.5	67	23.3
그렇지 않다	186	47.6	45	43.3	141	49.1
절대 그렇지 않다	68	17.4	7	6.7	61	21.3
모르겠음	29	7.4	12	11.5	7	5.9
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

충청남도와 시·군간 인사교류가 당초 목적에 부합되게 운영되지 않고 있는 이유에 대해서 조사한 결과를 살펴보면 <표 18>과 같다. 전반적으로 전입-전출기관 간 이해관계 상충(30.9%), 수직적 인사교류에 따른 형평성 저해(18.5%), 인사권 침해 소지에 따른 소극적 접근(11.6%) 등의 이유를 제시하였다. 또한 기타 의견으로써 역시 도의 승진경로 등 상급기관의 승진 위주의 일방적 교류(3명)가 제시되고 있는 것으로 조사되었다.

한편, 소속기관에 따라 그 이유에 대한 인식이 공통된 측면과 상이한 측면이 나타났다. 도와 시·군 모두 공통적으로 전입-전출기관 간 이해관계 상충(도 42.6%, 시·군 27.8%)에 따라서 인사교류 제도가 제대로 운영되고 있지 않다고 밝히고 있다. 특히, 도의 경우 전입-전출기관 간 이해관계 상충을 그 외에 제도자체에 대한 인식저조(11.1%), 기관장의 관심 부족(11.1%), 인사상 불이익에 대한 인식으로 인한 기피(11.1%) 등 다양한 이유에 대한 동등한 수준의 인식으로 인사교류 제도의 운영이 원활히 이뤄지고 있지 않음을 지적한 반면, 시·군 공무원의 경우는 수직적 인사교류(22.4%), 인사권 침해 소지에 따른 소극적 접근(13.2%) 등을 이유로 지적하고 있음을 알 수 있다. 특히, 도와 시·군의 인사교류 제도 운영의 합목적성과 관련하여 인사교류의 형평성, 기관장의 인사권 침해 소지에 대한 인식의 상대적 차이가 크다는 것을 알 수 있으며, 시·군 소속 공무원의 경우 상급 기관 위주 수직적인 인사교류에 따른 시·군 기관장의 인사권 저해 소지 등을 우려하는 목소리로 해석할 수 있다.

<표 18> 인사교류의 운영 비활성화 이유

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
제도 자체에 대한 인식 저조	18	6.9	6	11.1	12	5.9
기관장의 관심 부족	16	6.2	6	11.1	10	4.9
전입-전출기관간 이해관계 상충	80	30.9	23	42.6	57	27.8
인사상 불이익에 대한 인식으로 인한 기피	26	10.0	6	11.1	20	9.8
수직적 인사교류에 따른 형평성 저해	48	18.5	2	3.7	46	22.4
인센티브(행재정, 기관 자체 등) 미비	4	1.5	0	0.0	4	2.0
제도 효과에 대한 부정적 견해 지배적	11	4.2	4	7.4	7	3.4
외부압력 등에 의한 정실적 인사교류 개입	25	9.7	4	7.4	21	10.2
인사권 침해 소지에 따른 소극적 접근	30	11.6	3	5.6	27	13.2
인사교류 원칙과 기준 등 체계적 접근 부족	1	0.4	0	0.0	1	0.5
계	259명	100%	54명	100%	205명	100%

## 2) 인력의 균형 배치와 효율적 활용 관련 인식조사결과

충청남도와 시·군 간 인사교류 제도가 과연 인력의 균형 배치와 효율적 활용에 어느 정도 기여하고 있는가에 대해 조사한 결과를 살펴보면 <표 19>와 같다. 우선, 전체 응답자 중 52.2%가 부정적인 의견을 제시하고 있음을 알 수 있다. 소속 기관별에 따라 인식의 차이를 나타내고 있음을 살펴볼 수 있다. 즉, 도청의 경우는 50.9%가 이를 긍정하는 반면, 시·군청의 경우는 58.2%가 부정하는 의견을 제시한 것으로 조사되었다.

<표 19> 인사교류를 통한 인력배치 및 효율적 활용 기여도에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
모르겠음	44	11.3	14	13.5	30	10.5
절대 그렇지 않다	55	14.1	7	6.7	48	16.7
그렇지 않다	149	38.1	30	28.8	119	41.5
그렇다	139	35.5	51	49.0	88	30.7
매우 그렇다	4	1.0	2	1.9	2	0.7
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

한편, 인사교류를 통한 인력배치 및 효율적 활용이 저조한 이유에 대해서 살펴보면 <표 20>과 같다. 종합적으로 상급기관 위주의 일방적인 인사교류(45.1%), 인사상 불이익 예상(12.6%) 등이 대표적인 저해 요인으로 조사되었다. 소속기관별로 살펴볼 때 특이한 사항으로 시·군의 경우 51.2%가 상급기관 위주의 일방적 인사교류로 인해 인적 자원의 효율적 활용이 저해된다고 밝히고 있으며, 도 본청 공무원의 경우 또한 전체의 18.4%가 동일한 이유로 이를 지적하고 있다.

<표 20> 인력배치 및 효율적 활용이 저조한 이유에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
교류계획과 집행적 구체성 결여	25	12.1	6	15.8	19	11.3
교류 자체에 대한 부정적 이미지(방출 등)	20	9.7	5	13.2	15	8.9
인사상(승진, 경력 등) 불이익 예상	26	12.6	6	15.8	20	11.9
상급기관 위주의 일방적 인사교류	93	45.1	7	18.4	86	51.2
교류 인력의 효과적 활용 낮음	20	9.7	8	21.1	12	7.1
해당 기관장의 관심부족	3	1.5	2	5.3	1	0.6
정실(혈연, 학연 등)적 인사관행 우선	17	8.3	4	10.5	13	7.7
기타	2	1.0	0	0.0	2	1.2
계	206명	100%	38명	100%	168명	100%

인력배치 및 효율적 활용 제고방안에 대해 조사한 결과는 <표 21>과 같다. 전반적으로 이를 개선하기 위해서 인사교류의 목적 및 원칙에 대한 정립(전체 37.4%, 도 45%, 시·군 35.5%)을 가장 중요한 항목으로 선택하고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로 도의 경우는 단체장의 의식변화를 통한 조직문화 쇄신(20%)을, 시·군의 경우는 도·시·군간 인력 pool제 도입(17.5%)으로 효율적 인적 자원관리를 통한 인사교류의 의견을 제시하고 있는 것으로 조사되었다. 기타 의견으로 ‘도’의 폐지 및 도·시·군간 행정구역 단일화 등 지방행정체제 개편을 통한 인사교류 제도 개정을 통한 효율적 인적자원 관리 등이 조사되었다.



<표 21> 인력배치 및 효율적 활용 제고방안에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
인사교류 목적 및 원칙 정립	77	37.4	18	45.0	59	35.5
단체장 의식변화를 통한 조직문화 쇄신	25	12.1	8	20.0	17	10.2
중장기 교류계획 수립 및 구속력 확보	31	15.0	3	7.5	28	16.9
도·시·군간 인력 pool제 도입(6급 이상)	34	16.5	5	12.5	29	17.5
교류시기에 대한 사전예고화 의무	15	7.3	1	2.5	14	8.4
주기적 모니터링 실시	2	1.0	2	5.0	0	0.0
전입 희망자 사전 공고	15	7.3	3	7.5	12	7.2
기타	7	3.4	0	0.0	7	4.2
계	206명	100%	40명	100%	166명	100%

### 3) 정책수립·집행의 연계성 확보 관련 인식조사결과

충청남도와 시·군 간 인사교류 제도가 과연 정책의 수립 및 집행에 있어서의 연계성 확보에 어느 정도 기여하고 있는가에 대해 조사한 결과를 살펴보면 <표 22>와 같다. 분석결과, 전체 응답자 중 45.8%는 긍정하고 있으며, 41.2%는 부정하는 의견을 제시하고 있어 그 기여도에 대한 찬반에 대한 의견이 분분하고 있음을 알 수 있다.

이러한 차이는 소속 기관에 따른 인식의 차이를 살펴보면 보다 극명해짐을 알 수 있다. 즉, 도청의 경우는 59.6%가 이를 긍정하는 반면, 시·군청의 경우는 44.9%가 부정하는 의견을 제시하고 있는 것으로 나타나기 때문이다.

<표 22> 인사교류를 통한 정책수립·집행의 연계성 확보 기여에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
모르겠음	51	13.0	10	9.6	41	14.3
절대 그렇지 않다	36	9.2	4	3.8	32	11.1
그렇지 않다	125	32.0	28	26.9	97	33.8
그렇다	176	45.0	60	57.7	116	40.4
매우 그렇다	3	0.8	2	1.9	1	0.3
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

한편, 인사교류를 통한 정책수립 및 집행의 연계성 확보가 저조한 이유에 대해서 살펴 보면 <표 23>과 같다. 종합적으로 필요한 인력에 대한 전문인력의 교류 미흡(전체 41.2%, 도 38.5%, 시·군 41.8%), 교류 후 이전 직무범위와 다른 보직부여(전체 23.5%, 도 30.8%, 시·군 21.8%)등이 이에 대한 확보를 미흡하게 만드는 주요인인 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 기타 의견으로는 상부기관 승진 등을 위한 일방적 교류로 인한 연계성 확보 미흡, 승진 등에 따른 교류일 뿐 실질적인 1:1교류가 이루어지고 있지 않기 때문에 실질적 인사교류가 이루어지고 있지 않다는 의견, 인사상 불이익 초래에 대한 대책마련 미흡, 도와 시·군간 업무차이 극복 곤란 등이 조사되었다.

<표 23> 정책수립 · 집행의 연계성 확보가 미흡한 이유에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
교류 후 이전 직무범위와 다른 보직부여	32	23.5	8	30.8	24	21.8
원대복귀 후 다른 보직 부여	24	17.6	5	19.2	19	17.3
의무기간 부재에 따른 잦은 보직변경	20	14.7	2	7.7	18	16.4
필요인력에 대한 전문인력 교류 미흡	56	41.2	10	38.5	46	41.8
기타	4	2.9	1	3.8	3	2.7
계	136명	100%	26명	100%	110명	100%

정책수립 및 집행의 연계성 확보방안에 대해 조사한 결과는 <표 24>와 같다. 전반적으로 이를 확보하기 위해서 정기적인 인사교류에 대한 제도화(전체 40.2%, 도 40%, 시·군 40.3%)가 가장 중요한 항목으로 선택하고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로 도의 경우는 전 입 시 일정기간 의무복무기간 설정(25.7%)을, 시·군의 경우는 6급 이하 및 기술직렬 교류 확대(22.5%)로 인사교류 범위의 확대를 통한 정책수립 및 집행의 연계성 확보를 제시하고 있는 것으로 조사되었다. 기타 의견으로 도와 시·군이 동등한 조건으로의 수평적 교류 시도, 도가 상급기관이라는 권위적 인식 탈피에 따른 조직문화 전환, 인사교류 이전에 충분한 사전협의, 인사교류 시행 후 승진우대, 교류전후 동일 업무 담당 등 사후관리 대책에 대한 강구 등이 제시되었다.

<표 24> 정책수립·집행의 연계성 확보 방안에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
정기적 교류 제도화	66	40.2	14	40.0	52	40.3
동일 직종간 강제적 교류제도 시행	14	8.5	3	8.6	11	8.5
6급 이하 및 기술직렬 교류 확대	36	22.0	7	20.0	29	22.5
전입 시 일정기간 의무복무기간 설정	33	20.1	9	25.7	24	18.6
기타	15	9.1	2	5.7	13	10.1
계	164명	100%	35명	100%	129명	100%

#### 4) 행정기관 상호간 협력체제 증진 관련 인식조사결과

충청남도과 시·군 간 인사교류 제도가 과연 행정기관 상호간 협력체제를 어느 정도 증진시키고 있는가에 대해 조사한 결과를 살펴보면 <표 25>와 같다. 분석결과, 전체 응답자 중 52.5%가 긍정하는 의견을 제시하고 있는 것으로 조사되었다. 하지만, 소속기관별로 살펴볼 때, 도와 시·군 모두 긍정하는 비율(도 72.1%, 시·군 45.2%)이 상대적으로 높게 조사되고 있지만, 시·군의 경우는 부정하는 비율(42.2%) 역시 거의 비슷한 비율로 나타나고 있다.

<표 25> 인사교류를 통한 기관 상호간 협력체제 증진 기여도에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
모르겠음	41	10.5	5	4.8	36	12.5
절대 그렇지 않다	25	6.4	5	4.8	20	7.0
그렇지 않다	120	30.7	19	18.3	101	35.2
그렇다	202	51.7	73	70.2	129	44.9
매우 그렇다	3	0.8	2	1.9	1	0.3
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

한편, 인사교류를 통한 행정기관 상호간 협력체제 증진이 저조한 이유에 대해서 살펴보면 <표 26>과 같다. 도와 시·군이 공통적으로 상급 기관 위주의 일률적 교류로 인한 인사

교류 형평성 원칙 위반(전체 67.1%, 도 53.8%, 시·군 69.8%), 기관 간 이해관계 상충으로 인한 인사교류 실효성 저하(전체 15.1%, 도 30.8%, 시·군 11.9%)등이 상호간 협력체제 증진을 저해하는 주요인인 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 분석결과는 특히 도 차원에서 수직적 인사교류에 따른 기관간 이해관계 상충을 어느 정도 인지하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 26> 기관 상호간 협력체제 증진 저조 이유에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
인사교류 형평성 원칙 위반	102	67.1	14	53.8	88	69.8
지역할거주의로 인한 우수인재 전출 방지	10	6.6	3	11.5	7	5.6
기관간 이해관계 상충으로 인한 실효성 저하	23	15.1	8	30.8	15	11.9
협약 중 1:1 대등 교류원칙 결여	4	2.6	0	0.0	4	3.2
일정비용, 직렬 및 직급에 대한 이해관계 상충	1	0.7	0	0.0	1	0.8
기관장 인사권 침해에 대한 우려	1	0.7	0	0.0	1	0.8
승진소요기간 차이에 따른 균형교류 미흡	9	5.9	1	3.8	8	6.3
기타	2	1.3	0	0.0	2	1.6
계	152명	100%	26명	100%	126명	100%

기관 상호간 협력체제 증진 제고방안에 대해 조사한 결과는 <표 27>과 같다. 전반적으로 이를 제고하기 위해서 상호 대등한 교류관계 원칙을 통한 인사교류로 인식 확산(전체 32.3%, 도 25%, 시·군 33.9%)가 공통적으로 중요한 사항으로 선택하고 있음을 알 수 있다. 소속기관별로 도의 경우는 인사교류에 대한 인식의 재정립(28.6%)을, 시·군의 경우는 기관별 형평성을 고려한 인사원칙 수립(20.5%)을 제시하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 27> 기관 상호간 협력체제 증진 제고방안에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
인사교류에 대한 인식 재정립	25	16.1	8	28.6	17	13.4
상호 대등한 교류관계 원칙 인식 확산	50	32.3	7	25.0	43	33.9
기관별 형평성을 고려한 인사원칙 수립	30	19.4	4	14.3	26	20.5
의사교류 협약에 명시된 1:1 교류 준수	15	9.7	2	7.1	13	10.2
도-시·군간 직급별 인사교류 확대	23	14.8	4	14.3	19	15.0
기관장 권한 확대	4	2.6	0	0.0	4	3.1
정원관리 탄력성 제고	6	3.9	3	10.7	3	2.4
기타	2	1.3	0	0.0	2	1.6
계	155명	100%	28명	100%	127명	100%

##### 5) 공무원의 종합적 능력발휘기회 부여 관련 인식조사결과

충청남도와 시·군간 인사교류 제도가 과연 공무원 개인의 종합적인 능력을 발휘할 수 있는 기회를 어느 정도 부여하고 있는가에 대해 조사한 결과를 살펴보면 <표 28>과 같다. 분석결과, 전반적으로 52.5%가 긍정하는 있었으며, 소속기관별로는 도 72.1%, 시·군 45.2%로 역시 긍정하는 의견이 대다수를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 28> 인사교류를 통한 공무원 능력발휘기회 부여 정도에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
모르겠음	40	10.2	7	6.7	33	11.5
절대 그렇지 않다	26	6.6	4	3.8	22	7.7
그렇지 않다	94	24.0	22	21.2	72	25.1
그렇다	219	56.0	67	64.4	152	53.0
매우 그렇다	12	3.1	4	3.8	8	2.8
계	391명	100%	104명	100%	287명	100%

한편, 인사교류를 통한 공무원 개인의 능력발휘 기회를 부여받기가 어려운 이유에 대해서 살펴보면 <표 29>와 같다. 도와 시·군이 공통적으로 짧은 인사교류 기간으로 기인한 적

재적소에 인력 배치 어려움 노정(전체 47.1%, 도 44%, 시·군 47.9%), 개인의 적성과 능력에 맞는 보직 부여 결여(전체 21.5%, 도 32%, 시·군 18.8%)등이 주요인인 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 분석결과는 도와 시·군 상호간 인사교류 수요분석에 따른 교류기준 결여로 인해 인사교류가 운영되고 있음을 반증하는 것이라 볼 수 있다. 기타 의견으로는 도의 승진자라·시·군 주요보직 독식·우월감 등 단방향적 인사교류에 따른 시·군 직원의 능력발휘 기회 부족 등이 제시되었다.

<표 29> 공무원 능력발휘기회 저조 이유에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
적재적소에 인력 배치 어려움 노정	57	47.1	11	44.0	46	47.9
인사교류자에 대한 행재정적 인센티브 미흡	12	9.9	2	8.0	10	10.4
인사교류 확대 기관에 대한 인센티브 미흡	9	7.4	2	8.0	7	7.3
전문성이 높은 직위에 대한 보직부여 결여	9	7.4	2	8.0	7	7.3
개인의 적성과 능력에 맞는 보직 부여 결여	26	21.5	8	32.0	18	18.8
인사교류에 따른 교육훈련 기회 부재	4	3.3	0	0.0	4	4.2
기타	4	3.3	0	0.0	4	4.2
계	121명	100%	25명	100%	96명	100%

공무원 능력발휘를 위한 기회부여에 대한 증진방안에 대해 조사한 결과는 <표 30>과 같다. 전반적으로 이를 제고하기 위해서 전공·경험을 발휘할 수 있는 보직 부여(전체 34.4%, 도 28%, 시·군 36.1%), 원소속 복귀시 근무희망지 및 동일 또는 상향 직위부여 명문화(전체 14.8%, 도 16%, 시·군 14.4%)등의 순으로 도와 시·군 모두 중요한 사항으로 선택하고 있음을 알 수 있다.

<표 30> 공무원 능력발휘기회 부여 증진방안에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
업무파견 또는 교육파견제 활성화	11	9.0	2	8.0	9	9.3
보직경로제 제도화	7	5.7	3	12.0	4	4.1
인사교류 후 철저한 인사상 사후관리	17	13.9	4	16.0	13	13.4
개인·기관에 대한 행·재정적 인센티브 강화	15	12.3	3	12.0	12	12.4
전공·경험을 발휘할 수 있는 보직 부여	42	34.4	7	28.0	35	36.1
원소속 복귀시 직위부여 명문화	18	14.8	4	16.0	14	14.4
우수 교류자 장기교육 혜택 부여	8	6.6	1	4.0	7	7.2
기타	4	3.3	1	4.0	3	3.1
계	122명	100%	25명	100%	97명	100%

#### 4. 인사교류 제도에 대한 조사결과

현행 충청남도와 시·군간 인사교류는 지방공무원법 상 대상 공무원의 직급·규모 등 인사교류 기준을 심의·의결하는 기구로 인사교류협의회가 구성되어 있으며, 인사교류의 구체적 구속력에 있어서는 도와 도내 각 시·군간 인사교류협약서를 체결하여 운영되고 있는 실정이다. 설문조사를 통해 인사교류협의회의 기능 및 역할, 인사교류협약서 내용, 인사교류 직급 및 비율 등 바람직한 인사교류 제도설계에 대해 조사한 결과를 제시하면 다음과 같다.

##### 1) 인사교류협의회 기능 및 역할 강화 정도

<표 31>은 현행 인사교류협의회 기능 및 역할에 대한 강화 정도 여부를 조사한 결과이다. 분석결과, 도와 시·군(전체 38.7%, 도 43.7%, 시·군 36.9%) 모두 인사교류협의회 기능 및 역할에 대해 유지하기를 희망하는 것으로 분석되어, 인사교류협의회를 통한 인사교류의 제도적 구속력 강화에 대해서는 선호하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

<표 31> 인사교류협의회 기능 및 역할 강화 정도에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
모르겠음	98	25.7	17	16.5	81	29.0
현행 유지	148	38.7	45	43.7	103	36.9
강화	119	31.2	32	31.1	87	31.2
매우 강화	17	4.5	9	8.7	8	2.9
계	382명	100%	103명	100%	279명	100%

## 2) 인사교류협약서 원칙(내용)의 적절성 여부

현행 인사교류협약서의 내용이 과연 적절한 것인가에 대해 조사한 결과를 살펴보면 <표 32>와 같다. 분석결과, 도와 시·군(전체 38.7%, 도 43.7%, 시·군 36.9%) 모두 현행 인사교류협약서의 내용에 대해 적정하다는 의견이 대다수(전체 60.8%, 도 82.4%, 시·군: 52.3%)인 것을 알 수 있다. 하지만 제도의 운영에서 살펴보았듯이, 충남도와 시·군간 인사교류협약서의 주요 내용 중 인사교류에 있어 상급기관 주도의 원칙 등은 그 취지대로 운영되고 있지 않음을 알 수 있었다.

<표 32> 인사교류협약서 원칙(내용)의 적절성 여부에 대한 조사결과

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
전혀 적정하지 않다	31	8.0	1	1.0	30	10.5
적정하지 않다	123	31.8	17	16.7	106	37.2
적정하다	224	57.9	79	77.5	145	50.9
매우 적정하다	9	2.3	5	4.9	4	1.4
계	387	100.0	102	100.0	285	100.0

한편, 현행 인사교류 활성화를 위한 협약서 원칙 중 수정할 필요성이 있는 부분에 대한 개방형 질문에 대해서 설문 응답자들은 상급기관 주도에서 도·시·군간 상호 협의, 단체장 협의 및 협상에 따른 인사교류 상호 협의, 상급기관의 인사조정권한 축소, 모든 직종 선정에 대한 도지사 조정권 수정 혹은 삭제 등 상급기관 주도원칙에 대한 개선 혹은 삭제를



요구하는 의견(10명)등이 제시되었다. 또한 상급기관주도에서 상호대등원칙, 1:1교류 시 능력과 경력에 대한 기준 선정 등 1:1 대등교류 원칙에 대한 수정(3명) 등이 제시되었다.

### 3) 인사교류 직렬 및 직급의 적절성

〈표 33〉은 충청남도과 시·군간 인사교류에 있어 적절한 직렬 및 직급을 조사한 결과이다. 분석결과, 도와 시·군간 적절한 직렬의 경우는 일반행정직이 전체 56.9%, 도 54.5%, 시·군 55.1%로 가장 높은 비율을 차지하였으며, 직급의 경우는 6급 이상이 전체 83.8%, 도 62.3%, 시·군 68.0%로 가장 높은 비율로 조사되었다.

〈표 33〉 인사교류 직렬 및 직급의 적절성

구 분		전체		충청남도 본청		시·군청	
직렬	일반행정직	58	56.9	151	54.5	209	55.1
	기술직	35	34.3	113	40.8	148	39.1
	기타	9	8.8	13	4.7	22	5.8
	계	102	100.0	277	100.0	379	100.0
직급	9급	0	0.0	5	1.8	5	1.3
	8급	3	2.9	16	5.7	19	4.9
	7급	14	13.5	85	30.2	99	25.7
	6급	30	28.8	96	34.2	126	32.7
	5급 이상	57	54.8	79	28.1	136	35.3
	계	104명	100%	281명	100%	385명	100%

### 4) 인사교류 비율의 적절성

현행 인사교류의 비율로 설정되어 있는 “10% 수준 내”에서 이루어지고 있는 인사교류 비율 변경을 조사한 결과를 살펴보면 〈표 34〉와 같다. 분석결과, 도와 시·군(전체 58.7%, 도 42.7%, 시·군 47%) 모두 현행의 10% 수준의 인사교류 비율을 유지하는 것을 선호하는 것으로 조사되었다. 이는 제도설계 변경에 대한 충청남도과 시·군 공무원들의 보수적 접근으로 해석할 수 있다.

<표 34> 인사교류 비율의 적절성

구 분	전체		충청남도 본청		시·군청	
5%미만	11	10.6	72	25.6	83	21.6
9-5%	8	7.7	28	10.0	36	9.4
10%(현행)	61	58.7	120	42.7	181	47.0
10% 초과	24	23.1	61	21.7	85	22.1
5%미만	104명	100%	281명	100%	385명	100%

## 5. 현행 인사교류 개선방안 조사결과

<표 35>은 현행 인사교류를 개선하기 위한 방안을 종합적으로 살펴본 결과이다. 조사결과 도와 시·군이 공통적으로 체계적 인사교류 계획 수립(전체 22.8%, 도 33.3%, 시·군 19.1%), 인사교류 원칙과 기준에 대한 협약준수(전체 25.5%, 도 23.2%, 시·군 26.2%)를 현행 인사교류를 개선하기 위한 가장 중요한 방안으로 모색하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 35> 종합적인 인사교류 개선방안

구 분	전체		도본청		시·군청	
체계적 인사교류 계획 수립	87	22.8	33	33.3	54	19.1
인사교류 원칙과 기준에 대한 협약준수	97	25.5	23	23.2	74	26.2
기관간 직급별 인사교류 확대	42	11.0	14	14.1	28	9.9
인사교류 비율 조정 및 근무기간 의무화	24	6.3	3	3.0	21	7.4
기관장의 인사교류 권한 강화	8	2.1	3	3.0	5	1.8
업무파견 및 교육파견제 활성화	14	3.7	2	2.0	12	4.3
정기교류에 대한 제도화 추진	32	8.4	6	6.1	26	9.2
인사교류 인센티브 강화	26	6.8	4	4.0	22	7.8
교류파견제 확대 실시	8	2.1	0	0.0	8	2.8
보직경로제 제도화 및 철저한 사후관리	17	4.5	6	6.1	11	3.9
인사교류협의회 권한 강화 및 의사결정 참여자 확대	11	2.9	1	1.0	10	3.5
제도에 대한 기관장 및 공무원의 인식제고	12	3.1	4	4.0	8	2.8
기타	3	0.8	0	0.0	3	1.1
계	381	100.0	99	100.0	282	100.0

또한, 현행 인사교류 활성화를 위한 개선방안에 대한 개방형 질문에 대해서 설문 응답자들은 보직 지정을 통한 전략적 교류(1명), 제도설계보다 실질적 운영 요망(2명), 시·군 인사교류시 여성 차별 경향에 대한 개선 필요(1명), 승진을 위한 교류가 아닌 순수 인사교류 요망(1명), 인사교류 취지에 부합된 교육시스템 및 업무능력 제고를 위한 체계적 프로그램 마련(1명), 도·시·군 1:1 대등원칙에 입각한 도 주도형 인사교류 개선(2명), 충청도와 시·군간 대등한 직급조정 필요(1명), 교류대상자 인센티브 부여(1명) 등을 희망하고 있는 것으로 조사되었다.

## 6. 분석결과 요약 및 시사점

이제까지의 인사교류 관련 공무원 의식조사 분석결과를 요약하여 시사점을 도출하면 다음과 같다.

우선, 충청남도와 시·군 간 인사교류의 필요성에 있어서 전반적으로 상호간에 그 동의 정도가 강하며, 특히 기관 상호간 이해증진 및 그에 따른 정책연계와 협조강화에 있어 인사교류가 유리한 측면으로 작용될 수 있음을 인식하고 있었다. 하지만, 인사교류의 필요성 자체에 대해서 시·군의 경우는 상대적으로 본청에 비해 그 정도가 낮음을 알 수 있었다.

다음으로, 인사교류 참여에 대한 조사결과는 전반적으로 희망하는 정도가 크고, 주로 “도·시·군 → 중앙부처” 차원의 일시적 인사교류를 희망하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 이유는 업무수행의 전문성 제고 및 경험의 확대를 위한 측면이 강하며, 반면 연고지 변동에 따른 경제적·심리적 압박 등의 이유로 인사교류를 희망하지 않는 것으로 분석되었다. 이는 인사교류에 대한 희망 수요요인이 조직의 차원보다는 개인적 차원의 이익이 우선함을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 더 나아가 도 소속 공무원의 경우는 인사교류를 희망함에 있어서 개인적 애로사항 해결의 기회로, 시·군 공무원의 경우는 경력관리 차원에서 이를 희망하는 것이 더 크다는 것을 살펴볼 수 있다.

세 번째로, 인사교류 제도가 과연 당초 취지대로 운영되고 있는지에 대한 조사결과 그 기본 목적대로 제대로 운영되고 있지 않다는 도와 시·군간 공통된 의견을 제시하였다. 특히, 전입-전출기간 간 이해관계 상충, 수직적 인사교류에 따른 형평성 저해 등이 제도운영

의 가장 큰 저해요인으로 지적되고 있었다. 한편, 소속기관별 인사교류의 형평성, 기관장의 인사권 침해 소지에 대한 도와 시·군 간 인식의 상대적 차이가 크다는 것을 알 수 있으며, 시·군 소속 공무원의 경우 상급 기관 위주의 수직적인 인사교류에 따른 시·군 기관장의 인사권 침해 소지 등을 우려하고 있는 것으로 도출되었다.

한편, 인사교류 제도운영의 기본목적별 분석내용을 요약하여 제시하면, 첫째, 인력배치 및 인적 자원의 효율적 활용에 있어 인사교류제도는 특히 시·군에서 부정적인 의견이 지배적인 것으로 조사되었다. 이는 상급기관 위주의 일방적 인사교류에 따른 인사상 불이익에 대한 우려가 주요인으로 작용되고 있음을 알 수 있었다. 따라서 인사교류를 통해 인력배치 및 인적 자원의 효율적 활용을 제고하기 위해서 상급 기관 차원에서 인사교류 목적 및 원칙을 정립하는 등의 방안이 모색될 필요성이 있다고 할 수 있다. 또한 도-시·군 간 인력 pool제 도입으로 효율적 인적 자원관리를 통한 인사교류가 이루어져야 할 것으로 모색된다. 둘째, 정책수립 및 집행의 연계성 확보에 대한 기여도 측면에서 살펴볼 때, 그 찬반에 대한 의견이 분분한 것으로 조사되었다. 이는 도와 시·군 간 인사교류를 둘러싼 이해가 상충되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 한편, 정책수립 및 집행의 연계성 확보가 미흡한 이유에 대해서는 양 기관이 교류 후 이전 직무범위와는 다른 보직부여, 필요한 인력에 대한 전문인력으로 교류되지 않고 있는 현행 제도 운영에 따른 인사상 사후관리 미흡 등이 그 원인임을 동시에 지적하고 있었다. 따라서 이를 해결하기 위한 정기적인 인사교류에 대한 제도화 등을 방안으로 제시할 수 있다. 셋째, 행정기관 상호 간 협력체제를 증진시키고 있다는 부분에서는 도와 시·군 모두 긍정하고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 그 내용상 실제에 있어서는 여전히 상급기관의 일률적 인사교류로 인한 형평성 원칙 위반에 따른 도와 시·군간 이해관계 상충으로 인해 인사교류의 실효성이 저해받고 있음을 분석결과 파악할 수 있었다. 따라서 이를 개선하기 위해서 도와 시·군 간 인사교류 원칙 중 특히 형평성에 대한 원칙을 철저히 수립하여 인사교류에 대한 인식을 전환시킬 필요성이 요구되었다. 넷째, 시·군 간 인사교류는 공무원의 종합적 능력을 발휘할 수 있는 기회를 증진시키고 있다는 부분에서 도와 시·군 모두 긍정하고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 도와 시·군 상호 간 인사교류 수요분석에 따른 교류기준이 결여된 채 인사교류가 운영되어 개인의 적성과 능력에 맞는 보직을 부여받아 능력을 발휘하기가 다소 어려운 측면이 없지 않는 실정인 것으로 밝혀졌다. 따라서 향후 인사교류 희망자의 전공 및 경험을 발휘할 수 있는 보직을

부여하기 위한 철저한 인사교류 수요조사의 필요성이 선행되어야 함을 알 수 있다.

네 번째로, 충청남도과 시·군 공무원들은 인사교류 제도설계 수정에 대해서 보수적 접근을 하고 있음을 알 수 있었다. 인사교류협약회의 기능 및 역할, 인사교류 비율, 현행 인사교류협약서 내용의 적절성 동의 등 제도의 현행유지를 희망하고 있는 것을 도출되었다. 하지만 현행 유지를 고수할 경우 협의회 차원의 협약서를 근거로 한 인사교류 제도 시행의 접근은 그 구속력이 근본적으로 약하기 때문에 향후에도 제도 운영의 실효성이 저해될 공산이 있음이 우려될 수 있다. 또한, 시·군간 인사교류의 직렬 및 직급의 적절성에 대한 의견조사는 참고사항일 뿐, 어디까지나 인사교류를 시행하는 각 기관의 현실적 상황에 따라 그 적절 여부를 결정하는 접근방법이 바람직할 것이라 할 수 있다.

다섯 번째로, 종합적인 인사교류 개선방안에 대한 의견조사 결과 가장 중요한 것으로 인식하는 부분으로 인사교류의 명확한 원칙과 기준을 명시한 협약서의 내용을 준수한 체계적인 인사교류에 대한 계획 수립을 통해 인사교류를 활성화하는 방안을 충청남도 공무원 모두가 희망하는 것으로 파악할 수 있었다.

## 제4장 충남의 도·시·군간 인사교류 원칙과 활성화 방안

### 제1절 인사교류의 원칙

#### 1) 자치존중의 원칙

중앙정부와 자치정부 간 인사교류는 물론 광역자치단체와 기초자치단체간의 인사교류는 기관상호 간의 이해증진을 통한 기관간의 정책조정 및 협력강화, 기관간의 지식과 정보공유, 공무원의 능력발전, 근무분위기 쇄신 등의 목적을 지니고 있는 인사행정의 유용한 수단이다. 이러한 목적을 지니고 있는 인사교류가 현실적으로는 중앙정부 또는 광역자치단체의 인사 습통을 원활하게 하기 위한 수단의 하나로 기능한다는 비판이 제기되고 있다. 중앙정부 또는 광역자치단체의 일방적 의사나 독단적 결정에 따라 인사교류가 행해진다면 지방자치단체의 자율성은 크게 손상을 입을 가능성이 높다.

광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계는 과거 자치단체장이 임명직이던 시절의 상하관계가 아니라 자치단체의 장과 지방의회가 자치단체의 주민에 의해 선출되고 구성되는 상호 공존하고 협력하는 수평적인 지방정부간의 관계이다. 따라서, 도 자치단체는 권력적으로 상급자치단체라는 인식을 버리고, 시·군 자치단체와 수평적으로 협력하고 상생하는 정부 간 관계임(수평적 협력의 원칙)을 명확하게 인식하여야 인사교류의 근본을 수립할 수 있다. 아울러 각 자치단체의 장과 공무원노동조합은 자치단체 이기주의를 버리고 상호공존하는 자세로 인사교류에 협조하고 양보하는 정치·행정문화를 조성해나가야 한다(백종섭, 2008).

충청남도 광역자치단체는 도의 각 기초자치단체와 인사교류를 실시하는 경우 기초자치단체의 자율성(조직 및 인사자주권)을 존중하여 이를 침해하지 않는 형태로 실시할 필요가 있다. 따라서 충청남도는 각 기초자치단체의 조직자율권과 인사자율권을 존중하여 도의 일방적 정책결정이 아닌 상호 협의하고 조율하면서 인사교류를 실시하여야 기초자치단체의 참여 및 인사교류의 활성화를 통한 소기의 목적을 달성할 수 있다(백종섭·이근주, 2007; 배

귀회,2007; 박성진, 2003; 박인용, 2003; 권경득,2002).

## 2) 제도화의 원칙

자치단체간의 인사교류를 특별한 정치적 목적이나 행정적 목적을 위해 실시하는 일시적이고 행정편의주의식 인사행정으로 인식하지 않아야 한다. 중앙정부와 자치단체 간, 자치단체 간의 인사교류는 공무원들의 능력을 향상시키는 인사행정의 매우 중요한 제도이다. 즉, 인사교류를 올바르게 시행하는 경우 공무원들은 다양한 경험 체득으로 인한 능력발전, 전문성의 강화 기회, 다양한 인간관계의 경험으로 리더십 배양, 적성에 맞는 직무에의 근무 기회 등이 가능해진다.

따라서, 인사교류의 대상(직렬과 직류, 직급 등), 방법과 절차, 교류기간, 교류원칙, 평가 방법, 보상(우대)의 내용과 방법 등을 제도화하여 모든 공무원들이 본인과 자치단체의 필요에 의해 제도적으로 정기적이고 상시적으로 인사교류가 이루어지도록 해야 한다(백종섭,2008).

인사교류의 제도화는 인사교류는 장기적인 인적자원을 효율적으로 운영하는 차원에서 인력계획을 수립하고 이를 바탕으로 공정하고 합리적으로 인사교류의 방향과 내용을 수립하여 사전에 조직구성원들에게 공개되어야 한다(계획수립의 원칙). 인사교류는 해당 공무원에게는 다른 기관과 지역으로의 전출이므로 새로운 조직과 구성원, 근무지역 환경 등에 적응해야 하므로 정신적, 신체적으로 많은 부담을 주기 때문이다. 따라서 공무원들이 인사교류의 주요 내용(시기, 지역, 담당 직무 등)을 사전에 숙지하여 제반의 준비를 할 수 있는 시간적 여유를 제공하여 참여도와 이해도를 제고시켜야 한다. 이는 인사교류가 일회성이나 단발성이 아닌 지속성을 가지고(지속성의 원칙) 구성원들이 인사행정을 예측할 수 있는 예측가능성을 높여야 한다(예측가능성의 원칙)는 의미를 내포하고 있다. 아울러 인사교류원칙과 계획이 수립되어 공개되는 경우 인사교류는 보다 객관적이고 공정하게 이루어질 수 있어(공정성의 원칙) 공무원들의 불만과 비판을 해소하여 인사교류의 활성화에 기여할 수 있다.

## 3) 형평성의 원칙(상호주의 원칙)

기관 간의 인사교류에서 발생할 수 있는 것은 상대적으로 힘이 있는 기관과 그러하지

못한 기관 간의 인사교류로 인한 불평등이 발생할 수 있다는 점이다. 특정지역에 편중되거나 특정 직급 또는 직류 등에 치우치는 경우, 도 또는 기초자치단체에서 일방적으로 인사교류가 과다하게 이루어지는 경우에는 장기적인 관점에서 성공적인 인사교류가 이루어질 수 없으므로 도와 시·군 간의 인사교류는 대등하게 이루어지는 것을 원칙으로 해야 한다. 이를 위해서는 각 자치단체는 자치단체이기주의를 극복하는 노력이 요구된다(백종섭, 2008).

형평의 원칙이란 인사교류를 실시하는 기관 간 협의에 의해 최대한 합리적인 수준에서 상호존중을 바탕으로 한 상호주의 원칙을 추구해야 한다는 것이다. 양적인 면에서 1:1 인사교류 원칙을 실시하며, 질적인 면에서는 광역자치단체로부터 승진일변도의 전출을 제한함으로써 자치단체 간의 인사교류는 원칙적으로 상호 동일한 직급간의 인사교류가 추진되어야 한다. 충청남도는 도내 시·군 간 인사교류 활성화를 위해 2007년 1월 11일 민선4기 인사교류 협약서를 체결하여 제1조에서 ‘인사교류는 상호주의 원칙에 입각하여 1대 1이 대등한 교류를 기본원칙으로 한다’고 규정하고 있다(백종섭, 2008; 고승희, 2008; 손재식, 1996: 16; 김판석 외, 2001: 18).

#### 4) 전문성의 원칙

인사교류는 무엇보다도 기관 간의 정보교류와 공유를 통한 상호협력의 증진, 공무원의 업무수행능력 향상을 목적으로 한다. 현대행정은 행정의 복잡화와 다양화가 폭증하여 한정된 인적, 물적 자원으로 지역주민들의 행정수요에 합리적으로 부응하기 위해서는 보다 효율적으로 행정업무를 수행하여야 하며, 이를 위해 행정의 전문화가 매우 중요하다. 따라서, 인사교류는 행정의 전문화 요청에 부응할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다(전문성의 원칙). 즉, 상당한 수준의 유사 또는 동종의 업무를 담당하는 공무원 간의 인사교류가 이루어져야 하고, 전문성과 기술성의 제고를 위한 인사교류는 순화보직경로제의 확립도 매우 유익한 제도이다. 궁극적으로 인사교류는 자치행정의 능률성과 효과성을 증대시키기 위한 수단의 하나이므로 이 두 가지 의미를 포괄하는 효율성을 증진시키기 위한 인사교류가 중요하다는 의미이다.



## 제2절 충남도와 시·군간 인사교류의 활성화 방안

### 1) 기관장의 적극적 관심과 지지

자치단체 간의 인사교류는 무엇보다도 자치단체장이 이 제도에 대해 적극적이고 긍정적인 관심과 지지를 가져야 성공할 수 있다. 자치단체장들이 유능하다고 판단되는 공무원을 인사교류에 포함시키지 않거나, 능력이 부족한 공무원을 전입시키려고 하지 않거나 전출대상으로 삼는다면 인사교류는 형식적이고 파행적으로 시행되어 궁극적으로 실패할 수밖에 없다(권경득 외, 2002:23). 유능한 공무원이 다른 자치단체에서 능력을 발휘하여 당해 자치단체의 발전에 기여할 수 있는 기회를 부여하여 상생적 관계로 발전시켜 나아가야 한다. 능력이 부족한 공무원은 최대한 능력과 적성에 맞는 직위에 보임하도록 하여 능력을 향상시킬 수 있는 기회를 제공하거나 교육원에 입소시켜 능력향상의 기회를 제공하고 능력향상이 미진한 경우에는 인사교류가 아닌 퇴출제도를 활용할 필요가 있다.

현재 충청남도는 도지사 및 각 시장·군수간에 민선4기 인사교류 협약서를 체결(2007년 1월 11일부터 2010년 6월 30일까지)하여 자치단체장의 관심은 표명되었으므로 이를 실질적으로 실천하고 운영하려는 강한 의지가 나타나야 할 필요가 있다.

### 2) 인사교류의 목적과 원칙 정립

지방자치단체 간 인사교류는 지방공무원의 능력발전, 근무지 변동을 통한 근무분위기의 쇄신, 근무의욕을 향상시키는 인력관리로 공정하고 명확한 교류의 목적과 타당한 원칙을 기준으로 일관성 있게 이루어져야 한다. 이는 인사교류의 목적을 충족시키는 교류대상기관을 선정하고, 인사교류자가 교류의 목적에 맞는 직무에 종사할 수 있도록 배려하여야 한다.

인사교류의 필요성은 앞서 언급한 것처럼 크게 인력의 균형 있는 배치와 효율적 활용, 정책수립 및 집행의 연계성 확보, 행정기관 상호 간 협조체제 증진, 공무원의 종합적 능력 발휘기회 부여 등의 4가지로 요약될 수 있으며 현재 추진하고 있는 충청남도청과 시·군의 인사교류 목적이 무엇이며 위의 목적에 부합한 것인가를 분명히 하여야 한다. 이러한 인사교류의 목적이 분명하게 정립되면 이를 추진하기 위한 인사교류의 원칙과 기준이 마

런되어야 하며 도와 시군이 함께 만든 원칙과 기준 하에 인사교류의 시기와 비율, 대상, 방법 등이 이루어져야 할 것이다.

### 3) 인사교류 중장기 계획 및 연차별 계획 수립

현행 지방공무원법(법 제30조의2)과 지방공무원임용령(제27조 의5)의 규정을 근거로 교류 계획을 수립할 수 있도록 하고 있으나, 실행 사례는 없다. 이에 따라 충남도에서는 인사교류 기본계획을 의무적으로 수립하도록 할 필요가 있으며 이에는 16개 시·군 모두가 참여하여 함께 작성될 수 있어야 한다. 올해 초 충남도에서 인사교류 5개년 계획을 세웠으나 좀 더 세부적이고 체계적으로 보완될 필요가 있다.

도 및 시·군의 인사운영계획을 바탕으로 교류계획을 체계적으로 수립하여 매년 운영계획을 사전에 확정·공개하고 참여를 유도하여야 한다. 인사교류 계획은 상호협약과 앞선 원칙을 준수하며 도와 시·군의 의견을 충분히 반영하여 수립하여야 한다. 또한, 이를 공개하여 사전에 인사교류 희망자들이 준비할 수 있는 시간적인 여유를 줄 수 있도록 하며 각 시·군에서도 대상자 선정에 있어 심도를 기울일 수 있도록 하여야 한다. 교류인원에 대하여도 시·군별 형평성을 고려하여 인사교류 인원배분시 교류인원과 비율을 책정하여 시·군 자체적인 인력수급 운영을 도모할 수 있도록 하여야 한다.

### 4) 인사교류의 법적 제도화 마련

인사교류 중장기 계획 및 연차별 계획의 실행력 담보를 위한 법적기반을 마련해야 한다. 인사교류 중장기 계획 및 연차별 계획의 시행과 인사교류의 활성화를 위해서는 도 및 시·군 모두 인사교류 제도(조례 등)를 마련하여 시행계획에 구속력을 부여할 수 있도록 하여야 한다.

민선 4기 인사교류 협약서를 토대로 인사교류를 실시함으로써 기초자치단체의 우수 인력활용을 지원하여야 한다. 지방자치단체의 인사교류 활성화를 위해서는 지방자치단체 간 정기교류가 제도화되어야 하며 도는 매년 말(또는 정기적인 일정한 시기를 정하여) 시·군 공무원 중 교류대상자를 조사하고 시장·군수로부터 인사교류 신청을 받아 교류수요자를 파악하고 도(道) 인사교류협회의 심의를 거쳐 교류대상 시·군과 교류대상자를 협의·조정하

여야 한다. 충청남도의 경우 도시지역과 농촌지역 행정의 특수성과 인력분포를 고려하여 충남지역을 4개 권역으로 구분하여 인사교류를 실시할 수도 있으며<sup>9)</sup> 정기교류의 제도화를 위하여 지방공무원 인력풀(Human Resource Pool)제도를<sup>10)</sup> 운영하여 도-시·군간 상호협약하에 실질적이고 정기적인 인사교류의 활성화를 기대할 수도 있다.

인사교류가 도를 비롯하여 모든 시·군에 공히 적용되기 위해서는 일정항목에 대하여 의무조항을 만들어 시행할 필요가 있다. 예를 들면 근무기간, 대상자나 조건 등이라 할 수 있으며 이를 의무적으로 지킬 수 있도록 하여야 한다. 이를 바탕으로 경력에의 가점, 보직 부여에서의 인센티브 부여 등이 함께 연계되어 이루어져야 하며 프랑스처럼 제도적으로 고위공무원으로 승진하기 위해서는 일정기간 동안 인사교류 경력을 필수요건으로 규정할 필요도 있다(최순영 외, 2004:45-47). 이와 함께, 워크숍, 간담회 등 인사관리상황에 대한 주기적 모니터링 실시와 제도 운영에 대한 성과평가 등을 지속적으로 추진할 필요도 있다.

#### 5) 인사교류추진단(위원회) 운영

인사교류의 활성화를 위해서는 도 및 16개 시·군의 관계자와 전문가로 이루어진 인사교류추진단을 구성할 필요가 있다. 이를 통해 인사교류에 대한 의견제시와 제도의 조정 등을 상호합의에 의해 이룰 수 있으며 이는 인사교류자에 대한 단순한 합의가 아니라 인사교류 제도 등을 수정·보완하는 등 제도의 개선 기능에도 중점을 두어야 한다.

구성(안)으로는 도 추천위원 외부 전문가 3명, 도청 공무원 3명(기획관리실장, 기획관, 자치행정과장), 각 시·군 담당자 등도 포함시켜 모든 공무원을 대표할 수 있도록 구성하며 ‘인사교류추진단’에서는 도와 시·군 간 인사교류에 대한 정책결정권을 부여할 수 있도록 하여 실질적 인사교류가 이루어지도록 하여야 한다.

9) 특히 기술직 공무원의 인사교류를 제도화하여 매년 1회 기술직 공무원 중 도와 시·군 장기근속자를 대상으로 정기교류를 제도화할 수 있다. 이 경우 대상은 행정·전산·사서직을 제외한 전 직렬의 지방공무원으로 동일 시·군에서 5년 이상 장기근속자를 대상으로 한다. 교류의 방법은 교류대상자 선정 후 시장·군수의 협의를 거쳐 도(道)에서 전보·조정하고 생활에 불편이 없도록 가능하면 인근 시·군으로 인사교류를 실시한다(충청남도, 1999).

10) 인력풀(human resource pool)제도의 운영은 인사교류의 활성화뿐만 아니라 공무원의 능력발전과 행정의 효율화에 크게 기여할 수 있다. 인력풀 제도는 매년 정기적인 인사에 앞서 각 지방자치단체간 인사교류를 위한 후보자에 대한 정보를 상호 교류하여 각 지방자치단체가 필요로 하는 인력을 인력풀에서 확보하고 동시에 동일한 수의 자체 인력을 인력풀을 통하여 타 지방자치단체로 전보시키는 제도를 의미한다.

## 6) 1:1 교류 원칙의 제도화 및 인사교류 대상자 확대

자치단체 간에 인사교류를 실시할 때, 1:1 교류원칙이 준수되어 시행되어야 한다. 현재, 1:1 교류원칙이 준수되고 있지 않다고 인식하고 있어 인사교류에 대한 부정적인 견해를 제기하고 있으며 인사운영의 효율화를 위해서도 상호대등한 차원에서 이 원칙은 준수되어야 한다. 이미 시행된 인사교류의 문제는 체계적으로 인사교류 계획에 반영하여 단계적으로 해결할 수 있도록 하여야 한다.

또한, 현재 협약상 5급 위주의 교류에서 확대하여 필요시 전직급에 적용시킬 수 있는 유연성을 지닐 수 있도록 해야 하며 상호협약과 원칙을 준수 할 수 있도록 하여야 한다. 실무를 담당하고 있는 6급을 교류대상으로 포함시켜 승진 후 원 소속기관으로 배치하는 방법도 고려할 수 있으며 앞선 예에서 처럼 5급 이상으로 승진하기 위해서는 일정기간 교류 경력을 요건으로 하는 등 인사교류의 대상을 확대할 필요가 있다. 이에 협약이 실효성을 가지고 시행될 수 있도록 협약의 이행을 위한 세부지침이 마련되어야 한다.

## 7) 보직경로제 제도화와 철저한 사후관리

자치단체 간에 인사교류를 실시할 때, 인사교류대상자의 직위를 고려한 합리적인 보직이 부여되도록 해야 한다. 인사교류 대상자의 경력과 과거 보직 및 각종 능력이 반영된 보직이 부여되어야 한다는 것이다. 이를 통해 인사교류의 타당성이 확보되고 개인으로서는 능력을 발휘할 수 있는 기회가 되며 조직으로서는 인사교류를 통한 조직운영의 효율성을 확보할 수 있다. 또한, 자치단체장의 인사권 남용을 방지하고 행정계층의 균형을 유지하며 공무원의 사기저하를 막을 수도 있다. 이를 위해 일정한 직위간의 상호교류를 통한 보직경로의 제도화가 필요하다.

인사교류대상자가 인사교류로 인한 불이익을 받지 않도록 사후관리가 철저하게 이루어져야 한다. 승진, 전보, 근무성적평정, 교육훈련, 상훈 등에서 인사교류대상 공무원이 부당하게 차별을 받지 않도록 인사행정이 이루어져야 한다. 따라서 인사관리상 불가피한 경우를 제외하고는 전임 보직분야와 관련이 없는 부서로의 전보를 지양하여야 한다. 이는 문서상의 형식상 관리가 아닌 실제로 공무원들이 인정하고 신뢰하는 실제적이고 구체적인 인사행정의 사후관리이어야 한다.

장기적으로는 충청남도 전체 공무원의 적성, 전문성, 직무능력, 직무역량, 전공, 경력 등

을 DB화하여 일정한 보직관리를 통한 도와 시·군 간, 시·군과 시·군 간 인사교류를 제도화할 필요가 있다. 이를 통하여 공무원들의 적성을 제대로 발휘하도록 하며, 전문성을 향상시켜 행정능률과 생산성을 높여 행정서비스를 제고시킬 수 있다. 중앙정부 공무원처럼 직위분류제를 통한 심도있는 전문화의 정도는 아니라도 자치단체 공무원의 특성을 고려한 인사행정을 시행하여야 어느 정도 전문성을 확보하여 행정의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 이는 지방자치단체 공무원의 업무수행능력을 향상시킬 수 있는 방안이면서 인사교류의 하나의 원칙이 될 수도 있다(백종섭, 2008).

#### 8) 교류파견제 확대 실시

능력계발과 상생협력 차원에서 상호파견제를 확대 실시할 필요가 있으며 신분변동이 있는 전·출입 교류보다 거부감이 덜하고, 정해진 기간 동안 전문성 있는 분야에서 근무가 가능하다. 파견제를 잘 활용하게 되면 현재 가장 문제시되고 있는 자체승진을 저해하는 문제를 일부 해소할 수도 있다. 파견제는 전문성이 높은 직위를 중심으로 추진하되 직무에 전념할 수 있는 여건 조성이 필요하며 교류자에 대한 인사상·경제적 인센티브를 반드시 부여하고 수당 지급을 현실화하는 방안이 모색되어야 한다. 파견근무 중 우수한 성과는 파견받은 기관 소속원과 동일하게 표창하며 파견근무자에게 징계사유가 발생될 경우에도 원 소속기관장에게 통보조치하며 파견을 받은 기관의 장은 파견자에 대하여 파견취소가 가능토록 해야 한다. 파견이라는 것이 일정한 목적이 수반되어야 하기 때문에 이를 일반 부서에 공히 적용하기에는 무리가 있을 수 있으며 도나 또는 시·군에서 시행하는 중장기 과제를 개발하여 적절히 활용해야 할 필요가 있다.

#### 9) 인사교류 대상자 및 기관에 대한 인센티브 마련

공무원들이 인사교류를 기피하는 이유 중에는 다른 자치단체에 근무함으로써 인사상 불리할 수 있다는 점, 현재의 직장이 더 발전가능성이 높다는 점이다(권경득 외, 2002:24). 인사교류자가 다른 자치단체에 근무하는 경우 당해 조직의 배타성과 직무내용에 대한 미숙으로 능력발휘를 제대로 하지 못할 수 있다. 또한 이전에 근무한 자치단체의 인사권자로부터 떨어져 인사상 불리할 수 있으므로, 교류대상자에게 인사상 일정한 혜택을 부여할 필요가 있다. 경력에의 가점, 보직부여에서의 인센티브 부여 등이 이루어져야 한다.

또한, 자치단체 간의 인사교류에서 대부분의 공무원들은 다른 생활권으로 이동하는 것이므로 사실상 출퇴근에 상당한 시간적, 금전적 비용을 지불하거나 실제로 출퇴근이 불가능한 경우가 발생하게 된다. 따라서, 출퇴근을 하는 공무원에게는 시간적, 금전적 보상을 실시하며, 출퇴근이 불가능한 공무원에게는 다른 자치단체에서 생활이 가능하도록 일정한 물질적 보상(전세, 월세보증금 무상대출, 관사제공 등)이 이루어져야 한다. 이러한 보상은 직급에 관계없이 실질적인 혜택이 주어지도록 보상이 이루어져야 할 것이다.

또한, 인사교류에 적극 동참할 수 있도록 인사교류에 적극적인 기관에 대하여 기관인센티브도 함께 모색할 필요가 있다.

현재 도에서도 새로운 제도들이 만들어지고 있으나 실질적으로 공무원들이 요구하는 것이 무엇이며 어떠한 혜택들이 필요한지 조사되어 시행되어야 하고 현재의 제도들이 과연 효과를 발휘할 수 있을지 검토되어야 한다. 이는 도 뿐 아니라 시·군 모두에서 공히 시행되어야 하며 앞서 문제로 제기되었던 새로운 환경 적응의 어려움과 인사상 불이익에 대한 우려를 해소할 수 있는 방향도 함께 모색되어야 할 것이다.

## 제5장 결론

행정환경의 변화는 정부로 하여금 전통적인 인력관리방식에서 벗어나 보다 탄력적이고 유연한 인력관리방식을 통하여 효율적이고 성과 지향적인 정부로의 개혁을 요구하고 있다.

인사교류는 적재적소의 인력배치를 통해 인력관리의 효율성을 제고하고, 상호 협력체제를 구축하며 공무원 개개인의 능력발전 및 경험 확대를 통한 전문성을 제고할 수 있다. 또한, 지방인재의 육성 등 여러 가지 장점이 있으나 민선단체장이후 인사교류의 어려움이 상당 수 나타나고 있다. 지방자치단체 간 폐쇄적 인력관리가 지속될 경우 지방공무원 전문 확대 기회의 상실에 따른 지역 간 행정서비스의 질적(수준) 차이가 발생할 수 있고 도의 경우 현장경험이 풍부하고 발전잠재력이 높은 우수 인력 충원의 어려움이 예상된다. 또한, 시·군의 경우에는 거시적 안목과 식견을 갖춘 우수 전문인력의 확보가 곤란하고, 급변하는 지식기반사회 정보의 외부 유입 차단에 따른 지방자치단체의 발전 불균형이 심화될 가능성이 높다.

충청남도의 경우 도와 시·군간 인사교류의 필요성에는 공감하고 있으나 현재 추진되고 있는 제도는 본래의 목적을 달성하고 있지 못하다는 인식이 제기되었으며 정책수립 및 집행의 연계성 확보 여부에도 찬반의 의견이 분분하게 나타났다. 또한, 행정기관 상호 간 협력체제의 증진에서도 실제에 있어서는 여전히 상급기관의 인사교류의 형평성문제를 지적하고 있었으며 기준이 없는 인사교류로 인하여 개인의 능력을 활용할 수 없는 실정 등이 문제로 제기되었다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안으로 인사교류의 명확한 원칙과 기준을 바탕으로 한 체계적 인사교류 계획 수립을 중요시 하고 있었다.

충남의 인사교류 문제들은 지방공무원의 인력양성이라는 관점에서 인사교류에 대한 자치단체장의 인식변화와 상호 조정·협력을 중시하는 인사교류협의회 등의 활성화를 통하여 개선될 것으로 기대된다. 지방자치단체의 인사교류에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 지방자치단체의 인력개발과 공무원의 권익보호라는 방향에서 지방자치단체의 인사교류가 촉진되어야 한다는 점이다. 공무원의 능력발전과 권익보호가 담보되면 인사교류를 통하여 지방

행정의 신축성과 효과성, 전문성이 증대될 될 것이며 전문인력 확보를 위한 재정적 비용도 절감할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 공무원의 인사교류는 그 순기능에도 불구하고 자치단체장의 자율적인 인사운영, 조직의 안정성 및 지방공무원의 지역전문성 함양 등을 저해한다는 문제점도 지적되고 있는 만큼 이들 문제점들을 최소화하면서 인사교류를 대폭 활성화할 수 있는 실질적인 제도의 구축이 필요시점이다.

앞서 나타나고 있는 인사교류의 문제와 개선방안을 제시하였으나 근본적인 문제의 핵심은 제도가 아니라 이를 운영하는 사람의 자세와 인식이며 이것이 바뀌지 않는다면 개선을 기대하기는 어려우니 만큼 제도적 개선에 우선하여 인식의 전환이 선행되어야 할 것이다.



## 참고문헌

- 강성철 외(2008). 「새인사행정론」. 서울: 대영문화사.
- 권경득.김판석.오성호.박경원(2003). “지방자치단체간 인사교류 활성화방안: 충청남도의 사례를 중심으로”, 한국정책학회보, 12(4): 1-28.
- 권경득.김덕준(2008). “지방정부의 인사교류 활성화 방안: 경기도를 중심으로”, 한국인사행정학회 하계학술대회 발표논문집, 1-18.
- 권용수(2006). “부처간 국과장급 인사교류의 운영성과에 관한 실증연구”, 한국인사행정학회보, 5(2): 169-194.
- 김영우(2002). 프랑스 공무원제도의 경직성과 유연성: 주변국과의 비교. 「한국행정학보」, 36(1): 99-116.
- 김일재(2003). 「미국인사행정론」, 집문당.
- 김진기(2007). 지방공무원 인사교류 활성화 방안-경기도를 중심으로, 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원.
- 김판석 외(2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안. 「한국 지방자치학회보」, 13(1): 5-24.
- 김판석 외(2000). 「전방위형 공무원 인사교류」. 서울: 나남출판.
- 김판석.권경득(1999). 지방자치단체의 인사제도 개혁. 「한국행정학보」, 33(1): 99-118
- 박성진(2002). 지방자치단체민선 이후 중앙과 지방간의 인사교류의 문제점과 개선방안: 행정자치부와 지방자치단체간 교류를 중심으로. 성균관대 석사학위논문.
- 박인용(2003). 국가-지방공무원의 인사교류 활성화 방안: 행정자치부-지방자치단체 교류 중심으로. 고려대 석사학위논문.
- 박세정(2008). “도와 시군간의 인사교류상의 갈등: 원인과 해결방안”, 한국지방자치연구, 10(1): 37-55.
- 박해육(2003). 공무원의 동의를 통한 인사교류 활성화 방안: 경기도를 중심으로, 지방행

- 정연구, 한국지방행정연구원, 17권 1호: 73-98.
- 배귀희(2007). 중앙부처와 지방자치단체간 인사교류의 성과평가. 한국행정연구원보고서.
- 백종섭·이근주(2007). 국회 소속기관간 인사교류에 관한 연구. 국회정책연구보고서.
- 오성호(1995). 지방자치단체의 인사자율권과 인사교류에 관한 연구, 「사회과학연구」, 제8호.
- 이은재(2007). 지방공무원 인사교류 실태와 확대방안에 관한 연구, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 21(3): 179-201.
- 임승빈(1996). 중앙·지방간 인사교류 활성화. 「지방행정정보」 10월호
- 정성호(2004), 한국의 행정언어와 정부간 인사교류의 딜레마: Jacques Lacan의 정신분석학을 통한 인사교류담론 분석, 「한국행정학보」 38(4): 21-42.
- 정성호·조임곤(2001). 「지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안」. KIPA 연구보고서 2001-10. 한국행정연구원.
- 정재명(2006). 「주요국의 공무원 인사제도에 관한 연구」, KIPA 연구보고서, 한국행정연구원
- 조윤명(1997). 중앙과 지방의 인사교류제도, 「지방행정」, 526호
- 최순영·이희정(2004). 「정부와 민간부문 인사교류 활성화 방안」. KIPA 연구보고서 2004-05. 서울: 한국행정연구원.
- 최항순(2005). “지방공무원 인사교류의 활성화방안: 경기도를 중심으로”, 한국정책연구, 경인행정학회, 5(2): 19-41.
- 충청남도 자치행정과(2008.8). 도·시군 인사교류 관련자료.
- 충청남도 자치행정과(2008.10). 충청남도 각 시군간 인사교류 현황 자료(2005-2007)

- Boyke, Richard & Michelle Worth-Butler(1999). *Multi-Stream Structure in the Public Service*. Committee for Public Management Research Discussion Paper 9. Dublin; Institute of Public Administration.
- Fleming, Sile(1999). *From Personnel Management to HRM: Key Issues and Challenges*. Committee for Public Management Research Discussion Paper 16. Dublin: Institute of Public Administration.



## 부 록



## 충청남도과 시·군간 인사교류 개선방안에 관한 설문조사

안녕하십니까? 공무에 얼마나 노고가 많으십니까?

한국의 지방자치단체는 세계화·개방화·정보화·지방화로 대표되는 현 시대의 복잡다기한 행정수요 변화에 대해 능동적으로 대처하고, 경쟁력 및 생산성 제고에 대한 변화를 요청받고 있는 실정입니다. 특히, 행정서비스의 효율적 운영의 주체는 '사람' 이므로, 지방자치단체는 시대적 요청에 부응하기 위해서 지방공무원의 능력발전 차원에서 인사교류 등이 주요한 개혁과제로 인식되고 있습니다.

이러한 맥락에서 이 설문조사는 충청남도과 시·군 간 인사교류의 활성화를 위하여 인사교류 필요성, 제도설계 및 운영에 대한 인식, 인사교류 경험, 개선방안 등에 대하여 관련 공무원들의 고견을 듣고자 합니다.

선생님의 고견은 향후 충청남도과 시·군 간 인사교류의 문제점 분석 및 개선 방안을 도출하기 위한 귀중한 자료로 사용될 예정이오니, 바쁘시더라도 작성해 주시기를 부탁드립니다. 조사의 연구결과는 개인의 비밀을 보장하기 위하여 무기명으로 실시되며 설문자료는 연구를 위한 통계 이외의 목적에는 사용되지 않을 것입니다.

설문에 응해주신데 대하여 진심으로 감사드립니다.

2009. 7.

충남발전연구원      책 임 연 구 원      고 승 희

연락처: 041) 840-1120

e-mail: kosh@cdi.re.kr

# I

## 인사교류 전반적 인식

※ 다음은 인사교류 전반에 관한 질문입니다.

1. 선생님께서는 인사교류가 필요하다고 생각하십니까?

(해당 되는 곳에 √ 표시해 주시기 바랍니다)

매우필요	필요	불필요	매우 불필요	모르겠음
⑤	④	③	②	①

2. 인사교류가 필요하다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

(필요하다고 생각하실 경우 우선순위로 2가지 표시, 필요없다고 생각하시는 경우 칸에 0표시)

### 보 기

- |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| ① 전문인력 확보 및 활용성 증대    | ② 기관 상호간 이해 증진        |
| ③ 정책연계 및 협조강화         | ④ 조직 생산성 증진 가능        |
| ⑤ 정책개발 및 기획능력 제고      | ⑥ 승진 등 인사 및 경력관리 상 필요 |
| ⑦ 연고지 근무 등 개인의 근무환경해결 | ⑧ 경험 확대 등 개인능력향상      |
| ⑨ 도-시·군간 지식과 정보 공유 가능 | ⑩ 긴밀한 인적 네트워크 형성      |
| ⑪ 기타(구체적으로 )          |                       |

인사교류 필요 이유		
1순위	2순위	필요없음
( )	( )	( )

3. 선생님께서는 인사교류에 대한 기회가 주어진다면, 참여하실 의향이 있으십니까?

① 있다

② 없다

☞ 있으시다면, 3-1번 ~ 3-3번 질문에 답하여 주십시오.

☞ 없으시다면, 3-4번 질문에 답하여 주십시오.

3-2. 어떠한 형태로 인사교류를 참여하실 생각이십니까?

- ① 영구적 인사교류                      ② 일시적 인사교류(1년 간 파견 등)  
 ③ 민간근무 휴직                      ④ 기 타( )

3-3. 인사교류 참여를 희망하는 이유는 무엇입니까? (우선순으로 2가지 표시)

보 기	
① 주거지 문제 등 개인적 애로사항 해결 ③ 개인능력 발전을 위한 경력관리 차원 ⑤ 업무수행의 전문성 제고 및 경험 확대 ⑦ 지방발전의 기여 목적 ⑨ 상급자 및 동료직원 권유 ⑪ 기타(구체적으로	② 적성에 맞는 직무수행 ④ 인사상 불이익의 극복(승진 등) ⑥ 인간관계 어려움 해결 ⑧ 신지식이나 정보 습득 ⑩ 기관장 발탁 )

1순위	2순위
(    )	(    )

3-4. 인사교류 참여를 희망하지 않는 이유는 무엇입니까? (우선순으로 2가지 표시)

보 기	
① 인사상 불이익 예상 ③ 연고지 변동에 따른 경제적·심리적 압박 ⑤ 희망직무와의 차이에 대한 우려 ⑦ 인사교류자 채택 자체에 대한 회의 ⑨ 기타(	② 현재 직무에 대한 만족 ④ 교류 후 발전가능성 회의적 ⑥ 교류기관의 조직 배타성에 대한 두려움 ⑧ 인사권 횡포라는 부정적 이미지 경계 )

1순위	2순위
(    )	(    )



## II

## 인사교류 제도 운영과 설계

### 1. 인사교류 제도의 합목적성

1-1. 선생님께서는 인사교류가 당초 기본목적에 부합되게 운영되고 있다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	절대 그렇지 않다	모르겠음
⑤	④	③	②	①

#### 기 본 목 적

- ① 인력의 균형있는 배치와 효율적 활용 ② 정책수립·집행의 연계성 확보  
③ 행정기관 상호간 협력체제 증진 ④ 공무원의 종합적 능력발휘기회 부여

☞ ③과 ②번 응답자는 1-2번 질문에 답변해 주시기 바랍니다.

1-2. 인사교류가 제대로 운영되고 있지 않는다면, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?  
(우선순으로 2가지 표시)

#### 보 기

- ① 제도자체에 대한 인식 저조 ② 기관장(공무원)의 관심 부족  
③ 전입-전출 기관간 이해관계 상충 ④ 인사상 불이익에 대한 인식으로 인한 기피  
⑤ 수직적 인사교류에 따른 형평성 저해 ⑥ 인센티브(행·재정, 기관자체 등)미비  
⑦ 제도 효과에 대한 부정적 견해 지배적 ⑧ 외부압력 등에 의한 정실적 인사교류 개입  
⑨ 인사권 침해 소지에 따른 소극적 접근 ⑨ 인사교류의 원칙과 기준 등 체계적 접근 부족  
⑩ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

2. 다음은 인력의 균형있는 배치와 효율적 활용에 관련된 질문입니다.

2-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 인력의 균형있는 배치와 효율적 활용에 어느 정도 기여 했다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	절대 그렇지 않다	모르겠음
⑤	④	③	②	①

☞ ③과 ②번 응답자는 다음 질문에 답변해 주시기 바랍니다.

2-1-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 인력의 균형 있는 배치와 효율적 활용이 제대로 이루어 지고 있지 않다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (우선순으로 2가지 표시)

보 기

- ① 교류계획과 집행적 구체성 결여    ② 교류 자체에 대한 부정적 이미지  
 ③ 인사상(승진, 경력 등) 불이익 예상    ④ 상급기관 위주의 일방적 인사교류  
 ⑤ 교류 인력의 효과적 활용 낮음    ⑥ 해당 기관장의 관심부족  
 ⑦ 정실적 인사관행 우선    ⑧기타( )

1순위	2순위
( )	( )

2-1-2. 인사교류를 통한 인력의 균형 있는 배치와 효율적 활용이 제대로 이루어지기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

보 기

- ① 인사교류 목적 및 원칙 정립    ② 단체장 의식변화를 통한 조직문화 쇄신  
 ③ 중·장기 교류계획 수립 및 구속력 확보    ④ 도·시군간 인력 pool제 도입(6급 이상)  
 ⑤ 교류시기에 대한 사전예고화 의무    ⑥ 주기적 모니터링 실시  
 ⑦ 전입 희망자 사전 공고    ⑧ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

3. 다음은 정책수립 및 집행의 연계성 확보에 관련된 질문입니다.

3-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 정책수립 및 집행의 연계성이 시행 이전 보다 확보되었다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	절대 그렇지 않다	모르겠음
⑤	④	③	②	①

☞ ③과 ②번 응답자는 다음 질문에 답변해 주시기 바랍니다.

3-1-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 정책수립 및 집행의 연계성이 교류시행 이전 보다 확보 되었다고 생각하시지 않는다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?  
(우선순으로 2가지 표시)

보 기

- ① 교류 후 이전 직무범위와 다른 보직부여    ② 원대복귀 후 다른 보직 부여  
③ 의무기간 부재에 따른 잦은 보직변경    ④ 필요인력에 대한 전문인력 교류 미흡  
⑤ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

3-1-2. 인사교류를 통해 정책수립 및 집행의 연계성 확보가 제고되기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

보 기

- ① 정기적 교류 제도화    ② 동일 직종간 강제적 교류제도 시행  
③ 6급 이하 및 기술직렬 교류 확대    ④ 전입 시 일정기간 의무복무기간 설정  
⑤ 기 타( )

1순위	2순위
( )	( )

4. 다음은 행정기관 상호간 협력체제 증진에 관련된 질문입니다.

4-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 행정기관 상호간 협력체제가 시행 이전 보다 증진되었다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	절대 그렇지 않다	모르겠음
⑤	④	③	②	①

☞ ③과 ②번 응답자는 다음 질문에 답변해 주시기 바랍니다.

4-1-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 행정기관 상호간 협력체제가 교류시행 이전 보다 증진 되었다고 생각하시지 않는다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

(우선순으로 2가지 표시)

보 기

① 상급 기관 위주의 일률적 교류로 인한 인사 교류 형평성 원칙 위반	② 지역할거주의로 인한 우수인재 진출 방지
③ 기관 간 이해관계 상충으로 인한 실효성 저하	④ 협약 중 1:1 대등 교류원칙 결여
⑤ 일정비율(10%), 직렬 및 직급에 대한 이해관계 상충	⑥ 기관장 인사권 침해에 대한 우려
⑦ 승진소요기간 차이에 따른 균형교류 미흡	⑧ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

4-1-2. 인사교류를 통해 행정기관 상호간 협력체제가 증진되기 위한 방안은 무엇이라고 생각 하십니까? (우선순으로 2가지 표시)

**보 기**

- ① 인사교류에 대한 인식 재정립      ② 상호 대등한 교류관계 원칙 인식 확산  
 ③ 기관별 형평성을 고려한 인사원칙 수립      ④ 의사교류 협약에 명시된 1:1교류 준수  
 ⑤ 도·시·군간 직급별 인사교류 확대      ⑥ 결원보충 및 장기근무자에 대한 기관장 권한 확대  
 ⑦ 파견자 별도정원 관리 등 정원관리 탄력성 제고  
 ⑧ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

**5. 다음은 공무원의 종합적 능력발휘 기회에 관련된 질문입니다.**

5-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 공무원의 종합적 능력발휘에 대한 기회가 이전 보다 제고 되었다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	절대 그렇지 않다	모르겠음
⑤	④	③	②	①

☞ ③과 ②번 응답자는 다음 질문에 답변해 주시기 바랍니다.

5-1-1. 선생님께서는 인사교류를 통해 공무원의 종합적 능력발휘가 교류시행 이전 보다 제고 되었다고 생각하지 않는다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?  
 (우선순으로 2가지 표시)

**보 기**

- ① 근무기간이 짧은 교류로 인해 적재 적소에 인력 배치 어려움 노정      ② 인사교류자에 대한 행·재정적 인센티브 미흡  
 ③ 인사교류 확대 기관에 대한 인센티브 미흡      ④ 전문성이 높은 직위에 대한 보직 부여 결여  
 ⑤ 개인의 적성과 능력에 맞는 보직 부여 결여      ⑥ 인사교류에 따른 교육훈련 기회 부재  
 ⑦ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

5-1-2. 인사교류를 통해 공무원의 종합적 능력발휘가 제고되기 위한 방안은 무엇이라고 생각 하십니까?

보 기

- ① 업무파견 또는 교육파견제 활성화 ② 보직경로제 제도화  
 ③ 인사교류 후 철저한 인사상 사후관리 ④ 개인·기관에 대한 행·재정적 인센티브 강화  
 ⑤ 본인의 전공·경험을 발휘할 수 있는 보직 부여 ⑥ 원소속 복귀시 근무희망지 및 동일 또는 상향 직위 부여 명문화  
 ⑦ 인사교류 실적에 대한 역량평가 실시에 따른 우수 교류자 장기교육 혜택 부여  
 ⑧ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

6. 다음은 인사교류 제도와 관련된 내용의 질문입니다.

6-1. 현행 지방공무원법 상 지방 상호간 인사교류 대상 공무원의 직급·규모·경력요건 등 인사교류 기준에 관한 사항 등에 대하여 위원장을 부단체장으로 하고, 위원을 각 기초부단체장으로 하는 “인사교류협의회”에서 이를 심의·의결하고 있습니다. 선생님께서는 현행 인사 교류협의회의 기능과 역할에 대해서 어떻게 생각하십니까? (해당 되는 곳에 √ 표시해 주시기 바랍니다)

매우 강화	강화	현행 유지	모르겠음
④	③	②	①

6-2. 현행 “충청남도 민선4기 도·시군 인사교류 협약”에 따라 시·군 5급 정원 10%를 교류하기로 도·시군간 체결하였습니다. 선생님께서는 “5급 정원 10% 교류”에 대해서 어떻게 생각하십니까?

매우 동의	동의	동의하지 않음	절대 동의하지 않음	모르겠음
⑤	④	③	②	①

6-3. 선생님께서는 어느 직렬에서 인사교류가 이루어지는 것이 가장 적절하다고 생각하십니까?

일반행정직	기술직	기	타
①	②	③	(직렬: )

6-4. 선생님께서는 어느 직급에서 인사교류가 이루어지는 것이 가장 적절하다고 생각하십니까? (해당 하는 직급에 모두 표시하여 주시기 바랍니다.)

5급 이상	6급	7급	8급	9급
⑤	④	③	②	①

6-5. 선생님께서는 어느 정도의 인사교류 비율을 유지하는 것이 가장 적절하다고 생각하십니까?

10% 초과	10% (현행)	9%-5%	5% 미만
④	③	②	①

6-6. 선생님께서는 민선 4기 출범 후 충남도와 시·군간 인사교류협약서의 내용(원칙)이 인사 교류 활성화를 위해서 적절하다고 생각하십니까?

협약서 주요내용
<p>① 1:1 대등교류를 통한 상호주의 원칙 ② 계획적·지속적 교류원칙</p> <p>③ 모든 직종을 대상으로 하는 보편성 원칙</p> <p>(“행정직의 교류는 기관 상호간 협력체제 증진과 직무능력 향상을 위해 도지사와 시장·군수간 협의 또는 제청으로 도지사가 조정, 기술직의시·군간 순환전보는 일정기간 장기근속자와 승진자를 대상으로 하되, 시·군과 사전 협의 후 대상자 선정 등 일체를 도에서 총괄)</p> <p>④ 신의성실에 의한 협약준수의 강제성원칙</p> <p>⑤ 상급기관 주도의 원칙</p> <p>(부단체장급 교류 및 행정직 교류에 대한 도지사 조정, 기술직 시·군간 순환전보에 대한 대상자 선정 일체 ‘도’ 총괄 실시 등)</p>

매우 적절하다	적절하다	적절하지 않다	전혀 적절하지 않다
④	③	②	①

6-7. 현행 충청남도과 시·군간 인사교류협약서의 내용(원칙) 중 수정하고자 하는 내용이  
나 보완 하고자 하는 내용이 있으시다면, 키워드만이라도 작성해 주시기 바랍니다.

수정 혹은 보완

6-8. 충청남도과 시·군간 인사교류에 대한 현행 제도상 개선되어야 할 사항에 대한 의  
견이 있으시다면, 키워드만이라도 작성해 주시기 바랍니다.

의 견



## 인사고료 경험에 따른 인식

※ 다음은 인사교류 경험에 따른 인식에 대한 질문입니다.

1. 선생님께서는 인사교류를 통해 근무기관을 옮긴 경험이 있으십니까? ( )

① 있다

② 없다

2. 만약 인사교류의 경험이 있으시다면 다음의 어떤 형태이었습니까? ( )

① 중앙-지방간      ② 지방-지방간      ③ 지방-민간간      ④기타(            )

3. 기관이동 후 근무교류지에서의 직무성과에 대한 기여도에 대해서 어떻게 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	절대 그렇지 않다	모르겠음
⑤	④	③	②	①

4. 만약 인사교류의 경험이 있으시면 그 주된 이유는 무엇이었습니까? ( ) ( )  
(우선순으로 2가지 표시)

- ① 주거지 문제 등 개인적 애로사항 해결    ② 적성에 맞는 직무수행  
③ 개인능력 발전을 위한 경력관리 차원    ④ 인사상 불이익의 극복(승진 등)  
⑤ 업무수행의 전문성 제고 및 경험 확대    ⑥ 인간관계 어려움 해결  
⑦ 지방발전의 기여 목적    ⑧ 신지식이나 정보 습득  
⑨ 상급자 및 동료직원 권유    ⑩ 기관장 발탁에 의한 희망  
⑪ 기타(구체적으로 )

5. 인사교류 시, 기관 이동 후 당면했던 문제점은 무엇입니까? ( ) ( )  
(우선순으로 2가지 표시)

- ① 직무의 생소함                      ② 근무환경의 변화  
③ 인간관계 미흡                    ④ 인사상 불이익  
⑤ 부적절한 보직 부여                ⑥ 조직문화 차이  
⑦ 발전기회 제약                    ⑧ 없음  
⑨ 기타(구체적으로 )



11. 원대복귀 후, 인사교류가 업무추진에 어느 정도 도움이 되었다고 생각하십니까?( )

- ① 현장경험이 정책수립에 적극적으로 반영 ② 직접 관련 업무는 아니었지만 상당한 도움  
③ 정책과 지역경험은 별개의 것으로 ④ 기타( )  
상호 연계성 없어 도움되지 않았음

12. 원대복귀 후, 보직을 받았을 때 교류전과 비교하여 업무의 일관성을 어떠하였습니까?( )

매우 관련	약간 관련	관련성 적음	관련성 없음	모르겠음
⑤	④	③	②	①

## IV 인사교류 개선방안

※ 다음은 인사교류를 개선시킬 수 있는 방안에 관한 질문입니다.

1. 선생님께서는 인사교류를 개선시킬 수 있는 방안이 무엇이라고 생각하십니까?  
(우선순으로 3가지 표시)

보 기	
① 체계적 인사교류 계획 수립	② 인사교류 원칙과 기준에 대한 협약준수
③ 기관간 직급별 인사교류 확대	④ 인사교류 비율 조정 및 근무기간 의무화
⑤ 기관장의 인사교류 권한 강화	⑥ 업무파견 및 교육파견제 활성화
⑦ 정기교류에 대한 제도화 추진	⑧ 인사교류의 인센티브 강화
⑨ 교류파견제 확대 시실	⑩ 보직경로제 제도화 및 철저한 사후관리
⑪ 인사교류협의회 권한 강화 및 의사결정 참여자(도·시군 관계자, 전문가 등)확대	
⑫ 제도에 대한 기관장 및 공무원의 인식제고	⑬ 기타( )

1순위	2순위
( )	( )

## 인구통계학적 질문

※ 다음은 선생님께 대한 전반적인 질문사항입니다.

1. 선생님의 성별은?

- ① 남성
② 여성

2. 선생님의 연령은? 만            세

### 3. 선생님의 학력은?

- ① 중졸 이하    ② 고졸    ③ 대졸    ④ 대학원 졸

4. 선생님의 직급은?

- ① 4급 이상      ② 5급      ③ 6급      ④ 7급 이하      ⑤ 기타

5. 선생님의 소속 기관은?

- [illegible]



■ 집 필 자 ■

연구책임 · 고승희 충남발전연구원 책임연구원

공동연구 · 백종섭 대전대학교 행정학과 교수  
신유호 한국지방재정공제회 연구관

기본연구 2009-02 · 충청남도과 시 · 군간 인사교류 활성화방안

글쓴이 · 고승희, 백종섭, 신유호 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2009년 12월 31일 / 발행 · 2009년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1120(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-090-1 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2009. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.