

정부간 인사교류의 활성화방안

A Study on Activation of Personnel
Exchange between the Governments

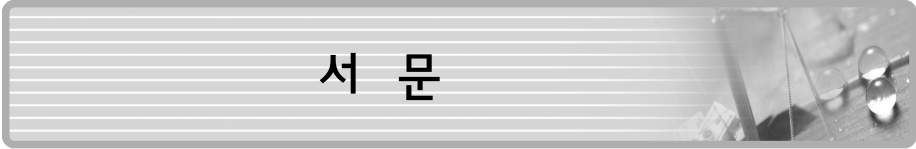
2013. 12

연구자

금창호 (선임연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문



정부간 인사교류는 지방자치의 실시이후 인사정책의 주요한 관심사의 하나로 다루어져 왔다. 민선단체장의 등장으로 정부간 인사교류가 저조현상을 보여 왔고, 이에 따라 2004년도에 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류를 그리고 2010년에 지방자치단체 상호간의 인사교류를 촉진하기 위한 제도를 마련하였다. 그럼에도 불구하고, 정부간 인사교류가 획기적인 활성화 수준에 이르지 못하였고, 이로 인해 정부정책의 원활한 집행뿐만 아니라 정부인력의 효율적 활용에도 한계를 보여 왔다.

이러한 측면에서 본 연구는 기존연구의 고찰을 통해서 정부간 인사교류의 핵심요건으로 제도와 운영 및 인식을 도출하고, 이를 기준으로 정부간 인사교류의 실태를 분석하여 한계를 보완할 수 있는 대안을 제시하고 있다. 즉, 정부간 인사교류를 촉진하기 위하여 모든 지방자치단체에 공통적으로 적용할 수 있는 대안으로 동일직위 동일직급 제도화와 수요유발 유인체제의 확립 및 교류인사관리의 점검을 그리고 지방자치단체의 특성에 기초하여 차별적인 대응을 할 수 있는 직급별 및 기능별 대응방안을 제안하고 있다.

이와 같은 정책대안의 적용을 통해서 정부간 인사교류의 활성화뿐만 아니라 인력운영의 효율화가 확보될 수 있기를 기대한다. 아울러 본 연구가 인사관리에 관심 있는 학자와 실무자들에게 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 연구자의 노고에도 감사를 드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 중

요 약

정부간 인사교류는 인력의 효율적 활용을 위해서도 필요하지만, 지방자치의 실시라는 관점에서 보면, 국가차원의 주요 정책의 원활한 추진을 위해서도 요청된다. 그럼에도 불구하고, 인사교류에 수반되는 다양한 제약요건으로 인해 기대만큼의 수준에 이르지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 여기에서는 정부 간 인사교류에 대한 실증적 분석을 통해서 효과적인 정책대안을 모색하였다.

우선, 제2장에서는 정부 간 인사교류의 이론과 선행연구를 고찰하였다. 2004년 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류제도의 도입 이후 정부 간 인사교류에 관한 다수의 연구가 이루어졌고, 특히, 정부 간 인사교류의 정책대안을 모색하기 위한 연구에 초점이 주어졌다. 이와 같은 선행연구는 정부 간 인사교류의 부진원인에 대한 다양한 규명이 이루어졌음에도 불구하고, 이를 통해 제시된 대안들이 실질적인 정책대안으로 수용되지 못하는 한계를 보이고 있다.

제3장에서는 정부 간 인사교류의 제도적 및 운영적 실태분석과 더불어 정부 간 인사교류의 주요 변수를 대상으로 실증적 분석을 실시하였다. 정부 간 인사교류는 「국가공무원법」과 「지방공무원법」을 근거로 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체 상호간 인사교류에 관한 제도들이 마련되어 있다. 그리고 이러한 제도들을 기초로 안전행정을 중심으로 각각의 제도들이 운영되어 정부 간 인사교류의 실적이 점진적인 개선을 보이고 있으나, 여전히 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있다. 이와 같은 부진현상에 대한 원인규명을 위하여 정부 간 인사교류의 주요 변수별로 지방자치단체 인사교류 담당자를 대상으로 실증분석을 실시하였다. 분석결과에 따르면, 제도기반 측면에서는 필요제도가 일정수준 확충된 것은 사실이나 제도내용은 적합성은 낮은 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 중앙정부와 지방자치단체간의 직급차이와 지방자치단체별 인사교류의 수요차이 등이 충분히 반영되어 있지 않을뿐더러 지방자치단체의 인사교류 동기유발을 촉

진하는 제도가 부족하다는 것이다. 운영체제 측면에서는 정부 간 인사교류의 목표 달성에 부합하지 못할 뿐만 아니라 각종의 정부 간 인사교류의 기준이 준수되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 지방자치단체 상호간의 계획교류 목표가 준수되지 못하고, 인사기록 관리도 미흡하며, 희망보직의 부여도 보장되지 않는다는 것이다. 의식수준 측면에서는 정부 간 인사교류의 필요성은 인식되고 있으나, 단체장 및 구성원들의 참여의지는 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히, 참여 의지가 낮은 원인으로는 거주이전의 불편과 개인경력발의 발전 가능성 미흡, 소속변경의 불편, 기관이익의 불명확 등이 지적되고 있다.

제4장에서는 외국의 정부 간 인사교류의 사례분석을 통해서 정책대안 모색에 필요한 시사점을 도출하였다. 외국의 경우 정부 간 인사교류가 모든 국가에서 활용되고 있는 것은 아니다. 이에 따라 우리나라와 공직구조가 동일한 일본을 대상으로 정부 간 인사교류의 사례를 살펴보고 있다. 일본의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체 상호간 인사교류를 실시하고 있으며, 또한 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 정책적 노력을 추진하고 있다. 일본의 인사교류에서 나타나는 주요한 특징은 인사교류의 목적이 매우 다양하게 제시되고 있을 뿐만 아니라 구체적이라는 것이다. 이를 기초로 각 지방자치단체별로 필요한 대안을 선택하여 적용한다는 것이다.

제5장에서는 전술한 실태분석과 외국사례의 고찰을 토대로 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 정책대안을 제시하고 있다. 첫째, 정부 간 인사교류의 활성화를 위해서는 동일직위 동일직급의 제도적 개선이 필요하다는 것이다. 즉, 현재와 같이 동일직위에 보임되는 직급이 중앙정부와 지방자치단체 간에 차이가 존재할 경우 정부 간 인사교류의 활성화가 용이하지 않으므로 이에 대한 개선이 수반되어야 한다는 것이다. 둘째, 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 수요유발 유인체제가 확립될 필요가 있다는 것이다. 현행의 정부 간 인사교류의 인센티브는 인사교류에 따른 손실을 보전하는 보상적 수준으로 보다 적극적인 인사교류를 도모하기 위해서는 수요가 유발될 수 있는 인센티브의 개발과 부여가 필요하다는 것이다. 셋째, 교류인사관리의 점검체제가 확립될 필요가 있다는 것이다. 현행의 실적 중심의 인사교류 관리는 과정에서 나타날 수 있는 다양한 애로를 해결할 수 없으므로 과

정중심의 인사교류 관리체제가 확립되는 것이 타당하다는 것이다. 넷째, 직급별 대응방안의 모색이 필요하다는 것이다. 공직에서 직급에 따른 역할에 차이가 있으므로 이러한 차이를 반영하여 직급에 따른 차별적 정부 간 인사교류 방안을 수립하는 것이 대응력을 높일 수 있다는 것이다. 다섯째, 기능별 대응방안의 모색이 필요하다는 것이다. 지방자치단체의 공간특성과 산업특성이 각기 다르고, 이에 따라 인사교류에 대한 수요도 차이가 있으므로 이러한 특성을 감안한 인사교류의 추진이 필요하다는 것이다.



제1장 서론 1

제1절 연구목적 1

제2절 연구의 범위 및 방법 3

 1. 연구의 범위 3

 2. 연구의 방법 4

제2장 정부간 인사교류에 관한 이론적 고찰 5

제1절 정부간 인사교류의 의의 5

 1. 인사교류의 개념 5

 2. 인사교류의 유형 6

 3. 인사교류의 원칙 7

 4. 인사교류의 목적 9

 5. 인사교류의 유사제도 11

제2절 인사교류의 이론적 논의 13

 1. 인력자원관리 13

 2. 협업행정 15

제3절 선행연구의 고찰 및 분석틀의 설계 18

 1. 선행연구의 유형 18

 2. 인사교류 정책대안 관련 선행연구 20

 3. 선행연구의 성과 및 한계 23

 4. 연구의 분석틀 24

제3장 정부간 인사교류의 실태분석	26
제1절 정부간 인사교류의 법제현황	26
1. 인사교류 법령현황	26
2. 인사교류 제도현황	34
제2절 정부간 인사교류의 운영실태	38
1. 중앙-지방간 인사교류 운영현황	38
2. 안행부-지방간 인사교류 운영현황	42
3. 지방 상호간 인사교류 운영현황	48
제3절 정부 간 인사교류의 실증분석	55
1. 분석설계	55
2. 제도기반의 실증분석	56
3. 운영체제의 실증분석	57
4. 의식수준의 실증분석	59
제4장 외국의 정부간 인사교류 사례분석	61
제1절 대상국가의 선정	61
1. 외국의 인사교류 활용일반	61
2. 사례대상의 선정	66
제2절 사례분석 : 일본을 중심으로	68
1. 정부간 인사교류 개요	68
2. 중앙-지방간 인사교류 사례	69
3. 지방 상호간 인사교류 사례	71
제3절 시사점	76

제5장 정부간 인사교류의 활성화방안	77
제1절 접근전략	77
제2절 공통적 개선대안	78
1. 동일직위 동일직급 제도화	78
2. 수요유발 유인체제 확립	81
3. 교류인사관리의 점검	84
제3절 차별적 개선대안	87
1. 직급별 대응방안	87
2. 기능별 대응방안	89
제6장 결론	93
제1절 연구의 요약	93
제2절 연구의 성과 및 한계	95
【참고문헌】	97
【Abstract】	100
【부록 1】 지방-지방간 계획인사교류 지침	102
【부록 2】 정부간 인사교류 실태분석 조사표	117



표 목 차

〈표 2-1〉 정부간 인사교류의 원칙	9
〈표 2-2〉 인사교류 유사제도의 내용	12
〈표 2-3〉 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리의 비교	14
〈표 2-4〉 선행연구의 분석내용 유형	19
〈표 2-5〉 기존의 정부간 인사교류 활성화 연구내용	20
〈표 2-6〉 선행연구의 정책대안 유형	21
〈표 2-7〉 선행연구의 정책대안 내용	22
〈표 2-8〉 선행연구의 성과 및 한계	24
〈표 3-1〉 국가공무원법의 인사교류 규정	27
〈표 3-2〉 지방공무원법의 인사교류 규정	30
〈표 3-3〉 유형간 인사교류제도 비교	37
〈표 3-4〉 중앙-지방간 인사교류 추이	38
〈표 3-5〉 중앙-지방간 직급별 인사교류 비율(2012년 기준)	39
〈표 3-6〉 중앙-지방간 직렬별 교류현황(2012년 기준)	40
〈표 3-7〉 중앙-지방간 시도별 교류현황(2012년 기준)	40
〈표 3-8〉 중앙-지방간 중앙부처별 교류현황(2012년 기준)	41
〈표 3-9〉 안행부-지방간 상호파견 추이	42
〈표 3-10〉 안행부-지방간 상호파견 기관별 교류현황(2012년 기준)	43
〈표 3-11〉 안행부-지방간 상호파견 직급별 현황(2012년 기준)	44
〈표 3-12〉 안행부-지방간 전출·입 추이	45
〈표 3-13〉 안행부-지방간 전출·입 기관별 현황(2012년 기준)	46
〈표 3-14〉 안행부-지방간 전출·입 직급별 현황(2012년 기준)	47
〈표 3-15〉 시도별 인사교류 계획(2012년 기준)	49

〈표 3-16〉 계획교류 추진실적(2012년 기준) 50

〈표 3-17〉 지정교류 추진실적(2012년 기준) 52

〈표 3-18〉 미지정교류 추진실적(2012년 기준) 54

〈표 3-19〉 주요변수의 측정설계 56

〈표 3-20〉 제도기반의 응답결과 57

〈표 3-21〉 운영체제의 응답결과 58

〈표 3-22〉 의식수준의 응답결과 60

〈표 4-1〉 외국의 인사관리제도 61

〈표 4-2〉 국가별 정부간 인사교류 활용실태 67

〈표 4-3〉 일본의 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류 현황 70

〈표 4-4〉 연간 인사교류의 실적(단체수 및 인원)의 변화 74

〈표 5-1〉 동일직위 동일직급 제도화 장단점 81

〈표 5-2〉 수요유발 유인체제 확립내용 83

〈표 5-3〉 수요유발 유인체제 확립의 장단점 84

〈표 5-4〉 교류인사관리의 점검내용 86

〈표 5-5〉 교류인사관리 점검의 장단점 86

〈표 5-6〉 직급별 인사교류의 내용 88

〈표 5-7〉 직급별 인사교류의 장단점 89

〈표 5-8〉 중앙정부와 지방자치단체별 인사교류 실태(2012년 기준) 90

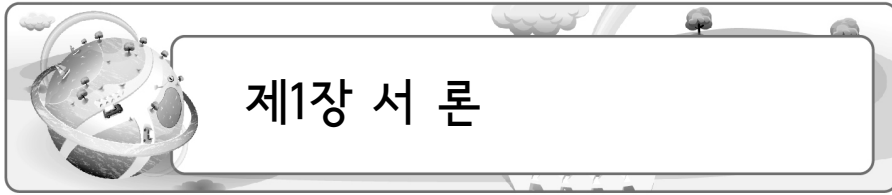
〈표 5-9〉 기능별 인사교류의 장단점 92



그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 범위	4
〈그림 2-1〉 정부간 인사교류의 개념구조	6
〈그림 2-2〉 인사교류의 일반유형과 지방인사교류 유형	7
〈그림 2-3〉 정부 간 인사교류의 목적	11
〈그림 2-4〉 연구의 분석틀	25
〈그림 3-1〉 정부간 인사교류의 법제구조	26
〈그림 3-2〉 인사교류의 제도구조	34
〈그림 3-3〉 중앙-지방간 인사교류 추이	38
〈그림 3-4〉 중앙-지방간 직급별 인사교류 비율(2012년 기준)	39
〈그림 3-5〉 중앙-지방간 직렬별 교류현황(2012년 기준)	40
〈그림 3-6〉 중앙-지방간 시도별 교류현황(2012년 기준)	41
〈그림 3-7〉 중앙-지방간 중앙부처별 교류현황(2012년 기준)	42
〈그림 3-8〉 안행부-지방간 상호파견 추이	43
〈그림 3-9〉 안행부-지방간 상호파견 기관별 교류현황(2012년 기준)	44
〈그림 3-10〉 안행부-지방간 상호파견 직급별 현황(2012년 기준)	45
〈그림 3-11〉 안행부-지방간 전출·입 추이	46
〈그림 3-12〉 안행부-지방간 전출·입 기관별 현황(2012년 기준)	47
〈그림 3-13〉 안행부-지방간 전출·입 직급별 현황(2012년 기준)	48
〈그림 3-14〉 시도별 인사교류의 직급별 계획(2012년 기준)	49
〈그림 3-15〉 시도별 인사교류 달성도 수준(2012년 기준)	51
〈그림 3-16〉 지정 및 미지정 인사교류의 비율	51
〈그림 3-17〉 지정교류의 직급별 비율	53
〈그림 3-18〉 미지정교류의 직급별 비율	55

<그림 5-1> 대안모색의 접근전략 78
<그림 5-2> 동일직위 동일직급 제도화 내용 80
<그림 5-3> 기능별 인사교류의 내용 91



제1절 연구목적



중앙정부와 지방자치단체간의 정부 간 인사교류는 1995년 민선단체장의 선출 이후 커다란 변화를 보여 왔다. 그 이전까지 안전행정부 중심의 중앙정부와 지방자치단체간의 정부 간 인사교류가 비교적 원활하게 이루어져 왔던 것이, 민선 단체장 체제의 출범으로 인사교류의 규모가 대폭적으로 감소했을 뿐만 아니라(최근에는 거의 단절현상²⁾을 나타내고 있는 것으로 평가된다(김판석 외, 2000; 정성호·조임곤, 2001; 권경득 외, 2003). 물론 2004년 중앙정부와 지방자치단체 간 상호 인사교류제도가 도입된 이후 소폭의 점진적인 증가추이를 보이고 있으나 이 역시 기대만큼의 활성화 수준으로 보기는 어렵다. 이에 따라 인사교류를 통해서 일반적으로 확보할 수 있는 조직역량의 제고뿐만 아니라 민선이후 중앙정부와 지방자치단체간의 정부 간 인사교류로 달성하고자 하는 국가정책의 원활한 수행도 어려운 실정이다.

이러한 문제들을 해결하기 위하여 정부에서는 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 지방자치단체 상호간도 포함하는 정부 간 인사교류를 확대 또는 활성화하기 위한 다양한 정책들을 모색하여 왔다. 예를 들면, 2004년부터 중앙정부와 지방

1) 민선단체장 이전에 지방자치단체에 근무하는 국가공무원은 시·도 과장급 이상 간부, 시장·군수·구청장 등 1,597명이었으나, 민선 1기에는 361명(시·도 행정부시장, 부지사, 기획관리실장, 국·과장 6명, 시·군·구 부단체장), 민선 2기에는 81명(시·도 행정부시장, 부지사, 기획관리실장, 국·과장 3명)으로 감축되었다(김판석 외, 2000).

2) 안전행정부의 설문조사에 따르면, 중앙정부와 지방자치단체간의 정부 간 인사교류의 장애요인으로 조직의 배타성, 교류제도 자체의 미흡, 인사상 불이익, 자치단체장의 의지부족, 상급기관의 일반적 관행, 실질적인 인센티브 미비, 유능한 인력의 교류제한, 직무내용의 차이 등이 제시되고 있다(안전행정부, 2006).

자치단체간의 상호 인사교류제도가 시행되었고, 2010년부터는 지방자치단체 상호간의 계획인사교류가 도입되었으며, 안전행정을 중심으로 한 지역발전지원관제³⁾의 도입이나 일부 지방자치단체가 독자적으로 활용한 직위상호교환제⁴⁾ 등이 그러한 사례들이다. 이러한 정책적 노력들은 박근혜정부에서도 크게 다르지 않다. 박근혜정부는 지방자치단체의 자치역량을 강화하기 위한 취지에서 하위직을 대상으로 중앙정부와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 인사교류를 의무화하는 방안을 검토하고 있다(금창호, 2013).

이처럼 정부 간 인사교류에 대한 정부의 정책적 수요가 증가함에 따라 관련연구도 증가현상을 보여 왔다. 그리고 이러한 인사교류에 관한 연구는 대체적으로 인사교류의 정책대안을 모색하는 것에 초점을 둔 것이 다수이다. 즉, 정부 간 인사교류의 문제점과 장애요인을 분석하고, 이에 근거하여 인사교류를 확대 또는 활성화하기 위한 정책대안을 모색 및 제시하는 연구들이 다수를 차지하여 왔다(고승희 외, 2009; 권경득 외, 2003; 김판석 외, 2000; 박세정, 2008). 뿐만 아니라 인사교류에 대한 정부의 정책수요가 증가한 2000년대 이후 지속적으로 관련연구들이 수행되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 인사교류에 관한 연구들에서 제시한 정책대안들이 실질적으로 정부의 정책으로 채택 또는 수용된 사례는 많지 않다.

전술한 바와 같이 정부 간 인사교류에 대한 정부의 정책수요 증가와 이에 따른 정책대안의 개발을 위한 다수의 연구에도 불구하고, 인사교류를 활성화하기 위한 효과적인 정책이 부재한 것이 현재의 실정이다. 더불어서 정부 간 인사교류는 저조한 수준을 보이고 있으며, 정부의 정책적 고민은 지속되고 있는 것이다.

이와 같은 문제의식에 기초하여 여기에서는 기존연구의 한계를 선형적으로 분석하고, 그 결과에 기초하여 실증적인 실태분석을 통해서 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 최적의 정책대안을 모색하고자 한다.

3) 지역발전지원제도는 안전행정이 광역자치단체를 대상으로 서기관 직급의 공무원을 파견하여 안전행정부와 광역자치단체의 정책연계를 강화하는 제도로 활용하였으나, 현재에는 시행되지 않고 있다.

4) 직위상호교환제도는 경상북도와 해양수산부가 각 기관의 과장직위를 교환직위로 지정하여 인사교류를 실시한 제도이다. 이 제도는 경상북도를 제외한 여타의 지방자치단체로 확대되지는 않았다.

제2절 연구의 범위 및 방법



1. 연구의 범위

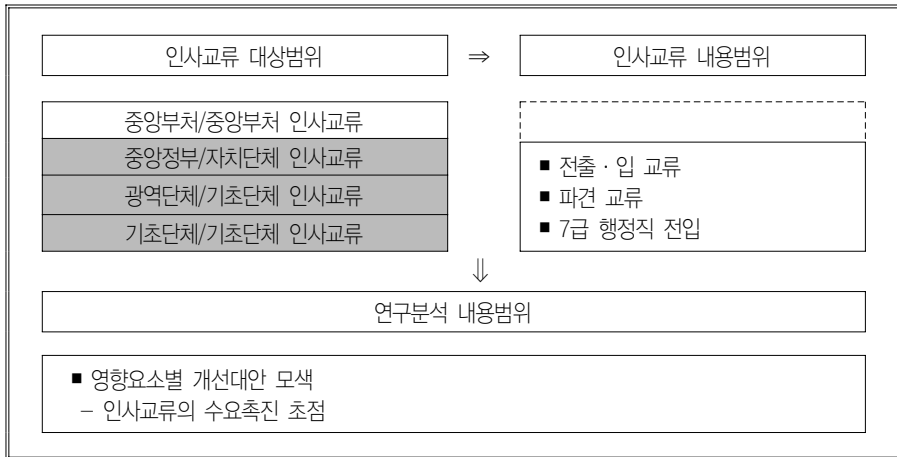
정부 간 인사교류의 확대를 위한 연구범위는 연구목적의 부합성을 기준으로 다음과 같이 설정한다.

첫째, 인사교류의 대상은 정부간에 포함되는 교류주체를 기준으로 중앙정부와 지방정부를 설정하되, 인사교류가 실행되는 관계주체로는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 상호간으로 규정하여 중앙부처 상호간에 이루어지는 인사교류는 제외한다. 본 연구의 목적은 지방자치단체의 인사교류를 확대하는 것에 있으므로 지방자치단체를 중심으로 중앙부처와 지방자치단체 상호간의 인사교류에 초점을 두고자 한다.

둘째, 인사교류의 내용은 현행 관련법령에 규정된 인사교류의 방식인 전출·입 교류와 파견교류 및 7급 행정직 전입 등을 포괄하되, 분석의 초점은 교류주체 간 상호교류의 방식인 전출·입 교류에 둔다. 파견교류 방식인 인사교류는 특정의 목적을 위하여 활용되는 것이고, 7급 행정직 전입은 안전행정부를 대상으로 한 제한적 인사교류이기 때문에 인사교류의 일반적 방식인 전출·입 인사교류에 초점을 두고자 한다.

셋째, 연구의 분석내용은 정부 간 인사교류의 영향요소별 개선대안의 모색에 초점을 두고자 한다. 이를 위하여 기존연구에서 제시한 정책대안의 심층 분석과 더불어 영향요소별 정부 간 인사교류의 실태를 체계적으로 분석하여 문제점을 규명하고자 한다. 특히, 정부 간 인사교류의 개선대안은 인사교류의 수요와 공급에서 상대적으로 수요를 촉진하는 내용에 중점을 둬으로써 대안의 적실성을 제고하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 범위



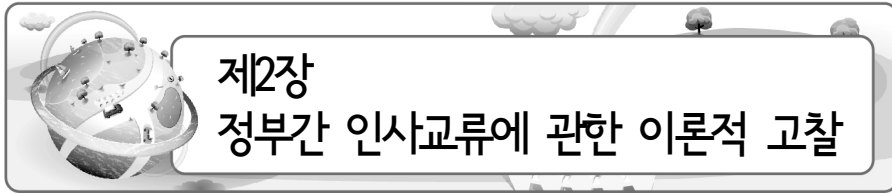
2. 연구의 방법

연구의 방법은 분석내용에 따라 각기 차별화된 다음과 같은 방법들을 적의 활용하고자 한다.

첫째, 문헌분석을 활용하고자 한다. 국내외의 각종 문헌과 통계자료 등을 통해 정부 간 인사교류의 개념과 활용목적 등의 이론고찰과 기존연구의 한계 등을 분석한다. 특히, 기존연구에서 제시한 정책대안을 중심으로 정부 간 인사교류의 정책 수용성이 낮은 원인 분석 등에서 문헌분석을 집중적으로 활용한다.

둘째, 조사표조사를 실시하고자 한다. 조사표조사는 광역자치단체와 기초자치단체의 인사담당 공무원들을 대상으로 정부 간 인사교류의 영향변수별 실태를 분석하기 위하여 실시한다. 즉, 정부 간 인사교류의 영향변수별 실태를 분석하기 위하여 변수별 구조화된 조사표를 작성하여 지방자치단체의 인사담당 공무원을 대상으로 전수조사를 실시한다.

셋째, 브레인스토밍의 활용이다. 정부 간 인사교류의 분석틀의 설계와 실태분석 및 개선대안 개발의 각 단계별로 관련전문가를 참여시켜 그 타당성에 대한 검증은 실시한다. 특히, 브레인스토밍은 개선대안에 대한 타당성 검증과정에 중점적으로 활용한다.



제1절 정부간 인사교류의 의의



1. 인사교류의 개념

정부 간 인사교류의 구체적 내용은 나라에 따라 다양한 형태로 법제화되고 있다. 그럼에도 불구하고, 정부 간 인사교류가 원칙적으로 정부기관들 상호간에 이루어지는 인적자원의 이동을 의미한다는 것에는 차이가 없다.

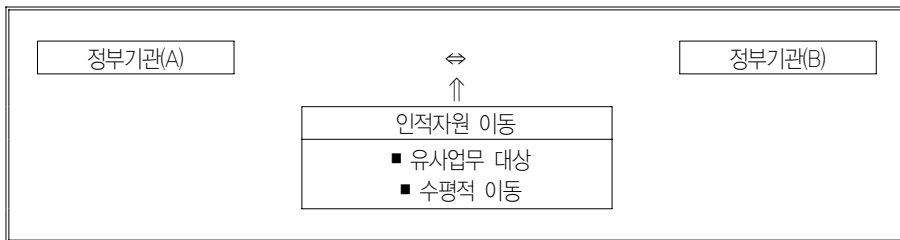
다만, 정부 간 인사교류가 정부기관 상호간에 이루어지는 광범위한 인적 자원의 이동을 의미하기보다는 비교적 제한적인 조건하에서 이루어지는 것을 의미하는 것으로 간주되고 있다. 다시 말하여 정부 간 인사교류는 공무원의 경력발전계통을 특정의 한 기관에 국한시키지 않고 담당업무의 성격이 유사한 범위 내에서 기관 상호간에 이동시키는 것이라거나(박연호, 2001 : 277; 김영성·신기원, 1996 : 245; 신기원·김시동, 2004 : 263) 또는 기관 상호간에 직무분야가 유사한 범위 내에서 이루어지는 공무원의 수평적 이동으로(강성철 외, 1999; 권경득 외, 2003; 김판석 외, 2001 : 6; 박천오 외, 2004; 유민봉, 1997 : 323; 오성호 외, 2002 : 53) 간주하고 있는 것이 그러한 의미이다.

이러한 논의에는 정부 간 인사교류가 원칙적으로 정부기관 상호간에 이루어지는 인적 자원의 이동을 전제하되, 그러한 인적 자원의 이동이 유사한 업무 또는 직무를 대상으로 수평적으로 이루어진다는 의미를 함축하고 있다.⁵⁾ 이와 같은 논

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

의에 따르면, 정부 간 인사교류는 행정기관 상호간의 정책수립과 정책의 연계강화 및 협조체제의 증진을 도모하고, 공무원 개인의 경험 축적 및 능력발전 기회를 부여함으로써 공직사회의 활력을 제고하기 위한 인적자원관리제도로 규정할 수 있다(권경득, 2006; 권경득 외, 2008; 김판석 외 2000; 박천오 외, 2004).

〈그림 2-1〉 정부간 인사교류의 개념구조



2. 인사교류의 유형

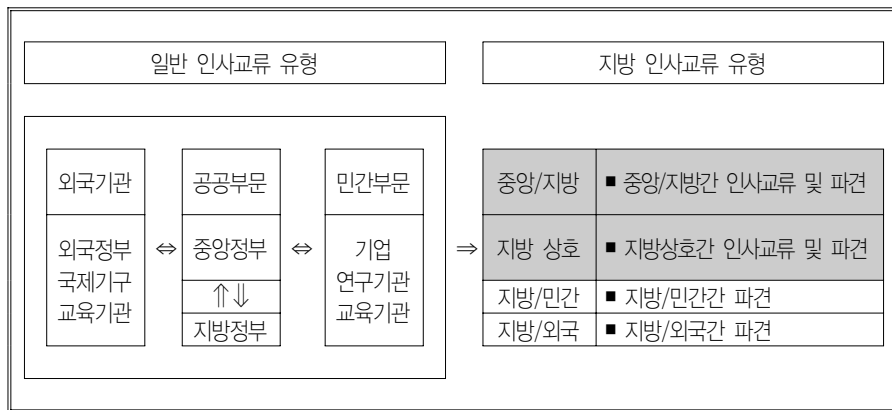
일반적으로 인사교류는 교류주체를 기준으로 네 가지 형태로 구분되고 있다(김판석 외, 2000; 전영상·이진만, 2012; 고승희 외, 2009). 첫째, 중앙정부의 기관 내에서 실시되는 인사교류이다. 중앙정부의 부처간에 소속을 옮기거나 파견근무를 하는 사례들이 여기에 해당된다. 둘째, 중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 인사교류이다. 국가공무원의 지방순환근무나 상호교류제도 및 상호파견제도 등이 여기에 해당된다. 셋째, 지방자치단체 상호간에 이루어지는 인사교류이다. 지방자치단체 상호간에 이루어지는 인사교류는 광역단체와 관할의 기초단체를 중심으로 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류형태가 적용되는 것을 말한다. 넷째, 정부와 민간간에 이루어지는 인사교류이다. 여기에는 공무원이 민간기업이

6) 국가공무원의 지방순환근무는 지방자치단체에 대한 행정지원의 차원에서 중앙정부의 우수인력을 지방으로 지원 근무시키는 교류형태로 지방자치단체에 두는 국가공무원제도를 말하고, 상호교류제도는 순수한 의미의 인사교류제도로 중앙정부와 지방자치단체가 필요한 인력을 동일규모로 상호교류하는 형태를 말하며, 상호파견제도는 중앙정부와 지방자치단체가 동급 및 동수의 인력을 상호교류하는 형태를 말한다(김판석 외, 2000).

나 연구소 및 교육기관 등에 파견근무를 하는 형태 등이 포함된다.

이와 같은 인사교류의 유형 가운데 정부 간 인사교류로 국한할 경우에는 전술한 4가지 유형에서 정부와 민간 간 인사교류가 제외되고, 지방자치단체를 주체로 국한할 경우에는 중앙정부의 부처 간 인사교류가 다시 제외된다. 즉, 여기에서 논의할 정부 간 인사교류는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 상호간의 인사교류를 대상으로 한다.

〈그림 2-2〉 인사교류의 일반유형과 지방인사교류 유형



3. 인사교류의 원칙

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

첫째, 지방자치 존중의 원칙이다. 정부 간 인사교류 중 특히, 중앙정부와 지방자

치단체간에 이루어지는 인사교류의 경우 지방자치에 대한 존중이 수반되어야 한다. 국가의 일방적 의사나 독단적 결정에 따라 양자간에 인사교류가 행해진다면, 지방자치단체의 자율성은 현저하게 손상을 입을 가능성이 높다. 따라서 지방자치단체와의 인사교류는 지방자치단체의 의사를 존중한다는 전제에서 반드시 협의 또는 합의의 절차를 거쳐서 실시한다. 이는 결국 인사교류라는 인적자원의 기관 간 이동이 교류대상 기관들 간 대등한 입장에서 이루어질 필요가 있다는 것을 말한다.

둘째, 전문화의 원칙이다. 인사교류는 행정의 전문화 요청에 부응할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 이는 달리 말하면, 동종의 업무를 맡고 있는 공무원간에 인사교류가 이루어져야 한다는 원칙이다(김판석 외, 2001 : 18). 상호 다른 기관간에 인사교류를 실시하는 이유는 다양하지만, 다른 기관으로부터 전문가를 유입함으로써 정책결정의 합리성과 전문성을 증진시킬 수 있다는 것 또한 중요한 이유의 하나이기 때문이다(박천오·김상묵·이종훈, 2004 : 66). 따라서 인사교류에서 전문화의 원칙을 실질적으로 구현하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간에 순환보직 경로제의 확립이 필요하다.

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

넷째, 보편화의 원칙이다. 이는 공무원의 직종 및 직렬에 제한을 두지 않고 인사교류가 이루어져야 함을 말한다. 우리나라의 경우 현행 규정에 따르면, 지방자치단체 상호간의 인사교류에서 6급의 기술직렬을 대상으로 인사교류가 이루어지고 있지만, 장기적으로는 중앙정부와 지방자치단체간 인사교류에서도 행정직렬뿐만 아니라 기술직렬을 포함한 모든 직종 및 직렬을 대상으로 교류의 대상 폭이 확대

되어야 한다. 오히려 행정의 전문성에 대한 요구가 증대될수록 기술직렬에 대한 정부 간 인사교류의 수요가 확대될 가능성도 높다.

다섯째, 원활화의 원칙이다. 인사교류는 교류주체 간 마찰과 대립을 축소하기 위하여 교류의 내용과 절차에 대한 제도적 보완장치의 마련이 필요하다(손재식, 1996 : 161; 김판석 외, 2001 : 18). 전술한 바이지만, 인사교류는 기관 상호간에 필요한 인적자원을 교환하는 것으로, 이에선 필연적으로 상호간의 기관이익을 일정 수준 충족시키기 위한 대립과 갈등이 개입될 개연성이 높다. 따라서 인사교류에서 수반될 수 있는 기관 상호간의 대립과 갈등을 사전에 예방하고 사후적으로 해소하기 위해서는 인사교류의 내용과 절차 등에 대한 합리적이고도 체계적인 장치가 마련될 필요가 있고, 인사교류는 이러한 장치에 따라 실시되는 것이 합당하다.

〈표 2-1〉 정부간 인사교류의 원칙

구 분	내 용
상호존중의 원칙	■ 특정기관의 일방적 의사나 독단적 결정에 따른 인사교류 지양
전문화의 원칙	■ 행정의 전문화 요청에 부응할 수 있는 인사교류
형평성의 원칙	■ 기관 간 상호주의에 입각한 인사교류(1대 1의 원칙 적용)
보편화의 원칙	■ 제한적 인사교류의 지양(직급 및 직렬의 제한 지양)
원활화의 원칙	■ 교류주체 간 마찰과 대립을 축소하기 위한 제도적 보완장치 운영

4. 인사교류의 목적

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

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

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

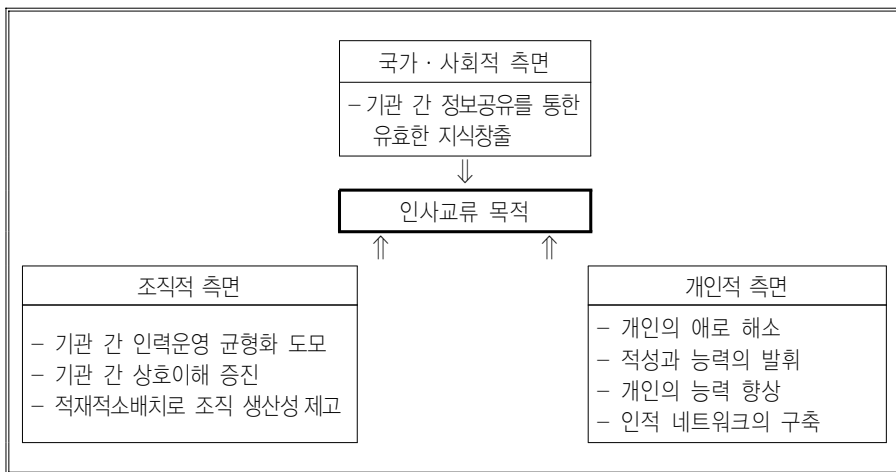
둘째, 조직적 차원의 필요성이다. 기관 간 균형 있는 인력의 배치 및 활용, 탄력적인 조직운영 및 관리운영체제의 강화, 인력의 교환을 통한 중앙정부와 지방자치단체 간 상호 이해의 증진 및 협력체제의 강화, 공무원의 능력향상과 적재적소 배치를 통한 조직의 생산성 증진이 가능하다. 전문적 능력을 가진 인력이 일부기관에 편중되어 있을 경우 인사교류는 전문인력의 기관 간 분산배치를 통한 전문성의 활용도를 높일 수 있고, 조직에서도 필요한 전문인력을 상호교환의 활용을 통한 조직의 생산성과 탄력적인 조직운영 및 관리운영체제의 강화가 가능하다.

셋째, 개인적 차원의 필요성이다. 인사교류는 근무상황에서 발생하는 개인의 여러 애로사항을 해결할 수 있는 대안이 된다. 개인적으로 적성과 능력에 맞는 근무를 할 수 있는 기관의 범위를 확대시켜 주기 때문에 개인의 적성과 능력을 살릴 수 있는 기회를 제공받게 된다. 또한 상호 연관성이 있는 기관에서 새로운 업무의 학습경험을 통해 개인의 능력 향상과 관련자들과의 긴밀한 인적 네트워크

형성이 가능하다(김판석 외, 2001 : 7-8; 오성호 외, 2002 : 53).

인사교류는 상기와 같이 긍정적 측면에서 활용되는 것뿐만 아니라 현실적으로는 여러 가지 이유로 활용되기도 한다. 예를 들면 문책, 징계, 좌천 및 징계회피의 수단으로 이용되기도 하는 바(권경득, 1997 : 7), 이에 따라서 인사교류 대상자에 대해 해당기관에서 특정의 문제를 발생시킨 것으로 인지하는 선입관이 존재하기도 한다(행정자치부, 2006 : 173). 뿐만 아니라 현실적으로도 중앙정부 공무원의 승진통로의 일환으로 인사교류가 빈번하게 활용되기도 하였다(박해욱, 2003 : 81).

〈그림 2-3〉 정부 간 인사교류의 목적



5. 인사교류의 유사제도

인사교류와 마찬가지로 인력관리의 효율성을 확보하기 위한 수단으로 활용되고 있는 유사제도로는 전직제도와 겸임제도, 특별채용제도, 국제전문직위제도 등이 있다(한국행정학회, 2001).

전직제도는 공무원이 당초 채용과는 다른 분야에 소질과 능력이 있는 경우에 해당직무 분야로 다시 임용함으로써 장기적으로 직무의 전문화를 도모하고 조직

의 기능변화에 따른 탄력적인 인사운영을 가능케 하는 제도이다. 전직요건으로는 다음과 같은 것들이 적용된다. 즉, 전직 예정직에 관련된 직무에 6월 이상 근무 또는 교육훈련 경력자, 담당직무와 관련된 전문적인 학교교육을 받은 자, 담당직무와 관련된 자격증소지자, 직제 또는 정원의 개폐로 인원조정이 필요한 경우, 당해 직렬의 최상위 직급에 재직하거나 그 기관에 동일직렬의 상위직급의 직위가 없는 직위에 근무하고 있는 자의 승진임용, 전에 재직한 직렬로 전직하는 경우 등이다.

겸임제도는 본직기관의 직위 외에 다른 기관의 직위를 부여하여 2개 이상 직위의 직무를 수행케 하고 책임지게 하는 제도를 말한다. 겸임제도는 특정직위의 전문인력 확보, 업무수행 능력의 배양, 교관확보 등을 목적으로 활용된다. 또한 특별채용제도는 공개경쟁채용시험에 의하여 충원이 곤란한 분야에 대하여 예외적으로 채용하는 제도이다. 즉, 관련직위의 우수 전문인력 및 유경험자를 채용하여 활용하려는 목적에서 도입된 제도이다.

국제전문직위제도는 세계화 및 개방화에 부응하여 국제관계 업무담당 공무원에 대하여 인사 및 보수를 우대하는 등 유인책을 강구하여 정부의 국제관계 업무 분야 업무수행의 전문성을 향상시킬 목적으로 운영하는 제도이다. 각 부처에서 자체적으로 대상직위를 선정하되, 국제전문관의 선발에서는 경력 및 어학요건을 고려하여 소속장관이 직무수행능력 및 적격성을 심사하여 선발한다.

〈표 2-2〉 인사교류 유사제도의 내용

구 분	내 용
전직제도	▸ 당초 채용과 다른 분야 직위 임용
겸임제도	▸ 2개 이상의 직위 임용
특별채용제도	▸ 공개채용 충원곤란 직위 충원방법
국제전문직위제도	▸ 국제관계 전문직위 채용방법

제2절 인사교류의 이론적 논의



1. 인력자원관리

인력자원관리에 대한 접근은 시대적 특성에 따라 변화되어 왔다. 대체적으로 인력자원관리에 대한 전통적 시각은 관료제적 관점에서 임용, 교육훈련, 보수체계 및 복무관리 등의 내용들을 규정하여 왔다. 그러나 세계화와 시장화 등의 행정환경의 변화와 정부역할의 변화에 따라 인력자원관리에 대한 시각 역시 과거와 달리 접근되고 있다.

최근에 나타나고 있는 인력자원관리는 전통적인 시각과 매우 다른 양상을 보이고 있다. 인력자원관리에서 전통적 시각에 대비한 새로운 인력자원관리(New HRM)의 특성을 살펴보면 다음과 같다(김판석·권경득, 1999). 첫째, 전통적인 인력자원관리와 새로운 인력자원관리는 변화에 대한 수용태도에서 차이가 나타나고 있다. 전통적 인력자원관리는 변화 또는 위험을 회피하거나 이를 소극적으로 수용한다. 이에 비하여 새로운 인력자원관리는 위험을 감수하면서 변화를 적극적으로 수용한다. 새로운 변화를 수용할수록 조직 내부의 기존질서는 상당한 도전에 직면하게 되지만 도전과 새로운 요구의 수용을 통해서 조직이나 제도 등의 혁신을 가져올 수 있기 때문에 보다 개방적인 행정관리가 가능하다. 둘째, 인사의 기능 역시 전통적인 인력자원관리에서는 분절된 행정적 기능에 머무르지만, 새로운 인력자원관리에서는 목표달성을 위해 전략적 인력자원관리(strategic human resource management)라는 틀 안에서 인사관리상의 주요 기능을 상호 연계하여 전략적으로 운용한다. 셋째, 임용에서도 전통적인 인력자원관리에서는 형식요건을 중시하고, 규격화되고 경직된 틀을 중요시하여 운용하였지만, 새로운 인력자원관리에서는 형식보다는 실적과 성과에 보다 큰 비중을 두어 유연한 임용방식(flexible employment)을 적용하고 있다. 따라서 종래의 폐쇄형 임용체계에서 개방형 채용체제로 전환하고, 계약제 임용방식 등의 확산을 통해 과업중심의 인사행정체제를 재구축하고 있다. 넷째, 관리방식에서 사람중심의 주종관계적 관리에서 과업중심

의 합리적인 관리방식으로 변화되고 있다. 즉, 구시대적인 혈연·학연·지연 등의 안면과 정실 중심의 인습을 타파하고, 실적과 성과를 평가기준으로 삼는 것이다. 이제는 그야말로 실적주의를 공고히 하는 방향으로 인력관리가 전환되고 있다. 다섯째, 전통적인 인력자원관리 방식에서는 교육훈련을 주로 그 조직 내부에서 실시하면서 교육공급자 중심으로 실시하여 왔으나, 새로운 인력자원관리에서는 이를 혁신하여 조직내부나 외부를 가리지 않고 조직 구성원들의 실질적인 수요에 대응할 수 있도록 수요자 중심으로 교육훈련을 실시한다. 따라서 공무원 교육훈련 체계를 전면적으로 개편하고 교육내용과 방법을 혁신하는 경향이 나타나고 있다. 여섯째, 보수체계에서도 전통적인 인력자원관리에서는 능력과 상관없이 연공적 보수체계를 획일적으로 적용하는 반면, 새로운 인력자원관리에서는 성과급 강화를 통해 보수체계를 다양화 및 차별화시켜서 보다 현실적인 형태를 취하게 한다. 즉, 보수체계가 획일적 평등주의에서 차별적 공평주의로 전환되는 것을 의미한다. 일곱째, 복무관리에서도 과거에는 처벌 중심의 부정적인 관리체계를 활용하였지만, 새로운 인력자원관리에서는 일 잘하고 우수한 사람에게 보상과 포상을 부여하는 적극적인 관리체계로 전환되고 있다. 즉, 일 잘하는 사람에게 보상 및 포상하지 않은 것은 일을 못하는 사람을 도리어 보상 및 포상하는 것과 같다는 비판을 고려한, 보다 적극적인 사기양양책이 활용되는 것이다.

〈표 2-3〉 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리의 비교

기능	전통적 인력자원관리 (Traditional HRM)		새로운 인력자원관리 (New HRM)
변화수용	소극적 수용 및 위험회피		적극적 수용 및 위험감수
인사기능	행정적 기능 (administrative)		전략적 기능(strategic) 중시
임용	규격화된 임용(standardized) : 경직되고 형식요건 중시	⇒ 패러다임 전환	유연한 임용(flexible): 실적(성과) 치중
관리	인간중심의 주종관계적 관리		과업중심의 합리적 관리
교육훈련	공급자중심 : 내부기관에서 실시		수요자중심 : 내외구분 없이 실제 수요 중시
보수체계	연공적 보수체계(획일적)		성과급 강화 (다양화·차별화)
복무관리	Negative제도 (처벌징계 위주)		Positive(보상과 포상 활용)

자료 : 김판석 · 권경득(1999).

이와 같은 새로운 인력자원관리에서는 영역을 파괴하는 전략의 하나로 인사교류에 대한 중요성이 부각되는 동시에 접근되고 있기도 하다. 즉, 정부의 인적자원을 효율적으로 활용하기 위하여 필요한 분야의 인력을 대상으로 다양한 방법의 인사교류를 확대하는 필요성이 제기되고 있는 것이다(김판석 외, 2000).

2. 협업행정

최근에 공공부문의 비효율성을 타계하기 위한 하나의 방법으로 학문적인 관심이 고조되고 있는 개념이 협업적 공공관리(collaborative public management) 또는 협업행정(intergovernmental collaboration)이다.

협업행정에 대한 개념정의는 이를 연구하는 학자들의 시각에 따라 다양하게 정의되고 있으며, 유사개념 또한 많아 협업행정의 개념을 명확히 규정하기에는 다소 어려움이 있다. 협업행정에 대한 개념을 정의하는데 있어 선행되어야 할 것은 ‘협업’에 대한 규정이라 할 수 있다. 먼저, 사전적 의미로 ‘협업(協業)’은 같은 종류의 생산, 또는 같은 종류의 작업을 여러 사람이 협력하여 공동으로 하는 일을 의미한다. 학자들에 의해 연구되어진 협업에 대한 정의를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, Shergold(2008)는 ‘자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것’을 협업이라 하였으며, Kagan(1991)은 ‘다수의 조직이 자원, 인력 및 보상을 공유하는 것’으로 보았고, Gray(1989)는 협업을 참여자의 상호의존성, 참여자의 이질성을 건설적인 방향으로 극복할 수 있는 능력, 의사결정 권한 및 책임의 공유, 그리고 결과에 대한 집합적인 책임성 등의 특징을 갖는 개념으로 정의하였다. 더불어 협업과 유사한 개념으로는 조정(coordination), 협동(cooperation), 협력(collaboration) 등이 있으며, 조정(coordination)은 참여자와 조직들 상호간의 집합적인 의사결정을 칭하며, 협동(cooperation)은 상호이익을 위한 아이디어와 자원의 공유, 협력(collaboration)은 상호 간의 깊은 강도의 관계성을 가지며, 정보와 자원을 공유하고, 공통의 의사결정을 하는 행위로 정의할 수 있다(Shergold, 2008; 이영성, 2013; 박경돈, 2013).

위와 같은 ‘협업’의 개념에 기초하여 ‘협업행정’에 대한 개념을 살펴보면, 먼저 사전적 의미로서 ‘협업행정’은 여러 사람 또는 기관이 협력하여 공동으로 국가 목적 또는 공익을 실현하는 일련의 작용이라 할 수 있다. 학자들의 연구 시각에 따른 정의를 살펴보면, Shergold(2008)는 협업행정을 ‘자율적인 정부 부처들 사이의 상호작용을 통하여 기존의 정부 부처의 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것’이라 정의하였고, Kagan(1991)은 ‘정부 부처들이 인력이나 재원 등 가시적인 자원과 전문지식 등과 같은 비가시적인 자원을 공유하는 것’을 협업행정이라 규정하였다. 또한 Gray(1989)는 협업행정을 ‘정부 부처의 상호의존성, 정부 부처의 이질성을 건설적인 방향으로 극복할 수 있는 능력, 의사결정 권한 및 책임의 공유, 결과에 대한 집합적인 책임성’이라 정의하였다.

전술한 논의를 종합하면, 자율적인 정부부처 간, 중앙과 지방 간, 공공부문과 민간부문간에 적극적인 상호작용을 통하여 정보 및 다양한 재원을 공유하고, 이를 통해 사회문제를 해결하며, 나아가 공공가치를 추구하는 것을 협업행정이라 할 수 있다.

이와 같은 협업행정은 제2차 세계대전 이후 거대 행정국가의 등장에 따른 정부 실패의 초래와 복지국가 실현에 따른 만성적인 재정적자, 그리고 날로 복잡해지고 대규모적인 파급력을 가진 사회문제의 발생은 공공부문으로 하여금 기존의 전통적인 방법에서 탈피해야만 하는 필연성을 제공하였다. 이에 선진국에서는 1990년대 이후 정부혁신, 신공공관리, 거버넌스 등을 통해 작고 실용적인 정부의 구현과 공공부문에 시장원리 도입, 지방자치 활성화를 통한 분권의 실현 등을 도입하였으며, 최근에는 정부부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간, 공공부문과 민간부문간의 협업에 대한 관심이 고조되고 있다.

국가를 형성하는 주체들 간의 협업이 등장하게 된 배경을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사악한 사회문제(wicked problems)의 등장이다(이명성, 2013). 일명 사악한 문제라 함은 ‘문제의 범위 또는 파급력이 하나의 조직 또는 기관의 관할권과 일치하지 않아, 다양한 조직이나 기관의 자원과 노력을 함께 동원해야만 성공적으로 해결될 수 있는 문제’를 의미한다(Rhodes, 2000). 과거에 발생되었던 전통적인 사회문제는 대부분의 자원과 정보를 독점하였던 중앙정부의 단독적인 역할에도

어느 정도 효과를 기대할 수 있었지만, 현대 네트워크 사회에서 발생하는 사회문제는 그 발생빈도와 파급력, 진행 속도 등을 예측하는데 한계가 있어 중앙정부 홀로 대처하기에는 적정한 효과를 기대할 수 없다. 이에 발생한 사악한 사회문제에 직·간접적으로 영향을 받거나 영향을 미칠 수 있는 각각 주체들 간의 정보 공유를 비롯한 재원의 협력 등을 통하여 효과적으로 대처할 필요성이 제기되었고, 그에 따라 협업에 대한 관심이 노정되었다. 둘째, 정부실패에 대한 지속적인 개선 노력의 일환으로 공공부문의 협업은 증가하고 있다. 일명 ‘보이지 않는 손’에 의한 시장의 효율적 자원분배의 한계와 정부의 역할 증대 요구에 따른 시장에서의 정부 진입은 결국 정부실패를 초래 하게 되었고, 이는 정부부문의 비효율성을 증명하는데 가장 보편적인 원인이 되었다. 결국 비싼 수업료를 지불하고 얻게 된 경험적 지식을 통해 정부 간 협력과 협업행정의 증진만이 정부실패를 최소화하고 공공부문의 비효율성을 개선하는데 가장 효과적인 방법이라는 시각이 확대되게 되었다. 셋째, 정부 2.0에서 정부 3.0으로의 변화 추구이다. 2013년 2월 공식 출범한 박근혜 정부는 새로운 정부운영의 패러다임으로 정부 3.0을 제시하였다. 안전행정부에 따르면, 정부 3.0은 공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처 간 칸막이를 없애며, 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고, 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 것을 의미한다. 과거 정부 주도형 또는 일방향이 1.0, 정부와 국민의 양방향인 2.0이라고 한다면, 정부 3.0은 정부와 국민의 개인 맞춤형이라 할 수 있으며, 여기서의 핵심은 ‘개방’, ‘공유’, ‘소통’, 그리고 ‘협력’이다. 결국 박근혜 정부는 천명하였던 정부운영의 패러다임을 현실화하기 위해서는 협업행정의 효과적인 구현이 필수적이다. 마지막으로 광범위한 사회문제의 원만한 해결 또는 대규모 국책사업의 효과적인 성공을 위해서 협업행정은 그 가치가 적지 않다. 광범위한 사회문제는 복합적인 영역과 분야에 걸쳐있을 뿐만 아니라 조직의 경계를 넘어서 발생하는 특징이 있다(박천오, 2012). 또한 대규모 국책사업의 추진은 단일 정부부처에서 독립적으로 진행하기 보다는 여러 부처가 협력하여 진행되는 것이 대부분이며, 사업의 대상영역에 따라 지방자치단체와 지역주민, 나아가 국민까지 포괄하는 경우가 많다. 따라서 광범위한 사회문제의 해결을 포함한 대규모 국책사업의 성공적인 집행을 위해서는 ‘공유’와

‘협력’, ‘상호작용’ 등으로 구체화되는 협업행정의 구현이 요청되는 것이다.

이처럼 협업행정은 현실의 다양한 문제에 대응하기 위한 목적을 가지고 있지만, 다양한 인사교류를 활용하는 논거를 제공하고 있기도 하다. 즉, 분절적 할거주의로는 효과적인 대응이 어려운 복잡한 문제들에 대한 대응전략의 하나로 인사교류를 통한 협업행정을 요청하고 있다는 것이다.

제3절 선행연구의 고찰 및 분석틀의 설계



1. 선행연구의 유형

인사교류에 관한 선행연구⁷⁾는 민선단체장 체제가 출범한 이후인 2000년대 접어들어 본격적으로 이루어져 왔다. 이와 같은 연유는 민선단체장이 선출되기 이전에는 단체장이 독립적인 인사권을 보유하지 않았고, 따라서 인사교류의 문제가 심각한 현안으로 대두되지 않았기 때문이다. 1995년 민선단체장 체제가 출범하면서 자치권의 확보와 더불어 지방공무원에 대한 인사권이 단체장에게 귀속되고, 이를 「지방공무원법」의 개정을 통해서 법적으로 보장하게 되었다.⁸⁾ 이후 인사교류는 인적자원의 효율적 관리라는 측면에서 정부의 중요한 현안의 하나로 대두하게 되었고, 학계의 연구수요도 더불어서 증가한 것으로 보인다. 다만, 각종 인사교류에 관한 성과평가연구는 2004년 정부 간 인사교류제도가 도입된 이후에 본격적으로 나타나기 시작했다.

인사교류에 관한 선행연구는 분석내용을 기준으로 크게 두 개의 유형으로 구분할 수 있다.⁹⁾ 하나는 각종 인사교류에 관한 성과평가이고, 다른 하나는 인사교류

7) 선행연구의 분석대상은 국내 학술지에 게재된 논문과 연구기관에서 발간된 연구보고서를 중심으로 하였으며, 석·박사 학위논문과 일반잡지에 게재된 단문은 제외하였다.

8) 「지방공무원법」 제6조에 따르면, 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한을 가진다고 규정하고 있다.

9) 인사교류의 성과평가에 관한 연구와 인사교류의 활성화를 위한 정책대안 개발에 관한 연구 이 외에도 인사

의 활성화를 위한 정책대안 모색으로 다수의 선행연구는 후자인 인사교류의 활성화를 위한 정책대안 모색을 다루고 있다. 인사교류의 유형을 기준으로 보면, 인사교류에 관한 성과평가는 중앙정부의 부처 간 인사교류와 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류 그리고 정부와 민간부문간 인사교류의 성과를 분석하는 연구가 있다. 이에 비하여 인사교류의 활성화를 위한 정책대안 모색에 관한 선행연구는 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류와 지방자치단체 상호간의 인사교류 및 정부와 민간부문간의 인사교류를 대상으로 하고 있다.

〈표 2-4〉 선행연구의 분석내용 유형

교류유형	성과평가	개선대안
중앙/중앙	<ul style="list-style-type: none"> • 강여진 외(2008) • 권용수(2006) • 진재구(2009) 	
중앙/지방	<ul style="list-style-type: none"> • 배귀희(2010) 	<ul style="list-style-type: none"> • 금창호 외(2007) • 김판석(2001) • 박해육(2003) • 배정환 외(2011) • 이은재(2007) • 정성호 외(2001)
지방/지방		<ul style="list-style-type: none"> • 고승희 외(2009) • 권경득 외(2003) • 권경득 외(2009) • 김판석 외(2000) • 박세정(2008) • 박해육(2008) • 서원석 외(2006) • 최근열(2010) • 최항순(2008)
정부/민간	<ul style="list-style-type: none"> • 김동원(2010) 	<ul style="list-style-type: none"> • 김판석 외(2000) • 박천오 외(2004) • 오성호 외(2002) • 최순영(2004)

교류의 네트워크 분석을 다룬 연구가 1편이 있으나, 여기에서는 제외하였다. “전영상·이진만(2012)의 중앙-지방간 인사교류에 관한 네트워크 분석”이 그것이다.

2. 인사교류 정책대안 관련 선행연구

본 연구에서 다루고자 하는 중앙정부와 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호 간 인사교류의 활성화를 위한 정책대안 모색에 관한 선행연구는 총 15개가 있다. 이들 선행연구들은 전반적으로 실태분석과 장애요인 도출, 원인규명 및 개선방안의 모색의 분석구조를 보이고 있으며, 분석방법으로는 설문조사를 통한 인식분석을 적용하고 있다. 다만, 연구범위에서는 전체를 대상으로 하는 연구와 사례지역을 대상으로 하는 연구로 구분되고 있다.

〈표 2-5〉 기존의 정부간 인사교류 활성화 연구내용

연구자	연구내용
고승희 외(2009)	■ 충청남도과 시·군간 인사교류 활성화 방안
금창호 외(2007)	■ 지방공무원의 인사교류 활성화 방안
권경득 외(2003)	■ 지방자치단체 간 인사교류 활성화 방안 : 충청남도의 사례를 중심으로
권경득 외(2009)	■ 지방정부 인사교류의 운영실태와 발전과제
김판석 외(2000)	■ 전방위형 공무원 인사교류
김판석(2001)	■ 중앙정부와 지방정부간 인사교류 활성화 방안
박세정(2008)	■ 도와 시·군간의 인사교류 상의 갈등 : 원인과 갈등해결
박해육(2003)	■ 공무원의 동의를 통한 인사교류 활성화 방안
박해육(2008)	■ 시·도-시·군·구간 인사갈등 해소방안
배종환 외(2011)	■ 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류 활성화 연구
서원석 외(2006)	■ 인사개혁 로드맵과제 성과평가
이은재(2007)	■ 지방공무원 인사교류의 실태와 확대방안 연구
정성호 외(2001)	■ 지방자치시대의 정부 간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안
최근열(2010)	■ 지방자치단체 간 인사교류 활성화 방안 : 경상북도를 사례로
최항순(2008)	■ 지방공무원 인사교류 활성화 방안 : 경기도를 중심으로

한편, 전술한 선행연구에서 제시한 정책대안은 성격을 기준으로 제도개선과 운영개선 및 의식개선으로 크게 구분되고 있다. 선행연구에서 중복적으로 제시되고 있는 일부의 정책대안들은 단일의 정책대안으로 간주하여 살펴보면 다음과 같다. 제도개선에 관한 정책대안으로는 교류의무제와 상급기관 권한강화, 교류협의회의

역할강화, 복귀 교류자 보직공개, 지방에 두는 국가직의 확대 등과 같이 강제적인 인사교류를 실시하는 내용들이 다수이고, 광역공무원제도의 도입과 같은 파격적인 내용들도 포함되어 있다. 운영개선에 관한 정책대안으로는 개인 및 기관에 대한 행재정적 인센티브를 확대하는 내용과 숙소제공과 적응훈련 지원, 인사교류실적 평가, 인사교류 우수사례의 확산 등의 내용들이 포함되어 있다. 그리고 의식개선에 관한 정책대안으로는 공무원의 의식변화와 단체장의 인사교류에 대한 의지를 확립하는 내용이 포함되어 있다.

〈표 2-6〉 선행연구의 정책대안 유형

구 분	정책대안
제도개선	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 상급기관 조정권한 강화 ▸ 교류협의회 역할강화 ▸ 의무할당제 도입 ▸ 국가직 확대 ▸ 광역공무원제도 도입 ▸ 과장급 교류직위 의무지정 ▸ 지역발전지원관제도 도입 ▸ 복귀 교류자 보직공개 ▸ 지방근무 의무제 도입 ▸ 직위상호 교환제 도입
운영개선	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 정원관리 인센티브 부여 ▸ 예산 인센티브 부여 ▸ 보직 인센티브 부여 ▸ 장려수당 지급 ▸ 인사교류실적 평가 ▸ 교류자 숙소제공 ▸ 교류공무원 적응훈련 ▸ 교류자 포상확대 ▸ 선택적 경력개발제도 활용 ▸ 인사교류 성과사례집 활용
의식개선	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 공무원 의식변화 ▸ 단체장의 의지확립

이와 같은 정책대안의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 인사교류의 제도개선에서는 인사교류의 의무화를 규정하는 내용으로 기관별로 정원 대비 인사교류 비율을 지정하거나 특정직위의 상호교환, 국가공무원의 승진절차로 의무적 지방 근무, 지방에 두는 국가공무원의 규모 확대 등과 국가와 광역의 인사교류협의회의 결정권한을 강화하고, 사후적 조치로 인사교류 복귀자의 보직부여 정보를 공개하는 제도를 도입하는 것 등이 제시되고 있다. 보다 장기적이고 획기적인 제도개선으로는 광역공무원제도의 도입이다. 인사교류의 운영개선에서는 기관을 대상으로 정원과 교부세 산정에서 인사교류 실적을 반영하여 행·재정적 인센티브를 부여하는 내용과 개인을 대상으로 장려수당과 보직경로 확립 등의 행·재정적 인센티브를 부여하는 내용, 인사교류의 프로세스를 기준으로 적응훈련지원과 인사교류 실적의 평가 및 우수사례의 확산 등의 내용을 제시하고 있다. 인사교류의 의식개선에서는 공무원 개인과 기관장을 대상으로 인사교류의 유용성을 새롭게 인식하는 개선내용을 제시하고 있다.

〈표 2-7〉 선행연구의 정책대안 내용

구분	정책대안	대안내용
제도 개선	상급기관 조정권한 강화	▸ 국가 및 광역단체의 인사교류 권한 강화
	교류협의회 역할강화	▸ 국가 및 지방 교류협의회의 결정권한 강화
	의무할당제 도입	▸ 정원 대비 인사교류 규모를 일정비율로 지정
	국가직 확대	▸ 지방에 두는 국가직 공무원의 규모를 현재보다 확대
	광역공무원제도 도입	▸ 지방공무원제도와 별개의 광역공무원제도 도입
	과장급 교류직위 의무지정	▸ 지방자치단체 특정 과장직위를 교류직위로 지정
	지역발전지원관제도 도입	▸ 국가직 서기관급을 광역단체에 의무적 배치
	복귀 교류자 보직공개	▸ 인사교류자의 복귀보직 공시제도 도입
	지방근무 의무제 도입	▸ 국가공무원의 승진절차에 의무적 지방근무 적용
운영 개선	정원관리 인센티브 부여	▸ 정원산정에 인사교류실적 반영
	예산 인센티브 부여	▸ 교부세산정에 인사교류실적 반영
	보직 인센티브 부여	▸ 인사교류자에 대한 희망보직 부여
	장려수당 지급	▸ 인사교류에 대한 획기적 수당신설
	인사교류 실적평가	▸ 인사교류실적을 각종 지방자치단체 평가지표로 반영

구분	정책대안	대안내용
운영 개선	교류자 숙소제공	▸ 인사교류자를 위한 전용숙소 마련
	교류공무원 적응훈련	▸ 인사교류자의 일정기간 적응훈련 지원
	교류자 포상확대	▸ 인사교류자에 대한 행·재정적 포상규모 확대
	선택적 경력개발제도 활용	▸ 정부간 보직경로 통합 운영
	인사교류 성과사례집 활용	▸ 인사교류 우수사례 확산
의식 개선	공무원 의식변화	▸ 인사교류에 대한 긍정적 마인드 제고
	단체장의 의지확립	▸ 인사교류에 대한 활용의지 제고

3. 선행연구의 성과 및 한계

정부 간 인사교류에 관한 선행연구는 정부 간 인사교류의 활성화를 위하여 일정한 성과를 확보하기도 하였으나, 또한 분명한 한계를 나타내고 있기도 하다. 2000년대 이후 정부 간 인사교류에 관한 다수의 연구가 이루어지고, 이를 통해서 정부 간 인사교류의 부진원인이 명확하게 규명되고, 이를 근거로 다양한 정책대안을 개발한 것은 뚜렷한 성과에 해당된다. 정부 간 인사교류가 부진한 원인은 추가적으로 연구하지 않아도 될 만큼 구체적이고 체계적으로 분석되고 있다. 뿐만 아니라 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 정책대안도 다양한 측면에서 망라적으로 제시됨으로써 현실적으로 검토 가능한 내용들이 모두 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고, 선행연구는 정부 간 인사교류의 실제적인 활성화에는 많은 기여를 하지 못하고 있다. 이는 선행연구에서 제시된 정책대안이 정부의 정책결정으로 연결된 사례가 많지 않은 것에 그 원인이 있다. 선행연구에서 제시한 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 정책대안 중에서 정부의 정책결정으로 연결된 것은 장려수당 지급과 지역발전지원관제 도입 및 직위상호교환제 도입에 불과하다. 이마저도 지역발전지원관제는 폐지되었고, 직위상호교환제는 일부 지방자치단체가 활용하는 것으로 제도화된 것은 아니다.

〈표 2-8〉 선행연구의 성과 및 한계

선행연구 성과		선행연구 한계
부진원인 규명	정책대안 개발	정책결정 연계
<ul style="list-style-type: none"> ▸ 조직의 배타성 ▸ 인사상 불이익 ▸ 기득권 상실 ▸ 근무환경변화의 적응 ▸ 새로운 관계구축 곤란 ▸ 교류제도 미흡 ▸ 단체장 의지부족 ▸ 우수인력 교류제외 ▸ 직무내용 차이 ▸ 교류제도 이해부족 ▸ 조직 안정화 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 상급기관 조정권한 강화 ▸ 교류협의회 역할강화 ▸ 의무할당제 도입 ▸ 국가직 확대 ▸ 광역공무원제도 도입 ▸ 과정급 교류직위 의무지정 ▸ 지역발전지원관제도 도입 ▸ 복귀 교류자 보직공개 ▸ 지방근무 의무제 도입 ▸ 직위상호 교환제 도입 ▸ 정원관리 인센티브 부여 ▸ 예산 인센티브 부여 ▸ 보직 인센티브 부여 ▸ 장려수당 지급 ▸ 인사교류실적 평가 ▸ 교류자 숙소제공 ▸ 교류공무원 적응훈련 ▸ 교류자 포상확대 ▸ 선택적 경력개발제도 활용 ▸ 인사교류 성과사려집 활용 ▸ 공무원 의식변화 ▸ 단체장의 의지확립 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 장려수당 지급 ▸ 지역발전지원관제 도입 ▸ 직위상호 교환제 도입

4. 연구의 분석틀

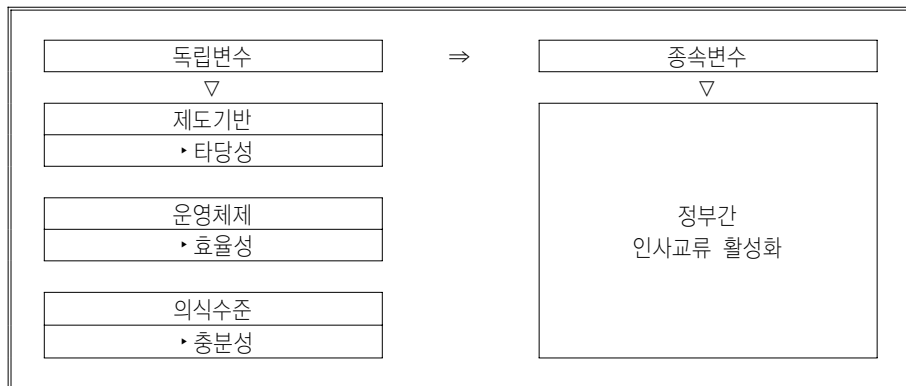
전술한 선행연구 등에 따르면 정부 간 인사교류는 교류인력의 수요와 공급이 동시에 충족될 때 이루어진다. 즉, 정부 간 인사교류를 통해서 인력을 보내려는 행정기관과 인력을 받으려는 행정기관의 필요성이 동시에 나타날 때 원활한 인사교류가 이루어진다는 것이다. 그리고 이러한 정부 간 인사교류의 수요와 공급은 행정기관과 소속 공무원의 요구가 동시에 고려되어야 한다. 그러나 현실적으로는 정부 간 인사교류에 대한 행정기관 단위의 공급에 비하여 수요가 낮은 양자간의

불일치에 따라 원활한 인사교류가 수반되지 못하는 것으로 나타나고 있다.

따라서 정부 간 인사교류의 확대를 위해서는 수요측면의 영향변수를 도출하고, 이에 대한 실태분석이 이루어질 필요가 있다. 즉, 정부 간 인사교류의 수요에 영향을 미치는 변수별로 현행의 실태에서 나타나는 문제점을 분석하고, 이에 대한 정책대안을 마련함으로써 종국적으로 원활한 인사교류를 담보하는 것이다. 선행연구에 따르면, 정부 간 인사교류의 수요에 영향을 미치는 변수로는 제도와 운영 및 의식 등이 지적되고 있다(금창호 외, 2007; 김관석 외, 2000). 즉, 정부 간 인사교류를 위한 제도기반과 운영체제 및 의식수준에 따라서 인사교류의 확대여부가 결정된다는 것이다.

다만, 제도기반은 정부 간 인사교류를 활성화하기에 필요한 타당성을 구비하여야 하고, 운영체제는 효율성을 구비하여야 하며, 의식수준은 정부 간 인사교류에 대한 긍정적 수준을 유지할 필요가 있다.

〈그림 2-4〉 연구의 분석틀



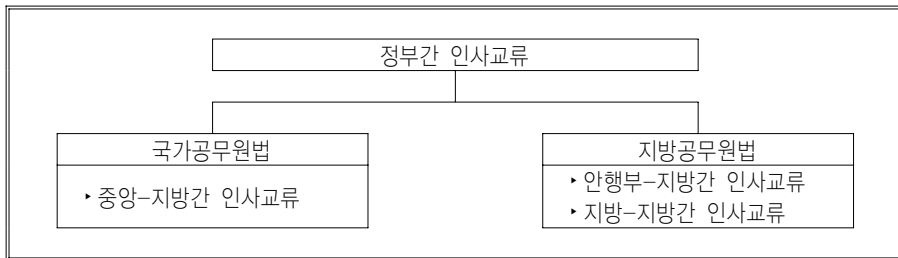
제3장 정부간 인사교류의 실태분석

제1절 정부간 인사교류의 법제현황

1. 인사교류 법령현황

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

〈그림 3-1〉 정부간 인사교류의 법제구조



우선, 「국가공무원법」 제32조의 2항과 4항, 「공무원임용령」 제41조와 47-48조에 따르면, 중앙정부와 지방자치단체간에는 필요에 따라 인사교류를 실시할 수 있도록 하고 있다. 즉, 안전행정부장관은 행정기관 상호간, 행정기관과 교육·연구기관 또는 공공기관 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 인사교류계획을 수립하고, 국무총리의 승인을 받아 이를 실시할 수 있으며, 국가기관의 장은 국가적 사업의

수행 또는 그 업무 수행과 관련된 행정 지원이나 연수, 그 밖에 능력개발 등을 위하여 필요하면 소속 공무원을 다른 국가기관·공공단체·정부투자기관·국내외의 교육기관·연구기관, 그 밖의 기관에 일정 기간 파견근무하게 할 수 있다. 또한 소속장관은 인사교류 계획을 수립하여 5급 이하 공무원 및 등대직렬을 제외한 기능직공무원이 해당 섬·외딴 곳에 계속하여 2년 이상 근무하였을 때에는 섬·외딴 곳 외의 지역에 있는 다른 기관으로 전보하여야 한다.

〈표 3-1〉 국가공무원법의 인사교류 규정

구 분	내 용
국가공무원법	<p>제32조의2(인사교류) 안전행정부장관은 행정기관 상호간, 행정기관과 교육·연구기관 또는 공공기관 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 인사교류계획을 수립하고, 국무총리의 승인을 받아 이를 실시할 수 있다.</p> <p>제32조의4(파견근무) ① 국가기관의 장은 국가적 사업의 수행 또는 그 업무 수행과 관련된 행정 지원이나 연수, 그 밖에 능력 개발 등을 위하여 필요하면 소속 공무원을 다른 국가기관·공공단체·정부투자기관·국내외의 교육기관·연구기관, 그 밖의 기관에 일정 기간 파견근무하게 할 수 있으며, 국가적 사업의 공동 수행 또는 전문성이 특히 요구되는 특수 업무의 효율적 수행 등을 위하여 필요하면 국가기관 외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 할 수 있다.</p> <p>② 파견권자는 파견 사유가 소멸하거나 파견 목적이 달성될 가망이 없으면 그 공무원을 지체 없이 원래의 소속 기관에 복귀시켜야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 국가기관 외의 기관·단체에서 파견된 임직원은 직무상 행위를 하거나 「형법」, 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때 공무원으로 본다.</p> <p>④ 공무원을 파견근무하게 하거나 국가기관 외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 하는 경우 그 사유·기간·절차, 파견된 자의 인사교류를 위한 신규 채용, 파견된 자의 승진임용, 파견근무 중 복무, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다</p>
공무원임용령	<p>제41조(파견근무) ① 각 행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제32조의4에 따라 소속 공무원을 파견할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가기관 외의 기관·단체에서 국가적 사업을 수행하기 위하여 특히 필요한 경우 2. 다른 기관의 업무 폭주로 인한 행정지원의 경우 3. 사무의 소관이 명백하지 아니하거나 관련 기관 간의 긴밀한 협조가 필요한 특수업무를 공동수행하기 위하여 필요한 경우 4. 「공무원교육훈련법」에 따른 소속 공무원의 교육훈련을 위하여 필요한 경우 5. 「공무원교육훈련법」에 따른 공무원교육훈련기관의 교수요원으로 선발되거나 그 밖에 교육훈련 관련 업무수행을 위하여 필요한 경우

구 분	내 용
	<p>6. 국제기구, 외국의 정부 또는 연구기관에서 업무수행 및 능력 개발을 위하여 필요한 경우</p> <p>7. 국내의 연구기관, 민간기관 및 단체에서의 관련 업무수행·능력개발이나 국가정책수립과 관련된 자료수집 등을 위하여 필요한 경우</p> <p>② 제1항의 파견기간은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 제1항제1호부터 제3호까지 및 제7호에 따른 파견기간은 2년 이내로 하되, 필요한 경우에는 총 파견기간이 5년을 초과하지 않는 범위에서 파견기간을 연장할 수 있다.</p> <p>2. 제1항제5호에 따른 파견기간은 1년 이내로 하되, 필요한 경우에는 총 파견기간이 2년을 초과하지 않는 범위에서 파견기간을 연장할 수 있다.</p> <p>3. 제1항제4호 및 제6호에 따른 파견기간은 그 교육훈련·업무수행 및 능력개발을 위하여 필요한 기간으로 한다.</p> <p>③ 제1항제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따라 소속 공무원을 파견하려면 파견받을 기관의 장이 미리 요청하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 안전행정부장관과 협의하여야 한다. 다만, 제1항제1호에 따라 파견을 요청하는 경우에는 파견받을 기관의 장이 주무부장관(중앙행정기관의 장인 청장을 포함한다)과 협의를 거쳐야 하고, 안전행정부장관과 협의된 파견기간 범위에서 6급 이하 공무원의 파견기간을 연장하거나 6급 이하 공무원의 파견기간이 끝난 후 그 파견자를 교체하는 경우에는 안전행정부장관과의 협의를 생략할 수 있다.</p> <p>1. 제1항제1호부터 제3호까지 및 제6호·제7호에 따라 소속 공무원을 파견하는 경우</p> <p>2. 제1호에 따른 파견기간을 연장하려는 경우</p> <p>3. 제1호에 따른 파견 중 파견기간 종료 전에 파견자를 복귀시키는 경우로서 안전행정부장관이 정하는 사유에 해당하는 경우</p> <p>④ 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 소속 장관의 승인을 받아 파견할 수 있다.</p> <p>1. 소속 장관을 같이 하는 기관의 상급기관에서 하급기관으로 파견하는 경우</p> <p>2. 소속 장관을 같이 하는 동급기관 상호간에 파견하는 경우</p> <p>3. 파견기간이 1년 미만인 경우</p> <p>⑤ 파견의 발령은 해당 공무원의 전보권 또는 전보제청권을 갖고 있는 기관의 장이 한다. 다만, 제1항제4호에 따른 파견의 발령 중 기관의 장에 대한 파견과 제42조에 따라 별도 정원이 인정되는 파견을 제외한 파견의 발령은 소속 기관의 장이 한다.</p> <p>⑥ 제24조제2항에 따른 실무수습을 위하여 필요한 경우에는 안전행정부장관은 제1항부터 제5항까지의 규정에도 불구하고 소속 시·도 공무원을 각급 행정기관에 파견하여 근무하게 할 수 있다.</p> <p>⑦ 소속 장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사실을 안전행정부장관에게 통보하여야 한다. 다만, 파견기간이 1년 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

구 분	내 용
	<p>1. 제3항 단서 및 제4항에 따라 안전행정부장관과 협의 없이 파견하는 경우 2. 파견 중 파견기간 종료 전에 파견자를 복귀시키는 경우로서 안전행정부 장관이 정하는 사유에 해당하는 경우 ⑧ 제1항제1호 및 제7호의 사유로 파견된 공무원은 보수 외에 파견된 기관으로부터 안전행정부장관이 정하는 기준을 초과하여 수당·경비 그 밖의 금전을 지급받아서는 아니된다.</p> <p>제47조(특수지근무 공무원의 인사교류) ① 소속 장관은 인사교류 계획을 수립하여 「공무원수당 등에 관한 규정」 제12조제1항에 규정된 공무원 중 5급 이하 공무원 및 등대직렬을 제외한 기능직공무원이 해당 섬·외딴 곳에 계속하여 2년 이상 근무하였을 때에는 섬·외딴 곳 외의 지역에 있는 다른 기관으로 전보하여야 한다. 이 경우 소속 장관이 정하는 범위에서 본인이 희망하는 기관으로 전보하는 것을 원칙으로 한다. ② 소속 장관은 제1항의 경우에 본인이 다른 기관으로의 전보를 희망하지 아니하거나 그 밖의 특별한 사유가 있을 때에는 전보대상에서 제외할 수 있으며, 해당 기관의 특수성을 고려하여 전보대상이 될 공무원의 근무기간을 3년을 초과하지 아니하는 범위에서 따로 정할 수 있다.</p> <p>제48조(행정기관 상호간의 인사교류) ① 안전행정부장관은 법 제32조의2에 따라 다음 각 호에 해당하는 경우에는 행정기관 상호간의 인사교류계획을 수립하여 실시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인력의 균형 있는 배치와 효율적인 활용, 행정기관 상호간의 협조체제 증진, 국가정책 수립과 집행의 연계성 확보 및 공무원의 종합적 능력발전 기회 부여 등을 위하여 필요한 경우 2. 맞말이, 육아, 부모 봉양 또는 가족 간호 등 공무원의 고충해소를 위한 경우 <p>② 제1항제1호에 따른 인사교류는 경제·기술·사회·문화 및 일반행정 등 행정 분야별, 중앙행정기관과 지방행정기관 간의 조직 계층별 또는 업무의 성격이 유사한 전문 직무별로 실시한다. 이 경우 인사교류대상 직위에 임용되어 근무하는 공무원에 대해서는 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」에서 정하는 바에 따라 인사상 우대할 수 있으며, 「공무원수당 등에 관한 규정」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 인사교류에 필요한 사항은 안전행정부장관이 정한다.</p>

한편, 「지방공무원법」 제30조의 2항과 4항, 「지방공무원임용령」 제27조의 2항과 5항 및 「지방공무원인사교류규칙」 등에 관련내용을 규정하고 있다. 이에 따르면, 안전행정부 장관은 인력의 균형배치와 행정발전을 위하여 그 필요성이 인정될 경우에는 안전행정부와 지방자치단체간의 인사교류를 실시하고, 시도지사 역시 인사교류의 필요성이 요청되면 관할구역의 지방자치단체의 장에게 인사교류를

권고할 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 임용권자는 그 업무수행과 관련된 행정 지원이나 연수, 그 밖에 능력개발 등을 위하여 필요하면 소속 공무원을 지방자치단체의 다른 기관, 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 국내외의 교육기관·연구기관, 그 밖의 기관에 일정 기간 파견근무하게 할 수 있으며, 전문성이 특히 요구되는 특수업무의 효율적 수행 등을 위하여 필요하면 인사위원회의 의결을 거쳐 지방자치단체 외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 할 수 있다.

〈표 3-2〉 지방공무원법의 인사교류 규정

구분	내용
지방공무원법	<p>제30조의2(인사교류) ① 교육부장관 또는 안전행정부장관은 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정 발전을 위하여 교육부 또는 안전행정부와 지방자치단체 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 교육부 또는 안전행정부에 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.</p> <p>② 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.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 인사교류의 대상에 관하여는 대통령령으로 정하고, 인사교류협의회의 구성 및 운영, 인사교류의 절차, 그 밖에 인사교류에 필요한 사항은 교육부령, 안전행정부령 또는 시·도 규칙으로 정한다.</p> <p>제30조의4(파견근무) ① 임용권자는 그 업무수행과 관련된 행정 지원이나 연수, 그 밖에 능력개발 등을 위하여 필요하면 소속 공무원을 지방자치단체의 다른 기관, 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각 호에 해당하는 기관(「지방공기업법」에 따른 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단을 포함한다), 국내외의 교육기관·연구기관, 그 밖의 기관에 일정 기간 파견근무하게 할 수 있으며, 전문성이 특히 요구되는 특수업무의 효율적 수행 등을 위하여 필요하면 인사위원회의 의결을 거쳐 지방자치단체 외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 할 수 있다.</p> <p>② 파견권자는 파견 사유가 소멸되거나 파견 목적이 달성될 가망이 없으면 그 공무원을 지체 없이 원래의 소속 기관에 복귀시켜야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 지방자치단체 외의 기관·단체에서 파견된 임직원은 직무상 행위를 할 때에는 공무원으로 본다. 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에도 또한 같다.</p>

구분	내용
지방공무원 임용령	<p>④ 공무원을 파견근무하게 하거나 지방자치단체 외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 하는 경우 파견 사유·기간·절차와 파견기간 중의 복무, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
	<p>제27조의2(파견근무) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제30조의4에 따라 소속 공무원을 파견할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 지방자치단체가 아닌 다른 기관이나 단체에서 지방자치단체의 사업을 수행하기 위하여 특히 필요한 경우 2. 업무 폭주상태인 다른 지방자치단체나 국가기관에 행정지원을 하는 경우 3. 사무의 소관이 명백하지 않거나 관련 기관 간의 긴밀한 협조가 필요한 특수업무를 공동수행하기 위하여 필요한 경우 4. 「지방공무원 교육훈련법」에 따른 소속 공무원의 교육훈련을 위하여 필요한 경우 5. 「지방공무원 교육훈련법」에 따른 공무원 교육훈련기관의 교수요원으로 선발된 경우 6. 국제기구, 외국 정부나 외국 연구기관에서 업무 수행 및 능력개발을 하기 위하여 필요한 경우 7. 국내 연구기관, 국내 민간기관과 국내 단체에서 관련 업무수행 및 능력개발을 하거나 지방정책 수립과 관련된 자료 수집 등을 하기 위하여 필요한 경우 <p>② 제1항의 파견기간은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항제1호부터 제3호까지 및 제7호에 따른 파견기간은 2년 이내로 하되, 필요한 경우에는 총 파견기간이 3년을 초과하지 않는 범위에서 파견기간을 연장할 수 있다. 2. 제1항제4호 및 제6호에 따른 파견기간은 교육훈련·업무수행 및 능력개발을 위하여 필요한 기간으로 한다. 3. 제1항제5호에 따른 파견기간은 1년 이내로 하되, 필요한 경우에는 총 파견기간이 2년을 초과하지 않는 범위에서 파견기간을 연장할 수 있다. <p>③ 지방자치단체의 장이 제1항제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따라 소속 공무원을 파견하려면 파견받을 기관의 장이 파견을 미리 요청하여야 한다.</p> <p>④ 파견의 발령은 해당 공무원의 전보권을 갖고 있는 기관의 장이 발령한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 임용권자는 제25조제2항에 따른 실무수습을 위하여 필요한 경우에는 시보공무원을 각급 기관에 파견하여 근무하게 할 수 있다. 이 경우 임용권자는 파견받을 기관의 장과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>⑥ 제1항제1호, 제3호 및 제7호의 사유로 파견된 공무원은 보수 외에 파견된 기관으로부터 안전행정부장관이 정하는 기준을 초과하여 수당·경비 그 밖의 금전을 지급받아서는 아니된다</p> <p>제27조의5(인사교류) ① 법 제30조의2에 따라 지방자치단체 상호간에 인사교류를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체 간 인력의 균형 있는 배치와 지방행정의 균형있는 발전을

구분	내용
	<p>위하여 5급 이상 공무원이나 6급 기술직렬 공무원을 교류하는 경우</p> <p>2. 행정기관 상호간의 협조체제 증진과 공무원의 종합적 능력 발전을 위하여 이웃한 지방자치단체 간에 교류하는 경우</p> <p>3. 5급 이하 공무원의 연고지 배치를 위하여 필요한 경우</p> <p>② 법 제30조의2제3항에 따른 인사교류 대상의 선정 및 인사교류의 활성화를 위하여 교육부장관, 안전행정부장관 또는 시·도지사는 다음 각 호의 사항이 포함된 인사교류 계획을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 교육부장관 또는 안전행정부장관은 인사교류 계획에 따라 인사교류를 실시하는 지방자치단체에 대해서는 관계 법령에 따라 재정상·조직상 우대할 수 있다.</p> <p>1. 4급부터 6급까지 일반직공무원의 인사교류에 관한 사항</p> <p>2. 제1호에 따른 인사교류 대상자의 규모(계급별 소속 일반직공무원 수에 대한 교류 공무원 수의 비율을 포함한다) 및 교류직위</p> <p>③ 교육부장관, 안전행정부장관 또는 시·도지사는 제2항에 따른 인사교류 계획의 수립에 필요한 계급별 교류비율을 정하는 경우 지역적 특성을 고려하여야 하며, 계급별 교류비율이 소속 일반직공무원 계급별 총수의 100분의 20이 넘지 않도록 하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따라 인사교류를 하는 경우(파견의 경우는 제외한다) 본인의 동의나 신청이 있어야 하고, 인사교류 계획에 따라 교류 임용된 공무원에 대해서는 교육부령 또는 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 인사상 우대할 수 있으며, 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당 등을 지급할 수 있다.</p> <p>⑤ 제2항 및 제3항에서 규정한 사항 외에 인사교류 계획의 수립·시행에 필요한 사항은 교육부장관 또는 안전행정부장관이 정한다</p>
지방공무원 인사교류규칙	<p>제1조(목적) 이 규칙은 「지방공무원법」 제30조의2에 따라 안전행정부에 두는 인사교류협의회의 구성 및 운영, 인사교류의 절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(적용 범위) 이 규칙은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다) 소속 공무원에게 적용한다.</p> <p>제3조(인사교류협의회의 설치 및 구성) ① 「지방공무원법」 제30조의2제1항 전단에 따라 안전행정부장관 소속으로 인사교류협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 협의회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 19명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 협의회의 위원장은 안전행정부 제2차관이 되고, 부위원장은 안전행정부 지방행정실장이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.</p> <p>1. 안전행정부 지방행정정책관</p> <p>2. 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 인사위원회 위원장(제1인사위원회와 제2인사위원회를 둔 경우에는는</p>

구분	내용
	<p>제1인사위원회 위원장을 말한다)</p> <p>제4조(기능) 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인사교류 대상 공무원의 직급, 경력 요건 및 인사교류의 규모 등 인사교류 기준에 관한 사항 2. 그 밖에 인사교류에 관하여 위원이 회의에 부치는 사항 <p>제5조(위원장의 직무) ① 협의회는 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 협의회를 대표하며, 협의회 사무를 총괄한다.</p> <p>② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</p> <p>제6조(회의) ① 협의회는 회의는 위원장이 소집한다.</p> <p>② 협의회는 회의는 매년 1회 이상 소집하되, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집한다.</p> <p>③ 위원장은 협의회 회의 소집할 때 그 회의가 특정 시·도와 관련되는 인사교류에 관한 회의인 경우에는 해당 시·도의 인사위원회 위원장과 안전행정부 소속 위원만을 대상으로 회의를 소집할 수 있다.</p> <p>제7조(의견청취 등) ① 위원장은 협의회 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원 또는 관계 전문가를 출석시켜 발언하게 하거나 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>② 협의회 회의에 출석한 관계 공무원 등에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>제8조(간사) 협의회 사무를 처리하기 위하여 협의회에 간사 1명을 두며, 간사는 위원장이 안전행정부 소속 공무원 중에서 지명한다.</p> <p>제9조(운영 세칙) 이 규칙에서 규정한 사항 외에 협의회 운영에 필요한 사항은 협의회 심의를 거쳐 위원장이 정한다.</p> <p>제10조 삭제(1999.1.5)</p> <p>제11조(인사교류의 수요 조사) 안전행정부장은 필요하다고 인정할 때에는 지방자치단체의 인사교류 수요를 조사하여 그 결과를 협의회 인사교류 기준 작성에 참고하게 하거나 인사교류안 작성에 반영할 수 있다.</p> <p>제12조(인사교류 요청의 절차) 지방자치단체의 장은 소속 공무원에 대해 시·도 간 인사교류가 필요하다고 인정될 때에는 안전행정부장관에게 인사교류를 요청할 수 있다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 시·도지사를 거쳐 인사교류를 요청하여야 한다.</p> <p>제13조(인사교류안의 확정·통보) ① 안전행정부장은 제11조에 따른 인사교류 수요조사 또는 제12조에 따른 인사교류 요청을 종합한 결과 인사교류가 필요하다고 인정할 때에는 협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 지체 없이 시·도지사에게 통보하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 인사교류 대상 공무원이 시장·군수 또는 구청장 소속 공무원일 때에는 통보받은 날부터 5일 이내에 해당 시장·군수 또는 구청장에게 통보하여야 한다.</p>

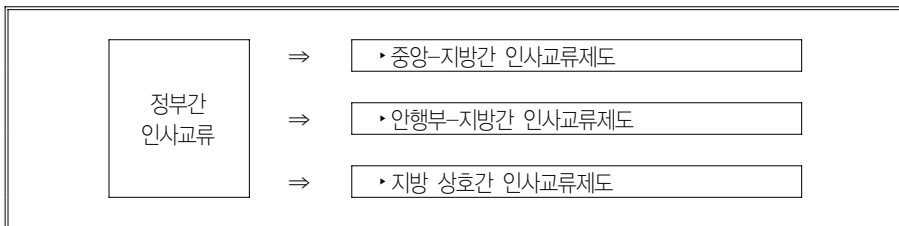
구분	내용
	<p>② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 인사교류안을 통보받았을 때에는 정당한 사유가 없으면 30일 이내에 인사교류안에 따라 인사교류를 하여야 한다.</p> <p>제14조(인사교류 결과 보고) 제13조제2항에 따라 인사교류를 실시한 지방자치단체의 장은 인사교류일부터 5일 이내에 그 결과를 안전행정부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 한다.</p> <p>제15조(인사교류 공무원에 대한 인사관리) 지방자치단체의 장은 인사교류된 공무원에 대하여 그 공무원의 전공 분야, 종전 소속 기관의 담당 업무 및 근무 희망부서를 고려하여 적절한 직위에 임용하여야 하며, 승진임용, 전보, 근무성적 평정, 교육훈련, 표창 등에서 불리한 대우를 하여서는 아니 된다.</p>

2. 인사교류 제도현황

1) 인사교류 제도구조

정부간 인사교류의 제도는 전술한 관련법령에 근거하여 인사교류의 유형별로 세부적인 운영지침으로 규정되고 있다. 따라서 정부간 인사교류의 유형인 중앙-지방간 인사교류와 안행부-지방간 인사교류 그리고 지방 상호간 인사교류별 운영을 위한 제도로 구조화되고 있다. 이처럼 정부간 인사교류의 제도가 각 유형별로 차별화되고 있는 것은 각 유형별 인사교류의 구체적 목적이 다른 것에 연유하고 있다.

〈그림 3-2〉 인사교류의 제도구조



2) 중앙-지방간 인사교류제도

중앙정부와 지방자치단체간 인사교류는 전술한 바와 같이 「국가공무원법」 제 32조의2에 규정되어 있다. 동 법에 따르면, 안전행정부 장관은 행정기관 상호간에 인사교류가 필요하다고 인정하면, 인사교류 계획을 수립하고, 국무총리의 승인을 받아 인사교류를 실시할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 안전행정부 장관은 매년 인사교류 계획을 수립하고, 그에 기초하여 인사교류를 실시하여야 한다. 인사교류의 대상은 고위공무원단과 3-7급 공무원으로 하되, 상호파견을 원칙으로 하고, 예외적으로 전출·입도 활용한다. 그리고 교류절차는 교류직위의 수요조사와 교류상대기관의 의견수렴, 인사교류계획의 수립, 교류자 선정, 교류자 파견협의 및 교류실시의 과정을 거치도록 하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류의 촉진을 위하여 재정적 및 인사상 인센티브를 부여하도록 하고 있다. 재정적 인센티브로는 교류수당(5급 이하 55만원, 4급 60만원, 3급 70만원, 고위공무원 80만원)과 주택보조비(60만원, 가족동반시 90만원 한도), 주거지원비(주택 출퇴근자 교통비 20만원), 실비의 이전비 등으로 구성되어 있다. 또한 인사상 인센티브로는 복귀시 희망보직을 부여하고 성과상여금 및 근무성적평정 시에 우대하며, 교류가점을 부여하도록 하고 있다.

3) 안행부-지방간 인사교류제도

안전행정부와 지방자치단체간의 인사교류는 기본적으로 전술한 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류에 포함되는 것이 원칙이다. 그러나 안전행정부가 지방자치단체를 총괄하는 지위를 가지고 있다는 점에서 일반적인 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류와 별도로 운영하고 있다.

안전행정부와 지방자치단체간의 인사교류는 지방행정을 총괄 및 지원하는 안전행정부의 역할과 지방자치단체와의 밀접한 업무 관련성 등을 고려하여 「지방공무원법」 제30조의2 및 「지방공무원임용령」 제27조의5에 근거하여 시행하고 있다. 즉, 안전행정부 장관은 인사교류안을 작성하여 지방자치단체의 장에게 인사교류

를 권고할 수 있으며, 일반적으로 안전행정부와 시도간 순환교류를 통하여 지방공무원의 역량을 제고하고, 상호간 업무협력을 강화하는 것에 인사교류의 목적을 두고 있다. 인사교류의 방법으로는 전술한 중앙정부와 지방자치단체간의 상호파견과 달리 전출·입을 원칙으로 하고 있다. 다만, 지방자치단체의 7급 공무원을 대상으로 안전행정부 전입시험을 통해서도 전입자를 수용하고 있다.

4) 지방 상호간 인사교류제도

지방자치단체 상호간의 인사교류는 「지방공무원법」 제30조의2와 「지방공무원 임용령」 제27조의5 및 「지방공무원 인사교류지침(안전행정부 예규 제303호)」에 근거하여 운영되고 있다. 우수한 지역인재의 균형 있는 활용과 공무원 개인의 능력발전 및 역량향상의 기회 제공 등 지방자치단체의 행정발전을 도모하기 위함에 그 목적을 두고 있다. 안전행정부 장관 또는 시·도지사가 지방공무원의 인사교류 활성화를 위해 인사교류 계획을 수립하고, 지방자치단체별로 사전에 교류직위를 지정하여 상호파견 또는 전출·입 형태로 인사교류를 운영하도록 하고 있다. 인사교류의 대상은 지방자치단체별로 4-6급의 20% 범위 내에서 교류직위를 지정하되, 직위 미지정 교류실적도 인정하는 것으로 허용하나 인사교류 계획의 목표치의 30% 내에서만 인정한다.

5) 인사교류제도의 비교

중앙정부와 지방자치단체 간, 안전행정부와 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체 상호간의 인사교류제도를 상호 비교하면 다음과 같다. 교류근거에서는 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류는 「국가공무원법」에, 그리고 안전행정부와 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간 인사교류는 「지방공무원법」에 기초하고 있다. 인사교류의 목적은 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 안전행정부와 지방자치단체간은 동일하게 상호 업무협력에 초점을 두고 있으나, 지방자치단체 상호간 인사교류는 우수인재의 균형활용과 공무원 개인의 역량강화에 초점을 두고 있

다. 교류대상에서는 중앙정부와 지방자치단체 간, 그리고 안전행정부와 지방자치단체 간 인사교류는 고위공무원단과 3-7급을 대상으로 하나, 지방자치단체 상호간 인사교류는 4-6급을 대상으로 하고 있다. 인사교류 방법에서는 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류는 상호파견을, 안전행정부와 지방자치단체 간 인사교류는 전출·입을 그리고 지방자치단체 상호간 인사교류는 계획교류를 활용하고 있다.

〈표 3-3〉 유형간 인사교류제도 비교

구분	내용
중앙-지방	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교류근거 <ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원법 제32조의2 ■ 교류목적 <ul style="list-style-type: none"> - 상호 이해와 협력 제고 ■ 교류대상 <ul style="list-style-type: none"> - 고위, 3-7급 ■ 교류방법 <ul style="list-style-type: none"> - 상호파견 원칙, 전출·입 예외 활용
안행부-지방	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교류근거 <ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원법 제30조의2, 지방공무원임용령 제27조의5 ■ 교류목적 <ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원의 역량제고, 상호간 업무협력 강화 ■ 교류대상 <ul style="list-style-type: none"> - 고위, 3-7급 ■ 교류방법 <ul style="list-style-type: none"> - 전출·입, 전입시험
지방 상호간	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교류근거 <ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원법 제30조의2, 지방공무원임용령 제27조의5, 지방공무원인사교류지침 ■ 교류목적 <ul style="list-style-type: none"> - 우수인재 균형활용, 공무원 개인의 능력발전, 지방행정 발전도모 ■ 교류대상 <ul style="list-style-type: none"> - 4-6급 ■ 교류방법 <ul style="list-style-type: none"> - 계획교류

제2절 정부간 인사교류의 운영실태



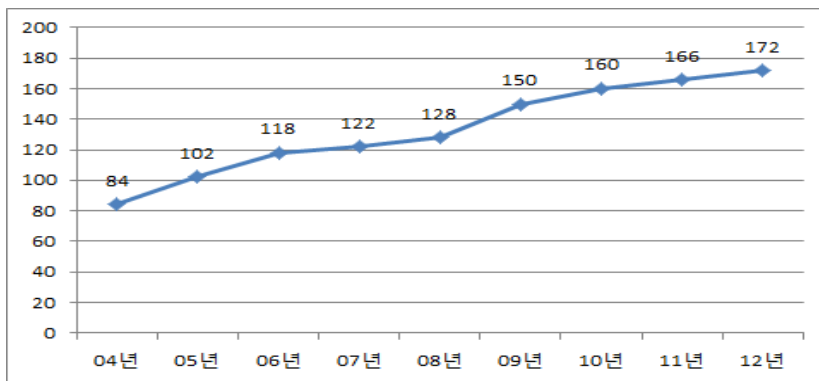
1. 중앙-지방간 인사교류 운영현황

중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류는 2004년 인사교류제도가 수립된 이래 과거에 비해서는 상대적으로 증가추세를 보여주고 있다. 2004년 84명에서 2010년 160명으로 증가하고, 2012년에는 172명으로 확대되었다. 물론 연도별 인사교류인원의 증가규모는 비교적 적지만, 연도별 증가추세를 지속적으로 유지하고 있다는 점은 의미가 있다. 이와 같은 현상에 비추어 보면, 2004년에 도입된 인사교류제도가 일정수준의 영향을 미친 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-4〉 중앙-지방간 인사교류 추이

구분	2004년	2005년	2006년	2007년
교류인원(명)	84	102	118	122
2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
128	150	160	166	172

〈그림 3-3〉 중앙-지방간 인사교류 추이



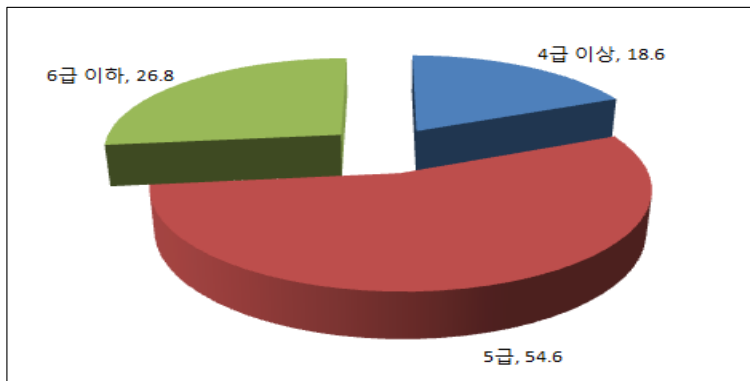
자료 : 안전행정부(2013).

한편, 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류를 대상으로 직급별 교류비율을 살펴보면 다음과 같다. 2012년 기준으로 전체 인사교류 대상자 172명에서 4급이 32명(18.6%)이고, 5급이 94명(54.6%)이며, 6급이 46명(26.8%)의 점유를 보이고 있다. 이와 같은 결과에 따르면, 인사교류 인원의 과반 이상을 5급이 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-5〉 중앙-지방간 직급별 인사교류 비율(2012년 기준)

구분	합계	4급	5급	6급
교류인원 (명, %)	172 (100.0)	32 (18.6)	94 (54.6)	46 (26.8)

〈그림 3-4〉 중앙-지방간 직급별 인사교류 비율(2012년 기준)



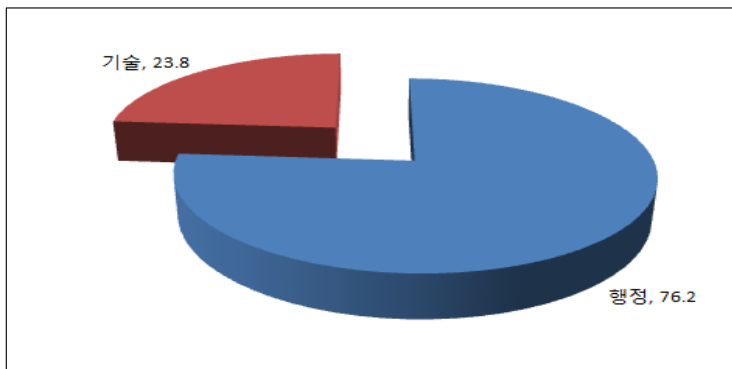
자료 : 안전행정부(2013).

또한, 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류를 대상으로 직렬별 교류비율을 살펴보면 다음과 같다. 2012년 기준으로 전체 인사교류 대상자 172명 중에서 행정직이 131명(76.2%)이고, 기술직이 41명(23.8%)으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과에 따르면, 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류에서 행정직이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 중앙-지방간 직렬별 교류현황(2012년 기준)

구분	합계	행정직	기술직
교류인원 (명, %)	172 (100.0)	131 (76.2)	41 (23.8)

〈그림 3-5〉 중앙-지방간 직렬별 교류현황(2012년 기준)



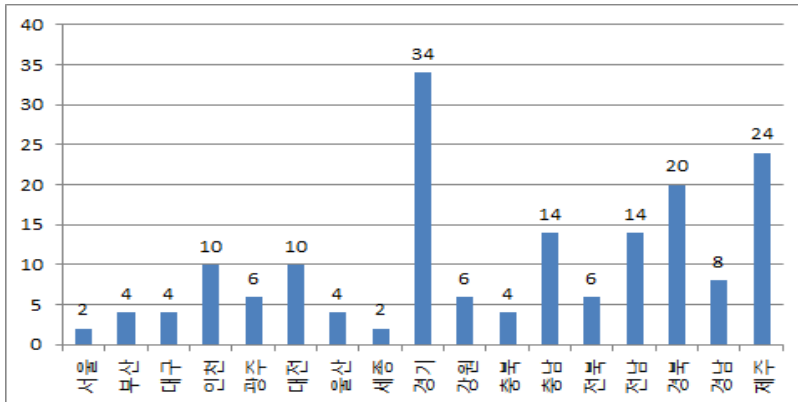
자료 : 안전행정부(2013).

중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류에서 시도별 교류현황을 살펴보면 다음과 같다. 2012년 기준의 총 172명 가운데 경기(34명)와 제주(24명) 및 경북(20명)이 상대적으로 많은 인사교류를 실시하였고, 서울(2명)과 세종(2명), 부산(4명), 충북(4명) 등은 인사교류 실적이 저조하다. 전반적으로는 특·광역시에 비하여 도가 중앙정부와의 인사교류를 상대적으로 많이 실시한 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과에 따르면, 지방자치단체별로 중앙정부와의 인사교류에서 현저한 편차가 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 중앙-지방간 시도별 교류현황(2012년 기준)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
인원	172	2	4	4	10	6	10	4	2
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
34	6	4	14	6	14	20	8	24	

〈그림 3-6〉 중앙-지방간 시도별 교류현황(2012년 기준)



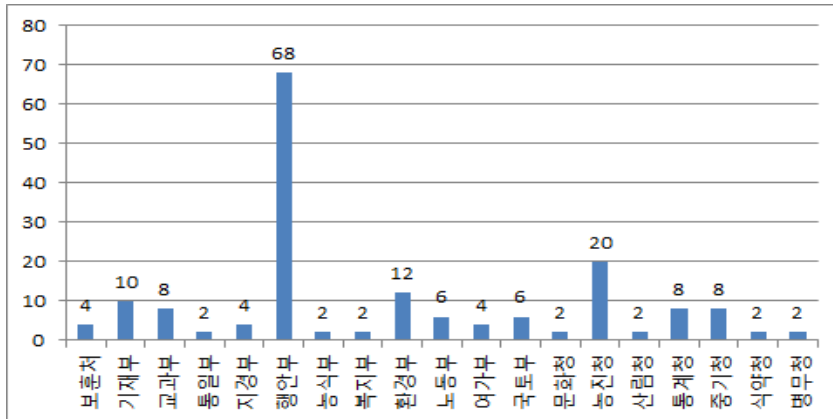
자료 : 안전행정부(2013).

중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류에서 중앙부처별 교류현황을 살펴보면 다음과 같다. 2012년 기준의 총 172명 가운데 안전행정부가 68명으로 전체의 39.5%를 차지하고 있다. 이 외에 상대적으로 다수의 실적을 나타내고 있는 부처로는 농진청과 환경부, 기재부 등이 해당된다. 한편, 통일부와 농식품부, 복지부, 문화재청, 산림청, 식약청 및 병무청 등은 매우 낮은 인사교류의 실적을 보일 뿐만 아니라 대체적으로 단일 지방자치단체와만 인사교류를 실시한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 중앙-지방간 중앙부처별 교류현황(2012년 기준)

구분	합계	보훈처	기재부	교과부	통일부	지경부	안행부	농식품부	복지부	환경부
인원	172	4	10	8	2	4	68	2	2	12
노동부	여가부	국토부	문화재청	농진청	산림청	통계청	중기청	식약청	병무청	
6	4	6	2	20	2	8	8	2	2	

〈그림 3-7〉 중앙-지방간 중앙부처별 교류현황(2012년 기준)



자료 : 안전행정부(2013).

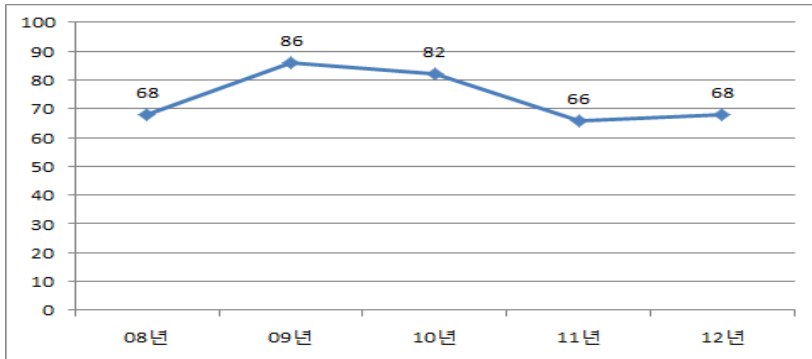
2. 안행부-지방간 인사교류 운영현황

안전행정부와 지방자치단체간 상호파견을 활용한 인사교류의 추이를 살펴보면 다음과 같다. 2008년 68명, 2009년 86명, 2010년 82명, 2011년 66명, 2012년 68명으로 나타나고 있다. 이러한 분석결과에 따르면 2009년과 2010년을 제외하고는 전반적으로 60명 정도의 인사교류 실적을 나타내고 있으며, 연도별 편차도 그렇게 크지 않다. 뿐만 아니라 2011년부터는 다시 인사교류 실적이 하향추이로 돌아서고 있다.

〈표 3-9〉 안행부-지방간 상호파견 추이

구분	합계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
교류인원 (명, %)	370 (100.0)	68 (18.4)	86 (23.2)	82 (22.1)	66 (17.9)	68 (18.4)

〈그림 3-8〉 안행부-지방간 상호파견 추이



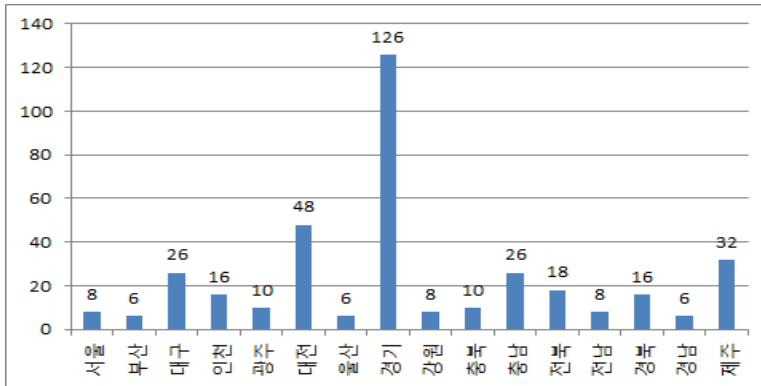
자료 : 안전행정부(2013).

안전행정부와 지방자치단체간 상호파견 인사교류를 지방자치단체별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 2012년 상호파견 인사교류 370명 가운데 경기(126명), 대전(48명), 제주(32명), 대구(26명), 충남(26명) 등이 상대적으로 많은 인력을 교류하였고, 이에 비하여 부산(6명), 울산(6명), 경남(6명) 등이 저조한 실적을 보이고 있다. 특히, 지방자치단체별로 교류인력에 대한 편차가 매우 크게 나타나고 있는데, 경기를 제외하더라도 교류실적이 많은 지방자치단체와 적은 지방자치단체간의 편차는 크다.

〈표 3-10〉 안행부-지방간 상호파견 기관별 교류현황(2012년 기준)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
인원	370	8	6	26	16	10	48	6
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
126	8	10	26	18	8	16	6	32

〈그림 3-9〉 안행부-지방간 상호파견 기관별 교류현황(2012년 기준)



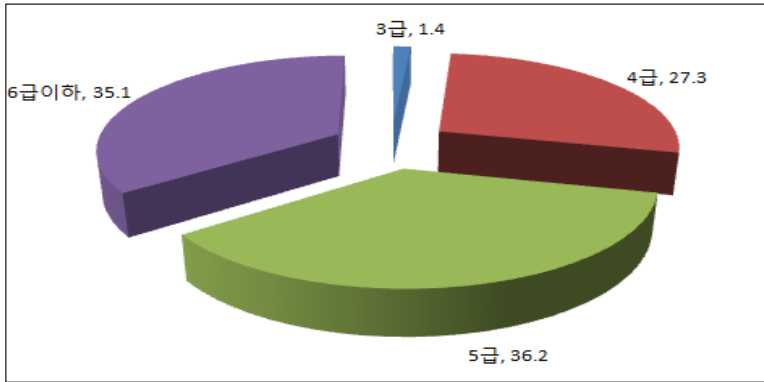
자료 : 안전행정부(2013).

안전행정부와 지방자치단체간 상호파견 인사교류 실적을 근거로 직급별 교류 실적을 살펴보면 다음과 같다. 양자간 인사교류의 대상직급은 고위공무원단과 3급-7급 등으로 구성되어 있으나, 2012년 기준으로 고위공무원단의 상호파견 인사교류 실적은 없다. 그리고 3급은 5명(1.4%), 4급은 101명(27.3%), 5급은 134명(36.2%), 6급 이하는 130명(35.1%) 등으로 나타나고 있다. 이러한 결과에 따르면, 안전행정부와 지방자치단체간의 상호파견 인사교류는 5급과 6급 이하를 대상으로 빈번한 인사교류가 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-11〉 안행부-지방간 상호파견 직급별 현황(2012년 기준)

구분	합계	고위	3급	4급	5급	6급 이하
교류인원 (명/%)	370 (100.0)	-	5 (1.4)	101 (27.3)	134 (36.2)	130 (35.1)

〈그림 3-10〉 안행부-지방간 상호파견 직급별 현황(2012년 기준)



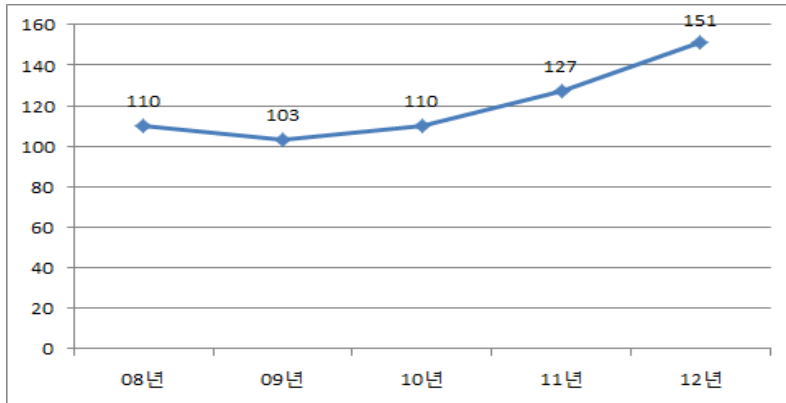
자료 : 안전행정부(2013).

한편, 안전행정부와 지방자치단체간 전출·입을 활용한 인사교류의 추이를 살펴보면 다음과 같다. 2008년 110명, 2009년 103명, 2010년 110명, 2011년 127명, 2012년 151명으로 나타나고 있다. 이러한 분석결과에 따르면 2011년부터 양자간의 전출·입 인사교류의 실적이 증가추세를 보이고 있으며, 특히 2012년에는 전년 대비 증가규모가 매우 크게 나타나고 있다. 다만, 2011년 이전의 전출·입 인사교류의 실적은 연도별 편차가 크게 나타나고 있지 않다.

〈표 3-12〉 안행부-지방간 전출·입 추이

구분	합계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
교류인원 (명, %)	601 (100.0)	110 (18.3)	103 (17.1)	110 (18.3)	127 (21.1)	151 (25.2)

〈그림 3-11〉 인행부-지방간 전출·입 추이



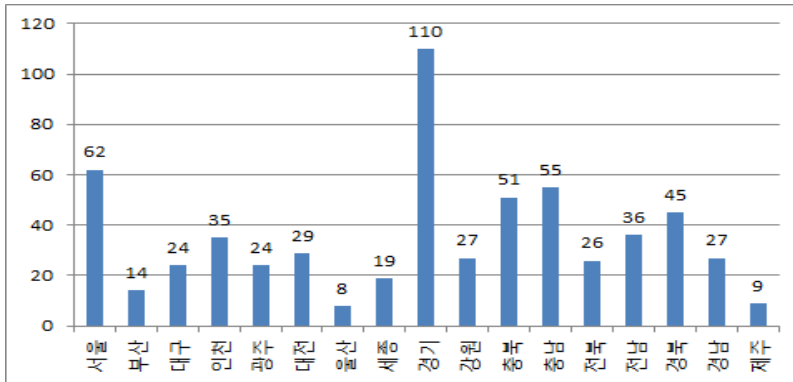
자료 : 안전행정부(2013).

안전행정부와 지방자치단체간 전출·입 인사교류의 실적을 지방자치단체별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 2012년 전출·입 인사교류 601명 가운데 경기(110명), 서울(62명), 충남(55명), 충북(51명), 경북(45명) 등이 상대적으로 많은 인력을 교류하였고, 이에 비하여 울산(8명), 제주(9명), 부산(14명), 세종(19명), 대구(24명), 광주(24명) 등이 저조한 실적을 보이고 있다. 특히, 전술한 상호파견과 마찬가지로 지방자치단체별 교류인력에 대한 편차가 매우 크게 나타나고 있는데, 경기를 제외하더라도 교류실적이 많은 지방자치단체와 적은 지방자치단체간의 편차는 크다.

〈표 3-13〉 인행부-지방간 전출·입 기관별 현황(2012년 기준)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
인원	601	62	14	24	35	24	29	8	19
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
110	27	51	55	26	36	45	27	9	

〈그림 3-12〉 안행부-지방간 전출·입 기관별 현황(2012년 기준)



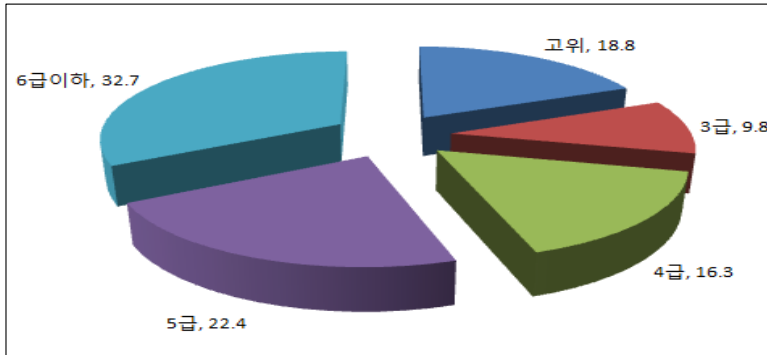
자료 : 안전행정부(2013).

안전행정부와 지방자치단체간 전출·입 인사교류 실적을 근거로 직급별 교류실적을 살펴보면 다음과 같다. 양자간 인사교류의 대상직급은 전술한 상호파견과 마찬가지로 고위공무원단과 3급-7급 등으로 구성되어 있다. 2012년 기준으로 직급별 실적을 보면 고위공무원단은 113명(18.8%), 3급은 59명(9.8%), 4급은 98명(16.3%), 5급은 135명(22.4%), 6급 이하는 196명(32.7%) 등으로 나타나고 있다. 이러한 결과에 따르면 안전행정부와 지방자치단체간의 전출·입 인사교류는 5급과 6급 이하가 다수를 차지하고 있으나, 고위공무원단의 교류실적도 적지 않다.

〈표 3-14〉 안행부-지방간 전출·입 직급별 현황(2012년 기준)

구분	합계	고위	3급	4급	5급	6급 이하
교류인원 (명/%)	601 (100.0)	113 (18.8)	59 (9.8)	98 (16.3)	135 (22.4)	196 (32.7)

〈그림 3-13〉 인행부-지방간 전출·입 직급별 현황(2012년 기준)



자료 : 안전행정부(2013).

3. 지방 상호간 인사교류 운영현황

1) 인사교류 계획

2012년 현재 지방공무원의 계획인사교류에 관한 시·도별 계획은 다음과 같다. 시·도별 전체 인사교류 규모는 1,067명이고, 시·도별로는 서울특별시(186명)와 경기도(142명)가 상대적으로 많고, 광주광역시(28명)와 울산광역시(24명)가 상대적으로 적다. 이와 같은 인사교류 계획에 따르면, 전반적으로 지방자치단체별 편차가 크게 나타나고 있는데, 이는 인사교류 직위지정의 기준에 따른 차이로 간주할 수 있다.

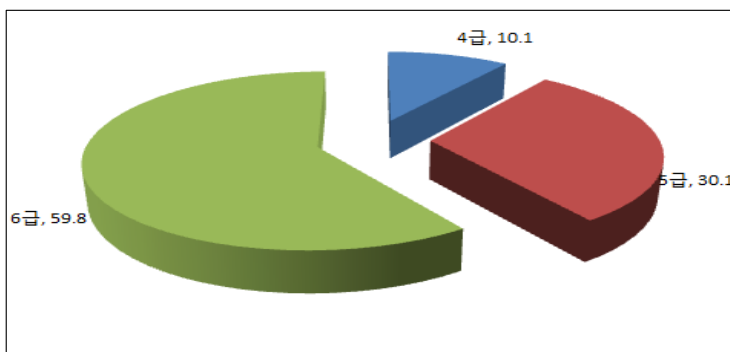
〈표 3-15〉 시도별 인사교류 계획(2012년 기준)

구분	교류계획			
	계	4급	5급	6급
계	1,067	108	321	638
서울	186	25	52	109
부산	73	12	22	39
대구	58	12	24	22
인천	41	5	14	22
광주	28	6	8	14
대전	39	2	7	30
울산	24	6	10	8
경기	142	16	45	81
강원	54	2	16	36
충북	64	2	10	52
충남	73	2	27	44
전북	64	6	28	30
전남	71	4	14	53
경북	75	4	18	53
경남	75	4	26	45

자료 : 안전행정부(2013).

한편, 지방자치단체 상호간의 인사교류 계획을 직급별로 구분하여 보면, 4급이 108명, 5급이 321명, 6급이 638명으로 나타나고 있어, 6급이 59.8%로 전체의 과반을 상회하고 있다.

〈그림 3-14〉 시도별 인사교류의 직급별 계획(2012년 기준)



2) 인사교류 추진실적

한편, 2012년 현재 시도별 계획교류의 추진실적으로 보면 다음과 같이 나타나고 있다. 추진계획 1,067명 대비 886명이 교류되어 83%의 달성도를 보이고 있다.

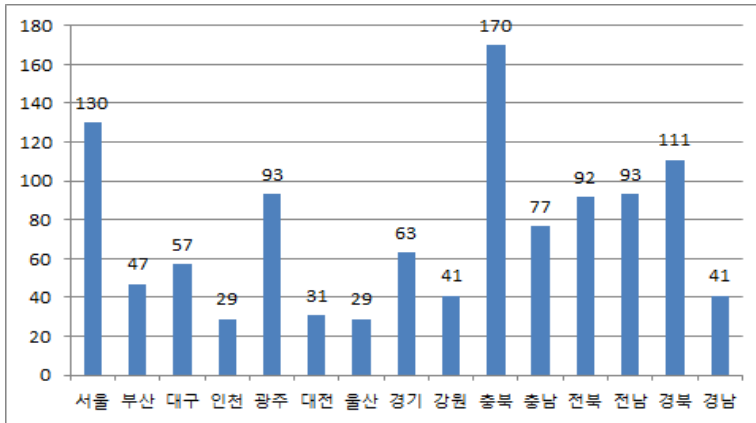
〈표 3-16〉 계획교류 추진실적(2012년 기준)

구분	계획	실적	달성율	지정교류	미지정교류
계	1,067	886	83%	566	320
서울	186	242	130%	186	56
부산	73	34	47%	12	22
대구	58	33	57%	16	17
인천	41	12	29%	0	12
광주	28	26	93%	20	6
대전	39	12	31%	0	12
울산	24	7	29%	0	7
경기	142	90	63%	47	43
강원	54	22	41%	6	16
충북	64	109	170%	90	19
충남	73	56	77%	34	22
전북	64	59	92%	40	19
전남	71	66	93%	45	21
경북	75	83	111%	60	23
경남	75	31	41%	8	23

자료 : 안전행정부(2013).

시도별로 목표 대비 달성도의 수준을 살펴보면 다음과 같다. 충북(170%)과 서울(130%) 및 경북(111%)은 목표수준을 상회하는 높은 달성도를 보이고 있는 것에 비하여 인천(29%)과 울산(29%), 대전(31%), 경남(41%) 등은 매우 저조한 달성수준을 나타내고 있다. 이와 같은 결과에 따르면 계획교류에서 시도별 추진실적의 편차가 매우 크고, 이러한 달성도의 편차는 특·광역시와 도의 광역단체 유형별 기준에서도 특·광역시가 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있는 실정이다.

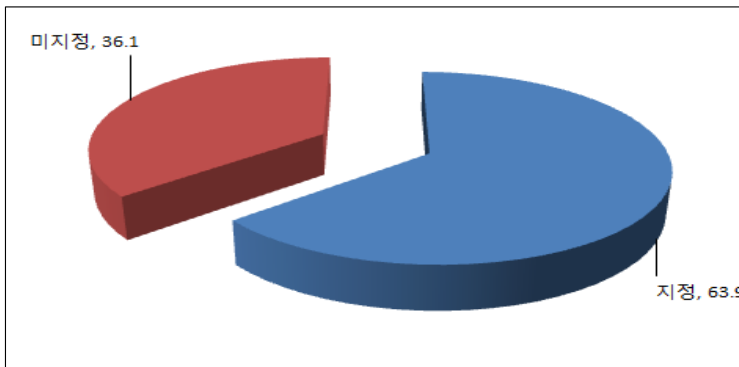
〈그림 3-15〉 시도별 인사교류 달성도 수준(2012년 기준)



한편, 시도별 인사교류 실적을 지정 및 미지정의 유형을 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 전체 인사교류 실적에서 지정교류는 63.9%이고, 미지정교류는 36.1%를 차지하고 있어 지정교류의 실적이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

그러나 미지정교류가 지정교류에 비하여 상대적으로 낮게 나타나는 것은 미지정교류의 추진실적은 30%만 인정하는 현행의 규정에 따른 것으로 실제의 미지정교류 실적과는 차이가 있다. 즉, 2012년 기준의 미지정교류는 2,305명으로 지정교류 566명에 비하여 현저히 많은 규모이나 인정범위 30%를 적용하여 320명만 계획교류로 포함했기 때문이다.

〈그림 3-16〉 지정 및 미지정 인사교류의 비율



3) 지정교류 추진실적

2012년 기준의 시·도별 지정교류 추진실적을 보면 다음과 같이 나타나고 있다. 전체 추진계획 1,067명 대비 566명이 교류되어 53%의 달성도를 보이고 있으며, 충북(140.6%)과 서울(100.0%)은 목표달성도를 상회하고 있으며, 이어서 경북(80.0%)과 광주(71.4%), 전남(63.4%), 전북(62.5%) 등이 과반 이상의 목표달성을 보이고 있으며, 인천과 대전 및 울산은 추진실적이 전무한 실정이다. 또한 전반적으로 서울과 광주를 제외하면, 도에 비하여 특·광역시목표달성도가 낮게 나타나고 있다. 이와 같은 추진실적에 따르면, 일부 시도를 제외하고는 전반적으로 계획교류에 대한 실적이 부진하고, 특히 상위직급인 4급을 대상으로 한 인사교류가 상대적으로 낮게 나타난다는 특징을 보여주고 있다.

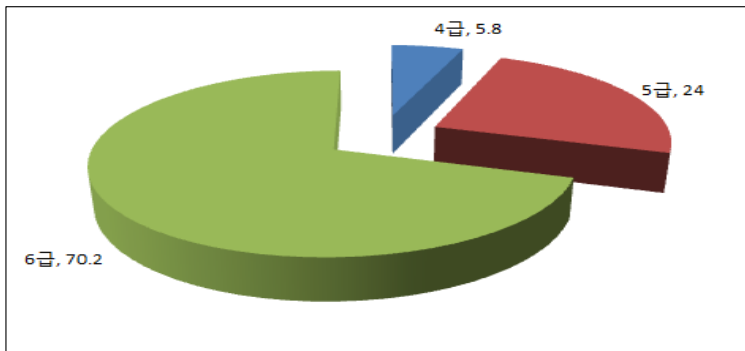
〈표 3-17〉 지정교류 추진실적(2012년 기준)

구분	교류계획				지정교류 추진실적				
	소계	4급	5급	6급	소계	달성율	4급	5급	6급
계	1,067	108	321	638	566	53.0%	33	136	397
서울	186	25	52	109	186	100.0%	5	59	122
부산	73	12	22	39	12	16.4%	12	0	0
대구	58	12	24	22	16	27.6%	4	5	7
인천	41	5	14	22	0	-	0	0	0
광주	28	6	8	14	20	71.4%	6	6	10
대전	39	2	7	30	0	-	0	0	0
울산	24	6	10	8	0	-	0	0	0
경기	142	16	45	81	47	33.1%		6	41
강원	54	2	16	36	6	11.1%	0	0	6
충북	64	2	10	52	90	140.6%	2	14	74
충남	73	2	27	44	34	46.6%	0	2	32
전북	64	6	28	30	40	62.5%	3	30	7
전남	71	4	14	53	45	63.4%	1	4	40
경북	75	4	18	53	60	80.0%	0	10	50
경남	75	4	26	45	8	10.7%	0	0	8

자료 : 안전행정부(2013).

한편, 시도별 지정교류 추진실적을 직급별로 구분하여 보면 다음과 같이 나타나고 있다. 4급이 5.8%, 5급이 24.0%, 6급이 70.2%로 6급이 지정교류의 다수를 점유하고 있다. 이러한 분석결과는 인사교류 계획에서 상위직급에 대한 규모가 상대적으로 적다는 것을 감안하더라도 현실적으로 하위직 대상의 인사교류 편중현상이 나타나고 있다는 것이다. 특히, 일부 지방자치단체의 인사교류 실적에서 나타나고 있듯이 인사교류 계획 대비 실적에서 상위직에 대한 인사교류의 실적은 부재하고, 하위직에 대한 인사교류 실적은 높은 달성율을 보이고 있는 것에서도 살펴 볼 수 있다.

〈그림 3-17〉 지정교류의 직급별 비율



4) 미지정교류 추진실적

2012년 기준의 시도별 미지정교류의 추진실적은 다음과 같이 나타나고 있다. 전체 미지정교류는 2,305명으로 전술한 지정교류인 566명에 비하여 현저히 많으며, 각 시·도별로도 전반적으로 높게 나타나고 있다. 시·도별로 구분하여 미지정교류의 추진실적을 보면 부산(587명), 인천(332명), 울산(336명) 및 대구(232명) 등이 상대적으로 많고, 광주(6명), 전북(34명) 및 충북(42명) 등이 적다. 이와 같은 분석결과에 따르면, 전술한 지정교류와 달리 미지정교류에서는 특·광역시 추진실적이 도에 비하여 상대적으로 많고, 시도별 추진실적이 지정교류와 역방향의 결과로 나타나고 있다는 특징이 있다. 다만, 지정교류와 마찬가지로 미지정교류의

실적에서도 지방자치단체별 편차가 매우 크다는 것은 동일한 현상으로 나타나고 있다.

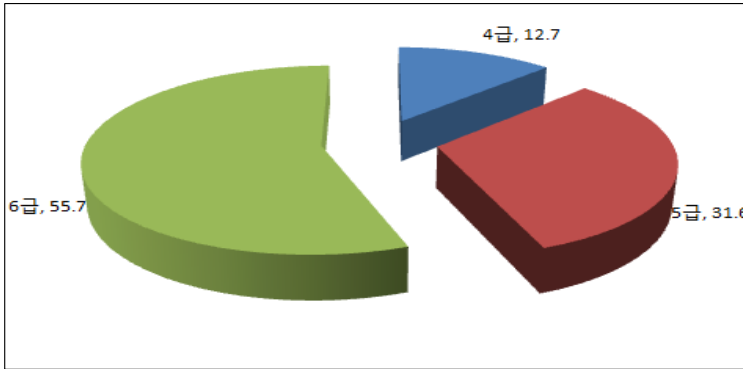
〈표 3-18〉 미지정교류 추진실적(2012년 기준)

구분	계	4급	5급	6급
계	2,305	293	728	1,284
서울	158	10	40	108
부산	587	35	79	473
대구	232	12	49	171
인천	332	12	92	206
광주	6	0	2	4
대전	88	2	18	68
울산	336	45	113	178
경기	91	4	87	
강원	46	17	13	16
충북	42	0	17	28
충남	116	42	56	18
전북	34	7	15	12
전남	55	18	37	0
경북	122	37	85	0
경남	66	38	28	0

자료 : 안전행정부(2013).

한편, 시도별 미지정교류 추진실적을 직급별로 구분하여 보면 다음과 같이 나타나고 있다. 4급이 12.7%, 5급이 31.6%, 6급이 55.7%로 6급이 상대적으로 다수를 점유하고 있어 직급별 피라미트 형태를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 전술한 지정교류와 비교하면, 직급별 분포에서 상당한 차이를 보이고 있는데, 지정교류의 경우 4급과 5급 및 6급간의 점유율 분포가 6급 과다와 4급 과소에 따라 “첨탑형” 구조를 형성하고 있음에 비하여 비지정교류는 4급과 5급 및 6급간의 점유율이 “피라미트” 구조에 근접한 결과로 나타나고 있다. 따라서 지정교류에 비하여 비지정교류의 직급별 분포가 상대적으로 바람직한 구조로 간주할 수 있다.

〈그림 3-18〉 미지정교류의 직급별 비율



제3절 정부 간 인사교류의 실증분석



1. 분석설계

정부 간 인사교류의 실증분석은 전술한 세 가지 유형의 인사교류를 대상으로 현재의 실태를 심층적으로 파악하는 것에 초점을 두고 있다. 즉, 전술한 분석틀에서 제시한 정부 간 인사교류에 대한 제도기반과 운영체제 및 의식수준의 주요 변수별로 각각의 측정지표를 적용하여 변수별 수준을 분석하고자 하는 것이다.

이를 위하여 정부 간 인사교류의 변수별 측정지표를 사전에 조작적으로 개념을 규정하고, 광역 및 기초자치단체의 인사담당자 전체를 대상으로 조사표조사를 실시하였다. 조사내용은 제도기반의 타당성에서 목적 대비 필요제도의 구축수준과 목적 대비 제도내용의 적합성을, 운영체제의 효율성에서 인사교류 추진목적의 달성과 인사교류 운영규정의 준수 수준을, 그리고 의식수준의 충분성에서 기관장 및 구성원의 인사교류 필요성 인지와 참여의지를 파악하였다. 조사표는 광역 인사담당자 7부와 기초 인사담당자 136부가 회수되었다.

〈표 3-19〉 주요변수의 측정설계

영역	내용
제도기반	<ul style="list-style-type: none"> ■ 타당성 검증 <ul style="list-style-type: none"> - 목적 대비 필요제도 구축수준 - 목적 대비 제도내용 적합성
운영체제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효율성 검증 <ul style="list-style-type: none"> - 인사교류 추진목적의 달성 부합성 - 인사교류 운영규정의 준수 수준
의식수준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 충분성 검증 <ul style="list-style-type: none"> - 기관장 및 구성원의 인사교류 필요성 인지 - 기관장 및 구성원의 참여의지 확보

2. 제도기반의 실증분석

정부 간 인사교류의 주요 변수의 하나인 제도기반은 타당성 지표를 적용하여 현재적 수준을 분석하고 있다. 제도기반의 타당성은 정부 간 인사교류의 실시를 위한 필요제도가 확충되어 있는가와 해당제도가 각각의 인사교류 목적에 부합하는 내용을 구비하고 있는가로 판단하였다.

전술한 실태분석에서 제시하였듯이 지방자치단체를 중심으로 한 정부간 인사교류는 중앙정부와 지방자치단체 간, 안전행정부와 지방자치단체 간 그리고 지방상호간의 인사교류가 실시되고 있고, 이를 위한 제도기반으로 관련법령의 제정과 교류대상, 교류절차, 교류방법, 인센티브 등을 마련하고 있다. 조사표조사 결과에서도 응답기관의 전체가 정부 간 인사교류를 위한 필요제도의 확충은 걱정하는 것으로 평가하고 있다.

이에 비하여 정부 간 인사교류의 유형별로 구축된 제도의 내용이 해당유형의 인사교류의 활성화를 위하여 충분한 타당성을 보유하고 있는가에 대해서는 응답결과에서 상당한 차이를 보여주고 있다. 즉, 현행의 정부간 인사교류의 유형별 제도가 실제적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 직급구조나 지방자치단체의 다양한 특성들이 반영될 수 있는 여지가 전혀 없다는 것이다. 달리 말하면, 지방자치단

체를 중심으로 한 정부 간 인사교류가 세 가지 유형으로 구분되고 있음에도 불구하고, 유형간에 상당한 획일성을 보여주고 있을 뿐만 아니라 유형별로도 특화된 내용이 반영되어 있지 않다는 평가이다. 예를 들면, 응답기관에서 제시한 중앙정부와 지방자치단체 간 직급 차이가 반영되어 있지 않고 지방자치단체별 인사교류 수요차이도 고려하지 않으며, 지방자치단체의 인사교류 동기를 적극적으로 유발할 수 있는 제도도 구비되어 있지 않다는 것이다. 이러한 조사결과에 따르면 현행의 정부간 인사교류 제도는 실질적인 측면에서 인사교류를 활성화하기에는 여러 가지 한계가 존재하는 것으로 간주할 수 있다.

〈표 3-20〉 제도기반의 응답결과

구 분	내 용
목표 대비 필요제도 확충	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제도확충 적정 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 7/7 - 기초 : 136/136
목표 대비 제도내용 적합성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제도내용 부적합 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 7/7 - 기초 : 121/136 ■ 부적합 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지방자치단체간 직급 차이 미반영 - 지방자치단체별 인사교류 수요차이 미반영 - 지방자치단체의 인사교류 동기유발 제도 미흡

3. 운영체제의 실증분석

정부 간 인사교류의 주요 변수의 하나인 운영체제는 효율성 지표를 적용하여 현재적 수준을 분석하고 있다. 운영체제의 효율성은 정부 간 인사교류의 목적을 달성하기에 적합한가와 다양한 인사교류 운영기준을 준수하고 있는가로 판단하였다.

우선, 정부 간 인사교류의 운영체제가 인사교류의 추진목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 작동되고 있는가에 대한 평가는 대체적으로 부정적이다. 즉,

현행의 정부 간 인사교류의 운영체제로는 인사교류가 효과적으로 추진될 수 있는 충분한 동기부여가 이루어지지 않을 뿐만 아니라 인사교류의 추진상황을 적절하게 관리할 수 있는 시스템도 부재하다는 것이다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류뿐만 아니라 지방 상호간의 계획교류에 대해서도 다수의 인센티브가 개발되어 부여되고 있지만, 그 수준이 인사교류 참여자들의 동기를 충분히 유발할 수 있는 수준은 아니라는 것이다. 다시 말하면, 현재의 인센티브 수준은 정부 간 인사교류에서 개인적으로 발생하는 일정한 경제적 손실을 보전하는 이상의 의미를 갖지 못한다는 평가이다.

한편, 정부 간 인사교류에서 규정되고 있는 각종의 운영규정 역시 철저히 준수되고 있지 못한 것으로 평가되고 있다. 지방 상호간 계획교류를 사례로 보면, 기본계획은 수립되고 있으나, 계획의 이행이나 보직관리 및 인사기록 관리 등은 현실적으로 준수되고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 이러한 운영실태는 결과적으로 다음의 정부 간 인사교류에 영향을 미치게 되고, 종국적으로 정부 간 인사교류의 저조현상을 초래하게 된다.

〈표 3-21〉 운영체제의 응답결과

구 분	내 용
목표달성 부합성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목표달성 불부합성 - 광역 : 6/7 - 기초 : 136/136
운영기준 준수	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영기준 미준수 - 광역 : 5/7 - 기초 : 117/136 ■ 미준수 논거 - 계획교류 미준수 - 인사기록 관리 미흡 - 희망보직 미부여

4. 의식수준의 실증분석

정부 간 인사교류의 주요 변수의 하나인 의식수준은 충분성 지표를 적용하여 현재적 수준을 분석하고 있다. 의식수준의 충분성은 정부 간 인사교류에 대한 기관장과 구성원의 필요성 인지와 참여의지의 수준이 충분히 확보되고 있는가로 판단하였다.

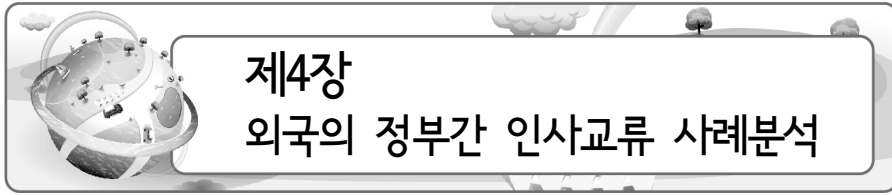
우선, 정부 간 인사교류의 필요성에 대한 평가는 기관장 및 구성원 모두 인지하고 있다. 즉, 조사결과에 따르면 광역자치단체의 일부를 제외하고는 전체가 모두 정부 간 인사교류가 필요한 것으로 평가하고 있다. 이는 정부 간 인사교류의 목적이 다양함에도 불구하고, 특히 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 정보공유나 업무협력 등의 측면에서 실시되는 것이 필요하다는 인식을 하고 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 정부 간 인사교류에 참여하고자 하는 의지는 기관장이나 구성원 모두 적극적이지 않다는 것이다. 조사결과에서도 나타나고 있듯이 정부 간 인사교류의 필요성에도 불구하고, 참여에 따른 불편과 불이익이 적지 않은 것으로 판단하고 있다. 조사결과에서 제시된 바와 같이 정부 간 인사교류에 따라서 기관 또는 개인적으로 거주이전의 불편이나 소속변경에 따른 부적응의 문제가 야기되고, 개인경력발전 가능성도 그렇게 크지 않은 것으로 간주하고 있다. 뿐만 아니라 정부 간 인사교류를 통해서 지방자치단체 차원에서 얻을 수 있는 이익들이 충분히 가시화되고 있지도 않다는 것이다.

이러한 분석결과에 따르면 정부 간 인사교류를 활성화하기 위해서는 우선적으로 기관장 또는 구성원이 개인적 손실을 감안하고서도 참여의지를 나타낼 수 있는 수요동인이 개발되어야 한다.

〈표 3-22〉 의식수준의 응답결과

구 분	내 용
기관장 및 구성원 필요성 인지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 필요성 인지 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 7/7 - 기초 : 97/136 ■ 불부합 논거 <ul style="list-style-type: none"> - 인센티브의 취약 - 인사교류 점검 부재
기관장 및 구성원 참여의지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 참여의지 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 6/7 - 기초 : 129/136 ■ 미참여 논거 <ul style="list-style-type: none"> - 거주이전의 불편 - 개인경력발의 발전 가능성 미흡 - 소속변경의 불편 - 기관이익의 불명확



제4장 외국의 정부간 인사교류 사례분석

제1절 대상국가의 선정

1. 외국의 인사교류 활용일반

중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 인사교류는 모든 국가에서 활용되고 있는 제도는 아니다. 특히, 인사행정에서 인력관리제도에 비하여 중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 인사교류는 상대적으로 관심이 적은 분야의 하나이기도 하다(정성호·조임곤, 2001).

OECD(2013) 국가를 대상으로 인력관리와 인사교류의 실태를 살펴보면 다음과 같다. 대체적으로 인력관리의 효율화를 도모하기 위한 제도들은 모든 국가에서 공통적으로 나타나고 있다. 특히, 지방공무원의 관리는 다수의 국가들이 지방자치단체의 권한으로 규정하고 있고, 일부에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 관리구조가 동일한 것으로 나타나고 있다. 다만, 이러한 인력관리와 달리 정부 간 인사교류는 모든 국가에서 채택하고 있는 것은 아니다.

〈표 4-1〉 외국의 인사관리제도

국가	인력관리제도	인사교류제도
호주	<ul style="list-style-type: none"> - 복잡한 직급 체계를 줄이고, 정기적인 임금인상보다 성과중심으로 급여를 지급하는 경향을 보임 - 지방정부는 공무원의 임용, 급여, 채용, 승진, 해고의 권한을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방정부간 인사교류를 촉진하는 정책은 있으나, 혜택의 교류는 문제가 되어옴 - 단기간 파견근무에 대한 제약은 없지만, 교류시 퇴직연금에 대한 문제가 있음

국가	인력관리제도	인사교류제도
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙·지방 정부는 평생임기가 보장되는 공무원과 계약직 공무원으로 구분됨 - 중앙과 지방정부의 공무원 관련법은 거의 동일하나, 현재 기본 구조에만 적용됨 - 일부 지방공무원은 중앙공무원보다 좋은 조건에 근무함 - 급여, 채용, 해고에 관한 사항은 연방과 지방이 공유함 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방정부간 인사교류는 거의 없음
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> - 지방은 적용법 안에서 고용에 관한 규정을 만드는 재량권을 가짐 - 지방이 채용, 승진, 임용의 권한을 가짐 - 지방공무원의 사회보장을 담당하는 연방 기관이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 인사교류의 규정이 있지만 실제로 중앙과 지방정부간 교류는 흔치 않음
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 각 도정부가 독립된 권한을 가짐 - 도정부가 급여, 공무원관리에 관한 사항을 정하기 때문에 도정부간 차이가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 도정부와 지방정부간 연금교류는 있지만 인사교류는 없음 - 연방과 도정부간 교환정책이 몇몇 있지만 상당히 제한됨
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회가 모든 인사 권한을 가짐 - 지방공무원은 정치적으로 임명되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방정부간 교류는 거의 적고, 공무원교환에 대한 공식적 협력도 없음
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> - 주정부와 지방의 공무원법이 별도로 존재함 - 채용, 보수, 해고에 관한 행정운영이 분권화 되면서, 주정부는 인사관리보다 정책문제와 일반적 지침을 제공함 - 지방은 직급을 결정할 권한을 가짐 	
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원은 지방정부 관련법에 적용이 되고, 채용과 경력에서도 적용됨 - 공무원 임용의 시험제도에서 주정부와 달리 지방의 경우 합격하더라도 대기할 수도 있음 - 주정부공무원이 지방보다 더 높은 수준의 혜택을 받음 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 지방공무원의 법적 구분과 프랑스 행정의 특징상 중앙과 지방정부간 교류는 잘 이루어지지 않음 - 교위직의 인사교류가 하위직보다 더 많음
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원은 법에 의한 공무원과 계약직 공무원이 있음 - 지방공무원은 연방법 규정에 적용됨(보수와 혜택 포함) - 연방내무부가 지방공무원 임용에 관한 기본 지침을 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 인사교류가 가능함(다른 기관으로의 일시적 파견근무, 일시적·영구적 내부 전직, 다른 기관으로 영구 전직) - 파견근무 기간을 5년으로 확장하면서 인사교류를 증가시킬 계획

국가	인력관리제도	인사교류제도
그리스	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문의 인사는 직급과 직책이 정해져 있음 - 공무원의 고용, 임명, 인사배치 등은 일률적인 법에 적용됨 - 인사의 최종결정은 중앙정부에 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방정부간 인사교류는 가능하지만 제한적이고, 점수체계를 사용하여 인사교류대상을 정하지만 파견근무를 더 선호함 - 자발적인 이동은 권장함
아이슬란드	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부는 공무원 임용권이 있음 - 임금에 있어서 지역간 차이가 있고, 지역을 옮길 경우 보상차원에서 급여를 더 주는 경우가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방정부간의 공식적인 인사이동의 규정은 없으며, 지방간 교류에 있어서도 없음 - 공무원이 퇴직한 후 다른 지역의 공무원으로 임용될 수도 있음
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> - 행정직, 서기직, 전문직, 기술직은 ‘관리자(officer)’로 불리며, 특별법이 적용됨 - 지방정부 장의 자리에 중앙공무원과 지방공무원이 경쟁할 수 있음 - 지방공무원에 관한 사항은 중앙에서 정함 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부간 교류는 상당히 이루어짐 - 지방당국의 공무원은 공식이 생긴 다른 기관으로의 이동을 위해 경쟁할 수 있으며, 고위직의 경력을 보면 기관간 많은 이동이 있었음 - 중앙과 지방간, 지방당국과 민간과의 교류는 제한적임
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 공무원은 중앙정부 공무원과 임용조건이 유사함 - 중앙에서 지방공무원에 관한 조건들을 통제함 	
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙공무원과 지방공무원으로 나뉨 - 지방공무원법이 지방공무원에 관한 사항을 규정함 	
룩셈부르크	<ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원의 지위는 중앙공무원과 유사함 - 임금은 중앙정부와 공무원노조가 협상하며, 지방공무원의 임금은 지방정부와 공무원의 협의로 정해짐 	
멕시코	<ul style="list-style-type: none"> - 주정부와 지방정부는 독자적인 법으로 공무원을 관리함(하지만 연방법에 의해 기준이 정해짐) 	
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> - 각각의 지방정부는 독자적인 법으로 공무원을 관리함 - 인사에 관한 사항이 분권화되는 경향을 보이면서 중앙인사의 단위는 약해지고, 일선기관은 강화됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방정부간 인사교류는 적으며, 중앙정부의 부처간 교류도 적음 - 지방정부간 인사이동은 더 많음
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙공무원과 지방공무원 고용체계는 민간부문 모델에 기반함 	

국가	인력관리제도	인사교류제도
	<ul style="list-style-type: none"> - 정부는 민간부문의 인사관리기준을 적용함 	
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부는 공무원과 지방정부간의 사항을 관리하기 위하여 공동위원회를 구성함 - 지방정부의 인력비중은 점점 증가하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방정부간 인사교류는 가능함 - 지방에서 중앙으로 이동하는 경우가 있지만 그 수가 적으며, 몇몇 지방정부 장에는 중앙정부에서 근무했던 경우도 있음
포르투갈	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원은 시험을 통해 임용됨 - 지방정부에 독자적인 공무원관리 권한이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙공무원은 지방공무원에 지원할 수 있으나 반대로 지방이 중앙으로 지원하는 것은 불가능함 - 이것은 중앙공무원은 임용과정에 규제가 있기 때문임 - 과거에는 지방정부의 인사채용에 어려움이 있어 중앙에서 지방으로 많이 이동하였지만, 중소도시가 개선되면서 공무원이 되려는 사람이 늘어남
스페인	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원에게 적용되는 기준은 중앙에서 정하지만, 지방이 자신의 법을 만들어 적용시킬 수 있음 - 자치정부의 인사정책은 중앙의 통제를 받지 않고 독자적으로 관리할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부, 지역정부, 지방정부는 각각의 법이 있음 - 세 정부간 인사이동은 가능함 - 자치정부에서 주정부로의 이동은 오로지 예외일 경우에 고려될 수 있고, 특별한 허가가 요구됨
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부는 임용·해임에 관한 권한이 있음 - 지방과 주의회는 독자적으로 공무원을 관리함 	
스위스	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 국가에 비해 공무원에 대한 규제가 적음 - 신공공관리의 영향으로 공무원의 특별한 지위를 줄이고 있는 추세임 - 공무원은 일반적으로 4년 임기지만, 보통 퇴직까지 재임용됨 - 각 주는 인사관리운영에 있어 상당한 자율권을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 인사교류는 매우 활발하며 특히 유능한 공무원일수록 활발함 - 정부간에 상·하계층 기관이라는 인식이 없음 - 임금이 유능한 공무원을 이끌어내기에 가장 중요한 수단임 - 유능한 공무원일수록 다양한 수준의 정부에서 근무한 경향이 있음
터키	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원은 시험으로 임용되며, 공석일 경우도 시험으로 채워짐 - 중앙정부는 지방공무원 임용에 대한 승인권을 가지고 있음 - 중앙과 지방공무원은 동일한 권리와 책 	<ul style="list-style-type: none"> - 주 인사법이 정부간 인사교류를 규정함 - 학력, 더 높은 직급과 일정 직책 임용에 있어서 최소한의 근무기간이 규정되어 있음 - 이러한 규정은 공기업에 있는 공무원들

국가	인력관리제도	인사교류제도
	<p>임을 가짐</p>	<p>에게도 적용되며, 공기업간의 인사이동은 없음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기관간의 교류는 특히 관리직의 경우 숙련된 공무원이 필요하거나 더 나은 경제적·사회적 근무조건을 위해 개인이 요청하는 경우가 일반적이며, 양기관의 합의가 필수적임 - 공공부문에서 인사교류가 보편적인 현상은 아님
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원 임금의 인상은 개인의 성과와 관련됨 - 각 부처와 관련 관리부서에 인사관리 책임을 위임하는 추세임 - 지방정부는 독자적인 인력관리를 할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 부처간, 중앙과 지방정부간 인사교류는 적음 - 중앙과 지방정부는 인사교류(파견근무 포함)를 활성화하려고 함
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 대부분의 연방정부공무원은 직업공무원(career civil servants)으로 실적보호체계에 의해 보호됨 - 기관들 중 가장 높은 수준에 있는 기관에서는 다른 OECD 국가에 비해 정치적으로 지명된 사람이 많음 - 주정부와 지방정부도 연방정부체계와 유사하게 실적보호체계를 갖춘 - 인사관리는 대체로 중앙인사국에서 통제하며, 급여수준에서는 연방공무원이 주/지방공무원과 비교해 더 높음 - 중앙집권적 인력관리에 대한 여러가지의 문제제기로 인해 클린턴 행정부는 인력관리의 규제완화 및 분권화를 단행함 - 많은 주정부와 지방정부의 공무원은 노동조합에 가입할 수 있으며, 미국 공무원의 40%이상이 단체교섭권을 가지게 됨(일부 주에서는 공무원의 파업을 제한함) 	

자료 : OECD(2013).

2. 사례대상의 선정

전술한 논의를 감안하여, 외국의 정부 간 인사교류의 사례분석을 위한 대상국가의 선정은 다음과 같은 두 가지 기준을 적용하여 도출하고자 한다. 하나는 중앙정부와 지방자치단체간의 정부 간 인사교류를 활용하는가의 여부이고, 다른 하나는 지방자치의 수준이 비교적 우리나라에 비하여 선진적인가 하는 것이다.

우선, 중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 인사교류는 모든 국가가 일반적으로 활용하고 있는 제도가 아니기 때문에 활용여부가 사례분석을 위한 대상국가 선정의 일차적 기준이 될 필요가 있다. 정부 간 인사교류를 활용하고 있지 않은 국가를 사례분석의 대상에 포함시키는 것은 논리적으로 타당하지 않기 때문이다. 다음으로 일차적 기준적용에서 선정된 국가를 대상으로 지방자치의 수준을 이차적 기준으로 적용하고자 한다. 외국사례의 분석목적이 기본적으로 대안설계에 필요한 시사점을 얻기 위한 것이므로 우리나라에 비하여 지방자치의 수준이 높은 국가를 대상으로 선정하는 것이 바람직하기 때문이다. 다만, 지방자치의 수준이 상대적으로 높다라는 판단은 지방자치의 역사를 반영하고자 한다. 이와 같은 기준적용에 따라 선정된 분석대상의 국가로는 일본과 미국, 영국 및 프랑스 등이 해당된다.

그럼에도 불구하고, 현실적으로 일부 국가들의 정부 간 인사교류가 우리나라 제도개선에 포괄적인 시사점을 주지는 못할 것으로 판단된다. 예를 들면, 미국의 경우에는 공직구조가 직위분류제를 채택하고 있어 우리나라의 계급제와 다를 뿐만 아니라 정부 간 인사교류가 고위공무원을 주요 대상으로 하고 있다는 점이다. 이러한 점을 감안하여 여기에서는 일본을 주요 사례국가로 선정하여 정부 간 인사교류의 실태를 살펴보고, 개선대안 모색에 필요한 시사점을 도출하고자 한다. 일본은 여타 국가와 달리 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류뿐만 아니라 지방자치단체 상호간의 인사교류에 관한 사례도 존재하여 실제 우리나라의 인사교류 활성화에 필요한 시사점을 찾아보기에 타당하다.

〈표 4-2〉 국가별 정부간 인사교류 활용실태

국가명	운영여부	비고
호주	○	- 중앙과 지방간 인사교류 촉진정책이 실시되었으나, 효과에 대한 논란 제기
오스트리아	×	
벨기에	×	
캐나다	×	
핀란드	×	
덴마크	×	
프랑스	○	- 상위직 위주의 인사교류에도 불구하고 빈도는 저조
독일	○	- 파견임용, 일시적 및 영구적 전직 등 활용
그리스	○	- 인사교류 풀(pool)제 활용 및 자율적 인사교류 권장
아이슬란드	×	
아일랜드	○	- 지방정부간 인사교류 중심
이탈리아	×	
일본	○	- 최근 인사교류 활성화를 위한 노력
룩셈부르크	×	
멕시코	×	
네덜란드	○	- 지방정부간 인사교류 중심
뉴질랜드	×	
노르웨이	×	
포르투갈	×	
스웨덴	×	
스페인	×	
스위스	○	- 인사교류 활발하고, 중앙과 지방정부간 상하관계 인식 없음
터키	○	- 국가인사법에 인사교류 규정
영국	×	- 인사교류 활성화 노력
미국	○	- 고위공무원단 중심의 인사교류로 전반적으로 제한적

제2절 사례분석 : 일본을 중심으로¹⁰⁾



1. 정부간 인사교류 개요

일본의 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류는 분권개혁에 따라 지방자치단체는 정책·기획능력을 갖고 있는 뛰어난 인재를 확보하고, 공무원의 자질을 향상시키는 방안으로 꾸준히 모색되어 왔다.¹¹⁾ 지방자치단체는 이를 위한 효과적인 방법으로서 다양하고 유연한 인사교류를 실시하고 있으며 중앙-지방 간 인사교류는 출향제도를 중심으로 이루어지고 있다. 출향제도란 중앙성정 공무원을 지방자치단체로 전출시키는 제도로 일본행정의 역사와 그 맥락을 같이 한다. 출향제도는 중앙정부의 입장에서는 지방자치단체에 대한 행정기반에 걸친 통제, 감독을 위한 것이며 지방자치단체의 입장에서는 중앙과의 연계를 강화하여 각종 보조금과 예산을 위시한 정책적 필요에 의해 활발하게 운영하고 있다.

한편, 지방 상호간의 인사교류는 직원파견연수를 중심으로 1950년대 전반부터 시작되었으며, 그 후 실시하고 있는 단체가 점차 증가하여 정착되어 가고 있다. 지방자치단체간의 직원파견연수란 타 지방자치단체에서 행하고 있는 최신의 행정수법을 현지에서 학습하게 함으로써 다양한 시각에서 지역의 행정을 수행할 수 있도록 타 단체에 직원을 파견하거나 단체간에 서로 직원을 파견하여 실무에 종사시키는 형태의 연수를 말한다(橋本, 1998).

10) 일본의 인사교류 사례분석은 한국행정학회(2001), 채원호(2002), 이정석(2011)의 관련 연구내용을 요약 및 정리한 것임.

11) 일본 지방분권추진위원회는 ‘폭넓은 식견을 지닌 공무원을 육성하여 일정한 분야에서의 기술이전 촉진을 도모하기 위하여’ 지방자치단체의 인사교류를 적극 권장하고 있다. 특히 지방분권의 진전에 대응하여 장기적이고 종합적인 관점에서 공무원의 자질향상과 능력개발을 효과적으로 추진하기 위해 지방자치단체는 인재육성의 목적 및 방침 등을 포함하는 인재육성에 관한 기본방침의 마련이 요구되고 있다. 이와 같은 인재육성 기본방침의 마련의 지침서로서 1997년 11월에 자치성(自治省)이 ‘지방자치·신시대의 인재육성 기본방침 책정지침’을 작성하여 각 지방자치단체에 제시하고 있다. 이 책정지침에 의하면 직장연수의 일환으로 타 행정기관, 대학(대학원), 민간기업으로의 ‘파견연수’를 포함한 공무원의 인사교류를 강조하고 있다.

2. 중앙-지방간 인사교류 사례

현재 일본의 중앙정부와 지방자치단체 간의 인사교류는 중앙정부에서 지방자치단체로의 출향인사(出向人事)¹²⁾가 일반적이다. 출향인사는 낙하산 인사라고 해서 비판을 받아왔지만 최근 중앙정부에서 지방자치단체로의 출향인사가 늘어나고 있다. 2009년 일본의 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류 현황을 살펴보면, 중앙성청에서 지방자치단체로 출향한 공무원은 1,197명이며, 이 가운데 I종시험 채용자가 951명(관리직원 대우 814명, 일반직원 대우 137명)으로 전체 출향자의 약 79.4%를 차지하고 있다. 관리직원 대우로 지방자치단체로 출향한 공무원의 직종구성을 살펴보면, 사무관이 416명, 기관(技官)이 398명으로 거의 균형을 이루고 있다. 출향인사의 성청별 분포를 살펴보면, 건설성(246명), 자치성(243명), 경찰청(210명), 농림수산성(172명), 후생성(100명), 운수성(73명), 문부성(40명), 통상산업성(35명) 등의 분포를 보이고 있다. 반면에 지방자치단체로부터 본 성청으로의 영입현황을 살펴보면, 전체적으로 657명이며, 이를 성청별로 살펴보면, 경찰청(283명), 자치성(122명), 문부성(60명), 농수성(59명), 외무성(33명), 후생성(28명), 통상산업성(20명), 환경청(18명)의 분포를 보이고 있다.¹³⁾

12) 출향(出向)이란 상부명령에 따라 다른 회사나 다른 관청에서 근무하는 것을 말하며, 이때 적(籍)은 원래 회사에 그대로 남아 있게 된다.

13) 최근에는 지방자치단체 상호간의 인사교류도 활발하게 이루어지고 있다. 가나가와현(神奈川縣)에서는 현내 시정촌과의 인사교류가 1980년부터 실시되고 있다. 1999년도에는 19개 시, 18개 정촌과의 공무원의 인사교류가 이루어졌다(현 → 시정촌 : 사무 58명, 기술 25명, 시정촌 → 현 : 사무 48명, 기술 24명). 또한 1998년 4월부터 아키타(秋田), 미야기(宮城), 이와테(岩手) 3개 현(縣) 및 미에(三重), 이와테(岩手) 두 현(縣) 간에 현직원(縣職員)의 상호교류가 시작되었다. 공무원의 정책형성능력의 향상, 광역적 시점에 입각한 시책전개능력의 양성, 현(縣)과 시정촌의 상호이해·지원의 추진 등이 인사교류의 주요 목적이지만, 무엇보다도 지방자치단체의 정책능력 강화를 위하여 지방자치단체 상호간에 인사교류가 추진·확대되고 있다.

〈표 4-3〉 일본의 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류 현황

기관별	본 성청에서 지방자치단체로의 출향								지방자치 단체에서 본성청 으로의 영입
	I ~ III 총계	I 종 출향계	관리직원 대우			일반직원 대우			
			계	사무관	기술관	계	사무관	기술관	
내각·총리부	2	2	2	2	2	0	0	0	6
법무성	0	0	0	0	0	0	0	0	0
외무성	5	4	4	4	0	0	0	0	33
대장성	13	13	13	12	1	0	0	0	4
문부성	40	39	39	38	1	0	0	0	60
후생성	100	91	82	29	53	9	3	6	28
농림수산성	172	151	101	24	77	50	6	44	59
통상산업성	35	33	33	25	8	0	0	0	20
운수성	73	54	54	18	36	0	0	0	3
우정성	17	7	5	3	3	2	2	1	2
노동성	11	11	11	11	0	0	0	0	2
건설성	246	238	226	36	190	12	1	11	8
자치성	243	189	154	153	1	35	33	2	122
공정거래위원회	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경찰청	210	92	68	54	14	24	22	2	283
공해등조정위원회	0	0	0	0	0	0	0	0	0
궁내청	0	0	0	0	0	0	0	0	0
총무청	0	0	0	0	0	0	0	0	0
홋카이도개발청	2	2	2	0	2	0	0	0	1
방위청	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경제기획청	3	3	2	2	0	1	1	0	2
과학기술청	3	3	3	0	3	0	0	0	0
환경청	15	15	11	3	8	4	0	4	17
오키나와개발청	0	0	0	0	0	0	0	0	0
국토청	3	3	3	1	2	0	0	0	2
회계검사원	4	1	1	1	0	0	0	0	5
인사원	0	0	0	0	0	0	0	0	0
내각법제국	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	1,197	951	814	416	401	137	68	70	657

자료 : 日本 總務廳 人事局(2009).

3. 지방 상호간 인사교류 사례

지방 상호간의 인사교류는 다양한 유형이 활용되고 있다. 대체적으로 ① 정책 노하우 흡수형, ② 인재육성형, ③ 지방정부간 연계 강화형 등으로 구분되고 있다.

첫째, 정책 노하우 흡수형이다. 이 유형은 다른 현의 선진적인 제도 및 정책을 배우고, 우수한 업무추진의 노하우 또는 행정수법을 습득하며, 특색 있는 행정분야의 운영상황을 파악하기 위해 시작하는 현간 인사교류이다. 말하자면, 특정 분야에 한해서 자기 현보다 우위를 점하고 있다고 판단되는 현을 벤치마킹하는 것이 목적이다. 따라서 파견을 실시하는 현은 애당초 각종 정보를 총동원하여 명확한 기준에 근거해서 대상 현을 파악하고 직원 배치를 희망하는 부서를 선정해 다음에 인사교류를 요청하게 된다. 이 유형에 속하는 사례를 보면, 다음과 같다. 우선, 기후현의 사례로 이 현은 현간 인사교류의 실적이 가장 높은 곳으로 2003년 현재, 23현에 26명을 보내고 있다. 이 현의 梶原拓 지사는 21세기의 지방의 시대를 가리켜 “지역이 자립하고 연계하는 ‘단독 향해 방식’의 시대”라고 말하고, 중앙이 지방을 일률적으로 통제하는 것이 한계에 와있음을 지적함으로써 지방정부간의 교류의 필요성을 강조하고 있다. 건설성(현 국토교통성) 출신의 이 지사는 “다른 도도부현으로부터 배울 것이 많다”며 적극적으로 인사교류를 추진하고 있고, 외국의 선진사례를 배우기 위해 현 직원의 해외 파견도 적극 추진하고 있다(猪木·石村, 2001 : 4). 또한 기후현청의 인사관리과 담당자에 의하면, “현역 단위로 연계할 필요성을 느끼고 있으며 실제로 사람이 교류하는 것은 중요하다. 각 현의 특색 있는 분야에 파견해서 제도나 정책을 배운다”(石村, 2002 : 3)고 말해 지방정부간 인사교류의 중요성 및 인사교류의 목적 등을 명확히 하고 있다. 다음으로 이바라키현의 사례로 이 현은 2000년부터 직원 1명을 미에현의 정책평가추진과에 파견했는데, 미에현이 앞서 착수한 사무사업평가 시스템을 배우기 위해서이다(相良·矢野, 2000 : 5). 한편, 미에현에서는 동일한 과에 이와테현과 시가현으로부터도 파견 직원을 받아들여 동 시스템에 대하여 지도하고 있다. 마지막으로 사이타마현의 사례로 이 현은 현 내의 3시(우라와시, 오오미야시, 요노시)가 정령 지정도시로의 이행을 목표로 해서 합병의 움직임이 진행되고 있는 것을 계기로, 1989년에 정령 지정

도시로 이행한 센다이시와 미야기현의 관계에 대해 배우기 위해 미야기현의 시정촌에 직원을 파견한 실적을 갖고 있다. 이러한 인사파견은 업무에 유효하게 적용되어 3시의 합병과 함께 사이타마시의 탄생을 초래했고, 이 시는 현-시 협력체제 구축 속에서 2003년 5월에 정식으로 정령 지정도시정부를 발족할 수 있게 되었다.

둘째, 인재육성형이다. 이전의 정책 노하우 흡수형이 개별 지방정부에 직접적으로 영향을 미친다고 한다면, 이 유형은 파견 직원 개개인에게 능력개발기회를 부여하고 긍정적인 형태의 자기계발을 유도함으로써 자기 현에 필요한 인재를 육성하는 것을 목적으로 한다. 이 유형에서는 자기신고제도를 활용하여 연수를 희망하는 직원이 직접 신고하게 함으로써 직원의 의욕을 고취시키고, 계획적이고 효과적인 연수를 실시한다. 종신고용제가 기본인 폐쇄형 임용제를 채택하고 있는 유럽 제국 및 일본 등에서는 직원의 신규채용시에 일정한 학력과 일반적이고 잠재적인 능력을 갖춘 제너럴리스트를 요구하고 있다. 이 시스템 속에서 개인의 사무처리능력은 직무수행을 통하여 훈련되어지고 개발된다. 따라서 모든 직원들에 대해서 「잠재능력을 개발하고 현재화시키기 위한 연수가 대단히 중시」(西尾, 1993 : 109) 되는 것이다. 자체연수가 불가능할 경우, 파견인사는 적절한 수단이 될 수 있다. 개개인에게 있어서 새로운 환경에서의 근무경험은 동일한 사무의 처리나 정책의 수립시에도 다양한 각도에서 새로운 지침·방식 혹은 대안을 탐색하게 하는 발상의 전환과 행태의 변화를 유도한다. 또한, 어떤 사무의 경우는 새로운 직장 동료들과 원만한 팀워크를 조성해야만 처리가 가능하므로 부단한 자기노력이 요구된다. 이러한 환경 속에서 무사히 연수를 끝마치게 된다면 새로운 지식과 노하우의 습득, 자신의 일에 대한 새로운 발견 등을 통해 이후의 업무수행능력의 개발에 큰 도움이 될 뿐만 아니라, 어떠한 일을 맡게 되더라도 나름대로 처리할 수 있다는 자신감을 얻게 될 것이다. 이 유형에 속하는 사례로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 우선, 미야자키현의 사례로 이 현의 인사과에 의하면, “지금까지는 계기가 없었다. 국가와의 교류에서 인재육성이나 정보수집의 목적은 달성하고 있다. 다만 젊은 직원들의 요청도 있고 인재육성이라는 전체적인 틀 속에서 금후 검토해 가겠다”(石村, 2002 : 3-4)고 말하고 있다. 실제로 미야자키현은 2003년도에 신규로 쿠마

모토현의 정책조정과에 1명의 직원을 파견하였다. 다음은 미야기현의 사례로 이 현은 인사교류의 목적 및 실시하게 된 계기와 관련해서 인사교류는 異문화를 체험한다는 성격이 강하며, 연수를 목적으로 해서 요망조사를 먼저 실시한다. 인사교류를 희망하는 단계에서는 뭘 공부할지에 대해서 조사하지는 않고, 직원의 요구가 있으면 인사과의 판단에 따라 직원을 파견하고 있다. 또한, 타 현과의 인사교류의 절차와 관련해서 연수를 위해서 ‘직원의 파견에 관한 협정서’에 조인한 다음 상호 교류를 하는 것이 원칙이고 다음, 희망자가 있으면 30세 전후의 직원을 파견하는데 파견 직원은 현의 얼굴이라는 점에서 우수한 인재를 파견하는데 초점을 맞추고 있다.

셋째, 지방정부간 연계 강화형이다. 이 유형은 전술한 두 유형을 제외하고, 포괄적으로 다른 지방정부와의 연계를 촉진시켜 나가는 데 그 목적이 있으며, 현 상호간에 공동으로 논의할 특정 분야가 발생하였을 경우에 상호 신뢰를 바탕으로 원만한 문제해결을 위해서 인사교류를 시작하는 형태라고 할 수 있다. 특히 이 유형에서는 ‘특별한 계기’가 중요하게 작용하는데, 교류를 시행한 결과 일정한 효과도 출되지 않으면 중단될 수도 있다. 이 유형의 사례로는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 먼저, 오카야마현의 사례로 이 현은 2000년부터 오사카부와 인사교류를 개시하였는데 관광 관련 부서에 직원을 상호 파견했다. 2000년 2월에 취임한 오사카부의 太田房江 지사가 이전에 오카야마현의 부지사를 지냈던 것이 교류의 계기가 되었다(相良·矢野, 2000 : 5). 다음, 아키타현의 사례로 이 현은 이와테현과 아오모리현에 직원을 파견하고 있는데, 3현의 지사들은 키타토호쿠(北東北) 지사회의를 구성해서 장래의 道州制 도입을 목표로 하면서 연계를 강화하고 있으며, 인사교류는 그 일환으로 시작하고 있다. 2001년 4월부터 3현은 한 사람당 2년의 기한으로 모든 분야를 대상으로 상호 직원을 파견하는 형식을 택하고 있으며, 2003년도부터는 각 현에 대한 파견자수를 1명에서 5명씩으로 증가시켰다¹⁴⁾. 이러한 인사교류의 폭의 확대는 지역권에서의 연계를 강화함으로써 공통된 행정과제를 해결하는 것

14) 아오모리현의 경우, 2001년도 교류자(2002년도 종료)의 범위는 계장급이었으나, 2003년도부터는 과장급 직원의 파견도 새롭게 실시하여 폭넓은 직위·업무분야에서의 교류를 행해오고 있는데, 이와테현과 아키타현에 각각 10명씩 20명의 교류를 행한 실적을 갖고 있다(青森縣廳ホームページ, <http://www.pref.aomori.jp>).

과 미래의 새로운 제도 도입에 따른 문제점들을 미리 대비하려는 의도가 있다고 판단된다. 마지막으로 토치기현의 사례로 이 현은 기타칸토우 자동차도로의 개통에 수반하여 항만과 공업단지 대책에서 공동보조를 취할 목적으로 이바라키현에 직원 1명을 파견했다(木戸·石村, 2001 : 4). 그러나 토치기현은 1년만에 이바라키현과의 인사교류를 중단하고 말았다. 즉, 처음에는 인사교류의 필요성을 인식하여 시행했지만, 그것이 끝난 후 자체 평가를 해 본 결과 큰 득이 없었다는 결론에 도달함으로써 중단하게 되었다.

일본의 1996년부터 2003년까지의 현 간 인사교류의 추진실적을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 4-4〉 현간 인사교류의 실적(단체수 및 인원)의 변화

구 분	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		
	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	
홋카이도 (北海道) +도호쿠 (東北)	홋카이도(北海道)	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	3	3	4	4
	아오모리현(青森県)	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	5	5	5	5	3	11
	이와테현(岩手県)	1	1	3	3	2	2	5	5	5	5	4	4	3	3	3	11
	아키타현(秋田県)	0	0	2	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2	2	2	10
	미야기현(宮城県)	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3	2	2	2	2	2	2
	아마기타현(山形県)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	후쿠시마현(福島県)	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2	3	1	2	3	4
칸토우 (関東)	이바라키현(茨城県)	0	0	2	2	2	2	4	4	7	7	8	8	5	5	4	4
	토치기현(栃木県)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
	군마현(群馬県)	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1
	사이타마현(埼玉県)	0	0	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	치바현(千葉県)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5	5
	토쿄도(東京都)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3
	카나가와현(神奈川県)	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	7	7	8	8	8	8
	니이가타현(新潟県)	0	0	0	0	0	0	3	3	4	4	4	5	4	5	4	5
츄우부 (中部)	토야마현(富山県)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	2	4	1	2
	이시카와현(石川県)	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	1	1	1	1
	후쿠이현(福井県)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	3	3	3	3	4
	아마나시현(山梨県)	0	0	3	3	3	3	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6
	나가노현(長野県)	1	1	2	2	2	2	4	4	4	4	3	3	5	5	5	5

구 분		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
		단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원	단체수	인원
	기후현(岐阜県)	9	9	10	10	10	10	11	11	13	15	13	15	18	20	23	26
	시즈오카현(静岡県)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	3	3	3	3
	아이치현(愛知県)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6
	미에현(三重県)	2	2	3	3	3	3	4	4	5	5	6	6	6	6	7	7
킨키 (近畿)	시가현(滋賀県)	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	6	7	6	6	5	5
	쿄토부(京都市)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	효고현(兵庫県)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	오사카부(大阪府)	2	2	3	3	3	3	4	4	5	5	6	8	7	9	8	10
	나라현(長野県)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	2
	와카야마현(和歌山県)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	5	6	5	6
츄우고쿠 (中国)	돗토리현(鳥取県)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	5	5
	시마네현(島根県)	4	4	4	4	4	4	6	6	4	4	4	4	4	5	4	5
	오카야마현(岡山県)	6	6	6	6	6	6	4	4	7	7	7	7	8	8	8	8
	히로시마현(広島県)	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6	7	6	7
	아마구치현(山口県)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3	4
시코쿠 (四國)	투쿠시마현(徳島県)	1	1	1	1	1	1	2	2	3	3	4	5	4	5	3	4
	카가와현(香川県)	1	1	1	1	1	1	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4
	에히메현(愛媛県)	1	1	1	1	1	1	2	2	5	5	5	5	5	5	5	5
	코우치현(高知県)	3	3	3	3	3	3	4	4	5	5	6	7	6	7	6	7
큐소 (九州) +오кина와 (沖縄)	후쿠오카현(福岡県)	5	5	5	5	5	5	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2
	사가현(佐賀県)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	나가사키현(長野県)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	카고시마현(鹿児島県)	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
	오오이타현(大分県)	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	쿠마모토현(熊本県)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	3	3
	미야자키현(宮崎県)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	오кина와현(沖縄県)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2
합 계	76	76	95	95	94	94	117	117	134	134	150	150	167	181	183	222	

자료 : 日経産業消費研究所編(1996-2003)을 참조해서 작성


제3절 시사점



전술한 일본의 정부 간 인사교류의 사례분석에서 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같이 두 가지로 압축할 수 있다.

하나는 중앙정부와 지방자치단체간에 출향제도라는 매우 명확한 제도를 운영하고 있다는 점이다. 출향제도의 운영목적은 우리나라와 동일하게 정부 간 협력에 두고 있지만, 일본의 경우 지방자치단체 측면에서는 재정수입을 실질적인 목표로 내세우고 있다. 따라서 출향제도에 따른 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류에서 지방자치단체의 이익이 명시화되고, 이를 근거로 지방자치단체의 적극적인 수용의지가 표출되고 있다는 점이다. 이는 결과적으로 정부 간 인사교류에서 지방자치단체의 이익이 명확하게 제시되는 것이 활성화를 위한 전제요건이 된다는 점이다.

다른 하나는 지방 상호간의 인사교류에서도 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류와 마찬가지로 목적을 분명히 하고 있다는 점이다. 일본 현간의 인사교류에서 나타나고 있듯이 ① 정책 노하우 흡수형, ② 인재육성형, ③ 지방정부간 연계 강화형 등으로 인사교류의 목적을 구체화하고, 이를 선호하는 지방자치단체가 적극적인 활용을 도모한다는 것이다. 결국, 이는 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류나 지방 상호간의 인사교류 등, 공히 인사교류의 목적을 구체적으로 설정하고, 이의 필요성이 인정되는 지방자치단체는 적극적인 참여의지를 나타내고 있다는 것이다.



제5장 정부간 인사교류의 활성화방안

제1절 접근전략



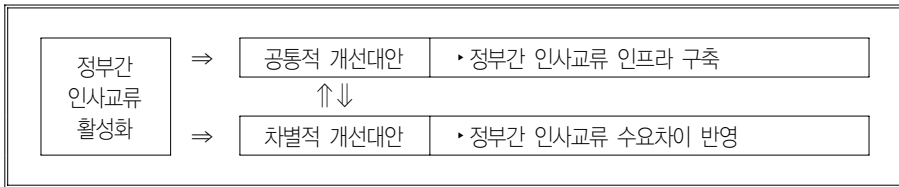
정부 간 인사교류의 활성화를 위한 대안모색은 문제의 원인유형에 따라 차별적으로 접근한다. 전술한 실태분석에 근거할 경우 정부 간 인사교류의 저조현상은 대체적으로 다음과 같은 두 가지 유형에서 비롯되고 있다. 하나는 정부 간 인사교류를 활성화하기 위한 인프라가 체계적으로 구축되어 있지 않다는 것이고, 다른 하나는 정부 간 인사교류에 대한 차별적 수요를 반영하지 못하고 있다는 것이다.

따라서 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 개선대안은 인프라 구축이라는 기반적이고 공통적인 대안개발의 유형과 인사교류에 대한 수요차이를 반영하기 위한 특화적이고 차별적인 대안개발로 구분하여 접근하고자 한다. 우선, 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 인프라의 구축은 모든 유형의 정부 간 인사교류에 적용되는 것으로 “동일직위 동일직급의 제도화”와 “수요유발 유인체제 확립” 및 “교류인사 관리의 점검” 등이 필요하다. 다음, 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 차별적 대안은 수요차이에 기초한 특화적 대응방안으로 직급과 수요차이를 반영한 인사교류 활성화 방안이다.

다만, 전술한 두 가지의 개선대안은 문제해결의 특성상 선후의 관계를 갖는 것이 타당하다. 즉, 정부 간 인사교류 활성화를 위한 인프라 구축이 선행되고, 이후 차별적 수요 대응방안이 구비되는 것이 현행의 문제해결에 효과적이다. 그럼에도 불구하고, 인프라 구축에 해당되는 대안들이 현행의 공무원제도의 근본을 변경하는 장기적 관점의 대안들이라는 점을 감안한다면, 두 가지의 개선대안이 동시적으로 추진되는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 정부간 인사교류 활성화를 위한 개

선대안을 두 가지 차원으로 분리하여 모색하되, 적용시점은 동시에 시행한다는 전제를 바탕으로 한다.

〈그림 5-1〉 대안모색의 접근전략



제2절 공통적 개선대안



1. 동일직위 동일직급 제도화

1) 필요성

정부 간 인사교류의 활성화를 위한 인프라 구축의 하나로 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체의 동일직위 동일직급의 제도화가 수반되어야 한다. 정부 간 인사교류에서 동일직급 또는 동일직위를 기준으로 적용하는 것은 현행의 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체의 직급 및 직위체계에서 상호 불일치현상을 초래하여 현실적으로 활성화를 기대하기 어렵다.

즉, 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체간의 직위별 직급체계가 5급과 4급을 대상으로 보면, 중앙정부와 광역자치단체에서는 각각 담당과 과장의 직위에 그리고 기초자치단체에서는 과장과 국장의 직위에 해당된다. 이처럼 중앙정부와 지방자치단체 간 직위와 직급의 불일치가 나타나는 현실에서 정부 간 인사교류의 활성화를 기대하기는 어렵다.

2) 대안내용

정부 간 인사교류의 활성화를 촉진하기 위해서는 현행의 「국가공무원법」과 「지방공무원법」의 개정을 통해서 중앙정부와 지방자치단체 간 동일직위 동일직급의 제도화가 수반되어야 한다.

중앙정부와 지방자치단체간의 동일직위 동일직급의 제도화는 원칙적으로 두 가지 방식이 가능하다. 즉, 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체간 직위와 직급 차이는 중앙정부와 광역자치단체가 동일하고, 기초자치단체가 직위 대비 직급의 하향이 나타나고 있으므로 기초자치단체의 직위 대비 직급을 상향 조정하는 방법과 중앙정부 및 광역자치단체의 직위 대비 직급을 하향 조정하는 방법이 그것이다. 이러한 방법을 통해서 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체간의 직위 대비 직급의 동일화를 도모할 수 있다.

그러나 중앙정부와 광역자치단체의 직위 대비 직급의 하향 조정은 중앙정부의 하위직급 설치가 이루어져야 하고, 나아가 중앙정부와 광역자치단체의 직위 대비 직급 조정이라는 변경의 대상확대를 수반해야 하므로 바람직하지 않다. 따라서 현행의 중앙정부와 광역자치단체의 직위 대비 직급체제를 유지한 채 기초자치단체의 직위 대비 직급의 상향 조정방법을 적용하는 것이 타당하다.

이와 같은 동일직위 동일직급 제도의 도입은 정부 간 인사교류의 가장 근본적인 인프라를 구축하는 방법이기도 하다. 과거의 정부 간 인사교류의 기준을 보면, 당초에는 동일직급을 적용하다가 최근에는 동일직위를 적용하는 방법으로 전환되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 동일직급 기준과 동일직위 기준 모두 직급 또는 직위의 불일치 현상에서 초래되는 업무의 연속성 확보에서 한계를 보여 왔다. 그러나 동일직위 동일직급의 제도화는 기존의 한계를 근본적으로 해소하는 대안이 될 수 있다.

〈그림 5-2〉 동일직위 동일직급 제도화 내용

현재			⇒	개편		
중앙	광역	기초		중앙	광역	기초
▽	▽	▽		▽	▽	▽
-	-			-	-	-
-	-			-	-	-
3급 (국장)	3급 (국장)			3급 (국장)	3급 (국장)	3급 (국장)
4급 (과장)	4급 (과장)	4급 (국장)		4급 (과장)	4급 (과장)	4급 (과장)
5급 (담당)	5급 (담당)	5급 (과장)		5급 (담당)	5급 (담당)	5급 (담당)
6급	6급	6급 (담당)		-	-	-
-	-	-		-	-	-
-	-	-		-	-	-

3) 장단점

정부 간 인사교류 활성화를 위한 인프라 구축의 하나로 동일직위 동일직급 제도화는 다음과 같은 장단점이 존재한다. 장점으로는 전술한 바와 같이 정부 간 인사교류 활성화를 위한 가장 근본적인 기반을 확립하는 것이고, 동일직무 동일직급의 형평성을 확보하다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 기초자치단체의 직급 인플레이션을 초래할 가능성이 높고, 현실적으로도 실현 가능성이 그렇게 높지 않다는 단점이 있다. 다만, 종래에도 일각에서 정부 간 동일직위 동일직급의 논의가 없지 않았고, 과거와 달리 지방자치가 실시되고 있는 상황에서 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 계층구조가 반드시 전제되어야 하는 가에 대한 비판이 적지 않다는 점을 고려할 필요가 있다.

〈표 5-1〉 동일직위 동일직급 제도화 장단점

구 분	내 용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 정부간 인사교류 기반확충 ▸ 동일직무 동일직급 확보
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 기초자치단체 직급 인플레이 현상 발생 ▸ 제도도입의 실현성 곤란

2. 수요유발 유인체제 확립

1) 필요성

정부 간 인사교류의 활성화를 위한 또 다른 인프라 구축으로 검토할 내용이 유인체제의 확립이다. 현재도 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체 상호간 인사교류를 위한 유인체제가 활용되고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 현행의 유인체제는 인사교류에 따른 보상차원 이상의 효과를 가지고 있는 것으로 보기 어렵다.

전술한 바와 같은 동일직위 동일직급의 도입이라는 제도적 장치가 마련된다 하여도 실질적인 인사교류의 수요는 개인과 조직의 이익이 중요한 동기라는 측면에서 현행의 유인체제가 획기적으로 개선될 필요가 있다. 즉, 정부간 인사교류에 대한 개인 또는 조직의 적극적인 동기를 유발할 수 있는 유인체제의 확립이 필요하다는 것이다. 이는 정부 간 인사교류의 규범적 당위의 문제가 아니라 실제 참여하는 개인과 조직의 수요를 촉발하는 유인체제의 효과가 필요하다는 것이다. 특히, 보다 적극적인 유인체제의 활용은 정부 간 인사교류에 대한 단체장의 수요를 촉발하는 중요한 장치로 기능할 수도 있다.

2) 대안내용

현행의 정부 간 인사교류에 활용하는 유인체제는 대체적으로 보상의 수준을 유지하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체 상호간의 인사

교류에 활용되는 개인과 조직에 부여되는 인센티브는 전술한 실태분석에서 제시한 바와 같이 대체적으로 인사교류 당사자에게 개인적으로 초래되는 불이익을 보상하는 수준에서 규정되고 있다. 예를 들면, 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류에 부여되는 인센티브는 재정적 측면에서 교류수당과 주택보조비, 주거지원비(교류지원비) 등이나 이는 현재의 거주지를 변경하는 것에 따라 발생하는 비용을 보전하는 차원이라는 것이다. 뿐만 아니라 인사 상 측면에서도 복귀 시 희망보직 부여와 성과상여금 및 근평시 우대와 교류가점 등이 부여되고 있으나, 이 역시 인사교류에 따른 소속기관 변경에서 초래될 수 있는 불이익을 보전하는 의미가 크다. 따라서 현행의 유인체제는 정부 간 인사교류를 보상하는 이상의 효과를 가지기 어렵고, 나아가 인사교류에 대한 개인 또는 조직의 수요를 촉발하는 효과를 기대할 수 없다는 것이다.

따라서 정부 간 인사교류에 대한 개인 또는 조직의 수요를 촉발하기 위해서는 보상 이상의 획기적인 유인체제를 설계하는 것이 요청된다. 정부 간 인사교류에 관한 수요유발 유인체제를 확립하기 위해서는 재정적 보상과 인사 상 이익의 구조를 갖는 것이 바람직하다.

이러한 점에서 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 보상 이상의 수요유발 유인체제는 다음과 같은 내용들이 검토될 필요가 있다. 개인적 측면에서는 인사교류에 대한 현행의 보상적 의미를 갖는 주택보조비와 주거지원비를 제외한 교류수당이 개인의 이익적 의미를 가지고 있으므로 이에 대한 규모를 증액하는 것이다. 다만, 교류수당의 증액은 직급에 따른 차등적 구간을 설정하여 직급에 따른 형평성을 확보할 필요가 있다. 또한 재정적 이익 이외에 공무원들에게 중요한 이익이 승진에 관련된 사항이므로 교류가점을 현행보다 높이는 방안이 적용되어야 한다. 교류가점은 직급별 차등의 필요성은 요청되지 않으나, 실질적인 수요유발 효과를 갖도록 적절한 수준이 확보될 필요가 있다.

한편, 개인적 이익뿐만 아니라 조직의 이익이 확보될 때 정부 간 인사교류의 활성화가 가능해진다. 기존의 연구에서 공통적으로 지적되고 있는 것이 정부 간 인사교류에 대한 단체장의 의지가 낮다는 것이다. 그러나 정부 간 인사교류를 통해서 지방자치단체 차원의 이익이 확보되지 않을 경우 단체장이 보다 적극적인

인사교류를 실시하고자 하는 동기가 없다는 점이다. 현행의 조직차원의 인센티브는 지방자치단체 종합평가 반영과 인건비 기준재정 수요 반영 및 업무유공자 표창 등이 부여되고 있으나, 인건비 기준재정 수요반영 이외에는 직접적인 이익효과를 확보하고 있지 못하다. 따라서 정부 간 인사교류실적이 우수한 지방자치단체에 대해서는 인건비 기준재정 수요 반영수준을 현재보다 상향조정 하는 검토가 필요하다. 특히, 시간제계약직 및 기타직 보수의 추가 활용보다는 정원의 확대에 반영 되도록 하는 것이 필요하다. 다만, 정원운영의 경직성에 따르는 문제점을 고려하여 연도별 확대수준을 정하여 운영하는 것이 바람직하다.

〈표 5-2〉 수요유발 유인체제 확립내용

구분		현행	개선
개인	재정적	<ul style="list-style-type: none"> • 교류수당 • 주택보조비 • 교류지원비 	<ul style="list-style-type: none"> • 교류수당 증액(직급반영) • 주택보조비 • 교류지원비
	인사상	<ul style="list-style-type: none"> • 복귀보장 및 희망보직부여 • 교류가산점 • 근평 및 성과급 우수 부여 • 특별승급 • 우선 전입기회 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 복귀보장 및 희망보직부여 • 교류가산점 확대 • 근평 및 성과급 우수 부여 • 특별승급 • 우선 전입기회 부여
기관		<ul style="list-style-type: none"> • 종합평가 반영 • 인건비 기준재정 수요 반영 • 우수기관 업무유공자 표창 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합평가 반영 • 인건비 기준재정 수요반영(정원기준 반영) • 우수기관 업무유공자 표창

3) 장단점

수요유발 유인체제의 확립이 정부 간 인사교류의 활성화에 상당한 기여를 할 것으로 예측되지만, 동 방안도 역시 실행에 따른 장단점이 존재한다. 장점으로는 정부 간 인사교류에 따른 보상 이상의 이익지향의 인센티브가 제도화된다는 것이고, 이에 따라 개인 및 조직의 정부 간 인사교류에 대한 참여동기가 보다 가시화 될 가능성이 높다는 것이다. 이에 비하여 수요유발 유인체제가 확립될 경우 현재

보다 국가재정의 지출규모가 반드시 급증하는 문제가 초래되고, 나아가 정부 간 인사교류에 참여하는 사람과 그렇지 않은 사람간에 유인체제의 적용에 따른 형평성 논란이 제기될 개연성이 높다는 단점이 있다. 따라서 정부 간 인사교류의 활성화라는 관점에서 접근한다면 보상 이상의 수요유발 유인체제의 확립이 반드시 필요하나, 이를 정당화시키기 위해서는 제기된 단점에도 불구하고, 정부 간 인사교류가 필요한가에 대한 논리적 타당성이 확보될 필요가 있다.

〈표 5-3〉 수요유발 유인체제 확립의 장단점

구 분	내 용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 보상 이상의 이익지향의 인센티브 확립 ▸ 개인 및 조직의 인사교류 참여동기 부여
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 국가재정 지출의 급증 ▸ 인사교류 참여여부에 따른 형평성 논란

3. 교류인사관리의 점검

1) 필요성

정부 간 인사교류의 활성화를 위한 인프라 구축의 전략으로 인사교류의 추진과정을 정례적이고 체계적으로 점검하는 시스템도 필요하다. 물론 현재와 같이 연도별 교류실적에 대한 평가를 통해서 우수 기관에 대한 인센티브를 부여하여 정부 간 인사교류의 활성화를 촉진하고는 있지만, 이는 결과중심의 관리시스템으로 인사교류의 추진과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제들에 대한 대응전략은 아니다.

정부 간 인사교류가 수요유발이 저조하다는 근본적인 한계도 존재하지만, 더불어서 추진과정에 대한 적극적인 점검과 대응이 부재하다는 것도 실적을 낮게 하는 요인이 될 수 있다. 이러한 측면에서 정부 간 인사교류의 추진과정에 대한 정례적인 점검절차를 마련함으로써 추진자체를 독려하는 효과도 있지만, 추진과정에서 발생하는 문제들에 대한 해결지원을 제공함으로써 정부 간 인사교류의 활성화를 촉진하는 효과도 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 추진과정에 대한 점검절차를 마련함으로써 과정점검과 실적평가라는 합리적인 프로세스를 확보하는 것이기도 하다.

2) 대안내용

정부 간 인사교류에 대한 추진과정의 정례적 점검을 위해서는 다음과 같은 대안을 검토할 필요가 있다. 즉, 정부 간 인사교류의 추진과정에서 점검을 통해 효과를 확보할 수 있는 중점적인 내용들을 추출하고, 각각에 대한 대안을 설계하는 것이다. 이에는 정부 간 인사교류의 추진과정에 대한 점검주체와 점검내용 및 점검방법 등이 포함된다.

우선, 정부 간 인사교류의 추진과정에 대한 점검주체는 인사교류의 유형에 따라 달리 설정하는 것이 필요하다. 이는 정부 간 인사교류의 유형별 담당부서가 분리되어 있기 때문이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 안전행정부와 지방자치단체간의 인사교류는 안전행정부의 자치행정과에서 관장을 하고, 지방자치단체 상호간의 인사교류에 대해서는 안전행정부의 지방공무원과에서 총괄을 하되, 광역자치단체의 지원을 받는 것이 타당하다.

다음, 추진과정에 대한 점검내용은 두 가지로 구성하는 것이 필요하다. 하나는 정부 간 인사교류의 진행상황을 점검하는 것이고, 다른 하나는 애로사항을 점검하는 것이다. 진행상황의 점검에서는 계획 대비 추진상황뿐만 아니라 인사교류의 운용요건에 해당되는 규정들이 현실적으로 준수되고 있는지도 포함되어야 한다. 그리고 애로사항의 점검은 정부간 인사교류의 원활한 수행을 위한 컨설팅을 제공하는 것으로 법적 및 행정적인 다양한 애로사항을 파악하여 즉시 제공하여 교류기관의 부담을 해소하는 것이다.

한편, 정부 간 인사교류의 추진과정에 대한 점검방법은 분기별로 점검내용에 대한 체크리스트를 작성하여 이를 기초로 점검을 하고, 점검결과에 따라 필요한 수후조치를 수행하는 것이 타당하다.

〈표 5-4〉 교류인사관리의 점검내용

구 분	내 용
점검주체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙-지방 인사교류/안행부-지방 인사교류 <ul style="list-style-type: none"> - 안전행정부 자치행정과 ■ 지방 상호간 인사교류 <ul style="list-style-type: none"> - 안전행정부 지방공무원과/광역자치단체
점검내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인사교류 진도 점검 <ul style="list-style-type: none"> - 인사교류 계획 대비 진행상황 - 인사교류 운영요건(희망보직 배치, 교육훈련 등) 준수상황 ■ 인사교류 애로사항 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 인사교류 추진과정의 애로 사항
점검방법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 점검기간 <ul style="list-style-type: none"> - 분기별 정례적인 점검 ■ 점검수단 <ul style="list-style-type: none"> - 체크리스트 작성 점검

3) 장단점

정부 간 인사교류에 대한 추진과정의 점검은 다음과 같은 장단점을 가진다. 우선, 정부 간 인사교류에 대한 정례적이고 체계적인 점검으로 현재보다는 활성화를 촉진하는 효과를 기대할 수 있고, 나아가 정부 간 인사교류의 계획수립에 기초하여 추진과정의 점검과 추진실적 평가 등을 통해서 합리적인 프로세스를 구축하는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고, 정부 간 인사교류의 추진과정을 점검함으로써 인사교류의 자율성을 침해하는 역기능이 발생할 수 있으며, 또한 이러한 자율성 침해를 근거로 지방자치단체의 반발을 초래할 수도 있다.

〈표 5-5〉 교류인사관리 점검의 장단점

구 분	내 용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 정부간 인사교류의 촉진효과 ▸ 정부간 인사교류의 합리적 프로세스 확립
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 인사교류의 자율성 저해 ▸ 지방자치단체의 반발초래

제3절 차별적 개선대안



1. 직급별 대응방안

1) 필요성

정부 간 인사교류의 활성화를 위한 차별적 대응방안의 하나로 직급별 인사교류 방안을 달리 적용하는 것도 효과적인 방법의 하나이다. 즉, 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체간 직급체계에 차이가 있을 뿐만 아니라 직급에 따른 인사교류의 수요내용에서도 차이가 있다는 점을 감안하면, 현행의 획일적 제도를 탈피하여 직급에 따른 차등화를 도모할 필요가 있다는 것이다.

특히, 정부 간 인사교류에서 직급에 따른 차별화는 직급별 직무내용과 기대역할에 부합하는 인사교류의 제도를 추구한다는 측면에서 현행의 획일적 인사교류 제도의 적용보다는 한층 정부 간 인사교류의 활성화를 촉진할 가능성이 높다. 예를 들면, 고위직의 경우 국가공무원의 경우에는 고위공무원단이 적용되고 있음에 비하여 지방자치단체에서는 상응하는 제도가 부재한 실정을 고려하지 않은 획일적 정부 간 인사교류 제도의 적용은 인사교류의 활성화에 도움이 되지 않기 때문이다.

2) 대안내용

정부 간 인사교류에서 직급별 제도의 차별화를 도모하기 위해서는 직급구분에 대한 논의가 선행되어야 한다. 현재의 공무원 직급구조는 9급에서 1급까지의 9단계의 구조로 형성되어 있으며, 국가공무원의 경우 3급 이상을 고위공무원단으로 통합하여 운영하고 있다. 이러한 공무원의 직급구조에 기초할 경우 대체적으로 9급에서 6급까지의 하위직과 5급에서 4급까지의 관리직 및 3급 이상의 고위직으로 분류하는 것이 일반적이고 타당하다. 다만, 정부 간 인사교류에서는 중앙정부와 지방자치단체의 직위구조의 차이를 감안하여 3급 이상의 고위직과 4급의 과장직 그리고 5급 이하의 직급으로 유형화하는 것이 필요하다.

전술한 직급유형의 분류를 기초로 직급별 인사교류의 차별화를 강구하면, 다음과 같은 대안을 검토하는 것이 필요하다. 우선, 고위직에 대해서는 국가공무원의 고위공무원단에 상응하는 지방자치단체의 고위공무원의 도입이 전제되고, 이를 기초로 고위직의 인사교류를 활성화하는 정책이 수반될 필요가 있다. 다음, 과장직에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체 모두에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 점을 감안하여 지방자치단체의 순환교류를 과장승진의 기본요건으로 적용하는 방안이 필요하다. 다만, 이 경우에 지방자치단체별 후술할 공간특성과 산업 특성을 반영하는 방안이 검토될 필요가 있다. 그리고 하위직에 대해서는 현행의 인사교류 제도를 적용하되, 전술한 개선방안이 전제될 필요가 있다. 즉, 동일직위 동일직급과 수요유발 유인체제의 확립 및 교류인사관리 점검 등이 개선되는 것을 전제할 필요가 있다는 것이다.

이상의 대안들이 검토 및 도입되면, 직급별 차별화가 적용되는 정부 간 인사교류가 실시될 수 있고, 이를 통해서 인사교류 활성화의 촉진뿐만 아니라 인사교류의 효과도 제고할 수 있을 것이다.

〈표 5-6〉 직급별 인사교류의 내용

구분	내용
고위직	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙-지방 동일운영체계 마련 - 지방고위공무원단의 도입
과장직	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방순환교류의 강제화 - 지방순환교류의 승진요건 적용 - 정부의 도입검토
하위직	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현행 제도의 적용 - 동일직위 동일직급, 수요유발 유인체제 확립, 교류인사관리 점검 등의 개선 전제

3) 장단점

정부 간 인사교류에서 직급별 인사교류 제도의 적용에 따른 장단점은 다음과 같다. 우선, 직급별 인사교류 제도의 차별화를 도모하면, 정부 간 인사교류의 활성화

화를 현재보다는 촉진할 수 있다는 것이고, 나아가 직급별 역할수요에 부합하는 인사교류를 실시하게 되어서 실질적인 교류효과를 확보할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 직급별 인사교류의 차별화는 지방고위공무원단의 도입이나 과장의 승진요건 적용 등과 같이 다양한 제도개편이 전제됨으로써 현실적으로 도입에 어려움이 수반되고, 특히, 과장직의 승진요건 적용은 전체 과장직의 교류수용이 확보되지 않을 경우 인사교류자와 비교류자간의 형평성 논란이 뒤따르게 된다는 단점이 있다.

따라서 직급별 인사교류의 차별화는 실제 적용에서는 충분한 검토와 더불어 이해관계자들을 대상으로 사전에 공감대 형성과정을 반드시 거칠 필요가 있다.

〈표 5-7〉 직급별 인사교류의 장단점

구 분	내 용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 정부간 인사교류의 활성화 ▸ 정부간 인사교류의 효과 제고
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 대안실현의 곤란 ▸ 과장직급의 형평성 논란발생

2. 기능별 대응방안

1) 필요성

정부 간 인사교류의 활성화를 위한 차별적 대응방안으로 기능수요를 기초로 인사교류를 실시하는 방안도 검토될 필요가 있다. 이는 광역자치단체 및 지방자치단체의 기능차이에 따른 인사교류의 수요를 반영할 필요가 있다는 차원이다.

중앙정부와 달리 광역자치단체와 기초자치단체는 공간특성과 산업특성에 현저한 차이를 보유하고 있으며, 이러한 특성차이는 결과적으로 정부 간 인사교류의 수요차이로 나타나게 된다. 따라서 정부 간 인사교류의 활성화를 촉진하기 위해서는 지방자치단체별 공간특성과 산업특성의 차이를 반영하여 수요 대응성을 갖도록 하는 것도 효과적인 방법의 하나라는 것이다.

2) 대안내용

지방자치단체가 특화적으로 보유하고 있는 공간특성과 산업특성의 차이를 반영한 정부 간 인사교류의 대응방안을 마련하기 위해서는 현행의 지방자치단체별 중앙정부와의 인사교류 실태를 살펴볼 필요가 있다. 2012년 현재 지방자치단체별 중앙부처와의 인사교류는 다음과 같다. 지방자치단체의 인사교류 대상기관으로 행안부와 기재부, 환경부, 농진청 등이 다수를 차지하고 있고, 이외에는 지방자치단체의 공간특성과 산업특성에 따른 선별이 이루어지고 있다. 예를 들면, 접경지역을 보유하고 있는 경기도는 통일부와 중소기업이 많은 경북은 중기청과 창원 등의 대규모 산업단지를 보유한 경남은 노동부와 인사교류를 실시하고 있다. 이외에 국가보훈처를 비롯한 7개의 특별지방행정기관이 이양된¹⁵⁾ 제주특별자치도는 국가보훈처 등과 인사교류를 실시하고 있다.

〈표 5-8〉 중앙정부와 지방자치단체별 인사교류 실태(2012년 기준)

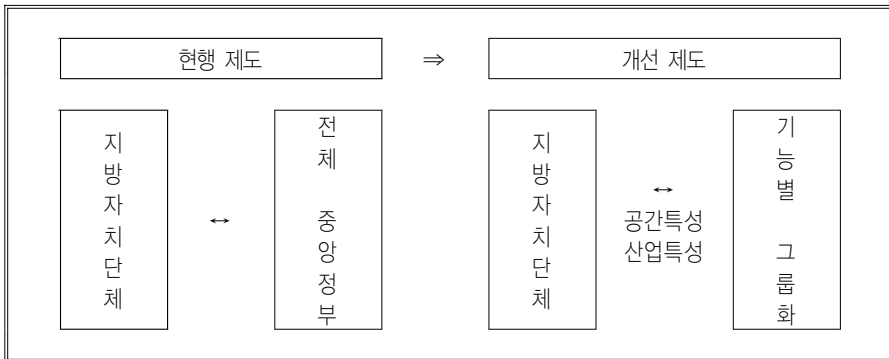
구분	교류대상	수요특성	
		공간	산업
서울	· 행안부		
부산	· 환경부, 식약청		
대구	· 행안부, 기재부		
인천	· 행안부, 지경부, 농진청		
광주	· 기재부, 중기청, 병무청		
대전	· 행안부, 교과부, 환경부		
울산	· 행안부		
세종	· 농진청		○
경기	· 행안부, 교과부, 통일부, 노동부, 국토부	○	○
강원	· 행안부, 환경부, 국토부	○	○
충북	· 농진청, 중기청		○
충남	· 행안부, 교과부, 농식품부, 환경부, 여가부, 농진청		

15) 제주특별자치도에는 특별자치도의 출범에 따라 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회, 제주보훈지청 등 7개의 특별지방행정기관이 이양되어 있다.

구분	교류대상	수요특성	
		공간	산업
전북	▶ 행안부, 농진청		○
전남	▶ 행안부, 기재부, 지경부, 농진청, 통계청		○
경북	▶ 행안부, 기재부, 복지부, 환경부, 여가부, 국토부, 산림청, 통계청, 중기청	○	
경남	▶ 교과부, 환경부, 노동부, 통계청		○
제주	▶ 행안부, 보훈처, 기재부, 노동부, 문화재청, 농진청, 통계청	○	

전술한 바와 같이 현행의 안전행정부와 같이 지방자치단체와 특수한 관계를 보유한 중앙부처를 제외하고는 대체적으로 지방자치단체의 공간특성과 산업특성 등에 따라 정부 간 인사교류의 수요가 발생될 개연성이 높다. 이와 같은 점들을 고려한다면, 지방자치단체의 공간특성과 산업특성을 분석하고, 그 결과에 기초하여 기능 연계성을 보유하고 있는 중앙부처와 인사교류의 그룹을 형성하게 하는 것이다. 이에 따라 안전행정부를 제외한 여타의 중앙부처는 지방자치단체별 기능 특성에 따라 특화된 정부 간 인사교류 파트너로 지정되도록 하는 것이다.

〈그림 5-3〉 기능별 인사교류의 내용

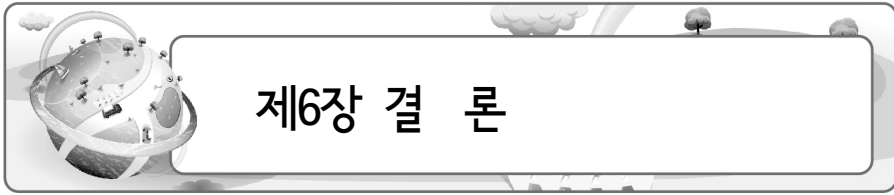


3) 장단점

수요유발 유인체제의 확립이 정부 간 인사교류의 활성화에 상당한 기여를 할 것으로 예측되지만, 동 방안도 역시 실행에 따른 장단점이 존재한다. 장점으로는 정부 간 인사교류에 따른 보상 이상의 이익지향의 인센티브가 제도화된다는 것이고, 이에 따라서 개인 및 조직의 정부 간 인사교류에 대한 참여동기가 보다 가시화될 가능성이 높다는 것이다. 이에 비하여 수요유발 유인체제가 확립될 경우 현재보다 국가재정의 지출규모가 반드시 급증하는 문제가 초래되고, 나아가 정부 간 인사교류에 참여하는 사람과 그렇지 않은 사람간에 유인체제의 적용에 따른 형평성 논란이 제기될 개연성이 높다는 단점이 있다. 따라서 정부 간 인사교류의 활성화라는 관점에서 접근한다면 보상 이상의 수요유발 유인체제의 확립이 반드시 필요하나, 이를 정당화시키기 위해서는 제기된 단점에도 불구하고, 정부 간 인사교류가 필요한가에 대한 논리적 타당성이 확보될 필요가 있다.

〈표 5-9〉 기능별 인사교류의 장단점

구 분	내 용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 보상 이상의 이익지향의 인센티브 확립 ▸ 개인 및 조직의 인사교류 참여동기 부여
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 국가재정 지출의 급증 ▸ 인사교류 참여여부에 따른 형평성 논란



제6장 결 론

제1절 연구의 요약



정부 간 인사교류는 인력의 효율적 활용을 위해서도 필요하지만, 지방자치의 실시라는 관점에서 보면, 국가차원의 주요 정책의 원활한 추진을 위해서도 요청된다. 그럼에도 불구하고, 인사교류에 수반되는 다양한 제약요건으로 인해 기대만큼의 수준에 이르지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 여기에서는 정부 간 인사교류에 대한 실증적 분석을 통해서 효과적인 정책대안을 모색하였다.

우선, 제2장에서는 정부 간 인사교류의 이론과 선행연구를 고찰하였다. 2004년 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류제도의 도입 이후 정부 간 인사교류에 관한 다수의 연구가 이루어졌고, 특히, 정부 간 인사교류의 정책대안을 모색하기 위한 연구에 초점이 주어졌다. 이와 같은 선행연구는 정부 간 인사교류의 부진원인에 대한 다양한 규명이 이루어졌음에도 불구하고, 이를 통해 제시된 대안들이 실질적인 정책대안으로 수용되지 못하는 한계를 보이고 있다.

제3장에서는 정부 간 인사교류의 제도적 및 운영적 실태분석과 더불어 정부 간 인사교류의 주요 변수를 대상으로 실증적 분석을 실시하였다. 정부 간 인사교류는 「국가공무원법」과 「지방공무원법」을 근거로 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체 상호간 인사교류에 관한 제도들이 마련되어 있다. 그리고 이러한 제도들을 기초로 안전행정부를 중심으로 각각의 제도들이 운영되어 정부 간 인사교류의 실적이 점진적인 개선을 보이고 있으나, 여전히 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있다. 이와 같은 부진현상에 대한 원인규명을 위하여 정부 간 인사교류의 주요 변수별로 지방자치단체 인사교류 담당자를 대상으로 실증분석

을 실시하였다. 분석결과에 따르면, 제도기반 측면에서는 필요제도가 일정수준 확충된 것은 사실이나 제도내용의 적합성은 낮은 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 중앙정부와 지방자치단체간의 직급차이와 지방자치단체별 인사교류의 수요차이 등이 충분히 반영되어 있지 않을뿐더러 지방자치단체의 인사교류 동기유발을 촉진하는 제도가 부족하다는 것이다. 운영체제 측면에서는 정부 간 인사교류의 목표달성에 부합하지 못할 뿐만 아니라 각종의 정부 간 인사교류의 기준이 준수되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 지방자치단체 상호간의 계획교류 목표가 준수되지 못하고, 인사기록 관리도 미흡하며, 희망보직의 부여도 보장되지 않는다는 것이다. 의식수준 측면에서는 정부 간 인사교류의 필요성은 인식되고 있으나, 단체장 및 구성원들의 참여의지는 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히, 참여의지가 낮은 원인으로는 거주이전의 불편과 개인경력발전 가능성 미흡, 소속변경의 불편, 기관이익의 불명확 등이 지적되고 있다.

제4장에서는 외국의 정부 간 인사교류의 사례분석을 통해서 정책대안 모색에 필요한 시사점을 도출하였다. 외국의 경우 정부 간 인사교류가 모든 국가에서 활용되고 있는 것은 아니다. 이에 따라 우리나라와 공직구조가 동일한 일본을 대상으로 정부 간 인사교류의 사례를 살펴보고 있다. 일본의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체 상호간 인사교류를 실시하고 있으며, 또한 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 정책적 노력을 추진하고 있다. 일본의 인사교류에서 나타나는 주요한 특징은 인사교류의 목적이 매우 다양하게 제시되고 있을 뿐만 아니라 구체적이라는 것이다. 이를 기초로 각 지방자치단체별로 필요한 대안을 선택하여 적용한다는 것이다.

제5장에서는 전술한 실태분석과 외국사례의 고찰을 토대로 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 정책대안을 제시하고 있다. 첫째, 정부 간 인사교류의 활성화를 위해서는 동일직위 동일직급의 제도적 개선이 필요하다는 것이다. 즉, 현재와 같이 동일직위에 보임되는 직급이 중앙정부와 지방자치단체 간에 차이가 존재할 경우 정부 간 인사교류의 활성화가 용이하지 않으므로 이에 대한 개선이 수반되어야 한다는 것이다. 둘째, 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 수요유발 유인체제가 확립될 필요가 있다는 것이다. 현행의 정부 간 인사교류의 인센티브는 인사교류에

따른 손실을 보전하는 보상적 수준으로 보다 적극적인 인사교류를 도모하기 위해서는 수요가 유발될 수 있는 인센티브의 개발과 부여가 필요하다는 것이다. 셋째, 교류인사관리의 점검체제가 확립될 필요가 있다는 것이다. 현행의 실적 중심의 인사교류 관리는 과정에서 나타날 수 있는 다양한 애로를 해결할 수 없으므로 과정중심의 인사교류 관리체제가 확립되는 것이 타당하다는 것이다. 넷째, 직급별 대응방안의 모색이 필요하다는 것이다. 공직에서 직급에 따른 역할에 차이가 있으므로 이러한 차이를 반영하여 직급에 따른 차별적 정부 간 인사교류 방안을 수립하는 것이 대응력을 높일 수 있다는 것이다. 다섯째, 기능별 대응방안의 모색이 필요하다는 것이다. 지방자치단체의 공간특성과 산업특성이 각기 다르고, 이에 따라 인사교류에 대한 수요도 차이가 있으므로 이러한 특성을 감안한 인사교류의 추진이 필요하다는 것이다.

전술한 바와 같은 정부 간 인사교류 활성화를 위한 정책대안들이 현실적으로 추진되면, 현행의 제도가 보유하고 있는 다양한 한계들이 다소 개선될 뿐만 아니라 이를 통해서 긍정적 성과를 확보할 수 있을 것으로 전망된다.

제2절 연구의 성과 및 한계



정부 간 인사교류의 활성화를 위한 본 연구는 다음과 같은 성과와 한계를 갖는다.

우선, 연구의 성과는 두 가지 측면에서 제시할 수 있다. 하나는 기존의 연구에서 나타나고 있는 일반적인 분석방법과의 차별성이다. 기존의 연구들은 대체적으로 정부 간 인사교류의 실태분석을 설문조사를 통한 인식조사에 의존하고 있다. 물론 이러한 분석방법은 정부 간 인사교류의 실태가 지방자치단체별로 차이가 있어 사례분석을 통한 일반화가 가능하지 않은 점에 근거하고 있다. 이에 비하여 본 연구는 정부 간 인사교류의 주요 변수를 대상으로 조사표를 통한 실증분석의 방법을 활용하고 있다. 비록 전수조사는 확보되지 않았지만, 각 변수별 실태를 보다 구체적으로 분석하는 이점이 있다. 다른 하나는 정책대안의 구체성이다. 물론 기존의

연구들도 구체성에 기초한 정책대안의 제시를 목표로 하고 있지만, 전술한 바와 같이 정책 수용성은 매우 낮게 나타나고 있다. 이러한 이유는 동일직위에 대한 직급차이나 직급별 또는 기능별 차별성을 고려하지 않은 것에 있다. 이러한 기존 연구의 한계를 보완하기 위하여 본 연구에서는 정부 간 인사교류의 한계를 근본적으로 해소하기 위한 정책대안의 개발에 초점을 두고 있다.

그럼에도 불구하고, 본 연구 역시 다양한 한계를 가지고 있다. 첫째는 실태분석의 한계이다. 기존연구에서 활용한 설문조사에 의한 인식조사의 문제를 보완하기 위하여 주요 변수별 조사표조사를 활용한 전수조사를 추진하였으나, 현실적으로 전수조사를 확보하지 못하였다. 이에 따라 개별 지방자치단체의 구체적이고 포괄적인 실태조사가 이루어지지 않았다. 정부 간 인사교류에 대한 보다 명확한 분석을 위해서는 향후 전수조사가 반드시 이루어질 필요가 있다. 둘째는 정책대안의 실천성에 대한 의문이다. 본 연구에서 제시한 동일직위 동일직급이나 수요유발 유인체제 등은 현행의 직급체계를 근본적으로 변경하거나 추가적인 재원이 소요되는 대안들이다. 따라서 단기적으로 실천에 무리가 수반될 뿐만 아니라 다양한 이해의 대립이 발생될 개연성이 높다. 이러한 점들을 고려하면, 전술한 정책대안들이 정부 간 인사교류의 활성화를 위한 근본적 대안은 분명하지만 실천에는 여러 가지 제약이 뒤따를 수 있다.

【참고문헌】

- 강여진·권경득(2008). 중앙과 지방정부간 인사교류 운영실태 및 성과평가. 한국행정학보. 2(2).
- 고승희·백종섭·신유호(2009). 충청남도과 시·군간 인사교류 활성화 방안. 충남발전연구원 기본연구보고서.
- 금창호·권오철(2007). 지방공무원의 인사교류 활성화 방안. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 권경득·김관석·오성호·박경원(2003). 지방자치단체간 인사교류 활성화 방안 : 충청남도의 사례를 중심으로. 한국정책학회보. 12(4).
- 권경득·김덕준(2009). 지방정부 인사교류의 운영실태와 발전과제 : 경기도의 사례. 한국인사행정학회보. 8(1).
- 권용수(2006). 부처간 국·과장급 인사교류의 운영성과에 관한 실증연구. 한국인사행정학회보. 5(2).
- 김동원(2010). 공공기관과 정부간 인사교류제도의 운영실태 및 효과성 증진방안 연구. 현대사회와 행정. 20(2).
- 김윤권(2013). 협업행정의 동인과 제약에 관한 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 발표자료집
- 김관석·권경득(1999). 지방자치단체의 인사제도 개혁. 한국행정학보 33(1)
- 김관석·권경득·박경원·오성호(2000). 전방위형 공무원 인사교류. 서울 : 나눔.
- 김관석(2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류 활성화 방안. 한국지방자치학회보. 13(1).
- 박경돈(2013). 협업행정의 성과지표 구축방안. 경제·인문사회연구회 협동연구사업. pp127-149.
- 박광국(2013). 부처간 협업의 성공조건. 「Weekly 공감」 제202호(2013.4.1.)
- 박세정(2008). 도와 시·군간의 인사교류 상의 갈등 : 원인과 갈등해결. 한국지방자치연구. 10(1).
- 박천오·김상묵·이종훈(2004). 정부·비정부부문간 인사교류 : 필요성과 활성화 방안. 한국행정연구. 13(2).
- 박천오·주재현·진종순(2012). 우리나라 융합행정의 정책방향과 추진방안에 관한 연구. 「행정논총」 50(2) : pp35-64.

- 박해육(2003). 공무원의 동의를 통한 인사교류 활성화 방안. 한국행정연구. 13(2).
- 박해육(2008). 시도-시군구간 인사갈등 해소방안. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 배귀희·류현숙(2010). 중앙정부와 지방자치단체간 인사교류의 성과평가 : 중앙과 지방정부의 인사교류자의 인식차이를 중심으로. 한국지방자치학회보. 22(4).
- 배정환·김종국(2011). 중앙정부와 지방자치단체간 인사교류 활성화 연구. 사회과학연구. 22(2).
- 서원석·배귀희·정재명·강여진·박홍엽(2006). 인사개혁 로드맵 과제 성과평가. 한국행정연구원 기본연구보고서.
- 오성호·박경원·권경득·김관석(2002). 정부와 민간부문과의 인사교류 활성화에 관한 연구. 한국인사행정학회보. 1(1).
- 윤정길(1991). 정책과정론. 범문사.
- 이근주(2013). 해외 협업사례의 시사점. 경제·인문사회연구회 협동연구사업. pp87-101.
- 이명성(2013). 협업행정의 이론과 실제. 경제·인문사회연구회 협동연구사업. pp35-58.
- 이은재(2007). 지방공무원 인사교류의 실태와 확대방안에 관한 연구. 지방행정연구. 21(3).
- 이정석(2011). 일본의 현안 인사교류의 특징 및 유형화에 관한 연구 : 본격적인 지방분권 개혁시를 중심으로. 경남개발 이슈 113.
- 정성호·조임곤(2001). 지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안 : 경기도 사례를 중심으로. 한국행정연구원 연구보고서.
- 정성호(2004). 한국의 행정언어와 정부간 인사교류 딜레마 : Jacques Lacon의 정신분석학을 통한 인사교류담론 분석. 한국행정학보. 38(4).
- 정정길(1993). 정책학원론. 대명출판사.
- 진재구(2009). 개념의 모호성과 처방의 획일성 : 조직간 인사교류정책을 중심으로. 한국인사행정학회보. 8(2).
- 채원호(2002). 일본 지방자치단체의 인사교류에 관한 연구. 한국인사행정학보. 1(1).
- 최근열(2010). 지방자치단체간 인사교류 활성화 방안 : 경상북도를 사례로. 한국지방자치연구. 12(3).
- 최순영(2004). 정부와 민간부문 인사교류 활성화방안 모색. 한국인사행정학회보. 4(1).
- 최항순(2008). 지방공무원 인사교류 활성화 방안 : 경기도를 중심으로. 한국정책연구. 5(2).
- 최호진(2013). ICT 분야의 협업행정 방안 : 스마트워크와 디지털 협업행정시스템의 활성화를 중심으로. 경제·인문사회연구회 협동연구사업. pp155-184.

- Blickstead, R., Lester, E. & Shapcott, M.(2008). Collaboration in the Third Sector : From co-opetition to impact driven cooperation. Wellesley Institute.
- Gray, B.(1989). Collaboration : Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco : Jossey Boss.
- Hong Kong Efficiency Unit.(2009). Joined-Up Government. Hong Kong : Efficiency Unit.
- Kagan, S.(1991). United We Stand : Collaboration for Child Care and Early Education Services. N.Y : Teachers College Press.
- March, James G, and Simon, Herbert A.(1958). Organization. N. Y. Jhon Wiley & Sons.
- NAO(U.K. National Audit Office).(2001). Joining Up to Improve Public Services : Report by the Comptroller and Audit General. London : TSO.
- OECD(2013). Managing Across Levels of Government.
- Rhodes, R.(2000). The Governance Narrative : Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme. in R. Rhodes (ed). Public Administration : 25 Years of analysis and Debate. West Sussex : Wiley-Blackwell, pp.41-58.
- Shergold, P.(2008). Getting through Collaboration. in J. O'Flynn and J. Wanna. (eds.). Collaborative Governance A New Era of Public Policy in Australia. The Australian National University E Press, Canberra : pp13-22.

❖ ABSTRACT

A Study on Activation of Personnel Exchange between the Governments

Personnel exchange between the government is required for efficient utilization of human resources. Also, it is necessary to drive smoothly primary policy to implement of local autonomy in national level. However, it has not yet been to the expected level enough due to the constraints of personnel exchange. Therefore, in this paper, I tried to explore effective policies through empirical analysis of personnel exchange between the governments.

In Chapter 2, I studied the literature review and theory of personnel exchange between the governments. In Chapter 3, it was carried out empirical analysis to target the main variables of personnel exchange between governments as well as analysis on the institutional and operational status of personnel exchange between governments.

In Chapter 4, I conducted a case study of personnel exchange between the governments of a foreign country, and then draw a suggestion for finding policy alternative. In particular, I examined the case of personnel exchange between governments of Japan that is same as the public structure of Korea.

Through such consideration, in Chapter 5, I presented policy alternative for activating the personnel exchange between the governments. First, in order to activate the personnel exchange between the governments, institutional improvement of the same position and job title is required. That is, if there is a difference of position which is appointed to the same job title as now between the central and local government, activating of personnel exchange between governments is not easy. Therefore, It is necessary to find improvements.

Second, It is required to establish an incentive system that generates the demand for activating the personnel exchange between the governments. That is, in order to promote more positive personnel exchange, development and grant of the incentive system that may generate the demand are needed rather than the current incentive system of personnel exchange between

governments as compensatory level that only preserves loss from personnel exchange.

Third, a management and inspection system of personnel exchange must be established. Personnel exchange has been managed by performance in now, and it doesn't solve the various problems. Therefore, the management should be performed by the process.

Fourth, personnel exchange plans have to be designed depending on the position. Depending on the position classification in public, there are differences in the role. Therefore it is necessary to increase the response capabilities to reflect these differences.

Fifth, personnel exchange plans have to be designed depending on the function. Characteristics of the industry and the space of the local government are different respectively, and there are also differences demand of personnel exchange. Therefore, it is necessary to prepare the personnel exchange plans by taking account of the characteristics of these.

【부록 1】 지방-지방간 계획인사교류 지침

1) 계획인사교류의 개요

지방공무원의 계획인사교류는 안전행정부 장관 또는 시·도지사가 지방공무원의 인사교류 활성화를 위해 인사교류계획에 따라 지방자치단체별 사전 교류직위를 지정하고 상호 파견 또는 진출·입 형태로 운영하는 인사교류를 말한다. 지방공무원의 계획인사교류는 지방자치 실시 이후 단절현상을 보여 온 지방자치단체의 인사교류를 활성화하기 위하여 2010년부터 제도화한 것이다.

계획인사교류는 안전행정부와 시·도지사가 일반직 4·6급(연구·지도직 포함)의 보임가능 직위를 대상으로 사전 교류직위로 지정 및 운영하는 경우에 적용되므로 다음의 경우에는 적용되지 아니 한다. 즉, ① 결혼, 가족부양, 자녀교육 및 연고 지배치 등을 위해 개인의 신청과 희망에 따른 희망 교류하는 경우, ② 지방자치단체 부단체장 직위 또는 동 직위와 연계하여 인사교류하는 경우, ③ 기술직렬 공무원의 승진후보자명부 통합·운영 등 인사교류직위의 사전 지정 없이 자체계획에 따라 인사교류하는 경우, ④ 7급 이하 공무원을 인사교류 하는 경우(다만, 필요시 지방자치단체의 장이 동 지침을 참고하여 자율적으로 인사교류를 실시할 수 있음) 등이다.

한편, 지방공무원의 계획인사교류는 일정한 원칙에 의거하여 실시함으로써 희망교류와는 다음과 같은 내용적 차이를 가지고 있다. ① 광역-기초 및 기초-기초간의 인사교류로, 관할구역 내의 광역자치단체와 기초자치단체간 또는 기초자치단체 상호간 인사교류를 원칙으로 하되, 필요시에는 해당 광역자치단체의 관할구역을 벗어나 지방자치단체 간 또는 중앙부처와 지방자치단체 간 인사교류를 포함할 수 있고, ② 동일계급의 1:1 상호 인사교류로, 보임가능 계급이 동일한 직위를 사전 교류직위로 지정하고 1:1 대응하여 지정·운영함을 원칙으로 하되, 필요시에는 지방자치단체 간 합의에 따라 달리 운영할 수 있으며, ③ 원 지방자치단체로의 복귀로, 교류기간 만료시에는 원 소속 지방자치단체로의 복귀를 원칙으로 하되, 필요시 본인동의 및 지방자치단체 간 합의에 따라 복귀하지 않을 수도 있으며, 이 경우

에 지방자치단체장은 새로운 인사교류자를 선발·임용하거나, 인사교류직위를 다른 직위로 변경·운영하여야 한다.

〈표 1〉 계획인사교류의 원칙

구 분	내 용
광역-기초, 기초-기초간 인사교류	· 관할구역 내의 광역과 기초 및 기초 상호간 인사교류
동일계급 1:1 상호 인사교류	· 보임가능 동일직위의 1:1 인사교류
원 지방자치단체로 복귀	· 인사교류 만료시 원 지방자치단체 복귀

2) 계획인사교류의 추진기구 및 절차

(1) 추진기구

지방공무원의 계획인사교류를 위한 추진기구는 중앙정부 단위와 지방자치단체 단위에 각각 설치되어 있다. 중앙정부 단위에서는 추진기구는 지방공무원 계획인사교류의 전반적 내용을 관장하고, 지방자치단체 단위의 추진기구는 당해 지방공무원 계획인사교류 관련내용을 관장한다.

중앙정부 단위의 계획인사교류를 위한 기구로는 안전행정부에 설치된 “안전행정부 인사교류협의회”이다. “안전행정부 인사교류협의회”는 위원장인 안전행정부 제2차관을 비롯한 19인 이내의 위원(광역자치단체 부단체장 포함)으로 구성되며, 지방공무원 인사교류의 대상직급과 교류인원 및 교류직위 선정기준 등 인사교류 전반에 관한 사항을 심의한다.

지방자치단체 단위의 계획인사교류를 위한 기구로는 광역자치단체에 설치된 “시·도 인사교류협의회”이다. “시·도 인사교류협의회”는 위원장인 광역자치단체 부단체장을 비롯한 35인 이내의 위원으로 구성되며, 관할구역 내 인사교류의 대상직급과 교류인원 및 교류직위 선정기준 등 인사교류 운영전반에 관한 사항을 심의한다. 또한 “시·도 인사교류협의회”의 운영지원 및 관할구역 내 인사교류에 대한 운영지원을 위하여 광역자치단체별로 “인사교류실무협의회”를 두고 있다.

〈표 2〉 지방공무원 계획인사교류의 추진기구

구분	내용
안전행정부 인사교류협의회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장(안전행정부 제2차관)을 포함한 19인 이내 ■ 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원 인사교류계획 심의
시·도 인사교류협의회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장(광역 부단체장)을 포함한 35인 이내 ■ 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 광역자치단체 관할구역내 인사교류계획 심의 - 시·도 인사교류실무협의회 설치

(2) 추진절차

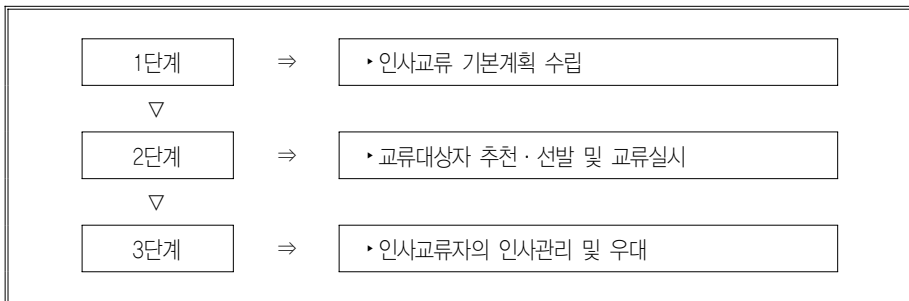
지방공무원 계획인사교류의 추진절차는 크게 3단계의 절차를 거쳐서 이루어지고 있다. 즉, 인사교류의 기본계획 수립과 교류대상자 추천·선발 및 교류실시, 인사교류자의 인사관리 및 우대 등의 과정을 거친다.

1단계인 인사교류의 기본계획 수립에서는 안전행정부와 광역자치단체 및 기초자치단체별로 다음과 같은 사항을 수행한다. 안전행 정부는 지방공무원 인사교류 운영지침을 수립하고, 광역자치단체는 “지방공무원 인사교류 운영지침”을 토대로 관할구역 내의 “광역자치단체별 인사교류계획”을 수립하며, 기초자치단체는 교류직위의 지정필요성, 교류가능성 등을 종합적으로 고려하여 교류직위를 지정한다.

2단계인 인사교류의 대상자 추천과 선발 및 교류실시과정에서는 다음과 같은 사항들이 추진된다. ① 지방자치단체의 장은 소속 공무원 중에서 적격자를 선발하여 해당 자치단체와 1:1 인사교류를 실시할 지방자치단체장에게 교류대상자를 가능한 복수로 추천하고, ② 지방자치단체의 장은 교류임용 예정자를 선발하여 해당 지방자치단체에 통보하고 교류기간 및 방법을 정해 파견 또는 전출·입으로 임용하며, ③ 교류형태와 교류기간 및 원 지방자치단체로의 복귀보장 등에 관한 사항을 반영한 지방자치단체 상호간 “인사교류계획에 관한 협약서(MOU)”를 체결하고 본격적으로 인사교류를 실시한다.

3단계인 인사교류자의 인사관리 및 우대에서는 다음과 같은 내용들이 포함된다. 인사관리에서는 특별한 사유가 없는 한 교류기간 중 인사교류자는 타직위로 전보되지 않으며, 교류기간 만료 후에는 원 소속 지방자치단체로의 복귀를 원칙으로 하고, 인사교류대상자에게는 승진과 보직에서 우대하고 생활지원을 강화하는 인센티브를 부여하는데, 교류가산점(월 0.1점, 최대 2.4점), 특별 승급(1호봉), 근무 성적평정(최하 ‘우’)·성과급(최소 ‘A’) 지급시 우대, 교류수당(5급 이하, 월 55만원), 주택보조비(월 60만원) 또는 교류지원비(주택보조비의 1/3) 지급 등을 부여한다.

〈그림 1〉 계획인사교류의 추진절차



3) 인사교류직위의 지정

(1) 교류직위의 산정

교류직위의 산정은 지방자치단체의 지역적 특성과 교류여건 등을 고려하여 특별시·광역시·경기도 및 도의 4단계로 구분하여 관할구역 내의 기초자치단체 4~6급 정원규모를 기준으로 교류직위를 산정하는 것이 기본원칙이다. 다만, 광역자치단체는 기초자치단체의 직급별 정원규모에 따라 산정된 교류직위 총수의 범위 내에서 기초단체와 협의를 거쳐 조정·지정하되, 교류의 필요성 및 여건을 고려하여 교류직위의 수를 추가할 수 있다.

〈표 3〉 지방자치단체별 교류직위 산정기준

구 분	교류인원	기초자치단체별 산정 기준
4급	98명	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시 : 기초별 각 1 ■ 광역시 : 5명 이상 1 ■ 경기도 : 7명 이상 1 ■ 도 : 7명 이상 1
5급	259명	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시 : 50명 이하 1, 60명 이하 2, 61명 이상 3 ■ 광역시 : 40명 이하 1, 41명 이상 2 ■ 경기도 : 50명 이하 1, 51명 이상 2 ■ 도 : 50명 이하 1, 51명 이상 2
6급	561명	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시 : 200명 이하 4, 201명 이상 5 ■ 광역시 : 100명 이하 1, 130명 이하 2, 131명 이상 3 ■ 경기도 : 200명 이하 2, 300명 이하 3, 301명 이상 4 ■ 도 : 100명 이하 1, 200명 이하 2, 300명 이하 3, 301명 이상 4

주 : 자치단체별 정원은 '09.1.1 4~6급 일반직정원을 기준으로 산정하고, 최근 직제 개정에 따라 해당 직급의 정원이 감소한 경우, 그 감소한 정원 기준에 따라 교류인원을 산정·적용함

전술한 교류직위 산정기준을 적용한 광역자치단체별 관할 기초자치단체 4~6급 일반직 정원에 따른 교류직위 지정 규모는 다음과 같다. 교류직위의 전체규모는 918개이고, 4급이 98개, 5급이 259개 및 6급이 561개로 나타나고 있다.

〈표 4〉 지방자치단체의 교류직위 지정규모

구 분	계	4급	5급	6급
계	918	98	259	561
서울	186	25	52	109
부산	55	11	18	26
대구	39	7	12	20
인천	40	5	13	22
광주	23	5	7	11
대전	23	4	8	11
울산	16	4	4	8
경기	138	15	42	81
강원	48	3	10	35
충북	35	2	7	26
충남	51	2	14	35
전북	48	4	14	30
전남	66	3	16	47
경북	74	3	19	52
경남	76	5	23	48

(2) 인사교류 대상직위의 지정

인사교류 대상직위의 지정은 기본적으로 직위유형을 고려하되, 다음과 같은 직위유형을 우선적으로 포함한다. 즉, ① 교류대상자 인력규모가 많은 공통직위로, 교류대상 인력이 많고 지방자치단체의 공통적인 업무를 수행하는 분야(예, 자치행정, 총무, 기획, 홍보, 예산, 재정, 법무 등), ② 업무처리의 객관성·공정성과 업무쇄신이 필요한 직위로, 인·허가 등 업무수행 상 청렴성이 특히 요구되거나, 국가 또는 시·도 위임사무 등 보조금의 집행 및 단속 등과 밀접한 직위, 제3자적 관점에서 기존업무에 대한 재평가와 업무개선이 필요한 분야(예, 감사, 건축, 토목, 세무, 회계, 보건, 사회복지, 민원분야 등), ③ 소수직렬로서 순환근무가 필요한 직위로, 소수직렬로서 동일 직위의 장기간 근무로 인한 침체 방지와 사기진작이 필요한 분야(예, 화공, 지적, 해양수산, 의무, 약무, 간호 등), ④ 지방자치단체 상호간의 이해 및 협력 필요성이 큰 직위로, 인근 지방자치단체와의 공동업무 수행 및 상호이해가 필요한 분야(예, 교통, 도시계획, 재난, 환경, 위생분야 등), ⑤ 특화사업의 성공사례에 대한 벤치마킹이 필요한 직위로, 관광 및 특화산업 육성(지역축제) 등이 필요한 직위(예, 경제·통상, 도시·지역개발, 관광분야 등) 등이다.

〈표 5〉 교류직위 우선지정 직위유형

구 분	사 례
교류대상자 인력규모가 많은 공통직위	▸ 자치행정, 총무, 기획, 홍보, 예산, 재정, 법무 등
업무처리의 객관성·공정성과 업무쇄신이 필요한 직위	▸ 감사, 건축, 토목, 세무, 회계, 보건, 사회복지, 민원분야 등
소수직렬로서 순환근무가 필요한 직위	▸ 화공, 지적, 해양수산, 의무, 약무, 간호 등
지방자치단체 상호간 이해 및 협력 필요성이 큰 직위	▸ 교통, 도시계획, 재난, 환경, 위생분야 등
특화사업의 성공사례에 대한 벤치마킹이 필요한 직위	▸ 경제·통상, 도시·지역개발, 관광분야 등

전술한 직위유형을 고려하되, 교류직위는 원칙적으로 아래 기준에 따라 광역자치단체와 기초자치단체가 협의하여 결정한다(이 경우 소수점 이하의 인원은 절상하여 산정). 즉, ① 교류직위는 인사교류 효과 등을 고려하여 원칙적으로 본청 직위

를 대상으로 지정하되, 필요시에는 소속기관·사업소 등의 직위를 포함하며, 이 경우에는 본청직위가 전체 교류직위의 1/2 이상이 되도록 지정하고(예, 교류대상이 5급 3개 직위인 경우 본청 2, 사업소 1 등), ② 공무원의 직군·직렬 및 직위성격과 중요도에 따라 균형을 이루도록 지정하되, 기술직이 1/2을 넘지 않도록 하고, 직위의 중요도와 책임도 등을 고려하여 직군·직렬간 상호 균형이 이루어지도록 지정하며, ③ 인사교류의 필요성과 교류 가능성을 고려하여 업무쇄신의 필요성과 교류대상자가 많은 직위를 우선적으로 고려하되, 업무처리의 객관성·공정성과 업무쇄신이 필요한 직위와 교류대상 인력규모가 많은 직위는 1/3이상 지정한다.

또한 교류직위의 지정 시에는 당해 직위의 수행에 필요한 직무수행 요건을 사전에 설정하여야 한다. 즉, 당해직위의 직무수행에 필요한 경력과 자격요건 등 최소한의 직무수행 요건을 사전에 규정하되, 경력요건 등을 지나치게 강화하여 특정인에 한정하거나 적격자의 응모를 제한할 수 없고, 교류직위로 지정된 당해직위에서 수행하여야 할 주요업무와 당면한 현안사항 등을 명시하여 관련분야 우수인력의 지원을 가능하게 하고, 교류직위될 업무내용에 대한 충분한 사전예측이 가능하도록 기술하여야 한다.

한편, 교류직위는 담당 직무내용을 이해할 수 있도록 구체적(○○국장·○○과장·○○담당)으로 지정·운영하는 것을 원칙으로 하되, 임용권자의 탄력적 인사 운영을 위해 아래와 같이 교류직위 지정범위를 확대·운영할 수 있다. 즉, ① 기초자치단체의 경우 4·5급은 ‘국’단위까지, 6급은 ‘과’단위까지 지정할 수 있고, ② 광역자치단체의 경우 4급은 ‘국’단위까지, 5·6급은 ‘과’단위까지 지정할 수 있다.

다만, 지방자치단체의 장은 필요시 지정된 교류직위에 대해 지정을 해제하고, 새로운 직위로 변경할 수 있다. 이 경우에 지방자치단체의 장은 교류직위 변경내용을 공보 또는 홈페이지를 통해 3일 이상 공고해야 한다.

〈표 6〉 교류직위 지정 예시

기초단체	직급	직위	광역단체	직급	직위	비고
○○군	4급	○○국장	○○시	4급	○○국 *과 생략 가능	다만, 교류대상 자치단체가 구체적 지정을 요구할 경우 기급적 구체직위 명시
	5급	○○국 *과 생략 가능		5급	○○국 △△과	
	6급	○○국 △△과 *계 생략 가능		6급	○○국 △△과	

4) 인사교류 대상자의 선정 및 교류실시

(1) 교류대상자 선정원칙

지방공무원의 계획교류에서 교류대상자의 선정은 다음과 같은 원칙에 근거할 필요가 있다. 즉, ① 우수인력의 선발원칙으로, 인사교류 대상자의 선발은 교류 후 활용 가능성, 직무수행요건 및 근무성적평정 등을 고려하여 우수인력을 선발하고, ② 희망자의 우선 선발원칙으로, 지방자치단체의 장은 인사교류 희망자 및 추천 공무원을 수시로 시·도 인사교류실무협의회에 통보하고 인사교류실무협의회는 인사교류 희망자를 인사교류후보자명부에 등재하여 관리하며, ③ 현 직위 또는 기관 장기근무자 우선 선발원칙으로, 인사교류 대상자는 현 직위 또는 해당기관에서 장기간 근무한자를 우선적으로 선발하여 조직 분위기의 쇄신 및 학습효과를 제고하되, 현 부서·직위의 최근 임용자(전입자 등)의 경우 특별한 경우를 제외하고는 교류대상자로 선발하지 않도록 한다.

〈표 7〉 교류대상자 선정원칙

교류대상자 선정원칙	· 우수인력 선발원칙
	· 희망자 우선 선발원칙
	· 현직위 또는 기관 장기근무자 우선 선발원칙

(2) 인사교류의 제한

지방공무원의 계획교류의 적극 추진에도 불구하고, 다음의 요건에 해당하는 경우에는 교류대상자에서 제외한다. ① 승진임용의 제한에 해당하는 경우로 징계의 결요구, 징계처분(징계처분에 따른 승진임용제한 기간을 포함), 직위해제, 휴직 또는 시보임용기간 중에 있는 경우, ② 각종 비위사건에 연루되었을 때로 감사원, 검찰, 경찰 및 그 밖의 수사기관에서 비위와 관련하여 조사 또는 수사 중인 경우와 각급 행정기관의 감사부서 등에서 비위와 관련하여 내사중이거나 징계처분 요구가 있는 경우, ③ 최근 근무실적이 없거나 근무성적이 불량한 자로 최근 직위해제 등으로 근무실적이 없거나 기타 근무성적이 불량한 경우, ④ 파견, 장기교육 및 휴직에서 최근 복귀자로, 인사교류 대상자는 당해 지방자치단체에서 1년 이상 근무한 자를 대상으로 선발하며, 파견, 장기교육 등에서 최근 복귀자는 제외, ⑤ 공로연수 예정자 및 퇴직도래자 등으로, 인사교류자는 교류기간 만료 후 원 소속기간에서 일정기간 근무를 통해 교류근무 경험이 전파·확산될 수 있도록 공로연수, 정년퇴직 도래자 또는 명예퇴직 예정자는 교류대상에서 제외한다.

(3) 인사교류 대상자의 선정

지방자치단체의 장은 자체 공개모집 또는 교류신청 등의 방법을 통해 교류직위 직무수행요건을 충족하는 교류대상자를 선발해 교류대상 지방자치단체의 장에게 복수로 추천한다(부득이한 경우 단수 추천 가능). 이 경우 시·도 인사교류실무협의회에 추천내용 및 인적사항을 부분으로 송부하고, 시·도 인사교류실무협의회는 지방자치단체의 장이 교류대상자 추천을 요구하는 경우 적격자를 추천한다.

지방자치단체의 장은 인사교류후보자의 교류직위 적합성 등을 종합 고려하여 인사교류 대상자를 선발한다. 교류대상 지방자치단체의 장에게 대상자 선정결과를 통보하고, 시·도 인사교류실무협의회에도 부분으로 송부한다.

(4) 인사교류의 실시

인사교류는 일정기간 교류근무 후 원 소속 지방자치단체로의 복귀를 전제로 파견 또는 진출·입의 형식으로 교류직위를 임용한다. 1:1 상호교류를 원칙으로 하되, 3개 이상 복수 지방자치단체 간 교차교류(다각교류)도 가능하고(예, 4급 행정직→4급 기술직, A군→B시→C도 등), 또한 교류직위의 지정 이후에는 해당직위에 내부공무원을 인사교류가 아닌 전보 등을 통해 임용하지 않아야 한다.

인사교류의 기간은 2년을 원칙으로 하되, 1년의 범위 내에서 교류기간을 가감할 수 있다. 교류제도의 안정적 운영을 위해 당초 교류기간 동안 계속 근무하는 것을 원칙으로 하고, 복귀희망 시에는 후임자 선정 후 교체하되, 특별한 경우를 제외하고는 동일인에 대해 연속해서 인사교류의 대상자로 선발할 수 없다.

인사교류에 따른 상호파견의 경우에는 파견에 따른 결원이 상쇄되므로 교류파견에 따른 결원보충은 없다. 아울러, 4급 이상 상호 인사교류 파견의 경우 안전행정부와 별도의 파견협의의 절차가 필요하지 않다.

교류형태와 교류기간 및 원 지방자치단체로의 복귀보장 등에 관한 사항에 관해서는 상호 협약을 체결하여 규정한다. 즉, 지방자치단체 상호간에 「인사교류계획에 관한 협약서(MOU)」를 체결하여 필요한 내용들을 구체적으로 규정한다.

5) 인사교류자의 인사관리

(1) 보직관리

인사교류자는 교류기간 동안 사전에 지정된 교류직위에 보임하는 것을 원칙으로 하되, 전문성의 활용이나 특별한 사정이 있는 경우에는 본인 및 원 지방자치단체의 장과 협의·동의를 거쳐 다른 직위에 보임할 수 있다. 이 경우에 새로 보임된 직위를 교류직위로 변경·지정하여야 하고, 인사교류자에 대해서는 장기교육 및 다른 기관에 파견 또는 지원근무 등을 명할 수 없다. 교류기간이 만료한 때에는 원 지방자치단체의 장은 복귀하는 소속 공무원을 지체 없이 임용하여야 한다. 이 경우에는 최대한 본인의 적성과 희망을 고려하여 직위를 부여하여야 한다.

(2) 보수지급 등

전출·입 인사교류자는 전출·입 후 소속 지방자치단체에서 그리고 파견 교류자는 원 소속 지방자치단체에서 보수를 지급하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 기관 간 협의한 경우에는 파견 받은 기관에서도 보수를 지급할 수 있으며, 보수 외의 직무수행에 필요한 여비 등 실비변상적인 보수는 현재 교류근무하는 지방자치단체에서 지급한다.

(3) 복무 및 징계관리

인사교류자의 복무는 원칙적으로 교류근무하고 있는 지방자치단체장의 지휘·감독을 받는다. 교류기간 중 징계사유에 해당하게 된 때에는 교류근무기관의 장은 원 지방자치단체의 장에게 그 사실을 통보하고, 교류기간 중 근무를 태만히 하거나 공무원으로서 품위를 크게 손상하는 경우에는 교류공무원의 복귀 및 교체를 요청한다.

(4) 복귀 및 교류중지

인사교류자는 교류기간 만료 2개월 전에 원 소속 지방자치단체 및 교류근무를 하는 지방자치단체의 장에게 복귀여부를 통보하여야 한다. 교류기간의 만료에 따라 원 지방자치단체로 복귀하는 경우에는 양 기관의 동의절차를 생략할 수 있고, 교류기간의 만료 후 원 지방자치단체로 복귀하지 않고, 계속해서 근무하고자 할 경우에는 원 지방자치단체의 장과 협의가 필요하다. 또한 지방자치단체의 장은 교류공무원이 징계, 휴직 등의 사유가 발생할 경우에는 원 지방자치단체로 조귀복귀를 요청할 수 있다. 이 경우에 원 지방자치단체의 장은 조귀복귀가 요청된 공무원에 대해 복귀명령을 하고 대상자를 교체하도록 한다.

한편, 인사교류공무원이 조귀에 복귀할 경우에 원 지방자치단체의 장은 교류기관의 장과 협의하여 즉시 다른 대상자로 대체하여야 한다. 대체 공무원의 교류기간은 전임 교류자의 잔여기간으로 하되, 지방자치단체 간 상호 합의하여 그 기간

을 달리 정할 수 있다.

지방자치단체의 장은 교류근무기간 중에는 다음의 경우를 제외하고는 본인의 의사에 반하여 인사교류근무를 종료할 수 없다. ① 면직·휴직·징계·직위해제의 사유가 발생한 경우, ② 질병·사고 및 기타의 사유로 해당 직무를 수행할 수 없어, 인사교류의 목적을 달성할 수 없다고 판단하는 경우, ③ 인력운영상 특히 필요하다고 인사교류하는 지방자치단체 상호간 협의한 경우 등이다.

(5) 인사기록 관리

인사교류자의 교류가산점, 수당지급 및 복귀 명확화를 위해 전출·입 또는 파견 시 인사기록카드에 인사교류사항을 다음과 같이 표기한다.

〈전출·입의 경우〉

일자	임용구분	직 급	부서 및 직위	발령청
2010. 7.1	지방공무원 임용령 제27조의5 제2항 (인사교류)에 따라 전입(출) (2010.7.1.~2011.6.30.)	지방행정 사무관	기획감사실 재정지원담당	충청남도

〈파견의 경우〉

일자	임용구분	직 급	부서 및 직위	발령청
2010. 7.1	지방공무원 임용령 제27조의5 제2항 및 제27조의2 제1항(인사교류)에 따른 파견(2010.7.1.~2011.6.30.)	지방행정 사무관	기획감사실 재정지원담당	충청남도

〈호봉관리-개인별 호봉사항관리〉

호봉 승급일	호봉 획정 구분	직급	호 봉				근속 년수	근무년수		
			획정 호봉	잔여월	잔여일	차기 승급일		잔여월	잔여일	차기 근속일
2011.7.1	특별승급 (인사교류)	지방행정 사무관	22호봉	3	28	2012.7.1	20년	0	2	

〈평정관리-인사교류가산점관리(메뉴추가)〉

평정 연도	발생 일자	당시계급	가산점 유형	내 용		교류가산점
				기간	교류기관	
2011년 상반기	2010. 06.30	5급	인사교류 가산점	2010.7.1~20 11.6.30	충남도청 (경제통상과)	0.6점 (0.05*12월)

6) 인사교류에 따른 우대조치

(1) 인사상 우대

인사교류 대상자에 부여되는 인사상 인센티브는 다음과 같은 내용들로 구성되어 있다. 즉, 복귀보장 및 희망보직의 부여와 교류가산점, 근무성적평정 및 성과급, 특별승급, 우선 전입기회 부여 등이 활용되고 있다.

우선, 교류대상자에게는 교류완료 후 원 소속 지방자치단체의 복귀보장 및 희망보직을 부여하여야 한다. 인사교류자의 복귀에 대한 불안감을 해소하기 위해 시·도별 인사교류협약을 체결하여 원 지방자치단체의 복귀를 보장하고, 인사교류 공무원의 복귀 시에는 개인의 희망과 교류직위 근무경력을 고려하여 관련분야에 보직하도록 한다.

또한, 임용권자는 1년 이상의 인사교류자에 대하여 교류가산점(월 0.1점, 최대 2.4점)을 부여한다. 인사교류에 따른 교류가산점은 당해 직급에 한해 적용되며, 1년 경과후 최초 교류임용일부터 적용하되, 다만, 시·도지사는 관할구역 내 자치단체의 교류여건 등 특별한 사유가 있는 경우 안전행정부장관과 협의하여 매월 0.1점의 범위 내에서 가산점 평정을 달리 정할 수 있다. 아울러, 개인의 희망이나 귀책사유로 1년 이내(합산한 교류기간을 포함) 복귀 시에는 가산점을 부여하지 않는다.

인사교류자의 근무성적평정은 전출·입 교류자의 경우 전입받은 지방 자치단체의 장이, 파견자의 경우에는 원 소속 지방자치단체의 장이 근무성적을 평정하고, 성과급을 지급한다. 근무성적이 극히 불량하거나 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 근무성적평정은 최하 “우” 등급, 성과상여금은 최소 “A” 등급 부여한다.

지방자치단체의 장은 2년 이상의 인사교류자에 대해서는 지방공무원 특별승급 지침에서 정한 절차에 따라 특별승급을 실시한다. 당해 직급에서 1회(1호봉)만 허용하되, 교류기간 중 근무성적이 극히 불량하거나 불가피한 사유가 있는 경우 제외한다.

지방자치단체의 장은 업무실적이 우수한 인사교류자가 해당 지방자치단체로의 전임을 희망할 경우에는 우선권을 부여한다. 또한, 인사교류 기간 중에 우수한 업무실적이 있는 경우 해외연수, 교육훈련 등에 우선하여 선발할 수 있다.

(2) 재정적 우대

지방자치단체의 장은 인사교류자에 대해 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제14조에 따른 수당을 지급할 수 있다. 다만, 수당의 지급기간은 전출·입 또는 파견에 따른 인사교류 기간으로 하되, 당해 직급에서 3년을 초과하여 지급할 수 없다.

〈표 8〉 교류수당 지급액

구 분	4급	5급 이하
지급액	60만원	55만원

지방자치단체의 장은 월 60만원 범위 내에서 주택보조비를 지급할 수 있으며, 관사제공 등 지급형태를 달리하여 운영할 수 있다. 주택보조비를 지급 받지 아니 하는 자로서 인사교류에 따라 근무지와 생활권이 다른 지역에서 주로 퇴근 하는 경우에는 유류비 및 소요시간 등을 고려하여 주택보조비의 1/3 범위에서 지방자치단체의 장이 자율적으로 판단하여 교류지원비를 지급하고, 동일 생활권역간의 인사교류자에 대해서는 원칙적으로 주택보조비 및 교류지원비를 지급하지 않는다.

(3) 지방자치단체에 대한 우대

전술한 인사교류자 개인에 대한 인센티브 이외에 교류기관인 지방자치단체에 대해서도 특정한 인센티브를 부여한다. 지방공무원의 인사교류가 지속적으로 추진될 수 있도록 매년 지방자치단체 종합평가에 인사교류실적을 반영하여 우수 지방자치단체에 대해서는 포상, 교육훈련 인원배정 등에 우선권을 부여하고, 인사교류 우수기관에 대해서는 다음연도 ‘인건비 기준재정 수요’를 상향하여 조정(시간제계약직 및 기타직 보수 등 추가 활용)하며, 인사교류 실적이 우수한 지방자치단체의 업무담당에 대해서는 안전행정부장관의 표창을 수여할 수 있다.

〈표 9〉 인사교류 인센티브제도

구 분	내 용
인사상 우대	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 복귀보장 및 희망보직 부여 ▸ 교류가산점 부여 ▸ 근무성적평정 및 성과급 우대 ▸ 특별승급 ▸ 우선 전입기회 부여
재정상 우대	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 인사교류 수당지급 ▸ 주택보조비 및 교류지원비 지급
지방자치단체에 대한 우대	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방자치단체 종합평가 반영 ▸ 우수기관 인건비 기준재정 수여반영 ▸ 우수기관 업무유공자 표창

【부록 2】 정부간 인사교류 실태분석 조사표

제목	정부간 인사교류 실태분석
안내문	안녕하십니까? 본 조사는 정부간 인사교류에 관한 실태를 분석하기 위한 조사입니다. 선생님의 응답결과는 정부간 인사교류의 활성화를 위한 정책대안 마련에 소중한 기초 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내 주시면 감사하겠습니다.
통계	① 광역자치단체, ② 기초자치단체

문1) 정부간 인사교류의 제도기반에 관한 질문입니다.

제도기반 : 정부간 인사교류를 실시하기 위하여 마련된 각종 제도를 말하는 것으로 중앙정부와 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간 인사교류를 포함하는 것입니다.

구분	응답내용
1. 필요제도의 충분한 확충	① 확충 ② 미확충
1-1. 논거(미 확충의 경우)	
2. 제도내용의 적합성	① 적합 ② 부적합
2-1. 논거(부적합의 경우)	

문2) 정부간 인사교류의 운영체제에 관한 질문입니다.

운영체제 : 정부간 인사교류를 현실적으로 실시하는 시스템을 말하는 것으로 인사교류 기록관리, 희망보직 부여 등 인사교류의 운영에 필요한 제반기준들이 포함됩니다.

구분	응답내용
1. 운영체제의 목표달성 부합성	① 부합 ② 불부합
1-1. 논거(불부합의 경우)	
2. 운영기준의 준수	① 준수 ② 미준수
2-1. 논거(미준수의 경우)	

문3) 정부간 인사교류의 의식수준에 관한 질문입니다.

의식수준 : 정부간 인사교류에 대한 인식을 말하는 것으로 단체장과 구성원인 지방공무원의 인식을 모두 포함하는 것입니다.

구분	응답내용
1. 정부간 인사교류 필요성	① 필요 ② 불필요
1-1. 논거(불필요의 경우)	
2. 정부간 인사교류 참여의지	① 참여 ② 미참여
2-1. 논거(미참여의 경우)	

정부간 인사교류의 활성화방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-370-1

