

정책과제

시도-시군구간 인사갈등 해소방안

2008. 9

한국지방행정연구원

목 차

제1장 과업의 목적 및 범위	1
제1절 과업의 목적	1
제2절 과업의 범위 및 방법	2
제2장 인사교류에 관한 이론적 고찰	3
제1절 인사교류의 의의 및 필요성	3
제2절 인사교류의 유형	4
제3절 인사교류의 원칙과 기능	8
제3장 인사교류의 현황	11
제1절 지방공무원 인사교류 변동추이	11
제2절 전출입 교류 현황	12
제3절 파견교류 현황	16
제4절 7급 행정직 전입 현황	18
제4장 인사교류의 한계와 개선방안	20
제1절 지방자치단체간 인사교류의 한계	20
제2절 지방자치단체간 인사교류의 개선방안	22
제5장 정책대안	26
제1절 현행 인사제도에 근거한 인사교류 활성화	27
제2절 새로운 공무원제도 도입을 통한 인사교류 활성화	39
제6장 결론	41

<표 목차>

<표 5-1> 지방자치단체의 개방형직위 현황	29
<표 5-2> 시도별 직위공모제 실시 현황	33
<표 5-3> 지방공무원 임용령 개정안	34

<그림 목차>

<그림 2-1> 인사교류의 제 원칙	8
<그림 3-1> 연도별 인사교류 현황	12
<그림 3-2> 행정자치부-지방자치단체간 교류 추이	13
<그림 3-3> 시·도별 교류 추이	14
<그림 3-4> 시·도와 시·군간 교류 추이	15
<그림 3-5> 시·군·구간 교류 추이	16
<그림 3-6> 시도별·부처별 교류 추이	17
<그림 3-7> 연도별 전입 현황	18
<그림 3-7> 시·도별 전입 현황	19
<그림 4-1> 인사교류의 문제점 및 개선방안	20
<그림 5-1> 인사교류 활성화 방안	26
<그림 5-2> 인사교류 방안의 비교	38

제1장 과업의 목적 및 범위

제1절 과업의 목적

- 인사교류에 대한 연구의 필요성은 정부관리 방식의 변화와 그에 따른 인력자원관리의 변화와 밀접한 관련이 있음. 특히, 신공공관리로 인한 행정환경의 변화는 공무원의 능력발전, 역할변화, 공직의 개방 등과 같은 인사개혁을 포함한다는 점에서 인사관리 및 인사교류에 커다란 영향을 미치고 있음
- 지방자치제의 실시 이후 자치단체장의 인사권 강화, 공무원의 가치변화, 공무원 노조의 구성 등으로 시·도와 시·군·구간의 인사교류가 더욱 어려워지고 있어서 이에 대한 대책 마련이 필요함
 - 1991년 민선자치 이후 자치단체의 폐쇄적 인사운영으로 시·도와 시·군·구 상호간의 인사교류가 상당히 제한적으로 이루어지고 있는 실정임
 - 시·도 인사교류협의회 기능이 유명무실화되고 있으며, 광역 차원에서의 인원조정에 대한 시·군·구의 반발로 인하여 간헐적으로 분쟁이 발생하고 있음
- 행정성과의 향상을 위해서 공무원들에게 많은 능력발전의 기회를 제공해야 하며, 가능한 한 적재적소에 배치하여 행정조직의 능률성 제고와 생산성을 향상시켜 나가야 함
- 이를 위해서 시·도와 시·군·구 간 상호 대등한 관계에서 협력적 인사교류가 활성화되어야 함. 또한 인사 교류를 통하여 지방자치단체의 생산적 인력관리, 기관 간 이해 증진 및 협력체제의 강화, 공무원의 능력향상, 근무환경상의 애로사항 해결 등의 성과를 거둘 수 있을 것으로 기대됨
- 이러한 맥락에서 시·도와 시·군·구간 인사교류를 실질적으로 활성화할 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 함
- 시·도와 시·군·구 간 인사교류 과정에서 자치단체장의 인사권과 조화되

면서 공무원 개개인의 인사·복지 등에 있어서 불이익을 최소화되도록 하는 방안 등에 관한 연구가 이루어져야 함

- 시·도와 시·군·구 간 인사갈등 실태 및 문제점 분석을 위하여 민선 전후를 비교한 인사교류 현황(추이 및 원인분석)을 파악하고, 현행 인사교류제도의 현황 및 문제점을 분석하기로 함
- 인사교류 활성화를 위하여 개방형 직위제도와 직위공모제도, 지방자치단체에 두는 국가공무원에 관한 제도, 시·도인사교류협의회의 권한 강화 등을 활용하는 방안과 광역공무원제도(가칭)를 도입하여 인사교류를 활성화하는 방안을 모색하기로 함

제2절 과업의 범위 및 방법

- 인사교류에 대한 새로운 관심은 지방자치제의 실시 이후로 나타나는 지방자치단체 간의 인사교류의 문제점을 극복하고, 공무원이 다양한 분야에 근무하여 능력을 개발하도록 하며, 다른 자치단체나 기관들과의 협조체계를 구축하는 데에 기여할 수 있다는 점에서 그 필요성이 크게 증대됨에도 불구하고 인사교류는 크게 활성화되지 못하고 있는 상황임
- 이러한 맥락에서 본 연구에서는 광역자치단체와 기초자치단체, 기초자치단체 상호간의 인사교류의 실태 및 개선방안을 중심으로 분석하도록 함
- 본 연구는 인적자원의 효율적 활용측면에서 인사교류를 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하는 데에 중점을 두고 있으며, 이를 위해서 문헌조사, 워크숍 등의 방법을 활용함
- 우선 문헌조사를 통하여 인사교류에 대한 국내외 관련문헌, 기초자료 등을 토대로 인사교류에 대해서 이론 및 실태에 대해서 분석함
 - 연구에 필요한 문헌들은 관련분야의 논문, 관계법령집, 연구기관의 보고서 등을 참조하며, 행정안전부와 시·도의 인사교류 자료를 활용함
 - 또한 지방자치단체간의 인사교류의 실태 및 문제점을 고찰하여 개선방안을 도출하기 위하여 이에 대한 기존의 연구결과를 적극적으로 활용하기로 함

제2장 인사교류에 관한 이론적 고찰

제1절 인사교류의 의의 및 필요성

1. 인사교류의 의의

- 인사교류제도는 공무원의 다양한 능력발전을 기하고, 기관 간 원활한 업무협조를 기하기 위하여 1965년 10월 20일에 처음으로 도입된(김중량, 2000) 이후로 부정기적으로 인사교류를 실시하고 있으며, 이를 통하여 공무원 개인의 고충해소와 능력발전의 기회를 부여하고 나아가 행정기관 상호 간 협조체계의 구축에 이바지하고 있음
 - 일반적으로 기관 간 공무원의 교류를 의미하는 인사교류는 공무원의 경력발전 계통을 어느 한 기관에 국한시키지 않고 담당업무의 성격이 유사한 범위 내에서 기관 상호 간에 이동시키는 것을 말함
- 인사교류는 주로 기관 간 업무상 협조가 필요한 경우에 이루어지고, 승진이나 영전의 수단으로 이용되는 경우가 많았으며, 때론 문책, 징계, 좌천, 징계회피의 수단 등으로 이용되기도 하였음(권경득, 1997)
 - 우리나라의 인사교류는 주로 공무원의 개인적 고충처리 수준에서 주로 이루어지는 경우가 대부분이었으며(김판석 외, 1999; 정성호·조임곤, 2001), 때로는 중앙부처 또는 광역자치단체에 근무하는 공무원의 승진을 위해서 이용되는 경우가 많았음
 - 승진을 위해서 인사교류가 실시되는 경우에는 중앙 또는 광역자치단체에 근무하는 공무원이 승진하면서 지방 또는 기초자치단체로 내려가고, 일정한 기간 이후에 다시 올라와 일하다가 또다시 승진하면 내려가는 방식을 취하게 되었음

2. 인사교류의 필요성

- 인사교류의 필요성에 대해서는 크게 세 가지 차원, 즉, 국가적인 차원,

조직적인 차원 및 개인적인 차원으로 구분하여 인사교류의 필요성에 대해서 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 국가적인 차원에서 인사교류는 기관간 지식과 정보의 공유를 가능하게 만들어 국가사회 전체의 발전에 기여하며, 특히 지식기반정부 구축을 위한 지식기반이나 지식창고의 확충에 이바지할 것임
 - 둘째, 조직적인 차원에서 인사교류는 조직간에 필요한 인력을 교환하여 조직의 침체를 방지하며, 조직구성원의 능력신장을 통하여 조직의 생산성을 향상시킬 수 있으며, 부족한 인력이나 잉여인력의 교류는 탄력적인 인사관리에 도움이 됨
 - 셋째, 공무원 개인적인 차원에서는 한 기관에만 머무르지 않고 여러 기관이나 조직에서 새로운 것을 학습함으로써 자신의 능력을 개발할 수 있고, 전문인력들과의 네트워킹을 가능하게 하여 업무협조의 어려움도 해소할 수 있음(김판석 외, 1999)
- 그 외에도 기관간 균등한 승진으로 인사적체를 해소할 수 있고, 연고지 배치를 통해 개인의 고충완화와 사기향상에 기여할 수 있음

제2절 인사교류의 유형

- 법적인 관점에서 공무원의 인사교류에 관한 구체적인 사항은 국가공무원법, 지방공무원법 및 국가공무원임용령과 지방공무원임용령에 규정하고 있음. 아래에서는 이들 법률과 임용령에 규정하고 있는 인사교류에 대해서 간략하게 살펴보기로 함

1. 국가공무원법에 의한 인사교류

1) 중앙부처간의 인사교류

- 중앙부처에서의 인사교류는 국가공무원법 제32조의2(인사교류), 공무원임용령 제48조(행정기관 상호간의 인사교류) 및 제49조(인사교류심의위원회)에 근거하고 있음

- 인력의 균형 있는 배치와 효율적인 활용, 국가정책수립과 집행의 연계성 확보를 위해서, 또는 행정기관 상호간에 인사교류가 필요할 경우 인사교류를 실시할 수 있도록 하였음(공무원임용령 제48조).
- 공무원임용령 제49조는 행정안전부장관 아래에 두는 합의제 심의기관인 인사교류심사위원회의 구성 및 심의사항을 명기하고 있음. 동위원회의 심의사항으로는 첫째, 인사교류의 기본방향, 둘째, 인사교류분야, 기관별 인사교류 인원, 대상직급 및 대상자 선정기준에 관한 인사교류계획, 셋째, 기타 인사교류계획 시행에 필요한 사항으로 정해져 있음
- 교류절차를 살펴보면 인사교류심의회 심의를 거쳐 인사교류계획을 수립하고, 국무총리를 경유하여 대통령의 승인을 얻어 인사교류를 실시하도록 하고 있음
- 인사교류의 대상기관은 전체 중앙행정기관을 포함하며, 대상직급은 2004년에는 3~5급, 2005년에는 3~6급, 2006년에는 3~7급으로 확대되었음

2) 국가공무원의 파견제도

- 국가공무원의 파견은 국가공무원법 제32의4와 공무원임용령 제41조에 근거하고 있음
- 국가기관의 장이 국가적 사업이나 자치단체의 업무수행과 관련된 행정지원이나 연수, 기타 능력발전을 위하여 필요한 때에는 소속공무원을 다른 국가와 지방행정기관, 공공단체, 정부투자기관, 국내외의 연구기관 및 교육기관에 일정기간 파견할 수 있도록 하였음
- 공무원파견제도에서 정하고 있는 파견기간은 파견사유에 따라서 2년 이내인 경우와 1년 이내인 경우로 구분할 수 있으며, 각각의 경우에 1년의 범위 안에서 연장할 수 있도록 함(공무원임용령 제41조제2항)
 - 국가기관외의 기관·단체에서의 국가적 사업의 수행을 위하여 특별히 필요한 경우, 타기관의 업무폭주로 인한 행정지원의 경우, 국내의 연구기관, 민간기관 및 단체에서의 관련업무수행·능력개발이나 국가정책수립과 관련된 자료수집 등을 위하여 필요한 경우 등에 관해서는 2년 이내의 범위까지 파견할 수 있음
- 교류방법으로는 1:1 상호주의 원칙에 따라 진출·입하거나(4급 이상) 또

는 상호 파견하는(5급 이하) 것이 원칙임

- 교류대상자에 대한 인센티브로는 ‘공무원 성과평가 등에 관한 규정’ 등이 정하는 바에 따라서 인사상 우대할 수 있으며, ‘공무원수당 등에 관한 규정’이 정하는 바에 따라서 교류수당, 주택보조비 등을 지원함

3) 희망교류

- 희망교류는 국가공무원법 제28조의2, 제32조의2, 공무원임용령 제48조, 제49조에 근거하여 본인의 희망을 기초로 하여 행하는 교류를 의미함
- 지방공무원의 경우 특별채용을 통하여 국가공무원으로 전입되고 있음. 다만, 이러한 인사교류 역시 행정기관 상호간에 필요가 있다고 인정할 때에는 인사교류심의위원회 심의를 거쳐 인사교류 계획을 수립하되, 행정 분야별 중앙행정기관과 지방행정기관간의 조직계층별 또는 업무의 성격이 유사한 직무별로 실시하고 있음

2. 지방공무원법에 의한 인사교류

1) 행정안전부와 지방자치단체간 인사교류

- 행정안전부와 지방자치단체간의 인사교류는 지방공무원법 제30조의2 제1항에 근거하여 이루어지고 있으며, 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정발전을 위하여 행정안전부와 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요가 있다고 인정할 때 인사교류를 실시할 수 있음
- 교류절차를 살펴보면, 행정안전부에 두는 인사교류협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 당해 자치단체장에게 인사교류를 권고하면, 권고안에 대하여 자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 함

2) 시·도지사에게 의한 지방자치단체 상호간 인사교류

- 시·도지사에게 의한 지방자치단체 간의 인사교류는 지방공무원법 제30조의2 제2항에 근거하여 이루어지고 있으며, 시·도지사는 당해 지방자치단체 및 관할구역 안의 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요가 있

다고 인정할 때 관할구역안의 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있음

- 교류절차는 시·도에 두는 인사교류협의회는 그 구성과 기능, 절차 등에 있어서 행정자치부 인사교류협의회와 유사함
- 지방공무원법 제30조의2의 규정에 의하여 지방자치단체 상호간에 인사교류를 할 수 있는 경우는 아래와 같음
 - 지방자치단체간 인력의 균형 있는 배치와 지방행정의 균형 있는 발전을 위하여 5급 이상 공무원 또는 6급 기술직렬공무원을 교류하는 경우
 - 행정기관 상호간의 협조체제증진 및 공무원의 종합적 능력발전을 위하여 인접 지방자치단체간 교류하는 경우
 - 5급 이하 공무원의 연고지배치를 위하여 필요한 경우

3) 지방자치단체간의 개별적 희망교류

- 지방자치단체간의 개별적 희망교류는 지방공무원법 제29조의3에 근거하며, 지방자치단체의 장은 다른 지방자치단체의 장의 동의를 얻어 그 소속공무원을 전입할 수 있는 것을 의미함
- 지방자치단체간의 개별적 희망교류의 경우 공무원 본인의 동의가 선행되어야 하며, 동의를 거치지 않은 인사교류는 언제든지 취소될 수 있음
- 현행 지방공무원법에 임용권자를 달리하는 지방자치단체로의 인사이동은 반드시 당해 공무원 본인의 동의를 전제로 이루어져야 한다는 규정은 없으나 대법원의 판결에 따르면 본인의 동의 없이 임명권자가 다른 지방자치단체로 전출시키는 것은 잘못이라는 입장임

서울시 건설행정과에서 일하던 남씨는 1995년 7월 지방자치체가 실시되자 출퇴근 등을 이유로 인사교류를 신청, 강서구청에서 근무했다. 남씨는 강서구청장이 2006년 10월 ‘시·자치구 4급 이하 공무원 인사교류계획’에 따라 자신을 구로구로 전출하는 명령을 내리자 소송을 냈다.

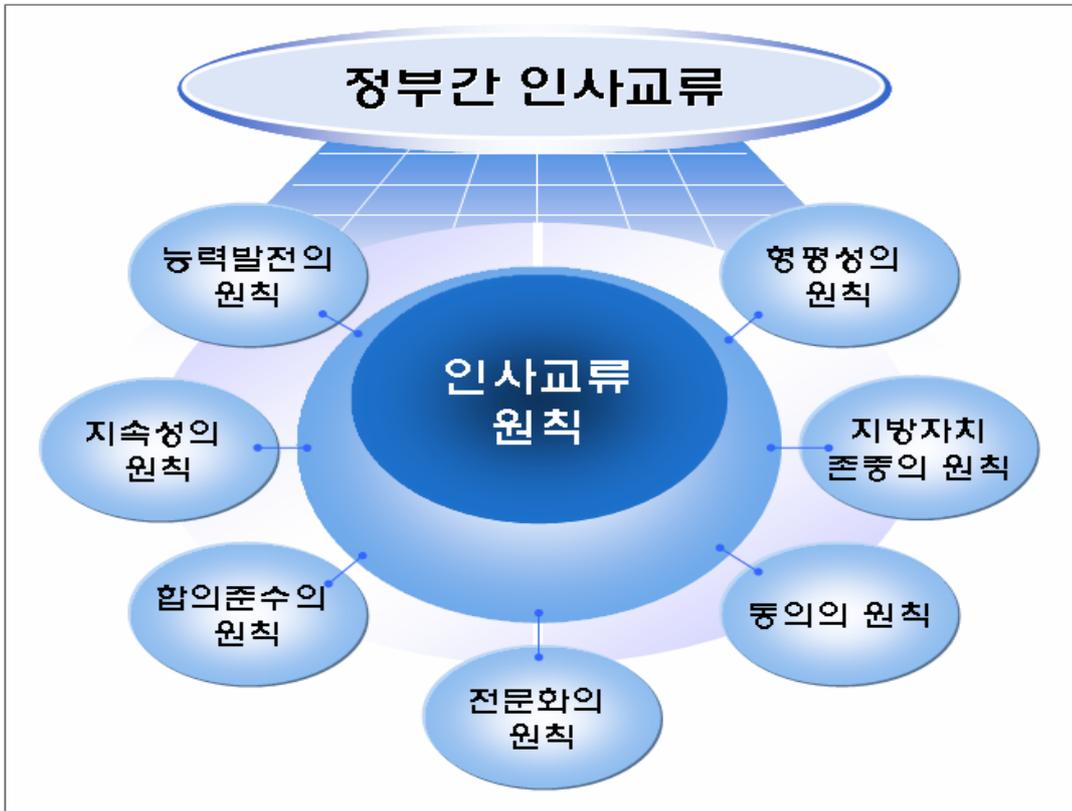
1·2심 재판부는 “동의를 반드시 거치도록 한다면 사실상 원활한 인사교류를 실시할 수 없게 돼 인사교류의 목적을 달성할 수 없다”며 원고 패소 판결했다. 그러나 대법원은 “지자체의 장이 소속 공무원을 전출하는 것은 임명권자를 달리하는 지자체로의 이동이기 때문에 반드시 본인의 동의를 전제로 해야 한다”면서 “원고의 동의가 없이 이루어진 전출명령은 취소돼야 한다”고 판결하였다.

제3절 인사교류의 원칙과 기능

1. 인사교류의 원칙

- 인사교류가 불합리하고 자의적인 기준에 의해서 이루어지거나 교류원칙이 결여되어 있을 때에는 인사교류의 기본목적을 달성할 수 없으므로 지방자치단체의 발전과 효율적인 인사관리를 위해서 인사교류의 원칙이 확립되어야 함(<그림 2-1> 참조)

<그림 2-1> 인사교류의 제 원칙



- 형평성의 원칙: 인사교류의 형평성은 수평적인 측면과 수직적인 측면으로 구분하여 논할 수 있음
 - 수평적인 형평성은 인사교류를 희망하는 모든 공무원들에게 인사교류의 기회가 제공되어야 함을 의미함

- 인사교류의 수평적 형평성을 확보하기 위해서는 교류대상을 확대하고 정기적으로 인사교류를 실시하여 최대한 많은 공무원들이 교류될 수 있도록 하여야 함
- 수직적 형평성은 다른 공무원을 다르게 취급해야 공평하다는 것을 의미함. 행정구조상 상급기관보다는 하급기관에 있고, 직급상으로는 상위 직보다는 하위직에 있는 공무원을 더 많이 배려하는 것이 공평하다고 볼 수 있음
- 인사교류에서 수직적 형평성이 고려되어야 하는 이유는 상급기관과 하급기관간의 교류에 있어서 상급기관의 일방적인 요구에 의해서 하급기관이 어쩔 수 없이 응하는 형태로 인사교류가 이루어지지 않아야 하기 때문임
- 지방자치 존중의 원칙: 중앙의 일방적인 지시나 결정에 따라서 인사교류가 이루어지면 지방자치단체의 자주성과 자율성을 침해받게 되므로 중앙은 지방자치단체의 자주성을 최대한 보장하면서 인사교류가 이루어지도록 노력해야 함
- 동의의 원칙: 인사교류는 가능한 한 교류대상자의 동의에 의해서 이루어져야 함. 인사교류를 통해서 행정기관 상호간의 이해와 협력이 이루어지고, 다양한 행정경험과 더불어 정책개발 및 업무능력을 향상시키기 위해서는 공무원들의 자발적인 참여에 의해서 인사교류제도가 운영되어야 할 것임
- 전문화의 원칙: 행정 전문화에 기여할 수 있는 방향으로 인사교류가 이루어져야 하는데, 전문화의 원칙은 인사교류는 가능한 한 동종의 직무를 수행하는 공무원간에 이루어져야 한다는 원칙임
- 합의준수의 원칙: 인사교류는 지방자치단체 상호간의 합의에 의해서 이루어져야 함. 특히, 지방자치제의 실시 이후로 인사권자인 자치단체장의 합의 없이 인사교류가 이루어지기 어렵기 때문에 자치단체장간 인사교류에 관한 합의가 도출되어야 하며, 이러한 합의는 반드시 준수되어야 함
- 지속성의 원칙: 인사교류가 지속적으로 실시되지 않는다면 우수공무원을 중심으로 인사교류가 이루어지지 않고, 무능력자나 비위관련 공무원

의 진출 등의 목적으로 악용될 소지가 많음. 따라서 중앙과 지방이 각각의 인사교류계획을 수립하여 지속적으로 인사교류가 이루어지도록 해야 할 것임

- 능력발전의 원칙: 인사교류는 행정기관 상호간의 협조증진에 기여하고 공무원의 능력발전에 이바지할 수 있도록 해야 함. 따라서 다양한 업무의 경험을 통한 공무원의 능력발전 및 자질향상으로 전체 공직사회를 활동적으로 변화시킬 수 있어야 하며, 공무원의 능력발전을 위해서는 수직적·수평적 인사교류가 이루어져야 할 것임

2. 인사교류의 기능

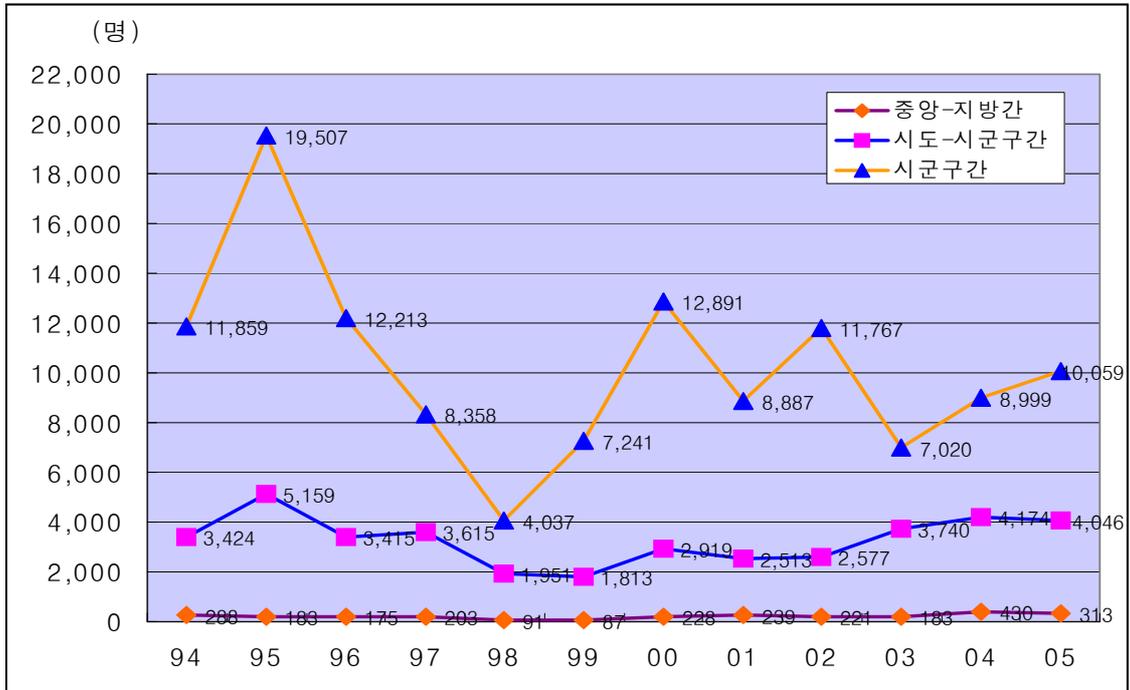
- 인사교류 실시로 인한 순기능은 아래와 같음
 - 인력의 균형적인 배치 및 우수인력의 효율적인 활용
 - 행정기관간의 할거주의와 이기주의의 타파 및 상호간 협조체제의 강화
 - 국가정책이나 광역행정의 수립과 집행상의 연계성 확보
 - 다양한 행정경험의 축적 및 종합적인 능력개발
 - 종합적·거시적 안목과 식견의 구비 및 변화대응 능력의 확보
 - 연고지 배치를 통한 지역에 대한 애향심 고취 및 지역발전에 기여
 - 인사고충의 해소
- 인사교류의 역기능에 대해서 살펴보면 아래와 같음
 - 인사교류가 승진이나 영전의 수단으로 이용됨
 - 개인적인 고충을 해소하기 위한 수단으로 이용됨
 - 특정기관으로의 전입을 선호하여 기관간 균형적인 인사운영의 저해
 - 인사교류에 정실개입 가능
 - 지역실정에 대한 이해부족으로 조직에 적응하지 못하거나 근무차질을 초래할 수 있음
 - 조직에 대한 소속감이나 애착심의 결여
 - 조직의 생산성 저해 가능성

제3장 인사교류의 현황

제1절 지방공무원 인사교류 변동추이

- 중앙 행정기관(행자부 포함)과 자치단체, 자치단체 상호간의 인사교류는 대체적으로 관선 2년(1994~1995)에 비하여 민선자치 이후의 교류실적이 저조한 것으로 나타나고 있음
 - 그 이유로는 5급 공무원 인사권 이양(1995), 민선단체 단체장의 첫 임기 수행에 따른 조직 안정심리 등의 작용에 따라 인사교류가 대폭 감소한 것으로 볼 수 있음
- 특이할 만한 것은 시·군·구 상호간 인사교류 및 시·도와 시·군·구 상호간 인사교류는 '94년도에 비해 '95년도에 많이 늘어남
 - 그 이유는 1994년 12월, '도농복합형태의 시 설치에 따른 특례법' 제정으로 전국의 81개 시군을 40개로 통합하는 효과를 거두었으나 도농통합에 따른 정원 감축으로 공무원의 신분 불안이 문제점으로 대두하는데 있음
 - 이러한 문제를 해소하기 위해 구 내무부가 시·도별 결원을 파악하여 1995년 2월 전후에 잉여 인력을 전국에 재배치하는 인사교류를 추진했기 때문이며, 이는 민선자치단체장 체제 출범과는 관련이 없는 것으로 볼 수 있음
- 아울러 교류유형에 관계없이 1999년부터 인사교류가 다시 증가하는 추세이나 연도별로 차이를 보이고 있음. 특히, 연도별 시·군·구 간의 인사교류의 변동 폭이 큰 것으로 나타남
 - 민선 2기 이후 자치단체장의 인사교류 의지, 시·도의 인력확충, 연고지 배치 등의 확대에 따른 것으로 볼 수 있음

<그림 3-1> 연도별 인사교류 현황



자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

제2절 전출입 교류 현황

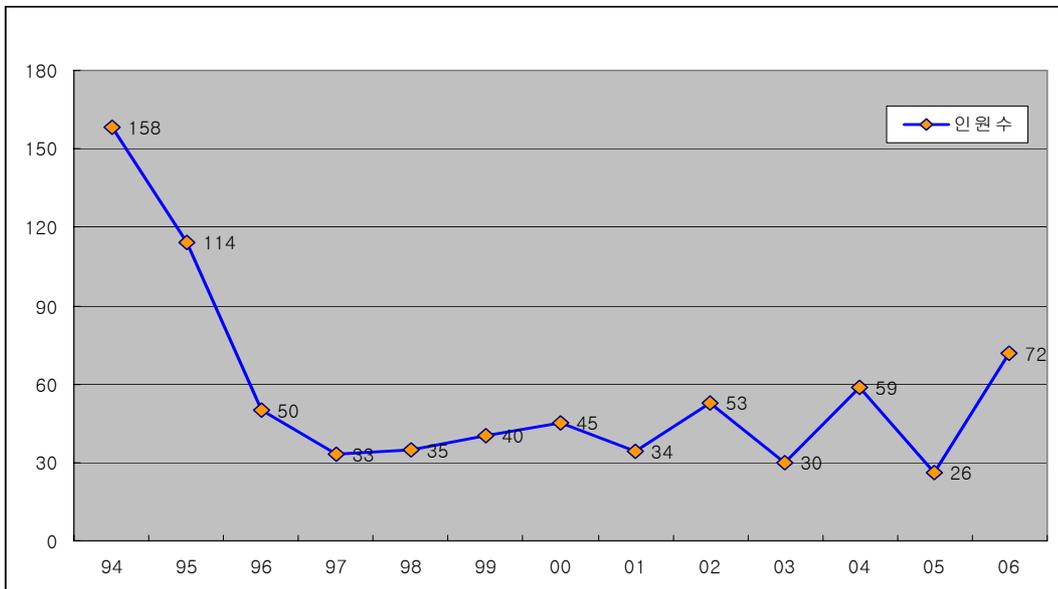
1. 행정자치부-지방자치단체간 교류 추이

- 1994년 이후부터 2007년 3월까지 5급 이상은 총 775명 교류한 것으로 나타남(연 평균 60명)
- 민선이전에 비해 1/3 수준으로 감소(1994년 158명 → 2004년 59명)하였으나, 2006년부터 점차 증가하는 추세를 보이고 있음
- 1994년부터 2004년까지 감소한 이유는 민선자치단체장 체제 출범 이후 인사교류를 지방자치단체장의 인사권을 제약하는 것으로 인식하는 경향과 실효성을 잃어 가는 과거 인사교류 모델을 대체할 수 있는 합리적 대안이 없는 데에서 기인함
- 또한 법적 근거가 있는 인사교류협의회를 적극 활용하지 않는 등 인사교류를

활성화시키지 못하였으며, 인사교류의 제도화보다는 친분이나 이해관계 등 개인적 채널을 통하여 인사교류가 이루어졌기 때문임

- 그러나 2006년부터 인사교류 인원이 다소 늘어난 것은 2005년 3월 행정자치부의 팀(team)제 실시에 따라 직위부여가 가능한 4급 담당급 폐지 등으로 행정자치부 전입 희망자가 줄어들었고, 능력주의 적용에 따른 성과와 보상의 연계 시스템 도입으로 보수 성향이 강한 지방공무원들의 적응상 애로 등으로 전입 희망자가 일시적으로 줄었다가 회복된 결과로 분석됨

<그림 3-2> 행정자치부-지방자치단체간 교류 추이

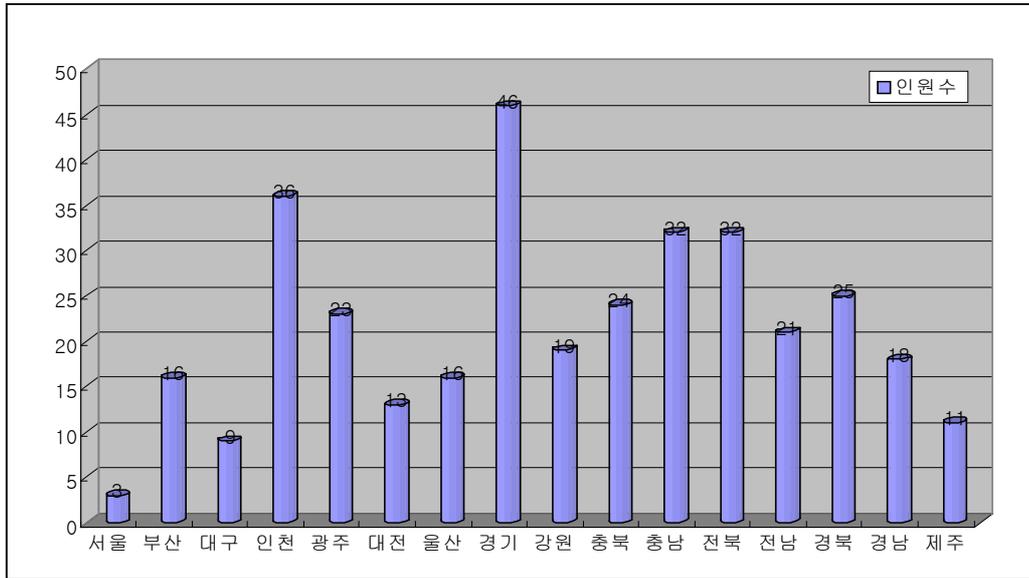


자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

2. 시·도별 교류 현황

- 2000년부터 2007년 3월까지 총 344명(시·도 평균 22명)이 교류하였고, 경기도 46명(13.4%), 인천광역시 36명(10.5%), 충청남도과 전라북도가 각각 32명(9.3%)로서 이들 광역자치단체의 경우 평균 이상으로 교류를 실시하였음
- 반면, 경상남도 18명(5.2%), 부산광역시와 울산광역시가 각각 16명(4.6%), 대전광역시 13명(3.8%), 제주도 11명(3.2%), 대구광역시 9명(2.6%) 등으로 시·도 평균에 못 미치는 것으로 나타나 교류 실적이 저조한 것을 알 수 있음

<그림 3-3> 시·도별 교류 추이



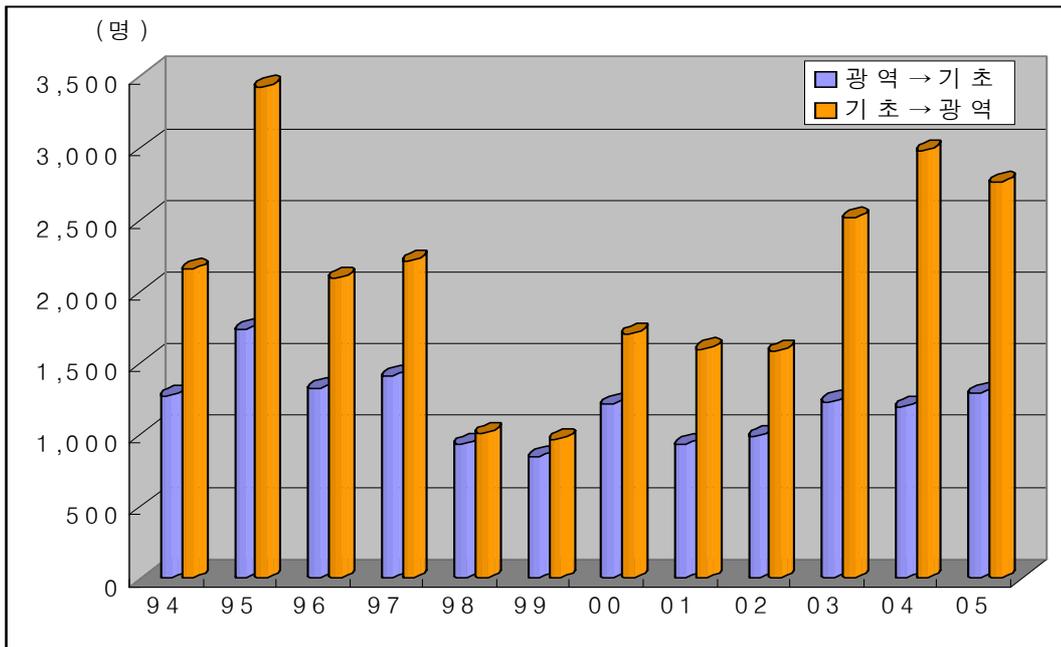
자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

3. 시·도-시·군·구간 교류 현황

- 1994년 이후 시·도와 시·군·구 간의 인사교류는 전체공무원의 평균 1.3% 내외에서 교류가 추진되었음
 - 민선 이후 1998년까지 감소하다 1999년부터 점차 증가하는 추세임
 - 1998년까지 감소한 이유는 민선 지방자치단체장 체제 출범 초기에는 광역자치단체장과 기초단체장간의 인사권 존중이 하나의 원인이 될 수 있음
 - 또한 과거 관행에 따라 상급기관에서는 승진을 전제로 한 교류를, 하급기관에서는 자체 승진 후 상급기관과 수평적 교류를 희망하는 등 인사교류에 대한 시각 차이가 있는 것으로 분석됨
- 1994년부터 2005년까지 광역자치단체에서 기초자치단체로의 인사교류를 실시한 공무원은 총 14,366명이며, 기초자치단체에서 광역자치단체로의 인사교류를 실시한 공무원은 총 24,998명으로 나타나 기초에서 광역으로 인사교류가 1.7배 더 많은 것으로 나타남

- 평균적으로는 매년 광역에서 기초로는 1,197명, 기초에서 광역으로는 2,083명씩 인사교류가 이루어진 것으로 나타남
- 현원 대비 교류비율을 살펴보면, 1999년 0.8%, 2000년 1.1%, 2003년 1.5%, 2004년 1.6% 등으로 다소 증가한 것으로 나타남

<그림 3-4> 시·도와 시·군간 교류 추이

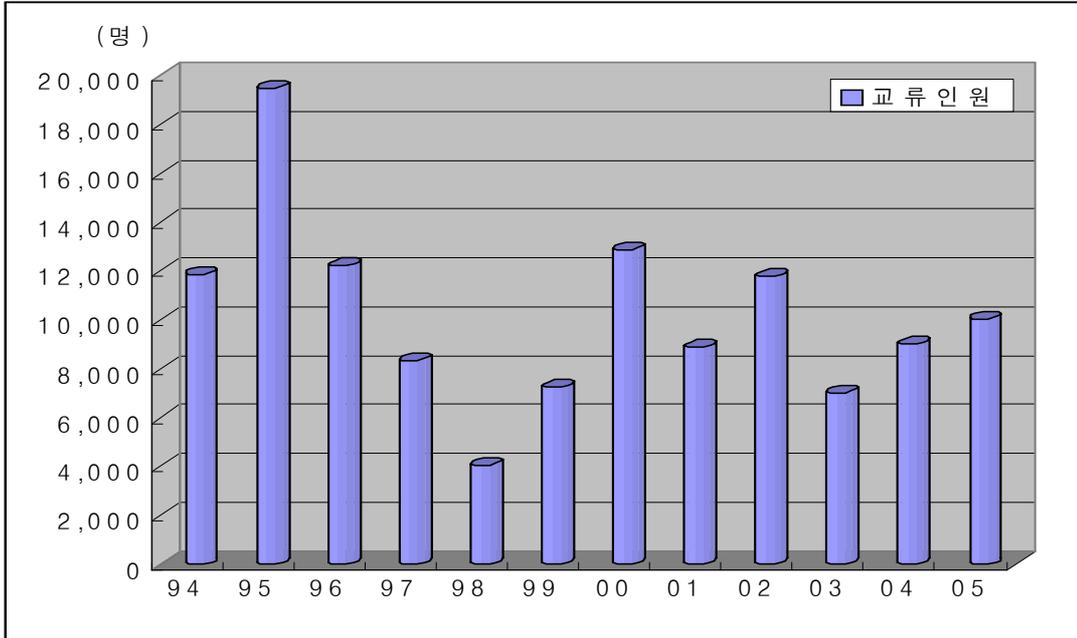


자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

4. 시·군·구 상호간 교류 현황

- 시·군·구 상호간 인사교류는 민선 이전인 1995년을 정점으로 1998년까지 감소하다, 1999년부터 점차 증가하는 추세임
- 1998년까지 감소한 이유는 민선 지방자치단체장 체제 출범 이후 과거 관선 단체장체제의 인사교류 모델의 실효성이 감소되었기 때문임
- 현원 대비 교류비율을 살펴보면, 1994년 4.3%, 1999년 2.8%, 2004년 3.52%, 2005년 3.8% 등으로 나타남

<그림 3-5> 시·군·구간 교류 추이



자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

제3절 파견교류 현황

1. 연도별 추진

- 2004년의 경우 17개 부처와 14개 시·도가 42개 직위에 84명을 파견교류를 실시하였으며, 2005년의 경우는 21개 부처와 16개 시·도가 51개 직위에 102명을 파견교류 하였고, 2006년에는 21개 부처와 16개 시·도가 53개 직위에 106명을 교류하였음

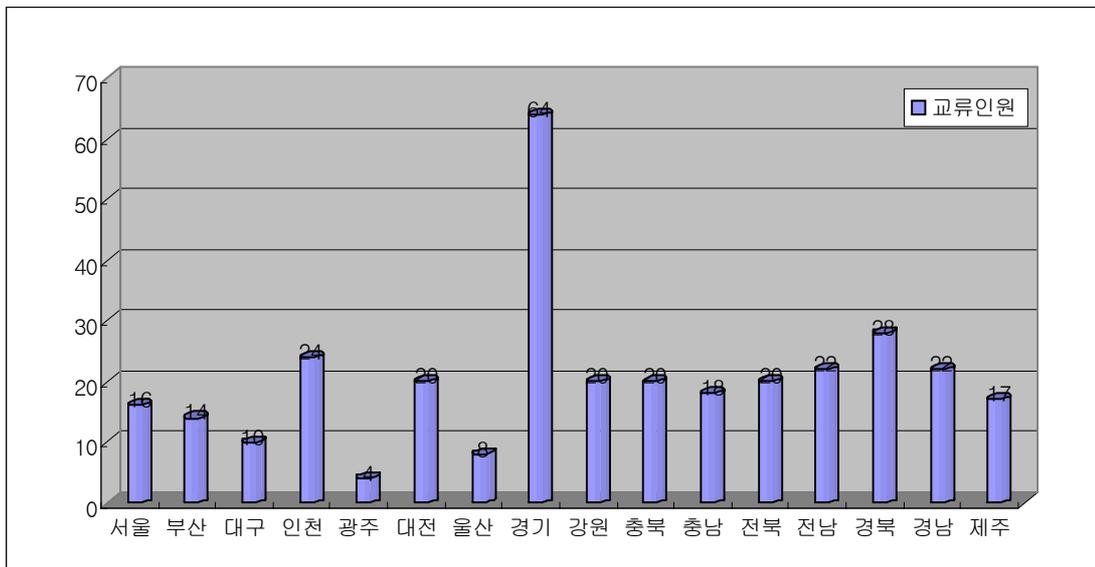
2. 시·도별, 부처별 교류 추이

- 자치단체별로는 경기도 64명(19.6%), 경상북도 28명(8.6%), 인천광역시 24명(7.3%), 전라남도과 경상남도가 각각 22명(6.7%) 순으로 활발하게 인사교류를

추진하고 있음

- 부산광역시 14명(4.2%), 대구광역시 10명(3%), 울산광역시 8명(2.4%), 광주광역시 4명(1.2%) 등 광역시에서 시·도별 평균(20명)에 미치지 못하는 등 실적이 저조함
- 특히, 경기도가 다른 자치단체에 비해 인사교류가 활발한 것으로 나타난 이유는 첫째, 경기도 총 공무원 수가 도 단위 평균 공무원 수보다 2.2배나 많으며(2006. 12. 31 기준), 둘째, 수도권에 위치한 경기도가 중앙부처 통근거리 등 접근성이 용이하여 파견 희망자가 많기 때문이라고 볼 수 있음

<그림 3-6> 시도별·부처별 교류 추이



자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

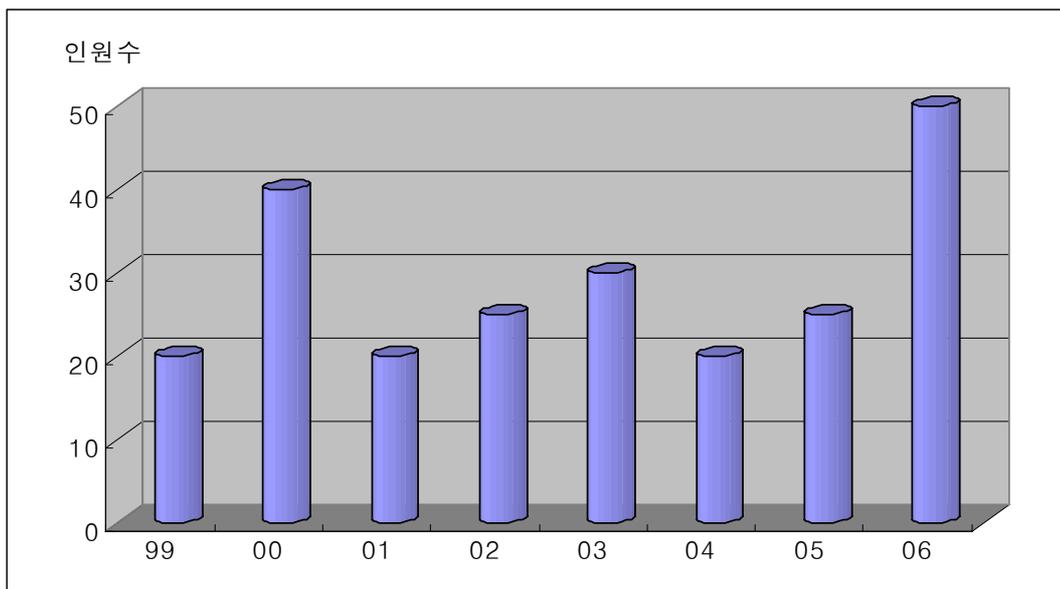
- 중앙부처별로는 행정자치부 등 23개 부처(66개 직위)와 교류하였으며, 교류 직위의 수는 행정자치부(23), 환경부(5), 건설교통부(5), 농림수산부(4), 중소기업청(4) 등의 순으로 나타남
- 현안과 연관성이 있는 부처를 교류대상으로 선정하는 것이 추세인 것으로 나타남

제4절 7급 행정직 행정자치부 전입 현황

1. 연도별 현황

- 지방자치단체 공무원의 충원은 전입 선발시험을 통하여 1999년부터 2006년까지 총 230명이 전입하였음
- 지난 8년 동안 연평균 약 29명이 행정자치부로 전입된 것으로 나타났으며, 2006년에 50명이 행정자치부로 전입하여 가장 많은 수의 지방자치단체 공무원이 전입한 것을 알 수 있음

<그림 3-7> 연도별 전입 현황



자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

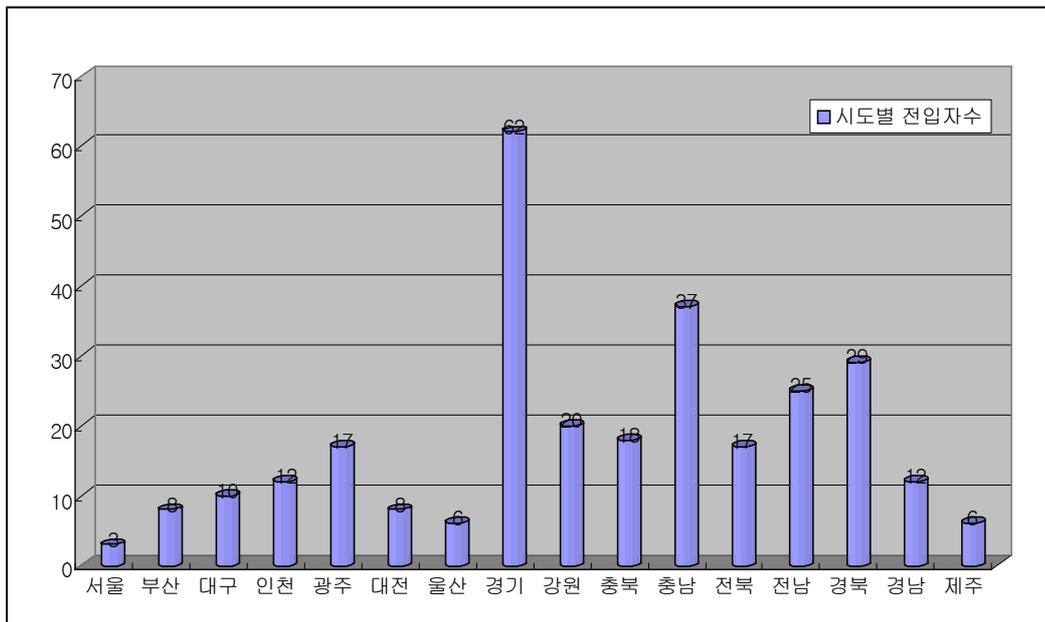
2. 시·도별 전입추이

- 시·도별 전입현황을 살펴보면, 경기도 62명(21.4%), 충청남도 37명(12.7%), 경상북도 29명(10%), 전라남도 25명(8.6%), 강원도 20명(7%) 등의 순이며, 경상남도 와 부산광역시는 각각 12명(4.1%)과 8명(2.7%)에 불과함
- 수도권 생활권역 내에 있는 자치단체에서 상대적으로 중앙으로 많이

진출하고 있음

- 특히, 최근 2년간 행정자치부로 급격히 전입이 증가된 경기도(18명), 충청남도(16명), 전라남도(13명)의 경우, 자치단체의 의지와 관련이 있는 것으로 나타남
- 향후 행정자치부 전입 공무원이 초급관리자가 될 수 있는 10년을 전후로 부산·울산·경남지역 인적자원이 부족하여 인사교류의 장애요인으로 작용할 가능성이 있음

<그림 3-8> 시·도별 전입 현황



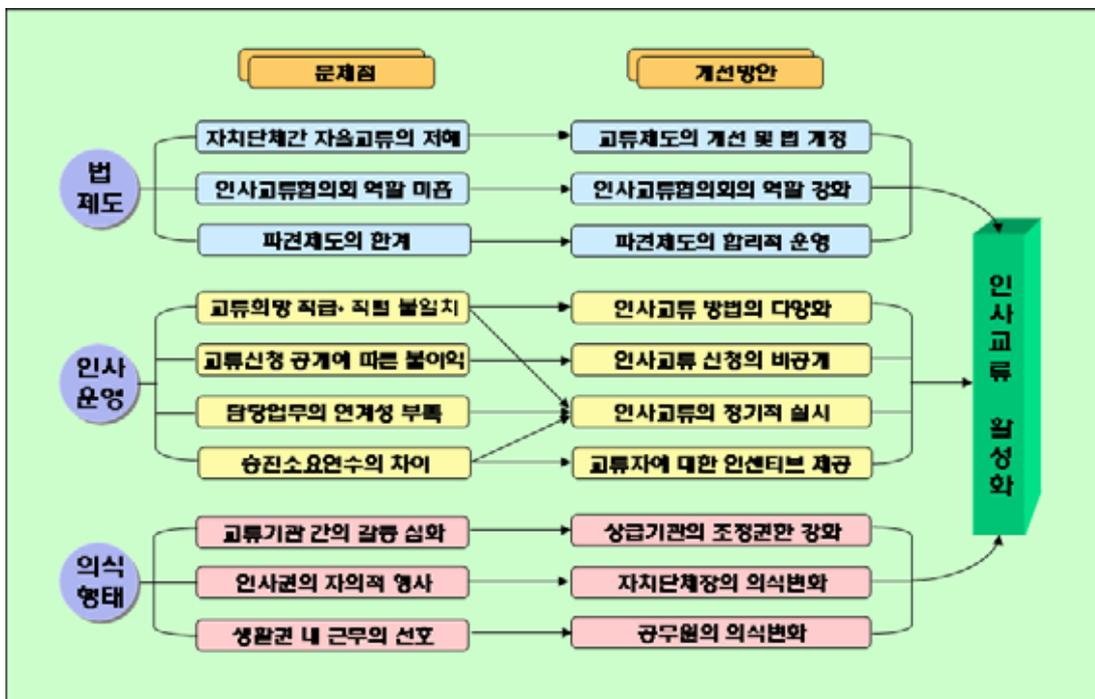
자료: 행정자치부(2007), 내부자료.

제4장 인사교류의 한계와 개선방안

제1절 지방자치단체간 인사교류의 한계

- 지방자치단체 간 인사교류의 문제점 및 개선방안에 대해서는 기존의 문헌에서 많이 논의되었으며, 이를 3가지 관점에서 요약하여 도식화하면 <그림 4-1>과 같음
- 우선적으로 법·제도적 관점의 경우, 자치단체 간 자율교류의 저해, 인사교류협의회의 역할 미흡, 파견제도의 한계 등의 문제점이 있음. 따라서 교류제도의 개선 및 관련법 개정, 인사교류협의회의 역할 강화, 파견제도의 합리적 운영 등의 방안이 모색되어야 함

<그림 4-1> 인사교류의 문제점 및 개선방안



- 인사운영적 관점의 경우, 교류희망자의 직급 및 직렬이 일치하지 않은 경우가 많으며, 교류신청의 공개에 따른 불이익이 발생할 수 있으며,

- 인사교류자의 담당업무가 교류 이전의 담당업무와 일치하지 않는 경우가 대부분이며, 자치단체별로 직급별 승진소요연수의 차이가 큰 점은 인사교류의 문제점으로 지적되고 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 인사교류 방법의 다양화, 인사교류 신청의 비공개, 인사교류의 정기적 설치, 교류자에 대한 인센티브 제공 등과 같은 방안이 필요함
- 의식·행태적 관점의 경우, 인사교류기관 간의 갈등 심화, 자치단체장의 자의적인 인사권 행사, 공무원들의 생활권 내에서의 근무 선호 등의 문제점이 있음. 따라서 이에 대한 개선방안으로는 상급기관의 인사조정 권한의 강화, 지방자치단체장과 공무원들의 인사교류에 대한 인식의 변화가 필요한 것으로 나타남
 - 인사교류와 관련하여 가장 큰 문제점을 지적한다면, 인사교류제도의 활용이 매우 저조한 점을 지적할 수 있음
 - 기존의 연구에서도 인사교류에 관한 논의의 중심은 대체적으로 제도 자체의 활용이 저조하다는 점에 초점을 맞추고 있음
 - 인사교류제도 자체의 활용저조를 중심으로 그 한계를 살펴보면, 다음과 같이 네 가지 측면에서 접근할 수 있음
 - 첫째, 제도 활용에 대한 자치단체장의 의지 부족을 들 수 있음
 - 인사교류제도의 효용성에 대해서는 직·간접적으로 인정하고 있음에도 불구하고, 제도의 시행에 따른 역기능과 소속 직원들의 반발을 우려하여 적극적으로 활용하지 않음
 - 소속 공무원의 반발과 인사교류 신청자의 부족, 우수인력의 배제 및 민선체제 초기의 조직 안정화 등을 이유로 한 지방자치단체장의 의지 부족이 그간의 인사교류의 미활용을 초래한 직접적인 원인이라고 볼 수 있음
 - 둘째, 제도효과에 대한 일반인식이 부정적이라는 점을 들 수 있음
 - 개인적 측면에서 인사교류제도가 개인의 경력개발에 상당히 긍정적 효과를 제공할 수 있음에도 불구하고, 진출 또는 파견기관의 배타적 조직문화에 따른 부적응의 문제, 근무성적평정이나 승진에서의 불이익(행정자치부, 2006), 차별회피를 위한 왜곡적인 활용(행정자치부, 2006) 등과 같은 부정적 시각이 지배적임

- 셋째, 제도의 유인력이 매우 미흡하다는 점을 들 수 있음
 - 인사교류제도의 효과에 대한 부정적 인식은 제도시행에 수반되는 유인력이 클 경우 충분히 상쇄효과를 확보할 수 있다는 점에서 유인기제의 한계 역시 지적될 필요가 있음
 - 현행의 인사상 또는 재정적 인센티브는 인사교류를 활성화하기에는 충분치 못하며, 특히, 인사교류에 따른 거주이동의 불편함을 상쇄할 수 있는 지원책이 시급히 마련될 필요가 있음
- 넷째, 제도의 강제성이 미흡한 것으로 인식되고 있음
 - 현행 규정에 따르면, 행정안전부에 설치된 인사교류협의회나 시·도의 인사교류협의회의 결정에 특별한 사유가 없는 한 해당기관들은 응하여야 한다고 하고 있으나, 실제적으로 불복할 경우 이에 대한 특별한 재수단이 없는 실정임

제2절 지방자치단체간 인사교류의 개선방안

- 인사교류제도의 활용이 민선체제 이후에 저조한 수준을 보이고 있는 원인은 제도활용에 대한 의지부족, 제도효과에 대한 부정적 시각, 제도의 유인력 미흡과 제도의 강제성 취약으로 집약할 수 있음
- 따라서 인사교류제도의 활용을 최적화하기 위해서는 이러한 한계를 극복할 수 있는 적절한 방안이 모색되어야 함

1. 단체장의 인식전환

- 지방자치단체 간 인사교류제도에 대한 단체장의 인식전환은 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있음
- 하나는 인사교류제도의 효용성이 여타의 역기능을 상쇄하고도 남음이 있다는 것을 입증하는 것임
 - 이는 현실적 필요성을 통해 단체장의 인식을 전환하는 방법으로서 장기간이 소요된다는 단점이 있음. 즉, 지방자치단체의 당면현안은 해당

지방자치단체의 지역발전을 통해 경쟁력을 강화시키는 것에 있으나, 현행의 폐쇄적 인사관리로서는 우수한 인적 자원을 확보하기가 어렵고, 결국은 인사교류를 활용하여 우수인력의 단기적 유입이 필요하며, 이것이 제도시행에 따른 여타의 부작용을 상쇄하고도 남을 정도의 장점이 있는 제도라는 점을 인식해야 함

- 다른 하나의 대안은 후술할 제도적 강제성을 일정수준 강화하는 것임. 일반적으로 모든 제도가 마찬가지지만, 제도의 시행을 위해서는 일정수준 강제가 필요하고, 이러한 강제는 제도의 수용성을 높이는 기반이 됨. 인사교류제도 역시 시행에 대한 강제성이 일정수준 수반될 때 제도에 대한 지방자치단체장의 인식 역시 향상되는 방향으로 전환될 수 있음

2. 제도에 대한 긍정적 시각 확립

- 인사교류제도의 활성화가 근본적으로 공무원의 자발성에 근거할 때 가장 원활하게 이루어질 수 있다는 점에서 제도의 효과에 대해 긍정적인 시각을 확립하는 것이 필요함
- 인사교류제도의 효과에 대한 긍정적 시각을 확보하기 위해서는 매우 다양한 조치들이 시행될 필요가 있음
 - 우선적으로 인사교류제도를 처벌회피의 수단으로 활용하는 것을 방지하여야 함
 - 인사교류가 인사상 불이익을 초래하는 제도가 아니라 개인의 경력개발에 기여하는 제도로 운영될 필요가 있음
 - 마지막으로 배타적 조직문화의 불식을 들 수 있음. 인사교류와 관련하여 배타적 조직문화는 대상기관 모두에 적용되는 문제점임. 예를 들면, 교류대상자를 진출하는 기관에서는 우수인력의 배제경향으로 나타나고, 전입기관에서는 전입자의 순조로운 조직동화의 문제로 나타나게 됨

3. 제도적 유인체계 강화

- 현행의 인사교류가 부진한 원인 중의 하나는 인사교류의 당사자인 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 상당히 낮게 인식하고 있다는 것임
 - 따라서 인사교류 제도의 활용을 극대화하기 위해서는 우선적으로 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 그에 따른 불편 또는 불이익보다 높게 인식하도록 할 필요가 있음. 이를 위해 활용할 수 있는 기제가 인사교류 참여자에 대한 인센티브를 강화하는 것임
- 인사교류 참여자에 대한 인센티브로 고려할 수 있는 것은 보직상의 인센티브, 경력상의 인센티브, 재정상의 인센티브 등을 제시할 수 있음
 - 보직상의 인센티브는 인사교류 신청자가 요청하는 보직이 당사자의 인적 요건을 크게 벗어나지 않는 한 수용함으로써 인사교류 신청의 유인기제로 가능하도록 하는 것임
 - 경력상의 인센티브는 신청자 당사자의 요구를 반영하여 경력관리가 보장되도록 배려를 하는 것임. 경력관리를 개인적 입장에서 보면, 개인이 설계하는 경력목표(career goal)와 조직이 설계하는 경력경로(career path)가 부합하는 것을 말함
 - 재정상의 인센티브는 보수와 기타의 것으로 구분하여 모색할 수 있음. 보수상의 인센티브는 현재에도 파견 직원에 대해 파견수당 등을 지급하는 사례에 비추어 충분히 현실성이 보장되는 제도임. 기타의 재정적 인센티브는 인사교류 신청자의 거주지 이전에 따른 어려움을 해소하기 위하여 관사와 같은 주택을 제공하는 방안이 활용될 필요가 있음
- 인사교류 제도의 활용을 극대화하는 또 다른 방법으로는 인사교류를 적극적으로 시행하는 기관에 대한 인센티브를 강화하는 방법이 있음
 - 지방자치단체 합동평가에 인사교류제도를 평가시책으로 포함하여 평가되도록 함으로서 지방자치단체가 인사교류를 지속적으로 관리하는 여건을 조성함과 동시에 우수한 성과를 거둔 자치단체에 대해서는 많은 인센티브가 부여될 수 있도록 함
- 원칙적으로 인사교류가 지방공무원 개개인의 신청에 의거하여 이루어

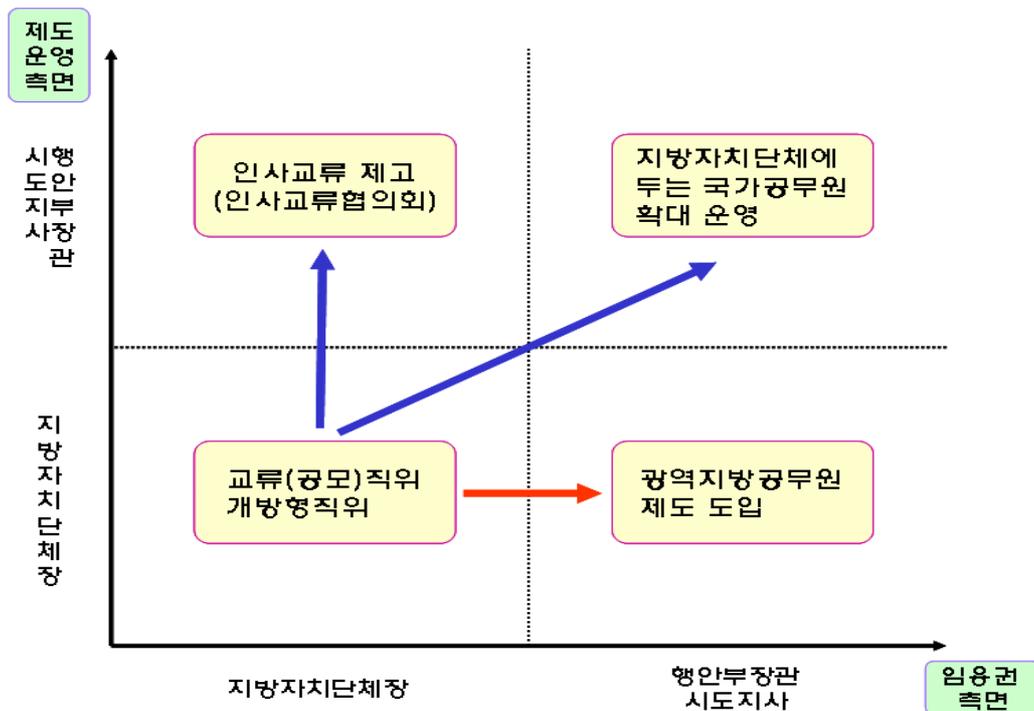
지는 자율적 시스템이지만, 인사교류의 부진을 해소하기 위해서는 기관 차원에서 인사교류를 활용하고자 하는 동기를 부여할 필요가 있음

- 기관에 대한 인센티브로 고려할 수 있는 방안은 조직 및 정원상의 인센티브와 재정상의 인센티브로 구분할 수 있음
 - 조직 및 정원상의 인센티브는 총액인건비제 하에서는 총액인건비에 대한 배려를 들 수 있음. 현행 총액인건비제에 따르면, 지방자치단체별 특수성을 반영할 수 있는 보정변수가 적용되고 있는 바, 여기에 인사교류제도의 활용실적을 포함하여 적용하는 것임
 - 재정상의 인센티브는 인사교류 실적에 따른 지방교부세의 교부액 산정기준에 포함시켜 교부액의 차등화를 도모하는 것임. 그러나 지방교부세가 지방자치단체의 일반재정 부족액을 보완하는 취지로 운영되고 있으며, 특히 모든 국민이 일정수준의 행정서비스를 공급받을 수 있도록 하는 장치의 하나라는 점에서 지방교부세의 활용에는 논란의 여지가 있음

제5장 정책대안

- 인사교류의 필요성에 대해서는 대부분의 자치단체가 동의함에도 불구하고 인사교류가 부진한 것은 지방자치단체 상호간의 자율성에 근거한 인사교류 원칙에 기인하고 있음. 따라서 이러한 부진을 해소하고, 인사교류의 활용을 제고하기 위해서는 보다 적극적인 방안이 모색되어야 함
- 인사교류를 활성화하기 위한 방안으로는 현재의 인사제도를 적극적으로 활용하는 방안과 새로운 제도를 도입하는 방안으로 구분하여 살펴볼 수 있음(<그림 5-1> 참조)
 - 현재의 인사제도인 개방형 직위제도와 직위공모제도, 지방자치단체에 두는 국가공무원에 관한 제도, 시·도인사교류협의회의 권한 강화 등을 활용하는 방안을 고려해야 함
 - 새로운 제도의 도입 측면에서는 광역지방공무원제도를 도입하여 인사교류를 활성화하는 방안을 들 수 있음

<그림 5-1> 인사교류 활성화 방안



제1절 현행 인사제도에 근거한 인사교류 활성화

1. 개방형 직위제도와 직위공모제도

1) 개방형 직위제도

(1) 법적 근거와 의의

- 개방형 임용제도란 공직사회의 경쟁력 제고를 위하여 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공직내외를 불문하고 공개모집에 의한 선발시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 적격자를 선발하여 임용하는 제도임
- 2000년 지방공무원법의 개정으로 지방자치단체에도 개방형직위를 적용할 수 있는 근거가 마련됨에 따라 각 시·도에서는 개방형 직위를 운영하고 있음

제29조의4 (개방형직위) ① 시·도지사는 당해 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위에 대하여는 이를 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다. 다만, 지방자치법 등 지방자치단체의 조직관계법령이나 조례·규칙의 규정에 의하여 1급 내지 5급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위 중 계약직공무원으로도 보할 수 있는 직위는 이를 개방형직위로 본다.

(2) 필요성

- 기존 제도의 한계
 - 폐쇄형 임용체제는 계급제에 바탕을 두고 있으며, 일반행정가 중심의 인사체제를 이루고 있기 때문에 승진이나 전보 등의 경력발전경로가 개방형 임용체제에 비하여 상당히 넓게 설정됨
 - 공무원들이 민간조직에서 근무경험을 쌓을 기회가 거의 없기 때문에

외부환경과 행정수요의 변화에 둔감해져 공직의 침체를 가져올 수 있으며, 고객 중심적 행정체제로의 전환은 어렵게 되는 반면 규제에 따른 각종 부패가 발생할 가능성이 많아짐

- 공직임용의 폐쇄성은 행정의 전문성과 책임성을 저하시키는 약점을 지니고 있음

○ 유능한 외부 전문가의 공직임용 확대의 효과

- 새로운 지식과 기술의 공직 유입을 용이하게 함으로써 행정의 경쟁력 제고에 기여함

- 승진과 보직관리에서 현직 공무원과 외부 인사와의 경쟁을 불가피하게 함으로써 공직 분위기를 쇄신하고, 재직 중인 공무원들의 자기발전을 촉진함

- 무능하거나 무사안일한 공무원들의 조기 퇴직을 유도하여 인력관리의 탄력성을 제고함

- 연봉제나 성과상여금과 같은 실적에 근거한 보수체계의 확립을 촉진함

(3) 제도운영의 현황 및 문제점

○ 지방자치단체의 경우 2002년부터 2006년 사이에 서울특별시를 포함한 15개 시도에서 총 70개 직위를 개방형 직위로 충원하였음(<표 5-1> 참조)

○ 지방자치단체는 개방형 직위를 통하여 공직을 개방하고, 이를 통한 행정의 전문성 제고 및 효율적인 정책수립능력의 향상에 기여하려는 제도의 도입 취지에 적극적으로 대응하지 못하고 있음

○ 또한 지방자치단체가 지정한 개방형직위는 본청에는 거의 없고, 직속기관이나 사업소 같은 기관의 장 등의 직위가 대부분을 차지하고 있어서 지방자치단체의 효율적 정책결정능력을 향상시키는 것과는 다소 거리가 있는 것으로 나타남

<표 5-1> 자치단체의 개방형직위 현황(2006년 6월 기준)

시도별	계	연도별 지정 현황				
		'02	'03	'04	'05	'06
계	70	23	15	17	11	4
서울	16	12	1	2	1	
부산	8		2	5		1
대구	4		4		1	△1
인천	9	2	7			
광주	1				1	
대전	2	1		1		
울산	3		1	1	1	
경기	4	5	△1	△2	1	1
강원	2			2		
충북	2			1	1	
충남	1					1
전북	1			1		
전남	10	3		3	4	
경북						
경남	5		1	3	1	
제주	2					2

자료: 행정자치부 내부자료.

(4) 개선방안

- 개방형 직위운영에 대한 적극적인 인식을 가질 수 있도록 자치단체장의 주도적인 역할과 조직문화의 변화가 필요함
- 개방형 직위에 임용되는 사람은 공직 내외에서 전문성과 역량을 가진 최적격자가 임용될 수 있도록 객관적이고 공정하게 운영되어야 함
- 개방형 직위운영에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화하여 지역의 실정에 맞게 개방형직위를 지정·운영할 수 있도록 함
- 고도의 전문성을 요구하는 직위에서부터 점진적으로 확대하되, 유능한 민간전문가의 공직임용을 촉진하기 위하여 신분상의 불안정을 상쇄할 정도의 충분한 물질적 보상이 이루어져야 함

- 제도에 대한 현직 공무원의 합의와 지지를 이끌어 내고 그들에게 전문적인 직무수행능력의 향상을 위한 충분한 교육기회를 제공하는 것이 필요함

(5) 개방형직위 확대를 통한 인사교류 활성화

- 개방형 직위제도는 외부전문가 유치를 통해 행정의 전문성을 강화하고 경쟁에 따른 공무원의 자질 향상으로 공공부문의 생산성 제고를 도모하기 위해 도입된 것이며, 각 광역자치단체(특별시·광역시 또는 도)의 경우 1급부터 5급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 공무원과 시·군 및 자치구별로 2급부터 6급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위 총수의 100분의 10의 범위에서 지정하도록 되어 있음
- 개방형직위가 확대되면 될수록 외부전문가 뿐만 아니라 공직 내부에서도 자격과 역량을 겸비한 공무원이 지원할 가능성이 많으며, 개방형 직위의 지정이 규정에 정하고 있는 직위 총수의 10% 범위까지 이르게 될 경우 지방자치단체 상호간의 인사교류도 더욱 활발하게 전개될 수 있음
 - 따라서 인사교류 활성화를 위해 광역자치단체 수준에서 평균 5%에 불과한 개방형 직위 지정률을 점차적으로 증가시켜야 함
- 보다 적극적인 측면에서 개방형직위 중에서 인사교류 대상 직위를 정하여 운영하는 방안이 필요함
 - 지방자치단체의 개방형직위 운영실적에 대한 점검 및 평가가 이루어져야 함

2) 직위공모제도

(1) 법적 근거와 의의

- 직위공모(job posting)는 해당직위의 직무내용과 특성 등을 반영한 임용자격요건을 미리 설정하고, 해당 직위에 가장 적합한 자격과 능력을

구비한 자를 공개 모집을 통해 선발·임용하는 제도임

- 직위공모제의 도입 목적은 정부 내 또는 부처 내 우수인력을 균형적으로 배치·활용하고, 이를 통하여 유기적인 업무협조와 조정능력 등을 강화하기 위한 것임
- 기존의 연공서열에 의한 순환보직 인사, 폐쇄적인 인사운영이 문제점으로 지적되면서 이러한 문제점을 해소하고, 국장급 이상 고위 공무원 인사의 공정성과 타당성을 높이려는 취지에서 2000년 11월에 도입되었음
- 중앙인사위원회는 정부 인력의 효율적 활용을 위해 2000년 2월 28일 대통령령으로 ‘공무원 직위공모에 관한 규정’을 제정하였는데, 2005년 12월 29일 ‘국가공무원법’ 제28조제4항 개방형직위 및 제28조제5항에 공모직위운영 근거가 마련됨에 따라 2006년 6월 12일 ‘개방형직위 및 공모직위의 운영에 관한 규정’을 제정함
- 지방자치단체에는 직위공모제 시행은 ‘지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영에 관한 규정’(대통령령 제20348호)에 근거하여 이루어지고 있음
- 규정 제정 이전의 경우 2001년 3월 13일 시행된 행정자치부의 ‘지방공무원인사운영혁신지침’에 의거 각 지방자치단체의 실정에 따라 시행되어 왔음

(2) 대상 직위 및 공모 절차

- 지방공무원법 제29조의5 제1항에 따라 임용권자는 결원을 보충하거나 보직관리를 하는 때에 필요하다고 인정되는 경우에는 경력직공무원으로 보할 수 있는 직위를 공모직위로 지정할 수 있음
- 공모직위의 지정범위 및 지정비율 등은 해당 인사위원회의 심의를 거쳐 임용권자가 정할 수 있도록 하고 있음
- 공모할 직위의 직무내용에 대한 구체적인 설명, 직무수행에 필요한 능력·기술 및 경력 등 직무수행요건, 임용시기 등 임용에 필요한 사항을 7일 이상 공고하여야 함
- 직위공모는 원칙적으로 전 지방자치단체 공무원을 대상으로 하되, 소속 기관 내에 적격자가 있는 경우 우선 소속기관 내부를 대상으로 할 수

있음

- 직위공모에는 누구나 자유롭게 지원이 가능하며 직위공모 결과 적격자가 없을 경우 내부에서 임용이 가능함

(3) 직위공모제 운영 현황

- 직위공모제는 그 실시여부에 있어 각 시도별로 많은 차이가 있으며, 선호 직위를 중심으로 부분적으로 직위공모제를 실시하고 있는 실정임(<표 5-2> 참조)
- 자치단체에 따라서는 직위공모제를 전혀 실시하지 않은 곳도 많으며, 공모대상 직위는 선정하였으나 이를 이행하지 않은 자치단체도 있으며, 직위공모제를 실시하고 있는 자치단체의 경우 소수 직위에 대해서만 공모를 하고 있는 것으로 나타남

(4) 인사교류와의 연계 강화

- 직위공모제는 폐쇄적인 인사관리체제에서 벗어나 적격자 공모를 통하여 임용함으로써 인사의 공정성 및 타당성을 높이고, 지방자치단체의 우수인력을 효율적으로 배치할 수 있으며, 지방자치단체 상호간 업무협조와 조정능력을 강화하는 데에 크게 기여할 수 있음
- 따라서 지방자치단체는 직위공모제를 효과적으로 시행하기 위하여 직위 공모대상을 보다 합리적으로 선정하고, 직위별 임용자격요건도 객관화하여 설정할 필요가 있음
- 인사교류 활성화 차원에서 일부 공모직위를 인사교류를 위한 직위로 선정하여 지방자치단체 상호간에 필요한 인력이 교류될 수 있도록 함
 - 따라서 지방자치단체의 직위공모제는 현재보다 크게 확대되어야만 인사교류 활성화에 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 판단됨
 - 그러나 격무·기피부서를 인사교류를 위한 공모직위로 선정하는 것은 지양함

<표 5-2> 시도별 직위공모제 실시 현황(2006년 12월 기준)

시도	공모대상 직위	비고 (근거 등)
서울	미시행	
부산	미시행	
대구	총무과장, 감사·예산총괄·인사담당	
인천	미시행	
광주	미시행	
대전	인사·총괄감사·기획·예산총괄·국제 교류·기술감사·도시계획·청소행정·버스행정·주차단속 담당	
울산	인사담당, 감사 1담당	
경기	미시행	
강원	총무과장, 인사·감사·서무·예산담당	
충북	인사담당, 인사실무자3, 실국 주무담당 11	
충남	총무과, 예산실, 감사관실, 세정과 17개 담당직위 및 직원	결원발생시 공모
전북	주요직위 4(기획·인사·행정·감사담당) 현안·격무부서 9(기업지원·영상산업·관광진흥·재해대책·혁신기획·물류항만·교통행정·대외협력·기업유치담당)	근무평정규칙, 인사규칙 근거(실적가점) 민선4기 출범과 함께 폐지
전남	감사관, 정책기획관, 행정지원과장, 세무 회계과장, 감사·기획·인사·행정·조직관리·계약담당	전라남도인사관리규정 대상직위 지정. 미시행
경북	자치행정과장, 인사·총무담당	근거 : 내부방침 '06.9.담당제폐지로 담당에 대한 공모 실효성 상실
경남	총무과장, 감사·예산·인사담당	
제주	기획관리실장	내부방침

자료: 하승철(2006).

2. 시·도인사교류협의회의 권한 강화

- 인사교류가 부진한 이유 중의 하나는 지방자치단체 간 자율성에 입각한 인사교류 원칙에 기인하고 있음. 따라서 이러한 부진을 해소하고, 인사교류를 활성화하기 위해서는 시·도인사교류협의회의 권한을 강화하거나 인사교류 ‘의무할당제도’를 도입할 수 있는 방안을 고려할 수 있음

1) 지방공무원 임용령의 개정을 통한 시·도인사교류협의회의 권한 강화

- 광역자치단체 차원에서 인사교류가 활성화될 수 있도록 상위단체인 시·도 인사교류협의회의 권한을 강화하여 인사교류가 시·도 차원에서 합리적으로 조정될 수 있도록 함
- 2008년 9월 30일에 개정된 지방공무원임용령(대통령령 제21058호) 제27조의5의 경우도 이러한 특징을 어느 정도 반영하고 있음(<표 5-3> 참조)

<표 5-3> 개정된 지방공무원임용령

개 정 전	개 정 후
시도지사는 지자체별 교류인원을 정할 때는 당해 자치단체장의 의견을 들어야 한다.	제1항 제1호 및 제2호의 경우, 본인의 신청, 동의 없이도 시도지사는 인사교류협의회의 인사교류기준에 따라 인사교류를 실시할 수 있다
시도지사는 인사교류계획의 수립, 시행 때 자치단체장의 추천이나 전입요청이 있으면 최대한 반영해야 한다.	-
당해 자치단체장의 동의 없이는 인사교류 대상자의 직위를 지정해서는 안된다.	시도지사는 지자체별 교류인원을 정할 때는 당해 자치단체장의 의견을 들어야 한다.

2) 인사교류 의무할당제도 도입

- 인사교류의 부진을 해소하기 위한 또 다른 방법으로는 인사교류 ‘의무할당제도’를 도입하는 것임
 - 모든 자치단체들을 대상으로 의무적으로 일정 인원을 할당함으로써 인사교류 활성화에 대한 계기를 마련하는 것임. 행정안전부에 설치된 ‘인사교류협의회’의 의결을 거쳐 인사교류에 대한 ‘의무할당제도’의 도입을 확정하고, 관련내용을 ‘지방공무원인사교류규칙’의 개정을 통해 관련 규정을 신설하도록 함
- 인사교류에 대한 ‘의무할당제도’의 내용으로는 지방자치단체별로 일정 인원에 대해서는 매년 인사교류를 실시하여야 하며, 그렇지 않은 경우 패널티를 부과하는 것으로 함
 - 매년 적용되는 지방자치단체별 의무할당 인원은 ‘인사교류협의회’에서 정하되, 가급적 총 정원 대비 비율로 규정하는 것이 형평성에 부합함
- ‘의무할당제도’를 도입할 경우에는 할당되는 인원의 비율과 인사 자율권의 침해에 대한 해소방안 등이 사전적으로 강구될 필요가 있음
 - 이를 위해서는 행정안전부 등에 관련분야 전문가와 공무원들이 공동으로 참여하는 ‘인사교류 의무할당제도 도입추진위원회(가칭)’등을 설치하고, 동 제도의 운영에서 초래될 다양한 역기능들을 사전에 검토하여 적절한 해소방안을 도출하는 것이 바람직함
 - 또한 ‘의무할당제도’는 원칙적으로 인사교류의 기본취지에 위배되는 것이므로 한시적 제도로 운영될 필요가 있음
- 광역-기초 간의 인사할당 위한 구체적인 방안으로 ‘인사교류 목표관리제’ 또는 ‘최저교류 비율제’ 등의 도입을 고려할 수 있음
 - 광역-기초자치단체별 의무적 인사교류의 비율을 책정하여 강제하되, 조직계층 또는 자치단체별 배정은 위에서 제시한 ‘인사교류협의회’에서 조정하도록 함
- ‘인사교류 목표관리제’ 또는 ‘최저교류 비율제’ 등이 지방자치단체에서 제대로 이행되고 있는지에 대해서는 지방자치단체 합동평가를 통하여 이행실적을 점검하도록 하며, 실적에 따라서 차등적으로 인센티브를 부여하도록 함

3. 지방자치단체에 두는 국가공무원에 관한 제도의 확대

- ‘지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률’에 따르면 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위는 아래와 같음
 - ‘지방자치법’ 제110조의 규정에 의한 특별시·광역시의 부시장 및 도의 부지사
 - ‘농촌진흥법’ 제10조 제1항의 규정에 근거한 연구공무원 또는 지도공무원인 국가공무원 179인 이내
 - 대통령이 정하는 일반행정사무를 담당하는 특별시·광역시 및 도소속의 일반직국가공무원 112인 이내
 - 대통령이 정하는 소방사무를 담당하는 특별시·광역시 및 도소속의 소방공무원 23인 이내
- ‘지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령’은 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위를 더욱 구체적으로 명시하고 있음
 - 특별시·광역시의 부시장 및 도의 부지사에 보하는 공무원 18명, 연구공무원 또는 지도공무원 24명, 특별시·광역시 및 도의 일반행정사무를 담당하는 공무원 15명, 특별시·광역시 및 도에 두는 국가소방공무원 22명 등 총 79명을 정원으로 정하고 있음
- 지방자치단체에 두고 있는 국가공무원의 수는 법적으로 상당히 제한되어 있으나 현재에는 법에서 정한 인원도 충족하지 못하고 있는 것으로 나타남
 - 따라서 법적인 범주 내에서 최대한 많은 국가공무원이 지방자치단체에 배치되도록 해야 함
- 중앙과 지방간의 인사교류 확대 측면에서 볼 때 지방자치단체에 두는 국가공무원의 배치를 광역자치단체 수준으로 국한할 것이 아니라 인구 50만 이상의 도시로 확대하여 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있음
 - 인구 50만 이상의 도시는 관할 도로부터 조직·인사관리 등의 부문에서 상당한 자율성을 부여 받고 있어서 중앙부처 차원에서 직접적으로 지원하거나 관리해야 할 필요성이 점차 증가하고 있음

- 지방자치의 측면에서는 지방자치단체에 두는 국가공무원의 수를 최소한으로 유지하는 것이 필요하나 국가 전체적인 측면에서의 지방 관련 정책의 수행을 위해서는 현재 법에서 정하고 있는 인원 이상의 국가공무원이 필요하다고 볼 수 있음

4. 대안의 비교분석

- 개방형 직위제도와 직위공모제도(방안 1), 시·도인사교류협의회의 권한 강화(방안 2), 지방자치단체에 두는 국가공무원에 관한 제도의 확대(방안 3) 등을 자발성의 정도, 실현가능성, 소요기간, 재원소모, 교류의 민주성, 정치적 부담, 교류의 소망성 등의 기준에 따라 비교하면 아래의 그림과 같음
- 자발성은 인사교류가 지방자치단체의 자발적인 참여에 의하여 이루어지는 것을 의미하며, 실현가능성은 인사교류대안의 실질적 적용가능성을 의미함. 소요기간은 인사교류제도의 실시 또는 새로운 제도 도입에 걸리는 기간의 정도를 의미하고, 재원소모는 인사교류에 투자되는 인적·물적 자원의 정도를 나타내고 있음. 교류의 민주성은 인사교류 관련되는 자치단체의 참여와 의견의 반영정도를 말하며, 정치적 부담은 새로운 제도 도입 시 자치단체가 인사교류로 인하여 지게 될 정치적 책임의 정도를 나타내며, 교류의 소망성은 인사교류의 바람직함과 인사교류의 기본목적에 부합하는 정도를 의미함

<그림 5-2> 인사교류 방안의 비교

기준 \ 방안		방안1	방안2	방안3
자발성의 정도	강함			약함
실현가능성	높음			낮음
소요기간	단기			장기
재원소모	적음			많음
교류의 민주성	높음			낮음
정치적 부담	적음			많음
교류의 소망성	높음			낮음

제2절 새로운 공무원제도 도입을 통한 인사교류 활성화

1. 제도 도입의 필요성

- 지방자치단체에 대한 중앙의 관여의 정도가 강화되어 자치단체의 인사권 행사의 자율성을 제한하는 것은 중앙과 지방간 또는 광역과 기초간 인사 갈등을 초래할 수 있으므로 이러한 문제를 근본적으로 해결한다는 측면에서는 광역공무원제도의 도입을 모색할 수 있음
- 새로운 정부의 출범과 더불어 기존의 광역자치단체의 지역적 범위를 넘어서는 수준에서의 광역경제권 구축을 위한 계획이 수립되고 있는 상황에서 이러한 정책을 지원하기 위해서도 새로운 제도의 도입이 고려 될 수 있음
- 또한 현재와 같은 계급제 하에서는 인사교류를 활성화시키는 데에는 근본적인 한계가 있으므로 공무원제도 전반에 걸쳐 종합적인 검토가 필요한 시기임

2. 제도 도입의 주요 내용

- 광역공무원제도(가칭)를 도입할 경우, 지방공무원제도와 완전히 독립적인 제도로 도입된다면 지방공무원법의 내용과 구성요소에 준하는 '광역공무원법'의 제정이 필요할 것으로 판단됨
- '광역공무원법'이 제정될 경우 포함되어야 할 주요 내용은 다음과 같음
 - 목적, 공무원의 구분 및 적용범위
 - 임용권자, 인사위원회 설치 및 기능
 - 임용의 기준, 결원보충 방법, 신규 임용, 전출·입
 - 승진, 보수, 복무 등에 관한 내용
 - 신분보장의 원칙, 직권면직, 휴직, 직위 해제 등
 - 징계의 사유, 종류 등에 관한 내용
 - 교육훈련, 제안제도 등

3. 제도 도입시 고려사항

- 우선적으로 지방자치단체 간 인사교류 활성화를 위하여 광역공무원제도를 도입하는 것이 필요한지에 대한 검토가 이루어져야 함
 - 단지 인사교류 측면에서 이러한 제도를 도입한다는 것은 본말이 전도되었다는 비판을 받을 수 있음
- 광역공무원제도(가칭)의 필요하다면 개별법을 제정할 것인지 아니면 지방공무원법을 개정하여 관련 규정을 신설할 것인지에 대한 고려가 이루어져야 함
- 광역공무원의 규모는 어느 정도가 적합한지, 직급별, 직렬별 정원은 어느 정도인지 등에 관한 분석이 이루어져야 함
- 광역공무원은 주로 어떤 업무를 담당하며, 어느 지역에서 어느 정도 기간 동안 근무해야 하는지, 교육훈련은 어떻게 실시할 것인지 등에 관한 고려가 필요함
- 광역공무원의 인사권자는 누구로 하며, 지방공무원과 관계는 어떻게 설정할 것인지에 대한 방안도 모색되어야 함
- 광역공무원제도(가칭)가 도입되더라도 인사교류가 제도상의 문제보다도 운영상의 문제로 인사교류가 저조할 경우 이 제도의 실효성을 확보하기가 어려울 것으로 판단됨
- 광역공무원제도(가칭)의 도입은 보다 장기적인 측면에서 고려되어야 하며, 인사교류보다는 현재 논의되고 있는 행정구역 개편, 광역경제권 설치 등과 관련하여 논의되는 것이 바람직함

제6장 결론

- 지방자치단체의 역량강화와 균형발전에 이바지하고, 인력의 효율적인 활용 및 자치단체 간 인사갈등의 해소를 위해서 인사교류제도의 개선과 더불어 다양한 교류방안이 모색되어 함
- 본 연구에서는 인사교류의 의의, 유형, 원칙 및 기능 등 이론적인 측면에서 살펴보았으며, 인사교류의 현황 및 문제점을 분석하고, 인사교류의 활성화에 관한 대안을 분석하였음
- 인사교류를 활성화하기 위한 방안으로 현재의 인사제도, 예를 들면 개방형 직위제도와 직위공모제도, 지방자치단체에 두는 국가공무원에 관한 제도, 시·도인사교류협회의 권한 강화 등을 활용하는 방안과 새로운 제도인 광역지방공무원제도를 도입하는 방안으로 구분하여 살펴보았음
 - 개방형직위가 확대되면 될수록 외부전문가 뿐만 아니라 공직 내부에서도 자격과 역량을 겸비한 공무원이 지원할 가능성이 많다는 점에서 광역자치단체 수준에서 평균 5%에 불과한 개방형 직위 지정비율을 확대해야 함
 - 지방자치단체의 직위공모제는 현재보다 크게 확대되어야만 인사교류 활성화에 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 판단됨
 - 시·도 인사교류협회의 권한 강화 측면에서는 지방임용령 제27조의5의 개정으로 인하여 권한이 다소 강화될 것으로 예상되며, 보다 강제적인 관점에서는 광역-기초 간의 인사할당을 위한 구체적인 방안으로 ‘인사교류 목표관리제’ 또는 ‘최저교류 비율제’ 등을 도입하여 의무적 인사교류의 비율을 인사교류협회에서 조정하는 방안을 고려할 수 있음
 - 광역공무원제도(가칭)가 도입되더라도 인사교류가 제도상의 문제보다 운영상의 문제로 인사교류가 저조한 경우가 많이 발생할 수 있다는 점에서 이 제도의 실효성을 확보하기가 어려울 것으로 판단되므로 이 제도의 도입은 보다 장기적인 측면에서 고려되어야 함
- 인사교류 활성화를 위해서는 우선적으로 공무원들이 다른 자치단체로

의 진출시 인사상의 불이익을 받을 수 있다는 불안심리를 해소할 수 있도록 법과 제도를 개선해야 하며, 인사교류로 인한 승진상의 불이익을 해소할 수 있는 방안이 강구되어야 함

- 자치단체의 인적자원을 효율적으로 활용하기 위해서 인사교류의 제도 및 원칙의 확립 못지않게 중요한 것은 자치단체장과 공무원들의 인사교류에 대한 기본적인 인식의 변화가 필요함
 - 자치단체장인 시장 또는 군수는 인사교류가 지역의 균형발전과 공무원의 능력개발에 기여한다는 점을 인식하고, 유능한 공무원을 인사교류 대상에 포함시켜서 자치단체 상호간에 필요한 공무원을 교류할 수 있도록 해야 함
 - 공무원들도 인사교류가 공무원의 경력관리와 능력발전을 위해서 반드시 필요하다는 인식을 갖고 이를 적극적으로 활용하여야 함
- 앞으로 이러한 방안을 모두 고려하여 인사교류가 이루어진다면 시·도와 시·군 간의 인사교류는 공무원의 능력발전과 경험의 축적, 인적자원의 효율적인 활용, 지방자치단체간의 정책연계성의 확보 및 협력의 강화, 지방의 기획능력의 제고 등에 크게 이바지하게 될 것임