

공무원의 동의를 통한 인사교류 활성화 방안: 경기도를 중심으로

Activating Personnel Interchange Between Local Governments Based
on the Agreement of Civil Servants: Focused on Gyeonggi Province

박 해 욱(한국지방행정연구원 수석연구원)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 인사교류에 대한 이론적 배경
- III. 동의에 따른 인사교류 방안과 특징
- IV. 교류방안에 따른 활성화 수단
- V. 결 론

【Abstract】

New public management has a strong influence over the personnel management of public servants, for it includes HR innovation such as skill improvement, role change of public servants, and the introduction of the general public or field experts to public posts.

Therefore, civil servants put more importance on modern values such as equality, participation and democracy than the traditional ones such as discipline, obedience and responsibilities, and they strongly request

- 주제어: 인사교류, 공무원의 동의, 신공공관리, 인사교류 활성화

- Keyword: personnel interchange, agreement of civil servants, new public management, activating personnel interchange

empowerment. Additionally, to improve organizational performance, we need to provide public servants with opportunities to improve their own capabilities, to place them in the right positions, to improve efficiency of public organizations and to enhance personal satisfaction with job responsibilities.

To activate personnel interchange between local governments reflecting environmental changes of personnel administration, we need to develop a method to perform personnel interchange based on the agreement of public servants and consequently there should be enforcement measures according to the selected method. In line with these thoughts, this article discusses the following, focusing on public servants in Gyeonggi Province:

- Why the agreement of the public servants is needed in personnel interchange
- What are the interchange alternatives, if classified according to the agreement level of the public servants?
- What are the enforcement measures methods to activate personnel interchange?

I. 서론

1. 문제의 제기

인사교류에 대한 새로운 관심은 중앙과 지방, 또는 지방자치단체간의 인사교류의 문제점을 극복하고, 공무원이 다양한 분야에 근무하여 능력을 개발하도록 하며, 자치단체들은 이들을 통하여 다른 자치단체나 기관들과의 협조체계를 구축하는 데에 있다. 특히, 지방자치제의 실시 이후로 인사교류의 필요성이 크게 증대됨에도 불구하고 인사교류는 크게 활성화되지 못하고 있는 상황이어서 지방자치단체간의 인사교류가 새로운 문제로 등장하고 있다(오성호, 1998: 56). 인사권의 행사는 자치단체장의 고유권한에 속하기 때문에 자치단체 상호간의 인사교류를 위해서는 특별한 절차를 필요로

하는 데, 이에 관해서는 지방공무원인사교류규칙에서 정하고 있다.

지방자치제의 실시 이후로 자치단체간의 인사교류는 더욱 줄어들고 있으며, 인사교류가 우수한 인력의 교류보다는 문제 있는 공무원의 방출수단으로 인식되고 있다. 그 이유 중의 하나는 자치단체의 인사관리가 능력에 따라서 이루어지는 것이 아니라 자치단체장 선거에 기여한 공로와 충성도에 따라 이루어지는 경우가 많기 때문이다(양영철, 2000: 30). 이와 마찬가지로 인사교류도 본인의 동의와는 상관없이 이루어지는 경우가 대부분이다. 인사교류에 대한 공무원들의 동의가 필요함에도 불구하고 인사권자의 재량으로 인사교류를 실시하다 보니 많은 문제점을 노출하게 되었으며, 인사교류를 통해서 추구하려던 목표의 달성은 더욱 어려워지고 있다.

따라서 인사교류는 공무원의 동의를 전제로 이루어져야만 개인의 동기부여는 물론 이거니와 행정의 생산성 향상에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 본 논문에서 제기하는 문제는 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 인사교류시 동의를 필요한 이유는 무엇이며, 둘째, 공무원의 동의를 기준으로 인사교류를 분류하면 어떤 교류방안들이 있으며, 셋째, 각 방안별로 교류를 활성화시킬 수 있는 수단들로는 어떤 것들이 있는 지에 관한 것이다. 이와 같은 세 가지의 문제를 중심으로 공무원의 동의를 통한 인사교류의 활성화에 대해서 논의하기로 한다.

2. 분석의 틀 및 방법

전통적인 행정에서 시장의 논리와 민간경영기법의 도입을 중시하는 신공공관리로 전환됨에 따라서 인사행정도 많은 영향을 받고 있다. 관료제는 공무원의 윤리나 의무의식을 중시하고, 승진은 연공서열원칙에 의거하는 경우가 대부분을 차지하며, 개인의 성과와는 거의 무관한 경직된 보수체계를 가지고 있다. 이에 비해서 신공공관리는 성과지향성 및 의사결정의 자유재량을 중시하며, 실적과 개인적인 능력을 기초로 승진이 이루어지며, 성과에 기초한 유연한 보수체계에 의해서 운영되고 있다(Korintenberg, 1997; Vaanholt, 1997).

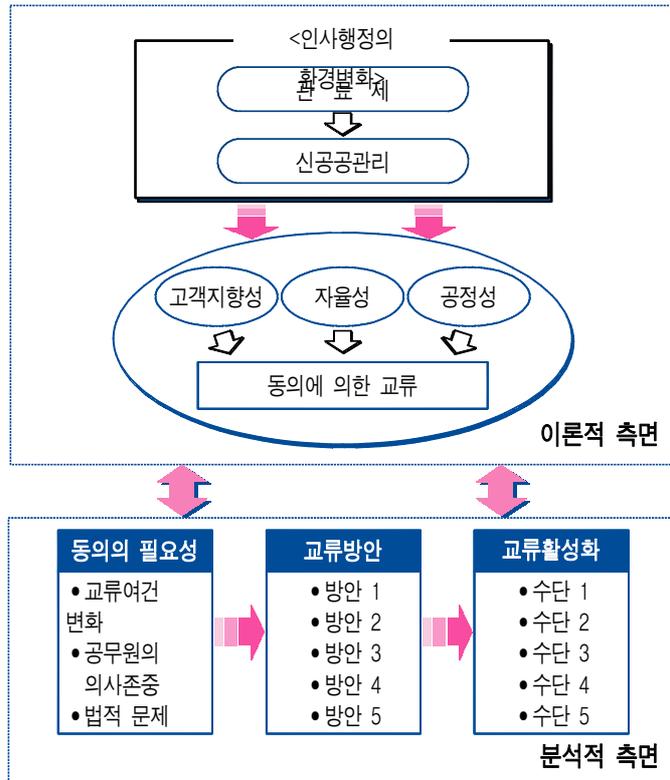
이러한 변화로 인하여 인사교류도 전통적인 틀에서 벗어나 새로운 관점에서 접근하는 것이 필요하게 되었다. 즉, 이론적인 측면에서 인사행정의 변화가 인사교류에 어떤 영향을 미치는 지를 고찰할 필요성이 대두하게 되었다. 인사행정의 환경변화에 부응하

여 인사교류를 활성화시키기 위해서는 동의를 기준으로 한 인사교류 방안이 개발되어야 하고, 각 방안에 따른 교류 활성화 수단이 강구되어야 할 것이다. 그리고 교류방안 별로 어떤 수단들이 적용될 수 있는 지에 대해서도 검토되어야 할 것이다.

따라서 본 논문에서의 인사교류 활성화에 대한 분석은 이론적인 측면과 실증분석적 측면으로 구분할 수 있다. 이론적인 측면에서의 분석은 앞에서 간략하게 언급한 것처럼 관료제에서 신공공관리로 변화함에 따라서 인사행정이 어떻게 변화되는가를 설명하기로 한다. 인사환경의 변화로 인하여 공무원의 동의를 전제로 인사교류를 실시해야 한다는 측면에서 동의에 따른 인사교류 방안을 모색하고, 각 방안에 따른 활성화 수단을 모색하기로 한다.

실증분석은 공무원의 동의를 통한 인사교류 방안을 모색하기 위해 경기도내 31개 시·군 공무원을 대상으로 실시한 설문조사¹⁾의 결과에 근거하고 있으며, 이 결과를 중심으로 인사교류 활성화 방안과 그 수단을 조사하기로 한다. 그러나 이론적 측면과 분석적 측면 모두가 경기도내의 시·군에 적용가능성에 초점을 맞추고 있다. 이들 두 분야를 연구의 범위로 설정하며, 연구방법은 설문조사를 통한 통계조사방법을 이용하였다. 본 논문에서 설명하고 분석하게 될 분석의 범위와 이론적 틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

1) 경기도내 31개 시·군의 7급 이상 공무원 1,108명을 대상으로 인사교류 활성화에 관한 설문조사를 실시하였다.



<그림 1> 분석의 범위 및 이론적 틀

II. 인사교류에 대한 이론적 배경

신공공관리에 대한 논의는 공무원의 능력발전, 역할변화, 공직의 개방 등과 같은 인사개혁을 포함한다는 점에서 인사관리에 많은 영향을 미치고 있다(권경득, 2002). 예를 들어 신공공관리에서 중시하고 있는 고객지향성에서 고객은 외적 고객인 시민과 내적 고객인 공무원을 포함하는 개념이다. 따라서 행정행위가 외적인 시민의 요구뿐만 아니라 내적인 고객인 공무원의 요구도 충족시킬 수 있어야 한다. 시대의 변화에 따른 가치변화²⁾로 인하여 공무원들은 규율, 복종 및 의무이행보다는 평등, 참여, 민주주의

2) 신공공관리로의 변화로 행정의 전반적인 가치변화를 요구하고 있다. 즉, 거시적인 수준의 가치, 구조에 대한 가치, 업무에 대한 가치 및 조직구성원에 대한 가치의 변화를 포함하고 있다.

등의 가치를 중시하게 되어 조직 내부적으로 권한의 위임을 강하게 요구하고 있다(Klages, 1998). 또한 행정성과의 향상을 위해서 공무원들에게 많은 능력발전의 기회를 제공해야 하며, 가능한 한 적재적소에 배치하여 행정조직의 능률성 제고와 개인의 직무만족도를 향상시켜 나가야 한다(김관석 외, 1999).

신공공관리에서 중시하는 고객지향성, 자율성, 공정성 등은 인사교류의 활성화와도 밀접한 관련이 있다. 고객지향성은 내적인 고객과 외적인 고객을 포함하고 있다는 측면에서 공무원의 의식과 가치변화에 상응하는 정책들이 구현되어야 하며, 조직 내부적으로도 의사결정에 가능한 한 많은 공무원이 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 인사 문제에 관한 정보들은 인트라넷(Intranet)을 통하여 공무원들에게 제공하며, 그들의 의견을 최대한 수렴하여 인사정책에 대한 결정을 내리도록 해야 한다. 즉, 인사교류시에 공무원들의 의사를 최대한 반영하여 그들이 원하는 곳으로 교류가 이루어질 있도록 해야 할 것이다. 공무원이 희망하는 곳으로 인사교류가 이루어 질 경우 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있을 뿐만 아니라 조직의 성과산출에 크게 이바지 할 수 있을 것이다.

신공공관리 시대의 정부 인사관리의 기본 방침은 인사권을 최대한 분권화 하여 각 부처의 자율성을 최대한 존중하며, 권한의 하부위임을 중시하는 방향으로 나아가고 있다. 인력관리의 자율성은 중앙기관에 의한 획일적인 인력관리에서 부처별 차원으로, 부처 수준에서도 인사담당 부서로부터 일선관리자에게 인사권의 위임을 확대하고 있다. 인력관리방식의 분권화와 자율성의 강화로 인하여 개별 부처가 주어진 예산의 범위 내에서 자율적으로 인력을 운영할 수 있는 방향으로 나아가고 있다.³⁾ 부처별 인력 운영의 자율성이 더욱 확대됨과 더불어 책임의 위임에 따른 인력의 효율적인 관리에 대한 요구가 강하게 대두되고 있다. 인력의 효율적인 관리를 위해서는 능력에 따라서 인력을 적재적소에 배치함과 동시에 개인이 희망하는 부서에서 근무할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 부처간의 인사교류가 더욱 활성화되어 인력의 균형적인 배치가 이루어지고, 우수인력을 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

신공공관리의 핵심요소인 결과와 성과의 중시는 인사관리의 공정성뿐만 아니라 조

3) 이러한 방안의 예로 총액보수예산제도를 들 수 있다. 총액보수예산제도는 중앙인사기관이나 예산편성기관이 부처별로 인건비 예산총액과 전체 정원을 연도별로 책정해 주며, 개별 부처에서는 자체적으로 이를 소속기관별로 분배하여 필요한 인력의 규모, 직급 등을 자율적으로 관리할 수 있도록 하는 것이다.

직관리 전반에서의 공정한 성과의 측정과 평가를 요구하고 있다. 공정한 인사와 실적주의의 중시로 인하여 이에 대한 기본토대가 되는 객관적인 성과평가 방법을 개발하여 공정한 평가가 이루어져야 한다. 평가지표나 평가기법의 개발 없이는 실적주의가 실효를 거두기 어려우며, 객관적인 인사관리에 악영향을 끼치게 될 것이다. 공무원들이 동일한 보수를 받는 것이 아니라 성과와 업무수행 결과에 따라서 차등적인 보수⁴⁾를 받는 상황에서 개별 공무원의 성과평가는 최대한 공정하게 이루어져야 할 것이다.

신공공관리에서의 행정업무의 수행 및 관리는 명령에 의해서 이루어지는 것이 아니라 성과계약⁵⁾에 의해서 이루어지며, 특히 중요시되는 것은 공무원들간의 목표와 성과에 합의하는 것이다.

신공공관리에 있어서 공정성의 강조는 인사교류에도 그대로 적용되어 인사교류시에 공정한 기준과 절차의 준수는 물론이거니와 행정기관간 또는 자치단체간의 합의를 통해서 교류가 이루어지도록 할 것이다. 이러한 경우에 과거와는 달리 인사교류제도에 대한 공무원들의 부정적인 인식을 불식시킬 수 있을 것이며 자발적인 참여와 동의를 통한 인사교류를 가능하게 할 것이다. 자율적인 참여를 근거로 운영되는 인사교류제도는 공무원의 직무만족과 이를 통한 생산성 향상에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때에 신공공관리는 인사교류와 밀접한 관련이 있으며, 공무원의 동의와 적극적인 참여 없이 인사교류가 이루어진다는 것은 거의 불가능 할 것이다.

인사교류 부문에서 신공공관리의 중시와 더불어 여러 선진국에서 나타나고 있는 두드러진 특징은 공무원들의 민간근무제도를 도입하고 있다는 점이다. 직업공무원제가 잘 지켜지고 있는 독일의 경우도 공무원제도의 개혁과 더불어 민간과의 인사교류를 시도하려고 노력하고 있으며(Bundesministerium des Innern, 2002), 일본의 경우는 ‘국가와민간기업간의인사교류에관한법률’을 제정하여 적극적으로 관·민간 인사교류를 실시하고 있어서 이 분야의 대표적인 국가라 할 수 있다(정경희, 2000).

우리나라의 경우 행정기관과 민간부문의 인력교류는 주로 파견의 형태로 이루어져 왔다(권경득 외, 1999: 518). 공무원임용령 제41조제1항과 지방공무원임용령 제27조의2제1항에 의하면 국가적인 사업을 위해서 특히 필요한 경우와 국내의 연구기관,

4) 보수의 차등화는 성과인센티브의 지급에 따른 차이로 나타나게 되며, 인센티브의 지급은 금전적인 측면뿐만 아니라 개인의 능력발전이나 재교육 기회의 제공 등과 같은 비금전적 측면까지 포함하게 된다.

5) 성과계약에 대해서는 이근주(2002) 참조.

민간기관 및 단체에서 관련업무수행이나 능력개발 및 국가정책수립과 관련된 자료수집의 필요가 있을 때에 파견할 수 있도록 하였다.

민간과의 교류를 활성화하기 위해서 정부는 국가공무원법 제71조제3항에 근거하여 민간근무휴직제도⁶⁾를 도입하였다. 2002년 12월부터 10개부처 13명의 공무원들이 민간기업 근무 휴직대상 공무원으로 선정되어 13개의 민간기업에서 근무할 수 있게 되었다(중앙일보, 2002. 12. 9). 이 제도는 중앙정부 차원에서 처음 시작되었으나 점차적으로 지방으로 확대될 예정이다. 행정자치부가 입법예고 한 ‘지방공무원임용령 개정안’에 따르면 2004년부터 지방직 공무원도 최장 3년간 휴직하고 민간기업에서 실무경험을 쌓을 수 있는 민간기업 파견근무제가 도입된다.

Ⅲ. 동의에 따른 인사교류 방안과 특징

1. 인사교류의 환경변화와 동의의 필요성

1) 인사교류의 필요성

인사교류의 필요성에 대해서는 크게 세 가지 차원으로 구분하여 설명할 수 있다. 국가적인 차원, 조직적인 차원 및 개인적인 차원으로 구분하여 인사교류의 필요성에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가적인 차원에서 인사교류는 기관간 지식과 정보의 공유를 가능하게 만들어 국가사회 전체의 발전에 기여하며, 특히 지식기반정부 구축을 위한 지식기반이나 지식창고의 확충에 이바지할 것이다.

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 될 것이다.

셋째, 공무원 개인적인 차원에서는 한 기관에만 머무르지 않고 여러 기관이나 조직

6) 민간근무휴직제도는 민·관간 이해증진 및 상호발전을 도모하고, 공무원이 민간부문의 업무수행방법·경영기법 등을 습득하여 공직에 도입하고, 민간부문은 공무원의 전문지식과 경험을 활용할 수 있도록 공무원이 민간기업이나 그 밖의 기관에 임시로 근무하기 위하여 휴직하는 것을 의미한다.

에서 새로운 것을 학습함으로써 자신의 능력을 개발할 수 있고, 전문인력들과의 네트워크를 가능하게 하여 업무협조의 어려움도 해소할 수 있을 것이다(김판석 외, 1999: 499-500).

그 외에도 기관간 균등한 승진으로 인사적체를 해소할 수 있고, 연고지 배치를 통해 개인의 고충완화와 사기향상에 기여할 수 있다. 그러나 이와 같은 장점이 지나치게 조직이나 개인위주로 활용되면 역기능이 나타날 수 있다.

인사교류는 주로 기관간 업무상 협조가 필요한 경우에 이루어지며, 승진이나 영전의 수단으로 이용되는 경우가 많았으며, 때론 문책, 징계, 좌천, 징계회피의 수단 등으로 이용되기도 하였다(권경득, 1997: 7). 그러나 우리나라의 인사교류는 주로 공무원의 개인적 고충처리 수준에서 주로 이루어지는 경우가 대부분이었으며(권경득 외, 1999: 499; 정성호·조임곤, 2001: 2), 때로는 중앙부처에 근무하는 공무원의 승진을 위해서 이용되는 경우가 많았다. 승진을 위해서 인사교류가 실시되는 경우에는 중앙에 근무하는 공무원이 승진하면서 지방으로 내려가고, 일정한 기간 이후에 다시 올라와 일하다가 또다시 승진하면 내려가는 방식을 취하게 되었다. 도와 시·군간의 인사교류도 중앙과 지방간의 인사교류와 마찬가지로 개인적인 고충처리와 승진을 위해 이루어지는 것이 그 동안의 관례였다.

이러한 상황에서 인사교류가 이루어지다 보니 공무원의 동의에 의한 교류는 거의 고려되지 않았으며, 다만 연고지 근무 및 부모봉양 등의 목적을 위해서 이루어지는 희망 교류에만 본인의 의사를 반영하고 있다. 인사교류를 통하여 행정기관의 목적을 달성하기 위해서는 인사교류가 보다 광범위하고 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 따라서 인사교류에 대한 기본적인 인식의 전향과 더불어 공무원들의 적극적인 참여가 필요하다. 인사교류에 많은 공무원들이 참가하는 것은 본인의 동의 없이는 불가능 할 것이다.

인사교류의 필요성에 대한 질문에 대해서는 약간 필요하다는 견해가 46.4%로 가장 많았으며, 매우 필요하다는 입장은 30.8%로 나타났다. 즉, 응답자의 77.2%가 인사교류의 필요성에 대해서 공감하고 있어서 인사교류에 대한 공감대는 광범위하게 형성되어있다고 볼 수 있다.

연령이 젊을수록 인사교류의 필요성을 크게 느끼고 있는 것으로 나타났으나, 다만 50대의 경우 30대와 거의 비슷하게 인사교류가 필요한 것으로 여겼다. 직급별로는 6급의 71.1%만 인사교류가 약간 또는 매우 필요하다고 입장인어서 다른 직급에 비해

서 가장 낮았으며, 4급 이상은 85.5%로 가장 높게 나타났다. 근속연수 측면에서는 기간이 짧을수록 인사교류가 절실히 필요하다는 입장이다.

인사교류가 필요한 이유를 묻는 질문에는 1순위 측면에서는 연고지 근무, 자치단체 간 이해 및 협력의 증진, 인력의 효율적인 활용 순으로 나타났으며, 2순위 측면에서는 연고지 근무, 인력의 효율적인 활용, 자치단체간 이해 및 협력의 증진 순으로 나타났다. 즉, 인사교류가 필요한 가장 큰 이유로는 이들 세 가지를 들 수 있으며, 그 다음으로 개인의 능력발전, 조직의 침체방지 등을 들고 있어 인사교류를 통한 조직의 활성화나 개인의 능력발전은 큰 비중을 차지하지 못하고 있는 실정이다.

2) 인사교류시 동의의 필요성

인사교류시 동의의 필요성에 논의는 크게 3가지 관점으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째는 공무원들의 가치변화로 인하여 자치단체장의 비민주적인 인사권의 행사에 대해서 직접적으로 의견을 표출하거나 간접적으로 직장협의회를 통하여 의사를 표명할 수 있는 기회가 훨씬 많아지게 되었다. 또한 대다수의 공무원들이 인사교류시에 본인의 동의를 받도록 해야 한다는 입장이어서 자치단체장들도 이들의 의견을 수용해야 할 것이다.

인사교류시 본인의 동의가 필요하냐는 질문에 대해서는 응답자의 55.1%가 반드시 필요하다고 생각하며, 39.4%는 필요하다는 입장이다. 전체적으로 응답자의 94.5%는 인사교류시에 본인의 동의가 필요하다는 입장이어서 공무원의 의사를 최대한 존중하는 인사교류가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 입장에서 볼 때에 공무원의 동의가 전제되지 않은 인사교류는 정당한 인사교류로 인정받기 어렵다.

둘째, 많은 지방자치단체에 공무원직장협의회가 구성되어 있어서 인사정책의 수립과 구현에 있어서 공무원들의 입장이 많이 반영되고 있는 실정이어서 공무원들의 의사에 반하는 인사정책이나 인사교류의 실시는 더욱 어려워지고 있다. 때로는 공무원의 의사에 반하는 정책에 대해서 시위를 하거나, 이러한 정책결정을 위한 회의의 개최를 봉쇄하는 실행행사를 하기도 한다. 공무원노조가 인정될 경우 이러한 현상은 더욱 심화될 것이다. 공무원직장협의회가 구성된 이후로 공무원들의 목소리가 훨씬 강해지고 있다는 점은 부인할 수 없으며, 이러한 현상은 인사교류에 있어서도 마찬가지로의 효과를 나타내고 있다.

셋째, 법적인 측면에서 동의를 거치지 않은 인사교류는 취소될 수 있다는 점이다. 물론 현행 지방공무원법에 임용권자를 달리하는 지방자치단체로의 인사이동은 반드시 당해 공무원 본인의 동의를 전제로 해야 한다는 규정은 없다. 그럼에도 불구하고 인사교류가 당해 공무원의 동의를 전제로 이루어져야 한다는 주장이 제기되고 있는 것은 공무원 본인의 동의 없는 전출입으로 인한 양평군과 남양주시 사이의 전출입 사례에서 소송사건⁷⁾의 피고가 패소하였기(2001. 12. 11 대법원) 때문이다.

지방공무원법 제30조의2 및 동임용령 제27조의5 규정에 의거 지방자치단체간 인력의 균형 있는 배치와 지방행정의 균형 있는 발전을 위하여 5급 이상 공무원을 교류하는 경우와, 행정기관 상호간의 협조체제 증진 및 공무원의 종합적 능력발전을 위하여 인접 지방자치단체간 교류하는 경우 인사교류를 할 수 있도록 규정하고 있다.

교류대상 인원을 정할 때 자치단체장의 의견을 듣고, 자치단체장으로부터 교류대상자의 추천이나 전입요청이 있는 경우 인사교류협의회의 심의를 거쳐 확정되는 인사교류안을 도지사가 각 자치단체장에게 권고할 수 있도록 규정되어 있으며 권고한 경우에 “당해 자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정하고 있어 법조문에 의한 해석상으로는 교류대상 공무원 당사자의 동의를 반드시 필요로 한다고 볼 수 없다.⁸⁾ 따라서 이 경우에 대법원의 판례는 해당되지 않는 것으로 판단된다. 그러나 이 규정이 당해 공무원의 동의를 배제하는 취지의 규정은 아니므로 논란이 될 수 있다.

지방공무원법 제30조의2 및 동임용령 제27조의5에 의한 지방자치단체간의 인사교류의 경우에도 원칙적으로 당해 공무원의 동의를 얻는 것이 타당하나, 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정발전 등을 위하여 불가피한 경우에는 당해 공무원의 동의를 전제되지 않더라도 동 규정에 의한 지방자치단체간 인사교류가 가능한 것으로 사려되며, 이 때 인사교류의 대상은 가급적 최소한에 그치도록 해야 할 것이다.⁹⁾

7) 남양주시 소속 지방공무원인 K씨는 양평군으로 전출명령(1997. 5. 2)을 받게 되었으나, 이 전출명령은 본인의 동의 없이 이루어진 것으로 위법하다고 주장하면서 근무지에 출근하지 않았다. 이에, 양평군수는 K씨가 지방공무원법 제47조(복무선서), 제49조(복종의 의무) 및 제50조(직장이탈금지)를 위반하였다 하여 경기도 인사위원회에 징계를 요구하였으며, 경기도인사위원회는 1997년 7월 3일 K씨에 대하여 정직 3월의 징계를 의결하였다. K씨가 소청한 결과 경기도지방공무원 소청심사위원회는 1997년 9월 19일 정직 3월을 감봉 3월로 변경하기로 의결하고 1997년 10월 2일 통지하였다. 그러나 K씨는 이러한 징계에 불복하고 소송을 제기하였다.

8) 5급 이하 공무원의 연고지 배치를 위하여 인사교류를 실시할 경우는 본인의 동의를 필요로 한다.

대법원 판결은, 임명권자를 달리하는 지방자치단체로 이동하는 것을 내용으로 하는 전출명령에 대하여, 전출되는 당해 공무원의 동의가 필요하다는 취지로서, 이는 전출에 따라 업무지휘권의 주체가 변경되는 등 근로조건에 중대한 변경이 발생하므로 당해 공무원의 적법한 동의를 반드시 받아야 한다는 점을 확인한 것이다. 따라서 자치단체장의 자의적인 인사권 행사는 물론이거니와 적법한 절차를 거치지 않는 인사교류의 실시는 상당히 많은 제약을 받게 될 것이며, 앞으로 유사사건에 대한 소송이 제기된다면 대법원 판례가 변경되지 않는 한 피고패소가 명백할 것으로 보인다.

2. 동의에 근거한 인사교류의 방안

공무원 개인의 동의를 전제로 인사교류를 실시하기 위한 방안을 이론적인 측면에서 살펴보면 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다. 우선적으로 공무원이 인사교류에 동의하느냐 동의하지 않느냐로 구분할 수 있다. 인사교류에 동의하지 않는 경우 개별 공무원이나 자치단체는 인사교류대상에서 제외되어 인사교류가 실시되지 않을 것이다.

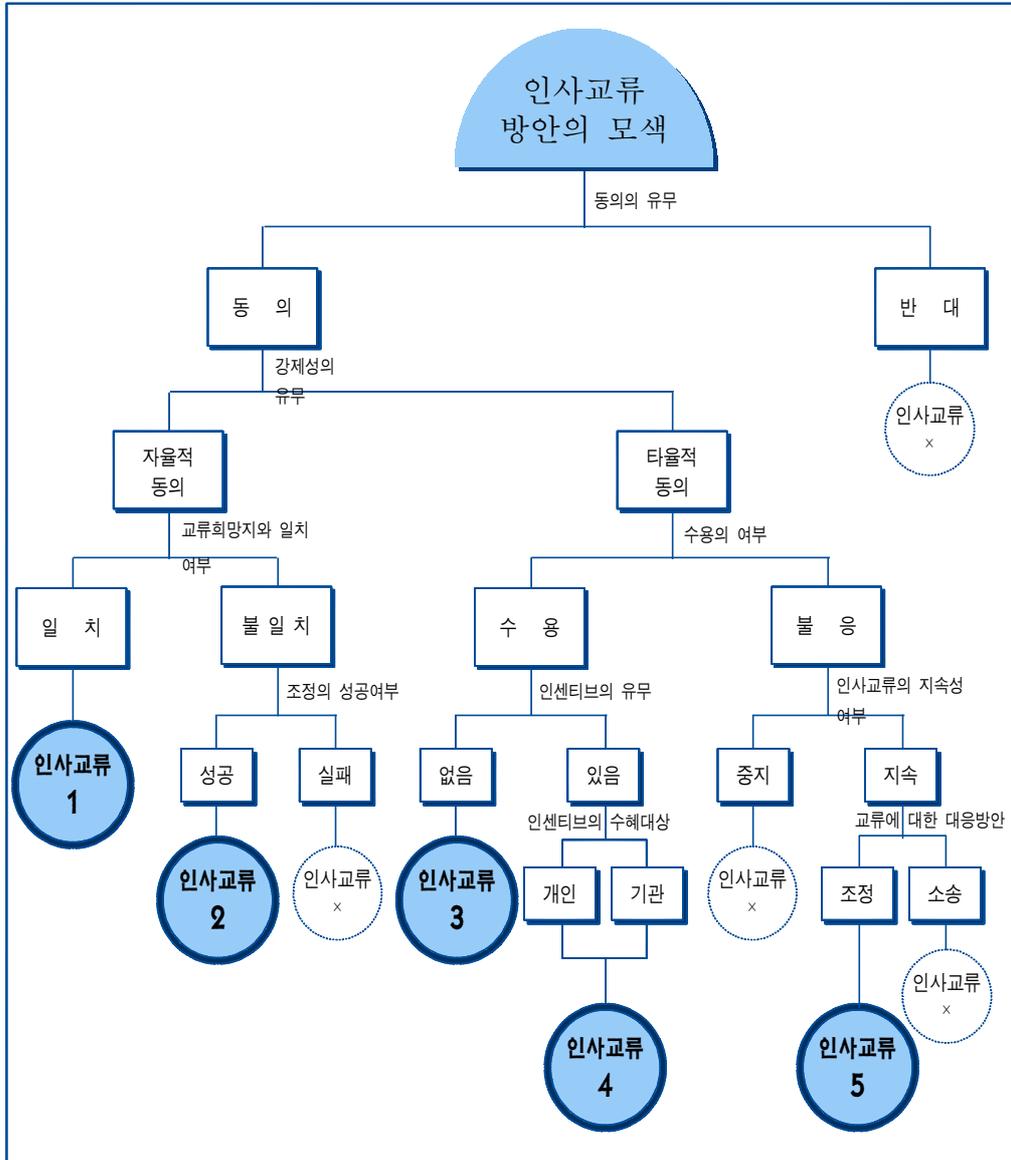
공무원들이 인사교류에 동의를 하는 경우에도 동의가 자발적이냐 강제성이 가미된 것이냐로 구분할 수 있다. 인사교류에 대해서 자발적으로 동의하는 경우에도 공무원의 희망교류지와 일치하느냐 일치하지 않느냐로 구분할 수 있고, 희망지가 일치하는 경우에는 인사교류가 이루어지게 된다(인사교류 1). 이와 같은 과정을 통하여 인사교류가 이루어지는 것이 가장 바람직한 방법이라고 볼 수 있다. 교류희망지가 일치하지 않을 경우에는 도나 자치단체장의 조정이 필요하며, 조정이 성공하면 인사교류가 이루어지고(인사교류 2), 실패하면 인사교류는 이루어지지 않게 될 것이다.

동의를 타율적으로 이루어지는 경우 인사교류대상자가 수용하느냐 수용하지 않느냐로 구분할 수 있다. 수용할 시에는 인센티브가 제공되는가를 살펴보고, 별도의 인센티브가 제공되지 않는 경우라면 곧바로 인사교류를 실시하면 될 것이다(인사교류 3). 인센티브가 제공된다면 개인에게 제공할 것인가, 기관에게 제공할 것인가를 결정하여 인사교류를 실시하면 될 것이다(인사교류 4).

동의를 타율적으로 이루어져 교류대상자가 이에 대해서 강한 불만을 표시하고 인사교류를 수용하지 않을 경우 인사권자는 그럼에도 불구하고 인사교류를 지속해야 할

9) 이러한 입장은 행정자치부가 제주도 공무원직장협의회회장의 질의에 대해서 내린 유권해석이다.

것인가에 대해서 결정을 해야 한다. 이때에 중지하는 것이 바람직하다고 생각하면 인사교류는 이루어지지 않을 것이다.



<그림 2> 동의를 기준으로 한 인사교류 방안

그러나 인사교류대상자의 불응에도 불구하고 인사교류를 시행하려면 강제적으로 조정하는 방안이 동원이 될 수 있으나(인사교류 5) 현실적으로 이러한 방식의 인사교류는 가장 바람직하지 않은 방법이다. 강제적인 조정에 대해서 불만이 있는 교류대상 공무원들은 인사교류에 대해서 소송을 제기할 수도 있어 인사권자에게 상당한 정치적 부담이 될 수도 있다. 이 경우에 인사교류가 이루어지기는 매우 어려우며, 설령 이러한 방법으로 인사교류가 이루어진다고 하더라도 인사교류의 목적과 원칙에 벗어나기 때문에 교류를 실시하지 않는 것이 더 바람직하다.

3. 인사교류 방안의 특징

<그림 2>에 나타난 바와 같이 인사교류의 방안은 5가지로 구분할 수 있다. 이들 5가지 방안에 대해서 자발성의 정도, 교류절차, 실현가능성, 제도화의 수준, 소요기간, 재원소모, 교류의 민주성, 교류자의 불만, 정치적 부담, 교류의 소망성 등을 기준으로 구분하여 그 특성을 살펴보면 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 1> 인사교류 방법상의 특징

기 준	방 안					
		①	②	③	④	⑤
자발성의 정도	강함					약함
교류절차	단순					복잡
실현가능성	높음					낮음
제도화의 수준	낮음					높음
소요기간	단기					장기
재원소모	적음					많음
교류의 민주성	높음					낮음
교류상의 불만	적음					많음
정치적 부담	적음					많음
교류의 소망성	높음					낮음

자발성은 인사교류가 공무원의 자율적인 참여에 의해서 이루어지는 것을 의미하며, 교류절차는 인사교류의 지속적 실시를 위해서 가능한 한 법률에 규정되어야 하며, 단순한 것에서부터 복잡한 절차까지를 포함하게 된다. 실현가능성은 인사교류 대안의 실질적 적용가능성을 의미하며, 제도화의 수준은 인사교류를 자치단체 수준에서 또는 중앙의 차원에서 결정해야 하는지, 인사교류와 관련된 규정의 수와 조직의 수가 적은지 또는 많은지에 따라서 낮음과 높음으로 나타낼 수 있다. 제도화의 수준은 상대적인 의미에서 사용될 수 있으며, 현실적으로 명확하게 구분하기 힘든 경우도 많이 있을 것이다.

소요기간은 인사교류에 걸리는 기간의 정도를 의미하고, 자원소모는 인사교류에 투자되는 인적·물적 자원의 정도를 나타내고 있다. 교류의 민주성은 인사교류 관련자의 참여와 의견의 반영정도를 말하며, 교류자의 불만은 인사교류의 민주성 및 자발성과 밀접한 관련이 있고, 인사교류에 대한 공무원의 불응과 갈등의 정도를 의미한다. 정치적 부담은 인사권자가 인사교류로 인하여 지게될 정치적 책임의 정도를 나타내며, 교류의 소망성은 인사교류의 바람직함을 의미하며, 인사교류의 기본목적에의 부합하는 정도를 지칭하고 있다.

①에서 ⑤의 방안으로 갈수록 교류의 절차는 복잡해지며, 인사교류에 대한 제도화의 수준은 높아지고, 교류에 소요되는 시간과 자원은 더욱 늘어나게 될 것이다. 또한 인사교류와 관련된 갈등과 불만이 증대될 것이며, 인사권자의 인사교류에 대한 정치적 부담도 늘어나게 될 것이다.

이와는 반대로 ⑤에서 ①의 방향으로 갈수록 인사교류에 대한 자발성의 정도가 강해질 것이며, 인사교류의 실현가능성이 크게 증대될 것이다. 그리고 인사교류의 민주성과 소망성의 정도도 높아지게 될 것이다. 실질적으로 인사교류에서 추구하는 방향도 가능한 한 ①의 방향에 접근하도록 하는 것이라고 볼 수 있다.

4. 동의절차상의 쟁점사항

인사교류의 대상자가 자발적으로 동의를 하더라도 교류대상자들간에 교류희망지를 일치시키는 것은 쉬운 일이 아니다. 교류희망지의 집중현상으로 인하여 조정이 불가피하며, 조정이 원만하게 이루어지면 인사교류가 실시될 것이며, 그렇지 않은 경우는 인사교류가 이루어지기 어려울 것이다.

교류희망지의 과도한 집중을 방지하여 인사교류가 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 도의 조정이 불가피하다. 그러나 이러한 조정은 시·군으로부터 도의 불필요한 인사개입이라고 비난받을 수 있다는 점에서 직접적인 조정권의 행사보다는 조정이 이루어질 수 있는 제도의 확립과 여건의 조성을 위해서 노력해야 할 것이다.

타율적으로 인사교류에 동의할 수밖에 없는 경우에 교류대상자가 순순히 인사교류를 수용할 수 있느냐 하는 문제가 제기된다. 이 경우에 교류대상자가 반발할 가능성이 많으며, 공무원직장협의회가 구성되어 있는 자치단체의 경우에는 타의에 의해서 강요된 동의를 근거로 인사교류를 실시하는 것은 사실상 매우 어려운 일이다. 따라서 인사교류의 활성화를 위해서는 누구나 인사교류를 경험할 수 있도록 인사교류를 승진의 전제조건으로 정하든지 아니면 파견제도를 활용하는 방안을 적극적으로 강구해 나가야 할 것이다.

인사교류에 대해서 타율적으로 동의를 한 것이 인사교류로 인하여 얻게 될 인센티브 때문이라면 인센티브의 대상과 종류에 대한 결정이 이루어져야 한다. 즉, 개인을 대상으로 할 것인가 아니면 기관을 대상으로 할 것인가에 대한 결정과 아울러 어떤 형태의 인센티브를 제공할 것인가를 결정해야 할 것이다. 공무원직장협의회는 이러한 인센티브의 제공을 통한 인사교류에 대해서 부정적인 입장을 취하고 있어서 인사교류제도의 도입시에 어느 정도의 갈등은 불가피할 것으로 보여진다.

타율적으로 이루어진 동의를 수용하지 않을 경우 자치단체장은 인사교류를 강행할 것인가 중지할 것인가에 대해서 결정을 하게 된다. 중지한다면 인사교류는 이루어지지 않겠지만, 그래도 강행하는 경우에는 인사교류는 이루어질 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우 대부분의 해당 공무원은 소송을 제기할 수 있어 최종적인 결과는 법정에서 결정될 것이나, 대법원의 판례에 따르면 피고가 패소하게 될 가능성이 많다.

IV. 교류방안에 따른 활성화 수단

다양한 교류수단의 강구는 인사교류의 실현가능성을 증대시킬 뿐만 아니라 교류의 원활화에 크게 기여할 것이다. 교류의 활성화를 도모하기 위해서 인사교류대상자의 동의를 전제로 인사교류를 실시하는 방안에 따라서 어떤 교류수단들이 강구될 수 있을 것인가에 대해서 살펴보기로 한다.

1. 교류방안 1

가장 합리적으로 인사교류가 이루어지는 첫째 방안을 중심으로 모든 교류가 이루어진다면 교류로 인한 갈등이나 문제는 생기지 않을 것이다. 대표적인 예로 연고지 근무, 부모봉양, 부부합류 등을 위한 인사교류를 들 수 있으며, 이러한 형태의 희망교류는 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 이러한 희망교류가 경기넷을 통하여 자발적으로 이루어질 수 있도록 ‘인사교류’코너를 개선해야 할 것이다.

공무원들은 ‘인사교류’코너를 이용한 교류가 이루어지기 위해서 공무원의 적극적인 관심뿐만 아니라 인사담당기관의 관심과 활용이 필요할 것으로 생각하고 있다. 장기적인 관점에서는 ‘인사교류’코너가 인사정보체계에 통합되어 관리될 수 있도록 해야 하며, 보다 적극적인 측면에서 인사교류가 자율적으로 이루어지도록 하기 위해서는 내부인력시장제도의 도입도 고려되어야 할 것이다.

내부인력시장제도를 도입하면 우선적으로는 조직내부의 인사교류가 상당히 활성화될 수 있다. 모든 직위에 대해서 전체 공무원들이 누구라도 지원을 할 수 있도록 하여 현재 해당 직위에 근무하는 공무원과 지원자간 경쟁이 이루어지도록 한다. 이를 통해서 공무원들의 자발적인 경쟁을 유도하게 되고, 서로 자신이 원하는 부서로 진입하기 위하여 또는 자신이 원하는 부서에 지속적으로 근무하기 위하여 능력개발에 많은 노력을 기울이고 보다 우수한 성과를 산출하기 위하여 노력하게 된다(김상목, 2001).

내부인력시장의 형성을 통하여 인사교류를 활성화하려는 취지는 좋으나 제도의 도입과 시행과정에는 많은 어려움이 따를 수 있다. 이러한 제도의 시행을 위해서는 중앙정부 차원에서 관련 법률과 제도가 우선적으로 정비되어야 하며, 공무원들의 의견도 수렴되어야 할 것이다. 그러나 현실적인 측면에서 인사교류보다는 공무원의 경쟁을 강화시키기 위한 제도로 인식될 수 있어 공무원들의 저항도 클 것으로 예상된다.

인사교류의 실시를 위하여 교류의 수요 파악, 교류대상자의 선정, 교류의 시기와 기간 등 구체적인 기준과 원칙을 정하기 위해서는 공무원의 개인데이터베이스와 직무데이터베이스가 구축되어 있어야 한다(서울시정개발연구원, 2000). 인사정보체계¹⁰⁾의

10) 인사정보체계는 채용관리, 인사종합정보(인사통계 및 기본자료 포함), 근무성적평정, 인사교류, 교육훈련, 경력관리, 퇴직·연금관리, 보수·상별관리, 고충처리, 제안제도 등의 분야를 하나의 데이터베이스로 만들어 인력관리의 효율성과 효과성을 동시에 추구하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 이선우(2001) 참조.

구축으로 인력과 직무에 대한 데이터베이스가 연동적으로 활용된다면 인사교류에 대한 수요를 손쉽게 파악할 수 있을 뿐만 아니라 교류희망자와 희망지역간의 매칭기능을 강화시킬 수 있을 것이다. 인사정보체계를 통하여 더욱 명확한 기준을 근거로 인사교류가 이루어질 것이며, 인사교류시에 발생할 수 있는 갈등과 반목을 해소하여 교류의 투명성과 공정성 확보에 크게 도움이 될 것이다.

2. 교류방안 2

두 번째 방안에 대한 수단으로는 도지사, 즉, 자치단체장의 조정권한의 강화를 들 수 있다. 그 이유로는 첫째, 교류희망자들간의 희망지역의 불일치에 대한 조정이 필요하다. 경기도내 인사교류 희망지에 대한 질문에 많은 공무원들은 도청을 가장 선호하였으며, 그 다음으로는 수원시, 제2청사, 과천시, 고양시 등의 순으로 나타났다. 설문에 응한 공무원의 상당수는 도청과 대도시 그리고 재정여건이 좋은 도시에 근무하기를 바라는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 따라서 교류희망지의 집중현상을 막기 위해서는 어느 정도의 조정이 필요하며, 가능한 한 공평한 인사교류가 실시될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

둘째, 도민에게 동질의 서비스가 제공될 수 있도록 하기 위해서 서비스의 생산에 직접적으로 참가하는 공무원의 교류가 이루어지도록 해야 하며, 이를 통하여 인재가 적재적소에 배치될 수 있도록 하기 위해서는 도의 조정이 필요하다는 것이다. 이러한 시각은 전통적인 인사교류가 자치단체장과 공무원과의 관계 측면에서 주로 논의해온 것에서 병행하여 새로이 시민과의 관계 측면도 인사교류에 포함되어야 함을 의미한다. 도민들에게 동질의 서비스 제공이라는 목적을 달성하기 위해서는 도민에 대해서 정치적 책임을 지고 있는 도지사가 인사교류를 최종적으로 조정할 수 있는 권한이 있어야 할 것이다.

희망교류지에 대한 불일치를 최소화하기 위해서는 권역별 인사교류가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 경기도 31개 시·군의 권역은 크게 5개 권역, 즉 북부접경권역, 서부해안권역, 동부권역, 남부권역 및 중부권역으로 구분할 수 있다(<표 2> 참

11) 선행연구에서도 이와 유사한 경향이 나타나는 것으로 조사되었다. 자세한 내용은 정성호·조임곤(2001), pp. 78-79 참조.

조). 이러한 권역구분이 교통권과 완전히 일치하는 것은 아니기 때문에 생활권역을 보다 세분화하여 탄력적으로 운영하는 것이 필요하며, 인접 시·군간에 인사교류가 이루어지는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

<표 2> 자치단체별 인사교류 권역구분

생활권에 의한 구분(기본권역)		인접시·군 권역	구제 설치시 권역
권역구분	해당시·군		
동북내륙권(8)	의정부, 양주, 동두천, 포천, 연천, 구리, 남양주, 가평	· 당해 시·군과 경계 인접한 시·군은 모두 해당 예시) 수원외의 경우 - 의왕, 안산, 용인, 성, 오산 등	· 구제 설치시 - 수원, 성남, 안양, 부천, 고양, 안산
서북해안권(3)	고양, 파주, 김포		
동남내륙권(7)	성남, 하남, 광주, 용인, 이천, 여주, 양평		
남부임해권(5)	수원, 오산, 화성, 평택, 안성		
서울인접권(8)	부천, 광명, 시흥, 안산, 안양, 군포, 의왕, 과천		

※ 생활권역은 “경기2020: 비전과 전략”에서의 생활권역 구분을 참조한 것임.

3. 교류방안 3

세 번째 방안은 인사교류대상자가 자율이 아닌 타율적인 것에 의해서 동의를 하게 되는 경우이다. 타율적으로라도 인사교류에 대해서 동의하기 위해서는 인사교류제도가 지닌 장점이 있어야 할 것이다. 이러한 방안의 교류가 이루어지도록 하기 위해서 인사교류를 승진의 전제조건으로 정하거나 파견제도를 활용할 수 있을 것이다.

인사교류를 승진의 전제조건으로 정하는 것에 대해서 바람직하지 않거나 매우 바람직하지 않다고 생각하는 응답자는 27.5%에 불과하여 승진조건으로 인사교류를 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 연령대별로 보면 20대는 20.9%, 30대는 27.7%, 40대는 28.3%, 50대는 23.1%만 바람직하지 않은 것으로 생각하였다($\chi^2=37.680$, $df=12$, $p=0.000$). 직급별로는 6급의 31.9%가 인사교류를 승진의 전제조건으로 정하는 것에 반대적인 입장을 취하였으며, 7급은 26.1%, 5급은 21.2%, 4급은 21.4%가 바람직하지 않은 것으로 생각하였다($\chi^2=29.984$, $df=12$, $p=0.003$).

인사교류를 활성화하기 위하여 파견제도를 활용하는 것에 대해서는 학력이 높을수

록 이를 선호하는 것으로 나타났다. 고졸 이하의 경우는 44.6%만 매우 바람직하거나 바람직한 것으로 여겼으나, 대졸자의 경우는 48.8%, 대학원졸업자는 63.7%를 차지하였다($\chi^2=22.353$, $df=8$, $p=0.004$). 또한 근속연수가 짧을수록 파견제도의 활용을 선호하는 것으로 나타났다.

4. 교류방안 4

네 번째 방안도 타율적인 것에 의해서 인사교류에 동의를 하게 되지만 인센티브를 통하여 타율적인 동의로 인한 불만이나 불편을 상쇄시킬 수 있다고 보는 경우이다. 인센티브를 개별공무원들에게 줄 것인가 아니면 인사교류에 참여한 기관에게 부여할 것인가로 구분할 수 있다. 개별공무원에게 인센티브를 준다면 보직상의 인센티브와 경력상의 가산점 부여를 선호하는 것으로 나타났다. 교류참여기관에 대한 인센티브로는 정원관리상의 인센티브와 예산상의 인센티브를 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 경기도가 시·군에게 정원관리상의 인센티브를 제공하는 데는 많은 제약이 따른다. 지방자치단체의 기구와 정원은 1994년에 제정된 행자부의 ‘지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정’에 의거하고 있기 때문에 자치단체가 자율적으로 정원을 조정할 수 없다는¹²⁾ 점에서 현실적으로 적용하기 어려운 점이 있다. 즉, 이러한 지침과 기준을 벗어나는 어떠한 행위에 대해서도 행정자치부의 승인을 얻도록 하고 있다.

인사교류에 적극적으로 동참하는 시·군에 대해서 예산상의 인센티브를 주기 위해서 정책의지 및 인사와 예산담당 부서간의 협력이 필요하다. 경기도는 시·군에 사업비뿐만 아니라 경상비까지도 지원을 하고 있기 때문에 예산상의 인센티브와 인사교류를 실제적으로 연계시키는 것이 가능하다. 실질적으로 도 본청 세출예산의 53.7%(2001년 기준)를 관내 시·군으로 이전시키고 있어서(이용환, 2002) 도의 의

12) 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제7조에는 “시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 당해 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부 및 과·담당관의 설치기준은 별표1과 같다.”고 규정하였으며, 제8조에는 “시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관 및 과장등 보조·보좌기관의 직급기준은 별표3과 같다.”고 하였으며, 제10조에서 “시·군·구 본청의 실·국 및 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치기준은 별표4와 같다.”, 그리고 제10조의2에 “시·군·구 본청에 두는 실장·국장·담당관 및 과장등 보조·보좌기관등의 직급기준은 별표4와 같다.”고 명시적으로 규정하고 있다.

지만 있다면 인사교류에 참여하는 자치단체에게 예산상의 인센티브를 제공하는 것이 가능하다. 또한 보다 적극적인 경제적 인센티브의 제공이라는 측면에서는 가칭 ‘인사교류협력기금’을 만들어서 시·군에 혜택을 주는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

5. 교류방안 5

다섯 번째 방안은 가장 바람직하지 않은 방안으로서 인사교류 활성화의 측면에서 이러한 방식의 인사교류는 실시되지 않아야 할 것이다. 그러나 이러한 인사교류가 이루어지기 어려운 것은 사실이나 간헐적으로 이러한 형태의 인사교류가 일어나기도 한다. 이와 같은 방식의 인사교류는 자치단체장이 선거에 기여한 측근들에게 자리를 마련해주기 위해서 인사교류를 시행하는 경우와 선출된 시장과 경쟁관계에 있던 후보자를 지원한 공무원을 전출시킬 목적으로 인사교류를 시행하는 경우에 나타날 수 있다.

가능한 한 이와 같은 강제적 인사교류의 피해를 줄이기 위해서는 자치단체장의 인사교류에 대한 인식이 변화되어야 하며, 공무원들의 인식도 변화되어야 할 것이다(김석겸, 2001). 인사교류가 문제가 있는 공무원을 중심으로 이루어지는 것이 아니라 유능한 공무원들을 중심으로 이루어지는 것으로 인식되어야 할 것이다.

자치단체장은 물론이거니와 공무원들도 자치단체 상호간의 협력과 개인의 능력발전을 위해서 인사교류를 적극적으로 활용해야 할 것이다. 인사교류에 대한 인식의 전환이 이루어지게 된다면 장기적인 측면에서 내부인력시장제도의 도입에도 기여하게 될 것이다.

인사교류의 정례화는 소수의 공무원을 대상으로 한 부정기적인 인사교류로 인한 문제들을 해소하는 데에 이바지할 것이다. 소수를 대상으로 실시되어 온 인사교류에 대한 인식은 부정적인 것이 사실이며, 전입부서에서도 이들을 한직에 배치하는 것을 많이 볼 수 있다. 그러나 교류가 정례화되면 이러한 문제들을 해소될 수 있을 것이다.

인사교류의 원활화를 위해서는 한 가지 방법에 의존하기보다는 여러 가지 방법들을 혼합하여 사용하는 것이 보다 바람직하며, 인사교류의 근본목적은 달성하는 데에도 기여하게 될 것이다. 예를 들어 정기적인 인사교류와 더불어 파견제도, 민간근무휴직제의 도입 등 다양한 방안을 강구하여 교류를 통한 공무원의 능력발전을 물론이거니와 시·군간의 균형적인 발전을 도모하고, 협력을 통하여 효율적인 업무처리가 이루어지

도록 해야 할 것이다. 특히 민과 관의 인사교류 활성화는 상호간의 이해의 폭을 넓힐 수 있고, 인력의 경험과 능력도 강화할 수 있어서 공직의 유연화에 기여하게 될 것이다(오성호, 2002: 154).

앞에서 언급한 다섯 가지 인사교류의 방법에 따른 활성화 수단에 대한 논의를 종합하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 인사교류 방안에 따른 활성화 수단

	인사교류 1	인사교류 2	인사교류 3	인사교류 4	인사교류 5
활성화 수단	<ul style="list-style-type: none"> - 희망교류의 지속적 실시 - 경기넷 인사교류 코너의 개선 - 공무원들의 적극적인 관심과 참여 - 인사담당기관의 적극적인 관심과 활용 - 인사정보시스템의 구축 - 내부인력시장제도의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 도지사의 조정권한 강화 · 교류희망지의 불일치에 대한 조정 · 도민에 대한 동질의 서비스 제공 - 권역별 인사교류 · 5개 생활권역으로 구분하여 권역 중심으로 인사교류 <권역별 인사교류에 대한 보완> · 생활권역의 탄력적 운영 · 인접 시·군간의 인사교류 · 생활권역의 세분화 	<ul style="list-style-type: none"> - 인사교류를 승진의 전제조건으로 정함 · 부정적인 견해는 27.5%에 불과함 - 과건제도의 활용 · 부정적인 견해는 22.4%에 불과함 	<ul style="list-style-type: none"> - 인센티브 제공에 대한 결정 <개인> · 보직상의 인센티브 · 경력상의 가산점 부여 <조직> · 정원관리상의 인센티브(행자부규정의 개정이 전제되어야 함) · 예산상의 인센티브 제공(도의 사업비 및 경상비 지원과 인사교류의 연계) 	<ul style="list-style-type: none"> - 인사교류에 대한 인식의 전환 · 인사교류의 적극적 활용 · 내부인력시장의 형성에 기여 - 인사교류의 정례화 · 인사교류의 부정적 측면 제거에 기여 · 부정기적인 교류로 인한 피해방지 - 인사교류 방법의 다양화

V. 결 론

앞에서는 인사교류시 동의를 필요성, 공무원의 동의를 기준으로 교류방안의 분류와 각 방안별로 교류를 활성화시킬 수 있는 수단들에 대해서 살펴보았다. 인사교류가 지방자치의 근본을 해치지 않는 범위 내에서 공무원의 능력발전을 도모하고, 나아가 지방자치단체의 균형적 발전을 도모하는 데에 기여하기 위해서는 공무원의 동의를 전제

로 한 인사교류가 활성화되어야 한다. 대부분의 공무원들도 동의에 의한 인사교류가 이루어져야 한다는 것을 중시한다는 점에서 동의에 의한 인사교류를 관련 규정에 명문화시키는 것이 필요하며, 동의 확보를 위한 방안을 강구해 나가야 한다. 동의에 의한 인사교류가 활성화되기 위해서는 여러 교류수단들과 연계되어야 하는데, 이에 대한 몇 가지 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인사교류의 정례화를 통하여 경기도와 시·군의 공무원이 원하는 기관으로 교류가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 정기적인 인사교류를 통해서 공무원들이 여러 지역에서 근무함으로써 일선 시·군이 처한 상황을 고려하여 정책을 추진할 수 있을 뿐만 아니라 도차원의 종합적인 정책수립과 조정이 용이해질 것이며, 시·군의 경우는 경기도의 정책수립 과정에 자신들의 입장을 잘 전달할 수 있고 정책능력의 강화에 기여할 것이다. 그 외에도 정기적인 인사교류의 실시는 문제 있는 공무원의 방출통로로 인사교류가 이용되던 종래의 관행을 불식시킬 수 있을 뿐만 아니라 인사교류로 인하여 생겨날 수 있는 문제들을 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 인사교류제도의 운영방식을 다양화해야 한다. 인사제도의 합리화와 유연화 측면에서 다양한 방식들이 이용될 수 있도록 해야 할 것이다. 즉, 공무원들이 인사교류에 대해서 예측을 할 수 있도록 하기 위해서는 정기적인 인사교류가 이루어져야 하겠지만, 행정수요의 변화에 능동적으로 대처할 수 있기 위해서는 인사교류의 탄력적 운영, 다양한 인센티브의 제공, 파견제도 등도 적극적으로 활용되어 할 것이다.

셋째, 인사교류에 참여하는 자치단체나 공무원에게 인센티브를 제공한다면 개별공무원들에게 줄 것인가 아니면 인사교류에 참여한 기관에게 부여할 것인가를 결정하여 지속적인 시책으로 추진하여야 한다. 개별공무원에게 인센티브를 준다면 보직상의 인센티브와 경력상의 가산점을 부여할 수 있는 방안이 강구되어야 하며, 교류참여기관에 예산상의 인센티브를 부여한다면 예산상의 인센티브와 인사교류를 실제적으로 연계시킬 수 있는 체계가 구축되어야 한다.

넷째, 인사교류의 활성화를 위해서는 자치단체장과 공무원들의 의식변화가 필요하다. 자치단체장인 시장 또는 군수는 인사교류가 지역행정의 발전과 공무원의 능력개발에 기여한다는 점을 인식하고, 유능한 공무원을 인사교류 대상에 포함시켜서 자치단체 상호간에 필요한 공무원을 교류할 수 있도록 해야 하며, 이들이 실질적으로 행정발전에 기여할 수 있는 기회와 권한을 부여해야 한다. 공무원들의 경우도 인사교류가 공무

원의 경력관리와 능력발전을 위해서 반드시 필요하다는 인식을 갖는 것이 중요하다.

누구든지 언젠가 인사교류를 반드시 경험해야 한다면 인사교류는 보다 확고한 기준과 원칙하에서 이루어지게 될 것이다. 그러므로 인사교류는 일과성 행사에 그치지 않고 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 인사교류의 활성화를 위해서 제도나 원칙의 정립 못지 않게 중요한 것은 의식의 변화이며, 또한 인사교류시에 운영의 묘를 살려나가는 것이 중요하다. 따라서 인사교류는 일시적으로 도입되었다가 사라지는 시책이 아니라 지속적으로 실시되어 성과를 거둘 수 있는 하나의 인사제도로 정착되어 공무원의 능력발전에 기여하도록 해야 할 것이다.

인사교류의 활성화를 위해서 동의에 의한 인사교류방안의 분류와 각 방안에 따른 활성화 수단을 모색하려는 노력에도 불구하고 본 논문은 각 대안이 가지고 있는 현실적인 약점에 대한 분석과 이에 대한 해결방안을 제시하지 못한 한계를 지니고 있다. 또한 인사교류에 대한 제반 법규정과 기존 학자들의 논의가 심도 있게 다루어지지 못하여 인사교류에 대한 균형적인 분석이 부족한 한계점을 지니고 있다.

【참고문헌】

- 권경득. (1997). 지방자치단체간 인사교류. 『지방행정정보』, 58:7-11.
- 권경득. (2002). 지방자치단체 조직·인사체제의 합리화 방향: 경기도를 중심으로. 한국지방자치학회 주최 세미나 『자치단체의 경쟁력 강화를 위한 자치권 확대방안』. 결과보고서: 39-61.
- 권경득·김관석·박경원·오성호. (1999). 공무원 인사교류 활성화를 위한 시론. 1999년도 동계학술대회 발표논문집 『밀레니엄전환기 행정(학)의 회고와 전망』. 한국행정학회.
- 김상목. (2001). 내부인력시장제도 도입에 관한 연구. 『한양대자치행정연구』, 2: 275-288.
- 김석겸. (2001). 민선자치단체장의 인사권 행사실태에 관한 연구(1-3). 『지방자치』, 151-153:96-103: 95-100: 97-101.
- 김신복. (1992). 지자체의 효율성 제고를 위한 지방인사행정 개선방안. 『행정논총』, 30(1): 51-66.
- 김관석 외. (2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안. 『한국지방자치학회보』, 13(1):5-24.
- 김관석 외. (1999). 『공무원 인사교류 활성화 방안』. 중앙인사위원회 정책연구과제 1999-07. 중앙인사위원회.
- 박동서 외 엮음. (2002). 『시민과 정부개혁』. 서울: 한울아카데미.
- 서울시정개발연구원. (2000). 『서울시 인사행정 수요조사』. 연구보고서.
- 양영철. (2000). 거꾸로 가는 지방자치단체 인사관리. 『지방자치』, 138: 30-34.
- 오성호. (2002). 인사행정 및 공무원제도의 개혁 과제. 박동서 외 엮음. 『시민과 정부개혁』: 145-156. 서울: 한울아카데미.
- 오성호. (1998). 『지방자치와 인사자치』. 서울: 자유기업센터.
- 이근주. (2002). 『성과계약과 인사관리: 개방형 임용제』. 서울: 한국행정연구원.
- 이선우. (2001). 공공부문 인력관리정보 시스템의 이론과 실제. 김광주 외. 『뉴 거버넌스와 사이버 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 이용환. (2002). 『도와 시·군간 재정적 역할관계에 관한 연구』. 중간보고서. 경기개발연구원.

- 정경희. (2000). 『일본의 민관간 인사교류에 관한 연구』, 석사학위논문, 한림대학교 국제대학원.
- 정성호·조임곤. (2001). 『지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안: 경기도 사례를 중심으로』, KIPA연구보고: 01-10. 서울: 한국행정연구원.
- 행정자치부. (2002). 『행정자치백서 2002』. 서울: 삼영문화.
- Bundesministerium des Innern. (2002). *Personalentwicklungskonzept für das Bundesministerium des Innern*. Berlin.
- Klages, Helmut. (1998). Management der Modernisierungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. in Hill, Herman und Klages, Helmut (Hrsg.). Aktuelle Tendenzen und Aufsätze zur Verwaltungsmodernisierung : 133-153. Stuttgart: Raabe.
- Korintenberg, Werner. (1997). *Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung: Erfolgs- und Mißerfolgskriterien im Reformprozeß*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.; Wiesbaden: Gabler.
- Mülder, Wilhelm. (2000). Personalinformationssysteme - Entwicklungsstand, Funktionalität und Trends. *Wirtschaftsinformatik*, 42: 98-106.
- Oechsler, Walter A. (2000). *Personal und Arbeit. Grundlagen des Human Resource Management und der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen*. 7. Aufl., München und Wien: Oldenbourg.
- Vaanholt, Silke. (1997). *Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung*, Wiesbaden: DUV.