

농촌형 지방자치단체 공무원들의 이동과 그 영향에 관한 연구

: 충청북도 사례를 중심으로*

Moving from Rural to Urban Governments
: An Empirical Study of Local Governments Employees' Migration in
Chungcheongbuk-do

정 주 용** · 남 태 우*** · 한 승 주****

Jung, JuYong · Nam, TaeWoo · Han, SeungJoo

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 연구를 위한 논의의 기초
- III. 충청북도 공무원들의 전출·입 네트워크와 그 영향의 분석
- IV. 연구의 결론 및 시사점

이 연구는 충청북도 공무원들의 전출·전입 통계를 바탕으로 지방공무원들의 이동경향을 탐색하고, 이것이 농촌형 자치단체에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하는데 목적을 두었다. 네트워크 분석결과 도청과 도시지역 자치단체로는 항상 전입이 많았고, 반대로 도시기반이 취약한 군단위 자치단체에서는 항상 전출로 빠져나가는 공무원이 많았다. 군단위 자치단체에서 적극적으로 전출을 제한하지만 도청에서 실시하는 도전입시험과 이로 인해 발생한 도시지역 자치단체의 결원은 군단위 공무원들의 전출가능성을 확장시키는 구조를 만들었기 때문이다. 군단위 인사담당자와의 심층면접 결과 전입자원보다 전출이 많은 지방 전출로 인해 조직관리에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제로는 인력 수급 불균형으로 인한 업무공백의 발생과 남은 공무원들의 추가적인 업무부담 증가, 우수

* 이 논문은 2013년도 한국교통대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구임.

** 한국교통대학교 행정정보학과 조교수(제1저자)

*** 명지대학교 행정학과 조교수(제2저자)

**** 고려대학교 정부학연구소 연구교수(교신저자)

논문 접수일: 2013. 8. 21, 심사기간(1,2차): 2013. 8. 21 ~ 2013. 11. 19, 게재확정일: 2013. 11. 19

인력 유출로 인한 행정력 하락과 신규채용으로 인한 행정비용 증가, 동료들의 전출로 인한 상대적 박탈감과 전출동요의 증가, 다양한 조직 내·외의 갈등발생 등이었다.

□ 주제어: 지방공무원, 내부이직, 네트워크분석

This study, focusing on the Chungcheongbuk-do local government employees, identifies the pattern of their transfer within the province and what impact the current pattern exerts on different (urban vs. non-urban) types of local governments. The network analysis reveals that the province government and local governments with urban infrastructures get many inflows of public employees that transfer from governments located in rural areas. Such an unbalance in the human resource transfer structure arises from the presence of the examination for transfer from local (especially non-urban) to the province government and government employees' strong personal motivation for urban living. A series of in-depth interviews with personnel managers in non-urban local governments found that those governments have difficulties in human resource management due to more exits exceeding inflows. The unbalanced transfer between the province/urban-area and rural-area governments provokes a variety of problems including: unavoidable vacancies in important tasks and positions, additional work loads laid to former colleagues, exits of experienced people, administrative costs for employing and training unexperienced applicants, relative deprivation feeling (only some selected people are allowed to transfer to urban governments), and intra-/inter-governmental conflicts. Overall we consider this transfer pattern as "internal turnover" unbalanced between the province/urban and rural governments rather than a fair exchange of human resources among public agencies. Without any strategy, negative results made by the internal turnover would get more serious.

□ Keywords: Local government employees, internal turnover, network analysis

I. 서론

최근 군단위 지방자치단체는 소속 공무원들이 도시지역으로 이동함에 따라 조직 관리에 많은 어려움을 겪고 있다.¹⁾ 인사교류의 한 형태인 전출·전입을 활용해 생활환경이 더 나은 도시지역으로 근무지를 옮기고 있기 때문이다. 물론 이 같은 전출·전입은 인사교류 차원에서 긍정적인 효과를 만들어낼 수 있다. 공무원 개인으로는 경력개발, 승진기회의 확장, 사기양양 등의 효과를 거둘 수 있고, 조직차원에서는 행정의 효율성과 전문성 확보, 그리고 균형인사 등의 효과를 기대할 수 있다(정성호, 2004: 21; Nigro and Nigro, 1976: 214-216).

그러나 전출·전입의 효과가 항상 긍정적인 것만은 아니다. 자신이 원하는 지역으로 이동한 공무원들에게는 긍정적이겠지만 그렇지 못한 공무원들, 그리고 남아 있는 공무원들에게는 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 또 전입하려는 공무원들이 넘쳐나는 자치단체와 전입자원이 없이 일방적인 전출만 바라보는 자치단체의 사정은 다를 수밖에 없다. 실제로 2012년 충북 음성군의 경우 공무원들의 무더기 전출로 인력난을 겪었고, 전입이 없는 불균형적 인사이동으로 인해 총정원의 10%에 해당하는 52명의 9급 공무원을 한꺼번에 채용하는(충주MBC뉴스, 2012. 8. 14일자) 등 인사관리의 문제점을 드러내기도 하였다.

전출·전입이 인사교류 본래의 취지에 부합하려면 숙련된 공무원이 빠져나간 자리는 그에 상응하는 업무능력을 갖춘 공무원들로 채워져야 할 것이다. 그러나 농촌지역 군단위 자치단체의 경우 사실상 전입을 기대하기 어렵고, 이러다보니 신규채용을 늘릴 수밖에 없다. 신규채용을 늘려도 문제는 개선되지 않고 악순환이 반복된다. 대다수의 신규 입직자들이 도시출신이어서 거주지 제한방식으로 선발한 경우에도 3년의 이동제한이 풀리면 도시로 떠날 기회만 엿보고 있기 때문이다. 자치단체가 원칙적으로 1:1 인사교류만을 허용하고 있지만 道전입시험, 육아휴직 등으로 도시지역에 결원이 생기면 전출을 막을 특별한 대책도 없다. 그 결과 농촌지역 자치단체는 항상 인력난에 허덕이고, 심지어 도청과 도시형 지자체를 위한 '공무원 양성소'로 전락하고 있다는(충청투데이, 2012년 8월 7일자) 비판도 있다.

이 연구는 인사교류 제도 하에서 시행되고 있는 전출·전입의 영향과 현실적인 문제점에 초점을 두었다. 특히 전입은 없고 일방적인 전출만 바라보아야 하는 농촌지역 자치단체의 조직관리상의 문제점을 확인하는데 그 목적을 두었다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 충청북도를 연구대상으로 선정하여 두 가지 차원의 분석을 실시하였다. 첫째, 네트워크 분석을 통

1) 이와 관련한 예로는 충북 옥천군·영동군(충청투데이, 2013. 6. 13), 충북 옥천군(연합뉴스, 2012. 9. 13), 충북 단양군(충청투데이, 2013. 2. 18), 전남 신안군(뉴스시스, 2012. 6. 18) 등이 있다.

해 충청북도 12개 시·군 공무원들이 어디로 이동하고 있는지를 분석하였고, 둘째, 네트워크 분석으로 알아낸 일방전출이 심각한 자치단체의 인사담당자들과 심층면접을 통해 조직 관리의 문제점을 확인·분석하였다.

II. 연구를 위한 논의의 기초

1. 내부이직(internal turnover)으로써 지방공무원의 전출과 전입

인사교류 제도 하에서 실시되고 있는 전출·전입으로 농촌형 자치단체가 조직 관리에 어려움을 겪고 있지만 공무원들이 공공부문을 떠나 사적부문으로 완전히 이직하는 것은 아니기 때문에 이를 인력유출로 보지 않는 분위기다. 우리의 경우 신자유주의적 정부개혁과정에서 소위 '명예퇴직'으로 공직을 떠나는 공무원들이 늘어났지만 공직은 여전히 직업안정성이 보장된다는 측면에서 젊은 인재들이 선호하는 직종으로 인식되고 있고, 입직 이후 공직을 떠나는 비율이 낮아 인력유출에 대한 우려도 낮은 실정이기 때문이다. 그러나 실제로 전출·전입을 통한 공무원의 이동은 농촌지역 자치단체로 하여금 인적자원관리의 위기를 만들어내고 있다.

인사교류의 규범적인 목적과는 다르게 전출·전입은 다른 자치단체로 완전히 자리를 옮기는 영구적인 이직의 개념을 포함하고 있기 때문이다. 특히 일방전출이 많은 농촌지역 자치단체의 경우 전출공백을 신규자원으로 채우고 있는 것이 현실이어서 업무공백이 불가피하고, 신규자원의 교육훈련에 소요되는 시간과 비용이 증가할 수밖에 없다. 물론 전출보다 전입자원이 많은 상급자치단체와 도시지역 자치단체의 경우 전출·전입은 인력유출이기보다는 우수 인력의 유입이라는 긍정적 효과를 만들어낼 수도 있다. 전입자원 대부분이 경력자이고, 자신들이 희망하던 지역에서 일하는 것이므로 업무숙련도와 조직몰입도의 향상을 기대해볼 수 있기 때문이다.

그런데도 농촌지역 자치단체 공무원들의 일방전출 현상에 대한 관심은 그다지 높지 않고, 전출·전입현상을 이론적인 개념과 결합하려는 시도도 찾아보기 어렵다. 이 연구는 공무원 인사교류의 맥락에서 실시되고 있는 지방공무원의 전출·전입현상을 공공부문 내부에서의 이직으로 보고 그 영향에 초점을 두었다. 조직이론에서 이직이란 일반적으로 어떤 조직의 구성원이 조직을 그만두고(Hong and Kaur, 2013), 노동시장에서 전혀 다른 조직으로 고용을 전환함을 의미한다(Abassi and Hollman, 2000). 그런데 최근에는 동일 부문에서 현재의 자리를 떠나 다른 자리 혹은 다른 조직으로 이동하는 것도 이직의 한 유형으로 받아들이고,

이를 내부이직(internal labour turnover)으로 명명하고 있다(Kuria and Alice, 2012).

현재 우리나라에서 실시되고 있는 자치단체 간의 진출·전입도 공직사회에서의 내부이직의 개념으로 볼 수 있다. 진출·전입은 공무원이 현재의 조직을 떠나 다른 조직으로 영구적인 이동을 수반하기 때문에 고용전환을 포함한다. 이렇게 본다면 일반적으로 조직이론에서 통용되는 이직의 개념을 그대로 받아들일 수도 있다. 그러나 신분상 변화와 업무상 변화를 수반하지 않기 때문에 이직의 개념을 적용하기 어렵다. 진출·전입이 공공부문을 떠나 사적부문으로 완전히 고용상태를 변화시키는 것은 아니기 때문이다. 진출·전입은 조직이동에 따르는 근무환경의 변화가 수반되지만 근본적으로 업무가 변경되지는 않는다.²⁾

2. 이직 또는 내부이직의 원인과 그 영향

일반적으로 민간부문에 대한 연구결과들은 이직의 원인을 크게 외부적 환경요인, 개인적 심리요인, 업무 특성 요인, 그리고 조직적 요인으로 구분하고 있다(Branham, 2005; Kahn, 1990; Ongori, 2007; Pech and Slade, 2006). 외부적 요인으로는 외부적 경제 상황과 일자리 제의 등이 영향을 미치고, 개인적 심리요인으로는 보상과 승진에 대한 불만족, 리더에 대한 불신, 직무스트레스, 직업불안정성 등이 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 또한 직무의 단조로움(Lashley, 2000) 같은 업무특성 요인과 통제적인 조직문화(Wood and Macaulay, 1991)와 같은 조직적 요인도 이직을 결정하는데 영향을 미치는 것으로 알려져 있다.

공공조직에서의 이직에 대한 연구는 개인적 요인, 직무특성 요인, 조직구조 요인 등으로 민간조직에 대한 연구와 대동소이하다(안국찬, 2006; Lee and Whitford, 2007; Lee and Wilkins, 2011; Pitts et al., 2011). 그러나 이러한 연구는 모두 공공부문에서 민간 부문으로의 항구적 고용전환을 포함하는 이직이므로, 내부이직으로서 진출·전입의 원인으로 받아들이기는 어렵다. 특히 우리나라 공무원은 민간부문보다 직업적 안정성이 높고, 생애전체소득의 관점에서 민간부문과의 평균소득격차가 크지 않으며, 업무에 따른 직무스트레스가 높지 않기 때문에 일반적인 이직의 원인을 그대로 수용하기 어렵다.

내부이직에 대한 연구가 보편적이지는 않지만 진출·전입과 같이 소속조직을 변경하고자 하는 공무원의 이동욕구에 대해 몇몇 연구들은 그 원인을 제시한다. 공무원들은 능력발전의

2) 물론 상급기관으로 이동할 경우 원래의 직급보다 한 단계 낮은 직급을 부여받는 강임(降任) 조치를 취하는 경우도 있다. 그러나 이것이 공무원 신분의 근본적인 변화를 의미하는 것은 아니고, 특히 상급기관으로 전입을 원하는 공무원들은 이러한 조치를 감수하고 있는 실정이다. 또한 대부분의 진출·전입이 동일직렬 내에서의 수평적 이동을 의미하지 근본적인 업무변화를 수반하는 것도 아니다.

기회를 얻기 위해 소속조직의 변경을 원하기도 하고(최향순, 2005), 승진기회의 확장을 위해 상급단체로 이동하는 경우가 많다(정성호, 2004). 또한 자신의 연고지로 돌아가기 위해 조직을 옮기는 경우도 자주 발생한다(권경득 외, 2003; 최향순, 2005).

지방공무원의 '전출욕구'를 유형화한 환승주·정주용(2013)의 연구는 광역자치단체 내에서의 이직 원인을 밝혀냈다. 전출욕구를 가진 제천시 공무원의 41%가 '도시생활'을 이유로 전출을 희망하고 있고, 승진을 위한 전출희망이 26%, 연고지로의 전출희망이 15%, 부모봉양 및 부부합류를 이유로 한 전출희망이 14%의 순으로 나타났다. 이 연구는 최근 공직입직자들의 대다수가 도시출신이기 때문에 연고지로의 이동도 도시생활형에 가깝다고 주장하였다. 내부이직의 원인 중 56%가 도시생활에 대한 욕구에 의한 것으로 농촌형 자치단체로의 전입은 사실상 기대하기 힘들다.

조직구성원의 이직에 따른 영향은 이직이라는 결과뿐만 아니라 이직의도에 의한 영향까지를 포함한다. 또한 이러한 영향은 조직수준과 개인수준의 긍정적 영향과 부정적 영향으로 구분할 수 있다(Rehman, 2012). 먼저, 조직수준의 부정적 영향으로 가장 크게 부각되는 것은 불필요한 비용이 발생된다는 점이다. 이러한 비용은 새로운 인력의 채용, 채용된 인력의 교육훈련과 경력개발, 훈련된 인력의 유출과 신규인력 대체에 따른 낮은 생산성 등 가시적인 비용뿐만 아니라 남은 인력의 사기저하와 이직동요, 업무부담의 증가, 팀워크 훼손 등 비가시적인 비용까지 포함된다(Johnson et al., 2000; Philips, 1990; Rehman, 2012). 또한 이직의도를 가진 조직구성원의 조직몰입도 하락(Gallup, 2006)과 고객에 대한 부적절한 대응으로 인해 조직성과에 해를 끼칠 수도 있고(Tower Perrin, 2003), 동료들과의 관계에서 냉소적인 태도를 보임으로써(Maslach et al., 2001) 불필요한 갈등을 유발시킬 수 있으며(Bakker and Demerouti, 2008; Branham, 2005), 조직 내의 의사소통 패턴을 파괴하는 등의 부정적인 영향을 만들어낼 수도 있다(Mobley, 1982; Roserman, 1981). 다음으로 조직수준의 긍정적인 영향으로는 성과가 낮은 구성원(poor performer)들의 이직이 오히려 조직성과를 향상시킬 수 있고, 업무개선과 조직내 인력활용의 융통성을 증진시킬 수 있으며, 갈등해결에도 긍정적으로 작용하는 경우도 있다(Mobley, 1982).

이직에 따른 개인수준에서의 부정적인 영향으로는 구체화되지 않은 높은 기대에 따른 기대와 실제의 불일치를 경험할 수 있고, 기존 조직에서 쌓아놓은 연공서열의 상실이나 불가피하며, 사회생활의 일시적인 단절 등을 들 수 있다(Mobley, 1982; Roseman, 1981). 그러나 이러한 부정적 영향에도 불구하고 이직으로 더 높은 수준의 임금 수입을 얻을 수 있고, 새로운 직업과 업무에 대한 도전을 통해 삶의 활력소를 찾을 수 있으며, 스트레스를 받는 기존의 환경에서 벗어날 수 있다는 긍정적인 면도 있다(Mobley, 1982).

그러나 이와 같은 이직의 긍정적인 영향에도 불구하고, 일반적으로 이직은 조직차원에서

의 부정적인 영향, 특히 다양한 종류의 비용을 발생시킨다는 점이 더 부각된다. Greenberg와 Baron의 연구(2003)는 조직의 중역 1명을 대체하는데 소요되는 비용이 6만 4천 달러에 달하고, 일반직원의 이직에 따른 예상치 못한 업무공백은 한 명당 757달러에 달한다고 추정하였다. 또 다른 연구는 숙련된 인력의 이직으로 발생하는 비용이 이직한 사람의 연봉대비 150% 이상이 소요된다고 주장하였다(Schlesinger and Heskett, 1991).

III. 충청북도 공무원들의 진출·입 네트워크와 그 영향의 분석

1. 연구방법 및 연구대상

이 연구는 농촌지역 자치단체 공무원들의 진출·전입이 어떠한 경향성을 가지고 있는지, 그리고 조직에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하기 위해 충청북도를 사례지역으로 선정하였다. 충청북도와 관내 기초자치단체(3개 시, 9개 군)를 연구대상으로 하여 두 가지 분석방법을 활용하였다. 우선 네트워크 분석을 통해 자치단체 간 진출·입의 편중구조를 시각화하고 통계적으로 검증하며, 그러한 진출·입 편중 구조가 유발하는 조직적 결과를 질적 분석(인사담당자 인터뷰)을 통해 탐색하였다.³⁾

첫째, 충청도청이나 기초자치단체로 전입하거나 진출한 공무원 현황 자료를 바탕으로 네트워크 분석(social network analysis)을 실시하였다. 네트워크 분석은 여러 개인 및 집단의 연결 구조를 노드와 링크로 표시하여 그 관계성과 구조를 정량화하고 시각화하는 장점을 가진다. 이미 인사교류를 연구하는데 네트워크 분석이 활용되고 있고(전영상·이진만, 2012), 충북지역에서 발생하는 전입과 진출 역시 조직 간의 인적 이동으로서 네트워크 분석에 적합하다. 이 연구는 공무원의 전·출입을 조직 간의 네트워크로 상정하고 그 연결 상의 특징과 구조를 분석하려 한다. 네트워크 분석의 시간적 범위는 최근 3년간(2010년부터 2012년까지)이며, 공간적 범위는 충청북도로 설정하여 전입 혹은 진출의 일방이 충청북도

3) 이 연구는 양적 연구방법에 속하는 네트워크 분석과 인터뷰를 통한 질적 연구방법을 함께 사용한 혼합연구방법(mixed method)에 속한다. 양적 연구를 통해 파악된 평균적 결과가 드러내지 못한 부분과 의미를 찾기 위해 질적 연구방법을 추가한 것이다. 이 연구도 네트워크 분석을 통해 공무원의 전·출입의 경향성을 파악한 후, 그로 인한 귀결을 인터뷰를 통해 보완하고자 혼합연구방법을 사용하였다. 농촌형 자치단체의 일방 진출과 편중 구조가 만드는 조직 차원의 문제점은 네트워크 분석으로 드러내기 어려운 부분이며 담당 공무원과의 심층인터뷰와 같은 질적 분석을 통해 파악할 수 있다고 판단하였다. 다만, 삼각검증 등 엄격한 혼합연구방법 설계가 이뤄지지 못한 한계를 가진다.

나 관내 기초자치단체인 경우를 네트워크의 경계로 하였다.⁴⁾ 원자료는 충청북도로부터 제공 받았으며 네트워크 분석을 위한 행렬로 변환하고 Net Miner 4.0 프로그램을 활용하여 분석하였다.

네트워크 분석을 통해 충북지역의 공무원 진출입이 어떠한 경향성을 보이는지, 특히 농촌형 자치단체 공무원들의 일방전출이 실제로 나타나고 있는지를 확인하는 것을 목적으로 하기에, 네트워크 구조 분석은 중심성(centrality)을 주요 분석지표로 하였다.⁵⁾

이 연구는 전출과 전입이 편중되고 있음을 확인하는데 목적을 두고 있으므로 중심성 측정이 보다 적합하다고 판단하였다. 연결중심성은 해당 노드와 직접적으로 연결된 다른 노드와의 연결정도를 의미하며 네트워크상에서 노드가 직접 관계를 맺을 수 있는 전체 경우의 수에서 실제 노드가 가지고 있는 직접적 관계의 비율로 계산된다. 내향(in-degree) 연결중심성은 다른 노드로부터 들어오는 관계를 측정하고 외향(out-degree) 연결중심성은 다른 노드를 향해 나가는 관계를 측정한다. 따라서 이 연구에서 내향 연결중심성은 해당 기관으로 공무원들의 전입이 발생하는 정도를, 외향 연결중심성은 해당 기관으로부터 전출 나가는 정도를 의미한다.

한편, 사이중심성은 다른 노드들 사이의 연결을 촉진시켜주는 역할, 즉 다리의 역할을 하는 정도를 뜻하는데, 해당 노드가 다른 노드들을 매개하는 정도는 다른 노드들 사이 최단거리에 해당 노드가 포함되는 정도를 평가한다.⁶⁾ 이 연구에서 사이중심성이 높은 기관은 다른 기관들 사이 전출·입을 촉진하거나 매개하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 이러한 지표들을 활용하여 이 연구는 어떤 기관을 중심으로 전입 및 전출이 이루어지고 있는지, 그 경향성과 편중 상태를 가시적으로 확인하려 한다.

둘째, 네트워크 분석을 통해 일방전출이 심각한 것으로 나타난 충청북도 군 단위 자치단체의 인사담당자들을 중심으로 심층면접을 실시하여 전출·전입의 편중으로 인해 발생하는 다양한 조직차원의 문제점을 확인·분석하였다. 면접 대상지역은 군 단위 자치단체인 단양군,

4) 이에 따라 충청도청과 12개 시·군이 포함되었으며 충청북도 이외의 기관의 경우 중앙정부 부처는 '중앙', 타 시·도 및 시·군·구는 해당 광역자치단체명(시와 군 여부도 표시)으로, 기타 기관은 '기타'로 표시하였다. 다만 '중앙(충북)'은 중앙정부 소속이나 기관이 충북지역에 위치한 경우이며, '충북'은 충북 내 교육청 등을 의미한다.

5) 일반적으로 중심성, 응집성, 역할구조가 네트워크 분석지표로 쓰인다. 중심성은 개별 기관(노드)이 전체 네트워크 안에서 얼마나 중심에 위치하고 있는가, 즉 해당 기관이 얼마나 많은 대상과 얼마나 많은 연결을 맺고 있는가의 정도를 보여주는 지표이다(김용학, 2011). 네트워크상에서 해당 기관이 갖는 중요성, 상대적 영향력을 의미하며, 연결중심성, 사이중심성 등 여러 세부지표로 나뉜다.

6) 사이중심성은 노드 사이중심성과 링크 사이중심성으로 나뉘는데, 이 연구에서는 노드 사이중심성을 측정하여 어떤 노드(기관)이 노드 사이 관계에서 가장 많이 등장하여 조정 역할을 하고 있는지를 살펴보았다.

음성군, 괴산군, 진천군, 보은군, 영동군, 옥천군이며, 도청소재지인 청주와 제천시 및 충주시를 추가하여 총 9개 시·군 각각의 전출·입 인사담당자를 인터뷰하였다. 2011년 11월부터 2013년 6월까지 진행된 면접은 면접 당 1시간가량이 소요되었다. 사전조사를 통해 확인된 전출·입 편중에 대한 조직 내 인식과 분위기, 전출·입에 대한 인지된 원인, 전출·입 편중 구조로 인해 발생된 다양한 문제들과 그 영향에 관하여 준비한 문항 위주로 질문과 답변이 이루어졌으나, 기대치 않은 새로운 정보와 사실에 대한 언급이 있을 때에는 이를 유도하는 방향으로 면접이 진행되었다.

2. 충청북도 공무원들의 전출·입 네트워크

1) 네트워크의 속성 분석

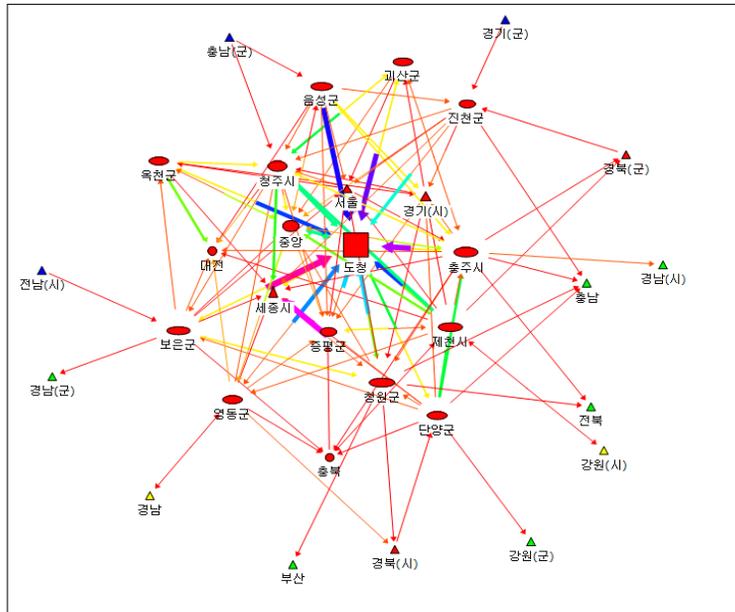
먼저, 충북지역으로 전입 및 전출한 네트워크의 기본적인 속성을 살펴보면, 2010년부터 2012년까지 충북지역으로 전입 및 전출한 건수는 총 1,277건이며 충북지역 자치단체 13개 및 그 외 기관 등 총 33개 기관에서 전출입 교류가 발생하였다. <표 1>에서 보듯, 2012년 충북지역으로 전입되거나 충북지역에서 전출나간 네트워크의 규모는 32개 기관에서 565건이며 한 기관 당 평균 4.469건의 전출·입이 발생하였고, 네트워크의 밀도(density)는 0.144로 나타나 네트워크 상 가능한 최대 교류 중 약 14%가 전출입 교류를 하였다. 또한 2011년에는 33개 기관에서 123건, 2010년에는 31개 기관에서 119건의 전출·입이 발생하였고, 기관 당 평균 연결 수는 2011년 11.97건, 2010년 9.606건이며 네트워크의 밀도는 2011년 약 37%, 2010년 약 34%로 나타났다. 이 네트워크를 시각화한 것이 아래의 <그림 1>이다.

<표 1> 충북지역 전출·입 네트워크의 속성

	링크의 수	총 연결 수	평균 연결 수	밀도
2012년 ⁷⁾	143	565	4.469	0.144
2011년	123	395	11.970	0.374
2010년	119	317	10.226	0.341

7) 2012년은 세종특별자치시의 공무원 전입 수요로 인하여 공무원 전출·입 대상 기관이 다변화되고 전출·입 총수가 늘어났다.

<그림 1> 충북지역 전출·입 네트워크: 2012년



주) ■는 충북도청, ●는 충북지역 기초단체, ▲는 충북지역 외 기관.
 노드의 크기나 링크의 굵기가 클수록 연결(전출입) 정도가 큼.
 Layout algorithm: Spring-Kamada & Kawai

<그림 1>을 통해 충북지역의 전출·입 네트워크를 개략적으로 보면, 가장 외곽에 충북 지역의 기관들이 분포한 가운데 실질적으로 충북지역의 전출입 연결망인 13개 자치단체의 네트워크는 가운데 충북도청을 중심으로 몇몇 기관에 집중되는 특징을 보인다. 또한, 전출·입의 차이가 큰 몇몇 기관을 확인할 수 있었는데, 하나의 링크에 전출과 전입이 절반씩 표시되어 있어 링크 절반의 굵기 차이가 큰 것은 전출과 전입의 차이가 큼을 나타낸다.⁸⁾

구체적으로 이 네트워크의 충북지역 자치단체별로 전입(in-degree)과 전출(out-degree)의 수치는 아래의 <표 2>이며 2010년부터 2012년까지를 모두 합한 값이다. 전입은 충북도청이 513건으로 월등히 높은 건수를 보였고, 이어서 청원군(85건) > 청주시(78건) > 충주시(67건) 등으로 나타났으며, 전출은 충북도청(141건) > 제천시(113건) > 충주시(106건) > 영동군(95건) > 보은군 및 단양군(85건) 등이었다. 이렇게 볼 때 충청북도 공무원들의 전입 연결망은 충북도청을 축으로 하여 청원군, 청주시를 중심으로 형성되었음을 알 수 있다.

8) 예를 들어 2012년 도청에서 진천군으로 나가는 링크는 얇지만 진천군에서 도청으로 들어가는 링크의 나머지 절반은 상대적으로 굵다. 이는 진천군에서 도청으로의 전입이 전출보다 많았음을 의미하는 것이다.

전출 연결망은 전입에 비해 상대적으로 집중성이 덜하였는데, 도청을 중심으로 제천시, 충주시, 영동군, 보은군, 단양군 등의 순이며 약 10여건 차이를 보였다.

그런데 이와 같은 전출·입 네트워크의 가장 두드러진 특징은 전출에 상응하는 전입자원이 없어 인력유출의 문제를 겪고 있는 자치단체가 분명하게 나타났다는 것이다. 이 연구에서 주목하는 바인 전입과 전출의 차이 측면에서 볼 때, 전입에서 전출을 뺀 차이가 (-)인 경우 인력유출이 발생한 것인데, 대부분의 군 단위 자치단체에서 이러한 문제를 안고 있었다. 인력유출이 가장 심각한 자치단체는 영동군(-76) > 단양군(-69) > 보은군(-64) > 음성군(-54) > 제천시(-50) > 옥천군(-49) 순이었으며, 인력유출이 발생하지 않은 자치단체는 충북도청, 청원군, 청주시뿐이었다.

<표 2> 충북지역 지자체별 전출·입 건수: 2010년-2012년 총계

	괴산	단양	도청	보은	영동	옥천	음성	제천	증평	진천	청원	청주	충주
전입	29	16	513	21	19	27	21	63	44	23	85	78	67
전출	75	85	141	85	95	76	75	113	59	57	84	58	106
차이	-46	-69	372	-64	-76	-49	-54	-50	-15	-34	1	20	-39

2) 네트워크의 중심성 분석

최근 3년간 전출·입 네트워크 전체의 중심성은 <표 3>과 같은데, 2012년의 경우 연결중심성의 평균값이 0.57로 나타났다. 이는 가능한 모든 전출·입 교류 수(100%) 대비 실제 전출·입 교류가 이뤄진 비율이므로 전출·입 네트워크상 모든 기관들이 실제 전출·입을 한 비율이 57%임을 나타낸다.⁹⁾ 최소값과 최대값은 내향 연결중심성은 0과 7.548, 외향 연결중심성은 0과 1.710으로 최소값과 최대값의 차이가 컸다. 특히 내향 연결중심성의 편차가 매우 심하게 나타났는데, 이는 전입해 들어가려는 중심기관이 극소수에 집중되었으며 상대적으로 전출 나가려는 중심기관은 분산되었음을 의미한다. 사이중심성의 경우도 마찬가지였다. 2012년 사이중심성의 평균값은 0.032, 최소값은 0, 최대값은 0.188이었고, 2011년과 2010년은 최소값과 최대값의 차이가 더 크게 나타나고 있어 상대적으로 사이중심성의 큰 기관이 존재함을 알 수 있었다.

9) 매 해 내향 중심성과 외향 중심성의 값은 같은데, 개별 노드별로 외향중심성과 내향중심성은 다르지만 네트워크 전체로는 전출한 공무원이 이 네트워크 상의 한 기관으로 전입했으므로 네트워크 내부에서 발생한 전출과 전입의 건수는 같아서 네트워크 전체의 내향 중심성과 외향 중심성은 같다. 개별 기관의 내향 및 외향 중심성은 <표 4>에 제시하였다.

〈표 3〉 충북지역 전출·입 네트워크의 중심성

	연결중심성						사이중심성		
	내향 중심성			외향 중심성					
연도	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010
평균	0.570	0.374	0.341	0.570	0.374	0.341	0.032	0.031	0.038
표준편차	1.323	0.872	0.716	0.636	0.433	0.362	0.044	0.061	0.062
최소값	0	0	0	0	0	0	0	0	0
최대값	7.548	4.906	4.067	1.710	1.469	1.4	0.188	0.33	0.305

각 기관 별 연결중심성과 사이중심성의 값(〈표 4〉 참고)을 비교하면 어떤 기관이 전출·입에서 중심적 역할을 수행하고 있는지를 확인할 수 있다. 〈그림 2〉는 연결중심성 및 사이중심성을 동심원 구조로 표현한 것으로 가장 중심적 위치에 있는 기관이 중심성이 높다. 2012년 충북지역 자치단체 중에서 내향 연결중심성이 가장 높은 기관은 충북도청(7.548), 청주시(1.387), 충주시(0.839), 제천시(0.581), 청원군(0.548) 순이었고, 외향 연결중심성은 청원군(1.710), 충북도청(1.677), 제천시(1.613), 충주시(1.548) 순이었다. 이는 전입해 들어오는 수요가 많은 기관이 충북도청과 청주시, 충주시 등인 반면, 전출해 나가는 수요가 많은 주요 기관은 청원군, 충북도청, 제천시 등임을 의미한다. 내향 중심성 그림에서 충북도청은 가운데 독보적으로 위치하고 나머지 지역들은 중심으로 먼 외부에서 몰려 있지만, 외향 중심성 그림에서는 청원군, 충주시, 제천시, 보은군 등 여러 지역이 중심에 가까이 분포하고 있다. 이는 전입 가려는 곳이 특정 지역으로 쏠려 있는 반면, 전출은 여러 지자체에서 다양하게 벌어지고 있음을 보여준다. 사이중심성은 충북도청(0.187), 충주시(0.096), 제천시(0.093), 청원군(0.089) 등으로 높았는데, 특히 충북도청은 타 기관으로부터 전입이 많은 한편으로 타 기관으로 전출도 많아서 충북지역 내 전출입 교류에서 중간 매개자 역할을 수행하고 있었다.¹⁰⁾

10) 2011년 역시, 내향 연결중심성 상위 기관은 충북도청(4.906), 청원군(1.875), 충주시(0.813) 등이었고, 외향 연결중심성 상위 기관은 충북도청(1.647), 단양군(1.281), 영동군(1.250) 등이었다. 사이중심성은 충북도청(0.330)이 압도적으로 높았고, 청주시(0.090), 충주시(0.089) 등으로 높았다. 2010년의 경우도 내향 연결중심성 상위 기관은 충북도청(4.067), 제천시(0.867), 청주시(0.600), 증평군(0.533) 순이었고, 외향 연결중심성 상위 기관은 충북도청(1.400), 보은군(0.933), 제천시(0.900), 진천군(0.700) 순이며, 사이중심성은 충북도청(0.305), 제천시(0.144), 괴산군(0.116) 순으로 나타났다.

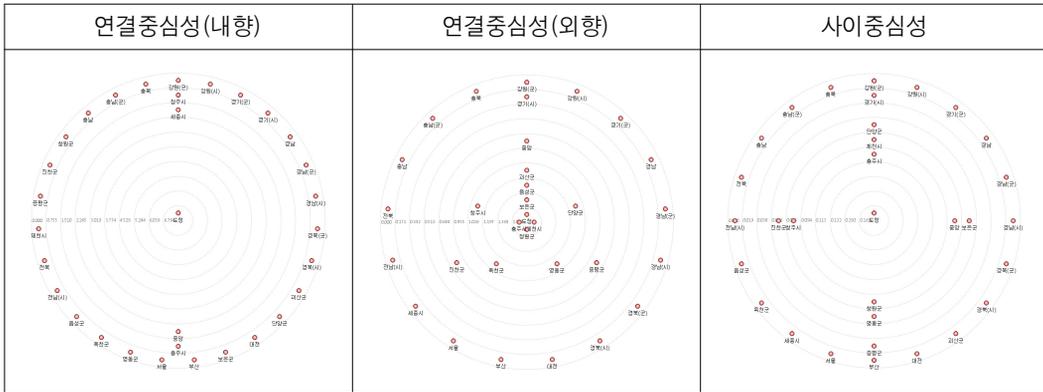
<표 4> 충북지역 전출입 네트워크의 중심성 지수

	2012년			2011년			2010년		
	내향	외향	사이	내향	외향	사이	내향	외향	사이
괴산군	0.355	1.194	0.009	0.281	0.688	0.057	0.300	0.533	0.116
단양군	0.161	1.161	0.057	0.250	1.281	0.015	0.100	0.267	0.000
도청	7.548	1.677	0.187	4.906	1.469	0.330	4.067	1.400	0.305
보은군	0.290	1.516	0.069	0.125	0.313	0.007	0.267	0.933	0.088
영동군	0.258	1.129	0.068	0.219	1.250	0.026	0.133	0.667	0.029
옥천군	0.290	1.194	0.008	0.281	0.625	0.012	0.300	0.633	0.066
음성군	0.065	1.355	0.018	0.219	0.469	0.079	0.400	0.600	0.074
제천시	0.581	1.613	0.093	0.594	1.125	0.086	0.867	0.900	0.144
증평군	0.548	0.806	0.026	0.344	0.594	0.081	0.533	0.500	0.049
진천군	0.258	0.774	0.067	0.313	0.375	0.001	0.167	0.700	0.038
청원군	0.548	1.710	0.089	1.875	0.563	0.071	0.267	0.433	0.026
청주시	1.387	1.032	0.085	0.531	0.375	0.090	0.600	0.467	0.084
충주시	0.839	1.548	0.096	0.813	1.188	0.089	0.500	0.667	0.057

2011년과 2010년 역시 유사한 경향성을 보이고 있어서 전입해 들어오는 흐름에서 중심성이 강한 곳은 충북도청을 핵으로 한 청주시, 청원군, 증평군 등 소수 몇 개 지역에 집중되어 있었다. 이는 도청이 소재하며 충북도내 가장 높은 도시성을 보이는 청주시를 중심으로 지리적으로 가까운 지역(청원군, 증평군 등)이거나 도시형 자치단체(제천시, 충주시 등)로 공무원들의 전입이 이루어지고 있음을 의미하는 것이다. 반면 전출 나가는 흐름에서 중심성이 강한 지역은 충북도청과 함께¹¹⁾ 단양군, 영동군, 보은군 등으로 청주시를 중심으로 한 중서부 핵에서 지리적으로 어느 정도 떨어진 농촌형 자치단체들임을 알 수 있다.

11) 충북도청의 높은 전출 중심성은 다른 자치단체와는 그 내용을 약간 달리한다. 충북도청으로부터의 전출은 중앙정부부처, 세종시 등 충북 이외의 지역으로 이동하는 경우가 약 20%를 넘고 있다. 또한 충북도청에서 기초자치단체로의 이동은 경력 과정에서 거치는 지역 파견 근무의 성격이 강하여 일정 기간 근무 후 도청으로 회귀하려 한다는 차이를 보인다.

<그림 2> 전출·입 네트워크의 연결중심성과 사이중심성: 2012년



한편, 앞서 살펴보았듯이 전출·입 네트워크는 충북도청을 중심으로 전출과 전입의 중심기 관들이 다르게 나타나고 있었다. 이 때문에 충북도청을 중심으로 한 자아네트워크 (ego-network) 구조로 단순화하여 살펴볼 수 있다. 자아(ego)는 연결망에서 다른 노드와 관계를 맺고 있는 주요 노드(a focal actor)로 이를 중심으로 한 직접적 관계를 네트워크로 보여주는 것이 자아네트워크다. <그림 3>은 충북도청을 중심으로 한 자아네트워크로 실제 지리적 위치를 고려하여 레이아웃을 제시하였으며 이를 통해 충북지역을 경계로 한 공무원들의 이동경로를 파악할 수 있다.

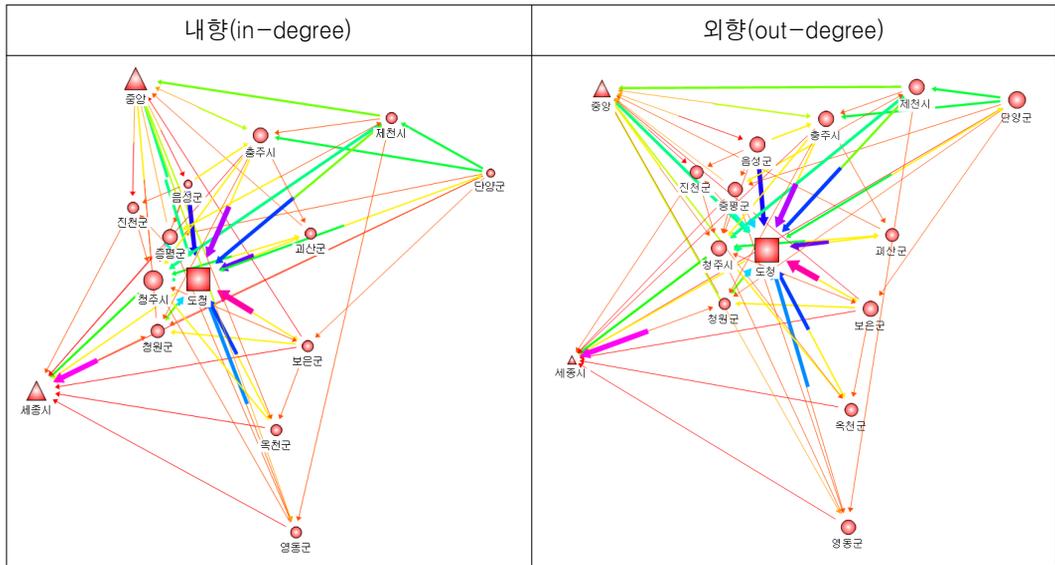
충북지역의 전출과 전입의 분포는 지리적으로 대도시 지역에 집중되었다. 충북의 외곽지역인 북동부지역 자치단체와 남부지역 자치단체로부터 전출하여 도청이 위치한 중서부 지역으로 향하는 전입구조가 형성되어 있다. 내향과 외향 연결을 비교하면 <그림 3>에서 보듯, 내향 연결망에서는 외곽지역 자치단체의 노드가 작지만 외향 연결망에서는 이들 노드의 크기가 상대적으로 크게 나타나 전입은 중서부의 핵으로, 전출은 도청과 함께 외곽지역을 중심으로 이루어짐을 알 수 있다.¹²⁾

결과적으로 전출·입에서 나타나는 지리적 분화는 도시화 정도가 높은 지역의 공무원이 수도권 소재의 자치단체나 국가기관으로 이동하여 결원을 발생시키고, 이러한 결원은 중소 도시에 근무하는 공무원들의 전출을 유인하는 과정으로 추론된다. 인사교류의 현실이란 상

12) 그림에서 내향과 외향의 차이는 노드의 크기로 반영되어 있다. 링크의 경우, 해당 노드로 들어가는 수와 나가는 수를 링크의 절반을 나누어 굵기 차이로 표현하고 있어서 내향과 외향에서 그 링크의 표현은 같다. 노드 크기를 볼 때, 북동부지역의 음성군, 제천시, 단양군, 괴산군, 보은군, 옥천군, 영동군의 크기가 왼쪽 그림(내향)의 크기보다 오른쪽 그림(외향)에서 상대적으로 더 큰 것을 볼 수 있다. 이는 이들 지자체가 전입보다 전출이 큰 상황을 반영하는 것이다.

대적으로 위상이 높은 기관이나 도시화기반을 갖추어 생활여건이 편리한 기관으로 공무원들이 모여들고, 그렇지 못한 기관은 일방전출을 감수하는 연쇄적 이동인 것이다.

<그림 3> 충북도청을 중심으로 한 자아네트워크(ego-network): 2012년



3. 농촌형 자치단체의 일방전출로 인한 문제점 분석

인사교류의 한 형태로 이루어지고 있는 전출·전입은 기관간의 네트워크를 형성한다는 측면에서 긍정적인 시너지 효과를 만들어낼 수 있다. 다만 이러한 시너지 효과는 들고나는 인력이 동등함을 전제할 때 가능하다(한승주·정주용, 2013: 4). 네트워크 분석을 실시한 결과 인력의 동등한 교류가 일어나지 않고 있으며 전출입에 있어서 명백한 편중구조가 형성되어 있음을 확인하였다. 특히 도시화기반이 열악한 군단위 자치단체의 경우 전출규모와 전입규모의 불균형이 발생하고 있어 긍정적 효과보다 부정적 효과가 더 심각한 것으로 예상된다. 네트워크 분석을 통해 현상(인력의 교류: 이 연구의 경우 편중적 이동)을 시각화하고 존재하는 경향의 유의미성을 통계적으로 검증할 수 있다는 장점을 갖지만, 현상이 만드는 귀결(농촌형 자치단체의 일방전출과 편중구조가 만드는 문제점)에 대해서는 또 다른 방식의 심층적 연구에 의해 보완될 필요가 있다. 아래에서는 충청북도 군단위 자치단체 인사담당 공무원들과의 개별 대면심층면접을 통해 전출과 전입의 불균형이 어떠한 문제를 만들어내고 있는지 분석하였다.

1) 인력수급 불균형으로 인한 업무공백의 발생과 업무부담의 증가

만일 군단위 자치단체가 전출나간 공무원들의 업무를 대신할 대체인력을 곧바로 수급할 수 있다면 조직관리에 별다른 어려움을 겪지 않을 것이다. 그러나 군단위 공무원들의 일방전출은 예상치 못한 인력수급의 불균형을 초래하는 것으로 나타났다. 군단위를 포함한 기초자치단체의 경우 연간 1회씩 인력충원을 계획하고, 이를 도로부터 승인을 받아 시행한다. 그러나 도청은 연간 2-3회씩 수시로 도전입시시험을 실시하면서 군단위 공무원들을 흡수한다. 도시지역 공무원이 승진과 더 나은 생활환경 등을 이유로 도청이나 국가기관 및 수도권 대도시 자치단체로 이동할 경우 결원이 발생하는데, 이러한 결원을 채우는 것도 역시 군단위 공무원이다. 결국 군단위 자치단체의 인력충원은 정기적이지만 전출이 수시로 발생함에 따라 인력수급 불균형이 발생하는 것이다. 이는 몇 명이 떠날지 알 수 없는 상황에서 인력충원을 계획하고 요청할 수도 없는 딜레마 상황이라고 볼 수 있다.

“전출로 인해 업무공백이 발생하는 것이 사실이다. 우리의 경우 662명 정원에서 20명 정도가 일방전출로 생기는 결원이다. 여기에 육아휴직 결원 30명 정도를 합하면 업무공백은 불가피하다. 결원이 생기는 가장 큰 이유는 도전입시시험이다. 충원계획은 연간 1회인데 반해, 도전입시시험은 연간 2-3회로 수시로 시행하고 있으니 수요예측이 어렵다. 채용도 도의 승인을 받아야하기 때문에 우리가 수시로 계획을 세울 수도 없는 실정이다.” (○○군 인사담당자, 2013년 6월 10일)

인력수급의 불균형은 군단위 자치단체로 하여금 일방전출을 감수하도록 유도하였고, 이는 다시 업무공백으로 이어지고 있음을 확인할 수 있었다. 뿐만 아니라 남은 공무원들의 업무부담을 가중시키는 것으로 나타났다. 물론 이러한 업무공백과 업무부담은 일시적인 현상일 수도 있다. 또한 루틴한 행정업무일 경우 조직운영상 큰 영향을 주지도 않을 것이다. 그러나 이는 전출에 상응하는 전입자원이 충분한 도청이나 도시지역 자치단체의 상황이지 군단위 자치단체에 해당되는 것은 아니다. 즉 군단위 자치단체는 곧바로 대체인력을 수급할 수 없어 업무공백이 불가피하고, 대체인력을 수급할지라도 떠난 사람들의 공백을 대신할 만한 인력을 수급하는 것이 아니기 때문에 업무부담이 증가할 수밖에 없는 상황이다.

“문제는 일방전출에 있다. 일방전출은 결원을 발생시킬 수밖에 없어 남은 업무공백은 불가피하다. 만일 (신규채용자리도) 뽑아놓은 대기자원이 있다면 업무숙달을 떠나 충원하면 문제가 덜 하지만 현실적으로 그렇지 못해 남은 사람들이 당분간 업무를 부담해야하는 상황이

다. 사실 대기자원을 뽑는다고 해서 이를 커버할 수 있는 것도 아니다.”(○○군 인사담당자, 2013년 5월 28일)

한편, 인력수급의 불균형이 시정되지 않을 경우 일방전출로 빠져나간 인력을 신규공무원들로 채우는 것은 불가피하다. 최근 군단위 자치단체에서 신규공무원을 무더기로 채용하는 것은 이 같은 문제와 무관하지 않다고 할 수 있다. 문제는 이들이 업무에 숙달될 때까지 남아 있는 공무원들이 업무를 나눌 수밖에 없고, 이로 인해 남은 공무원들의 불만이 가중될 수 있다는데 있다. 실제로 군단위 자치단체 인사담당자들은 남은 공무원들의 불만이 고조되고 있고, 이것이 조직분위기를 부정적으로 유도하고 있음을 강조하였다.

2) 인력유출로 인한 비용의 증가와 경쟁력 약화, 조직구조의 변화

일방전출은 유능한 공무원들이 군단위 자치단체로부터 빠져나가는 것을 의미하고, 이는 군단위 자치단체의 행정비용 증가로 이어질 수 있다. 실제로 대다수 충청북도 군단위 자치단체의 경우 6-7년 정도 근무한 공무원들이 도청이나 도시지역으로 이동하고, 전출로 빠져나간 인력을 신규임용으로 대체하고 있는 실정이다. 전출자들은 대략 7·8급으로 공직에 입직한지 5년 이상인 베테랑 공무원들이고, 이들은 지역현안에 밝고 업무숙련도가 높은 기초단체의 핵심인력이다. 그런데 군단위 자치단체가 신규임용으로 이들을 대체할 인력을 교육하려면 적어도 1-2년 정도가 소요되고, 여기에 소요되는 채용 및 교육훈련비용도 막대하다. 또한 이들을 1-2년 교육시킨다고 해도 전출나간 인력과 동등한 업무능력을 갖추었다고 보기 어려워 심각한 인력유출로 볼 수밖에 없다.

“우리가 9급으로 채용해서 8급으로 키우는데 약 5년간 3억 원 정도의 비용이 소요된다. 연봉과 복리후생비, 교육훈련 등을 포함하면 이 정도의 비용은 들어간다. 그런데 우리가 비용을 들여 키워놓으면 나가는 것이다. 특히 군단위는 이런 문제들이 심각하다.”(○○군 인사담당자, 2013년 6월 10일)

인터뷰에 응한 모든 군단위 자치단체의 인사담당자들은 일방전출의 문제를 ‘일할 자원을 빼간다’고 보아 인력유출로 인식하고 있었다. 음성군 인사담당자의 경우는 군단위 자치단체가 ‘신병훈련소’의 기능만을 수행하고 있다고 비판하였고, 영동군 인사담당자도 ‘인력양성소’로 전락하고 있음을 강조하였다. 이는 전출에 상응하는 업무능력을 갖춘 공무원들의 전입이 없기 때문에 군단위 자치단체는 교육훈련비용만 부담하는 악순환이 되풀이되고 있다는 의미

로 해석해볼 수 있다.

“다른 군단위는 최근 적극적으로 (전출을) 막으려는 노력을 하지 않았다. 그러나 우리는 그래도 막으려는 노력이 강했다. 그 결과는 우리 군이 6년 연속 최우수기관으로 선정되는 성과와 관계가 있는 것이다. 사실상 7급 정도는 경력도 있고 업무스킬도 좋은 편이다. 이들을 잡아두면 무슨 일을 해야 기관평가에서 높은 점수를 받을 수 있는지 아는 것이다.” (○○군 인사담당자, 2013년 6월 5일)

군단위 자치단체의 악순환은 행정비용의 증가뿐만 아니라 행정력의 하락으로 이어질 수도 있다. 위의 인터뷰는 일방전출로 인한 인력유출을 적극적으로 막지 못할 경우 행정력 하락이 불가피함을 암시한다. 특히 업무특성과 개인적인 역량과는 무관하게 행정력의 하락이 발생할 수 있다는 의미로 해석될 수도 있다. 해당업무에 미숙하고 지역 현안이 무엇인지 제대로 알지 못하면 자치단체의 경쟁력이 약화될 수밖에 없고, 결국 이러한 상황이 지속되면 지역적 불균형이 심화될 수밖에 없다. 한편, 전출에 따른 결원을 신규임용으로 대체하면서 조직구조가 변화하고 있는 것으로 나타났다. 과거의 조직구조가 피라미드형이었다면 최근 군단위 자치단체의 조직구조는 모래시계형으로 변화했기 때문이다. 5년 이상의 경력직 공무원들이 상급기관이나 도시지역으로 빠져나간 자리를 신규공무원으로 채우다보니 조직의 중간계층이 부족한 형태로 변화하였다.

3) 전출 및 전출의도로 인한 조직몰입의 하락과 조직의 안정성 및 통합 저해

현재 군단위 자치단체에서 나타나는 일방전출의 문제는 우리나라 지방공무원의 입직구조와 전출제한 규정에서 파생되는 문제라고 할 수 있다. 지방공무원이 되려면 응시하고자 하는 지역에 주소지(주민등록등초본에 등록되어 있는 주소지)나 등록기준지(호주제 폐지로 본적지 개념을 대신하여 본인의 선택을 통해 지역을 등록)가 있어야 하고, 합격한 경우 3년간은 해당지역에서만 근무해야 한다. 그러나 이러한 거주제한방식의 시험은 형식적이어서 연고가 없는 사람들의 입직이 가능하고, 이렇게 입직하여 3년간의 전출제한이 풀리면 자신의 연고지나 도시지역으로의 전출을 희망하기 때문에 지역에 대한 애착심이 낮다.

“사실상 젊은 공무원들이 입직해서 지역에 대한 애착심이 없다. 단지 주소를 옮겨놓고 시험에 합격했고, 먹고살기 위해 들어온 것이기 때문에 애착심을 기대하기 어려운 것이다. 연고가 없는 사람의 경우는 살던 곳으로 나가려고 하는 것이 일반적이다. 그래도 거주지 제한

으로 뽑지 않으면 문제가 더욱 심각해질 수 있다. 이렇게라도 뽑아야 여기에 연고가 있는 사람이 들어올 가능성이 그나마 높기 때문이다.”(○○군 인사담당자, 2013년 6월 10일)

자신이 근무하는 지역에 애착심이 없다보니 군단위 자치단체로 입직한 젊은 공무원들에게 조직몰입과 업무몰입을 기대하기도 어려운 실정이다. 자신이 근무하는 지역에 관심과 애착을 갖고 있으면 능동적으로 일하겠지만 관심이 없으면 수동적으로 주어진 업무만 처리하는 것이 일반적이기 때문이다. 문제는 동료들이 누가 전출로 떠날지를 이미 인지하고 있고, 전출의도가 있는 공무원들의 경우 자신의 일에 마음을 붙이고 열심히 일하려 하지 않는다는데 있다. 이 때문에 함께 근무하는 동료들 간의 관계도 부정적일 수밖에 없다.

“갈 사람들은 미리부터 갈 것이라고 공표하는 경우가 많다. 이 경우 업무에 대한 애착은 낮아지고 조직몰입도도 낮아진다. 사실 이런 사람들을 잡고 있는 것보다는 내보내는 것이 더 좋다. 거주제한 3년이 지나면 모두들 나갈 생각만 하고 있다. 문제는 일할 자원이 빠지는 것이기 때문에 같이 근무하는 직원들의 불만이 높다.”(○○군 인사담당자, 2013년 5월 28일)

“외지에서 들어와서 전출 나가려는 사람들은 조직에 마음을 못 붙이고, 조직구성원들도 그들을 곧 나갈 사람이라고 보니 신규교육도 열심히 하려 들지 않는다. 전출 갈 자원은 업무도 소홀하다. 전출제도는 업무 안정성을 해친다. 전출 때문에 부서에서 안정감이 낮아지면 일을 할 수가 없다. 신규의 20-30%는 전출 나간다고 본다.”(○○시 인사담당자, 2012년 11월 14일)

전출의도를 가진 공무원들이 모두 전출에 성공하는 것은 아니다. 그러나 동료들의 전출은 남은 공무원(특히 전출의도가 있는 사람)들로 하여금 상대적 박탈감을 인지하도록 유도하고, 이는 다시 전출의도를 강화시키는 계기로 작동할 수 있다. 문제는 젊은 공무원들의 상대적 박탈감 인지와 전출의도 강화가 조직 전체의 안정성과 통합을 저해하는 요소로 작용할 수 있다는 것이다. 전출의도가 더욱 강력해진 공무원들은 자신의 업무보다는 도전입시험이나 다른 자치단체의 결원을 파악하는데 몰두함으로써 자신의 업무에 소홀할 수밖에 없기 때문이다. 또, 전출 나가려는 공무원이 누구인지 알고 있는 상황에서 동료 공무원들이 이들을 우호적으로 바라보지도 않아 조직의 안정성과 통합을 저해할 수 있다. 음성군의 경우 부부공무원이 80쌍으로 160명에 달하는데 이 경우 부부가 함께 움직이려고 하는 경우가 많아 조직관리에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

4) 조직내·조직간 갈등의 발생

전출이 만들어내는 조직차원의 문제로 갈등을 들 수 있다. 이러한 갈등은 조직 내에서 발생하는 갈등과 조직 간에 발생하는 갈등으로 구분해볼 수 있다. 조직 내의 갈등은 다차원적인 구조가 포함되어 있는데, 이는 전출희망자와 인사담당자와의 갈등, 인사권자인 자치단체장과 인사담당자와의 갈등, 그리고 전출희망자와 자치단체장 간의 갈등이다. 다음으로 조직간의 갈등은 숙련된 경력직 공무원들의 일방전출이 심각한 군단위 자치단체와 이들을 흡수하는 상급기관인 도청과의 갈등이 있다.

대부분의 군단위 자치단체의 경우 전출로 인한 인력유출 문제가 심각하여 1:1 맞교환이 아니면 공무원들의 전출을 원칙적으로 허용하지 않는다. 다양한 방법을 동원해 일방전출의 문제를 최소화시키려 노력하고 있다. 영동군에서는 전출을 아예 막아놓은 상태이고, 옥천군의 경우 도전입시시험을 당해 직급에서 3회로, 제천시 2회로 제한하고 있으며, 충주시는 전출포인트 제도를 도입해 우선순위를 정하고 있다. 그러나 전출희망자는 자신이 옮기고자 하는 자치단체에서 전입을 받는다는 정보를 입수하면 인사담당자에게 전출을 강력하게 요구한다. 이때부터 전출희망자와 인사담당자의 갈등은 시작된다. 인사담당자는 입장에서는 전출희망자를 보내주면 당장 충원이 어려워 인사관리에 어려움을 겪기 때문에 원칙을 고수한다. 한 사람의 전출요구를 수용하면 더 많은 사람들이 형평성 문제를 제기하기 때문에 정해진 물을 지키고자 한다. 이 과정에서 갈등이 발생하는 것이다.

“전출 가는 사람들 중에서 좋게 가는 사람은 거의 없다. 인사담당자와 갈등을 겪고, 진을 다 빼고 나가기 때문이다. 우리는 충원을 보면서 보낼 수밖에 없기 때문에 갈등을 겪을 수밖에 없다. 우선순위를 정해놓고 보내고 있지만 갈 사람들은 갈 곳이 있으면 당장 가려고 한다. 만일 그 자리에 다른 사람이 들어가면 자신이 옮기지 못하기 때문에 서두를 수밖에 없다. 즉, 그쪽 사정상 충원을 빨리해야하는데 우리 쪽에서는 당장 충원이 어렵기 때문에 어려운 것이다.” (○○군 인사담당자, 2013년 5월 28일)

인사담당자가 전출희망자의 요구를 들어주지 않으면 인사담당자와 자치단체장 간의 갈등이 발생하기도 한다. 전출희망자들은 종종 자치단체장을 직접 찾아가 전출을 요구하기도 하고, 개인적인 친분이나 인맥을 활용해 전출을 실현시키려 노력하기 때문이다. 이 경우 자치단체장은 인사담당자에게 개인적인 애로사항을 들어주라고 지시하고, 인사담당자는 이를 거부하는 경우가 많다. 조직차원에서 정한 전출제한 규칙 혹은 전출우선순위가 지켜지지 않을 경우 전출요구가 붓물처럼 터져 인사관리에 어려움을 겪을 수 있음을 잘 알고 있기 때문이

다. 그러나 자치단체장에 의해 룰이 깨지면 인사담당자와 전출희망자들의 갈등은 더욱 심화되고, 결국 대규모 전출이 발생하여 조직관리의 어려움을 겪게 된다.

“자치단체장이 새로 들어오면 조직차원에서 만든 룰이 깨지는 구조다. 개인적으로 친분이 있는 사람들의 부탁을 받으면 자치단체장이 그 사람들의 사정을 들어주고, 이러면 기본적인 룰이 깨진다. 룰이 깨지면 너도 나도 나가려고 할 수밖에 없다. 이 경우 형평성의 문제가 생긴다. 누구는 보내주고, 또 누구는 안 보내주고를 못하니까 대규모 전출이 발생하는 것이다.” (○○군 인사담당자, 2013년 6월 10일)

“(전출) 나가려고 군수 앞에서 울고, 온갖 줄을 다 대고, 부모님이 찾아온다. 누군가 전출했다는 소문이 들면 백(back)들의 전쟁이 시작된다. 인사담당자가 전출을 불허하면 아는 인맥을 총동원하여 자치단체장에게 압력을 행사한다. 한두 다리 건너면 모든 인맥을 동원할 수 있지 않겠는가. 군수가 누군가에게 부탁을 받으면 어느 정도 들어주어야 하는 상황도 있다. 또 전출을 엄격하게 막아 놓으면 불만이 쌓여 문제가 된다. 그래서 2011년에 전출을 열어놓고 1주일간 신청을 받아서 18명을 보냈다.” (○○군 인사담당자, 2012년 11월 14일)

자치단체 내의 갈등과 함께 조직 간의 갈등이 발생하고 있는 것으로 확인됐다. 현재 대부분의 광역자치단체와 마찬가지로 충청도청도 기초자치단체 공무원들을 전입시험으로 선발하고 있다. 그런데 도전입시험은 군단위 인력의 일방전출의 원인을 제공하기도 하지만 도시지역의 인력을 유입함으로써 군단위 공무원들의 대규모 일방전출에 간접적인 원인을 제공하기도 한다. 이 경우 군단위는 인사관리에 심각한 어려움을 겪는다. 대규모 결원이 발생함으로써 업무공백이 생기고, 이를 신규공무원으로 채용해야하는 악순환이 반복되기 때문이다. 이 때문에 2012년 충북의 한 기초자치단체는 도전입시험을 강력하게 반대하면서 도청과 갈등을 벌인 적이 있었다.

“우리 군의 인사는 도 때문에 꼬인다. 도 전입은 승진기회이니까 우리도 안 막고 장려하는데, 도 전입시험이 끝난 직후 시군마다 결원이 나오니까 전입공고가 뜨고, 그러면 서로 다른 곳으로 전출하려고 하는 것이다. 우리(시·군 인사담당자들)끼리는 도에 도쳤다고 한다. 실제로 도 전입시험에 반기를 들어 보이콧하려고 했으나 실패한 적도 있다. 도는 아예 9급 자원에 대한 정원이 없다. 시군에서 전입으로 받겠다는 것이다. 도에서 퇴직하는 인원만큼 신규로 뽑지 않고 도 전입시험으로 뽑고 조직개편이나 증원 시에도 전입으로 받는다.” (○○군 인사담당자, 2012년 11월 14일)

5) 그 밖의 문제점들

일방전출의 직접적인 영향은 아니지만 동료공무원들의 전출로 인해 발생하는 남은 공무원들의 상대적 박탈감은 관외거주를 통해 해소되기도 한다. 관외거주란 자치단체 공무원이 해당 자치단체 내에 거주하지 않고 다른 자치단체에서 출퇴근하는 것을 말하는데, 대부분의 관외거주는 의료, 교육, 생활여건 등이 편리한 도심지역이다. 정확한 통계는 아니지만(인사담당자와의 인터뷰) 청주시와 인접한 진천군의 경우 절반 이상이 청주에서 출퇴근 하고 있고, 단양군의 경우도 거의 비슷하다. 괴산군의 경우 청주에서 출퇴근이 1시간 20분 정도 소요되지만 30% 이상이 청주에서 출퇴근하고 있고, 증평군과 충주에서 출퇴근하는 인원을 합하면 절반 이상이 관외거주를 하고 있다. 옥천군, 영동군, 보은군도 상황은 유사하다. 문제는 이들의 관외거주가 지역현안에 대한 관심을 소홀히 다루도록 유도하고 애착심을 함양시키는데 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 국가와 지역, 그리고 시민을 위한 봉사에 기반을 둔 공직동기가 점차 취약해지고 있지는 않은지에 대한 우려도 높아지고 있다.

IV. 연구의 결론 및 시사점

이 연구는 우리나라 공무원 인사교류 하에서 실시되고 있는 전입과 전출, 특히 일방전출의 문제를 내부이직현상으로 보고, 그 영향을 분석하는데 초점을 두었다. 충청북도의 사례를 네트워크로 분석한 결과 전출·입이 많은 지역과 전출·입을 매개하는 중간적 역할을 수행하는 기관도 확인하였다. 뿐만 아니라 전출에 상응하는 전입자원이 없어 일방전출이 심각한 지역이 농촌지역의 군단위 자치단체임을 밝혀냈다. 이는 한승주·정주용(2013)의 연구를 실증적으로 입증하였다는 점에서 의미가 있다. 최근 공무원들의 이동은 승진욕구뿐만 아니라 도시 생활을 목적으로 이동한다는 사실과, 이 때문에 농촌지역인 군단위 자치단체가 인력수급에 어려움을 겪을 수 있음을 증명하였다. 그러나 이것이 모든 도단위 광역자치단체에 일관된 경향이라고 보기는 어렵다. 최근 도시화기반이 열악한 곳으로 도청을 이전한 충청남도나 도청 이전을 추진하고 있는 경상남도 등은 다를 것으로 보기 때문이다. 이에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

충청북도 각 군의 인사담당자에 대한 심층면접을 통해서도 군단위 자치단체가 겪는 조직 관리의 문제점을 확인하였다. 전출·입이 항상 부정적인 영향만 발생시키는 것은 아니지만, 군단위 자치단체의 경우 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 압도적으로 우세하였고, 이러

한 문제들은 대부분 민간부문에서의 이직에 따른 부정적 결과와 일치하였다. 도청과 도시지역의 결원은 곧 군단위 자치단체의 인력유출을 의미하는 것으로 나타났기 때문이다. 인력수급의 불일치로 인한 업무공백의 발생 및 남은 공무원들의 업무부담 증가, 행정비용의 낭비와 행정력의 하락, 조직몰입의 하락으로 인한 자치단체 경쟁력의 약화, 조직내 혹은 조직간의 갈등 발생 등이 주요한 부정적 영향이었다. 이러한 문제들은 전출을 실현하거나 또는 전출의도를 가진 다수의 공무원이 존재할 경우에 언제나 나타날 수 있다.

하지만 이러한 문제를 기초자치단체가 스스로 개선할 가능성은 낮아 보인다. 현재도 다양한 전출제한 조치를 취하고 있지만 문제해결에 별다른 도움이 되지 못하고 있다. 이 때문에 광역자치단체의 문제인식과 적극적인 개선노력이 필요하다. 우선, 광역자치단체는 기초자치단체의 유능한 공무원을 흡수하는 현재의 전입시험을 폐지하고, 스스로 신규자원을 충원하고 교육하는 구조로 전환해야 한다. 또한, 현재 기초자치단체의 거주제한으로 뽑는 신규인력 대부분이 연고가 없는 사람들임을 감안하여 동일괄로 채용한 후 순환근무를 시키는 방법도 고려되어야 한다. 만일 이러한 노력이 없다면 현재의 역내 불균형은 시정될 수 없고, 지역간 불균형은 점차 확장될 것이다. 뿐만 아니라 일방전출을 막기 위해서는 비연고자 입직제한의 형식적 적용을 교정하고, 거주지 제한으로 선발한 공무원들에게 적용되는 3년 전출제한을 획기적으로 연장하거나, 지역고교 및 대학출신자들에 대한 특채제도를 도입하는 등의 노력도 동시에 수반되어야 할 것이다.

비록 이 연구가 충청북도의 사례만을 분석하였지만 일방전출 문제는 충청북도 관내 군만이 아니라 대다수 농촌지역 자치단체가 겪고 있기 때문에, 지방공무원의 인사관리에 중요한 함축을 제공할 것으로 기대한다. 안전행정부와 광역자치단체의 인사관리로 인해 기초자치단체, 특히 농촌지역에 소재한 군단위 자치단체가 겪는 현실적 어려움을 확인하였기 때문이다. 인사교류제도의 규범적 목적과는 다르게 활용되는 실질적인 문제를 파악함으로써 지자체 인사관리 정책의 중요성을 부각시켰다는 점은 큰 의미를 가질 수 있다. 또한, 군단위 자치단체의 일방전출을 내부이직의 개념으로 보고 내부이직이 빚어내는 다양한 차원의 문제를 심층적으로 토론하였다는 점도 의미가 크다. 그동안 일방전출의 문제가 현실적으로 발생하였음에도 불구하고 학문적 관심을 끌지 못하였던 것을 학문적 토론의 대상으로 이끌어내는 계기를 마련하였다고 볼 수 있기 때문이다.

【참고문헌】

- 김용학. (2011). 『사회연결망분석』. 서울: 박영사.
- 권경득·김관석·오성호·박경원. (2003). 지방자치단체 간 인사교류 활성화 방안: 충청남도의 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 12(4): 1-28.
- 김관석·권경득·박경원·오성호. (2000). 『지방위형 공무원 인사교류』. 서울: 나남출판.
- 박천오·강제상·권경득·조경호·조한성. (2000). 『인사행정의 이해』. 서울: 법문사.
- 안국찬. (2006). 지방공무원의 조직몰입의 결정요인 분석. 『한국자치행정학보』, 20(2): 289-305.
- 전영상·이진만. (2012). 중앙-지방 간 인사교류에 관한 네트워크 분석. 『한국지방자치학회보』, 24(2): 95-120.
- 정성호. (2004). 한국의 행정언어와 정부간 인사교류의 딜레마: Jacques Lacan의 정신분석학을 통한 인사교류담론 분석. 『한국행정학보』, 38(4): 21-42.
- 정성호·조임곤. (2001). 『지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안: 경기도 사례를 중심으로』. 한국행정연구원 보고서 01-10. 서울: 한국행정연구원.
- 최향순. (2005). 지방공무원 인사교류의 활성화 방안: 경기도를 중심으로. 『한국정책연구』, 5(2): 19-41.
- 한승주·정주용(2012). 지방자치단체 공무원 인사교류의 양면성: 교류인가, 탈출구인가?. 『한국정책학회 동계학술대회 발표논문집』
- 한승주·정주용(2013). 지방자치단체 간 공무원 이동의 현실: 전출의 유형과 맥락. 『한국지방자치학회보』, 25(2): 83-108.
- 행정안전부. (2004; 2005; 2005; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012). 『지방자치단체 공무원인사통계』.
- 금강일보. (2012. 4. 18). “도 공무원, 내포 이전 앞두고 잇단 전출 시도”
- 뉴스스. (2012. 6. 18). “섬 근무가 싫어. 신안군 공무원 떠난다”
- 연합뉴스. (2012. 9. 13). “쓸만하면 떠난다... 시·군 공무원 전출 잇따라”
- 충주MBC뉴스. (2012. 8. 14). “집 싸는 공무원”
- 충청투데이. (2012. 8. 7). “단양 전출희망자 급증.... ‘공무원 양성소’ 전락”
- 충청투데이. (2013. 2. 18). “공무원 타지역 전출 제한해야”
- 충청투데이. (2013. 6. 13). “옥천·영동군 공무원 전출 안돼”
- 파이낸셜뉴스. (2012. 9. 16). “중앙-지방 공무원 인사교류 담보”
- 파이낸셜뉴스. (2012. 9. 16). “중앙-지방 공무원 인사교류 담보”
- Abassi, S. M., and K. W. Hollman. (2000). “Turnover: the real bottom line,” *Public*

- Personnel Management* 2(3): 333-342.
- Bakker, A. B., and E. Demerouti. (2008). "Towards a model of work engagement," *Career Development International* 13(3): 209-223.
- Branham, L. (2005). *The 7 hidden reasons employees leave: how to recognize the subtle signs and act before it's too late*, Saranac Lake, NY: AMACOM.
- Cotton, J. L., and J. M. Tuttle. (1986). "Employee turnover: A meta-analysis and review with implications for research," *Academy of Management Review* 11: 55-70.
- Gallup (2006). "Gallup study: Engaged employees inspire company innovation," *Gallup Business Journal*, <http://businessjournal.gallup.com/content/24880/gallup-study-engaged-employees-inspire-company.aspx>.
- Greenberg, J. and Baron, A. R. (2003). *Behavior in Organizations* (8th Ed.). New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Hong, L. C., and Kaur, S. (2008). "A Relationship between Organizational Climate, Employee Personality and Intention to Leave," *International Review of Research Papers* 4(3): 1-10.
- Johnson J., R. W. Griffeth., and M. Griffin. (2000). "Factors discrimination functional and dysfunctional sales force turnover," *Journal of Business & Industrial Marketing* 15(6): 399-415.
- Kahn, W. A. (1990), "Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work," *Academy of Management Journal* 33(4), 692 - 724.
- Kuria, S., and Alice, O. (2012). Assessment of Causes of Labour Turnover in Three and Five Star-Rated Hotels in Kenya, *International Journal of Business and Social Science*, 3(15): 311-317.
- Lee, S. Y., and Whitford, A. B. (2007). "Exit, voice, loyalty, and pay: Evidence from the public workforce," *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 647-671.
- Lee, Y. J., and V. M. Wilkins. (2011). "More similarities or more differences? Comparing public and nonprofit managers' job motivations," *Public Administration Review* 71(1): 45-56.
- Lashley, C. (2000), *Hospitality Retail Management: A Unit Manager's Handbook*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Maslach, C., W. B. Schaufeli., and M. P. Leiter. (2001). "Job burnout," *Annual Review of Psychology* 52(1): 397-422.

- Mobley, W. H. (1982). *Employee Turnover: Causes, Consequences, and Control*. Philippines: Addison-Wesley Publishing.
- Nigro, F. A., and L. G. Nigro. (1976). *The New Public Personnel Administration*, Itasca, Illinois: F. X. Peacock.
- Ongori, H. (2007). "A Review of the literature on employee turnover," *African Journal of Business Management* (June): 49-54.
- Pech R., and B. Slade. (2006), "Employee disengagement: is there evidence of a growing problem?" *Handbook of Business Strategy* 7(1): 21 - 25.
- Phillips, J. D. (1990). "The price tag on turnover," *Personnel Journal* 69: 58-61.
- Pitts, D., M. John., and F. Sergio (2011). "So hard to say goodbye? Turnover intention among U.S. federal employee," *Public Administration Review* 71(5): 751-760.
- Rehman, S. (2012). "Employee turnover and retention strategies: An empirical study of public sector organizations of Pakistan," *Global Journal of Management and Business Research*, 12(1): 83-89.
- Roseman, E. (1981). *Managing Employee Turnover: A Positive Approach*. New York: AMACOM.
- Schlesinger, L. A., and J. L. Heskett. (1991). "The service-driven company," *Harvard Business Review* 69(5): 71-81.
- Selden, S. C., and D. P. Moynihan. (2000). "A Model of voluntary turnover in state government," *Review of Public Personnel Administration* 20(2): 63-74.
- Towers Perrin. (2003), *Working Today: Understanding What Drives Employee Engagement*, www.towersperrin.com/hrservices/webcache/towers/United_States/publications/Reports/Talent_Report_2003/Talent_2003.pdf
- Wood, R. H., Macaulay, J. F. (1991). "Rx for turnover: retention programs that work", *The Cornell Hotel, Restaurant Administration Quarterly*, 30(1): 79-90.