「지방정부연구」 제26권 제1호(2022. 5): 171-193
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.26 No.1 (May 2022)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.26.1.8

중앙과 지방의 공무원 인사교류에 관한 실증 분석*

박 경 돈**
이 희 태***
박 인 선

국문요약

본 연구는 범정부적 난제와 공무원의 질적 저하를 해결하기 위해서는 공무원 인사교류의 활성화가 필요함을 인식하고 이를 계량적으로 분석하였다. 통계청으로부터 지난 11년간(2004년~2014년) 중앙과 지방의 공무원 전출입에 관한 사실데이터와 설문데이터를 수집하였다. 인사교류의 원인을 개인 차원에서 분석하고자 구조방정식 모형을 활용하였다. 공무원의 관계 인식요인 및 접촉요인이 인사교류의 활성화에 영향을 미칠 것으로 가정하고 중앙과 지방의 공무원 간 차이가 존재하는지를 다중집단 분석(Multi-group Analysis)을 통해 비교하였다.

분석 결과, 타 정부기관 관계에 관한 공무원 인식은 인사교류 활성화에 기여하지만, 타 기관 공무원과의 접촉이 반드시 인사교류를 활성화하지는 않았다. 다만, 다른 계층의 지방자치단체와 달리, 중앙정부 공무원은 접촉이 많으면 인사교류가 활성화한다고 인식하였다. 한편, 관계 인식은 대체로 인사교류에 정(+)의 효과를 낳았다. 광역자치단체 및 기초자치단체 공무원과 중앙정부 공무원 간의 인식 차이를 좁히는 것이 인사교류의 활성화 방법이므로 개인 인식 차원에 반영하는 관련 제도 마련이 필요하다.

주제어: 공무원의 인사교류, 인사교류의 관계 인식과 접촉, 인사교류 활성화, 공무원 전출입

Ⅰ. 서론

우리나라에서 공무원의 역할은 매우 크다. 정부의 인력, 예산, 기능을 민간 기업과 비교한다면, 대 사회적 영향력은 막강하다. 역사적으로 정부의 강력한 영향력 때문에 기관 구성원인 공무원의 사회적 역할은 늘 중요시되었으며, 공무원 입직을 위한 노력과 시간 등에 투입된 사회적 비용은 상당하다.

이처럼 정부와 공무원의 중요성이 크지만, 특히 경제 저성장, 감염병, 저출산·고령화 등의 각종 사회적 위기 속에 과연 공무원이 국가적 난제에 효과적으로 대처·관리할 능력이 있는지 확신이 낮

* 본 연구는 2017년도 한국지방정부학회 동계학술대회에서 발표한 논문인 “중앙과 지방의 공무원 인사교류에 관한 분석”을 수정·보완하여 발표한 논문임을 밝힙니다.
** 제1저자
*** 교신저자

다. 미국은 이미 국가적 차원에서 우수한 공무원을 임용해왔다고 자부하면서도 장기적으로 공무원의 질적 저하에 대한 우려(Aberbach & Rockman, 2001)가 크게 대두되었다. 미국 연방공무원에 대한 묘사로서 "조용한 위기(Quite Crisis: Aberbach & Rockman, 2001: 1)"는 공무원의 점진적 역량 하락을 표현한 것이다. 우리나라 정부도 다양한 사회적 어려움을 극복하기 위해 공무원의 질적 향상을 계속 요구하고 있다. 정부는 공무원의 역량 제고를 위한 각종 임용 프로그램, 자격요건, 임용 전후의 교육제도를 설계·운용 중이다. 이런 역량증진 교육에 부가하여 공무원의 질적 개선을 도모하는 또 다른 제도가 바로 '공무원의 인사교류'이다.

인사교류는 우수인재의 활용과 역량개발의 기회제공이라는 「지방공무원법」 제30조의2 및 「지방공무원임용령」 제27조의5 제5항의 목적에 부합하도록 설계·운용되고 있다. 전국적 우수한 공무원의 역량 제고와 양질의 정부 서비스 제공을 위해서는 마련된 인사장치이다. 이런 목적을 달성하기 위해서는 중앙행정기관과 지방행정기관 간 인사교류가 균형 있게 시행되어야 한다. 행정안전부의 「인사교류지침」에는 정부 기관 간 상호협의에 의한 1:1 방식의 전출입이 기본적 유형으로 제시되어 있다. 인사교류의 균형을 위해서는 동질 계층의 정부 기관뿐만 아니라 이질 계층의 기관 간 전출입이 활성화되어야 한다.

그런데도 지금까지 개별 공무원이 자신의 소속기관 이외에 어떤 타 정부 기관의 근무를 선호하는지에 관한 연구는 부족하다. 만약 중앙행정기관의 전출입 공무원 수가 매우 많아도 광역지자체 간 교류에 국한된다면, 중앙행정기관과 기초자치단체 간 인사교류는 희소하여 공무원의 역량 개선에 문제가 발생할 수 있다. 즉, 한쪽으로 경도된 수직적·수평적 인사교류는 지방공무원 인사교류제도가 지향하는 인재활용과 역량개발이라는 두 가지 목적 달성에 부합하지 않는다.

공무원의 전출입으로 인해 발생하는 여러 가지 문제를 부정적인 측면에서 논의할 수 있지만, 인사교류로 인한 긍정적 효과는 많다. 특히 인사교류는 정부적·사회적 난제의 해결에 도움이 된다. 하지만, 우리나라의 정부 간 인사교류제도와 프로그램이 도입 취지에 맞도록 균형 있게 운영되어 원래 목표를 달성하고 있는지 의문이 있다.

본 연구는 공무원 인사교류의 목적을 달성하기 위해 실제로 공무원 전출입이 활성화되는지 중앙정부와 지방정부 공무원을 중심으로 분석·비교하고자 한다. 보다 구체적으로 현재 공무원 인사교류의 운영과 활성화를 기관 차원이 아닌 공무원의 개인·심리적 차원에서 분석하고자 한다. 본 연구의 기대효과는 다른 수준의 정부 간 인사교류의 실태를 파악함으로써 향후 바람직한 인사교류 프로그램의 설계를 돕는 것이다. 그리고, 만약 인사교류가 특정 정부 기관 간 국한된다면 이에 대한 원인을 파악하여 향후 인사교류 활성화의 기반 지식을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1. 인사교류의 의의

인사교류란 공무원의 경력 계발을 어느 한 기관에 국한하지 않고 담당업무의 성격이 유사한 범위 내에서 기관 상호 간 이동을 말한다(박연호, 2001: 282). 우리나라는 「국가공무원법」 이나 「지방공무원법」에 인사교류에 관한 조항을 두고, 정부 기관의 인사교류뿐만 아니라 민간기관과의 인사교류도 시행하고 있다. 특히, 중앙부처와 지방자치단체 간 교류는 중앙정부의 전문지식을 갖춘 인재를 지방에, 지방정부의 유능한 인재를 중앙에 근무하게 함으로써 중앙과 지방 간 협력체계를 강화하며, 국가와 지역의 발전을 효율적으로 추진하고, 상호이해와 협력을 통한 행정 운영의 시너지 효과에 그 목적이 있다(강성철 외, 2019: 264-266).

중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류 유형 중 지방자치단체에 대한 행정지원의 차원에서 중앙정부의 우수인력을 지방에서 근무하게 하는 교류형태인 국가공무원의 지방순환근무, 중앙정부와 지방자치단체 간 필요 인력의 동 수를 교환하는 상호교류제도, 교류인력의 완전 전·출입이 아니라 1~2년간 한시적 기간 내에 교류하는 상호파견제도가 있다(박천오 외, 2002: 255-256). 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류는 2004년부터 시작되었으며, 3~7급 공무원을 대상자로, 모든 중앙행정기관 전체와 지방자치단체를 대상으로 한다. 교류의 형식은 파견을 원칙으로 하되, 직무수행 상 교류 근무지에서 직위 부여가 필요한 경우(4급 이상) 전·출입 형식으로 교류할 수 있다. 또한 직급 및 직렬 간 융통성을 발휘하여 다른 직렬, 다른 직급과의 교류도 인정된다(오승은, 2010: 17).

「국가공무원법」 제32조의 2에 따르면, 인사혁신처장은 행정기관 상호 간, 행정기관과 교육·연구기관 또는 공공기관 간 인사교류가 필요하다고 인정하면 인사교류계획을 수립하고, 국무총리의 승인을 받아 실시한다. 인사교류는 인력의 균형 있는 배치와 효율적인 활용, 행정기관 상호 간 협조체제 증진, 국가정책 수립과 집행의 연계성 확보 및 공무원의 종합적 능력발전 기회 부여 등을 위해 필요한 경우 경제·기술·사회·문화 및 일반행정 등 행정 분야별, 중앙행정기관과 지방행정기관 간 조직 계층별 또는 업무의 성격이 유사한 전문 직무별로 실시한다(「공무원임용령」, 제48조). 인사교류지침에 의하면 '지방자치단체별 교류직위 산정기준'에서는 4~6급의 직위 공무원의 인사교류 시에 최대 5명 이하의 인원만이 전입·전출할 수 있도록 제한하고 있다.

2. 인사교류의 원칙

인사교류는 '지방자치 존중, 형평성, 전문성, 보편성, 원활화'라는 5가지 원칙에 기반하여 실시된다. 첫째, 지방자치 존중의 원칙이다. 중앙정부와 지방자치단체 간 이루어지는 인사교류는 지방자치단체의 의사를 존중한다는 견지에서 반드시 협의 또는 합의의 절차를 거쳐서 실시한다. 국가의 일방적 의사나 독단적 결정에 따라 인사교류가 이루어지면 지방자치단체의 자율성에 악영향을

미친다(이은재, 2007: 183).

둘째, 형평성의 원칙이다. 인사교류는 기관 간 협의에 따른 철저한 상호주의를 추구해야 한다. 양적인 면에서는 1대 1의 원칙, 질적인 면에서는 중앙정부로부터의 승진 일변도식 전출은 지양하고, 지방공무원에 대한 처우 개선의 방식으로 중앙부처와 인사교류가 이루어져야 한다. 그리고, 중앙부처와 지방자치단체 간 인사교류는 상호 간 동일한 직급으로 추진되어야 한다(김판석 외: 2001: 18). 셋째, 전문성의 원칙이다. 인사교류는 동종의 업무를 맡은 공무원 간 인사교류가 이루어져야 한다. 전문성의 제고를 위하여 중앙부처와 지방자치단체 간 순환보직경로제식 인사교류가 요구된다(김판석 외: 2001: 18). 넷째, 보편성의 원칙이다. 중앙-지방간 인사교류는 모든 직종을 대상으로 교류의 폭을 확대하는 것이 바람직하다(서원석 외, 2006: 146). 마지막으로, 원활화의 원칙이다. 인사교류는 교류 대상자 간 과도한 마찰이나 대립 없이 순조롭게 이루어져야 한다. 인사교류는 사람을 대상으로 하는 것이기 때문에 미묘한 문제들이 발생할 수 있다. 따라서 인사교류의 협의 과정에서 원만한 대인관계와 양보를 통해 이루어지는 것이 바람직하다(최항순, 2005: 25).

3. 인사교류의 효과

인사교류의 효과를 크게 조직 외부로부터 고찰하면, 정치적 효과, 관리적 효과, 교육적 효과의 3가지로 정리될 수 있다.

1) 정치적 효과

인사교류의 정치적 효과는 조직의 비전을 실현하는 과정에서 조직 간 협업이나 조직 이미지를 개선함으로써 정부 기관의 정치적 생존·유지·발전을 도모하는 것이다. 박천오(2004)는 우리나라와 같이 지역 및 부처의 이기주의가 큰 상황에서 행정기관 간 상호 문제 해결방식이 공유되고 상호협력한다면 정부기관 간 이기주의를 극복할 수 있다고 한다. 권경득 외(2003)는 행정업무가 광역화되면서 지방자치단체와의 연계사업이 확대되는 경향이 있는데, 공무원 인사교류가 지자체 간 조정, 통제, 협력이라는 정치적 기능을 수행한다고 본다. 결국 기관 이기주의로 인한 지자체 간 갈등의 해소에 기여하는 것이 인사교류의 정치적 효과이다.

특히 타 기관의 유력 인사 또는 정치적 자원을 자기 기관으로 유입하는 인사교류의 효과가 있다. 정치권력이 큰 기관으로의 친분형 교류 및 자기 기관의 문제성 인사를 전출하는 조직정치적 인사교류이다. 그 반대로, 자기 기관의 문제성 있는 인사를 타 기관으로 전환 배치하는 조직정치적 방식도 이용된다. 박해육(2003)은 그간 공무원 인사교류가 승진이나 문책, 징계의 수단으로 활용되었다고 비판하며, 조직 내 개인 문제의 해결을 위한 연고지 근무 등의 공무원 인사교류가 발생함을 우려하였다.

강여진·권경득(2008)은 국가 사회적 차원에서 보면 공무원 인사교류가 분권화된 정부 체계에서 중앙-지방정부의 지식 단절을 보완하면서도 상호이해를 증대하여 협력 체제의 조성을 도모한다

고 한다. 금창호(2013)는 사회문제의 해결에 유용한 가치공유와 상호 이익 조정은 인사교류를 통해 원활하게 발생할 수 있으며, 할거주의와 님비현상 등을 해소할 수 있는 소통의 창구가 될 수 있다고 주장했다. 현대사회의 문제 해결에 인사교류가 유용하다고 본 것이다. 따라서 조직 내외의 정치적·사회적 난제의 해결을 위한 정치적 인사교류도 단행된다. 이처럼 인사교류의 정치적 목적은 부처나 기관의 이기주의 극복, 지자체 간 갈등 해소와 조정, 유력인사 영입과 문책성 인사조치, 기관 간 상호이해와 협업의 증진 등의 효과를 낳는 것으로 이해된다.

2) 관리적 효과

인사교류의 관리적 효과는 원소속 정부기관의 총정원 조정, 역량 부족한 인사의 전보 및 업무배제 등 조직관리적 목적을 위한 전출입 인사조치이다. 겉으로는 교육의 목적을 내세우지만 실제로 조직관리 및 정책적 측면에서 보면 자기 소속 공무원을 일정 기간 타 정부기관으로 보내는 관리조치이다. 인사교류로 타 정부기관에 배치된 공무원은 해당 기관의 업무를 조력·지원하고 그 전입기관의 발전을 도모한다.

서원석 외(2006)는 인사교류로 전문 인력을 상호 교환하고 분배하여 균형 있는 인력 배치가 가능하며, 조직 운영 시 관리체제의 제고가 가능하다고 보았다. 또 중앙과 지방의 협력이 강화되며 인력을 적재적소에 배치하여 조직 생산성이 증대한다고 하였다(서원석 외, 2006). 권경득 외(2003)는 지자체 간 인적 교류는 신규 전문 인력의 채용비용과 부대비용을 절감하는 효과가 있다고 한다. 김판석 외(2001)는 조직 내외의 환경 변화로 인해 발생한 문제인 인사상 제약과 거주지 이동 등의 문제를 인사교류로 해결할 수 있다고 한다.

배정환 외(2011)는 공무원 개인의 능력 개발과 기관 간 승진 격차의 해소가 가능하기에 인사교류의 필요성이 크다고 한다. 이은재(2007)는 편중된 전문 인력을 분산 배치하여 전문 인력의 효율적 활용이 가능하며, 조직 간 필요 인력을 상호 교환함에 따라 생산성 확대와 탄력적인 조직 운영이 가능하다고 본다. 전영상 외(2012)는 인사교류가 조직의 인력관리 기법을 확대하는 데 유용한 조치라고 한다. 추가 인력이 필요한 경우 신규 채용으로 인한 조직 규모의 확대 없이도 인사교류로 해당 전문 인력을 충원할 수 있다. 인사교류는 기관 간 승진 적체 및 격차의 해소로 승진형평성을 높이고 전문인 충원으로 조직 운영의 탄력성을 높인다.

특히 최항순(2005)은 공무원 인사교류가 조직 침체를 방지하고 변화를 촉진하여 집단사고(Group Think; Janis, 1982) 현상에 의한 정책오류와 훈련된 무능의 해소에 기여한다고 한다. 조직적 차원의 인사교류는 기관 간 인력 배치의 균형, 조직운영의 탄력성 제고, 조직생산성의 증대, 효율적인 인력관리 기법의 개발을 위해 필요하다고 한다(최항순, 2005). 또한, 기관 간 정보 공유가 가능하며 낙하산 인사를 방지할 수 있다. 따라서 인사교류의 관리적 효과에는 조직의 관리운영 제고, 조직 생산성 증대, 거주지 등 근무환경의 이동 변화의 문제해결, 승진 격차 해소, 전문 인력의 분산 배치, 조직의 인력관리방법 확대, 집단사고의 지양 및 정책오류의 교정, 효과적 조직관리기술의 개발 등에 도움이 된다.

3) 교육적 효과

인사교류의 교육적 효과는 인사교류 관련 법령에 기재된 제도 목적에 가장 잘 부합하는 공무원의 학습과 변화에 있다. 인사교류의 효과는 타 정부기관의 근무방식, 업무 처리방법, 노하우 등을 학습하여 추후 소속기관으로 복귀 후 자기 조직의 발전을 도모하는 것이다. 타 정부기관에 전출 공무원은 소속기관의 정책결정의 방식과 과정에 관한 정보를 전입 기관에 제공하면서도 전입 기관의 정책결정 양태를 배울 수 있어 학습 및 모방을 통한 소속기관의 발전이 가능하다. 다시 말하면, 인재활용과 역량개발이라는 법령상 규정된 목적의 달성으로 인한 효과 발생이 여기에 해당된다.

김판석 외(2001)는 공무원 인사교류가 지식의 공유와 활용에 크게 이바지하기에 지식기반과 지식창고를 확장하는 방법이라고 한다. 박경효(2004)는 인력교류가 서로 다른 영역의 지식이나 정보를 공유하여 지식기반을 확충하여 정책 조정능력을 제고하고, 효율적인 경영능력을 기르는 유용한 수단으로 보았다. 최항순(2005)은 공무원들이 지식, 정보, 아이디어, 우수 사례를 공유·활용하여 지식기반을 확대하기에 국가 인력의 활용성 증진에 기여한다고 하였다. 서원석 외(2006)는 교류를 통해 개인 정보를 상호 공유함으로써 지식을 보완하고, 새로운 지식을 창출한다고 보았다. 또한, 개인의 능력과 적성에 맞춘 근무가 가능하여 적성에 맞지 않는 근무 문제를 해결하면서 개인 능력 향상과 인적 네트워크 형성에 도움이 된다고 보았다(서원석 외, 2006).

박천오(2004)는 공무원 인사교류로 정책참여자 간 아이디어를 공유하여 생산성 증대하고 조직문제를 해결하기에 조직 전체의 역량향상에 도움이 된다고 한다. 특히 부처 간 국·과장급 인사교류는 개인 차원에서 보면, 통찰력과 리더십, 정책관리능력을 배양할 수 있어 경력개발의 좋은 기회라고 보았다(박천오, 2004). 더 나아가 고위공무원단 소속 고위 공직자의 자질과 역량을 갖출 기회가 확대된다고 한다(권용수, 2006). 권경득 외(2003)는 인사교류가 지자체에서 활용 가능한 전문인력의 편차를 줄이고 균형 있는 인력 배치와 활용을 통해 조직의 생산성을 증대시킨다고 한다. 정성호·조임곤(2001)은 인사교류가 공무원의 근무 시각과 태도를 새롭게 하며, 경력 발전과 전문성 확대를 촉진하고, 인사에 관한 동기부여가 높아져 업무 만족도를 높인다고 한다. 이정석(2006)은 인사교류를 통해 중앙정부와 지방정부 간 인적자원 수준의 균등화를 달성하고, 인사 파견을 통해 중앙-지방정부의 인적자원 간 질적 격차를 해소할 수 있다고 한다. 따라서 인사교류의 교육적 효과는 조직의 지식기반 확대, 정보 공유로 인한 문제해결의 역량 개선, 새로운 지식 창출, 인적 네트워크 조성 및 사회적 자본 형성, 경력개발기회 제공, 기관 간 전문 인력의 격차 조정, 업무만족도 개선, 중앙과 지방의 인적자원 수준의 균형 달성 등에 기여하는 것으로 요약된다.

4. 개인 차원의 인사교류: 관계 인식-접촉-교류

정부기관 간 인적 교류는 다른 자원보다 정부의 정책적, 업무적 능력에 큰 영향을 미치는데, 이런 인사교류의 선호 및 실현은 개인적 인지 상황에 크게 좌우된다. 위에서 제시한 기관 차원의 인사교류에 관한 연구들과 달리 개인 차원에서 인식과 접촉을 중심으로 인사교류의 활성화를 모색

한 연구가 있다. 최용환(2015)은 조직 차원에서는 인사교류의 필요성을 긍정적으로 보지만, 개인 차원에서는 불이익이 크다고 인식할 때 인사교류에 부정적인 행태를 보인다고 한다. 배귀희·류현숙(2010)은 인적 네트워크의 유용성을 지방정부 공무원 간 인사교류의 영향력으로 측정하면서 지방정부 공무원의 인사교류 활성화 방안으로 인적 네트워크 확대를 제안하였다. 권경득·김판석·오성호외(2003)는 인사교류의 희망 이유가 개인의 역량발전과 경험확대라고 하면서, 새로운 인적 관계의 구축을 위한 접촉은 인사교류의 긍정적 요인으로 보았다. 이에 접촉과 교류를 통한 개인적 친분관계의 확장이 인사교류의 주된 원인일 수 있다.

또한, 개인 차원의 접촉뿐만 아니라 개인적 인식 때문에 인사교류가 증가하거나 감소한다고 주장한다. 정성호·조임곤(2001)은 중앙과 지방의 공무원 대상의 면접조사 결과, 중앙정부 공무원의 우월적 인식과 특권의식은 인사교류에 부정적으로 작용한다고 한다. 즉, 상위 정부기관의 공무원이 업무 당사자인 상대편 공무원을 보는 시각에 따라 인사교류 활성화에 차이가 발생한다는 것이다. 즉, 인사교류에 참여할 공무원의 관계 인식이 교류 활성화에 영향을 준다는 점이다.

어떤 조직인 다른 조직인과 접촉하거나 상호작용이 강화될 때의 장점은 다각도로 논의된다. 첫째, 사회적 접촉의 발생 빈도나 횟수가 크면, 개인 간 유대감뿐만 아니라 조직 간 강한 연계 관계가 조성된다(Feldman & Rafael, 2002). 특히 조직 생활에서의 잦은 조우는 그렇지 않은 경우보다 기관 간 사회적으로 더 강한 결속력이 생성된다(Newcomb, 1956). 지속적인 접촉으로 거대 업무 네트워크의 관계자 간 유대감이 강화된다면, 네트워크의 관계 인식과 연계 의식이 강화하는 긍정적 계기와 효과를 낳고 한다(Feldman & Rafael, 2002), 기관 간 문제해결에 도움이 된다.

둘째, 정보 흐름의 관점에서 보면, 타 조직인과의 인식과 접촉은 인사교류 활성화에 도움을 주면서 소속기관의 조직 전략적 행위에 도움을 준다. 접촉을 통해 얻은 정보는 소속 조직의 목표 결정과 그 목표의 우선순위를 더 명확하게 하는 방법이다(Feldman & Rafael, 2002). 더 나아가 이 같은 인식과 접촉을 통한 정보는 자기 조직의 최적 선택 및 행동 결정, 조직자원획득의 행위 선택에 도움이 된다(Feldman & Rafael, 2002).

셋째, 상호 접촉과 관계는 업무 이해와 과업 성과의 증진이라는 측면에서 주목된다. 타 부처와의 접촉은 타 기관 구성원의 관점과 시각을 더 잘 이해하도록 한다. 이에 상호 접촉은 자기 기관의 개별 업무와 조직 목표를 다양한 외부시각에서 더 잘 이해하게 만드는 기반이다(Feldman & Rafael, 2002). 다른 조직인과의 인사교류와 접촉을 통해서는 타인의 인식과 시각을 공유하게 되면, 오히려 자기 조직의 업무를 깊이 있게 이해할 기회를 얻고, 업무 관련 지식이 향상되고, 고성과가 창출된다(Homans, 1950; Newcomb, 1956).

이처럼 타 조직인과의 접촉과 관계 인식은 서로 영향을 주면서 조직 간 인사교류에 영향을 미칠 수 있다. 타인에 대한 접촉은 밀접한 관계 인식(affinity)의 감정을 더 강화한다(Zajonc, 1968). 더 빈번한 상호 접촉은 더 강력한 관계 인식과 연계성을 형성하고 타인에 의해 제공된 관점과 시각을 더 잘 이해하는 기제로 작용한다(Homans, 1950). 즉, 공무원의 접촉 빈도 및 횟수의 증가는 공무원의 연계성을 통해 인사교류를 증진하는 요인이다. 따라서 개인 차원의 인사교류는 발전 기회를 위한 개인적 네트워크의 존재와 형성, 파괴 등과 같은 개별 접촉으로 영향을 받고, 전출입할 정부 기

관에 대한 관계 인식에 영향을 받는다고 할 수 있다. 이와 같은 개인 차원의 변인은 인사교류 분석 모형에 포함할 가치가 크다.

그동안 우리나라 공직사회에서 관계 인식과 접촉을 통한 인사교류는 정부기관 간 다양한 임용 형태를 지닌 인사 방식으로 엄연히 중요한데도 불구하고 제대로 연구가 진행되지 못했다(Rubery, Cooke, Earnshaw et al, 2003; Rubery, Earnshaw, Marchington et al, 2002). 사기업 간 인사교류가 철저한 계약 문서를 통한 고용 변화를 의미하는 것처럼(Rubery et al, 2003), 공공부문 내 정부 기관 간 인사교류도 법규와 문서에 입각한 임시적 고용 변화라는 유사성이 있다. 물론 사조직의 인사교류는 계약 관계에 입각한 점과 달리 공조직의 인사교류는 필요적 계약보다는 개인적 또는 조직적 관점에서 발생하므로 차이가 있다. 하지만, 그동안 인사교류의 분석은 조직적 차원의 분석에 치우쳐 개인적 차원의 인사교류 발생에 관해서는 계량적으로 접근하거나 분석하지 못한 아쉬움이 있어 이 논문은 해당 분석의 빈약성을 보완하고자 한다.

Ⅲ. 연구모형과 분석방법론

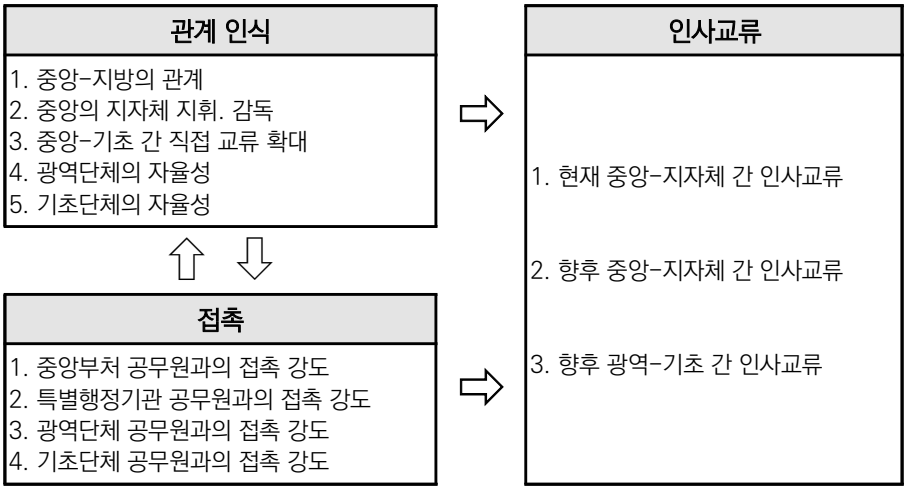
1. 연구모형, 가설, 분석 기법

본 연구는 중앙과 지방의 공무원 인사교류에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 〈그림 1〉과 같은 분석모형을 설정하였다. 즉, 〈그림 1〉에 나타난 바와 같이 공무원의 관계 인식과 타 정부기관 간 접촉 횟수(강도)는 공무원의 인사교류 결과에 긍정적이라고 가정하였다. 이에 다음과 같은 가설을 설정하였고, 구조방정식 모형을 이용하여 검증하였다.

〈연구가설 1〉: 공무원의 관계 인식은 공무원의 접촉 증가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
〈연구가설 2〉: 접촉의 증가는 공무원의 관계 인식 증가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
〈연구가설 3〉: 관계 인식의 증가는 공무원의 인사교류에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
〈연구가설 4〉: 접촉의 증가는 공무원의 인사교류에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

또한 연구모형 중 최적의 모형을 찾는 과정에서 측정모형과 구조모형을 만들어 이들 간의 관계에 대한 수정지표(Modification Indexes) AIC, BIC, 양(+)의 공분산(covariance) 등의 조건 검증을 통해 최적의 모형을 구성하였고, 이를 기초자체단체 공무원, 광역자치단체 공무원, 그리고 중앙정부 공무원의 시각에서 차이가 있는지에 대해 다중집단분석을 실시하고 그 결과를 제시하였다.

〈그림 1〉 연구분석틀



2. 연구자료 및 변수

본 연구의 자료는 한국행정연구원이 조사한 1차 설문자료를 재이용하였다. 즉, 2008년, 2011년, 2014년까지 해당 연구원이 공무원을 대상으로 한 설문 조사자료의 응답 결과를 본 연구의 분석에 이용하였다. 한국행정연구원은 3년마다 정기적으로 지방자치단체와 중앙정부의 공무원을 대상으로 설문조사를 하였기에 표본 수가 3,007명으로 크다. 그리고, 이 연구기관에 의해 수행된 방대한 설문[1] 항목 가운데, 본 연구에서는 분석의 초점인 공무원의 인사교류에 대한 항목만을 그 대상으로 삼았다. 즉, 본 연구의 본격적인 분석에서 공무원 간 관계 인식에 대한 설문 항목 5개, 공무원 간 접촉에 대한 설문 항목 4개, 그리고 공무원 인사교류의 현재 및 미래의 활성화에 대한 설문 항목 3개를 이용하였다.

Ⅳ. 통계분석 결과

1. 실제 데이터와 인사교류 현황

1) 종합적 인사교류 현황

〈그림 2〉는 2004년부터 2014년까지 실제 인사교류 데이터를 이용하여 총 11년간 기초자치단체

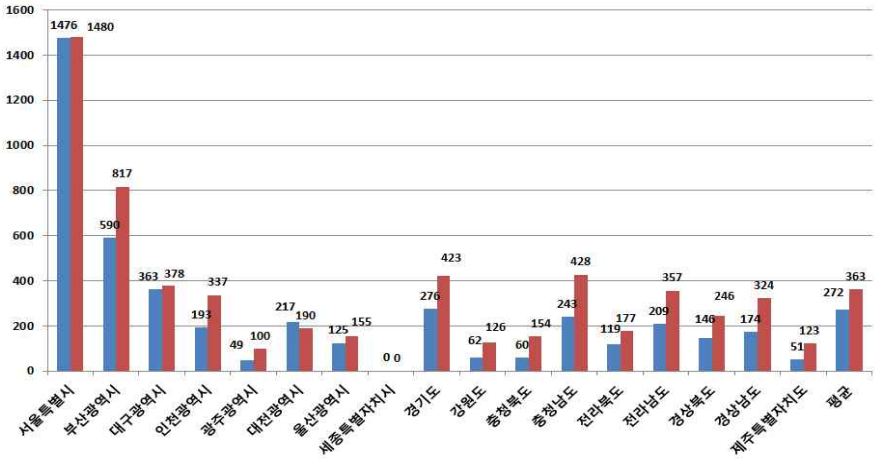
1) 본 인사교류 실태에 대한 설문자료는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리 규칙에 의거 사용허가를 받았습니다. "「정부 간 관계」 인식조사"의 공무원 설문데이터 이용에 협조해주신 한국행정연구원에게 감사드립니다.

인 시군구의 전출입을 평균하여 나타낸 것이다. 서울특별시 기초자치단체의 공무원 전출입은 총 1,480건 정도 발생하였으며 11년간 거의 균형을 유지하고 있었다. 서울시의 인사교류 실적을 환산하면 연평균 약 134건의 전출입을 통한 인사교류가 발생했는데, 이는 다른 광역시도 시군구의 동일 기간 연평균 33건의 공무원 전출 수와 비교하면 매우 높은 수준이다. 서울특별시 다음으로는 부산광역시 구군의 전출이 많았으며, 그다음이 충청남도-경기도의 순이었다. 광주시, 강원도, 제주도가 총 100건 내외의 전출입을 보여, 다른 광역시의 시군구와 비교하여 공무원 인사교류량이 상대적으로 적었다. 특이하게도 대부분의 광역시도 시군구와 달리 대전광역시는 전출보다는 전입이 많은 인사교류의 패턴이 나타났다.

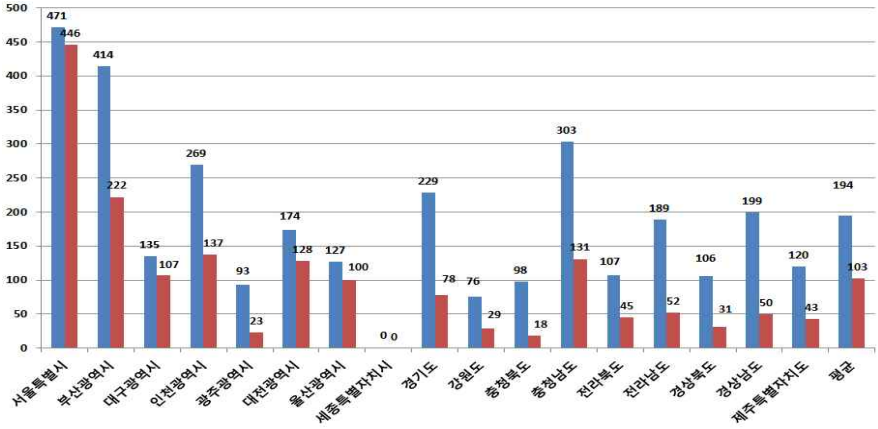
〈그림 3〉은 동일 분석 기간 광역지자체 본청의 전출입을 비교한 결과이다. 서울특별시 본청으로의 전출입은 11년간 거의 비슷하여, 약 471건의 전입과 446건의 전출이 있어 전입이 전출보다 많았다(연평균 전입 수 42.8건; 전출 40.5건). 타 광역시도의 본청과 비교하면 매우 큰 수치이며, 전반적으로 광역시도 본청으로의 전입 수는 서울특별시-충청남도-경기도-인천광역시의 순이었다. 광역시도로부터의 전출 수는 서울특별시-부산광역시-충청남도-대전광역시-울산광역시의 순으로 나타났다. 특히 충청북도는 11년간 20건보다 적은 공무원 전출이 발생한 것으로 나타나 인사교류의 활성화를 위한 보다 적극적인 노력이 필요하다.

시군구 공무원의 전출입과 광역시도 본청 공무원의 전출입을 비교하면, 서울의 경우 시군구와 본청 모두에서 전출입을 선호하고 있었으며, 실제로 인사교류 실적도 높은 것으로 나타났다. 그리고, 시군구의 경우 전출이 압도적으로 높지만, 광역시도의 경우 본청으로의 전입이 우월한 것으로 나타났다. 서울을 제외할 경우 충청남도 시군구 및 도 본청 소속 공무원의 전출입이 가장 많은 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 전입과 전출의 요약: 기초자치단체(2004~2014년; n=176; 단위: 명)



〈그림 3〉 전입과 전출의 요약: 광역자치단체(2004~2014년; n=176; 단위: 명)



2) 종단적 인사교류 비교

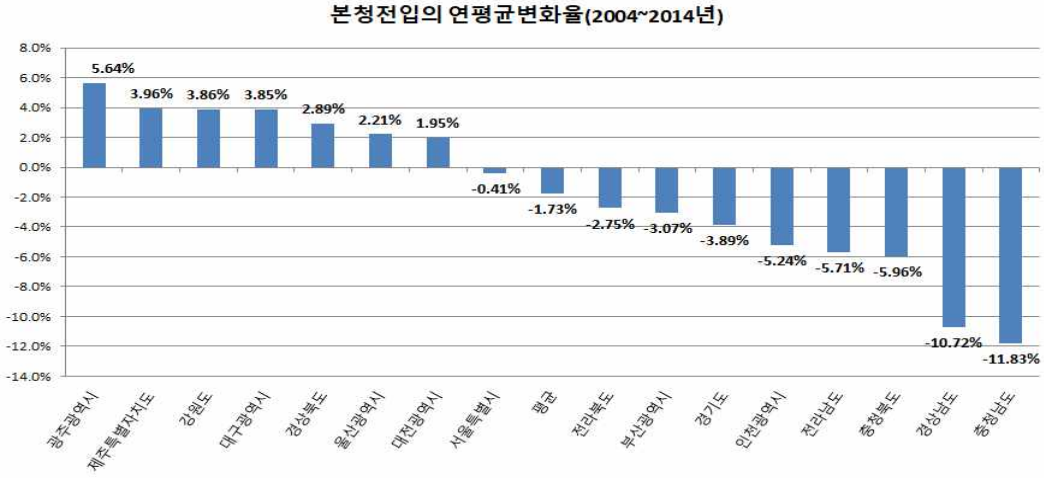
〈그림 4〉는 광역시도의 본청과 시군구 공무원 간 전출입을 비교한 결과이다. 첫째, 전입을 비교하면, 광역시도 본청의 전입에서는 광주, 제주 등의 인사교류는 적었지만 매년 5.64%, 3.96%씩 각각 증가한 것으로 나타났다. 반면, 인사교류량이 많아 우수한 것으로 분석된 충청남도는 2014년에 인사교류가 급감하여 연간 11.83% 정도 인사교류가 감소하였다. 전출 측면에서는, 경상북도와 제주도의 연평균 전출교류율이 각각 9.94%, 8.02%로 가장 높게 나타났다. 그러나, 충청남도 전출율은 약 -7.98%로 2014년에 가까울수록 하락 정도가 커지고 있으며, 전출율 감소율 2위인 인천(-3.49%)보다 2배 이상 높게 나타났다.

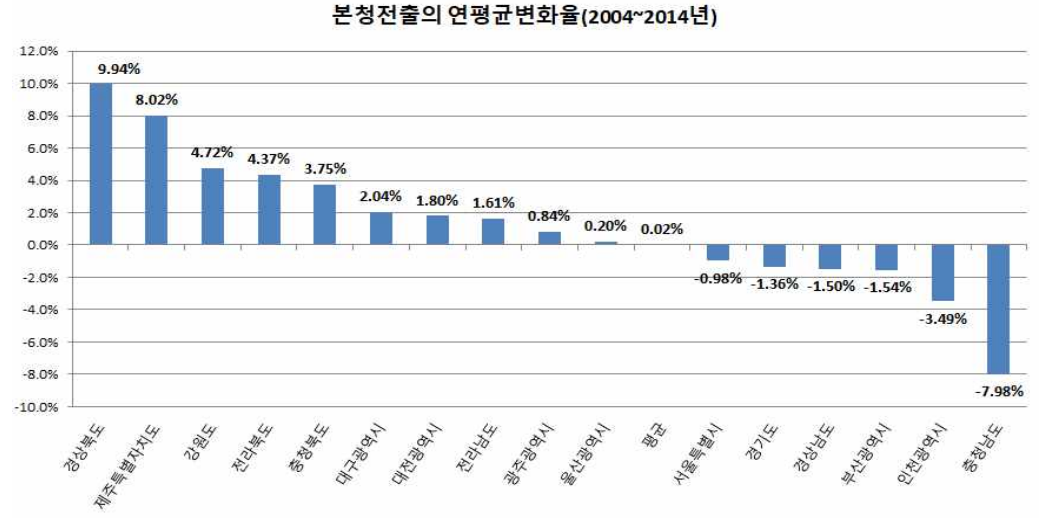
전체적으로 본청으로의 전출율보다 전입율이 높게 나타났으나, 서울의 경우는 11년간 비슷한 수준의 인사교류가 이루어진 것으로 나타났다. 한편, 본청으로의 전입율을 고찰하면, 광주, 제주,

강원, 대구, 경북, 울산, 대전 등은 타년도에 비해 2014년도로 올수록 해당 비율이 증가하였다. 반면, 본청으로의 전출율을 고찰하면, 2014년도로 올수록 경북, 제주, 강원, 전북, 충북, 대구, 대전 등은 전출율이 증가하였다.

본청으로의 전입율과 전출율을 동시적으로 고찰하면, 타 광역시도의 본청 공무원과 비교하여 2014년으로 올수록 제주, 강원, 대구, 대전은 인사교류가 비교적 활성화되고 있었다. 반면, 부산, 경기, 인천, 경남, 충남은 2014년으로 올수록 전출입 인사교류가 상대적으로 감소한 경향이 있었다. 이는 인사교류의 분석 초기인 2004년에 공무원 전출입이 높았던 곳은 줄여나갔지만, 2004년에 낮았던 지역은 2014년으로 올수록 인사교류를 활성화하는 상반된 패턴을 보이는 것으로 분석되었다.

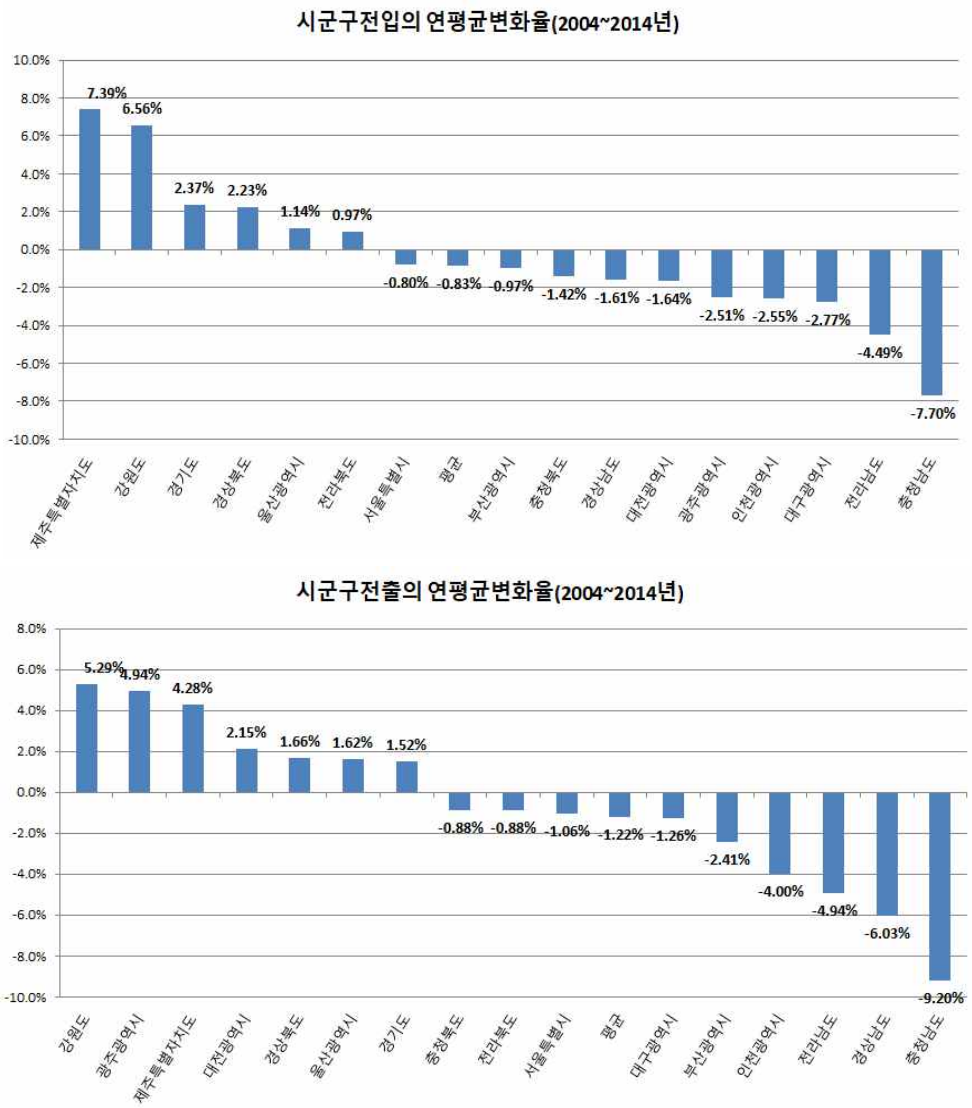
〈그림 4〉 광역자치단체 본청의 전입전출 변화율(2004~2014년; n=176)





둘째, 〈그림 5〉에 나타난 바와 같이 총 13개의 시군구 전출입(6개 시군구 전입과 7개의 광역시 시군구 전출)을 제외한 나머지 시군구에서는 전출입은 연도가 갈수록 하락하였다. 광역시 본청에서 전입이 균형을 이루면서 전출이 높아지는 현상과 달리 시군구의 인사교류는 약화하였다. 구체적으로 시군구의 전입은 약 0.83% 하락하고 있으며, 전출은 약 1.22% 하락하여 시군구 공무원의 전출은 해가 갈수록 활성화되지 않았다. 전반적으로 시군구의 인사교류는 매년 감소하는 경향이 있어 광역시 본청의 인사교류 활성화 경향과 상이하다. 강원, 제주, 대전, 경북의 시군구 공무원은 2014년으로 올수록 전출입 비율이 높아져 인사교류가 비교적 활성화했지만, 충북, 대구, 부산, 인천, 전남, 경남, 충남은 2014년으로 올수록 전·출입율이 상대적으로 낮아 인사교류가 약화되는 경향을 보인다.

〈그림 5〉 시군구의 전입전출 변화율(2004~2014년; n=176)



3. 구조방정식의 기초 분석

1) 기초통계량과 신뢰도 검증

인사교류에 대한 설문 데이터의 측정 항목이 하나의 요인으로 구성할 수 있는지를 분석하기 위해 우선 신뢰도 검증(Cronbach's Alpha test)을 실시하였다. 접촉, 관계 인식-인사교류의 세부 항목들이 각각 동일 요인으로 묶이는지를 검증량을 점검하였다. 그 결과, 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 신뢰도 계수를 보면, 관계 인식이 0.579, 접촉이 0.720, 그리고 인사교류가 0.777로 나타나 대체로 하위항목들이 개별 요인들로 구성하였다.

〈표 1〉 신뢰도 분석 결과(n=3,007)

만족 요인	설문항목	평균[2]	표준편차	신뢰도 계수값 (Cronbach's α)
관계 인식	1. 중앙-지방의 관계	2.740	0.8361	0.579
	2. 중앙의 지자체 지휘 감독	2.735	1.1066	
	3. 중앙-기초 간 직접교류 확대	2.618	1.1913	
	4. 광역단체의 자율성	3.052	1.0601	
	5. 기초단체의 자율성	3.074	0.9924	
	요인 평균값	2.846		
접촉	1. 중앙부처 공무원과의 접촉 강도	3.380	1.227	0.720
	2. 특별행정기관 공무원과의 접촉 강도	3.910	1.227	
	3. 광역단체 공무원과의 접촉 강도	3.280	1.403	
	4. 기초단체 공무원과의 접촉 강도	3.010	1.433	
	요인 평균값	3.395		
인사교류	1. 현재 중앙-지자체 간 인사교류	2.820	1.071	0.777
	2. 향후 중앙-광역지자체 간 인사교류	2.130	1.074	
	3. 향후 광역-기초지자체 간 인사교류	2.050	1.164	
	요인 평균값	2.337		

기초통계량의 평균값을 중심으로 공무원의 응답 요인별로 중요도를 분석한 결과 다음과 같이 나타났다. 첫째, 관계인식 요인의 경우, 전체 평균은 2.84로 보통보다 조금 높은 수준이다. 이를 세부적으로 살펴보면, 중앙과 기초자치단체 간 직접교류 확대의 필요성에 관한 인식의 평균이 2.61로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 중앙의 지방자치단체 지휘 감독 2.73, 중앙과 지방의 관계 2.74, 광역자치단체의 자율성 3.05, 기초자치단체의 자율성 3.07의 순이었다. 둘째, 접촉 요인의 경우, 기초자치단체 공무원과의 접촉 강도에 대한 평균값이 3.01로 가장 높게 나타났고, 그다음으로 광역자치단체 공무원과의 접촉 강도 3.28, 중앙부처 공무원과의 접촉 강도 3.38, 특별행정기관 공

2) 측정값의 범주는 '1=매우 중요, 2=약간 중요, 3=보통, 4=약간 중요하지 않음, 5=전혀 중요하지 않음'으로 코딩함.

무원과의 접촉강도 3.91의 순으로 나타났다. 셋째, 인사교류의 경우, 향후 광역자치단체와 기초자치단체 간 인사교류의 필요성에 대한 인식의 평균은 2.05로 가장 높게 나타났고, 그다음으로 향후 중앙과 광역자치단체 간 인사교류의 필요성에 대한 인식이 2.13, 현재 중앙과 지방자치단체 간 인사교류의 필요성에 대한 인식은 2.82의 순으로 나타났다. 종합적으로 요약하면, 향후 광역자치단체와 기초자치단체 간 인사교류의 필요성에 관한 인식이 가장 높게 나타났지만, 특별행정기관 공무원과의 접촉강도에 관한 인식은 가장 낮았다.

2) 구조방정식의 결과

(1) 모형 적합성

공무원 인사교류에 관한 개인적 차원의 인식과 접촉을 검증하기 위해 모형적합도를 고찰하였다. 종합적인 모형을 이용하여 분석한 결과, 절대적합지수, 증분적합지수, 간명적합지수의 기준을 대부분 충족하여 우수한 모형으로 판명되었다. 이를 뒷받침할 세부적인 모형기준과 조건 검증량은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 모형성립의 조건 검증

절대 적합지수				
지수구분	Chi-Squares 값	df	p-value	RMSEA
통계량과 기준	586	48	0.001〈0.05	0.061〈0.07
적합여부	Yes	Yes	Yes	Yes
증분 적합지수				
지수구분	IFI	NFI	CFI	
통계량과 기준	0.932〉0.9	0.926〉0.9	0.931〉0.9	
적합여부	Yes	Yes	Yes	
간명 적합지수				
지수구분	AIC	Hoelter 0.05		
통계량과 기준	670	335〉200		
적합여부	Yes	Yes		

먼저 모형적합도 검증을 위해 3가지 지수군으로 구분한 후, 각 지수군의 기준 검증량과 비교하여 모형적합도를 판단하였다. 절대적합지수로 Chi-Squares 값, RMSEA, p-value를 검토한 결과, 모두 검증기준에 부합하여 우수한 모형으로 분석된다. 증분적합지수 중 IFI, NFI, CFI의 검증량도 모두 0.9의 기준을 상회하여 모형의 강건성이 있다. 마지막으로 간명적합지수의 검증량 중 AIC에 의하면 간명한 모형으로 밝혀졌으며, Hoelter 0.05는 기준점인 200을 충족하여 이용가능한 수준의 모형으로 진단된다. 본 연구의 모형구성은 적합하기에 본격적인 공무원 총 집단에 대한 포괄모형의 분석, 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 3개 하위 집단인 집단에 관한 다중집단분석(Multi-group Analysis)을 수행하였다.

(2) 모형별 요인의 효과 비교: 다중집단 분석

모든 종류의 정부기관에서 근무하는 공무원을 3개 집단으로 구분하지 않은 포괄 모형에서 모형의 측정변수와 요인 간의 관계를 검증하였다. 그 결과, 〈표 3〉에서처럼 요인별 측정변수의 요인부하량(Factor Loading)이 0.4 이상으로 의미 있는 구성변수로 인정되었다(김계수, 2007). 공분산(covariance)도 모두 양의 정수값을 가진 것으로 나타났다(p〈0.05 또는 그 이하).

〈표 3〉 요인의 영향력과 효과

모형 구분	내생변수	영향력 방향	외생변수	직접효과 (표준화 계수)	기준량 (C.R)	간접효과 (표준화 계수)	총효과 (표준화 계수)
포괄 (n=3007)	인사교류	←	관계 인식	0.375***	11.378	-0.162	0.505
		←	접촉	0.000	0.010	-0.182	-0.182
	접촉	←	관계 인식	0.887***	1.000	-0.431	0.214
	관계 인식	←	접촉	-0.756***	-17.929	0.367	-0.431
중앙정부 (n=800)	인사교류	←	관계 인식	0.168(*)	3.122	-0.029	0.138
		←	접촉	0.101*	2.124	-0.132	-0.030
	접촉	←	관계 인식	0.955	1.000	-0.454	0.501
	관계 인식	←	접촉	-0.950***	-13.707	0.452	-0.498
광역자치단체 (n=1,382)	인사교류	←	관계 인식	0.445***	10.111	-0.188	0.257
		←	접촉	-0.025	-0.686	-0.198	-0.223
	접촉	←	관계 인식	0.844***	1.000	-0.333	0.511
	관계 인식	←	접촉	-0.772***	-13.831	0.305	-0.467
기초자치단체 (n=825)	인사교류	←	관계 인식	0.488***	9.231	-0.181	0.307
		←	접촉	0.011	0.277	-0.229	-0.217
	접촉	←	관계 인식	0.832***	1.000	-0.319	0.514
	관계 인식	←	접촉	-0.746***	-11.984	0.286	-0.460

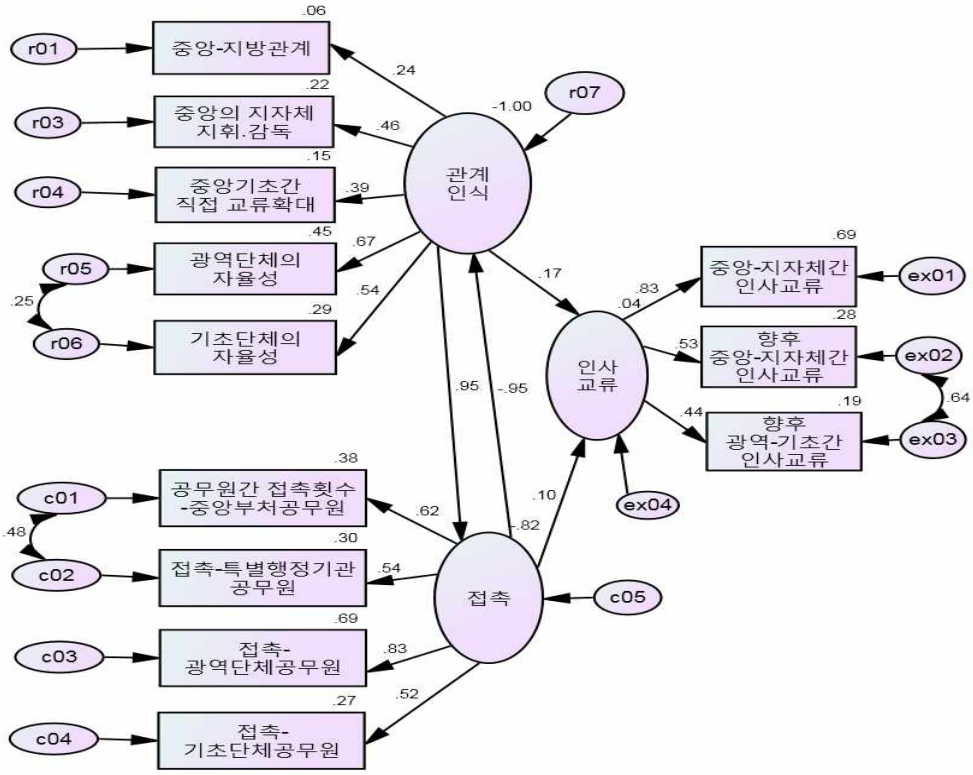
참조: ***p〈0.001; **p〈0.01; *p〈0.05

첫째, 포괄모형의 각 요인에 속한 측정변수의 표준화 회귀계수가 모두 의미 있는 요인으로 나타났다. 관계인식 요인의 변수 중 광역자치단체 자율성에 관한 표준화 회귀계수가 0.63(p〈0.001)으로 가장 높으며, 접촉 요인의 변수 중에서는 광역자치단체 공무원과의 접촉 강도에 관한 표준화 회귀계수가 0.83(p〈0.001)으로 가장 높았다. 광역자치단체와의 관계 인식과 접촉이라는 2가지 요인과 관계성이 높은 변인으로 나타나 광역자치단체에 관한 관계 인식과 접촉을 중심으로 인사교류를 활성화해야 할 것으로 분석된다.

둘째, 중앙정부 모형, 광역자치단체 모형, 기초자치단체 모형의 3가지 모형을 각각 구성하고 이들 모형 간 경로계수를 비교하였다. 각 경로의 영향력이 같다는 측정치 가중기법(Measurement weights)을 활용하여 요인의 직접효과, 간접효과, 총효과를 각 공무원 집단군 모형 간 비교하였다. 그 결과, 〈그림 6, 7, 8〉에 나타난 바와 같이 중앙정부 모형, 광역자치단체 모형, 기초자치단체 모형의 인사교류에 대한 영향력은 상이한 것으로 나타났다.

광역자치단체와 기초자치단체의 공무원은 관계 인식이 좋다고 느낄수록 더 적극적인 인사교류를 바라고 있다. 표준화 계수가 두 집단의 지방자치단체에서는 각각 0.445, 0.488인 반면(p〈0.001), 중앙정부 모형에서는 해당 계수가 0.168로 나타나, 지방자치단체에서 2.65배 정도 더 인사교류의 활성화가 필요한 것으로 분석된다.

〈그림 6〉 중앙정부의 인사교류 모형(n=800)



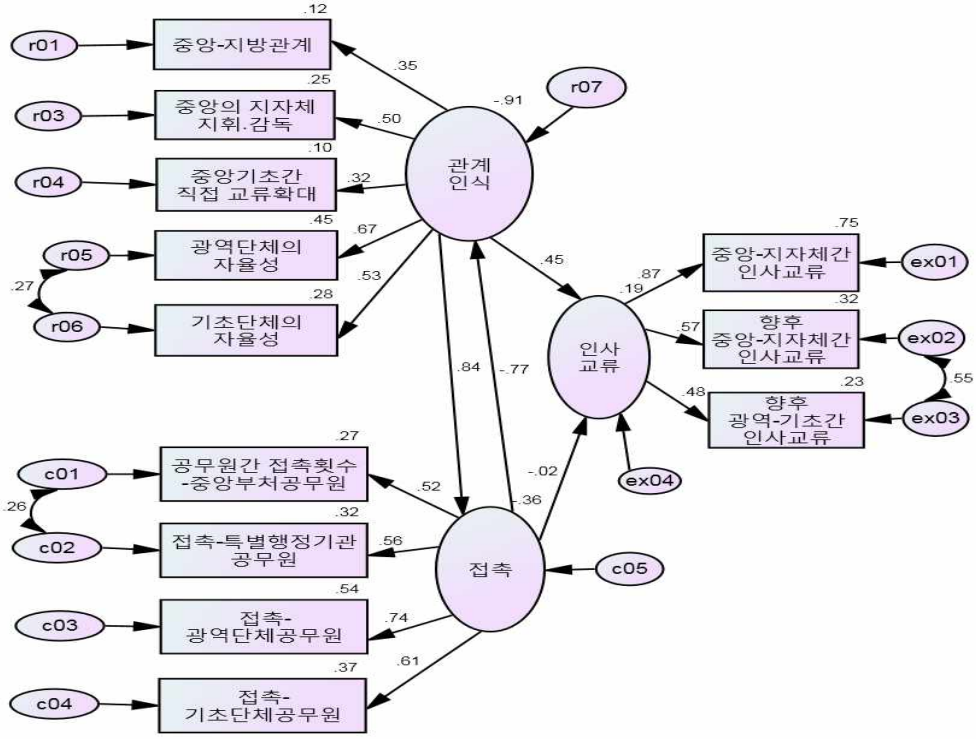
셋째, 중앙정부 공무원은 접촉이 증가하면 인사교류가 증가한다고 인식했지만(표준화 계수 = 0.101; p〈0.05), 지방자치단체 공무원은 접촉이 증가하더라도 인사교류에는 별다른 변화를 인식하지 못하였다(통계적 무의미). 따라서 중앙정부 공무원은 접촉으로 학습 효과 등이 발생할 것으로 예견될 때 인사교류를 추진하지만, 지방자치단체 공무원은 접촉 강도가 높더라도 일상적인 업무 활동의 일환이며 인사교류 활성화에 관한 판단기준으로 인식하지 않았다. 따라서 지방자치단체 공무원에게 접촉의 의미성을 높이고 인사교류와 연계될 수 있도록 유인하는 방안을 고려할 필요가 있다.

넷째, 관계 인식이 좋은 경우 공무원과는 접촉 빈도를 더 늘리는 것이 바람직하다고 인식하였다(접촉에 대한 관계 인식의 표준화 계수; 최소 0.832 이상; p〈0.001). 지방정부에서 정부기관 간 관계에 대한 인식이 높을수록 접촉을 선호하기에 개별 공무원을 대상으로 한 접촉을 선호하는 정부

기관에 대한 조사 및 해당 기관 간 인사교류를 장려할 필요가 있다.

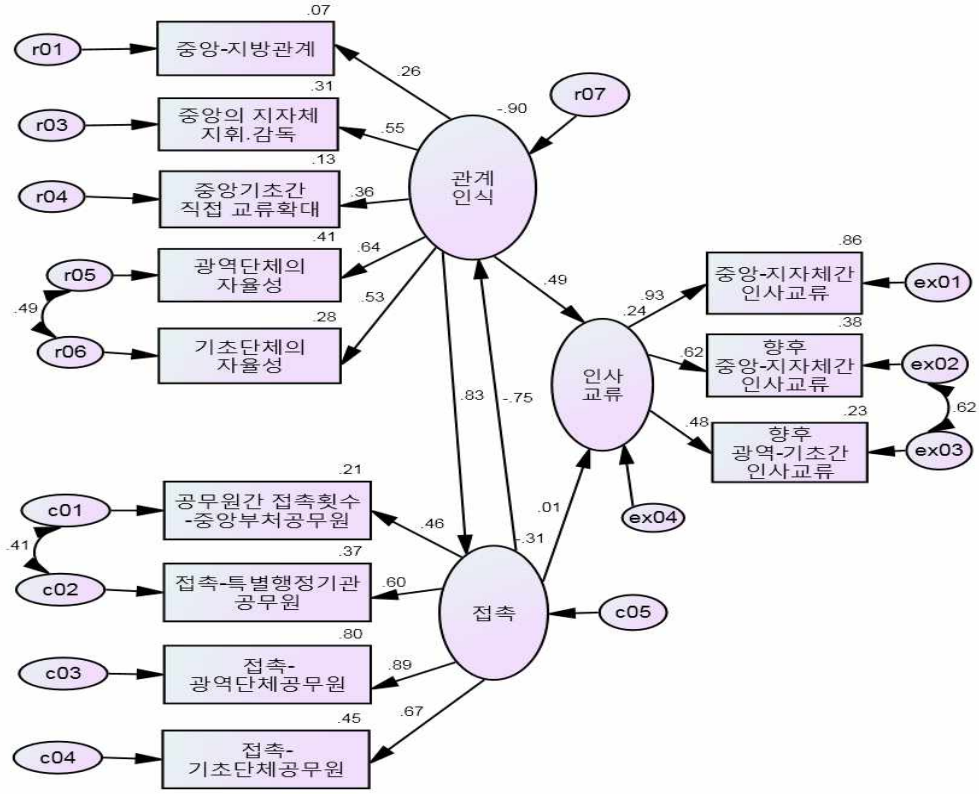
다섯째, 기초통계량에서 예견한 바와 같이 접촉이 강화되면 관계 인식은 오히려 악화하였다. 모형과 무관하게 표준화 계수는 모두 음(-)의 값을 가져 공무원 간 접촉이 증가할수록 관계 인식은 부정적으로 변화되었다. 특히 중앙정부 모형에서 접촉이 관계 인식에 미치는 영향력은 -0.950(p〈0.001)로 나타나 가장 강한 부(-)의 영향력이 있었다.

〈그림 7〉 광역자치단체의 인사교류 모형(n=1,382)



여섯째, 모형의 총효과, 직접효과, 간접효과를 비교해보면, 공무원들은 관계 인식이 좋으면 접촉이 증가하지만, 접촉이 빈번할 경우 관계 인식이 나빠지면서 접촉이 인사교류에 악영향을 미쳐서 결과적으로 다시 관계 인식에 부정적이다. 다만, 단선적으로는 관계 인식이 좋은 공무원은 인사교류 활성화를 선호하였다. 따라서 업무상 정부 기관과의 접촉이 빈번한 공무원을 파악하고, 관계 인식에 부정적인 원인 및 사례를 미리 조사하여, 인사교류 감소를 방지하고 활성화할 대안을 마련해야 한다.

〈그림 8〉 기초자치단체의 인사교류 모형(n=825)



V. 요약 및 정책제언

본 연구에서는 공무원의 역량 저하와 사회적 난제를 해결할 방안의 하나로 인사교류의 활성화를 제안하였다. 중앙정부와 지방정부의 11년간 인사교류 실태에 관해 실제 데이터를 이용하여 실증적 분석을 시도하였다. 동시에 공무원 개인을 대상으로 한 시계열 설문응답의 결과를 종합하여 인사교류의 약화 및 불균형 현상을 개인 차원에서 설명하고자 하였다.

인사교류의 문제점을 보면, 권력이 강한 기관에서 상대적으로 약한 기관으로의 공무원 배치전환을 통한 총정원 관리 또는 기관 통제 등 부정적인 양상으로 나타난다. 하지만, 인사교류의 활성화와 장점을 보면, 해당 정부기관의 정치적, 조직관리적, 교육적 효과를 동시에 지닌다. 이처럼 부정적인 측면보다 긍정적인 측면이 많다고 가정하고 인사교류의 실태를 실제 전출입 데이터를 이용하여 분석하였다.

공무원의 인사교류 효과는 기관 차원에서 발생하기에 기존 연구는 정부 조직 중심의 연구를 진행하였다. 이와 같은 분석 방법의 편향에서 벗어나 본 연구는 개인 차원에서 인사교류의 발생을 분석하였다. 개인의 접촉 및 인식이 인사교류에 영향을 주고 종국적으로 기관 차원에서 긍정적 효

과를 창출할 것으로 가정하였다. 분석 기법은 개인 설문응답 결과를 바탕으로 인사교류를 활성화할 방법을 찾고자 구조방정식을 이용하였다. 우리나라 공무원에 대한 인사교류에 관해 개인 대상의 설문 분석 연구가 다수 존재하지만, 모두 단편적, 횡단적 설문응답 자료에 기반한 연구이다. 이와 달리 본 연구는 시계열적인 설문응답 결과를 활용한 의의가 있다. 분석대상 기간 동안 객관적인 데이터를 이용하여 실제 인사교류 현황을 고찰하고 주관적인 설문조사의 결과를 연계함으로써 인사교류의 활성화를 위해 제언하였다.

본 연구의 통계분석 결과, 첫째, 중앙정부와 광역시도 간 공무원의 전출입이 많았지만, 기초자치단체와의 인사교류는 극히 적었다. 기초자치단체 공무원은 광역시도 본청으로의 전출입이 압도적이었다. 시군구의 경우, 공무원 전출이 전입보다 많았다. 둘째, 다른 수준의 정부 관계에 대한 공무원의 인식은 인사교류를 활성화하지만, 타 공무원과의 접촉이 반드시 인사교류를 활성화하는 요인이 아니었다. 아울러 다른 계층의 지방자치단체와 달리, 중앙정부 공무원은 접촉이 많으면 인사교류가 활성화한다고 인식하면서도 관계 인식이 인사교류에 정(+)의 효과를 낳는다고 생각하지 않았다. 이에 광역자치단체 및 기초자치단체 공무원과 중앙정부 공무원 간 인식 차이를 좁히는 것이 인사교류의 활성화 방법으로 나타나, 이에 대한 제도 마련이 필요하다.

본 연구의 분석 결과를 보면, 공적 업무 시 접촉의 확대가 다른 정부기관에 근무하는 공무원 간 이해의 폭을 확대해 인사교류를 증진할 것이라는 믿음은 검증되지 않았다. 단순한 접촉은 오히려 타 기관과의 인사교류에 부정적으로 작용할 수도 있다. 이에 접촉이 인사교류에 긍정적인 영향력을 가지고 순기능을 하도록 유도하는 제도 변화와 기회 마련이 중요하다. 즉, 인사교류제도가 공무원 간 사적 접촉과 인사교류로 인한 개인 동기부여와 인센티브 보장 등 기회 제공의 차원에서 면밀하게 설계할 필요가 있다. 공무원은 상호 접촉을 통한 개인 성장, 자기 계발, 학습의 기회가 있다고 믿을 때 관계 기관으로의 전출입을 통해 인사교류가 증가할 것으로 기대된다.

본 연구의 한계는 인사교류의 인식 및 원인 등에 대해 기관별, 직렬별, 직급별로 구분된 데이터가 미비 및 부족하여 인사교류로 인한 긍정적 효과를 직접적으로 제시하기 어려운 점이다. 더 나아가 향후 개인 인식이 아닌 조직 차원에서 인사교류의 효과를 찾는 종단적 연구가 더 활성화되기를 바란다.

참고문헌

강성철 외. (2019). 「새 인사행정론」, 서울: 대영문화사.

강여진·권경득. (2008). 중앙과 지방정부간 인사교류 운영실태 및 성과평가. 「한국행정학보」, 42(2): 239-262.

권경득·김판석·오성호 외. (2003). 지방자치단체간 인사교류 활성화 방안-충청남도의 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 12(4): 1-29.

권용수. (2006). 부처간 국·과장급 인사교류의 운영성과에 관한 실증연구. 「한국인사행정학회보」,

5: 169-194.
금창호. (2013). 정부간 인사교류의 활성화방안.「한국지방행정연구원 연구보고서」, 470(0): 1-130.
김계수. (2007).「AMOS 16.0 구조방정식모형 분석」, 한나래 출판사.
김판석·권경득·박경원 외. (2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안.「한국지방자치학회보」, 13(1): 5-24.
김판석·권경득·박경원 외. (1999). 공무원 인사교류 활성화를 위한 시론.「한국행정학회 학술발표논문집」, 499-524.
박경효. (2004). 2004 지방행정의 과제와 전망; 지방자치단체의 인력개발과 인사교류.「지방행정」, 53(603): 33-39.
박연호. (2001).「인사행정론」, 서울: 법문사.
박천오 외 (2002).「인사행정의 이해」, 서울: 법문사.
박천오. (2004). 인사교류 활성화의 필요성과 방안.「자치발전」, 2004(3): 27-36.
박해육. (2003). 공무원의 동의를 통한 인사교류 활성화 방안: 경기도를 중심으로.「지방행정연구」, 17(1): 73-98.
배귀희·류현숙. (2010). 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류의 성과평가.「한국지방자치학회보」, 22(4): 289-319.
배정환·김종국. (2011). 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류 활성화 연구.「사회과학연구」, 28(2): 133-154.
서원석·배귀희·정재명 외. (2006). 인사개혁 로드맵 과제 성과평가.「기본연구과제」, 1-326.
오성호·박경원·권경득 외. (2002). 정부와 민간부문과의 인사교류 활성화에 관한 연구.「한국인사행정학회보」, 1(1): 50-71.
오승은. (2010).「지방행정」, 59(678): 16-19.
이은재. (2007). 지방공무원 인사교류의 실태와 확대방안에 관한 연구.「지방행정연구」, 21(3): 179-201.
이정석. (2006). 일본의 현간연계에 관한 연구.「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 345-364.
이정석·전유진·이수희 외. (2010). 경남도와 시·군 간 인사교류(계획교류) 활성화 방안.「중점정책연구」, 1-156.
전영상·이진만. (2012). 중앙-지방간 인사교류에 관한 네트워크 분석.「한국지방자치학회보」, 24(2): 95-120.
정성호·조임곤. (2001). 지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안.「기본 연구과제」, 2001: 1-154.
최순영·이희정·김상묵 외. (2004). 정부와 민간부문 인사교류 활성화 방안.「기본연구과제」, 2004: 1-129.
최용환. (2015).「지방자치단체의 인사교류 활성화 방안. 연구보고서」, 1-87.
최항순. (2005). 지방공무원 인사교류의 활성화방안-경기도를 중심으로-.「한국정책연구」, 5(2): 19-41.
국가공무원법 [시행 2022. 1. 21.] [법률 제18308호, 2021. 7. 20., 타법개정]
공무원임용령 [시행 2022. 1. 13.] [대통령령 제32162호, 2021. 11. 30., 일부개정]
지방공무원법. 제30조의2.

지방공무원임용령. 제27조의5제5항.

Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2001). In the Web of Politics: Three Decades of the US Federal Executive. Brookings Institution Press.

Homans, G. C. (1950). The Human Group. New York: Harcourt Brace.

Janis, I. L. (1982). Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes.

Feldman, M. S. & Rafaeli, A. (2002). Organizational Routines as Sources of Connections and Understandings. *Journal of M*anagement Studies, 39(3), 309-331.

Newcomb, T. M. (1956). The Prediction of Interpersonal Attraction. American Psychologist, 11(11), 575.

Rubery, J., Cooke, F. L., Earnshaw, J., & Marchington, M. (2003). Inter-organizational Relations and Employment in a Multi-employer Environment. British Journal of Industrial Relations, 41(2): 265-289.

Rubery, J., Earnshaw, J., Marchington, M., Cooke, F. L., & Vincent, S. (2002). Changing Organizational Forms and the Employment Relationship. *Journal of Management Studies, 39*(5): 645-672.

Zajonc, R. B. (1968). Attitudinal Effects of Mere Exposure. *Journal of Personality and Social Psychology, 9*(2p2), 1.

박경돈(朴倞墩): 뉴욕주립대학교(State University of New York/Albany) 록펠러행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 뉴욕주아동가족청 본청(Office of Children & Family Services/ Albany)의 연구원과 한국행정연구원(KIPA)의 정책서비스연구부 부장, 국립 한국교통대 교수를 거쳐 현재 부산대학교 공공정책학부에서 교수로 근무 중이다. 주요 전공분야는 정책계량분석, 복지보건정책, 미래연구 등이다(pkdon0525@pusan.ac.kr).

이희태(李熙泰): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 준공공문조직의 공공서비스 성과 영향요인 분석. 1998), 현재 신라대학교 보건행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 인사행정, 보건행정 등이며, 주요 논문으로는 지방 의료기관의 서비스 지향성이 구성원의 직무만족, 조직몰입 및 고객지향성에 미치는 영향: 부산지역을 중심으로(2013), 의료기관 구성원의 사회적 자본이 직무만족, 조직몰입에 미치는 영향: 부산지역을 중심으로(2017) 등이 있다. 한국지방정부학회 회장, 한국행정학회 부회장 등을 역임했다(heetae@silla.ac.kr).

박인선(朴仁善): 한국교통대학교에서 행정학 석사 학위를 취득하고, 한국교육개발원 연구원을 거쳐 충북바이오헬스산업혁신센터(RIS) 대학교육혁신본부의 교수학습지원팀장으로 근무 중이다(march30_@naver.com).

〈논문접수일: 2022. 4. 22 / 심사개시일: 2022. 4. 22 / 심사완료일: 2022. 5. 1〉

Abstract

The Empirical Analysis of Government Personnel Exchange among Local Governments and Central Governments

Park, Kyoung Don

Lee, Hee Tae

Park, In Seon

This paper aims to analyze personnel exchange among governments, since it is one of the ways to solve government-wide wicked problems and quality downgrade. We collect the 11 year-long data(2004~2014) for government personnel exchange from the Korea National Statistic Office. Government personnel exchange can be analyzed not the personal level but at the organizational level by the help of Structural Equation Modelling. On the assumption that government employees' perception and/or contact will promote government personnel exchange, Multi-group Analyses are utilized to test the organizational discrepancy of the exchange.

The outcomes from the empirical analyses reveal that, while government employees' perception highlights personnel exchange, government employees' contact does not highlight the exchange. Apart from the empirical results of the local government employees, the employees in central government thought employees' contact lead to a high volume of personnel exchange. Government employees' perceptions of relationships generally produce a positive effect on the exchange. Since the reduction in the perception gap among local governments, regional governments, and central governments, the institutional building at the personal level is needed.

Key Words: government personnel exchange, perception and relationship recognition of personnel exchange, personnel exchange promotion, inbound and outbound exchange