

지방공무원 인사교류 활성화에 관한 연구 - 충청남도과 시·군을 중심으로 -

고승희 · 이재현
충남발전연구원

I. 서론

지난 1995년 7월 우리나라에서는 민선지방자치단체장이 선출됨으로 인하여 본격적인 지방자치시대가 시작되었다. 지방자치단체는 지역의 문제를 스스로 해결하기 위하여 부단한 노력을 경주하고 있으나 지방자치단체의 인사교류는 각기 다른 기관이 가지고 있는 시각과 문제 해결방식 등에 대한 이해를 지님으로써 복잡한 사회에서의 갈등과 문제해결에 소요되는 비용을 최소화 하고 필요한 부분에 정책을 집중할 수 있기 때문에 그 필요성은 더욱 증대되고 있다. 하지만, 지방자치제 실시 이후 인사교류에 있어서도 기관 간 이기주의와 정실인사 및 보복성 인사교류 등이 이루어지고 있어 인사교류의 침체와 함께 그 신뢰성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 본 연구에서는 현재 충청남도지사와 16개 시장·군수 간 협약에 의해 추진 중인 도와 시·군의 인사교류가 원활하게 추진되고 있지 못하다는 인식하에 현재의 인사교류를 보다 효율적으로 활성화시켜야 한다는 것에 연구의 초점을 두고자 한다. 따라서 현재 충청남도과 시·군간 인사교류의 실태와 문제점을 분석하고 그 개선방안을 모색하여 향후 인사교류를 통해 자치발전 을 이루는 토대를 구축하고자 한다.

II. 인사교류에 대한 이론적 논의

1. 인사교류의 의의

인사교류란 공무원의 경력발전 계통을 어느 한 기관에 한정하여 추진하지 않고 담당업무의 기능과 성격이 유사한 범위내에서 기관상호간 담당인사를 이동시키는 것을 말한다. 인사행정을 운영하는 인사체계중의 하나로 공무원의 내부임용이 어느 하나의 기관적 단위에 국한하여 이루어지느냐의 여부에 따라 교류형과 비교류형으로 구분할 수 있다.

인사교류는 일반적으로 전환(부처간 전환, 부문간 전환, 기관간 전환 등)이나 파견(임시적 교류), 부처간의 전직(항구적 교류) 및 정부와 민간부문간의 전직 등을 포함하고 있다. 인사교류는 조직 및 인사관리의 유연성과 탄력성을 제고하는데 유용한 방안으로 인식되고 있다. 이는 공무원을 하나의 기관적 단위에 머물게 하는 인력 활용의 고립주의를 탈피하여 인력을 융통성 있게 활용할 수 있을 뿐만 아니라, 공무원의 시야를 넓히고 기관 간의 배타성과 파벌성을 극복함으로써 기관 간의 협조와 조정을 용이하게 하는 장점을 지니고 있는 것이다.

우리나라에서도 인력의 균형있는 배치와 효율적인 활용, 국가정책 수립과 연계성 확보, 행정기관 상호간의 협조체제의 증진 및 공무원의 종합적 능력발전 기회의 부여 등을 위하여 인사교류제도를 채택하고 있다.

2. 인사교류의 필요성

(1) 국가적 차원

- ① 국가인력 활용성 증진
- ② 상황적응적 유능한 인력양성

(2) 조직적 차원

- ① 기관간 인력운영의 불균형 해소
- ② 폐쇄형 임용제도의 보완
- ③ 기관 간 상호이해 증진 및 협력체계 강화

(3) 개인적 차원

- ① 다양한 정책구상능력 향상
- ② 공무원의 환경적응 기회
- ③ 적성과 능력에 맞는 업무수행기회 부여
- ④ 근무환경의 애로와 신분상승의 계기 마련

3. 인사교류의 원칙

① 능률증진의 원칙

인사교류의 첫 번째 원칙은 행정의 능률성을 증진하는데 있다.

② 형평성의 원칙

법인격을 달리하는 단체간의 인사교류는 평등하게 이루어지는 것이 바람직하다.

③ 보편성의 원칙

상호간의 인사교류는 특정 직종에 한정할 것이 아니라 모든 직종을 대상으로 실시해야 한다.

④ 전문화의 원칙

현대행정은 행정의 복잡화와 다양화가 증가하는 상황이므로, 효율적으로 행정업무를 수행하기 위해서는 행정의 전문화가 매우 중요한 이념이다.

⑤ 원활화의 원칙

인사교류는 교류 주체 간에 마찰과 대립을 줄이기 위하여 교류의 내용과 절차에 대한 제도적 보안장치의 마련이 필요하다. 즉, 교류의사의 결정에 지나치게 장시일을 요한다든가 심지어 교류 그 자체에 부정적인 태도를 취하지 않도록 교류의 내용과 절차 등에 관하여 제도적인 장치를 마련하여야 한다는 것이다.

⑥ 지속성의 원칙

인사교류는 중단됨이 없이 지속적으로 이루어져야 한

다.

⑦ 지방자치 존중의 원칙

기관 간의 인사교류는 지방자치를 침해하지 않는 형태로 실시하는 것이 중요하다.

III. 충청남도청과 시·군간 인사교류 현황

1. 부시장·부군수 인사교류

부시장과 부군수의 경우 도지사가 시장·군수의 의견을 들어 도에서 조정하도록 하고 있으며 실국장급(2~3급)의 경우 천안, 아산, 서산시의 부시장으로 교류하고 과장급(4급)의 경우 부시장, 부군수(나머지 13시군)으로 교류하도록 되어있다. 이에 따라 16개 시·군 모두 시장·군수의 의견과 부단체장 임용시 현직급 임용일 및 조직관리 능력 우수자를 발탁하여 교류하고 있다.

2. 행정·기술직 5급

행정·기술직 5급에 대한 교류는 도와 시·군, 시·군상호간 대등교류, 1:1 상호주의 원칙과 시·군 5급 정원의 일정비율(10%정도)을 도와 교류, 기술직 시·군간 순환전보는 일정기간 장기근속자와 승진자 대상으로 도와 총괄(시장·군수 요구사항) 교류하도록 협약하였다.

충청남도 5급 공무원의 도·시군간 인사교류 현황을 살펴보면 5급 전체 정원의 약 8.8%인 55명으로 행정직 28명, 기술직 27명이 인사교류를 한 것으로 나타나고 있다.

5급 정원의 10%이상 교류한 지방자치단체는 금산군(20.6%), 계룡시(17.6%), 태안군(16.6%), 예산군(12.5%), 홍성군(12.1%), 청양군(11.5%), 연기군(10.7%)로 나타났으며 반면 5급 정원의 10%미만 교류한 지방자치단체는 천안시(2.4%)를 비롯하여 10개 지방자치단체로 나타났다. 특히 천안시(2.4%)와 논산시(4.6%)는 5%미만으로 매우 적게 나타났다.

서산시, 연기군, 당진군 3개 시·군은 최근 5년간 행정직 교류가 없었으며 기술직 교류는 9개 직렬 27명으로 나타나고 있다.

최근 3년간 도와 시·군간, 시·군 상호간 인사교류 현황을 살펴보면 다음과 같다. 도와 시·군간의 인사교류는 2005년 143명, 2006년 117명, 2007년 209명으로 증가하고 있는 반면 시·군 상호간의 인사교류는 2005년 160명, 2006년 141명, 2007년 135명으로 감소하고 있다. 직급별로 살펴보면 5급이상의 경우 도와 시·군간에는 119명으로 나타났으며 시·군 상호간에는 11명으로 나타났다. 6급이하의 경우, 도에서 시·군 전출은 33명, 시·군에서 도 전출은 198명으로 나타나고 있으며 시·군간에는 425명으로 나타나고 있다.

6급 이하의 경우, 기술직 6급은 도(승진자)와 일부 시·군간 1대 1 교류를 시행하고 있으며(토목, 환경, 수산, 축산 등), 보건, 농업 등 일부 직렬은 민선이후 중단된 상태이다. 7급 이하 도(道)전입은 사군 공무원 전입 50%, 신규채용 50%씩 배정하고 있다. 시·군 상호간 교류는 정기 또는 수시 교류희망자 발생시 연고지 위주로 교류하고 있으며, 특수전문분야 장기 근속자를 대상으로 시·군 요구시 교류를 시행하고 있다.

도 및 사군의 행정직 및 기술직의 평균 승진 소요년수를 살펴보면 다음과 같다. 행정직의 경우 도청은 7급에서 6급 승진의 평균 소요년수는 약 10년 2월이었으며 6급에서 5급으로의 승진소요년수는 평균 9년 3월이 소요되었다. 반면 시·군의 경우 7급에서 6급 승진의 경우 공주시가 약 14년으로 가장 길었으며 태안군이 7년 2월로 가장 짧았다. 6급에서 5급으로의 승진소요년수는 서산시가 16년 8월로 가장 길었으며 논산시가 10년 1월로 가장 짧게 소요되었으나 모든 시·군이 도청의 소요기간 보다 길게 나타났다.

시설직의 경우 도청은 7급에서 6급 승진의 평균 소요년수가 약 10년 10월로 나타났다. 반면 시·군의 경우 공주시가 약 14년으로 가장 길었으며 아산시가 약 6년 11월로 가장 짧았다. 6급에서 5급 승진의 평균 소요년수는 도청의 경우 약 13년 1월로 나타났다. 반면 사군의 경우 서산시가 약 15년 5월로 가장 길었으며 부여군이 약 9년 2월로 가장 짧았다.

3. 시사점

충청남도의 5급 행정·기술직의 도와 시·군간 인사교류의 운영상 시사점을 정리하며 다음과 같다. 첫째, 교류협약에 의한 일정비율(10%)에 대해 시·군간 이해관계

가 상충되고 있다. 둘째, 시·군에서도 교류의 필요성은 인식하나, 사군 출신 교류대상장(희망자)이 없어 도(道)출신 5급 위주로 교류를 추진하고 있다. 시·군의 5급 공무원의 대부분 50대 초중반이며, 가능하면 생활권 내 안주하려는 경향이 있다. 셋째, 도(道)출신 위주의 교류, 시·군간 교류실적의 극심한 불평등으로 상대적 피해의식과 위화감이 노출되고 있다. 도(道)출신과의 교류는 자체 승진기회를 박탈하는 불평등한 교류로 인식하고 있다. 넷째, 도(道) 전출 사무관 중 일부에 대해서는 업무능력의 저하 등 부정적인 평가사례가 문제점으로 지적되고 있다. 다섯째, 도와 시·군간의 인사 시기가 서로 달라 보직운영이 곤란하고 도 전출자원을 중요 보직에 배치하려고 해도 인사운영상 한계가 있다. 여섯째, 기술직의 경우, 현직급(6급) 근무년수가 도(道)보다 시·군이 더 길어(적체되어) 교류에 어려움이 있다.

IV. 도·시군간 인사교류 활성화 방안

① 인사교류의 목적 및 원칙 정립

지방자치단체간 인사교류는 지방공무원의 능력발전, 근무지 변동을 통한 근무분위기의 쇄신, 근무의욕을 향상시키는 인력관리로 공정하고 명확한 교류의 목적과 타당한 원칙을 기준으로 일관성 있게 이루어져야 한다.

② 기관장의 적극적 관심과 지지

자치단체간의 인사교류는 무엇보다도 자치단체장이 이 제도에 대해 적극적이고 긍정적인 관심과 지지를 보여야 성공할 수 있다.

③ 인사교류의 필요성 교육

기관장, 관리직 공무원 및 자치단체공무원, 공무원노동조합을 대상으로 인사교류의 의의, 중요성과 필요성, 제도의 장단점과 이의 극복방안에 대한 교육훈련을 정기적으로 실시하여 인사교류의 장애요인을 극복해야 한다.

④ 자치단체 공무원 인력DB제도 운영

장기적으로는 충청남도 전체 공무원의 적성, 전문성, 직무능력, 직무역량, 전공, 경력 등을 DB화하여 일정한 보직관리를 제도화할 필요가 있다.

⑤ 교류자의 인사상 우대

이전에 근무한 자치단체의 인사권자로부터 떨어져 인사상 불리할 수 있으므로, 교류대상자에게 인사상 일정한 혜택을 부여할 필요가 있다.

⑥ 인사교류 경로의 합리적 운영과 사후관리 철저

인사교류를 저해하는 요인으로 인사상 불이익과 근무환경의 악화를 우려하고 있기 때문에 인사교류 경로의 합리적 운영이 요구된다.

⑦ 정기교류의 제도화

정기교류의 제도화를 위하여 지방공무원 인력풀(Human Resource Pool)제도를 운영하여 도·시·군간, 시·군간 상호협약하에 실질적이고 정기적인 인사교류의 활성화를 기대할 수 있다.

⑧ 교류자에 대한 물질적 보상

교류자에게 시간적, 금전적 보상을 실시하며, 출퇴근이 불가능한 공무원에게는 다른 자치단체에서 생활이 가능하도록 일정한 물질적 보상(전세, 월세보증금 무상대출, 관사제공 등)이 이루어져야 한다.

V. 결론

지방자치단체의 인사교류에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 지방자치단체의 인력개발과 공무원의 권익보호라는 방향에서 지방자치단체의 인사교류가 촉진되어야 한다는 점이다. 공무원의 능력발전과 권익보호가 담보되면 인사교류를 통하여 지방행정의 신축성과 효과성, 전문성이 증대될 것이며 전문인력 확보를 위한 재정적 비용도 절감할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 공무원의 인사교류는 그 순기능에도 불구하고 자치단체장의 자율적인 인사운영, 조직의 안정성 및 지방공무원의 지역전문성 함양 등을 저해한다는 문제점도 지적되고 있다. 따라서 이들 문제점들을 최소화하면서 인사교류를 대폭 활성화할 수 있는 실질적인 제도의 구축이 필요하다.