

지방공무원 전출의 실제적 측면에 대한 인식*

남태우**

정주용***

한승주****

이 연구는 수시(희망)전출에 대한 충청북도 관내의 기초자치단체 일반직 지방공무원(6~9급) 개인들의 인식을 조사하고 분석하였다. 전출을 고려한 적이 없는 공무원들(전출의도나 전출동기가 없는 사람)과 전출을 희망하는 공무원들(전출의도나 전출동기가 있는 사람)의 집단 간 비교를 통해 현재 이루어지는 전출의 긍정적인 측면과 부정적인 측면, 그리고 제도적 문제점과 궁극적 해결방안에 대한 집단 간 인식의 차이를 살펴보았다. 전출을 희망하는 공무원은 전출의 긍정적인 측면을 높게 평가하는데, 전출은 공무원 개인이 요구할 수 있는 당연한 개인적 권리며 전출로 인해 개인적 애로사항이 해결될 수 있고 조직의 역량을 강화할 수 있다는 입장을 갖는다. 이러한 결과는 현재 지방공무원 전출의 대부분이 수시(희망)전출이고 기본적으로 개인적 동기에 의해 일어나기 때문에 전출의도를 가진 공무원 개인의 입장에서 전출의 긍정성을 높게 평가함으로써 본인의 전출에 정당성을 부여하려는 것이라고 볼 수 있다. 반면 전출희망자는 전출의 부정적인 측면을 과소평가하는 경향이 있다. 이러한 인식차이에도 불구하고 전출문제의 해결책에 대해서는 집단간 차이 없이 전반적으로 회의적인 반응을 보인다. 이는 개인적 차원의 인식과 제도적 해결책의 괴리에 기인하는 것으로 보여진다. 따라서 전출의 개인적인 동기와 인식을 고려하는 현실적인 방안들이 마련될 필요가 있다. 현실적 인사정책은 소속조직에 계속 봉직하게 하는 동기부여 전략을 발굴하는 것이며, 동기부여의 다양한 현실적 방안들은 인사교류제도에 대한 공무원 개인의 인식 및 태도에 대한 분석으로부터 도출되어야 한다.

주제어: 공무원 전출, 인사교류, 전출동기

* 이 논문은 2012년도 한국교통대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구임.

** 제1저자, 뉴욕주립대(Albany)에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과에 조교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 정부간 관계론, 정부혁신, 공공관리, 전자정부 등이다(namtaewoo@mju.ac.kr).

*** 제2저자 및 교신저자, 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 국립 한국교통대학교 행정정보학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 원자력정책, 환경정책, 정책수용성, 지방행정 등이다(jeong@ut.ac.kr).

**** 제3저자, 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 고려대학교 정부학연구소에서 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 인사행정, 정부관료제, 공공관리, 지방행정 등이다(sngjoo@korea.ac.kr).

I. 서론

지방자치단체 간 인사교류는 조직역량 강화라는 규범적 목적의 실현보다 개인의 애로사항을 해결해주는 수시전출의 형태로 변질돼 왔다. 이처럼 규범적 목적을 달성하지 못하고 있는 것은 인사교류가 자치단체 간이 아닌 자치단체 내에서 이루어지고 있는 것이 가장 큰 문제이다. 개인의 애로사항을 해결해주기 위해 인사교류를 허용한다고 할지라도 조직간 1:1 맞교환을 통한 인사교류가 이루어지지 않고 있는 것이 기초자치단체와 광역단체 간의 인력이동의 현실이기 때문이다. 기존의 몇몇 연구들은 제도적 차원과 기관 간 갈등의 차원에서 이 현상에 접근하고 인사교류제도의 규범적 차원과 실제 운영 간의 괴리를 지적하면서 정책적 제언을 시도하고 있다(정주용·남태우·한승주, 2013; 한승주·정주용·남태우, 2013).

그런데 제도적 차원에 대한 논의에서 간과하고 있는 것은 인사교류를 대하는 실제 지방공무원 개인들의 인식과 태도이다. 조직차원에서 인력이동은 인사교류라고 볼 수 있지만 지방공무원 개인차원에서 본다면 현재 조직을 떠나 다른 조직으로 항구적으로 소속을 변경하는 것이기 때문에 인사교류라고 볼 수 없다. 제도의 운영 측면에서 보더라도 지방공무원의 전출은 인사교류가 아니라 일방적인 전출로 귀결되는 경우가 많다. 따라서 지방공무원 개인은 본인이나 동료의 전출이 인사교류의 결과가 아니라 희망에 의해 수시로 이루어질 수 있는 이동이라고 생각하고 조직 차원보다는 개인적 차원의 동기를 정당화하는데 의미를 두는 것으로 보인다. 따라서 지방공무원이 전출을 어떻게 바라보고 생각하는지를 분석하는 것은 지방자치단체 간 인사교류제도의 적절한 운영에 의미 있는 함축을 줄 수 있다.

이 연구는 개인적 희망에 의한 전출을 바라보는 지방공무원 개인들의 인식을 조사·분석하였다. 이를 위해 충청북도 기초자치단체의 인사담당자를 면담하였고, 면담조사를 통해 습득한 정보를 바탕으로 설문문을 작성하여 충북 관내 기초단체의 일반직 지방공무원(6~9급)을 대상으로 전출의 동기, 현재 인사교류제도에 의해서 이루어지는 전출의 긍정적인 면과 부정적인 면에 대한 인식, 그리고 제도

적 측면의 문제점과 가능한 해결방안에 대해 조사하였다.

분석의 핵심은 전출을 고려한 적이 없는 공무원들(전출의도나 전출동기가 없는 사람)과 전출을 희망하는 공무원들(전출의도나 전출동기가 있는 사람)의 집단 간 비교를 통해 현재 이루어지는 전출의 긍정적인 측면과 부정적인 측면, 아울러 제도적 문제점과 궁극적 해결방안에 대한 집단 간 인식의 차이를 살펴보는 것이다. 전출을 가려는 공무원은 전출에 대해서 긍정적인 인식을 갖고 있는가? 그렇다면 어떤 측면에서 개인의 수시전출을 긍정적으로 인식하는가? 전출을 가려하지 않는 공무원은 전출을 가려는 사람보다 전출을 더 부정적으로 인식하는가? 그렇다면 어떤 측면에서 전출을 부정적으로 바라보는가? 전출의도가 있는 공무원과 그렇지 않은 공무원은 전출문제의 해결방안에 대해서 서로 다르게 인식하는가? 인식의 차이가 있다면 어떻게 다른가? 이 연구는 이러한 질문에 대한 답을 얻고자 한다.

다음 장에서는 분석을 위한 논의의 토대로서 전출의 개념을 정리하고, 전출 동기에 대한 선행연구를 종합적으로 검토하며, 논의의 대상인 충청북도의 전출입 현황을 소개한다. 3장에서는 연구방법과 설문응답자에 대한 인구통계학적 배경을 기술하고, 4장은 전출의 긍정적 측면, 부정적 측면, 제도적 측면, 그리고 해결방안에 대한 인식 등 네 가지 측면에서 분석결과를 논의한다. 마지막 장에서는 연구결과를 요약하고 인력의 이동이 많은 지방의 기초자치단체와 광역단체를 위한 정책적 함축을 제시한다.

Ⅱ. 분석을 위한 논의의 토대

1. 전출의 개념

이 연구의 대상인 ‘공무원의 전출’은 공무원 인사교류제도의 결과적 측면이라고 볼 수 있다. 전출이라는 개념이 지방공무원법 상에 별도로 정의되어 있지는 않다. 다만 <표 1>에서 보듯이 지방공무원법 제29조의3(전입)에서 “지방자치단

체의 장은 다른 지방자치단체의 장의 동의를 받아 그 소속 공무원을 전입하도록 할 수 있다”고 규정하고 있고, 광역자치단체장의 권한으로 해당 지방자치단체 및 관할 구역의 지방자치단체 간에 인사교류를 시행할 수 있다(지방공무원법 제30조의2). 인사교류는 교류라는 단어에서 알 수 있듯이 누군가가 나가면 누군가가 들어오는 쌍방향성을 내포하기 때문에, 전입의 이면에는 항상 전출이 포함돼 있다. 전입과 전출은 지방공무원법상에서 용어로 정의되어 있지 않은(굳이 정의를 명백하게 내릴 필요가 없는) 일반적 개념으로 간주될 수 있다. 그러나 서론에서 언급하였듯이 연구대상으로서 ‘인사교류제도를 통한 지방공무원의 전출’은 특정 기초자치단체의 입장에서 볼 때 교류의 성격을 벗어나 전출이 전입을 상회하는 전출-전입 간 불균형구조를 고착화시켜왔다. 이런 점에서 기초자치단체에서의 전출이 의미 있는 연구대상이며 본 연구를 위해 전출을 좀 더 엄밀하게 개념화할 필요가 있다.

<표 1> 지방공무원법 상의 전입과 인사교류에 대한 내용

<p>지방공무원법 제29조의3(전입) “지방자치단체의 장은 다른 지방자치단체의 장의 동의를 받아 그 소속 공무원을 전입하도록 할 수 있다.”</p> <p>지방공무원법 제30조의2(인사교류) ① 교육부장관 또는 안전행정부장관은 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정 발전을 위하여 교육부 또는 안전행정부와 지방자치단체 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 교육부 또는 안전행정부에 두는 인사교류협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 해당 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다. <개정 2013.3.23> ② 시·도지사는 해당 지방자치단체 및 관할 구역의 지방자치단체 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 해당 시·도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 관할 구역의 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 인사교류의 대상에 관하여는 대통령령으로 정하고, 인사교류협의회 구성 및 운영, 인사교류의 절차, 그 밖에 인사교류에 필요한 사항은 교육부령, 안전행정부령 또는 시·도 규칙으로 정한다.</p>

사실 전출과 인사교류라는 두 개념 모두 학술적으로 엄밀하게 정의되기보다는 인사제도의 운영을 통해 행정실무에서 사용되어 왔고, 이에 대해 학계에서는 하나의 행정현상으로 논의하고 있지만 체계적인 개념화가 미흡하다고 보여진다

(박세정, 2008). 특히 인사교류라는 개념은 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 간, 그리고 공공부문과 민간부문 간의 교류 등 여러 측면이 복합적으로 얽혀있어 다차원적으로 이해되고 다의적으로 혼용되는 경향이 있어 엄밀한 개념정의가 곤란한 상황이다(진재구, 2009). 다만, 인사행정학자들에 의해서 개념화된 인사교류는 (규범적인 다차원성을 고려하기 보다는 실제 인적자원이 교류되는 현실을 반영하여) ‘기관 상호 간에 직무분야가 유사한 범위 내에서 이루어지는 공무원의 수평적 이동’으로 정의된다(강여진·권경득, 2008; 박천오 외 2004). 이러한 공무원의 수평적 이동은 <표 2>에서 보는 바와 같이 세 가지 기준에 의해서 구분될 수 있다.

<표 2> 지방자치단체 간 인사교류의 방식

구분 방식	명 칭	의 미
교류 주체	계획 교류	조직 차원의 기획을 통한 교류
	수시(희망) 교류	개인 차원에서의 신청을 통한 교류
상호성	일방 교류	한쪽 기관에서의 일방적 전출 혹은 전입
	상호 교류	전입자와 전출자가 맞교환되는 1:1 교류
교류 기간	항구(전출입) 교류	소속기관의 영구적인 변경
	임시 교류	일정 기간 후 소속 기관으로 복귀

교류의 주체가 조직이나 개인이나에 따라서 계획 교류(조직 차원의 인사교류 기획)와 수시(희망) 교류(개인 차원에서의 교류 신청)로 나눌 수 있고, 상호성에 따라서는 일방 교류(한쪽 기관에서 일방적으로 전출 혹은 전입이 발생)와 상호 교류(전입자와 전출자가 맞교환되는 형식인 1:1 교류)로 나눌 수 있다. 또한 교류 기간에 따라서 항구 교류(소속의 영구 변경)와 임시 교류(일정 기간 후 소속 기관으로 복귀)로 구분될 수 있다. 항구 교류는 전출입 교류라고도 하며 임용권자를 달리는 다른 기관으로 소속을 완전히 변경하는 반면, 파견 교류는 복귀를 전제로 하여 공무원의 소속 변경 없이 일정 기간 다른 기관에서 근무한 후 소속 기관으로 복귀하는 방식을 말한다.

계획 교류는 정부 간 인사교류계획에 따라 매년 한 번씩 교류 직위를 선정하여

실시하고 대체로 파견의 형식을 취한다. 개인 단위에서 추진되는 수시 교류는 원칙상 개인의 사정이나 고충해결을 위해 기관 간 1:1 형식을 기본으로 교류하는 것으로 주로 전출·전입 형태로 이루어진다. 인사교류 본연의 취지가 그렇듯, 나가는 인력과 들어오는 인력이 동등할 때 교류하는 두 기관과 개인 모두 시너지 효과를 발휘할 수 있고, 이를 위해서는 1:1 맞교환이 전제되어야 한다. 그러나 현실적으로 전출·전입 희망지역이 정확히 맞아 떨어지는 상황, 즉 맞교환을 성사시킬 교류대상자를 찾을 가능성은 매우 낮다. 결국 개인의 희망 교류는 맞교환의 형태로 이루어지지 않아 일방적 전출입으로 귀결되는 경우가 대부분이다. 이보다보니 맞교환에 부합하는 전입희망자를 찾지 못하더라도 개인의 고충이 전출을 허가할 만하다면(기관장의 판단과 의지에 달려있다) 전출을 받아들이는 양상이 벌어지기도 한다. 지방공무원 전체적으로 볼 때 인사교류의 대부분은 파견보다 전출입을 통한 교류이고, 기초자치단체의 경우 일방적 전출이 상당한 비중을 차지하여 전출 보낸 규모와 전입한 규모가 불균형한 상황이 나타나고 있다.

인사교류제도의 목적은 지방공무원법 제30조의2에서 조직 차원의 균형적 인력 배치와 지방자치단체의 행정발전을 위함이라고 명시돼 있다. 부가적으로 공무원의 연고지 배치라는 개인 차원의 교류를 인정하고 있는데, 이는 조직 차원의 균형과 협조를 위한 인력 교류를 원칙으로 한다. 인사교류제도를 도입한 근거도 문제해결 역량을 증대시키는 다양한 경험을 갖게 함으로써 환경변화에 신속하고 유연하게 대응할 수 있는 역량을 배양하고 기관 간 상호이해 증진 및 협력체계를 강화하며 공직 내·외간 경쟁을 촉진하는 것이다. 이처럼 제도의 규범성을 고려한다면 개인 차원에서의 고충 해결(연고지 배치)은 부차적인 이유일 수밖에 없다. 인사교류제도 본래의 목적은 조직 차원의 교류이며, 인사 및 재정상의 지원은 조직 차원의 계획교류를 위해서 이루어지고 개인 차원의 고충 해결을 위한 희망교류는 지원 대상에 해당하지도 않는다.

인사교류가 공무원 개인의 애로사항을 해결해줄 수 있다는 효과보다 제도 본연의 목적을 강조하는 것이라면 규범적으로 교류의 계획성(국가전체적인 계획에 의해 인적 자원의 효과적인 개발을 꾀한다), 상호성(경험은 서로 공유되고 교류되어야 한다), 임시성(다양한 경험을 쌓은 후 원래 조직에 돌아와서 조직발전

에 기여해야 한다)을 전제한다고 볼 수 있다. 그러나 지방자치단체 간 인사교류 제도의 실제 운영은 공무원들의 소속을 완전히 변경하는 항구성과 함께 개인의 수시적 희망에 의해 전출입이 발생하고 있어 많은 경우 상호적이라기보다는 일방적 전출입으로 귀결되고 있다.

이러한 측면에서 볼 때 현재 실시되고 있는 지방자치단체 간 공무원의 수평적 이동은 굳이 ‘교류’라고 지칭하기 어려울 것이고, 오히려 현실을 더 잘 반영하는 표현은 ‘전출’이라고 할 수 있다. 이상의 논의를 종합해보면 지방공무원의 전출은 개인적 희망에 의한 수시 교류와 항구 교류가 대부분이며 대체로 기초자치단체의 경우 일방 교류의 성격을 띠는 경우가 많다. 따라서 지방공무원의 전출은 “인사교류제도에 근거하여 공무원들이 개인 차원에서의 신청을 통해 맞교환되거나 혹은 일방적인 수평이동을 통해 소속기관을 영구적으로 변경”하는 것으로 개념화할 수 있다.

2. 전출의 동기

1) 해외 연구로부터의 함축

지방공무원의 전출은 다분히 한국적인 현상이어서 유사한 현상에 대한 해외 연구로부터 중요한 함축을 도출하는 데는 한계가 있다. 그렇지만 앞서 언급한 것처럼 공무원의 전출이 임시성이 아닌 항구적 이직(turnover)의 개념을 포함하고 있어 해외의 연구에서 얻을 수 있는 이론적 함축을 토론해볼 가치가 있다. 공무원제도 혹은 공직(civil services system)이라는 체계가 나라마다 매우 다르기 때문에 전출이라는 현상에 대해서도 서로 다른 접근이 필요하다. 특히 지방정부 차원에서 필요한 인력을 수시로 채용하는 국가와 우리나라를 비교해보는다면 지방공무원들의 전출에 대한 시각은 사뭇 차이가 있을 수밖에 없다. 우선 해외의 사례에서 전출이라는 공무원조직 내에서의 수평적 이동 현상 자체를 발견하기란 쉽지 않다. 가능하다고 할지라도 우리나라처럼 지방자치단체 간 지방공무원의 수평적 이동을 제도적으로 갖추고 있는 나라는 흔치 않기 때문이다. 따라서 전출을

대체할 만한 용어는 해외문헌에서 발견되지 않으며 가장 유사한 개념은 이직 (turnover)이라고 볼 수 있다.

실증적 연구를 통해서 밝혀진 이직의 원인은 대부분 상식적으로도 납득 가능한 이유들을 포함한다. 민간부문에서 이직에 대한 연구는 이직 원인을 환경적 요인, 심리적 요인, 업무적 요인, 그리고 조직적 요인으로 구분하고 있다(Branham, 2005; Kahn, 1990; Ongori, 2007; Pech & Slade, 2006). 외부 환경적 요인으로 경제상황의 변화, 다른 조직으로부터의 일자리 제의 등이 주된 이직 요인이 된다. 개인의 심리적인 요인으로는 조직에 대한 불만족(주로 보상과 승진에 대한 불만족), 상사에 대한 불신감, 스트레스, 불안정성 등이 이직의도에 영향을 미친다. 직무의 단조로움과 같은 업무특성 요인도 이직의도를 높이며(Lashley, 2000), 조직적 요인으로서 권위적이고 수직통제적 조직문화가 이직확률을 높이는 것으로 보고되었다(Woods & Macaulay, 1991).

그간 많은 실증적 연구들은 이직 혹은 이직의도를 예측하기 위한 설명변수로서 다양한 결정인자들을 이론으로부터 도출하고 그 예측력을 검증해왔는데(Bertelli, 2007; Choi, 2009; Christensen & Wright, 2011; Kim, 2005; Kim & Wiggins, 2011; Lee & Whitford, 2008; Moynihan & Pandey, 2008; Pitts et al., 2011), <표 3>은 선행연구가 강조하고 있는 일련의 설명변수들이다. 또한, 대부분의 연구에서 성별, 직급, 근속연한, 부양가족(자녀 유무)을 핵심적인 통제변수로 포함하였다(Bertelli, 2007; Choi, 2009; Kim, 2005; Kim & Wiggins, 2011; Lee & Whitford, 2008; Moynihan & Pandey, 2008; Pitts et al., 2011). 해외 선행연구로부터 도출되는 모든 설명변수들이 한국적 상황에서 중요하다고 볼 수는 없다. 우리나라의 공무원은 민간부문보다 직업적 안정성이 높고, 생애전체소득의 관점에서 볼 때 민간부문보다 평균소득이 훨씬 적다고 볼 수 없을 뿐만 아니라, 업무에 따른 직무스트레스 또한 평균적으로 민간부문보다 높다고 볼 수 없기 때문이다.

<표 3> 이직의도(turnover intention)의 주요 설명변수

<ul style="list-style-type: none"> • 물질적 보상: 봉급, 수당, 복지혜택 • 정년보장(tenure) • 승진에 대한 기회 • 직무만족 • 직장의 물리적 환경 • 직무적합성(person-job fit) • 조직적합성(person-organization fit) 	<ul style="list-style-type: none"> • 업무성과 또는 평가 • 가족친화적 정책(family-friendly policy) • 가족-업무밸런스(work-life balance) • 업무량 또는 과도한 업무(burnout) • 상관과의 관계 • 동료와의 관계 • 훈련과 멘토링 서비스
--	--

우선 한국과 같은 획일적 체제의 직업공무원제도를 가진 나라에서는 다른 지방정부라고 할지라도 직급과 직무가 같은 경우 봉급, 수당, 복지혜택에 있어서 차이를 갖지 않는다. 따라서 “물질적 보상”은 지방자치단체 간 공무원 전출의 이유가 될 수 없다. 공무원이 아닌 다른 직업으로 바꾸는 사람들에게 대한 선행연구에서 “정년보장(tenure)의 유무”는 반드시 포함되어야 할 변수였지만, 이 연구는 조사대상을 정년보장(tenured) 공무원에 국한하기 때문에 포함하지 않는다. 또한 지방공무원들이 근무하는 시청과 군청과 같은 “직장의 물리적 환경” 요인은 한국적 상황에서 큰 고려대상이 아니라고 짐작할 수 있다.

반면 “승진에 대한 기회”와 “직무만족”은 우리나라 지방자치단체 공무원의 전출현상에서도 해당될 수 있는 잠재적 동기에 해당한다. 공무원 개인의 “직무적합성”과 “업무적합성”도 가능한 전출동기일 수도 있다(Christensen & Wright, 2011; Moynihan & Pandey, 2008). 업무성과와 평가도 이직의 이유가 되었는데, 이는 업무성과에 대한 스트레스가 작용하기 때문이다. 해외의 경우처럼 공직에서의 업무성과에 대한 스트레스가 공직을 떠나게 하는 이유일 수 있지만 우리나라에서는 현재 근무하는 조직에서의 업무성과에 대한 압박감이 다른 지방자치단체로 전출가게 만드는 동기를 제공할 수도 있다.

가족과 관련된 요인은 핵심변수일 가능성이 높다. 그러나 서구사회에 기반한 연구에서 가족관련 변수는 우리의 공무환경과는 매우 다르다. 우리의 경우 “가족친화적 정책”은 정부기관마다 유사하며, 따라서 다른 정부기관의 가족친화적 정책이 더 낫다는 이유로(회사처럼 정책이 차별적이지는 않으므로) 이동할 가능성이 적기 때문에 이는 전출의 동기가 되기 어렵다. “가족 업무밸런스”는 가능한

이유가 될 수 있으나, 이 또한 다른 정부조직에서 일한다고 그 밸런스가 더 나아진다고 보장할 수는 없다. 한국적 상황에서 가족에 관련된 변수는 “가족에 대한 부양의 책임”이 더 적합한 표현일 수 있다.

“업무량” 혹은 “과도한 업무”는 이동의 근본적인 원인일 가능성이 있다. 본인이 맡은 일과 지자체의 특성에 따라서 업무의 양이 평균보다 많을 수 있고 이것이 직무만족이나 가족-업무밸런스 등에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 상관과 동료와의 관계 또한 가능한 요인이다. 앞서 언급한 직장의 물리적 환경이 하나의 요인일 수 있다면, 상관 및 동료와의 관계는 직무고착과 이동을 결정하는 심리적 환경이라고 할 수 있다. 개인의 발전을 위한 훈련이나 멘토링 서비스의 만족도가 이직의 요인으로 포함되었으나 선행연구에서 그 영향력이 입증되지는 못하였다 (Kim, 2005; Kim & Wiggins, 2011).

2) 국내연구로부터의 함축

앞서 언급했듯이 해외연구에서 도출되는 다양한 이직 사유들이 한국적 맥락에 그대로 적용되지는 않는다. 특히 개방형 임용제를 가진 나라에서 기초자치단체 간 인사교류는 드문 경우이며, 개인이 직장을 옮기는 것은 그것이 공공부문이건 민간부문이건 이직의 개념으로 간주되고 인사교류의 형태로 이루어지는 전출입은 찾아보기 어렵다(박세정, 2008; 최병학, 2002). 물론 우리나라도 공공부문에서 민간부문으로의 이직일 경우에 개인적 요인, 직무특성과 관련된 요인, 조직구조적 요인 등이 이직의 사유가 될 수 있고 해외연구의 결과에서 보듯이 공공부문이나 민간부문에서의 이직동기는 유사할 것이다(안국찬, 2006; Lee & Whitford, 2007; Lee & Wilkins, 2011; Pitts et al., 2011). 그러나 이 연구의 대상은 지방자치단체 간 지방공무원의 전출입이기 때문에 해외 선행연구의 결론이 큰 함축을 지니지는 않는다. 한국식 전출의 개념에서 살펴보았듯이 기초자치단체의 전출 유형이 수시, 일방, 항구적 양상을 따른다고 할 때, 왜 그런 유형의 전출이 발생하는지에 대한 연구가 충분히 축적되어 있지도 않기 때문이다. 한편, 몇몇 국내 선행연구는 승진에 대한 기대, 능력 발전, 거주지에 대한 고려 등을 인사교

류의 주된 동기로 밝히고 있다(권경득 외, 2003; 김동원, 2009; 배석오, 2013; 정성호, 2004; 최항순, 2005).

승진에 대한 기대는 공무원의 개인적인 전출동기 중 강력한 이유이며 이는 중앙·지방, 광역·기초 간 수시 인사교류의 상당부분을 설명한다(김동원, 2009). 승진에 대한 욕구는 한국형 인사교류의 핵심적인 동기이다. 정성호(2004)는 도와 시·군·구간의 인사교류는 승진에 밀접하게 관련되어 있고 “상·하위계적 행정언어 속에서 형성되는 개인의 승진 욕망”이 인사교류의 주된 동기라고 주장하였다. 구체적으로, 기초에서 광역으로의 전출은 상급 기관으로의 이동을 통해 승진 가능성을 높이고, 상급 기관으로 이동한다는 사실 자체가 승진의 감정을 갖게 만든다. 반대로 하급 기관으로의 전출도 승진을 위한 보직관리용 인사교류일 경우에 해당한다. 실제로 직렬별 혹은 직급별 인력 구조에 따라 승진이 평균보다 빠르거나 늦게 되는 상황에서 인사교류제도를 활용하여 불균형한 승진 기회를 재배분하는 경우가 많기 때문이다(권경득 외, 2003; 박세정, 2008; 박해육, 2003; 최순영, 2005).

능력 발전의 기회를 갖고자 하는 지방공무원이 중앙부처 혹은 광역자치단체와 인사교류를 희망하는 경우도 많다(강여진·권경득, 2008; 김동원, 2009; 김관석 외, 2001; 최항순, 2005). 공무원 경력관리의 측면에서 본다면 승진 기회에 대한 고려와 능력 발전 기회에 대한 고려는 유사할 수 있고 복합적인 전출동기가 될 수 있다. 소속 지역에 한정된 업무와 네트워크를 넘어서 새로운 경험과 더 넓은 네트워크를 접하기를 원하는 공무원들일수록 상급기관으로의 이동을 희망하는 경향이 높기 때문이다.

또한 승진 및 능력 발전과 더불어 거주환경에 대한 고려가 전출 의도에 중요한 영향을 미친다. 거주지 요인은 세 가지 동기로 구분될 수 있다. 우선 단순히 연고지로의 회귀를 희망하는 귀소성향이다(homing instinct). 다음으로, 사회적 소외감, 문화적 소외감, 생활의 불편을 느낄 때 거주지를 이동하려는 욕구가 강하게 발생하며 주로 대도시권으로의 전출을 희망하게 된다. 마지막으로 부모모양, 자녀교육과 같은 가족에 관련된 고충이 있을 경우 전출을 희망한다. 사실 이 세 가지 동기는 복합적으로 발생하는 경우가 많다. 몇몇 연구는 설문조사를 통해 인사

교류의 개인적 동기 중 가장 큰 이유가 거주지 등 근무환경 상 애로사항 해결이라는 것을 밝혔다(권경득 외, 2003; 최항순, 2005). 한국적 상황에서는 공무원 개인의 직무적합도(person-job fit)와 조직적합도(person-organization fit)에다가 지역적합도(person-“place” fit)까지 함께 고려할 필요가 있다는 의미이다. 본인이 수행하는 일과 봉사하는 기관 모두에 적합성을 느낄 때에도, 거주하는 장소와의 적합성을 느끼지 않는다면 이동을 선택할 가능성이 높다. 귀소성향과 도시거주 선호 모두, 서구적 사례에 대한 실증적 연구에서는 고려되지 않은 한국적 변수에 해당한다.

3. 충청북도 관내 전출입의 현황

우리나라 지방공무원의 이동현황은 전출입의 불균형 구조를 여실히 보여준다. 2004년부터 2012년까지 지난 9년간 지방자치단체 공무원의 인사교류 통계를 보면(<표 4> 참조), 시·도는 전입이 전출보다 많고 시·군·구는 전입보다 전출이 많았다. 예를 들어 2012년의 경우 시·도는 총 전입이 2,803명, 총 전출은 1,854명 이지만, 시·군·구는 총 전입이 4,185명, 총 전출이 5,337명이었다. 이는 광역자치단체인 시·도의 경우 전입으로 모여드는 공무원이 많은 반면, 시·군·구는 전출로 빠져나가는 공무원이 더 많아서 결국 광역자치단체로 공무원이 몰리는 불균형 현상이 발생함을 보여준다. 시·도로부터의 전출은 대체로 관내 시·군·구로 가고, 시·군·구로부터의 전출은 관내 시·도와 관내 시·군·구의 이동이 높은 비율을 차지한다.

지방자치단체 공무원의 이동 경향은 광역단체의 관할을 넘거나 국가기관으로 이동하는 경우보다 광역단체 관내에서의 상향이동이나 다른 기초자치단체로 이동하는 경우가 많이 나타난다(한승주·정주용, 2013). 이러한 전출현상이 빚어내는 문제점은 공무원 정원구조 상에 있는 것이 아니라 인력수급의 불균형 구조에 있다. 즉 기초자치단체에서 일정 경력을 쌓은 공무원이 광역자치단체로 전출을 가고 기초자치단체는 신규임용되는 공무원으로 충원하게 되는 것이다.

<표 4> 지방자치단체 공무원 인사교류현황 (2004-2012년)

연도	구분	전 입							전 출						
		소계	안행부	안행부 외국가 기관	타시도	관내 시도	관내 시군구	교육청	소계	안행부	안행부 외국가 기관	타시도	관내 시도	관내 시군구	교육청
2012	계	6,988	88	404	933	1,540	4,015	8	7,191	91	590	933	2,463	3,092	22
	시도	2,803	86	124	128		2,463	2	1,854	45	151	116		1,540	2
	시군구	4,185	2	280	805	1,540	1,552	6	5,337	46	439	817	2,463	1,552	20
2011	계	8,047	74	453	799	1,825	4,887	9	8,082	87	466	799	2,573	4,139	18
	시도	2,777	65	88	49		2,573	2	2,067	54	116	69		1,825	3
	시군구	5,270	9	365	750	1,825	2,314	7	6,015	33	350	730	2,573	2,314	15
2010	계	7,644	101	443	793	1,707	4,590	10	7,478	114	288	793	2,484	3,831	20
	시도	2,696	92	136	44		2,423	1	1,826	62	65	42		1,665	2
	시군구	4,948	9	307	749	1,707	2,167	9	5,652	52	223	751	2,484	2,166	18
2009	계	7,008	88	559	698	3,729	1,926	8	6,663	49	238	693	3,729	1,926	23
	시도	2,745	81	372	64	2,226		2	1,666	36	66	53	1,503		3
	시군구	4,263	7	187	634	1,503	1,926	6	4,997	13	172	640	2,226	1,926	20
2008	계	6,925	76	295	722	4,421	1,397	14	6,794	69	168	722	3,733	2,085	17
	시도	2,259	68	55	50	2,085		1	1,585	58	68	62	1,397		
	시군구	4,666	8	240	672	2,336	1,397	13	5,209	11	100	660	2,336	2,085	17
2007	계	8,222	276		854	5,395	1,687	10	8,377	408		879	4,159	2,923	8
	시도	3,033	78		29	2,923		3	1,906	161		56	1,687		2
	시군구	5,189	198		825	2,472	1,687	7	6,471	247		823	2,472	2,923	6
2006	계	7,385	330		582	4,408	2,057	7	7,365	347		546	4,408	2,059	5
	시도	3,040	181		19	2,840			1,826	145		112	1,568		1
	시군구	4,345	149		563	1,568	2,057	7	5,539	202		434	2,840	2,059	4
2005	계	8,356	466		553	5,142	2,458	7	8,400	238		556	5,142	2,459	5
	시도	3,461	53		13	3,394		1	1,913	94		69	1,748		2
	시군구	4,895	413		540	1,748	2,458	6	6,487	144		487	3,394	2,459	3
2004	계	7,463	276		455	4,444	2,280	8	7,455	278		454	4,444	2,275	
	시도	3,110	78		16	3,016			1,640	128		93	1,428		1
	시군구	4,353	198		439	1,428	2,280	8	5,815	150		361	3,016	2,275	13

이러한 전국적인 전출입 불균형 구조는 본 연구의 대상지역인 충청북도 관내 지자체에서도 마찬가지이다. <표 5>의 2012년 충청북도 공무원 전출입 현황을 보면 전출이 많은 지역은 오직 충북도청과 청주시뿐이다. 충북도청이 청주시에 위치하고 있기 때문에 사실상 청주 지역만이 전입자가 모여든다고 볼 수 있다. 전출이 전입을 크게 초과하는 시군은 보은군, 음성군, 단양군, 괴산군, 제천시로서, 도시화 수준이 낮고 대도시인 청주시로부터 거리가 멀다는 공통점을 갖는다. 이는 충청북도 관내 공무원의 이동이 대도시형 자치단체로 편중돼 있으며, 그로

인한 비도시형 자치단체의 인력 유출이 심각함을 보여준다.

<표 5> 충청북도 관내 공무원의 전출입 현황 (2012년)

	전입자수		전출자수		전입자수-전출자수
	도↔시·군	시·군 간	도↔시·군	시·군 간	
괴산군	4	6	24	9	-23
단양군	4	0	8	22	-26
보은군	4	4	32	8	-32
영동군	2	2	18	4	-18
옥천군	4	2	20	4	-18
음성군	0	0	21	10	-31
제천시	6	10	18	18	-20
증평군	2	12	16	4	-6
진천군	2	2	11	2	-9
청원군	6	8	15	0	-1
충주시	4	16	23	8	-11
청주시	0	36	8	8	20
충청북도	224	-	38	-	186

출처: 충청북도청 내부자료.

정주용 외(2013)의 연구는 충청북도 관내 공무원 전출입의 불균형구조를 네트워크분석을 통해 입증했다. 2009~2011년의 3년간 전출입통계에 대한 네트워크 분석은 전입해 들어오는 흐름이 높은 곳은 충북도청을 핵으로 청주시권역(청주시, 청원군, 증평군)에 집중되어 있다는 것을 보여주었다. 분석결과 전출 나가는 흐름에서 중심성이 강한 지역은 충북도청과 함께 단양군, 영동군, 보은군 등으로 청주시를 지리적으로 떨어진 농촌형 기초자치단체들이었다. 이렇듯 인사교류는 상급기관(혹은 중앙 및 국가기관)이나 도시화수준이 높아 생활인프라가 잘 갖춰진 도시에 소재한 기관으로 전입하고 하급기관이나 도시화수준이 낮은 지역의 자치단체에서는 일방전출이 나타나고 있다.

Ⅲ. 연구방법

이 연구는 충청북도 관내 기초자치단체의 인사교류 담당자에 대한 개별 심층면접과 6~9급 일반직 공무원(본청 직원)에 대한 설문조사를 병행하였다. 지방공무원의 전출입 실태와 현황, 그리고 전출을 희망하는 개인적 동기와 조직적 차원의 대응에 대하여 인사담당자를 대상으로 심층면접조사를 실시하였고 이를 통해 얻어진 정보를 바탕으로 하여 설문조사의 질문내용을 구성하였다. 인사교류 담당자를 대상으로 한 심층면접조사는 주로 해당 지역의 전출의 실태와 원인에 관해 집중적으로 질문하였다. 반구조화(semi-structured)된 면접방식을 취했고, 구체적인 질문내용으로 시군청의 전출입 현황, 인사담당자 입장에서 보았을 때 전출입의 개인적 동기, 전출입 과정에서의 개인 대 조직(전출희망자와 기초단체 간) 갈등 및 조직 대 조직(기초와 광역단체 간) 갈등의 양상, 전출입 불균형 구조에 대한 해결 방안 등을 포함하였다. 심층면접조사를 통해 가능한 전출 동기를 고향회귀, 가족부양, 승진, 업무량 감소, 도시생활 등으로 요약할 수 있었고, 설문조사에서 본인의 전출 희망 동기와 동료의 전출 이유에 대해서 질문하였다. 이와

<표 6> 각 시·군별 설문응답자의 수

충북관내 기초자치단체	설문응답자 수	심층면접조사
괴산군	34	○
단양군	39	○
보은군	40	○
영동군	35	○
옥천군	22	○
음성군	31	○
제천시	29	○
진천군	34	○
충주시	38	○
청주시	-	-
청원군	-	-
증평군	-	-
계	302	

함께 전출과 전출제한에 대한 인식을 조사하였고 심층면접에서 도출된 전출해결방안에 대해서 설문대상자를 대상으로 찬반여부를 조사하였다.

연구대상지역은 심층면접조사와 설문조사 모두 청주시와 인근 지역인 청원군, 증평군을 제외한 9개 시·군청이다(<표 6> 참조). 각 기초자치단체의 인사교류담당자 1명을 2013년 3~4월 중에 면담하였고, 본청에 소속된 6~9급 공무원(주로 전출의도가 높은 젊은 층의 8~9급 공무원)을 대상으로 2013년 6월 중에 설문조사를 실시하였다. 무작위추출을 위해 6~9급 공무원의 정확한 모수를 파악하지는 않았지만 각 기초자치단체마다 40명 이내의 일반직 공무원이 있어서 9개 기관에 40부를 배포하였다. 총 360부를 배포한 결과 302부가 회수되었다(회수율 84%). 전출의 실태에 대한 공무원 개인의 인식을 묻는 문항은 5점 척도가 사용되었다. 설문문항은 크게 전출의 동기, 전출에 대한 긍정적인 인식, 전출에 대한 부정적인 인식, 전출관련 제도에 대한 인식, 인력구조 불균형을 해결하기 위한 방안에 대한 인식으로 구성되었다. <표 7>은 설문지의 문항 중 본 연구에 관련된 핵심 질문내용을 요약 정리하였다.

<표 7> 설문문항의 요약 정리

항목	질문	선택지
동료의 전출이유	동료들이 전출한 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각하십니까?	① 고향(생활근거지)으로 돌아가기 위해 ② 부모를 모시거나 부부가 함께 살기 위해 ③ 승진을 위해
본인의 전출희망이유	귀하가 전출을 고려한 가장 큰 이유는 무엇입니까?	④ 업무량 부담을 줄이기 위해 ⑤ 더 나은 생활환경(교육, 문화, 의료, 쇼핑 등)에서 거주하기 위해
전출고려 여부	귀하는 전출(도전입시험 포함)을 고려한 적 있습니까?	① 전혀 전출을 고려한 적 없음 ② 과거에 희망했으나 현재는 포기 ③ 현재 전출을 희망하고 있음
전출의 긍정적인 측면	전출을 요구하는 것은 공무원 개인의 당연한 권리이다 전출·전입은 개인의 애로사항 해결에 도움을 준다 전출·전입은 조직역량의 강화 측면에서 긍정적이다	① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중립 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성
전출의 부정적인 측면	동료의 전출로 인해 업무공백이 발생한다 동료의 전출로 인해 남아있는 사람들의 업무부담이 가중된다	① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중립 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

	전출입으로 인해 특정 지자체로 공무원 쏠림현상이 나타난다	
	전출로 인해 우리 자치단체의 우수인력이 유출된다	
	동료의 전출은 다른 사람들의 전출의도를 강화한다	
	전출을 고려하는 동료는 마음을 못 붙이고 걸돈다	
	전출희망자 모두가 전출가지는 못하므로 형평성 문제가 있다	
전출의 제도적인 측면	전출제한을 지속적으로 추진해야한다	
	전출은 시군차원에서 적극적으로 제한해야한다	
	현행 전출금지 제한기간(3년)이 짧다	① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중립
	도(道)전입시험 응시회수를 제한해야한다	④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성
	현실적으로 1:1 맞교환을 통한 전출입은 한계가 있다	
	비연고자들이 입직하는 구조는 전출증가를 유발한다	
전출의 해결방안	비연고자의 시험응시 제한 강화	
	지역학교 출신자 특별채용	
	도(道)전입시험 폐지	① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중립
	도(道)일괄선발 폐지	④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성
	전출제한기간 연장	

설문응답자(n=302)의 인적 배경은 <표 8>과 같다. 남성이 65%, 여성이 35%였으며, 평균연령은 36세로 나타났다. 직급은 8급 40%, 9급 38%로서 응답자의 대다수가 8~9급에 속했다. 근속년수의 평균은 8.8년, 현 기관에서의 재직년수는 8.2년으로 나타났다. 결혼은 미혼자가 28%였으며 65%가 자녀가 있다고 응답했다. 자녀와 같이 사는 응답자는 68%, 부모와 같이 사는 응답자는 29%였다. 현재 직장소재지가 본인의 연고지인 경우는 50%였고, 직장이 위치한 지역에서 거주한다고 응답한 경우는 75%였다.

<표 8> 설문응답자의 인적 배경

항목	내용
성별	남자 (65%), 여자(35%)
연령	평균 36.1세
직급	6급(7%), 7급(15%), 8급(40%), 9급(38%)
학력	고졸(9%), 대졸(86%), 석사 이상(5%)
공무원 근속년수	평균 8.8년
현소속 재직년수	평균 8.2년
결혼	미혼(28%), 기혼(72%)
자녀	있다(65%), 없다(35%)
자녀와의 동거여부	같이 산다(68%), 같이 살지 않는다(32%)
부모와의 동거여부	같이 산다(29%), 같이 살지 않는다(71%)
연고지	연고지가 직장소재지와 같음(50%), 같지 않음(50%)
거주지	거주지가 직장소재지와 같음(75%), 같지 않음(25%)

IV. 분석결과

충청북도 기초자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사의 결과는 크게 네 가지 측면으로 분석하였다. 진출의 긍정적인 측면에 대한 인식, 진출의 부정적인 측면에 대한 인식, 진출관련 제도에 관한 인식, 그리고 진출문제 해결방안에 대한 인식에 있어서 세 집단(전출을 희망하고 있는 공무원, 전출을 희망했으나 현재는 희망하지 않는 공무원, 전혀 전출을 고려한 적 없는 공무원)으로 응답자를 구분하였다. 전출을 현재 고려하고 있는 공무원들과 대비되는 집단은 전출을 전혀 고려한 적이 없는 공무원들이다. 이 두 집단 가운데 비교집단이 될 수 있는 집단으로서, 과거에는 전출을 고려한 적 있으나 지금은 고려하지 않는 공무원이 존재한다. 5점 척도로 묻는 질문의 응답은 찬성(“매우 동의”와 “대체로 동의” 응답자를 합침), 중립, 반대(“매우 반대”와 “대체로 반대” 응답자를 합침)로 구분하여 전출희망 여부에 의해서 분류된 세 집단과 매칭한 후 교차분석(cross-tab)을 실시하였다. 교차분석의 유의미성은 Chi-square 분석을 통해 검증하였다.

<표 9>에서 보듯이 총 302명의 응답자 가운데, 전혀 전출을 고려한 적이 없는 공무원과 과거에는 희망했으나 현재는 전출을 고려하지 않는 공무원이 각각 36%씩으로 나타났고 전출을 희망하고 있는 공무원은 28%였다. 다음은 설문내용에 대한 구체적인 분석의 결과이다.

<표 9> 응답자 중 전출희망자의 비율

총 302명 응답	빈도	비율
전혀 전출을 고려한 적 없음	107명	36%
과거에는 희망했으나 현재는 포기	107명	36%
현재 전출을 희망하고 있음	86명	28%

흥미롭게도 동료가 전출 가는 이유에 대한 응답과 본인이 전출을 희망하는 이유에 대한 응답(현재 전출희망자와 과거에 희망했던 공무원만 해당) 간에 상당한 차이가 나타났다. <표 10>에서 볼 수 있는 것처럼 복수응답이 가능한 질문에 대해서 동료의 전출이유로 고향으로의 회귀와 가족과의 동거(부모보양과 자녀부양 등의 이유를 포함)를 가장 큰 요인으로 응답하였다. 반면 본인이 전출을 희망하거나 희망했던 이유로는 도시거주를 가장 큰 동기라고 응답하였다. 이러한 결과는 다른 사람에게 드러내는 전출 사유와 실제 의도 간에 차이가 있을 수 있음을 의미한다. 또한 농촌형 기초자치단체의 공무원 입장에서 도시생활에 대한 욕구가 다른 이유보다 더 큰 동기일 수 있음을 말해준다.

<표 10> 전출(희망) 이유

	동료의 전출 이유	본인의 전출희망 이유
고향	89%	61%
가족	73%	51%
승진	60%	46%
업무부담	15%	10%
도시생활	19%	78%

1. 전출의 긍정적인 측면에 대한 인식

지방공무원 개인의 입장에서 볼 때 인사교류제도를 통해 이루어질 수 있는 전출의 긍정적인 면에 대해 세 가지 항목을 질문하였다(<표 11> 참조). 첫째, 전출을 요구하는 것은 공무원 개인의 당연한 권리라는 질문에 대해서 전체의 74%가 찬성 입장을 표명하였다. 그러나 전출을 고려한 적 없는 공무원과 현재 전출을 희망하는 공무원 간 찬성비율은 상당히 다르게 나타났다. 전출을 고려하지 않는 공무원은 64%가 찬성하는 반면, 현재 전출을 희망하는 공무원의 경우 90%가 찬성하고 있다.

<표 11> 전출의 긍정적 측면에 대한 인식

항 목	5점 척도 응답 평균	찬반 여부	교차분석				유의도
			응답비율				
			전출을 전혀 고려한 적 없는 응답자	전출을 고려한 적 있는 응답자	현재 전출을 희망하는 응답자	전체	
[A1] 전출을 요구하는 것은 공무원 개인의 당연한 권리이다	M=4.00 S.D=0.88	찬성 중립 반대	64% 30% 6%	72% 22% 6%	90% 8% 2%	74% 21% 5%	$\chi^2=31.93$ (Pr=0.00)
[A2] 전출·전입은 개인의 애로사항 해결에 도움을 준다	M=4.04 S.D=0.80	찬성 중립 반대	71% 24% 5%	75% 21% 4%	91% 7% 2%	78% 18% 4%	$\chi^2=21.07$ (Pr=0.00)
[A3] 전출·전입은 조직역량의 강화 측면에서 긍정적이다	M=3.39 S.D=1.01	찬성 중립 반대	28% 48% 24%	38% 42% 20%	70% 26% 4%	44% 40% 16%	$\chi^2=44.72$ (Pr=0.00)

두 번째 항목은 전출과 전입은 개인의 애로사항 해결에 도움을 주는가에 대한 질문으로서 이 또한 앞서 전출요구가 공무원 개인의 당연한 권리라는 입장과 비슷한 응답분포를 보여주었다. 현재 전출을 희망하는 응답자의 91%가 애로사항 해결에 도움을 준다는 입장인 반면, 전출을 고려한 적이 없는 응답자는 71%만이 그렇게 응답하고 있다.

마지막으로 전출·전입이 조직역량의 강화에 미치는 영향에 있어서 중립이 전체의 40%, 찬성은 44%에 불과했다. 전출을 고려한 적이 없는 응답자는 28%만

찬성하고 있는데 반해, 전출희망자의 70%가 인사교류는 조직의 역량강화에 긍정적이라고 인식하고 4%만 반대 입장을 취하고 있다.

이상의 결과를 토대로 할 때 전출의 긍정적인 측면에 대한 인식은 전출을 고려하지 않는 공무원과 전출을 희망하는 공무원 간에 큰 차이를 보이고 있다. 90% 이상의 전출희망자는 전출이 당연한 권리이며 애로사항 해결에 도움을 준다고 생각하는 것으로 나타났다. 가장 현저한 차이는 전출을 고려하지 않는 사람은 전출이 조직역량 강화에 미치는 영향이 크지 않다고 생각하고 있는 것이다. 이는 개인적 이유에 의해서 전출을 가는 공무원들은 조직역량 강화에 본인 전출의 정당성을 부여하고 있는 것이라고 할 수 있다. 전출희망자는 본인 전출의 당위성을 부여하고 긍정적인 측면을 부각하는 경향이 강한 반면, 전출을 고려하지 않는 공무원은 상대적으로 현행 전출입제도의 긍정적인 측면을 높게 평가하지 않았다. 이처럼 지방자치단체 간 인사교류에 대한 공무원의 일반적인 인식은 개인적 사유에 바탕을 둔 전출희망자의 긍정적 시각과 전출을 희망하지 않는 사람들의 냉소적 입장 간의 괴리를 보여준다.

2. 전출의 부정적인 측면에 대한 인식

전출의 부정적인 측면에 대한 인식도 전출을 희망하는 자와 아닌 자 간에 명백한 차이를 보이는 것으로 나타났다. <표 12>에서 보듯이 총 7개 항목에 대해서 부정적인 측면을 질문하였는데, 기초자치단체의 업무역량 약화 문제(업무공백 발생, 업무부담 가중), 광역단체 관내 공무원 인력구조 불균형 문제(쏠림현상, 우수인력 유출), 공무원 개인의 심리적 차원의 문제(전출의도 강화, 몰입도 저하, 형평성 저하) 등을 포함하였다.

기초자치단체 공무원의 전출로 인해 조직의 업무역량이 약화된다는 견해에 대해 전출희망자와 전출을 고려하지 않는 공무원 간에 인식의 차이를 보이고 있었다. 동료의 전출로 인해 업무공백이 발생하는가라는 질문에 전출을 고려한 적이 없는 공무원의 76%, 현재 전출을 희망하는 공무원의 54%가 그렇다고 응답하였다. 동료의 전출로 인해 남아있는 사람들의 업무부담이 가중된다는 질문에도

이와 비슷한 응답비율을 보였다. 전출희망자의 42%, 전출을 고려하지 않는 공무원의 74%가 동료의 전출로 인해 남아있는 사람들의 업무부담이 가중된다는 인식을 갖고 있었다.

광역단체 관내의 공무원 인력구조 불균형 문제에 대한 인식에 있어서도 전출희망자와 그렇지 않은 자 간의 대비는 명확히 나타났다. 전출을 희망하지 않는 공무원의 71%, 전출희망 공무원의 49%가 전출입으로 인해 특정 지자체로 공무원 쏠림현상이 나타난다고 생각하고 있었다. 또한 전출을 희망하지 않는 공무원의 57%, 전출희망 공무원의 35%가 전출로 인한 우수인력 유출현상을 지적하였다. 반면 특정 지자체로의 인력 쏠림현상이나 우수인력 유출현상이 나타나지 않는다는 입장에서 보면, 전출을 고려하지 않는 공무원의 8%만이 전출의 인력구조에 대한 영향에 문제가 없다고 보고 있었다.

마지막으로 공무원 개인의 심리적 차원에서 인지되는 전출의 부정적 측면에 대한 질문들은 남아있는 사람들의 전출의도 강화, 전출희망자의 조직몰입도 저하, 전출희망자들 속에서 전출자와 비전출자 간 형평성 문제를 포함하였다. 동료의 전출로 인해 남아있는 사람들의 전출의도를 강화한다는 견해($X^2=12.24$, $Pr=0.14$)와 전출희망자 모두가 전출가지는 못하므로 형평성에 문제 있다는 견해($X^2=12.33$, $Pr=0.14$)에 대해서는 교차분석의 결과 통계적으로 유의미한 패턴이 도출되지 않았다. 그러나 전출을 고려하는 동료는 마음을 못 붙이고 걸돈다는 질문에 대해서는 전출희망자와 그렇지 않은 자들 간의 인식 차이가 유의미하게 나타났다.

<표 12> 전출의 부정적 측면에 대한 인식

항 목	5점 척도 응답 평균	찬반 여부	교차분석				유의도
			응답비율				
			전출을 전혀 고려한 적 없는 응답자	전출을 고려한 적 있는 응답자	현재 전출을 희망하는 응답자	전체	
[B1] 동료의 전출로 인 해 업무공백이 발생한 다	M=3.81 S.D=0.96	찬성	76%	74%	54%	69%	$\chi^2=17.27$ (Pr=0.03)
		중립	18%	18%	31%	22%	
		반대	6%	8%	15%	9%	
[B2] 동료의 전출로 인 해 남아있는 사람들의 업무부담이 가중된다	M=3.67 S.D=0.97	찬성	74%	69%	42%	63%	$\chi^2=29.62$ (Pr=0.00)
		중립	18%	23%	37%	25%	
		반대	8%	8%	21%	12%	
[B3] 전출입으로 인해 특정 지자체로 공무원 쏠림현상이 나타난다	M=3.74 S.D=1.04	찬성	71%	71%	49%	65%	$\chi^2=19.11$ (Pr=0.01)
		중립	22%	19%	30%	23%	
		반대	7%	10%	21%	12%	
[B4] 전출로 인해 우리 자치단체의 우수인력이 유출된다	M=3.44 S.D=1.08	찬성	57%	58%	35%	51%	$\chi^2=27.88$ (Pr=0.00)
		중립	35%	26%	32%	31%	
		반대	8%	16%	33%	18%	
[B5] 동료의 전출은 다 른 사람들의 전출의도 를 강화한다	M=3.54 S.D=0.98	찬성	69%	59%	46%	59%	$\chi^2=12.24$ (Pr=0.14)
		중립	23%	26%	36%	28%	
		반대	8%	15%	18%	13%	
[B6] 전출을 고려하는 동료는 마음을 못 붙이 고 겉돈다	M=3.40 S.D=1.12	찬성	61%	47%	39%	50%	$\chi^2=22.23$ (Pr=0.00)
		중립	22%	36%	32%	29%	
		반대	17%	17%	29%	21%	
[B7] 전출희망자 모두가 전출가지는 못하므로 형평성 문제가 있다	M=3.51 S.D=1.00	찬성	53%	54%	47%	52%	$\chi^2=12.33$ (Pr=0.14)
		중립	31%	27%	45%	33%	
		반대	16%	19%	8%	15%	

지금까지 논의한 전출의 긍정적인 측면에 대한 인식(A1~A3)과 부정적인 측
면에 대한 인식(B1~B7) 간의 상관분석을 실시한 결과 흥미로운 결과가 도출되
었다. <표 13>에서 보면 전출을 고려한 적이 전혀 없는 공무원 집단, 전출을 고
려한 적이 있으나 현재는 포기한 집단, 현재 전출을 희망하는 집단 간에 긍정적
인 요인들 간 상관계수와 부정적인 요인들 간 상관계수는 큰 차이를 보인다. 전
출이 개인의 권리(A1), 애로사항 해결(A2), 조직역량 강화(A3)의 세 가지 측면 간

의 상관관계는 전출을 고려한 적이 전혀 없는 공무원들의 경우 $r_{A1,A2}=0.357$, $r_{A2,A3}=0.170$, $r_{A1,A3}=0.504$ 인데 반해, 전출을 현재 고려하고 있는 공무원의 경우 $r_{A1,A2}=0.677$, $r_{A2,A3}=0.575$, $r_{A1,A3}=0.706$ 으로 나타났다. 부정적인 측면에서의 상관 계수 또한 두 집단 간의 상당한 차이를 보여준다.

부정적인 측면끼리의 상관성은 긍정적인 측면끼리의 상관성과 반대 패턴으로 나타나는데, 전출을 고려한 적이 없는 공무원 집단에서는 부정적인 측면끼리의 상관성이 높게 나타나고(상대적으로 부정적인 응답이 일관됨) 전출을 희망하는 공무원은 긍정적인 측면끼리의 상관성이 높게 나타난다(상대적으로 긍정적인 응답이 일관됨). 긍정적인 측면(A1~A3)과 부정적인 측면(B1~B7) 간의 상관성이 매우 낮다는 사실은 긍정적인 측면에 대한 인식과 부정적인 측면에 대한 인식이 한 개인의 입장에서 공존하지는 않는다는 것을 보여준다. 즉 공무원 개인이 전출을 전혀 고려한 적이 없는 경우 현재 인사교류제도에 의해 일어나는 전출 현상의 부정적 측면에 대해 강하게 인지하고 있고, 반대로 공무원 개인이 전출을 희망하고 있는 경우 전출의 규범적 효과를 스스로 내면화하고 본인의 전출에 정당성을 부여하고 있는 것으로 해석해볼 수 있다.

<표 13> 전출에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식 간의 상관관계

		[A1]	[A2]	[A3]	[B1]	[B2]	[B3]	[B4]	[B5]	[B6]
전체	[A2]	0.539								
	[A3]	0.566	0.381							
	[B1]	-0.088	-0.040	-0.224						
	[B2]	-0.119	-0.067	-0.221	0.849					
	[B3]	-0.157	-0.082	-0.241	0.376	0.404				
	[B4]	-0.273	-0.135	-0.369	0.418	0.427	0.489			
	[B5]	-0.171	-0.110	-0.239	0.340	0.364	0.415	0.548		
	[B6]	-0.161	-0.060	-0.240	0.319	0.318	0.381	0.502	0.493	
	[B7]	-0.070	0.164	-0.042	0.220	0.169	0.304	0.335	0.329	0.469
전출을 고려	[A2]	0.357								
	[A3]	0.504	0.170							
	[B1]	-0.093	0.154	-0.180						
	[B2]	-0.100	0.122	-0.173	0.842					

한정 조치 조치 조치 조치	[B3]	-0.046	0.078	-0.231	0.270	0.291				
	[B4]	-0.221	0.196	-0.274	0.300	0.350	0.456			
	[B5]	-0.154	0.126	-0.198	0.303	0.369	0.441	0.544		
	[B6]	-0.135	0.087	-0.257	0.377	0.403	0.442	0.502	0.571	
	[B7]	-0.174	0.269	-0.186	0.294	0.233	0.485	0.532	0.513	0.514
전체 전체 전체 전체 전체 전체 전체 전체	[A2]	0.550								
	[A3]	0.421	0.319							
	[B1]	0.053	0.016	-0.082						
	[B2]	0.070	0.013	-0.044	0.876					
	[B3]	-0.087	-0.039	-0.102	0.392	0.410				
	[B4]	-0.180	-0.233	-0.306	0.540	0.489	0.483			
	[B5]	-0.046	-0.151	-0.104	0.374	0.398	0.400	0.664		
	[B6]	-0.076	-0.088	-0.048	0.398	0.357	0.407	0.593	0.518	
[B7]	-0.085	0.057	-0.027	0.322	0.277	0.398	0.411	0.225	0.610	
전체 전체 전체 전체 전체 전체 전체 전체	[A2]	0.677								
	[A3]	0.706	0.575							
	[B1]	-0.040	-0.149	-0.229						
	[B2]	-0.097	-0.149	-0.184	0.816					
	[B3]	-0.206	-0.153	-0.238	0.374	0.361				
	[B4]	-0.269	-0.174	-0.333	0.271	0.286	0.448			
	[B5]	-0.204	-0.204	-0.328	0.240	0.207	0.359	0.374		
	[B6]	-0.093	-0.037	-0.244	0.074	0.090	0.264	0.338	0.340	
[B7]	0.098	0.191	0.086	0.020	-0.003	0.043	0.086	0.300	0.288	

3. 현행 전출관련 제도에 대한 인식

기초자치단체에서 일어나는 전출의 제도적 측면에 대한 인식은 집단별로 비율의 차이는 있으나 전반적으로 전출제한에 대한 찬성이 높지 않게 나타났다. <표 14>에서 보듯이 전출제한에 대한 반대의 입장에서 집단 간 비율의 차이가 크게 나타났는데, 전출을 고려하지 않은 공무원의 35%, 전출 희망자의 80%가 전출제한의 지속적 추진을 반대하고 있다. 전출을 기초자치단체 차원에서 제도적

으로 막아야한다는 견해도 비슷한 비율을 보이고 있는데, 전출을 고려하지 않은 공무원의 42%, 전출 희망자의 76%가 지자체 차원의 적극적 전출제한을 반대하고 있다.

<표 14> 전출의 제도적 측면에 대한 인식

항 목	5점 척도 응답 평균	찬반 여부	교차분석				유의도
			응답비율				
			전출을 전혀 고려한 적 없는 응답자	전출을 고려한 적 있는 응답자	현재 전출을 희망하는 응답자	전체	
전출제한을 지속적 으로 추진해야 한 다	M=2.48 S.D=1.13	찬성	27%	24%	5%	20%	$\chi^2=49.43$ (Pr=0.00)
		중립	38%	24%	15%	26%	
		반대	35%	52%	80%	54%	
전출은 시군차원에 서 적극적으로 제 한해야 한다	M=2.46 S.D=1.24	찬성	26%	18%	8%	19%	$\chi^2=40.63$ (Pr=0.00)
		중립	32%	28%	16%	27%	
		반대	42%	54%	76%	54%	
현행 전출금지 제 한기간(3년)이 짧다	M=2.67 S.D=1.23	찬성	27%	26%	13%	23%	$\chi^2=28.53$ (Pr=0.00)
		중립	40%	35%	25%	34%	
		반대	33%	39%	63%	43%	
도(道)전입시험 응 시회수를 제한해야 한다	M=2.64 S.D=1.21	찬성	32%	34%	12%	27%	$\chi^2=44.64$ (Pr=0.00)
		중립	33%	21%	15%	24%	
		반대	35%	45%	73%	49%	
1:1 맞교환을 통한 전출입은 한계가 있다	M=4.06 S.D=0.92	찬성	66%	75%	84%	75%	$\chi^2=19.28$ (Pr=0.01)
		중립	26%	21%	14%	21%	
		반대	8%	4%	2%	4%	
비연고자들이 입직 하는 구조는 전출 증가를 유발한다	M=3.82 S.D=0.98	찬성	65%	74%	67%	69%	$\chi^2=8.76$ (Pr=0.36)
		중립	28%	15%	24%	22%	
		반대	7%	11%	9%	9%	

또한 현행 전출제한년수(3년)가 짧은가라는 질문에 대해, 전출 희망자의 63%와 전출을 고려하지 않은 공무원의 33%가 짧지 않다고 보고 있다. 이들은 전출 제한년수가 적절하던가 아니면 너무 길다는 입장을 취하고 있고 제한년수를 늘리는 것에 반대하는 견해를 갖고 있었다. 기초자치단체 공무원의 도(道) 전입시

험 응시회수 제한 조치에 대해서 전출희망자는 73%가 반대 입장을 표명한 반면, 전출을 고려하지 않는 공무원은 35%만 반대하고 있다. 종합적으로 전출을 고려하지 않는 공무원이 전출제한에 찬성하는 비율이 그다지 높게 나타나고 있지는 않지만, 현재 전출을 희망하는 공무원은 전출제한조치에 강력한 거부감을 보이고 있다고 볼 수 있다.

현재 농촌형 기초자치단체에서의 인력유출과 관련하여 전출입의 구조적 문제에 대한 인식은 집단 간 차이가 크지 않고 유사하게 나타났다. 현실적으로 1:1 맞교환을 통한 전출입은 한계가 있다는 인식을 갖고 있고, 비연고자들이 기초자치단체에서 입직하는 현재의 구조가 결국에는 잠재적 전출 수요를 만들어낸다는 견해도 전체의 2/3이상이 동의하고 있었다.

4. 전출문제의 해결방안에 대한 인식

농촌형 기초자치단체에서 도시형 기초자치단체로 혹은 도시에 있는 광역단체로 전출을 가는 행위는 두 가지 측면에서 문제점을 안고 있다. 우선 인사교류의 근본적 취지에서 어긋나 개인의 애로사항 해결을 위해 전출을 허락하는 경우가 많다는 점이며, 전출희망 동기를 조사한 결과에서 보았듯이 도시거주가 전출의 개인적 사유가 되는 것은 사실상 인사교류제도가 허락하는 애로사항의 범위 내에 포함되기 어렵다는 점이다. 또 다른 이유는 인력이동이 교류가 아니라 일방적 유출과 이로 인한 신규 충원이 반복된다는 사실이다. 광역단체는 기초자치단체에서 경력을 쌓은 경험 있는 공무원을 흡수하고 전출을 간 공무원의 자리는 새로 입직하는 공무원으로 충원되는 경우가 많기 때문에 기초자치단체에서는 조직의 업무역량이 지속적으로 발전될 가능성을 상실하게 된다.

이러한 점을 고려하면 가능한 해결책이 몇 가지 제시될 수 있다. 충청북도 관내 시·군청의 인사담당자와의 면담을 통해 현재 전출문제의 해결방안을 파악해 보았다. 다양한 아이디어들은 다섯 가지 방안으로 요약되는데, <표 15>에서 보는 바와 같이 비연고자의 시험응시 제한 강화, 도 전입시험 폐지, 지역학교 출신자 특별 채용, 도 일괄선발 폐지, 전출제한 기간 연장을 포함한다. 해결책들은 전

출할 근본적인 동기가 적은 사람 위주의 선발(비연고자 응시제한, 지역출신 특채)과 광역단체 차원의 강력한 제한 조치(도 전입시험 폐지, 일괄선발 폐지, 전출제한 기간 연장)로 요약될 수 있다.

이상의 다섯 가지 방안에 대한 설문조사의 결과 어떠한 방안도 40% 이상의 동의를 얻지 못하였다. 현재 전출을 희망하는 공무원의 경우 강력한 제한조치를 반대하는 것이 당연하다고 할지라도 전출을 고려한 적이 없는 공무원들마저 연고자 위주 정책과 제한강화 정책에 대해서 큰 지지를 보내고 있지 않았다. 세 집단 모두에서 각각의 해결방안에 대해 찬성보다는 반대의 비율이 훨씬 더 많았다.

<표 15> 전출문제의 해결방안에 대한 인식

항 목	5점 척도 응답 평균	찬반 여부	교차분석				유의도
			응답비율				
			전출을 전혀 고려한 적 없는 응답자	전출을 고려한 적 있는 응답자	현재 전출을 희망하는 응답자	전체	
비연고자의 시험응시 제한 강화	M=2.75 S.D=1.28	찬성	35%	37%	20%	31%	$\chi^2=13.14$ (Pr=0.11)
		중립	25%	16%	31%	23%	
		반대	40%	47%	49%	46%	
지역학교 출신자 특별채용	M=2.25 S.D=1.24	찬성	27%	18%	12%	20%	$\chi^2=13.93$ (Pr=0.08)
		중립	22%	21%	13%	19%	
		반대	51%	61%	75%	61%	
도(道)전입시험 폐지	M=2.29 S.D=1.22	찬성	17%	19%	16%	17%	$\chi^2=30.18$ (Pr=0.00)
		중립	29%	15%	11%	19%	
		반대	54%	66%	73%	64%	
도(道)일괄선발 폐지	M=3.00 S.D=1.29	찬성	40%	36%	35%	37%	$\chi^2=7.66$ (Pr=0.47)
		중립	29%	23%	29%	27%	
		반대	31%	41%	36%	36%	
전출제한기간 연장	M=2.63 S.D=1.25	찬성	30%	30%	11%	25%	$\chi^2=41.49$ (Pr=0.00)
		중립	33%	23%	18%	25%	
		반대	37%	47%	71%	50%	

V. 결론 및 토론

1. 논의의 종합

이 연구는 충청북도 기초자치단체 일반직 6~9급 공무원을 대상으로 전출의 다양한 측면에 대한 설문조사의 결과를 분석하였다. 전출의 긍정적인 측면, 부정적인 측면, 제도적인 측면, 그리고 현재 인력구조 불균형 문제의 해결방안에 대한 인식을 조사하여, 전출을 현재 고려하고 있는 공무원들과 전출을 전혀 고려한 적이 없는 공무원들의 대비를 통해 집단 간 교차분석을 실시하였다. 양 집단의 인식 차를 비교할 수 있는 준거집단으로서 전출을 희망했으나 현재는 희망하지 않는 공무원들의 인식을 활용하였다. 조사결과는 많은 항목에서 두 집단 간의 명백한 인식의 대조를 확인할 수 있었다.

현재 전출을 희망하는 공무원은 전출의 긍정적인 측면에 대해 강한 동의를 표명하였다. 전출은 공무원 개인이 요구할 수 있는 당연한 개인적 권리이며, 전출로 인해 애로사항이 해결될 수 있고, 전출입을 통해 조직의 역량을 강화할 수 있다는 데 대해서 전출을 희망하지 않는 집단들에 비해 훨씬 더 높은 비율로 동의하였다. 이러한 결과는 현재 지방공무원 전출의 대부분이 수시(희망)전출이고 기본적으로 개인적 동기에 의해 일어나기 때문에 전출의도를 가진 공무원 개인의 입장에서 전출의 긍정성을 더 높게 평가함으로써 본인의 전출에 정당성을 부여하려고 하는 것이라고 해석할 수 있다.

전출의 동기를 조사한 결과도 이에 연관된다. 흥미롭게도 본인의 전출희망 이유와 동료의 전출희망 이유 간에 다른 우선순위를 보이고 있었다. 현재 전출을 희망하는 공무원들과 과거에 전출을 희망했던 공무원들은 본인의 전출이유로서 도시거주를 가장 큰 동기로 인식한 반면, 동료의 전출이유로서 귀향과 가족동거를 가장 큰 요인으로 인식하였기 때문이다. 이는 동료들에게 드러내는 전출의 사유와 실제 전출 의도 간에 차이가 있음을 증명하는 것이라고 할 수 있다. 인사교류제도가 허용하는 전출이 개인의 애로사항 해결이기 때문에 부모봉양과 자녀부양 등의 이유가 상식적으로 정당한 사유로서 인식될 수 있는 반면, 단순히 도

시거주를 희망하는 것이 동료들에게도 정당한 이유로서 고려될 수 없음을 드러낸 결과라고 할 수 있다. 실제 본인의 전출 동기와 전출의 긍정적인 측면에 대한 인식을 결부시켜본다면 전출을 희망하는 공무원은 도시생활욕구와 같은 개인적 사유에 의해 도시형 기초자치단체로 전출하는 것도 공무원의 정당한 권리로 인식하고 있음을 확인한 것이다. 이는 지방정부 차원에서 인사교류제도가 제도 본연의 목적에 충실하게 운영되지 못한 상황이 고착화된 결과라고 볼 수도 있지만, 전출희망자의 상당수가 제도에 의해서 정당화할 수 없는 사유에 근거한 전출을 의도하고 있다는 사실은 제도운영상의 문제와 더불어 개인행태차원의 문제라고도 볼 수 있다.

전출의 부정적인 측면은 업무역량의 약화(업무공백 발생, 업무부담 가중), 도내 인력구조의 불균형(특정 지자체로의 인력 쏠림, 광역단체와 도시로의 우수인력 유출), 공무원의 조직심리적 문제(남아 있는 동료들의 전출의도 강화와 몰입도 저하, 전출희망자들 중 전출자와 비전출자 간 형평성 저하)를 포함한다. 전출희망자는 그렇지 않은 자에 비해 전출의 부정적인 측면을 약하게 생각하는 경향이 있다. 현재 전출을 희망하기 때문에 전출의 부정적인 측면을 과소평가하는 것은 당연하다. 그러나 전출의 긍정적인 측면에서 나타나는 집단 간 차이보다 전출의 부정적인 측면에서 나타나는 집단 간 차이가 크다는 점은 긍정적인 면의 과대평가보다 부정적인 면의 과소평가가 더 주목해야 할 가치가 있음을 말해준다.

분위기와 사기 저하와 같은 조직심리적 차원의 문제에 대해서는 전반적으로 전출이 부정적인 영향을 끼칠 수 있다는데 동의를 하고 있고 집단 간 차이는 크게 나타나지는 않았다. 그러나 전출희망자의 조직몰입도 저하에 대해서는 전출희망자의 인식이 전출을 고려하지 않는 공무원의 인식과 유의미하게 차이가 있음을 확인하였다. 전출로 인해서 남아있는 동료들의 분위기 저하에 있어서 전반적으로 집단 차이 없이 동의하는 반면, 전출을 희망하는 사람은 그렇지 않은 사람에 비해 전출의도자의 낮은 조직몰입에 대해 강력하게 동의하고 있었다. 이는 사실 지극히 개인주의적인 심리를 드러내는 결과라고 볼 수도 있다. 전출희망자의 경우 본인 스스로 지금의 소속조직에 대한 몰입이 적을 수 있음을 고백하는 것이며 본인의 전출로 인해 생길 수 있는 조직의 업무역량 약화나 업무공백에 대

해서는 오히려 과소평가하고 있는 것으로 해석된다.

전출의 제도적 측면과 해결방안에 대한 인식은 집단별로 비율의 차이는 있으나 전반적으로 전출제한을 강력하게 동의하고 있지는 않았다. 이는 역설적인 결과라고 할 수 있는데, 현행 전출입 관련 제도가 문제가 있고 일방적 인력유출로 인해 조직운영에 문제가 발생하고 있음을 인지하더라도 전출을 근본적으로 제한하는 조치들에 대해서는 전출을 희망하지 않는 공무원들도 지지하지 않음을 드러낸 것이다. 다만 적극적 지지와는 달리 중립과 반대의 비율에 있어서 집단 간 인식차를 보여주고 있는데, 전출희망자는 상대적으로 중립의 비율이 낮고 전출제한 반대의 비율이 높은 편이다. 현실적으로 맞교환을 통한 전출입은 한계가 있고, 비연고자의 입직이 결국에는 전출을 늘릴 것이라는 견해에 상당수가 동의하고 있다. 그러나 이에 대한 해결방안으로 지역출신 인재등용에 대해서는 찬성의 비율이 높지 않다. 이처럼 문제점에 대한 인식과 해결방안에 대한 인식은 사뭇 다른 양상을 보였다. 현재 고려되는 해결책에 대해서는 공무원 개인들의 동의가 전혀 높게 나타나고 있지 않았다.

2. 정책적 함의

이상의 결과를 요약하면 전출동기를 갖고 있고 전출을 희망하는 공무원들이 전출을 긍정적으로 평가하는 시각과 전출동기가 없고 전출을 고려하지 않는 공무원들이 전출을 부정적으로 평가하는 시각이 두드러지게 나타났다. 이처럼 각 집단에서 긍정성의 확대해석과 부정성의 확대해석 경향이 있을 수 있다. 물론 긍정성과 부정성, 순기능과 역기능에 대한 시각이 일개인에게 공존하는 것이 사실이지만, 두 집단 간 인식의 차이는 명백히 존재하는 것으로 보인다. 이러한 인식 차의 존재는 제도의 수정과 보완, 해결방안과 전략의 모색에 있어서 장애물이 될 수도 있고 새로운 논의의 출발점이 될 수도 있다. 그동안 많은 연구가 인사교류 제도의 운영에 초점을 맞춘 나머지 공무원 개인의 동기와 태도에 대해서 깊은 논의가 이루어지지 못한 게 사실이다. 이 때문에 인사교류제도의 규범성을 강제하기 전에 인사교류의 실제적 운영에 대한 체계적인 후속 연구가 뒤따를 필요가 있

다. 구체적으로는 본 연구에서 살펴본 바와 같이, 인사교류제도의 긍정적인 영향과 부정적인 영향에 대한 개인 차원의 확대인식 혹은 축소인식 경향에 대한 체계적인 실증연구가 뒷받침될 필요가 있다.

이 연구의 결과는 어느 정도 불편한 진실을 거론할 수밖에 없다. 왜냐하면 많은 지방공무원이 개인적 사유에 의한 전출을 희망하고 있고 그러한 개인적 사유가 인사교류제도 본연의 목적에 위배되기 때문에(적어도 본 연구의 결과를 토대로 한다면) 공직외부에서는 이를 다분히 개인적인 동기이고 행태라고 비판할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 공무원들에게 무조건적인 조직에 대한 헌신과 이타심을 강요할 수는 없는 노릇이다. 본 연구가 찾은 현실의 핵심적인 문제는 바로 공무원 개인의 인식과 제도적 규범 및 해결책과의 큰 괴리이다. 제도 본연의 목적에 부합하는 방향에서 제도가 운영될 수 있도록 하기 위해서는 제도적 목적이 공무원 개인의 현실적 동기부여에 내면화될 필요가 있다.

현재 논의되고 있는 해결방안들에 대한 공무원들(전출희망 공무원과 그렇지 않은 공무원 모두)의 반응이 상당히 회의적이라는 점을 고려한다면, 전출의 개인적인 동기와 인식을 고려하는 현실적인 방안들이 마련되어야 한다. 광역단체와 도시형 기초자치단체로의 일방적 전출을 막는 인사정책은 우선적으로 개인적 사유에 대한 분석의 체계화에 근간을 두어야 하며, 현재의 소속조직에 계속 봉직하게 하는 동기부여 전략을 발굴할 때 부정적인 영향을 최소화할 수 있을 것이다. 가령 승진형 전출희망자의 전출의도를 낮추는 것은 농촌형 기초자치단체 내에서의 경력관리 프로그램을 통해서 가능할 수도 있다. 또한 도시거주형 전출희망자의 경우 어떤 요인이 전출을 부추기는지 아니면 전출을 가지 않도록 만들 수 있는지 더 체계적인 조사가 필요하다. 이처럼 현실적 인사정책을 위한 논의의 출발은 인사교류제도에 대한 공무원 개인의 인식 및 태도를 동기부여의 다양한 현실적 방안과 직접적으로 연계하는 것이다.

■ 참고문헌

- 권경득·김관석·오성호·박경원. 2003. “지방자치단체 간 인사교류 활성화 방안: 충청남도의 사례를 중심으로” 《한국정책학회보》 12(4): 1~28.
- 김관석·권경득·박경원·오성호. 2000. 《전방위형 공무원 인사교류》. 서울: 나남.
- 박세정. 2008. “도와 시군간의 인사교류상의 갈등: 원인과 해결방안.” 《한국인사행정학회보》 10(1): 37~55.
- 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.
- 정주용·남태우·한승주. 2013. “농촌형 지방자치단체 공무원들의 이동과 그 영향에 관한 연구: 충청북도 사례를 중심으로.” 《지방행정연구》 27(4): 67~92.
- 최향순. 2005. “지방공무원 인사교류의 활성화 방안: 경기도를 중심으로.” 《한국정책연구》 5(2): 19~41.
- 한승주·정주용. 2013. “지방자치단체 간 공무원 이동의 현실: 전출의 유형과 맥락.” 《한국지방자치학회보》 25(2): 83~108.
- 한승주·정주용·남태우. 2013. “지방자치단체 공무원 이동의 불균형 구조 탐색.” 《한국행정연구》 22(4): 113~138.
- Bertelli, Anthony M. 2007. “Determinants of bureaucratic turnover intention: Evidence from the Department of the Treasury.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(2): 235-258.
- Branham, Leigh. 2005. *The 7 hidden reasons employees leave: How to recognize the subtle signs and act before it's too late*. Saranac Lake, NY: AMACOM.
- Choi, Sungjoo. 2009. “Diversity in the US federal government: Diversity management and

- employee turnover in federal agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3): 603-630
- Christensen, Robert K., and Wright, Bradley E. 2011. “The effects of public service motivation on job choice decisions: Disentangling the contributions of person-organization fit and person-job fit.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(4): 723-743.
- Kahn, William A. 1990. “Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work.” *Academy of Management Journal* 33(4): 692-724.
- Kim, Soonhee. 2005. “Factors affecting state government information technology employee turnover intentions.” *Administration & Society* 35(2): 137-156.
- Kim, Jungin., and Wiggins, Mary Ellen. 2011. “Family-friendly human resource policy: Is it still working in the public sector?” *Public Administration Review* 71(5): 728-739.
- Lashley, Conrad. 2000. *Hospitality Retail Management: A Unit Manager's Handbook*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Lee, Soo-Young., and Whitford, Andrew B. 2007. “Exit, voice, loyalty, and pay: Evidence from the public workforce.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 647-671.
- Lee, Young-joo., and Wilkins, Vicky M. 2011. “More similarities or more differences? Comparing public and nonprofit managers' job motivations.” *Public Administration Review* 71(1): 45-56.
- Moynihan, Donald P., and Pandey, Sanjay K. 2008. “The ties that bind: Social networks, person-organization value fit, and turnover intention.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2): 205-227.
- Ongori, Henry. 2007. “A Review of the literature on employee turnover.” *African Journal of Business Management* 1: 49-54.
- Pech Richard., and Slade, Bret. 2006. “Employee disengagement: Is there evidence of a growing problem?” *Handbook of Business Strategy* 7(1): 21-25.
- Pitts, David., Marvel, John., and Fernandez, Sergio. 2011. “So hard to say goodbye? Turnover intention among U.S. federal employees.” *Public Administration Review* 71(5), 751-760.
- Woods, Robert H., and Macaulay, James F. 1991. “Rx for turnover: Retention programs that work.” *The Cornell Hotel, Restaurant Administration Quarterly* 30(1): 79-90.