

연구논문

중앙 공무원과 지방 공무원 역량의 영향 요인 비교 분석:
정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙관여의 논의를 중심으로*

구 주 영**

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토
- III. 분석모형의 설정 및 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 시사점

〈 요약 〉

공무원의 역량에 대한 중요성이 지속적으로 강조되고 있다. 이에 따라, 공무원의 역량을 향상시키기 위한 다양한 논의가 전개되고 있다. 공무원 역량의 향상은 교육훈련 등과 같은 조직의 내부적 차원에서 주로 논의가 되고 있으나, 지방자치와 지방분권이 전개됨에 따라 정부간 관계가 형성되면서 정부간 상호작용에 따라 공무원의 역량에 대한 외부적인 요인의 중요성이 강조되고 있다. 특히, 정부간 관계와 인사교류 그리고 중앙정부의 관여 등은 지방자치단체의 부족한 자원과 미흡한 행정능력을 보완하기 위한 변수로 작용되고 있다. 이러한 점에 주목하여, 본 연구는 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여가 전체, 중앙 그리고 지방 공무원의 역량 인식에 미치는 영향을 분석하는 한편, 소속 기관에 따른 공무원의 역량 인식을 비교 분석하였다. 분석결과, 전반적 정부간 관계, 협력적 관계, 그리고 재정적 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여는 전체 공무원의 역량 인식에 (+)의 영향을 미치고 있었으며, 중앙 공무원일수록 전체 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있었다. 그리고, 전반적 정부간 관계, 협력적 정부간 관계, 재정적 관계는 중앙 공무원의 역량 인식에 (+)의 영향을 미치고 있었으나 수직적 관계는 (-)의 영향을 미치고 있었다. 지방 공무원의 경우, 전반적 정부간 관계, 협력적 관계 그리고 인사교류 및 중앙정부의 관여는 역량에 (+)의 영향을 미치고 있었다. 이에 더하여, 소속 기관에 따라 중앙 공무원에 소속될수록 중앙 공무원의 역량의 변화가 긍정적으로 변화하고 있다고 인식한 반면, 지방 공무원에 소속될수록 지방 공무원의 역량 변화가 긍정적으로 변화하고 있다고 인식하였다. 따라서, 공무원 역량을 향상시키기 위한 정부간 관계의 형성과 관리, 실질적으로 행정역량에 긍정적인 영향을 미치는 활발한 인사교류, 그리고 지원 위주의 중앙정부 관여가 공무원의 역량 향상을 위한 다양한 대안으로 활용될 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

[주제어: 역량, 정부간 관계, 인사교류, 중앙정부 관여]

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-과제번호)(NRF-2023S1A5C2A02095270).

** 충북대학교 국가위기관리연구소 재난관리역량연구센터장(jooyoungpa@gmail.com)

I. 서론

조직과 조직구성원의 역량은 다양한 관점에서 논의되고 있다. 특히 공공부문에서 조직과 조직구성원 즉 행정기관과 공무원의 역량은 국가경쟁력을 견인하고 궁극적으로 국민의 삶에 주요한 영향을 미치고 있다. 역량에 대한 논의가 일반적으로 합의되지 않았으나, 역량과 관련된 다수의 논의에서 행정기관과 공무원의 역량 개선과 그 중요성을 공통적으로 강조하고 있다(김난영·홍준형, 2006; 구주영, 2019; 이창길, 2022; McClelland, 1973).

무엇보다도, 지방자치와 지방분권과 관련된 다양한 제도가 시행되고 있고, 지방자치단체의 행정 및 정책역량의 중요성과 이에 대한 관리의 필요성이 부각되고 있는 현재의 시점에서 공무원의 역량에 영향을 미치는 요인을 다양한 차원에서 조명할 필요가 있다. 지방자치단체 뿐만 아니라 지방 공무원은 중앙 및 지방자치단체와 관계를 통해 상호간 협력을 형성하여 주요한 사회문제, 정책문제 그리고 행정적인 문제 등을 해결하고 있다. 또한 지방자치단체는 만성적으로 부족한 다양한 수준의 자원에 대한 중앙의 지원을 통해서 다소 미흡한 행정역량을 보완할 수 있다(최유성·이남국, 2000; 홍준현, 2007; 정정화 외, 2019; 김지영, 2020). 특히, 최근 국가적인 정책적 난제를 비롯한 지역사회의 공공문제에 행정적으로 대응하는 동시에 정책적 활동 및 노력 등을 경주하는 일련의 과정에서 다양한 행위자의 참여가 요구된다. 즉, 중앙 혹은 지방자치단체의 단독적이고 일방향적인 행정적 및 정책적 활동 등은 한계가 존재할 수 밖에 없기 때문에 정부간 협력과 관계의 형성 및 운영 그리고 관리 등이 강조되고 있다. 따라서, 이러한 논의의 연장선상에서 중앙 및 지방 공무원의 역량은 기존 선행연구에서 제시한 바와 같이 행태적, 조직관리적 차원을 넘어 정부간 관계의 차원에서 공무원 역량을 조명할 필요가 있다.

공무원 역량에 관한 다수의 선행연구는 역량의 개발 및 관리를 교육훈련 등과 같은 내부적인 차원에서 실증적으로 논의하고 있다. 이와 관련하여 주목할 부분은 공무원 역량의 형성과 개선 등은 교육훈련 뿐만 아니라 정부간 관계, 인사교류, 그리고 중앙정부의 관여 등과 같이 외부적인 영향을 받을 수 있다는 점이다(권용수, 2006b; 홍준현·하혜수·최영출, 2006; 배귀희·류현숙, 2010; 정정화 외, 2019; 구주영, 2020; 정문기, 2023). 이는 전술한 바와 같이 지방자치단체가 단독적으로 행정 및 정책을 추진하는 것이 아니라 정부간 관계를 통한 협력과 지원 등에 따라서 추진될 수 있기 때문에 이에

대한 실증적인 분석과 논의가 전개될 필요가 있다는 점을 시사한다. 다만, 정부간 관계는 중앙 및 지방 그리고 지방간 다양한 차원에서 논의될 수 있다. 정부간 관계가 비단 정부 사이의 원활한 관계의 형성 정도에 국한되는 것이 아니라 재정, 인사, 권한 및 기능, 협력, 수직적 혹은 수평적 관계의 차원에서 정부간 관계를 접근할 수 있다. 이와 같이 정부간 관계를 조망하는 다양한 요인들의 존재는 정부간 관계가 다면적인 특성을 보여주고 있다는 점을 시사하고 있다(구주영, 2020). 따라서, 정부간 관계는 정부간 수직적 관계, 협력적 관계 그리고 기능적인 관계 차원에서 접근할 필요가 있다.

이에 더하여, 중앙 및 지방 공무원의 역량에 대한 차이를 주목할 필요가 있다. 중앙에서 인식하는 지방의 역량과 지방에서 인식하는 지방의 역량에 차이가 존재할 수 있고, 지방 공무원의 주요한 임무와 역할 등에 중앙과 관련된 사무의 처리가 포함되어 있다. 또한, 중앙 및 지방 공무원의 행정 및 정책 등에 대한 관점과 입장 등에 차이가 존재할 수 있다(강여진·권경득, 2008; 윤석진, 2012; 전영상·이진만, 2012; 김기진, 2013; 구주영, 2019). 이러한 이유로 소속 기관에 따라서 역량에 대한 인식의 차이가 존재할 가능성이 있다. 특히, 역량에 대한 소속에 따른 인식의 차이는 실질적으로 필요한 역량의 정도와 인식하고 있는 역량의 정도가 상이할 경우 공무원 역량의 개발과 개선을 비롯한 행정 및 정책역량 등의 관리에 부정적인 문제가 발생할 가능성을 내재하고 있다. 따라서, 중앙 및 지방 공무원의 역량에 대한 인식 차이의 유무와 그 정도를 분석하여 정책적 시사점의 도출은 유의미하다고 볼 수 있다. 이에 따라, 본 연구는 정부간 관계, 인사교류, 그리고 중앙정부의 관여가 지방자치 및 지방분권에 대해 내재하는 중요성과 공무원의 역량에 미치는 영향에 주목하였다. 정부간 관계의 경우, 정부간 관계의 복합성을 감안하여, 본 연구는 정부간 관계를 전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계로 구분하였다. 또한, 전체 공무원을 비롯하여 중앙 및 지방 공무원의 상호간 역량 차이에 대한 인식과 소속 공무원에 따라 인식하는 역량의 인식을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 통해 중앙 및 지방 공무원의 역량에 미치는 영향 요인을 다양한 정부간 관계, 인사교류, 중앙정부의 관여 그리고 소속 기관에 따라 도출하였으며, 이러한 변수간 관계의 의미를 탐색적으로 조명하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 이론적 논의

1) 공무원 역량의 개념과 의의

공공부문의 역량에 대한 논의는 조직구성원 뿐만 아니라 조직적 차원에서 전개될 수 있으며, 공공부문에 소속된 조직이 시행하는 정책적, 재정적, 관리적, 입법적, 기술적 차원 등과 관련된 능력 전반을 포함하고 있다. 이러한 역량의 특성을 고려하면, 공공부문의 역량은 공공분야의 성격으로 인하여 다소 포괄적인 특성을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 공공부문 역량의 다차원적 특성은 다양하고 복잡한 공공부문의 성과를 달성하는 과정에서 강조되고 있다. 다수의 선행연구와 논의에서 역량의 다양한 일면이 존재하고 있는 상황이지만, 이들은 공무원의 성과가 정부 생산성의 향상으로 귀결되는 과정에서 공통적으로 작용되고 있다는 점을 강조하고 있다. 또한, 역량은 공공서비스의 개혁을 위한 이론적인 원천과 핵심적인 요소로 자리잡고 있다(김난영·홍준형, 2006).

역량의 논의를 공공부문 조직구성원의 일원인 공무원에 한정하여 접근하는 경우, 역량은 일반적으로 우수한 성과를 산출하는 조직구성원이 평균적인 성과를 산출하는 조직구성원과 비교했을 때 확인할 수 있는 행동 혹은 특성을 의미한다(McClelland, 1973). 이와 같이 역량에 대한 일반적인 개념과 특성을 제시할 수 있지만, 사실 조직구성원의 역량은 직무수행능력 이상의 의미를 내포하고 있다. 무엇보다도 행정수요의 질적 복잡화와 양적 증가를 비롯한 행정환경의 복잡성 등에 대응하기 위한 노력의 일환으로 공무원의 직무수행역량 이상의 역량이 강조되고 있다. 즉, 공무원의 역량은 직무수행 역량에 더하여, 관리역량, 도덕적 역량, 사고 역량, 관계 역량, 거버넌스 역량, 사업과 기관의 역량 그리고 기술적 역량 등으로 제시되고 있다(이종수, 2006; 이창길, 2022; Lane & Wolf, 1990). 이러한 역량의 유형과 특성 그리고 논의가 전개되고 있는 가운데, 본 연구는 공공조직의 조직구성원 즉 공무원의 직무역량에 국한하여 역량에 관한 논의를 전개하고자 한다. 역량에 대한 종래의 선행연구가 역량의 복합적인 특성을 비롯하여 인사행정 차원의 연계를 강조하고 있고(권용수, 2006a; 이현영, 2010; 신영삼·김상봉, 2012; 이재용·박현욱·이병기, 2022), 역량에 대한 다양한 관점이 상존하

고 있다. 하지만 본 연구의 초점을 직무역량에 한정된 이유는 직무역량이 조직의 미션 혹은 가치와 전략 등을 실현하는 과정에서 조직구성원이 공통적으로 보유할 필요가 있는 역량이기 때문이다. 즉, 직무역량의 경우 조직구성원 혹은 조직이 담당하고 있는 업무를 수행하는 과정에서 성과를 산출하기 위해 필요한 역량이며 직무수행에 필요한 지식, 기술과 연관된 특성을 의미한다(김현주·전상길, 2006). 전술한 직무중심의 역량을 바탕으로 역량을 정의한다면 조직구성원이 수행하는 업무의 주요한 부문에 영향을 미치며 측정이 가능하고 교육훈련과 개발 등을 통해 개선이 가능한 지식, 기술 그리고 태도의 총화로 볼 수 있다(이종수, 2006; 최무현·김영우, 2009; Parry, 1996).

직무역량의 함양과 개선이 조직 및 조직구성원의 성과를 비롯한 다양한 행태에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있으나, 한편으로 이러한 직무역량에 영향을 미치는 요인 역시 다양하다. 개인적 차원에서 조직구성원의 경험, 지식, 기술, 태도 등이 존재하고 있으며 조직적 차원에서 조직구성원에 대한 교육훈련, 인사교류, 순환 배치 등이 제시되고 있다(최무현·김영우, 2009; 신영삼·김상봉, 2012; 김유진·박순미, 2021; 박천오 외, 2023).

한편 소속에 따라서 공무원의 역량에 대한 인식의 차이가 존재할 수 있다. 행정현상과 관련하여 중앙 및 지방 공무원의 인식 차이를 조명한 선행연구는 다수 존재하고 있으나, 이들 중에서 소속 기관에 따른 역량 인식 차이를 분석한 연구의 경우, 역량의 범위를 정책적, 관리적 차원으로 확장하고 있다(배귀희·류현숙, 2010; 구주영, 2019; 김태형·김한빛·문명재, 2019; 박순애·나혜영·이혜연, 2019; 김지영, 2020; 김상숙, 2022; 윤선일·이규민·구주영, 2022; 임채홍·안경섭, 2023). 선행연구의 설계와 방향 등에 따라서 중앙 및 지방 공무원의 인식 차이에 미치는 영향 요인과 인식 차이의 정도, 그리고 중앙과 지방 공무원 인식의 긍정적 정도 등의 차이가 상이하게 제시되고 있다, 또한 역량에 대한 양자간 인식 차이는 실증적으로 존재하고 있는 것으로 보인다.

2) 정부간 관계의 개념 및 의의

정부간 관계에 관한 정의와 이에 대한 논의는 다양하게 전개되고 있다. 정부간 관계라는 용어를 제시한 Anderson(1960)은 미국의 정부간 상호작용과 관계 그리고 이들의 특성을 토대로 정부간 관계를 정의하였다. 또한 Wright(1988)은 미국에서 정부간 관계는 연방체계 내부에 존재하는 정부 단위간 발생하는 활동과 상호작용의 총화로

정의하였다. 이에 더하여 정부간 관계와 관련된 다수의 선행 연구의 논의들을 고려할 때 일반적으로 정부간 관계는 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간 관계를 포괄하고 있다. 이때 지방자치단체는 중앙정부에 대해 특정한 수준의 자율성을 보유하고 있으며, 이러한 상황에서 중앙과 지방자치단체간, 그리고 지방자치단체간 형성되는 상호작용 및 행정적 관계의 일체를 정부간 관계로 정의할 수 있다(조일형·정성영·권기현, 2013). 특히, 중앙 및 지방자치단체간 관계는 분권과 통합에 관한 문제가 중심과제로 볼 수 있으나, 지방자치단체간 관계는 갈등의 극복과 지방간 협력의 확보를 중심과제로 볼 수 있다(이승중·김대욱·김윤지, 2021).

정부간 관계는 최근 중앙 및 지방자치단체가 직면하고 있는 복잡한 사회문제의 해결과 공공서비스에 대한 행정수요의 질적인 다양화 및 양적인 증가에 대응하기 위한 노력의 일환으로 강조되고 있다(구주영, 2022). 이와 같은 정부간 관계는 운영체계, 사무, 재정, 조직 그리고 인사 등을 통해 그 특성과 유형 등과 같이 다양하게 접근할 수 있다. 또한 정부간 관계는 중앙 및 지방자치단체 혹은 지방자치단체간 수직적, 협력적 관계를 통해서 접근할 수 있다. 정부간 수직적 관계의 부정적인 이면에 대한 논의는 종래의 선행연구를 통해 다양하게 제시되고 있다. 즉, 정부간 관계의 높은 수직성은 결과적으로 지방자치단체의 다양한 역량과 권한 등에 제약을 가할 수 있으며 궁극적으로 국가경쟁력의 저하를 야기할 가능성이 지적되고 있다(하지만·홍준현, 2016). 다만, 정부간 수직적인 관계가 과거와 다르게 지방자치단체에 대한 제약보다 경쟁력을 강화하는 계기로 작용되고 있다는 점 역시 제시되고 있다(김미현·최현덕·정명은, 2015). 이에 더하여, 정부간 협력 역시 지방자치단체의 역량에 긍정적인 영향을 미치고 있는 주요한 요인으로 제시되고 있다. 지방자치단체가 보유한 자원 및 권한 등의 한계로 인하여 발생할 수 있는 문제를 비롯하여, 최근 증가하고 있는 다양한 수준의 행정수요와 정책적 환경의 변화는 중앙정부 혹은 지방자치단체의 단독적이면서도 일방적인 행정적 대응과 정책적 활동 등에 한계가 존재할 수 밖에 없으며, 이러한 문제는 코로나19 등과 같은 사회적 난제의 사례에서 입증되었다(권향원, 2020; 구주영, 2024). 지방정부의 본질적인 역량의 강화와 경쟁력의 향상 등이 지방자치단체의 차원에 국한된 것이 아니라 중앙 및 다른 지방자치단체에 대한 협력의 형성과 운영 등에 따라 시행될 수 있다(김장기·신윤창, 2008; 박현석, 2020; 구주영, 2022).

마지막으로 정부간 재정적 관계를 살펴보면, 정부간 관계의 법적, 정치적, 행정적 그리고 재정적 등과 관련된 관계와 제도 등으로 정의할 수 있다. 이러한 관계 중에서

핵심적인 관계로 제시되고 있는 부분이 정부간 재정적 관계이다. 특히, 정부간 재정적 관계의 경우 분권화가 진행되는 일련의 과정에서 그 중요성이 지속적으로 강조되고 있다(박정민, 2008). 이와 같은 정부간 재정적 관계는 지방자치단체의 재정역량 보완 및 지방자치단체의 존립과 지방분권, 지방자치의 실현 차원에 대해 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(김대원, 2000; 구주영, 2020). 이러한 정부간 재정적 관계를 대별하는 제도로 보통교부세, 국가균형발전특별회계, 그리고 국고보조금 등이 존재하고 있다(박준·이영라, 2020).¹⁾

전술한 바와 같이 정부간 관계는 다양한 관점을 통해 조명될 수 있기 때문에 정부간 관계는 근본적으로 다면성을 내재하고 있다. 지방자치단체의 경우 복잡한 행정수요의 급증과 이에 대한 대응을 위해 중앙 및 다른 지방자치단체간 협력이 필요한 시점이며, 이와 같은 정부간 협력의 형성과 운영은 지방자치단체의 역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이 제시되고 있다.

3) 인사교류의 개념 및 의의

정부간 관계를 인사적 측면에서 접근하는 경우 정부간 인사교류에 초점을 둘 수 있는데, 중앙과 지방간 인사교류의 추진은 국가 및 지역발전의 효율적 추진을 비롯하여 중앙과 지방간 협력체계를 강화하기 위한 일환으로 볼 수 있다(정정화 외, 2019).

인사교류제도는 인사권자가 다른 기관에 대한 인적자원을 상호교류하는 제도로 정의된다. 이때 정부간 인사교류는 기관 상호간 직무분야가 유사한 범위에 안에서 시행되는 공무원의 수평적 이동을 의미하며(강여진·권경득, 2008; 배귀희·류현숙, 2010), 정부간 관계의 연장선상에서 인사교류를 접근한다면, 인사교류는 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간 인적자원의 교류를 포함한다. 이와 같은 인사교류제도

1) 국고보조금은 중앙정부 및 지방자치단체간 재정적 관계를 측정하는 주요 변수로 국가의 위임사무 또는 시책사업 등의 차원에서 활용범위를 정하고, 경비의 일부나 전액 원조를 위한 제도이다. 보통교부세는 지방자치단체의 기본적인 행정적 수행과정에서 경비부족이 발생했을 때 중앙정부가 지원하는 재원이다(손희준, 2019; 구주영, 2020). 국가균형발전특별회계는 우리나라의 국가균형발전 정책을 재정적으로 지원하기 위한 특별회계다. 국가균형발전특별법에 근거하고 있으며(조형석·양지숙, 2021; 임태경, 2022), 균형발전을 위해서 각지방자치단체에 지원하는 이전재원으로 볼 수 있다. 특히, 국가균형발전특별회계는 지방자치단체가 지역사정에 부합하는 다수의 사업을 직접적으로 선택하여 기획하고 집행하기 위한 활동을 유인하는 재원의 특성을 보인다(임태경, 2022).

는 정부 인력 배치의 균형과 효율성을 지향하는 동시에 국가정책수립 및 집행의 연계성을 확보하고, 행정기관 상호간 협조체계의 형성과 공무원의 고충을 해소하며 종합적인 능력발전의 기회를 부여하기 위해 시행하고 있다. 이러한 인사교류의 주목적은 국가공무원법 제32조2, 국가공무원임용령 제48조, 지방공무원법 제30조의2 제1항 등에 명시되어 있다(인사혁신처, 2023).

보다 구체적으로 살펴보면, 인사교류제도는 공무원 개인적 측면에서 볼 때 경력발전의 과정에서 필요한 지식 및 경험을 확보하고 소속기관에서 경험한 직무수행 및 인간관계 등의 어려움을 해소할 수 있는 기회로 활용될 수 있다. 나아가 조직적 차원에서 인사교류는 필요한 인력을 정부 내부에서 활용하여 인력 운영의 효율성을 도모할 수 있고 신규채용의 절차 없이 인력배치를 통해 생산성을 향상시킬 수 있다. 무엇보다도 인사교류제도는 유사한 업무를 담당하는 공무원간 교류의 활용은 업무통합, 부처간 행정의 연계성을 강화시킬 수 있다는 점에서 의미를 갖는다(박천오 외, 2023).

우리나라에서 시행 중인 인사교류는 수시인사교류와 계획인사교류²⁾로 구분되어 있다. 수시인사교류는 맞벌이, 육아, 부모봉양 등 공무원의 고충을 해소하기 위한 노력의 일환으로 시행되고 있는 제도로 행정부 및 지방자치단체의 4급~9급 일반직 공무원이 대상이다. 선정기준은 동일 직렬, 계급의 나라일터 신청자 중에서 희망부처, 지역 등 조건이 매칭된 공무원이며 교류 형태는 1:1 혹은 다자간 상호 맞교환으로 시행된다. 다만, 법령에 따라 전보의 제한이 있고 시보임용 중인 자와 필수실무관으로 지정된 자는 인사교류에서 제외된다. 계획인사교류는 정부 인력의 균형있는 배치와 효율적 활용을 통해 국가정책수립 및 집행의 연계성을 확보하기 위해 시행되고 있다. 대상 직급의 경우 수시인사교류보다 범위가 확장되는데 실장, 국장급 고위공무원, 3급 및 4급 과장을 비롯하여 4급~9급 실무자 및 민간전문가가 포함된다. 선정기준으로 업무연관성, 상

2) 계획인사교류의 경우 인센티브가 존재하고 있다(인사혁신처 홈페이지). 계획인사교류의 인센티브로 “고위공무원단 역량평가 시 타 기관 근무경력 응시 요건화, 4급 또는 5급 승진임용 예정자의 20% 이상 교류(예정)자 포함, 교류기간의 1/2만큼 근속승진기간에서 단축 가능, 대우공무원 선발시 교류경력 1/3추가 반영 가능, 교류 경력 1년 이상 자로서 실적이 우수한 경우 특별승진 가능, 승진후보자명부 작성 시 교류 가점 부여 가능, 근무성적평정 및 성과연봉·성과상여금 지급 등급 결정 시 동일 직급에서 교류 전 부여받았던 등급보다 한 단계 이상 높은 등급 부여, 교류자 근무부서의長에게 성과평가, 성과급 우대 가능, 전보, 채용방식 교류자 교류기간 만료 후 초과현원임에도 불구하고 원소속기관 복귀 보장, 교류 수당 지급: 고위공무원(상당) 80만원, 3급 70만원, 4급 60만원, 5급 이하 55만원, 예산범위 내 주택보조비·주거지원비 등 지급 가능”과 같은 제도가 시행 중이다.

호간 협조의 필요성이 존재하는 직위, 기관간 소통 및 협력, 전문성의 상호간 활용, 국정과제 및 현안 추진 등이 반영되고 있다. 상호 파견형식과 필요한 경우 전출입이 가능하며 교류기간 1년 단위 근무 후 원소속으로 복귀하는 교류형태를 시행하고 있다. 승진 임용 제한기간 중에 있는 자, 전출제한 기간이 지나지 않은 자, 일반승진시험 요구 중에 있는 자는 인사교류에서 제외된다(인사혁신처 홈페이지;3) 인사혁신처, 2023).

〈표 1〉 우리나라 인사교류제도의 유형

구분	수시인사교류	계획인사교류
목적	·맞벌이, 육아, 부모보양 등 공무원 고충 해소	·정부 인력의 균형있는 배치 및 효율적 활용, 국가정책 수립과 집행의 연계성 확보
대상직급	·행정부 및 지자체 4~9급 일반직 공무원	·실·국장급(고위공무원), 과장급(3~4급), 실무자급(4~9급) 및 민간전문가
기관유형	중앙↔중앙, 중앙↔지방, 지방↔지방	중앙↔중앙, 중앙↔지방, 중앙↔공공(연구)기관
선정기준	·동일 직렬·계급의 나라일터 신청자 중 희망부처, 지역 등 조건이 매칭된 자	·업무연관성, 상호 협조 필요성이 큰 직위 ·국정과제 및 현안 추진, 기관 간 소통과 협력, 전문성 상호 활용, 조직 활력제고 등 교류를 통해 시너지를 창출할 수 있는 직위 등
교류형태	·1:1 또는 다자간 상호 맞교환(부처간 전보 또는 국가·지방간 경력채용)	·상호 파견형식, 필요시 전출입 가능 ·교류기간 1년단위(5년 범위 내 연장 가능) 근무 후 원소속 복귀
제한요건	·법령에 의하여 전보가 제한되는 자 ·시보임용중인 자 및 필수실무관으로 지정된 자	·승진임용 제한기간 중에 있는 자 ·전출제한기간이 지나지 않은 자 ·일반승진시험 요구 중에 있는 자

인사혁신처 홈페이지(2024년 기준)에 명시된 인사교류제도를 표로 재구성하였음

한편 공무원의 역량 및 정부간 관계 차원에서 인사교류는 정부간 혹은 행정기관 상호간 정책의 수립과 정책의 연계 강화 그리고 협조체계의 형성, 공무원의 경험 축적 및 능력발전의 기회를 제공하여 결과적으로 공직사회의 활력을 제고할 수 있으며, 공무원의 성과와 역량을 향상시킬 수 있는 인적자원관리 제도의 한 유형이다(권경득·김판석·오성호·박경원, 2003; 한부영·고경훈·조성택·김동환, 2011; 권용수, 2006b; 구주영, 2019; 정정화 외, 2019; 박천오 외, 2024). 공무원의 역량은 조직의 내부적인 인사관리 차원에서 시행될 수 있으나, 전술한 바와 같이 정부간 관계 차원의 인사교류 등을 통해 향상 및 보완될 수 있는 계기와 가능성이 존재하고 있다.

3) 인사혁신처의 공무원 인사제도 중 인사교류(<https://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoBiz/bizHr04/>).

4) 중앙 관여의 개념과 의의

최근 지방자치단체의 다양한 행정적 및 정책적 활동 등이 활발하게 전개되고 있다. 이러한 지방자치단체의 활동은 비단 지방자치단체가 보유한 다양한 수준과 유형의 지방자치권에 한정되는 것이 아니라 국가 즉 중앙정부의 관여 하에 시행되고 있다. 특히, 헌법과 지방자치법에서 보장하고 있는 지방자치단체의 기능과 역할 그리고 특성 등을 고려할 때, 국가는 지방자치단체에 대한 단편적인 감독을 넘어 각 지방자치단체의 행정적인 수준을 확인하고 특정 수준에 도달할 수 있도록 노력해야 한다(정정화 외, 2019). 이에 따라 중앙정부의 관여는 지방자치단체의 행정능력을 보완하고 적법한 행정을 보장하여 실질적인 자치행정을 실현시키기 위한 중앙정부의 행정활동으로 정의할 수 있다(홍준현, 2007).

다만, 중앙정부의 관여⁴⁾는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 역할과 기능 그리고 특성 등을 감안할 때 복합적인 의미를 내재할 수 밖에 없다. 그 이유는 중앙정부가 지방자치단체에 시행하는 관여가 통제적 성격 이상의 특성을 내재하고 있기 때문이다. 즉, 중앙정부의 관여는 중앙정부의 통제적 특성과 지도 및 지원의 성격 등을 포괄하고 있다. 중앙정부 관여를 중앙정부의 지위를 통해서 지방자치단체의 조직 및 기능 등에 대해 지배 및 규제하는 통제적 특성을 내재하는 경우, 중앙정부의 관여는 협의의 개념으로 정의될 수 있다. 이와 반대로 중앙정부의 관여를 중앙정부가 지방자치단체의 조직 및 기능

4) 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여 유형은 다양하게 제시되고 있다. 먼저, 수단별로 중앙정부의 관여를 구분하는 경우, 행정적, 입법적, 사법적 관여로 유형화할 수 있다. 행정적 관여는 행정부가 행정적인 절차를 통해서 지방자치단체의 사무에 개입하는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체의 다양한 활동이 거시적으로 국가발전의 지향점에 부합되어 실행되는 지를 확인하는 활동으로 볼 수 있다. 국가사무 처리에 대한 지도와 감독, 위법 및 부당한 명령과 처분 등에 대한 시정, 취소, 정지를 비롯한 직무이행 명령, 자치사무 개입, 그리고 지방자치단체간 협의 조정이 행정적 관여에 속한다. 입법적 관여는 지방자치제도와 관련된 법률을 통해서 지방자치단체의 활동 범위를 제약하는 것을 의미한다. 사법적 관여는 지방자치단체의 활동에 대한 법률의 적합성 심사, 대법원의 판결 등이 해당 된다. 다만, 입법적 관여(입법적 통제)는 지방자치단체의 활동에 대한 직접적 관여가 아니라는 점과 사법적 관여의 경우 지방자치단체의 국가 사법권에 대한 복종을 의미하기 때문에 직접적 관여가 아니라는 점 등을 고려할 때 관여의 일종으로 해석하지 않을 수 있다는 관점도 존재하고 있다. 다음으로 행정적 관여는 권력적 혹은 비권력적 관여와 같이 행정적 관여의 성격에 따라 그 유형을 구분할 수 있다. 권력적 관여는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 명령, 감사, 인사통제, 그리고 사전승인 등과 같은 방법을 의미하며 비권력적 관여는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지도, 지원, 권고 등과 같은 비권력 수단의 활용을 의미한다(최유성·이남국, 2000; 정정화 외, 2019; 구주영, 2020; 정문기, 2023).

등에 대해서 감독, 규제하는 수준을 넘어 지도 및 지원하는 경우 중앙정부의 특성과 범위 등을 광의로 해석할 수 있다. 중앙정부의 우위가 전제된 상황에서 중앙정부의 관여는 통제적 성격이 강한 협의의 특성으로 활용되었으나 지방자치제가 발단한 국가는 중앙정부의 지원 및 지도 그리고 협조의 의미로 중앙정부의 관여를 활용하고 있다. 이를 종합한다면, 중앙정부의 관여 즉 중앙의 관여는 지방자치단체의 정책방향과 행정수준을 국가수준의 이익과 목표 등에 부합하는지 그 여부를 판단하고 접촉, 교섭, 조정, 지도, 원조, 감독 그리고 협력 등과 같은 활동으로 정의할 수 있다(최유성·이남국, 2000). 이러한 중앙정부의 관여는 분권화의 수준과 정도 등을 측정할 수 있는 지표로 활용될 수 있다. 조직 및 인사와 지방에 대한 중앙정부의 관여 등은 자치분권의 수준을 측정할 수 있는 척도의 일종으로 활용되고 있다(홍준현·하혜수·최영출, 2006; 김지영, 2020).

이와 같이 중앙정부의 관여에 관한 정의가 제시되고 있으나, 장점과 단점에 대한 논의 역시 분명하게 제시되고 있다. 중앙정부의 관여는 지방자치단체에 대한 중앙정부 관여의 필요성과 그 맥을 같이 하고 있다. 국가와 지역 이익의 조화, 고유사무와 위임사무 수행 과정에 대한 중앙정부의 통제, 자원의 지원 및 기술 지원 등과 같이 중앙정부가 지방자치단체를 감독 및 통제하는 동시에 지원을 통한 협력적 관계의 형성을 도모할 수 있다. 이러한 경우 중앙의 관여는 긍정적인 역할과 기능 등을 수행할 수 있다. 특히, 지방자치단체의 행정력이 다소 부족한 경우, 중앙정부는 지방자치단체를 지원하는 기능을 수행할 수 있다. 이에 더하여 국정의 통일성과 통합성을 확보하고 지방행정의 건전성과 합법성을 확보하기 위해 중앙의 관여가 필요할 수 있다. 하지만, 중앙의 관여가 과도한 경우 민주주의와 지방자치의 본질이 훼손 및 약화될 위험성이 존재하고 있으며 지방자치단체가 지역사회의 문제를 해결하기 위한 정책을 시행할 수 있는 기회를 제한될 수 있고, 지방행정의 획일화가 심화될 수 있다(김기진, 2013; 정정화 외, 2019; 구주영, 2020; 정문기, 2023).

중앙의 관여에 장점과 단점이 존재하고 있음에도 불구하고, 중앙의 관여는 지방자치단체의 역량과 관련하여 분명한 시사점을 내포하고 있다. 비록 전술한 바와 같이 중앙의 관여가 결과적으로 지방자치단체와 지방자치 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있지만, 지방자치단체의 부족한 자원과 상대적으로 미흡한 행정능력 등을 보완 및 지원하는 과정에서 중앙의 관여는 긍정적인 역할로 작용될 수 있다. 즉, 지방자치단체의 역량을 보완하고 지원하기 위한 다수의 대안들 중에서 중앙의 관여가 활용될 수 있다. 특히, 지방 공무원의 역량 강화가 종국적으로 지방자치단체의 역량으로 연결될 수 있

다는 점을 고려한다면(김지영, 2020), 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여를 장점의 차원에서 조명할 필요가 있다. 또한, 이러한 중앙의 관여가 실질적으로 중앙 및 지방 공무원의 역량 인식에 미치는 영향에 대한 비교를 통해 중앙의 관여가 공무원의 역량을 비롯하여 국가 및 지방 공무원의 역량 인식에 미치는 영향 비교를 통해 중앙의 관여에 내재된 역량에 대한 영향 요인을 탐색할 필요가 있다.

2. 선행연구와 변수간 관계의 논의

공무원의 역량에 관한 연구는 다양한 관점에서 시도되었으나 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 먼저 공무원의 역량의 형성과 개발 혹은 강화 등에 영향을 미치는 요인으로 교육훈련 등과 같은 관리적 차원의 접근을 시도한 연구들이 존재하고 있고(권용수, 2006a; 진중순, 2009; 이현영, 2010; 최무현·김영우, 2010; 김뢰호·권용수·김혜영, 2014; 권우덕·김영우, 2018; 진선미, 2020; 이재용·박현욱·이병기, 2022), 이와 반대로 공무원의 역량이 공무원의 성과, 직무만족, 조직몰입 등에 미치는 연구들이 존재하고 있다(안국찬, 2015; 오영민·원종학, 2017; 왕태규·조성한·주영종, 2018; 고명숙·최지수·조대연, 2020; 황창호, 2020).

정부간 관계와 인사교류의 역시 다수의 선행연구가 존재하고 있으나, 정부간 관계와 인사교류가 공무원의 역량에 영향을 미치는 연구를 중심으로 살펴보면, 공통적으로 정부간 관계 중 인사교류가 결과적으로 공무원의 역량을 향상시키는 제도적, 관리적 기제로 활용될 수 있다는 점을 제시하고 있다(권용수, 2006b; 배귀희·류현숙, 2010; 전영상·이진만, 2012; 한부영·고경훈·조성택·김동환, 2011; 남태우·정주용·한승주, 2014; 윤전수·정민경·김영은, 2020; 박경돈·이희태·박인선, 2022). 이에 더하여, 정부간 관계는 정부간 의사소통의 원활성, 갈등의 정도, 우호적 관계 등의 차원을 넘어 재정적, 수직적, 협력적 등의 차원에서 형성 및 운영되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 즉, 정부간 관계는 다면적인 특성을 내재하고 있는데, 이러한 정부간 관계의 기능적 관계에 대한 복합성에 관한 선행연구가 다수 존재하고 있다(김장기·신운창, 2008; 박정민, 2008; 조일형·정성영·권기현, 2013; 김미현·최현덕·정명은, 2015; 하지만·홍준현, 2016; 박현석, 2022; 구주영, 2022).

종래에 수행된 다수의 역량 관련 연구들이 조직의 내부적 차원에서 공무원의 개인적 역량을 향상시키기 위한 요인으로 교육훈련 등과 같은 관리적 요인을 제시하고 있

다면, 정부간 관계 및 인사교류와 공무원의 역량간 관계를 조명한 연구들은 정부간 인사교류와 관련된 제도적, 관리적 차원의 영향력을 분석하고 있다는 점에서 차이점이 존재하고 있다.

이에 더하여, 중앙정부의 관여가 지방자치와 분권에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 제시한 선행연구가 존재하고 있음에도 불구하고 일부 선행연구에서 중앙정부의 관여가 지방자치단체 및 지방 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 시사한 선행연구들이 존재하고 있다. 중앙의 관여를 조정 및 통제 등에 한정하여 그 역할과 기능 등을 제시하는 수준을 넘어 중앙의 관여가 실질적인 지도와 지원 등의 특성을 내재하는 경우 결과적으로 다양한 문제를 해결하기 위한 지방자치단체와 지방 공무원의 역량이 향상될 수 있다는 점을 시사하고 있다(최유성·이남국, 2000; 정병걸, 2006; 홍준현·하혜수·최영출, 2006; 김지영, 2020).

이와 같이 공무원의 역량에 영향을 미치는 다수의 요인과 관련된 선행연구가 존재하고 있지만 추가적으로 주목할 점은 전술한 요인이 역량에 미치는 영향에 대한 소속 공무원간 인식 차이의 유무와 그 정도 등을 파악할 필요가 있다. 중앙 및 지방 공무원의 인식에 관한 차이를 분석한 연구가 다수 존재하고 있다(전영상·백형배, 2012; 정철현·임상규, 2012; 류영아·김필두, 2015; 이승모·유재원, 2016; 김태형·김한빛·문명재, 2019; 노영숙, 2019; 박순애·나혜영·이혜연, 2019; 김지영, 2020; 임다희·조경훈, 2022; 박경돈·이희태·박인선, 2022; 윤선일·이규민·구주영, 2022; 강나울·박성민, 2023). 소속 유형에 따라 권한과 책임 그리고 기능 및 역할 등이 상이할 뿐만 아니라 행정과 정책현상 등에 대한 관점이 상이할 수 있다. 따라서, 양자간 인식 차이의 분석을 통한 시사점의 도출은 유의미할 수 있다. 하지만, 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙의 관여와 같은 지방자치와 관련된 제도적, 관리적 차원의 요인이 중앙 및 지방 공무원의 역량에 미치는 영향을 분석하는 한편, 공무원의 소속 기관 유형 즉 중앙 및 지방 공무원 소속 여부에 따라 발생하는 인식의 차이를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 중앙 및 지방 공무원의 역량에 미치는 요인과 인식 차이에 관한 분석의 시도는 중앙과 지방 공무원간 인식의 차이를 확인하여 이를 조정하기 위한 요인을 도출할 수 있으며, 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여 과정에 발생하는 양자간 인식의 차이를 확인하여 이를 해결하기 위한 실질적인 대안을 제시할 수 있다는 점에서 중국적인 의미를 갖는다.

앞에서 정리한 바와 같이 정부간 관계는 다양한 유형과 특성이 존재하고 있다. 이러한 정부간 관계를 중앙과 지방간 혹은 지방간 상호작용과 행정적인 관계 등으로 해석하

는 경우, 정부간 관계는 정부간 상호협력을 통한 공동의 문제를 해결할 수 있는 역량을 향상시킬 수 있는 가능성을 내재하고 있다(정정화 외, 2019; 이승중·김대옥·김윤지, 2021; 구주영, 2022). 또한, 정부간 관계에 내재된 재정적, 수직적, 협력적 차원의 기능적 특성 및 다면성 등을 고려할 때, 정부간 관계가 공무원의 역량에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체가 수직적 관계를 계기로 경쟁력에 대한 개선의 도모하거나, 중앙 혹은 상급지방자치단체로부터 보통 교부세, 국고보조금, 국가균형특별회계 등과 같은 재정적 지원을 받는 경우를 비롯하여 복잡한 지역적 공공문제를 해결하는 일련의 과정에서 정부간 협력의 형성과 관리 등은 종국적으로 지방자치단체와 소속 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 유의미하다. 즉, 정부간 관계의 수직성, 협력적 관계, 재정적 관계로 구성하였다. 정부간 관계의 수직적 정도와 협력 및 재정적 관계는 공무원의 역량에 영향을 미칠 수 있는 것으로 볼 수 있다(김장기·신윤창, 2008; 박정민, 2008; 이창균, 2012; 조일형·정성영·권기현, 2013; 이미애, 2014; 김미현·최현덕·정명은, 2015; 하지만·홍준현, 2016; 김재훈·하정봉, 2018; 정정화 외 2019; 구주영, 2020; 박현석, 2022; 최창호·강형기·이민규, 2022).

또한 정부간 인사교류의 목적과 시행 등을 통해 공무원의 경력발전 과정에서 요구되는 지식과 경험을 확보하는 동시에 인력 관리의 효율성 확보와 인력배치를 통한 생산성의 증진을 도모할 수 있다. 따라서 결과적으로 정부간 인사교류는 공무원의 역량을 향상시킬 수 있는 가능성을 내포하고 있다(권경득·김판석·오성호·박경원, 2003; 한부영·고경훈·조성택·김동환, 2011; 권용수, 2006b; 구주영, 2019; 정정화 외, 2019; 박천오 외, 2023). 특히 인사교류가 유사한 특성의 업무를 수행하는 공무원간 업무통합과 부처간 행정의 연계 강화를 유도할 수 있다는 점에서 조직구성원뿐만 아니라 조직의 역량을 창출 및 개선할 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다(박천오 외, 2023). 또한, 중앙의 관여는 중앙정부가 보유한 다양한 특성의 자원을 비롯하여 행정적 권한과 책임 그리고 기능 등은 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉, 과도한 중앙정부의 관여가 지방자치와 분권의 본질을 다소 훼손할 가능성을 내재하고 있지만 국가수준의 이익과 목표 등을 위한 정책방향과 행정수준을 확보하는 과정에서 중앙의 관여는 긍정적인 역할을 수행할 수 있다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 상대적으로 부족한 자원과 기술 그리고 미흡한 행정역량 등을 보완 및 지원하는 역할과 기능 등이 중앙정부의 관여를 통해 시행될 수 있다. 이와 같은 중앙정부의 관여는 결국 지방자치단체의 역량을 보완 및 지원하는 역할과 기능으로 작용될 수 있다고

볼 수 있다(최유성·이남국, 2000; 홍준현·하혜수·최영출, 2006; 홍준현, 2007; 김지영, 2020; 정문기, 2023).

다만, 지금까지 정리한 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙의 관여에 대해 중앙과 지방 공무원 간 인식의 차이가 존재하고 있을 뿐만 아니라 소속 유형에 따라 역량의 정도를 상이하게 인식할 가능성 역시 존재하고 있다. 즉, 중앙 및 지방 공무원은 상호 간 역량을 상이하게 인식하고 있을 가능성이 있고 중앙 및 지방 공무원 소속에 따라 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙관여에 대한 인식 역시 상이할 수 있다. 정부간 관계의 형성과 그 정도에 대한 인식의 차이, 정부간 인사교류와 그 과정에 대한 인식의 차이, 중앙정부 관여의 정도와 그 적정성 등에 대한 인식의 차이가 제도가 운영되고 관리되는 일련의 과정에서 존재할 수 있다. 즉 중앙 및 지방 공무원의 입장과 관점 및 상황 등에 따라 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여에 대한 인식의 차이가 존재할 수 있다(강여진·권경득, 2008; 배귀희·류현숙, 2010; 윤석진, 2012; 전영상·이진만, 2012; 김기진, 2013; 조일형·정성영·권기현, 2013; 구주영, 2020). 지방 공무원이 지방자치 및 분권제도의 시행과정에서 주로 그 대상이 된다는 점을 고려할 때, 지방 공무원이 중앙 공무원에 비해 상대적으로 중앙관여의 정도를 강하게 인식할 수 있으며, 이와 반대로 인사교류에 대한 제도적 미흡성으로 인하여 인사교류제도에 대한 만족도가 상대적으로 낮을 수 있다(구주영, 2020). 또한, 통제변수는 성별, 직급, 임용기간 그리고 근무기간으로 구성하였다.

상술한 변수간 논의를 종합하여 본 연구의 연구질문을 다음과 같이 구성하고자 한다. 먼저 정부간 관계로 대별될 수 있는 전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계가 중앙 및 지방공무원의 역량에 영향을 미칠 수 있는지 분석이 필요하며, 인사교류와 중앙의 관여 역시 다수의 선행연구에서 제시한 바와 같이 중앙 및 지방 공무원의 역량에 영향을 미치는지에 대한 분석이 필요하다. 또한, 이러한 중앙 및 지방 공무원의 역량에 대한 인식이 중앙과 지방 공무원 소속 여부에 따른 인식의 차이가 존재하는지 분석하고자 한다.

연구질문1, 다양한 정부간 관계(전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계, 재정적 관계에 대한 공무원의 인식)에 대한 공무원의 인식은 전체, 중앙 그리고 지방 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미치는가?

연구질문2, 인사교류와 중앙정부의 관여에 대한 공무원의 인식은 전체, 중앙 그리고 지방 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미치는가?

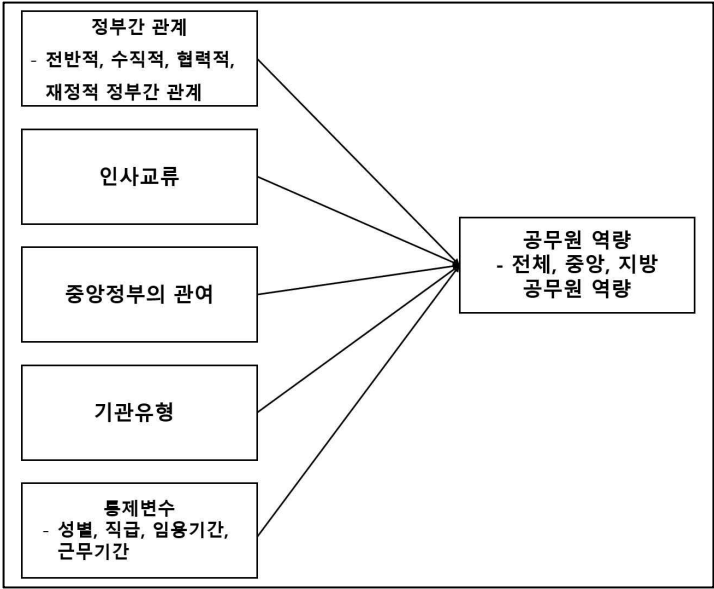
연구질문3, 중앙 및 지방 공무원의 소속에 따라 전체, 중앙 그리고 지방 공무원의 역량 인식에 차이가 존재하는가?

Ⅲ. 분석모형의 설정 및 연구설계

1. 분석모형

위에서 논의한 변수간 관계를 고려하여, 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여가 전체, 중앙 그리고 지방 공무원의 역량 인식에 미치는 영향을 분석하였다. 정부간 관계의 경우 정부간 관계의 다면적 특성을 고려하여, 전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계로 구성하였다. 이에 더하여, 소속기관 즉, 중앙과 지방 공무원 여부에 따른 중앙 및 지방 공무원의 역량 인식에 대한 인식 차이를 분석하기 위해서 기관 유형을 독립변수로 추가하였다. 또한, 통제변수는 성별, 직급, 임용기간 그리고 근무기간으로 구성하였다. 지금까지 정리한 변수간 관계와 영향을 고려하여 다음 그림1과 같이 분석모형을 설정하였다.

〈그림 1〉 분석모형



2. 자료수집 방법과 변수의 측정

본 연구는 한국행정연구원에서 생성한 “정부간 관계에 관한 공무원 인식조사”의 설문자료를 활용하였다.⁵⁾ 본 설문조사의 목적은 중앙정부 및 지방자치단체 간 관계에 대해 공무원의 인식을 다양한 측면에서 조사하여 정부간 관계의 현황 및 특성 등을 조사하는 것이다. 조사범위는 중앙 및 지방 공무원이고, 중앙공무원의 경우 중앙부처 및 특별지방행정기관 소속 공무원이 해당된다. 지방 공무원은 광역 및 기초지방자치단체 소속 공무원이다. 조사지역은 전국이며 조사에 참여한 공무원의 수는 1505명이다. 조사기간은 2020년 8월 13일부터 2020년 10월 12일까지이며 조사주기 3년이다. 모집단은 2020년을 기준으로 우리나라 중앙부처 및 지방자치단체에 소속된 공무원이며, 표본은 비례층화추출방법으로 추출하였다(박준·이영라, 2020).

한편, 본 연구의 종속변수는 공무원의 역량이다. 공무원의 역량에 대한 전체, 중앙 그리고 지방 공무원간 인식의 차이를 비교하기 위해 종속변수인 공무원의 역량을 3년간 공무원의 업무수행역량 변화정도로 설정하였으며, 이를 중앙과 지방으로 구분하였다. 즉, 설문에 참여한 공무원의 역량 인식을 분석하기 위해서 중앙 공무원의 역량과 지방 공무원의 역량인식으로 구분하였으며, 중앙 공무원의 역량은 3년간 국가공무원의 업무수행역량 변화 정도, 지방 공무원은 3년간 지방 공무원의 업무수행역량 변화 정도로 구분하였다. 다만, 전체 공무원의 경우 중앙 및 지방 공무원의 설문에 대한 평균을 활용하여 도출하였다.

독립변수는 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여로 구성하였다. 정부간 관계의 경우 전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계로 구성하였는데, 전반적 정부간 관계는 중앙정부와 광역자치단체간 관계, 중앙정부와 기초자치단체간 관계, 광역자치단체간 관계 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간 관계에 대한 인식으로 구성하였다. 수직적 관계는 정부간 관계의 수직성 정도에 대한 인식, 협력적 관계는 사무배분의 적정화, 재원배분의 적정화, 중앙부처 장관의 협력, 그리고 지방자치단체장의 협력에 대한 중요성 인식으로 구성하였다.

인사교류는 중앙정부와 지방자치단체간 인사교류, 인사교류의 방향 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간 인사교류의 방향에 대한 인식으로 구성하였다. 중앙정부

5) 본 연구는 한국행정연구원의 설문자료(2020)를 활용하였고, 한국행정연구원 연구자료 관리 규칙에 따라 사용허가를 받았습니다.

의 관여는 자치입법, 조직, 인사, 자치재정에 관한 중앙정부 관여에 대한 공무원의 인식으로 구성하였다. 기관 유형은 중앙 공무원과 지방 공무원으로 구성하였다. 또한, 통제변수는 성별, 직급, 임용기간, 근무기간으로 구성하였다.

본 연구에서 활용된 설문문항은 5점 척도로 구성하였고, 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 시행하였다. 각 변수의 요인적재량은 0.6이상, 크론바하 알파 값은 0.6이상으로 측정되었다. 통제변수인 성별은 남성을 1, 여성을 0으로 설정하였고 직급의 경우 1급 1, 2급 2, 3급 3, 4급 4, 5급 5, 6급 6, 7급 7, 8급 8, 9급 9, 임용기간은 1년 미만 1, 1년 이상 5년 미만 2, 5년 이상 10년 미만 3, 10년 이상 15년 미만 4, 15년 이상 20년 미만 5, 20년 이상을 6으로 설정하였다. 마지막으로 공무원의 근무기간은 1년 미만 1, 1년 이상 2년 미만 2, 2년 이상 3년 미만 3, 3년 이상 4년 미만 4, 4년 이상 5년 미만 5, 5년 이상을 6으로 설정했다.

〈표 2〉 설문항목과 변수측정

구분			설문항목	평균	요인적재량	α
종속 변수	전체 공무원 역량		3년간 국가공무원과 지방공무원의 업무수행역량 변화 정도	3.67	-	-
	중앙 공무원 역량		3년간 국가공무원의 업무수행역량 변화 정도	3.59	-	-
	지방 공무원 역량		3년간 지방공무원의 업무수행역량 변화 정도	3.75	-	-
독립 변수	정부간 관계	전반적 정부간 관계	귀하께서는 중앙정부와 광역자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?	3.12	.8600	.8176
			귀하께서는 중앙정부와 기초자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?	3.00	.8650	
			귀하께서는 광역자치단체와 광역자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?	3.08	.7066	
			귀하께서는 광역자치단체와 소속 기초자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?	3.46	.7779	
		수직적 관계	실제 업무수행에서 지방자치단체와 중앙정부의 관계는 여전히 수직적이다	3.61	-	-
	협력적 관계		사무배분의 적정화	3.98	.7675	.8395
			재원배분의 적정화	4.26	.8046	
			중앙부처 장관의 협력의식	4.02	.8624	
			지방자치단체장의 협력의식	4.07	.8518	

	재정적 관계	보통 교부세에 대해서 평가해주세요.	3.21	.7914	.6891
		국가균형발전특별회계에 대해서 평가해주세요.	3.25	.7924	
		국고보조금에 대해서 평가해주세요.	3.37	.7723	
	인사교류	귀하께서는 현재 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류 전반에 대해 어떻게 생각하십니까?	3.17	.6467	.7324
		귀하께서는 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류가 향후 어떻게 되어야한다고 생각하십니까?	3.63	.9020	
		귀하께서는 광역자치단체와 기초자치단체간의 인사교류가 향후 어떻게 되어야한다고 생각하십니까?	3.71	.8599	
	중앙정부 관여	자치입법에 관한 관여	3.14	.8043	.8652
		조직에 관한 관여	3.29	.9031	
		인사에 관한 관여	3.00	.8531	
		자치재정에 관한 관여	3.60	.8133	
	기관 유형	① 중앙 공무원(특별지방행정기관 포함)=1, ② 지방 공무원(광역 및 기초자치단체)=0			
통제 변수	성별	① 남성=1, ② 여성=0			
	직급	① 1급=1, ② 2급=2, ③ 3급=3, ④ 4급=4, ⑤ 5급=5, ⑥ 6급 =6, ⑦ 7급 =7, ⑧ 8급=8, ⑨ 9급=9			
	임용기간	① 1년 미만=1, ② 1년 이상 5년 미만=2, ③ 5년 이상 10년 미만=3, ④ 10년 이상 15년 미만=4, ⑤ 15년 이상 20년 미만=5, ⑥ 20년 이상=6			
	근무기간	① 1년 미만=1, ② 1년 이상 2년 미만=2, ③ 2년 이상 3년 미만=3, ④ 3년 이상 4년 미만=4, ⑤ 4년 이상 5년 미만=5, ⑥ 5년 이상=6			

Ⅳ. 분석결과

1. 기초통계분석

표본의 특성은 전체 공무원과 중앙 및 지방 공무원으로 구분하여 기술하고자 한다. 먼저, 전체 공무원의 표본 특성의 경우, 남성 911명(60.53%), 여성 594명(39.47%)으로 남성의 비율이 높았으며 직급은 1급 1명(0.07%), 2급 2명(0.13%), 3급 3명(0.20%), 4급 66명(4.39%), 5급 360명(23.92%), 6급 649명(43.12%), 7급 272명(18.07%), 8급 96명(6.38%), 9급 56명(3.72%)으로 확인되었다. 6급 공무원의 비율이 제일 높은 것으로 확인된 반면 1급, 2급, 3급 공무원의 비율이 상대적으로 제일 낮은 편에 속하고 있었으

며, 5급과 7급 공무원의 경우 각각 18% 이상의 비율을 차지하고 있다. 임용 기간은 1년 미만 31명(2.06%), 1년 이상 5년 미만 187명(12.43%), 5년 이상 10년 미만 169명(11.23%), 10년 이상 15년 미만 206명(13.69%), 15년 이상 20년 미만 185명(12.29%), 20년 이상 727명(48.31%)으로 확인되었다. 20년 이상 근무자가 제일 많은 반면 1년 미만의 근무자가 제일 낮은 것으로 분석되었다. 근무기간은 1년 미만 544명(36.15%), 1년 이상 2년 미만 441명(29.30%), 2년 이상 3년 미만 182명(12.09%), 3년 이상 4년 미만 100명(6.64%), 4년 이상 5년 미만 58명(3.85%), 5년 이상 180명(11.96%)으로 확인되었다. 근무기간의 경우 1년 미만 근무자가 제일 많았으며 4년 이상 5년 미만 근무자가 제일 낮은 것으로 확인되었다. 기관 유형은 중앙 공무원이 554명으로 중앙부처 소속 공무원 452명(30.03%), 특별지방행정기관 소속 공무원 102명(6.78%)이며 지방 공무원은 951명으로 광역자치단체 소속 공무원 172명(11.43%), 기초자치단체 779명(51.76%)로 분석되었다.

중앙 공무원은 남성 364명(65.70%), 여성 190명(34.30%)으로 남성이 비율이 상대적으로 높았다. 직급은 1급 1명(0.07%), 2급 2명(0.13%), 3급 3명(0.20%), 4급 50명(9.03%), 5급 121명(21.84%), 6급 163명(29.42%), 7급 136명(24.55%), 8급 42명(7.58%), 9급 38명(6.86%)으로 분석되었다. 설문에 응답한 중앙 공무원의 직급은 6급의 비율이 높은 반면에 1급, 2급 그리고 3급의 비율이 제일 낮은 것으로 분석되었다. 임용 기간은 1년 미만 17명(3.07%), 1년 이상 5년 미만 114명(20.58%), 5년 이상 10년 미만 99명(17.87%), 10년 이상 15년 미만 118명(21.30%), 15년 이상 20년 미만 90명(16.25%), 20년 이상 116명(20.94%)으로 확인되었다. 중앙 공무원의 임용기간은 10년 이상 15년 미만의 비율이 제일 높은 반면에 1년 미만의 비율이 제일 낮았다. 중앙 공무원의 근무기간은 1년 미만 169명(30.51%), 1년 이상 2년 미만 161명(29.06%), 2년 이상 3년 미만 77명(13.90%), 3년 이상 4년 미만 37명(6.68%), 4년 이상 5년 미만 31명(5.60%), 5년 이상 79명(4.26%)으로 분석되었다. 근무기간은 1년 미만의 비율이 제일 높았으나 4년 이상 5년 미만의 비율이 제일 낮은 것으로 분석되었다.

지방 공무원은 남성 364명(65.70%), 여성 190명(34.30%)으로 남성이 비율이 상대적으로 높았다. 직급은 3급 2명(0.21%), 4급 16명(1.68%), 5급 239명(25.13%), 6급 486명(51.10%), 7급 136명(14.30%), 8급 54명(5.68%), 9급 18명(1.89%)으로 분석되었다. 지방 공무원의 직급은 6급의 비율이 높은 반면에 3급의 비율이 제일 낮은 것으로 분석되었다. 다만, 1급과 2급 지방 공무원은 설문조사에 참여하지 않았다. 임용 기간의 경우

1년 미만 14명(1.47%), 1년 이상 5년 미만 73명(7.68%), 5년 이상 10년 미만 70명(7.36%), 10년 이상 15년 미만 88명(9.25%), 15년 이상 20년 미만 95명(9.99%), 20년 이상 611명(64.25%)으로 확인되었다. 지방 공무원의 임용기간은 10년 이상 15년 미만의 비율이 제일 높은 반면에 1년 미만의 비율이 제일 낮았다. 지방 공무원의 근무기간은 1년 미만 375명(39.43%), 1년 이상 2년 미만 280명(29.44%), 2년 이상 3년 미만 105명(11.04%), 3년 이상 4년 미만 63명(6.62%), 4년 이상 5년 미만 27명(2.84%), 5년 이상 101명(10.62%)으로 분석되었다. 지방 공무원의 근무기간은 1년 미만의 비율이 제일 높았으나 4년 이상 5년 미만의 비율이 제일 낮은 것으로 확인되었다.

본 설문에 참여한 응답자가 지방 공무원의 비율이 중앙 공무원에 비해 높았으며, 이 중 기초지방자치단체 소속 공무원의 비율이 상대적으로 높았다. 중앙 공무원의 경우 중앙부처 공무원의 비율이 특별지방행정기관 공무원의 수보다 많았지만 광역지방자치단체 소속 공무원보다 많은 것으로 분석되었다.

〈표 3〉 표본의 특성

구분		전체 공무원		중앙 공무원		지방 공무원	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	911	60.53	364	65.70	547	57.52
	여성	594	39.47	190	34.30	404	42.48
직급	1급	1	0.07	1	0.18	0	0
	2급	2	0.13	2	0.36	0	0
	3급	3	0.20	1	0.18	2	0.21
	4급	66	4.39	50	9.03	16	1.68
	5급	360	23.92	121	21.84	239	25.13
	6급	649	43.12	163	29.42	486	51.10
	7급	272	18.07	136	24.55	136	14.30
	8급	96	6.38	42	7.58	54	5.68
	9급	56	3.72	38	6.86	18	1.89
임용 기간	1년 미만	31	2.06	17	3.07	14	1.47
	1년 이상 5년 미만	187	12.43	114	20.58	73	7.68
	5년 이상 10년 미만	169	11.23	99	17.87	70	7.36
	10년 이상 15년 미만	206	13.69	118	21.30	88	9.25
	15년 이상 20년 미만	185	12.29	90	16.25	95	9.99
	20년 이상	727	48.31	116	20.94	611	64.25

근무 기간	1년 미만		544	36.15	169	30.51	375	39.43
	1년 이상 2년 미만		441	29.30	161	29.06	280	29.44
	2년 이상 3년 미만		182	12.09	77	13.90	105	11.04
	3년 이상 4년 미만		100	6.64	37	6.68	63	6.62
	4년 이상 5년 미만		58	3.85	31	5.60	27	2.84
	5년 이상		180	11.96	79	4.26	101	10.62
소속	중앙 공무원	중앙부처	-	-	452	30.03	-	-
		특별지방행정기관	-	-	102	6.78	-	-
	지방 공무원	광역자치단체	-	-	-	-	172	11.43
		기초자치단체	-	-	-	-	779	51.76

2. 상관관계분석

종속변수와 독립변수간 상관관계를 살펴보면, 먼저 종속변수인 전체 공무원과 중앙 공무원 역량 그리고 지방 공무원 역량간 상관관계는 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었다($p<0.01$). 전체 공무원은 전반적 정부간 관계, 협력적 관계, 재정적 관계, 인사교류 그리고 중앙정부 관여와 통계적으로 유의한 (+)의 상관관계를 형성하고 있었다($p<0.01$). 또한, 중앙 공무원의 역량과 독립변수인 전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계, 재정적 관계, 그리고 인사교류간 상관관계는 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었다($p<0.01$). 다만 중앙 공무원의 역량과 중앙정부 관여간 상관관계는 유의수준 $p<0.05$ 에서 통계적으로 유의한 상관관계를 형성하고 있었다. 지방 공무원 역량의 경우, 독립변수인 전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계, 재정적 관계, 인사교류간, 그리고 중앙정부간 상관관계는 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었다($p<0.01$). 독립변수간 상관관계는 전반적 정부간 관계가 수직적, 협력적, 협력적 관계, 인사교류 및 중앙정부 관여와 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었고($p<0.01$), 수직적 관계는 협력적 관계와 통계적으로 유의한 음의 상관관계($p<0.01$)를 형성한 반면 중앙정부 관여와 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었다($p<0.01$). 협력적 관계는 재정적 관계 및 인사교류와 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었고($p<0.01$), 재정적 관계는 인사교류 및 중앙정부 관여 그리고 인사교류와 중앙정부간 상관관계는 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었다($p<0.01$).

〈표 4〉 상관관계분석 결과

변수	전체 공무원 역량	중앙 공무원 역량	지방 공무원 역량	전반적 정부간 관계	수직적 관계	협력적 관계	재정적 관계	인사고료	중앙정부 관여
전체 공무원 역량	1								
중앙 공무원 역량	.8224**	1							
지방 공무원 역량	.8086**	.3304**	1						
전반적 정부간 관계	.2446**	.1446**	.2563**	1					
수직적 관계	-.0056	-.1858**	.1828**	.2300**	1				
협력적 관계	.3248**	.2890**	.2400**	.1601**	-.1200**	1			
재정적 관계	.1722**	.1280**	.1533**	.1346*	.0291	.2836**	1		
인사고료	.1317**	.0917**	.1237**	.1860**	-.0084	.0807**	.2089**	1	
중앙정부 관여	.1152**	-.0522*	.2451**	.2557**	.3722**	.0498	.0655*	.0786**	1

*p(0.05, **p(0.01

3. 다중회귀분석

본 연구는 공무원의 역량에 미치는 영향 요인을 정부간 관계, 인사교류, 중앙정부의 관여 그리고 소속기관에 따른 인식 차이를 통해 도출 및 분석하였다. 우리나라의 공무원이 거시적으로 중앙과 지방으로 구분되어 있기 때문에 소속에 따른 업무와 권한 및 책임 등이 상이하고, 양자간 인식하는 역량의 기대와 수준이 정부간 관계, 인사교류, 중앙정부의 관여에 대한 관점에 따라 상이할 것으로 가정하였다. 또한, 각 중앙 및 지방 공무원이 상호간 인식하는 역량 수준에 대한 인식 역시 상이할 것으로 보고, 공무원 역량을 전체, 중앙 그리고 지방 공무원의 역량 인식으로 구분하였다.

지방자치와 지방분권이 시행되는 과정에서 다양한 차원의 지역 관련 정책의 형성과 집행, 공공서비스의 제공, 복잡한 사회문제의 대두에 따른 정부의 역할 및 기능 등에 대한 기대는 중앙정부의 단독적인 행정적 조치와 정책적 노력의 경주에 한계가 존재할 수 밖에 없다. 이에 따라, 지방자치단체와 중앙정부 혹은 지방자치단체간 관계와 협력 등의 중요성이 지속적으로 강조되고 있다. 이러한 상황에서 중앙 및 지방 공무원 간 상호 역량 인식에 미치는 영향 요인과 그 차이를 도출하여 분석할 필요가 있다. 즉, 중앙 및 지방 공무원간 역량에 대한 인식 차이와 그 영향 요인을 분석하여 다른 소속 공무원에 대한 역량 인식의 현황을 확인하고, 나아가 상호간 기대를 실증적으로 확인할 수 있다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다. 이를 위해서, 본 연구는 중앙 공무원과 지방 공무원의 업무역량 변화 인식에 미치는 연구를 분석하기 위해 정부간 관계, 인사

교류, 중앙정부의 관여와 같은 제도적 요인과 공무원에 소속에 따라 역량의 인식에 차이가 발생할 수 있다는 점을 고려하여 기관유형적인 차원에서 독립변수를 설정하였다. 특히 정부간 관계의 다면성을 고려하여, 전반적 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계, 그리고 재정적 관계로 구성하였다. 이를 통해, 현재 시행 중인 정부간 관계, 인사교류, 중앙정부의 관여와 같은 제도적 인식과 소속기관의 유형에 따라 중앙 및 지방 공무원의 역량에 미치는 요인과 그 정도를 확인하고자 하였다.⁶⁾

먼저, 전체 공무원의 역량에 전반적 정부간 관계(Coef.=.149, $p<.001$), 협력적 관계(Coef.=.215, $p<.001$), 재정적 관계(Coef.=.058, $p<.05$), 인사교류(Coef.=.044, $p<.05$), 중앙정부의 관여(Coef.=.052, $p<.01$) 그리고 기관 유형(Coef.=.089, $p<.05$)이 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 수직적 관계를 제외한 전반적 정부간 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계는 전체 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점을 고려할 때, 다양한 차원의 정부간 관계가 공무원 역량에 미치는 긍정적인 영향력을 확인할 수 있었다. 이에 더하여 인사교류를 긍정적으로 인식할수록 전체 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있어, 인사교류의 긍정적 측면을 확인할 수 있었다. 중앙 관여의 경우, 중앙의 관여가 높다고 인식할수록 역량을 긍정적으로 인식하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 중앙의 관여에 대한 상반된 연구결과와 이론적 논의가 존재하고 있는 현재의 상황에서 중앙의 관여가 정부간 관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있으나, 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 점을 고려할 때 중앙정부의 관여 역시 다면적인 특성을 함의하고 있을 뿐만 아니라, 지속적인 연구가 필요하다는 점을 시사하고 있다. 그리고 중앙 공무원일수록 전체 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있었다. 비록, 전체 공무원의 역량을 측정하는 부분에 다소 한계가 존재하고 있지만, 전체 공무원의 역량에 대한 중앙 및 지방 공무원간 인식 차이를 간접적으로 확인할 수 있었다.

중앙 공무원의 업무역량의 변화에 대해 정부간 관계가 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었다. 즉, 전반적 정부간 관계(Coef.=.234, $p<.001$), 수직적 관계(Coef.=-.074, $p<.001$), 협력적 관계(Coef.=.168, $p<.001$) 그리고 재정적 관계(Coef.=.076, $p<.05$)는 중앙 공무원의 역량에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었다. 이때 수직적 관계의 경우 중앙 공무원의 역량에 통계적으로 유의한 (-)의 영향을 미치고 있었다. 보다 구체적

6) 다중공선성의 문제를 확인하기 위해 VIF(분산팽창요인)를 확인한 결과 각 변수별로 VIF 값이 2미만으로 확인되었다. 따라서, 본 연구의 변수간 다중공선성의 문제는 확인되지 않았다.

으로 살펴보면, 중앙 공무원의 역량에 대해 전반적인 정부간 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계가 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점을 의미한다. 공무원들이 정부간 관계를 긍정적으로 인식할수록 중앙 공무원의 역량이 증가하고 있는 것으로 볼 수 있다. 정부간 관계를 긍정적으로 인식할수록 3년간 중앙 공무원의 업무역량 개선을 긍정적으로 인식하고 있었다. 지방자치단체가 입법, 인사, 조직, 그리고 재정 등의 차원에서 단독적인 기획과 집행의 추진보다 중앙정부 및 상황에 따라 지방자치단체와 관계의 형성 및 강화를 통해 기획과 집행이 추진되고 있는 현재의 제도적, 관리적 상황에서 정부간 관계가 중앙 공무원의 역량 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 해석된다. 무엇보다도 정부간 관계에서 중앙정부의 영향력이 상존하고 있는 현 시점에서 유의미한 결과로 보인다. 지역사회의 공공문제 혹은 국가적 차원의 복잡한 정책적 난제를 해결하는 과정에서 중앙정부 또는 지방자치단체의 단독적인 행정적 대응과 정책적 활동은 한계가 존재할 수 밖에 없다. 이는 중앙정부 및 지방자치단체 역량의 향상 및 개선과 관리가 정부간 관계와 협력 등을 통해 시행될 필요가 있다는 점을 시사하고 있다. 즉, 분석결과는 정부간 관계가 중앙과 지방 혹은 지방간 상호협력적인 차원에서 긍정적으로 형성되고 작용하는 경우, 공동의 문제를 해결하는 일련의 과정에서 상호간 역량에 영향을 미칠 수 있다는 논의를 지지하고 있다고 볼 수 있다(정정화 외, 2019; 이승중·김대욱·김윤지, 2021; 구주영, 2022). 특히, 정부간 관계에 대한 공무원의 인식이 긍정적일수록 중앙 공무원의 역량이 긍정적이라는 점을 고려한다면 중앙 공무원의 역량이 정부간 관계 차원에서 향상될 수 있다는 점을 간접적으로 시사하고 있다고 볼 수 있다. 주목할 부분은 공무원이 수직적 관계를 강하다고 인식할수록 중앙 공무원의 역량을 부정적으로 인식하고 있다는 점이다. 정부간 수직적 관계에 대한 다수의 논의가 제시하고 있는 바와 같이, 정부간 수직적 관계가 정도의 차이는 있으나 현존하고 있는 상황에서 소속이 상이한 공무원간 상호협력은 지속되고 있다. 다만, 공무원이 중앙 및 지방간 수직적 관계를 강하게 인식하는 경우 중앙 공무원의 역량을 부정적으로 인식하고 있다는 점은 공무원의 상호간 관계의 형성과 작용 등의 과정에서 업무간 갈등 혹은 상호 지원의 한계 등의 차원에서 개선점이 존재할 수 있다. 해당 부분은 향후 연구에서 보완될 필요가 있을 것으로 보인다.

이와 달리 인사교류와 중앙정부의 관여는 중앙정부의 역량에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있지 않았다. 이는 인사교류가 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나 중앙 공무원의 역량의 경우 인사교류의 영향이 제한적이라는 점을 보여주

고 있다. 선행연구에서 제시한 인사교류의 영향이 중앙 공무원에 대해 제한적이라는 점과 이에 대한 영향 요인은 추후 연구에서 보완될 필요가 있다. 이에 더하여, 중앙정부의 관여가 중앙 공무원에 미치는 통계적 유의성의 부재는 중앙정부 관여가 중앙 공무원보다 지방 공무원에 미치는 영향으로 인한 것으로 보인다. 중앙정부의 관여 대상이 주로 지방자치단체에 집중되어 있기 때문에 중앙 공무원이 지방 공무원에 비해서 상대적으로 중앙정부의 관여로부터 유의한 영향을 받지 못할 가능성이 존재하기 때문이다.

소속기관은 중앙 공무원의 역량에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었는데, 중앙 공무원에 소속된 공무원일수록 중앙 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있었다(Coef.=.353, $p<.001$). 즉 중앙 공무원의 경우 지방 공무원과 비교했을 때, 본인들의 역량이 개선되었다고 인식하고 있었다. 중앙 공무원의 역량 인식에 대해서 중앙 공무원이 지방 공무원에 비해 긍정적으로 인식하고 있다는 점은 중앙 공무원 역량에 대한 중앙 및 지방 공무원의 역량 인식에 대한 상이성을 보여주는 분석결과로 해석할 수 있다.

다음으로 지방 공무원 역량에 영향을 미치는 요인을 살펴보면, 전반적 정부간 관계(Coef.=.195, $p<.001$), 수직적 관계(Coef.=.047, $p<.01$), 협력적 관계(Coef.=.131, $p<.001$), 인사교류(Coef.=.072, $p<.01$), 중앙정부 관여(Coef.=.104, $p<.001$)가 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었다. 다만, 수직적 관계의 경우 중앙 공무원과 달리 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 또한 지방 공무원일수록 지방 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있었다(Coef.=.175, $p<.001$).

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 전반적 정부간 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계를 긍정적으로 인식할수록 지방 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있었다. 수직적 관계를 제외하고, 중앙 공무원의 역량과 유사하게 전반적인 정부간 관계를 비롯하여 협력적 관계와 재정적 관계를 긍정적으로 인식할수록 지방 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 이는 지방 공무원 역시 지역의 정책적 혹은 사회적 문제 등을 해결하는 일련의 과정에서 지방자치단체의 단독적인 행정적 대응과 정책적 활동의 전개보다 중앙정부와 다른 지방자치단체간 협력 및 관계에 대한 형성 및 관리의 중요성과 필요성을 시사하고 있는 것으로 해석된다. 한편 수직적 관계는 중앙 공무원과 상반된 영향력을 지방 공무원에 대해 미치고 있었다. 즉, 공무원이 정부간 관계를 수직적으로 인식할수록 지방 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하

고 있었다. 이는 다수의 선행연구에서 정부간 고도의 수직성이 미치는 부정적인 영향력을 지지하기보다는 정부간 수직성이 지방 공무원에 대해 미치는 긍정적인 측면에서 해석할 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 정부간 관계의 수직성이 부정적인 측면을 분명하게 함의하고 있으나, 정부간 수직적인 관계가 과거와 달리 지방자치단체에 대한 제약적인 요인보다 경쟁력을 강화하는 계기로 작용될 수 있다는 점을 시사하고 있으며(김미현·최현덕·정명은, 2015), 이는 정부간 관계의 수직성에 대한 보다 정교한 논의가 필요하다는 점을 함축하고 있다.

주목할 부분은 인사교류와 중앙정부 관여의 경우, 중앙공무원과 달리 지방 공무원의 역량에 통계적으로 유의한 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점이다. 즉, 인사교류를 긍정적으로 인식하고 중앙정부의 관여가 높다고 인식할수록 지방 공무원의 업무역량 개선을 긍정적으로 인식하고 있었다. 정부간 관계를 긍정적으로 인식하고, 인사교류에 관한 인식과 확대로 구성된 인사교류 변수를 긍정적으로 인식할수록 지방공무원의 업무 역량 인식은 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 이에 더하여, 중앙정부의 관여와 같은 자치입법, 조직, 인사 그리고 재정에 대한 중앙정부의 영향력은 지방 공무원의 역량에 (+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 선행연구에서 인사교류와 중앙정부의 관여가 지방 공무원의 역량에 통계적으로 유의한 긍정적인 영향을 미칠수 있다고 제시한 점을 지지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서, 지방 공무원의 역량이 인사교류와 중앙정부의 관여 차원에서 관리될 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

상술한 분석결과를 종합할 때, 공무원이 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여와 같은 제도적 차원의 변수를 긍정적으로 인식할수록 지방 공무원의 업무역량은 개선되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 분석결과는 지방 공무원의 인식에 대해서 긍정적인 정부간 관계의 형성 및 작용, 인사교류 그리고 중앙정부 관여의 적정성이 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 선행연구의 분석과 논의 등을 지지하고 있다고 볼 수 있다(홍준현·하혜수·최영출, 2006; 배귀희·류현숙, 2010; 전영상·이진만, 2012; 김지영, 2020).

다만 주목할 부분은 지방 공무원일수록 지방 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있다는 점이다. 앞에서 분석한 중앙 공무원 역량의 경우 중앙 공무원일수록 업무역량을 긍정적으로 인식하고 부분과 다르게 지방 공무원일수록 지방 공무원의 업무역량을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 역량 인식에 대한 분석결과를 고려

할 때 중앙 공무원은 중앙 공무원의 역량, 지방 공무원은 지방 공무원의 역량이 개선되고 있다고 인식하고 있어 기관 소속에 따른 역량 인식의 상이성을 확인할 수 있는 분석결과로 볼 수 있다. 무엇보다도 공무원의 소속에 따른 역량 인식의 상이성은 중앙 및 지방 공무원이 인식하는 역량 인식의 정도가 상이할 수 있다는 선행연구의 논의를 일부 지지하고 있다고 볼 수 있다(김판석·권경득·박경원·오성호, 2001; 임상규·정철현, 2012; 구주영, 2019).

지금까지의 분석결과 및 논의를 정리하면, 결과적으로 공무원의 전반적, 협력적 그리고 재정적인 정부간 관계에 대한 인식이 긍정적일수록 중앙 및 지방 공무원의 업무역량을 긍정적으로 인식하고 있었으나 수직적 관계의 경우 중앙 및 지방 공무원의 역량에 상이한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 이에 더하여, 인사교류와 중앙 정부 관여 차원에서 통계적인 유의성의 차이가 존재하고 있었다. 즉, 중앙 공무원의 역량에 인사교류와 중앙정부의 관여가 유의한 영향력을 미치고 있지 않았으나, 지방 공무원의 역량에 인사교류와 중앙정부 관여는 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 또한 기관유형 즉 공무원의 소속기관에 따라 중앙 및 지방 공무원의 업무역량을 상이하게 인식하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 중앙 공무원일수록 중앙 공무원의 역량을 긍정적으로 인식하고 있는 반면에 지방 공무원에 소속될수록 지방 공무원의 인식을 긍정적으로 인식하고 있었다. 이러한 점을 고려할 때 중앙 및 지방 공무원의 역량에 미치는 영향 요인과 역량을 인식하는 정도의 차이가 공무원 소속에 따라 상이하게 발생하고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

마지막으로 통제변수의 경우를 살펴보면, 직급과 임용기간은 전체 공무원의 역량 인식에 통계으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 직급이 낮고(Coef.=.035, $p<.05$) 임용기간이 높을수록(Coef.=.027, $p<.05$) 전체 공무원의 역량은 긍정적으로 인식되고 있었다. 성별은 지방 공무원 업무 역량에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었는데 여성일수록 지방공무원의 업무역량을 긍정적으로 인식하고 있었으며(Coef.=-.068, $p<.05$), 직급이 낮아질수록(Coef.=.084, $p<.001$) 그리고 임용기간이 길수록(Coef.=.034, $p<.05$) 중앙 공무원의 업무 역량을 긍정적으로 인식하고 있었으나 근무기간은 통계적 유의성이 존재하지 않았다.

〈표 5〉 다중회귀분석 결과

변수			전체 공무원 역량		국가 공무원 역량		지방 공무원 역량	
			Model1		Model2		Model3	
			Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β
독립 변수	정부간 관계	전반적 정부간 관계	.149 (.021) ***	.176	.234 (.025) ***	.232	.195 (.024) ***	.200
		수직적 관계	-.014 (.017)	-.024	-.074 (.021) ***	-.099	.047 (.020) *	.065
		협력적 관계	.215 (.020) ***	.266	.168 (.027) ***	.155	.131 (.026) ***	.125
		재정적 관계	.058 (.024) *	.061	.076 (.029) *	.064	.040 (.028)	.035
	인사교류		.044 (.019) *	.057	.016 (.023)	.016	.072 (.023) **	.077
	중앙정부 관여		.052 (.019) **	.073	.005 (.023)	.006	.104 (.023) ***	.120
	기관 유형 (ref.=중앙)		.089 (.035) *	.075	.353 (.044) ***	.237	-.175 (.042) ***	-.121
	통제 변수	성별 (ref.=여성)		-.030 (.029)	-.026	.012 (.035)	.008	-.068 (.034) *
직급		.035 (.012) *	.068	.084 (.019) ***	.130	-.013 (.019)	-.021	
임용기간		.027 (.012) *	.075	.034 (.015) *	.075	.018 (.014)	.042	
근무기간		-.007 (.008)	-.020	-.017 (.010)	-.041	.002 (.010)	.006	
상수			1.571 (.008)	-	1.338 (.238) ***	-	1.800 (.230) ***	-
F			26.18		29.15		28.95	
R ²			.1617		.1768		.1758	
Adj R ²			.1555		.1707		.1697	
N			1505					

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

V. 결론 및 시사점

본 연구는 전체, 중앙 그리고 지방 공무원의 역량에 영향을 미치는 요인을 분석하고 공무원의 소속에 따른 역량 인식의 차이를 분석하였다. 공무원의 역량과 이에 미치는 영향 요인을 조직관리 측면에 초점을 두고 분석한 다수의 선행연구와 달리, 본 연구는 지방자치 및 분권과 관련된 제도적 측면에서 중앙 및 지방 공무원의 역량에 미치는 영향 요인을 분석하였다. 이를 분석하기 위해서 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여, 공무원의 소속로 독립변수를 설정한 한편 중앙 및 지방 공무원의 역량 인식을 각각 종속변수로 설정하였다. 정부간 관계의 경우 정부간 관계의 다양한 특성을 고려하여 전반적인 정부간 관계, 수직적 관계, 협력적 관계 그리고 재정적 관계로 구분하였다. 특히, 각 변수에 대해 중앙 및 지방 공무원의 인식 차이를 분석하여 소속 기관에 따른 인식 차이의 존재와 그 정도를 분석하였다. 즉, 중앙과 지방 공무원이 각자 소속뿐만 아니라 다른 소속의 공무원 역량에 대한 인식의 정도를 확인하고자 하였으며, 전술한 중앙 및 지방 공무원의 역량 인식에 미치는 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여에 대한 공무원 소속에 따른 인식의 차이 정도 역시 분석하였다.

지방자치와 지방분권에 대한 필요성 및 중요성이 지속적으로 강조되는 한편, 지방자치의 실질적인 가치를 실현하는 동시에 지방분권을 시행하기 위한 노력의 일환으로 지방자치단체의 역량이 강조되고 있다. 이러한 역량은 비단 지방자치단체에 한정되는 것이 아니라 지방자치단체의 공무원을 비롯하여 제도적, 관리적 차원과 같이 다양한 수준에서 강조되고 있다. 이때 주목할 부분은 지방 공무원의 역량에 관한 논의를 조직 내부의 관리 즉, 교육훈련, 보상, 조직문화적 측면에서 벗어나 지방자치와 지방분권과 관련된 제도적, 관리적 차원에서 전개할 필요가 있다는 점이다. 공무원 개인의 역량 개발이 궁극적으로 지방행정의 질을 개선할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 내재하기 때문에 지속적으로 역량개발의 필요성과 중요성이 대두되고 있지만, 지방자치와 지방분권이 시행되고 있는 현 시점에서 지방 공무원의 역량에 대한 접근을 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여와 같은 지방자치 및 지방분권의 차원에서 시도할 필요가 있다. 지방을 대상으로 형성되고 시행하는 정책이 비단 지방 공무원의 역할 및 기능과 역량 등에 한정되는 것이 아니라 중앙 공무원의 협력과 관계, 그리고 역량 등을 통해서 전개될 수 있기 때문이다. 또한, 지방 공무원이 지방자치단체에 소속되면서 다양한 지방사무를 처리하고 정책을 직접적으로 수행하고 있는 한편 중앙 공무원

은 국가의 정책을 비롯하여 지방자치와 지방분권과 관련된 다양한 행정적, 정책적 목표의 수립과 수단의 강구 등을 시행하는 주체로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 중앙 공무원의 입장과 관점에서 지방 공무원의 역량에 대한 인식을 확인하는 한편 중앙 공무원에 대한 지방 공무원의 입장 및 관점 역시 확인할 필요가 있으며, 이들의 차이를 분석할 필요가 있다. 다양한 이와 같은 연구목적과 배경 등에 따라 중앙 및 지방 공무원의 역량 인식에 미치는 영향 요인을 실증적으로 분석한 결과를 바탕으로 정책적 시사점을 제시한다면 다음과 같다.

먼저, 중앙정부의 관여가 공무원의 역량에 실질적으로 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 자치입법, 조직, 인사 그리고 재정적 측면에서 관리될 필요가 있다. 이는 중앙정부의 관여를 맹목적으로 감소시켜 지방자치단체의 업무적, 정책적, 행정적 자율성 등에 대한 고도화가 필요하다는 점을 의미하는 것이 아니라, 중앙정부의 관여를 조정 및 통제 성격에서 지원 및 지도 등과 같은 성격으로 강화시킬 필요가 있다는 점을 시사한다. 현실적으로 지방자치단체의 권한 및 책임에 더하여 공공서비스를 제공하고 지역 정책 등을 형성 및 집행하기 위한 역량의 중요성과 관리의 필요성이 강조되고 있는 현 시점에서 중앙의 적절한 지원과 지도 등은 상대적으로 미흡한 지방자치단체의 역량을 보완할 수 있으며, 이러한 시사점은 분석결과를 통해 지지되고 있다. 중앙정부의 관여가 지방 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점과 지방 공무원이 중앙정부의 관여에 대해 다소 강하게 시행되고 있다고 인식하고 있다는 점을 고려한다면, 중앙정부의 관여는 종래의 논의와 마찬가지로 과도한 조정 및 통제보다 지원 및 지도 등의 차원에서 시행될 필요가 있으며, 이는 만성적으로 부족한 자원을 보유하고 권한과 기능이 상대적으로 제한적인 지방자치단체 역량을 강화시키는 차원에서 시행될 필요가 있다. 자치입법과 조직, 인사, 재정이 지방자치단체의 핵심적인 역량이라는 점을 감안한다면 중앙정부 관여가 전술한 바와 같은 방향으로 시행될 필요가 있다.

다음으로 정부간 관계와 인사교류가 실질적으로 공무원의 역량을 강화시키는 방향으로 시행될 필요가 있다. 최근 지방자치단체가 직면하고 있는 다양하고 복잡한 사회문제의 해결은 지방자치단체가 단독으로 대응할 수 없으며, 근본적으로 해결할 수 없다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 행정역량에 대한 근본적인 한계 때문인데, 이러한 한계를 보완하기 위한 노력의 일환으로 중앙과 지방자치단체간 관계의 형성 및 관리를 시행할 필요가 있다. 최근 정부간 관계와 협력의 중요성과 필요성이 지속적으로 강조됨에 따라 공동의 문제를 해결하기 위한 역량 역시 부각되고 있

다. 정부간 관계의 형성과 인식이 중앙 및 지방 공무원의 역량 인식에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점을 고려할 때 공무원의 역량 관리가 정부간 관계 및 협력 차원에서 지속적으로 논의될 필요가 있다. 특히, 정부간 관계가 단순히 정부간 원활한 의사소통 여부, 정부간 갈등의 정도 등의 차원을 넘어 현실적으로 수직적, 협력적 그리고 재정적 차원과 같이 다양한 특성을 기반으로 존재하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서, 정부간 수직적 차원의 문제점이 공무원 역량에 미치는 부정적인 영향에 대한 중장기적인 극복을 비롯하여, 국가적 차원의 정책적 난제를 포함한 지역사회의 공공 문제에 행정적으로 대응하고 정책적인 활동 등을 통한 해결을 지향하기 위해 협력적 관계의 형성 및 관리가 필요할 것으로 보인다. 이러한 협력적 관계가 중앙 및 지방 공무원 역량에 미치는 긍정적인 역량은 본 연구의 분석결과와 선행연구를 통해 지지되고 있다. 재정적 관계의 경우 중앙 공무원의 역량에 대해 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었는데, 보통교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 목적, 대상 등이 지방자치단체에 초점을 두고 있다는 점을 고려할 때, 이러한 재정적 관계가 실질적으로 지방자치단체와 소속 공무원의 역량에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 유도될 필요가 있다. 결국 재정적 지원을 비롯한 정부간 재정적 관계 특히 보통교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계는 근본적으로 지방자치단체와 소속 공무원의 다양한 차원의 역량 향상에 긍정적인 영향을 미칠 필요가 있다. 또한 정부간 인사교류제도가 내재한 순기능을 공무원의 역량으로 연계할 필요가 있다. 정부간 관계를 중앙과 지방 그리고 지방간 공공갈등의 차원에서 접근할 수 있지만, 정부간 관계는 정부간 공동의 문제와 지방자치단체 특유의 지역적인 고질적 문제 등을 해결하는 일련의 과정에서 정부간 협력의 차원에서 접근할 수 있다. 이를 종합할 때 정부간 관계에 대한 관리와 인사교류 제도는 중앙 및 지방 공무원간 현실적인 차이를 보완하는 동시에 지방자치단체의 역량을 개선하는 기제로 활용될 여지가 존재하고 있다.

마지막으로 중앙 및 지방 공무원 역량 관리가 조직적 차원에 더하여 전략적으로 시행될 필요가 있으며, 공무원간 역량에 대한 상호간 인식의 차이를 줄이기 위한 제도적, 관리적 차원의 대안이 강구될 필요가 있다. 소속이 상이한 공무원간 역량 차이의 존재는 업무적, 정책적 협력 등을 시도하는 일련의 과정에서 상호 불신과 비협조적인 업무 태도 및 양상 등을 조장할 수 있다는 점에서 완화될 필요가 있다. 즉, 지방자치와 지방분권이 지방 공무원뿐만 아니라 중앙 공무원간 협력과 관계 등을 통해 시행된다는 점을 감안할 때 상호간 역량에 대한 불신과 인식의 차이는 완화 및 전략적으로 관

리될 필요가 있다. 이와 관련하여, 중앙 및 지방 공무원의 역량에 대한 인식 차이와 관련하여 주목할 부분은 중앙 공무원은 중앙 공무원의 3년간 업무역량이 긍정적으로 변화하고 있다고 인식하고 있으며, 지방 공무원은 지방 공무원의 업무역량 변화를 긍정적으로 인식하고 있다는 점이다. 즉, 공무원이 소속한 기관의 업무역량이 타소속 공무원에 비해서 긍정적으로 개선되고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이는 독립표본 t-test와 다중회귀분석을 통해 실증적으로 분석되었다. 또한, 이러한 인식의 차이 즉 공무원 상호간 역량에 대한 인식의 차이를 증장기적으로 완화시킬 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다. 역량에 대한 인식의 차이가 중앙과 지방간 역량의 차이로 귀결된다고 볼 수는 없다. 하지만, 중앙 및 지방 공무원의 역량에 대한 인식과 그 차이가 행정 및 정책역량 나아가 지방자치와 지방분권 등을 수행할 수 있는 실질적인 역량과 차이가 존재한다면, 역량이 긍정적으로 개선되고 있다고 인식할수록 실질적인 역량의 개선과 괴리가 발생할 가능성이 존재할 수 있어 역량에 대한 인식 차이의 완화가 시행될 필요가 있다.

한편 본 연구는 전부개정된 지방자치법이 시행된 이후에 시행된 설문자료를 활용하지 못했다. 따라서, 전부개정된 지방자치법 시행 후 실시된 공무원의 인식 조사를 활용한 연구가 시도될 필요가 있다. 즉, 우리나라의 지방자치제도의 시행 과정에서 지방자치법에 접하는 위치와 영향력의 강도 등을 비롯할 때 향후 전부개정된 지방자치법에 근거한 공무원의 인식 조사가 시행될 필요가 있다. 중앙 및 지방 공무원의 역량, 정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙정부의 관여 등에 대한 인터뷰를 시행하지 못했다. 또한, 본 연구에서 시사한 바와 같이 공무원의 역량과 이에 대한 영향 요인은 다양하게 제시될 수 있으나 설문자료의 한계상 주요한 요인들을 고려하지 못했다는 연구적 한계가 존재하고 있다. 무엇보다도, 전체 공무원, 중앙 공무원, 기초 공무원, 그리고 광역 공무원간 인식 차이를 시행하지 못했다. 각 소속에 따라 공무원의 인식의 차이는 존재할 수 있으며, 이러한 인식 차이에 대한 영향 요인 역시 다양하게 제시될 수 있다. 따라서, 향후 연구에서 이와 같은 인식 차이에 관한 보완 연구가 시도될 필요가 있다. 또한 연도별로 공무원의 인식 변화를 분석하지 못했다는 한계 역시 존재하고 있으며 연구의 가설 설정 부문에서 한계가 있다. 이러한 연구의 한계는 전부 개정된 지방자치법 시행에 대한 공무원의 인식 조사 등을 통해 향후 보완될 필요가 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 강나을·박성민.(2023). 공무원의 조직지원인식이 공직만족도와 적극행정에 미치는 영향성 연구: 중앙부처 공무원과 광역지방자치단체 공무원 차이 분석을 중심으로. 「국가정책연구」, 37(3): 1-29.
- 강여진·권경득.(2008). 중앙과 지방정부간 인사교류 운영실태 및 성과평가: 관련 공무원의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2): 239-262.
- 고명숙·최지수·조대연.(2020). 직무역량과 직무만족 관계에 대한 메타분석. 「HRD 연구」, 22(4): 27-52.
- 구주영.(2019). 인사관리가 공무원의 역량과 성과 인식에 미치는 영향: 기관유형의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(1): 53-82.
- 구주영.(2020). 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(4): 3-38.
- 구주영.(2022). 정부간 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향: 중앙 공무원과 지방 공무원의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 321-350.
- 구주영.(2024). 정부의 관리역량, 정치역량 그리고 민첩성이 시민의 정부대응 인식에 미치는 영향에 관한 연구-코로나 19 정보만족도의 조절효과를 중심으로. 「한국지방행정학보」, 21(2): 53-84.
- 권경득·김판석·오성호·박경원.(2003). 지방자치단체간 인사교류 활성화 방안-충청남도의 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 12(4): 1-29.
- 권용수.(2006a). 공무원 역량기반교육훈련에 관한 고찰. 「한국인사행정학회보」, 5(1): 129-148.
- 권용수.(2006b). 부처간 국, 과장급 인사교류의 운영성과에 관한 실증연구. 「한국인사행정학회보」, 5(2): 169-194.
- 권우덕·김영우.(2018). 지방공무원의 전문성 제고 방안에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 17(2): 115-141.
- 권향원.(2020). 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동: 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로. 「국정관리연구」, 15(4): 1-35.
- 김기진.(2013). 국가와 지방자치단체와의 협력-지방자치단체의 국정참가와 국가의 협력적 관여를 중심으로. 「입법정책」, 7(1): 73-108.
- 김난영·홍준형.(2006). 행정부 공무원의 입법역량에 관한 실증적 연구. 「행정논총」, 44(1): 329-358.
- 김대원.(2000). 재정관여 수준의 적정성 분석. 「한국행정논집」, 12(1): 19-38.
- 김미현·최현덕·정명은.(2015). 정부 간 관계 연구경향성과 향후 과제. 「한국지방자치학회보」,

- 27(1): 93-114.
- 김뢰호·권용수·김혜영.(2014). 재난안전관리분야 교육훈련의 효과성 제고방안에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 13(3): 385-401.
- 김상숙.(2022). 지방정부 공무원의 조직성과에 대한 인사제도와 상사신뢰의 영향: 중앙정부 공무원과의 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 36(3): 3-23.
- 김유진·박순미.(2021). 노인맞춤돌봄서비스 전담사회복지사 직무역량 영향요인에 관한 연구: 개인역량과 조직역량 요인을 중심으로. 「보건의료산업학회지」, 15(4): 107-119.
- 김장기·신운창.(2008). 지방정부간 협력관계의 활성화 요인 연구. 「한국비교정부학보」, 12(1): 121-138.
- 김재훈·하정봉.(2018). 지역발전특별회계에 대한지방자치단체 담당자 인식분석및 함의: 생활기반계정을 중심으로. 「The Korean Journal of Local Government Studies」, 22(1).
- 김지영.(2020). 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향. 「도시연구」, (17): 247-290.
- 김태형·김한빛·문명재.(2019). 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향. 「한국지방행정학보」, 16(2): 1-36.
- 김판석·권경득·박경원·오성호.(2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 5-24.
- 김현주·전상길.(2006). 역량기반인적자원관리의 적용에 관한 연구: 한국기업을 위한 상황론적 접근. 「인사조직연구」, 14(2): 107-139.
- 남태우·정주용·한승주.(2014). 지방공무원 진출의 실제적 측면에 대한 인식. 「정부학연구」, 20(2): 257-290.
- 노영숙.(2019). IPA를 통한 중앙정부·지방정부 간 공직윤리제도 강화에 대한 인식비교. 「한국지방자치학회보」, 31(1): 101-119.
- 류영아·김필두.(2015). 지방분권 활성화 방안 연구-자치재정권을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 221-248.
- 박경돈·이희태·박인선.(2022). 중앙과 지방의 공무원 인사교류에 관한 실증 분석. 「지방정부연구」, 26(1): 171-193.
- 박순애·나혜영·이혜연.(2019). 중앙정부와 지방정부의 성과관리 효과성에 관한 연구-중앙·지방 공무원 인식 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(2): 1-24.
- 박정민.(2008). 우리나라 정부간 재정관계의 실증분석. 「한국콘텐츠학회논문지」, 8(12): 275-282.
- 박준·이영라.(2020). 「정부간 관계에 관한 공무원 인식조사」. 기본연구과제, 2020: 1-390.
- 박준·이영라.(2021). 「정부간 관계 인식조사」, 2020.
- 박천오·노종호·박시진·유상엽·조성한·조윤직·최성수·최유진·한승주·한종희.(2023). 「인사행

- 정론」. 경기: 법문사.
- 박현석.(2020). 수직적 중앙-지방정부 관계의 문제점과 제도개선 방안: 지방행정체계 개편안에 대한 비교 분석. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 1-25.
- 배귀희·류현숙.(2010). 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류의 성과평가: 중앙과 지방정부의 인사교류자의 인식차이를 중심으로: 중앙과 지방정부의 인사교류자의 인식차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(4): 289-319.
- 손희준.(2019). 「새 지방재정학」, 서울:대영문화사.
- 신영삼·김상봉.(2012). 공공조직 역량기반 교육훈련제도와 직무성과 영향관계 분석 연구. 한국행정논집, 24(3): 591-613.
- 안국찬.(2015). 조직역량과 직무만족이 조직몰입에 미치는 영향. 「한국자치행정학보」, 29(3): 25-41.
- 오영민·원종학.(2017). 정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향: 중앙정부 부처 공무원들의 인식을 중심으로: 중앙정부 부처 공무원들의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 29(2): 253-274.
- 왕태규·조성환·주영종.(2018). 공무원의 역량, 동기, 기회가 조직성과에 미치는 영향: 공공봉사 동기의 조절효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(2): 83-113.
- 윤견수·정민경·김영은.(2020). 지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로. 「정부학연구」, 26(1): 132-160.
- 윤석진.(2012). 지방자치단체에 대한 국가관여 내실화 과제. 「지방자치법연구」, 12(2): 173-199.
- 윤선일·이규민·구주영.(2022). 협업활성화 요인이 협업효과성에 미치는 영향: 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이 비교를 중심으로. 「GRI 연구논총」, 24(1): 259-295.
- 이미애.(2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 337-366.
- 이승모·유재원.(2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 「국가정책연구」, 30(2): 83-108.
- 이승종·김대욱·김윤지.(2021). 「지방자치론: 정치와 정책」. 서울: 박영사.
- 이재용·박현욱·이병기.(2022). 「지방공무원 역량지표 개발 및 역량 강화 방안 연구-과장급 인력을 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2022: 1-193.
- 이종수.(2006). 「정부혁신과 인사행정」. 경기: 다산출판사.
- 이창균.(2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선 방안에 관한 연구. 「재정정책논집」, 14(3): 93-123.
- 이창길.(2022). 「인적자원행정론」. 경기: 법문사.
- 이현영.(2010). 공무원의 필요역량에 대한 중요도 및 수행수준 인식비교를 통한 역량기반 공무원 교육훈련 방향에 대한 고찰. 「한국인사행정학회보」, 9(3): 57-73.

- 인사혁신처.(2023). 「공무원 인사실무」.
- 임태경.(2022). 국가균형발전특별회계와 지역경제활성화 간 관계분석: 경상권역을 중심으로. 「지방행정연구」, 36(1): 233-254.
- 정철현, 임상규.(2012). 성과에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식의 차이에 대한 연구. 「한국행정연구」, 21(3): 203-236.
- 임다희·조경훈.(2019). 중앙공무원과 지방공무원의 공직가치 영향요인 연구. 「지방정부연구」, 23(1): 83-109.
- 임채홍·안경섭.(2023). 인적자원관리제도에 대한 인식이 공공봉사동기에 미치는 영향 분석: 중앙정부와 지방정부 공무원 간의 비교를 중심으로. 「한국정책연구」, 23(4): 81-103.
- 전영상·백형배.(2012). 거버넌스 체제에서 공무원 노동조합의 역할 가능성 탐색: 중앙·지방 공무원의 거버넌스 인식 구조분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 26(2): 183-216.
- 전영상·이진만.(2012). 중앙-지방간 인사교류에 관한 네트워크 분석. 「한국지방자치학회보」, 24(2), 95-120.
- 정문기.(2023). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 정병걸. (2006). 지역정보화의 딜레마: 지방정부 역량의 한계와 지역간 격차: 지방정부 역량의 한계와 지역간 격차. 「한국지역정보화학회지」, 9(2): 33-53.
- 정정화·라휘문·박기관·박노수·박해육·안영훈·이승모·이향수·임정빈·주재복·최예나·최진식·하동현·홍성만.(2019). 「정부간 관계론」. 서울: 대영문화사.
- 정철현·임상규.(2012). 성과에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식의 차이에 대한 연구. 「한국행정연구」, 21(3): 203-236.
- 조일형·정성영·권기현.(2013). 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구; 정부 수준(level)별 인식 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(3): 245-283.
- 조형석·양지숙.(2021). 지역발전수준과 국가균형발전특별회계 간 관계: 시·군·구 자율편성사업 예산 배분의 영향요인 분석. 「정책분석평가학회보」, 31(3): 71-99.
- 진선미.(2020). 공무원 역량개발센터(Development Center)의 효과 향상 요인에 대한 탐색적 연구. 「한국인사행정학회보」, 19(4): 127-153.
- 진종순.(2009). 공무원 역량평가의 효과성 제고방안에 관한 연구. 「행정논총」, 47(3): 139-163.
- 최무현·김영우.(2010). 지방공무원 역량강화에 관한 연구: 역량기반 교육훈련을 중심으로. 「지방정부연구」, 13(4): 33-59.
- 최유성·이남국.(2000). 「정부간 관여」. 한국행정연구원.
- 최창호·강형기·이민규.(2022). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 하지만·홍준현.(2016). 정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 속성. 「국가정책연구」, 30(4): 167-198.

- 한부영·고경훈·조성택·김동환.(2011). 「지방자치단체의 관리역량 강화 전략」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2011: 1-283.
- 홍준현·하혜수·최영출.(2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 「지방정부연구」, 10(2): 7-30.
- 홍준현.(2007). 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 실태와 시사점. 「지방정부연구」, 11(3): 53-71.
- 황창호.(2020). 정부역량에 대한 국민인식이 정부성과인식에 미치는 영향: 정부의 내·외부역량을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(4): 167-189.
- Anderson, W., & Weidner, E. W.(1960). "Intergovernmental Relations in the United States (No. 10)". University of Minnesota Press.
- Lane, L. M., & Wolf, J. F.(1990). "The human resource crisis in the public sector: Rebuilding the capacity to govern". (No Title).
- McClelland, D. C.(1973). "Testing for competence rather than for" intelligence.". American psychologist, 28(1): 1.
- Parry, S. B.(1996). "The quest for competencies. Training", 33(7): 48.
- Wright, D. S.(1978). "Understanding intergovernmental relations". Duxbury Press.

Abstract and Key Words

A Comparative Analysis of the Factors Affecting Central and Local Government Competencies: Intergovernmental Relations, Personnel Exchanges, and Centralized Discussions

Koo, Jooyoung

National Crisisonomy Institute, Chungbuk National University

Civil servants' competencies are important, so ways to improve them are discussed. While these methods are mainly internal to their organizations, such as education and training, external factors are also important, such as intergovernmental relations due to increasing decentralization. Intergovernmental relations, personnel exchanges, and central government involvement compensate for local governments' lack of resources and administrative capacity. Thus, this study analyzed their effect on the perceived competence of central and local government officials separately and collectively and how this perceived competence varied by institutional affiliation. The results showed that intergovernmental, collaborative, and financial relationships; personnel exchanges; and central government involvement positively affected perceived government official competence and increased central government employees' perceptions of overall government officials' competence. In addition, general, collaborative, and financial intergovernmental relationships increased the perceived competence of central government officials while vertical relations decreased it. General and collaborative intergovernmental relationships, personnel exchanges, and central government involvement increased local government officials' perceived competence. Moreover, central and local government officials perceived their own competence to have improved more than those of the other group. Therefore, the formation and management of intergovernmental relationships, personnel exchanges that increase administrative competence, and supportive central government involvement should be used to increase public officials' competence.

[Key Words: competence, intergovernmental relations, personnel exchange, central government engagement]