

권력 없는 도구적 전문가, 임기제 공무원의 소외현상에 관한 연구: A도청 조직을 중심으로

조성수*

이 연구는 지방 관료조직 내 전문가로 채용된 임기제 공무원이 일상생활 속에서 겪게 되는 소외감을 관찰하고, 그 관찰로부터 우리 시대의 관료조직의 문제점을 재음미하는 문화기술지적 연구이다. 연구자는 개별 전문가가 관료조직 내에 위치하고 배정될 때, 수직적 권력성에 의해 관리되고, 수평적으로는 다수의 일반직 공무원들의 견제와 압력에 시달려 관료화를 선택하게 되는 현실을 서술적으로 말하고 있다. 현실 속의 전문성은 관료조직에 흡수되어 관료화되고 자율성은 조직 구조의 '타율의지'에 의해 종속되어 바람직하지 못한 조직 내 갈등과 임기제 공무원의 소외감을 불러오고 있다. 그러한 맥락에서 이 연구는 관료조직 내 낮은 직위의 전문가는 '권력 없는 도구적 전문가'일 뿐이라는 핵심범주를 보여주고 있다.

주제어: 임기제 공무원, 관료조직, 소수자, 소외, 권력

I. 문제의 제시

어느 날 문득 A도청¹⁾ 공무원노동조합 홈페이지 자유게시판을 읽게 된 지방행

* 아주대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 지방공무원(행정6급)으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방공무원, 지방의회, 질적연구 등이다(pactor70.gg.go.kr).

1) 현장 속의 관찰자인 연구자가 소속된 A도청의 행정조직과 본 연구에 등장하는 인물들의 실명이 거론될 경우, 그들의 명예가 실추되고 자칫 부정적으로 오해될 수 있어 연구윤리 차원에서 이들의 실명을 알파벳 대문자로 대체하고자 한다.

정사무관 A씨는 갑자기 무척 불쾌한 기분을 갖게 되었다. 얼굴은 일부러 웃고 있었지만, 마음은 그렇게 편하지 못했다. 자유게시판에 가명으로 게시된 글이 임기제 공무원들에 대한 비난의 글이었고 그에 대한 동조의 댓글들 역시 임기제 공무원 공격의 글들이기 때문이었다.

사무관 A씨는 공학박사 학위소지자로 기초지방자치단체 B시 산하 연구센터 근무경험을 갖고 있는 임기제 공무원이다. 박사학위자의 조건으로 채용되어 A도에서 근무한지 이제 8년차에 접어들었다. 평소에도 임기제라는 이유로 다소 냉소적인 시선을 내적으로 느끼고 있었던 그는 이 비판의 글이 좋을 수 없었다. 그가 바라본 게시된 글들은 공채시험이 아닌 서류전형에 의해 임용된 계약직들이 일반직 공무원의 자리를 잠식하고 있으며, 계약직 임기제 공무원들이 사무관 직급은 물론 실무자의 직급도 서서히 잠식하여 문제라는 것이다. 더군다나 계약직 공무원이 팀장급 이상의 자리를 차지하며, 쓸데없는 실적 쌓기에만 분주하고, 오히려 적반하장 식으로 일반 경력직 공무원들이 전문성 있는 자신의 지식을 따르지 않고 업무에 전념하지 않는다고 타박한다는 것이다. 게다가 게시 글에 딸린 리플들은 계약직 공무원들의 전문성도 의심스럽다고 소란을 피우고 있었다. 더욱이 이 문제는 공무원노조에서 다루어져야하고 노조를 중심으로 계약직 임용과 기간 연장에 대한 엄중한 조치가 이루어져야한다는 것이 가장 중요한 주문사항이었다. 비난의 목소리들의 중심에는 임기제 공무원들의 무분별한 채용과 증가가 낙하산 방식 채용과 다르지 않으니, 반드시 개선되어야 한다는 것이 중론이었다. 그들 때문에 일반직 공무원들의 사기저하는 이만저만이 아니라는 것이다. 이러한 일반직 공무원들의 집단적 반발과 분노에 임기제 공무원들의 반박과 비난의 역공격적 글들이 게시되었지만, 수적으로 우세한 일반직 공무원들의 올라인상의 냉소와 비난은 더 강해지고 있었다. 이 올라인상의 논쟁을 유심히 바라본 임기제 A사무관은 한숨을 쉬기도 하였고, 자신이 재계약 당시 경험했던 임기제 공무원으로서의 애환과 분노를 다시 곱씹기도 하였다.

계약직 공무원, 임기제 공무원 임용제도는 신공공관리적 인사행정과 지방정치의 발전과정 속에서 부수적으로 채택된 하나의 제도이다. 이미 지방행정 현장은 정치적 지방자치단체장의 등장과 지방의회의 의원들의 존재로 정치적 맥락

으로부터 독립적일 수 없으며, 중앙정치와 정부로부터 하향적으로 불어오는 시장 친화적 신공공관리의 관리기술로부터도 자유롭지 못한 시대적 상황에 위치하고 있다. 이 연구가 관찰하고 있는 조직 내 갈등적 경험들 역시 이 맥락을 벗어날 수 없는 것이다. 이 시대적 맥락 속에서 이 연구는 다수의 일반직 공무원들의 관료사회 속에서 임기제 공무원으로 살아간다는 것은 어떤 삶인지에 대해 해석하려 한다. 일반직 공무원으로서 연구자는 다소 이질적인 임기제 공무원들은 관료조직 내에서 어떤 경험을 하고 있는지를 알고 싶었고, 이러한 관계적 구조 속에서 임기제 공무원들의 의식과 마음속에서는 어떤 의미들이 구성되어 자리 잡고 있는지를 알고 싶어 하고 있다(사공영호, 2012; 윤건수·김순희, 2013 참조).

A도청 노조 홈페이지 게시판의 일반직 공무원들의 마음속에는 그들은 승진을 가로막고 있는 걸림돌로 비춰지고 있어 그들은 조직 내 타자로, 직업공무원들의 경계에 위치한 “질적으로 다른 인간”으로 인식되고 있다(임동근, 2012: 288 참조). 그러나 계약직 공무원에 관한 소수의 연구들은 임기제 공무원들이 조직 내에서 타자로 인식되고, 조직 내에서 불안의 심리를 가지며 소외의 길목에서 어떤 내적 갈등을 경험하고 있을 것인지에 대한 관심은 저조하다. 또한 관료조직 내 계약직 공무원에 대한 소수의 연구들은 일반직 공무원과 계약직 공무원들 간의 갈등과 소외의 경험들에 대하여는 침묵하고 있는 경향이 있다.

궁극적으로 본 연구는 이러한 맥락을 인식하고 우리 시대의 조직 관리와 인사행정의 새로운 문제점인 일반직공무원에 포위된 임기제 공무원들의 소외현상을 단편적이거나 감지하고 문제점을 부각시켜 다음과 같은 연구 질문을 설정하고 그 답을 찾고자 한다.

- 임기제 공무원들에게는 관료조직은 어떤 삶의 공간인가?
- 그러한 관료조직 내에 임기제 공무원들은 어떤 삶을 살고 있는가?

Ⅱ. 이론적 논의

1. 임기제 공무원 제도

시대는 새로운 자본주의의 이념인 신자유주의가 강한 영향력을 발휘하고 있다. 과거와 달리 지방정부의 통치방식도 미국 지방정부들처럼 기업주의 관리방식을 선호하고 있으며, 그 선호는 지역 내수경제 활성화와 일자리 창출이라는 목표를 지향하고 있다(유재원, 2000). 또한 중앙정부는 금융위기 이후, 공직의 전문성과 생산성을 지향하는 성과주의를 선택하여 유연한 인사행정을 도입하고 지방자치단체에 그 유용성을 시달하고 있어왔다(강제상, 2005: 218). 이와 같은 시대적 분위기에서 지방자치단체장들은 과거와 같이 소극적 지방행정에서 탈피하여 경쟁적으로 새로운 산업을 육성하고 유망 기업유치를 위해 각종 인프라를 구축하기 바쁘다(세계일보, 2013.9.25.). 이제 지방행정은 성과 지향적 정부정책에 부응하며, 기업주의와 지방정치 또는 거버넌스 차원의 성과 지향적 관리로 나아가고 있다.

따라서 지방자치단체들은 새로운 변화에 대응하여야 하고, 이와 더불어 단체장의 정치적 이익을 위해 그들의 치적을 알리기 위한 홍보활동이 더욱 분주하게 되었다. 지자체의 장들에게 자신의 정치적 욕구를 충족시키고 단기간에 성과를 낼 수 있는 전문직 인력을 필요로 하게 된 것이다.

그로 인하여 계약직 공무원이 경직된 관료조직에 유입되게 되었고, 지방공무원법 개정에 따라 전임계약직 공무원이라는 명칭이 개방형 직위에 임명되는 임기제 공무원으로 변경되었다. 그들은 일반직 공무원 정원에 충원되어 일반직 공무원과 동일한 직급을 부여받고 있다(지방공무원 인사지침, 2014: 43). 지방공무원 임용령 제3조의2에 의하면, 종전의 계약직 공무원은 예산 및 일반직공무원의 정원 범위에서 임용되어 상근하는 임기제공무원, 주당 15시간 이상 35시간 이하의 범위에서 임용권자가 정한 시간에 근무하는 시간선택제 임기제공무원 그리고 통상적인 근무시간보다 짧게 근무하는 한시임기제공무원으로 나누어져 있다.

A도청의 경우, 일반임기제 공무원 187명에 해당하고 시간제 임기제 공무원은

52명으로 전체 임기제 공무원은 2014년 현재 239명이다²⁾. 이 수치는 실제 A도청 공무원 정원의 약 14%에 해당하는 인원이지만, 개방형 고위직과 사무관 직급의 간부급 공무원의 수는 43명으로 사무관급 이상의 직위의 약18%를 차지하게 된다.

2014년도 A도청의 임기제 공무원 인사운영계획에 따르면, 임기제 공무원의 임용절차는 신규 채용시 각 부서는 부서 내 사전심의를 거치고 신규채용 내부계획을 수립하는 과정을 따른다. 이 때, 개방형 고위직을 포함한 4급 이상의 일반임기제 공무원을 채용할 필요가 있을 경우, 그 계획서는 도지사의 결재를 득해야하고, 5급의 일반임기제(개방형 포함)는 행정부지사의 결재를, 6급 이하, 시간선택제 임기제, 한시임기제 등은 해당 실·국장의 내부결재를 득하는 위계적 업무처리 방식에 의한다. 이 내부계획 방침이 종료되면, 해당부서는 인사과에 채용의뢰하고 채용 및 시험시행 계획은 인사위원회 심의를 받아 10일 이상의 채용공고 기간을 거친 후, 서류전형과 면접으로 채용시험을 실시한다. 이후 인사위원회 심의를 통해 최종합격자가 결정되고 신원조사 및 결격사유 조사가 진행된 후, 임기제 공무원으로 임용되어 성과계획서 제출 및 연봉 협의를 하게 되는 것이다.

임용된 임기제 공무원이 근무기간을 연장하고자 할 때는 횟수에 관계없이 총 5년의 범위 안에서 연장 가능하며, 연장된 근무기간은 종전의 근무기간과 연속됨을 원칙으로 하고 있다. 총 계약기간이 5년을 초과하거나 당초 약정내용인 업무내용, 자격, 사업수행기간 및 임용조건 등의 변경이 있는 경우에는 신규임용 대상으로 처리된다. 또한 연장여부 결정기준은 사업의 계속성, 성과목표 평가결과, 임기제 아닌 일반직 충원가능 여부의 조직차원의 판단과 분석 등으로 나열될 수 있다.

이와 같이 운영되는 계약직 임기제 공무원에 대한 국내 선행연구는 매우 소수이며, 중앙부처 공무원 조직들을 대상으로 이루어져 있다. 연구자가 찾은 연구는 계약직 공무원의 직무태도, 조직몰입과 조직시민행동 그리고 계약직 공무원 인

2) A도청 내부자료, 임기제 공무원 현황, (단위: 명)

총계	일반 임기제							시간선택제 임기제					
	소계	개방형	5급	6급	7급	8급	9급	소계	가급	나급	다급	라급	마급
239	187	16	27	78	42	13	11	52	15	3	5	13	16

사제도의 운영 실태에 관한 분석의 연구들이 전부이다. 이들 연구에 따르면, 계약직 공무원들은 계약기간 또는 임기가 정해진 상황에서 고용불안의 문제점이 있지만, 조직몰입, 조직시민행동 그리고 직무만족도가 일반직 직업공무원보다 높다고 보고하고 있다. 또한 계약직 공무원의 행정현장 필요성이 있으나, 그 운영이 인사운영의 목표에 부합하고 있는지에 대한 의문의 여지가 아직 있으며, 계약직 공무원들의 역량발휘가 제대로 이루어지고 있지 못하다는 지적 등이 보고되고 있기도 하다(김삼목 외, 2003; 강제상 외, 2003; 강제상, 2005). 그러나 이들의 계량 분석적 연구들은 조직 내 소수자로서 임기제 공무원들이 어떤 감정을 가지고 어떻게 관료조직 내 생활을 꾸려나가고 있는지 그들과 일반직 공무원들 간의 갈등은 어떠한지에 대한 설명은 말해 주고 있지 못하다. 조직 내 소수자일 경우, 분명 그들이 일반직 공무원들의 직위를 침범하며, 근무하고 있기에 갈등적 소외의 경험이 당연하게 발생할 수 있을 것이라는 과정적 사실이 거론되어야 할 것이다.

2. 소수자와 소외

이러한 이야기를 하기 위해 본 연구는 부정적 의미로 수용되고 있는 관료조직의 ‘비인간적 속성’과 그 속에서 발생하게 되는 ‘소외(Alienation)’의 개념과 현상에 대한 이론적 검토를 간략히 이행하고자 한다. 사전적 의미에서 소외는 “어떤 무리에서 기피하여 따돌리거나 멀리함”을 말하며, 서술적 동사인 ‘소외되다’는 “어떤 무리에서 기피되어 따돌림을 당하거나 배척되다”를 의미한다. 또한 ‘인간 소외’는 “인간성이 상실되어 인간다운 삶을 잃어버리는 일, 기계 문명이나 거대한 사회 조직, 산업 조직, 고도로 관리화 되고 정보화된 사회가 오히려 인간에 대하여 부정적인 작용을 하는 데서부터 생겨난다고 말하고 있다. 이와 더불어 ‘자기소외’는 “인간이 자기의 본질을 상실하여 비인간적 상태에 놓이는 일”이라고 다양하게 그 의미들을 소개하고 있다(네이버 국어사전).

이처럼 소외(疏外, Alienation)라는 개념 속에는 조직이나 집단 내에서 거리감을 두고 차별·배제하는 주도적 힘이 작용하고, 그 조직이나 집단이 현대화·산업

화의 구조 내 있을 경우, 인간이 관리되며 인간의 존엄이 훼손되는 것이라는 의미를 갖는 것이다. 그러므로 우리는 소외되는 주체가 누구이며, 객체는 누구인지를 알 필요가 있다. 소외되는 객체는 당연히 주도적 집단에 의해 낙인찍혀 주변으로 밀려나는 사람들임이 분명하다. 그들을 우리는 일반적으로 ‘소수자나 사회적 약자’라고 부른다.

소수자는 “신체적 또는 문화적 특징” 때문에 집단이나 조직 내의 다른 구성원들에게 차별받으며, 차별받고 있는 의식과 감정을 가진 사람들이다. 이 소수자의 특성은 반드시 구성원의 수가 적음에 의해 판별되는 것은 아니다(박경태, 2008: 13). 다수자라고 하더라도 그들에게 권력과 자원 또는 재원이 풍부하지 못하다면, 다수자는 수적 우세에도 불구하고 소수자의 특성을 갖고 살 수 있기 때문이다. 소수자의 위치는 어떤 조직이나 집단의 공간 중심에 있는 것이 아니라 주변에 자리하여 ‘자기활동’이 억제되는 구조 내에서 자아의 정체성이 재단되고 자신을 ‘부정’하게 되는 상태에 처하게 된다(정문길, 1977; 윤평중, 1992; 문성원, 2010). 따라서 소수자는 사회적 약자의 속성을 공유하기도 하여 “식별가능성”, “권력의 열세”, “차별적 대우”, 그리고 “집단의식 또는 소속감의 결여”와 같은 특성을 갖고 주변으로 내몰리는 위기를 맞이한다(서혁준·전영평, 2006; 박경태, 2008; 문성원, 2010). 이러한 주류의 내집단이 아닌 변방의 외집단에 위치하는 소수적 약자의 위기상황은 이론가들이 말하는 ‘소외’의 개념과 가깝게 연관될 수 있는 것이다.

‘소외’에 대한 사회과학적 개념적 접근은 자본주의 구조 비판적인 맑스주의 관점에서 다루어지는데, 자기 노동을 인간 자신이 자유롭게 소유하거나 처분할 수 없는 타자인 자본가의 상품이 된 자기 노동의 소외 또는 자기 노동의 타율적 통제(Kohn, 1976: 112; Twining, 1980)로 설명되어 “비인간화된 삶이 영위되는 상황”이라는 개념(홍승표, 2011)까지로 추상적으로 발전하기도 한다. 이것은 자본주의적 생산과정 속에서 인간이 인간으로서의 도덕적 약화와 “기계부품”과 같은 물인격적 인간관으로 비판되는 현대사회의 자본주의적 “압력”과 통제의 일환인 관료주의적 병폐와도 연관될 수 있는 것이다(정문길, 1977; 이홍균, 2004; 이문수, 2008). 이것은 사회적 맥락 속에서 국가·사회의 구조와 개별인간의 인격

이 온전히 양립하지 못하는 상황을 말하는 것이다(Wegner, 1975: 172-173). 다수의 노동자들이 자본주의적 생산관계의 “압력” 하에서 소수적 약자와 같은 삶을 살아가며, 지배구조의 “타율의지”에 종속되어 “자율의지”가 약화되어가는 경향을 지적하는 태도가 맑스주의적 입장인 것이다(정문길, 1977; 윤평중, 1992; 이홍균, 2004). 그러므로 차별받는 소수적 약자와 소외현상 간의 공유점은 조직사회 내에서 주도적 관계에 들어서지 못하고, 지배구조와 권력이 제공하는 “타율의지”에 종속되는 상황에 있다. 같은 공간에서 주도집단이 조직사회 내부에 설정해 놓은 보이지 않는 테두리와 그 경계에서 서성거리는 약자들은 자신의 목소리가 아닌 타인의 목소리로 말할 수밖에 없는 것이다.

3. 조직 내 소외연구

이와 같은 추상적 개념인 소외 또는 소외현상을 측정하기 편리하도록 Seeman은 소외를 “무력감, 무의미성, 무규범성, 고립 및 자기 소외”로 구체화시켰다(정문길, 1974: 189). 그러한 개념화를 조직학자들은 더욱 응용 발전시켜 “관료제와 소외”를 연구했는데, Bonjean & Grimes(1970)은 소외의 개념을 수동적으로 통제되는 감정인 “무기력(Powerlessness)”, 도덕적 기준이나 보편적 판단의 약화를 말하는 “무규범(Normlessness)”, 개인 또는 조직원이 사회나 집단으로부터 멀어지는 감정인 “사회적 격리(Social Isolation)”, 사회로부터의 일반적 분리 또는 이탈의 감정인 “일반적 소외(General Alienation)”와 만연된 혼란과 소외감인 “아노미아(Anomia)” 그리고 인간 본성에 폭력을 가하는 행태에 찬동해야하는 “자기소외현상(Self-estrangement)” 등의 6가지를 제시하고 있다.

같은 맥락에서 Kohn(1976)은 Bonjean & Grimes(1970)과 유사하지만 그 측정 경로를 간결하게 정리하며, 네 가지로 소외의 개념을 제시하고 있기도 하다. ‘무기력’은 외부의 힘에 의해 좌우되며, 개인적 효능감이 빈곤한 상태로 규정하고 있으며, ‘무규범’은 법적 테두리 내에서 위반 가능한 도덕률의 훼손을 그리고 ‘자기소외’는 자기 존중의 결여와 비하의 감정을, 끝으로 “문화적 소외(Cultural estrangement)”는 주류집단의 문화와의 거리감 또는 불일치로 개념화하고 있다.

이러한 소외의 개념을 기업조직 연구에 적용한 Bonjean & Grimes(1970)은 경영(manager), 영업(businessman), 생산(worker) 직위군의 3계층으로 범주화한 직무상 직위와의 상관관계 분석으로 조직 소외현상을 설명하려 하였고, Kohn (1976)은 직무구조와 직무조건 세부요소들과 소외개념들의 상관관계를 분석하고 설명하려 하였다. 이들의 연구에서 얻을 수 있는 함의는 조직 내 소외는 반드시 뚜렷하게 일반화된 관료화 경향에 의해 발생하는 것은 아니며, 직위별 반응은 다소 상이하고, 과업 관련 감독권, 과업의 일상화, 실질적 복잡성과 같은 작업과정과 조건에 의해 무기력, 자기소외, 무규범과 같은 소외가 발생할 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 접근의 연구들보다 관료조직 내 임기제 공무원들이 경험하는 소외현상에 대한 접근은 그들이 어떻게 차별받고 있는지에 대한 의구심을 품고 접근하는 연구가 유용할 수 있다.

최근 한승주·노종호(2013)는 계약직 임기제 공무원의 “차별 수용성과 공정성에 관한 연구”를 발표하였는데, 이들의 연구는 임기제 공무원들이 차별을 수용할 경우 세분화된 공정성이 어떤 결과를 보여주는가를 설명하고 있으며, 생산적 조직을 위해서는 차별이 정당화되어야 한다는 암시를, 또는 임기제 공무원들이 어느 정도의 차별을 수용해야 한다는 연구 논거를 갖고 있기도 하다. 그러나 이들의 연구는 근무조건과 같은 제도적 처우의 차별보다는 조직 내 인간관계 내에서 발생하는 ‘집단적 따돌림’과 같은 인간관계 상의 차별과 그로 인한 박탈감과 소외감 등의 갈등적 소외에 관심을 두고 있지 않다.

특히 권위주의와 가족주의와 같은 파벌적 집단주의가 강하게 작용하고 있는 한국 관료조직(박천오, 2008: 219) 내에서 임기제 공무원이 경험하고 있는 문제점과 임기제 공무원들과 일반직 공무원들과의 갈등적이고 권력적인 인간관계를 인지하지 못하면서 임기제 공무원의 제도적 발전방안을 제시하는 것은 다소 무리가 있는 것이다. 우리는 어떻게 임기제 공무원이 행정조직 발전에 기여할 것인지의 방법론적 탐색에 앞서 관료조직 내 임기제 공무원이 전문성을 발휘할 수 있도록 인간관계의 조건이 어떻게 구성되어야 할지에 대한 문제의식을 가질 필요가 있다. 일반직 공무원과의 관계 속에서 내적으로 드러나고 있는 목소리와 갈등의 맥락을 이해하고 이야기해야 하는 것이다.

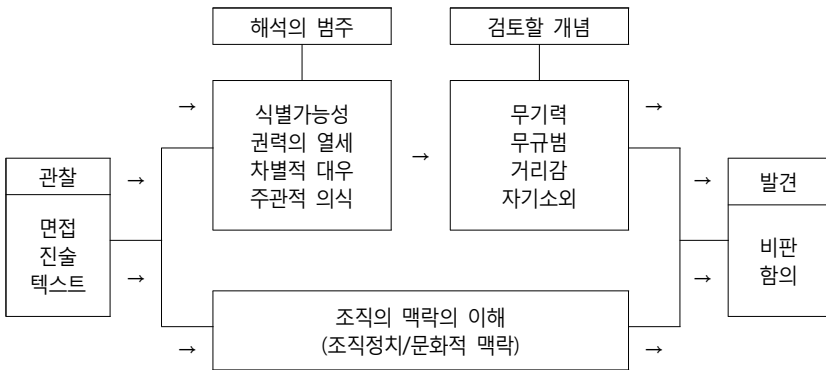
4. 현상에의 접근

그러한 관계의 맥락을 이해하기 위해서 본 연구는 푸코주의적 관점을 차용하고자 한다. 이 관점을 관찰의 기본으로 삼아 조직사회 내에서 일반직과 상호작용하는 임기제 공무원들의 진술과 행동을 분석하고, 어떤 소외의 의미들이 무기력, 무규범, 자기소외 그리고 문화적 소외와 인접하고 있는지 아니면 새로운 어떤 의미들이 도출될 수 있는지를 바라보고, 권력의 행사와 집단적 배제에 관한 권력적 인간관계의 담론을 말하고 있는 푸코적 관점(Farmer, 1999; 김부용, 2010; 신충식, 2010; 김성우, 2012; 임동근, 2012; 진태원, 2012)에서 재음미해 볼 것이다. 그 재음미의 핵심은 권력적 인간관계가 “조직된 전체를 구성하는 세력관계들의 다양성”으로 구성되고, “끊임없는 투쟁과 충돌을 거쳐 그것들을 변화시키고 강화하며 역전시키는 일종의 게임”이고, 그러한 “세력관계들이 연쇄나 체계를 형성하게끔 서로에게서 찾아내는 뒷받침 또는 반대로 그것을 서로 분리시키는 괴리와 모순”이라는 관점에 있는 것이다(신충식, 2010: 144). 이러한 관점에서 볼 때, 서두에서 서술된 바와 같이 일반 경력직 공무원과 다른 종류(種類)로 분류된 임기제 공무원은 관료조직 내에서 소수자의 위치를 차지하고 있으며, 다수의 경력직 일반 공무원들이 차지하고 있던 관료조직의 정원과 현원을 침식하고 있어 A도청 조직 내부의 구조적 갈등의 다면적 문제(Kolb & Putnam, 1992)를 불러오고 있는 것이다. 이것은 윤건수(2011)가 말하는 “한국행정의 자리문화”에 외부 인간인 임기제 공무원들을 제도적으로 이식시켜 갈등을 일으키고 있는 것이기도 하다. 그 이식을 전략적으로 거부하는 다수자들과 이러한 외형적 현실에서 살아남고자하는 방어적 소수적 약자를 이해하고 접근해야할 것이다. 소외를 알기 위해서는 소외당하는 주변부의 객체들을 바라보아야 관료조직과 같은 국지적 공간 내의 소외현상을 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 그래서 그 관점을 구체화시키기 위해 본 연구는 조직 내 약자로서 소수자의 소외현상을 세부적으로 평가할 수 있는 해석적 판별 기준을 필요로 한다.

그 기준을 본 연구는 우리 행정학의 소수자 연구 중 하나인 서혁준·전영평(2006: 280-282)의 개념화된 준거에 의지하고 있다. 그 개념화된 판별 기준은 첫

째 “식별가능성”이다. 소수자는 “식별가능성”을 기준으로 평가하여야한다. “식별가능성이란 신체적, 문화적 특징에 의해 다른 집단과 구별되는 뚜렷한 차이를 의미하는데, 조직 내에서 임기제를 구별할 수 있는 채용방식이나 근무형태 등으로 임기제를 소수적 약자로 규정할 수 있다. 둘째, “권력의 열세”가 거론될 수 있다. “권력의 열세란 경제력, 조직 내 직위, 권한과 자원 동원력 등 다양한 의사결정의 영향력의 차이” 즉 누가 더 우월한 지위를 갖고 있는지를 약자 판정기준으로 활용할 수 있다. 셋째, “차별적 대우”는 식별가능성과 중첩될 수 있는 “임금과 복지 등”의 차원 검토로 더욱 명확해 질 수 있다. 넷째, “주관적 의식”은 “차별적 관행의 반복”을 통하여 소수집단이 동질적이거나 유사한 경험의 의식을 내면에 체득하고 있는지의 여부이다. 이는 연대적 집단의식으로 발전하여 투쟁성을 고양시킬 수 있으나, 계약조건과 공공적 사무라는 제한조건으로 집단행위가 불가능할 경우, 주관의식은 개별화된 소속감의 빈곤으로 소수적 약자의 속성을 더욱 강화시킬 수 있다. 그것은 우리가 아닌 ‘타인’이라는 ‘주관적 의식’을 구성하게 만드는 것이다.

<그림 1> 임기제 공무원 소외현상 연구의 흐름



이러한 개념들을 중심으로 소수적 약자인 임기제들이 조직사회의 중심부에 위치하는지 아니면 그 주변에 위치하고 있는지를 관찰할 것이다. 해석적 평가기

준을 근거로 임기제 공무원들이 조직사회 내 ‘낮선 타자’로 자신의 위치(문성원, 2010)를 수용하고 있다면, 우리는 임기제 공무원들이 소외감을 갖고 일한다고 해석할 수 있다. 본 연구에서는 특히 그 의식과 감정들이 어떻게 표현되고 있는지를 문화기술지적으로 서술하고 거기서 드러난 감정과 의식들을 질적 연구의 주요 방법론적 특징인 범주화로 재구성하고자 한다(이종규, 2007).

우선 이러한 재구성의 과정은 선행연구들의 개념들에 의지하여 <그림 1>과 같은 해석의 관점을 통하여 이루어질 수 있다. 첫째, 본 연구는 선행연구로부터 획득한 개념들을 활용하여 A도청 조직사회 내에서 표출된 일반직 공무원들의 목소리로 조직맥락을 이해하고, 그 맥락 내에서 표출된 임기제 공무원들의 진술들과 수집된 텍스트들을 이해하며 재구성한다. 조직 내에서 소외받는 소수적 약자의 평가기준 또는 분석수준은 서혁준·전영평(2006)의 연구에서 도출된 개념들인 ‘식별가능성’, ‘권력의 열세’, ‘차별적 대우’ 그리고 ‘주관적 의식’의 네 가지를 기준으로 서술적 범주를 재구성하고자 한다. 둘째, 그 재구성 속에서 본 연구는 소외현상의 속성인 무기력, 무규범, 고립적 거리감과 자기소외를 검토할 것이며, 끝으로 이러한 서술적 범주를 통한 해석의 과정 속에서 도출되는 의미들을 비판적으로 발견하고자 한다.

Ⅲ. 연구의 방법

1. 문화기술지

단면을 엿보고 들춰내기 위해 본 연구는 민속학적 연구방법 또는 ‘문화기술지’라고 불리는 연구방법을 선택했다. 이 방법은 어떤 공간과 시간 속의 인간들이 어떤 ‘편견과 선입견’ 혹은 주장들을 갖고 있는지를 맥락을 중심으로 관찰하고 해석하는 연구이다(이종규, 2007). 특히 문화기술지 연구자들은 인간관계 속의 행동패턴을 구조와 기능을 중심으로 해석하고 서술하기를 선호하며, 국지적 영역 속의 과정을 묘사하기를 즐기는 경향이 있어 인문사회과학의 연구인지 아니

면 상상이 가공된 소설과 수필과 같은 서사적 문학 장르의 영역인지 모호한 연구 결과물을 만들어 내고 있다(유기웅 외, 2012: 61; 임의영, 2013). 따라서 문화기술지는 사회적 세계는 객관적인 것이 아니라 그 사회적 상황에 참여하는 사람들에 의해 구성된 주관적 의미를 강조하는 속성을 갖기도 한다(신경림 외, 2005: 332).

그러나 문화기술지 연구를 객관성 빈곤의 연구방법으로 오해할 수만은 없다. 문화기술지는 관찰자가 연구대상인 타인들과 함께 공존하고 있어 통제될 실험의 한계를 갖는 사회과학의 취약점을 파고들며, 보완해 주는 강점을 갖고 있다. 말들, 진술들, 주장들을 재구성하고 사회집단이 공유하고 있는 ‘가치, 행동, 신념 등’을 다시 재음미할 수 있어 계량적 연구를 보완하고 때로는 교정해 줄 수 있는 담론을 제공하는 능력을 문화기술지는 갖고 있는 것이다(김경은, 2013: 345). 연구자가 연구대상인 타인들을 이해하려는 노력이 묻어나는 연구가 문화기술지 연구인 것이다.

그런데, 우리 행정학계에서 이러한 문화기술지 연구는 체계적이지 못하고, 매우 소수의 연구들만이 간혹 발표되고 있는 실정이다. 예컨대, 문화기술지라는 방법론을 분명히 말하고 있는 최근의 국내 행정학 연구는 김경은(2013)의 “아동복지 체험을 통해 바라본 포용의 원리”에 관한 연구가 대표적이다. 이 연구는 연구배경과 연구계기를 소개하는 ‘머리말’, 선행연구 검토, 분석틀, 연구과정을 보여주는 ‘예비적 논의’, 서술적 범주로 재구성된 현상의 기술과 분석 그리고 연구의 심층주제인 ‘포용원리’에 대한 해석적 설명 등으로 구성되어 있다. 이러한 구성체계와 유사하게 이미 문화기술지 연구를 정착시킨 국내 간호학, 사회복지학, 교육학계의 연구들은 다섯 가지의 구성 체계로 정형화 또는 도식화되어 있다(김민경, 2009; 최송식·이솔지, 2013; 이혁구 외, 2014; 최한나 외, 2014). 첫째 연구의 필요성과 문제제기를 밝히는 ‘서론’, 둘째 선행연구 검토와 철학적·이론적 배경을 소개하는 ‘선행연구 검토’, 세 번째로 문화기술지의 세부방법론, 자료수집과 자료분석을 말하고 있는 ‘연구방법’, 넷째, 취재하고 수집한 자료들을 재구성하는 ‘연구결과’, 끝으로 함의와 제언을 말하는 ‘결론’ 등의 배열이 공통적이다. 여기서 가장 중요한 재구성의 단계인 ‘연구결과’는 김민경(2009)의 연구에서처럼 서술적 범주화를 추구하고 있다. 이 연구의 연구결과 부분의 ‘부부되기의 과정’은 ‘기대

반 도박반 인연맺기’, ‘소통의 단절경험하기’, ‘혼돈 속의 갈등과 극복’, ‘안정 속의 신뢰와 희망 찾기’ 등과 같은 서술적 하위범주들로 구성되어 맥락적 이야기를 이끌어 가고 있다. 따라서 본 연구의 구성은 최송식·이슬지(2013) 등의 국내 문화기술지적 연구의 구성 체계를 따르고 있으며, 서술적 범주로 연구결과를 재구성하고 있다. 하지만, 본 연구는 앞서 제시한 ‘조직맥락의 이해’와 해석의 네 가지 범주인 ‘식별가능성, 권력의 열세, 차별적 대우, 그리고 주관적 의식’을 중심으로 연구결과의 내용을 큰 범주로 재구성하고 있다.

2. 자료수집

본 연구의 자료는 일상대화방식의 심층면접 1명, 서술식 설문답변 5명이 보내준 텍스트로 구성되었다. 여기에 A도청 공무원노동조합 홈페이지 자유게시판에서 따온 36개의 게시글 텍스트와 그 글들 중 임기제 공무원을 비난하는 주장들이 담긴 59개의 댓글들이 연구의 자료로 추가되었다. 자유게시판에 게시되는 모든 글들은 공무원과 지역 언론인 그리고 일반인들까지 자신이 임의로 만든 닉네임으로 게시글을 쓸 수 있어 그 게시글의 신뢰성을 의심할 수 있지만, 텍스트를 구성하는 은어와 조직생활 속의 상황들을 경험적으로 대입해 보면 그들이 공무원인지 일반인인지는 누구나 알 수 있기에 텍스트가 조직 밖의 사람이 쓴 것이라고 의심되지는 않았다.

설문을 위해 연구자는 A도청 조직 내 5급 이하 임기제 공무원 80명을 무작위로 선정하여, 주관식 설문지를 행정정보통신망 내 전자우편으로 발송하였다. 진지한 관심을 갖지 않을 경우, 답변하기 어려운 것이 주관식 설문인 것은 분명했다. 평소 공무원들이 설문지 답변을 싫어하는 경향이 높고, 대충 적어내는 습관을 잘 알고 있는 조직 내 공무원인 연구자는 그들이 쉽게 서술식 답변을 요구하는 설문답변을 주지 않을 것이라고 경험으로 알 수 있었다. 설문 발송 후, 2일 이내에 실제 자발적으로 설문에 답변을 준 공무원은 2명이었으며, 또 다른 답변 1건은 설문 발송 2주 후에 업무관계로 통화하다가 강요하여 받은 답변으로 그 내용은 형식적이었다. 나머지 두 건의 답변은 연구자가 몇 해 전 같은 부서에서 근무

무한 여성인 2명을 설득하여 얻은 답변이었다.

<표 1> 관찰대상자의 인구사회학적 자료

구분	방법	연령	성별	직급	도청 경력	이전경력 (민간/공공)	답변 태도
사례 A	면접/대화	40대 중반	남	5급	8년	4년/0년	적극
사례 B	설문	40대 후반	남	5급	8년	6년/7년	적극
사례 C	설문	40대 후반	남	6급	12년	13년/0년	적극
사례 D	설문/채팅	30대 후반	여	6급	3년	2년	적극
사례 E	설문	30대 초반	여	7급	2년	0년	중간
사례 F	설문	40대 초반	남	6급	8년	4년/2년	소극

연구대상자 6명의 공통점은 사업부서 현장의 실무적 업무를 다루는 공무원들이라는 것이며, 이들은 자신의 이름과 인적 사항이 조직 내에서 밝혀지기를 걱정하고 있었다. 불안한 심리를 보여 설문 회수에도 2주에 가까운 시간이 소비되었다. 지속적인 설득 끝에 그들은 비밀리에 전자우편을 보내주었다. 그들 중 한 명은 나의 요구를 의심하며, 타인들이 알지 못하게 행정내부통신망 내 채팅창을 통하여 불안한 심기를 보여주었다. 그는 설문이 우연히 공개라도 된다면 ‘어쩌나?’ 하며 무척 걱정스러운 마음을 갖고 있었다. 연구자는 그들의 신변에 문제는 없을 것이라고 답해주었고 최대한 안심을 주려 노력했다. 이러한 이유로 연구 텍스트 내에서도 연구대상자들의 신분이 최대한 노출되지 않도록 대상자들의 정보는 세부적으로 기술하지 않고 있다.

설문의 주요 질문은 ① 직급과 현재 공직 경력 그리고 민간경력, ② 임기제 공무원으로서의 소외의 경험, ③ 일반직 공무원들의 시선에 대한 감정, ④ 전문성에 대한 자신의 개념정의와 전문성 저해요인, ⑤ 관료조직과 일반직 공무원의 문체점, ⑥ 자유로운 기타의견 등의 6가지이다. 설문 응답자 5명 이외에 심층면접자는 상시 연구자와 대화를 나누는 사무관급 직위의, 관찰자의 상급자인 임기제 공무원이다.

그는 평소에도 임기제와 일반직 공무원의 차별성을 자주 거론하고 농담 반 진

담 반으로 소외감을 토로하는 습관을 갖고 있어 심층면접에 큰 무리가 없었다. 심층면접은 조직 내 동료연구에서 지속적으로 자연스럽게 진행되는 일상적 대화이어야 큰 무리와 가식 없이 진행될 수 있다. 연구를 위해 구조화되고 체계화된 인터뷰를 시도할 경우, 설문에서와 마찬가지로 자신의 언행이 누설될 것을 두려워하기 때문에 참여적 관찰자의 입장에서 인위적이지 않은 자연스러운 분위기의 관찰이 필요한 것이다. 그것은 문화기술지 연구자의 기본자세이다.

3. 자료분석

자료분석은 연구대상인 국지적 조직 내 내부 경계와 조직 외부의 테두리 사이에 존재하는 주변인으로서의 임기제 공무원들의 시각을 중심으로 이행되고 있다. 경계인들이 느끼고 이해하는 주변의 ‘삶’을 통해 그들의 삶을 이해하고자 하는 자료분석의 관점을 문화기술지 방법에 반영시키고 있다(문성원, 2007; 이정희, 2011; 김성우, 2012).

문화기술지 연구에서 자료분석은 다른 질적 연구들과 같이 수집하면서 분석하고 다시 수집하는 반복적 작업의 과정을 거친다(신경림 외, 2007; 유기웅 외, 2012). 이는 자료를 다듬어 가는 과정이라고 말할 수 있으며, 동시에 사례를 범주화하는 서술적 과정이라고 말할 수 있다. 자료를 분석하며, “소제목 붙이고 이를 통하여 자료를 의미 있는 범주들로 조직화하여 특정주제”에 따라 자료를 정리하고 다듬는 과정이 문화기술지의 자료분석의 과정이다(최송식·이솔지, 2013: 65). 예컨대, 노인요양보호시설 내의 간호사의 일상생활(최한나 외, 2014)은 “노인 대상자들의 생체신호 확인” 업무와 “효율성은 높이고, 비용은 낮추는 서비스 접근”, “온라인과 오프라인 서비스 병행을 통해 찾아가는 서비스” 등으로 범주화되도록 자료를 재배치하고 분석하여 문장으로 빚어내는 것이 자료분석의 과정인 것이다.

본 연구에서의 자료분석 과정은 온라인 텍스트와 설문 및 진술에서 얻은 텍스트를 재구성하는 과정인데, 조직맥락은 정치적 맥락과 문화적 맥락으로 나누고, 소외현상의 함의를 검토하기 위한 임기제의 소수적 약자성 분석은 해석의 네 가

지 범주를 기준으로 재구성시키고 있다.

IV. 연구결과

1. 조직의 맥락

A도청 조직사회의 전체적 분위기는 다수의 일반직 공무원들이 의견을 교환하고 다투는 일상적인 ‘담론의 장’인 공무원노조 홈페이지 자유게시판에서 알 수 있다.

이 자유게시판에서 자주 거론되는 문제들은 승진과 근무평정 등 인사관리의 부당성과 상급자의 횡포 등이 주를 이루고 있으며, 이와 맞물려 자신들의 승진 자리를 점유하고 있는 임기제 공무원들에 대한 공격이 또한 자주 거론되고 있다.

특히 임기제(계약직) 공무원에 대한 불만의 목소리가 크게 대두된 것은 2006년 7월 지방선거 후, A도청 A도지사 선거 캠프 인력들의 무더기 임용에서부터 시작되었다. A도청 공무원노조게시판에 게시된 A도청 공무원노동조합 성명에 따르면, 이러한 A도지사의 인사정책은 취임 초 “시일이 걸리더라도 새로운 인사 평가 시스템을 통과한 전문성 있는 인사들만 임용” 하겠다는 약속 위반이라는 것이다. 특별보좌관과 보좌 인력으로 임용된 직원들은 11명에 달하였다. 노조는 이들을 전문성을 가진 인력이 아니라고 단언하였다. 노조는 그 인력들은 ‘측근’이라는 이유로 임용된 것이고, 비공개 채용이라는 문제점을 갖고 있다며 비판하였다. A도청 공무원노조가 성명서에서 주문한 주요 개선내용은 다음과 같았다.

1. 앞으로 도지사 측근이라는 이유만으로 계약직에 임용하는 것은 절대 반대하며, 이번 계약직 채용 시 공개채용하지 않은 이유를 분명히 밝혀라.
2. 계약직에 재임용시 업무의 성과를 철저히 검증하고 직원들에게 다면 평가를 실시하여 자질이 부족한 직원이 절대 재임용되지 않도록 제

도적 장치를 강구하라.

3. 계약직에 대한 과학적인 인사 평가시스템을 조속히 만들어 이를 모두 공개하라.
4. 계약직을 채용할 시는 관련규정을 철저히 준수하고 반드시 공개 채용하라.
5. 향후 계약직공무원은 보은성이 아닌 전문성이 요구되어 도정에 많은 기여가 가능한 경우에만 최소 채용하라.

이러한 공무원노조의 요구에도 불구하고 정무적 성격의 계약직 임기제 공무원들의 채용은 점차 증가하게 되었고, 일반직 공무원들의 의식 속에는 임기제 공무원들에 대한 반감이 깊어져갔다. 그들의 자유계시관 표현에 의하면, “계약직 천국”이 공보관실을 중심으로 이루어지고 있으며, “흰 고양이 검은 고양이 가리지 않고 필요하다면 무조건 계약직으로 바꾼다”는 투정이 매년 깊어지고 있었다. 이러한 정무적 채용은 A도지사 재선을 위해 지방선거 캠프에 참가한 현직 임기제 공무원들의 사직 후, 재임용의 문제로 2010년도에도 다시 재발하기도 했다.³⁾

1) 정치적 맥락

관료조직 내 정치적 임기제 공무원들의 자유로운 사직과 재임용의 인사행정에 다수의 직업공무원들은 불만을 갖게 되었고, 이러한 문제는 지방의회 예결위 심의과정 중에서도 문제로 지적되기도 했으나, 정무적 임기제 공무원들의 신변에는 큰 문제가 발생하지 않았다. 정치적 임용과 혼용된 계약직 임기제 공무원들의 진입으로 위기감과 불쾌감을 느끼고 있는 일반직 공무원들에게는 A도청 조직이 마치 계약직을 위해 존재한다는 의식을 품게 만들었다. 그러한 불평의 글이

3) 2010년 6.2지방선거에 A도지사가 도지사직에 재출마를 선언하고 선거 캠프를 차리자 대변인실 계약직 공무원 7명이 5월 초 자진사퇴서를 제출하고 선거캠프에 참여 했다. A도의회 야당 L의원은 대변인실 결산관련 예결위 심의과정 중에서 캠프 참가하고 다시 특채된 직원 이름을 한명씩 호명하고 자리에 일어날 것을 주문했고, 예결위에 참석했던 K모 팀장과, L모 x팀장이 자리에서 일어나 인사하는 모습까지 연출돼, ‘A도지사의 보은성 인사’ 논란이 드러나게 되었다(A도청 공무원노조 홈페이지 자유계시관, 2010.9.13. 편집인용).

2007년 12월 게시된 바 있었다. 그 게시 글에 따르면, 계약직은 크게 두 가지 부류로 나누어질 수 있는데, 정부적인 도지사 캠프출신의 인물들과 전문성 위주로 뽑은 계약직의 두 종류라는 것이다. 또한 전문성을 갖춘 이들은 교통, 투자유치, 정책개발, 통상, 환경 등의 분야의 직무에 종사하고 있지만, 일반직 공무원들과의 의견충돌로 화합이 안 되는 계약직들이 존재하고 있으며, 능력미달의 계약직 그리고 과도한 권한을 행사하는 간부급 계약직 공무원들이 임용되고 있기에 객관적으로 계약직을 평가할 수 있는 대안마련이 시급하다는 주문이 주장되었다. 이처럼 계약직 임기제 공무원들에 대한 일반직 공무원들의 반감은 정무적 채용에만 있지 않았다. 그들에게 임기제 공무원들은 직위보전과 승진에 방해가 되는 암적인 존재인 것이다.

어느 일반직 공무원의 주장에 의하면, 그는 해가 갈수록 계약직은 늘어가고 있으며, 공무원노조는 지켜만 보고 크게 영향력을 행사하고 있지 못하고 있다는 것이다. 한편으로는 이 공무원은 업무특성상 계약직(임기제)이 필요한 업무분야도 있다는 것은 인정하고 있었다. 그러나 요즘에는 우수한 신규 공무원들이 많이 들어오므로 분야별로 채용하면 계약직이 그리 많이 필요 없고, 사무관 이상 직위에 배치될 수 있는 '가'급 이상은 정말 필요 없다고 주장했다.

일반직 공무원들이 수십년 근무해야 5급, 6급으로 승진하는데 계약직 공무원들은 너무 쉽게 가급, 나급 등으로 채용되는 것은 아닌지요. 계약직으로 있는 모든 자리가 일반직 정원 자리를 깔고 있는데, 정말 이번 기회에 계약직 전반에 걸쳐 개선 방안을 마련 해주었으면 합니다.

A도청 공무원노조 홈페이지 자유게시판(2014.3.30.)

일반직 공무원들의 임기제 공무원들에 대한 반감은 이처럼 정치적이고 권력적인 임용에 대한 반발과 전문성에 대한 의구심으로 구성되어 있다. 더불어 이 불만 속에는 일반직 공무원들의 승진 욕구와 기대감에 대한 피해의식이 존재하고 있는 것이다.

2) 문화적 맥락

다수의 일반직 공무원들의 반-임기제 정서가 강한 맥락적 조건 하에서 A도지사는 도지사 삼선 도전을 스스로 포기하고 중앙정치에 도전할 것을 밝혔고, 2014년 지방선거에는 불출마가 확정되었다. 이러한 조직 내 정치적 맥락에서 일반직 공무원들의 임기제 공무원들에 대한 인터넷 상 공격과 불만 표출이 강하게 공무원노조 홈페이지 자유게시판에 게재되었다. 공격 글의 주요 제목들은 “일반직 자리를 계속 차지하고 있는 계약직”, “계약직 공무원 되돌아보자” 그리고 “계약직(임기제)문제”로 구성되어 있다. 다른 게시 글들과 마찬가지로 이러한 글들에 다수의 답변쓰기가 이어졌고 그 답글들은 임기제 공격과 임기제 방어의 논쟁들로 이어져갔다.

논쟁적 답변의 글들은 3개의 본말 텍스트에 59개 댓글들이 따라 붙었다. 팀장급에서 실무자 자리까지 임기제가 서서히 잠식해 들어오고 있다는 비판에 문제성을 함께 공유하고자 하는 일반직들의 의견은 단순 꾸밈에서 세부적인 비난에 이르기까지 다양했다. 그들의 주장들을 요약 정리해 보면 <표 2>와 같이 제시된다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 일반직 공무원들이 바라보는 임기제 공무원들에 대한 비판의견은 일반적이 할 수 있는 업무분야에 비효율적으로 임기제 공무원을 채용하여 배치시키고, 그 채용절차와 평가방법도 투명한 공채시험과 달리 불공정하고 비공개적이라는 것이다. 이와 더불어 그들의 전문성 또한 분명하지 않아 일반직 공무원이 하는 업무의 성격과 별반 다르지 않고 오히려 임기제 공무원들이 일반직 공무원화 되어 간다는 것이다. 그 배후에는 권력적 후광과 정치적 성격의 영향력들이 이들을 지켜주고 있는 것이 아니냐는 의혹과 그에 대한 불만이 깊게 자리 잡고 있는 것이다. 더욱이 이들이 사무관 직급 이상에 임용되는 것은 승진을 가로막는 악폐적 인사관리로 느껴져 이에 대한 반감이 매우 큰 것으로 추정되고 있다.

<표 2> 일반직 공무원의 반임기제 태도와 관리상의 이유들

주요의견(주장)	문제의식	하위 범주	상위 범주
사업소와 변방부서 직원의 절반정도가 계약직, 비정규직 배치 가 심하다.	불균형 인사관리	인사관리 비효율	비 효 율
해외유학 제도로 일반직 공무원 전문성 확보가능하나 활용빈 약, 계약직은 '계약직'일 뿐이다.	일반직 전문화	교육훈련 의 빈곤	
계약직 채용은 세금 낭비다.	불필요한 채용	행정력 낭비	
전문가는 정책보좌의 직위에 있어야하는데, 계선직위인 팀장 에 채용되는 것은 부당하다.	직위배정의 문제	부당한 인사관리	
전문성 있는 기술직위에 임기제 채용 문제다.	중복된 전문성	인사관리 비효율	불 공 정
공채 시험 없는 서류전형 계약직 채용, 낙하산 인사다.	채용방식 불공정	불공정 채용	
채용공고 내놓고 기존 근무자 다시 채용하는 관례적 재임용 은 문제가 많음, 평가 강화 필요하다.	불공정 채용방식	불공정 임용	
블라인드 면접채용 등 객관적인 채용제도 필요하다.	객관적 임용의심	불공정 임용	
계약직이 일반직처럼 행동, 일반행정 업무처리하고 있다.	전문성 결여	전문성의 형식화	형 식 성
임기제 공무원 과업달성 후, 지속 근무, 일반직화된다.	전문성 빈곤	전문성의 형식화	
높은 연봉 받으며 일반직과 차이 없는 업무를 한다.	전문성 상실	형식적 전문성	
5년 단위 계약연장으로 재임용, 한 자리 장기근속이 전문성 을 보장할 수 있는지 의문이 든다.	전문성 판정 모호	전문성의 형식화	
통번역 등의 제한적 전문성 인정하나, 한 자리 장기근속으로 전문성이 인정받는 것은 모호하다.	형식적 전문성	형식적 성과관리	관 행
임기제 필요성 인정, 전문성의 모호하고, 관례적 계약기간 연 장, 임용의 투명성 필요하다.	관례적 재계약	관행적 인사관리	
계약직은 정무직과 전문직의 중간정도의 위치하고 있으며, 정치적 인맥에 의한 재신임은 재평가되어야할 것이다.	권력형 코드인사	정치적 성과관리	정 치 성
계약직은 현대판 읍서제도의 일종, 5년 후 재임용을 위한 인 맥관리의 부작용 있다.	권력형 인맥관리	정치적 인사관리	
오너의 특수시책 추진을 위해 전문계약직 존재하니, 오너가 몰러나고 특수시책이 종료되면 당연히 몰려나야한다.	권력형 임용	권력적 임용	권 력 성
계약직 자리를 만들어내는 인간들 감사필요하다.	배후가 의심	부당한 인사관리	의 혹
계약직이 많아 나중에 국장 이상도 달라고 할 판이며, 점점 늘어가는 계약직 채용으로 하위직 사기 매우 저하되고 있다.	직위 상승 우려 직위 침식 불만	직위침해	위 기 감
채용공고 조건 자체에 기존 임기제 재임용을 위한 저의가 깔 려 있으며, 공채준비 수험생의 이익이 침해되고 있다.	온정적 채용방식	온정적 임용	온 정

도청 조직의 다수를 차지하는 7급과 9급 공채 출신들은 젊은 행정고시 출신들에 의해 4급 서기관 이상 직위를 빼앗기고 있는 관공에 임기제 공무원들까지 그들의 상위직급으로 임용되고 있어 6급 이하의 직위만을 임기제 공무원으로 충원할 것을 희망하는 댓글들이 게시되고 있었다. 일반직 공무원들이 받아들이고 있는 임기제 공무원에 대한 판단들은 <표 2>와 같이 비효율, 불공정, 형식성, 관행, 정치성과 권력성으로 구성되고 있으며, 임기제 채용에 대한 의혹과 임기제들로 인한 직위침해의 위기감 그리고 온정적 분위기에서 기존 임기제를 재임용시켜 주는 고위직들의 태도 등에 대한 불만들로 나열되고 있다.

2. 소수적 약자들의 목소리

임기제 공무원들에 대한 강한 공격성을 보이고 있는 관료조직 내에서 임기제 공무원들도 자기 나름대로의 항변의 댓글을 게시하였다. 그 중 한 임기제 공무원은 일반직 공무원들에게 동정을 바라지 않으며, 자신들이 누구의 자리를 밀어내고 임용된 것이 아님을 강조하였다. 또한 자신은 특별한 연줄 없이 전문성이 필요한 분야에 인력이 필요하다고 해서 들어와 일하고 있다는 것을 항변했다. 전문성을 최대한 발휘하려고 노력 중이라고 했다.

임기제 공무원도 일반직과 같은 인간이며 가족이 있고 생계가 있음을 하소연했다. 그는 일반직 동료나 상관들이 흔히 말하는 비난조의 말들이 싫다고 했다. “물이 고이면 썩으니 교체해야지” “계약기간 5년 동안 말 안 들으면 자를 수도 없고 골치 아프다” 등의 말들은 듣기 민망하다고 했다. 더불어 그는 “전문성이 있는 업무도 연속적으로 진행되어야 하는 업무가 많으며, 장기적인 시각에서 업무를 통해 쌓인 지식과 마인드로 업무를 해야 한다”고 주장했다. “전문직을 채용하는 제도가 계약직이라는 형태로 밖에 될 수 없는지 아쉽고, 자동차 부품도 고장이 나지 않으면 교체하지 않는 것 아니냐”고 반문했다.

(댓글 일부) “저희 임기제는 고장이 나지 않더라도 기간이 되면 사직서를 내야합니다.”

이 끝의 한 문장으로 우리는 전문직 임기제 공무원의 심리적 불안을 알 수 있는 것이다. 그들은 다수의 일반직 공무원들의 조직사회에서 내색할 수 없는 정신적 불안과 스트레스를 받고 있는 것이다.

1) 식별가능성

이와 같은 불안과 스트레스는 인간을 분류하는 ‘식별가능성’에서 시작된다. 지방공무원법은 업무의 효율성과 전문성 증진을 위해 직무 성질의 유사성을 기준으로 크게 직군(職群)으로 나누고, 그 하부에 직무의 종류가 유사하고, 그 책임과 곤란성의 정도가 다른 직급의 군인 직렬(職列)을 두고 있다. 이를 다시 세부적으로 직류(職類)로 나누고 있는데, 공무원들의 일상생활에서는 ‘직렬’을 기준으로 직위와 업무가 정해지고 있다. 행정직인지, 공업직인지, 시설직인지, 환경직인지의 분류로 공무원은 서로를 인식하고 업무를 실행한다. 그러한 인간의 기능적 분류 속에서 임기제 공무원에게는 더욱 식별이 분명하도록 ‘임기제’라는 ‘다름’을 상징하는 라벨이 부여되고 있다.

같은 지방행정사무관일지라도 온라인 행정정보시스템 조직도는 임기제 사무관을 반드시 ‘지방행정사무관(임기제)’의 괄호 표기로 분명히 표시해주고 전자문서 하단의 기안과 협조 및 결재자 표시에도 동일한 직급 기재방식을 채택하고 있다. 공채 일반직 공무원들은 그러한 인식 표시로 임기제 공무원을 인지하게 되고 경력직 일반 지방행정사무관은 상대적으로 임기제 사무관 앞에서 경력을 내세우며, 우월적 분위기와 감정을 표시하기도 한다.

그러한 행태는 경력 8년차의 임기제 사무관과의 일상 대화로부터 알 수 있었다. 자신은 5급에 머물지만 경력직 고참 사무관은 언제 승진하여 자신의 부서장이 될지 모르니 자신은 높게 대우해 주어야한다는 것이다. 그것이 관료적 예의일 수 있으며, 향후 모를 상황에 대한 인간관계적 ‘보험’일 수 있는 것이어서 모른 척 회피하는 것이다.

또한 식별가능성의 인간 분류의 행태는 이공계 출신 6급 상당의 임기제 공무원에게서도 진술되고 있다. 평소 친숙하게 일하는 직원들은 자신에게 일 열심히 한다고 말해주지만, 낯선 타부서 일반직 직원들이나, 상관들은 처음 만나면, “계

약직이네...” 라는 반응을 보인다는 것이다. 이러한 조직 내 소외의 기초는 ‘임기제냐? 아니냐?’의 인종 분류에서부터 시작되는 것이다. 일반직 공무원들의 단순한 구별이 임기제 공무원들에게는 다른 방식으로 수용되고 있는 것이다. 이는 미묘한 감정의 문제로 발전할 수 있는 것이다. 임기제는 ‘직급의 라벨’로 식별이 가능한 것이다.

2) 권력의 열세

권력의 열세는 일반직 공무원과 임기제 공무원을 상대적으로 평가하기 좋은 해석의 범주가 된다. 자연스러운 대화로 심층면접을 한 피면접자이자 나의 상급자인 A씨의 경우를 보면 임기제 공무원은 ‘권력의 열세’를 극복하기 어렵다. 사실 관찰자인 나는 상관인 임기제 A사무관과의 대화나 일상적 업무과정에서 그에 대한 심리적 위압감을 고참 행정직 사무관들에게서 받는 것보다 훨씬 덜 받고 있거나 거의 받지 않고 있다.

그런 대접을 받고 있는 A사무관은 자신의 재계약 임용 시 받던 권력의 열세에 아직도 분노하고 있다. 5년 계약기간 만료 후, 그는 재계약의 과정에서 매우 부당한 대우를 일반직 주무과 주무팀장으로부터 받았다고 분개했다. 그 분노는 아직도 그의 마음에서 사라지지 않았다.

(심층면접 A씨) “그 때, 재계약 당시 총무팀장이 연봉을 삭감하고 5년 동안 일해 온 내 실적을 임의적으로 ‘영’의 수준으로 끌어내렸어! 난 신 규자 취급을 받았지.”

일반직 공무원은 매년 자동적으로 본봉의 호봉이 승급되는데, 최소한 재임용은 제도상에 규정되어 있는 것처럼 20~30% 내의 인상은 이루어져야 하는데, 그렇지 않다는 것이다. 5년간의 실적을 최소한으로 인정하는 것은 그렇게 잘못된 것은 아니라는 것이 그의 주장이다. 그러나 그 팀장은 끝까지 자신의 의견을 굽히지 않았다. A씨는 그러한 그 팀장의 재량에 불만을 품고 그의 부서로 찾아가 고성을 지르며 자신의 자녀 학원수업을 포기해야한다며 읊소까지 했으나, 그의

이의제기를 어느 누구도 수용하지 않았다고 했다. 같은 재계약의 처지에 있는 다른 임기제 사무관들도 그러한 자신들의 상황을 방관했다. 그들은 재계약에 따른 연봉 삭감에 아무런 항변도 하지 않았다. 그러한 동료들이 A씨는 무척 밉기도 했지만, 더욱 화가 나는 것은 자신과 같은 임기제는 ‘제로베이스’에서 재계약을 하지만, 핵심부서 또는 권력의 중심에 위치한 부서의 임기제들은 역대에 가까운 연봉과 재계약시 부여되는 자연스러운 연봉인상이 차별적으로 이루어진다는 것이다. 그는 자신이 갖고 있는 임기제 공무원들의 연봉액 현황을 비공식 루트를 통해 획득하고 있었다. 더욱이 당연히 매년 1/4분기에는 전달되어야 할 연봉명세서가 제공되지 않고 있는 것은 그의 의구심과 분노를 더욱 자극하고 있었다.

설문응답자 D씨 역시 재계약의 상황에서 임기제 공무원들이 주변 인심을 잃으면 다음번에 계약이 힘들고, 재계약시 연봉이 다시 삭감되는, 그동안의 실적을 인정받지 못하는 현실을 알고 있다. 그래서 상관에게 잘 보여야 하고 동료들과 원만한 관계를 싫어도 유지해야 하는 자신의 처지가 매우 불안정하다고 호소하고 있다.

(설문답변 D씨) “행정직들은 무슨 짓을 해도 주변에서 욕만 먹고 끝날 뿐 아무 상관없으면서, 계약직들은 주변 인심을 잃으면 다음번에 재계약되기 어렵다는 말이 대단히 불쾌하다.”

이러한 ‘권력의 열세’ 경험은 임기제 사무관 직급의 B팀장의 진술에서도 드러난다. B팀장은 민간과 공공기관 근무경력 12년 그리고 A도청 근무경력 7~8년의 경험을 갖고 있다. 그는 업무 감사 시 임기제 공무원에 대한 차별적인 감사결과에 대해 쓰라린 경험이 있다. 같은 업무분야에 대한 감사결과, 일반적인 경고 수준의 ‘훈계’를 받았는데, 임기제는 ‘견책’ 이상의 징계를 받았던 것이다. 그 감사의 구체적 과정과 내용을 서술하고 있지 않지만, 실무적 중간관리자의 직위를 점하고 있는 그의 의식이 그러하다면, 그의 의식이 반드시 잘못된 것이라고 볼 수만은 없을 것이다.

또한, B팀장은 이러한 소외감 이외에 그가 접하게 되는 소외감은 치열한 일반

직들의 승진경쟁에서 임기제들이 승진을 가로막고 있는 존재로 공격받고 있는 것이다. 그는 통탄할 심정을 느끼고 있었다. 그들 “일반직들은 (승진을 위해서라면) 일상적인 행정업무를 하다가도 상관의 관심여부와 정책방향에 따라 갑자기 그 태도를 바꾸기도 한다.”는 것이다. 그들은 근거와 논리도 없이 업무방향을 180도 바꾼다는 것이다. 업무수행의 목표와 목적이 도민을 위한 공공성에 있기 보다는 승진에 몰두되어 행정이 졸속적으로 이행되는 것이 아닌지의 의문을 그는 강하게 품을 수밖에 없는 것이다.

‘권력이 열세하다는 것’은 무기력해지는 자신을 발견하게 되는 조건이 되며, 권력이 빈약함에 의해 자율의지가 아닌 타율적 조직논리에 종속되어 법령과 규정 그리고 합리적 의사결정을 약화시키고 규율에 따르게 되는 업무처리의 ‘무규범’을 불러 올 수 있다.

(설문답변 B씨) “상급자 우월적 의사결정과 업무추진 방식은 문제가 많다.”

(설문답변 D씨) “상관이 핸드폰 받지 않는다고 지적하는 것은 ‘파워 해러스먼트(power harassment)’이다.”

공공성과 전문성을 결합하여야하는 전문직 공무원으로서 그들은 관료조직의 권위주의 속에서 무규범성을 추구해야하는 갈등적 상황을 맞이할 수 있다. 상급자의 ‘의사결정 추종하기’가 그들이 해야 할 과업인 것이다. 그들은 전문가로서의 권력을 행사하지 못하고 계급제의 위계적 틀 내에서 상관의 지시에 부합하는 성과를 만들어 내야하는 것이다. 조직인은 “예속화의 메커니즘”을 극복하기 어려운 것이다(진태원, 2012). 사적인 공간과 시간에서도 그들은 상관의 전화를 받고 응대해야하는 것이다. 물론 이러한 관료적 경험들은 일반직 하위 공무원들도 함께 공유하는 경험들인 것은 마찬가지이다. 규율이 강조되는 것이다. 무규범은 규율에 예속화된 ‘종속적 주체’를 만들어 내고 있다.

3) 차별적 대우

일반직과 달리 임기제는 계약기간 동안 지속적으로 한 자리만을 지킨다. 일반

직은 연공서열에 따라 부서 간 전보를 하거나 진급을 하기 때문에 실무자로 임용된 임기제는 승진과 보직 변동의 기회를 갖기 어렵다. 그 차이가 존재하기에 일종의 조직 내 소외감을 느끼지 않을 수 없는 것이 임기제의 현실이다. 일반직과 달리 계약기간이 끝나면 사직해야하는 위험한 위치에 있는 것이다. 그러한 조건에서 장기적 안목의 전문성을 추구하기는 매우 어려운 현실이라는 것이 C씨가 지적하는 행정조직 내 전문성의 문제이며, 이는 3년 단위로 순환보직 하는 일반직의 문제이기도 하다는 것이다.

이러한 불안정한 근무조건 이외에 임기제 공무원들은 능력이 있어도 일반직 공무원들에게 주어지는 국내·외 장기교육의 기회가 부여되지 않고 제외대상으로 분류되는 교육기회의 제한을 받고 있다. 전문직이라도 새로운 기술과 지식이 계속 충전되어야하는데, 그럴 기회가 없다면 전문성 발휘의 효력이 저하될 수 있다는 것이 B씨와 C씨의 의견이다.

(설문답변 B씨) “교육차별과 감사처분 차별에 의문이 있고 불만이다.”

(설문답변 D씨) “여자 계약직들은 제도적으로는 육아휴직으로 1년을 쉴 수 있지만, 3개월 출산 휴가 후에 바로 나와야 한다.”

(설문답변 D씨) “(이것은) 2-2-1년(5년간)의 고용 형태 때문이다. 또한 자리가 없어질까 봐 1년 쉴 수도 없다. 반면 행정직 여직원들은 출산휴가와 3년 육아휴직을 하고 나와도 아무 상관없다. 매우 소외감을 느낀다.”

또한, 여성의 경우, 최장 계약기간이 5년이고 5년 기간 내에서 2년 단위로 연장계약이 이루어지고 있는 실정이라서 일반직 여성공무원들처럼 육아 휴직을 할 수 없는 근무조건 내에서는 상대적 불평등이 치유될 수 없다는 의견이 불만으로 나타나고 있었다. 여기에 계약 당시 공공기관이나 연구소에서 일한 경력이 반영되지 못하여 연가일수 상의 손실이 있다는 것 등이 차별적 대우로 인식되고 있었다. 이러한 차별적 대우는 평소에 알지 못했던 제도상의 차별로도 나타나고 있다. 공무원 경력자를 중심으로 1·2차 무시험으로 취득하는 ‘행정사’ 취득 제도는 동일 직급, 동일 경력의 임기제 공무원과 기능직 공무원에게는 동일 자격의 혜택

을 주고 있지 못하다. 나는 무심코 임기제 5급 상당으로 8년간 일해 온 나의 상관인 A씨에게 ‘행정사’ 무시험 자격신청을 함께 하자고 권유했으나, 임기제 공무원은 제도상의 문구에는 시험 면제 제외자로 되어 있어 관찰자인 나의 권유가 무색해진 적이 있었다. ‘무심코’ 발견하게 되는 ‘차별’은 법과 제도적으로 은연중에 존재하고 있다.⁴⁾

4) 주관적 의식

임기제 실무직 C씨는 일반직들의 집단적 비하에 반감을 갖고 있다. 그는 전문성이라는 것은 “일반적인 업무와 달리 장기간의 전공이나, 업무경험을 거쳐 일을 심도 있게 처리하고 능동적으로 발전시켜나갈 수 있는 능력”이라고 생각하고 있다. 그런 생각을 하고 있는 C씨는 평소가 가까이 지내는 사이임에도 불구하고 임기제 공무원들에 대해 말하는 일반직 공무원들의 표현을 기억하고 있어 전문성 발휘와 역량 제고에 어려움을 호소하고 있다.

그가 기억하는 체험들에 따르면, “일반직들은 말단부터 박봉으로 시작했는데, 임기제가 조직 내 경력도 없이 중간에 치고 들어와 고액의 연봉으로 임용되는 것이 불만”이라는 것이다. 그래서 “임기제는 주기적으로 교체되어야 마땅하고, 전문성을 기준으로 채용했으나, 일정기간이 지나면 기존 임기제는 짧은 피로 수혈 되는 것이 당연하다”는 것이다. 그러한 말들이 C씨에게는 비수처럼 박혔고, 매우

4) 행정사법 제9조는 시험의 면제 대상과 면제 제외 대상을 규정하고 있다. 면제 제외자는 변호사 자격증을 취득하고 있는 법관과 검사, 직업 군인이 아닌 단기하사와 사병 그리고 고용직공무원, 기능직공무원, 계약직 공무원, 정무직 공무원 등이 시험을 면제받을 수 없다. 시험면제 세부조건 대상자는 ‘경력직 공무원(특정직공무원중 대통령령이 정하는 공무원과 기능직공무원은 제외. 이하 같음)으로 10년 이상 근무’하거나, ‘6급(이에 상당하는 계급을 포함)이상의 직에 5년 이상 근무한 자’와 대통령령으로 정하는 ‘특수경력직공무원으로 7급 이상의 직에 10년 이상 근무하거나 6급(이에 상당하는 계급을 포함)이상의 직에 5년 이상 근무한 자’들이다. 행정사의 주요업무는 1. 행정기관에 제출하는 서류의 작성, 2. 권리·의무나 사실증명에 관한 서류의 작성, 3. 행정기관의 업무에 관련된 서류의 번역, 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 작성된 서류의 제출 대행(代行), 5. 인가·허가 및 면허 등을 받기 위하여 행정기관에 하는 신청·청구 및 신고 등의 대리(代理), 6. 행정 관계 법령 및 행정에 대한 상담 또는 자문에 대한 응답, 7. 법령에 따라 위탁받은 사무의 사실 조사 및 확인 등이다.

섭섭하고 사기를 저하시키고 있었다.

E씨도 집단 내 소외감을 C씨와 같이 느끼고 있었다. E씨는 개인적으로 임기제 공무원의 채용방식이 어느 정도 긍정적인 방식이며, 공정한 평가로 임용된 것이라고 생각하고 있다. 그럼에도 불구하고 조직 내 일반직들이 자신을 평가하는 태도는 이중적이라고 한다. “긍정적으로 볼 때는 전문적 능력을 지닌 인물, 조직 발전을 위해 더욱 기여해야 할 사람으로 보기도 하지만, 역으로 공무원 공채시험을 거치지 않고 쉽게 조직에 들어와 높은 보수를 받는 자, 더 많은 일을 해야 하고 더 많은 성과를 내야 할 직원으로 평가하고 있는 것”이 그는 혼란스러운 것이다. 또한 “일반직들은 전문성을 너무 쉽게 생각하는 경향이 있으며, 의사결정방식이 Top-Down 방식으로 고정적이고 빈번한 인사이동과 승진을 위한 무임승차가 많다”고 답변하고 있다.

D씨 역시 일반직 공무원들이 행정직과 계약직을 구분하며, 호칭하는 것에 큰 반감을 갖고 있다. 그 편 가르기에서 계약직을 폄하하는 발언을 그는 자주 들었다. “우리 일반직들은 이런데, 계약직들은 그런 걸 모르더라.” 이런 투의 말들이 그를 분노하게 만들고 있다. 모른다면 일반직 공무원들처럼 ‘신규자 교육과정’을 당초에 만들었어야 했다. 그의 입장에서 보면, 지방행정의 흐름을 계약직이 알 수 없는 것이 당연하다. 다년간의 공무원 경험에서 일반직 공무원들은 지방의회 회기기간을 알아보는 방법과 예산편성 및 심의과정 등 다양한 행정경로를 알고 있는데, 경력이 얼마 되지 않는 임기제 공무원들에게 그러한 세부사항을 알려주지 않고 모른다고만 질타하는 상관과 동료들의 목소리와 시선에서 그는 소외감을 깊게 느끼고 있었던 것이다. 심지어는 임기제 공무원들 앞에서 “행정직들 중에도 가능한 사람이 있을 텐데, 왜 굳이 전문계약직을 뽑는지 모르겠다.”는 푸념들에 더욱 분노와 실망감을 느끼고 있었다.

3. 권력 없는 도구적 전문가의 삶

지금까지 본 연구는 A도청 관료조직의 조직 정치적 맥락과 문화적 맥락, 그리고 해석의 네 가지 범주를 통한 임기제 공무원에 관한 문화기술지적 서술을 실천

했다. 그 과정에서 전문성을 최우선으로 하는 임기제 공무원은 조직 내에서 조장되는 무기력과 도구적 대우 그리고 집단적 차별을 경험한다는 것을 국지적으로 알 수 있었다.

그 얇은 임기제 공무원들은 비주류 집단으로서 집단 내 관리 권력과 일반적 공무원들의 생산도구이거나, 불필요한 인적 장치로서 받아들여지고 있는 것을 발견하였다. 그러므로 조직 내에서 임기제 공무원의 존재 의미는 ‘권력 없는 도구적 전문가’로 함축될 수 있다. 그 ‘권력 없는 도구적 전문가’가 되는 과정은 고립된 거리감에서 시작되어 업무과정 중의 권한과 권력의 빈곤, 근무조건의 불안정과 교육과 복지의 상대적 차별로 심화되고 그 심화되는 과정 속에서 임기제 자신은 언제 조직에서 계약종료로 퇴출될지 모르는 도구적 위기감을 갖게 되는 것이다. 소외현상의 범주들인 무기력, 무규범, 고립과 자기소외의 개념들이 조직 내에서 구조적·문화적으로 소수적 약자의 관찰 범주 속에 드러나고 있는 것이다.

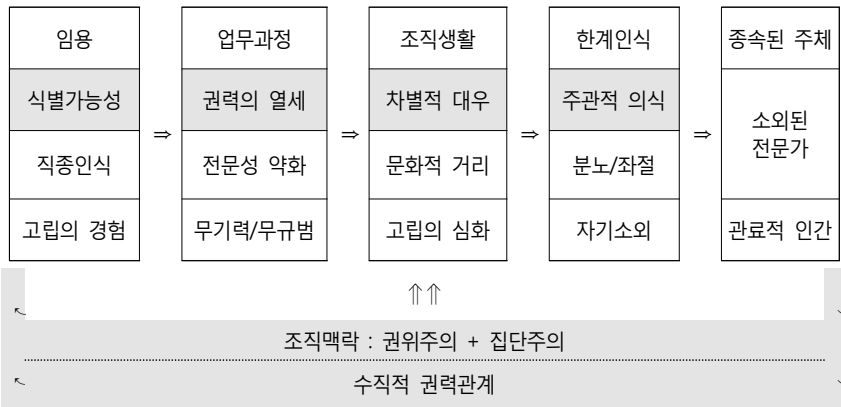
조직의 수직적 권력관계의 논리에 순응하지 못하면, 계약이 종료되는 ‘기계소모품’ 같은 전문가의 관료조직 내 삶의 과정은 ‘식별가능성’에서 시작되어 ‘주관적 의식’의 소속감 결여의 자기소외로 완성되는 것이다. 또한 ‘식별가능성’과 ‘주관적 의식’ 범주를 통해, 일반적 공무원들이 임기제를 ‘우리’가 아닌 ‘타인’으로 대하고 있는 집단적 행태와 의식을 알 수 있었다. 그것은 어찌 보면, 임기제의 편견이나 왜곡된 의식으로 보일지 모르나, 임기제를 비하하는 불쾌한 장난과 목소리들에서 그것은 반드시 속 좁은 편견이 아니라는 것을 알 수 있었다. 첫 만남에서의 임기제라는 이유로 인한 거리감의 형성과 업무과정 중에서 심화되는 거리감은 임기제는 일반직과 함께 동화되어 일할 수 없는 중심에 설 수 없는 ‘주변인’이라는 자기인식을 심게 만들고 있다.

상대적으로 임기제 공무원들보다 친밀성과 유사성이 상호간 더 깊은 관료적 동질자들의 국지적 세계, 그들이 전통적으로 만들어 놓은 권력적 세계에 전체성을 받아들이기 어려운 주변인은 그들의 규정에 몰입되어야 하는 것이다. “전체성”을 고수하려는 집단 내에서 자율적 전문성을 고수하려는 시도는 동질적이지 않기에 “말살”될 수 있는 것이다(문성원, 2010: 177). 조직논리에 맞지 않는 전문성과 자율성을 강조하고 업무과정 상의 문제점을 지적한다면, 그는 그의 불안정

한 계약기간을 포기해야할 것이다.

실제로 그러한 과거 사실을 A씨는 기억하고 있었다. 어떤 팀장급 계약직 공무원 S씨가 상관인 부서장의 마음에 들지 않아 직위를 박탈당하고 평직원처럼 생활하다가 계약을 포기한 사실이 있었다. 그 수직적 권력관계 속의 조직논리에 포획되면 전문가는 ‘다 그려진 연습용 아동 그림 그리기 교재에 색칠’이나 하는 역할을 해야 하는 것이다. 규율에 가혹하게 종속되고 이론적으로 꿈꾸었던 전문성의 발휘는 사장되는 것이다. 게다가 같은 부서 내 동료들이 받는 장기 교육이나 육아휴직 등 인간으로서 받고 싶은 다양한 교육과 복지후생의 프로그램을 차별적이고 상대적으로 받지 못하게 될 때, 분노와 좌절감은 심화되고 임기제라는 이유로 생계와 안정을 위해 인내하게 되는 것이다. 이러한 역경과 한계에 굴복할 때, 그는 ‘관료적 자아’가 되지만, 반대로 이 한계에서 방황한다면, 그는 권력 없는 도구적 전문가로서의 소외의 길에서 계약종료를 선택해야할 것이다.

<그림 2> 권력 없는 도구적 전문가 형성과정



<그림 2>는 이해의 폭을 설정하기 위해 국지적 조직 내에서 전개되는 ‘전문가에서 관료적 인간’으로 변형되는 징후와 증상의 과정적 윤곽을 보여주고 있다. 임기제 공무원이 관료적 인간인 소외된 전문가가 되는 과정을 보여주고 있는 것이다. 모든 유형과 과정이 그렇듯이 반드시 각 범주의 단계가 독립적으로 분명하

게 일직선처럼 진행되는 것은 아니다. 사람에 따라서는 임용되자마자 자신이 종속화 되고 있음을 바로 직감할 수 있고, 장기간 근무하고 있더라도 그 느낌을 받을 수 없는 사람들도 있을 것이다.

임기제로 관료조직에 임용되어 조직구조 내에서 업무과정과 관료문화를 체득하다 보면, 자신이 자율적으로 전문성을 발휘해 보겠다는 전문가적 의지는 조직의 “타율의지” 또는 규율의지에 의해 재단되고 종속되어 ‘관료적 조직인’ 그 자체가 되는 것이다(이문수, 2008). 그러한 과정상의 탓으로 자율적 전문성은 일반직 공무원들이 비난하듯이 뚜렷하게 드러나기보다는 점차 약화되고 그 유용성이 필요 없게 되는 것이다. 그 과정 속에서 임기제 공무원은 좌절과 한계를 체험하고 자신의 진심과 분노를 숨기고 종속된 관료적 전문가가 되는 것이다. 조직 내의 전문가의 신념윤리는 조직의 이념과 문화와 규율에 종속되는 것이다. 개별 주체의 전문성이라는 것은 조직의 구조 내에서 다듬어져야 할 하나의 도구일 뿐이다. 개별 전문성은 조직 구조 내에서 조직의 목소리로 말해야 하는 것이지 자율적 전문성으로 말해야 하는 것은 아니다.

V. 결론

본 연구는 경영학적이고 생산성을 지향하는 선행연구들과 다르다. 객관식 설문으로 말하기 어려운 문제들과 비밀들을 제한적이거나 얻어내려는 실험적 시도를 이행한 서술적이고 질적인 연구이다. 또한 이 연구는 보편적 일반화를 추구하기 보다는 국지적 단면들 속의 ‘징후와 증상’들이 다른 국지적 영역들 속에서도 재현될 수 있을 것이라는 잠재성을 지향하고 있다. 물론 본 연구는 설문의 회수율이 극히 낮고 A도청이라는 제한된 공간 속에서 임기제 공무원들을 관찰하고 그들과 대화한 자료들로 사례를 재구성했다는 것이 한계로 부각될 수 있다. 이와 더불어 자료수집과 분석의 ‘연구과정’ 차원에서, 연구대상의 불가피한 협소화가 있었다. 기획이나 홍보 등 관료적 경험상으로 추정되고 있는 정무직 직위의 임기제 공무원들에 대한 관찰과 답변은 조직 맥락 속의 일반직 공무원들의 불만

과 비판의 목소리로 간접적으로 제시하고 있을 뿐 그들의 진솔한 답변을 받아내지는 못했다. 그것은 하위직 관찰자가 접근하기 어려운 계급과 직위의 한계로 받아들일 수밖에 없으며, 그 또한 관료조직의 내적 문제라고 지적될 수 있다. 추가적으로 해석적 ‘의미 찾기’의 차원에서는 철학적이고 사회 이론적 개념들이 다소 혼란스럽고 매끄럽게 연관되지 못하는 한계가 있어 새로운 의미가 확장적으로 생성되지 못하고 있다.

그러나 이 연구는 최소한이나마 들춰내기 어려운 개별 경험들을 미약하나마 들춰내고 이론의 세계에서 지속적으로 다루어지기를 바라는 염원을 제시하고 있다. 임기제 공무원들의 소외와 조직 내 갈등이 다루어지지 않고 처방적 개혁만을 강행한다면, 생각하지 못한 새로운 관료조직의 문제들이 예측하지 못하는 방향으로 터져 나올 것은 분명하기 때문에 본 연구는 잠재적이고 불안정한 조직 내 문제적 ‘징후’들에 관심을 갖고 있다. 그 징후와 증상들을 쫓은 결과, 본 연구는 다음과 같은 세 가지 함의들을 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구는 규범보다는 규율이 앞서는 조직증상을 감지할 수 있었다. 국지적 행정현장에서 법과 개인의 자기지배를 중시하는 서구의 헬레니즘 전통보다는 규율을 중시하고 자기의지의 포기를 중시하는 헤브라이즘 전통의 규율통치가 강한 경향을 보이고 있었다(이정희, 2011: 68-69). 예컨대, 신공공관리와 지방정치의 발달로 임기제 공무원은 실제 행정현장에서 크게 정무직 임기제와 실무직 임기제로 나누어지는 ‘징후와 증상’을 엿볼 수 있었다. 선거캠프인력을 자유롭게 재임용한 것과 권력자와 가까운 부서에 위치한 중요 직위자의 연봉이 유달리 높은 것으로 추정되는 것이 그 실례인 것이다. 이와 같은 인사관리의 배경에 정치 권력자의 권력성이 존재하고 있음을 거부하기는 어렵다. 인사관리는 과학적이라기보다는 권력적이라는 것을 다시 한 번 성찰해야 할 것이다(강성철 외, 2007: 26).

둘째, 권위주의의 권력성이외에 일반직 공무원들의 집단주의적 권력행사에 의해 이차적으로 실무직 임기제들은 ‘조직 내 타인’처럼 생활하며 소외감을 갖고 있는 것이 확인 될 수 있었다. 일반직 하위직 공무원들이 권위주의와 파벌적 집단주의를 경험하지만, 임기제 공무원들은 일반직이냐? 아니면 임기제냐? 하는

추가적이고 일반적인 분류와 배제에 시달리고 있는 것이다. 더불어 그들 일반적 공무원들은 과학적 인사관리 방식으로 상대적으로 힘이 약한 실무직 임기제 공무원들에게 ‘합리성’을 적용하고 싶어 하고 있다. 권력에 종속되는 동일한 위치와 처지에서 권력의 집단적 유용성을 ‘관료자리 찾기, 승진자리 빼앗기지 않기’를 위해 활용하고 있었다. 그러한 집단적 태도 속에서 권력은 보편적으로 작동하지 상층부에서만 작동하는 것이 아니라는 것을 알 수 있었다.

셋째, 본 연구는 조직맥락과 관계 속에서 권력성에 의해 행정관리가 종속되고 있기에 임기제 공무원은 ‘권력 없는 도구적 전문가의 삶’을 살고 있다고 진단하고 있다. 임기제 공무원들은 관료조직의 권위주의에 의해 의사결정결과정에 전문성을 실질적으로 반영하지 못하고 상관들의 의견에 알맞은 ‘끼워 넣기’식 전문성 발휘로 소외감을 느끼는 현실성과 잠재성을 깊이 갖고 있었다. 계약 연장을 위해 그들은 상관과 동료로부터 인심을 잃지 말아야하는 상대적 약자의 위치에 서 있었다. 그들은 전문가적 식견을 뚜렷이 갖고 있었지만, 인심을 잃으면 버려져야하는 ‘도구적 인간’의 위치에 서있는 것이다.

계약이 관리 권력에 의해 종료되면, 소모품처럼 조직 내에서 사라져야하는 비인간적 대우를 받아야하는 ‘기계부품’들과 같은 것이다(이문수, 2008). 이론상의 ‘전문가적 권력’이라는 것은 수직적 권력 관계의 관료조직 내에서는 한계가 있다. 그 전문성이라는 권력은 높은 정치적 위상과 지위를 갖고 있을 때, 효과를 낼 수 있을 것이다. 의사결정의 상위층에 자리하지 못하는 계약 조건부 전문가들은 결정 권한 없는 임기 내에 소모되는 ‘권력 없는 도구적 전문가’의 삶을 살아야하는 것이다.

중요한 것은 큰 그릇인 행정조직 또는 관료조직의 내부적 환경과 문화적 맥락이 아직 내적으로 개방되어 있지 못하다는 것이다. 또한 관료조직의 가장 큰 병폐인 수직적 권력 관계가 새로운 생산적 권력관계로 대체되지 못한다면, 시장주의적 임용방식이나 실질적 전문성의 강화는 반복적으로 실패할 것이다. 이를 극복하기 위해서는 파머(Farmer, 1999)가 포스트 모던적으로 말하고 있는 탈-모더니즘적 행정관행과 개방적 실무행태를 조직 내에 전염병처럼 만연시키고 ‘상대주의’를 강화시키고, 권위주의나 집단주의를 지금보다 약화시켜야할 것이다. 우

리는 순환적으로 임기제 공무원의 갈등적 소외현상에서 관료제의 문제점으로 다시 되돌아가야 하는 것이다.

■ 참고문헌

- 강성철·김관석·이종수·최근열·하태권. 2007. 《새 인사행정론》. 서울: 대영문화사.
- 강제상. 2005. “계약직 공무원의 공직 입직 동기와 조직몰입, 조직시민행동 및 직무만족에 관한 연구” 《한국행정연구》. 14(3): 217-238.
- 강제상·김상묵·김종래·강창민. 2003. 계약직 공무원의 직무태도에 관한 연구: 일반직 등 비 계약직 공무원과의 비교를 중심으로. 《한국행정학보》 37(2): 21-41.
- 김경은. 2013. “아동복지 체계를 통해 바라본 포용의 원리로서의 보편성-보육원 아동들의 ‘다름’ 현상에 대한 문화기술지 쓰기.” 《한국행정학보》 47(2): 339-366.
- 김민경. 2009. “국제결혼 남성의 “부부되기”에 대한 문화기술지.” 《한국가족관계학회》 14(3): 179-211.
- 김부용. 2010. “권력의 행사방식 논의에 대한 푸코의 비판과 보완.” 《철학사상》 38: 239-267.
- 김상묵·강제상·김종래. 2003. “계약직공무원제도의 운영 실태에 대한 분석.” 《한국정책학회보》 12(2): 233-260.
- 김성우. 2012. “푸코와 권력의 문제-진리를 문제화하며 자유를 추구하는 역사비판 존재론으로서의 계보학-.” 《시대와 철학》 23(1): 73-105.
- 문성원. 2007. “주변의 의미와 잠재성.” 《시대와 철학》 18(1): 41-64.
- _____. 2010. “로컬리티와 타자.” 《시대와 철학》 21(2): 167-199.
- 박경태. 2008. 《소수자와 한국사회》. 서울: 후마니타스.
- 박천오. 2008. “한국 행정문화: 연구의 한계와 과제.” 《정부학연구》 14(2): 215-240.
- 사공영호. 2012. “제도와 마음: 현상학 및 언어, 심리철학적 접근.” 《행정논총》 50(1): 207-241.
- 신경림·조명옥·양진향 외. 2005. 《질적 연구 방법론》. 서울: 이화여자대학교출판부.
- 서혁준·전영평. 2006. “소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동: 정책옹호연합모형(AFC) 과 기회자집단(swing group)의 적용.” 《한국행정학보》 40(4): 277-302.
- 세계일보. 2013.9.25. “지자체들 기업유치 총력전...기업도시·산업단지 덩달아 '신바람'”
- 안전행정부. 2014. 《2014년 지방공무원 인사관련 지침》.
- 이문수. 2008. “Max Weber의 관료론: 기계의 부속품인가, 소명을 실현하는 존재인가?. 《정

- 부학연구》 14(3): 35-66.
- 이종규. 2007. 《질적 연구방법론》. 서울: 교육과학사.
- 이홍균. 2004. 《소외의 사회학》. 경기과주: 한올아카데미.
- 이혁구·이근무·김용근. 2014. “카지노 주변 장기체류자들의 일상세계-총체적 문화기술지 접근.” 《사회복지연구》 45(1): 287-316.
- 임동근. 2012. “‘인간과 장치: 푸코 통치성의 문제설정.’” 《문화과학》 여름호: 285-299.
- 임의영. 2013. “행정학적 상상력의 인문적 기초.” 《정부학연구》 19(3): 93-127.
- 유기웅·정종원·김영석·김한별. 2012. 《질적 연구방법의 이해》 서울: 박영사.
- 유재원. 2000. “세계화, 신자유주의 그리고 지방정치.” 《한국행정학보》 34(4): 155-173.
- 윤건수. 2011. “한국행정학의 영역 찾기: 공직과 자리 개념의 재발견.” 《한국행정학보》 45(1): 1-22.
- 윤건수·김순희. 2013. “공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로.” 《한국행정학보》 47(1): 1-23.
- 윤흥중. 1992. 《포스트 모더니즘의 철학과 포스트 마르크스주의》. 서울: 서광사.
- 신충식. 2010. “푸코의 계보학적 접근을 통한 통치성 연구.” 《정치사상연구》 16(2): 131-166.
- 정문길. 1974. “관료제-그 소외론적 접근가능성에 대한 일시론.” 《법학행정논집》 12: 175-195.
- _____. 1977. “인간소외론 연구-청년 마르크스에 있어서의 소외이론.” 《법학행정논집》 15: 43-131.
- 진태원. 2012. “푸코와 민주주의: 바깥의 정치, 신자유주의, 대항품행.” 《철학논집》 29: 153-188.
- 최송식·이슬지. 2013. “만성정신병원 알코올 전문치료병동의 일상생활에 관한 문화기술지.” 《정신보건과 사회사업》 41(2): 57-86.
- 최한나·김정은·김미령·이지산·김석화·정수용. 2014. “저소득 노인을 간호대상으로 한 유헤스 간호사에 관한 문화기술지.” 《Perspective in Nursing Science》 11(1): 18-29.
- Bonjean, Charles M. & Grimes, Michael D. 1970. “Bureaucracy and Alienation: A Dimensional Approach.” *Social Forces* 48(3): 365-373.
- Farmer, David J. 1999. 《The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity(행정학의 언어)》. 강신택 (역). 서울: 박영사.
- Kohn, Melvin L. 1976. “Occupational Structure and Alienation.” *American Journal of Sociology* 82(1): 111-130.
- Kolb, Deborah M. & Putnam, Linda L. 1992. “The Multiple Faces of Conflict in Organizations.” *Journal of Organizational Behavior* 13(3): 311-324.

Twining, James E. 1980. "Alienation as a Social Process." *The Sociological Quarterly* 21(3): 417-428.

Wegner, Eldon L. 1975. "The Concept of Alienation: A Critique and Some Suggestions for a Context Specific Approach." *The Pacific Sociological Review* 18(2): 171-193.