

# 지방자치단체 무기계약근로자의 행정가치 인식에 관한 연구

## : 지방공무원과의 비교를 중심으로

A Research on the Perception of Public Administrative Value of  
Municipal Workers with No Fixed-Term Contract Compared to Local  
Public Officials

박해육\* · 최정우\*\*

Park, Hae-Yug · Choi, Jung-Woo

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 무기계약근로자와 지방공무원의 행정가치 인식분석
- IV. 결론

본 연구에서는 무기계약근로자가 인지하는 행정가치가 지방공무원과 상이한지를 규명하고자 지방공무원들과 무기계약근로자들의 행정가치에 대한 인식을 비교·분석하였다. 분석결과에 따르면, 무기계약근로자들이 직무수행과 관련한 가치들에 대한 중요성 인식은 지방공무원들이 인식하고 있는 것과 유사한 것으로 분석되었다. 그러나 공직자의 기본소양과 관련된 다양한 가치와 행정이 추구하는 궁극적인 목표와 관련되는 가치에 대한 인식 수준이 낮은 것으로 분석되었다. 특히, 이러한 가치인식 차이는 유사한 직무를 수행하고 있는 기능직 공무원과 비교할 때 보다 큰 것으로 나타나고 있다.

고용안정성의 보장만으로 공무원과 동일한 수준의 행정가치를 무기계약근로자에게 내재화할 수 없다는 것을 시사한다. 이러한 행정가치에 대한 인식의 차이는 무기계약근로자에 대한 지방공무원의 편견을 유발하며 무기계약근로자의 조직몰입도를 저해할 수 있다. 따라서 무기계약근로자들에게 행정가치를 내재화하기 위한 다양한 전략을 모색하는 것이 필요하다.

\* 한국지방행정연구원 연구위원(주저자)

\*\* 성균관대학교 국정관리대학원 박사수료(공동저자)

논문 접수일: 2014. 11. 24, 심사기간(1, 2차): 2014. 11. 24 ~ 2014. 12. 17, 게재확정일: 2014. 12. 17

□ 주제어: 무기계약근로자, 행정가치, 지방공무원

This paper firstly aims at comparing the perception of administrative value of municipal workers with no fixed-term contract to that of local public officials, so as to analyze whether the administrative value gained by perceiving from both party reveals some difference in their working attitudes.

Based on the results, municipal personnel with no fixed-term contract showed no great difference from local officials in terms of tasks delivery behaviors. However, the former seems in a lower perceptive latitude when it comes to relate to public official's basic commitments of and public values of ultimate goal pursued by public administration. Especially, the perceptive gap of those public values turned out more bigger in technical service workers with no fixed-term contract than local public officials with legally stable status when exerting similar duties. This analytic results underline the fact that the stable job placement to the municipal workers with no fixed-term contract does not guarantee internalizing public administration value sufficiently into them, as is of the case in local public officials.

Our research points out that different perceptive gap between two municipal personnel might provoke some biased prejudice from the other party toward local public workers with no fixed-term contract and, doing this, jeopardize organizational commitment of the workers. For concluding, we are firmly proposing that diverse strategies and incentives must be made in order to incorporate public service commitments and administrative value into municipal workers with no fixed-term contract.

□ Keywords: Workers with No Fixed-Term Contract, Administrative Value, Local Public Officials

## I. 서론

비정규직 양산으로 인한 고용불안을 해소하는 것은 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에서도 중요한 과제이다. 정부는 비정규직 문제를 해결하기 위해 법과 제도를 정비하고, 정책을 수립하는 등 적극적인 방안을 모색하고 있다. 특히, 2006년에 제정된 「기간제 및 단시간근로

자 보호 등에 관한 법률』과 『과건근로자 보호 등에 관한 법률』로 인하여 공공부문의 비정규직 근로자에 대한 정부의 근본적인 개선이 필요하게 되었다. 따라서 정부는 2007년부터 상시업무에 2년 이상 계속적으로 근로하고 있는 비정규직 근로자를 무기계약근로자로 전환하여 그들의 고용안전성을 보장하고 있다.

그러나 무기계약근로자로 신분을 전환하는 것은 기존 공무원들과의 갈등을 비롯하여 조직운영상 많은 문제들을 야기하고 있다(손유정, 2012:2; 강창민, 2013:2 재인용). 특히, 기존의 조직구성원인 지방공무원과 무기계약근로자와의 관계 설정에 관한 문제점은 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 지방공무원과 무기계약근로자 모두 공공서비스 제공을 담당하고 있으며, 무기계약근로자가 담당하는 직무는 기능직 공무원의 직무와 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 상당수의 지방공무원들은 무기계약근로자를 조직의 일원으로 인정하지 않으려는 경향을 보이고 있다는 점에서 무기계약근로자들은 차별적인 대우를 받고 있다. 이러한 문제가 발생하는 근본적인 이유는 지방공무원과 무기계약근로자의 직무가치에 대한 차이 때문이라고 볼 수 있다. 무기계약근로자는 「근로기준법」의 적용을 받고, 지방공무원은 「지방공무원법」의 적용을 받기 때문에 지방공무원들은 무기계약근로자들을 조직의 일원으로 인정하지 않으려 한다. 또한 무기계약근로자들도 자신의 낮은 처우와 부족한 권한으로 인하여 자신의 직무에 대한 책임성이 높지 않으며, 주민에 대한 대응성에 있어서도 큰 관심을 기울이지 않는다. 즉, 지방공무원의 무기계약근로자에 대한 인식과 무기계약근로자의 직무인식의 차이로 인하여 지방공무원과 무기계약근로자 간의 갈등이 발생하고 있다. 그리고 지방공무원과 무기계약근로자의 직무가치에 대한 이질성은 질 높은 행정서비스의 제공에 있어 장애요인이 될 수 있다.

지방자치단체에 약 45,000명(2012년 기준)의 무기계약근로자가 근무하고 있으며, 또한 약 51,000명(2013년 기준)이 비정규직으로 근무하고 있어 이들은 점차적으로 무기계약근로자로의 전환이 이루어져야 하는 실정이다. 따라서 지방자치단체에서도 무기계약근로자의 양산으로 인해 발생하는 다양한 문제들에 대해 적극적인 대응방안을 마련하여야 하나 이에 대한 실질적인 대응은 거의 이루어지지 못하고 있다. 특히, 지방자치단체의 무기계약근로자는 공무원의 친인척이나 관련자들이 비공개절차를 통해 임용되는 비리가 종종 나타나고 있다(감사원, 2011:64). 이로 인하여 지방공무원들의 무기계약근로자에 대한 인식이 부정적으로 변하게 되었으며, 무기계약근로자 또한 공직자로서의 직무가치에 대한 인식이 부족하다는 비판을 받고 있다.

본 연구에서는 이러한 맥락 하에서 Molina & McKeown(2012)가 제시한 30개 행정가치에 기초하여 경상북도의 한 기초자치단체를 대상으로 지방공무원과 무기계약근로자 간의 행정가치에 대한 인식 차이를 분석하고, 이에 기반하여 지방자치단체의 무기계약근로자 관리에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 무기계약근로자 법적 기초 및 실태

지방자치단체에서 근무하는 인력은 근로형태를 규율하는 법·제도를 기준으로 「지방공무원법」의 규율을 받는 직업공무원과 「근로기준법」의 규율을 받는 기간제근로자로 구분할 수 있다. 이 중 기간제근로자는 고용의 안정성과 정규직과의 근로조건에 따라 비정규직이 된다.<sup>1)</sup> 이러한 비정규직 중 2년 이상의 고용기간이 경과하여 기한을 정하지 않는 고용이 이루어지는 근로자를 무기계약근로자라고 한다.<sup>2)</sup> 무기계약근로자는 사실상 「기간제 및 단시간 근로자보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항에 근거를 둔 정규직에 대한 잔여적 개념으로서, 근로의 안정성은 보장되나 근로조건에 있어서는 비정규직과 유사한 근로자로 볼 수 있다(강현호, 2012:86). 무기계약근로자는 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결하여 정규직과 같은 수준의 고용안정이 보장되고 있으나 근무와 관련된 처우에 있어서는 정규직과의 차별이 유지되고 있어, 정규직과 비정규직의 중간지대로 인식되고 있다(윤예림, 2009:25; 강창민, 2013:2).

무기계약근로자는 기능직 공무원과 유사한 직무를 수행하고 있음에도 불구하고 처우에 있어 많은 차이를 보이고 있다. 2012년 행정안전부 고시(제2012-19호)에 따르면 2012년 공무원 전체의 기준소득월액 평균은 415만원이나 지방자치단체에 소속된 무기계약근로자의 월평균 임금은 약 250만원으로써 공무원과의 큰 차이를 보이고 있다<sup>3)</sup>(김병국·김필두,

1) 2002년 노사정위원회 비정규직 특별위원회에 따르면 비정규직은 ①한시적 근로자 또는 시간제 근로자 ②단시간 근로자, ③파견이나 용역호출 등의 형태로 종사하는 근로자를 의미한다(박창용, 2007:284; 강창민, 2013:3).

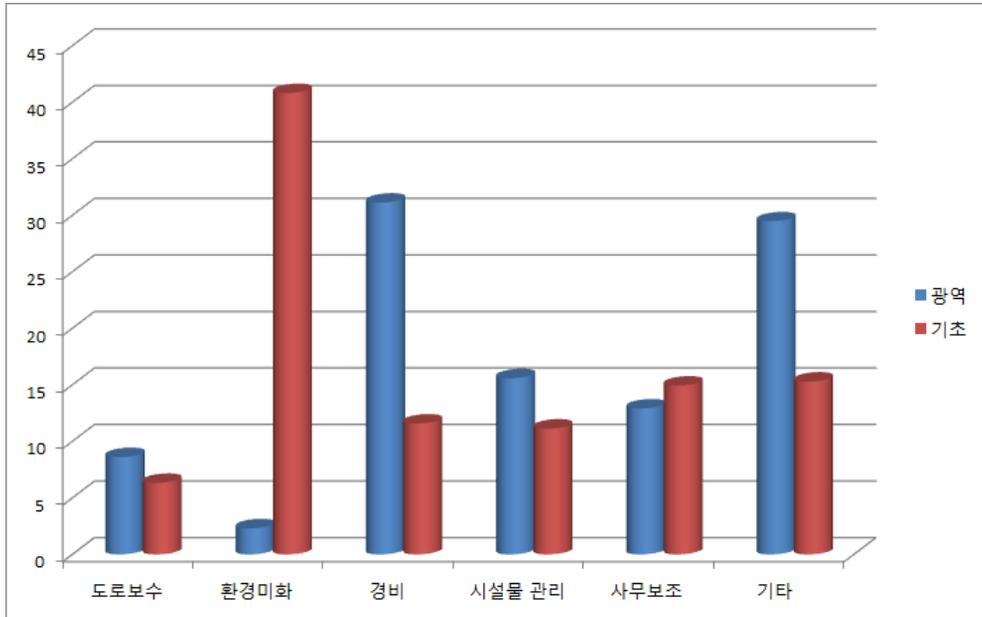
2) 그러나 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조에서 정하는 예외사유에 해당할 경우에는 계약기간이 2년을 초과하여도 무기계약직으로 전환되지 않는다.

3) 무기계약직과 공무원간의 임금차이에 관한 선행연구(강현호 2012; 강창민, 2013)들은 2008년에 발간된 국민권익위원회의 '무기계약직 근로자 노동인권상황 실태조사'를 인용하여 무기계약직의 월평균 임금을 157만원으로 제시하고 있으나 지방자치단체의 무기계약직은 호봉제가 적용되어 계속적으로 임금이 상승하고 있다. 그러나 본 연구에서의 평균임금과 선행연구에서 제시한 평균임금 간에 차이가 발생한 원인은 지방자치단체의 무기계약직에는 다른 무기계약직보다 월급이 많은 환경미화원이 포함되기 때문이다. 따라서 행정업무를 보조하는 무기계약직의 월평균 임금은 본 연구에서 제시한 월평균 임금에 미치지 못한다. 한편 최근 민간단체인 '지방정부와 좋은 일자리 위원회'에서 16개 시도에 정보공개청구를 통해 확보한 자료를 기반으로 발간한 '2014 지방정부 일자리 보고서'에서도 무기계약직의 월평균 임금을 249만원으로 제시하고 있어 본 논문에서 제시한 무기계약직의 월평균 임금과 유사한 수준인 것을 알 수 있다.

2013). 특히, 도로보수원이나 환경미화원을 제외한 일반행정 관련 업무를 지원하는 무기계약근로자의 월평균 임금은 250만원에 미치지 못한다. 이 외에 무기계약근로자는 공무원 신분이 아니기 때문에 공무원연금 대신에 국민연금에 가입되어 있다. 뿐만 아니라 각종 복리수행을 포함한 수당의 지급 등에 있어서도 차별이 존재하고 있다(강현호, 2012:90). 특히, 무기계약근로자와 유사한 직무를 수행하는 기능직 공무원과 비교할 경우에도 임금과 근로조건에 있어 차별이 나타나고 있어(강현호, 2012) 무기계약근로자들이 지방공무원과 비교하여 느끼는 상대적 박탈감은 상당히 크다고 볼 수 있다. 물론 공무원 신분의 유무에 따른 임금과 처우에 대한 차이는 불가피하다. 그러나 무기계약근로자는 고용안전성이 확보되어 있으며, 지방자치단체에서 행정서비스를 제공하는 하나의 축을 담당하고 있어서 이들의 직무만족도 및 직무몰입은 지방자치단체의 행정서비스의 품질 제고에 많은 영향을 미칠 수 있다.

현재 지방자치단체의 무기계약근로자는 2012년 기준으로 약 45,000명으로써 전체 지방공무원의 13.9%에 해당한다(김병국·김필두, 2013:6). 무기계약근로자는 광역자치단체에 약 6,600여명, 기초자치단체에 약 39,000여명 정도가 있으며, 이러한 무기계약근로자의 규모는 정부의 무기계약직 전환계획에 따라 점차적으로 늘어날 것으로 예상된다(김병국·김필두, 2013). 특히, 무기계약근로자들은 공무원과 마찬가지로 정년이 보장되기 때문에 공직에서 무기계약근로자가 차지하는 비중은 향후 20년간은 지속될 것으로 판단된다. 무기계약근로자는 단순한 행정사무에서부터 도로보수, 환경미화, 경비 등 다양한 분야에서 근무하고 있다. 그 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 광역자치단체에서는 경비(31.1%)분야이며, 기초자치단체에서는 환경미화(40.8%)분야이다. 그러나 이러한 분야에 근무하는 무기계약근로자들은 고유업무가 있으며, 이들이 수행하는 업무는 향후에도 지속적으로 필요로 하는 기능이므로 무기계약근로자의 운영에 큰 어려움이 없다. 그러나 사무보조의 경우, 이에 대한 고유업무가 상시적이라고 보기 어려우며, 지방공무원에게 주어지는 직무수행과 관련한 권한이 부여되지 않아 사무보조업무를 수행할 수 있는 범위가 제한적이며, 주어지는 업무도 일시적인 경우가 많은 편이다.

〈그림 1〉 광역·기초자치단체의 분야별 무기계약근로자 비율



자료: 김병국·김필두(2013) 재구성.

무기계약근로자들이 점차적으로 지방행정서비스를 제공하는 중요한 축을 담당하게 되면서 조직차원에서 무기계약근로자를 어떻게 관리할 것인가는 매우 중요한 과제로 부각되고 있다. 현재는 단순업무를 보조하는 근로자인 무기계약근로자에 대해 심도 있는 정책적 접근이 이루어지지 않고 있다. 그러나 중앙정부의 기간제근로자를 무기계약근로자로 전환하는 정책을 지속적으로 추진하여 무기계약근로자가 지속적으로 증가할 경우, 무기계약근로자를 지방자치단체의 조직구성원으로 인정하고, 이들이 효과적으로 행정서비스를 제공할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 즉, 무기계약근로자의 처우개선과 권한 부여를 통하여 이들의 직무만족도와 조직몰입도를 향상시키고, 지방공무원들이 조직구성원으로써 무기계약근로자를 받아들일 수 있도록 하는 조직문화의 형성이 필요하다. 그러나 무엇보다도 선행되어야 할 부분은 무기계약근로자가 지니는 직무가치의 정립과 지방공무원과 무기계약근로자 간의 직무가치에 대한 동질성의 확보이다.

이러한 문제는 무기계약근로자와 지방공무원에게 각기 다른 법령이 적용되고, 처우가 다르기 때문에 발생하는 문제이지만 무기계약근로자의 채용과정은 이러한 이질성을 더욱 증폭시킨다. 지방자치단체의 무기계약근로자, 특히 행정사무를 보조하는 무기계약근로자의 채용과정을 살펴보면, 구체적인 채용절차는 있으나 채용과정이 투명하지 않다는 문제점을 지니고 있다. 일

부 지방자치단체에서는 채용담당자가 자신의 친·인척을 무기계약근로자로 특별채용한 사례가 있으며(감사원, 2011:64), 지방선거를 치르면서 지방자치단체장들이 일종의 보은으로 무기계약근로자를 채용하는 경우가 빈번히 발생하고 있다(연합뉴스, 2014.02.25). 이로 인해 무기계약근로자는 직무를 수행하는데 필요한 역량을 확보하지 못한 경우가 많으며, 공직을 단순한 근로의 수단으로 인식하는 경향이 있다. 특히, 정년이 보장됨에도 불구하고 무기계약근로자에 대한 처우가 기간제근로자와 큰 차이가 없어 무기계약근로자의 조직몰입이 높지 않다는 점에서 공직에 대한 인식이 지방공무원과는 많은 차이가 있다. 한편 지방공무원들은 무기계약근로자 채용의 투명성 부족, 직무역량의 부족 등으로 이들의 직무수행을 부정적으로 인식하는 경향이 있으며, 무기계약근로자는 지방공무원법의 적용을 받지 않기 때문에 단순한 노동자로 인식하는 경향이 강하다. 즉, 무기계약근로자들은 낮은 처우와 지방선거 관련 보은채용 등으로 인해 스스로를 공직자로 인식하지 않는 경향이 있으며, 지방공무원은 무기계약근로자의 역량 부족과 채용과정에서의 부정 등으로 행정서비스를 제공하는 동반자로 인식하지 않으려는 경향이 강하다. 이와 같은 상호 간의 이질성은 결과적으로 직무가치에 대한 인식이 크게 다를 수 있음을 의미한다. 행정이 지향하는 다양한 가치들에 대한 인식은 조직구성원들의 조직몰입과 직무만족 등에 직접적으로 영향을 미치고, 이러한 직무가치에 대한 인식이 다르면 상이한 조직문화를 지니게 되며, 이로 인하여 갈등이 증가할 수 있다.<sup>4)</sup>

## 2. 행정가치와 조직관리

조직은 달성하고자 하는 조직목표와 함께 조직이 궁극적으로 지향하는 가치를 가지고 있다. 이러한 가치들은 조직구성원이 의사결정을 내리고 직무를 수행하는 과정에 직·간접적인 영향을 미친다(송진섭·유태용, 2005:362). 일반적으로 가치는 “행동양식이나 수단 그리고 목표의 선택에 영향을 미치는 개인 또는 집단의 특성으로써 불문의 규범”(Nigro & Nigro,

4) 최근 지방자치단체의 무기계약근로자들은 노동조합에 가입하여 지방자치단체와 임금, 처우 등에 대해 교섭을 진행하거나 협상이 결렬되어 파업에 돌입하는 경우가 나타나고 있다. 무기계약근로자들은 열악한 근무여건, 낮은 보수 수준, 성과급 미지급 등으로 인하여 이러한 활동이 불가피한 것으로 보고 있다. 반면, 상당수의 지방공무원들은 무기계약근로자들의 이러한 활동에 많은 반감을 가지고 있어 이들과의 갈등은 증가되고 있는 실정이다. 따라서 지방공무원들은 부서인력 산정 시 무기계약근로자를 동등한 인력으로 인정하지 않으며, 중요한 일을 맡기지 않으려는 경향을 보이고 있다. 일반적으로 무기계약근로자에 대한 차별과 갈등은 채용과정의 불투명성 또는 관련 절차 미준수, 전문성의 결여 등과 밀접하게 관련되어 있다. 이와 같은 상호 간의 불신과 갈등은 지방행정 전반에 대한 시민들의 불신으로 이어질 수 있다는 점에서 무기계약근로자와 지방공무원 간의 갈등을 해소할 수 있는 다양한 방안을 강구해야 한다.

1984:41; 김우석, 2001:56 재인용, 권민석, 2006:6)으로 작용한다. 따라서 조직이 지향하고 있는 직무가치는 "직무를 통해 실현하길 바라거나 혹은 실현될 수 있다고 생각하는 궁극적인 것"(Nord, Atieh & Doherry, 1988; 송진섭·유태용, 2005:363 재인용)을 의미하며, "직무를 수행하면서 바람직하다고 생각하는 신념체계"(정예술 외, 2013:508)로써 조직구성원의 태도와 행동에 영향을 줄 수 있다. 그러나 조직에서 지향하는 가치가 다양하고, 이러한 가치들이 복합적 연계구조를 지니고 있기 때문에 서로 보완되기도 하나 모순·충돌되거나 배타적이기도 하다(권민석, 2006:6). 따라서 다양한 직무가치 중 조직구성원이 지향하는 가치에 따라 조직구성원의 의사결정이나 직무가 달라질 수 있으며, 나아가서는 조직의 성과를 좌우한다(송진섭, 유태용, 2005:362). 행정분야에 있어서도 이러한 조직가치는 조직구성원의 정책결정과 정책집행과정에서 행태의 선택기준과 표준이며, 공무원의 직무수행에 정당성을 부여하기 때문에 조직가치는 중요성을 지닌다(Rokeach, 1973:24; 권민석, 2006:3 재인용).

행정조직에서 조직이 지향하는 직무가치는 행정가치로 구체화된다. 행정가치는 "공직에 요구되는 윤리"(박옥성·김상철, 2011:152)로써, "행정이 담당하는 역할들을 보다 바람직하고 공정한 방향으로 수행하도록 하는 규범"(유종해·김택, 2006:2-3)이다. 따라서 행정가치는 조직구성원으로 하여금 공직수행에 있어 동기를 부여할 수 있으며, 직무수행방식과 직무에 대한 이해를 증진하는지에 대한 중요한 방향점이 된다(신희영, 2007:1). 이는 행정조직에서 이루어지는 다양한 성과평가들을 통하여 행정가치가 내포되어 있는 조직목표의 달성을 중시하기 때문이다. 그러나 행정가치는 전술하였던 일반적인 직무가치와 마찬가지로 다양한 가치들이 존재하며, 이러한 가치들은 상호보완적이거나 상충될 수 있다.

직무를 수행하면서 달성해야 할 행정가치는 행정이 추구하는 다양한 목적만큼이나 많은 편이다. 그러나 행정을 통해 달성해야 할 가치와 각 세부 가치들 간의 관계에 대해 학자들마다 다양한 접근방법을 취하고 있어 이에 대해 통일된 견해가 존재하지는 않는다. Fredrickson(1980)은 사회적 형평, 평등, 독립성, 변동, 참여를 행정에서 추구해야 할 중요한 가치로 인식하고 있으며, Urban(1982)은 합리성과 능률성, 전문성, 민주성을 행정이 달성해야 하는 중점 가치로 제시하였다. Jorgensen & Bozeman(2007)은 다양한 행정가치들 중에서 가장 중요한 가치로써 인간의 존엄성, 지속성, 시민참여, 공개, 비밀, 협상, 청렴, 지속성을 제시하였다. 그리고 Van Der Wal & Hubers(2008)는 행정가치로써 책임성, 인정, 협력, 헌신, 효과성, 효율성, 전문성, 혁신 등을 포함한 30개를 제시하였다(Molina & McKeown, 2012:380 재인용).

한편 국내에서의 행정가치에 관한 연구는 한국의 특수성이 반영된 새로운 가치를 제시하기 보다는 기존의 해외연구들에서 제시되어 있는 다양한 가치들을 재구조화하는데 중점을 두

고 있다(박형준 외, 2013:171). 이종수 외(1998)는 행정가치를 본질적 가치와 절차적 가치, 수단적 가치로 구분하였으며, 본질적 가치로는 자유, 정의, 공익, 복지를 제시하였고, 절차적 가치로는 형평, 평등, 민주성, 그리고 마지막으로 수단적 가치로는 합리성, 능률성, 효과성 등을 제시하였다. 한편 박옥성·김상철(2011)은 학자들이 제시한 다양한 행정가치를 종합하여 본질적 가치와 수단적 가치로 구분하였으며, 박형준 외(2013)는 인간의 존엄성, 합법성, 평등권 등의 헌법적 가치와 청렴성, 고객지향성, 효과성, 지속가능성 등의 관리적 가치, 그리고 신뢰성, 투명성, 책임성 등의 정치적 가치로 행정가치를 분류하였다. 이처럼 학자들에 따라 행정가치는 다양하게 제시되거나 분류되고 있으며, 행정패러다임이나 시대의 변화에 따라 중점을 두는 행정가치가 변화하고 있다. 따라서 행정조직은 행정조직에서 우선시하는 가치를 조직구성원에게 내재화하기 위하여 다양한 노력을 기울인다. 이러한 과정에서 조직구성원들은 조직이 지향하는 행정가치에 부합하는 방향으로 정책을 집행하고 직무를 수행한다(김우식, 2001:69; 권인석, 2006:17). 만약 개인들이 지향하는 가치와 조직이 지향하는 가치가 상이할 경우, 정책결정이나 정책집행 등에 있어 가치충돌이 발생하게 되며, 이러한 가치충돌은 결과적으로 행정의 효율성과 효과성에 부정적인 영향을 줄 우려가 있다. 또한 조직 내에 다양한 하위집단들이 상이한 가치를 지향하는 경우에도 가치충돌이 발생하여 업무수행과 정책결정 과정에서 가치충돌로 이어질 가능성이 많다. 따라서 조직관리를 위해서는 조직이 지향하는 가치를 조직구성원에게 내재화하는 과정이 매우 중요하다.

지방자치단체의 무기계약근로자는 행정서비스 공급의 주체로써 향후 20년간은 조직의 일원으로써 행정서비스를 제공하는 역할을 담당한다. 그러나 이들은 지방공무원과는 채용방식과 처우 등에 있어 많은 차이가 있기 때문에 기본적으로 행정가치에 대한 인식이 지방공무원과는 크게 다를 수 있다. 또한 지방자치단체가 이들에게 조직이 지향하는 행정가치를 내재화시킬 수 있는 다양한 방안을 마련하지 않고 있어서 지방공무원과 무기계약근로자가 지향하는 행정가치에 대한 인식의 차이는 더 커질 수 있다.

### 3. 선행연구의 고찰

본 연구에서는 무기계약근로자를 대상으로 한 연구와 행정가치를 대상으로 한 연구로 구분하여 선행연구를 고찰하기로 한다. 무기계약근로자에 대한 연구들은 대부분 행정조직보다는 민간조직을 대상으로 하고 있다. 행정조직의 무기계약근로자를 대상으로 하는 연구들은 무기계약근로자의 실태와 문제점에 대한 연구(윤예림, 2009; 강현호, 2012; 윤예림, 2013)에 중점을 두고 있으며, 무기계약근로자의 증가에 따른 대응방안에 대한 연구로는 강창민(2013)의 연구를 들 수 있다. 그러나 공직사회에서 증가하고 있는 무기계약근로자에 대

한 연구가 아직은 활발히 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

강현호(2012)는 기능직 공무원과 무기계약근로자 상호간의 임금과 수당에 있어서의 차별과 관련하여 헌법과 행정법적인 측면에서 고찰하였다. 그 결과 유사한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 무기계약근로자와 기능직 공무원 간에는 차별이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 차별은 헌법과 행정법적 측면에서 정당성을 확보하고 있다고 보기는 무리가 있다고 주장하며, 무기계약근로자에 대한 일반법의 제정이 필요함을 주장하였다. 한편 윤예림(2009)은 중앙정부, 지방자치단체, 공기업, 학교행정기관에서의 무기계약근로자로의 전환실태를 분석하였다. 분석결과에 따르면, 무기계약근로자는 정규직보다는 비정규직에 가까운 차별적 고용형태로 평가할 수 있으며, 한 조직에 정규직과 비정규직 그리고 무기계약근로자라는 차별적인 노동조건을 지닌 집단이 존재하고 있음을 지적하였다. 이후 윤예림(2013)은 무기계약근로자의 문제점에 대해서 중앙행정기관 무기계약근로자의 노동실태를 분석하는 추가적인 연구를 수행하였다. 분석결과에 의하면, 무기계약근로자는 선별적 무기계약근로자 전환, 고용불안, 미미한 처우개선과 차별, 직무 분리와 권한 제한 등의 문제점이 있는 것으로 나타났으며, 노동법상에 있어서도 이를 해결할 수 있는 방안이 없는 실정이다. 즉, 선행연구들은 무기계약근로자의 고용상의 문제점과 처우에 있어서의 차별에 주목하고 있으며, 법적으로 이를 해결할 수 있는 방안이 필요한 것으로 분석되고 있다. 한편 강창민(2013)은 제주특별자치도의 무기계약근로자에 대해 법·제도 및 운영실태를 분석하여 직무역량 강화 방안을 제시하였다. 무기계약근로자는 직장동료에 대한 만족은 높으나 업무처리 지침, 업무지시 및 감독의 방법, 의사결정 참여 등 업무수행과정에서 불만족을 느끼는 것으로 분석되었다. 이를 해결하기 위하여 무기계약근로자의 직종의 개편, 채용방식 및 처우개선이 필요하다고 주장하며, 교육훈련의 강화와 직무역량 모델 개발을 무기계약근로자의 역량강화 방안으로 제시하였다.

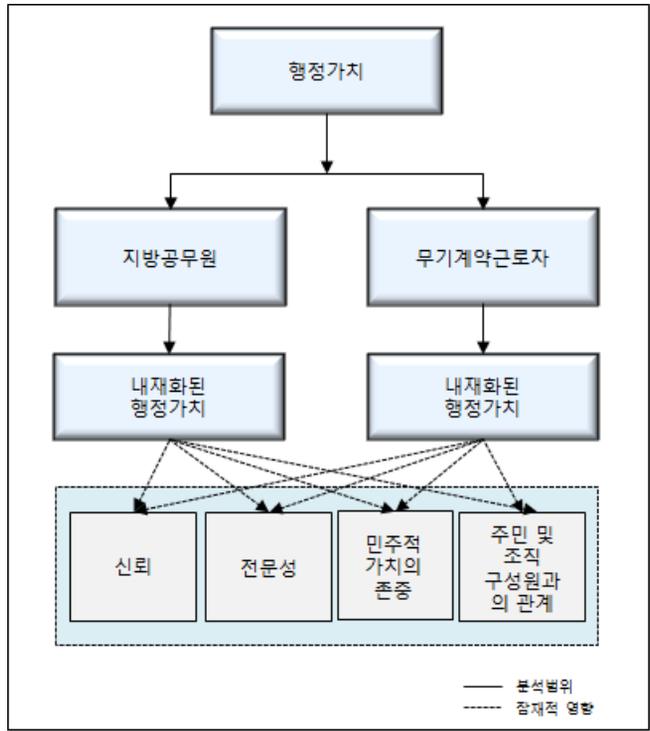
다음으로 행정가치와 관련된 선행연구들을 살펴보면, 주로 행정가치의 규명과 구조화(정성호, 2001; 김우식, 2001; 권인석, 2005; 김종백, 2007; 신희영, 2007; 김종수, 2009; 박옥상·김성철, 2011; 박형준 외, 2013 등)에 중점을 두고 있다. 이 외에 조직가치가 조직갈등에 미치는 영향(박주승, 2010), 개인과 조직간 가치부합이 개인의 태도에 미치는 영향(송진섭, 유태용, 2005), 조직가치가 직무몰입에 미치는 영향(주재진, 2010; 정예슬 외, 2013) 등에 관한 연구가 이루어졌다. 김종백(2007)은 일본의 지방자치단체 공무원을 대상으로 아시아적 가치와 서구적 가치들에 대한 인식을 조사하였다. 그 결과 일본의 행정조직 문화는 아시아적 가치와 서구적 가치가 혼재되어 있으며, 사적인 영역과 공적인 영역에서의 중요시되는 가치가 상이한 것으로 나타났다. 한편 박형준 외(2013)는 행정가치가 실제로 공무원들에 의해 인식되고 있는지, 그리고 상대적 중요성은 어떻게 인식되는지를 분석

하였다. 분석결과에 따르면, 헌법적 가치가 가장 중요시 되고 있으며, 정치적 가치의 상대적 중요성은 낮은 것으로 나타났다. 송진섭·유태용(2005)은 중소기업 종사자 241명을 대상으로 설문조사를 실시하여 개인과 조직간 가치부합이 조직몰입과 이직의도 그리고 맥락수행에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 개인과 조직간 가치가 부합할수록 조직몰입도와 맥락수행이 향상되며 이직의도가 줄어드는 것으로 분석되었다. 그리고 주재진(2010)은 경찰공무원을 대상으로 개인의 가치체계가 조직몰입에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 사회지향적인 가치보다는 개인지향적인 가치에 대한 선호도가 높으며, 이러한 개인의 가치체계들은 직무몰입에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 또한 민간부문의 직장인 253명을 대상으로 한 정예슬(2013)의 연구에서는 직무가치가 조직몰입에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

선행연구들의 결과를 종합하면, 행정가치는 직무수행뿐만 아니라 직무몰입에 유의미한 영향을 줄 수 있다는 점에서 조직관리에 있어 행정가치가 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 한편 일반직 공무원에 비해 낮은 처우를 받고 있는 무기계약근로자들은 그들의 채용과정의 차이와 낮은 처우, 그리고 행정가치를 내재화 할 수 있는 교육훈련 기회가 미비하여 조직에 대한 몰입도가 낮을 가능성이 많으며, 자신들이 수행하는 직무에 있어서도 행정가치를 고려하지 못할 수 있다. 그러나 지방공무원과 무기계약근로자 간의 행정가치 인식의 차이는 조직의 운영과 관리에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 이에 대한 분석은 기존의 무기계약근로자에 관한 연구에서 다루지 않은 행정가치에 대한 분석과 행정가치에 대한 연구에서 다루지 않았던 조직내의 상이한 행정가치의 중요성에 대해 접근한다는 점에서 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

Molina & McKeown(2012)에 따르면 다양한 행정가치는 선행연구들에서 제시된 조직몰입이나 직무만족 이외에 구체적으로 행정조직에서의 조직구성원의 신뢰, 전문성, 민주적 가치의 존중, 주민과 조직구성원간의 관계에 대해 영향을 미친다. 그런데 이러한 가치들은 모든 행정조직에서 동일하게 형성되는 것이 아니라 행정의 운영적 환경(operational environment)과 조직적 환경(organizational environment)과 같은 행정의 맥락(context)에 따라 가치의 내재화가 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서 고찰한 무기계약근로자와 지방공무원은 각각 상이한 환경에 놓여 있으며, 다른 처우를 받고 있기 때문에 이들의 행정가치의 내재화 수준은 차이가 있을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 본 연구는 신뢰, 전문성, 민주적 가치의 존중, 주민과 조직구성원간의 관계에 영향을 미칠 수 있는 조직적 환경요소로써 무기계약근로자와 지방공무원의 행정가치 인식 수준을 비교하고자 한다. 이러한 맥락에서 본 연구의 분석틀을 제시하면 아래의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구분석의 틀



자료 : Molina & McKeown(2012) 재구성

### Ⅲ. 무기계약근로자와 지방공무원의 행정가치 인식분석

#### 1. 분석내용 및 방법

본 연구는 지방자치단체의 공무원과 무기계약근로자 간의 행정가치에 대한 인식 차이를 분석하는데 목적을 두고 있다. 따라서 본 연구에서는 행정가치에 대한 인식 차이를 분석하기 위하여 Molina & McKeown(2012)이 제시한 30개의 행정가치를 분석내용으로 하여 각각의 가치에 대해 공무원과 무기계약근로자 간의 행정가치 인식에 있어 차이가 있는지를 분석하고자 한다. Molina & McKeown(2012)은 Van Der Wal & Hubers(2008)가 제시한 행정가치를 재구성하여 행정가치의 중요성을 측정할 수 있도록 하였다. 행정가치의 측정개념과 이에 대한 설문문항을 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 행정가치 및 가치별 설문내용

행정가치	설문내용
책임성(Accountability)	시민과 이해관계자들에게 업무(조치)를 설명하고 이해를 구하려고 노력한다.
인정(Benevolence)	시민들에게 해가 되는 것을 피하고, 도움이 되도록 행동하거나 결정한다.
동료애(collegiality)	동료들과 연대를 중시한다.
용기(Courage)	개인적인 위험부담이 따르더라도 정당한 행동을 한다.
헌신(Dedication)	열정을 가지고 조직에 헌신한다.
효과성(Effectiveness)	원하는 결과를 가장 잘 달성하도록 노력한다.
효율성(Efficiency)	최소의 자원으로 원하는 결과를 얻을 수 있도록 노력한다.
전문성(Expertise)	업무수행에 필요한 역량, 지식 및 기술을 가지고 있다.
정직(Honesty)	시민, 고객들과 약속을 지키고 진실하게 행동한다
인간성(Humaneness)	다른 사람들에 대해 적극적으로 존경, 칭찬, 연민을 표한다.
공정성(Impartiality)	특정 개인이나 집단을 편견 없이 대한다.
포용성(Inclusiveness)	의사결정 시 시민, 이해관계자 등의 참여가 이루어지도록 노력한다.
청렴성(Incrruptibility)	개인적인 이익을 고려하지 않고 업무를 수행한다.
혁신성(Innovativeness)	새로운 사업의 개발이나 업무(시책) 발굴에 적극적이다.
도덕심(Integrity)	도덕적 가치나 규범을 준수한다.
합법성(Lawfulness)	현행 법률과 조례에 기초하여 업무를 수행한다.
명령복종(Obedience)	상급자의 지시를 잘 따른다.
조직이익(Organizational Interest)	조직의 이익을 증진하기 위해 노력한다.
참여성(Participative)	행정의 의사결정과정에 적극적인 시민참여가 이루어지도록 한다.
다원성(Pluralism)	다양한 이해관계자의 이익을 조정하기 위하여 노력한다.
수익성(Profitability)	조직의 재정적 이익을 달성하기 위하여 노력한다.
공익(Public Interest)	공익을 촉진하기 위하여 노력한다.
신뢰성(Reliability)	일관성 있고 예측 가능한 방식으로 행동한다.
대의성(Representative)	시민들이 중시하는 가치와 일치하는 방향으로 업무를 추진한다.
대응성(Responsiveness)	시민, 고객, 이해관계자 등의 선호를 파악하고, 이에 대응하려고 노력한다.
사익(Self-Interest) 추구	개인의 복지와 역량개발을 위하여 노력한다.
유용성(Serviceability)	시민, 고객, 이해관계자 등에게 질 높은 서비스를 제공하도록 노력한다.
사회정의(Social Justice)	공정하고, 공평한 지방정부가 되도록 노력한다.
지속가능성(Sustainability)	환경과 자연을 유지·보호하기 위하여 노력한다.
투명성(Transparency)	시민, 이해관계자 등에게 개방적이고 투명한 행정이 되도록 노력한다.

본 연구를 수행하기 위하여 지방자치단체 공무원 및 무기계약근로자 619명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 각 문항이 지닌 가치의 중요도에 대해서 전혀 중요하지 않음은 '0', 매우 중요함은 '10'으로 하는 11점 척도를 구성하여 인식을 측정하였다. 그 중 응답에 문제가 있는 일부 설문지를 제외하고 공무원 514명과 무기계약근로자 87명을 대상으로 평균비교검정(t-test)을 실시하여 지방공무원과 무기계약근로자 간의 행정가치에 대한 인식이 차이가 있는지를 분석하였다. 분석대상의 기본특성에 대해 기술하면 아래의 <표 2>와 같다.

기술통계 결과를 살펴보면, 성별은 남자가 많으며, 나이는 40대 후반, 그리고 30대 후반 순으로 많은 것으로 나타났다. 직렬은 무기계약근로자가 전체의 14.5%, 행정직과 기술직이 각각 37.6%, 31.65%를 차지하고 있다. 총 재직년수는 45.5%가 20년 이상으로 나타났다. 이러한 특징을 요약하면, 공직경력이 많고, 지방공무원인 남자의 응답비율이 다른 특성을 지닌 대상보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 2> 분석대상 기술통계(n=601)

구분	내용	빈도 (%)
성별	남	408(67.9)
	여	192(32.0)
	무응답	1(0.2)
나이	25세 이하	10(1.7)
	26-35세 이하	127(21.1)
	36-45세 이하	137(22.8)
	46-55세 이하	246(40.9)
	56세 이상	77(12.8)
	무응답	4(0.7)
직렬	일반직-행정직	226(37.6)
	일반직-기술직	190(31.6)
	별정직	1(0.2)
	연구직/지도직	32(5.3)
	기능직	65(10.8)
	무기계약근로자	87(14.5)
	무응답	0(0)
총 재직년수	5년 미만	114(19.0)
	5년 이상-10년 미만	110(18.3)
	10년 이상-15년 미만	27(4.5)
	15년 이상-20년 미만	74(12.3)
	20년 이상	273(45.5)
	무응답	3(0.5)

## 2. 지방공무원과 무기계약근로자 간의 행정가치 인식 차이

지방공무원과 무기계약근로자간 행정가치의 중요성에 대한 인식이 상이한지 그렇지 않은지에 대한 분석을 실시하기 위하여 집단간 평균차이 분석(t-test)을 실시하였다. 이후 분석결과를 집단간 인식 차이가 없는 행정가치(〈표 3〉)와 인식 차이가 있는 행정가치(〈표 4〉)로 구분하여 제시하였다. 분석결과를 살펴보면, 직무와 직접적인 관련성이 높은 가치들에 있어서는 지방공무원과 무기계약근로자 간의 차이가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났으나 공무원의 기본소양이나 행정이 추구하는 목적과 관련된 가치에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나는 것으로 분석되었다.

동료애, 전문성, 효과성, 효율성, 공정성, 명령복종, 조직이익, 참여성, 행정서비스의 수익성 등 직무와 직접적으로 관련이 높은 행정가치들은 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 즉, 무기계약근로자도 직무수행에 있어서는 지방공무원과 동일한 가치인식을 지니고 업무를 수행하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 지방공무원과 무기계약근로자간 업무수행 관련 가치인식의 차이가 조직의 효율적인 운영을 저해한다는 일반적인 편견은 적절하지 않은 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 지방공무원과 무기계약근로자간 인식 차이가 없는 행정가치 평균비교

행정가치	공무원 평균(표준편차) n=514	무기계약직 평균(표준편차) n=87	평균차이
인정	8.33 (1.27)	8.03 (1.65)	1.96
동료애	8.25 (1.42)	8.08 (1.79)	0.99
용기	7.73 (1.55)	7.79 (1.72)	-0.31
헌신	8.01 (1.46)	7.79 (1.88)	1.26
효과성	8.31 (1.31)	8.10 (1.51)	1.37
효율성	8.16 (1.31)	8.12 (1.72)	0.24
전문성	7.96 (1.38)	7.68 (1.77)	1.64
정직	8.45 (1.25)	8.22 (1.66)	1.47
인간성	8.07 (1.36)	7.72 (1.98)	2.03*
공정성	8.08 (1.52)	8.04 (1.79)	0.20
포용성	7.97 (1.48)	7.68 (1.90)	1.60
명령복종	8.50 (1.29)	8.40 (1.85)	0.64
조직이익	8.20 (1.39)	8.00 (1.85)	1.20
참여성	7.83 (1.47)	8.01 (1.60)	-1.03
다원성	7.98 (1.36)	7.93 (1.78)	0.32

행정가치	공무원 평균(표준편차) n=514	무기계약직 평균(표준편차) n=87	평균차이
수익성	7.87 (1.53)	7.98 (1.72)	0.60
신뢰성	8.28 (1.26)	8.03 (1.60)	1.62
대의성	8.19 (1.29)	7.89 (1.52)	1.90
사익 추구	7.80 (1.49)	7.74 (1.72)	0.34
지속가능성	8.25 (1.42)	8.25 (1.63)	0.01
투명성	8.41 (1.35)	8.21 (1.55)	1.20

주) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

그러나 책임성, 청렴성, 도덕심, 합법성 등 공무원의 기본소양과 윤리 관련 가치에 있어서는 지방공무원보다 무기계약근로자의 인식이 낮은 것으로 분석되었으며, 사회정의, 공익과 같은 행정이 근본적으로 달성하고자 하는 목표와 관련된 가치에 있어서도 무기계약근로자와 지방공무원 간에 인식 차이가 있는 것으로 나타났다. 그리고 앞으로 공직을 개선해 나가는데 필요한 혁신성도 지방공무원이 무기계약근로자에 비해 중시하는 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 지방공무원과 무기계약근로자간 인식 차이가 있는 행정가치 평균비교

행정가치	공무원 평균(표준편차) n=514	무기계약직(표준편차) n=87	평균차이
책임성	8.08 (1.37)	7.47 (2.05)	3.54**
청렴성	8.31 (1.50)	7.71 (1.96)	3.31**
혁신성	7.56 (1.68)	7.13 (2.05)	2.10*
도덕심	8.52 (1.29)	8.01 (2.05)	3.13**
합법성	8.61 (1.22)	8.18 (1.70)	2.84**
공익	8.39 (1.24)	7.86 (1.87)	3.42**
유용성	8.38 (1.28)	7.89 (1.74)	3.07**
대응성	8.19 (1.34)	7.80 (1.74)	2.35*
사회정의	8.58 (1.21)	8.00 (1.67)	3.93**

주) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

### 3. 기능직 공무원과 무기계약근로자 간 행정가치의 인식 차이

무기계약근로자와 유사한 직무를 수행하고 있는 기능직 공무원과 무기계약근로자의 행정가치에 대한 인식 결과를 분석하면 아래의 〈표 5〉 및 〈표 6〉과 같다. 상이한 직무를 수행하나 동등한 고용안정을 보장받고 있는 두 집단은 전술하였던 지방공무원과 무기계약근로자 간

의 인식 차이보다 더 많은 행정가치에 대해 인식 차이가 있는 것으로 나타났다.

먼저 인식 차이가 없는 가치를 살펴보면, 동료애, 용기, 효율성, 공정성, 합법성, 명령복종, 조직이익, 참여성 등에 있어서 기능직 공무원과 무기계약근로자 모두 이러한 가치들에 대해 유사하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 지방공무원과 무기계약근로자에 대한 분석결과에서 상이하게 나타났던 합법성은 기능직 공무원과 무기계약근로자 간의 분석에서는 상이하지 않게 나타났다. 이는 기능직 공무원 또한 합법성에 대한 인식이 다소 낮게 나타난 결과이다. 즉, 지방자치단체가 수행하는 사무 중 단순하고 반복적인 업무를 수행하기 때문에 법률과 조례를 통해 수행하는 직무가 다른 직렬에 비해 많지 않기 때문에 합법성에 대한 인식이 다소 낮은 것으로 판단된다.

<표 5> 기능직 공무원과 무기계약근로자간 인식 차이가 없는 행정가치 평균비교

행정가치	기능직 공무원 평균(표준편차) n=65	무기계약직 평균(표준편차) n=87	평균차이
동료애	8.40 (1.32)	8.08 (1.79)	1.21
용기	8.06 (1.48)	7.79 (1.72)	1.00
효율성	8.43 (1.24)	8.12 (1.72)	1.20
공정성	8.47 (1.62)	8.04 (1.79)	1.52
합법성	8.53 (1.19)	8.18 (1.70)	1.43
명령복종	8.72 (1.21)	8.40 (1.85)	1.30
조직이익	8.38 (1.33)	8.00 (1.85)	1.42
참여성	8.15 (1.30)	8.01 (1.60)	0.58
다원성	8.16 (1.35)	7.93 (1.78)	0.90
수익성	8.44 (1.14)	7.98 (1.72)	1.85
신뢰성	8.46 (1.26)	8.03 (1.60)	1.77
대의성	8.33 (1.29)	7.89 (1.52)	1.88
사의 추구	8.12 (1.34)	7.74 (1.72)	1.45
지속가능성	8.70 (1.34)	8.25 (1.63)	1.82

주) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

한편 무기계약근로자와 지방공무원 간의 분석결과에 포함된 가치 이외에도 인정, 헌신, 효과성, 전문성, 정직, 인간성, 포용성, 투명성 등에서 차이를 지니는 것으로 나타났다. 따라서 무기계약근로자가 기능직 공무원에 비해 행정가치에 대한 인식이 낮은 것으로 판단할 수 있다. 유사한 업무를 수행하더라도 공식적인 권한을 지니고, 더 좋은 대우를 제공받으며, 지속적인 교육훈련을 받고 있는 기능직 공무원은 무기계약근로자보다 더 높은 수준의 행정가치에

대한 중요성을 지니는 것으로 판단된다. 따라서 고용안정의 보장만으로는 무기계약근로자에게 행정에 대한 책임성과 국민에 대한 봉사정신 등 공무원으로의 기본소양을 함양시키기 어렵다는 점에서 행정가치를 내재화할 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 한다.

<표 6> 기능직 공무원과 무기계약근로자간 인식 차이가 있는 행정가치 평균비교

행정가치	공무원 평균(표준편차) n=514	무기계약직(표준편차) n=87	평균차이
책임성	8.27 (1.31)	7.47 (2.05)	2.76**
인정	8.59 (1.22)	8.03 (1.65)	2.19*
헌신	8.55 (1.19)	7.79 (1.86)	2.86**
효과성	8.63 (1.20)	8.10 (1.51)	2.30*
전문성	8.30 (1.22)	7.68 (1.77)	2.41*
정직	8.76 (1.01)	8.22 (1.66)	2.31*
인간성	8.50 (1.20)	7.72 (1.98)	2.81**
포용성	8.33 (1.39)	7.68 (1.90)	2.32*
청렴성	8.58 (1.41)	7.71 (1.96)	3.03**
혁신성	8.00 (1.50)	7.13 (2.05)	2.88*
도덕심	8.58 (1.19)	8.01 (2.05)	2.08*
공익	8.58 (1.15)	7.86 (1.87)	2.74**
대응성	8.35 (1.38)	7.80 (1.74)	2.09*
유용성	8.69 (1.15)	7.89 (1.74)	3.18**
사회정의	8.75 (1.15)	8.00 (1.67)	3.11**
투명성	8.76 (1.20)	8.21 (1.55)	2.37*

주) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

## IV. 결론

비정규직에 대해 고용안정을 중시하는 정부정책의 추진으로 지방자치단체에서 근무하는 무기계약근로자들의 수가 점차 증가하여 이들이 행정서비스를 공급하는 주체로써 한 축을 담당해야 하는 시점에 이르렀다. 물론 지방공무원들은 무기계약근로자 채용과정에서 발생하는 다양한 비리와 무기계약근로자의 직무역량 부족으로 인하여 이들을 동등한 구성원으로 인식하지 않으려는 경향이 있고, 무기계약근로자들은 낮은 처우와 부족한 교육기회로 인해 공직

에 대한 소명의식이 부족하다. 이와 같은 지방공무원과 무기계약근로자 간의 인식 차이는 조직내에서 갈등을 유발하고, 조직 전체의 효율성과 효과성을 저해할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 무기계약근로자가 인지하는 행정가치가 지방공무원과 상이한지 또는 유사한지를 규명하고자 지방공무원들과 무기계약근로자들의 행정가치에 대한 인식을 분석하였다.

분석결과에 따르면, 무기계약근로자들이 직무수행과 관련된 가치들에 대한 인식은 지방공무원들이 인식하고 있는 것과 유사한 것으로 분석되었다. 그러나 공직자의 기본소양과 관련된 다양한 가치와 행정이 추구하는 궁극적인 목표와 관련된 가치에 대한 인식수준은 낮은 것으로 분석되었다. 특히, 이러한 가치인식 차이는 유사한 직무를 수행하고 있는 기능직 공무원과의 비교에서 보다 큰 것으로 나타나고 있다. 즉, 고용안정의 보장만으로 지방공무원과 동일한 수준의 행정가치를 무기계약근로자에게 내재화할 수 없다는 것을 시사한다. 이러한 행정가치에 대한 인식의 상이함은 무기계약근로자에 대한 지방공무원의 편견을 증가시키고 무기계약근로자의 조직몰입을 크게 저해할 수 있다. 또한 무기계약근로자의 처우를 개선하는데 있어서도 하나의 장애물로 작용할 수 있기 때문에 무기계약근로자들에게 행정가치를 내재화하기 위한 다양한 방안을 모색하는 것이 필요하다.

지방자치단체 무기계약근로자들이 행정가치를 내재화하도록 하기 위해서는 우선적으로 추진되어야 할 과제가 다양한 교육기회의 제공이라고 볼 수 있다. 무기계약근로자의 직무역량에 대한 불신을 해소할 수 있는 직무역량교육의 실시와 더불어 공직에 대한 소명의식을 강화할 수 있도록 기본소양교육을 실시해야 한다. 특히, 채용과 동시에 무기계약근로자들을 대상으로 공직에 관한 기본소양교육을 실시하여 행정가치를 내재화할 수 있도록 유인해야 한다. 한편으로는 무기계약근로자에게 현재 권한이 주어지지 않고 있어 법률과 조례와 직접적으로 연관되는 직무를 수행할 수 없기 때문에 향후 면밀한 사무분석을 통해 무기계약근로자에게 사무와 관련된 권한을 점차적으로 부여해 나가야 한다. 이를 통해 무기계약근로자가 단순한 노동자가 아니라 공직의 구성원으로 스스로를 인식할 수 있는 동기가 부여될 수 있도록 해야 할 것이다.

본 연구는 무기계약근로자와 지방공무원 간의 행정가치의 중요성에 대한 인식 차이를 분석함으로써 향후 무기계약근로자의 관리에 대한 시사점을 제공하였다. 또한 조직 내에서 상이한 행정가치를 지향하고 있다는 점에 있어서도 시사점을 제시한 것으로 판단된다. 그러나 행정가치가 상이한 원인에 대해 분석하지 못하였으며, 하나의 지방자치단체만을 분석대상으로 하여 분석결과를 일반화하는 데에 한계가 있을 수 있다. 따라서 추후 연구에서는 이러한 부분에 대한 종합적인 고려와 면밀한 분석을 통해 보다 적실성 있는 연구가 진행되기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강창민. (2013). 무기계약직 공무원 직무역량 강화방안 연구: 제주특별자치도를 중심으로. 『한국정책연구』, 13(3): 1-23.
- 강현호. (2012). 공공기관의 무기계약직에 대한 공법적 검토: 도로보수원 및 과적단속원과 관련하여. 『성균관법학』, 24(2): 85-114.
- 감사원. (20011). 『감사결과 처분요구서-지방자치단체 조직·인사 운영실태』. 감사원.
- 권인석. (2005). 공공조직에 있어서 가치의 유형과 구조: 논의의 제기. 『한국조직학회보』, 2(2): 1-21.
- 김병국·김필두. (2013). 『지방자치단체 무기계약근로자 인사관리 방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김우식. (2001). 행정에서 가치와 윤리: 논의의 출발. 『사회과학논총』, 23(1): 55-78.
- 김종백. (2007). 일본의 행정문화에 있어 서구적 가치와 아시아적 가치-일본의 지방 공무원에 대한 의식조사를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 14(1): 141-163.
- 김종수. (2009). 행정조직문화의 중심 가치에 관한 연구: 15세기 조선왕조를 중심으로. 『한국정책연구』, 9(1): 87-106.
- 박옥성·김상철. (2011). 근대사상에 나타난 행정가치 분석: 현대행정에의 시사점. 『한국정책연구』, 11(2): 151-182.
- 박주승. (2010). 조직문화의 가치변수, 리더십개발, 조직혁신이 조직갈등에 미치는 영향에 관한 연구. 『산업경제연구』, 23(4): 1769-1795.
- 박창용. (2007). 비정규직관련 법률 입법이 주는 시사점. 『법학논총』, 17: 279-312.
- 박형준·이명석·김근세·최상욱·임주영. (2013). 관료의 행정가치 재고찰: 헌법적 가치의 재조명을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 17(3): 163-187.
- 송진섭·유태용. (2005). 개인과 조직간 가치부합이 개인의 태도 및 행동에 미치는 영향. 『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 18(2): 361-384.
- 신희영. (2007). 공직가치의 이론적 배경과 역사적 변천. 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, 1-33.
- 유종해·김택. (2006). 『행정의 윤리』. 박영사.
- 윤예림. (2009). 새로운 차별적 고용형태로서 '무기계약직'의 실태와 쟁점. 『산업노동연구』, 15(2): 23-60.
- 윤예림. (2013). 무기(無期)계약직의 문제점과 대안 - 중앙행정기관 무기계약직의 실태를 중심으로. 『민주법학』, 53: 151-180.
- 정성호. (2000). 21세기 한국행정의 업무수행가치 모색 - 명령복종성에서 공공봉사성으로. 『한국정책학회보』, 9(3): 69-89.
- 정예슬·박지영·손영우·하유진. (2013). 직업가치 유형이 조직몰입에 미치는 차별적 영향: 직무열의, 직무만족의 매개효과와 개인-조직 적합성의 조절효과. 『한국심리학회지: 산업 및

- 조직」, 26(4): 507-532.
- 주재진. (2010). 경찰공무원의 가치체계가 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국경찰학회보』, 12(2): 249-281.
- Anthony DeForest Molina & Cassandra L. McKeown. (2012). The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values, *Journal of Public Affairs Education*, 18(2): 375-396.
- Jorgensen Toben B. & Bozeman, Barry. (2007). Public Values: An Inventory, *Administration & Society*, 39(3): 354-381.
- Nigro, Felix A. & Lloyd G. Nigro. (1984). *Modern Public Administration*. New York: Harper & Row.
- Frederickson, H. Gieoge. (1997). *The Spirit of Public Administration*, San Francisco:: Jessey-Bass Publishers.
- Rokeach, Milton. (1973). *The Nature of Human Values*. New York. The Free Press.
- Urban, M. E. (1982). *The Ideology Administration: American and Soviet Case*, Albany:State Univ. of New York Press.
- Van der Wal, Z., & Hubers, L. (2008). Value solidity: Differences, Similarities, and Conflicts Between the Organizational Values of Government and Business. PhD Dissertation, VU University. Amsterdam.
- 연합뉴스. (2014). 전남 지자체 무기계약직 채용 증가. (2014. 02.25).

**박 해 욱:** 독일 German University of Administrative Sciences Speyer에서 행정학박사를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 관심분야는 성과관리, 정책평가, 지방행정 등이며, 논문으로는 “총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향”(2013, 공저), “지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구”(2013, 공저), “지방자치단체통합에 따른 조직변화에 관한 실증분석”(2012, 공저), “지방자치단체장의 비서·보좌인력 규모에 관한 연구 - 인력규모 결정요인을 중심으로”(2012, 공저), “지방자치단체의 성과관리 효과성 분석”(2011, 공저) 등이 있다(hypark@krila.re.kr).

**최 정 우:** 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 성과관리 등이다. 주요 논문으로는 “지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구: 자치단체 공무원들을 중심으로”(2013, 공저), “보육지출에서 나타나는 지역 간 불평등성 연구”(2013, 공저), 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향”(2013, 공저), “서울시 재산세 공동과세 제도가 자치구의 재정건전성에 미치는 영향 분석”(2012, 공저), “정책옹호연합모형에 있어서 정책중개자의 유형과 역할에 대한 연구 - 세종시 정책사례를 중심으로”(2011, 공저) 등이 있다(jungwoo1088@krila.re.kr).

