

중하위직 공무원의 역할 인식 탐색: 이중성과 역할 모순

한승주

국문요약

본 논문은 공무원의 주관적 역할 인식을 분석하는 것을 목적으로 한다. 주관적 역할 인식에 따라서 행동의 차이가 발생할 수 있으므로, 공무원의 역할 인식을 확인하는 것은 관료제 문제 분석에 중요한 의미가 있다. 이를 위해 지방자치단체 중하위직 공무원과 인터뷰를 수행한 결과, 공무원들은 선출직 및 정무직 상사, 다른 정부기관, 민간기업, 시민(민원인)을 주요 업무 상대방으로 꼽았으며, 이들 각각과의 관계에서 자신의 역할을 이중적으로 인식하고 있었다. 그 이중적 인식은 역할 모순 상황으로 볼 수 있었으나, 역할 수행자인 공무원은 모순적 역할 수행에 관한 스트레스를 강조하기보다 이를 받아 들여야 할 것이라고 인식하고 있었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 향후 공무원의 이중적, 모순적 역할 인식의 원인과 집단 간 차이, 역할 인식의 결과 등이 분석될 필요가 있을 것이다.

주제어: 역할 이론, 역할 기대, 역할 모순, 이중성, 중하위직 공무원

I. 들어가며

공무원은 직무 상 맺게 되는 다양한 대상과의 관계에서 자신의 역할을 어떻게 인식하고 있을까. 이 질문은 공무원의 동기 및 행위 체계 분석의 기초적 질문이라는 의미가 있는 한편, 오늘날 공무원이 제 역할을 하는가라는 의심 속에서 공무원의 문제적 행태를 분석할 때 중요한 의미가 있다. 주관적 역할 인식에 따라서 행위의 차이를 낳는다면(MaLagan, 1983), 공무원이 생각하는 자신의 역할은 정부 관료제의 문제 분석에 중요한 요인이 될 수 있기 때문이다.

공무원에게 기대되는 바는 실로 다양한데, 한 국가에서도 시대에 따라 공무원의 역할이 다르게 기대되어왔음은 물론이요, 한 시대에서도 기대하는 역할이 다를 수 있다. 그런 이유로 공무원이 자신의 지위에서 해야 할 바를 무엇으로 인식할지는 그리 간단하지 않다. 누구에게 어떤 일을 어떤 방식으로 처리할지에 관

한 비교적 공식화된 규정이 존재하지만, 실제 공직 생활 속 자신이 수행해야 한다고 궁극적으로 받아들이는 역할은 관계 맺는 상대와의 상호작용과 다양한 법적, 조직적, 문화적 규범 등을 학습하면서 형성 및 변화될 것이기 때문이다. 역할 이론(role theory)에 따르면 자신의 지위에서 지켜야할 규범, 부합해야할 기대에 관한 당대의 조직 내·외, 공식·비공식적 요구와 제약을 수용하면서 역할이 형성된다고 한다(Turner, 1990). 공무원으로서의 역할 역시 정부 내외의 다각적 역할 관계에 다름 아닌 것이며, 이렇게 부여된 여러 역할들을 통합적으로 인식할 때 비로서 공무원은 일관된 행동 주체가 될 수 있을 것이다(Mead, 1934; Gordon, 1976).

이 연구는 중하위직 공무원의 역할 인식이 이중적 혹은 분열적으로 보였던 인터뷰 과정에서 구체화되었다. 공무원의 주관적 책임성을 탐색하는 인터뷰 과정에서 대부분의 면담자가 공무원으로서의 자신의 역할을 모순적으로 보일 만큼 이중적으로 응답하면서도 -이에 관한 면접자의 지적에도 불구하고- 문제의식을 그다지 보이지 않았다. 분열적으로 느껴질 만한 면담자의 태도를 이해하기 위해서는 그들이 인식하고 있는 역할이 무엇인지, 자신의 역할을 둘러싼 이중적인 사고가 어떻게 나타나고 있는지 탐색해볼 필요가 있다고 판단하였다. 공무원이 스스로 규정하는 역할과 정체성을 파악하는 것이 현재 드러나는 공무원의 문체적 행위들과 정부 관료제의 병리적 현상들을 이해하는 한 요인이 될 것이라고 때문이다.

여기서는 역할을 자신의 지위에서 관계 맺는 타자들과의 오랜 상호작용 경험으로 형성되는, -누구 혹은 무엇과 어떠한 관계를 맺어야 한다는- 사회적, 주관적 구성물로 전제하고, 지방자치단체 중하위직 공무원의 대상으로 그들이 관계 맺는 정치인과의 관계, 시민과의 관계, 민간조직과의 관계, 타 정부조직과의 관계 등 여러 관계의 차원에서 역할인지(role perception)를 파악해 그 특징을 찾아 기술하는데 목적을 둔다.

II. 공무원의 역할인식: 이론적 논의

1. 조직 분석에서 역할 개념

1) 역할 개념에 대한 다양한 접근

역할(role)은 조직심리학 분야에서 제기하는 주요한 개념의 하나로 학술적·실무적으로 널리 쓰이는데, 역할 스트레스, 역할 갈등 등과 같은 주제가 조직분석에서 다루지면서 익숙한 개념이 되었다. 하지만 정작 역할의 정의는 매우 느슨한 편으로 개념에 대한 명확한 합의가 부족하고 맥락에 따라 다양하게 적용되어 왔다. 역할을 기능적으로 조직화된 특정 규범의 체계(Bates & Harvey, 1975)로 정의하거나, 사회적 상황에 대처하는 전략적인 행위와 태도의 종합적 패턴(comprehensive pattern)이라거나(Turner, 1990), 사회적 지위와 관련된 규범적 기대에 따른 행위(Allen & van de Vliert, 1984)로 정의하는 등 중첩적이면서도 다소 다르게 정의되고 있다.¹⁾

Biddle(1986)에 따르면 역할에 관한 다양한 정의 및 접근방식은 다섯 가지로 분류할 수 있는데 기능적 역할 이론, 상징적 상호작용론 역할 이론, 구조적 역할 이론, 조직적 역할 이론, 인지적 역할 이론으로 각 접근 상의 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다. 기능적 역할 이론(functional role theory)은 사회적 지위를 가진 사람들이 안정된 사회체계 속에서 맡게 되는 하나의 분화된 기능을 역할로 보며, 사회체계의 안정과 유지를 위해 요구되는 규범적 기대를 습득하고 이에 의지하는 것이 중요하다고 강조한다. 상징적 상호작용론의 역할 이론(symbolic interactionist role theory)은 실제 역할은 행위자들이 공식, 비공식적으로 이해한 상황 속 규범, 태도, 맥락의 반영이라고 보며 사회적 상호작용을 통한 역할의 진화, 사회적 행위자들이 이해하고 해석하고 있는 다양한 인지에 대해 분석한

1) 역할이론(role theory)은 기본적으로 인간의 삶을 연극에 빗대어(theatrical metaphor) 역할을 이해한다. 연극에서 정해진 대본(script)에서 각자 나눠 맡은 부분(parts)을 수행하는 상황은 곧 우리의 사회생활로 비유된다. 우리는 각자가 파악하고 이해한 사회 속에서(script) 맡고 있는 부분(parts)을 수행하는 것이다. 이러한 관점에서 Biddle(1986)은 역할이란 그 속에서 반복하는 특정한 행위, 사회적 참여자로서 정체성, 행위에 관한 기대라는 세 층위로 구성되며 역할이론의 기본 개념은 역할, 사회적 지위, 기대라고 주장한다.

다. 역할은 해석되고 학습되며 관계에 따라 변화하면서 개인에게 사회적 지위, 자기 묘사, 다른 이들과의 역할 관계 속에서 내면화된 것이 역할 정체성(role identity)이 된다는 것이다. 구조적 역할 이론(structural role theory)은 역할을 둘러싼 사회적 구조 및 제약을 강조하며 구조화된 역할 관계를 살핀다. 타자의 기대나 규범보다는 유사한 행위(역할)를 수행하는 구성원에게 영향을 주는 사회적 구조를 탐색하며, 주로 사회 연결망 속에서 역할군, 사회적 환경 등을 분석한다. 조직적 역할 이론(organizational role theory)의 접근은 공식 조직에서의 역할, 업무 및 위계 속에서의 역할은 조직 내 지위와 관련되며 조직 내 규범에 의해 영향 받는 것으로 여긴다. 조직 속에서 맡은 역할이 다양한 규범을 부여받을 때 개인은 갈등을 겪을 수 있기에 긴장, 스트레스, 기타 개인의 대응 등에 초점을 두고 역할 갈등, 역할 스트레스 등을 연구하고 있다. 인지적 역할 이론(cognitive role theory)은 인지적 사회심리학에 기반을 두고 역할 기대와 행위 사이의 관계를 경험적으로 연구한다. 개인이 다른 사람의 기대를 어떻게 인지하고 그러한 인지가 행위에 어떠한 영향을 미치는지를 연구하면서, 기대를 무엇으로 보느냐에 따라서 역할 개념이 달라지고, 규범적 기대보다 개인적 믿음과 같은 개인 내 인지 차원을 상대적으로 강조한다.

이처럼 역할을 사회적 기능의 하나로 볼 것인지, 개인을 둘러싼 상황과 관계 속에서 형성되고 변하는 것으로 볼지, 사회 구조 속에서 부여되고 제약되는 것으로 볼지, 공식 조직 속 지위와 업무가 상충되는 갈등 상황으로 바라볼 것인지, 규범, 선호, 믿음 등 기대에 대한 개인의 인지에 따라서 달라지는 것으로 볼지에 따라 연구의 초점이 다르게 접근되는 것이다.

2. 역할 인지와 역할 수행 상의 문제

1) 개인의 역할 인지

앞서 본대로, 상징적 상호작용론 및 인지이론의 접근은 개인을 분석 단위로 하여 역할을 여러 상대와의 관계 맺는 과정 속에서 이해되고 해석되는 과정에서 변화하는 것으로 다룬다. 이 관점을 유지할 때 관찰해야 할 점은 자신이 정의하

는 주관적 역할일 것이다. 자신의 역할 인지(role perception)인 역할 정체성(role identity)을 파악하면 개인의 행위를 보다 적절하게 분석하거나 예측할 수 있다.²⁾

역할 인지(role perception)는 조직 구성원이 주관적으로 느끼는 자신의 역할에 대한 지각이다. 자신과 관련된 타자들이 자신에게 기대하는 모든 역할 기대감이 합쳐진 것이며 직업적, 법적, 문화적인 맥락에 따라 자신에게 요구되는 바와 자기 역할에 대한 정보를 파악한 것이다. 특정 상황에서 어떻게 행동해야 하는가에 대한 역할 수행자의 인식은 업무 수행의 성패를 결정짓는 중요한 능력이 될 수 있다.

〈표 1〉 역할에 관한 다섯 가지 접근

분류	내용	연구 초점	연구자
기능적 접근	-사회체계의 안정과 유지를 위해 개인이 맡은 사회적 지위에서 요구되는 규범적 기대 연구 -역할은 비슷한 지위의 사람들의 유사한 행위패턴	거시체계 속 역할의 기능 역할을 기능과 연결 사회적 지위	Linton, 1936, Bates & Harey, 1975
상징적 상호작용론적 접근	-역할은 행위자들이 공식, 비공식적으로 이해한 상황 속 규범, 태도, 맥락 -다른 사람과의 관계 맺는 과정에서 형성되고 내면화됨	역할의 사회적 형성 및 변화 과정, 역할 정체성. 구조적 제약 간과 개인 강조	Mead, 1934, Scheibe, 1979, Sarbin, 1982, Hare, 1985, Gordon, 1976
구조적 접근	-역할은 사회적 관계의 연결망 속에서 나타나며, 비슷한 지위의 사람들의 유사한 행위패턴 -유사한 행위(역할)를 수행하는 구성원에게 영향을 주는 사회적 구조 탐색	사회적 지위, 구조, 제약, 환경 분석 기대 및 규범 간과	Burt, 1976, Winship & Mandel, 1983
조직적 접근	-역할은 공식 조직 내 업무, 위계, 지위 등과 관련되며 조직 내 규범에 의해 형성	역할갈등, 역할스트레스 등	van de Vliert, 1981, Fisher & Gitelson, 1983
인지적 접근	-역할 기대와 행위 사이의 관계를 경험적 연구 -다른 사람의 기대에 관한 개인의 인지가 행위에 영향	role playing, 집단 규범, 상하-부하의 역할, role taking, 개인적 믿음 등. 개인 내 인지 차원 강조. 개인 간 상호관계 간과	Kelly, 1955, Hollander, 1985, Bank et. al., 1977, Good, 1981

자료: Biddle(1986)의 분류를 바탕으로 재정리.

2) 한편, 역할의 유형으로 Turner(1990)는 네 가지를 제안하는데 성별, 연령과 같은 기본적 역할(basic roles), 직업, 가족 등 특정 조직 내 지위와 관련된 구조적 지위 역할(structural status roles), 조정자, 대변자와 같이 특정 집단에서 비공식적으로 담당하는 기능과 관련되는 기능적 집단 역할(functional group roles), 영웅, 성인, 범죄자 등 가치 평가가 포함된 가치 역할(value roles) 등이다.

누구나 자신의 역할에서 요구되는 기대를 받아들이고 행동하다보면 그것은 자신 인격의 일부가 되는데(Handy, 1999), 역할 정체성(role identity)은 역할을 매개로 한 사회적 상호작용을 통해 형성되는 자아로서 자아 정체성의 한 차원이 된다. 중심인물인 개인의 다각적 역할 관계에 놓인 상대방 사이의 집합적 관계라는 기본 구조(역할군)와 관계망 속에서 형성되는 역할 정체성은 역할에 관한 자신의 관점인 역할 인지(role perception)와 상대방이 나에게 요구하는 역할 기대(role expectation)가 맞물린 것이라 할 수 있다. 따라서 역할 정체성은 사회적 구조의 일부이며 자아 정체성의 일부로서, 상호관계망에서 타인의 역할 기대와 자신의 역할 인지를 내면화한 것으로 정의할 수 있을 것이다(Mead, 1934; Stryker & Burke, 2000). 대체로 상대방의 역할 기대가 자신에게 정확히 전달되어 자신의 역할 인지와 부합할 때 균형되고 바람직한 상태로 상정하고 있다.

2) 역할 수행 상의 갈등

역할에 관해 자신이 내면화한 기준에 자신이 수행한 역할이 일치한다면 자아 존중감, 자기 효능감이 높아지고 상대와의 상호작용도 원만할 수 있다(Burke & Stets, 1999; Cast & Burke, 2002). 하지만 역할 조화³⁾ 및 균형은 쉽지 않으며 특히 역할 수행자와 역할을 기대하는 타인이 단일 상황이 아닌 여러 대상과 관계로 나타날 때, 인식 상의 상충과 역할 수행의 어려움이 종종 발견된다. 한 예로, Maier et. al.(1959)의 연구는 여러 조직의 부서장들에게 자신이 제대로 파악하고 있다고 생각하는 직속 부하를 선택하여 그가 하는 역할(중요한 책임, 우선순위, 업무자격)을 정의한 결과, 부하직원 자신이 역할 정의를 한 결과와 일치한 경우는 35%에 그쳤다(Handy, 1999).

이러한 역할 수행 상의 대표적 문제인 역할 갈등(role conflict)은 여러 연구를 통해서 분석되어 왔다. 역할 갈등은 다각적인 역할 관계 속에서 발생하는 충돌

3) 역할 조화(role congruence)는 역할에서 만족스러운 조화 관계를 이룬 상태로 역할 조화가 이뤄지면 효율성이 높아지고 성과가 향상될 것으로 기대된다. 그러나 일부 연구들은 어느 정도의 역할 상 부조화, 역할 긴장 등은 그로 인한 스트레스가 역할 수행자에게 긍정적인 자극으로 작동할 수 있음을 주장하고 있다(Sieber, 1974).

로 타자의 기대와 관련된 내적 갈등이다. 역할 수행자를 향한 타자의 기대가 비현실적이거나, 타자들의 기대가 상충되거나, 지나치게 많거나, 타자의 기대가 수행자의 가치기준과 맞지 않는 등의 상황을 포괄적으로 역할 갈등이라 할 수 있을 것이다. 여러 연구들은 그 결과 낮은 업무 성과, 낮은 조직몰입도, 사고발생률의 증가, 이직률의 증가 등을 주장한다(Stryker & Macke, 1978; van de Vliert, 1981). 역할 갈등은 유사한 개념들과 명료하게 구별되지 않은 채 사용되어 개념적, 방법론적 혼란이 존재하는데(Biddle, 1986: 83), Rizzo et. al. (1970)는 역할 갈등을 타인 내부(intrasender conflict), 타인 간(intersender conflict), 개인 내부의 기대 갈등(personal role conflict), 역할 과부하(role overload) 모두를 포괄하여 유형화하고 있다.

특히 역할 모순(role incompatibility)은 한 개인에 대한 역할 기대가 일관되지 못하고 모순될 때를 의미하며 충돌하는 기대가 모순성을 띄고 있는 상황이므로 역할 갈등의 한 유형으로 볼 수 있다.

한편, 역할 갈등과 관련된 유사 개념인 역할 모호성(role ambiguity)은 중심인물이 정확히 어떤 역할을 해야 하는지 분명하게 알지 못하는 것으로 자신의 해야 할 일에 대한 개념이 분명하지 않거나 명확히 표현되지 않는 비공식적 기대를 느끼는 상황이다. 역할에 관한 정보가 결핍되어 역할을 자의적으로 규정하기에 다른 사람이 규정한 역할과 차이가 발생할 수 있다. 자신의 권한이 분명하지 않고, 책임 범위가 정확하지 않을 때, 성과가 비가시적일 때, 수행 과업이 복잡할 때, 자신의 역할 인지와 타인의 역할 기대가 다르게 나타날 가능성이 높다. Kahn et. al.(1964)은 역할 모호성의 발생 원인을 조직의 규모와 복잡성, 조직의 빠른 성장, 빈번한 기술 변화, 빈번한 인사이동, 정보투입을 제약하는 관리행위, 조직 환경의 변화 등으로 꼽고 있다. 이러한 역할 모호성도 역할 갈등과 밀접히 연관되어 역할 모호성이 높아질 때 역할 갈등 역시 높아질 수 있다(Katz & Kahn, 1978: 206). 그 외에도 역할 무능력(role incapacity)은 전달된 역할 기대가 수행자의 능력, 자질, 성격에 적합하지 않은 경우로 역할 수행자의 역할 부족에 기인하는 문제이며, 역할 마찰(role friction)은 자신이 선호하는 역할과 요구 받는 역할이 다른 불일치로 인한 갈등이므로 내가 원하는 일을 못하는 상황에서 오는 갈등이라 할 수 있다. 역할 갈등이 다중적 역할 관계에서 타인의 기대로

인해 촉발되는 갈등이라면 역할 모호성, 역할 무능력, 역할 마찰 등은 타인의 기대와 직접적인 관련은 적다는 차이가 있다.

역할 인지 상에서 나타날 수 있는 위와 같은 문제 상황은 긍정적인 측면에서 어느 정도 조직의 자극으로 작동할 수 있지만, 대체로 구성원에게 긴장, 사기저하, 소통의 단절을 가져오는 부담으로 작동한다. 이를 해소하기 위하여 개인은 나름대로의 전략적 행위를 취하게 되며 이 과정에서 개인적 스트레스와 함께 조직 차원에서의 병리적 증상들이 나타날 우려가 있다.

3. 공무원의 다중적 역할 관계: 갈등의 가능성

1) 중하위직 공무원의 다중적 역할 관계

현실의 역할 수행자는 대개 두 개 이상의 의미 있는 역할 관계를 맺고 있어서 중심인물과 의미 있는 상호작용을 하는 모든 사람을 포함하는 역할군(a set of roles)은 다소 복잡한 관계망을 보인다. 역할군은 관심의 대상이 되는 개인(중심인물, focal person/position)을 중심으로 그가 어떤 방식으로든 상호작용하는 주변 사람들과의 역할 관계망이다.

이 논문의 연구 대상이 되는 지방자치단체의 중하위직 공무원은 다양한 역할 관계를 마주하고 있다. Romzek & Dubnick(1994: 271)의 분류를 참고하면 공무원에게 부여된 역할은 첫째, 의회정치 체계에서 법률의 집행자 역할, 둘째, 관료조직의 상하 관계에서 상사 혹은 부하의 역할, 셋째, 전문행정국가의 공무원으로서 직무에 관한 전문가의 역할, 넷째, 민주주의 체계에서 시민의 대변자로서의 역할로 볼 수 있다. 각 역할은 자신의 직무 상 관계에서 맺는 특정한 상대에 대한 책임으로부터 도출된다. 이에 의거해 중하위직 공무원이 상호작용할 수 있는 관계의 상대(counter positions)를 포괄적으로 제시하면 다음과 같다.

조직 내부에서 자신의 업무 지시인 상사, 또한 자신이 업무의 지시자로서 관계 맺는 부하, 업무의 협력자나 분담자인 동료가 가능하다. 하지만 중하위직이라는 위계상의 지위와 공직사회의 특징을 고려할 때, 중하위직 공무원에게 역할 수행의 의미 있는 상대방은 주로 상사가 될 수 있다. 특히, 선출직 및 정무직

상사는 중하위직 공무원과 정치와의 관계 점점이며 자신의 경력발전에 영향을 미칠 인사권자이다. 정책결정 및 집행 과정의 가장 강력한 영향력을 미치는 주체들이며 이들의 지시와 명령은 중하위직 공무원이 따라야 하는 가장 기본적이며 강력한 질서일 것이다. Weber 등의 고전적 행정이론가들이 강조하였던 공무원의 역할은 정책결정을 전담하는 정치인과 이들에게 복종하고 이들의 결정을 집행해야 하는 집행자의 역할이었다.

같은 정부 내부에 속하지만 소속 조직이 아닌 다른 정부기관과의 관계도 가능하다. 정부의 다른 기관, 예를 들어 중앙의 주무부처, 타 지자체 등도 중요한 관계의 상대방이 된다. 지방자치단체의 많은 업무는 주무부처와의 긴밀한 연계 속에서 결정 및 집행되고 있으며 근래 광역행정의 흐름 속에서 타 지자체와의 연계할 상황이 잦아져 타 지자체의 담당자 간 협조와 교류가 중요해지고 있으니 이들과의 관계가 지방자치단체 중하위직 공무원의 역할 수행에 영향을 강하게 미칠 수 있다.

한편 조직 외부에서는 의회 및 정당의 정치인, 이해관계자 혹은 민원인으로서 시민, 업무와 관련된 전문가조직 등이 포함될 수 있다. 지방의회 의원이나 지역 정당정치인은 국민의 대표로서 정치적 정당성을 부여받고 있으며 공무원의 고전적 역할은 이들에 의해 결정된 정책의 충실한 집행자이다. 또한 시민과의 관계에서 공무원은 헌법에 의해 부여받은 ‘국민 전체에 대한 봉사’ 의무에 따라 공공서비스의 제공자라는 역할을 부여받는다. 고객인 시민에게 만족스러운 공공서비스를 효과적으로 제공하고 봉사하는 것이 공무원으로서 궁극적인 역할이며 특히 중하위직은 고위직에 비하여 일선에서 민원인으로서의 시민을 응대하고 직접 대면하여 서비스를 제공할 일이 많다는 점에서 민원인의 응대 역할이 강조될 수 있다(임도빈, 2007). 상위직의 공무원이 보다 조직화된 이해관계집단을 응대하거나 시민사회일반의 여론에 대응하는 반면, 중하위직은 대체로 업무상 혹은 지역상 특정되는 개인과 집단에 대응하기 쉽다. 조직 외부의 전문가집단은 공공 업무에 대한 전문가적 자문, 조언, 비판의 역할을 수행하므로 업무상 중요한 협력자가 될 수도 있다. 한편, 최근 행정의 많은 업무가 민간기업 및 비영리조직 등과의 협업을 통해 제공되는 상황에서 부각되는 조직 외부의 업무 상대는 민간기업이다. 지방자치단체는 각종 법령과 조례에서 조사, 검사, 검정,

관리 업무 등 주민의 권리의무와 직접 관련되지 않는 사무를 민간에 위탁하고 있다. 행정 업무의 일부를 적절한 민간기업과 계약을 맺고 위탁하여 이들을 통해서 서비스를 제공하면서 공무원과 민간조직 사이 특정한 협력 관계를 맺게 된다. 공무원은 공급결정자로서 적절한 민간업체를 선택하고 위탁한 공무를 민간업체가 적절하게 수행하는지를 관리하는 역할을 맡는다.

이렇게 지방자치단체 중하위직 공무원은 다중적인 상대방과 관계를 맺으면서 역할 기대(multiple role expectation)에 직면하고 있어서, 경험과 학습을 통하여 기대를 파악하고 내면화하면서 자신의 역할을 나름대로 정의내리고 있을 것이다. 물론, 자신의 직급, 직렬 등 구체적인 조직 속 지위에 따라 역할 관계의 상대방이 달라지거나 상대방 간의 중요도가 차이가 있을 것이다. 이 논문은 이렇게 내면화한 자신의 역할 인지가 어떤 특성을 가지고 있는가를 분석하는데 초점을 둔다.

〈표 2〉 지방자치단체 중하위직 공무원의 역할 수행 상대방

	상대	관계
정부 내부	조직 내 상사/부하	지시 및 명령 복종
	조직 내 동료	협력
	다른 정부기관(상급/동급/하급)	관리·감독 및 협력
정부 외부	공무 파트너로서 민간조직	관리 및 감독
	전문가 집단	자문
	시민	공공서비스 제공

2) 역할 갈등의 가능성

앞서 살펴본 대로, 역할 갈등이란 여러 사람(혹은 관계)으로부터 부여받은 다양한 역할 기대를 역할 수행자가 조정하지 못하는 경우 발생하는 여러 형태의 갈등이다. 중하위직 공무원을 둘러싼 환경으로부터 이들이 역할 갈등을 경험할 가능성을 추론할 수 있다. 여러 선행연구를 통해서 공무원의 다양한 책임성은 본질적으로 혹은 상황에 따라 충돌할 수 있어서 때로는 딜레마 상황이 발생할 수 있음이 제시되고 있다(Bovens, 2010; Romzek & Dubnick, 1994; Cooper, 2012; 주재현·한승주, 2015; 주재현 외, 2017). 이러한 책임성의 충돌을 달리

표현한다면 역할 기대 간의 충돌일 것이다. 앞서 본대로 지방자치단체 중하위직 공무원은 정부 내부 및 외부의 다양한 업무 상대방과 각각의 관계 속에서 특정한 역할 정체성 및 역할 기대를 형성하게 될 것이며 이러한 주관적 인식이 부딪칠 가능성은 충분하다.

중하위직 공무원과 상호작용하는 상사, 정치인, 시민, 민간기업, 전문가조직, 타 정부기관 등은 각자의 처지에서 공무원에게 요구할 역할 기대가 상당히 다를 수 있다. 정치인은 공무원에게 정치적 공약의 엄격한 수행과 충실한 복종을 기대할 것이나 시민은 개별 시민의 상황을 고려한 유연한 집행과 전문적 대응을 요구할 것이며 이 두 기대는 특정 상황에서는 충돌 가능성이 높다(박천오, 2011; 윤건수 & 한승주, 2012). 또한 조직의 상사는 명령의 타당성을 판단하기 보다는 무조건 성실한 복종을 하는 부하 역할을 기대할 것이며, 전문가조직에서는 공직사회의 제약보다 전문적 기준과 규범에 맞게 행위 하는 공무원을 기대할 것이다. 그 외에도 중하위직 공무원은 일선관료로서 시민을 대면하여 업무를 처리함에 있어서 유연하고 신축적인 집행을 요구받지만, 이를 처리할 구체적 기준이 미흡하여 업무의 모호성을 느낄 수 있으며 이는 역할의 모호성을 이어질 수도 있다. 업무의 기준이 명확하지 않은 경험이 축적되면 공무원은 재량을 발휘하거나 적극적인 역할 수행자가 되는데 부담을 느끼고 그 역할을 회피할 가능성이 높기 때문이다(김영민·임도빈, 2011). 사회복지직 공무원의 경우라면 현장의 복지활동을 안정적으로 펼치는 것을 선호하지만 현실의 업무는 사무직으로 행정 처리 역할을 강조하고 있어서 심리적 갈등을 겪을 수 있다(주재현 외, 2017). 이 상황은 자신이 선호하는 역할과 요구받는 역할 사이의 불일치로 인한 갈등이므로 역할 마찰로 볼 수 있으며 중하위직 공무원이 겪을 수 있는 역할 수행 상의 문제 상황의 하나라고 할 수 있다.

주재현·한승주(2015)은 Romzek & Dubnick(1994)의 분류에 따라서 공무원이 책임의 충돌을 경험할 수 있는 상황을 여섯 가지로 제시하고 있는데, 이를 역할 상의 갈등으로 표현하면 부하로서의 역할 기대와 법 집행자로서의 역할 기대의 충돌, 전문가 역할 기대와 시민의 대변자로서 역할 기대의 충돌, 부하의 역할 기대와 전문가 역할 기대의 충돌, 부하의 역할 기대와 시민의 대변자로서 역할 기대의 충돌, 법 집행자 역할 기대와 전문가 역할 기대의 충돌, 법 집행

역할 기대와 시민의 대변자 역할 기대의 충돌이다.

경험적 연구 결과는, 지방자치단체 공무원이 정치적 책임과 다른 책임이 충돌할 때 내적 갈등을 상대적으로 높게 경험하고 있다고 밝히고 있다. 역할 갈등으로 살펴본다면 민원인 등 시민에게 봉사해야 할 자신의 역할과 부하로서의 역할, 전문가로서의 역할, 집행자로서의 역할이 충돌할 때 갈등 인식이 높게 나타난 것이며, 특히 시민에게 봉사해야 할 역할과 법 집행자로서의 역할이 갈등할 때 가장 높은 갈등 인식을 경험하고 있었다(주재현·한승주, 2015). 또한 지방자치단체 사회복지직 공무원을 대상으로 한 2017년 연구에서는 법 집행자로서의 역할과 시민의 대변자로서의 역할 갈등을 가장 강하게 인식하고 있었다(주재현 외, 2017)

공무원의 역할 갈등을 다룬 국내 연구들은 주로 교사, 농촌지도사, 경찰, 소방관 등 일선관료를 대상으로 이들이 역할 갈등과 스트레스를 겪고 있음을 보고하고 있다. 대체로 역할 갈등과 스트레스가 직무만족이나 조직몰입에 부정적 영향을 미친다는 것을 설문조사 방식을 통해 분석하고 있다(박희서 외, 2001; 김진모·이택선, 2004; 김보수, 2012).

Ⅲ. 연구 방법

이 연구는 인터뷰를 통하여 지방자치단체 중하위직 공무원의 역할 인지에 관한 정보를 획득하고 습득된 언어 자료를 분석하는 질적 연구방법을 적용하였다. 지방자치단체 중하위직 공무원을 조사 대상으로 2012년 2월부터 2015년 6월까지 총 26명을 면접, 전화 및 이메일을 통하여 조사하였다. 연구의 단계는 크게 예비조사와 본조사의 두 단계로 예비조사의 단계에서 구체적인 역할 상대와 역할 인지의 이중성을 발견하였고 이에 관한 구체적인 초점 질문을 만드는 과정이 진행되었다. ‘자신이 공무원으로서 무슨 역할을 해야 한다고 생각하는지’라는 포괄적 질문으로 시작하여 역할 수행 상 중요한 상대방을 구체적으로 지목하게 하는 방식으로 약 14명의 공무원을 면담하였다.

본 조사 단계는 12명의 공무원을 대상으로 공무원의 역할 인지를 본격적으로

파악하는 인터뷰를 진행하였다. 업무 수행 상의 구체적인 상대방이 자신과 무슨 일에서 어떻게 관련되어 있는가를 조사하고 그 관계에서 자신의 역할에 관한 반구조화된 질문을 마련하여 면접을 진행하였다. ‘공무원으로서 누구에게 어떤 역할을 해야 한다고 생각하는가’, ‘실제로는 어떤 역할을 하고 있나’, ‘업무 수행상 관계되는 중요한 상대는 누구이며 그 이유는 무엇인가’, ‘각 역할의 상대방은 공무원에게 어떤 기대를 하고 있다고 생각하는가’, ‘그런 기대로 인하여 스트레스를 받고 있는가’ 등을 질문하였다. 이러한 질문들은 규범적이고 형식적으로 흐를 가능성이 크므로 자신이 업무와 관련하여 기쁘거나 뿌듯했던 경험은 무엇인지, 불편하고 기분 나빴던 경험은 무엇인지를 이야기할 것을 요청하여 그 속에서 개인의 역할 인지를 추론하였다. 1대1 면접으로 진행된 각각의 인터뷰는 보통 1시간 정도 소요되었다⁴⁾.

한편, 이러한 조사는 상대방의 기대와의 직접적 비교가 아니라 자신의 역할 인지의 특징을 찾는 것이 목적이므로 역할 인지상의 특징, 갈등 등을 느끼는지, 그 특징은 무엇인지를 찾는다. 따라서 실제 타자의 역할 기대와 개인의 역할 인지의 차이를 확인하는데 목적이 있지 않으므로 역할 관계의 상대방을 조사하지는 않았다. 다만, 향후 공무원이 스스로 자신의 역할을 어떻게 인식하는지를 넘어서 역할 기대와 역할 인지의 차이를 확인하고자 한다면 역할 관계의 상대방을 인터뷰하거나 양자를 설문조사 하여 인지와 기대의 차이를 비교분석하면서 역할 갈등을 분석해야 할 것이다.

4) 응답자별 특성을 보면 직렬은 행정직이 12명(44%), 사회복지직 9명(36%), 세무직 5명(20%)이었으며 연령별로는 20대 2명(8%), 30대 16명(60%), 40대 7명(28%), 50대 이상이 1명(4%)이었다. 직급은 6급 5명(20%), 7급 15명(56%), 8급 6명(24%), 성별은 남성이 19명(72%), 여성이 7명(28%)이었다.

IV. 중하위직 공무원의 역할 인식 분석: 이중성과 역할 모순

1. 다각적 관계 속 역할 인식의 이중성

면담을 통해 발견된 역할의 주요 상대방은 정치인과 선출직 및 정무직 상사, 민원인으로서의 시민, 민간업체, 다른 정부기관으로 나타났다. 앞서 <표 2>에서 살펴본 바와 같이 중하위직 공무원에게 가능한 업무 상대방은 더 다양할 수 있지만, 본 조사에서는 중하위직 공무원의 주관적 인식 상 중요한 상대방으로 꼽히고 있는 집단은 위와 같이 나타난 것이다. 각 상대방에 따라 인식하였던 자신의 역할 인식을 정리하면 아래와 같으면, 흥미로운 것은 특정 상대와의 관계에서 자신의 역할을 하나로 고정하는 것이 아니라 다소 모순적인 두 가지 역할 관계를 병치시키고 있는 것이었다.

1) 정치인 및 정치직 상사와의 관계: 견제자 vs. 부하

먼저, 지방의원과 정당정치인 등 정치인과 선출직 및 정무직 상사는 경력직 공무원이 조직생활에서 대면하는 중요한 상대방이었다. 일반 상사로서 규정된 것이 아니라 선출직 및 정무직 등 정치인으로서의 상사로 범주화되고 이들과의 관계와 자신의 역할을 인식하고 있는 것이었다. 정치인 및 정치직 상사는 정부 관료제의 위계질서에서 명령을 발하고 정책을 결정하는 주체이며 자신의 인사권자이므로 중하위직 공무원은 이들의 명령을 따르고 정책을 집행하며 이들과 상호작용하는 것이 무엇보다 중요하다.

이들과의 관계에서 자신의 역할 인식은 한쪽으로는 명령과 결정을 충실히 따라야 하는 '부하'이면서, 다른 한쪽으로는 왜곡되거나 부당한 결정을 저지하고 적극적으로 결정과정에 개입해야한다는 '견제자'와 '비판자'였다. 중하위직 공무원은 관료제 구조에서 정치직 상사의 공약 및 업무지시를 추종하고, 완성하며, 우선시해야하기에 자신의 공식적 역할은 집행자요, 조언자라는 것이다. 특히, 이들에 대한 충성으로 성실성과 능력을 인정받을 때 승진이 보장되는 현실을 고려하면 부하로서의 역할은 내적으로 어떤 역할보다 강조되고 우선시되고 있을 것

이다.

그러나 부하로서의 역할과 상충되는 견제자의 역할 인식도 동시에 나타나고 있었는데, 충실히 따르고 집행하는 부하가 아니라 그들의 결정을 합리적으로 바라보고 전문가로서 비판을 할 수 있어야 한다는 인식이다. 행정의 전문성, 전문가적 윤리를 강조하는 관점은 바람직한 중하위직 공무원의 역할을 부당하거나 비합리적, 현실과 맞지 않는 정치적 결정을 비판하는 것이며 그것이 국민 전체를 위한 것이라는 공직자로서의 소임에 충실한 것이 된다. 지난 국가발전 과정에서 행정권력이 우월했던 역사와 행정권이 강한 영향을 발휘할 수 있는 제도들에 근거하는 인식으로 보여진다. 오랫동안 제구실을 못하였던 의회정치에 대한 불신과 최근 지방정치에 대한 불안감은 정치 영역에 비해 행정의 역할을 더 선도적, 우월한 것으로 인식하도록 하였을 것이다.

정치인 및 정치직 상사에 대하여 견제자의 역할을 하는 동시에 충실한 부하의 역할을 해야 한다는 이중적 역할 인식은, 규범적 차원에서는 행정이 정치영역을 견제하고 조언하며 때로는 선도적인 역할을 해야 한다고 여기지만, 현실에서 중하위직 공무원의 삶은 내려오는 지시와 명령을 그대로 수행할 수밖에 없음을 의미하는 것으로 보인다.⁵⁾

2) 시민과의 관계: 봉사자 vs. 계도자

중하위직 공무원의 업무 상대로서 시민은 보통 특정한 민원인이거나 이해관계인 혹은 전체로서의 국민을 의미한다. 행정의 일선 현장에서 시민과 끊임없이 만나야 하는 업무 특성 상 시민의 만족과 신뢰가 자신의 역할 수행에서 중요한 요인이 될 것이다.

시민과의 관계에서 인지된 역할은 고객의 요구에 부합하는 서비스를 제공하고 시민이 제기한 문제를 바람직하게 해결해야 한다는 ‘봉사자’, ‘해결사’, ‘정보제공자’로서의 역할이었다. 그리고 다른 한편으로 대민 업무 처리에서 다반사로

5) “우리끼리는 시의원 해봐야 공무원 9급 능력도 안된다고 말한다” “정치인들의 뜻대로 움직이지 않고 잘 막아내는 역할을 해야 한다” vs. “시장 말이 법이다. 다들 무서워서 그대로 할 수밖에 없다” “공무원은 수장의 분위기를 읽어내는 축수가 있어야 한다. 자기 성과를 만들고 직접 과시하려는 게 아니라 뒷사람이 역량 발휘할 수 있게 해두는 디딤돌이 되는 것에 목적을 둔다.”

접하는 민원인의 예기치 못한 비난, 분노, 비합리적 요구를 참고 설득하며 가르치는 ‘계도자’의 역할이었다.

두 상반된 역할 인식은 시민을 향한 상반된 관점을 보여준다. 봉사해야할 대상으로서 시민은 행정서비스의 도움을 필요로 하는 사회적 약자이거나 민의를 표출하는 전체로서의 국민으로 상정한다. 반면 공무원이 계도해야할 대상으로서 시민은 자신의 이해득실만을 생각하는 이기적, 유아적 이해관계인으로 간주된다. 시민에 관한 상반된 인식이 자신의 역할 규정과 연결되는 것이다.

일반적으로 시민이 중하위직 공무원에게 기대하는 역할은 친절하고 시민의 편의를 중심으로 서비스 제공하는 자일 것이며 이러한 기대가 공무원은 국민의 머슴이어야 한다는 표현으로 나타나고 있다. 이에 부응하려는 공무원에게 시민은 규범적으로 봉사해야할 대상이다. 그러나 현장에서 만나는 대민 행정의 현실은 무례를 참고 납득할 수 없는 민원인의 요구를 수용해야 하는 경험의 반복이며 이들을 가르치고 설득하는 역할이 중시될 수 있다.

시민에 대한 이중적 역할 인식은 규범적으로는 국민에 대한 봉사자라고 강조하지만, 개별적 경험은 -겪었던 좋거나 나빴던 경험을 이야기하는 과정에서- 시민을 이끌고 선도하는 계도자로 행동함을 의미하는 것으로 볼 수 있었다.⁶⁾

3) 민간조직과의 관계: 감독관 vs. 업무 파트너

민간조직은 공무원이 관할 업무를 분담하기 위해 위탁계약을 맺고 관리하는 대상이다. 근래 민간위탁의 범위가 확대되면서 민간기업 및 비영리기관이 행정서비스 집행에 다수 참여하며 행정서비스의 전달 주체가 되고 있다. 특히 늘어가는 민간 사회복지기관들은 지방자치단체와 일정기간 계약을 맺고 복지서비스를 대행하는 복지서비스의 전달 주체이다. 이런 상황에서 민간기업의 관리는 공무원들에게 중요한 업무의 하나이다.

면담한 대부분의 공무원은 민간기업과의 관계에서 자신의 역할은 ‘관리감독자’라고 밝히고 있었다. 공무원은 적절한 업체를 선택하고 그 업체의 서비스 품

6) “공무원의 궁극적 역할은 국민에 대한 봉사 아닌가” “민원처리에 감사해하는 모습을 보면 뿌듯하고 힘이 난다.” vs. “물려와서 행패부리고 험악하게 굴고 협박하고 그런 사람들을 참아야 하는게 힘들다. 말로 해결될 수 없는 사람이라고 얹혀 놓고 차근차근 상황을 설명해야 한다.”

질을 관리하며 성과를 평가하는 업무를 맡게 되므로 관리감독자라는 역할 인식은 자연스럽다. 하지만 관리감독자로서의 구체적인 상(像)은 대조적인 모습으로 나타나고 있었다.

먼저, 상급기관으로서 관리의 대상인 민간업체를 감독해야 한다는 역할을 강조하는 인식에서는, 업체를 통해 행정서비스를 제공하지만 업체에 대한 인식은 공공서비스의 공동생산 주체라는 동등한 사고보다는 ‘갑’의 입장에서 감독해야 한다는 시각이다. 문서 기록을 제대로 관리하고 보고 절차를 강화하며 관련 주민들의 만족도 평가를 살펴보는 등 지속적인 역량과 성과 관리를 강조한다. 이 과정이 해당 업체에게 형식적인 측면의 부담을 주고 비효율성을 높인다하더라도 반드시 필요한 것이라고 말한다. 업체에 문제가 생겨 민원이 들어올 경우 그 책임은 주관부서의 담당자에게 돌아가므로 감독관으로서의 역할이 중요하다는 것이다.

한편, 민간업체를 역할을 분담하는 파트너로 대하려는 인식도 동시에 나타나는데, 계약을 맺는 업체들은 대체로 어느 정도의 능력과 전문성을 가지고 있으며 까다로운 절차를 통해서 업계에서 공신력 있고 재정적 능력 있는 업체가 선정되므로 지나친 우려를 할 필요는 없다는 것이다. 대체로 계약 연장을 통해서 지속적인 관계를 맺는 경우가 많고 이럴 경우 수탁기관과의 신뢰가 중요하다. 또한 경쟁 업체의 수가 실제로는 별로 없어서 특정 사단법인, 재단과의 계약 관계가 지속되므로 정기적인 보고나 안정적인 절차만 돌아가면 개입할 여지도 크지 않고 크게 문제될 일 없고 심사과정도 어느 정도 형식적으로 관계가 지속되는 편이라는 것이다. 민간업체 없이 모든 서비스를 감당할 수 없기에 중요한 업무 파트너로 바라본다.

업무를 위탁하고 수탁하는 관계에서 공무원이 역할을 분담하는 파트너의 역할을 수행하는 동시에 감독하고 심사하는 상급기관의 역할이 동시에 수행해야 한다는 인식인데, 이것은 일반적인 관계는 감독자로서의 역할이었으나 현실에서의 역할 관계는 파트너로서의 역할 관계도 형성되고 있음을 의미한다고 볼 수 있었다.⁷⁾

7) “갑과 을이다” vs. “서울시 민간위탁업체의 40%는 장기연장이다. 관계 관리가 중요하지 심각하게 업체를 심사할 일은 별로 없다” “큰 사고만 치지 않으면 별 탈 없다. 위탁하지 않고 정부가 그 일들

4) 타 정부기관(상급기관)과의 관계: 협력자 vs. 규제자

지방자치단체 업무의 많은 부분은 다른 정부 기관과 연결되므로 중앙의 주무부처나 타 지자체의 관련 부서와의 관계 역시 중요하다. 자치사무가 늘어가고 있으나 여전히 많은 업무가 중앙의 위임사무이며 자치사무도 중앙정부의 권고, 조언, 기준제시 등 개입의 여지가 크기에 중앙정부와의 관계가 현실적으로 중요할 수밖에 없고 광역 서비스가 증가하는 상황에서 업무와 관련된 다른 지자체들과의 협력도 역할 수행 상 많은 비중을 차지할 것이다.

타 정부기관 중 상급기관과의 관계가 주로 지목되었는데, 우선 이들과의 관계에서 정의된 역할의 하나는 ‘협력자’라고 표현되었는데 다른 정부기관과의 긴밀하고 원활한 협력 관계를 맺고 이를 관리하는 것이 담당자의 중요한 능력으로 꼽힌다. 특히, 협력자로서의 역할은 관련 시도, 시군구가 함께 중앙정부에 대응하는 과정에서 필요한 역할로 강조되었는데 관할 업무를 추진하면서 타 지자체 담당자와 정보공유와 공동대처 등 원활한 관계를 맺는 것이 업무 성패에 중요한 영향을 준다고 주장하였다.

한편, 타 정부조직 중 상급기관과의 관계는 궁극적으로 규제적 관계를 벗어날 수 없고 갈등하는 현실을 강조하였다. 특정 정책에서 중앙의 주무부처와 지자체의 정책적 입장은 자주 충돌하는데 지역적 사정을 주장하는 지자체와 전국적 사정을 고려하는 중앙부처의 관점을 많은 경우 다르다는 것이다. 정책 방향, 법령 해석, 예산 지원을 두고 벌이는 중앙과 지방정부의 견해의 차이는 규제자와 피규제자의 상황과 다를 바 없다. 타 정부조직과 관계와 관련 업무가 늘어가는 것은 이들과 전략적으로 경쟁해야 할 상황이 늘어가는 것으로 바라보았다.

협력자인 동시에 경쟁자라는 상충되는 역할 인식은 규범적, 공식적으로는 협력하고 조정하는 관계가 이뤄져야 하지만 현실적 조직관계는 많은 경우 충돌하고 경쟁하고 갈등하는 상황을 의미하는 것으로 경쟁하는 동시에 협력해야 하는 지자체의 현실적 조직관계가 반영된 인식으로 보인다.⁸⁾

을 어떻게 다하겠는가”

8) “보육수당 때문에 다른 지자체와 협력해서 공동대응해야 한다” vs. “정책 추진할 때 주무부처랑 얼마나 밀당 하는지 모른다. 아는 사람이라도 있거나하면 좀 낫지만 담당자도 자주 바뀌니까 좀체 문제해결이 쉽지 않다”

2. 역할인식의 이중성과 역할 모순

1) 이중적 역할인식의 맥락

앞서 살펴본 대로, 중하위직 공무원의 다각적 역할 관계는 정치인 및 정치직 상사, 시민, 민간기업, 타 정부조직과 상호작용하는 관계망인데, 그 각각의 관계에서 수행해야 할 역할이 이중적으로 인식되었다. 자신과 연결된 역할 관계 속에서 공식적, 비공식적으로 경험되고 학습된 역할 인식은 단순하고 명료하지 못한 채, 상반되는 두 역할을 동시에 수행해야 하는 것으로 나타났다.

정치 영역에 대해서 ‘공무원은 비판하고 견제하는 독립적인 전문가의 역할을 수행해야 하지만 정치인의 요구, 명령, 지시는 수용하고 복종하는 충실한 부하의 역할도 동시에 수행해야 한다. 시민에 대해서는 민원인의 요구를 해결하고, 사회적 약자에 대한 서비스를 적극적으로 제공하는 봉사자가 되어야 하지만 동시에 이해득실에 얽힌 일방적 주장과 비합리적 요구는 바꾸고 설득하는 계도자가 되어야 한다. 공무를 위탁받아 수행하는 민간기업 및 비영리조직에 대해서는 서비스를 관리하는 엄격한 감독자이면서도 업무 분담하는 파트너로서 신뢰하며 안정적인 관계를 유지해야 한다. 그리고 타 정부기관과는 긴밀하게 업무를 공조하는 협력자이어야 하면서도 정책방향, 법령해석, 예산지원을 둘러싼 갈등에 직면하는 경쟁자로서 전략적 관계도 맺어야 한다’는 것이다.

〈그림 1〉 중하위직 공무원의 다중적 역할 관계: 이중적 역할 인식



이중적 역할인식이 의미하는 바는 무엇이며 이러한 이중성이 형성되는 맥락

은 무엇일까? 중하위직 공무원이 직면하는 정치인, 시민, 민간기업, 타 정부기관이라는 관계의 차원은 각각 추상적으로 구분되지만, 공무원이 현실에서 경험하는 관계의 상대는 구체적이고 개별적이다. 추상적으로 혹은 규범적으로는 각 관계의 대상에게 취할 역할이 명료하게 표현될 수 있겠지만 구체적으로 혹은 개별적으로 취할 역할은 현실 상황과 조건을 반영하고 조정된 역할을 수행하게 된다. 대체로 규범과 현실, 전체와 개별은 괴리되고 그 괴리로 인하여 역할 인식이 이중적으로 나타날 수 있다. 면담과정에서 나타난 응답상의 특징도 대상에 관한 규범적으로 여겨지는 역할을 먼저 말한 후에, ‘현실적으로...’ ‘내 경험으로는...’ ‘실제는...’ 등의 조건을 달면서 자신의 직간접적인 경험을 이야기하는 가운데 다른 역할 인식을 드러내었다.

한편으로는 중하위직 공무원이 경험하는 관계의 대상들이 다양하고 많은 만큼, 그들이 받는 역할 기대는 비일관적이거나 불분명, 모호할 수 있다. 다양한 대상으로부터 부여된 개별적인 기대가 비일관적, 비현실적이라면 공무원은 같은 상황, 같은 지위에서도 모순적인 다중의 역할을 수행해야 하는 상황에 놓일 수 있다. 다중의 기대, 다중의 속박, 다중의 상대가 존재한다고 느끼는 가운데 자신의 역할 역시 이를 반영해 이중성을 나타낸다.

따라서 이중적 역할 인지는 이러한 상황의 모순을 끌어안고자 하는 공무원의 인식 상의 대응으로 추론된다. 특히 지방자치단체 중하위직 공무원이 가지는 현실적 권력은 그다지 크지 않다는 여러 조사 결과를 고려한다면, 법적, 재정적, 정치적 제약 속에서 부여되는 모순성을 해결하기는 쉽지 않다. 일관되고 통합적 역할을 선택하거나 수행할 수 없는 때 그 모순성을 수용하고 양가적인 인식을 형성할 가능성이 높다. 상충되는 역할이 동시에 수행되어야 한다는 불편한 기대는 제약적 상황에 놓인 중하위직 공무원이 경험하는 규범과 현실의 괴리이거나 추상과 경험의 괴리를 반영으로 볼 수 있을 것이다.

〈표 3〉 중하위직 공무원의 이중적 역할인식

Counter-positions	이중적 역할인식	
	규범적 차원	현실적 차원
정치인, 선출직/정무직 상사	정치에 대한 행정의 우월, 중립적이며 전문적 역할수행 <i>견제자, 비판자, 조연자</i>	정치인, 정치직 상사에 대한 공무원의 복종 의무 <i>부하, 실현자</i>
시민, 민원인	전체 국민에 대한 봉사자 민원의 해결과 사회적 약자에 대한 적극적 서비스 제공 <i>봉사자, 해결사</i>	일방적 주장, 비합리적 요구를 바꾸고 계도하여야 함 <i>계도자</i>
민간조직 (업무 위탁 계약한 기업, 비영리조직 등)	서비스 제공과정과 성과에 대한 엄격한 관리감독 <i>감독관</i>	업무를 분담하고 신뢰관계를 안정적으로 형성해야할 대상 <i>업무 파트너, 조정자</i>
타 정부조직 (중앙주무부처, 타 지자체 관련 부서 등)	관할 업무와 연계된 주무부처, 타기관 담당자와의 긴밀하고 원활한 협력관계 형성 <i>협력자, 동료</i>	정책방향, 법령해석, 예산지원을 둘러싼 갈등과 경쟁관계 <i>규제자, 경쟁자</i>

2) 역할 모순의 발생

한편, 여기서 나타나는 역할 인식의 이중성은 역할 갈등의 한 현상인 역할 모순으로 파악할 수 있을 것이다. 역할 모순(role incompatibility)은 양립하기 어려운 기대가 한 역할 수행자에게 동시에 요구되는 상황에서 발생한다. 예로서, 한 관리자가 업무지향적 리더십과 인간관계적 리더십을 동시에 요구받는 상황을 들 수 있는데 한 스펙트럼의 양 극단에 해당할 업무지향적 리더십과 인간관계적 리더십이 한 행위자에게 동시에 요구되기 때문이다.

본 연구에서 중하위직 공무원은 견제자와 부하, 봉사자와 계도자, 감독관과 파트너, 협력자와 규제자라는 대칭되는 두 역할이 하나의 쌍으로 묶어 자신의 역할을 설명하였다. 정치직 상사를 견제하는 역할과 충실한 부하로서의 역할을 동시에 수행한다는 것은 비현실적인 요구이며 모순에 가깝다. 견제자이자 부하, 봉사자이자 계도자, 감독관이나 파트너, 협력자이자 규제/경쟁자가 되어야 한다는 기대 상황은 분명 양립하기 어려운 역할 모순이다. 공무원은 오랜 공직경험을 통해 각 역할관계 마다 존재하는 모순적인 기대를 충족할 것을 요구받는 딜레마 상황을 경험하였을 것이다. 공무원이 처한 복잡하고 모호하며 불확실한 상황과 그 속에서 직면하는 다중적, 모순적인 요구가 자신의 역할 정의에 투영되

있을 것이다.

한편, 역할 모순으로 구성원이 내적 갈등을 진지하게 겪는다면 조직에 부정적인 영향을 미칠 수 있는데, 많은 선행 연구들은 역할 상의 갈등이 일으키는 해로운 스트레스를 역할 부담(role strain)으로 표현하고 개인의 건강, 자기 효능감, 직무 성과, 조직 몰입 등에서 부정적 영향을 미친다고 보고한다(Katz & Kahn, 1978; Cooper & Payne, 1980). 자신이 역할 모순으로 인한 불편과 스트레스를 경험하고 있다면 개인적으로도 조직적으로 긍정적이기 어렵다는 것이다.

면담 과정에서 면담자가 이중적 역할 인식을 나타내는지를 관찰하고 그로 인해 불편함을 경험하는지를 질문하였다. 특징적인 것은 규범적 역할과 현실적 역할을 구분하여 인식하고 있음에도 상황을 받아들일 뿐 특별한 불편함과 어려움을 표현하지 않는다는 점이다. 각 역할 수행의 어려움을 말하지만 역할 모순으로 인한 어려움은 그다지 언급되지 않았으며, 정치직 상사에 대해 전문가로서 견제해야 하는 역할과 명령에 복종해야 할 역할 사이의 갈등 차원에서만 언급될 뿐이었다. 역할 모순을 적극적으로 해결해야 할 것이라기보다는 받아들여야 할 것이라는 태도였다. 연구자가 면담자의 이중적 역할 인식을 지적할 때에도 면담자의 반응은 주로 ‘원래 그런 것’이라거나 ‘공무원의 자세나 태도는 그래야 한다’는 등으로 표현하였다. 즉, 역할 모순을 해결이 불가능하며 끌어안고 받아들여야 하는 현실로 여기는 것으로 보인다. 이러한 태도는 규범과 현실을 구별 짓는 프레임이며 이중성이라기보다 분열증 - 실용적인 분열증-에 가까워 보였다. 역할 모순에 대응하는 개인의 전략이 합리화하거나 하나를 선택하는 방식이라기보다 ‘모순을 끌어안는’ 방식으로 나타난 것이다(한승주, 2010).

여기서는 중하위직 공무원의 역할 모순 상황이 개인적 혹은 조직적으로 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구는 배제되었지만, 부정적으로는 개인적 차원에서 자신의 역할로부터 소외를 겪을 가능성과 조직적 차원에서 상징적 형식주의로 흐를 가능성을 생각해볼 수 있는 한편, 역할 간의 긴장으로 오히려 균형 잡힌 역할 수행을 가능하게 할 수도 있을 것이라 짐작할 수 있을 것이다.

V. 나가며

공무원으로서의 역할은 정부 관료제의 환경, 구조, 문화, 법령, 규범 등의 요구가 반영되어 형성되는 동시에 지방자치단체 중하위직으로서의 사회적 지위에서 개별적 경험이 유기적으로 축적되고 연결되면서 형성된 결과이다. 공무원의 역할인지에 관한 본 연구를 통해 지방자치단체 중하위직 공무원이 다각적 역할 관계에 놓여 있으며 각 관계의 대상을 향한 이중적인 역할 인식을 형성하고 있음을 알 수 있었다. 그 이중성은 다중성을 넘어 모순적 관계성을 나타내고 있어 역할 모순 상황으로 볼 수 있었으나, 역할 수행자인 공무원은 모순적 역할 수행에 관한 스트레스를 강조하기보다 이를 받아들여야 할 것이라는 방식으로 대응하고 있었다.

모순적 기대를 동시에 잘 수행한다는 것은 비현실적이지만 중하위직이 공무원이 마주한 또 하나의 현실은 이 중 어느 하나를 자발적으로 선택하여 우선시하거나 통합할 수 없다는 것이다. Radin(2002)이 표현하듯 다양한 정치적, 정책적, 관리과정적 기대를 모두 맞춰야 하는 상황의 공무원의 모습은 위태로운 저글링(juggling)을 하는 것에 다름 아니다. 역할 모순이 지속되는 공직 현실이 개인과 조직에 어떠한 영향을 장기적으로 미칠 것인지에 관한 구체적인 연구가 필요하다고 판단된다. 모순적 상황에서 개인은 나름대로의 전략적 대응을 할 것이며 그 결과가 개인에게는 스트레스나 소외, 조직적으로는 낮은 조직성이나 형식주의가 발생할 수 있다고 우려되기 때문이다.

중하위직 공무원에게 여전히 모순적 역할을 동시에 수행할 것을 기대할 수밖에 없는 상황에서, 공무원이 역할 수행 과정에서 자신의 정체성을 어디에서 찾아 적극성을 발휘할지는 찾는 것은 학술적으로 정책적으로 함의가 있을 것이다.

우선은 공무원의 역할 인지와 타자의 역할 기대가 실제로도 상충하는지를 확인하는 연구가 필요할 것이며 역할 상충이 발견된다면 어떠한 긍정적 혹은 부정적 영향을 개인 및 조직 차원에 미치고 있는지에 대해서 조사되어야 할 것이다. 이 연구는 그러한 후속 연구의 과제를 제시하며 공무원들이 자신이 처한 역할 모순의 상황을 어떻게 관리해나가는지, 역할 모순 속에서도 시대적으로 어떠한 역할이 강조되어야 할 것인지에 관하여 성찰이 이뤄져야 할 것이라고 본다.

참고 문헌

- 김보수. (2012). 초등학교 교사의 역할갈등 및 역할모호성과 심리적 소진의 관계. 고려대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 김영민·임도빈. (2011). 일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지 전담 공무원의 재량 행사 수축경향을 중심으로. 한국조직학회보, 8(3): 25-59.
- 김영평. (2007). 역할 갈등과 모순의 관리: 한국행정연구원 원장 시절의 정부기능조정을 위한 조직개편을 중심으로. 한국행정학보, 41(4): 7-22.
- 김진모·이택선. (2004). 농촌지도공무원의 직무만족과 조직환경 및 역할갈등의 관계. 한국농업교육학회지, 36(4): 73-87.
- 박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 행정논총, 49(4): 25-50.
- 박희서·오세윤·노시평. (2001). 일선 공무원의 역할스트레스가 이직충동에 미친 영향에 대한 경로분석 모형 검증. 한국행정학보, 35(3): 197-219.
- 윤건수·김순희. (2013). 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. 한국행정학보, 47(1): 1-24.
- 윤건수·한승주. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로. 행정논총, 50(3): 237-261.
- 임도빈. (2007). 한국 행정현상에 대한 설명모형을 찾아서: 악순환모델. 한국거버넌스학회보, 14(1), 1-30.
- 주재현·한승주. (2015). 공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로. 정부학연구, 21(3): 1-33.
- 주재현·한승주·임지혜. (2017). 삶의 양식과 공무원의 책임성 갈등에 관한 연구: 사회복지전담공무원을 중심으로. 한국정책학회보, 26(2): 137-165.
- 한승주. (2010). 성과급제도에 관한 공무원의 대응: 근거이론의 적용. 한국행정학보, 44(4): 29-58.
- Allen, V. L. & van de Vliert. (1984). A Role Transitions: Explorations and Explanations(eds.). New York: Plenum
- Bank, B. J., Biddle, B. J., Keats, D. M., Keats, J. A. (1977). Normative, preferential, and belief modes in adolescent prejudice. Sociological. Quarterly, 18:574-88
- Bates, F. L., Harvey, C. C. (1975). The Structure of Social Systems. New York: Wiley
- Biddle, B. J. (1986). Recent developments in role theory. Annual Review of Sociology, 12: 67-92.

- Bovens, Mark. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework.. *European Law Journal*, 13(4):447-468.
- Burke, P. J., & Stets, J. E. (1999). Trust and commitment through self-verification. *Social Psychology Quarterly*, 347-366.
- Burt, R. S. (1976). Positions in networks. *Social Forces*, 51:93-122
- Cast, A. D., & Burke, P. J. (2002). A theory of self-esteem. *Social Forces*, 80(3):1041-1068.
- Cooper, Terry L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. John Wiley & Sons.
- Cooper, C. (1981). *The Stress Check: Coping with the Stresses of Life and Work*. Prentice Hall.
- Cooper, L. & Payne, R. (1980). *Stress at Work*. Wiley.
- Cooper, Terry L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. John Wiley & Sons.
- Etzioni-Halevy, E. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Fisher, C. D., Gitelson, R. (1983). A meta-analysis of the correlates of role conflict and ambiguity. *J. Appl. Psychol.* 68:320-33
- Getzels, W. & Guba, G. (1976). Role, role conflict and effectiveness: an empirical study. *American Sociology Review*, 19(2):164-175.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Doubleday.
- Good, T. L. 1981. Teacher expectations and student perceptions, a decade of research. *Educ. Leadership*, 38:415-23
- Goode, J. (1974). A theory of strain. *American Sociological Review*, 25:483-496
- Gordon, C. (1976). Development of evaluated role identities. *Annual Review of Sociology*, 2:405-33.
- Handy, C. (1999). *Understanding Organizations*. Penguin Books.
- Hare, A. P. (1985). *Social Interaction as Drama: Applications from Conflict Resolution*. Beverly Hills, Calif: Sage
- Hollander, E. P. (1985). Leadership and power. In *Handbook of Social Psychology*, C. Lindzey, E. Aronson(ed.), 2:485-537. New York: Random.

- Hunt, G. (1967). Role and role conflict, in E. Hollander & R. Hunt(eds.). *Current Perspectives in Social Psychology*. Oxford.
- Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D., & Rosenthal, R. A. (1964). *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*. Oxford, England: John Wiley.
- Katz, D. & Kahn, R. (1978). *The Social Psychology of Organization*, (2nd ed.). NY: John Wiley.
- Kelly, G. A. (1955). *The Psychology of Personal Constructs*. New York: Norton
- Linton, R. (1936). *The Study of Man*. New York: Appleton-Century
- Maier, N. R. F., Read, W., & Hooven, J. (1959). Breakdowns in Boss-Subordinate Communication. *Communication in Organizations: Some New Research Findings*, 19-24.
- MaLagan, P. (1983). The concept of responsibility: some implications for organizational behavior and development. *Journal of Management Studies*, 20(4):411-423.
- Mandel, M. J. (1983). Local roles and social networks. *Am. Sociol. Rev.* 48:376-86
- Mead, G. H. (1934). *Mind, Self and Society*. Chicago: University Chicago Press.
- Radin, B. (2002). *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency*. Washington, D.C.: CQ Press
- Rizzo, R., House, R. & Lirtzman, S. (1970). Role conflict and ambiguity. *Administrative Science Quarterly*, 15(1):467-504.
- Rogers, D. L. (1976). Organizational antecedents of role conflict and ambiguity in top-level administrators. *Administrative Science Quarterly*, 21(1):586-610.
- Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick. (1994). "Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems." In Patricia Wallace Ingraham, & Barbara Romzek (eds). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* (pp. 263~294). Jossey-Bass.
- Sarbin, T. R. (1982). A preface to a psychological theory of metaphor. In *The Social Context of Conduct: Psychological Writings of T. R. Sarbin*, V. L. Allen, K. E. Scheibe(ed.), pp.233-49. New York: Praeger
- Scheibe, K. E. (1979). *Mirrors, Masks, Lies, and Secrets: The Limits of Human Predictability*. New York: Praeger
- Sieber, S. D. (1974). Toward a theory of role accumulation. *American Sociology Review*, 39:567-578

- Stryker, S. & Burke, P. (2000). The past, present, and future of an identity theory. *Social Psychology Quarterly*, 63(4):284-297.
- Stryker, S. & Macke, A. (1978). Status inconsistency and role conflict. *Annual Review of Sociology*, 4:57-90.
- Tracy, L. & Johnson, T. W. (1981). What do the role conflict and role ambiguity scales measure? *Journal of Applied Psychology*, 66(4):464-469.
- Turner, R. (1978). The role and the person. *American Journal of Sociology*, 84(1):1-23.
- Turner, R. (1990). Role change. *Annual Review of Sociology*, 16:87-110.
- van de Vliert. (1981). A three-step theory of role conflict resolution. *Journal of Social Psychology*, 113:77-83.
- Winship, C., Mandel, M. (1983). Roles and positions: A critique and extension of the block modeling approach. In *Sociological Methodology 1983-1984*, S. Leinhardt(ed.), pp.314-44. San Francisco: Jossey-Bass

한승주: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였고 현재 명지대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 관료제, 지방행정 등이며 최근 주요 논문으로는 “공무원의 전문가적 정체성과 책임”(2017), “관료제의 정치적 중립 훼손”(2016) 등이 있다(sngjoo@mju.ac.kr).

투 고 일: 2017년 11월 29일
게재확정일: 2017년 12월 26일

Abstract

An Exploratory Study on Civil Servants' Role Perception: Focused on Middle and Lower Ranking Civil Servants in Local Governments

Seungjoo Han

The purpose of this study is to explore the role perception of civil servants. Since the civil servants' behaviors can be influenced by their subjective role perception, it is meaningful to study the role perception of civil servants in order to find out the causes of bureaucratic problems. Using in-depth interview data regarding middle and lower ranking civil servants in local governments, this study finds out that they have major relationship with four counter partners: elected/political officials, other governments(in particular, central government), private companies performing public service, citizen(complainants). Moreover, the respondents recognize they have dual roles in relation to each counter partners. Although their dual and contradictory role perceptions may be stressful for themselves, they seems to be receptive to the situation. Based on these findings, a follow-up study should be focused the reason why they are embracing their dual and contradictory roles.

Key Words: role theory, role expectation, role conflicts