

## 관료 나르시시즘의 원인에 관한 탐색적 연구\*

이병량\*\*

---

이 연구는 관료 혹은 관료제를 이해하기 위한 개념으로 제기된 관료의 나르시시즘 논의를 좀 더 진전시키려는 시도이다. 이 연구를 통해 필자가 지난 연구에서 제기한 관료의 나르시시즘이라는 현상이 존재한다면 그 현상의 원인이 무엇인가에 관한 질문에 대답하려고 하였다. 이러한 시도는 관료에게 나타나는 나르시시즘이라는 정신병리학적 현상의 원인도 역시 심리학적 접근을 통해서 밝혀야 하지 않는가 하는 문제의식 하에서 이루어졌다. 이를 위해서 이 연구는 이제 막 사무관이 된 관료들을 대상으로 심층면접을 실시하였다. 심층면접의 결과 이들 신입 사무관들이 어떤 동기에서 관료가 되었고, 그러면서 관료의 일에 대해서 어떤 기대를 가졌는지를 확인할 수 있었다. 그리고 이는 이들이 지닌 관료의 일 혹은 공직에 대한 이상화된 상에 기인하고 있음을 볼 수 있었다. 그러나 이러한 이상화된 상은 현실을 통해 좌절되는 모습을 보이고 있었다. 이 연구는 이를 통해 관료들이 어떻게 좌절하고 있는지를 보여주었다. 더불어 이들의 좌절에 대한 심리적 대응이 자기에 대한 집중으로 이어지고 있음도 드러내 보이고 있다. 이 연구는 이 같은 좌절에 대한 심리적 대응으로서의 자기에의 집중이 관료를 나르시시즘으로 이끄는 원인일 수 있다는 점을 보여주었고자 했다.

주제어: 관료, 관료제, 관료의 나르시시즘

---

---

\* 이 논문은 2014년 11월 28일 한국조직학회의 동계학술대회에서 “관료의 나르시시즘 연구 II: 관료는 어떻게 실패하는가?”라는 제목으로 발표된 논문을 발전시킨 것이다. 심사의 과정을 거치면서 제목을 크게 변화시켰다. 학술대회에서 논문의 발전을 위해 귀중한 조언을 주신 지정토론자를 비롯한 많은 분들과 심사과정에서 애정이 담긴 구체적인 평가를 해주신 익명의 심사자들에게 이 자리를 빌어 감사의 마음을 전한다.

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 행정이론, 문화정책 등이다(libertas@kyonggi.ac.kr).

## I. 들어가며

2014년의 한국은 ‘세월호’라는 한 척의 배 이름으로 기억될 것이다. 아직은 실종자가 남아있지만 실종자의 수색도 종료되었고, 관련한 범정부 대책본부도 해체되었고, 또한 오랫동안 논란과 정쟁의 대상이 되어온 특별법도 통과되는 등 사건은 서서히 정리되는 수순을 밟고 있는 듯하다. 그러나 세월호가 남긴 충격과 상처는 앞으로도 오랫동안 우리 사회를 아프게 할 것이라 짐작된다. 이는 세월호 참사 그 자체가 준 아픔과 안타까움이 비극의 수준을 훨씬 초월하는 것이었을 뿐 아니라 사람들의 소망이나 자부하는 달리 한국사회가 여전히 후진성의 늪에서 벗어나지 못했다는 점을 뼈저리게 드러내 주었다는 점에서도 그렇다. 이 사회에서 제대로 돌아가는 운영체계를 어디서 찾을 수 있을까에 대한 의구심, 그 정점에 있는 국가라는 것이 도대체 믿을 수 있는 것인가에 대한 회의의 우리의 머리 속에서 쉽게 떨치기는 힘들 것이다.

이와 같은 의구심과 회의의 구체적인 대상으로 곧바로 등장한 것은 사회의 운영체계 혹은 국가의 중추라고 할 수 있는 정부 관료제 혹은 관료였다. 정부 관료제와 관료들은 그들의 대응에 따라 어쩌면 제법 아찔한 사고나 사건이 될 수도 있었던 일을 감당할 수 없는 비극으로 몰아넣고 만 주역으로 비난을 받았다. 그리하여 그들에게는 ‘관피아’라는 혹은 ‘적폐’의 주역이라는 치욕스러운 명어가 씌워지게 되었다.

이러한 상황은 당연히 관료제와 관료에 대한 다양한 비판이 터져 나오는 계기가 되었다. 이런 비판의 깃발은 언론을 중심으로 세워졌지만, 학술적인 차원에서도 다양하게 이루어졌다. 특히 정부와 정부 관료제를 학문적 탐구의 대상으로 삼고 있는 행정학 영역에서 이런 시도는 이전과 비교했을 때 괄목할 만한 수준으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 관료제나 관료를 비판적인 관점에서 이론화하려고 하는 이 연구 역시 이러한 흐름의 한 중간에 있는 것은 사실이다. 그러나 이 연구는 제목에서도 드러나고 있듯이 관료제 혹은 관료의 병리에 대한 심리학적 접근을 시도한 필자의 기존 연구를 좀 더 진전시키기 위한 의도를 가지고 있다.

관료제 혹은 관료에 대한 비판을 병리적 관점에서 이해하고 분석하려는 시도

는 어쩌면 새로울 것이 없는 낯익은 것이다. 그러나 필자는 지난 연구(이병량, 2014)에서 이를 나르시시즘이라는 정신병리학적인 용어를 통해 새로운 각도에서 규명하려고 하였다. 이 연구는 지난 연구에서 앞으로의 연구 과제로 두었던 “왜 관료는 나르시시즘에 빠지게 되는가?”라는 질문에 대한 답을 찾으려고 한다. 이를 위해 이 연구는 젊은 관료들이 관료의 상을 어떻게 그리면서 관료가 되기를 결심하였는지 그리고 그들이 그린 관료의상이 어떻게 무너지고 있는지를 이들과 수행한 심층 면접을 통해 보여주고자 한다.<sup>1)</sup> 그리고 이러한 그들의 좌절의 경험이 관료들을 나르시시즘의 늪에 잠기게 하는 강력한 심리적인 외상이 될 수 있음을 밝히고자 한다.

## II. 관료의 나르시시즘: 개념과 원인에 대한 가설

루트비히 폰 미세스(Ludwig von Mises)는 다소간은 조롱의 의미가 담긴 안주(혹은 자기만족, complacency)라는 용어로 관료제를 비판하고 있다. 그는 경찰관이나 소방관이 의사나 철도 기술자, 용접공, 선원 등에 비해 더 공공적인 감사를 받을 자격이 있는 것이 아니라고 한다. 마찬가지로 외교관이나 등대지기 역시 짐

---

1) 한국의 관료제 혹은 관료 연구에서 발견되는 한 경향으로 긍정적인 관점에서 관료의 역할에 주목한 연구들을 들 수 있다. 이런 대표적인 연구로는 1994년에 초판이 발간된 이종범 편(1994)의 《전환시대의 행정가: 한국형 지도자론》과 서울대학교 행정대학원 한국정책 지식센터(2003)의 《지방정부의 리더십(1~3)》 시리즈 등을 들 수 있다. 장관이나 자치단체장 등 정부직 혹은 선출직 관료가 아닌 관료를 대상으로 한 최근의 연구로서는 임도빈 외(2013)의 《공직사회의 낭중지추를 찾아서》가 눈에 띈다. 이 연구는 위에서 언급한 연구와는 달리 공직사회의 중추를 이루고 있는 일반 관료들을 대상으로 한 심층적인 연구라는 점에서 또한 구체적인 정책의 과정에서 이들이 어떤 문제에 직면하였고, 이를 어떻게 극복하였는지를 생생하게 보여주고 있다는 점에서 의미 있는 성과라고 할 수 있다. 이런 연구 성과가 한국의 관료제나 관료에 대한 이해를 심화시키는 중요한 성과라는 점은 의심의 여지가 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 거듭 문제로 드러나고 있는 관료제나 관료의 병리 현상이 우리의 현실이라는 점도 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 이러한 병리 현상을 새로운 개념과 각도에서 접근하여 논의하려는 시도 역시 관료제나 관료에 대한 이해를 심화시키는 또 다른 길이 될 수 있을 것이다.

꾼이나 빌딩 청소부에 비해 더 강력하게 우리가 ‘사회의 기둥(pillar of society)’임을 주장할 근거도 없다고 주장한다. 그럼에도 불구하고 관료들은 다른 직종 보다 많은 보상을 받고, 높은 사회적 위신을 누리고 있다고 지적하고 있다(Mises, 1962). 그러나 관료는 안주하는데 그치지 않는다. 관료들은 자신이 언제나 훌륭한 일을 옹계 하고 있다고 생각하기도 한다. 우리가 진짜 사회의 기둥이라는 것이다. 관료의 나르시시즘이라는 개념은 바로 이 점에 주목한다.

### 1. 관료의 나르시시즘 개념

기본적으로 나르시시즘은 자기에 대한 과도한 애정에 기반한 자기 중심적 성격이나 행동을 의미한다. 프로이트에 의해 정신병리학적 개념으로 정립된 나르시시즘은 다른 대상으로 발현되지 않고, 자신에게만 집중되는 “자아(das Ich)를 향한 리비도 집중(Libidobesetzung)”으로 설명되고 있다(Freud, 2003b: 48). 이와 같은 병적인 정신 상태는 자신의 이익을 지키기 위해서 자기 본위로 상황을 인식하고 이해하는 성향으로서 ‘스스로-남으로부터’ 평가의 격차에 대처하는 심리적 대응기제로서 ‘자기본위편향(self-serving bias)’과 유사한 양상을 보일 수 있다(Campbell & Sedikides, 1999). 그러나 나르시시즘은 특정한 사건에 대한 심리적 대응체계인 자기 본위 성향과는 달리 자신에 대한 ‘스스로-남으로부터’ 평가의 격차를 해소하는 지속적인 심리적 경향이나 태도라는 점에서 차별성을 가지는 개념이라 할 수 있다(Westen, 1985: 30-32).

이병량(2014)은 이와 같은 정신병리학적인 용어인 나르시시즘을 관료 혹은 관료제의 문제를 분석하는 개념적 도구로 적용하려는 시도를 하였다.<sup>2)</sup> 그는 우선

2) 기본적으로는 개인의 심리적 특성이나 성향을 지칭하는 나르시시즘이라는 용어를 사회적 실체로서 이해하는 관점, 즉 사회를 구성하는 특정 부분이 자기몰두적으로 변화하는 양상에 적용하여 설명하려는 시도는 신프로이트학파의 Fromm 이후에 등장하고 있다고 한다(김종숙, 1997). 이와 함께 최근에는 경영학 혹은 경영학 분야의 조직행동연구에서는 나르시시즘을 조직행동에 영향을 미치는 성격의 한 유형으로 설명하는 연구가 이루어지고 있다(백기복, 2014). Maccoby(2000)의 연구에 의해 촉발된 이와 같은 연구는 주로 나르시시즘을 리더십의 한 유형으로 보고 조직(기업)의 성과에서 나르시시즘적 리더십이 미치는 긍정적

나르시시즘의 구성 요소를 자기관계적 요소와 타인관계적 요소로 구분하여 정리하고 있다.<sup>3)</sup> 그 가운데 자기관계적 요소로서 자신에 대한 병적인 자기 확신으로서 ‘거대자기(Grandiose Self)’, 이와 같은 거대자기의 부정에 대한 대응으로서 ‘나르시시즘적 분노’, 자기에의 지속적인 좌절에 대한 심리적 대응 기제로서 ‘자기혐오’, 자신의 어떠한 행동도 합리화할 수 있는 특수한 기준에 대한 주장으로서 ‘특권의식’ 등을 들고 있다. 타인관계적 측면에서 나르시시즘을 구성하는 요소로는 자신 이상으로 능력을 발휘할 수 있는 타인의 존재 가능성에 대한 부정, 타인이나 자기 외부의 일이나 현실에 대한 공감적 이해 능력의 결여, 자신의 병리적 상황에 대한 부인과 치료에 대한 저항, 그리고 그에 근거한 자신에 대한 평가의 거부와 반성의 결여 등을 제시하고 있다.

그런데 이병량(2014)은 막스 베버(Max Weber)의 고전적인 관료제 이론에서 논의된 관료의 자격, 지위, 위상 등이 이와 같은 나르시시즘의 구성 요소들이 관료들의 행동으로 발현되는 조건이 될 수 있다는 점을 지적하고 있다. 관료제의 구성 원리에 따르면 관료는 대중의 생각이나 의견으로부터의 자유를 누리며, 또한 대중과 구분되는 능력과 위신을 지닌다. 이에 더하여 관료는 전문성에 근거한 권력을 지닌다. 법 앞의 평등이나 자의성 배제의 근거가 되는 비인격성이라는 규범은 그에 상응하는 인간의 구체적인 상황에 대한 냉담함으로 이어지기도 한다.

---

인 효과나 부정적인 효과를 함께 검토하고 있다(Rosenthal & Pittinsky, 2006; O'Reilly III et al., 2014). 이러한 논의는 나르시시즘적 리더십의 성과에 대한 실증적 연구로도 진전되고 있는 상황이다. 관련한 최근의 국내 연구로도 김광현 외(2014)가 있다. 이처럼 나르시시즘 개념은 정신병리학의 차원을 넘어서 인간의 행동을 설명하는 개념으로 사용되면서 다양한 양상으로 논의되고 있다. 나르시시즘을 과장적 나르시시즘(*grandiose narcissism*)과 연약한 나르시시즘(*vulnerable narcissism*)으로 구분하는 지글러-힐 등(Ziegler-Hill et al., 2008)의 연구도 그 연장선상에서 있다. 이러한 연구들에서 설명하고 있는 나르시시즘은 구성 요소의 측면에서는 이 연구의 관료 나르시시즘 개념과 유사하다고 할 수 있으나 설명하고자 하는 현상과 그 원인에 대한 진단에서는 차이를 보이고 있다.

- 3) 나르시시즘의 구성 요소에 관한 논의를 위해서 라스킨과 홀(Raskin & Hall, 1979)이 제시한 NPI(Narcissistic Personality Inventory)를 참고하였다. 이는 나르시시즘의 병인(病因)이나 발현 과정에 대한 논의와는 달리 나르시시즘의 구성 요소에 대해서는 일반적인 합의가 이루어져 있기 때문에 가능한 일이기도 할 것이다(Buss and Chiodo, 1991). 다만 이병량(2014)은 나르시시즘의 구성 요소를 자기관계적 요소와 타인관계적 요소로 구분하여 설명하고 있다.

이병량(2014)은 결국 이러한 관료제의 특징들이 관료를 나르시시즘적 양상으로 이끄는 조건이 될 수 있다는 점을 설명하면서, 이러한 양상이 어떻게 나타나고 있는지를 자기관계적 측면과 타인관계적 측면에서 보여주고 있다. 이를 통해 그는 관료들의 자기 성과에 대한 확신, 비판에 대한 공격적 반응이나 ‘영혼 없는 관료’라는 표현에서 드러나는 자기비하, 국민의 구체적인 현실에 대한 몰이해에 바탕을 둔 현실성을 결여한 정책 생산, 그리고 평가와 진단의 거부, 그 당연한 귀결인 반성의 결여 등의 양상을 설명하고 있다.<sup>4)</sup>

이와 같은 관료의 나르시시즘 개념은 관료제 혹은 관료의 문제점을 정신병리학적인 관점에서 새롭게 이해하려는 시도인 만큼 풀어야 할 여러 가지 쟁점을 제기하고 있다. 그 가운데 한 가지는 관료의 나르시시즘의 발현 조건과는 별도로 “왜 관료가 나르시시즘이라는 병에 걸리게 되는가?”라는 질문이다. 이에 대해 이병량(2014)은 잠정적으로 관료나 관료제에 대한 합리적 기대의 좌절과 그로 인한 심리적 결핍의 해소의 수단으로서 자기에 대한 집중 현상이 나타나지 않는다는 가설을 제시하였다. 여기서는 이러한 가설을 좀 더 구체적 검토하기 위하여 관련된 이론적 논의를 정리하고자 한다.

## 2. 나르시시즘의 원인에 대한 이론적 논의

프로이트(2003b)는 원래 사람에게서는 자아(das Ich)를 향한 리비도 집중(Libidobesetzung)이 존재하고 있다는 점을 지적하고 있다. 이런 자아를 향한 리

4) 머피(Murphy, 2014)는 관료적 나르시시즘(bureaucratic narcissism)이라는 표현을 쓰면서 작은 성취에 대한 지나친 칭찬과 이에 근거하여 이루어지는 증세정책에 대한 집착에 바탕을 둔 나누어주기식 지원으로 창조의 윤리를 대체하는 현상을 언급하고 있다. 이는 집단으로서 관료가 보여주고 있는 병리현상으로서 이병량(2014)이 논의하고 있는 관료의 나르시시즘과 일맥상통하는 정의로 보인다. 그러나 이와 같은 주장은 창조의 힘을 잃고 있는 현대 예술과 그 중요한 원인으로 철학적 합리성의 원리에 매어 있는 정부의 지원 시스템에 대한 비판의 맥락에서 제기된 것으로 관료나 관료제에 대한 본격적인 논의를 담고 있지는 않다. 그러나 관료제를 나르시시즘이라는 은유로 비판한 머피의 은유는 이 연구의 문제의식과도 연결된다고 할 수 있다. 머피의 관료적 나르시시즘에 관한 중요한 정보를 제공해 준 익명의 심사위원께 이 자리를 빌어 감사의 인사를 전한다.

비도 집중은 인간의 성숙 과정에서 대상을 향한 리비도 집중으로 전화한다. 예를 들어 인간의 성숙 단계에서 나타나는 타인에 대한 사랑은 자기 자신을 포기하고 대상을 향하는 리비도의 집중을 의미하는 것이다.<sup>5)</sup> 그런데 문제는 자신을 향한 리비도 집중이 대상을 향해 가다가 되돌아오는 퇴행의 과정을 거칠 수도 있다는 것이다.

이러한 퇴행의 과정을 이끄는 계기는 바로 좌절의 경험이다. 리비도 집중이 이루어지는 자아는 최초에는 완벽한 자기 자신이 될 수 있지만, 차차로 자신이 바라는 미래의 모습으로 이상화된 자아로 나타나게 된다. 자주 부모로 구체화되기도 하는 이상화된 자아는 스스로의 비판적인 판단에 의한 각성을 계기로 더 이상 그 완벽함을 유지할 수 없게 되기도 한다. 이 경우 인간은 다시 ‘자아 이상(Ichideal)’을 회복하려고 노력하는데 이를 위해 이상화된 자아로 향했던 리비도를 다시 자기에게로 투여하는 일이 벌어진다는 것이다<sup>6)</sup>(Freud, 2003a; Freud, 2003b; 홍이화, 2011). 결국 이러한 퇴행의 과정을 통해 이루어진 병적인 자아에 대한 리비도 집중이 바로 나르시시즘의 원인이 된다는 것으로 프로이트의 논의를 요약할 수 있다.

나르시시즘의 발현 구조에 관한 프로이트의 이론을 보다 구체적으로 보완한 것은 코헛(Kohut)의 논의이다. 코헛은 자기애의 발달이 반드시 자기에서 대상으로 리비도 집중의 변화와 그 좌절로 인한 퇴행의 과정을 거치는 것만은 아니라는

5) 알포드(Alford, 1988: 25)는 이와 같은 의미에서 프로이트에게 자아의 발전은 자신에 대한 리비도의 집중을 포기하고, 자신에 대한 사랑을 인간(인류, human objects)에 대한 사랑으로 대체하는 것이라고 지적하기도 한다.

6) 이상화된 자기상의 완벽성에 대한 좌절적 각성에 의해 나타나는 자기애로의 퇴행은 엘더퍼(Alderfer, 1969)의 ERG이론에서 설명하고 있는 욕구의 좌절과 퇴행(frustration-regression)과 유사한 논리 구조를 가진 것으로 보인다. 실제로 엘더퍼는 퇴행의 논리를 설명하면서 프로이트를 인용하기도 한다. 그러나 이는 욕구의 충족과 상향적 이행만을 설명하고 있는 매슬로우(Maslow)의 욕구이론의 한계를 지적하고 욕구의 퇴행적 전환의 가능성을 논의하기 위해서였다. 본문에서 설명하고 있듯이 프로이트의 논의가 주로 부모로 구체화되는 이상화된 자기상에 대한 실망과 좌절이 자기애로 집중되면서 나타나는 퇴행을 설명하고 있는 반면 엘더퍼의 논의는 상위의 욕구, 예를 들면 개인이 달성하고자 하는 성취나 이를 통한 자아 실현과 같은 성장의 욕구가 좌절되는 경우 바로 그 하위욕구인 타인과의 관계에 대한 욕구로의 집착으로 이어지는 퇴행을 설명하고 있다는 점에 구별될 수 있다.

점을 지적하였다. 그는 자기애의 발달 과정에서 미숙한 형태의 자기애가 성숙한 형태의 자기애로 전환할 수 있다고 보았다. 부모의 적절한 공감 혹은 감정이입을 통해 자극되는 이와 같은 과정에서 자기애는 성숙한 형태로 건전한 야망, 자신감 혹은 자긍심으로 이어질 수 있다고 한다(손진욱, 2000; 홍이화, 2010).

그러나 자기애의 발달은 언제나 이와 같은 긍정적인 과정을 거치는 것은 아니다. 코헛과 울프(Kouht & Wolf, 1978)에 따르면 어린이는 자신의 삶의 일부로서 ‘자기대상(selfobjects)’의 경험을 가진다고 한다. 자기대상은 한 방향에서는 자신의 천부적 완전성에 대한 확신으로 나타나고, 다른 한 방향으로는 그 자신이 완전무결하고 전능해질 것이라는 인식으로 나타날 수 있다. 그런데 자기대상과 어린이의 잘못된 상호작용은 자기상에 대한 심각한 손상으로 이어질 수 있다. 어린이와 구체적으로 과대자기와 ‘이상화된 부모상(idealized parent imago)’으로 나타나는 자기대상의 상호작용은 믿고 있던 부모의 한계나 불완전성에 대한 ‘정신적 상처가 되는 충격적인(traumatic)’ 실망으로 깨어지게 된다.<sup>7)</sup> 이와 같은 충격적인 실망의 상황, 즉 부모가 생각처럼 완벽하지도 전능하지도 않다는 상처를 깊이 주는 자각의 상황에서 어린이가 기존의 환상을 완전히 벗어나지 못하는 경우 자기애의 성숙 과정은 심각한 장애에 부딪히게 된다. 이러한 자기애의 성숙 장애는 결국 원초적인 자기애에 대한 고착으로 이어지고, 이는 나르시시즘이라는 병리적 정신 상태로 연결되는 것이다(홍이화, 2010).

이러한 논의를 종합하자면 결국 인간을 나르시시즘이라는 병리적 정신 상태로 이끄는 원인은 유아기적 자기애의 발전 과정에서 중요한 대상으로 삼은 이상화된 자기상이나 부모로 구체화되는 이상적인 존재상에 대한 좌절의 경험이라는 것이다. 그런 의미에서 나르시시즘은 좌절을 통한 이상화된 상에 대한 평가절하과정<sup>8)</sup>이 역으로 낳은 거대자기에 대한 심리적 방어 기제라고 할 수 있다는 것이

7) 아서 밀러(Arthur Miller)의 《세일즈맨의 죽음》은 이상화된 부모상에 대한 정신적 상처가 되는 충격적 실망과 그 결과로 이어진 나르시시즘을 잘 형상화하고 있다. 세일즈맨 윌리 로먼의 아들 비프는 서른네 살이 되도록 제대로 자리를 잡지 못하고 있으면서도 여전히 비현실적인 자기평가를 근거로 현실적이지 않은 꿈을 꾸고 있다. 이런 비프에게 정신적 외상을 준 것은 아버지가 “영터리라는 것” 목격한 사건이었다(Miller[강유나 역], 2009).

다(Kernberg[윤순임 외], 2008).

이 연구는 나르시시즘의 이와 같은 발현 과정에 대한 이론적인 논의를 “관료가 왜 나르시시즘에 빠지는가?” 혹은 “관료가 왜 나르시시즘이라는 정신적인 병에 걸리게 되는가?”라는 질문에 대한 해답을 찾기 위한 근거로 삼고자 한다. 즉 관료가 관료 이전의 단계에서 이상적인 상으로 그린 관료와 그에 대한 실망의 내용을 보임으로써 위의 질문에 답하고자 하는 것이다.

### Ⅲ. 연구의 방법

이 연구는 질적 연구 방법을 취한다. 계량적인 자료를 통해서 어떤 현상의 경향이나 변수 간의 상관관계를 규명하고 분석하는 양적 연구와 달리 이 연구는 심층적인 면접을 통해 수집한 자료를 언어적으로 분석하는 방법을 취하고 있다. 이를 통해 이 연구는 경향이나 변수 간의 상관관계 보다는 현상을 심도 있게 이해할 수 있는 다양한 이야기와 이에 근거하여 이 연구에서 규명하고자 하는 이론 혹은 개념의 구축과 연결되는 해석을 제시하려고 한다.

이를 위하여 이 연구는 2013년 12월, 2014년 3월, 5월에서 6월에 걸쳐, 그리고 8월 네 차례에 걸쳐 연 인원 17명의 경력 1~4년까지의 사무관과 1시간 정도가 소요된 예비 면접과 2시간 정도가 소요된 심층면접을 하였다. 이들은 모두 5급 국가공무원 공개경쟁채용시험을 통해 사무관으로 채용되었는데, 예비 면접의 대상이 된 사무관은 여성 사무관 2명과 남성 1명으로 총 3명이었으며, 본 면접의 대상이 된 사무관은 이십대 후반에서 삼십대 초반 사이의 여성 사무관 8명과 남성 사무관 6명이었다. 예비 면접에서 우선 확인한 것은 초임 사무관들이 관료제 혹은 관료에 대해 실망을 하고 있는지와 그것이 관료가 되기 전의 기대와 관료가 되고 난 후의 기대에 대한 좌절에 기인하는 것인지에 대한 것이었다.<sup>8)</sup> 이를 통해 이

8) 연구의 대상으로 5급 국가공무원 공개경쟁채용시험을 합격한 사무관들을 선택한 이유는 이들이 다른 직급의 공무원 채용시험을 통과한 사람들 보다 공공서비스동기에 의해 공직을 선택하는 경향이 뚜렷하게 나타나기 때문이다. 김상목(2013)에 따르면 한국에서는 전통적

연구는 초임 사무관들이 분명히 입직 전과 후의 기대와 현실의 차이에 기인한 좌절을 경험했음을 확인할 수 있었고, 이런 현상을 심층적으로 들여다보기 위한 질문을 구성하였다. 본 심층면접에서는 기본적으로 아래와 같은 질문을 던졌는데, 면접 대상 사무관들의 보다 깊은 속내 이야기를 듣고, 또 아래의 질문에 대한 답변의 맥락을 보다 정확하기 위해 추가적인 질문도 던졌다.<sup>9)</sup>

당신의 성장배경을 말씀해주십시오.

공직에 대해 관심을 가진 계기를 설명하고, 당시 가졌던 공직에 대한 기대 혹은 공직에 대한 상에 대해 말씀해주십시오.

합격 이후 교육의 과정에서 경험한 정부 혹은 관료제에 대한 인상에 대해 말씀해주십시오.

현장에서 실제 경험하면서 느낀 좌절이나 실망에 대해 말씀해주십시오.

그럼에도 불구하고 앞으로 어떤 관료가 되고 싶으며, 실망과 좌절을 어떻게 대응 혹은 극복하고 있는지 말씀해주십시오.

이러한 질문에 대한 면접 대상 사무관들의 답변은 필자가 정리하였다. 이 답변 자료에 대한 해석을 바탕으로 이 연구는 관료들이 공직에 대하여 어떤 기대를 가졌고, 이런 기대가 어떤 경험을 통해서 좌절되었는지를 보이고자 한다. 그리고 관료들의 기대와 좌절, 그리고 그에 대한 심리적 대응의 구조를 밝히려는 시도도

---

으로 신분보장이라는 현실적인 요인이 공직을 선택하는 주요한 동기로 나타나고 있다고 한다. 이런 점은 직업의 안정성이 흔들리고 청년층의 취업난이 악화되고 있는 상황에서 더욱 뚜렷해지고 있다. 이런 상황 속에서도 직업 선택의 기회와 능력이라는 측면에서 5급 국가공무원 공개채용을 통해 공직에 진출하려는 사무관의 경우는 직업안정성 이외의 공직에 대한 동기와 기대가 더 뚜렷하게 나타날 것이라고 가정하였다. 또 한편으로는 이들의 경우 소수의 합격자들이 중앙공무원교육원의 신규교육을 비롯한 비교적 장기간의 공통의 교육 경력을 거치면서 공무원으로의 사회화과정을 밟는다는 점도 고려하였다.

9) 추가적인 질문은 답변의 맥락을 이해하기 위한 보완적인 것이 대부분이었지만, 일관되게 관료제의 권력의 정도에 대해 어떻게 생각하는지와 그들에게 국민이란 어떤 의미인가 하는 질문도 던졌다. 이런 질문은 필자의 향후의 연구를 위한 예비적인 조사의 성격도 담고 있고, 한편으로는 면접에 응한 사무관들의 인간적인 전모에 대한 좀 더 심층적인 이해를 위해서 던지기도 하였다.

할 것이다. 그 과정에서 관료 나르시시즘의 원인에 대한 탐색도 더불어 이루어질 것이다.

#### IV. 관료의 좌절: 과정과 구조

이 연구를 위해 진행된 심층면접에서 사무관들은 다양한 경험과 생각이나 지향을 보여주었다. 그러나 그 가운데서 과정과 구조라고 이름을 붙일 수 있을 정도의 흐름이 발견되기도 하였다. 여기서는 그 구체적인 양상을 밝혀내려고 한다.

##### 1. 성장 배경: 관료 이전 사회화 과정에 대한 이해

이 연구에서 심층면접의 대상이 된 관료들은 2009년에서 2012년 사이에 5급 국가공무원 공개경쟁채용시험을 합격하여 공직에 들어왔다. 그 가운데 재경직 합격자는 6명이고, 일반행정직 합격자는 7명이며, 기술직 합격자가 1명이었다. 연구방법에서 밝혔다시피 여성 사무관이 8명이고, 남성 사무관은 6명이었다.

이들의 성장 배경은 구체적으로는 모두 상이했지만, 유형적으로는 공통점도 두드러지게 나타났다. 우선 이들의 출신대학은 지방의 거점국립대학 출신인 1명의 사무관을 제외한 나머지 13명의 사무관 모두 세칭 명문대학이라고 불리는 3개 대학이었다.<sup>10)</sup> 전공은 경제학, 경영학 등 경상계열이 6명으로 가장 많았고, 행정학 등 사회과학계열이 3명, 어문 등 인문계열이 2명, 이공계열 2명, 사범계열이 1명이었다. 비 경상계열 전공자 중 1명은 경상계열 전공을 복수 전공으로 한 경

10) 이는 2009년부터 2013년까지 5급 국가공무원 공개채용시험 합격자의 68.37%를 위의 세칭 3개 명문대학이 차지하고 있는 현실의 반영이라고 할 수 있을 것이다. 5급 국가공무원 공개채용시험은 대학 간의 쏠림현상이 가장 두드러지게 나타나는 영역이라고 할 수 있는데, 위의 조사대상 5년간 1명의 합격자라도 배출한 대학의 수는 41개에 지나지 않고 그 가운데 매년 1명이라도 합격자를 배출한 대학의 수는 14개에 지나지 않는다(“대학별 행시합격자 어디가 많을까...10명중 7명 'SKY'”, 《베리타스알파(인터넷판)》, 2014.01.15.).

우도 있었다.<sup>11)</sup>

면접 대상 사무관들에게서 발견되는 유형적 공통점 가운데 두드러지는 것은 이들의 성장 환경이라고 할 수 있다. 14명의 본 면접 대상 사무관 가운데 편모나 편부 슬하에서 성장한 사람은 1명도 없었고, 13명은 자신의 경제적 환경을 중산층 혹은 그 이상이라고 대답하였다. 이들의 경제적 환경에 영향을 가장 크게 미치는 부친의 직업을 살펴보면 가장 많은 비중을 차지하는 것은 사업이었다. 14명 가운데 절반에 가까운 6명의 사무관의 부친이 사업을 하고 있었다. 또한 전문직 종사자 부친을 둔 사무관도 3명이었다. 부친이 공무원인 사무관은 2명, 은행원, 기업체 임원 등 회사원이라고 분류할 수 있는 사무관은 3명이었다.<sup>12)</sup> 이들 가운데 성장한 가정의 형편이 어려웠다고 한 경우는 한 명도 없었다.<sup>13)</sup> 오히려 유복한 환경에서 자랐고, 현재도 그런 편이라고 대답한 사무관이 4명이나 되었다.

이처럼 면접 대상 사무관들은 구체적으로는 상이한 배경에서 성장하였지만 대체로 중산층 혹은 그 이상의 가정에서 경제적 곤란을 겪지 않으며 명문대학에 진학하여 5급 국가공무원 공개경쟁채용시험에 합격한 순탄한 과정을 밟아왔다는 점에서 유형적 공통점을 가진다. 질적인 연구의 한계로 표본의 수가 적기 때문에 이런 점을 과장할 필요는 없지만, 이런 점은 대체로 한국사회의 계층분화의 특징을 보여주고 있는 것이라고 여겨진다.<sup>14)</sup> 또 한편으로 이 연구와 관련하여서는 이들의 성장 환경을 통해 이들 사무관들의 공직에 대한 동기가 입신양명에 대

11) 이 가운데 두 명은 대학을 옮기기도 했는데, 이들은 모두 대학 진학과 취업이 직접적으로 연결되는 전공분야에 진학했다가 적성 등의 문제로 대학을 재진학하였다. 여기서 전공의 분류는 모두 대학 졸업시의 전공을 따른 것이다.

12) 참고로 모친 가운데 경제 활동을 하고 있거나, 하였던 사무관은 5명이었고 모친의 직업으로 공무원 2명 등 공공부문 종사자가 3명으로 가장 많았다. 나머지는 사업 등이었다.

13) 사업을 하는 부친을 둔 사무관 가운데 1명은 자신의 고등학교 재학 시절 IMF 등의 상황 때문에 부친의 사업이 힘들어져 현재도 경제적 형편이 넉넉하지는 않은 편이라고 밝혔지만 경제적으로 곤란한 상황까지는 아니라고 했다.

14) 이 점에 대해서는 인터뷰를 진행하면서 상당히 흥미로운 주제라고 생각했고, 앞으로 관련된 연구가 진행될 필요가 있지 않을까 생각하였다. 또한 관료의 대표성과 관련한 행정학 분야의 논의가 심화되어야 할 필요성도 느꼈다. 그러나 이 주제는 이 연구의 주제와는 다소 거리가 있는 것으로 보고 여기서는 더 이상 논의를 진전시키지 않았다.

한 집안의 기대나 권력의 욕구와는 다른 요인에 의해 부여되었을 가능성에 주목할 필요가 있다. 즉 이들의 안정적인 성장 배경이 이들에게 직업으로서 혹은 일로서 공직에 대하여 기대를 가지고, 이를 바탕으로 직업을 선택하였을 가능성을 높여줄 수 있다는 것이다. 그렇다면 이들은 공직에 대한 어떤 기대와 상을 그리며 공직을 선택하게 되었을까?

## 2. 공직에 대한 관심: 이상화된 상으로서 공직

심층면접에서 조사 대상 사무관들이 공직에 대한 관심을 가진 계기로 가장 빈번하게 이야기한 것은 공동체 혹은 한국사회가 겪고 있는 문제에 대한 인식이었다. 이러한 인식은 시간적으로 유년기에 생긴 경우도 있었고, 대학 진학 이후 생긴 경우도 있었다. 또한 내용적으로도 상당히 구체적인 경험에 바탕을 둔 경우도 있었고, 간접적이고 추상적인 형태를 띤 경우도 있었지만 모든 사무관들에게서 공통적으로 나타났다.

“고등학교 때 ‘한강’, ‘아리랑’, ‘토지’ 등의 소설을 읽었는데, 우리 민족이 굉장히 힘들게 고통을 겪었다는 생각을 했습니다. 감정이입이 되더군요. 실제로 우리나라 사람들의 삶이 힘들고, 삶의 질도 별로이기도 하구요.” - A 사무관

“저는 어릴 적부터 좀 반항적인 편이었습니다. 그래서인지 소외받거나 약한 사람에 대해 관심이 많았습니다. 제가 농촌에서 자랐는데, 실제로 주변을 보면 농촌생활이 무척 가난한 것이니까요.” - B 사무관

“부모님께서 호남 출신이셨어요. 그래서인지 세상이 불공평하다는 생각을 많이 했던 것 같아요.” - C 사무관

“어릴 때부터 뉴스에서 공직비리 등의 뉴스가 나오면 민감하게 반응한 편이었습니다. 아버지가 걱정하실 정도로요. 그런데 고등학교 다닐 때

삼풍백화점 붕괴사고가 있었어요. 당시 제가 건축학에 관심이 있었는데, 뉴스 보도를 보니 건설 허가 부서에 건축한 사람이 없다고 나오는 거예요. 문제가 크다고 생각했습니다.” - K 사무관

“군대에 있을 때, 구타나 자유의 박탈, 억압 등에 대해 실감하였습니다. 국가의 힘이랄까 공권력의 힘을 느끼기도 했고요. 문제가 있다고 생각했지요.” - L 사무관

이와 같은 현실에 대한 문제 인식은 이런 현실을 개선하기 위하여 무엇인가 하고 싶다는 욕구로 이어지고 있었다.

“저는 다시 태어나도 한국인이고 싶습니다. 그렇기 때문에 우리나라를 옛날 보다 좋은 세상으로 만들고 싶고, 거기에 기여하고 싶었습니다.” - A 사무관

“원래는 교수가 되고 싶었습니다. 그런데 교수를 해서는 많은 것을 바꿀 수 없다는 생각이 들더군요. 타인의 아픔을 공감하고, 실제로 도와주는 일을 하고 싶었습니다.” - B 사무관

“다문화가정 공부방에서 봉사활동을 한 적이 있었는데, 함께 활동을 하러 온 청각장애인 고등학생을 보고 자신의 작은 것을 나누려는 모습에서 감동을 받았습니다. 저도 내 주변이나 다른 사람들에게 좋은 영향을 주는 일을 하고 싶다고 마음먹었습니다.” - D 사무관

“저는 고등학교 때 공무원을 직업으로 희망하지는 않았습니다. 공무원이라는 직업이 막연했거든요. 그런데 무엇인가 사회에 이바지하고 싶은 욕구는 있었습니다. 그래서 사회과학분야를 전공하려고 했습니다.” - J 사무관

“사회에 영향력을 미치고 싶었습니다. 마땅히 가져야 할 것을 가지지

못하거나, 그 반대의 경우가 있다고 생각했습니다. 그런 걸 바로 잡고 싶었습니다. 사회정의를 실현한다고 할까요. 100%는 장담하지 못하겠지만 기회가 있을 것이라고 생각했습니다.” - L 사무관

“어릴 적부터 남에게 도움이 되는 일을 하고 싶었습니다. 그래서 전공도 그런 분야를 선택했습니다. 그런데 전공을 살리는 진로는 사회에 기여하기에는 너무 많이 돌아가야 한다는 생각이 들었습니다.” - M 사무관

이와 같은 답변의 내용은 이들의 현실에 대한 문제의식을 공공에 기여하려는 욕구로 전환되고 있음을 보여주고 있다. 여기서 발견할 수 있는 이들의 욕구의 특징은 구체적으로 사회적 약자들에 대한 동정적인 관심, 공공문제 해결을 위한 현실적인 기여, 이타성에 기반한 사회 전체에 대한 이바지 등으로 요약할 수 있을 것이다. 이러한 특징들은 공공서비스동기(PSM: Public Service Motivation) 논의에서 제시되고 있는 공공서비스동기의 전형적인 정의나 하위 구성요소와 일치하는 것이라 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

현실의 문제해결에 기여하려는 욕구는 그들에게 공직에 대한 일정한 기대를

15) 페리와 와이스(Perry & Wise, 1990)는 공공서비스동기(PSM)를 정부기관이나 공공조직에서 고유하게 요구되는 동기에 부응하려는 개인의 성향으로 정의하면서 그 하위 요소로 합리적 차원에서의 사회적으로 의미 있는 의사결정 참여를 통한 만족감, 규범적 차원에서의 공익에 대한 추구, 감성적 차원에서의 약자에 대한 동정심 등에 기인한 헌신 등을 제시하고 있다. 이런 논의는 페리(Perry, 1996)에 의해 더욱 진전되어 이를 측정하기 위한 다양한 하위 요인들의 발굴로 이어지고 있다. 또한 브루어 등(Brewer, Selden & Facer II, 2000)은 공공서비스동기의 개념을 사마리아인(samaritans), 공동체주의자(communitarians), 애국가(patriots), 박애주의자(humanitarians)로 인격화시켜 제시하기도 했다. 이 보다 이전에 프레드릭슨과 하트(Frederickson & Hart, 1985)가 논의한 ‘선의에 기초한 애국심(patriotism of benevolence)’도 공공서비스동기와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 물론 이들의 공직 선택 동기가 전적으로 공공서비스동기에만 기초하였다고 볼 수는 없다. 예를 들어 주변의 친구들과 비교했을 때 이 정도는 해야 하지 않는가 하는 생각이 함께 영향을 미쳤다는 경우도 있고, 공명심도 있었다고 인정할 경우도 있었다. 직업의 안정성에 대한 고려나 엘리트 의식의 영향을 이야기한 경우도 있었다. 공직을 선택하는 동기의 다양성에 대해서는 김상목(2013)도 지적하고 있다. 그러나 이 연구에서 면접의 대상이 된 사무관들은 어떤 식으로든 공적인 일을 한다는 것에 대해 진지한 고민의 과정을 거쳤던 것이 확인되었다.

가지게 하였다. 그 기대의 내용은 공직이 그들이 현실의 문제를 해결할 수 있도록 하는 유용하고 의미 있는 일일 것이라는 것으로 요약할 수 있다.

“공공을 위한 일이라는 것이 개인의 힘으로 할 수 없는 것도 많다고 생각했어요. 그러나 할 수 있는 일도 역시 많다고 생각했습니다. 그 일을 할 수 있는 사람이 바로 공무원이라고 생각했습니다. 제가 역사 공부를 하면서 얻은 교훈 중의 하나도 역사는 어찌면 공무원의 일이었다는 것입니다. 이순신 장군도 공무원이었잖아요.” - B 사무관

“저는 공직에 진출하면 영향력이 큰 일을 할 수 있다고 생각했습니다. 뉴스에 나오는 중요한 일...멋있다. 보람있겠다 이런 생각을 했지요.” - D 사무관

“저는 공직을 나라의 정책을 기획하고, 수행하는 것으로 생각했습니다. 약간 막연했지만요.” - F 사무관

“저는 공직을 많은 사람들이 나로 인해 도움을 받는 일이라고 생각했습니다.” - G 사무관

“구체적이지는 않았지만 공무원이 큰 일을 한다고 생각했습니다. 예를 들어 우리나라의 경제정책에 기여하겠지, 내가 세우는 정책이 국민들의 삶에 큰 영향을 미치겠지 하는 식으로 말입니다.” - H 사무관

“저는 군 생활을 하면서 어느 정부부처를 경험한 적이 있습니다. 그 때 행정조직이 중요하고 현실적인 문제를 많이 다루는구나하고 느꼈습니다.” - J 사무관

“저는 모든 사람이 행복한 사회가 되는데 기여하고 싶었습니다. 그리고 공무원은 내가 노력하기에 따라서는 이것을 가능하게 할 수 있는 직업이라고 생각했습니다.” - N 사무관

이들에게 공직은 모든 사람이 행복한 사회가 되는데 기여하는 일, 나로 인해 많은 사람이 도움을 받는 일, 국민들의 삶에 영향을 미치는 일, 영향력이 큰 멋진 일, 이순신 장군도 한 일 등으로 그려지고 있다. 이와 같은 공직에 대한 기대는 이들이 공직을 어떤 방식으로 이상화하고 있는지를 뚜렷하게 보여주고 있다. 그리고 이들이 그런 이상적인 상으로서의 공직은 민간부문과의 비교를 통해 더욱 긍정적인 기대를 낳기도 했다.

“졸업 후 잠시 사기업에 다닌 경험이 있습니다. 그때 저는 위에 있는 사람의 부품이라는 느낌을 받았습니다. 보람이 없었지요. 실망을 했습니다.” - C 사무관

“군 체대 후 진로 고민을 할 때 취업동아리에 가입했습니다. 그때까지 가지고 있던 공직에 대한 관심이 막연한 것이 아니었는지 알아보고 싶었습니다. 그런데 멘토링을 통해서 사기업에 가면 일하는 부품, 돈 벌여 주는 수단이 되겠구나 하는 확신이 들었습니다.” - E 사무관

“진로를 고민하면서 내 일, 주체적인 일을 하고 싶다고 생각했습니다. 사기업에서는 가능하지 않은 일이라고 느꼈습니다.” - F 사무관

“졸업 후 회사를 잠시 다녔는데, 많이 실망했습니다. 잘 먹고 잘 사자는 분위기더군요. 의미 있는 일이 아니다 싶었습니다.” - G 사무관

“직장 생활을 잠깐 했었는데, 가장 힘든 것은 제가 ‘one of them’에 지나지 않는다는 자괴감이었습니다. 여기서 내가 중요한 일은 할 수 있을까 하는 회의가 들었습니다.” - I 사무관

“준비 기간 중 힘든 적이 있었습니다. 시험에 떨어지니 자존감도 내려가구요. 그래도 사기업에서 이윤을 위해서 살고 싶지는 않았습니다.” - M 사무관

“제대 후 사기업체에서 인턴을 한 적이 있었는데, 실망스러웠습니다. 왜 해야하는지도 모르는 일을 반복해야 했으니깐요. 돈 버는 기계 같다는 생각을 했습니다.” - N 사무관

요약하자면 이들에게 공직은 민간부문의 일에 비해서 보람 있고, 자신의 가치를 제대로 인정을 받을 수 있는 나의 일을 할 수 있는 곳이었다. 돈 버는 기계가 되지 않을 수 있는 일은 이들의 자존감과도 깊은 관계를 맺고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 이들은 공직의 조직 문화나 특성에 대한 기대도 다양한 방식으로 표출하기도 했다. 그래서 공직은 성차별 없이 능력을 인정받을 수 있는 영역으로, 더 우수한 상사 혹은 더 좋은 동료를 만날 수 있는 곳으로, 자율성을 발휘할 수 있는 일로 이상화되기도 했다.

“여성으로서 스스로 능력을 공정하게 평가받을 수 있는 일이라고 생각했습니다.” - A 사무관

“사무관은 정책을 만드는 일을 한다고 생각했습니다. 자율성도 있다고 들었습니다.” - B 사무관

“직장에 다니면서 상사에게 많이 실망했습니다. 공직으로 가면 좀 더 좋은 사람을 만날 수 있을 것이라는 기대도 있었습니다.” - G 사무관

“공인회계사를 생각했던 적이 있었습니다. 그런데 선배들의 경험을 듣다 보니 여자는 성공하기가 힘들겠다는 생각이 들더군요. 영업과 접대는 여자들과는 안 맞으니깐요.” - K 사무관

### 3. 관료제에 대한 첫 인상: 비판적 자각의 시작

다양한 방식과 측면에서 이상화된 상에 근거한 기대를 안고 가지고 공직에 들어온 사무관들이 처음으로 그러한 기대를 현실과 비교할 수 있는 곳은 신입사무

관들의 교육이 이루어지는 현장이다. 중앙공무원교육원에서 이루어지는 임용 후 교육에서 이들이 실제로 만난 정부 관료제에 대한 인상은 그다지 호의적이지만은 않았다. 이러한 인상은 우선 그들이 받은 교육에 대한 평가에서 잘 드러나고 있다.

“교육 자체는 의미 있다고 생각합니다. 그러나 업무 능력을 길러주는 교육은 아니었습니다. 공무원으로서의 가치관 정립에는 도움이 되지 않았을까 합니다.” - A 사무관

“강의 자체의 수준은 무난한 편이었습니다. 그러나 300명이 듣는 수업이나 평가가 안되는 과목의 집중도는 낮은 편이었습니다.” - C 사무관

“대학 수업과 같은 과정이라는 생각입니다. 그러나 강의 방식이나 내용에서 대학 수업 보다 못한 것 같았습니다. 재미가 없었습니다. 실제 현장에서 필요한 무언가를 가르쳐주길 바랐는데, 내가 노력해야 하는 상황이었습니다.” - D 사무관

“강의식 교육은 시간 낭비로 느껴지기도 했습니다. 열심히 들어야 한다는 동기도 없었고, 강의를 잘 한다는 느낌도 별로 못 받았습니다.” - E 사무관

“이걸 꼭 들어야 하나 하는 형식적인 과목도 있었고, 강의의 수준도 기대했던 것을 충족하지는 못했습니다.” - F 사무관

“문서작성 등에 관한 교육은 기술적으로 도움이 되었지만, 강의식 교육에 집중하기는 힘들었습니다. 정책기획 수업도 내실이 별로 없었고요. 강의의 수준도 그다지 만족스럽지 않았습니다. 열정도 느껴지지 않습니다.” - G 사무관

“교육은 쓸 데 없는 것이었다고 생각합니다. 평가도 제대로 안 되고, 무엇을 지향하는 강의인지도 알 수 없었습니다. 인상적인 프로그램도 없

있고요. 대학 강의 수준에도 못 미쳤습니다.” - I 사무관

“이런저런 프로그램이 있어서 추억은 되었습니다. 그러나 교육 효과는 별로 없었습니다. 남아있는 것이 없으니까요. 내실이 없다고 할 수 있지요.” - J 사무관

“교육 수준에 대해서는 만족하는 편입니다. 그러나 내가 하고 싶은 일에 대한 정보는 얻기가 힘들었습니다. 기대 수준을 낮췄지요.” - K 사무관

“학생 수는 많고, 시설이 좋지 않아 더운 상태에서 들은 강의 위주의 교육은 집중이 되지 않았습니다.” - L 사무관

“교육의 구성은 좋았습니다. 그러나 집중하는 분위기는 아니었습니다. 교재를 읽는 수준의 강의는 대학 강의 보다 못하다고 느껴졌습니다.” - N 사무관

교육의 중요한 부분을 이루고 있는 강의의 내용이나 수준에 대한 회의, 교육의 모호한 목표나 지향, 교육의 환경에 대한 회의는 이러한 교육이 이루어지게 하고 있는 주체나 체계에 대한 회의로 이어질 가능성이 농후할 것이다. 실제로 이들은 이와 같은 교육 프로그램을 마련하고 집행하고 있는 정부 혹은 정부 관료제에 대한 의구심을 드러내 보이기도 했다.

“군대 체험이나 중소기업 체험 등의 프로그램이 있었는데 준비도 되어 있지 않고, 왜 하는지에 대한 이해의 과정도 없이 막무가내식이었습니다. 중소기업 체험은 왜 왔는지를 서로가 모르는 상황에서 이루어져 불편만 초래했습니다. 사기업식의 명령복종과 뭐가 다른가 생각했습니다.” - C 사무관

“현장 체험 프로그램에서 원칙에서 벗어나는 일을 경험했습니다. 그런데 연수원 측에서는 이를 묵인하는 분위기였습니다. 이게 공무원 생활 인가 싶더군요. 원칙을 중시하고 지키는 것을 강조하는 집단인 줄 알았

는데 똑같구나 했습니다.” - D 사무관

“연수원에서 이래서 안되는 걸 가르치는구나 하는 생각을 했던 적이 있습니다. 발령을 받을 때 연수원 성적과 시험 성적을 합산하여 우선 순위를 정합니다. 그런데 반영 비율을 미리 정하지 않고, 그 때 만들어서 적용하겠다고 했습니다. 당연히 반발이 있었고, 이에 대해 다시 변경을 하고 반발이 나타나는 일들이 반복되었습니다. 결국 불만이 있는 상황에서 결정이 되었습니다. 주먹구구식이고 원칙도 없고...” - H 사무관

“지방 연수 프로그램을 편성하는 뽑기를 하는데 하루가 걸렸습니다. 그런데 갑자기 프로그램이 변경되어 연수 기간이 길어졌습니다. 새로 뽑기를 했는데, 역시 하루가 걸렸습니다. 비효율적이라는 생각을 했습니다.” - M 사무관

준비되어 있지 않은 프로그램을 주먹구구식으로 또는 막무가내식으로 진행하는 정부 관료제가 사기업과 무엇이 다른지, 왜 원칙을 지키지 못하는지 그리고 문제에 대한 대응도 제대로 하지 못하는지에 대한 회의는 신입 사무관들이 그런 이상적인 상에 최초의 균열을 내게 된다. 비판적인 자각이 시작되는 것이다. 그리고 이들은 현장에서 본격적으로 그들의 이상화된 상을 시험 받게 된다.

#### 4. 관료의 좌절: 일, 자존감, 문화

젊은 관료들은 연수의 과정을 마치고 부처와 보직을 부여받고 관료로서 현장에 나가게 된다. 이들은 애초에 무엇인가 우리 사회 혹은 우리 공동체의 문제를 해결할 수 있는 의미 있는 일, 중요한 일을 공직의 수행, 즉 관료로서의 일을 통해 달성할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있었다. 그런데 이런 기대는 현실에서 좌절되고 있는 것으로 보인다.

“선배들을 보면 격무에 시달리고 있습니다. 그런데 뭔가 자신의 일을

하는 것은 아닌 걸로 보였습니다. 정해진 일을 무조건 하는 거지요. 자신의 소신과 상관없어요.” - A 사무관

“선배 공무원들의 말씀으로는 사무관이 가장 잘 해야 하는 것은 상사의 입맛에 맞는 보고서라는 겁니다. 국민이 아니고요.” - C 사무관

“제일 많이 하는 일은 문서를 만드는 일입니다. 필요한 한 것 같은데, 너무 많습시다. 예를 들어 행사를 한 번 한다면 국장 보고용, 실장 보고용, 지사 보고용, 또 각각의 세부 추진 계획 등등 해서 과일이 혼란스러운 정도입니다. 내용은 거기서 거기지만 형식이 조금씩 변하는거지요.” - D 사무관

“중고참 사무관 정도면 의사결정 위치에 갈 수 있다고 하는데, 초임 사무관들이 하는 일은 정책이라기보다 행정을 한다는 것이 옳은 표현일 듯합니다. 보고서를 작성하거나 의전을 하거나 하는 것 말입니다.” - E 사무관

“6개월간의 수습기간 중에 무기력해집니다. 일을 하지 않으니까요. 정식으로 배치를 받은 뒤에도 별로 다른 느낌이 없습니다. 하는 일 없이 월급만 받는다는 느낌이랄까요? 왜 이렇게 사람을 쓰지 않을까 하는 생각을 하게 됩니다.” - G 사무관

“이 일이 필요한가 하는 생각, 이 일로 뭐가 나아지는가 하는 생각을 많이 합니다. 일에 의미를 부여하기가 힘듭니다. 그 일을 하는데 몇 억 원이 드는데, 왜 쓰이지도 않는 일을 할까 이런 고민이 생깁니다.” - H 사무관

“사무관이 하는 일은 보고서 쓰는 일입니다. 보고서도 아니죠. 그저 자료를 생산하는 일이라고나 할까. 주 업무 보다 지시사항을 수용하는 보고서 쓰는 일이 대부분입니다.” - I 사무관

“보고서를 씁니다. 형식에 얽매어서요. 내용 보다 의전으로 흐르지요.” - J 사무관

“위에서 뭔가를 내려 보냅니다. 준비는 안 되어 있지요. 배려도 없고, 일도 제대로 안 줍니다. 성과는 없습니다.” - I 사무관

“제대로 업무가 주어지지 않습니다. 일을 위한 일, 보고를 위한 보고라는 생각이 듭니다. 일은 굉장히 많이 하긴 합니다. 일을 뿌리고, 거두는 느낌이 들 정도입니다. 그러니 보이는 바인더는 굉장히 많습니다. 3개월 만에 캐비닛을 다 채웠을 정도니까요. 그 가운데 의미 있는 일은 10% 정도 되는 것 같습니다. 원래 이런 건가 싶습니다.” - M 사무관

많은 사무관들이 실제로 경험한 일은 국민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 일이 아니었다. 그것은 대부분 정해진 일이었고, 그것을 문서로 생산하는 일, 성과도 의미도 알 수 없는 일, 일을 위한 일, 보고를 위한 보고였다. 이와 같은 현실 인식은 그들이 선택한 공직이 애초에 그들이 지녔던 공공에 봉사하려는 이들의 욕구와는 크게 관련이 없을 수 있다는 자각으로 이어지고 있는 것으로 보인다. 즉 그들을 공직으로 이끌었던 공공서비스동기는 공직을 통해 충족되지 않을 수 있다는 좌절로 이어지게 되는 것이다.<sup>16)</sup> 이러한 상황에 대한 그들의 감정적인 반응은 짜증이고, 무기력이고, 회의였다. 이러한 현실은 사무관들이 관료가 되면 적어도 민간기업과는 달리 자존감을 느낄 수 있는 일을 할 수 있을 것이라는 기대의 붕괴와도 연결되고 있다. 이들은 적어도 남을 위해 돈을 벌어주는 기계는 되

16) 공공서비스동기의 차원에서 공직을 수행한 경험이 오히려 공공서비스동기에 부정적으로 작용할 수 있다는 연구의 결과도 있다. 이를 뒷받침하는 연구로는 모이니한과 판디(Moynihan & Pandey, 2007)와 스캇과 판디(Scott & Pandey, 2005) 등을 들 수 있다. 이들 연구들이 실증적으로 밝힌 바에 따르면 공직의 오랜 경험, 즉 긴 재직 기간은 과도한 형식주의(red tape)와 같은 관료제의 부정적 측면에 대한 노출을 늘여 오히려 공공서비스동기에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 버만 등(Buurman et al., 2012)의 연구도 이를 뒷받침하고 있는데, 네덜란드 공무원들을 대상으로 이들의 연구도 재직 기간이 길어질수록 공무원들의 사회에 기여하려는 성향(pro-social inclination)은 낮아지고, 심지어는 민간부문 종사자 보다 낮아지기도 한다는 점을 보여주고 있다. 그러나 버만 등의 연구는 이러한 변화의 원인을 기본적으로 낮은 급여에 대한 불만에서 찾고 있다는 점에서 위의 두 연구와는 차별성을 가진다. 김상묵(2013)도 한국의 공무원과의 인터뷰의 결과에 기초하여 재직기간이 길수록 공공봉사동기 수준이 높아진다고 보기는 힘들다는 결론을 내리고 있다.

지 않을 것으로 기대하고 공직에 들어왔다. 그러나 이러한 기대는 아래와 같이 무너지고 있다.

“지방 연수를 할 때, 부당하게 주말에 보고를 받는 상사가 있었습니다. 그러나 모두 여기에 다 맞추더군요. 불만은 제기할 수 없었습니다. 중앙도 정도의 차이라고 이야기 들었습니다. 부당한 지시를 받지 않기를 기대할 뿐입니다.” - A 사무관

“할 수 있는 일이 꽤 제한적인 것 같습니다. 우리 부처가 해야 할 일에 대해서 생각이 다르다는 것을 느낍니다. 좋게 말하면 창의적인 거고, 달리 말하면 ‘별나다’라는 거지요. 어떻게 표현하든 그런 걸 별로 필요하지 않는 분위기입니다. 사실은 필요한 것 같은데, 발휘하지 못하도록 하는 분위기지요. 하던 대로 해! 생각하지 마! 뭐 이런 분위기...” - B 사무관

“윗사람의 말 한 마디에 많은 것이 바뀝니다. 단적인 예로 어떤 지시가 고려해봤더니 어렵다던가 하는 건의는 하지 않습니다. 지시사항이 내려오면 무차별적, 무분별적으로 무조건 해야 합니다. 무력한 공무원이라고 해야 할까. 소신을 펼쳐볼 기회는 많지 않은 것 같습니다.” - D 사무관

“논리적으로 맞는데, 맞다고 생각하는 쪽으로 나가야 하는데 그러지 못합니다. 부처의 정치력에 의해 무시되거나 방향이 전환되는 일이 많습니다. 결국 힘을 키워야 하나 하는 생각도 들고, 무력감에 빠지기도 합니다.” - I 사무관

“제가 하는 일은 공적 가치가 실현하는 일도 아닙니다. 국민과 밀접히 관련이 있는 업무도 아니고요. 기관장의 위신이나 선출직 공무원의 업적과 관련이 있는 일입니다. 맨 위의 사람의 감정에 의해서 비합리적으로 그 아래 사람이 모두 움직일 수 있구나 하는 걸 배웁니다.” - J 사무관

“사회를 변화시키고, 좋아지기를 만드는 기대는 약해집니다. 그냥 거대

조직의 일부분인 듯 한 느낌입니다. 그런 일을 할 수 있는 자리가 있겠지만, 언제 거기까지 갈 수 있을지 걱정입니다.” - K 사무관

“사기업과는 달리 명예가 있는 일일 것이라 기대했습니다. 그러나 사회적으로 인정받지 못합니다. 그러니 가치가 없는 직업으로 여겨집니다. 보수로 대변되는 가치도 낮습니다.” - L 사무관

이들의 좌절은 자존감의 상실에서만 오는 것이 아니다. 자신을 표현할 기회의 배제, 자신의 의지와 상관없는 일을 무차별적으로 해야 하는 상황, 노력을 기울인 결과의 폐기, 윗사람의 비합리적인 감정에 의해서 좌우되는 일의 수행에 대해 이들은 무력하다. 그래서 이들은 주체로서 자신을 느끼지 못하고 거대조직의 일부로 느끼고 있었다. 이는 이들이 애초에 공직에 대한 이상화된 상을 그리면서 비교했던 사조직의 상과 닮아있는 것이다.

이들이 공직에 대해서 기대했던 것은 긍정적인 조직문화에 관한 것도 있었다. 예를 들면 능력에 의한 평가, 양성 평등, 합리적이고 능력 있는 상사나 동료 등에 대한 것이다. 그러나 이 부분에 대한 기대도 거의 충족되지 않은 것처럼 보인다.

“학벌에 대한 선호가 있습니다. 또 남성에 대한 선호도 있습니다. 술을 잘 마셔야 한다는 압박이 있습니다. 회식은 재미가 없습니다. 그러나 친밀하게 하라는 무언의 압박이 있습니다. 한 번은 회식에서 상사에게 술도 권하지 않고, 흥을 돋우지 못했다는 이유로 다음 날 다른 상사에게 질책을 받은 적도 있습니다.” - A 사무관

“대학 동아리 보다 덜 근대화되어 있는 것 같습니다. 성희롱 발언, 러브샷 강요 등도 있습니다. 싫습니다. 그러나 인간관계에 대한 압박을 받습니다. 주류문화에, 남성중심문화에 동화되어야 한다는 압박이 있습니다.” - B 사무관

“윗사람이 부르면 큰 일이라도 난 것 같이 생각합니다. 상명하복의 문화지요. 또 ‘아저씨 중심문화’인 것 같습니다. 상하 간의 의사소통은 단

절되어 있습니다.” - C 사무관

“중소기업 체험을 할 때, 지나친 인사를 받았습니다. 부담스러웠습니다. 높여주려는 느낌이 들었지요. 갑이 된 것 같은 느낌이 들었습니다. 지금은 모르겠지만 나중에 가보면 안다고 하더군요.” - E 사무관

“선배 관료들요? 롤모델이 별로 없습니다. 구체적인 조언도 해주지 않습니다. 열심히 하라, 현장 많이 다녀라는 이야기만 합니다.” - I 사무관

“문제가 있습니다. 그러나 보고는 제대로 돌아가고 있는 것으로 합니다. 그러나 위에서는 인식을 잘 못합니다. 그러니 위에서 풀어줘야 할 문제가 그대로 방치됩니다. 그러면 실무선에서 근본적인 문제 해결을 위해 보고를 하자고 주장합니다. 그런데 누가?에서 막힙니다. 자신 없어 합니다. 위의 눈치만 보고...내가 나설 필요가 없다는 기운이 감지됩니다.” - J 사무관

“회식, 휴가 등을 보면 남성적 문화가 유지되고 있습니다. 약해지고 있기는 하지만요. 위계적 문화는 여전히 강하고요. 여성 고시사무관으로는 차라리 편한 측면도 있습니다.” - K 사무관

“군대문화에 가깝다고 할 수 있습니다. 의사소통이 잘 안 됩니다. 상황적 의사소통은 특히요. 저도 군대생활은 잘 한 편이지만 이게 바람직하고 이상적인 조직은 아니라고 생각합니다.” - L 사무관

“진정한 의미의 회의는 없습니다. 토론도 없습니다. 지시사항의 전달이지요. 하세요. 이상 없죠? 별 다른 사항 없습니까? 이런 식입니다.” - M 사무관

“지방 연수를 갔을 때입니다. 할 일도 없고, 사람들과도 일단 친해져야 겠고 해서 커피나 한잔 하시죠 하면 전부 기립합니다. 어떤 면에서는 가족적이라고도 할 수 있겠는데, 그러다 보니 너무들 챙긴다는 생각도 듭니다. 일종의 도덕적 해이라고 해야 할까 그런 일도 많이 보입니다. 회

의는 말만 회의죠. 전부 다 받아 적습니다. 토론은 없지요. 가능성조차 차단한다는 느낌입니다.” - N 사무관

이들 사무관들이 현장에서 경험하고 있는 정부 관료제는 능력에 대한 평가 보다 인간관계에 대한 압박이 더 크게 느껴지는 곳이었다. 이는 남성중심의 ‘아저씨 문화’의 연장선상에 놓여있는 것이기도 한 것이었다. 상명하복의 의사소통 부재, 윗사람에 대한 눈치 보기는 군대문화로 이해되기도 하였다. 가족주의에 바탕을 둔 도덕적 해이도 이들 사무관들을 좌절에 빠트리고 있었다.

## 5. 좌절에 대한 대응

위에서 본 것처럼 관료들은 현실의 경험을 통해서 다양한 측면에서 좌절하고 있었다. 그러나 이들의 실망은 어떤 방식으로든 해소가 되거나, 수용될 필요가 있는 것이다. 이들 관료들이 좌절에 대처하는 심리적 대응의 방식은 그들이 혼란을 반영하고 있는 것으로 보인다.

“그래도 공무원으로서의 자부심이 있습니다. 조직의 문화나 분위기도 빠르게 변해가고 있다고 생각합니다. 어쨌든 시민들의 권리를 보장하려는 노력들이 늘어나고 있다고 생각합니다. 국민의 힘을 키우고 있고요.” - B 사무관

“더 잘해야 한다고 생각합니다. 일에서 전문가가 되고, 소신 있는 공무원이 되어야겠다고 생각하고 있습니다. 그런 다음에는 공무원의 경험을 살리고 싶습니다. 공무원이 할 수 없는 영역에서 다른 사람을 돕고 싶습니다. 가령 법조인이나 국회의원 같은 일을 해보고 싶습니다.” - C 사무관

“뭔가 하나를 개선시키는 일을 하나는 꼭 해보고 싶습니다.” - D 사무관  
“조직에서 다른 사람에게 능력 면으로나 인간적인 면으로나 인정을 받는 사람이 되고 싶습니다. 책상에 앉아서 하는 정책이 아니라, 현장의

목소리를 반영하는 공무원이 되고 싶습니다.” - F 사무관

“한 번 더 노력해야겠다고 다짐합니다. 순응하는 사람이 훨씬 더 많다고 생각합니다, 그러나 저는 순응하나 다른 방향도 모색해보는 사람이 되고 싶습니다. 작은 변화를 가져올 것이라 기대하면서요. 그리고 나중에는 모든 국민이 행복하게 살도록 할 수 있는 권능이 있는 일이 있다면 꼭 해보고 싶습니다. 할 수 있을 것이라 생각합니다. 대화를 통해 한계를 없앨 수 있다고 생각하니까요.” - N 사무관

상당수의 사무관들은 좌절의 경험에도 불구하고 적극적으로 더 나은 상황을 개척하려는 의지를 보이고 있다. 이들은 좌절감을 느끼고 있지만 여전히 공무원으로서의 자부심을 포기하지 않으려고 한다. 이를 위해서는 자신이 더욱 노력하여 더욱 능력 있는 관료가 되어야겠다고 다짐하고 있다.

“일단 부당한 지시를 안 받게 되기를 기대합니다. 할 수 있는 일을 만족하게 해서 좋은 결과를 얻어야 한다고 생각합니다. 자신이 기준이 되어야 한다고 다짐하고 있습니다. 물론 집단에 대한 자부심이 1년 정도를 지나면서 희미해지는 느낌이 들기도 합니다. 그러나 후배들의 공직 진출 동기를 듣고 자극이 됩니다. 동기나 후배들과의 대화를 통해서 의지를 다지고, 다시 초심을 되돌아봅니다.” - A 사무관

“불합리한 점이 있다고 하더라도 조직 전체가 잘못된 것은 아니라고 생각합니다. 의사소통을 통해서 문제를 해결해보고 싶습니다. 그래도 안 되면 최소한의 선부터 시작해보겠습니다. 조직 자체를 와해시키거나 분위기를 망치면 안 된다고 생각합니다.” - E 사무관

“후배가 보았을 때, 꿈을 잃지 않은 선배가 되고 싶습니다. 그렇게 될 수 있는 성격의 일을 하고 싶습니다. 그렇지 않으면 매몰될 것 같기도 해서요. 이게 모두 공직관이 없으면 하기 힘든 일인데, 관건은 어떻게 유지하느냐라고 생각합니다. 반반이라고 예측합니다.” - K 사무관

“해결할 수 있는 선에서 문제를 잘 대응하고, 좋은 결과로 이어졌을 때 만족을 느낍니다. 공무원은 재량이 있으니 그래도 잘 할 수 있는 여지가 있다고 생각합니다. 퇴직할 때는 처음 다짐대로 잘 살았다고 느낄 수 있게 되기를 기대합니다. 현재는 우선 보고서를 잘 만드는 일을 해야지요.” - M 사무관

또 다른 사무관들은 좌절의 경험을 통해 일단 기대를 낮추고 있음을 인정하고 있다. 그러나 최소한의 선에서 무엇인가를 해보겠다고 생각한다. 할 수 있는 일을 하고자 하는 것이다. 그리고 그것을 위해서 자신이 기준이 되어야 한다고 다짐한다. 초심으로 돌아가고자 하는 의지도 이와 같은 다짐과 무관하지 않는 것으로 보인다.

“부처를 옮겼으면 하는 생각이 듭니다. 그런데 어느 부처나 비슷하다는 이야기도 듣습니다. 일선과 동떨어진 일, 한 마디로 삼질을 한다는 거지요. 그래도 좀 더 관심과 재미를 추구할 수 있는 일을 하고 싶습니다. 기관과 관계된 일이 아니라 국민과 관계된 일 말입니다. 그러나 현실적인 기대치는 같이 일하고 싶은 상사나 동료가 되고 싶다는 정도입니다.” - H 사무관

“하고 싶은 일을 하고 있는 것이 아니니까 재미가 별로 없습니다. 부처라도 옮겨 보고 싶습니다. 한편으로는 시키는 대로 하고, 윗사람이 되면 그러지 말아야지 하는 생각도 합니다.” - I 사무관

또 몇몇은 현재의 상황을 벗어나고 싶어 하기도 한다. 그러나 이들이 현 상황에서 벗어나고자 하는 방식은 부처를 옮기는 등의 소극적인 것이다. 그리고 여전히 한편으로는 스스로에 대한 현실적인 기대치를 제시하고 있다. 이들 역시 자신에 대한 기대를 놓지는 않고 있다. 적어도 윗사람이 되면 현재 자신이 느낀 좌절을 후배들에게 느끼게 하지는 않겠다는 의지를 표명하고 있다.

“약간 체념하고 있습니다. 일단 부처라도 바꾸어 보았으면 합니다. 다

른 곳은 다르지 않을까 하는 기대를 하고 있습니다. 처음의 기대를 충족시켜주지 않을까 하는...한편으로 떠나고 싶다는 생각이 들기도 합니다. 다른 사무관들도 비슷한 이야기를 하니깐요. 결국에는 업무에서는 무언가를 찾지 않겠다는 생각도 듭니다.” - G 사무관

“여러 문제가 있습니다. 그런데 그냥 수용합니다. 변화를 위해서는 문제 인지도 중요하니까요. 다 알아야 할 일이라고 생각합니다. 그런데 문제는 처음 보다는 문제의식이 덜 느껴진다는 겁니다. 자괴감도 있고, 나도 저럴 수 밖에 없지 않나 싶기도 하고요. 스스로에 대한 합리화나 위로일 수도 있겠지요.” - J 사무관

“자기가 할 수 있는 일이 없다는 한계를 인식하게 됩니다. 주어진 일만 해야겠지요. 이걸 해소할 수 있는 통로는 없는 것 같습니다. 관료조직 차원을 넘어선 일이고, 자기를 괴롭히면서 추구하기 무거운 일이기도 하다고 생각합니다. 해결할 수도 없고, 가지고 있기도 괴로우니 받아들이려고 합니다.” - L 사무관

그리고 마지막으로 좌절의 경험이 좀 더 큰 좌절로 이어진 경우라고 할 수 있다. 부처를 옮기는 방식으로 현재의 상황에서 벗어나려는 기대를 비치고는 있지만 그것이 근본적으로 큰 변화를 주지는 못할 것이라 체념한다. 혹은 문제를 그대로 받아들이는 경우도 있다. 왜냐하면 자신이 실망을 느낄 수 밖에 없었던 문제를 해결하는 것이 자신을 넘어선 일이라고 생각하기 때문이다.

## V. 관료들의 기대와 좌절의 구조: 나르시시즘으로의 전환의 가능성

위에서 살펴보았듯이 관료들은 공직에 대한 기대를 가지고 관료가 된다. 이는 이들의 기본적으로 공동체의 문제를 해결하는데 기여하려는 욕구에서 출발한

것이였다. 그리고 이들 관료들은 공직에 들어와서 혹은 관료가 되어서 하는 일을 통해서 이런 욕구를 실현할 수 있다고 기대하였다. 그것은 이들이 공직의 상 혹은 관료가 되어 하는 일의 상을 매우 중요하고, 의미 있고, 사람들에게 긍정적 방향에서 큰 영향을 미칠 수 있는 것으로 이상화하는 과정에서 이루어진 일이었다. 그리고 공직에 대한 이상화는 일을 통한 자존감의 기대, 합리적인 조직 문화의 기대, 좋은 동료나 상사에 대한 기대의 측면에서도 나타나고 있었다.

그러나 관료가 되면서 이러한 기대는 실망으로 바뀌었다. 이들 관료들이 공무원 교육의 과정에서 느끼기 시작한 비판적 자각은 현실에서 더욱 구체적으로 드러나고 있었다. 그 결과 관료가 되어 하는 일은 결코 의미 있는 일도, 중요한 일도 아니라는 인식이 나타나고 있었다. 이들은 정해진 일을 단지 수행할 뿐이고, 이 정해진 일은 합리적인 이유에서라기보다는 윗사람의 관심에 좌우되는 것으로 인식되고 있었다. 이런 일들은 이들의 자존감에도 영향을 미치고 있었다. 내가 없어도 되는 일을 하고 있다는 생각도 나타나고 있었다. 게다가 의사소통이 되지 않는 아저씨 문화는 여전히 남아 있고, 능력 보다는 인간관계에 대한 압박도 느끼고 있었다.

이 연구는 나르시시즘의 원인을 이론적인 측면에서 이상화된 부모상에 대한 좌절에서 찾고 있다. 이상화된 부모상에 대한 좌절이 자기에 대한 고착으로 이어지게 될 수 있다는 것이다. 이 연구는 일단 사무관들이 좌절에 대응하는 심리적인 방식을 보여주었다. 물론 이들은 길지 않은 공직 생활을 통해 자신들이 세웠던 이상화된 공직상의 좌절을 경험하는 중에 있기 때문에 이들의 심리적 대응이 나르시시즘의 어떤 구성 요소로 직접 이어지고 있는지 확인하기는 이른 단계라고 여겨진다. 그럼에도 불구하고 이들의 심리적 대응의 어떤 측면은 관료의 나르시시즘의 구성 요소로 연결될 가능성을 보이고 있기도 하다. 그 가장 뚜렷한 징후로는 위에서 이미 언급했듯이 그들의 심리적 대응의 근저에서 자기로의 집중, 초심으로 돌아가기, 기준으로서 자기 자신에 대한 환기 등이 엿보이고 있다는 점이다.<sup>17)</sup> 집단의 문제를 인식하고 있음에도 불구하고 그 해결책을 나 혹은

17) 이러한 심리적 대응은 인지부조화와의 구별이 되는 것이다. 인지부조화는 기본적으로 개

스스로의 기준에서 발견하는 것은 건전한 대응의 방식으로 보이기도 하지만 상황의 진전에 따라 얼마든지 자기에 대한 과대한 의미 부여로 이어질 수 있는 것이다. 다른 한편으로 이들의 심리적 대응에서 발견할 수 있었던 특징 가운데 주목할 만한 것은 짜증과 분노라고 할 수 있다.

“물론 더 열심히 더 잘 해야 한다고 생각합니다. 그런데 부당한 비판도 많이 받는 것 같습니다. 도덕에 대한 요구도 과도하고요. 이에 대한 반작용으로 다 썼었다, 그래 맞 좀 봐라하는 생각이 들 수도 있는 것 같습니다.” - C 사무관

“공무원이 갑이라고 하는데 정책과정에서는 별로 그렇지 않다고 생각합니다. 정치적 이해 때문에 전문가의 분석이 무시되는 경우도 많습니다. 짜증이 납니다. 또 사실을 확대하여 공무원 조직을 혼드는 기사도 있는 것 같습니다. 국민은 그런 내용을 그대로 믿고요. 그렇게 희생당하는 경우도 많다고 생각합니다.” - F 사무관

“사무실에 가면 분노가 폭발합니다. 다른 사무관들도 그런 이야기를 합니다. 스트레스가 너무 심합니다. 그러다 보니 스트레스에 취약해지는 것을 발견합니다.” - G 사무관

이러한 짜증과 분노가 관료 나르시시즘의 한 구성 요소인 나르시시즘적 분노로 이어질 가능성을 배제하기는 힘들 것이다. 또한 몇몇 경우에는 체념이 자신에 대한 혐오로 이어지는 것으로 나타나기도 한다.

“그저 주어진 일을 하는 것이기 때문에 내가 없다고 일이 안 되는 것도 아

---

인의 혹은 자신의 태도와 행동, 신념 간에 생기는 불일치를 의미하고, 이러한 불일치의 해소를 위한 태도, 행동, 신념의 변경에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 나르시시즘은 이상화된 부모상에 대한 실망을 자기에로의 고착이라는 특정한 방식을 통해 해소하는 과정에서 발생하는 것이다.

됩니다. 이런 사실을 받아들이는데 시간이 좀 걸렸습니다.” - G 사무관

“공무원은 영혼이 없다는 말을 실감합니다. 모든 논리를 다 개발합니다. 그리고 현실적으로 그럴 수밖에 없습니다.” - J 사무관

“실제로 일하면서 국민을 만나면 우리를 따뜻하게 봐주는구나하는 생각이 드는 적도 있습니다. 그런데 국민을 만날 일은 거의 없습니다. 오히려 추상적으로는 우리를 싫어하는 집단이라는 생각이 듭니다. 무섭습니다.” - N 사무관

그리고 경우에 따라서는 현재의 상황에 대한 합리화도 하고 있다. 이런 합리화는 자기에만 적용되는 특수한 기준에 대한 주장으로서 특권의식으로 연결될 가능성이 있다.

“위에서 한 마디 한 것을 해보자는 식으로 시작되는 일이 많습니다. 구체적 방향 없어요. 그래서 만드는 보고서는 아무 의미가 없는 거지요. 예를 들어 경제관련부처 장관회의에서 무슨 안건이 올라왔다고 하면 열심히 준비를 합니다. 그런데 갑작스러운 이유로 취소가 됩니다. 예를 들면 더 위에서 필요 없다고 하는 거지요. 그러면 안건에서도 사라지고요. 이런 일이 의외로 비일비재합니다. 허무하지요. 내 의지가 개입될 여지도 없고, 중요한 일도 아니라고 생각되니까 예전 문서를 찾아서 수치 등만 약간 업데이트 합니다. 처음에는 심혈을 기울였지요. 그러나 결과는 비슷합니다. 노력을 투입할 이유가 없지요.” - G 사무관

“조직 생활의 한계가 있는 것 같습니다. 나 하나의 힘으로는 해결이 안 되는 문제이기도 하구요. 업무의 강도도 높고 하니 일에 매몰될 수밖에 없습니다.” - K 사무관

“바람직한 조직은 아니라고 생각합니다. 시스템의 개선이 필요합니다. 그런데 이걸 개인의 범위를 넘어서는 문제지요. 비겁한 거라고 생각은

하는데, 그 정도의 용기는 없습니다.” - L 사무관

이처럼 좌절에 대한 사무관들의 심리적 대응 가운데서 자기관계적 나르시시즘의 구성 요소인 거대자기, 나르시시즘적 분노, 자기혐오, 특권의식 등의 조짐이 발견되고 있다.<sup>18)</sup> 물론 이러한 조짐을 통해서 개개의 사무관들이 앞으로 어떤 성향을 가진 관료로 성장할 것을 예단할 수는 없을 것이다. 그러나 이러한 조짐들을 통해 좌절에 대한 심리적 대응이 관료의 나르시시즘으로 전환할 가능성을 엿볼 수는 있다. 몇몇 사무관들이 자신들의 선배 관료를 바라보면서 제기한 우려는 관료들의 기대와 좌절, 그리고 그 심리적 수용 과정이 관료의 나르시시즘으로 전환되는 과정을 짐작할 수 있게 한다.

“5년에서 8년 정도 된 선배 공무원들 보면 찌들어 있는 것 같습니다. 자조적이고요. 그래도 사명감과 자부심은 남아있어 보입니다. 그런데 한참 윗 기수 선배들의 모임에 간 적이 있습니다. 그분들에게 받은 느낌은 처세에 강하다는 것이었습니다. 자신감이 강하면서도 잘 굽히기도 한다고나 할까요.” - B 사무관

“좌절과 실망의 반복하다보면 자기가 하는 일이 중요하다고 생각하는 것 아닌가 합니다. 처음에는 소시민적으로 접근했다가 진행하면서 의미를 점점 부여하고, 나중에는 내가 이 일을 했어 혹은 이거 내가 있을 때 한 일이야 하는 식으로요. 실제로 국장이나 과장님들을 보면 자신이

18) 인터뷰의 내용을 통해 관료 나르시시즘의 타인관계적 측면인 자신 이상으로 능력을 발휘할 수 있는 타인의 존재 가능성에 대한 부정, 타인이나 자기 외부의 일이나 현실에 대한 공감적 이해 능력의 결여, 자신의 병리적 상황에 대한 부인과 치료에 대한 저항, 그리고 그에 근거한 자신에 대한 평가의 거부와 반성의 결여 등의 요소는 뚜렷하게 드러나지 않았다. 이는 한편으로는 이들 신입 사무관들 대부분이 좌절 속에서도 여전히 공직을 통해 의미 있는 일을 하려고 하는 의지를 여전히 가지고 있기 때문이고, 다른 한편으로는 현재까지 타인관계적 측면의 요소가 드러날 수 있을 정도의 경험을 하지 못했기 때문이기도 한 것이라고 생각한다. 우려가 되는 점은 대부분의 사무관들이 일관되게 실제로 국민들을 만난다거나, 현장이라고 할 만한 것을 경험한다거나 하는 일 없이 사무실에서 주어진 일만 하고 있다고 답하였다는 사실이다.

한 일의 중요성에 대해 굉장히 강조하십니다. 항상 본인이 한 일을 예를 들어서 그거 내가 한 일이야, 내가 몇 천 억 원짜리 일을 하고 있어라고 하십니다. 국정과제에 들어가는 일이라도 하는 경우에는 내가 한 일이 대통령 보고 들어가는 거야 하는 식이지요.” - H 사무관

“회식은 대부분 이런 식으로 흘러갑니다. 그 자리에서 가장 높은 분이 ‘내가 뭐 했는데’라고 하시면 ‘어떻게 됐습니까’하고 반문하고, 그러고는 그분의 이야기를 계속 듣는 겁니다.” - M 사무관

## Ⅵ. 마치며

이 연구는 관료의 나르시시즘 논의를 좀 더 진전시키려는 시도였다. 이 연구를 통해 필자가 지난 연구에서 제기한 관료의 나르시시즘이라는 현상이 존재한다면 그 현상의 원인이 무엇인가에 관한 질문에 대답하려고 하였다. 이러한 시도는 관료에게 나타나는 나르시시즘이라는 정신병리학적 현상의 원인도 역시 심리학적 접근을 통해서 밝혀야 하지 않는가 하는 문제의식 하에서 이루어졌다. 이를 위해서 이 연구는 이제 막 사무관이 된 관료들을 대상으로 심층면접을 실시하였다.

심층면접의 결과 이들 신입 사무관들이 어떤 동기에서 관료가 되었고, 그러면서 관료의 일에 대해서 어떤 기대를 가졌는지를 확인할 수 있었다. 그리고 이는 이들이 지닌 관료의 일 혹은 공직에 대한 이상화된 상에 기인하고 있음을 볼 수 있었다. 그러나 이러한 이상화된 상은 현실을 통해 좌절되는 모습을 보이고 있었다. 이 연구는 이를 통해 관료들이 어떻게 좌절하고 있는지를 보여주었다. 더불어 이들의 좌절에 대한 심리적 대응이 어떻게 자기에 대한 집중으로 이어지고 있는지를 보여주었다. 또한 보다 구체적으로는 관료 나르시시즘의 자기관계적 구성 요소의 측면들과 연결될 수 있는 가능성에 대해서도 논의하였다.<sup>19)</sup> 물론 이

19) 기존의 조직론에서도 교과서적 차원에서 관료조직에 진입한 후의 사회화 과정에서 관료제의 여러 역기능이나 병리 현상을 겪으면서 조직구성원이 좌절하는 현상에 대한 논의가

연구는 이러한 신입 관료들의 기대와 좌절, 그리고 그 심리적 대응의 과정이 개인에게 어떤 결과로 이어질지에 대해서는 예단할 수 없다고 보았다. 그러나 이러한 과정이 집단으로서 관료들에게 나르시시즘의 병으로 이어질 가능성은 배제할 수 없다고 생각한다.

이 연구는 새롭게 제기된 개념을 구축하는 과정의 일환으로 시도된 것이다. 그런 만큼 이 연구는 개념의 정교화와 관련된 숙제를 앓고 있다. 특히 나르시시즘이라는 심리학적 개념에 대한 보다 본격적인 논쟁을 통해 ‘관료의 나르시시즘’이라는 개념 자체도 더욱 정교화 되어야 할 여지를 남겨두고 있다. 또 ‘관료의 나르시시즘’의 현상에 대해서도 보다 많은 논증을 모아야 할 필요가 있다. 그리고 실증을 통해 개인의 심리적 특성이 아닌 관료나 관료제가 지나는 사회적 심리의 양상으로서 이 개념의 유효성을 입증할 과제도 안고 있다. 이를 위해서 이 연구는 실증을 위한 기초적인 이론적 가설을 제시하고자 한다. 그 첫 번째는 정부 관료제의 구성원인 관료가 민간부문의 종사자에 비해 나르시시즘적 성향이 강하다는 것이다. 두 번째는 관료의 나르시시즘은 공직 경험을 통한 이상화된 관료상의 좌절과 이에 대한 심리적 수용 과정을 거쳐 형성되는 것으로 본 만큼, 관료의 나르시시즘은 재직 연한이 길어질수록 강화되는 경향이 있다는 것이다.<sup>20)</sup>

다른 한편으로 이 연구는 관료의 나르시시즘을 병리 현상으로 이해하고 있는 만큼 이러한 병리 현상을 치유하고 극복하기 위한 방안에 대한 논의의 여지도 열

---

없었던 것은 아니다. 특히 공공조직과 관련해서는 위의 각주 16)에서 언급했듯이 공공서비스동기가 재직 연한이 길어질수록 오히려 낮아지는 현상이 있다는 실증적인 연구도 존재한다. 그러나 이 연구는 이러한 현상을 관료의 나르시시즘이라는 개념으로 정립하고, 그 개념의 구성요소를 밝혀내고 그것이 어떤 양상으로 구체화되고 있는지를 일관되게 설명하려는 시도의 연장선상에 있다는 점에서 차별성을 가진다고 생각한다. 이러한 시도와 이에 대한 비판적 논의를 통해 관료제와 관료를 좀 더 다각적이고, 심층적으로 이해할 수 있게 되기를 기대한다. 이는 이창길(2012)이 확인했듯이 그 중요성에도 불구하고 실제로 관료제나 관료를 대상으로 한 연구가 그다지 활발하지 않은 상황이라는 점을 고려할 때 더욱 필요한 것이라고 여겨진다.

20) 이러한 가설을 실증적으로 분석하기 위해서는 라스킨과 홀(1979)이 제시한 후 나르시시즘적 성향에 대한 실증적 분석에서 널리 활용되고 있는 NPI(Narcissistic Personality Inventory)가 유효할 것이다.

어두고자 한다. 물론 이 문제에 대한 쉬운 해답이 존재할 수는 없을 것이지만, 이 연구는 연구의 대상이 된 많은 신입 관료들이 공직을 통해 의미 있는 일을 하고, 이를 통해 공공에 기여하려는 동기를 가지고 공직에 진입했음을 보여주고 있다. 이러한 그들의 동기는 그들이 이상화한 공직의 상과도 연결이 되어 있는 것이다. 그런데 이와 같은 이상화된 상이 실제의 경험을 통해 좌절되는 과정 역시 확인되었고, 이러한 좌절을 수용하는 과정에서 자기로의 집중과 같은 나르시시즘의 단초가 나타나는 것을 감지할 수 있었다. 결국 이러한 과정을 단절시키고, 이들이 지닌 공공서비스동기가 지속적으로 이들이 공직을 수행할 수 있는 원동력이 될 수 있도록 하는 것이 문제 해결의 출발점이 될 수 있을 것이다. 어떻게 이들의 일을 의미 있는 것으로 만들어야 하는가 하는 숙제를 감당하기 위해서는 경우에 따라서는 리더십이 요구될 수도 있고, 제도적 접근이 요구될 수도 있을 것이다.<sup>21)</sup>

이 연구는 이처럼 많은 여지와 숙제를 남기고 있다. 의미 있는 논쟁을 통해 이러한 여지를 채우고, 숙제를 감당해나갈 수 있기를 기대하며 현재까지의 논의를 마무리하고자 한다.

## ■ 참고문헌

- 김광현 외. 2014. “CEO 나르시시즘이 기업성과에 미치는 영향: 재임 기간의 조절 효과 분석”. 《기업경영연구》. 21(2): 61-81
- 김상묵. 2013. 《한국인의 공공봉사동기: 세계적 보편성과 한국적 특수성》. 집문당
- 김종수. 1997. “신세대문화연구를 위한 패러다임으로서의 나르시시즘적 성격론에 관한 논의”. 《국민윤리연구》. 제37호: 411-434
- 백기복. 2014. 《조직행동연구(제6판)》. 창민사
- 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터. 2003. 《지방정부의 리더십 1~3》. 나남출판
- 손준옥. 2000. “자기심리학 개관”. 《정신분석》. 11(2): 232-244
- 이병량. 2014. “관료의 나르시시즘 연구”. 《정부학연구》. 20(1): 5-34

21) 이와 관련해서 리더의 역할을 ‘의미 창조자(meaning maker)’로 요약하고 있는 팔버그와 라비냐(Paarlberg & Lavigna, 2010)의 논의는 경청할 필요가 있다.

- 이종범 편. 1994. 《전환시대의 행정가》. 나남출판
- 이창길. 2012. “관료제와 ‘관료’의 탈일체화: James Q. Wilson의 관점을 중심으로”. 《정부학 연구》. 18(3): 5-32
- 임도빈 외. 2013. 《공직사회의 낭증지추를 찾아서》. 법문사
- 홍이화. 2010. “자기애성 성격장애와 그 목회상담적 함축: 자기심리학(self psychology)의 관 점을 중심으로”. 《신학과 실천》. 23: 341-370
- \_\_\_\_\_. 2011. 《하인즈 코헷의 자기심리학 이야기 1》. 한국심리치료연구소
- Alderfer, Clayton P. 1969. “An Empirical Test of a New Theory of Human Needs”. *Organizational Behavior and Human Performance*. 4(2): 142-175
- Alford, C. Fred. 1988. *Narcissism: Socrates, the Frankfurt School, and Psychoanalytic Theory*. New Haven and London: Yale University Press
- Brewer, Gene A., Sally Coleman Selden & Rex L. Facer II. 2000. “Individual Conceptions of Public Service Motivation”. *Public Administration Review*. 60(3): 254-264
- Buurman, Margaretha, Robert Dur & Seth Van den Bossche. 2009. “Public Sector Employees: Risk Averse and Altruistic?”, *Timbergen Institute Discussion Paper*(TI 2009-067/1)
- Buss, David M. & Lisa Mancinelli Chiodo. 1991. “Narcissistic Acts in Everyday Life”. *Journal of Personality*. 59(2): 179-215
- Campbell, W. Keith. & Constantine Sedikides. 1999. “Self-Threat Magnifies the Self-Serving Bias: A Meta-Analytic Integration”. *Review of General Psychology*. 3(1): 23-43
- Frederickson, H. George. & David K. Hart. 1985. “The Public Service and the Patriotism of Benevolence”. *Public Administration Review*. 45(5): 547-553
- Freud, Sigmund. 2003a. “편집증 환자 슈레버-자서전적 기록에 의한 정신분석(Psychoanalytische Bemerkung über einen autobiographisch beschriebenen Fall von Paranoia-Dementia paranoides)”. 《늑대인간(프로이트전집9)》. 김명희 역. 열린책들
- \_\_\_\_\_. 2003b. “나르시시즘 서론(Zur Einführung des Narzißmus)”. 《정신분석학의 근본 개념(프로이트전집11)》. 윤희기·박찬부 역. 열린책들
- Kernberg, Otto F. 2008. 《경계선 장애와 병리적 나르시시즘(Borderline Conditions and Pathological narcissism)》. 윤순임 외 역. 학지사
- Kohut, Heinz and Ernest S. Wolf. 1978. “The Disorders of the Self and their Treatment: An

- Outline”. *International Journal of Psycho-Analysis*. 59: 413-425
- Maccoby, Michael. 2000. “Narcissistic Leaders: The Incredible Pros, the Inevitable Cons”. *Harvard Business Review*. 78(1): 68-77
- Miller, Arthur. 2009. <세일즈맨의 죽음(*Death of a Salesman*)>. 강유나 역, 민음사
- Mises, Ludwig Von. 1962. *Bureaucracy*. New Haven and London: Yale University Press
- Moynihan, Donald P. & Sanjay K. Pandey. 2007. “The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation”. *Public Administration Review*. 67(1): 40-53
- Murphy, Peter. 2014. “The Aesthetic Spirit of Modern Capitalism”. in P. Murphy and E. de la Fuente(eds) *Aesthetic Capitalism*. Leiden: Brill
- O’Reilly III, Charles A., Bernadette Doerr, David F. Caldwell, Jennifer A. Chatman. 2014. “Narcissistic CEOs and Executive Compensation”. *The Leadership Quarterly*. 25(2): 218-231
- Paarlberg, Laurie E. & Bob Lavigna. 2010. “Transformational Leadership and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance”. *Public Administration Review*. 70(5): 710-718
- Perry, James L. 1996. “Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 6(1): 5-22
- Perry, James L. & Lois Recascino Wise. 1990. “The Motivational Bases of Public Service”. *Public Administration Review*, 50(3): 367-373
- Raskin, Robert N. & Calvin S. Hall. 1979. “A Narcissistic Personality Inventory”. *Psychological Reports*. 45(2): 590-590
- Rosenthal, Seth A. & Todd L. Pittinsky. 2006. “Narcissistic Leadership”. *The Leadership Quarterly*. 17(6): 617-633
- Scott, Patrick G. & Sanjay K. Pandey. 2005. “Red Tape and Public Service Motivation: Findings from a National Survey of Managers in State Health and Human Services Agencies”. *Review of Public Personnel Administration*. 25(2): 155-180
- Westen, Drew. 1985. *Self and Society: Narcissism, Collectivism, and the Development of Morals*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press
- Ziegler-Hill, Virgil, C. Brendan Clark & Jessica D. Pickard. 2008. “Narcissistic Subtypes and Contingent Self-Esteem: Do All Narcissists Base Their Self-Esteem on the Same Domains?”. *Journal of Personality*. 76(4): 753-774