

## 공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로\*

주재현\*\*

한승주\*\*\*

공무원이 저야할 다양한 책임이 특정 상황에서 서로 모순될 수 있는데 이러한 책임성 딜레마의 상황을 공무원들이 어떻게 인지·대응하고 있는가를 탐색하는 것이 이 연구의 목적이다. 먼저, 공무원 책임성 딜레마의 형태에 어떤 것들이 있으며 공무원이 취할 수 있는 선택 대안은 무엇인가에 관하여 개념적 논의를 진행하였다. Romzek & Dubnick(1987;1994)의 책임성 분류에 기초하여 여섯 가지 책임성 딜레마 상황(계층적 책임성 대 법적 책임성, 계층적 책임성 대 전문가적 책임성, 계층적 책임성 대 정치적 책임성, 법적 책임성 대 전문가적 책임성, 법적 책임성 대 정치적 책임성, 전문가적 책임성 대 정치적 책임성)을 도출하고 상황별 의미와 나타날 대응 모습을 이탈·항의·순종·태만의 포괄적 틀로써 추론하였다. 한편, 이러한 책임성 딜레마에 대한 공무원의 상황 인식과 선택 경향을 탐색하기 위하여 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 추가하였다. 분석 결과, 전반적으로 책임성 충돌을 딜레마로 심각하게 인지하지 않고 있는 가운데, 책임성 충돌의 유형별로 다른 인식과 대응 의사를 보였다. 첫째, 책임성 간의 충돌로 인한 내적 갈등 수준은 높지 않았으나, 정치적 책임과 다른 책임이 충돌할 때 상대적으로 높았다. 둘째, 딜레마 상황에서 양자택일을 해야 할 때 법적 책임→전문가적 책임→계층적 책임→정치적 책임의 순서로 우선시하는 의사를 발견하였다. 셋째, 책임성 딜레마에 직면했을 때 대응 전략의 선호는 전체적으로 항의→순종→태만→이탈로 나타났으나 딜레마 유형별로 다소 차이가 있었다. 법적 책임과 계층적 책임, 정치적 책임과 전문가적 책임이 충돌할 때는 상대적으로 이탈을 선택하였고, 법적 책임과 정치적 책임, 법적 책임과 전문가적 책임이 충돌하면 항의를 선택하는 경향이 있었다. 탐색 수준의 결과이지만 책임성 딜레마에 대한 유형별 의미와 대응을 경험적으로 조사하였다는 의미가 있을 것이다.

주제어: 책임성, 딜레마, 지방자치단체 공무원, 딜레마 대응 전략

\* 이 논문은 2014년도 명지대학교 교내연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

\*\* 주저자. 런던정경대학(LSE)에서 정치학박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 사회복지정책, 정책변동, 관료제 등이다(jhoo61@mju.ac.kr).

\*\*\* 교신저자. 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 관심분야는 거버넌스, 인사행정, 관료제 등이다(sngjoo@mju.ac.kr).

## 1. 문제 제기

관료제적인 조직구성과 운영을 주된 특징으로 하는 행정 조직에서 중·하위직 공무원들은 계층제상의 직속상관 및 기관장의 명령에 순응할 것이 기대된다. 기관장·상관의 명령은 중·하위직 공무원이 수행할 임무를 알려주며, 기관장·상관은 이러한 임무의 수행을 토대로 중·하위직 공무원들에게 책임을 묻는다. 여기서 명령에 따른 중·하위직 공무원의 임무 수행은 공익의 실현에 부합된다는 것이 전제되고 있으며, 그러할 때 계층제적 책임성 확보에 정당성이 부여될 수 있다.

그러나 계층제적 책임성 확보가 사회전체 차원에서의 공익 실현에 부합하지 못할 때, 다른 형태의 책임성 확보 노력은 그 의미가 더욱 부각된다. 즉, 행정부 조직의 외부기관(의회, 사법부 등)에 의한 행정부 통제, 개별 시민이나 시민단체의 활동을 통한 책임성 확보, 그리고 행정 공무원 개인의 윤리의식이나 전문성에 토대를 둔 책임성 확보 등 계층제적인 책임과 구별되는 또 다른 책임성의 차원이 요구된다. 하지만 이 때, 계층제적 책임과 여타 책임성의 차원들은 충돌관계에 놓일 수 있고, 공무원들은 기관장·상관의 명령을 수행해야 할지 또는 공익 실현을 위해 다른 책임성 확보를 추구해야 할지를 결정해야 하는 딜레마를 경험할 수 있다. 책임성과 관련된 딜레마 상황은 계층제적 책임과 여타 책임성 간의 충돌에 한정되지 않는다. 예컨대, 의회나 사법부의 판단이 전문가로서의 공무원의 판단과 일치하지 않거나, 시민들의 기대에 부합하지 않는 상황이 발생할 수 있다. 또한 공무원의 전문가적 또는 윤리적인 판단과 시민들 중 일부(특히 압력단체)의 요구사항이 충돌하는 경우도 발생할 수 있다. 이렇게 다양한 책임성의 충돌이 발생하면 공무원들은 어떤 행동 경로를 택해야 할지를 선택하기 어려운 객관적 딜레마 상황에 놓이게 된다.

공무원이 책임성의 딜레마에 처할 수 있음을 논의한 국내의 연구는 매우 제한되어 있으며, 아직 본격적인 분석으로 나아갔다고 보기 어렵다. 박천오(2011)는 1980년대 후반 이후의 정치적 민주화와 더불어 정치적 집행부(장관)의 의지와 차별화된 정책성향을 보이는 고위관료를 대상으로, 중·상위직 관료들이 정치적 충성 의무를 우선시하면서도 전문직업적 접근을 강화하고자 하는 인식이 성장하고 있음을 주장했다. 한승주(2013)는 지방 공무원들이 지자체장에 대한 정치적 책임을 매우 중요하게 여기고 있지만, 한편으로 사회공익 실현, 정치적 부응, 민원인 만족 등 다른 성격의 책임의식을 지니고 있음을 보고하였다. 이는 지자체의 일선 공무원들이 복합적인 책임의식을 지니고 있으며, 그들이 관련 업무에 따라 갈등 상황에 처할 수 있음을 짐작하게 한다. 한상일(2013)은 공공부문의 다중 책임성이 더욱 요구되는 상황에서 계층제적 책

임성과 개인적 책임성의 상충, 시장책임성과 정치적 책임성의 상충 등과 같은 책임성의 딜레마가 발생할 수 있기에 향후 다차원적 평가지표를 통한 명확한 진단이 필요하다고 제안하고 있다. 본 연구는 행정 책임성의 다차원성에 관한 최근의 성과를 기반으로 해서 진전된 논의를 제시하고자 한다.

공무원이 직면할 수 있는 딜레마 상황은 중앙행정기관 및 지방자치단체 모두에서 찾아볼 수 있지만, 이 연구는 지방자치단체 소속 공무원들의 딜레마 상황으로 연구 범위를 한정한다.<sup>1)</sup> 이러한 맥락에서 다음과 같은 연구문제들을 제시한다. 첫째, 공무원의 책임성과 관련하여 발생할 수 있는 딜레마의 형태에는 어떤 것들이 있는가? 둘째, 책임성의 딜레마가 발생하는 경우, 공무원이 취할 수 있는 선택대안에는 어떤 것들이 있는가? 셋째, 책임성 딜레마 상황에 놓인 공무원은 그러한 딜레마를 인지하는가? 넷째, 책임성 딜레마 상황에서 공무원들의 선택은 어떤 경향성을 보이는가? 앞의 두 연구문제는 기존의 문헌에 토대를 둔 개념적인 논의를 통해서, 그리고 뒤의 두 연구문제는 자치단체 공무원들에 대한 인식조사를 통해서 그 답을 탐색하고자 한다.

아래의 2장에서는 먼저 이 연구의 수행을 뒷받침할 이론적 차원을 제시하고 공무원 책임성 딜레마의 형태와 선택대안들에 대해서 논의한다. 3장은 연구방법을 소개하고, 4장은 지방자치단체 공무원 인식조사의 분석을 통해서 책임성 딜레마 상황 아래 대응의 경향성을 살펴본다. 마지막으로 5장은 연구의 주요 결과를 정리하고, 그 함의를 토론한다.

## II. 공무원 책임성의 유형 및 충돌: 책임성 딜레마

### 1. 책임성의 유형

공무원의 책임성은 공무원이 누구에게 무엇에 대해 책임을 져야 하는가(“X is accountable for Y to Z.”)에 관한 논의로(Finer, 1941), 널리 사용되는 개념임에도 포괄적·유동적 성격으로 인해 그 정의가 쉽지 않다(Hodgkinson, 1978; Sinclair, 1995; Kearns, 1994; Bovens, 2007; Dubnick & Justice, 2004). 학자마다 정의

1) 현재 자치단체 수준에서 나타나는 책임성의 상충은 특히 계층제적 책임과 여타 책임성 차원 간에 두드러져 보이는데, 예를 들어 자치단체장이 주도하는 사업에 문제가 있는 경우, 공무원들은 대체로 계층제적 책임과 여타 책임성 차원 — 법률, 전문윤리, 주민 요구 등 — 의 사이에서 딜레마에 처할 수 있다.

#### 4 「정부학연구」 제21권 제3호(2015)

가 다양하지만 응답 의무(answerability) 및 결과 통제라는 요소를 대체로 포함하는 것으로 보인다(Behn, 2001; Heywood, 2000; Sinclair, 1995; 엄석진, 2009; 한승주, 2013). 간략히 정의한다면, 공무원의 책임성(accountability)이란 공무원 자신의 권한에 근거한 행위(직위 및 부직위)에 대해 조직 내·외로부터의 설명 요청에 대한 응답 의무 및 행위 결과에 대한 직·간접적 구속을 의미한다.

공무원을 향한 책임은 그 내용을 정의하기 쉽지 않은 까닭에 책임성의 차원에 관한 논의로 주로 전개되어 왔다. 책임의 내용을 유형화하려는 학술적 시도 속에서 학자마다의 기준으로 각각의 유형이 제안되고 있다.<sup>2)</sup> 가장 대표적인 Romzek의 유형화에 근거하여 계층적 책임, 법적 책임, 전문가적 책임, 정치적 책임이라는 네 차원으로 살펴보고자 한다. Romzek & Ingraham(2000) 및 Romzek & Dubnick(1987; 1994)은 책임을 묻는 자의 위치(통제자 위치)와 묻고 있는 책임의 강도(통제 정도)를 기준으로, 내부의 강한 통제에 해당하는 것으로 계층적 책임을, 외부의 강한 통제에는 법적 책임을, 내부의 낮은 통제로 전문가적 책임을, 외부의 낮은 통제는 정치적 책임을 꼽고 있다. 유형별 내용은 아래와 같으며 <표 1>처럼 정리할 수 있다(Romzek & Dubnick, 1987; 엄석진, 2009; 주재현, 2013).

계층적(bureaucratic) 책임이란 조직 상사의 명령 및 지시, 내부의 운영 규정을 지킬 의무로, 관료제 내부의 위계적 질서를 따를 책임이다. 소위 베버식 관료제에서 강조하는 것으로 조직의 명령계통에 복종하여 행정의 효율성을 확보하려는 목적이다.

법적(legal) 책임은 법의 지배, 입법된 내용의 준수 의무로 의회가 제정한 법률, 의회의 각종 통제, 법적 판단(판례), 입법 의도 등에 일치하도록 행동할 것을 요구한다. 행정에게 부여된 고전적 역할로서, 공무원의 역할은 의회를 통해 결정된 정책의 충실한 집행자로 설정되고, 집행 상 무능하거나 비윤리적 행위에 대해 주로 사법부나 감사기관이 통제한다. 계층적 책임과 법적 책임이 통제의 강도가 높은 전통적 행정 책임이라면, 아래의 두 책임성은 통제의 강도가 상대적으로 낮으며 자율적 의무에 가깝다.

---

2) 그 외에도 책임성을 분류하는 기준, 분류한 유형의 명칭 등이 다양하게 제시되었는데, 분석하는 영역에 따라, 연구 초점에 따라 약간의 분류상 차이를 보인다(Cendón, 2000; Kearns, 1996; Sinclair, 1995) 대체로 Romzek(1987; 2000) 분류를 대표적인 유형으로 인용하고 있으며, 다른 유형의 예로 Dwivedi & Jabbar(1988)와 Dicke & Ott(1999)는 위 네 유형에 윤리적 책임성(moral/ethical accountability)을 추가하였고, Roberts(2002: 659)는 지시기반 책임성(direction-based accountability), 성과기반 책임성(performance-based accountability), 절차기반 책임성(procedure-based accountability)으로 분류한다. 한편, Behn(2001)은 재정 책임성(accountability for finances), 공정 책임성(accountability for fairness), 성과 책임성(accountability for performance)으로 분류하고 있다.

전문가적(professional) 책임은 공무원에게 행정 전문가의 위상에서 담당 정책분야에 관한 존중받을 만한 전문성을 보유하고 그에 따라 행위를 할 것을 요구한다. 전문가로서의 윤리·자격을 강조하면서 전문적 규범 및 기준에 따라야할 의무이다.

정치적(political) 책임은 민주주의 체계 속 공무원이 행정부 외부의 다양한 정치 사회적 요구에 대응해야할 의무를 의미한다. 민주주의 실현을 위해서 행정은 이익집단, 시민단체, 선출직 공무원, 언론매체, 일반 시민의 여론 등과 같은 다양한 사회 요구에 부응해야 한다는 논리로부터 도출되는 의무이다. 공무원은 자신의 업무와 관련된 시민의 선호, 요구, 이해관계 등을 다면적으로 파악하여 정책에 반영하는 적극적 역할을 해야 하며 공익의 봉사자로 행동해야 할 의무를 지는 것이다.<sup>3)</sup>

〈표 1〉 행정 책임성의 유형

		통제의 원천	
		내부	외부
통제의 정도	높음	1. <b>계층적(Bureaucratic)</b> 상사/부하 감독, 규칙, 표준운영절차	2. <b>법적(Legal)</b> 주인/대리인 수탁자 감독
	낮음	3. <b>전문가적(Professional)</b> 일반인/전문가 전문지식에 대한 존중	4. <b>정치적(Political)</b> 유권자/대변자 이해관계자에 대한 대응

출처 Romzek & Dubnick(1994: 271)

## 2. 책임성 간의 충돌: 역할 갈등의 딜레마

네 가지 책임성은 각기 다른 역할 기대와 가치를 추구하는 이론적으로 분리된 동등한 차원이지만, 현실의 많은 경우, 특정 상황에서 한 공무원에게 여러 책임이 동시에

3) 이와 같은 책임성은 강조되는 차원이 변화해 왔는데, 1940년대 이전 전통 행정학 시대는 의회의 관료제 통제, 정치로부터 분리된 집행기구로서 행정이 강조되면서 법적 책임성과 계층적 책임성이 강조되었다. 1960년대 신행정학의 등장으로 정책전문가로서 공무원의 역할이 강조되고 시민의 참여를 긍정하면서 전문가적 책임성과 국민에 대한 정치적 책임성이 부각되었다. 한편, 1980년대 이후 신공공관리의 흐름은 상대적으로 공공서비스의 고객을 향한 정치적 책임성, 시장 및 계약관리가 강조되는 책임성, 계약과 관련된 법적 책임성을 강조한다고 볼 수 있다. 1990년대 거버넌스 논의는 시민사회 및 시장과의 파트너십을 중시하기에 부분적으로 정치적 책임성의 부각으로 보인다(엄석진, 2009; 한상일, 2010; Halligan, 2007). 법적, 계층적 책임성의 확립이 먼저 강조되었으나 점차 전문가적 책임성, 정치적 책임성이 추가되면서 행정 책임의 범위가 확장되었다고 할 것이다.

중첩적으로 요구될 수 있다. 이 때 모든 책임성을 실현하라는 기대는 공직 현실에서 결코 녹록치 않은 요구다. 최소 2개 이상의 책임성이 중첩되는 상황에서 자신에게 주어질 다중적 부담을 어떻게 조정하고 무엇을 선택할 것인가가 공무원 책임성 논의의 핵심이 될 것이다(Romzek & Dubnick, 1994: 271).<sup>4)</sup>

더욱이 중첩된 책임 사이에 내용적 충돌이 있다면 선택과 조정은 더 쉽지 않다. 오늘날 정부를 향한 다양한 기대를 고려할 때 현실적으로는 책임성 충돌이 발생할 가능성이 매우 높고 일상적이기까지 한데(Cooper, 2012: 125), 그렇다면 특정한 상황에서 이질적인 책임 요구가 동시에 발생한다면 공무원은 어떻게 대응할 것인가.

먼저, 책임성 사이의 충돌 가능성을 살펴볼 필요가 있다(한상일, 2013: 142). 책임성의 충돌 상황은 책임성의 모순(accountability paradox)이나(Roberts, 2002; Harmon, 1995) 윤리적 딜레마(ethical dilemma)(Cooper, 2012) 등으로 표현되어 왔다. 앞서 본 책임성의 네 가지 유형은 본질적으로 배타적 관계는 아니며 오히려 상호보완적 관계로 이해되어야 하지만(Romzek & Ingraham, 2000) 많은 경우, 현실의 특정한 의사결정 상황은 책임성의 여러 가치를 각각 대표하는 대안들 사이에서 하나의 선택을 요구한다. 유사한 맥락에서 Harmon(1995)은 책임성의 상호 모순되는 요구(motives and forces)를 현명하게 관리하는 능력이 중요하다고 주장하는데 여러 정치적·조직적 압력 속에서 책임이 서로 모순(paradox)되는 경험 속에서 이 긴장을 관리할 수 있어야 한다는 것이다.<sup>5)</sup> 결국 공무원에게 요구되는 중요한 능력의 하나는 책임성 간의 모순적 속성을 파악하고 관리하는 것이다.

한편, 이러한 모순은 책임성의 각 유형이 상징하는 역할 기대가 다른데서 비롯된다. <표 1>에서 보듯이 공무원은 부하로서의 역할, 대리인으로서의 역할, 전문가로서의 역할, 대변자로서의 역할을 수행할 것이라는 기대(role expectation)를 동시에 만족시켜야 한다. 역할 기대의 차이가 곧 역할마다 상대적으로 강조하는 책임성이다. 계층적 책임은 공무원이 상사/상급기관에 대해 부하로서의 역할을, 법적 책임은 법과

4) Romzek & Dubnick(1987)은 요구되는 다양한 책임성 중에서 어떤 책임성을 선택할 것인지의 중요성을 켈린저호 폭발사건의 분석을 통해 논의한 바 있다. 미국 켈린저호 폭발사건의 한 원인은 미국 항공우주정책이 NASA의 전문가적 책임성을 강조하던 추세에서 정치경제적 압력으로 인해 정치적, 계층적 책임을 강조하는 편향이 발생하였기 때문으로 본다. NASA에 가해졌던 정치경제적 압력에 부응한 결과, 전문성에 대한 초기의 신뢰를 낮쳤으며 NASA 업무의 기술적 속성과 맞지 않았다는 평가이다.

5) Radin(2012)의 비유를 빌면, 다중적인 책임을 동시에 수행해야 하는 상황 속 공무원은 마치 저글링을 하는 모습(accountable juggler)과도 같을 것이다. Bovens(2007)는 다양한 주체에게 책임을 져야하는 이러한 상황을 '많은 눈들의 문제(the problem of many eyes)'로 표현하고 있다.

정책을 결정하는 주인에 대해 집행의 대리인으로서의 역할을, 전문가적 책임은 일반인/비전문가에 대해 전문가로서의 역할을, 정치적 책임은 시민(납세자)에 대한 대변자로서의 역할을 강조한다.

그러나 공무원은 여러 현실적 제약(시간적, 공간적, 재정적 제약 등)으로 한 상황에서 두 개 이상의 역할을 수행해야 하는 역할 갈등(role conflict)에 직면하고 있다. 역할 갈등은 다각적인 역할 관계 속에서 발생하는 충돌로 타자의 기대에 관련된 내적 갈등으로(Handy, 1999; Rizzo et al., 1970), 역할 수행자(focal person)를 향한 타자들의 기대가 상충되는 경험이다. 대표적 예로 직장인으로서 충실한 업무태도와 가정에서 어머니로서의 보육책임 사이의 갈등이 꼽히며, 마찬가지로 공무원 책임성 충돌이란, 공무원이 두 개 이상의 역할을 수행해야 하는 역할 갈등의 한 예로 볼 수 있는 것이다(Biddle, 1986; Cooper, 2012).<sup>6)</sup>

이 역할 갈등이 잠재적 상태로 끝나는 것이 아니라 특정한 선택을 해야 하는 상황 즉, 의사결정이 불가피한 상황에 놓이게 될 때, 의사결정자로서 딜레마가 발생된다. 딜레마(dilemma)는 ‘하나의 대안을 선택함으로써 포기된 다른 대안이 가져올 기회 손실이 큰 상황’으로 정의되는데(이종범, 1994: 216), 두 개의 대안 존재, 대안 간 단절성, 대안 간 상충성, 결과가치의 증가성 및 선택을 전제로 하는(김태은·윤건수, 2011: 69) 특정한 의사결정 상황이다.<sup>7)</sup> 개인의 내부에 서로 배타적인 두 개의 입장을 동시에 선택할 수 없고, 그렇다고 한 입장을 선택하기도 힘든 개인적 갈등 상황(윤건수, 2006: 76)에서 분절성, 상충성, 결과가치의 증가성, 선택불가피성이라는 조건이 충족된 경우가 딜레마 상황이라 할 수 있다(김태은·박중수, 2008).

충돌하는 두 대안이 각 책임성 유형마다 강조하는 동등한 가치와 역할을 표상하는 가운데 공무원이 하나의 선택을 해야 하는 불가피한 상황에 있다면 객관적 딜레마라 할 수 있다. 직접적으로 표현되진 않았으나 대체로 ‘윤리적 딜레마’라는 표현으로-

6) Cooper(2012)는 공무원에 책임의 충돌이라는 윤리적 딜레마를 일상적으로 경험하는데 이러한 충돌은 권위의 충돌, 역할의 충돌, 이해관계의 충돌로 구분할 수 있다고 보았다. 권위의 충돌은 법, 조직상사, 선출직 공무원, 시민 등과 같은 권위의 원천이 둘 이상이며 양립할 수 없는 행동을 명령하는 상황이고, 역할의 충돌은 공무원이 조직 내부 및 외부에서 맡은 특정한 역할에 대한 기대나 가치가 상이하여 한 상황에서 양립하기 어려운 상황이며, 이해관계의 충돌은 공무원으로서 공적 역할과 자신의 사적 이해관계가 충돌하는 것이다. 이러한 모든 상황 아래 공무원은 어느 쪽을 선택하더라도 상당한 대가를 지불해야 한다는 갈등을 느끼게 되는 딜레마를 경험하는 것이다.

7) 모순(paradox)이 상호 배타적 요소들이 동시에 존재하는 현상(Cameron & Quinn, 1988: 2)이라면, 딜레마(dilemma)는 상충성의 공존에 더하여 하나의 선택이 강요되는 상황이다(소영잔·안성민, 2011: 360).

그간 선행연구를 통해서 책임성 충돌은 객관적 딜레마 상황으로 간주되어 왔다. 오늘날 행정에서 매우 중요하게 강조되는 법적 책임, 계층적 책임, 전문가적 책임, 정치적 책임이 상충하면서 하나를 선택해야 하는 딜레마에 공무원이 직면하고 있음이 인정되어 온 것이다.

그러나 객관적 딜레마 상황에 놓여 있는 공무원이 겪게 될 내적 갈등의 정도나 빈도, 긴장감은 개인과 상황에 따라 달라질 수 있다. 객관적으로 딜레마로 간주된다 하더라도 주관적으로 인지되는 딜레마의 경험은 충분히 다를 수 있다. 따라서 책임성의 역할 갈등이 특정한 의사결정 상황에서 대안의 충돌로 나타나 선택의 어려움을 조성한다면 ‘책임성의 딜레마’라 할 것이며, 이 때 딜레마에 직면한 공무원이 선택의 곤란함을 얼마나 느끼고 있으며 결국 어떤 선택을 하게 되는지 등은 이에 관한 경험적으로 확인이 추가적으로 필요할 것이다.

### 3. 책임성 딜레마의 유형

앞서 제시한 Romzek & Dubnick(1994)의 책임성 유형을 기준으로, 각 책임성의 유형이 타 유형과 충돌할 수 있는 상황의 조합은 아래의 <표 2>와 같다.<sup>8)</sup> 계층적, 법적, 전문가적, 정치적 책임성이 상호 충돌하는 상황이며, 각 유형의 상황별 의미를 살펴보면 다음과 같다.

<표 2> 책임성 딜레마의 유형

	계층적	법적	전문가적	정치적
계층적	-	-	-	-
법적	I	-	-	-
전문가적	II	IV	-	-
정치적	III	V	VI	-

#### 1) 유형 I : 계층적 책임성 대 법적 책임성

유형 I은 계층적 책임성과 법적 책임성의 충돌 상황으로, 특정한 상황에서 조직의 충실한 구성원 및 부하로서의 역할 수행이 법규의 충실한 집행자로서의 역할 수행과

8) 셋 이상의 책임성 충돌도 충분히 가능하지만, 여기서는 두 유형간의 충돌로 범위를 좁혀서 살펴보았다.

양립하기 힘든 상황을 의미한다. 조직 상사 혹은 상위 기관으로부터 내려온 명령 및 지시가 법규정 및 감사 기준과 다를 때, 혹은 조직의 표준적 운영 규정이 법적 판단 및 입법 의도와 다를 수 있게 되었을 때 등이다.

이 상황에서 의사결정을 해야 할 때 공무원은 선택의 곤란함을 겪을 수 있다. 조직에서 지시하는 방향이 법과 다르다고 인식될 때, 명령과 법규라는 두 동등한 가치 사이에서 우선순위를 결정할 명료한 기준을 찾기 매우 어려울 것이다. 계층적 책임과 법적 책임의 충돌은 다른 책임성 충돌 상황에 비해 선택의 곤란함이 더 심할 수 있는데, 두 책임성 모두 통제의 정도가 높고 관료제와 법이라는 강력한 권위의 원천을 가진 객관적 책임이기 때문이다.

## 2) 유형 II: 계층적 책임성 대 전문가적 책임성

유형 II는 계층적 책임성과 전문가적 책임성의 충돌 상황으로, 특정한 상황에서 조직의 충실한 구성원 및 부하로서의 역할 수행이 담당하는 업무의 전문가로서의 역할 수행과 양립하기 힘든 상황을 의미한다. 조직 상사 혹은 상위 기관으로부터 내려온 명령 및 지시가 업무의 전문적 규범 및 기준과 다르다고 인식할 때, 조직의 오랜 내부 규정을 따르는 것이 전문가로서 자신의 윤리와는 다르다고 느낄 때 등이다.

조직의 명령계통과 위계적 질서를 따라야 할 관료제 구성원으로서의 의무와 담당하는 정책분야에서 통용되는 전문적 판단기준과 규범을 따라야 할 전문가로서의 의무 사이에서 무엇을 선택해야할지 쉽지 않을 것이다. 계층적 책임은 내부에서 강력한 통제를 받고 있어서 회피하기 쉽지 않고, 전문가적 책임은 행정이 더욱 복잡화, 전문화되어가는 오늘날 공무원에게 사회적으로 강력하게 요구되기 때문이다. 특히 정부가 전문가 충원의 개방형 임용제를 운영하고 있을 때 관료제 외부로부터 들어오는 다양한 분야의 전문직 공무원(변호사, 회계사, 사회복지사 등)이 이러한 충돌을 경험하기 쉬울 것이다.

## 3) 유형 III: 계층적 책임성 대 정치적 책임성

유형 III은 계층적 책임성과 정치적 책임성의 충돌 상황으로, 특정한 상황에서 조직의 충실한 구성원 및 부하로서의 역할 수행이 국민에 대한 공익 봉사자 및 대변자로서의 역할 수행과 양립하기 힘든 상황이다. 조직 상사 혹은 상위 기관으로부터 내려온 명령·지시가 일반 국민의 여론과는 다르다고 판단될 때, 조직 내부의 운영 규정에 따

르는 것이 관련된 외부 이해관계자들의 요구와 다를 때 등이다.

명령에 복종해야 하는 부하로서의 의무와 궁극적으로 국민의 요구를 수용해야 할 공익의 실현자로서의 소명이 충돌한다면 공무원의 내적 갈등과 선택의 곤란함은 클 수 있다. 계층적 책임은 직접적이며 강력한 통제이므로 따르지 않을 수 없고, 정치적 책임은 공직자로서의 사명감과 밀접하며 오늘날처럼 행정의 민주성 요구가 높은 상황에서 외면하기 쉽지 않다. 예전보다 더욱 투명하고 개방적인 행정체계가 되어가면서 조직 외부의 정치적 참여를 보장하고 수용해야 할 의무가 더욱 공식화되고 있기 때문이다.

#### 4) 유형 IV: 법적 책임성 대 전문가적 책임성

유형 IV는 법적 책임성과 전문가적 책임성의 충돌 상황으로, 법규의 충실한 집행자로서의 역할 수행과 담당하는 업무의 전문가로서의 역할 수행이 양립하기 힘든 상황을 의미한다. 공식적인 법규나 판례의 내용이 업무와 관련되어 통용되는 전문적 기준이나 규범과는 다르다고 판단될 때, 법규를 따르면 전문가로서 자신의 윤리를 위배한다고 느낄 때 등이다.

공무원의 기본 의무는 법규에 충실한 집행인 한편, 또 다른 중요한 의무는 업무의 전문가로서 적절한 판단을 제시하는 것이기에 선택의 갈등을 느낄 것이다. 법적 책임성은 이를 따르지 않을 때 강력한 통제를 받게 되므로 회피가 쉽지 않고, 전문가적 책임은 오늘날 성과에 책임지는 적극적 전문가로서의 역할이 강조되고 있기에 소극적으로 회피하기 쉽지 않다. 현실의 공무원은 법규의 내용과 전문가로서의 판단이 달라 선택의 갈등을 느낀다면 통제가 강력한 법적 책임을 선택하리라 추론되지만, 한편으로는 성과책임에 입각하여 적극적 법률 해석이나 재량 발휘의 가능성도 무시할 수 없다.

#### 5) 유형 V: 법적 책임성 대 정치적 책임성

유형 V는 법적 책임성과 정치적 책임성의 충돌 상황으로, 특정한 상황에서 법규의 충실한 집행자로서의 역할 수행과 국민에 대한 공익 봉사자 및 대변자로서의 역할 수행이 양립하기 힘든 상황이다. 공식적인 법규 내용과 언론매체 및 시민사회단체가 요구하는 주장이 다를 때, 정치사회적 논란이 많은 법규가 의회에서 제정되어 집행하게 되었을 때, 이익집단들이 법규의 부당함을 주장하며 개정을 강력히 요구했을 때 등이다.

법적 책임성과 정치적 책임성이 충돌하여 선택이 곤란하다면 우선적으로 법규를 따를 것이지만 해당 업무가 외부 이해관계 집단이나 시민단체, 언론매체 등이 민감하게 관심을 가지고 적극적으로 주장한다면 이를 회피하기도 어려울 것이다. 민주주의를 지향하는 개방된 행정체제 아래서는 정치사회적 요구에 대응하지 않고 경직적으로 법규 준수의 의무만을 추구했을 때 오히려 국민에게 대응하지 못한 책임(responsiveness)을 묻는 경우가 자주 발생하기 때문이다. 외적 요구의 주체, 요구의 강도 등에 따라서 선택에 다른 영향을 줄 것이지만 이러한 충돌 속 우선순위의 결정은 쉽지 않을 것이다.

## 6) 유형 VI: 전문가적 책임성 대 정치적 책임성

유형 VI는 전문가적 책임성과 정치적 책임성의 충돌 상황으로, 특정한 상황에서 업무의 전문가로서의 역할 수행과 국민에 대한 공익 봉사자 및 대변자로서의 역할 수행이 양립하기 힘든 상황이다. 업무와 관련되어 통용되는 전문적 판단 기준과 외부 이익 집단의 요구가 다를 때, 전문가로서 따라야 한다고 인식하는 윤리로는 수용하기 어려운 요구를 이익집단 및 시민단체가 요구할 때 등이다.

전문가적 책임과 정치적 책임은 모두 통제의 정도가 낮으며 오늘날 행정에게 요구되는 주요 가치의 충돌(전문성 vs. 대응성)이라는 점에서 선택이 용이하지 않을 것이다. 전문가적 책임은 여러 이해관련자들의 입장을 검토하고 전문가로서 전문직업적·중립적 판단을 내려야한다는 측면에서 강조된다. 반면, 정치적 책임은 정책결정 및 집행의 폐쇄성에서 벗어나 관련된 여러 주체들이 적극적으로 자신의 요구를 주장하는 오늘날, 정부가 적극적으로 정치사회의 요구에 반응해야 한다는 측면에서 강조된다. 전문가적 책임을 선택하면 정치적 대응성이 희생되고, 정치적 책임을 선택하면 전문성을 포기될 수 있다는 혼란과 당혹스러움이 존재하는 것이다.

## 4. 책임성 딜레마와 공무원의 대응

### 1) 대응 전략

책임성이 충돌하는 상황에서 공무원은 갈등을 얼마나 인지하며, 어떻게 행동하는가. 책임성 충돌 상황에서 공무원의 행동 대안은 EVLN을 차용해 제시하였는데(Hirschman, 1970; Farrell, 1983) 조직 문제에 대한 구성원의 대응 전략으로 가장

포괄적으로 사용되는 모형이다. EVLN으로 불리는 대응 전략은 제품에 불만이 있는 소비자의 대응, 조직의 쇠락 상황에서 구성원의 대응을 다루며 조직구성원의 대응 형태 분석에 폭넓게 사용되고 있다. 구성원은 이탈(Exit), 항의(Voice), 순종(Loyalty)의 전략을 사용할 수 있으며, 추가로 태만(Neglect) 전략을 선택할 수 있다는 내용이다(Rusbult et al, 1982; 1986; 김서용, 2005).

EVLN의 각 대응 전략을 딜레마 대응 양태(소영진·안성민, 2011: 370; 최홍석·윤건수, 2000)와 비교해보면 다음과 같다. 이탈(Exit) 전략은 구성원이 불만에 대한 대응으로 현재의 조직을 포기하고 다른 조직을 선택하는 것인데, 당연한 책임성의 충돌 상황에서 조직을 떠나거나 조직 내 보직을 변경하는 방식으로 대응하는 모습일 것이다. 대체로 이탈을 선택하는 경우는 현재의 불만족스러운 상황이 개선될 여지가 극히 적다고 느낄 때 나타나므로, 책임성의 충돌로 인한 선택의 곤란함이 지속되는데 그 해결이 어렵다고 인식할수록 이탈을 시도할 수 있다(Hirschman, 1970). 딜레마 이론은 딜레마의 선택 상황이 주는 압력을 버티지 못하고 결정권을 포기하는 행동으로 '포기'(escape) 양태가 있음을 주장한다(최홍석·윤건수, 2000). 책임성 딜레마에 자신의 결정권을 포기하고 업무변경, 보직변경, 퇴사 등으로 대응한다면 이탈 전략의 일종이라 할 것이다.

항의(Voice) 전략은 문제적 상황을 변화시키기 위해 적극적으로 행동하는 것으로, 책임성의 충돌 때 조직 상사 및 상위 기관을 향해 자신의 의견을 직접 개진하며 충돌의 완화 및 개선을 위해 적극적으로 행동한다. 문제 해결을 위해 적극적으로 문제제기하거나 설득 노력을 하는 등이며 이는 딜레마 상황 속 딜레마 '해소'(resolution) 전략과 유사하다. 여기서 해소란 실질적으로 딜레마를 해결하는 것인데 딜레마의 속성상 주어진 상황에서의 해결은 불가능하므로 필연적으로 추가적인 조건 변화 노력이 수반된다. 외부로부터의 자원의 추가투입으로 양측을 다 만족시킨다든지, 새로운 정보의 투입이나 설득, 리프레이밍(reframing) 등을 통하여 요구의 내용이나 강도를 변화시킴으로써 딜레마를 해소하려는 방법 등이다(소영진·안성민, 2011). 해결을 위해 적극적 노력을 기울인다는 점에서 EVLN의 항의 전략에 해당할 수 있다.

순종(Loyalty) 전략은 우선 문제에 침묵하며 상황이 좋아질 것이라고 믿고, 당연한 책임성의 충돌로 발생하는 선택의 곤란함이 점차 개선되기를 인내심을 가지고 기다리는 것이다. 책임성 선택의 어려움이 만족스럽지는 않지만 상황 개선을 기다리는 수동적·소극적 태도이다. 나아가 이 전략은 능동적·적극적으로 소속 조직의 상사나 상급 기관의 판단을 수용하고, 위로부터의 명령 및 지시에 순종하는 선택으로 나타날 수 있다. 딜레마 이론에서 '선택'(choice) 전략은 의사결정자가 상충하는 두 개의 대안 중

한 개의 대안을 선택하는 것으로, 절충안을 찾기 힘든 딜레마 상황에서 선택이 불가피할 때 어느 일방을 수용하는 양태이다. 딜레마 상황에서 선택은 아무래도 조직의 요구가 수용기준이 되어서 조직상사, 상위기관의 지시, 혹은 공식 범규에 가까운 방향으로 선택할 가능성이 높다. 이런 점에서 조직의 명령 및 지시를 수용하는 순종 전략에 가깝다.

태만(Neglect) 전략은 조직에서 이탈하지 않은 채 조직에 부정적인 영향을 주는 행위로, 책임성의 충돌로 인한 선택의 어려움을 왜곡된 방식으로 대응하는 것이다. 주어진 일을 형식적으로 처리한다거나 추가적 노력을 투입하지 않는 행동 등인데 (Farrell, 1983), 딜레마 상황의 '결정 지연'(non-decision) 전략과 유사하다. 결정 지연은 제한된 시간이 지날 때까지 선택을 최대한 보류하거나 지연하는 것으로 선택을 지연하며 상황 변화를 피하는 것이다. 또한 딜레마에 대한 '유사 해결'(pseudo resolution) 방식도 태만 전략에 속한다고 볼 수 있는데, 딜레마가 실제로 해결되지 않았으나 겉보기에 잠정적으로 해소된 것으로 보이도록 하는 대응 양태(상징적 결정, 비일관적 결정, 형식주의 등)이며 조직에 부정적 영향을 주기 때문이다.

〈표 3〉 딜레마에 대한 공무원의 대응 전략

대응 전략				
	이탈(Exit)	항의(Voice)	순종(Loyalty)	태만(Neglect)
딜레마 대응전략	딜레마 상황의 포기	딜레마 해소 노력	딜레마 상황을 수용 침묵하거나, 대안 중 하나를 일방 선택	딜레마 상황에서 결정지연, 유사해결
행태 예시	이직, 보직변경, 업무변경, 결정권 전가 등	해결위한 자원 요구, 새로운 정보 투입, 설득 노력 등	인내하며 침묵·대기, 상사 및 상위기관의 지시를 선택·수용 등	형식주의, 비일관된 결정, 상징적 결정 등

## 2) 책임성 딜레마 유형별 공무원의 행동 대안

책임성 딜레마의 유형별로 공무원의 대응 전략은 어떻게 달라질 것인가. 책임성 딜레마 유형별로 공무원의 대응 전략이 달라질 가능성을 추론해볼 필요가 있는데, 행동 대안 중심으로 다양한 가능성들을 논의하여 딜레마 유형별로 정리한 것이 〈표 4〉이다.

첫째, 순종(Loyalty; 선택) 전략은 어느 딜레마 상황에서도 다른 전략들에 비해 채택될 가능성이 가장 클 수 있다. 특히 특정 공무원이 계층적 책임이나 법적 책임 중 하

나와 여타 책임성(전문가적 책임, 정치적 책임)간의 딜레마에 처했을 때 채택될 가능성이 크다. 공무원은 처벌의 강도가 높은 계층적 책임이나 법적 책임을 선택하는 전략을 채택할 가능성이 크기 때문이다. 단, 계층적 책임과 법적 책임이 충돌하는 상황에서는 승진권자인 조직상관의 지시(계층적 책임)를 선택하거나(순종 전략), 하나의 선택이 곤란하여 결정을 지연시키든지 형식적으로 둘 모두를 수용하는 듯 행동(태만 전략)할 수 있다.

둘째, 태만(Neglect; 결정지연) 전략도 어떤 딜레마 상황에서건 나타날 가능성이 상당히 크다. 위에서 논의한대로 태만 전략은 법적 책임과 계층적 책임이 충돌하는 상황에서 채택될 가능성이 제일 크지만, 여타 딜레마 상황에서도 공무원들은 형식적으로 일을 처리하거나 결정을 지연시키는 등으로 행동할 가능성이 크다. 그러나 태만으로 인한 부정적 평판 발생을 우려할 것이기에 태만 전략이 채택될 가능성은 대체로 순종 전략보다 크지 않을 것으로 짐작된다.

셋째, 항의(Voice; 딜레마 해소) 전략은 전문가적 책임이나 정치적 책임과 여타 책임 형태(법적 책임, 계층적 책임)가 충돌할 때 나타날 가능성이 크다. 위에서 살펴본대로 통제의 강도가 높은 계층적 책임이나 법적 책임이 선택될 가능성이 더 크지만, 전문가적 판단 기준이 명확하고 향후 결과에 대해 책임질 가능성이 큰 경우나 공무원 자신의 판단을 지지하는 자원을 확보한 경우는 문제 해결을 위한 적극적인 항의 전략을 채택할 수도 있다. 다만, 그 가능성의 정도는 계층적 책임이나 법적 책임보다 크다고 보기 어렵다. 한편, 정치적 책임과 전문가적 책임이 충돌하는 경우에는 어떤 경우가 되었건 항의 전략을 채택할 가능성이 매우 커지고, 반대로 법적 책임과 계층적 책임이 충돌하는 상황에서는 항의 전략을 채택할 가능성은 매우 작아진다. 법적 책임과 계층적 책임 모두 통제의 강도가 높은 객관적 책임이므로 적극적으로 항의하기 어려울 것으로 판단된다.

넷째, 이탈(Exit; 포기) 전략은 채택되기 쉽지 않은 행동 대안인데 공무원이 딜레마 상황을 견디지 못하고 이직을 선택할 개연성은 높지 않기 때문이다. 중하위직 공무원이 자신의 의지대로 보직을 변경하거나 업무를 변경할 수 있는 가능성도 크지 않다. 다만, 통제의 강도가 높은 계층적 책임과 법적 책임이 충돌하는 상황이 계속되고 이러한 곤란함을 강하게 인지하는 경우라면 사용가능한 수단들을 모두 동원해서 업무나 보직의 변경을 시도할 가능성이 있을 것이다.

책임성 딜레마 상황 하 공무원의 대응에 대한 경험적 분석이 매우 미흡한 상황에서<sup>9)</sup> 공무원 대응의 가능성을 추론해보았다. 주로 통제의 강도나 결과의 불확실성으로 인한 선택의 곤란함을 얼마나 느낄 것인지를 기준으로 살펴본 것인데, 대체로 순종

전략 및 태만 전략을 취할 가능성이 높아 보이며, 항의의 가능성은 정치적 책임과 전문가적 책임이 관련될 경우, 그리고 이탈의 가능성은 법적 책임과 계층적 책임이 충돌하는 경우에 상대적으로 더 나타날 것으로 보았다.

〈표 4〉 책임성 딜레마에 대한 공무원의 대응 추론<sup>10)</sup>

유형	딜레마 상황	행동 대안			
		이탈 (Exit)	항의 (Voice)	순종 (Loyalty)	태만 (Neglect)
I	법적 책임 ↔ 계층제적 책임	M	L	H	H
II	전문가적 책임 ↔ 계층제적 책임	L	M	H	M
III	정치적 책임 ↔ 계층제적 책임	L	M	H	M
IV	전문가적 책임 ↔ 법적 책임	L	M	H	M
V	정치적 책임 ↔ 법적 책임	L	M	H	M
VI	정치적 책임 ↔ 전문가적 책임	L	H	M	M

### III. 연구 방법

#### 1. 조사대상 및 방법

앞서 이론적으로 추론한 책임성 딜레마 유형에 대한 공무원의 인지수준 및 대응 경향을 추가적으로 확인하는 차원에서 탐색적 조사를 실시하였다. 조사는 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사 방식으로 진행되었다. 조사 범위는 수도권 기초자치단체 4곳<sup>11)</sup>의 공무원이었으며, 2014년 11월 12일부터 12월 8일까지 총 200부를 배포하여 128부가 수거되었다(수거율 64%). 128명 표본의 특징은 아래의 〈표 5〉와 같다. 대체로 일반직 공무원이었으며(92.2%), 직급은 7급과 8급이 73.7%로 중하위직

9) 딜레마의 대응 모습으로 김태은·윤건수(2010) 연구는 딜레마의 강도가 커질 때 처음에는 상황을 회피하려 하지만 더 이상 회피할 수 없는 임계점에 도달하면 결정을 하되 그 파급효과를 줄이는 전략을 사용한다고 주장하였다. 최홍석·윤건수(2000) 연구는 결정을 지연하거나 결정권을 포기하는 대신 우선 하나를 선택하는 경향이 있다고 주장하였다.

10) 주: 'H, M, L'는 채택될 가능성의 정도(high, intermediate, low)를 나타냄.

11) 연구자가 쉽게 접근할 수 있는 수도권의 기초자치단체 4곳으로 범위를 한정하였다.

공무원이 대다수를 구성하고 있다. 연령대는 30대, 40대가 82.9%로 차지하였고, 근속년수는 1년 미만부터 25년 이상까지 비교적 고르게 분포되었다.

분석은 책임성 딜레마의 인지 및 대응에 관한 응답을 기술통계 및 분산분석 결과를 중심으로 비교하며 경향성을 살펴보았다.

〈표 5〉 표본의 구성

항목	특성
성별 (n=128)	남자 63명(48.8%), 여자 65명(50.4%), 무응답 1명(0.8%)
직종 (n=128)	일반직 119명(92.2%), 특정직 3명(2.3%), 기능직 5명(3.9%), 계약직 1명(0.8%), 무응답 1명(0.8%)
직급 (n=127)	5급 1명(0.8%), 6급 24명(18.6%), 7급 61명(47.3%), 8급 34명(26.4%), 9급 7명(5.4%), 무응답 2명(1.6%)
근속년수 (n=128)	1년 미만 23명(17.8%), 5-10년 미만 36명(27.9%), 10-15년 미만 11명(8.5%), 15-20년 미만 18명(14%), 20-25년 미만 34명(26.4%), 25년 이상 6명(4.7%), 무응답 1명(0.8%)
학력 (n=126)	고졸 11명(8.5%), 전문대졸 20명(15.5%), 대졸 86명(66.7%), 대학원(석사)졸 8명(6.2%), 대학원(박사)졸 1명(0.8%), 무응답 3명(2.3%)
연령대 (n=128)	20대 6명(4.7%), 30대 52명(40.3%), 40대 55명(42.6%), 50대 이상 15명(11.6%), 무응답 1명(0.8%)

## 2. 조사내용

설문 문항의 구성을 보면, 여섯 가지 딜레마 유형별로 갈등 경험의 빈도를 질문하여 딜레마 인식 정도를 측정하였다. 딜레마 경험은 경험의 강도나 빈도로 질문할 수 있는데, 여기서는 Brewer et al.(2014)을 참고하여 '결정의 곤란함을 어느 정도로 경험하는지'로 묻고 5점 척도로 표기하도록 하였다.

딜레마 유형별로 2개씩 총 12개의 문항을 제시하였는데, 책임성 충돌을 유형별로 측정하는 지표가 거의 없기에 타당한 측정 문항을 도출하는 것이 필요했으나, 본 연구의 목적이 지표 구성 및 검증이 아닌 바, 다소 엄밀성은 떨어지나 각 유형을 반영할 것으로 판단되는 질문 두 가지를 제시하고 그 평균값을 이용하였다.

구체적으로 보면, 법적 책임과 계층적 책임의 충돌(유형 I)은 '상사나 상위 기관으로부터 내려온 명령, 지시, 의견이 공식적 법규정, 감사기준, 판례 등과 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'와 '조직 내부의 관행적 운영 방침이 법규정, 감사기준, 판례 등과 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'로 질문하였으며, 계층적 책임과 전문가적 책임의

충돌(유형Ⅱ)은 '상사나 상위 기관으로부터 내려온 명령·지시·의견이 업무의 전문적 규범 및 기준과 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'와 '조직 내부의 관행적 운영방식이 업무 담당자로서 자신의 판단과 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'로 질문하였다. 계층적 책임과 정치적 책임의 충돌(유형Ⅲ)은 '상사나 상위 기관으로부터 내려온 명령·지시·의견이 일반 주민의 여론과 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'와 '조직 내부의 관행적 운영 방식이 업무와 관련된 외부 이해관계자들의 요구와 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'로, 법적 책임과 전문가적 책임의 충돌(유형Ⅳ)은 '공식적 법규정·감사 기준·판례 등의 내용이 업무와 관련되어 통용되는 전문적 기준이나 규범과 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'와 '법적 기준을 따르는 것이 전문가로서 해야 할 바와 충돌하여 선택의 곤란함을 경험한다'로 질문하였다. 또한 법적 책임과 정치적 책임의 충돌(유형Ⅴ)은 '공식적 법규정·감사기준·판례 등의 내용이 일반 주민의 요구와 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'와 '업무와 관련된 외부 이해관계자들이 법규의 부당함을 주장하여 의사결정의 곤란함을 경험한다'로, 마지막으로 정치적 책임과 전문가적 책임의 충돌(유형Ⅵ)은 '업무와 관련되어 통용되는 전문적 판단기준이 이익집단·시민사회단체 등 외부 이해관계자의 요구와 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'와 '일반 주민의 요구가 전문가로서 따라야 할 바와 달라서 선택의 곤란함을 경험한다'로 질문하였다.

각 질문은 5점 척도(전혀 그렇지 않다(1점)-대체로 그렇지 않다(2점)-보통이다(3점)-대체로 그렇다(4점)-매우 그렇다(5점))로 답하도록 하였는데, 내적 갈등의 측정은 속성상 중간점수(3점)로의 수렴 가능성이 높으므로 4점 척도를 사용해 선택을 강제하기도 하는데(Brewer et al., 2014), 본 연구는 선행연구가 거의 없는 상황의 탐색연구이므로 딜레마의 인지 여부도 중요하다고 판단하여 5점 척도를 적용하였다. 앞서 밝힌 대로, 각 유형별 갈등 경험의 수준은 해당하는 두 개 문항의 값을 평균하여 사용하였다.

딜레마 대응에 관한 문항으로 이탈 전략은 '결정을 상사에게 맡기거나, 업무 담당자 변경 혹은 보직 변경을 통해 상황을 벗어나려 한다'로, 항의 전략은 '문제 상황을 조직에 알리고 해결을 위해 적극적으로 발언을 하거나, 관련자를 만나 설명하고 설득하려 노력한다'로, 순종 전략은 '문제 상황이 사라질 때까지 참고 기다리거나, 상사나 상위 기관의 의견을 따른다'로, 태만 전략은 '선택 및 결정을 최대한 늦추거나, 둘 다 수용하는 듯한 태도를 보이며 적극적인 노력을 하지 않는다'로 제시하였다. 또한 각 딜레마 상황마다 반드시 하나를 선택해야 한다면 무엇을 선택할 것인지 양자택일 문항을 추가하여 두 책임성 중에 무엇을 더 중요시 하는지 선호를 파악하였다.

## Ⅳ. 분석 결과: 책임성 딜레마의 인지와 대응 특징

### 1. 책임성 딜레마에 관한 인식

#### 1) 책임성 딜레마의 인지 수준

분석 결과, 책임성의 여섯 유형의 딜레마를 경험하는 수준은 높지 않았는데, 5점 척도에서 약 2점을 상회하는 수준이므로 딜레마를 높게 인식한다고 볼 수 없었다. 이론적으로 결과값치가 동일한 등가의 책임성이 충돌하는데도, 현실적으로 공무원은 선택상의 심각한 갈등으로 인식하지 않는 것이다.

유형별로는 <표 6>에서 보듯, 가장 강하게 인식된 딜레마는 2.5점인 전문가적 책임과 정치적 책임의 충돌이었고, 법적 책임과 정치적 책임의 충돌이 2.496점, 계층적 책임과 정치적 책임의 충돌이 2.415점, 계층적 책임과 법적 책임의 충돌이 2.275점, 법적 책임과 전문가적 책임의 충돌이 2.267점, 마지막으로 계층적 책임과 전문가적 책임이 2.240점이었다.

유형별 딜레마 인지 수준이 큰 차이가 나지 않았으나, 특이한 것은 책임성 딜레마를 강하게 경험하는 상위 세 유형이 모두 정치적 책임과의 충돌이라는 점이다. 지방자치단체 중하위직 공무원은 주민이 제기한 민원 및 지역 여론 대 조직 상부의 지시, 법규정, 전문적 기준이 다를 때 상대적으로 의사결정의 곤란함을 더 많이 인식한다는 의미이다. 이러한 결과는 일선 공무원은 지역 주민과 대면 업무가 많기에 주민의 요구에 상대적으로 민감하여 주민 요구와 다르게 업무를 처리할 때의 곤란함을 인식하는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 지방자치단체 중하위직 공무원이 책임성의 딜레마를 인식하는 중요한 축은 주민의 요구에 부응해야 한다는 책임감이 될 수 있으며 이러한 주민 요구가 업무상의 다른 기준과 충돌할 때 갈등을 느끼는 것으로 볼 수 있었다.

한편, 이론적으로 동등하게 취급되는 가치의 충돌이 실제로 공무원에게 갈등으로 인지되지 못하는 이유는 무엇일까. 주관적으로 딜레마 갈등을 강하게 인지하지 않는 결과가 곧 객관적으로 딜레마가 존재하지 않는다는 것을 의미하지 않으며 객관적 딜레마가 주관적으로 인지되는 조건과 영향요인은 충분한 검토와 또 다른 조사가 필요할 것이다. 다양한 해석의 가능성이 있으나 여기서는, 책임성 갈등의 발생 빈도가 빈번하지는 않을 것이므로 경험한 갈등 기억이 약화되었을 가능성, 갈등을 경험할 때 나름대로의 선택 기준이 존재하기에 갈등을 심각하게 인지하지 않을 가능성 등이다.<sup>12)</sup>

더불어 책임성 딜레마의 인식은 인적 특성에 따라 큰 차이를 보이지 않았다. 성별

이나 학력에 따른 유의미한 인식 차이는 나타나지 않았으며 직급, 근속년수, 연령대에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 부분적으로 나타나는 정도였다(〈부록 1〉 참고).

〈표 6〉 책임성 유형 간 딜레마 인지 수준

	계층적	법적	전문가적	정치적
계층적	-	-	-	-
법적	I 2.275	-	-	-
전문가적	II 2.240	IV 2.267	-	-
정치적	III 2.415	V 2.496	VI 2.5	-

## 2) 책임성 사이 우선순위 인지

책임성이 충돌하는 여섯 가지 경우마다 하나를 선택한다면 무엇을 따를지, 즉 양자택일의 요구 앞에서 응답자들이 밝힌 선호는, 법규를 가장 먼저 선택하고, 전문가적 규범, 그 다음으로 계층적 지시, 마지막으로 정치적 요구를 선택하려는 것으로 나타났다.

계층적 지시와 법 규정이 충돌할 때 법 규정을 따르겠다는 선택이 68.2%, 계층적 지시를 따르겠다는 입장이 27.9%로 나타나, 법 규정이 크게 선호되고 있었다. 계층적 지시와 전문가적 규범이 충돌할 때는 전문가적 규범을 따르겠다는 선택이 76.7%, 계층적 지시를 따르겠다는 입장이 20.9%로 나타나, 전문가적 규범이 크게 선호되었다. 계층적 지시와 정치적 요구의 충돌 시에는 계층적 지시를 따르겠다는 선택이 66.7%, 정치적 요구를 따르겠다는 선택이 27.9%으로 계층적 지시가 더욱 선호되었다. 법 규정과 전문가적 규범이 충돌하는 경우는 법 규정의 선택이 48.8%, 전문가적 규범이 45.7%으로 법 규정의 선택이 약간 더 선호되었다. 법 규정과 정치적 요구가 충돌할 때는 법 규정을 선택하겠다는 견해가 81.4%로 정치적 요구를 선택하겠다는 16.3%에 비해 압도적으로 높았다. 마지막으로 전문가적 규범과 정치적 요구가 상충될 때는 전

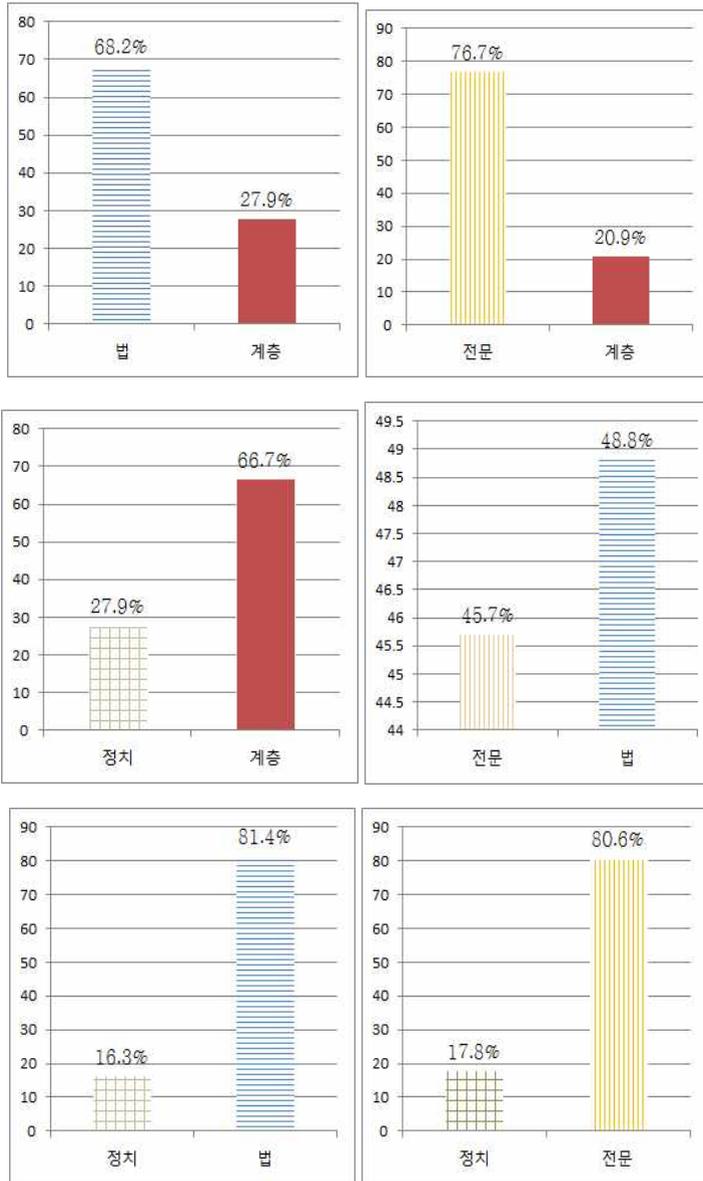
12) 또한 이 연구를 통해서 갈등의 빈도를 질문한 방식과 5점 척도를 제시한 방식도 적지 않은 영향을 미쳤으리라고 생각된다. 가치판단이나 갈등 측정은 중간 점수(여기서는 3점)의 수렴 현상이 자주 나타나므로 강제적 선택을 요구하는 4점 척도가 자주 사용된다.

문가적 규범을 선택하겠다는 견해가 80.6%, 정치적 요구를 선택하겠다는 견해가 17.8%로 전문가적 규범이 매우 강하게 선호되었다.

이상의 양자택일 결과를 종합하면, 법 규정→전문가적 규범→계층적 지시→정치적 요구의 선호 순서를 알 수 있다. 법 규정을 가장 중시하는 선호는 법과 정책의 일선 집행자로서 중하위직 공무원의 역할을 고려할 때 자연스러운 결과이나, 계층적 지시보다 전문가적 규범을 우선적으로 선택하겠다는 결과는 다소 의외로 볼 수 있다. 중하위 직급에서 상사의 지시보다 자신의 업무 전문성에 따른 대응을 하겠다는 내용이기 때문이다. 실제 책임성 딜레마 상황이 벌어진다면 이와 같은 선호로 대응할 것인가는 확인이 필요하나, 적어도 규범적으로는 자신의 전문가적 기준 및 윤리에 따른 대응을 중요시 하고 있는 것이다. 하지만 전문가적 규범이 강조된 응답은 제시된 문항의 한계에서 비롯된 것으로도 보인다. 제시된 질문은 일회성 선택을 물어보았으나, 현실에서는 전문가적 판단을 우선시하더라도 이와 다른 상부의 지시가 계속된다면 전문가적 규범을 고수하기는 어려워 결국 계층적 지시에 선택할 가능성이 매우 높다. 이를 반영한 문항이 제시되지 못하였기에 초기 선택으로 전문가적 규범을 선택하겠다는 응답이 과잉된 것으로 보인다.

한편, 앞서 책임성 딜레마에 관한 인식에서는 주민의 요구와 지역 여론에 부응해야 한다는 정치적 책임과 여타 책임성과의 딜레마 인식이 상대적으로 높게 나왔었다. 그러나 막상 딜레마 상황에서 하나를 선택해야 하는 경우, 응답자들의 절대 다수는 정치적 책임이 아니라 법적·전문적·계층적 책임을 선택했다. 이러한 결과는 지자체 공무원들이 주민의 요구와 지역 여론에 부응해야 한다는 부담감을 느끼고 있으나, 그러한 요구와 여론이 법규·전문성·상관의 명령과 충돌하는 경우에는 행위기준으로 후자를 우선함을 보여준다.

〈그림 1〉 충돌하는 책임성 사이 양자택일 결과<sup>13)</sup>



13) 결측치로 인해 전체 100%가 되지 않음.

## 2. 선택된 대응 전략의 특징

### 1) 선호된 대응 전략: 항의→순종→태만→이탈

책임성 딜레마의 여섯 유형 모두에서 대응 전략의 선호는 항의→순종→태만→이탈의 순서였다. 약 50%의 응답자가 항의 방식을 선택하였으며 약 30%가 순종 방식을, 6% 내외가 태만 방식을, 약 5%가 이탈 방식을 선택하였고 나머지는 그 외를 선택하였다.

이 결과는 앞서 '중하위직 공무원이 주로 순종 방식으로 대응할 것'이라는 추론과 차이가 있다. 공직 사회의 위계적 구조와 문화로 짐작컨대, 상사의 지시를 따른다는 응답이 다수일 것으로 예측하였으나, 이와 달리 항의 방식이 가장 많이 선택된 것이다. 항의 방식으로 제시하였던 문항은 '문제 상황을 조직에 알리고 해결을 위해 적극적으로 발언을 하거나 관련자를 만나 설명하고 설득하는 것'이었다.

문제 해결을 위한 발언이라는 항의 방식이 공무원이 실제로 책임성 딜레마 상황에서 가장 앞서서 시도하는 전략으로 나타난 것이다. 그러나 앞서 양자택일 결과에서 언급한 바와 같이, 질문 상의 한계에 따른 결과로 보이는데, 초기 대응을 항의로 하더라도 항의 행태를 지속하기는 현실적으로 어렵기 때문이다. 자신이 하는 시도에 대한 질문이었으므로 우선적으로 시도하는 항의 전략을 선택했을 것이며, 이러한 시도에 대해 조직 내에 부정적 반응이 강하다면 이후에도 지속적으로 항의의 태도를 유지할 것인지, 아니면 순종의 방식으로 태도를 바꿀 것인지는 알 수 없다. 오히려 자신의 항의에 대한 조직의 부정적 반응을 경험한다면 항의보다는 순종의 방식으로 대응할 가능성이 클 것이다.<sup>14)</sup> 한편 바람직한 대안을 선택했을 가능성도 있다. 질문은 책임성 충돌을 인식할 경우 자신의 실제 대응 방식을 묻은 것이나, 응답자는 자신이 바람직하다고 생각하는 대안을 선택하는 편향이 반영되었을 수 있다. 구체적이지 않은 갈등 상황이 제시되었을 때 규범적으로 바람직하다고 여겨지는 전략을(여기서는 항의) 선택할 가능성이 크기 때문이다.

---

14) 이러한 결과는 책임성 충돌 상황에서 대응을 묻는 질문에 이러한 특징이 반영해야 함을 알려준다. 어떠한 대응을 할 것인가를 일회성 상황으로 묻는 것이 아니라 지속할 의지가 있는가를 중심으로 한 선택으로 질문되어야 할 것이다.

## 2) 이탈 대응

앞서의 추론대로 이탈 전략은 나머지 대응 전략에 비해 가장 적게 선택되어 책임성 간 갈등이 보직의 변경이나 업무 변경을 시도할 만큼 인식되지 않음을 짐작할 수 있다. 역시 추론대로 통제의 강도가 높은 계층적 책임과 법적 책임이 충돌할 때 다른 상황에 비해 이탈을 선택하는 비중이 높았다. 이와 함께 정치적 책임과 전문가적 책임이 충돌할 때에도 이탈의 선택 비중이 높았다.

이 결과는 통제의 정도가 유사한 책임성 사이의 갈등을 경험할 때 공무원은 이탈 전략으로 대응하려는 선호가 있는 것으로 해석할 수 있다. 법 규정과 계층적 지시는 통제의 수준이 높은 객관적 통제이며, 정치적 요구와 전문가적 규범은 통제의 수준이 낮은 주관적 통제이다. 그러므로 통제 수준이 높거나 혹은 낮은 유사한 권위끼리 충돌할 때 특정한 선택이 쉽지 않아서 그 상황을 되도록 회피하려는 태도를 취할 수 있을 것이다.

〈표 7〉 딜레마 유형별 이탈 전략의 선택 비중

Exit	I 법↔계층	II 전문↔계층	III 정치↔계층	IV 전문↔법	V 정치↔법	VI 정치↔전문
비중	5.4%	3.9%	3.9%	3.1%	3.1%	5.4%
빈도	7명	5명	5명	4명	4명	7명

## 3) 항의 대응

앞서의 추론과 달리 모든 책임성 딜레마 상황에서 가장 선호된 전략인 항의 방식은, 특히 법적 책임과 전문가적 책임이 충돌할 때(유형IV)와 역시 법적 책임과 정치적 책임이 충돌할 때(유형V) 55.8%로 가장 많이 선택되었다. 이러한 결과는 통제 강도가 낮은 전문가적 및 정치적 책임이 통제 강도가 높은 법적 및 계층적 책임과 충돌할 때 항의가 나타날 것이라고 본 앞서의 추론과 부분적으로 부합한다.

전문가적 기준 및 윤리나 조직 외부의 정치적 요구가 법 규정에 비해 모호하고 불확실한 바, 책임을 걱정하는 중하위직 공무원이라면 보다 명확한 법 규정을 근거로 이러한 모호함의 해결을 적극적으로 요구할 것으로 짐작된다. 즉, 명확한 기준과 불확실한 기준 사이의 갈등이라면 명확한 기준을 주장하며 불확실의 해결을 적극적으로 주장하는 방향으로 행동할 가능성이 있는 것이다.

〈표 8〉 딜레마 유형별 항의 전략의 선택 비중

Voice	I 법↔계층	II 전문↔계층	III 정치↔계층	IV 전문↔법	V 정치↔법	VI 정치↔전문
비중	44.2%	51.9%	53.5%	<b>55.8%</b>	<b>55.8%</b>	51.2%
빈도	57명	67명	69명	<b>72명</b>	<b>72명</b>	66명

#### 4) 순종 대응

순종 전략은 모든 책임성 딜레마 상황에서 항의 전략에 이어 두 번째로 선호하는 대응 전략이었는데, 법 규정과 계층적 지시가 부딪힐 때 33.3%가 문제 상황이 사라질 때까지 참고 기다리거나, 상사나 상위기관의 의견을 따른다는 순종 전략을 선택하였다.

이와 같은 결과는 통제의 강도가 유사하게 강한 두 책임이 상충할 때 순종이나 태만 행태를 보일 것이라는 추론과 부분적으로 부합한다. 강한 통제의 두 책임인 계층적 책임과 법적 책임이 충돌하면 인사권자인 조직상관의 지시를 따르거나(순종) 하나의 선택이 곤란하여 결정을 지연하거나 형식적으로 둘 모두를 수용하는 행태를 보일(태만) 가능성이 큰 것이다.<sup>15)</sup>

〈표 9〉 딜레마 유형별 순종 전략의 선택 비중

Loyalty	I 법↔계층	II 전문↔계층	III 정치↔계층	IV 전문↔법	V 정치↔법	VI 정치↔전문
비중	<b>33.3%</b>	28.7%	31%	28.7%	27.9%	27.9%
빈도	<b>43명</b>	37명	40명	37명	36명	36명

#### 5) 태만 대응

앞서 추론에서 태만 전략은 법적 책임과 계층적 책임이 충돌하는 상황에서 채택될 가능성이 제일 크며, 태만 전략이 채택될 가능성은 순종 전략보다 낮을 것이라고 보았는데 이에 부합하는 결과가 발견되었다. 법 규정과 계층적 지시가 충돌할 때 선택 및

15) 앞서의 이탈 전략, 여기서의 순종 전략, 그리고 아래의 태만 전략도 모두 다른 딜레마보다 법적 책임과 계층적 책임의 딜레마에서 가장 높은 응답 비중을 보이고 항의 전략에서만 다른 딜레마 상황이 선택되었다.

결정을 최대한 늦추거나, 둘 다 수용하는 태도를 보이며 적극적 노력은 하지 않는 태만 방식을 취한다는 응답이 10.9%로 다른 유형에 비해 약간 높게 나타났다. 또한 전체적인 태만 전략을 선택한 비중은 10% 안팎이지만 순종 전략을 선택한 비중은 40%로 순종이 태만에 비해 더 많이 선택되고 있었다.

〈표 10〉 딜레마 유형별 태만 전략의 선택 비중

Neglect	I 법↔계층	II 전문↔계층	III 정치↔계층	IV 전문↔법	V 정치↔법	VI 정치↔전문
비중	10.9%	10.1%	5.4%	6.2%	5.4%	7.0%
빈도	14명	13명	7명	8명	7명	9명

### 6) 대응 전략별 책임성 딜레마 인지 수준의 차이

한편, 딜레마를 인지하는 수준과 대응 전략 사이에 통계적으로 유의미한 관계성이 있는가를 분석하였다. 각 책임성 딜레마에서 나타난 대응의 기술통계 상 특징은 위에서 살펴본 바와 같고, 책임성 딜레마의 인지 수준에 따른 대응의 차이가 나타나는지 통계적 상관성을 분석한 것이다.

〈표 11〉에서 보듯이 대응 전략별로 책임성 딜레마 인지 수준에 통계적으로 유의미한 차이가 있는가를 보면 첫째, 이탈 전략을 선택한 집단은 다른 전략을 선택한 집단에 비해 법적 책임과 계층적 책임의 갈등을 더 강하게 느꼈다( $p < 0.05$ ). 이탈을 선택한 집단은 법 규정과 계층적 지시가 다른 상황으로 인한 곤란함의 정도가 2.929로 나타나 향의 2.079, 순종 2.535, 태만 2.286에 비해 더 강하게 인식한 것이다. 즉, 보직 변경이나 업무 변경 같은 이탈 방식으로 대응하는 경우는 법적 책임과 계층적 책임 사이 선택의 곤란함을 주관적으로 강하게 느끼는 사람에게서 더 두드러졌다. 앞서 살펴본 대로, 통제의 강도가 강한 법 규정과 계층적 지시가 다를 경우 중하위직 공무원이 하나를 선택하기 매우 어려울 것이기에 상황을 회피하려는 선택을 하는 것으로 짐작할 수 있다.

둘째, 순종 전략을 선택한 집단은 다른 전략을 선택한 집단에 비해 전문가적 책임과 계층적 책임 사이의 갈등을 더 강하게 경험하고 있었다( $p < 0.1$ ). 순종을 선택한 집단은 전문가로서 규범과 계층적 지시가 다른 상황으로 인한 곤란함의 정도가 2.5로 나타나 이탈 1.9, 향의 2.134, 태만 2.385에 비해 약간 더 높게 인지된 것이다. 내적 윤리인 전문가적 기준과 명령 불복종의 책임 통제가 강한 계층적 지시가 부딪히는 곤

란함을 더 두드러지게 느끼는 경우는 상사 및 상위기관의 의견을 따르는 순종으로 대응을 하려는 것이다. 즉, 조직적 지시와 전문가로서의 윤리가 부딪히는 윤리적 딜레마의 상황에서 내적 갈등을 심각하게 느끼는 사람의 선택이 결국 순종일 가능성이 높다는 해석이 가능하다. 윤리적 딜레마 앞에서 결국 계층적 지시를 따르는 공무원의 수동적 행태가 이 결과에서도 나타난 것이다.

항의 전략과 태만 전략과 딜레마 상황 인식 사이에서 통계적으로 유의미성은 발견하지 못하였다.

〈표 11〉 대응 전략 간 딜레마 인지 수준: 분산분석

유형	딜레마 상황 인지		대응 전략			
			이탈 (Exit)	항의 (Voice)	순종 (Loyalty)	태만 (Neglect)
I	법적 책임 ↔ 계층적 책임	%	5.4%	44.2%	33.3%	10.9%
		M	2.929	2.079	2.535	2.286
		S.D	0.6075	0.6930	0.6114	0.5447
		F=4.927, p=0.001** (p<0.05)				
II	전문가적 책임 ↔ 계층적 책임	%	3.9%	51.9%	28.7%	10.1%
		M	1.9	2.134	2.5	2.385
		S.D	1.0247	0.6489	0.6972	0.5460
		F=2.270, p=0.066* (p<0.1)				
III	정치적 책임 ↔ 계층적 책임	%	3.9%	53.5%	31%	5.4%
		M	2.6	2.326	2.562	2.643
		S.D	0.9618	0.7217	0.7527	0.8997
		F=0.860, p=0.490				
IV	전문가적 책임 ↔ 법적 책임	%	3.1%	55.8%	28.7%	6.2%
		M	2.25	2.25	2.405	2.188
		S.D	0.5	0.7071	0.6544	0.7530
		F=0.583, p=0.676				
V	정치적 책임 ↔ 법적 책임	%	3.1%	55.8%	27.9%	5.4%
		M	2	2.583	2.431	2.357
		S.D	0.8162	0.7737	0.7086	0.7480
		F=0.791, p=0.533				
VI	정치적 책임 ↔ 전문가적 책임	%	5.4%	51.2%	27.9%	7.0%
		M	2.571	2.538	2.403	2.889
		S.D	0.9759	0.7957	0.7821	0.4167
		F=0.945, p=0.441				

## V. 결론

공무원이 저야할 다양한 책임은 특정 상황에서 서로 모순되기도 한다. 복종해야 할 명령과 전문 윤리적 판단이 다르고, 법이 규정한 바와 사회의 요구가 다를 때 등의 상황을 지방자치단체 공무원들은 어떻게 인지하고 대응하려 하는가. 이러한 책임성의 충돌 상황을 체계적으로 분류하고 대응 의도를 탐색하는 것이 본 연구의 목적이었다.

공무원의 책임성은 계층적 책임, 법적 책임, 전문가적 책임, 정치적 책임으로 분류할 수 있으며 이 네 가지 책임성들은 각기 다른 역할 기대와 가치를 반영한다. 서로 다른 역할 기대와 가치는 경우에 따라 갈등할 수 있고, 이러한 갈등 상황은 의사결정을 어렵게 하는 딜레마로 나타나게 된다. 따라서 공무원들의 책임성과 관련해서 발생할 수 있는 딜레마의 형태는 여섯 가지로 정리될 수 있다(계층적 책임성 대 법적 책임성, 계층적 책임성 대 전문가적 책임성, 계층적 책임성 대 정치적 책임성, 법적 책임성 대 전문가적 책임성, 법적 책임성 대 정치적 책임성, 전문가적 책임성 대 정치적 책임성).

책임성의 딜레마가 발생하는 경우 공무원들이 취할 수 있는 선택대안에는 딜레마 상황에서 벗어나고자 하는 이탈(Exit), 딜레마를 적극적으로 해소하고자 하는 항의(Voice), 상황을 받아들이고 침묵하거나 통제의 정도가 강한 대안을 선택하는 순종(Loyalty), 그리고 결정을 지연하거나 유사해결 방안을 선택하는 태만(Neglect)으로 포괄적으로 나누어 살펴볼 수 있었다. 선행연구가 미흡한 상태에서 본 연구는 논리적 추론을 통해 우리나라 지자체의 공무원들이 대체로 순종전략과 태만전략을 취할 가능성이 높고, 항의전략과 이탈전략은 제한된 상황에서 나타날 것으로 보였다. 그리고 이러한 추론의 타당성을 검토하기 위해 탐색적인 설문조사를 실시하였으며, 설문조사 결과는 본 연구의 추론을 부분적으로 지지함과 더불어 예상하지 않았던 현상(공무원 인식)을 보여주었다. 조사결과의 주요 내용은 아래와 같다.

먼저 공무원은 요구되는 책임들이 충돌할 때 같은 대응을 나타내지 않으며, 충돌하는 책임의 내용에 따라서 다른 인지 수준과 대응 방식을 선택함을 알 수 있었다. 첫째, 딜레마로 인한 내적 갈등은 그간의 이론적 논의와는 달리 갈등의 수준은 높지 않았다. 이론적으로는 결과 가치가 동등한 객관적 딜레마로 간주되고 있음에도 현실에서 주관적으로 인식되는 수준은 높지 않은 것을 알 수 있었다. 그 가운데 정치적 책임과 다른 책임이 갈등할 때 갈등 인지 수준이 약간 더 높게 나타났다. 둘째, 자신에게 부여되는 여러 책임 중 ‘법적 책임→전문가적 책임→계층적 책임→정치적 책임’의 순서로 선택 기준의 우선순위를 부여하고 있었다. 셋째, 책임성 딜레마에 마주쳤을 때, 우선적으로 문제제기와 해결을 위한 적극적 노력으로 대응하려 하였고 그 후 조직의 지시를 따르

는 순종 의사를 보였다. 넷째, 전체적으로 '항의→순종→태만→이탈'의 순서로 대응 전략을 선택하고 있었으나 딜레마 유형별로 차이를 보였는데, i)법규와 조직의 명령이 다를 경우와 정치적 요구와 전문가적 규범이 다를 경우는 -통제의 강도가 유사한 책임 간의 충돌 상황- 이탈을 선택하는 정도가 상대적으로 높았다. ii)법규와 같은 명확한 기준을 가진 책임과 정치적 요구 및 전문가적 규범과 같이 주관적이고 다소 불명확한 책임이 충돌하면 항의로 대응하려는 경향이 있었다. 그러나 전문가적 책임이 계층적 책임에 앞서서 선택된 결과와 순종보다 항의가 선택된 응답 결과는 현실의 경험과는 다른 결과인데, 이것은 초기의 일회적 선택 상황에서의 대응을 규범적 입장에서 선택한 것으로 짐작되며, 딜레마 대응에 관한 질문은 대응의 일관성을 고려하여 설계되어야 할 것으로 보인다.

한편, 같은 딜레마 상황에 놓여 있더라도 개인이 딜레마 상황의 곤란함을 얼마나 느끼는가에 따라서 다른 선택이 이뤄짐을 알 수 있었는데, 보직 변경이나 업무 변경 같은 이탈 방식으로 대응하는 경우는 법적 책임과 계층적 책임 사이 선택의 곤란함을 강하게 느끼는 집단에서 더 두드러지게 선택되었다.

이 연구는 오늘날 공무원에게 동등한 가치로 요구되는 다양한 책임성이 현실의 특정 상황에서 부딪힐 수 있음을 이론적으로 유형화하고 그 유형별 갈등 인지와 대응 양상이 다를 수 있음을 경험적으로 살펴보았다는 의미를 가진다. 관련된 선행연구가 미흡한 가운데 날로 높아지는 행정책임을 체계화하고 그 현실 행태의 문제점을 분석하고 해결책을 찾기 위해서는 이러한 연구가 가지는 중요성이 크다 할 것이다.

연구를 통해 향후 이론적·정책적인 면에서 몇 가지 함의를 찾을 수 있었다. 모든 책임성의 충돌 앞에서 공무원이 동일한 인지와 유사한 대응을 하지 않는다는 점, 딜레마의 인지 수준이 이론적 가정보다 높지 않은 점 등은 딜레마의 주관적 인지 여부가 중요함을 알려주며, 그렇다면 개인의 주관적 인지는 왜 달라지는가에 대한 연구가 필요하다고 할 것이다.

또한 우리가 바람직하다고 여기는 대응 전략은 항의인데, 항의를 선택하는 비중이 높더라도 항의의 전략이 받아들여지지 않는다면 순종으로 쉽게 돌아서는 것이 일반적이기에, 딜레마 상황에서 항의의 태도를 선택하고 유지하게 하려면 그들의 항의를 조직이 진지하게 받아들일 수 있어야 할 것이다. 적극적 항의와 문제해결 노력을 하는 책임 있는 행정인을 만들기 위해서는 그러한 항의 노력을 초기부터 진지하게 수용할 제도가 필요하다.

그리고 전문가적 규범을 기준으로 대응하겠다는 비중이 높게 나타난 것을 고려하면, 공무원들이 여기는 전문가적 기준 및 윤리가 무엇인지에 대한 추가 연구가 필요한

것으로 보인다. 직렬 전문성이 높다고 볼 수 없는 일반 행정직이 표본의 대다수였으며 하위직 공무원의 비중이 높았음에도 불구하고 전문가적 책임성을 강조하는 결과가 나온 것은 일반적인 예상과 괴리가 있다. 따라서 전문성에 대한 공무원의 주관적 인식을 구체적으로 연구하여 이러한 결과에 대해 추가 분석할 필요가 있다.

본 연구는 특정 지역의 일부 공무원을 대상으로 한 탐색적 연구로서, 기술통계와 상관성을 살펴보는 정도에 그치고 있다. 차후 엄정한 모형을 발전시키고 통계적 유의미성을 발견할 필요가 있다. 후속 연구를 통해서 본 연구의 함의와 한계에서 발견된 연구지점을 보완해나가야 할 것이다.

## ■ 참고문헌

- 김태은·윤건수. 2011. “딜레마 강도와 딜레마 대응에 관한 연구: SSM 사례를 통한 역동적 딜레마 모형의 제시.” 《한국정책학회보》, 20(4): 67-103.
- 김태은·박종수. 2008. “합리성의 제약요인으로서 정책딜레마와 정책변화: 금산분리 관련 정책을 중심으로.” 《한국행정학보》, 42(2): 371-399.
- 박천오. 2011. “공무원의 정치적 중립: 의미와 인식.” 《행정논총》, 49(4): 25-50.
- 소영진·안성민. 2011. “형식주의의 재해석.” 《한국행정학보》, 45(3): 73-95.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 《한국행정학보》, 43(4): 19-45.
- 윤건수. 2006. “정부의 결정을 딜레마 상황으로 가계 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구.” 《한국행정연구》, 15(1): 71-100.
- 이종범. 1994. “딜레마와 상징적 행동.” 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》, 213~235. 서울: 나남.
- 주재현. 2013. 《행정통제론》. 서울: 법문사.
- 최흥석·윤건수. 2000. “딜레마 상황에서의 의사결정 행동.” 《딜레마와 행정》, 29~54. 서울: 나남.
- 한상일. 2010. “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조.” 《한국조직학회보》, 7(1): 65-990.
- \_\_\_\_\_. 2013. “한국 공공부문의 다양화와 새로운 책임성 개념의 모색.” 《한국조직학회보》, 10(2): 123-151.
- 한승주. 2013. “공무원의 주관적 책임성: 지방자치단체 중하위직 공무원의 경험을 통

한 탐색.” 《한국행정학보》, 47(1): 25-45.

- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Biddle, Bruce J. 1986. “Recent Development 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.
- Brewer, Gene A., Sally C. Seldon, & Rex L. Facer. 2000. “Individual Conceptions of Public Service Motivation.” *Public Administration Review*, 60(3): 254-264.
- Cameron, Kim S., & Robert E. Quinn. 1988. *Organizational Paradox and Transformation*. Ballinger Publishing Co/Harper & Row Publishers.
- Cendón, Antonio Bar. 2000. “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments.” *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, 22-61.
- Cooper, Terry L. 2012. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. John Wiley & Sons.
- Dicke, Lisa A., & Steven Ott. 1999. “Public Agency Accountability in Human Services Contracting.” *Public Productivity & Management Review* 22(4): 502-516.
- Dubnick, Melvin J., & Jonathan B. Justice. 2004. “Accounting for Accountability.” In *Annual Meeting of the American Political Science Association*. September 2-5.
- Dwivedi, O. P., & Joseph G. Jabbara. 1988. “Public Service Responsibility and Accountability.” In Joseph G. Jabbara & O. P. Dwivedi (eds). *Public Service Accountability* (pp. 1~16), West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Farrell, Dan. 1983. “Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study.” *Academy of Management Journal*, 26(4): 596-607.

- Finer, Herman. 1941. "Administrative Responsibility in Democratic Government." *Public Administration Review*, 1(4), 335-350.
- Halligan, John. 2007. "Accountability in Australia: Control, Paradox, and Complexity." *Public Administration Quarterly*, 31(4): 430-452.
- Handy, Charles. 1999. *Understanding Organizations*. UK. Penguin Books.
- Harmon, Michael. M. 1995. *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. CA: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_. 1971. "Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility." In Frank Marini (ed). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (pp. 172~185), New York: Chandler.
- Heywood, Andrew. 2000. *Key Concepts in Politics*. London: Macmillan Press.
- Hirschman, Albert. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hodgkinson, Christopher. 1978. *Towards a Philosophy of Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Kearns, Kevin P. 1994. "The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organization: An Analytical Framework." *Public Administration Review*, 54(2): 185-192.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass.
- Radin, Beryl. 2002. *The Art of Leadership in a Federal Agency*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Rizzo, John R., Robert J. House, & Sidney I. Lirtzman. 1970. "Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations." *Administrative Science Quarterly*, 15(2): 150-163.
- Roberts, Nancy C. 2002. "Keeping Public Officials Accountable Through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox." *Public Administration Review*, 62(6): 658-669.
- Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public

Sector: Lessons from the Challenger Tragedy.” *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.

---

. 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.

Romzek, Barbara. S. & Patricia Wallace Ingraham. 2000. “Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash.” *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.

Rusbult, Caryl E., Isabella M. Zembrodt, & Lawanna K. Gunn. 1982. “Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Responses to Dissatisfaction in Romantic Involvements.” *Journal of Personality and Social Psychology*, 43(6): 1230-1242.

Sinclair, Amanda. 1995. “The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses.” *Accounting, Organizations and Society*, 20(2): 219-237.

〈부록 1〉 개인적 특성에 따른 딜레마 인식 차이

		계층적- 법적 책임 갈등	계층적- 전문가적 책임 갈등	계층적- 정치적 책임 갈등	법적- 전문가적 책임 갈등	법적- 정치적 책임 갈등	전문가적- 정치적 책임 갈등
직 급	5급	3.5	3	3.5	3	3	3
	6급	2	2	2.167	2.063	2.333	2.271
	7급	2.311	2.213	2.328	2.197	2.410	2.426
	8급	2.456	2.485	2.735	2.559	2.691	2.765
	9급	1.929	2.071	2.143	2.143	2.643	2.429
		F=2.939 p=0.023	-	F=3.404 p=0.011	F=2.759 p=0.031	-	-
근 속 년 수	5년 ↓	2.370	2.391	2.609	2.587	2.761	2.783
	5-10년	2.403	2.417	2.514	2.306	2.583	2.514
	10-15년	2.273	2.045	2.273	2.182	2.318	2.182
	15-20년	2.417	2.417	2.500	2.333	2.778	2.667
	20-25년	2.118	2.044	2.191	2.118	2.162	2.353
	25년 ↑	1.833	1.750	2.250	1.833	2.250	2.167
		-	F=2.416 p=0.040	-	-	F=2.975 p=0.014	-
연 령 대	20대	2.083	1.833	2.5	2.167	2.333	2.417
	30대	2.404	2.471	2.510	2.423	2.712	2.644
	40대	2.3	2.209	2.336	2.227	2.364	2.382
	50대 ↑	1.9	1.8	2.3	2.0	2.267	2.433
		F=2.286 p=0.082	F=5.258 p=0.002	-	-	-	-