

# 행정개혁에 대한 공무원의 정서적 대응: Q방법론의 적용\*

한 승 주\*\*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 공무원 대응의 정서적 차원
- III. 연구방법: Q방법론의 적용
- IV. 성과급제도에 대한 공무원의 정서적 대응유형
- V. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 신공공관리적 행정개혁으로 인한 공무원의 경험과 그 대응모습이 어떠한지를 분석하였다. 신공공관리적 행정개혁의 대표적 제도인 성과급제도를 사례로 공무원 대응의 실제와 논리를 파악하고 그 유형을 나누어 보았다. 선행연구에서 공무원의 대응을 인지적 차원 중심으로 분석해왔다면 본 연구는 경쟁과 차별보상 상황이 공무원들의 정서적 상태에도 중요한 영향을 미쳤을 것으로 가정하고 대응의 정서적 차원을 함께 분석하였다. Q방법론과 인터뷰를 통한 분석결과, 공무원들의 상이한 반응을 발견하였는데 일부는 성과급제도가 정치적 상징의 의미로 충분하다며 축소재평가하고 있었고, 다른 일부는 기회주의적으로 인정할 현실질서로 여기면서 부정적 정서로부터 거리를 두려하였으며, 또 다른 일부는 무력감, 박탈감, 위화감 등에 강하게 정서이입하고 있었다. 본 연구결과는 공무원들의 대응이 다차원적 특성이 있음을 보여주며 대응의 다양성에 기반한 인사관리의 필요성을 제시한다.

【주제어: 신공공관리, 행정개혁, 성과급제도, Q방법론, 정서, 정서관리】

\* 본 논문은 저자의 박사학위 논문 중 일부를 수정한 것임.

\*\* 고려대학교 정부학연구소 선임연구원(sngjoo@korea.ac.kr).

논문접수일(2010.7.27), 수정일(2010.9.14), 게재확정일(2010.9.23)

## I. 서론

한국정부가 지난 20여년간 시도한 행정개혁이 그 지향을 신공공관리(New Public Management)에 두었음은 알려진 바와 같다. 그러나 그 결과는 그리 긍정적이지 못하며 특히 개혁의 대상이었던 공무원들의 반응은 기대보다 부정적이다. 공무원은 행정개혁의 최대 이해관련집단으로 공무원이 개혁을 받아들일 때 비로소 개혁을 마무리할 수 있음을 고려할 때, 공무원의 대응은 개혁의 성패를 결정지를 만큼 중요하다.

그러나 공무원이 개혁과정 동안 어떤 경험을 하고 어떻게 대응하는가에 대한 본격적인 연구는 크게 미흡하다. 그간의 연구가 주로 개혁제도들의 효과성 측정에 초점을 맞추고 있어, 개혁과정을 공무원의 관점에서 조망하지 못하였고 공무원 대응의 다차원성과 대응논리를 충분히 파악하지 못하였다. 그동안 블랙박스였던 공무원의 대응 모습을 알기 위해 그들이 어떤 논리로 제도를 부정하는지, 그리고 제도를 수용하는 사람들은 누구이며 그 이유가 무엇인지를 밝혀야 한다.

본 연구는 공무원이 신공공관리적 행정개혁으로 겪는 경험과 대응을 특히 정서적 측면에 초점을 맞춰 분석하고자 한다. 분석대상이 되는 현상에 존재하는 정서적 차원을 규명할 때 현상을 보다 더 폭 넓게 이해할 수 있기에 개혁에 대한 공무원의 대응을 분석할 때에도 정서적 차원의 해석을 포함해야할 필요가 있다. 그러나 개혁에 대한 공무원의 정서적 대응이 충분히 예상 가능함에도 본격적인 연구가 이뤄지지 못했으며, 주로 양적 연구방식을 통해 대응모습을 수치로 파악하는데 그쳐, 그 자세한 모습을 알 수 없었다. 따라서 본 연구는 공무원의 언어를 통해서 대응의 실제와 논리를 파악하고 그 유형을 나누어 보고자 하였다.

이를 위해 신공공관리적 행정개혁의 대표적 제도인 성과급제도를 사례로 한다. 성과경쟁과 차별보상을 핵심으로 하는 성과급제도는 신공공관리의 핵심이념을 반영한 인사제도로 평가된다. 구성원들의 개별성과를 평가해 서열화하고 이에 따라 성과급을 다르게 배분함으로써, 많은 성과급을 받은 자는 성취감으로, 적은 성과급을 받은 자는 자극을 받아 성과향상을 위해 힘쓸 것이라고 가정하고 있다. 하지만 계급제적 기반구조가 공고한 정부조직에서 공무원은 경쟁과 차별의 관리질서를 쉽게 받아들이기보다 정서적인 저항을 할 가능성이 높다. 실제로 많은 연구결과가 성과급제도에 대한 공무원들의 만족도가 매우 낮다고 보고한다(황성원, 2007; 공동성외, 2006; 이희태, 2005; 하상근, 2005).

하지만 상당히 많은 성과급제도에 관한 연구가 있음에도 공무원의 정서적 반발에 대한 연구는 그다지 진행된 바가 없다. 본 연구는 성과경쟁과 차별보상이 공무원들의 정서 상태에 중요한 영향을 미쳤을 것으로 가정하고 공무원 대응의

인지적 차원과 함께 정서적 차원도 함께 관찰·분석할 것을 제안한다. 어떤 정서적 경험을 하고 그 논리가 무엇이며 유형별로 구별될 수 있는가를 살펴볼 것이다. 성과급제도의 성패는 이러한 부정적 정서를 어떻게 관리하는가에 따라 결정될 수 있기 때문이다.

본 연구는 우선, 공무원의 정서적 대응에 관한 연구흐름을 정리하고 다음으로 Q방법론의 적용결과 나타난 대응상의 차이를 유형별로 설명할 것이며 마지막으로 각 유형별 정서관리방식의 차이를 비교할 것이다.

## II. 공무원 대응의 정서적 차원

### 1. 대응의 한 차원으로서 정서

#### 1) 정서에 관한 이론적 접근방식

일반적으로 조직구성원의 대응은 인지와 정서, 행위 등 다차원적으로 구성된다고 여겨지지만 오랫동안 주목받아온 것은 인지적 차원이었다. 주류 패러다임이 인간의 의식적 사고와 판단이 인간의 행동을 결정짓는다는 인지적 접근이었기에 정서(emotions)는 종속적인 것에 머물러왔다. 정서는 인지적 판단에 뒤따르는 부산물이며 독립적 영향을 갖거나 인지보다 앞서서 영향력을 미칠 수는 없는 것으로 여겨졌다. 그러나 1970년대부터 인간의 대응에서 정서의 영향을 강조하는 연구들이 나타나면서 인지와 정서가 서로 어떻게 영향을 주고받는가가 부각되었다. 근래에는 정서가 인지에 선행하거나, 매개하거나, 중재할 수 있음을 보여주는 연구가 진행되고 있다(Piderit, 2000; Epstein, 1998; Damasio, 1994; 김정진·박경규, 2008; 권중생, 2001). 이들은 정서 그 자체는 합리도 비합리도 아니며, 정서에 주목해야하는 실질적 이유는 그 실체가 명료하거나 특정한 행동을 야기하기 때문이 아니라, 개인이 정서를 경험하고 정서가 삶을 형성하기 때문이라고 본다. 이로써 인간은 인지적이면서 동시에 정서적인 존재로 다뤄지고 인지와 정서는 어느 쪽이 우위인가가 대신 서로가 어떻게 상호작용하는가가 쟁점이 되고 있다(Zajonc, 1980; Lazarus, 1982).

정서는 개념정의의 난해함과 다학제적 특성으로 인하여 개인의 삶에는 분명히 존재하지만 학문적으로는 거의 연구되지 못하다가 1980년대 후반에 들어서면서부터 본격적인 조직연구의 주제로 등장하였다. 논의의 역사가 짧기에 명료한 정의나 이론적 체계화가 아직 미흡하지만, 사회학 및 심리학 등에서 정서적 차원(emotional dimension)을 포괄하여 인간행동을 이해하려는 시도가 확산되고 있다(Fineman, 2007).

정서에 대한 이론적 접근방식은 크게 두 가지로 구별된다. 먼저, 보편심리적 접근은 심리학 분야에서 주로 이뤄졌는데 인간이 생득적으로 어떤 종류의 정서를 갖는지를 찾는 것으로 특정 상황에서 야기되는 특정한 정서를 발견함으로써 어느 문화에서나 나타나는 정서의 보편성에 주목하고 있다(Plutchik, 1980; Ekman, 1971). 여기서 정서는 지극히 신체적이고 생리적인 반응으로 화, 기쁨, 슬픔, 공포 등의 기본정서들을 주로 연구한다. 반면, 구성심리적 접근은 정서를 특정 사회문화나 특정한 조직구조 아래에서 ‘형성되는 구성물’로 여기며 사회구조, 규범, 관계에 의해 형성된다고 보면서 죄책감, 수치심, 좌절감 등을 연구한다(Thoits, 1986; Stearns, 1985; Gordon, 1981).

본 연구는 인지적 판단과 함께 발생하는 정서의 경험과 정서관리의 특징을 발견하기 위해 구성심리적 관점을 가지고 분석하고자 한다. 인간의 신체적 반응으로서의 정서보다는 사회적으로 영향 받고 구성되는 정서를 연구하고자 하는 것이다. 정부관료제 속 공무원들이 개혁질서에 대한 정서적 반응은 그들의 생득적 반응이라기보다 관료제라는 조직구조와 위계적 관계로부터 영향 받아 형성된 것으로 이해하는 것이 적절하기 때문이다.

## 2) 정서의 개념정의 및 측정문제

정서적 대응을 분석하기 위해 먼저 정서에 대한 개념정의가 필요한데, emotion, affection, mood 등 유사개념들이 기존의 정서관련 연구에서 특별한 구별 없이 사용되고 있어 개념정의가 어렵고 복잡하다. Robbins & Coulter(2001)은 affection을 가장 넓은 범위의 일반적 용어로 보면서 emotion이나 mood 등의 유사 개념들이 이에 포함된다고 말한다. 그에 비해 emotion은 어떤 사람이나 사건을 향한 강한 느낌이며 어떤 대상에 대한 반응이고, mood보다는 강한 느낌으로 정의한다. 반면 mood는 특별한 대상이나 상황을 향해 나타나는 것이 아닌 일시적 느낌으로 구별한다. 일반적으로 여러 연구들 속에서 mood는 일시적인 상태이며 특정한 대상을 갖지 않는다고 정의되지만, emotion이나 affection은 명확히 구별된 정의가 있지 않다(Isen, 2000). 더불어 번역 상에서도 mood는 주로 기분으로 표현되고 있지만, emotion과 affection을 번역할 때 감정과 정서라는 용어가 구별 없이 사용되고 있다. 번역자에 따라서 emotion이 ‘감정’ ‘정서’ 등으로 혼용하고 있으나 본 연구에서는 한국심리학회지의 표준번역에 따라 emotion을 ‘정서’로 표기하고자 한다.<sup>1)</sup> 본 연구에서 강조하는 바가 특정 상황에서 조직구성원의 정서적 경험을 확인하는데

1) 한국심리학회지의 홈페이지([http://www.koreanpsychology.or.kr/sub07\\_5.php](http://www.koreanpsychology.or.kr/sub07_5.php))상에서 영문 심리학 학술용어에 관한 우리말 표준을 확인할 수 있다. 이에 따르면 emotion은 정서, affect는 감정, 정서, 정동으로, affection은 비결정 단어이며, feeling은 감정, mood는 기분으로 표현된다.

있으므로 그 정서 상태의 명료한 구별이 굳이 필요하지 않다고 판단하였다. 따라서 유사개념과의 엄격한 구분 없이 정서(emotion)로 포괄적으로 표현한다. 정서란 여러 가지 감정들을 포괄하는 상위 개념으로, 한 개인이 특정한 상황이나 대상에 대해 느끼는 주관적 동요이며 생리적 변화를 수반하고 인지와 더불어 발생하는 것으로 본다.

한편, 정서 연구에서 정서의 개념정의만큼 큰 난관은 정서를 어떻게 측정할 것인가이다. 측정방식에 대한 논란은 정서 연구의 발전을 더디게 하였고 여전히 중요한 문제로 남아있다. 정서의 측정은 크게 네 가지 방식으로 정리할 수 있다 (Plutchik, 1980). 첫째, 자기보고 방식은 주관적 정서를 언어적 표현을 통해서 스스로 보고하는 것으로 자기정서의 파악과 표현이 자연스러운 성인들을 대상으로 하는 경우에 적절하다. 둘째, 행태평가 방식은 정서와 관련되었을 것으로 추정되는 행태를 관찰함으로써 간접적으로 정서를 추론하는 방식이며 아이, 정신지체인, 낮은 지능의 동물 등 자신의 정서표현에 어려움이 있는 대상에게 적절하다. 셋째, 행위물 평가 방식은 개인이 그린 그림, 글 등과 같이 행위 결과 나타난 산물을 통해서 정서를 파악하는 것이며 넷째, 신체변화의 물리적 기록 방식은 신체적 변화를 기록함으로써 정서변화를 측정하는 방식으로 최근 뇌 활동 프로파일을 통한 정서측정이 중요시되고 있다. 적절한 측정방식의 선택은 해당 연구대상과 주제에 따라서 달라질 수 있으나, 일반적으로 많이 사용되는 방식은 자기보고 방식이다. 주관적 정서표현에 제약이 없는 성인을 대상으로 자기내면의 정서를 스스로 보고하도록 한다.

본 연구는 자기보고 방식에 따라 연구대상의 언어적 표현을 통해 나타난 정서 상태를 수집하고 여기에 근거한 분석을 진행한다. 물론 자기보고가 얼마나 진실한 것인지 신뢰하기 어려운 면이 있지만, 개인의 내면정서를 관찰하고 분석하는데 상대적 용이하여 정서연구에서 주로 사용되는 방식으로(Huy, 1999:341), 언어가 소통의 기본 통로라는 점에서 언어기반 접근은 정서측정의 자연스러운 조사방식으로 평가된다(Sutton, 1997). 본 연구의 초점이 공무원들이 겪는 정서적 경험의 존재를 확인하는데 있고 연구대상인 공무원들이 일반적으로 언어적 표현에 특별한 제약이 없는 대상이며, 선행의 연구로부터 조사된 정서 상태가 거의 없다는 한계로 인하여 언어기반 측정방식이 적절하다고 판단하였다.

## 2. 공공조직 관리에서 정서 연구: 이론적 흐름

### 1) 통제된 정서: 관료소외(alienation)

공공조직 관리 분야에서 구성원의 정서는 의도적으로 간과되거나 비체계적으로 다루졌는데, 합리성과 반대되는 개념으로 설정됨으로써 정서는 통제와 제계의 대상으로 취급되어왔다. 정부의 기본 조직화 질서인 관료제는 정서의 억압을 전제로 형

성된 질서이기에 관료의 정서란 비합리적인 것으로 여겨질 수밖에 없었다. 계층적으로 짜여진 전문화된 공식조직 속에서 관료들은 개인적 판단이나 정서표현에 엄격한 규제를 받고 기계적 집행수단이 되었다(최성욱, 2008; Domagalski, 1999). 이로써 근대 관료의 내면에는 다양한 인간적 정서를 압도하는 ‘질서를 지향하는 요구’가 자리 잡고 외부적 질서와 규율에 절대 복종하면서 지위의식으로 정서상의 상처를 보상하는 심리가 형성되는 것이다(이문수, 2008: 42-46).

그러나 구성원에 대한 억압의 문제가 부각되면서 이는 관료제 비판의 중요한 측면이 되었다. Goodsell(2004)은 관료제로 인한 주된 피해자는 그 안에서 일하는 구성원이라고 말한다. 구성원을 아무런 감정 없이 냉랭하게 대하는 관료제는 계층제 원리 아래 불평등과 복종을 강요하며 권위주의적 지시와 기계적인 규칙으로 개인성(individuality)에 모욕적인 손상을 입힐 수 있다. Marx는 하나의 기계속 부품으로 탈정서화된 관료의 문제를 소외로 바라보았다. 관료제화는 소외의 전형적 상황으로 관료는 외부 시민들을 소외시킬 뿐 아니라 관료자신도 자기소의 상태에 빠지게 하고 진정한 업무가치와 공직봉사의 의미에서 멀어져 물화되며 비인간화된다는 것이다. 또한 인간의 소외된 제반 욕구가 화폐에 대한 강한 욕구를 자극함으로써 화폐의 물신성(物神性)을 더욱 확고히 한다고 보았다(정문길, 1978). 특히 이에 대한 탁월한 묘사는 Kafka를 통해서였는데, 그는 조직을 개인이 통제할 수도, 예측할 수도 없는 무기력한 공간으로 표현하였다(Warner, 2007:1024-1026). 전통적 관료제의 정서 금기는 관료제의 기반을 이루면서 관료제를 효율적 도구로 만들었지만, 정서중립성을 요구받는 관료는 자신마저 소외시키는 방식으로 대응을 하며 나름의 불안을 느낀다는 것이다.

## 2) 도구화된 정서: 정서노동(emotional labor)

또 다른 공무원의 정서문제는 정서의 도구화이다. 통제와 금기의 대상이던 공무원의 정서가 조직성과를 위한 도구로 활용되기 시작하면서 정서는 억압되어야 하는 것이 아니라 만들어야 할 것이 되었다. 조직운영과 업무처리 과정에서 바람직한 정서 상태를 의도적으로 표현하여 조직목표 달성에 기여해야하는 것이다. 내면의 실제 정서를 통제하여 조직이 요구하는 정서 상태를 표현할 것이 요구되고 정서는 조직목표달성과 업무처리를 위한 하나의 수단이며 노사관계의 거래 상품이자 직무기술이 된다(Guy et. al., 2008). 도구화된 정서에 관한 통찰은 Hochschild(1983)를 통해서였는데 그녀는 항상 미소 띤 얼굴로 친절한 서비스를 제공해야 항공승무원들에게 정서노동(emotional labor) 현상을 발견하고 이것을 육체노동, 지식노동과 같은 하나의 노동 형태로 제시하였다. 정서노동이란 ‘공적으로 준수해야할 표정과 신체적 표현을 만들기 위해 정서를 관리하는 것’으로 정의내리고 있다.2)

공공조직에 있어서 이러한 정서노동의 연구가 중요해진 이유는 첫째, 합리성 지향으로 오랫동안 정서의 영역이 외면되었다는 자성이 높아졌으며 둘째, 일선에서 대민서비스를 담당하는 공무원의 정서적 표현이 행정품질과 고객만족을 좌우하는 중요한 요인으로 부각되었으며(Guy & Newman, 2004:289) 셋째, 현실적으로 다수 공무원에게 조직규범으로 정서노동이 강제되고 있다는 점 등이다(김상구, 2008:54). 시민과의 관계 속에서 공무원이 경험하는 정서노동에 대한 연구는 일선관료(street-level bureaucrats)에 대한 연구와 먼저 연결되었다. 동사무소 직원, 경찰, 소방대원 등 직접 시민을 접촉하고 응대해야하는 일선 관료들은 친절하고 신속한 태도를 유지해야한다는 정서노동을 수행한다(정재동, 2002; 김상구, 2008).<sup>3)</sup> Guy et. al.(2008)의 연구도 911응답센터 근무자, 아동학대를 조사하는 아동보호담당자, 교도소 간수들을 대상으로 조사한 결과, 직무만족도, 업무자부심, 탈진 등이 정서노동과 밀접한 관련이 있음을 보이는 등<sup>4)</sup> 최근 정서노동은 조직성과(업무만족도, 생산성, 임금 등)와 밀접한 관계가 있다는 점에서 그 중요성이 부각되고 있다.

### 3) 관리되는 정서

정서적 장으로서 조직(organizations as emotional arenas)을 규정하고(Fineman, 2007) 조직의 정서적 역량을 높이려는 관리노력이 활발해지면서 정서는 조직성과를 위하여 관리해야할 대상으로서 본격적으로 조망 받게 된다. 조직 관리의 대상으로서 정서에 관한 접근은 크게 (1)관리자의 정서 및 정서지능에 관한 연

- 
- 2) Morris와 Feldman(1996:987)은 정서노동을 대인관계적 거래과정에서 조직적으로 요구되는 바람직한 정서표현을 위한 노력, 기획, 통제로 보며, 고객 접촉의 빈도가 높을수록, 정서표현의 기간과 강도 등이 더 높을수록, 표현해야할 정서가 자주 바뀔수록, 실제로 느끼는 정서와 조직에서 요구하는 정서표현규범이 상충될수록 정서노동이 더 강하게 느끼게 된다고 한다.
  - 3) 또한 다른 공무원과의 관계 속에서도 공무원들은 정서노동을 겪을 수 있는데, 최성욱(2001)의 연구는 조직개편이 잦은 공공부문에서 이질적인 조직문화를 보유하고 있던 조직들이 통합될 때 겪게 되는 공무원의 정서적 경험을 정서노동으로 분석하였다.
  - 4) 한편, 정서노동이 피로, 탈진 등 부정적 영향을 미칠 수 있지만 직무만족도에 긍정적 영향을 미친다는 보고도 있는데 Guy et. al.(2008)는 정서노동의 정도가 강하다고 느낄수록 직무만족도, 업무자부심, 탈진 모두가 높게 나타났지만, 정서노동의 효능감이 높다고 느낄수록 직무만족도나 업무자부심은 높아지고 탈진은 낮아졌으며, 마지막으로 느끼지 않는 정서를 표현해야하는 정도를 강하게 느낄수록 직무만족도나 업무자부심은 낮아지고 탈진은 높게 나타났다. Wharton(1993)은 정서노동 그 자체로 직무만족이나 탈진에 영향을 미치는 것이 아니라 구성원들이 갖는 직무자율성(job autonomy)이나 직무관여(job involvement)의 수준이 정서적 탈진을 경험하는 여부에 영향을 미친다고 설명한다.

구 (2)조직변화 과정에서 정서의 영향 연구 (3)동기유발과정에서 정서의 역할 (4)구성원의 삶의 질 차원에서 정서 연구 등으로 나눌 수 있다.

먼저, 관리자의 의사결정과정과 정서에 관한 연구들을 보면, Vince & Broussine (1996)는 영국의 급격한 공공기관 개혁과정에서 관리자들이 조직변화에 대해 긍정적인 동시에 회의적인 정서를 갖는 모순적 정서상태에 있음을 발견하였다. 확실한 조직변화 과정에서 관리자는 개인적 정서와 조직적 행동사이의 자기모순을 느낄 수 있다는 것이다. Albrow(1992)는 경영학 분야에서는 열정과 같은 정서를 리더십과 연관시키는 반면 행정학 분야에서는 공무원과 관련된 정서를 부정하고 있다며 비판한다. 공공기관의 대민서비스 개혁을 주도적으로 이끈 고위관리자들은 열정을 가지고 부하 공무원들을 칭찬과 열광, 즐거운 기분으로 유도하는 등 적극적으로 정서를 드러낼 뿐 아니라 긍정적 정서를 다른 사람에게 전파하는 능력을 가지고 있었다고 주장한다. Mayer, Salovey, Goleman 등은 관리자라면 정서지능(emotional intelligence)을 높여 조직을 관리해야 한다고 주장한다. 정서지능이 높은 관리자는 조직성과를 저해하는 메커니즘을 파악하여 개선하기 용이한 반면, 정서지능이 낮은 관리자는 인격적으로 구성원을 존중할 줄 모르고 구성원들에게 긴장과 압박을 느끼게 하여, 관리자의 무리한 요구와 눈앞의 현실을 조화시키기 어려운 구성원들은 업무의 의미를 잃고 정서적으로 고갈된다는 것이다(Goleman, 2003:317; Mayer & Salovey, 1997). 즉, 조직 관리자의 행태를 적절하게 설명하기 위해서는 공포, 불안, 열정 등 정서적 측면이 설명되어야 하며, 관리자의 정서지능, 정서적 리더십과 같은 정서관리 능력이 조직성과의 향상에 중요한 변수임을 보여주었다.

한편, 조직개편, 다운사이징 등 조직혁신이 유행하기 시작한 1980년대 후반부터 구성원의 혁신저항에 관한 연구가 확산되면서 저항의 정서적 차원이 함께 분석되었다. Huy(2002)는 급격한 조직변화에서 중간관리자들은 개인적으로 옹호하는 조직변화 프로젝트에 정서적으로 몰입하려는 경향과 동시에 개혁대상이 되는 구성원들의 정서를 돌보려는 경향이 있으며 조직이 변화에 성공하기 위해 중간관리자들이 두 정서적 경향의 균형을 유지하는 것이 중요하다고 주장한다. Bovey & Hede(2001)은 조직변화에 대한 개인의 저항은 심리프로세스로서, 변화를 해석하고 인지하며 정서적인 반응을 거쳐 행동으로 연결된다고 보았고 권중생·김태형(2005)도 조직변화에 대한 인지적 태도가 정서적 태도를 거쳐서 행동적 태도로 이어질 것이라는 가설을 공기업 구성원들 대상으로 한 매개회귀분석을 통해 검증하였다. 이러한 연구들은 조직변화 과정에서 구성원이 겪는 정서적 불안과 반감을 적절하게 관리해야만 성공적인 조직변화가 가능함을 강조한다.

또한 구성원의 업무동기유발에 관한 일부 연구들은 동기유발의 과정에서 정



서가 하는 역할을 분석하고 있다. 업무동기가 업무를 충실히 수행하고자 하는 심리적 의욕임을 고려할 때 정서는 업무동기의 핵심에 위치한다는 것이다. Erez & Isen(2002)는 기대이론이 제시하였던 동기유발모형을 기본으로 정서의 역할을 보여준다. 노력성과의 기대와 성과보상의 수단성, 유인가에 대한 인지적 판단과정에 긍정적 감정이 영향을 미침으로써 업무동기유발과 성과를 높인다는 것이다. Seo et al.(2004)는 구성원이 부정적인 업무행태를 지속하는 것은 구성원들이 부정적 정서경험으로 인해 부정적 기대나 낮은 유용성 판단을 내려 자신의 목표몰입을 방해하기 때문으로 추론한다. Forgas & George(2001)는 업무동기유발과 같이 조직행태의 이해를 위해서 정서포함모형을, Elfenbein(2007)은 통합상호작용 모형을 제시하는 등 구성원의 업무동기를 파악하기 위해서는 정서의 역할이 중요함을 주장하고 있다.

그 외에도 구성원 삶의 질 차원에서 정서를 바라보아야 한다는 일부 연구가 존재하는데, 페미니스트 조직이론가들을 중심으로 정서를 조직성과 관련지을 것이 아니라 구성원의 복지 및 삶의 질 문제와 연결해야 한다고 본다(Meyerson, 1998, Mumby & Putnam, 1992). 이들은 합리성과 정서성(emotionality), 이성과 정서의 이분법의 해체를 통해서 전통적 관료조직 모형의 대안을 모색하고자 하며 (Martin et. al., 1998; 최성욱, 2007), 구성원의 정서적 고통에 초점을 두고 그 원인과 해결을 모색하려 한다(Dutton et al., 2006; Frost, 2003). Mumby & Putnam (1992)은 대기업 관리를 위해 당연시되는 비정의성(impersonality)에 의문을 제시하고 조직 속에서 구성원의 삶의 질과 공동체 형성을 위해서는 오히려 정서의 표현이 필요함을 주장하면서 제한된 정서성(bounded emotionality)이라는 대안적 조직관리 방식을 주장한다.<sup>5)</sup> 이들은 인본주의적 조직관리를 실현한다는 차원에서 구성원의 정서에 주목할 것을 요구하는 것이다.

---

5) 제한된 정서성의 특징은 1)상호관계를 위해 자신의 정서표현을 제한하고 타자의 주관성을 인지해야하는 상호주관적인 제한, 2)다양한 정서의 공존을 인정하기 위해 애매성에 대해 관대함, 3)조직의 선호가치를 설정하는 것도 개인적 선호와 맥락에 따라 달라질 수 있음을 의미하는 목표와 가치의 비위계성, 4)업무나 자기자신으로부터 분리되거나 소외되지 않은 통합된 자아정체성 5)조직구성원간의 공동체 6)성별이나 직업에 따른 정서규범이 아닌 관계적인 정서규범 등이다(Mumby&Putnam, 1992).

〈표 1〉 조직관리 연구에서 전개된 정서에 대한 논의

구분	정서 연구의 전개	주요 연구
통제된 정서	<b>관료소외(alienation)</b>	Marx, Kafka
도구화된 정서	<b>정서노동(emotional labor)</b>	Hochschild(1983) Morris&Feldman(1996) Guy&Newman(2004)
관리되는 정서	<b>관리자의 의사결정에서 정서</b> -정서지능(emotional intelligence) -정서적 리더십(affective leadership)	Vince&Broussine(1996) Mayer&Salovey(1997) Goleman(2003)
	<b>조직변화 과정에서 정서관리</b>	Huy(2002) Bovey&Hede(2001)
	<b>업무동기유발 과정에서 정서의 역할</b>	Erez&Isen(2002) Seo et al.(2004) Rodrigues&Collinson(1995) Forgas&George(2001)
	<b>삶의 질 차원에서 정서관리</b>	Mumby&Putnam(1992) Meyerson(1998)

### 3. 신공공관리적 행정개혁에 대한 공무원의 정서적 대응 가능성

신공공관리적 행정개혁에 대한 공무원들의 정서적 경험을 인지적 판단과 함께 관찰하고 분석해야하는 이유는 개혁의 대상이 되고 평가의 대상이 된 공무원들이 두려움, 불안, 화, 수치심 등과 같은 부정적 정서를 나타낼 가능성이 높기 때문이다. 신공공관리의 질서는 정부관료제와 상충하는 면이 크기 때문에 관료제구조에 익숙한 공무원들에게 정서적 불편을 야기하기 쉽다. 또한 한국의 행정문화를 고려할 때 더욱 그러한데, 여러 연구를 통해 한국 행정문화는 권위주의, 가족주의, 연고주의, 온정주의 등의 특징을 보이고 이렇게 가족주의와 온정주의에서 나온 정적 유대관계는 개인 간의 경쟁을 전제로 하는 성과주의 개혁과 상충될 수밖에 없다(백완기, 2008:16). 동료나 구성원 간 정(情) 중심의 결속이라는 심리적 유대감을 해치고 불안과 두려움을 발생시킬 수 있게 된다(박종민·김서용, 2002; 임도빈, 2003). 조석준(2004)은 가족적인 분위기를 강조하는 속에서 개인의 몫으로 성과급을 나눈다는 것은 어색하기 짝이 없는 일이 되며 평가자는 난처함을, 평가받는 자는 반감을 갖기 쉽다고 지적한다. 수평적이어야 할 부서 간에도 가족 속 만형 역할을 맡아하는 주무국, 주무과, 주무계가 존재하는 한국적 상황에서 계서의식으로부터 자유로운 수평적 성과경쟁은 불편함과 불쾌감을 줄 수 있는 것이다.

부정적 정서를 경험한다고 하여도 법적·구조적 제약으로 인해 공무원들은 자신의 정서를 적극적으로 표출하기 어렵다. 구조적 상황이 통제 불가능하다고 인

식할 때 개인은 문제해결을 위한 대처보다는 정서중심적 대처를 하기 쉬운데 (Lararus&Lararus, 1997), 불만을 표출하기보다 스스로 조절하는 대응을 하기 쉽다는 것이다. 그러나 이렇게 겉으로 드러나지 못한 채 내면적으로 감정이 누적될수록 개혁의 수용과 정착은 어렵게 된다. 개혁이 궁극적으로 인간이 주체요 대상이라는 점을 고려한다면 가치·윤리·감정 등의 문제가 탐색된 채 표현할 수 없을 것이며 상호주관적 의미소통에 근거한 접근이 필요하다(김선명, 2005).

### Ⅲ. 연구방법: Q 방법론의 적용

#### 1. 분석방법 및 타당성

앞서 말했듯, 본 연구의 관심은 신공공관리적 행정개혁의 대표사례인 성과급 제도가 도입 및 운영되는 과정을 공무원들이 어떻게 인식하고 겪었는지에 있다. 이러한 질문은 구조화된 가설 수준으로 볼 수 없기에 가설연역적인 양적 연구 방식보다 가설을 귀납적으로 도출하는 질적 연구방식으로 접근하는 것이 적절하다고 판단하였다.

이를 위해 선택한 방법은 Q방법론으로, Q방법론은 인간의 주관성(subjectivity) 연구를 위해 개발된 연구방법이며 사람들 사이의 상관관계를 찾아내는 분석방법이다(Brown, 1980; Stephenson, 1980). 개인의 주관적 인식차이를 확인하고 유형화하는데 적합하여 개개인마다 다른 주관성 구조를 유형화한다. 특히 실증적으로 지지된 이론적 근거가 없거나 개념적으로 개발 중인 현상을 탐색하는 가설발견적 연구에 적절하다(김홍규, 2008). 대상이나 현상에 대해 사람들이 가지고 있는 생각이나 태도, 가치관의 유사성에 따라 사람들을 몇 개의 집단으로 분류하는 방법으로, Q문항에 대한 사람들의 응답을 통해 사람들간의 상관관계를 살펴보고 유사한 사람들을 묶어서 몇 개의 집단을 발견해낸다. 요인분석은 상관관계가 높은 변인들을 묶어서 공통인자를 찾지만 Q방법론은 상관관계가 높은 사람들을 묶어서 공통인자들을 발견한다는 차이가 있다.

본 연구가 개인성과급제도에 대한 공무원들의 경험을 확인하고 그 차이를 발견하는 것을 목적으로 하기에 주관성을 유형화하는 Q방법론의 적용은 타당할 수 있다. 소비자 유형 연구, 환자들의 인식유형 연구 등에서 주로 사용하듯이, 공무원들의 성과급제도에 대한 인식을 유형화하는 데에도 적절한 것으로 판단하였다. 또한 Q방법론의 적용을 통해 분류된 대응유형별 차이를 구체화하고 풍부화하기 위해 인터뷰 자료를 분석하여 제시하였다. 이를 통해 개인성과급제도에 대해 공무원들의 대응이 어떻게 다르게 나타나며 각 유형의 특성은 무엇인지, 발견된 각 유형의 의미와 시사점을 체계적으로 찾을 수 있다.

## 2. 연구설계

일반적으로 Q방법론의 연구절차는 Q모집단으로 불리는 진술문의 수집, Q표본에 해당하는 진술문의 선택, P표본으로 표현되는 대상자의 선정, 대상자들의 Q분류(Q-sorting), 그리고 프로그램을 통한 처리 및 분석 순으로 진행된다.

### 1) Q표본과 모집단

연구 설계상 Q방법론의 가장 중요한 단계라고 여겨지는 Q모집단을 구축하기 위하여 인터뷰나 방대한 문헌조사가 이뤄진다. 일반적으로 문헌연구와 면담에 의존하여 모집단인 진술문을 수집해나가는데 본 연구에서도 38명의 공무원 인터뷰 및 문헌자료를 통해 구축하였다. Q표본이란 응답자에 의해 분류되는 자극 항목, 진술문으로, 카드 위에 새겨진 진술문이며 구축된 모집단으로부터 추출한다. 인터뷰 등 모집단 구축과정에서 나타난 다양한 내용을 정리하여 그 중 30개를 Q표본으로 선정하였다(<부록 1> 참조). Brown(1980)은 보통 40-50여개의 문항이 충분하다고 했지만 절대적인 기준은 없으므로 인터뷰 과정에서 발현적으로 나타나는 세 유형을 참고하여 각각에 해당되는 내용을 선택하였다. 주로 기존 문헌보다 현장연구로부터 확보된 모집단과 표본이므로 기성적 표본이 아닌 자연적 표본에 해당하며 인터뷰를 통해 추론되는 유형에 근거하여 표본을 선택하였으므로 비구조적 표본이 아닌 구조적 표본에 가깝다.

### 2) P표본

P표본은 응답자를 말한다. Q의 연구가 개인 간의 특성이나 차이를 다루는 것이 아니라 개인 내에서 의미의 중요성 차이(intra-individual significance)를 다루기 때문에 소표본으로도 가능하며 연구결과의 일반화가 목적이 아니라 현상에 대한 이해가 목적이기에 표본의 수나 선정방법이 따로 없다(김홍규, 2008:113). 대부분의 Q방법론 연구들은 응답자의 수를 약 30명 안팎으로 설정하고 있으며 때에 따라 더욱 적은 수를 대상으로 하기도 한다. 본 연구에서는 중앙부처 6개 기관에서 총 16명의 응답자를 선정하였으며 이들은 성과상여금 적용대상의 공무원들로 뒤의 <표 2>와 같은 인적 특성을 갖고 있다. 선행연구로부터 직급 요인이 성과급제에 대한 공무원의 대응에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나는 것을 고려하여 5급 이하 다양한 직급의 공무원을 선정하려 하였다. 다만, Q방법론이 P표본의 인구통계학적 할당추출에 의미를 두지 않더라도, P표본이 모두 남성으로 추출되어 일부 연구에서 주장하는 성별에 따른 대응차이를 고려하지 못하였다.

### 3) Q분류 및 분포

Q표본으로 선정된 진술문이 적힌 30개의 카드를 P표본인 대상자에게 제시하여 카드를 읽은 후 자신의 견해와 일치하는 정도에 따라 긍정, 부정, 중립의 세 무더기로 크게 나누게 한 후, 각각을 다시 9점 척도 상에서 강제 정규분포 하도 록6) 하였다(<부록 2> 참조). 이 과정은 기본적으로 순위정하기 절차와 유사하여 대상자는 자신의 주관을 기준으로 진술문들을 지속적으로 비교하여 우선순위를 선정한다.

### 4) 자료의 분석 방법

수집된 자료는 Q방법론 연구를 위해 고안된 PQMethod 2.11 프로그램7)을 이용하여 다음과 같이 분석하였다. 분류된 30개의 항목에 1에서 9까지의 점수를 주어 입력한 후 30개의 항목별 평균, 표준편차, 표준점수를 구하였다. 다시 30개 항목을 P표본을 축으로 하는 주요인분석방법(principle component analysis)을 이용하여 Q요인분석을 하였다. Eigen Value가 1.0이상이면서 각 유형간의 고유성이 인정될 수 있는 3개의 주요 요인들을 추출하였고, 상호독립적인 관계를 가진 인식유형 발견이 목적이므로 추출된 요인들이 중복되지 않고 각각의 관계를 가 지도록 하는 배리맥스(varimax) 방식으로 회전시켰다.

## 3. 분석사례: 개인성과급제도

개인성과급제이란 개인이 산출하는 결과에 대해 재정적인 인센티브를 제공하여 경쟁을 유발하고 개인 및 조직의 성과를 개선하겠다는 제도이다. 구체적인 운영설계방식에 따라 다양한 형태가 가능하지만, 한국 정부의 성과상여급제도는 개인을 대상으로 하여 대상자의 성과에 순위를 매겨 일정한 비율을 할당하여 임금을 차별화한 형태의 성과급제도로 운영되고 있다(김영근, 1999). 이러한 방식은 상대적 성과평가에 따라 서열을 정하고 차등화된 보상을 지급하는 토너먼트이론에 따라 설계된 것으로 여겨지는데(김영호, 2008), 공공부문 업무의 경우 목표의 모호성, 성과측정의 어려움, 직무의 높은 복잡성과 상호의존성이 높아 성과와 보상간의 연계를 밝히는 것이 쉽지 않기에 토너먼트이론적 방식이 적절하다고 평가되고 있다. 이 방식은 공무원이 절대적인 성과가 아닌 상대적인 성

- 
- 6) 강제분포는 정해진 점수대에 맞추어 분포를 메워야 하며 결과적으로 나타나는 분포의 모양은 정상화(normalized)되고 모든 Q소트의 평균은 0으로 동일하며 표준편차도 동일하게 나타난다.
  - 7) 주요인분석뿐 아니라 판단적 요인회전인 센트로이드 방식이 가능하다는 장점을 갖는 Q분석 프로그램으로 <http://www.kssss.org> 자료실 등에서 무료로 다운받아 사용할 수 있다.

과에 따라 보상을 다르게 받으므로 개인경쟁에 기반한 보상구조로 볼 수 있다.

본 연구의 성과급제도는 4급 이하(과장급제외) 공무원들을 대상으로 적용하는 성과상여금제도를 의미하며 개인성과평가 과정과 성과급의 배분과정을 포괄한다. 성과평가를 제외하고 성과급의 차등배분만으로 협소하게 볼 수도 있으나, 성과평가에 대한 반응과 성과급 배분에 대한 반응을 구별하기 힘들며 제도상으로도 평가와 차등적 보상이 연결된 단계로 진행되고 있어 통합하여 분석하는 것이 적절하다고 판단하였다.

## IV. 성과급제도에 대한 공무원의 정서적 대응유형

### 1. 구성원의 대응유형화

인터뷰와 문헌조사를 통해 Q모집단을 정리하고 이로부터 추출한 Q표본을 16명의 P표본에게 각각 분류토록 한 결과, 개인성과급제도에 대한 공무원의 주관성은 세 가지로 분류되었다. 세 유형의 총 변량은 62%로 비교적 높은 설명력을 보였으며 1유형은 5명, 2유형은 6명, 3유형은 5명으로 분류되었다.<sup>8)</sup> 요인별 아이겐 값과 변량, 각 유형에 속하는 P표본들의 특성과 인자가중치 등을 제시한 것이 아래의 <표 2>이다.

<표 2> Q분석으로 도출된 유형별 분포 및 P표본의 특성

유형	아이겐값	변량(총62%)	ID	인자가중치	직급	소속	성별	근속연수
제1유형 (n=5)	4.0867	26	1	.8526	6급	중앙/일반직	남	5년
			3	.8409	7급	중앙/일반직	남	2년
			11	.6405	5급	중앙/일반직	남	6년
			13	.8678	6급	중앙/일반직	남	24년
			14	.4819	7급	중앙/일반직	남	9년
제2유형 (n=6)	4.0018	25	1	.6078	5급	중앙/특정직	남	2년
			7	.5786	5급	중앙/일반직	남	10년
			8	.6183	7급	중앙/일반직	남	8년
			9	.5474	5급	중앙/일반직	남	15년

8) 다만, 아이겐 값 1을 기준으로 요인을 선정한 결과, 아이겐 값 1.012의 제4요인이 확인되었지만 이에 속하는 진술문들이 유형 1과 2가 혼재되어있으며 이론적으로 유형화할 만큼 특징적인 모습을 보이지 않는다고 판단하였다. 또한 이에 분류된 인원이 1명(ID14)에 그쳤고 유형1에도 높은 요인적재값을 가지고 있어서 따로 유형으로 분류하지 않고 유형1로 분류하였다.

제3유형 (n=5)	1.7862	11	10	.7955	5급	중앙/일반직	남	5년
			2	.8128	5급	중앙/특정직	남	30년
			2	.7123	6급	중앙/일반직	남	7년
			4	.4327	5급	중앙/일반직	남	7년
			5	.7836	6급	중앙/일반직	남	4년
			6	.4975	6급	중앙/일반직	남	3년
			13	.9039	6급	중앙/일반직	남	24년

### 1) 제1유형: 소외적 반발형

Q분석을 통해 제1유형으로 확인된 소외적 반발형은 차등화로 인해 겪는 정서적 불편에 강하게 이입하면서 성과급제도로 인해 불필요하고 불쾌한 감정소모를 겪는다고 반발하였다. 이 유형의 응답자들이 높은 점수를 보이는 문항을 보면(문항23, 24, 2, 9) 정서적 불편에 관한 진술에 다른 유형보다 동의를 강하게 하고 있음을 알 수 있다. 표3에 나와 있듯, 현재 성과급제도는 문제가 많고(문항9), 보상받는 기쁨보다 불쾌감이 더 크고(문항23) 보상받지 못하는 자들의 초라함(문항24)이 심각하다는 데에 높은 동의를 보였다. 성과급제도가 조직현실과 맞지 않다(문항2)는 문제인식이 높아서 성과급제도가 이대로 유지되어도 무방하다는 질문(문항18)과 성과급제도가 긍정적인 영향을 더 많이 준다는 질문(문항26)에 매우 부정적이었다.

이 유형의 특징을 보이는 대상자의 인터뷰 내용을 살펴보면 아래와 같다. 면담자A는 성과급제도에 대해 상당히 부정적 시각을 보였는데 균등분배해야 할 성과급을 불필요하게 차등배분하여 문제를 일으킨다고 비판하고 있었다.

“B, C 등급 받으면 아무래도 기분 안 좋다. 성과급이 나오고 나면 매년 말 이 많고 한동안 시끄럽다. S랑 A가 두 배 가까이 차이가 나고... 이제 상여금이 나오고 나면 한동안 시끄러울 거다. 노조 홈페이지에 내가 왜 B등급이냐, 왜 우리부서는 균등분배 안하나 등등 불만으로 도배된다. 관계도 한동안 서먹서먹해진다... ‘저 인간은 S등급 받고도 안면몰수하네?’ ‘내가 뭘 잘못해서 B등급이냐’ 등등이다... 받아도 기분 나쁘고 안 받아도 기분 나쁜 게 성과급이다.”

“개인노력이 아니라 이미 어떤 업무를 맡고 어떤 부서에 있느냐에 따라 등급이 결정된다... 사람이 성과급을 받으면 기분 좋고 안 받으면 그만이라는 생각이 들어야지 안 받으면 손해라는 생각이 들면 되겠는가... 폐지해야한다. 폐지가 어려우면 최소한 깎이라도 줄여야 한다. 교원들은 이미 수당화했는데 공무원만 하고 있다.”

또 다른 면담자B와 C는 성과급제도로 인해 공무원들 서로 간의 유대관계가

나빠짐을 강조한다. 관계 측면에서 존재해왔던 정서적 결속을 일시적으로 끊어 놓는다는 것이다.

“유대관계가 좋지 않아진 것 같다. 서로 말하지 않지만 등급을 알음알음으로 알게 되면 그 사람을 바라볼 때 괜히, 저 사람이 저 등급을 받았구나 하고 등급으로 바라보게 되거나... 그런 등급을 받을 사람이 아닌데 받았다 싶으면 왜 그랬을까 의구심이 들기도 한다.”

“등급간 성과급 격차가 커지면서 내가 받을 돈을 저 사람이 받는구나 생각 하면서 안좋아 질 수 있다.”

“전입한지 얼마되지 않아서 진출한 조직에서 준 성과등급을 받았는데 C등급이었다. 관례상 진출된 사람에게 그런 등급을 주는 것이라는 건 알겠지만 무척 화가 나고 따져볼까 싶었는데 조직생활이라 결국 참았다.”

<표 3> 제1유형: 소외적 반발형 (above and below ±1)

문항	진술문 (Q statements)	표준점수
9	성과급제의 문제를 심각하게 고민하고 다른 방식의 제도로 바꿔야 한다고 생각한다	1.572
23	보상수단이라고 하지만 보상받은 기쁨보다 불쾌감이 더 큰 편이다	1.532
24	성과급을 받지 못하는 하위 등급의 초라함이 심각하다	1.492
2	조직현실에 맞지 않는 제도의 도입으로 불필요하게 감정이 상하고 불쾌함을 겪는다	1.179
29	성과급제 도입으로 정부도 민간조직처럼 개혁을 위해 노력한다는 이미지를 주는 것이 중요하다	-1.081
4	성과급제도로 인하여 위화감 생기지만 잠시 동안이며 크게 볼 문제는 아니다	-1.110
14	불공정하다고 느껴더라도 성과급제로 손해 보는 것이 없으면 그걸로 되었다고 생각한다	-1.178
20	조직에서 지위가 높아진다면 성과급제도에 대해 더 잘 이해하고 받아들일 것이다	-1.219
27	문제가 있지만 우리가 통제하고 개선할 수 있는 것이 아니므로 받아들이는 편이 낫다	-1.520
18	급여를 보충해준다는 것이 중요하므로 문제가 있더라도 운영되는 것이 좋다	-1.675
26	성과급제도로 인해 발생하는 문제보다 조직에 주는 긍정적 영향이 더 크다고 본다	-1.688

이 유형의 두드러진 특징은 차등화로 인해 개인이 겪게 되는 정서적 불편에 강한 이입(empathy)을 하는 것으로 보상의 격차가 커질수록 초라함, 위화감과 박탈감 같은 불쾌감을 느낀다. 또한 이들은 자신들이 겪는 정서적 불편 상황이 개선되지 않을 것이라는 낮은 기대, 냉소적 태도와 같은 소외적 특징을 보인다. 초라함, 위화감 등 부정적 정서들은 이를 적절히 표출하거나 해결하는 통로를 갖지 못할 때 내면적으로 소외될 수 있다. 이는 이미 제도를 도입하고 추진하는 과정에서 예견되어진 바이기도 한데, 성과급제도뿐 아니라 대부분의 신공공관리



적 행정개혁 제도들이 공적 숙의과정이 결여된 채 대상 집단을 결정과정에서 소외시킨 상태로 추진해왔기 때문이다(이종범, 2008:31). 행정개혁 추진과정 상 숙의의 부족은 제도를 상징적 형식주의화하고 구성원의 내면적 반발을 형성할 수 있다.

한편, 이 유형으로 분류된 공무원 다섯 명은 6, 7급의 공무원들로 중앙부처의 경우 낮은 직급에 해당하는데 일반화를 할 수는 없지만, 조직 속 지위가 낮은 공무원들이 소외적 반발형의 관점을 취하고 있다는 추론이 가능하다.

## 2) 제2유형: 상징적 합리화형

제2유형은 성과급제도가 갖는 행정개혁 상의 상징적 의미를 부각하면서 도입 취지와는 다르게 운영될지라도 정부관료제의 현실 속에서는 합리적인 것이라고 인식한다. 또한 제도도입으로 인해 부정적 정서가 발생했지만 개혁 과정상의 부산물로 축소하며 장기적인 효과를 기대한다.

<표 4>에서 보듯, 이 유형에서는 문항25, 15, 17의 표준점수가 나란히 상위에 나타나고 있다. 조직운영상 개인성과 이외의 여러 조직적 요인들이 평가과정에 비공식적으로 반영되는 것은 합리적 이유가 있으며(문항25) 성과평가시 담당업무의 중요성, 연공서열, 승진가능성 등을 고려하는 것은 관리자의 역할(문항13)이라고 인식하였다. 또한 정부조직에 성과급제도가 존재한다는 것만으로도 충분한 의미를 가지며(문항15), 성과급제도의 문제점들이 장기적으로 개선된다고 믿고 있었다(문항17). 즉, 기타 요인들이 성과평가 과정에 비공식적으로 영향을 주는 것은 나름대로 현실적인 이유가 있다고 인정하면서 도입취지와 다른 왜곡된 운영을 합리화하고 있었다.

반면, 보상받는 기쁨보다 불쾌감이 크다거나(문항23), 문제가 심각하여 다른 방식으로 전환해야 한다거나(문항9), 성과급을 받지 못하는 하위등급의 초라함이 심각하다(문항24)는 등 부정적 정서에 관한 질문에는 낮은 동의를 보였다. 특히 공무원들도 성과경쟁이 필요성하다(문항10)고 동의하고 있어서 성과경쟁이라는 행정개혁의 질서에 대한 이해가 높게 나타났다. 이 유형은 소외적 반발형과는 다르게 정서적 불편에 대해 낮은 동의를 보이면서 제도를 상징성을 중심으로 긍정적으로 재평가하고 있는 것이다.

<표 4> 제2유형: 상징적 합리화형 (above and below ±1)

문항	진술문 (Q statements)	표준점수
25	조직운영상 개인성과 이외에 여러 요인들을 평가과정에 비공식적으로 반영하는 것은 합리적인 이유가 있다	2.101
15	공직사회에 개인성과를 고려하는 제도가 존재한다는 것만으로도 성과급제도는 충분한 의미가 있다	1.466
17	현재 성과급제도의 문제들이 장기적으로 개선되리라고 믿는다	1.405
13	성과평가시 담당업무의 중요성, 연공서열, 승진가능성 등을 고려해야하는 것은 관리자의 역할이다	1.399
20	조직에서 지위가 높아진다면 성과급제도에 대해 더 잘 이해하고 받아들일 것이다	1.135
10	공무원 사회에도 개인간 성과경쟁이 필요하다	1.098
26	성과급제도로 인해 발생하는 문제보다 조직에 주는 긍정적 영향이 더 크다고 본다	1.032
8	성과급제도가 이슈화 될수록 문제만 더 복잡해지므로 그냥 있는 게 낫다	-1.173
24	성과급을 받지 못하는 하위 등급의 초라함이 심각하다	-1.219
9	성과급제의 문제를 심각하게 고민하고 다른 방식의 제도로 바꿔야 한다고 생각한다	-1.242
18	급여를 보충해준다는 것이 중요하므로 문제가 있더라도 운영되는 것이 좋다	-1.603
23	보상수단이라고 하지만 보상받은 기쁨보다 불쾌감이 더 큰 편이다	-1.802

면담자D는 상징적 합리화의 좋은 예가 된다. 그는 제도로 인한 공무원의 위화감을 인정하지만 평가 뒤에 따르는 일상적 불만으로 축소하거나 경력발전 과정에서 거칠 수밖에 없는 잠시 동안의 불만으로 범상하게 보고 있다.

“(성과급제도는) 동기유발을 목적으로 들어온 것이 아니다... 어차피 성과급으로 관료제 피라미드를 흔들 수는 없다... 경직적인 관료사회에 연차만 되면 승진하는 것이 아니라 이렇게 성과 따라 보상받을 수 있는 통로가 생겼다는데 의미가 있다.”

“(상위직으로 올라가는) 그 과정에서 잠시, 일시적으로 경력이 짧고 혹은 어쩔 수없이 비울 때문에 C등급을 받기도 하지만, 이 과정을 거쳐서 점차 올라가면서 등급이 상승한다. 그 과정에서 거치는 불만이다.”

또 다른 면담자E는 성과급제도가 지속적으로 개선되고 있기 때문에 앞으로 불공정성의 문제는 많이 줄어들 것으로 보는 등 성과급제도의 장기적 발전가능성을 긍정하였다.

“부서별 평가가 추가되면서 과거와 달리 열심히 일하면 일정부분 성과급과 연계된다... 현재는 실질적으로 직원 간 소외감이나 위화감을 갖게 하는 부분이 있지만, 현실적으로 어떤 성과급 지급기준을 마련한다고 해도 모든 조 직원이 만족할 수는 없다고 본다.”

이 유형의 두드러진 특징은 성과급제도가 갖는 정치적 상징효과에 대한 인식

이 높고 정서중립성이 강해서 부정적 정서경험을 축소한다는 점인데, 여기서 상징적이라 함은 성과급제 도입이 조직외부적으로 정부도 민간조직만큼 치열한 내부개혁을 추진 중임을 알려주는 중요한 신호가 된다는 것이며, 조직내부적으로 공무원들에게 개인성과 경쟁을 통해서 더 나은 보상을 받을 길이 있음을 알리는 메시지가 된다는 것이다. 공표된 목적은 동기유발을 통한 개인성과의 향상이었을지라도 실제 목적은 상징적 메시지를 주는 것이 되고 발생된 불쾌감, 초라함 등은 시간이 흐를수록 자연스럽게 해소될 것이기에 심각한 하지 않다고 축소하려는 모습을 보인다.

이러한 유형으로 분류된 공무원들은 대부분 5급으로 상대적으로 높은 직급에 위치하고 있었다. 높은 지위에 있을수록 정서적으로 중립적 모습을 보이려 하며 조직이 추구하는 제도에 대한 충성심을 높다는 점을 고려할 때 높은 조직적 지위와 상징적 합리화의 관점이 밀접한 관계에 있다고 추론할 수 있을 것이다.

### 3) 제3유형: 기회주의적 인정형

제3유형은 성과급제도의 도입을 정부조직의 운영현실상 어쩔 수 없는 것으로 인정한다. 차등적 보상으로 인한 문제가 자신에게는 부정적 영향을 주지 않는다고 거리를 두면서도 자신에게 이익이 되는 경우 기회주의적으로 행동할 가능성도 인정한다.

이 유형은 현재 성과급제에 대해 불만을 갖고 있으나 이러한 불만은 어떤 종류의 평가든지 나타날 수 있는 불만(문항7)이라는 데 가장 높은 동의 수준을 보이며, 조직현실과 맞지 않더라도 성과급제도는 대세이고(문항11) 조직특성상 어느 정도 다르게 적용되는 것도 받아들여야 한다는 것(문항3)을 긍정하고 있다. 또한 특별히 손해보지 않는다면 그걸로 족하다(문항14)고 응답하면서도 성과측정이 용이한 업무를 더욱 신경 쓰거나 성과를 부풀리려 하는 기회주의적 충동도 높게 느끼고 있어(문항22) 기회주의적 행동을 할 여지를 보이고 있다. 동시에 성과급제도의 긍정적 효과가 높지 않다는 문제의식을 갖고 있으며(문항26) 장기적으로 개선되리라는 희망도 낮다(문항17). 이러한 기회주의적 인정형의 특징은 소외적 반발형이나 상징적 합리화형 사이의 중간적 모습으로 나타난다. 정서적 불편에 대해서 소외적 반발형과 달리 정서이입하지 않으며(보상받는 기쁨보다 불쾌감이 더 크다는 문항17에는 부정적으로 응답), 상징적 합리화형과도 달리 제도의 상징적 효과에 대해서 긍정적으로 인식하지 않는다(민간조직처럼 개혁한다는 이미지를 주는 것이 중요하다는 문항 29에 동의정도가 가장 낮음).

면담자F는 성과등급은 소속 부서나 업무에 따라서 이미 결정되지만 평가결과가 큰 불만을 가질 정도로 엉뚱하거나 틀리지 않기에 무심하게 넘어간다고 말한다. 성과급은 정기적으로 나오는 보너스일 뿐이며 업무동기유발과는 관련이

적지만 그렇다고 조직적으로 큰 문제를 일으키지도 않는다고 말한다.

“주무부서인 경우에 높은 등급 받는다. 자기가 맡은 업무에 따라 등급이 결정된다. S국, A국이 있다. 부서 내 국, 과에 따라서 위계적으로 성과급점수가 배분되는데 개인성과보다 어떤 부서에 있느냐가 등급을 결정한다.”

“B받은 적이 있었는데 기분 나빴다. A받을 거라고 생각했는데. 알아보니 전 입한지 1년이 되지 않아서 옮기기 이전 부서에서 평가한 것이라고 했다. 떠난 사람에게 B준 것은 그러려니 하는 분위기라 이해했다. 그래도 (핵심업무로 부서평가를 잘 받는다) A국에 있어서 다행이었다(상쇄되었다).”

“그래도 평가결과에 크게 이의제기가 없는 게, 대부분 불만을 크게 가질 정도로 평가가 틀리지 않기 때문이다. 영똥한 사람에게 점수 줘서 승진시켜 놓으면 그 사람도 견디지 못해 좌천될 것이다.”

“그냥 보너스 받는 기분이다... 많이 준다고 일 열심히 하진 않는다. 당장 국장, 과장이 쪼는데 돈 조금 줬다고 일 안하잖나.”

면담자G는 구성원들이 갖게 되는 위화감을 인정하고 문제로 인식하지만 제도를 폐지해야할 정도로 심각하게 여기지 않는다.

“성과급의 목적이나 취지로 보자면 성과급을 차등지급하고 나면 낮은 등급 받은 사람들이 높은 성과급을 받기 위해서 열심히 일해야 하는데, 실제로는 그 반대 결과가 나타나는 것 같다... 높은 등급을 받은 사람들은 별 말이 없지만, 낮은 등급을 받은 사람들은 감정적으로 안 좋고 불만을 갖게 하는 것 같다.”

“사실 대부분은 이런 평가결과와 실재가 거의 비슷하다고 본다. 90%는 평가결과와 실재가 비슷하지만 10%를 반영하지 못하는데 그게 문제가 된다... 개인적으로 성과급 폐지는 아니고, 등급간의 격차를 줄이는 방향으로 나아가 한다고 본다.”

<표 5> 제3유형: 기회주의적 인정형 (above and below ±1)

문항	진술문 (Q statements)	표준점수
7	현재 성과급제에 대한 불만이 있지만 모든 평가에는 이 정도의 불만은 있기 마련이다	1.892
11	조직현실과 맞지 않더라도 성과급제도는 거부할 수 없는 대세이다	1.667
22	성과측정이 용이한 업무를 더 신경써서 일하거나 성과를 부풀리는 경향이 있다	1.343
3	조직특성상 어느 정도 도입목적과 다르게 제도가 운영되는 것을 받아들여야 한다	1.233
14	불공정하다고 느껴더라도 성과급제로 손해 보는 것이 없으면 그걸로 되었다고 생각한다	1.191
18	급여를 보충해준다는 것이 중요하므로 문제가 있더라도 운영되는 것이 좋다	-1.016
27	문제가 있지만 우리가 통제하고 개선할 수 있는 것이 아니므로 받아들이는 편이 낫다	-1.067
23	보상수단이라고 하지만 보상받은 기쁨보다 불쾌감이 더 큰 편이다	-1.257
17	현재 성과급제도의 문제들이 장기적으로 개선되리라고 믿는다	-1.506
26	성과급제도로 인해 발생하는 문제보다 조직에 주는 긍정적 영향이 더 크다고 본다	-1.654
29	성과급제 도입으로 정부도 민간조직처럼 개혁을 위해 노력한다는 이미지를 주는 것이 중요하다	-1.766

이 유형의 두드러진 특징은 문제 상황을 받아들여야할 현실로 인정하고 부정적 정서로부터 거리를 두려한다는 것이다. 차등화로 인한 정서적 불편을 겪거나 문제의식을 갖지만 자신은 그로부터 큰 영향을 받지 않는다고 말한다. 이 유형에서 수동적으로 인정하는 것은 성과급제가 요구하는 개인성과중심의 질서가 정부관료제의 위계적 현실과 상충한다는 점이다. 두 질서의 상충이 문제라고 여기지만 이를 자신이 개선하거나 통제할 수 없음을 충분히 알기에 신경 쓰지 않으려 한다. 등급간 격차가 큰 보상이 적절하다고 여기지 않지만 현실 조직질서가 그러하니 받아들일 수밖에 없다는 거리두기의 모습을 보이는 것이다. 한편으로 나타나는 기회주의적 속성은 자신의 이해관계를 분명히 하는 것에서 알 수 있다. 적극적으로 기회주의적 행동을 하지는 않지만 높은 성과등급을 받기 위해 적절치 않은 행동을 할 수 있음을 인정하고 있다. 문제와 거리를 두면서도, 제도로 얻을 수 있는 이익에 신경 쓰는 것이다. 이들에게 중요한 것은 제도가 목적에 맞게 운영되는가보다 자신의 이해관계가 손실이 없는 상황이 유지되길 바라는 것이다.

#### 4) 대응유형의 비교 및 종합

Q분석의 결과는 공무원들의 인식 속에 소외적 반발형, 상징적 합리화형, 기회주의적 인정형 등 차별적인 대응유형이 존재함을 확인하였다. 유형들의 특징을 비교하기 위하여 유형간 큰 차이를 보였던 문항과 유사하게 나타난 문항을 검토해보면 아래와 같다. 다만 비교를 위해 표준점수 대신 각 유형별로 문항에 부여한 원점수를 제시하였다.<sup>9)</sup>

가장 차이를 보였던 10개의 진술문을 보면(<표 6> 참고), 부정적 정서에 이입하는 정도가 유형별로 가장 큰 차이를 보임을 알 수 있다. 소외적 반발형(제1유형)은 불쾌감에 가장 높은 동의를 보였고(문항23) 초라함에도 높은 동의를 하였으나(문항24), 상징적 합리화형(2유형)은 불쾌감에 가장 낮은 동의를, 초라함에도 낮은 동의를 하고 있어 유형별 차이가 정서적 불편에 대한 대응에서 가장 두드러지고 있었다. 제도의 문제점에 대한 인식에서는 성과급제도가 긍정적 영향을 준다는 문항에(문항26) 소외적 반발형이 가장 낮은 동의를, 그 다음으로 기회주의적 인정형이 낮은 동의 수준을 보였으나, 상징적 합리화형에서는 긍정적 영향을 준다고 응답하고 있다. 또한 상징적 합리화형은 제도도입으로 정부가 개혁의 이미지를 갖는 것(문항29)과 제도의 존재자체만으로도 의의가 있다는(문항15) 개혁적 상징성에 대해서 가장 높은 동의를 보이고 있어서, 부정적으로 응답한 소외적 반발형과 기회주의적 인정형과 다른 인식구조를 보이고 있다. 즉,

9) PQMethod는 유형별로 각 문항에 -4에서 +4까지의 원 점수에서의 값을 계산하여 분석 결과에 제시하고 있다.

세 유형은 개인성과급제도를 수용해야하는 상황 속에서 발생하는 정서적 불편과 문제점 인식에 있어서 차별된 특징을 갖는 것이다.

〈표 6〉 유형간 차이를 보이는 진술문

문항	진술문 (Q statements)	원점수		
		1유형	2유형	3유형
23	보상수단이라고 하지만 보상받은 기쁨보다 불쾌감이 더 큰 편이다	4	-4	-3
26	성과급제도로 인해 발생하는 문제보다 조직에 주는 긍정적 영향이 더 크다고 본다	-4	2	-4
17	현재 성과급제도의 문제들이 장기적으로 개선되리라고 믿는다	-1	3	-3
9	성과급제의 문제를 심각하게 고민하고 다른 방식의 제도로 바뀌어야 한다고 생각한다	4	-3	0
24	성과급을 받지 못하는 하위 등급의 초라함이 심각하다	3	-3	-1
14	불공정하다고 느끼더라도 성과급제로 손해 보는 것이 없으면 그걸로 되었다고 생각한다	-3	-2	3
20	조직에서 지위가 높아진다면 성과급제도에 대해 더 잘 이해하고 받아들일 것이다	-3	3	2
22	성과측정이 용이한 업무를 더 신경써서 일하거나 성과를 부풀리는 경향이 있다	2	-2	3
29	성과급제 도입으로 정부도 민간조직처럼 개혁을 위해 노력한다는 이미지를 주는 것이 중요하다	-2	1	-4
15	공직사회에 개인성과를 고려하는 제도가 존재한다는 것만으로도 성과급제도는 충분한 의미가 있다	-1	4	-1

한편, 대응유형 간의 인식차이에도 불구하고 비교적 공통되었던 진술문을 보면 성과급제도를 그대로 유지하자는 내용(문항8, 문항18)에는 세 유형 모두 동의하지 않았다. 현재 성과급제도의 문제점을 유형별로 각기 다르게 여기지만 문제를 개선해야 한다는 것에는 모두 동의하는 입장을 갖고 있어 성과급제도에 대한 전반적인 문제의식이 존재함을 알 수 있다. 또한 공무원 사회에 개인 간의 성과경쟁이 필요하다(문항10)는 것에도 모두 긍정적으로 답하고 있어서 성과관리 자체에 대한 부정이나 연공서열 질서로의 회귀를 바라는 것은 아님을 알 수 있다.

<표 7> 유형간 비교적 공통적인 진술문

문항	진술문 (Q statements)	원점수		
		1유형	2유형	3유형
8	성과급제도가 이슈화 될수록 문제만 더 복잡해지므로 그냥 있는 게 낫다	-2	-3	-1
10	공무원 사회에도 개인간 성과경쟁이 필요하다	1	2	2
13	성과평가시 담당업무의 중요성, 연공서열, 승진가능성 등을 고려해야 하는 것은 관리자의 역할이다	2	3	2
18	급여를 보충해준다는 것이 중요하므로 문제가 있더라도 운영되는 것이 좋다	-4	-4	-2
19	성과급이 나올 때마다 어느 정도 스트레스를 받는다	1	0	1
21	공무원들이 성과급제도를 조직현실로 받아들이고 포기한 부분이 크다	0	0	0
30	연공서열이나 핵심업무자 등을 우대해도 언젠가 나에게도 돌아올 것이므로 괜찮다	0	-2	0

## 2. 대응유형의 정서관리 분석: 정서 재평가, 정서적 거리두기, 정서 이입

이상의 분석을 통해서 성과급제도에 대한 상이한 대응유형이 있으며 대응유형의 차이는 인지상의 차이뿐 아니라 정서적 경험 및 정서의 관리방식 상 차이임을 알 수 있었다. 많은 공무원들이 성과급제도에 대해 정서적인 불만을 경험하고 있었는데, 이는 동의할 수 없는 제도의 적용대상이 된 상황에서 겪게 되는 일종의 화, 두려움, 불안 등으로 볼 수 있을 것이다. 관리자는 합리적인 통제관리 수단으로 여겨졌지만 관리대상자의 입장에서는 경쟁에 대한 불안과 차별당할 것에 대한 두려움과 화를 겪게 한 것이다. 개인별로 성과를 나눈다는 것에도, 그 개인별 성과를 등급화하는 것에도, 등급에 따라 보상격차를 둔다는 것에도 동의하기 어려운 공무원들에게 성과급제도는 하나의 억압이며 현실과 맞지 않는 모순을 강요하는 것으로 여겨질 수 있기 때문이다. 정서적 불편을 경험하는 핵심에는 이러한 두려움과 불안 등이 놓여 있으며 공무원들은 자신이 겪는 부정적 정서를 개인적 수준에서 상이하게 대처하고 있었다.

아래의 <그림 1>은 세 유형별 정서경험의 정도와 정서관리 방식을 제시한 것이다. 성과급제도의 도입으로 개인성과에 따른 차별적 보상이 실시될 경우, 정부관료제 질서와 충돌을 크게 느끼는 공무원들은 정서적 불편을 경험할 수 있다. 그러나 공무원은 기본적으로 권위예의 복종, 정서의 통제, 정서적 중립 등을 강하게 요구받기에 느끼는 정서를 그대로 드러낼 수 없다.<sup>10)</sup> 강력한 복종의

10) 이러한 정서규범은 Hochschild(1979)가 말하는 표현규칙(feeling rules)이며 문화적 실제일 수도 있으나 여기서는 정부관료제라는 특정한 조직사회 속 구성원에게 요구되는 공식, 비공식적 복종의무를 모두 포괄한다.

무를 가진 공무원들은 자신이 통제할 수 없는 문제적 상황에 대한 불만을 개인적으로 관리, 조절할 가능성이 높기에 정서의 관리조절 방식은 다르게 나타날 수 있다. 대응유형의 차이는 통제대상이 되는 개인이 자신이 경험하는 부정적 정서를 어떻게 타협하고 방어하는가 하는 정서관리 방식의 차이로 볼 수 있는 것이다.

실제로 부정적 정서의 경험정도와 그 관리전략, 정당화 논리도 세 가지 유형으로 다르게 나타났다. 세 대응유형이 보여준 정서관리<sup>11)</sup>의 방식들을 보면, 상징적 합리화 유형의 경우는 [정서의 재평가], 기회주의적 인정형의 경우는 [정서적 거리두기], 소외적 반발형의 경우는 [정서 이입] 방식으로 볼 수 있었다.

상징적 합리화형은 정서적 불편을 강하게 느끼지 않으며 오히려 초라함, 불쾌감, 위화감이라는 집단정서를 사소한 것으로 축소하거나 긍정적으로 재평가하려 했다. 부정적인 정서경험을 관료제의 계급적 운영과정에서 한번쯤 거치게 되는 단계로 축소하고 정서적 중립이라는 관료제의 정서규범 사이에서 특별한 갈등을 겪지 않는다. 도입취지와 다른 운영이라도 조직의 운영현실상 합리적인 이유가 있다고 보며 부정적 정서는 시간이 지나면 해소될 것으로 여긴다. 즉 이 유형의 정서관리 방식은 정서적 불편을 축소하는 가운데 개혁상징성을 강조하며 긍정적으로 재평가하는 방식(positive reappraisal)인 것이다.

반면, 소외적 반발형은 정서적 불편을 강하게 느끼고 부정적 정서에 이입하면서 공격적으로 대응한다. 그러나 정서표출이 암묵적으로 금지되는 관료제의 정서규범 속에서 가시적으로 저항하지 못하면서 정서노동의 스트레스를 겪을 수 있다. 정서적 불편은 성과급제도의 효과를 부정적으로 인식하는 필터로 작동하며 제도개선에 대해 냉소적인 반응을 하게 만든다. 이들은 조직에 존재하는 부정적 정서의 수준을 더 높게 느끼고 이입하는 방식(empathy)을 보이고 있었다.

한편, 기회주의적 인정형은 정서적 불편을 경험하는 개인들이지만 정서의 무시, 회피 등 정서적 거리두기를 통해서 부정적인 정서를 관리하였다. 자신과 동료들이 경험하는 정서적 불편은 제도가 도입된 이상 어쩔 수 없는 것으로 여기며 이를 표출하는 것은 정부관료제의 정서규범 속에서 어리석은 짓임을 잘 알고 있다. 자신에게 유용하지 않은 부정적 정서로부터 거리를 두어 방어하고 오히려 높은 등급을 받을 수 있는 기회에 민감하게 행동하려 한다. 이 유형의 정서관리는 유용하지 않은 정서적 불편을 무시하고 회피하며 거리를 두려는 모습(distanciation)이었다.

이러한 개인별 정서경험의 차이와 정서관리 방식의 차이는 주로 조직구조 속

11) 정서관리는 대처(coping)이나 정서조절(emotional regulation) 등으로 표현되기도 하는데, 여기서는 정서관리로 표현하며 개인 차원에서 경험된 부정적 정서를 조절하여 자신을 유지해 나가고자 하는 적응적 모습을 의미한다.



개인의 지위 및 개인의 성향과 밀접할 것으로 추론할 수 있다. 현재 성과급제가 직급, 나이, 근속년수 등 위계적 질서에 따라 운영되기 쉬운 상황에서 조직구조 속 개인의 위계적 지위가 낮을수록 무력감이나 위화감, 박탈감 등을 더 강하게 경험하기 쉽다. 지위가 높다면 심리적으로 관리자의 입장에 가까울 것이며 높은 등급을 받을 가능성이 높으므로 긍정적 대응을 하기 쉬운 것이다. Q분석의 결과 소외적 반발형은 상대적으로 낮은 직급(6,7급)이었고 상징적 합리화형에는 높은 직급(4,5,6급)이 속한 것을 고려할 때, 일반화할 수는 없지만 조직구조 속 지위와 대응유형의 관계는 밀접할 것으로 추론할 수 있다.<sup>12)</sup> 또한 기본적으로 대응의 차이는 개인성향의 차이로 볼 수 있는데 개인의 성격형과 같은 기질편향에 따라 정서경험 및 관리방식이 차별화된다는 것이다. 정서는 지극히 개인적 경험이라는 점에서 개인성향에 따른 대응차이가 본질적일 수 있으며 낮은 지위에 있더라도 어떤 사람은 수치심을 느끼는 반면, 또 다른 사람은 분노를 느끼는 등 다른 정서상태를 보이는 것을 고려하면 개인의 성향은 무시하기 어렵다.

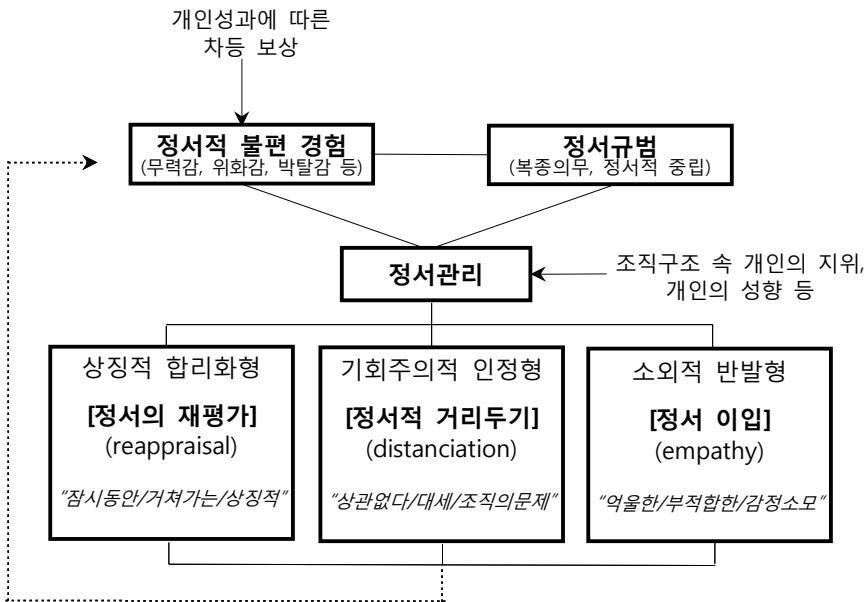
정리하면, 성과급제도에 대한 공무원의 대응은 상이하게 나타났으며, 그 상이한 대응은 인지적 판단의 차이뿐 아니라 초라함, 두려움과 같은 정서적 경험이 결합하여 존재하고 있었다. 개인의 정서적 경험은 공공조직의 현실에 관한 인지적 판단과 상호작용하면서 정서의 재평가, 정서적 거리두기, 정서 이입 등과 같은 상이한 대응을 발생하고 있었다.

이러한 결과는 신공공관리적 행정개혁을 대상으로 한 선행연구의 결과와 연결된다. 일부 연구들은 개혁에 대한 공무원의 정서적 반응을 발견하였는데, 김겸훈(2009)은 성과주의 인적자원관리제도가 공무원들의 인지적 판단보다 자랑스러움, 만족감, 자부심, 후회 등과 같은 정서적 몰입에 더 큰 영향을 주었음을 밝혔다. 박통화·김민강(2008)의 연구도 혁신적 인사정책에 대한 신분불안이 조직신

12) 개인의 정서적 경험에 구조적 요소가 영향을 미칠 수 있음은 여러 연구를 통해서 주장되었는데 Hochschild(1979)는 정서경험에는 상이한 지위, 권력 간에도 차이가 있어서 사회구조 속 상층에 위치할수록 긍정적 정서를 느끼게 되고 하층에 위치할수록 부정적 정서를 느낀다고 하였다. 특히 정서와 권력관계를 연결하는 Kemper(1981)는 개인이 구조 속에서 차지하는 지위와 권력에 따라서 겪게 되는 정서적 경험의 강도와 빈도 등이 다르다고 주장한다. Collins(1990)와 Gibson(1997) 등 여러 학자들은 권력관계와 지위관계는 일정한 정서를 발생시키며 정서는 이러한 관계의 직접적 결과로 여겨진다. 이러한 연구결과들은 구성원들의 구조 속 위치에 따라서 같은 자극에도 다른 정서적 경험을 하게 되고 그 결과, 조직 내에서 정서적 분업이 나타날 수 있음을 우려한다(Kemper, 1981). 한편 선행연구로부터 유의미하게 확인되었던 직급, 나이, 근속년수 등 성과급제 수용의 영향요인들도 본질적으로 의미하는 바는 조직구조 속 지위로 볼 수 있다. 직급이 높을수록 관리직이거나 관리직에 가까우므로 높은 권력적 지위가 될 것이며 나이가 많거나 근속년수가 많을수록 오랜 공직생활로 관리상의 위치가 높을 가능성이 커서 중요한 부서에서 중요업무를 담당하기 쉽기에 조직구조 속 지위가 상대적으로 권력적임을 의미한다고 볼 수 있다.

퇴를 매개로 조직시민행동으로 불리는 공무원의 혁신행동을 약화시킨다고 분석하면서, 신분불안은 인지된 위협과 심리적인 무력감을 의미하는데 인지된 위협 정도보다 심리적 무력감이 행동에 강한 영향을 줌을 보였다. 또한 권선필(2006)의 질적 연구도 지방공무원들이 혁신에 대해 불감증과 좌절감을 경험한다고 밝히고 있다. 여기에 본 연구는 공무원의 정서적 대응이 상이하게 나타날 수도 있음을 추가하고 있는 것이다.

<그림 1> 개인성과급제도에 대한 공무원 대응의 정서적 차원



## V. 결론

신공공관리적 행정개혁이 어떤 것인가가 학술적으로 명료한 것은 아니었지만 적어도 공직사회가 성과를 경쟁하는 공무원을 통해 생산성 높은 조직이 되어야 한다는 요구는 명확하였다. 이러한 개혁의 전제는 공무원들이 이기적 판단에 따르기 때문에 성과급과 같은 경제적 보상을 적절히 한다면 저항을 낮춰 개혁이 성공할 수 있으리라는 것이었다. 따라서 성과급제도의 가정과 도입목적대로라면 낮은 등급을 받는 자들은 보상격차가 클수록 더욱 자극받고 높은 보상을 받기 위해 열심히 노력하여야 했다.

그러나 개인이 느낀 위화감이 경쟁심으로 전이되고 경쟁적 행위를 유발할 것

이라는 제도의 믿음은 구조적 제약 아래에 놓인 개인이 겪을 정서적 문제를 간과하는 의도적인 순진함을 보여준다. 본 연구의 결과는, 공무원들은 성과급제에 대해 상이한 반응을 하며 그 반응의 차이는 부정적 정서경험의 정도와 밀접하게 나타났다. 경제적 합리성에 근거한 이기적 판단만이 아니라 초라함, 무력감, 불쾌감, 위화감 등 정서적 차원이 작동하여 공무원들의 반응을 상이하게 만든 것이다. 일부에게는 성과급제도가 정치적 상징의 의미로 족하며 어느 일부에게는 기회주의적으로 인정할 현실질서를 의미하였고, 또 다른 일부에게는 소외적 반발을 유발하는 장치가 된 것이다.

이러한 결과로부터 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 먼저, 금전적 차별보상으로 공무원이 동기유발되리라는 설계는 정부 조직과 같이 오랜 집단주의적 분위기가 존재하는 곳에서는 더욱 섬세한 설계를 필요로 한다. 위계적이고 집단적 조직분위기 속에서 공무원들은 성과급제를 통해 업무동기를 유발하기보다 보상격차에 대한 심리적 반발을 나타낼 수 있다. 이러한 정서적 불편은 적어도 일 년에 한번 성과급 배분 시기 마다 반복되고 누적될 것인데, 조직구조 속에서 지위가 낮은 개인들이 주로 소외적 반발을 하기 쉬울 것이라는 분석결과를 고려한다면 일부 구성원에게 정서적 불편이 편중되어 이들의 체계적 소외가능성을 무시할 수 없다. 또한, 본 연구결과는 인사관리의 대상이 되는 공무원을 그동안 지나치게 동질적으로 바라보았던 것으로부터 다양성에 맞추어 관리해야 함을 보여준다. 대응 유형별로 나타나는 인적 속성을 찾는 등 대응유형의 결정과 변화에 영향을 주는 요인을 연구하여 공무원 대응의 다양성이 어떻게 형성되는지를 분석하여 이에 따른 관리가 필요할 것이다. 마지막으로, 공무원들의 정서관리 능력을 높일 수 있는 방안도 고려해야할 것인데, 공감, 배려, 이입과 같은 긍정적 정서역량을 강화할 수 있는 교육훈련을 마련하고 특히 고위직 공무원일수록 정서지능, 정서적 리더십과 연결된 교육이 필요할 것이다. 정서를 관리한다는 것은 정서 그 자체를 강화하거나 완화하는 것이 아니라 정서적인 역량을 높이는 것이므로 공무원 대응에 관한 전반적인 이해 속에서 체계적 정서관리와 역량교육이 요구된다.

한편으로, 본 연구는 개인의 인식을 중심으로 주관적으로 구성된 현실과 의미 해석을 중심으로 하였기에 일반화의 어려움이 있다. 또한 성과급제도를 대표사례로 개혁에 대한 공무원의 반응을 분석하였기에 공무원 구조조정 등 다른 사례에 대해서도 유사한 대응유형이 나타날 것이라고 결론을 확장할 수는 없을 것이다.

## 참고문헌

- 들의 인식을 중심으로. 「한국행정학회 2006년도 동계학술대회 발표논문집」.
- 권선필. (2006). 근거이론을 통해 재구성해 본 지방정부 하급 공무원의 혁신수용현상에 관한 해석과 함의. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 45-67.
- 권중생·김태형. (2002). 조직정체성이 구성원의 방어적 행동에 미치는 영향. 「인사관리연구」, 26(1): 243-266.
- 권중생. (2001). 조직공정성, 혁신저항 및 방어적 행동의 관계. 「인사관리연구」, 25(1): 425-452.
- 김검훈. (2009). 성과주의 인적자원관리가 지방공무원의조직몰입에 미치는 영향분석. 「한국정책학회 2009년도 춘계학술대회 발표논문집」.
- 김상구. (2008). 공공부문의 감정노동: 일선행정 민원공무원에 대한 실증연구. 「한국행정학회 2008년도 추계학술대회 발표논문집」.
- 김선명. (2005). 공공부문 혁신의 접근방법에 관한 인식론적 비평: 현상학적 접근방법을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(4): 1-18.
- 김영근. (1999). 성과급제도에 대한 공무원들의 인지조사 연구. 「한국사회와 행정연구」, 10(2): 303-318.
- 김영호. (2008). 공공조직 인센티브 설계에서 토너먼트 이론의 유용성에 대한 탐색적 연구. 「한국조직학회보」, 5(2): 165-196.
- 김정진·박경규. (2008). 다면평가 특성에 따른 평가결과 수용도 결정요인과 그 결과. 「대한경영학회지」, 391
- 김홍규. (2008). 「Q방법론」. 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 박소희. (2008). 「프로그램평가 지표체계의 타당성에 관한 연구」. 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 박종민·김서용. (2002). 신자유주의적 정부개혁의 문화적 분석. 박종민(편). 「정책과 제도의 문화적 분석」, 106-133. 서울: 박영사.
- 박통희·김민강. (2008). 신분불안이 조직시민행동에 미치는 영향. 「한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집」(4): 619-634.
- 백완기. (2008). 한국의 행정문화와 외래이론에 의존한 정부혁신의 정합성. 「정부학연구」, 14(1): 5-36.
- 윤건수. (2008). 질적 연구의 다양성과 공공조직 연구의 확장. 「한국조직학회보」 5(3): 163-198.
- 이문수. (2008). Max Weber의 관료론: 기계의 부속품인가, 소명을 실현하는 존재인가?. 「정부학연구」, 14(3): 35-66.
- 이종범. (2008). 형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의. 「정부학연구」, 14(3): 5-34.
- 이희태. (2005). 성과상여금제도에 대한 지방공무원의 반응과 정책과제. 「한국행정논집」, 17(1): 165-186.

- 임도빈. (2003). 한국신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰: 지방자치단체 행정서비스헌장제 도입사례. 『한국행정논집』, 15(1): 1-23.
- 정문길. (1978). 『소외론 연구』. 서울: 문학과 지성사.
- 정재동. (2002). 「관료와 주민의 도식갈등과 대응행위에 대한 해석학적 연구」. 고려대학교대학원 행정학과 박사학위 논문.
- 조석준. (2004). 『한국행정과 조직문화』. 서울: 대영문화사.
- 최성욱. (2007). 조직 유해성과 감정관리: Peter J. Frost의 논의를 기반으로. 『한국거버넌스학회보』, 14(2): 149-173.
- \_\_\_\_\_. (2008). 포스트모더니즘에서 본 관료조직: 합리성과 정서성의 이원구조해체. 『한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집』(4): 601-618.
- 하상근. (2005). 정책집행의 불응요인에 관한 연구: 공공기관에서의 성과급제도를 중심으로. 『한국정책학회보』, 14(4): 1-28.
- 황성원. (2007). 「성과관리제도의 수용성 제고방안에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- Albrow, M. (1992). Sine ira et studio- or do organizations have feelings?. *Organizational Studies*, 13:313-329.
- Bovey, W. and Hede, A. (2001). Resistance to organizational change: the role of cognitive and affective processes. *Leadership & Organization Development Journal*, 22(8): 372 - 382.
- Brown, S. (1980). *Political Subjectivity: Applications of Q-methodology in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Collins, R. (1990). Stratification, emotional energy, and the transient emotions. In T. Kemper. (ed.). *Research Agendas in the Sociology of Emotions*. NY: SUNY Press.
- Damasio, A. (1994). *Descartes' Error: Emotions, Reason, and the Human Brain*. NY: Putnam.
- Domagalski, T. (1999). Emotion in organizations: main currents. *Human Relations*, 52(6): 833-852.
- Ekman, P. (1971). Universals and cultural differences in facial expressions of emotion. In J. Cole. (ed.). *Nebraska Symposium on Motivation*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Elfenbein, H. (2007). Emotion in organizations: a review in stages. *Academy of Management Annals*, 1.
- Epstein, S. (1998). *Constructive Thinking: the Key to Emotional Intelligence*. Westport, CT: Praeger.
- Erez, A. and Isen, A. (2002). The influence of positive affect on the components of

- expectancy motivation. *Journal of Applied Psychology*, 87(6): 1055-1067.
- Fineman, S. (2007). *Emotion in Organizations*. (2nd). LA: Sage.
- Forgas, J. and George, J. (2001). Affective influences on judgments and behavior in organizations: and information processing perspective. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 86(1): 3-34.
- Gibson, D. (1997). The struggle for reason: the sociology of emotions in organizations. *Social Perspectives on Emotion*, 4: 211-256.
- Goleman, D. (2003). *The Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*. 「감성의 리더십」. 서울: 청림.
- Goodsell, C. (2004). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. 「공무원을 위한 변론」. 서울: 올리브.
- Gordon, S. (1981). The sociology of sentiments and emotion. In M. Rosenberg, and R. Turner. (eds.). *Social Psychology: Sociological Perspectives* NY: Basic Books.
- Guy, M. and Newman, M. (2004). Women's jobs, men's jobs: Sex segregation and emotional labor. *Public Administration Review*, 64(3): 289-298.
- Guy, M., Newman, M, and Mastracci, S. (2008). *Emotional Labor: Putting the Service in Public Service*. M.E.Sharpe
- Hochschild, A. (1979). Emotion work, feeling rules and social structure. *American Journal of Sociology*, 85: 551-575.
- \_\_\_\_\_. (1983). *The Managed Heart*. Berkeley: University of California Press.
- Huy, Q. (1999). Emotional capability, emotional intelligence and radical change. *Academy of Management Review*, 24(2): 325-345.
- \_\_\_\_\_. (2002). Emotional balancing of organizational continuity and radical change: the contribution of middle managers. *Administrative Science Quarterly*, 47(1): 31-69.
- Isen, A. (2000). Some perspectives on positive affect and self-regulation. *Psychological Inquiry*, 11(3): 184-187.
- Kemper, T. (1981). Social constructionist and positivist approaches to the sociology of emotions. *American Journal of Sociology*, 87: 337-362.
- Lazarus, R. and Lazarus, B. (1997). *Passion and Reason: Making Sense of Our Emotions*. 「감정과 이성」. 서울: 문예출판사.
- Lazarus, R. (1982). Thoughts on the relations between emotion and cognition. *American Psychologist*, 37(9): 1019-1024.
- Mayer, D. and Salovey, P. (1997). What is emotional intelligence? In P. Salovey and

- D. Sluter. (eds.). *Emotional Development and Emotional Intelligence: Implications for Educators* NY: Basic Books.
- Meyerson, D. (1998). Feeling stressed and burned out. *Organization Science*, 9(1): 103-118.
- Morris, J. and Feldman, D. (1996). The dimensions, antecedents, and consequences of emotional labor. *The Academy of Management Review*, 21(4): 996-1010.
- Mumby, D. and Putnam, L. (1992). The politics of emotion: a feminist reading of bounded rationality. *The Academy of Management Review*, 17(3): 465-486.
- Piderit, K. (2000). Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes toward an organizational change. *Academy of Management Review*, 25(4): 783-794.
- Plutchik, R. (1980). *Emotion: A Psychoevolutionary Synthesis*. NY: Harper & Row.
- Robbins, S. and Coulter, M. (2001). *Management*. NJ: Prentice Hall.
- Rodrigues, S. and Collinson, D. (1995). Having fun?: humor as resistance in Brazil. *Organization Studies*, 16(5): 739-768.
- Seo, M., Barrett, L., and Bartunek, J. (2004). The role of affective experience in work motivation. *Academy of Management Review*, 29(3): 423-439.
- Stearns, P. (1985). Emotionology: clarifying the study of the history of emotional standards. *American Historical Review*, 90: 813-830.
- Stephenson, W. (1980). Newton's fifth rule and Q-methodology: application to educational psychology. *American Psychologist*, 35: 882-889.
- Sutton, R. (1997). The virtues of closet qualitative research. *Organizational Science*, 8: 97-106.
- Thoits, P. (1986). Social support as coping assistance. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 54: 416-423.
- Vince, R. and Broussine, M. (1996). Paradox, defense and attachment: accessing and working with emotions and relations underlying organizational change. *Organization Studies*, 17(1): 1-21.
- Warner, M. (2007). Kafka, Weber and organization theory. *Human Relations*, 60(7): 1019-1038.
- Wharton, A. (1993). The affective consequences of service work. *Work and occupations*, 20: 205-232.
- Zajonc, R. (1980). Thinking and feeling: preferences need no inferences. *American Psychologist*, 35: 151-175.

부록 1. Q표본

번호	Q 진술문
1	같은 부서에서 각자 맡은 바 다른 일을 했을 뿐인데 현재의 등급 간 보상격차는 지나치다
2	조직현실에 맞지 않는 제도의 도입으로 불필요하게 감정이 상하고 불쾌함을 겪는다
3	조직특성상 어느 정도 도입목적과 다르게 제도가 운영되는 것을 받아들여야 한다
4	성과급제도로 인하여 위화감 생기지만 잠시 동안이며 크게 볼 문제는 아니다
5	성과급이 내 조직생활에 미치는 영향은 크지 않으니까 별달리 신경쓰지 않는다
6	어떤 부서에서 어떤 업무를 맡고 있느냐에 따라 등급이 결정되는 것은 억울한 일이다
7	현재 성과급제에 대한 불만이 있지만 모든 평가에는 이 정도의 불만은 있기 마련이다
8	성과급제도가 이슈화 될수록 문제만 더 복잡해지므로 그냥 있는 게 낫다
9	성과급제의 문제를 심각하게 고민하고 다른 방식의 제도로 바뀌어야 한다고 생각한다
10	공무원 사회에도 개인간 성과경쟁이 필요하다
11	조직현실과 맞지 않더라도 성과급제도는 거부할 수 없는 대세이다
12	성실히 일하는 사람이 손해본다는 느낌이 든다
13	성과평가시 담당업무의 중요성, 연공서열, 승진가능성 등을 고려해야하는 것은 관리자의 역할이다
14	불공정하다고 느끼더라도 성과급제로 손해 보는 것이 없으면 그걸로 되었다고 생각한다
15	공직사회에 개인성과를 고려하는 제도가 존재한다는 것만으로도 성과급제도는 충분한 의미가 있다
16	최고 등급을 제외하고는 어떤 등급을 받더라도 위화감을 느끼기 쉽다
17	현재 성과급제도의 문제들이 장기적으로 개선되리라고 믿는다
18	급여를 보충해준다는 것이 중요하므로 문제가 있더라도 운영되는 것이 좋다
19	성과급이 나올 때마다 어느 정도 스트레스를 받는다
20	조직에서 지위가 높아진다면 성과급제도에 대해 더 잘 이해하고 받아들일 것이다
21	공무원들이 성과급제도를 조직현실로 받아들이고 포기한 부분이 크다
22	성과추진이 용이한 업무를 더 신경써서 일하거나 성과를 부풀리는 경향이 있다
23	보상수단이라고 하지만 보상받은 기쁨보다 불쾌감이 더 큰 편이다
24	성과급을 받지 못하는 하위 등급의 초라함이 심각하다
25	조직운영상 개인성과와 이외에 여러 요인들을 평가과정에 비공식적으로 반영하는 것은 합리적인 이유가 있다
26	성과급제도로 인해 발생하는 문제보다 조직에 주는 긍정적 영향이 더 크다고 본다
27	문제가 있지만 우리가 통제하고 개선할 수 있는 것이 아니므로 받아들이는 편이 낫다
28	성과급이 나오면 한동안 조직분위기가 어색하고 불편해진다
29	성과급제 도입으로 정부도 민간조직처럼 개혁을 위해 노력한다는 이미지를 주는 것이 중요하다
30	연공서열이나 핵심업무자 등을 우대해도 언젠가 나에게도 돌아올 것이므로 괜찮다

부록 2. Q-sort 분포의 모양

동의정도	가장동의하지않음				중간		가장동의함			
	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	
카드 수	2개	3개	3개	4개	6개	4개	3개	3개	2개	



## Abstract

# Emotional Response of Civil Servants to New Public Management Reform: An Application of Q-Methodology

Seungjoo Han

Over the last decade, the Korean government has been trying to achieve high performance with the introduction of New Public Management reform measures. Pay for performance seems to be a representative case of NPM reform initiatives. This study has the intention of analyzing how pay for performance has been accepted by civil servants under the traditional hierarchical government bureaucracy. In particular, it examines their multi-dimensional responses including cognitive and emotional aspects. For this purpose, it develops a substantive model based on Q methodology.

The research results show that civil servants experience negative emotions such as a sense of powerlessness, a sense of incongruity, and a sense of deprivation when pay for performance is implemented. Moreover it reveals that the responses of the civil servants can be divided into three types: the symbolic rationalizing type, the opportunity recognizing type, and the alienated opposing type. The first type emphasizes the symbolic meaning of the NPM reform and rationalizes the informal operation of pay for performance. They seem to reappraise pay for performance positively. The second type recognizes and accepts its benefits although they experience negative emotions. They tend to be opportunistic and try to avoid and ignore their emotions. The third type shows cynical hostility to pay for performance and realizes that they lose their strong bonds and become alienated. They are able to empathize with the negative emotions. Therefore, this study shows that civil servants cope with these emotions in three different ways: positively reappraising emotions, keeping distance from them, and empathizing with them. We should consider that negative emotions are at the center of civil servants' responses to pay for performance.

**[Key words: New Public Management, pay for performance, emotions, emotional response, Q-methodology]**