

약자의 설득전략

: 어느 하위직 지방공무원의 개혁활동에 대한 현상학적 보고서*

윤 건 수 (충주대학교)

이 연구는 약자의 위치에 있는 어떤 지방공무원에 대한 심층 면접자료를 토대로, 여러 가지 제약조건들이 있음에도 불구하고 자신의 비전을 조직의 목표에 반영시키고 또 그것을 구체화할 수 있었던 설득력의 원천을 찾아내는 데 그 목적이 있다. 분석의 결과 그 공무원의 설득이 성공할 수 있었던 이유로 두 가지를 밝혀낼 수 있었다. 첫째는 설득을 일회적인 것으로 보지 않고 하나의 과정으로 보고 있다는 점이며, 둘째는 설득의 대상자가 가지고 있는 성격에 따라 서로 다른 설득전략을 구사하고 있다는 사실이다. 설득의 초기 단계에서는 합리적 근거와 실리를 강조한 반면, 후기 단계에 접어들수록 명분을 강조하고 정서에 호소하는 설득전략을 구사한다. 그리고 이 과정에서 설득자에 대한 신뢰, 설득의 자원, 설득의 타이밍, 언어와 상징 등이 큰 영향을 미치고 있다. 조직 현상을 분석할 때 그동안 소홀히 취급해 왔던 상징과 언어 등에 대한 관심을 현상학이나 해석학의 맥락에서 경험적으로 분석했다는 점을 연구의 시사점으로 제시할 수 있다.

[주제어 : 설득, 지방공무원, 언어와 상징]

I. 연구를 시작하게 된 동기

“공무원이 되기 전에 잠깐 원양어선을 탄 적이 있습니다. 제 미래도 망망대해처럼 절망적이기만 했습니다. 어느날 어두운 밤바다 한복판에서 별을 보았습니다(정지아, 1998: 33)..... 가슴 속에 있는 자신의 빛나는 별을..... 가난한 사람도 희망을 잃어버린 사람도 이곳 영월에 오면 자신만의 별을 바라볼 수 있고, 그 넓은 하늘 위에 자신만의 꿈을 펼칠 수 있을 거예요(이은철, 1998: 85).”

위 인용문은 1998년 어떤 대기업의 사외보 인물란과, 1998년 「지방행정」 9월호의 [공무원 명인 열전]에 소개된 강원도 영월군의 한 하위직 지방공무원(지방행정직 6급 주사)에 대한 인터뷰 기

* 이 논문의 실제 주인공이자 인터뷰 요청과 자료제공에 헌신적이었던 영월군청 기획감사실 이형수 계장에게 감사사를 드린다. 아울러 이 논문의 시작부터 완성 단계에 이르기까지 적극적인 토론과 비판을 아끼지 않은 딜레마 연구팀, 그리고 2000년 한국행정학회 동계학술대회의 토론자였던 유흥림 교수님과 익명의 심사위원 세분에게도 감사를 드린다.

사의 일부다. '영월 이선달', '별을 파는 공무원(아저씨)', '밤하늘의 별장사'란 별칭을 가진 그 공무원은 2000년 3월에 착공되어 2001년 상반기에 준공예정인 영월군 봉래산(799.8m) 정상에 들어설 대한민국 최초의 시민천문대 건립의 주역이다. 이 논문은 명인열전에 소개된 그 공무원의 4년간의 개혁활동에 대한 현상학적 보고서의 성격을 담고 있다. '현상학적'이라는 말에는 두 가지 의미가 포함되어 있다. 하나는 이 논문을 준비하는 과정에서 사용한 자료가 그 공무원과의 12차례에 걸친 약 30시간의 면담기록, 그 공무원이 작성한 일지와 비망록, 그 공무원이 직접 기획하고 작성했던 각종 사업 및 예산보고서, 그 공무원을 소개한 신문·잡지·방송 기사 등과 같이 소위 현상학적 방법론에서 말하는 주관적 자료의 성격을 갖고 있기 때문이다. 다시 말해 모든 자료들이 그 공무원의 개인적 체험과 직접 관련된 것이다. 다른 하나의 의미는 그 공무원이 추진했던 사업이 종료된 것이 아니라 지금도 계속 추진되고 있다는 사실, 즉 그 공무원의 삶의 테두리 안에 여전히 존재하고 있기 때문이다. 적어도 그 공무원의 경우에는 공공의 영역과 사적인 영역이 일상생활이라는 한 개의 범주로 파악된다. 이 연구는 하위직 지방공무원 한 사람에 대한 심층연구를 기초로, 여러 가지 제약조건들이 있음에도 불구하고 자신의 비전을 조직의 목표에 반영시키고 또 그것을 구체화할 수 있었던 설득력의 원천을 찾아내는 데 그 목적이 있다.

Ⅱ. 약자인 그 지방공무원의 천문대 사업 일지

1996년 8월 3일 강원도 영월군은 지역 발전과 지방 경영사업을 추진하기 위해 사무관 1인, 6급 4명, 7급 1인, 여직원 1명으로 구성된 자치경영팀을 만들었다. 비록 IMF 구조조정 과정에서 재난관리과, 산림과와 함께 1998년 8월 5일에 해체되었지만 자치경영팀은 지역이미지를 제고하고 지역발전을 앞당기는데 큰 역할을 했었다. 천문대 사업은 자치경영팀에 참여해서 일을 하다가 1996년 11월 일본으로 배낭여행을 떠났던 어떤 공무원(이하 그 공무원)의 다음과 같은 문화충격에서 비롯된다.

“일본 홋카이도 지역으로 배낭여행을 갔다가 허름한 여관에서 묵게 되었습니다. 그런데 천장을 개폐식으로 만들어 천체망원경을 설치해 놓고 손님이 보게 하는 것입니다. 주인 아주머니에게 물어보니 여관에 묵는 분들에게 밤하늘의 별을 또렷이 볼 수 있는 이 지역의 깨끗한 환경을 느끼게 해주고 싶어서라고 대답하는 겁니다. 그 순간 충격을 느꼈습니다. 자기 지역에 대한 지극한 사랑 그리고 밤하늘의 별도 팔 수 있다는 그 사실 때문에 말입니다 (인터뷰자료 1/2/4; 김세원, 1998: 40; 정지아, 1998: 31; 백연선, 1999: 46).”

영월에 돌아오자마자 그 공무원은 자료를 찾고 대중 천문학계의 유명인사들과 교분을 맺으면서 천문대 사업을 구체화하기 시작했다. 그런데 이 과정에서 가장 힘든 것은 주위 사람들의 동의와 협조를 구하는 것이었다. 우선 예산배정기관인 중앙부처(과학기술부와 기획예산처), 광역자치단체(강원도), 영월군의회 등을 설득시켜 소요예산을 확보해야만 했다. 동시에 집행부서인 군수 이하 직원들의 동의와 협조를 얻어내야 했다. 천문대 건설 및 천문이벤트와 관련된 업자들에게는 저렴한 비용으로 계약을 체결할 수 있도록 설득해야 했다. 이와 동시에 영월군의 진산인 봉래산의 정기를 꺾는다고 항의하는 지역대표들의 반발도 누그러뜨려야 했다.

그런데 그 공무원은 약자의 위치에 있었다. 첫째, 대한민국의 자치단체 가운데 재정자립도와 재정력이 거의 꼴찌에 가깝고 인구도 점차 감소추세를 보이고 있는, 그러면서도 규모가 작은 군청에 소속된 공무원이었다. 둘째, 예산을 배정하는 중앙부처와 광역단체의 공무원들이 4년제 정규대학, 그것도 어느 정도 큰 대학을 나온 고시출신들인 경우가 많은 반면 그는 당시에 나이 40에 대학 졸업장도 없는 지방직 6급 주사에 불과했다. 셋째, 천문대를 완성하기 위해 어느 정도 필요한 우주천문과학에 대한 전문지식이나 자격증 같은 것이 전혀 없고 토목·건설·전기 등과 관련된 기술지식도 전혀 없는 일반행정직 공무원이었다. 넷째, 지방 소재 공공기관이나 기업에서 영향력을 행사하려면 소위 읍내나 시내에 있는 '명문' 학교를 나와야 하는데 그는 그 지역의 변두리 고등학교 출신이기 때문에 어떤 일을 할 때 연줄을 동원하기가 쉽지 않았다. 다섯째, 그 공무원은 술 한잔만 먹으면 얼굴이 붉어지는 독실한 기독교인이기 때문에 공식적인 자리보다는 비공식적인 자리에서의 의견교환과 덕담이 강조되는 지방의 분위기에도 맞지 않았다.

하지만 그는 1998년부터 2001년까지 4년간 국비 10억, 특별교부세 20억, 도비 10억, 군비 28억(98년에 받은 전국자치경쟁대회 대상수상금 2억 포함), 이렇게 68억이나 되는 돈을 천문대 사업비로 할당받았다. 우여곡절 끝에 2000년 3월 20일에 기공식을 가진 봉래산 천문과학관의 공사는 2001년 상반기에 준공될 예정이다. 많은 반대와 제약조건이 있었지만 그 공무원이 가지고 있었던 처음의 목표가 실현된 것이다.

Ⅲ. 그 공무원의 천문대 사업을 설명하는 이론적 틀

그 공무원의 행동은 다양한 이해관계자들을 설득시키는 과정으로 이해된다. 설득에 대한 연구는 여러 학문 분야에서 이루어졌지만, 설득이 근본적으로 설득자와 피설득자간의 메시지 교환을 전제로 하기 때문에 의사소통을 다루는 학문 분야에서 많이 이루어졌다. 그런데 의사소통을 설명하는 이론이나 메타포는 아주 다양하고 그에 따라 연구질문과 연구방법도 달라진다(Putnam의, 1996). 이 논문은 그 가운데서도 '상징과 언어'의 관점에서 그 공무의 행동을 분석할 것이다. 상징과 언어의 관점을 택한다는 것은 그 공무원의 설득행동을 하나의 스토리나 텍스트로 간주하는 것이다. 훌륭한 행정가는 어떻게 보면 스토리를 잘 편집하고 꾸며대는 예술가와 같다(Goodsell, 1992). 스토리(story)는 주제와 사건을 일련의 흐름으로 연결시킨 것으로 서사(narratives)나 담론(discourse)의 한 유형으로 인식되며 조직 현상을 이해할 때 유용한 도구가 된다(Boje, 1991/1994; Barry & Elmes, 1997). 스토리 분석법은 실증주의로 대변되는 기존의 과학적인 연구방법을 보완할 수 있으면서 스토리 자체가 타당성 있는 자료가 되기도 한다(Eisenhardt, 1991; Hummel, 1991; Pentland, 1999). 학자들마다 시각이 다르고 연구주체의 성격에 따라 강조점이 달라지기는 하지만, 하나의 스토리에는 보통 이야기를 풀어나가는 화자, 그 이야기를 듣는 독자, 화자의 의도(메시지), 메시지를 전달의 수단인 언어와 수사, 주제와 관련된 사건, 그리고 상황이나 맥락들이 포함된다(윤건수, 1992a/ 1992b/ 1997).

이와 같은 스토리 구조를 통해 사회현상을 이해한다는 것이 최근의 발상은 아니다. 일찍이 Goffman(1959)은 연극적 사회분석론(dramaturgy)을 통해 무대장치에 올라가 연극을 하는 배우의 공연활동으로 사회를 분석할 수 있다고 하였다. 사회는 '연기자들(화자)이 일정한 무대장치(배

경) 속에서 관객(청중)에게 자신의 역할연기를 수행(공연)하는' 공연장이다. 청중이 수용할 수 있는 인식의 틀을 만들고(framing), 상황과 행동을 연결하는 대본을 구성하며(scripting), 그것을 잘 전달하기 위해 각색을 하고(staging), 그것이 끝나면 실제의 공연을 하는(performing) 일련의 과정으로 사회를 분석할 수 있다(Gardner & Avolio, 1998). 이 과정에서 연기자는 청중과의 일체감을 조성하기 위해 인상관리 전략을 사용하기도 한다(Bolino, 1999). 좋게 보이고, 현신적으로 보이고, 위협적으로 보이고, 능력있는 사람으로 보이고, 도움이 필요한 사람처럼 보이게 하는 등 다양한 인상관리 전략을 통해(Jones & Pittman, 1982; Rosenfeld 외, 1995), 연기자와 청중이라는 하나의 팀을 만들어 나간다. 연기자와 청중 사이에 일체감이 형성되었다는 것은 공연의 주제와 전개방식에 대해 양자간에 의미와 해석의 공유가 생겨났다는 것을 뜻한다. 즉, 스토리의 화자가 만들어 내는 이해의 영역에 독자가 일체감을 보인다는 의미다. 리더의 정체성이 부하들과의 상호작용을 통해 형성되는 것처럼(Tyler, 1999), 어느 한 행위자의 정체성은 타인과의 의미의 공유를 거쳐 구성된다(Weick, 1995: 18-24). 이런 의미에서 설득은 설득자와 피설득자간에 전개되는 일체감의 형성과정이라고 할 수 있다.

만약 설득을 이와 같은 식으로 이해하면 설득자가 피설득자에게 보내는 메시지는 상당히 복잡한 것이 된다. 즉, 설득자가 의도하는 핵심적인 주제와 더불어 주제와는 관계가 없는 다른 이슈들도 뒤섞여서 전달된다(Kruglanski & Thompson, 1999). 예컨대 천문대 사업을 다른 사람들에게 설득하는 과정에는 천문대 사업이라는 핵심 주제뿐 아니라 그 공무원에 대한 신뢰, 그 공무원이 추진했던 다른 사업에 대한 평가 등과 관련된 이슈들이 동시에 전달된다는 의미다. 일을 하는 그 공무원이 가지고 있는 아이덴티티가 천문대사업이라는 핵심주제를 통해 표현될 뿐이다. 그러기 때문에 설득을 의미의 공유로 받아들이면 설득을 일회적인 게임이 아니라 장기적인 과정으로 파악해야 한다.

그렇다면 일체감을 형성하는 과정에 영향을 미치는 것으로는 어떠한 것들이 있는가? 이 논문은 우선 경험적인 분석을 통해 화자인 그 공무원이 천문대사업에 대해 자신이 갖고 있는 정체성을 상대방에게 전달하기 위해 기울였던 노력들을 탐색할 것이다(4장). 그런 연후에 설득 과정과 거기에 영향을 미치는 요인들에 대한 일반화의 가능성을 시도해 볼 것이다(5장).

Ⅳ. 청중을 감동시키는 연기자로서의 그 공무원의 역할

1. 청중의 아이덴티티에 호소

그 공무원이 설득시켜야 할 청중으로는 <표 1>에 나와 있는 것처럼 중앙부처와 광역단체, 영월군 내의 상위직급 공무원과 지방의회, 동료직원과 부하직원, 지역주민과 지역대표, 천문대사업 시행과 관련된 계약업자와 발주업자 등 다섯 부류로 구분된다. 청중의 이해관계도 다르고 성격도 다르지만 그 공무원이 청중과의 관계에서 일관성 있게 보여주는 태도가 있었다. 그것은 설득의 과정에서 언제나 상대방의 정체성을 언급하고 있다는 사실이다.

예를 들어 중앙부처(특히 과기처나 기획예산처) 공무원들에게는 “원래 과학기술 분야에 투자하는 것이 당신들 업무가 아니냐, 그런데 지금 미국이나 일본에는 이미 수천 개나 있는 천문대가

우리 나라에는 고작 3개 밖에 안된다, 돈을 다 달라는 것도 아니도 조금만 보조해 달라는 것이다”라는 식으로 설득을 시도했었다. 즉, 예산을 안주는 것은 업무에 대한 책임을 회피하는 것이라는 아이덴티티를 강조한다. 지역주민들에게는 ‘청소년들을 유해환경에 노출시키지 않고 오히려 꿈과 희망을 갖게 하기 위한 것이 천문대 사업’이기 때문에 천문대 사업을 방해한다는 것은 부모로서의 사명을 소홀히 하는 것이라는 책임의식에 호소한다. 마찬가지로 직속상관과 지방의회 의원들에게는 ‘다른 지역의 발전사업을 빼끼지 않고 영월지역의 정체성을 살리는 것이 당신들의 정체성을 살리는 것이다’라는 식의 설득을, 그리고 동료와 부하직원들에게는 “배운만큼 보이고 아는만큼 말할 수 있고 자료를 갖고 있는만큼 계획서를 짤 수 있다”는 식의 설득을 시도한다. 어느 누구에게나 그 일을 하지 않으면 그들의 의무를 게을리하는 것이라라는 식의 명분을 강조하고 있다.

〈표 1〉 천문대사업에 등장하는 청중의 유형과 설득담론의 예

청중 (피설득자)	설득을 해야 하는 이유	설득의 술로건	설득담론의 예
① 중앙부처 광역단체	국비와 도비를 사업비에 반영	“당신이 해야 할 일을 우리가 대신 하려는 것 이다” (인터뷰자료 1/2/5)	‘지금 우리가 하는 것이 바로 대한민국 최초로 자치단체 에서 천문대를 설치하는 것이다’ (인터뷰자료 1)/ ‘중앙 이 안하면 누가 하겠는가? 바로 지방이 해야 한다. 중앙 이 변하지 않으니까 지방이 먼저 변하겠다는 것이다.’ (인터뷰자료 2)
② 상위직급 지방의회	군의 중·장기 목표에 사업목 표를 반영하고 군비를 확보	“영월군의 정체성을 살 려야 지역경제가 바로 산다” (인터뷰자료 2/4)	‘골프장이나 위락시설 하나 더 만든다고 영월이 발전되 지는 않습니다. 서울서 영월까지 골프장이 22개나 됩니 다’ (인터뷰자료2)/ ‘타자치단체와 차별화된 우리나라 최초의 지방자치단체설립 천문대가 되는 상징적 의미 와 더불어 경영수익사업에 기여함으로써...’ (천문우주 지방도시구상기본계획 가운데 한구절, 1997.11.17)
③ 동료직원 부하직원	부서간의 업무 협조, 지지획득	“아는만큼 보인다” (인터뷰자료 1/2/4/5/6)	‘요즈음 민선단체장이나 지방위원들이 해외선진지역 시찰을 다녀오곤 하는데 그때 만약 관광만 하고 왔다면 그 분들은 관광지역을 만들 생각만 할 것이다’ (인터뷰 자료2/ ‘제가 대학을 다니기 시작하자 그 수준만큼 보이 는 것입니다. 그래서 동료들이나 부하직원들에게도 공 부하면 그만큼 보인다고 말합니다’ (인터뷰자료 2/4/6)
④ 지역주민 주민대표	여론형성 및 반대 의견 무마	“청소년들에게 꿈을 심 어주고, 환경을 파괴하 지 않고도 지역을 살린 다” (인터뷰자료 2/4/6/7)	‘골프장이나 카지노 같은 것을 만들어 환경을 파괴하고 청소년 정서에 해를 끼치는 것보다는 별을 보며 꿈을 키 워주는 것이 낫다’ (인터뷰자료7)/ ‘직접적 효과보다 보 이지 않는 간접효과가 더 크다. 사람들이 영월을 스쳐지 나가는 것이 아니라 한밤이나 두밤 자고가게 한다’ (인 터뷰자료 7)
⑤ 계약업자 발주업자	저렴한 단가로 납품계약 체결	“당신은 지금 우리 나 라에서 최초로 그 일을 하고 있다” (인터뷰자료 4/5/6)	‘당신은 지금 대한민국 최초로 민간천문대를 설계하고 있 다. 나는 아무 것도 요구하지 않는다. 그럴 돈도 없다. 대신 제일 맛있는 천문대만 만들어 달라’ (인터뷰자료4/6)/ ‘당 신은 대한민국 최초의 민간천문대를 짓는 거룩한 사업을 하고 있다. 만약 천문대가 완성되면 당신의 이름을 천문대 건물 벽에 기록해 주겠다’ (인터뷰자료 5)

이러한 논법은 특히 천문대 사업과 관련된 업자들과의 설득담론에서 분명히 드러난다. 천문대 공사를 하면서 그가 만났던 업자들은 토목과 건축(공간건축과 선경건설), 전기(광명전력), 설비(남양ENG), 통신(한울텔레토피아), 소방(보승개발) 등의 6개 핵심분야 업자를 비롯해 모두 16명이다. 업자를 만나야 하는 이유는 업자들이 요구하는 대로 공사를 하면 사업비가 턱없이 모자라기 때문에 입찰 단계부터 너무 높은 사업비를 요구하지 않도록 하기 위해서다. 이때 그 공무원이 업자를 설득시켰던 내용이 <표 1>에 나와 있는 것처럼 '당신은 지금 대한민국에서 최초로 짓는 것물의 공사를 맡고 있다'라는 식으로 어떤 명분을 제공하는 것이다. 설제나 건축을 맡고 있는 사람들은 창조성에서 자기들의 정체성을 찾는 경향이 있기 때문에 이런 노력은 상당히 효과가 있었다. 상대방의 정체성에 호소하면서 사업비를 따왔던 또다른 좋은 예는 무려 6억 정도의 사업비가 필요한 광통신을 끌어왔을 때다.

"그때 내가 주장했던 논리가 이런 것인 것 같다. 어쨌든 건물이 들어오면 통신선이 들어와야 할 것이다. 그런데 최첨단시설을 자랑하는 한국통신이 최초로 짓는 건물에 광케이블을 깔지 않으면 한국통신의 이미지에 금이 간다는 식의 논리였던 것 같다. 사장님이 흔쾌히 응해 주셨다(인터뷰자료 6)."

2. 상징과 수사의 적극적 활용

상대방을 설득하기 위해서는 메시지의 내용 못지 않게 그것을 전달하는 방법이 중요하다. 전통적으로 그러한 방법은 수사학의 영역에서 많이 연구되어 왔다. 상징과 수사는 자신의 일과 정체성을 정의하는데 사용되는 자원이다(Fine, 1996). 상징을 통해 인간은 자신의 사회적 정체성을 표현한다(Pratt & Rafaeli, 1997). 자신의 메시지를 수사학적으로 재구성하면 주제를 부각시키기 쉽고 자신의 입장과 정서를 상대방에게 전달하기 쉽기 때문이다(Albrecht & Bach, 1997: 94-97, 274-275).

그 공무원에 대한 심층연구를 하는 과정에서 가장 두드러진 것 가운데 하나가 <표 2>에 나와 있듯 은유와 상징을 적극적으로 활용한다는 점이다. 예컨대 천문대가 들어설 봉래산을 로렐라이 언덕이나 몽마르뜨 언덕으로 은유화시켜 이국적인 꿈과 희망을 강조한다. 그리고 상징의 내용을 구성하고 있는 언어, 인물, 물체, 행동 등과 같은 각각의 상징들에 대해서도(Dandridge, 1983; Pondy, 1983; Trice & Beyer, 1984/1993) 별과 관련된 유명한 소설가와 시인, 가수 혹은 그들의 작품을 쉽게 연상할 수 있게 하여 천문대 사업과 관련된 모든 것들을 상징의 덩어리로 만들고 있었다.

은유와 상징을 사용하는 과정에서 4가지의 공통점을 찾아볼 수 있다. 첫째는 행동의 지표로서 모토나 슬로건을 상당히 강조하고 있고, <표 1>에 나와 있는 것처럼 청중의 성격에 따라 차별적으로 모토를 사용하고 있다는 점이다.

"영월군의 군정지표는 [미래를 열어가는 활기찬 영월건설]이다. 나는 이 모토를 바꾸어야 한다고 몇 번이나 군 수님께 말씀드렸다. 우선 미래라는 말이 너무 추상적이다. 아무 것도 보이지 않는 미래를 어떻게 열어갈 것인가? 그리고 건설이라는 말이 너무 싫다. 건설은 두드려 부수는 개념이다. 영월지역을 두드려 부수면 영월에 남는 것은 아무 것도 없다. 영월은 자연사 박물관, 살아있는 지구과학 교재, 천문우주의 전당으로 남아있어야 한다(인터뷰자료 5)."

〈표 2〉 봉래산 천문대와 관련된 은유와 상징

상징표현의 유형		구체적인 예
은유		봉래산 = 천문테마도시, 로렐라이언덕, 몽마르뜨언덕, 다뉴브강물결
상징	언어 (네이밍)	영월 = 천문도시 = 별의 수도 = 영월 / 천문대열차: 은하철도 799(봉래산 높이 799.8m), 벤취: 건우와 직녀 벤취, 주스: 생텍쥐베리주스, 지하광천수: 하늘샘 등 (기타 자판기, 화장실, 암실, 관측실, 휠체어 등의 이름을 현재 짓고 있는 중임)
	인물 (범주화)	명예천문대장 및 천문홍보대사 임명 (조경철박사, 이시우박사, 박석재박사, 개그맨 奎流星, 가수 이정현(아마추어천문광), 가수 임창정(별이 되어를 부름), 메주와 첼리스트 도완녀, 아마추어천문학회장 김영환 의원 등이 고려대상)
	물체 (형상화)	마스코트(多覽이), 천문캐릭터(1999년 특허청서비스상표 등록)상품들(별자리 야광판과 각종 캐릭터 상표등록), 천문형상물(달나라계수나무 밑에서 토끼가 떡방아 찢는 현상), Star전광판, 별자리운세자판기, 천문대건물기둥(비스듬하게 건축)
	행동 (의례화)	별마케팅(별여권=천문대이용권 제공), 국내의 천문학회 · 학과 · 동아리 및 외국의 저명 천문대와 자매결연, 4계절이벤트 (봄:단종별, 활공인의 별, 여름:칠석제, 뗏목축제 및 항해자의 별, 가을:한가위보름달축제, 김삿갓문화제 및 방랑자의 별, 겨울: 전국대보름 맞이, 베들레헴의 별 행사), 각종 별관람 및 별사진 촬영 및 전시대회

자료: 인터뷰자료1/2/4/5/6/7/8/9; 영월군청(2000/5), 봉래산 천문과학관 중 · 단기 발전 기획 -기획설계 · 창의성 · 국외 벤치마킹을 중심으로.

둘째는 ‘최초(the first)’라는 상징을 즐겨쓰고 있다는 점이다. <표 3>에 소개된 것 같이 그 공무원이 직접 기획하고 작성했던 결재보고서는 거의 대부분 국내 자치단체 최초의 천문대, 국내 유일의 천문도시, 기획선점 효과 등의 내용을 부각시키고 있었다. 그 공무원과 가졌던 10여차례의 면담에서도 그 사업이 최초의 것이라는 점을 언제나 강조하고 있다.

〈표 3〉 천문대사업과 관련된 사업보고서 목록 및 세부목적

보고서 및 계획서의 제목	목 적
(1997년 10월) 영월군민과 함께 하는 별자리 여행	1) 우주의 신비와 자연의 경이감 체험 2) 자라나는 청소년에게 꿈과 희망 안겨줌 3) 로타리클럽의 봉사정신 극대화
(1997년 11월) 천문우주지방도시구상 기본계획 - 봉래산 천문대건립타당성분석을 중심으로	1) 타 자치단체와 차별화된 지역정체성 확보 2) 지방자치 경영에 사기업의 벤처정신을 도입
(1998년 3월) 봉래산천문대건립을 위한 행정 홍보 계획	1) 국내최초 천문우주지방도시로서의 영월군에 대한 홍보 2) 천문우주캠프 및 군민별자리여행을 개최하여 군민 결속함
(1998년 4월) 단종별 명명을 위한 군민별자리 여행 - 제 32회 단종문화제를 중심으로	1) 어린왕자 낚을 기리고 군민에게 우주의 신비를 관찰하게 함 2) 21세기 천문우주도시로 부상하는 영월군 홍보 극대화
(1998년 2월) 천문우주캠프운영계획 - 봉래산 천문대 건립을 위한 천문학교운영을 중심으로	1) 21세기 미래지향적인 청소년상을 육성 2) 영월을 체험관광지로 홍보하고 지역경제활성화에 기여
(1999년 2월) 봉래산천문대건립추진위원회 구성 - 기획설계 및 건축물 미관심사를 기준으로	1) 국내지방자치단체 최초로 국내유일의 천문도시 구상계획임 2) 시행착오로 인한 매물비용 절감, 지역개발확산효과 극대화
(2000년 4월) IAU 공인 천문관측지 지정계획서 - 봉래산 천문과학관 건립지를 중심으로	1) 국제천문연맹으로부터 국제천문관측 지점으로 공인받음 2) 천문도시 건설사업에 대한 국내외적 시너지 효과의 극대화
(2000년 5월) 봉래산천문과학관 중·단기발전기획 - 기획설계, 창의성, 국외벤치마킹을 중심으로	1) 국내유일의 천문테마도시로서 시너지효과 확보 2) 지역사회개발의 적하효과(spillover effect) 확보

“나는 다른 자치단체에서 아무도 시도하지 않았던 일들을 해보고 싶다. 그래야 선점효과도 있고 홍보효과도 있다. 물론 그러한 사업은 지역의 정체성과 연결이 되어야 한다. 처음에 봉래산에 활공장을 만들자 각 군에서 그것을 모방해 지금은 각 군마다 하나씩의 활공장이 건립될 정도다. 김삿갓 캐릭터 사업을 시작하자 전국의 15개 자치시군에서 캐릭터 사업과 관련된 서류를 복사해 왔다. 그런데 베낀다고 무슨 의미가 있는가?(인터뷰자료 1/4/6)”

“천문대를 건축한 공간건축 대표에게 일을 부탁할 때도 나는 ‘대한민국 최초의 민간천문대를 설계’ 한 사실을 동판에 새겨 영구보존 해주겠다고 했다. 다른 업자들에게도 ‘당신이 하는 사업은 대한민국 최초의 민간천문대를 짓는 거룩한 사업이다. 만약 천문대가 완성되면 당신 이름을 건물 벽에 기록해 주겠다’ 라고 말했다(인터뷰자료 4/6).”

셋째는 그 공무원이 상대방과 대화를 할 때 숫자를 즐겨 쓴다는 점이다. 즉, 수사의 과정에서 숫자를 적극적으로 활용하고 있다. 그리고 그 숫자는 상식인의 입장에서 보면 그 공무원이 그 분야의 전문가라는 점을 암시해 줄 정도로 구체적인 것이었다. 12차례의 인터뷰를 하면서 연구자가 가장 많이 들었던 숫자들은 다음과 같은 것들이었다. [봉래산의 높이 799.8m, 영월지역을 흐르는 하천의 길이 319km, 영월지역의 쾌청일수 192일, 예산배정을 위해 강원도와 중앙부처를 방문했던 횟수 13번, 지금까지 중앙부처에서 가져왔던 돈 54억(소수력댐건설비 포함), 일본은 400개의 천문대가 있고 그 가운데 300개를 28개의 자치단체가 소유, 봉래산 172번 올라갔다 왔음, 지금까지 나를 가르쳤던 38분의 대학교 은사님, 서울에서 영월까지 오는데 22개의 골프장을 지나야 함, 조정철박사님 13번이나 영월지역 방문].

넷째는 수사의 수단으로 언어나 말보다는 사진이나 그림을 적극 활용한다는 점이다. 예컨대 1997년 11월에 제출한 [천문우주지방도시구상 기본계획-봉래산 천문대건립 타당성분석을 중심으로]라는 계획서에는 별첨자료가 30페이지 되는데 그 가운데 사진이 16페이지나 된다. 1998년 4월의 [단종별 명명을 위한 군민별자리 여행-제 32회 단종문화제를 중심으로]라는 보고서에는 별도의 사진첩이 있을 정도다. 거기에 나온 사진들은 대다수가 그 공무원이 손수 사진기를 들고 다니면서 찍은 것들이었다. 그러한 사진자료들은 예산배정을 요구할 때, 혹은 전국단위의 자치경영우수사례 선발대회에 참가할 때 적극 활용된다. 예컨대 2000년 10월 행자부에서 개최한 지방자치개혁박람회에 제출할 개혁사례신청증명사례집에는 사진과 그림 그리고 언론을 통해 그동안 홍보해왔던 보도자료가 거의 반 이상을 차지하고 있다.

3. 방대한 자료와 논리적 근거

그 공무원이 4년간 모은 자료는 8개의 캐비닛에 3,000점 정도가 된다. 그 안에는 그가 추진했거나 추진할 예정인 각종 사업들, 예를 들어 영월군 CI사업과 단종 및 김삿갓 캐릭터 개발, 소수력 발전, 봉래산 천문대, 동굴 생태학습관 등과 관련된 국내외 참고자료와 문헌들로 가득 차 있다. 그 공무원에게 지금까지 국회의원이나 군수도 예산을 따기 힘든 상황에서 어떻게 지방직 하위공무원이 그렇게 많은 예산을 따올 수 있었느냐고 물었을 때 그 공무원은 단호히 ‘내가 준비한 자료와 그것을 설명할 수 있는 논리 덕택’ 이라고 했다.

“지방재정은 누구나 알고 있듯이 극도로 열악한 편이다. 세수입이 없으면 이전수입으로 충당해야 한다. 보조금이나 특별교부세, 양여금 같은 것들은 받기도 힘들다. 처음 중앙부처에 가서 돈달라고 했을 때 사무관하고 얘기해 보니 이것저것 전문용어를 섞어쓰는데 전혀 이해가 안됐다. 그래서 이래선 안되겠다고 생각하고 그때부터 공부를 하고 자료를 모으기 시작했다. 중앙부처 공무원들을 설득하려면 논리가 필요하다는 것을 절감한 것이다(인터뷰자료 1/2)”

“내 말에 귀를 기울였는지 천문대사업이 과기처의 공식의제로 채택되었던 것 같다. 하지만 더 중요한 것은 돈을 주는 기획예산처다. 환경과학분야의 예산을 책정하는 담당자가 OK해야 돈이 나온다.....그런데 한자라도 더 배운 사람들에게는 사업의 타당성만 분명히 제시하면 일이 오히려 쉬워진다(인터뷰자료 1/2)”

그 공무원은 사무관 이상의 공무원들, 특히 고시출신 사무관들은 논리적 근거만 분명하면 언제나 설득이 가능하다고 믿고 있었다. 하지만 함께 일하는 상관과 동료들 그리고 지역주민들은 감정적으로 대응하는 경향이 있었기 때문에 논리가 잘 통하지 않았다. 그렇다고 그 공무원이 그들에 대해 똑같이 감정적으로 대응한 것은 아니었다. 오히려 가지고 있던 자료를 그들이 이해하기 쉬운 수치와 자료로 바꾸어 설득을 시도했다.

“업체하고 계약서를 쓸 때 모든 장비를 군에서 사용해 쓰도록 한다면 천문대 투자비용 15억이라는 돈의 분배 효과가 영월군에게 돌아갈 수도 있다고 천문대 사업의 간접효과를 강조했다(인터뷰자료 1/2/7/8)”

“한 해에 20만명이 와서 안자고 가는 것보다는 한 해에 2만명이 오더라도 하룻밤 자고 가는 것이 지역경제에 훨씬 도움이 된다. 그 사람들이 5만원씩만 쓰고 가도 영월지역에 연간 10억이라는 돈이 풀린다고 설명했다(인터뷰자료 2/6/7)”

“기획설계를 하기 위해 결재를 받으러 갔을 때 윗분이 30년 공직경험에 그런 것은 듣도 보도 못했다고 화를 냈었다.....하지만 1500만원의 기획설계비만 책정하면 중앙에서 5억을 따오겠다고 우겨서 겨우 그 일을 시작했다(인터뷰자료 5)”

상대방의 동의를 구하는 과정에서 그 공무원은 언제나 최악의 상황을 염두에 두었다. 여기서 말하는 최악의 상황이란 영월군의 재정적 손실이다(인터뷰자료 8). 즉 ‘이 일을 실패했을 때 영월군이 얼마나 손해를 볼 것인가’하는 점이다. 그 공무원은 단 1원도 손해를 보지 않을 것이라는 자료와 근거를 제시하면서 내부의 협조를 구하고 결재를 받았다. 영월군이 비용을 지불할 필요가 없다는 사실, 그리고 군에서 자체 사업비를 배정한다면 더 많은 사업비를 중앙과 도에서 가져올 수 있다는 논리적 근거를 제시했었다.

4. 외부의 권위와 연계

그 공무원이 약자였다는 사실은 이미 앞에서도 지적한 바 있다. 따라서 약자의 권위를 보충해 줄 수 있는 외부의 권위를 동원할 것이라는 것을 예상할 수 있다. 그 공무원이 천문대 사업을 추

진하면서 동원한 외부의 권위로 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 전문가의 동원, 둘째는 언론의 활용이다. 전문가 가운데 가장 큰 도움을 준 사람은 천문학의 대중화를 위해 그간 언론과 방송에 많이 알려졌던 조경철 박사다. 조경철 박사는 그간 13번이나 영월군을 방문하면서 그 공무원을 대신해 천문대 설립의 정당성을 홍보해 왔다. 특히 상관과 동료들을 설득하고 지역주민들의 반대를 극복하는 데 많은 도움을 주었다.

“이 고장의 유력 인사들은 영월군의 진산이 봉래산인데 거기에는 이상한 철탑을 세우면 지기가 끊기기 때문에 영월이 쇠퇴할 것이라는 말을 하면서 천문대 사업을 방해했었다. 조경철 박사님께서 이 문제를 해결해 달라고 부탁을 하자 그분이 염려하지 말라고 하셨다. 그래서 지역인사와 군수님 그리고 조박사님을 모시고 봉래산 꼭대기에 올라갔었다. 조경철 박사님은 여기에 천문대를 세우면 땅의 기운이 없어지는 것이 아니라 하늘의 기운과 땅의 기운을 함께 받아들여 영월지역이 발전할 것이라는 말을 하시면서 갑자기 옆에 있는 노인들 보고 “천문대 건립하는 것 반대 안하시죠?” 하고 물어 보는 것이었다(인터뷰자료 6).”

물론 조경철 박사만 도와 준 것은 아니다. 대한민국에서 최초로 행성을 발견한 이태형 박사, 한국표준과학연구원 부설 천문대의 박석재 박사와 김봉규 선임연구원, 서울대학교 명예교수인 이시우 박사 등이 그 공무원이 생각하는 전문가 집단에 속해 있다. 이들은 천문대 부지선정 작업에서부터 시작하여 영월군청에서 개최되었던 각종 행사(예, 단종별 명명식, 천문우주캠프)에 단골 연사로 나와 천문대 건립의 명분을 살려 주었고, 1999년 3월 9일과 26일에 천문대건립추진위원회가 개최되었을 때는 전문추진위원으로 활동하면서 그 사업의 취지를 간접적으로 지지하였다.

전문가 집단 못지 않게 천문대 사업추진의 정당성을 부여한 외부의 권위로 언론을 들 수 있다. 1997년 10월 9일 중앙일보 김창열 기자의 [지자체에서 천문대건립 추진]이라는 기사를 필두로 그 달에만 중앙일간지에서 5차례(서울신문, 10. 15, 동아일보, 10. 15, 한국일보, 10. 15, 조선일보, 10. 16: 11. 1), 지역언론에 5차례(강원일보, 10.13:10.14, 강원아침신문, 10. 17, 영월저널, 10. 18, 강원도민일보, 10. 29), 지역방송국에서 3차례(KBS영월라디오, 10. 12, KBS춘천방송총국, 10. 18, 원주MBC, 10.20) 등 모두 13건이나 그 사업이 기사화되었다. 언론에 기사화되기 전까지만 해도 그 공무원은 상관이나 동료들을 설득시키기가 쉽지 않았다.

“처음에 봉래산에 천문대를 짓는 것이 어떠한 아이디어를 내왔을 때 모든 사람이 웃었다. 군수님도 웃시고 군의원 9명도 전혀 대꾸조차 안했다. 6개월간 그 어느 누구도 설득시키지 못했다. 그러다 우연히 중앙 일간지 기자가 영월지역에 오게 된 것을 알고 나를 도와달라는 의미에서 천문대기사를 써달라고 하였다. 그것이 기폭제가 되어 밤하늘의 별장사, 현대판 봉이김선달 등으로 중앙일간지에서 앓다투어 그것을 다루었다. 조선일보 이규태 코너에서는 IMF시대에 내별을 하나씩 가지면서 꿈을 갖자는 내용도 실렸다..... 언론과 방송을 타기 시작하자 반발이 눈에 띄게 줄어들기 시작했다(인터뷰자료 1/2/8/9).”

중앙부처의 공무원들과는 달리 감정적인 대응이 많았던 동료와 상관 그리고 지역주민들을 설득시키는 과정에서 언론의 역할이 큰 것을 알기 때문에 그 공무원은 이후에도 사업을 추진해 가는 과정에서 계속 언론을 활용하였다. 그 공무원은 ‘언론이 나에게 요구한 것도 아니고 내가 언론에 가서 빌지도 않는다. 다만 꼭 필요한 사업이 있으면 전화를 걸거나 만나서 당당하게 요구를

한다'(인터뷰자료 9)고 말한다. '공식적인 채널을 통한 설득보다는 비공식적인 홍보를 통한 우회 전략이 더 효과가 있었다'(인터뷰자료 2/6/7)는 의미다.

5. 기타 : 단체장의 지지와 그 공무원에 대한 신뢰

지금까지 설명한 네 가지 설득 전략은 그 공무원이 의도적으로 사용했다고 볼 수도 있고 무의식적으로 사용했다고 볼 수도 있다. 만약 이상 네 가지를 청중의 태도에 영향을 미치는 변수라고 가정한다면 그 공무원의 설득력에 영향을 미치는 변수로 두 가지를 더 생각할 수 있다. 첫째는 단체장의 지지와 후원이고 두 번째는 그 공무원에 대한 신뢰다.

그 공무원이 별을 팔고 천문대를 짓겠다는 사업계획서를 올렸을 때 단체장 역시 상당히 회의적이었다(인터뷰자료 2/5/6/7). 하지만 영월군이 시민천문대를 짓고 우주천문도시로 탈바꿈할 것이라는 언론 보도가 나가고 군수에게 문의전화와 격려전화가 많이 걸려온 이후부터는 그 공무원의 아이디어에 대한 믿음이 생겼다고 볼 수 있다. 단체장의 입장에서는 영월지역의 정체성을 살리고 동시에 지역경제에도 도움이 된다는 판단이 섰기 때문에 그 사업을 지지했고, 그 사업을 추진하는 그 공무원을 신뢰했을 것이다. 1998년 6월의 제3기 지방선거에서 영월군수가 내걸었던 공약사업 5개 가운데 3개가 그 공무원의 아이디어였던 것을 보면 그 공무원을 상당히 신뢰하고 있다는 것을 알 수 있다. 그 공무원이 단체장의 지지를 얻기 위해 어떤 노력을 했는지 정확히 밝힐 수는 없었지만 단체장의 지지가 있다는 사실만으로도 타인을 설득하는데 유리하게 작용했을 것이다.

설득력에 영향을 미치는 다른 요인으로 그 공무원에 대한 다른 사람들의 신뢰가 있다. 신뢰는 통제하기 힘들고 비가시적인 설명변수이지만 설득자의 메시지가 피설득자에게 수용되는 과정에서 큰 힘을 발휘한다. 여기서의 신뢰는 그 공무원 개인의 가치관이나 성격에 대한 사람들의 믿음이라기 보다는 그 공무원이 하고 있는 일에 대한 믿음, 즉 업무에 대한 믿음이라고 보아야 한다. 그리고 그러한 믿음은 천문대 건립 사업을 통해서만 결정되는 것이 아니라 그 공무원이 추진했던 다른 사업들에 대한 평가를 통해 복합적으로 형성된다. 그 공무원이 야간대학을 다니면서 새벽까지 사무실에서 일하는 모습, 차가 굴러 죽을 고비를 넘기면서도 지금까지 봉래산에 172번이나 오르는 성실성은 그 공무원에 대한 신뢰를 높이는데 큰 영향을 주었을 것이다.

처음에 일을 시작할 때 많은 사람들이 회의의 눈초리로 바라보았습니다. 과연 영월에서 그런 황당한 사업을 할 수 있냐는 의문이었지요. 하지만 제가 추진했던 다른 사업들이 의도했던 대로 효과를 보기 시작하자 사람들의 평가가 달라졌습니다. 지금까지 제가 봉래산에 올라간 것이 172번이 넘습니다. 이제는 다른 과 직원들이 뭐 도와줄 일 없느냐고 물어 보기도 합니다(인터뷰자료 6/7/9).

V. 분석결과에 대한 해석 : 설득과정에 대한 일반화

그 공무원의 설득행동을 일반화하기 위해서는 설득의 전과정을 동태적으로 재구성하고, 단계별로 그 공무원과 접촉했던 청중의 모습을 구체적으로 그려본 후, 설득과정을 전반적으로 설명

해 줄 수 있는 모형이 필요하다.

1. 단계를 밟아 가는 과정으로서의 설득

천문대 사업의 추진 과정을 분석하는 과정에서 발견할 수 있었던 흥미로운 점은 그 공무원이 설득을 일회적인 것으로 보지 않고 하나의 과정으로 보고 있다는 사실이다. 크게 두 가지 측면에서 그것을 지적할 수 있다. 첫째는 대부분의 설득이 단계적으로 이루어지고 있었다. 예를 들어 1997. 11. 17. [천문우주지방도시구상 기본계획]을 제출하기 한달 전인 10월에 전국 최초의 군 단위 [국제학술세미나]를 개최하면서 영월 지역이 천문우주관측에 적지라는 내용의 논문이 발표되도록 지원을 하였다. 그리고 그러한 사실을 언론과 방송이 적극적으로 보도할 수 있게끔 (언론 10회, 방송3회) 각종 자료와 근거를 제공해 주었다. 1998년 4월의 [단종별명명을 위한 군민별자리 여행] 행사 1달 전인 3월에도 같은 방식으로 밤하늘의 별을 팔고 영월지역에 그것을 위한 천문대가 필요하다는 식의 내용을 언론(15차례)과 방송(5차례)에서 집중적으로 다룰 수 있도록 지원하였다. 1999년 2월의 [봉래산천문대 건립추진위원회 구성을 위한 계획서], 2000년 5월의 [봉래산천문과학관 중·단기발전기획-기획설계,창의성,국외벤치마킹을 중심으로]라는 보고서를 제출할 때도 동일한 전략을 취했었다. 1998년 6월부터 시작된 천문우주 캠프를 영월에서 개최한 이유도 사실은 천문대 건립의 정당성을 호소하기 위한 우회적인 전략이라고 볼 수 있다. 이와 같은 단계화 전략의 또 다른 예는 중앙부처나 강원도를 설득할 때 찾아볼 수 있다. 처음에는 그 공무원이 각종 자료를 준비한 후 실무자에게 사업의 명분과 투자효과를 설명하고, 나중에는 군수가 다시 찾아가 더 높은 지위의 사람(예, 장·차관이나 실국장)에게 최종 지원을 획득받는 식으로 설득의 단계를 2번 거치는 것이 일반적이었다.

두 번째로 단계적 설득과 밀접한 관련이 있는 것은 천문대 사업을 항상 다른 사업과 연결시키고 있다는 점이다. 봉래산 정상까지 이어지는 도로를 건설했던 사례를 통해 그것을 설명할 수 있다. 그 공무원은 처음부터 천문대를 위해 그 도로가 필요하다고 하지 않았다. 우선 봉래산 정상에 활공장을 크게 만들고 각종 활공대회를 개최하여 많은 사람들이 찾아오게 한 후 자연스럽게 도로 건설의 분위기를 만들었다(인터뷰자료 2/5/7). 즉, 천문대보다는 활공장을 강조하여 사람들의 관심을 봉래산 정상에 집중시키면서 천문대와 활공장이 한 개의 도로를 통해 상승효과를 볼 수 있다는 사실을 강조한 것이다. 이와 같이 천문대와 무관한 사업을 천문대사업과 연결시킨 예로 단종문화제를 개최할 때 어린왕자별(단종별) 명명식을 갖게 한 것(1998년 4월), 봉래산 패러글라이딩대회(1998년 4월), 영월군수배 활공대회(1999년 8월), 공군참모총장배 활공대회 유치(1999년 10월), 영월종합정보발신지(한전,한국통신,방송국,119,산불감시등을 위해 필요한 전파발신기능을 최첨단 광통신으로 묶어놓은 기능)를 봉래산에 유치한 사실 등을 들 수 있다. 2000년 5월에 군에 제출한 보고서를 보면 천문대 사업이 봉래산 자연휴양림, 봉래산 전파탐지게임, 봉래산 천문숙소, 동강레프팅 등의 다른 사업들과 연결된다는 것을 강조하고 있다.

만약 그 공무원이 천문대 건립이라는 하나의 메시지만 갖고 설득을 시도했다라면 실패했을 것이다. 어떻게 보면 엉뚱하게 보이는 이슈들을 서로 연결시키면서, 그것을 일회적인 작업으로 보지 않고 장기적인 과정으로 묶어나갈 수 있었기 때문에 성공했다고 판단된다.

2. 청중의 유형에 따라 서로 다른 전략을 구사하는 설득

일반적으로 논의되는 설득 전략으로 명분을 강조할 것인가 실리를 강조할 것인가의 문제가 있다. 명분이나 실리나 하는 것은 메시지 전달의 방향과 밀접한 관련이 있다. 명분과 실리의 개념에 대해 많은 논란이 있지만 일반적으로 명분(名分)은 그 일을 추진함으로써 얻게 되는 도덕적 당위나 사회적 정당성을 강조하고, 실리(實利)라는 것은 그 일을 성취함으로써 얻게 되는 경제적 이익을 강조한다(Nootboom & Noorderhaven, 1997: 313; 김동환, 2000). 한편 명분·실리와 유사한 차원으로 이성과 정서의 문제가 있다. 이성을 통한 설득이라는 것은 상대방의 합리적 이성애 호소하는 것이고, 정서적 설득은 상대방의 감정이나 정서에 호소하는 것이다. 과거에는 정서나 감정에 대한 연구가 비가시적이고 측정하기 힘들기 때문에 소홀히 취급되었으나 최근에는 조직의 변화를 가속화시키는 중요한 변수로 본다(Huy, 1999). 이성적 설득은 여러 가지 근거와 경험적 자료를 바탕으로 타당성 분석을 주로 하기 때문에 실리를 강조할 때 유용하게 사용된다. 정서적 설득은 지각과 정서에 즉흥적으로 호소하는 경향이 있기 때문에 명분을 강조할 때 많이 사용된다. 그리고 정서적 설득은 사진이나 그림 등의 시청각 수단을 통해 이루어 질 때 그 효과가 크다.

그 공무원이 천문대 사업을 추진하면서 사용해 왔던 설득 전략을 분석하는 과정에서 재미있는 현상을 발견할 수 있다. 첫째는 그 공무원은 언제나 두 가지 전략을 동시에 쓰고 있다는 점이다. 앞의 <표 3>에 나와 있듯이 1997년 10월부터 2000년 5월까지 천문대 사업을 위해 그 공무원이 작성한 8개의 계획서를 보면 사업의 목적이 언제나 두 가지로 구성되어 있고 그 두 가지가 하나는 명분을, 다른 하나는 실리를 강조하고 있다. 천문대 사업이 영월의 정체성을 살리고, 국내 최초의 우주천문 지방도시 건설과 관련되며, 청소년이나 군민들에게 희망을 심어주는 사업이라고 하면 명분이 강조된 것이다. 이와는 달리 그 사업이 지방자치 경영에 사기업의 운영 원리를 도입하는 것이고, 지역경제의 활성화를 가져올 수 있는 사업이라고 하면 실리가 강조된 것이다. 그리고 어느 보고서나 경제적 타당성에 대한 분석(실리에 호소)과 더불어 상당히 많은 사진자료와 도표(명분에 호소)가 수록되어 있다.

둘째는 설득의 초기 단계에서는 청중의 성격에 따라 어떤 청중에게는 명분과 정서를 더 강조하고 어떤 청중에게는 실리와 이성을 더 강조하고 있다는 사실이다. 그 공무원을 둘러싼 청중으로는 그 사업을 지지하는 청중, 중립적인 청중, 그 사업을 반대하는 청중 등 세 부류가 있다. 이때 설득의 주된 대상은 중립적인 청중(이하 중립자)과 반대하는 청중(이하 반대자)이다. 설득과 밀접한 관련이 있는 신뢰에 대한 연구가 자주 접촉하는 사람들간에 형성되는 신뢰와 그렇지 않은 사람들간에 형성되는 신뢰로 구분될 수 있는 것처럼(Bigley & Pearce, 1999), 설득의 과정도 이해 관계를 둘러싸고 자주 접하는 사람들에 대한 설득과 그렇지 않은 사람들에 대한 설득에 차이가 있다. 중앙부처와 광역단체, 동료와 부하직원들은 직접적인 이해관계가 없기 때문에 반대의 가능성이 크지 않다. 지역주민들 역시 조직화된 이해관계를 가지지는 않기 때문에 반설득의 가능성이 크지 않다. 이와는 달리 상관과 지방의회는 선거구민의 표를 의식하기 때문에 반대자의 범주에 포함되며, 주민대표들 역시 조직화된 행동을 하기 때문에 반설득의 가능성이 높은 청중으로 분류될 수 있을 것이다.

분석의 결과 중립적인 청중에게는 명분과 정서에 호소하고, 반대자에게는 실리와 이성을 강조하는 경향을 발견할 수 있었다. 예컨대 그 공무원이 중앙부처에 올라가 공무원을 설득할 때 자신

은 논리적 근거를 가지고 설득했다고 하지만 실제 그 공무원이 사용했던 방법은 명분과 정서에 호소하는 것이었다. 그리고 군조직 내부에서 결재권을 행사하는 다른 부처 상관과 부군수 군수들을 설득할 때는 실리와 이성을 더 강조했었다.

“중앙부처에 9번이나 갔다. 갈때마다 시간 없으니 10분만에 간단히 끝내라고 했다. 얘기를 듣고 예산배정을 할 것인지 말 것인지를 결정하겠다고 했다. 그래서 준비해 간 두꺼운 자료는 참고로 하시라고 말하고 다음과 같은 얘기를 했다. 우선 맥에 아이들이 있다고 묻는다. 대부분 어린 아이들이 있다고 대답한다. 그 아이들에게 ‘달나라가 누구 것이냐고 물어보면 대부분 미국 것이라고 대답할 것’이라는 말을 해준다. 그리고 미국과 일본은 각지에 수백 개의 민간천문대가 있다는 사진을 보여주고 그런 것들이 달나라에 로케트를 쏘아올린 원동력이 되었다고 말한다. 그 다음에 우리 나라는 민간은 말할 것도 없고 자치단체조차 제대로 된 천체망원경 하나 없고 지금 우리가 하는 것이 바로 대한민국 최초로 자치단체에서 천문대를 설치하는 것이라고 말한다. 그리고 당신들이 해야 할 일을 우리가 대신 하는 것이라고 말한다(인터뷰자료 1/2/6).”

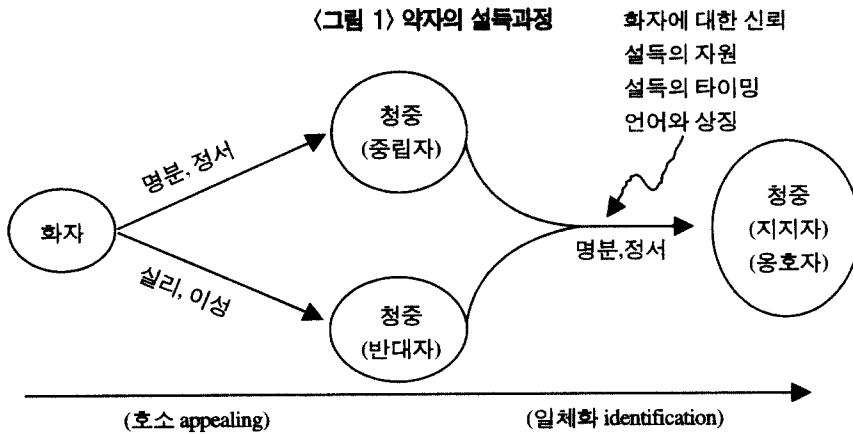
“월요일 오전마다 하는 주례회의에서 천문대 얘기를 했을 때 아무도 그 가능성을 믿지 않았다. 천문대를 만들면 동강이나 청령포에 그날 왔다 그날 가는 사람들이 자고 갈 것이며, 만약 한 해에 2만명이 하루 밤 자고 가면서 일인당 5만원씩만 쓰고 가도 영월지역이 한해 10억이라는 투자효과가 생긴다고 해도 요지부동이였다. 옆에 있는 정선군은 관광열차가 5일장에 한번 쏘다 가고 난 후부터 한 해에 60억의 경제적 효과가 생겼다고 말해도 전혀 효과가 없었다. 별을 팔아서 돈번다는 것이 믿기지 않는 것 같았다(인터뷰자료 7/9).”

물론 그 공무원이 명분과 정서를 강조했다고 해서 이성과 실리를 사소하게 취급한 것은 아니다. 그리고 이성과 실리를 강조한다고 해서 명분과 정서를 소홀히 한 것도 아니다. 두가지 가치를 동시에 강조하되 다만 시간의 제약 때문에 그 중 한가지 가치를 집중적으로 설명했다고 보여진다. 다만 호소의 단계가 지나고 중립자와 반대자를 지지자 집단으로 일체화시키는 과정이 진척되면 명분과 정서를 더 강조하는 경향이 나타난다. 이것은 그 공무원이 활용하는 각종 상징적 수단의 빈도와 밀접한 관련이 있다고 판단된다.

3. 약자의 설득과정에 대한 일반화

지금까지의 분석을 토대로 할 때 그 공무원의 설득 과정을 다음 <그림 1>로 표현할 수 있다. 우선 전반적인 설득 과정은 크게 자신의 메시지를 청중에게 호소(appealing)하는 단계와 청중이 그 메시지를 통해 화자가 구축한 세계로 일체화(identification)하는 단계로 나눌 수 있다. 메시지 내용을 명분과 실리의 차원으로 구분할 때 그 공무원은 두 가지 전략을 동시에 사용하고 있었다. 이것은 논리와 정서의 차원에서도 동일하게 적용된다. 하지만 청중의 성격에 따라 설득의 초기 단계, 즉 호소하는 단계에서는 사용하는 전략에 어느 정도 차이가 있었다. 중립적인 청중에게는 처음에 실리보다는 명분을, 그리고 논리보다는 정서를 강조한다. 반대자에게는 이와는 달리 실리를 강조하면서 다양한 자료를 통해 메시지를 전달하려고 노력한다. 하지만 일체화 단계에서는 두 가지 전략을 모두 구사하되 점차 시간이 흐를수록 명분과 정서를 더 강조하는 경향이 생긴다.

설득력에 영향을 미치는 요인으로서는 크게 4가지를 지적할 수 있었다. 4가지 요인은 주로 일체



화 하는 단계에서 많은 영향을 미치는 변수들이다. 첫째는 화자에 대한 청중의 신뢰다. 신뢰가 형성되면 메시지의 핵심 주제와는 관계없는 이슈를 전달하더라도 그 메시지를 맹목적으로 받아들이는 경향이 생길 것이다. 둘째는 화자가 이용할 수 있는 자원이다. 설득력이 행사되기 위해서는 설득자의 권위가 바탕이 되어야 한다. 만약 설득자가 스스로의 권위가 부족하다고 믿는다면 그 부족한 권위를 보충하기 위해 전문가와 언론 등과 같은 외부의 권위를 적절하게 활용해야 한다. 셋째는 설득의 타이밍이다. 설득은 일회적인 게임이 아니라 하나의 과정이다. 중요한 설득 단계에서 상대방을 설득시키기 위한 예비 조치로 사전에 다양한 방법들을 동원하여 반대의 분위기를 줄여나가야 한다. 마지막으로 언어와 상징이다. 청중을 자신의 아이덴티티로 편입시키기 위해서는 메시지의 전달 과정에서 상대방의 정서를 이끌어 내고 행동을 유도하기 위한 상징적 기법과 수사학적 도구들을 활용할 필요가 있다.

설득의 최종 결과는 중립적인 청중과 반설득의 가능성이 있는 청중을 지지자세력으로 편입시키는 것이다. 설득은 화자의 아이덴티티와 청중의 아이덴티티가 결합되는 과정, 혹은 그런 경험 속에서 존재한다. 그 공무원은 중립적이거나 반대자에 속하는 다양한 청중들을 하나의 질서와 하나의 세계, 즉 어려움을 극복하고 천문대사업을 완수해 나가는 공동의 참여자로 만들어 나가고 있었다.

Ⅶ. 앞으로 이어질 연구를 위하여

권력관계에서 열세에 놓인 공무원이 설득력을 발휘하기 위해서는 권력관계를 깨는 것이 아니라 새로운 상징들을 통해 청중들을 화자의 아이덴티티 속으로 편입시키는 노력이 필요하다. 이런 점에서 설득은 일회적인 작업으로 끝나는 것이 아니라 하나의 과정이다. 이 연구의 시사점으로 세가지를 지적할 수 있다. 첫째는 연구방법의 시사점이다. 지금까지의 공무원에 대한 경험적 연구는 개인심리적 변수들을 추출하고 그것들간의 관계를 통계적으로 검증하는 소위 통계학적 연구 아니면 추상화된 개인에 대한 사색적인 연구가 많은 부분을 차지했었다. 하지만 이 연구는 공무원 한사람에 대한 심층분석을 하여 얻어진 자료들을 기반으로 해석학 혹은 현상학적 방법론

을 적용했다. 그래서 논문의 체제도 처음에 사례를 소개하고 나중에 모형을 구성하는 방식을 택했다. 둘째는 연구 영역과 관련된 시사점이다. 중앙정부 개혁이나 지방행정 개혁에 대한 상당수의 선행 연구들이 거시적 연구 아니면 어느 정도의 권력을 행사할 수 있는 지위에 있는 공직자의 시각에서 많이 이루어졌지만 이 연구는 실제로 개혁 작업을 추진하는 실무공무원, 그것도 하위직 공무원의 시각을 강조했다. 셋째는 이론적인 시사점이다. 이 연구는 그간 우리 나라의 조직론 분야에서는 잘 다루지 않았던 스토리 접근법이나 텍스트 분석의 가능성을 모색하고 있다. 그리고 그러한 분석방법을 정체성이라는 개념과 연결시켜 약자의 설득 과정에 대한 일반화를 시도하였다. 특히 청중의 특성에 따라 메시지 전달의 강조점이 달라진다는 것을 강조하고 있다.

이 연구가 갖는 가장 큰 한계는 해석의 문제일 것이다. 이 논문은 의도적으로 하위직으로 일하는 한 개인의 관점과 의도만을 부각시켰다. 하지만 설득과정을 모형의 수준으로 일반화하고 객관화하기 위해서는 피설득자인 청중이 과연 그 공무원의 의도대로 설득되었는가 하는 점을 확인할 수 있어야 한다. 조직을 연구할 때 스토리나 담론이 의미있는 접근방법이 되기 위해서는 개인과 조직의 관계를 염두에 두거나(Gabriel, 1995), 관련되는 사람들의 스토리를 집산화시켜야 한다는(Brown, 1998) 지적은 귀담아들을만 하다. 이러한 문제의식들은 현상학이나 해석학의 분야에서 스토리가 차지하는 위상을 이론화시키는 작업과 더불어 앞으로의 연구 주제임을 밝혀 둔다.

참고문헌

- 김동환. (2000). 햇볕정책의 설득과 반설득: 인지지도상에서의 명분과 실리. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」, 671-684.
- 김세원. (1999). 영월 곳곳에 감춰진 무한한 가치를 팝니다. 「일하는 제자들」, 2월호: 39-41.
- 백연선. (1999). 별을 파는 공무원-이형수 아저씨. 「어린이동산」, 1월호: 46-47.
- 영월군청. (1997). 영월군민과 함께 하는 별자리 여행. 10.
- _____. (1997). 천문우주 지방도시 구상 기본계획-봉래산 천문대 건립 타당성 분석을 중심으로. 11.
- _____. (1998). 천문우주캠프 운영계획-봉래산 천문대 건립을 위한 천문학교 운영을 중심으로. 2.
- _____. (1998). 봉래산 천문대 건립을 위한 행정 홍보 계획. 3.
- _____. (1998). 단종별 명명을 위한 군민별자리 여행-제 32회 단종문화제를 중심으로. 4.
- _____. (1999). 봉래산 천문대 건립 추진위원회 구성-기획설계 및 건축물 미관 심사를 기준으로. 2.
- _____. (2000). 국제천문연맹(IAU) 공인 천문 관측지 지정 계획서 - 봉래산 천문과학관 건립지를 중심으로. 4.
- _____. (2000). 봉래산 천문과학관 중·단기발전기획- 기획설계, 창의성, 국외 벤치마킹을 중심으로. 5.
- 윤건수. (1992). 「상징체계를 통해 본 조직의 변화과정」, 박사학위논문, 고려대학교.
- _____. (1992). 조직은유의 변화를 통해 본 조직의 변동과정. 「행정과 정책」, 1: 113-140.
- _____. (1997). 텍스트 분석과 조직이론의 새로운 가능성. 「충주산업대학교 논문집」, 33(1): 341-364.
- 이은철. (1998). 공무원 명인열전 - 이형수씨. 「지방행정」, 9월호: 81-85.
- 인터뷰자료1 ~ 인터뷰자료12
- 정지아. (1998). 별과 함께 회망을 파는 영월군청 이형수씨. 「함께사는 사회」, 7·8월호: 31-33.
- 천문대사업과 관련된 언론보도자료 50개

- Albrecht, Terrance L. & Betsy Wackernagel Bach. (1997). *Communication in Complex Organizations: A Relational Approach*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Barry, David & Michael Elmes. (1997). Strategy Retold: Toward a Narrative View of Strategic Discourse. *Academy of Management Review*, 22(2): 429-452.
- Bigley, Gregroy A. & Jone L. Pearce. (1999). Straining for Shared Meaning in Organization Science: Problems of Trust and Distrust. *Academy of Management Review*, 23(3): 405-421.
- Boje, D. (1991). The Storytelling Organization: A Study of Story Performance in an Office-supply Firm. *Administrative Science Quarterly*, 36(1): 106-126.
- Boje, D. (1995). Stories of the Storytelling Organization : A Postmodern Analysis of Disney as "Tamara-Land". *Academy of Management Journal*, 38(4): 997-1035.
- Bolino, Mark C. (1999). Citizenship and Impression Management: Good Soldiers or Good Actors?. *Academy of Management Review*. 24(1): 82-98.
- Brown, Andrew D. (1998). *Journal of Management Studies*. 35(1): 35-58.
- Dandredge, T.G., Mitroff, I. & Joyce, W.F. (1980). Organizational Symbolism: A Topic to Expand Organizational Analysis. *Academy of Management Review*. 5(1): 77-82.
- Eisenhardt, K.M. (1991). Better Stories and Better Constructs: The Case for Rigor and Comparative Logic. *Academy of Management Review*. 16:620-627.
- Fine, Gary Alan. (1996). Justifying Work: Occupational Rhetorics as Resources in Restaurant Kitchens. *Administrative Science Quarterly*. 41: 90-115.
- Gabriel, Y. (1995). The Unmanaged Organization: Stories, Fantasies, and Subjectivity. *Organization Studies*. 16(3): 477-501.
- Gardner, William L. & Bruce J. Avolio. (1998). The Chrismatic Relationship: A Dramaturgical Perspective. *Academy of Management Review*. 23(1): 32-58.
- Goodsell, Charles T. (1992). The Public Adminisrator as an Artisan. *Public Administration Review*. 52(3): 246-253.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City, NY: Doubleday Anchor.
- Hummel, Ralph P. (1991). Stories Managers Tell: Why They are as valid as science? *Public Administration Review*. 51(1):31-41.
- Huy, Quy Nguyen. (1999). Emotional Capability, Emotional Intelligence, and Radical Change. *Academy of Management Review*. 24(2): 325-345.
- Jones, E.E., & Pittman, T.S. (1982). Toward a General Theory of Strategic Self-presentation. In J. Sulls (Ed.), *Psychological Perspectives on the Self*, 231-263. NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kruglanski, Arie W. & Erik P. Thompson. (1999). Persuasion by a Single Route: A View From the Unimodel. *Psychological Inquiry*. 10(2): 83-109.
- Nooteboom, Bart & Niels G. Noorderhaven. (1997). Effects of Trust and Governance on Relational Risk. *Academy of Management Journal*. 40(2): 308-338.
- Pentland, Brian T. (1999). Building Process Theory With Narrative: From Description to Explanation. *Academy of Management Review*. 24(4): 711-714.
- Pondy, L.R., Frost, P.J., Morgan, G., & Dandridge, T.C. (Eds.). (1983). *Oragnizational Symbolism*. Greenwich, CT:Jai Press.
- Pratt, H.G. & Rafaeli, A. (1997). Organizational Dress as a Symbol of Multilayered Social Identification. *Academy of Management Journal*. 40: 862-898.
- Putnam, Linda L., Nelson Phillips, & Pamela Chapman. (1996). Metaphors of Communication and Organization. In Stewart R. Ciego, Cynthia Hardy, and Walter R. Nord (Eds.), *Handbook of Organization Studies*. 375-408. California: Sage Publications.
- Rosenfeld, Paul, Robert T. Giacalone, & Catherine A. Riordan. (1995). *Impression Management in Organizations: Theory, Measurement, Practice*. London: Routledge.
- Trice, H. & Beyer, J (1984). Studying Organizational Cultures Through Rites and Ceremonials. *Academy of Management Review*. 9(4): 653-669.

- _____. (1993). *The Cultures of Work Organizations*. Englewood Cliffs: NJ: Prentice Hall.
- Tyler, Tom R. (1999). Why People Cooperate With Organizations: An Identity-Based Perspective. *Research in Organizational Behavior*. 21: 201-246.
- Weick, Karl E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. London: Sage Publications

尹堅秀: 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 충주대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 관심분야는 조직의 상징과 언어, 의사결정의 딜레마, 하위직 공무원이며, 주요저서로는 「딜레마이론」(공저, 1994), 「딜레마와 행정」(공저, 2000)이, 주요 논문으로는 “정당성의 논리와 중간조직의 딜레마”(1997), “정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구”(공저, 2000) 등이 있다. (gyounsoo@chollian.net)

Strategy of Persuasion by the Weak : A Phenomenological Report on a Low-level Local Public Servant's Reform EffortsGyoun-Soo Yoon

This paper examines how a low-level public employee could succeed in persuading others despite many difficulties. Results show that he could persuade others into participating in his reform efforts, not only by considering persuasion as a long-term process, but also by deploying differentiated persuasive strategies to the target groups, not necessary. Persuasive process can be divided sequentially into two stages: the appealing stage and the identification stage. In the latter stage, moral causes or emotional attachments to the project are stressed, whereas visible benefits and economic gains that result from a particular project are valued in the former stage. The research contribution this study makes is twofold. First, it exemplifies the importance of language and symbols in studying organization. Second, it illustrates a case of 'thick description' based on interpretative research or a phenomenological approach.

Does Regionalism affect the workplace? Factors affecting trust- in- subordinate.Sook-Yeon Won

Under the assumption that Regionalism is the most important contributor to of widespread distrust in the overall society as well as public organizations in Korea, this study presents a conceptual model to identify the ways in which the supervisor's biases affect his or her level of trust of subordinates from particular regions. The model is then tested using data from 954 employees of the central government of South Korea. This test reveal some interesting results, including the tendency that regional biases held by the supervisor distort trust- in- subordinate in the out group(made up of supervisors and subordinates from different birthplaces). Finally, the implications of these findings on organizational and human resource management in public organizations are discussed.