

연구논문

우리나라 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 확보방안:
이슈 리더십과 전략적 리더십을 중심으로

윤 종 설*

- I. 서론
- II. 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 개념
- III. 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형 정립
- IV. 우리나라 공무원중간관리자 리더십의 현황과 문제점
- V. 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 확보방안
- VI. 결론 및 함의

< 요약 >

이 연구는 최근 새로운 리더십이론으로 부각되고 있는 이슈 리더십과 전략적 리더십이론을 근거로 뉴 리더십의 평가모형을 정립하고, 이에 우리나라 공무원 중간관리자 리더십의 문제를 분석·적용하고자 하였다. 평가모형은 크게 목표지향성, 실천성, 대응성, 상황적응성 등 4개의 차원과 11개의 주요 행동 및 평가지표로 구성하였다. 우리나라 공무원 중간관리자 리더십의 문제점으로 최고관리자 리더십의 통념과 실체에 대한 갭의 문제, 중간관리자의 의사결정구조의 문제, 법적·제도적 문제, 행정문화의 문제, 환경적 문제, 그리고 역량강화를 위한 프로그램의 문제 등이 분석되었고, 이러한 문제점들을 뉴 리더십 평가모형에 적용하여 그 개선방안을 제시하였다. 연구의 함의는 다음 3가지로 요약된다. 첫째, 현대적 리더십 이론의 비교·분석을 통한 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형을 정립한다. 둘째, 정립된 리더십 평가모형의 적용을 통해 공무원 중간관리자의 리더십에 대한 역할, 기능 및 성과에 대한 새로운 인식과 방향을 제시한다. 셋째, 중간관리자의 뉴 리더십 발휘는 리더의 창의성·전문성을 제고시킬 뿐만 아니라 행정조직의 효율성과 민주성도 함께 제고시킨다.

[주제어: 공무원 중간관리자의 뉴 리더십, 이슈 리더십, 전략적 리더십]

I. 서론

21C의 현대사회는 조직을 운영·관리하는 중간관리자¹⁾의 리더십이 조직의 성

* 한국행정연구원 연구원(jongseoly@kipa.re.kr).

패에 지대한 영향을 미치는 중요한 요인으로 파악되고 있다. 왜냐하면, 현대사회는 매우 복잡·다기화 된 지식정보화 사회로 조직의 계층구조가 엄격한 계선구조가 아니라 계층간의 유기적 상호작용을 강조하는 유연하며 평평한 구조를 띄고 있고, 개성과 욕구가 다양한 고객의 가치를 가장 존중하는 고객지향적이며 고객 만족을 추구하는 사회이기 때문이다. 특히 행정조직의 중추적 기능을 담당하고 있는 중간관리자들이 당면한 변화를 어떻게 관리하고 발전시키느냐가 국가의 최고 이념적 가치인 민주성과 능률성을 얼마나 조화롭게 향상시키며, 그리고 조직이 얼마나 지속적으로 성장·발전하느냐, 퇴보·사멸하느냐에 지대한 영향요인이 된다고 본다.

리더십이란 다양한 정의가 있지만 일반적으로 ‘조직이나 사람을 이끄는 역량’이라고 정의할 수 있다. 따라서 리더십은 ‘조직의 성과를 결정하는 핵심적인 요소’ 중의 하나로 정의되며, 이에 대해 오늘날 부각되고 있는 중간관리자 리더십 이론의 주요 연구주제로는 리더의 행태에 초점을 맞춘 조직행위론²⁾, 업무에 대한 전문성에 초점을 맞춘 전문가형 리더십, 현실에서 중요하다고 판단되는 이슈에 초점을 맞춘 이슈리더십, 부하들의 행위를 통제·강화시키기 위한 규제형 리더십, 변화에 대한 촉진·관리를 위한 혁신형 리더십, 장기 계획이나 전략의 실행을 위한 전략적 리더십³⁾ 등이 여러 분야의 연구자들에 의해 끊임없이 연구되고 있는 주제들이다(Selznick, 1957; Fidler, 1993; Stogdill, 1974; Bennis & Nanus, 1985; Kotter, 1988; Cardner, 1990; Rauch & Behling, 1984; Rost, 1991; Ghoshal & Bartlett, 1997; Hitt, Ireland, & Hoskisson, 2001). 이러한 현대적 리더십이론에 부합

1) 본 논문에서의 중간관리자의 범위는 다소 유동적이고 광의의 개념으로 정의를 내린다. 즉, 중간관리자의 범위는 조직의 규모와 권한의 범위에 따라 최고관리자나 최고관리층의 범위의 상이성에 대응적으로 규정한다. 이러한 정의는 중간관리자의 리더십에 초점을 맞춘 연구이기 때문이다.

2) 조직행위론 관점에서 리더십을 다루고 있는 기존 연구들은 지능수준, 신체조건, 자기확신, 심리적 안정, 타인과의 관계 설정 등 리더가 지니고 있는 개인 차원의 독특한 성격을 강조하거나 목표달성을 추구하는 리더의 활동에 영향을 미칠 수 있는 내부 차원의 조직구조, 운영시스템, 하위부문의 권력관계, 과업구조 등의 상황여건에 초점을 맞춘 연구들이다(이규태 외, 2005).

3) 전략행위론 관점의 리더십 연구들은 최고관리자 혹은 최고결정자의 특성, 이들의 행위에 영향을 미칠 수 있는 내·외부적인 여건, 그리고 성과에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 조직 차원의 전략적 의사결정 유형 등에 초점을 맞춘 연구들이다(이규태 외, 2005).

되는 중간관리자의 리더십의 수요가 점증하고 있는 오늘날 종래의 소수 리더(엘리트)가 모든 영역의 사회문제를 분석·결정하고 대안을 제시하던 리더십으로는 현대 정치·행정수요를 충족하기에는 한계가 있기에 이에 맞는 조직의 뉴 리더십인 중간관리자의 창조적 리더십이 요구된다.

우리나라의 경우도 행정개혁(혁신)안을 매 정권교체시마다(문민정부 → 국민의 정부 → 참여정부) 국정위 최우선 과제로 삼고 의욕적으로 추진하였지만, 최고관리자의 리더십에 대한 종래의 행태와 역할 불변과 중간관리자의 창조적 리더십 부재에 의해 성공적인 성과를 이루지는 못했다(매 정권교체시마다 개혁을 추진하는 것으로 입증됨). 따라서 본고에서는 먼저 종래 중간관리자의 부정적 성격이 강한 리더십유형으로부터 탈피하여 지식정보화 사회가 요구하는 뉴 리더십을 위해 전통적인 중간관리자 리더십 이론과 중간관리자의 현대적 리더십 이론을 비교·고찰한다. 다음으로 현대적 리더십 유형들 중 이슈 리더십과 전략적 리더십에 대하여 보다 구체적으로 분석하고 이들 모형의 적용가능성에 대해 탐색하여, 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형을 정립한다. 그리고 우리나라 공무원 중간관리자 리더십의 현황과 문제점을 파악하여 뉴 리더십 평가모형에 적용방안을 검토함으로써 공무원 중간관리자의 새로운 창조적 리더십 확립방안을 제안하고자 한다.

II. 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 개념

1. 중간관리자 리더십 개념

Stogdill(1974)이 “리더십에 대한 정의는 연구하는 사람의 수만큼이나 많다”고 언급한 점에서 알 수 있듯이 이에 대한 정의는 실로 다양하다.⁴⁾ 이러한 리더십의 다양한 정의는 리더십 현상을 바라보는 초점이 다른 점에서 기인한다(백기복, 2003; 김남현·김정원 역, 2001; Stogdill, 1974). 리더십의 연구초점에 따른 연구유

4) 이에 대한 반증으로 리더십의 정의가 1900년에서 1929년 사이에는 불과 10개정도 되었으나, 1980년대에 110개나 되며, 2000년 현재 220여개의 학술적 정의가 이루어지고 있다(김정일, 2004).

형과 이론들을 간략히 제시하면 다음 <표1>에서 보는 바와 같다.

<표 1> 리더십 이론연구에 대한 분류표

이론의 초점	이론의 성격	이론	주요저자/ 년도
리더 자신	특성론 행위론	특성론 OUS 연구 관리 격자론 PM 이론	Stogdill(1948) Blake & Mouton(1964) Misumi(1966)
상황요인	상황적합론 대체론	Fiedler 상황론 목표경로이론 성숙도 이론 리더십 대체이론	Fiedler(1993) House(1971), Rauch & Behling(1984) Hersey & Blanchard(1969) Kerr & Jermier(1978)
비전과 변화	변혁론 비전론 인식론 전략론	변혁적 리더십 카리스마 리더십 리더십 귀인론 전략적 리더십	김호정(2001), Adams(1986), Bass(1985) Conger & Kanungo(1987) Calder(1977), Kotter(1988) Hitt, Ireland & Hoskisson(2001)
추종자와의 관계	추종자중심론 교환론 육성론	followership이론 LMX 이론 SuperLeadership	Kelley(1988), Gardner(1990), Rost(1991) Dansereau 등(1975), Komives 등(1998) Manz & Sims(1989)
리더십 매체	규범적결정론 이슈중심론	Vroom/Jago 이슈중심 이론	Vroom/Jago(1988) 백기복(1995), Dutton & Ashford(1993)

자료: 김대건, 2006; 이규태 외, 2006; 백기복, 2003; Hitt, Ireland & Hoskisson, 2001; Dutton & Ashford, 1993 참조.

공무원 중간관리자의 리더십에 대한 정의도 그 초점을 어디에 두느냐에 따라 다양하게 정의할 수 있다. 따라서 중간관리자 리더십은 Niles가 정의한 행정계층의 5) 중간관리층의 범위에 속하는 중간관리자의 리더십에 초점을 맞춘 정의가 이루어져야 할 것이다. 이때 중간관리자는 법령·규칙·정책 등의 범위 내에서 위임된 일상적·규칙적인 특별행정업무의 처리를 구체적으로 감독·지시·통제하는 직업적·기술적 기능을 수행하는 자들이며, 이들은 부분성, 과정성, 대인성 등 3가지 특성을 띄고 있다(윤종철, 2006). 이들 특성은 첫째, 중간관리자는 최고관리자와 달리 전문적인 관점에서 부분적 운영을 하는 ‘부분성’을 갖는다. 둘째, 중간관리자는 결정된 정책을 해석·세분화하여 하급관리자에게 내려 보내고 하급관리자들로부터

- 5) 행정관리를 위한 조직의 수직적 분화는 계층별 분화라고 하며, 이는 다시 작업기능과 관리 기능으로 나누어진다. 관리기능은 다시 업무의 성격, 기능, 인적 자질 등에 따라 최고관리층, 중간관리층, 하급관리층의 3단계로 나누어진다.

수집된 자료를 정리하여 최고관리자에게로 올리는 ‘과정성’을 갖는다. 셋째, 일선 행정에 대한 감독, 횡적 협조와 조정, 최고관리자에 대한 보좌 등 인간관계의 업무처리가 중시되는 ‘대인성’의 특성을 가진다.

따라서 공무원 중간관리자의 리더십은 이들 특성에 의해 조직의 상·하부를 연계하는 업무의 과정 속에서 발현되는 긍정적인 영향력이라고 할 수 있다. Warren Bennis(1989)는 중간관리자 리더십을 리더와 관리자 모두에 대한 양극의 성격을 갖는 존재로 기술하고 있다(Bennis & Goldsmith, 1994). 여기서 관리자는 창조보다 모방에 능숙하고 부하에 대한 통제·복종을 강조하며, 단기적 성과를 중시하여 변화를 잘 수용하지 못하는 반면, 리더는 창조와 혁신을 강조하고 핵심적인 일을 발견하여 장기적인 비전을 가지고 변화를 추구하는 스타일이라고 정의하였다. 우리나라의 경우도 1980년대 초반부터 변화하는 환경 패러다임에 대한 대응과 전통적 리더십 이론에 대한 반성으로부터 현대적 리더십 이론이 소개되기 시작하였으며(박내희, 1990)⁶⁾, 그 이론들로는 카리스마적 리더십, 변혁적 리더십, 전략적 리더십, 비전적 리더십, 문화적 리더십, 인적자원형 리더십, 전문가형 리더십, 규제형 리더십, 혁신형 리더십 등을 들 수 있다(김대건, 2006; 이규태 외, 2006; 백기복, 2003; 유승동, 2001; 헨리 민쯔버그 외, 1998; 이홍, 1996) 여기서 뉴리더십은 리더와 추종자가 서로를 보다 높은 수준의 도덕성과 동기유발의 상태로 고양시키는 과정으로 정의된다. 이들 리더들은 카리스마, 영감, 지적 자극, 개인적 배려를 통하여 조직합병을 주도하고거나 새로운 부서를 만들어 내고, 새로운 조직문화를 창출함으로써 조직의 변화를 주도·관리하는 리더십을 발휘한다(유승동, 2001). 전통적 리더십 이론과 현대적 리더십 이론의 차이점을 간략히 소개하면 아래 <표 2>와 같다.

6) 물론 뉴 리더십 이론들이 최고관리자를 대상으로 한 연구결과들이 많이 발표되기는 하였지만, 이 이론들은 중간관리자에게도 적용할 수 있다는 것이 속속 입증되고 있다.

<표 2> 전통적 리더십 이론과 뉴 리더십 이론의 차이점

구 분	전통적 리더십	뉴 리더십
기본적 특성	현상의 유지 및 기대수준의 성과를 이끌어 내는 데 치중	구성원의 열정을 불러일으키는 정서적 고양 중요시, 조직의 궁극적 비전창출, 구성원의 변화와 혁신 추구
상징적 기능에 대한 관심유무	리더십의 상징적 기능과 의미 창출에 소홀	리더의 상징적 행동과 행위자에 대한 의미부여 기능 중요시
상호관계의 성격	상하의 수직적 상호관계에 초점을 둠	동료의 중요성을 인식, 리더와 동료간의 신뢰를 바탕으로 한 수평적 상호관계 강조
환경의 고려유무	환경의 변화 경시하고, 주로 조직 내부 현상에만 관심	조직적·집단적 측면의 리더십에 대한 환경변화를 고려함. 조직내부 뿐만 아니라 조직외부의 다양한 현상에 대해서도 관심을 가짐
분석의 범위	임파워먼트, 자아개념, 혁신 행동, 자발적 행동 변수 등을 분석하지 못함	임파워먼트, 자아개념, 혁신행동, 자발적 행동 변수 등을 분석함
분류유형	권위형 리더십과 민주형 리더십/ 카리스마형 리더십과 자유방임형 리더십	전문가형 리더십, 규제형 리더십, 이슈 리더십, 전략적 리더십, 혁신형 리더십

* 자료 : 권기환, 2005; 헨리 민쯔버그 외, 1998; 백기복, 2003 참조.

2. 중간관리자 리더십의 필요성

오늘날은 과거의 행정조직과는 달리 사회구조의 복잡화·다양화, 지식·정보의 폭발적 증가와 신속한 확산, 산업구조의 고도화, 국민욕구의 다양화 등으로 중앙 정부나 지방자치단체는 새로운 행정환경에 부응해야 할 많은 새로운 과제를 안고 있다. 이로 인해 관리자들에 갖는 도전은 날로 증가되고 있으며, 하드웨어적인 요소보다는 소프트웨어적인 리더십 기술이 보다 요청되고 있고, 정부조직의 기능과 공무원의 역할 및 행태 면에서도 과거의 계획·통제·조정 등 수직적 관리 기능의 발휘보다 비전·동기부여·몰입 등을 특성으로 하는 수평적 리더십의 발휘를 통해 행정서비스의 질적 개선과 국민적 신뢰를 회복할 필요성이 강하게 제기되고 있다(김정일, 2004). 이러한 행정환경변화에 대응한 중간관리자 리더십의 필요성에 대해 학자들이 주장한 내용을 살펴보면,⁷⁾ Miles et al(1997)는 지식기반사

7) 물론 Levitt(1985) 등은 21C의 인류문명이 빠른 속도로 지식정보화사회로 이행됨에 따라 종래 중간관리자가 조직 내에서 처리하던 일상적이며 체계화된 업무는 자동적으로 처리되고, 창의적이고 비구조적인 업무는 상위계층으로 이전시킬 수 있기 때문에 중간관리자의 역

회에서 중간관리자와 하위층의 역할이 더욱 확대되리라고 주장하였으며, Huy(2001) 역시 중간관리자가 급격한 변화의시기에 있어서 가장 큰 공헌을 한다고 보았다. 그리고 많은 학자들은 미래의 조직이 전통적인 관료제의 위계체제와는 다른 특성을 보이기 때문에 최고경영자와 중간관리자의 리더십에 관해서는 동시에 연구되어야 하며(Scholtes, 1999), 기본적으로 미래 조직은 분권화와 권한 위임이 잘되어 있고, 수평적 연계를 가지므로(Barlett & Ghoshal, 1997 ; Meisel & Fearon, 1999) 중간관리자의 역할은 더욱 강화될 것이라고 주장하였다.

우리나라의 경우도 1990년부터 지방자치제가 실시되면서 종래 중앙정부의 책임과 권한이었던 업무들이 자치단체에 상당부분 위양되면서, 과거 중앙정부의 감시나 통제로부터 벗어나 지방정부가 자치적 단위조직으로서 목표설정, 정책입안, 현상의 분석과 대책수립 등 좀더 창의적이며 생산적인 업무의 수행자로서의 역할이 증가하고 있다. 이러한 지방정부의 정치·행정현안들을 국민의 투표로 선출된 지방자치단체장이 모든 문제를 파악하고 처방하는 것에는 한계가 있으므로 그동안 지방자치단체의 업무를 수행해 온 경험과 전문성을 갖춘 중견 공무원(중간관리자)의 역할이 더욱 요구된다.

3. 중간관리자 리더십의 특징 및 기능

Brosnshan는 리더십을 성실, 비전, 다른 사람을 고무하는 능력, 자기 자신에 대한 인식, 혁신에 대한 용기, 그리고 판단 등에 초점을 두고 속성의 개발에 보다 많은 관심을 기울이는 것'이라고 기술하였다. 중간관리자의 리더십도 중간관리자의 단순관리기능과는 구별된다. 이는 최근 OECD 국가들이 공공부문 리더에게 요구하는 주요 특성들인 성과의 전달에 대한 관심, 가정에 대한 문제제기, 외부로부터의 학습에 대한 개방, 환경에 대한 이해와 그 효과성, 전략적인 사고와 행동, 일하는 양식과 방법의 육성, 변화에 대한 개인비전의 개발과 의사소통 등으로부터 유추할 수 있다(김정일, 2004). 그러나 관리자와 리더의 단순한 이분법적 구별을 통한 관리자에 대한 비판은 중간관리층을 포함한 조직구성원의 리더십 함양에 긍정적인 효과를 발휘하지 못하는 것으로 판단된다. 왜냐하면 양자의

할은 상대적으로 감소될 것이라는 주장도 있다(Levitt et al., 1985).

관계를 명확하게 구별할 수 있는 판단 근거가 없다. 그렇지만 대체적으로 학자들은 중간관리자 리더십의 핵심은 중간관리자가 가치와 비전이 담긴 창조적인 사고와 혁신을 통해 정치·행정적 문제해결을 이루고자 리더십을 발휘하고, 이를 실천하기 위해 적극적 관리자로서의 역할을 한다고 보고 있다. 따라서 공무원 중간관리자가 리더로서 갖추어야 할 특징으로 다음 세 가지를 들 수 있다(2006, 윤종설). 첫째, 중간관리자는 목표달성을 위한 적극성을 보여야 하며, 잠재적 기회를 찾아내기 위해 상관이나 동료들과의 관계를 긴밀히 하고 부하를 격려하여 맡은 바 업무를 성공적으로 달성하기 위한 창의성·열정을 쏟아야 한다. 둘째, 중간관리자는 자신에게 주어진 과제에 대해 성급한 해결보다는 다소간 혼란과 갈등이 있더라도 자연스러운 문제해결을 이룰 수 있도록 그에 상응하는 전문성과 대안 탐색 능력을 갖추어야 한다. 셋째, 중간관리자는 바른 현실 판단력과 미래 바람직한 변화방향을 제시하고 설정하도록 하기 위한 바른 가치관과 창의적 아이디어 및 직관력을 갖추어야 한다.

종래 중간관리자 리더십의 기능은 다음 몇 가지로 제시할 수 있다.⁸⁾ 첫째, 정책결정에의 보조 및 집행과 관련된 리더십기능을 들 수 있다. 즉, 중간관리자가 전문가적인 입장에서 최고관리자의 정책결정에 대하여 조언을 하거나 새로운 아이디어를 제공함으로써 최고관리자가 타당한 정책결정을 하도록 돕고, 최고관리자가 설정해 놓은 정책을 효율적으로 집행하는 기능을 한다. 둘째, 하급자에 대한 감독·통제기능을 들 수 있다. 즉, 중간관리자는 조직의 목표와 최고관리자가 설정해 놓은 정책을 효율적으로 집행하기 위하여 조직의 목표와 그것을 달성하기 위한 수단을 명확히 파악하고, 부하의 의사를 최대한 존중하고 자신의 권한을 하급자에게 위임하게 하는 기능을 갖는다. 셋째, 동료간의 협조·조정 기능의 수평적 기능을 들 수 있다. 조직의 목표와 최고관리자가 결정한 정책을 효율적으로 수행하기 위해서 조직규모의 대소에 따라 적절한 중간관리자들로 구성되어야 하며, 이들 중간관리자 간의 업무와 권한 그리고 책임에 대한 설정이 동료들 간의 협조·조정을 통해 업무의 중복이나 갈등과 마찰을 최소화하도록 하는 기능이다.

8) 중간관리자의 리더십기능은 L. Gulick이 말한 POSDCORB에서처럼 최고관리자의 전통적 기능인 조직의 목표설정기능, 인적·물적 자원동원기능, 조직의 조정·통제기능, 그리고 조직의 통합과 통합성의 확보기능 등 비교적 거시적 안목에서의 리더십을 발휘하는 것과는 대비된다.

4. 중간관리자의 뉴 리더십 유형과 개념

전통적으로 조직의 최고관리자나 중간관리자, 그리고 일선 관료들은 조직의 미래지향적이며 가치지향적인 이슈들에 대해서 별로 관심을 가질 기회나 그럴 이유도 없었다. 그 이유는 이들은 주로 자기 소속 부서에 주어진 과업을 시스템에 맞추어 제대로 수행하는 것이 조직 내에서 수행하여야 할 일차적인 목표였기 때문이다. 그러나 최근 몇몇 미국기업들이 이러한 관행으로는 조직을 이끌어 가기 어렵다는 판단을 내리고 조직의 문제해결을 위한 의사결정과정에 중간관리자나 해당 종업원을 적극적으로 참여시키는 기업들이 점점 늘어가고 있다(대표적인 기업으로 Springfield Remanufacturing, Kacey Fine Furniture, Semco, 그리고 Mid-States Technical 회사 등을 들 수 있다). 이들 기업들은 종래 기업비밀로 간주되던 기업정보인 재무제표, 투자계획, 시장조사결과 등을 모든 종업원들에게 공개할 뿐만 아니라, 그러한 정보를 이해하고 해석할 수 있도록 훈련까지 시킴으로써 종업원들이 최고경영층을 신뢰하고, 자신이 수행하는 업무가 조직전체에는 어떤 결과를 초래하는지를 이해할 수 있게 함으로서 조직이 추구하는 목표와 목표달성에 직접적인 동기부여 효과를 유발하고 있다(Griffith, V. 1995, Financial Times).

이러한 결과는 비단 사기업뿐만 아니라 공공부문에서도 절실히 요구되며, 특히 오늘날과 같은 복잡다기한 사회현상의 제문제에 대해 보다 바람직한 해결방안을 강구하기 위한 급선무로서 ‘열린 행정관리형(open administration management style)’로의 전환이 요구된다. 그 이유는 열린 행정관리형의 전환을 통해 얻을 수 있는 가장 중요한 효과로는 종업원들이 스스로 주인의식을 갖고 이슈를 찾게 함으로서 조직의 상부계층과 하부계층간의 경계가 사라지게 하고, 조직원들이 접하는 각 이슈에 대한 폭과 깊이가 확대되어 전통적인 직무수행 습관을 극복할 수 있는 계기가 되기 때문이다(백기복, 2003).

이러한 맥락에서 최근 제기되고 있는 새로운 형태의 리더십 유형은 앞서 제시한 바와 같이 크게 변혁적 리더십, 전략적 리더십, 비전적 리더십, 문화적 리더십, 인적자원형 리더십, 전문가형 리더십, 규제형 리더십, 혁신형 리더십 등을 들 수 있다(이홍, 1996; 헨리 민쯔버그 외, 1998; 백기복, 2000). 이들 현대적 리더십

의 유형에 대해 간략히 개념정의하면 다음 <표 3>에서 보는 바와 같다.

<표 3> 뉴 리더십 유형과 개념정의

리더십 유형	개념정의
변혁적 리더십	리더와 추종자가 서로를 보다 높은 수준의 도덕성과 동기유발의 상태로 고양시키는 과정
이슈리더십	주어진 상황에서 중요하다고 판단되는 이슈를 창안하는 행위(issue pull)와 창안된 이슈를 관련된 전 방향의 오디언스에게 그 중요성을 설득시키고 동참과 몰입을 이끌어 내는 행위(issue push), 그리고 이슈를 성공적으로 실천하기 위한 효과적인 실천시스템을 구축하는 하는 행위(issue power) 등을 지속적으로 추구하여 끊임없이 높은 성과를 산출하는 리더십 스타일
전략적 리더십	리더들의 탁월한 기획 및 분석능력으로 조직의 가장 중요한 임무에 대한 장기전략의 실행방법을 설계하고 테스트하는 역량
인적자원형 리더십	조직에 확실한 가치관과 행동·태도를 정립하기 위해 부하 개개인의 성장과 역량을 세심하게 관리하는 것을 특징으로 하는 리더십
전문가형 리더십	리더의 가장 중요한 요건이 경쟁우위의 원천이 될 수 있는 전문성에 두고 많은 시간을 리더의 전문성 확보에 초점을 맞춘 리더십
규제형 리더십	부하들에게 요구되는 행동을 강화시키기 위해 구체적으로 규정된 정책, 절차, 그리고 보상 시스템을 개발하고 적용함으로써 조직의 성과가 기대 수준에 이르도록 하는 리더십
혁신형 리더십	조직성과 또는 목표에 도달하는 과정에 관심을 두며 변화를 촉진하기 위한 부하들의 동기부여에 초점을 둔 리더십

자료: 백기복, 2003; 유승동, 2001; Hitt, Ireland & Hoskisson, 2001; 헨리 민쯔버그 외, 1998; 이홍, 1996; Dutton & Ashford, 1993 참조.

5. 뉴 리더십으로서의 이슈 리더십과 전략적 리더십

1) 이슈 리더십

이슈 리더십이란 주어진 상황에서 중요하다고 판단되는 이슈를 창안하는 행위, 창안된 이슈를 관련된 전 방향의 구성원들(오디언스)에게 그 중요성을 설득하여 동참과 몰입을 이끌어 내는 행위, 이슈를 성공적으로 실천하기 위한 효과적인 실천시스템을 구축하는 행위 등을 지속적으로 추구하여 끊임없이 높은 성과를 산출하려는 리더십 스타일을 의미한다(백기복, 2003; Frese 등, 1996; Shane 등, 1995). 백기복(2003)에 의하면, 이슈를 중심으로 주변사람을 자극하고 동기를 부여할 줄 아는 사람을 새로운 리더(이슈 리더)⁹⁾라고 하며, 이슈 리더십은 네 가지

차원에서 도출되었다. 첫째, 기존 리더십 이론들의 한계를 극복한다는 차원이고, 둘째, 지식중심사회의 특성에 맞는 새로운 리더의 역할을 정립한다는 차원이며, 셋째, 관련된 기존 문헌들과의 관계를 명확히 한다는 점이다. 그리고 마지막으로, 성공했던 리더들의 사례로부터 공통된 성공요인들을 찾아내어 수용한다는 관점이다(백기복, 2003). 이슈 리더십의 주요 특징으로는 첫째, 직급과 나이에 관계없이 보다 창의적이고 핵심적인 이슈를 창안해 내는 사람이 리더가 된다(Frese 등, 1996). 둘째, 리더는 고정되어 있지 않고 이슈에 따라 바뀐다. 셋째, 이슈 리더십은 개인의 문제이면서 동시에 조직의 문제이다(Rest 외, 1997). 즉 이슈 리더십은 개인과 조직차원의 리더십에 대한 설명에 유용한 이론이다. 넷째, 이슈 리더십은 조직의 계층에 관계없이 적용할 수 있다(Greening & Gray, 1994; Dutton & Duncan, 1987). 즉, OSU이론 같은 전통적 리더십이론이 주로 조직의 하부계층을 중심으로 구축되었으며, 카리스마적 리더십이론 같은 이론은 조직 상부계층에 초점을 두고 구축되었다. 특히 오늘날과 같은 지식중심사회의 핵심은 아이디어와 정보의 창출과 교류라는 점에서 이슈 리더십이론은 이러한 아이디어와 지식의 흐름을 체계적으로 관리해 줄 수 있는 구체적인 방법을 제시하고 있다. 그리고 이슈 리더는 일상적인 업무에 얽매이지 않고 창의적인 과제를 찾아 늘 도전하는 자세를 견지함으로써 조직구성원들의 태도가 보편화되어 하나의 문화로 자리잡게 되면 정보지식에 대한 아이디어 창출에 실질적 도움이 될 수 있을 것이다(백기복, 2003; Dutton & Ashford, 1993). 백기복 교수는 이러한 이슈 리더십의 효과적인 실천을 위해서 ‘이슈 Pull’과 ‘이슈 Push’와 ‘이슈 Power’의 3요인이 만족되어야 한다고 전제하면서 이들 간의 관계를 이슈리더십 = 이슈 Pull × 오디언스 Push × 시스템 Power의 수식으로 제시하였다. 그리고 이들 ‘3P’의 구체적인 항목에 대해 아래 <표4>와 같다.

9) 이때 이슈 리더는 어떤 누구나 될 수 있으며 이슈 리더는 자신의 부하를 포함하여 상급자, 동료, 외부인 등 자신이 제안한 이슈를 달성하는데 관계하는 모든 사람들에 대하여 리더십을 발휘하는 것이다.

<표 4> 이슈 리더의 구체적 행동항목

차 원	주요 행동지표
이슈 Pull 영역의 행동	° 새로운 아이디어를 찾기 위한 탐구활동 ° 다른 사람들의 탐구활동에 대한 격려와 지원 ° How보다는 What에 항상 중점을 둠 ° 아이디어를 위한 토론을 선호함 ° 권위나 격식보다 아이디어 중심으로 교류함 ° 주어진 업무에만 얽매이지 않음 ° 지시를 기다리지 않고 스스로 일을 찾아서 함
오디언스 Push 영역의 행동	° 이슈를 다양한 측면에서 패키지화 함 ° 적절한 오디언스를 선정하여 이슈를 판매함 ° 이슈실천에 따르는 비용과 편익을 구체화함 ° 이슈가 오디언스의 책임영역을 제시함 ° 평소에 일의 추진에 대한 신뢰를 구축함 ° 추진과정에서의 적절한 지원을 약속함
시스템 Power 영역의 행동	° 이슈의 실행을 위한 지원체제를 점검함 ° 시스템의 비효율을 극복하기 위한 노력을 경주함 ° 이슈의 성공적 실천을 위해 계획과 전략을 세움 ° 실천담당자들의 동기유지를 위해서 심리적 지원을 함 ° 실천과정에서 필요한 자원과 정보를 지원함 ° 전 방향 오디언스들의 조정역할을 수행함

자료: 백기복(2003); Greening & Gray, 1994; Dutton & Ashford(1993); 참조.

2) 전략적 리더십

전략적 리더십개념은 종래에는 부여받은 권력을 바탕으로 조직의 최상위 의사결정을 수행하는 경영자의 역할을 강조한 Child(1972)의 연구 이래로 다양한 논의들이 전개되고 있다(Hambrick, 1989; Finkelstein & Hambrick, 1996 등의 연구 참조). 그러나 Ireland와 Hitt(2005)의 연구와 Hitt, Ireland & Hoskisson(2001)의 연구에서 “리더십은 예측하고 상상하고 유연성을 유지할 뿐만 아니라 타인들에게 권한을 이양함으로써 필요한 전략적 변화를 이끌어내는 능력”이라고 정의하였으며, Rowe(2001)는 “리더십은 장기적인 방향에 주로 초점을 맞추고 있는 비전형 리더십(visionary leadership)이나 단기적인 성과 달성만을 강조하는 관리형 리더십(managerial leadership)과는 달리 조직이 단기적인 안정성을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 장기적인 생존 가능성을 개선시키는 데 영향을 미치는 일상적인 의사결정을 자발적으로 수행할 수 있도록 유도하기 위하여 타인들에게 영향력을 미치

는 능력”이라고 전략적 리더십을 정의하여 보다 발전된 개념정의를 하였다.

전략적 리더십의 특성으로는 미래지향성의 발휘, 전략적 의사결정을 통한 변화 추구, 조직부문 간 다양성의 통합, 그리고 전 조직차원의 영향력 행사 등을 강조하고 있다(이규태 외, 2006). 이에 대해 전략적 리더십과 전통적 리더십의 차별성 제시하면(Finkelstein & Hambrick, 1996; Hambrick, 1989; 이규태 외, 2006, pp5-6에서 재인용) 첫째, 전통적 리더십은 주로 조직 내부의 인적자원관리 현상에 관심을 두는 반면, 전략적 리더십은 조직내부 뿐만 아니라 조직외부의 다양한 현상에 대해서도 주요 분석대상으로 삼는다. 둘째, 전통적 리더십은 명확하고 타당성이 높은 정보에 근거할 때만 의사결정을 내리는 반면, 전략적 리더십은 애매하고 불확실성이 높은 정보도 함께 고려하고 분석하여 의사결정을 내리게 됨으로써 의사결정의 불확실성은 높지만 의사결정의 유연성과 대상 및 범위가 훨씬 확장된다. 셋째, 특정 기능만을 전담하고 있는 전통적 리더십의 경우는 본인 스스로의 노력에만 의지해도 맡은 바 과업을 어느 정도까지는 수행할 수 있지만, 다양한 기능을 통합해야 하는 전략적 리더십은 자신의 역량뿐만 아니라 중간관리자를 포함한 하위 조직구성원, 조직의 자원과 역량까지도 유용하게 활용할 수 있어야 한다.

이러한 개념정의를 토대로 전략적 리더십의 적용가능성을 제시하면, 전략적 리더십은 조직 위계에 관계없이 모든 구성원들에게 요구되는 자질 가운데 하나로써, 전략수립은 추상적인 언어의 나열로 이루어지는 것이 아니라 조직이 전략을 효과적으로 실행하는 데 긍정적으로 기여할 수 있도록 전략적 리더의 구체적인 행동항목을 제시하여야 한다(이규태 외, 2006; Dyck, Mauws, Starke, & Mischke, 2002; Rotemberg & Saloner, 2000; Mintzberg, 1973). 전략적 리더가 제시하여야 할 주요 내용으로 첫째, 전략방향제시, 둘째, 효과적인 경영자원의 관리방안제시, 셋째, 고성과 조직문화 창출 및 강화방안제시, 넷째, 균형잡힌 통제와 성과평가 방안제시, 그리고 다섯째, 윤리적 행동의 확산 및 보편화 방안 제시 등에 관련된 내용이다. 이들 내용을 보다 구체적으로 제시하면 아래 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 전략적 리더의 구체적 행동항목

차 원	주요 행동지표
장기적인 전략방향 제시	• 핵심 이데올로기 확립: 조직의 역사와 전통을 통해 구성원들에게 동기를 부여함 • 미래를 투영함: 조직의 변화방향과 목표를 제시함 • 행동지침으로 작용함: 리더십, 권한이양, 그리고 조직설계 등 조직목표 달성 과정의 여러 측면에서 행동지침으로 작용함
효과적인 자원관리	• 핵심역량 활용 및 유지: 조직의 핵심역량을 통하여 기존 시스템 하에서 최선의 실무방식을 확인하고, 이를 적용할 수 있는 시스템기반을 강화함 • 인적·사회적 재산 재구축: 인적 자산의 특성과 수준을 파악하고 이와 관련한 교육훈련계획 수립하며, 조직의 비전과 목표달성에 부합한 인력선발, 조직자원의 효율적 활용을 위한 자원이용 및 관리계획을 수립함
고성과 조직문화 창출	• 기업가 지향성 고취: 변화담당자들에게 업무에 대한 일정한 자율권을 부여함으로써, 변화지향적 행동과 실천력을 고취시킴 • 문화적 혁신수행: 조직의 의사결정과정에서 과거의 침체된 조직문화나 관행으로부터 탈피할 수 있도록 그 조직문화에 맞는 중간관리자의 리더십 발휘방안 마련. 그 대안들로 효과적인 의사소통 및 문제해결방식의 설계, 새로운 공유가치와 합치되는 목표를 충실히 반영한 성과평가시스템 구축, 그리고 새로운 조직문화가 추구하는 바를 따르는 행위에 대한 적절한 보상시스템 구축 등임.
균형잡힌 통제와 성과평가	• 재무적 통제(생존에 초점을 둔 통제)와 전략적 통제(성장과 발전에 초점을 둔 통제): 전자가 단기적 입장에서 산출물을 대별하는 재무적 성과라 한다면, 후자는 장기적인 입장에서 이행과정을 대별하는 전략적 성과로 전략수행의 행위 특성을 중심으로 조직활동을 통제하는 것에 초점을 맞추고 있음 • 균형성과지표 활용: 조직통제는 일정한 지침에 따라 구성원들이나 조직 부문의 행동을 제하하는 활동임에 비해, 성과평가는 공유된 기준을 바탕으로 구성원들이나 조직부문의 향후 행동을 개선시키는 활동임. 최근 이론은 재무적 통제와 전략적 통제의 특성을 동시에 반영한 성과평가 방법인 균형성과지표의 중요성이 부각되고 있음
윤리적 관행의 보편화	• 윤리적 분위기 조성: 조직구성원들이 윤리적 근거에 합치되는 판단과 행동을 수행하도록 하기 위해 전략리더들이 솔선하여 정직, 신뢰, 그리고 청렴을 바탕으로 행위하며, 윤리적 관행이 조직의 장기비전에 스며들도록 해야 하고, 윤리적 관행을 조직 차원의 의사결정과정에 반영시키고 조직문화의 일부분으로 승화시킴 • 조직구성원이 갖추어야 할 태도제시: 어떤 조직이 채택한 전략이행 절차가 얼마나 효과적인가는 해당 조직이 강조하는 윤리적 수준과 관련 있음. 따라서 전략적 리더는 윤리표준 설정을 위한 분명한 목표를 제시하고, 윤리표준 성취를 위한 방법론을 개발하고 그에 따른 실행방안을 제시하며, 구성원들 상호간의 존엄성을 인정하는 분위기 형성 등이 동시에 수해되어야 함

자료: 이규태 외, 2006; Ireland & Hitt, 2005; Soule, 2002; Hitt, Ireland & Hoskisson, 2001; Mische, 2001; Finkelstein & Hambrick, 1996; Murphy, 1995 참조.

Ⅲ. 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형 정립

1. 모형정립의 전제

이 장에서는 제Ⅱ장에서 살펴 본 공무원 중간관리자의 현대적 리더십 이론들을 토대로 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형을 제시하고자 한다. 특히 중간관리자의 뉴 리더십이 요구하는 리더는 목표지향성(미래지향성, 가치지향성), 상황적응성, 실천성, 대응성(반응성)을 갖춘 모든 조직구성원이 대상이라는 점에서 종래의 리더십과는 차별성을 갖는다. 그리고 제Ⅱ장 4에서 제시한 중간관리자의 뉴 리더십 유형에서 변혁적 리더십과 혁신형 리더십은 현재의 문제를 미래 비전과 가치문제에 초점을 맞추고, 혁신챔피언(innovation champion)이란 새로운 아이디어의 개발과 실천을 앞장서서 지원하는 리더라는 점에서 광의의 이슈리더십에 포함시킬 수 있다(McKenzie, 2004; Shane 외, 1995). 그리고 인적자원형 리더십, 전문가형 리더십, 규제형 리더십은 리더의 역량을 최대화시켜서 조직의 목표 달성 가능성을 제고시키기 위한 것에 초점을 맞춘 리더십이라는 점에서 광의의 전략적 리더십에 포함시킬 수 있다(Lengnick-Hall & Wolff, 1999; Lumpkin & Dess, 1996; Hitt, Ireland & Hoskisson, 2001). 그런데 Dutton & Ashford(1993)는 “어떤 이슈도 그 자체로서 전략적이지는 못하며, 리더가 그것이 조직의 성과와 관련된다고 믿을 때 비로소 전략적 이슈가 탄생하게 된다”고 하였다. 이것은 한편으로는 이슈 리더십과 전략적 리더십이 뉴리더십의 이론적 토대가 됨을 의미하며, 다른 한편으로는 이슈 리더십과 전략적 리더십이 하나의 개별 리더십으로서의 한계와 문제가 있음을 의미한다. 따라서 제Ⅲ장 2에서는 지금까지의 논의를 토대로 고전적 리더십의 주요 특성인 조직의 효율성과 조직의 목표 및 성과지향성을 고려하고, 대표적인 현대적 리더십 유형인 이슈 리더십과 전략적 리더십의 주요 행동 및 평가지표를 함께 반영한 뉴리더십 평가모형을 정립하고자 한다.

2. 모형정립

공무원 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형은 제Ⅱ장의 공무원 중간관리자의

현대적 리더십 이론 중 특히, 이슈 리더십과 전략적 리더십 이론을 토대로 4차원(목표지향성, 실천성, 대응성, 상황적응성)과 11개의 주요 행동 및 평가지표를 제시하였다. 이를 구체적으로 제시하면, 다음 <표 6>과 같다.

<표6> 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형

차 원	주요 행동 및 평가 지표
목표지향성	○ 미래지향적인 비전제시 ○ 장기적인 전략방향 제시(How보다 What에 중점) ○ 목표달성을 위한 성공적 실천계획과 전략수립
실천성	○ 창의성에 의한 자율권 부여 ○ 효과적인 자원관리를 통한 관리역량 강화 ○ 상하계급간의 조화추구자로서의 역할
대응성(반응성)	○ 리더의 정확한 책임영역 제시 ○ 리더의 대국민에 대한 신뢰확보와 공정한 조정자로서 역할수행
상황적응성	○ 시스템의 낙후 및 오류에 대한 개선: 법·제도의 개선 ○ 뉴 리더십 문화확립: 윤리적 분위기조성, 리더의 행동강령제시 ○ 환경변화에 적극적으로 대처할 수 있는 역량강화(교육, 근무환경개선)

IV. 우리나라 공무원중간관리자 리더십의 현황과 문제점

1. 최고관리자 리더십의 통념과 실체에 대한 갭의 문제

Mintzberg는 최고관리자의 리더십에 대한 통념과 실체는 우리가 알고 있는 통념과는 상당한 차이가 있다는 점을 지적하고 있다(Henry Mintzberg 저, 1998, 현대경제연구원 역, 1999). 이러한 최고관리자의 통념과 실체의 갭으로부터 중간관리자 리더십의 필요성이 제기된다. 최고관리자의 통념과 실체에 대한 내용을 보다 구체적으로 제시하면 첫째, 최고관리자는 정책이나 행정문제를 결정할 때 항상 심사숙고하며, 체계적으로 계획을 수립한다는 통념이다. 그러나 실제 많은 연구결과는 ‘최고관리자들은 숨 돌릴 틈도 없이 업무를 수행하고 있으며, 매우 행동지향적 이고, 그들의 활동은 간결·다양·불연속이라는 단어로 특징지을 수 있어 심사숙고하는 행위를 좋아하지 않는다는 것으로 귀결되고 있다. 둘째, 지위가 높

고 유능한 최고관리자일수록 일상적인 업무를 수행하지 않는다는 통념이다. 그러나 그들의 대부분의 업무는 대내외적인 의식·행사참여, 협상수행, 외부 정보확보 및 그것의 내부공급 등 모든 일상적인 업무를 포함하고 있다.¹⁰⁾ 셋째, 최고관리자는 총괄적인(aggregated) 정보를 공식적인 정보시스템 망을 통해 가장 잘 얻을 수 있다는 통념이다. 그러나 실체는 경영자는 문서보다 구두보고나 전화, 회합 등을 더 선호하는 것이 일반적이다. 넷째, 최고관리자의 결정과 집행행위는 과학적이며 가장 전문적 지식을 수반하고 있다는 통념이다. 그러나 실체는 최고관리자의 프로그램(스케줄 관리, 정보처리, 의사결정 등)은 체계적으로 명시되지 않고, 그들의 머리 속에 깊이 감추어져 있다는 점이다.

2. 중간관리자의 의사결정구조 문제

우리나라 공무원 중간관리층은 실질적인 의사결정 주체로서 역할을 하지 못하기 때문에 행정 또는 정책목표에 대한 장기적인 전략방향을 제시하지 못한다. 따라서 국정목표에 대한 비전이나 목표에 대한 결정에서 ‘What’에 대한 궁리와 탐구를 하지 못하고, 이미 결정된 국정목표를 어떻게 실천할 것인가인 ‘How’에 초점을 맞추어 이행하게 된다. 이는 국정목표의 비전과 방향에 대한 인식과 이해부족을 초래하게 되어 국정의 장기적이고 체계적인 전략방향을 제시하기 어렵다는 지적이다. 또한 중간관리자는 공식화된 조직구조나 극히 구조화된 과업등으로 리더의 구조주도행위에 대해 대체당하고 있다는 점이다(백기복, 2003, 195). 이는 조직요인의 규칙이나 절차가 엄격하게 지켜지고 업무수행과정보다 결과에 대해 귀속되는 특징을 띤다. 그리고 중간관리자가 수행하는 업무자체가 루틴화된 업무로 조직구성원의 상급자·동급자·하급자와의 유기적인 협조관계가 수반되지 않음을 의미하며 수반되더라도 대부분 형식적으로 이루어지는 업무이다. 이러한 결과는 관리자로서의 업무영역에 대한 책임한계는 명확하다고 할 수 있지만, 상황적응적이고 미래지향적인 가치판단의 문제를 결정하거나 국민의 가치공감대를 반영할 새로운 업무를 수행하고 해결할 리더로서의 책임영역은 ‘영’으

10) 물론 조직규모가 작을수록 전문가를 둘 여유가 없고 인력층이 얇아서, 일상적인 업무를 최고관리자가 부담하게 될 가능성이 높다.

로 수렴함을 의미한다.

3. 법제도적 측면의 문제점

우리나라의 정부조직은 거시적 측면에서 보면, 수차례에 걸쳐 지나치게 높은 계층제적 구조, 폐쇄적이고 비대응적인 구조, 권한의 상부집중 구조, 상의하달식의 의사결정 구조 등이 문제점으로 지적되어 왔지만, 그간 지속적이고 체계적인 행정혁신의 노력이 미흡하였다. 또한 미시적 측면으로 보면, 우리나라의 공직분류체계의 문제점을 지적할 수 있다(박천오 외, 2002). 우리나라의 경우 계급제를 근간으로 하여 직위분류제적 요소를 형식적으로 도입하고 있는데 공무원을 경력직과 특수경력직으로 나누고, 경력직 내 일반직의 경우 9계급으로 되어 있다. 1948년 정부수립과 더불어 미군정기간에 도입된 직위분류제가 폐지되고 계급제로 환원하였고, 1963년에는 직위분류제가 입법화 되었으나 1973년 법적 근거였던 직위분류법이 폐지되고 현재는 직위분류제의 일반규정만 국가공무원법에 남아 있다. 이는 정부조직 내에 계급제적 특성을 지속·강화시켜 직무지향적 동기유발을 어렵게 하였으며 계서제 사이의 각 계층이 상호배타적인 긴장을 조성하게 하였다. 또한 각 계층의 구성원들이 집단이익의 옹호에 집착하게 하여 공공부문에서 뉴리더십의 실현을 어렵게 하고 있다.

4. 행정문화의 문제

우리나라 공무원 중간관리자 리더십의 일반적인 문제로 부정적 행정문화와 전통적 리더십에의 안주를 들 수 있다(윤종설, 2006). 먼저 부정적 행정문화면에서 보면, 기존 우리나라 행정문화는 권위주의, 운명주의와 연고주의, 형식주의와 의식주의, 계서(계급)주의의 특징을 띠고 있어 중간관리자의 리더십과 행태에도 지대한 영향을 미친다. 그 결과는 행정문화의 종적 서열관계가 고착화 되고, 상급자만이 결정에 참여하는 비정형적 결정체제와 통제중심적 리더십이 지배하게 되어 중간관리층의 리더십 여지를 축소시킬 뿐만 아니라 리더십이 발휘되더라도 권위형리더십에 머무르게 되어, 중간관리자가 미래지향적인 비전이나 목표를 제

시하지 못한다. 다음으로 전통적 리더십에의 안주측면에서 보면, 우리나라 중간관리자의 리더십은 부정적 성격이 강한 리더십의 유형인 권위형(Lippit & White), 착취적 권위형 내지 온정적 권위형(Likert), 상급자 중심형(Tannenbaum & Schmidt), 친목형 내지 빈약형(Blake & Mouton), 인간관계중시형(Fiedler)의 특징을 보이고 있다. 이러한 특징은 중간관리자의 역할을 정책결정과 집행과정을 통해 상하의 계급을 단순히 연결시키는 것에 한정시킴으로써 결국 중간관리자 공무원이 상하계층간의 틈 속에서 변화에 대한 저항의 일환으로 복지부동과 무사안일적 행태를 띄게 된다.

5. 삶의 질을 비롯한 근무환경 등의 문제

공무원의 삶의 질을 비롯한 근무환경 등의 문제점으로 그동안 우리나라의 경우 열악한 보수와 근무환경, 승진 적체, 인사의 불공정, 관료제의 경직적이고 권위적인 직무수행 분위기 등으로 인해 공무원들은 공직생활에 만족을 느끼지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 최근 신공공관리(NPM)적 행정개혁의 영향으로 국민들의 존경심, 신분의 안정 및 공직에 부여되는 공적 권력 등이 점점 위축되면서, 중간관리자를 포함한 공무원들이 공직으로부터 느끼는 심적 이탈감 수준이 심각한 것으로 나타나고 있다. 이를 뒷받침할만한 공무원과 민간기업 종사자의 삶의 질에 대한 주관적 인식을 조사한 결과에 따르면(김미숙·조경호, 2000), 공무원은 민간기업 종사자에 비해 가구의 재정 상태에 대해 상대적으로 큰 불만을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 직업생활에 대한 만족도, 가족생활, 주거생활, 여가시간, 친구관계, 전반적인 삶의 질 수준 등의 영역에서도 공무원은 민간기업 종사자에 비해 상대적으로 만족도가 낮게 나타났다. 이러한 결과는 공무원의 삶의 질 면에서 절대적 수준이 낮을 뿐더러 상대적 수준에서 보았을 때도 민간기업에 비해 상당히 낙후된 것으로 평가됨을 의미한다. 따라서 종래 공직사회의 장점으로 간주되었던 직업에 대한 국민의 존경심, 직업안정성, 퇴직 후 생활안정 등이 중간관리자를 포함한 공무원들 사이에서 더 이상 긍정적인 요인으로 작용하지 않는 것으로 생각된다. 이렇듯 중간관리자를 포함한 공무원의 삶의 질 악화는 근본적으로 자신의 직업생활에 대한 매력을 상실시키며, 공직을

담당하고 있다는 사명감약화로 이어지게 되어 중간관리자에게 새로운 패러다임에 부합하는 리더십을 기대하기 어렵게 만든다.

6. 역량을 강화를 위한 프로그램의 미비

우리나라 중간관리자인 공무원을 대상으로 한 관리자 교육은 부처 및 보직의 차이에 따른 피교육자의 선택권이 제한되어 대부분의 대상자들에게 획일적으로 운영되고 있다(한국인사행정학회, 2004). 특히 정책관리자를 위한 교육과정의 경우는 정책개발을 위한 창의적·능동적인 능력향상이 요구됨에도 불구하고 교육방식 및 내용이 경직화되어 있고, 수동적으로 이루어지고 있다. 또한 신입관리자의 교육훈련에서도 지식정부를 구성하는 지식관료를 배양하고 뉴리더십을 함양해야 하는 중대한 시점에서 교육대상자들에게 다양성, 창의성, 실용성, 변혁성을 근간으로 하는 분석능력과 문제해결능력을 배양시킬 프로그램이 마련되어 있지 못하다(함성득·권기현·임동욱, 2000). 게다가 중앙공무원교육원, 국가전문행정연수원, 시·도공무원교육원 등에서 유사한 프로그램이 중복되고 있고, 교과목도 백화점식·열거식의 획일적인 내용으로 구성되어 있다. 또한 대부분의 교육이 일방적인 강의위주의 주입식 집합교육으로 이루어지고 있으며 교육훈련에 대한 사후평가 및 환류도 형식적으로 이루어지고 있다. 그리고 중간관리층 리더십과 관련된 5급이상 공무원의 관리능력에 대한 교육내용이 부족하고, 관리자로서 필요한 자질과 능력의 함양을 위한 교과과정인 정보처리능력, 갈등관리 및 조정기법, 협상방법, 의사결정기법, 정책분석기법, 인간관계 및 조직관리기법, 문제해결능력 등에 관한 교육보다는 일반적 소양교육에 지나치게 의존하고 있다. 결국, 이와 같은 교육방식은 중간관리자의 리더십과 관련된 필요한 자질과 능력함양을 위한 교과과정이 되지 못하여 뉴리더로 육성될 기회를 박탈당하고 만다.

V. 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 확보방안

1. 목표지향성 차원에서의 확보방안

첫째, 미래지향적인 비전 제시를 통해 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 종래 미래지향적인 비전 제시는 최고관리자의 고유한 권한이라는 통념을 갖게 하였다. 그러나 최고관리자 리더십의 실체에서 볼 수 있듯이 조직의 비전이나 목표지향성과 같은 가치문제를 결정하는 주체가 반드시 최고관리자가 되어야 한다는 통념은 기각된다. 같은 맥락에서 특정 개인이나 조직 그리고 사회의 발전가능성을 포함한 진정한 모습은 외형적인 모습이나 물질적인 수준만으로 평가하는 것은 단면적인 평가에 불가하다. 따라서 이들이 지향하는 가치와 신념 등과 같은 미래 지향적인 비전이나 목표가 얼마나 확고하게 제시되는가의 문제를 함께 평가할 때 가능하다. 우리나라 중간관리층의 공무원은 국민의 의사를 보다 적극적·실질적으로 수렴할 수 있는 지위에 있어 우리사회의 혁신과 변화를 이끄는 실질적 추동 주체이다. 따라서 이들에게는 우리사회가 지켜야 할 높은 이념적 가치와 비전을 결정하는 과정에 직접·간접적으로 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위해 적절한 공직풍토를 조성하여야 할 뿐만 아니라 이에 상응하는 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다.

둘째, 장기적인 전략방향 제시를 통해 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 즉, 중간관리자가 조직의 목표에 대한 장기적인 전략방향을 제시하거나 의사결정 주체로서의 역할을 다할 수 있도록 리더십 역량을 강화시켜야 할 것이다. 그 방안으로는 첫째, 주요 정책결정과정에 있어 해당 중간관리자의 참석범위를 확대하고 실질적 의사가 반영될 수 있도록 기회를 보장한다. 둘째, 중간관리자가 중요정책에 대한 장기적이고 체계적인 전략방향을 수립할 수 있도록 역량강화를 위한 전문교육과정을 개설한다. 셋째, 수립한 전략방향이 미래지향적 비전과 목표달성을 위한 성공적 실천계획과 가치적 체계와 실천적 체계로 구성되는지를 평가한다.

셋째, 목표달성을 위한 성공적 실천계획과 전략수립을 통해 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 즉, 중간관리자는 주요 정책결정 사항을 성공적으

로 달성하기 위해 구체적인 실천계획과 전략을 수립함으로써 리더로서 집행을 위한 성공적인 목표지향성을 갖추게 된다. 성공적인 실천계획과 전략수립을 위한 전제로 이들이 미래 지향적 비전과 장기적 전략방향과 부합되어야 한다. 다음은 이들이 감정적 추정을 통해 수립한 계획이 실천가능한가를 확인한다. 즉, 중간관리자로서 상하계급 간 조화추구자로서의 개성과 자율성을 유지하며 리더로서 역량과 창의성을 발휘할 수 있는지, 감정적 추정을 통한 비용과 편익의 도출이 가능한지, 효과적인 자원관리가 실천계획과 전략에 맞게 이루어질 수 있는지 그 가능성을 확인한다.

2. 실천성 차원에서의 확보방안

첫째, 창의성에 의한 자율권 부여와 권한의 공유를 통해 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 조직목표의 실천성 확보는 중간관리자에게 자율권을 부여함으로써 창의성에 의한 리더십의 효과가 조직목표달성에 영향을 미치게 됨을 의미한다. 리더십은 엄격한 권위와 책임보다 권한의 공유(sharing authority or power)와 책임의 공유(sharing authority and responsibility)가 이루어질 때 그 효과가 배가된다(김대진, 2006). 따라서 중간관리자에게 자율성을 부여함으로써 종래 조직업무의 일반적 관리·집행업무를 넘어 비전의 제시와 전략을 수립할 수 있는 역량의 여지를 확대시켜서 조직목표의 실천성 범위를 적실성 있게 확장시킨다. 그리고 종래 중간관리자의 역할이 직위의 힘에 기반하고 조직의 결과물과 성과 그 자체에 초점을 두는 것을 넘어 개인적 역량에 기반하고 조직의 결과물 생산을 위해 구성원 스스로가 자율적으로 모든 에너지를 쏟아 넣을 수 있도록 하는 것에 초점을 둌으로서 조직목표의 실천성을 제고시키게 된다. 또한 중간관리자에게 조직내 대내 업무는 해당 하급관료에게 적극적으로 위임하고, 대외적으로 간부진, 의회, 언론, 대국민 등과 긴밀한 협조관계를 유지하여야 할 업무를 적극적으로 역할분담 함으로서 업무의 전문성과 실재성을 높여 조직목표의 실천성을 제고시킨다.

둘째, 효과적인 자원관리를 통해 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 즉, 공무원 중간관리자의 리더십은 조직의 성과와 관리역량을 향상시킬 수

있는 중요한 결정변수이다. 따라서 조직문화 내에서 어떻게 리더십이 발휘되는가가 관리역량의 수준을 결정짓는 중요한 요인이 된다. 특히 이미 결정된 조직의 목표에 대하여 중간관리자들이 인력, 예산, 정보 등과 같은 유용한 가용자원의 활용을 통해 조직의 인적자원관리, 예산시스템, 기구형태, 기술정보 등에 영향을 미침으로써 가능하다. 그러나 반드시 향상된 관리역량이 높은 조직의 성과로 이어진다는 보장은 없다. 이는 관리역량이 조직의 성과를 달성하기 위해서 활용되어야 하며, 관리역량이 조직의 성과를 가져오기 위해서는 성과의 목표를 추구하는 중간관리자의 역할이 매우 중요하다. 이러한 측면에서 중간관리자의 리더십은 관리역량과 조직의 성과를 제고시키는데 결정적인 역할을 하게 됨을 의미한다.

셋째, 상하계급간의 조화추구자로서의 역할을 통해 리더십을 확보하는 방안이다. 중간관리자의 주요한 기능중의 하나는 최고관리자의 정책결정을 구체화시켜 이를 하위관리자에 전달하고 집행과정을 모니터링 하는 것이다. 최근에는 최고관리자의 정책결정과정에 창의성과 전문성을 바탕으로 한 중간관리자의 참여가 확대되고 있으며, 하위관리층과의 관계에서도 일방적인 상하 감독관계에서 벗어나 상호적 정책집행의 양상이 증가되고 있는 추세이다. 이러한 변화 속에서 우리나라 중간관리자에 대한 새로운 요구는 기존의 Top-Down식의 리더십 행태에서 벗어나 수평적 리더십을 발휘하여 상하계급간의 조화추구자로서 역할을 요구한다.¹¹⁾ 이를 위하여 한편으로는 중간관리자는 상하조직구성원의 입장을 이해하고 의사소통의 능력개발이 요구되며, 다른 한편으로는 중간관리자의 리더십에 대한 진단 및 피드백을 확립하여야 한다. 여기서 말하는 리더십 피드백이란 개인의 성격 유형이나 리더십스타일 등 사회과학적 진단도구를 통하여 객관적으로 조사하는 방법이나, 상사·동료·부하 등 타인과의 커뮤니케이션을 말한다.

3. 대응성 차원에서의 확보방안

첫째, 리더의 정확한 책임영역 제시를 통한 중간관리자의 뉴 리더십을 확보

11) 수평적 리더십의 특징으로는 중간관리자들은 자신의 일을 능동적으로 찾고, 역할을 만들고 이를 실행하며, 최고관리자와 수평적인 관계를 가지고 지식과 기술 및 아이디어를 나누고, 성공과 실패에 대한 책임을 공유하며, 이들 상호간 리더십이 공유되고 상호적이 될 때 구성원들은 더욱 개성과 자율성을 유지하면서 조화를 유지할 수 있다.

하는 방안이다. 즉, 우리나라 중간관리자가 대국민에 대한 대응성을 확보하고, 리더로서 정확한 책임영역을 확보하기 위해서는 두 가지 조건이 전제되어야 한다. 먼저, 중간관리자가 처한 극히 구조화된 과업으로부터 탈피시켜야 한다. 이를 위해 먼저 중간관리자의 리더십 효과를 제고시키기 위해 과업에 대한 일련의 과정에서 상당한 권한을 부여함으로써 리더십을 발휘하는데 더 큰 효과를 유발할 수 있다. 다음으로 중간관리자가 처한 공식화된 조직구조로부터 탈피시키는 일이다. 즉, 리더십 발휘에 도움을 줄 수 있는 수단적·보완적 요인들을 적극 개선시킴으로써 리더십의 효과를 제고시킬 수 있다. 이러한 결과는 종래 최고관리자들의 고유한 책임영역이라고 여겨지던 국정목표나 조직의 미래 비전과 장기계획수립 등에 대해 중간관리자의 책임영역 범위 내에서 실질적 참여가 보장되어 대국민 대응성 차원에서 보다 바람직한 업무성과를 달성할 수 있을 것이다.

둘째, 리더의 대국민에 대한 신뢰확보와 공정한 조정자로서의 역할수행을 통한 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 빌 고어의 “우리는 회사를 경영하지 않았다. 권위가 아닌 믿고 맡김으로써 회사는 저절로 굴러가도록 내버려 두었다”는 것으로부터 유추할 수 있듯이, 리더의 대국민에 대한 신뢰확보는 공직 봉사자로서 지켜야할 진정한 의미의 국민에 대한 책무이다. 따라서 리더가 국민들로부터 신뢰를 확보하기 위해서는 공정한 조정자로서의 역할을 수행하여야 한다. 이를 위해 먼저, 이슈가 되는 문제에 대한 정확한 이해가 요구된다. 이를테면 변화와 혁신을 위해서는 이를 유발하게 된 환경의 변화에 명확한 인식이 전제된다. 이러한 변화에 대응하려면 어떻게 해야 하는지에 대한 공통의 인식이 필요하며, 최소한 이 문제와 직·간접적인 이해관계가 있는 사람들과 더불어 이 문제를 이슈화 하려는 조직구성원 사이에 어떠한 문제에 대한 현상뿐만 아니라 현상의 원인에 대한 깊은 토의가 수반되어야 한다. 특히 서로 다른 입장과 관점을 지닌 사람 사이에 깊이 있는 대화를 가능케 하는 것은 상호 신뢰와 상대방의 전문성에 대한 존중에서 나온다. 따라서 신뢰와 존중에 토대를 둔 깊은 대화가 가능하게 할 수 있는 내부 환경의 조성이 요구된다. 둘째, 리더는 특정 이슈를 해결하기 위해 이슈와 직·간접적으로 관련된 당사자의 전폭적인 지지와 이슈 해결을 위한 조직구성원의 헌신과 의욕을 이끌어 내어야 한다. 이를 위해서는 법령이나 시스템 등에 의해서도 크게 영향을 받지만, 이에 못지않게 중요한 조건이 바로

리더의 역량과 자질(협상력과 설득력, 도덕성, 전문성 등)에 의한 관련 당사자의 지지의 확보와 조직구성원의 참여의욕과 헌신의 수준을 제고시킨다. 셋째, 리더는 대국민에게 이슈 이행과정과 이행결과에 대한 신속·정확한 피드백을 실시하여야 한다.

4. 상황적응성 차원에서의 확보방안

첫째, 시스템 낙후 및 오류의 개선으로부터 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 종래 관료제는 분업과 전문화, 몰인정성, 권위의 위계, 규정과 규칙, 경력지향 등을 특징으로 하지만, 지식정보화 사회에 적합한 조직구조는 유기적·신축적이며 기능이나 권한 체계에 관계없이 구성원들의 모든 활동이 정보의 흐름에 따라 효율적인 업무의 목적달성을 가능하게 하는 경계 없는 조직이다. 따라서 현재의 지나친 계층제적 속성을 완화시켜 계층간, 업무 간, 구성원 간에 자유스럽고 개방적인 직무환경을 조성하고, 조직구성원들과 외부 관련 집단들과의 네트워크 연결 및 정보의 원활한 유통과 자연스러운 상호작용을 가능하게 만들어 주는 전략이 요구된다(이창원·최창현, 새조직론, 2005, 대영문화사). 이를테면 새로운 입법을 통해 직무와 인간의 적응을 촉진하고 직무 중심적 동기유발을 도모하는 성과중심의 직위분류제가 확립될 때 중간관리자의 뉴 리더십을 촉진하는 기제가 될 것이다.

둘째, 뉴 리더십 문화확립을 통한 중간관리자의 리더십을 확보하는 방안이다. 중간관리자의 리더십은 최근 OECD의 주요 연구주제의 하나인 좋은 거버넌스(good governance)의 핵심 요소이기도 하다. 여기서 거버넌스는 “특정 국가의 운영기조가 되는 가치가 제도화되어지는 방식”이라고 정의할 수 있다.¹²⁾ 그러나 이러한 가치의 실현을 위해서는 이들 가치들이 문화 속에 깊숙이 뿌리를 내리고, 시스템 전반에 걸쳐 중간관리층 공무원의 행동에 지침 역할을 하지 않으면 안 된다. E. Schein도 ‘조직문화와 리더십’(1992)에서 조직문화의 정의를 ‘집단과 조직의 문화를 그것들의 세계와 장소, 시간과 공간의 성격, 인간의 본성, 인간관계

12) 여기에는 권력분산(separated power), 견제와 균형(checks & balances), 권력의 이동수단(means of transferring power), 투명성(transparency), 그리고 책무성(accountability) 등과 같은 공식적 측면이 포함되어 있다.

에 대한 공유된 가정과 믿음'으로 정의하였듯이, 중간관리자의 뉴리더십의 정립 차원에서 바람직한 조직문화를 확립하기 위한 몇 가지 조건을 제시하면, 첫째, 조직은 조직구성원 모두에게 개방적·창의적·자율적 공유가치를 갖춘 조직문화이어야 한다. 둘째, 조직구성원이 자유롭게 의사를 표출할 수 있는 팀 중심의 유기적·신축적·개방적인 조직구조를 갖추어야 한다. 셋째, 조직은 구성원 행태, 조직행태, 그리고 관리시스템 등이 일관성을 갖추어야 한다. 따라서 뉴리더십이 조직문화를 새롭게 변화시키고 또한 새롭게 변화된 조직문화가 뉴리더십으로 발현될 수 있도록 새로운 리더십문화를 확립하여야 한다.

셋째, 변화혁신의 추진주체로서 환경변화에 적극적으로 대처할 수 있는 역량강화를 통해 중간관리자의 뉴 리더십을 확보하는 방안이다. 먼저, 공공부문에 있어 중간관리자의 가장 중요한 역할 중의 하나는 환경변화에 적극적으로 대처하면서 당면한 과제와 도전을 해결하는 것이다. Heifetz는 이를 '적응의 문제'라고 주장하였다.¹³⁾ 조직을 변화시킨다는 것은 실제로 사람의 행동을 변화시키는 것이다. 공공조직에서 이를 성공적으로 달성하기 위해서는 전 조직에 걸쳐 퍼져있는 중간관리자들이 공익을 위한 제도개혁에 적극적으로 대처할 수 있는 역량을 강화하고, 새로운 가치관을 함양할 때 가능하다. 따라서 변화와 혁신의 추진주체로서 중간관리자의 리더십 역량강화 방안으로 ① 중간관리자는 조직문화적 변화를 후원하고 새로운 사회적 관심을 넓혀나가는 부단한 자기 수양이 요구된다. 여기서의 적응은 단순한 대처를 의미하는 것이 아니며, 사회와 조직에서 현실과 당위에 큰 차이가 있을 때 해당 사회나 조직의 근본적인 이해와 관심도를 회복하고 충전시킬 수 있는 적응능력을 의미한다. ② 공공관리자는 새로운 패러다임에 부합되는 리더십의 개념에 대한 명확한 이해가 요구된다.¹⁴⁾ ③ 중간관리자의 다양한 경험을 통한 리더십 개발과 리더십 기술의 배양이 요구된다. 즉, 최근 리더십 교육에 있어 강조되는 리더십 개발 방식은 리더십 경력, 실패 등 경험을 강조하는 경향이 있고, 리더십의 다양한 경험을 통해 조직이나 사회에 대한 재학습과

13) 여기서의 적응은 단순한 대처를 의미하는 것이 아니며, 사회와 조직에서 현실과 당위에 큰 차이가 있을 때 해당 사회나 조직의 근본적인 이해와 관심도를 회복하고 충전시킬 수 있는 적응능력을 의미한다.

14) 여기서 인간의 학습과 행동에는 지식, 신념 등 인지적 요소와 사고의 관점과 패러다임이 적지 않게 영향력을 미친다. 따라서 새로운 지식정보화사회에 부합된 리더십의 개념과 특성이 무엇인지에 대한 중간관리자의 명확한 이해가 요구된다.

리더십 개발기회를 부여받게 된다. 따라서 중간관리자의 리더십역량을 강화하기 위해서 부단한 자기개발 노력이 수반되어야 함을 요구하고 있다.

다음은 공무원의 삶의 질 제고를 통한 중간관리자의 리더십을 확보하는 방안이다(윤종설, 2006). 기존의 우리나라 공무원 보수체계는 근무를 오래할수록 민간의 격차가 확대되고 공직의 직업적 매력을 상실시켜서 중간관리자의 새로운 리더십은 물론 동기부여 자체가 이루어지지 않을 수 있는바, 민간기업과의 격차를 줄이면서 점진적으로 상향조정이 필요하다(박천오 외, 2002). 더불어 공무원의 삶의 질을 증진하기 위해서는 개인의 사생활을 최대한 보장하면서 근로생활의 질을 고양시키고, 가정친화적인 인사정책의 체계적인 수립과 집행이 요구된다. 이러한 공무원의 삶의 질 제고를 통해 중간관리자의 리더십을 확보한다.

마지막으로, 경쟁력 있는 교육훈련 프로그램의 마련을 통한 중간관리자의 리더십을 향상시키는 방안이다. 즉, 중간관리자의 리더십을 향상시키기 위해 고객 중심의 교육훈련을 실시하여야 한다(윤종설, 2006; 한국인사행정학회, 2004). 이를 위해 교육훈련프로그램의 다양화, 교육훈련시장의 개방화, 교육방법의 다양화, 교육내용의 적실화, 그리고 교육운영체제의 개선 등을 통해 전문성을 갖춘 능력 있는 교수진의 확보하고, 자발적인 교육참여 및 연구를 위한 교육운영상의 여건을 개선하며, 교육훈련에 대한 평가체계의 확립과 교육훈련과 인사관리와의 연계성을 확보함으로써 교육참여자의 리더십 역량을 강화시킨다.

VI. 결론 및 함의

종래 중간관리자에 대한 통념은 조직의 목표와 비전 또는 최고관리자의 결정 사항을 달성하기 위한 조직 내의 시스템의 일부분으로서 조직의 목표달성과 조직의 효율성 제고를 위해 조직의 일과 업무에 초점을 맞춘 부속품에 불과하다는 의견이 지배적이었다. 그러나 21세기를 맞는 우리나라는 한편으로는 산업화사회에서 지식정보화사회로의 이행과 세계화로 인한 무한경쟁 체제 속에서 경쟁력 있는 정부조직으로 생존하기 위해서는 끊임없는 창조적 혁신과정이 요구되며, 다른 한편으로는 민주주의의 정착을 위한 적실성 있는 지방자치제의 확립이 요구된다. 이러한 과정의 중추세력이 바로 중간관리자이며, 이들의 리더십은 혁신의

최종적 성과물을 좌우하는 핵심적 요소이다. 따라서 우리나라 중간관리자층은 앞서 제시된 중간관리자의 뉴 리더십 모형에 부합되는 리더십을 함양하도록 해야 하고, 이는 중간관리자 개인의 노력과 더불어 조직전체의 관점에서 법제도 개선을 비롯한 조직문화의 개선 등의 제반 노력이 요구되는 장기적인 과제임을 인식해야 할 것이다.

본 연구의 함의와 연구의 발전방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 뉴 리더십 이론의 체계화를 통한 공무원 중간관리자의 리더십 평가모형을 정립하였다. 즉, 기존 공공분야 리더십 연구들의 대부분은 최고관리자에 대한 리더십 연구에 초점을 맞추고 있고, 연구의 대상도 주로 조직, 혁신, 전략, 이슈 등 개별 사안에 초점을 맞추어 연구되었다. 그러나 이 연구는 공무원 중간관리자의 리더십에 초점을 맞추고, 다양한 새로운 리더십 이론을 분석·검토하여 중간관리자의 뉴 리더십 평가모형을 정립한 점에서 의의를 갖는다. 둘째, 정립된 리더십 평가모형의 적용을 통해 공무원 중간관리자의 리더십에 대한 재인식의 계기를 마련한 점을 들 수 있다. 즉, 리더십 평가모형에 우리나라 공무원 중간관리자의 리더십 현황과 문제점을 분석·적용함으로써 새로운 차원에서 공무원 중간관리자의 리더십을 재인식시킬 뿐만 아니라 중간관리자의 리더십을 활성화시킬 수 있는 토대를 마련한 점에 의의를 갖는다. 셋째, 중간관리자의 뉴 리더십 모형에의 적용은 중간관리자의 역할과 기능 및 성과에 대한 새로운 인식과 방향을 제시함으로써 리더의 창의성·전문성을 제고시키고, 행정조직의 효율성과 민주성을 제고시킨다. 즉, 중간관리자에게 리더로서의 역량을 발휘할 수 있는 기회를 부여함으로써 정책과정에 적극적 참여를 유인하게 되어 더 많은 국민의 요구와 지지를 얻을 수 있고, 또한 중간관리자들의 적극적 참여는 개인의 독창성과 창의성을 발휘하게 할 뿐만 아니라 자발적인 경쟁과 협력을 수반하게 되어 조직의 효율성을 제고시킬 수 있다. 그러나 본 연구는 리더십의 본질적 특성의 한계와 뉴 리더십의 개념적 정의에 한계가 있다. 즉, 조직리더십의 본질은 결국 최고책임자에게 귀착되고 있다는 점에서 중간관리자의 리더십의 역할과 범위에 수준을 어디까지로 보아야 할 것인가의 문제이다. 이와 더불어 리더십 개념의 다양성에서 오는 문제로 뉴 리더십 이론에 대한 개념정의도 명확하게 정립하기 어렵기 때문에 이에 대한 일반모형을 정립하고 적용하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 향후 이러한 한계와 문

제의 극복을 위한 지속적인 연구가 수행될 필요가 있다.

참고문헌

- 권기성·최진성(2000), 리더십: 이론과 적용, 형설출판사, 서울.
- 김대건(2006), 지속가능한 정부혁신과 고성과조직을 위한 조직리더십의 역할: 조직 리더십의 개념화를 위한 실제 분석, 한국행정학보(40-1), 29-50.
- 김미숙·조경호(2002), 행정개혁과 공무원 삶의 질, 나남출판, 서울.
- 김인수(2001), 거시조직이론, 무역경영사.
- 김정일(2004), 21세기 신패러다임과 혁신 리더십, 서울시공무원교육원.
- 김호정(2001), 변혁적·거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향: 공·사조직의 비교, 한국행정학보(35-2).
- 박내희(1990), 현대리더십론: 이론과 기법, 법문사, 서울.
- 박천오 외(2002), 인사행정의 이해, 법문사, 서울.
- 백기복(2000), 이슈리더십, 창민사, 서울.
- 백기복·박홍식·신제구 공역(2000), 리더십: 과학인가 예술인가?, 선학사, 서울.
- 유승동(2001), 변혁적 리더십과 임파워먼트간의 관계: 신뢰의 매개역할, 인사관리연구.
- 윤종철(2006), 우리나라 공무원 중간관리자 리더십 확보방안, 자치발전(136), 76-84.
- 이규태 외(2006), 전략적 리더십: 개념정의, 구성요소, 우정사업 수행을 위한 시사점, 우정정보(64) 봄호, 1-21.
- 이창원·최창현(2005), 새조직론, 대영문화사, 서울.
- 이홍(1996), 카리스마적 리더십과 수단적 리더십: 두 리더십의 공존성에 대한 탐색적 연구, 경영학연구.
- 한국인사행정학회(2004), 공무원교육훈련시스템의 재설계, 한국행정연구원, 서울.
- 함성득·권기현·임동욱(2000), 디지털 관료 키우기, 박영사, 서울.
- 헨리 민즈버그외(1998)저, 현대경제연구원(1999)옮김, Leadership, Harvard Business Review Paperback(3), 21세기북스, 서울.

- Adams, J. D.(1986), *Transforming Leadership: From vision to results*, Alexandria: Miles River Press.
- Bartlett, C. A & Ghoshal. S(1997), The Myth of the Generic Manager : New Personal Competencies for New Management Roles, *California Management Review*, Vol. 40, No. 1, Fall, 92-116.
- Bass, B. M(1985), *Leadership and performance beyond expectation*, New York: Free Press.
- Bennis, W. G(1989), *On becoming a leader*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Bennis, W. G & Goldsmith(1994), *Learning and Lead*. Addison Wesley.
- Blake, R. R. & Mouton J. S(1964), *The managerial grid*, Houston, TX.: Gulf.
- Calder, B. J(1977), An attribution theory of leadership, In B. M. Staw and C. R. Salancik(Eds.), *New directions in organizational behavior*, Chicago: St. Clair.
- Chemers & R. Ayman(Eds.), *Leadership, theory, and research: Perspective and directions*, New York: Academic Press.
- Child, J(1972), Organizational structure, environment, and performance: The role of strategic choice, *Sociology*, 6(1), 1-22.
- Conger, J. A & Kanungo, R. N(1987), Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings, *Academy of Management Review*, 12, 637-647.
- Dansereau, F., Graen, G., & Haga, W. A(1975), A vertical dyed linkage approach to leadership within formal organizations, *Organizational Behavior and human Performance*, 13, 46-78.
- Dutton, J. A & Ashford, S. J(1993), Selling issues to top management, *Academy of Management Journal*, 18(3), 397-428.
- Dutton, J. E. & Duncan, R. B.(1987), The influence of strategic planning on strategic change, *Strategic Management Journal*, 8, 103-116.
- Dyck, B., M. Mauws, F. Starke, and G. Mischke(2002), Passing the baton: The importance of sequence, timing, technique and communication in executive succession, *Journal of Business Venturing*, 17, 143-162.
- Fiedler, F. E(1993), The leadership situation and the black box in contingency theories, In

M. M.

- Frese, M., Kring, W., Soose, A. & Zempel, J.(1996), Personal initiative at work: Differences between East and West Germany, *Academy of Management Journal*, 39-1, 37-63.
- Funkelstein, S. & D. Hambrick(1996), *Strategic Leadership: Top Executives and Their Effects on Organizations*, West Publishing Company.
- Gardner, J. W(1990), *On leadership*, New York: The Free Press.
- Greening, D. W. & Gray, B.(1994), Testing a model of organizational response to social and political issues, *Academy of Management Journal*, 37, 467-499.
- Hambrick, D. C(1989), Guest editors introduction: Putting top managers back in the strategy picture, *Strategic Management Journal*, 10, Summer special issue, 5-15.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H(1969), *Management of organizational behavior* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- House, R. J(1971), A Path-Goal theory of leader effectiveness, *Administrative Science Quarterly*, 16, 321-338.
- Huy, Quy Nguyen(2001), In Praise of Middle Managers, *Harvard Business Review*, Sep, Vol. 79, Iss. 8; 72-79.
- Hitt, M. A., R. D. Ireland, and R. E. Hoskisson(2001), *Strategic Management: Competitiveness and Globalization*, South-Western College Publishing.
- Ireland, R. D. & M. A. Hitt(2005), Achieving and maintaining strategic competitiveness in the 21st century: The role of strategic leadership, *Academy of Management Executive*, 19(4), 63-77.
- Kelley, R. E(1988), In praise of followers, *Harvard Business Review*, 66, 142-148.
- Kerr, S. & Jermier, J. M(1978), Substitutes for leadership: Their meaning and measurement, *Organizational Behavior and Human Performance* 22, 375-403.
- Komives, S. R., Lucas, N., & McMahon, T(1998), *Exploring leadership*, San. Francisco: Jossey Bass.
- Kotter, J. P(1998), *The leadership factor*, New York: The Free Press.
- Lengnick-Hall, C. A. & J. A. Wolff(1999), Similarities and contradictions in core logic of three strategy research stream, *Strategic Management Journal*, 20, 1109-1132.

- Levitt, Herold J. & Thomas L. Whisler(1985), Management in the 1980's, *Harvard Business Review*, Vol. 36, 41-48.
- Lumpkin, G. T. & G. G. Dess(1996), Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance, *Academy of Management Review*, 21, 135-172.
- Manz, C & Sims, H. P(1989), Superleadership: Beyond the myth of heroic leadership, *Organizational Dynamics*, 19, 18-35.
- McKenzie, M.(2004), Does strategy matter in a rapidly changing world?, *FW Industry Sector Review: Technology, Media & Telecommunications*, 8-9.
- Miles R. E., Snow C. C, Mathews J. A., Miles. G and Coleman Jr. H. J(1997), Organizing in the Knowledge Age : Anticipating the Cellular Form, *Academy of Management Executive*, Vol. 11 No. 4, 7-44.
- Mintzberg, H.(1973), *The Nature of Managerial Work*, New York, NY: Harper & Row, Publishers.
- Mische, M. A.(2001), *Strategic Renewal*, Prentice-Hall.
- Murphy P. E.(1995), Corporate ethics statements: Current status and future prospects, *Journal of Business Ethics*, 14, 727-740.
- Rest, J., Thomas, S. J. & Edwards, L.(1997), Designing and validating a measure of moral judgement: Stage preference and stage consistency approaches, *Journal of Educational Psychology*, 89, 2-28.
- Rost, J. C(1991), *Leadership for the twenty first century*, New York: Prager Publishers
- Rotemberg, J. J. &G. Saloner(2000), Visionaries, managers, and strategic direction, *Rand Journal of Economics*, 31, 693-716.
- Rowe, W. G(2001), Creating wealth in organizations: The role of strategic leadership, *Academy of Management Executive*, 15(1), 81-94.
- Scholtes, P. R(1999), The New Competencies of Leadership, *Total Quality Management*, July, 704-710.
- Shane, S., Venkataraman, S. & Macmillan, I.(1995), Cultural differences in innovation championing strategies, *Journal of Management*, 21, 931-952.
- Soule, E.(2002), Managerial moral strategies: In search of a few good principles, *Academy of Management Review*, 27, 114-124.

Stogdill, R. M(1974), *Handbook of Leadership: A Survey of The Literature*, NY: The Free Press.

Stogdill, R. M(1948), Personnel factors associated with leadership: A survey of the literature, *Journal of Psychology*, 25, 35-71.

Vroom, v. H& Jago, A. G(1988), *The new leadership: Managing participation in organization*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.