

한국 중상위직 행정관리자의 주요 리더십 역량에 관한 실증 연구

박 천 오*

<目 次>

- I. 서언
- II. 행정리더십 연구 경향과 리더십 역량 이론
- III. 실증 조사 설계
- IV. 실증 조사 결과
- V. 결어: 조사결과의 요약과 정책적 함의

<요 약>

본 연구는 Van Wart의 행정관리자 리더십 역량 이론을 적용하여, 한국 중앙부처 중상위직 관리자(실·국장급과 과장)에게 요구되는 주요 리더십 역량을 실증조사 하였다. 조사는, 리더십은 본질적으로 하급자들에 대한 영향력 행사라는 전제에서, 5급 이하 하급직 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 본 연구의 결과는 중상위직 공무원들의 리더십 역량교육 및 역량평가와 관련된 정책적 함의를 내포한다.

【주제어: 리더십, 역량, 행정관리자】

I. 서 언

흔히 관리자의 리더십은, 대외적으로 환경에 대한 조직의 대응력을 높이고, 대내적으로 조직 혁신과 창의성 그리고 조직구성원 개인 발전의 기회를 유발·확대 시킬 수 있는, 핵심 메커니즘으로 간주된다. 그러나 실제로 조직에서 관리자가 리더십을 발휘하기는 쉽지 않다. 행정관리자의 경우 현대 행정국가의 상황 조건 하에서 스스로의 공식 권한을 훨씬 넘어서는 추가적 리더십(additional leadership) 발휘를 요청받지만(Gortner, et al., 1987: 299; Behn, 1998: 209), 행정

* 명지대학교 행정학과 교수(chpark@mju.ac.kr).
논문접수일(2009.2.12), 수정일(2009.4.27), 게재확정일(2009.5.6)

기관을 둘러싼 정치·경제·사회적 환경이 매우 역동적이고 조직 내부 활동에 있어서도 수많은 법규의 제약을 받는 관계로, 리더십 발휘에 어려움을 겪는다(Van Wart, 2008: 11-12). 근래 들어 각 국 정부가 행정관리자들의 리더십 개발을 위해 막대한 자원을 투입하고 있으나, 관련 연구에 의한 검증과 뒷받침이 크게 부족한 실정이어서 그 실효성이 의문시된다(Van Wart, 2003: 224-225).

한국 정부도 근래 몇 년간 고위공무원단 진입예정자를 대상으로 역량평가를 실시해 왔고, 최근에는 서울시를 비롯한 일부 자치단체에서도 사무관 승진 시험을 역량평가로 대체하려는 움직임을 보이는 등 리더십 역량의 실무 활용이 점차 확산되고 있지만, 이들 행정관리자의 리더십 역량에 관한 학계의 연구는 아직 극히 드물다. 장관과 같은 정무직 공직자들이 능력보다는 정치논리 위주로 임명되어 1년 남짓 재직하고 물러나는 관행이 뿌리 깊은 한국의 행정기관에서는 행정관리자들의 리더십에 의해 조직의 성과가 상당 부분 좌우되므로, 이들 관리자의 리더십 역량을 연구하여야 할 현실적 필요성은 매우 크다.

이런 인식에서 본 연구는 한국 중상부처 하급직 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 중상위직 관리자(실·국장과 과장)에게 요구되는 주요 리더십 역량을 실증적으로 진단한다. 본 연구의 결과는 중상위직 공무원들의 리더십 역량교육 및 역량평가와 관련된 정책적 함의를 내포 한다.

II. 행정리더십 연구 경향과 리더십 역량 이론

리더십은 두 사람 이상이 연루된 집단현상으로서, 통상 ‘공동 목표 달성을 위해 한 개인이 집단의 성원들에게 영향을 미치는 과정’으로 정의 내려진다(Gortner, et al., 1987: 294; Northouse, 2001: 4). 리더십은 다양한 차원에서 발휘될 수 있으나, 본 연구의 관심사인 행정관리자의 리더십은 기본적으로 행정기관 내부 하급자들을 대상으로 한 조직리더십(organizational leadership)에 속한다.

리더십에 관한 연구는 그 동안 경영학과 심리학 분야를 주축으로 광범위하게 진행되어 왔으나, 아직까지 그 실체와 효과가 충분히 규명되지 못하고 있다(Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 153; Van, Wart, 2008: 12). 행정학 분야에서의 행정리더십 연구는 그간 상대적으로 부진하였다. 특히 본 연구의 관심대상인 행정관리자의 리더십에 관한 연구는 극소수에 불과하고(Morse & Buss, 2007: 3), 내용 면에서도 주로 행정리더십의 고유성이나 행정리더의 재량 문제에 초점을 맞추어왔다. 전자의 연구들은 대체로 행정관리자의 리더십이 정치적 개입과 관련 법규 등에 의해 크게 제약받는 현실을 강조하였다(Rainey, 2003: 317).¹⁾ 후자

1) 행정관리자들에게는 1) 인사, 구매, 예산, 여타 행정기능에 관한 세밀한 법적 규정, 2)

의 연구들에서는 행정리더에게 재량이 얼마나 허용되어야 하는지가 쟁점이었다 (Van, Wart, 2008: 26; Terry, 1998; Cook, 1996).

후자의 경우, 행정리더의 재량에 관한 시각 차이는 변화 정향(transformational)과 관리 정향(transactional) 간의 혹은 기업가적 관점(an entrepreneurial view)과 청지기적 관점(a stewardship view) 간의 철학적 논쟁과 관련된다.²⁾ 이는 행정리더들이 혁신적 역할을 광범위하게 수행하지 않는 한 공공부문에 심각한 리더십 공백이 생길 것이란 신공공관리론자들의 관점과, 행정리더들이 변화를 적극 주도하기보다 일상적 관리 이슈를 우선시해야 한다는 전통적인 관점 간의 대립으로 대표된다(Denis, 2005; Van, Wart, 2008: 26; Bellone & Goerl, 1992). 조직운영과 관리의 혁신이 강조되는 오늘의 현실에서 기업가적·변혁적 리더십이 부각되고 있으나(Pawar & Eastman, 1997), 관료적 조직구조와 거버넌스로 특징지어지는 행정기관에서는 그 같은 리더십 발휘가 제한적일 수 있다(Javidon & Waldman, 2003). 실제로 일부 국내 실증 조사는 이를 확인해 주고 있다(김호정, 2001a; 2001b).³⁾

이처럼 행정리더십의 제약성이나 행정리더의 재량에 관한 연구가 주류를 이룬 상황에서, 행정리더십 역량은 학자들의 큰 관심사가 되지 못하였다. 행정기관 최고관리자들의 리더십 성공 사례를 소개하는 연구들이 일부 있으나(Lewis, 1980; Doig & Hargrove, 1987; Riccucci, 1995; Cooper & Wright, 1992), 이들 연구는 리더의 과업 추진전략 등에 초점을 맞추었을 뿐 리더십 역량 문제를 직접적으로 다루지는 않았다. 행정기관의 중상위층 관리자들의 직무와 책임의 일반적 성격을 진단하는 연구도 소수 있지만(Lau, et al. 1980; Dolan, 2000), 이들 역시 그러한 직무수행에 요구되는 구체적인 리더십 역량을 포착하지는 않는다.

리더십 역량에 관한 연구는 관리자로서의 바람직한 역량이 무엇인지 또 어떤 역량이 개발 강화되어야 하는지를 파악하는 중요성을 내포한다. 일반적으로 역량(competency)은 “주어진 역할을 효과적으로 수행하기 위하여 요구되는 기술, 지식, 행동 및 태도” 등의 조합을 의미한다(Hoffmann, 1999).⁴⁾ 그리고 ‘관리자

의회, 이익집단, 매스컴 등의 외부 주체에 의한 개입과 영향력 행사로 인한 권위의 추락, 3) 의회, 행정수반, 감독기관(oversight agencies)에 의한 소속기관의 자원과 정책에 대한 통제, 4) 명쾌한 성과측정 방법의 부재 등이 제약 망(a web of constraints)으로 작용한다는 점을 주로 부각시킨다(Warwick, 1975; Rainey, 2003: 316-317).

- 2) 기업가적 관점은 변혁적 리더십(transformational leadership)과, 청지기적 관점은 전통적인 거래적 리더십(transactional leadership)과 각각 유사하다(Denis, 2005: 450).
- 3) 이와 반대로 외국과의 비교 연구를 통해 공공부문 최고관리자의 변혁적 리더십 효과성이 보편적일 수 있음을 보여주는 연구도 없지 않다(이창원 외, 2003).
- 4) 인적자원관리와 관련하여 학자들이 사용되는 역량(competency)의 개념은 대체로 유사하다. 예컨대 Klemm(1980)는 역량을 우수한 업무성과를 산출하는 개인의 잠재적 특성으로 정의내리며, Mirabile(1997)은 직무에서 고성과자와 관련된 지식, 기술, 능력 혹은

역량'(managerial competency) 혹은 '리더십 역량'(leadership competency)은 조직에서 관리자들에게 보편적으로 요구되는 역량이라고 할 수 있다. 리더십 역량은 관리자가 리더십을 발휘함에 있어 상황과 맥락의 차이에도 불구하고 공통적으로 필요로 하는 역량으로서,⁵⁾ 특정 과업, 역할과 책임, 기능 수행 등과 관련된 직무역량(job competency)과는 구분된다(Van Wart, 2005: 128). 리더십 역량은 구성 요소에 따라 다소 차이가 있으나 대부분 교육과 훈련 등에 의해 개발 가능하다(Spenser & Spenser, 1993; 이원행, 2002: 107-112).

행정관리자의 리더십 역량에 관한한 행정현장이 학계의 연구를 훨씬 앞서 있다. 이미 세계 여러 나라에서 고위공무원단의 선발과 능력개발을 위해 리더십 역량의 성격을 띤 공통 역량모델을 적용하고 있고, 한국에서도 고위공무원단으로의 신규진입 허용에 앞서 후보자들을 여러 핵심역량 항목으로 평가하고 있다(중앙인사위원회, 2004; 중앙인사위원회, 2006). 하지만 행정관리자의 리더십 역량에 관한 학계의 연구는 국내·외를 막론하고 아직 본격화되지 않은 상태이다.

한국의 경우 고위공무원단 역량평가(기존 9개 핵심역량)의 현실적 타당성 등을 검증하는 연구는 소수 있으나(남궁근 외, 2005; 하태권 외, 2007),⁶⁾ 고위 행정관리자에 필요한 리더십 역량을 진단하는 연구는 찾기 어렵다. 고위관리자가 아닌 중간관리자들의 리더십 역량은 더욱 주목받지 못하고 있다. 근래 들어 노동부 5급 승진사례를 토대로 역량중심의 평가체계 모델을 제시한 연구(권용수, 2001), 정부산하단체 임원의 공통 직무수행 역량을 도출한 연구(박천오·김상목, 2004), 과학기술부를 대상으로 역량기반 교육훈련 프로그램을 개발한 연구(최무현·조창현, 2007) 등이 간간히 이루어졌으나, 이들 연구 역시 중상위직 관리자의 리더십 역량 연구를 일차적 목적으로 하고 있지 않다.

다만 최근 발표된 이창길(2008)의 연구는 재정경제부 과장급 이하 공무원들을 대상으로 과장-계장-직원의 계층구조에 상응하는 정책관리 계층, 정책실무 계층, 실무집행 계층의 3개 계층군으로 구분하여 계층별 필요역량 순위와 현재 역량 격차, 그리고 계층 상호 간의 역량기대 격차를 분석함으로써, 해당 계층의 역량에 대한 심도 있는 논의와 후속 연구의 계기를 제공하고 있다. 그의 연구는 직무역량에 대한 계층별 의견과 상호 기대를 중심으로 역량을 도출하는 방식을 취하였고, 조사결과 과장급으로 구성된 정책관리층의 필요직무역량을 목표방향

태도라고 말한다.

- 5) 조직관리자의 리더십 발휘에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 조직업무, 과업 성격, 조직문화, 구성원들의 성향, 조직 환경, 조직구조, 당해 문제의 성격 등 매우 다양하다 (Van, Wart, 2008: 13; Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 156).
- 6) 한국의 경우 일부 연구가 학계, 시민단체, 언론계, 고위공무원단 소속 공무원들, 팀장급 공무원 등을 대상으로, 현재의 9개 평가대상 역량의 중요성 여부를 확인하는 설문 조사를 실시하였다(남궁근 외, 2005; 하태권 외, 2007).

제시, 전략적 사고, 합리적 의사결정으로 파악하였다.

〈표 1〉 각 국의 고위공무원 핵심역량 비교

국가	핵심역량 및 세부 구성요소
미국	<p>〈고위공무원 핵심자격 요건〉</p> <p>변화유도능력: 계속적 학습, 창의성과 혁신성, 외부환경에 대한 자각, 융통성, 탄력성, 서비스 동기부여, 전략적 사고, 비전</p> <p>부하통솔능력: 갈등관리, 다양성의 제고, 청렴성과 정직성, 팀 구축</p> <p>결과지향능력: 책임성, 고객서비스, 결단력, 기업가적 정신, 문제해결능력, 기술적 신뢰성</p> <p>경영통찰력: 재무관리, 인적자원관리, 기술관리</p> <p>제휴설정 및 의사소통 능력: 영향력과 협상력, 대인관계 기술, 구두의사소통 능력, 협동력, 정치적 분별력, 서면의사소통능력</p>
일본	<p>〈고위공무원 역량모델〉</p> <p>목표 및 방향설정능력: 장래 비전의 창조와 전달</p> <p>개인적 영향력: 전망의 제시, 본보기를 통한 리더십</p> <p>부하의 능력발휘 유도: 직원들로 하여금 최선을 다하도록 유도하기</p> <p>학습과 능력개발: 경험을 통한 학습, 결과향상을 위한 새로운 아이디어 도출, 전략적 사고, 목표달성을 위한 아이디어, 기획의 보장</p> <p>성과지향성: VFM(value-for-money) 및 결과 달성</p>
호주	<p>〈고위공무원 리더십 역량모델〉</p> <p>전략적 사고능력: 목적의식과 방향감각 고취, 전략적인 집중, 정보수집 및 기회포착 능력, 지적 판단능력과 상식</p> <p>목표 달성: 조직역량과 대응성 구축, 탁월한 전문가적 능력, 불확실성 관리 및 변화 추진 능력, 계획된 성과 달성</p> <p>생산적인 업무관계 촉진: 대내외적 원활한 대인관계, 협력과 파트너십 촉진, 개인간 차이점과 다양성 존중, 안내자, 후견인, 촉진자 역할</p> <p>영향력 있는 의사소통능력: 명쾌한 의사전달, 경청, 이해 및 적응력, 설득적 협상능력</p> <p>추진력과 성실성: 전문가적 능력과 청렴성, 위험 감수 및 용기의 표상, 행동지향성, 탄력성, 자기개발</p>
캐나다	<p>〈고위공무원 리더십 역량〉</p> <p>지적역량: 지각능력, 창조성</p> <p>미래설계 역량: 비전</p> <p>관리역량: 행동관리, 조직이해, 팀워크, 파트너링</p> <p>인간관계역량: 대인관계, 의사소통</p> <p>개인적 역량: 적극적 자세, 윤리와 가치, 개성, 융통성, 자신감</p> <p>언어역량: 영어, 불어</p>

한 국	<p>(기존 고위공무원 핵심 역량)</p> <p>의사소통: 상대방의 의사를 경청하면서 그 의도를 정확히 이해하고, 자신이 의도하는 바를 문장이나 언변 등으로 명확하게 이해시키는 능력</p> <p>고객지향: 업무와 관련된 조직 안팎 이해당사자들이 원하는 바를 이해하고 그들의 요구를 충족시키고자 배려하는 능력</p> <p>비전제시: 소속부처의 정책방향과 연계하여 담당 조직업무의 방향을 전하고 이를 부하직원들이 수용하도록 적극적으로 전파·술선하는 능력</p> <p>조정/통합: 다양한 이해당사자들이 관련된 사안에 대해 국가 또는 공익의 관점에서 균형있는 해결책을 제시하는 능력</p> <p>결과지향: 행정서비스 질을 극대화하고, 업무수행에 있어 효과성과 효율성을 동시에 고려하는 능력</p> <p>전문가 의식: 담당업무 수행에 열정과 자부심으로 최선의 노력을 하고, 전문성 향상을 위해 적극적으로 학습 개발하는 능력</p> <p>혁신주도: 행정환경의 변화를 이해하고 그에 맞추어 기존의 관행과 행동양식을 신속히 변화시키며 조직이 변화에 적응토록 유도하는 능력</p> <p>문제인식/이해: 수집한 정보 및 정보의 연계를 통해 문제의 성격, 발생원인, 파급효과 등을 이해하고 문제의 핵심을 규명할 수 있는 능력</p> <p>전략적 사고: 장기적이고 통합적 관점에서 목표를 설정하고, 대안의 우선순위를 명확히 하며, 실행계획과 처방을 제시하는 능력</p>
--------	--

출처: (남궁근 외, 2005: 175; 중앙인사위원회, 2004a; 행정안전부 관련 자료)

행정관리자의 리더십 역량에 관한 연구가 이렇듯 부족한 상황에서, 최근 Van Wart(2005)는 역량과 관련된 광범위한 연구결과를 내 놓음으로써 이 분야의 연구에 새로운 지평을 열었다. 본 연구에서는 Van Wart(2005)의 리더십 역량을 적용한 실증조사를 통해 한국 중앙부처 중상위직 행정관리자에게 요구되는 리더십 역량을 파악한다.

Van Wart는 행정기관 관리자의 리더십 효과성에 기여하는 역량을 3가지 유형(3 types of different leadership competencies)으로 파악한다. 상대적으로 타고난 혹은 장기적 성향(relatively innate or long-term dispositions)이라고 할 수 있는 ‘개인적’ 특성’(traits), 광범위하게 응용·학습된 능력(broadly applied learned characteristics)이라고 할 수 있는 ‘재능’(skills), 그리고 업무 수행과정에서 취하는 ‘구체적인 실제 행태’(concrete behaviors)가 그것이다. 이 가운데 ‘특성’과 ‘재능’은 리더의 개인적 자질(leader characteristics)에 해당되는 것으로서, 행태의 질적 측면에 영향을 미치는 내적 태도와 학습된 능력을 말한다. Van Wart는 이들 특성, 재능, 행태 간의 차이는 정도의 차이라고 한다. 세 가지 리더십 역량 유형에 대한 그의 설명은 다음과 같다.

1. 리더의 특성

특성은 타고나거나 유년기에 형성되는 경우가 많으나. 시간이 경과하면서 어

는 정도 적응적 변화를 겪을 수 있다. 리더십 역량과 관련된 주요 특성은 자신감(self-confidence), 단호함(decisiveness), 쾌활함(resilience), 에너지(energy), 성취욕(the need for achievement), 책임의식(willingness to assume responsibility), 융통성(flexibility), 서비스 정신(service mentality), 성실성(personal integrity), 정서적 성숙(emotional maturity)의 10가지이다. 이 중 6가지(자신감, 단호함, 쾌활함, 에너지, 융통성, 정서적 성숙)는 인품(personality characteristics)과 관련된 것이고, 다른 두 가지(책임의식, 성취욕)는 동기관련 욕구(motivational drives)이고, 나머지 2가지(성실성, 서비스 정신)는 가치정향적(value orientations) 성격을 지닌다. 이들 모두 성년기의 상대적으로 안정된 성향이어서, 교육훈련 등을 통해 상당 수준 개선될 수 있지만 근본적인 변화는 쉽지 않다. 리더의 개인적 특성만으로 리더십 행태나 성공을 직접적으로 예측하고자 했던 순수 특성 리더십이론(pure trait-based leadership theories)의 퇴조에도 불구하고, 하급자들이 리더의 개인적 특성을 중시하는 현실에서 ‘특성’은 여전히 리더십 성패의 강력한 예측 요인(predictors)이 될 수 있다.

2. 리더의 재능

재능은 광범위하다는 측면에서는 특성과 비슷하고 관측이 상대적으로 용이하다는 측면에서는 행태와 유사하다. 리더십 발휘에 있어 특히 중요한 것은 의사소통 재능(communication skills), 사회적 재능(social skills), 영향력 행사 재능(influence skills), 분석 재능(analytic skills), 기술 재능(technical skills), 지속적 학습능력(continual learning)의 6가지이며, 이들 모두 교육, 훈련, 연습에 의해 확보 또는 개선될 수 있다.

3. 리더의 행태

행태는 현실적으로 조직에서 리더십 평가의 대상이 되는 것이다. 리더의 행태는 ‘재능’의 한 유형으로 볼 수도 있지만, 그 개념이 보다 좁고 적용이 더욱 구체적이다. 리더의 특성과 기술은 리더의 행태에 영향을 미치는 데, 이는 리더 스스로 자신의 특성과 재능을 활용하는 행태를 주로 보이기 때문이다.⁷⁾

리더의 행태는 과업행태 영역(task domain), 대인행태 영역(people domain), 조직행태 영역(organizational domain)의 세 가지 활동 영역으로 분류된다. 이들 영역에 속하는 행태들은 <표 2>의 좌측과 같이 산정/평가(assessment/evaluation function), 형성과 기획(formulation and planning function), 집행(implementation functions), 변화

7) 예컨대 강한 기술 재능(technical skills)을 가진 사람은 과업행태에 초점을 맞추고, 영향력 행사 재능(influence skills)을 가진 사람은 사람정향적인 행태에 초점을 맞추는 경향을 보이게 된다(Van Wart., 2005: XViii).

기능(change functions)의 4개 업무기능 범주 가운데 어느 하나에 속하는 성격을 띤다.

우선, 세 가지 행태 영역 가운데 과업정향적 행태(task-oriented behavior)는 모든 수준 그리고 모든 직위의 리더들에 있어 가장 기초적인 것이다. 리더는 무엇보다도 일을 완수해야 하고, 문제를 해결하여야 하기 때문이다.⁸⁾ 과업정향적 행태는 리더십이 아니라 단지 관리로 간주되기도 한다. 과업정향적 행태는 모니터링과 업무산정(monitering and assessing), 운영기획(operations planning), 역할과 목표의 명확화(clarifying roles and objectives), 알림(informing), 위임(delegating), 문제 해결(problem solving), 혁신과 창조 관리(managing innovation and creativity) 등을 포함한다.

대인정향적 행태(people-oriented behavior)는 리더와 하급자들 간의 인적 상호작용 관계(interpersonal relationships)에 관한 것으로서, 리더십을 다른 사람을 리더 하는 것으로 정의할 시에 가장 중요한 역량이 된다. 대인정향적 행태는 상담(consulting), 인력기획/조직화(planning and organizing people), 인력개발(developing staff), 동기부여(motivating), 갈등관리(managing conflict), 인적변화 관리(managing personnel change)의 7가지가 중요하다. 이들은 모두 이른바 연성 역량들(soft competencies)로서 과업정향적 행태에 비해 업무수행(performance) 측면에서 양적 진단이 쉽지 않다.

조직정향적 행태(organization-oriented behavior)는 조직 외부적 상황, 거시적 체제, 조직변화(혹은 위기) 등과 관련된 것이다.⁹⁾ 조직정향적 행태는 환경 조망(scanning the environment), 전략적 기획(strategic planning), 임무와 비전의 표명(articulating the mission and vision), 네트워킹과 파트너 구축(networking and partnering), 일반관리기능 수행(performing general management functions), 의사결정(decision making), 조직변화 관리(managing organizational change) 등을 포함한다.

한편, 리더의 업무기능에 따른 4가지 행태범주는 다음과 같다. 첫째, 리더는 사람들의 활동 혹은 행태에 관한 정보와 지식을 확보하여야 하는 데, 이것이 ‘산정/평가 기능’이다. 과업행태 영역에서 ‘모니터링과 업무산정’, 대인행태 영역에서는 ‘상담’, 조직행태 영역에서는 ‘환경조망’ 등의 행태가 이에 속한다. 둘째, 리더는 정보와 지식을 처리하고 무엇을 할 것인지 계획을 세우는 등의 일을 하는 데, 이것이 ‘형성과 기획 기능’이다. 과업행태 영역에서는 ‘운영기획’, 대인행태 영역에서는 ‘인력의 기획 및 조직화’, 조직행태 영역에서는 ‘전략적 기획’과

8) 그러나 과업 초점은 직위의 수준과 유형에 따라 달라 질 수 있다. 예컨대 일선감독자들은 구체적인 일상과업에 주의를 기울여야 하지만, 최고관리자들은 반대로 조직의 일상운영을 넘어선 보다 광범위한 조직과업에 초점을 맞추어야 하는 것이다.

9) 과거에는 최고관리자들만이 체제 책임(system responsibilities)을 지면서 광범위한 조직관점을 가지는 것으로 인식되었지만, 오늘날은 하층부에서도 조직수준 역량의 중요성이 강조되고 있다.

같은 행태가 이에 해당된다. 셋째, 리더는 ‘집행기능’적인 성격의 여러 활동을 수행하게 된다. 과업행태 영역에서 ‘역할과 목표의 명확화’와 ‘알림’, 대인행태 영역에서 ‘인력개발’과 ‘동기부여’, 조직행태 영역에서 ‘임무와 비전의 표명’, ‘네트워크와 파트너 구축’, ‘일반관리 기능’ 등의 행태가 이에 포함된다. 넷째, 리더는 변화와 관련된 기능을 수행하는 데, 이는 집행 기능의 특별한 유형이라고도 할 수 있다. 과업행태 영역에서의 ‘문제 해결’과 ‘혁신 및 창조 관리’, 대인행태 영역에서의 ‘갈등관리’와 ‘인적변화 관리’, 조직행태 영역에서의 ‘의사결정’과 ‘조직변화 관리’ 등의 행태가 그것이다.

〈표 2〉 조직 리더의 행태 영역

	리더의 행태 영역과 행태		
	과업행태 영역	대인행태 영역	조직행태 영역
1.산정/평가기능 범주	·모니터와 산정 업무	·상담	·환경 조망
2.형성과 기획기능 범주	·운영기획	·인력의 기획 및 ·조직화	·전략적 기획
3.집행기능 범주	·역할과 목표의 명확화 ·알림	·인력개발 ·동기부여	·임무와 비전의 표명 ·네트워크와 파트너십 구축 ·일반관리 기능
4.변화기능 범주	·문제해결 ·혁신과 창조 관리	·갈등관리 ·인적변화 관리	·의사결정 ·조직변화 관리

출처: (Van Wart, 2005: 160)

이상과 같은 Van Wart의 리더십 역량 이론은 기본적으로 기존 리더십 연구 가운데 특성(자질)론적 접근(trait approach)과 행태론적 접근(the style approach)을 혼합한 것이라고 할 수 있다. 전자가 리더십의 요체로 강조한 리더의 성격 특성은 Van Wart가 제시하는 역량 가운데 특성유형 역량 및 재능유형 역량과 관련성이 있고, 후자에서 리더십 발휘의 효과성과 관련하여 제시된 리더의 행동유형은 Van Wart의 행태유형 역량과 유사하기 때문이다(Northouse, 2001).¹⁰⁾

Van Wart의 역량이론은 구성 요인이 많고 일부 구성 요인들이 부분적으로 중첩되는 등 다소 복잡한 성격을 띠지만, 행정기관 관리자들의 역량을 포괄적으로 진단·평가할 수 있는 유용한 이론적 틀이라고 할 수 있다. Van Wart(2005: 3) 자신의 지적대로, 단순한 리더십 이론일수록 특정 리더십 현상에 대한 설명이 명쾌한 반면, 리더십 현상을 지나치게 일반화하거나, 주요 리더십 역량요인

10) Van Wart의 행태역량 가운데 과업행태 역량과 대인행태 역량은 Black & Mouton (1964) 등의 연구에서 나타난 과업행동 및 관계성 행동의 다양한 요소를 포함하고 있으나, 이들 연구와 달리 어떤 상황에서 더 과업지향적이어야 하고 어떤 상황에서 보다 관계성지향적이어야 하는지를 고려하지 않고 있다.

을 누락시키거나, 제한된 리더십 상황에만 적용된다거나, 하는 한계를 내포한다. Van War의 역량 이론은 단순명료한 이론들의 이 같은 문제점을 극복하기 위한 불가피한 수준의 복잡성을 지닌 것으로 평가된다.

Van Wart의 역량 이론은 변혁적 리더십 등 특정 리더십 역량을 특히 강조하는 대다수 기존 이론들과 달리, 또한 리더의 자질이나 행태 어느 하나에 초점을 맞추는 전통적 접근에서 벗어나, 매우 광범위한 리더십 역량을 제시함으로써 국가에 따라 혹은 직위나 업무에 따라 요구되는 역량의 상대적 차이와 중요성을 파악할 수 있게 하는 특징을 지닌다. 또한 그의 역량 이론은 기본적으로 공공부문에 초점을 맞춘 것이어서, 행정관리자의 리더십과 관련성이 깊은 역량들을 다수 내포하고 있다. 이들 특성은 한국 중앙부처 중상위직 관리자(실·국장과 과장)에게 어떤 리더십 역량이 요구되는지를 진단하고자 하는 본 연구의 목적에 부합된다.

Ⅲ. 실증 조사 설계

1. 실증 조사의 이론적 틀

본 연구의 실증 조사는 앞서 소개한 Van Wart의 역량 이론을 토대로, 1) 한국 중앙부처 중상위직 관리자들이 갖추어야 할 주요 리더십 역량이 어떤 것인지, 2) 고위관리자와 중간관리자 간에 갖추어야 할 주요 리더십 역량에 차이가 있는지, 3) 고위관리자가 갖추어야 할 주요 역량이 기존 우리나라 고위공무원단 후보자 역량평가 대상인 9가지 핵심 역량과 일치하는지 등의 의문을, 중앙부처 하급직 공무원들을 대상으로 한 인식조사를 통해 파악한다.

이러한 조사는, 리더십은 행정관리자의 개인적 역량으로부터 나오며, 행정관리자가 하급자 집단의 기대와 표준에 부합되는 역량을 갖출수록 하급자들에게 유능한 관리자로 인식되어 리더십을 보다 효과적으로 발휘할 수 있다는 전제에서, 출발한다.

리더십은 본질적으로 하급자(혹은 추종자)에 대한 영향력 행사¹¹⁾이므로, 하급자들의 리더에 대한 인식과 태도는 리더십 효과를 결정짓는 주요 변수가 될 수 있다(정우일, 2006: 48-49; Yukl, 1998).¹¹⁾ 하급자들은 일정 범위 내에서 자신들에 대한 리더의 영향력 행사에 정당성(legitimacy)을 부여하는데, 이러한 범위를 Barnard(1938: 168)는 ‘무관심권’(zone of indifference)으로 불렀고, Simon(1957:

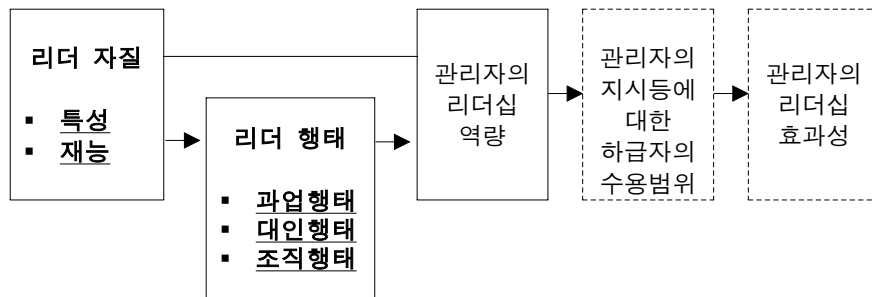
11) 리더십 효과(leadership effectiveness)는 기술성과(technical performance), 추종자의 발전(follower development), 조직발전(organizational alignment) 등 다양할 수 있다(Cohen, 2008; 정우일, 2006).

133)은 ‘수용 범위’(zone of acceptance)라고 개념화 하였다. Barnard에 의하면 상급자의 지시는 하급자 개개인의 무관심권에 속해야만 별다른 의심 없이 수용되며, 이러한 ‘무관심권’은 적절한 유인(inducement)이나 보상에 의해 확대될 수 있다. Simon의 ‘수용 범위’ 역시 Barnard의 이런 유인-보상체계이론(inducement-contribution utility scale)에 바탕을 둔 것이다.

그러나 하급자들에 대한 영향력 행사는 유인책(금전적 보상, 조직 내 위상 제고 등)에 의해서 뿐만 아니라, 리더의 리더십 역량 증진을 통해서도 확장될 수 있다. 리더는 하급자 집단의 규범과 표준에 부합되는 역량을 갖추거나 입증함으로써 그들로부터 심리적인 신용(psychological credit)을 얻어 리더로서의 위상을 제고시킬 수 있게 되고, 그 결과로 리더십 효과성을 높일 수 있는 것이다(Holland, 1958; Offermann, 2004: 829). 하급자들은 보통 바람직한 리더십이나 리더의 역량에 대해 일종의 이미지 내지 윤곽(schema)을 가지는 데, 이런 것이 특정 관리자가 얼마나 리더다운지를 평가하거나 그의 지시나 바람에 얼마나 호응할지를 가늠하는 주요 기준으로 작용하게 되는 것이다(Sorenson & Goethals, 2004: 873; Offermann, 2004).

본 연구의 실증조사는 한국 공직사회에서도 행정관리자의 리더십 효과가 그의 리더십 역량에 대한 하급자들의 평가 내지 인식에 의해 상당 부분 좌우될 수 있을 것이란 논리에 근거하고 있다.

<그림 1> 실증 연구의 기본 전제



앞서 살펴 본대로 Van Wart는 리더십 역량을 1) 상대적으로 타고난 혹은 장기적 성향이라고 할 수 있는 개인적 특성, 2) 광범위하게 응용·학습된 능력이라고 할 수 있는 재능, 3) 실제 행태의 3가지 범주로 나누어 파악하였다. 이들에 포함된 세부 역량은 <표 3>·<표 4>·<표 5>와 같다. Van Wart에 의하면 리더십은 이들 세 가지 범주의 세부 역량이 어우러져 엮어내는 것이다. 본 연구에서는 <표 3>·<표 4>·<표 5>을 조사의 틀로 삼아 해당 세부 역량들 가운데 어느 것이 한국 중상위직 공직자들에게 상대적으로 더 요구되는지를 설문조사를 통해 파악한다.

<표 3> 특성역량 유형

① 자신감 (self-confidence)	스스로 어떤 일을 달성할 능력을 가지고 있다는 일반적이고도 긍정적인 느낌
② 단호함 (decisiveness)	의사결정의 질을 심각하게 손상시키지 않으면서도 상황에 따라 신속하게 조치를 취할 수 있는 능력
③ 쾌활함 (resilience)	어려운 상황을 겪은 후에도 곧바로 본래의 모습, 위치, 방향으로 돌아 올 수 있는 능력
④ 에너지 (energy)	일을 수행할 수 있는 정신적·육체적 능력
⑤ 성취욕 (the need for achievement)	일을 달성하고 이를 통해 인정받으려는 강한 욕구
⑥ 책임의식(willingness to assume responsibility)	광범위한 의사결정 의무와 큰 권위를 수반하는 직위를 기꺼이 떠맡으려는 의식
⑦ 융통성 (flexibility)	부러지지 않고 휠 수 있는, 그리고 변화에 적응하고 변신할 수 있는 능력
⑧ 서비스 정신 (service mentality)	다른 사람들의 이익, 관점, 관심사를 고려하는 윤리 의식
⑨ 성실성 (personal integrity)	스스로에 대해 혹은 자신의 전문 직업이나 사회와의 관계에 있어 높은 도덕적 원칙과 정직성을 고수하는 상태
⑩ 정서적 성숙 (emotional maturity)	다양한 심리적·행태적 차원에서 균형을 잡을 수 있는 성숙된 인품

<표 4> 재능역량 유형

① 의사소통 재능(communication skills)	적극적·소극적 수단을 통해 정보를 효과적으로 교환할 수 있는 능력
② 사회적 재능(social skills)	사회적 환경 속에서 효과적으로 상호작용 하고, 스스로의 인품 구조(personality structure)와 타인의 인품 구조를 이해하고 이를 효과적으로 활용할 수 있는 능력
③ 영향력 행사 재능 (influence skills)	구체적인 행동 전략(behavior strategies)을 통해 권력 기반을 실제로 활용할 수 있는 능력
④ 분석 재능(analytic skills)	기억하고, 변별하고, 복잡한 사항을 처리할 수 있는 능력
⑤ 기술 재능 (technical skills)	업무 영역에 있어서 기본적으로 요구되는 전문직업적 혹은 조직관련(professional or organizational) 지식과 실천
⑥ 지속적 학습 능력 (continual learning)	새로운 정보를 확보하고, 오래된 정보를 새롭게 바라보고, 새로운 정보와 예전 정보를 창조적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 능력

<표 5> 행태역량 유형

과업 행태	① 정보의 모니터링과 업무산정 (monitoring and assessing)	하급자들의 업무수행, 서비스나 프로젝트의 질, 부서나 조직의 성과 등에 관한 정보를 수집하고 비판적으로 평가하는 행위. 이는 작업에 대한 직접적 관찰, 생산성 자료 검토, 보고서 열람, 작업샘플 조사, 작업 수 점검 등을 통해 실행될 수 있음
	② 운영기획 (operations planning)	모든 전술적인 이슈들을 세부 청사진으로 조정하는 행위로서, 주로 업무의 분업과 조정에 관한 것임.
	③ 역할과 목표의 명확화 (clarifying roles and objectives)	계획, 정책 그리고 구체적인 기대 등에 관한 의사소통을 함으로써 부하들의 행태를 인도하고 지시하는 행위. 직무책임을 정의내리고, 성과목표를 설정하고, 업무달성에 대한 지시를 내리는 것 등을 포함.
	④ 알림(Informing)	하급자, 상급자, 동료, 조직 밖의 사람들에게 업무와 관련된 정보를 제공하는 행위. 이는 다양한 메커니즘 예컨대 메시지, 미팅, 뉴스레터, 이메일, 브리핑 등을 통해 이루어짐.
	⑤ 위임(delegating)	하급자들에게 상당한 책임과 권위를 부여하는 등 권력을 나누는 행위.
	⑥ 문제해결 (problem solving)	업무와 관련된 문제들을 확인, 분석, 처리하는 행위
	⑦ 혁신과 창조의 관리 (managing innovation and creativity)	학습, 융통성, 변화 등을 권장하고 필요한 도구를 제공하는 행위 및 새로운 혹은 진보된 프로그램과 과정들의 집행을 지지하는 행위
대인 행태	① 상담(consulting)	업무사항들과 관련하여 사람들과 상담하고 사람들의 의사결정 과정에 연루시키는 행위
	② 인력의 기획 및 조직화 (planning and organizing people)	사람과 작업을 조정하고, 사람들에게 업무수행에 필요한 역량을 갖추게 하는 행위. 인력과 인적 기능에 관한 장기적 목표와 전략을 결정하는 행위 포함
	③ 인력 개발 (developing staff)	하급자들의 현 직위에서의 효과성을 높이고 그들이 앞으로의 직위나 단계에 준비토록 하는 행위
	④ 동기부여(motivating)	인센티브나 영감부여 등을 활용함으로써 하급자들이나 다른 사람들의 내부 욕구나 긍정적 의도를 고양시켜 그들의 업무수행을 제고시키는 행위
	⑤ 팀 구축 및 관리 (building and managing teams)	전통적 작업 단위 외에 진정한 팀을 구축하고 지지하는 행위. 팀 구축은 업무와의 일체감과 단체정신을 고양시키는 것 등을 포함함
	⑥ 갈등관리 (managing conflict)	다양한 유형의 대인간의 의사불일치를 처리하고, 건설적인 대인관계를 구축하고, 갈등의 긍정적인 효과를 활용하는 행위
	⑦ 인적변화 관리 (managing personnel change)	변화에 대해 정서적 지지와 동기부여를 하는 분위기를 창출하는 행위

조직 행 태	① 환경조망 (scanning the environment)	외부 경향, 기회, 위협 등에 관한 자료를 수집하고 비판적으로 평가하는 행위
	② 전략적 기획 (strategic planning)	조직을 형성 짓고 인도할 본질적인 의사결정을 내리려는 훈련된 노력(disciplined efforts)
	③ 임무와 비전의 표명 (articulating the mission and vision)	조직의 목적, 야망, 가치를 정의내리고 표명하는 행위
	④ 네트워킹과 파트너 구축 (networking and partnering)	직접적인 상하 명령과 복종의 계층적 연결고리 외의 다른 유용한 접촉선을 개발하는 행위. 공식적 명령체계 밖에서 의미 있는 작업 관계를 개발하는 행위
	⑤ 일반관리기능 수행 (performing general management functions)	조직과 관련된 일반적인 구조적 책임(structural responsibilities)을 수행하는 행위
	⑥ 의사결정 (decision making)	근본적인 가치 및 그와 관련된 요소들을 이해함으로써, 그리고 적절한 의사결정 틀을 구축함으로써, 조직의 주요 결정을 내리는 행위
	⑦ 조직변화 관리 (managing organizational change)	조직의 방향, 구조, 주요 과정, 문화 등과 관련된 대규모 변화를 관리하는 행위

2. 실증 조사의 방법

본 연구의 실증조사는 중앙부처 하위직 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 역량 관련 질문은 위의 <표 3>·<표 4>·<표 5>에 서와 같이 Van Wart의 3가지 리더십 역량 유형 속하는 개별 역량의 정의들을 각기 1개 문항으로 한 총37개 문항을 제시하고, 각 역량 별로 실·국장급 관리자와 과장급 관리자의 리더십 역량으로서의 중요성을 묻는 방식으로 구성되었다. 응답은 Likert 5점 척도(매우 중요하다 5점, 중요한 편이다 4점, 그저 그렇다 3점, 중요하지 않은 편이다 2점, 전혀 중요하지 않다 1점)로 구성하였고, SPSS 통계패키지를 사용하여 분석하였다. 응답자 배경 별 응답 차이를 파악하기 위해 T 검정(t-test)를 실시하였으며, 유의도는 $p<.05$ 로 설정하였다.

설문조사는 행정안전부 5급 이하 공무원들(주로 조직국과 인사실 근무자들)을 대상으로 2008년 10월에 실시되었다. 행정안전부 공무원들을 조사대상으로 삼은 것은 이들 공무원이 정부조직 및 인사와 관련된 업무를 수행하고 있어 설문조사 사항들에 대한 관심과 이해 수준이 상대적으로 높을 것으로 여겨졌기 때문이다. 설문지는 전체 300여부가 배포되었고, 이 가운데 206부가 회수되었다. 응답자들의 배경적 특성은 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 응답자의 인구통계학적 특성

구분	빈도	비율(%)	
성별	남	130	63.1
	여	73	35.4
	무응답	3	1.5
	계	206	100.0
연령	20대-30대	115	55.8
	40대-50대	90	43.7
	무응답	1	0.5
	계	206	100.0
직종	일반직	184	89.3
	별정직	3	1.5
	계약직	5	2.4
	기타	13	6.3
	무응답	1	0.5
	계	206	100.0
직급	5급	72	35.0
	6급 이하	117	56.8
	무응답	17	8.3
	계	206	100.0
재직 년수	10년 이하	91	44.2
	11년 이상	99	48.1
	무응답	16	7.8
	계	206	100.0

IV. 실증 조사 결과

먼저, 아래 <표 7>은 관리자의 개인적 역량이 그의 지시 등에 대한 하급자들의 승복이나 지지 수준에 큰 영향을 미치는 변수인지를 묻는 질문에 대한 응답 결과로서, 응답자의 93%가 질문에 대해 긍정적으로 답한 것으로 나타나고 있다. 이는 행정관리자가 하급자들 사이에 중시되는 리더십 역량을 스스로 갖추으로써 하급자들에 대한 영향력과 리더십 효과성을 제고시킬 수 있음을 확인해 주는 응답결과라고 할 수 있다.

<표 7> 리더의 역량이 하급자의 승복 수준을 결정짓는 주요 변수인지의 여부
(결측값 제외, 유효응답 퍼센트)

구분	빈도	백분율
1. 전혀 그렇지 않다	0	0
2. 그렇지 않은 편이다	3	1.6
3. 그저 그렇다	10	5.3
4. 그런 편이다	110	58.8
5. 전적으로 그렇다	64	34.2
계	187	100

아래 <표 8>에서는 Van Wart가 제시한 관리자의 리더십 역량의 중요성에 대한 응답자들의 동의 수준이 전반적으로 상당히 높게 나타나 있다. 범주별 상대적 중요성에 대한 응답자의 인식은 실·국장과 과장 양 집단에 대해 공히 특성, 재능, 행태의 순으로 나타나 있어, 응답자들이 관리자의 개인적 특성을 좀 더 중시하는 것으로 해석된다. 또한 실·국장보다 과장에 대해 해당 리더십 역량이 상대적으로 더 강하게 요구되는 것으로 파악되고 있다.

<표 8> Van Wart의 리더십 역량 유형별 중요성

Van Wart의 역량 유형	평균		표준편차	
	실·국장	과장	실·국장	과장
특성	3.97	4.03	.661	.717
재능	3.96	4.00	.724	.743
행태	3.90	3.94	.661	.682
전체	3.94	3.99	.648	.680

<표 9>·<표 10>·<표 11>은 실·국장과 과장에게 요구되는 역량 유형 별 세부역량을 보여준다. <표 8>에서 보듯이 리더십 역량 요소 전반에 걸쳐 응답자의 동의 수준이 대부분 높게 나타나 있어 요소들 간에 중요성의 차이가 확연하다고 하기에 무리지만, 전체 평균이 4점에 미치지 못하므로(실·국장 3.94, 과장 3.99), 개별 평균이 4점을 상회하는 요소를 위주로 주요 역량을 선정하는 것이 한 방법이 될 수 있다.

이 기준에 의하면 <표 9>·<표 10>·<표 11>의 세부 역량들 가운데, 실·국장과 과장에게 공통적으로 특성역량 유형에서는 ‘자신감,’ ‘에너지,’ ‘책임의식,’ ‘융통성,’ ‘정서적 성숙’이, 재능역량 유형에서는 ‘의사소통 재능,’ ‘사회적 재능,’ ‘분석 재능’이, 그리고 행태역량 유형에서는 ‘역할과 목표의 명확화,’ ‘문제해결,’ ‘인력기획/조직화,’ ‘동기부여,’ ‘팀의 구축과 관리,’ ‘갈등관리,’ ‘전략적 기획,’ ‘임무와 비전의 표명,’ ‘의사결정’ ‘네트워킹과 파트너 구축’ 등이, 중요한 역량

으로 나타나고 있다. 실·국장급과 과장 양 쪽 모두에 있어 가장 중시되는 역량은 ‘책임의식’과 ‘의사소통’인 것으로 드러났다.

이러한 응답결과에 의하면 요구되는 역량 면에서 실·국장급 관리자와 과장급 관리자 사이에 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 이는 실·국장의 업무성격과 과장의 업무 성격이 서로 본질적으로 다르지 않기 때문일 것으로 추측된다(박천오, 2008). 다만 실·국장에게는 ‘책임의식,’ ‘역할과 목표의 명확화,’ ‘의사결정’이, 과장에게는 ‘융통성,’ ‘분석재능,’ ‘팀의 구축과 관리’가 상대적으로 더 중시되는 역량으로 나타났고, 이는 통계적으로 의미 있는 차이로 파악되고 있다. 이러한 차이는 상대적이지만 실·국장 직위에서는 다소 광범위한 업무가 수행되고 과장 직위에서는 주어진 목표와 정책을 조직단위와 개인들의 구체적인 활동으로 전환하는 역할이 더 많이 수행되는 현실과 대체로 부합된다. 행태 역량의 경우, 과업정향적 범주, 대인정향적 범주, 조직정향적 범주 간에 중요성의 차이가 없는 것으로 나타나 있다.

<표 9>·<표 10>·<표 11>에 대해 응답자의 직급(5급/6급 이하), 성별, 연령별(20-30대/40-50대), 재직연수(10년 이하/11년 이상)에 따른 응답 차이를 파악하기 위해 T 검증(t-test)을 실시하였으나, 어느 경우에도 유의확률 $p < .05$ 수준에서 응답평균에 통계적으로 유의미한 차이를 찾을 수 없었다.

본 연구의 제한된 조사로서는 Van Wart가 제시한 여러 역량들 가운데 일부 역량이 한국에서 상대적으로 더 중요하게 나타난 이유를 명확히 규명하기는 어려우며, 이를 위해서는 보다 체계적이고 심층적인 후속 연구가 요구된다. 다만 <표 11>의 과업유형 역량에서 ‘역할과 목표의 명확화’ 역량과 ‘문제해결’ 역량이 ‘알림’ 역량이나 ‘위임’ 역량보다 우선시된 것은 한국의 권위주의적인 전통 행정문화와 연관성이 있고, 대인유형 역량에서 ‘동기부여,’ ‘팀의 구축 및 관리,’ ‘갈등관리’ 등의 역량이 중시된 것은 한국의 가족주의적 전통행정 문화와 무관하지 않으리란 정도의 추측은 해 볼 수 있을 것이다.

〈표 9〉 직위별 주요 역량 - 특성역량 유형

구분	직급	평균	표준편차	t-값	유의확률
자신감	실·국장	4.19	.879	.571	.569
	과장	4.17	.906		
단호함	실·국장	3.84	.890	1.465	.145
	과장	3.76	.900		
쾌활함	실·국장	3.64	.881	-4.019	.000
	과장	3.87	.903		
에너지	실·국장	4.00	.815	-1.792	.075
	과장	4.08	.909		
성취욕	실·국장	3.84	.912	-1.141	.255
	과장	3.90	.964		
책임의식	실·국장	4.45	.909	2.349	.020
	과장	4.36	.900		
융통성	실·국장	4.08	.875	-2.151	.033
	과장	4.19	.928		
서비스 정신	실·국장	3.77	.913	-2.057	.041
	과장	3.88	.872		
성실성	실·국장	3.80	.952	-2.843	.005
	과장	3.96	.826		
정서적 성숙	실·국장	4.05	.956	-.658	.512
	과장	4.09	.914		

〈표 10〉 직위별 주요 역량 - 재능역량 유형

구분	재직 년수	평균	표준편차	t-값	유의확률
의사소통 재능	실·국장	4.34	.897	.000	1.000
	과장	4.34	.918		
사회적 재능	실·국장	4.05	.953	1.750	.082
	과장	3.95	.889		
영향력 행사 재능	실·국장	3.97	.898	2.699	.008
	과장	3.83	.879		
분석 재능	실·국장	3.89	.904	-2.349	.020
	과장	4.02	.846		
기술 재능	실·국장	3.77	.929	-3.474	.001
	과장	3.97	.926		
지속적 학습 능력	실·국장	3.73	.811	-3.086	.002
	과장	3.88	.881		

<표 11> 직위별 주요 역량 - 행태역량 유형

구분	직급	평균	표준편차	t-값	유의확률	
과업	관련 정보의 모니터링과 평가	실·국장	3.72	.843	-3.957	.000
		과장	3.92	.819		
	운영기획	실·국장	3.81	.885	-2.025	.044
		과장	3.93	.830		
	역할과 목표의 명확화	실·국장	4.23	.890	2.096	.037
		과장	4.12	.838		
	알림	실·국장	3.69	.771	-1.584	.115
		과장	3.78	.881		
	위임	실·국장	3.77	.801	1.029	.305
		과장	3.71	.893		
	문제해결	실·국장	4.09	.912	-.541	.589
		과장	4.11	.867		
	혁신과 창조관리	실·국장	3.78	.894	1.418	.158
		과장	3.70	.903		
	전체	실·국장	3.87	.674	-.879	.380
		과장	3.90	.700		
대인	상담	실·국장	3.56	.778	-5.983	.000
		과장	3.90	.927		
	인력기획/조직화	실·국장	3.92	.853	-1.683	.094
		과장	4.00	.871		
	인력개발	실·국장	3.73	.823	-2.252	.025
		과장	3.86	.899		
	동기부여	실·국장	4.09	1.001	-.085	.932
		과장	4.09	.932		
	팀 구축 및 관리	실·국장	3.96	.887	-3.017	.003
		과장	4.14	.921		
	갈등관리	실·국장	4.07	.874	-.091	.928
		과장	4.07	.915		
	인적변화의 관리	실·국장	3.78	.849	-1.202	.231
		과장	3.84	.886		
	전체	실·국장	3.87	.692	-3.525	.001
		과장	3.98	.758		
조직	환경조명	실·국장	3.82	.928	.353	.725
		과장	3.80	.787		
	전략적 기획	실·국장	4.07	.885	.551	.582
		과장	4.04	.800		
	임무와 비전의 표명	실·국장	4.08	.962	1.145	.254
		과장	4.02	.852		
	네트워킹과 파트너 구축	실·국장	3.98	.913	-1.189	.236
		과장	4.03	.863		
	일반관리 기능수행	실·국장	3.48	.808	-3.559	.000
		과장	3.70	.915		

	의사결정	실·국장	4.34	.865	3.973	.000
		과장	4.16	.847		
	조직변화 관리	실·국장	3.94	.935	1.008	.314
		과장	3.89	.834		
	전체	실·국장	3.96	.726	.363	.717
		과장	3.95	.683		

본 연구에서 파악한 실·국장급 관리자의 주요 역량을 한국 고위공무원단 후보자 역량평가 대상 기존 9개 핵심 역량과 비교하면 <표 12>와 같다. 한국 고위공무원단의 9개 핵심역량은 고위공무원에게 공통적으로 요구되는 역량으로서, 고위직 직무분석 등을 토대로 도출된 것이다. 이는 특정 부처의 업무특성을 반영하는 부처별 직무역량이나 개별 직위의 업무수행에 필요한 개별직위 직무역량과 구분되며(중앙인사위원회, 2004b: 144),¹²⁾ 성격상 고위공무원의 리더십 역량에 가까운 관계로 본 연구의 결과와 비교 가능하다.¹³⁾

<표 12>에 의하면 한국의 기존 9개 핵심 역량은 본 조사에서 확인된 실·국장의 주요 리더십 역량과 대체로 일치한다. 이는 관련 공무원들을 대상으로 9개 핵심역량의 현실적 중요성을 점점·확인한 한 기존 연구결과들과 크게 다르지 않다(남궁근 외, 2005; 하태권 외, 2007). 9개 핵심 역량은 내용 면에서 Van Wart의 3가지 역량유형(특성, 재능, 행태)에 고루 분포되어 있고, 그 가운데 ‘전문가 의식’은 다양한 세부 역량들을(특성 유형의 4개, 재능 유형 2개) 포괄하는 것으로 파악된다. <표 12>의 응답결과는 기존 9개 핵심 역량의 타당성을 Van Wart의 광범위한 역량 모델을 적용하여 재점검해 보았다는 현실적 의미를 지닌다.

<표 9>·<표 10>·<표 11>에서 관리자의 주요 리더십 역량으로 확인되었으나 9개 핵심 역량에는 포함되지 않은 것으로는, 특성역량 유형에서 ‘정서적 성숙’, 재능역량 유형에서 ‘사회적 재능,’ 행태역량 유형에서 ‘동기부여,’ ‘팀 구축 및 관리,’ ‘의사결정’ 등을 들 수 있다. 이는 중앙부처 하위직 공무원들이 실·국장급 공무원들에 대해 기존 9개 역량과 함께, 성숙된 인품을 뜻하는 ‘정서적 성숙’, 다른 사람들의 인품을 파악하고 활용할 수 있는 ‘사회적 재능’, 하급자들의 직무수행 욕구를 제고시키는 ‘동기부여,’ 하급자들에게 업무와의 일치감과 단체 정신을 고양시키는 ‘팀 구축 및 관리,’ 주요 사안에 대해 합리적으로 결정할 수 있는 ‘의사결정’ 등의 역량을 기대함을 알려주는 응답결과라고 할 수 있다. 이들 역량 가운데 ‘동기부여’는 앞서 <표 1>에서 영국 고위공무원단 역량 모델에

12) 중앙인사위원회(2004b: 144)는 중·장기적으로는 부처별 직무역량과 개별 직무역량을 규명·활용할 필요성이 있음을 인식하였다.

13) 실제로 이와 유사한 역량을 캐나다에서는 핵심리더십 역량요소(Key Leadership Competency Profile)라고 하고, 호주에서는 고위공무원 리더십 역량모델(Senior Executive Leadership Capability Framework)이라고 칭한다(중앙인사위원회, 2004a).

포함된 ‘부하의 능력발휘 유도’ 역량과 유사하다.

고위공무원 역량평가와 관련하여 행정안전부는 2009년 3월 기준 9개 역량 중에서 성격이 유사하다는 이유에서 ‘의사소통’ 역량과 ‘고객지향’ 역량을 ‘고객만족’이란 새로운 역량으로 통합하고, ‘비전제시’ 역량을 ‘전략적 사고’ 역량에 흡수시켰다. 또한 측정이 어렵다는 이유로 ‘전문가 의식’ 역량을 삭제하였다. 이에 따라 현재 평가대상 역량은 6개로 대폭 축소되었다. 이는 본 연구에서 파악된 주요 역량 다수가 새로운 역량평가에서 배제되었음을 의미한다. 특히 ‘전문가 의식’ 역량의 삭제는 특성 유형과 재능 유형에 속하는 주요 역량 대부분을 평가에서 제외하는 결과가 된다.

한편 본 연구에서 나타난 과장급 관리자의 주요 역량들은 앞서 이창길(2008)의 연구에서 과장급 정책관리 계층의 필요 직무역량으로 파악된 목표방향 제시, 전략적 사고, 합리적 의사결정 등을 모두 포함한다. 이창길의 연구에서 나타난 과장급의 필요 직무역량들은 Van Wart가 제시한 3가지 역량 유형 가운데 행태 유형 역량에 한정된 것이 특징이라고 할 수 있다.

〈표 12〉 한국 고위공무원단 역량평가 대상 기존 9개 역량과의 일치 여부

한국 고위공무원단 9개 역량평가 요소	본 조사에서 확인된 주요 세부 역량			본 조사 결과와의 일치여부
	특성 유형	재능 유형	행태 유형	
1) 의사소통		·의사소통 재능		일치
2) 고객지향	·서비스 정신			일치
3) 비전제시			·임무와 비전 표명	일치
4) 조정/통합			·갈등관리	일치
5) 결과지향			·문제해결	일치
6) 혁신주도	·융통성		·혁신과 창조의 관리	부분일치
7) 전문가 의식	·자신감 ·단호함 ·에너지 ·책임의식	·기술 재능 ·지속적 학습 능력		부분일치
8)문제인식/이해		·분석 재능	·정보의 모니터링과 산정	부분일치
9)전략적사고			·환경에 대한 조명 ·전략적 기획	부분일치
	·정서적 성숙	·사회적 재능	·동기부여 ·팀 구축/관리 ·의사결정	

V. 결어: 조사결과의 요약과 정책적 함의

관리직을 접하는 자는 누구나 업무수행에 있어 일정 수준의 리더십을 필요로 하지만, 관리자로서의 직위가 반드시 리더십을 보장하지는 않는다. 관리자는 하급자들과 함께 그리고 하급자들을 통해 일해야 하므로, 자신의 활동이나 지시 등에 대한 하급자들의 수용성을 제고시킬 때 리더십을 보다 효과적으로 발휘할 수 있다. 때문에 관리자는 하급자들로부터 권위를 인정받고 그들의 심리적 수용을 이끌어 낼 수 있는 리더십 역량을 스스로 갖추어야 한다. 하급자들이 중시하는 관리자의 리더십 역량이 무엇인지를 규명하는 작업이 리더십 연구의 주요 과제가 되는 이유도 바로 여기에 있다.

관리자에게 요구되는 주요 리더십 역량을 파악하는 일은 인재의 선발, 관리, 육성 등과 관련하여 적지 않은 의미를 지닌다. 무엇보다도 해당 리더십 역량 보유 여부에 따른 관리자의 선발과 재배치를 가능케 한다. 뿐만 아니라 인재육성 차원에서 관리자에게 필요한 역량을 알리고 교육훈련 등을 통해 이를 향상시킬 수 있게 한다.

본 연구는 Van Wart가 새롭게 제시한 행정관리자의 리더십 역량 이론을 적용한 실증조사를 통해 우리나라 중앙부처 중상위직 관리자들이 하급자들로부터 기대 받는 주요 리더십 역량을 살펴보았다. 본 연구의 결과는 1) 관리자의 개인적 역량이 그의 지시 등에 대한 하급자들의 승복이나 지지 수준에 큰 영향을 미치는 것으로, 2) Van Wart가 제시한 행정관리자의 리더십 역량의 중요성에 대한 응답자들의 공감대가 전반적으로 상당히 높아 그의 이론이 한국 공직사회에서도 타당한 것으로, 3) 실·국장과 과장 양 집단에 대해 대체로 유사한 리더십 역량(책임의식, 의사소통 등)이 요구되는 것으로, 4) 본 조사에서 확인된 관리자의 주요 리더십 역량과 한국 고위공무원단 후보자 역량평가 대상 기존 9개 핵심 역량이 대체로 일치하는 것으로, 5) 기존 고위공무원단 역량평가 대상 9개 역량 외에도, ‘정서적 성숙,’ ‘사회적 재능,’ ‘동기부여,’ ‘팀 구축 및 관리,’ ‘의사결정’ 등의 역량이 중시되는 것으로 나타났다. 이 외에도 고위공무원단 후보자 역량평가 대상 9개 핵심 역량 가운데 ‘전문가 의식’은 지나치게 다양한 세부 역량들을 포괄하는 것으로 조사되었다.

이러한 연구결과에서 이끌어 낼 수 있는 정책적 함의는 크게 두 가지이다. 첫째, 현재 주로 승진대상 과장급 공무원들을 중심으로 실시되고 있는 고위공무원단 후보자 역량교육을 과장급 관리자 전체로 확대 실시 하는 것이 바람직하다. 대부분의 주요 리더십 역량이 실·국장뿐만 아니라 한 단계 아래인 과장급 관리자에게도 필요하다고 할 수 있기 때문이다. 둘째, 고위공무원단 역량평가 대상 역량을 늘려 기존의 9개 핵심 역량 외에도 ‘정서적 성숙,’ ‘사회적 재능,’ ‘동기

부여,' '의사결정' 등의 역량을 포함시키고, 현재 중앙공무원교육원에서 실시되고 있는 고위공무원단 후보자 교육과정에도 이들 역량에 관한 과목을 추가할 필요가 있다. 또한 기존 9개 핵심 역량 가운데 지나치게 포괄적인 것으로 나타난 '전문가 의식'은 2-3개의 역량으로 세분화할 필요가 있다. 본 연구결과의 이러한 정책적 함의에 비추어 볼 때, 금년 3월 행정안전부가 고위공무원단 역량평가 대상 역량을 기존 9개에서 6개로 대폭 축소하는 것은 역량평가의 부실화 우려를 낳으므로, 고위직 공무원 역량에 대한 보다 체계적인 재검토가 요구된다.

본 연구의 실증조사는 몇 가지 한계를 내포한다. 우선, 실증조사 분석틀인 Van Wart의 리더십 역량 이론에는 '도덕성'이 세부 역량으로 포함되어 있지 않아 도덕성 또한 주요 리더십 역량인지를 점검하지 못하였다. 한국 국민들이 행정기관의 관리자들에게 높은 수준의 윤리의식과 도덕성 그리고 준법정신을 기대하거나 요구하고 있고, 그 동안 적지 않은 공직자들이 도덕성 문제를 야기시켜 온 현실에 비추어 볼 때, 향후 '도덕성' 역량의 중요성에 대한 조사가 필요할 것으로 여겨진다. 본 연구의 또 한 가지 한계는 중앙부처 하급자들이 중시하는 관리자의 리더십 역량의 윤곽만을 확인하였을 뿐 실제로 관리자들이 해당 리더십 역량을 어느 정도 갖추고 있는지를 파악하지 않았다. 향후 이들 역량에 대한 하급자들의 기대 수준과 관리자들이 갖춘 실제 역량 수준 간의 차이에 대한 보다 체계적인 연구가 요구된다.

참고문헌

- 권용수. (2001). 『공무원 직무수행역량 평가모델』. 서울: 한국행정연구원.
- 김호정. (2001a). 변혁적, 거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향: 공·사 조직의 비교. 『한국행정학보』, 35(2): 197-216.
- _____. (2001b). 변혁적 리더십과 전통적 리더십의 관계 및 바람직한 리더십모형-공·사조직의 중간관리층을 대상으로. 『한국정책학회보』, 10(3): 87-107.
- 남궁근 외. (2005). 『고위공무원단 도입에 따른 문제점 분석과 개선방안 연구: 주요국가 사례 연구』. 한국행정연구원.
- 박천오. (2008). 우리나라 중상위직 공무원의 직무성격과 직무동기. 『한국인사행정학회보』, 7(1): 179-201.
- 박천오, 김상묵. (2004). 정부산하단체 임원의 공통 직무수행역량 설정에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 15(1): 1-25.
- 이원행. (2002). 역량중심의 인적자원 관리. 『임금연구』, 106-122.
- 이창길. (2008). 중앙부처 계층 상호간의 직무역량 기대격차에 관한 연구. 『한국인사행

- 정학회보, 7(2): 87-115.
- 이창원 외. (2003). 지방자치단체장들의 변혁적 리더십과 리더십 효과성- 한국과 뉴질랜드 단체장들의 비교 연구. 『한국행정학보』, 37(1): 19-36.
- 정우일. (2006). 『리더와 리더십』. 서울: 박영사.
- 중앙인사위원회. (2004a). 『주요 외국의 고위공무원단체도』.
- _____. (2004b). 『고위공무원단체도 정책자료집』.
- _____. (2006). 『고위공무원단체도 인사운영 매뉴얼』.
- 최무현·조창현. (2007). 정부부문에 역량기반 교육훈련제도(CBC)의 도입: 과학기술부 사례를 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 6(2): 263-291.
- 하태권 외. (2007). 『고위공무원단체도』. 정부혁신지방분권위원회.
- Bellone Carl J. and George Frederick Goerl (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*. 52(2): 130-134.
- Barnard, Chester I. (1938). *Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barzelay, Michael. (1992). *Braking through Bureaucracy*. Berkeley: University of Berkeley Press.
- Behn, Robert D. (1998). What Right Do Public Manager Have to Lead? *Public Administration Review*. 58(3): 209-224.
- Bennis, Warren and Burt Nanus. (1985). *Leaders: Strategies for Taking Charge*. New York: Harper and Row.
- Blake, Robert R, and Jane S Mouton. (1985) *The Managerial Grid III*. Huston, Tex.: Gulf Publishing.
- Burns, James McGregor. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Chase G. and Reveal E. C. (1983). *How to Manage in the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Cohen, Steven A. (2008). Defining and Measuring Effectiveness in Public Management, Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. in Montgomery Van Wart ed. *Administrative Leadership in the Public Sector*. 333-345. New York: M.E. Sharp, Inc.
- Cohen, Steven A. and William Eimicke. (1995). *The New Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers,

- Cook, Brian J. (1996). *Bureaucracy and Self-government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cooper, Terry L. and N. Dale Wright. (1992). *Exemplary Public Administrators*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Corson, John J. (1980). Leaders and Leadership. *Public Administration Review*. 40(6): 630-634.
- Dennis, Jean-Louis et al. (2005). Rethinking Leadership in Public Organizations. in Ewan Ferlie et al., eds. 446-467. *Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Dobell, Allan (1989). The Public Administrator: God? Or Entrepreneur? Or Are They the Same in the Public Service. *American Review of Public Administration*. 19(1): 1-10.
- Doig James W. and Erwin C. Hargrove. (1987). *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Dolan, Julie. (2000). Influencing Policy at the Top of the Federal Bureaucracy: A Comparison of Career and Political Senior Executives. *Public Administration Review*. 60(6): 573-58.
- Fairholm, Matthew. (2008). Different Perspectives on the Practice of Leadership, in Montgomery Van Wart ed. *Administrative Leadership in the Public Sector*. 105-124. New York: M.E. Sharp, Inc.
- _____. (2007). Trans-leadership: Linking Influential Theory and Contemporary Research. in Ricardo S. Morse et al. eds. *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. 34-46. New York: M.E. Sharpe.
- Frederickson H. George and David S.T. Martin. (2007). Public Leadership as Gardening. in Ricardo S. Morse et al. eds. *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. 34-46. New York: M.E. Sharpe.
- Goodsell, Charles T. (1993). Reinvent Government or Rediscover It. *Public Administration Review*, 53(1): 85-87.
- Gortner, Harold et al. (1987): *Organization Theory: A Public Perspective*. Chicago, Illinois: The Dorsey Press.
- Hoffmann, T. (1999). *The Meaning of Competency*. *Journal of European Industrial Training*. 23(6): 275-285.
- Holland, Edwin(1958). Confirmity, Status, and Idiosyncrasy Credit. *Psychological*

- Review*. 65: 117-127.
- Javidan Mansour and David A. Waldman. (2003). Exploring Charismatic Leadership in the Public Sector: Measurement and Consequences. *Public Administration Review*. 63(2): 229-242.
- Kaufman, Herbert. (1979). *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Klemp, George. O. Jr. (1980). *The Assessment of Occupational Competence*. Report to National Institute of Education. Washington, DC: National Institute of Education.
- Lau, Alan W. et al. (1980). The Nature of Managerial Work in the Public Sector. *Public Administration Review*. 40(5): 513-52.
- Lewis, Eugene. (1980). *Public Entrepreneurship*. Bloomington: Indiana University Press.
- Mirabile, R. J. (1997). Everything You Wanted to Know about Competency Modeling. *Training and Development*. 51(8): 73-77.
- Morse, Donald S, and Terry F. Buss. (2007). The Transformation of Public Leadership. in Ricardo S. Morse et al. eds. *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. Armonk, 3-19. New York: M.E. Sharpe.
- Northouse, Peter G. (2001). *Leadership: Theory and Practice*. 김남현·김정원(역). 리더십Ⅰ, 서울: 경문사.
- Offermann, Lynn R. (2004). Leader-Follower relationships. in George R. Goethals et al. eds. *Encyclopedia of Leadership*. 828-833. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Osborne, David. and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Palumbo, Dannis and Steven Maynard-Moody. (1991). *Contemporary Public Administration*. New York: Longman.
- Pawar, Badrinarayan and Kenneth K. Eastman. (1997). The Nature and Implications of Contextual Influence on Transformational Leadership: A Conceptual Examination. *Academy of Management Review*. 22(1): 80-109.
- Porter, Lyman W. and John Van Mananen. (1983). Task Accomplishment and the Management of Time. in J. L. Perry and K. L. Kramer eds. *Public Management*. Mountain View, Calif.: Mayfield.
- Rainey, Hal G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Riccucci, Norma. M. (1995). *Using Heros: Federal Executives Making a Difference*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Sorenson, Georgia J. and George R. Goethals. (2004)Leadership Theories Overview. in George R. Goethals et al. eds. *Encyclopedia of Leadership*. 867-874. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Spencer, L. M. & Spencer, S. M. (1993). *Competence at Work*. John Wiley & Sons, New York, NY.
- Terry, Larry D. (1995). *Leadership of Public bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oak, CA: Sage Publications.
- _____. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*. 58(3): 194-200.
- Van Wart, Montgomery. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review*. 63(2): 214-228.
- _____. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service: Theory and Practice*. Armonk, ed. New York: M.E. Sharpe.
- Van Wart, Montgomery. (2008). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. in Montgomery Van Wart ed. *Administrative Leadership in the Public Sector*. New York: M.E. Sharp, Inc.
- Warwick, D. (1975). *P. A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Yukl, Gary A. (1998). *Leadership in Organization*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Zussman, David and J. Jabes. (1988). *Survey of Managerial Attitudes: Preliminary Findings*. Institute for Research on Public Policy, working paper.

Abstract

An Empirical Study on the Leadership Competency of Career Managers in the Korean Public Bureaucracy

Chunoh Park

This study examined important factors of the leadership competency needed among career managers in the Korean bureaucracy. An empirical survey was conducted on the basis of Van Wart's leadership competency for analyzing such factors, and survey data were collected from 284 central government civil servants below grade five. The basic assumption was that leadership was essentially the phenomenon of influencing subordinates. The findings confirm that Van Wart's public-sector leadership theory is valid in the Korean public sector. Most of his leadership factors appeared important. Eighteen of his factors, including self-confidence, communication skills, and social skills, were found to be especially important. These results have some policy implications concerning competency training and competency evaluation in the Korean civil service.

【Key words: leadership, competency, public manager】