「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 313-339
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.12

공공리더십에 관한 경험적 연구

김 정 인

국문요약

본 연구는 현대 행정환경 변화에 효과적으로 적용될 수 있는 공공리더십을 관료적·절차적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십, 협력적 리더십 차원에서 제시하였다. 오늘날 급변하는 행정환경 특성에 적합한 공공부문 리더십은 하나의 주류적 리더십이 아니라 다차원적인 리더십이다. 이와 관련해 본 연구에서는 행정환경 변화의 직접적이고도 중요한 현장이 되는 지방자치단체 소속 공공기관의 리더들을 대상으로 심층인터뷰를 시행하여 관료적·절차적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십, 협력적 리더십이 행정 현장에서 어떻게 적용되고 있는 지를 살펴보았다. 분석 결과 관료적·절차적 리더십은 권위적인 행태가 아닌 절차와 규정에 따른 분권적 리더십으로 나타났고, 변혁적 리더십은 공공성 추구라는 공공조직 미션, 비전, 전략목표 설정 시 조직 내·외부 고객 의견을 적극적으로 반영하는 과정에서 나타났다. 윤리적 리더십은 리더와 구성원 모두가 지켜야 하는 기본적인 리더십으로 작용하였으며, 협력적 리더십은 조직 내·외부 다양한 기관들과 유기적 관계를 형성하는 가운데 나타났다. 이러한 연구결과는 지방자치단체 행정현장의 다차원적인 공공리더십을 경험적으로 분석하였다는 점에서 향후 지방분권시대의 공공부문 리더십 연구에 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

주제어: 공공리더십, 관료적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십, 협력적 리더십

Ⅰ. 서론

민간부문과 달리 공공부문에 더욱 효과적으로 적용되는 리더십은 존재하는가? 공공부문에 민간부문과 다른 리더십이 필요한가? 리더십 이론의 발달과정을 살펴보면 1900년대 이전은 위인이론(great man), 1900년부터 1948년까지는 자질론(traits), 1948년부터 1980년대 까지는 상황이론(contingency theory), 1970년대 이후는 변혁적 리더십(transformational leadership) 이론 등으로 리더십 이론이 발달해 왔다. 그러나 이러한 리더십 이론들은 민간과 공공부문 모두에서 공통적으로 적용되었다(Van Wart, 2003: 218). 일반적으로 공공부문 리더십 연구는 민간부문에서의 리더십 연구 중 일부로 인식되어 왔다. 일례로 변혁적 리더십은 오늘날에도 공공부문에서의 중요 리더십 이론으로 활발히 논의되고 있지만, 이 역시 민간부문에서의 리더십 연구 중 일부였다(Van Wart, 2003). 이처럼, 리더십 이론이 공공부문과 민간부문 모두에서 유사하게 진행되어 왔지만 공공부문은 본질적으로 민간부문과는 다른 특징을 지닌다. 공공부문은 민간부문에 비해 조직목표가 모호

하고, 다양하며, 측정하기 어렵다. 외부 조직환경 차원에서도 공공부문에는 시장이 존재하지 않고, 예산배정이 한정되어 있어 자원획득이 어려우며, 조직구조 차원에서도 계층성, 규칙성, 집권성, 공식성, 수직적 복잡성이 나타난다(전영한, 2009).

이와 같은 공공부문과 민간부문 차이를 고려할 때 공공리더십은 민간부문과 다른 차원에서 논의될 필요가 있다. 예를 들어, 민간부문에서 활발하게 논의된 리더십 이론은 대부분 조직자체 성과를 높이거나, 조직 생산성을 증진시키는 데 초점을 두고 있다.[1] 그러나 공공부문은 민간부문과 달리 다양한 목표와 가치를 추구해야 하기 때문에 공공부문의 특성을 고려한 리더십은 민간부문 리더십처럼 조직자체의 효과성 증진만을 추구할 수는 없다. 최근 공공부문에서 신공공관리(New Public Management, NPM)에 대한 한계와 비판이 제기되고, 공공성과 공공가치의 중요성이 부각되고 있다. 이와 더불어 공공부문의 리더십도 조직 효과성 증진을 위한 리더십을 넘어서 새로운 관점의 공공리더십이 요구되고 있는 것이다(예: Van Wart, 2003, 2013a, 2013b; 김호정, 2017).

특히 공공부문에서 신공공관리의 발달은 행정의 효율성과 정부성과 증진에 긍정적인 역할을 하였지만, 사회문제 해결에 있어서는 상당한 신뢰성(credibility) 위기를 초래하였다(Van Wart, 2013a: 523). 이로 인한 새로운 행정관리 기조(예: 거버넌스이론, 신공공서비스론)의 등장은 공공부문 리더십 연구에 중대한 영향을 미치고 있다. 무엇보다도 효율성과 성과 증진을 우선시하던 신공공관리 관점에서 벗어나, 공공성, 민주성, 다양성 등과 같은 공적가치가 중요한 행정 가치로 부각되면서 공공부문의 리더십 역시 단일차원 보다는 다차원에서 고려될 필요성이 제기되고 있는 것이다. 뿐만 아니라, 행정환경의 급속한 변화, 즉 사회가 점차 민주화되고 다양화될 뿐만 아니라, 복잡성, 예측불가능성, 위험성이 증대되고 있는 현대 행정에서는 더 이상 단일차원에서 문제의 원인을 분석하고 해결방안을 도출하는 식의 리더십이 적절하지 않게 된 것이다. 즉 신공공관리 관점에서 중요하게 고려되었던 변혁적 리더십은 오늘날 더 이상 공공부문에서 만병통치 리더십이 되지 못하고 있는 것이다(Van Wart, 2003). 이와 관련해 본 연구에서는 행정환경 변화에 적합한 공공리더십이 무엇인가를 경험적 연구를 통해 살펴보고자 한다. 민주성, 다양성, 복잡성, 위험성, 예측불가능성이라는 특징을 지니는 한국 현대 행정 변화, 특히 지방자치단체의 행정환경 변화에 적합한 공공부문의 리더십은 과연 어떤 것일지를 본 연구를 통해 살펴보고자 하는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 먼저 공공부문의 공공리더십 연구가 어떻게 발달되어 왔는가를 살펴보고, 이를 바탕으로 현대 행정환경 변화에 있어 공공리더십이 무엇인가를 논의하도록 한다.[2] 또한, 리더십 이론은 조직의 특성과 리더십 지위에 따라 다르게 논의될 수 있기 때문에(예: Likert, 1961), 공공리더십을 조직특성과 리더십 지위 관점에서 논의하도록 한다. 특히 본 연구에서는 지방자치단체에 속해 있는 집행기능이 강한 출자·출연기관의 최고관리자층과 중간관리자층을 대상으로 공공리더십에 대한 경험적 연구를 수행할 것이다. 보다 구체적으로, K도 S시의 출자·출연 공

1) 특히 변혁적 리더십은 1970년대의 급변하는 환경 속에서 생존한 기업들의 CEO 특징을 연구했다는 측면에서 의의가 있다. 민간부문 리더십 연구들은 대부분 조직의 생존, 성과와 생산성 향상, 이해관계자들 간 의견 조정 등 조직 자체 효과성 달성을 위한 생산 수단으로서 리더십을 고려하였다(Van Wart, 2003).

2) 본 연구는 공공리더십을 독립변수로, 조직효과성을 종속변수로 설정하고 리더십의 효과성을 분석한 연구가 아니라, 급변하는 현대 행정환경에서 나타나는 공공리더십 특성을 경험적으로 분석한 연구이다.

공기관 최고관리자층과 중간관리자층 리더들을 대상으로 하여 공공리더가 갖추어야 할 공공리더십이 무엇인가를 심층인터뷰와 정부자료를 통해 분석할 것이다. 본 연구는 공공부문 리더십에 관한 기존의 일부 연구들(예: Van Wart, 2003; 2013a; 김호정, 2017)과는 달리, 공공리더십을 경험적으로 입증하고 공공기관 조직특성과 리더의 지위를 고려하여 공공리더십을 논의하였다는 측면에서 기존의 공공부문 리더십 연구와는 차별성을 가진다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 곧 다가 올 지방분권 시대에 더욱 활발히 논의될 행정 현장에서의 공공리더십 연구에 대한 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

Ⅱ. 공공부문의 공공리더십에 관한 이론적 고찰

1. 공공리더십 연구의 역사적 발달

공공리더십에 대한 정의는 명확하게 규정되지 않지만, 공공리더십은 공공부문 리더십(public sector leadership), 행정 리더십(administrative leadership), 정부 조직 리더십(leadership in government organizations) 등과 같이 다양하게 언급되고 있다(김호정, 2017: 118). 예를 들어, 공공리더십은 "공공가치 창출을 목적으로 하는 공익을 위한 리더십"으로 정의되기도 한다(Getha-Taylor et al., 2011: 184). 공공리더십 연구에 대한 역사적 발달 배경을 살펴보면, 공공부문의 특수성이 명확하게 드러나기보다 민간부문 리더십 연구와 큰 차이를 나타내지 않았다. 위인이론, 자질이론, 상황이론, 변혁적 리더십 등 민간부문 리더십 이론들이 공공부문에도 그대로 적용되어 초기에는 공공리더십 연구가 큰 주목을 받지 못했다.

예를 들어, 행정학 전공 관련 세계 저명 학술지인 Public Administration Review(이하 PAR)의 발행 초기부터 2000년대 초반까지 PAR에 게재된 리더십 관련 논문을 연구한 Van Wart(2003: 218-219)에 따르면, 학술지 발행 초기 10년 동안에는 게재된 논문 중 평균 4편 정도만이 리더십에 관한 연구였다. 보다 구체적으로, 1960년대까지 리더십 연구를 행정재량 관점에서 논의하거나(Finer, 1940), 리더십 발달 평가에 관한 연구를 수행하였으며(Dimock, 1958), 조직 규모가 작은 공공조직에서의 리더십 연구를 수행하거나(Golembiewski, 1959), 공공부문과 민간부문의 동기부여 다양성과 리더십 관계 연구(Guyot, 1962)를 수행한 것이다. 1970년대에는 공공부문 리더십 연구가 활발하게 이루어지지 않았으나, 1980년대 이후에는 리더십과 관리요소 중요성 모두를 강조한 DiIulio(1989) 연구를 기반으로 혁신, 창조, 액션플랜 등이 강조되었다. 1990년대 이후에는 행정개혁의 흐름과 같은 맥락에서 리더십 연구가 진행되었으며, 특히 1990년대 이후의 리더십 연구는 성과향상을 중시하는 기업가(entrepreneurial)로서의 리더 역할과 책무가(stewardship)로서의 리더 역할이 서로 상반되게 논의되었다(Van Wart, 2003: 219).

2. 변화하는 행정환경과 공공리더십

1) 변화하는 행정환경에서의 다차원적 공공리더십 필요성

공공부문에서의 리더십 연구는 행정환경 변화와 밀접한 연관성을 가지고 발전해왔다(Van Wart, 2013a: 523). 역사적, 문화적, 경제적, 정치적 변화에 따라 효과적인 공공부문 리더십이 다르게 논의되어 온 것이다. 공공리더십 연구는 세계가 직면한 경제적 상황에 영향을 받아 왔다. 특히, 변혁적 리더십은 1980년대 미국에서의 에너지 이슈와 세계경제 재건 등과 관련해 민간기업의 번영 방안을 모색하는 가운데 논의되기 시작하였고(Bass, 1985), 이러한 변혁적 리더십은 1990년대 미국을 비롯한 영연방 국가들의 재정악화를 극복하기 위한 방안으로 공공부문에서도 강조되기 시작한 것이다(Van Wart, 2013a: 524).

최근에는 행정환경이 더욱 예측 불가능해지고, 이해관계자의 요구도 다양하고 복잡해졌으며, 위험성이 강한 행정문제도 만연하게 되었다. 다시 말해, 과학기술의 발달로 4차 산업혁명이 도래하였으며, 새로운 질병과 환경문제 발생 등 예측불가능하고 위험한 사회문제가 등장하면서 정부 중심의 사회 문제해결은 더 이상 적절하지 못한 상황이 되었다. 뿐만 아니라, 저성장, 저소비, 저물가, 저수익이 일상화된 행정환경에서는 일정지역에 국한된 지엽적인 문제 보다는 다양한 이해관계자들에게 영향을 미치는 복잡한 행정문제가 만연하게 되었다(최상옥, 2016: 5-6). 예를 들어, 다양한 행정수요의 증가와 재정수입 한계로 정부는 재정위기에 직면하고 있으며, 사회의 양극화 문제는 더욱 심화되어 사회적 취약계층에 대한 보호가 중요한 행정과제로 대두되고 있다(김정인, 2013). 이처럼 다양성, 위험성, 불확실성, 복잡성이 팽배한 현대행정에서는 정부와 시장 등, 단일 주체에 의한 일방적인 문제 해결방안 모색은 더 이상 적절하지 못하게 되었으며, 다양한 행위자들의 적극적인 참여가 요구되는 협력적 거버넌스 방안이 현실적인 문제해결 방안으로 제시되고 있다(김병섭·김정인, 2016a; 이명석, 2010; 최상옥, 2016). 다시 말해, 다양성, 복잡성, 불확실성, 위험성 등과 같은 행정환경 변화는 정부의 역할만을 변화시킨 것이 아니라 공공부문 리더들의 적절한 역할 변화와 새로운 공공부문 리더십 행태의 출현을 야기했다. 복잡성, 위험성, 예측불가능성이 증대된 오늘날의 행정환경에서는 이제 단편적이고 지배적인, 통제 지향적 리더십 출현은 효과적이지 않다. 즉, 리더십 자질론, 행태론, 상황론, 변혁적 리더십 등과 같은 단편적인 리더십은 현대 행정에서는 더 이상 적절하지 못하다는 것이다.

급변하는 현대 행정환경에 적합한 공공부문의 공공리더십은 더 이상 하나의 주류(mainstream)[3] 리더십에만 의존하지 않고 다양한 가치를 반영할 수 있는 다차원적 리더십에 주목하고 있다(Van Wart, 2013a; Morse, 2010). 다차원적 리더십은 조직 내부에 대한 관리기능과 조직이 직면한 외부환경으로부터의 새로운 문제 적극 해결 기능 모두를 지녀야 한다(Brookes & Grint, 2010: 11). Van Wart(2003; 2013a)가 강조하는 행정리더십 역시 같은 맥락으로 이해될 수 있다. 공공부문에서

3) 예를 들어, 공공부문의 리더십 연구는 정치 영역과 행정 영역에서 서로 다르게 강조되고 있는데, 전자는 공동체 형성(building community)을 위한 리더십 연구(예: Martin et al., 2009)가 후자는 권력을 공유하는 협력(collaboration)적 리더십 연구가 주목을 받고 있다(예: Currie et al., 2008).

강조되는 리더십은 공익실현과 관련된 것이며, 단일 차원이 아니라 다양한 차원의 복합적인 개념이라는 것이다. 보다 구체적으로, Van Wart(2003: 221)는 행정리더십의 특징을 다음과 같은 다섯 가지로 제시하였다. 행정리더십은 첫째 효율성, 효과성, 법률적 과정에서 권위 있는 기관에 의해 행해지는 일련의 과정이며, 둘째 그러한 과정을 실행에 옮기는 공공조직 내 부하들을 지원하고 개발하는 과정이고, 셋째 공공조직 내·외부 환경 변화에 따라 조직과 외부환경을 연계하고, 환경에 맞게 조직문화를 조정하는 과정이며, 넷째 공공선과 공익을 추구하기 위하여 서비스를 제공하고 적극적으로 헌신하는 기능을 한다. 마지막으로, 행정리더십은 공공서비스 지원을 위해 기술적 생산성 달성, 내부 부하직원 지원, 조직 외부 지원 모두를 복합적으로 제공하는 과정이다.

Crosby & Bryson(2010: 211)에 따르면, 다차원적 리더십은 "복잡한 공공 문제를 치유하고 공공의 선을 달성하기 위하여 전형적인 경계영역을 넘어서 다양한 그룹들과 조직들을 반영구적인 방법으로 화해시키는 리더십"으로 정의된다. 다시 말해, 변화하는 공공조직 환경에 적합한 공공리더십은 객관적이고 중립적인 절차와 규정을 준수하는 관료적·절차적 리더십(bureaucratic leadership), 조직 구성원 지원과 목표달성을 추구하는 변혁적 리더십(transformational leadership), 공공리더들의 윤리적 가치를 중요하게 고려하는 윤리적 리더십(ethical leadership), 다양한 이해관계자들과 유기적 관계를 유지하는 협력적 리더십(collaborative leadership) 등을 모두 포함하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 공공리더십을 "다양성, 복잡성, 위험성 등이 증가하는 현대행정에서 사회적 공공선과 공공가치를 달성하기 위하여 갖추어야 할 공공부문 리더십"으로 보고, "관료적·절차적, 변혁적, 윤리적, 협력적 리더십이 다차원적으로 적용되는 리더십"으로 정의하고자 한다.

2) 공공부문의 공공리더십 유형

(1) 공공리더십으로서의 관료적·절차적 리더십

민간부문 관리제도의 우수성이 공공부문에서도 강조되면서 관료적 혹은 절차적 리더십 연구가 공공부문에서 소홀하게 다루어진 경향이 있다(Terry, 1995). 공공부문에서 관료적·절차적 리더십 연구가 소홀해진 이유는 첫째, 정치-행정 이원론적 관점에서 명령 및 통제의 도구적 시각이 지배적이었던 탓에 관료적·절차적 리더십 개념이 활발히 논의되지 못한 것이다. 둘째, 행정은 외부 환경의 영향, 특히 정치적 영향을 강하게 받아 관료들의 리더십은 중요하게 고려되지 못하였다. 셋째, 공공부문 리더십은 대부분 최고관리자층의 정치적 리더십에만 관심을 가졌을 뿐, 관료조직 내 리더십에는 거의 관심을 두지 않았던 것이다(Terry, 1995: 2-3).

그러나 최근 다양성, 복잡성, 위험성 증대 등 행정 환경의 변화에도 불구하고 관료적 리더십은 행정의 본질적 특성과 깊은 연관성을 가지기 때문에 공공부문에서는 여전히 중요하게 고려될 필요가 있다. 절차와 규율을 강조하는 리더십 행태가 불확실하고 예측불가능한 현대행정에 적합하지 않을 수도 있지만, 다양한 행정수요에 중립적이고 객관적으로 대응하기 위해서는 오히려 관료적·절차적 리더십이 중요하게 고려될 필요가 있다는 것이다. 과거에 비해 현대 행정에서는 복잡한 이해관계자들의 다양한 행정수요에 더욱 객관적이고, 중립적으로, 공평무사하게 대응하는 리더의 능

력과 자질이 필요하다. 다시 말해, 다양한 행정요구에 보다 객관적이고 공정하게 대응하기 위해서는 절차와 규정을 존중하는 관료적 리더십이 중요하게 고려될 필요가 있다는 것이다. 또한, 관료제적 성격이 다소 강하게 나타나는 공공조직에서는 조직체제의 통합적 관리를 위해 조직을 효율적으로 운영할 수 있는 리더의 역할이 필수적이다(Belasen & Frank, 2007: 129). 공공조직은 민간조직에 비해 계층제적 성격이 강하고 명령과 통제의 원리가 강하게 작용하기 때문에(전영한, 2009), 이러한 조직의 특성을 효과적으로 관리하기 위해서는 관료적 또는 절차적 공공리더십이 고려될 필요가 있다는 것이다. 그러나, 관료적·절차적 리더십을 조직 내 의사결정권자의 지시와 명령을 맹목적으로 따라야 한다는 의미로 해석해서는 안 된다. 관료적·절차적 리더십은 적법절차와 규칙을 준수하면서 만인을 공평하게 대우하는 행정리더십의 의미로서 고려되어야 한다. 절차와 규칙에 따른 리더십 행태를 통해 행정의 안정성, 객관성, 공정성이 확보될 수 있는 것이다. Terry(1995)에 따르면, 관료들은 사회 가치와 이념, 도덕적·제도적 책무 등을 보존할 의무가 있기 때문에 관료적·절차적 리더십은 공공부문에서 중요하게 고려될 필요가 있다. 뿐만 아니라, 최고관리자인지 혹은 중간관리자인지와 같은 리더의 지위와 관계없이 관료적·절차적 리더십은 고려될 필요가 있다. 최고관리자는 사회적 가치, 양심, 도덕적 책무를 중시하고, 조직의 미션과 비전을 결정하며, 조직목표의 우선순위를 결정하는 기능을 한다. 따라서, 객관성과 공정성을 강조하는 관료적·절차적 리더십이 중시될 필요가 있다. 중간관리자 역시 계층적 측면에서 전략적 최고관리층(strategic apex)과 핵심 운영부서(the operating core)의 연계 기능을 담당하며, 조직의 기본적 운영업무를 주로 담당하기 때문에(Mintzberg, 1989: 98-99), 관료적·절차적 리더십을 중요하게 고려할 필요가 있다. 중간관리자층은 조직 내 구성원들에게 지식을 전파하고 내부조직 구성원들의 단결을 중시하는 기능을 수행(Floyd & Wooldridge, 2000: 40-41)하기 때문에, 조직의 안정과 상위계층과 하위계층의 원만한 관계 유지를 위해 관료적·절차적 리더십을 효과적으로 운영할 필요가 있다.

(2) 공공리더십으로서의 변혁적 리더십

2000년대 이후 신공공관리론에 대한 한계와 비판으로 인해 변혁적 리더십의 효과성이 상대적으로 위축되었지만(예: Brookes & Grint, 2010), 변혁적 리더십은 현대 행정환경 변화에 여전히 효과적이라고 할 수 있다. 변혁적 리더십은 공공조직 내부 구성원들의 목표달성 및 성과증진에 높은 관심을 가지고 있었으며, 사회가치 창출이나 복리증진 등에는 충분한 관심을 가지지 못했던 것이 사실이다. 이와 관련한 실증 연구결과에 의하면, 조직성과나 조직효과성은 공익과 높은 상관관계를 나타내지 못했으며, 또한 미국을 제외한 대부분의 국가에서는 공공부문의 변혁적 리더십 효과가 낮게 나타났다(김호정, 2017: 121-123). 그럼에도 불구하고, 변혁적 리더십은 다양성, 복잡성, 위험성, 예측불가능성이 증대되는 오늘날 행정환경에 효과적인 리더십으로 제시될 수 있다.

변혁적 리더십은 공공조직 내부 구성원들의 태도를 변화시키면서, 그들에게 조직성과의 중요성을 인식시키고, 조직을 위해 자신들의 이익을 어느 정도 희생시킬 수 있어야 함을 강조한다(Moynihan et al., 2014: 88). 다시 말해, 변혁적 리더는 공공조직 구성원들에게 왜 조직성과가 달성되어야 하는지와 목표달성이 단순히 개인만의 이익추구가 아니라 조직전체의 이익 증진에 도움이

된다는 점을 강조한다. 변혁적 리더 스스로도 도덕성과 가치를 중요하게 고려하며, 조직구성원들 역시 도덕적 가치를 중요하게 고려하도록 독려한다(Sun et al., 2012).

무엇보다 공공부문에서 변혁적 리더십은 조직구성원들의 공공봉사동기(Public Service Motivation, PSM)를 증진시켜 공공부문 미션 달성에 기여한다(Wright et al., 2012). 변혁적 리더십은 조직구성원들에게 조직과 자신의 이익보다 지역사회와 공공사회 공헌을 우선적으로 고려하게 함으로써 공공조직의 공익적 미션달성에 긍정적인 역할을 하게 된다. 이는 변혁적 리더십이 조직구성원들의 사회적 책무, 서비스, 이타주의 등 집단적 규범을 강조한다는 Shamir & Howell(1999: 268)의 주장과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 공공부문에서의 변혁적 리더십 유용성에 관한 경험적 연구에 따르면(Belle, 2014), 변혁적 리더십은 공공조직 성과 증진에 긍정적인 영향을 미치며, 조직구성원들이 다른 사람들의 삶에 중요한 영향을 미친다고 인식할 때 변혁적 리더십의 효과가 더욱 크게 나타났다.[4)]

공공부문에서의 변혁적 리더십 효과는 공공조직의 관료제 특성(예: 집권성, 계층성, 공식성 등)을 고려했을 때에도 긍정적으로 나타나는 경향이 있다. 일부 연구(예: Shamir & Howell, 1999)에서는 명령과 통제의 관료적 시스템으로 인해 공공부문에의 변혁적 리더십 적용이 적절하지 않다는 비판도 있지만, 공공부문의 관료제적 특징이 변혁적 리더십 효과에 반드시 부정적인 영향만 미치는 것은 아니다(Wright & Pandey, 2010). 예를 들어, 미국 지방정부 고위공무원들을 대상으로 변혁적 리더십의 효과성을 측정한 연구에서는 관료절차와 인사규정(레드테이프)이 변혁적 리더십 형성에 부정적인 영향을 주지 않는 것으로 나타났다(Wright & Pandey, 2010).

이와 같은 변혁적 리더십은 공공부문에서의 리더십 지위와 관계없이 효과를 나타낼 수 있다. 불확실하고 복잡한 오늘날의 행정환경에서는 달성해야 할 조직의 미션, 비전, 목표를 명확히 설정해 주고 조직구성원들에게 목표달성을 위한 동기와 의지를 부여해 줄 수 있는 최고관리자층의 변혁적 리더십이 필요하다. 뿐만 아니라, 조직구성원들을 효과적으로 관리하기 위한 중간관리자층의 변혁적 리더십도 요구된다. 특히, 조직 내 하급직 구성원들과 상급직 구성원들 간 적극적인 의사소통을 연계해 조직의 미션과 비전을 부각시키고, 조직구성원 모두가 맡은 업무에 최선을 다할 수 있도록 하기 위해서는 중간관리자들의 변혁적 리더십이 중요하게 요구되는 것이다(Bass et al., 2003). 현대 사회는 조직 내·외부적으로 다양한 이해관계자들의 의견을 조정하고 갈등을 해결할 필요가 있는데, 이러한 과정을 효과적으로 관리하기 위해서도 변혁적 리더십은 그 필요성이 강조된다(탁철, 2015).

(3) 공공리더십으로서의 윤리적 리더십

윤리적 리더십 연구는 Brown et al.(2005)의 연구를 기점으로 활발히 논의되기 시작하였다. Brown et al.(2005)은 리더십이 다른 구성원들에게 영향을 줄 수 있다는 점을 강조하며 사회학습이

4) 138명의 이탈리아 국립병원 간호사들을 대상으로 변혁적 리더십이 조직성과 달성에 어떠한 영향을 미치는 가를 진실험을 통해 분석한 결과, 변혁적 리더십은 조직성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 간호사들이 다른 사람들의 삶에 중요한 영향을 미친다고 인식하였을 경우 변혁적 리더십의 효과는 더욱 크게 나타났다(Belle, 2014).

론(social learning theory) 관점에서 윤리적 리더십을 설명하였다. 윤리적 리더십은 배려, 정직, 리더에 대한 신뢰, 상호공정성, 사회화된 카리스마 등과 관련이 있다. 윤리적 리더는 규범적인 행동을 하며, 매력적이고, 신뢰감 있으며, 합법적인 역할을 한다. 또한, 윤리적 메시지를 명확하게 전달해야 한다(Brown et al., 2005: 130). 보다 구체적으로, 윤리적 리더십은 크게 두 가지 차원에서 논의될 수 있다. 첫째는 리더 자신의 윤리적 행위에 관한 것이며, 둘째는 구성원들이 윤리적 행위를 하도록 리더가 영향을 미치는 것이다(Brown et al., 2005; 김호정, 2017). 이러한 특성을 고려해 볼 때, 윤리적 리더십은 "조직 안팎으로 리더가 자신의 개인행동이나 대인관계를 통해서 규범적이고 모범적인 행동이 무엇인가를 보여주는 것이며, 조직 내에서는 조직 구성원들이 상호소통, 강화(reinforcement), 의사결정의 수단을 통해 윤리적 행동을 하도록 촉진하는 노력"으로 정의될 수 있다(Brown et al., 2005: 120).[5] 즉, 윤리적 리더는 조직 내에서 배려, 정직, 신뢰, 상호적 공정성, 사회화 과정 등을 통해 조직 구성원들에게 긍정적 영향을 미친다.

엄격한 윤리적 환경 조성이 요구되는 공공부문에서 윤리적 리더십은 더욱 중요하게 고려될 필요가 있다. 특히, 최근 재정건전성 악화에 직면한 행정환경에서 윤리적 리더십은 더욱 효과적으로 적용될 수 있을 것이다. 재정위기를 겪고 있는 상황에서는 세수의 부정수급 가능성이 증가할 수 있고, 징세과정에서 공직자들의 부정부패가 발생할 가능성이 높기 때문이다(정성호, 2012). 만약 공공부문 리더가 정직하고 공정한 윤리의식을 지니고 있지 못한다면 부하직원 역시 부정적 일탈행위를 할 가능성이 높아진다(Crawshaw et al., 2013). 또한 신공공관리 시장개혁을 통한 정부혁신이 강조되면서 과거보다 행정의 효율성과 정부성과는 증진되었지만, 공공부문 신뢰성(credibility)에 위기가 초래되었다. 이 같은 상황에서 공공부문의 신뢰성 증진을 위한 윤리적 리더십에 대한 관심이 증대된 것이다(Van Wart, 2013a: 523). 공공조직에서 부패감소와 청렴성 증진 요구가 강화되면서 공공부문에서의 윤리적 리더십은 더욱 그 필요성이 커지게 되었다. 윤리적 리더십은 조직 구성원들의 일탈행위를 억제하고 그들의 조직시민행동을 증진시켜 반사회적 행동을 줄일 수 있다는 점에서 조직에 긍정적인 효과를 미친다(Crawshaw et al., 2013). 또한 공공부문 윤리적 리더십은 다양한 이해관계자들의 요구를 중립적이고 공정하게 처리할 수 있도록 돕는다는 점에서 조직에 긍정적인 효과를 나타낸다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 지시와 명령의 관료제적 특성이 나타나는 조직일수록 윤리적 리더십은 더욱 강조될 필요가 있다. 계층적 조직에서 상부의 부당한 지시와 명령이 존재할 때 하위구성원들은 인사권을 지닌 상관의 지시와 명령을 거부하기가 현실적으로 어렵다. 조직 내 상관의 명령이 부당하고 위법적 요소가 존재한다면 하위구성원들은 이를 적극적으로 거부해야 하는 도덕적 의무를 지니지만, 이 또한 이행이 쉽지 않다(김병섭·김정인, 2014; 김정인, 2017). 따라서 관료제적 성격이 강한 조직의 리더일수록 높은 윤리성을 갖출 필요가 있다. 리더 스스로가 윤리적이어야 할 뿐만 아니라, 리더가 조직구성원들의 윤리의식을 증진시키고 비윤리적 행위를 감소시킬 수 있어야 한다. 관

5) Ethical leadership is "the demonstration of normatively appropriate conduct through personal actions and interpersonal relationships, and the promotion of such conduct to followers through two-way communication, reinforcement, and decision-making"(Brown et al., 2005: 120).

료제적 특성을 지닌 조직에서 윤리적 리더십이 강하게 나타날수록 리더의 지시와 명령은 정당성을 지녀 조직의 다른 구성원들에게 원활하게 전달될 수 있으며, 하위구성원들은 이러한 윤리적 리더의 지시와 명령을 진심으로 따를 수 있는 것이다(Brown et al., 2005).

공공부문의 윤리적 리더십은 리더의 지위와 상관없이 강조될 필요가 있다. 최고관리자 뿐만 아니라 중간관리자 모두가 윤리적 리더십을 갖추어야 한다는 것이다. 공공부문 최고관리자는 선출직 공무원이거나 선출직 공무원이 임명하는 경우가 대부분이기에 국민들의 도덕적 요구 수준을 충족시키기 위해서라도 높은 윤리성을 갖추어야 한다. 이와 관련해 우리나라 지방자치단체 기관장의 윤리적 리더십을 조사한 이상범·박흥식(2013)의 연구결과에 따르면, 기관장이 윤리적 리더십을 지닐수록 관계 공무원들의 비윤리적 행동 수용 거부에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 지방자치단체에 윤리강화 프로그램이 존재할 때 매개효과가 나타나 윤리적 리더십의 효과성이 더욱 강화되었다(이상범·박흥식, 2013). 뿐만 아니라, 중간관리자들이 하위구성원들의 지지를 얻고 원활한 소통 통로의 역할을 하기 위해서는 윤리성을 갖출 필요가 있다. 중간관리자들의 역할은 외부적으로 뚜렷하게 드러나지 않는 경우가 많기 때문에 조직 구성원들의 신뢰를 바탕으로 한 소통과 건전한 운영을 위해서도 중간관리자들은 윤리성은 중요시될 필요가 있다(박건규, 2016).

(4) 공공리더십으로서의 협력적 리더십

공공리더십에서 협력적 리더십의 중요성은 정부역할 변화와 관련된다. 현대 행정에서는 더 이상 독점적이고 권위적인 정부의 사회문제 해결을 기대할 수 없다. 뿐만 아니라, 수요와 공급에 의해 결정되는 가격을 가장 중요한 메커니즘으로 간주하는 시장 역시 사회문제 해결의 적절한 대안주체가 되지 못한다. 오히려 다양한 행위자들이 상호 연계하여 자율적인 조정기능을 하는 거버넌스 체제가 현대 행정에서의 적절한 문제해결방안이 될 수 있다(김병섭·김정인, 2016b; 이명석, 2010; 최상옥, 2016). 즉, “자율적인 행위자와 조직들 사이에 구조화된 상호작용을 활용하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월해 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결방식”을 강조하는 협력적 거버넌스가 새로운 행정환경에 적합한 대안으로 제시될 수 있는 것이다(이명석, 2010: 30). 이와 같이 행정 주체들 간 협력적 거버넌스가 강화됨으로 인해 공공부문에 요구되는 리더십도 하나의 공공조직 리더가 모든 문제를 해결하는 단일차원의 리더십이 아닌, 타 조직과 밀접한 연계성을 유지하면서 적극적인 관계를 형성하는 협력적 리더십이 된다고 할 수 있다.

리더십 상황이론과 같은 전통적인 리더십 이론에 따르면, 효과적인 리더십은 조직자체의 효과성을 추구하는데 그쳤다. 그러나 현대 조직, 특히 다양한 이해관계자의 요구와 가치를 반영해야 하는 공공조직에 필요한 리더십은 공공조직 자체의 성과와 효과성 달성만을 추구하지 않는다.[6] 즉, 현대 행정에 필요한 공공리더십은 공공조직 목표 달성만을 목적으로 하는 것이 아니라 공공가

6) 예를 들어, 협력적 리더십은 교육학에서 주로 연구되었다. 교육성과를 증진시키기 위해 커리큘럼을 타 조직과 협력하여 공동개발하고, 의사결정에 있어 타 조직의 참여와 협업을 조성하는 등 교육성과에 있어 공동책임감을 부여하였다(Hallinger & Heck, 2010).

치 실현과 지역사회 공헌에 기여하는 리더십이어야만 한다는 것이다(Sullivan et al., 2012). 관료제적 특성이 강하게 나타나는 공공부문에서는 조직간 협업, 네트워크, 파트너십을 더욱 적극적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 과거의 관료조직은 외부환경과 단절되어 조직 내 공식성, 복잡성, 집권성 증진을 통해 효율성을 높이고자 하였다. 다시 말해, 과거에는 조직 자체 효과성 달성만을 중시하여 타 조직과의 적극적인 교류나 협력은 중요하게 고려하지 않았던 것이다. 리더 역시 조직 내 조직구성원에 대한 관리, 미션·비전·목표 설정에만 관심을 두는 경향이 있었다. 그러나 자원의존론에서 논의되는 바와 같이 조직 간 인적, 물적, 정보 자원 교류가 조직성과 향상에 필수적인 요소가 됨에 따라 현대 공공부문의 리더는 타 조직과의 교류를 더욱 활성하고, 외부환경에 적극적으로 대응할 필요가 있다(이명석, 2010). 즉, 오늘날 공공조직에서의 원활한 업무 수행을 위해 협력적 리더십이 필수적으로 갖추어져야 한다는 것이다.

협력적 리더십 또한 리더십의 지위와 관계없이 공공리더십의 필수 요소가 된다. 최고관리자에게는 타 조직과의 유기적 관계 형성, 이해관계자를 포함한 외부환경 관리, 외부고객에 대한 적극적인 대응 모두가 협력적 리더십의 구성요소가 된다. Van Wart(2003: 221)에 따르면, 외부환경과 자신의 조직을 거시적 차원에서 연계하고 내·외부 환경변화에 적극적으로 대응하기 위해 협력적 리더십은 최고관리자가 갖추어야 할 중요한 리더십 행태가 된다고 한다. 중간관리자 역시 조직 내부 구성원들을 안정적으로 관리하고, 상급자와 하급자의 원활한 소통 매개자로써 기능하기 위해 협력적 리더십을 갖출 필요가 있다.

Ⅲ. 공공리더십에 대한 경험적 연구

1. 조사대상 및 측정방법

1) 조사대상 및 자료수집 방법

공공리더십을 경험적으로 분석하기 위해 본 연구에서는 K도 S시 산하 8개 출자·출연기관과 보조기관을 대상으로 최고관리자와 중간관리자들의 리더십 행태를 조사하였다. 본 연구가 지방자치단체의 출자·출연기관과 보조기관을 연구대상으로 선정한 이유는 지방자치단체 공공기관들이 지역사회 공헌, 사회적 약자 계층 보호, 공익 추구 등과 같은 공공성뿐만 아니라, 고객만족도 증가, 효율적인 성과관리, 효율적인 자원관리 등과 같은 시장성도 추구하고 있기 때문이다.[7] 본 연구에서 조사된 출자·출연기관과 보조기관들은 ○○재단, ◇◇◇육성재단, △△FC, □□□□센터, △△

7) 출자·출연기관과 보조기관은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 일부를 직·간접적으로 출연하거나, 지방자치단체가 해당기관 예산의 일정부분을 보조하는 기관이다. 이는 지방자치단체 '출자·출연 기관의 운영에 관한 기본조례'에 법적 근거를 두고 있다. 지방자치단체 '출자·출연 기관의 운영에 관한 기본조례'에 의하면 출연기관은 시 자본금 또는 재산의 4분의 1이상을 출연한 기관이며, 보조기관은 시가 해당기관 예산의 2분의 1이상을 보조하고 있는 기관이다.

체육회, ▽▽▽▽봉사센터, ▲▲▲▲재단, ■■■■■■협의체 기관이다.[8] 조사대상 기관들은 모두 공공기관 특성상 관료제적 특성을 지니고 있으며, 기관 모두 주민들에게 직접적으로 공공서비스를 제공하는 집행기관의 특징을 지닌다고 할 수 있다. 보다 구체적으로, 본 연구에서는 조사기관의 특성 중 참모·지원(staff) 조직 특성과 직계(line) 조직 특성을 비교하기 위해 해당 기관의 관리직(지원부서)과 현업직(사업부서) 인원 비율을 살펴보았다. 조사 결과 〈표 1〉에서 제시되고 있듯이 모든 기관은 현업직 비율이 60%를 넘어[9] 참모·지원 조직 특성보다는 직계 조직의 특성이 더욱 강한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 조사대상 기관특징과 심층면접자 현황

기관	관리직 비율	현업직 비율	직위	최고관리자층	중간관리자층	면접일자
□□□□센터	37.5%	62.5%	센터장	○		5월 23일
			팀장		○	5월 23일
◇◇◇육성재단	19%	81%	이사장	○		5월 26일
			상임이사 (사무국장)	○		5월 26일
			기획홍보부장		○	5월 26일
○○재단	14%	86%	경영사업국장	○		6월 9일
			문화사업국장	○		6월 9일
△△FC	30%	70%	사무국장	○		6월 13일
			운영기획팀장		○	6월 13일
▽▽▽▽ 봉사센터	31%	69%	센터장	○		6월 20일
			상임이사	○		6월 20일
■■■■■■ 협의체	20%	80%	사무국장	○		6월 21일
			팀장		○	6월 21일
▲▲▲▲재단	25%	75%	사무국장	○		6월 23일
△△체육회	27%,	73%	사무국장	○		6월 23일
			경영지원과장		○	6월 23일
			경영지원팀장		○	6월 23일

각 기관들의 리더십 행태를 연구하기 위해 지방자치단체와 해당 기관 내부자료들을 분석하였으며, 2017년 5월부터 2017년 6월까지 각 기관을 직접 방문하여 각 기관 최고관리자층과 중간관리자층에 대한 심층인터뷰를 실시하였다. 최고관리자층으로는 각 기관의 경영층 리더들을 조사하였으며, 중간관리자층으로는 각 기관의 부장과 팀장 등 실무관리 담당자들을 조사하였다. 본 연구에서는 총 17명의 리더들을 심층인터뷰 하였으며, 이 중에서 최고관리자층은 11명, 중간관리자층은 6명이 분석의 대상이 되었다. 각 기관의 리더들을 대상으로 하여서는 약 2시간 정도의 심층인터뷰가 시행되었다. 조사의 타당성과 신뢰성을 증진시키기 위해 공공리더십을 측정할 수 있는 리

8) ○○재단, ◇◇◇육성재단, △△FC, □□□□센터, ▲▲▲▲재단 등 5개 기관은 출자출연기관이며, △△체육회, ▽▽▽▽봉사센터, ■■■■■■협의체 등 3개 기관은 보조기관이다.

9) 현업직 비율이 가장 높은 기관은 ○○재단(86%)이며, 가장 낮은 기관은 □□□□센터(62.5%)였다.

더십 관련 공통 질문 문항들을 사전에 준비 하였으며, 원활한 심층인터뷰를 시행하기 위해 표준화된 양식의 구조화된 인터뷰 방법을 사용하기 보다는 자연스러운 분위기를 조성하고 응답자와 편안한 관계(rapport) 및 상호작용을 유지할 수 있는 비구조화된 면접법(unstructured interview)을 활용하였다(Bryman, 2001). 또한, 심층인터뷰 시 개방적이고 적극적인 대화분위기를 유도하였으며, 조사자의 주관적인 판단과 편견이 개입되지 않도록 인터뷰 내용을 그대로 활용하였다. 언어적인 차원뿐만 아니라 인터뷰 대상자들의 상황적 맥락을 고려하기 위하여 그들의 태도와 표정을 주의 깊게 살펴보았으며, 인터뷰 내용과 관련된 상황적 맥락은 간단한 메모 형태로 기록하였다.

2) 공공리더십 측정방법

본 연구에서는 공공리더십을 관료적·절차적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십, 협력적 리더십 네 가지 리더십 유형으로 측정하였다. 기존의 리더십 선행연구에 따라 다음과 같이 각 리더십 관련 질문문항을 선정하였다. 첫째, 관료적·절차적 리더십은 기존 선행연구들(예: Terry, 1995; Van Wart, 2003; 2013a; 2013b)에 의거하여 ① 리더의 업무지시가 절차와 규정에 따르는지?, ② 리더의 의사결정이 절차와 규정에 따라 이루어지는지?, ③ 리더 결정 내용이 하위구성원들에게 잘 전달되는지?, ④ 의사결정 권한 배분은 절차적으로 이루어지는지? 등으로 측정하였다. 둘째, 변혁적 리더십은 ① 리더는 조직의 임무, 목표, 비전 등을 명확하게 제시하는지?, ② 리더는 조직 임무, 목표, 비전 등을 설정할 때 적극적으로 구성원들을 참여시키고 이를 그들에게 인식시키는지?, ③ 리더는 조직구성원들이 자기이익을 버리고 우선적으로 조직의 목표와 비전을 지닐 수 있도록 동기부여 하는지?, ④ 리더는 구성원들에게 학습기회를 충분히 부여하고 능력개발을 적극적으로 유도하는지? 등으로 측정하였다(예: Bass, 1985; Bass et al., 2003; Wright & Pandey, 2010).

셋째, 윤리적 리더십은 Brown et al.(2005) 등과 같은 기존 선행연구들을 참조하여(예: 이상범·박흥식, 2013) ① 리더의 청렴과 정직 의지가 어느 정도 인지?, ② 리더의 부패공무원에 대한 처벌이 어느 정도인지?, ③ 리더는 조직 내 자신의 윤리적 메시지를 명확하게 전달하는지?, ④ 조직 내 윤리프로그램 운영에 있어 리더의 참여와 지지가 이루어지는지? 등을 측정하였다. 마지막으로, 협력적 리더십은 기존 선행연구들(예: Hallinger & Heck, 2010; Van Wart, 2003)에 따라 ① 리더는 조직 내·외부 이해관계자들(예: 지역사회, 타 조직)과 적극적인 유대관계를 형성하는지?, ② 리더는 조직 내·외부 고객들의 수요를 적극적으로 반영하는지?, ③ 리더는 외부조직과 자원(예: 인적, 재정, 정보 등)을 공유하는지?, ④ 리더는 내·외부 기관들과의 협업을 적극적으로 유도하는지? 등을 측정하였다.

본 연구는 비록 비구조화된 면접법을 통해 리더십을 측정하였지만 연구의 타당성과 신뢰성을 높이기 위해 조사대상 17명의 리더십 질문에 대한 응답을 계량적으로 분석하였다. 특히, 질적연구는 응답자의 선호 강도를 계량적으로 파악할 수 없다는 점을 고려하여 리더십 척도를 높음과 낮음으로 측정하여 분석하였다(높음=1, 낮음=0). 그리고 관료적·절차적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십, 협력적 리더십 등 각 지표의 평균값과 해당 리더십 유형의 내적일관성 값을 구하였다(〈표 2〉 참고). 그 결과 협력적 리더십의 평균값이 가장 높았으며, 관료적·절차적 리더십 평균값이 상대

적으로 낮게 나타났다. 또한 각 리더십 지표들의 크롬바흐 알파값은 모두 0.6 이상으로 각 리더십 지표들의 신뢰성은 적정한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 공공리더십 평균값과 내적 일관성 분석

	구체적 리더십 지표	리더십 평균값	내적 일관성 (크롬바흐 알파 값)
관료적·절차적 리더십	절차와 규정에 따른 리더 지시 여부	0.47	.965
	절차와 규정에 따른 리더의 의사결정	0.52	
	리더의 의사결정이 하위구성원들에게 전달되는지 여부	0.58	
	의사결정의 권한 배분(위임여부)	0.58	
변혁적 리더십	명확한 조직임무, 목표, 비전 설정에 있어 리더의 역할	0.64	.724
	조직임무, 목표, 비전 설정 시 조직구성원 참여와 리더의 역할	0.47	
	리더가 조직구성원들에게 개인의 이익보다는 조직의 목표와 비전(공공성, 공익 강조)을 우선시하도록 동기부여 하는지 여부	0.52	
	리더가 조직구성원들에게 적절한 학습기회와 능력개발 기회를 부여하는지 여부	0.64	
윤리적 리더십	리더의 청렴·정직 의지	0.64	.628
	부정부패한 구성원에 대한 리더의 처벌 의지	0.64	
	조직구성원 윤리의식고취를 위한 리더의 역할	0.58	
	리더의 윤리 프로그램 참여	0.58	
협력적 리더십	조직 내·외부 이해관계자들과의 적극적 유대관계 형성에 있어서의 리더 역할	0.88	.656
	내·외부 고객 수요 반영에 있어서의 리더 역할	0.64	
	외부조직과 자원(예: 정보, 인력, 재정 등)을 공유함에 있어서 리더의 역할	0.70	
	내·외부 기관들과의 협력에 있어 리더 역할	0.82	

2. 공공리더십 경험적 분석 결과

1) 관료적·절차적 리더십 분석

지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관의 리더들은 절차와 규정에 따른 의사결정과 업무지시를 시행한다. 지방자치단체의 출자·출연기관 및 보조기관에 관한 설립조례, 각 기관의 「직제 및 정원규정」, 「사무위임전결 규정」, 「윤리강령 및 헌장」, 「고객서비스헌장」, 「인사규정」, 「보수규정」, 「회계규정」등이 각 기관 리더들의 중요한 의사결정 및 업무지시의 법적 근거가 되었다. 특히, 리더들은 지방자치단체 각 기관 설립 조례를 기반으로 하여 주요 사업에 대한 의사결정과 업무지시를 하고 있었다. 이를 고려할 때 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관의 리더들에게 관료적·절차적 리더십이 나타났다. 특히 대부분 기관들이 주민들에게 공공서비스를 직접 제공해주는 업무를 수행하고 있어 공정한 수혜대상자 선정과정에서 규정과 절차에 따른 관료적·절차적 리더십 행태가 요구되었다.

또한 각 기관들의 리더들이 절차와 규정에 따라 관료적·절차적 리더십 행태를 보이는 것은 그

들의 전직(前職)과도 관련이 있었다. 각 기관 최고경영진의 대부분은 지방자치단체 공무원 출신으로서 명예퇴직 후 기관장이 되는 경우가 대부분이었다.[10] 오랫동안 공직에 몸담았던 경험을 바탕으로 각 기관의 최고관리자들은 규정과 절차에 따라 의사결정을 하고 업무지시를 하였다. 그럼에도 불구하고, 집행기관의 특징을 지닌 지방자치단체 출자·출연기관 및 보조기관의 리더들은 계층적이고, 권위적이며, 독단적으로 의사결정을 하고 이를 다른 조직구성원들에게 일방적으로 하달하는 권위적 리더십 행태를 나타내지는 않았다. 각 기관이 담당하는 주요 업무가 주민들에게 공공서비스를 직접적으로 전달해 주는 것이기 때문에 주민들이 만족하는 서비스를 제공하기 위해서는 다양한 이해관계자들의 의견을 적극적으로 수용할 필요가 있었다. 뿐만 아니라, 전문성이 요구되는 분야에 관한 업무지시를 내릴 때에는 사업 담당자들의 의견을 적극적으로 반영하고 있었다.[11] 이러한 점에서 각 기관의 최고관리자들은 독단적인 의사결정을 내리고 해당부서에 일방적으로 업무지시를 하기 보다는 다양한 구성원들의 의견, 특히 전문성을 요구하는 업무 담당자의 의견을 적극적으로 수용하여 법령과 규정에 따라 의사결정하는 리더십 행태를 나타내었다. 또한, 리더의 결정사항은 규정과 절차에 따라 하위구성원들에게 전달되고 있었다. 특히 최고관리자들은 단순한 지시하달에만 그치는 것이 아니라, 실제 지시된 내용이 어느 정도 시행되고 있는지를 지속적으로 점검하고 있었다. 예를 들어, ◇◇◇육성재단에서는 이사장과 상임이사(사무국장)가 자신들의 업무지시 사항을 부서에 전달하고 이를 계획에 반영하도록 하였으며, 각 업무지시 사항들이 어느 정도 추진되었는지를 지속적으로 점검하고 있었다.[12]

무엇보다도 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관 리더들에게 나타나는 관료적·절차적 리더십의 특징은 의사결정이 최고관리자층에만 집중되어 있는 것이 아니라, 중간관리자층에게 점차 권한위임 되고 있다는 점이다. 의사결정의 위임과 권한배분 확대는 「사무위임전결 규정」 등을 통해 시행되고 있었다. 보다 구체적으로, 각 기관들이 「사무위임 전결규정」에 의거해 2016년도 기준으로 위임 전결한 비율은 '□□□□센터' 이사장 20.6%, 센터장 44.4%, 팀장 35%, '◇◇◇육성재단' 이사장 16.4%, 상임이사(사무국장) 23%, 부서장 45.1%, 부관장 15.5%, '△△체육회' 회장 16%, 사무국장 43%, 사무차장 23%, 과장 18%, '△△FC' 이사장 28%, 사무국장 56%, 팀장 17%, '▽▽▽▽봉사센터' 상임이사 27%, 센터장 54%, 팀장 19% 등으로 나타났다. 이처럼 위임전결 비중이 점차 증가하는 이유는 현장 중심의 효율적이고 신속한 업무처리, 분권화된 책임경영 실현, 결재시간 단축, 업무처리속도 향상 등을 위한 것으로 해석될 수 있을 것이다. 〈표 2〉에서 알 수 있듯이 '리더의 의사결정이 하위구성원들에게 전달되는지 여부'와 '의사결정의 권한 배분(위임여부)'의 평균값은

10) 예를 들어, ◇◇◇육성재단 이사장은 지방자치단체 구청장과 기획조정실장을 지냈으며, □□□□센터장은 지방자치단체 공무원으로 20년 근무 후 명예 퇴직하여 임명되었다.

11) ◇◇◇육성재단 이사장과 상임이사(사무국장)의 경우 현업을 담당하고 있는 직원들의 의견을 적극적으로 고려하여 청소년 상담 전화, 재단홈페이지 관리, 회원관리통합운영 시스템 구축 등을 운영하도록 결정하고 이를 지시하였다. 또한 □□□□센터장 역시 영어전문직, 일본어전문직, 중국어전문직 직원들의 의견을 적극적으로 받아들였다.

12) 예를 들어, 2016년 이사장의 업무지시 14건 중에서 13건이 완료되었고, 1건이 추진되고 있으며, 상임이사(사무국장)의 경우 업무지시 10건이 모두 완료되었다.

0.58로서 중간 보다 높은 값을 유지하였다.

이러한 결과로 미루어볼 때, 각 기관 리더의 관료적·절차적 리더십 행태는 규정과 절차를 여전히 중시하고 있었지만, 최고관리자층이 독단적이고 일방적으로 의사결정을 하는 것이 아니라 다양한 구성원들의 의견을 적극적으로 수용하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 전문성이 높은 현장업무에 관한 의사결정은 직원들의 의견을 적극 반영하여 의사결정이 이루어지고 있었고, 이러한 내용을 바탕으로 업무지시가 하달되는 리더십이 나타났다. 또한 사무위임 전결이 더욱 확대되고 있어 과거와 같이 명령과 통일 중심의 계층제적 리더십이 아닌 분권화되고 분산된 리더십이 더욱 중요하게 고려되는 측면이 있었다. 즉, 과거와는 달리 현대행정에서 요구되는 관료적·절차적 리더십은 반드시 위계적이고 계층적인 리더십을 의미하는 것이 아니라 규정과 절차를 따르지만 권한이 분산되는 리더십 행태로 나타나고 있음이 실증적으로 확인되었다.

〈표 3〉 관료적·절차적 리더십 인터뷰 내용

기관	인터뷰 내용
□□□□센터	"공무원으로서 20년 동안 근무하다 센터장 직에 보직을 받았습니다. 특히 □□□□센터장직은 연임이 되지 않고 지방자치단체 공무원으로부터 새로운 센터장이 옵니다." -□□□□센터장
◇◇◇육성재단	"다양한 청소년 사업은 막대한 예산이 들어가기 때문에 객관성과 공정성을 확대하기 위하여 사업선정에 있어 직원들의 참여를 확대하고 있습니다." -◇◇◇육성재단 이사장
○○재단	"공정한 문화예술인 지원을 위해서 규정과 절차를 준수하고 있습니다. 신속하고 효율적인 집행을 위해서 대표이사와 국장의 결재건수를 줄이고 실무담당자인 부장(중간관리자층)의 전결분포를 93%로 확대하였습니다." -○○재단 경영사업국장
△△FC	"기관의 특성상 사무국 직원들 행정업무 경험은 부족한 편입니다. 특히 선수단 관리에 중점을 두어야 하기 때문에 자료제출 등의 행정업무에 애로사항이 있습니다. 이를 해결하기 위하여 현장 팀장에게 권한을 위임하고 있습니다." -△△FC 사무국장
▽▽▽▽봉사센터	"봉사지원센터로서 기관 특성상 관료적 특성은 잘 나타나지 않습니다. 그러나 지방자치단체와 자원봉사단체(시민사회)를 잇는 중간단체이기 때문에 객관적이고 중립적인 역할이 중요합니다." -▽▽▽▽봉사센터장
■■■■■■ 협의체	"실무협의체와 대표협의체 등 외부기관의 영향력이 높지만 공정하게 업무를 처리하기 위해 규정과 절차를 준수하려고 노력합니다." -■■■■■■ 협의체 사무국장
▲▲▲▲재단	"장학사업을 하는 경우 외부의 압력과 청탁이 들어오는 경우가 있습니다. 이 경우 규정과 절차에 따라 장학생 선발이 이루어지지 않는다면 장학생 선발절차에 문제점이 발생할 수 있습니다. 따라서 절차적 공정성이 매우 중요합니다." -▲▲▲▲재단 사무국장
△△체육회	"△△체육회는 (구) △△체육회와 (구)△△생활체육회를 통합하여 설립되었습니다. 원활한 통합을 위해 사무국장 아래 사무차장이라는 직제를 신설하여 통합관리 업무를 위임 운영하고 있습니다." -△△체육회 경영지원팀장

2) 변혁적 리더십 분석

지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관 리더들은 뚜렷한 변혁적 리더십 행태를 나타내고 있었다. 특히 각 기관의 리더들은 조직의 미션, 비전, 전략목표를 설정하는 과정에서 변혁적 리더십 행태를 나타내었다. 예를 들어, 당해 기관 성과계획과 5개년 중장기 계획을 수립할 때 최고관리자와 중간관리자들은 조직의 미션, 비전, 목표, 핵심가치 등을 명확히 제시 하고 있었다. 각 기관(예:

◇◇◇육성재단)의 최고관리자들은 기관 미션과 비전에 기반 해 중장기 전략목표 및 단기 성과목표를 설정하였으며, 미션, 비전, 전략목표 설정 과정에 내부고객인 조직구성원들과 외부고객인 다양한 이해관계자들의 적극적인 참여를 유도하였다. 뿐만 아니라, 신규 사업을 발굴하거나 사업의 타당성을 평가하는 과정에서도 내·외부 고객들의 의견을 적극적으로 반영하였다(예: ○○재단). 중간관리자들은 신규 사업 발굴을 위해 조직 내 태스크 포스 팀을 구성하여 팀원 및 다른 조직구성원들의 의견을 적극적으로 반영하였다. 즉 본 연구의 조사대상 기관 최고관리자와 중간관리자들은 조직의 미션, 비전, 핵심가치, 전략 등을 명확하게 설정하고, 조직 내·외부 고객의 의견을 적극적으로 청취·반영하는 등 변혁적 리더십 행태를 나타내고 있었다. 〈표 2〉에서 나타나듯이 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관 리더들의 '명확한 조직임무, 목표, 비전 설정에 있어 리더의 역할'의 평균값은 0.64였으며, '리더가 조직구성원들에게 적절한 학습기회와 능력개발 기회를 부여하는지 여부' 또한 평균값이 0.64로서 높게 나타났다.

현대 공공조직의 미션과 비전 설정에 있어서 변혁적 리더는 단순한 조직 생산성 증진 혹은 성과향상 보다 지역사회 공헌과 사회적 가치 실현 등 공공성과 공익 달성에 기여하고자 한다. 물론 각 기관의 기능과 특성에 따라 달성해야 할 미션과 비전이 달라질 수 있지만, 주민들에게 공공서비스를 직접 제공하는 기관인 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관의 주요 핵심가치, 미션, 비전, 전략목표들은 지역사회 공헌 및 지역공동체 활성화와 관련이 있었다.[13] 이처럼, 오늘날의 공공조직에 요구되는 변혁적 리더십은 기관 미션, 비전, 목표 설정에 중요한 역할을 하면서 조직 내·외부 고객들(예: 지역주민들)의 참여를 적극적으로 유도한다는 측면에서는 신공공관리가 강조한 변혁적 리더십 행태와 유사한 측면이 있으나, 달성하고자 하는 공공조직의 미션, 비전, 목표가 공공성과 공공가치 실현에 보다 중점을 두고 있다는 측면에서는 차이가 있다고 할 수 있다.

본 연구에서 조사한 기관의 리더들은 조직의 비전과 미션, 전략목표와 핵심가치 수립에서부터 시행까지를 조직구성원들과 함께 공유하려고 노력하고 있었다.[14] 또한 각 기관의 최고관리자와 중간관리자들은 조직구성원들에게 적합한 능력개발 및 학습기회를 부여하였으며, 조직구성원들의 불만사항 등을 청취하여 적극적으로 해소될 수 있도록 노력하였다. 예를 들어, □□□□센터장이 조직구성원들의 필요와 요구를 적극 반영하여 조직개편을 단행한 것은 조직구성원들의 사기진작에도 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 이는 전형적인 변혁적 리더십 행태로 논의될 수 있을 것이다.

---

13) 예를 들어, ▽▽▽▽봉사센터의 핵심가치는 소통하는 사람, 공감하는 행동, 변화하는 공동체이며, 미션은 자원봉사자의 힘으로 지역사회 변화를 이끌어 함께 살아가는 따뜻한 사회를 만드는 것이다. 비전은 S시민의 자원봉사 참여를 확대하고, 지역단위 자원봉사를 활성화하며, 자원봉사 네트워크를 강화하는 것이다. 특히 ▽▽▽▽봉사센터는 자원봉사 수요처와 공급자인 봉사자들 사이에 원활한 연계를 해 주는 것을 중요한 전략목표로 제시하고 있다.

14) ▽▽▽▽봉사센터의 경우 최고관리자층과 중간관리자층은 시무식을 통해 조직구성원들이 조직의 미션과 비전을 공유할 수 있도록 하였으며, 전 직원 월례회의를 통해 전략과 추진과제별 성과지표에 따른 사업추진을 점검하였다. 또한, 리더는 정기 전략회의를 통해 매주 각 팀별 전략사업을 공유하고 도출하는데 적극적인 역할을 하였다.

〈표 4〉 변혁적 리더십 인터뷰 내용

기관	인터뷰 내용
□□□□센터	“조직구성원들의 진취적 기상을 고취시키기 위해 정관을 바꾸었습니다. 이전 계약직 채용으로 시행되는 채용규정을 정관을 바꾸어 정규직으로 전환시켰습니다. 채용 시 정규직 전환은 조직구성원들의 조직 충성도와 공헌도를 증가시키는 데 큰 기여를 했습니다.” -□□□□센터 팀장
◇◇◇육성재단	“조직 내·외부 관리를 효과적으로 하기 위하여 조직 미션과 비전, 전략목표를 설정할 때 조직구성원들의 의견을 적극적으로 반영합니다. 특히 직원들과 이사장-상임이사 등의 경영진들과 소통을 증진시키고 있습니다.” -◇◇◇육성재단 상임이사
○○재단	“조직성과 관리체계 구축을 위해 경영진의 적극적인 참여가 이루어지고 있고, 직원들의 의견도 소통을 통해 전략목표 설정에 반영하고 있습니다. 중복되는 문화사업의 비효율성을 줄이기 위하여 비슷한 사업은 통합운영하고 있습니다.” -○○재단 문화사업국장
△△FC	“△△FC는 시민구단이기 때문에 선수단 성적향상과 지역사회 공헌이라는 두 가지 목표를 달성해야 합니다. 이를 위해서 유소년 축구클럽 운영, 아마추어/지역 축구동아리 지원 등의 수익사업과 지역사회 공헌 모두를 추구하기 위해 노력하고 있습니다.” -△△FC 사무국장
▽▽▽▽ 봉사센터	“봉사업무가 자발적으로 이루어지지 않으면 효과가 없습니다. 직원들의 감정노동으로 인한 스트레스 발생을 줄이기 위해 직원교육과 고객만족 교육을 전략적으로 실시하고 있습니다.” -▽▽▽▽봉사센터장
■■■■■■ 협의체	“■■■■■■ 협의체의 가장 중요한 미션과 비전은 사회적 미션과 비전으로 지역주민과의 공유확대입니다. 이를 달성하기 위하여 조직 내·외부 고객들의 욕구분석을 통해 의견을 적극적으로 반영하고 있습니다.” -■■■■■■ 협의체 사무국장
▲▲▲▲재단	“장학사업을 성공적으로 운영하기 위해 분명한 경영철학을 가지고 중장기 계획을 수립하고 있습니다. 특히 현실적 측면을 고려하여 조직구성원들에게 조직 미션과 비전을 인식할 수 있도록 노력하고 있습니다.” -▲▲▲▲재단 사무국장
△△체육회	“서로 다른 조직, 즉 엘리트 체육을 우선하는 ‘(구) △△체육회’와 생활체육을 우선하는 ‘(구)△△생활체육회’를 통합하는 과정의 어려움을 해소하기 위해 ‘체육발전을 위한 중장기 발전계획’에 △△체육회가 달성해야 할 미션과 비전을 설명하고, 구성원들의 가치통합이 이루어지도록 노력하고 있습니다.” -△△체육회 사무국장

3) 윤리적 리더십 분석

지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관의 리더들에게 윤리적 리더십은 중요한 리더십 행태로 나타났다. 무엇보다도 해당 기관들은 지역 주민들에게 문화, 예술, 체육, 교육 등 지원 사업을 시행하고 있어 수혜집단 선정에 공정성과 객관성이 요구되고 있었다. 따라서, 각 기관 리더들은 윤리경영을 중요한 경영목표로 설정하고 있는 것이다. 예를 들어, ▽▽▽▽봉사센터의 경우 센터 청렴 윤리의식 제고를 위해 청렴교육 내실화와 임직원 행동강령 생활화를 실천하고 있었다. 또한, 투명성 및 신뢰성 제고를 위해 모니터링제를 운영하여 투명하고 책임 있는 민원처리 시행을 위해 노력하고 있었다. 내부 청렴성 강화를 위해 국민권익위원회 권고 과제를 이행하고 부패방지 내규 제정 및 감사도 시행하고 있었다.[15] 보다 구체적으로, 각 기관의 최고관리자와 중간관리자들은 다

15) 청렴교육 내실화는 ① 전 직원 윤리강령 준수 서약서 작성, ② 반부패·청렴 교육, ③ 4대 폭력 예방교육, ④ 자원봉사자 청렴 교육 진행, ⑤ 청렴생활 10계명 공유, 임직원 행동강령 생활화는 ① 음주운전 3회 적발 시 삼진아웃제 적용, ② 비위임직원 처벌 강화, ③ 감사관용 제도 및 공직자 처리 연대 책임제 운영, 모니터링제 운영은 ① 국민권익위원회 ‘제로미’ 입력, ② 법인카드 사용 건전한 문화 정착, 투명하고 책임 있는 민원처리는 ① 센터 홈페이지 Q & A를 통한 민원처리, ② 센터 정보공개를 통한 시민의 알권리

음과 같은 세 가지 측면에서 윤리적 리더십을 중요하게 고려하고 있었다.

첫째, 최고관리자와 중간관리자들은 모두 자신들의 윤리의식을 중시하고 있었으며, 리더의 청렴과 정직의지를 강조하고 있었다. 특히 기관 리더들은 윤리행동강령을 만들어 경영진의 윤리의식을 강화시켰다. 둘째, 각 기관의 리더들은 조직구성원들의 윤리의식 고취를 위해 노력하고 있었다. 기관 내 부패공직자들에 대한 처벌의지가 강했으며, 윤리의식 증진을 위해 조직구성원들에 대한 지속적인 윤리교육을 시행하고 있었다. 나아가 각 기관의 리더들은 기관 내부 구성원뿐만 아니라 기관 관계자들의 윤리의식 고취에도 지대한 관심을 가지고 있었다. △△체육회의 경우에는 기관 직원을 대상으로 하는 윤리헌장과 윤리실천강령뿐만 아니라 체육인 윤리강령까지 제정하여 조직 내·외부 관계자들의 윤리의식 고취를 위해 노력하고 있었다. 보다 구체적으로, △△체육회의 리더는 직장운동경기부 지도자 및 선수 평가 실시, 직장운동경기부 지도자 경고제 운영, 생활체육 지도자 평가제도 실시 등을 적극 권장함으로써 △△체육회 전반에 윤리의식이 강화될 수 있도록 하였다.

셋째, 각 기관들은 조직에 적합한 윤리성 증진 프로그램을 운영하고 있었으며, 기관의 리더들은 윤리적 메시지를 조직구성원들에게 보다 효과적으로 전달하기 위해 노력하고 있었다. 또한, 각 기관에서는 윤리의식 강화 노력을 대내·외적으로 천명하기 위해 기관 홈페이지 경영공시에 윤리강령, 고객서비스헌장, 임직원행동강령, 반부패청렴실천결의문 등을 포함시키고 있었다. 각 기관의 중간관리자들은 조직구성원 소통 프로그램에 청탁관련 신고 게시판을 운영하는 등 조직구성원들 사이에 윤리의식이 중요하게 자리 잡힐 수 있도록 노력하고 있었다. ◇◇◇육성재단의 경우, 사내 프로그램인 그룹웨어에 직원 윤리수칙을 팝업창으로 상시 게시하고, 청탁관련 신고 게시판도 운영하고 있었다. 또한, 각 기관에서는 내부 감사 시스템을 자체적으로 운영하여 최고관리자뿐만 아니라 중간관리자들도 다른 조직구성원들에게 윤리적인 메시지를 적극적으로 전달할 수 있도록 하였다. 예를 들어, □□□□센터는 직원들의 윤리적 행위를 강화하기 위해 엄격한 내부 감사 시스템을 운영하고 있었다. 직원들이 업무 중 사용한 비용은 영수증과 현장 실제 가격을 대조함으로써 기관의 운영경비가 정확하게 집행되었는지를 조사하였다. 이러한 내부 감사 시스템을 통해 직원들의 윤리성, 청렴성이 더욱 강화될 수 있었던 것이다.

〈표 2〉에서도 각 리더들의 '리더의 청렴·정직 의지'(평균=0.64), '부정부패한 구성원에 대한 리더의 처벌 의지'(평균=0.64), '조직구성원 윤리의식고취를 위한 리더의 역할'(평균=0.58), '리더의 윤리 프로그램 참여'(평균=0.58) 등 윤리적 리더십은 다소 높은 것으로 나타났다. 이와 같이 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관의 최고관리자와 중간관리자들은 자신들의 윤리의식 강화뿐만 아니라 조직구성원들의 윤리의식 증진을 위해 노력하고 있었다. 기관의 특징과 리더십 지위에 관계없이 지속적인 윤리교육프로그램을 시행하고 청렴·정직 등 윤리메시지를 강조함으로써 윤리적 리더십 행태를 나타내고 있는 것이다.

제공, 국민권익위원회 권고 과제 이행은 ① 권익위 '제도개선권고과제' 이행, ② 부패방지 시책평가 우수사례 공유, 부패방지내규제정 및 감사는 ① 권익위 부패방지 시책개발, ② 센터감사 등으로 구성된다.

〈표 5〉 윤리적 리더십 인터뷰 내용

기관	인터뷰 내용
□□□□센터	“단순히 기관 이익을 추구하기 보다는 지역사회 공헌과 공공성 추구라는 외부의 기대에 부응하기 위하여 직원들을 대상으로 윤리, 원칙, 가치 교육을 적극적으로 시행하고 있습니다. 이를 위해 책임감리제를 제도화 했습니다.” -□□□□센터장
◇◇◇육성재단	“기관 내 청탁관련 그룹웨어를 운영하고, 윤리강령, 청렴교육을 실시하여 구성원들의 윤리의식을 고취하고 있으며, 적극적 동아리 활동을 통해 직원들의 사기 진작에 노력하고 있습니다.” -◇◇◇육성재단 기획홍보부장
○○재단	“문화계 블랙리스트로 인하여 직원들의 윤리의식을 더욱 고취시키고 있습니다. 객관적이고 공정한 문화지원을 위해서 직원들의 윤리교육을 강화시키고 윤리헌장과 임직원 행동강령 내규를 설정하였습니다.” -○○재단 경영사업국장
△△FC	“△△FC의 경우 승패조작과 관련될 수 있기 때문에 사무국 직원과 선수단 모두에게 윤리교육이 매우 중요합니다. 현재 직원들과 선수단들을 대상으로 윤리교육이 실시되고 있으나 부족한 편입이다. 이에 대한 보완이 필요합니다.” -△△FC 사무국장
▽▽▽▽ 봉사센터	“자원봉사단체이기 때문에 기관 직원들의 윤리성은 높게 요구됩니다. 자원봉사자들의 자긍심을 증진시키기 위해서 표창수여 등의 프로그램을 운영하여 윤리의식을 고취하고 있습니다.” -▽▽▽▽ 봉사센터 상임이사
■■■■■■ 협의체	“기관 업무 특성 상 공공성 추구가 중요한 목적이기에 직원들의 윤리헌장 서약서를 비롯하여 기본적인 윤리교육과 경영고시가 이루어지고 있으며, 이전과 비교해 봤을 때 상당히 증진되고 있습니다.” -■■■■■■협의체 팀장
▲▲▲▲재단	“저 뿐만 아니라 재단 직원 모두 윤리헌장을 숙지하고 윤리서약서를 작성하고 있습니다. 장학금지급 관련 부정청탁을 금지하기 위하여 직원들을 대상으로 윤리교육을 실시하며 특히 장학금 선발과정의 투명성과 공정성을 증진시키기 위해 선발위원회들의 윤리교육을 시행하고 있습니다.” -▲▲▲▲재단 사무국장
△△체육회	“체육회 직원들의 윤리향상을 위해 직급별 교육훈련, 개인별 역량교육, 윤리교육 등 다양한 윤리교육을 사내에서 시행하고 있습니다.” -△△체육회 경영지원과장

4) 협력적 리더십 분석

집행기능이 강한 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관의 리더들은 사업을 성공적으로 수행하기 위해 조직 내·외부 관계자들과의 긴밀한 협력을 필요로 하고 있었다. 특히, 사업 수행에 필요한 자원을 확보하기 위해서는 외부 기관과의 지속적인 연계가 필요하고, 효과적인 업무처리를 위해서는 조직 내 부서 간 협업이 필수적이었다. 외부 기관과의 연계 등 대외적 협력은 각 기관의 최고관리자가 주로 담당하고 있었으며, 조직 내 부서 간 협업, 조직구성원 연계 등 대내적 협력은 중간관리자들이 주로 담당하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 최고관리자에게도, 중간관리자들에게도 협력적 리더십은 중요하게 고려되고 있는 것이다.

각 기관의 역할과 기능에 따라 최고관리자의 협력적 리더십 특징은 다르게 나타났지만, 정보, 인력, 재정 등 부족 자원에 대한 외부 기관으로부터의 지원 및 공유를 위한 유기적 네트워크 형성 노력은 협력적 리더십의 주요 행태로 나타났다. 예를 들어, □□□□센터의 경우 해외교류 업무를 효과적으로 수행하기 위해 기관 단독으로 업무를 추진하기보다 ○○재단, 외교부, KOICA 등 중앙부처 또는 타 공공기관과 긴밀한 업무 연계체계를 구축하고 있었다. 또한 민간조직(예: 해피캠, 로터리, 농협 등)이나 시민단체(예: 자원봉사센터, NGO, 의사회) 등과도 유기적인 네트워크를 구축

하여 협력적으로 해외지원 사업을 수행하고 있었다.[16] 이처럼 기관의 최고관리자가 유관기관 관계자(리더 포함)들과 자주 접촉하고 적극적인 유대관계를 형성할 때 보다 효과적인 사업 수행이 이루어질 수 있는 것이다.

보다 적극적으로 지역사회와 연계하고 지역공동체를 성공적으로 유지·발전시키기 위해서는 기관 최고관리자의 협력적 리더십이 더욱 중요하게 고려될 필요가 있다. 각 기관의 최고관리자들은 지역사회 주민들의 요구를 적극적으로 파악하고, 지역의 다양한 기관들과 양해각서를 체결하는 방식으로 지역사회 및 지역공동체 발전에 기여하고 있었다. 예를 들어, ○○재단의 최고관리자는 지역공동체에 문화체육시설 인프라를 구축하고, 문화체육 재능을 기부하거나 장애인·취약계층에 문화체육 시설용품을 제공하는 등의 활동을 통해 지역공동체와의 협력적 관계를 구축하고 있었다. ▲▲▲▲재단의 최고관리자는 지역기업체와 유기적 네트워크를 구축하여 기업이 지역 소외계층 학생들에게 장학금을 지원할 수 있도록 노력하였다.

이러한 협력적 리더십은 최고관리자뿐만 아니라 중간관리자들에게도 반드시 요구되는 공공리더십의 행태이다. 특히, 조직 내 업무의 이질성이 큰 경우 단일 기관 내에서도 부서 간 협업 및 조직구성원 간 협력이 필요하며, 이러한 상황에서 중간관리자들의 협력적 리더십은 필수적이 되는 것이다. 그 이유는 이질적인 업무를 담당하는 조직구성원들 사이에 이견과 갈등이 존재할 가능성이 높아 부서 간 협업을 증진시키고 원활한 업무조정을 도모하기 위해서는 중간관리자들의 협력적 리더십이 요구되는 것이다. 예를 들어, △△FC의 선수단지원팀과 마케팅커뮤니케이션팀의 경우 전자는 직접적인 선수지원을 주요 목적으로 하며, 후자는 홍보 등 선수후방지원을 주요 목적으로 한다. 이처럼 주요 업무의 이질성이 큰 부서 간에는 유기적인 업무추진이 어려운 편이나, △△FC에서는 중간관리자인 팀장들이 상호 유기적 관계를 유지하며, 부서 간 업무의 연계성과 부서 구성원들 간 협력을 도모하고 있었다. 〈표 2〉에서 알 수 있듯이, 직접 시민들에게 공공서비스를 전달해야 하는 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관들의 협력적 리더십 지표들 평균값은 높게 나타났다. 특히 '조직 내·외부 이해관계자들과의 적극적 유대관계 형성에 있어서의 리더 역할'은 평균값이 0.88로서 매우 높게 나타났다. 이처럼, 각 기관의 업무 특성에 따라 다소의 차이는 있겠지만 중간관리자의 협력적 리더십도 현대 행정에서 반드시 고려될 필요가 있는 공공리더십의 한 행태라고 할 수 있다.

16) 예를 들어, □□□□센터는 효과적인 해외지원을 위해 ODA, 민간기업(예: 삼성전자) 등과 연계하여 해외문화체험 홈스테이를 시행하고 있다.

〈표 6〉 협력적 리더십 인터뷰 내용

기관	인터뷰 내용
□□□□센터	“해외사업을 성공적으로 수행하기 위해서는 ODA 리서치 기관과 연계하여야 하며, KOICA의 협조도 받아야 하고, 민간자본의 지원도 필요합니다. 예를 들어, 캄보디아 학교건설사업을 진행 중인데 중앙정부, 공공기관, 지방자치단체, 민간지원이 필수적이어서 협력적 네트워크 관계를 유지하고 있습니다.” -□□□□센터장
◇◇◇육성재단	“지역 청소년들의 의견을 적극적으로 반영하기 위하여 간담회, 공청회 등을 수시로 개최하고 있으며, 교장과 청소년으로 이루어진 자문위원단과 연계하여 그들의 의견을 적극적으로 모니터링하고 있습니다.” -◇◇◇육성재단 이사장
○○재단	“문화사업의 경우 외부기관(예: 예술인 총연합회, 문화예술인단체, 기업)과 밀접한 관계를 맺고 있습니다. 특히 찾아가는 문화프로그램, 상생문화 프로그램 등을 통해 지역사회에 공헌하고 있습니다. 또한 어린이도서관과 전통문화 협업 사업을 적극적으로 추진하고 있습니다.” -○○재단 경영사업국장
△△FC	“△△FC는 선수단의 성적에 따라서 조직전체 성과가 달라지기 때문에 사무국과 선수단의 연계가 매우 중요합니다. 그러나 선수단 지원과 관련하여 사무국 내 지원부서가 서로 달라 엇박자를 내지 않도록 하기 위해 각 팀장의 연계역할이 매우 중요합니다.” -△△FC 운영기획팀장
▽▽▽▽ 봉사센터	“자원봉사단체인 시민단체와 지방자치단체의 연결고리 역할을 해야 하기 때문에 경영층의 역할은 중요합니다. 특히 인적과 물적 자원을 지역사회와 적극적으로 연계해야 하며, 자원봉사 수요처와 봉사자들의 유기적 관계를 형성하는 것이 중요합니다.” -▽▽▽▽봉사센터장
■■■■■■ 협의체	“복지공동체 추구를 위해서 지역사회 기관들과 대표협의체와 실무협의체 등을 통해 긴밀한 관계를 유지하고 있습니다. 지역사회 구성원들을 대상으로 대표실무협의체를 구성하여 운영하고 있으며, 유관단체와의 간담회 등을 통해 주민들의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 주민 네트워크를 적극 시행하고 있습니다.” -■■■■■■협의체 사무국장
▲▲▲▲재단	“타 기관(◇◇◇육성재단, ■■■■■■협의체, 외국어마을)들과 양해각서를 체결하여 적극적으로 장학사업을 홍보하고 있습니다. 또한 유관단체 회의에 적극적으로 참여하여 주민들과 기관들 인식제고를 위해 적극적으로 홍보하고 있습니다.” -▲▲▲▲재단 사무국장
△△체육회	“△△체육회는 (구) △△체육회와 (구)△△생활체육회의 실질적인 부서 간 통합에 초점을 맞추고 있습니다. 전문성이 높은 사무국장님이 다양한 방안으로 통합조직을 모색하고 있습니다.” -△△체육회 경영지원과장

Ⅳ. 연구요약 및 함의점

행정환경의 급격한 변화로 인해 공공부문의 리더십은 이제 더 이상 하나의 리더십이 주를 이루는 형태로 존재할 수 없다. 복잡하고 다양한 사회문제를 해결하기 위해 오늘날의 공공조직에서는 다양한 리더십의 행태가 다차원적으로 나타나고 있다(Van Wart, 2003; Morse, 2010). 이와 관련해, 본 연구에서는 기존의 연구들을 바탕으로 하여 다차원적 공공리더십의 행태를 다음과 같은 네 가지로 제시하였다. 절차와 규정 준수를 통해 객관성과 공정성을 강화하고자 하는 관료적·절차적 리더십, 공공성과 공익을 강조하는 조직의 미션, 비전, 전략목표를 설정하고 조직구성원들과 공유하며, 이를 달성하기 위해 조직구성원들에게 동기를 부여하는 변혁적 리더십, 정직과 청렴을 기반으로 리더 스스로와 조직구성원들 모두의 윤리의식을 증진시키는 윤리적 리더십, 조직 내·외부의 다양한 이해관계자들과 유기적인 관계를 형성하고 지역사회 및 조직내부의 협력체계를 강화하는

협력적 리더십 등이 바로 그것이다.

본 연구에서는 현대 공공조직에서 이러한 네 가지 공공리더십 특성이 나타나고 있는지를 경험적으로 살펴보기 위해, K도 S시의 지방자치단체 출자·출연기관과 보조기관 리더들(최고관리자 및 중간관리자)을 심층면접하고 각 기관의 내부자료 및 언론보도 자료 등을 종합적으로 분석하였다. 연구 분석결과 공공서비스를 주민들에게 효과적으로 제공하는 과정에서 네 가지 공공리더십의 행태는 최고관리자와 중간관리자 모두에서 나타나고 있었다. 특히, 관료적·절차적 리더십은 권위적이고 계층적인 과거형 리더십에서 벗어나 규정과 절차에 기반 해 공정성과 객관성을 강조하며, 분

〈표 7〉 공공리더십 분석 결과

	구체적 내용	리더십 평가
관료적·절차적 리더십	절차와 규정에 따른 리더 지시 여부	- 최고관리자층과 중간관리자층 모두 규정과 절차에 의해 의사결정하고 업무지시 함
	절차와 규정에 따른 리더의 의사결정	
	리더의 의사결정이 하위구성원들에게 전달되는지 여부	- 집행기관의 특성상 조직 내·외부의 다양한 의견 및 전문적 견해를 적극 반영함
	의사결정의 권한 배분(위임여부)	- 위임전결 증가로 규정과 절차에 따른 분권적 리더십 행태로 나타남
변혁적 리더십	명확한 조직임무, 목표, 비전 설정에 있어 리더의 역할	- 최고관리자층의 조직임무, 목표, 비전 명확화와 이러한 과정에서의 조직구성원 의견 반영 - 특히 공공조직 변혁적 리더십은 사회가치 실현이라는 공공성 달성과 관련됨
	조직임무, 목표, 비전 설정 시 조직구성원 참여와 리더의 역할	
	리더가 조직구성원들에게 개인의 이익보다는 조직의 목표와 비전(공공성, 공익 강조)을 우선시하도록 동기부여 하는지 여부	- 최고관리자층과 중간관리자층에서 적극적으로 조직구성원들을 관리함으로써 구성원들이 개인적 이익보다는 조직목표와 비전을 우선시 함
	리더가 조직구성원들에게 적절한 학습기회와 능력개발 기회를 부여하는지 여부	- 최고관리자층과 중간관리자층이 조직구성원들에게 적합한 학습기회 및 능력개발 기회 부여
윤리적 리더십	리더의 청렴·정직 의지	- 최고관리자층과 중간관리자층 모두 윤리강령, 윤리헌장, 청렴서약서 등을 통해 윤리강화
	부정부패한 구성원에 대한 리더의 처벌 의지	- 음주운전 삼진아웃제, 책임감리제 등 부패근절에 대한 강한 의지를 나타냄
	조직구성원 윤리의식고취를 위한 리더의 역할	- 사내 프로그램 등을 통해 윤리의식 고취
	리더의 윤리 프로그램 참여	- 리더가 솔선수범하여 윤리교육과 윤리 프로그램 확대 운영
협력적 리더십	조직 내·외부 이해관계자들과의 적극적 유대관계 형성에 있어서의 리더 역할	- 공공서비스 제공 기관들의 최고관리자층은 원활한 업무수행을 위해 대외기관과 원활한 협력 네트워크를 유지함 - 조직 내 협업 및 조직구성원 협력을 위해 중간관리자층의 협력적 리더십이 중요 역할을 함
	내·외부 고객 수요 반영에 있어서의 리더 역할	- 지역사회의 의견을 적극적으로 수용 - 조직구성원들의 의견을 청취하고 수용
	외부조직과 자원(예: 정보, 인력, 재정 등)을 공유함에 있어서 리더의 역할	- 타 기관과의 양해각서 체결 등으로 최고관리자층의 자원확보 혹은 자원공유 노력이 이루어짐
	내·외부 기관들과의 협력에 있어 리더 역할	- 외부기관 및 지역사회 연계를 위해 최고관리자층이 적극 노력함 - 조직 내 업무성격이 이질적인 경우 부서 간 협업 유도 리더십 필요

권적 특성을 나타내는 리더십 행태로 나타나고 있었다. 변혁적 리더십의 경우, 사회적 가치와 공공성을 달성하기 위해 조직의 미션, 비전, 목표 설정과정에서부터 다양한 조직 내·외부 고객들의 의견을 적극적으로 반영하는 리더십 행태로 나타났으며, 윤리적 리더십은 리더와 조직구성원들 모두가 반드시 지켜야할 가장 기본이 되는 공공리더십 행태로 간주되고 있었다. 협력적 리더십은 대외적으로는 타 기관들과 유기적인 네트워크를 형성하고, 대내적으로는 부서 간 협업을 증진시키는 리더십 행태로 나타나고 있었다.

본 연구는 현대 공공조직이 필요로 하는 공공리더십을 경험적으로 분석하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 오늘날의 급격한 행정환경 변화에 능동적이고 적극적으로 대응하기 위해서는 본 연구에서 살펴본 네 가지 공공리더십 행태가 모두 고려될 필요가 있다는 점을 실증적 연구결과로 제시함으로써 향후 더욱 활성화될 공공리더십 연구의 지평을 넓혔다는 점에서도 중요한 의의가 있다고 할 것이다. 관료적·절차적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십, 협력적 리더십은 상호 배타적으로 나타나는 리더십 행태가 아니라, 상호연관성을 지니며 이러한 리더십 행태는 상호보완적으로 강화·발전될 필요가 있다. 현대 행정환경 변화에 따라, 관료적·절차적 리더십은 절차와 규정에 의해 권한이 위임되고 분권적으로 나타나는 경향이 있었으며, 변혁적 리더십은 조직구성원들의 의견을 적극적으로 반영하여 공공성 달성이라는 조직미션, 비전, 전략목표를 설정·수행하는 형태로 나타났다. 또한, 협력적 리더십은 조직 내·외부의 다양한 관계자들과 자원을 공유는 가운데 수평적 형태로 나타나고 있었다. 특히 본 연구 결과에 의하면 현대 행정환경에서 가장 기본적으로 고려되어야 할 공공리더십은 협력적 리더십인 것으로 나타났다. 물론 공공조직의 특성상 모든 공공리더들은 윤리적 리더십을 기본적 소양으로 배양하겠지만, 본 연구의 결과에 따르면 인적·재정적 자원이 부족한 시대에서 지방자치단체가 지속가능성을 유지하기 위해서는 다양한 조직 내·외부 이해관계자들과 공정하고 객관적인 협력적 네트워크를 구축하는 협력적 리더십이 필수적으로 함양될 필요가 있을 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구는 현대 공공조직에 적합한 공공리더십을 경험적 연구를 통해 다차원적으로 분석하였다는 점에서 연구의 의의를 지닌다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 특정 지방자치단체 소속 공공기관들의 리더들을 한정적으로 조사하였다는 점에서 한계를 지닌다. 연구의 일반화와 보편화를 위해 향후 연구에서는 조사대상의 범주를 지방자치단체 소속 공공기관뿐만 아니라 다양한 공공기관으로 확대할 필요가 있다. 또한, 본 연구에서는 최고관리자층과 중간관리자층 모두를 대상으로 공공리더십을 제시하였으나, 리더의 지위에 따라 어떤 공공리더십 행태가 더욱 중요하게 고려되어야 하는지를 계량화해서 분석하지 못하였다는 한계를 지닌다. 향후 연구에서는 리더의 지위에 따라 관료적·절차적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십, 협력적 리더십 중에서 어떤 리더십 행태가 더욱 중요하게 고려될 필요가 있는지를 보다 구체적으로 논의할 필요가 있을 것이다. 또한, 본 연구는 리더에 대한 직접적인 인터뷰 조사를 통해 공공리더십을 측정하였는데 향후 연구에서는 리더 본인뿐만 아니라, 동료, 부하, 고객 등 다양한 이해관계자 즉 360도 평가를 실시함으로써 리더십 측정에 대한 관대화 효과를 줄일 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 기존에 단일 차원으로 논의되던 공공리더십 행태를 다양한 측면에

서 다차원적으로 분석한 실증연구라는 점에서 공공부문 리더십 연구에 기여하는 바가 크다고 하겠다.

참고문헌

김병섭·김정인. (2016a). 위험유형에 따른 정부 책임성과 거버넌스. 「한국행정학보」, 50(4): 139-168.

김병섭·김정인. (2016b). 위험사회와 관료책임: 세월호와 메르스 사태 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 379-407.

김병섭·김정인. (2014). 관료 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로. 「한국행정학보」, 48(3): 99-120.

김정인. (2017). 공직 책임성의 재조직화(reorganization): 책임성의 집권화에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 16(1): 1-24.

김정인. (2013). 한국의 적극적 평등실현조치에 대한 이론적 고찰: 여성공무원 채용목표제를 중심으로. 「정부학연구」, 19(1): 93-123.

김호정. (2017). 21세기 공공부문 리더십의 변화: 이론적 성찰과 전망. 「한국행정학보」, 51(1): 117-143.

박건규. (2016). 특급호텔 중간관리자의 윤리적 리더십이 종사원의 조직몰입과 혁신행동에 미치는 영향. 호남대학교 석사학위 논문.

이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성.「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53.

이상범·박흥식. (2013). 윤리적 리더십이 비윤리 행동의 수용 거부에 미치는 영향. 「한국행정연구」, 22(3): 213-235.

전영한. (2009). 공공·민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증. 「행정논총」, 47(2): 61-92.

정성호. (2012). 지방자치단체의 회계부정실태와 통제방안. 「지방행정연구」, 26(2): 135-157.

최상옥. (2016). 뉴노멀 시대 新공공성 탐색. 「정부학연구」, 22(2): 5-25.

탁철. (2015). MICE산업 팀 리더의 변혁적 리더십이 갈등해결, 몰입 및 서비스성과에 미치는 영향. 동국대학교 박사학위 논문.

Belasen, A., & Frank, N. (2007). Competing values leadership: quadrant roles and personality trait. *Leadership & Organization Development Journal*. 29(2): 127-143.

Belle, N. (2014). Leading to Make a Difference: A Field Experiment on the Performance Effects of Transformational Leadership, Perceived Social Impact, and Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 24: 109-136.

Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: The Free Press.

Bass, B. M., Jung, D. I., Avolio, B. J., & Berson, Y. (2003). Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *Journal of Applied Psychology*.

88: 207-218.

Brookes, S., & Grint, K. (2010) *The New Public Leadership Challenge*. Basingstoke, England: Palgrave MacMillan.

Brown, M. E., Trevino, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes.* 97: 117-134.

Bryman, A. (2001) *Social Research Method*. Oxford University

Crosby, B., & Bryson, J. (2010) Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-Sector Collaborations. *The Leadership Quarterly.* 21: 211-230.

Currie, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D., & McManus, S. (2008). Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility?, *Public Administration.* 86(4): 987-1008.

Crawshaw, J., Cropanzano, R., Bell, C., Nadisic, T., Resick, C., Hargis, M., Shao, P., & Dust, S. (2013). Ethical leadership, moral equity judgments, and discretionary workplace behavior. *Human Relations.* 66(7): 951-972.

DiIulio, J. (1989). Recovering the Public Management Variable: Lessons from Schools, Prisons, and Armies. *Public Administration Review.* 49(2): 127-133.

Dimock, M. E. (1958). Executive Development after Ten Years. *Public Administration Review.* 18(2): 91-97.

Finer, H. (1940). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review.* 1(4): 335-350.

Floyd, S. W., & Wooldridge, B (2000) B*uilding Strategy from the Middle: Reconceptualizing Strategy Process*. Thousand Oaks, CA: Sage

Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobson, W. S., Morse, R. S., & Sowa, J. E. (2011). Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory.* 21: 183-197.

Golembiewski, R. T. (1959). The Small Group and Public Administration. *Public Administration Review.* 19(3): 149-156.

Guyot, J. F. (1962). Government Bureaucrats Are Different. *Public Administration Review.* 22(4): 195-202

Hallinger, P., & Heck, R. (2010) Leadership for Learning: Does Collaborative Leadership Make a Difference in School Improvement. *Educational Management Administration & Leadership.* 38(6): 654-678.

Likert, R. (1961). *New patterns of management*. New York: McGraw-Hill.

Martin, G., Currie, G., & Finn, R. (2009). Leadership, Service Reform, and Public-Service Networks: The Case of Cancer-Genetics Pilots in the English NHS, *Journal of Public Administration Research and Theory.* 19(4): 769-794.

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management*. New York: Free Press

Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly.* 21: 231-245

Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2014). Transformational Leadership in the Public Sector: Empirical Evidence of its Effects. In Yogesh K. Dwivedi, Mahmud A. Shareef, Sanjay K. Pandey, and Vinod Kumar (Eds), pp. 87-104, *Public Administration Reformation: Market Demand from Public Organizations*. Routledge/Taylor and Francis.

Shamir, B., & Howel, J. M. (1999). Organizational and Contextual Influences on the Emergence and Effectiveness of Charismatic Leadership. *The Leadership Quarterly.* 10(2): 257-283.

Sullivan, H., Williamsm, P., & Jeffares, S. (2012). Leadership for Collaboration. *Public Management Review.* 14(1): 41-66.

Terry, L. D. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Van Wart, M. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment, P*ublic Administration Review.* 63(2): 214-228.

_____. (2013a). Administrative Leadership Theory: A Reassessment after 10 Years. *Public Administration.* 91(3): 521-543.

_____. (2013b). Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders. *Public Administration Review*, 73(4): 553-565.

Wright, B, Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the Levers: Leadership, Public Service Motivation and Mission Valence. *Public Administration Review.* 72: 206-215.

Wright, B. E., & Pandey, S.K. (2010): Transformational Leadership in the Public Sector: Does Structure Matter? *Journal of Public Administration Research & Theory*, 20(1):75-89.

김정인(金貞忍): 미국 조지아대학교에서 2010년 인사혁신 논문으로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 인사정책, 조직행태 등이다. 최근 발표한 주요 저서 및 논문으로는 '인간과 조직: 현재와 미래'(2016) 등이 있다(junginkk@suwon.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 10. 9 / 심사개시일: 2017. 10. 13 / 심사완료일: 2017. 11. 18〉

Abstract

An Empirical Study of Public Leadership

Kim, Jungin

The research examined an effective public leadership in times of modern administrative environment change in the perspective of four leadership behaviors: bureaucratic or procedural leadership, transformational leadership, ethical leadership, and collaborative leadership. An relevant leadership in times of modern administrative environmental characteristics includes a multi-level integrative public leadership instead of one mainstream leadership behavior. Using the in-depth interviews with the leaders in the public enterprises of local government, this study examined the extent to which they maintained bureaucratic or procedural leadership, transformational leadership, ethical leadership, and collaborative leadership. As a result, bureaucratic or procedural leadership meaned decentralized leadership based on procedure and rule instead of authoritarian leadership; transformational leadership meaned active leadership which reflect various opinions from inside or outside stakeholders in the process of establishing public organizational mission, vision and strategic goals like publicness; ethical leadership meaned basic leadership which all leaders and members should obey; and collaborative leadership meaned network leadership which connect closely with various inside or outside organizations. This research contributes to future public leadership study by conducting an empirical public leadership.

Key Words: Bureaucratic Leadership, Collaborative Leadership, Ethical Leadership, Public Leadership, Transformational Leadership