

연구논문

장관리더십의 유형과 효과성의 탐색:

노무현 정부 부처관료의 인식조사를 중심으로*

Exploring Various Types of Ministerial Leadership and Their Effectiveness from
Bureaucrats' Evaluation in the Roh Moo-Hyun Administration

정광호^{a)} · 문명재^{b)}

Kwangho Jung · M. Jae Moon

본 연구는 노무현 정부 시절의 장관을 대상으로 리더십의 유형을 탐색해 보고, 장관의 직무성과와의 연관성을 실증분석하였다. 먼저 부처 장관의 리더십 유형을 탐색하기 위해서, 관료가 평가한 장관리더십에 대한 설문자료를 만든 후 탐색적 요인분석(factor analysis)을 적용하여 장관리더십의 유형을 추출했다. 또한 장관리더십 유형과 장관리더십의 효과성 점수(7점 척도)를 회귀분석을 통해 그 연관성을 분석했다. 본 연구의 요인분석에 따르면 노무현 정부의 장관리더십은 ① 대통령 자산기반 리더십, ② 협업리더십, ③ 소통형 공정리더십, ④ 비전리더십, ⑤ 변화지향적 리더십으로 유형화된다. 장관리더십 성과와의 연관성을 파악한 결과, 비전리더십>소통형 공정리더십>협업리더십>대통령 자산기반 리더십>변화지향적 리더십의 순서로 나타났다.

이상의 결과가 주는 시사점을 보면 다음과 같다. 첫째, 민주화 이후 부처정책을 둘러싼 정치사회적 갈등이 일상화되고 정책의 불확실성이 높아 부처의 새 비전과 방향을 제시하는 리더십의 수요가 큰 것으로 나타났다. 둘째, 민주화 이후 다양한 정치행정의 주체 간 협력과 소통에 대한 수요증가로, 소통형 공정리더십과 협업리더십이 중요한 것으로 부각되었다. 앞으로 제왕적 대통령제에 대한 비판에도 불구하고 여전히 장관의 리더십에 있어 대통령의 신임과 지원이 주요 요인으로 고려되겠지만, 한편으로 국회, 언론, 시민사회와의 소통과 협력을 위한 효과적인 장관의 리더십에 대한 기대도 더욱 커질 것으로 기대된다. 본 연구를 바탕으로 노무현 정부뿐만 아니라 다른

* 본 연구는 서울대학교 인문사회계열 해외연수지원금을 받아 이루어졌음.

a) 교신저자(corresponding author): 서울대학교 행정대학원 교수 정광호.

E-mail: kwjung77@gmail.com

b) 연세대학교 행정학과 언더우드-에비슨 특훈 교수

역대 정부에서 중시된 장관리더십 유형이 무엇인지 파악하고 비교하는 추가연구가 필요하며, 관료뿐만 아니라 부처의 전문가-국회-고객집단을 대상으로 장관리더십의 다양한 측면을 탐색할 필요가 있다.

주제어 : 장관리더십, 장관성과, 요인분석

This study explores the various types of ministerial leadership in the Roh Moo-Hyun Administration and an empirical relationship between the leadership type and its effectiveness. First, this study, relying on exploratory factor analysis, extracts ministerial leadership factors with the Korean ministerial survey by government officials. This study also examines a relationship between the leadership type and the scores of leadership effectiveness with a seven Likert scale. This study illustrates the five factors composing of ministerial leadership elements: presidential capital based leadership, collaborative leadership, communication & fairness leadership, vision leadership and change oriented leadership. The degree of the effectiveness of ministerial leadership varies from leadership types(vision leadership > communication & fairness leadership > collaborative leadership > presidential capital based leadership > change oriented leadership).

The implications from our empirical findings are as follows. First, democratization involving the higher levels of socio-political conflicts and policy uncertainty appears to increasingly demand vision leadership. Second, as democratization facilitates a more demand for communication and cooperation among various political actors, communication & fairness leadership would be more important than before democratization. Despite a criticism of imperial presidency, both presidential trust and support for ministerial leadership are still important, but the ministerial leadership for effective communications among National Assembly, media, and civil society is expected to be increasingly important. Further study needs to compare what ministerial leadership is important (or preferred) across previous administrations including Roh Moo-Hyun Administration and to explore multiple aspects of ministerial leadership from policy analysts, National Assembly members, and various clients groups of department.

Key words : ministerial leadership, ministerial performance, factor analysis

I. 들어가며

본 연구는 노무현 정부를 중심으로 관료가 선호하는 장관리더십의 유형을 찾아보고, 장관(직무) 성과¹⁾와의 연관성을 분석하고 있다. 이를 위해 장관리더십 특성을 탐색적 요인분석에 근거해 그 유형을 추출하고, 이를 회귀분석과 서열프로빗(ordered probit)분석을 활용하여 장관리더십의 성과와 어떻게 관련되는지 실증분석을 시도하고자 한다.

지금까지 장관의 부처관리나 정책과정에서의 역할에 대한 연구는 아직 많지 않다.²⁾ 그동안 이루어진 장관연구도 정책이나 행정과정의 제도화·구조화 측면에 치우쳤다(Chabal 2003). 장관직무나 리더십 등의 행태에 대한 관심이 부족했고, 몇몇 장관에 대한 논의도 과학적 연구가 아닌 바람직한 장관의 역할과 같은 당위론적 연구에 머물렀다.³⁾ 장관직 수행이 대통령의 국정관리나 내각운영에 종속되어, 여기에 새삼 주목할 가치가 크지 않았기 때문이다.⁴⁾ 대통령과 청와대 중심의 국정운영 기조 때문에 장관의 자율성이 적었던 것도 장관리더십에 대한 연구를 제약하는 요인으로 작용했다(박동서 외 2002). 특히 민주화 이후 김대중 정부에 이르기까지 제왕적 대통령제 논란이 보여 주듯이(함성득 2002) 장관의 리더십은 여전히 대통령이라는 큰 영향력 속에서 미약하게 존재해 왔다.

하지만 민주화 이후에는 제왕적 대통령에 대한 논란에도 불구하고 내각 중심의 국

1) 본 연구에서 사용된 장관의 직무성과는 해당 부처의 관료가 함께 근무했던 장관의 업무성과 등에 대한 주관적 평가점수이다.

2) 고위정무직 연구의 출발로 평가받는 Helco(1977)와 Kaufman(1981)에 따르면, 그때까지만 해도 미국의 고위정책과정에 대한 당위론적 주장만 있을 뿐, 이에 관한 객관적 학술연구는 드물었다. 미국의 행정 및 정책과정에 있어 행위자 중심 연구를 위해서는 기관장 리더십 연구가 필수지만, 과거 이에 관한 연구가 거의 전무했던 것이다. Dargie(1998)도 정치인과 비교해서 행정기관장(chief executives)의 역할에 관한 연구는 적다고 주장하며, 이러한 문제의식을 가지고 Riccucci(1995)는 미국 공공기관장의 리더십에 대한 분석을 시도하고 있다.

3) 그 이유는 대부분 정책과정에 관해 제도중심의 연구를 해 왔기 때문이다. 대통령을 제외한 장관-차관-고위 공무원을 독립된 분석대상으로 고려하지 못했다. 이로 인해 부처(정책)에 관한 연구의 경우, 장관의 리더십보다 오히려 부처의 제도나 문화에 지속적인 관심을 두었다.

4) 이러한 문제는 과거 한국의 제왕적 대통령제를 비판할 때 계속 제기되어 왔다(함성득 2002).

정운영과 더불어 장관의 역할과 리더십에 대한 관심이 꾸준히 증가해 왔다(안병영 2001; 2003; 박동서 외 2002; 김호균 2004). 행정부라는 부처단위의 중요성에 주목하여 장관리더십에 대한 관심이 커졌기 때문이다(Jung 외 2008; Jung & Choi 2011; Lee 외 2011). 특히 민주화 이후 장관의 역량에 따라 부처의 성과가 영향을 받을 뿐만 아니라⁵⁾ (Chabal 2003; 김호균 2004) 장관의 잦은 교체에 따른 국정운영의 부작용이 크게 부각된 것도 장관연구에 대한 관심을 높여 주었다.⁶⁾ 장관의 잦은 교체에 따른 부정적 영향이 역설적으로 장관의 역할과 리더십의 중요성을 오히려 부각시켰기 때문이다. 민주화 이후 거의 모든 부처에서 장관의 잦은 교체에 따라 부처의 핵심정책이나 업무에 상당한 혼란과 불확실성이 커진 경우가 많았던 것도 한 요인이었다.⁷⁾ 심지어 국정운영의 전체 기조와 달리 개별 부처에 따라서는 장관의 리더십에 의해 독특한 정책기조와 정책성과가 나오기도 하므로, 장관의 역할에 대한 중요성이 커졌던 것이다(Thompson 1994).⁸⁾ 최근 들어 장관의 정책관리, 조직관리, 시민사회와 관계, 의회 및 정당과의 관

5) 지난 중앙일보(장관성적표 2003.12.16), 문화일보(2003.05.27) 등이 보도한 장관 자질에 대한 평가는 바로 장관역할이 상수가 아니라 이제는 국정에 중요한 변수라는 인식에서 비롯된 것이다.

6) 하나의 사례로 김성호 법무부 장관이 천정배 장관이 개정한 상법안에 대해 다시 수정작업을 지시해 발생한 법무부 입장 변경이다.(중앙일보, ["기업 사기 살려야" 김 법무의 경제 마인드], 2006년 12월 26일).

7) 이에 대한 사례는 많다. 건설교통, 교육, 사회복지 등 제반 정책영역에 있어서 장관의 잦은 교체로 정책과 정부의 일관성이 훼손되고 신뢰가 떨어진 경우가 허다했다. 특히 정권변동이나 선거용 개각 등으로 장관이 자주 교체되었는데 이에 대한 비판이 많았다. 이를 잘 보여 주는 사실의 내용을 적시해 보면 아래와 같다.

“국민생활과 직결되는 국토의 균형된 개발과 주택-교통정책을 추진하는 부처가 시도때도 없이 장관이 교체됐으니 공무원들도 일할 맛이 나지 않았을 법하다... 중략 ... 신임 장관이 행정을 안정적으로 이끌어 나가게 하는 데는 무엇보다 충분한 임기를 보장해야 한다. 그래야만 조변석개식 정책이라는 국민의 불신을 막을 수 있다.”(세계일보, 건교부장관의 잦은 교체, 2001년 10월 3일자 사설).

“청와대와 행정부가 집권세력의 출마용 대합실로 전락하다시피 한 것이다. 청와대 요직과 장관의 잦은 교체로 인한 국정운영의 일관성 훼손은 이미 관심 밖인 듯싶다.”(문화일보, 장관자리가 단체장후보 명함용인가, 2006년 2월 21일자 사설)

“역대 정권의 교육장관 평균임기 1년3개월도 길다 할 수 없는데 현 정부에서는 3년4개월 동안 6명의 장관이 임명돼 평균 임기가 겨우 7개월이다. 장관에 임명되면 대부분 자신의 소신을 펴 보이고 업적을 남기겠다는 '한건주의'가 발동해 설익은 정책들을 내놓기 일쑤였다.”(경향신문, 초당파적 교육기구 절실하다, 2001년 7월11일자 사설)

8) Thompson(1994)에 따르면 레이건 정부 시절 미국 보건복지부 장관에 임명된 Otis R. Bowen의

계, 언론과의 관계 등을 중심으로 여러 연구가 나오고 있는 것도 이와 같은 부처와 장관의 중요성이 커졌기 때문이다(박동서·함성득·정광호 2003; 안병영 2003; Andeweg 2000; Chabal 2003; Rhodes 2005).

이처럼 최근 장관의 역할이나 리더십에 대한 연구의 필요성이 증대됐다. 그러나 여전히 장관리더십의 특성과 유형, 그리고 리더십의 성과에 대한 실증 연구는 많지 않다.⁹⁾ 최근 Jung 외(2008), Jung & Choi(2010), Lee 외(2010) 등의 연구가 있기는 하지만 변혁적 리더십(transformational leadership), 제도 리더십(institutional leadership), 장관의 정치·행정적 역할 갈등 등을 중심으로 제한적으로 진행되어, 앞으로도 실증적 탐색을 통해 밝혀야 할 장관리더십의 유형이 여전히 많이 있다.

이에 본 연구는 장관의 업무과정을 현장에서 직접 관찰한 관료집단을 대상으로 장관리더십의 특성과 유형, 그리고 효과성에 대한 설문조사 자료를 활용하여 리더십 유형과 효과성을 분석하고자 했다. 우선 1차 단계에서는 탐색적 요인분석을 활용하여 장관리더십의 유형을 도출하고, 다음 2차 단계에서는 이들 유형의 리더십 효과성을 분석하였다. 본 연구의 실증분석에서 나타난 장관리더십의 시사점을 살펴보고, 향후 장관리더십에 대한 연구방향을 제언한다.

II. 장관리더십에 대한 선행연구

본 연구는 한국의 장관리더십에 문헌분석을 다음과 같은 세 가지 방식으로 정리하고 있다. 먼저 국내와 해외로 나누어 장관의 역할이나 그 중요성을 강조한 논문을 살펴보고, 다음으로 구체적인 장관의 리더십 유형을 다룬 해외 문헌과 국내 연구를 살펴

경우 리더십을 발휘하여 당시 ‘작은정부’ 기조와 달리 Medicare 확대를 위한 의제를 성공적으로 완수했다. 당시 강력한 신보수주의 정책기조와 반대의 정책행보를 했던 것이다. 노무현 정부에 있어서도 김성호 법무부 장관의 경우 기업규제와 관련하여 노무현 정부 정책기조와 다른 친기업적 정책을 추진했었다. 김성호 법무부장관은 기업을 상대로 한 소송 남용을 막기 위해 기업의 반소요건 완화, 주주가 패소할 경우에는 기업이 부담한 변호사비용을 모두 부담시키고, 분식회계에 대해서도 형사적 관용조치를 취한다는 내용의 친기업정책 의제를 제시한 바 있다(동아일보, 2007년 1월 6일 47면 사설). 하지만 청와대는 김 법무장관의 행보에 대해 자제를 당부하면서 거부감을 보인 것으로 알려졌다(문화일보, 2007년 1월 24일 2면).

9) Chabal(2003)에 따르면 정책과정에서 장관의 역할은 잘 설명되지 않는 일종의 잔차(residual)로 간주되었다. 정책과정에서 주요 역할을 하지 않는 것으로 인식되어 이에 대한 연구가 적었던 것이다.

본 후, 국내 문헌을 중심으로 장관리더십의 실증연구를 정리하고 있다. 끝으로 민주화 이후 아직 다루지 못한 장관리더십의 특성이 있음을 부각시키고자 한다. 이를 위해 본 연구의 대상인, 노무현 정부의 시대 특성과 맥락에서 논의되었던 장관리더십의 내용을 관련 문헌을 통해 살펴보고, 여기서 민주화 이전과 달리 민주화 이후에 새롭게 요구되었던 장관리더십의 특성을 노무현 정부를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 개관: 장관의 역할과 중요성을 강조한 연구

1) 국내 연구

그동안 장관의 역할이나 리더십에 대한 관심은 많았지만 실제 이에 관한 심층적 학술연구는 많지 않았다. 지금까지의 연구경향은 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 전환시대의 행정가라는 이름으로 역대 장관들의 역할을 분석한 이종범 외(1997)의 연구에서 장관리더십 연구의 중요성을 파악할 수 있다. 이 연구는 장관들의 행적을 2차 문헌을 통해 정리한 것인데,¹⁰⁾ 장관리더십의 흐름을 과거 ‘개발독재시대의 강력한 추진력을 갖춘 리더십’에서 민주화시대의 ‘설득과 타협을 중시하는 전환가적 리더십’으로 정리한다. 하지만 장관 개인을 직접 심층면접한 자료가 아니라 2차 문헌분석에 바탕을 두었다는 한계를 지닌다. 둘째, 이런 문제를 보완한 최근의 연구가 박동서 외(2003)의 연구이다. 이 연구는 김대중 정부에 몸담은 약 30명의 장관을 심층면접하고, 이들과 함께한 관료들의 설문조사도 함께 정리하고 있다.¹¹⁾ 그러나 이 연구도 장관리더십의 설문분석과 다양한 사례를 제공함에도 불구하고, 여전히 장관리더십의 유형을 도출하는 데는 이르지 못했다. 이 때문에 후속연구를 통해 장관리더십의 구체적인 특성이나 유형의 탐색이 요구된다. 셋째, 그밖에도 장관에 관한 연구보고서나 지침서 방식의 연구도 장관의 역할이나 리더십 연구의 중요성을 잘 보여 준다. 이들은 학술연구는 아니라 하더라도 장관리더십에 대한 향후 학술연구의 방향이나 가설을 제시

10) 이 연구에서 다룬 행정가는 김학렬 경제기획원 장관, 김현옥 서울시장, 최형섭 과학기술부 장관, 김준 새마을운동본부장, 김재익 경제수석비서관, 고건서울시장, 오명 체신부 장관 등이다.

11) 박동서·함성득·정광호 연구(2003)는 크게 세 가지 연구방법론을 사용했다. 첫째, 김대중 정부 장관들의 사회인구학적 배경과 재임기간을 분석하고 있다. 둘째, 김대중 정부에서 장관으로 재직한 약 19개 부처 30명의 장관들을 2~3시간에 걸쳐 심층면접한 후, 임면배경, 취임과정, 부처관리, 정책관리, 정치관리, 그리고 일정관리 등으로 나누어 장관의 일상과 역할을 서술하였다. 셋째, 관료를 대상으로 장관의 리더십을 평가하여 선호하는 장관의 리더십을 파악하고자 했다.

해 줄 수 있는 풍부한 자료나 정보를 담고 있어 장관리더십 연구에 중요한 문헌으로서 가치를 지닌다. 예를 들면, 1973년 서울대학교 행정대학원에서 출간한 장·차관의 의사결정에 관한 연구가 대표적이다(박동서 외 1973).¹²⁾ 이는 한국 최초의 장관연구로 보인다. 이 보고서 이후 한 동안 최고위직에 대한 연구가 없다가, 2000년대 이후 중앙인사위원회(2002)가 효과적 장관직 수행을 위한 지침서를 만들면서 이에 대한 관심이 다시 살아났다.¹³⁾ 그 이후에도 이와 유사한 장관 지침서가 발간되어 왔다.¹⁴⁾ 넷째, 한편으로 장관직을 직접 경험하고, 이를 바탕으로 장관역할이나 리더십을 잘 설명한 연구도 있다(안병영 2001¹⁵⁾; 2003; 노무현 2002¹⁶⁾).

12) 1963년 민정이양 이후 재직한 장차관과 도지사(17명의 장관, 13명의 차관, 5명의 도지사)를 서울대 행정대학원 교수진이 심층면접하였다. 이 보고서에 장관의 직무태도, 업무과약과 신입인사, 목표 및 정책구상, 자원관리, 부하의 근무의욕향상, 통제 및 평가, 신변관리 등을 담았다. 그 당시는 대규모 심층면접조사로서 기초 학술자료로서의 그 가치가 크다(박동서 외 1973).

13) 이 보고서는 김대중 정부 시절 18개 부처 26명의 장관을 면접한 자료를 근거로 장관직 수행에 필요한 제반 지침을 수록하고 있다. 면접 대상 장관을 미리 약속한 다음 약 2시간 정도 심층면접을 했다. 이 보고서의 내용을 보면, 한국에서 기대되는 바람직한 장관의 역할과 리더십을 위해 장관의 자질과 능력, 정치력, 판단력 등을 강조하고 있다. 또한 취임준비와 신입인사, 부처 업무과약을 위한 지침, 현장 확인의 중요성 등을 담고 있다. 또한 부처의 내부와 외부관리 전략을 제시하고 있다. 내부관리의 요체로 외부의 부당한 인사개입을 막고 공정한 인사관리와 동기부여를 강조했고, 외부관리로는 청와대와 여당 등 여권 내 최고의사결정기구와의 원만한 협력관계, 야당이나 시민단체, 언론 등과도 원만한 정치력이 필요함을 강조했다.

14) 예를 들면, 중앙인사위원회(2004)의 장관직을 중심으로 한 고위공직자 공직적응 지침서가 있다. 또한 노무현 정부 초기 장관 6명을 심층면접을 근거로 만든 중앙인사위원회(2006) 보고서가 있다.

15) 이 연구는 장관의 정책역할, 국회와의 관계, 재임기간 제약에 따른 부처의 정책문제 등을 교육인적자원부의 경험담을 중심으로 잘 정리하고 있다.

16) 이 저서(노무현 2002)는 학술연구는 아니지만 노무현 대통령이 과거 해양수산부 시절 장관을 역임하면서 경험한 체험담을 진솔하게 서술하여 학술연구에 기본 자료를 제공해 준다. 이 저서는 장관의 역할에 대한 고민, 장관과 부하의 미묘한 심리적 관계, 정책의 해답을 찾는 방법, 이해관계자의 설득 등 장관이 직면했던 다양한 이야기를 들려 준다. 여기서 강조한 장관리더십은 부하와 국민으로부터의 신뢰, 전략적 정책판단, 부처의 역량강화, 이해관계자 설득과 홍보전략, 국민과 함께하려는 목표 등이다. 그리고 모든 답은 현장에 있다는 구호를 가지고 관료로 하여금 현장에 가 보라고 주장한다.

"현장에 가면 다 있다. 문제점도 거기에 있고, 해결책도 거기에 있다. 만나야 할 사람도, 알아야 할 사실도 그곳에 가면 다 있다. 현실을 모르는데 어떻게 바른 정책이 나올 수 있겠는가. 정책의 시작은 현장을 확인하는 데 있다."(제2장 리더십과 문제해결 50쪽)

2) 해외 연구

서구의 경우도 우리처럼 장관에 대한 접근이 어려워 이들의 심층면접 자료를 근거로 연구한 문헌이 많지 않다. 다만 미국의 경우 Herbert Kaufman(1981)의 연구가 대표적이다.¹⁷⁾ Kaufman 연구 이전에는 연방정부 기관장이 주요 의사결정이나 기관운영에 큰 영향을 주는 것으로 알려졌지만, 구체적 내용은 암흑상자(black box)로 남아 있었다.¹⁸⁾ 또한 Helco(1977;1988)는 약 200명의 정치적 임명직(political executives)과 상위직 관료(senior servants)에 초점을 두어, 정무직을 잠시 머무는 자리라고 비판하면서 정무직 운영의 문제점을 적나라하게 묘사하였다.

한편 장관을 심층적으로 면접한 연구는 아니지만 장관리더십의 중요성을 일깨워 주는 사례연구도 있다. 예를 들면, Thompson(1994)은 레이건 대통령 시절 보건복지부장관을 역임한 Otis Bowen이 어떻게 신보수주의 정책기조와 상반된 의료개혁정책을 성공적으로 수행했는지 분석한다. 또한 Radin(2002)의 연구도 미국 보건후생성 장관을 모델로 연방기관장의 역할을 서술하고 있다.¹⁹⁾ 한편 미국 클린턴 행정부에서 노동부

17) Kaufman은 미국 차관급 고위직 공무원을 대상으로 한 1년 이상의 직접 참여관찰 연구를 수행하였다. Kaufman의 연구는 이전에 학술연구에서 없었던 고위 정치행정인의 참여관찰을 통하여 이들의 의사결정, 정보 및 자료 조사, 동기부여, 외부 관리 문제 등에 관한 내용을 자세히 서술하고 있다. 이러한 연구가 가능한 것은 안정적인 재정지원, 관련 부처의 적극적인 협조, 연구자의 학문적 열정이 있었기 때문이다. 이 연구가 출간되기 전까지 워싱턴 정가에서 주요 연방기관장의 리더십 특성에 대해 체계적 분석을 시도한 문헌이 없었다.

18) Kaufman의 조사결과 6개 청 단위 기관장(six bureau chiefs from Internal Revenue Service, Customs Service, Food and Drug Administration, Animal and Plant Health Inspection, Forest Service, and Social Security Administration)의 업무는 네 차원으로 분석된다. 이들은 ①의사결정(deciding things), ②각종 보고를 받고 판단하는 업무(receiving and reviewing information and reports inside and outside the organizations), ③기관을 대표하는 업무(representing their bureaus to the external environment), ④직원 동기 및 사기 고양업무(motivating their work forces) 등이다. 여기서 발견된 주목할 만한 사실은 대통령-내각-부처-관료조직 사이의 위계질서 때문에 대통령 의제가 효과적으로 전달이 안 된다는 것이다. 결국 복잡한 연방관료제 속에서 대통령-내각-관료를 연결하는 중간자 내지 조정자로서의 기관장 역할과 리더십이 제대로 발휘되어야 이러한 문제의 실마리가 풀릴 수 있을 것이다.

19) Radin은 미국 보건후생성(Department of Health and Human Resource)의 'Raymond Wilson'이라는 가상의 인물을 장관으로 내세워 취임과정에서 부처관리에 이르기까지 기관장이 고려해야 될 사항은 사례형식으로 정리하고 있다. 보건후생성의 장관 책무성에 근거해 장관역할을 정의하고, 조직관리, 정책관리, 정치관리, 여론과 시민단체, 이익단체 관리 등에 관한 유용한 지침을 정리하고, 기관장 업무 수행 시 주의해야 할 몇 가지 조언(tips)을 제시하고 있다.

장관을 역임한 Reich(1997)의 저서도 자신의 경험을 통해 백악관과 내각, 의회, 언론 등 워싱턴을 중심으로 벌어지는 생생한 정치행정 과정을 잘 보여 준다. 이 연구들을 통해 미국 연방기관장의 역할은 다양한 정치적 의견을 절충하고 분권화된 미국 정치체제 속에서 어떻게 하면 부처의 정책과정, 정치과정, 그리고 행정관리에 있어 책무성(accountability)을 높일 수 있는가에 초점을 둔다는 것을 알 수 있다. 또한 이 연구들은 기관장은 협상에 능숙하고, 모두 얻으려 해서는 안 되며, 협상과 타협을 지향하는 유연성(flexibility)을 가져야 함을 강조한다. 그밖에 해외에서도 정무직 공무원을 위한 지침서가 있다. 예를 들면, Abramson & Lawrence(2005)가 대표적이다. 이 지침서에 따르면 장관과 직업관료는 서로를 필요로 하는 보완적 존재이며 어느 한쪽만이 주도해서는 성공할 수 없다. 직업관료와 생산적 협력관계(productive partnership)를 가져야 한다는 것이다. 또한 Hart & Wille(2006)의 경우 네덜란드 장관과 고위관료에 대한 심층면접 분석(100회 인터뷰, 9번 워크숍)을 통해 서로에게 기대되는 역할과 상호관계를 서술하고 있다.

지금까지 언급한 것처럼 대통령의 국정운영이나 부처의 정책변화에 장관의 리더십이나 역할이 큰 영향을 주지만, 이러한 중요성에 비해 이에 관한 심층적 학술연구는 아직 시작단계이다. 앞으로 장관 직무수행과 관련된 보다 광범위한 심층연구가 필요하고, 장관의 역할과 리더십에 대한 특성과 유형에 관한 이론개발이 요구된다.

2. 장관리더십 유형에 관한 주요 연구

1) 장관리더십 유형에 관한 국내외 문헌연구

최근 장관의 역할에 대한 인식이 높아짐에 따라 이에 관한 국내·외 연구가 나오고 있다. 첫째, 장관의 정책역할에 관한 해외 연구로 Headey(1974), Marsh · Richards · Smith(2000), Chabal(2003), Rhodes(2005) 등이 대표적이다. Headey(1974)는 장관의 역할을 주도적 제안자(policy initiator), 정책선택가(policy selector), 기존 정책의 유지관리자(policy legitimator, minimalist)로 나눈다. 최근 Marsh 외의 연구(2000)는 정책과정정에 있어서 장관의 중요성을 강조한다.²⁰⁾ 또한 선행연구들은 장관의 정치적 역할에 주목한다. 유관기관이나 이해집단을 설득하고 동의를 구하며, 특히 내각과 의회에서

20) 특히 정권교체 후 정책기조의 전환에 장관의 역할을 강조한다. 예를 들면, 영국의 보수당 집권시절(1979~1997년)이 도래하면서 당시 임명된 장관들은 과거 진보주의적 복지정책기조를 신자유주의적 정책기조로 전환하는 데 적극적 역할을 수행했다.

정치적 지지를 끌어내는 정치력이 중요하다(Marsh, Richards, & Smith 2000). 최근 유럽의 경우 EU의 등장으로 각 나라의 장관은 유럽 각국과 밀접한 관계 속에서 정책을 추진해야 함에 따라 장관의 국제협상능력도 중시된다. 유럽 장관의 경우 언론매체의 영향력이 확대됨에 따라 이들과의 긴밀한 협력의 중요성 또한 크다 (Marsh, Richards, & Smith 2000). 또한 Chabal(2003)은 정책과정에서 장관의 영향력에 대한 현장연구²¹⁾를 수행하였고, Rhodes(2005)의 연구는 장관의 업무를 인류학의 참여관찰법을 활용하여 장관의 일상사를 자세히 소개하였다.

둘째, 최근 국내의 선행연구에서도 장관리더십과 역할에 대한 논의를 찾아 볼 수 있다. 회고록 형식으로 작성된 노무현 전 대통령의 해양수산부 장관 재직시절의 경험담이 있다(노무현 2002). 안병영(2001; 2003) 그리고 박동서 외(2002)의 연구도 본격적으로 한국 장관의 역할과 리더십에 대해 논의하고 있다. 그밖에도 김호균(2004), 김광웅 외(2007)의 연구도 장관의 자질과 역량, 정책과정에서 장관의 역할사례를 잘 소개하고 있다.

2) 한국의 장관리더십 유형에 관한 실증연구

여기서는 구체적으로 한국의 장관리더십의 유형에 관한 연구를 살펴보고자 한다. 우선 Jung 외(2008)와 Jung & Choi(2011)를 들 수 있다. 김대중 정부 시절에 재직했던 장관을 대상으로 분석한 Jung 외(2008)에 따르면, 장관의 리더십 유형은 전략적 변혁리더십(strategic transformational leadership), 정치적 협력리더십(political cooperative leadership), 대통령 협력리더십(presidential cooperative leadership), 대통령 의존형 리더십(presidential dependent leadership), 내부 변혁리더십 (internal transformational leadership)으로 선별된다. 다음으로 Jung & Choi(2011)에서는 장관리더십을 제도적 리더십(institutional leadership)이라는 틀로 바라보면서, 여기에 속한 하위 리더십 유형으로 비전리더십(visionary leadership), 설득리더십(persuasive leadership), 탄력적 리더십(resilient leadership), 연합네트워크리더십(coalition network leadership), 현상 유지적 리더십(maintaining leadership)으로 도출하였다. Jung & Choi(2011)는 제도적 리더십으로 장관리더십을 분류하며, 여기서 부처의 비전과 방향제시, 미션 방어, 부처

21) Chabal의 연구는 영국, 프랑스, 독일, 스페인 등 4개 국가의 179명의 전직 장관, 내각멤버, 고위공무원을 대상으로 인터뷰를 한 후 장관들이 정책과정에서 영향력을 어떻게 발휘하는가를 서술하고 있다.

의 생존과 확장 등에 있어 장관의 역할을 강조한다. Selznick(1957)에 따르면 제도적 리더십은 새로운 기관을 디자인하고 여기에 비전과 활동의 동기를 불어넣는 일종의 창조적 리더십(creative leadership)과 같다. 하지만 아직 제도적 리더십을 장관리더십에 적용하는 것이 일견 맞는 부분도 있지만 여전히 제도적 리더십 특성만으로 설명되지 않는 부분도 많다. 앞으로 다양한 이론적 시각을 바탕으로, 현장연구와 실증 자료를 접목하여 제도적 리더십 이외의 장관리더십 특성에 대한 추가연구가 요청된다.

3) 민주화 이후 장관리더십의 변화와 추가연구의 필요성

(1) 민주화 이후 장관리더십의 변화

지난 1987년 민주화는 장관의 역할이나 리더십에도 영향을 주었다. 민주화 이전에는 정책과정이 지나치게 대통령과 청와대 중심으로 이루어져서 국회나 언론과 시민사회의 목소리가 적극 수용되지 않았다. 부처의 행정과 정책도 대통령과 청와대 중심으로 일사분란하게 움직였던 것이다. 이처럼 대통령과 청와대 중심의 탑다운 국정운영과 미약했던 국회의 역할은 민주화 이후 서서히 변하기 시작했다. 노태우 정부와 김영삼 정부를 거치면서 제왕적 대통령에 대한 비판이 여전했지만 이러한 권위주의적 국정운영방식은 노무현 정부가 탈권위주의와 분권을 내세우면서 큰 변화가 일어났다(함성득 2002). 특히 노무현 정부의 국정운영의 기조가 탈권위주의, 참여, 균형발전 등으로 옮겨가면서 장관의 역할 공간에 변화가 일어났다. 대통령이나 청와대와의 관계에서 과거와 달리 장관의 리더십에 따라 재량의 여지가 생겨나기 시작한 것이다.

한편 과거에 장관이나 행정부처가 상대적으로 등한시했던 국회와 언론, 시민사회와의 관계에 대한 정치적 비중이 높아지면서, 이에 대한 장관의 역할과 리더십이 상대적으로 중요하게 다루어졌다. 또한 민주화 이후 오히려 부처 간의 경쟁과 칸막이 행정이 심화되면서 이에 대한 장관의 효과적 리더십의 수요도 커지고 있다. 이와 같이 민주화 이후에는 행정적 효율성보다 정치적 반응성과 조정역량에 대한 장관의 기대가 커진 것이다. 탈권위주의를 시도한 노무현 정부 이후에는 대통령과 장관의 수직적 관계의 지양, 국회-언론-시민사회와의 협업리더십(collaborative leadership) 요구, 장관의 정책조정 역량에 대한 기대가 높아지고 있다(안병영 2003; 함성득 2002).

(2) 민주화 이후 장관리더십에 대한 연구의 필요성

이처럼 민주화 이후, 장관리더십에 대한 기대가 변화하고 있지만 실제 이에 대한

실증연구는 부족하다. 최근 장관리더십에 대한 몇몇 연구가 나오고 있지만 민주화 이후 장관리더십에 어떤 변화가 있는지, 특히 민주화 이후 민주주의 공고화에 기여한 노무현 정부 당시의 장관리더십의 특성을 실증적으로 분석한 연구는 아직 부족하다. 노무현 정부의 장관리더십을 실증분석한 Jung & Choi(2011)의 연구가 유일하지만 이 연구는 민주화 이후 장관리더십의 변화를 고찰하는 것이 아니라 해당 부처와 정책을 효과적 비전제시와 운영을 통해 지속적으로 잘 발전시켜 가도록 해주는 제도적 리더십에 초점을 두었다. 이 연구에서 제도적 리더십(institutional leadership)은 5개의 하위리더십(visionary, persuasive, resilient, coalition network, maintaining leadership)을 포함하는 상위 개념으로 정의되었다. 따라서 민주화 이후 변화된 국정운영 환경의 변화에 맞추어 장관리더십이 어떻게 달라지고 있는가를 분석할 필요가 있다. 이미 김대중 정부 시절의 장관의 역할을 분석한 Lee 외(2010)의 연구에서도 장관의 리더십이 정치적 반응성과 행정적 효율성이라는 상충적 가치로 인한 딜레마에 빠짐을 보여 준다. 그러나 이 연구에서는 구체적으로 대통령, 국회, 언론과 시민사회와의 관계에서 기대되는 장관리더십의 변화양상을 살펴보지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 민주화 이후 탈권위를 시도한 노무현 정부 시절 장관의 리더십에 어떤 특성이 존재하는지 실증분석을 통하여 살펴보고자 한다.

첫째, 민주화 이후의 시기에도 과거 선행연구가 분류해 놓은 리더십의 특성을 장관 연구에 적용하는 것이 타당한가에 대한 것이다. 기존 연구에서 사용된 변혁적-거래적(transformational-transactional leadership) 리더십, 또는 제도적 리더십은 장관 연구에 적용되고는 있지만 민주화 이후 요구되는 장관의 기대역할에 대한 적절한 해답을 제공하지는 않는다. 민주화 이후 과거와 달리 장관에게 요구되는 역할이나 리더십에 대한 유형이 무엇인지 탐색이 필요하다. 최근의 주요 연구에 따르면 국회-언론-시민사회와의 관계에 초점을 두어야 함을 보여 준다. 박동서 외(2002)의 연구에 따르면 비전과 아이디어를 제시하는 리더십을 관료가 선호하며, 장관의 경우 대통령과의 신뢰와 언론과의 원만한 협력을 중시한다. 안병영(2003)의 주장에서도 국회와 언론과의 관계의 중요성이 잘 드러난다.

둘째, 민주화 이후 요구되는 협업이나 조정과 같은 리더십 유형이 장관의 역량이나 성과를 위해 얼마나 중요한지 실증분석이 필요하다. 이처럼 장관리더십의 효과성을 분석할 때, 민주화 이후 요구되는 리더십의 특성을 도출하여 이들의 효과성을 검증한 연구는 없었다. 예를 들면, Jung 외(2008)의 경우 김대중 정부의 장관을 대상으로 변

혁적 리더십의 효과성을 분석하고 있으며, Jung & Choi(2011)의 경우 노무현 정부의 장관을 대상으로 제도적 리더십의 효과성을 분석하고 있다. 그러나 이들 연구가 발견한 또는 사용한 장관리더십의 유형이 민주화 이후 요구되는 리더십의 특성과 어떻게 관련됐는지를 연결시키지 않고 있다. 민주화 이전에는 대통령의 신임과 부처에 대한 관리역량이 중시됐지만, 민주화 이후에는 부처 내·외부와 소통이나 국회-언론 등 외부 유관기관과의 네트워크 리더십이 강조된다(김광웅 외 2007). 그러나 구체적으로 민주화 이후 주목을 받는 소통과 협업형태의 장관리더십이 얼마나 장관의 성과와 관련되는지 실증분석이 없어 이에 대한 연구가 요구된다.

III. 연구방법론

1. 장관리더십의 설문대상

어떤 장관의 리더십이 선호되는가는 평가집단에 따라 다를 수 있다. 장관을 임면하는 대통령이나 청와대 관계자, 관료집단, 국회와 여야, 언론이나 전문가 집단 등에 따라 선호되는 장관리더십의 유형이 상이하기 때문이다. 언론을 통해 보도되는 장관에 대한 각종 성과지표는 전문가집단, 국회, 일반국민 등이 대부분이며,²²⁾ 이들은 대개 부처 장관의 리더십을 현장에서 관료처럼 직접 관찰한 평가가 아닌 간접평가라는 한계가 있다. 이에 본 연구는 관료가 평가한 장관 성과를 장관리더십과 연계하여 분석할 것이다. 이를 위해 해당부처에서 장관의 역할을 직접 관찰하고 함께 근무한 관료의 평가를 근거로 장관리더십의 특성과 그 효과성을 분석하고자 한다. 특히 본 연구는 지난 노무현 정부 시절의 장관을 대상으로 해당부처 관료집단이 평가한 설문에 바탕을 두고 있다.²³⁾

22) 부처 외부의 전문가 평가에 근거한 장관성적표는 [주간동아, '노무현 정부 100일' 뜨는 장관, 지는 장관 ... 참여 내각 '희비의 성적표', 2003년 6월 12일, 388호.], [참여연대, '노무현 정부가 교체해야 할 각료' 2003년 12월 10일자] 등이 있다. 장관에 대한 국회의원의 평가결과는 [한국일보, 'MB정부 2년 장관 업무수행 평가' 2010년 2월 25일자]에 나와 있다. 또한 이명박 정부 초기 국민 대상 여론조사를 통해 장관성적을 매기기도 했다(중앙일보, '장관 성적표 처음 나왔다,' 2010년 12월 23일).

23) 장관리더십의 유형은 여러 방법을 통해 파악할 수 있다. 인사권자인 대통령과 내각과 긴밀히 조율하는 청와대, 국회(상임위원회)와 여당과 야당, 부처관료, 부처외부의 언론과 전문가 집

2. 설문자료의 특성

장관리더십 설문은 장관의 리더십 특성을 파악하기 위해 기존의 문헌들을 참고하여 만들어졌다.²⁴⁾ 설문대상은 13개 부처²⁵⁾ 38명의 장관이며 총 554부가 수거되었고(2008년 1월~3월까지 조사),²⁶⁾ 이 중에서 결측값(missing value)을 제외한 설문이 분석에 활용되었다. 설문은 2007년 각 부처에 배포하여 수거했다. 설문 배포 당시 직급별로 3급 이상 10%, 4급 30%, 5급 40%, 6급 이하 20%로 할당하여 진행했다. 여기서 결측치 가진 설문지를 정리한 후 최종적으로 543부가 실증분석에 사용되었다.²⁷⁾

단, 부처와 관련된 정책고객 등이다. 여기서는 두 가지 측면에서 장관리더십의 특성을 살펴보고자 한다. 하나는 인사권자인 대통령과 이를 대표하는 정부인데, 본 논문에서는 노무현 정부를 대상으로 하기 때문에 노무현 정부에 내재된 장관리더십의 특성을 살펴보고자 한다. 다른 하나는 장관을 평가하는 내·외부의 참고자료이다. 외부자료의 경우 언론이나 시민단체에서 전문가나 국회를 활용하여 장관을 평가한 내용을 제공한다. 내부자료의 경우 부처관료를 대상으로 또는 부처관료에 의한 장관평가 결과이다.

24) 본 연구의 장관리더십 설문은 세 가지 방법을 활용해서 만들어졌다. 첫째, 장관리더십 설문은 선행연구에서 제시한 공공조직의 리더십, 정무직의 역할과 역량, 중앙인사위원회 장관지침서 등을 참고해서 만들었다. 둘째, 미국, 영국, 그리고 한국에서 장관의 리더십과 역할에 대한 여러 학술문헌에 있는 장관리더십 내용을 참고하였다. 셋째, 중앙인사위원회나 언론매체 등에서 제안한 장관의 행태와 역할에 대한 지침서나 특집기사 등을 활용했다.

25) 본 설문의 대상이 된 노무현 정부의 13개 부처는 [1= 행정자치부, 2=보건복지부, 3=재정경제부, 4= 환경부, 5=문화관광부, 6=과학기술부, 7=산업자원부, 8=기획예산처, 9=건설교통부, 10=노동부, 11=법무부, 12=해양수산부, 13=외교통상부] 등이다

26) 관료에 대한 장관리더십의 설문방식은 각 부처별로 2~3명의 국장 또는 과장급 공무원에게 우편으로 설문지를 발송하여 수거하였다. 여기서 응답 대상 공무원은 본인과 함께 근무한 장관에 대해서만 설문을 하도록 하였다. 각 설문지에는 각 부처별로 평가 대상 장관 이름을 설문지 첫 페이지에 기입하여, 설문에 응답하는 관료가 어떤 장관을 평가하는지 알 수 있도록 하였다. 이 과정에서 각 부처별로 설문조사 담당공무원으로 하여금 설문을 부처 내 각 부서에 골고루 배포하도록 했다. 설문대상 38명 장관명단은 다음과 같다.

1=김두관장관; 2=오영교장관; 3=김화중장관; 4=김근태장관; 5=김진표장관; 6=이헌재장관; 7=한덕수장관; 8=한명숙장관; 9=곽경호장관; 10=이재용장관; 11=이치범장관; 12=이창동장관; 13=정동채장관; 14=김명곤장관; 15=박호군장관; 16=오명장관; 17=김우식장관; 18=윤진식장관; 19=이희범장관; 20=정세균장관; 21=박봉흠장관; 22=김병일장관; 23=변양균장관; 24=장병완장관; 25=추병직장관; 26=강동석장관; 27=최중찬장관; 28=권기홍장관; 29=김대환장관; 30=강금실장관; 31=천정배장관; 32=김성호장관; 33=허성관장관; 34=오거돈장관; 35=김성진장관; 36=윤영관장관; 37=송민순장관; 38=반기문장관

본 연구에서는 15개 문항을 중심으로 장관리더십을 분석하고자 했다. 이들 문항은 7점 리커트 척도로 측정되었다. 이들의 기술통계에 대해서는 <표 1>을 참고하면 된다. 그리고 이들 문항을 중심으로 요인분석(factor analysis)을 시도했으며 여기서 5개 요인을 추출하고 이들 요인이 가진 의미나 정의를 통해 장관리더십의 유형을 탐색하였다. 기존 연구를 통해 어느 정도 통용되는 장관리더십의 유형을 찾기는 어렵기 때문에, 본 연구에서는 노무현 정부시절 부처 관료가 해당 장관을 평가한 설문자료를 중심으로 장관리더십의 유형을 찾아보고자 한다. 따라서 본 연구에서 나온 장관리더십의 유형은 확인적 요인분석이 아니라 탐색적 요인분석이라 할 수 있다.²⁸⁾ 본 연구의 요인분석의 인자모형은 일반적 선형모형($X - \mu = L \cdot F + \epsilon$)처럼 다음과 같이 구성된다.

$$\begin{aligned} X_1 - \mu_1 &= L_{11}F_1 + L_{12}F_2 + \cdots L_{15}F_5 + \epsilon_1 \\ X_2 - \mu_2 &= L_{21}F_1 + L_{22}F_2 + \cdots L_{25}F_5 + \epsilon_2 \\ &\vdots \\ X_{15} - \mu_{15} &= L_{151}F_1 + L_{152}F_2 + \cdots L_{155}F_5 + \epsilon_{15} \end{aligned}$$

X = 장관리더십 행태 설문항($k=1, 2, 3, \dots, 15$)

μ = 15개 X 의 평균값

L_{kj} = k 번째 X 변인의 j 번째 공통인자와 상관계수($j=1,2,3,4,5$);

k 번째 X 변인에 대한 j 번째 공통인자의 중요도를 의미

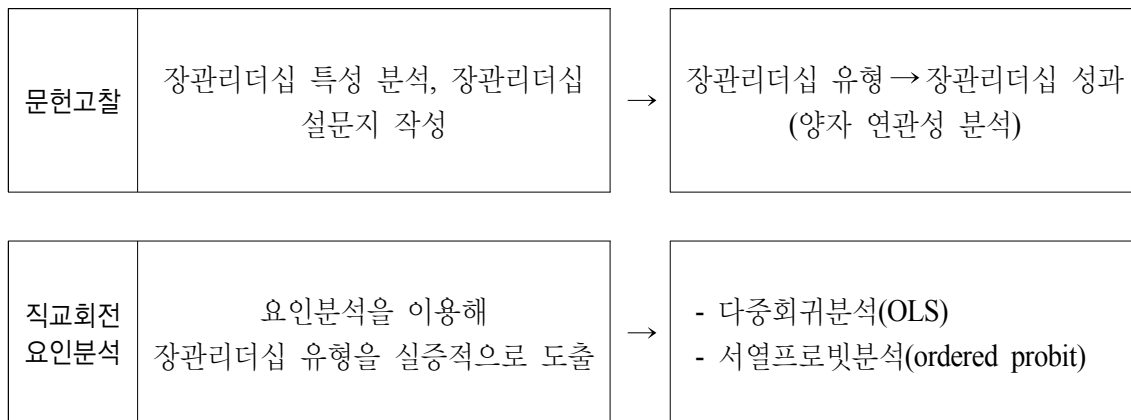
ϵ = 오차항

27) 본 논문의 자료는 Jung & Choi(2011)의 자료와 동일하며, 본 연구의 분석들에 사용된 변인들의 결측치를 제외한 최종 부수는 543부로 Jung & Choi(2011)의 542부보다 1부가 더 많다.

28) 후술하겠지만, 여기에서 도출된 장관리더십의 유형을 본 연구에서는 대통령 자산 리더십(presidential capital leadership), 소통형 공정리더십(communication & fairness leadership), 비전리더십(visionary leadership with transformation), 협업리더십(collaborative leadership), 변화지향적 리더십(change oriented leadership) 등으로 정의하였다. 그리고 이들 요인점수는 장관직 성과점수와 관련성을 분석하는 데 사용되고 있다.

본 연구는 요인분석을 통해 도출된 5개의 공통인자를 가지고 장관리더십 유형에 대한 개념정의를 한 후 이들이 종합적인 장관의 업무성취도와 어떤 연관성을 가지고 있는가를 분석하고자 한다. 이를 성과함수로 표현하면 [$Perf_i = f(Leadership_j)$]이다. ‘ $Perf_i$ ’는 정부부처의 관료가 평가한 종합적인 장관의 업무성취도(7점 만점)이며 Leadership은 5개 유형의 리더십 요인 변인들이다. 성과함수는 다중회귀분석(OLS 방법:ordinary least square method)과 서열프로빗(ordered probit)방법을 사용하여, 여러 형태의 장관리더십 유형 중 어떤 것이 직무역량에 효과적인지 식별하고 그 영향의 상대적 크기도 비교하고자 한다.

〈본 연구의 분석틀〉



장관리더십 유형별 효과성 함수

$$Perf_i = f(\text{장관 } Leadership_j, X_k)$$

- $Perf_i$ (장관리더십 성과점수 = 7점 척도)
- j 개 장관리더십 유형
 - ① 대통령자산기반 리더십,
 - ② 협업리더십,
 - ③ 소통형 공정리더십,
 - ④ 비전리더십,
 - ⑤ 변화지향적 리더십
- 통제변인(X_k): 장관임기, 출신배경 등
- 각 변인의 정의와 기술통계값은 <부록 1> 참고

IV. 장관리더십 유형의 탐색과 실증분석

1. 장관리더십 유형의 탐색과 요인분석

앞에서 언급한 것처럼 본 설문에서 사용한 장관리더십 내용은 기존 문헌을 참고하여 만들어졌다. 문헌 고찰에서 살펴본 바와 같이 장관리더십 문헌에서 그 특성이나 형태를 어느 정도 파악할 수 있기 때문이다. 구체적으로 장관리더십으로 어떤 것이 논의되었는지 살펴보자.

1) 장관리더십 문헌에서 제시된 역대 장관리더십의 특성

첫째, 장관의 자질, 역할, 그리고 영향력과 관련된 리더십의 환경과 요소에 관한 논의를 통해 장관리더십의 특성을 파악할 수 있다.²⁹⁾ 안병영(2003)의 경우 장관 자질로 상황판단력, 공공심, 비전, 정치력, 전문성, 부처관리 능력을 든다. 장관의 자질에 관한 연구들을 통해서도 선호되는 장관리더십 특성을 검토할 수 있다. Headey(1974)의 경우 장관의 역할을 기획가, 선택가, 관리자형으로 구분하며, 안병영(2003)에 따르면 장관의 역할은 관리자형, 전문가형, 정치가형으로 나뉜다. 또한 이 연구에 따르면 장관의 정책영향력 함수는 리더십환경과 장관 본인의 역량에 의해 좌우된다. 무엇보다 청와대가 아닌 내각중심의 국정운영으로 장관에게 권한을 위임하고 장관임기가 2~3년 정도 보장될 때 장관의 정책영향력이 커진다. 여기에 장관의 비전과 보좌진의 제도적 뒷받침이 있으면 더욱 좋다. 또한 장관 본인의 역량을 바탕으로 부처관료와 공감대를 형성하는 것이 중요하다(안병영 2003:17).

둘째, 장관리더십의 특성은 관련문헌이나 전문가 집단의 평가를 통해서도 파악할 수 있다.³⁰⁾ 그밖에도 박동서·함성득·정광호(2002)에 나와 있는 장관들의 정책관리, 부처관리, 언론관리 등에 관한 장관들의 의견도 참고할 수 있다. 제6공화국 이전의 장관을 대상으로 월간조선(1993)이 취재한 ‘23명의 역대 최고장관’에 대한 특집기사에도 장관리더십 특성에 대한 논의가 적시되어 있다(월간조선 1993).³¹⁾ 이상의 문헌에서 장

29) 이러한 장관의 자질과 역할 유형에 관한 논의들은 장관리더십의 중요한 요소로 인식되며, 본 연구의 설문에서도 일부 반영되었다(본 논문의 <표 2> 및 <부록 1> 참고).

30) 예를 들면, 장·차관을 대상으로 조사한 서울대 행정대학원 보고서(1973), 성공적인 장관수행 지침서(중앙인사위원회 2002), 장관지침서(2006) 등이 유용하다.

관이 가져야 할 덕목으로 제시된 업무추진력의 경우 민주적 리더십, 소신, 행정능력을 꼽을 수 있다. 부처 위상강화의 경우 부처 외부의 압력을 막아주고 부처현안을 해결해 줄 수 있는 정치력이 있으며³²⁾ 공정한 인사관리를 위해서는 공정한 보상과 인화, 부하에 대한 배려도 중요한 것으로 평가된다.

〈표 1〉 노무현정부의 장관 평가에서 논의된 특성(전문가 평가)

장관 번호	주요 평가 대상이나 내용	평가요소
1	- ‘NSC’자주파에 밀려 제 목소리 못냄 - 외교부 탕평인사에 실패했다는 평	- 부처의 목소리 반영 - 내부인사, 조직관리
2	- 조직 장악력 수준급 - 부처의 독립성과 제자리 찾기에 기여	- 부처 내부관리 - 부처위상과 독립성
3	- 청와대와 관계가 원만하지 못함 - 부처 현안에 대해 우유부단함	- 청와대와의 관계 - 부처 비전과 방향 제시
4	- 개혁어젠다 설정에 실패 - 부처간 조정엔 한계	- 부처 비전과 방향제시 - 유관기관 조정능력
5	- 부처 현안에 오락가락 - 부처 관료와의 갈등	- 부처 비전과 방향제시 - 부처 관료와 소통
6	- 높은 전문성과 소신 - 관료와의 적극 소통과 배려	- 전문성과 방향성 명확 - 부처관료와 소통

(계속)

31) 지난 1993년 월간조선(1993년 9월호)이 특집 기획 기사를 게재했는데, 당시 부처 출입기자들이 제 6공화국 이전의 역대 최고 장관을 선정하기 위해 23개 정부 부처 국장급 이상 공직자 3백여 명을 직접 만나 취재를 하였다. 여기에는 국무총리, 감사원장, 서울시장 등 장관급 이상 정무직도 포함되어 있다. 여기서 최고 장관의 3대 조건으로 업무추진력, 부처의 위상강화, 그리고 공정한 인사가 언급되고 있다.

32) 부처의 힘이 상대적으로 약한 경우 부처위상을 높여준 장관을 높이 평가한다. 여기에 해당되는 장관으로 교육부의 경우 민관식 장관, 보건사회부의 경우 신현호 장관 등이 꼽힌다. 민관식 장관은 교육예산을 확보하기 위해 경제기획원 장관을 만나기 전 김종필 총리를 먼저 만나 구도 결재를 받고 이를 경제기획원에 통보하는 식으로, 다른 장관보다 정치력을 사용해 교육부의 위상을 높였다(월간조선 1993:243). 신현호 장관도 1976년 큰 예산이 필요한 의료보험법안을 마련할 당시 경제기획원 장관에게 호통을 치면서까지 타 부처의 우려를 극복하고 본 법안을 매듭지었다(월간조선 1993:256). 이들 장관들은 ‘실세 장관’으로서 부처의 위상강화에 큰 도움을 주어 최고의 장관으로 평가받고 있는 것이다.

(계속)

장관 번호	주요 평가 대상이나 내용	평가요소
7	- 취임 후 급격한 정책기조 변화 - 관료와의 친화력은 있으나 전문성에 문제	- 급격한 정책변경 시도 - 부처소통과 전문성
8	- 과학기술현안에 대한 구체적 처방과 방향제시 부족 - 편중된 사람관리	- 새 접근과 아이디어 제시 - 공정한 인사관리
9	- 확고한 소신과 비저 - 민간의견 적극 수렴, 관료주의 타파	- 새로운 비전 - 민간의견 수렴과 협력
10	- 새로운 농림행정에 대한 비전 제시 능력 부족 - 관료의 의견에 적극 귀 기울임	- 비전제시 능력 - 부처내부와 소통
11	- 대통령 신임이 높음 - 부처장악력 높음	- 대통령 신임 - 부처 내부관리 능력
12	- 대통령의 확고한 신임 - 유관부처와 원만히 갈등을 풀지 못함	- 대통령 신임 - 유관부처와의 관계
13	- 국회를 열성적으로 설득함 - 소외계층에 대한 배려와 관심 소홀	- 국회관계 중시와 설득 - 정책대상집단에 대한 관심
14	- 사회기반시설에 대한 장기비전 제시에 문제 - 유관부처와의 관계에서 부처 목소리 못냄	- 비전제시능력 - 부처위상과 유관기관 협조
15	- 부처의 미래 지향적 분위기 형성 - 부처 업무지식 잘 파악함	- 미래 비전 제시 - 전문성
16	- 이해집단과의 원만한 협력에 문제 - 유관부처와의 원만한 관계에 문제	- 이해집단과의 원만한 협력 - 유관기관과의 원만한 조정
17	- 개방적 소통 - 뚜렷한 비전제시 능력 부족	- 부처 내외부와 적극 소통 - 부처 미래 비전 제시
18	- 초기 대통령의 높은 신임을 받았으나 차츰 신임 상실 - 정책소신과 비전에 혼란초래	- 대통령 신임 - 명확한 비전제시
19	- 파격적 1급 인사를 통한 조직분위기 쇄신과 돌파력 - 중장기 정책과제를 발굴하여 관철, 대통령 신임 큼	- 적절한 조직개편 - 비전과 대통령 신임

자료출처: 아래 주간동아와 참여연대의 장관평가를 참고하여 정리.

1) 주간동아, 『노무현 정부 100일』 뜨는 장관, 지는 장관 ... 참여 내각 '희비의 성적표', 2003년 6월 12일, 388호.

2) 참여연대, [노무현 정부가 교체해야 할 각료] 2003.12.10.

출처: <http://www.peoplepower21.org/551284>

셋째, 최근 노무현 정부의 장관에 대한 시민단체와 전문가 집단의 평가에서 나온 장관리더십의 특성에 대한 논의가 있다. 이것은 언론사와 시민단체에서 시행한 장관 평가를 통해 나온 내용으로 <표 1>에 제시되어 있다. 이를 살펴보면, ① 뚜렷한 비전과 방향제시, ② 대통령 신임, ③ 국회, 언론, 유관기관, 이익단체 및 시민단체와 원만한 협력, ④ 부처와의 소통과 조직관리, ⑤ 정책과 조직의 변화 등으로 나눌 수 있다.

2) 노무현 정부에서 주목해야 할 장관리더십의 특성

노무현 정부는 김대중 정부와 더불어 민주화 이후 기존 야당 진영에서 정권을 획득한 경우이다. 이 때문에 국가발전과 운영에 대한 비전과 프레임, 정부와 관료에 대한 시각, 진보와 보수진영과의 연대 전략에서 등에서 김영삼 정부나 김대중 정부와 달리 특이성을 갖는다. 구체적으로 이를 살펴보자.

첫째, 역대 정부와 달리 노무현 정부는 참여와 균형(분권)을 정책기조로 내세워 권위주의적 국정운영을 탈피하고 지방과 소수자를 배려하는 균형과 분권을 추구하였다. 제왕적 대통령제의 탈피, 행정수도 이전, 지방대학 배려 등이 모두 이와 관련되어 있다. 성장과 복지, 개발이나 보전 등과 같은 정책 이념 축에서도 상당한 변화가 시도되었다. 이러한 개혁성을 바탕으로 장관리더십이 발휘되고 평가될 필요가 있었는데, 무엇보다 성공적인 장관이 되기 위해서는 노무현 정부의 국정이념을 구현할 뚜렷한 비전과 전략을 갖고 있어야 했다.

둘째, 노무현 정부의 정책기조는 부처 외부를 둘러싼 이익집단, 시민단체, 언론, 전문가 집단과의 관계에서도 큰 변화를 초래했다. 보수가 아닌 진보 성향의 언론-시민단체-전문가 집단, 수도권이 아닌 지방대학, 여성과 소수자 배려와 같은 전략을 통해 과거 부처가 유지했던 외부집단과의 관계전략에도 상당한 변화가 있었다. 결국 이러한 외부집단과의 관계에서 큰 변화가 시도되었고, 이 과정에서 나타나는 갈등에 효과적으로 대응할 수 있는 전략이나 협업능력이 절실히 요구되었다. 결국 노무현 정부의 장관은 한국정부에서 가장 극명하게 드러났던 진부와 보수라는 이념과 세력의 변화 과정에서 이를 조화롭고 원만하게 풀어갈 수 있는 협업리더십-진보와 보수로 나누어진 국회, 이익단체, 시민단체, 전문가집단 등과의 협력적 관계-을 잘 발휘할 필요가 있었다.

셋째, 정부와 관료를 바라보는 시각도 이전정부와 달랐다. 정부를 개혁의 대상으로 보면서도 관료와 협력하여 이 문제를 해결하려고 했다. 이 과정에서 혁신이라는 정부

운영 원리가 전 부처에 적용되었고 이 과정에서 발생할 수 있는 저항을 줄이고 변화를 촉진하기 위해 무엇보다 장관과 부처관료 사이에 긴밀한 소통이 요구되었다. 참여와 분권이라는 이전과 다른 국정기조를 관료조직에 효과적으로 각인시키기 위해서는 관료와의 적극적 소통이나 공정한 인사가 절실했던 것이다. 한편 위에서 언급한 장관의 비전과 각종 부처 현안의 추진전략, 협업능력, 부처관리와 소통 등을 바탕으로 해당 장관은 국정이념을 변화를 두려워하는 정부기관과 관료집단에 착근시켜야 했는데, 이를 위해 정책기조와 조직개편과 같은 적극적 변화전략도 요구되었다.

한편 노무현 정부의 장관을 평가한 참여연대의 경우도 비전리더십과 소통형 협업리더십을 강조한다. 참여연대가 2003년 12월 10일 발표한 노무현 정부 초기 장관직 수행에 대한 비판은 두 가지로 요약된다. 첫째, 경제, 외교국방, 교육 등 주요 정책분야에서 노무현 정부개혁에 대해 장관의 비전 부재와 혼선을 비판하였다. 둘째, 정책과정에서도 국민과 유관기관의 참여가 제도화되지 않고 정부주도의 편향성을 유지하고 있음을 지적하였다.

3) 장관의 리더십 유형의 실증적 추출

이상의 내용은 노무현 정부 시절 장관리더십에서 부각되었던 내용이라 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 내용을 설문에 반영하여 장관리더십 설문지를 만들었고, 부처관료를 대상으로 설문을 한 후 요인분석을 통해 장관리더십 유형을 도출하고자 했다. 구체적으로 본 연구에서는 15개의 장관리더십 관련 문항(〈표 2〉참고)을 이용하여 장관리더십 유형을 도출하고자 했다.

〈표 2〉가 보여 주는 것처럼, 본 연구는 직교회전법(varimax method)을 활용하여 장관리더십 유형 간의 배타적 관계를 만들어 내는 탐색적 요인분석을 실시했다. 그리고 상대적으로 가장 높은 요인값을 중심으로 5개의 요인을 추출하였다. 이들 요인은 5개로 추출되었고, 각 요인별 현황은 다음과 같다. 첫째, 대통령 자산리더십은 대통령의 신임, 대통령 비서실장과 청와대 수석과의 원만한 협력관계로 구성된다. 장관의 경우 대통령의 신임이 중요하며 이는 대통령 비서실장 및 수석과의 원만한 협력관계에서 비롯되기도 하고 촉진되기도 한다. 본 연구에서는 이를 종합하여 대통령 신임과 관련된 자산리더십으로 정의하였다. 둘째, 소통형 공정리더십은, 직원에 자율성을 부여하고 적극적으로 의사소통을 하며 공정하게 인사하는 리더십으로 정의하였다. 공정한 인사는 거래적 리더십의 한 요소로 볼 수도 있지만 공정한 인사관리도 직원에 대한 세심

〈표 2〉 장관리더십 요인 분석(직교회전법 사용, N=543)

Varimax 회전 후 값 (요인 5개 추출 옵션 사용)		대통령 자산기반 리더십	협업 리더십	소통형 공정 리더십	비전 리더십	변화 지향적 리더십
대통령 신임(X_9)		0.849	0.190	0.158	0.184	0.165
대통령실장과의 원만-협력관계(X_{10})		0.895	0.196	0.199	0.175	0.098
청와대 수석과의 원만-협력관계(X_{11})		0.869	0.286	0.186	0.125	0.067
국회와 원만-협력관계(X_7)		0.236	0.799	0.273	0.291	0.066
언론과 원만-협력관계(X_8)		0.223	0.811	0.298	0.197	0.056
유관 행정부처와 협력관계(X_{12})		0.507	0.569	0.233	0.270	0.089
이익집단-시민단체와 원만-협력관계(X_{13})		0.379	0.609	0.273	0.173	0.243
예측가능한 의사결정(X_{25})		0.165	0.356	0.756	0.142	0.003
적극적 의사소통(X_{26})		0.189	0.248	0.817	0.278	0.082
공정한 인사(X_{27})		0.250	0.186	0.750	0.301	0.053
리더로서 비전제공(X_1)		0.177	0.293	0.311	0.747	0.278
새로운 아이디어제시(X_2)		0.254	0.151	0.255	0.829	0.199
문제해결의 새 접근법 제시(X_5)		0.167	0.369	0.265	0.713	0.228
정책기조변화(X_{14})		0.161	0.071	0.070	0.222	0.877
조직직제변화(X_{15})		0.077	0.104	0.014	0.169	0.904
Final Communality Estimates: Total = 12.33	설명분산	3.06	2.63	2.43	2.33	1.88
	설명비율	24.82%	21.33%	19.71%	18.90%	15.25%

한 관심, 존중과 관련되기 때문에 소통형 리더십에 포함시켰다. 셋째, 비전제시, 새로운 아이디어와 접근방법 제시, 신뢰와 공감대 등을 비전리더십의 요소로 정의하였다. 이는 Burns(1978)가 제시하는 변혁적 리더십의 요소인 비전과 지적 자극, 동기부여 등과 거의 유사하다. 넷째, 통합적 정치리더십의 경우 국회, 언론, 이익집단 및 시민단체와의 원만한 협력관계를 통합해 추출했고 협업리더십으로 정의하였다. 다섯째, 변

화지향적 리더십의 경우 정책기조와 조직변화라는 두 가지 요소를 아우르는 것으로 정의했다.

2. 추출된 장관리더십 요인의 의미와 논의

그럼 여기서는 위의 요인분석에서 추출된 5개의 장관리더십 유형이 무엇이며 어떤 의미를 갖는지 구체적으로 살펴보자.

1) 대통령 자산기반 리더십(leadership with presidential capital)

장관에 대한 대통령의 신임은 장관리더십의 큰 자산이 된다. 대통령의 신임이 높을 경우 유관부처에 대한 장관의 조정능력이 살아나고, 부처의 직원도 장관에 대해 더 높은 신뢰와 지지를 보내기 때문이다. 정책추진에 있어서도 힘이 실린다.³³⁾ 반대로 높은 전문성과 정치역량을 갖춘 장관이라도 대통령으로부터의 신임이 없으면 장관의 임기를 안정적으로 보장받지 못하기 때문에 정당이나 유관부처로부터 정치적 지지를 받기 어렵다. 다시 말해 대통령 신임과 장관리더십의 효과성은 비례한다³⁴⁾. 김대중 정부 장관들을 대상으로 한 설문조사에서도 대통령 신임도와 장관의 업무역량 사이에 밀접한 관련성이 나타났다.³⁵⁾ 그렇다고 장관이 일일이 청와대 눈치를 보거나 간섭을 받는다는 인상을 주어서는 안 된다. 대통령의 신임을 바탕으로 소신껏 비전을 펼치라는 것이다.³⁶⁾ 한편 장관에 대한 대통령의 신임은 장관의 출신배경에 따라 다를 수도 있어³⁷⁾, 이

33) 대통령 비서실이나 여당의 고위 당직자도 대통령이 신임하는 장관을 쉽게 홀대하지 못한다. 대통령 신임을 받은 장관의 업무수행에 추진력이 붙는 것이다. 반면 대통령 신임이 없다고 판단될 경우 정책추진에 대한 신뢰가 떨어진다. 특히 대통령 신임을 받는 장관의 경우 각종 권력기관으로부터 인사청탁이 적고, 사소한 실수는 덮어주고 도와주는 분위기가 형성된다(박동서·함성득·정광호 2003:236-237).

34) 대통령 신임은 크게 두 가지 차원으로 나눌 수 있다. 하나는 주로 대통령 선거과정을 거치면서 형성된 인간적 신임이다. 다른 하나는 업무수행 과정에서 전문성과 관리능력을 인정받아 얻는 신임이다. 전자는 태생적 대통령 신임이고 후자는 후천적 대통령 신임으로 볼 수 있다. 김대중 정부의 경우 문화관광부 박지원 장관은 태생적 대통령 신임을 얻은 경우로, 환경부 김명자 장관은 전문성과 정책능력을 인정받아 후천적 대통령 신임을 얻은 경우로 볼 수 있다.

35) 부처 관료들이 평가한 대통령 신임도(5점 리커트 척도)도 전반적 업무수행능력(5점 리커트 척도)에 영향을 준다(Spearman 상관계수 0.42, N=343). 또한 대통령 비서실장 및 청와대 수석과의 원만한 협력관계를 유지할수록 장관의 전반적 역량 또한 높이 평가된다(Spearman 상관계수 각 각 0.33, 0.34) (박동서·함성득·정광호 2003:238).

를 통제한 후에도 대통령 신임이 얼마만큼 영향을 발휘하는가도 연구해 볼 필요가 있다.

2) 소통형 공정리더십(leadership with communication & fairness)

위에서 언급한 것처럼 소통형 리더십은 직원에게 충분한 자율성을 부여하고 참여와 공평한 인사관리를 포함한다. 그러나 기존의 리더십 문헌을 살펴보면 직접적으로 문자 그대로의 소통형 공정리더십을 언급한 것을 찾기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 국내의 장관리더십 문헌에서 이와 유사한 내용을 찾아볼 수 있다. 노무현 해양수산부 장관의 회고록을 보면, “공무원은 명령으로 움직이는 것이 아니고 설득과 토론을 통해 확신을 가짐으로서 움직인다.”고 한다. 장관의 일방적 지시가 아닌 담당자 스스로 확신을 가지고 정책을 추진하면 더 큰 성과를 낼 수 있다는 의미이다. 장관이 직원들과 공감대를 형성하지 않고 일방적으로 추진하면 그만큼 일의 효율이 떨어진다(노무현 2002:91).³⁸⁾ 또한 장관은 공정한 부처인사를 통해 리더십을 효과적으로 발휘하고 사기를 고양시킬 수 있다. 인사에 대한 신뢰와 공감대가 없다면 효과적인 리더십을 발휘하는 데 한계가 있기 때문이다. 특히 불공정하고 직원들의 지지를 받지 못하는 인사는 오히려 장관의 리더십에 부정적 영향을 줄 뿐이다(박동서·함성득·정광호 2003:291-292).³⁹⁾

36) 대통령으로부터 신임을 받는 것과 대통령에 지나치게 의존해서 업무를 수행하는 것은 다르다. 대통령이나 대통령 비서실에 너무 의존할 경우 장관에 대한 긍정적 평가는 사라진다. 대통령이나 대통령 비서실에 의존하여 부처장관을 대면할 경우 대통령 비서실의 영향력이 커지고 장관과 부처의 자율성은 줄어든다. 부처 관료들은 이를 긍정적으로 평가하지 않는다(박동서·함성득·정광호 2003:248). 부처의 관료들은 장관이 대통령이나 대통령 비서실의 의견을 적극 반영하는 것에 대해서 좋게 평가하지 않는다.

37) 정치인 출신 장관의 경우 다른 배경을 가진 장관보다 대통령과 정치적 동지관계로 맺어져 있기 때문에 대통령의 신임이 상대적으로 두텁다. 대통령 비서실이나 유관부처에 대한 장관의 영향력도 상대적으로 강하다. 김대중 정부의 경우 이해찬 교육부장관이나 박지원 문화관광부 장관이 여기에 해당된다(박동서·함성득·정광호 2003:242).

38) 노무현 장관의 경우 담당자와 의견이 좁혀지지 않을 경우 실무자의 의견을 따랐다. 다만 실무자가 그 현안에 대해 잘 알고 성공에 대한 확신과 강력한 추진의지를 가지고 있을 때 신뢰하고 권한을 위임했다고 한다. 부처 공무원들이 원래 신중하게 일을 처리하는 경향을 가지고 있기 때문에 엉뚱하게 잘못된 방향으로 일을 추진하지 않으리라는 믿음이 있었다고 한다(노무현 2002:93).

39) 노무현 장관은 부처의 부이사관 승진인사를 국장단 인사위원회에 위임한 적이 있다. 부처 행

3) 비전리더십(visionary leadership with transformation)

관료는 새 장관이 취임하면 부처의 비전과 미래 방향을 제시해 줄 것으로 기대한다. 그러므로 장관이 부처의 현안에 대한 명확한 접근방향이냐 해결책을 제시해 주기를 절실히 기대한다. 이는 변혁적 리더십과 관련되며 거래적 리더십(transactional leadership)과 대비되는 것으로, 부처 현안을 고민할 때 새로운 접근방법과 아이디어가 절실하기 때문이다. 그러므로 장관은 비전 제시를 통해 관료집단에 지적 자극을 가하고, 거시적 안목으로 리더십을 발휘할 때 평가가 좋다.⁴⁰⁾ 이는 장관의 중요한 자질 중의 하나로 꼽히는 뛰어난 판단력과 통찰력의 문제이기 때문이다.⁴¹⁾ 중앙인사위원회 장관지침서(2002)도 부처의 현안문제를 해결하기 위해 전략적 사고를 강조한다. 또한 생각의 지평을 넓히고 다른 분야에서 아이디어를 얻어 보라고 조언하며, 일의 선후와 경중을 분명히 구분하고 단계별 추진전략을 제안한다. 특히 장관은 한 부처의 수장으로 서만이 아니라 국정전반을 살피는 혜안을 가질 것을 강조한다(월간조선 1993:259). 내부관리에서도 변혁적 리더십은 부하의 신뢰와 존중을 통해 부하들의 동기를 극대화시킨다.

4) 협업리더십(collaborative leadership): 네트워크 리더십

장관의 중요한 자질 중의 하나가 정치력이다. 장관직은 기본적으로 정치성을 띤 자리이다(박동서·함성득·정광호 2002; Radin 2002). 장관은 해당 분야를 정확히 파악한 후 각계의 이해관계를 고려해 적절한 정치적 판단력과 설득력을 갖추어야 한다. 장관은 부처의 전문지식과 정보를 지원받아 유관부처와 갈등을 조정하고 국민에게 이해를 구하며 국회에서 법안통과를 위해 뛰어난 정치력을 발휘해야 한다(안병영 2001; 2003).

심중추 세력인 국장의 위상을 인정해 줌으로써 오랜 경험을 가진 직원들의 결정을 최대한 존중하겠다는 취지에서 그렇게 했다고 한다(노무현 2002:145-146). 공정한 인사방식은 부하에 대한 배려, 인사와 관련된 부처관행의 존중과 연결된다.

40) 월간조선(1993) 최고의 역대장관 기획 기사를 보면, 재무부 이규성 장관의 경우 국무회의에서 재무장관의 시각이 아닌 국무위원의 시각에서 국가 전체 경제 틀을 바라보며 의견을 제시한 사례로 꼽힌다. 재무부뿐만 아니라 경제기획원 관료도 이규성 장관을 긍정적으로 평가했다고 한다.

41) 노무현 장관 회고록(노무현 2002:236-237)에 따르면 장관의 뛰어난 판단력은 현안에 대한 정확한 인식과 현장중심의 행정, 정확한 분석과 통찰(현안의 경중, 선후, 본말을 구분하는 것), 명확한 정책목표 설정, 실현가능성의 검토 등 이들 요소의 체계적 조합에서 나온다고 한다.

결국 장관은 부처 정책의 성공을 위해 여야 의원, 이익단체, 시민단체, 언론 등과 공감대를 형성해야 한다. 이를 위해 이들과 원만하고 협력적인 관계를 유지하고 이들을 설득할 수 있는 정치력이 요구된다.

첫째, 무엇보다 장관은 국회나 정당과 긴밀히 협력하고 이들을 설득할 수 있어야 한다. 중앙인사위원회 장관지침서에 따르면 장관은 여당뿐만 아니라 야당의 주요 당직자들과 부처 업무에 대해 교감을 가질 수 있어야 한다(중앙인사위원회 2002:38).⁴²⁾ 둘째, 장관은 부처의 정책을 부처 출입기자, 언론사 편집장이나 논설위원을 상대로 설득할 수 있어야 한다(중앙인사위원회 2002: 36-38). 정책에 있어 홍보가 성공의 절반일 만큼 중요하기 때문이다. 언론을 효과적으로 활용하는 전략이나 감각을 갖추고 있으면 정책추진에 도움이 된다. 이를 위해 언론사의 의견을 최대한 수렴하는 노력을 하고, 언론의 각종 비공식 모임을 활용하여 부처 정책을 홍보하며 언론사와 인적네트워크도 이용할 필요가 있다고 한다. 어떤 장관은 언론사에 부처 정책과 관련된 정보를 모두 자세히 공개하고 설명해 주었더니 그 정책에 대해 오히려 적극적 지지를 보냈다고 한다. 무엇보다 언론사의 보도성향이나 부처 현안에 대한 언론사 입장을 잘 파악하여 맞춤형 대응전략이 필요하다. 셋째, 장관은 부처를 둘러싼 시민단체나 이익단체와도 긴밀한 전략적 협조관계를 유지해야 한다. 이들과 대립할 경우 재직기간 동안 장관직 수행이 곤란을 겪기 때문이다. 이들 단체의 간부들과 만나 정책에 대해 양해를 구하고 협조를 받는 전략을 모색해야 한다. 특히 부처 현안에 대해 시민단체가 적극 지원해 줄 경우 이들을 원군으로 활용해 부처 정책을 효과적으로 추진할 수도 있다.

5) 변화지향적 리더십(change oriented leadership)

변화지향적 리더십은 혁신적 사고를 장려하여 변화의 필요성을 제시하고 위험(risk)을 감수하는 리더십을 말한다(Yukl 2002).⁴³⁾ 부처의 변화는 크게 정책과 관리의

42) 중앙인사위원회 장관지침서(2002:38-41)를 보면, 첫째, 장관은 국회의원의 가장 큰 관심인 선거를 항상 고려해 부처 현안이 선거에 불리하지 않다는 확신을 주어야 한다. 둘째, 국회상임위원회에서 겸손하고 성실하게 답변을 해야 한다. 셋째, 당정협의과정에서 정치력을 발휘하여 여당을 설득하고 입법과정에서도 지속적으로 여야 의원을 접촉하여 법안통과 전략을 짜야 한다. 각종 상임위원회를 통해 이념을 떠나 여야 의원과 네트워크를 구축할 필요가 있다. 야당이라도 연대가 가능한 의원은 전략적으로 활용해야 한다는 것이다.

43) 변화지향적 리더십은 변혁적 리더십을 필요로 한다. 변화지향적 리더십은 변화에 대한 저항을 극복하는 것이 중요한데, 여기서 변혁적 리더십의 요소인 카리스마, 지적 자극, 부하직원의 신

변화로 나눌 수 있다. 일반적으로 부처 관료는 변화를 선호하지 않기 때문에 변화 자체만으로는 관료의 지지를 받기 어렵다. 변화에 대한 공감대를 만들고 불확실성을 제거하고 신뢰를 구축해야 변화지향적 리더십이 제대로 발휘될 수 있다. 물론 변화의 방향이 부처의 업무영역이나 영토를 확장하는 경우 관료는 이에 적극 찬성한다. 하지만 변화는 일반적으로 관료의 기대이익에 불확실성을 높여 저항을 유발하는 경우가 대부분이다. 이처럼 변화지향적 리더십은 관료의 지지를 받기 어렵다.

첫째, 새로 부임한 장관이 부처의 정책기조를 변경하거나 조직을 개편할 경우 관료와 상당한 마찰이 발생할 수 있다. 부처의 정책기조는 정권변동에 따른 경우가 많다. 대표적 사례로 미국 레이건 행정부나 영국의 대처 정부가 집권하여 미국 민주당이나 영국의 노동당이 시행해 온 부처의 정책기조를 변경하는 것을 들 수 있다.⁴⁴⁾ 둘째, 조직개편도 부처 관료와 상당한 갈등을 유발할 수 있다. 조직변화의 논리나 공감대 없이 추진할 경우 관료의 지지를 받지 못하고 긴장감을 유발하면서 관료들이 일할 의욕을 제약할 수 있다. 그만큼 조직변화도 신중하게 의견을 수렴하면서 해야 되고, 개편의 방향이 부처의 향후 비전이나 미션과 부합되어야 지지를 받을 수 있다.⁴⁵⁾

3. 장관리더십 유형에 따른 효과성 분석

여기서는 어떤 장관의 리더십 유형이 효과를 내는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 위에서 추출한 장관리더십 유형을 근거로, 어떤 리더십이 장관의 종합적 업무성과와 가장 관련성이 높은지 분석한다. 본 연구에서는 장관의 리더십 점수를 7점 척도로 만

되, 긴밀한 공감대 형성 등이 수반되어야 한다(Nahavandi 1997). 변혁적 리더십이 결핍된 변화지향적 리더십의 경우 저항으로 인해 실패할 가능성이 크다는 것을 시사한다.

44) 특히 미국의 경우 레이건의 보수적 핵심이념을 전파하려는 장관을 포함한 정무직과 기존 부처 관료들과의 갈등은 매우 컸다(Durant 1990; Wilson 1994; Ingraham, Thompson, and Eisenberg 1995; Stehr 1997; Dolan 2000). 영국의 경우도 부처 장관이 정책기조를 변경해 새로운 정책방향을 설정하고 추진하는 것이 장관의 핵심 역할로 부각되었다.

45) 조직변화는 크게 세 차원으로 구분할 수 있다. 첫째, 부처 미션의 재정립 차원에서 이루어지는 전면적인 조직개편이다. 둘째, 부처 기능의 합리적 재조정을 위한 부분적 개편이다. 셋째, 기존의 조직 틀을 유지하면서 인력재배치를 통해 변화를 유도하는 것이다. 일반적으로 조직개편의 정도가 클수록 긴장과 갈등이 일어나기 쉽다. 다만 조직의 급격한 변화를 촉진하는 부처 환경의 큰 변화가 발생하거나, 공감대를 바탕으로 부처 미션을 재정립할 경우나 부처의 영역을 확장하는 경우 등은 관료의 저항이 아니라 지지를 받을 수도 있다.

들어 관료로 하여금 평가하도록 했다. <표 3>이 보여 주는 바와 같이, 7점 척도의 문항별로 응답자 빈도가 나와 있다.⁴⁶⁾ 구체적으로 상관관계, 다중회귀분석, 서열프로빗 분석 등을 통해 장관의 성과와 리더십 유형과의 관계를 살펴본다.

1) 상관관계 분석

장관의 리더십을 구성하는 개별 요소 15개 항목을 중심으로 장관직 성과점수와 상관관계를 통해, 어떤 장관리더십 항목이 장관직 성과점수를 높이는 데 효과적인지 살펴보자. 첫째, 무엇보다 관료집단은 새로운 비전과 해결책을 제시하는 장관을 높이 평가한다. 장관이 부처의 비전을 제공하고 새로운 접근법을 제시하는 리더십을 선호한다는 것이다. 본 연구에서 이러한 리더십 특성을 비전리더십으로 개념화했다. 둘째, 비전리더십 다음으로 장관직 성과점수와 관련성이 높은 것은 국회, 유관부처, 언론, 이익단체 등 외부 유관기관과의 협업이다. 이는 민주화 이후 정치사회 각 분야에서 나타난 갈등해결에 필요한 원만한 관계형성(네트워크) 역량이 장관에 요구됨을 시사한다. 셋째, 다음으로 부처관료와의 소통이나 공정한 인사도 장관리더십에 따른 역량을 높이는 데 중요하다. 넷째, 대통령의 신임을 비롯한 청와대와의 관계는 이전에는 중요

46) 장관의 업무에 대한 관료평가는 관대하게 나온다. 아래 표에서 보는 바와 같이 장관의 업무성취도가 중간 미만으로 평가된 경우는 전체 응답자의 12.15%에 불과했다. 중간으로 평가한 경우는 17.86%, 그리고 상당히 성공적으로 평가한 경우는 45.31%(상당히 그렇다=32.97%, 매우 그렇다=12.34%)로 나타났다.

<표 3> 장관역량에 대한 종합평가

(N=543)

항목: 장관직 수행과 관련된 종합적 성과는 성공적이다	빈도	비율	누적비율
전혀 그렇지 않다	8	1.47	1.47
상당히 그렇지 않다	26	4.79	6.26
다소 그렇지 않다	32	5.89	12.15
중간이다	97	17.86	30.02
다소 그렇다	134	24.68	54.70
상당히 그렇다	179	32.97	87.66
매우 그렇다	67	12.34	100.00

주: 장관의 종합적 업무는 정치역량, 정책역량, 내부관리역량, 이해관계자 설득역량 등을 포함.

한 것으로 꼽혔지만, 이제는 그 중요성이 비전리더십이나 협업리더십보다는 덜하다. 끝으로 정책기조의 변화나 조직직제의 개편 등과 관련된 리더십 요소는 장관의 성과점수와는 상대적으로 그 연관성이 다른 리더십 유형에 비해 제일 낮다.⁴⁷⁾

2) 다중회귀(OLS)와 서열프로빗(ordered probit) 분석

장관리더십 행태와 장관의 업무성취도 간의 상대적 관련성을 회귀분석모형을 이용해 살펴보고자 한다. 단순 상관관계 분석의 경우 개별 장관리더십 유형들이 서로 얹혀 있어, 각 유형의 상대적 연관성을 분석하는 데 한계가 있다. 이를 피하기 위해 다중회귀분석과 서열프로빗 분석을 시도하였고, 추가로 장관의 출신배경이나 재임기간 등을 통제한 후 그 결과를 분석하였다.

첫째, OLS 방법으로 추정한 결과를 보면 5개의 장관리더십 유형 중에서 비전리더십의 효과성이 상대적으로 제일 크다(〈표 4〉참고). 둘째, 그 다음으로 협업리더십과 소통형 공정리더십의 순서로 나타난다. 셋째, 대통령 자산리더십이나 변화지향적 리더십의 경우 장관 업무성취도에 주는 긍정적 효과는 상대적으로 낮다. 특히 여기서 변화지향적 리더십은 그 자체만으로는 효과에 한계가 있음을 보여 준다. 이러한 개별 장관리더십이 업무성취도와 관련되어 있는 정도는 서열프로빗 분석에서도 그대로 일관되게 나타난다. 이러한 분석 결과는 개별 부처의 특성에 따라 다르게 나타날 수도 있는데, 본 연구의 결과에 따르면 부처별 특성⁴⁸⁾을 통제한 후에도 5개 유형의 장관리더십의 영향력 순서는 동일하게 나타났다(〈부록 2-1〉, 〈부록 2-2〉 참고).

본 연구의 분석결과를 요약하면, 민주화 이후 제왕적 대통령제의 영향력이 약해지는 상황에서, 부처의 관료집단이 선호하는 장관리더십의 유형을 효과성의 크기에 따라 나열하면, 비전리더십>협업리더십, 소통형 공정리더십>대통령 자산기반 리더십>

47) 변화지향적 리더십이 직원의 공감대와 신뢰를 바탕으로 이루어지지 않을 경우 상당한 역효과를 가져올 수도 있다. 예를 들면, 긴밀한 공감대와 신뢰를 바탕으로 변화지향적 리더십을 발휘할 경우 이에 대해 높이 평가를 받지만, 그렇지 않을 경우 저항이 일어나고 장관의 업무성취도 평가에 매우 부정적 영향을 줄 수 있다.

48) 본 연구에서는 부처별 특성을 두 가지 방식으로 통제하였다. 하나는 관리부처와 경제부처를 분류하고 그밖의 부처는 준거집단으로 통제하였다. 다른 하나는 행정자치부를 준거집단으로, 나머지 12개 부처 각각을 더미(dummy)변수로 통제하였다(〈부록 2-1〉, 〈부록 2-2〉 참고). 그런데 여기서 부처 특성을 통제할 경우 장관임기의 통계적 유의미성이 줄어들었다.

〈표 4〉 장관의 종합적 직무능력과 리더십의 상관관계

장관의 리더십 스타일	상관계수
X_1 (7점 척도)=비전을 제시하는 능력	0.769
X_2 (7점 척도)=새로운 아이디어 제시 능력	0.666
X_5 (7점 척도)=새로운 문제해결 접근방법 제시	0.717
X_7 (7점 척도)=국회와의 원만-협력관계 정도	0.664
X_8 (7점 척도)=언론과의 원만-협력관계정도	0.640
X_{12} (7점 척도)=유관 행정부처와의 협력관계 정도	0.620
X_{13} (7점 척도)=이익단체 및 시민단체와의 원만-협력관계 정도	0.541
X_{25} (7점 척도)=예측가능한 의사결정 행태	0.592
X_{26} (7점 척도)=부처 관료와 적극적 의사소통	0.665
X_{27} (7점 척도)=공정한 인사관리	0.599
X_9 (7점 척도)=대통령의 신임 정도	0.512
X_{10} (7점 척도)=대통령실장과의 원만-협력관계 정도	0.483
X_{11} (7점 척도)=청와대 수석과의 원만-협력관계 정도	0.459
X_{14} (7점 척도)=정책기조 변화	0.325
X_{15} (7점 척도)=조직직제 변화	0.300
장관임기(자연로그)	0.151

주: N=543, 상관계수의 유의수준은 모두 0.01 이하임.

변화지향적 리더십 순이다.⁴⁹⁾ 그렇다면 이러한 결과의 시사점이 무엇인지 살펴보자.

49) 다중회귀분석에 따르면 소통형 공정리더십이 협업리더십보다 그 효과성이 큰 것으로, 반면 서열프로빗분석은 반대로 나타난다. 하지만 양자의 크기가 유사하여 그 크기의 우열을 가리기 어려워 거의 비슷하다고 보아야 할 것이다.

〈표 5〉 장관의 종합적 능력직무능력에 관한 회귀분석(OLS)

독립변인	회귀계수	표준화된 회귀계수	표준오차	유의수준
절편	3.811	-	0.537	<.0001
대통령 자산리더십	0.330	0.240	0.032	<.0001
협업리더십	0.557	0.404	0.032	<.0001
소통형 공정리더십	0.582	0.422	0.032	<.0001
변혁적 리더십	0.725	0.526	0.033	<.0001
변화지향적 리더십	0.193	0.140	0.032	<.0001
장관임기(로그 값)	0.193	0.051	0.089	0.03
정치인출신 장관	0.134	0.045	0.081	0.096
관료출신 장관	0.121	0.044	0.075	0.106

$R^2=0.71$, $N=543$

종속변수=장관의 종합적 직무능력(7점 만점)

〈표 6〉 장관의 종합적 직무능력평가에 관한 서열프로빗분석(ordered probit)

N=543	추정계수	표준오차	Wald Chi-square	유의수준
절편1	-0.4309	1.2267	0.1234	0.7254
절편2	0.9511	1.2264	0.6014	0.4380
대통령 자산리더십	0.5337	0.0736	52.5936	<.0001
협업리더십	0.8383	0.0826	102.9135	<.0001
소통형 공정리더십	0.8719	0.0838	108.2220	<.0001
변혁적 리더십	1.1390	0.0979	135.4448	<.0001
변화지향적 리더십	0.3422	0.0750	20.7925	<.0001
장관임기(로그 값)	0.2182	0.2021	1.1654	0.2803
정치인출신 장관	0.1331	0.1717	0.6007	0.4383

주: 장관의 종합적 직무능력 점수(종속변인)는 7점 척도이지만 여기서는 다시 3점 서열척도로 전환했다. 1~3점을 하위, 4점을 중간, 5~7점을 상위로 3등분했다. 모델 적합성: Percent Concordant = 92.7.

첫째, 여전히 대통령의 신임이나 청와대와의 관계도 중요하지만, 그 정도가 비전리더십이나 협업리더십보다 상대적으로 높지 않은 것으로 나타났다. 그 원인을 살펴보면 부처를 둘러싼 정치행정의 환경변화와 관련이 있다. 과거 민주화 이전, 그리고 민주화 이후 김영삼 정부와 김대중 정부에 이르기까지 제왕적 대통령 모델이 내각에 자리 잡고 있었을 때는, 대개 장관의 입장에서는 대통령의 신뢰와 청와대와의 원만한 관계가 큰 힘이 됐다(박동서 외 2002; 안병영 2003). 장관은 부처의 입장보다 오히려 대통령의 자산리더십을 준거로 업무를 수행하려는 성향을 가졌다. 하지만 노무현 대통령이 제왕적 대통령의 종언과 권위주의적 리더십을 타파한 이후 선호되는 장관의 리더십 특성도 변했다. 무엇보다 민주화 이후 정치와 정책의 불확실성이 증가하면서, 부처의 명확한 비전과 새로운 해결책을 제시한 장관이 선호되기 시작한 것이다. 실제로 본 연구의 회귀분석과 프로빗분석에서도 부처의 비전을 제시하고 새로운 접근방법을 통해 부처현안을 해결해 가는 비전리더십을 관료집단이 가장 높게 평가했다.

둘째, 민주화 이후 정치사회적 갈등이 증폭되면서 부처와 관련된 집단과의 협업과 네트워크 능력이 크게 중시된다. 따라서 장관의 리더십도 여기에 효과적으로 반응하는 협업리더십이 요구된다 할 것이다. 또한 이러한 부처 외부와의 협업리더십뿐만 아니라 부처 내부에서도 소통과 공정한 인사에 바탕을 둔 리더십을 관료집단이 선호하고 있다. 부처 관료 입장에서는 자신들을 믿고 맡기며 배려하는 장관을 선호하는 것이다.

V. 마치면서: 시사점과 후속연구의 방향

1. 본 실증연구의 시사점

본 논문은 노무현 정부의 장관을 중심으로 하여 민주화 이후 장관의 리더십 유형과 그 효과성을 관료집단의 평가를 통해 살펴보았다. 본 연구의 결과에 따르면 노무현 정부의 장관리더십은 크게 5개 유형으로 요약된다. 이들은 비전리더십, 협업리더십, 소통형 공정리더십, 대통령 자산기반 리더십, 그리고 변화지향적 리더십이다. 본 연구에서 제시된 실증분석 결과를 바탕으로 민주화 이후 나타나는 장관리더십의 특성을 살펴보면 다음과 같은 세 가지를 들 수 있을 것이다.

첫째, 여전히 장관의 임기가 짧다보니 장관이 효과적으로 리더십을 발휘할 시간적 공간이 매우 제약되어 있다(이시원·민병익 2002)⁵⁰⁾. 이런 환경 속에서 장관은 시간에

쫓기게 되고 장기적 시각에서 부처 정책을 기획할 여유를 가지기 어렵다. 장관은 단기 성과를 내면서도 장기과제도 고려해야 하는 딜레마에 끊임 없이 직면하게 되는 것이다⁵¹⁾. 이러한 문제를 극복하기 위해 장관의 리더십 유형 중에서 미래 비전과 새로운 접근법을 제시할 수 있는 리더십이 가장 선호된다.

둘째, 민주화 이후 단기 정량주의가 여전히 국정운영의 패러다임을 지배하는 가운데 각종 정치사회적 갈등이 민주적 절차를 통해 제대로 해결되지 못하고 갈등이 고착화되면서 위기가 반복되는 거버넌스 위기를 겪고 있다(임혁백 2011). 이런 환경 속에서 민주화 이후 장관은 부처를 둘러싼 각종 갈등을 정부 우위를 전제한 탑다운 방식이 아니라 설득과 협력을 통해 극복해야 한다(안병영 2003). 본 연구의 관료평가에서도 장관의 협업리더십이 강조되었고, 이것이 실제 장관의 리더십 성과점수와도 크게 관련된 것으로 나타났다.

셋째, 부처 외부뿐만 아니라 부처 내부에서도 적극적 소통이 중요하다. 대통령의 신임과 청와대와의 긴밀한 협력도 중요하지만 그보다 더 중요한 것이 부처 관료집단과의 적극적 소통과 예측가능한 의사결정시스템을 구축하는 것이라는 것을 보여 준다. 설득력 있는 비전제시와 더불어 관료의 자발적 참여와 지지를 담보하는 리더십이 더욱 중요해질 것으로 보인다. 특히 장관의 임기가 짧은 상황에서 무분별한 정책변화 시도는 때로는 부정적인 결과를 초래한다는 점에서 새로운 장관이 본인의 개인적 소신에 따른 설익은 정책변화보다는 부처관료의 신뢰와 지지를 바탕으로 정책리더십을 발휘해야 할 것이다.

50) 이처럼 장관의 잦은 교체와 짧은 재임기간이 중장기 비전을 갖춘 장관리더십을 제약하는 큰 요인으로 꼽힌다. 하지만 더 근본적인 것은 장관의 업무와 관련된 소속부처와 기관에 대한 인사권을 가지고 있지 않기 때문에 장관이 소신을 가지고 리더십을 발휘할 자원도 제한된다. 각종 인사권을 청와대가 행사하기 때문이다. 국정운영의 전체 그림을 그리고 운영을 하는 곳이 청와대이기 때문에 장관의 인사권이 제약을 받고 있어, 책임장관제에 부응하는 장관리더십을 구현하기가 쉽지 않은 것이다.

51) 부처의 기본 과제는 여러 대통령의 임기에 걸친 ‘마라톤과 같은 장기 시간표’ 속에서 추진되어야 하지만, 개별 대통령 임기 내에 자주 교체되는 장관들의 ‘단거리 경주 일정표’를 통해 장기 조망 없이 결집되면서, 부처 비전과 일관된 방향을 알 수 없는 결과를 초래한다. 마라톤에 성공하기 위해서는 장기에 걸친 호흡조정과 전략이 필요한데, 단거리 경주의 성과에만 매달리다 보면 엉뚱한 방향으로 종착점에 도착(골인)하거나 속도조절에 실패하여 중도에 마라톤을 포기할 수도 있다. 그 만큼 장관의 짧은 임기는 리더십 효과성을 크게 제약할 뿐만 아니라 국정운영에도 부정적 영향을 준다.

넷째, 노무현 정부 이후 이명박 정부를 거치면서 민주화 이전에는 중시되지 않았던 국정운영 리더십에 변화가 생겼다. 본 연구가 역대 정부별로 장관리더십의 변화를 실증분석하지는 않았지만, 노무현 정부의 장관리더십에서 나타난 특징을 다음과 같이 시대적 변화의 맥락과 고려하여 논의할 수 있다. 무엇보다 거대한 계획(grand plan)과 탑다운(top-down) 방식에 기반한 국정운영방식(big-plan big-win 모델)의 한계나 이의 실패 가능성의 증대로 인하여 점차 협상과 설득에 바탕을 둔 점증주의식 리더십이 중시되고 있다(함성득 2012). 입법리더십 또한 중요한데, 과거 민주화 이전에는 행정부의 법안이 국회에서 통과될 가능성이 높았지만 이제는 입법과정에 상당한 시간이 소요된다(함성득 2012; 신현기 2013). 이러한 환경변화는 장관리더십이 소통과 협력 위에 비전에 대한 공감과 협업을 진작할 수 있는 연성적 리더십으로 변화해야 함을 시사해 준다. 본 연구의 실증분석이 보여 주는 바와 같이 장관의 소통형 공정리더십이나 협업리더십이 관료로부터 선호되고 있는 사실도 이러한 리더십 변화의 경향을 반영한 것으로 보인다. 국정운영의 리더십이 제왕적 리더십에서 민주적 리더십으로 변화하는 것처럼 장관의 리더십도 점차 수직적 리더십에서 수평적 리더십으로 그 무게 중심이 이동할 것으로 예상된다.

2. 추가연구의 방향

장관리더십에 대한 연구가 보다 깊이 있는 분야로 활성화되기 위해서는 다음과 같은 추가연구들이 필요하다.

첫째, 장관리더십 유형에 대한 체계적 보완연구이다. 노무현 정부 시절 장관을 대상으로 관료들이 평가한 설문을 이용해 장관리더십의 특성을 살펴보았지만, 당시 장관으로 재직했던 분들이 직접 이야기한 내용을 토대로, 장관의 입장에서 바라본 장관리더십을 추가로 분석할 필요가 있다.⁵²⁾ 또한 본 연구는 관료의 시각에서 본 장관리더십 유형이기 때문에, 부처 출입기자나 고객집단, 그밖의 리더십 전문가의 입장에서 다면 평가하여 여러 각도에서 장관리더십을 조명해 볼 필요도 있다. 관료이익과 상충되는 장관리더십이 요구될 때, 어떤 리더십이 발휘되는가도 추가연구로서 그 가치가 크

52) 본 연구에서 도출한 이러한 장관리더십의 유형은 역대 정부마다 같지 않을 것이다. Jung 외(2008)의 연구에 따르면 김대중 정부의 장관을 대상으로 변혁적 리더십, 현상유지적 리더십, 통합적 정치리더십 등의 리더십을 제시했다. 그밖에도 여러 리더십 유형이 가능하기 때문에 이에 대한 후속연구가 필요하다.

다.⁵³⁾

둘째, 장관리더십을 발휘함에 있어 각종 장애요인들이 장관의 업무수행에 부정적 영향을 미치므로, 장관리더십을 효과적으로 발휘하기 위해서는 어떤 측면을 보완해야 하는지를 연구해야 한다. 부처 관료의 시각에서 볼 때 장관의 전문성, 정치역량, 정책 역량, 인사관리 등이 장관직 수행의 장애요인으로 꼽힌다. 새로 취임하는 장관의 경우 이러한 부분을 고려해서 임명을 하고, 취임 직후 적절한 장관직 안내책자(A guide book for a successful minister)를 제공하고 조언을 하여 장관직 수행에 도움을 줄 필요가 있다.

셋째, 장관리더십의 연구방법론에 대한 보완작업이다. 아직도 정형화된 장관리더십 요소가 불분명한 상태에서 이를 정의하고 측정하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 특히 관련 자료에 대한 접근성은 이 분야 연구의 큰 장애물이다. 앞으로 접근 가능한 장관의 메모, 기록물, 강의내용, 신문보도 내용 등을 중심으로 심층적 질적 분석작업도 필요하다.⁵⁴⁾ 이들 기초자료를 분석하면 장관리더십의 요소, 대통령·장관·관료가 선호하는 리더십 특성이 더욱 명확해질 것으로 기대된다.

참고문헌

- 김광웅·김병섭·최종원·정광호. 2007. 《장관리더십》. BOOK지혜로.
 김호균. 2004. 《21세기 성공 장관론》. 서울: 나남.
 노무현. 2002. 《노무현의 리더십 이야기》. 행복한책읽기.
 박동서·유훈·안해균·서원우·강신택·오석홍·김광웅. 1973. 《최고 정책결정직의 역할에

53) 장관은 국무위원으로 부처가 아닌 국정 전반을 대표하지만, 한편으로는 부처의 수장으로서 부처 이익을 대변해야 하는 이중 역할(dual role)의 딜레마에 부딪힌다(Lee 외 2010). 이로 인해 장관은 대통령과 부처의 관심사 중 어디에 초점을 두어야 할지 갈등에 빠진다. 노무현 대통령은 신임장관에게 임명장을 주고 나면 그 다음부터는 ‘부처의 사람이자 내 사람이 아니라’고 했다(노무현 2002). 장관이 대통령처럼 국정 전반에 걸친 고민을 하는 것이 아니라 부처만을 위해 앞장선다는 것이다. 부처 간 협업도 부처 입장만 대변할 경우 제대로 이루기 어렵다. 따라서 장관은 국정 전반을 바라보는 해안과 부처의 좁은 이익을 넘어서는 안목과 자율성을 가져야 한다. 하지만 부처에 손해를 끼치는 장관이 부처 내에서 효과적으로 리더십을 발휘하기 어렵다.

54) 이런 시각에서 장관의 업무를 근무일지, 참여관찰, 심층인터뷰 등 각종 인류학적 접근방법론을 활용한 연구로 Rhodes(2005)가 있다.

- 관한 연구—장·차관직을 중심으로》, 서울대학교 행정대학원부설 행정조사연구소.
- 박동서·함성득·정광호. 2002. 《장관론》. 서울: 나남출판사.
- 신현기. 2013. 대통령 정책의 법제화 소요시간. 《한국행정학보》 47(2): 31-54.
- 안병영. 2001. 장관의 교체와 정책의 안정성: 정책연속성 확보를 위한 시론. 《한국행정연구》 10(4):32-61.
- 안병영. 2003. “한국 장관의 역할, 유형, 그리고 정책영향력.” 《사회과학논집》 33: 1-26.
- 이시원·민병익. 2002. “우리나라 역대정부 장관의 재임기간 및 배경분석.” 《한국행정연구》 (3): 53-82.
- 이종범(편). 1997. 《전환시대의 행정가: 한국형 지도자론》. 서울: 나남출판사.
- 임혁백. 2011. 《1987년 이후의 한국 민주주의》. 고려대학교 출판부.
- 월간조선. 1993. “23개 부처 국장급 이상 3백여 명이 뽑은 역대 최고장관 23명.” pp. 215-288.
- 중앙인사위원회. 2002. 《장관의 성공적인 업무수행을 위한 지침서》. CSC 정책연구보고서 2002-2.
- 중앙인사위원회. 2004. 《고위 공직자 공직적응 매뉴얼: 장관직을 중심으로》. 중앙인사위원회 정책연구보고서 2004-4.
- 중앙인사위원. 2006. 《참여정부 장관들의 직무수행에 대한 사례연구》. 중앙인사위원회 정책연구보고서.
- 함성득. 2002. 한국 대통령의 새로운 역할과 리더십: 명령자에서 조정자로.” 《행정논총》 40(3):97-121.
- 함성득. 2012. “민생과 행정 차기정부의 새로운 국정운영설계.” 《한국행정학회 2012 동계학술대회 발표문》.
- Abramson, M.A., and P.R. Lawrence(eds.). 2005. *Learning the Ropes Insights for Political Appointees*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Andeweg, R. 2000. “Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Cabinet and Ministers.” *European Journal of Political Research* 37 (3):377-395.
- Burns, J.M. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Chabal, P.M. 2003. “Do Ministers Matter? The Individual Style of Ministers in Programmed Policy Change.” *International Review of Administrative Science* 69(1):29-49.
- Dargie, C. 1998. “The Role of Public Sector Chief Executives.” *Public Administration* 76(1):161-177.
- Denhardt, R.B. and W.H. Stewart. 1992. *Executive Leadership in the Public Sector*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Doig, J.W. and E.C. Hargrove(eds.) 1987. *Leadership and Innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Dolan, J. 2000. "Influencing Policy at the Top of the Federal Bureaucracy: A Comparison of Career and Political Senior Executives." *Public Administration Review* 60(6):573-581.
- Durant, R.F. 1990. "Beyond Fear or Favor: Appointee-Careerist Relations in the Post-Reagan Era." *Public Administration Review* 50(3): 319-331.
- Hart, Paul't and A. Wille. 2006. "Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?" *Public Administration* 84(1):121-146.
- Headey, B.W. 1974. "A Typology of Ministers," in M.Dogan (ed.). *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. New York: Sage.
- Heclo, H. 1977. *A Government of Strangers*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Heclo, H. 1988. "The In-and Outer System: A Critical Assessment." *Political Science Quarterly* 103(1): 37-56.
- Ingraham, P.W., J.R. Thompson, and El. F. Eisenberg. 1995. "Political Management Strategic and Political/Career Relationships: Where Are We Now in the Federal Government?" *Public Adminstration Review* 55(3): 263-271.
- Kaufman, H. 1981. *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Jung, K. and J. Choi. 2011. "Institutional Leadership and Perceived Performance: Evidence from the Korean Minister Survey." *Korean Journal of Policy Studies* 26(2): 45-75.
- Jung, K., M.J. Moon, and S. Hahm. 2008. "Exploring the Linkage Ministerial Leadership and Performance in Korea." *Administration and Society* 40(7):667-690.
- Lee, S., S. Hahm, and M.J. Moon. 2010. "Dual Faces of Ministerial Leadership in South Korea: Does Political Responsiveness or Administrative Responsibility Enhance Perceived Ministerial Performance?" *Administration & Society* 42: 77S-101S.
- Marsh, D., D. Richards, and M.J. Smith. 2000. "Re-assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers." *Public Administration* 78: 305-326.
- Nahavandi, A. 1997. *The Art and Science of Leadership*. New Jersey: Prentice Hall.
- Radin, B.A. 2002. *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency*. Washington DC: CQ Press.
- Reich, R. 1997. *Locked in the Cabinet*. New York: Alfred A. Knopf.
- Rhodes, R.A.W. 2005. "Everyday Life in a Ministry. Public Administration as Anthropology." *American Review of Public Administration* 35(1):3-25.

- Riccucci, N. 1995. *Unsung Heroes: Federal Executives Making A Difference*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.
- Stehr, S. 1997. "Top Bureaucrats and the Distribution of Influence in Reagan's Executive Branch." *Public Administration Review* 57(1):75-82.
- Thompson, C. 1994. "The Cabinet Member as Policy Entrepreneur." *Administration and Society* 25(4):395-409.
- Wilson, P. 1994. "Power, Politics, and Other Reasons Why Senior Executives Leave the Federal Government." *Public Administration Review* 54(1): 12-19.
- Woodhouse, D. 1993. "Ministerial Responsibility in the 1990s: When Do Ministers Resign?" *Parliamentary Affairs* 46(3): 277-294.
- Yukl, G. A. 2002. *Leadership in Organizations*(5th). Prentice Hall.

< 접수 2013/9/6 , 수정 2013/10/24 , 게재확정 2013/11/1 >

부록 1. 기술통계

변수 <N=534>		장관역량 및 리더십 항목	최소값	최대값	평균	표준 편차
종속 변인	P12(7점 척도)	- 장관의 종합역량 점수	1.00	7.00	5.08	1.38
변혁적 리더십 (Cronbach's $\alpha=0.90$)	X_1 (7점 척도)	- 리더로서 위상과 비전을 제공한 정도	1.00	7.00	4.94	1.35
	X_2 (7점 척도)	- 새로운 아이디어 제공한 정도	1.00	7.00	4.80	1.30
	X_5 (7점 척도)	- 새로운 접근법을 제공한 정도	1.00	7.00	4.69	1.30
대통령 자산리더십 (Cronbach's $\alpha=0.94$)	X_9 (7점 척도)	- 대통령의 신임 정도	1.00	7.00	5.41	1.21
	X_{10} (7점 척도)	- 대통령실장과 원만-협력관계 정도	1.00	7.00	5.25	1.15
	X_{11} (7점 척도)	- 청와대수석과 원만-협력관계 정도	1.00	7.00	5.21	1.16
통합적 정치리더십 (Cronbach's $\alpha=0.89$)	X_7 (7점 척도)	- 국회와의 원만-협력관계 정도	1.00	7.00	5.03	1.25
	X_8 (7점 척도)	- 언론과의 원만-협력관계 정도	1.00	7.00	5.00	1.26
	X_{12} (7점 척도)	- 유관 행정부처와의 원만-협력관계 정도	1.00	7.00	5.04	1.15
	X_{13} (7점 척도)	- 이익집단-시민단체와의 원만-협력관계 정도	1.00	7.00	4.94	1.15
변화지향적 리더십 (Cronbach's $\alpha=0.83$)	X_{14} (7점 척도)	- 정책기조에 변화정도	1.00	7.00	4.41	1.26
	X_{15} (7점 척도)	- 조직직제에 변화정도	1.00	7.00	4.44	1.36
참여배려적 리더십 (Cronbach's $\alpha=0.85$)	X_{25} (7점 척도)	- 예측가능한 의사결정 스타일	1.00	7.00	4.89	1.24
	X_{26} (7점 척도)	- 적극적 의사소통	1.00	7.00	4.86	1.38
	X_{27} (7점 척도)	- 공정한 인사관리	1.00	7.00	4.77	1.31
통제 변인	Log(임기)	- 장관의 재직일수를 자연로그 값으로 전환	5.31	6.93	6.02	0.37
	정치인 출신	- 정치출신 장관=1; 나머지=0	0.00	1.00	0.30	0.46
	관료 출신	- 관료출신 장관=1; 나머지=0	0.00	1.00	0.52	0.50

부록 2-1. 회귀분석 추정결과(부처 통제)

		모형 A1-1			모형 A1-2		
독립변인		회귀계수	STB	유의수준	회귀계수	STB	유의수준
절편		4.127	-	<.0001	3.636	-	<.0001
대통령자신 리더십		0.335	0.243	<.0001	0.336	0.243	<.0001
협업리더십		0.556	0.403	<.0001	0.528	0.383	<.0001
소통형 공정리더십		0.570	0.413	<.0001	0.565	0.409	<.0001
변혁적 리더십		0.728	0.528	<.0001	0.724	0.525	<.0001
변화지향적 리더십		0.195	0.141	<.0001	0.221	0.161	<.0001
장관임기(로그 값)		0.153	0.041	0.097	0.171	0.045	0.105
정치인 출신 장관		0.120	0.040	0.144	0.156	0.052	0.128
관료 출신 장관		0.166	0.060	0.037	0.129	0.047	0.274
관리부처		-0.153	-0.040	0.151			
경제부처		-0.138	-0.050	0.092			
준거 부처= 행정 자치부	보건복지부				0.184	0.033	0.374
	재정경제부				0.216	0.046	0.222
	환경부				0.459	0.104	0.008
	문화관광부				0.223	0.037	0.298
	과학기술부				0.198	0.039	0.346
	산업자원부				0.321	0.064	0.080
	기획예산처				0.320	0.072	0.062
	건설교통부				0.327	0.058	0.078
	노동부				0.440	0.056	0.069
	법무부				0.427	0.083	0.020
	해양수산부				0.270	0.050	0.131
	외교통상부				0.480	0.098	0.008
		$R^2=0.715$ N=543			$R^2=0.721$, N=543		

주: 1) 종속변수=장관의 종합적 직무능력(7점 만점). 2) 관리부처=행정안전부, 법무부; 경제부처=재정경제부, 과학기술부, 산업자원부, 기획예산처, 건설교통부, 해양수산부 등; 나머지 부처는 준거부처임; 3) 각 부처별 더미변수의 경우 행정자치부가 준거부처임. 4) STB=표준화된 회귀계수.

부록 2-2. 서열프로빗(Ordered Probit)분석 추정결과(부처 통제)

		모형 A2-1		모형 A2-2	
독립변인		회귀계수	유의수준	회귀계수	유의수준
절편1		-0.095	0.942	-0.955	0.507
절편2		1.299	0.320	0.474	0.742
대통령자신 리더십		0.546	<.0001	0.546	<.0001
협업리더십		0.836	<.0001	0.837	<.0001
소통형 공정리더십		0.860	<.0001	0.908	<.0001
변혁적 리더십		1.132	<.0001	1.148	<.0001
변화지향적 리더십		0.345	<.0001	0.345	<.0001
장관임기(로그 값)		0.183	0.388	0.295	0.249
정치인 출신 장관		0.092	0.596	0.114	0.617
관료 출신 장관		0.322	0.078	0.232	0.371
관리부처		-0.209	0.351		
경제부처		-0.310	0.109		
준거 부처= 행정 자치부	보건복지부			0.0022	0.996
	재정경제부			-0.350	0.364
	환경부			0.369	0.332
	문화관광부			-0.237	0.636
	과학기술부			-0.130	0.773
	산업자원부			-0.067	0.881
	기획예산처			0.485	0.207
	건설교통부			0.059	0.874
	노동부			0.259	0.608
	법무부			0.101	0.786
	해양수산부			-0.203	0.578
	외교통상부			0.322	0.405
		% Concordant= 92.7, N=543		% Concordant= 92.9, N=543	

주: 1) 종속변수는 3등분한 <표 6>과 동일함. 2) 부처별 통제 시 사용된 준거집단은 부록 1과 동일.

