

목 차

I. 서론

II. 미래 정부의 방향과 행정개혁의 전략

1. 행정환경의 변화와 대응
2. 미래정부의 방향
3. 행정개혁의 접근과 전략

III. 행정개혁에 있어 리더의 역할

1. 행정개혁에 있어 리더십의 중요성
2. 리더십패러다임의 변화
3. 행정개혁에 있어 리더의 역할

IV. 결론

행정개혁의 전략과 리더의 역할

양덕순*, 강창민**

I. 문제제기 : 행정개혁의 성공열쇠

정권이 바뀔 때마다 새로운 정부는 반복적으로 행정개혁을 추진한다. 하지만 이에 대해서는 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 높다. 즉, 행정개혁을 통해 고객지향적이고 효율적인 경쟁력을 갖춘 행정체제를 구축하지 못했다. 이는 행정개혁이 주로 하드웨어적인 측면에 초점을 둔 당연한 결과이다.

기존 정부개혁 과정에서 드러난 심각한 장애 요소는 개혁의 비전과 전략을 실현할 리더의 부재이다. 기존 관료 사회에 동화된 엘리트 집단은 기존의 틀과 위계 질서를 넘어서는데 한계를 가지고 있다. 그러나 민간 부문의 개혁에서 보는 바와 같이 행정에서도 새로운 환경 변화에 대응하기 위해서는 창의적인 아이디어를 생산하고 이를 주변에 전파할 수 있는 혁신적인 행정리더가 필요하며다. 그리고 그들은 기술적 전문성, 정보 기술관리 능력 및 융통성, 전망, 고객지향성 등을 지녀야 한다.

그리고 행정개혁에 대한 필요성이 인식되어 있다고 하더라도 행정개혁의 틀을 마련하기 위해서는 더욱 많은 논의가 필요하다. 고객이 무엇을 의미하는지, 또한 어떻게 그들에게 서비스를 제공하여야 하는지에 대한 합의가 이루어져야 한다. 근본적인 틀을 정하고 서비스 방향을 결정하는 역할은 우선적으로 행정리더들의 지도력이다. 정부의 성과를 증진하기 위해서는 다양한 정치적·기술적 문제들이 따른다. 우선적으로 이러한 것들을 해결하고 조정해야만 구체적인 행정개혁이 이루어 질 수 있다.

정부개혁을 계획하고 추진하는 데는 많은 시간이 필요하다. 급변하는 현재의 상황에서 정부개혁의 필요성은 절실하나 모든 계획을 완전히 수립하고 그에 따라 국민적 합의를 도출한 후 정부개혁을 추진하는 것은 현실성이 부족하다. 이러한 현실적 상황을 고려하여 여기에서는 전체적인 개혁방안을 설정하여 개혁을 추진하는 거시적 방안과 더불어 동시에 개혁의 합의가 이루어지고 개혁이 가능한 부분을 먼저 개혁할 수 있도록 미래지향적 관리자의 리더십에 초점을 두고자 한다.

II. 미래 정부의 방향과 행정개혁의 전략

* 제주발전연구원 책임연구원

** 경희대학교 대학원 행정학과 박사과정 수료

1. 행정환경의 변화와 대응

최근 국내외 행정환경변화는 크게 볼 때 세계화, 지방화, 정보화, 민주화, 민의 능력 향상, 복지수요 증대 등으로 규정할 수 있다. 이 같은 변화추세는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 따라서 이와 같은 행정환경변화를 기술하고 이에 따른 행정수요에 대응하기 위한 행정과제에 대하여 항목별로 제시해 보고자 한다.

1) 세계화와 지방화

정보통신 기술과 교통통신의 발달에 힘입어 국제교류가 급격히 증대되면서 국경이 갖는 의미가 약해지고 초국가적 차원에서의 자본과 노동의 이동이 급격히 증대되고 있다(권태준, 1995). 이에 따라 국가(또는 중앙정부)의 권력과 위상이 상대적으로 위축되는 대신 지방정부, 민간(시민, 기업), 국제기구 등 국가외적 실체의 성장이 현저해지고 있다. 즉, 과거 150여년간 팽창일로에 있던 국민국가가 1970-1980년대에 이르러 세계화현상이 뚜렷해지면서 부분적으로나마 퇴조현상을 보이고 있는 것이다.¹⁾ 이러한 세계화는 내용적으로 탈국가화(destatization), 민간화(privatization), 분권화(decentralization), 거버넌스(governance) 등과 불가분의 관련성을 가진 것으로서(Teune, 1996), 경제적으로는 자본주의의 발달, 기술적으로는 정보화의 진전, 이념적으로는 신자유주의에 지지 받아 향후 더욱 확산될 가능성이 크다(문태현, 1999: 25). 우리나라의 경우도 이러한 세계화추세에서 예외는 아니다. 즉, 국제사회에의 편입율이 높아지면서 미흡하나마 중앙의 독점적 권력행사가 지양되는 대신 지방정부나 민간부문의 자율성이 신장되는 경향이 관찰되고 있는 것이다.

세계화현상에 대응하기 위한 우리의 행정과제는 다음과 같다. 첫째, 과거에 비

1) 세계화의 현란한 구호에도 불구하고 국제사회에서의 주역은 여전히 국민국가일 뿐 아니라, 비국가적 실체의 활동 역시 국가의 직·간접의 지원을 필요로 한다는 점을 고려할 때, 이 같은 현상이 가까운 장래에 근본적인 변화를 보일 것 같지 않기 때문이다. 그러므로, 세계화에 따른 국가와 비국가적 실체간의 권력변화는 영화(zero-sum)관계가 아니라 승화관계(positive-sum)로서 파악되는 것이 타당하다 하겠다. 한편, 세계화의 실제적 문제와는 별도로 세계화의 논리는 기본적으로 강대국과 자본의 입장을 대변하는 강자의 논리적인 성격이 강하다는 점이 지적되어야 한다. 세계화는 국경과 자본의 개방을 포함하는 바, 이러한 상황하에서 교호작용의 증대는 결국 중심국가와 거대 자본의 이익으로 귀결될 것이기 때문이다. 그러므로, 특히 세계사회에서 중심국가의 위치에 있지 않은 우리의 경우, 일부에서와 같이 무비판적으로 세계화를 주창하는 것은 고립주의의 고수만큼이나 문제가 있음이 인식되어야 한다.

하여 보다 넓은 시각과 수준의 행정이 요구된다. 즉, 폐쇄적인 개별 국민국가 내부에서 수용되는 행정이 아니라 국제사회 내지는 최소한 초국가적 차원에서 수용될 수 있는 선진행정체제로의 발돋움의 필요하다. 둘째, 과거의 관주도방식의 행정을 탈피하여 세계화에 따라 활동이 강화되고 있는 지방정부, 민간, 초국적 기업 등과 같이 비국가적 실체와의 협력을 지향하는 행정변화가 요구된다.

지방자치는 중앙정부가 독점해 오던 정부권력을 지방으로 이양함으로써 국정외 민주화를 촉진하는 효과를 가져온다. 지방자치의 시행은 지금까지 중앙차원에서 정책결정과정에의 접근이 제약되었었던 대다수 국민의 지방차원에서의 적극적 참여의 길을 열어주는 한편, 지방정부로 하여금 유권자인 지역주민에게 접근하여 그들의 협력과 지지를 받으려 노력하게 함으로써 결과적으로 행정전반의 민주성 및 책임성을 향상시킬 것으로 기대된다. 또한 증가된 지역정체의를 바탕으로 지역주민이 행정서비스 공급 및 배분의 형평성에 대하여 갖는 관심이 제고됨에 따라 최소한 지방행정차원에서의 형평성이 제고될 가능성도 있다.

물론 지방화에 따른 부작용도 우려된다. 즉, 지방자치는 자칫 지역할거주의 사고를 조장하고 중앙과 지방, 지방과 지방간의 갈등을 초래함으로써 전국적 또는 광역적 수준에서의 행정의 통합성확보를 저해할 우려가 있다. 또한 지역간 재정격차에 따른 지역불균형의 심화, 지방행정의 정치화현상에 따른 행정중립성 저해의 우려도 있다. 특히 지방차원의 성장연합에 대한 문헌들(Logan & Molotch, 1987; Peterson, 1981)이 제시하듯이 지방정부가 기업을 중심으로 한 지배집단에 대하여 우호적인 입장을 견지함으로써 지방행정의 형평성이 저해될 우려도 크다.

이러한 논의에 입각하여 볼 때, 지방화에 따라 행정이 대응해야할 과제는 명백하다. 첫째, 효율성을 과도하게 해치지 않는 범위 내에서 분권과 참여의 확대를 지속해야 한다. 물론 분권화 수준이 높은 영미와 같지 않은 우리의 현실을 감안할 때 분권화의 추진에는 일정한 한계가 있을 것이나, 지방자치의 시행 초기인 현재까지는 분권과 참여의 수준이 미흡한 형편이므로 최소한 당분간은 적정수준에 이를 때까지 분권과 참여의 확대가 요구된다. 둘째, 지방정부는 지배집단의 영향력에 대하여 중립적인 입장에서 행정을 수행함으로써 지방자치에 따른 사회적 형평성의 악화우려를 불식시켜야 한다. 아울러 국가적 최소(National Minimum)의 확보를 위한 중앙의 적절한 역할도 있어야 한다. 다만, 이를 위한 중앙의 역할은 집권의 강화가 아니라 지방차원의 조정기제 마련을 위한 제도적, 물적, 기술적 지원에 집중되어야 함은 물론이다.

2) 국제경쟁의 심화

국제경쟁력이란 국제환경변화에 따라 발생하는 문제에 대한 적응(또는 해결)능력을 의미한다. 따라서 국제경쟁력 강화는 바로 그러한 적응능력을 강화하는 것을 말한다고 하겠다. 그런데 이러한 국제경쟁력 강화의 대상은 정부에 한정되지 않는다. 그 이유는 세계화는 경쟁의 심화와 경쟁의 범위 확산뿐만 아니라 경쟁주체가 다양화된다는 것을 의미하기 때문이다. 즉, 국경이 갖는 의미가 약해진 세계화시대에서는 더 이상 정부(중앙 및 지방정부 포함)만이 경쟁의 주체가 될 수 없으며 따라서 기업과 시민사회의 구성원 모두가 경쟁의 주체가 되는 총력 경쟁체제의 구축이 불가피하게 요청된다(박세일, 1994:1).

이러한 시대적 요청에 따른 행정과제는 첫째, 선진수준의 행정능력을 확보하여 국가의 국제경쟁력을 제고하는 것이다. 이를 위하여 행정의 생산성, 투명성, 국제수준의 절차적 합리성의 확보가 요구된다. 특히 세계화에 따라 국외적 요인에 의한 행정수행상의 불확실성이 증가한 만큼 보다 효과적인 문제해결 능력을 갖추어야 한다.

둘째, 사회문제의 대응 및 관리에 그치는 대중요법적 행정을 탈피하여 보다 진취적으로 국가의 발전방향을 설계하고 추진해 가는 미래지향적 행정이 필요하다. 단순히 현재 상황에서 발생하는 문제의 해결에 안주하는 행정으로는 치열한 국제경쟁에서 국가적 생존마저 보장하기 어렵게 될 것이기 때문이다.

셋째, 국제경쟁력 강화를 위한 노력에 있어서 우리의 현실을 무시한 무조건적 선진사례의 벤치마킹은 지양하여야 한다. 최근까지도 우리의 행정은 영미와 일본 등의 행정을 무비판적으로 수용함으로써 많은 불합리를 노정하여 왔다. 앞으로의 행정은 국제사회뿐만 아니라 우리 사회의 실정에 부합하는 행정이 되도록 지향하여야 한다.

넷째, 일부가 아니라 사회 모든 부문의 국제경쟁력 강화를 지원하는 행정이 요구된다. 이는 국제경쟁에 효과적으로 대처하기 위해서는 일부의 경쟁력 강화만으로는 한계가 있으며 사회 모든 부문의 경쟁력 강화가 필요하기 때문이다. 일부 집단에 의한 경쟁력강화는 사회 전체의 경쟁력이 뒷받침되지 않는 한 그 장래가 불투명할 뿐만 아니라, 일부 분야에서의 상대적 경쟁력의 확보는 다른 대부분의 분야에서의 비교열위에 의하여 잠식당하게 될 것이기 때문에 문제시된다.

3) 정보화

정보화(informatization)란 정보의 생산과 활용이 확장되는 사회현상을 말하는데, 주로 컴퓨터를 이용한 정보처리기술과 통신기술의 발달로 인하여 도래하는 미래형 사회의 특징을 의미하는 바(방석현, 1989: 29; 이윤식, 1990),²⁾ 우리나라도 1990년대에 들어와서 컴퓨터와 통신기기의 급속한 보급에서 확인되듯이 정보화사회로 급격히 편입되고 있다.³⁾

정보화가 행정에 미치는 영향은 ① 사무자동화 또는 새로운 정보처리기술의 도입에 따른 행정능률 제고, ② 행정정보의 확충에 따른 행정정보 요구 및 행정과정에서의 시민참여 증대, ③ 행정서비스의 전달과정에 있어서의 신속성 및 질적 향상 등을 제시할 수 있다. 물론 정보화에 따른 역기능적 측면도 발생한다. ① 정보의 유통과정에서의 개인정보침해 우려, ②정보소유의 불평등에 따른 정보계층의 구조화, ③정보조작 위험, ④ 인간의 소외현상 등에 대한 우려가 그것이다(방석현, 1989: 68-70).

이와 같은 정보화에 대응하기 위한 행정과제는 첫째, 선진 수준의 정보화를 구현하여 정보화에 따른 순기능을 확대하여야 한다. 구체적으로 정보화 기술 및 산업의 육성·지원, 정보관리체제의 구축, 정보교육, 정보의 확충 등을 통하여 정보화 사회의 기반을 구축하여야 한다.

둘째, 정보화에 따른 정보요구 및 참여요구를 반영하여 행정체제가 종래의 폐쇄체제로부터 보다 개방적이고 민주적인 체제로 변환되어야 한다(이윤식, 1990: 71). 이에 는 정보공개, 개인정보의 보호를 포함한 정보의 민주화 뿐 아니라 정보공개가 실질화 되도록 하기 위한 정보의 축적노력이 포함될 것이다. 아울러 행정과정에서의 정보매체를 통한 민의 요구투입이나 통제가 이루어질 수 있도록 하는 노력도 요구된다.

셋째, 정보화에 따른 부작용으로 정보독점에 따른 권력집중 또는 통제사회의 출현, 그리고 정보의 격차에 따른 사회불평등 확대가 우려되고 있는 바, 이의 해소를 위하여 정보의 안전, 정보기관에 대한 통제 및, 정보의 평등성 확대를 위한 행정노력이 있어야 한다. 요컨대, 정보화를 능률성의 측면에서만 보지 않고 민주성과 형평성의 측면에서도 함께 보는 균형적 행정대응이 필요하다.

4) 민주화

2) 정보화 사회 또는 정보사회(Naisbitt)는 탈산업화사회 또는 후기산업사회(D. Bell), 지식사회(P. Drucker), 성숙사회(D. Gabor), 초산업사회(A. Toffler) 등과 유사한 개념으로 본다.

3) 다만, 김정흠(1987; 이윤식, 1990: 16에서 재인용)에 의하면 미국의 경우는 1956년경, 일본의 경우는 1971년경에 정보화 사회로 진입하여 우리보다 각각 37년과 22년 정도 앞선 것으로 추정된다.

민주화 추세는 행정수요를 근본적으로 변화시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 즉, 개인적 차원에서는 공공안녕과 질서의 보장이라는 명분아래 무시되기 일쑤였던 개인의 기본권 및 인간의 존엄성 보장에 대한 요구 즉, 민주성에 대한 요구가 보다 확대 될 것이고, 이에 따라 정책결정은 지금까지의 소수권력집단에 의한 배타적 결정으로부터 다양한 개인 및 사회집단의 참여를 허용하는 보다 민주적인 형태로 전이되어가지 않을 수 없으며, 제도적으로는 보다 민주화된 입법체계, 행정부의 지나친 독재를 견제하는 권력분립체계의 확립이 요청될 것이다.

한편 민주화에 따른 부작용도 클 것이다. 즉, 개인의 기본권만을 지나치게 강조하는 나머지 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 상대적으로 소홀히 함으로써 사회전체의 이익 또는 공익을 저해할 우려, 자유이념과 평등이념간의 갈등, 이미 사회전체에 만연되고 있는 집단이기주의, 그리고 이에서 분출되는 제 집단의 요구에 대한 정부의 문제해결 능력부족 등이 그 예로서 이같은 현상은 이미 우리사회에서 쉽게 관찰될 수 있을 정도에 이르렀다.

민주화추세에 따른 사회변화에 대응하기 위한 행정과제는 다음과 같다. 첫째, 권위주의적 행정관행을 버리고 보다 민주적인 행정관행을 정립하여야 한다. 물론 이미 민주화추세에 따라 과거에 비하여 여러 면에서 행정의 민주화가 진행되고 있다. 그러나 전반적으로 볼 때 지금까지의 행정민주화는 형식적인 수준에 머물러 있으며 행정인의 인식변화에 기반한 적극적 민주행정의 수준에는 미치지 못하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 민주화에 따라 증대하는 사회적 갈등의 조정을 위한 행정능력을 강화하여야 한다. 그러나 그러한 조정이 과거와 같이 권위주의적으로 이루어져서는 곤란하다. 민주화추세에 비추어볼 때, 권위주의적 개입은 더 이상 실효적이기 어려우며 오히려 사회혼란을 가중시킬 뿐이다. 그러므로 협상과 타협을 원칙으로 하는 민주적 방식에 의한 조정관행의 확립을 모색하여야 한다.

5) 서비스의 기대수준 및 복지수요의 증가

교육수준의 향상 및 소득의 증가에 따라 민의 행정서비스에 대한 기대수준이 높아지는 것과 함께 소득격차 및 노령층 인구의 확대에 따라 복지수요가 크게 증가하고 있다. 먼저, 우리의 사회가 이른바 20대 80의 불평등 사회가 되어 가고 있다. 소득격차가 상위20% 인구의 소득과 하위 20% 인구의 소득격차 배율이 4배를 초과하는 수준으로 벌어져 있다. 1997년말 외환위기 이후 더욱 악화4)되어 사회적 갈등의 증폭 내지는 사회적

통합력의 저하가 심각해지고 있다.

한편, 평균수명이 연장되면서 노령층 인구가 급격히 증가하고 있다. 통계청에 의하면 1975년에 5.59%였던 60세 이상 노령인구비율은 불과 20년 후인 1995년에는 9.26%로 50%이상 증가하였으며 2030년에는 26.46%에 이를 것으로 추계되고 있는 것이다. 이러한 노령층 인구의 비율증대에 따라 노인복지수요가 새롭게 대두되고 있다.

행정은 이와 같은 사회변화에 적절히 대처해나가야 한다. 첫째, 소득의 수준에 걸맞는 보다 양질의 행정서비스를 제공하여야 한다. 그러나 공공재정의 확대는 조세저항, 경기후퇴, 보수주의 또는 신자유주의의 확산, 정부부문의 과도한 성장 등으로 한계에 봉착해있다. 이러한 상황에서 행정의 선택 폭은 매우 제약된다. 즉, 한정된 재원의 효율적 사용을 추구할 수밖에 없는 것이다. 이러한 제약상황을 타개하기 위해서는 행정우선순위의 조정, 행정수비범위의 조정, 행정생산성의 제고, 감축관리, 사용자 부담 등 행정효율화를 위한 다각적 방안의 검토와 적용이 요구된다 하겠다.

둘째, 소득격차의 확대 및 노령층의 증가에 맞추어 복지시책의 확대가 요구된다. 이를 위한 노력은 일차적으로 복지지출의 확대를 의미한다. 1인당 국민소득은 세계 30위 수준을 기록하고 있으면서도 세출예산 대비 복지지출의 비율은 고작 7.4%로서 세계적으로도 하위수준에 머물고 있는 데서 소외층 및 노령층을 위한 행정노력이 매우 취약한 실정이다. 그러나 지금과 같이 소득격차가 확대되고 노령층 인구비율이 급격히 증가하고 있는 현실을 계속 도외시해서는 곤란하다. 이에 대한 무관심은 결국 소외층 또는 노령층의 상대적 박탈감을 가중시키고 이에 따라 사회내 갈등을 폭발시킬 우려가 크다. 그러므로 사회적 갈등의 축소측면에서라도 복지에 대한 행정관심의 강화가 필요하다.

2. 미래정부의 방향

미래 사회에서 정부의 위상을 규정하는 환경은 우리가 지금 목도하고 있는 급격한 변화의 흐름에서 도출될 것이다. 그것은 정보통신과학기술의 발전, 경쟁에 근거한 '시장' 기제의 영향, 사회 운영 방식의 변화, NGO의 역할강화 등에 의한 국정 운영권의 공유 (shared sovereignty), 인류 생존의 문제의 심각성에 대한 인식 등이다.

새로운 정부의 역할 설정을 촉구하는 변화가 다양한 만큼 그에 따른 정부의 대응 방향도 여러 갈래로 나타나면서, 구체화될 정부의 형태는 각국별로 다르게 될 것이

4) 소득격차율이 1997년에는 4.49였으나 1999년에는 5.85까지 악화된 것이다.

다. 어떤 정부는 구성원으로부터 환영받지만 어떤 정부는 구성원의 불만과 비난을 감당하지 못하고 도태되고 말 것이다. 그렇다면 정부는 어떤 역할과 정책을 수행하고 추진하여야 적절한 사회적 위상을 확립 할 것인가?

무엇보다도 정부는 구성원으로부터 신뢰를 받을 수 있어야 하며 운영의 투명성을 유지하여야 한다. 이는 지속적인 변화 적응 노력과 사회 구성원의 적극적 참여에 의해 가능해진다. 정부는 다양한 접근법을 통해서 불확실성, 불안, 변화, 위험 등에 대응할 역량을 갖춰야 하는 것이다. 아래에서는 몇 가지 측면에서 미래 정부가 추구해야 할 방향을 검토한다.

1) 지식 기반 사회에 부응

미래의 정부는 지식의 증가에 대응하면서 새로운 지식의 사회적 구조에 걸맞는 정책을 수립하여야 할 것이다. 이것은 정책과정에서 지식을 누가, 무엇을 위해서, 언제, 어떻게 사용하여야 하는가에 대한 진지한 고려가 필요함을 의미한다. 현재 정책 결정에 사용되는 수단과 집행 방식이 보다 수준 높은 시민사회에도 적절할 것인가를 검토하여야 하는 것이다.

2) 국민국가에서 국가공동체로

지금과 같은 국민국가는 광범위한 지역공동체 혹은 범지구적 공동체 (지구 정부)로 이행되어갈 것이다. 이와 같은 변화는 정부의 존재 근거를 재규정하게 될 것이다. 단일 문화를 바탕으로 안정된 '국가'를 유지하는 것은 어렵게 되면서 다언어, 다민족, 다종교, 다민족이 혼재하는 공동체가 형성된다면 그 복잡성은 어느 정도까지 인정될 것인가가 중요한 관심의 대상이 된다. 이 경우 민주적 정부는 동일성에 대한 인식과 문화적 우월의식의 균형을 잡아야 된다. 즉 복잡해져 가는 사회에서 정부의 정책은 증대되는 사회자본에 대한 요구와 신뢰형성의 필요성을 충족시킬 수 있어야 한다.

3) 정부의 신뢰 확립

정부의 신뢰 구축을 위해서 공공서비스의 독점적 공급에서 경쟁공급 체제로의 변화를 빨리 수용해야한다. 이는 공공서비스의 질적 수준을 향상시키기 위한 첫 번째 단계이다. 또한 정책결정이 내려지는 장소를 분명히 하여 공익과 대리인 이론적 시각의 조화를 이뤄야 한다. 정부에 대한 신뢰는 국민과 정책수혜자에 의한 제반 정책의 실질적 통제가 바탕이 된다. 정기적인 성과의 공개를 통해 공공책임성에 대한 개방적 평가를 받

아야 한다. 공청회, 사이버 네트워크 등을 통한 여론 수렴 방법을 활용하되, 이는 시민을 위주로 한 공공서비스 제공이라는 목표와 부합되게 운영되어야 한다.

4) 변화와 안정을 조화시키는 국정 운영

정부는 변화에 유연하게 대처하여야 하지만 동시에 사회의 안정성을 도모하여야 한다. 일견 모순되게 보이는 두 가지 가치 사이에서 균형점을 찾는 국정 운영이 필요하다. 변화를 추구하기 위해서는 정부 핵심부의 변화관리능력을 향상시켜야 한다. 비전과 위험부담에 대한 보상이 있어야 하며 실험, 시도와 그에 따른 실수를 인용하여야 한다. 다양한 이해관계로 대립되는 아이디어와 논쟁간의 조화를 통해 건설적 결과를 도출할 역량이 축적되어야 하는 것이다. 복잡성에 대응할 수 있는 통합 지식의 창출(자발적 규제, 자발적 조직화, 대응과 초월적 인식) 메카니즘이 설정되어야 한다.

5) 학습 능력을 갖춘 정부

정부는 관료 개개인은 물론 조직으로서 끊임없이 학습할 수 있는 능력을 갖춰야 한다. 전문 능력을 가진 인력은 지식에 근거한 인프라의 중요한 구성요소이다. 다원사회를 인정하면서 조직적인 학습 분위기가 조성되도록 개방적 동반자 관계를 구축하고 지원하여야 한다. 또한 개인적, 조직적 학습이 지속적으로 추진되도록 정부의 핵심부에 전략적 거점을 마련하여야 한다. 정책을 합리성의 관점에서만 판단하지 않고 감정적 측면을 동시에 고려하는 인프라를 구축하여야 한다.

6) 사람과 가치의 중요성

정부는 사회가 필요로 하는 공공서비스를 제공하는 역할을 수행하는 것에 그치지 않고 사회의 발전, 나아가서 인류의 발전과 공영에 이바지할 수 있는 역할까지도 담당할 수 있다. 이는 객관적이고 합리적이며 감정에 흔들리지 않는 절대적 정부를 추구하던 근대국가의 정부관으로는 달성하지 못했던 것이다. 지나친 합리성의 강조는 개별 국가로 하여금 단기적이고 근시안적인 자기 이익 추구에만 몰두하게 하였으며 이것은 결국 근대국가의 정부실패로 이어졌다. 다원화되고 개인의식이 팽배한 사회에서 정부는 공동체로서의 응집성과 질서를 확립하는 데 중요한 역할을 담당하여야 한다. 이를 위해서는 정부는 공동체적 가치관 형성의 지원자가 되어야 한다. 우선 정부내부에서부터 민주적 관행에 대한 진지한 신념하에 윤리적 책임에 입각한 성실성을 강조하는 정책을 추진

하여야 한다.

3. 행정개혁의 접근과 전략

위에서 설명했듯이 미래의 정부는 과거 산업화시대의 단순 거대조직과는 성향을 달리한다. 또한 행정의 역할도 베풀고 규제하는 개념에서 고객을 만족시키고 서비스를 향상시키는 개념으로 변화하고 있다. 따라서 행정 역할의 변화에 부응하기 위해서는 공공부문 역시 체질개선이 필요하다. 이러한 체질개선을 바탕으로 한 행정개혁을 성공적으로 달성하기 위해서 어떠한 개혁전략이 필요한가에 대한 논의가 필요하다.

정부 개혁에 대한 접근법은 급진적 개혁과 점진적 개혁으로 크게 나눌 수 있다. 실제로 정부 개혁은 이들을 양극으로 하는 스펙트럼 상에 놓이게 되며 어떤 접근법이 가장 적절하다는 판단은 선부른 것으로, 여건과 상황에 따라 거기에 부합되는 전략이 채택되어야 한다. 아래에서 급진적 접근과 점진적 접근에 대해 논의한다.

1) 급진적 개혁

급격한 사회적 변화가 있으면 그에 따라 정부 변화에 대한 요구가 높아지게 되고 이때는 보다 급진적이고 종합적인 전략을 채택할 수 있다. 이런 상황하에서는 외형적, 제도적 변화 등을 포함하여 전 범위에 걸친 개혁이 가능해지는 것이다. 즉 변화의 범위가 넓고 깊을 때, 문제를 직접 해결하는 급진적 방식이 취해지는데 이는 통상 하향적인 접근이 된다. 부처간, 시스템, 네트워크간의 긴밀한 조정이 요구될 때에도 하향적 접근이 효과적이다. 이와 같은 상황은 통상 개혁 초기에 나타나는데, 구체적으로 급격한 사회적 변화는 국내외적 위기나 정권교체, 획기적 기술의 발달 등이 될 것이다. 우리의 경우 외환위기, 국민의 정부 출현, 남북관계의 새로운 전개 등이 그러한 상황이다.

그런데 이와 같은 급진적 개혁은 거기에 상당하는 부담을 초래하게 된다. 조직이나 운영체제를 바꾸는 데에 드는 비용은 물론 인력을 감축하는 데에도 막대한 비용이 소요된다. 경제적 위기 상황과 같은 경우 사회 전체적으로 변화를 위해 동원할 수 있는 자원에 한계가 있기 때문에 급진적 개혁의 최대 걸림돌이 된다. 따라서 위기 상황하에서는 비용을 최소화하도록 치밀한 전략이 수립되어야만 급진적 개혁을 추구할 수 있다. 그러나 현실적으로 위기는 갑자기 닥치는 것이어서 이를 상정하고 미리 적절한 전략을 수

립하기는 매우 어려우며, 그만큼 위기상황하에서 급진적 개혁은 실패할 가능성도 높아진다. 물론 위기 상황하에서 요구되는 변화를 이룩하지 못하면 체제 자체가 와해될 만큼 심각한 것이라면 어떠한 희생을 무릅쓰고서라도 개혁을 완수해야 한다. 이 때에도 개혁 과정을 거치고 난 뒤의 문제들을 감안하면서 개혁을 추진하는 안목이 필요하다.

급진적 개혁은 그 부담과 충격이 그만큼 오래 끌어서는 안된다. 목표로 삼았던 변화가 일어나면 일단 급진적 변화의 단계를 마무리지어야 한다. 그러나 그것이 변화를 포기하는 것이 아니라 제반 조치들의 정착 단계로 넘어간다는 점을 분명히 하여야 한다.

2) 점진적 개혁

점진적 개혁은 상향식, 상호교류적, 참여 지향적 개혁이라고 할 수 있다. 점진적 개혁은 오늘날 어느 분야, 어느 조직에서나 진행되고 있는 변화 적응과정이라고 할 수 있다. 새로운 상황에 부응하는 단편적 개혁 조치도 점진적 개혁에 포함시킬 수 있으나 이는 결코 바람직한 것이 아니다. 정부를 탈바꿈시키기 위한 일련의 조치들이 잘 짜여진 틀내에서 조직적, 단계적으로 취해질 때 점진적 개혁의 성과를 거둘 수 있다. 급진적 개혁이 단기간내에 매듭을 짓는 것과는 달리, 점진적 개혁은 장기간에 걸친 작업이며 외형적 변화 보다 쉽게 드러나지 않는 의식, 사고방식, 문화 등의 개혁을 강조하게 된다. 따라서 개혁 대상, 혹은 참여자들의 의견을 개진하고 공감대를 형성하는 과정이 필수적이다.

점진적 개혁은 사회가 안정 상태에 있거나 외부로부터의 변화 요구가 강력하지 않을 때 타당한 접근방법이다. 변화 대상의 저항과 거부감이 높거나 변화를 지지하는 국민들의 피로가 쌓일 때에도 점진적 접근법을 택하게 된다. 이점에서 급진적 개혁이 강력하게 추진되고 난 그 후속 단계는 점진적 개혁으로 이행되어야 한다. 점진적 접근은 변화 대상의 참여와 공감대 형성을 통하여 이들의 자발성을 기대하는 것이기 때문에 상대적으로 자원의 투입은 많지 않을 수 있다. 시간이 걸리는 만큼 비용이 적게드는 것이다. 그러나 점진적 개혁이 항상 적은 비용으로 수행되는 것은 아니다. 참여자들이 자신들의 문제를 파악하고 적극적으로 동참하게 하기 위해서는 성과급과 같은 인센티브를 제공하거나 능력발전을 위한 교육 훈련 투자가 필요하기도 하다.

점진적 개혁은 추진되는 기간동안 일관성과 지속성을 유지해야 한다. 이는 정권이 바뀌거나 돌발 사태가 발생하더라도 포기하지 않는 끈기가 필요하다는 것이다. 그러

나 점진적 개혁의 약점은 그 지속성의 견지가 어렵다는 데에 있다. 특히 정권이 바뀌는 시점에 눈에 띄는 것을 보여주고 싶어하는 정치적 수요로 인해 과거의 기초를 무시하는 결정이 내려지기 쉽다. 현실적으로, 어느 나라 정부나 이와 같은 실수를 범하고 있다. 영국과 같은 몇몇 예외적인 나라들만 정권 교체에도 불구하고 일관성을 유지하면서 개혁을 추진하였다.

3) 행정개혁 전략모색

정부 개혁을 추진하는 데에서 급진적 접근 방식을 택할 것인가 아니면 점진적 방식을 택할 것인가는 위에서 설명한 바와 같이 상황에 따라 다르다. 그런데 이 두 가지 접근법은 상호 배타적인 것이 아니라 상호 보완적인 역할을 담당한다고 할 수 있다. 급진적 접근이 단기간 동안 외형적 제도적 변화를 추구하는 것이라면 점진적 접근은 그 변화를 착근시키기 위한 장기적 노력이 되기 때문이다. 점진적 접근이 구성원들의 참여를 통해 업무 수행방식과 문화를 바꾸는 데에 중점을 두지만, 정부의 기본 형태를 바꾸지 않을 때 그 효율성은 떨어진다. 따라서 일정 시점마다 정부 조직과 구조 등을 개혁하는 작업이 필요하며 이는 급진적 개혁 형태로 나타나는 것이 일반적이다.

결국 이 두 가지 접근법을 적절히 배합하여 정부 개혁을 추구하는 것이 바람직하며 그 연계를 적절히 설정하여야 한다. 직접적이고 하향적인 급진적 개혁에 이어 관료들의 의식을 바꾸기 위한 점진적 개혁이 연결되고 다시 급진적 개혁과 점진적 개혁이 되풀이되면서 정부의 기능과 역할을 새로운 시대에 맞춰가야 한다. 이것은 정부 개혁은 주기성(cycle)을 가지면서 추진되어야 한다는 것이다.

우리의 경우 다른 큰 사회적 변화를 제외한다면, 이 주기를 대통령의 임기를 기준으로 설정해 볼 수 있다. 새로운 대통령이 취임하는 시기는 급진적 개혁이 시도될 시점이다. 그 시점에서 동원 가능한 자원을 평가하고 변화 요구를 측정하여 제도와 구조 등의 개혁 범위를 확정하여야 한다. 그리고 그 변화는 신속하게 실천에 옮겨야 한다. 이 기간은 6개월 내지 1년을 넘겨서는 안된다. 1년 이상이 지나면 국민들은 서서히 개혁에 염증을 느끼게 되고 개혁 대상의 저항도 드러나기 시작한다⁵⁾. 급진적 조치들이 실천에 옮겨지면서 부작용이 나타나게 되고 실수가 눈에 띄기 시작하기 때문이다. 따라서 개혁

5) 국민의 정부가 추진하고 있는 각종의 개혁들도 그 개혁기간이 2년 반을 넘기면서 개혁의 피로를 느끼고 있다. 금융구조조정에서 나타나듯이 국민의 혈세인 공적자금의 누수가 생기고, 감독기관인 금융감독위원회 간부들이 뇌물수수 혐의에 연루되는 것도 개혁피로의 일종으로 볼 수 있다.

조치들의 타당성과 생존 가능성을 빨리 점검하고 고쳐야 될 외형적 사안이 있으면 이를 제빨리 수정하여야 한다. 그리고 급진적 개혁이 일단 매듭지어졌음을 알려야 한다.

다음 단계의 개혁 조치는 대통령 임기 2-3년째에 취해질 것들로 점진적 개혁에 속하는 것들이다. 이미 취해진 조치들의 진행 상황을 파악하고 문제점을 찾아내면서 기존의 틀을 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 에러를 교정해나가야 한다. 그런데 여기에서 이들이 급진적 개혁의 기본 취지를 벗어나는 것이 아니라는 점을 보여주어야 한다. 관료들의 적응을 위한 기회와 유인 제공도 이 때에 주력하여야 할 것들이다. 새로운 업무 기술과 필요한 능력을 갖추도록 교육을 강조하는 것도 중요한 사항이다.⁶⁾

III. 행정개혁에 있어 리더의 역할

정부 개혁은 단순한 과정이 아니다. 개혁 자체에 대한 디자인이 중요하고, 개혁의 실천을 위해 치밀하게 구상된 전략, 리더십, 전술을 필요로 한다. 일련의 개혁 단계에서 직면하는 장애를 극복할 수 있는 강한 의지와 추진력을 가진 리더십과 네트워크가 필요하다. 실제로 개혁을 실천에 옮기는 과정에서 나타날 부작용과 반발을 하나하나 해결해 나갈 수 있는 구체적 실천 전략도 마련되어야 한다. 이는 변화의 범위, 규모, 강도, 전파성, 본질 등을 포괄하는 종합적 시각, 변화가 실천에 옮겨지는 속도, 변화에 대한 기회의 창이 열리는 것을 포착하면서, 개혁의 전 과정에서 일관성을 유지하는 치밀한 것이어야 한다(Duck, 1998).

변화된 정치행정환경에서 “개혁과 변화”에 대한 요구는 통치권력의 정당성의 원천이자 필수불가결한 전제조건이다. 이러한 전제조건은 상대적으로 “지속과 안정”이라는 이념적 지향성보다 현실적 설득력이 강하다고 할 수 있다. 따라서 행정개혁을 활성화시키고, 이를 촉진시키는 촉매역할로서 최고관리자의 리더십은 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다(박종민 외, 1999).

1. 행정개혁에 있어 리더십의 중요성

6) 대통령 임기 후반부에는 관료들의 문화를 바꾸기 위한 조치들을 지속해야 한다. 그런데 이 시점에는 또 다른 준비 작업이 필요한데 그것은 다음 정권 초반부에 수행할 급진적 개혁의 수요를 파악하고 계획을 세우는 것이다.

행정개혁을 성공적으로 수행하기 위해서는 개혁목표를 원만히 수행하는 성실한 관리의 역할보다는 목표자체를 새로 만들어 나가는 창조적 리더의 역할이 중요하다. 리더는 주어진 목표 아래에서 기존의 상태보다 조금 더 개선시켰다기보다 기존의 상태와는 질적으로 상이하면서도 기존의 상태보다 훨씬 개선된 상태를 만들어야 한다. 또한 부하들과의 관계속에서 그들이 발휘하는 지도력 역시 단순한 욕구와 기대를 충족시키는 것 이상으로 부하들이 지니고 있는 지배적인 신념과 견해를 변화시킬 수 있어야 한다. 개혁에 대한 확고한 비전을 제시하고 이러한 비전을 뒷받침해 주는 경륜과 전문적 식견을 가져야 한다.

개혁성공의 열쇠는 정확한 상황판단을 토대로 뛰어난 기회포착이다. 뛰어난 지도력을 가진 행정가들의 특징은 명확한 비전의 제시와 더불어, 주어진 기회를 강력하게 밀고 나가는 추진력을 가지고 있었다. 또한 조직의 구성원들이 자신의 신념을 받아들이게끔 타인을 설득시키는 능력과 사기를 진작시켜 자발적 순응을 이끌어내는 능력도 발휘하였다. 물론 리더의 역할은 시대상황에 따라 달라진다. 탁월한 행정능력과 지도력을 갖고 있다고 할지라도 변화하는 환경의 속성과 조화를 이루지 못할 경우에는 실패할 수 있다(Doig & Hargrove, 1990). 이러한 점은 행정가의 자질이나 특성들이 보편적인 것은 아니며, 그것이 실질적인 정책개혁이나 조직개혁과 연결되기 위해서는 상황변수와 맥락을 같이 해야 한다는 것을 의미한다.

행정개혁의 목표를 달성하기 위해서는 조직구성원의 민주적 참여와 합의상달을 통한 결정구조가 필요하다. 또한 부처간 협조체제를 구축하고 원활한 의사소통이 필수적이다. 행정개혁의 지속성을 위해 공무원들의 내재적·자발적 순응의 확보가 또한 필요하다. 순응을 확보하기 위해서는 관련 구성원의 동기를 자극하고 통제할 수 있는 메카니즘이 중요하고 공무원들의 갈등이나 거부감을 제거해야 한다. 조직구성원의 자율성이 항상 동기유발에 긍정적인 영향을 미치지 않는다는 관리자가 적절한 방향을 설정하여 주고 끊임없이 관심을 가져주며 결과를 환류시킬 수 있어야 한다(R. Kanter, 1990).

행정관리자가 개혁추진사업에 대한 적극적인 관심과 의지, 더 좋은 상태를 만들어 낼 수 있는 지도력을 발휘할 때 조직구성원들의 태도도 적극적으로 변화할 수 있다. 특히 개혁정책의 성공적인 집행을 위해서는 대통령의 정책지지와 관심을 이끌어내고 다양한 이해관련집단들을 후원자로 만들어야 한다. 이러한 신임을 토대로 마음껏 자신의 비전을 실천해 나가고 자신의 이미지를 일정한 방향으로 일관되게 유지해야 한다.

베니스는 '지도자는 태어나는 것이 아니라 만들어지는 것이며 그것도 자기 자신에 의해 만들어진다.'라는 명제를 제시하였다(Bennis, 1989). 이 논문은 단순히 리더십의 중요성 아닌 행정환경의 변화와 예측되는 미래정부에 적합한 리더의 역할을 제시하는데 있다.

2. 리더십패러다임의 변화

새로운 리더십 이론이 요구되는 단적인 이유는 리더십과 관계된 패러다임(paradigm)이 변화되고 있기 때문이다. 이는 과거로부터 현재까지 통하던 리더십 패러다임이 21세기를 진입하면서 진행되고 있는 전반적 시대 흐름과 맞지 않음을 뜻한다. 여기서 기존의 리더십 패러다임과 새로이 형성되고 있는 패러다임에 대해 비교해 보기로 한다.

1) 기존의 리더십 패러다임

산업화 사회에서 기업은 피라미드형 위계조직(hierarchy)과 관료제(bureaucracy)를 조직구조의 근간으로 한다. 이때 조직 능률의 극대화를 위해 수평적, 수직적으로 과업 배분이 이루어지며, 조직의 권력은 위계의 상층부에 집중되는 집권화(centralization) 성향을 갖는다. 따라서 조직의 권력은 조직 위계상의 지위에 따라 결정되며, 리더가 조직에서 행사하는 권한은 기본적으로 그의 직위 권력(position power)에 의존한다. 이러한 상황에서 조직 리더는 계선 중심으로 설정된 목표에 따라 업무 중심으로 미시적으로 관리해 나가므로 목표 관리와 현상의 유지에 경영의 초점을 둔다. 조직의 관리는 공식화된 규칙과 규정을 근간으로 한다. 또한 조직의 변화는 상황에 따라 필요할 경우 또는 위기가 닥쳤을 때 실시한다.

관료제의 조직운영은 능률과 통제를 기본 축으로 한다. 따라서 탑-다운식 의사결정 체계와 공식화된 규정에 따라 구성원의 행위를 조직이 요구하는 방향으로 통제(control)하는 데 초점을 맞춘다. 그 결과 조직의 상벌 체계에 적절히 동조(compliance)하는 것이 미덕이 되며, 구성원의 타율적 성향이 체질화된다. 또한 조직 통제에 대한 두려움과 방어적 성향이 만연한다. 산업화 시대의 조직의 주역은 남성이며, 리더와 구성원은 기본적으로 상명하복의 수직적 관계를 기본으로 한다.

2) 미래형 리더십 패러다임

여기서 미래형 패러다임은 현재 우리가 경험하고 있는 탈산업사회와 포스트 모더니즘 시대 그리고 그 이후에 통용되는 리더십과 관계된 것이다.

<표 1>에는 기존의 리더십 관련 패러다임과 새로이 형성되고 있는 패러다임이 비교 요약되어 있다. 이에 따르면 21세기 사회에서는 정부조직의 중심 가치가 서비스를 통한 시민복지 증진과 조직구성원의 자아실현에 놓이게 된다. 이때 서비스는 고객뿐 아니라 정부 또는 지역사회를 포함한 다양한 전체 이해관계자의 만족(total stakeholder satisfaction)을 위해 제공되어 이해관계자의 관리 대상 범위가 종전의 소유자 중심의 제한적인 것으로부터 한층 넓어지게 된다.

21세기 조직형태는 구성원간에 권력과 정보 그리고 조직성과를 공유하는 인본주의를 지향한다. 인본주의 조직은 조직구성원이 자율(autonomy)에 따라 업무를 책임지는 경영 풍토를 조성하여 구성원의 조직에 대한 몰입(commitment)이 극대화된다(Manz & Sims, 1989). 즉 21세기 조직은 리더와 구성원간의 신뢰(trust)를 바탕으로 자율적으로 업무를 수행할 수 있도록 구성원에게 힘을 실어주는 임파워먼트(empowerment)를 경쟁력의 원천으로 삼을 것이다. 조직구성원 사이에 권력이 고루 공유되는 리더십(distributed leadership)을 실현할 미래의 조직에서 리더와 구성원의 관계는 종전의 수직적인 것으로부터 수평적인 방향으로 전환이 이루어진다. 또한 구성원의 역량을 극대화하기 위해 21세기 기업은 구성원 각자가 리더가 될 수 있는 셀프 리더십(self-leadership)을 지향한다(Manz, 1986).

<표 1> 리더십 패러다임의 전환

구 분	기존형 패러다임	→	미래형 패러다임
조직 가치	• 능률, 성장, 가치창조		• 인류복지 증진, 서비스, 자아 실현
이해관계자 관리	• 기업소유자, 주주, 고객 만족		• 전체 이해관계자 만족
사업 영역	• 국내, 지역적		• 전세계적
조직 상호관계	• 독립과 경쟁		• 상호의존성과 협력
조직간 경계	• 영화게임		• 비영화 게임
조직간 경계	• 명확한 경계		• 무경계
조직구조	• 관료제, 위계조직		• 애드호크러시, 네트워크, 공동체 구조
권력/권한	• 직위 권력, 권력 집중		• 관계 권력, 권력 공유·배분
경영의 초점	• 관리·유지		• 변화·혁신
	• 미시적 관리 및 목표설정		• 비전·전략과의 연계
	• 계수 및 업무중심		• 품질, 서비스 및 고객
관리 지휘	• 규칙과 규정		• 가치공유와 건전한 조직 문화
조직 변화	• 필요와 위기		• 학습과 혁신의 연속
리더의 역할	• 보스, 관리자		• 코치와 촉진자, 리더
리더 자격	• 최고경영자 중심		• 조직구성원 다수
리더 가치관	• 지역적		• 세계시민적
리더 윤리	• 비윤리적		• 윤리적
리더-구성원 관계	• 수직적		• 수평적
구성원 관리	• 통제		• 임파워먼트
구성원의 가치	• 타율		• 자율
구성원 태도	• 두려움, 방어적 성향		• 신뢰
구성원 행위	• 동조		• 몰입
조직의 중심 인력	• 남성 중심		• 여성 등 소수 그룹 부상

<표 2> 리더십 패러다임 전환과 리더의 역할

미래형 리더십 패러다임	리더의 역할
<p>▲ 인류 복지 증진, 전체 이해관계자 만족</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 비전/전략과 경영의 연계 	<p>▲ 방향제시적 리더</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 비전적/전략적 리더
<p>▲ 변화와 혁신</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 애드호크러시, 네트워크, 공동체 구조 ● 가치 공유와 건전한 조직문화 ● 학습과 혁신의 연속 	<p>▲ 변혁주도적 리더</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 조직구조의 재설계 ● 조직문화의 개발 ● 학습조직의 구축
<p>▲ 임파워먼트, 코치, 촉진자</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 조직구성원 다수의 리더 ● 권력 공유, 자율, 신뢰, 몰입 	<p>▲ 활력고취적 리더</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 셀프/수퍼 리더 ● 임파워먼트 리더

<표 2>는 미래형 리더십 패러다임에 따른 21세기 리더에게 요구되는 세 가지 역할을 보여주고 있다. 첫째, 21세기 리더는 불확실한 상황에서 조직의 방향제시자(pathfinder)의 역할을 다해야 한다. 미래의 리더는 단순히 효율성을 뛰어넘어 시민 복지의 증진과 조직의 이해관계자 전체를 만족시키는 개혁 비전과 전략을 제시할 수 있어야 한다.

둘째, 비전과 전략은 개혁과 연계시켜 조직 활동을 통합시키고, 변화와 혁신을 관리하는 변혁주도자(transformer)가 되어야 한다. 이러한 변혁의 주도는 애드호크러시, 네트워크 조직으로 대표되는 유연한 조직구조의 설계, 구성원의 가치공유를 통한 학습조직의 구축 등으로 나타난다.

셋째, 다가오는 21세기의 리더는 조직구성원의 역량을 동기부여를 통해 최대한으로 끌어올리는 활력고취자(energizer)로서의 역할이 중요시된다. 조직구성원의 잠재력을 극대화시키기 위해 구성원 모두가 해당 분야에서 리더십을 발휘할 수 있도록 여건을 조성하고 도와주는 수퍼 리더, 권력 공유와 부하의 자율권 확대를 조직 몰입을 유도하는 임파워먼트 리더가 되어야 한다.

3. 행정개혁에 있어 리더의 역할

1) 방향제시적 리더

개혁적 리더는 주어진 목표를 성실히 수행하기 보다는 새로운 목표를 만들어 나가는 창의적 역할이 필요하다. 조직의 활동이 목표에서 벗어나지 않도록 관리하는 소극적 차원이 아니라 새로운 목표를 설정해주고 비전을 제시하는 적극적인 자세가 필요하다. 즉 유능한 관리자는 청사진을 가지고 팀의 비전(vision)을 제시하고, 이에 걸맞는 전략(strategy)을 개발하여 팀이 나갈 방향(path)을 제대로 잡아준다는 두 가지 점에서 능력 차이를 보인다는 것이다. 무한 경쟁과 불확실한 상황에 직면한 행정 리더에게는 이러한 역할이 절실히 요구된다.

(1) 비전제시적 리더

개혁리더의 중요한 역할은 미래에 대한 비전을 제시해야 한다는 점이다. 미래에 대한 비전은 바람직한 행동을 이끌어내는 원동력이 되며 지도자의 자질을 언급하는 과정에서 반드시 포함되는 항목이다(Bass, 1990). 리더는 장기적이고 거시적인 안목을 가지고 있어야 하며 종합적이며 미래지향적인 비전을 제시해야 한다. 행정개혁에 있어서도 구체적인 목표와 비전이 있어야 한다. 그러므로 많은 리더십 연구자들이 리더가 지녀야 할 역할 중에서 비전제시자(visionary leader)의 중요성을 강조한 바 있다(Bennis & Nanus, 1985; Kotter, 1990; Morris, 1988; Quigley, 1994; Shareef, 1991).

Bennis와 Nanus(1985)는 '일을 올바르게 하는 사람'이 곧 리더라고 정의한 바 있다. 이때 올바르게 일을 수행한다는 것은 곧 조직이 나아갈 바른 길을 찾아내는 것을 의미한다(Morris, 1998). 행정개혁에 있어 리더들은 무한 경쟁과 불연속으로 이어지는 격동의 환경 변화 속을 헤쳐 나가야 한다. 행정개혁은 거친 풍랑과 날씨를 예측할 수 없는 상황에서 바다를 항해하는 배와 같다. 이러한 어려운 상황에서도 선장인 리더는 자신의 경험과 감을 토대로 날씨 변화의 방향을 예측하고 배를 운항시켜 무사히 항해를 마쳐야 한다. 행정개혁과정에 있어 리더는 불확실한 환경 변화 속에서 조직이 나아갈 방향, 즉 비전을 제시하는 길잡이(pathfinder)가 되어야 한다.

7) 비전제시적 리더의 예로 CNN TV의 Ted Turner를 들 수 있다. 그는 '전세계가 전파 매체로 한 마을이 될 것'이라는 McLuhan의 비전을 실제로 현실화시킨 인물이다. 그는 세계 사람들이 전세계에 공통적으로 중요한 뉴스를 접하고 싶은 욕구가 있음을 간파해냈다. 그리하여 그는 급속도로 발달한 위성기술을 매개로 하여 '24시간 뉴스를 전하는 케이블 TV

(2) 전략적 리더

다가오는 21세기는 글로벌 무한 경쟁체제로 최고관리자의 개혁전략이 더욱 중시될 것이다. 따라서 조직 내외의 환경 변화에 따라 최고 관리층이 전략적 계획을 통해 조직을 올바른 방향으로 이끌고 가는 전략적 리더십(strategic leadership)이 조직 성패의 관건이 된다⁸⁾.

21세기의 전략적 리더는 조직의 비교우위 확보를 위해 환경 변화에 따라 전략을 신속하게 조정하는 전략적 유연성(strategic flexibility)을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 그 이유는 최고관리자가 조직의 혁신기에 설정한 개혁전략을 이후의 안정기에도 과도하게 집착하다 보면 초기의 성공 전략이 이후 실패로 연결되기도 하기 때문이다(Miller, 1990). 전략적 유연성의 확보를 위해 21세기의 리더는 ① 환경 변화에 따라 조직의 핵심역량을 역동적으로 구축, ② 인적 자원의 개발을 중시, ③ 새로운 생산기술과 정보기술을 효율적으로 활용, ④ 글로벌 시장의 활용, 전략적 제휴 등 다양한 전략 구사, ⑤ 유연한 조직구조와 혁신적 조직문화 개발 등 다섯 가지를 실현할 수 있어야 한다(Hitt, Keats, & DeMarie, 1998).

2) 변혁주도적 리더

주어진 목표 아래에서 기존의 상태보다 조금 개선시키기보다는 질적으로 상이한 개선상태를 만들어야 한다. 부하들의 가치관과 신념체계를 변화시켜 업무성격 자체를 다른 차원으로 승화시키는 능력이 필요하다. 부하들의 소망을 들어주고 자신의 소망을 그들에게 요구하는 교환적 능력뿐 아니라 부하들의 소망이 불완전하다는 것을 지적하고 그 이상을 활력을 불어넣는 능력을 가지고 있어야 한다. 이러한 상태를 만들어내는 지도력을 변혁적 지도력이라 한다. 다시 말해 변화의 달인(change master)으로서 변혁을 주도해나갈 리더가 요구되는 것이다.

지금까지 변혁적 리더에 대한 많은 연구가 이루어져 왔다(Bass, 1985; Burns, 1978; Tichy & Devanna, 1986). 변혁적 리더십(transformational leadership)이란 리더가

방송'이라는 경쟁자들이 생각지 못한 전략을 세워 성공을 거둔 것이다.

8) 전략적 리더의 예로 Eastman Kodak의 CEO인 George Fisher를 들 수 있다. 그는 미래의 성공 잠재력을 구축하여 극적인 조직성과의 향상을 일구어 냈다. 그는 성장을 전략 방향으로하여 조직 감축 등의 조직 혁신에 탁월한 구조조정 능력을 발휘 하였다. 그는 또한 조직 전반의 시스템 변화를 강조하고 이를 실천한 결과 신제품 개발의 주기를 단축하고 공격적 마케팅 전략을 통해 전세계 시장의 점유율을 높이는 개가를 올렸다.

조직의 방향을 설정하고 이 목표를 수행하기 위해 조직 구성원들이 몰입할 수 있는 여건을 조성하여 변화를 제도화하고 그 과정을 관리해 나가는 것을 의미한다. 변혁적 리더십을 처음 개념화한 Burns(1978)에 의하면, 변혁적 리더십은 거래적 리더십(transactional leadership)과 대비된다. 변혁적 리더십이 높은 차원의 이상적 가치에 호소하여 추종자들을 동기부여시키는 데 비해 거래적 리더십은 급여라든가 승진 등 추종자들의 이해와 관계된 수단을 동원하여 그들의 동조를 유도한다는 점에서 차이가 있다.⁹⁾

3) 활력고취적 리더

21세기의 조직이 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해서는 구성원의 잠재력을 극대화시키지 않으면 안된다. 다시 말해 리더가 조직구성원과 권한과 정보를 공유하고 수직적 관계로부터 수평적 관계로 전환하여 힘을 불어넣어 주어야 한다. 먼저 자신을 개발하여 동기부여시키고, 부하에게 힘을 실어주고 육성하는 방향으로 전개되어야 한다.

(1) 셀프 리더

21세기 조직은 급격한 환경변화에 따라 상응적으로 변화해 나가야 한다. 이때 조직변화는 개인 각자의 변화를 요구하며, 개인의 변화는 자신의 자율에 따른 셀프 리더십을 전제로 한다(Leider, 1996: 190).

셀프 리더십(self-leadership)이란 조직구성원이 자신이 직무수행 기준을 가지고 자율적으로 업무를 수행하고 그 결과에 대해 책임을 지는 것을 말한다. 그러므로 셀프 리더십은 개인의 자유의지와 자율을 전제로 하며 다음의 세 가지 핵심요인이 구비되어야 한다. 첫째, 개인의 자기규제 기준을 광범히 허용하고, 둘째, 직무수행에 따른 내재적 동기부여(intrinsic work motivation)가 따라야 하며, 셋째 조직에서 구성원 각자가 셀프 리더십을 발휘하기 위해서는 행위적 접근전략, 인지적 접근전략 및 직무설계적 접근전략과 같은 자기 통제 전략이 실행되어야 한다(Manz, 1986: 589-590).

9) Tichy와 Devanna(1986)는 미국 대기업의 최고경영자 12명에 대한 면접조사를 통해 변혁적 리더십의 과정을 도출하고 있다. 이들에 의하면 변혁적 리더들은 ① 구성원들로 하여금 변화의 필요성을 인식시키고, ② 새로운 비전을 창조하며, ③ 변화를 제도화함으로써 조직의 변혁을 달성한다는 것이다. 이때 변화의 필요성을 강조하는 과정에서 변화에 대한 저항을 제어하고 과거와 단절시키는 것이 무엇보다 중요하다.

(2) 임파워먼트 리더

다가오는 21세기의 조직은 유연한 수평적 조직구조와 구성원의 자율과 참여가 보장되는 참여적 조직문화가 바탕이 되어야 한다. 이러한 바탕위에서 구성원의 잠재력을 극대화시키기 위해서는 활력고취적 리더에게 임파워먼트 리더십이 요구된다.

임파워먼트 리더십(empowerment leadership)이란 조직구성원에게 업무와 관련된 자율권을 보장하여 구성원의 잠재력을 극대화시키는 리더십을 말한다. 임파워먼트 리더십의 핵심은 권한의 공유(power sharing)와 혁신에 있다. 즉, 임파워먼트 리더는 권한을 하급자에 줄수록 자신의 영향력이 증대된다는 자신감을 가지고 직무 권한을 하급자와 공유하여 하급자들이 자신의 자율적 의사결정으로 업무상의 혁신을 이루도록 촉진한다. 그러므로 임파워먼트(empowerment)는 제한된 범위에서 권한이 위임되는 권한위임(delegation)과 구별된다.

임파워먼트 리더십의 본질은 인본주의와 혁신적 조직문화에 있다(McFarland, Senn, & Childress, 1994). 즉 임파워먼트 리더는 조직의 각 개인 모두가 더 없이 소중한데 조직을 위해 기여할 수 있다는 믿음과 신뢰를 가져야 한다. 그러므로 구성원들에게 활력을 불어넣기 위해 자신의 권한도 포기할 수 있다는 강한 자신감을 가져야 한다. 그렇지 못할 경우 조직의 관리자들은 임파워먼트에 저항을 하게 된다. 왜냐하면 권한과 통제권을 상실할지 모르는 불안감 때문이다. “임파워먼트는 곧 조직 개개인의 몰입을 가져오며, 그것은 모든 개인이 중요하다는 믿음에서 출발한다”고 GE의 회장인 Jack Welch는 말한다.

임파워먼트의 시행은 조직의 상황에 따라 세 가지 접근법이 있다.(Pinchot, 1996: 26-30). 첫째는 전통적 위계조직 내에서의 권한위임 방법이다. 상의하달의 의사결정 구조에서 하급자에 대한 결정 권한의 위임은 임파워먼트가 발휘될 일차적 발걸음이 될 수 있겠으나, 정보화 시대에 조직의 요구에는 기대에 미치지 못하는 것이다. 두번째 접근 방법은 공동체 조성(creating community) 접근법이다. 위대한 리더는 조직의 구성원들이 공통의 목표아래 동일한 자격으로 자유로이 자발적으로 참여하게 함으로써 공동체를 조성한다. 공동체의 조성은 구성원의 대인간 접촉의 빈도가 많은 소규모의 조직에 활용될 수 있다. 세번째 접근법은 조직 전반에 기업가 정신을 전파시켜(libertying the spirit of enterprise) 구성원들이 상위조직의 목표에 기여할 수 있도록 간접적으로 동기부여시키는 방법이다. 최근 중국의 놀라운 경제성장은 중국의 리더들이 공산당 독재의

사회주의로부터 자본주의 기업가 정신을 과감하게 수용하여 전파시킴으로써 이루어진 것이다.

IV. 결론

정부 개혁은 정부의 구조, 체제, 과정을 급격하게 변화시키려는 시도로 인식된다. 그러나 최근의 상황은 공공부문에서는 물론 사회와 시민 개개인들에 이르기까지 문화, 신념 및 핵심적 가치의 변화를 요구하고 있다. 이와 같은 변화는 쉽게 시작되거나 빨리 진행되지 않는다. 특히 행정서비스공급체계의 복잡성과 사회적 영향력을 감안한다면, 눈앞에 보이는 현상에만 매달린 채 대중적인 처방들에 빠져들어서는 안된다. 조직, 예산 및 인력측면에서 정부는 엄청난 규모이며 그 기본구조와 운영의 틀을 하루아침에 고칠 수 없는 것이다. 정부 개혁은 단기간, 혹은 단편적 조치들로 완성될 수 없다.

이 논문에서는 정부 개혁의 과정과 최고관리자의 역할에 대해 지적하였다. 그리고 그것은 앞으로의 정부개혁의 방향, 행정개혁의 전략, 이에 따른 리더의 역할변화와 자격에 주안점을 두었다. 동시에 개혁의 과정에 있어 리더는 주어진 여건 파악, 장래 예측, 저항 완화와 실수 교정을 수행할 '변화 관리' 전략이 있어야 됨을 강조하였다.

정부 개혁은 장기적 지향점하에서 실천 전략을 설정하여 신중한 고려하에 개혁을 도모하여야 한다. 정부개혁은 한시점이나 한 정권에 그치는 것이 아니라 지속적으로 추진되어야 할 과제인 것이다. 단기적으로 눈에 띄는 변화에 집착하다 보면 예기치 못한 부작용과 반발을 불러일으킬 수 있고, 이는 실패의 주요인이 된다는 점을 잊어서는 안된다. 개혁에 사용할 수 있는 자원과 수단이 한정되어 있는 어려운 여건하에서도 우리는 새로운 정부로의 이행을 포기할 수 없다. 지혜를 모으고 전략을 수립하여 정부개혁을 성공시키기 위한 길을 찾아내야만 한다. 그리고 그것을 성공적으로 수행하여야만 한다. 여기에 개혁리더의 필요성이 있다.

리더십은 어느 시대, 어느 조직에서나 중요한 의미를 갖는다. 관료 전체가 같은 추세로 변화 요구에 부응하기를 기대할 수는 없으며 개인별 집단별로 차이가 나게 마련이다. 따라서 변화의 필요성을 보다 절실히 느끼고 앞서나갈 사람들이 있어야 하는 것이다. 이 개혁을 주도하는 리더들이 변화의 움직임을 전파하는 역할을 담당하여야 한다. 이 과정이 적절히 진행되면서 나머지 사람들의 동참하는 분위기가 형성되면 변화에 대

한 저항감이 감소되고 개인별 전환 비용은 낮아지게 된다. 이점에서 개혁을 주도할 리더를 양성하고 그들이 리더십을 발휘할 여건이 마련되어야 한다.

전 지구적으로 전개되고 있는 행정개혁의 움직임 가운데에서 앞서 서술한 바와 같은 역량과 의욕을 가진 리더의 중요성이 다시 강조되고 있다. 이는 그러한 변화 주도자(change agent, change champion)가 필요하다는 점에서뿐만 아니라 그러한 리더들이 부족하기 때문에 더욱 그러하다. 기존의 리더십에 대한 논의가 안정, 조화에 치중하는 관리자 혹은 거래적 리더(transactional leadership)에 초점을 맞추고 있었다면, 이제는 설정된 한계와 권력 구조 등을 뛰어넘는 리더십이 요구되고 있는 것이다. 그리고 여기에서 나아가 실제로 직무를 수행하면서 눈에 보이지 않는 변혁적 리더의 자질을 갖추도록 하여야 한다. 이와 같은 주문은 현재 여건 하에서 용이한 것은 아니나, 이러한 점들에 주목하여 앞으로의 정부 개혁을 선도할 리더의 역할이 매우 중요하다.

참 고 문 헌

- 권석균(1996), 조직학습의 이론과 논쟁, 「학습조직의 이론과 실제」, 서울: 삼성경제연구소.
- 권태준(1995) “세계화에 대응하는 지방화: 지역공동체 형성의 중요성을 중심으로.” 공보처.
- 매일경제신문사편(1997), 「부즈·앨런 & 해밀턴 한국 보고서」, 서울: 매일경제 신문사.
- 문태현(1999) 글로벌화와 공공정책: 이론과 실제. 대명출판사.
- 박동서(1989). 「한국행정론」. 법문사.
- 박세일(1994). “세계화시대와 지방자치.” 참여사회. 제5호.
- 방석현(1989) 「행정정보체계론」. 법문사.
- 배성문(1986) 「민주주의의 확산: 한국에서의 실험」. 극동문제연구소.
- 송하중(1998), 「공공 부문과 민간부문의 역할정립」, 한국조세연구원.
- 송하중(1999), 「정부 혁신에 대한 관료의 적응」, 『한세정책』, 6권 1호.
- 안해균(1988) “지방행정개혁의 이념과 방향.” 지방행정 5월호.
- 오석홍(1996), 「행정개혁론」, 박영사.
- 오석홍(1998) 「행정학」, 나남출판.
- 이승중(1990) “민족통일을 위한 정치교육” 사회와 교육 14:19-28.
- 이윤식(1990) 「행정정보체계론」. 법영사.
- 정정길(2000) 「행정학의 새로운 이해」. 대명출판사.
- 통계청, 내부자료
- 현대사회연구소 (1982) 2000년대를 향한 한국인상.

- Bass, B. M.(1985), Leadership: good, better, best, *Organizational Dynamics*, Vol. 13, Winter, pp. 26-40.
- Bennis, W., & Nanus, B.(1995), Leaders: *The strategies for taking charge*, New York, NY: Harper & Row.
- Burns, J. M.(1978), *Leadership*, New York, NY: Harper Torchbooks. 'Principle-Centered Leadership.
- Drucker, P. F.(1993), *Post-capitalist society*, New York: Harper Collins.
- Duck, J.A.(1998), “Managing Change: The Art of Balancing,” *Harvard Business Review on Change* Harvard Business School Press, Massachusetts.
- Kotter, J. P.(1990), What leaders really do, *Harvard Business Review*, Vol. 68, May/June, pp. 103-105.
- Leider, R.J.(1996), The ultimate leadership task: self-leadership, In Hesselbein,

- F., Goldsmith, M., & Beckhard, R.(Eds.), *The leader of the future*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. 189-198.
- Manz, C. C.(1986), Self-leadership: toward an expanded theory of self-influence processes in organizations, *Academy of Management*
- Manz, C. C., & Sims, H. P., Jr.(1991), Superleadership: beyond the myth of herotic leadership(leading others to self-leadership), *Organizational Dynamics*, Spring, pp. 18-35.
- Manz, C. C., & Sims, H. P., Jr.(1993), *Business without bosses*, New York, NY: John Wiley & Sons.
- Manz, C.C., & Sims, H.P., Jr.(1989), *Super-leadership*, New York, NY: Berkeley Books.
- McFarland, L. J., Senn, L. E., & Childress, J. R.(1994), *21st century leadership: dialogues with 100 top leaders*, Los Angeles, CA: The Leadership Press.
- Miller, D.(1990), *The icarus paradox*, New York: Harper-Collins.
- Peterson, Paul E.(1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shareef, R.(1991), Ecovision: a leadership theory for innovaive organizations, *Organizational Dynamics*, Vol. 20, No.1, pp. 50-62.
- Teune, Henry 1996) "Local government and democratic political development." *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 540: 11-24.