

연구논문

난제해결을 위한 협업적 조직관리에 관한 연구

김 윤 권*
오 시 영**

- I. 서론
- II. 난제(wicked problem)의 이론적 검토
- III. 난제관리의 변화: NPM에서 post-NPM으로
- IV. 난제에 대한 협업적 관리전략
- V. 결론

〈요약〉

본 연구는 기후변화, 바이러스 감염증, 사회갈등, 테러, 저출산고령화 등과 같은 복잡하고 다양한 문제들을 총칭하는 용어인 난제를 해결하기 위한 협업적 조직관리를 탐색적으로 분석·이해하는 것을 목적으로 한다. 난제는 문제를 정의하거나 인과관계를 규명하거나 해결방안을 찾아내는 것이 매우 어렵다. 그동안 정부운영에 활용된 신공공관리론(NPM)적 접근은 세분화와 경쟁을 중시하여 조직간 칸막이를 더 심화시켜 난제 해결을 더 어렵게 만든 측면이 있다. 이러한 한계를 극복하기 위한 접근으로 post-NPM은 협업이 난제에 대한 대응 및 관리에 보다 유용한 전략임을 강조한다. 어떠한 정부도 단독으로 난제를 해결하는 것은 쉽지 않다. 이러한 제약 조건 아래 난제에 대응하기 위한 협업적 조직관리 전략으로 본 연구는 첫째, 협업 참여자간 신뢰 구축, 둘째, 협업적 리더십, 셋째, 협업 친화적인 행정자원(조직, 인적자원, 예산, 법령, ICT 등) 관리, 넷째, 조직간 칸막이 해소를 제기한다.

[주제어: 난제, 협업, NPM, post-NPM]

I. 서론

변동성, 불확실성, 복잡성, 모호성을 의미하는 VUCA(volatility, uncertainty, complexity,

* 제1저자, 한국행정연구원 선임연구위원(ykys@kipa.re.kr)

** 교신저자, 순천대학교 행정학과 부교수(osy2010@scnu.ac.kr)

ambiguity) 시대인 현재 다양하고 이해상충적인 행정수요와 복잡한 정책문제가 쏟아져 나오고 있다. 기후변화에 따른 생물다양성 파괴 및 자연재해의 증가, 코로나 바이러스, 마약, 테러, 핵위협 등 위기재난의 급증, 저성장, 실업, 사회갈등, 보건, 환경 등 해결하기 어려운 문제가 끊임없이 발생하며 계속 확대되고 있다. 그런데 이러한 문제는 인과관계가 복잡하게 얽혀있어 규명하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 수많은 이해관계자가 관련되어 있어 해결하기가 매우 어렵다. 이렇게 어느 한 개인, 조직, 영역, 또는 정부가 단독으로 해결하기가 어려운 문제는 소위 '난제(wicked problems)'로 일컬어진다.

난제는 다양하고 복잡한 형태로 발생하고 있으며, 그로 인한 인적·물적 피해 또한 더욱 확대되고 있다. 예를 들어, 난제의 한 유형인 사회적 갈등으로 인해 우리나라는 2000년~2004년 GDP의 27%(82조~246조)가 갈등 관련 비용으로 배정된 것으로 분석(박준 외, 2009)되었다. 영국의 경우에도 난제로 인한 연간 비용 추계를 보면, 아동빈곤 관련 공공지출(120억£), 아동비만 관련 보건서비스 지출(10억£), 마약남용 관련 범죄 지출(139억£), 음주남용으로 인한 범죄 및 경찰 지출(150억£)이 이뤄지는(Parker et al., 2010: 77-78) 등 난제를 해결하기 위해 소요되는 비용이 엄청나다. 현재 전 세계를 휩쓸고 있는 COVID-19 팬데믹도 인명,¹⁾ 경제, 산업, 사회, 문화 등 모든 분야에 막대한 피해를 끼치고 있다.

그렇다면, 이러한 난제에 어떻게 대응하고 해결해야 할까? 주인인 국민을 대리하는 정부는 난제를 해결해야 할 책임이 있다. 하지만 난제는 다양한 요인들에 의해 발생하고 서로 얽혀있으며, 국내외의 수많은 이해관계자가 개입되어 있고, 각 이해관계자는 상이한 인식과 상충적인 이해관계를 갖고 있다. 따라서 이를 해결하기는 매우 어렵다. 더욱 문제가 되는 것은 난제를 처리하는 과정에서 새로운 형태의 난제가 연쇄적으로 발생할 수 있고 첨예한 갈등을 불러일으킬 수 있다는 점이다.

일반적으로 정부의 정책집행은 상당 부분 표준화·정형화되어 있으며, 대량화된 서비스를 전달하는데 전문성을 발휘한다. McConnell(2018: 169)이 언급하듯, 정부가 난제를 해결하려는 방식과 대응은 정부의 역량과 신뢰성에 상당한 영향을 미친다. Kettl(2009)이 지적하듯, 정부는 반응성을 가지고 시민들에게 봉사하며, 서비스 전달, 특허처리, 시험관리 등과 같은 과제를 수행한다. 그러나 정부는 비정형화되고 표준화되지 않은 서비스를 제공함에 있어 적절한 대응을 하지 못하고 있다. 대체로 공무원들

1) COVID-19 팬데믹으로 인한 전 세계 누적 확진환자는 총 207,729,754명이며 이중 사망 4,371,673명이다(2021년 8월 14일 기준).

은 자신에게 직면한 어려운 문제를 처리하는 것을 도전으로 간주한다. 특히, 복잡하고, 예측불가능하고, 무한하고, 다루기 어려운 난제에서는 더욱 그렇다.

그렇지만, 정부는 난제를 해결해야 할 책임이 있기 때문에, 난제에 대한 새로운 인식과 대응방안을 모색해야 한다. 1980년대 이후 신공공관리(NPM)에 기반한 정부운영은 난제 해결에 근본적인 한계를 드러냈다. 이러한 한계를 완화하거나 극복하기 위해 post-NPM에 대한 논의가 부각되고 있다. 특히, 협업(collaboration)²⁾을 통한 글로벌 난제에 대한 관리 및 해결을 도모하는 흐름이 주목되고 있다. 따라서 이에 대한 이론적인 차원의 탐색적 분석과 이해는 정부조직관리에서도 매우 중요한 화두라 할 수 있다.

본 연구는 정부의 난제에 대한 협업적 대응 및 관리 전략을 이론적 관점에서 분석·탐색하는 것을 목적으로 한다. II장에서는 난제의 개념과 본질 그리고 유형 등을 검토한다. III장에서는 난제관리의 변화를 NPM 및 post-NPM 시각에서 살펴본다. IV장에서는 난제에 대한 다양한 접근을 살펴보고, 특히 협업적 조직관리 전략을 중심으로 논의한다. 끝으로 V장에서는 난제와 협업적 조직관리에 대한 제언을 한다.

난제는 과거에도 있었고, 현재에도 있으며, 미래에도 계속해서 발생할 것이다. 그러나 정부 단독으로 난제를 해결할 가능성은 점차 낮아지고 있다. 본 연구는 정부의 난제관리를 위한 협업적 대응의 필요성에 주목하고 난제에 대한 이론적 검토를 통해, 언제 어디서나 발생할 수 있는 난제를 보다 협업적으로 예방·대비·대응·복구할 수 있도록 하는 정부조직관리에 기여할 탐색적 연구로서의 의의를 가진다.

II. 난제(Wicked Problem)의 이론적 검토

1. 난제의 개념

난제의 개념에 관한 선행연구를 살펴보면 학자들은 주로 문제해결과 관련하여 난제를 이해한다. 난제(wicked problem)는 악(evil)이나 냉혹함을 의미하는 것이 아니라,

2) 협업과 관련된 유사한 개념이 다수 존재한다. Boston & Gill(2011)은 collaboration(책임 공유), coordination(업무 공유), cooperation(자원 공유), communication(정보 공유), coexistence(self-reliance, 자립)로 분류한다. 본 연구에선 collaboration을 협업, coordination을 조정, cooperation을 협조, communication을 의사소통으로 사용하기로 한다. 이 밖에 partnership을 협력, integration을 통합으로 칭하기로 한다.

장기적인 해결에 저항을 하는 이슈의 본질적 속성을 의미한다.³⁾ 난제는 일련의 문제들이 복잡적·중복적으로 연결되어 구성되며, 문제해결에 다양한 행위자들이 개입하기 때문에 사회적인 차원에서 복잡성의 수준이 높다(Koblentz, 2014: 1). 문제해결에 관여하는 행위자는 상이한 조직과 영역에 속하고 각자 다른 가치와 목적을 가지며, 문제를 정의하고 해결하는 것도 다르게 받아들인다. 상호 연계된 이슈와 다양한 이해관계자 간의 복잡한 상호 작용은 문제에 대한 명확한 설명을 어렵게 하고 서로 수용하기 어렵게 한다.

Roberts는 주로 난제의 속성에 기초하여 난제를 정의한다(Roberts, 2001: 353). 즉, i) 문제에 대한 명확한 진술을 할 수 없으며, 사실상 무엇이 문제인지에 관한 의견을 일치시키기 어렵다. ii) 해결방안(solution)에 대한 탐색은 끝이 없으며, 이해관계자는 자신이 선호하는 문제 정의와 해결방안을 직접적으로 연계시키는 방식으로 문제를 규정하고 해결방안에 관해 경쟁을 한다. iii) 자원과 정치적 분파는 끊임없이 변한다. iv) 이해관계자가 바뀔 때 따라 난제와 관련된 제약들은 끊임없이 변한다. Conklin(2005)은 주로 문제해결에 초점을 두고 난제의 개념을 다음과 같이 정의한다. i) 해결안이 제시되고 나서야 문제를 이해한다. ii) 난제를 멈출 수 있는 규칙이 없다. iii) 난제의 해결안은 완전히 새롭고 특이하다. iv) 모든 난제의 해결안은 일회성이며 해당 난제에만 적용된다. v) 난제를 해결할 대안을 찾을 수 없다. GovLab Research(2013)는 “다루기 힘든 문제와 유사한 난제는 본질적으로 복수의 이해관계자를 갖는다.”고 한다. 난제에 대한 해결방안이 유의미하게 검증될 수 없고, 문제가 해결되었다고 인지될 수 있는 자연스런 종결점이 없기 때문에, 정책결정자에게 매우 도전적이다. 더욱이 난제는 난제가 발생하는 사회 안에서 견고하게 체계적인 이슈로 존재한다(GovLab Research, 2013: 14). 이러한 난제를 해결하기 위해서는 유례없는 수준의 협업과 전략적인 정부의 대응이 요구될 뿐만 아니라, 근본적인 사회적·제도적 변화 없이는 달성될 수 없는 근본적인 해결방안이 요구된다.

한편, 난제는 혼란(mess)과 같은 개념으로 이해되기도 한다. Ackoff(1974: 21)에 의

3) 'wicked'가 적용되는 문제 유형은 윤리적으로 통탄한(deplorable) 속성을 나타내는 것은 아니다. wicked는 malignant(대조적 표현은 benign), vicious, tricky, aggressive(사자와 같되 유순한 양과 대조됨)의 속성과 가까운 의미이다(Rittel & Webber, 1973: 160; Hnnigan & Coffey, 2011에서 재인용). 이들 속성을 보면 '사악한'이란 표현도 일부 내포하지만, 다양하고 복잡한 수많은 형태의 wicked problems가 모두 '사악한 문제'라 할 수는 없다. 본 연구에서는 wicked problems, wicked issues를 모두 '난제'로 지칭하기로 한다(김윤권, 2015: 1).

하면, 어떠한 문제도 완벽히 고립된 상태에서 홀로 생성되거나 존재할 수 없다. 모든 문제는 다른 문제와 상호 작용하며, 일련의 상호 연관된 문제의 일부이며, 여러 문제들로 구성된 전체 체계의 구성요소가 되는데, 이렇게 여러 문제들로 구성된 체계를 혼란(mess)이라 칭한다. Horn(2007)은 “사회적 혼란은 일련의 상호 연계된 문제들로 매우 복잡하여 분석하기도 어렵고, 그 해결책을 찾기도 어려운 것이다”라고 한다. Horn(2007)은 혼란의 성격을 다음과 같이 정의한다(Horn & Webber, 2007: 6-7에서 재인용). i) 문제에 대해 독특하고 정확한 견해가 없다. ii) 문제와 모순적인 해결안에 관해 상이한 견해가 있다. iii) 대부분의 문제는 다른 문제와 연계된다. iv) 데이터는 종종 불확실하고 소실된다. v) 가치의 충돌을 격화시킨다. vi) 이념적·문화적·정치적·경제적 제약이 있다. vii) (비)논리적 가치 혹은 복합적 가치가 혼재한다. viii) 수많은 개입이 가능한 부분이 있다. ix) 상상하기 어려운 결과가 있다. x) 상당한 수준의 불확실성이나 모호성이 있다. xi) 변화에 대한 상당한 저항이 있다. xii) 문제의 본질을 벗어난 문제 해결사 및 잠재적 해결안이 있다.

Denning(2009: 715-6)도 난제를 혼란과 동일시한다. 혼란의 사례로 정보의 과잉, 안전·안보 확보 문제, 마약의 확산, 바이러스 감염, 지구 온난화, 공교육의 질 확보 문제, 주택 문제, 비만의 증가, 보건비용 팽창, 빈곤, 테러 억제, 전쟁 혹은 재난 후 재건 등을 제시한다.

〈표 1〉 혼란의 증세

위험	다수의 이해관계자가 관련된 거대 공동체에서 여러 가치들이 위협을 받음
개선이 없음	상당한 노력에도 불구하고 진전 혹은 개선이 거의 없으며, 현존 해결안은 임시적·모순적·비효과적임
사회적 마비	문제 진술, 인과관계, 해결전략에 대한 합의의 부재
적극적 저항	복수의 이해관계자가 의제를 지지하지 않는 행위를 막는 사회적·정치적 수단을 가지며, 서로 불신과 적대감을 가짐
부정적 분위기	무질서, 곤경, 혼돈, 불화, 갈등, 소동, 논쟁, 불신, 분노 등에 의한 좌절

출처: Denning(2009: 718)

앞에서 살펴본 난제에 관한 다양한 견해들을 바탕으로 본 연구는 난제를 “문제의 정의와 인과관계의 규명이 어렵고, 개별 조직(팀, 부서, 기관, 부처 등) 단독으로 해결 방안을 찾기도 어려우며, 그 파급 효과나 영향이 매우 심각한 문제”로 정의하기로 한다.

2. 난제의 본질

난제를 관리하고 난제에 대응하기 위해서는 난제의 본질적 속성을 보다 구체적으로 검토할 필요가 있다. 난제는 시대, 분야, 부문, 이해관계자 등에 따라 다양하고 복잡한 원인과 형태를 띠기 때문에 그 본질도 매우 다양할 수밖에 없다. 그리고 난제는 고정불변하지 않으며 생애주기가 존재할 수 있고 난이도 역시 유동적일 수 있다.

난제의 본질에 대한 Rittel & Webber의 규정은 여전히 자주 인용되고 있다. Rittel & Webber(1973)는 난제의 특성을 다음과 같이 열 가지로 규명하였다. i) 난제에 대한 명확한 표현이 없다. ii) 난제를 멈추게 할 수 있는 규칙이 없다. iii) 난제의 해결방안은 '맞고 틀림'이 아니라 '좋고 나쁨'의 문제이다. iv) 난제의 해결방안을 찾기 위한 즉각적이고 궁극적인 실험을 할 수 없다. v) 시행착오를 통해 난제의 해결방안을 학습할 기회는 없으며, 일회적으로 적용될 뿐이다. vi) 난제에 대한 잠재적 해결방안은 그리 많지 않으며, 난제 해결의 계획 및 실현에 필요한 처방 및 운영규칙이 없다. vii) 모든 난제는 필연적으로 특수한 것이다. viii) 모든 난제는 또 다른 문제의 증상과 연관된다. ix) 난제에 내포된 이질성은 다양한 방법으로 설명될 수 있다. x) 사회를 기획하는 경우, 기획가는 그들이 초래하는 행동의 결과에 책임을 진다(Rittel & Webber, 1973: 161-166).

최근에는 난제를 둘러싼 복잡성과 다양성에서 난제의 본질을 찾는 경향이 있다. Kolltveit(2014: 2)에 따르면, 난제는 문제의 틀이 명확하지 않고 수단-목적 관계가 불투명하다. 다차원 시스템에서 복잡성이 심해져서 공동목적과 이익, 그리고 정보교환과 공동의 숙의를 할 수 있는 기회가 줄어들면서 난제 극복을 위한 학습 노력을 더욱 어렵게 만든다. Roberts(2000: 2)에 의하면, "난제는 모호하고, 유동적이고 복잡하며, 정치적이고 좌절적 속성을 띤다."고 한다. Marshak(2009: 59)에 따르면, 난제란 말은 우수하거나 매우 수준 높은 능력이라는 의미를 갖는다.

한편, 난제는 구조, 규칙, 권력관계 등이 서로 얽힌 상태로 나타난다(Hospes et al., 2012). 난제는 사회에서 발생하지만, 전통적 부처 중심에 대한 심한 저항에서 비롯된다(Bogdanor, 2005: 6). 난제는 무엇인가라기보다 어떻게 대응해야 하는가와 관련되기 때문에, 난제는 명시적으로 혹은 묵시적으로 가치가 지배하는 이슈의 특성을 띤다(Batie, 2008). 중요한 것은 난제는 전통적으로 구획된 기존의 경계를 넘나들며, 초특급 수준의 관리를 요구한다는 점이다(Rykkja, 2009: 8). 난제를 관리하기 힘들게 만드는 것은 기술적 어려움뿐만 아니라 난제의 사회적 복잡성이다(Camillus, 2008: 100). 난제

를 해결하려고 하는 경우, 이해관계자가 해결과정에서 진입과 탈퇴를 수시로 반복하여 문제해결에 대한 선호나 규칙이 자주 변경될 수 있다(Koblentz, 2014: 1).

실무적 차원에서 도출된 난제의 특성을 살펴보면, 호주공공서비스위원회(APSC, 2007)는 난제의 여덟 가지 특징을 다음과 같이 제시한다. 즉, 난제는 i) 명확하게 정의하기 어렵고, ii) 다수의 상호 의존성과 복수의 인과관계가 존재하고, iii) 제안된 대책의 효과를 알 수 없으며, iv) 문제는 불안정하고 계속 진화하며, v) 명확하고 정확한 해결방안이 없으며, vi) 다수의 이해관계자들로 인해 복잡성을 띠고, vii) 책임은 복수 조직의 경계를 넘나들며, viii) 난제 해결방안은 시민과 이해관계자 집단의 행태적 변화를 요구한다. 이러한 특성은 공공부문에서 난제에 직면한 경우에 나타날 수 있다.

Ramalingam et al.(2014)은 난제의 특성에 따라 도전(challenge)의 유형을 체계적 도전, 행태적 도전, 관계적 도전 및 역동적 도전으로 분류하고 있다.

〈표 2〉 난제의 특성과 도전

난제의 특성	접근과 잠재적 기여
체계적 도전	- 체계적 역동성 및 체계적 사고 ·발생한 문제 구성요소와 속성 간 상호 작용과 환류를 통해 문제에 대한 보다 예리한 이해를 가능케 함
행태적 도전	적응적, 행위기반 모형 및 행태적 원칙 ·모의실험 반복, 시행착오적 행태, 집합적 행위, 성과 강화를 위해 이들을 활용하는 것에 초점을 둠
관계적 도전	네트워크 분석 ·체계의 행위자 혹은 요소 그리고 관계구조가 행태에 미치는 방식 간 관계를 형상화시켜 줌
역동적 도전	역동적·분석적 모형 ·장점, 출발점 그리고 복수 균형 상태를 포함한 비선형적 변화의 본질에 대한 보다 심층적 이해를 가능케 해줌

출처: Ramalingam et al.(2014: 11-12)

전형적인 난제 사례로 경제적·환경적·정치적 이슈, 기후변화, 보건, 전염병, 만성 독감, 국제마약거래, 핵위협, 낭비, 치안 등을 들 수 있다(Rykkja, 2009: 8). 우리나라도 각종 사회갈등, 세월호 참사, 메르스 사태, 구제역 등과 같은 난제들이 이어졌고, 현재는 전 세계를 휩쓸고 있는 COVID-19가 엄청난 영향을 미치고 있다. 이러한 난제는 자연적 혹은 인위적 측면에서 그 원인이나 처리 과정이 복잡하게 서로 얽혀 있다. 따라서 난제의 어느 한 측면을 해결한다고 해서 완결되는 것이 아니라 또 다른 새로운 문제가 발생할 수 있기 때문에 근원적인 해결이 어렵다. 결과적으로 난제는 문제해결을 위한 자료수집과 분석절차를 통해 문제를 명확히 하고 구체화하여 접근하려는 전통적

인 단선적 방안으로는 한계에 직면할 수밖에 없다. 난제를 해결하기 위한 정석은 없으며, 난제와 관련된 수많은 요인들이 수시로 변하기 때문이다.

전통적인 방식의 합리적 접근방법은 목표에 대한 효과적·효율적 분석을 가능하게 하는 적절한 정보, 신중하고 구체적인 목표와 대상, 적절한 방법의 선정 등에 대한 가정을 한다. 그러나 Head & Alford(2013: 4)에 따르면, 합리적 의사결정에 기반한 접근방법은 1970년대 이후 1980년대에 이르기까지 여러 분야에서 다음과 같은 비판을 받았다. 먼저, 첫째, 체계이론의 시각에서 사회적·경제적 문제가 고립된 상태에 있을 경우, 문제를 이해·해결할 수 없다는 것이다. 둘째, 현대의 주요 사회적 이슈는 가치를 매우 중시하기 때문에, 수많은 정보 수집을 통해 과학적 분석을 하더라도 가치가 개입된 주요 문제를 이해하고 해결하는 데 어려움을 겪는다는 것이다(Rein, 1976). 셋째, 전문가가 주도하는 합리적·포괄적 기획수립에 대한 근본적인 비판이 확산된 결과라는 것이다(Churchman, 1967; Rittel & Webber, 1973). 이런 맥락에서 공학적(engineering) 접근을 통한 문제해결의 시대는 끝났으며, 현대 사회는 동질적이라기보다 오히려 다원적으로 그동안 일반적으로 사용되던 하향적인 일반적 해결안은 더 이상 유용하지 않다. 현대 사회의 문제는 일반적으로 ‘고약한(ill)’ 것으로 정의되며, 과학적 증명보다 정치적 판단에 의존한다. 따라서 대다수 정책문제는 난해하다.

3. 난제의 유형

일상, 사회, 정부, 국가, 지구에서 발생하는 문제는 다양⁴⁾하다. 문제의 난이도가 매우 높은 난제 역시 발생의 맥락, 요인, 이해관계자, 해결책에 대한 접근 방법 등에 따라 다양한 유형이 있을 수 있다. 가령, 난제를 발생시키는 요인에 따라 자연적 난제나 인위적인 난제, 또는 기술적 난제나 사회적 난제 등으로 구분할 수 있다. 그동안 학자들이 분류한 난제 유형을 보다 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

Roberts(2001)는 용이한 문제, 복잡한 문제, 난제로 구분하고 있다. Heifetz(1994)는 관리자가 직면한 다양하고 상이한 문제 상황들을 유형화하면서 어려움의 정도에 따라 순서를 정했다. 유형1은 관리자가 문제의 정의와 해결 가능성을 명확히 파악할 수 있

4) 가령, 문제 유형은 문제해결 관점(발생형 문제, 탐색형 문제, 설정형 문제), 문제해결 구조(정형 문제, 비정형 문제), 문제 발생 영역(단일 문제, 복합 문제), 문제해결 원인 규명(긴급 문제, 원인 문제), 문제해결 업무 수준(조직 문제, 프로세스 문제, 직무 문제), 문제해결 창의성 수준(일반 해결 문제, 창의적 해결 문제)으로 구분될 수 있다(이영재·남영훈, 2017: 19).

는 상황이다. 이러한 상황은 의사결정자에게 기술적 업무를 요구한다. 유형2는 문제 정의는 명확하지만 전형적으로 적절한 인과관계를 규명하기 어려워 해결안이 없다. 따라서 정부 관리자와 이해관계자들은 학습과 논의를 해야 한다. 유형3은 문제 정의와 해결안이 불명확하기 때문에, 모든 당사자들은 보다 확대된 학습과 논의를 해야 하는 상황이다. 유형1은 용이한 문제로 구성되며, 유형3 혹은 유형2는 난제의 일부 특성을 포함한다(Head & Alford, 2013: 7에서 재인용).

〈표 3〉 문제 난이도 범주

상황	문제 정의	해결안	책임성 초점	업무 유형
유형1	명확성	명확성	관리자, 전문가	기술적
유형2	명확성	학습 필요	관리자, 전문가, 이해관계자	기술적 및 적응적
유형3	학습 필요	학습 필요	이해관계자 > 전문가	적응적

출처: Heifetz(1994: 76); Head & Alford(2008: 8에서 재인용)

한편, Ramalingam et al.(2014)은 주어진 문제의 성격, 즉 문제형성, 실험성, 최종성, 분석기준, 재생가능성, 재생산성에 따라 용이한 문제와 난제를 다음과 같이 비교하고 있다.

〈표 4〉 용이한 문제와 난제

성격	용이한 문제	난제
문제 형성	- 문제규명 가능 - 문제가 무엇이며, 무엇을 해야 하는지에 대한 격차를 알 수 있음 - 문제 정의에 대한 쉬운 합의	- 문제 정의 어려움 - 여러 가능한 설명 존재 - 개인별로 이슈를 다르게 인지 - 설명에 따라 해결안도 다른 형식 취함
실험성	- 잠재적 해결은 정확 혹은 오류로 실험 가능	- 해결안이 옳은지 잘못된지 알 수 있는 유일한 기준 없음 - 각각 해결안을 다소 상대적으로 수용함
최종성	- 문제는 명확한 해결과 종결 존재	- 보다 개선되고 잠재적 결과가 불명확하게 지속될 여지가 존재
분석 수준	- 문제 범위가 가능하고 문제 근원을 식별 - 개입할 수준에 대한 논쟁 불필요 - 문제 일부는 쉽게 전체로부터 분리 가능	- 모든 문제는 또 다른 문제의 증상으로 간주됨 - 근원을 식별할 수 없으며 개입할 적절한 수준을 확신할 수 없음 - 하나의 문제는 전체 문제에서 쉽게 분리되지 않음
재생 가능성	- 여러 차례 재생 가능 - 공식화된 대응을 적용하면 예측 가능한 결과를 생산	- 모든 문제는 본질적으로 독특함 - 공식화는 제한적인 가치를 지님
재생산성	- 해결안이 시도될 수 있으며, 정확한 해결안이 발견되면 제외될 수 있음	- 각 문제는 일회적 작용 - 일단 해결안이 시도되면, 종전에 취했던 것을 취할 수 없음

출처: Ramalingam et al.(2014: 4)

용이한 문제는 표준화된 혹은 정형화된 해결안이 가능한 것으로 간주된다. 용이한 문제는 복잡성과 논쟁이 낮은 수준이어서 불확실성의 수준도 낮게 인지된다. 물론, 오랜 기간에 걸쳐 용이한 문제의 일부가 보다 논쟁적이고 복잡해지면, 결국 다른 접근과 해결안이 요구된다(Head & Alford, 2013: 7). 문제의 불확실성과 이해관계자 간에 쟁점이 클 경우에는 비표준적 절차인 적응적 관리나 네트워크 거버넌스를 통해서 난제의 도전을 해결할 수 있다. 이때 핵심 행위자는 문제 정의 및 해결이 가능한 대안에 관해 여러 접근을 취한다.

Head & Alford(2008)에 따르면 난제는 두 가지 차원에서 결정된다. 우선, 복잡성(complexity)은 문제와 그 해결안에 대한 지식을 얻을 수 없는 것을 의미하고, 다양성(diversity)은 다양한 이해관계자가 관련된 것을 의미한다. 이 두 차원은 상이한 난해함(wickedness)을 가지며 문제 해결의 경우 다른 접근이 요구된다. <표 5>에서 보듯, 다양성과 복잡성의 조합에 따라 용이한 문제에서 심각한 난제라는 상황이 나타날 수 있다.

〈표 5〉 문제의 복잡성과 다양성

복잡성 \ 다양성	1인	복수 당사자 각자는 일부 관련 지식을 보유	복수 당사자는 갈등적 가치와 이익을 보유
문제와 해결 인지	용이한 문제		
문제를 인지하나 해결은 모름 (원인과 결과 관계가 불명확)		\	난제
문제와 해결을 전혀 모름		난제	심각한 난제

출처: Head & Alford(2008: 10)

복잡한 이슈와 관련된 행위자·집단·조직 단위의 수가 늘어나고 다양성이 증가함에 따라 더욱 높은 수준의 관리와 리더십이 더욱 중요해진다(Kettl, 2009). 일반적으로 상황이 더욱 복잡하고 다양해질수록 난제는 더욱 빈번하게 발생하게 되고, 복잡성과 다양성은 더욱 높은 수준의 불확실성과 모호성을 유발할 수 있다(Conklin, 2007: 5).

21세기에 등장하는 사회적 도전이나 이슈(가령, 아동비만, 기후변화, 기아 등)를 해결하기 위해 기존의 방식으로 접근하는 것은 효과성이 떨어진다. GovLab Research(2013)는 이와 같은 사회 내부의 복잡한 도전들을 세 가지 범주로 구분한다(GovLab Research, 2013: 12). i) 겉보기에 다루기 힘든 문제, 즉 영역과 정부 수준 간 다양한 이해관계자를 특징으로 하는 복잡한 이슈, ii) 해결책이나 자연적인 해소를 기대할 수 없는 난제, iii) 상

호 의존적 글로벌 문제, 즉 국제적 이해관계자 간 전례가 없는 협업과 협조가 요구되는 다루기 어려운 문제로 분류된다.

용이한 문제와 난제를 넘어서 최근에는 초특급 난제(super wicked problems)가 주목받고 있다. Levin et al.(2012)에 따르면 “경계를 붕괴시키고 복잡성을 증가시키는 결과는 결국 초특급 난제를 낳으며, 이는 위기를 지속시키는 네 가지 특징을 지닌다.”고 한다. 초특급 난제는 i) 난제를 해결할 시간이 거의 없다. ii) 다양한 행위자가 관여되어 핵심 의사결정의 권위가 약하다. iii) 문제해결을 추구하는 사람들 또한 문제를 야기시킨다. iv) 관련 행위자들은 앞을 내다보는 미래 지향적인 접근을 하지 못한다.

난제의 개념, 난제의 본질, 난제의 유형 등을 검토함으로써 난제를 보다 심도 있게 이해할 수 있다. 이제 우리는 정부가 이러한 난제를 조직(팀, 부서, 기관, 부처, 중앙정부, 지방정부 등)에서 어떻게 관리할 것인가에 주목할 필요가 있다. 난제관리는 이 시대 정부가 직면한 가장 큰 도전이며 정부는 이를 예방·대비·대응·복구해야 할 당위성과 책임성을 갖는다.

III. 난제관리의 변화: NPM에서 post-NPM으로

전통행정의 경직성과 비효율성을 타파하기 위해 1980년대부터 등장한 NPM은 정부운영이나 조직관리의 중요한 원리로 받아들여졌다. 2000년대에 들어서는 NPM에 대한 비판과 더불어 post-NPM이라는 총칭적(umbrella) 용어 아래 다양한 논의가 이루어지고 있다. 정부운영이나 조직관리에 영향을 주는 이들 두 가지 시각에서 난제에 대한 관리 흐름을 검토해 보면 다음과 같다.

1. NPM 시각의 난제관리

전통행정에서 제기된 고전적 조직원리는 조직설계와 운영에 상당한 영향을 미쳤으며, 현대 조직에도 이러한 원리들은 여전히 유의미한 가치를 지닌다. 그렇지만, 고전적 조직원리는 경직성과 칸막이라는 부정적인 영향도 남겼다. 전통행정에서의 계층제 조직은 프로세스별로 절차적 합법성과 통제체계 중심으로 작동되어 난제가 초래한 다양한 이슈를 다루기가 어렵고 난제에 효과적으로 대응하지 못했다.

예를 들어, 공무원은 채용되는 입직 단계부터 동일한 조직에 함몰되고, 해당 분야의 특수한 전문성을 확보하면서 해당 부서를 성역으로 인식하게 되어, 결국 조직 내 기능별 경계를 나타내는 칸막이(silos 또는 stovepipes)를 고착화한다(Wilson, 1989). 또한, 공무원들은 투입 항목별 지출을 하는 예산과정에 치중하게 된다. 전통적 관료제와 이익집단 정치의 결합으로 주먹구구식(muddling through) 접근이 주를 이루면서, 결국 포괄적인 접근 방식이 요구되는 거대한 이슈를 다루는 데 한계를 드러냈다.

1980년대의 NPM은 이러한 전통행정의 취약성을 해결하기 위해서 등장했다(Hood, 1991; Pollit, 1990). 하지만 NPM은 난제에 대응하는 데 효과적이지 못했다. 그 이유는 NPM의 주요 가치와 수단에서 찾을 수 있다. NPM의 핵심 방식인 관리주의(managerialism), 기업적 관리, 구매자 위주의 계약주의(contractualism) 등은 위탁 공급, 아웃소싱, 민간화 등의 방식이 주가 되었다(Head & Alford, 2013: 9).

관리주의는 성과 도출을 최우선으로 하면서 조직구조, 조정기제, 재정관리, 충원 등을 중점으로 관리하고 성과달성과 이에 따른 보상을 중시한다. 관리주의는 성과를 높이기 위해서 조직을 세분화하고 이들 개별 단위에 대한 감시와 통제를 위주로 한다(Alford, 1998). 고위관리자를 충원할 경우, 전문적 혹은 기술적 지식 내용보다는 일반적인 관리적 역량을 중시한다. 그리고 예산체계는 일반적으로 프로그램 기반에 둔 지출을 중시한다.

관리주의는 의사결정에 대한 합리적·기술적 접근을 취하고 기업적 전략 방식을 활용하였다. 관리주의는 조직의 목적을 공식적으로 설정하고, 관련된 개별 프로그램을 추진하고, 각 프로그램에 대한 명확한 성과 및 실행계획을 수립하여, 정기적으로 목표달성 수준을 측정한다(Radin, 2006). NPM은 개별 조직 단위로 설정된 목적과 이를 달성하기 위해 필요한 자원과 역량을 통제하는 것을 중시한다. 따라서 NPM은 유기적인 협업을 통한 난제 대응에 있어서 적실성이 떨어질 수밖에 없다.

계약주의는 공식적 계약을 이행하기 위해 필요한 서비스 전달에 치중하고 해당 서비스에 특화된 공급자를 투입한다(Head & Alford, 2013: 10). 결국, 정책집행이나 서비스 전달이 수행되는 과정에서 서비스 제공자마다 분절화를 낳고 경쟁을 유발한다(O'Flynn & Alford, 2008). 계약주의는 효율성과 효과성을 높이기 위해서 설계되지만, 경쟁이 치열해져 지식을 공유하기보다는 독점하려는 동기를 제공한다. 따라서 계약주의는 난제와 관련된 중요한 집합적 정보나 통찰력을 가진 행위자들 간의 협조를 취약하게 한다.

난제 해결과 관련된 이러한 제약은 NPM에 수반되는 체제와 통제로 인해 더욱 가중된다. 재정관리 절차의 경우도 산출예산과 발생주의 회계(accrual accounting)의 형태로 산정되어, 기관 경계를 넘나드는 난제를 해결하는데 필요한 예산배정은 거의 이뤄지지 않는다. 특히, 관리자별 고용계약 및 성과기반의 보상은 이러한 경향을 심화시켜 조직구성원은 자신과 자기가 속한 조직을 최우선시하여 칸막이를 더욱 고착화한다(Head & Alford, 2013: 11). Head & Alford(2008: 11)가 지적하듯, NPM 방식은 일반적으로 난제를 처리하는데 부적합하다. NPM 방식에서 관리자는 특별한 프로그램의 제공이나 특별히 선정된 고객에게만 제공하는 서비스를 책임진다. 따라서 관리주의 접근은 개별 행태의 칸막이를 심화시키고, 실질적으로 중요한 상호 연계된 프로그램을 소홀히 하게 만든다. 이러한 세분화는 결국 프로그램에 기반을 둔 하위 문화 간 긴장을 낳고, 정책 우선순위를 놓고 경쟁하게 만들며, 최악의 경우 기관 내부나 기관 간 권한권을 둘러싼 쟁탈을 낳게 된다.

NPM의 핵심 아이디어는 공공조직들이 성과라는 이름 아래 중앙정부에 의해 관리(통제, 규제, 조정)되어야 한다는 것이다. 그런데 NPM은 개별 프로그램이나 조직의 효율성에 초점을 두었으나 사실상 인과관계는 소홀히 하였다. 즉, NPM은 공공부문에서 조직관리자를 구매자와 공급자와 같은 관계로 만들었다(Statskontoret, 2007: 164-166). 성과에 초점을 두고, 근시안적 행태로 편협한 운영을 한 결과, 조정과 협업은 더욱 어려워지게 되었다. 조직이 부분별 효율성을 추구함으로써 결과적으로 조직 전체의 효율성을 감소시킨 비의도적 결과(unintended consequences)를 낳은 것이다. 또한, 문제해결을 위해 조직별 혹은 개인별 합리성을 추구하지만, 조직 전체적으로는 비합리적인 결과를 낳는 구성의 오류(fallacy of composition)를 초래할 수 있다. 이처럼 중복적 프로그램과 협업이 필요한 상황에서 각각의 조직이 단독으로 책임을 부담해야 하는 NPM 방식의 관리는 정합성(congruence)을 떨어뜨린다. 조직의 업무상 중복적 책임이 필요한 상황에서 개인성과 위주로 평가한다면, 결국 협업을 어렵게 할 수밖에 없다. 또한, 복잡한 책임이 요구되는 조직에서의 성과평가는 개인평가보다는 협업 지향적 평가 방식이 더욱 타당하고 적실성을 갖는다.

이상에서 보듯, 전통행정과 NPM적 접근 및 방식이 난제에 대한 개념화와 구조화, 그리고 난제의 예방·대응·관리·평가 등을 수행할 역량을 제약하게 된 측면이 있음을 부인할 수 없다. 이제 정부가 난제에 대응하기 위해서는 불확실성, 불안전성, 상호관련성 등의 속성을 갖는 환경 변화를 예견(anticipatory)하고 선찰(foresight) 할 수 있는

역량을 키워야 한다. 그리고 이에 따라 비정형화된 난제를 예방·대응·회복·환류 등을 할 수 있는 관리전략을 수립해야 한다. 이를 위해서는 조직 자체뿐만 아니라 조직 환경과 관련된 행위자와 제도를 포함한 조직관리가 요구된다.

2. post-NPM 시각의 난제관리

정부운영이나 행정관리에 적용되는 관리 이념은 시대변화에 맞게 탄력적으로 변할 수밖에 없다. 지난 30여 년 동안 공공부문에서 품미했던 NPM의 한계를 극복하고자 최근에 다양한 논의⁵⁾가 이루어지고 있으며, 이를 총칭하는 용어는 post-NPM(혹은 beyond NPM)으로 불리어진다.

역사적으로 보면, 행정체제는 대체로 한쪽에선 통합, 조정, 집권화를, 다른 쪽에선 분권화와 세분화라는 방향으로 서로 밀고 당겨왔다. NPM은 주로 준자율적 조직의 과제수행 능력을 높이는 조직설계와 관련된다(Pollitt & Bockaert, 2011). 그렇지만 NPM은 정부기구를 팽창시키고 세분화시켜 조직간 경계를 넘어서는 난제를 해결하기 위한 대응 능력을 약화시켰다(Lægreid & Verhoest, 2010). NPM이 낳은 세분화와 통제관리는 공공부문이 담당해야 하는 사회의 거대한 이슈를 처리하는데 적합성이 낮았다(Christensen & Lægreid, 2007). 기능별 조직구조를 갖는 정부기관들은 난제를 해결하는 데 필요한 협업적 조직구조가 아니라 개별 고립된 조직구조로 설계·운영되었기 때문에 난제를 해결하는 데 역부족한 것이다(Christensen & Lægreid, 2012: 7). 난제는 그 속성상 단일 영역의 조직 범위 내에 한정될 수 없다. 난제를 해결하기 위해서는 여러 분야와 다수 조직(팀, 부서, 기관 등)의 경계를 넘나들어 상호 교차적으로 조정하고 협조할 수 있는 역량이 요구된다(Clark & Steward, 2003). 따라서 단일한 기능과 목적을 추구하는 조직구조로는 난제를 해결하는 데 적합하지 않기 때문에 협업 친화적인 유기적 조직으로 재구조화할 필요가 있다.

경계를 넘나드는 업무의 개념은 1990년대 이후 공공행정과 관리이론 그리고 실무에서 유행하고 있다(Gregory, 2003). 통합된 서비스와 공공부문이 경계를 넘나드는 업

5) 범정부(whole-of-government)(Christensen & Lægreid, 2007), 통합 거버넌스, 결과 조종(outcome steering), 연계 거버넌스(joined-up governance)(Baechler, 2011; Bogdanor, 2005; Hood, 2005), 총체 거버넌스(Leat et al., 2002). 신공공거버넌스(Osborne, 2009), 네트워크 거버넌스, 협력(partnership), 연계 정부, cross-cutting 정책, 수평적 관리, 협업적 공공관리 등의 명칭으로 사용되고 있다(Gregory, 2003)(Christensen & Lægreid, 2012: 8에서 재인용).

무를 해야 한다는 요구는 공공부문의 조정 문제와도 밀접한 관련이 있다(Gregory, 2003; Halligan, 2007). NPM 방식은 공공부문의 세분화를 촉진하고, 사회적 문제를 해결해야 할 정치적·행정적 리더의 역량을 제약할 수 있다(Christensen & Lægreid, 2007). 이러한 세분화로 인해 공공부문의 응집력을 높일 수 있는 정책설계와 집행을 어렵게 한다. 그래서 NPM을 넘어서야 한다는 시각이 대두되었고, 세분화를 거부하고 공공부문을 재조정하려는 새로운 접근이 전개된 것이다.

새로운 조정과 실행은 다양한 형태로 구현되고 여러 명칭으로 나타나고 있다. 이들 명칭의 공통적인 특징은 조직경계를 넘나드는 업무에 있어서 보다 효율적·효과적으로 정책개발, 정책집행, 서비스 전달을 해야 한다는 것이다. 이러한 운영방식은 부서할거주의(departmentalism)나 칸막이 의식(silo mentality)과 대비된다(Christensen & Lægreid, 2012: 8). 이러한 흐름 역시 많은 내용을 제시하지만, 실질적인 이행 과정에서는 많은 도전에 직면하고, 고려할 요소도 많다.

post-NPM은 다음과 같은 특수한 요소에 관심을 가진다(Christensen & Lægreid, 2011). i) post-NPM이 의미를 두는 구조적·문화적 복잡성은 더 많은 혼합성(hybridity)을 낳는다. 혼합성은 유연성과 확장성을 낳을 수 있지만, 갈등이나 모호성 또는 혼란을 초래할 수도 있다. ii) post-NPM은 정치적·행정적 리더의 역량에 도전하여 모든 것이 조정 또는 통합되어야 하는지 혹은 어떤 수준, 영역, 정책이나 이슈가 지속될 수 있는지에 대해 질문을 해야 한다. 난제는 수준·영역·정책을 넘나들며 관련되기 때문에 역량 문제도 커진다. iii) 다수 행위자 간에 필요한 조정력은 단지 공무원 자신의 직업적 전문성의 폭과 깊이에만 관심을 두는 것이 아닌, 이를 뛰어넘는 차원의 역량이 요구된다.

post-NPM 방식은 일반적으로 공식화에 얽매이기보다는 실용적·지능적인 방식으로 함께 업무를 추진하는 것이다. 민간부문을 포함한 환경에서 다양하고 이질적인 이해관계자들은 거버넌스를 공동으로 구성하여 네트워크 및 협력을 추구한다(Halligan, 2006). 협업적 접근은 중단없는 서비스 전달에 있으며, 조정적·효율적 서비스 전달을 확보하기 위해 상부로부터 통제를 받지만, 지방에서 실질적인 협업적 노력을 위해서는 중앙의 통제로부터 자율성을 확보할 필요가 있다.

post-NPM은 조직의 수직적·수평적 차원을 모두 중시하며, 양자를 결합하려 한다(Christensen & Lægreid, 2007). 기능별 계선조직을 기반으로 하는 정부기관은 어려운 정책문제나 심각한 난제 대응에 취약성을 갖고 있기 때문에 조직의 수평 차원을 고려하여 전통적 경계를 넘나드는 정책 분야에 관심을 가진다(Baechler, 2011). 정부는 수

직적·수평적 차원에서 조직을 재설계해야 하며, 포괄적 방식의 공동 업무추진을 학습할 필요가 있다.

post-NPM 시대에서 논의되는 다양한 가치와 목적은 결국 협업에 의해서 실행이 가능해질 것이므로, 협업은 앞으로 정부운영이나 조직관리에서 핵심적인 역할을 할 것이다. 2020년도 정부조직관리지침에서도 볼 수 있듯, 조직관리와 관련된 지침 내용의 대부분은 협업에 의해서 시작되고 협업에 의해서 완성될 수밖에 없다(김운권, 2021: 75).

이상 NPM 시각에서 난제를 제대로 관리하지 못하게 된 한계를 설명하고, post-NPM 시각에 기반을 둔 난제관리와 관련된 다양한 논점들을 검토하였다. <표 6>은 NPM과 post-NPM의 한 유형인 신공공거버넌스(New Public Governance) 간 난제관리의 관점을 비교한 것인데, 이를 통해 양자 간의 차이를 체계적으로 이해할 수 있다.

〈표 6〉 NPM 및 post-NPM의 난제관리의 관점 비교

	NPM	NPG
이론적 연원	합리적 행위자, 관리 이론	제도적 이론, 네트워크 이론
국가	규제적	복수 및 다원주의
초점	조직자원관리	가치, 의미, 관계에 대한 협상
가치	효율성, 경쟁, 시장	다양성 및 논쟁
정치인 역할	질서	선도 및 해석
관료 역할	시장감독	탐험
시민 역할	고객	공동생산자
혁신(난제 대응전략)	경쟁적	협업적

주: Bjørgo & Røiseland(2013: 6)를 일부 수정함

post-NPM의 다양한 의제 중에서 협업은 융합시대의 정신을 포괄하는 아이디어라 할 수 있다(Ryan, 2011: 10). 21세기에는 정부 단독으로 일을 처리할 수 없기 때문에 협조와 협업이 필수적이다(Agranoff, 2006; 김운권, 2014: 42에서 재인용). post-NPM에 대한 다양한 논의를 통해 협업은 민간이든 공공조직이든 매우 중요한 조직관리가 되고 있다. 행정수요와 정책문제를 해결하고 더 나아가 난제에 대응하기 위해서는 협업적 조직관리가 매우 중요할 수밖에 없다.

IV. 난제에 대한 협업적 관리전략

이 장에서는 난제 대응과 관련된 다양한 전략들을 검토해 보고, post-NPM 시대의 가장 중요한 조직관리 방식이라 할 수 있는 협업에 초점을 둔 난제관리 전략에 대해 논의한다.

1. 난제의 대응전략

난제는 과거에도 있었고, 현대에는 더욱 빈발하고 있으며, 앞으로도 계속 발생할 것이다. 현재 COVID-19 사례에서 극명하게 드러나듯이, 난제로 인한 파급 효과와 영향은 더욱 광범위하고 심각해지고 있으며 난제의 원인을 규명하기가 더욱 어려워지고 있다.

공공관리의 연구와 실무에서는 주로 난제를 해결하기 위한 개념을 정립하고 실무적으로 발생하는 어려움을 극복하는 데에 초점을 두었다. 이러한 노력은 난제 해결 과정에서 직면하는 복잡성과 불확실성 및 불일치성을 규명하는 것에 집중되었다(Sanderson, 2006). 또한, 공공관리의 연구와 실무에서는 난제에 대응하기 위한 전략과 절차를 개선하는 것에 주목하기 시작하였다(Weber & Khademian, 2008). 이러한 접근에서 단연 돋보이는 것이 바로 협업적 방식 혹은 네트워크 관리 방식이다. 협업적 방식은 관리자가 그들이 처리하려는 복잡한 상황과 관련된 지식과 위험성을 가진 행위자 간의 경계를 넘나드는 업무를 수행한다는 것이다.

난제를 해결하기 위한 방안의 하나로서 협업에 대한 폭넓은 관심과 접근도 중요하지만 이와 함께 다른 대책도 필요하다. 왜냐하면, 난제를 해결하기 위한 대응 중에서 최선의 대응전략을 선택하기가 쉽지 않고, 협업적 전략이 복잡하고 난해한 난제를 모두 해결할 수는 없기 때문이다. 따라서 전략적으로 다른 두 가지 접근을 고려할 필요가 있다. 하나는 변수·선택·연계에 대한 광범위한 사고방식이며, 다른 하나는 정보력·이해력·권력의 분산된 본질을 제대로 평가할 수 있는 새로운 형태의 리더십이다. 이러한 두 전략은 난제 대응과 상호 작용의 역할에서도 중요하다(Chrislip & Larson, 1994; Crosby & Bryson, 2005; Huxham & Vangen, 2005; Lasker & Weiss, 2003). 여러 학자들이 제시한 난제에 대한 대응전략은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 변수·선택·연계에 관한 폭넓은 사고방식 전략이다. 이 전략은 문제해결에 관한 대안적 수단을 세 가지로 제시한다. 하나는 틀 반영(frame reflection) 전략이다

(Schon & Rein, 1994). 고질적인 문제는 규제와 같은 권위적인 결정이나 과학적 지식에 기반한 명확한 해결방안에 의해 쉽게 해결될 수 없다. 다루기 어려운 쟁점은 과학적으로 증명된 지식만으로 접근하기보다는 다양한 틀과 가치에 근거를 둔 접근방법을 활용하는 것이 유용하다. 난제는 이슈 및 가능한 해결안에 대한 이해의 틀을 제공하는 가치 시각에서 처리할 수 있다. 또 하나는 비기술적 인식(nontechnical sense)에서의 체계적 사고(thinking) 전략이다(Senge & Sterman, 1992). 체계적 사고는 지식을 맥락 의존적인 것으로 인식하고, 의도한 성과뿐만 아니라 성과에 이루는 복잡한 투입·과정·산출도 고려한다. 즉, 관련 조직 내부의 핵심적인 생산과정뿐만 아니라 조직 간 그리고 조직 외부의 부수적·병렬적 과정을 고려한다. 이 접근은 난제의 본질을 초래하거나 난제를 해결할 수 있는 요인들을 찾으려 시도한다. 끝으로 복잡성 이론(complex theory) 전략이다. 복잡성 이론은 복잡한 상황에 대한 혼란과 모순적 측면에 주목한다. 상호 의존성, 환류 순환, 충격과 같은 복잡성은 생태적 과정과 인간 개입의 영향을 설명하는 환경정책에서 채택되고 있다(Berkes et al., 2003). 복잡성 이론은 보다 효과적인 해결안보다는 복잡한 추세와 도전에 관한 분석에 도움을 준다. 그래서 협업과 조정, 리더십 역할, 공공거버넌스에서 유용하다.

둘째, 협업과 조정 전략이다. 다양한 협업이 상이한 유형의 파트너들 간에 이루어지고 있다(Kickert et al., 1997). 협업과 협력은 다양한 형태로 이뤄진다. 예를 들면, 정부 관할권에서의 조직 간 상이한 수준의 정부(연방정부, 주정부, 지방정부) 간 대안적인 부문(정부기관, 민간기업, 비영리·공동체 조직 등) 간에 발생한다(Imperial, 2004). 협업적 업무는 상당한 혹은 미흡한 정도의 지원이나 공식적 계약 등의 협력을 포함한다. 그러나 협업의 핵심은 공유된 이해, 합의된 목적, 상호 신뢰와 의존성에 달려 있다(Huxham & Vangen, 2005). 협업과 조정은 시간과 능력이 필요하며, 잠재적으로 협업에 선순환을 낳아서 의도한 목적을 실현할 수 있다(Ansell & Gash, 2008).

셋째, 협업적 리더십 전략이다. 협업적 전략과 절차는 난제 해결에 중요한 요소인데, 이 중 리더십이 관건이다. 협업은 본질적으로 다양한 이해와 역량을 가진 복수 당사자가 얹혀 있기 때문에, 리더십이 더욱 부각될 수밖에 없다(Head & Alford, 2013: 18). 리더십은 구조라기보다는 관리자의 실행에 관한 것이며, 결국 리더의 역할이 관건이다. 리더의 역할은 새로운 조직구성원을 적재적소에 배치하고, 모호한 직위 간의 갈등을 조율하는 것이다. 협업은 리더십의 중요한 측면이며, 리더십은 협업에 대한 강한 동인이 된다. 따라서 협업적 리더십은 협업과 리더십 간의 상호 작용을 중시한다

(Chrislip & Larson, 1994; Crosby & Bryson, 2005). 협업적 리더십은 거시적 구상을 하고, 조직구성원의 특성을 간파하고, 의사소통과 영향력을 발휘하며, 신뢰형성과 설득력을 내포하는데, 이것이 바로 협업적 능력이다(Williams, 2012). 협업적 리더십은 계층제 및 관리적 명령에서 벗어나서 규범적으로 활용되는 통제수단을 통해 그리고 재정적 유인에서 벗어나 솔선수범을 통해 이루어진다.

넷째, 적절한 구조와 절차에 관한 전략이다. 앞의 세 가지 전략은 공공관리자가 난제를 해결하는 데 고려하고 행동하는 방식에 관한 것이다. 그러나 관리자가 무엇을 실행하더라도, 관리자는 정부의 행정구조와 절차에 제약을 받을 수밖에 없다. 공공부문에서 구조와 체계를 변화시키려면, 다음과 같은 요건이 필요하다. i) 조직구조가 유연해야 한다. 문제를 발견·규명·해결하기 위해서는 매트릭스 구조나 프로젝트팀을 결합할 필요가 있기 때문이다(Head & Alford, 2013: 21). ii) 협업기관은 공동(pool) 예산이 필요하므로(Williams, 2012), 유연한 예산과 재정 시스템이 요구된다. iii) 더욱 정교한 성과측정과 프로그램 평가가 요구된다(Van Dooren et al., 2010). 정교한 성과측정은 성과가 달성되는 과정에 관한 유연성을 필요로 하기 때문이다. 이를 위해서는 프로그램 논리 과정에 반영되는 복잡한 환류 고리와 난제 대응에 필요한 장기적인 시간이 필요하다. iv) 인적자원관리와 관련하여 채용 및 승진 과정 그리고 역량개발이 재고되어야 한다. 보다 개방적·협업적·적응적인 상황에서 업무를 수행할 경우, 적합한 지식·전문성·역량이 요구되기 때문이다(Alford & O'Flynn, 2012; Williams, 2012).

이상의 네 가지 전략 외에 Koblentz가 제시한 다음 네 가지 전략은 매우 의미 있는 시각을 제공한다. 고질적인 난제를 해결하기는 쉽지 않으나 최소한 이들을 관리할 수 있는 두 가지 기준을 제시했기 때문이다. 그 기준 중에 하나는 이해관계자 간에 권력이 어떻게 집중 혹은 분산되는가에 관한 기준이고, 다른 하나는 이해관계자들이 권력을 두고 얼마나 강하게 경쟁하는가를 바탕으로 한 기준이다. 이러한 기준에 따라 난제에 대응할 수 있는 전략으로 권위적(authoritative), 패권적(hegemonic), 경쟁적(competitive), 협업적(collaborative) 전략을 제시하였다(Koblentz, 2014: 1-2).

〈표 7〉 난제에 대한 대응전략

	집중된 권력	분산된 권력
경합적 권력	패권적	경쟁적
비경합적 권력	권위적	협업적

출처: Koblentz(2014: 2)

첫째, 패권적 전략은 일방의 권력이 매우 강력해서 자신이 선호하는 문제 정의와 해결 방식을 다른 이해관계자에게 강요할 수 있다. 다른 이해관계자가 강요된 문제 정의나 해결 방식에 동의하지 않더라도, 패권적 전략은 의사결정 과정에서 그들을 배제시킬 수 있다(Koblentz, 2014: 2). 이 전략의 장점은 의사결정 과정이 단순하여 결정을 신속하게 내릴 수 있으며, 주로 명령 방식으로 문제를 해결하려 한다는 점이다. 반면, 문제를 실질적으로 해결하기보다는 난제를 악화시키는 정도에 그칠 수 있다는 한계가 존재한다.

둘째, 경쟁적 전략은 권력이 분산되고 경합적일 때 주로 적용되며, 이해관계자가 문제해결을 영합게임(zero-sum game)으로 간주한다. 이해관계자는 자신이 선호하는 방식으로 문제를 정의하기 위해 자신의 권력을 공고히 하고 자신이 선호한 해결을 강요한다(Roberts, 2000). 경쟁적 전략은 자신이 선호하는 정의와 해결안을 설득하기 위해 강한 혁신 방안을 제시할 수 있다. 또한, 권력집중을 막아 이해관계자 간 권력균형이 생기면 개혁할 기회를 확보할 수 있다. 반면, 이해관계자 각자 자신이 선호하는 접근을 고수하려 할 때에는 교착상태에 빠지고 다른 이해관계자를 배제할 수 있다.

셋째, 권위적 전략을 추구하는 정부운영에서 이해관계자는 문제 정의와 해결 권한을 소수 전문가에게 맡긴다(Roberts, 2000). 이러한 권위적 전략은 신속한 의사결정을 위하여 의사결정 과정을 단순화하고 이해관계자를 최소화한다. 또한, 전문가 활용을 통해 목표의 인지도를 높여서 산출의 정당성을 높이려 한다. 다만, 권위적 전략의 단점은 전문가도 잘못 판단을 하거나 편견을 가질 수 있다는 점이다. Bannink & Trommel(2019)이 언급하듯, 관료적, 전문적, 혹은 관리적 대응은 난제를 다루는데 적절하지 못하다. 문제가 난제라는 것을 인식하지 못한다면, 결과적으로 표면적으로는 완벽한 해결책을 제시한 것 같지만, 실질적으로는 비이성적인 것을 제시할 수 있기 때문이다(Termeer et al., 2019: 173에서 재인용).

넷째, 협업적 전략은 권력이 분산되어 있지만 비경합적일 경우, 가장 적합한 전략이다. 이러한 상황에서 이해관계자는 정신적으로 영합 게임을 초월하여 상생(win-win)을 위해 공조한다. 협업적 전략은 협조를 통해 얻을 수 있는 잠재적 이득을 확대하기 위해 다양한 이슈 간에 신뢰를 구축하고, 연계와 조정을 반복하여 협조를 촉진할 보수구조(payload structure)를 변화시키려 한다. 협업은 이해관계자가 단독으로 성취할 수 없는 성과를 달성할 수 있어 더욱 효과적일 수 있다. 반면, 이해관계자가 많아지므로 가능한 많은 당사자가 받아들일 수 있는 해결안을 추구한다. 이 과정에서 거래비

용이 증가하고 의사결정이 지연될 수 있다. 또한, 협업은 이해관계자가 각자 자신의 입장을 고수하기 때문에 서로 다른 정체성을 공유하기가 쉽지 않다(Webber & Khademian, 2008; 김윤권, 2015: 14-15에서 재인용). 그럼에도 협업적 전략은 보다 장기적인 정책을 낳을 가능성을 높여서 관련 이해관계자들이 폭넓게 수용할 수 있다(Roberts, 2000; 김윤권, 2015: 14-15에서 재인용). 난제를 인식하는 것은 문제에 대응하려는 첫 조치이지만, 전문가들이 모든 해답을 제시할 수도 없으며, 다원주의 사회에서 정책결정을 좌우하는 영합게임 시각을 포기하기가 쉽지 않다. 그렇지만, 협업적으로 해결안을 모색하는 것은 잠재적 편익을 도출할 충분한 가치가 있다(Koblentz, 2014: 2; 김윤권, 2015: 14-15에서 재인용).

이러한 다양한 전략 외에 Catrien et al.(2015: 680)은 난제 해결을 위한 통합적 접근을 제시한다. 난제를 해결하기 위해서는 대안적 행동전략뿐만 아니라 관찰과 실행을 위한 대안적 방법도 요구된다. 이를 위해서는 다음과 같은 거버넌스 역량이 필요하다. i) 성찰(reflexivity) 또는 복합적 프레임을 다룰 수 있는 역량, ii) 회복력(resilience) 또는 행위자를 불확실한 변화에 적응시킬 역량, iii) 반응성(responsiveness) 또는 이해상충 의제와 예상에 반응할 역량, iv) 재활성화(revitalization) 또는 침체를 해결할 역량이 다. 이러한 역량은 난제 해결이라는 성과를 얻을 수 있는 토대를 형성한다.

같은 맥락에서 Ramalingam et al.(2014: 11)은 난제에 대응할 수 있는 최선의 방식을 다음과 같이 제시한다. i) 구체적인 최선의 실행보다는 복수 대안적 시각 수용, ii) 복수 개입 지점을 확보하여 상호 역동적으로 작용, iii) 지원부서(back office) 설계보다는 집단 상호 작용과 반복을 통한 업무 중시, iv) 이해관계자, 특히 일선 직원 및 최종 사용자의 참여를 통한 문제형성과 투명한 소유권 구축, v) 해결안 도출의 가능성에 대한 집합적 기반 탐색 및 이를 가능케 하는 문제 가능성의 체계적·시각적 표현 개발, vi) 해결안의 예측성보다 신축성에 집중하는 방식이다.

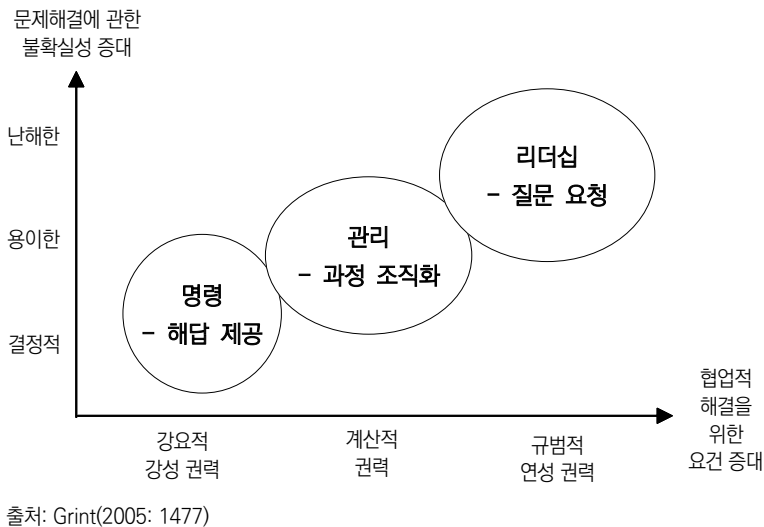
2. 난제에 대한 협업적 관리전략

post-NPM 시대의 핵심 주제이면서, 동시에 글로벌 난제 해결을 위해 가장 주목받고 있는 협업적 전략의 의미·유형·편익·한계·대응전략 등을 살펴보면 다음과 같다.

협업적 전략이 어떠한 의미를 갖는지를 알기 위해서는 Grint(2005)의 논의를 검토해 볼 필요가 있다. 문제 있는 상황은 결정적(critical) 상황, 용이한(tame) 상황, 난해한

(wicked) 상황 등으로 구분될 수 있다. 각각의 상황에 적합한 권력의 형태⁶⁾는 명령(command), 관리(management), 리더십(leadership)이다. 여기서 의사결정자는 역할 대응, 과정의 조직화, 질문의 역할을 한다(Grint, 2005: 1476-7). 이러한 유형화는 <그림 1>처럼 표현될 수 있다. 수직축은 문제해결에 관한 불확실성의 증대를, 수평축은 문제해결에 필요한 협업의 증대를 의미한다(Grint, 2005: 1476-7). 즉, 불확실성을 측정하는 것은 상황에 관한 객관적 요소가 아니라 상황에 관한 권력에 의해서 구성된다. 물론, 권력과 문제는 논쟁적일 수 있지만, 위급한 문제, 난해한 문제, 용이한 문제 등으로 구분할 수 있으며, 이는 특별한 권력 형식으로 나타날 수 있다.

〈그림 1〉 문제와 권력의 유형화



Grint(2005: 1478-90)에 따르면, 의사결정자는 난제 해결을 위해 필요한 것이 무엇인가를 판단할 수 없을 때 집합적 대응을 추구하게 된다. 명령 → 관리 → 리더십으로 전환될수록 협업적 해결에 대한 요구는 더욱 커지게 된다. 문제분석, 자원 활용, 선택간의 조합을 통해서 난제를 집합적으로 해결할 경우, 리더십이 가장 적합한 권력 형태

6) 연성권력(soft power, 정당성과 가치의 적극적 유인)과 강성권력(hard power, 강요, 물리력, 비대칭 자원을 통한 지배력)(Nye, 2004)에 기초한 분석의 한계는 Etzioni(1964)의 순응 유형화를 고려하면 극복할 수 있다. 순응 유형은 문제 유형과 결합될 수 있다. 결정적 문제는 종종 강요적 순응과, 용이한 문제는 계산적 순응과, 그리고 난제는 규범적 순응과 연계될 수 있다(Grint, 2005: 1476).

이다. 반면, 용이한 문제해결을 위한 실험 절차를 설계할 때, 관리는 두 번째로 적합한 형태가 된다. 이어서 결정적 문제는 명령 형태의 권력에 의한 일종의 강요를 활용한다.

통상적인 문제보다 훨씬 복잡하고 어려운 쟁점을 가진 난제를 해결하는 것은 매우 어렵다. 어느 누구도 난제를 완전히 해결할 수는 없으며, 단지 협업적 접근을 통해서 바람직한 성과를 도출할 수 있다(Waddock, 2013: 97). 어떠한 조직도 단독으로 난제를 해결할 수 없으며 난제 해결은 여러 행위자 간의 상호작용과 관여라는 협업을 통해서 가능하다(Ackoff, 1974). 협업은 상이한 시각을 가진 참여자 간의 동의, 위험 공유, 해결안의 모색을 통해 의도한 성과를 이끌어낼 수 있고, 참여자들이 부담을 나누어 과중한 부담을 완화할 수 있다.

난제는 완전히 해결될 수 없지만, 이를 극복하는 데 있어 가장 핵심은 협업이다(Denning, 2009). 협업은 동질적 혹은 이질적 구성원들이 공동의 목적을 달성하기 위해 함께 노력하고 실행하는 것이다. 공동체 구성원 각자의 관심과 이해를 극대화하여 난제의 해결을 도출할 수 있는 방안으로 협업이 사용될 수 있다. 협업은 공동체 구성원들이 자신의 소중한 관심을 포기하거나 타협하는 것이 아니라 이해관계자들 각자가 자신의 이익과 관심을 인식하고 재구성하여 공동의 해결안을 모색하는 것이다. 성공적인 협업을 통해서 조직구성원 간의 결속을 강화하고 새로운 에너지를 가진 ‘우리’를 경험할 수 있다.

난제 해결에 가장 적합한 협업은 어떻게 형성되는가? Denning(2009: 720-1)은 난제 해결 사례들을 분석한 후 “협업은 ‘선언, 학습, 혼합, 변화에 대한 질문, 우리, 선도’라는 본질적인 구성요소를 갖는다.”고 주장했다. 따라서 협업적 난제 해결은 이해관계자들을 모으고, 난제를 이해하고, 저항을 완화하고, 생각을 실행으로 전환하고, 결속을 강화하고, 행동을 낳는 해결책을 모색하는 과정으로 이뤄진다. Partnerships Resource Center(2016: 40)에 따르면 협업이 작동하는 조직은 난제를 해결할 수 있는 생각의 기본 토대를 제공한다.

협업을 통해 난제를 해결하면 여러 가지 편익이 발생한다. 협업의 제도화를 위해서는 공식적 구조를 제공함으로써 각자의 업무과제를 담당하는 개인 간의 협조와 협업을 지원할 필요가 있다(Senge, 2006). 조직간 협업 팀에 요구되는 대면적 상호 작용은 조직 업무의 체계를 이해시킨다. Soda & Zaheer(2012: 758)가 언급하듯, 공식적으로 구조화된 협업을 통해서 이질적인 배경을 가진 구성원 간에 상호 작용을 하여 아이디어를 공유할 수 있고, 난제를 보다 순조롭게 해결할 수 있다. 또한, 고립된 조직 내의

구조적 한계와 달리, 조직간 협업은 지원, 자문, 정보교환, 업무흐름 등의 관계를 가능케 한다. Carlee(2008)도 협업적 난제 해결 과정에서 조직구성원은 각자 역할이 서로 어떻게 연계되고 영향을 미치는지를 파악할 수 있다고 했다. 또한, 공동으로 업무를 수행하고 학습하여 서로 소통하고 상호 관계를 형성시켜, 궁극적으로는 상이한 전문적 배경을 가진 행위자 간에 신뢰를 높여줄 수 있다.

조직이 단순한 문제해결⁷⁾의 차원을 넘어서 진정으로 난제를 해결하기 위해서는 문제의 식별, 해결책 모색, 행동에 관한 상이한 접근이 요구된다. 즉, 개별적인 해결 접근보다는 협업적 접근이 가장 적절하고 효과적이다. Keast & Mandell(2013: 1)이 언급하듯이, 협업은 전통적인 개인적·조직적 사고방식 및 실행과는 차원이 다른 신뢰관계, 문제의 종합적 시각, 자원공유, 집합적 시너지, 확대된 역량 활용 등의 성격이 증시된다.

그러나 협업적 해결이 만병통치약은 아니다. Waddock(2013: 106)이 지적하듯, 협업적 문제해결 방식은 참여자 간 갈등뿐만 아니라 효율성, 복잡성과 같은 거래비용을 증가시킬 수 있다. 또한, 개인 혼자서 의사결정을 하는 것보다 시간이 더 오래 걸릴 수 있다. Roberts(2000)는 “단독으로 해답을 찾는 권위적 해결안과 비교하면 협업적 해결안은 매우 복잡한 절차를 거친다.”고 한다. 또한 Waddock(2013: 107)은 “위기는 빈발하고 더 복잡해져서 유일한 최선의 해결안을 찾기가 매우 어려워지기 때문에, 다양한 해결안을 모색할 수밖에 없다. 만일, 리더가 협업적 전략을 효과적으로 활용하지 못한다면, 전반적으로 사회적·생태적 상황에 관한 전망은 불투명할 수밖에 없다.”고 한다.

난제 해결의 관건인 협업의 이러한 한계를 극복하기 위해서는 협업방식을 보다 개선시킬 필요가 있다. 이를 위해서 Milward & Provan(2006)이 언급하듯, 책무성과 정당성 확보, 갈등 완화, 적응적 설계, 조직몰입 촉진 등이 필요하다. 같은 맥락에서 Moynihan(2005)도 협업 관련 최적화된 협업 취지를 파악하고, 협조를 제고할 규칙의 틀을 짜고, 공유된 목적을 지향하는 행위자를 선정하고, 시너지 도출에 유리한 협업방식을 선정하여 추진할 필요가 있다고 하였다.

앞서 살펴본 선행연구와 관련 이론, 다양한 협업적 대응전략을 토대로, 그리고 우리나라 정부조직관리의 현실적 맥락을 고려하여 여기서는 난제에 관한 협업전략을 다음과 같이 제기할 수 있다.

7) 문제해결의 5단계는 문제인식, 대안탐색, 대안결정, 대안실행, 실행평가로 구분될 수 있다(이영재·남상훈, 2017: 42).

첫째, 정부를 둘러싼 다양한 행위자들 간에 협업적 신뢰관계가 전제되어야 한다. 협업 참여자 간 신뢰는 난제 해결에서 매우 중요한 관건이라 할 수 있다. 협업에 참여하는 구성원들은 다양하고, 이질적인 배경을 가지고 있다. 또한, 역량이나 권한의 수준이 다양하고, 구비하고 있는 장단점이 다르다. 따라서 서로 간에 이해와 존중이 무엇보다도 중요하며, 이를 통해서 서로 간에 신뢰가 형성될 수 있다. 가령, 정부 부처의 협업 주관기관과 협조기관 간, 중앙부처와 지방자치단체 간, 공공부문(정부, 지자체, 공공기관)과 민간부문 간, 공공부문과 제3섹터 간, 상대방에 대한 이해와 상호 존중이 전제되어야만 신뢰가 구축될 수 있다. 협업 설정에서 요구되는 신뢰 수준이 높을수록 복잡한 문제나 난제에 대응할 수 있는 유리한 환경을 조성할 수 있다.

둘째, 난제 해결을 위해서는 조직경계를 넘나들 수 있는 협업적 리더십(8)에 주목할 필요가 있다. NPM적 조직관리에서는 거래적 리더십 혹은 변혁적 리더십이 적절하였다. 즉, 개별 조직목적을 실현하기 위해서 조직목적과 조직구성원의 목표를 높이는 전략으로 충분하였다. 그렇지만, post-NPM 시대의 리더십은 조직 내부의 목적달성을 위한 수직적 관리뿐만 아니라 협업 목적을 구현하기 위한 조직 간 혹은 조직구성원 간 수평적 관리 역량이 필요하다. 특히, 조직경계를 넘나들며 얹혀 있는 난제를 해결하기 위해서는 협업적 리더십에 관심을 가질 필요가 있다. 조직 내의 수직적 관계 그리고 조직 외의 수평적 관계에서 정보를 개방·공유하고, 업무를 조율·조정하고, 공동 목적인 난제 해결을 위한 소통·협력을 유도할 수 있는 역량을 구비한 협업적 리더십이 요구된다. 협업적 리더십은 조직 간 혹은 조직구성원들의 상이한 시각·목적·철학·자원을 결합시켜 공동의 도전인 난제에 대응할 업무관행을 협업적으로 몰입시켜 줄 수 있다.

셋째, 난제 해결을 위해서는 정부의 행정자원(조직, 인적자원, 예산, 법령, ICT 등) 관리 방식을 협업 친화적인 접근으로 전환시킬 필요가 있다. 난제 해결에 절실한 협업을 촉진하기 위해서는 협업조직의 문화를 경쟁 문화나 협업 회피 문화에서 탈피한 협업 친화적 문화로 전환시키고(김윤권, 2014: 363), 계층적·공식적·개인전문적·안정적

8) 예를 들면, 권위에 근거한 권한이 아니라 집합적 팀의 권한을 신뢰하고, 정보 소유보다는 정보와 지식을 공개적으로 공유하며, 협업 팀으로부터 제안이나 격려를 받고, 승인된 해결안을 전달하는 것이 아니라 브레인스토밍을 통한 의견을 수렴하며, 정해진 시간과 자원을 할당하는 것이 아니라 필요 시 할당하며, 구체적 역할과 책임에 집착하기보다는 탄력적으로 역할과 책임성을 부여하며, 증상 중심으로 대응하기보다는 이슈의 근본 원인을 규명하도록 하며, 조직 정책에 부합하는 성과만이 아니라 즉각적이고 지속적인 환류와 개인별 코칭을 평가한다 (Retrieved from <https://visual.ly/traditional-vs-collaborative-leaders>, 검색일 2020.4.5).

조직에서 수평적·비공식적·팀전문적·역동적 조직(Taneja, 2013)으로 설계할 필요가 있다. 한편, 인적자원을 조직(부서, 기관, 부처, 부문) 간 적절히 인사교류⁹⁾한다면, 중장기적 차원에서 협업에 유리해질 것이다. 단기적으로는 협업 과정 및 성과에 관한 평가요소의 가중치를 높이면 협업 활성화에 기여할 것이다. 또한, 협업적 예산을 편성하여 개별 목적을 수행하는 조직보다는 협업 목적을 수행하는 조직에 예산배정을 더 많이 고려할 필요가 있다. 동시에 협업을 가로막는 다양한 법령이나 규제 등을 협업 친화적으로 제·개정할 필요가 있다. 아울러 난제 해결에 동원할 수 있는 ICT나 웹 등의 기술발전을 유용하게 할 필요가 있다. 특히, 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터 분석에 근거한 증거기반 의사결정을 통해서 최적의 해결안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 난제 해결을 위한 최적의 협업전략을 도출하기 위해서는 조직(팀, 부서, 기관, 부처, 부문) 간에 구축된 칸막이를 완화 혹은 제거해야 한다. 칸막이는 다양한 요인에 의해서 형성된다. 전통행정에서 형성된 부성화, 계층화, 전문화 등의 고전적 조직원리에 따른 조직설계는 현대 조직에서도 여전히 유용하지만, 동시에 조직 칸막이의 원인으로 작용하고 있다. 또한, Jones & George(2003)가 제시하듯, 권한 중복성, 과제 분립성, 평가 및 보상의 비정합성, 자원 빈약성, 지위 비일관성, 목표·시차의 비정합성 등 조직갈등의 원천 역시 칸막이와 밀접하다. 그리고 앞서 검토한 NPM의 가치인 세분화, 경쟁, 인센티브 등도 조직 칸막이에 상당한 영향을 미쳤다. 사실, 고전적 조직원리, 조직갈등, NPM 세 가지는 조직관리에서 중요한 역할을 하였지만, 동시에 칸막이를 고착시켰다는 점을 부인할 수 없다. 따라서 정부조직관리에서 난제를 관리하고 대응하기 위해서는 칸막이를 완화하거나 해소해야만 조직 간 협업을 활성화시킬 수 있다.

V. 결론

여러 난제들을 해결하고, 정부의 국정목표 달성과 원활한 국정운영을 위해서는 협업을 기반으로 한 정부운영과 조직관리가 필요하다. 메르스, 구제역, 미세먼지, COVID-19 등으로 인한 여러 문제들을 극복하는 과정에서 우리는 정부 조직 간, 부서 간, 부처 간, 그리고 영역 간 협업의 중요성을 절감해 왔다. 해결하기 어렵고 더욱 광범위한 파급력을

9) 공공기관 간 인사이동의 탄력성을 증가시키면, 폭넓은 지식과 경험을 쌓아서 난제와 관련된 이슈를 보다 다양한 시각에서 접근할 수 있게 한다(Head & Alford, 2013: 11).

갖는 난제들을 해결하기 위해서는 정부운영과 관련된 다양한 거버넌스 행위자들이 참여하는 협업적 대응·관리·전략이 더욱 중요해질 것이다. COVID-19 대응에서도 보듯, 현재 각국 정부들은 정부와 의료기관, 중앙정부와 지방정부, 정부와 민간기업, 정부와 시민사회 간의 협업적 접근을 통해 이에 대응하고 있다. 앞으로도 각국 정부는 예상치 못한 난제를 예측·준비·대응·회복·방지하기 위해서 협업적 대응·관리·전략을 더욱 중시할 것이다.

난제의 속성상 어느 정부도 단독으로 대응하고 해결할 수 없다. 정부는 전지전능한 완성체(monolith)가 아니다. 정부는 서로 다른 방향으로 밀고 당기는 수많은 하위단위들로 구성되어 있다. 각각의 단위는 다른 하위 단위를 지배하기 위해 자신의 권한과 시각을 강화시키려 한다. 단위를 작게 특정화하거나 정책이 협소해지면 개별적·구체적 상황에서 문제가 발생하고 자원을 낭비하게 된다(Statskontoret, 2007: 23). 공공부문은 부성화, 계층화, 전문화 등의 조직원리에 따라 형성된 부서, 기관, 부처로 구성되어 있어서, 각각의 조직들은 수평적인 칸막이로 분립되어 있다. 또한, 수직적으로는 여러 계층을 가진 피라미드 형식으로 설계되어 있다. 이러한 조직구조는 신속한 의사결정이나 집단지성(collective intelligence)을 통한 의사결정을 원활하게 내리지 못하게 만든다. 여기에 더해 NPM의 주요 원리인 세분화, 경쟁, 유인 등으로 인해 조직 칸막이와 이기주의는 더욱 심화되었으며, 이로 인해 수많은 난제들을 해결하기 위한 여건은 더욱 악화되고 있다.

난제는 정의하기 어려운 복잡한 원인들에 의해 발생하기 때문에, 문제를 규명하고 해결방안을 도출하기 어려운 이슈이다. 따라서 난제에 대한 정답이나 해결방안을 찾아내기보다는 난제를 관리하는 것에 초점을 두는 것이 보다 나은 접근이라 할 수 있다(Dentoni et al., 2012: 2). 난제든, 복잡한 문제든 이를 단번에 해결할 수 있는 묘책은 없다. 다만 문제를 어떤 과정을 통해 처리해야 할지를 이해하게 된다면 제한된 해답이라도 얻을 수 있다(Peters, 2017: 395). 난제는 본질적으로 불확실성이 높기 때문에, 다양한 행위자들이 협업적 전략으로 대응하고 관리한다면 해결 가능성이 조금이나마 높아질 것이다. 글로벌 난제가 급증하는 현 상황에서 지금까지 난제에 대한 대응책으로 사용해 온 권위적, 패권적, 경쟁적 접근을 지양하고, 앞으로는 협업적 대응이나 관리 방식을 통하여 난제에 대응할 필요가 있다.

선행연구 및 우리나라 정부운영의 맥락을 고려하여 난제에 대응·관리하기 위한 협업적 조직관리 전략을 다시 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 정부를 둘러싼 다양한

행위자들 간의 협업적 신뢰관계 구축이 전제되어야 한다. 협업 참여자 간의 신뢰는 난제 해결에서 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 둘째, 조직간 경계를 넘나들어 얹혀 있는 난제들을 해결하기 위해서는 협업적 리더십에 주목할 필요가 있다. 조직 내의 수직적 관계 그리고 조직 간 수평적 관계에서 정보를 개방·공유하고, 업무를 조율·조정하고, 공동 목적인 난제 해결을 위한 소통·협력을 유도할 수 있는 역량을 구비한 협업적 리더십이 요구된다. 셋째, 난제 해결을 위해서는 정부의 행정자원(조직, 인적자원, 예산, 법령, ICT 등) 관리 방식을 분절적·경쟁적 접근에서 협업적·친화적인 접근으로 전환 시킬 필요가 있다. 넷째, 난제 해결을 위한 최적의 협업 전략을 도출하기 위해서는 조직(부서, 기관, 부처, 부문) 간 칸막이를 완화 혹은 제거해야 한다.

난제는 과거에도 발생했고, 현재에도 발생하고 있으며, 앞으로도 발생할 것이다. 정부의 존재 이유는 다양하고 이해충돌적인 행정수요를 충족하고, 복잡한 정책문제를 해결하는 것에 있다. 계속해서 발생하고 있는 난제들을 예방·대비·대응·복구하는 것은 각국의 정부 앞에 놓여진 중요한 과제가 아닐 수 없다. 더욱 빈발하고 광범위하게 영향을 주는 국내의 난제들을 완화·대응·관리하기 위한 조직관리의 중요성은 더욱 커지고 있다. 정부는 보다 적극적이고 선제적으로 난제에 관한 협업적 조직관리 전략을 수립하고 이행해야 할 것이다.

참고문헌

- 김윤권. (2014). 「정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2014-11.
- _____. (2015). 정부의 난제(wicked issues) 관리 및 협업적 접근에 관한 연구. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문」.
- _____. (2021). 협업행정의 동인과 제약에 관한 이론적 연구. 「한국행정학회」, 55(3): 59-94
- 박준·김용기·이동원·김선빈. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용. 「CEO Information」, 제 70호. 삼성경제연구소.
- 이영재·남상훈. (2017). 「문제해결과 의사결정」. 청목출판사.
- Ackoff, R. (1974). *“Systems, Messes, and Interactive Planning”* Portions of Chapters 1 and 2 of Redesigning the Future. New York/London: Wiley.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(Issues Supplements 1): 56-57.

- Alford, J. (1998). Corporate management. In J. Schafritz (ed). *International encyclopedia of public policy and administration*, 1: 538-539. Boulder, CO: Westview Press.
- Alford, J. & O'Flynn, J. (2012). *Rethinking public service delivery*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 543-571.
- APSC. (2007). Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective. Canberra: Australian Public Service Commission. Retrieved from <http://www.apsc.gov.au/publications07/wickedproblems.pdf>
- Baechler, J. (2011). Moving from 'why' to 'how': Critical success factors for Whole-of-Government initiatives that link security and development in post-conflict zones. *Paper presented at the 6th EPCR General Conference, Reykjavik, 25-27 August 2011*.
- Bannink, D. & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*. doi:10.1080/14494035.2019.1572576
- Barbehön, M. (2018). Ever more complex, uncertain and urging? Wicked problems from the perspective of antinaturalist conceptualizations of time. *Zeitschrift diskurs*, Ausgabe 3. Die Zeit des Politischen und die Politik der Zeit.
- Bardach, E. (1998). Getting agencies to work together: *The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Batie, S. S. (2008). Wicked Problems and Applied Economics. *American Journal of Agricultural Economics*. 90(5): 1176-1191.
- Berkes, F., Colding, J. & Folke, C. (eds.). (2003). *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Björge, F. & Røiseland, A. (2013). Innovations in governance - the challenge of wicked problems. *Paper prepared for European Urban Research Associations(EURA) conference on "Cities as Seedbeds of innovation"* Eschede, The Netherlands, 4-6 July.
- Bogdanor, V. (2005). Introduction. In V. Bogdanor (ed.). *Joined-Up Government*. *British Academy Occasional paper* 5. Oxford: Oxford University Press.
- Boston, J. & Gill, D. (2011). "Working Across Organizational Boundaries: The Challenge of Accountability." In B. Ryan & D. Gill. (eds.). *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington: Victoria University Press.
- Camillus, J. C. (2008). Strategy as a Wicked Problems. *Harvard Business Review*, 86: 98-101. Retrieved from <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem>

- Carlee, R. (2008). *Leadership in Emergency Management Networks. In Transforming Public and Nonprofit Organizations: Stewardship for Leading Change*, edited by James Edwin Kee and Kathryn E. Newcomer. Vienna, VA: Management Concepts, Inc.
- Chrislip, D. & Larson, C. (1994). *Collaborative leadership: How citizen and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2012). *Welfare reform and wicked issues: from coupling to de-coupling?* Uni Rokkan Centre.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration - theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4): 407-423.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1057-1064.
- Churchman, C. W. (1967). Free for all. *Management Science*, 14: B141-142.
- Clark, M. & Steward, J. (2003). Handling Wicked Issues. In J. Reynolds et al. (eds.). *The Managing Care Reader*. London: Routledge.
- Conklin, J. (2007). Rethinking wicked problems [interview]. *Next D Journal*, 10: 1-30. Available from <http://next.org>.
- Conklin, J. (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Wiley: New York. NY, USA.
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2005). *Leadership for the common good*. (2nd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- deHoog, R. (1990). Competition, negotiation or co-operation: Three models for service contracting. *Administration & Society*, 22: 317-340.
- Denning, P. J. (2009). *Resolving Wicked Problems through Collaboration*. IGI Global.
- Dentoni, D., Hospes, O. & Ross, R. B. (2012). Managing Wicked Problems in Agribusiness: The Role of Multi-Stakeholder Engagements in Value Creation. *International Food and Agribusiness Management Review*, 15(Special Issue, B).
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. London: Prentice Hall.
- GovLab Research. (2013). *Toward Reimagining Governance: Mapping the pathway toward more effective and engaged governance*. MacArther Foundation.
- Gregory, R. (2003). All the King's horses and All the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Together Again. *International Public Management Review*, 4(2): 41-58.
- Grint, K. (2005). Problems, problems, problems: The social construction of 'leadership'. *Human Relations*, 58(11): 1467-1494.

- Halligan, J. (2007). Reintegrating Government in Third Generation Reforms in Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration*, 22(2): 217-238.
- Halligan, J. (2006). The Reassertion to the centre in a first generation NPM Systems. In T. Christensen and P. Lægreid (eds.). *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hannigan, B. & Coffey, M. (2011). Where the wicked problems are: the case of mental health. *Health Policy*, 101(3): 220-227.
- Head, B. W. & Alford, J. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, XX(X): 1-29.
- Head, B. W. & Alford, J. (2008). Wicked Problems: The Implementations for Public Management. Presentation to International Research Society for Public Management Conference, Brisbane, 26 March.
- Heifetz, R. A. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69: 3-19.
- Horn, R. E. (2007). Visual Language: Global Communication for the 21st Century, republished XPlane, Retrieved from <http://xplane.server101.com/product.php?productid=4&cat=1&page=1> (검색일, 2014.5.5).
- Horn, R. E. & Webber, R. P. (2007). New Tools For Resolving Wicked Problems: Mess Mapping and Resolution Mapping Processes. Retrieved from http://www.strategykinetics.com/New_Tools_For_Resolving_Wicked_Problems.pdf (검색일, 2014.8.5).
- Hospes, O., O. van der Valk & Mheen-Sluijer, J. (2012). Parallel Development of Five Partnerships to Promote Sustainable Soy in Brazil: Solution or Part of Wicked Problems. *International Food and Agribusiness Management Review*, 15(B): 39-52.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. New York, NY: Routledge.
- Imperial, M. T. (2004). *Collaboration and performance management in network settings*. Washington, DC: IBM Centre for the Business of Government.
- Jones, G. R. & George, J. M. (2003). *Organizational Conflict, Negotiation, Politics, and Change, contemporary management*. 3rd edition. PowerPoint Presentation by Charlie Cook The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Keast, R. & Mandell, M. P. (2013). Why collaborate, and why not? ARACY.
- Kettl, D. (2009). *The next government of the United States: Why our institutions fail us and*

- how to fix them*. New York, NY: W. W. Norton.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. (eds). (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Koblentz, G. D. (2014). Dual-use research as a wicked problem. Retrieved from www.frontiersin.org (검색일, 2021.7.7).
- Kolltveit, K., Askim, J. & Rose, L. E. (2014). Knowledge, wicked problems and multi-level government: Learning in the shadow of complexity. *Paper prepared for presentation at ECPR Joint Sessions of Workshop* 10-15 April 2014, Universidad de Salamanca, Salamanca, Spain.
- Lasker, R. D. & Weiss, E. S. (2003). Broadening participation in community problem-solving. *Journal of Urban Health*, 80(1): 14-46.
- Leat, D., Setzler, K. & Stroke, G. (2002). *Towards holistic governance. The new reform agenda*. Basingstoke: Palgrave.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Science*, 45(2): 123-152.
- Lægreid, P. & Verhoest, K. (eds.). (2010). *Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marshak, R. J. (2009). Reflections on Wicked Problems in Organization. *Journal of Management Inquiry*, 18(1): 58-59.
- McConnell, A. (2018). Rethinking wicked problems as political problems and policy problems. *Policy & Politics*, 46(1): 165-80.
- Milwar, H. B. & Provan, K. G. (2006). A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks. *IBM Center for the Business of Government*. 44
- Moynihan, D. P. (2005). Leveraging Collaborative Networks in Infrequent Emergency Situations. *IBM Business of Government*. 48.
- Nowell, B. & Harrison, L. M. (2010). Leading change through collaborative partnerships. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 39(1): 19-34.
- Nye, J. S. (2004). *Power in the global information age: From realism to globalization*. London: Routledge.
- O'Flynn, J. & Alford, J. (2008). The separation/specification dilemma in contracting: The local government experience in Victoria. *Public Administration*, 86(1): 205-224.
- Osborne, S. P. (ed.). (2009). *The new public governance. Emerging perspectives on the theory*

- and practice of pubic governance*. London: Routledge.
- Parker, S., Paun, A., McClory, J. & Blatchford, K. (2010). *Shaping Up: A Whitehall for the Future*. Institute for Government.
- Partnerships Resource Center. (2016). Wicked Problems Plaza: Principles and practices for effective multi-stakeholder dialogue. Retrieved from https://www.rsm.nl/fileadmin/Images_NEW/Faculty_Research/Partnership_Resource_Centre/Publications/26234_What_about_Wicked_Problems_Plaza_online.pdf (검색일, 2002.5.5).
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3): 385-396.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.
- Politt, C. & Bouchaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparable Analysis - NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press. 3rd edition.
- Radin, B. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity and democratic values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ramalingam, B., Laric, M. & Primrose, J. (2014). From Best Practice to Best Fit: Understanding and navigating wicked problems in international development. *ODI Working Paper*.
- Rein, M. (1976). *Social science and public policy*. Harmondsworth, UK: Penguin.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2): 155-169.
- Roberts, N. C. (2001). "Coping with wicked problems: The case of Afghanistan." In L. Jones, J. Guthrie, & P. Steane. (Eds.). *Learning from international public management reform* (pp. 353-375). London, UK: Emerald Publishing.
- Roberts, N. C. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *The International Public Management Review*, 1(1).
- Ryan, B. (2011). A mood for change? Ideas for public management renewal in New Zealand. *A PSA POLICY PAPER*.
- Rykkja, L. H. (2009). *Coordinating 'Wicked Issues': The County Governor's Role in Norwegian Internal Security*. Rokkansenteret.
- Sanderson, I. (2006). Complexity, 'practical rationality' and evidence-based policy making. *Policy & Politics*, 34(1): 115-132.
- Schon, D. A. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy*

- Controversies*. New York: Basic Books.
- Senge, P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Senge P. M. & Sterman, J. D. (1992). Systems thinking and organizational learning-acting locally and thinking globally in the organization of the future. *Eur J Oper Res*, 59(1): 137-150.
- Soda, G. & Zaheer, A. (2012). A network perspective on organizational architecture: performance effects of the interplay of formal and informal organization. *Strategic Management Journal*, 33(6): 751-771.
- Statskontoret. (2007). Joining-up for regional development: How government deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities. Statskontoret.
- Taneja, S. (2013). Sustaining Work Schedules: Balancing Work and Leisure. *Academy of Strategic Management Journal (ASMJ)*, 12(2), 113-122.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A. & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, 38(2): 167-179.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G. & Stiller, S. J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6): 680-710.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. London, UK: Routledge.
- Waddock, S. (2013). The Wicked Problems of Global Sustainability Need Wicked (Good) Leaders and Wicked (Good) Collaborative Solutions. *Journal of Management for Global Sustainability*, 1: 91-111.
- Weber, E. P. & Khandemian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenge, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.
- Wegrich, K. (2011). "Post-New Public Management." In B. Blanke et al. (eds.) *Handbuch zu Verwaltungsreform*. GESIS.
- Williams, P. (2012). *Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners*. Bristol, UK: Policy Press.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic Books.

Abstract and Key Words

A Study on Collaborative Organizational Management for Solving Wicked Problems

Kim, Yunkwon

Korea Institute of Public Administration

Oh, Siyoung

Sunchon National University

The purpose of this study is to explore and understand collaborative organizational management to solve wicked problems meaning complicated and diverse problems. Wicked problems are very difficult to define problems, identify causal relationships, and find solutions. The new public management(NPM) approach emphasizing segmentation and competition have deepened inter-organizational partitions and made it more difficult to solve the wicked problems. But post-NPM emphasizes that collaboration is a more useful strategy for responding and managing wicked problems. It is not easy for any government to solve the wicked problems alone. As a collaborative organizational management strategy to cope with wicked problems, this study first raises trust building among collaborative participants, second, collaborative leadership, third, cooperative administrative resources (organization, human resources, budget, laws, ICT, etc.) management, and fourth, interorganizational partitions.

[Key Words: wicked problem, collaboration, NPM, post-NPM]