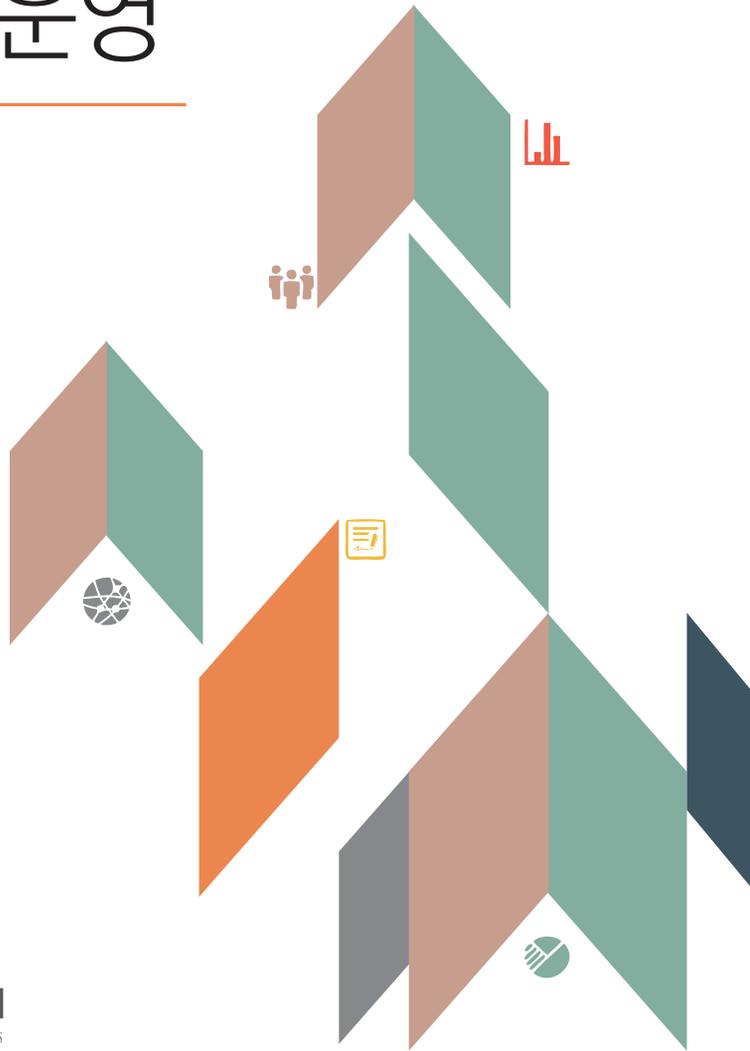


NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

시민 참여형 정책협업모델 연구: 열린정책실험 운영

한국행정연구원 조세현 외



경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-27-01

시민 참여형 정책협업모델 연구: 열린정책실험 운영

한국행정연구원 조세현 외

경제·인문사회연구회 협동연구총서
 시민 참여형 정책협업모델 연구:
 열린정책실험 운영

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-27-01	시민 참여형 정책협업모델 연구: 열린정책실험 운영	한국행정연구원

2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	한국행정연구원	조세현 연구위원 (총괄책임자)	정서화 초청연구위원 윤영근 부연구위원 이화진 전문연구위원 한숙현 연구보조원
협력 연구기관	한국청소년정책연구원	김기현 선임연구위원	
	코리아스타트업포럼	최성진 대표 정미나 정책팀장	

제 출 문



경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “시민 참여형 정책협업모델 연구:
열린정책실험 운영”의 최종보고서로 제출합니다.

2018년 11월

한국행정연구원
원장 안 성 호

국문요약

□ 연구의 배경

- 과거 정부혁신은 정부 운영의 효율성 및 효과성 제고, 효율적 공공 서비스의 전달과 서비스 수요자의 만족도 제고와 같이 내부관리의 혁신과 행정서비스 혁신의 영역에서 주로 다루어져 왔음
- 그러나 후기 신공공관리론(Post-NPM)의 등장과 함께 정책 수요자의 정책 과정에서의 참여를 통해 문제를 보다 잘 해결할 수 있는 정책을 만드는 것, 이를 통해 공공선을 달성하는 것이 정부혁신의 목표이자 결과물이 되고 있음
- 이와 같은 수요지향적 정책 형성을 위하여 주요 선진국에서는 정책대상자, 정책 및 현장전문가, 정책결정자와 함께 정책을 만들어가는(co-creation) 정책랩(policy lab)의 활용이 증가하고 있음
- 본 연구는 국정 현안인 '혁신성장과 청년일자리 창출'의 정책화에 기여하기 위하여 스타트업 정책을 대상으로 정책랩 운영을 최초로 시도하였음

□ 연구의 주요 내용

- 본 연구는 정책과정 참여자 및 방법론에 대한 '개방성'을 원칙으로 열린정책실험(OPL)을 운영하였음
 - 행정학 및 정책학 전문가, 청년 정책 전문가, 스타트업 현장 전문가, 정책대상자인 스타트업 종사자의 초학제적·융합적 지식의 활용, 참여형 행동연구를 기반으로 참여 관찰, 심층면접, 전문가FGI, 디자인적 사고, 빅데이터분석, 소셜 네트워크 분석 등 다양한 방법론을 활용하여 스타트업 활성화 정책 프로토타입(안)을 공동창안하였음
- 스타트업 활성화를 위해서는 ① 스타트업의 미션 및 주기별 정책 프로토타입(안), ② 단기 및 중장기 정책 프로토타입(안)을 제시하였음. 또한 정책 프로토타입(안)을 제시함에 있어 현행 스타트업 정책수단의 지속 영역, 변화영역, 그리고 정부역할 축소 영역을 구분하였음

○ 한편 열린정책실험(OPL) 운영을 위한 문헌분석과 운영 과정에서의 시사점을 바탕으로 향후 열린정책실험(OPL)이 정부혁신의 방법론으로 그 취지와 목적에 맞게 운영될 수 있도록 ① 운영의 원칙, ② 운영과정별 주요활동 및 체크리스트, ③ 향후 발전 방안을 제시하였음

□ 본 연구의 시사점 및 기대효과

○ 수요지향적 정책 형성을 위한 정부혁신은 다양한 분야의 정책 및 현장 전문가가 상호 작용하고 학습하는 통섭적 접근으로부터 출발함. 열린정책실험(OPL)은 정부혁신의 통섭적 접근을 위한 하나의 방법론이라고 할 수 있음

○ 본 연구를 기반으로 시민과 정부 간 소통 및 정부 부처간 협업을 활성화하기 위한 플랫폼으로, 그리고 정부역할과 기능의 재조정을 위한 혁신적이고 다양한 아이디어가 분출될 수 있는 유·무형의 공간으로 열린정책실험(OPL)이 확산되어 수요지향적 정부 혁신을 실행하는데 기여하기를 기대함

Abstract

Government innovation in Korea has been mainly focused on the managerial reform and public service efficiency. However policy reforms became the goals and outcomes of government innovation with the emergence of the post-New Public Management paradigm. Government innovation for policy reforms emphasizes policy making 'with' the citizen and thereby making policies better responding to the needs of citizen and solving social problems more effectively as well as improving the democratic values in policy making processes.

One of the tools for co-producing policies with the citizens is policy labs that have been gaining the popularity for the usefulness of the behavioral approach and design thinking for policy making. This research is the first attempt to apply the method of policy labs by running Open Policy Lab (OPL) to making policy prototypes for start-up companies.

The OPL was run based on the openness toward the inter-disciplinary knowledge and diverse research methods (design thinking, big data analysis, social network analysis etc.). In order to co-design policy prototypes for start-ups, interdisciplinary researchers (e.g. specialized in government organizations, start-up policies and labor/employment policies), start-up CEOs, and policy makers collaborated. We made two-pronged suggestions: one for running the OPL-the principles, the principle-based checklists for each step to run the OPL; the other for start-up company policy prototypes and areas of policy tool changes needed.

We hope the OPL will be more widely used as a physical and non-physical platform for generating innovative ideas and transforming those ideas into more effective policy prototypes that contribute to solving wicked problems, and providing useful evidences regarding the rearrangement of the government's roles and functions.



I. 서론	3
1. 연구의 필요성	3
2. 연구의 목적 및 내용	4
3. 연구방법	6
II. 정책실험의 이론적 배경	9
1. 글로벌 환경변화와 협력적 거버넌스의 등장	9
2. 거버넌스 혁신의 방향	20
3. 정부혁신의 방법론으로서 정책랩(policy lab)	31
III. 국내외 정책실험 유사사례 분석	41
1. 국내외 정책실험 및 유사사례의 개요	41
2. 주요국의 정책실험 및 유사사례와 시사점	43
3. 국내 정책실험의 유사사례와 시사점	53
4. 국내외 사례 종합	59

IV. 연구설계 및 분석틀 61

- 1. 정책실험 운영 과정 61
- 2. 열린정책실험(OPL)의 분석 방법론 78

V. 실험의 목표설정 86

- 1. 문제 정의 및 아이디어 구체화 86
- 2. 정책이슈 탐지 및 정책 환경 분석 90
- 3. 협력적 연구 거버넌스 설계 114

VI. 수요지향 정책기획 116

- 1. 정책대상자 중심의 수요지향적 접근 116
- 2. 수요지향적 창업지원정책 기획 119
- 3. 소결 및 제언 128

VII. 정책 수요 탐색 및 구조화 132

- 1. 스타트업 지원정책의 대상자 세분화 132
- 2. 정책의 수요 탐색 및 구조화 135
- 3. 새로운 정책수단 및 정부역할의 변화 141

VIII. 정책 프로토타입(안) 공동 창안 146

- 1. 정책문제 구조화 과정 146
- 2. 정책 우선순위 및 정부역할 정리 150
- 3. 정책 단기 프로토타입(안) 제안 154
- 4. 정책 중장기 프로토타입(안) 제안 159

IX. 열린정책실험(OPL)의 추진방안 164

- 1. 단계별 실험 요약 164
- 2. 열린정책실험(OPL) 운영을 위한 체크리스트 166
- 3. 열린정책실험(OPL) 운영의 시사점 169
- 참고문헌 181

Ⅰ 표 차례 Ⅰ

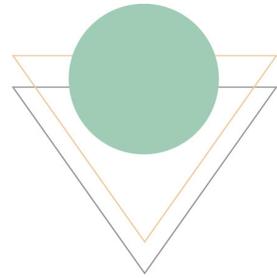
〈표 2-1〉 협력적 거버넌스를 위한 혁신 대상	12
〈표 2-2〉 협력적 거버넌스에 의한 혁신의 동인과 장애요인	14
〈표 2-3〉 증거기반 정책의 일곱 가지 적	20
〈표 2-4〉 정책결정자의 증거 이용 : 왜, 무엇을, 어디서, 그리고 어떻게	24
〈표 2-5〉 정책결정자들과 함께 정책을 연구하기 위해 고려해야 할 변수들	25
〈표 2-6〉 정책 주기별 모니터링 시스템의 예시	28
〈표 2-7〉 정책 과정 참여자간 지식 상호작용	29
〈표 2-8〉 거버넌스 혁신의 핵심요소	30
〈표 2-9〉 정책랩의 차별성	36
〈표 2-10〉 각국의 정부혁신 핵심요소	37
〈표 2-11〉 정책랩의 운영 효과	40
〈표 3-1〉 Policy Lab 사업 내용	49
〈표 3-2〉 국민생활연구 운영 단계별 전략	55
〈표 4-1〉 정책실험의 목표설정 단계의 체크리스트	71
〈표 4-2〉 수요 지향적 정책기획 단계의 체크리스트	74
〈표 4-3〉 정책문제 구조화 단계의 체크리스트	76
〈표 4-4〉 정책 프로토타입 공동생산 단계의 체크리스트	78
〈표 4-5〉 디자인 목표별 디자인 도구	80
〈표 4-6〉 공공부문에서의 인간중심 디자인 방법론의 유용성	81
〈표 4-7〉 다섯 가지 주된 디자인 도구	83
〈표 4-8〉 정책랩 운영 시 디자인적 사고의 효과	85
〈표 5-1〉 스타트업 미션별 분류	89
〈표 5-2〉 연령별 자영업자(고용주 포함) 변화 추이(1991-2017)	90
〈표 5-3〉 청년 기업 고용주(대표자)의 기업생멸통계 변화 추이(2006-2016)	92
〈표 5-4〉 청년 기업 고용주(대표자)의 신설 법인 추이(2008-2017)	93
〈표 5-5〉 중소기업진흥공단 창업 기업 지원 자금 추이	93
〈표 5-6〉 벤처 캐피탈(Venture Capital) 신규투자 규모 추이	95
〈표 5-7〉 벤처 자본 투자 GDP 비율 국제 비교(2013/2015)	96
〈표 5-8〉 세계은행(world Bank) 창업 환경 평가 국제 비교(2013/2017)	97
〈표 5-9〉 벤처확인제도 개편 전후 비교	98
〈표 5-10〉 주요국의 창업 이유	100
〈표 5-11〉 2017년 창업지원사업 유형별 현황	107
〈표 5-12〉 고용노동부의 소셜벤처와 사회적기업 비교방식	108
〈표 5-13〉 한국사회적기업진흥원의 소셜벤처 관련 지원사업 현황	111

〈표 5-14〉 사업체 유형별 주요 자금조달 방법	112
〈표 6-1〉 청년 창업 정책 간(경제-사회) 정합성 검토를 위한 FGI	119
〈표 7-1〉 수요 조사 대상 기업 유형	133
〈표 7-2〉 창업기업 심층면접 대상	134
〈표 7-3〉 스타트업 지원 정책 수요구조화	145
〈표 8-1〉 정책 우선순위와 프로토타입 제안에 관한 구조화	148
〈표 8-2〉 혁신성장을 위한 정부역할 설정	153
〈표 8-3〉 정책 우선순위와 프로토타입 제안에 관한 구조화(영리)	154
〈표 8-4〉 스타트업 미션별 정책 단기 프로토타입(안)	154
〈표 9-1〉 단계별 실험 요약	165
〈표 9-2〉 열린정책실험(OPL) 운영을 위한 체크리스트	166
〈표 9-3〉 열린정책실험(OPL)의 비전과 성과의 확산 네트워크	172
〈표 9-4〉 열린정책실험(OPL) 주요 참여자 역할	174

Ⅰ 그림 차례 Ⅰ

[그림 1-1] 열린정책실험(OPL) 연구방법	8
[그림 1-2] 열린정책실험(OPL) 운영 목표 및 방법론	8
[그림 2-1] 공공혁신 패러다임의 변화: 시민과 정부가 함께 정책을 만들어가는 공동가치창출	10
[그림 2-2] 정책주기별 공동생산자로서 시민의 역할	13
[그림 2-3] 정책실험을 통한 정부-시민간 상호학습과 조정	18
[그림 2-4] 정부혁신의 범주	19
[그림 2-5] 공공가치의 확산을 위한 데이터 기반의 정책결정 과정	23
[그림 2-6] 거버넌스 혁신을 위한 열린정책실험(OPL)의 구성요소	31
[그림 2-7] 공공부문 정책랩의 유형	38
[그림 2-8] 정부혁신랩의 운영원리	39
[그림 3-1] 정책 단계별 종합	42
[그림 3-2] 협력적 거버넌스 요소	43
[그림 3-3] 영국 램버스 지역 협의회 운영 프로세스	45
[그림 3-4] 영국 National Action Plan	46
[그림 3-5] 정책 아이디어의 공동창조를 위한 중장기 로드맵 구상: 영국 Policy Lab	48
[그림 3-6] 정책분석 사다리: 영국 Policy Lab	49
[그림 3-7] 뉴욕 MJ 프로젝트 슬로건	50
[그림 3-8] MindLab의 정책실험 모델	52
[그림 3-9] 청년 맞춤형 통계 개발 프로세스	54
[그림 3-10] 서울형 지도태깅 화면	56
[그림 3-11] 해양수산분야 드론활용 방안 이미지화	58
[그림 4-1] OPL팀 목표, 전략 및 원칙	63
[그림 4-2] 정책과정 참여자의 편견과 이를 해결하기 위한 정책 실험 도구	65
[그림 4-3] OPL 운영 프로세스	66
[그림 4-4] 정책실험을 통한 상호작용	84
[그림 5-1] 스타트업 성장주기별 세분화	88
[그림 5-2] 중소기업벤처부 지역별 청년몰 사업 개장 1년 후 휴·폐업률(2018년 7월말 기준)	99
[그림 5-3] 1~7월 자본금 5,000만 원 이하 신설법인 비중(%)	99
[그림 5-4] OECD 주요국 창업기업 5년차 생존률과 폐업률 비교	101
[그림 5-5] 국내 스타트업 기업 현황지도(2018년)	102
[그림 5-6] 국내 스타트업 생태계 지도(2018년)	103
[그림 5-7] 창업지원정책 mapping(2): 창업지원의 정부 정책 분류 map	106
[그림 5-8] 2017년 사회적기업 조직형태별 현황	110
[그림 5-9] 2017년 사회적기업 분야별 현황	110

[그림 5-10] 열린정책실험(OPL) 협력적 연구 거버넌스 설계	115
[그림 6-1] 공급지향적 접근과 수요지향적 접근 비교	117
[그림 6-2] 창업 지원 정책의 수요지향적 기획	118
[그림 6-3] 창업지원정책 mapping(1): 정책별 주요 행위자	120
[그림 6-4] 창업지원정책 mapping(2): 사업유형별 접점	121
[그림 6-5] 창업지원정책 mapping(3): 사업별 집행기관	123
[그림 6-6] 교육부 진로교육 활성화 방안(2018. 11. 16.)	130
[그림 6-7] 청년 창업 지원 교육 및 고용정책의 대상별 접근	131
[그림 7-1] 스타트업 성장주기별/미션별 정부역할 조사표	135
[그림 7-2] 창업지원 관련 정부사업 작성 카드	136
[그림 7-3] 정책대상자 심층면접	136
[그림 7-4] 창업지원 관련 정부사업 인지도 및 만족도 조사표	136
[그림 7-5] 심층 면접 기업 정부 정책 평가표(1)	140
[그림 7-6] 심층 면접 기업 정부 정책 평가표(2)	141
[그림 8-1] 창업지원정책별 정부역할에 대한 정책대상자와 정책결정자의 관점 비교	152
[그림 8-2] 우리가 꿈꾸는 창업가 생애주기	163
[그림 9-1] 열린정책실험(OPL) 운영 모델	173
[그림 9-2] OECD 국가의 혁신전담조직 주요 활동	175



**시민 참여형 정책협업모델 연구:
열린정책실험 운영**

조세현·정서화·윤영근·김기현·정미나

I. 서론

조세현 한국행정연구원 연구위원
정서화 한국행정연구원 초청연구위원

1 연구의 필요성

- 불확실성과 복잡성에 효과적으로 대응할 수 있는 정부로의 변화 필요성 증가
 - 전 세계적으로 기후변화, 위기재난, 실업, 사회적 갈등 등과 같은 난제(wicked issues)가 폭발적으로 증가하여 정부 홀로 해결할 수 없는 상황에 놓여 있으며 또한 문제의 복잡성이 높아짐에 따라 어느 부처 혼자서 업무를 처리할 수 없는 행정환경이 되어가고 있음
 - 높은 불확실성과 위험에 대응하고 정책 결정의 정당성을 확보하는 최적의 방안은 정책결정의 절차적 합리성 확보와 정책학습을 통한 오차수정에 있음(Landau, 1977; 김영평, 1991)
 - 불확실성이 높은 환경에 대응하며 최적의 정책 솔루션을 개발하기 위해서는 다양한 행위자가 함께 공동의 실험을 수행함으로써 정책을 학습 하며 정책의 오차를 발견하고 그것을 수정해 진보해나갈 수 있는 실질적 시스템을 설계할 필요성이 제기되고 있음
- 시민의 정책과정 참여 요구 및 정부와 시민과의 협력 필요성 증가
 - 디지털 기술 등 시민의 정책과정 참여를 용이하게 하는 인프라가 상용화되고 민간의 공공서비스 제공 역량 또한 제고되었음

- 한편 불확실성과 복잡성이 높은 상황에서는 정부 단독의 통제와 명령 시스템으로 사회문제를 해결하는 데에 한계가 있으며 사회 전체에 흩어져 있는 자원의 효과적 활용을 통한 협력적 문제해결의 필요성이 증가하고 있음
- 따라서 시민 참여에 따른 정책 실효성과 사회적 가치 창출을 위한 정부혁신의 구체성 및 정합성을 담보할 새로운 협업모델의 제시가 필요
- 이에 따라 사회난제의 해결에 대한 행정수요 및 정책문제의 실효성 높은 해결책에 대한 요구에 따라 실질적인 시민참여 보장과 정부-시민 관계뿐 아니라 체감도 높은 협업행정 활성화를 위해 정부부처 간 시너지 높은 협업에 관한 방법론적 논의 필요

2 연구의 목적 및 내용

1) 연구의 목적

- 정부·기업·시민사회(Public-Private-People Partnership)간 협업과 상호작용에 따른 정책학습 효과를 불러오는 방법론으로 ‘열린정책실험(Open Policy Lab: OPL)’의 운영 및 모델 개발
- 복잡하고 해결하기 어려운 문제를 해결하기 위한 정책을 만들 수 있도록 공공 문제에 대한 인식과 진단 → 기획 → 정책 프로토타입(안)의 개발 → 실행 → 정책의 정규화 → 확산의 일련의 과정에서 참여와 개방을 통해 혁신적 아이디어가 정책이 될 수 있도록 지원하는 정부혁신의 방법론으로 열린정책실험(OPL)의 운영 및 모델을 개발하고자 함
- 본 연구는 시민 삶에서 체감도가 높은 “혁신성장”과 “청년 일자리” 문제의 통합적 관점에서 기술혁신 기반 일자리 창출 정책 프로토타입(안)을 개발하고자 함
- 혁신성장과 청년 일자리는 현 정부의 국정현안임. 두 정책문제 모두 원인이 다양하고 문제의 인과관계가 매우 복잡함
- 또한 관련 부처, 대기업, 중소기업, 청년, 청년 창업 및 직업훈련 교육기관, 창업생태계 내 행위자 등 다양한 이해관계자가 얽혀 있는 문제이기 때문에 문제를 바라보는 관점에 따라 진단도 달라지고, 그 결과 활용할 수 있는 정책수단도 달라짐. 이러한 파급효과는 결국 정책의 실효성으로 나타나게 됨
- 따라서 문제에 대한 진단 단계에서 부터 정책대상자 및 다양한 분야의 전문가가 참여하고

소규모 정책 프로토타입을 설계하는 실험이 요구되는 분야임

- 현재 일자리 정책이 공공부문 일자리, 단기 일자리의 양산의 경향으로 쏠리고 있고 창업 또한 혁신형 창업보다 생계형 창업 비율이 높은 상황에서 본 연구는 양질의 일자리 창출은 혁신성장을 주도하는 혁신형 창업이라고 판단하고, 혁신형 창업 생태계의 활성화를 위한 ‘스타트업’ 대상 정책 프로토타입(안)을 개발하고자 함
 - 현재 고용 없는 성장 시대로 전통적인 일자리 창출은 한계가 있으며, 스타트업, 소셜벤처 등 다양한 방식의 창업을 통한 고용에 주목해야 할 필요가 있음
 - 창업지원정책은 현재 중소벤처기업부, 교육부, 과학기술정보통신부, 고용노동부, 문화체육관광부, 농림축산식품부 등 다양한 소관부처에서 개별적으로 수행되고 있으며, 정책대상자인 청년의 입장에서 정책 실효성을 제고하기 위해서는 정책목표 간, 정책목표-수단간 정합성 측면에서의 점검이 필요한 상황
 - 창업생태계 활성화를 위해서는 창업 동기 및 주기에 따른 맞춤형 지원이 필수이며, 특히 창업 초기(1-5년) 기업의 고용 창출 효과가 가장 크기 때문에 창업 준비부터 사업화, 멘토링과 더불어 고용관련 정책이 함께 어우러질 필요가 있음
 - 따라서 본 연구는 창업지원 효과와 고용 관련 지원 효과를 통합적으로 달성함으로써 스타트업을 활성화할 수 있는 정책 프로토타입(안)을 개발하고자 함

2) 주요 연구 내용

□ 행동연구 준비단계

- 정책과정에서의 시민 참여에 대한 이론적 논의를 통한 거버넌스 혁신의 핵심 요소 도출
- 시민 참여와 관련된 국내외 유사 사례 분석을 통한 정책실험의 위상 도출

□ 행동연구 수행단계

- [1단계: 정책실험 목표 설정] 정책문제 탐색 및 수요 발굴을 위한 정책문제 아이디어톤
- [2단계: 수요지향적 정책 기획] 발굴한 정책문제 관련 정책목표-수단 간, 수단 간 정합성 검토, 부처간 협업 이슈 발굴, 정책 실효성 확보 방안에 관한 전문가 중심의 심화 토론
- [3단계: 정책수요 탐색 및 구조화] 다양한 수요를 중심으로 정책 통합적 문제 구조화 작업을 통해 실행가능성, 시의성, 사회적 가치 창출 및 파급력이 높은 과제의 우선순위 선정
- [4단계: 정책 문제구조화] 정책 대안 탐색, 정부역할 범위 설정, 정책 프로토타입(안) 창안
- 5단계로서 정책 프로토타입의 공동생산은 기간 및 예산상의 제약으로 본 연구의 범위에는

포함하지 않음

- 다만 본 연구 종료 이후 열린정책실험(OPL) 운영 모델의 확산 및 스타트업 활성화를 위해 창안된 정책 프로토타입(안)을 공유하고 구체적으로 정책화하기 위한 워크숍 진행 예정

3) 기대효과

- 본 연구를 통해 개발되는 열린정책실험(OPL) 운영 모델은 다양한 행위자의 참여에 기반한 체계적인 정책문제의 구조화 → 정책 프로토타입의 개발과 실행을 통한 오차수정 과정 → 함께 정책을 설계하는 과정에서의 (지식)상호작용(co-evolution) 및 정책학습을 유도할 수 있는 길라잡이로 활용될 수 있을 것임

3 연구방법

- 정부혁신의 새로운 방법론인 정책랩(policy lab)의 이론적 탐구와 정책실험의 정책적 함의를 찾고자 참여적 행동연구(Participatory action research)수행
- 이 연구는 실제로 협업을 요구하는 정책과제를 대상으로 정책의 공동생산을 실험하는 과정을 담고 있으며, 연구자도 정책실험의 행위자로 참여하는 특성을 지니고 있어 이에 맞는 방법론으로 행동연구를 수행함
 - 디지털 신경제에 따른 새로운 혁신 생태계의 탐색과 관찰을 위해 민속지학(ethnography)적 접근과 행동연구의 균형을 맞추려 하였으며, 문헌자료 검토 외에도 FGI, design thinking, social network analysis 등 다양한 분석방법을 활용해 실험을 운영함
 - 행동연구(action research)를 통해 바람직한 방향으로 정책이 설계될 수 있도록 혁신 과정 관리 도모(Tacchi, Slater & Hearn, 2003: 12)
- 현장의 정확한 진단과 처방을 위한 행동연구를 목표로 정책대상자, 정책 및 현장 연구자, 정책결정자가 실험과정에 직접 참여
- 창업과 일자리의 통합적 관점에서 혁신성장 생태계 활성화를 위한 정책 프로토타입을 창안하고자 하는 것을 목표로 하는 바, 본 연구에서는 다음과 같은 관련자 및 전문가가 정책실험에 참여함
 - 정책결정자: 기획재정부 혁신성장본부, 중소벤처기업부, 고용노동부

- 정책대상자: 초기 및 중견 스타트업
- 정책연구자: 한국행정연구원 정부혁신연구실, 한국청소년정책연구원 청년연구센터, 코리아스타트업포럼

□ 융복합 연구를 위한 초학제적 전문연구팀 중심의 실험 수행

- 한국행정연구원은 다년간의 정부조직 운영원리에 대한 전문성을 바탕으로 열린정책실험(OPL) 이론체계 구축 및 운영 총괄
 - 정부혁신을 위한 정책랩 관련 이론 및 운영 원칙 도출
 - 참여기반 정책 공동설계를 위한 연구네트워크 구성 및 운영
 - 열린정책실험(OPL) 운영 및 의제발굴과정에서의 의견 조율
 - 부처 간 협업과 조정 이슈 발굴
 - 실험방법론에 대한 전문성을 바탕으로 실험 집행 총괄 (디자인적 사고에 입각한 의사소통 도구 활용, 빅데이터분석, 행동연구)
 - 각 부처 정책 아젠다 및 문제점 발굴
- 한국청소년정책연구원의 경우 다년간의 청년정책에 관한 연구경력, 일자리위원회 위원활동 등 정책현안에 대한 전문성을 갖춘 연구진이 본 실험과정에 참여하였음
 - 청년정책에 관한 다년간의 연구경력과 노하우를 바탕으로 한 데이터기반 분석, 청년 일자리 및 창업의 문제점을 청년 수요자의 입장에서 바라보고 일자리정책과 고용정책의 통합적 기획을 통한 수요지향적 정책 프레임 설정에 기여
- 본 실험에서 정책연구자로 참여한 코리아스타트업포럼은 회원 스타트업 500여 개 사 및 운영위원 20여 개 사가 참여하는 사단법인으로서(2018년 하반기 기준), 스타트업의 대표이자 창업 생태계 전반에 대한 현장전문가임
 - 코리아스타트업포럼은 중립성, 전문성, 대표성을 바탕으로 본 연구의 실험과정 전반에서 연구진, 정책대상자, 정책결정자 간 가교 역할을 하여, 상호신뢰를 기반으로 한 정책 실험에 결정적인 기여를 하였음
 - 또한 스타트업 생태계에 대한 전문성을 바탕으로 초기창업, 중견창업 수요 구조화를 담당하여 적실성 있고 실효성 있는 정책 프로토타입(안) 창안에 기여
- 열린정책실험(OPL) 연구팀 외에도 현장 전문가, 관련 정책전문가들을 초청하여 ‘혁신성장과 청년일자리’에 관한 자문단을 구성하여 수시로 전문가적 견해를 청취함
 - 정책실무자, 스타트업 생태계 행위자, 관련 정부출연연구기관 소속 연구자, 교수 등 다양한 전문가 견해를 수집하고 분석

[그림 1-1] 열린정책실험(OPL) 연구방법

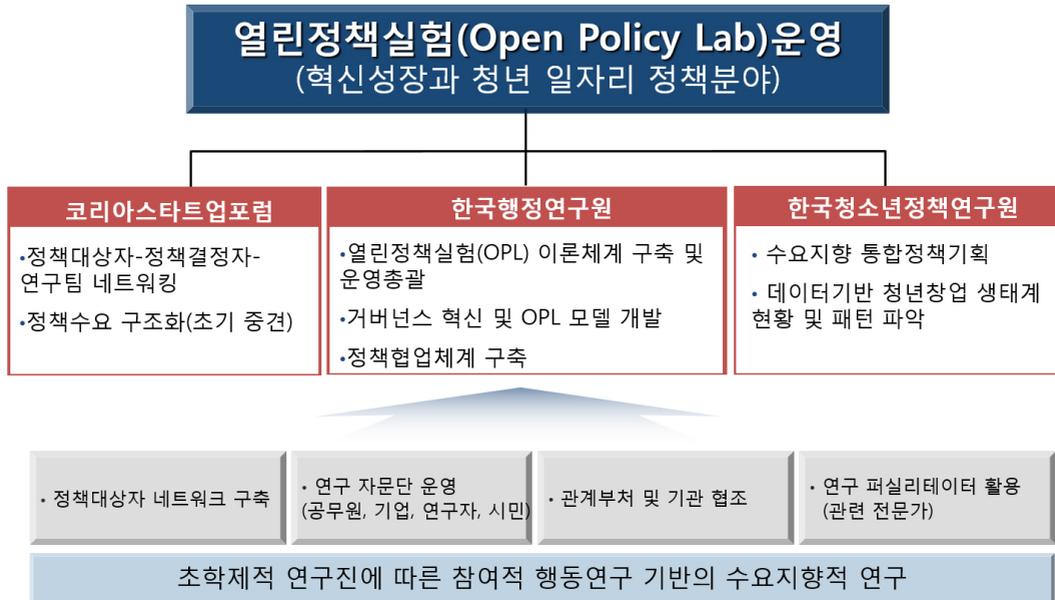


실험참여자	정책결정자	<ul style="list-style-type: none"> 기획재정부 혁신성장본부, 중소벤처기업부, 고용노동부
	정책대상자	<ul style="list-style-type: none"> 사업화단계: 예비창업자 및 초기 스타트업 스케일업단계: 중견스타트업(시리즈A 전, A-B 사이)
	정책연구자	<ul style="list-style-type: none"> 한국행정연구원, 청소년정책연구원, 코리아스타트업포럼
자문단		<ul style="list-style-type: none"> 관련정책 연구집단 및 서비스전달체계 종사자 (국책연구원, 창조경제혁신센터 등) 청년 이해관계자 대표 교수, 벤처투자자 등 관련 전문가

출처: 저자 작성

□ 본 연구의 목표와 방법론을 종합하면 아래 그림과 같음

[그림 1-2] 열린정책실험(OPL) 운영 목표 및 방법론



출처: 저자 작성

II. 정책실험의 이론적 배경

조세현 한국행정연구원 연구위원
정서화 한국행정연구원 초청연구위원

1 글로벌 환경변화와 협력적 거버넌스의 등장

1) 협력적 거버넌스와 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임

- 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임과 협력적 거버넌스의 등장 (조세현 외, 2017: 94)
 - 시장 메커니즘을 활용, 경쟁에 기반한 효율적 정부운영으로 공공서비스 품질을 제고함으로써 ‘고객’이 만족하는 공공서비스 제공을 강조하는 신공공관리론(NPM)에 대한 비판으로 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임이 등장하였음
 - 협력적 거버넌스의 개념
 - Ansell and Gash(2008: 2)는 협력적 거버넌스를 “하나 혹은 하나 이상의 공공 기관과 비공공부문의 이해관계자가 협력적 정책결정과정에서 직접 참여하는 협의 방식”이며, 여기서 “협력적 정책결정과정은 공공 정책을 집행하거나 공공 프로그램 혹은 자원을 운영하기 위한 공식적이고, 합의 중심적이며, 숙의의 과정”이라고 하였음
 - 후기 신공공관리(Post-NPM)패러다임은 신공공관리론(NPM)의 공공부문 적용에 대한 정합성을 비판하고, 협력과 조정, 절차와 과정, 정부-시민간 연결을 강조하는 협력적 거버넌스와 맞닿아 있음

- 신공공서비스(New Public Service), 공공가치 거버넌스(Public Value Governance), 협력적 혁신(Collaborative Innovation), 공공서비스 중심(Public Service-Dominant) 행정혁신, 정부-사회 공동거버넌스(Co-Governance), 공공서비스 공동 창안 및 생산(Co-Creation/Production), 열린정부(Open Government), 참여형 거버넌스(Participatory Governance) 등과 같은 참여와 개방 기반의 정부혁신 논의를 통해 나타남
- 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임은 정책의 공동창안 및 생산에 따라 행정서비스 비용 감소, 시민편익의 증대, 민주성, 형평성 등 행정의 주요 가치를 시민과 정부가 함께 창출하고 공유할 수 있다고 봄
- 지금까지의 논의를 도식화하면 아래 그림과 같음

[그림 2-1] 공공혁신 패러다임의 변화: 시민과 정부가 함께 정책을 만들어가는 공동가치창출



출처: 조세현 외(2017: 94)

○ 특히 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임이 강조하는 협력적 거버넌스는 사회문제가 보다 복잡해지고 행정환경의 불확실성이 높아짐에 따라 공무원 단독으로 문제를 해결하는 것이 더욱 어려워진다는 점, 시민사회의 정책과정 참여 요구가 증가한다는 점, 그리고 신기술의 비약적 발전으로 시민의 효율적 정책과정 참여 인프라가 조성되었다는 점에서 그 필요성과 가능성이 높아지고 있음(조세현 외, 2017: 94)

2) 협력적 거버넌스와 정부혁신

□ 협력적 거버넌스의 특성

- 협력적 거버넌스는 ① 분산된 행동, ② 공동생산과 공동 결과물, ③ 자기 생산, ④ 합의지향, ⑤ 숙의, ⑥ 중요한 정책결정과 같은 6가지의 특성이 있음(Ansell, 2016: 38-40)
 - [개별적 행동(distributed action) 기반]협력적 문제해결방식에 참여하는 이해관계자들은 각각의 권한, 힘, 지위 등을 지니고 있음. 각 이해관계자들이 권한을 지니고 있다고 하더라도 자발적으로 협력적 문제해결방식에 참여
 - [공동생산과 공동결과물] 비록 각 이해관계자들의 개별 권한과 힘, 지위를 가지고 있다고 하더라도 일단 자발적으로 협력적 거버넌스에 참여하면 상호호혜적 상호작용을 통해 규칙과 구조에 기반하여 공동 결과물을 생산함
 - [자기 생산(self-production)] 직접적이고 포괄적인 참여
 - [합의 지향(consensus-oriented)적] 개별적 권한, 힘, 지위를 가지고 자율적으로 참여한다고 하더라도 결과물을 생산하기 위한 소망, 권위의 부족 등과 같은 제한적 요소로 참여자들의 합의 없이는 문제해결방식 도출 어려움
 - [숙의(deliberation)의 과정] 공식적이고, 다자간, 양방향적인 숙의는 (일방적인) 적극적인 '목소리 내기(voice)'의 논리를 강조
 - [숙의에 의한 중대한 (consequential) 결론] 협력적 과정에 참여한 이해관계자들은 그들이 제공하는 조언이 진지하게 받아들여질 것이라는 신념을 갖고 있어야 하며, 따라서 숙의 과정은 책무성이 요구된다는 점을 명심해야 함

□ 협력적 거버넌스와 정부혁신

- 위에서 논의한 협력적 거버넌스의 특징을 통해서 볼 때 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임의 정부혁신은 협력적 거버넌스를 통한 공동의 정책결정 및 사회문제의 효과적 해결 과정 및 결과라고 할 수 있음
 - 또한 정부혁신은 이러한 정책과정과 결과를 뒷받침하기 위한 제도적 기반을 마련하는 것이라고도 볼 수 있음
 - 이와 관련하여 이명석(2017: 59)은 협력적 거버넌스를 위한 정부혁신의 대상을 아래와 같이 제시하였음

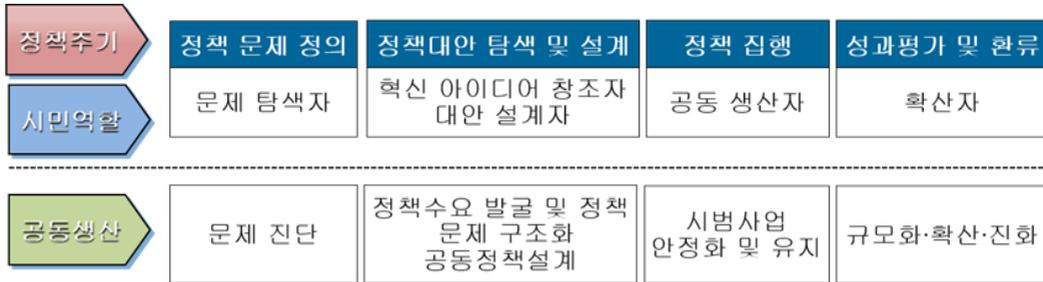
〈표 2-1〉 협력적 거버넌스를 위한 혁신 대상

구분	정부혁신대상
협약	정부와 민간부문이 함께 정책을 결정하는 방법
광의	정부와 민간부문 간 협력을 통해 정책을 결정하는 방법 정부와 민간부문 간 협력을 통해 사회문제를 해결하는 방법 정부부처 간 협력을 통해 정책을 결정하는 방법 정부부처 간 협력을 통해 사회문제를 해결하는 방법 민간부문 기관 간 협력을 통해 사회문제를 해결하는 방법

출처: 이명석(2017: 59) 수정

- 결국 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임의 정부혁신은 기존의 정부 내부관리혁신 및 행정서비스 혁신을 넘어 협력적 거버넌스에 기반한 정책과정 혁신이 요구되는 것임
 - 이는 현재 전 세계적으로 정책과정에 정부, 기업, 시민사회의 협력(Public-Private-People partnership, 4P)을 강조하는 관점에서 정부혁신이 일어나고 있는 현상을 통해서도 알 수 있음
- 기존의 정부혁신은 전통행정이 추구하는 명확한 규칙과 통제, 부처간 장벽에 따른 비효율과 폐쇄성을 극복하기 위한 혁신, 조직 내부 구조의 변화 및 일하는 방식의 변화, 혁신적 행동 유발을 위한 강력한 성과관리, 조직규모 감축을 통한 효율성 제고, 기술 도입을 통한 조직 효과성의 제고 등 조직내부관리혁신을 위주로 이루어져 왔음
- 또한 시민을 공공서비스의 '고객'으로 보고 고객의 만족을 제고하기 위한 서비스 전달체계 개선과 같은 미시적 관점에서의 혁신이 이루어져 왔음
- 후기 신공공관리(Post-NPM) 패러다임의 등장에 따른 NPM에 대한 비판과 함께 전 세계적으로 정부-기업-시민사회 간 파트너십(4P)을 강조하는 관점에서의 정부혁신이 일어나고 있음
 - 4P의 관점에서의 협력은 시민을 단순히 공공서비스의 수요자로만 보거나 민간위탁과 같은 방식으로 정부를 대신해서 공공 서비스를 제공하는 모델을 넘어서 시민이 직접 공공정책 및 서비스의 기획 및 생산과정에 참여함을 의미

[그림 2-2] 정책주기별 공동생산자로서 시민의 역할



출처: 조세현 외(2017: 97) 수정

- 협력적 거버넌스의 특성 및 협력적 거버넌스에 의한 정책과정 혁신 전반을 고려하면 이는 궁극적으로 시민의 참여 강화와 같은 행정의 민주성과 시민의 행정 수요에 대한 대응성 및 서비스의 질 개선 등과 같은 공공가치의 창출 가능성에도 불구하고 기존의 정부운영방식과 매우 다르며, 공무원의 입장에서는 매우 어려운 일임
- 기존 학자들은 이를 협력적 거버넌스에 의한 혁신의 장애요인 및 동인에 관점에서 설명하였음 (아래 <표 2-2> 참조)
- 협력적 거버넌스가 혁신을 달성하기 위해서는 상호작용, 혁신적 아이디어에 기반한 공동 문제 해결책 창출을 위한 의지와 진정성, 신뢰, 결과물에 대한 공동 오너십이 기반되어야 함
- 또한 공동창안과 생산 과정에서 분산되어 있는 지식, 기술, 아이디어가 집합되어 시너지효과를 창출할 수 있어야 함
- 그러나 기존의 행정조직 운영방식은 이러한 방식과는 괴리가 있음
 - 공무원을 혁신적 행동에 임하게 하기 위해서는 경쟁하도록 해야 한다는 문화, 과정을 강조하면 결과를 창출할 수 없다는 관념과 같은 요인은 협력적 거버넌스에 의한 혁신의 장애요인이 될 수 있음
 - 또한 공동결정에 따른 책임성의 문제, 과감한 아이디어를 자유롭게 구현할 수 있도록 뒷받침하는 규칙과 절차의 부재 또한 협력적 거버넌스에 의한 혁신의 장애로 작용

〈표 2-2〉 협력적 거버넌스에 의한 혁신의 동인과 장애요인

혁신 동인	혁신 장애요인
<ul style="list-style-type: none"> • 다수 행위자의 공동 작업으로 상호학습 및 혁신적 해결책의 창출, 이에 대한 공동 오너십 가능 • 신뢰에 기반, 참여자가 자신이 보유한 기술, 역량을 기꺼이 최대한 활용 • 공동 창안 및 생산 과정에서 참여자의 경험, 자원, 아이디어의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁을 제한적으로 강조할 경우 혁신에 대한 동기가 부여되기 어려움 • 과정을 중시하면서 산출물과 결과를 소홀히 하는 경우 • 합의에 기반한 공동생산으로 책임 소재가 불분명해지는 경우 • 협업 환경에서 혁신적 아이디어를 구현하는 것은 불분명한 규칙과 절차 그리고 명확한 분업의 부족으로 저해됨

출처: Torfing and Triantafyllou(2016:16) 의 일부를 수정

- 따라서 협력적 거버넌스를 통한 정부혁신을 위해서는 정책과정에서 시민과 정부의 협력, 정부 부처간 협력을 가능하도록 하는 제도 마련 및 도구의 활용이 요구된다고 할 수 있음
- 협력적 거버넌스를 통한 정부혁신 실행의 핵심요소(Durose and Richardson, 2016: 33-50)
 - 협력적 거버넌스를 통한 정부혁신의 실행은 정책과정에서 참여자의 협력을 가능하게 하기 위한 기반 마련 및 도구의 활용이 요구되는 바, 이러한 기반과 도구는 어떠한 핵심요소를 갖추어야 하는지 살펴볼 필요가 있음
 - 이러한 기반은 참여자간 권력관계의 측면, 정책을 통해 달성하고자 하는 비전 및 목표, 수단의 측면, 그리고 실행 및 운영의 규칙 측면에서 고려되어야 함
 - 협력적 거버넌스 참여자간 권력 관계
 - 참여자 간 권력은 공유하거나 공동으로 형성해나가는 포지티브섬 성격을 가지며 어느 한 쪽이 우위를 점하거나 배분하는 과정에서 이해관계가 참여하게 대립하는 형태의 제로섬 성격을 갖는 거버넌스와는 차이가 있음
 - 참여자간 권력이 수평적이지 않고 불균형 관계에 있거나 제로섬 관계에 있는 경우 보다 권력이 강한 이해관계집단의 공동 정책 설계 과정에 대한 접근성이 높은 반면 권력과 자원이 충분하지 않은 집단의 접근성은 낮고 이들의 의견이 정책 대안에 반영되기 어려운 구조가 됨
 - 정책 비전, 목표, 수단
 - 무엇이 정책을 통해 달성하고자하는 바람직한 결과인지, 그리고 이를 달성하기 위하여 자원과 행동을 어떻게 이끌어낼 것인가에 관해 협력적 거버넌스는 차별적인 요소를 가지고 있음
 - 즉 바람직한 상태에 도달하기 위한 도구적 합리성뿐만 아니라 어떻게 하면 보다 정책수요자의 요구에 더 부응할 수 있는 결과를 달성할 것인가에 관한 논의를 할 수 있는 거버넌스 구조가 필요함

- 이를 위해서는 정책 설계에 활용되는 지식의 유용성과 실용성이 제고되어야 함. 정책수요자의 참여는 기존 공무원 중심의 테크노크라트 관점의 전문적 지식 뿐만 아니라 과학, 경험, 창의적 암묵지 등 현장성을 가진 지식도 평등하게 정책과정에서 활용되고 이들 지식간 시너지 효과가 발생할 수 있어야 함
- 이를 위해서는 참여자가 보유한 현장 지향적 역량과 자원을 적극적으로 발견하고자 하는 의식적 노력과 참여자간 역동적 상호작용이 필요함

○ 실행 및 운영의 규칙

- 정책안의 공동 설계는 상호호혜 및 참여자 간의 이해도 제고를 위한 성찰이 있을 때 가능함
- 공동 설계 과정이 엄격하고 폐쇄적인 규칙 하에서 이루어질 경우 상호작용과 성찰의 기회가 줄어들기 때문에 규칙을 명확히 하기 보다는 창의적이고 혁신적인 조정자의 역할을 강화하는 것이 필요
- 조정자는 참여자의 헌신과 몰입을 유도하고 상호작용을 통한 성찰이 이루어지도록 함. 이를 위해 조정자는 협력적 관계에 대한 공동의 정의, 공동의 목표 설정, 참여자 모두가 만족하는 대안을 도출할 수 있는 촉매역할을 수행함
- 한편 정책 공동 창안 과정에서의 참여자의 범위, 논의의 범위, 전문적 지식의 범위는 처음부터 정해진 폐쇄적 형태가 아닌 지속적인 적응과 재구성이 가능한 개방적 형태여야 함
- 정책과정 전반에서 새로운 이해관계자의 참여를 허용하고 정책안에 대한 토론과정을 개방할 때에 진정한 혁신적 정책 대안의 발굴 및 개선이 가능하기 때문

3) 시민참여와 실험

□ 정책수단으로서 시민참여 기반의 실험

- Howlett(2005: 39)은 정책수단을 정부가 공공서비스를 제공하는 방식과 관련한 실질적 수단과 정부의 정책목표를 정책대상이 인지하거나 정책대상의 이슈를 정부가 인지하도록 하는 방식과 관련한 절차적 수단(Howlett, 2005: 49; Howlett, 2011: 51)으로 분류하였음
- 각 수단은 강제성의 수준에 따라 연속선상의 스펙트럼에 놓이는데, 강제성이 낮은 정책수단은 공동체 및 시민에 의한 공공서비스 제공인 반면 강제성이 높은 정책수단은 공기업이나 정부의 직접적 서비스 제공 행위임
- 실질적 수단 선택의 정당성과 신뢰성을 제고하여 성공적으로 정책을 실행하기 위해서는 절차적 수단의 활용을 통한 실질적 수단에 대한 지지와 동의를 확보가 필요함(Howlett, 2005: 44)

- 이와 같은 기능적 관점에서 볼 때 시민참여 기반의 실험은 시민의 자산과 자원을 활용한다는 측면에서 자발성이 강한 실질적 수단이지만 서비스 제공 단계에서 뿐만 아니라 정책의 기획 단계에서부터 참여함으로써 정책에 대한 학습과 상호작용, 그에 기반한 정책 정당성과 신뢰성의 제고라는 측면에서 절차적 수단으로 활용될 수 있음

□ 시민참여의 다양한 방식과 수준

- 지금까지 정책과정에서 시민참여가 전혀 부재하였던 것은 아니며 시민이 정책과정에 참여하는 수준이나 정책 과정 단계에 따라 다양한 형태의 참여가 이루어져 왔음
- 그러나 위에서 검토한 정책과정별 참여 형태를 볼 때 아직까지 중앙정부 수준에서는 정책문제의 정의 단계보다는 문제를 정의 이전의 의견수렴 단계에 머무는 경우가 많음
 - 예를 들어 현재 활용되고 있는 국민 의견 수렴 채널은 정책 아젠다화 되기 이전 단계에서는 청와대 국민청원제도, 기획재정부의 국민참여예산제도, 행정안전부의 정부혁신국민포럼 및 열린소통포럼, 국민권익위원회의 국민신문고, 각 부처의 국민생각함 등이 운영되고 있음
- 혹은 정부가 단독으로 설계한 정책에 대한 일방적인 공청회나 의견수렴 방식으로 시민참여가 이루어지기도 함
- 지방자치단체 수준에서는 정책과정 전반에서의 시민참여확대를 위한 제도적 개선 노력이 이루어지고 있음
 - 지방재정법에 의하여 주민참여예산제도가 실시되고 있으며, 시민참여기본조례 제정을 통해 주민이 시정의 의제설정, 집행, 평가에 이르기까지 시민의 참여를 확대해 나가고 있음. 따라서 지방자치단체 수준에서는 후기 신공공관리(Post-NPM)의 이론적 모델에 적어도 제도적으로는 근접해가고 있다고 할 수 있음
- 국민디자인단의 경우 서비스 설계 과정에 사용자가 참여하는 사례임¹⁾
 - 수요자 중심의 정책 설계를 위한 취지로 공무원, 정책수요자, 서비스 디자이너가 참여하여 디자인 방법에 기반하여 공공서비스를 개발하고 있음
 - 이는 서비스 설계과정에서 국민의 욕구에 대한 세밀한 관찰과 파악을 바탕으로 이를 만족시키기 위한 서비스를 개발한다는 측면에서 기존 정책과정에서 전문가 중심의 의견 반영이나 형식적 간담회 및 일방적 공청회보다 진일보한 단계의 시민참여 방식이라고 할 수 있음
 - 그러나 많은 경우 국민디자인단에 의한 정책 설계는 새로운 관점에서의 정책 방향이나 대안과 같이 상위 수준에서의 혁신적 변화보다는 수요자 맞춤형 서비스 설계에 보다 초점을 맞추고 있음

1) 한국디자인진흥원의 웹사이트 내용 참조 (<http://www.kidp.or.kr/?menuno=1130>, 2018.09.30. 접속)

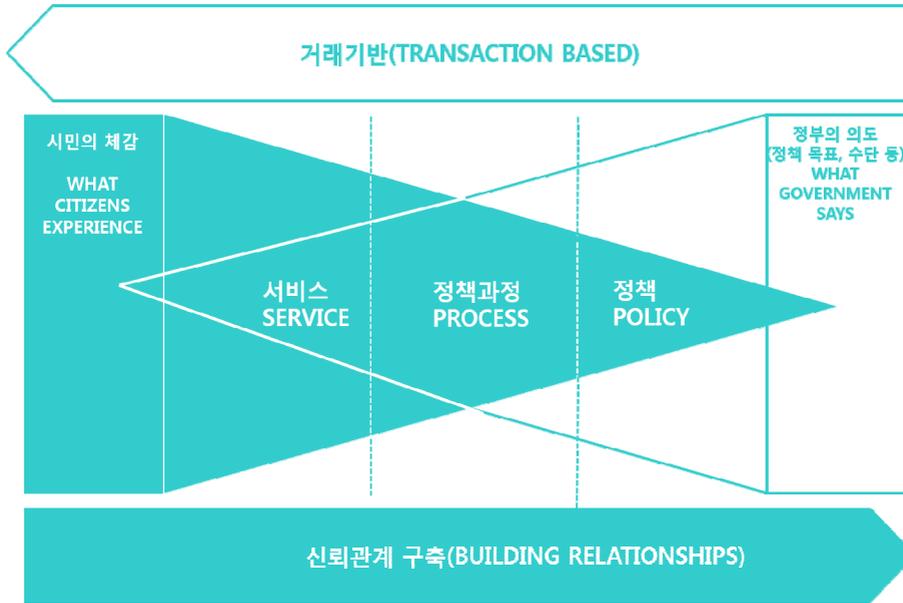
- 한편 국민의 삶의 전반에 큰 영향을 미치는 이슈로서 이해관계와 가치가 첨예하게 대립하는 갈등 상황을 해결하기 위한 합의 형성 기제로서 공론화 과정이 활용되고 있음
 - 공론화는 사법적·행정적 해결방식이나 경제적 보상, 혹은 대의민주주의에 기반한 집합적 선호에 의한 해결이 아닌 신뢰와 소통 및 속의민주주의적 접근에 기반한 합의의 형성(정정화, 2018: 102)이라는 점에서 시민참여의 중요한 통로라고 할 수 있음
- 그 외에 정부의 서비스 집행과정에서 정부기관 혹은 공무원이 아닌 시민이 참여하는 민간위탁이 시민참여의 한 통로로 활용되어 온 바가 있음

□ 시민참여 기반의 정책 실험

- 기존의 다양한 시민참여 방식은 본 연구에서 다루는 시민참여 기반의 정책실험과 차이가 있음
 - 위에서 논의한 바와 같이 정책과정 주기에 비추어볼 때 시민의 참여가 정책문제로 정의되기 이전 이슈 제기 수준에 머물러 있는 경우가 많고 참여예산제도나 실제로 시민의 의견을 반영해서 제도 개선을 하는 사례들이 나타나고 있음
 - 공론화의 경우는 시민의 의견을 반영한 의사결정으로 “의사결정”에 국한되어 있고 실제로 그에 기반한 정책 및 서비스의 생산은 공론화의 후속 과정이기 때문에 공론화 그 자체를 실험 과정으로 보기는 어려움
- 실험은 의견 수렴 및 그에 기반한 제도 개선이나 합의에 의한 의사결정 보다 더욱더 적극적으로 시민이 정책안을 설계하는 과정에 참여함으로써 보다 유용한 정책안을 만들어 나갈 수 있다는 점, 그리고 시민과 정부간 지속적 쌍방향 소통과 학습을 이루어나간다는 측면에서 차이가 있음
 - 서비스 설계 과정에서의 국민디자인단을 통한 시민참여도 있으나 이는 변혁적 혁신을 가능하게 하는 정책수요자와 정책결정자 간 및 이해관계자간 상호작용과 학습, 이에 기반한 숙의와 조정의 과정이 크게 요구되지 않는다는 측면에서 본 연구의 정책 설계를 위한 실험과 차이가 있음
- 다음 그림에서 나타나는 바와 같이 정책실험은 정부가 주도적으로 추진하는 정책(what government says)과 실제로 정책이 서비스로 전환되어 전달된 후 시민의 체감(what citizens experience)간 균형을 맞추어가는 과정임(IDEO et al., 2017: 5)
 - 이를 위해서는 상위 정책(policy) 단계에서부터 정책수요자 관점의 반영이 요구되며 이후 정책 프로토타입을 만드는 과정, 관련 서비스 프로토타입을 실행하는 과정에서 시민의 참여에 의한 피드백과 반복 개선이 필요함
 - 이는 기존의 시민의견의 일방적 수렴이나 정부가 결정한 정책의 단순 집행자, 서비스 전달자

역할에 머무는 참여(transaction based)가 아닌 정부와 시민의 신뢰에 기반한 관계 형성에 의해 뒷받침되는 참여 (building relationship)가 필요하며 이것이 실험을 지탱하는 중요 요소임

[그림 2-3] 정책실험을 통한 정부-시민간 상호학습과 조정



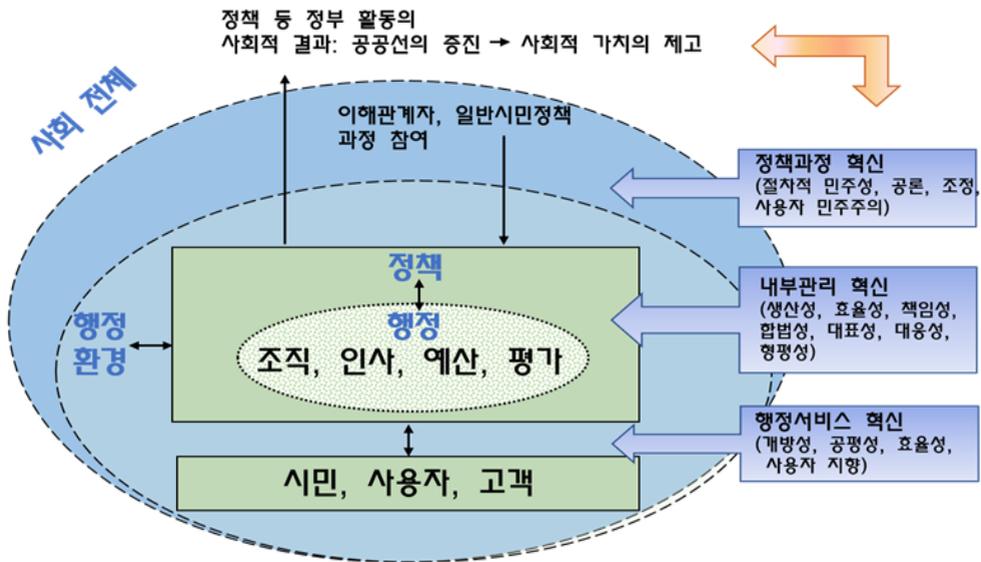
출처: IDEO et al.(2017: 5)

□ 요약 및 시사점

- 지금까지의 논의를 요약하면 시민의 참여가 더욱 강화될 필요성 및 시민참여의 가능성이 높아짐에 따라 정부혁신은 기존의 내부관리혁신과 행정서비스 혁신뿐만 아니라 정책과정 전반에 있어서의 혁신까지 그 범위가 확대되고 있으며 이는 협력적 거버넌스를 통한 정책 및 서비스의 생산이 보다 폭넓게 이루어지고 있는 현상을 통해 확인되고 있음
 - 기존에는 정부내부 관리의 생산성과 효율성에 초점을 둔 행정혁신으로서 조직, 인사, 예산, 평가 제도의 변화가 이루어져 왔음
 - 기존의 서비스 전달체계 효율화 위주의 혁신에서 전달과정에서의 시민참여를 통한 개방성의 증진 또한 협력적 거버넌스를 통한 서비스 혁신의 중요 가치임
 - 한편 정책문제 정의에서부터 설계, 집행, 평가 및 환류 과정 전반에 시민이 참여함으로써 정부혁신을 통한 절차적 민주성과 같은 공공가치를 실현할 수 있음
 - 이와 같이 확대된 정부혁신은 곧 정부활동 전반에 있어서의 혁신을 의미하며 이를 통해

- 공극적으로 공공선을 증진하고자 하는 것임
- 이를 위해서는 결국 협력적 거버넌스를 뒷받침할 수 있는 내부관리 전반의 혁신과 절차적 민주성을 보장하는 정책 과정 인프라가 요구됨
- 이에 대해서는 후술하는 정책과정 혁신, 행정혁신에서 상술하도록 함
- 본 연구가 수행하고자 하는 열린정책실험(OPL) 운영은 혁신성장 및 청년창업 관련 연구자, 정책대상자, 정책결정자가 네트워크를 형성하여 정책과정에 정책대상자가 참여하고, 관련 부처간 협업 및 조정이 요구되는 정책분야를 도출, 정책 프로토타입(안)을 제안한다는 측면에서 협력적 거버넌스의 관점에 기반한 것이라고 할 수 있음
- 정책과정 혁신으로까지 정부혁신의 범주가 확대되고 있는 상황에서 열린정책실험(OPL)은 협력적 거버넌스에 의한 정책 과정이 보다 유용하고 효과성 높은 정책에 이르도록 하는 정부혁신의 도구로 활용될 필요가 있음
- 따라서 협력적 거버넌스의 형성과 그에 따른 정책 과정 혁신을 실제 정책에 적용해보고 정부혁신의 도구로 활용되기 위한 방안을 모색하는 선제적 연구 필요

[그림 2-4] 정부혁신의 범주



출처: 조세현·정서화(2018: 39)

2 거버넌스 혁신의 방향

1) 정책과정의 혁신

- 복잡한 사회문제가 급증함에 따라 행정수요 역시 복잡다변해지고 있으며 이에 따라 과학적이면서도 실제 작동 가능한 정책설계의 중요성은 날로 증가하고 있음
- 복잡하게 엉켜있는 사회문제는 하나의 해결책으로는 풀 수 없으며 정책의 이해관계에 따라 하나의 이슈에 따른 행정수요는 상충적으로 발생하고 있음
- 그러므로 명확하고 과학적인 증거를 마련하는 것뿐 아니라 실제로 문제를 해결할 수 있는 정책이 될 수 있도록 현장의 지혜가 담긴 증거가 요구되고 있음
- 그러나 여전히 정책 과정 기저에는 증거를 근거로 하는 정책설계를 방해하는 관료제 문화로 인해 다양한 행위자의 참여가 실질적으로 이루어지지 않고 있어 정책과정의 개방성, 투명성, 합리성 등이 담보되기 어려움
- Davies et al.(2000)은 증거기반 정책의 개념이 합리적 정책결정과정의 속성뿐 아니라 정책의 실행에 영향을 미치는 실용적 접근이라고 보지만 정책과정의 현장에서는 여전히 증거기반 정책을 저해하는 요소가 존재하며, 이에 대한 해결책으로 정책과정의 문화전반의 변화가 요구됨을 강조하였음(Davies, et al., 2000: 35)

<표 2-3> 증거기반 정책의 일곱 가지 적

증거기반 정책의 일곱 가지 적

- 관료제적 논리: 늘 “이 방식”으로 이루어져 왔으므로 “이 방식”이 옳다고 주장하는 논리
- 최종 결과: 이것과 함께 진행되는 경영환경과 처리량측정의 논리
- 합의: 무엇이 문제인지 알아내기 위해 모든 이해 관계자가 참여한 테스크포스를 꾸리고, 모든 사람을 만족시키는 솔루션을 찾으려는 노력을 상정하고 이것이 작동할 것으로 여기는 것
- 정치적 접근: 무엇이 합리적이고 무엇이 최상으로 작동할 것인 지보다는 가능케 하는 기예(arts)에 관심을 두는 것
- 문화: 행정 시스템 외부에서 발생한 정보에 대한 강한 불신
- 냉소주의: 우리가 그것이 거짓임을 알고 있음에도 우리가 ‘부처의 관점’ 또는 ‘관습적 타당성’에 동의하게 하는 태도
- 시간: 증거기반정책에 대한 여유가 거의 없는 것: 심지어 생각할 여유도 거의 없음

출처: Davies et. al.(2000: 36)

- 김영평(1991)과 최영준 외(2016)에 따르면 행정이 당면한 ‘불확실성(uncertainty)’은 날로 커지고 있으며 바람직한 정책결정 과정을 위해 협력적 합리성과 숙의민주주의가 필요함

- 지금까지 증거기반행정(evidence-based policy-making)이 ‘what works’에 집중했다면 이제 ‘how it works’의 논의가 필요함을 지적하며 “투명성과 공개된 정책결정 과정과 참여자들에게 주어지는 완전정보, 이를 통해 다양한 논거와 증거를 공유하고 논쟁을 가능케 하는 숙의적 과정”을 강조함(최영준 외, 2016: 262-236)
 - 협력적 합리성을 강조하기 위해 증거기반정보보다 증거영향행정(evidence-informed policy-making)이라는 개념을 소개하고 있는데, 증거기반행정이 엄밀성과 포괄성을 가진 증거들이 상호경쟁하고 소통하는 것을 뜻한다면 증거영향행정은 불확실성을 적극적으로 고려해 증거의 질적 수준을 제한되는 상황의 의사결정을 뜻함(최영준 외, 2006: 252)
 - 즉, 불확실성이 강한 상황에서 정책결정의 참여자간 다양한 해석과 집합적 증거 취합 및 다양한 해석 등을 통해 대안을 만들어내는 과정이 중요함(최영준 외, 2006: 253)
 - 결국 어떠한 정책도 처음부터 완벽할 수 없으므로 개선의 여지를 두고 다양한 이해당사자가 참여해 함께 정책 오차를 수정하는 작업이 지속적으로 이루어져야 하는 것임(김영평, 1991: 80)
- 이러한 주장은 증거기반 정책설계에 정책을 둘러싼 상황과 민주적인 변화를 감지하는 활동을 가미해야 한다는 것인데 이는 ‘증거기반의 정책’을 둘러싼 많은 학자들의 논쟁과 궤를 같이함
- Newman(2017)에 따르면 Stoker and Evans(2016), Parkhurst(2017) 와 같은 학자들의 견해를 통해 ‘합리적 정책설계의 중요성을 논하기에는 정책결정자와 학계의 괴리는 크고, 연구자 역시 현장을 대변하는 보족한 증거를 제시하지 못함을 지적함
 - 또한 정책의 질을 확보하기 위해서는 ‘증거기반의 정책 설계’가 갖는 지나친 합리성에서 벗어나 정책 환경의 맥락을 고려하고, 정책결정과정의 민주적 절차를 확보해야 함을 지적함 (Newman, 2017: 1111)
- 미국 보스톤 컨설팅 그룹이 설립한 공공임팩트센터(Centre for Public Impact)는 민주적이고 합리적인 증거기반 정책결정 즉, 실제 작동 가능하며 공공가치를 극대화 할 수 있는 바람직한 정책(good policy) 설계를 위해서 ① 정책의 정당성(legitimacy), ② 증거기반의 정책설계, ③ 공공가치를 극대화 하는 협력적 행동에 대한 원칙을 제시
- 공공임팩트센터(2016)는 정책의 정당성을 확보하는 방안으로 합리적이고도 실현가능한 정책설계를 추구함과 동시에 공공가치의 임팩트를 평가하고 가치 기반의 연합세력과 동맹을 맺으며 올바른 정책의 영역을 확대해 나가는 것을 제안함
 - 정책은 정당성을 기반으로 효과를 내므로 정당성의 확보가 정책의 시너지를 확보하는 원동

력으로 작용하며 정당성이 결여된 정책은 그 정책의 지지세력 부족으로 거래비용이 증가하여 결국 효과성을 상실(Centre for Public Impact, 2016: 8)

□ 학자들의 견해를 종합하면 불확실성이 날로 증가하는 우리사회에서 정책문제를 해결하기 위한 바람직한 정책의 과정은 정책의 정당성 확보, 정책결정과정의 민주적 절차 확보, 정책결정의 합리성을 제고하는 방식으로 혁신되어야 함

○ 특히 정책결정의 합리성을 제고하는 방식은 연구자의 정교함이 뒷받침된 과학적 증거수집뿐 아니라 정책의 실현가능성과 실효성을 담보할 수 있도록 '현장의 지혜'가 적절히 균형을 이루는 것이 중요

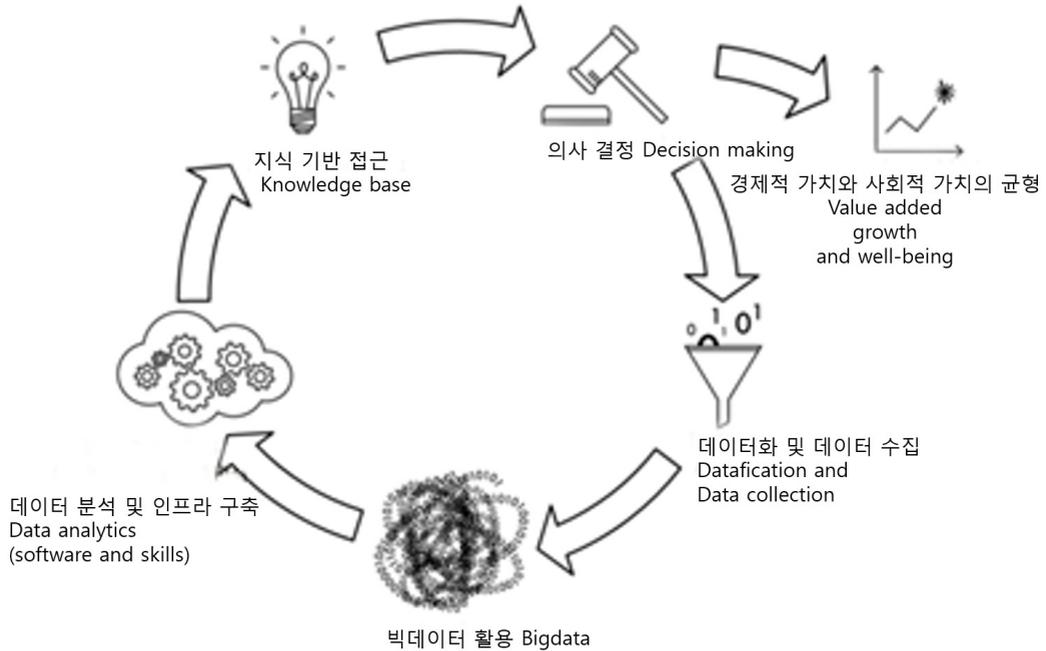
○ 이러한 합의는 정책 결정 과정에 시민이 참여하는 형태가 증가함에 따라 더욱 중요하게 인식되고 있으며 나아가 그들간 지식의 상호작용을 어떻게 끌어올리고 이를 분석하여 정책 과정에 녹일 수 있을지에 대한 고민으로 이어지고 있음

□ 결국 불확실성이 점차 높아지는 행정 환경에서 정책과정은 합리적이고도 민주적인 정책결정과정으로의 혁신이 요구되며 과학적 행정과 공공가치의 균형을 위한 개방성과 투명성을 확보하는 것이 중요함

○ 정책과정의 개방과 투명한 정보 공유를 통해 정책과정의 전과정을 모니터링하며 정책 학습의 가능성을 지속적으로 축적시키고, 온오프라인 플랫폼을 활용하여 정책을 통해 추구해야 할 공공가치의 우선순위를 결정함에 있어 다양한 행위자가 합의하는 과정을 거쳐야 함
- 예를 들어 성장의 가치와 복지의 가치가 상충될 경우 우선순위를 정하거나 타협점을 정할 수 있는 토론의 장(arena)을 마련하여 증거기반의 정책뿐 아니라 정당성을 갖춘 정책이 될 수 있도록 해야 함

- 또한 모든 정책문제를 관료제적인 접근과 처방을 하는 기존의 문화에서 벗어나 다양한 행위자와 함께 문제를 해결하는 과정을 거치며 정책의 오차수정을 해소하는 학습을 추구한다면 관료제의 공공실패를 최소화할 수 있음(김영평, 1991: 80-81)

[그림 2-5] 공공가치의 확산을 위한 데이터 기반의 정책결정 과정



자료: OECD(2014a: 23)

- 한편 품질 높은 정책의 공동생산을 위해 개방성과 투명성을 기반으로 참여한 행위자들간 지식 상호작용을 촉진시킬 수 있는 의사소통 역량도 함께 강화할 필요가 있음
- Bogenschneider and Corbett(2009)은 정책 결정 과정에서 행위자 공동체 간 상호작용의 어려움을 지적하며 공동체 문화가 각기 다른 주된 원인을 Dunn(1980)의 개념을 활용해 ‘결과물’, ‘조사방식’, ‘문제정의’, ‘구조’, ‘프로세스’ 영역별로 설명함
 - Dunn(1980)에 따르면 정책결정자, 연구자, 시민단체 등 다양한 공동체가 정책결정의 과정에 함께 할 때 그들간 별개의 문화가 조성되어 있으므로 이에 대한 고려가 있어야 함을 지적하였음(Bogenschneider and Corbett, 2009: 110-111 재인용)
 - 각 공동체는 같은 정책과정에 놓여 있어도 별개의 산출물을 창출하는데 초점을 맞출 것이며, 그들이 바라보는 정책문제의 정의도 다를 것임. 이에 따라 증거에 대한 조사방식이나 프로세스도 달라지는 것이며, 무엇보다 공동체가 속한 조직의 의사결정구조, 권한, 책임, 인센티브 시스템 등이 저마다 다르기 때문에 이에 대한 고려가 필요함

- Bogenschneider and Corbett(2009)은 증거기반의 정책결정과정을 위해서는 연구자 역시 정책결정자(policy maker)²⁾의 관점에서 자신의 고정관념을 탈피할 것을 요구함
 - 정책결정자들의 고정관념을 극복하기 위해 정책에 참여하는 다른 행위자들도 마음을 연 의사소통을 통해 부정적인 선입견을 해소하고 문화적 장벽을 무너뜨릴 필요가 있음을 설명함(Bogenschneider and Corbett, 2009: 146-147)
 - 정책결정자는 배경, 정책에 대한 관심, 공공봉사동기와 같이 많은 점에서 다를 수 있으므로 정책결정자의 학습 스타일을 존중하고 상호신뢰를 쌓을 수 있는 접근방법을 고려해야 함
 - 정책결정자의 관점에서 어떠한 증거를, 왜, 그리고 어떻게 활용하고자 하는지를 파악하여 접근하는 것이 필요(Bogenschneider and Corbett, 2009: 53)

〈표 2-4〉 정책결정자의 증거 이용 : 왜, 무엇을, 어디서, 그리고 어떻게

왜 정책결정자들은 증거에 관심이 있는가?

- 좋은 결정을 하는 것을 돕기 위해
- 나쁜 결정을 피하는 것을 돕기 위해
- 동료들과 시민들로부터의 공격을 얻기 위해
- 그들이 통과 시키고 싶은 입법자원을 지지하기 위해

정책결정자들에게 유용하기 위해서 증거들은 어떠한 자격을 갖추어야 하는가?

- 신뢰성(양질의 과학적이고, 편파적이지 않은)
- 접근성(간략한, 이해되도록 쓰인)
- 적시성(결정을 내리고자 할 때 바로 활용할 수 있는)

정책결정자들에게는 어떤 종류의 정보들이 유용한가?

- 정책이 어떠한 방식으로 시민에게 영향을 끼쳤는지 시민의 경험이 담긴 이야기
- 정책이나 프로그램을 지역에 어떻게 적용할 것인가에 대한 정보
- 다양한 조사연구로부터의 결과에 대한 개괄
- 정책결정자 소관 정책과 다른 부처의 정책을 어떻게 비교하는지에 대한 정보

정책결정자들은 어떻게 정보를 얻기를 원하는가?

- 발표와 세미나
- 전문가들과 상호작용하기 위한 기회
- 구체적이고 포괄적인 경험들
- 동료들과 함께 이슈에 대해 토론하기 위한 기회(특히 논쟁을 초래할만한 정치적 환경 외부의 정책결정자들과의 토론)

출처: Bogenschneider and Corbett(2009: 53)의 내용을 수정

2) 보통 policy maker를 정책입안자로 표현하지만 이 연구에서는 점차 시민의 정책입안 활동도 활발해지는 현대의 흐름을 고려하는 맥락과 더불어 더 중요하게는 이 보고서의 주된 고려 대상은 정책결정의 권한을 가진 자이므로 정책결정자로 해석하였다.

- 결과적으로 정책결정자와 정책실무자와 자주 접촉하면서 그들과의 연구 네트워크를 구축하며 공동학습을 추구하는 것이 증거기반 정책결정을 자리매김하는 데 중요한 요소로 작용(Bogenschneider and Corbett, 2009: 195)
 - 정책결정자는 무엇보다 시의성 있는 정책문제를 중심으로 정책을 만들고 싶어 하며 이에 대한 실현 가능성을 높이는 데 다양한 데이터의 도움을 받고자 함
 - 그러므로 정책결정자의 현재 업무를 중심으로 정책현안연구를 동시에 진행하며 상호작용을 활성화하기 위한 연구 네트워크를 구축하는 것이 증거기반 정책결정의 메커니즘이 자리매김 될 수 있는 효과적인 방법임
 - 이러한 문화를 확립하기 위해서는 정책과정뿐 아니라 행정 시스템의 변화도 동시에 이루어 지는 것이 필요하며 정책연구 및 정책학습을 위한 제도적 지원이 필요

〈표 2-5〉 정책결정자들과 함께 정책을 연구하기 위해 고려해야 할 변수들

변수의 유형	변수	설명
정책문제 선정	시의적절성	의사 결정이 이루어지거나 제기 될 때 얻을 수 있는 결과는 정치적으로 두드러진다(Beyer & Trice, 1982; Feldman et al., 2001, Greenberg et al., 2003; Innvaer et al., 2002, Nelson et al., 1987, Nutley et al., 2007; Weiss & Bucuvalas, 1980).
	정책입안자의 관심	결과는 정책 입안자가 관심을 갖는 문제와 관련이 있다(Beyer & Trice, 1982; Zigler, 1998).
정보 신뢰	정보의 접근성	정책 입안자가 연구를 쉽게 찾아볼 수 있어야 한다(Nelson, Roberts, Maederer, Wertheimer, & Johnson, 1987; Nutley et al., 2007; Oh, 1997).
	정보 출처의 신뢰성	정책 입안자는 정보 출처인 연구원 또는 중개자를 신뢰할 수 있어야 한다(Feldman, Nadash, & Gursen, 2001; Hird, 2005; Nutley et al., 2007, Oh, 1997).
	경제지표 사용	납세자가 정책을 시행하고 이를 규모에 맞게 적용하는 것과 같은 재정적 영향의 인식(Huston, 2002).
네트워크 상호작용	중개기관	정보조달자의 공정한 명성 또는 얼마나 밀접하게 그 조달자가 이데올로기와 가치 시스템에 따르는가(Dunn, 1980; Nelson et al., 1987).
	연구 프로세스 참여	정책 입안자는 결과를 위한 투자를 한다(Nutley et al., 1987; Nutley et al., 2007).
	생산자와 소비자 간의 관계	신뢰의 관계가 존재한다 (Bimber, 1996, Hird, 2005; Huberman, 1987; Innvaer, Vist, Trommald, & Oxman, 2002, Nutley et al, 2007; Oh, 1997; Weiss et al., 2008).

변수의 유형	변수	설명
	내러티브 또는 일화	결과는 정책 입안자에게 접촉하거나 도달하고, 동료 및 구성원에게 도달하는 데 사용할 수 있는 방식으로 전달된다(Nelson et al., 1987; Nutley et al., 2007).
	발표	결과는 명확하고 정확한 방식으로 전달된다(Beyer & Trice, 1982; Feldman et al., 2001; Greenberg, Links, & Mandell, 2003; Greenberg & Mandell, 1991; Nelson et al., 1987, Nutley et al., 2007; Weiss & Bucuvalas, 1980).
행정시스템	적절한 인프라 개발	연구원과 정책 입안자가 서로 협력하고 상호 작용할 수 있는 지속적인 기회가 필요하다(Weiss, Murphy-Graham, Petrosino, & Gandhi, 2008).
	연구 프로세스 참여	정책 입안자는 결과를 위한 투자를 한다(Nutley et al., 1987; Nutley et al., 2007).
	조직 유형	정책 관련 연구의 생성 및 보급을 위한 제도적 지원(Beyer & Trice, 1982; Dunn, 1980; Hird, 2005; Nelson et al., 1987)

출처: Bogenschneider and Corbett(2009: 195)의 내용을 기반으로 저자 수정 및 보완

2) 행정혁신

- 다양한 행위자가 정책 과정에 참여하는 협력적 거버넌스에서 성패를 좌우하는 것 중의 하나는 행정조직의 유연성이라고 할 수 있음
 - 관료제적 문화가 주를 이루는 행정체제에서는 수평적인 지식 상호작용이 이뤄질 수 없으므로 유연한 관리체계를 위한 행정혁신이 요구됨
- 민첩한(Agile) 조직운영
 - 민첩한 정부는 시민의 행정 수요에 신속하게 반응하기 위하여 정부 중심의 정책 기획이나 분석을 지양하고 시민과의 공동생산을 추구하기 위한 행정 시스템의 내용을 담고 있음
 - 구성원들의 소통과 협력을 중시하는 소규모 팀 중심의 수평적 조직문화로서 리더에게 모든 권한과 책임이 집중되어 있지 않으며 팀원들과 공유
 - 팀원 간 토론과 실험을 통한 최선의 의사결정 도모
 - 자기주도적 업무 할당 및 '데일리 스탠드업 미팅(Daily Standup Meeting)'을 통한 공유와 협력을 제고하는 혁신적 공식 문화 조성
 - 시민의 니즈에 신속하게 반응할 수 있는 유연한 시스템 구축을 위하여 지속적으로 프로세스를 개선하려는 노력을 펼침
 - 이를 통해 정책 실패 위험 정도 감소, 서비스 품질 제고, 정책과정상 시민 참여 제고가 가능하며 궁극적으로 정책의 효과성을 높일 수 있음
 - 또한 정부 내부적으로는 상명하달의 수직적 의사소통 체계의 완화, 부처간 장벽의 해소를

통해 구성원의 잠재력을 충분히 활용, 행정수요에 대한 민첩한 대응을 가능케 함

□ 애자일 방식

- 애자일 방식은 2000년대 초반 실리콘밸리의 SW기업을 중심으로 발전한 경영기법으로 불확실한 비즈니스 환경에서 비즈니스 민첩성과 창의성을 높이기 위한 제품 개발 방법론으로 경영진의 의사결정에만 의존하기보다 고객과의 지속적인 소통 및 피드백, 구성원들의 적극적인 참여와 협력이 비즈니스의 성공 요인
- 미국, 영국 등 여러 국가에서 이러한 기법을 행정서비스 혁신의 측면에서 활용
- 애자일 방식의 핵심요소
 - 시민의 니즈를 파악하고 문제를 정의
 - 시민과 함께 다양한 아이디어를 도출하여 적절한 가정 설정 및 다양한 정책실험 수행
 - 최소한의 비용과 시간을 투자한 정책 프로토타입을 개발
 - 시민 피드백을 통한 아이디어 및 서비스 방향 수정
 - 프로토타입 검증 및 확대·확산
- 예시: 영국의 행정서비스 개발 프로세스
 - 영국의 공공서비스의 프로세스 개선방안으로 애자일 기법을 활용하였으며 정책의 신뢰성을 바탕으로 정책의 실효성을 담보하기 위한 시민의 의견을 수렴하는 과정에서의 민첩성을 확보하고자 함

출처: Nesta(2011)의 내용을 요약

□ 혁신적 조직운영

- 국민의 삶에 직접적 영향을 미치는 정책문제가 무엇인지, 설계된 정책이 제대로 집행되고 있는지, 실제로 정책이 문제를 해결했는지에 대하여 항상 질문하는 정부
- 정책문제의 발굴과 탐색을 위한 혁신조직의 운영 필요
 - 정책문제를 유형화 하여 유형별 초학제 연구 및 다양한 행위자 참여
 - 철학, 인문학, 과학 등 다양한 분야 연구자 뿐 아니라 시민, 공무원, 정치인 등 다양한 배경과 전문성을 지닌 행위자와 공무원의 공동연구 과정을 통해 정책문제 정의 및 발굴의 현장성 확보
- 정책 주기별 모니터링 시스템 운영
 - 정책의 실효성을 담보하기 위하여 항시 모니터링 시스템 운영

- 문제가 왜 발생했는지, 왜 해결되고 있지 않은지 실시간 분석과 평가를 동시에 실행할 수 있는 프로그램을 운영하여 정책의 실효성 강화
 - 정책 모니터링 시에는 참여자별 영향력의 특성에 따라 다양하게 패널을 운영할 수 있음. 주기별 시민 참여의 활성화는 창의적이고 현장성 있는 해답을 도출하는데 기여할 수 있음. 정치인과의 협업은 문제의 공론화 및 법·제도 개선 방안 도출이 용이할 수 있음
- 예시로 아래 <표 2-6>과 같이 정책과정 전반에 걸쳐 혁신을 추동시킬 수 있는 모니터링 시스템을 운영하는 것이 중요

<표 2-6> 정책 주기별 모니터링 시스템의 예시

정책 기획 및 설계	정책 집행	정책평가
<ul style="list-style-type: none"> • 어떠한 문제가 우리 주위에 있는가? • 어떠한 문제를 우선적으로 해결해야 하는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 집행 시 어떠한 애로사항이 있는가? • 정책대상자에게 제대로 정책이 전달되고 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책이 목표로 한 문제를 실제로 해결했는가? • 그 과정에서 예산이나 법집행 과정이 투명했는가?

출처: 저자 작성

□ 정책과정 프로토타입 운영을 위한 제도적 지원 강화

- 시민의 참여가 활발해지고 관련 현장 전문가, 정책 연구자, 정책결정자가 함께 정책을 만들어 가는 과정(policy co-creation)은 기존의 민관산학의 지식상호작용보다 더욱 확장된 초학제적 지식 상호작용 효과를 불러올 것임
 - Bogenschneider and Corbett(2009)의 경우 정책연구에서 일어나는 지식의 상호작용 효과를 지식 생산자-중개자-소비자의 범주로 설명하였음
 - 그러나 이러한 설명은 증거기반의 정책결정 과정의 개방성 즉, 참여의 범주를 연구자로 한정하고 시민의 의견은 공청회와 같은 곳에서 청취한다는 전제였기 때문임
 - 시민이 정책의 공동생산자로서 참여하는 쪽으로의 개방성이 요구되는 정책과정 혁신에서는 지식의 프로슈머(prosumer, 생산소비자)로서 시민의 역할이 확대될 것임
- 그러므로 데이터 기반의 정책 설계 및 개방적인 운영을 위한 제도적 지원이 필요하며 이를 통한 정책 과정의 지식 상호작용을 확대시킬 필요가 있음
 - 국민의 일상과 관련한 대규모 데이터를 디지털화하여(datafication) 증거기반의 정책 설계 강화
 - 비정형 데이터가 담고 있는 분산된 정보를 연결하고 시민의 행동을 관찰하고 함께 의미 있는 해석을 도출한다면 복잡하게 얽혀있는 사회문제 해결의 실마리를 얻을 수 있음

- 정책연구뿐 아니라 시민의 경험을 바탕으로 한 다양한 데이터를 통해 얻는 유의미한 지식을 축적하여 정책의 불확실성을 최소화하고 피드백의 효과성을 높일 수 있음

〈표 2-7〉 정책 과정 참여자간 지식 상호작용

제도적 문화	지식 상호작용			
	지식제작자	지식중개인	지식소비자	지식프로슈머
대학기반 설정				
연구중심대학	X			
정책 및 전문학교	X	X		
교수 중심 대학	X	X		
중개 기관				
싱크탱크	X	X		
평가 기관	X	X		
정책 조직		X		
자선 단체		X	X	
정부 무역 기구		X	X	
정부 설정				
정부 기반 연구/분석	X	X	X	
전선 서비스 제공			X	
집행 기관 관리/지원		X	X	
집행 기관/내각 지도			X	
입법/사법			X	
시민 참여				
정책 핵심대상자 집단	X		X	X
정책 관련대상자 집단	X	X	X	X
현장 전문가 집단	X	X	X	X

출처: Bogenschneider & Corbett(2009: 92) 내용을 중심으로 수정 및 보완

3) 공공 가치 창출을 위한 거버넌스 혁신의 핵심요소

- 학자들의 견해를 종합하면 거버넌스 혁신의 핵심요소는 ① 관련 행위자 중심 거버넌스 구축, ② 명확한 비전과 목표, 증거기반 정책결정, 현장 중심 정책설계를 위한 정책과정혁신, ③ 유연한, 측정/평가가 가능한, 학습 가능한 관리체계 도입을 통한 행정혁신으로 요약됨

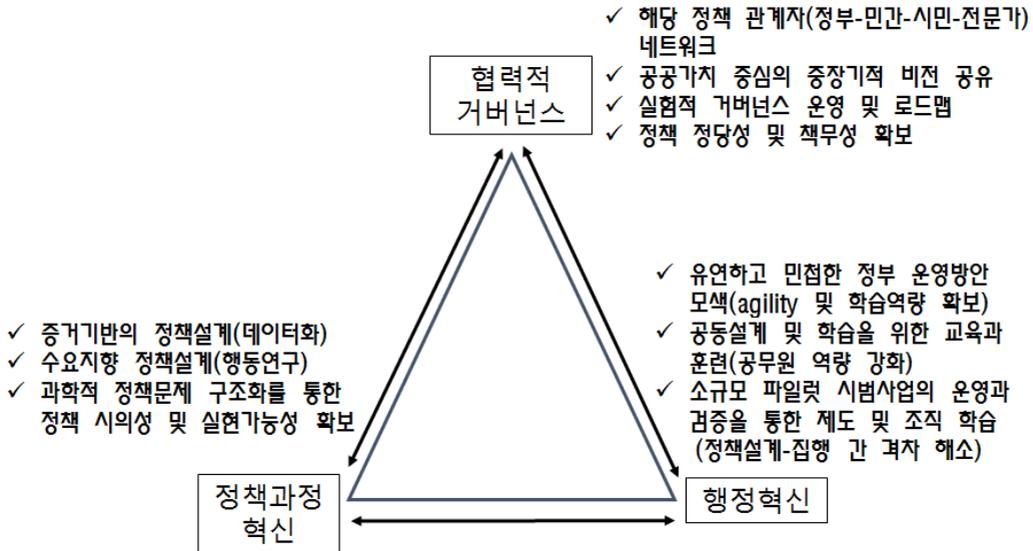
〈표 2-8〉 거버넌스 혁신의 핵심요소

거버넌스 혁신의 핵심요소	내용	관련문헌
협력적 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 권력의 포지티브섬 및 정책 결정과정에서의 수평적 관계 • 공공 신뢰의 회복, 이해관계자의 참여 확대를 통한 정치적 책무성을 확보 • 공공가치를 중심으로 한 실험적 거버넌스 역량 구축 및 분산형 거버넌스를 통한 책무성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansell and Gash(2008) • Ansell(2016) • Centre for Public Impact(2016) • Durose and Richardson(2016) • Torfing and Triantafillou(2016) • 이명석(2017) • 조세현 외(2017)
정책과정의 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 명시적인 중장기 전략과 전문성의 시너지를 낼 수 있는 합리적 비전 • 명확한 목표, 증거기반의 실현가능한 정책 결정, 정책대상자의 경험적 데이터로 정책결정자 및 전문가의 정책설계 역량 보완(시민중심방법론) • 변화의 도구로 '인간중심방법론' 도입, 문제 중심의 현장연구, 증거기반의 다학제 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • Bason(2010; 2017) • Centre for Public Impact(2016) • Design Council(2003) • Durose and Richardson(2016) • IDEO et al.(2017) • Torfing and Triantafillou(2016)
행정혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 운영의 유연함, 시행착오적이고 반복적인 학습 • 반복적 실행 수행을 통한 실제 세계의 적용, 측정, 평가 연합체 구성, 지속성을 위한 학습조직 역량을 구축 • 교육과 훈련을 통한 정책공동생산과 학습 역량의 강화, 혁신을 위한 관리체계 고도화 	<ul style="list-style-type: none"> • Bason(2010; 2017) • Centre for Public Impact(2016) • Design Council(2003) • Durose and Richardson(2016) • IDEO et al.(2017) • Nesta(2011)

출처: 저자 작성

- 이 보고서에서는 협력적 거버넌스 패러다임에서 새로이 요구되는 위의 세 요소를 모두 고려하여 설계된 새로운 정부혁신의 방법론으로 정책랩(policy lab)과 정책랩에서의 정책실험 운영에 관한 것을 소개하고자 함
- 정책랩은 시민, 전문가, 연구자, 공무원이 함께 모여 정책의 프로토타입을 개발하고 빠르게 보완해나가며 학습을 이루는 방식으로 정책과정의 개방성, 투명성, 책무성을 기반으로 운영됨
- 특히 우리나라에서는 아직 정책과정 전반에 시민참여가 실질적으로 활발히 이뤄지지 않고 있다는 점에서 우리의 연구에서는 정책대상자의 직접적인 참여를 통한 개방성을 강조하는 의미로 열린정책실험(OPL)이라는 용어를 사용하여 개념화하였음

[그림 2-6] 거버넌스 혁신을 위한 열린정책실험(OPL)의 구성요소



출처: 저자 작성

3 정부혁신의 방법론으로서 정책랩(policy lab)

1) 혁신랩(innovation lab)의 개념

- 혁신랩은 사회를 둘러싼 체계의 변화를 이끌기 위해 정부, 민간 싱크탱크, 다학제 연구자, 시민사회 등이 참여하는 협력적 혁신의 공간을 뜻함
- 2000년대 들어 복잡한 사회문제를 해결하고 사회적 가치를 추구하기 위해 공공·민간·시민사회 파트너십(Public-Private-People Partnership)을 중심으로 다양한 행위자의 협업이 중요시 되고 있으며, 이들간 상호학습과 이에 따른 혁신을 촉진시키려는 연구가 늘어나고 있음
- 한편 혁신랩은 기술경영 혹은 기술혁신 분야에서 발전된 리빙랩과의 개념적 차이를 설명하기 위해 정부, 정책전문가, 시민 등 다양한 행위자 참여뿐 아니라 '파괴적 정부/정책혁신'을 강조하여 설명되고 있음(Schuurman and Tönurist, 2017: 8-9)

- 혁신랩은 자연과학에서의 ‘랩’의 특성과 사회과학에서의 ‘사회적 맥락과 연결성’을 접목한 것으로 ‘엄밀한 프로세스’와 ‘참여적 연구’를 통한 ‘반복적 테스트’가 혁신을 위한 학습의 핵심임
- 자연과학에서의 랩은 엄밀한 프로토콜 내에서 이루어지는 실험의 내용을 문서로 기록하고 과학적 신뢰를 입증하여 실험 결과를 확산하고 정식화하는 데 초점을 맞춘 공간임
 - 라투르와 울거(1979)는 실험실에 이루어지는 과학 활동이 기본적으로 ‘문헌적 기록하기’(literary inscription)라고 보는데(Latour and Woolgar, 1986[1979]: 15-90) 이들에 따르면 실험은 과학적 증거를 기록하기 위한 작업이며(이상원, 2011: 213 재인용), 기록하기에 대한 논의는 어떻게 기록하는 도구를 사용하는지 뿐 아니라 왜 도구를 사용하는가에 대한 질문도 포함하여 과학자들의 의사소통 구조를 파악하고자 했음(이상원, 2011: 216)
 - 이는 실험에서의 ‘기록하기’가 매우 중요한 작업이며 이러한 장치는 사회적 측면에서 신뢰
 - 이는 실험에서의 ‘기록하기’가 매우 중요한 작업이며 이러한 장치는 사회적 측면에서 신뢰성 있는 이론 평가를 위한 역할을 추구하며 실험 결과의 확산을 도모하려는 노력으로 해석할 수 있음
- 반면 사회과학에서의 ‘랩’이라는 은유는 ‘다양한 행위자의 참여’, ‘엄밀한 프로세스’, ‘실험’을 통한 관찰, 발견, 기록, 분석 등을 통해 다양한 참여자와의 상호학습을 효과적으로 끌어올리고 적절한 사회적 솔루션을 개발하기 위한 전략으로 볼 수 있음
 - 사회과학에서의 엄밀한 프로세스와 도구는 정해진 절차에 따라 행위자간 의사소통 역량을 강화시키는 방법론이며, 이를 통한 실험 수행, 기록, 그리고 분석은 기존의 문제를 재정의하고 더 나은 문제 해결책을 찾을 수 있는 집단지성을 가능케 함
 - Binder and Brandt(2008)는 ‘참여적 디자인 연구의 플랫폼으로서 디자인랩’이라는 글을 통해 기존의 참여적 디자인 방법과 디자인랩의 차이점을 ① (적절한) 제약조건이 존재하는 실험공간을 통한 실험 대상의 명확화, ② ‘기록하기’를 통한 참여자간 상호작용의 극대화, ③ ‘엄밀한 프로세스’를 통한 실험의 확산(타사례 적용/적정 수준의 일반화) 및 확장의 가능성 확보로 설명하고 있음
 - * 워크숍: 많은 관련 행위자가 특정 주제라는 제약조건 하에 참여하고 있지만 이들의 상호작용은 기록되지 않음
 - * 현장 디자인 연구(아틀리에): 다양한 행위자가 모여 현장에서 디자인을 개발하는 현장지향형 디자인 연구라고 볼 수 있으나 지식의 상호작용에 대한 학습내용이 기록되지 않아 결과의 확산과 확장이 담보되지 않음

2) 혁신랩의 특성

- 혁신랩은 주로 공공영역과 긴밀하게 연계되어 운영되면서 세계적으로 지속가능한 사회로의 변혁을 위한 다양한 실험이 일어나기 시작하며 매우 다양한 영역에서 반향을 일으키고 있음
 - 영국 런던의 금융혁신랩(Finance innovation), 전기 부문의 미래 전략을 담당하는 미국의 eLab, 정부가 더 나은 공공 서비스와 솔루션을 개발할 수 있도록 시민사회와의 공동창조 활동을 수행하는 덴마크의 마인드랩(MindLab) 등 유의미한 사례가 늘고 있음(Gryszkiewicz et al., 2016)
 - 시민사회 혹은 정부 중심의 운영체제가 혼재되어 있으나 복잡한 사회문제의 해결을 위한 거대한 도전이라는 동일한 목표 아래 집단적 창조성을 발휘하며 소셜 임팩트를 이끌어내고 있음
- Gryszkiewicz et al.(2016)에 따르면 혁신랩은 장기적인 관점에서 실험 목표를 정하고, 다양한 참가자를 참여시키는 준자율적인(semi-autonomous) 조직으로, 문제가 있는 사회 시스템을 혁신하기 위해 급진적인 공동창조 활동을 벌이는 실험공간이라고 정의할 수 있음
 - 혁신랩은 아직 명확한 정의나 논리가 정립되어 있지 않는 까닭에 사용자 중심 혁신을 지향하며 다학제적 접근을 취한다는 점에서 R&D랩과 (예: 리빙랩) 구별이 쉽지 않다는 지적이 있음. 이러한 문제의식 속에 Gryszkiewicz et al.(2016)은 수십 개의 혁신랩 관계자 인터뷰 및 전세계 30개 혁신랩 홈페이지 분석결과를 토대로 혁신랩이 지닌 고유한 특성을 다음과 같이 제시하였음(아래는 Gryszkiewicz et al.(2016)의 내용을 요약 및 발췌해 소개)
 - 국가이슈 중심의 개방형 혁신 연구
 - 혁신랩은 다양한 영역에서 활용되고 있지만 혁신 이슈 또는 주제를 하향식으로 적용
 - 영국의 '네스타 (Nesta)' 나 핀란드의 시트라 (Sitra, 핀란드 미래혁신전략기구) 등과 같은 국가 단위 혁신기구나 글로벌 네트워크의 정책수단으로 작용되고 있음
 - 이에 따라 주로 공적 자금으로 운영되면서 지구, 국가, 지역사회의 문제를 중심으로 시민의 참여를 독려하고 있음
 - 고약한(wicked) 문제/그랜드 챌린지 혁신 추구
 - 혁신랩은 주로 현재와 미래의 중요하지만 어려운 이슈에 대해 획기적인 솔루션을 창출하는 것을 목표로 운영됨
 - 한 조직이 자체적으로 해결하기에 너무 복잡한 문제를 해결하거나(예: UI LABS, <http://www.uilabs.org/#about>), 대안적 비즈니스 모델을 개발하거나(예: 금융혁신랩,

<http://financeinnovationlab.org/>), 또는 보건, 안전, 개발 등 거대한 문제를 해결하려는 노력(예: InSTEDD iLabs, <http://www.ilabsoutheastasia.org/overview>) 등을 벌임

○ 획기적인(breakthrough) 솔루션에 대한 기대

- 혁신랩은 점진적 개선보다는 파괴적인 혁신을 추구하며(예: “imagine the impossible”, LIL, <http://www.lowesinnovationlabs.com>, 주로 “획기적인 솔루션”(예: inCompass, <http://labcraft.com>)을 제공하기 위한 노력을 기울임

○ 초학제연구 지향

- 산업, 직업 및 문화의 경계를 넘어 광범위한 참가자들을 참여시키는 데 이들은 평소에는 함께 일하지 않은 사람들이며 이러한 “특별한 무리”(예: Laboratorio Para la Ciudad)를 모아서 실험을 수행함
- “다양한 커뮤니티”(Finance Innovation Lab), “다양한 분야의 대화, 다양한 영역의 파트너십”(예: InSTEDD iLabs) 또는 “평범하지 않은 파트너와의 파트너십”(LIL)과 같은 문구를 활용하여 네트워크를 구성하여 실험의 독창성을 확보

○ 문제 중심의 네트워크와 협업(targeted collaboration)

- 문제 중심의 혁신랩은 최적의 솔루션을 개발하기 위해 협업의 기술과 동학에 힘을 기울이고 있으며 필요한 재능과 권한을 중심으로 네트워크 구성
- 예를 들어 공공-민간-시민사회의 다양한 참여를 독려하면서 “부문간(cross-sector) 협업”을, eLab, “참여자간 협력적 혁신(collaboration innovation)”을 통해 수평적 상호작용을 강조함

○ 장기적인 관점

- 혁신랩은 “미래 발견”을 위한 수단으로 활용되기도 하는데 예를 들어, 영국의 Policy Lab은 미래 지도(Future Map)를 공무원, 시민, 기업 등이 함께 그리며 해당 지역이 나아가야 할 방향에 대한 탐색을 시도함
- 이들은 이슈 탐지, 포사이트 시나리오, 전략적 기획, 긴급시그널분석(emergent signal analysis) 등 창조적 집단사고와 활동을 통해 단기적 시각에서 탈피하고자 함

○ 풍부한 혁신 도구

- 혁신랩은 독창성을 자극하고, 토론을 이끌며, 협업을 조정하고, 프로토타입 및 솔루션 개발을 위한 실험을 하는 데 필요한 다양한 방법과 도구를 적용하는데 이들 스스로 자신들의 역할을 “혁신을 위해 두뇌, 방법론, 다양한 도구를 결합”하는 것으로 이해하고 있음(예: in compass, MindLab, Policy Lab UK)

- 이들은 주로 디자인 사고와 개방형 혁신(Quartier Stuff), 무작위 통제 시험(Nesta 's Innovation Growth Lab), 클라우드소싱(Finance Innovation Lab), 인간중심디자인(inCompass) 등의 혁신도구를 활용함
- 실용적 연구 지향
 - 혁신랩은 혁신적 아이디어뿐만 아니라 실제적인 솔루션을 개발하는 것으로 목표로 혁신 프로세스 전반에 걸쳐 적극적인 노력을 기울이고 있음
 - 이에 따라 혁신랩은 “실용적인 프로그램 지향”(예: InnovationLab)과 “실제 솔루션 개발에 전념”(예: Civic Innovation Lab)과 같은 표현으로 랩을 설명함
- 실험에 초점을 맞춘 연구
 - 혁신랩은 “실험을 위한 공간을 창출”(예: MaRS Solutions Lab)하는 것을 강조하고 있으며, 실험의 참가자들은 "소규모로 시도하고, 위험을 감수하고, 프로토타입을 개발하고, 이를 검증하는 일련의 과정을 통해 실패를 통한 학습을 이뤄가고 있음
- 체계적인 사고
 - Comms Lab 공동 설립자의 말에 따르면, 혁신랩이란 “시스템을 대표하는 사람들을 위한 공간이며... 함께 모이고 공동창조할 시스템의 영향을 받는 사람들을 위한 공간”임
 - 다수의 혁신랩은 “시스템 재검토”(예: Finance Innovation Lab, MindLab, Policy Lab UK) 또는 “전체 산업을 변화시키는”(예: UI LABS) 노력을 벌이며 사회제도의 개혁을 추구하고 있음
- 특히 혁신랩이 정부 내부 조직 내에 설치될 경우 정책랩이라는 명칭으로 정책 과정 전반의 직접적인 변화를 이끌기 위한 노력을 벌이고 있음
 - 정부 내부 조직 내 설치된 정책랩은 여타 혁신랩과 달리 행정 내부 조직의 혁신과 맞물려 가면서 정책과정의 혁신뿐 아니라 행정혁신까지 시도됨
 - 이러한 이유로 혁신랩의 결과물이 새로운 공공서비스, 특정 영역의 정책뿐 아니라 행정시스템의 고도화, 나아가 협력적 거버넌스 체제 내 정부와 민간의 관계를 재정립할 수 있는 계기를 허락함

〈표 2-9〉 정책랩의 차별성

	리빙랩	정책랩
주요활동	혁신적 제품 및 서비스 개발을 위해 실생활에 기반을 둔 실험	정책 및 사회시스템 혁신을 위한 아이디어의 구체화 및 빠르고 반복적인 실험
조직모형	다중이해관계자 조직 (공공-기업-최종사용자)	초학제 연구팀 구성 (정부-시민-다학제 전문가)
사용자 참여	사용자 중심	시민 중심
프로젝트 유형	민간 및 공공서비스의 혁신 프로젝트	공공영역의 혁신 프로젝트
거버넌스 구조	다중 이해관계자 파트너십을 기반으로 한 공식화된 조직	민첩한 조직 운영을 위한 소규모 독립조직
운영원리	혁신 방법론과 지식 일반화	디자인적 사고와 행동연구를 통한 지식 상호 학습 기반의 정책 공동생산

출처: Schuurman and Tönurist(2017: 11); Gryszkiewicz et al.(2016); 한국행정연구원(2018: 140)의 내용을 참조하여 저자 작성

3) 정부혁신과 정책랩

(1) 정책랩의 등장배경

- 협력적 거버넌스를 기반으로 하는 정부혁신의 방법론으로 영국, 호주, 덴마크 등의 주요국에서 ‘정책랩’을 통해 정책의 실효성 및 정부의 사회적 대응성을 높이는 시도가 늘고 있음(한국행정연구원, 2018: 37)
- 다양한 행위자와의 협업을 통해 새로운 아이디어를 창안하고 이를 정책화하는 과정에서 시민 중심의 행정 서비스 혁신, 정책과정 혁신, 나아가 이를 가능케 하는 행정혁신까지 포함
 - 정책랩은 다양한 주체가 내놓는 혁신적이고 다채로운 아이디어를 중심으로 정책을 설계하고, 이를 구현하는 과정에서 정책의 오차를 수정하기 위한 반복적 실험을 거치며 실효성 높은 정책을 위한 학습의 장으로 활용됨
- 복잡한 사회문제를 해결하고 공공가치를 회복하기 위한 정부의 ‘책임 있는 혁신(responsible innovation)’은 정부신뢰를 높이는 핵심요인으로 작용함
 - 문제 해결 중심의 정부혁신이라는 방향 설정은 궁극적으로 사회적 난제에 대응하여 “국민의 삶의 질을 높이고, 사회통합과 포용을 추구하며, 지속가능한 사회로 가기위한 모두의 노력”, 그리고 “이를 위한 정부 스스로의 자발적 혁신”의 내용을 담고 있다고 할 수 있음

- 정부는 공공가치 관리자로서 다양한 주체가 벌이는 사회적 가치의 창출 노력을 한 데 모으고 공공가치 중심의 결과(outcome)를 극대화하기 위한 가치의 조정 역할을 수행함으로써 정부 신뢰와 정당성을 확보할 수 있음

〈표 2-10〉 각국의 정부혁신 핵심요소

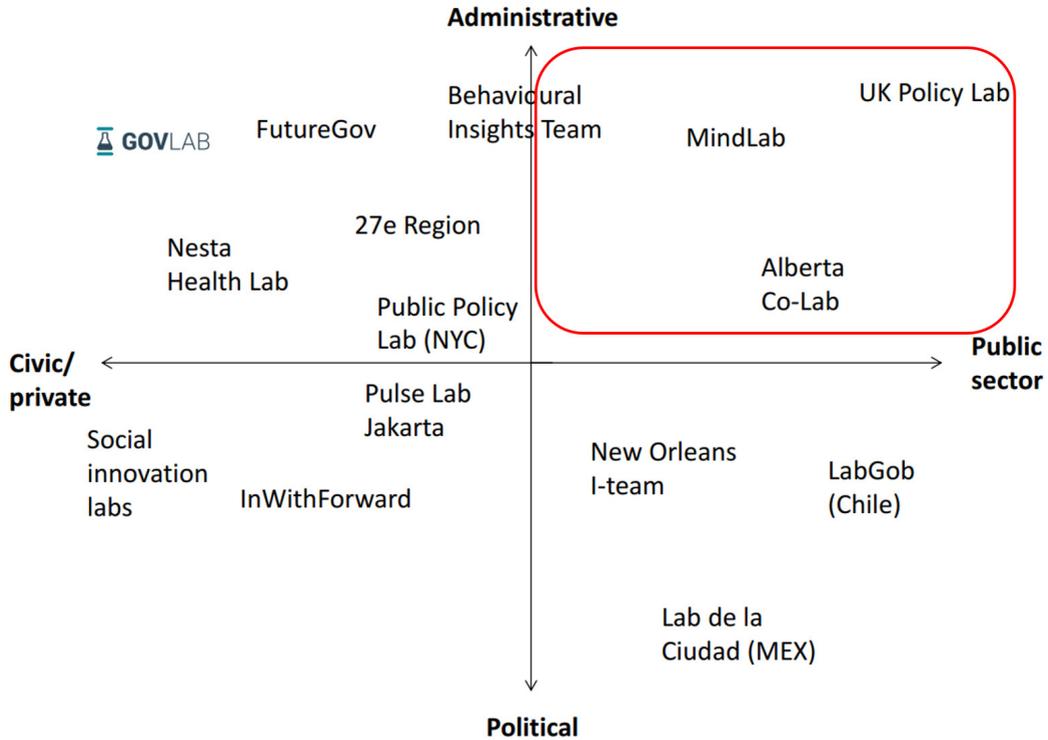
국가	정부혁신 핵심 요소
북유럽 (MEPIN 사례)*	혁신 부서 설립 혁신 프로젝트 운영 새로운 아이디어 개발을 위한 재량권 혁신 정책결정자의 리더십 혁신 프로젝트에 쏟는 실질적 시간 및 협업
캐나다	다양한 행위자와의 협업적 혁신 아이디어를 통한 정책 문제 구조화 및 우선순위 선정 공동창출(co-creation)을 위한 부처간 이기주의 타파 정책 결정의 투명성 제고 혁신의 지속성을 보장하기 위한 인프라 구축
호주	정부혁신 네트워크 강화(협력적 거버넌스 강조) (예) 정부부처 전체 아이디어 pool 관리 및 예산담당 부처와의 연계 혁신의 공급 사슬 강화(공공 서비스 강화를 위한 정부 역량 강화) (예) 디지털 혁신 부서 운영 다부처 협업 플랫폼(정책 문제 해결 아이디어 구현) (예) 정책 랩 운영(정책 해커톤, innovationXchange 프로젝트) 정부혁신 툴킷 개발, 혁신 쇼케이스, 공공데이터 개방

* MEPIN(Measuring Public Innovation in the Nordic Countries)

출처: 한국행정연구원(2018: 121)

- 전세계적으로 운영되고 있는 정책랩 혹은 공공부문 혁신랩은 정부 부처 내부뿐 아니라 공공기관이 주관하여 운영되기도 하며 특정 사회문제 해결을 목표로 하는 프로젝트일 경우 민간영역에서 운영하기도 함
- 실효성 높은 정책 설계 및 운영을 위해 정부 내부 관리 방식의 혁신에 집중하는 경우 정부 내 조직을 설치하게 되며, 정책 운영의 과정에서의 민주적 혁신을 강조할 경우 정책 결정과 운영의 민주적 절차, 속의 민주주의, 정책 결정의 정당성 등을 숙고

[그림 2-7] 공공부문 정책랩의 유형



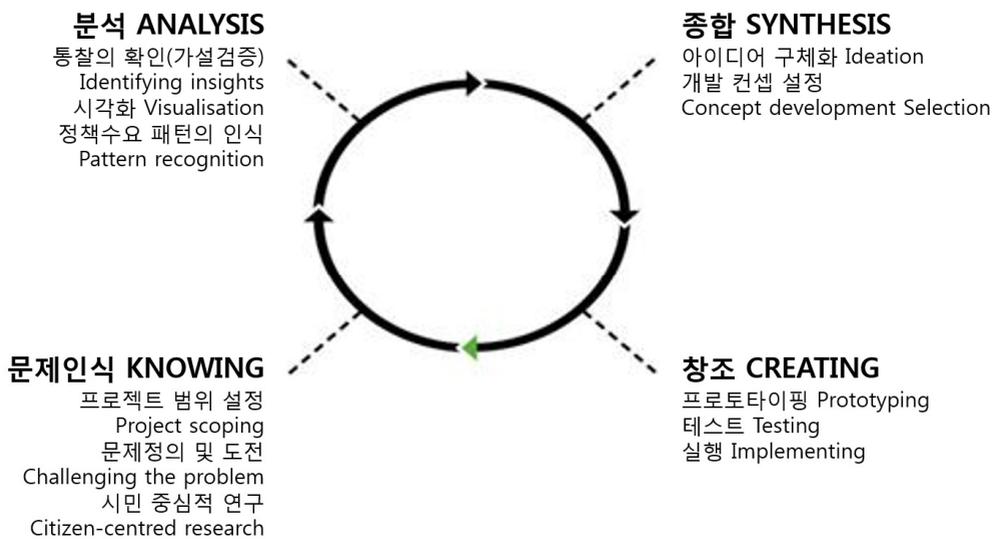
자료: Christiansen(2016: 27)을 보완

4) 정책랩의 운영과정

- 정책랩 혹은 공공부문 혁신랩 중 대부분의 운영은 (해결해야할) 문제 발굴 -> (참여자간) 공동설계 -> 공동창조(co-creation) -> 공동생산(co-production) -> 공동평가(co-evaluation)의 흐름에서 '실험'과 '학습'에 초점을 맞춰 진행됨
- 주로 공공영역의 혁신을 위해 운영되는 랩은 참여자간 '참여'와 '상호학습'을 강조하는 관점으로 인지(knowing) -> 분석(analysis) -> 종합(synthesis) -> 창조(creating)평가의 단계로 설명되며 다양한 행위자가 함께 '정책대상자 중심의 관점 전환'을 통해 '새로운 문제 해결책'을 찾는 과정에 집중함
- Bason(2010; 2016)은 정부 및 정책과정 혁신의 방법론으로 디자인적 사고(design thinking)를 적용한 정부혁신 및 정책실험(policy experimentation)의 운영원리를 소개한 바 있으며 현재 여러 국가가 이 방식을 채택해 활용하고 있음

- 시민/사람 중심의 정책설계 및 정부혁신을 지향하는 정책랩은 디자인적 사고를 통한 ‘공동 창조’ 작업을 수행하며 현장과 정책의 간극을 좁히기 위한 촘촘한 설계를 지향
 - 제품 및 (ICT)서비스와 달리 정책혁신을 위한 프로토타입은 최소기능제품(Minimum Viable Product, MVP)의 확인과 수정이 어려우므로 행위자간 원활한 의사소통을 증대시키는 데 디자인적 사고가 매우 유용함(디자인적 사고에 관한 자세한 설명은 4장 참조)

[그림 2-8] 정부혁신랩의 운영원리



출처: Christiansen(2016: 9)

5) 정책랩의 기대효과

- 시민 참여형 정책실험은 협력적 거버넌스를 위한 정책과정혁신을 불러옴과 동시에 부처 내, 부처 간, 민관협업의 상호작용을 촉진시키는 효과가 있음
 - 복잡한 사회문제의 해결과 정부의 사회적 대응성을 높이기 위한 혁신 모델로 개발된 정책랩의 운영은 부처간 협업과 시민사회의 적극적인 참여를 전제로 운영되어 내외부 개방형 혁신을 가능케 함
 - 정책랩은 해결되지 않는 복잡한 문제를 위해 다양한 행위자의 역량을 결집시키는 공간으로, 그 안에서 ‘반복적 실험 과 검증’ 과정을 거치며 획기적인 솔루션을 개발하는 과정은 정부혁신을 넘어 사회 시스템의 혁신을 불러오는 기회를 제공할 것임

- 구체적으로 정책랩은 상호작용을 통한 정책문제 구조화와 협력적 거버넌스 체제 내에서 정책 문제 해결에 있어 가장 최적의 방안을 모색하기 위한 정부-민간의 역할 재정립에 기여하고 정책 프로토타입 운영을 통해 지속적인 정책학습을 불리움
- 다양한 관련 행위자의 참여를 통해 정책대상자의 수요 구조화, 현장전문가와 정책연구자의 정책적 의견, 정책결정자의 정책문제 관점 등을 반영한 정책문제 구조화가 가능
- 협력적 거버넌스 운영의 구체적인 방법론으로서 프로토타입의 반복 검증과정은 정책 시행오차를 줄이며 정부간 관계, 정부-민간 관계의 역할 재정립의 기회를 제공함

〈표 2-11〉 정책랩의 운영 효과

초점	문제	결과	정책실험의 역할	새로운 정책적 접근
정책 결정 및 집행	정책결정과 집행이 개별적으로 진행	정책 집행 시 정책 수혜 대상의 소외 현상 발생	정책대상자 중심의 실험 수행(테스트, 학습, 적용)	<ul style="list-style-type: none"> • 결과중심적 • 시민의 니즈에 실질적으로 대응하는 정책 개발 가능
변화 관리	변화는 특정한 기획에 따라 발생한다고 가정	정책 활동은 다양하므로 예상치 못한 곳에서 변화 발생	정책과 실행의 역동성 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 적응성 확보 • 통계적 지식뿐 아니라 다양한 방식을 통한 새로운 데이터 확보 • 공공정책결정과정의 유익한 피드백 제공
지원 시스템	사전 계획된 지원 및 평가 활동에 따라 우선 순위 결정	정책이 실패할 경우에도 지원 시스템이 경직되어 매몰비용 발생	문제 해결을 위한 수요 중심 정책 기획 및 추진, 혁신결과의 부처간 공유	<ul style="list-style-type: none"> • 부처간 협업 및 성과 공유

출처: Christiansen(2016: 21); 한국행정연구원(2018: 140)의 내용을 수정

Ⅲ. 국내외 정책실험 유사사례 분석

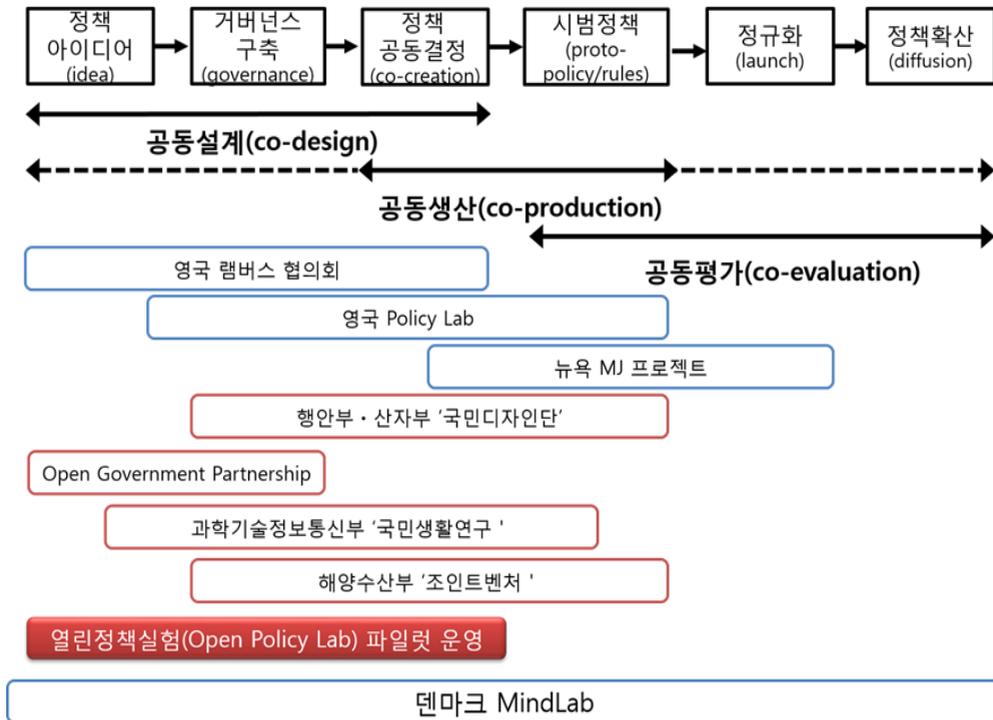
윤영근 한국행정연구원 부연구위원
정서화 한국행정연구원 초청연구위원

1 국내외 정책실험 및 유사사례의 개요

□ 정책단계별 유사사례의 구성

- 협력적 거버넌스를 통한 정책형성은 시민의 참여 정도와 행위자간 상호작용의 정도 등에 있어서 차이를 보이며 이는 정책단계별로도 달리 적용될 수 있음. 여기서는 정책대상자 참여에 기반한 기존의 다양한 협력적 거버넌스 운영 사례를 정책단계별로 구성해보고, 열린 정책실험(OPL) 운영과정에서 주지해야 할 시사점을 도출함

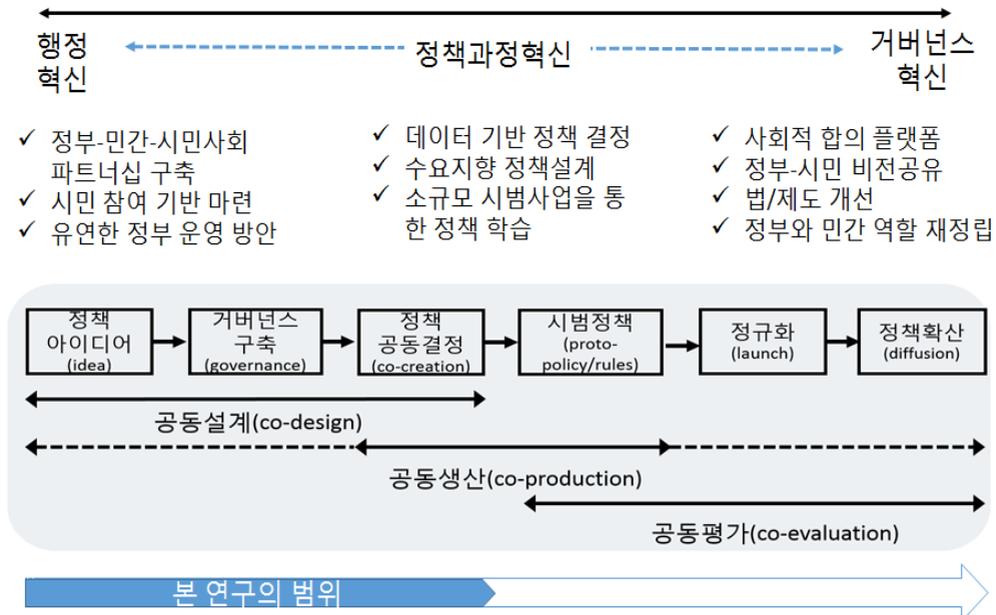
[그림 3-1] 정책 단계별 종합



출처: 저자 작성

- 한편 앞서 이론적 검토를 통해서 고찰하였듯이 협력적 거버넌스는 행정혁신, 정책과정 혁신, 거버넌스 혁신 등 다양한 정책 내용을 포괄
 - 행정혁신은 주로 민·관 파트너십 구축, 시민참여 기반 마련, 유연한 정부운영 방안을 이끌어 내는데 집중
 - 정책과정 혁신은 데이터 기반 정책 결정, 수요지향적 정책설계, 소규모 시범사업을 통한 정책 학습 등 강조
 - 거버넌스 혁신은 사회적 합의 플랫폼 도출, 정부와 시민의 공동 비전 공유, 법과 제도 개선, 정부와 민간의 역할 재정립 등을 포함

[그림 3-2] 협력적 거버넌스 요소



출처: 저자 작성

- 본 연구에서는 이러한 틀에 기반하여 정책의 공동 설계, 생산, 평가에 이르는 가장 넓은 영역에 적용 가능한 덴마크의 MidnLab, 정책의 공동 결정과 시범정책 단계까지 적용되는 사례로 영국의 램버스 협의회나 영국의 Policy Lab, 법안 통과 등을 통해 정책의 정규화 단계에까지 적용되는 뉴욕 MJ 프로젝트 등을 소개하고자 함

2 주요국의 정책실험 및 유사사례와 시사점

1) 정책공동설계: 영국 램버스(Lambeth) 지역 협의회

- (개요) 램버스 의회는 시민과 지방정부의 관계를 재정립하고 시민들을 의사결정의 중심으로 하는 야심찬 계획을 수립(Blume, 2016: 91)
- 2011년의 이른바 ‘권한 공유: 시민과 정부의 신 협약(Sharing Power: A New Settlement between Citizens and the State)’이며, 램버스 의회는 의회의 모든 운영방식의 근본적인

변화를 목표로 함(Blume, 2016: 91)

- 이를 위한 램버스 지역 협의회는 오픈(열린) 작업 방식, 워크숍의 방식들을 활용하여 의사결정 과정을 상의하달식이 아닌 “하의상달식”으로 운영(Blume, 2016: 96-97)
- 협의회에는 130개 이상의 지역 및 국가 기관, 그리고 3,000명의 램버스 거주자가 협의 과정에 참여(Prentice, 2002)
- 협의회는 “공동체의 잠재적 저력과 수요에 대한 이해 → 희망하는 결과의 구체화 → 자원 할당 → 결과 도출을 위한 다양한 방법 모색 → 서비스 전달 → 서비스의 효과 검토” 순서를 거치며, 마지막 효과 검토 결과가 다시 공동체의 수요에 대한 이해에 반영되는 순환과정으로 구성(Blume, 2016: 95)

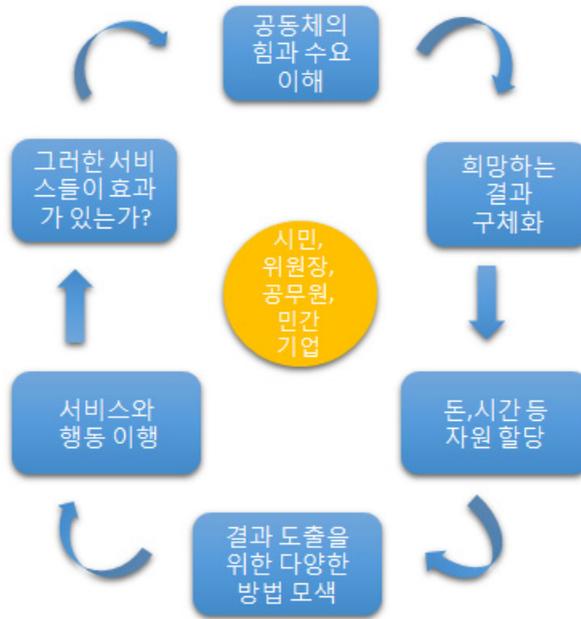
□ (주요성과 예시) 램버스 지역의 청소년 범죄를 막기 위한 기존의 하향식 정책방식은 부분적으로는 성공하였으나, 폭력과 살인 등 강력범죄는 지속적으로 증가

- 이 문제를 해결하기 위해 램버스 협의회는 커뮤니티 리더 네트워크(Community Leaders Network)를 구축하여 램버스에서 가장 취약한 청소년 및 가족들과 지역의 활동가들을 연계
 - 얼리어답터(early adopter) 프로젝트로 청소년과 지역 주민, 그리고 지역 사회단체 간 상호 신뢰 관계 형성, 형사사건에 연루된 청소년과 아동의 보호, 스포츠·음악 기타 창조적인 활동과 놀이를 즐길 수 있는 프로그램 제공
 - 기존에 활용도가 낮았던 램버스 도서관을 다른 도서관들과 연계하고 활용도를 높여 커뮤니티 허브로 개발

□ (시사점) 램버스 협의회는 시민들의 잠재력을 인정하고, 시민의 아이디어를 협의회의 협력적 거버넌스를 통해 이끌어내어 정책의 공동 결정

- 시민의 참여, 정부와 민간 간의 파트너십 구축으로 자원 공유와 공동 의사결정으로 유연한 정부 운영의 가능성
 - 정책결정과정에서 시민-정부-핵심정책결정권자 사이의 권한 배분이 필요하고, 실제 협력하는 과정에서 소요되는 긴 시간에 대한 인내 필요
 - 전통적 관습, 규범(기존의 하향식 정책 결정 과정) 등을 극복하기 위해 시민과 의회의 긴밀한 노력 필요

[그림 3-3] 영국 램버스 지역 협의회 운영 프로세스



출처: Blume(2016: 95)

2) 정부-민간 파트너십: 영국 National Action Plan

- (개요) 2011년 9월 OGP(Open Government Partnership) 출범과 함께 시작된 영국의 National Action Plan은 정부 투명성 전략의 결과물임(문정욱, 2013: 61)
- National Action Plan은 공공 부문 정보 전체를 관찰할 수 있는 국가데이터전략이 있어야 한다는 셰익스피어 검토(Shakespeare Review of Public Sector Information) 보고서의 권고안에 대한 영국정부의 국가데이터전략의 일환임(한은영, 2014: 4)
 - National Action Plan은 정보 접근권, 표준화립, 기업 및 개인의 책임, 데이터 수집 및 공개, 데이터 공개 최대화, 공개 정보의 혁신적 이용 독려 등을 주 내용을 함(문정욱, 2013: 61)
 - 2013년의 National Action Plan은 2011년 계획의 주 내용이었던 ‘공공서비스 강화’, ‘공공 자원의 효과적 관리’에 더해 ‘오픈데이터와 투명성(Open data and transparency)’, ‘참여와 대응성(Partnership and responsiveness)’, ‘책임성과 부패방지(Accountability and anti-corruption)’, ‘글로벌 파트너십(Global Partnerships)’ 등을 주요 영역으로 설정함(문정욱, 2013: 63)
 - 공공데이터 개방 추진체제로 공공데이터그룹(Public Data Group)과 데이터전략위원회

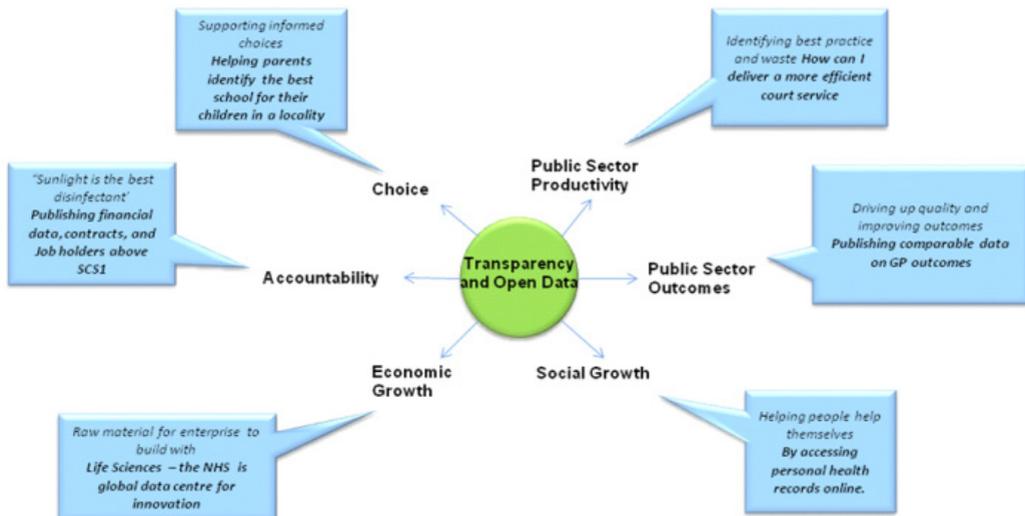
(Data Strategy Board) 구성, 공공데이터그룹은 공공 데이터의 수집/개선/관리/보급과 관련된 4개 공공분야 기구들로 구성되며, 데이터전략위원회에 오픈데이터 조달(한은영, 2014: 9)

- 데이터전략위원회 산하에 설치된 오픈데이터 이용자 그룹(Open Data User Group)은 데이터 사용자(국민과 산업계)를 대신하여 현재 미공개된 데이터셋에 대해 이를 정부가 공개하도록 검토하고, 그 우선순위를 정하여 요청하는 역할을 수행, 데이터 공개의 최적 순위를 구성할 수 있는 데이터셋을 식별하기 위한 과정에 시민사회단체와 대중이 참여(한은영, 2014: 10)

□ (주요성과 예시) “데이터 개방을 기본으로(Open Data by Default)” 하여 공공데이터와 소비자 데이터, 학술 데이터까지 개방 확대(한은영, 2014: 15-16) 및 월드와이드웹(WWW) 재단의 2013년 각국 정부의 오픈데이터 지표에서 1위를 기록(한은영, 2014: 21)

- 2013년 정보경제전략(Information Economy Strategy), 역량강화전략(A strategy for UK data capability) 등에서 오픈데이터 정책에 따른 전문 인력 양성을 위한 초등 및 중등 교육의 개혁을 통해 학생과 교사들에게 관련 지식을 습득할 수 있는 프로그램 추진(한은영, 2014: 12-13)
- 오픈데이터 연구소(Open Data Institute)를 설립하여 데이터를 활용하는 스타트업 기업 육성과 혁신 생태계 구축 지원(한은영, 2014: 14)

[그림 3-4] 영국 National Action Plan



출처: UK(2013: 4)

- (시사점) National Action Plan은 OGP 전략으로서 데이터 개방과 활용에 관련된 새로운 거버넌스 구축으로 평가할 수 있음
 - 데이터 공개를 결정하는 오픈데이터 이용자 그룹은 민간부문과 파트너십을 구축하고, 시민의 참여를 통한 유연한 정부운영의 사례로 평가할 수 있음
 - 공공정보의 공개와 활용 정부 운영의 투명성 확대에 기여하고, 궁극적으로는 정부에 대한 신뢰성 향상에 기여할 수 있음
 - 그러나 공공정보의 단순개방을 의미하는 것은 아니며, 영국의 사례에서 보듯이 민간 부문과의 연계, 교육 및 혁신 생태계 구축 등 정보를 적절히 활용할 수 있는 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요

3) 정책공동설계: 영국 Policy Lab

- (개요) Policy Lab은 준정부적 연구기제로서 증거기반 정책에 큰 기여를 하며, 영국의 Policy Lab은 2014년 내각에 소규모 팀으로 처음 설치됨
 - Policy Lab은 시민과 함께 새로운 시각에서 공공문제 해결을 위한 솔루션을 개발하고, 프로토타입(prototype)의 정책수립에 목적
 - 통계적 정량 데이터뿐 아니라 행동과학방식을 통해 시민의 경험과 현장에서의 증거들을 데이터화해 증거기반, 시민중심의 정책설계를 지향
 - 정책의 정당성 및 바람직한 정책 비전을 위해 가치 지도(value map)를 그려 중장기적 정책 비전도 공동으로 수립

[그림 3-5] 정책 아이디어의 공동창조를 위한 중장기 로드맵 구상: 영국 Policy Lab



출처: Policy Lab(2018a: 21)

- (주요성과 예시) 다부처 정책결정자, 다학제 연구자, 시민 등이 모여 정책의 공동생산 (co-production) 방식을 시도
 - 첫 해 1,200명의 공무원이 참여해 다양한 정책의 실효성을 확보하기 위한 다부처 협업 프로젝트를 진행하였으며 운영 부서간, 공무원과 시민간 협업 시도
 - 정책결정의 설계 단계에 정책 문제를 해결하는 것에 가장 중점을 두어 이슈별로 관심 있는 시민 참여를 유도
 - 공무원과 기업, 시민, 전문가가 함께 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 디자인적 사고를 중심으로 프로젝트를 운영
 - 시민의 경험, 전문가의 견해 공무원의 업무 전문성을 다양하게 취합해 정책 문제의 실질적 해결을 도모하고자 노력하였으며 정책 프로토타입을 개발하여 시행착오를 충분히 거칠 수 있는 환경을 조성함

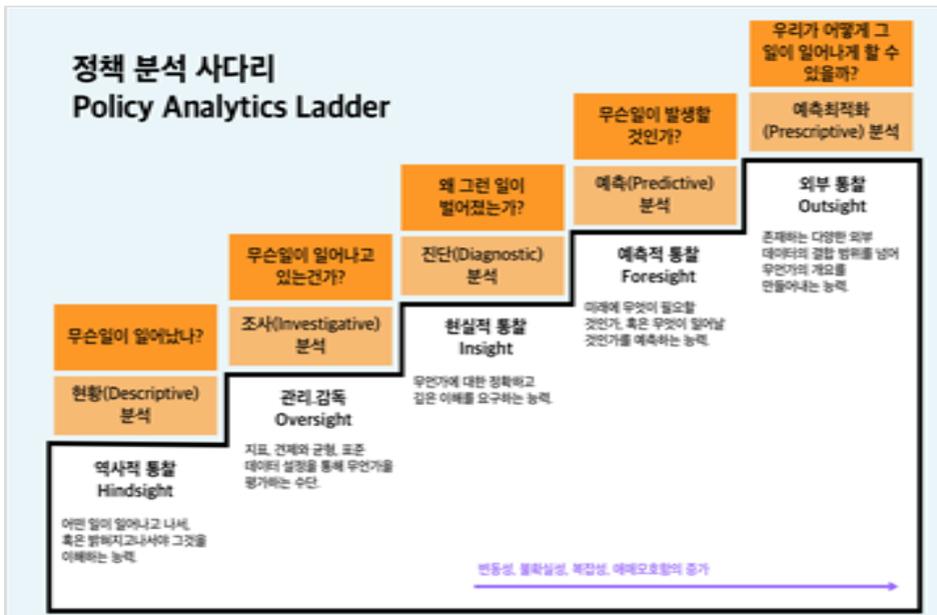
〈표 3-1〉 Policy Lab 사업 내용

프로젝트명(일부)	부서/팀	내용
가정 중재	법무부	이혼 중재/조정
정책전문가 평가 Policy Profession Assessment	정책전문가 지원팀	정책전문가 평가 방식의 개선, 시민의 봉사자(civil servants) 이자 정책결정자로서의 역량강화 방안 모색
장애인 고용	고용연금부 보건부	장애인, 노약자의 삶의 질 제고를 위한 고용 확대방안 모색
청년과 국가보험번호	국세청	생애주기별 시민과 정부와의 상호작용 강화를 위한 초년생 국가보험번호의 부여방식 모색

자료: Bailey and Lloyd(2016: 4-5); 한국행정연구원(2018: 125) 재인용

- Policy Lab은 시민사회와 정책의 공동결정 단계를 넘어 시범정책(proto-policy)까지 만들어 낸다는 점에서 정책의 공동생산 가능성을 보여줌
- 영국의 Policy Lab은 가장 규범력이 강한 법부터 가장 약한 관리에 이르기까지 정책결정자를 위한 프레임워크 개발에 주력
 - Policy Lab은 공무원과 이해관계자들의 건설적인 참여를 통해 이들이 효과적으로 협력할 수 있도록 지원하는 기능을 수행

〈그림 3-6〉 정책분석 사다리: 영국 Policy Lab



출처: Policy Lab(2018a: 37)

4) 정책공동생산 및 평가: 뉴욕 Morris Justice 프로젝트

- (개요) Morris Justice Project는 사우스브롱크스 주민, CUNY 대학원 센터, John Jay College, Pace University Law Center 구성원들의 공동 연구팀이며, 2011년부터 뉴욕 경찰 개혁을 위한 지역 사회 기반의 참여형 연구를 수행(이하 <http://morrisjustice.org> 홈페이지를 참조해 작성)
- Morris Justice Project는 종래 뉴욕경찰이 고수해 온 ‘깨진 창(broken window)’ 관점의 적극적 체포와 무관용 치안유지 전략이 비용 대비 효과가 낮은 정책이며, 비용이 너무 많이 들어가는 동시에 일상생활을 범죄로 규정 하는 등 공동체 전체를 표적으로 삼는 문제점을 진단
 - 이에 대한 대안으로써 경찰과 협력하는 지역주민 참여형 사회 변화 캠페인을 진행하며, 경찰 개혁을 위한 정책 동맹이자 커뮤니티 연합으로 활동
 - Morris Justice Project는 시민의 정책 연구 참여를 독려함과 동시에 뉴욕 지역 주민들과 NYPD간 갈등 해결을 시도
 - 행위 예술단체와의 협력을 통해 거리에서 사람들의 주목을 이끌고, 적극적으로 사안을 알리는 등 거리에서 시민들에게 호소함
 - 치안과 관련된 지역의 데이터 수집, 커뮤니티 분석, 데이터를 기초로 한 지역맵핑 등 과학적인 방법론으로 지역 안전에 대한 심층적인 조사 실시
 - 정책 결정 프로세스의 모든 단계에서 시민과 함께 정책 분석과 평가를 진행하며, 기존 정책을 평가하는 동시에 대안을 설정하고 또 다른 정책 설정을 시도

[그림 3-7] 뉴욕 MJ 프로젝트 슬로건



출처: <http://morrisjustice.org/#/id/i9102906/full>, 2018. 10. 5. 접속

- (주요성과 예시) 경찰개혁연합(Communities United for Police Reform; CPR)이라는 경찰 개혁 운동을 이끌어내고 개혁 법안³⁾ 통과(Stoudt, et. al. 2016: 133)
 - Morris Justice Project 시작 초기(2011년)에는 거의 700,000건에 이르는 경찰의 정지 명령이 있었으나, 200,000건 이하로 감소(Stoudt, et. al. 2016: 134)
 - 경찰의 치안 지도(map)에 대응하는 새로운 커뮤니티 맵 작성(<http://morrisjustice.org>)
- (시사점) 이 프로젝트는 참여연구형(Participatory Action Research; PAR) 프로젝트로 지역사회의 정보와 전문 지식을 결합시킨 데이터가 뒷받침 된 것임
 - 무엇보다 경찰과의 네트워크를 통해 지역의 치안정책에 변화를 가져오는 핵심적인 기제로 작동하였고, 경찰 개혁운동과 법안 통과 등을 통해 정책의 정규화 단계를 달성한 것으로 평가
 - 경찰 개혁 등 행정혁신과 치안 정책이 수립되는 과정에 대한 혁신, 치안정책을 둘러싼 경찰과 시민사회의 거버넌스 구축 등이 모두 포함되어 있음
 - 지역사회 구성원들로부터 다양한 정책증거를 수집하고, 전문 지식을 결합한 증거기반 정책과 사회 운동이 결합된 차별성 있는 사례로 평가할 수 있음

5) 정책공동생산 및 평가: 덴마크 MindLab⁴⁾

- (개요) 마인드랩(MindLab)은 덴마크 정부가 관련 부처간 협업 및 혁신적 방법론에 기반하여 사회문제를 해결하기 위해 중앙정부, 지방정부, 시민을 정책 프로젝트에 참여시키는 부처간 혁신조직으로써 2002년에 설립
 - 마인드랩은 산업기업재정부, 노동부, 교육부 등 3개 중앙부처 및 1개 지방자치단체 소속이며 경제부, 내무부와 협업 관계를 구축하고 있음
 - 동 조직은 기존 정책 집행의 실효성을 제고하기 위한 재검토하는 기능을 수행하며 (Carstensen & Bason, 2012) 이를 위한 혁신적 아이디어의 발굴과 실행가능한 정책프로토타입으로의 발전을 실험하는 물리적 공간이기도 함
 - 특히 정책의 고객인 시민들의 관점에서 정책을 재검토하는 인간중심설계(human-centered redesign)를 바탕으로 시민 입장에서의 정책 구현 가능성, 수용성, 실효성을 제고하기 위한

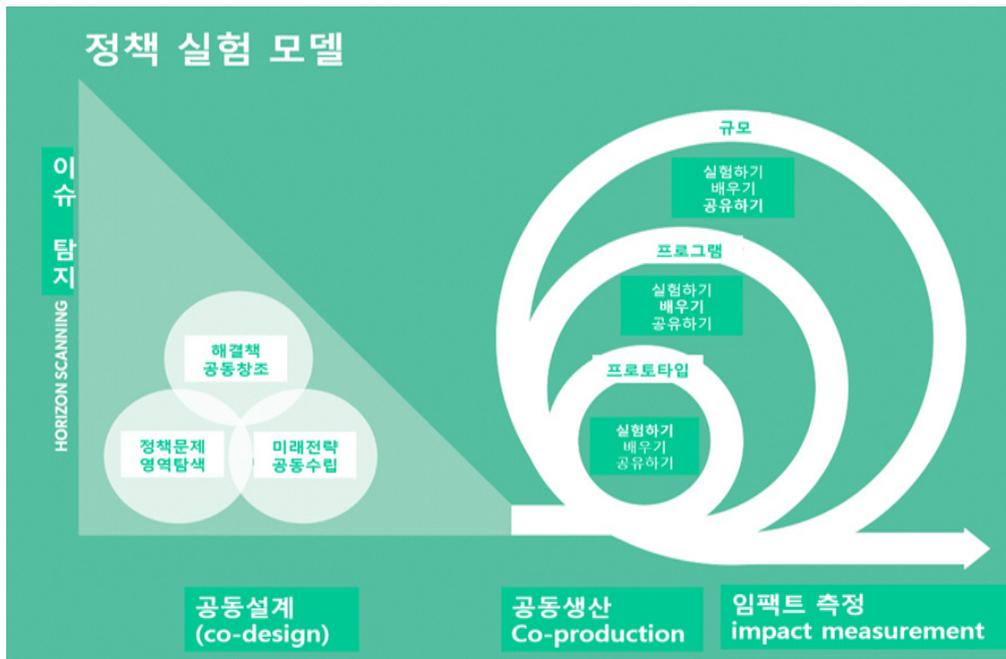
3) 지역사회안전법(Community Safety Act)

4) 조세현 외(2017)와 한국행정연구원(2018: 129-130)의 내용을 참조하여 재구성

정책의 혁신적 개발 및 집행을 시도, 이는 연구(Research), 분석(Analyze), 아이디어화(Ideation), 시험(Test), 도입 및 집행(Implementation)의 과정을 거침

- 또한 이 과정 전반에서 시민과 함께 실험, 학습, 공유하며 공동생산한 정책의 가치에 대한 측정까지 이루어짐 (아래 그림 참조)

[그림 3-8] MindLab의 정책실험 모델



출처: Bason(2017: 19)

□ (주요 성과 예시)

- MindLab은 2002년 설립 이후 초기 정책 실행 방식에 주목한 이후 정책 과정에서의 시민참여 확대까지 이루어냈음(한국행정연구원, 2018: 130)
 - 정책수요자의 경험에 대한 심층적 분석을 바탕으로 레드테입으로 작용하는 제도를 수요자 입장에서 알기 쉽게 재구성하고 이것을 수요자에게 교육 등
- 현재는 혁신적 사고방식과 문화 및 리더십에 주안점을 두는 조직으로 성장하였음(한국행정연구원, 2018: 130)
 - 즉 혁신의 근간이 되는 개인 수준의 마인드, 조직 수준의 문화, 그리고 혁신 없이 달성할 수 없는 조직의 비전을 설정하고 이를 뒷받침하기 위한 인프라 및 문화를 조성하는 리더십

은 정부혁신에서 실행 및 성과에 대한 평가가 어렵다고 할 수 있는데 Mindlab은 이 단계에 와 있는 것임

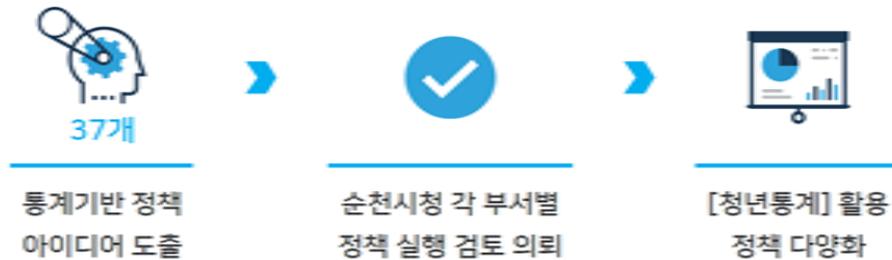
- (시사점) 마인드랩은 정책 아이디어의 추출과 정책 거버넌스 구축, 정책 도출과 확산에까지 이르는 가장 광범위하게 적용할 수 있는 혁신체제임
 - 정책의 공동설계(co-design), 공동생산(co-production), 공동평가(co-evaluation) 시스템이며, 사회학, 인류학, 정치과학, IT전문가 등 다양한 배경의 전문가가 참여하는 등 (Carstensen & Bason, 2012) 연구인력의 개방성을 갖고 운영됨
 - 구체적인 문제 파악을 위해 연구방법론에 있어서도 개방성을 띠. 즉 객관적 통계데이터는 물론이며 민속지학적 데이터와 행동데이터를 수집하여 정책 이슈를 탐지하고 정책 타겟 및 시간적 범위를 근거에 기반하여 설정, 정책 실험을 설정하고 있음(한국행정연구원, 2018: 130)

3 국내 정책실험의 유사사례와 시사점

1) 정책공동생산: 순천시 청년통계 및 통계기반 맞춤형 정책 개발

- (개요) 순천시에서는 청년들의 고용·실업 문제 해결을 위해 수요자로서의 청년들의 필요에 따라 정책을 개발하는 것이 필요해졌음
 - 청년 일자리, 창업 등 정책 수립을 위해서는 우선 수요자(청년) 중심의 과학적인 통계 작성과 분석이 선행될 필요성
 - 통계청과 순천시간 업무협약 체결 후 TF팀 구성. 전문가 및 정책수요자 등이 실질적으로 참여하여 시 내부의 청년문제를 발견하는 국민 디자인단을 운영함
 - 현장에 직접 나가 설문조사와 심층인터뷰를 실시함으로써, 사무실 내부에서는 들을 수 없었던 목소리를 듣고 이를 정책 개발에 반영함
 - 정책 아이디어 중 '일자리 매칭 서비스'가 우선 선정되었으며, 서비스 명칭은 'JOB多한 순천'으로 구인자와 구직자 양방향 소통이 가능한 순천시의 웹서비스임

[그림 3-9] 청년 맞춤형 통계 개발 프로세스



출처: 행정안전부 · 산업통산자원부(2017: 19)

- (주요 성과 예시) 분리되어 있던 순천시 및 통계청 내부자료를 통합하여 근거기반의 수요지향적 정책 기반을 마련(행정안전부·산업통산자원부, 2017: 19)
 - 설문조사와 심층 인터뷰를 통해 현장의 목소리를 반영한 정책 아이디어 37건 개발
 - '일자리 매칭 웹서비스' 구축을 통해 취업 준비에 드는 시간과 비용을 절감하였으며 적재적소 구인으로 유능한 인재의 유출 방지
- (시사점) 청년 정책 수립에 필수적인 수요자 중심의 과학적인 통계기반으로 개발된 정책의 서비스 제공을 통해 객관성과 신뢰성 유지
 - 국민디자인단을 중심으로 하는 정부와 민간의 정책거버넌스를 구축하고 성공적인 시범정책(일자리 매칭 서비스)을 도출하여 행정혁신과 정책과정 혁신 달성
 - 정책수요자들과의 심층 집단 토론 과정을 통해 문제 발견과 해결방안에 대한 의견 수렴이 폭넓게 이루어져 정책의 적실성 제고

2) 정책공동생산: 과학기술정보통신부 국민생활연구

- (개요) 정책문제의 해결을 위한 과학기술의 역할 요구는 증대하고 있으나, 지금까지는 주로 경제적 가치 창출의 R&D 지원에 치중(과학기술정보통신부, 2018)
 - 국민생활연구는 국민들이 생활에서 겪는 문제들에 대해 과학기술적 해결을 위한 연구개발과 이를 적용·확산하는 제반 활동 전체를 의미함
 - 국민생활연구는 기존 R&D가 연구자 중심의 선(先)연구, 후(後)활용이라는 접근법을 취하는 것과 달리 국민수요가 있는 분야에 대해 선(先)활용기획, 후(後)연구로 접근함

- 과학기술정보통신부는 국민생활 분야의 과학기술적 해결을 위하여 R&S(Solution)D 체계를 새롭게 정립하기 위해 “국민생활연구 추진전략” 수립
 - 과학기술을 활용하여 국민들의 생활문제를 실질적으로 해결할 수 있도록 문제 예측 및 준비, 국민 참여기반 문제해결 토대를 조성하는 등 총체적 지원
 - 새로운 기술 개발, 실증, 적용·확산이라는 국민생활연구 지원체계 전 과정을 혁신하고, 선도사업을 통해 조기 정착을 추진

〈표 3-2〉 국민생활연구 운영 단계별 전략

I. 국민생활문제 사전예측 및 준비 체계 강화	① 국내외 이슈에 대한 상시모니터링 시스템 구축
	② 예측되는 문제에 대해 예비연구 실시
	③ 신속 대응을 위한 사전 준비체계 구축
	④ 국민생활문제에 대한 상시적 대국민 소통 채널 운영
II. 국민생활연구 R&D 프로세스 혁신	① 집단지성을 활용한 사회-기술 통합 R&D 기획
	② 국민 참여를 바탕으로 한 수요지향형 R&D 수행
	③ 문제해결을 최우선으로 하는 R&D 관리
	④ R&D 성과의 현장 적용·확산 강화
	⑤ 긴급대응연구 지원체계 도입
III. 국민생활연구 활성화 기반 조성	① 국민생활연구 참여 주체 확대 및 역량 강화 지원
	② 국민생활문제 해결을 위한 출연(연) 역할 강화
	③ 국민생활연구 종합 지원 체계 구축
IV. 국민생활연구사업 추진 및 확산	① (국민생활연구 조기 정착) 국민생활연구 선도사업 추진
	② (국민생활연구 확산) 국민생활연구 (분)사업 추진

출처: 과학기술정보통신부 (2018.3.14) 「국민생활연구 추진전략(안)」

□ (주요성과 예시) 사회문제해결을 위한 다양한 기술 사업성과 창출

- 2010-2020년까지 총 1,706억을 투자하여 사회문제해결형 기술개발사업, 재난안전플랫폼 기술개발사업, 공공복지안전연구사업 등을 수행(송완호: 2018)
- 대표적인 성과로는 야간작업자 안전의복, 저가보급형 안저카메라, 병원 소독기기, 보행자 감지 교통 시스템, 층간소음 방지를 위한 건축 자재 개발과제 등이 있음

□ (시사점) 연구자 중심의 R&D가 아닌 최종 수요자인 국민 중심 R&D로 연구 전 과정에 국민의 참여

- 최종 문제해결을 위해 기술개발뿐만 아니라 기술인증, 제도 개혁, 수요창출까지 포괄하며, 성과 평가는 최종 문제해결 여부로 판단
- 연구자간 협업을 비롯해 타부처, 민·관 파트너십까지 포괄하는 혁신 프로세스로, 과학기술 분야에서 민·관 거버넌스 구축, R&D 정책의 공동 결정, 시범정책 도출 단계까지 포함

3) 정부-민간 파트너십: 서울형 지도 태깅 공유마당

- (개요) 서울형 지도 태깅 공유마당은 2016년 서울시가 가입한 ‘열린 정부 파트너십(OGP: Open Government Partnership)’의 과제로 추진됨⁵⁾
- 2017년 1년 동안 서울시는 시민공모를 통해 다음과 같은 4개 공약을 실행함: ‘시민과 함께 만드는 도시생활지도’, ‘시민사회와 협치를 통한 데이터 기반의 도시문제 해결과제 분석’, ‘시민과의 신속한 시정정보 공유 및 참여를 통한 책임성 강화’, ‘더 투명한 회의정보 공개’
- 서울형 지도 태깅 공유마당은 빅데이터를 보유하고 있으나 이를 분석할 역량이 부족한 시민단체의 요구로 시작되었으며, 데이터 분석 작업에 시민 사회와 협력하여 만든 도시생활지도임
- 서울형 지도 태깅 공유마당은 자치구가 공동 참여하여 마을특파원을 선발하였고, 이들이 마을 골목길을 돌며 쓰레기·의료수거함 개선, 위험 전신주 정비, 골목길 및 학교주변 보행환경 개선, 상습결빙 지역, 제설보관함 등 각종 정보를 지도 태깅 공유마당에 등록
- 서울시는 민간기업과 협력을 확대하여 제공정보의 범위를 확장해나가고 있으며, ICT 분야에서 새로운 부가가치를 창출하는 모델로 기대

[그림 3-10] 서울형 지도태깅 화면



출처: 서울 정책 아카이브 도시공간서비스(GIS)

5) “서울시, 5개 실행 공약 17일까지 시민 아이디어 공모”. 서울살이 길라잡이 서울앤(www.seoul.com). 2018.6.14.

- (주요성과 예시) 웹사이트(map.seoul.go.kr)를 통해 서울시의 정책, 계절별 소식, 행사 등을 지도와 함께 제공
 - 상시테마로 화장실, 와이파이 정보, 장애인 편의시설 등을 제공하고, 계절별로도 관광정보나 제설 정보 등을 제공
 - 현재 공공테마 69개, 시민테마 74개가 등록되어 있으며, 영어, 중국어, 일본어로 된 다국어 지도 서비스도 제공하고 있음
- (시사점) 데이터 활용 및 서비스 설계에 있어서 개방성 확대
 - 민간과의 협업을 통해 행정서비스의 다양화와 전문성 향상 효과
 - OpenAPI 이용 가이드나 사용자 이미지 지도 태깅 등 소통협력 커뮤니티를 포함하고 있어 사용자의 참여가 용이하도록 설계
 - 정부의 투명성과 개방성에 대한 시민들의 기대가 정부로 하여금 더욱 양질의 데이터를 제공하는데 열린 태도를 지닐 수 있도록 긍정적인 기여

4) 해양수산부 사내벤처

- (개요) 관료제적인 조직운영은 필연적으로 부서 간 칸막이 현상을 가져오며, 협업에 대한 지시와 독려만으로는 해결하기 매우 어려운 문제인데 해양수산부는 이러한 칸막이 현상을 극복하고, 창의적인 문제해결 방안을 모색하기 위해 민간기업 방식을 빌려 사내벤처와 유사한 조직을 시험 운영
 - 해양수산부의 사내벤처는 단기간(2개월) 동안 정책아이디어를 공유하는 상이한 부서 직원 3-4명이 청사 외부에 마련된 사무실에서 인사명령을 통해 기존 부서 업무와 완전히 분리되어 한 가지 과제만 집중적으로 수행하도록 함
 - 수행 과제는 해양수산부 전 직원의 아이디어를 공모하여 3차례 심사를 통해 선정하였으며, 최종 선정 과제는 “드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신”임(해양수산부, 2018a: 64)
 - 과제 수행 과정에서 지방청, 수산과학원, 민간 전문가, 드론개발업체와의 소통을 통해 ‘해커톤’ 진행으로 부족한 부분에 대한 빠른 피드백과 보완이 이루어짐. 또한 소통을 통해 현장수요를 발굴하고 이러한 수요를 기술개발 수요와 제도개선 수요로 구조화하였음(해양수산부, 2018a: 65)

- (주요성과 예시) 해양수산 현장업무 혁신 방안 “오션드론(Ocean Drone) 555” 수립 및 동 벤처조직 운영 경험을 바탕으로 향후 후속 벤처 조직 활성화 계기 마련(해양수산부, 2018b: 5)
 - 5대지역 거점 드론허브 구축, 드론 투입 시범사업 및 R&D 추진, 해양수산 해역에 드론 운영 확대 등 단계에서 중장기에 걸친 로드맵 설정
 - 무엇보다 정부조직 내에 프로젝트형 조직 운영의 가능성을 확인한 것은 향후 유연한 조직운영에 필요한 경험으로 축적

[그림 3-11] 해양수산분야 드론활용 방안 이미지화



출처: 해양수산부(2018b: 6)

- (시사점) 해양수산부의 벤처형 조직 경험은 기존 업무분장과 다른 과제를 벤처형태로 진행 가능하다는 사실을 입증하였으며 이를 위해서는 동기부여, 업무부담, 인력구성, 업무형태 등 다양한 측면에서의 인프라가 뒷받침되어야 함
 - 벤처형 조직의 성공을 위해서는 기존 행정업무, 상하관계, 보고체계 등이 완전히 자유로운 팀제 형태의 운영하며 해당 팀에 참여한 개인 및 팀원 차출을 허용한 부서에 대한 인센티브 부여
 - 벤처형 조직의 성공을 위해서는 비슷한 연령대의 상하관계에 얽매이지 않는 인력 운영이 효과적

- 업무분장을 초월한 새로운 업무 발굴, 자유로운 업무의 즐거움, 칸막이를 넘어서는 협업 시너지 등이 성공의 핵심 요소

4 국내외 사례 종합

- 정책실험을 수행한 주요국의 사례를 통해 실험의 참여자간 비전공유가 정책실험의 원동력으로 작용하여 협력적 거버넌스의 실질적인 성과인 정책과정의 혁신과 행정혁신을 함께 불러오는 데 기여하고 있다는 것을 알 수 있음
 - 램버스 지역협의회나 뉴욕의 MJ 프로젝트의 경우 열린 워크숍, 아이디어톤 등의 열린 의사결정과정 방식을 통해 누적된 ‘공유된 비전’은 결국 협의체 운영방식을 근본적으로 변화시키고 지역의 문제 해결과 지속가능성을 위한 공동의 의사결정을 가능케함
 - 이때 ‘비전의 공유’는 나아가 ‘정부와 시민의 관계’를 재정립하고 민간으로의 권한 위임을 이루게 한 핵심적 역할이라고 볼 수 있음
 - 뉴욕 MJ 프로젝트 역시 지역사회의 삶의 질에 관한 비전 공유를 시작으로 지역 내 주민의 인식과 제도의 전환을 끌어낼 수 있었음
- 데이터 기반의 정책결정은 정책 과정에 있어 협력적 합리성을 추구하는 방향으로 활용되었으며 이를 통해 정책대상자, 정책 및 현장 전문가, 정책결정자의 원활한 상호작용을 돕는 중요한 수단으로 작용함
 - 영국 National Action Plan의 경우 공공데이터의 개방과 공유를 기반으로 민간부문과의 협업 지점을 발견하고 디지털 파트너십을 구축하여 시민참여형 정책과정의 혁신을 이루었음
 - 영국 Policy Lab이나 덴마크의 MindLab 사례에서도 정책대상자의 정책 경험을 데이터화하여 개방형 정책결정뿐 아니라 실시간 정책 모니터링을 시도하며 정책과정의 혁신을 추구하였음
- 한편 국내의 경우 정책프로토타입에 기반한 정책실험과 학습에 대한 사례는 존재하지 않으나 ‘데이터 기반 정책결정’ 과 ‘수요지향적 정책설계’의 중요성은 점차 강조되고 있음
 - JOB多한 순천, 서울형 지도 태깅 공유마당 등은 데이터 기반의 정책과정 혁신과 이에 따른 행정혁신을 보여준 사례임

- 과학기술정보통신부의 국민생활연구는 주로 수요지향 정책설계에 초점을 두어 국민생활에 직접적인 도움이 되는 연구개발의 성과를 촉진시키는 역할을 수행하고 있음
- 해양수산부 사내벤처 사례는 디지털 행정 서비스를 고도화하기 위한 소규모 시범사업을 통한 정책학습을 통해 유연한 행정조직의 가능성을 보여주었다는 점에서 의미 있는 사례임
- 결국 정책실험의 효율적 운영은 부처간 조정 및 협업, 유연한 행정관리에 대한 시사점, 데이터 기반의 정책결정과 같은 요소 뿐 아니라 협력적 거버넌스를 구축하는 것부터 우선되어야 하며 이를 통해 지속가능한 사회를 위한 정부와 민간의 역할을 재정립에 관한 고려와 지속적인 학습이 요구됨
- 영국의 Policy Lab의 경우 다양한 행위자가 함께 '미래가치지도'를 만들면서 미래 정책의 비전을 함께 공유하고 이를 위한 정부역할의 재정립을 함께 고려함
- 덴마크 MindLab은 글로벌 환경 변화에 맞서 정책실험을 통한 선제적 대응을 시도하며 이 과정에서 의도치 않은 결과에 대한 위험 관리의 필요성에 대한 지속적인 고려를 통해 정부 역량을 강화함

IV. 연구설계 및 분석틀

조세현 한국행정연구원 연구위원
정서화 한국행정연구원 초청연구위원

1 정책실험 운영 과정

1) 정책실험 운영의 목표, 전략, 원칙⁶⁾

□ 연구 설계와 정책 실험

- 본 연구는 “혁신성장”과 “일자리”라는 가장 중요한 두 가지 국정 현안과 관련하여 시장을 통해 두 현안 해결에 기여할 수 있는 영역을 기술혁신형 창업이라고 보고 이를 가능하게 하는 스타트업 활성화를 위한 정책 프로토타입(안)을 제시하고자 함
- 그러나 본 연구는 기존의 정책연구와는 다른 방법으로 수행됨
 - 통상의 정책연구는 정부가 현안에 대한 정책연구용역을 발주하고 전문가가 투입되어 현황 및 문제점 파악 → 제도개선안 도출과 같은 형식을 취함
 - 본 연구는 통상의 정책연구와 달리 정책대상자-연구자-정책결정자가 네트워크를 구성하여 혁신 성장과 일자리라는 두 가지 목표 달성에 기여하는 정책 프로토타입(안)을 발굴하고자 함

6) ‘정책실험 운영의 목표, 전략, 원칙’에 대해서는 저자가 한국적 맥락을 고려해 열린정책실험(OPL)의 운영과정을 작성한 것으로 Bason(2010), Kimbell(2015), Hallsworth et al.(2018), IDEO et al.(2017)의 내용을 종합적으로 활용하였음

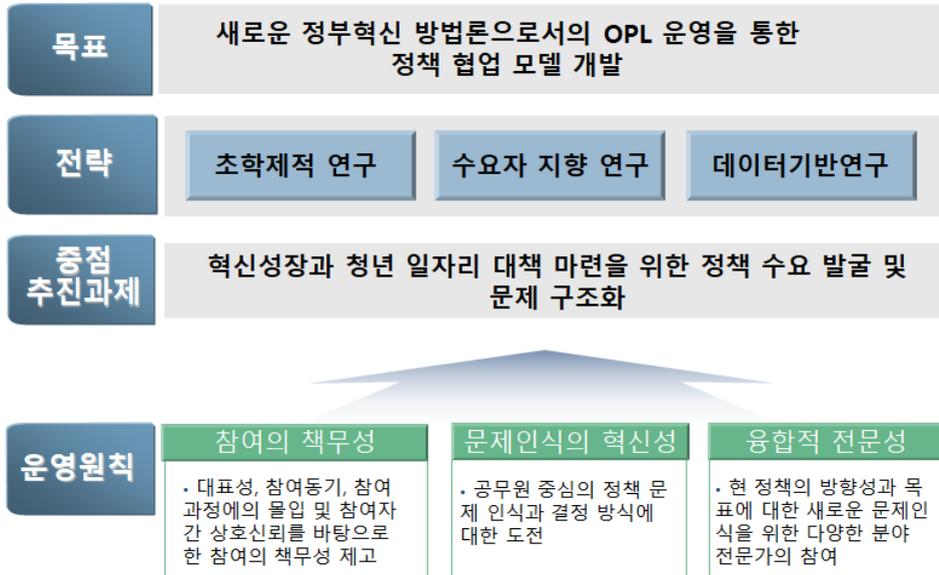
- 정책 프로토타입 ‘안’은 시범운영을 통한 반복적 테스트 및 수정을 거쳐 스타트업계 전반으로 확산하여 장기적으로는 스타트업 생태계를 활성화할 수 있어야 하므로 정책대상자-연구자-정책결정자의 네트워크 형성은 필수적임
 - 네트워크 형성을 통해 정책 프로토타입(안)을 정책대상자를 ‘위해’ 만드는 것이 아닌 정책대상자와 ‘함께’ 만드는 과정을 거치며, 이 과정에서의 상호작용을 통해 공무원 중심의 정책결정방식의 지양 및 정책대상자-연구자-정책결정자 간 상호 학습, 수요자의 관점에서의 정책 이슈의 재조명과 우선순위 조정이 가능함
 - 정책 프로토타입(안)을 만드는 과정은 객관적 데이터와 주관적 경험에 대한 직관적 해석을 균형적으로 활용하여 창의적 아이디어를 발굴해나가는 과정임
 - 따라서 통상의 정책연구 과정은 ‘think tank’의 역할을 하는 것이라고 본다면 본 연구의 정책실험은 ‘think tank’ 뿐만 아니라 ‘do-tank’로서 다양한 참여자가 창의적인 아이디어와 스킬을 활용하여 정책을 공동으로 창안하는 플랫폼으로서 기능함(Bason, 2010)
 - 또한 정책 프로토타입(안)의 공동창안은 전문성과 진정성을 가진 참여자에 의해 이루어져야 공무원의 이해관계자 집단에 의한 포획을 방지할 수 있기 때문에 궁극적으로는 정책 프로토타입(안)의 공동 창안에 대한 책무성이 제고될 것임
- 따라서 정책 프로토타입(안)을 발굴하는 일련의 과정이 정책실험 과정이며 이러한 정책실험 과정 구현을 목표로 연구과정을 설계함

□ 열린정책실험(OPL) 팀 목표 및 전략

○ 목표

- 혁신성장과 청년 일자리 대책 마련을 위한 정책수요의 발굴 및 문제 구조화, 정책 프로토타입(안)의 제시라는 일련의 과정을 거치는 정책 실험을 수행함으로써 본 연구는 열린정책실험(OPL)을 거버넌스 혁신 및 정책과정 혁신을 위한 새로운 방법론으로 제시하고자 함

[그림 4-1] OPL팀 목표, 전략 및 원칙



출처: 저자 작성

○ 전략 1: 초학제적 연구

- 복잡한 문제의 해결을 위해서는 다양한 관점에서 문제를 바라보고 정의해야 함. 따라서 분야와 관련한 다양한 분야의 전문가가 소통하여 문제 정의 및 해결책을 새롭게 재조명하는 과정을 거칠 필요 있음
- 초학제적 연구를 통해 조직 간 경계 및 분야 간 경계의 바깥에 있는 자원을 혁신을 위해 적극 활용할 수 있음

○ 전략 2: 수요지향적 연구

- 정책수요자는 단순히 수혜자가 아니라 이해관계자이며 혁신의 주체임
- 따라서 정책의 효과성에 직접적으로 영향을 받는 대상으로서의 시민, 정치적 권리와 의무를 가진 시민으로서 뿐만 아니라 보다 실효성 높은 정책을 만들기 위한 혁신적 아이디어의 원천으로서 수요자를 '위한' 정책이 아닌 수요자와 '함께' 정책을 만드는 과정이 필요함 (Bason, 2010)

○ 전략 3: 데이터 기반 연구

- 수요자의 주관적 경험에 대한 근거는 데이터 기반의 근거와 함께 활용되어야 함
- 수요자의 주관적 경험에 대한 연구는 정책이 작동하는 사회적, 문화적 맥락에 대한 파악을

통해 실효성 높은 정책 수단을 찾기 위한 과정이라면 데이터 기반 연구는 그러한 정책 타겟의 범위에 대한 정확한 파악, 이슈에 대한 사전 인지와 분석, 패턴분석과 시뮬레이션이 가능하게 함

- 또한 주관적 연구 과정에서 자칫 발생할 수 있는 연구자 및 정책결정자의 주관적 편견과 포획을 보완, 대표성과 중립성을 확보할 수 있는 방안이 됨

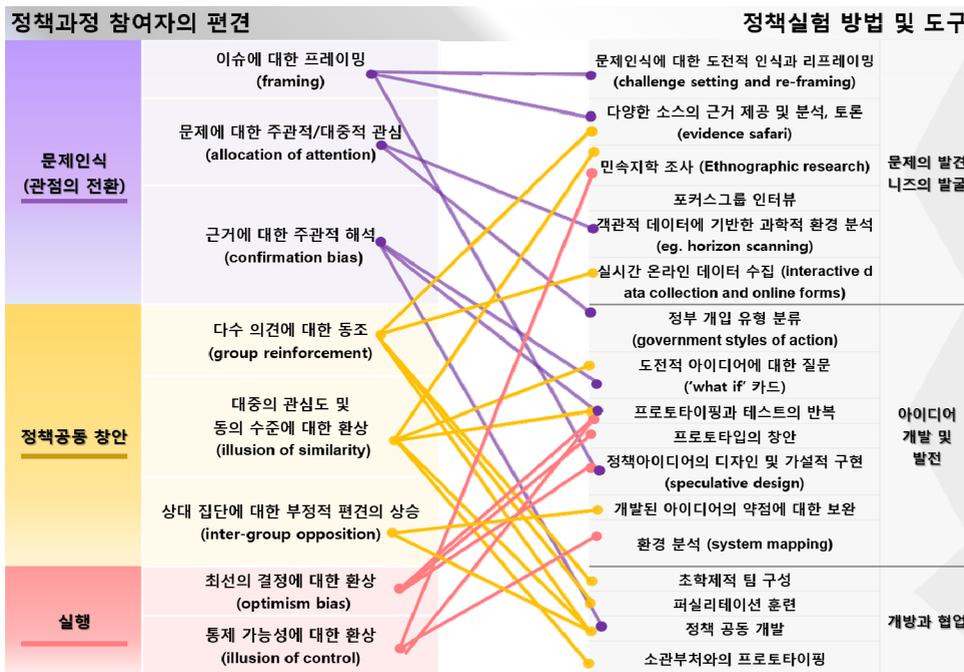
□ OPL 팀 운영의 원칙

- 위와 같은 목표를 달성하고 전략을 채택함에 있어서 OPL이 원활하게 운영되기 위한 원칙을 도출할 필요가 있음
- 혁신을 위한 랩은 기존의 루틴화된 업무 과정, 실패에 대한 두려움, 편견으로부터 탈피한 상황에서 운영되어야 하기 때문에, 일상 조직과는 확연히 다른 운영 원칙이 요구됨
- OPL의 전략이 초학제적 연구, 수요지향적 연구, 데이터 기반 연구라는 점에서 전문가, 정책결정자, 수요자의 참여가 출발점이며, 새로운 관점에서의 연구방법론과 문제 인식이 있어야 혁신이 가능하기 때문에 OPL 팀의 운영원칙 또한 참여 및 혁신성에 착안하여 도출하였음
- 운영원칙 1: 참여의 책무성
 - 다양한 참여자로 구성된 OPL이 목표를 원활하게 달성하기 위해서는 운영 과정 전반에 있어서, 그리고 참여의 결과에 대한 책무성을 보장할 수 있어야 함. 정책을 통한 ‘바람직한 결과’의 도출은 다분히 가치지향적이며 동일한 문제도 차별적인 이해관계성을 지니기 때문임
 - 참여의 책무성을 보장하기 위해서는 우선 대표성을 가진 당사자가 참여해야 할 뿐만 아니라 참여자 간 학습과 이해도 제고 및 문제 해결을 위한 참여자의 이기심 없는 열정적 동기 (motivation), 해결하고자 하는 문제에 대참 참여자의 몰입(concentration)이 요구됨
 - 참여자의 대표성, 동기, 몰입이 있을 때 참여자 상호간 신뢰(trust)가 구축될 수 있으며, 이러한 기반이 있어야 정책 공동창안에 대한 책무성을 보장할 수 있음
- 운영원칙 2: 문제인식의 혁신성
 - OPL은 수요지향적 접근을 바탕으로 정책 혁신을 추구하는 바, 이는 기존의 공무원 중심의 일방향적 문제 해결을 지양함
 - 공무원뿐만 아니라 연구자, 정책수요자 등 OPL 참여자는 정책 문제에 대한 자기 관점에서의 편견에서 벗어날 수 있어야 함

○ 운영원칙 3: 융합적 전문성

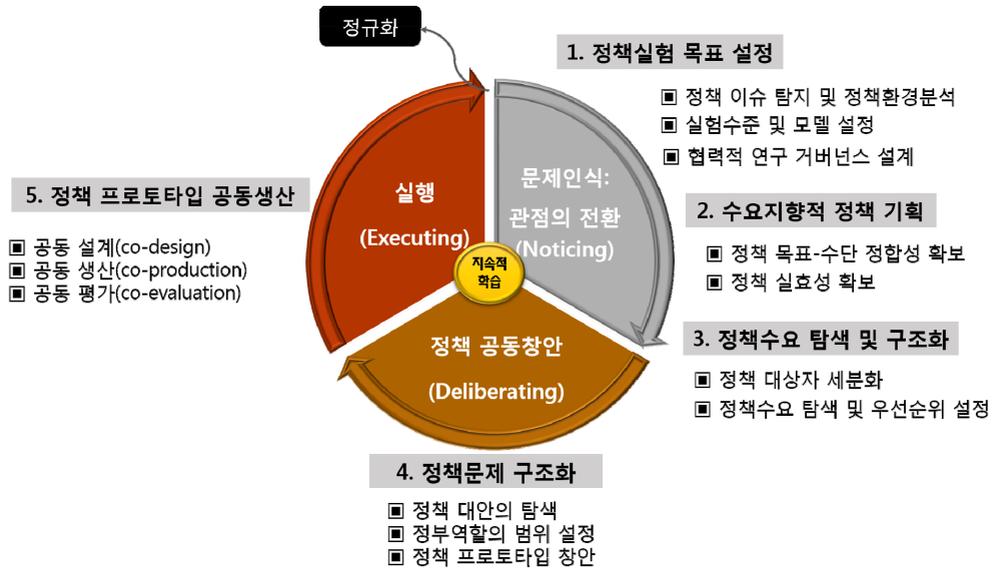
- OPL은 초학제적 연구, 수요지향적 연구, 데이터 기반 연구를 전략으로 하며 문제인식에 있어서의 혁신성을 원칙으로 하기 때문에 이를 아우를 수 있는 융합적 전문성이 요구됨
- 기존의 정책 연구가 분야 전문성을 위주로 이루어졌다면 OPL의 정책프로토타이핑 도출을 위한 운영은 분야 전문성만으로는 부족
- 즉 정책 분야와 관련하여 다양한 참여자가 OPL을 구성함으로써 문제 인식의 혁신성을 제고하기 위해서는 융합적 관점에서 문제를 바라볼 수 있는 전문성이 요구됨
- 문제 인식 뿐만 아니라 정책 공동 창안 과정에서 다수의 의견에 대한 동조, 다른 참여자에 대한 부정적 인식과 같은 편견이 있을 수 있기 때문에 새로운 관점과 해결하고자 하는 문제 분야의 전문성이 융합될 수 있어야 함(그림 4-2) 참조)

[그림 4-2] 정책과정 참여자의 편견과 이를 해결하기 위한 정책 실험 도구



출처: Policy Lab(2018b), GOV.UK. Policy Lab Blog, 2018.8.13. 게시글, 2018년 8월 30일 접속

[그림 4-3] OPL 운영 프로세스



출처: 저자 작성

2) 정책실험 목표 설정: 문제정의 및 아이디어 구체화⁷⁾

- 정책실험 목표 설정단계에는 ① 정책이슈의 탐지 및 정책 환경 분석, ② 실험 수준 및 모델 설정, ③ 협력적 연구 거버넌스 설계의 세 가지 세부 활동으로 구성되어 관련 정책 현안 정리 및 시사점 도출, 문제 정의 및 아이디어의 구체화, 연구진 간 연구목적 및 방향과 기대효과의 공유, 관련 정책결정자 탐색 등 열린정책실험(OPL)의 협력적 연구 거버넌스 형성을 위한 네트워크 구축 활동을 수행함

(1) 정책 이슈 탐지 및 정책 환경 분석

□ 정책 이슈 탐지

○ 개념

- 정책실험에 있어서 정책 이슈의 탐지란 문제를 선정하고 다양한 분야의 전문 지식과 데이터

7) '정책실험 목표 설정: 문제정의 및 아이디어 구체화'에 대해서는 저자가 한국적 맥락을 고려해 열린정책실험(OPL)의 운영과정을 작성한 것으로 Bason(2010), Kimbell(2015), Hallsworth et al.(2018), IDEO et al.(2017)의 내용을 종합적으로 활용하였음

- 를 기반으로 해당 문제가 왜 이슈가 되고 중요한지, 누가 영향을 받는지 등을 포함하는 기존의 정책 이슈 프레이밍을 정책수요자의 입장에서 리프레이밍하는 과정을 의미함
- 정책실험에서 선정하는 문제는 원인이나 해결방식에 대한 이론이 정립되어 있지 않은 복잡한 문제로서, 이러한 문제일수록 종종 다 부처가 관여하고 있으며 국정 현안으로 다루어지는 문제일 경우가 많음
- 본 연구에서의 정책이슈탐지
- 본 연구의 정책 실험을 위하여 본 연구는 국정 현안인 혁신 성장, 그리고 청년 일자리 문제를 선택하였음
 - 또한 청년의 일자리정책이 공공부문 일자리 취업, 중소기업 취업과 연계되어 추진되고 있으나 혁신 성장을 위한 창업 정책과는 본격적으로 연계되어 있지 못하다는 연구팀의 논의가 제기되었음
 - 이에 따라 본 연구팀은 혁신성장과 청년 일자리의 문제를 스타트업 창업 및 스케일업 이슈와 연계, 관련하여 정책실험 이슈를 발굴할 것을 결정하였음
- 필요성
- 정책문제는 객관적 실재라기보다는 현실에 대한 상황판단과 바람직한 상태에 대한 가치판단이 복합적으로 이루어진 구성물(이성우 2013: 173) 이기 때문에 정책결정자가 바라보는 정책 이슈와 정책대상자가 바라보는 정책 이슈에는 차이가 있을 수 있음
 - 즉 정책결정자가 중요하지 않다고 보는 문제를 정책수요자는 중요하다고 생각할 수 있으며, 그에 따른 문제 해결책을 보는 시각에도 차이가 날 수 있음
 - 특히 풀리지 않는 문제는 문제의 복잡성에도 원인이 있지만 기존의 문제를 바라보는 시각을 벗어나지 못하고 익숙한 프레임으로 진단하는 것이 원인이 될 수도 있음
 - 그러나 복잡한 문제일수록 오랜 기간 해결되지 않은 채로 지속될 가능성이 높고 그 기간 동안 문제는 성격이 변화할 수도 있기 때문에 정책 문제는 정책 과정 속에서 끊임없이 재정의 되어야 함
 - 따라서 정책실험에서의 정책이슈탐지는 정책이슈에 대한 정책대상자와 다양한 전문가 및 이해관계자가 참여하여 기존과는 다른 방식으로 문제를 바라봄으로써 문제진단과 해결책이 이슈탐지과정에서 동시에 진화하고 리프레이밍하는 과정을 거칠 필요가 있음(Kimbell 2015: 9)
 - 이러한 과정에서 정책이슈는 이미 주어진 것이 아닌, 확장되기도 하고 방향이 전환되기도 하는 등 지속적으로 구성되어가는 것임

○ 체크리스트

- 관행적으로 문제라고 여겨지는 것을 기존의 정책도구를 활용하여 해결하는 것 vs 반드시 해결해야 할 문제 중 후자를 탐색하였는가?
- 지금까지의 문제정의는 문제의 핵심 원인을 다루고 있는지 도전적인 질문을 하는 참여자간 집단 학습의 과정을 거쳤는가?
- 도전적 질문을 통해 문제의 핵심 원인과 그에 따른 예상되는 결과, 이를 달성하기 위한 방안에 대하여 논의하면서 문제와 해결책이 지속적으로 재정의 및 진화하였는가?
- 수요자의 입장에서 위의 도전적인 질문을 하였는가?

□ 정책 환경분석

○ 개념

- 정책이슈 탐색 과정에서 발굴한 이슈를 거시적 데이터에 기반한 근거, 제도적 현황 분석, 이해관계자 분석 등을 통해 재확인함으로써 정책실험 대상 및 실험의 필요성을 구체화하는 단계임

○ 필요성

- 정책환경은 기존 정책에 대한 수정 혹은 새로운 정책 수요를 창출하는 메커니즘이기 때문에 정책 환경의 구성 요소 및 특성을 이해하는 것은 정책과정에서 필수적임
- 특히 정책실험에서 정책환경분석은 정책환경의 거시적 맥락에서 정책 이슈를 이해할 수 있도록 함
- 정책이슈의 해결책이 바람직한 결과를 가져올 것으로 예측되어도 찬반집단이 분명한 경우, 어떠한 요인들간 상호작용에 의해 보다 효과적으로 해결이 가능할지에 대한 데이터가 불분명한 경우 등에는 정책 이슈 탐색 시 데이터에 기반한 연역적 또는 귀납적 방식에 의한 추론보다 귀추법(abduction)에 의한 추론이 문제에 대한 보다 민첩한 대응을 가능하게 함(Kimbell, 2015: 36)
- 따라서 이와 같은 과정에 의해 도출된 이슈에 대해서 전반적 문제의 경향성, 기존의 정책 현황, 주요 행위자 등에 대한 분석으로 보완함으로써 실험의 필요성과 대상을 구체화할 수 있음
- 또한 정책환경은 드러난 정책 요구를 제한 또는 변화시키고, 정책요구에서 아젠다로 변천하는 과정에서 중요한 맥락으로 역할하며, 나아가 정책의 수용성과 정당성에도 영향을 미침. 따라서 정책실험에서의 정책환경 분석 과정은 정책 프로토타이핑 과정에서 정책수요자의 참여를 활성화하기 위한 기초작업이라고 할 수 있음

○ 주요활동

- 정책 현안에 대한 전반적 문제의 경향성을 파악할 수 있는 시스템 분석
- 관련 정책 현안에 직접적인 영향을 받는 정책 대상 집단에 대한 분석
- 정책 현안과 관련한 주요 행위자에 대한 분석을 실시

○ 체크리스트

- 객관적 데이터에 기반하여 과학적으로 분석하였는가?
- 다양한 소스로부터 객관적 데이터를 확보하였는가?
- 다양한 관점에서 정책 이슈를 이해하기 위하여 이해관계자, 현장전문가, 분야 정책전문가로 부터 자료를 수집하였는가?
- 정책실험의 가치 창출대상인 타겟집단을 적절하게 설정하였는가?

(2) 정책 실험수준 설정

○ 개념

- 정책 이슈 탐지 및 정책환경분석에 대한 시사점을 바탕으로 어떠한 수준의 실험모델을 수행할 것인가를 결정하는 단계

○ 필요성

- 정책실험은 정책 문제를 해결하는 만병통치약이 아닌, 정책 문제 해결을 위한 다양한 수단 가운데 하나임
- 즉 정책 이슈 및 환경에 따라 정책실험을 통한 정책프로토타이핑이 필요한 정책과 그것이 적합하지 않은 정책이 있기 때문에 그에 따른 실험 여부 및 실험 수준을 설정할 필요가 있음
- 또한 자원과 시간이 가용성, 요구되는 정책 프로토타이핑의 수준에 따른 실험 수준 설정 필요

○ 주요활동

- 우선 정책실험이 적합한 영역인지 여부의 확인이 필요함. 주택, 교육, 보건, 이민, 복지서비스와 같은 영역에서는 정책실험이 다수 이루어져 온 반면 긴급하게 자원을 투입하여 해결해야 할 이슈, 외교 및 국방 이슈는 정책실험이 적합하지 않음
- 아이디어 발굴, 이해관계자 범주 설정, 수요의 구조화 수준의 실험을 위해서는 집중적으로 단기간 정책실험 도구를 활용한 활동 가능
- 정책담당자가 새로운 방식으로 접근하고 해결해야 하는 문제에 대해서는 해결책이 요구하는 완성도 수준에 따라 정책 실험의 기간과 방식을 설정함(IDEO et al., 2017: 54)
- 따라서 탐지된 이슈를 다음과 같은 기준에 따라 실험 수준을 분류할 수 있으며 아래로

갈수록 실험의 수준이 높아지고 자원 및 시간의 투입 비중이 높아짐

- 아이디어 발굴 및 이해관계자 범주 설정 수준의 실험
- 위의 범주에 따른 수요의 구조화 수준의 실험
- 오랜 기간 해결되지 않아 새로운 문제 해결 돌파구를 찾기 위한 수준의 실험
- 불확실성과 복잡성이 높은 문제를 해결하기 위한 새로운 기법을 활용하는 실험 (복잡한 데이터의 시각화, 미래 예측을 위한 프로토타입 디자인 등)

○ 체크리스트

- 정책실험이 유용하게 활용될 수 있는 분야인지 기존 사례 등 참조하여 확인하였는가?
- 정책이슈의 성격에 부합하는 정책 실험 수준을 설정하였는가?
- 정책환경의 특성에 부합하는 정책 실험 수준을 설정하였는가?
- 정책 실험 수준에 부합하는 잠재적 실험 자원 (예산, 인력, 네트워크 등)의 존재 여부를 확인하였는가?

(3) 협력적 연구 거버넌스 설계

○ 개념

- 협력적 연구 거버넌스는 정책 실험이 가능하게 하는 물적, 인적 기반과 인적 구성원간 정책 이슈 및 이슈를 해결할 정책 프로토타입(안)을 공동창안하는 정책 실험의 비전, 의의, 과정을 공유한 체계를 의미함

○ 필요성

- 열린정책실험(OPL)은 혁신을 위한 랩으로서 일상 업무와 동떨어져 운영될 필요가 있으며 초학제적 연구, 수요지향적 연구 전략을 취함
- 이를 위해서는 열린정책실험(OPL)이 택한 정책 이슈 관련 프로젝트에 몰입할 수 있는 예산과 인력의 배정이 필요함
- 초학제적 연구는 다양한 전문 분야의 연구자가 기존의 관점을 탈피하여 문제를 인식하고 학습하고자 하는 노력이 요구되며 융합적 지식의 활용 매우 중요함을 앞선 원칙 정립에서도 논의한 바 있음
- 수요지향적 연구는 기존의 공무원 중심의 문제 인식 및 해결 방식에 대한 도전을 정책혁신의 시작으로 보기 때문에 분야별 정책전문가 뿐만 아니라 대표성을 띤 현장 전문가가 포함되는 방식으로 거버넌스를 설계해야 함
- 한편 정책실험은 정책환경에 대한 객관적 데이터와 수요지향적 주관적 데이터에 대한 해석

이 모두 요구되기 때문에 다양한 방법론 전문가가 거버넌스에 포함될 수 있어야 함

○ 주요활동

- 기존의 조직 및 정책연구와는 달리 참여자의 몰입, 신뢰, 동기부여가 매우 강하게 요구되며, 이를 위해서는 참여기반 정책 실험의 비전과 목표에 대한 공감대 형성이 필요
- 단기간 동안 몰입해 정책 프로토타입을 개발하고 테스트할 수 있기 위한 독자적 예산, 인력 확보
- 객관적이고 대표성 있는 연구자문단 구성 (분야 현장 전문가, 분야 정책전문가, 디자인씽킹 방법론 전문가)
- 관련 부처 정책결정자 수준의 공무원과 연구 목표, 타겟, 주요활동 및 열린정책실험(OPL)의 비전에 대한 공유

○ 체크리스트

- 정치적 요구에 순응하여 가시적 성과 창출 보다 실험을 통한 정책 프로토타입(안) 개발과 테스트가 허용되는가?
- 실험을 통한 정책 프로토타입 개발과 테스트가 가능한 시간과 공간, 예산과 인력을 확보하였는가?
- 정책공동창안 전 단계에서 정책대상자가 참여할 수 있도록 대표성과 중립성을 가진 수요자를 현장 전문가로 열린정책실험(OPL) 팀 구성원에 포함하였는가?
- 다양한 분야 및 방법론을 활용할 수 있도록 다수의 전문가를 구성하였는가? (양적 방법론 전문가, 질적 방법론 전문가, 디자인 전문가, 분야 정책전문가 등)

〈표 4-1〉 정책실험의 목표설정 단계의 체크리스트

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
정책실험 목표 설정	정책이슈탐지	• 사회문제탐색	<ul style="list-style-type: none"> - 관행적으로 문제라고 여겨지는 것을 기존의 정책도구를 활용하여 해결하는 것 vs 반드시 해결해야 할 문제 중 후자를 탐색하였는가? - 지금까지의 문제정의는 문제의 핵심 원인을 다루고 있는지 도전적인 질문을 하는 참여자간 집단 학습의 과정을 거쳤는가? - 도전적 질문을 통해 문제의 핵심 원인과 그에 따른 예상되는 결과, 이를 달성하기 위한 방안에 대하여 논의 하면서 문제와 해결책이 지속적으로 재정의 및 진화하였는가? - 수요자의 입장에서 위의 도전적인 질문을 하였는가?

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
	정책환경분석 및 실험 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 분석 주요행위자 분석 실험대상 및 범위 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 객관적 데이터에 기반하여 과학적으로 분석하였는가? 다양한 소스로부터 객관적 데이터를 확보하였는가? 다양한 관점에서 정책 이슈를 이해하기 위하여 이해관계자, 현장전문가, 분야 정책전문가로부터 자료를 수집하였는가? 정책실험의 가치 창출대상인 타겟집단을 적절하게 설정하였는가?
	실험수준 설정	<ul style="list-style-type: none"> 연구의 범위 설정 실험 적합성 판단 실험의 수준 설정을 위한 브레인스토밍, 전문가인터뷰 등 탐색적 분석수행 	<ul style="list-style-type: none"> 정책실험이 유용하게 활용될 수 있는 분야인지 기존 사례 등 참조하여 확인하였는가? 정책이슈의 성격에 부합하는 정책 실험 수준을 설정하였는가? 정책환경의 특성에 부합하는 정책 실험 수준을 설정하였는가? 정책 실험 수준에 부합하는 잠재적 실험 자원 (예산, 인력, 네트워크 등)의 존재 여부를 확인하였는가?
	협력적 연구 거버넌스 설계	<ul style="list-style-type: none"> OPL 팀 구성 연구자문단 구성(분야 현장 전문가, 분야 정책전문가) 	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 요구에 순응하여 가시적 성과 창출 보다 실험을 통한 정책 프로토타입 개발과 테스트가 허용되는가? 실험을 통한 정책 프로토타입 개발과 테스트가 가능한 시간과 공간, 예산과 인력을 확보하였는가? 정책공동창안 전 단계에서 정책수요자가 참여할 수 있도록 대표성과 중립성을 가진 수요자를 현장 전문가로 OPL 팀 구성원에 포함하였는가? 다양한 분야 및 방법론을 활용할 수 있도록 다수의 전문가를 구성하였는가? (양적 방법론 전문가, 질적 방법론 전문가, 디자인 전문가, 분야 정책전문가 등)

3) 수요지향적 정책 기획⁸⁾

○ 개념

- 정책수요자의 니즈 및 정책 목표와 결과에 대한 수요자의 주관적 경험, 이를 뒷받침하는 사회적, 문화적 맥락에 대한 파악을 통해 정책결정자 및 연구자가 정책 이슈와 정책 수단을 재구조화하는 과정

○ 필요성

- 문제를 해결하기 위해 이미 나와 있는 정책이나 새롭게 정책이 만들어 질 때 객관적 근거 보다 문제에 대한 프레임과 그에 대한 해석에 따라 문제의 경중을 달리 인식하는 경우, 객관적 근거를 자신의 고정관념이나 신념에 따라 해석하는 경우, 손쉬운 문제 해결책에

8) '수요지향적 정책기획'에 대해서는 저자가 한국적 맥락을 고려해 열린정책실험(OPL)의 운영과정을 작성한 것으로 Bason(2010), Kimbell(2015), Hallsworth et al.(2018), IDEO et al.(2017)의 내용을 종합적으로 활용하였음

이르게 되는 경우, 국민도 자신들과 동일한 관점에서 문제를 인식하고 해결책에 동의할 것이라는 환상 (illusion of similarity) (Hallsworth et al., 2018: 8) (그림 4-2 참조) 등으로 인하여 보다 실효성 높은 정책 수단이 채택되지 못하는 경향이 있음

- 따라서 정책 이슈에 대한 기존의 정책이 목표-수단간 정합성이 확보되어 정책수요자의 행동변화와 유도→정책목표달성이 이루어지고 있는지에 대한 검증이 필요함
- 특히 복잡한 문제일수록 많은 부처가 연관되어 있고 그 외중에 정책수단의 중복, 부처에서 관행적으로 활용해온 정책 수단의 반복적 활용, 정책대상자의 참여에 기반하지 않아 수요지향적이지 않은 수단의 활용 및 정책사각지대의 발생 등이 있을 수 있음
- 또한 기존의 정책이 평균적 수요자를 대상으로 만들어서 최적의 효과를 거두고자 하였기 때문에 평균의 바깥에 있는 정책수요자의 경험이 반영되기 어려웠음. 따라서 보다 다양한 관점과 경험을 가진 수요자의 참여에 기반한 정책 기획이 필요함
- 따라서 수요지향적 정책 기획과정에서는 중복, 사각지대, 협업을 통해 시너지가 요구되는 분야 등을 발굴할 필요가 있음

○ 주요활동

- 수요지향적 정책 기획을 위해서는 다양한 소스로부터의 데이터를 활용할 수 있어야 하고 빅데이터와 같은 객관적 데이터와 수요자의 경험과 같은 주관적 데이터에 대한 해석, 이를 바탕으로 기존의 문제 인식에 대한 도전, 문제 해결을 위한 도전적 아이디어의 발굴 과정이 필요함(그림 4-2 참조)
- 해외에서는 정책실험을 위해 다양한 디자인 씽킹 방법을 활용하고 있음. 디자인 씽킹은 정책수요자의 사회적 관계 및 문화적 맥락에 대한 파악을 위한 질적 인터뷰, 참여관찰 등 인류학적, 민속지학적 방법론을 적극 활용함(Bason, 2010; Kimbell, 2015)
- 정부의 입장과 정책수요자의 입장에 대한 정보를 모두 알려줄 수 있는 관련 정책 생태계 전문가와의 인터뷰 실시
- 정책이 미치는 다양한 영향에 대한 정보를 얻는다는 관점에서 정책수요자와 서비스 사용자를 다양하게 선정하여 인터뷰 및 관찰 실시
- 또한 보다 실효성 높은 정책 수단을 활용하는 데에 방해가 되는 편견을 탈피하고 다양한 관점에서의 문제 인식과 정책공동창안 과정이 요구됨. 이를 위해서는 다양한 소스로부터의 데이터를 활용하고 이를 기반으로 다른 배경을 가진 참여자 간 소통을 활성화할 수 있는 퍼실리테이션 기법이 필요함 (그림 4-2 참조)

○ 체크리스트

- 정책수요자는 평균적 수요자로부터 극단의 수요자까지 다양하게 선정하였는가?
- 관련 정책 생태계 전반에 대한 폭넓은 지식을 갖춘 전문가를 선정하였는가?
- 정책수요자에 대한 이해를 위한 적절한 리서치 방법을 선택하였는가?
- 정책이슈와 관련한 대상자의 경험을 보다 잘 이해하기 위한 질적 조사 역량을 갖추었는가?
- 향후 정책프로토타입 창안과정에서 수요자 대상의 질적 조사 결과를 적극적으로 반영할 의향이 있는가?
- 정책목표 달성을 위해서 수요자의 행동변화를 유도하고자 도입된 정책수단이 실질적으로 그 역할을 하고 있는지 점검하였는가?
- 정책수요자가 제시하는 사업 간 부처 중복 영역은 없는가?
- 정책수요자가 제시하는 사업 중 어느 부처도 제대로 다루고 있지 않는 사각지대 영역은 없는가?
- 정책수요자가 제시하는 사업 중 부처간 협업이 요구되는 영역은 없는가?

〈표 4-2〉 수요 지향적 정책기획 단계의 체크리스트

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
수요 지향적 정책기획	정책목표-수단 적합성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 및 현장 전문가 인터뷰 • 정책수요자 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책수요자는 평균적 수요자로부터 극단의 수요자 까지 다양하게 선정하였는가? - 관련 정책 생태계 전반에 대한 폭넓은 지식을 갖춘 전문가를 선정하였는가? - 정책수요자에 대한 이해를 위한 적절한 조사 방법을 선택하였는가? - 정책이슈와 관련한 대상자의 경험을 보다 잘 이해 하기 위한 질적 조사 역량을 갖추었는가? - 향후 정책 프로토타입 창안과정에서 수요자 대상 의 질적 조사 결과를 적극적으로 반영할 의향이 있 는가? - 정책목표 달성을 위해서 수요자의 행동변화를 유 도하고자 도입된 정책수단이 실질적으로 그 역할 을 하고 있는지 점검하였는가?
	정책 시너지 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 정책간 조정 및 협업 이 슈 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책수요자가 제시하는 사업 간 부처 중복 영역은 없는가? - 정책수요자가 제시하는 사업 중 어느 부처도 제대 로 다루고 있지 않는 사각지대 영역은 없는가? - 정책수요자가 제시하는 사업 중 부처간 협업이 요 구되는 영역은 없는가?

4) 정책문제 구조화

○ 개념

- 정책문제를 정책대상자의 관점, 연구자의 관점, 그리고 정책결정자의 관점에서 다양하게 바라보는 이슈의 재조명 과정을 통해 정책의 우선순위와 새롭게 바뀌어야 할 정부역할에 대한 논의를 하는 단계

○ 필요성

- 수요지향적인 정책기획과 수요 구조화를 통해 얻은 정책의 우선순위는 엄밀히는 정책수요의 우선순위가므로 정책 실행 단계에서의 장벽 즉, 실제 정책운영 전반의 맥락이 사실상 고려되지 않았을 가능성이 높음
- 따라서 정책의 시너지를 높이고 합리적인 정책 결정 과정을 거치기 위해서는 정책결정자와의 논의를 통해 정책의 시의성, 중요성, 실현가능성과 같은 요인을 중심으로 정책문제의 우선순위를 재정립할 필요가 있음
- 새로운 정책 영역이거나 우리사회의 변화에 맞춰 기존의 정부역할이 변해야 하는 정책 영역의 경우 민간과 정부의 역할이 재정립 될 수 있는 계기를 마련

○ 주요활동

- 수요자의 우선순위, 연구자의 우선순위 혹은 바람직한 정책 로드맵, 정책결정자의 우선순위를 놓고 비교하며 시의성, 실현 가능성, 정책 집행의 속도와 강도 등을 체계적으로 고려하여 문제 해결을 위한 가장 파워풀한 정책을 설계를 시도
- 정책의 영역에 따라 정부보다 민간이 그 역할을 훨씬 더 잘 수행할 수 있는 분야도 존재하며, 이때 권한위임을 통해 민간과 정책의 공동생산을 고려해볼 수 있음

○ 체크리스트

- 관련 정책의 결정 권한이 있는 고위 공무원을 모두 면담하였는가?
- 해당 실험의 이해도를 확보하기 위해 공무원의 시각에서 신뢰성, 명료성, 적시성 있는 자료를 제공하였는가?
- 공무원의 외부 의견에 대한 불안을 해소시키고 수요자의 의견을 객관적으로 전달하도록 노력하였는가?
- 정부역할 내 부처간 조정, 협업 이슈도 함께 다루고 있는가?
- 제한적 자원으로 실행 가능한 현실적 제안인가?
- 실행가능성에 대한 객관적 근거가 충분한가?
- 효과성에 대한 객관적 근거가 충분한가?
- 장기적으로 지속, 확산될 수 있는 제안인가?

〈표 4-3〉 정책문제 구조화 단계의 체크리스트

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
정책문제 구조화	정책대안의 탐색	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정자 심층면접 • 정책결정 우선순위 선정(공공가치, 중요도, 실현가능성 중심) 	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 정책의 결정 권한이 있는 고위 공무원을 모두 면담하였는가? - 해당 실험의 이해도를 확보하기 위해 공무원의 시각에서 신뢰성, 명료성, 적시성 있는 자료를 제공하였는가?
	정부역할의 범위 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 행위자간 소망하는 정부역할의 범위 설정 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 외부 의견에 대한 불안을 해소시키고 수요자의 의견을 객관적으로 전달하도록 노력하였는가? - 정부역할 내 부처간 조정, 협업 이슈도 함께 다루고 있는가?
	정책프로토타입 창안	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 프로토타입(안) 제안 	<ul style="list-style-type: none"> - 제한적 자원으로 실행가능한 현실적 제안인가? - 실행가능성에 대한 객관적 근거가 충분한가? - 효과성에 대한 객관적 근거가 충분한가? - 장기적으로 지속, 확산될 수 있는 제안인가?

5) 정책 프로토타입 공동생산

○ 개념

- 다양한 행위자가 모여 새로운 정책 아이디어를 창안하고, 이를 통해 구체화된 아이디어를 눈에 보이는, 보다 현실감 있는(tangibility) 형태로 진화시키는 일련의 행동을 뜻함(Design Council, 2003: 18-19)

○ 필요성

- 여러 행위자가 모여 함께 창조하는 행위(co-creation)의 성과를 좌우하는 것은 바로 지식의 상호작용이 얼마나 활발하게 이루어지고 학습을 통해 얼마나 공진화하는 것이냐는 데 있음
- 그러므로 아이디어의 창안부터 설계, 생산, 평가의 전 과정을 함께 꾸려나가면서 프로토타입을 조금씩 개선해나가는 동안 유의미한 상호학습이 이루어지며 이를 통해 정책의 품질이 향상될 수 있음

○ 주요활동

- 프로토타입의 공동생산은 크게 두 가지 의미를 지니는데, 첫 째는 실제 생산될 최종 성과물의 성능을 높이기 위한 반복적 시행착오 과정을 뜻함. 정책 생산일 경우 정책의 실패를 최소화하는 장치로서 활용됨. 두 번째는 프로토타입을 통해 아이디어에 실감성을 입힌다는 것임. 서로간의 아이디어를 눈에 보이게 하여 각자의 아이디어가 정확히 공유가 적절히 이루어 졌는지에 대한 확인을 하는 등 행위자간 의사소통을 활발하게 만들기 위한 가장

매력적인 방법으로 작용함

- 프로토타입의 제작은 다양한 방식으로 존재하는데 공공서비스의 경우 물리적인 제품이나 소프트웨어 서비스를 목표로 하기 때문에 좀 더 실제화가 쉬움. 반면에 정책의 재설계나 새로운 생산일 경우 최대한 정책효과가 눈에 보이고 위험을 최소화 할 수 있는 방식의 공동생산 실험 방식을 택해야 함
- 정책 프로토타입 개발 시 한 가지 주의할 점은 프로토타입이 잘 작동하지 않은 정책 영역도 존재한다는 점인데 이를 좌우하는 것은 결국 타이밍의 문제로 귀결됨
 - 프로토타입은 크게 ‘정책 아이디어 수준의 프로토타입(정책 아이디어 톤)’, ‘수요지향적 공공서비스 설계를 위한 서비스 프로토타입’, ‘정책 및 제도의 개혁을 위한 정책 프로토타입’으로 나눌 수 있고 이것은 후자일수록 프로토타입 제작에 많은 시간과 노력을 요함 (Ideo et al., 2017: 54)
 - 그러므로 시간적 제약 안에서 공공가치 확보, 공공서비스, 분야별 정책 순으로 압박이 올라가는 것인데 특히 정책 프로토타입의 경우 정책 분야별로 외교, 정책, 국방 정책과 같은 특수성, 시급성, 의사결정에 따른 위험이 높은 정책은 프로토타이핑이 어울리지 않을 수 있음

○ 체크리스트

- 실험 목표에 따라 프로토타입의 제작범위와 시간을 구체화하였는가?
- 정책수요자의 참여를 통해 프로토타입에 실질적 수요 반영 여부를 재확인하였는가?
- 최대한 구체적으로 아이디어를 구체화하였는가?
- 정책수요자의 테스트 과정 참여를 통해 수요자 입장에서의 정책효과를 확인하였는가?
- 학습을 위한 실험 과정의 체계적인 운영보다는 “성공”을 목표로 시범정책을 설계하지는 않았는가?
- 실험 및 결과에 대한 학습 과정이 신속하도록 생산과정을 설계하였는가?
- 실험결과를 바탕으로 새로운 아이디어를 신속 집행할 수 있도록 생산과정을 설계하였는가?
- 수요자의 욕구를 충족시키기 위한 정답을 반복적 개선을 통해 찾아나가고 있는가?
- 실험 목표달성을 위한 정확한 자원을 투입하였는가?
- 수요자-연구자-정책결정자의 참여는 적절하였는가?
- 정책프로토타입은 정책목표 실현에 얼마나 기여할 것인가?

〈표 4-4〉 정책 프로토타입 공동생산 단계의 체크리스트

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
정책 프로토타입 공동 생산	공동설계	<ul style="list-style-type: none"> 아이디어 구체화 정책결정자 	<ul style="list-style-type: none"> 실험 목표에 따라 프로토타입의 제작범위와 시간을 구체화하였는가? 정책수요자의 참여를 통해 프로토타입에 실질적 수요 반영 여부를 재확인하였는가? 최대한 구체적으로 아이디어를 구체화하였는가?
	공동생산	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 시범정책 생산 테스팅과 검증의 반복 	<ul style="list-style-type: none"> 정책수요자의 테스팅 과정 참여를 통해 수요자 입장에서의 정책효과를 확인하였는가? 학습을 위한 실험 과정의 체계적인 운영보다는 "성공"을 목표로 시범정책을 설계하지는 않았는가? 실험 및 결과에 대한 학습 과정이 신속하도록 생산과정을 설계하였는가? 실험결과를 바탕으로 새로운 아이디어를 신속하게 집행할 수 있도록 생산과정을 설계하였는가?
	공동평가	<ul style="list-style-type: none"> 책임성 확보 실험 데이터 공유 모니터링 및 지속적 학습 	<ul style="list-style-type: none"> 실험 목표달성을 위한 정확한 자원을 투입하였는가? 정책대상자-연구자-정책결정자의 참여는 적절하였는가? 정책프로토타입은 정책목표 실현에 얼마나 기여할 것인가?

2 열린정책실험(OPL)의 분석 방법론

1) 정책랩과 행동연구

- 정부혁신의 새로운 방법론인 정책랩은 이론적 탐구와 정책실험의 정책적 함의를 동시에 찾을 수 있는 참여적 행동연구(Participatory action research)를 기반으로 운영됨
- 정책랩은 불확실성이 높고, 해결이 어려운 정책과제를 대상으로 정책의 공동생산과정을 실험하는 과정을 담고 있으며, 연구자도 정책실험의 행위자로 참여하며 새로운 연구 영역을 탐색하고, 관찰하고, 분석하여 새로운 학술적·정책적 함의를 찾아내는 과정이라고 볼 수 있음
- 또한 정책랩은 정부혁신의 새로운 방법론으로서 연구자가 혁신의 현장에서 행동연구를 통해 바람직한 방향으로 정책이 설계될 수 있도록 혁신의 과정을 관리하는 것이 중요 (Tacchi, Slater & Hearn, 2003: 12)

- Tacchi et al.(2003)에 따르면 새로운 생태계의 탐색, 관찰, 그리고 그에 맞는 새로운 처방을 위해서는 민속지학(ethnography)적 접근과 행동연구의 균형을 맞춰 조심스럽게 접근하되 지속적인 학습적 성찰이 필요함
 - 이러한 논리는 행정환경 변화에 따른 정부혁신, 복잡한 문제의 해결을 위한 정책랩의 기본 철학과 일치하는 것임
 - 그러므로 Tacchi et al.(2003: 26)의 논의에 따라 인류학적 탐색 방법론을 활용해 ‘새로운 특성의 혁신 생태계’의 지형을 계량적이고도 정성적인 통합적 연구가 요구되는 것임

2) 공공부문에서의 디자인적 사고의 필요성

- 정책 결정 과정에서 다양한 행위자의 참여가 확대됨에 따라 이들간 상호작용 효과를 극대화 하는 통합적 연구 방안으로서 디자인적 사고에 대한 논의가 증가하고 있음
 - 일찍이 개방형 혁신을 추구한 덴마크, 핀란드, 영국, 웨일스, 호주 등 국가에서는 디지털 신경제 시대에서 중요한 것은 다양한 집단지성을 바탕으로 한 창조와 발견에 있다고 주장하며, 이를 위해 참여자들간의 협력적 공동창조를 지원할 수 있는 디자인적 사고로의 전환이 필요함을 설명함(Degisn Council, 2013: 4-5)
- 디자인적 사고는 사회문제를 디자인을 통해 해결하고자하는 시도를 담고 있으며 사회적 필요와 문제 성격에 따라 다양하게 디자인 도구가 발전해왔음(이정주·이승호, 2018: 11-24)
 - ‘최대 다수를 위한 디자인’은 대량생산되는 제품의 수요를 미리 분석, 시장경쟁에서 우위를 차지하고 생산과 공급을 최적화하는 것을 목표로 함
 - ‘사용자 중심 디자인’은 컴퓨터와 다양한 디지털 기술이 업무 환경에 급속도로 보급되면서 사람들이 새로운 기술을 정확하고 효율적으로 사용할 수 있도록 컴퓨터 언어 및 그래픽을 이해하기 쉽게 디자인하는 것이 중요해지면서 생겨남
 - ‘맥락을 생각한 디자인’은 현재 그리고 가까운 미래의 행동에 영향을 미칠 맥락 요소를 파악하는 것이 핵심임
 - 이때 사용자가 현재 활동을 하고 있는 목적과 상황을 비롯하여 물리적, 시간적 환경, 사회적 상황 그리고 거시적으로는 사회문화적 요소들까지를 포함하는 사용자맥락이 디자인의 중요한 요소로 부상하게 되었음

- ‘경험을 위한 디자인’은 사용성을 넘어 사용자에게 새롭고 긍정적인 경험을 제공하고자 하는 것임
 - 90년대에 본격적으로 기술이 업무환경을 벗어나 사람들의 일상 공간과 가정으로 들어오면서 일의 효율성을 벗어난 다른 가치들이 중요하게 여겨지기 시작하면서 생겨남
- ‘서비스를 위한 디자인’은 사용자가 경험하는 부분뿐만 아니라 서비스를 공급, 관리하는 시스템까지 디자인 대상이 되는 것으로, 서비스 공급자들과의 긴밀한 협력이 필수사항임
 - 최근 노령화, 기후 변화와 같은 복합적인 사회문제를 해결하기 위한 접근방식으로 조명되기 시작함

〈표 4-5〉 디자인 목표별 디자인 도구

	다수를 위한 디자인	사용성을 위한 디자인	맥락을 생각한 디자인	경험을 위한 디자인	서비스를 위한 디자인
지향목표	<ul style="list-style-type: none"> - 다수의 소비자에게 적합 - 신체적 안전과 편안함 - 생산 공급의 최적화 	<ul style="list-style-type: none"> - 과제 수행의 효율성, 정확성, 효율성 	<ul style="list-style-type: none"> - 효율적인 협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 감성적 만족과 감동 - 삶의 경험 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인 삶의 질 향상 - 사회문화적 공동 목표 실현 - 조직 및 사회시스템 혁신
사용자에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 평균적 선호도와 신체를 대변하는 통계적 모델 	<ul style="list-style-type: none"> - 멘탈 모델 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적, 환경적 맥락에서 행동하는 인간 	<ul style="list-style-type: none"> - 감성과 주관적 경험, 문화를 가진 총체적 인간 	<ul style="list-style-type: none"> - 복잡한 사회 시스템과 상호작용하는 능동적 인간
디자인 도구들	<ul style="list-style-type: none"> - 온라인 서베이 - 현장설문조사 - 인체 측정법 	<ul style="list-style-type: none"> - 랩 환경 사용성 평가도구들(사고 기술 프로토콜, 인지적사찰법 등) - 인터뷰 - 포커스 그룹 	<ul style="list-style-type: none"> - 현장 관찰(디자인 에스노그라피, 맥락적 문의 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 프로브, 코디자인 워크숍 등의 디자인적이고 창의적인 도구들 - 현장 관찰과 디자인적인 도구들의 접목 	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 디자인 도구들(고객여정지도, 서비스 블루 프린트, 이해관계자 지도)과 코디자인 워크숍의 접목

출처: 이정주·이승호(2018: 24)

- 한편 세계 주요국의 공공부문에서도 디자인적 사고를 중요시 여기기 시작하였는데 이러한 변화의 기저에는 복잡한 현대 사회에서 더 이상 전통적인 방식의 공공부문의 서비스 제공 및 정책 결정 방식이 효율적이지 못하다는 반성과 혁신의 필요성이 작용하고 있음
- 디자인적 사고의 차별점은 기존의 과학적 방식들과 달리 디자인은 다루고 있는 문제와 유관한 다른 요소들을 연결 지으며 ‘틀잡기’를 하고, 이를 통해 새로운 미래에 대한 가설을 세우며 이를 프로토타입으로 구현한 뒤 테스트를 통해 다시 문제 영역을 구체화하고 이에

- 맞는 해결방안을 구상한다는 것임(이정주·이승호, 2018: 9)
- 이는 명확하게 문제를 정의하고 그 해결책을 연구하는 데 적합한 기존의 과학적 방식들이 갖는 문제들을 극복하여 복합적이며, 그 경계가 모호하고, 끊임없이 변화하는 정책문제들을 해결하는 데 도움을 줄 수 있음
- 정책대상자의 감성과 공감, 주관적 경험, 관련 전문가들의 과학적 분석과 같은 다양한 데이터를 활용하여 문제의 총체적 접근이 가능한 것(이정주·이승호, 2018: 18-19)
- 영국의 디자인카운실은 영국(디자인카운실, 네스타), 덴마크(마인드랩, 덴마크 디자인센터), 핀란드(헬싱키 디자인랩, 시트라)의 정책랩 운영 조직들이 그들의 노하우를 모아 2013년도 발표한 ‘공공선을 위한 디자인(Design for Public Good)’이라는 보고서에서는 공공부문에 서 발생하는 많은 문제점을 인간중심의 디자인 방법론을 통해 해결할 수 있다는 것을 다양한 사례를 통해 제시하고 있음

〈표 4-6〉 공공부문에서의 인간중심 디자인 방법론의 유용성

공공부문에서 발생하는 흔한 문제점	인간중심 디자인 방법론의 유용성
<p>부적절한 점진주의 기존에 존재하는 정책에 새로운 정책을 조금씩 덧붙이면서 정책간 적합성이 떨어지는 측면이 존재하며, 정책문제를 실제로 해결하기에 부족한 수단이 되어 버림</p>	<p>근본적인 필요를 위한 디자인 정책대상자의 요구 사항을 살펴보고 이에 따라 해결책을 강구함</p>
<p>위험성이 높은 파일럿(piloting) 새롭게 시작되는 큰 규모의 정부 사업이 시행될 경우 상당한 위험과 비용을 초래함</p>	<p>위험성이 낮은 프로토타이핑 설계 프로세스는 초기에 저비용, 소규모 프로토타입으로 솔루션을 테스트하며, 시행착오를 통해 점차 완성도 높은 프로토타입을 만들며 솔루션을 개선하고 위험을 설계 할 수 있도록 하는 "똑똑한(smart) 실패"가 가능</p>
<p>협력적 사고의 부족 정부는 문제의 인식, 분석의 각 단계가 단절적으로 이루어져 비효율적인 해결책을 개발하고 실행함</p>	<p>완벽한 혁신 프로세스 디자인 주도 혁신은 분석에서 솔루션 및 구현에 이르기까지 원활하게 진행되는 통합 프로세스임</p>
<p>시민 참여 부족 시민들과 공공 서비스와 정책 혁신에 대해 협의가 이루어지지 않았다면 ① 시민의 니즈가 충족될 가능성이 낮고, ② 공공 서비스의 인지, 활용, 정책 순응도가 낮을 것임</p>	<p>시민 중심의 프로세스 프로세스 전체에서 정책대상자와 협력하여 솔루션을 공동 설계하고 테스트함. 즉, 정책대상자에게 최적의 솔루션을 제공할 뿐만 아니라 대상자가 직접 실험에 참가하여 새로운 수단을 개발하였기 때문에 이에 대한 홍보가 저절로 이루어짐</p>
<p>시민들의 욕구에 대한 이해 부족 단순히 소수의 특정인을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰나 설문조사를 진행하는 것은 실제 정책대상자의 잠재수요까지 파악하기 어려움</p>	<p>시민들의 필요에 대한 직접적인 이해 디자인적 사고는 현실 세계에서 사용자 행동을 관찰하여 사람들이 종종 자신을 알지 못하는 욕구까지도 파악이 가능</p>

공공부문에서 발생하는 흔한 문제점	인간중심 디자인 방법론의 유용성
<p>실감성(tangibility)의 부족 대부분의 정부 문건은 텍스트와 통계숫자의 바다에서 중요한 정보가 손실 될 수 있는 끊임없는 위험이 있음. 글과 숫자는 경직된 사고를 불러일으켜 창조적 활동을 저해함</p>	<p>생동적인 실감성 디자인 프로세스는 상호 연관된 요소 간 관계를 빠르고 명확하게 전달하고 쉽게 변경할 수 있는 스케치 및 다이어그램으로 문제를 유형과 데이터로 시각화하는 데 중점을 둠</p>
<p>부처 칸막이 구조 정부 부처는 대개 정부 밖의 역량 즉, 관련 전문가 및 정책 대상자를 참여시켜 협업하는 것은 어려울 것이라고 생각함</p>	<p>다학제 팀워크 디자인적 사고는 심각한 구조적 장벽이 존재할 수 있음을 인정하면서 어떤 부서, 분야 및 개인이 관련이 있는지를 평가하고 협력과 상호작용을 극대화할 수 있는 매우 효과적인 방법을 제공</p>
<p>평균을 위한 정책설계 공공서비스와 정책의 대부분은 평균적인 상황에서 평균적인 사용자를 위해 설계되는 경향이 많음</p>	<p>최적의 정책설계 디자인 사고는 최적의 조건을 지닌 솔루션이 광범위한 사용자와 시나리오를 포괄 할 수 있도록 도와줌. 이러한 설계방식이 혁신적이고 포괄적인 해결책을 만들 가능성을 높임</p>

출처: Design Council(2013: 18-19)

3) 디자인적 사고를 위한 도구

- 이정주 · 이승호(2018)에 따르면 다섯 가지 도구들은 관찰도구, 대화도구, 협력도구, 해석도구, 활용도구로 분류할 수 있으며 각각의 특징을 간략히 소개하면 다음과 같음
 - 디자인 에스노그래피(관찰 도구) : 현장에서 사용자와 시간을 함께 보내며 현장에 몰입할 수 있는 자세가 핵심
 - ‘객관적 관찰자가 아니라 사용자의 입장이 되어 공감하기’, ‘숨은 맥락과 의미를 파악할 수 있는 민감함’이 디자인 에스노그래피의 원리임
 - 프로브 (대화 도구): 디자이너들이 사용자 조사를 할 때 완전히 객관적으로 될 수 없다는 것을 인정하고, 사용자와 디자이너의 세계를 오가면서 그 둘의 대화를 가능하게 하는 도구
 - 코디자인 워크숍(협력 도구) : 사용자의 창의성에 주목하고, 디자인 과정에서 그들과의 능동적 협력을 추구하는 것임
 - 사용자를 자신의 경험에 관해 가장 잘 아는 전문가로 바라보고, 그들과 함께 디자인 초기 단계부해결책을 구상함
 - 어피티티 다이어그램(해석 도구) : 수많은 정보를 그 의미에 따라 연관 지어 개별적 정보가 보여주지 못하는 통찰을 정보간 연결점을 통해 연계 하는 도구
 - 퍼소나(활용 도구) : 관찰을 통해 얻은 통찰을 활용해서 만든 가상의 인물로서 효율성, 공감성을 제고함

- 새로운 디자인이 제공할 기능이나 상황에 어떻게 반응할지 공감적으로 예측하는 데 유용하게 사용될 수 있음

〈표 4-7〉 다섯 가지 주된 디자인 도구

새로운 디자인 도구	사용 목적	핵심적 속성
디자인 에스노그래피	현장 관찰	사회 구성원의 눈으로 참여적 관찰, 민감함 기르기, 맥락적 이해
프로브	대화를 통한 관찰	사용자가 직접 시각적으로 표현하는 개인 경험에 관한 이야기들, 열린 해석, 상상력 자극, 지속적인 쌍방향 대화, 파트너십
코디자인 워크숍	협력을 통한 관찰	사용자, 전문가, 이해관계가 간의 협력, 상호 이해를 바탕으로 공통의 목표 수립, 미래 지향적 사고, 그리기/만들기로 함께 아이디어 발상
어피니티 다이어그램	해석	분석이 아닌 해석, 팀 중심의 도구, 연결 짓고 큰 그림을 이해해 발상하기
퍼소나	활용	실제 자료에 바탕을 둔 전략적 선택과 집중, 공감적 전달

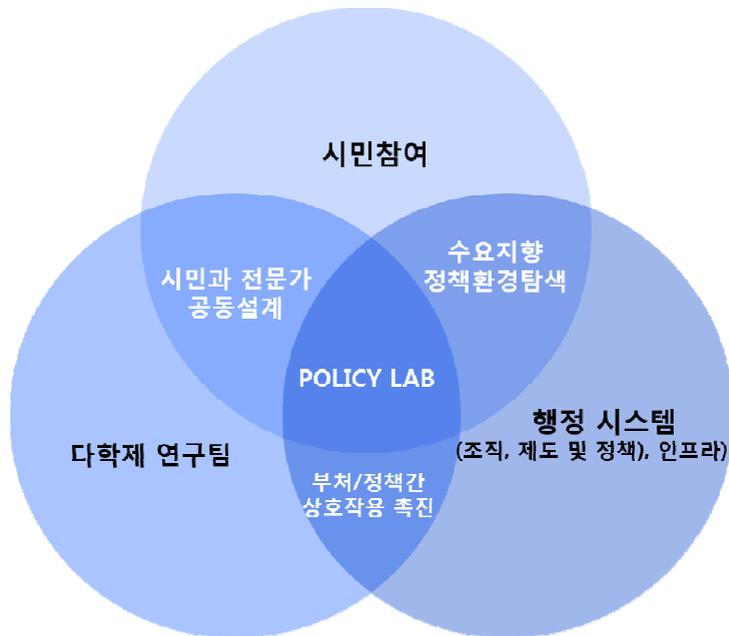
출처: 이정주·이승호(2018: 29)

4) 정책랩에서 디자인적 사고의 역할

- 시민 참여형 정책랩에서 참여자들의 상호작용 효과를 극대화하기 위해서는 운영의 유연성 (flexible), 설계 프로세스의 세분화(segmentation), 영감을 주는 방식(become inspired)을 갖추는 것이 중요함(the GovLab, 2018: 8)
- 운영의 유연성: 사람중심 혁신의 방법론은 고정되거나 규범적으로 운영되는 것보다 해결해야 할 문제를 위해 필요한 사람중심 혁신의 요소를 체크리스트 정도로 유연하게 운영되는 것이 맞음
- 설계 프로세스의 세분화: 해결하고자 하는 정책에 따라 정책랩 단계별로 요구되는 역량과 행위자 역할이 존재하므로 이에 맞게 정책대상자, 정책전문가, 현장 전문가, 정책결정자의 다양하고 적절한 참여를 유도해야 할뿐만 아니라 실험과정에서 필요한 역량에 맞게 적재적소에 배치하여 협업을 유도할 필요가 있음
- 영감을 주는 새로운 운영방식: 문제 해결을 위한 획기적인 솔루션을 개발하기 위해서는 인간중심 디자인 방식을 적용하여 규범적인 운영이 아니라 영감을 주는 방식으로 정책랩을 운영해야 함

- 정책실험에 참가한 정책대상자, 다학제 연구팀, 공무원은 영역간 협업과 상호작용을 통해서 최적의 솔루션 개발을 위한 전략적 디자인을 경험하며 바람직한 의사결정의 과정을 거치게 됨
 - 정책대상자 + 행정 시스템(정부, 공공기관 등): 수요 발굴 등 수요지향 정책 환경의 탐색
 - 정책대상자 + 다학제 연구팀: 정책대상자의 수요 탐색 및 구조화, 수요지향 정책 기획, 정책대상자의 정책(안) 공동 설계
 - 다학제 연구팀 + 행정 시스템: 부처/정책간 사일로를 발견하고 이에 대한 대안을 마련하여 상호작용을 촉진시킴

[그림 4-4] 정책실험을 통한 상호작용



출처: Design Council(2013: 23)

- 정책실험의 과정 속에서 디자인적 사고가 미치는 영향은 단계별로 다양하게 나타나며 이를 요약하여 정리하면 다음의 표와 같음

〈표 4-8〉 정책랩 운영 시 디자인적 사고의 효과

정책대상자 중심	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 설계에서 나오는 첫 번째 질문은 정책의 대상, 공공서비스의 활용성이 아니라 비용 절감에 관한 것으로 지나친 경제적 패러다임의 부작용임 • 실제 정책대상자의 욕구를 충족시키지 못하는 솔루션은 아무리 비용이 저렴하게 설계되었다 하더라도 노력과 지출의 낭비임 • 사용자 중심 정책 설계는 사용자 욕구에 초점을 맞추면서 추가 비용 발생이 거의 없으며 오히려 기존 정책보다 예산절감의 효과도 간혹 발생함
시각적 사고 및 의사소통	<ul style="list-style-type: none"> • 정책에 대한 설명은 주로 텍스트, 언어, 숫자로 이루어지는 경향이 있기 때문에 이해 관계자에게 정확한 전달이 쉽지 않아 주변의 내부 의사소통을 번거롭게 함 • 디자인적 사고는 아이디어가 어떻게 신속하게 작동 하는지를 시각적으로 보여줌으로써 의사소통의 장벽을 완화 시키며, 다양한 이해 관계자들과의 신속한 협력을 촉진하고 협력을 용이하게 함
통합적 프로세스	<ul style="list-style-type: none"> • 전통적인 정책 결정의 방식은 주로 분리된 형태로 이루어지고 있는데 예를 들어 한 팀이 분석하고 다른 팀은 설득하며 또 다른 팀은 정책 실행을 맡아 하는 경우가 있음 • 실행에 관한 명확한 이미지나 과정이 뒷받침 되지 않는다면 정책의 설득력은 현저히 떨어질 수밖에 없음 • 디자인 주도 혁신은 총체적이고(joint-up) 완벽한 혁신 프로세스를 추구함
프로토타이핑을 통한 위험 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 위험은 정책 입안자에게 중요한 고려 사항이며 새로운 아이디어를 크게 저해 할 수 있음 • 디자인은 프로토타이핑으로 위험을 극복하는데 대규모로 수행하는 경향이 있는 파일럿과는 달리(예: 지역단위 테스트베드, 스마트시티 등), 프로토타이핑은 작은 단위에서부터 시작하여 점차 확장시키며 솔루션을 완성해나가는 방법임(예를 들어 처음에는 마분지 집에 서 이후 실제 집, 그리고 거리에서, 마을로 작업될 수 있음) • 이는 어느 정도의 초기 실패를 가정하지만, "똑똑한(smart) 실패"로 간주하여 다음 프로토타입에 학습을 적용 할 수 있으며 각 구간마다 위험을 디자인해낸다.
부처간 정책 조정 및 협업	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 결정 역할은 명확하게 정의되며 정책결정자는 부서를 넘어서는 일을 무리하게 하지 않는 경향이 있음 • 사용자 여정과 같은 디자인 분야는 서로 다른 부서가 함께 작업해야하는 위치를 신속하게 파악하고 시각적인 커뮤니케이션을 통해 이를 용이하게 함 • 다학제 연구팀과의 협업을 통해 정책간 정합성을 추구하고 연계성을 강화하는 전략을 개발할 수 있음

출처: Design Council(2013: 60-61)

V. 실험의 목표설정

조세현 한국행정연구원 연구위원
정서화 한국행정연구원 초청연구위원
김기현 한국청소년정책연구원 선임연구위원
정미나 코리아스타트업포럼 정책팀장

1 문제 정의 및 아이디어 구체화

1) 정책실험 대상의 선정

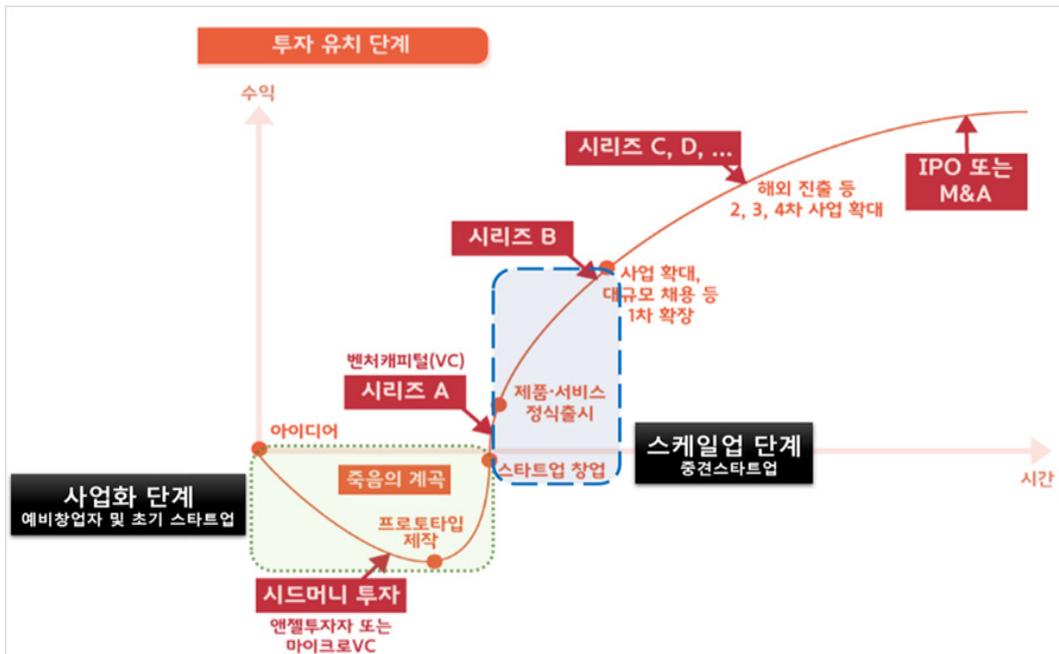
- 실험의 목표 및 대상(1) : 주된 현안이며 시민 삶에서의 체감도가 높은 “혁신성장과 청년 일자리 문제”를 연구대상으로 선정하여 정책실험을 수행
 - ① 사회문제 해결을 위한 영리 스타트업, 소셜벤처, 비영리 스타트업 생태계 활성화를 위한 수요지향적 정책 공동 설계, ② 부처간 협업과 조정의 역할을 강화하기 위한 협업모델 탐색
 - 경제정책(창업지원정책), 사회보장정책(청년 고용 및 노동정책), 교육정책(창업교육, 기업가 정신교육)의 균형 잡힌 수요지향정책 설계를 위해 연구대상을 세분화함
 - 스타트업 미션별로- ① 영리 스타트업, ② 준영리 스타트업(소셜벤처), 비영리 스타트업
 - 스타트업 주기별로- ① 사업화 단계: 예비 창업자 및 초기 스타트업, ② 스케일업 단계: 중기 스타트업

2) 정책 이슈 탐지 및 정책환경 분석: 스타트업 주기별 정책설계 필요

- 스타트업 주기별 정책의 필요성 : 스타트업은 나름의 성장 단계가 있으며, 성장 단계별로 스타트업의 상황과 목표가 다르기 때문에 스타트업 정책을 설계할 때, 스타트업 주기 별 정책 수요를 구분해서 파악할 필요가 있음
 - 투자규모에 따른 스타트업 성장 단계: 스타트업은 대체로 투자 기반으로 성장함. 엔젤투자부터 시리즈 A, B, C 등의 단계로 투자 유치가 이루어지며, 이것이 곧 스타트업의 성장 단계를 의미
 - 스타트업의 관점에서 정부 지원정책의 주요 대상은 시리즈 A 혹은 B 단계에 해당하는 중기까지로 볼 수 있으며, 그 이후 단계는 상당히 성장한 스타트업인 경우가 많이 때문에 산업·경제 정책적 접근이 필요한 경우가 많음(그림 5-1) 참조)
- 사업화 단계: 아이디어 발굴-시드머니 투자를 통한 창업단계
 - 창업 초기부터 시제품 개발 전까지에 해당하는 단계로 볼 수 있음. 주로 자기자본, 대출, 엔젤투자, 시드투자 등을 통한 자금으로 운영되는 시기임. 대체로 몇 천만 원에서 억대 수준이며, 누적 투자액으로는 이보다 높을 수 있음
 - 이 단계에서의 핵심 사업 목표는 아이디어를 구체화 하고 프로토타입을 구체화 하는 것임. 즉, 창업초기부터 시제품 개발 전까지에 해당하는 단계로서 인력의 규모는 해당 산업 별로 차이가 있지만 대체로 2~3인에서 10인 내외 정도가 많음.
 - 이 단계에서는 아이디어 사업화, 사업 초기 자금, 스타트업 인재 확보를 위한 정책적 지원 등 사업 시작 단계에서의 지원 정책 관련 수요가 많음. 특히 이 단계에서는 전문 투자자로부터의 투자 유치가 어렵기 때문에 정부 창업 자금의 수요가 가장 높고, 실제 정부 자금 지원 및 액셀러레이팅, 네트워킹 등 정부 정책이 가장 많이 몰려 있는 시기이기도 함
- 스케일업 단계: 시리즈 A 이상- 시리즈 B 진입 전 단계 도입
 - 이 단계는 시제품을 정식 서비스로 만들어가는 단계로 볼 수 있음. 시장 진출을 준비하고 베타테스트를 실행하는 등 실제 사업으로 자리 잡는 시기임. 투자규모는 대체로 10억 이상부터 50~60억 정도에 이르며, 누적 투자액은 이보다 높을 수 있음.
 - 이 단계에서 가장 중요한 것은 안정적으로 시장에 진출하는 것이며 이른바 '죽음의 계곡'에 다가가는 시기임. 시장에서 테스트를 받으며 사업 모델을 변경하거나 다듬는 과정도 포함됨
 - 산업 별로 차이가 있지만, 인력 규모는 대체로 20~30인 혹은 50인 내외로 볼 수 있음

- 현재 정부 자금 지원 정책은 대체로 초기 스타트업에 쏠려 있고 이 시기에는 자금 조달은 민간 투자가 다수를 이룸
- 이 단계에서 정부 정책의 수요는 초기 창업기업과 달리 구체적인 비용에 대한 지원, 사업을 구체화 하고 발전시키기 위한 R&D 자금 수요가 크며, 시장 출시 과정에서 드러나는 다양한 규제 이슈도 발생하는 바 규제 해결에 관한 수요도 높음

[그림 5-1] 스타트업 성장주기별 세분화



출처: <https://brunch.co.kr/@bzup/206> 의 그림을 활용해 저자 작성, 2018. 7. 2 접속.

3) 스타트업 미션별 분류에 따른 현황

(1) 스타트업 미션별 분류방식

- 최근 디지털 신경제의 등장과 지속가능한 사회를 위한 공공·민간·시민사회의 파트너십이 중요해 짐에 따라 영리추구형 창업뿐만 아니라 사회문제 해결을 위한 스타트업이 등장하기 시작하였음(최준규·윤소은, 2018: 2)
- 스타트업은 미션별로 크게 '영리 스타트업', '(준영리)소셜벤처', '비영리 스타트업'으로 구분 이 가능하며, 특히 새로이 등장한 소셜벤처와 비영리 스타트업은 지속가능한 사회적 경제

모델로 떠오르고 있음

- 엄밀히 따지면 영리 스타트업, 소셜벤처, 비영리 스타트업의 경계는 모호하므로 구분이 쉽지 않으나 재무적 가치를 유지하면서 사회문제를 해결하는 소셜벤처의 특성을 명확히 드러내기 위해 이 연구에서는 사업모델과 수익모델의 유무로 구분하고자함

〈표 5-1〉 스타트업 미션별 분류

	영리스타트업		소셜벤처		비영리 스타트업	
스펙트럼	전통적인 영리추구 (traditional For-Profit)	기업의 사회적 책임추구 (CSR)	사회적 책임 기반의 비즈니스기업 (CSV)	사회적 기업 (social enterprise) *우리나라 인증 기관을 뜻하는 것이 아님	소득창출형 비영리기관 (nonprofit with income generating activities)	전통적인 비영리기관 (Traditional NPO)
운영 원칙	시장지향		시장과 미션의 균형		미션지향	
목표	경제적 가치 창출		경제/사회적 가치 창출		사회적 가치 창출	
운영 모델	사업모델	○	사업모델	○	사업모델	○
	수익모델	○	수익모델	○	수익모델	X

출처: Alter(2007: 13-14)를 참조하여 연구진 유형화

- 소셜벤처는 비즈니스 방식으로 사회 문제를 해결하려는 기업을 뜻하며 기업의 재무적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구하려는 소셜미션을 지닌 스타트업으로 이새롬·도현명(2018: 17)의 정의에 따르면 “사회적 기업 생태계 중에서 규모 있는 성장을 통해 사회 문제에 시스템의 변화를 만들어 내려는, 그래서 상당한 위험을 감수하고 초기부터 성장을 추구하는 조직”을 뜻함
 - 소셜벤처는 사회적 기업(social enterprise)은 본래 청년기업가와 성장에 중점을 둔 개념이지만 국내에서는 ‘사회적기업’ 인증제도를 운영함에 따라 고유명사화 되었기에 국내에서는 이러한 기업을 소셜벤처로 칭하고 있음(이새롬·도현명, 2018: 17)
- 비영리스타트업은 기존의 비영리단체나 사회적경제와 같이 사회공헌을 목표로 하며 이윤은 합리적으로 배분하는 형태로 이윤 추구가 아닌 사회적 목적을 추구하는 기업으로 정의할 수 있음(박희석·정현철, 2017)
 - 이들은 비영리 영역에 속하는 동시에 창의적인 아이디어로 신산업 혹은 창직 부문에 도전하기 때문에 의미는 있으나 복합적인 영역에 걸쳐 있어 명확한 분류는 어려움

2 정책이슈 탐지 및 정책 환경 분석

1) 청년 창업 및 고용의 특성과 현황

- 청년 창업 현황에 대해서 가장 포괄적으로 파악할 수 있는 자료는 통계청의 경제활동인구조사 자료임. 이 자료를 이용하여 비임금 노동자 중 고용주와 자영업자의 추이를 살펴보면 다음과 같음
- 29세 이하 청년 자영업자는 1991년 전체 자영업자 중 7.1%로 나타나고 있으며 꾸준히 감소하여 2017년 2.8%로 나타남. 이는 20대 청년 창업이 자영업자로 볼 때 많지 않고 계속 감소하고 있음을 보여줌

〈표 5-2〉 연령별 자영업자(고용주 포함) 변화 추이(1991-2017)

(단위: 천 명, %)

연도	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	
연령	전체	4,977(100)	5,171(100)	5,259(100)	5,376(100)	5,569(100)	5,710(100)	5,901(100)	5,617(100)	5,702(100)
	29세 이하	351(7.1)	363(7.0)	343(6.5)	328(6.1)	344(6.2)	323(5.7)	345(5.8)	325(5.8)	297(5.2)
	30~39세	750(15.1)	810(15.7)	888(16.9)	930(17.3)	963(17.3)	1,007(17.6)	1,000(16.9)	933(16.6)	922(16.2)
연도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	
연령	전체	5,865(100)	6,051(100)	6,191(100)	6,042(100)	6,110(100)	6,172(100)	6,135(100)	6,120(100)	6,076(100)
	29세 이하	286(4.9)	269(4.4)	257(4.2)	243(4.0)	200(3.3)	248(4.0)	230(3.7)	221(3.7)	252(4.2)
	30~39세	914(15.6)	916(15.1)	882(14.2)	807(13.4)	786(12.9)	1,245(20.2)	1,185(19.3)	1,144(18.7)	1,025(16.9)
연도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	
연령	전체	5,796(100)	5,679(100)	5,743(100)	5,846(100)	5,797(100)	5,652(100)	5,563(100)	5,570(100)	5,682(100)
	29세 이하	215(3.7)	187(3.3)	206(3.6)	195(3.3)	165(2.9)	173(3.6)	164(3.0)	168(3.0)	159(2.8)
	30~39세	915(15.8)	908(16.0)	790(13.8)	829(14.2)	815(14.1)	792(14.0)	761(13.7)	771(13.8)	738(13.0)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 각 연도, 2016년까지 시계열 보정 전의 결과임.

출처: 김기현(2014: 65) 보완

- 창업에 있어서 청년에 대한 정의는 취업과는 달리 창업 준비 기간과 창업 자금 마련 등에 있어서 더 많은 시간이 필요해 39세까지 30대 전반을 포함하여 분석할 필요가 있음. 30대 자영업자의 추이를 보면, 1991년 15.1%에서 2005년 30.2%로 상승하였으나 이후 지속적인

로 감소해 2017년 현재 13.0%로 나타남. 이를 통해 20대 뿐만 아니라 30대 자영업자 역시 감소하고 있음을 알 수 있음

- 박천수·박동·김수진(2013)은 청년 연령 정의에서 창업의 경우 30대까지를 포괄할 필요가 있다고 지적하였으며 정책 추진과 관련 「중소기업창업 지원법」과 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」등의 시행령에 청년 창업가 혹은 청년 상인의 연령을 39세까지 정의하고 있음

- 창업에 있어서 청년에 대한 정의는 취업과는 달리 창업 준비 기간과 창업 자금 마련 등에 있어서 더 많은 시간이 필요해 39세까지 30대 전반을 포함하여 분석할 필요가 있음(박천수·박동·김수진, 2013)

- 경제활동인구조사의 종사상 지위로 청년 자영업자를 통해 청년 창업 현황을 살펴보고 이어서 기업을 대상으로 실시한 행정통계 자료를 활용해 보다 실질적인 창업 현황을 살펴보면 다음과 같음

- 여기에서 분석해 활용하는 자료는 통계청의 기업생멸행정통계자료임. 이 자료는 사업자등록을 한 법인기업으로 비영리기업을 제외하고 당해 매출액이 있거나 기업 종사자 중에서 임시, 일용이 아닌 상용 노동자가 있는 기업을 대상으로 행정 자료를 집계한 것임. 이 자료는 1인 창업 등이 제외된 결과라는 점에서 협의로 청년 창업 규모를 파악하고 있다고 볼 수 있음
- 먼저 활동기업을 살펴보면, 39세 이하 청년 활동기업은 2006년 26.8%에서 2016년 15.2%로 10%p나 감소한 것으로 나타남. 이는 자영업자라는 포괄적인 기준으로 보든, 매출액이 있거나 상용노동자를 고용한 기업이라는 협의의 기준으로 보든 청년 창업가들의 비율이 줄어들고 있음을 보여줌
- 이어서 신생기업들 중에서 39세 이하 대표자(고용주)가 있는 비율은 2007년 41.1%에서 2016년 29.0%로 활동기업 비중과 비슷한 수준으로 낮아짐. 이러한 결과는 청년 창업을 통한 신생 기업 진입이 원활하지 않은 현실을 말해주고 있음
- 마지막으로 소멸기업을 살펴보면, 2006년 39세 이하 대표자(고용주)가 있는 소멸기업은 2006년 37.2%에서 2015년 22.3%로 낮아짐. 활동기업이 적고 신생기업도 늘지 않은 상황에서 소멸기업 중 청년 기업이 줄어들고 있는 것은 당연한 결과라고 볼 수 있음

〈표 5-3〉 청년 기업 고용주(대표자)의 기업생멸통계 변화 추이(2006-2016)

(단위: 천 개, %)

구분	활동기업			신생기업			소멸기업		
	전체	29세 이하	30~39세	전체	29세 이하	30~39세	전체	29세 이하	30~39세
2006	4,460(100)	142(3.2)	908(23.6)	-	-	-	595(100)	34(5.8)	152(31.4)
2007	4,726(100)	152(3.2)	887(22.0)	847(100)	64(7.6)	219(33.5)	616(100)	36(5.9)	147(29.8)
2008	4,908(100)	145(3.0)	835(20.0)	796(100)	58(7.4)	198(32.3)	637(100)	36(5.7)	143(28.2)
2009	5,031(100)	149(3.0)	831(19.5)	759(100)	59(7.9)	197(33.9)	662(100)	36(5.6)	143(27.2)
2010	5,146(100)	139(2.7)	787(18.0)	773(100)	55(7.2)	194(32.3)	650(100)	34(5.4)	135(26.3)
2011	5,305(100)	135(2.5)	784(17.3)	809(100)	55(6.8)	199(31.5)	683(100)	34(5.0)	140(25.6)
2012	5,379(100)	126(2.3)	758(16.5)	770(100)	50(6.5)	190(31.1)	741(100)	33(4.5)	142(19.0)
2013	5,377(100)	117(2.1)	724(13.5)	748(100)	45(6.0)	181(24.2)	664(100)	28(4.2)	126(19.0)
2014	5,559(100)	119(2.1)	730(13.1)	843(100)	51(6.0)	194(23.0)	777(100)	28(3.6)	123(15.8)
2015	5,554(100)	123(2.2)	729(13.1)	813(100)	51(6.3)	187(23.0)	640(100)	27(4.2)	116(18.1)
2016	5,776(100)	134(2.3)	745(12.9)	876(100)	58(6.6)	196(22.4)	-	-	-

자료: 통계청, 「기업생멸행정통계」 각 연도. 대표자 연령은 만 나이 기준이며, 미상인 경우는 제외한 결과임.
출처: 김기현(2014: 68) 보완

- 중소벤처기업부에서 실시하는 신설법인동향은 상법상 영리법인으로 법원에 설립등기를 마친 법인들의 추세를 파악할 수 있음. 이 자료를 이용해 청년 창업 추이를 살펴보면 다음과 같음
 - 39세 이하의 신설 법인을 살펴보면, 2008년 35.0%에서 2017년 27.0%로 낮아짐. 30세 미만과 30대가 법인 설립 추이에 있어서 차이를 보여주고 있는데 30세 미만의 비중은 2008년 4.0%에서 2017년 6.3%로 소폭 상승하였음. 반대로 30대의 비중은 같은 기간 31.0%에서 20.7%로 크게 감소하였음. 다만, 두 경우 모두 법인 수에 있어서 지속적인 증가추세를 보여주고 있음

〈표 5-4〉 청년 기업 고용주(대표자)의 신설 법인 추이(2008-2017)

(단위: 개, %)

	30세 미만	30대	고용주 전체
2008년	2,027(4.0)	13,751(31.0)	50,855(100)
2009년	2,417(4.3)	14,993(30.6)	56,830(100)
2010년	3,117(5.2)	15,401(30.7)	60,312(100)
2011년	2,823(4.3)	15,842(28.7)	65,110(100)
2012년	3,510(4.7)	17,538(28.4)	74,162(100)
2013년	3,644(4.8)	17,667(28.2)	75,574(100)
2014년	3,885(4.6)	18,921(22.3)	84,697(100)
2015년	4,986(5.3)	20,418(21.8)	93,768(100)
2016년	6,062(6.3)	20,883(21.7)	96,155(100)
2017년	6,189(6.3)	20,337(20.7)	98,330(100)

자료: 중소벤처기업청, 「신설법인동향」 각 연도.

출처: 김기현(2014: 70) 보완

- 창업은 초기단계에서 자금의 확보가 매우 중요하다고 볼 수 있으며 민간 투자뿐만 공공지원 역시 중요하다고 볼 수 있음. 우선 공공 지원과 관련하여 중소기업진흥공단에서 이루어지는 창업 기업 지원 자금 추이를 살펴보면 다음과 같음
- 중소기업진흥공단에서 청년 전용 창업이 별도로 다루어지기 시작한 것은 2012년임. 2012년 이후 청년 전용 창업 규모를 보면, 2012년 1,300억 원에서 2017년 1,400억 원으로 소폭 증가하였음. 반면, 전체 창업 기업 지원 규모는 1조 3,900억 원에서 1조 9,100억 원으로 늘어 청년 예산 비중은 9.5%에서 6.8%로 줄었음

〈표 5-5〉 중소기업진흥공단 창업 기업 지원 자금 추이

(단위: 백만 원, 개, %)

연도	구분	예산	지원 업체	비고
2003년	전체	320,000	1,400	중소·벤처 창업 자금 지원
2004년	전체	291,004	1,223	중소·벤처 창업 자금 지원
2005년	전체	388,341	1,344	중소·벤처 창업 자금 지원
2006년	전체	561,000	1,369	중소·벤처 창업 자금 지원
2007년	전체	620,000	1,445	중소·벤처 창업 자금 지원

연도	구분	예산	지원 업체	비고
2008년	전체	740,000	1,873	중소·벤처 창업 자금 지원
2009년	전체	1,150,000	3,139	창업 활성화 자금 지원
2010년	전체	1,180,000	2,972	창업 기업 지원
2011년	전체	1,400,000	3,643	창업 기업 지원
2012년	창업기업	1,238,400	3,065	
	재창업	20,000	131	
	청년 전용 창업	131,600	5,070	청년 예산 비중 9.5%
	전체	1,390,000	8,266	창업 기업 지원
2013년	창업기업	1,367,500	4,354	
	재창업	40,000	263	
	청년 전용 창업	122,500	3,572	청년 예산 비중 8.0%
	전체	1,530,000	8,189	창업 기업 지원
2014년	창업기업	1,140,000	6,710	
	재창업	50,000	530	
	청년 전용 창업	150,000	5,609	청년 예산 비중 11.2%
	전체	1,340,000	12,849	
2015년	창업기업	1,390,000	8,929	
	청년 전용 창업	110,000	2,997	청년 예산 비중 7.3%
	전체	1,500,000	11,926	
2016년	일반창업기업지원	1,640,000	10,943	
	청년 전용 창업	110,000	2,856	청년 예산 비중 6.3%
	전체	1,750,000	13,799	
2017년	일반창업기업지원	1,910,000	13,227	
	청년 전용 창업	140,000	3,301	청년 예산 비중 6.8%
	전체	2,050,000	16,528	

자료: 중소기업진흥공단, 「중소기업진흥공단 연차보고서」 각 연도.
출처: 김기현(2014: 71) 보완

- 이어서 벤처 캐피탈 신규 투자에서 청년 창업 규모 추이를 살펴보고자 함. 청년 창업을 별도로 제시하고 있지 않기 때문에 여기에서는 창업 후 3년 이내인 기업에 대한 VC통계를 살펴보았음
- VC 투자 금액은 2002년 6,177억 원에서 2017년 2조 3,803억 원으로 크게 증가하였음. 반면, 3년 이내 신생 창업 기업에 대한 투자는 같은 기간 3천 921억 원에서 7천 796억 원 증가하는데 그쳐 신생 창업 투자 비중은 63.5%에서 32.7%로 크게 낮아짐

〈표 5-6〉 벤처 캐피탈(Venture Capital) 신규투자 규모 추이

(단위: 억 원, %)

연도	전체 투자 금액(A)	투자 업체	창업 후 3년 이내(B)	비중(B/A*100)
2002년	6,177	768	3,921	63.5
2003년	6,306	630	2,460	39.0
2004년	6,044	544	1,940	32.1
2005년	7,573	635	1,972	26.0
2006년	7,333	617	2,224	30.3
2007년	9,917	615	3,650	36.8
2008년	7,247	496	2,908	40.1
2009년	8,671	524	2,476	28.6
2010년	10,910	560	3,192	29.3
2011년	12,608	613	3,722	29.5
2012년	12,333	688	3,696	30.0
2013년	13,845	755	3,699	26.7
2014년	16,393	901	5,045	30.8
2015년	20,858	1,045	6,472	31.1
2016년	21,503	1,191	7,909	36.8
2017년	23,803	1,266	7,796	32.7

자료: 한국벤처캐피탈협회, 「VC 통계정보」 각 연도.

출처: 김기현(2014: 72) 보완

- 벤처 투자 규모를 통해 우리나라의 청년 창업 수준을 외국과 비교해볼 때 상대적으로 우리나라가 높음
- 한국은 2013년 2007년이 100일 때 79.5만이 벤처 자본 투자가 이루어져 투자 규모가 감소하였지만 2015년 2013년과 비교해 149.8로 높아져 최근 들어 투자 규모가 확대되고 있음을 알 수 있음

- 벤처 투자 규모는 GDP에서 0.079%를 차지하고 있어 이스라엘이나 미국, 캐나다 등에는 미치지 못하지만 제조업 중심의 독일이나 일본은 물론 여러 유럽국가들보다 벤처 투자 규모가 큰 것으로 나타남

〈표 5-7〉 벤처 자본 투자 GDP 비율 국제 비교(2013/2015)

(단위: %)

국가	벤처 자본 투자 GDP 비율			2015년 비교 (2013년=100)	2013년 비교 (2007년=100)
	초기 투자	후기 투자	전체		
영국	0.01406	0.01936	0.03342	113.7	36.0
프랑스	0.01601	0.01528	0.03129	94.8	64.3
독일	0.01515	0.01251	0.02766	107.6	83.5
스위스	0.03744	0.00608	0.04352	108.8	68.7
핀란드	0.03642	0.01500	0.05142	77.2	94.5
덴마크	0.01543	0.01382	0.02925	90.3	37.7
스웨덴	0.02047	0.01624	0.03471	63.0	54.5
이탈리아	0.00147	0.00135	0.00282	72.3	45.0
스페인	0.00891	0.00557	0.01448	146.3	28.9
미국	0.11843	0.21421	0.33264	190.3	91.9
캐나다	0.07269	0.04491	0.11760	148.7	81.2
이스라엘	0.26826	0.11287	0.38113	124.1	74.8
한국	-	-	0.07897	149.8	79.5
일본(2014)	0.02044	0.00361	0.02405	111.3	-

자료: OECD(2016), Entrepreneurship at a Glance 2016. OECD(2014b), Entrepreneurship at a Glance 2014
출처: 김기현(2014: 78) 보완

□ 한편 세계은행(World Bank)에서 진행하는 창업 환경 평가 결과를 살펴보면 다음과 같음

- 세계은행에서 매년 발표하는 기업 환경 평가 결과 중에서 창업 환경 평가 결과를 살펴보면, 우리나라의 창업 환경은 2013년 34위로 매우 낮은 평가를 받았으나 2017년 평가 결과, 9위로 상승해 창업을 하기가 훨씬 수월해진 것으로 나타남
 - 이 평가는 189개 국가를 대상으로 하고 있으며 전문가 1만 명 이상이 참여하여 이루어짐. 평가지표는 사업 절차가 간소한지, 사업을 시작하는 기간이 짧은지, 사업을 하기 위한 1인당 비용이 적은지, 자금 부담이 적은지 등 4가지로 이루어짐

〈표 5-8〉 세계은행(world Bank) 창업 환경 평가 국제 비교(2013/2017)

(단위: 수, 일, %, %, 순위)

국가	절차	시간	비용	최저 자본금	'17년 순위	'13년 순위
영국	4	4.5	0.0	0.0	14(7)	28(10)
프랑스	5	3.5	0.7	0.0	25(31)	41(38)
독일	9	10.5	1.9	32.4	113(20)	111(21)
스위스	6	10.0	2.3	25.4	73(33)	104(29)
핀란드	3	14.0	1.0	6.4	26(13)	55(12)
덴마크	5	3.5	0.2	13.5	34(3)	40(5)
스웨덴	3	7.0	0.5	11.1	13(10)	61(14)
이탈리아	6	6.5	13.7	0.0	66(46)	90(65)
스페인	7	13.0	4.8	12.5	86(28)	142(52)
미국	6	5.6	1.1	0.0	49(6)	20(4)
캐나다	2	1.5	0.4	0.0	2(18)	2(19)
브라질	11	79.5	5.0	0.0	176(125)	123
이스라엘	4	12.0	3.2	0.0	37(54)	35(35)
뉴질랜드	1	0.5	0.3	0.0	1(1)	1(3)
오스트레일리아	3	2.5	0.7	0.0	7(14)	4(11)
한국	2	4.0	14.6	0.0	9(4)	34(7)
중국	7	22.9	0.6	0.0	93(78)	158(116)
일본	9	12.2	7.5	0.0	106(34)	120(27)
홍콩	2	1.5	1.1	0.0	3(5)	5(2)
싱가포르	3	2.5	0.5	0.0	6(2)	3(1)

주: 전체의 괄호 수치는 기업환경평가 종합순위임.

자료: World Bank(2018); World Bank(2014)

출처: 김기현(2014: 78) 보완

- 벤처 진입 장벽이 낮아진 부분과 관련하여 국회예산정책처(2018)에서는 청년 일자리 사업 분석에서 청년 창업 대책에 대한 성과를 다루면서 벤처확인제도 개편 내용을 제시하고 있음
 - 벤처확인제도에서 개선되는 부분은 벤처 확인 주체를 공공에서 민간으로 바꾸고 벤처 확인 요건을 완화하면 금지업종이나 기업규모 등 벤처 진입 장벽을 낮추어 주는 내용 등임

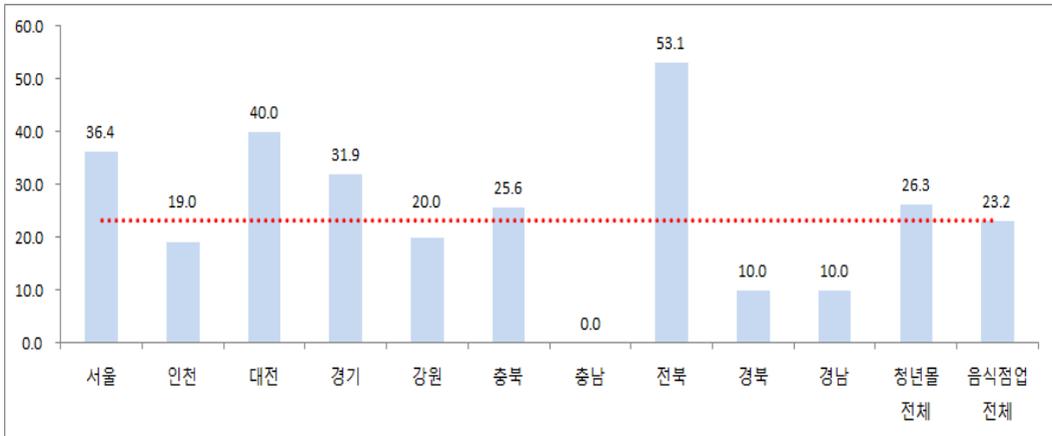
〈표 5-9〉 벤처확인제도 개편 전후 비교

분야	현행	개선
벤처 확인 주체	공공기관 중심	민간 전문가 중심
벤처확인 유형별 요건	보증·대출 유형(8천만원 이상)	보증·대출 유형 폐지
	벤처투자 유형(13개 기관투자자)	개인투자 포함 19개로 확대
	연구개발 유형(기업부설연구소만 인정)	R&D 인프라 3개로 확대
벤처 진입 규제	금지업종(23개)	사행유희 제외 금지업종 폐지
	기업규모(중소기업 한정)	초기 중견기업(3천억 미만) 확대
신청기업 편의	유효기간 2년	유효기관 3년 벤처 첫걸음 기업 Care 프로그램 도입

출처: 국회예산정책처(2018: 28) 재구성

- 이처럼 창업 진입 장벽은 낮아졌지만 저부가가치의 소규모나 생계형 창업이 늘고 대규모나 신기술에 기반한 기술기반 혁신형 창업은 많지 않은 문제점이 있음(고가영·이근태, 2012)
- 현대경제연구원(2017)에 따르면, 기술기반 창업은 신기술에 기반한 사업모델로 짧은 사업기간 중에도 고부가가치를 생산할 수 있는 업종으로 전문·과학·기술 및 사업서비스업, 교육 및 보건서비스업 등의 업종으로 분류할 수 있음
- 전통시장에서 도소매업이나 음식업을 창업하는 청년몰의 경우 우리나라에서 흔히 생계형 창업으로 불리는 필수형(necessity) 참여의 대표적인 사례임. 이와 관련 중소벤처기업부에서 전국 14개 시장 274점포에 지원하고 있는 청년몰의 1년 후 휴·폐업률을 살펴본 결과 26.3%가 휴업이나 폐업을 한 것으로 나타남

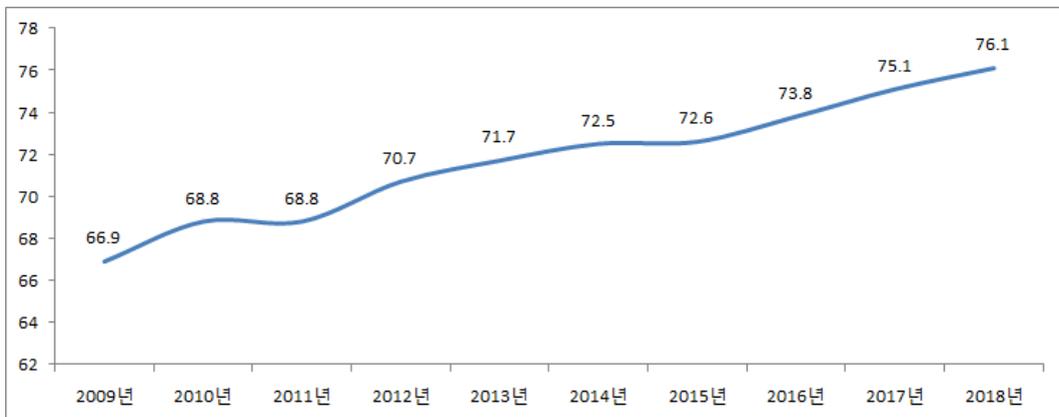
[그림 5-2] 중소기업벤처부 지역별 청년몰 사업 개장 1년 후 휴·폐업률(2018년 7월말 기준)



자료: 박정 국회의원실 보도자료(2018)
출처: 중소벤처기업부 국정감사 제출 자료

- 5천만 원 이하 신설법인의 비중도 7월까지 기준으로 2009년 66.9%에서 2018년 76.1%로 높아져 소규모 창업이 증가하고 있음을 보여줌

[그림 5-3] 1~7월 자본금 5,000만 원 이하 신설법인 비중(%)



자료: 중소기업청「신설법인동향」각 연도.
출처: 중소벤처기업부 보도해명자료(2018. 09. 07.)

- 생계형(필수형) 창업은 도·소매업, 숙박·음식점업과 같이 비교적 진입장벽이 낮고 단순노동 투입 중심의 저부가가치 업종으로 구성되어 있으며(한국은행, 2008), 국내 청년창업의 경우 생계형 창업 비중이 주요국에 비해 높은 수준임

- GEM(2017)은 <표 5-10>와 같이 2016년 기준, 한국의 생계형 창업 비중이 23.9%로 주요 혁신주도형 경제구조를 갖춘 국가⁹⁾에 비해 높은 수준이며 혁신형 창업의 성장 속도는 더딘 편이라고 밝힘

<표 5-10> 주요국의 창업 이유

(단위: %)

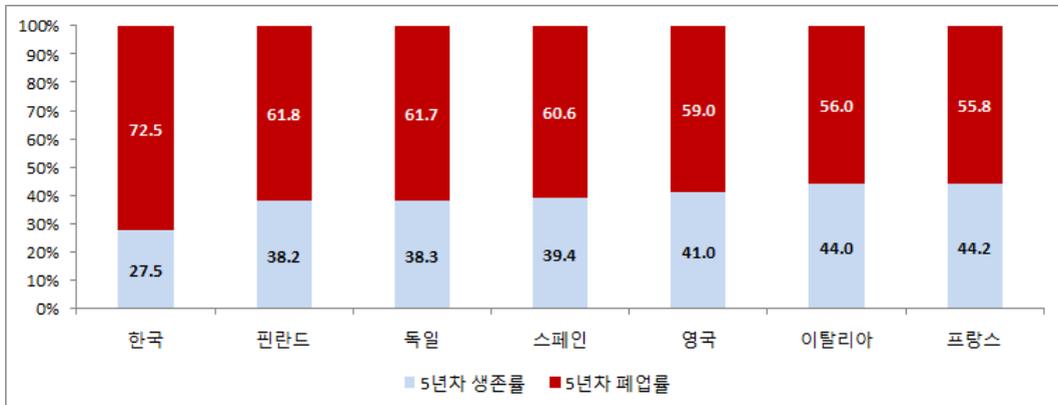
국가	생계형	기회형	성장목적의 기회형	동기 지수
스웨덴	4.5	89.0	53.5	11.8
미국	11.4	87.5	73.6	6.4
영국	13.5	83.2	50.8	3.8
이스라엘	15.2	80.0	39.2	2.6
한국	23.9	75.3	65.7	2.7

출처: 한국과학기술기획평가원(2018); GEM(2017)

- 유럽연합집행위원회(European Commission, 2012)에서는 기업가정신에 대한 유럽연합 지표조사(Eurobarometer Survey on Entrepreneurship)를 실시하고 있음.
 - 이 조사에서 창업 유형을 기술 혁신에 기반해 투자가 이루어지는 기회형(opportunity)과 부모나 친지로부터 가업을 잇는 가업형(family business), 그리고 도소매업이나 음식점업과 같이 소규모로 이루어지는 필수형(necessity)으로 창업 유형을 구분
 - 2012년 조사 결과에 따르면, 한국은 유일하게 다른 유형보다 필수형의 비중이 높은 국가로 나타났으며 기업가에 대한 호감도가 낮고 임금노동자보다는 자영업자를 선호하나 실현 가능성은 낮게 보는 국가로 나타났음
- 소규모 및 필수형 창업은 진입장벽을 낮추는 효과는 있지만 창업의 성공가능성을 낮추고 있으며 동시에 고용창출과 같은 창업이 가져다주는 부가적인 효과를 기대하기 어렵게 만들 수 있음.
- 우리나라의 창업 기업의 생존률을 5년 후의 결과로 주요국들과 비교해 보면, 한국은 폐업률이 절반을 넘어 72.5%에 이르고 있는데 반해서 다른 국가들은 40% 전후의 생존률을 보여주고 있어 큰 차이가 있음.

9) 혁신주도형 경제구조를 갖춘 국가는 지식집약적 산업구조를 띠는 국가로 한국을 포함한 28개국(GEM Global Report, 2016/17)

[그림 5-4] OECD 주요국 창업기업 5년차 생존률과 폐업을 비교



자료: 김규환 국회의원실 보도자료(2018)

출처: 중소벤처기업부 국정감사 제출 자료

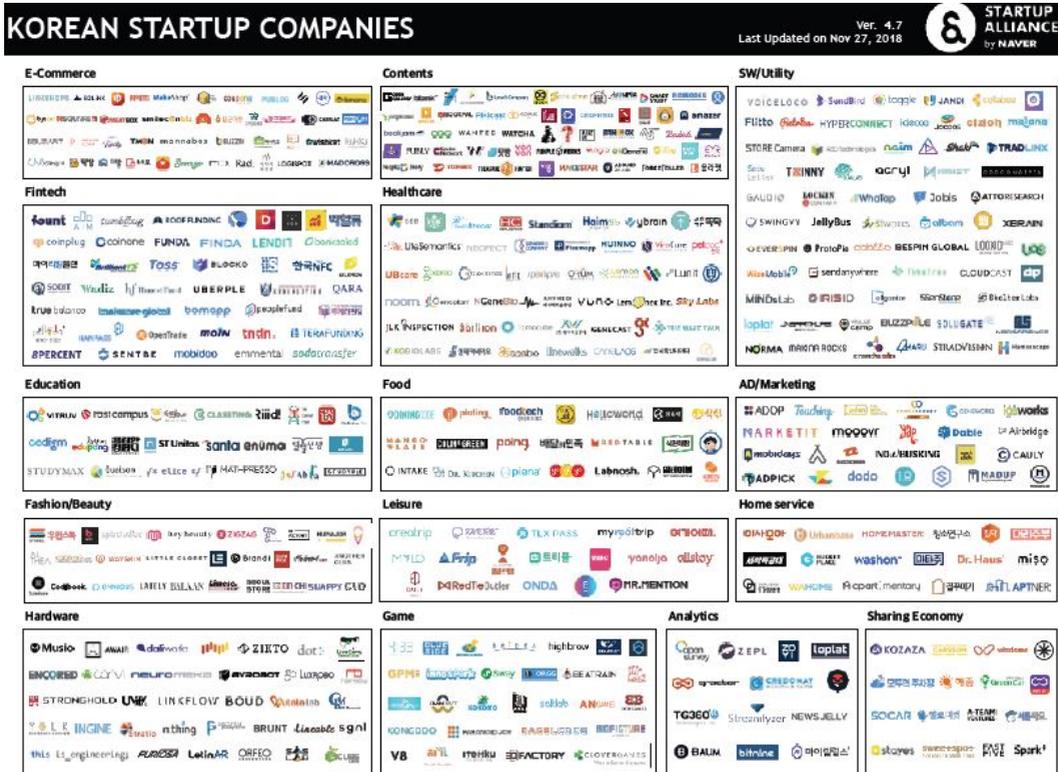
□ 창업을 통한 고용확대

- 창업의 장기 고용확대 효과에 대한 한국은행(2018)의 분석에 따르면 창업의 고용효과가 업종 및 기술수준별로 상이함을 알 수 있음
 - 대부분의 창업은 초기 시점에 고용창출을 불러와 고용효과가 증대하지만 장기적이고 파급력 있는 고용확대 효과는 제조업 분야에서는 고위기술 잠재력이 높은 제조업, 서비스업 분야에서는 정보, 통신, 출판, 방송, 금융, 과학기술 서비스 등 지식집약적 업종에서 크게 나타남(조성철·김기호, 2018: 18-19)
- 따라서 혁신성장을 위한 창업지원정책의 바람직한 설계방향은 기술기반의 혁신형 창업으로의 전환을 통해 창업의 고용효과를 제고하는 것이 중요

2) 스타트업 생태계의 현황

- 스타트업얼라이언스(2018) 조사에 따르면, 국내 스타트업은 분야별 다양한 업종에 분포되어 있으며 특히 최근에는 4차 산업혁명 기류의 영향으로 소프트웨어/유틸리티, 하드웨어, 헬스케어, 핀테크 등 ICT 관련 업종 분포가 비교적 높게 나타남
- [그림 5-3]의 '국내 스타트업 기업 현황지도'를 살펴보면 전자상거래, 콘텐츠, 소프트웨어/유틸리티, 핀테크, 헬스케어, 교육, 요식업, 광고/마케팅, 패션/뷰티, 레저, 홈서비스, 하드웨어, 게임, 분석, 공유경제 등 다양한 업종에 스타트업 분포

[그림 5-5] 국내 스타트업 기업 현황지도(2018년)

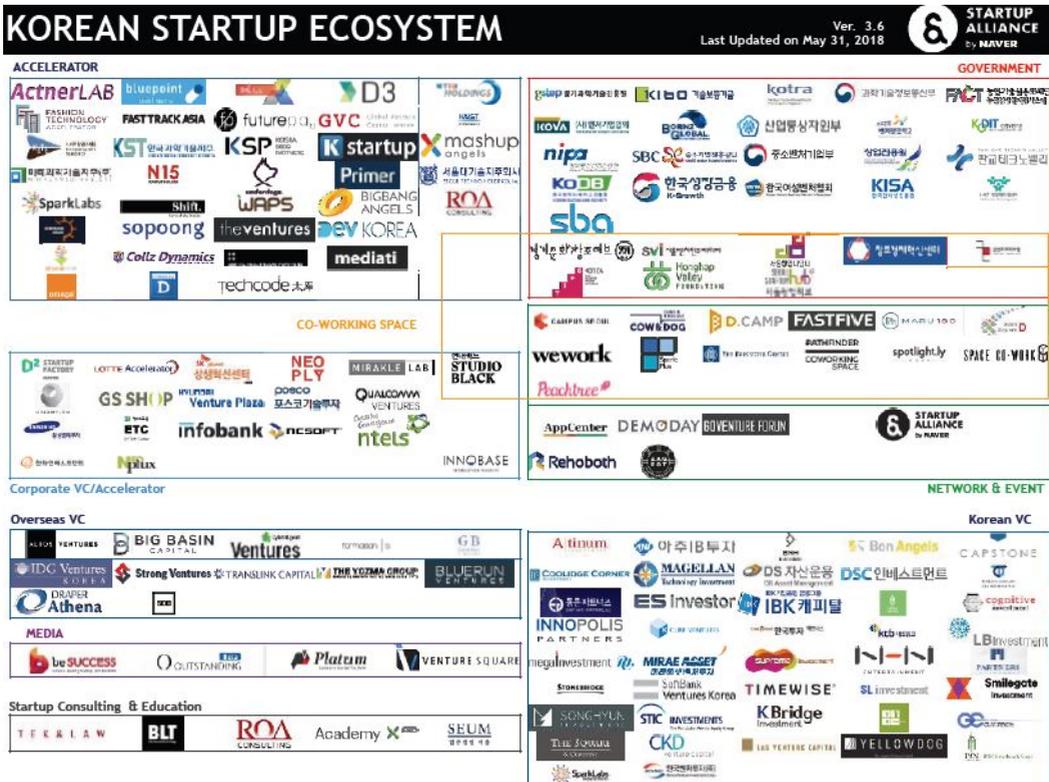


주: 포함기준은 시리즈 A 투자 이상의 pre-exit 스타트업
 출처: 스타트업얼라이언스(2018), Korean Startup Companies, Ver. 4.7(마지막 업데이트 18.11.27)

- 국내 스타트업 생태계는 정부 및 공공기관, 스타트업 활성화를 위한 지원 및 육성기관, 자본투자기관 등으로 점차 행위자 수가 증가하고 있음
 - 정부가 운영하는 벤처·창업지원정책 및 관련 프로그램이 꾸준히 증가하고 있으며, 초기 스타트업에 성장지원과 자금을 투자하는 국내외 액셀러레이터, 벤처캐피탈 및 엔젤투자자 비율도 확대되고 있음
 - 정부나 지자체 주도의 창업보육센터가 2010년을 기점으로 민간 주도의 액셀러레이터로 그 주체가 변경되었고, 이들은 창업보육센터의 역할 뿐만 아니라 벤처캐피탈의 역할도 수행하므로 스타트업 생태계의 중심축으로 기능할 수 있는 가능성 보유

- 또한 스타트업얼라이언스(2018)에 의하면, 스타트업의 성장을 지원하는 민간 액셀러레이터뿐 아니라 스타트업의 협업과 공간을 지원하는 코워킹 스페이스 및 네트워크 지원기관이 새로운 생태계 행위자로 등장함
- 코워킹 스페이스는 스타트업 허브 확산, 인근 지역 공실률 해소, 식음료와 회의실과 같은 편의시설 제공과 더불어 일반임대로는 입주하기 어려운 큰 규모의 사무실 이용을 가능케 하는 등 스타트업 구성원들의 근무 환경 만족도 제고(스타트업얼라이언스(2018: 19))

[그림 5-6] 국내 스타트업 생태계 지도(2018년)



출처: 스타트업얼라이언스(2018), Korean Startup Ecosystem, Ver. 3.6(마지막 업데이트 18.05.31)

- 창업자 생태계 인식
- 창업자들은 현재 스타트업 생태계 발전에 있어서 가장 시급하게 개선되어야 할 사항으로 '규제완화(53.5%)', '기반 자금 확보 및 투자 활성화(34.2%)', '우수 인력 확보(28.9%)' 로

뽑았음(스타트업얼라이언스, 2018: 16)

- 정부정책 중 가장 도움이 되었던 것으로는 ‘창업공간 지원(창조경제혁신센터 등)(29.8%)’, ‘초기자금 직접투자(24.6%)’, ‘인건비 보조(소득세 감면 등)(23.7%)’ 등을 뽑았음(스타트업얼라이언스, 2018: 17)
- 이 외에도 직접적인 지원보다는 사회 안전망 확보, 스타트업 제품 구매 등 간접 형태의 지원이 추가적으로 이뤄지길 기대(스타트업얼라이언스, 2018: 17)

□ 스타트업 재직자의 생태계 인식

- 재직자들에게 있어 스타트업이란 ‘시작’, ‘기술과 아이디어’, ‘도전적 정신’ 이미지로 인식하고 있으며, 그 외 ‘미래산업의 견인역할’, ‘기회의 땅’ 과 같은 미래형 혁신기업을 지향하고 있다고 인식(스타트업얼라이언스, 2018: 38)
- 또한 ‘빠르고 유연한 의사결정구조’(30.8%)과 ‘조직문화(22.4%)’, ‘가치있는 일을 한다는 사명감(20.4%)’ 등을 스타트업 재직에 가장 만족스러운 요소라고 응답(스타트업얼라이언스, 2018: 34)
- 반면 스타트업 재직자들에게 있어 ‘낮은 고용안전성에 대한 불안’(30.4%)과 ‘이끌어 줄 수 있는 사람의 부족(25.6%)’이 스타트업 생활의 만족도를 저해하는 주된 요소로 작용함(스타트업얼라이언스, 2018: 34)

□ 스타트업 정책에 대한 시사점

- 이러한 결과는 스타트업 생태계 기저에는 혁신기반의 비즈니스를 통한 사회문제 해결이라는 ‘기업가정신’이 자리 잡고 있어 생계형 창업과는 다른 혁신형 창업을 위한 차별적 정책 설계가 필요함을 시사
- 또한 스타트업 인재 확보를 위해서는 교육정책과 창업지원정책이 연계되어야 하며, 현재의 멘토 및 네트워크 지원사업이 현장의 수요에 부응하는데 한계가 있음을 시사함
- 더불어 스타트업의 스케일업을 위해서는 창업지원정책이 고용 및 노동정책지원과 연계되어 사회안전망이 뒷받침 되어야 함을 시사

3) 창업지원정책 현황

- 현재 국내 창업지원정책은 중소벤처기업부를 주축으로 이뤄지고 있으며 ‘사업화지원, R&D지원, 멘토링·컨설팅, 창업교육, 시설공간보육, 창업행사·네트워크, 정책자금’ 등 크게 일곱 개 부문으로

나누어 소개하고 있으며 이는 주로 스타트업의 초기 사업화를 지원하고 있음

- (사업화지원) 창업도약패키지, 선도벤처연계 창업지원, 민간투자 주도형 기술창업지원(Tech Incubator Program for Startup Korea: TIPS), 상생서포터즈 사내창업 프로그램, 스마트벤처캠퍼스, 세대융합 창업캠퍼스, 창업선도대학 육성, 창업/ 재도전 성공패키지, 여성벤처창업 케어 프로그램 등
 - (R&D지원) 창업성장기술개발사업, 재도전 기술개발사업 등
 - (멘토링·컨설팅) 아이디어사업화 온라인플랫폼, 멘토역량강화, K-Global 기업가정신 프로그램/ 창업멘토링, IP 디딤돌/ 나래 등
 - (창업행사, 네트워크) 벤처창업페스티벌, 대한민국 창업리그, 장애인 창업아이템 경진대회, 여성창업 경진대회, 농식품 창업 콘테스트, 대한민국 지식재산대전 등
 - (시설공간보육) 메이커 스페이스 구축, 창업보육센터, 시제품 제작터, 지역혁신생태계 구축, 판교밸리 창업존, K-Global 빅데이터 스타트업 기술 지원 등
 - (정책자금) 창업기업지원자금(일반·청년),유망창업기업 성장지원 프로그램, 퍼스트펍권형 창업기업 보증, 청년희망드림, 4.0 Start-up, 2030 Start-up, Campus Start-up, 스피노프 Start-up, 고용창출형 Start-up, 크라우드펀딩 연계 지원 등
- 이 연구는 스타트업의 스케일업을 위해서 경제정책뿐 아니라 고용·노동·교육 등 사회정책과 연계되어야 하므로 아래와 같이 관련 정책을 포함함
- (고용/노동 정책) 청년 추가고용 장려금, 2/3년형 청년내일채움공제, 청년취업성공패키지, 국가기간·전략사업 직종훈련, 내일배움카드, 청년취업아카데미 등
 - (창업교육 지원) 대학 기업가센터, 창업대학원, 메이커 문화 확산, 청년혁신가 인큐베이팅, 희망사다리 장학금 등

[그림 5-7] 창업지원정책 mapping(2): 창업지원의 정부 정책 분류 map

스타트업 지원 정부 정책 분류 MAP			
사업화		R&D	
창업도약패키지 지원사업 선도벤처연계 창업지원 사업 민관공동창업자발굴육성(TPS) 상생서포터즈 사내창업 프로그램 스마트벤처캠퍼스 세대융합 창업캠퍼스 창업선도대학 육성 창업성공패키지(청년창업사관학교) 여성벤처창업 케어 프로그램 장애인기업 시제품제작지원 장애인 창업 사업화지원 재도전 성공패키지 글로벌 액셀러레이팅활성화 대학원 특화형 창업선도대학 육성 과기형 창업선도대학 육성 K-Global ICT 재도전 패키지 지원 K-Global 스타트업 공모전 K-Global 클라우드 기반 SW개발환경 지원 사회적기업가 육성사업 창업발전소 콘텐츠 스타트업 리그 사업화공모 관광벤처사업 발굴 및 지원 창업성장 기술개발사업 농산업체 판로지원 재도전 기술개발 사업		창업성장기술 개발사업 재도전 기술개발사업 창업교육 대학기업가 센터 창업 대학원 메이커 문화 확산 장애인 맞춤형 창업교육 스마트 창작터 청년 혁신가 인큐베이팅 희망사다리 장학금(창업분야) IP기반 차세대영재기업인 육성사업	
멘토링·컨설팅	고용 및 노동정책		시설·공간·보육
아이디어사업화 온라인플랫폼 운영 멘토역량강화 지원 K-Global 기업가정신 프로그램 K-GLOBAL 창업멘토링 (벤처1세대 멘토링 프로그램 운영) 농식품 크라우드펀딩 컨설팅 지원 IP 디딤돌 프로그램 IP 나래 프로그램	청년 추가고용 장려금 2/3년형 청년내일채움공제 청년취업성공패키지 국가기간-전략산업 직종 훈련 내일배움카드 청년취업아카데미 일학습병행제 블라인드채용 중소기업탐방 재학생 직무체험		메이커 스페이스 구축 창업보육센터 창업보육센터 지원(견립지원사업) 시제품제작터 시니어 기술창업센터 장애인기업 창업보육실 운영 지역혁신생태계구축지원 멘토링·컨설팅 (창조경제혁신센터) 판교밸리 창업존 운영 K-Global 빅데이터 스타트업 기술 지원 출판지식 창업보육센터운영
	행사·네트워크		
	벤처창업페스티벌 대한민국 창업리그 장애인 창업아이템 경진대회 여성창업경진대회 대한민국 지식재산대전		

출처: 저자 작성

- 위와 같은 창업지원정책이 운영되고 있으나 창업기업을 대상으로 한 중소벤처기업부·창업진흥원의 창업지원사업 현황 실태조사(2017) 결과, 창업 기업 중에서 창업지원사업에 신청하여 지원을 받는 경우는 전체의 12.5%에 불과한 것으로 나타남
- 창업기업의 85.5%는 창업지원사업에 신청한 적이 없다고 응답하였는데 신청하지 않은 가장 큰 이유는 창업지원사업 시행에 대해 알지 못해서(44.3%)라고 응답함
- 분야별 다양한 창업지원사업이 존재함에도 불구하고 사업 참여를 위한 원활한 정보 습득과 정이나 홍보 지원이 부족함을 역설
- 창업 관련 정책 지원을 받은 창업 기업의 전체 업종 중에서 주로 생계형 창업인 숙박·음식점업, 도·소매업 비중이 전체의 1/2 수준으로 높게 나타났음
- 반면 앞서 기술기반 혁신형 창업이라 불리는 '핀테크, 게임, 레저, 헬스케어, 소프트웨어, 홈서비스'와 같은 분야가 속한 문화·예술·보건·교육·콘텐츠서비스업, 전문·과학·기술·사업서비스업은 생

계형 창업의 절반 수준임. 동분야의 모든 창업이 기술기반 혁신형 창업이라고 보기 어려운 점을 감안할 때, 그 비중은 더 줄어든 것으로 판단됨

〈표 5-11〉 2017년 창업지원사업 유형별 현황

(단위: N, %)

	업종	전체 (N)	창업 교육	시설 공간	멘토링, 컨설팅	사업화 지원	정책 자금	R&D 지원	판로마케팅, 해외진출	창업행사, 네트워크	비중
1	숙박·음식점업	65,397	2.4	4.9	2.4	5.0	79.9	5.0	0	0.4	100
2	도·소매업	57,939	10.6	0	0	0	87.2	2.2	0	0	100
3	문화·예술·보건·교육·콘텐츠 서비스업	52,199	8.8	2.1	4.0	3.7	76.7	3.8	0.7	0.2	100
4	제조업	44,571	5.5	7.2	7.0	4.5	63.4	8.7	2.0	1.7	100
5	운수업	11,344	13.2	0	0	0	86.8	0	0	0	100
6	전문과학·기술·사업서비스업	9,282	7.6	5.8	7.0	4.4	65.5	6.7	1.5	1.4	100
7	건설, 전기·가스·수도, 하수·폐기물 처리업	7,168	14.6	10.4	1.6	5.2	62.4	5.0	0	0.9	100
8	금융·보험업, 부동산·임대업	3,141	43.3	1.5	0	6.1	49.0	0	0	0	100
9	농업, 어업, 광업	138	7.6	0	4.3	14.3	56.1	10.2	0	7.6	100

자료: 업종 분류는 한국표준산업분류(9차 개정)의 중분류 수준에서 유사, 관련 업종으로 위와 같이 재분류하였으며, 8개의 창업지원사업 중 본문에서 언급한 고용/노동정책은 포함되지 않음

출처: 중소벤처기업부·창업진흥원(2017: 247) 재구성

4) 준·비영리 부문의 스타트업 현황

- 한국사회적기업진흥원은 소셜벤처를 '사회적경제 사업체 내 다양한 조직 유형 중 하나'로 분류해 개인 또는 소수의 기업가가 사회문제를 해결할 혁신적인 아이디어를 상업화하기 위해 설립한 신생기업으로 정의, 사회적기업 인증기관과 차별화하고 있음(한국사회적기업진흥원, 2018: 14)
 - 사회적기업은 인증제도를 통해 검증된 기업을 대상으로 하므로 기업 안정성이 높게 보장되어 있고 이에 따라 정부 지원의 범위가 상대적으로 넓은 반면에 소셜벤처는 별도의 인증제도를 거치지 않으며 정부 및 민간의 간접적인 지원이 이루어져왔음

- 한국사회적기업진흥원(2018)은 소셜벤처와 사회적기업이 사회문제 해결을 주요 목적으로 한다는 점은 일치하나 소셜벤처의 경우, 사회적 가치뿐만 아니라 경제적 가치 창출을 동시에 고려하므로 일정 부분 영리의 성격을 지닌 준영리 스타트업으로 볼 수 있으며 사회적기업과 비교할 때 인증이나 지원 여부도 상이하다고 할 수 있음

〈표 5-12〉 고용노동부의 소셜벤처와 사회적기업 비교방식

	소셜벤처	사회적기업
목적	• 사회문제 해결	• 사회문제 해결
인증여부	• 인증 불필요	• 사회적기업 육성법 등에 근거 • 고용노동부 장관 인증 필요
지원여부	• 정부 및 민간에서 소셜벤처 경연대회, 네트워크 행사 등 간접적 지원 • 임팩트 투자 확대 및 정보 제공 (사회적경제 활성화 방안)	• 사회적기업 운영에 필요한 직·간접적 지원을 정부에서 제공 • 고용노동부 인증을 통한 공신력 확보 • 인건비 및 세제 지원 등 재정 지원

출처: 한국사회적기업진흥원(2018: 14)

- 최근 중소벤처기업부는 소셜벤처기업의 창업비용을 지원하기 위해 ‘소셜벤처기업 판별기준’을 마련함(머니투데이, 2018.11.19.)¹⁰⁾
 - 기존의 사회적기업과 벤처기업의 인증수단을 활용해 ‘사회성’과 ‘혁신성장성’을 평가기준으로 설정
 - 소셜벤처 인증을 획득 할 시 창업지원금 1억원 지원뿐 아니라 실패 시 상환의무가 없는 성공불용자 2000만원까지 지원 등 최대 1억2000만원의 정책자금을 받을 수 있음
 - 또한 향후 5년간 5000억 원 규모의 소셜벤처 임팩트 보증 지원 및 ‘소셜벤처밸리’ 입주 혜택 제공

10) 소셜벤처 문넓힐 판별기준 나왔다...‘사회성+혁신성’ 방점
http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018111316052939314&type=2&sec=midsmall&pDepth2=Ototal&MSI_T, 2018.11.19. 접속

(사업개요) 기술보증기금 내 신설될 소셜벤처가치평가센터에서 창업기업의 사회적·혁신성 평가를 실시하여 70점이 넘으면 소셜벤처로 인정하고 최대 1억원 지원

소셜벤처 판별기준		
	사회성	점수
1	정부 인증 사회적 경제기업(사회적기업, 사회적 협동조합, 마을기업, 자활기업)	100점
2	정부 소셜임팩트 펀드에서 5000만원 이상 투자	100점
3	B-corp 인증	50점
4	사회적 가치 추구 (정관 명시)	50점
5	사회적 성과 측정·보고 (정관 명시)	50점
6	사회문제에 기업 이윤 배분 (정관 명시)	20점
7	소셜벤처기업 대회 수상	20점
8	소셜벤처기업 육성사업 참여	20점
9	사회적 가치 위해 외부기관과 파트너십	10점
10	대표자가 사회적 가치 관련 조직에서 5년 근무	10점
11	대표자가 사회적 가치 교육 20시간 이수	5점
12	대표자가 사회적 가치 관련 대학동아리 등 출신	5점

	혁신성장성	점수
1	벤처기업, 이노비즈기업, 메인비즈기업	100점
2	3년간 매출·고용 연 20% 이상 증가	100점
3	정부 소셜임팩트 펀드에서 5000만원 이상 투자	100점
4	민간 임팩트 투자기관서 3000만원 이상 투자	50점
5	기술력·상품성 관련 정부 인증	50점
6	특허권 등 지식재산권 보유	40점
7	2년간 매출 대비 R&D 5% 이상	40점
8	5년 내 국제 창업경진대회 수상	40점
9	창업플랫폼 입주·보육 진행	30점
10	정부 R&D사업, 부설연구소 보유	20점
11	정부 주관 창업경진대회 수상	20점
12	민간 사회적경제 사업서 3000만원 이상 투자	20점
13	혁신성장공통기준으로 제품 생산	20점
14	대표자가 자연계 교수·연구원 등 출신	10점

*자료: 중소벤처기업부

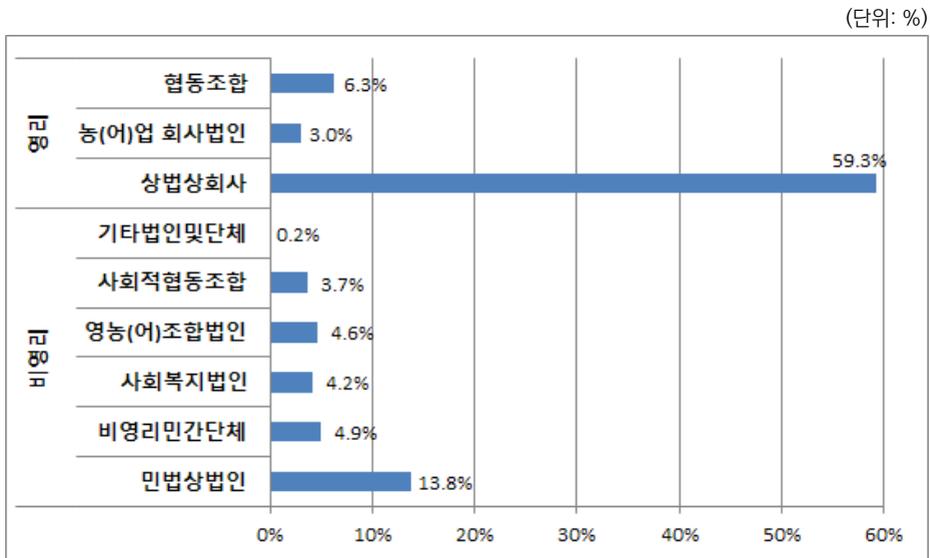


출처: 머니투데이(2018.11.19.)¹¹⁾

- 사회적기업은 사회문제 해결을 우선시하며 재화·서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업·조직으로 영리기업과 비영리조직의 중간 형태에 해당함

11) 상동

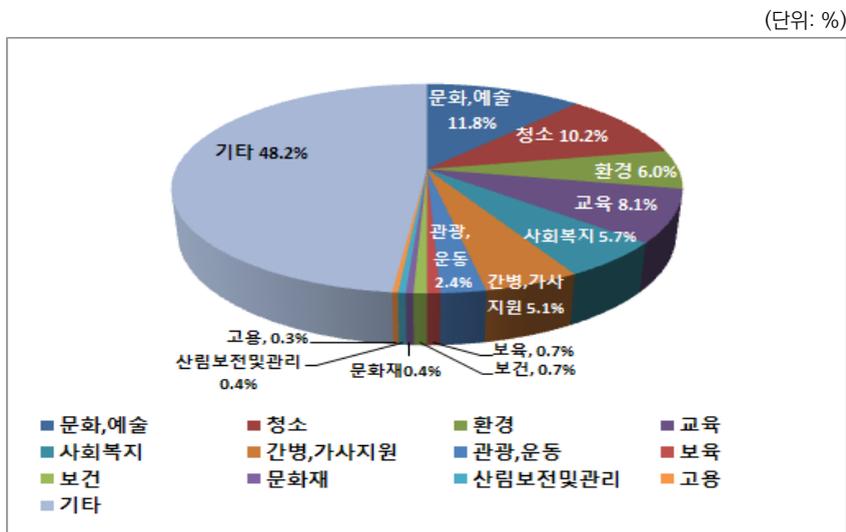
[그림 5-8] 2017년 사회적기업 조직형태별 현황



출처: 한국사회적기업진흥원(2018: 4)의 표를 그림으로 작성

- 또한, 이러한 사회적기업의 서비스 분야는 기존의 고용 창출 목적 외에도 문화·예술(11.8%), 청소(10.2%), 환경(6.0%) 등과 같이 다양한 사회적 가치를 창출하는 분야의 비중이 높아지는 경향을 보임(한국사회적기업진흥원, 2018: 4)

[그림 5-9] 2017년 사회적기업 분야별 현황



출처: 한국사회적기업진흥원(2018: 4)의 표를 그림으로 작성

- 소셜벤처 및 사회적기업을 지원하기 위한 관련 지원사업은 주로 아이디어 발굴 및 사업화 지원 부문에 집중되어 있으며 ‘소셜벤처 대학 동아리 지원사업’, ‘소셜벤처 아이디어 경연대회’, ‘사회적기업가 육성사업’, ‘사회적기업 성장지원센터(소셜캠퍼스 온)’ 등을 운영(한국사회적기업진흥원, 2018: 26-27)
 - (소셜벤처 대학 동아리 지원사업) 청년층에 소셜벤처 문화를 확산시키고 우수한 소셜벤처 활동계획을 보유한 대학 동아리를 발굴 및 지원하는 사업으로 사회적 경제 관련 아이디어를 가지고 활동하거나 소셜벤처 창업을 계획 중인 전국의 대학 동아리를 대상으로 함
 - (소셜벤처 아이디어 경연대회) 지역 및 사회문제를 해결할 수 있는 기술 또는 참신한 아이디어를 비즈니스모델로 구축하고 체계적 지원을 통해 소셜벤처로 성장할 수 있도록 유도하는 사업으로 청년 예비창업자나 기창업자를 대상으로 함
 - (사회적기업가 육성사업) 사회적기업가로서의 자질과 혁신적인 사회적기업 창업 아이디어를 보유한 창업팀을 선발하여 사회적기업 창업의 전 과정을 지원하는 사업으로 예비창업팀 또는 창업 1년 미만 기업을 대상으로 함
 - (사회적기업 성장지원센터) 금융·판로 등 성장단계별 필요한 지원을 연계하여 사회적경제 기업가의 체계적인 육성 및 사회적경제 생태계 활성화를 위한 사업으로 청년 사회적기업가를 대상으로 함
- 중소기업연구원(2018)에 따르면, ‘소셜벤처아이디어 경연대회’는 2014년까지 그 수가 꾸준히 증가하였으나 2015년을 기준으로 전년(1,294개) 대비 29.8% 감소한 909개로 나타났으며 ‘사회적기업가 육성사업’은 2011년 이후 꾸준히 증가하고 있음
 - 소셜벤처아이디어 경연대회나 사회적기업가 육성사업에 참여한 예비창업자나 창업기업을 대상으로 후속 지원을 실시하여 이들을 예비 사회적기업으로 유인하고 인증 절차를 거쳐 사회적기업으로 육성하기 위해 관련 사업을 지속적으로 연계하고 재정비하는 것이 요구됨

〈표 5-13〉 한국사회적기업진흥원의 소셜벤처 관련 지원사업 현황

(단위: 개)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	총계
소셜벤처아이디어 경연대회	448	295	578	615	1,119	1,294	909	940	901	7,099
사회적기업가 육성사업	-	-	312	341	340	359	409	501	511	2,773

출처: 중소기업연구원(2018: 23)

- 서울연구원(2017) 연구에 따르면 소셜벤처, 사회적기업과 같은 사회적경제 사업체의 재원은 주로 특수관계인 차입(31.4%)과 정부보조금(23.7%) 방식으로 조달받고 있음(서울연구원, 2017: 38)

〈표 5-14〉 사업체 유형별 주요 자금조달 방법

(단위: %)

	사회적기업	협동조합	마을기업	소셜벤처	평균
특수관계인차입	29.3	38.9	16.7	26.3	31.4
정부보조금	27.6	20.4	0.0	26.3	23.7
일반 금융기관 대출	15.5	18.5	50.0	15.8	17.9
후원금	6.9	5.6	33.3	13.2	9.0
사회적금융 중개기관 대출	8.6	3.7	0.0	0.0	4.5

출처: 서울연구원(2017: 38)

5) 창업 생태계 및 지원정책의 시사점

- 우리나라 창업 생태계는 양적으로 팽창하고 있으나 생계형 창업 비중이 높아 현재 국내 창업활동이 실제로 우리나라 경제 혁신을 견인하고 산업 경쟁력을 높이는 방향으로 확대되는 것인지에 대한 우려가 높아지고 있음
 - ‘4차 산업혁명’이라 일컬어지는 현재 시점에서 창업의 의미는 새로운 산업의 등장과 맞물려 있음. 이런 맥락에서 우리나라의 창업이 점차 기술 기반의 창업과 결합된 신산업으로 이어져야 함은 주지의 사실임
 - 생계를 위한 창업 역시 필요한 부분이지만, 장기적이고 실질적인 고용확대 효과를 고려할 때 기술기반의 혁신형 창업의 활동이 더 활성화 될 필요가 있음
- 기술기반의 혁신형 창업은 신기술에 기반한 사업모델로 짧은 사업기간 중에도 고부가가치를 생산할 수 있는 분야로 고위기술 잠재력이 높고 지식집약적 성격을 지님(조성철·김기호, 2018: 18-19)
 - 기존 연구는 생계형 창업과 대비되는 창업을 기술형 창업으로 규정하고 이를 업종으로 구분하는데, 생계형 창업에 반드시 기술이 결합되지 않을 이유가 없고 기술 기반의 창업이 반드시 생계를 목적으로 하는 것이 아니라고 볼 수도 없음
 - 특히, 현재 업종으로 양자를 구분할 경우, 기술 기반 창업은 대체로 전문·과학·기술 및 사업서비스업, 교육 및 보건서비스업 등의 업종으로, 생계형 창업은 도·소매업, 숙박·음식점

- 업으로 구분하고 있음.
 - 하지만 최근 빠르게 등장하는 디지털플랫폼 관련 창업만 보더라도 숙박을 증대하는 플랫폼 업체는 숙박업으로 등록돼 있기도 하고, 도소매업으로 등록된 기업이 디지털 플랫폼 산업을 병행하는 경우도 있음.
 - 따라서 창업의 업종으로 구분하는 것은 현실 적합성이 떨어질 수 있으므로 본 연구에서는 스타트업을 기술기반의 '혁신형'으로 구분하여 설명하고자 함
- 우리나라 창업 정책은 생계형 창업과 혁신형 창업을 구분하여 관련 정책을 별도로 설계할 필요가 있음
- 창업의 목적에 따라 생계형 창업과 혁신형 창업으로 구분하고, 혁신형 창업의 도전정신을 고취시킬 수 있도록 이 두 유형에 대한 정책 설계 방향을 달리하는 것이 타당함
 - 현재 정부 정책 중 상당 부분은 이를 구분하고 있지 않기 때문에, 정부 자금 지원정책 등에 힘입어 창업 수 자체는 늘어나고 있으나, 양자 모두에게 유용한 정책이 만들어지고 있는지는 현장의 목소리를 들어볼 필요가 있음
 - 가령, 혁신형 창업은 초기 자금 조달 시기를 지나면 민간 투자를 통해 성장하는 것이 대부분 임. 따라서 정부의 창업자금 지원은 생계형 창업의 경우 고비마다 필요할 수 있지만, 혁신형 창업은 성장 단계별로 그 내용과 목적이 달라져야 함
 - 고용지원 정책의 경우에도, 생계형 창업과 혁신형 창업 모두 초기 인력 규모는 5인 내외로 비슷할 수 있지만, 생계형과 달리 혁신형은 비교적 짧은 시기에 급격하게 늘어날 수 있으므로 창업기업의 성장주기에 맞춰 고용 및 노동정책 지원이 필요
 - 또한 혁신형 창업의 경우 개발자 등 경력직 혹은 전문적 기술을 가진 인력에 대한 수요가 높은 바, 초기 창업이라 생계형 창업과 마찬가지로 자금 여력은 없지만 고급인력에 대한 수요가 높아 인건비에 대한 지출 비중이 생계형보다 월등히 높을 수 있음
- 따라서 4차산업혁명 기반의 혁신성장을 위한 창업지원정책은 기존의 벤처창업지원정책과는 달리 혁신형 창업에 적합한 정책 설계가 요구됨
- 전통적으로 비영리 영역으로 인식되던 소셜벤처나 비영리 스타트업 역시 고성장이 가능한 사업모델을 지닌 기술기반 혁신형을 기반으로 증가하고 있어 보조금 지원이 아닌 투자 방식 으로의 지원 방향의 전환이 요구됨
 - 이에 대한 전문적 이해를 돕고 보다 실효성 높은 정책 설계를 위해서는 이에 대한 심층 인터뷰 등을 통해 현장의 목소리를 우선적으로 들어봐야 할 시점이라 판단됨

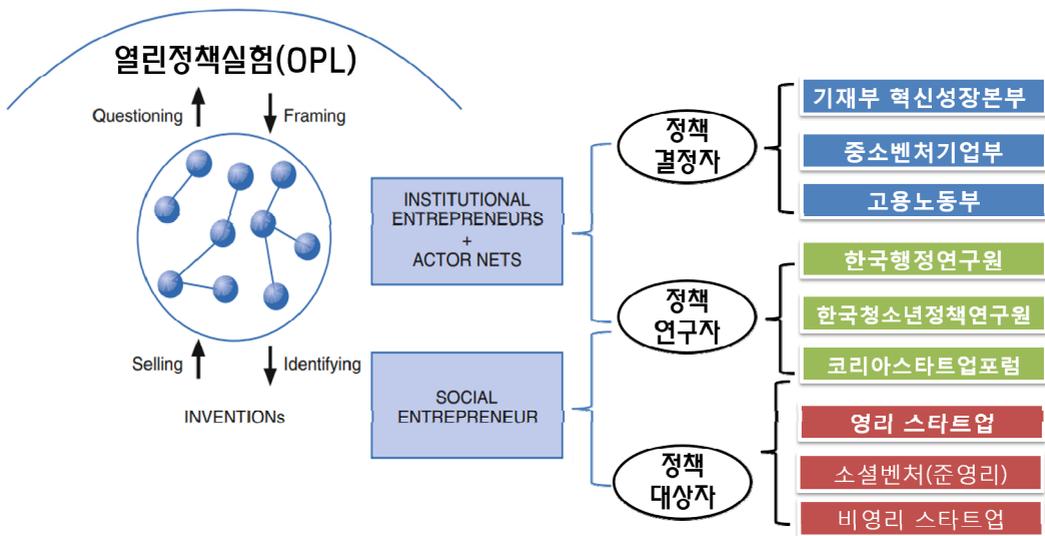
3 협력적 연구 거버넌스 설계

- 동 정책실험을 위한 협력적 연구 거버넌스의 설계는 정책실험의 목적, 인적 기반 조성부터 시작되었음
 - 우선 정책실험을 위한 목적, 인적 기반은 동 연구 과제의 형성 과정에서 경제인문사회연구회의 예산 지원, 한국행정연구원 주도의 사업계획 수립 시 연구진 편성과 함께 조성되었음
 - 본 연구는 혁신성장을 뒷받침하고 그에 기반한 청년 일자리 문제의 해결을 위해 스타트업 활성화를 위한 정책 프로토타입(안)을 제시하고자 하는 바, 한국행정연구원은 관련 정책 연구자를 다양하게 구성하였음
 - 본 연구의 총괄 운영을 맡은 한국행정연구원은 정부 기능 분석과 설계, 실험집행을 위한 다양한 방법론(빅데이터 분석, 질적 연구방법, 디자인적 사고 등)에 대한 전문성을 바탕으로 정책실험 운영 총괄
 - 수요지향적 정책 설계를 위하여 스타트업 회원사의 대표이자 스타트업 창업에 대한 현장 전문가인 코리아스타트업포럼이 참여하였음
 - 청년 일자리 및 창업 이슈를 청년의 입장에서 생각하고 고용/노동 정책과 창업 정책의 통합적 기획을 위하여 한국청소년정책연구원이 참여하였음
- 수요지향적 정책실험을 위한 초학제적 연구진의 구성 및 연구진 간 정책 실험 목표와 비전 공유
 - 정책실험을 요구하는 정책 문제는 문제의 원인이 명확하지 않으며 고질적이어서 오랜 기간 해결되지 못한 문제로서 혁신성장과 청년 일자리 문제가 그러함에 대해 연구진 간 문제 인식 공유
 - 또한 고부가가치의 지속가능한 일자리 창출을 위해서는 스타트업과 같은 기술기반의 혁신형 창업을 활성화하는 정책이 필요하고, 정책대상자-정책결정자-연구자가 관련 정책 프로토타입(안)을 공동 창안하는 것을 정책 실험의 목표임에 동의
- 정책대상자 집단의 설정
 - 본 연구는 수요지향적 정책 설계를 위하여 코리아스타트업포럼이 참여하고, 청년 정책전문가가 참여함으로써 정책대상자의 요구에 보다 부합하는 정책 프로토타입(안)의 설계가 가능하였음
 - 코리아스타트업포럼이 가진 네트워크를 적극 활용하여 창업단계별로 초기 스타트업 대표, 중견 스타트업 대표를 정책대상자 집단으로 설정하였음. 연구자 또한 이들과 네트워크를 형성, 향후 정책프로토타입(안)이 실행되어 반복적 개선의 과정에서도 이들로부터의 지속적 피드백이 가능하도록 하였음
- 핵심 정책결정자의 참여 독려
 - 핵심 정책결정자의 참여는 우리나라 정부의 의사결정 구조를 고려할 때 실효성 있는 정책

프로토타입(안)의 도출에 결정적 역할을 함

- 특히 본 실험의 초기에는 기획재정부 혁신성장본부, 중소벤처기업부, 고용노동부를 핵심정책결정 기관으로 보았음. 그러나 본 정책 실험의 이슈를 탐지하는 과정에서 창업-고용 및 노동-교육 정책간 연계와 정책 수단간 시너지 효과를 고려해야하기 때문에 교육부 참여의 필요성이 제기되었음
- 본 연구진이 보유한 대통령 지속 일자리위원회, 기획재정부의 혁신성장본부와의 기존 네트워크를 활용하여 기획재정부 혁신성장본부, 중소벤처기업부, 고용노동부의 핵심 정책결정자가 정책 프로토타입(안)을 창안하기 위한 과정에서 참여할 수 있었음
- 현 정부가 혁신성장을 주요 정책 기조로 내세우고 대통령 또한 규제 혁신을 통한 스타트업 활성화에 관심을 갖고 있는 상황¹²⁾에서 특히 기획재정부 혁신성장본부와 중소벤처기업부는 주무 부처로서 본 연구진 및 정책대상자와 적극적으로 상호작용을 하였음
- 반면 교육부의 경우 참여의 필요성이 높은 부처이지만 정책실험 기간 중에 발생한 교육부 현안으로 본 정책실험의 거버넌스에 포함하는데 한계가 있었음. 대신 교육-창업의 연계를 위한 정책전문가와의 심층 인터뷰를 바탕으로 장기적 관점에서의 정책 방향을 제시하고자함

[그림 5-10] 열린정책실험(OPL) 협력적 연구 거버넌스 설계



출처: Westly et al.(2011: 772)의 분석틀을 활용해 저자작성

12) 한겨레 인터넷 신문 (2018.10.16.). 문대통령, “스타트업이 유니콘으로 성장하도록 지원할 것”. (www.hani.co.kr/arti/economy/it/866014.html. 2018.10.17. 접속)

Ⅵ. 수요지향 정책기획

김기헌 한국청소년정책연구원 선임연구위원

1 정책대상자 중심의 수요지향적 접근

- 수요지향적 정책기획 대상으로 청년 창업 문제를 다루어보고자 함
 - 청년 창업에 주목한 이유는 수요지향적 접근이 더 필요한 기능 중심 정책이 아닌 대상중심 정책이라는 점과 최근 청년 취업 활성화와 더불어 고용 창출을 위한 대안으로 청년 창업이 주목받고 있기 때문임
- 문제 구조화 단계에서의 공급지향적 접근과 수요지향적 접근의 차이
 - 정책을 추진하는 정책 담당자들이 정책 실무자나 정책 연구자들을 대상으로 면담을 통해 단편적으로 정보를 제한된 범위에서 수집하고 결정하는 방식을 취하는 경우가 많음
 - 중요한 사안의 경우 정책연구기관이나 대학에 정책수요자나 정책 대상에 대한 설문조사, 인터뷰 등을 맡겨 좀 더 포괄적으로 정보를 수집하기도 하지만 간접적으로 연구자들을 통해 전달받는 방식을 취함
 - 한 부처의 기능을 넘어서는 정책 사업의 경우 문제를 파악하는데 있어서 다른 부처의 의견을 청취하는 경우가 있으나 기업, 시민사회 등 민간 영역까지 폭넓게 의견 수렴 절차를 거치는 경우는 거의 없음
 - 반면, 수요지향적 접근은 공급자인 단일정부 부처를 넘어서 부처간 의견은 물론 기업이나

시민사회 등 민간 영역까지 포괄하여 의견을 수렴할 뿐만 아니라 직접적으로 정책 대상의 참여와 의견 청취를 강조하는 입장이라고 볼 수 있음

[그림 6-1] 공급지향적 접근과 수요지향적 접근 비교



출처: 저자 작성

□ 정책 형성 단계에서의 공급지향적 접근과 수요지향적 접근의 차이

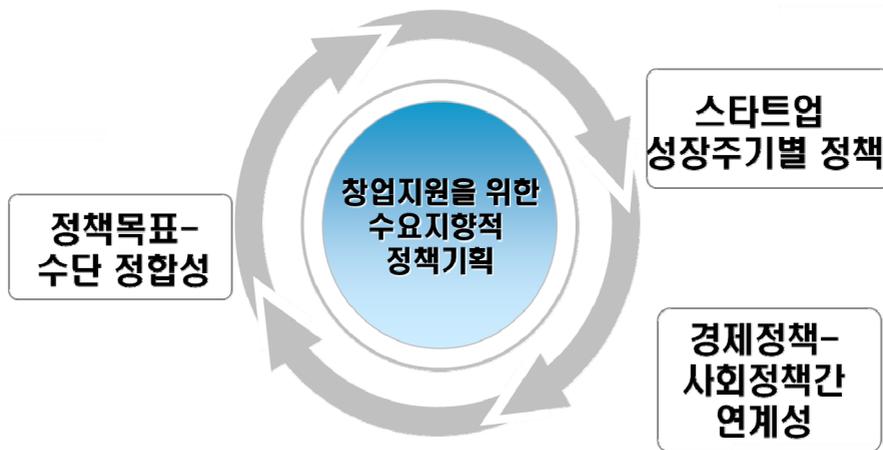
- 공급지향적 접근은 주로 개별 추진 주체가 독자적으로 정책을 형성하는 과정을 거치며 부처 간에 더 우수한 과제를 발굴했는지를 중시하는 방식의 경쟁적인 접근이 이루어짐
- 반면, 수요지향 접근은 관련 부처 및 정책대상자간 협업과 협치를 통한 상호이해를 강조하며 함께 최선의 방안을 마련하는 데 중점을 둠

□ 정책을 집행하는 단계에서의 공급지향적 접근과 수요지향적 접근의 차이

- 공급지향적 접근은 정책을 추진하는 단계에서 상향식이 아닌 하향식으로 업무를 추진하는 방식을 취함. 곧, 행정부처에서 정책 방안을 마련하며 이를 중간지원조직에게 맡기거나 지자체 매칭 사업일 경우 지자체에 정책사업을 내려 보내며 사업 집행을 모니터링하는데 치중하는 경향이 있음
- 반면, 수요지향적 접근은 정책대상자가 직면한 문제를 가장 잘 해결할 수 있는 방식을 지속적으로 찾아가면서 사업 추진과정에서도 정책대상자의 참여와 기업, 시민사회 등 민간 영역을 포괄하는 사회적 합의를 중시하는 경향을 있음. 수요지향 접근은 사업 진행과정에서 문제점이 발생했을 때 이에 대한 피드백이 이루어지는 방식을 취함

- 정책을 평가하는 단계에서 공급지향적 접근과 수요지향적 접근의 차이
 - 공급지향적 접근은 정책에 대한 집행을 점검하는데 치우쳐 있어 정책 평가를 주로 투입(input) 중심으로 파악하며 정책의 성공과 실패 여부에 집중하는 경향이 있음
 - 반면, 수요지향 접근은 정책대상자의 니즈를 충족시키고 해결하고자 하는 문제에 대한 최적의 해결책을 달성하는 데 연관된 성과를 중심으로 평가하는 경향이 있음

[그림 6-2] 창업 지원 정책의 수요지향적 기획



출처: 저자 작성

- 창업 지원의 수요지향적 정책 기획에서는 스타트업 성장 주기별 정책, 경제정책-사회정책 간 연계성, 정책목표-수단의 정합성이 중요하게 다뤄질 필요가 있음
 - 먼저 스타트업 성장 주기별 정책은 창업의 초기부터 스케일업 후 유니콘 기업으로 성장할 수 있도록 적절하게 정책이 활용되고 있는지에 대한 것임
 - 다음으로 스타트업이 창업의 초기부터 스케일업 후 유니콘 기업으로 성장하기 위해서는 경제 및 산업 정책뿐 아니라 고용 및 노동과 교육 정책과의 연계도 중요함
 - 마지막으로 정책 목표와 수단의 정합성은 당초 수립한 정책의 목표에 맞게 정책 수단을 수립했는지에 대한 것임
- 수요지향적 정책 기획을 위한 세 가지 요소에 대한 현황은 구체적으로 창업지원을 위한 정부사업 목록 및 행위를 중심으로 한 네트워크 분석 결과와, 전문가들에 대한 FGI를 통해 살펴보고자 함

〈표 6-1〉 청년 창업 정책 간(경제-사회) 정합성 검토를 위한 FGI

	창업지원정책과 고용 및 노동정책(1차 FGI)	창업지원정책과 교육정책(2차 FGI)
일시	10월 10일(수) 14:00~16:00	10월 22일(월) 14:00~16:00
장소	상상캠퍼스(서울역 부근) 2층 회의실	롯데액셀러레이터 15층 회의실
참석자	전문가A(창업정책) 전문가B(고용 및 노동정책) 전문가C(고용 및 노동정책) 전문가D(창업지원정책 실무자) 전문가E(청년 네트워크 대표) 전문가F(고용 및 노동정책) 전문가G(창업정책)	전문가 A(엔젤투자자) 전문가 B(민간 액셀러레이터) 전문가 C(임팩트 액셀러레이터) 전문가 D(기업가정신 전문가) 전문가E(창업 민관협업 네트워크 대표) 전문가F(창업지원정책 실무자)
주제	청년 창업 현황과 문제점 논의 청년 창업과 고용 및 노동의 연계 논의 청년 창업과 교육 연계 논의 청년 창업 정책과 향후 과제 논의	기업가정신 교육체계 현황과 문제점 기업 성장 액셀러레이팅 및 멘토링 발전 방안 스케일업 생태계의 핵심요소 논의

출처: 저자 작성

- FGI에서는 주로 청년 창업정책과 고용 및 노동정책, 교육정책 간의 연계성을 위한 요소들을 파악하고자 하며 1차 FGI에서는 주로 창업과 고용 및 노동정책전문가들을 대상으로 청년 창업과 고용 및 노동정책의 연관성을 살펴보고자 하며, 2차 FGI에서는 청년 창업 관련 현장 전문가들을 중심으로 창업 기업 성장을 위한 교육체계와 액셀러레이팅, 멘토링 발전 방안에 대한 논의를 진행하고자 함

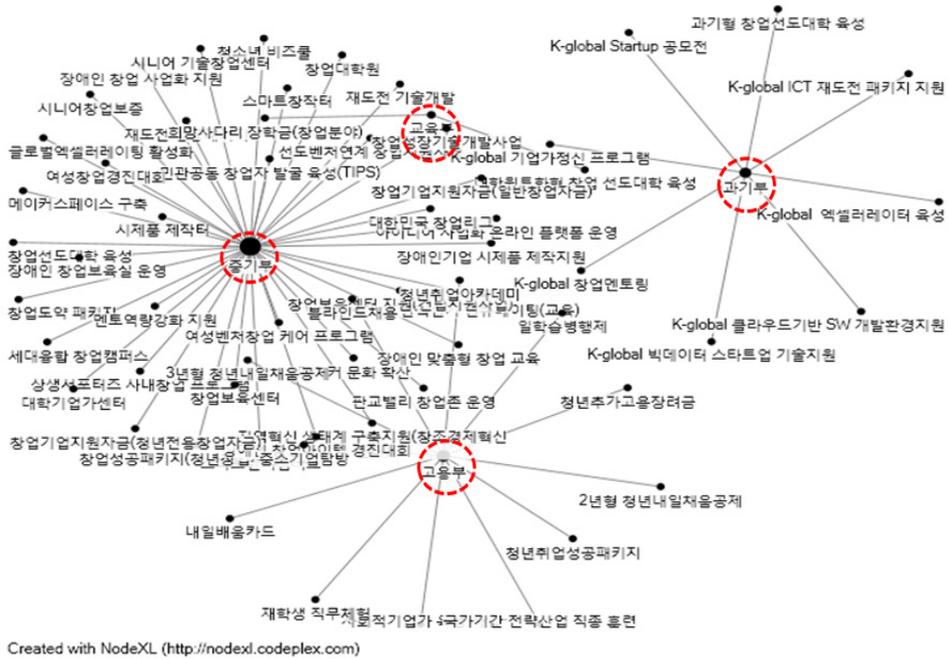
2 수요지향적 창업지원정책 기획

1) 스타트업 성장 주기별 정책 지원

- 창업지원 정책과 고용 및 교육 정책의 연계성에 대한 현황을 파악하고자 창업지원을 위한 정부사업 목록 및 행위자 네트워크 분석을 실시
- 창업지원사업별 주요 행위자와 사업간 연계 현황
 - 창업지원사업을 주관하는 정부부처를 크게 중소벤처기업부, 고용노동부, 과학기술정보통신부, 교육부로 분류할 수 있으며 각 지원 사업 분야별로 가장 많은 사업을 수행하는 부처는 중소벤처기업부임

- 세부사업을 살펴보면 부처별 미션에 따라 지원사업의 방향이 조금씩 상이
 - 중소벤처기업부는 창업초기에 필요한 사업화지원, R&D, 멘토링·컨설팅, 창업행사·네트워크, 시설공간, 정책자금 등 사업 전반을 지원함
 - 과학기술정보통신부는 주로 R&D 중심의 (기술)사업화지원, 멘토링·컨설팅, 시설공간 지원 등을 수행
 - 고용노동부는 고용 및 노동 정책과 더불어 사회적경제 활성화 및 사회적기업가 양성을 위한 사업화지원사업 운영
 - 교육부는 주로 창업선도대학과 같은 대학 중심의 창업교육 지원을 주관

[그림 6-3] 창업지원정책 mapping(1): 정책별 주요 행위자



자료: 2018년 k-startup 홈페이지 공지 기준; 중소벤처기업부(2018), 2018 창업지원사업 내용기준(이하 동일)
출처: 저자 작성

- 현재 청년 창업과 관련하여 중소벤처기업부, 과학기술정보통신부, 그리고 고용노동부가 분야를 달리하여 추진 중이지만 3개 부처 간의 협력적인 거버넌스가 형성되어 있지 않고 개별적으로 업무 추진이 이루어지고 있는 상황이라 창업-고용-주기별 정책지원의 시너지 효과를 기대하기 어려운 한계점을 지님

많지 않은 상황임

- 스타트업이나 스케일업의 경우 사업 운영 과정에서 노무나 훈련 지원의 필요성을 느끼고 있으나 고용노동부의 지원 사업들에 포함되지 못하는 경우가 발생함
- 또한 부처별로 유사한 사업을 지원하는 경우가 많으며 초기지원에 한정되어 있어 스타트업의 성장에 걸맞은 체계적인 지원이 요구됨

“현재 정책은 중복성이 너무 강합니다. 너무 중구난방으로 많은 지원 사업들이 있다 보니, 얼마나 중요한 기회인지 잘 인지 하지 못하는 분들이 많습니다. 기관이든 민간이든 창업 생태계는 잘 형성되어 가고 있지만 대표선수들을 잘 뽑고 집중적인 투자를 통해 글로벌 유니콘 기업이 될 수 있도록 단계별로 지원하는 방식이 필요할 것 같습니다(1차 FGI 전문가 D).”

- 스타트업이 데스밸리(Death Valley) 단계를 거쳐 스케일업이 되기 위해서는 글로벌화가 필요하며 이를 위해서는 규제 개선 및 민간으로의 권한위임을 통해 시장의 역량을 적극 활용할 필요가 있음

- 아래는 스타트업의 성장단계 및 미션별 규제개선의 필요성에 대한 의견임

“스타트업을 넘어서 스케일업 단계로 가기 위해서는 글로벌화 가능성과 높은 수익성을 가져야 하는데 이는 정부 지원 단계를 넘어서 시장에서 이루어질 수 있는 문제로 보입니다. 정부의 역할과 관련해서 보면, 빠른 성장 가능성은 규제 문제이고 이를 풀어가는 부분이 필요합니다(2차 FGI 전문가 E).”

“생존 기간을 늘리는 정책이 필요합니다. 최근의 고민거리는 글로벌 100대 스타트업 가운데 왜 우리나라는 유니콘 기업이 많지 않는 가입니다. 크게 성장하는 스타트업을 만들지 못하는 이유는 성장 단계별로 해결해야 할 규제들이 너무 많기 때문입니다. 이러한 부분들을 해소하는 것이 필요한 상황입니다(1차 FGI 전문가 C).”

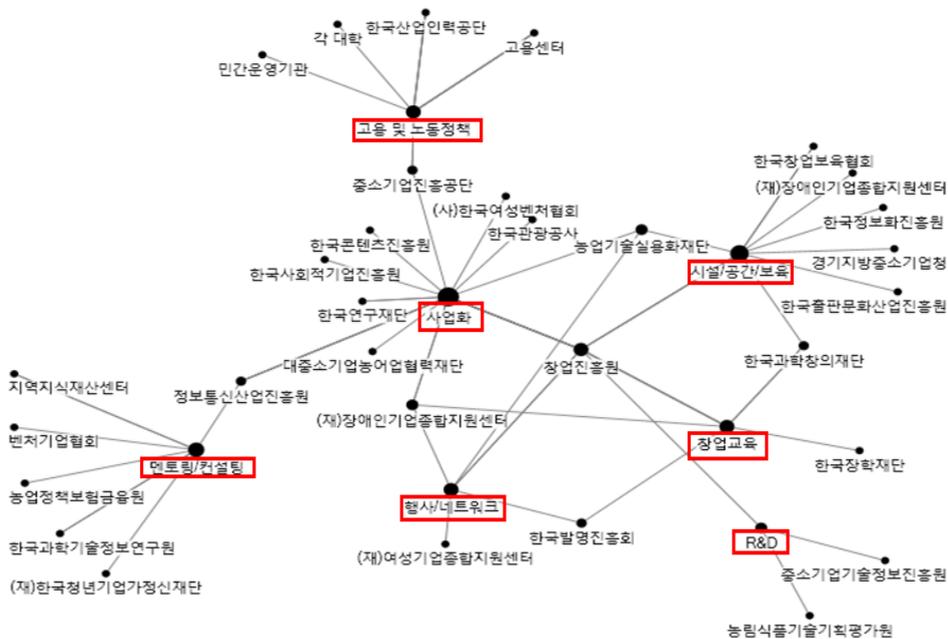
“저는 스케일업 단계에서 가장 중요한 문제는 정부의 규제라고 생각합니다. 소셜벤처 쪽도 생각하시는 것과는 달리 지금의 어려움은 크지 않습니다. 우리는 해외에서 들어오기 자금을 받기 좋은 영역입니다. 사회적 가치나 이러한 부분은 특히 저희가 동남아나 이러한 쪽으로 많이 나가고 있기 때문에 미국이나 유럽 쪽에서 계속 한국의 소셜 벤처에 관심을 보이고 있습니다. 어떻게 보면 벤처보다 규모대비 훨씬 더 많은 기회들이 열려있는 상황입니다. 반면 정부의 각종 규제로 인해 어려움을 겪고 있습니다(2차 FGI 전문가 C).”

- 한편 현재 중소벤처기업부가 추진하고 있는 틱스 프로그램이 민간의 역량을 최대한 활용하

고 정부의 역할은 최소화하여 시장 생태계를 활성화시키는 좋은 사례로 평가되고 있음

“정부에서 추진하는 정책 중에서 팁스(TIPS)가 대표적인 사업입니다. 팁스는 벤처캐피탈 운영사들이 1억 이상을 투자해주면 정부가 5억+알파로 해서 7억까지는 지원을 해주고, 나머지 2억은 매칭 펀드로 들어가서 10억 규모로 이루어집니다. 스케일업과 같이 100억 이상의 대규모 투자는 팁스에서는 없습니다. 포스트 팁스(Post-Tips)가 있는데, 포스트 팁스는 5억에서 10억 정도입니다. 팁스에 참여한 스타트업 팀들 중에서 우수한 팀들을 선발을 해서 그 팀들한테 5-10억 정도를 신규 투자해주고, 기술보증기금과 연결시켜주는 것이 포스트 팁스입니다. 100억 정도 투자해주는 것은 없습니다. 100억 이상은 어차피 시장에서, 벤처투자자들이 판단하는 것입니다. 그러니까 시장의 영역이지 정부의 영역이 아니다. 정부가 그것을 판단할 능력이 없습니다(2차 FGI 전문가 A).”

[그림 6-5] 창업지원정책 mapping(3): 사업별 집행기관



Created with NodeXL (<http://nodexl.codeplex.com>)

출처: 저자 작성

2) 경제정책-사회정책간 연계성: 창업지원, 고용 및 노동, 교육

□ 창업지원정책과 고용 및 노동정책간 연계

- 지금까지는 추격형 산업정책 기조 하에 벤처 및 창업지원정책이 이루어져 왔고 고용 및 노동정책과의 연계성에 대한 고려가 부족한 측면이 있었음. 이는 부처간 상이한 비전과 미션 하에서 양 정책이 추진되어 온 것에도 일부 기인함
- 이러한 이유로 창업과 고용의 연계 문제를 논하기 전에 이 둘은 본질적으로 상충관계에 있는 측면이 있음에 대한 지적도 있었음

“고용노동부는 여전히 취업중심의 일자리창출 중심이고 노사관계를 다루다 보니 노동의 질 문제를 다룰 수 밖에 없습니다. 이는 창업 기업가들에게 규제로 다가올 수 있으며 이러한 충돌은 불가피하다고 생각합니다(1차 FGI 전문가 A).”

- 그러나 창업지원과 고용 및 노동정책의 연계를 고려한 스타트업 성장 주기별 체계적 지원이 있을 때 비로소 글로벌 스타트업으로의 도약이 가능해질 수 있으며 이에 대한 전문가 의견도 존재

“청년에게 자꾸 도전과 실패를 두려워해서는 안 된다는 것을 강조하는데 사회구조가 아닌 개인문제로 ‘아프니까 청춘이다’의 식의 접근이 만연해 있습니다. 청년창업정책도 마찬가지입니다. 청년창업을 바라볼 때, ‘수 없이 많은 실패를 해도 된다.’ 그리고, ‘그 중 한명만 성공하면 된다.’ 라고 접근하기 때문에, 이러한 것에 도전만 하게하고 시작할 때 단계적으로 돕는 접근만 하고 있습니다. 이러한 관점을 바뀌어야 합니다. 산업과 고용은 맞물려있는 것이기 때문에, 창업 정책은 고용 정책과 연관되어 있음에도 거기까지 나가지 못하는 이유도 여기에 있습니다(1차 FGI 전문가 F).”

- 또한 청년창업과 고용정책이 연계된 것은 매우 안 좋은 청년 고용 상황에서 불가피한 측면이 있으며 대졸 이상의 실업자가 많은 독특한 한국 상황에서 다른 국가들과는 달리 창업이 청년 고학력자의 고용문제나 청년 실업문제를 푸는 접근이 될 수 있다는 의견도 제시됨

“현재 대학교 졸업한 고학력 청년들이 취업을 하지 못 하는 상황입니다. 이에 대해서 정부에서 청년실업문제를 해결하는 것에 대한 압박이 크고 이런 상황에서 청년 창업도 고용대책의 일환으로 제시한 것으로 보입니다. 지금 상황에서는 가능한 모든 수단을 동원해야 하므로 청년 창업은 중요한 이슈라고 봅니다.(1차 FGI 전문가 B).”

“우리나라의 지금 가장 큰 문제는 청년 실업인데, 중국이나 미국 대학생들은 5-8% 창업을 하고 있습니다. 많은 곳은 10%도 됩니다. 그런데 우리나라는 대학생들 중에서 생계형 창업 빼고 기술형 창업을 하는 사람들이 채 1%도 안 됩니다. 1%에 불과한 상황을 10년 계획을 세워서 매년 1%씩 올려 8-10%까지 만들 수 있다면, 청년 실업 문제도 해결되고 일자리도 만들고, 성장 동력도 만들어서 모든 문제를 일시에 해결할 수도 있습니다. 저는 국가의 목표를 ‘어떻게 하면 청년 창업을 확대할 것인가?’ 로 정할 필요가 있다고 생각합니다(2차 FGI 전문가 A).”

□ 창업지원정책과 교육정책간 연계

○ 창업교육의 핵심은 실패의 중요성을 가르치는 것이라는 의견이 제시됨

“엄청나게 많은 중학생들과 고등학생들이 빵 등 이것저것 만들어 하는 체험을 하고 있습니다. 이런 활동들이 불필요한 것은 아니지만 창업교육에 있어서 근본적인 대안이라고 볼 수도 없습니다. 창업교육에서 중요한 것은 실패를 배운다는 것입니다. 창업에 성공한 사람들은 ‘창업은 반드시 실패한다’라고 말합니다. 실패의 소중함을 가르치는 창업교육이 필요하며 실패를 전제로 할 수 있는 창업 여건을 만들지 않는다면 창업정책은 절대로 성공하기 어렵습니다(1차 FGI 전문가 B).”

○ 창업교육은 기업이 정신을 바탕으로 초·중·고 교육부터 실제 창업을 위한 멘토교육까지 이루어져야함

- 기업이 정신 교육은 도전정신 고취에 중요하게 작용하므로 유년시절부터 시작되어야 함

“어렸을 때부터 창업을 해서 앞으로 너가 더 성공할 수 있다, 너의 인생에 더 나은 진로가 될 수 있다고 하는 - 기업이 정신을 교육 - 을 해야 한다. 어렸을 때부터 미국 애들은 그런 교육을 받으니까, 자신의 인생에 창업도 중요한 선택이 될 수 있다는 생각을 갖고 자란다. 하지만 우리는 그러한 교육이 없으니까, 대학 나와서 갈데없으니까 창업한다는 이야길 듣게 되는 것이다. 그러니까 대부분 실패하게 되는 것이다. 결국은 창업 생태계를 어떻게 활성화 시킬 것이냐 이것은 국가가 교육부터 바꾸는 등 모든 부분에서 신경을 써야한다(2차 FGI 전문가 A).”

- 예비 창업자 교육은 창업 경험을 통한 학습이 중심이 되도록 설계하여 창업과 관련된 실패와 도전의 경험을 일찍부터 누적시킬 필요가 있음

“창업정책이 성공한 국가들은 공공 조달 시장이 혁신의 유효 소비 시장 역할을 해주고 있습니다. 미국은 교육부에서 어떻게 방향을 잡고 정책을 추진하고 있는지 살펴보면, 교육 기자재를 포함하여 교육혁신과 관련된 미국 연방정부 차원에서의 예산이 2016년도 기준으로 원화 기준 한 5조원이나 됩니다. 이 5조원을 구조적으로 스타트업들이 참여하여 예산을 집행할 수 있도록 틀을 바꾸어놓았습니다. 미국에서는 에듀-테

크(Edu-Tech) 산업이 만들어진 것입니다. 특히 파격적인 조치는 조달 시에 가산점을 주는 방식으로 예비 스타트업 팀에 학생들을 참여시키도록 유도한 점입니다. 이렇게 한 이유는 학생들이기 때문입니다(2차 FGI 전문가 D).”

- 한편 실제 창업을 위한 멘토교육을 통해 멘토의 경험과 노하우에 대한 전수가 매우 중요하나 현재 창업교육 현장은 이러한 필요를 충족시켜 주지 못하고 있음

“창업교육이 제대로 이루어져야 하는데 창업 교육자를 찾기 어렵습니다. 창업 컨설턴트를 대학에서 양성하고 있는데 이 분들은 실제로 창업을 해 본 경험이 없는 사람들이 많아서 이론만 알지 실재를 모릅니다. 그렇다보니 현장에서 정말 필요로 하는 교육이 이루어지 않고 있습니다(1차 FGI 전문가 B).”

3) 정책 목표와 수단간 정합성

- 창업정책의 궁극적 목표는 글로벌 스타트업 육성을 위한 생태계 지원이어야 함에도 불구하고, 현재는 초기 창업을 지원하는 정책 수단에 집중되어 부처별로 중복적으로 활용되고 있어 본래의 목표를 달성하는 데 어려움이 있음
- 이에 대한 정책 효과 역시 창업 기업의 숫자와 같은 계량적 지표로 측정되고 있어 창업기업의 고성장을 위한 정책적 지원이 필요

“창업에 대한 성과를 취업과 비슷하게 정하는 경향이 있는데 취업성공률과 창업성공률은 큰 차이가 있습니다. 창업 성과를 창업의 특성에 맞게 정하지 않는다면 정부 차원에서 창업 데이터를 잘 오픈 하지 않는 관행도 지속될 가능성이 있습니다. 창업 성과에 대해서 정량적 지표가 아닌 다른 관점에서 바라보는 것이 필요합니다(1차 FGI 전문가 A).”

- 창업을 위한 정책수단이 초기 창업의 양적 확대에 초점을 맞추다 보니 정작 지원받아야 할 창업자들은 필요한 정책지원을 받지 못하고 있음

“정부에서 추진하는 과제를 수행하고 부처에서 현재 사업을 진행 중인데 이 사업 추진과정에서 정부로부터 지원을 받고 있는 분들을 대상으로 인터뷰를 해왔다. 인터뷰를 통해서 부처가 실적을 채우기 위해 마구잡이로 인력을 총원하는 있는 것을 확인했으며 이 사업을 통해 실제 성과를 가져오기가 힘들다고 생각합니다. 창업을 할 수 있는 사람들이 해야 하는데, 하고 싶지 않은 사람들이 지원을 받는 문제가 발생하고 있습니다(1차 FGI 전문가 A).”

- 한편 창업교육 중 멘토링 및 컨설팅 사업은 공급자 관점에서 스타트업의 사업화 단계에 집중되어 설계되었기 때문에 성장 단계별 현장의 니즈를 충족시키는 데에는 역부족인 수단이라는 의견이 대다수임

“창업교육을 제대로 해 줄 전문가가 실질적으로 많지 않습니다. 창업 멘토링은 현장베이스, 현장에 오래 몸담고 있는 사람들이 해야 합니다. 그러나 창업교육이 일부 창업 컨설팅을 하는 사람들의 수입원으로 전락해 실질적인 도움을 줄 수 있는 멘토를 찾기 어렵습니다. 따라서 창업교육에 대한 대대적인 점검이 필요합니다(1차 FGI 전문가 A).”

“현재 멘토 분들이 부족하지 않고 너무 많습니다. 하지만 그러한 멘토 분들을 인큐베이팅, 스타트업, 스케일업 등 단계별로 필터링해서 맞춤형으로 멘토링 교육이 이루어 지지도 않고 그렇게 멘토링을 진행할 수 있는 분들도 너무 없습니다(1차 FGI 전문가 D).”

“창업과 고용을 연계해 본다면 창업기업 입장에서 내일 채용 공제나 추가 고용 장려금이 창업과 밀접한 연관성을 갖습니다. 실제로 청년이 창업을 해서, 이러한 혜택을 받는 창업자들이 많다고 알고 있습니다. 고용정책은 이러한 사람들을 지원하는데 여기에도 한계가 있습니다. 중소, 중견 기업을 대상으로 내일 채용 공제를 선정하는데, 기업 규모에서 매출액으로 기준이 바뀌면서 큰 기업들이 혜택을 가져가는 상황이 벌어지고 있습니다. 이러한 문제점을 개선하고 실질적으로 창업기업가와 청년에게 혜택이 갈수 있도록 모니터링을 하는 것이 필요합니다(1차 FGI 전문가 E).”

4) 정부역할의 전환의 필요성

- 창업 촉진을 위해서는 민간에서 할 수 있는 영역에 대해서 정부역할을 축소시키는 것이 필요
- 스타트업 성장 시기별로 누가 어떻게 스타트업 생태계를 활성화하느냐에 따라 창업 촉진 여부가 달라질 수 있음을 지적함
- 스타트업 생태계 활성화를 위해서는 지금까지의 초기자금지원 중심의 정책수단으로의 전환을 통해 스케일업을 위한 시장 원리와 역량이 활용될 필요가 있음

“60-80년대에 우리나라가 자본 축적이 안 되어 있을 때, 산업화사회를 만드는 과정에서 기업들을 인위적으로 국가가 도와줬었는데, 지금 이러한 방식의 패러다임이 전혀 바뀌지 않았습니다. 기업이라는 게 스타트업도 돈 주면, 성장할 것이라 생각을 하는데, 스타트업에 대한 지원이 한 10년 했는데, 안되잖아요. ‘이제는 개별기업을 재정적으로 지원하는 것만으로는 안 되는구나’라고 생각할 때입니다(2차 FGI 전문가 B).”

“왜 우리나라에서 정부가 창업을 촉진하기 위해 노력하는데도 불구하고 유의미한 성과가 안 나오느냐에 대해서는 말씀드리다면, 핵심은 다른 것이 아니고, 시장문제입니다. 정부에서 공급하는 방식으로 이루어지고, 민간에서 해야 할 영역까지 맡아 버리니까 시장의 순환시스템이 잘 돌아가고 있지 않은 것입니다(2차 FGI 전문가 D).”

“최고의 탑 벤처투자자(VC: Venture Capital)들이 한국에 오고 싶게 만들어야 하는데, 한국이 뭔가 새로운 게 있고 매력적인 회사들이 있다고 해야지, 들어오거든요. 진짜 유명한 사람들은 시간 아까워서 오질 않습니다. 그런 사람들은 돈으로 오는 게 아니기 때문에 그렇습니다. 그래서 그런 사람들을 오게 하려면 정부에서 큰 컨퍼런스를 한다고 절대로 안 오고 호기심을 자극하는, 그런 흥미로운 회사들을 개인적인 커넥션으로 끌어야합니다. 그런 것들은 하루아침에 되는 일은 사실 아닙니다(2차 FGI 전문가 E).”

- 정부역할은 개별기업지원에서 도전정신과 창의성을 발휘할 수 있는 스타트업 생태계 구축을 위한 사회안전망 강화로의 전환이 요구됨

“복지문제가 중요합니다. 미국은 실패해도 투자를 해주니까 실패하는 것에 대한 걱정이 없습니다. 실패해도 먹고살 문제가 없으면, 혹은 값을 필요가 없으면 미국처럼 우리나라도 창업 시도에 대한 부담이 없을 것입니다. 우리나라도 창업실패해도 국가가 받쳐준다는 사회복지 시스템이 같이 가야합니다. 창의력은 내가 안전하다고 느낄 때 나올 수 있습니다. 먹고살기 힘든 것에 쫓기면 창의력이 나오지 않습니다. 아프리카나 후진국에서 혁신적인 것이 나올 수 없는 이유입니다. 먹고 살기 바쁘게 자신의 창의력과 상상력을 발휘할 수 있겠습니까. 혁신은 미국이나 유럽같이 먹고 살만한 국가에서, 실패했다고 해도 도전해볼만 한 국가에서 나온다는 것입니다. 우리나라는 창업하다 낭떠러지에서 떨어지면 자기 인생을 망칩니다. 이러한 상황에서 자신 있게 창업에 도전하라고 말하기 어렵습니다(2차 FGI 전문가 A).”

3 소결 및 제언

- 청년 창업에 대한 수요자 중심 정책 기획의 핵심적인 요소는 스타트업 성장 주기별 정책 지원, 경제정책-사회정책간 연계성(창업지원, 고용 및 노동, 교육), 그리고 정책 목표와 수단간 정합성임
- 현재 청년 창업정책은 수요자 중심이기보다는 단절적이고 일차원적인 접근의 공급자 중심으로 설계되었음. 그에 따라 스타트업 성장 주기별 정책 지원, 경제정책-사회정책간 연계성(창업지원, 고용 및 노동, 교육), 그리고 정책 목표와 수단간 정합성 측면에서 문제가 있음

- 스타트업 성장 주기별 정책 지원: 부처 개별적·하향식 접근으로 성장 주기별로 정책의 연계성이 부족하여 스타트업의 지속적인 성장을 지원하는 데 한계를 보임
- 경제정책-사회정책간 연계성: 스타트업의 스케일업을 위해서는 창업지원 정책과 고용 및 노동정책의 연계를 고려한 체계적 지원이 필요하지만 현재 이와 같은 고려가 제대로 이루어지지 않아 스타트업에 걸맞은 인재 확보가 어려움
- 정책 목표와 수단간 정합성: 창업지원정책이 초기창업지원을 위한 정책수단에 집중되어 있어서 글로벌 스타트업 육성을 위한 생태계 지원이라는 목표를 달성하는 데 어려움이 있음

□ 창업지원 정책과 고용 및 노동정책의 연계강화

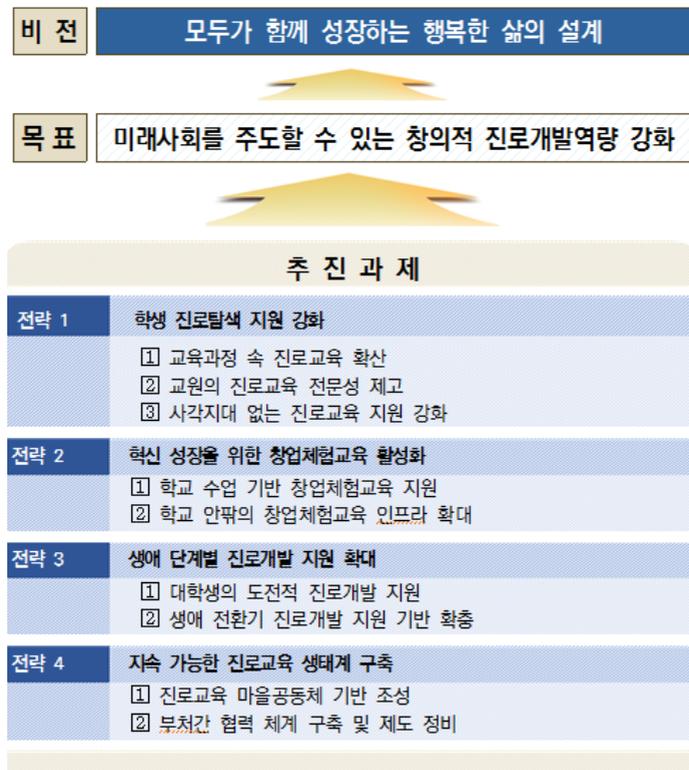
- 부처 간의 연계협력을 위해 스타트업 성장 주기별 정책 지원이라는 공통의 미션을 위한 비전을 수립해 창업을 희망하는 청년과 관련하여 고용정책 추진에 있어서 창업도 고용창출의 일환이라는 인식을 갖는 것이 필요함
- 창업기업의 고성장을 위한 정책적 지원으로서의 고용지원 정책은 장기적 직·간접적 고용확대 효과에 대한 창업기업의 잠재적 혁신성과 임팩트에 기반을 두어 정책의 기대효과를 바라보는 관점의 전환이 요구됨
- 이와 관련해 소셜벤처나 비영리 스타트업은 사회문제 해결 활동을 통해 공공서비스의 사각지대를 해소함과 동시에 신직업군을 형성하는 효과도 존재하므로 사회적 경제 활성화를 위한 사업 역시 고용확대 보다는 창업 및 창직을 위한 잠재성에 대한 투자 및 지원으로의 관점 전환이 필요
- 또한 기술기반의 혁신형 창업기업의 업무 특성에 부합하는 고용 및 노동정책의 기획
- 이들이 근무하는 기업의 특수성을 고려해 유연하게 접근하는 것이 필요하며 기존 기업 중심의 청년 지원정책에서 스타트업이나 소셜벤처 등이 사각지대로 지원을 받지 못하는 사례가 있다면 이를 개선하는 노력이 뒤따를 필요가 있음
- 혁신성장과 청년 일자리 문제에 있어 궁극적인 정부역할은 기존의 하향적이고 개별적인 기업지원에서 벗어나 도전정신과 창의성을 발휘할 수 있는 스타트업 생태계 구축을 위한 사회안전망 강화로의 전환이 요구됨

□ 창업지원 정책과 교육정책의 연계강화

- 교육정책은 초, 중, 고등학생 시기인 아동, 청소년과 창업을 희망하는 청년, 기업이라는 정책 대상별로 접근할 필요가 있음. 학생 시기에 기업가정신에 대한 교육은 매우 중요하며 경제교육이나 창업교육을 확대할 필요가 있음

○ 이와 관련 교육부에서는 2018년 11월 15일에 진로교육 활성화 방안을 관계부처 합동으로 발표하였는데 4대 전략 중 하나로 혁신 성장을 위한 창업체험교육 활성화를 제시함. 전략 2인 혁신성장을 위한 창업체험교육 활성화는 4차 산업혁명 대비 혁신 사회에 필요한 인재를 양성하기 위해서 초·중고 단계부터 창의성과 다양성을 증진시키는 교육이 필수적인 상황에서 메이커교육, 발명교육, 기업가정신 교육 등을 포함한 초·중등 창업체험교육(이론+체험)을 통해 학생들의 문제해결력, 도전정신, 소통능력 함양을 지원하는 내용으로 이루어져 있음(관계부처합동, 2018: 12).

[그림 6-6] 교육부 진로교육 활성화 방안(2018. 11. 16.)



출처: 관계부처합동(2018: 6)

○ 창업을 희망하는 청년 미취업자와 대학생들은 창업을 통한 국가경쟁력 강화에 있어서 핵심적인 인재로 교육을 통한 선별이 이루어질 필요가 있으며 경쟁력을 갖춘 현장 전문가가 멘토링으로 참여해 실질적인 교육훈련의 효과를 가져오는 것이 중요함. 이는 경쟁력이 있는 민간기업이나 스타트업, 소셜벤처의 참여를 통해서만 이룰 수 있음.

[그림 6-7] 청년 창업 지원 교육 및 고용정책의 대상별 접근



출처: 저자 작성

□ 부처간 정책조정 및 협업강화

- 정책 추진에 있어서 경제부처들은 기업의 욕구를 반영하고 정책 수립부터 집행, 평가에 이르기까지 정책대상자의 참여를 확대할 필요가 있음. 부처 간 사업 중복의 문제를 해결하고 연계를 강화하기 위해서 협의체와 같은 구조를 상시적으로 유지하는 것이 필요함
- 사회부처들은 개인의 권익이 침해되지 않는 범위에서 기업 활동을 활성화할 수 있는 정책을 추진하는 것이 필요함. 부처 간 칸막이를 없애고 생애초기부터 기업가정신에 대한 교육이 이루어지고 대학의 창업교육 및 보육단계를 통해 스케일업으로 성장할 수 있도록 경제정책 과 연계·협력하는 것이 필요함

Ⅶ. 정책 수요 탐색 및 구조화

정미나 코리아스타트업포럼 정책팀장

1 스타트업 지원정책의 대상자 세분화

1) 분석 대상

□ 분석대상의 유형

- ICT 기술 기반 혁신형 창업 기업
 - 기술기반 창업은 업종 전반에 걸쳐 있기 때문에 업종으로 기술기반 창업만을 별도로 구분하기 어려움. 따라서 ICT 기술 기반의 혁신형 창업 기업을 분석 대상으로 선정했으며, 이들의 업종 및 운영모델은 다양함
- 창업기업의 미션별 운영 모델 구분
 - 혁신형 창업 기업 중 운영원칙과 목표에 따라 모델을 달리하며 본 연구에서는 영리 스타트업, 소셜벤처, 비영리 스타트업으로 구분하고자 함
 - 운영모델은 크게 사업모델과 수익모델로 구분지어 설명이 가능한데 사업모델이 사업화 및 기업의 존속에 필요한 기본 운영원리라고 한다면 수익모델은 특정 비즈니스 아이템의 경제적 가치를 담보하는 방식을 뜻함
 - 이러한 구분에 따르면 소셜벤처와 비영리 스타트업의 구분이 명확해짐. 두 운영모델이

모두 사회문제를 해결하고 공공서비스의 사각지대를 해소하기 위해 창업활동을 시작한다고 할 때 소셜벤처가 비영리 스타트업에 비해 비교적 수익모델이 작동 가능한 비즈니스 아이템을 다루고 있고, 비영리 스타트업은 혁신적 사업모델을 통해 기존의 비영리 섹터가 지녔던 한계 즉, 지속가능한 생명력을 지니고 있음을 알 수 있음

〈표 7-1〉 수요 조사 대상 기업 유형

	영리 스타트업	소셜벤처 (하이브리드 조직)	비영리 스타트업
운영 원칙	시장지향	시장과 미션의 균형	미션지향
목표	경제적 가치 창출	경제/사회적 가치 창출	사회적 가치 창출
운영 모델	사업모델	사업모델	사업모델
	수익모델	수익모델	수익모델
	O	O	O
	O	O	X

출처: 저자작성

□ 창업 기간 및 주기

○ 5년 미만 창업 기업

- 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 상 벤처기업은 창업 7년 이내를 의미하는바, 분석 대상 모두 창업 5년 미만으로 법 상 창업기업에 해당함
- 단, 주의할 것은 혁신형 창업 기업은 창업 기간 보다 투자 유치 규모 수준으로 단계를 구분하기 때문에, 본 분석에서도 창업 기업의 연차보다 투자 규모를 중심으로 정책 수요를 구분함.
- 창업 기업을 투자 규모 중심으로 구분할 경우 시드 투자부터 시리즈 A, B ... 순으로 진행 (그림 5-1 참조)

□ 분석 대상의 규모

○ 인력 규모

- 재직 인원 최소 4명부터 최대 60명까지 다양하게 분포

○ 투자 및 매출 규모

- 영리 스타트업 및 소셜벤처는 매출보다 투자를 중심으로 운영 되는 바, 거래액은 높더라도 순이익은 적자 구조를 가진 기업이 다수이므로 매출보다는 투자규모로 판단하는 것이 타당함
- 영리 스타트업 혹은 소셜벤처의 경우 누적 투자 규모 1억 원 이상~약 100억까지 초기부터 중기까지 포괄함. 일부 기업은 성장 후 다른 기업과의 인수합병 경험 있음. -비영리 스타트

업의 경우 민간 투자 유치가 어려운 바, 혁신적 사업모델을 보유하되 영리를 추구하지 않는 창업기업을 분석 대상으로 함

- 위의 기준으로 수요조사 인터뷰를 수행한 창업기업은 아래 표와 같음

〈표 7-2〉 창업기업 심층면접 대상

종류	창업 성장 단계	
	초기(1~2년)	중견(2~5년)
영리 스타트업	2개 업체(A,B)	3개 업체(C,D,E)
소셜벤처	2개 업체(F,G)	1개 업체(H)
비영리 스타트업	2개 업체(I,J)	-

출처: 저자작성

2) 분석 내용

□ 정책 수요 조사 기준

- 현재 시행 중인 창업지원 정책을 기준으로 정책인지와 만족도를 조사한 후, 스타트업의 필요에 따른 정책 수요를 추가적으로 조사하여 이를 중심으로 수요 구조화 및 우선순위를 선정하였음

□ 정책 수요 조사 항목(그림 5-16) 참조)

- (사업화지원) 창업도약패키지, 선도벤처연계 창업지원, 민간투자 주도형 기술창업지원(Tech Incubator Program for Startup Korea: TIPS), 창업선도대학 육성 등
- (R&D지원) 창업성장기술개발사업, 재도전 기술개발사업 등
- (멘토링·컨설팅) 아이디어사업화 온라인플랫폼, 멘토역량강화, K-Global 기업가정신 프로그램/ 창업멘토링 등
- (창업행사, 네트워크) 벤처창업페스티벌, 대한민국 창업리그 등
- (시설공간보육) 메이커 스페이스 구축, 창업보육센터, 시제품 제작터, 지역혁신생태계 구축, K-Global 빅데이터 스타트업 기술 지원 등
- (고용/노동 정책) 청년 추가고용 장려금, 2/3년형 청년내일채움공제, 내일배움카드, 청년취업아카데미 등
- (창업교육 지원) 대학 기업가센터, 창업대학원, 청년혁신가 인큐베이팅, 희망사다리 장학금 등

2 정책의 수요 탐색 및 구조화

1) 수요탐색을 위한 실험 수행 과정

- 정책인지도 및 선호도 조사를 위해 정책 양케이트 판넬과 정책카드를 활용하여 정책투표를 실시하였고, 스타트업 성장 단계별 정부역할표를 작성하여 단계별 기대하는 정부역할에 관한 투표도 함께 진행
 - 정책투표: 스타트업이 알고 있는 정책(정책 인지도)과 실제로 신청하여 이용해본 정책의 만족도를 조사. 면접대상자가 정부사업 조사표에 직접 스티커를 붙이는 방식을 택함으로써 딱딱한 조사에서 벗어나는 시간이 짧아지고(아이스 브레이킹 효과), 그로 인해 비교적 짧은 시간에 정책 인지도와 만족도 조사를 깊이 있게 다룰 수 있음
 - 정책카드 활용: 정책대상자의 심층면접 과정에서 창업지원정책에 대한 현장의 경험을 생생하게 떠올리는 것을 돕고 관련된 기억을 빠짐없이 구조화해서 정책대상자로서창업지원정책에 대한 경험을 스토리텔링할 수 있게 도와주었음
 - 스타트업 성장 단계별 정부역할 투표: 정부역할에 관한 이미지가 뚜렷하지 않은 스타트업에게 예시가 되어 원하는 역할을 정확히 감 잡게 해줌

[그림 7-1] 스타트업 성장주기별/미션별 정부역할 조사표



출처: 저자촬영

[그림 7-2] 창업지원 관련 정부사업 작성 카드



출처: 저자 촬영

[그림 7-3] 정책대상자 심층면접



출처: 저자 촬영

[그림 7-4] 창업지원 관련 정부사업 인지도 및 만족도 조사표



출처: 저자촬영

2) 사업영역별 수요 구조화

□ 사업화

- 국내 사업화 지원 정책은 초기 스타트업에 집중돼 있고 중견 스타트업의 니즈는 충족시켜주지 못한다는 의견이 제기됨

“사업화와 경우에도 중견 스타트업 지원이 없어요. 액셀러레이팅이나 창업사관학교나 창업선도대학이나 캠퍼스온사업 등은 초기기업에 대한 것뿐이니까, 중견 단계까지 고려(해야)하는 정부사업인데 (현재는 초기기업만 지원하기 때문에) 좀 맞지 않는다고 생각해요(스타트업 B).”

- 해외 사업화 지원 정책은 실효성이 없다는 의견이 강하게 제기됨

“케이글로벌 지원할 때 투자금 얼마 이하, 매출 얼마 이하, 창업한지 얼마 이하 등 초기 기업에 해당하는 기준이었어요. 저희가 2년 만에 해외 진출을 하는데, 결국은 액셀러레이터도 필요 없고 제품이 여기서 퍼펙트하게 완성 됐을 때, 외국에서 콜이 왔을 때, 그 사람이랑 그 사업을 하면 되는 것 같아요(스타트업 D).”

“해외 진출을 위한 정부사업 프로그램으로 해외에 나가면, 정부가 섭외해 놓은 투자자들은 정작 너네 제품 프로토타입도 안 나왔는데 여기 왜 왔냐고 물어요. (이렇게 실효성 없이 운영 되고 있기 때문에) 정부 지원 해외 진출 프로그램으로 해외 나가면 다들 휴가 갔다 왔다고 생각하지 아무도 뭘 했다고 생각하지 않아요. 그리고 관철은 해외 투자자가 오지도 않아요. 한국에서 매출도 안 나오는 기업을 만나주는 대표가 누가 있겠어요(스타트업 E).”

- 정부의 초기 자금지원은 마중물로서의 역할이 요구되며 이를 통해 사업모델에 대한 가설 검증의 시간을 벌어주는 효과를 불러오는 것이 필요

“사업이란 걸 직접 해보니 가설을 검증하는 건데, 제한시간이 있는 게임이에요. 12개월 내 혹은 18개월 내 검증을 하는 건데 성공하면 살아남고 실패하면 죽는 것이죠. 정부에서 이를 지원을 해 준다는 것은 내가 사용할 수 있는 시간이 늘어나는 것을 의미해요. 결국, 비용을 지원하는 것은 무슨 의미냐 생각해보면, 창업자들에게 시간을 주는 거예요.(스타트업 C).”

- 사업화 정책에 수반되는 행정절차 및 의무적인 교육이나 멘토에 대한 강한 불만 제기

“정부에서 하는 창업사관학교에 선정 돼서 지원금을 받았는데, 반드시 해야 하는게 일주일에 한번씩 안산에 가서 멘토 만나고 교육 듣고, 지금은 전산으로 영수증 처리가 됐는데, 이전에는 안산까지 영수증 들고 가야 해요. 초기 창업 때가 가장 바쁜데, 다른 대표님들은 이것 하면서 어떻게 사업하시는지 모르겠어

요. 저는 너무 힘들었거든요. 그리고 스타트업이 다 강남에 있는데 안산도 너무 멀고요. 멘토는 좋은 분들인데, 솔직히 도움이 하나도 안 되고 뭐하고 있는 것인지 모르겠어요(스타트업 A).”

- 시장 진입 레퍼런스 및 해외 진출 디딤돌로서 정부의 공공조달방식에 대한 수요가 높으나 조달 계약을 위한 매출 및 기업의 규모 기준이 혁신형 창업기업과 맞지 않음

“정부가 구매해주는 것, 정부에 조달하는 것은 스타트업에게 좀 중요한 것 같아요. 공공 구매 시장이 큰 것도 있지만, 그것보다는 스타트업은 신제품이나 새로운 서비스가 많으니까 초기 기업이 시장에 진출하는 것이 어려워요. 해외 진출도 그렇고요. 이럴 때 정부에 납품 한 기록이 있으면 이 자체가 공신력 있는 레퍼런스가 되어서 스타트업에게 큰 도움이 되거든요. 문제는 정부 공공구매 기준이 역시 매출이나 규모라는 것인데요, 그러면 스타트업은 또 못하는 것 이에요. 스타트업에 맞는 기준이 조금 추가되거나 했으면 좋겠어요”(스타트업 B).”

□ 멘토링 및 컨설팅

- 정부 멘토링 사업이 혁신형 스타트업이 필요로 하는 멘토의 내용과 질을 갖추고 있지 않다는 문제제기가 많음

“창업가들은 한 시간을 내는 것도 너무 아깝다고 생각하는데, 사업 모델을 증명하기 위해 이 사람들을 설득하고자 하는데 사업 자체에 이해도가 떨어지는 분이 너무 많으세요. 전문으로 교육을 잘 하시는 분들이 계시는데, 이 분들을 정부 사업에는 오지 않아요. 주로 프랜차이즈 업계, 옛날 창투사, 이런 분들이 오세요(스타트업 B).”

- 멘토는 사업 모델이 유사한 성공한 선배 창업가의 수요가 가장 높음. 하지만 정부가 이를 충족시켜줄 수 있을 거라는 것에는 회의적이며 오히려 창업자 모임을 통해 자발적으로 네트워크를 형성하는 것이 더 효율적이라고 생각함

“제가 자주 자문을 구하는 대표님이 있는데, 그 이유는 우리랑 비즈니스 도메인, 에센스가 비슷하기 때문이에요. 이럴 때는 이야기만 해도 도움이 돼요. 그런데, 에센스가 다른 멘토랑 만나봤자 별로 도움이 안 돼요. 정부가 그것을 만나게 하는 가교 역할을 할 수 있을지 의심스러워요. 차라리 민간에서 자발적인 창업자 모임 형태로 멘토링을 한다고 하면 도움이 되겠죠. 그렇게 해도 대표님들이 높은 확률로 안하고자 할 거예요. 바쁘니까(스타트업 B).”



□ 행사 및 네트워크

- 창업자간 네트워킹이 매우 중요함에도 불구하고 정부가 추진하는 행사나 네트워크 사업의 효용성은 현저히 낮은 것으로 평가 됨

“창업에 있어서 어려운 점이라고 할 때 사실 느끼기에 돈이라고 하기 보다는, 제대로 모를 때가 많습니다. 제대로 가고 있는가, 내가 지금 하고 있는 것이 맞는가, 우리가 시드단계서 약속한 것들이 달성이 되니 다음 라운드를 준비를 해야 하는데 BM에 대한 깊이 있는 고민이 있어야 하는데 어디까지 고민을 해야 하는지, 리소스는 한정 돼있고, 성장에 쓸 것인지 BM가설을 만들고 그것을 검증하는데 쓸 것인지 매순간 창업자들의 선택이니까. 정답도 없고 누가 해줄 수 있는 것도 아니고, 네트워크가 결국 중요합니다. 나 같은 경우는 선배 창업자들이 있으니까 도움을 받고, 그런 것이 제일 큼니다. 정부가 네트워크 사업을 공급해주는 것은 도움이 전혀 안 됩니다. 정부에서 공급하는 프로파일이 사실 창업자들이 아니니까..(스타트업 A).”

□ 시설, 공간, 보육

- 정부 공간시설 지원, 혹은 공유 오피스 지원은 주로 초기 기업 위주로 운영되고 있음. 하지만 데쓰벨리를 넘기고 성공 문턱에 이르기 위한 중견 스타트업의 경우 공간에 대한 지원이 절실한 상황임

“초기 스타트업에 대한 공간 지원은 있어요. 그리고 공유 오피스도 활용할 수 있고. 그런데 중기 넘어가면 즉, 우리는 50명 정도 되는데, 갈 곳이 없어요. 서울에는 있어야 하고 공유오피스는 수용이 어렵고. 상가를 빌리고 하는 과정에서 비용이 너무 많이 들어요. 중기는 데쓰벨리를 겪기도 하는데, 다른 지원 말고 인건비와 공간에 대한 지원이 데쓰벨리를 넘는, 즉 성공 가도로 가는 스타트업의 실질적 혜택이 될 수 있어요(스타트업 C).”

□ 고용 및 노동정책

○ 기술기반의 혁신형 창업기업에게 고용노동부의 고용지원정책은 절대적으로 수요가 높음.
 하지만 기존의 고용지원정책은 중소기업 위주로 설계돼 있어서 고급인력수요가 높은 혁신형 기업의 현실에 부합하지 않는 경우가 많음

- 혁신형 기업에서는 기술 개발이 핵심인데, 개발에 대한 투자는 결국 개발자 채용이고 따라서 인건비가 가장 큰 투자비용임. 하지만 이에 대한 고용지원정책은 혁신형 기업의 수요에 부응하기 어려움

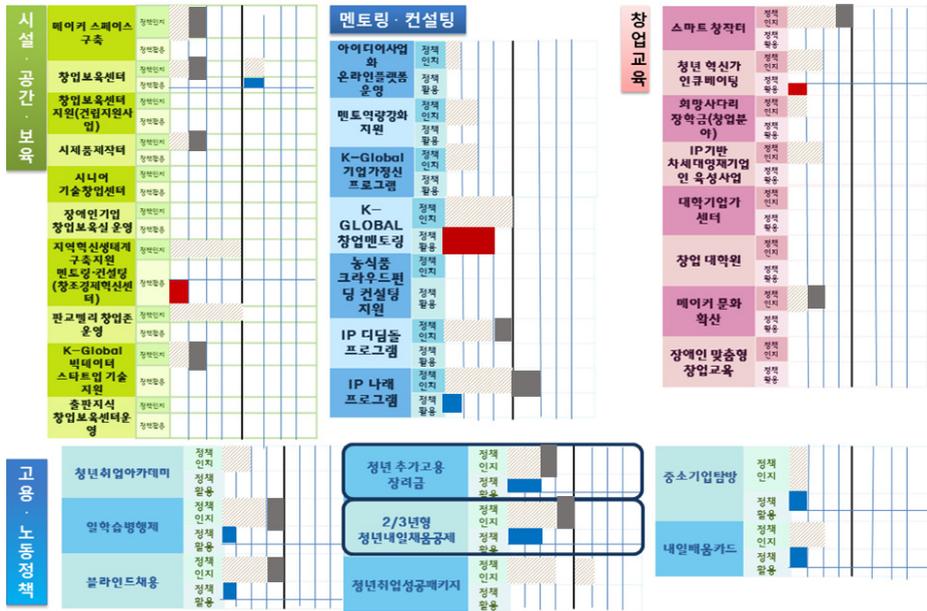
“인건비용이 제일 많이 들어요.. ICT는 전부 인건비입니다. 모든 정부 지원사업의 특징인데, 인건비의 캡이 있어요. 저희는 ICT회사이고 저희가 만드는 기술은 머신러닝이잖아요. 그럼 저희가 써야하는 비용은 전부다 데이터 수집하고 내부의 개발자들이 알고리즘을 짜는 거예요. 그럼 데이터 수집비용이랑 내부 인건비 비용이 전부인데, 인건비를 못 쓰고 나머지 예산은 쓸 데가 별로 없는 거예요. 그나마 ICT회사는 꽤 많이 반영을 해주지만, 그래도 현실에 안 맞아요.. 상당히 많은 스타트업 기업이 디지털 기반이기에 이러한 경향이 강할 텐데.. 인건비 비중이 제일 높을 텐데(스타트업 C).”

[그림 7-5] 심층 면접 기업 정부 정책 평가표(1)



출처: 저자 작성

[그림 7-6] 심층 면접 기업 정부 정책 평가표(2)



출처: 저자 작성

3 새로운 정책수단 및 정부역할의 변화

- 본 연구는 기술기반의 창업기업을 대상으로 스타트업 지원 정책의 수요를 탐색하기 위한 심층면접을 실시하였으며, 현행 정책의 세부사업의 영역별로 정책대상자 수요를 구조화한 결과 아래와 같은 영역에서 현재 정책 지원 방식의 개선이 요구됨을 알 수 있음
 - 수요의 구조화를 통해 ① 창업 단계별 지원 정책, ② 민간 투자자와 연계된 정부 지원 정책, ③ 멘토 및 네트워킹의 민간 역량 강화, ④ 인재 확보 및 유지에 대한 수요가 높음을 알 수 있음
- 또한 창업기업의 미션에 따라 정책대상자를 분류하여 수요를 탐색한 결과 영리 스타트업, 소셜벤처, 비영리 스타트업은 기술기반의 혁신형 창업이라는 공통적 요소에 따라 스타트업 지원정책 수요가 동일하게 구성되었음을 알 수 있음

○ 소셜벤처는 영리 스타트업과 달리 ‘소셜미션’을 지닌 창업기업지만 그 이전에 본래 벤처의 성격을 지닌 기술기반의 혁신형 창업기업이라는 근본적인 벤처 지향의 기업 성격으로 인해 영리 스타트업과 동일하게 지원 정책을 활용하였으며 비슷한 의견과 수요가 도출되었음

□ 한편 스타트업의 스케일업을 위해 ‘자금 및 투자’, ‘규제’, ‘인재 확보’의 영역에 있어 새로운 정책수단의 개발의 필요성과 바람직한 정부역할의 방향에 대한 시사점을 제공하였음

○ 자금 및 투자의 선순환을 통한 창업 생태계의 혁신성과 사업성 제고

- 혁신형 창업기업의 초기자금지원 기준으로 매출 및 구체적 로드맵을 요구하고 있으나 창업 기업의 혁신성에 대한 올바른 자금지원 방식은 성장 단계별 요구되는 기업의 역량을 평가하는 것임

“정부지원사업에서 초기 기업에 대해서 평가를 하는 게, ‘아이템이 어떤데?’ ‘돈 되겠어요?’ 이런 이야기를 해요. 초기기업한테 이걸 물어보면 거짓말 밖에 못해요. 왜냐면 조사능력이 있겠어요, 물론 나름의 시장성을 판단하겠지만, 디테일하게 어떻게 알거냐는 거죠. 근데 그런 사람한테 3개년, 5개년 계획을 물어봐요. 그리고 언제 어떻게 exit 할거냐 하고 있고. 그리고 이 팀 멤버가 이런 가능성이 있고, 시장이 말이 되고, 열심히 하면 되겠어. 조언해주는 게 아니라 ‘이 아이템 되겠어요? 돈 벌겠어요?’ 이런 지적을 하는 상황이니까. 당연히 되기 어렵죠. 그러니 이 절차를 겪으면 창업자는 완전 좌절하게 되죠(스타트업 C).”

- 그러므로 초기 사업화 지원정책의 운영은 팁스와 같이 엔젤 투자자를 육성하고 민간과 협업하는 방식을 통해 창업 생태계의 혁신성과 사업성을 제고하는 것이 중요

“가령 시드투자를 받으면 정해진 시간 내에 약속한 성과를 내는 것이 창업자의 능력이고, 이게 안 된다면 (창업자에게) 여러 가지 문제가 있고 능력이 안 된다는 것이예요. 그런 팀을 정부가 (자금지원을 통해 계속) 살린다는 것이 무슨 의미가 있는지에 대한 고민을 해봐야 합니다. 오히려 (이런) 기업을 직접 돕기보다는 투자자들을 육성을 하고 (혁신성을 지닌) 기업을 발굴하는 것이 중요해요(스타트업 C).”

- 스타트업의 스케일업의 핵심은 결국 투자 유치이기 때문에 사업 미션과 모델에 부합하는 핵심 행위자 중심의 네트워크 형성이 매우 중요하므로 정부 주도의 네트워크 구축과 지원을 지양하고 시장의 자발적 네트워크에 맡기는 편이 나음

“시드부터 시리즈 A까지 (민간)투자자의 역할이 아주 중요해요. 투자자들끼리는 단계적으로 연결되어있으니 시리즈 A를 받았다면 당연히 시리즈 A 투자자가 시리즈B 투자자를 연결해줘야 해요. (투자자가 보유한) 네트워크를 가지고. 시리즈A를 받은 회사가 시리즈B를 받기 위해 자신이 가지고 있지 않은 네트워크를 이용하는 것은 굉장히 어려워요. 결국 초기 시드가 굉장히 중요한데, 시드투자자가 누구냐에

따라 다음 라운드부터는 많은 게 결정이 돼요. 투자 연결뿐만 아니라 사업 일정까지도(스타트업 C).”

- 소셜벤처의 경우 소셜벤처는 ‘혁신성’, ‘사업성’ 외에도 ‘사회문제 해결력’을 기준으로 투자가 진행되어야 할 필요성이 제기되었으며, 나아가 이 세 영역의 균형 잡힌 평가가 쉽지 않고 아직 국내 소셜벤처 전문 투자자가 많지 않으므로 민간 전문가와의 협업이 요구됨

“저는 소셜벤처들이 R&D과제를 할 때 사업성을 항상 R&D과제로 평가하잖아요, 그 부분만이라도 배점의 방식이 달라지면 좋겠어요. 예를 들어, 소셜벤처가 사업성에 대해서 장기적으로 소셜 임팩트가 있을 때는 그 부분에는 전문적인 분들에게 따로 평가를 받는 건 어떨까, 그렇게 되면 그게 가점을 주는 방식은 아니니까. 소셜벤처의 경쟁력을 낮추지 않고 성장을 유도할 수 있는 방법이 필요해요. 마지막 평가항목에서 소셜 벤처의 진정성을 평가하려면, 이쪽 필드가 굉장히 좁기 때문에 임팩트 투자자나 중간지원조직만 몇 가지 루트만 해서 레퍼런스 체크를 하면 오히려 진정성이 체크가 되지 않을까. 요 부분은 우리가 충분히 가점을 줄 수 있다라는 형태로 되면 되지 않나 생각합니다(스타트업 H).”

○ 신산업 육성을 위한 규제 거버넌스 구축

- 창업기업의 규제문제는 특히 신산업의 경우 크게 부각되며, 이때 요구되는 정부역할은 초기 진입장벽 이외에 중견 스타트업의 단계를 넘어가면서 발생하는 규제 불확실성을 완화시키고 신산업 영역의 표준설정을 통한 시장질서 확립임

“규제 문제는 심각합니다. 초기에 사업이 불법인지 법적으로 문제가 있을지 다 알아보고 시작하지만, 시작하자마자 시행령, 시행규칙, 고시 수준에서 진입장벽에 부딪히는 경우도 정말 많고요. 더 중요하게는 중기 넘어가서 사업이 조금씩 확장되면 시장에서 눈에 띄게 되고, 그러면서 기존 사업자들이 정부에 민원을 넣거나 하는 경우가 생겨요. 그러면 법적으로 문제가 없어도 유권해석 상 보수적으로 결론이 나는 경우도 많고. 즉, 중기 넘어가면서부터 행정절차부터 사업 핵심에 이르기까지 다양한 규제이슈가 발생합니다(스타트업 F).”

○ 인재의 선순환적 흐름을 유도하는 고용 및 노동정책으로의 전환 필요

- 현행 고용정책의 지원조건은 만 19세-만34세 이하 청년을 신규채용하는 것을 선정기준으로 정하는데 청년취업을 활성화하는 정책수단으로 활용됨에 따라 인재의 선순환적 흐름을 유도하는 데에는 한계를 보임
- 즉 스타트업 업무의 특성상 경력직을 선호하는 경향이 있어 스타트업 기업은 현행 고용지원 정책을 통해 사회초년생을 채용하기보다 경력직을 채용

- 그러나 스타트업 생태계 전반의 관점에서 바라볼 때 기술기반의 혁신형 창업기업의 인재풀 확보를 위해서는 1년 미만의 경력자에 대한 채용우선지원이 필요함

“초기 스타트업은 청년 내일채움공제는 기업에게 좋은 게 아니라 직원에게 좋은 것인데 청년추가 고용 장려금은 직접 기업에 지원을 해주는 것이라 도움이 된다. 그런 것은 당연히 1년 미만 경력자를 고용했을 때 혜택을 주는 쪽이 옳지 않냐 생각한다. 그래야 진짜 고용 문제가 해결된다. 스타트업이 매년 성장한다고 해도 경력자만 뽑는데, 경력자들은 경력자들로만 도는 것이고. 이게 혁신으로 고용이 일어나는 것인가? 라는 생각은 한다. 경력자 자리가 빈다고 해서 그곳에 신입이 들어온다고 생각하진 않는다. 청년 고용문제가 전부 1년차 미만이지, 경력자가 취업이 안 된다는 얘기를 들어본 적 있는가. 전부 다 1년 차 미만이다(스타트업 A).”

“어차피 경력직은 고용이 일어난다 해도 실제 고용 인원수는 늘지 않는 것이다. 그럼 기업 입장에서 는 주니어를 털어서라도 동기부여하고 교육시켜 리스크를 감소할만한 동기요인이 있어야 하는데, 이러한 부분을 정부가 해줘야 한다 생각한다. 그런 문제들을 조금 풀어주면, 스타트업 시장에서 인재 흐름을 만드는 데 도움이 될 것이라 생각한다(스타트업 D).”

- 또한 혁신 기업의 인재 확보 및 유지를 위해서는 재직자를 위한 사내 복지와 노무관리 지원이 필요

- 스타트업의 특성상 초기 사업화 시기 재직자는 ‘가치 있는 일을 한다는 것에 대한 사명감’으로 인해 업무만족도가 꽤 높으며(스타트업얼라이언스, 2018: 34), 따라서 창업자와의 파트너십을 구축한 재직자들은 해당 기업에 대한 주인의식과 조직몰입도가 높음
- 그러나 스타트업 성장 단계별로 재직자의 업무 동기를 지속적으로 부여하고, 만족스러운 업무환경을 제공하기 위해 스타트업의 사내 복지가 뒷받침되지 않으면 유능한 인력의 지속적 보유가 어려움

“혁신 기업은 인재가 절대적으로 필요합니다. 초기일수록 더 그래요. 그런데, 스타트업에 사내 복지가 어디 있어요. 그렇게 해줄 여력이 없어요. 가령 직장 어린이집 같은 것이라도 정부가 지원해주면 훨씬 나올 것 같은데, 저도 전 직장 안 그만두고 버텼던 것 중에 큰 것이 직장 어린이집이었어요. 이렇게 창업하고 나니 저도 힘들고 저희 직원들도 힘들고. 스타트업의 건강검진, 직원교육, 어린이집 등 스타트업 전체가 모여서 같이 공동으로 할 수 있는 복지 사업을 기획하고 싶고, 정부가 지원해줬음 좋겠어요. 이것이 일자리 정책 아닌가요(스타트업, C).”

○ 한편 비영리 스타트업은 창업지원정책에 관한 의견보다는 새로운 행위자의 등장에 따른 새로운 정부역할에 관한 수요를 제시했으며 이에 대한 내용은 Ⅷ. 정책문제 구조화에서 다루기로 함

□ 이제까지의 논의를 표로 정리하면 다음과 같음

〈표 7-3〉 스타트업 지원 정책 수요구조화

현행 스타트업 지원정책 주요 사업영역	열린정책실험(OPL)을 통한 정책수요 탐색 결과	수요 구조화
사업화	-창업 단계별 지원정책설계	스케일업을 위한 지원
시설, 공간, 보육	-중견 스타트업을 위한 시설 및 공간제공	
자금 및 투자	-민간 투자자와 연계한 정부지원 -‘사회문제 해결성’ 항목의 추가 및 소셜벤처 투자자 직접 평가 방식(소셜벤처)	
규제	-신산업 육성을 위한 규제 거버넌스 운영	신산업 육성
고용 및 노동정책	-고용지원정책과 연계 -혁신형 기업복지, 사내 교육 등 지원체계 마련	인재 확보 및 유지
멘토링 및 컨설팅	-민간 중심의 자발적 네트워크 활성화	정부-민간 역할의 재정립

출처: 저자작성

Ⅷ. 정책 프로토타입(안) 공동 창안

조세현 한국행정연구원 연구위원
정서화 한국행정연구원 초청연구위원
김기헌 한국청소년정책연구원 선임연구위원
정미나 코리아스타트업포럼 정책팀장

1 정책문제 구조화 과정

1) 인터뷰 대상 부처의 선정

- 창업과 일자리의 통합적 관점에서의 정책 프로토타입 설계를 위한 다부처 정책결정자 참여
 - 창업과 일자리의 통합적 관점에서 혁신성장 생태계 활성화를 위한 정책 프로토타입을 창안하고자 하는 것을 목표로 하는 바, 본 연구에서는 기획재정부 혁신성장본부, 중소벤처기업부, 고용노동부의 정책결정자를 면담하였음
 - 기획재정부 혁신성장본부
 - 핵심선도사업 등 혁신성장 유망분야 정책추진과 이행상황 및 현장점검, 인프라 구축, 공공선도 구매수요 발굴, 예산 및 세제 재원, 규제혁신 국민의견 수렴 등의 업무를 담당하여 스타트업 활성화와 직결되는 업무수행
 - 스타트업 기업이 유니콘 기업으로 성장하도록 지원함으로써 4차산업혁명 시대 성장동력을 찾고 혁신적 창업을 통한 저성장 극복, 좋은 일자리 만들기 추구

- 중소기업부 벤처창업혁신실
 - 창업관련 중장기 계획 및 전략 수립, 창업관련 제도 개선 사항 발굴 및 개선, 창업 교육, 홍보, 자금 지원 및 정보 제공 등의 업무를 수행
 - 기존의 제조업 중심 중소기업에서 벤처 등 기술형 창업으로 정책 전환을 시도하고 있음
- 고용노동부 고용정책실
 - 청년의 고용과 관련해서는 고용정책실의 청년여성고용정책관이 담당함
 - 구체적으로 청소년 직업지도 및 취업알선, 청년고용 관련 정책 총괄 및 조정을 수행하고 있음

2) 정책문제 구조화를 위한 OPL 팀의 역할

□ 수요조사 결과의 패턴화 및 정책문제로의 구조화

- 앞서 OPL 운영과정에서 제시한 바와 같이 수요자에 대한 인터뷰, 관찰 등을 통해 획득한 정책의 우선순위는 정책 운영 전반의 맥락이 고려되지 않은 것이기 때문에 이에 대해 정책결정자와의 논의가 필요함
- 따라서 OPL 팀은 혁신성장의 정책 및 현장 전문가의 의견과 정책대상자에 대한 수요조사의 결과를 취합해서 현재의 도전적 문제를 해결할 수 있는 방안으로 제시된 정책 수요들간의 패턴을 발견하고, 이를 정책 문제로 구조화하였음

□ 정책수요를 정책문제로 구조화한 내용은 다음과 같음

- 영리스타트업
 - 스타트업의 스케일업, 투자, 엑시트 등 창업 전주기 지원 정책의 로드맵 설정
 - 규제이슈
 - 인재확보
 - 창업 관련 멘토자본 전문성 확보
 - 부처간 조정 및 협업
- 소셜벤처
 - 소셜벤처 특성에 맞는 전주기 정책 지원 로드맵 설정
 - 육성지원조직 육성
 - 소셜 임팩트 관련 데이터 관리 체계 구축
- 비영리스타트업

- 공동생산을 위한 정책수단 개발과 시민참여플랫폼 확산

□ 정책문제 구조화는 ① 정책 우선순위 선정, ② 정책 프로토타입(안)의 실현가능성, ③ 정부의 개입정도를 중심으로 이뤄짐

- 정책 우선순위 선정은 정책대상자와 정책결정자를 두고 진행되었고 정책대상자는 정책 수요에 대한 우선순위 순으로, 정책결정자는 정책 실행의 난이도를 기준으로 선정하였음
- 정책 문제 구조화를 위한 필요 정보는 심층 면접 시 진행되었으며, 정책대상자는 정책 앙케이트를(3절 수요 구조화 장에 설명되었음) 통해 우선순위를 선정하였고, 정책결정자는 정책대상자들이 선정한 정책 우선순위와 제안된 프로토타입(안)을 중심으로 투표지를 만들어 실행 하였음 (표 8-1 참조)

〈표 8-1〉 정책 우선순위와 프로토타입 제안에 관한 구조화

영리 스타트업			
스타트업의 스케일업, 투자, 액시 등 창업 전주기 지원 정책의 로드맵 설정			
◆ 스케일업 및 정책 세분화를 위한 지원 수단 개편 방식 개발(직접지원->간접지원 등)	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
2. 규제이슈			
◆ 수요지향적 규제 샌드박스 운영방안	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
3. 인재확보			
◆ 스타트업 맞춤형 직업훈련 교육 및 직무별 교육 프로그램 지원방안	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
4. 창업 관련 멘토자본 전문성 확보			
◆ 정부 멘토링, 네트워킹, 액셀러레이팅 등의 멘토자본 확보를 위한 전문가 확보방안	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
5. 부처간 조정 및 협업			
◆ 중복지원, 부처간 이해관계, 칸막이 해소를 위한 정책협업방안	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>

소셜벤처			
1. 소셜벤처 특성에 맞는 전주기 정책 지원 로드맵 설정			
◆ ① 선정평가: '사회문제 해결성' 항목의 추가 및 소셜벤처 투자자 직접 평가방식 ② 초기지원: 소규모 금액 투자 및 멘토링 ③ 중기지원: 결과 중심 투자와 평가 방식	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
2. 육성지원조직 활성화			
◆ 소셜 임팩트 투자자 육성 방안	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
3. 공공조달 방식의 변화			
◆ 위탁이 아닌 결과 구매 방식으로 전환	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
4. 소셜 임팩트 관련 데이터 관리 체계 구축			
◆ 사회문제 정의, 사회적 가치 측정 등의 관련 데이터 관리 체계 구축	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
비영리 스타트업			
1. 비영리 섹터 지원 방식의 변화			
◆ 보조금 지원 방식을 벗어나 투자 및 인큐베이팅의 개념을 도입한 성장 지원	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
2. 권한위임			
◆ 정부의 간접 지원을 위한 정부 산하 실행기관의 역할 축소 및 재정립 방향 도출	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
3. 사회적 기업의 인식 전환			
◆ 사회적 기업을 '고용효과'로만 바라보는 관점에서 벗어나 지속적인 성장을 유도할 수 있도록 성과평가를 개선	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
4. 비영리 영역의 일자리 지원(고용노동부만 해당)			
◆ 정부 일자리 정책의 정책대상자 확대 필요(현재는 중소·중견, 소상공인, 청년창업자 기준) - 비영리영역 취업 청년에 대한 지원 추가	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>
5. 비영리 영역의 일자리 질 개선(고용노동부만 해당)			
◆ 낮은 임금과 장시간 노동에 대한 개선	어렵다 <input type="checkbox"/>	하면 좋겠다 <input type="checkbox"/>	꼭 해야 한다 <input type="checkbox"/>

출처: 저자작성

2 정책 우선순위 및 정부역할 정리

1) 각 관련 부처 정책결정자와의 인터뷰 결과

- 관련 부처 정책결정자와의 인터뷰 내용 중 공통적인 사항을 요약하면 다음과 같음
- 정책결정자의 정부역할에 대한 관점 : 인프라 조성
 - 기획재정부 및 중소벤처기업부는 스타트업 생태계의 활성화를 위한 정부의 역할로 인프라 조성을 우선적으로 꼽았음
 - 투자자가 마음 놓고 투자할 수 있는 환경 조성 (창업 규제 완화, 주류시장에서의 규제 환경 관리 등)
 - 투자자금지원 성공모델개발 및 확산
 - 시제품 만들 수 있는 공간 지원 등 재정지원에서 간접지원으로 정책수단 다각화
 - 정책결정자들은 공통적으로 교육-창업-고용 연계 필요성과 중요성을 높게 인식하고 있었음
 - 대학에서 창업활동의 학점 인정, 창업에 적합한 교육환경의 조성이 필요함
 - 유아교육부터 기업이 정신 및 창업 교육 실시, 기업활동에 대한 긍정적 시각 등에 관한 교육이 조기에 이루어져야 함
 - 장기적으로 생계형 창업이 아닌 기술기반의 혁신형 창업을 위한 훈련기관의 훈련 업종 전환, 장비 및 인력 확충을 위한 민간기업간, 기업과 정부 간 협업 필요
 - 소셜벤처 영역에 대한 부처간 조정과 협의 및 정책 실험 필요
 - 신생영역으로서 향후 사회적 기업 관련 부처(고용노동부, 기획재정부) 및 중소벤처기업부 간 “사회적 효과”에 대한 기준 정립을 위한 협의와 조정 필요
 - 이와 같은 신생영역에 대해서는 정책수요자의 참여와 실효성에 대한 논의가 진지하게 이루어질 필요가 있기 때문에 향후 정책실험이 요구되는 영역임

2) 수요자의 정책선호도와 정책결정자의 관점 비교에 따른 정부역할 재설정

- 개별 면접과 집단 면접에 참여한 전문가들을 대상으로 실시한 정부역할에 대한 조사 결과를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음.
 - 전문가들은 정부역할에 있어서 협력자인가, 관리자인가에 대해 관리자보다는 협력자가 될

필요가 있다고 지적함. 창업을 지원하는 기능 측면에서 보면, 관리자의 역할은 주로 교육 및 훈련 영역에 있어서 중요함. 부처별로 보면, 산업 및 경제 부처들은 관리자의 역할을, 교육/고용 부처들은 협력자의 역할을 맡는 것이 필요함.

- 정부역할 중에는 고객 입장에서 접근하는 부분과 공급자로 접근하는 부분이 나누어짐. 전문가들은 전체 정부와 지자체는 창업 기업 입장에서 중요한 고객이며 특히 정부 조달 측면에서 스타트업을 한 단계 도약시킬 수 있는 측면이 있음. 공공서비스 제공 측면에서 보면, 정부는 공급자가 됨. 창업기업은 두 가지 측면에서 고객 역할이 중요하고 볼 수 있음.
- 정부역할에 있어서 지원과 규제는 동전의 양면과 같은 부분으로 충돌하는 역할임. 이는 정책수요자의 차이에서 비롯되는 측면이 있는데 기업을 정책대상으로 삼을 때와 노동자나 미취업자 등 개인을 정책대상으로 삼을 때 지원과 규제라는 프레임이 작용함. 정부 부처별로 볼 때 산업이나 경제 부처는 기업입장을 대변해 재정 지원자의 역할을 수행하는데 비해서 고용 부처는 청년이나 노동자의 입장에서 이들의 권익을 보호하는 규제자의 역할을 수행하게 됨.

□ 정부역할의 지속 영역

- 정책 수단의 지속 및 개발이 필요한 영역
 - 정책대상자 및 정책결정자가 공통적으로 정부 지원이 필요하다고 보는 영역은 표준설정, 초기스타트업의 자율성 강화, 규제 개선 영역인 것으로 나타나 해당 영역에서의 정책 수단이 지속되거나 개발될 필요가 있음
 - 그 외에 초기투자를 위한 재정지원, 초기 시장진입을 위한 촉매제 역할 또한 정부가 지속적으로 수행할 필요가 있음. 다만 초기 자금 지원의 경우 성장 단계별 요구되는 기업의 역량을 평가하여 창업기업의 잠재적 혁신성과 성장 가능성을 기반으로 자금을 지원할 필요가 있음
 - 소셜벤처의 경우 표준설정, 사용자 중심의 민간위탁에 있어서 정부지원이 필요하다는 데에 대해 정책대상자와 정책결정자가 공감하여, 해당 영역에서의 정책수단 지속 및 개발 필요
- 정부역할은 지속하되 정책 수단의 변화가 필요한 영역
 - 재정 지원자로서 정부의 역할은 초기 투자에서는 직접적 재정 수단 활용이 지속될 필요가 있으나 초기를 지난 시기에는 직접적 재정수단보다 공간 지원과 같은 인프라를 위한 간접적 수단이 요구되고 있음

□ 정부역할 최소화 영역

- 정책대상자들은 창업관련 네트워킹, 교육 및 홍보 영역에 있어서는 정책 실효성의 확보를

위한 전문가가 투입되지 않는 한 현 정책은 무용지물로 판단하고 있음

- 반면 정부의 입장에서는 해당영역의 정책이 비교적 수행이 쉬운 편임. 기존의 서비스 전달체계가 확립되어 있기 때문임. 또한 이러한 서비스 전달체계와 관련해서는 다양한 이해관계자가 얽혀 있는 상황이기 때문에 교육, 훈련, 네트워크와 관련한 별도의 혁신은 정부의 입장에서는 난이도가 어려운 과제임
- 따라서 장기적으로 정부역할의 최소화를 위한 노력이 요구됨. 새로운 전문가 그룹이 참여하는 직무훈련 방식, 수요에 부합하는 직무훈련 프로그램의 마련을 위한 정책실험이 필요한 요소로 정책 프로토타입(안)을 창안할 필요가 있음

[그림 8-1] 창업지원정책별 정부역할에 대한 정책대상자·정책 및 현장 전문가·정책결정자의 관점 비교

	초기 스타트업	시범사업 및 시장 형성	스케일업, 주류화 및 시장 수립	성숙한 시장 및 생태계 진입
협력자 Collaborator 증거를 수집하고 아이디어를 구축하기 위해 다른 주체와 협력	[Champion] 결정자	[힘을 소집]	[네트워크 연결] 대상자	[공동 생산] 대상자 전문가
관리자 Steward 영향력과 정보를 기반으로 정책을 조정	[안전 수립] 결정자	[전략과 기술 기획] 결정자	[교육 및 홍보] 전문가	[시민 참여 플랫폼] 대상자 전문가
고객 Customer 재화와 서비스 (민간 위탁) 구매	[축매제] 결정자 대상자 전문가	[표준 설정] 결정자 대상자 대상자	[사용자 중심의 민간위탁] 결정자 대상자	[공공조달]
공급자 Provider 공공서비스의 설계, 공급, 보안	[혁신가] 결정자 전문가	[서비스 재설계] 결정자	[서비스 제공자] 결정자 전문가	[서비스 설계자 선택]
재정 지원자 funder 투자를 촉진하거나 주도함	[초기투자] 결정자 대상자 대상자	[재정적 장려금] 결정자 대상자 전문가 전문가	[교부금 및 보조금] 전문가	[스케일업 플랫폼 제공] 전문가
규제자 Regulator 규제 및 제도개선	[자율성 강화] 결정자 대상자 전문가	[규제 거버넌스] 결정자 대상자	[규제환경 구축] 결정자 대상자 전문가	[규제환경 관리] 결정자
입법자 Legislator 법 제정 및 입법 개정	[의회심의용 정책제안서] 전문가 전문가	[소관사항 제출 보고서] 전문가	[위임입법] 전문가	[법칙 개정] 전문가

 정부지원 필요 영역
 정부개입 최소화 영역
 출처: 저자 작성

〈표 8-2〉 혁신성장을 위한 정부역할 설정

정부역할	지속	정책수단 지속	- 영리스타트업의 경우 표준설정, 초기스타트업의 자율성 강화, 규제 개선, 그 외에 초기투자를 위한 재정지원, 초기 시장진입을 위한 촉매제 역할 - 소셜벤처의 경우 표준설정, 사용자 중심의 민간위탁에 있어서 정부지원 지속 필요
		정책수단 변화	- 초기 이후는 직접적 재정수단보다 공간 지원과 같은 인프라를 위한 간접적 재정수단 활용이 필요 - (조직수단의 변화)스타트업 인재 육성 및 고용 확대를 위해 교육정책과 고용정책간 연계 강화
	축소	- 창업관련 네트워킹, 홍보 - 스타트업 맞춤형 창업교육 및 직업 훈련, 직장내 직무 교육과 같은 교육 프로그램 운영의 민간역할 증대	

출처: 저자 작성

3) 정책문제 구조화

- 정책결정자와의 심층면접을 진행하면서 정책적 맥락을 고려해 정책의 실행 난이도를 고려하여 정책 우선순위를 재조정함
 - 현재 창업지원정책은 주로 영리 스타트업에 초점을 맞추어 진행되고 있어 정책 우선순위 구조화는 영리 스타트업만을 놓고 진행되었음
 - 정책대상자는 스케일업을 위한 지원을 최우선 정책 수요로 정하고 있고, 이에 대해 정부도 정책 수요 파악이 잘 되면 정책 실현 가능성 측면에서 크게 문제 되지 않을 것이라고 답함
 - 반면에 스타트업 생태계 활성화를 위한 인재 확보 및 유지에 관한 전략에 대해서는 경제부처만의 문제가 아니고 사회적 합의가 전제된 메커니즘을 요하므로 시간이 걸리는 문제라고 답함
 - 한편 창업 관련 멘토 및 네트워킹의 정책 효과는 매우 낮은 것으로 드러났고, 이에 대해 정책대상자는 전적으로 민간의 영역으로 자리매김 되어야 할 것으로 주장하고 있어 이에 대해 정부-민간 역할의 재정립이 필요함
- 지금까지 진행한 정책결정자, 정책대상자, 전문가 참여에 의한 실험 결과를 정부역할 및 스타트업 성장 단계별로 구분하여 정책 프로토타입(안)을 제시하면 다음의 표와 같음

〈표 8-3〉 정책 우선순위와 프로토타입 제안에 관한 구조화(영리)

정책 우선순위와 정책 프로토타입 예시	정책 중수도	정책 실행 난이도	정책 프로토타입(안)
	정책대상자 및 정책·현장전문가	정책결정자	
스케일업을 위한 지원 - 창업 단계별 (사업화단계, 스케일업 단계) 맞춤형 지원 정책	①	③ 정책수요 파악 후 해결 가능	단기 프로토타입(안)
신산업 육성 - 규제 샌드박스 운영방안	②	④ 법적 근거로 운영	
인재확보 및 유지 - 고용정책과의 연계 - 혁신형 기업 복지, 사내 교육 등 지원체계 마련	③	⑤ 사회적 합의가 전제된 메커니즘 필요	중장기 프로토타입(안)
창업 관련 홍보, 멘토링, 네트워킹 - 정부-민간 역할의 재정립	④	① 정책수요 파악 후 해결 가능	
부처간 정책 조정 및 협업 - 중복지원 정리 - 정보제공 통합 관리 - 부처별 칸막이 해소 방안 마련	⑤	② 정책수요 파악 후 해결 가능	

출처: 저자 작성

3 정책 단기 프로토타입(안) 제안

□ 앞서 제시된 정책 프로토타입(안) 중 정책대상자가 중요하게 생각하고, 정책결정자 역시 실행의 난이도가 비교적 낮아 수요 구조화가 이뤄지면 실행이 가능할 것 같다고 판단되는 영역을 단기 프로토타입(안)으로 제시하고자 함

○ 이를 본 연구대상의 세분화 방식에 따라 스타트업의 성장 주기별, 미션별로 유형화하여 제시하면 다음의 표와 같음

〈표 8-4〉 스타트업 미션별 정책 단기 프로토타입(안)

	영리 스타트업	소셜벤처	비영리 스타트업
사업화 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 촉매제로서 정부 초기 지원(공공구매) • 전략적 초기 투자 • 표준설정을 통한 신시장 확산 • 자율성 강화 및 규제 거버넌스 구축 (규제샌드박스) 	<ul style="list-style-type: none"> • 촉매제로서 정부 초기 지원 (공공구매) • 표준설정을 통한 신시장 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 초기 투자 • 재정적 지원 • 공동생산과 시민참여 플랫폼 활성화
스케일업단계	<ul style="list-style-type: none"> • 스케일업을 위한 간접 지원수단 개발 • 고용 및 노동정책과의 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 육성지원조직 활성화 	-

출처: 저자 작성

□ 스케일업을 위한 창업 단계별 지원

○ 촉매제로서의 정부 초기 지원구매(영리, 소셜벤처)

- 혁신형 기업은 기존에 시장에 없는 것을 생산하거나 서비스를 제공하는 기업을 의미하며 따라서 이들의 초기 제품 및 서비스는 거래처 등이 사전에 정해져 있는 경우는 드물고, 바로 시장에서 테스트를 받아야 하는 경우가 많음
- 시장 테스트를 시도해보기 위해서는 최소한의 사업 레퍼런스가 필요한데, 정부가 구매자가 되어 공공 구매 등의 방식으로 초기 스타트업의 제품과 서비스를 사용하는 것이 이들에게는 가장 안전한 레퍼런스가 될 수 있음
- 따라서 초기 창업기업에게 판로를 지원하는 것은, 비단 판로를 넘어 민간시장 및 해외 진출의 디딤돌이 됨

○ 혁신성장을 위한 전략적 초기 투자(영리, 비영리)

- 초기 진입 자금을 지원하는 것에 대한 수요 높음. 단, 각종 행정 절차 및 멘토 등과 결합된 자금지원은 상당히 비효율적임
- 영리 스타트업의 경우 엔젤투자, 시드투자, 시리즈 A, B ... 등 민간 투자 유치 단계 별로 투자를 받고 있음
- 이러한 민간 투자는 단순히 자금의 문제를 넘어서 네트워크를 비롯한 사업적 멘토 등의 역할을 해주는 경우가 많으며, 이를 통해 사업 모델을 고도화해 나가고 있음
- 주의할 것은 초기 기업 정부 자금은 마중물 역할이라는 것임
- 즉, 초기 기업은 어차피 정부 초기 지원금만으로 사업을 성장시킬 수 없는 바, 민간 투자를 동시에 유치함
- 결국, 사업 성장을 위한 핵심 자금은 민간 투자 유치이며, 정부 자금이 사업에 관한 멘토, 네트워크, 해외 진출, 사업화 등을 전제로 직접 교육하거나 사업을 성장시키려는 목적으로 각종 프로그램을 결합시키는 것은 오히려 행정적 부담을 가중시켜 사업의 성장을 저해할 수 있음
- 한편 비영리 스타트업에게는 소셜 미션의 완수를 위한 혁신적 사업모델을 구축한 기술기반의 창업기업의 경우 영리적 성과가 아닌 사회적 가치를 중심으로 전략적인 투자를 수행하여 그들의 성장 가능성과 문제 해결의 가능성을 지원할 필요가 있음

○ 표준설정을 통한 신시장 확산(영리, 소셜벤처)

- 창업기업의 시장진출을 위해서 정부가 표준을 설정하고 제반제도를 정비하는 것은 시장 확산에 필수적인 요소

- 특히 ICT 기반 창업기업의 경우 각종 규제에 해당되는 경우가 많아, 신제품 및 서비스를 출시하는 경우 기존 법이나 표준에 포괄되지 못하는 상황이 발생
- 이때 정부가 표준을 설정하는 것은 산업 발전에 중요한 전제가 되는데, 주의할 것은, 시장에 대한 충분한 숙의 없이 선부르게 표준을 설정할 경우, 그 자체로 진입장벽으로 작용해 신산업의 발전을 역으로 저해 할 수 있음
- 한편 기술 및 신산업 표준 외에 소셜벤처의 지속적인 성장을 위해 사회문제 해결을 위한 기업미션 수행을 존중하는 평가 기준을 설립할 필요가 있음
 - ① 선정평가: '사회문제 해결성' 항목의 추가 및 소셜벤처 투자자 직접 평가방식
 - ② 초기지원: 소규모 금액 투자 및 현장 전문가 멘토링
 - ③ 중기지원: 사용자 중심의 공공조달 및 민간위탁 방식으로의 전환 필요

○ 재정적 지원(비영리)

- 이들은 사회문제와 공공부문의 사각지대의 문제를 직접적으로 해결할 수 있는 사업모델을 활용하는 창업기업이지만 소셜벤처와 달리 수익모델을 구축하지 못하는 영역에서 활동하는 프로젝트 수준인 경우가 많음
- 그러나 이들의 사업모델 중 공공부문의 파트너십을 통해 정책문제의 해결과 나아가 사회적 기업가정신을 바탕으로 한 창직 활동에도 도움이 될 수 있는 가능성이 존재하므로 잠재력 있는 사업모델을 확장시키고 확산시키기 위한 초기재정 지원이 요구됨

□ 신산업 육성을 위한 자율성 강화 및 규제 거버넌스 구축(영리)

- 오늘날의 창업은 IT 기술이 결합된 신산업인 경우가 많음. 이는 전통산업에 기반을 둔 우리나라 법제와 충돌을 일으키고 있는바, 정부가 적극적으로 규제 거버넌스를 새롭게 정립해야 함
 - 이미 지난 몇 년 동안 회자됐듯이 신사업에 관한 한국의 규제상황은 심각한 정도에 이르렀음
 - 신산업에 관한 규제는 비단 기존의 규제를 완화해서 해결되는 것이 아님. 오히려 새로운 규제를 만들어 법적 안전성 위에서 사업을 가능케 하거나, 기존 규제의 예외를 적용해 신산업과 전통산업의 결합과 조화를 꾀하는 것이 중요
- 현재 규제샌드박스 등의 혁신제도가 도입됐지만, 이 제도가 제 역할을 다 하기 위해서는 신산업에 대한 이해뿐만 아니라 기존 법체계 내에 신산업이 안착할 수 있는 노력을 병행해야 함
 - 그렇지 않으면, 규제샌드박스를 통해 한시적으로 사업을 영위했다고 하더라도 언제 다시 사업을 접어야 할지도 모르는 상황에 직면하게 될 것이라는 위기감이 규제 샌드박스 활용의

저해요소로 작용할 것임

- 이를 위해 신산업과 기존 규제의 불일치를 파악하고 해소를 모색하는 협력적 형태의 거버넌스 운영이 필요함. 현재처럼 각 부처가 신산업 육성이라는 명목으로 규제 수요를 발굴하고 결국 다시 소관 부처에서 이를 불허하는 방식이 지속 될 경우, 신산업의 성장은 요원해질 것임
 - 이미 이러한 규제거버넌스의 부재와 규제 상황의 악화가 해외 투자자 유치를 저해하고 있으며, 국내를 넘어선 해외 시장에서의 경쟁력 약화를 야기하고 있음

□ 스케일업을 위한 간접 지원수단으로의 변화(영리)

- 정부의 재정정책은 대체로 초기기업에 집중돼 있고, 보조금이나 세제 혜택의 경우 기존 제조 중소기업에 적합하게 설계돼 있어, 매출이 아닌 투자 기반으로 성장하는 혁신형 스타트업에게 도움이 되지 않고 있음
- 30인 이상에서 약 50-60명 규모의 중기 스타트업은 이른바 '죽음의 계곡'을 지나는 경우가 많은데, 이때 정부 자금 지원 통로도 부족하지만, 공간에 대한 비용도 전혀 지원이 없음
 - 이들 규모는 민간 공유오피스를 활용하기에는 규모가 큰 바, 서울권의 상가를 구할 수밖에 없는데, 비용이 상당히 높아 큰 어려움을 겪고 있음

□ 인재 확보를 위한 고용 및 노동정책과의 연계(영리, 소셜벤처)

- 혁신형 창업의 경우 개발자와 같이 고급인력에 대한 수요가 높으나 적절한 인재채용이 쉽지 않고, 그 외 업무에 관해서는 경력직을 채용할 유인이 높음
 - 창업 초기 고급인력 채용에 따른 비용 지출이 생계형 창업보다 높을 수밖에 없음. 문제는 창업 초기 기업의 경우 대부분 매출이 발생하지 않고 자금 또한 여력이 크지 않아, 높은 연봉을 제공하는데 어려움이 있어 주 당 근무 시간을 32-35 시간으로 줄이거나 주 4일 근무 등을 시행하는 경우가 많다는 것
 - 초기 창업기업의 경력직 채용에 대한 높은 수요와 이를 감당하기 어려운 재정 상황을 고려해 초기 창업기업에 대한 고용 지원정책이 새롭게 고려될 필요가 있음
- 또한 개발자와 같이 고급인력에 대한 적절한 직원 교육 프로그램의 지원 필요
 - 이를 위해 정부의 내일배움카드 등을 활용해 직원 수요를 충족할 수는 있지만 현재 내일배움카드를 통해 배울 수 있는 교육의 종류가 혁신형 창업기업이 활용할 수 있는 것이 많지 않아 활성화하는데 어려움이 있음.
 - 따라서 기술기반의 혁신형 창업기업의 성장을 위해서는 인재 확보와 유지를 위한 채용,

직원교육, 인건비 지원 등이 큰 영향을 미치는 바, 이에 대한 적절한 지원체계가 무엇인지에 대한 고민이 시작돼야 함

- 가령, 혁신형 창업 기업이 필요로 하는 교육 수요 중 상당부분 민간에서 제공 가능한 것들이 있는데 이것이 정부 정책과 연계된다면 큰 도움이 될 것이라고 예상됨, 예를 들어 애플, SAP, 구글 캠퍼스등 IT 개발 교육 프로그램을 운영하고 있는 기관이 우리나라 취업훈련 기관으로 활동이 가능해진다면 창업기업은 물론이거니와 일반 청년들의 취업교육에도 실질적인 도움이 될 것으로 예상됨
- ICT 개발뿐만 아니라 회계, 마케팅, 브랜딩 등 창업 기업에게 실질적으로 필요한 교육 수요가 정부 취업훈련 프로그램에 연계된다면 창업기업의 경제적 지원뿐만 아니라 인재 유입과 성장, 취업률 제고 등 창업기업을 통한 일자리 창출을 도모하는 동시에, 이직률을 낮추고 근속년수를 길게 유도함으로써 좋은 일자리로 나아갈 수 있을 것임
- 창업 초기, 중견 기업 모두 직원 복지에 대한 수요가 공통적으로 높음. 창업기업의대부분은 직장 건강 검진, 상조, 육아(직장어린이집) 등 직원 복지에 대해 취약함. 현재 코리아스타트업포럼 등 스타트업 협회에서 공동으로 복지 사업을 진행하고 있으나, 정부의 복지지원 사업과 결합된다면 보다 큰 시너지를 낼 수 있을 것이라 예상됨

□ 육성지원조직의 활성화(소셜벤처)

- 소셜 임팩트 기반의 투자를 활성화시키기 위한 액셀러레이터, 민간 투자기관의 지원 필요
 - 이들을 중심으로 소셜 임팩트 투자가 선순환 되며 소셜벤처 생태계가 활성화하기 위해 사회문제의 정확한 정의, 이를 위한 솔루션과 기대효과에 관해 정량적·정성적 증거 기반의 측정체계에 대한 정보를 관리하고 공유할 수 있는 데이터 관리 체계를 구축할 필요가 있음

□ 공동생산과 시민참여 플랫폼 활성화(비영리)

- 공동생산을 위한 다양한 정책수단을 통해 정부와 시민사회의 정책공동생산 방식을 고도화할 필요가 있음
 - 사회성과연계채권이나 크라우드 소싱 기법을 활용한 소셜 투자를 활성화하고, 소셜미션을 지향하는 사회적기업가 양성 프로그램을 통해 혁신형 창업기업 인큐베이팅 프로그램을 확대할 필요가 있음

□ 정부역할의 최소화

- 창업교육 및 홍보(영리)
 - 창업에 대한 현재의 정부 교육은 교육자 질이 현저히 떨어지며 요즘 창업기업에 적합하지

- 않음. 바우처 형태로 창업기업이 필요한 것을 스스로 찾아 사용할 수 있도록 해야 함
- 네트워크 연결(영리, 비영리)
 - 창업기업이 필요한 네트워크를 정부가 정확히 채워줄 수 없음
 - 정부가 나설 경우 오히려 창업 기업에게는 불필요한 행정 절차 혹은 전시성 행사 및 프로그램 동원으로 인식됨
 - 창업기업에게 필요한 멘토와 네트워크는 성공한 창업가나 능력 있는 벤처투자자 등이 역할 하는 것임
 - 따라서 정부는 오히려 성공한 창업가가 다시 투자자로 나설 수 있도록 유도해 민간의 자발적 네트워크가 활발하게 구성될 수 있도록 하는 것이 중요함
 - 즉, 정부가 직접 하는 것이 아니라, 민간이 스스로 할 수 있도록 제도 전반을 개혁하고 재설계하는 방향이 요구됨

4 정책 중장기 프로토타입(안) 제안

1) 정책 중장기 프로토타입(안)의 개요

- 열린정책실험(OPL) 결과 정책대상자, 정책 및 현장 전문가, 정책결정자 모두 경제정책과 사회정책 간의 정합성 즉, 창업지원정책과 고용 및 노동정책, 교육정책과 함께 연계되어야 할 중요한 사안인 것은 분명하나 사회적 합의를 통해 중장기적으로 제도 개혁을 이뤄야 하는 영역임을 공감함
- 이 연구에서 혁신성장과 청년일자리문제 해결을 위해 중요한 정책적 세 요소는 ① 스타트업 성장주기별 정책, ② 경제정책-사회정책간 연계성, ③ 정책목표와 수단의 정합성이라고 보고 있으며 이들은 열린정책실험(OPL) 결과 다음과 같은 정책 시사점을 제공하였음
 - ①을 위해서는 다양한 데이터를 중심으로 관련 이슈의 탐지 및 정책 환경 분석을 통해 스타트업의 성장별, 미션별 세분화된 정책설계가 요구되며, 더 나아가 기업가정신을 지닌 정책대상자의 생애주기별로 정책이 짜여야 함
 - ②는 바람직한 정책의 청사진 및 로드맵을 위해 정책대상자, 정책 및 현장 전문가, 정책결정자가 함께 심도 있는 논의의 장을 지속적으로 꾸려 사회적 합의를 끌어내는 것이 필요함
 - ③은 소관부처가 정확한 정책문제의 진단과 처방을 위해 정책대상자 및 그 외 이해관계자, 정책전문가와 함께 정책을 설계하는 것이 요구됨

- 이를 위해 우리의 연구에서는 단기 외에도 중장기 정책 프로토타입(안)을 제안함
 - 앞서 정책목표와 수단의 정합성 확보를 위해 소관부처인 중소벤처기업부, 기획재정부 혁신성장본부, 고용노동부의 정책에 대해 단기 정책 프로토타입(안)으로 제안하였음
 - 한편 경제정책과 사회정책간 정합성 확보는 부처간 조정, 정부와 민간의 역할을 재정립이 필요한 영역이므로 중장기 정책 프로토타입(안)으로 제안하고자 함

2) 창업지원정책과 고용 및 노동, 교육 정책과의 연계성 모색

[중장기 프로토타입(안) 제안 1: 정책대상자 중심의 정책 설계를 위한 창업지원정책, 고용 및 노동정책, 교육정책간 연계성 확보방안]

- 정책대상자 입장에서 초중등교육부터 고등교육 창업 및 기업가정신 교육, 사업화 정책, 멘토링·컨설팅 등의 보육단계, 스타트업단계, 스케일업단계까지 일관성 있게 정책이 설계될 필요가 있음
 - 스타트업 지원정책의 실효성을 확보하기 위해서는 공무원과 선별된 전문가집단의 기획과 사업 추진 방식에서 벗어나 수요자 맞춤형 접근이 매우 중요함
 - 특히 교육과 창업이 유기적으로 연계되어 초중고 교육단계부터 기업가정신과 창업교육이 이루어지며, 이후 대학의 보육단계 및 창업센터에서 발굴한 창업 기업이 스타트업에서 스케일업으로 자연스럽게 이어질 수 있도록 정책대상자 관점에서의 거버넌스 운영이 필요
 - 스타트업이나 스케일업의 경우 사업 운영 과정에서 노무나 훈련 지원의 필요성을 느끼므로 이에 대한 고용노동부의 적절한 지원을 통해 스타트업 인재 확보 및 유지가 되어야 함
 - 향후 스케일업 후 창업자는 다시 초기 스타트업의 투자와 교육의 선순환이 일어날 수 있도록 창업 기업 생태계의 성숙도를 높일 필요가 있으며, 스케일업 기업의 확대를 통한 직간접적 청년 고용이 확대 될 수 있도록 자생력을 확보할 필요가 있음
- 경제부처와 사회부처간 창업과 고용 및 노동에 관한 비전의 공유 필요
 - 창업에 대한 성과는 양보다는 유니콘 기업의 등장, 이에 따른 신산업의 파급효과 등으로 영향력으로 판단해야 하며 이러한 영향력의 맥락에서 고용과 노동의 이슈가 함께 고려되어야 함
 - 그러므로 정부 차원에서도 창업의 성과를 경제적 지표가 아닌 창업기업의 성공에 따른 파급효과에 두고 사업화나 고용 및 노동지원 정책의 방향을 잡을 필요가 있음

[중장기 프로토타입(안) 제안 2: 초중고 기업가정신 교육 프로그램 설계 및 실패안전망 강화]

- 실제적 경제성장과 일자리 창출에 영향을 미치는 사항은 창업기업의 성장 즉, 스케일업이며 이를 위해 지속가능한 선순환 체계 중심의 정책을 전개해야함(이영달, 2016: 14)
 - 민간 주도 환경을 조성하되, 정부의 역할은 [시장개발자-촉진자-조정자-실패의 완충자]적 역할을 중심으로 지속가능한 선순환 체계 중심의 정책을 전개해야함
 - 이때 중요한 것은 교육과 문화가 지속가능한 선순환 체계 구축의 출발점이자 재점화점이라는 인식 전환에 있음
 - 특히 재도전 정책의 당위성은 실패며, 정부는 실패 안전망을 강화시키는 것이 무엇보다 신경 써야 하는데 이는 교육, 금융, 사회 혁신 안전망, 복지 시스템의 전환이 요구되므로 사회 전반의 제도개혁이 필요함

[중장기 프로토타입(안) 제안 3: 스타트업 직업 훈련에 관한 정부와 민간의 역할 재정립]

- 혁신형 창업 기업이 필요로 하는 창업교육 및 직업 훈련, 직장내 직무 교육과 같은 교육 프로그램 운영의 민간역할 증대 필요
 - 이번 수요 구조화 작업을 통해 실제 국내 스타트업 기업이 필요로 하는 교육 수요 중 상당 부분은 민간 기업이 제공 가능하며, 정부가 운영하는 프로그램보다 더욱 높은 만족도를 보이고 있는 것을 확인하였음
 - 정부가 운영하는 훈련 프로그램 중 민간이 운영할 때 더욱 효과가 높은 영역과 정부의 역할을 필요로 하는 영역을 구분지어 교육 프로그램의 질을 높이는 방안을 강구할 필요가 있음

[중장기 프로토타입(안) 제안 4: 소셜벤처와 비영리 스타트업 활성화를 위한 임팩트 구매로의 공공구매 방식 전환과 소셜임팩트의 평가체계 구축방안]

- 소셜벤처와 비영리 스타트업은 미션에 따라 정부의 역할을 나누어 하기도 하는데 여기에는 민간투자가 이루어지지 않으므로 이들의 활성화를 위해서는 임팩트 구매가 필요함
 - 이들의 프로젝트 결과물을 통해 공공구매가 이루어지는 방식으로 영국에서는 '결과에 따른 구매(payment by result)'라고 부르며 정부가 할 일을 더욱 효율적으로 대신하는 기업의 결과물에 대가를 지불하는 방식으로 공공구매를 활용해 정부의 일을 민간과 협업함(전문가E, 2차FGI)

- 이러한 방식은 영리 스타트업의 촉진을 위한 초기 공공구매방식과 비슷하게 소셜벤처와 비영리 스타트업의 간접투자효과를 불러오면서 능력 있는 조직의 성장을 촉진시킴
- 소셜임팩트의 활성화를 위해서는 해결해야 할 사회문제를 중심으로 측정가능한 평가체계의 개발과 소셜미션 추구 활동, 소셜 임팩트 평가기준 및 평가 방식, 결과 등의 사례를 누적시키고, 저장하고, 공유하면서 집단지성 방식의 협력적 고도화를 추구하는 것이 필요
- 소셜 임팩트는 계량적 지표로만으로는 해석할 수 없는 주관의 영역이 존재하므로 사회문제를 해결하고자 하는 다양한 행위자간 상호 합의되고 공유된 결정적 임팩트 인디케이터가 필요하며, 이를 기준으로 다양한 평가기준과 방식을 개발하는 것이 중요함

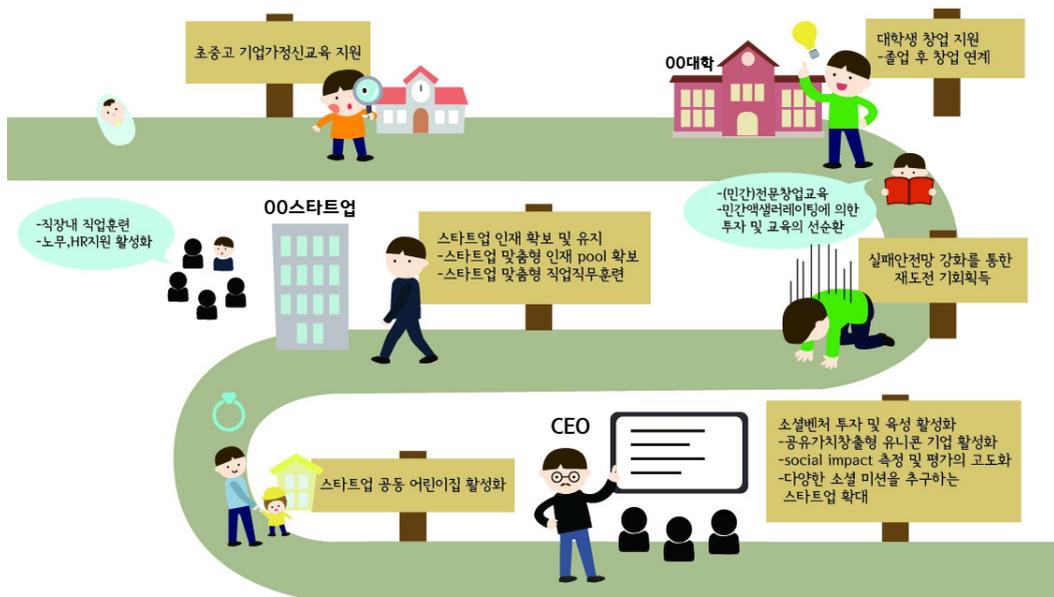
만약 노인 자살에 대한 사회문제를 해결하고자 하는 소셜벤처가 투자를 받는다고 한다면, 노인 자살률을 측정하긴 너무 어려우니까(한국에서 보통 1년에 4 ~ 6명 이렇게 나오니까 통계처리가 불가능하니) 거기에 직접적인 지표가 되는 우울 감 지표를 가지고 “제게 10억을 주시면 지금 우울감지표가 82점인데 70점 이상을 절반 줄여내겠습니다.” 라고 제안을 합니다. 그렇다면 10억을 가져가서 줄어 냈는지 안냈는지 결과만 주면 되는 거예요. 어떤 행위를 제한하는 게 아니라 성과를 제한하고 그 공유된 수치들을 기록하기 시작해야 해요. 개별조직들을 위해서 개별적으로 목표치를 지정하고 그 목표치가 실제로 달성되는지를 확인해야 해요. 그걸 계속 누적하는 거예요. 데이터베이스에 누구대상으로 뭘 어떻게 했는데 어떤 수치가 어떻게 바뀌었다는 게 다 스트림으로 나와 있어야 돼요. 그게 우리의 사회혁신에 대한 지표가 되는 것입니다(전문가E, 2차FGI).

3) 우리가 꿈꾸는 창업가 생애주기: 김도전씨의 삶의 여정

- 김도전씨의 10대
 - 김도전씨는 10대 기업가정신 교육을 꾸준히 받으며 성장했는데 다양한 스타트업을 방문하며, 직접 사업계획서도 써보면서 자신의 마음속에 도전의 에너지가 강렬하게 자리 잡고 있음을 자신했음
- 김도전씨의 20대 초반
 - 김도전씨는 대학에 들어가 평소에 고민했던 ‘사회문제’에 관한 해결을 꿈꾸며 대학창업을 시도하였고, 창업교육을 대학 창업 프로그램뿐 아니라 민간기관에서 운영하는 맞춤형 교육 프로그램을 신청하여 현업에 계신 분들의 좋은 조언 속에 창업 활동을 시작함
- 김도전씨의 20대 중후반

- 대학 졸업 즈음 사업 아이템이 생각만큼 실현 가능성을 보이지 못하고 시장에서 인정을 못 받게 되면서 죽을 때 까지 함께 하자던 친구들도 하나둘 떠나고 빚만 잔뜩 얻은 채 망함
 - 재빨리 정부 희생절차를 통해 기운을 차린 후 멘토가 추천해준 00스타트업에 입사하여 창업에 대해 제대로 배우기 시작함
 - 00스타트업은 비록 작은 곳이지만 G사 교육관과 제휴를 맺고 있어서 글로벌 수준의 직무훈련을 배웠으며, 정부훈련기관도 동시에 지원이 가능하여 내게 필요한 법제도 교육도 동시 수강
- 김도전씨의 30대
- 어느덧 가족을 꾸린 김도전씨는 스타트업 공동 어린이집에 아이를 맡겼고, 어린이집은 스타트업 제휴기관답게 유아 기업가정신 교육도 함께 진행하고 있음. 김도전씨도 가끔 시간이 남으면 '사회문제를 해결하는 어벤저스 스타트업 영웅 이야기' 구연동화의 재능기부도 펼침
- 김도전씨의 40대
- 김도전씨는 이제 후배를 키울 만큼 성장한 CEO가 되었음. 김도전씨는 소셜 임팩트 창출이 스타트업의 오래된 미션임을 강조하며 투자와 교육을 통해 후배를 양성하고 있음

[그림 8-2] 우리가 꿈꾸는 창업가 생애주기



출처: 저자작성

IX. 열린정책실험(OPL)의 추진방안

조세현 한국행정연구원 연구위원
정서화 한국행정연구원 초청연구위원

1 단계별 실험 요약

- 본 연구는 ① 개방형 정부혁신의 방법론으로 열린정책실험(OPL)을 운영하고 모델을 개발하고, ② 그에 대한 사례로 ‘혁신성장과 청년일자리’라는 난제를 협력적 합리성으로 해결하고자 다양한 행위자와 함께 열린정책실험(OPL)을 운영하였음
- 복잡하게 얽혀있는 정책문제를 해결하는 정책을 위해 정책문제에 대한 인식과 진단 → 기획 → 정책 프로토타입의 개발 → 실행 → 정책의 정규화 → 확산의 일련의 과정에서 참여와 개방을 통해 혁신적 아이디어가 정책이 될 수 있도록 지원하는 정부혁신의 방법론으로 열린 정책실험(OPL)을 운영하여 한국적 맥락의 모델을 개발하고자 하였음
- 혁신성장과 청년일자리는 현 정부의 국정현안으로서 두 정책문제 모두 원인이 다양하고 문제의 원인과 결과 간의 인과관계가 매우 복잡한 만큼 정책대상자 및 다양한 분야의 전문가가 참여해 정책수단과 정부역할에 관한 다양한 논의를 벌였음
- 창업지원 효과와 고용 관련 지원 효과를 통합적으로 달성함으로써 스타트업을 활성화할 수 있는 정책 프로토타입(안)을 개발하고자 하였으며 교육정책과의 정책의 연계까지 고려한 중장기 프로토타입(안)을 발굴하였음

〈표 9-1〉 단계별 실험 요약

과정	세부 활동 목표	세부 활동	OPL 팀 활동	노력 및 성과
정책 실험 목표 설정	정책 이슈 탐지	사회문제 탐색	- 국정현안 중심 이슈 설정	혁신성장과 청년 일자리대책
	정책환경분석	시스템 분석 주요 행위자 분석	창업 생태계 분석 창업 관련 정책 환경분석	창업 생태계 관련 통계 분석 창업지원정책 맵핑 및 유형화
	연구 네트워크 구축	OPL 팀 연구 자문단 구성(관련 대상자, 전문가, 결정자)	-코리아스타트업포럼 합류 한국청소년정책연구원 합류	수요지향 실험 설계를 위한 유익한 idea 획득 (코스포)정책대상자이자 정책전문가의 발견 ① 스타트업 미션별/주기별 세분화 ② 경제정책뿐 아니라 고용정책의 연계가 필요 (청소년연) 청년정책전문가 ① 기술형-필수형 창업의 구분 필요(실험은 기술형 창업으로 제한) ② 경제정책+고용정책뿐 아니라 교육정책과의 연계도 필요
수요지향 정책 기획	정책목표-수단 정합성 확보	정책 및 현장 전문가 인터뷰 영역간 상호작용 지원	- 정책전문가 fgi - 현장 전문가 fgi	경제정책-고용정책 연계, 경제정책-교육정책 연계 가능성을 정책전문가와 현장전문가의 의견을 끌고루 청취
	정책 시너지 확보	수요지향 정책 로드맵 설정 정책간 조정 및 협업 이슈 발굴	정책맵핑 분석	OPL 팀원이 외부 활동을 겸하며 정책간 시너지 확보방안 탐색(일자리 위원회, 혁신성장 옴부즈만, 정부혁신포럼 추진위) 정책 간 조정 및 협업 이슈 발굴
정책 수요 탐색 및 구조화	정책대상자 세분화	선도(핵심) 행위자와의 연 합체 구성 정책대상자 그룹 세분화 및 대표그룹 선정	영리/소셜벤처/비영리 스타트업 정책대상자 pool 확보 심층면접 대상자 선정	코리아스타트업포럼의 회원사 중 스케일업 된 대표, 이제 갓 창업을 시작한 대표, 애로사항이 많은 대표 등 다양한 대상자 선정 성장주기별(초기/중기), 미션별(영리, 소셜벤처, 비영리) 스타트업 심층면접
	정책수요 탐색 및 우선순위 설정	그룹별 심층면접 수요자 니즈 발굴 정책수요 우선순위 선정(중요도 및 시급도 중심)	영리/소셜벤처/비영리 스타트업 심층면접 현장 전문가 심층면접	현장연구지향(위워크, 목섬, 테헤란 등 현장에 찾아가 면접 진행) 디자인싱킹 방법론 중 '시각화'를 강조하여 양케이트 판 제작 스타트업 대표 중 창업 생태계 활성화에 관심 있는 빅마우스를 통해 생태계 이슈 확인 육성지원조직 관계자 면접을 통해 정책의 바람직한 방향 도출

과정	세부 활동 목표	세부 활동	OPL 팀 활동	노력 및 성과
정책 문제 구조화	정책 대안의 탐색	정책결정자 심층면접 정책결정 우선순위 선정(공공가치, 중요도, 실현가능성 중심)	- 정책결정자 심층면접	기획재정부, 중소벤처기업부, 고용노동부의 실제 정책결정권한을 지닌 국장급 이상을 만나 정책결정의 우선순위, 정부역할, 정책조정 및 협업 이슈에 대한 논의 부처별로 이해가 높은 언어를 사용하기 위해 같은 내용의 면접지를 버전을 달리하여 찾아감 해당 정책의 세부 내용을 최대한 숙지하여 심도 있는 논의를 끌어내고자 하였음
	정부역할의 범위 설정	주요 행위자간 소망하는 정부역할의 범위 설정	정부역할 인식 분석	정책 수요와 정책 결정 사이의 간극을 명료하게 나타낼 수 있도록 정부역할을 하나의 표로 제시하여 앙케이트 실시
	정책 프로토타입 창안	정책 프로토타입(안) 제안	정책 프로토타입(안) 창안과 제안	정책대상자-정책 및 현장 전문가-정책결정자를 중심으로 정책문제 구조화를 통한 단기·중장기 정책프로토타입(안) 창안

출처: 저자작성

2 열린정책실험(OPL) 운영을 위한 체크리스트

□ 본 연구는 정부·기업·시민사회간 협업과 상호작용에 따른 정책학습 효과를 불러오는 방법론으로 열린정책실험(OPL)을 운영하였으며 향후 한국적 맥락에서의 유의사항을 단계별로 정리하였음

〈표 9-2〉 열린정책실험(OPL) 운영을 위한 체크리스트

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
정책실험 목표 설정	정책이슈탐지	• 사회문제탐색	<ul style="list-style-type: none"> - 관행적으로 문제라고 여겨지는 것을 기존의 정책도구를 활용하여 해결하는 것 (doing right things) vs 반드시 해결해야 할 문제(solving the right problem) 중 후자를 탐색하였는가? □ - 지금까지의 문제정의는 문제의 핵심 원인을 다루고 있는지 도전적인 질문을 하는 참여자간 집단 학습의 과정을 거쳤는가? □ - 도전적 질문을 통해 문제의 핵심 원인과 그에 따른 예상되는 결과, 이를 달성하기 위한 방안에 대하여 논의 하면서 문제와 해결책이 지속적으로 재정의 및 진화 하였는가? □ - 수요자의 입장에서 위의 도전적인 질문을 하였는가? □

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
	정책환경분석 및 실험 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 분석 주요행위자 분석 실험대상 및 범위 설정 	<ul style="list-style-type: none"> - 객관적 데이터에 기반하여 과학적으로 분석하였는가? <input type="checkbox"/> - 다양한 소스로부터 객관적 데이터를 확보하였는가? <input type="checkbox"/> - 다양한 관점에서 정책 이슈를 이해하기 위하여 이해 관계자, 현장전문가, 분야 정책전문가로부터 자료를 수집하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책실험의 가치 창출대상인 타겟집단을 적절하게 설정하였는가? <input type="checkbox"/>
	실험수준 설정	<ul style="list-style-type: none"> 연구의 범위 설정 실험 적합성 판단 실험의 수준 설정을 위한 브레인스토밍, 전문가인터뷰 등 탐색적 분석수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책실험이 유용하게 활용될 수 있는 분야인지 기존 사례 등 참조하여 확인하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책이슈의 성격에 부합하는 정책 실험 수준을 설정하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책환경의 특성에 부합하는 정책 실험 수준을 설정하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책 실험 수준에 부합하는 잠재적 실험 자원 (예산, 인력, 네트워크 등)의 존재 여부를 확인하였는가? <input type="checkbox"/>
	협력적 연구 거버넌스 설계	<ul style="list-style-type: none"> OPL 팀 구성 연구자문단 구성 (분야 현장 전문가, 분야 정책전문가) 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 요구에 순응하여 가시적 성과 창출 보다 실험을 통한 정책 프로토타입 개발과 테스트가 허용되는가? <input type="checkbox"/> - 실험을 통한 정책 프로토타입 개발과 테스트가 가능한 시간과 공간, 예산과 인력을 확보하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책공동창안 전 단계에서 정책수요자가 참여할 수 있도록 대표성과 중립성을 가진 수요자를 현장 전문가로 OPL 팀 구성원에 포함하였는가? <input type="checkbox"/> - 다양한 분야 및 방법론을 활용할 수 있도록 다수의 전문가를 구성하였는가(양적 방법론 전문가, 질적 방법론 전문가, 디자인 전문가, 분야 정책전문가 등) <input type="checkbox"/>
수요 지향적 정책기획	정책목표-수단 적합성 확보	<ul style="list-style-type: none"> 정책 및 현장 전문가 인터뷰 정책수요자 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책수요자는 평균적 수요자로부터 극단의 수요자까지 다양하게 선정하였는가? <input type="checkbox"/> - 관련 정책 생태계 전반에 대한 폭넓은 지식을 갖춘 전문가를 선정하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책수요자에 대한 이해를 위한 적절한 조사 방법을 선택하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책이슈와 관련한 대상자의 경험을 보다 잘 이해하기 위한 질적 조사 역량을 갖추었는가? <input type="checkbox"/> - 향후 정책 프로토타입 창안과정에서 수요자 대상의 질적 조사 결과를 적극적으로 반영할 의향이 있는가? <input type="checkbox"/> - 정책목표 달성을 위해서 수요자의 행동변화를 유도하고자 도입된 정책수단이 실질적으로 그 역할을 하고 있는지 점검하였는가? <input type="checkbox"/>

과정	세부 활동 목표	세부활동	체크리스트
	정책 시너지 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 정책간 조정 및 협업 이슈 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책수요자가 제시하는 사업 간 부처 중복 영역은 없는가? <input type="checkbox"/> - 정책수요자가 제시하는 사업 중 어느 부처도 제대로 다루고 있지 않는 시각시대 영역은 없는가? <input type="checkbox"/> - 정책수요자가 제시하는 사업 중 부처간 협업이 요구되는 영역은 없는가? <input type="checkbox"/>
정책문제 구조화	정책대안의 탐색	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정자 심층면접 • 정책결정 우선순위 선정(공공가치, 중요도, 실현가능성 중심) 	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 정책의 결정 권한이 있는 고위 공무원을 모두 면담하였는가? <input type="checkbox"/> - 해당 실험의 이해도를 확보하기 위해 공무원의 시각에서 신뢰성, 명료성, 적시성 있는 자료를 제공하였는가? <input type="checkbox"/>
	정부역할의 범위 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 행위자간 소망하는 정부역할의 범위 설정 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 외부 의견에 대한 불안을 해소시키고 수요자의 의견을 객관적으로 전달하도록 노력하였는가? <input type="checkbox"/> - 정부역할 내 부처간 조정, 협업 이슈도 함께 다루고 있는가? <input type="checkbox"/>
	정책프로토타입 (안) 창안	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 프로토타입 (안) 제안 	<ul style="list-style-type: none"> - 제한적 자원으로 실행가능한 현실적 제안인가? <input type="checkbox"/> - 실행가능성에 대한 객관적 근거가 충분한가? <input type="checkbox"/> - 효과성에 대한 객관적 근거가 충분한가? <input type="checkbox"/> - 장기적으로 지속, 확산될 수 있는 제안인가? <input type="checkbox"/>
정책 프로토타입 공동 생산	공동설계	<ul style="list-style-type: none"> • 아이디어 구체화 • 정책결정자 	<ul style="list-style-type: none"> - 실험 목표에 따라 프로토타입의 제작범위와 시간을 구체화 하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책수요자의 참여를 통해 프로토타입에 실질적 수요 반영 여부를 재확인하였는가? <input type="checkbox"/> - 최대한 구체적으로 아이디어를 구체화하였는가? <input type="checkbox"/>
	공동생산	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 시범정책 생산 • 테스트링과 검증의 반복 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책수요자의 테스트링 과정 참여를 통해 수요자 입장에서의 정책효과를 확인하였는가? <input type="checkbox"/> - 학습을 위한 실험 과정의 체계적인 운영보다는 “성공”을 목표로 시범정책을 설계하지는 않았는가? <input type="checkbox"/> - 실험 및 결과에 대한 학습 과정이 신속하도록 생산과정을 설계하였는가? <input type="checkbox"/> - 실험결과를 바탕으로 새로운 아이디어를 신속하게 집행할 수 있도록 생산과정을 설계하였는가? <input type="checkbox"/>
	공동평가	<ul style="list-style-type: none"> • 책무성 확보 • 실험 데이터 공유 • 모니터링 및 지속적 학습 	<ul style="list-style-type: none"> - 실험 목표달성을 위한 정확한 자원을 투입하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책대상자-연구자-정책결정자의 참여는 적절하였는가? <input type="checkbox"/> - 정책프로토타입은 정책목표 실현에 얼마나 기여할 것인가? <input type="checkbox"/>

출처: 저자작성

3 열린정책실험(OPL) 운영의 시사점

1) 열린정책실험(OPL) 운영의 성과

□ 개방성에 기반한 거버넌스의 실질적 성과 창출

- 열린정책실험(OPL)은 개방성을 원칙으로 한 협력적 연구 거버넌스 설계부터 시작되었고 이를 바탕으로 이론적, 당위적 수준의 거버넌스가 아닌 협력적 거버넌스를 통한 정책 프로토타입(안)이라는 실질적 결과물을 도출하였음
 - 본 연구는 개방성에 기반한 연구 거버넌스로 다양한 참여자가 정책실험에 참여하여 협력적으로 정책 프로토타입(안)을 창안하는 것을 기본 전제로 하였음. 복잡한 문제의 해결을 위해서는 다양한 관점에서 문제를 바라보고 정의해야 하기 때문임
 - 협력적 연구거버넌스를 통한 실질적 결과물 창출을 위하여 열린정책실험(OPL) 운영을 위한 정책 분야 전문성 및 다양한 방법론 전문성의 구축, 여러 시각을 공유할 수 있는 전문가 그룹 구성, 정책에 대한 경험치를 다양하게 파악할 수 있는 정책대상자 그룹 선정과 같은 방식으로 협력적 연구 거버넌스의 개방성을 구현하였음
 - 이를 바탕으로 열린정책실험(OPL) 과정에서는 혁신성장 생태계에 대한 전문성 및 청년 생애주기별 지원 정책에 대한 전문성이 연구진 워크숍, 브레인스토밍 과정을 통해 융합적으로 활용되었음
 - 이 과정에서 정책대상자, 정책 및 현장 전문가, 정책결정자가 생각하는 정부의 역할에 대한 인식의 공통점과 차이점을 발견할 수 있었음
 - 이후 문제 정의와 해결책에 대한 다양한 투입(input) 요소들을 연구자가 정책 언어로 재구조화 하고, 이에 대해 정책결정자와 논의하는 과정을 거침
 - 이러한 과정을 통해 정부역할 및 수단 활용의 필요 영역을 발굴하고, 비교적 단기간에 용이하게 정책프로토타입을 실행할 수 있는 안, 중장기적 관점에서 보다 구체적인 정책 프로토타입을 마련해야 할 안을 도출하였음

□ 대표성과 전문성을 갖춘 정책대상자의 연구진 참여로 다양한 정책대상자의 참여 및 신뢰에 기반한 정책실험 운영 가능

- 코리아스타트업이 정책대상자로서의 대표성과 중립성을 갖고 열린정책실험(OPL)의 연구진으로 참여함으로써 수요 지향적 프로토타입(안)을 도출할 수 있었을 뿐만 아니라 참여자간 신뢰에 기반한 정책실험이 가능하였음

- 수요 지향적 정책 프로토타입(안)의 개발을 위한 정책실험을 위해서는 정책에 대한 보다 다양한 관점을 보여줄 수 있는 대상자의 참여가 요구됨
 - 즉 평균적 대상자뿐만 아니라 정부가 집행하는 많은 정책들에 대한 정보가 많아 자주 활용해본 대상자, 정보에 제한적으로 노출되어 정책 혜택을 보지 못한 대상자, 정부 정책에 대해 만족하는 대상자와 불만족하는 대상자 등 양극단의 정책대상자들을 정책실험과정에 참여시킴으로써 문제 해결에 보다 근접할 수 있는 정책 프로토타입(안)을 제시할 수 있기 때문임
 - 이렇게 다양한 층위의 정책대상자에게 접근하고 이들이 정책실험을 신뢰하고 참여하게 하는 것은 쉬운 작업이 아니나 대표성과 중립성을 갖춘 코리아스타트업포럼이 연구진에 참여하였기 때문에 이것이 가능하였음
 - 또한 코리아스타트업포럼은 스타트업 이해관계자의 대표자이자 스타트업 생태계 전문가로서 정책결정자와의 신뢰 관계도 형성한 상황임. 이러한 신뢰 기반의 네트워크는 연구진과 정책결정자 간 연계고리 기능을 하여 정책실험에 대한 정책결정자의 신뢰와 적극성도 확보할 수 있었음
- 초학제적 연구전략에 따라 정책대상자 욕구에 보다 더 부합하는 정책 프로토타입(안) 창안 시도
- 열린정책실험(OPL)은 ‘초학제적 연구’라는 전략을 바탕으로 조직 간, 분야 간 경계 바깥의 자원과 역량을 적극 활용하였고, 이는 실험 운영 연구진의 타 분야와의 상호작용에 대한 개방성과 적극성이 있었기 때문에 가능하였음
 - 즉 다양한 분야의 연구진의 의견을 병렬적으로 종합하는 것이 아닌 실험 과정에서의 상호작용을 통해 각 분야 정책 전문성 및 방법론에 대한 학습이 이루어졌음
 - 이러한 초학제적 연구 전략을 통해 정책의 방향성 및 구체적 정책 프로토타입(안)이 정책대상자 욕구에 보다 더 부합하도록 정교화할 수 있었음
 - 본 연구의 시작단계에서는 혁신성장 생태계 특성에 걸맞은 스타트업 정책을 위하여 창업 정책과 노동/고용 정책 간의 연계가 요구된다는 문제 인식이 있었고 이후 코리아스타트업포럼의 현장 전문가가 연구진으로 참여하면서 이러한 문제 인식에 대한 공감대를 형성하였음
 - 한편 코리아스타트업포럼의 연구진 참여는, 초기 창업을 지나 ‘죽음의 계곡(death valley)’을 넘길 수 있는 지속가능한 창업 지원 정책의 필요성, 초기 창업과 차별되는 중기 이후 스타트업에 대한 정책의 필요성을 제시하였음
 - 또한 스타트업 생태계 분석을 통해서 볼 때 스타트업이 영리 추구-소셜벤처-비영리 스타트

업과 같이 다양한 미션을 추구하고 있음을 발견하고 이에 대한 정부 정책 또한 차별성이 요구됨을 발견하였음

- 청소년 정책에 대한 다년간 연구 경험과 전문성을 축적한 한국청소년정책연구원의 합류로 연구진이 초기에 스타트업 정책 비전으로 설정하였던 정책의 연계 범위를 ‘창업-고용 및 노동정책’에서 ‘창업-고용 및 노동-교육정책’의 연계로 보다 확장하게 되었음
- 그 결과 정책대상자의 욕구에 보다 더 잘 부합할 수 있는 단기 및 중장기적 정책 프로토타입(안)과 미션별 정책 프로토타입(안)을 도출할 수 있었음

□ 데이터와 디자인적 방법론의 융합적 활용을 통한 열린정책실험(OPL)의 역동성 제고

- 열린정책실험(OPL) 운영을 위한 “개방성”은 다양한 분야의 전문가 및 정책대상자의 실험 과정 참여뿐만 아니라 다양한 방법론의 융합을 의미하기도 함
 - 열린정책실험(OPL)은 데이터를 활용한 양적 방법론과 정책대상자의 정책 경험에 대한 이해도를 높이기 위한 질적 방법론을 함께 활용하였음
 - 데이터의 활용은 디자인적 방법론에 입각하여 시각화를 우선시하였음. 즉 창업생태계, 창업 정책, 창업 현황 등 복잡하고 어려운 정형적, 비정형적 데이터를 그래프, 맵, 네트워크 형식으로 시각화함으로써 연구자뿐만 아니라 정책대상자와 정책결정자의 스타트업 정책 이슈에 대한 이해를 도울 수 있었음
 - 또한 질적 인터뷰를 통해 발굴한 스타트업 기업 현장의 의견과 경험에 관한 비정형적 데이터를 패턴화하고 시각적으로 구현함으로써 정책대상자의 요구에 대한 정책결정자의 이해도를 제고할 수 있었음
 - 스타트업 CEO 인터뷰는 디자인적 방법론에 기반, 스타트업 기업의 업무와 조직 문화에 대한 이해를 높이기 위하여 업무 공간 및 비즈니스데이 현장 방문을 통해서 이루어져 여타의 구조화된 질문에 기반한 인터뷰와는 차이가 있음
- 이와 같은 방법론의 융합적 활용은 열린정책실험(OPL)에 대하여 생소한 참여자들도 랩 운영의 취지와 방식에 대하여 보다 더 잘 이해하고 신뢰하여 연구자 및 참여자 간 소통이 활성화되고 참여자가 실험 과정에 몰입할 수 있었음

□ 열린정책실험(OPL) 비전과 성과의 확산

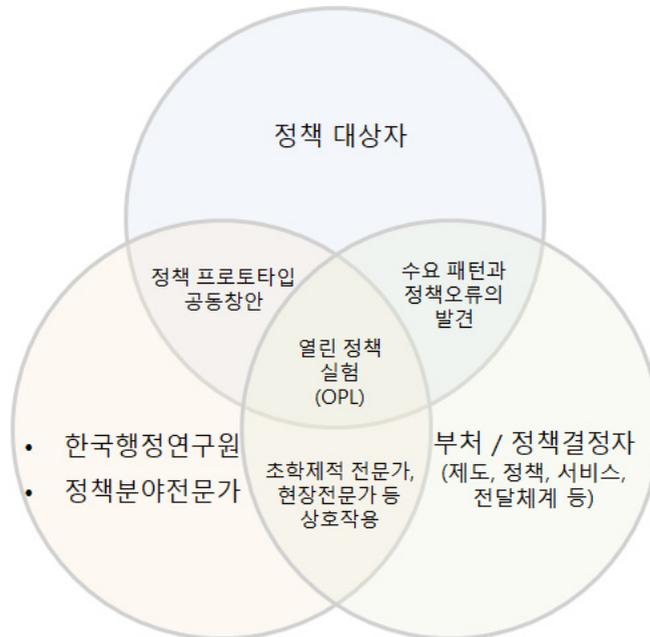
- 본 연구에 참여한 연구진은 ‘개방성’을 기본으로 관련 행위자와의 연결, 지식상호작용, 정부혁신의 방법론으로서의 열린정책실험(OPL)의 확산을 위한 내러티브를 공유

2) 열린정책실험(OPL) 활성화를 위한 제언

□ 수요지향적 정책 과정의 활성화를 위한 열린정책실험(OPL)의 확산

- 본 연구는 한국행정연구원이 국정현안이라고 판단되는 혁신성장과 청년창업 정책을 대상으로 선제적으로 열린정책실험(OPL)을 최초로 시도한 것임
- 한국행정연구원과 공동 연구진이 설계하고 운영한 연구자-정책대상자-정책결정자 간 협력적 연구 거버넌스를 모델로 하여 향후 다른 정책 이슈에 대해서도 열린정책실험(OPL)을 시도할 수 있을 것임([그림 9-1] 참조)

[그림 9-1] 열린정책실험(OPL) 운영 모델



출처: 저자작성

- 열린정책실험(OPL) 참여자 별 역할을 제시하면 다음 표와 같음

〈표 9-4〉 열린정책실험(OPL) 주요 참여자 역할

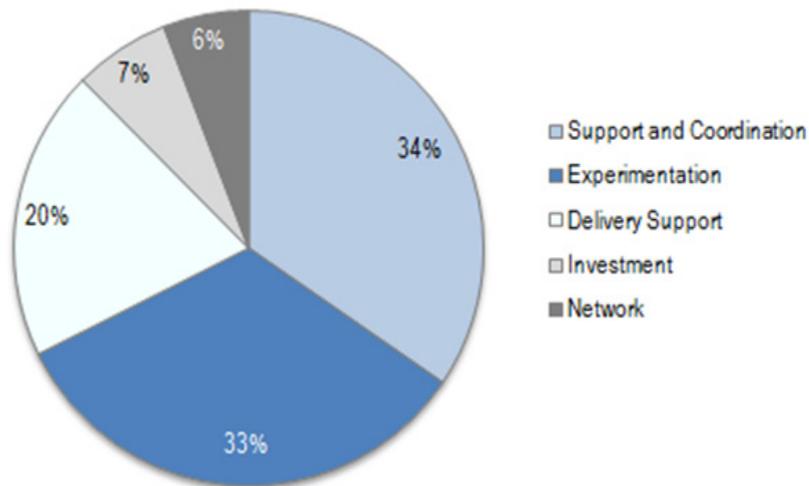
참여자	역할	비고
• 한국행정연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 디자인적 사고 기반의 정부혁신 지원 및 혁신 과정 관리 - 정책 실험 의뢰 부처와의 논의를 통한 정책 실험 수준의 진단 - 정책 분야 전문가 그룹 구성 및 정책대상자 발굴 등 협력적 연구 거버넌스의 설계와 운영 - 정책대상자 그룹의 참여의 책무성 확보 및 수요지향적 정책 프로토타이핑을 위한 대표성과 평판 확인 - 부처간 협업·연계·조정 이슈 발굴 - 정부역할 및 기능 재조정 이슈 발굴 - 문제해결을 위한 정책 프로토타입(안) 공동 창안 - 정책 프로토타입 실행 및 반복 개선 과정 설계 및 관리 - 정책 프로토타입 평가 	
• 정책분야전문가	<ul style="list-style-type: none"> - 부처 정책 자문에 응하거나 관련 연구 수행시 열린정책실험(OPL)필요성이 있는 분야의 경우 부처 및 한국행정연구원에 실험 제의 - 한국행정연구원 및 부처와 학술적 전문가·현장 전문가 네트워크 공유, 협력적 연구 거버넌스 공동 설계 - 정책 프로토타입 실행 및 반복 개선 과정 참여 - 정책 프로토타입 공동 평가 - 초학제적 연구 수행을 위한 개방적 자세와 실험 참여의 충분한 동기를 가지고 실험 과정에 몰입 - 디자인적 사고 기반의 정책 설계 원칙과 목표, 방법론에 대한 충분한 이해를 가지고 실험 과정에 참여 	
• 부처/정책결정자	<ul style="list-style-type: none"> - 수요지향적 정책문제 해결을 위해 실험이 요구되는 분야의 발굴 - 정책대상자 인지 및 발굴, 공동 정책 프로토타이핑을 위하여 한국행정연구원에 정책 실험 의뢰 - 정책실험에 참여할 별도의 혁신 TFT 구성 (인력, 예산, 별도 공간 확보) - 타 부처와의 협업·연계·조정 필요시 타부처의 정책 실험 참여 유도 - 정책대상자 그룹의 대표성 및 책무성 제고를 위한 평판 관리 - 정책대상자와의 상호작용을 통한 정책 수요와 정책 수단 및 목표 간 정합성 여부 판단 - 정책 문제 해결을 위한 공동 프로토타이핑 수행 - 정책 프로토타입 실행 및 반복 개선 과정 참여 - 정책 프로토타입 공동 평가 	
• 정책대상자	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자 대표성과 중립성을 가진 대상자의 실험 과정 참여 - 한국행정연구원 및 부처와 학술적 전문가·현장 전문가 네트워크 공유, 협력적 연구 거버넌스 공동 설계 - 초학제적 연구 수행을 위한 개방적 자세와 실험 참여의 충분한 동기를 가지고 실험 과정에 몰입 - 디자인적 사고 기반의 정책 설계 원칙과 목표, 방법론에 대한 충분한 이해를 가지고 실험 과정에 참여 - 정책 프로토타입 실행 및 반복 개선 과정 참여 - 정책 프로토타입 공동 평가 	정책대상자가 연구자 그룹 참여시

- 이와 같은 열린정책실험(OPL)의 운영 모델이 실효적으로 운영되기 위해서는 정책실험에 대한 조직 수준에서의 인프라 및 개인 수준에서의 인식이 뒷받침되어야 하므로 아래에서는 이에 대해 상세히 다루고자 함

□ 정책실험을 위한 유연한 조직 운영

- 혁신을 위한 랩은 루틴화된 업무 과정이나 실패에 대한 두려움, 관행과 편견에 기반한 문제인식 및 해결방식으로부터 벗어나 혁신에 몰입할 수 있고 유연한 상황에서 운영되어야 함
- 혁신지원조직과 혁신실행조직의 이원화
 - 아래 그림에서도 나타나는 바와 같이 OECD 국가의 혁신전담조직은 혁신 실행을 위한 지원과 조정, 그리고 실험 수행이 주된 활동임
 - 그러나 혁신전담팀은 부처 핵심 조직과 근접할수록 혁신을 위한 권한을 많이 보유하게 되는 반면 원거리에 있을수록 새로운 아이디어와 업무 수행 방식에 보다 개방적인 경향을 가지는 이중성이 있음 (주OECD대표부, 2017:7)

[그림 9-2] OECD 국가의 혁신전담조직 주요 활동



출처: 주OECD대표부(2017:7)

- 따라서 혁신지원조직과 혁신실행조직을 이원화하여 운영하되 혁신실행조직은 부처의 일상화된 업무 영역 및 공간으로부터 원거리에서 열린정책실험(OPL)에 참여하도록 하고 혁신지원조직은 부처의 핵심기능과 근접한 거리에서 혁신실행조직을 지원하는 역할을 수행하도록 함
- 혁신실행조직이 열린정책실험(OPL)을 통해 개발한 정책을 관련 부서에서 넘겨받아 수행하는 구조로 운영함으로써 조직 내 혁신 주도 네트워크의 구심점 역할을 하도록 하고 궁극적으로 조직 전체의 성과 제고

○ 혁신지원조직의 운영방안

- 즉 현재 기획총괄부서의 혁신전담과는 부처의 자원을 배분하는 핵심 영역에 소속되어 있으므로 워크숍, 아이디어톤, 아이디어 공모 등 혁신 이슈 발굴을 위한 지원 및 이슈 해결 방안을 지원하고 조정하는 역할 수행
- 또한 이슈 해결을 위해 정책실험이 필요한지 여부에 대해 판단할 필요가 있음. 정책실험은 결코 모든 복잡한 정책문제를 해결할 수 있는 만병통치약이 아니기 때문임. 따라서 아래에서 제시한 기준에 따라서 정책실험 여부를 판단함

〈정책실험이 적합하지 않은 이슈〉

- 대외적 관계를 고려한 정치적 결정이 요구되는 사안 (예: 외교)
- 정책대상자의 현장전문성보다 보안이 더 중요한 사안 (예: 국방)
- 위험을 감수하고서라도 시급한 정책 결정을 내려야 하는 사안
- 정책문제 해결책에 대한 "가설"보다 확실한 답을 가진 사안 (실험보다는 시범사업으로 운영)

- 한편 정책이슈의 성격 및 가용 자원의 범위에 따라 실험 수준을 달리할 필요가 있음. 아래에서 제시하는 기준에 따라 실험수준을 설정할 수 있을 것임

〈실험 수준의 설정〉

- 아이디어 발굴 및 이해관계자·정책대상자 범주를 설정하는 수준
- 정책 목표-수단간 정합성 제고를 위하여 정책대상자의 범주에 따른 수요를 구조화하는 수준
- 고질적인 문제 해결의 돌파구를 위하여 혁신적 아이디어를 실행할 수 있는 정책프로토타입을 만들고 실행하는 수준
- 아직 발생하지 않았지만 불확실성과 복잡성이 높아 근거리 미래를 대비해야 하는 문제로 미래측 프로토타입 제작 수준

- 또한 이슈 해결을 위한 혁신실행 TFT를 구성하고 지원함. 이를 위하여 정책실험에 참여할 조직을 구성하기 위한 자원자 모집과 조정, 정책실험 운영을 위한 예산 지원, 혁신업무

실행을 위한 의사결정 간소화 및 권한 위임을 위한 제반 여건 마련, 정책실험 운영 참가자 개인 및 참가를 허락한 부서에 대한 인센티브 부여 방식 결정 등 정책실험의 실효적 운영을 위한 인프라 조성

○ 혁신실행조직의 운영 방안

- 혁신실행조직은 일상의 루틴화된 업무로부터 벗어나 개방적 상황에서 열린정책실험(OPL) 팀 등 조직 외부와 적극적으로 상호작용할 수 있도록 별도의 공간에서 활동함
- 정책 이슈와 직접적으로 연관 있는 핵심적 개인으로 다양하게 구성하여 새로운 아이디어의 창출에 몰입할 수 있도록 함
- 또한 혁신실행조직의 구성원은 테크노크라트 위주의 지식 체계의 우월성을 주장하지 않는 개방적인 자세를 가져야 함. 현장 전문 지식 및 질적 연구방법론을 통해 획득한 근거가 하드 데이터보다 정책 형성의 근거로 활용되기에는 그 기반이 약하다는 인식이 공직사회에 팽배해 있으나 수요지향적 정책 설계를 위해서 반드시 필요한 데이터라는 인식의 전환이 필요함
- 혁신실행조직이 기존의 보고체계와는 달리 유연성과 권한의 위임이 요구되는 이유는 짧은 시간 내에 민첩하게 몰입하여 실험하고 반복 개선해야 하는 실험의 성격 때문임
- 또한 기존의 관료제 조직 내에서의 보고체계 하에서는 아래로 부터의 아이디어가 보고체계를 거치면서 아이디어의 혁신성이나 현장성이 필터링되고 실현가능성이 낮은 “좋은” 아이디어보다 단기적으로 실현가능성이 높은 “답이 정해져 있는” 아이디어로 변질되거나 그러한 아이디어만 채택될 가능성이 있기 때문임

□ 부처간 협업에 의한 정책 실험 필요시 협업정원제의 활용

- 정책실험이 요구되는 문제는 많은 경우 복잡성의 정도가 높아 원인과 결과에 대한 인과관계가 불분명하여 오랜 기간 해결되지 못한 문제임. 이는 곧 단일 부처 소관의 문제가 아니라 다부처가 연계되어 있는 문제라고 할 수 있음
- 따라서 부처간 협업에 의해 수행되어야 할 정책 실험이 발생할 수 있음
- 특히 문제의 해결이 제도의 혁신적 변화를 통해서 가능할 경우 정책 실험의 기간이 길어질 수 있음
- 이러한 경우 정책실험 수행을 위한 협업정원제를 활용할 수 있을 것임
 - 협업정원제는 정책대상·기능이 유사하여 연계와 협력이 필요한 2개 이상의 부처에 인력을 상호 교차, 파견하여 부처간 장벽을 낮추고 정책 협업을 활성화하기 위한 제도임(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 148)

- 협업정원제의 대상이 될 수 있는 분야는 일자리정책, 일·가정양립정책, 저출산대응정책, 취약계층 지원 정책 등 매우 다양하며(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 147) 이러한 문제는 우리 사회에서 해결되지 못한 채 시간이 지날수록 더 심각해지고 있는 고질적인 문제임
- 기존의 파견정원과 달리 부처간 상호 파견을 실시하기 위하여 대상 업무, 파견부처, 직급이 직제에 규정되기 때문에 지속성을 확보할 수 있다는 장점이 있음(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 146)

○ 이와 같은 협업정원제를 정책실험이 요구되는 이슈에서 활용함으로써 상호 교차파견된 인력간 실험의 필요성에 대한 공감대, 정책 프로토타입에 대한 합의를 원활하게 이루는데 기여할 수 있을 것임

□ 공무원의 디자인적 사고 기반 혁신 역량 교육 강화

- 정책실험이 실효적으로 운영되기 위해서는 인력과 예산과 같은 물리적 인프라 이외에 디자인적 사고 및 실행 역량과 이를 용인하는 조직문화가 반드시 뒷받침되어야 함
- OECD(2017)는 반복적 실험, 데이터 해독력, 사용자 중심, 새로운 아이디어와 업무 방식에 대한 호기심, 혁신을 통한 변화를 설명할 수 있는 스토리텔링 역량, 현상 유지에 대한 도전 및 개방적 상호작용에 의한 업무 수행 등 6가지를 공공부문 혁신을 위한 스킬로 꼽았음 (주OECD대표부, 2017:4)
- 이와 같은 스킬은 본 연구가 수행한 정책실험에 참여할 공무원에게 요구되는 역량과 다르지 않음
- 즉 혁신을 위한 역량은 전 세계적으로 디자인적 사고에 기반한 정책 실험을 위한 역량의 강화로 수렴된다고 볼 수 있음

〈공공부문 혁신을 위한 스킬모델〉

(반복) 점진적, 실험적으로 정책 및 공공서비스 개발
 (데이터 해독력) 데이터에 기반한 의사결정체계 보장
 (사용자 중심) 공공서비스는 사용자 니즈에 초점을 둘 필요
 (호기심) 새로운 아이디어 및 새로운 업무 방식 시도
 (스토리텔링) 혁신에 대한 지지를 이끌어낼 수 있는 방식으로 변화에 대한 설명
 (반란) 현상유지에 대한 도전 및 새로운 파트너와의 업무수행 시도

출처: 주OECD대표부(2017: 4)

○ 따라서 5급 사무관 신규 및 승진자, 관리자를 대상으로 한 교육 프로그램에 열린정책실험 (OPL) 운영과정을 포함하여 정책실험을 경험하게 할 필요가 있음

- 5급 사무관 신규 및 승진자 대상 교육은 소속 부처 관련 사회 문제 해결을 위한 정책 프로토타입 개발 과정을 간단하게 경험하는 행동연구과정 도입
 - 수요지향적 정책 디자인 및 디자인적 사고에 대한 개요
 - 자신의 업무와 관련한 정책대상자 파악 및 잠재적 수요 발굴
 - 디자인적 사고에 기반하여 정책대상자의 수요를 구조화하고 이를 정책실험 방식을 활용하여 프로토타입을 창안, 반복개선하는 방식
 - 정형·비정형 데이터를 구조화·시각화 하는 방식
- 관리자에 대한 교육은 수요지향적 정책 디자인 및 디자인적 사고의 필요성에 대해 학습, 토론, 내재화 하도록 하고, 하위 직급자를 정책실험에 참여시킬 수 있도록 독려. 이를 위해서는 국내외 정책 실험에 참여한 현장 전문가 및 정책전문가와의 만남을 통한 경험적 지식 공유가 필요함
- 이와 같은 교육은 현장 전문가, 정책 실험 전문가, 교육생의 상호작용을 원활하게 하는 워크숍과 같은 방식으로 진행, 미래의 정책적 필요나 아이디어를 얻는 통찰을 일으키는 형태의 교육이 필요

3) 열린정책실험(OPL)을 마무리하며

- 과거 정부혁신은 내부 관리의 혁신과 행정서비스 혁신의 영역에서 주로 다루어져 왔지만, 이제는 정책 과정에서 정책대상자의 참여와 이를 통해 문제를 잘 해결할 수 있는 정책을 만드는 것, 이를 통해 공공선을 달성하는 것이 정부혁신의 목표이자 결과로 여겨지고 있음
- 본 연구는 수요 지향적 정책 형성을 위해 선진국에서 정부혁신의 주요 방법으로 활용하는 ‘정책랩(policy lab)’을 국정현안인 ‘혁신성장과 청년 일자리 창출을 위한 스타트업 정책’ 형성을 위해 최초로 시도해 본 연구임
- 본 연구는 ① 열린정책실험(OPL)의 운영 원칙, ② 운영 과정별 주요활동 및 체크리스트, ③ 향후 발전 방안을 제시하였음. 또한 열린정책실험(OPL) 운영을 통해 ④ ‘혁신성장과 청년 일자리 창출’을 위한 정책 프로토타입(안)을 스타트업 목적 및 주기별로 발굴하였음. 정책 프로토타입(안)을 제시함에 있어 ⑤ 정부의 역할이 재조정되어야 할 영역도 도출하였음
- 본 연구는 수요 지향적 정책 형성을 위한 통섭적 접근이 필요한 현 시점에, 행정학 및 정책학 전문가, 청년 정책전문가, 스타트업 현장 전문가 등 초학제적·융합적 지식을 활용하고, 참여자 간 상호 신뢰를 토대로 정책랩 운영을 시도했다는데 의의가 있음

- 본 연구를 기반으로 시민과 정부 간 소통 및 정부 부처간 협업을 활성화하기 위한 플랫폼으로서, 그리고 정부역할과 기능의 재조정을 위한 혁신적이며 다양한 아이디어가 분출되는 유무형의 공간으로서 열린정책실험(OPL) 이 확산되어 수요 지향적 정부 혁신을 실행하는데 기여하기를 기대함

참고문헌

<국내문헌>

- 고가영·이근태(2012). 저부가가치에 몰리는 창업 자영업 경기 더 악화시킨다. 「LG Business Insight」.
- 과학기술정보통신부(2018). 「국민생활연구 추진전략(안)」.
- 관계부처합동(2018). 「진로교육 활성화 방안」.
- 국회예산정책처(2018). 「일자리정책 재정사업분석 I」.
- 김기현(2014). 청년층의 창업 및 기업가정신 실태와 시사점. 「고용이슈」. 2014년 11월호. pp. 60-89. 진천: 한국고용정보원.
- 김영평(1991). 「불확실성과 정책의 정당성」, 고려대학교출판부.
- 문정욱(2013). 열린 정부 정책동향과 시사점 영국과 미국의 OGP 전략, 「정보통신방송정책」, 25권 17호, pp. 57-67, 정보통신정책연구원.
- 박천수·박동·김수진(2013). 「청년 창업 지원 정책의 효과성 제고 방안」. 한국직업능력개발원.
- 박희석·정현철(2017). 「서울시 비영리스타트업 현황과 청년일자리」. 서울연구원.
- 서울연구원(2017). 「서울시 사회적경제 5개년 계획 수립을 위한 기초 연구」.
- 송완호(2018). 「사람중심의 과학기술 국민생활연구」. 과학기술정보통신부.
- 스타트업얼라이언스(2018). 「코워킹스페이스 트렌드 리포트」.
- 이명석(2017). 미래 행정수요와 거버넌스 변화. 한국행정연구원 개원 26주년 기념세미나: 미래행정 과 사회혁신 자료집. pp.49-77.
- 이상원(2011). 사실의 산출과 실험실 공간. 「철학사상」, 40, 207-238.
- 이새롬·도현명(2018). 「젊은 소셜벤처에게 묻다: 어떻게 비즈니스로 세상을 바꾸는가?」. 남해의봄날.
- 이성우(2013). 「정책분석론: 이론과 기법」. 조명문화사.
- 이영달(2016). Start + Scale Up, Korea, 한국벤처창업학회 2016 춘계학술대회 발표문.
- 이정주, 이승호(2018). 「새로운 디자인 도구들」. 인사이트.
- 정미나·심은정(2016). 북유럽의 사회혁신: 덴마크, 네덜란드 사회혁신 기관방문 보고서, 「현장의 사회혁신」, 사회혁신 리서치랩, 서울혁신센터.

- 정정화(2018), 공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건. 『한국정책과학학회보』, 22(1): 101-124.
- 조성철·김기호(2018). 창업의 장기 고용효과: 시군구 자료 분석, 『BOK 경제연구』, 한국은행.
- 조세현, 김은주, 박선주(2017). '국민이 주인인 정부' 실현을 위한 공공혁신: 사회혁신 관점의 사례와 함의. 한국행정연구원 개원 26주년 기념세미나: 미래행정과 사회혁신 자료집. pp.93-113
- 조세현·정서화(2018). 사회적 가치 창출과 정부혁신. 한국행정연구원(2018). 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구」, 2장. 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 주OECD대표부(2017). 공공부문에서의 혁신 촉진. OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>)
- 중소기업연구원(2018). 「사회적경제 활성화를 위한 소셜벤처 육성방안 연구」.
- 중소기업진흥공단(2002~2017). 「중소기업진흥공단 연차보고서」. 각 연도.
- 중소기업청(2008~2017). 「신설법인동향」. 각 연도.
- 중소벤처기업부(2018), 「2018 창업지원사업」.
- 중소벤처기업부·창업진흥원(2017). 「창업기업 실태조사」.
- 최영준·전미선·윤선예(2016). 불확실성을 대처하는 증거영향행정: 멘탈모델, 증거, 불확실성의 상호관계에 대한 서설적 이해. 『한국행정학보』, 50(2): 243-270.
- 최준규·윤소은(2018). 「사회혁신의 새로운 기반, 제4섹터」. GRI Focus Vol. 5. 경기연구원.
- 통계청(1991~2017). 「경제활동인구조사」 각 연도.
- 통계청(2006~2016). 「기업생멸행정통계」 각 연도.
- 한국과학기술기획평가원(2018). 「기술기반 창업 활성화 지원정책의 현재와 시사점」.
- 한국벤처캐피탈협회(2002-2017). 「벤처캐피탈 현황」. 각 연도.
- 한국사회적기업진흥원(2018). 「한손에 잡히는 사회적기업」. 한국사회적기업진흥원.
- 한국은행(2008). 「생계형 서비스산업의 현황과 과제」.
- 한국행정연구원(2018), 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구」. 경제인문사회연구회 협동연구 총서.
- 한은영(2014). 영국 오픈데이터 정책의 특징 및 시사점. 『정보통신방송정책』, 26(23): 1-24.
- 해양수산부(2018a). 정부조직의 DNA를 바꾸다: 벤처형 조직 실험, 2018 정부혁신포럼 국책연구기관 정부혁신 연구성과 및 정부 우수사례, 행정안전부·경제·인문사회연구회·한국행정연구원.
- 해양수산부(2018b). 정부조직 혁신의 돌파구, 벤처형 조직에서 찾다: 조인트 벤처 1호. 해양수산부 내부자료.

- 행정안전부·산업통상자원부(2017). 「2017년 국민디자인단 성과사례집」.
 행정안전부·한국행정연구원 (2018). 「정부혁신종합추진계획 이해와 활용」.
 현대경제연구원(2017). 「20대 청년 창업의 과제와 시사점」. 통권 688호.

〈국외문헌〉

- Alter, Kim(2007). *Social Enterprise Typology*. Virtue Ventures LLC.
- Ansell, C. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving, in Jacob Torfing and Peter Triantafillou (eds). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge University Press. United Kingdom.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-571.
- Bailey, J., & Lloyd, P.(2016). The Introduction of Design to Policymaking: Policy Lab and the UK government. *2016 Design Research Society 50th Anniversary Conference*, Brighton, UK.
- Bason, C.(2016), *Designing Policy Experimentation*, Danish Design Centre.
- Bason, C.(2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, Policy Press.
- Binder, T., & Brandt, E. (2008). The Design: Lab as platform in participatory design research. *Co-Design*, 4(2): 115-129.
- Blume, Tony(2016). Creative Disruption for Cultural Change, in Durose, C., & Richardson, L. (2016), *Designing public policy for co-production*, Policy Press.
- Bogenschneider, K., & Corbett, T.J.(2009), *Evidence-Based Policymaking*, NY, UK: Routledge.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation Can innovation labs help. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): 1-25.
- Christiansen, J.(2016). *Policy Labs For Public Innovation: Exploring New Ways of Mandating Change*, Nesta.
- Davies, H. T., & Nutley, S. M., & Smith, P. C. (Eds.)(2000). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*, Policy Press.

- Design Council(2013). *Design for Public good*, European Commission.
- Durose, C., & Richardson, L. (2016), *Designing public policy for co-production*, Policy Press.
- European Commission(2012). *Eurobarometer Survey on Entrepreneurship*.
- GEM(2017). *Global Entrepreneurship Monitor Global Report*.
- Gryszkiewicz, L., Lykourantzou, I., & Toivonen, T.(2016), Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation?, *Journal of Innovation Management*, 4(4): 68-97.
- Hallsworth, M., Egan, M., Rutter, J., & McCrae, J. (2018). *Behavioural Government: Using Behavioural Science to Improve How Governments Make Decisions*. The Behavioural Insights Team.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies-Principles and Instruments*. Routledge, NY, USA.
- Howlett, M. (2005). What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles, In M.Howlett.,(ed). *Designing Government: from instrument to governance*, Quebec, Canada: McGill-Queen's University Press.
- IDEO, Design For Europe, & Nesta(2017). *Designing for Public Services*.
- Kimbell, Lucy(2015). *Applying Design Approaches to Policy Making: Discovering Policy Lab*. Discussion Paper. University of Brighton, Brighton.
- Landau, M. (197). The proper domain of policy analysis. *American Journal of Political Science*, 21(2): 423-427.
- Nesta(2011). *Prototyping Public Service*.
- Newman, J. (2017). Debating the politics of evidence-based policy. *Public Administration*, 95(4): 1107-1112.
- OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2016). *Entrepreneurship at a Glance 2016*.
- OECD(2014a). *Data-driven Innovation for Growth and Well-being*.
- OECD(2014b). *Entrepreneurship at a Glance 2014*.
- Prentice, Sally(2002). "Britain's first co-operative council" Policy Network(2012.6.6.)http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4190&title=Britain%E2%80%99s+first+co-operative+council.
- Policy Lab(2018a). *Welcome to Policy Lab*. Spring 2018 edition.
- Policy Lab(2018b), Bias-busters: who you gonna call?, *GOV.UK. Policy Lab Blog*, 2018.8.13. <https://openpolicy.blog.gov.uk/2018/08/13/bias-busters-who-you-gonna-call/> .

- Schuurman, D., & Tonurist, P.(2017), Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs. *Technology Innovation Management Review*, 7(1): 7-14.
- Stoudt, et. al. (2016), Participatory action research and policy change. in Durose, C., & Richardson, L. (2016), *Designing public policy for co-production*, Policy Press.
- Tacchi, Jo, Slater, Don, & Hearn, Greg(2003). *Ethnographic Action Research Manual*. UNESCO.
- Centre for Public Impact(2016). *The Public Impact Fundamentals: Helping governments progress from idea to impact*. A BCG Foundation.
- The Centre for Public Impact(2016). *The Public Impact Fundamentals: Helping governments progress from idea to impact*. A BCG Foundation.
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (2016). Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance? in Torfin, Jacob & Triantafillou, Peter (eds). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. UK: Cambridge University Press.
- UK(2013). *OGP UK 2011 National Action plan: Self Assessment Report*.
- Westley, F., Olsson, P., Folke, C., Homer-Dixon, T., Vredenburg, H., Loorbach, D., ... & Banerjee, B. (2011). Tipping toward sustainability: emerging pathways of transformation. *Ambio*, 40(7): 762-780.
- World Bank(2014). *Doing Business 2014*.
- World Bank(2018). *Doing Business 2018*.

〈인터넷 자료〉

- 국민디자인단, <http://www.kidp.or.kr/?menuno=1130> (2018.11.30. 접속)
- “서울시, 5개 실행 공약 17일까지 시민 아이디어 공모”. 서울살이 길라잡이 서울앤. www.seoul.com. (2018.6.14. 접속)
- 서울 정책 아카이브 도시공간서비스(GIS).
<http://map.seoul.go.kr/smgis/webs/main/main.do?mode=seoulmap>
- 스타트업얼라이언스 스타트업 생태계 지도, <https://startupall.kr/map/>
- 소셜벤처 문넓힐 판별기준 나왔다... '사회성+혁신성' 방점

http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018111316052939314&type=2&sec=midsmall&pDepth2=Ototal&MSI_T, (2018.11.19.)

스타트업 성장 곡선, <https://brunch.co.kr/@bzup/206>, (2018. 7. 2 접속).

한겨레 인터넷 신문 (2018.10.16.). 문대통령, “스타트업이 유니콘으로 성장하도록 지원할 것”.

www.hani.co.kr/arti/economy/it/866014.html. (2018.10.17. 접속).

MJ Project. <http://morrisjustice.org>

연구보고서 18-27-01

시민 참여형 정책협업모델 연구: 열린정책실험 운영

발행 2018년 11월 30일
발행처 경제·인문사회연구회
주소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동 909호
전화 044) 211-1000
홈페이지 www.nrc.re.kr
ISBN 979-11-5567-267-9

* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

시민 참여형 정책협업모델 연구: 열린정책실험 운영



경제·인문사회연구회
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



9 791155 672679

ISBN 979-11-5567-267-9



비매품/무료
93330 >