

개방형 정부혁신을 위한 정책랩 (Policy lab) 활성화 방안

조세현·차세영

혁신적 포용정부를 선도하는
생생지락(生生之樂)의 연구원

KIPA

KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION



참여연구진

연구책임자

조세현 연구위원 | 차세영 부연구위원

공동연구자

권향원 교수 (아주대학교 행정학과)

연구참여자

이화진 전문연구원 | 부성필 연구보조원 | 유미정 연구보조원

나한아 연구보조원 | 김나영 연구보조원

연구운영실무협의회 위원

이근주 교수 (이화여자대학교 행정학과) | 이경호 서기관 (행정안전부 조직진단과)

배일권 과장 (행정안전부 혁신기획과)

발간사

최근 정책환경이 급속하게 변화하고 있고 공공문제는 여러 시스템 속에서 복잡하게 얽혀있어 점차 문제의 본질을 정의하기조차 어려워지고 있습니다. 이러한 상황에서 정부가 문제를 정의하고 이에 대해 몇몇 전문가들의 전문성에 기대어 정책을 만드는 과거의 탑다운 방식으로는 공공문제를 실제로 해결하기 어려워졌습니다. 빠른 환경변화로 그렇게 기획한 정책대안이 도리어 의도치 않은 문제를 초래하기도 합니다.

이제 정부혁신의 범주는 정부 내부관리나 행정 서비스 효율성 제고에 국한되는 것이 아니라 정책문제 해결 과정을 협력적으로 바꾸고 문제를 실질적으로 해결하기 위한 정책과정의 혁신으로 확장되고 있습니다. 최근 많은 국가들이 이러한 개방형 혁신 전략을 적용하여 정부 외부의 다양한 행위자와 함께 정책을 수립하되 민첩성을 기반으로 정책 환경에 점증적으로 적응해나가면서 높은 해결력을 갖는 정책 솔루션을 찾는 방식을 택하고 있습니다. 정책랩은 이러한 개방형 정부혁신을 더욱 촉진하는 방법입니다. 다양한 행위자가 통합적인 시각에서 문제를 공동으로 조망하여 정의하고 다수의 문제 해결 포인트(leverage point)를 함께 발견하는 정책공동설계(co-design)와, 빠르고 반복적인 실험을 수행하며 제도화해 나가는 정책공동생산(co-production)이 이루어지는 장(場)이자 방법론입니다.

그러나 우리나라에서는 아직 정책과정 전반에서 개방적 과정이 확립되어 있지 않을 뿐만 아니라, 관료제적 구조·제도·관성에 기인한 다양한 제약이 있습니다. 따라서 개방형 정부혁신을 위한 정책랩의 성공적 운영과 정착을 위해 본 연구는 정책공동설계 과정의 정책랩 활동과 정부 내부 정책과정이 원활하게 연계될 수 있는 방안을 제시, 우리나라의 정책 환경 및 관료제적 환경에 적합한 ‘한국형 정책랩’의 활성화에 기여하고자 하였습니다.

아무쪼록 본 연구가 정책랩의 개념과 필요성에 관한 이해를 돕고 다양한 정책분야의 정책랩 도입에 도움이 되기를 바랍니다. 본 연구를 수행하신 조세현 연구위원, 차세영 부연구위원과 이화진 전문연구원, 연구자료 조사에 힘써주신 부성필·유미정 연구보조원의 노고를 치하하며, 연구자문에 도움을 주신 연구 운영실무협의회 위원 및 전문가 분들께 깊은 감사를 드립니다.

2020년 12월

한국행정연구원 원장 안 성 호



C·O·N·T·E·N·T·S

한국행정연구원 연구보고서

제1장 서론 [조세현·차세영]

제1절 연구의 필요성 및 목적	2
1. 연구의 필요성	2
2. 연구의 목적	4
3. 본 연구의 차별성	5
제2절 연구의 내용 및 방법	10
1. 연구의 내용	10
2. 연구 방법	12
제3절 연구흐름 및 분석틀	18

제2장 개방형 정부혁신의 이론과 현황 [조세현·차세영]

제1절 개방형 정부혁신의 등장과 개념과 필요성	24
1. 개방형 혁신의 개념과 진화	24
2. 개방형 혁신 2.0 관점에서 정부혁신의 필요성과 개념	31
제2절 개방형 혁신의 영향요인	36
1. 개인 수준의 영향요인	37
2. 조직 수준의 영향요인	43
3. 체계 수준의 영향요인	45
4. 소결	52

제3장

정책랩의 이론과 사례 [조세현·차세영·권향원]

제1절 개방형 정부혁신과 정책랩	56
1. 정책랩의 개념	56
2. 개방형 정부혁신 실천 전략으로서 정책랩의 요소	60
3. 리빙랩과 정책랩의 구분	74
4. 개방형 정부혁신과 관료제	83
제2절 사례분석	101
1. 미래전략 기획 기능의 정책랩	101
2. 정책 개선 기능의 정책랩	119
3. 혁신역량 강화 기능의 정책랩	130
4. 국내 정책랩 도입 사례	136
5. 요약	144
제3절 소결	148
1. 정책랩의 세 가지 차원의 개념	148
2. 분석틀	151

제4장

정책랩 활성화를 위한 진단 [조세현·차세영]

제1절 국내 개방형 정부혁신의 현황	156
1. 국민참여제도 분석	156
2. 혁신 활동에 대한 공무원들의 인식 현황	170
3. 혁신 실행 조직 현황: 벤처형 조직	182
4. 혁신지원 체계 현황: 혁신행정담당관	187

제2절 정책랩 활성화를 위한 준비도 진단 196

1. 정책랩 도입을 위한 공무원들의 정책랩 방식 혁신활동 수용도 진단 ... 196
2. 혁신활동 조직 유형의 적합도 진단 203
3. 혁신체계 차원의 준비도 205

제3절 소결 : 정책랩 운영 활성화를 위한 요인 탐색 215

1. 현재: 국내 개방형 혁신의 현 주소 215
2. 미래: 개방형 혁신을 위한 정책랩의 도입 준비도 218

제5장

정책랩 활성화를 위한 정책제언 [조세현·차세영]

제1절 개인 : 정책랩 방법론의 교육과 확산 226

1. 현 공무원 교육 프로그램 현황 227
2. 정책랩 교육 프로그램 개선 방향 235
3. 정책랩 교육과정 신설 247

제2절 조직 : 플랫폼으로서의 정책랩 역할 강화를 위한
정부 내부 혁신 조직 역할 변화 255

1. 정책랩 운영 방식: 정부 지원형 vs 정부 주도형 256
2. 정부 외부 정책랩과 정부 내부 혁신실행 조직의 연계를 통한
플랫폼 확장 방안: 현행 벤처형 조직을 정부 내부 혁신실행
조직으로 운영 261

제3절 체계 : 정책 집행 단계와의 연계 강화를 위한 혁신 지원 272

1. 혁신행정담당관의 개방형 혁신 총괄체계로서의 기능 강화 272
2. 혁신 실행조직과 정책랩 간 협업 기반 정책실험 활성화를
위한 정책제언 286
3. 정책랩 방식 혁신 활동 예산 확보 및 활용 방안 302
4. 정책제언 종합 정리 325

제6장 **결론** [조세현] _ 331

참고문헌 _ 337

국내문헌 338
국외문헌 344
언론기사 360
온라인 페이지 361

부록 _ 365

부록 1. 설문지 양식 366
부록 2. 델파이 질문지 양식 373

표목차

〈표 1-1〉	선행연구 검토	7
〈표 1-2〉	연구 목차 및 주요 연구내용	11
〈표 1-3〉	조사 설계	14
〈표 1-4〉	조사 내용	15
〈표 1-5〉	응답자 특성	16
〈표 1-6〉	정책랩 활성화 방안 도출을 위한 전문가 델파이 조사 내용	17
〈표 1-7〉	혁신활동 현황 진단 및 정책랩 활용 준비도 분석 진단 기준과 지표	22
〈표 2-1〉	폐쇄형 혁신, 개방형 혁신, 개방형 혁신 2.0	28
〈표 2-2〉	개인, 조직, 체계 수준의 공공부문 혁신 결정요인	36
〈표 2-3〉	개방형 혁신을 위한 개인 역량 요인과 특성	40
〈표 2-4〉	체계 수준(system level)에서의 개방형 혁신의 영향요인	46
〈표 2-5〉	선행 연구에서의 혁신 촉진/저해 요인	52
〈표 3-1〉	정책공동체, 이슈네트워크, 정책랩의 차이	58
〈표 3-2〉	민관 공동위원회와 정책랩의 차이	60
〈표 3-3〉	시스템 씹킹 수준에 따른 산출물	64
〈표 3-4〉	디자인 도구의 목적과 속성	66
〈표 3-5〉	랩(Lab)의 유형	78
〈표 3-6〉	혁신랩과 리빙랩의 비교	80
〈표 3-7〉	리빙랩과 정책랩의 비교	83
〈표 3-8〉	청년인턴 채용사업의 수행주체 및 사업내용	89
〈표 3-9〉	길들여진 문제 vs. 사악한 난제	91
〈표 3-10〉	조직화 원리: 변화(혁신)지향 vs 준수(집행)지향	93
〈표 3-11〉	베버 관료제와 탈관료제 패러다임의 비교	97
〈표 3-12〉	개방형 혁신의 특징과 관료제 원리의 비정합 지점	98

〈표 3-13〉 개방형 혁신의 특징과 관료제 원리의 비정합 지점	100
〈표 3-14〉 FuturGov 프로젝트 과정	110
〈표 3-15〉 Sitra 프로젝트의 5가지 핵심 주제	114
〈표 3-16〉 A-Lab의 공동설계 접근법	126
〈표 3-17〉 MindLab 프로젝트의 3단계 프로세스	129
〈표 3-18〉 OPL 워킹그룹 참여자 의견_차별성과 개선사항	143
〈표 3-19〉 해외 사례 시사점	144
〈표 3-20〉 개방형 정부혁신 현황 진단·미래 준비도 진단 기준	152
〈표 4-1〉 연도별 국민디자인단 운영 현황(2019. 6. 기준)	157
〈표 4-2〉 문재인 정부 참여제도 운영 현황(정책단계별)	158
〈표 4-3〉 문재인 정부 참여제도 유형별 운영 현황	159
〈표 4-4〉 문재인 정부 참여제도 운영 목록(제도)	162
〈표 4-5〉 문재인 정부 참여제도 운영 목록(플랫폼)	163
〈표 4-6〉 문재인 정부 참여제도 운영 목록(프로그램)	164
〈표 4-7〉 다부처 수준 참여제도 운영 현황	168
〈표 4-8〉 다부처 수준 참여제도 운영 목록	169
〈표 4-9〉 개방형 정부혁신 제도(참여제도)에 대한 효과성 인식(혁신조직 및 일반)	171
〈표 4-10〉 개방형 정부혁신 제도(참여제도)에 대한 효과성 인식(응답자 특성별)	173
〈표 4-11〉 개방적 혁신활동의 유용성에 대한 인식	175
〈표 4-12〉 행동지향적 혁신활동의 유용성에 대한 인식	176
〈표 4-13〉 사용자 우선 혁신활동의 유용성에 대한 인식	177
〈표 4-14〉 공동생산 방식 혁신활동의 유용성에 대한 인식	178
〈표 4-15〉 개방형 정부혁신 활동이 적합한 정책 영역에 대한 인식	180
〈표 4-16〉 벤처형 조직 운영 현황(2020년 5월 기준)	184
〈표 4-17〉 혁신행정담당관 운영 현황	188
〈표 4-18〉 각 부처 위임전결사항에 명시된 혁신행정담당관의 직무	191

〈표 4-19〉 혁신행정담당관 운영 현황	195
〈표 4-20〉 정책문제 파악을 위한 정책랩 방식 혁신활동 의향	196
〈표 4-21〉 정책문제 파악을 위한 혁신활동 의향(응답자 특성별)	197
〈표 4-22〉 해결책 모색, 마련을 위한 혁신활동 의향	199
〈표 4-23〉 해결책 모색, 마련을 위한 혁신활동 의향(응답자 특성별)	200
〈표 4-24〉 정책대안 프로토타이핑 & 반복실험 의향	201
〈표 4-25〉 정책대안 프로토타이핑 & 반복실험 의향(응답자 특성별)	202
〈표 4-26〉 정책랩 방식 혁신활동 조직 유형의 적합도	203
〈표 4-27〉 정책랩 방식 혁신활동 조직 유형의 적합도(응답자 특성별)	204
〈표 4-28〉 혁신활동의 동등성 확보 여부 진단	206
〈표 4-29〉 혁신활동의 동등성 확보 여부 진단(응답자 특성별)	206
〈표 4-30〉 혁신목표의 명확성 진단	208
〈표 4-31〉 혁신목표의 명확성 진단(응답자 특성별)	209
〈표 4-32〉 혁신활동의 일상성 확보 여부 진단	210
〈표 4-33〉 혁신활동의 일상성 확보 여부 진단(응답자 특성별)	211
〈표 4-34〉 혁신활동의 적합성 진단	212
〈표 4-35〉 혁신활동의 적합성 진단(응답자 특성별)	213
〈표 4-36〉 문재인 정부 참여제도 수준 진단	217
〈표 5-1〉 국·과장급 고위정책과정 정책랩 관련 교과	228
〈표 5-2〉 5급 과정 정책랩 관련 교과	230
〈표 5-3〉 국정시책과정 중 정책랩 관련 교과목 발체	231
〈표 5-4〉 공통직무역량 중 정책랩 관련 교과목 발체	233
〈표 5-5〉 전문가 응답: 정책랩 운영 교육프로그램	235
〈표 5-6〉 마인드셋/정책랩 준비 단계 교육 프로그램 보완 방향	238
〈표 5-7〉 전략적 디자이너의 핵심역량	240
〈표 5-8〉 정책문제 식별 단계 교육 프로그램 보완 방향	242

〈표 5-9〉 정책 아이디어 생성 단계 교육 프로그램 보완 방향	243
〈표 5-10〉 프로포절 개발/프로토타이핑 단계 교육 프로그램 보완방향	246
〈표 5-11〉 프로젝트 평가/반복실험 단계 교육 프로그램 보완방향	247
〈표 5-12〉 정책랩 수행 단계별 교육 프로그램의 보완 및 신설	248
〈표 5-13〉 정책랩 도입을 위한 준비(마인드셋) 교육 모듈	249
〈표 5-14〉 정책랩 도입을 위한 준비(정책랩 도입 조건의 이해) 교육 모듈	250
〈표 5-15〉 정책랩의 단계와 정책 문제의 식별 과정/방법 교육 모듈 1	250
〈표 5-16〉 정책 문제 식별의 과정/방법 교육 모듈 2	251
〈표 5-17〉 정책 문제 식별의 과정/방법 교육 모듈 3	251
〈표 5-18〉 아이디어 생성을 위한 교육 모듈 1	252
〈표 5-19〉 아이디어 생성을 위한 교육 모듈 2	252
〈표 5-20〉 프로포절 개발/프로토타이핑을 위한 교육 모듈 1	253
〈표 5-21〉 프로포절 개발/프로토타이핑을 위한 교육 모듈 2	253
〈표 5-22〉 프로젝트 평가/반복실험을 위한 교육 모듈	254
〈표 5-23〉 정책랩 운영 방식에 대한 연구진 평가	261
〈표 5-24〉 전문가 응답: 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직의 역할	264
〈표 5-25〉 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직 운영 개선 방향	267
〈표 5-26〉 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직 운영 변화를 위한 정부조직관리지침 개정안	269
〈표 5-27〉 전문가 응답: 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 혁신행정담당관의 기능	274
〈표 5-28〉 네트워크 관리업무의 주요 내용	277
〈표 5-29〉 개방형 혁신 체계로서의 혁신행정담당관 직무 개선안	283
〈표 5-30〉 시스템적 혁신관리를 위한 '과정' 지원	287
〈표 5-31〉 전문가 응답: 프로토타이핑 활동에 대한 성과관리	288
〈표 5-32〉 프로토타이핑 활동 평가 지양을 위한 정책제언	291
〈표 5-33〉 발전적 평가에서의 과정평가와 결과평가	295
〈표 5-34〉 프로토타이핑 활동에 대한 발전적 평가를 위한 정책제언	296

〈표 5-35〉 프로토타이핑 활성화를 위한 PDCA별 활동 및 지표	298
〈표 5-36〉 프로토타이핑 활동 과정의 학습과 컨설팅을 위한 정책제언	299
〈표 5-37〉 프로토타이핑 과정의 ‘똑똑한 실패’를 장려하기 위한 정책제언	301
〈표 5-38〉 전문가 응답: 혁신활동을 위한 예산 확보 및 활용 방안	303
〈표 5-39〉 예산과 기금 비교	305
〈표 5-40〉 정책대안 - 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 개정(안)	309
〈표 5-41〉 부처별 행정효율화 사업 운용 현황	311
〈표 5-42〉 산자부의 행정효율화 사업의 일부 세사업 내용	314
〈표 5-43〉 정책대안 - 정부업무평가 기본법 시행령 개정(안)	316
〈표 5-44〉 정책대안 - 행정규제기본법 개정(안)	317
〈표 5-45〉 정책대안 - 적극행정 운영규정 개정(안)	318
〈표 5-46〉 다부처 협력 R&D 사업 유형화	319
〈표 5-47〉 Golden Seed 프로젝트 사업 개요	320
〈표 5-48〉 도전.한국 사업 단계	323
〈표 5-49〉 정책랩 기반 개방형 혁신활동 활성화를 위한 예산 확보 방안 종합비교	325
〈표 5-50〉 정책랩 활성화를 위한 정책제언	325

그림목차

〈그림 1-1〉 연구흐름도	19
〈그림 1-2〉 분석틀	20
〈그림 2-1〉 혁신 개념의 진화	26
〈그림 2-2〉 개방형 정부혁신: 정부혁신 범주의 정책혁신으로의 확대	33
〈그림 2-3〉 사중순환학습 과정	42
〈그림 3-1〉 정책랩의 참여자와 정책문제와 관련한 시스템	57
〈그림 3-2〉 전통적 정책과정의 문제점	61
〈그림 3-3〉 시스템 씹킹 수준(Systems Thinking Continuum)	63
〈그림 3-4〉 정책랩의 요소에 따른 활동	73
〈그림 3-5〉 행정조직의 기능중심 편제 개념도	85
〈그림 3-6〉 사일로형 편제의 예산구조: 워터폴 방식	87
〈그림 3-7〉 한국 행정조직의 예산구조	88
〈그림 3-8〉 청년인턴 채용사업 사례로 보는 사업분절성과 정책대상의 행정부담	90
〈그림 3-9〉 난제의 협업수요 발생 개념도	92
〈그림 3-10〉 문제와 해법의 유형	94
〈그림 3-11〉 PHC의 시스템 기반 시나리오 기법	103
〈그림 3-12〉 시스템 지도 예시(프로젝트 사례 ①)	104
〈그림 3-13〉 미래예측 연구와 정책과정의 연계	105
〈그림 3-14〉 MetaScan 4 프로젝트 결과 요약	107
〈그림 3-15〉 Sitra 조직도(2019.12.31. 기준)	113
〈그림 3-16〉 UK Policy Lab의 개방형 정책결정(Open Policy Making)의 접근 방식	117
〈그림 3-17〉 UK Policy Lab의 공동설계 워크숍	118
〈그림 3-18〉 UK Policy Lab의 프로토타이핑 활용	119
〈그림 3-19〉 UK Policy Lab의 디자인 프레임워크(더블 다이아몬드 프로세스)	120

〈그림 3-20〉 MindLab의 운영구조	128
〈그림 3-21〉 MindLab의 정책실험 모델	130
〈그림 3-22〉 PHC의 인게이지먼트 게임	132
〈그림 3-23〉 PHC의 온/오프라인 워크숍	132
〈그림 3-24〉 Lab·OPM 워크숍	134
〈그림 3-25〉 Lab·OPM 워크숍	135
〈그림 3-26〉 Lab·OPM의 다양한 이해관계자와의 혁신활동	135
〈그림 3-27〉 열린 혁신 플랫폼 구성 및 네트워크 확장 개념도	138
〈그림 3-28〉 열린 혁신 플랫폼 운영 원리	139
〈그림 3-29〉 열린 혁신 플랫폼이 도출한 의제와 전략의 활용 방안	139
〈그림 3-30〉 열린 정책랩(OPL)의 디자인 사고 기반 워크숍 진행 도구	140
〈그림 3-31〉 정책의제 공동창안을 위한 아이디어션 과정	141
〈그림 3-32〉 OPL 워킹그룹 참여자 의견_효능감	142
〈그림 3-33〉 분석틀	154
〈그림 4-1〉 현재 개방형 정부혁신 제도에 대한 효과성 인식(혁신조직 및 일반)	172
〈그림 4-2〉 개방적 혁신활동의 유용성에 대한 인식	175
〈그림 4-3〉 행동지향적 혁신활동의 유용성에 대한 인식	176
〈그림 4-4〉 사용자 우선 혁신활동의 유용성에 대한 인식	177
〈그림 4-5〉 공동생산 방식 혁신활동의 유용성에 대한 인식	178
〈그림 4-6〉 일반 공무원과 전문가의 개방형 정부혁신 활동의 유용성 인식 수준	179
〈그림 4-7〉 개방형 정부혁신 활동이 적합한 정책 영역에 대한 인식	181
〈그림 4-8〉 OECD 국가의 혁신전담조직 주요 활동	183
〈그림 4-9〉 정책문제 파악을 위한 정책랩 방식 혁신활동 의향(혁신조직 및 일반)	197
〈그림 4-10〉 효과적 정책문제 해결책 마련을 위한 정책랩 방식 혁신활동 의향(혁신조직 및 일반)	199
〈그림 4-11〉 정책대안 프로토타이핑 & 반복실험 의향(조직 유형별)	202
〈그림 4-12〉 정책랩 방식 혁신활동 조직 유형의 적합도(혁신조직 및 일반)	204

〈그림 4-13〉 혁신활동의 동등성 확보 여부 진단(혁신조직 및 일반)-----	206
〈그림 4-14〉 혁신목표의 명확성 진단(혁신조직 및 일반)-----	208
〈그림 4-15〉 혁신활동의 일상성 확보 여부 진단(혁신조직 및 일반)-----	210
〈그림 4-16〉 혁신활동의 적합성 진단(혁신조직 및 일반)-----	213
〈그림 5-1〉 정책랩 운영 거버넌스와 목적-----	257
〈그림 5-2〉 정부 내부 혁신의 시스템적 관리를 위한 논리-----	273
〈그림 5-3〉 시스템적 혁신실행과 관리를 통한 정책랩 활성화-----	285
〈그림 5-4〉 2020년도 부처별 정부연구개발예산 현황-----	307
〈그림 5-5〉 다부처 협력 사업형 정책랩 예산 배분 절차-----	322
〈그림 5-6〉 공모형 정책랩 사업 예산 배분 절차-----	324

1. 연구의 필요성과 연구목적

□ 연구의 필요성

- [정책문제의 속성] 오늘날 정책문제는 수많은 요소로 복잡하게 얽혀있어 풀기 어려운 시스템적 속성을 지니는 문제임
 - 진단 및 해결책을 찾는 것이 매우 어렵고 해결책의 효과성 진단이 어려움. 따라서 단시간에 획기적으로 해결방안을 찾는 것이 아니라 마치 움직이는 타겟을 조준하며 민첩하게 미세 조정을 하는 반복 실험 과정을 거치며 점증적 과정에 의해 문제를 해결해야 함
 - 이러한 문제해결 방식은 정부가 단독으로 정책을 수립하고 집행하는 것이 아니라 정부 외부로부터의 다양한 행위자의 지식과 집단지성에 기반해야 함. 부처간 협업을 촉진하고 및 정책수요자가 정책과정에 참여하는 개방형 혁신 전략이 필요함
- [정책랩(Policy Lab)의 등장] 개방형 정부혁신을 더욱 촉진하는 방법으로 활용되고 있는 정책랩의 등장
 - 정책랩이란 불확실한 행정환경에서 공공문제에 대한 최적의 해결책을 찾기 위해 다양한 행위자가 아이디어에 대한 공동의 정책 실험을 수행하고 그 과정에서 오차를 발견하고 수정하면서 제도화해 나가는 유무형의 장(場)이자 정부혁신의 방법론(조세현·정서화·함중석, 2019: 2)
 - 기획재정부는 2019년 「혁신성장 확산·가속화 전략」을 통해 혁신성장 정책 분야에 개방형 혁신 원리를 적용하는 “열린 혁신 플랫폼” 운영을 명시함(관계부처합동, 2019.8.7.)

- 정책랩이 원래의 취지대로 운영되고 확산되기 위해서는 정책랩을 통해 설계된 정책의제의 실행력이 담보되어야 함
 - 그러나 정책과정 전반에서 개방적 과정이 확립되어 있지 않을 뿐만 아니라, 관료제적 구조·제도·관성에 기인한 다양한 제약이 존재함
 - 따라서 개방형 정부혁신을 위한 정책랩의 성공적 운영과 정착을 위해서는 정부외부에서 이루어지는 정책공동설계(co-design)와 정부의 혁신적 아이디어 실행 및 정책화 과정이 유기적으로 연계될 필요가 있음
 - 외부 정책랩과 정부 조직간 연계와 협력, 정책랩 방식을 활용한 혁신 활동에 대한 공무원들의 수용도와 실행 역량 제고 전략 등에 대한 고민이 필요

□ 연구목적

- 첫째, 개방형 정부혁신의 차원과 특성을 도출, 이를 기준으로 현 정부 개방형 정부혁신 현황을 진단하여 이를 바탕으로 개방형 정부혁신을 촉진할 처방으로서의 정책랩 활용 필요성을 확인함(‘현재’의 진단)
- 둘째, 정책랩의 구성요소를 도출, 이를 기준으로 공무원들의 개인 차원의 정책랩 방식 혁신활동 준비도, 조직 차원의 조직 적합도, 체계 차원의 준비도를 진단하여(‘미래’를 위한 진단), 이를 바탕으로 정책랩 활성화 전략을 개인, 조직, 체계 차원에서 도출할 방향성을 도출함
- 셋째, 개인, 조직, 체계의 차원에서 각각 정책랩의 요소가 활성화될 수 있는 방안을 제시함. 개인 수준에서는 방법론(methodology)으로서의 정책랩을, 조직 수준에서는 플랫폼(platform)으로서의 정책랩을, 체계 수준에서는 정책과정(policy process)으로서의 정책랩의 정체성을 강조하여 각각의 차원에서 정책랩을 활성화시킬 수 있는 방안을 제안함

□ 연구 방법

- 현황 진단을 위한 현 정부 제도 분석
 - 정책브리핑 누리집(www.korea.kr)에서 ‘국민참여’ 키워드로 검색된 결과들을 통계 패키지 프로그램 R의 rvest 패키지를 이용하여 ‘웹 크롤링(web crawling)’ 방식으로 수집, 참여제도 216개를 추출, 정책단계별, 유형별, 다부처 사업별로 구분하여 현황 분석.
- 현황 진단 / 준비도 진단을 위한 공무원 350명 대상 설문조사
 - 중앙부처 공무원을 대상으로 하되 혁신행정담당관 소속 공무원과 벤처형 조직 소속 공무원은 전수조사함.

〈표 1〉 조사 내용

구분	내용
개방형 혁신 현황 진단	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 개방형 정부혁신 (e.g. 참여) 제도· 프로그램 효과성 인식 • 개방형 혁신이 적합한 정책 영역에 대한 인식 • 개방형 혁신활동 유용성 인식
정책랩 활용 준비도 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 혁신활동 유용성 인식 • 정책랩 방식의 혁신활동 조직 유형의 적합도 • 정책랩 활성화를 위한 혁신체계 차원의 준비도

- 정책랩 활성화 방안 모색을 위한 전문가 델파이 조사
 - 정책랩 활성화를 위한 제도적 개선 방안을 구상하고 이에 대해 연구진이 선정한 인사·공무원 교육, 예산·재무회계, 평가, 기타 정책학 분야의 전문가를 대상으로 델파이 조사를 실시함

□ 연구의 구성

- 본 연구의 구성은 다음과 같음

〈표 2〉 연구의 구성

구분	주제	내용
제2장	개방형 정부혁신의 이해	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 정부혁신의 개념과 이론 • 개방형 혁신의 개인/조직/체계 수준의 영향요인
제3장	정책랩의 이해	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩의 개념과 구성요소 • 정책랩과 리빙랩의 비교 • 개방형 정부혁신의 장애요인에 대한 정책랩의 처방적 특성 • 해외/국내 정책랩 사례 분석 • 방법론/플랫폼/정책과정으로서의 정책랩의 이해
제4장	현황 진단	<ul style="list-style-type: none"> • [현재의 진단] <ul style="list-style-type: none"> - 개방형 혁신을 위한 현 정부의 참여제도 분석 - 개인 인식/혁신실행조직/혁신지원 체계 현황 • [미래를 위한 진단] 정책랩 활성화를 위한 준비도 진단 <ul style="list-style-type: none"> - 개인 수준의 혁신활동 수용도 진단 - 조직 수준의 혁신활동 조직 유형 적합도 진단 - 체계 수준의 혁신활동 준비도 진단
제5장	정책 대안	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 : 정책랩 방법론의 교육과 확산 • 조직 : 혁신조직 역할 변화(벤처형 조직의 활용 방안) • 체계 : 혁신 총괄 지원체계(혁신행정담당관 역할 강화), 발전적 평가, 정책랩 방식 혁신 활동 예산 확보 및 활용 방안

2. 이론적 배경

□ 개방형 정부혁신 개념의 진화와 영향요인

- [개방형 혁신] “새로운 아이디어, 기술, 특허를 외부로부터 충원함으로써 미래의 성공에 기여하는 것(Chesbrough, 2003, 2006)”
 - Chesbrough의 개방형 혁신 개념은 조직 간 혁신적 아이디어의 이전을 통해 혁신에 참여하는 조직이 상호 윈윈하는 결과를 가지고 올 수 있다는 점을 강조함

- [개방형 혁신 2.0의 등장] 혁신 참여자의 다양성 증대, 혁신 속도의 가속화, 이를 위한 참여자 간 비전 공유의 필요성이 더욱 높아지고 그에 따라 혁신활동과 결과물에 영향을 미치는 혁신 전반에 대한 고려를 포함하는 개방형 혁신 2.0의 등장(Curley & Salmelin, 2017)
 - 정부혁신의 범주가 정부 내부 관리에서 정책혁신으로 확대되고 있으므로 개방형 혁신 2.0 수준의 정부혁신이 요구됨
- [개방형 정부혁신의 요건] 개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산
- 개방형 혁신의 **영향요인**의 탐색
 - (개인수준) 혁신 동기, 기회, 역량, 혁신 결과로부터의 학습
 - (조직수준) 경계확장자 기능, 적응적 공간 기능
 - (체계수준) 목표의 명료성, 혁신활동의 동등성, 적합성, 일상화

□ 정책랩(Policy Lab)의 이론적 검토

- [개방형 정부혁신의 실천전략으로서의 정책랩] 혁신의 영역(locus)이 플랫폼 소유자에서 참여자들의 네트워크로 이동. 즉 정부가 주도하는 혁신이 아니라 정책입안자, 정책 수요자와 현장, 그리고 정책 전문가와의 네트워크에서 혁신이 발생하므로 개방형 정부혁신을 위한 정책랩은 이를 활성화하기 위한 방법임
- 정책랩의 요소
 - (정책문제 인식방법) 시스템 사고, 디자인 사고
 - (속도: 빠른 반복실험) 행동 과정에서의 사고(thinking in action), 실행 과정에서의 학습(learning by doing) 과정을 통한 민첩한 아이디어 창출과 프로토타이핑이 정책 솔루션 개발 속도를 높임
 - (방향: 바텀업, 다중학습) 바텀업 방식의 창의적·협력적 문제해결과정, 지속적 피드백을 통한 순환적 과정에 기반한 문제 해결 과정. 사중순환학습의 메커니즘이 빠르게 작동함
 - (마인드셋) 책임있는 행정인, 경계확장자, 혁신가

- 정책랩에서는 협력적 혁신에 기반하여 정책 문제와 관련한 시스템 구조의 파악, 코디자인, 평가 및 적용 단계를 파악하는 과정이 순환적으로 이루어짐
- 분업의 원리에 따른 정부 내 사일로 및 관료제 원리와 개방형 정부혁신과의 근본적인 비정합의 지점들을 정책랩이 완화시키는 특성을 가짐

3. 정책랩 사례 분석과 정책랩의 세 가지 측면

□ 정책랩 사례 분석

- 해외 사례 분석

〈표 3〉 해외 정책랩 사례 시사점

구분	시사점
	인식 방법론
시스템 사고	<ul style="list-style-type: none"> • [캐나다 PHC] 다양한 참여자의 멘탈모델(mental model)을 바탕으로 시스템에 대한 여러 관점을 종합하고 미래사회의 모습을 제시하는 시나리오 기반 방법론인 Horizons Foresight Method를 활용 • [호주 A-Lab] 재생에너지로의 전환을 위해 다양한 이해관계자들 간 상호작용을 통해 새롭게 에너지 정책을 탐색하고 재생에너지 확대를 위한 정책 아이디어를 시범적으로 도입·발전시킴 • [미국 Lab·OPM] 복잡한 공공문제에 대응하기 위해 개인-팀-프로그램-조직 수준에서의 혁신역량을 강화하고자 다양한 이해관계자 그룹이 함께 모여 장기 프로젝트를 수행함
디자인 사고	<ul style="list-style-type: none"> • [캐나다 PHC] 디자인적 사고를 중심으로 참여자의 학습과정을 돕기 위해 시스템 지도 등과 같은 시각적 도구를 활용 • [UK Policy Lab] 디자인적 사고의 더블 다이아몬드 프로세스(발견-정의-확장-전달)를 바탕으로 정책문제를 진단하고 해결안 도출. 사용자 중심의 분석을 바탕으로 관련 이해관계자와 함께 문제 해결안을 프로토타입화하고 검증하여 관련 부처의 제도화를 도움 • [EU Policy Lab] 미래전략기획을 위한 혁신활동 수행 시 디자인스쿨 전문가와의 협업 하에 다양한 미래지향적 디자인 씽킹 기법(예. 스토리보드, 시스템 시각화, 프로토타입화)을 활용

구분	시사점
도구	
혁신 방법론	<ul style="list-style-type: none"> • [EU Policy Lab] 혁신의 구체적인 방법론으로 미래예측, 민족지학적 분석, 프로토타입 검증, 실험 등과 온라인 설문, 참여 워크숍, 데이터 시각화, 시나리오 분석, 불확실성 분석, 민감도 분석, 다기준평가 등의 방법을 결합하여 활용함 • [핀란드 Sitra] 미래전략기획 프로젝트 수행 시 미래예측, 실험, 파일럿, 모델링 등의 다양한 혁신 방법론을 활용함 • [영국 BIT] 정책목표를 달성하기 위해 가장 적합한 방법이 무엇인지 테스트하기 위한 혁신 방법으로서 실제 정책 수요자를 대상으로 저비용의 넛지를 적절히 활용하여 실험을 수행함
퍼실리테이션	<ul style="list-style-type: none"> • [캐나다 PHC] 참여자 간의 상호작용을 촉진하고 의사소통의 장벽을 완화하기 위해 적절한 도움과 안내(스캐폴딩)를 지원하는 퍼실리테이터 역할 수행 • [EU Policy Lab] 연구 참여자의 전략적 사고 및 적극적인 참여를 촉진하고 참여자 간의 의사소통을 돕기 위해 다양한 디자인 씽킹 및 공동설계 기법을 활용함 • [호주 A-Lab의 ARENA 연구팀] 워크숍 진행 시 다양한 디자인 기법과 소통·참여(engagement) 도구를 활용하여 참여자 간 협력을 활성화하고 적절한 안내를 제공하는 퍼실리테이터의 역할을 수행함 • [미국 Lab·OPM] 프로젝트 과정에서 참여자들이 외부 이해관계자들과 보다 효과적으로 소통할 수 있도록 돕는 퍼실리테이터의 역할을 함
속도	<ul style="list-style-type: none"> • [호주 A-Lab] 3가지 공동설계 접근방식(Ideate, Incubate, Accelerate)을 기반으로, 참여자 간 잦은 만남과 소통을 통해 시스템 변화를 위한 새로운 아이디어를 도출하고 이를 시범적으로 도입(pilot)해보고 신속한 피드백을 바탕으로 수정보완하는 반복적 학습 형식으로 진행됨 • [미국 Lab·OPM] 애자일하고 회복력 있는(agile and resilient) 정부 운영을 위한 연방 공무원의 혁신역량 강화를 목적으로 운영됨 • [영국 BIT] 정책실험을 통해 정책개선안을 모색할 때, 단일 정책의 효과성을 검증하는 것을 넘어서 반복적 실험을 통해 지속적인 개선을 도모함
방향	<ul style="list-style-type: none"> • [EU Policy Lab의 FuturGov 프로젝트] 연구가 정책결정자 또는 전문가의 경로의존적이고 편향적인 사고방식에 치우치지 않도록 시민과 학생을 주요 참여자로 포함하여 수요자 지향적 상향식 접근을 시도함. 참가 시민들은 서로 간의 대화와 전문가와의 상호작용을 통해 직접 미래의 정부 및 시민-정부 간의 관계에 대한 내러티브 구성하여 공동설계에 참여함 • [덴마크 MindLab] 인간 중심의 정책재설계를 지향하여 정부-기업-시민사회 간의 협업을 기반으로 정책 수요자인 시민의 관점에서 기존 정책을 재검토하고 정책의 실효성을 제고하는 정책의 공동설계, 공동생산, 공동평가 시스템을 추구함

구분	시사점
역량	<ul style="list-style-type: none"> • [캐나다 PHC] 정책과정의 참여자들이 미래의 환경 및 수요 변화를 종합적으로 고려하여 정책을 수립할 수 있는 역량을 함양할 수 있도록 공무원을 대상으로 미래지향적 사고 방식 확산을 위한 교육을 제공함. 참가 공무원들은 환경변화에 신속하고 민첩하게 대응하는 데 도움이 되는 다양한 혁신도구에 대해 학습함 • [미국 Lab·OPM] 연방정부 공무원들이 복잡한 정책문제에 적절히 대응할 수 있도록 정책과정에서의 혁신을 추진하기 위해 공무원 대상 역량강화 교육을 제공함

○ 국내 정책랩 도입 사례 : **열린 혁신 플랫폼**

- 2019년 9월 「혁신성장 확산·가속화 전략」을 통해 ‘열린 혁신 플랫폼’ 구축 발표(관계부처합동, 2019.8.7.). ‘열린 혁신 플랫폼’은 다양한 분야의 민간 행위자와 현장 전문가가 참여하여 디지털 서비스 및 플랫폼 비즈니스 분야의 미래지향적 혁신 의제와 전략을 집단지성 기반으로 수립하기 위한 논의의 장임
- (구성 및 운영원리) 열린 혁신 플랫폼은 워킹그룹을 운영하는 랩들과 기획재정부 혁신성장추진기획단으로 구성됨. 정부는 각 랩들과의 협력관계를 유지하면서 민간주도 논의 지원, 랩 간 협업 촉진, 현장 전문가와의 연계 지원 역할을 수행함
- 각 랩은 다양한 현장 전문가, 정책전문가, 기업으로 워킹그룹을 구성하여 의미있는 합의를 도출할 수 있도록 전문적 지원(facilitator) 역할을 수행함. 각 랩의 정책혁신을 위해 정책 수요자 및 현장 전문가, 정책 전문가의 고도화된 네트워크를 형성하고 이들 간 지식의 교환이 활발하게 일어날 수 있도록 디자인 사고, 시스템 사고에 기반하여 워크숍을 운영함

□ 정책랩의 세 가지 측면(three aspects)

① **방법론(methodology)**으로서의 정책랩

- 정책랩은 정책문제를 인식하고 해결방안을 모색하기 위한 관점(perspective)이자 방법론 그 자체임. 정책랩은 문제와 해결방안을

모색하는 시스템 사고, 디자인 사고 등 다차원적인 인식 방식을 차용하는 방법론으로, 아이디어의 공유와 상호 학습 방법 등에 대한 부분들이 강조됨

- 방법론으로서의 정책랩을 활성화하기 위해서는 정책랩 담당자들의 역량 강화 및 마인드셋 함양을 위한 방안이 필요함

② 플랫폼(platform)으로서의 정책랩

- 정부 내·외부에서 현장 기반의 정책의제를 발굴하는 과정이 이루어지는 현장, 이를 담당하는 조직 그 자체가 플랫폼으로서의 정책랩(policy lab as platform)
- 정부의 경계에서 정부 내·외부의 다양한 유관행위자들과 소통하고 조정하기 위한 장을 만들고 이 장(場)을 유지·관리하는 역할을 수행하는 플랫폼으로서의 조직을 어떻게 구성하고 작동하게 할 것인가에 대한 방안 마련이 필요함

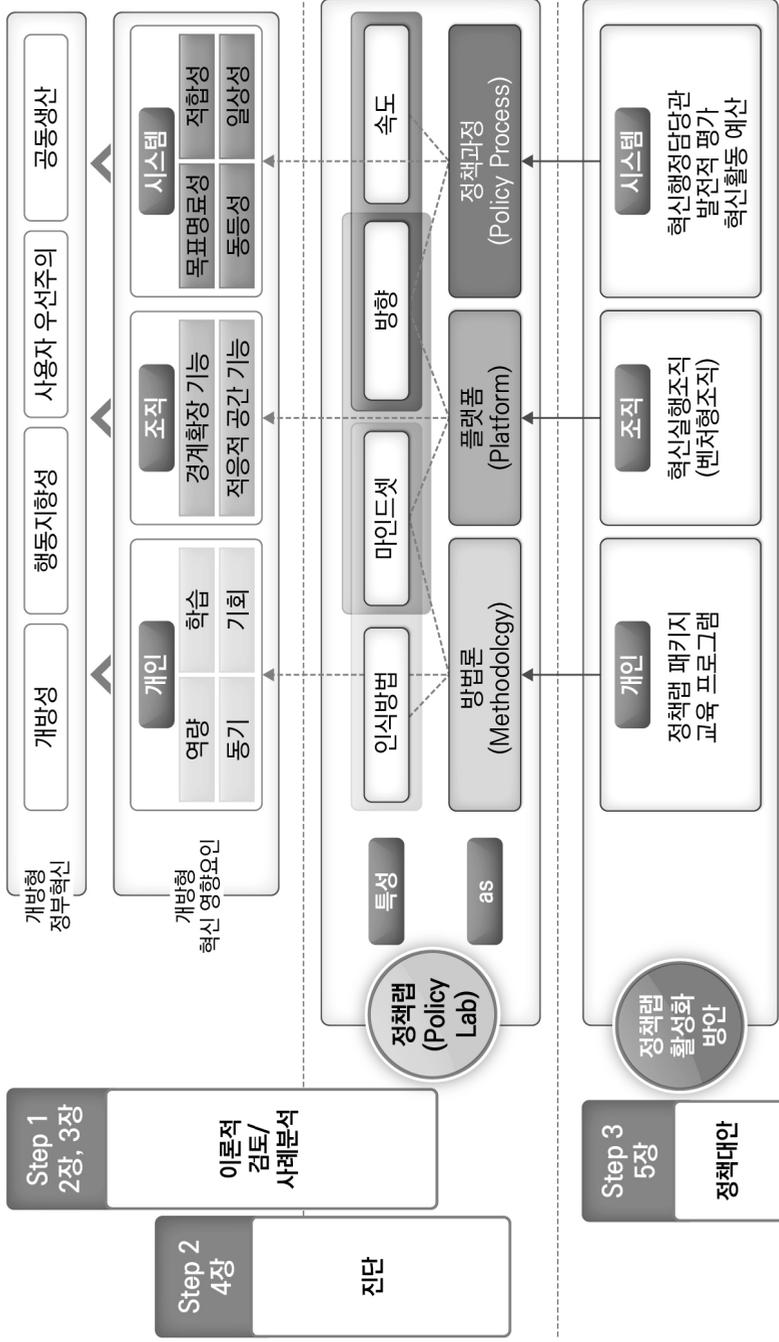
③ 정책 과정(policy process)로서의 정책랩

- 정책랩 방식의 수행 과정은 정책과정론의 대부분의 과정과 대응됨. 기존의 정책과정을 대신하여 정책랩이 정책과정(policy lab as public policy process) 그 자체로서 작동함
- 정책과정으로서의 정책랩을 활성화하기 위해서는 성과관리 및 평가, 사업 목표 설정과 예산 편성 등 혁신 지원 체계 수준의 방안을 모색할 필요가 있음

4. 분석틀

- 이론적 검토와 사례분석 결과를 종합하여 아래와 같은 분석틀과 연구 수행 과정을 구성함

〈그림 1〉 분석틀



5. 정책랩 활성화를 위한 ‘현재의 현황’과 ‘미래를 위한 현황’ 진단

□ 현재 : 국내 개방형 정부혁신의 현 주소

○ 국민참여제도

- (정책단계별) 2020년 확인된 216개 참여제도를 정책형성을 위한 아이디어·의견수렴 단계, 정책 결정 단계, 정책 집행 단계, 평가 단계로 분류하여 분석한 결과, 현재 운영되고 있는 국민참여제도들은 ‘정책형성 및 의견수렴’ 수준에 편중되어 있음
- (유형별) 216개 참여제도 중 제도 유형 26.4%, 프로그램 유형 70.4%, 플랫폼 유형 3.2%로, 70%가 넘는 대다수의 참여제도가 일회성이거나 법적 근거가 부재한 프로그램 수준에 편중되어 있음
- (다부처 수준) 216개 참여제도 중 다부처 협업이 이루어지고 있는 제도는 15개에 불과함.

〈표 4〉 문재인 정부 참여제도 수준 진단

개방성	행동 지향성	사용자 우선주의	공동생산
<ul style="list-style-type: none"> • 개방의 양적 측면의 성장 • 정책의제 및 아이디어 제안의 수준에서만 높은 개방성 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타이핑 활동 부재 • 단발성 간담회, 협의회를 통한 의견수렴 • 학습고리 형성 실패 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장에서의 사용자 (정책수요자) 경험에 대한 조사 부재 • 이를 반영한 정책 개선안의 수정 및 발전 과정 부재) 	<ul style="list-style-type: none"> • 아이디어 수집 이후 정책의 형성, 결정, 집행, 평가의 모든 과정의 낮은 투명성

*출처: 저자 작성

□ 현재 : 개인, 조직, 체계 수준의 개방형 혁신 현황

○ 현재 개방형 정부혁신 제도 (참여제도)에 대한 효과성 인식

- 대체로 정책랩 방식과 유사한 취지로 실행되고 있는 ‘주민참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링’을 ‘국민제안, 참여형 예산제도, 각종 민관

공동위원회'보다 효과적인 것으로 인식하고 있음이 확인됨. 이러한 결과는 공무원들이 기존의 위원회나 제안 정도의 개방 수준보다 더 깊고 다양한 수준의 참여가 필요하다고 보는 것으로 파악됨.

○ [개인] 공무원들의 개방형 혁신 활동 유용성에 대한 인식

- 개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산의 유용성에 대한 인식을 조사한 결과 현재 중앙정부 내 상시적인 혁신활동을 수행하기 위해 설치된 벤처형 조직 공무원들이 다른 조직 유형에 비해 개방형 정부혁신 활동의 유용성을 높게 평가하는 것으로 파악됨. 반면 일반 공무원들의 경우 개방형 정부혁신 활동이 유용한지에 대해 전반적으로 낮은 점수를 보임.

○ [조직] 혁신 실행 조직 현황 : 벤처형 조직

- 2019년 정부혁신 종합추진계획에 따라 8개 복수차관 부처에 우선 설치, 2020년 부 단위로 확대되어 10개 조직이 추가 선발됨. 2021년에는 전 부처로 확대 계획(관계부처 합동, 2020: 23).
- 기존 벤처형 조직의 구조와 운영방식을 유지하되 정책랩과 연계하여 보다 도전적이고 미래지향적인 미션을 수행하도록 대상 과제를 확대하고, 실제로 공무원이 벤처형 조직을 도전적 정책 문제 해결을 위한 적극적 실험을 수행할 수 있는 적응적 공간, 보다 많은 정책 수요자와 이해관계자와 함께 공동생산하는 경계확장자로서의 기능을 부여할 필요가 있는 것으로 파악됨.

○ [체계] 혁신 지원 체계 현황 : 혁신행정담당관

- 현재 국가인권위원회, 검찰청을 제외한 43개 부처청위원회에 혁신 행정담당관이 설치됨.
- 혁신담당관을 운영 중인 것으로 확인된 43개 부처 중 24개 부처만 별도의 신설조직으로 운영되고 있으며, 나머지 부처의 경우 기획·운영지원·법무·의사행정·감사와 같은 기존 부서에서 혁신업무를 담당하고 있는 것으로 확인. 성과관리, 조직관리 및 자체평가 업무 또한 전담함

- 혁신업무를 일상적 업무와 분리하되 동등한 가치를 가질 수 있도록 하고 이를 위한 적정 수준의 자원 투입과 보상, 역량 강화 지원을 통해 개방형 혁신을 활성화하기 위한 체계가 부재함.

□ 미래 : 개방형 혁신을 위한 정책랩의 도입 준비도

○ [개인] 정책랩 방법론에 대한 인지도 및 필요성에 대한 교육 필요

- 대체로 정책문제 파악을 위한 정책랩 방식의 활용에 대해 수용도가 높고 그 다음으로 정책문제 해결책 마련, 정책대안 프로토타이핑 및 반복 실험 순으로 나타남. 여전히 공동생산을 위한 빠른 실험과 학습과정 보다는 문제 식별 과정만을 정책수요자와 함께 하고자 하는 성향이 높음.
- 정책랩 방식의 혁신활동에 대한 수용도가 4-5급의 중간관리자급 이상에서는 확보되었다고 판단됨.
- 반면 일반 공무원의 경우 현행 참여제도의 효과성에 대한 인식, 개방형 혁신의 유용성에 대한 인식, 정책랩 방식의 혁신활동에 대한 수용도가 벤처형 조직 소속 공무원 보다 낮은 것으로 나타났고 기존 방식의 활용을 더 선호하는 것으로 나타나, 공무원들에 대한 교육이 필요한 것으로 판단됨.

○ [조직] 외부 정책랩 + 내부 혁신실행조직

- 정책랩 방식의 부처 내 직접 수행에는 낮은 동의를, 별도의 외부 전담지원체계의 필요성에 대해서는 높은 동의가 나타남. 그러나 정책 기획에서 중추역할을 맡고 있는 4-5급, 2-3급 공무원들은 부처 내 별도 직접 수행 조직 형태를 외부 전담지원체계보다 선호하는 것으로 나타남 → 외부 정책랩과 내부 혁신실행조직 간 연계와 협업에 의한 정책랩 운영이 필요함을 시사
- 벤처형 조직 소속 공무원들이 정책과정 전반에서 정책랩 방식의 활용에 대한 높은 수용도를 보인 것 또한 정책랩과 문제해결형 조직 간 부합성이 높음을 시사

- [체계] 목표명확성, 동등성, 적합성, 일상성 제고를 위한 지원 필요
 - (목표 명확성) 정부혁신평가와 직접 관계되지 않은 혁신에 대한 관심과 지원의 정도가 여전히 낮음. → 정책랩 방식의 혁신적 활동 수행에 부합하는 평가 방식, 조직의 목표와 개인의 혁신활동 목표가 일치되면서도 도전적 활동에 몰입할 수 있는 평가제도 설계가 필요
 - (동등성) 개방과 소통의 깊이와 범위를 확대하기 위한 체계수준에서의 준비는 미흡 → 혁신 업무의 우선순위를 고려할 때 유연한 보고 체계 등 현행 벤처형 조직의 구조를 벤치마킹하여 민첩한 혁신 활동이 이루어질 수 있도록 뒷받침할 필요
 - (적합성) 성과평가 시스템은 정책랩과 같은 혁신적 방법을 공무원에게 활용할 것을 장려하기에는 매우 부족한 것으로 나타남 → 정책랩 방식을 활용한 프로토타이핑의 활성화로 정책과정 전반의 혁신을 위해서는 학습가능한 실패를 장려하는 체계가 필요
 - (일상성) 자율적 혁신 업무 수행에 있어서 보통 수준, 혁신 활동으로 인한 본래 업무에 영향을 미치거나 행사 참석 요구에 대한 불만 정도는 비교적 낮은 편 → 혁신 업무를 미션으로 수행하도록 독립적 권한과 인력, 그리고 충분한 예산 등 자원을 체계 차원에서 보장할 경우 자율적 혁신 업무 수행을 더욱 활성화

6. 정책대안

□ 개인 : 정책랩 교육 프로그램 보완 및 신설

- 정책랩 패키지 프로그램 교육모듈 제안
 - 일주일간(5일간) 3시간씩 오전/오후 2회로 각 교과목을 수강, 총 10회, 30시간의 교과목으로 구성된 정책랩 패키지 프로그램 교육과정 구성 제안

〈표 5〉 정책랩 패키지 프로그램 교육모듈 제안

정책제언	세부내용	
정책랩 교육 프로그램 보완 및 신설 -정책랩 패키지 프로그램 교육모듈 제안	마인드셋 /정책랩 준비 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩을 정책수단으로 선택할 기준 마련 및 교육 • 적극행정으로서의 정책랩 • 정책랩 성공사례 교육 • 정책랩 도입/운영 시 필요 조건 • 갈등조정·퍼실리테이터의 역할
	문제식별 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • 네트워크 관리 및 워크샵 운영 방법 교육 • 정책분야별 전문가와의 조기 세미나를 통한 지식·기술 자체 점검 역량 강화
	아이디어 생성 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • PBL & 시나리오플래닝 • 네트워크 관리 및 워크샵 운영 방법 교육 • 전략적 디자인 사고 및 시나리오 플래닝에 따른 자유로운 정책 의제 제안 실습
	프로포절 개발 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • 프로토타입 실천 계획을 위한 예산 과정에 대한 집중 학습 • 프로토타입 집행을 위한 예산 계획을 포함한 기획보고서 작성 실습
	프로토타이핑 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • 정책 타당성 검토를 위한 워크샵·자문 운영 방법 교육 • 정책 타당성 검토 및 외부 자문 반영한 기획보고서 수정·보완 과정 실습 • 정책의제안에 대한 구체적인 정책과제·전략 작성 교육
	프로젝트평가 /반복실험 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타입에 대한 피드백 및 반복실험 결과를 반영한 수정 과정의 필요성에 대한 학습 • 프로토타이핑과 그 도출 결과인 정책과제·전략에 대한 평가

*출처: 저자 작성

□ 조직 : 정부 내부 혁신 실행조직으로서의 벤처형 조직의 기능 강화

- 정부외부의 정책랩 조직과 정부 내부의 벤처형 조직간 협업 활성화를 위한 방안으로 정부조직관리지침 개정

〈표 6〉 정부조직 관리 지침 및 벤처형 조직 설치·운영 지침 개정

정책제언	세부내용
<p>정부 내부 혁신실행 조직으로서의 벤처형 조직의 기능 강화 -정부조직관리지침 및 벤처형조직설치·운영지침 개정</p>	<p>벤처형 조직 개념 및 대상과제 수정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 개념: 성과달성 여부는 다소 불확실하나 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하거나, <u>미래행정 수요에 대한 탐색과 반복 실험을 통해 선제적으로 정책 의제를 도입하는</u> 도전적 과제를 추진하는 조직
	<ul style="list-style-type: none"> • 대상: 혁신성·도전성·<u>미래지향성</u>·신기술 적용가능성 등을 고려, 정부기능 내에서 <u>정책랩 방식의 실험을 통해</u> 구체화할 수 있는 창의적 과제 추진
	<p>협업형 벤처형 조직 운영에 대한 행안부의 지원 의무 신설</p> <ul style="list-style-type: none"> • 다수의 부처가 수행하는 사무의 목적, 대상 등이 유사하거나 연관성이 높은 경우 각 부처가 협의하여 벤처형 조직을 운영할 수 있으며 행정안전부는 이에 대한 제도적 기반을 마련해야 한다
	<p>벤처형 조직운영 부처의 정책랩 방식 혁신활동에 대한 지원 노력 의무 신설</p> <ul style="list-style-type: none"> • 벤처형조직을 운영하는 부처는 우수인력 우선 배치, 성과우수자에 대한 우대방안 마련, <u>지속적 학습, 정책랩 방식의 혁신 활동 지원</u> 등 벤처형 조직이 실질적인 성과를 창출하도록 노력한다. <u>*정책랩 방식의 혁신 활동: 정책수요자·다양한 이해관계자·현장전문가 등과의 협업과 상호학습 및 정책 공동생산, 정책 프로토타입에 대한 실험 등</u>
<p>설치·운영특례의 '인사' 관련 사항 개정으로 개방형 혁신 역량 및 정책랩 방식의 활동 역량 강화, 위험감수 동기부여</p> <ul style="list-style-type: none"> • 아이디어 구현과정의 난이도를 고려, 팀워크·목표의식을 공유하고 전문지식·경험·열정을 갖추고 <u>개방형 혁신 역량이 있는</u> 인재 확보·배치 중요 <u>*예: 벤처형 조직 부서장에게 정책랩 방법론에 대한 교육 참여 및 정책랩 운영 워크숍 참여 의무화</u> • 유연한 근무환경, 성과우수자 뿐만 아니라 <u>적극행정 등 혁신을 위해 위험을 감수한 경우에도</u> 특별승진·승급, 성과평가·상여금 등 인사상 우대 	

*출처: 저자 작성

□ 체계 1 (혁신행정담당관) : 정부 내부 개방형 혁신지원 총괄체계로서의
혁신행정담당관 역할 강화

○ 개방형 혁신지원 총괄 체계로서의 기능 강화를 위한 혁신행정담당관의
직무 개선안

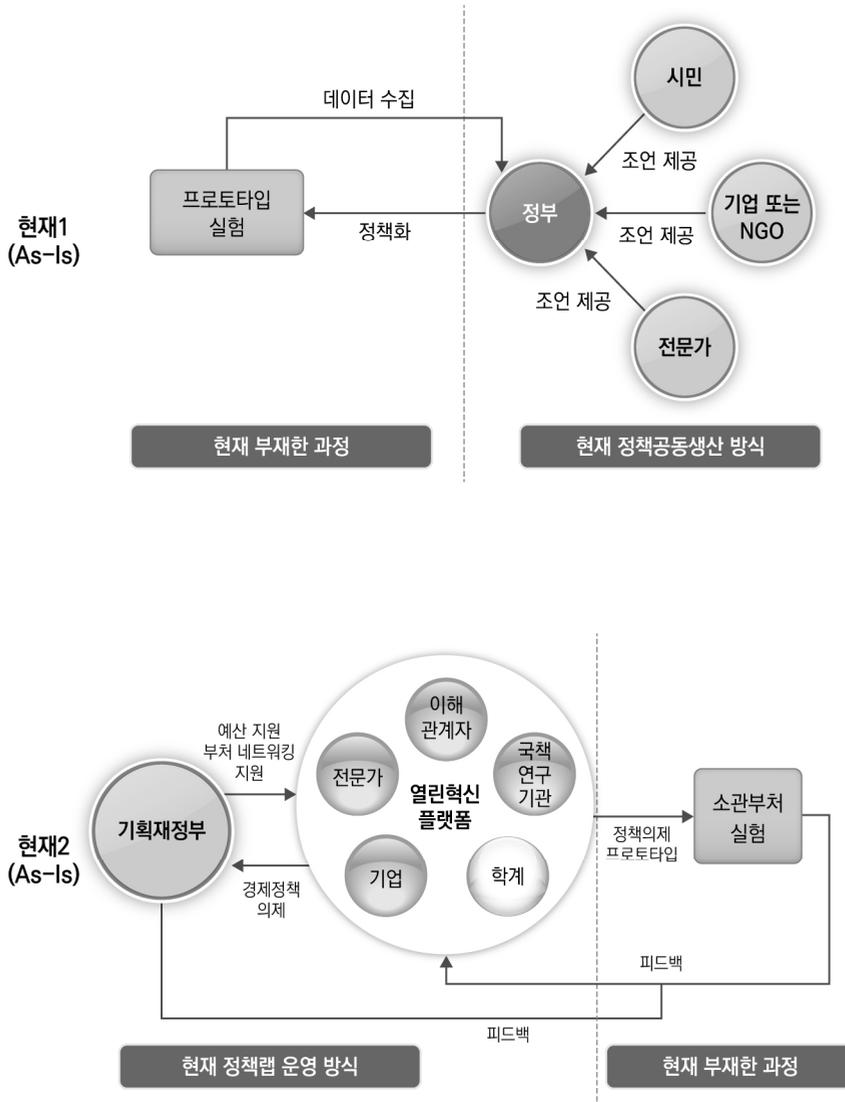
〈표 7〉 개방형 혁신지원 총괄 체계로서의 혁신행정담당관 직무 개선안

정책제언		세부내용			
구분		현행	강화방향	신설	신설 목적
전략	혁신 비전과 방향, 관리 목표와 달성 전략과 기획	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신과제 관리 국정과제관리 성과관리 	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신과제와 정책랩 사업 구조 연계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 벤처형 조직 설치 및 정책랩과의 협업 기획 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 명료성 제고
과정	혁신활동 원을 위한 보상 및 혁신활동 확산	<ul style="list-style-type: none"> 행정제도 개선 일하는 방식 개선 변화관리 성과관리 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 도전적인 특목한 실패에 대한 보상으로 혁신활동의 동등성 확립 적극행정 지원 협업의 일상화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 학습을 위한 실패사례 공유 인센티브 제공 정책실험 계획 공동수립 및 집행, 평가지원 등 성과관리 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 동등성 제고
구조 및 거버넌스	조직 내외부 거버넌스 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> 협업 조직직원 및 직제 	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩이 다루는 정책혁신 이슈에 대한 조직내 부서간, 부처간, 민관 협업 활성화로 기관과 혁신실행 조직의 네트워크 간 연결핀 역할 수행 프로토타입 정규화 시 필요할 경우 직제 변경 및 인력 재배치로 정책혁신 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지식네트워크 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 동등성, 적합성 제고
자원	혁신활동 실행을 위한 자원 지원	<ul style="list-style-type: none"> 학습조직 직원역량 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신실행조직의 목표 달성을 위한 몰입 지원 제인제도 활성화에 기반한 실험적 일하는 방식 혁신 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 벤처형 조직 역량 강화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 적합성, 일상성 제고

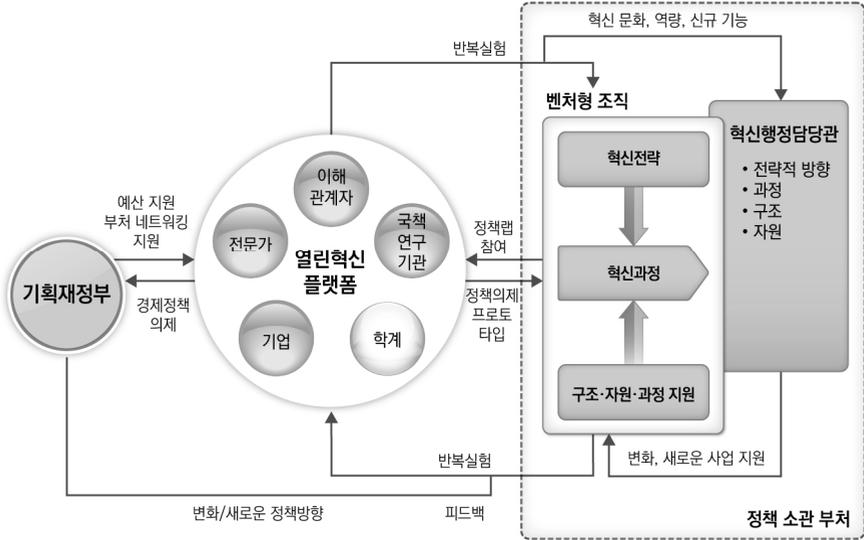
*출처: 저자 작성

○ [혁신실행조직과 혁신지원조직의 연계] 벤처형조직과 혁신행정담당관의 역할 강화로 시스템적 혁신실행과 관리를 통한 정책랩 활성화 촉진

〈그림 2〉 시스템적 혁신실행과 관리를 통한 정책랩 활성화



개선(To-Be): 경제정책 예시



□ 체계 2(성과평가): 혁신 실행조직과 정책랩 간 협업 기반 정책실험 활성화

○ 프로토타이핑 등 정책실험 활성화를 위한 성과관리 방안 제안

〈표 8〉 정책실험 활성화를 위한 공무원 성과평가 지침 개정(안) 제안

정책제언	세부내용
프로토타이핑 활동 활성화를 위한 성과관리 - 공무원 성과평가 지침 개정	프로토타이핑 활동 평가 지양 성과계약 체결 항목 개정 • 프로토타이핑 단계의 과제를 ‘관리과제’가 아닌 별도의 개인 성과목표로 설정 • 정책랩 방식의 과제 평가 시 성과목표 달성도를 제외하거나 평가항목의 일부로 구성
	성과목표 선정 항목 개정 • 정책랩 방식의 단위 업무를 수행하는 경우 예외적으로 성과목표 등 성과계획 수립을 생략할 수 있도록 명문화
결과 위주 평가 지양	성과계약 등 평가 실시 목적, 평가지표 도출 예시 항목 개정 • 정책랩 방식의 과제 평가 시 ‘투입’, ‘과정’, ‘산출’, ‘결과’ 단계 별 평가지표에 대한 적절한 배분 및 설정 • ‘투입’, ‘과정’, ‘산출’, ‘결과’ 단계별 인과관계를 명시할 수 있는

정책제언	세부내용	
		평가지표 도출 • 정책랩 방식의 과제 수행 시 다년도 과제의 관점에서 바람직한 결과를 도출할 수 있는 ‘투입’, ‘과정’, ‘산출’ 지표를 정성 및 정량 지표를 활용하여 설정(정성 지표 최대 70% 설정 가능)
	학습과 컨설팅 개념의 평가	평가자 및 확인자 항목 개정 • 정책랩 방식의 과제 평가 시 정책랩의 운영 주요 구성원을 평가자로 지정 가능 평가자 대상 교육 항목 개정 • 정책랩 방식의 과제 평가 시 학습과 성장을 위한 컨설팅 방식의 평가에 대한 교육, 정책랩 방식을 활용한 혁신에 대한 교육 실시 필수
	‘독독한 실패’ 장려	최종평가, 준수사항 항목 개정 • 최종평가 시 혁신성과 창의성 추가 고려 • 벤처형 조직의 구성원으로서 정책혁신을 위한 미래지향적이고 실험적인 업무를 성실히 수행하였으나 목표를 미달성한 경우 해당 과제 수행 과정의 난이도, 혁신성, 창의적 직무수행태도 등 감안하여 평가

*출처: 저자 작성

□ 체계 3(예산) : 혁신 활동 예산 활용 방안

○ 기존 예산 활용안(단기) → 혁신예산 신설안(중단기) → 기금 설치(장기)

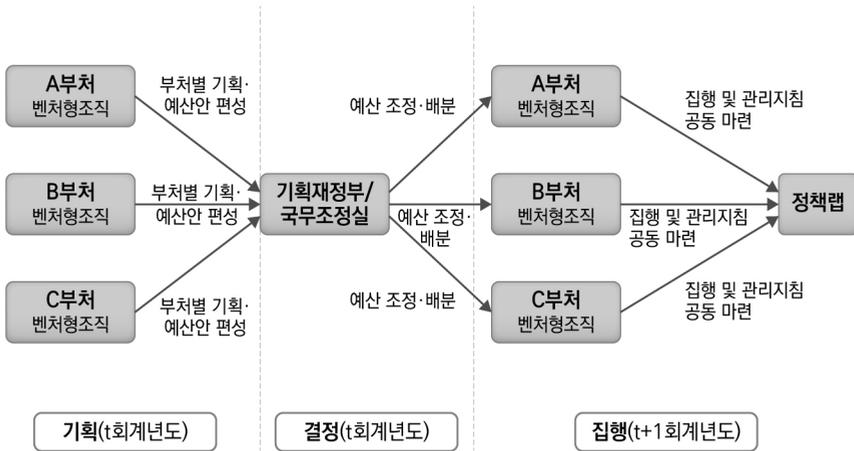
<표 9> 혁신 활동을 위한 예산 활용 방안 제안

	정책제언	세부내용
기존 예산 활용	부처별 정부연구개발 예산 활용	행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 개정 • (정책연구)정책랩을 통한 의제 발굴 및 학습을 목적으로 하는 정책 연구 수행 시 연구용역 발주 가능 • (연구결과의 평가 및 활용) 정책랩을 통한 의제 발굴 및 학습을 목적으로 하는 정책연구의 경우 정책연구 종료 후 연구결과 평가 필요, 단 정책연구결과 활용상황 점검 대상에서 제외
	부처별 행정효율화 사업 예산 활용	정부업무평가 기본법 시행령 개정 • (중앙행정기관의 자체평가) 기관 임무를 수행하기 위한 혁신적 방식의 수행 여부 추가 행정규제기본법 개정

정책제언		세부내용
신설	혁신 예산	<ul style="list-style-type: none"> (기존규제의 자체정비) 정책랩 등의 방식을 통한 이해관계인·전문가 등의 기존규제 관련 의견 수렴 및 규제 정비 <p><i>적극행정 운영규정 개정</i></p> <ul style="list-style-type: none"> (적극행정 실행계획의 수립 등) 정책랩 도입을 통한 적극행정 추진에 관한 사항 추가
		<ul style="list-style-type: none"> 과기부의 다부처 협력 R&D 예산 중 부처 주도 사업 유형 벤치마킹 다부처 협력이 필요한 정책문제 수요를 기반으로 부처들의 자율적인 공동기획 수립 후 기재부 혁신예산 차년도 배분
	<ul style="list-style-type: none"> 행정안전부의 '도전, 한국' 공모사업 수행 방식 벤치마킹 기재부 선정 다부처 이슈의 난제 또는 부처 수요조사를 기반으로 정책랩 운영 공모, 당선 정책랩에 혁신예산 배정 	
	기금 활용	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 등의 혁신활동·정책실험의 필요성 및 효과성 근거 법률 마련 기금관리 주체 설정 및 정책랩 운영·실행을 기금 고유사업으로 설정하는 계획안 수립

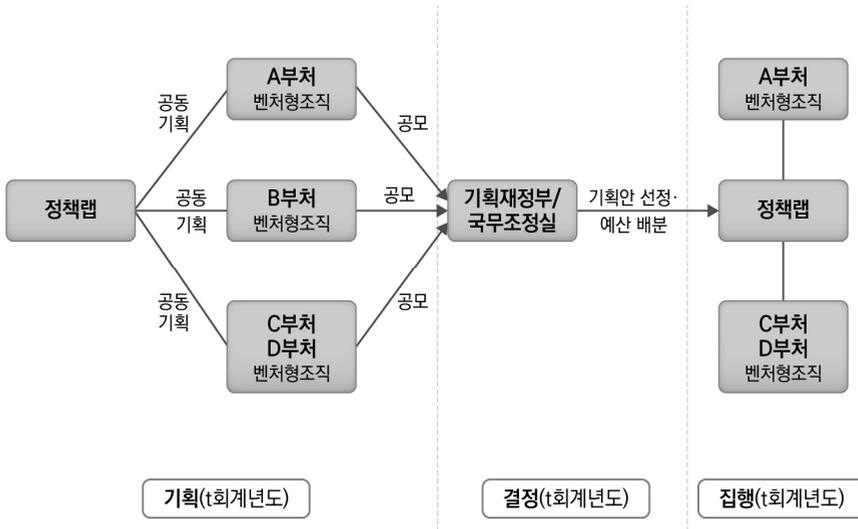
○ 혁신예산 신설안 1 : 부처주도 다부처 협력 사업형 정책랩 예산 배분의 운영체계

<그림 3> 부처주도 다부처 협력 사업형 정책랩 예산 배분의 운영체계(안)



○ 혁신예산 신설안 2. 공모형 정책랩 사업 예산 배분의 운영체계

<그림 4> 공모형 정책랩 사업 예산 배분의 운영체계(안)



Strategies to Foster Policy Labs for Open Government Innovation

Se-Hyun Cho · Seyeong Cha

Description of Policy Labs

A policy lab refers to a physical or non-physical place (i.e., a policy lab as a platform) that represents a form of government innovation (i.e., a policy lab as a method) that is employed to find solutions to “wicked” public problems in an uncertain policy environment, with various actors testing innovative ideas and validating the process of co-creating policies (i.e., a policy lab as a policy process). There are four innovative characteristics of policy labs: 1) a design approach that embraces the end user’s perspective and system approach that considers the complexities and connections between different elements of various systems, 2) “agile” flexible experiments that involve stakeholders, 3) learning through feedback loops, thus avoiding top-down policy decisions, and 4) participants who seek to be meaningfully involved in the process to establish more effective solutions.

Background to the Research

Policy labs have become increasingly popular in the public sector worldwide, particularly in Europe and North America, as an alternative approach to proposing and discussing innovative ideas and developing them into prototypes and policy proposals through experimentation. In Korea, national think tanks, including the Korea Development Institute, the Korea Institute of Public Administration, the Science and Technology Policy Institute, and the Korea Information Society Development Institute, run policy and innovation labs in conjunction with the Ministry of Economy and Finance in order to co-create policy proposals for companies and field professionals in the platform economy and policy domain specialists. However, because the experimental initiatives undertaken by public administrators are a crucial element of policy labs and the participatory design process for policy proposals, it is necessary to determine whether the Korean civil service is prepared to work with policy labs in the policy process.

Primary Purpose of the Research

This research had three primary objectives. First, the research evaluated the current state of open government innovation and whether it is necessary for the government to utilize policy labs to promote open government innovation. To achieve this, theories regarding open innovation were explored and current government innovation was assessed on three levels: individual, organizational, and systemic. Second, the research evaluated the readiness of the

government to make use of policy labs for open government innovation based on the same three levels. A survey of 350 civil servants from the central government was conducted. The survey respondents were divided into three groups: innovation managers, venture organization members, and general public servants. Third, the research proposed strategies to foster policy labs as a way to promote open government innovation at the same three levels (i.e., individual, organizational, and systemic).

Main Findings

First, in terms of the current state of open innovation, while the government has made an attempt to increase its range of open innovation strategies, they have mostly been limited to collecting ideas from outside of the government. It also lacks the process of learning through multiple feedback loops among participants, research on the field experience of policy beneficiaries, and user-oriented implementation and evaluation.

Second, on an individual level, public servants who work for venture organizations within their ministries have a higher awareness of the usefulness of open government innovation in conducting their innovative activities compared to other civil servants. On an organizational level, while a venture organization as an innovation team offers favorable conditions for innovative activities in terms of its structure, members, and working environment, the projects undertaken are more or less related to the building of infrastructure rather than conducting participatory experimentation on innovative ideas that can solve serious policy problems. On a systemic level,

the innovation managers within ministries do not provide public servants with systematic support, such as resources and rewards, or capacity building to encourage innovative activities. Managing innovation is part of their job description, yet half of the 43 ministries do not have an independent organization for innovation management.

Third, in terms of the government's readiness to work with policy labs and to adopt the innovative activities devised by policy labs, this research found that public servants working in venture organizations and high-level officials are more accepting of and favorable toward the adoption of policy labs' approaches to innovation than innovation managers and general public servants and lower level officials. On an organizational level, the respondents expressed the desire to have a dedicated professional team from policy labs outside of the organization working with public officials. However, high-level officials preferred to have this team operate within their own organization. On a systemic level, support for innovation is focused on the response to ministerial performance evaluations rather than supporting and coordinating innovative activities to find solutions.

Policy Proposals and Strategies

In order to foster policy labs for open government innovation, the researchers suggest the following policy proposals and strategies. First, on an individual level, we propose a policy lab package training program for civil servants. This should consist of a training module for each phase of the policy process: the mindset required

to work with a policy lab, identifying issues, idea generation, developing policy prototypes, experimentation on policy prototypes in the planning stage, and experimentation on policy prototypes in the implementation and evaluation stages.

Second, on an organizational level, we propose that an innovation organization should be run following a divided but collaborative structure. In particular, policy labs, as a structure outside of the government, should focus on designing policy prototypes through innovative methods with stakeholders, while venture organizations, as a team within the government, should collaborate with policy labs and experiment on policy prototypes. At the same time, an innovation management team within the government should support the innovative activities of venture organizations and foster their collaboration with policy labs. To realize this, we suggest the revision of the “Guidelines for Government Organization Management” to encourage venture organizations to collaborate with policy labs.

Third, on a systemic level, we propose changes to the management, evaluation, and resource allocation for innovation. We suggest additions to the job description of innovation managers, such as designing evaluation frameworks, expanding networking to foster open innovation, providing innovation funds, and providing space for experimentation and learning. To evaluate innovation, we propose the adoption of developmental evaluation by revising the “Guidelines for Civil Service Performance Evaluation” in order to foster learning through experimentation by allowing small failures and successes. For resource allocation, we suggest utilizing the existing R&D budget and government innovation budget to work with policy labs. We also propose allocating money to several

government organizations for collaborative innovation projects with policy labs and adopting a “budget for challenge program” for more flexible budget allocation for innovative projects in collaboration with policy labs.



제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제3절 연구흐름 및 분석틀

KIPA

KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

정책랩(policy lab)은 불확실한 행정환경에서 공공문제에 대한 최적의 해결책을 찾기 위해 다양한 행위자가 아이디어에 대한 정책 실험을 공동으로 수행하고 그 과정에서 오차를 발견하고 수정하면서 제도화해 나가는 유무형의 장(場)이자 정부혁신의 방법론이다(조세현·정서화·함종석, 2019: 2).

자연과학의 실험실이라는 의미의 ‘랩’이라는 용어를 왜 2000년대 후반부터 주요 선진국은 정책영역에서 활용하기 시작한 것일까? 그것은 정책문제의 복잡성 때문이다. 오늘날의 정책문제는 수많은 요소로 복잡하게 얽혀있어 풀기 어려운 시스템적 속성을 지니는 문제, 즉 복합적 난제(complex wicked problem)로 예측, 진단 및 해결책을 찾는 것이 매우 어렵다(Alford & Head, 2017: 712). 따라서 단시간에 획기적으로 해결할 수 있는 방안을 찾는 것이 아니라 마치 움직이는 타겟을 조준하며 민첩하게 미세 조정을 하는 반복 실험 과정을 거치며 점증적 과정에 의해 문제를 해결해야 한다.

그런데 이와 같은 문제해결 방식은 정부가 단독으로 탐다운 방식의 정책을 수립하고 집행하는 것이 아니라 정부 외부로부터의 다양한 행위자의 지식과 집단지성에 기반할 필요가 있다. 복잡한 문제는 다양한 관점에서 접근되어야 하기 때문에 정부 내부에서 부처 간 협업뿐만 아니라 기업 등 민간행위자와 정책

수요자가 현장 전문성을 가지고 정책과정에 참여하는 개방형 혁신 전략이 필요한 것이다.

이러한 환경 변화에 의해 정부혁신의 범주가 정부 내부관리 효율성 제고 및 행정 서비스 효율성 제고에 국한되는 것이 아니라 정책문제 해결 과정을 협력적으로 바꾸기 위한 정책과정 혁신, 정책문제의 실질적 해결이라는 정책혁신까지 아우르게 되었다고 볼 수 있다. 미국과 유럽의 다수 선진국에서는 이러한 개방형 혁신 전략을 정책과정에 적용하여 정부 외부의 다양한 행위자와 함께 정책을 수립하되 민첩성을 기반으로 정책 환경에 점증적으로 적응해나가면서 높은 해결력을 갖는 정책 솔루션을 찾는 방식을 택하고 있다.

해외에서는 이러한 개방형 정부혁신을 더욱 촉진하는 방법으로 정책랩이 활용되고 있다. 정책랩을 통해 다양한 행위자가 공동으로 문제를 통합적인 시각에서 조망하여 정의하고 다수의 문제 해결 포인트(leverage point)를 함께 발견하는 정책공동설계(co-design), 그리고 이를 시작으로 빠르게 반복적 실험을 수행하며 제도화해 나가는 정책공동생산(co-production)이 이루어지는 것이다.

최근 우리나라에서도 정책랩을 활용한 혁신활동이 이루어지고 있다. 기획재정부는 2019년 「혁신성장 확산·가속화 전략」을 통해 혁신 성장 정책 분야에 개방형 혁신 원리를 적용하는 ‘열린 혁신 플랫폼’ 운영을 명시하였다(관계부처 합동, 2019.08.21.). ‘열린 혁신 플랫폼’은 “다양한 분야의 민간 행위자와 현장 전문가 참여하여 디지털 서비스 및 플랫폼 비즈니스 분야의 혁신적인 정책 의제와 전략을 집단지성 기반으로 수립하기 위한 논의의 장(場)”이다 (한국행정연구원 정부혁신연구실, (2020a:5). ‘열린 혁신 플랫폼’은 한국개발연구원, 한국행정연구원, 과학기술정책연구원, 정보통신정책연구원 4개의 국책연구기관이 운영하는 정책랩·혁신랩의 네트워크로 운영된다. 각 랩은 다양한 민간행위자와 현장전문가, 정책전문가의 네트워크를 구성하고 이들 간 소통과 토론을 활성화함으로써 집단지성 기반의 정책 수요를 식별하고 구조화하여 합의된 제언을 정부에 전달함으로써 정책 공동 기획 과정을 지원, 촉진한다(한국행정연구

원 정부혁신연구실. (2020a:5). 정부는 직접적으로 개입하지 않고 민간주도 정책의제 형성과정을 지원하는 역할을 수행한다(한국행정연구원 정부혁신연구실. (2020a:5).

정책의제를 협력적 바텀업 방식으로 설계하는 과정을 위해 정책랩 활동을 정부가 지원한다는 것은 고무적인 일이나, 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 정책랩이 여타의 참여제도나 플랫폼과 차별적으로 운영, 원래의 취지대로 운영되고 다른 정책영역으로도 확산되기 위해서는 정책랩을 통해 설계된 정책의제의 실행력이 담보되어야 한다. 즉 혁신적 아이디어를 모아 공동설계된 현장의 제언을 정부가 전달받아 정책화할 때 정책랩 운영이 실효성을 가질 수 있다. 나아가 보다 활성화되기 위해서는 정책화 이후의 피드백을 통한 재설계 과정까지 요구된다. 그러나 우리나라에서는 아직 정책과정 전반에서 개방적 과정이 확립되어 있지 않을 뿐만 아니라, 관료제적 구조·제도·관성에 기인한 다양한 제약이 있다. 따라서 개방형 정부혁신을 위한 정책랩의 성공적 운영과 정착을 위해서는 정부외부에서 이루어지는 정책공동설계(co-design)와 정부의 혁신적 아이디어 실행 및 정책화 과정이 유기적으로 연계될 필요가 있다. 이를 위해서는 현재와 같이 정부 외부의 연구기관이 아닌 정부 내부에서도 정책랩이 운영될 수 있는 것인지, 외부 정책랩과 정부 조직간 연계와 협력은 어떻게 이루어져야 하는 것인지, 정책랩 방식을 활용한 혁신 활동에 대한 공무원들의 수용도와 실행 역량을 높이기 위해서는 무엇을 해야 하는가 등에 대해 개인, 조직, 체계 차원에서의 전략에 대한 고민이 필요하다.

2. 연구의 목적

이상과 같은 문제인식에서 출발하여 본 연구는 현재 정부 외부에서 시도되고 있는 정책공동설계 과정의 정책랩 활동과 정부 내부 정책과정이 원활하게 연계될 수 있는 방안을 제시, 우리나라의 정책 환경 및 관료제적 환경에 적합한 '한

국형 정책랩'의 활성화에 기여하고자 한다.¹⁾ 본 연구의 목적을 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 개방형 정부혁신의 차원과 특성을 도출, 이를 기준으로 현 정부에서 실행하고 있는 정책과정 혁신을 위한 개방형 정부혁신 현황을 진단한다. 이를 바탕으로 개방형 정부혁신을 더욱 심화하고 정책과정 전반으로의 확대를 위한 정책랩 활용 필요성을 확인한다.

둘째, 정책랩의 구성요소를 도출, 이를 기준으로 공무원이 정책랩 방식을 활용한 혁신 활동을 할 수 있는 준비가 되어 있는지, 개방형 혁신 활성화의 세가지 차원인 개인, 조직, 체계 수준에서 진단한다. 이를 통해 정책랩 운영 전략 도출의 근거를 마련한다. 이를 바탕으로 정책랩 운영 전략을 개인, 조직, 체계 차원에서 도출할 방향성을 도출한다. 또한 방법론, 플랫폼, 정책과정으로서의 정책랩이 각각 어떤 요소들에 집중할 때 강조되는 것인지 도출하고 이를 개인, 조직, 체계 차원에서 연계방안을 제시한다.

셋째, 개방형 정부혁신의 차원별로 정책랩의 요소가 활성화될 수 있는 방안을 제시한다. 개인 수준에서의 정책랩 활성화를 위한 방법론 교육 방안, 조직 수준에서 정부 외부의 정책랩과 정부 내부의 혁신 활동 수행 기능을 중심으로 정책랩을 활성화시킬 수 있는 플랫폼 구성 방안, 체계 수준에서의 혁신 지원이 정책랩 방식의 정책 과정 혁신으로 이어질 수 있도록 혁신지원체계의 구상과 관리 방안을 위주로 정책 제언을 하고자 한다.

3. 본 연구의 차별성

기존의 우리나라의 정부혁신에 관한 연구는 신공공관리에 입각한 행정혁신

1) 특히, '열린 혁신 플랫폼' 사업에 대한 국회 심의 과정에서 국회 정무위원회는 열린 혁신 플랫폼에 의해 발굴된 의제가 정부에서 실질적으로 실행되기 위한 정부 내부에서의 변화 방안에 대해 한국행정연구원 이 연구를 수행하도록 요구하였다. 본 연구는 국회의 이러한 요구를 반영하기 위하여 기획, 실행되었다.

의 이론과 실제 (강제상·임영제, 2002; 권향원·공동성, 2015; 김선명, 2005; 김태영, 2006; 차성덕·최호진, 2003; 황혜신, 2013a), 정부혁신 주체와 거버넌스 구조(성지은, 2013; 전영평, 2008; 이제훈, 2003; 허철행, 2018), 정부혁신 성과(공무원 태도 변화, 혁신수용성, 서비스 개선, 조직효과성 등)(배귀희, 2008; 임성은·강현철, 2017; 장지원·진종순, 2006; 정상원·송은지, 2017)에 관한 연구, 정부혁신의 영향요인((김미경, 2016; 김선아·박성민, 2017; 라휘문·김영희, 2006; 왕재선·김서용 (2009), 윤경준·권용수·장현주(2006), 장지원·김석은, 2007; 정주용·조광래, 2016; 홍준현, 2009)에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다.

그러나 복합적 난제가 된 공공문제 대응을 위해 집단지성 기반의 상향식 의제설정 필요성이 커지면서 개방형 혁신의 관점에서 시민참여 활성화 방안 등에 관한 연구가 다수 이루어져 왔다(조세현 외, 2018, 2019; 성지은 외, 2017; 정병걸·성지은, 2019). 그러나 지금까지 개방형 혁신의 관점에서 이루어진 연구는 정책혁신 영역과 혁신을 실행하는 정부 영역이 분리되어 수행되었다. 예를 들어 조세현 외(2018, 2019)의 연구는 개방형 정부혁신을 위한 정책랩 실행에 관한 연구를 통해 상향식 의제 설정을 위한 거버넌스 구성과 의제 설계를 위한 정책랩의 도구들을 활용하여 혁신성장을 위한 정책대안을 제시하였다. 그러나 정책랩 활성화를 위한 정부 내부와의 연계 방안에 대해서는 구체적으로 제시하지 않았다.

한편 경영학 분야에서는 네트워크 형성을 통한 혁신활동, 외부지식의 수용 측면에서 개방형 혁신 연구가 진행되어 왔다(윤창근·황창호·정세희, 2019; 이진창·서영욱·채성욱, 2010). 그러나 경영학 분야에서의 연구는 조직 외부로부터의 지식과 내부 지식 및 자원과의 결합을 통한 조직 효과성 제고라는 통찰을 제시함에도 불구하고 개방형 혁신과 조직의 성패가 매우 밀접한 민간 분야에서의 처방을 공공부문에 적용하기에는 한계가 있다. 행정학 분야에서는 개방형 정부혁신을 시도했던 박근혜 정부의 정부3.0 혁신에 관한 연구가 있으나, 개방의 주요한 차원과 특성에 기반한 평가라기보다는 국민체감도 위주의 연구이며,

혁신 관리 차원에서의 정부시스템 변화에 대한 정책대안 위주로 제시하고 있다 (임성근, 2017).

개방형 정부혁신의 관점에서 정책과정의 혁신, 정책문제 해결 중심의 정책혁신을 위해서 정부는 어떻게 바뀌어야 하고 공무원의 어떠한 역량이 강화되어야 하는지 등 정책과정의 혁신과 정부 내부의 운영을 유기적으로 연계한 연구는 아직 없다. 정병걸·성지은(2019)의 연구가 리빙랩의 성과와 한계에 대한 분석을 통해 일선 행정의 혁신 필요성을 제기하기는 하였으나 제언의 구체성 측면, 그리고 정책기획자의 입장에서의 혁신과는 차이가 있다는 점에서 한계가 있다. 정책랩이 도입의 취지에 맞게 활용되고 궁극적으로 의제가 정책으로 실현되기 위해서는 정부 내부의 변화가 요구되는데, 기존의 연구는 이 지점을 다루는 데에 있어서 한계가 있다고 하겠다. 특히 관료제의 수직적 통제, 위험회피적 성향 등이 혁신의 장애물이라고 할 때 정책랩은 이러한 장애요소를 완화하는 도구로 활용될 수 있기 때문에 정책랩 활성화 방안 연구는 기존 연구와 차별성을 지닌다. 이러한 차별성을 갖고 본 연구는 개방형 정부혁신을 위한 정책랩의 요소들이 활성화될 수 있도록 제언 도출에 중점을 두으로써 정책혁신과 정부내부의 혁신을 연계하고자 한다.

〈표 1-1〉 선행연구 검토

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
1	<ul style="list-style-type: none"> 개방형 정책협업모델 연구: 열린정책랩 (Open Policy Lab) 운영 II(조세현 외, 2019) - 다양한 이해관계자의 참여와 집단지성에 기반한 정책의제 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 참여적 행동연구 심층인터뷰 시스템 사고 	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 사고를 활용한 정책이슈탐색 및 워킹그룹 운영을 기반으로 스마트 제조혁신, 디지털헬스케어 분야의 정책의제 발굴
2	<ul style="list-style-type: none"> 시민참여형 정책협업모델 연구: 열린정책실험 운영 (조세현 외, 2018) - 정책실험 방법론을 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 참여적 행동연구 디자인씽킹 심층인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> 정책실험에 관한 이론적 배경과 정책실험의 필요성 혁신성장을 위한 스타트업 정책을 마련함에 있어

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
	한 정책 프로토타입안 제시	<ul style="list-style-type: none"> • 참여관찰 • 네트워크 분석 	서 수요자 지향적 정책 수립을 위하여 정책실험의 거버넌스를 구성하고 실제로 정책랩을 운영하여 스타트업 정책의 단기, 장기적 정책 프로토타입을 제시함
3	<ul style="list-style-type: none"> • 일선행정의 혁신과 리빙랩 : 치안현장 문제해결을 위한 폴리스랩사업 사례 (정병걸·성지은, 2019) - 치안문제 해결을 위한 R&D 개발 리빙랩의 성과와 한계에 대한 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 폴리스랩을 통한 치안현장 문제해결을 위한 연구개발 과정에서 발견된 문제 해결 방안 제시 • 사용자 요구의 다양성과 지속적 상승, 사용자 혁신을 촉진·억제하는 관료제의 이중 효과, 역할 변화에 따른 과학기술자의 역할 혼란, 제도적·윤리적 제약에 따른 현장실험 곤란 등
4	<ul style="list-style-type: none"> • 얼리어답터(Early Adopter): 조직 특성이 초기 혁신수용에 미치는 영향 분석 (윤창근·황창호·정세희, 2019) - 초기혁신수용에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 계량분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 유사한 혁신을 수용하여 성공한 경험이 있거나 규모가 큰 조직일수록 초기 단계(early adoption)에서 혁신을 수용할 경향이 큼 • 성과가 저조하거나 또는 매우 뛰어난 조직일수록 얼리어답터(초기 혁신수용자)가 될 가능성이 큼 • 혁신 수용은 외재적 요인에 의한 경직된 선택이 아니라 조직 내부의 필요성과 역량에 의한 자발적 선택
5	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 구조와 조직학습문화, 지식경영참여가 개인창의성 및 성과에 미치는 영향에 관한 실증분석 : SI제안팀과 R&D팀 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 계량분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 단기간에 과업을 수행하는 임시조직은 조직학습문화가 개인창의성을 높이는데 더 큰역할을 하며, 장기간 동안 존속하는 상

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
	<p>의 비교연구 (이건창·서영욱·채성욱, 2010)</p> <p>- 조직의 특성 (임시 vs 상설)에 따라 개인창의성에 영향을 미치는 요인 (조직 학습문화, 지식경영참여 정도, 연결밀도 중심성, 구조적 공백) 에 차이가 있음</p>		<p>설조직은 지식경영참여 정도가 개인창의성을 높 이는데 더 큰 역할을 함</p> <ul style="list-style-type: none"> • 임시조직은 연결밀도 중심성이 개인창의성에 영향을 미치며, 구조적 공백은 영향을 주지 않는 반면, 사설조직은 구조적 공백이 개인창의성에 영향을 미치고 연결밀도 중심성은 영향을 주지 않음
6	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원의 탈관료적 규정 변용 행태에 관한 연구 (임도빈·조원혁·정현정, 2012) - 탈관료적 규정변용행태와 다양한 영향요인들의 관계에 대한 가설 검정으로 공무원들이 어떠한 조건에서 규정에 더 의존하게 되는지 탐색적으로 밝힘 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 설문조사 • 계량분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 탈관료적 규정변용행태를 공무원의 혁신적이고 창의적인 업무처리로 보고 이에 영향을 미치는 요인을 제시하기 위해 중앙부처 공무원들을 대상으로 한 인식조사 결과를 활용함 • 목표보호성, 보상평가체계, 수평적 의사소통, 참여적 의사결정, 공식화, 집권화 등의 영향을 받는 것으로 나타남
7	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 정부3.0 체감도 향상방안 연구 (임성근, 2017) - 정부3.0 추진과정, 성과, 한계에 대해 혁신에 대한 국민 체감도 관점에서 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 설문조사 • IPA • 전문가 자문 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책수요자인 국민의 체감도 측면에서 정부혁신을 분석 • 정부혁신을 위한 조직 및 시스템적 측면에서 정부 3.0 추진위원회의 컨트롤 타워 역할 부족, 혁신 목표의 명확성 부족, 개인 측면에서 혁신 동기 부여와 역량 강화를 위한 방안 부족 등 제시

* 출처: 조세현 외(2018, 2019); 정병걸·성지은(2019); 윤창근·황창호·정세희(2019); 이진창·서영욱·채성욱(2010); 임도빈·조원혁·정현정(2012); 임성근(2017)의 내용을 바탕으로 저자 작성

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

본 연구는 다음과 같은 주요 연구 내용으로 구성된다.

첫째, 이론적 논의로서 개방형 혁신의 개념과 변천, 특성, 차원에 대한 검토, 정책랩 동향에 관한 기존 문헌을 검토하여 공공부문에서 개방형 혁신의 필요성과 적합한 정의를 내린다. 이를 통해 현재 개방형 정부혁신을 진단할 필요성을 논리적으로 제시하고 진단의 기준도 도출한다.

정책랩의 동향에 대한 문헌 검토를 통해 정책랩의 구성요소를 도출하고 정책랩의 구성요소가 개방형 정부혁신의 장애요인으로서의 관료제적 특성을 완화할 수 있는 도구로서의 활용 가능성을 검토한다. 또한 정책랩의 실제 국내외 사례들을 분석하고 이를 통해 정책랩의 방법론, 플랫폼, 정책과정으로서의 측면을 도출한다.

둘째, 이론적 검토를 통해 도출한 개방형 정부혁신의 특성과 차원을 바탕으로 현 정부의 개방형 정부혁신 현황을 진단한다. 현 정부의 국민 참여제도 및 프로그램을 정책과정별 활용도, 정책문제 해결이라는 개방형 정부혁신의 목표를 달성하는데 유용한지에 대한 공무원의 인식, 그리고 개방형 정부혁신 특성 기준 부합도를 위주로 진단한다.

한편 이론적 검토와 사례분석을 통해 도출한 정책랩의 특성과 측면들을 고려하여, 정책랩을 활용할 미래에 대해 정부와 공무원이 얼마나 준비가 되어있는지 그 준비도 현황을 진단한다. 정책랩 활용에 대한 공무원의 준비도를 개인, 조직, 체계 차원에서의 인식 분석을 통해 진단한다.

셋째, 이론검토 및 문헌 조사 결과, 현황 진단 결과에 대한 분석과 시사점을 바탕으로 한국형 정책랩 운영과 정착에 기여하기 위해 정책랩을 활성화할 수 있는 방안을 도출한다. 보다 구체적으로 정책랩의 활성화를 위해서 개인, 조직,

체계 차원에서 어떠한 개선이 필요한지에 대한 전문가 델파이 조사 결과를 바탕으로 제도적 개선 방안을 제시함으로써 개방형 정부혁신의 가능성을 높이고자 한다.

위 내용을 목차 순으로 제시하면 다음의 표와 같다.

〈표 1-2〉 연구 목차 및 주요 연구내용

구분	주제	내용
제2장	개방형 정부혁신의 이해	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 정부혁신의 개념과 이론 • 개방형 혁신의 영향요인 <ul style="list-style-type: none"> - 개인 수준의 영향요인 - 조직 수준의 영향요인 - 체계 수준의 영향요인
제3장	정책랩의 이해	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩의 개념과 구성요소 • 정책랩과 리빙랩의 비교 • 개방형 정부혁신의 장애요인에 대한 정책랩의 처방적 특성 • 해외/국내 정책랩 사례 분석 • 방법론/플랫폼/정책과정으로서의 정책랩의 이해
제4장	현황 진단	<ul style="list-style-type: none"> • [현재의 진단] <ul style="list-style-type: none"> - 개방형 혁신을 위한 현 정부의 참여제도 및 프로그램 분석 - 개인 수준: 개방형 정부혁신에 대한 인식 - 조직 수준: 혁신실행조직(벤처형조직) 현황과 개방형 혁신 정부 활성화 차원에서의 한계 - 체계 수준: 혁신지원체계(혁신행정담당관) 역할과 개방형 정부 혁신 활성화 차원에서의 한계 • [미래를 위한 진단] 정책랩 활성화를 위한 준비도 진단 <ul style="list-style-type: none"> - 개인 수준: 정책랩을 활용한 혁신활동 수용도 진단 - 조직 수준: 정책랩을 활용한 혁신활동 조직 유형 적합도 진단 - 체계 수준: 정책랩을 활용한 혁신활동 지원 준비도 진단
제5장	정책 대안	<ul style="list-style-type: none"> • 개인수준 : 정책랩 방법론의 교육과 확산 • 조직수준 : 정부외부 정책랩+ 정부내부 혁신 실행 조직 역할 변화(벤처형 조직의 활용 방안) • 체계 : 혁신 총괄 지원체계(혁신행정담당관 역할 강화), 발전적 평가, 혁신 활동 예산 마련 방안

*출처: 저자 작성

2. 연구 방법

1) 개방형 정부혁신 현황 진단을 위한 현 정부 제도 분석

현 정부의 개방형 정부혁신 현황 진단 기준을 도출하기 위하여 개방형 정부혁신에 관한 이론적 검토 및 국내외 동향 분석을 우선 실시하였다. 이를 위해 국내외 논문 및 저서, 정책 및 연구보고서를 검토하였다. 여기서 도출한 기준을 현재 우리나라의 개방형 정부혁신 실행 전략 사례 분석 시 적용하였다.

국내 개방형 정부혁신 실행 현황에 대해서는 현재 정부가 실시하고 있는 개방형 정부혁신 제도 및 프로그램을 중심으로 분석을 수행하였다. 특히 본 연구는 국민 참여제도와 프로그램 활용도를 중점적으로 분석하였는데, 이를 위하여 R의 rvest 패키지를 활용, 웹크롤링 방식으로 정부 웹문서를 수집하여 정리하였다. 또한 현 혁신행정 및 정부혁신 관련 조직·체계 현황 수집을 위해 각 부처가 생산하는 정부 웹문서를 키워드 검색으로 수집하여 정리하였다. 현 참여제도 현황 조사는 다음의 과정을 따랐다.

현 정부에서 운영되고 있는 다양한 국민참여제도들이 실제 국민들이 정책과정 전반에서 어느 수준까지 참여할 수 있도록 보장하고 있는지 분석하고자 하였다. 또한 참여제도의 지속성 등을 평가하기 위해 참여제도를 유형별로 분류하여 제도 운영 실태를 파악하고자 하였다.

분석을 위한 자료는 정책브리핑 누리집(www.korea.kr)에서 ‘국민참여’ 키워드로 검색된 결과들을 통계 패키지 프로그램 R의 rvest 패키지를 이용하여 ‘웹 크롤링(web crawling)’ 방식으로 수집, 참여제도들을 추출하여 분석 대상으로 하였다. 중앙정부의 46개 부·처·청의 제도들을 대상으로 하였으며,²⁾ 정부혁신의 방법론으로 국민참여가 본격적으로 강조되기 시작한 2019년부터 2020년 6월까지를 분석 기간으로 설정하였다.

2) 국민기자단, 홍보 및 체험 성격의 국민 참여 활동, 그리고 적극행정, 정책실명제, 국민공청회 및 정보공개 활동과 관련한 참여제도는 제외하였다.

분석 기간 동안 운영 중인 제도 및 프로그램은 총 216개로 파악되었다.³⁾ 그 중 10개는 형성 및 의견수렴뿐 아니라 결정단계에의 시민참여까지도 포함하고 있으며, 11개는 현재 시행 예정으로 알려져 있다. 다양한 부처가 협업하는 참여제도와 프로그램의 경우에는 중복 집계하지 않고 대표 부처의 하나의 사례로 집계하였다. 이렇게 취합·집계된 자료는 정책단계별, 유형별, 다부처 사업별로 구분하여 현황 분석에 활용하였다.

2) 개방형 정부혁신 현황 진단, 정책랩 활용 준비도 진단을 위한 공무원 설문조사

먼저 개방형 정부혁신 현황 중 개인 수준에서의 진단을 위해 공무원들의 혁신활동에 대한 인식 현황을 설문조사로 실시하였다. 정책랩 준비도 진단을 개인/조직/체계 차원으로 수행하기 위한 자료 수집 또한 공무원 설문조사로 실시하였다.

특히 본 연구는 정책랩 활용 준비도 분석을 위한 공무원 인식 조사를 중앙부처 공무원을 대상으로 하되 혁신행정담당관 소속 공무원과 벤처형 조직 소속 공무원을 특별히 전수조사대상으로 삼았다. 혁신행정담당관 소속 공무원은 현 정부의 정부혁신의 방향 및 소속 부처의 정부혁신 활동에 대한 이해도가 높은 집단이다. 무엇보다도 개방형 정부혁신이 제대로 수행되기 위해서는 정부 조직 내부에서 그러한 혁신활동을 시스템적으로 지원해야 하는데 그 역할을 혁신행정담당관이 수행할 필요가 있다.

벤처형 조직은 문제해결형 조직의 일환으로 혁신성과 도전성이 요구되는 과제 수행에 있어서 부처 기능으로 수행할 필요가 있을 시 행정안전부와 사전 협의하여 총액 인건비를 활용하거나 부처가 자율적으로 임시조직 형태로 설치할 수 있다(행정안전부, 2020b:22, 138). 정책문제 해결을 위한 혁신적 활동에

3) 세부 목록은 <표 4-4>, <표 4-5>, <표 4-6>에서 확인 가능하다.

자발적인 동기를 지닌 개인, 애자일 구조를 가진 조직, 그리고 원활한 업무 수행을 위한 시스템 차원에서의 지원이 이루어지고 있다. 따라서 이와 같은 문제 해결형 조직의 정책랩 활용에 대한 인식 조사 결과는 정책랩 요소 활성화를 위한 조직의 기능과 운영 방안 도출을 위한 기초자료로 활용될 수 있다.

공무원 설문조사의 개요는 다음과 같다.

(1) 조사 설계

동 설문조사는 2020년 7월 13일부터 7월 23일까지 구조화된 설문지를 활용한 온라인 조사를 통해 실시되었다.

〈표 1-3〉 조사 설계

구분	내용
조사 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신행정담당관 소속 공무원 • 벤처형 조직 소속 공무원 • 정부 부처 소속 일반 공무원
표본 크기	<ul style="list-style-type: none"> • 350명 - 혁신행정담당관 98명 - 벤처형 조직 35명 - 일반 공무원 217명
표집틀	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신행정담당관 및 벤처형 조직 : 공무원 명부 • 일반 공무원 : 조사회사 가입 패널 명부
표본추출방법	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신행정담당관 및 벤처형 조직 : 리스트를 활용한 전수조사 • 일반 공무원 : 온라인 패널 리스트를 활용한 무작위 추출
조사 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 구조화된 설문지를 활용한 온라인 조사
조사 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 7월 13일 ~ 7월 23일
조사 기관	<ul style="list-style-type: none"> • (주)엠브레인퍼블릭

*출처: 저자 작성

(2) 조사 내용

본 조사의 주요 조사 내용은 다음과 같다. 정책랩이 본연의 목적대로 개방형 정부혁신을 촉진하고 더욱 활성화되기 위해서는 정부에서의 준비도가 우선되어야 한다. 공무원들이 개방형 혁신 및 정책랩 방식의 혁신활동 및 지원 방식에 대해 어떠한 인식을 갖느냐에 따라 활성화 방안이 달라지기 때문이다.

이에 본 연구는 아래와 같이 주요 조사 내용을 구성하였다.

〈표 1-4〉 조사 내용

구분	내용
응답자 일반 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 유형, 조직 유형, 직종, 직급, 재직 기간, 성별, 연령, 최종 학력, 공직 임용 경로
개방형 혁신 현황 진단	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 개방형 정부혁신 (e.g. 참여) 제도· 프로그램 효과성 인식 • 개방형 혁신이 적합한 정책 영역에 대한 인식 • 개방형 혁신활동 유용성 인식
정책랩 활용 준비도 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 방식의 혁신활동 수용도 • 정책랩 방식의 혁신활동 조직 유형의 적합도 • 정책랩 활성화를 위한 혁신체계 차원의 준비도

*출처: 저자 작성

(3) 응답자 특성

본 조사의 주요 응답자 특성은 다음과 같다. 조사사례 총 350명 중 혁신행 담당관 소속 공무원 98명, 벤처형 조직 소속 공무원 35명, 일반 공무원 217명이다. 응답자 중 부 단위 소속 공무원은 전체의 43.4%를 차지하고 그 외 처, 청 단위 공무원이 약 47%를 차지한다. 중앙부처에서 정책기획과정에 직간접적으로 참여하는 7급 이상의 공무원이 전체 응답자의 80% 이상을 차지하고 있다.

〈표 1-5〉 응답자 특성

구분		사례수(명)	비율(%)
전체		350	100.0
조직 유형	혁신행정담당관	98	28.0
	벤처형 조직	35	10.0
	일반 공무원	217	62.0
기관 유형	부	152	43.4
	처	14	4.0
	청	151	43.1
	위원회	33	9.4
직종	일반직	247	70.6
	특정직	56	16.0
	기술직	28	8.0
	계약직	8	2.3
	연구/지도직	10	2.9
	기타	1	0.3
직급	2~3급	5	1.4
	4~5급	94	26.9
	6~7급	185	52.9
	8~9급	66	18.9
재직 기간	5년 이하	119	34.0
	6년~10년 미만	60	17.1
	10년~20년 미만	115	32.9
	20년 이상	56	16.0
성별	남성	216	61.7
	여성	134	38.3
연령	20대	47	13.4
	30대	150	42.9
	40대	115	32.9
	50대 이상	38	10.9
	전문대졸 이하	26	7.4
최종 학력	대학교 졸업	240	68.6
	대학원 이상	84	24.0
	공개경쟁임용	241	68.9
공직 임용 경로	경력경쟁임용	100	28.6
	공채 재직 중 경력경쟁임용	5	1.4
	기타	4	1.1

*출처: 저자 작성

3) 정책랩 활성화 방안 모색을 위한 전문가 델파이 조사

이론검토 및 사례분석, 현황 및 준비도 진단을 거쳐 연구진은 정책랩 활성화를 위한 제도적 개선 방안을 구상하고 이에 대해 전문가 델파이 조사를 실시하였다. 조사 대상은 행정학·정책학 전공자 19인을 연구진이 선정하되, 인사·공무원 교육, 조직, 예산·재무회계, 평가, 기타 정책학 분야로 세분화하였으며, 인사·공무원 교육 분야 3인, 조직 분야 3인, 예산·재무회계 분야 4인, 평가 분야 3인, 기타 정책학 분야 4인 총 17인에 대한 델파이 조사를 완료하였다. Part 1에서는 정책랩 방식을 활용한 혁신활동의 유용성과 정책랩이 적합한 영역에 대한 조사를, Part 2에서는 정책랩 활성화를 위한 개인, 조직, 체계 수준의 구체적인 지원 및 개선 방안에 대한 의견을 조사하는 과정을 거쳤다. 조사는 2020년 10월 7일 ~ 10월 22일의 기간 동안 실시되었다.

〈표 1-6〉 정책랩 활성화 방안 도출을 위한 전문가 델파이 조사 내용

조사 내용		세부 내용
	정책랩 유용성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 혁신 활동 유용성 평가 • 정책랩 적합 영역 평가
개인 수준	정책랩 교육 프로그램의 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 운영 교육 프로그램이 필수적으로 담아야 하는 내용
조직 수준	정부 외부의 정책랩과 정부 내부의 문제해결형 조직의 연계	<ul style="list-style-type: none"> • 문제해결형 조직(벤처형 조직)과 정책랩의 유기적 관계를 형성하고, 정책랩을 통해 발굴된 정책 프로토타입의 반복적 실험을 수행하기 위한 현행 벤처형 조직의 운영 개선 방안
체계 수준	정책랩 활성화를 위한 혁신 지원 체계의 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 평가방식의 변화 • 혁신지원조직의 역할 변화 • 실패에 대한 투자 개념의 예산 활용 방식 (사업예산 배분 및 활용의 유연성 제고)

*출처: 저자 작성

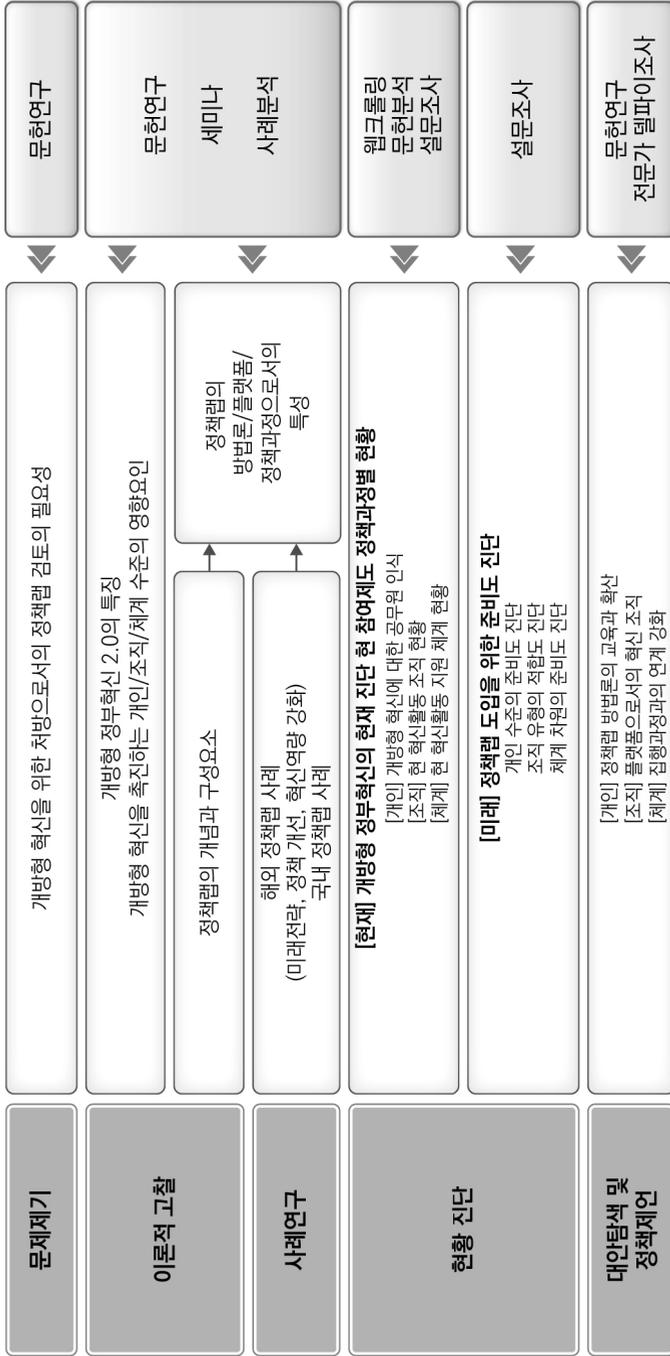
제3절 연구흐름 및 분석틀

본 연구는 정책문제 해결을 위한 개방형 정부혁신의 필요성이 높아지면서 정부혁신의 범주를 내부 관리혁신과 행정서비스 혁신에 국한하지 않고 정책혁신까지를 포함하는 것으로 본다. 이러한 전제를 바탕으로 본 연구는 개방형 정부혁신을 촉진하는 방법론으로 정책랩을 활용할 필요성이 높아지고 있는 상황에서 정책랩이 우리나라에서 본연의 취지대로 운영될 수 있도록 활성화 방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

다음 그림은 연구진이 수행한 연구 과정과 분석 내용과의 연계를 바탕으로 연구흐름도와 분석과정별 분석틀을 구성한 것이다.

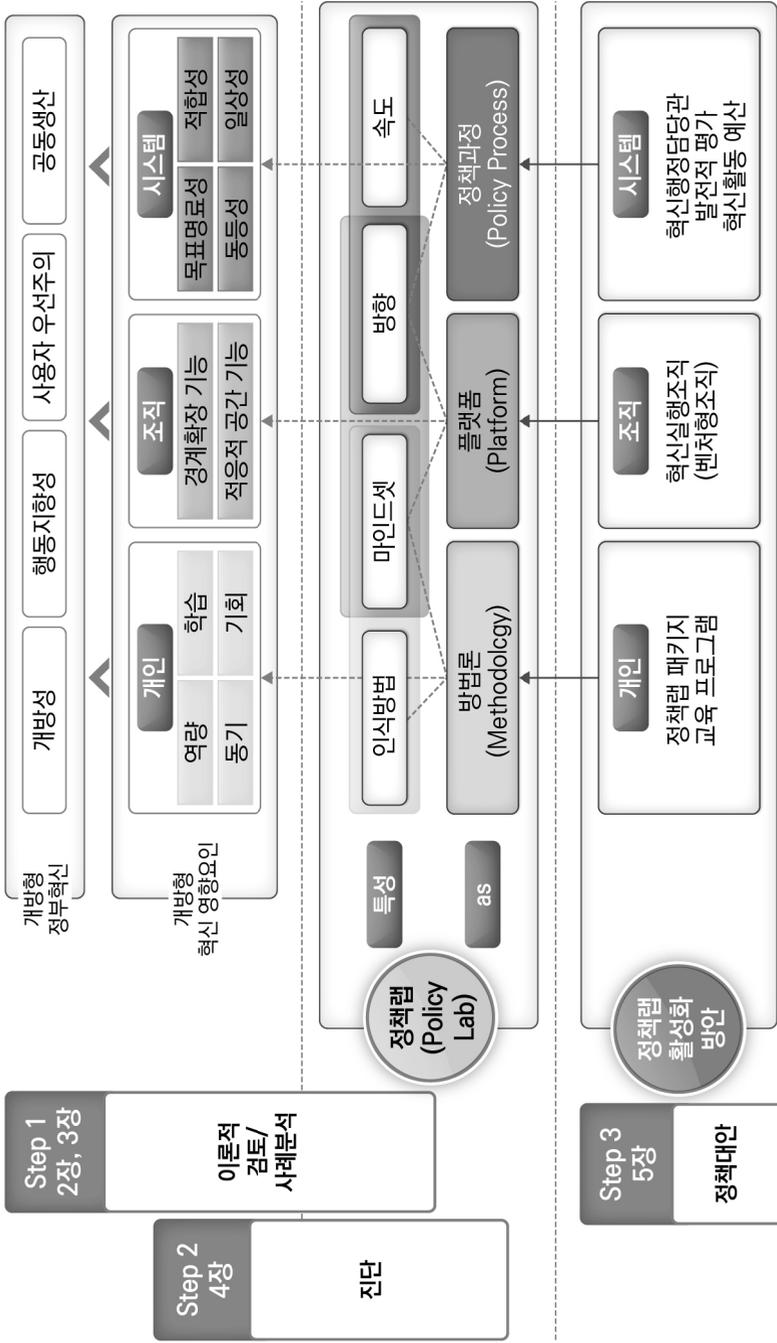
첫째, 개방형 정부혁신에 대한 실질적 분석에 앞서 이론적 논의를 통해 개방형 정부혁신의 차원과 특성, 그리고 정책랩이 개방형 정부혁신을 어떻게 촉진할 수 있는지 파악하기 위한 정책랩의 요소를 추출하였다. 또한 OECD의 OPSI (Observatory of Public Sector Innovation)(2018:110)가 제시하는 정부혁신의 세 가지 차원인 개인, 조직, 시스템 등 세 가지 기준에 따라 개방형 정부혁신은 개인, 조직, 시스템 차원에서 활성화될 필요가 있음을 기존 문헌을 통해 도출하였다. 정책랩의 요소는 정책문제 인식방법, 속도, 방향, 마인드셋 등 네 가지 요소를 추출하였다. 또한 문헌연구 및 사례분석을 통해 정책랩의 세 가지 측면인 방법론, 플랫폼, 정책과정으로서의 특징을 도출하였다. 이와 같은 이론적 검토와 사례분석을 통해 개방형 정부혁신 현황을 진단하기 위한 제도 분석의 기준 및 정책랩 활용에 대한 공무원의 인식 조사의 틀, 정책랩 활성화를 위한 정책대안 설계의 틀을 마련하였다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도



*출처: 저자 작성

〈그림 1-2〉 분석틀



* 출처: 저자 작성

둘째, 정책혁신을 위한 개방형 정부혁신 현황 진단은 현재에 대한 현황 진단과 미래를 위한 준비도 진단, 두 가지 범주에서 실시하였다. 1) 개방형 혁신을 위해 현 정부에서 활용되고 있는 정책과정 혁신에 대한 진단과 공무원들의 개방형 혁신 유용성에 대한 인식, 2) 정책랩 도입을 위한 운영 가능성 및 방향성을 가늠할 준비도 진단이다.

정책과정 혁신을 위해 현재 운영되고 있는 국민참여제도 및 국민참여프로그램에 대해서는 ① 정책과정별 활용도, ② 정책문제 해결에 있어 유용성에 대한 공무원의 인식, ③ 개방형 정부혁신 특성 부합도를 기준으로 진단하였다. 이러한 진단을 통해 현재의 개방형 정부혁신은 정책문제 해결을 위한 혁신적 솔루션을 도출하는데 유용한 방식으로 운영되고 있는지, 그렇지 않다면 개방형 정부혁신을 더욱 촉진하고 심화하기 위하여 정책랩을 활용할 필요성이 높다고 판단할 수 있기 때문이다.

한편 개방형 정부혁신의 촉진, 심화를 위해 우리나라에서도 국책연구기관을 중심으로 정책랩 활동이 이루어지고 있으나 원래의 취지대로 활용되기 위해서는 정부 내부에서도 정책 공동생산을 위한 준비가 되어 있어야 하고 이를 위한 개인, 제도, 시스템 차원에서 지원할 필요가 있다. 이에 공무원에 대한 인식조사를 통해 정책랩 활용 준비도를 분석함으로써 정책랩 운영 가능성과 방향성을 가늠하고자 한다. 정책랩 활용 준비도를 분석하기 위해 개인, 조직, 시스템 등 개방형 정부혁신의 세 가지 차원을 본 연구의 목적에 맞게 조사분석 틀과 지표를 재구성하였다.

〈표 1-7〉 혁신활동 현황 진단 및 정책랩 활용 준비도 분석 진단 기준과 지표⁴⁾

차원	기준	지표	결과 활용
개인	현 제도 효과성 인식	• 현 개방형 정부혁신 제도(참여제도) 별 효과성 인식	현황 진단
	개방형 혁신활동 유용성	• 개방적 혁신활동	현황 진단
		• 행동지향적 혁신활동 • 사용자 우선 혁신활동 • 공동생산 방식 혁신활동	
개방형 혁신이 적합한 정책 영역에 대한 인식	• 보건·의료, 교통, 교육, 치안·사법, 주거·지역사회 개발, 복지, 경제·산업, 재난·안전, 외교·국방, 환경, 문화·관광	현황 진단	
개인	정책랩 활용 준비도 분석	• 정책랩 방식의 혁신활동 수용도	준비도 진단
		• 정책랩 방식의 혁신활동 조직 유형의 적합도	
		• 정책랩 활성화를 위한 혁신체계 차원의 준비도	
		• 정책문제에 대한 정확한 파악	
		• 혁신적 아이디어의 발굴	
		• 정책의제안 도출 • 실행	
조직	혁신활동 조직 유형 적합도	• 경계확장자, 적응적 공간으로서의 혁신활동 수행 조직 유형 선호도	준비도 진단
체계	혁신 체계 차원의 준비도	• 목표 명료성	준비도 진단
		• 적합성	
		• 동등성	
		• 일상성	

*출처: 저자 작성

4) 세부지표 구성은 본 보고서의 3장 소결 참조

제2장

개방형 정부혁신의 이론과 현황

제1절 개방형 정부혁신의 등장과 개념과 필요성

제2절 개방형 혁신의 영향요인

KIPA

KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION

제2장 개방형 정부혁신의 이론과 현황

제1절 개방형 정부혁신의 등장과 개념과 필요성

1. 개방형 혁신의 개념과 진화

1) 개방형 혁신의 개념

개방형 혁신은 Chesbrough가 “내부의 새로운 아이디어뿐만 아니라 외부(시장) 경로를 통해 아이디어를 충원함으로써, 기술 발전에 기여하는 것(Chesbrough, 2006: 1)”이라고 정의하면서 민간의 R&D 분야에서 먼저 적용된 개념이다. 이에 지난 10여 년간 민간에서는 혁신을 위해 외부 행위자의 도움을 모색하는 것이 경영 전략의 중요한 부분이 되고 있다(Chesbrough, 2006: 1; von Hippel, 2005: 1). 환경의 불확실성이 높아지고 기술혁신 자체가 가지는 복잡성, 지식의 융합이 혁신에 미치는 영향이 커지는 상황에서 민간에서는 기업이 자신의 조직 경계를 넘어 외부의 지식과 기술을 찾고, 이를 기존의 지식 및 기술과 효율적으로 재결합할 필요성에서 개방형 혁신을 시도해오고 있다(Felin & Zenger, 2014: 915).

조직 외부와의 지식 교류를 통해 새롭고 가치있는 결과물을 만들어 내기 위한 개방형 혁신의 결과 민간에서는 보다 다양한 아이디어와 지식을 새로운 제품과 서비스 개발에 통합하고, 그 결과 시장의 요구에 더 잘 부합하는 제품과 서비스를 생산하는 기업의 혁신 및 R&D 성과가 높아지는 것으로 나타났다

(Hilgers & Ihl, 2010: 70). 또한, 개방형 혁신을 통해 전문기술 시장의 성장, 기존 생산 프로세스의 개선, 혁신 프로세스가 더욱 민주적으로 변화하게 된 것으로 평가되고 있다 (von Hippel, 2005: 1; Laursen & Salter, 2014: 868)

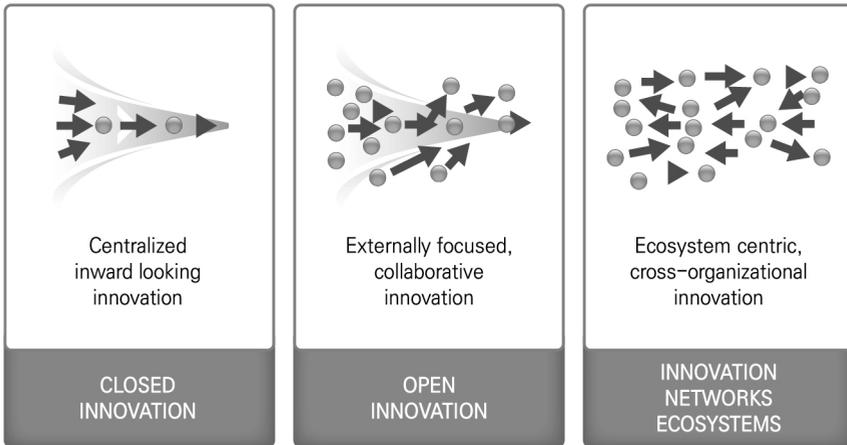
이러한 개방형 혁신을 수행하기 위해서 Chesbrough는 개방형 혁신의 5가지 요소, 즉 ① 네트워킹 ② 협업 ③ 기업가정신 ④ 능동적인 지식재산 관리 ⑤ R&D가 회사의 미래를 위해 중요하다는 구성원들의 믿음 등 5가지를 제시하였다(Curley & Salmelin, 2018: 39). 개방형 혁신을 위해서는 우선 조직 외부의 사용자, 고객, 공급 기업, 대학, 경쟁 기업 등 광범위한 외부 행위자의 존재, 이들과의 네트워킹 및 혁신적 아이디어 도출을 위한 협업이 필요하다. 또한, 개방형 혁신을 실행하기 위해서는 다양한 행위자에게 접근하고 이들의 혁신 활동 참여를 독려하기 위한 방법(예: 경연 대회 및 토너먼트, 제휴 및 합작 투자, 기업 벤처 캐피탈, 라이선싱, 오픈 소스 플랫폼 및 커뮤니티 참여)의 활용이 요구된다(Felin & Zenger, 2014: 914). 이와 같은 일련의 활동을 위해서는 무엇보다도 혁신을 통해 이윤을 창조하는 기업가 정신, 혁신적 생산방식이나 제품개발과 새로운 시장의 개척을 위한 R&D의 중요성에 대해 구성원의 공유된 믿음이 필요하다.

Chesbrough의 개방형 혁신 개념은 조직 간 혁신적 아이디어의 이전을 통해 혁신에 참여하는 조직이 상호 윈윈하는 결과를 가지고 올 수 있다는 점을 강조, 당시의 환경적 상황을 잘 포착하였다고 할 수 있다. 그러나 환경이 더욱 복잡해지고 변화 또한 빨라지면서 혁신 참여자의 다양성 증대, 혁신 속도의 가속화, 이를 위한 참여자 간 비전 공유의 필요성이 더욱 높아지고 그에 따라 혁신활동과 결과물에 영향을 미치는 혁신 생태계 전반을 아울러 고려해야 되는 상황이 되었다. 이에 Chesbrough의 개방형 혁신 개념의 수정이 불가피해지고 Curley & Salmelin(2018)은 개방형 혁신 2.0 개념을 제시하였다. 이에 대해서는 아래에서 보다 자세하게 다룬다.

2) 개방형 혁신 2.0의 등장

EU Open Innovation and Strategy Policy Group(OISPG 2010-2016)은 Chesbrough의 개방형 혁신에서 진화한 새로운 혁신 방법론으로 Open Innovation 2.0(이하 'OI 2.0'이라 함)을 제시한다.⁵⁾ Curley & Salmelin (2018: 40)은 OI 2.0을 “기업과 기타 조직들이 그들의 혁신 베이스를 향상시키기 위한 방안으로써 사회적 자본과 창의적 공유재를 최적으로 이용하는 더 넓은 관점으로부터 오는 협력과 네트워킹의 이익”으로 정의하였다. 즉 OI 2.0은 집합적 지식과 협력의 시너지를 통한 거대한 부와 지속가능성의 창출을 강조한다.

〈그림 2-1〉 혁신 개념의 진화



* 출처: EU Open Innovation and Strategy Policy Group(2013); Curley & Salmelin(2013: 3)에서 재인용

Chesbrough의 개방형 혁신과 Curley & Salmelin(2018: 40)의 OI 2.0의 가장 큰 차이점은 첫째, 통상의 라이선싱과 조직간 협업을 위하여 참여하는 행

5) EU The Open Innovation Strategy and Policy Group 소개 페이지 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-innovation-strategy-and-policy-group> (접속일: 2020.5.3.)

위자 간의 협업을 뛰어넘어 보다 광범위한 행위자가 혁신의 주체로 참여하고, 이를 위한 공동의 비전을 수립하기 위한 문화적 변화가 필요하다(Curley & Salmelin, 2013: 5). 또한, 고약한 문제(wicked problem)의 해결을 위해서는 양자를 넘어 다자 간의 공동생산을 고려한 모델의 제안이 필요하다. 디지털 기술의 발달은 사회 구성원 전체가 혁신 과정에 광범위하게 참여할 수 있는 기반이 된다. 따라서 OI2.0에 의한 성공적 혁신을 위해서는 사회적 자본, 창의적 공유재, 생태계의 지적 구조적 자본(intellectual structural capital)의 역할, 즉 혁신 생태계의 조성이 매우 중요하다(Curley & Salmelin, 2018: 39).

둘째, 혁신의 모델로서 기존의 개방형 혁신은 순차적 선형 모델, 양자 간 교환적 라이선싱(cross-licensing)에 기반하였다면, OI 2.0은 사중나선모형(quadruple helix model)을 제시한다. 즉 광범위한 혁신 참여의 주체로서 정부, 기업, 학계, 그리고 시민이 혁신 과정에 참여하여 미래를 함께 설계하고 사회 구조 변화를 꾀하는 것이다(Curley & Salmelin, 2013: 5). 즉 조직 간뿐만 아니라, 공동체 혹은 최종사용자 또한 잠재적인 공동생산자가 되므로 삼중 내지 사중학습이 가능한 구조가 되는 것이다(Curley & Salmelin, 2018: 8). OI2의 사중학습구조는 지식의 수확체증을 통한 시너지 효과, 즉 참여자 지식의 단순총합보다 더 높은 수준의 결과를 창출한다.

셋째, 순차적, 선형적 과정에 기반한 개방형 혁신과 달리, OI 2.0은 민첩성(agility)에서 기인한 우연적 혁신(serendipity)을 기대할 수 있다(Curley & Salmelin, 2018: 8). 순차적 선형 모델은 급속하게 변화하는 환경에 신속하게 대응해야 하는 상황에서의 혁신 모델로 적합하지 않으며, 공동생산 과정에서의 상시적 학습을 통한 민첩한 혁신이 담보되어야 한다.

불확실하고 모호한 환경 속에서 계획은 무의미하며, 사중 나선 구조가 실시간 실험을 가능하게 한다(Curley & Salmelin, 2018: 9). 즉 빠르게 변화하는 환경에 대응하여 보다 효과적인 혁신 결과물을 얻기 위해서는 파일럿 이전 단계보다 더 시간과 비용이 덜 투입된 형태의 프로토타입 생성과 적용을 통한 피드백과 개선이 필요한데, 사중나선구조가 이를 가능하게 하는 것이다. 이러한

실시간 실험을 통한 OI2.0의 혁신 결과물은 시행착오가 발생하면 해당 문제가 해결될 때까지 공정이 중단되는 선형적·폐쇄적 혁신과 가장 큰 차별성을 지닌다. OI 2.0을 통해서 실시간 실험이 가능한 것은 참여자의 다양성에 의해 혁신 과정이 가외적 구조를 갖고, 그에 따라 시행착오로부터 자유롭기 때문이다 (Curley & Salmelin, 2018: 7).

넷째, 혁신 과정에 다양한 관점을 가진 이해관계자, 다학제적 전문가가 참여하고 이들은 상호의존적 관계에 있기 때문에 혁신의 결과물에 대해 어느 한 행위자가 독단적으로 통제할 수 없고, 관리할 수도 없으며 참여자 간 비전 공유를 통해 조정하는 과정이 요구된다. 이와 같은 혁신 과정은 기존의 개방형 혁신 개념에서 가정하는 바와 같이 몇몇 뛰어난 혁신 주체의 참여에 의해서는 가능하지 않다. OI 2.0은 새로운 아이디어는 조직 내 퍼실리테이터로부터 나올 뿐 아니라, 군중으로부터도 나올 수 있다는 관점을 견지한다(Curley & Salmelin, 2018: 8).

〈표 2-1〉 폐쇄형 혁신, 개방형 혁신, 개방형 혁신 2.0

폐쇄형 혁신	개방형 혁신	개방형 혁신 2.0
의존적	독립적	상호의존적
(선형적) 외주	cross-licensing(양자)	cross-fertilization(다중)
개별조직	양자 (Two-sided Platform)	생태계 (Multiple-sided Platform)
선형	선형, leaking	비선형 mash-up
계획	파일럿	실험, (프로토타입)
통제	관리	조율
승-패게임	승-승게임	시너지 게임 (지식 공유를 통한 수확체증)
틀 안에 갇힌 사고	틀깨기	틀 X
단일 개체	단일 학제	다학제
value chain	value network	value constellation

*출처: Curley & Salmelin(2018: 7, Figure 1.2)을 재구성

3) 공공부문에서의 개방형 혁신 관련 논의

해결하기 어려운 복합적 난제로서의 정책 문제가 증가함에 따라 다양한 관점에서 문제를 포착하고 혁신적인 아이디어를 도출하고자 하는 문제인식하에 공공부문 혁신에서도 개방성을 강조하는 논의들이 이루어져 왔다. “협력적 혁신”(collaborative innovation)의 필요성이 강조되고 있는 것이 대표적인 예이다. 더군다나 개방형 정부혁신을 통한 정책 문제의 혁신적 해결은 민간 부문에서의 이윤 창출을 위한 개방형 혁신과는 달리 정책 결정과정에서의 정당성과 수용성의 제고, 공공 가치의 창출, 그리고 이를 기반으로 한 정부신뢰의 문제로까지 연계되기 때문에 참여에 의한 의사결정구조에 관한 이론적 논의로 이어진다.

Emerson, Nabatchi & Balogh (2012:2)는 “협력하지 않으면 달성할 수 없는 공공의 목적을 달성하기 위해 공공 기관 (public agencies) 간 경계, 정부의 수준, 공공/민간/시민사회의 영역 구분을 넘어 공공정책 결정 및 관리 과정에 건설적으로 다양한 행위자들을 참여시키는 과정과 구조”로 협력적 거버넌스를 정의하였다. Ansell & Gash(2008: 544)는 이러한 과정을 통해 문제를 해결하는 협력적 혁신을 강조하였다. 즉 복합적 난제의 해결을 위해서는 서로 다른 관점을 가진 이해관계자가 공동으로 문제를 정의하고 문제해결 방식을 함께 탐색하며, 이 과정에서 참여자의 상호 성찰적 토론과 창의적 솔루션을 찾아 나간다(Ansell, 2016: 43-45; 정서화·조세현, 2019: 11에서 재인용). 정부는 이러한 협력적 혁신을 위한 플랫폼으로 기능할 수 있어야 하고 이를 위한 혁신이 요구된다 할 것이다.

이와 같은 협력적 혁신을 위한 장(場)에서의 의사결정구조에 대한 이론은 미니 퍼블릭(Mini-public)에 관한 이론이 대표적이다. 미니 퍼블릭(Mini-publics)이란 “무작위로 선출된 소규모 시민 집단이 정치적 이슈와 관련하여 숙의를 할 수 있도록 지원하는 제도(Lafont, 2015: 40; Jacobs & Kaufmann, 2019: 1에서 재인용)”를 의미하는 것으로 협력적 혁신의 공간을

설계하는 실천적 성격이 강하다. 초기의 미니 퍼블릭에 관한 논의가 미니 퍼블릭의 의의를 설파하던 것에 집중되어 있었다면(e.g. Gastil & Levine, 2005), 최근에는 숙의의 기본 모델 및 운영 과정에서 발생하는 이론적·실무적 쟁점을 제기하는 연구들이 주를 이룬다(e.g. Boswell, Settle, & Dugdale, 2015; Escobar & Elstub, 2017; Jacobs & Kaufmann, 2019; 최태현, 2018).

숙의의 기본 모델로서는 숙의를 위한 기본 절차(Escobar & Elstub, 2017: 4-5), 숙의의 이상적인 조건(e.g. 참여자 표본 수, 이슈에 대한 지식 습득 시간과 자원, Fishkin, 2003; Jacobs & Kaufmann, 2019: 1에서 재인용)에 관한 연구가 그 예이다. 이러한 선행연구들은 규모, 논의방식, 참여자 선발 방식 등의 기준에 따라 참여예산제, 시민배심원제(Citizen Jury), 플래닝 셀, 합의회의, 공론조사(Deliberative Polling) 등을 시민참여의 새로운 모델로 제시하였다.⁶⁾

미니 퍼블릭(Mini-publics) 운영상의 이론적·실무적 쟁점은 숙의를 통한 의사결정의 정당성에 관한 문제(Jacobs & Kaufmann, 2019: 12-13), 숙의 과정에서의 상호작용 및 커뮤니케이션 문제(Escobar & Elstub, 2017: 5), 기존 참여제도와와의 상보적 관계로서의 미니 퍼블릭(최태현, 2018: 524), 숙의 결과의 여론 형성 연계의 문제 (Boswell, Settle, & Dugdale, 2015: 1370-1371)

6) Mini-publics의 주요 특징 비교

비교기준	시민 의회	공론조사	플래닝 셀	합의회의	시민배심원
참여자 수	100-160	130-450	100-500	10-25	12-26
집중 숙의기간	20-30	2-3	4-5	7-8	2-5
선발 방식	무작위 + 자기선택 선발	무작위 추출	무작위 추출	무작위 + 자기선택 선발	무작위 추출, 임금 지불
활동	정보공유, 컨설팅, 숙의	정보공유, 숙의	정보공유, 숙의	정보공유, 숙의	정보공유, 숙의
결과	구체적 정책 제안	설문	설문 + 보고서	보고서	보고서

* 출처: Elstub(2014: 11; Escobar & Elstub, 2017: 4에서 재인용); 김정인(2018: 143)을 재구성

등이 있다.

미니 퍼블릭(Mini-publics)의 모델과 운영상의 쟁점에 관한 연구 결과들은 곧 협력적 혁신을 통한 정책 결정과정의 정당성을 확보하기 위해서 협력의 장으로서의 플랫폼이 갖추어야 할 원칙과 운영상의 전문성에 대한 방법론적 시사점을 제공한다. 협력적 혁신은 공식적, 합의 중심적, 숙의(Ansell & Gash, 2008: 544)를 특징으로 하며, 협력적 혁신의 결과는 어떠한 맥락에서 과정을 어떻게 설계하느냐에 크게 영향을 받기 때문이다.

2. 개방형 혁신 2.0 관점에서 정부혁신의 필요성과 개념

본 연구는 개방형 정부혁신을 개방형 혁신 2.0 관점에서의 정의하고자 한다. 이하에서는 현시점에서 왜 개방형 혁신 2.0 관점에서의 정부혁신의 필요한지, 그리고 그 개념에 대하여 서술한다.

1) 개방형 혁신 2.0 관점에서 정부혁신의 필요성

공공부문을 포함한 정부 혁신에 대한 기존 연구는 그 개념을 명확하게 정의하지는 않지만 대체로 Rogers(2003: 12)가 “아이디어, 실행방식 (practice), 또는 대상 (objects) 등 개인 또는 그것을 수용하는 조직이 새로운 것으로 인식하는 것”으로 정의한 것을 따른다(de Vries, Bekkers, & Tummers, 2016: 152에서 재인용). 연구들마다 혁신에서 강조하는 바가 차이가 있는데, de Vries, Bekkers, & Tummers(2016: 152)의 체계적 문헌 조사 결과에 따르면 “새로움”을 강조하거나(e.g. Bhatti, Olsen, & Pedersen, 2011; de Vries, Bekkers, & Tummers, 2016: 152에서 재인용) “아이디어의 수용”을 강조하거나(e.g. Borins, 2000; de Vries, Bekkers, & Tummers, 2016: 152에서 재인용) 두 가지 측면을 모두 강조하는(e.g. Salge & Vera, 2012; de Vries,

Bekkers, & Tummers, 2016: 152에서 재인용) 세 가지 부류로 구분될 수 있다.

기존의 정부혁신 개념은 “새로움”과 “아이디어의 수용”이라는 두 가지 측면을 모두 강조하고 있다. 개방형 혁신이 기존의 폐쇄적 혁신 개념과 차별성을 갖는 지점은 조직 외부로부터의 아이디어와 내부 조직이 보유한 지식 간 창의적이고 효율적인 결합을 통해 가치를 창출하는 것이라고 한다면 기존의 정부혁신 개념은 “조직 외부”로부터의 아이디어 수용 측면에서 폐쇄적 혁신에 더 가깝다고 할 수 있겠다.

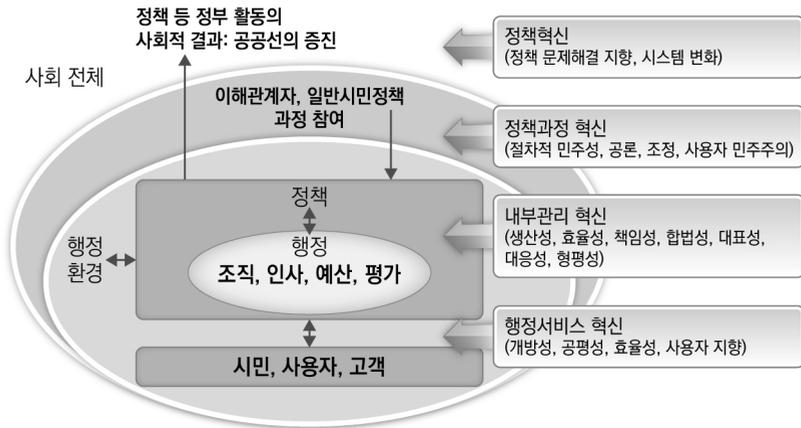
민간부문 혁신의 개방형 혁신 2.0으로의 진화는 환경의 불확실성이 높아지고 지식의 융합이 복잡해져 보다 다양한 행위자의 혁신 과정 참여, 정부, 기업, 학계, 시민의 사중나선모형에 기반한 상호작용과 비선형 과정의 학습 및 실험이 요구되었기 때문이다. 공공영역에서도 복합적 난제가 증가하고 있어 개방형 혁신 2.0 관점에서의 혁신이 요구되는 상황이다. 특히 시민은 정책의 수요자, 공공 서비스의 사용자이면서 동시에 정부와 협력적 관계에서 공공서비스를 공동 생산하는 주체로 부상하였다. 또한 민간부문의 혁신이 기업 간 지식 흐름뿐만 아니라 사용자, 경쟁자, 학계까지 포함한 것처럼 정부의 혁신 또한 개방형 혁신의 관점을 수용하여 부처 간 협업에서 민관 협업으로 확대되고 있다.

이에 변화하는 행정환경에 민첩하게 반응하여 기존의 업무 프로세스 개선과 행정서비스 혁신뿐만 아니라, 더욱 해결하기 어렵고 복잡해지는 정책 문제의 효과적 해결을 위해서 정부혁신의 범주는 <그림 2-2>와 같이 정책혁신까지 아우를 수 있어야 한다. 복잡성과 불확실성의 시대에 정부, 기업, 학계, 그리고 시민이 정책 과정에 참여하여 정책문제와 관련한 미래를 함께 설계하고 궁극적으로 사회 시스템 변화를 통한 정책문제의 해결이라는 정책혁신을 꾀하는 것이다.

그러나 참여를 통한 정책 과정혁신, 그리고 정책 혁신을 위해서는 정부가 기획하고 기업, 학계, 시민의 일회성 참여, 심층적 논의와 토론이 없는 형식적 간담회로는 한계가 있다. 가시적인 이슈로 부상한 영역의 정책 문제의 기저에는 사회, 문화, 경제, 환경의 다양한 요소가 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 다층적

이면서 복잡한 정책 문제를 해결하기 위해서는 정부 내부에서의 협업과 보다 다양한 외부 이해관계자가 참여해서 다각적인 관점에서 문제를 시스템적으로 접근할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 사중나선모형에 기반한 참여자 간 상호작용, 빠른 소통과 학습, 피드백, 이를 통한 혁신적 솔루션의 도출 과정이 끊임 없이 일어나고, 이러한 활동이 활발하게 이루어지도록 혁신 생태계가 조성될 때 복잡한 정책 문제는 해결이 가능하다. 정부 내부의 제도 또한 정책문제의 혁신적 솔루션 도출을 위한 체계로의 변화를 뒷받침할 수 있어야 한다.

〈그림 2-2〉 개방형 정부혁신: 정부혁신 범주의 정책혁신으로의 확대



*출처: 조세현·정서화(2018: 39)를 재구성

2) 개방형 정부혁신의 개념정의

지금까지의 논의를 바탕으로 개방형 혁신 2.0의 개념과 요소, 그리고 공공부문에서의 개방형 혁신 관련 논의를 개방형 정부혁신 개념 정립에 적용하여, 본 연구는 개방형 정부혁신을 “복합적 난제의 해결을 위해 다양한 행위자가 정책 과정에 참여하여 창의적 아이디어의 교환과 학습의 과정을 거쳐 공동으로 혁신적인 솔루션을 찾아 나감으로써 공공가치를 제고하는 활동”으로 정의한다. 이를 위해서는 ① 복합적 난제에 대한 시스템적 접근을 위한 다양한 현장 및 정책

전문가, 정책 수요자의 고도화된 네트워크, ② 이들과 정부 간 협업, ③ 문제를 해결하고자 하는 공무원의 도전 정신, ④ 혁신적 아이디어와 현장 전문성을 효과적으로 도출하기 위한 방법과 관리, ⑤ 협력적 혁신의 실행이 복합적 난제의 해결을 통한 공공 가치 창출에 있어 중요하다라는 비전의 공유가 필요하다. 결국 문제를 제대로 해결할 수 있는 정책의 형성을 위해 협력적 혁신이 발생함에 있어서 정부 내부에서의 변화가 동반되어야 함을 알 수 있다.

그러나 지금까지의 정부혁신은 내부지향적 혁신 처방의 한계, 외부의 지식·자원과 내부 지식간 효과적 결합을 위한 방법론의 부재로 개방형 혁신 2.0 관점에서의 정부혁신에 이르지 못하고 있다. 개방형 혁신 2.0 관점에서 정부혁신이 정책혁신까지 아우르기 위해서는 아래와 같은 요건을 갖출 필요가 있다 (Futurs Publics, 2017: 2-3; Haley, 2016: S57).⁷⁾

첫째, 개방적 플랫폼이 필요하다. 정책에 대한 통합적, 시스템적 접근을 위하여 개방형 혁신은 외부지향적이다. 따라서 다양한 현장 전문가, 정책 전문가 등 이해관계자가 참여할 수 있는 장(場)으로서의 플랫폼을 제공하고 거버넌스를 설계해야 한다. 그리고 이들의 참여가 형식적이고 일회적이지 않고 구체적인 정책 의제로 발전시킬 수 있도록 정책문제를 구조화하는 과정을 설계해야 한다.

둘째, 행동 지향성을 들 수 있다. 급변하는 환경에 대응하여 복합적 난제에 대한 솔루션은 사고(thinking)가 아닌, 시행착오를 통해 발견하고 발전시켜나 가야 한다. 이를 위해 정책 프로토타입을 만들고 실험하는 과정이 필요하다 (Kimbell and Bailey, 2017: 218). 정책 프로토타입은 정책 아이디어의 실행 가능성, 정당성, 수용성 등을 타진해보기 (Kimbell and Bailey, 2017: 222). 위해 정책 과정 전반에서 초별 수준의 스토리, 시나리오, 물리적 형태로 구현되어 활용될 수 있는데, 프로토타입의 실험을 통해 의미있는 실패, 두려움 없는

7) 이 외에도 문제와 공유 가치 명확화, 가능성 중심과 같은 조건, 그리고 포괄성, 융통성, 단기적 정치압력으로부터의 자율성, 미션 중심, 정책네트워크 내에 배태, 사적 이익으로부터의 자율성, 유능성, 신뢰도, 안정성, 책임성(이상 Haley, 2016: S57)이 필요하다고 제시한다.

실패가 가능하다. 그 결과, 보다 민첩하게 실현가능성, 수용성, 정당성 높은 창의적 솔루션 도출이 가능하다.

셋째, 정책 수요자 우선성이다. 정책을 만드는 공무원, 즉 공급자의 시각이 아닌, 정책 수요자의 시각에서 문제해결을 해야 해야 한다. 따라서 정책문제 및 솔루션이 실제로 정책 수요자에게는 어떠한 영향을 미치는지, 실제로 정책 문제를 해결하여 수요자의 편익이 증가하는지 등 정책수요자의 경험(User Experience, UX)이 고려되어야 한다.

넷째, 개방적 플랫폼은 공동생산(Co-production)이 일어나는 장(場)이다. 모든 참여자가 플랫폼의 운영 방식과 룰을 결정하는 단계에서부터 문제에 대한 인식과 공유, 공동의 정의, 해결을 위한 창의적 토론을 거쳐 프로토타입을 산출하고 빠르게 공유, 실험하는 과정에 참여해야 한다.

이러한 개방형 정부혁신을 위해서는 대표성과 전문성이 높은 참여자의 지속 가능한 네트워크의 형성, 이러한 네트워크가 살아 움직일 수 있도록 고도화할 수 있어야 한다. 그리고 공동생산이 원활하게 일어날 수 있도록 창의적 아이디어를 도출하기 위한 효과적 방법론이 필요하다. 이에 대해서는 정책랩에 대한 논의에서 보다 상세하게 다루도록 하겠다.

제2절 개방형 혁신의 영향요인

본 연구는 정책랩을 통해 개방형 정부혁신을 촉진할 수 있는 방안을 찾고자 하는 바, 개방형 혁신의 영향 요인들로부터 정책랩의 활성화를 촉진할 수 있는 요소들을 도출할 필요가 있다. 다음 표에서와 같이 공공부문의 혁신에 영향을 미치는 요인들은 혁신의 이유, 혁신의 가능성, 혁신 역량, 혁신 경험으로 구분할 수 있는데, 이러한 요인들은 개인뿐만 아니라 조직, 체계 수준에서 복합적으로 혁신활동 및 결과에 영향을 미친다(OPSI, 2018:110). 이에 본 연구는 OECD의 OPSI(2018:110)가 제안한 공공 부문에서의 혁신 요인에 관한 개인-조직-체계 분석틀을 활용하여 개방형 혁신의 영향요인들을 구분하고 이러한 요인들을 중심으로 보다 구체적이고 실질적으로 활용 가능한 정책랩의 활성화 방안을 도출하는 근거자료로 삼고자 한다.

다만 OPSI(2018)는 조직 수준에서의 영향요인을 별도로 제시하기보다 조직 내에서 문제를 혁신적으로 해결하기 위한 활동의 과정 (문제정의 → 아이디어 제시 → 프로젝트 제안 → 프로젝트 실시 → 평가 → 확산)에 초점을 맞추고 있다. 이에 본 연구는 정책랩을 활성화해서 개방형 혁신 활동을 통해 정책문제를 해결할 수 있는 방안을 찾고자 하는 바, 조직 수준의 영향요인을 혁신적 문제 해결과정에서 요구되는 조직 수준의 ‘활동’보다 조직의 ‘기능’ 관점에서 선행연구를 정리하고자 한다.

〈표 2-2〉 개인, 조직, 체계 수준의 공공부문 혁신 결정요인

구분	개인	조직	체계
혁신의 이유	혁신 동기	문제 정의	목표의 명료성
혁신의 가능성	혁신의 기회	아이디어 제시 프로젝트 제안	혁신활동의 동등성
혁신역량	혁신 능력	프로젝트 실시	혁신활동의 적합성
혁신 경험	혁신결과로부터의 학습	평가 확산	혁신활동의 일상화

* 출처: OPSI(2018: 110) Table 5.2를 재구성

1. 개인 수준의 영향요인

1) 혁신 동기

혁신 주체(agents)로서 개인은 기업가적 정신과 도전성을 가지고 위험회피 관료 문화를 극복하고 혁신을 성공적으로 이끄는 역할을 수행하므로, 혁신의 성공을 위한 충분조건은 아니지만 필요조건이 될 수 있다(Osborne & Brown, 2005: 179). 선도적 혁신가(hero innovator)로서의 리더십을 가지는 개인은 자신의 목표와 조직의 목표를 일치시키고 개방성을 견지하여 외부로부터 자원을 획득하기도 하고 외부의 압력을 관료제적 관성을 변화시키기 위해 활용하기도 한다(Roberts and King, 1996; Osborne & Brown, 2005:173 재인용). 한편 혁신의 리더가 아닌 경우에도 권한의 부여(empowerment), 정년 보장에 따른 안정성, 전문성, 혁신에 대한 태도, 인구통계학적 특성, 직무 몰입도 등이 개인의 혁신 활동을 동기화하는 것으로 나타났다(de Vries, Bekkers, & Tummers, 2016: 158).

그러나 개인의 특성에만 의존하여 혁신의 동기를 설명하는 것은 혁신 활동을 위한 업무 수행을 용이하게 만들어주는 조직, 구조, 맥락을 무시하는 단점이 있다(Osborne & Brown, 2005: 171). 예를 들어 de Vries, Bekkers, & Tummers(2016: 158)가 제시한 직무몰입수준, 정년보장에 의한 안정성, 권한 위임과 같은 요인들은 개인이 혁신활동을 할 수 있도록 돕는 구조로부터 영향을 받는 요인들로, 이러한 요인들이 혁신을 촉진하는 선순환 구조를 형성한다.

따라서 개인 수준의 영향요인으로서 개방형 혁신의 동기는 혁신의 불확실성을 회피하고자 하는 합리적 개인들이 혁신 활동에 참여하도록 유도하기 위한 관점에서 접근할 필요가 있다. 예를 들어 개방형 혁신활동 참여자에 대한 금전적 보상이나 참여자들의 평판 네트워크 구축이 참여를 증진시킬 수 있다(Liu, 2017: 661). 또한 직원이 혁신적인 아이디어를 제안했는지 여부를 인센티브 및 평가 시스템에 활용하는 방법이 효과적일 수 있다(Boyne et al., 2005;

Arundel, Casali, & Hollanders, 2015: 1273에서 재인용).

이러한 직접적 보상의 형태에 따른 동기 부여 외에도 개개인이 가질 수 있는 내재적 혁신 동기를 촉진하는 보상의 방식도 고려되어야 한다. Andersen(2014: 21)은 올바른 방식으로 참여자에게 보상을 제공할 필요성을 주장하였는데, 아주 작은 인정도 사람들이 보람 있는 일에 참여하는 것처럼 느끼게 만들 수 있기 때문에 참가자들이 자신의 시간과 노력이 가치가 있다고 느낄 수 있도록 하는 것이 중요하다는 것이다. 이러한 보상 방식의 실효성을 높일 수 있도록 실무적 차원에서의 전략에 대한 주목도가 높아지고 있다.⁸⁾ 이러한 접근을 통해 개인이 보유한 기술과 경험, 그리고 개방형 혁신 활동을 통해 새롭게 획득한 요소를 결합하고자 하는 마음가짐을 갖도록 내재적 혁신 동기를 향상시킬 수 있을 것이다.

이에 더하여, 공무원 사이의 인식 부족이 개방형 혁신의 저해요인으로 작용할 수 있기 때문에 실무자 사이의 개방형 혁신 필요성에 대한 공통의 인식과 혁신 주체로서의 정체성을 함양하는 것을 개인 차원의 혁신의 동인으로 고려할 수 있을 것이다(Karlsson, 2019).⁹⁾

2) 혁신의 기회

혁신의 기회는 혁신의 가능성을 높일 수 있는 개인 차원에서의 기회로 이해할 수 있다. 개인이 자신의 업무나 프로젝트를 수행하면서 새로운 기술이나 접근을 접목해볼 수 있다면 혁신의 기회를 갖는 것이다. 이를 고려할 때, Bailey & Lloyd(2016: 5-6)에 따르면 기존 관료제 문화의 관성은 관료로 하여금 혁

8) 예를 들어 참가자들에게 글을 쓰고 의사소통을 독려하는 데 많은 시간을 투자하며, 채택된 아이디어와 아이디어 제공자에게 표하는 감사의 내용을 사이트에 게시하기도 하는 등의 방식을 말한다(Anderson, 2014: 21).

9) Karlsson(2019). Getting serious about innovation management. OPSI Blog (<https://oecd-opsi.org/getting-serious-about-innovation-management/>, 검색일: 2020.07.30.)

신의 기회를 상실하게 만든다. 관료가 관료제의 문제를 인식한다 하더라도 이를 극복하기 쉽지 않기 때문이다.

한편 혁신가는 비용이나 복잡성과 같은 제약요인보다는 혁신이 미래에 가져올 영향력(impact)과 같은 효과성에 더 주목하는데(Damanpour & Schneider, 2008: 511), 이 때 개인의 조직 내 지위, 혁신 결과물의 시험 사용 가능성(trialability), 활용성(ease of use)이 혁신 활동의 가능성에 영향을 준다(de Vries, Bekkers, & Tummers, 2016: 157-158).

이러한 혁신의 기회는 앞서 고찰한 혁신의 동기, 그리고 후술할 혁신 역량과도 복합적으로 연계되어 개방형 혁신 활동 기회에 영향을 미친다. 혁신을 위한 재량이 제한되거나 혁신에 대한 유인 체계가 부재할 경우에도 혁신 활동을 위한 다양한 가능성을 제한한다(Osborne & Brown, 2005: 171). 결과적으로 이는 혁신의 동기를 저해하는 요인으로 작동하기도 할 것이다. 또한 개인이 조직 외부의 다양한 전문성을 가진 이들과 네트워킹할 수 있고, 수요자 입장에서 공감하고 정책과 서비스를 설계할 수 있는 도구 등 개방형 혁신 역량을 보유하고 있다면 이러한 개인은 자신의 역량을 활용한 혁신의 기회를 더욱 잘 포착할 수 있을 것이다.

3) 혁신 역량

혁신을 이끄는 리더 개인의 능력에 주목한다면, 혁신을 지지하는 리더십의 존재는 조직 내 혁신역량을 증진시키는 중요한 요인으로 작용한다(Lewis, Ricard, & Klijn, 2018: 304). 한편 리더뿐 아니라 혁신활동에 참여하는 개개인들이 혁신을 위해 자원, 기술, 도구 등을 활용할 수 있을 때 혁신 역량이 있다고 할 수 있다.

특히 개방형 혁신과 관련해서는 조직 외부의 자원과 조직 내부의 자원을 연계하여 협력을 촉진할 수 있도록 개인은 조직 내외부 간 상호 의존성을 이해하고 관리하는 정보 중개자 역할, 복잡한 문제에 대한 새로운 솔루션을 개발하는

모험적 혁신가 역할, 그리고 다양한 이해관계를 대표하는 개인과의 협력을 기획하고 조정하는 통역사 및 의사전달자 역할을 수행할 수 있어야 한다 (Williams, 2013; Buick, O'Flynn & Malbon, 2019:28-29 재인용). 이러한 역할을 수행하기 위해서 개인이 다음 표와 같은 경계확장 역량(Buick, O'Flynn & Malbon, 2019: 29)을 갖춘다면 개방형 혁신에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

〈표 2-3〉 개방형 혁신을 위한 개인 역량 요인과 특성

스킬	관련 역할	특성
대인관계	정보중개자 통역사 의사전달자	<ul style="list-style-type: none"> • 관계 및 네트워크 구축 및 유지 • 신뢰 형성 • 효과적인 의사소통 • 경청 및 공감 • 협상, 합의도출, 분쟁해결
인지적	정보중개자 통역사 의사전달자	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 이해관계, 직업, 조직, 기타 요인 간의 복잡성 및 관계를 이해할 수 있는 능력 • 다양한 직업의 문화, 동기, 관점, 행태 존중
관리적	정보중개자 통역사 의사전달자	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 내부 운영 및 다양하고 변동가능한 이해관계를 가진 개인과의 협력 능력 • 조율 및 계획 능력
정치적	정보중개자	<ul style="list-style-type: none"> • 외교적 능력 및 영향력 있는 행동을 활용하여 서로 다른 권력관계 간의 관계 관리 능력 • 문제 솔루션 도출을 위해 다른 사람이 가진 역량 및 자원을 모을 수 있는 능력 • 타인에 영향을 미치고 동기를 부여하고 협상할 수 있는 능력
기업가적	모험적 혁신가	<ul style="list-style-type: none"> • 복잡한 문제에 대한 새로운 솔루션 개발 능력 • 창의성과 혁신성 • 기회 활용 능력 • 리스크 관리 능력 • 다양한 이해관계자들 간의 거래 중재 능력

* 출처: Buick et al.(2019: 29, adopted from Williams, 2013)

한편 개방형 혁신은 정책 수요자의 시각에서의 문제 해결을 지향하기 때문에 사용자 경험을 중시한다. 따라서 정책 수요자 입장에서 정책, 서비스, 규제를 생각하고 문제를 바라보는 공감 역량, 그리고 정책 수요자가 처한 맥락에서 솔루션이 어떻게 작동할지를 생각해볼 수 있는 사용자 중심 사고 역량 등 디자이너들이 갖춘 역량(Stewart-Weeks and Campbell, 2019:69)을 공무원이 보유한다면 개방형 혁신에 긍정적 요인으로 작용할 것이다.

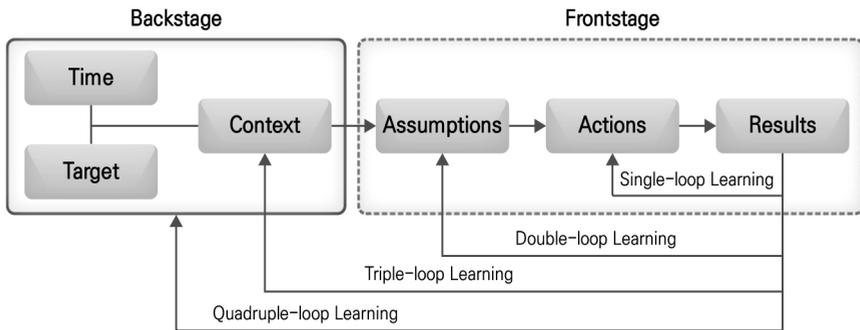
4) 혁신결과로부터의 학습

Hartley(2016 : 95)는 혁신의 확산은 학습을 바탕으로 이루어진다고 주장한다. 학습 관점은 혁신의 확산이 발생할 때 개인, 집단 및 조직에 의한 학습이 필요하다고 가정하는데, 왜냐하면 혁신과 관련한 새로운 지식을 수용하기 위해서는 어떻게 혁신이 지역 환경에 적응하는지, 어떻게 확산이 전문영역 간 경계를 넘어서 일어날 수 있는지에 대해 알아야 하기 때문이다. 이 때 학습은 조직 내 정보처리 능력(absorptive capacity)과 관련이 있는데, 조직이 현재 가지고 있는 정보를 새로운 정보와 연결하기 위해서는 새로운 정보를 알아내고, 해석하고, 공유하고, 재사용하는 능력이 필요하다. 이를 바탕으로 새로운 기술이 있다는 사실을 인지하고, 이를 조직 내부로 수용함으로써 혁신이 발생하게 된다(Hartley, 2016: 101-102).

이러한 학습의 개념은 기존의 조직학습의 논의로부터 참고할 만하다. “조직 내에서 지식을 생성(create), 유지(retain), 이전(transfer)하는 과정(Argote, 2011: 441; Lee, Hwang, & Moon, 2020: 366에서 재인용)”을 말하는 조직 학습은, 불확실한 환경에서 성장하고 경쟁력을 유지하기 위해 조직이 객관적이고 자기성찰적으로 학습할 필요가 있다는 점에서 강조되고 있다(Argote, 2012; Lee, Hwang, & Moon, 2020: 366에서 재인용). 이러한 조직학습의 과정에 대해 Argyris(1976)는 조직 내 학습과정은 일회성 현상이 아닌 다중고리(loop) 또는 반복(iteration)을 통해 발생한다고 주장한 바 있다(Argyris,

1976; Lee, Hwang, & Moon, 2020: 366에서 재인용). 그리고 이러한 학습의 고리(loop)에 대한 논의는 단일순환학습(single-loop learning), 이중순환학습(double-loop learning), 삼중순환학습(triple-loop learning)에 대한 논의를 거쳐 사중순환학습(quadruple-loop learning)의 개념에 이르렀다.

<그림 2-3> 사중순환학습 과정



*출처: Lee, Hwang, & Moon(2020: 368)

이러한 사중순환학습을 개방형 혁신을 활성화하기 위한 개인 수준에 적용해 보면 개인은 미래의 효과성에 주목하여 정책이나 공공서비스의 시험 사용 가능성을 띤 프로토타입을 생산할 능력과, 반복실험을 통한 신속한 개선안 도출의 의지와 능력을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 실패에 대한 두려움이 없고 실패로부터의 빠른 학습을 통해 개선 방안을 찾는 능력 또한 필요하다.

하나의 성공을 이루기 위해서는 시행착오를 거쳐야 하고 시행착오는 절차를 단순히 따르는 것이 아니라 행동지향적으로 해결책을 찾아 나가는 혁신의 경험을 보유하고 축적하였을 때에 가능하다. 즉 개인이 실제 현실 조건, 즉 외부와의 끊임없는 상호작용 과정에서 아이디어 테스트를 연속적으로 시도하면서 초기 프로토타입에 대한 테스트 결과를 학습하여야 한다. 그리고 이를 바탕으로 민첩하게 다음 단계의 프로토타입으로 이동할 수 있을 때 개방형 혁신이 긍정적 결과를 얻을 수 있다.

그러므로 혁신의 산출물을 ‘실패’라고 단정 짓는 문화는 실패 속에서도 학습

이 발생한다는 점을 간과하여 개방형 혁신을 저해할 수 있다(Kontschieder, 2018). 새로운 아이디어를 탐구하는 데 있어 생산적인 ‘실패와 실수’를 촉진하기 위한 학습 문화 환경이 개인 요인의 선행요인으로 작용하는 것이다.

2. 조직 수준의 영향요인

개방형 혁신은 환경의 불확실성, 나아가 혁신 및 지식 융합이 복잡해지면서 조직의 경계가 흐릿해지고 조직이 외부 이해관계자와 보다 개방적으로 상호 작용할 필요성이 증가하면서 대두된 개념이다(Felin & Zenger, 2014: 914). 이러한 필요성으로부터 출발하여 개방형 혁신 2.0은 보다 더 다양한 외부 이해관계자의 참여에 따른 다자간 공동생산, 참여자 간 비전의 공유와 조정, 신속한 학습에 의한 혁신을 추구한다.

그런데 이러한 혁신을 추구하는 개방형 정부혁신을 실행하기에 관료 조직은 그 자체의 운영원리와 비대성으로 인하여 한계가 있으며, 정부 외부와의 관계를 형성하고 소통하는 체계도 충분히 개방적이지 않다고 볼 수 있다. 따라서 관료제 내부 별도의 문제해결 조직이나 관료제 외부에서 개방형 정부혁신을 지원할 조직 혹은 거버넌스의 존재는 외부 자원과의 연계 범위를 확대하고 다양화할 수 있기 때문에 혁신의 결과에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉 복합적 난제의 증가, 지식의 복잡성과 융합의 증가로 인하여 혁신은 뛰어난 개인에 의해 실행되기보다는 다학제적 전문성을 확보할 수 있는 연계형 조직에 의해 촉진될 수 있다. 실제로 해외 다수 선진국에서는 개방형 정부혁신을 위한 도구로서 공공부문혁신 조직(public sector innovation unit: PSI unit)이 이러한 역할을 수행하고 있다. 이에 본 연구에서는 개방형 정부혁신 활성화를 위한 조직 수준에서의 요인을 외부 자원과의 연계 범위 확대 및 다양화 기능을 수행할 수 있는지의 여부에서 찾고자 한다.

1) 경계 확장자(boundary spanners) 기능

복합적 난제에 대한 해결책을 찾기 위해서는 조직 간, 지식 간 경계를 허물고 상호작용을 강화할 필요가 있다. 이러한 관점에서 1960-70년대에 조직의 성과에 영향을 미치는 중요한 요인으로 제기되었던 경계확장자(boundary spanners)의 역할이 급변하는 환경의 불확실성이 높아지는 오늘날 재조명 받고 있다. 경계확장자(boundary spanners)는 조직간 경계를 넘나들면서 관계를 형성하는 개인, 그룹, 조직을 의미한다(Williams, 2002; Dickinson et al., 2019: 26에서 재인용). 경계확장자 기능을 수행하는 조직은 다양한 지식의 원천을 외부에서 찾기 위해 외부 자원과의 연계 범위를 확대함으로써 지식의 이전을 촉진할 수 있다.

관료제 내외부의 개방형 정부혁신 실행 및 지원 조직은 무엇보다도 관료제와 외부 환경 간의 중개 역할을 수행하면서 참여자간 협력을 촉진한다. 즉 참여자에게 학습 네트워크의 제공, 협력적 혁신의 정당성의 제고, 참여자 간 이해관계를 조정함으로써 궁극적으로 상호 이익이 되는 협력이 이루어질 수 있도록 한다(Harter & Krone, 2001: 248). 한편 복합적 난제일수록 지식의 복잡성도 높아지기 때문에 경계확장자 기능은 분권화된 다수 조직간 구조의 통합체(configuration of the inter-unit ties)에 의해 수행될 필요가 있다(Zhao & Anand, 2013: 1514). 즉 단일 조직보다 경계확장자 기능을 수행하는 다수의 조직간 네트워크와 플랫폼이 있을 때 개방형 정부혁신은 더욱 촉진될 수 있는 것이다.

2) 적응적 공간(adaptive space) 기능

적응적 공간(adaptive space)은 대규모 조직 내에서 아이디어가 자유롭게 교환될 수 있는 공간("free trade zone for ideas")으로서 사람, 아이디어, 정보, 자원간의 연계와 상호작용을 허용함으로써 조직 외부의 아이디어와 공식적 조직 운영 시스템 간 연계 기능을 한다(Arena, 2018: 8-9). 적응적 공간

(adaptive space)을 통해서 다양한 외부 파트너와 연계하고 지식의 흐름이 증가할 수 있다. 적응적 공간(adaptive space)은 네트워크이자 자유로운 지식의 흐름을 촉진하는 조직 내 환경(organizational context)으로 시스템 차원의 요인으로 볼 수도 있으나, 본 연구에서는 혁신의 장(場)으로서의 역할을 정책랩이 수행하거나, 정책랩이 이러한 역할을 수행할 수 있도록 뒷받침하는 조직과의 연계가 필요하다고 본다.

적응적 공간(adaptive space)이 있을 때 개방적 혁신 활동은 더욱 촉진될 수 있다. 그 이유는 첫째, 적응적 공간이 사일로 간 연계고리를 중개함으로써 새로운 정보와 아이디어가 조직으로 유입될 수 있는 통로가 된다(Arena, 2018: 19). 둘째, 아이디어의 실행 가능성을 테스트할 수 있도록 연결고리 역할을 한다(Arena, 2018: 20, 21). 셋째, 새로운 아이디어에 대한 관심과 학습, 적응을 활성화함으로써 아이디어의 확산과 공식화를 위해 연결하는 역할을 한다(Arena, 2018: 22).

3. 체계 수준의 영향요인

OPSI(2018: 107)에서는 체계 수준에서 혁신의 결정요인을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 명료성(Clarity)이다. 혁신과 관련하여 이 혁신이 무엇인지, 왜 이것이 중요한지, 어떻게 다른 우선순위들과 조화될 수 있는지에 대해 공무원들과 이해관계자들에게 보내는 명료한 사인이 존재한다면 혁신에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 동등성(parity)이다. 혁신 활동이나 사업이 조직의 의사결정에서 다른 사업과 동등한 중요도를 갖는지 여부에 따라 혁신의 영향요인으로 작동할 수 있다.

셋째, 적합성(suitability)이다. 기존의 관행에 대해 조직의 핵심 관리체계가

갖는 편향을 상쇄하고 혁신을 위한 투자와 지원이 새로운 역량을 탐색하고 테스트하여 잠재적으로 혁신이 실현될 수 있도록 할 수 있다면 혁신에 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

넷째, 일상성(normality)이다. 혁신 활동이 조직의 핵심 활동과 관계없는 부차적인 일로 여겨지지 않고 일상적인 업무의 일부로 받아들여지는지 여부는 혁신에 영향을 미친다.

〈표 2-4〉 체계 수준(system level)에서의 개방형 혁신의 영향요인

혁신의 성격	혁신 체계 차원의 함의
<ul style="list-style-type: none"> • 목표의 불확실, 모호성 → 명확한 다른 의제에 우선순위가 밀림 	<ul style="list-style-type: none"> • [명료성] 혁신활동이 우선순위에 놓일 수 있도록 (공무원, 이해관계자들과) 역할 설정, 혁신의 목표와 중요성 공유
<ul style="list-style-type: none"> • 혁신은 현상 유지(status-quo)에 반함 → 관료제 방식에 비해 덜 선호됨. 	<ul style="list-style-type: none"> • [동등성] 혁신적 활동이 현상유지에 반한다는 편견에 의해 배제되어서는 안됨
<ul style="list-style-type: none"> • 혁신은 새로운 역량 요구 → 새로운 것을 하거나, 새로운 방식을 시도할 때 기존의 지원체계와 부정합 	<ul style="list-style-type: none"> • [적합성] 새로운 기회, 역량이 지원체계와 잘 부합하여야 함
<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 업무, 새로운 방식의 제기 → 조직의 일상 업무와 배치 	<ul style="list-style-type: none"> • [일상성] 조직 내 부차적인 업무로 비춰지지 않도록 핵심 업무와 일치되어야 함

*출처: OPSI(2018: 107)을 재구성

혁신을 위해 위와 같은 결정요인을 필요로 하는 것은 혁신의 불확실성, 기존 관습과의 배치 등 혁신 그 자체의 성격으로 인해 혁신이 매우 어렵기 때문이다. 먼저, 혁신적 활동의 목표는 덜 가시적이거나 불확실한 경우가 많기 때문에 상대적으로 조직 내 다른 목표와 결과가 명확한 의제들보다 우선순위가 낮게 인식될 가능성이 높다. 따라서 혁신 활동을 성공적으로 이끌고자 하는 혁신 체계는 혁신활동의 우선순위를 높일 수 있도록 구성원들에게 혁신의 목표와 중요성을 명료하게 전달할 필요가 있다. 두 번째로, 혁신은 현 상태(status quo)의 변화를 꾀하기 때문에 관료제와 같은 기존의 조직 구성 및 운영 방식과 배치되게 된다. 따라서 현재의 관습이나 관행에 따르는 운영 방식과 동등한 수준에서

고려되어야 할 필요가 있다. 세 번째로, 혁신은 새로운 방식을 시도하기 때문에 기존의 조직 지원 체계와 비정합성이 높은 경우가 많다. 따라서 혁신에 따른 새로운 역량과 지원체계의 지지가 있을 때 성공 가능성을 높일 수 있다. 마지막으로 혁신은 새로운 업무나 새로운 업무의 방식을 제안하기 때문에 조직의 일상적인 업무의 수행과 동시에 이루어지기 어렵거나 배치될 가능성이 높다. 조직의 핵심적인 일상 업무를 방해하는 부차적인 업무로 인식되지 않도록 조직 내 우선순위와 중요도가 높은 핵심 업무와 연계될 수 있도록 구성할 필요가 있다.

1) 목표의 명료성(Clarify)

혁신활동 목표의 명료성 차원에서 기존 개방형 혁신 연구에서 제시되어온 영향요인들을 정리하면 다음과 같다.

우선 혁신활동의 명료성을 저해하는 요인으로 개방의 역설을 들 수 있다. 이는 개방으로 인해 참여자들의 독창적인 자원 혹은 기술이 외부로 유출되어 경쟁력을 상실하게 되는 위험과 연관이 있는데, 혁신활동의 목표가 명확하지 않을 경우 야기되는 현상이기도 하다. 참여자들은 이를 우려하여 개방형 혁신에 참여하기를 두려워하기 때문에 Laursen & Salter(2014: 876)는 개방의 역설로 인한 참여자들의 두려움을 개방형 혁신의 저해요인으로 꼽았다.

또한 대중의 참여가 부족하거나 관심이 없을 경우, 기득권 단체나 정치권에서 협업/혁신 제도를 자신들에게 유리하게 이용할 위험성(Hilger & Ihl, 2010: 83-84)이 혁신의 본래 목표를 흐리게 만들고 의도하지 않았던 방향으로 나아가게 만들기도 한다. 이와 같은 개방의 역설이나 포획의 위험성은 혁신의 목표가 명료하지 않을 때 나타나는 결과적인 현상이기도 하나, 이를 우려하여 조직과 체계 전체가 혁신에 소극적으로 응하게 만들고 구성원들로 하여금 혁신의 목표를 더욱 불명확하게 만드는 악순환을 야기하게 된다.

이러한 저해요인을 극복하고 목표의 명료성을 촉진하기 위해서는 문제해결을 위한 개방형 혁신의 필요성을 명확하게 전달하고, 문제를 세분화하여 구성

원들에게 문제에 대한 명확한 정의를 제공해야 한다(Felin & Zenger, 2014: 923). 뿐만 아니라 조직의 비전을 공유하는 것이 중요한데, 이를 통해 개방형 혁신의 결과에 대한 구성원의 높은 수준의 신뢰를 형성하고 참여자에게 혁신의 결과에 대한 확신을 줄 수 있기 때문이다(Curley, 2016: 316). 또한 개방형 혁신에 대한 지식과 비전의 공유를 위해 구성원들 간의 공통된 언어가 유통되어야 한다(Curley, 2016: 316).

Karlsson(2019)¹⁰⁾에 따르면 일시적이거나 고립된 혁신활동은 대안이 될 수 없기 때문에, 이를 위해서는 체계적인 방식으로 혁신 관리를 조직하고 혁신 관리를 담당할 직무를 구축해야 한다. 즉, 혁신 관리에 관한 일반적인 직무 설명과 더불어 혁신 관리 전문가에게 요구되는 지식과 기술을 정의할 필요성이 제기된다. 이처럼 혁신체계 내의 혁신관리를 담당할 직무가 구성되고 이를 전담할 전문가가 있다면 혁신 목표에 대한 명확한 공유와 실적 및 평가와의 연계, 실효성 있는 혁신 실행을 위한 일상 업무와의 병행을 돕는 관리가 이루어져 구성원들에게 목표와 업무에 대해 명확하게 이해시킬 수 있을 것이다.

2) 혁신활동의 동등성(Parity)

공공부문에서는 관료적 관성 때문에 관행을 타파하며 혁신적으로 업무를 수행하는 것보다 현상을 유지하며 업무를 수행하는 것이 더 쉽게 받아들여진다(Hilger & Ihl, 2010: 83). 따라서 혁신 업무가 일상 업무와 동등한 위치에서 이해되고 수행되는 것은 쉽지 않다. 특히 Bailey & Lloyd(2016: 5-10)는 혁신활동과 기존 관료제 체계와의 부정합성이 혁신 활동의 동등성을 저해할 수 있는 요인으로 작용할 수 있음을 지적한 바 있다. 예를 들어, 혁신적 솔루션을 도출하기 위하여 다양한 방식을 통해 외부에서 근거와 지식을 획득하는 개방형 혁신 활동을 수행했다고 하더라도 근거의 대표성, 정량화 가능성을 중시하는

10) Karlsson(2019). Getting serious about innovation management. OPSI Blog
(<https://oecd-opsi.org/getting-serious-about-innovation-management/>, 검색일: 2020.07.30.)

관성으로 인하여 관료제 체계 내에 수용되기 어려워진다(Bailey & Lloyd, 2016: 8). 또한 혁신 활동을 통해 대안을 도출할 시에는 혁신성과 현행 체계 내에서의 실현가능성을 동시에 고려해야 하는 이중고에 직면하게 되므로 (Bailey & Lloyd, 2016: 8) 혁신활동을 조직의 여느 업무처럼 수행하는 것이 매우 어렵다. 셋째, 공공부문의 특성 상 혁신을 추구하는 체계 외부의 환경을 고려하는 정치적 과정이 수반되어야 한다(Bailey & Lloyd, 2016: 10). 이는 '타이밍'과 '민주적 책임성'이라는 두 가지 이슈와 결부되면서 혁신 활동의 동등성을 저해할 수 있다. 전자는 절차적 문제로 인해 문제 대응의 속도를 저해할 수 있다는 점, 후자는 의회 등 외부의 반대가 있을 경우 혁신활동을 통한 새로운 결정을 강행하는 것에 대한 책임성의 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 새로운 방식으로 문제를 해결하고 혁신적인 솔루션을 도출하는 활동들이 조직의 기존 업무와 동등하게 수용되기는 쉽지 않은 것이다.

위와 같은 상황에서 책임 부재, 변화 및 권한 이양에 대한 저항, 부처 간 조정의 어려움, 위험에 대한 두려움(self-censorship on risk management), 조달 업무의 지체, 부족한 내부 기술, 불안정한 시장 요소 도입으로 인한 위험, 불충분한 혁신 재원, 위계적 사고, 비용 압력, 법적 근거 부재, 공공 시장의 경직성과 같은 원인들이 복합적으로 작용하여 공공 부문 내 개방형 혁신과 관행에 기반한 활동 간 동등성을 저해한다(Badereau, Jullien, & Lemardeley, 2018: 6).

3) 혁신활동의 적합성(Suitability)

혁신은 새로운 역량과 업무 수행 방식을 요구하기 때문에 이러한 시도에 대해 기존의 지원체제와 적합성이 떨어지면 혁신이 활성화되기 어렵다. 따라서 혁신활동에 대한 충분한 자원의 배분은 혁신활동의 적합성을 제고할 수 있다. 즉 개인 및 조직의 혁신 역량을 향상시키는 것이다.

혁신활동의 적합성을 저해하는 요인은 Gillmore & Krantz(1991)의 혁신활동을 지원하기 위한 프로세스와 구조 형성에 관한 논의로부터 시작할만하다.

Gilmore & Krantz(1991: 464)는 수직적 정책 형성 과정(vertical process)을 고려하지 않는 정부 내 혁신활동에는 한계가 있음을 지적한다. 수직적 구조(vertical)를 무시하고 임시조직의 형성과 같은 수평적(parallel) 접근만을 통해 개방형 혁신을 추구하면 일반화, 제도화 단계에서 난관에 봉착하게 된다.

이와 유사한 맥락에서 접근한 Badereau, Jullien, & Lemardeley(2018: 9)는 정부의 예산과정을 고려하여 논의하고 있다. Badereau, Jullien, & Lemardeley(2018: 9)은 예산과정에 기반한 재정 조달 방식으로 인한 지체가 개방형 혁신을 저해하는 요인으로 작용한다고 설명하면서, 조달 기관이 혁신을 위한 중요 요소임에도 불구하고 이에 대한 고려가 부족하다는 점을 지적하였다. 따라서 차관, 공동 투자, 공동소유권, 보조금이 아닌 기술의 직접 주입 등 적극적인 방법을 고려해야 한다는 것이다.

혁신활동의 적합성을 확대시키기 위한 요인이자 방법으로 Badereau, Jullien, & Lemardeley(2018: 21)가 제안한 대안들을 고려해볼 수 있다. Badereau, Jullien, & Lemardeley(2018: 21)은 조직 차원의 핵심 역량 보존, 수평적 구조 확립, 통제 관리에서 서비스 관리로의 이행, 투명성 확보 및 공동의 목표 설정, 시민을 위한 end-to-end 서비스로의 전환, 혁신 공공 조달 기관 설치, 공공성 확보를 제안하였다. 또한 국가 혹은 EU 차원에서는 개방형 혁신의 효과 확산, 공공 서비스 향상 전략 수립, 최종사용자에게 서비스를 제공하도록 동기부여, 시민사회와의 협력, 혁신프로그램을 통한 외부 펀딩 확보, 기존 혁신 체계의 위협 요인 탐색 등을 강조하였다.

특히 개방형 혁신의 적합성을 제고하기 위해서는 참여자들의 네트워크와 혁신 플랫폼의 구축이 중요하다. 사용자, 공급 업체, 대학 및 기타 기관과의 협업이 혁신의 중요한 영향요인이라는 점은 누누이 강조되어 왔다(Powell, Koput, & Smith-Doerr, 1996; Ahuja, 2000; Belderbos, Carree, & Lokshin, 2004; Cassiman & Veugelers, 2006; Laursen & Salter, 2014: 868에서 재인용). 이러한 협업과 네트워크를 정부 부문과 정책 과정에 보다 상시적으로 정착시키기 위해서는 Andersen(2014: 24-25)이 강조한 혁신 과정의 구축,

장기적 참여를 위한 설계의 중요성을 고려해야 한다. Andersen(2014: 12)이 지속적으로 특정 주제에 참여하는 사람들의 네트워크와 내부 및 외부에서 정책을 개발하는 전문가를 위한 공개 토론 그룹의 형성이 필요성을 강조하였듯이, 네트워킹, 즉 조직 외부와의 커뮤니케이션의 빈도 증가는 그 자체로 혁신 역장에 긍정적인 영향을 미치기 때문이다(Lewis, Ricard, & Klijn, 2018: 303). 이를 수행할 구체적인 방법으로 개방형 혁신을 지원하는 혁신 플랫폼이 장려되고 있는데, 이를 개방형 혁신을 가능하게 하는 네트워크 환경이라고 평가하기 때문이다. 따라서 가장 관련성이 높은 지식을 가진 사람들에게 문제를 알리기 위한 최적의 플랫폼을 발견/개발 하는 것 중요하다고 할 수 있다(Felin & Zenger, 2014: 923).

4) 혁신활동의 일상화(Normality)

de Vries, Bekkers, & Tummers(2016)는 Rogers(2003)의 확산 이론에서의 혁신 확산 요인을 차용하여 혁신 결과물의 활용성, 상대적 이익, 호환성, 관찰가능성이 혁신을 촉진한다고 제시하였다(de Vries, Bekkers, & Tummers, 2016: 157-158). 즉, 혁신활동에 보다 일상적으로 접근할 수 있을 때 혁신이 확산될 가능성이 높아진다는 것이다.

그런데 혁신활동의 일상화 그 자체가 혁신 활동을 소극적으로 하게 만드는 요인이 될 수도 있다는 점 또한 주의해야 한다. Bailey & Lloyd(2016: 9)는 행정업무의 과중함이 혁신활동의 지속가능성의 위협 요인으로 작용할 수 있음을 지적한 바 있다. 민간에서와 달리, 참여와 협업, 네트워킹을 통한 디자인 결과를 문서화해서 남겨야 하는 혁신 활동 과정에서 필요한 작업들이 새로운 행정 부담으로 작용할 수 있다는 것이다. 이러한 행정적 부담에 대한 인식은 관료들로 하여금 혁신 활동의 일상화, 업무화 자체를 거부하게 만드는 요인이 될 수도 있다는 점에 유의해야 한다.

4. 소결

지금까지 살펴본 개방형 혁신의 영향요인들을 개인, 조직, 체계 수준으로 각각 나누어 영향요인들을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 2-5〉 선행 연구에서의 혁신 촉진/저해 요인

층위	요인	세부 요인	선행 연구
개인	혁신 동기	(촉진) • 기업가적 정신, 도전성 • 직무몰입 • 보상체계(내재적, 금전적)	<ul style="list-style-type: none"> • Andersen(2014) • Arundel, Casali, & Hollanders(2015) • Badereau, Jullien, & Lemardeley(2018) • de vries, Bekkers, & Tummers(2016) • Liu(2017) • Lewis, Ricard, & Klijn(2018)
	혁신의 기회	(저해) • 관료제 관성의 극복가능성 • 재량 제약의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • Bailey & Lloyd(2016) • Osborne & Brown (2005)
	혁신 역량	(촉진) • 리더십 • 경계확장역량 • 공감 역량, 수요자 중심 사고 역량	<ul style="list-style-type: none"> • Arundel, Casali, & Hollanders(2015) • Osborne & Brown, 2005) • Damanpour & Schneider(2009) • Lewis, Ricard, & Klijn(2018) • Williams(2013) • Buick, O'Flynn & Malbon(2019)
	혁신결과를 통한 학습	(촉진) • 조직 내 정보처리능력 • 시중 나선 학습 구조 • 프로토타이핑, 실험 • 학습문화	<ul style="list-style-type: none"> • Curley & Salmelin(2017) • Kontschieder(2018) • Hartley(2016)

층위	요인	세부 요인	선행 연구
조직	경계확장자	<ul style="list-style-type: none"> 외부 자원과의 연계 범위 확대 참여자 간 협력 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> Williams(2002) Harter & Krone(2001) Zhao & Anand(2013)
	적응적 공간	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 외부 파트너와 연계 아이디어 실행 가능성 테스트 아이디어의 확산·공식화 	<ul style="list-style-type: none"> Arena(2018)
체계	목표의 명료성	<p>(촉진)</p> <ul style="list-style-type: none"> 문제에 대한 명확한 정의 지식·비전의 공유 혁신관리 담당 직무 구축(혁신관리 전문가) <p>(저해)</p> <ul style="list-style-type: none"> 개방(공유)의 역설 포획의 위험 	<ul style="list-style-type: none"> Curley(2016) Felin & Zenger(2013) Hilger & Lhi(2010) Karlsson(2019) Laursen & Salter(2014)
	혁신활동의 동등성	<p>(저해)</p> <ul style="list-style-type: none"> 기존 관료제의 관성 혁신 활동의 대표성 및 근거의 타당성 최종산출물의 실현가능성 혁신 활동의 타이밍과 책임성 	<ul style="list-style-type: none"> Arundel, Casali, & Hollanders(2015) Bailey & Lloyd(2016) Hilger & Lhi(2010)
	혁신활동의 적합성	<p>(촉진)</p> <ul style="list-style-type: none"> 수평적+수직적 구조를 동시에 고려한 혁신 추진 혁신 예산 편성 네트워크, 플랫폼 구축 <p>(저해)</p> <ul style="list-style-type: none"> 예산과정으로 인한 지체 부처할거주의 	<ul style="list-style-type: none"> Andersen(2014) Badereau, Jullien, & Lemardeley(2018) Gilmore & Frantz(1991) Laursen & Salter(2014) Lewis, Ricard, & Klijn(2018)
	혁신활동의 일상화	<p>(확산)</p> <ul style="list-style-type: none"> 혁신의 활용도, 관찰가능성, 호환성, 상대적 이익 <p>(저해)</p> <ul style="list-style-type: none"> 혁신활동의 업무화 	<ul style="list-style-type: none"> Bailey & Lloyd(2016) de Vries, Bekkers, & Tummers(2016) Rogers(2003)

*출처: 저자 작성



제3장

정책랩의 이론과 사례

제1절 개방형 정부혁신과 정책랩

제2절 사례분석

제3절 소결

KIPA

KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION

제3장 정책랩의 이론과 사례

제1절 개방형 정부혁신과 정책랩

1. 정책랩의 개념

1) 개념

정책랩은 “불확실한 행정환경 하에서 최적의 문제 해결책을 찾기 위해 다양한 행위자가 공동의 정책실험을 수행하고 그 과정에서 오차를 발견, 수정해 나가는 개방형 정부혁신의 방법론(조세현·정서화·함종석, 2019: 3)”이면서 그러한 방법론을 활용하여 정책혁신을 시도하는 장(場)이다.

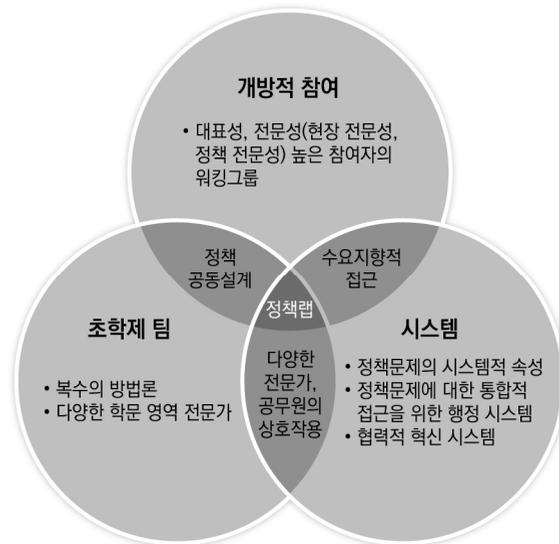
개방형 혁신 2.0이 민간에서 대두된 것과 마찬가지로 정책문제의 불확실성과 복잡성이 높은 위험 사회에서 급변하는 환경변화에 대응하기 위해서는 개방형 정부혁신이 더욱 요구됨을 앞 절에서 검토한 바 있다. 또한 개방형 정부혁신이 추구하는 개방성, 행동 지향성, 정책 수혜자 등 현장 우선, 정책 공동생산을 위해서는 참여자간 협력을 통한 창의적 문제해결 과정이 요구되에도 불구하고 이를 위한 방법론이 제대로 실행되지 않고 방법론을 제대로 실행하기 위한 장(場) 또한 부재함을 알 수 있었다.

개방형 혁신 2.0을 주장한 Curley & Salmelin(2018: 61)은 OI 2.0의 토대(foundational enabler)로 플랫폼 구조를 제시하였는데, 이를 통해 혁신의 영역(locus)이 플랫폼 소유자에서 참여자들의 네트워크로 이동하게 된다고 설명

하였다. 즉 개방형 정부혁신을 위한 정책랩은 정부가 주도하는 혁신이 아니라 정책 입안자, 정책문제에 영향을 직접적으로 받는 정책 수혜자와 현장, 그리고 정책 전문가와의 네트워크에서 혁신이 발생하므로 이를 활성화하기 위한 플랫폼 구조로서 역할한다.

정책랩의 개방형 정부혁신을 위한 플랫폼 구조로서의 활동은 다음과 같다. 첫째, 정책랩은 정책 문제의 복잡한 시스템적 속성에 대한 인정과 이를 해결하기 위한 점진적 접근 방법을 취한다. 따라서 정책문제에 직접적 영향을 받는 정책 수요자 및 다양한 이해관계자가 모일 수 있는 플랫폼이다. 둘째, 시스템적 속성에 기인한 정책 문제의 해결을 위해서는 다양한 이해관계자뿐만 아니라 초학제적 전문가, 그리고 방법론의 다양성을 필요로 한다. 플랫폼으로서의 정책랩은 다양한 전문가와 공무원이 함께 모여서 논의하고, 논의를 활성화하기 위한 틀과 근거를 활용한다. 셋째, 문제의 복잡한 시스템적 속성과 다양한 참여자가 상호작용하여 궁극적으로는 플랫폼에서 공동으로 정책을 설계한다.

〈그림 3-1〉 정책랩의 참여자와 정책문제와 관련한 시스템



*출처: Design Council(2013: 23), 조세현 외(2018: 84), 정서화·조세현(2019: 15)의 내용을 재구성

2) 정책 네트워크와의 차이

Rhodes(1990: 304-305)는 정책네트워크를 상호 의존성과 목적, 구성원에 따라 폐쇄적 정책공동체와 개방적 이슈 네트워크의 연속선 상에 있는 5가지 유형으로 분류하였다. 정책공동체, 직업전문가 네트워크, 정부간 네트워크, 생산자 네트워크, 이슈 네트워크가 이에 해당한다 (나태준·박여울·남지현, 2014: 99; 조세현 외, 2019: 46에서 재인용). 이 중 특히 특정 이해관계의 목적에 부합하는 직업전문가 네트워크, 생산자 네트워크 및 개방성이 정책 수혜자에게까지 이르지 못하는 정부 간 네트워크를 제외한 정책공동체, 이슈네트워크와 정책랩의 차이를 비교하면 아래 표와 같다.

〈표 3-1〉 정책공동체, 이슈네트워크, 정책랩의 차이

차원		정책공동체	이슈네트워크	정책랩
멤버십	참여자 수	매우 제한적 일부집단 의식적 배제	많음	랩코어 팀 (리서치팀) + 특정 정책 이슈 분야의 대표성 있는 현장 전문가, 정책 전문가, 정책수혜자의 자유로운 참여
	이해 유형	경제적, 전문가적 이해	관련 모든 이해 관계 포함	정책 수혜자 및 정책 관련 생태계 전반의 이해
통합성	상호 작용 빈도	정책이슈 관련 모든 문제에 대한 모든 집단이 빈번한, 높은 수준의 상호작용	빈도와 강도에 따라 접촉이 유동적	정책 문제 정의 및 반복적 실험을 통한 정책 의제안 도출까지 높은 수준의 상호작용
	지속성	멤버십, 가치와 결과 지속성 높음	멤버십, 가치 결과가 유동적	정책의제안 도출시기까지 지속성
	합의	모든 구성원이 기본적인 가치 공유, 결과물의 정당성 수용	어느 정도 동의하나 갈등 존재	모든 구성원이 기본적인 가치 공유, 결과물의 정당성 수용
자원 배분	네트워크 내	모든 참여자들이 자원 보유, 교환적 관계	일부 참여자만 자원 보유, 협의적 관계	참여자가 현장 전문성, 정책 전문성이라는 자원을 보유, 이를 교환하고 협의

차원	정책공동체	이슈네트워크	정책협의
참여 조직 내	계층적, 위계적, 지도자가 구성원에게 배분	배분과 구성원에 대한 규제 능력 다양	배분과 구성원에 대한 규제 합의
권력	구성원 간 권력 균형	불균등한 자원과 접근으로 권력 불균형	다중 이해관계자 간 권력의 수평적 조정

*출처: Marsh & Rhodes(1992: 251; 나태준·박여울·남지현, 2014: 100에서 재인용), 조세현 외(2019: 47-48)의 내용을 재구성

정책협의는 정책문제의 해결을 위하여 해당 분야의 대표성 있는 현장전문가, 정책전문가가 개방성을 띄고 정책의제를 도출할 때까지 워킹그룹 형태의 코호트를 구성하여 지속적으로 참여한다(조세현 외, 2019: 48). 워킹그룹 구성원은 정책이슈의 대표성과 전문성을 띤 만큼 개별 참여자의 이해가 아닌 이들이 활동하는 분야 생태계 활성화 전반의 이해를 추구한다. 이 과정에서 정책문제의 정의 및 반복적 실험을 통해 정책 의제안을 도출하기 위한 방법론의 활용과 네트워크를 관리하는 데에 협의 코어팀이 핵심 역할을 수행한다(조세현 외, 2019: 48). 현장전문가, 정책전문가, 정책수요자는 정책 문제에 대한 지식과 정보라는 자원을 가지고 워킹그룹에 참여한다. 워킹그룹 참여자들은 심층 워크숍을 통해 정보교환, 학습, 관점의 전환, 문제와 목표의 공동정의 과정을 거치며, 이러한 협력과정이 창의적 문제해결의 중요한 메커니즘이다(Ansell, 2016:43). 이러한 과정을 거쳐 발굴한 혁신적 솔루션은 신속하게 적용, 검증하는 과정을 거쳐 보다 완성도 높은 정책의제를 도출하게 된다.

이러한 관점에서 본다면 정책협의는 기존의 민관 공동위원회와 같은 의사결정 방식과도 매우 차이가 있다. 기존 민관 공동위원회는 현장 전문가보다는 학계 전문가가 참여하는 방식의 다소 폐쇄적인 논의의 장이며, 일방향적이고 일회적인 자문, 소통 방법론의 부재로 의견의 취합과 정리로 정부 주도의 다소 폐쇄적인 의제 형성 과정이라고 할 수 있다 (조세현 외, 2019: 49).

〈표 3-2〉 민관 공동위원회와 정책랩의 차이

구분	민관 공동위원회	정책랩
참여자	참여자의 개방성, 전문성, 대표성, 다양성의 한계	다양한 분야의 현장 전문가, 정책 전문가의 유기적 네트워크
의제발굴 과정	전문가의 수동적 참여, 일방적 자문	창의적 솔루션의 공동 도출, 빠른 적용과 검증의 반복적 실행
방법론	전문가 의견의 취합과 정리	참여자 간 창의적 아이디어의 제시 및 상호 토론의 극대화를 위한 혁신적 방법론 활용 공동의 정책 비전과 의제 도출
상향식 의제 설정 과정	시민, 기업 등 민간의 주도성 확보에 있어서 한계	지식의 다양성, 적시성, 통합성을 극대화하는 방법론의 혁신을 통해 정부 주도가 아닌 시민, 기업 등 민간 주도의 의제설정 과정 확보

*출처: 조세현 외(2019: 49)를 재구성

2. 개방형 정부혁신 실천 전략으로서 정책랩의 요소

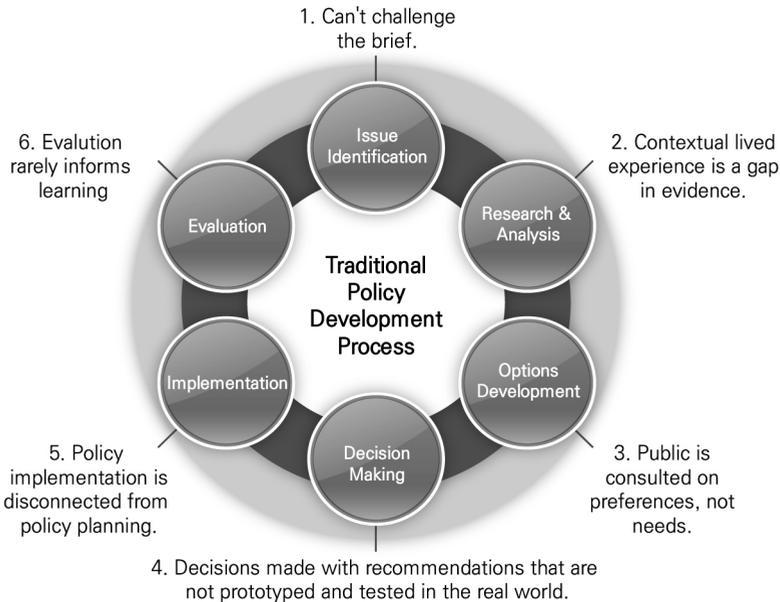
정책랩은 전통적 정책과정에서의 문제를 보완하고자 한다. 정책랩의 활용을 통해 다양한 행위자가 창의적인 아이디어를 도출하고 최적의 솔루션을 찾아간다는 것은 문제가 매우 복잡적이어서 다루기 힘들다는 것을 의미한다. 복잡성이 높다는 것은 지역이나 커뮤니티 차원의 문제보다 더 다양한 요인들이 얽혀 있는 정책 수준에서의 문제를 의미한다.

기존의 정책과정을 통해 복잡한 난제를 효과적으로 해결하기 어려운 것은 다음과 같은 문제점이 있기 때문이다(Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship, 2018: 11-13). 첫째, 정책 문제를 정의하고 수요를 정의하는 과정에서 기존의 틀을 벗어나기 어려운 구조이며, 정책 수요자의 참여를 위한 장(場)의 부족, 정책 수요에 대한 질적 조사 부족 등으로 정책결정자의 문제 정의는 현장과 동떨어진 경우가 많다(Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship, 2018: 12). 둘째, 따라서 정책 아젠다의 발굴 또한 수요 보다는 선호에 기반하게 된다(Brookfield Institute for Innovation +

Entrepreneurship, 2018: 12). 셋째, 현장의 수요에 따라 아젠다를 발굴하고 실제 현장에서 실험적으로 적용하지 않은 채 집행됨으로써 기획과 집행의 괴리가 발생한다(Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship, 2018: 13). 넷째, 정책 효과성 평가는 피드백을 통해 학습하고 정책을 개선하는데 거의 활용되고 있지 못하다(Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship, 2018: 13).

전통적 정책과정은 환경의 불확실성과 문제의 복잡성이 비교적 낮을 때 선형적인 문제 해결 과정에 더욱 적합하며, 복합적 난제의 해결을 위해서는 정책랩의 활용이 유용하다. 이는 정책랩이 ① 정책문제에 대한 인식 방법에 있어서의 변화, ② 정책문제 해결을 위한 솔루션 도출에 있어서의 속도 및 ③ 방향의 변화, 그리고 이러한 변화를 수용, 적용하여 혁신적으로 문제를 해결하고자 하는 ④ 마인드셋과 같은 요소로 구성되기 때문이다. 이하에서는 정책랩의 네 가지 요소에 대하여 보다 상세하게 다룬다.

〈그림 3-2〉 전통적 정책과정의 문제점



*출처: Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship(2018: 11)

1) 정책문제 인식 방법

(1) 시스템 사고

① 필요성

시스템이란 상호 연계되어 영향을 주고 받는 역동성에 의해 결합되어 있는 요소들의 총합을 의미한다 (OPSI, 2017: 16). 정책 환경의 불확실성이 높아지고 복잡다단하게 얽혀있는 정책 문제들의 등장에 따라 시스템 사고의 유용성이 부각되고 있다(Allen & Kilvington, 2018: 11-13; OPSI, 2017: 16). 문제 자체의 복잡성으로 인하여 원인과 결과를 규명하기도 어려운 상황에서 정책에 대한 기존의 단선적이고 선형적인 접근방식으로는 문제의 근본적 해결이 어렵기 때문이다. 정책문제의 복잡성은 정책 결정자에게 변수가 아니라 상수로 이해되어야 하며 정책은 보다 총체적이고 통합적인 관점에서 다부처 수준에서의 개입이 필요하다. 복잡한 정책 문제에 대한 단편적인 접근은 기존의 정책 수단에 또 다른 정책 수단을 덧붙여 가는 방식의 처방을 야기하고 그 결과 정책 수단 간 정합성이 떨어져 문제를 효과적으로 해결하기 보다는 또 다른 정책 문제를 야기하기 때문이다. 따라서 정책의 효과가 가장 큰 분야를 발견하고 (leverage), 효과성 높은 정책 수단의 도출과 적용을 통해 시스템의 변화를 도모할 필요가 있다. 복합적 난제에 대한 시스템 접근은 이를 위한 일련의 사고, 실천, 방법을 의미한다(OPSI, 2017: 16).

② 시스템 사고의 속성

시스템 접근을 위해서는 시스템 사고가 필요하다. 시스템 사고에 대한 단일의 정의는 없으나 대체로 다음과 같은 속성을 갖는 것으로 정의된다(Arnold & Wade, 2015: 674-677; Stave & Hopper, 2007: 7-8).

첫째, 기본적 단계의 시스템 사고는 우선 부분이 전체를 이루는 상호연결성(interconnection)을 인식하고, 시스템의 구성 요소가 어떻게 연결되어있는지를 파악하여 맵핑(mapping)하고, 이들 연결 구조를 형성하는 피드백 고리

를 인지하는 것이다(Hopper & Stave, 2008: 5-6). 그리고 이것이 시스템 행동에 어떻게 영향을 미치는지를 이해하는 것이다(Arnold & Wade, 2015: 676).

둘째, 중간 단계의 시스템 사고는 시스템 내 자원(저량)과 자원의 변화량(유량) 변수를 구별하고 이들 간의 상호연결성, 피드백 고리를 통해 결합되는 방식, 피드백 고리가 각 변수에 영향을 미치는 방식을 통해 시스템 내의 변화를 파악하는 것이다(Arnold & Wade, 2015: 677; Stave & Hopper, 2007: 8).¹¹⁾ 그리고 시스템 내의 변화에 대한 분석을 통해 시스템의 구성원리를 도출하고 이를 개념적으로 모델링하여 불확실성을 감소하는 것이다(Stave & Hopper, 2007: 8).

셋째, 고차원적 시스템 사고는 가설을 검증하고 정책을 개발하기 위한 시뮬레이션 생성 및 정책을 테스트하는 수준까지를 포함한다(Stave & Hopper, 2007: 8).

〈그림 3-3〉 시스템 씽킹 수준(Systems Thinking Continuum)



*출처: Stave & Hopper(2007: 11)

11) 시스템 내 변화는 변수의 변화에 의해 발생하는 의도치 않은 행동(emergent behavior)이나 지연(delaying)과 같은 역동적 행동의 발생을 의미한다(Arnold & Wade, 2015: 677).

〈표 3-3〉 시스템 씹킹 수준에 따른 산출물

수준	성과지표	산출물
상호연결성 인식	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 구성요소 식별 구성요소 간의 인과관계 식별 시스템이 구성요소와 구성요소 간의 연결성으로 이루어져 있음을 인식 시스템의 새로운 특성(emergent properties) 식별 	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 구성요소 리스트 구성요소 간의 연결 관계를 표현하는 글·도표 구성요소·구성요소 간의 연결성 측면에서 시스템 묘사 새로운 특성의 정의 구성요소 수준이 아닌 시스템 수준에서 나타나는 특성 묘사
피드백 인식	<ul style="list-style-type: none"> 인과적 연결고리 식별 닫힌 루프(closed loop) 식별 연결고리의 양극성 묘사 피드백 루프의 양극성 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 인과관계와 루프를 표현하는 글·도표 양극성을 나타내는 도표
역동적 행동 이해	<ul style="list-style-type: none"> 행동 측면에서 문제 기술 행동을 구조적 관점에서 이해 특정 인과관계 또는 피드백 루프를 통해 발생하는 행동 설명 연결된 피드백 루프의 행동 설명 지연(delay) 효과 설명 행동을 통해 기본 구조 추론 	<ul style="list-style-type: none"> 문제가 되는 추세를 표현하는 글·도표 문제가 되는 행동이 시스템 구성요소 간의 상호작용으로 인해 발생함을 보여주는 이야기 시스템의 일부가 변화할 시 발생하게 될 일에 대한 이야기 특정 행동을 유도하는 인과구조에 대한 이야기
변수·유량의 유형 구분	<ul style="list-style-type: none"> 기능에 따른 시스템 구성요소 분류 축적(accumulation)과 비율(rate) 구별 변수와 유량(flow)의 측정단위 식별 	<ul style="list-style-type: none"> 유형에 따른 시스템 변수 표 변수 유형과 측정단위
개념적 모델링 활용	<ul style="list-style-type: none"> 문제에 대한 해결안을 제시하기 위해 시스템 구조의 개념적 모델 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 특정 행동이 문제에 어떤 영향을 미치는지에 대한 이야기 특정 행동이 문제를 해결할 것이라는 기대에 대한 정당한 이유
시뮬레이션 모델 생성	<ul style="list-style-type: none"> 수학적 용어로 변수 간의 관계 표현 모델 구축 모델 실행 모델 검증 	<ul style="list-style-type: none"> 모델 수식 시뮬레이션 모델 모델 시행(model run) 모델실행의 결과(output)와 관측된 행동 비교

수준	성과지표	산출물
정책 테스트	<ul style="list-style-type: none"> • 시스템 내 개입 영역 식별 • 개입효과에 대한 가설 설정 • 개입효과를 테스트하기 위한 모델 사용 • 모델 산출물 해석 • 모델 분석을 기반으로 정책 설계 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책수단 리스트 • 개입의 기대결과 서술 • 모델 결과 • 다양한 가설검정의 결과 비교 • 정책 설계

*출처: Stave & Hopper(2007: 16-17)

(2) 디자인 사고(design thinking)

① 개념

선진국의 대표적인 정책랩은 디자인 사고를 활용하여 정책 문제 해결을 위한 보다 창의적인 솔루션에 도달하고자 한다.

디자인 사고에 대한 통일된 개념 정의는 없지만 다음과 같은 특성을 지닌다 (Bason, 2010: 138-139). 첫째, 디자인 사고는 디자이너가 가진 직관적 감각(sensibility) 및 방법과 현실 세계 사람들의 니즈를 만족시키기 위하여 기술적으로 가능한 것을 융합하는 과정이다(Brown, 2008; Design Council, 2009; Bason, 2010: 138에서 재인용). 둘째, 디자인 사고는 이성적인 ‘분석’(analysis)적 사고와 해석적, 탐색적, 직관적인 ‘종합’(synthesis)적 사고라는 정반대의 인지방식을 연계할 수 있는 ‘귀추적 논리’(abductive reasoning)를 의미한다(Martin, 2007, 2009; Bason, 2010: 137-139에서 재인용).

도구로서의 디자인 사고는 추상적인 아이디어를 몸으로 표현하고 시뮬레이션화함으로써 가시화하고 유형화(making tangible)하여 구체적인 물성이 있는 것으로 구현하기 위해 활용된다(Leung & Qiu, 2017: 96). 디자인 사고는 추상적인 아이디어에 대해서 은유적 추상화, 일반화, 사전지식 활용 등의 메커니즘을 통해 빠르고 직관적으로 이해하는 인지 프로세스를 포함한다(Antle, 2017: 95). 디자인 사고 전략은 추상적 아이디어를 스케칭, 프로토타이핑, 시각화하여 인지적 프로세스를 활성화함으로써 복잡한 상황에 대해 빠르고 직관적으로 이해하게 함으로써 새로운 아이디어를 창출할 수 있게 하는 것이다. 즉

디자인 사고는 창의적 발상을 위한 영감(inspiration)의 원천으로(Leung & Qiu, 2017: 97) 정책과정 참여자 간 협력적 공동창조를 지원하는 도구라고 할 수 있다.

정책 문제에 있어서 디자인 사고는 정책의 효과를 직접적으로 경험하는 정책 수요자가 처한 맥락과 상황에 대한 질적 데이터를 수집하고 이러한 데이터가 다른 맥락과 어떻게 연결되는지를 탐구한다. 정책 수요에 대한 직접적 탐구를 통해 수집된 데이터를 스케칭하고 시각화하며 정책수요자와 함께 초벌 형태의 정책 의제안의 설계, 즉 프로토타이핑을 하게 된다.

정책 의제를 개발하는 이러한 일련의 과정에 활용되는 방법을 인간중심적 디자인 방법이라 칭하는데 구체적인 방법론을 예시하면 다음과 같다.

〈표 3-4〉 디자인 도구의 목적과 속성

디자인 도구	목적	핵심적 속성
디자인 에스노그래피	현장관찰	<ul style="list-style-type: none"> • 사회 구성원의 눈으로 참여적 관찰, 민감함 기르기, 맥락적 이해
프로브	대화를 통한 관찰	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자가 직접 시각으로 표현하는 개인 경험에 관한 이야기들, 열린 해석, 상상력 자극, 지속적인 쌍방향 대화, 파트너십
코디자인 워크숍	협력을 통한 관찰	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자, 전문가, 이해관계자 간의 협력, 상호 이해를 바탕으로 공통의 목표 수립, 미래 지향적 사고, 그리기/만들기로 함께 아이디어 발상
어피니티 다이어그램	해석	<ul style="list-style-type: none"> • 분석이 아닌 해석, 팀 중심의 도구, 연결짓고 큰 그림을 이해해 발상하기
퍼소나	활용	<ul style="list-style-type: none"> • 실제 자료에 바탕을 둔 전략적 선택과 집중, 공감적 전달

*출처: 이정주·이승호(2018: 29); 조세현 외(2018: 83)에서 재인용

② 정책과정에서 디자인 사고의 필요성

지금까지 디자인 사고는 정책 수준에서의 혁신보다는 서비스 혁신에서 보다 자주 활용되어왔다. 우리나라의 국민디자인단이 대표적인 사례이다. 그러나 선

진국에서는 정책결정(policy-making)과정을 디자인 활동으로 보고 정책 집행 단계에서 뿐만 아니라 정책 과정 전반에서의 디자인의 유용성에 대한 논의의 필요성이 강조되고 있다(Design Council, 2013: 60; Junginger, 2013: 2).

이는 다음과 같은 이유에서이다(Design Council, 2013: 60-61; 조세현 외, 2018: 85에서 재인용; Junginger, 2013: 6, 2018: 292-302).

첫째, 정책 문제 식별 단계에서 인간의 경험과 상호작용에 대한 이해와 통찰을 통해 공무원, 공공관리자, 일선근로자(frontline workers) 간의 거리감을 좁힐 수 있다(Junginger, 2018: 292). 또한 기존의 경제적 효율성 패러다임에 기반한 공급자 중심의 정책 결정이 아닌 정책 대상자 중심의 정책 설계를 통해 정책 만족도를 제고함으로써 오히려 예산을 절감할 수 있는 효과가 있다.

둘째, 텍스트, 숫자, 언어가 아닌 시각화 자료를 통한 정책 설명은 다양한 이해관계자 간 소통을 활성화시킴으로써 창의적 문제해결을 위한 협력을 촉진시킨다(Design Council, 2013: 60; 조세현 외, 2018: 85에서 재인용).

셋째, 정책 수요자의 맥락과 욕구에 대해 접근함으로써 정책 기획과 정책 집행 간의 괴리를 줄임으로써 통합적 접근이 가능하게 한다. 정책 수요자의 맥락과 요구에 기반하여 정책 문제를 리프레이밍하고 사고 및 행태의 대안적 관점을 제시함으로써 부처, 정부, 공공기관 간 혁신을 촉진할 수 있다(Junginger, 2018: 301-302).

넷째, 정책 수요자와 공동으로 발굴한 아이디어의 초벌 형태, 즉 프로토타입을 적용, 실험해봄으로써 초기에 실패하더라도 이를 학습하고 신속하게 수정해 완성도를 높여가는 과정을 거칠 수 있으므로, 정책결정자로 하여금 보다 혁신적 시도를 할 수 있게 한다. 또한 이 과정은 생성적(generative)이고 반복적(iterative)이기 때문에 정책결정과 정책집행의 연계를 강화할 수 있다(Junginger, 2018: 301).

다섯째, 정책 수요자의 “사용자 여정”을 통해 부처간 사일로 지점을 파악, 효과적으로 이에 대해 소통함으로써 부처 간 협업을 촉진, 정책의 적합성을 높일 수 있다(Design Council, 2013: 61; 조세현 외, 2018: 85에서 재인용). 부처

간의 협업은 곧 정책 시스템 내 다양한 주체 간의 교류를 활성화함으로써 조직 시스템의 변화를 유도할 수 있다(Junginger, 2018: 301).

여섯째, 디자인의 기능을 정책집행 단계에서 문제해결을 위한 서비스를 디자인하는 것으로 제한하지 않고 정책과정 전반에서 활용함으로써 미래지향적 정책대안 설계가 가능하고, 정책결정부터 정책집행단계를 아우르는 혁신이 가능하다(Junginger, 2013: 6).

이러한 관점에서 볼 때 정책랩은 정책문제에 대한 인식 방법으로 디자인 사고를 활용함으로써 공공부문의 조직구조, 프로세스, 그리고 정책을 바라보는 태도와 관점(마인드셋)의 변화를 촉발할 수 있는 중요한 기제이다.

2) 속도: 빠른 반복실험

정책환경이 급변하고 복합적 난제가 증가하는 상황에서 혁신은 민첩한 적용(agility)과 회복력(resilience)을 요구한다(홀비치, 2020: 53). 민첩성(agility)이란 “빠르고 단호하게 변화하는 능력(홀비치, 2020: 34)”이자 “변화에 따른 산출물을 생산할 수 있는 능력(홀비치, 2020: 35)”을 의미한다. 회복력(resilience)은 예측적 통찰(anticipation)과 되돌아 오기(bounce back)를 포함하는 개념이다. 전자는 어떠한 요인이 시행착오를 야기할지를 미리 알아채는 능력과 관련이 있으며, 후자는 시행착오로부터 빠르게 원상태로 되돌아오는 역량을 의미한다(홀비치, 2020: 50-51).

복합적 난제를 다루기 위한 민첩성과 회복력은 선형적 사고에 기반한 정책 과정이 아닌 귀추법에 기인한 비선형적 과정에 의해서 가능하다. 디자인 사고는 시각화 뿐만 아니라 행동 과정에서의 사고(thinking in action), 실행 과정에서의 학습(learning by doing)을 강조하는데, 이러한 과정을 통해 보다 민첩한 아이디어 창출이 가능하게 된다. 따라서 디자인적 사고가 강조하는 프로토타이핑은 정책 솔루션 개발의 속도를 높이는데 기여할 수 있다.

Mayhew & Dearnley(1987: 22)에 따르면 프로토타입은 불완전하고 날 것

이지만, 신속하게 만들어진다는 특성을 가진다(Kimbell & Bailey, 2017: 217에서 재인용). 프로토타입은 아이디어의 강점과 약점을 파악함으로써 옵션의 새로운 방향을 설정하는 데 초점을 맞추는 것으로 파일럿보다 훨씬 이전 단계의 아이디어 구체화 과정에 있는 것이다(Kimbell & Bailey, 2017: 220). 아이디어를 구체화하기 위한 반복적인 실험 과정에서 다양한 수단을 활용하고 참여자로부터의 신속한 피드백을 받음으로써 설계-집행 간 간극 해소, 조직 학습을 제고할 수 있는 효과가 있다(Kimbell & Bailey, 2017: 222).

프로토타이핑은 불확실하고 복잡한 정책환경·맥락 속에서 활용할 수 있다(Chow, 2013; Kimbell & Bailey, 2017: 220에서 재인용). 정책 수준에서의 프로토타입은 아이디어가 정책 문제의 시스템 내에서 실행될 때 발생하는 기회와 위험요인을 탐색하고 정책수요자, 이해관계자, 공무원 등 참여자가 이를 간접적으로 경험할 수 있도록 도와준다(Kimbell and Bailey, 2017: 222). 정책 실행 시의 시나리오에 대한 스토리, 스토리의 시각화 통해 정책 수요자의 경험을 이해하기에 용이하고(Buchenau & Suri, 2000; Kimbell & Bailey, 2017: 220에서 재인용), 이해관계자 간 정책 대안에 대한 평가, 의사소통, 토론을 활발하게 해준다(Franzato, 2011; Halse, 2014; Kimbell & Bailey, 2017: 220에서 재인용). 이를 통해 미세한 실패(micro-failure)를 보완함으로써 정책문제 해결을 위한 아이디어를 점진적으로, 그러나 신속하게 발전시켜 나갈 수 있다(Coughlan, Suri, & Canales, 2007; Kimbell & Bailey, 2017: 220에서 재인용).

3) 방향: 바텀 업 (bottom-up)과 다중학습

정책랩을 활용한 개방형 정부혁신은 정부 외부로부터의 지식의 다양성을 지향하고 이러한 지식 간 상호작용, 정책 환경과의 상호작용을 통해 학습하는 과정을 거쳐 문제 해결을 위한 솔루션을 찾는 것이다. 이는 정부 주도의 탑다운 방식의 정책과정을 지양하고 바텀업 방식의 창의적, 협력적 문제 해결 과정을

필요로 한다.

또한 정책랩을 통한 정책과정은 지식의 쌍방 교환, 혹은 원인-결과와 선형적 관계에 의한 학습이 아닌 지속적 피드백을 통한 순환적 과정에 기반한 문제 해결 과정을 거친다. 이러한 순환성은 일회성 현상이 아닌 다중 고리(loop) 또는 반복(iteration)을 통해 조직 내 학습 과정이 발생한다고 하는 Argyris (1976; Lee, Hwang & Moon, 2020: 366에서 재인용)의 개념을 통해서 설명이 가능하다.

복잡한 문제에 대한 해결책을 찾기 위해서는 원인과 결과 간 선형적 관계에 초점을 맞추고 오류를 고쳐나가는 단일순환학습이 아닌 문제의 시스템적 특성과 맥락을 고려하는 사중순환학습 메커니즘이 요구된다(Lee, Hwang & Moon, 2020: 364). 정책랩은 정책 문제에 대해 시스템적으로 접근하고 디자인 사고에 기반하여 프로토타이핑을 통한 반복적 실험을 시도함으로써 사중순환학습의 메커니즘을 보다 빠른 속도로 적용한다.

4) 마인드셋: 책임있는 행정인, 경계확장자와 혁신가

본 보고서에서 정책랩의 구성요소로 추가적으로 제시하고자 하는 것은 공무원의 마인드셋(mind-set)이다. 진정한 의미의 개방형 정부혁신을 이끌기 위해 채택할 방법론으로서의 정책랩을 실현하기 위해서는 이를 직접 채택하거나 참여할 공무원들은 다음과 같은 마인드셋을 갖추어야 한다.

먼저 신공공서비스 관점에서 접근할 때 제시되는 관료의 역할을 내재화한 공무원이 필요하다. 대표적으로 Cooper(2012)의 ‘책임있는 행정인(responsible administrator)’을 논할 수 있겠다. 쿠퍼는 탈근대사회의 행정윤리의 맥락에서 책임있는 행정인 모형을 제안하고 공무원이 갖추어야 할 행동양식과 윤리(ethics)를 조직과 개인 차원으로 제시한 바 있는데, 이에 따르면 책임있는 행정의 개인의 행동은 다음과 같다.

- 자신의 가치, 신념, 확신, 세계관과 삶의 우선순위에 대한 식견을 유지하고 개발함
- 공공의 선호, 요구와 이해관계에 기초한 조직사명에 있어서 입법적인 변화를 위한 제안을 제공함
- 공공의 선호, 요구와 이해관계, 전문직업적 판단, 혹은 개인의 양심에 기초한 규범, 규제와 절차에서의 변화를 제안
- 다른 조직, 선출직 공무원, 그리고 공중과 부서 사이의 협력을 고취함

*출처: 테리 L. 쿠퍼 저, 행정사상과 방법론 연구회 역(2013 :346), <표 10-1> 일부 발췌

이와 더불어 정책랩이 구성되어 효과적으로 기능하기 위해서는 이를 채택하고 실행하는 공무원이 Aldrich & Herker(1977)가 제안한 ‘경계 확장자(boundary spanner)’로서의 의식 또한 갖추어야 한다. 정부 조직 내부에서만 공유되는 정보에 근거하여 정책 결정이 이루어지는 기존 정책 형성 과정의 한계에서 정책랩과 같은 방식이 대두되는 것이라면, 이를 채택하고 실행할 공무원은 더 이상 조직 내부로만 향하는 관점에서 벗어나 조직 외부와의 소통과 지식의 유입, 다양한 관계자 및 참여자들과의 심도 있는 워크숍을 통한 숙의과정에 열려있어야 할 것이다. 이를 위해서는 조직의 경계에서 기민하게 외부 환경의 변화와 아이디어의 유통에 귀를 기울이고 이를 정부 조직과 접합할 기능을 수행하는 ‘경계 확장자’의 역할이 중요하다. Aldrich & Herker (1977: 218-221)는 경계 확장의 기능으로 정보 처리(information processing)와 외부적 대표(external representation) 기능을 언급하였는데, 전자가 외부의 다양한 아이디어와 정보들을 유입하는 통로로서의 기능이라면 후자는 조직이 처한 환경 속에서 조직이 외부로부터 필요로 하는 자원이나 권한, 정치적 결정과 지원을 촉진시키기 위한 기능을 의미한다. 정책랩은 정책의 결정과 테스트를 통한 정책안 수정의 과정에서 다양한 관계자들과의 협의와 조정을 이끌어내야 하기 때문에 이를 수행하는 공무원들은 그 스스로가 경계확장자로서의 의식을 갖고 있어야 한다.

정책랩 방식의 혁신을 직접 수행하거나 정책랩에 참여하는 공무원은 공직 종사자로서의 책임있는 관료 의식을 바탕으로 경계확장자로서의 의식을 가질 뿐

만 아니라 혁신가로서의 마인드셋을 갖추어야 한다. Shark(2020: 25-28)이 혁신가 인터뷰 및 분석을 통해 제시한 혁신가의 다섯 가지 마인드셋은 다음과 같다.

첫째, 기업가적 마인드셋이다. 혁신가들은 고객(사용자)에게 공공서비스를 통해 기여하고 문제를 해결하겠다는 강한 열망을 가질 뿐만 아니라 공공선을 달성했다는 만족감을 통해 보람을 느낀다(Shark, 2020: 26).

둘째, 협력적(collaborative) 마인드셋이다. 혁신가들은 공통적으로 아이디어와 개념을 공유하는데 친숙하고, (심지어 부정적인 내용일지라도) 피드백을 받는 것에 대한 두려움이 없으며, 특히 자신들의 성과물이 브레인스토밍과 팀 워크 활동의 결과물이라는 것을 누차 강조한다(Shark, 2020: 26).

셋째, 적응적(adaptive) 마인드셋이다. 혁신가들은 결과에 기반한 실험이나 수정 활동에 익숙하고, 시행착오 속에서 이를 교정하고자 하며, 익숙한 업무도 새로운 방식이나 과정을 통해 처리하고자 시도한다(Shark, 2020: 27).

넷째, 기술적 전문성(mastery of emerging technology)이다. 기술이 혁신을 결정하는 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 기술에 대한 이해가 어느 정도는 뒷받침되어야 어떤 기술이 문제해결에 최선일지를 이해할 수 있고, 기술의 한계를 인식하고 이를 극복하기 위한 답을 찾는데 두려움이 없다(Shark, 2020: 27-28).

다섯째, 리더십과 관련한 마인드셋이다. 혁신가들은 팔로워들을 격려할 줄 알고, 새로운 기술이나 접근법을 수용하는 것을 두려워하지 않으며, 사람-기술-과정을 적절하게 이어주는 관계적 리더십의 특성, 다학제적 성격을 내포한다(Shark, 2020: 28).

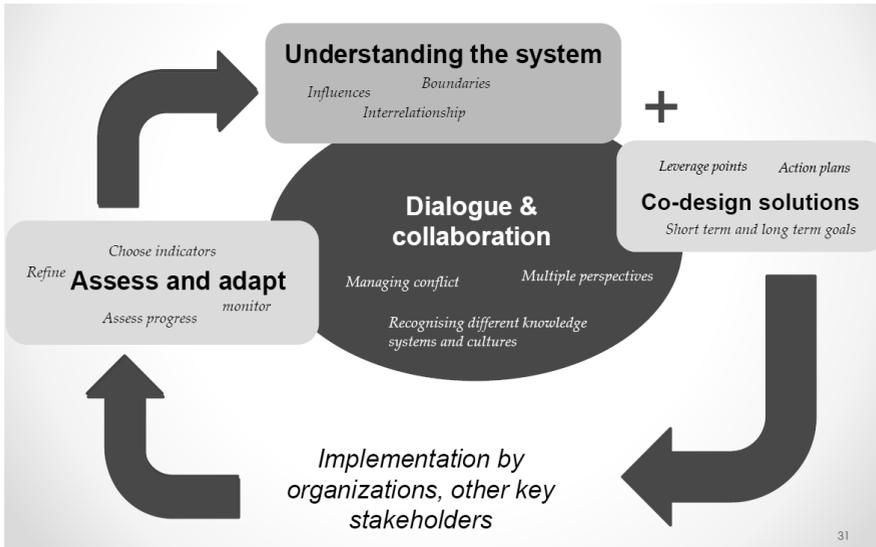
5) 종합

이상의 논의를 종합하면 개방형 정부혁신의 실천 전략으로서의 정책랩은 복합적 난제를 대상으로 하고, 시스템 사고와 디자인 사고를 활용하여 다양한 이

해관계자가 상호작용하고 학습하는 과정을 거쳐 공동으로 혁신적 솔루션을 도출하되 반복적이고 민첩한 과정을 통해 솔루션의 완성도를 높여간다. 다음 그림은 이러한 과정을 도식화한 것이다.

정책랩에서는 정책 문제와 관련한 시스템 구조의 파악, 코디자인, 평가 및 적용 단계를 파악하는 과정이 순환적으로 이루어진다. 첫째, 시스템 구조를 파악하는 단계에서는 타임라인 작성, 추세 분석, 질적 인터뷰와 관찰을 통한 정책 수요자 맥락에 관한 스토리, 개념 맵핑, 소셜 네트워크 분석 등을 활용할 수 있다(Allen & Kilvington, 2018: 35).

〈그림 3-4〉 정책랩의 요소에 따른 활동



*출처: Allen & Kilvington(2018: 31)

둘째, 코디자인 단계에서는 디자인 사고의 방법론, 문제 구조화 방법, 개념적 모델링, 시나리오 개발 등 데이터(증거)에 기반한 다양한 옵션에 대한 평가, 제거를 통해 최적의 프로토타입을 산출한다(Allen & Kilvington, 2018: 41).

셋째, 프로토타입에 대한 집행과 그에 대한 평가와 적용이다. 이 단계에서의

모니터링은 문제의 시스템적 속성에 기반하여야 한다.

이 모든 과정은 협력적 혁신에 기반한다. 이해관계자 분석과 네트워킹을 통해 적합한 대상자가 이 과정에 참여하도록 하고, 퍼실리테이션 등을 통해 '같은 길을 다르게 가보는 것'을 시도할 필요가 있다(Allen & Kilvington, 2018: 35-39).

3. 리빙랩과 정책랩의 구분

1) 리빙랩의 개념

최근 정책랩(policy lab)을 비롯하여 정부랩(government lab), 공공부문 혁신랩(public sector innovation lab), 공공서비스 혁신랩(public service innovation lab), 리빙랩(living lab), 팹 랩(Fab lab) 등 '랩'으로 지칭되는 다양한 랩의 형태들이 등장하고 있다(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 62-63). 이러한 다양한 '랩'들 가운데 국내에서 가장 널리 알려진 랩은 '리빙랩(living lab)'이라고 할 수 있다(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 111).

정책랩과 리빙랩이 혼동되기 쉬운 가장 큰 이유는 둘 다 다양한 이해관계자 간의 상호작용을 전제로 수요자 중심의 혁신을 도모한다는 공통점을 가지며 운영논리 및 원칙에서 상당 부분 유사성을 지니기 때문이다(조세현 외, 2018: 33). 또한 한국의 경우, 대부분 접하는 '랩'이 리빙랩 사례이기 때문에 리빙랩 개념이 다른 영역을 포괄하는 경향을 보여 혼란이 가중되는 것으로 보인다(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 247).

아직까지 두 유형의 구분기준에 대한 합의가 이루어지지 않은 상황이나, 그 간의 혁신랩 관련 연구는 정책랩과 리빙랩 각각의 고유한 특성을 강조함으로써 두 유형 간의 개념적 차이에 대한 설명을 시도해왔다고 볼 수 있다. 예컨대 정책랩의 설명을 위해 파괴적 정부·정책혁신 측면을 강조하거나,¹²⁾ 혁신활동을

통해 해결하고자 하는 문제의 유형 및 운영 주체에 따른 구분을 제시하거나,¹³⁾ 혁신의 실행공간 또는 시민참여의 영역에서의 차이점¹⁴⁾ 등을 거론하였다. 그러나 여전히 정책랩을 제안할 때 가장 혼란이 야기되는 부분은 리빙랩과의 차이를 구별해내는 일일 것이다. 따라서 본 보고서에서는 리빙랩과 정책랩을 구분할 수 있도록 수요자, 문제의 유형과 범위, 운영 모형을 기준으로 차이점을 제시하여 독자의 혼동을 줄이고자 한다.

여타 다른 랩들과 마찬가지로 리빙랩은 운영목표, 방식, 주체 등에 있어서 각기 다른 형태로 운영되며 이에 따라 리빙랩의 개념 또한 다양하게 정의된다(Hossain, Leminen, & Westerlund, 2019: 985). 그 중 대표성이 있는 리빙랩의 국제연합조직인 유럽 리빙랩 네트워크(ENoLL)¹⁵⁾는 리빙랩을 “체계적인 공동창조 방식을 기반으로 실생활 환경에서 연구 및 혁신 과정을 결합하는 사용자 중심의 개방형 혁신 생태계”로 정의하며,¹⁶⁾ 리빙랩의 핵심 구성요소로 ① 사용자의 능동적 개입, ② 실생활 환경 기반, ③ 다양한 이해관계자의 참여, ④ 다양한 방법론의 활용, ⑤ 공동창조를 강조하고 있다(성지은 외, 2017: 100에서 재인용). 즉 리빙랩은 문제의 당사자인 제품 및 서비스의 소비자를 주도적

12) 혁신랩은 스타트업의 ‘quick and dirty’ 철학과 유사하게 빠르고 반복적인 실험을 통해 기존의 정부 운영 방식 또는 정책과정을 변화시키는(Schuurman & Tönurist, 2017: 8—9) 파괴적인 혁신을 지향한다는 특성을 가진다(조세현 외, 2018: 31).

13) 정부랩은 정부부문 또는 정부-민간 공동으로 설립 및 운영되며, 주로 정책문제에 대한 해결안을 탐색하는 반면, 리빙랩은 지역사회를 거점으로 하여 지역민이 당면한 사회문제에 대한 해결책을 모색한다(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 63).

14) 리빙랩은 전반적인 공공부문의 혁신 과정을 시민참여의 영역으로 보는 반면(Gascó, 2017: 90), 정책랩은 정책결정 과정에서의 시민참여에 방점을 둔다는 데에서 차이가 나타나므로 정책랩을 리빙랩의 특정 사례(specific instance)로 간주할 수 있다(van Veenstra & Kotterink, 2018: 102).

15) 전 세계 리빙랩 간의 교류를 활성화하기 위해 유럽연합(EU: European Union)이 2006년 11월 설립한 리빙랩 네트워크로, 유럽을 중심으로 시작되었으나 현재 전 세계 약 400여 개의 리빙랩이 가입하였다. ENoLL 이사회(Council)는 연도별 사업계획과 예산을 세워 ENoLL 총회(General Assembly)의 승인 하에 사업을 집행하고, 리빙랩 네트워크에 전략적 가이드제공 및 모니터링·총괄하는 역할을 한다(Botnia Living Lab 홈페이지, <https://www.ltu.se/research/subjects/information-systems/Botnia-Living-Lab/Natverk-och-samarbeten?l=en>, 검색일: 2020.07.17.).

16) ENoLL 홈페이지, (<https://enoll.org/about-us/>, 검색일: 2020.07.24.).

혁신주체로 규정하고(성지은 외, 2017: 26), 특정 지역을 혁신의 거점으로 하여 지역사회 또는 일상생활에 당면한 사회문제 해결을 시도하는 실험 공간(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 75)이라고 할 수 있다. 잘 알려진 해외 리빙랩 사례인 대만의 ‘타이완 리빙랩(living lab Taiwan)’이나 스웨덴의 ‘보트니아 리빙랩(Botnia Living Lab)’의 사례에서도 사용자의 니즈에 맞는 제품 및 서비스의 개발을 통해 사회문제 해결을 도모하고, 그 과정에 있어서 실생활 환경에서 다양한 이해관계자 간의 파트너십을 기반으로 하는 리빙랩의 특성이 잘 드러나고 있다.

리빙랩 사례1: 대만의 타이완 리빙랩(Living Lab Taiwan)

- (개요) 타이완 리빙랩은 고령화, 안전, 환경, 정보격차 등의 사회문제를 해결하는 실험 플랫폼으로서 대만의 정보산업기관 산하 연구소(IDEAS: Innovative DigiTech-Enabled Applications & Services Institute)의 주관 하에 운영됨
- (설립 배경) 2000년대 중반 대만 정부는 스마트기술 육성정책의 일환으로 i236 프로젝트를 수립하여 스마트기술과 서비스 융합을 위한 리빙랩이 도입될 수 있는 기반을 마련하였고, 2008년 아시아 최초로 리빙랩 사업을 추진하여 대만의 민성(Minsheng) 지역¹⁸⁾에 타이완 리빙랩을 설립함
- (주요역할) 타이완 리빙랩의 주요 역할은 ICT와 실생활 서비스 부문을 결합하는 사용자 중심의 실험 및 플랫폼을 설계하는 것임.¹⁹⁾ 구체적으로 지역사회 전체를 리빙랩 플랫폼으로 설정하여 지역 환경(예. 도로 및 주요 건축물)에 맞춰 리빙랩의 체계를 구성하고, 공공 ICT 인프라를 활용하여 다양한 실험을 통해 시민의 실생활에 맞는 혁신을 창출함
- (공동설계) 주관 연구기관인 IDEAS의 주도 하에 행정기관·연구자·산업·소비자가 함께 사업 생태계를 분석하고 제품 및 서비스를 모델화하는 과정에 참여함. 이때 지역주민은 최종 사용자이자 혁신 주체로서 개발 과정 전반에 걸쳐 피드백을 제공함(Chen, 2012; 성지은·박인용, 2015: 12에서 재인용; Kang, 2012; Wang, 2014; 성지은·박인용, 2016: 17에서 재인용)
- (프로젝트 예시) 노년층이 신체적 건강 외에도 사회적 활동에 대한 니즈를 가지고 있음에도 불구하고 이에 부합하는 서비스가 부족하다는 문제를 해결하기 위해 스마트 기술을 노년층의 건강관리 서비스에 적용하는 ComCare 리빙랩을 운영함. 의료 분야 전문가 및 리빙랩 연구진은 고령 주민 및 간병인들과의 소통을 통해 사용자의 욕구를 구체적으로 파악한 후, 지역 전체를 대상으로 스마트 의료 서비스(예. 스스로의 건강상태를 측정할

수 있는 모바일 장치, 가족 및 친구에게 간편하게 연락할 수 있는 미디어 공유 서비스 등을 실험함. 이 과정에서 서비스의 최종 사용자인 고령 주민들은 서비스 개발 및 사용성 평가에 적극적으로 참여함

리빙랩 사례2: 스웨덴의 보트니아 리빙랩(Botnia Living Lab)

- (개요) 2000년 설립된 스웨덴의 보트니아 리빙랩은 인간 중심의 ICT를 기반으로 지속가능한 스마트 시티(예. 에너지 효율성, 개인정보 및 보안, eBusiness, 디지털 혁신 등)와 관련된 혁신 활동을 수행하는 스웨덴 최초이자 최대 규모의 리빙랩임
- (운영구조) 동 리빙랩은 룰레오 기술대학의 연구개발혁신기관인 Centre for Distance-spanning Technology(CDT)의 주관 하에 사용자 집단·연구자·IT 산업·중소기업·지역의 참여를 강조하는 사중 나선(Quadruple Helix) 구조의 파트너십을 기반으로 운영됨 (Ståhlbröst & Holst, 2016: 13; 성지은 외, 2017: 32)
- (주요역할) 사용자 및 다중 이해관계자와의 반복적인 상호작용을 통해 변화하는 니즈를 재검토하고 이를 반영하여 서비스를 개선함(Ståhlbröst & Holst, 2012: 23; 성지은 외, 2017: 32에서 재인용)

리빙랩의 개념이 당초 기술 혁신 분야에서 유래하였듯이, 국내에서도 과학기술 R&D 분야의 한계를 극복하고자 하는 목적에서 도입되었다(성지은 외, 2017: 1). 리빙랩의 현장 지향성은 혁신의 가치가 사회적 또는 시장적 요구를 충족시키는 정도에 따라 결정된다는 원리에 기반하고 있다. 따라서 리빙랩은 제품 및 서비스 개발에 있어서 실생활에서의 니즈를 최대한 반영하기 위해 사용자를 비롯한 다양한 이해관계자와의 공동창조를 추구한다(성지은 외, 2017: 27-28).

-
- 17) 국가과학기술위원회와 경제부가 함께 스마트기술을 생활영역에 접목시켜 새로운 서비스·산업 창출 및 시민의 생활수준 개선을 시도함(Lee et al., 2011; Wang, 2014; 성지은·박인용, 2016: 17에서 재인용).
 - 18) 리빙랩은 주로 ICT 산업계의 새로운 R&D 수요, 실생활 개선에 대한 시민들의 서비스·ICT 수요를 새로운 개발활동의 원천으로 활용하는 데 용이한 산업 클러스터 또는 일정 수준 이상의 인구·인프라가 갖춰진 주거지역 인근에 설립됨(성지은 외, 2017: 35-36). 민성 지역은 도시 규모에 비해 인구가 밀집되어 유동인구가 많고 교육·상업·교통 인프라가 잘 갖춰진 지역이다(성지은·박인용, 2015: 12).
 - 19) Living Lab Taiwan 홈페이지, (<https://www.livinglabs.com.tw/en/index.php>, 검색일: 2020.07.17.).

2) 랩(Lab)의 유형과 리빙랩과의 비교

랩의 유형을 제안한 권항원·윤영근·박중훈(2018: 62-63)에 따르면, 정부랩은 정부부문 또는 정부-민간 공동으로 설립 및 운영되며 주로 정책문제에 대한 해결안을 탐색하는 반면, 리빙랩은 지역사회를 거점으로 하여 지역민이 당면한 사회문제에 대한 해결책을 모색한다는 점에서 구분이 된다. 이를 해결대상과 운영주체를 기준으로 구분하여 다음의 표와 같이 정리한 바 있다. 이 유형화에 따르면 정책랩은 아래 표의 정부랩에 해당한다.

〈표 3-5〉 랩(Lab)의 유형

운영주체 \ 해결대상	정책문제	기술문제	사회문제
정부부문	정부 랩 (Government Lab)	팹 랩 (Fab Lab)	리빙 랩 (Living Lab)
정부-민간			
민간부문			

*출처: 권항원·윤영근·박중훈(2018: 62)

- ① 정부 랩 (Government Innovation Lab): 정부부문에서 이니셔티브를 가지고 설립 및 운영하며, 주로 정책문제나 공공문제에 대한 솔루션을 제공하는 데에 목적을 두고 있다.
- ② 팹 랩 (Fab Lab): 팹랩은 창의적인 아이디어를 가지고 있는 개인이나 스타트업이 이를 구현하기 위하여 3D 프린터, 소프트웨어 등 기술기반의 도구들을 자유롭게 빌려 사용할 수 있도록 하는 작업공간을 의미한다.
- ③ 리빙 랩 (Living Lab): 도시나 지역의 유휴공간 등의 활성화를 통해 시민들의 협업(coworking)을 유도하고, 이를 통해 지역의 당면한 문제에 대한 창의적인 솔루션을 모색하여 가는 일종의 문제해결, 실험그룹 플랫폼을 의미한다.

*출처: 권항원·윤영근·박중훈(2018: 63)

정책랩을 비롯하여 정부랩, 팹랩 등 다양한 형태로 등장하고 있는 랩(lab)들의 상위개념으로서의 혁신랩(innovation lab)을 리빙랩과 비교하여 논의하기도 한다. 혁신랩 또한 싱크탱크·사회적 기업·자선단체·디지털 R&D 랩 등이 서로 느슨하게 엮힌 하이브리드 형태로 운영되는 까닭에(Williamson, 2015: 4; Schuurman & Tönurist, 2017: 8-9에서 재인용) 그 개념을 명확히 차별화하여 규정하기란 쉽지 않지만, 그럼에도 리빙랩과의 차이를 언급하고 있다.

정책랩을 혁신랩의 일종으로 간주할 때, 이러한 리빙랩과 혁신랩의 차이를 리빙랩과 정책랩의 차이로도 이해할 수 있을 것이다.

Schuurman & Tönurist(2017: 10-11)에 따르면 다음과 같다.

- ① 리빙랩은 광범위한 적용 범위(domain)를 가지고 공공분야 뿐 아니라 민간분야에서도 활용되는 반면, 혁신랩은 공공부문이나 사회적 혁신 맥락에서 주로 활용된다(Schuurman & Tönurist, 2017: 10).
- ② 리빙랩에서의 다학제적 특성은 다중 이해관계자 협력을 중심으로 이루어진 PPP 조직 형태의 결과인 반면, 혁신랩은 보다 소규모적이고 다양한 배경의 사람들로 이루어진 하나의 팀이기 때문에 방법론적인 측면에서는 다양한 배경을 가진 사람들의 역량을 활용하는데 유리하다(Schuurman & Tönurist, 2017: 10).
- ③ 리빙랩은 여러 혁신 프로젝트를 수행하기 위해 모인 다중 이해관계자 조직의 형태로 운영되므로, 서로 다른 파트너 간의 상호의존성은 리빙랩을 상대적으로 비활성적(more inert)으로 만든다. 반면 혁신랩은 소규모로 민첩한(agile)한 반면, 수명이 더 짧은 단기성 프로젝트로 운영되는 경향을 보이며, 정치 및 행정의 후견주의(patronage)에 영향을 받을 수 있다(Schuurman & Tönurist, 2017: 10).
- ④ 리빙랩은 주로 일상생활 환경에서 정보를 수집하고 혁신적인 해결안에 대한 피드백을 모으는 프로세스로 진행되는 반면, 혁신랩은 혁신 과정에서 사전설계(pre-design) 단계에 집중한다(Schuurman & Tönurist, 2017: 10). 이에 리빙랩에는 사용자 실험과 테스트 실행을 위해 사용자가 항상 주요 이해관계자로 포함²⁰⁾되는 반면, 혁신랩에서는 다양한 주체의 대표성이 강조되고 있다(Gryszkiewicz, Lykourantzou, & Toivonen, 2016: 83).

20) Leminen, Westerlund, & Nyström(2012)이 utilizer-driven, enabler-driven, provider-driven, user-driven로 유형분류체계를 제시한 것처럼 사용자가 중요한 이해관계자로 간주된다.

- ⑤ 리빙랩의 목적은 보다 장기적인 관점에서 여러 혁신 프로젝트 수단을 활용하여 조직으로서 학습하고 성장해나가는 것인 반면, 혁신랩은 혁신의 ideation과 genesis 단계에 초점을 둔다(Schuurman & Tönurist, 2017: 10-11).²¹⁾

〈표 3-6〉 혁신랩과 리빙랩의 비교

	리빙랩	혁신랩
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	• (potentially) 시민 중심의 다양한 주체
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	• 방법론과 지식 생산 강조	• 문제 및 아이디어 정의 강조
혁신과정에서의 역할	• 실행자(executors)	• 선도자(initiator)

*출처: Schuurman & Tönurist(2017: 10)

3) 정책랩의 차별성

정책랩과 리빙랩은 앞서 언급한 바와 같이 다양한 이해관계자의 참여를 기반으로 사용자 중심의 혁신을 추구하고 다학제적 접근을 취한다는 공통점을 가진다(조세현 외, 2018: 33). 정책랩을 혁신랩으로 개념을 넓혀 비교하더라도 둘 다

21) 이러한 특성의 이유를 공공분야 특성상 책임이 여러 조직 간 분산되어 있으므로 혁신랩의 역할이 집행 단계까지 이르지 못한다는 한계 때문이라고 언급한다.

협력적 혁신을 위해 구조적인 방법을 제공하는 행태 주도적(practice-driven) 개념으로, ① 실험 강조, ② ICT와의 강한 연계 강조, ③ 협력적/사용자 중심적인 태도, ④ 다학제적 특성을 지닌다는 공통점을 가진다(Schuurman & Tönurist, 2017: 9-10). 그러나 이러한 리빙랩과 정책랩을 비교하는 논의들로부터 이들 랩 간의 차이점 또한 도출할 수 있다. 본고에서는 기존의 논의들을 참고하여 정책랩을 크게 수요자 유형, 해결하고자 하는 문제의 유형, 혁신 활동 범위, 운영 모형의 측면에서 리빙랩과 구분하여 제시하고자 한다.

(1) 수요자 유형의 차이

리빙랩은 지식과 기술, 혁신의 소비 측면을 강조하여(Afonso, Monteiro, & Thompson, 2010: 5; 성지은 외, 2017: 26에서 재인용) 소비자 맞춤형 서비스 설계에 초점을 둔다. 즉 리빙랩이 해결하고자 하는 문제의 수요자이자 핵심 운영주체는 일상생활 속에서의 기술·제품·서비스의 ‘소비자’이다. 반면 정책랩의 수요자는 정책 대상자인 ‘시민’, 이해관계자, 정부 부처 및 지방자치단체, 정책 입안자, 등 정책과정의 모든 참여자가 될 수 있다.

(2) 해결하고자 하는 문제 유형의 차이

리빙랩은 실생활 환경 기반의 기술과 서비스의 실험을 지향하기 때문에 지역을 거점으로 하여 지역민이 당면한 사회문제에 대한 해결책을 다룬다(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 63). 반면, 정책랩은 주로 정책문제에 대한 해결을 위한 정부 역할 모색 및 정책 수단을 발굴한다.

(3) 혁신 활동 범위의 차이

리빙랩은 가정, 회사, 지역사회 등의 모든 실생활 환경을 혁신의 실행 공간으로 간주하여, 지역사회와의 현안을 해결하기 위해 사용자의 생활환경에 맞는 기술 및 서비스를 개발하는 것을 목적으로 한다(성지은 외, 2017: 1, 27). 즉

리빙랩은 어떤 사회문제가 발생하였을 때 해당 문제가 발생한 맥락에 초점을 두며, 실생활에 밀접한 기술·제품·서비스 개발, 지역 내 공공인프라 조성 등의 생활밀착형 R&D 사업을 주로 수행한다(성지은·한규영·정서화, 2016: 67).

반면 정책랩의 경우 일상생활 영역을 넘어 보다 포괄적인 정책과정 전반을 혁신의 공간으로 본다. 이는 정책랩은 복잡한 정책문제(wicked problem)에 대응하기 위해서는 문제 진단 및 해결책 모색을 추구하기 때문이다. 따라서 정책랩은 시민이 당면한 일상생활 속에서의 문제를 넘어서 정책 및 공공서비스 개선, 정책의 방향성 정립 등의 상위 수준에서의 혁신적 변화를 도모하므로 규제 개선 및 법 제정까지 활동범위에 포함한다. 또한 정책랩은 시스템 관점에서의 정책 문제 해결을 위하여 부처 간 사일로의 문제를 지적하고 이를 해결하기 위한 정부 내부 운영의 혁신(예. 부처 간 협업 활성화, 행정 업무 방식의 변화를 통한 행정시스템의 고도화 등)(조세현 외, 2018: 35), 공무원의 마인드셋 변화를 통한 혁신역량의 강화를 꾀하기도 한다.

(4) 운영 모형에서의 차이

리빙랩과 정책랩은 같은 다학제적 접근법을 취한다 할지라도 운영 모형에 있어서 차이를 보인다고 할 수 있다. 리빙랩은 주로 상시 운영되는 조직이라기 보다는 프로젝트성으로 실행되는 실험 공간이므로 다중 이해관계자적 ‘파트너십’을 중심으로 운영된다면, 정책랩은 정부 내부에 설치되거나 정부 외부에서 정부와의 긴밀한 연계 하에 운영되는 조직의 형태를 띠는 경우가 많으므로, 폭 넓은 배경의 주체들로 구성된 ‘하나의 초학제 팀’의 주도 하에 운영된다(Gryszkiewicz, Lykourantzou, & Toivonen, 2016: 83). 예컨대 정책랩은 정책랩이라는 방법론을 채택한 ‘정책랩 전담 조직’이 구성되어 각각의 프로젝트를 번갈아, 또는 나뉘어 수행할 수 있다.

〈표 3-7〉 리빙랩과 정책협의 비교

	리빙랩	정책협의
주요활동	혁신적 제품 및 서비스 개발을 위해 실생활에 기반을 둔 실험	정책 및 사회시스템 혁신을 위한 아이디어의 구체화 및 빠르고 반복적인 실험
활동범위	실생활 환경, 지역사회 현안	포괄적 정책과정 전반, 공무원 혁신역량 강화
수요자 유형	일상생활 속에서의 기술·제품·서비스의 사용자, 소비자	정책 대상자인 '시민', 정책 입안자, 정책 실무자 등 정책과정의 모든 참여자
조직모형	다중이해관계자 조직 (공공-기업-최종사용자)	초학제 연구팀 구성 (정부-시민-다학제 전문가)
사용자 참여	사용자 중심	시민 중심
프로젝트 유형	민간 및 공공서비스의 기술 개발을 통한 생활밀착형 혁신 프로젝트	공공영역의 정책 혁신 프로젝트
거버넌스 구조 및 운영모형	다중 이해관계자 파트너십, 프로젝트 기반의 공식화된 비상시 조직	정부 내부, 경계, 또는 외부에 위치한 민첩한 소규모 초학제 독립조직
운영원리	혁신 방법론과 지식 일반화	디자인적 사고와 행동연구를 통한 지식 상호학습 기반의 정책 공동생산

*출처: 조세현 외(2018: 36); 강정석 외 (2018:140); Gryszkiewicz, Lykourantzou, & Toivonen(2016: 83); Schuurman & Tönurist(2017: 11)를 참고하여 작성

4. 개방형 정부혁신과 관료제

기업과 같은 민간조직이나 공공조직에서 개방형 혁신을 다룰 때보다 정부 부문에서 개방형 혁신을 다룰 때 더욱 우려되는 것은, 정부라는 혁신의 장(場)은 기본적으로 관료제라는 고질적인 혁신의 대상이 갖는 운영원리로 움직인다는 것이다. 이는 앞서 제1절에서 살펴본 바와 같이 그간의 한국 정부개혁 과정에서 동일하게 고민했던 문제이자, 본고가 제시하는 개방형 정부혁신이 태생적으로 가질 수밖에 없는 역설적인 문제라고 할 수 있다. 관료제, 특히 한국적 맥락에서 기능하는 관료제의 운영 원리를 논의에서 배제한 채 도입된 정부개혁의 노력들은 대다수가 실패했다는 평가를 받거나 부작용을 겪어야 했다.

물론 관료제(bureaucracy)라는 것이 반드시 정부를 의미하는 것도 아니고, 베버가 제시한 관료제라는 이념형(ideal type)은 기실 정부뿐만 아니라 규모가 발생한 사회에서의 합리성을 갖춘 조직화 원리 및 조직 운영 형태로 제시된 것이라고 한다면 정부 부문에서만 고려될 사항은 아니다(권향원, 2015:52). 그러나 현실적으로 ‘관료’라는 한국에서의 개념이 ‘관료제의 병폐’를 ‘정부의 병폐’로 등치시키는 효과를 가져오는 것 또한 사실이다. 따라서 본고에서는 관료제라는 이미 존재하고 있는 정부 조직의 거대한 운영원리가 개방형 정부혁신의 논의와 필연적으로 정합하지 않는 지점들을 논하고, 이를 극복할 방법으로 정책랩이 왜 적합한지 논하도록 하겠다. 개방형 정부혁신의 특성과 관료제의 비정합 지점들이 정책랩 활성화의 장애요인으로 작동하겠으나, 정책랩의 어떤 특성들이 이를 극복할 처방으로 기능할 수 있을지 제시함으로써 정책랩의 효과를 더욱 기대할 수 있을 것이다.

1) 분업의 원리에 따른 사일로

(1) 한국의 정부 조직화 원리: 기능중심 사일로(silo)형 편제 및 예산구조

① 사일로형 편제의 개념

한국의 정부는 산업, 환경, 국방 등 정책과업을 기준으로 부처를 설립하고, 개별 부처 내부에 기획, 예산, 인사, 집행, 평가 등의 기능들을 총괄하여 탑재하는 지배적인 조직화 원리를 주로 채택하여 왔다(정부조직법 제26조 참고). 이러한 조직화 원리는 공공문제에 대응하기 위하여 정부가 해야 하는 일 즉 정책과업을 중심으로 행정조직을 설립하고, 이에 조직운영 및 관리에 필요한 기본 기능들 일체를 종합적으로 탑재하여 완비성을 갖추도록 하는 조직개발방식이라고 할 수 있다(김근세·최도림, 1996: 37-38). 이에 2001년 신설된 여성부(현 여성가족부)와 2017년 격상되어 신설된 중소기업벤처부 등 정책대상을 바탕으로 설립된 일부 행정조직들을 제외한 한국 행정조직들은 일반적으로 다음 그림과 같이 기능중심의 편제를 바탕으로 하고 있다고 말할 수 있다.

김근세·최도림(2016: 37-38)의 연구가 밝히고 있듯이, 한국의 행정조직은 정부가 담당해야 하는 새로운 공공문제의 영역이 등장하게 되면, 이러한 환경의 요구에 응대하기 위하여 정부조직법에 이러한 문제(기능)영역을 추가하고, 이를 근거로 새로운 조직을 신설하거나 기존의 조직을 승계 혹은 변경하는 방식으로 조직의 편제를 운영해왔다.

〈그림 3-5〉 행정조직의 기능중심 편제 개념도



*출처: 저자 작성

이렇게 문제(기능)별로 조직을 편제하고, 각 조직에 기획, 인사, 재무, 사업 등 포괄적인 권한을 부여하는 조직구성의 원리를 Aaker(2008: 1-15)는 사일로(silo)형 편제방식이라고 불렀다. 사일로는 곡식 등을 저장하는 원통형 창고 시설을 의미하는 개념이나, 조직이론에서는 기능별로 편제된 조직에 완비된 권한이 부여됨으로써 조직 간 협업의 유인이 낮고, 칸막이가 존재하는 상황을 표현하기 위한 은유로서 활용되어 왔다(Aaker, 2008: 18-19). 요컨대, 기능별로 편제된 각 조직이 독자적이고 자립적인 능력을 갖추고 있으므로 다른 조직과의 소통과 협력의 유인을 가지지 못하고 있는 상황을 말하는 것이다.

한편 과거 이러한 문제(기능)별 편제방식은 조직의 분권화(decentralization)를 통해 정책부문별 전문성(specialization)을 제고하기 위한 개혁적 조치로

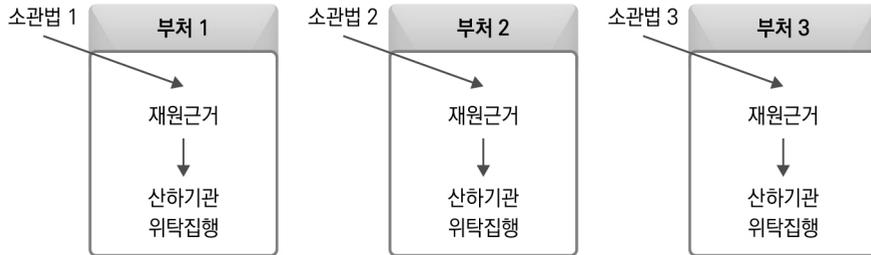
장려되었다는 점을 유의해야 한다(Sriram, 2015: 104-106). 과업환경의 복잡성과 다변화로 인하여, 새로운 문제에 대응할 기능을 탑재한 신설조직을 설립하고, 각 조직에게 충분한 권한을 부여하여 분권적으로 운영하도록 하는 것은 정부조직과 같은 거대조직에게 속도감 있는 문제대응 역량을 부여하는 실효적인 수단으로 인식되었던 것이다. Sriram(2015: 104-106)에 따르면, 사일로형 조직편제의 예시로서 다음과 같은 세 가지를 들 수 있다.

- ▶ 기능중심 사일로: 해결해야 하는 문제 혹은 과업을 중심으로 조직이 편제되어 있는 것
- ▶ 지역중심 사일로: 지역별 지사 등 과업이 담당해야 하는 기반지역을 바탕으로 조직이 편제되어 있는 것
- ▶ 제품중심 사일로: 조직이 생산하는 제품을 기반으로 조직이 편제되어 있는 것(주로 수익지향의 경영조직)

② 사일로형 편제의 예산구조: 워터폴(water fall) 방식

사일로형 편제의 조직화 원리를 따르는 경우, 기능별로 설립된 각 행정조직이 개별적으로 수립한 사업계획에 맞추어 예산을 배분하면, 해당 조직이 주어진 기간 내에 계획에 맞게 예산을 집행하는 예산구조를 가지게 된다. 요컨대, (a) 정부에 새로운 과업(공공문제)이 추가되면 법적근거를 마련하여 부처를 신설하고, (b) 부처가 신설되면 사업계획에 맞추어 예산수요를 작성하고, (c) 예산수요에 대한 심의결과를 바탕으로 예산이 부여되면, (d) 이를 기간 내에 계획에 맞게 집행하는 일련의 절차를 통해 연간 예산이 운용된다고 할 수 있다. 이렇게 과업 혹은 할 일의 수요(기획)에 맞추어 위에서 예산(돈)을 부여 집행하도록 하는 방식을, 마치 위에서 아래로 물이 흘러내리는 방식과 비슷하도록 하여 워터폴(water fall) 방식의 예산구조 원리라고 부른다(Sriram, 2015: 20-28). 아래의 그림에 이러한 재정투입의 워터폴 방식의 개념을 직관적으로 표현하였다.

〈그림 3-6〉 사일로형 편제의 예산구조: 워터폴 방식

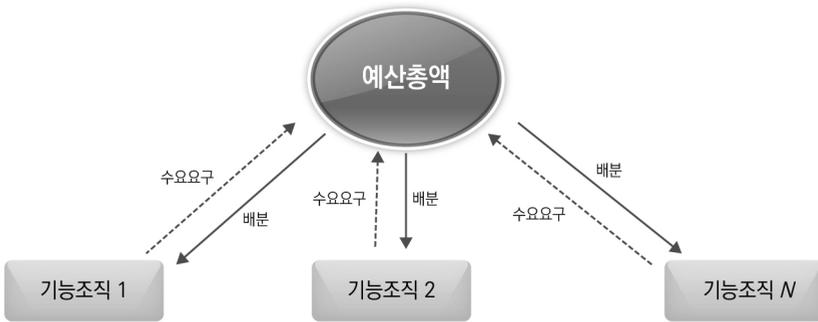


*출처: 김기현 외. (2020:117)

이러한 워터폴 방식의 예산구조는 사일로형 편제의 조직화 원리와 높은 정합성을 갖는다고 판단한다. 사일로형 편제가 기능별로 포괄적인 권한을 갖는다는 것은 주지의 사실이다. 여기에서 포괄적인 권한이란 과업을 수행하기 위해 조직이 필요로 하는 예산 규모와 내역 등 수요에 대한 판단 권한을 포함한다. 각 행정조직은 자신이 수행하는 기능에 대한 분권화 된 전문성과 더불어 포괄적인 사업수행의 권한을 가지기 때문에, 각 행정조직의 사일로를 채우기 위하여 적합한 예산구조는 이러한 수요에 맞추어 개별 사일로에 재원(돈)을 부여하는 워터폴 방식에 해당하는 것이다(Petersen, Wohlin, & Baca, 2009: 388-390). 특히 사일로형 편제와 워터폴 방식의 예산구조가 갖는 정합성은 집합적인 조직의 규모가 크고 복잡할수록 높아지게 된다고 평가된다. 이는 조직의 규모가 크고 복잡할수록 개별 기능에 대한 전문성의 분화가 크고 깊어지게 되기 때문에 기능별로 적절한 예산규모에 대한 판단이 각 조직에게 독점되기 때문인 것으로 설명된다(Bloch, Blumberg, & Laartz, 2012: 1-5).

주지한 바 대로 한국은 산업, 통상, 통일, 외교 등 정책기능을 바탕으로 한 사일로형 편제를 행정조직화의 기본원리로 삼고 있다. 그리고 이러한 사일로형 편제를 기반으로 전문화 및 분권화된 각 조직의 예산수요를 발굴하고, 이를 국회가 심의하여 예산을 배분하는 기능 중심의 워터폴 방식의 예산구조를 운영하고 있는 특질을 지닌다. 이를 다음과 같은 그림으로 표현하였다.

〈그림 3-7〉 한국 행정조직의 예산구조



*출처: 저자 작성

③ 한국 행정조직 예산구조의 문제점

한국의 행정조직은 기능중심의 편제를 조직체계의 특징으로 하고 있으며, 기능중심으로 구축된 사일로에 대한 워터폴 방식의 예산구조를 특질로 하고 있음은 주지의 사실이다.

그런데 이러한 예산구조는 다음과 같은 문제를 가질 수 있다고 판단한다.

(a) 첫째, 각 행정조직이 별도의 독자적인 사업들을 수행함에 따라, 조직들을 가로지르는 협업이나 통합적 접근을 모색하기 어렵다는 점이다. 요컨대 조직 간 칸막이의 문제를 의미한다.

각 행정조직은 예산수요를 산출하는 데에 있어서 국가전체의 재원구조에 대한 거시적인 관점보다는 개별 조직의 수요관점에서 접근하는 미시적인 행태를 가지게 되기 쉽다(Baker et al., 1976: 60-62). 각 조직은 다른 조직의 업무에 대하여 구체적으로 이해하고 있지 못한 경우가 일반적이며(Sriram, 2015: 104-110), 더하여 개별 조직은 조직자원의 확대 및 영향력 강화를 위하여 Niskanen(1971: 1-30)이 지적한 대로 예산극대화(budget maximization)의 동기를 가지게 되기 쉽다. 이로 인하여, 각 행정조직은 예산수요 산출 및 집행에 있어서 (a) 정보비대칭의 칸막이와 (b) 조직이기주의 동기의 영역화의 행태의 유인을 가지게 된다고 본다. 이러한 구조적인 문제는 조직들을 가로지르는 협업

이나 통합적 접근을 모색하기 어렵게 한다. 더하여 거시적인 정부재정의 관점에서 재원의 비효율적 배분과 낭비를 유발할 개연성을 가지게 된다. 이러한 비효율적 배분과 낭비는 개별 조직이 다른 조직의 업무를 구체적으로 이해하고 있지 못한 상황에서 자신의 조직이 수행하고 있는 사업에 대한 예산수요와 예산투입을 확장해 가는 현상이 발생하는 경우, 자칫 정책 및 사업 간의 중복성과 분절성의 문제로 나타나게 될 수 있다는 데에 문제점이 있다. 이에 대한 구체적인 사례의 한 예시로서 청년 인턴 채용 기업에 대하여 각종 혜택을 부과하여, 청년인턴 채용의 유인을 제공하고자 하는 ‘청년인턴 채용사업’을 들 수 있다. 청년인턴 채용사업은 고용노동부, 기획재정부, 중소기업벤처부 등 중앙행정부처와 대전광역시, 대구광역시, 부산광역시 등 지방자치단체에 의해 수행되어 왔다.

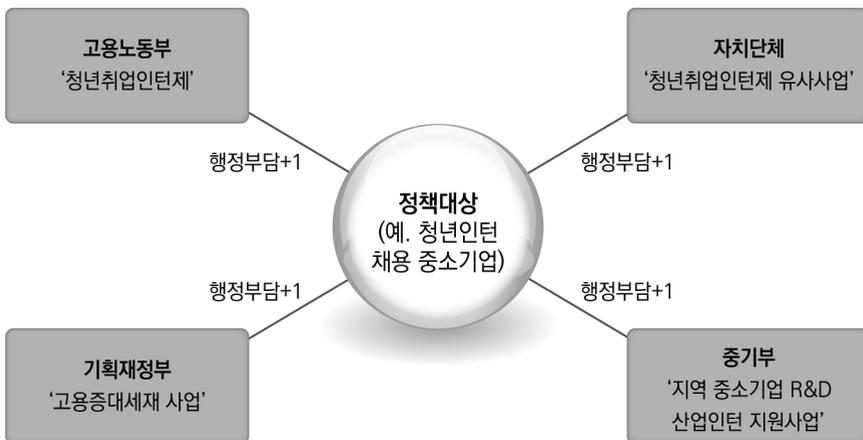
〈표 3-8〉 청년인턴 채용사업의 수행주체 및 사업내용

	수행주체	사업명	사업내용
중앙	고용노동부	청년취업 인턴제	<ul style="list-style-type: none"> • 청년인턴 채용기업 매월 60만원 기업 인건비 보조(3개월 간 180만원) • 강소, 중견기업은 매월 50만원 기업 인건비 보조(3개월 간 150만원) • 인턴 정규직 채용시 6개월 고용유지 시 전환 6개월 후 195만원, 전환 12개월 후 195만원)
	기획재정부	고용증대세제 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 정규직 채용시 세제 공제사업 - (지원내용) 적용요건: 직전 과세연도 대비 상시근로자 수 증가시 - 공제기간: 중소·중견기업 3년, 대기업 2년 - 공제금액: 고용 증가인원 1인당 400~1,200만원
	중기부	지역중소기업 R&D 산업인턴 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> • 6개 권역별 공과대학 보유 대학(4년제), (기업)기업부설 연구설 보유 또는 정부 R&D사업 참여중인 중소·벤처기업 공대생의 산업계 현장 실무역량을 제고하고 지역 내 중소기업 R&D 인력 미스매치 해결 및 취업활성화 지원 - 인턴 1인당 매월 150만원 x 4개월 = 600만원 지원 - 인턴수료시 전공학점 12학점 제공(대학별 내부규정에 따라 상이) - 인턴학생을 대상으로 멘토링(기업), 코디네이터와 상담(대학) 등 R&D실무역량 파악 및 취업연계 지원

	수행주체	사업명	사업내용
지방	대전광역시	대전형 코업 (co-op) 청년 뉴리더 양성 청년인턴 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 처음에는 '굿잡 청년인턴십지원사업'(대전광역시) - 인턴 3개월 간 월 80만원 기업 인건비 보조 - 인턴 정규직 채용시 3개월 간 월 80만원 기업 추가 지원 - 인턴 3~5개월 간 총 300만원 기업 인건비 보조 ※ 정부 등으로부터 지원금을 받지 않아야 함을 명시
	대구광역시	사회적 경제 청년인턴 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 인턴 3개월 간 월 90만원 기업 인건비 보조 • 인턴 정규직 채용시 2개월 간 월 100만원 기업 추가 지원 이후에 변동 '사회적 경제 영역' (대구광역시) • 대구지역 사회적 경제기업 23개소 대상 • 월 200만원 직접지원 + 4대 보험, 퇴직금 ※ 처음에는 '기업인턴사업'으로 시작하였으나, 중앙사업과 중복으로 이후 정책대상의 변동
	부산광역시	중소기업청년 취업인턴제 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 인턴 6개월 간 월 한도 80만원 기업 인건비 보조 • 인턴 정규직 채용시 6개월 간 65만원 추가 지원 • 인턴 대상 취업지원금 - 생산업무 직접적 관련 직종 1인당 220만원 - 전기, 전자, 통신업 관련직 1인당 180만원 ※ 중소기업을 우선 선정한다는 점이 차이

*출처: 김기헌 외(2020: 320)

〈그림 3-8〉 청년인턴 채용사업 사례로 보는 사업분절성과 정책대상의 행정부담



*출처: 김기헌 외(2020: 321)

그런데 사업의 내용을 면밀하게 들여다보면, 각 행정부처와 자치단체가 서로 유사한 사업을 중복적으로 운용하고 있음이 확인된다. 이러한 분절과 중복의 문제는 거시적인 국정의 연계와 조율을 어렵게 한다는 문제를 초래하며, 정책 당사자에게도 정책서비스를 받기 위한 정보탐색의 부담을 지움으로써 행정부담 및 정보비용을 야기하게 된다.

(b) 둘째, 각 조직별 칸막이로 인하여 조직 간 경계영역에서 발생하여 조직 간 협업과 연계를 통해서 접근해야 하는 난제들(wicked problems)에 대한 실효적인 대응을 어렵게 한다는 점이다(Alford & Head, 2017: 397-405).

오늘날의 공공문제는 조직 간 경계영역에 걸쳐서 발생함으로써 하나의 개별 조직 단독으로 대응하는 것을 어렵게 하는 난제로서의 특성을 갖는다. 가령, ‘미세먼지’라는 공공문제는 직관적으로 환경문제라고 볼 수 있으나, 이를 해결하기 위해서는 과학기술, 산업규제, 사회제도, 문화의식, 갈등관리 등 각 정책 기능 영역 모두가 종합적이고 유기적으로 고려되어야 하는 복잡성과 상호연계성을 반드시 고려해야 한다. 이렇게 문제가 기존의 사일로형 조직의 개별 기능 단위들과 1:1 대응하지 않고, 부정의 되고, 유동적이어서, 다원적인 문제접근을 필요로 하는 것을 난제 혹은 사악한 난제라고 개념화 되고 있으며, 오늘날 공공문제 및 사회문제들은 사회의 복잡성 및 연결성 증대로 인하여 점차 난제의 속성을 가속화 하고 있다(권향원·윤영근, 2020: 8-10).

〈표 3-9〉 길들여진 문제 vs. 사악한 난제

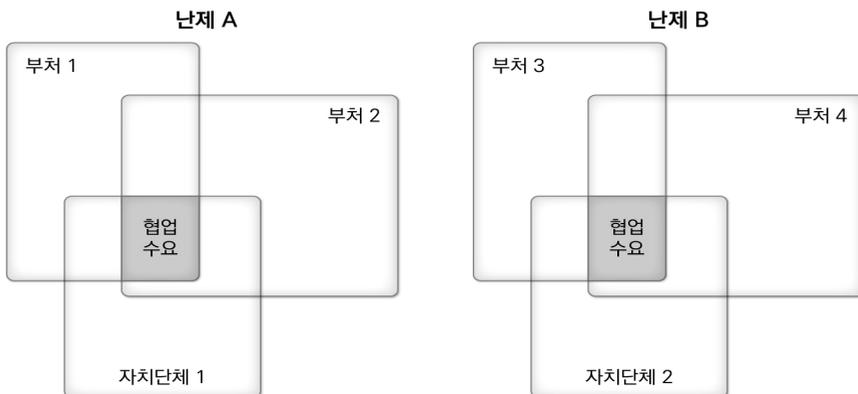
	길들여진 문제(tamed problem)	사악한 난제(wicked problem)
문제의 속성	기존의 단일방식으로 접근이 용이한 문제 (one-size-fits-all approach)	기존의 해결방식이 잘 다루지 못하는 문제 (resistant problems)
	정의된 문제 / 알려진 문제 (defined-known issues)	부정의된 문제 / 미지의 문제 (ill-defined-unknown issues)
	고정된 문제 (problems in fix)	유동적 문제 (problems in flux)

	길들여진 문제(tamed problem)	사악한 난제(wicked problem)
목표	목표의 명확성 (goal clarity)	목표의 불명확성 (goal non-clarity)
수단	표준화된 솔루션 (standardized solution)	비표준화된 솔루션 (non-standardized solutions)
	해결책에 대한 합의도출 용이 (agreed solutions)	해결책에 대한 합의도출 어려움 (non-agreed solutions)
	합리적인 엔지니어링 필요 (rational engineering)	다원적인 문제접근 필요 (pluralist approaches)

*출처: 권향원·윤영근(2020: 9)

한편, 한국의 정부조직은 사일로형 조직편제 및 예산구조로 인하여 조직 간 공동문제 대응 및 협업이 어려운 상황에 있음은 주지의 사실이다. 더욱이 문제에 대한 종합적 대응보다는 개별 조직의 개별 논리에 근거를 둔 예산극대화 행태로 인하여, 고비용 저효율의 문제해결 구조를 가지고 있다는 데에 문제의 골간이 있다고 판단한다. 이러한 조직 간 칸막이로 인하여, 난제의 대응을 위하여 부처 간 협업 수요가 아래 그림과 같이 발생하고 있음에도 불구하고, 예산구조의 분절로 인하여 이를 유인하기 위한 수단이 미흡하게 마련되어 있는 상태인 것으로 판단한다.

〈그림 3-9〉 난제의 협업수요 발생 개념도



*출처: 저자 작성

특히 한국의 경우 각 정부조직에 대하여 부여되는 예산은 각 정부조직 별로 분절된 성과관리 체계와 연동되어 있기 때문에, 각 조직의 구성원들은 개별 조직에 부여된 개별 예산에 대하여 배타적인 책무성을 가지게 되며, 자신의 과업(및 이에 대응하여 부여된 예산)을 넘어서는 협업활동 등은 성과평가와 연동성이 낮기 때문에 낮은 동기를 가지게 되는 것이 일반적이다(김은정 외, 2016: 149-157).

이러한 구조적인 문제로 인하여, 한국의 정부조직이 거시적인 관점에서 정책 간의 체계화 된 협업 및 분업구조를 갖추지 못하고 있음이 지적되어 왔으며, 사일로형 조직편제 및 워터폴 방식의 예산구조의 제약으로 인한 성과관리의 관점에서 이를 제고하기 위한 유인체계의 마련이 미흡한 상황에 있음 역시 지적되어 왔다(김윤권, 2013: 1108-1113).

(c) 셋째, (가장 중요한 요소로서) 기능 중심 사일로형 조직편제에 따른 예산 구조 및 칸막이의 문제는 혁신과 실험 등 변화지향 및 가치창출의 조직운동과 부정합하는 문제를 가지고 있다는 점이다.

〈표 3-10〉 조직화 원리: 변화(혁신)지향 vs 준수(집행)지향

전략	변화(혁신)지향	준수(집행)지향
주요 성과지표	• 반응성	• 계획준수 여부
중시하는 요소	• 가치창출(혁신)	• 예측가능성
하방 리스크	• 결과예측이 어려움	• 결과예측이 어려우며, 의도한 바를 달성이 불투명함
리스크 완화 수단	• 신속한 피드백	• 없음

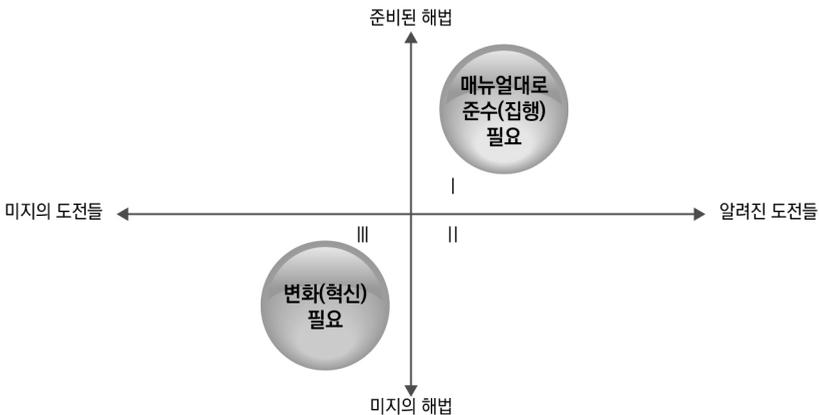
*출처: Sriram(2015: 83)을 재구성

난제화된 공공문제는 조직 간 매뉴얼화 된 협업만으로는 실효적으로 대응하기 어렵다. 오히려 이질적이고 다양한 조직 간의 혁신과 실험 등 열린 상호작용을 통한 시너지 및 가치창출이 주요한 방법론으로서 함의를 갖을 것이라고 판단하며, 이에 대하여 Bogers, Chesbrough, & Moedas(2018: 1)은 열린혁신

(open innovation)이라는 개념을 환기하였다. 요컨대 난제화 된 공공문제 해결을 위해서는 가치가 부여된 공개성(value-added openness)을 기본 원리로 다양한 과학적, 기술적, 사회적, 문화적, 제도적 가능성을 모색하기 위한 다각적인 혁신과 실험이 이루어져야 한다는 것이다(Bogers, Chesbrough, & Moedas, 2018: 5-6).

그런데 한국의 정부조직이 가지고 있는 사일로형 조직편제 및 예산구조는 조직의 경계를 넘어서는 상호작용과 열린 실험을 어렵게 하는 구조적인 제약으로 작동하고 있다는 데에 문제가 있다. 기존의 정부조직 편제는 개별 조직이 조직 각자의 논리 위에서 수립한 계획을 바탕으로 준수여부를 점검하는 개별 조직 중심의 미시적인 접근을 바탕으로 삼고 있기 때문이다<표 참고>. 이러한 접근방식에서 개별 조직을 넘어서는 범조직의 거시적인 관점은 누락되기 쉽다고 본다. 또한, 기존의 정부조직 편제 방식은 개별 조직이 각자의 기획에 따라 문제를 예측가능하게 분석하고, 대응전략을 수립할 수 있다는 관리주의적 전제 위에 있다는 점을 유의해야 한다. 요컨대 기존의 조직편제 방식은 아래 <그림 3-10>에 표현된 대로 알려진 도전들(혹은 분석가능한 과업환경)에 대하여 준비된(알려진) 해법을 대응하는 매뉴얼화 된 접근과 높은 부합도를 갖는다고 평가한다.

<그림 3-10> 문제와 해법의 유형



*출처: Sriram(2015: 81)을 재구성

그러나 이러한 관리주의(managerialism) 접근방식은 문제가 잘 알려져 있지 않은 미지의 것이며, 해법 역시 잘 알려져 있지 않은 상황에서는 낮은 부합도를 갖는다고 본다(Bogers, Chesbrough, & Moedas, 2018: 6-13). 이러한 미지의 상황에서는 전대미문의 해법을 창출하기 위하여 보다 실험적이고, 융합적인 접근을 대안으로서 필요로 하기 때문이다. 그러나 개별 조직으로 분절 및 분권화 되어 있는 기존의 사일로형 조직편제 접근방식으로 이러한 목표를 실효적으로 달성할 수 있을지에 대하여 회의적인 평가를 내리게 된다. 기존의 사일로형 조직편제는 업무와 예산에 대한 경직성을 부여하게 되기 때문이다.

이종수(2006: 100-111)는 정부혁신이 실패하는 원인으로 이익(interest), 관성(inertia), 무지(ignorance)의 세 가지를 들은 바 있다. 이들 요소들을 한국의 사일로형 조직편제에 대입한다면, 첫째 각 조직은 개별조직의 예산수요를 거시적인 국정관리의 관점보다 앞에 두고 예산극대화를 추구하는 이익(interest) 추구의 동기를 가질 수 있다. 이는 이익중심의 경직성을 가져옴으로써 정부혁신을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 둘째, 각 조직은 이러한 기능중심의 편제를 일종의 패러다임으로 받아들이고, 보수적으로 고착함으로써 새로운 환경에 대한 조직의 집합적인 대응력을 약화시킬 수 있다. 이는 부정적인 관성(inertia)으로 작용하여 조직의 혁신을 저해할 수 있다. 셋째, 각 조직은 이러한 한계를 극복하기 위한 새로운 실험과 변화에 도전하기 위한 충분한 이론적 지식을 갖추고 있지 못하다. 가령, 사회혁신이나 정책랩과 같은 다양한 아이디어들이 모색되고 논의되고 있는 상황에서, 이러한 도구들을 어떻게 적절하게 활용할 것인지에 대한 아이디어와 이해도는 아직 충분히 높지 않은 것으로 평가한다. 이러한 무지(ignorance) 역시 정부가 새로운 혁신을 내재화 하는 것을 방해하는 요소라고 판단한다.

2) 관료제와의 비정합과 정책랩의 처방적 특성

기존의 관료제 연구에서도 지속적으로 제기되어 온 관료제의 병리학, 관료제의 병폐 현상에 대한 대안으로 정부혁신이 제기되어 왔고, 한국 정부개혁의 흐

름 또한 관료제가 야기하는 문제점들을 해소하는 것이 큰 목표였음은 주지하는 사실이다(김근세, 2017: 803; 김병섭, 1996: 12-13). 관료제의 병리 현상을 지적하는 유형들은 크게 관료제의 비효율성, 윤리적 측면의 문제, 인간 소외를 발생시키는 이론적 문제(Clegg & Dunkerly, 1980; 임도빈·조원혁·정현정, 2012: 455에서 재인용)들을 지적하였다. 권향원(2015: 51)도 이러한 유형에 권력성 측면의 반관료제 이론 유형을 추가하여 제시한 바 있다.

개방형 정부혁신의 필요성과 논의가 제기된 배경을 고려할 때, 관료제의 병리 현상 중 특히 능률성의 문제, 비효율성의 문제로부터 이러한 혁신의 필요성이 대두되었다는 것을 알 수 있다. 이미 너무 잘 알려져 있는 관료적 형식주의(red tape)를 비롯하여 한국적 맥락에서는 관료의 무사안일, 복지부동으로 대표되는 현상이 비효율을 발생시키는 데서 오는 해악이 특히 지적되고 있다. 그리고 이러한 병폐를 극복하기 위한 대안으로 가장 최근 강조되고 있는 ‘적극행정’이나, 주로 관료의 행위 반경에 초점을 둔 ‘재량행위(discretion)’, 보다 구체적으로는 ‘탈관료적 규정변용(rule bending)’과 같은 논의들이 제시되어 왔다.

앞서 살펴본 개방형 혁신의 영향요인들을 다룬 연구들에서도 기존 행정학의 이러한 적극행정, 재량, 규정변용과 같은 탈관료적 행위의 영향요인들을 제시한 연구들과 유사한 고민이 담겨있다고 할 수 있다. 이를테면 적극행정의 개념적 정의는 “공무원이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위(인사혁신처, 2019: 2)”를 의미하고, 재량이란 “정책이나 프로그램을 상황에 적합하도록 적응시키는 능력, 공무원으로 하여금 프로그램을 고객, 어떤 의미에서는 공무원 자신에서 적합하도록 변화시키기 위한 판단 및 결정 전략을 사용할 수 있게 하는 과정”(Carroll & Siegel, 1999: 74; 김순양, 2017: 55에서 재인용)이며, 규정변용은 “개인적으로 얻게 되는 이익이 없음에도 불구하고 더 넓은 목적(broader purpose)을 위해 규정의 경직성(rule rigidity)에서 벗어나 의도적으로 규정을 변용하는 것(DeHart-Davis, 2007; 임도빈·조원혁·정현정, 2012: 456에서 재인용)”을 의미한다. 그리고 이러한 행위들은 앞서 개방형 정부혁신으로 정의

한 ‘새로운 지식의 인지와 외부로부터의 채택’을 개방형 정부혁신의 당사자인 관료들에게 요구했을 때 이들에게 필요한 행동들이다. 즉, 이들이 적극행정이거나 재량행위, 규정변용과 같은 탈관료적 행위를 해야 개방형 정부혁신과 같은 혁신 활동이 가능한 것이다.

〈표 3-11〉 베버 관료제와 탈관료제 패러다임의 비교

관료제 패러다임	탈관료제 패러다임
권위와 업무의 고정	문제해결능력자에게 권위 부여
규칙화, 표준화, 성문화된 공식적 조직	상황에 적응하는 변증법적 조직
비정형성	동료로서의 고객
비밀성	개방적인 의사소통
통제중심 관리	재량중심 관리
투입과정 중심의 관리	산출결과 중심의 관리
규칙과 절차의 준수	규범의 이해와 적용, 행정과정의 개선
효율성	서비스의 질과 가치

*출처: 임도빈·조원혁·정현정(2012: 455, 〈표 1〉)

문제는, 주지하듯이 관료들이 관료제 원리로 움직이는 정부에서 탈관료적 행위를 해야 한다는 데 있다. 개방형 혁신의 특성과 관료제 원리가 충돌하는 지점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 개방형 혁신의 개방성과 직업관료로 구성된 관료제의 충돌이다. 개방형 혁신은 다양한 외부 자원과 구성원들의 참여가 이루어져야 하지만, 직업 관료로 구성된 폐쇄적 관료제는 외부 자원의 개입을 쉽게 허락하지 않는다. 둘째, 개방형 혁신의 행동 지향성과 관료제의 문서주의의 충돌이다. 개방형 혁신은 탁상공론의 한계를 넘어서 시행착오를 통한 해결책의 개선안을 빠르게 만들어내고자 한다. 그러나 작성된 문서에 명시된 내용을 중심으로 움직이게 만드는 문서주의는 이를 어렵게 만든다. 셋째, 개방형 혁신의 사용자 우선성과 관료제 계층구조의 충돌이다. 개방형 혁신은 정책/서비스 공급자가 아닌 사용자의 관점에서 무엇이 문제인지 파악하고 개선안 또한 사용자 관점에서 수정하고자 하나, 확고한 계급제와 명령 통일의 원칙이 고수되는 관

료제에서는 정책 방향과 개선안에 대한 아이디어가 일선(street level)에서 올라오기(bottom-up) 어렵다. 넷째, 개방형 혁신의 공동생산과 관료제의 분업의 원리 간의 충돌이다. 개방형 혁신은 정책 디자인부터 대안 산출까지 전 과정에 정책 수요자 등의 외부 참여자들의 목소리를 반영하면서 공동생산(Co-production) 하고자 하나, 철저한 분업의 원리에 따라 구성된 관료제 조직은 기능별, 정책대상별로 칸막이가 형성된 구조를 바탕으로 분업화된 업무를 각각 수행한다. 분업화된 원리에 따라 의무와 책임도 분화되어 있기 때문에 공동생산에 따른 책임성의 공유 또한 기대하기 어렵다.

〈표 3-12〉 개방형 혁신의 특징과 관료제 원리의 비정합 지점

개방형 혁신의 특징		관료제 원리
개방성	↔	직업으로서의 관료(폐쇄적 직업공무원제)
행동 지향성	↔	문서주의
사용자 우선	↔	계층구조, 명령 통일의 원칙
공동생산	↔	분업의 원리

*출처: 저자 작성

본 보고서는 개방형 혁신과 관료제의 원리의 충돌을 완화시키고 개방형 정부 혁신이 보다 정부에 내재화될 수 있도록 도입하는데 도움이 되는 정책랩의 처방적 특성에 주목하였다. 앞서 2절에서 제시한 정책랩의 구성요건은 그 각각이 개방형 혁신과 관료제의 비정합을 완화시키는 기능을 할 수 있다. 이를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 개방성과 폐쇄적 직업관료제의 비정합이 야기하는 개방형 정부혁신의 실효성 저하는 시스템 사고(system thinking)의 학습으로 완화시킬 수 있다. 시스템적 사고는 정책 문제를 둘러싼 정부 내외부의 상호연결성(interconnection)을 인식하고 구성 요소간 매핑(mapping)을 통해 전체 구조를 이해하는 사고방식이자 접근법이다. 이 전체 구조에 대한 이해를 바탕으로 정부 내외부의 관련 참여자들이 네트워크에 동참할 수 있도록 경계확장자 역할을 수행해야 하며, 이들

과 함께 시스템 구조에 대한 이해를 공유하고 숙의를 거쳐야 한다. 직업 관료가 이러한 시스템 사고와 경제확장자 역할의 중요성을 내재화하여 정책과정에서 정책랩 방식의 혁신을 실행할 수 있다면 개방성을 확보할 수 있다.

둘째, 행동 지향성과 문서주의의 비정합은 현재 실행되고 있는 대부분의 정부 혁신 활동들을 제대로 집행되지 않게 만드는 현상이다. 문서 행정에 익숙한 관료들은 현장에서의 경험과 진술을 바탕으로 한 통찰을 통해 새로운 해결책을 만들고 이를 개선해나가는 행동지향적인 개방형 혁신에 소극적일 수밖에 없다. 정책랩의 반복실험 방식을 학습하여 정책 프로토타입의 구성과 빠른 테스트를 할 수 있는 역량과 환경이 마련된다면 문서주의로 인한 경직성을 다소 해소하고 행동지향적으로 변모할 수 있을 것이다.

셋째, 사용자 우선성과 관료제의 계층구조 및 명령 통일의 원칙 간 비정합은 정책랩이 채택하는 디자인 사고의 내재화가 완화시킬 수 있을 것이다. 사용자, 즉 정책 수요자의 정책수요를 발굴하고 이를 해결하기 위한 방안을 관련 이해 관계자 및 분야 전문가 등과 함께 정책수요자의 관점에서 만들어가는 개방형 혁신의 사용자 우선주의는, 명확한 명령 통일의 체계와 계층구조를 갖춘 관료제 구조의 관료에게는 수용되기 어려울 수밖에 없다. 여전히 관료를 혁신의 주체로 삼고 개방형 혁신이 이루어져야 하는 현실에서, 정책랩에서 강조하는 상호 반복 학습이 가능하고 디자인 사고(Design thinking)의 방식으로 구성된 심도 있는 다회성 워크숍과 같은 방법론을 관료 스스로 채택하고 실행할 수 있다면, 다양한 참여자들의 의견을 아울러 종합하여 수요자 중심의 정책 대안을 도출해낼 수 있을 것이다.²²⁾ 즉, 정책 대안 및 개선안의 도출이나 방향성까지 상명하복의 방식(top-down)으로 주어져야만 움직이는 관료들의 행태를 개선하는 데 쓰일 수 있을 것이다.

22) Bailey & Lloyd(2016: 5)는 디자인 씽킹 활동이 단순한 기술적 처방으로 치부되기 때문에 기존 관료제의 관성을 깨는 데까지는 나아가지 못했다는 점을 언급하였다. 그러나 정책랩은 기존 관료제의 정책과정의 문제점으로 대화가 부재한 정책설계 문화를 끊고, 디자인 씽킹 방법론들을 이용해 다양한 방식으로 근거를 수집하고 숙의를 장려한다는 점을 상기해야 한다.

넷째, 공동생산과 분업의 원리 간의 비정합은 정책랩의 애자일 구조의 채택으로 완화시킬 수 있다. 설계부터 생산, 실행까지 수요자와 공급자, 이해관계자들이 함께 참여하여 생산하는 공동생산(Co-production)의 개념은 관료제의 합리성을 대표하는 분업의 원리와 배치된다. 그러나 정책랩 방식의 혁신을 실행함으로써 정책문제를 사일로가 아닌 통합적 관점에서 바라보게 되면 분업의 원리가 아닌 문제 해결이라는 공동 목표를 달성할 협력 대상을 찾게 될 것이다. 그리고 협력을 기반으로 관료 스스로 변화에 대응하여 새로운 산출물을 만들어 내기 위해 빠르고 단호하게 변화할 수 있는 어질리티(agility)를 내재화한다면, 그리고 이를 통해 시행착오를 거쳐 빠르게 원상태로 돌아오거나 새로운 단계로 나아갈 수 있다면, 현재 기능별·정책대상별로 분리된 업무 속에서 지체되어 고사하고 마는 혁신의 가능성들이 보다 더 살아남을 수 있을 것이다.

〈표 3-13〉 개방형 혁신의 특징과 관료제 원리의 비정합 지점

개방형 혁신의 특징		정책랩의 특성		관료제 원리
개방성	→	정책문제 인식방법 마인드셋	←	직업으로서의 관료 (폐쇄적 직업공무원제)
행동 지향성	→	속도·방향	←	문서주의
사용자 우선	→	정책문제 인식 방법	←	계층구조 명령 통일의 원칙
공동생산	→	속도·방향 정책문제 인식방법 마인드셋	←	분업의 원리
		시스템 사고 경계확장자		
		반복실험		
		디자인 사고		
		반복실험		
		시스템 사고 경계확장자		

*출처: 저자 작성

제2절 사례분석

1. 미래전략 기획 기능의 정책립

1) 캐나다의 Policy Horizons Canada(PHC)

(1) 개요²³⁾

Policy Horizons Canada(이하 PHC)는 캐나다 정부의 정책결정에 도움이 되는 미래예측 연구를 수행하는 연방정부 소속 연구기관으로, 불확실한 미래에 기민하게 대응하기 위한 정책 개발 및 미래비전 수립에 활용될 수 있는 정보를 제공하여 공공기관의 미래 통찰력(foresight literacy)을 배양하는 것을 목적으로 하고 있다. PHC는 1996년 캐나다 정부의 범부처적 이슈를 다루는 싱크탱크로서 추밀원사무처 산하의 Policy Research Secretariat(PRS)으로 설립되었으나 2000년 Policy Initiative(PRI)로 변경되었으며, 2006년 인적자원·사회 개발부²⁴⁾ 소속으로 이관되었고 같은 해 전 부처의 차관으로 구성되어 있는 운영위원회²⁵⁾의 관리·감독 하에 운영되기 시작하였다. 이후 2010년 미래예측 전담조직인 현재의 PHC로 개편되어 현재까지 디지털 경제, 거버넌스의 변화, 사회적 영향, 지리정치적 변화 등 다양한 분야의 프로젝트를 수행 중에 있다.

(2) 조직구성 및 운영구조

PHC는 매트릭스 관리구조 하에 정책 및 예측분석가, 커뮤니케이션·IT 전문가, 관리자 등으로 구성된 다학제 팀으로 운영되며, 프로젝트 수행 시 다른 부

23) Policy Horizons Canada 홈페이지, (<https://horizons.gc.ca/en/about-us/>, 검색일: 2020.07.03.).

24) Ministry of Human Resources and Social Development

25) Deputy Ministers Steering Committee

처의 공무원 및 외부 전문가들과의 지식 공동생산(co-creation)을 지향한다 (Bellefontaine, 2012: 2).

PHC의 운영위원회는 캐나다 정부 부처(재무부·외교통상부·환경부·농식품부·보건부·문화유산부·원주민/북방개발부·원주민서비스부) 차관, 추밀원사무처의 내각사무처부장, 몬트리올 폴리텍대학 교수, 브루킹스 연구소의 선임연구원 등으로 구성되어 있으며, 노동청(ESDC)의 차관과 추밀원사무처의 기획·협의 담당 내각사무처부장이 공동의장으로 활동하고 있다.²⁶⁾

(3) 주요역할: 선제적 정책대응을 위한 미래예측 연구 수행²⁷⁾

- [개요] PHC는 주요 역할 중 하나는 전략적 미래예측 접근법을 기반으로 급변하는 환경 속에서 미래의 모습에 대한 다양한 시나리오를 탐색하여 국가의 미래 전략을 기획하는 것이다. 따라서 PHC는 공무원 및 다양한 분야의 전문가들과 함께 미래예측 연구를 수행하며, 연구보고서 및 관련 자료를 온라인에 공유하고 확산시키고 있다.
- [진행방식] PHC는 참여자 간의 대화, 전문가의 자문을 바탕으로 여러 시나리오를 구성하고, 다양한 변화로 인해 발생할 수 있는 미래의 도전과제와 새로운 기회를 식별하여 정책적 시사점을 도출한다(Padbury, 2020: 255-256).
- [방법론/도구] PHC는 주로 시나리오 기법을 활용한 미래예측 방법(Horizons Foresight Method²⁸⁾)을 활용하나 프로젝트 유형에 따라 크라우드소싱(crowdsourcing) 방법 등의 다양한 방법론을 차용하고 있다. 구체적인 활용 도구로는 문헌조사, 인터뷰, 영향관계도(influence diagram),

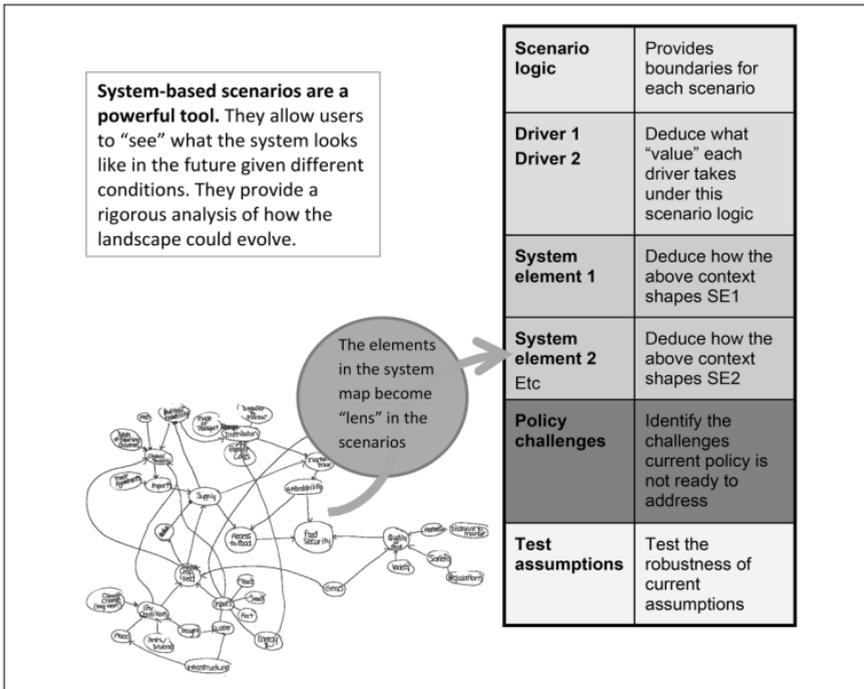
26) Policy Horizons Canada 홈페이지, (<https://horizons.gc.ca/en/about-us/>, 검색일: 2020.07.03.).

27) Policy Horizons Canada 홈페이지, (<https://horizons.gc.ca/en/our-work/>, 검색일: 2020.07.03.).

28) Horizons Foresight Method는 다양한 참여자의 멘탈 모델(mental model)을 활용하여 시스템에 대한 여러 관점을 종합하고 미래사회의 모습을 제시하는 시나리오 기반 방법론으로, 기존의 가정들을 여러 발생 가능한 시나리오에 테스트하는 방식으로 진행됨(Padbury, 2020: 251).

교차 영향 분석(cross-impact analysis) 기법 등이 있다(Padbury, 2020: 251; Policy Horizons Canada, 2014: 70).

〈그림 3-11〉 PHC의 시스템 기반 시나리오 기법

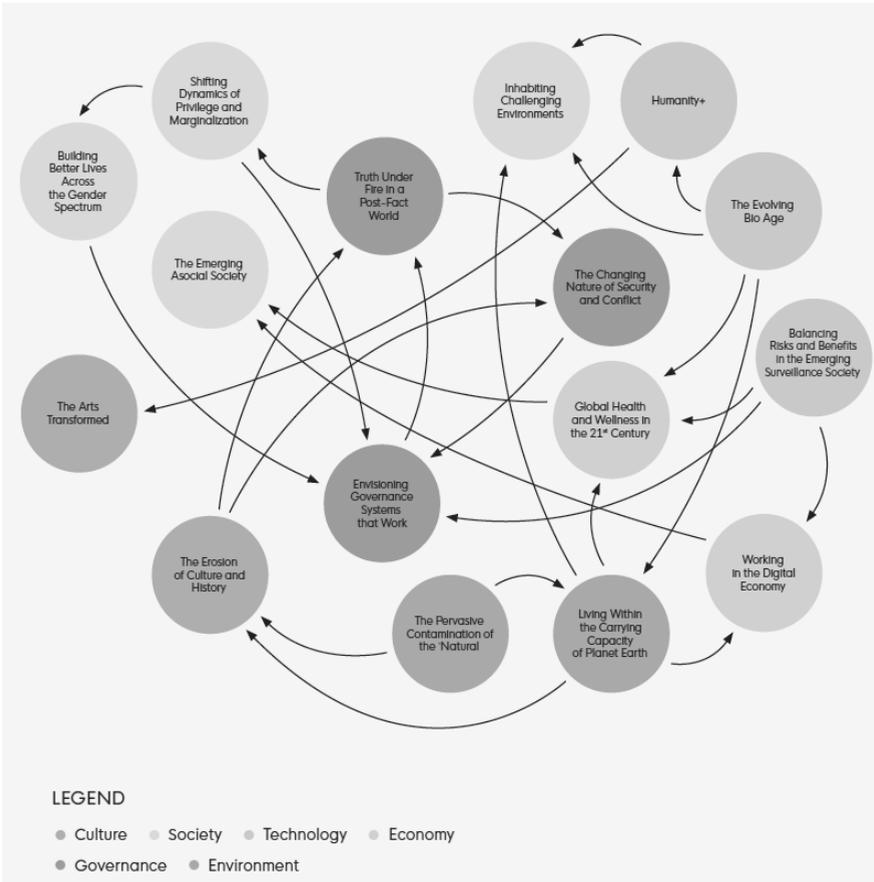


*출처: Padbury(2020: 255)

- [연구팀의 역할] PHC 연구진은 디자인적 사고를 중심으로 참여자의 학습 과정을 돕기 위해 시스템 지도²⁹⁾ 등과 같은 단순한 시각적 도구를 활용한다. 또한, 참여자 간의 상호작용을 촉진하고 의사소통의 장벽을 완화하기 위해 적절한 도움과 안내(스캐폴딩)를 지원하는 퍼실리테이터의 역할을 수행한다(Padbury, 2020: 252-253).

29) 시스템의 구성요소와 각 요소 간의 관계를 시각적으로 나타내는 도표를 말한다(Policy Horizons Canada, 2018a: 5).

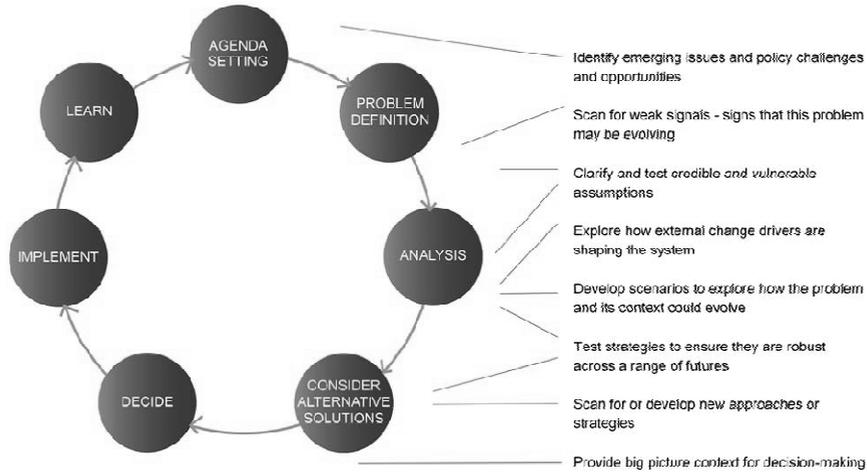
〈그림 3-12〉 시스템 지도 예시(프로젝트 사례 ①)



*출처: Policy Horizons Canada(2018b: 11)

- [정책과정과의 연계] PHC는 아래와 같이 미래예측 연구를 통해 미래 정책환경에 영향을 미칠 잠재적 이슈를 식별하고 이들의 시스템 내에서의 동학과 이에 대응하기 위한 전략을 테스트 함으로써 의사결정을 지원하는데 크게 기여할 수 있다고 보고 있다(Policy Horizons Canada, 2016: 11).

〈그림 3-13〉 미래예측 연구와 정책과정의 연계



*출처: Policy Horizons Canada(2016: 11)

(4) 프로젝트 사례 및 성과

① The Next Generation of Global Challenges (2018)

2018년 PHC는 사회과학·인문학연구위원회의 Imagining Canada's Future(ICF) 이니셔티브의 일환으로, 사회·문화·경제·기술·거버넌스·환경 분야를 아우르는 차세대 글로벌 도전과제를 고찰(scan)하는 'The Next Generation of Global Challenges (2018)' 프로젝트를 수행하였다(Policy Horizons Canada, 2018b: 1). PHC 연구팀은 전 세계 주요 미래예측기관들³⁰⁾과 PHC의 구독자³¹⁾를 대상으로 설문문을 배포하였으며, 총 236명이 설문문에 응답하였다(Policy Horizons Canada, 2018b: 3). 먼저 문헌조사 및 전문가 인터뷰를 바탕으로 미래변화를 주도하는 요인과 이에 따른 도전과제를 파악한 후, 6주간 다분야 이해관계자를 대상으로 각 도전과제의 중요도에 따라

30) 세계미래연구연맹(World Futures Studies Federation), 미래전문가협회(Association of Professional Futurists), 밀레니엄 프로젝트(Millennium Project)를 포함한다.

31) 국내외 공무원, 연구자, 미래예측에 관심있는 일반 개인을 포함한다.

순위를 매기는 클라우드소싱 설문을 실시하였다(Policy Horizons Canada, 2018b: 2-3). PHC는 이 프로젝트를 통해 여러 분야의 전문가들과 함께 미래의 도전과제가 시사하는 바를 탐색하는 지식의 공동생산 과정을 거치면서 미래의 도전과제에 대한 종합적인 통찰과 향후 진행될 논의에서 활용될 수 있는 데이터를 구축하는 성과를 이루었다(Policy Horizons Canada, 2018b: 1).

② MetaScan 4: The Future of Asia (2014)

2014년 PHC는 향후 10~15년간 아시아의 변화를 예측하고 이에 따른 캐나다의 정책과제 및 기회에 대한 이해를 돕기 위해 MetaScan³²⁾의 네 번째 주제로 아시아의 미래³³⁾를 선정하였다. 해당 연구에는 PHC의 구성원(내부 연구진), 60명의 공무원, 30명의 아시아 전문가(외부 참여자) 등의 다양한 이해관계자들이 참여하였다 (Policy Horizons Canada, 2015: 4, 6). 진행방식은 참가 공무원들은 주제별 10~15명의 다부처 그룹으로 나누어져 8개월 동안 half-day/full-day 워크숍과 온라인 플랫폼을 통해 의견을 교환하고 아시아 전문가의 자문(발표, 인터뷰 등)을 바탕으로 미래 시나리오를 수정·보완하는 방식으로 이루어졌다. Horizons Foresight Method(스캐닝, 시스템 매핑, 시나리오 분석 등), 워크숍 등의 방법과 도구를 적용하였고, 또한 이후 연구결과를 정리하여 보고서를 출간한 바 있다(Policy Horizons Canada, 2015: 43).

32) 기술 분야 미래예측 연구 시리즈를 말한다.

33) 2013년 PHC는 호주 정부의 국무총리실과 함께 아시아의 미래를 주제로 미래예측 연구를 진행한 바 있으며, MetaScan 4는 이 연구의 후속연구이다(Policy Horizons Canada, 2015: 52).

〈그림 3-14〉 MetaScan 4 프로젝트 결과 요약



*출처: Policy Horizons Canada(2015: 8)

본 프로젝트를 통해 PHC는 아시아의 미래 모습에 대한 다양한 시나리오를 바탕으로 앞으로 캐나다 정부가 당면할 문제 및 새로운 기회를 식별하여 향후 캐나다의 미래전략수립에 도움이 되는 정보를 제공하였다. 또한, 공무원들이 직접 워크숍 활동에 참여함으로써 실행을 통한 학습(learning-by-doing) 과정을 통해 이슈탐색(scanning) 및 미래예측 역량을 강화하는 계기가 되었다 (Policy Horizons Canada, 2015: 44).

2) 유럽연합(EU)의 Policy Lab

(1) 개요³⁴⁾

유럽연합의 Policy Lab(이하 EU Policy Lab)은 창의성과 참여를 촉진하고 EU 관련 정책결정에 혁신을 가져올 수 있는 상호작용, 프로세스 및 도구 개발을 목적으로 운영되는 정책랩이다.

(2) 조직구성 및 운영구조³⁵⁾

EU Policy Lab은 유럽연합집행위원회(European Commission) 산하 Joint Research Centre(JRC)³⁶⁾의 관리구조 하에 운영된다. EU Policy Lab은 EC JRC의 미래예측·정책디자인·행동과학 분야의 정책분석가 및 전문가로 구성되어 있으며, 현재 24명이 EU Policy Lab 활동을 수행 중에 있다.

34) EU Policy Lab 홈페이지, (<https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/about-us/>, 검색일: 2020.08.01.).

35) EU Policy Lab 홈페이지, (<https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/about-us/>, 검색일: 2020.08.01.; <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/portfolio/>, 검색일: 2020.07.17.).

36) JRC는 유럽연합집행위원회의 과학 및 지식 관련 서비스를 담당하며, EU 정책 관련 조연을 제공하는 연구센터이다. (유럽연합집행위원회 홈페이지, https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre_en#responsibilities, 검색일: 2020.07.17.).

(3) 주요 역할: 미래예측·모델링·행동과학에 입각한 정책연구 수행

- [개요] EU Policy Lab은 미래예측, 모델링, 행동과학 등의 초학제적 지식 및 통찰에 입각한 정책연구를 수행하여 EU의 정책방향이나 중장기 전략 수립에 도움이 되는 정보를 제공한다. 예컨대 경제·농업·식량·세관·이주·과학기술 등의 다양한 분야의 추세 모니터링 및 미래 사회문제를 탐색하고 이에 따른 정책제언을 제공하고, 주요 정책분야별 특징을 개념화하여 모델을 개발하거나 행동경제학, 사회·인지심리학, 인류학에 기반을 둔 다양한 실험을 수행하고 있다.³⁷⁾
- [진행방식] EU Policy Lab 연구팀은 먼저 데스크·현장 리서치와 온라인 설문 등을 통해 기초 자료를 수집한 후, 프로젝트 분야에 따라 관련 이해관계자의 참여, 워크숍 등을 활용하여 프로젝트를 수행한다. EU Policy Lab의 정책 연구는 궁극적으로 이해관계자들과의 소통과 합의에 기반한 정책결정을 지향하므로, 연구 과정 전반에 걸쳐 시민 중심적인 프레임워크 활용과 이해관계자의 참여에 초점을 둔다(Nascimento, Pólvara, & Sousa Lourenço, 2018: 10).
- [방법론/도구] EU Policy Lab은 연구 목적을 달성하기 위해 가장 적합하다고 판단되는 방법론(e.g. 미래예측, 민족지학적 분석, 프로토타입 검증, 실험 등) 및 도구(e.g. 온라인 설문, 참여 워크숍, 데이터 시각화, 시나리오 분석, 불확실성 분석, 민감도 분석, 다기준평가 등)를 결합하여 활용한다.³⁸⁾
- [연구팀의 역할] EU Policy Lab 연구진은 연구 참여자의 전략적 사고 및 적극적인 참여를 촉진하고 참여자 간의 의사소통을 돕기 위해 다양한 디자인 씽킹 및 공동설계 기법을 활용한다.

37) EU Policy Lab 홈페이지, (<https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/portfolio/>, 검색일: 2020.07.17.); EU Science Hub 홈페이지, (<https://ec.europa.eu/jrc/en/research/crosscutting-activities>, 검색일: 2020.07.17.).

38) EU Policy Lab 홈페이지, (<https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/portfolio/>, 검색일: 2020.07.17.); EU Science Hub 홈페이지, (<https://ec.europa.eu/jrc/en/research/crosscutting-activities>, 검색일: 2020.07.17.).

(4) 프로젝트 사례 및 성과

① The Future of Government 2030+: A Citizen Centric Perspective on New Government Models (2019)

2019년 EU Policy Lab은 정부의 역할 및 형태 변화에 따른 시민-기업-정부 간의 관계변화를 고찰하고 미래의 정부 모델을 탐색하기 위해, 유럽위원회(EC)의 정보통신총국(DG CONNECT³⁹)과 공동으로 The Future of Government 2030+ 프로젝트를 진행하였다(Vesnic-Alujevic et al., 2019: 10-11). 본 프로젝트에는 EU Policy Lab의 구성원(내부 연구팀)과 시민, 디자인·행정·정치학과 학생, EC 소속 직원, 정책결정자, 연구자, 시민단체 등의 관련 이해관계자가 프로젝트 단계별로 참여하였으며(Vesnic-Alujevic et al., 2019: 79), 데스크 리서치와 같은 일반적인 2차 조사방법과 시나리오 기법을 활용한 미래예측, 디자인 씽킹 등 다양한 방법론이 활용되었다. 참여자들은 아래의 과정을 통해 미래의 정부 모습에 대한 시나리오를 도출하였다(Vesnic-Alujevic et al., 2019: 7, 13).

〈표 3-14〉 FuturGov 프로젝트 과정

과정	참여자	내용
데스크 리서치	EU Policy Lab 연구진	<ul style="list-style-type: none"> 향후 10~15년의 주요 변화 동인에 대한 문헌조사
상향식 시나리오 구축	시민 ⁴⁰	<ul style="list-style-type: none"> 미래의 정부 및 시민-정부 간의 관계에 대한 내러티브 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 대화 기반(dialogue-based) 시나리오 구축
	정책결정자, 학자, 시민단체	<ul style="list-style-type: none"> 위에서 구축된 시나리오의 유효성 검증(validation)

39) Directorate General for Communications Networks, Content & Technology

40) 해당 워크숍은 6개국(오스트리아, 아일랜드, 몰타, 폴란드, 스페인, 스웨덴)에서 진행되었으며, 워크숍 준비(참여자 모집, 디자인 등)와 관련하여 스톡홀름의 eGovlab, 바르샤바의 Engage Warsaw, 빈의 GovLab Austria를 포함한 각 지역의 정책랩과 협업하였다(Vesnic-Alujevic et al., 2019: 27).

과정	참여자	내용
프로토타입 개발	디자인스쿨 전문가 및 학생	<ul style="list-style-type: none"> • 미래지향적 디자인(speculative or future-oriented design) 방식으로 미래의 정부 모델 구체화 - 여러 디자인스쿨 간의 다양한 디자인 접근법 공유를 통한 학습 - 스토리보드, 영상, 시스템 시각화/프로토타입 형태로 발표
인게이지먼트 게임 ⁴¹⁾	JRC/EC 직원, 프로젝트 연구진, 미래학자 네트워크, 디자인/행정/정치학과 학생	<ul style="list-style-type: none"> • 위 과정을 통해 도출된 프로토타입을 기반으로 미래의 모습을 가정하고 각자 주어진 역할(시민, 정부, 기업, 인플루언서)에 따라 목표를 달성하기 위한 전략 수립 • 정부의 미래에 대한 참여자 간 토론 및 탐색적 대화를 통해 의견 종합
고위급 행사	정책결정자, NGO, 싱크탱크, 연구자, 관심있는 대중	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 이해관계자들이 모여 프로젝트 결과에 대해 논의

*출처: Vesnic-Alujevic et al.(2019: 13; 26-28) 내용을 참조하여 작성

EU Policy Lab은 이 프로젝트를 통해 디자인적 사고를 기반으로 다양한 혁신기법을 활용하여 참여자의 전략적 사고를 구조화하였을 뿐 아니라, 디자인 씽킹 분야의 전문가와 학생들을 연구 참여자로 포함하여 창의적인 아이디어 도출 방식을 적용하였다. 또한, 연구가 정책결정자 또는 전문가의 경로의존적이고 편향적인 사고방식에 치우치지 않도록 시민과 학생을 주요 참여자로 포함하여 수요자 지향의 상향식 접근을 시도하고 시민-전문가 간의 공동설계를 도모하였다는 점이 주목할 만하다(Vesnic-Alujevic et al., 2019: 26, 84).

41) 인게이지먼트 게임(engagement game)이란 어떤 상황을 가정하고 그 안에서 각자 맡은 역할에 맞게 토론에 참여하여 의견을 종합하는 공동설계 기법을 말한다(Vesnic-Alujevic et al., 2019: 78).

3) 핀란드의 Sitra

(1) 개요

핀란드의 Sitra는 핀란드 의회의 관리·감독을 받는 미래지향적 공공기금으로 지식과 통찰력을 바탕으로 미래예측 활동을 수행하여 국가전략 수립에 기여하는 싱크탱크이다(Sitra, 2020: 10). Sitra는 1967년 핀란드 중앙은행의 재원 조달로 설립되어 중앙은행의 관리·감독하에 운영되었으나, 보다 실험적인 활동을 수행하기 위해 1991년부터 핀란드 의회직속기관으로 전환되어 정부 부처의 재정지원으로부터 독립성을 가지게 되었다(백상준, 2015: 38; 한국경제, 2018.10.25.).⁴²⁾

(2) 조직구성 및 운영구조

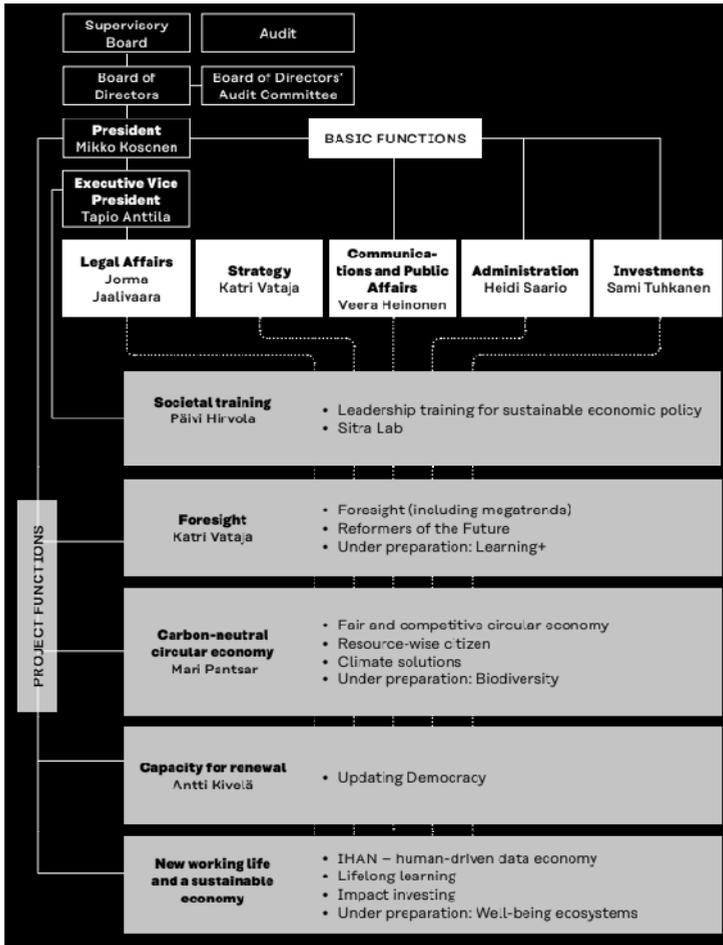
Sitra는 현재 약 170명의 다학제적 전문성을 지닌 전문가로 구성되었으며, 국가혁신기금법(Act on Sitra, the Finnish Innovation Fund (717/1990)) 하에 운영된다. Sitra의 거버넌스 구조는 다음과 같다(Sitra, 2020: 32, 41-42).

먼저 Sitra의 감독이사회(Supervisory Board)는 회장 임명·기금운용에 대한 감독 및 운영원칙을 결정하는 권한을 가진다. 감독이사회는 본래 핀란드 의회가 임명하는 핀란드 은행의 의회감독위원회(Parliamentary Supervisory Council)의 멤버로 구성되었으나, 2019년 법령이 개정됨에 따라 2020년 2월부터 구분되기 시작하였다(Sitra, 2020: 41). 이사회(Board of Directors)의 경우, 감독위원회에 제안될 문제, 결정사항을 준비하며 기금의 전반적인 관리를 담당하며, 최대 3명의 정부 부처 대표와 전문가를 포함한 5-7명의 멤버로 구성되어 있다.⁴³⁾

42) 한국경제. (2018.10.25.). “핀란드 ‘시트라’ 처럼 국회에 R&D 기구 설립을”, (<https://kr.investing.com/news/economy/article-112939>, 검색일: 2019.07.31.).

43) Sitra 홈페이지, (<https://www.sitra.fi/en/news/reform-of-sitras-board-of-directors/>, 검색일: 2020.07.17.).

〈그림 3-15〉 Sitra 조직도(2019.12.31. 기준)



*출처: Sitra(2020: 63)

Sitra는 정부 부처의 재정 지원 및 관리·감독을 받지 않기 때문에 독립적이면서도 실험적인 활동이 가능하다. 또한, 의회 소속 미래전략기관이라는 특징으로 인해 정권 변화를 초월하여 정부임기 내에 가시적인 성과를 보이기 위한 단기성 사업이 아닌 장기적인 관점에서 향후 20년간의 국가미래전략을 수립하는 것을 촉진시키는 역할을 한다 볼 수 있다(백상준, 2015: 39).

(3) 주요역할: 미래예측 관련 기금 운용 및 연구 수행

[개요] Sitra는 복지 분야 혁신 촉진, 인력자원 중심의 운영모델 추진, 환경 친화적인 산업 확대를 실현하기 위해 미래예측 기금을 운용한다(백상준, 2015: 38-39). 또한 현재와 미래의 메가트렌드를 파악하고 이를 기반으로 핀란드 정부의 장기 방향성을 수립하는 미래지향적 연구를 수행하고 있다(Sitra, 2020: 4, 12). Sitra 프로젝트의 주요 분야는 아래와 같다.

〈표 3-15〉 Sitra 프로젝트의 5가지 핵심 주제

탄소중립 순환경제	재건 역량	새로운 일과 지속가능한 경제	미래예측과 통찰	교육훈련
지속가능한 일상	공정한 데이터 경제	평생학습	메가트렌드	지속가능한 경제 정책을 위한 리더십 훈련
순환경제	웰빙 데이터	영향 투자	약신호	시트라랩
기후변화 대응	민주주의		미래 결정자	

*출처: Sitra 홈페이지(<https://www.sitra.fi/en/our-work/>, 검색일: 2020.07.17.)

- [진행방식] Sitra는 각 프로젝트를 수행함에 있어서 미래예측, 보고서 발간, 실험 및 파일럿, 모델의 개발 및 보급, 자금 조달, 변화와 훈련을 위한 행정 및 입법 기관 구축 등을 다양한 접근방식을 취한다(Sitra, 2020: 10). 특히 Sitra의 국가미래예견 접근은 미래전략을 수립함에 있어서 전문가들의 참여 및 온라인 매체를 활용한 민간 의견 수렴 확대 등 지속적인 상호소통 및 정보공유와 같은 방식을 활용함으로써 사회통합 구현에 기여하고자 한다(백상준, 2015: 39).
- [방법론/도구] Sitra는 미래예측, 실험, 파일럿, 모델링 등의 다양한 방법론을 활용하며, 초학제적 네트워킹 및 프로젝트를 통해 협력을 촉진하고 있다(Sitra, 2020: 10, 32).
- [연구팀의 역할] Sitra 연구팀은 프로젝트 수행 시 다양한 이해관계자의 참여와 관련 부처 간 협업을 유지하는 데 필요한 퍼실리테이션을 제공한다.

(4) 프로젝트 사례 및 성과

① Critical move – Finland’s road map to a circular economy 2.0. (2016–2018)⁴⁴⁾

2016년 Sitra는 세계 최초로 ‘순환경제(circular economy) 2.0.을 위한 국가 로드맵’을 작성하여 테스트 시행 계획을 발표한 후, 2017년부터 핀란드 정부와 Sitra의 공동 주관 하에 국가 액션 플랜 수립과 더불어 관련 연구 및 실험을 지원하였다. 이어서 2018년 국민, 기업, 정부의 로드맵 변화 필요성에 대한 의견을 수렴하여 로드맵을 업데이트하였다. 본 프로젝트에는 여러 정부 부처(환경부, 농림부, 경제고용부, 교통통신부 등), 지방정부, 기업, 연구기관 등을 포함한 다양한 이해관계자들이 로드맵 업데이트 과정에 참여하였다. Sitra는 참여 워크숍 방식을 차용하여, 참여자들이 로드맵 업데이트안에 대한 의견을 개선하고 순환경제에 대한 공통의 비전을 수립할 수 있는 환경을 조성하였다.

Sitra는 여러 행위자들의 참여와 합의를 기반으로 프로젝트를 수행함으로써 순환경제와 관련된 주요 이해관계자 집단의 미래지향적 사고를 선도할 수 있었으며, 정부의 순환경제 프로그램과 법령 제정에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 순환경제는 사회 모든 영역에서 각자의 역할을 수행할 때 가능하다는 점에서 더 큰 의의가 있는 것으로 보인다.

② Isaacus Project (2015–2018)⁴⁵⁾

2011년 이후 핀란드에서는 지식 기반 의사결정의 중요성과 정보·지식 관리의 연결을 위한 디지털화, 실험, 서비스의 개방 및 통합에 관한 여러 전략과 프로그램을 통해 국민적인 합의가 이루어졌다. 이에 따라 Sitra는 혁신 생태계

44) Sitra 홈페이지, (<https://www.sitra.fi/en/articles/how-was-finlands-roadmap-to-a-circular-economy-drawn/>, 검색일: 2020.10.10.).

45) Sitra 홈페이지, (<https://www.sitra.fi/en/news/health-data-soon-available-for-innovations-how-were-the-grounds-of-findata-built/>, <https://www.sitra.fi/en/publications/a-finnish-model-for-the-secure-and-effective-use-of-data/#3-key-lessons-learned>, 검색일: 2020.10.10.); Sitra (2020: 8, 23).

를 구축하고 사회복지부가 구축한 웰빙 데이터의 2차 사용을 활성화하기 위해 2015년부터 2018년까지 Isaacus 프로젝트를 실시하였다. 본 프로젝트에는 연구자, 창업기업가, 업계 및 환자 대표 조직 등이 법안 제정 및 다양한 이벤트, 포럼 등에 참여하여 직접 의견을 개진하였다. Sitra 연구팀은 디자인적 사고를 기반으로 다양한 이해관계자와의 수차례에 걸친 인터뷰 및 워크숍을 진행하였으며, 의료 데이터 생성 및 활용 등 주요 이슈에 있어서 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 실험을 수행하였다.

Sitra는 원스톱 의료 데이터 서비스인 Findata⁴⁶⁾를 구축하는데 필요한 법률(Act on the Secondary Use of Health and Social Data)이 제정되고 실제 서비스가 운영되기까지 전 과정에 걸쳐 큰 역할을 하였다. Findata 구축은 새로운 기술, 데이터 기반 애플리케이션, 계층 정보 및 바이오마커 데이터의 활용도를 제고함으로써 향후 효율적인 지식 관리 및 서비스 개선에 기여할 것으로 기대된다. 동 프로젝트의 성공 요인으로는 핀란드 국민의 높은 정부 신뢰 뿐 아니라 정책 대상자 중심의 정책과정, 다양한 이해관계자의 참여, 워킹그룹 활동을 통한 법 개정 과정의 개방성, 관계 부처 간 긴밀한 협업관계 유지, 의료 데이터 생성 및 활용 등 주요 이슈에 있어서 이해관계자 간 갈등해소를 위한 실험 수행 및 기술적 저해 요인 극복 등을 꼽을 수 있다.

4) 영국의 Policy Lab

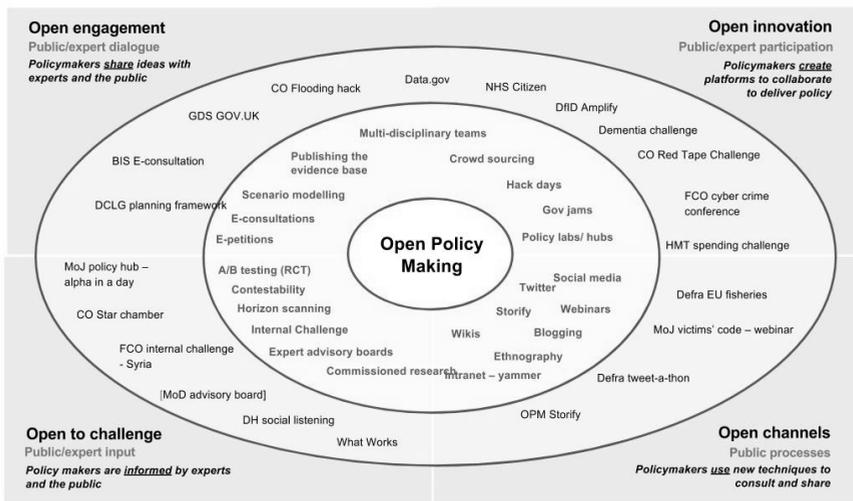
(1) 개요

2012년 영국 정부는 개방형 정책결정(Open Policy Making)을 촉진하고 정책 실무자의 역량강화를 위한 행정개혁의 일환으로 공무원제도개혁(Civil Service Reform)을 추진하였고, 이를 기반으로 2014년 초 영국의 내각처 산하에 UK Policy Lab을 설립하였다(Kimbell, 2015: 4-5). UK Policy Lab은

46) 연구·통계·혁신활동·교육·지식관리·정책에서의 활용을 목적으로 하는 원스톱 의료 데이터 서비스를 말한다.

개방형 정책결정 원리를 기반으로 수요자 중심의 정책 개선 및 시스템 변화를 위한 혁신활동을 수행하는 정부내부 조직으로, 조직학습 촉진, 효과적인 정책 수립을 위한 실용적인 지식 및 증거 제공, 정책 실무자 및 이해관계자 간의 협업을 활성화하는 역할을 수행한다(Kimbell, 2015: 1, 7).

〈그림 3-16〉 UK Policy Lab의 개방형 정책결정(Open Policy Making)의 접근 방식



*출처: UK Policy Lab 홈페이지, <https://openpolicy.blog.gov.uk/what-is-open-policy-making/> (검색일: 2020.07.17.)

(2) 조직구성 및 운영구조

UK Policy Lab은 16명의 민족지학·데이터 과학·디자인·정책·정치 분야 등 다양한 배경의 전문성을 가진 학자들로 구성된 내부 다학제 팀을 중심으로 운영되고 있다. UK Policy Lab은 내각처 산하 정책혁신 관련 업무 담당 조직으로(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 69) 정부 부처로부터 예산지원을 받으며 정책팀(policy team)의 요청에 따라 관련 이해관계자와의 협업을 추진하고 그 결과를 기반으로 투자를 받는 형태로 운영된다(Kimbell, 2015: 5).

(3) 주요역할: 미래예측 연구 수행

- [개요] UK Policy Lab의 주요 역할 중 하나는 고령화, 노동의 변화, 과학 기술의 발전, 포스트 코로나 시대의 사회적 거리두기 등과 같은 다양한 이슈에 대한 미래의 정책대안을 마련하기 위한 미래지향적 연구를 수행하는 것이다.⁴⁷⁾
- [진행방식] UK Policy Lab의 미래예측 연구는 먼저 내부 연구팀이 관련 이슈에 대한 문헌조사를 실시한 후, 이를 통해 얻은 시사점을 중심으로 공무원, 시민, 기업 대표 등이 함께 모여 미래 사용자의 경험을 일부 재현해보고 미래 정책을 공동설계하는 식으로 진행된다(Siodmok, 2019: 4; 조세현 외, 2019: 28-29에서 재인용).

〈그림 3-17〉 UK Policy Lab의 공동설계 워크숍



*출처: Kimbell(2015: 27)

47) UK Policy Lab 홈페이지, (<https://openpolicy.blog.gov.uk/2020/05/22/policy-innovation-what-why-and-how/>, 검색일: 2020.07.17.).

- [방법론/도구] 연구 참여자들은 시나리오 분석, 페르소나 기법, 프로토타이핑 등의 전략적 디자인 기법(speculative design techniques)을 활용하여 단기적 사고를 넘어선(조세현 외, 2018: 34) 미래 정책의 방향성 및 실현가능한 정책대안, 합리적인 평가 방안 등을 함께 모색한다.

〈그림 3-18〉 UK Policy Lab의 프로토타이핑 활용



*출처: Kimbell(2015: 28)

2. 정책 개선 기능의 정책랩

1) 영국의 Policy Lab

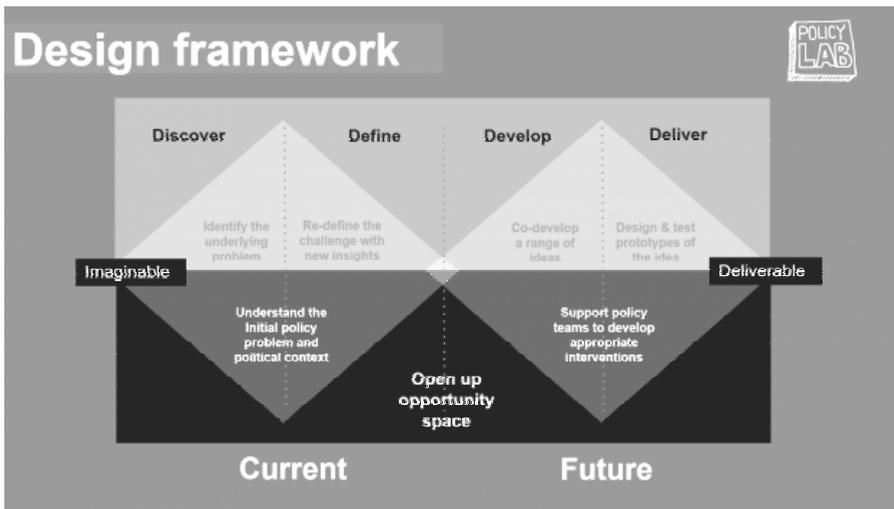
(1) 주요역할: 수요자 중심의 정책대안 탐색⁴⁸⁾

- [개요] UK Policy Lab은 미래지향적 사고에 기반한 국가전략수립과 더불어 복잡한 정책문제에 대한 해결책을 탐색함으로써 정책개선을 추진하는 역할을 수행한다.

48) UK Policy Lab 홈페이지, (<https://openpolicy.blog.gov.uk/about/>, 검색일: 2020.07.06.).

- [참여자] 정책혁신 활동은 정책의제에 영향을 받는 사용자의 적극적인 참여가 필수적이기 때문에, UK Policy Lab의 연구에는 내부 연구팀 외에도 공무원, 민간단체, 시민 등의 다양한 이해관계자가 참여한다. 뿐만 아니라 UK Policy Lab은 다양한 정부부처(내무부, 법무부, 교육부, 교통부, 보건연금부, 국제개발부 등)와 긴밀히 협업한다(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 70).
- [진행방식] UK Policy Lab은 3 Big Ds(Design, Digital, Data)를 주된 수단으로 하는 정책혁신을 위한 테스트 그라운드 역할을 하며, 아래와 같은 디자인적 사고의 더블 다이아몬드 프로세스(발견-정의-확장-전달)를 거쳐 정책문제를 진단하고 해결안을 도출한다.

〈그림 3-19〉 UK Policy Lab의 디자인 프레임워크(더블 다이아몬드 프로세스)



*출처: UK Policy Lab 홈페이지, <https://openpolicy.blog.gov.uk/2019/12/20/looking-back-to-look-forward-what-is-next-for-design-in-policy/> (검색일: 2020.07.13.)

- [방법론/도구] UK Policy Lab은 각 과정에서 민족지학적 분석, 데이터 과학, 디자인 씽킹, 프로토타입 검증 등의 다양한 방법론을 활용한다. 예컨대 발견-정의 단계에서는 민족지학적 연구를 통해 정책 수요자의 경험

을 보다 면밀히 이해하고, 데이터 과학을 활용하여 거시적인 관점에서의 정책분석을 위한 데이터를 마련하여 문제를 정의한다. 이어서 확장-전달 단계에서는 디자인적 사고에 입각한 사용자 중심의 분석을 바탕으로 관련 이해관계자와 함께 문제에 대한 솔루션을 프로토타입화하고 검증하여 관련 부처가 이를 제도화(scale)할 수 있게끔 도운다(Siodmok, 2019: 4; 조세현 외, 2019: 28-29에서 재인용). 이러한 UK Policy Lab의 공동설계 접근은 새로운 아이디어 개발을 촉진하는 중립적 공간을 조성하는 데 유용하며, 다양한 주체 간 협업을 가능하게 한다(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 69).

2) 영국의 Behavioural Insights Team(BIT)

(1) 개요

영국의 ‘넛지 유닛’이라고도 불리는 Behavioural Insights Team(BIT)은 행동과학을 기반으로 시민의 정책 및 공공서비스 경험을 데이터화하여 증거 기반, 정책수요자 중심의 정책설계를 지향하는 사회적 목적 기업(social purpose company)이다(Hallsworth et al., 2018: 3).

1990년대 말부터 증거 기반 정책(Evidence-based Policy)이 새로운 정책 패러다임으로 부상함에 따라, 영국 정부는 2010년 내각처 산하에 BIT를 설립하였다. 2014년 BIT는 부분적으로 민영화되어 영국 정부, 민간 사회혁신단체 NESTA, BIT 직원이 공동으로 소유하는 사회적 목적 기업으로 전환되었다. 현재 BIT는 영국 외에도 싱가포르, 시드니, 뉴욕 등에 해외 지사를 설립하여 해외 기관과의 협력을 도모하며, 헤드쿼터인 런던 팀은 국내외 정책 분야 및 국제개발 분야를 다루고 있다(Behavioural Insights Team, 2019: 56).

(2) 조직구성 및 운영구조⁴⁹⁾

BIT는 전직 공무원과 정책전문가를 비롯하여 행동경제학, 사회심리학, 뇌과학, 인류학 등 다양한 분야의 전문가로 구성된 다학제적 팀 기반으로 운영된다. 또한, 세계 각국의 정부, 공공기관, 자선단체, 학계, 기업, 비영리단체 등과의 네트워크 구축을 통해 글로벌 도전과제의 해결을 도모한다.

BIT는 영국 정부, 민간 사회혁신단체 NESTA, BIT 직원의 공동 소유 구조로 운영되기 때문에 BIT 이사회(Board) 또한 영국 내각처와 NESTA의 대리인과 BIT 임원들로 구성된다.

(3) 주요역할: 행동과학 기반의 정책실험을 통한 지속적인 정책 개선⁵⁰⁾

- [개요] BIT는 행동과학에 입각한 정책실험을 통해 정책 및 공공서비스와 관련된 정책수요자의 행태를 파악하여 실효성 있는 정책 수립을 위한 증거를 제공하는 역할을 수행한다.
- [진행방식] BIT 연구팀은 정책목표를 달성하기 위해 가장 적합한 방법이 무엇인지 테스트하기 위해 실제 정책 수요자를 대상으로 많은 비용이 소요되지 않는 넛지(예. 특정 문구를 사용한 메시지, 디자인 변경 등)를 적절히 활용하여 실험을 수행한 후, 이를 기반으로 정책적 시사점을 제공한다. 이때 단순히 단일 정책개입의 효과성을 검증하는 것을 넘어서 실험결과를 반복적으로 테스트(replicate)하여 지속적인 개선을 도모한다(Haynes et al., 2012: 32).
- [방법론/도구] BIT의 정책실험은 영향평가의 대표적인 방법론인 무작위 통제실험(RCT)을 주로 사용하며, 현장실험 뿐만 아니라 Predictiv⁵¹⁾와

49) Behavioural Insights Team 홈페이지, (<https://www.bi.team/about-us/>, 검색일: 2020.07.04.).

50) Behavioural Insights Team 홈페이지, (<https://www.bi.team/about-us/>, 검색일: 2020.07.04.).

51) 온라인 RCT의 경우, 1-2주 정도의 단기간에 자료수집이 가능하며 현장실험에 비해 실험결과를 신속하게 도출해낼 수 있고, 이용자의 참여를 활성화하는 데 유용한 텍스트, 이미지, 영상 등의 다양한 콘텐츠를 유동적으로 활용할 수 있다는 장점이 있다(Behavioural Insights Team 홈페이지,

같이 자체적으로 개발한 온라인 리서치 플랫폼을 활용하여 정부 및 민간 기업의 요청 하에 온라인 실험을 수행하기도 한다.

(4) 프로젝트 사례 및 성과

① Behavioural Government (2019)

BIT의 정책실험은 일반적으로 시민의 행동과 특정 영역에서의 시민-정부/공공서비스 간의 관계에 초점을 두나, 2018년 BIT는 정책결정자 및 실무자의 고착화된 편견을 극복하는 방법을 탐색하고자 정책결정자 및 실무자를 주요 대상으로 하여 본 연구를 수행하였다(Behavioural Insights Team, 2019: 31). 본 연구에는 편의표본추출에 의한 온라인 설문조사, 기존연구 조사가 활용되었다. BIT 연구팀은 먼저 기존의 연구결과 및 온라인 설문 등을 토대로 정책과정의 참여자가 가지기 쉬운 8가지 편견들을 식별한 후, 이를 개선하기 위한 실용적인 전략과 활용 가능한 도구(예. 리프레이밍, 외부 전문가와의 네트워크 구축, 초학제팀 구성, 레드팀 활용 등)를 제시하였다(Hallsworth et al., 2018: 7). 이어서 해당 연구결과를 토대로 정책결정자 및 실무자들이 정책과정에서의 편견을 인식하고 이를 극복하는 방법을 학습할 수 있도록 영국의 여러 정부부처 실무자들을 대상으로 워크숍을 진행하였다(Behavioural Insights Team, 2019: 33).

② Applying Behavioural Insights to Organ Donation (2013)

2013년 BIT는 영국의 운전면허청 웹사이트 이용 시 뜨는 장기기증 희망의사 관련 알림창의 문구와 사진에 변화를 줌으로써 장기기증 신청률이 증가하였는지를 확인하기 위해 무작위 통제실험(RCT)을 수행하였다. 동 프로젝트는 장기기증 관련 정책의 스케일업(scale-up)에 앞서 기존 정책의 실효성을 확인하고 기존 정책 대비 새로운 정책의 효과성을 파악하여 증거 기반의 정책 결정에

<https://www.bi.team/bi-ventures/predictiv/>, 검색일: 2020.07.09).

기여하는 것을 목적으로 하였다(Behavioural Insights Team, 2013: 2). 본 실험은 영국의 내각처, 국가보건서비스 혈액·이식센터(NHSBT),⁵²⁾ 보건부, 디지털서비스부, 운전면허청과의 협력하에 진행되었으며, 운전면허 신청 및 자동차세 갱신을 위해 운전면허청 사이트에 접속한 백만 명 이상의 이용자가 실험에 참여하였다(Behavioural Insights Team, 2013: 7).

BIT는 5주 동안 운전면허청 웹사이트 이용자에게 장기기증과 관련된 8종류의 알림 메시지를 무작위로 할당하였다. 예를 들어 기본적인 장기기증 요청 메시지를 통제집단으로 설정하고, 사회적 규범이나 무행동(inaction)의 부정적인 효과를 상기시키는 문구 추가, 시각적인 효과를 주기 위해 다양한 사진 추가 등의 변화를 주었다(Behavioural Insights Team, 2013: 4-5). 본 프로젝트는 이용자 수가 높은 정부 웹사이트를 이용하여 실제 정책대상자의 참여를 극대화하고, 간단한 문구 및 사진을 추가하여 많은 비용이 소요되지 않는 방식으로 다양한 정책방안을 테스트하고 시행(test and trial)했다는 데 의의를 가진다(Behavioural Insights Team, 2013: 8).

3) 호주의 A-Lab

(1) 개요⁵³⁾

호주의 A-Lab은 디자인 사고를 기반으로 다양한 이해관계자(cross-sector) 간의 협력을 통해 에너지 분야의 시스템 변화를 도모하는 호주 재생에너지청(ARENA) 산하 혁신랩이다(ARENA, 2018: 2).

2016년 ARENA는 에너지 산업의 분절화(fragmentation)와 부처 간 칸막이(silo)가 혁신을 저해하는 요소로 작용하고 있음을 인지하고, 이를 개선하기

52) National Health Service Blood and Transplant

53) OECD Observatory of Public Sector Innovation(OPSI) 홈페이지, (oecd-opsi.org/innovations/arena-a-lab/, 검색일: 2020.07.10.); ThinkPlace 홈페이지, (thinkplace.com.au/work/innovating-renewable-energy-bringing-people-together/, 검색일: 2020.07.10.).

위해 ThinkPlace⁵⁴⁾와 함께 A-Lab을 런칭하였다.

(2) 조직구성 및 운영구조

A-Lab은 상시 운영되는 조직이라기보다 ARENA의 프로젝트별로 진행되는 혁신 공간(space for innovation)이라 볼 수 있으며, ARENA의 구성원, 에너지 분야를 포함한 다양한 영역의 전문가⁵⁵⁾와 전력수요자로 구성된 네트워크 기반으로 운영된다.

A-Lab은 ARENA의 주도하에 운영되며 다분야 전문가 및 기관들과 협업한다. ARENA의 운영위원회는 재생에너지, 기술, 상업화, 비즈니스투자, 기업거버넌스 분야의 전문가들로 구성되어있으며, ARENA의 투자전략 및 우선순위를 결정하고 기관 운영을 관리·감독하며 프로젝트 예산지원을 승인하는 역할을 한다.⁵⁶⁾ 또한 ARENA의 경영팀은 호주의 전력시장, 사업개발, 정책, 에너지기술, 재정 분야의 경험을 가진 전문가들로 구성되어 있다.⁵⁷⁾

(3) 주요역할: 재생에너지로의 전환을 위한 프로젝트 및 이니셔티브 설계

- [개요] A-Lab의 주요 역할은 다양한 에너지 관련 프로젝트를 통해 지속가능한 에너지 생태계 조성을 위해 활용 가능한 새로운 아이디어를 모색하는 것이다.
- [참여자] A-Lab에는 ARENA 직원, ThinkPlace의 디자인 컨설턴트, Marchment Hill Consulting의 기술전문가를 비롯하여 프로젝트 주제별 다양한 이해관계자가 참여한다.⁵⁸⁾

54) ARENA는 에너지 분야의 협력적인 혁신을 장려하기 위해 디자인 씽킹 기반의 협력 관련 자문을 얻고자 디자인 컨설팅 회사인 ThinkPlace와 파트너십을 구축했다.

55) ARENA 직원, ThinkPlace의 디자인 컨설턴트, Marchment Hill Consulting의 기술 전문가 등이 이에 해당한다.

56) ARENA 홈페이지, (<https://arena.gov.au/about/board/>, 검색일: 2020.07.24.).

57) ARENA 홈페이지, (<https://arena.gov.au/about/executive-team/>, 검색일: 2020.07.24.).

- [진행방식] A-Lab의 참여자들은 3가지 접근방식(Ideate, Incubate, Accelerate)을 기반으로 하는 공동설계 과정을 통해 아이디어를 시범적으로 도입(pilot)해보고 신속한 피드백을 바탕으로 수정·보완하는 반복적 학습을 통해 프로젝트 아이디어를 발전시킨다(ARENA, 2018: 2).

〈표 3-16〉 A-Lab의 공동설계 접근법

구분	내용
Ideate	• 참여자 간 잦은 만남과 소통을 통해 시스템 변화를 위한 새로운 아이디어 도출
Incubate	• 프로젝트팀이 아이디어를 발전시킬 수 있는 협력의 장(예. 활동 세션) 마련 및 전문가의 지원 제공
Accelerate	• 워크숍 활동을 통한 협력적 공동설계

*출처: ARENA(2018: 2)

- [방법론/도구] A-Lab은 파일럿과 여러 참여 및 공동설계 기법을 활용한다.
- [연구팀의 역할] A-Lab 진행 시, ARENA 연구팀은 참여자 간의 협력을 돕는 다양한 디자인 기법과 소통·참여(engagement) 도구를 활용한다.

(4) 프로젝트 사례 및 성과

① Incubate (2018, 2019)⁵⁹⁾

A-Lab은 2018년부터 매해 에너지 분야의 다양한 이해관계자를 초청하여 재생에너지로의 전환을 위한 정책아이디어를 개발하는 Incubate 프로젝트를 실시하고 있다. ARENA는 먼저 재생에너지 분야의 다양한 이해관계자(예. 혁

58) OECD Observatory of Public Sector Innovation(OPSI) 홈페이지 (oecd-opsi.org/innovations/arena-a-lab/, 검색일: 2020.07.10.); ThinkPlace 홈페이지, (thinkplace.com.au/work/innovating-renewable-energy-bringing-people-together/, 검색일: 2020.07.10.).

59) ARENA 홈페이지 (https://arena.gov.au/blog/a-lab-incubate-2019/, 검색일: 2020.07.11.).

신가, 기술전문가, 프로젝트 개발자, 에너지 리테일 관계자, 네트워크 비즈니스, 사용자/고객, 규제전문가 등)로 구성된 팀들의 참가 모집 및 선정 후 워크숍을 진행한다. 이때 ARENA 직원은 프로젝트 진행 및 운영을 맡고, 에너지 및 규제 분야 전문가 등이 멘토로 참여한다.

동 프로젝트는 3일간의 워크숍 형태로 진행되며, 참여자들은 다양한 디자인 기법과 참여 도구를 활용하여 미래에 ARENA의 투자 대상이 될 수도 있는 혁신 아이디어(예. 분산에너지자원 관리 개선방안, 기업의 재생에너지 활용도를 높이는 방안 등)를 구상하고, 에너지 및 규제 분야 전문가의 피드백을 바탕으로 아이디어를 구체화한다(ARENA, 2018: 9). ARENA 연구팀은 참여자 간 협력을 활성화하고 적절한 안내를 제공하는 퍼실리테이터의 역할을 수행하며, ARENA를 비롯한 여러 투자기금(예. Clean Energy Finance Corporation)과 연계하여 참여자들의 아이디어에 대한 투자 유치를 추진하고, 참여자들에게 산업 및 규제 관계자들과 네트워킹의 기회를 제공한다(ARENA, 2018: 9).

본 프로젝트를 통해 A-Lab은 에너지 시스템을 둘러싼 다양한 이해관계자들이 상호작용함으로써 재생에너지 확대방안을 공동설계하는 장을 마련하고, ARENA의 예산지원 하에 실제 프로젝트로 진행될 수 있는 정책 아이디어를 개발하는 성과를 이루었다(ARENA, 2018: 9).

4) 덴마크의 MindLab

(1) 개요

덴마크의 MindLab은 사회문제 해결을 위한 새로운 솔루션을 모색하기 위해 사용자 중심의 정책 개선을 시도한 덴마크의 정부 부처 간 혁신조직으로(조세현 외, 2018: 51), 특정 정부 부처의 요청에 따른 컨설팅을 수행하는 방식으로 운영되었다. MindLab는 2002년 정책과정의 효율성 증진 및 조직내부의 발전을 도모하는 것을 목적으로 산업부 산하에 처음 설립된 후, 2006년과 2011년 두 번의 전환을 거쳐 사용자 중심의 디자인 사고를 활용하여 공공문제 해결을

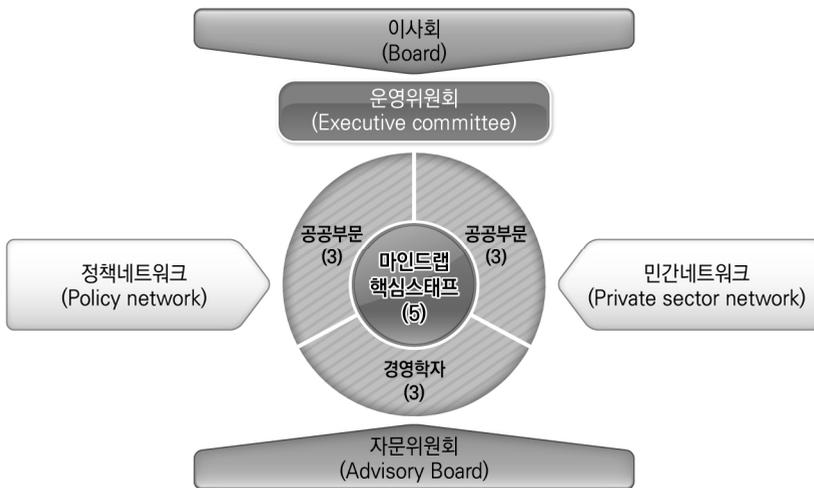
위한 정책의 공동생산을 지향하는 MindLab 3.0에 이르러 2018년까지 운영되었다(Carstensen & Bason, 2012: 7, 19)

(2) 조직구성 및 운영구조

MindLab은 정부(3명), 기업(3명), 연구기관(3명) 출신의 총 9명이 모여 협업하는 3중 나선 구조로 운영되며(권향원·윤영근·박중훈, 2018: 66), 추가적으로 5명의 디자인·사회학·공학·커뮤니케이션 등의 다양한 전문성을 가진 공무원들이 참여자들을 조정하는 핵심 스텝 역할을 수행하였다(Carstensen & Bason, 2012: 12, 16; 권향원·윤영근·박중훈, 2018: 67에서 재인용).

MindLab은 2019년 Disruption Task Force라는 명칭의 수장 직속 조직으로 전환되기 전까지 덴마크 정부의 3개 중앙부처(산업기업재정부, 노동부, 교육부)와 1개 지방자치단체의 소속으로 운영되었다(조세현 외, 2017: 106; 조세현 외, 2018: 51에서 재인용).

〈그림 3-20〉 MindLab의 운영구조



*출처: Carstensen & Bason(2012: 12); 권향원·윤영근·박중훈(2018: 67)에서 재인용

(3) 주요역할: 정책 및 정부혁신 지원과 위험관리를 위한 시스템 설계

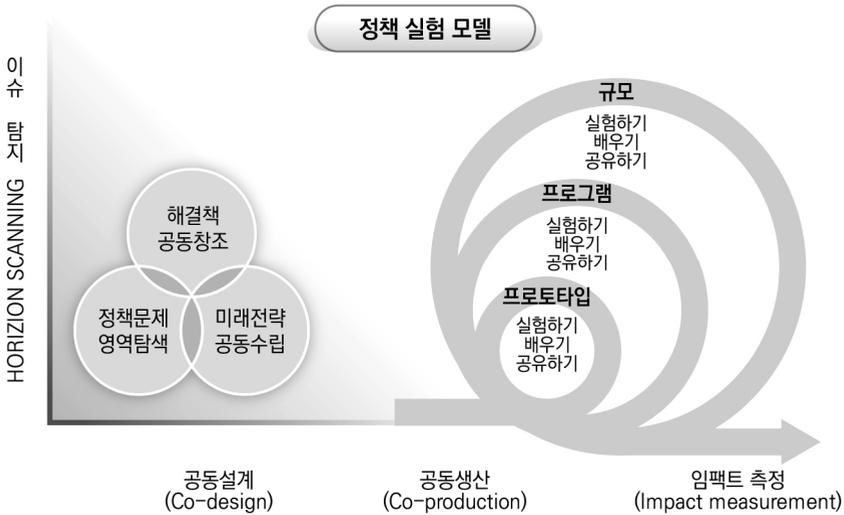
- [개요] MindLab은 인간 중심의 정책재설계(human-centered policy redesign), 즉 정책 수요자인 시민의 관점에서 기존 정책을 재검토하고 정책의 실효성을 제고하기 위해 혁신적인 아이디어를 발굴하고 실행 가능한 정책 프로토타입으로 발전시키는 역할을 수행한다. 주요 활동 분야로는 기업가정신, 기후 변화, 디지털 셀프 서비스, 시민의 권리, 고용 서비스, 작업장 안전 등의 사회 전반에 대한 폭넓은 정책 분야를 포함한다(조세현 외, 2018: 51-52; 조세현·정서화·함종석, 2019: 10).
- [진행방식] MindLab은 정부-기업-시민사회 간의 협업을 기반으로 정책의 공동설계, 공동생산, 공동평가 시스템을 추구하며(조세현 외, 2018: 53), 아래의 과정을 통해 프로젝트를 수행한다.
- [방법론/도구] MindLab은 주로 시스템적 사고 및 디자인적 사고를 기반으로 프로토타입, 실험 등의 방법론을 활용한다.

〈표 3-17〉 MindLab 프로젝트의 3단계 프로세스

단계	내용
1	• 구체적이고 명확한 문제 파악을 위해 시민과 민간기업을 포함한 이해관계자들이 함께 현장 조사를 수행함. 이 단계에서 공공부문의 문제점을 확인함
2	• 선행 분석결과에 근거하여 전문가 및 정부 관계자를 중심으로 문제해결 방향성을 협의함
3	• 디자인 거버넌스 구성원들이 협의된 구체적인 방안에 기초하여 프로토타이핑을 설계하고 이를 실험함

*출처: Carstensen & Bason(2012); 권항원·윤영근·박중훈(2018: 68)에서 재인용

〈그림 3-21〉 MindLab의 정책실험 모델



*출처: Bason(2016: 19); 조세현 외(2018: 52)에서 재인용

3. 혁신역량 강화 기능의 정책랩

1) 캐나다의 Policy Horizons Canada(PHC)

(1) 주요역할: 공공부문의 미래지향적 사고 확산⁶⁰⁾

- [개요] PHC는 미래예측 연구를 통한 국가의 미래전략기획 외에도 정책과정의 참여자들이 미래의 환경 및 수요 변화를 종합적으로 고려하여 정책을 수립할 수 있는 역량을 함양할 수 있도록 공무원들을 대상으로 미래지향적 사고방식 확산을 위한 교육을 제공한다. 또한, PHC의 미래예측 연구에서의 공무원의 참여를 적극적으로 독려하여 행함에 의한 학습을 지원한다 (Policy Horizons Canada, 2015: 44).

60) Policy Horizons Canada 홈페이지 (<https://horizons.gc.ca/en/about-us/>, 검색일: 2020.07.03.).

- [참여자] PHC의 공무원 대상 역량강화 훈련에는 공무원의 혁신역량을 다방면적으로 제고하기 위해 PHC의 내부 연구진 외에도 디자인스쿨, 정책랩, 미래학자 등 다분야 전문가가 참여한다.
- [진행방식] PHC는 환경변화에 신속하고 민첩하게 대응하는 데 도움이 되는 다양한 혁신도구에 대한 정책실무자의 이해를 높이기 위해 다부처 공무원을 대상으로 수차례의 온·오프라인 워크숍을 진행한다(Policy Horizons Canada, 2018b: 3).
- [방법론/도구] PHC는 전략적 미래예측, 디자인 씽킹, 참여 방법론과 온/오프라인 워크숍 등을 활용한다.
- [연구팀의 역할] PHC 연구팀은 프로젝트 설계 및 관리·운영을 담당하며, 참여자에게 프로젝트의 과정, 도구, 방법 등에 대한 안내 및 도움을 제공하는 역할을 한다(Policy Horizons Canada, 2018a: 4).

(2) 프로젝트 사례 및 성과

① Canada Beyond 150 (2018)

2018년 PHC는 국가의 장기 추세를 분석하고 공공분야의 혁신을 이루기 위해 연방정부 부처 및 산하기관 소속 신입 공무원 150명을 대상으로 Canada Beyond 150 프로젝트⁶¹⁾를 실시하였다(Policy Horizons Canada, 2018a: 3). 본 프로젝트에 참여한 공무원들은 전략적 미래예측·디자인 씽킹⁶²⁾·참여 등의 다양한 혁신방법 및 도구를 학습하고, 이를 활용하여 정부 내·외부 관계자와 함께 분야별 정책문제를 해결하기 위한 솔루션을 모색하는 방식으로 진행되었다. 대부분 비대면 워크숍으로 진행되었으며, 참여 공무원 간의 상호작용

61) 해당 프로젝트는 캐나다 건국 150주년인 2017년까지의 미래변화를 탐색하고 신입 공무원의 리더십을 향상시키기 위해 2008년 시행된 canada@150와 동일한 목적으로 진행되었다.

62) 5단계의 과정(사용자와의 공감, 사용자가 겪고 있는 문제 정의, 적절한 해결방안 및 아이디어 제시, 프로토타입/시나리오 구성, 반복적인 테스트를 통한 프로토타입 개선)의 디자인 씽킹을 본 프로젝트에서는 3단계까지 진행하였으며, 문화연구(cultural probes), 길거리 즉석 인터뷰(intercept interview) 등을 활용하였다(Policy Horizons Canada, 2018a: 3).

을 극대화하기 위해 접근성이 용이한 온라인 공유 플랫폼(GCcollab, Google Docs, Hangouts 등)이 적극 활용되었다(Policy Horizons Canada, 2018a: 3). PHC는 위 과정을 통해 정책 수립 시 부처 간 협력을 활성화하고, 개방적이고 혁신적인 정책 환경을 조성하는 데 기여하였다(Policy Horizons Canada, 2018a: 12).

〈그림 3-22〉 PHC의 인게이지먼트 게임



*출처: Policy Horizons Canada(2018a: 11)

〈그림 3-23〉 PHC의 온/오프라인 워크숍



*출처: Policy Horizons Canada(2018a: 8)

2) 미국의 Lab·OPM⁶³⁾

(1) 개요

미국의 Lab·OPM은 연방공무원들이 인간 중심적 디자인 접근방식을 바탕으로 정부 및 정책혁신을 추진할 수 있도록 돕는 인사관리처(OPM: Office of Personnel Management) 산하 정책립이다. 2013년 OPM은 연방정부 공무원들이 새로운 서비스, 제품, 프로세스를 개발하는 데 있어서 필요한 혁신역량을 강화시키기 위해 덴마크의 MindLab을 벤치마킹하여 OPM 혁신랩(OPM Innovation Lab)을 신설하였다(GAO, 2014: 5). 이후 2015년 OPM 혁신랩은 Lab·OPM으로 명칭이 바뀌고 전문직·행정직 인원을 확대하였다.

(2) 조직구성 및 운영구조⁶⁴⁾

Lab·OPM은 디자인, 디지털디자인, Creative and Art Direction, 비즈니스, 교육, 건축, 저널리즘, 콘텐츠 전략, 지역사회 조직화, 도시디자인, 공공정책 분야의 디자인 전문가로 이루어진 다학제 팀이다. 설립 초기 소규모 상근·비상근 직원으로 구성되었으나, 점차 규모가 커져 2016년 말에는 20명 이상으로 늘어났다. Lab·OPM 직원은 워싱턴 D.C., 샌프란시스코, 뉴욕, 보스턴 사무소에서 근무하나 미국 전역의 다양한 파트너와 협업하고 있다.

Lab·OPM은 OPM의 직원서비스과(Employee Services Division) 소속이며, 전략적 업무 계획(Strategic Workforce Planning) 담당 부국장(Deputy Associate Director)의 관리하에 운영된다.

(3) 주요역할: 공무원의 혁신역량 강화

- [개요] Lab·OPM은 연방정부 공무원들이 복잡한 정책문제에 적절히 대응

63) Lab·OPM 홈페이지 (<https://lab.opm.gov/about-us/>, 검색일: 2020.11.25.).

64) Lab·OPM 홈페이지 (<https://lab.opm.gov/about-us/our-team/>, 검색일: 2020.07.22.).

할 수 있도록 정책과정에서의 혁신을 추진하기 위해 공무원 대상 역량강화 교육 및 워크숍을 진행한다. 현재까지 4,000명 이상의 공무원들이 Lab·OPM의 교육프로그램에 참여하였다.⁶⁵⁾

- [진행방식] Lab·OPM의 교육과정은 수업 기반의 학습과 프로젝트 기반의 실제 경험을 결합한 형태이다. Lab·OPM의 연구팀은 코칭 및 지도를 원하는 공무원 개개인 또는 팀을 대상으로 다양한 디자인 개념 및 기법(예. 인간중심 디자인 원리, 공공 부문에서의 프로토타이핑, 시각적 의사소통 등)을 가르치는 수업을 제공하거나(GAO, 2014: 11), 보다 포괄적으로 개인-팀-프로그램-조직 수준에서 복잡한 공공문제에 대응하는 데 필요한 역량을 강화하기 위해 다부처 직원과 다양한 이해관계자 그룹이 함께 장기 프로젝트를 수행하기도 한다. 참여자들은 일상 환경에서 벗어나 새로운 제품 또는 프로세스를 개념화하고 프로토타입해보고, 수업, 워크숍, 프레젠테이션 등에 참여하여 서로 아이디어 및 정보를 교환한다(GAO, 2014: 6).

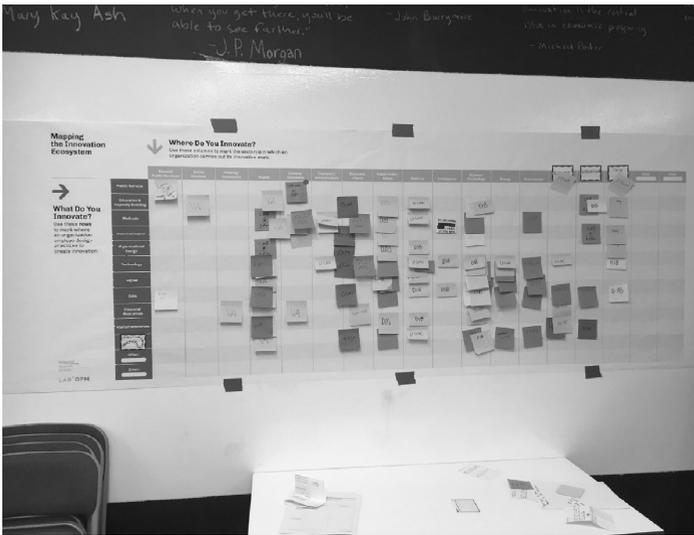
〈그림 3-24〉 Lab·OPM 워크숍



*출처: GAO(2014: 5)

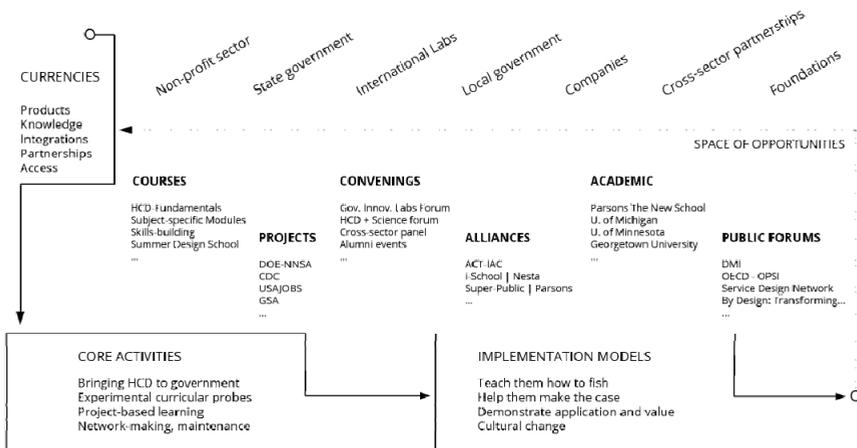
65) Lab·OPM 홈페이지 (<https://lab.opm.gov/about-us/>, 검색일: 2020.11.25.).

<그림 3-25> Lab·OPM 워크숍



*출처: Heimbrock, Miller & Thomas(2017: 13)

<그림 3-26> Lab·OPM의 다양한 이해관계자와의 혁신활동



*출처: Heimbrock, Miller & Thomas(2017: 24)

- [방법론/도구] Lab·OPM은 다양한 인간중심적 디자인 프레임워크(예. 사용자 경험·서비스·제품·프로그램·정책디자인, 디자인 전략, 디자인 연구 등)⁶⁶와 프로토타이핑 방법론 등을 활용하고 관련 교육을 제공한다.
- [연구팀의 역할] Lab·OPM 팀은 퍼실리테이터로서 참여자들이 외부 이해관계자들과 보다 효과적으로 소통할 수 있도록 돕는 역할을 한다(GAO, 2014: 11).

4. 국내 정책랩 도입 사례

1) 혁신 생태계 조성: ‘열린 혁신 플랫폼’ (Open Innovation Platform)

‘열린 혁신 플랫폼’은 혁신 생태계의 활성화를 위한 다양한 형태의 랩들간 네트워크 형성을 통해 플랫폼 경제 분야에서 상향식 정책과정 혁신 생태계를 활성화하는 사례이다.

2019년 9월 정부는 개방형 혁신의 원리를 혁신성장 지원 정책의 형성 과정에 적용하고자 「혁신성장 확산·가속화 전략」을 통해 ‘열린 혁신 플랫폼’을 구축할 것을 발표하였다(관계부처 합동, 2019.8.21.: 26). ‘열린 혁신 플랫폼’은 다양한 분야의 민간 행위자와 현장 전문가가 참여하여 디지털 서비스 및 플랫폼 비즈니스 분야의 미래지향적 혁신 의제와 전략을 집단지성 기반으로 수립하기 위한 논의의 장(場)이다. 이를 위하여 열린 혁신 플랫폼은 ‘열려있는 다양성 높은 지식의 네트워크(open diverse knowledge network)’를 구축, 운영한다(열린 혁신 플랫폼 운영위원회, 2020).⁶⁷

66) Lab·OPM 홈페이지, (<https://www.opm.gov/services-for-agencies/center-for-leadership-development/the-lab/>, 검색일: 2020.07.25.).

67) ‘열린 혁신 플랫폼 운영위원회’(2020) 자료는 열린 혁신 플랫폼을 구성하는 네 개의 국책연구기관과 기획재정부 혁신성장추진기획단이 열린 혁신 플랫폼의 운영 필요성, 방향성, 목적, 방법론 등에 대하여 논의하고 기획하기 위한 내부자료이다.

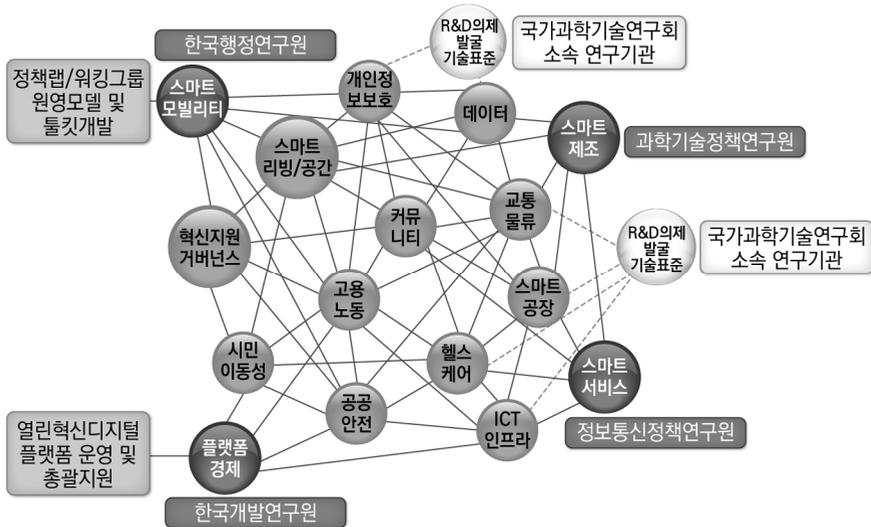
정부가 열린 혁신 플랫폼 구축을 발표한 것은 플랫폼 경제시대에는 제조업과 전통적 서비스업 위주의 산업정책으로는 한계가 있으며 섹터간 적극적 협력이 요구되기 때문이다(열린 혁신 플랫폼 운영위원회, 2020). 즉 플랫폼 경제 시대에는 특정기술이나 업종이 아닌 통합적 디지털 플랫폼과 서비스 창출의 관점에서 정부 정책도 형성되어야 한다. 이러한 환경변화에 적합한 경제·산업정책 의제와 전략은 다양한 분야의 전문가가 플랫폼 경제의 혁신과 미래를 상시적으로 논의하고 합의한 결과에 기반한 것이어야 한다는 혁신 방식에 있어서의 변화 필요성, 그리고 산업뿐만 아니라 우리 일상 전반에 이르기까지 변혁을 일으키고 있는 플랫폼 경제 시대에 정부가 기민하게 대응해야 할 필요성을 배경으로 열린 혁신 플랫폼은 출발하였다(열린 혁신 플랫폼 운영위원회, 2020).

2) 구성 및 운영 원리

열린 혁신 플랫폼은 다양성 높은 지식의 네트워크를 워킹그룹의 형태로 운영하는 랩들과 기획재정부 혁신성장추진기획단으로 구성된다. 기획재정부 혁신성장추진기획단은 각 랩들과의 협력관계를 유지하면서 열린 혁신 플랫폼의 민간주도 논의 지원, 랩 간 협업 촉진, 현장전문가와의 연계 지원 역할을 수행한다. 각 랩들은 반관반민인 국책연구기관들로서 2020년 현재 한국개발연구원, 한국행정연구원, 과학기술정책연구원, 정보통신정책연구원이 열린 혁신 플랫폼을 구성하는 정책랩/혁신랩이다. 한국개발연구원은 플랫폼 경제 활성화를 위한 혁신랩, 과학기술정책연구원은 스마트 제조혁신을 위한 혁신랩, 정보통신정책연구원은 스마트 서비스 활성화를 위한 혁신랩을 운영하고, 한국행정연구원은 스마트 모빌리티 서비스 활성화를 위한 ‘열린 정책랩’을 운영하고 있다. 각 혁신랩/정책랩은 현재 분야별로 관련 기업, 현장 전문가, 정책전문가로 워킹그룹을 구성하여 정책의제를 발굴하고 있지만 향후에는 플랫폼 경제를 활성화하기 위한 다양한 기능별 워킹그룹 구성 및 정책의제를 발굴할 예정이다. 또한, 분야 및 기관을 제한적으로 구성한 것이 아니라 향후 더욱 확장성 있는 네트워크

크로 발전해 나갈 예정이다.

<그림 3-27> 열린 혁신 플랫폼 구성 및 네트워크 확장 개념도



*출처: 저자 작성

열린 혁신 플랫폼은 디지털 서비스의 시각에서 다수 산업의 통합을 고려한 보다 미래지향적인 정책의제를 발굴하고자 한다. 기존에는 개별 기업 단위의 혁신 노력에 대해 개별 부처가 지원했다면 열린 혁신 플랫폼에서의 의제 논의는 다수 기업과 범부처 관점에서 이루어진다. 또한 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 민간의 의견은 제한적으로 수렴하는 소극적 개방이 아닌 바텀업 과정을 원칙으로 시장의 합의와 기민한 의견 수렴과정을 거치는 적극적 개방을 지향한다. 이는 정부가 정책의 기획이자 생산자로서 역할하기 보다는 정책의 플랫폼이자, 플랫폼을 지원하는 역할을 수행함을 의미한다.

열린 혁신 플랫폼은 다양한 현장 전문가의 토론과 합의를 바탕으로 도출된 제도 개선안, 기술표준, R&D 수요, 규제혁신, 예산 투입, 세제 반영 등으로 연계하여 혁신성장을 지원하는 것을 궁극적인 목표로 한다.

한국행정연구원의 스마트 모빌리티 서비스 활성화를 위한 ‘열린 정책랩’(Open Policy Lab: OPL)의 구체적 운영 사례를 제시하겠다. OPL은 스마트 모빌리티 분야의 16개 기업과 18인의 정책 전문가단으로 워킹그룹을 구성하여 운영하고 있다. 정책전문가단은 행정학, 경제학, 경영학, 공학 등 관련 분야의 전문가와 변호사, 전 공무원, 전 국회의원, 그리고 코리아스타트업 포럼으로 등으로 구성하여 보다 다양한 관점에서 스마트 모빌리티 분야의 정책 이슈를 바라보는 시스템적 접근이 가능하도록 하였다(한국행정연구원 정부혁신연구실, 2020b:3-4).

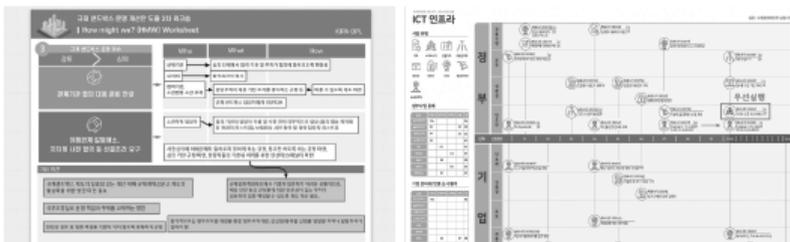
열린 정책랩(OPL)의 워크숍은 디자인 사고와 시스템 사고를 바탕으로 정책 이슈를 정리한 워크북을 활용하여 참여자들이 보다 효율적으로 토론에 참여하고 집단지성에 기반한 창의적 솔루션을 찾아가는 과정을 지원하고 있다. 아래 그림은 구체적인 워크숍 도구의 예시이다.

〈그림 3-30〉 열린 정책랩(OPL)의 디자인 사고 기반 워크숍 진행 도구

- 다양한 행위자간 소통을 지원하고 집단지성을 극대화하는 방안으로 디자인 사고를 활용한 워크숍 진행(“How Might We”방법을 활용한 워크북 제작)



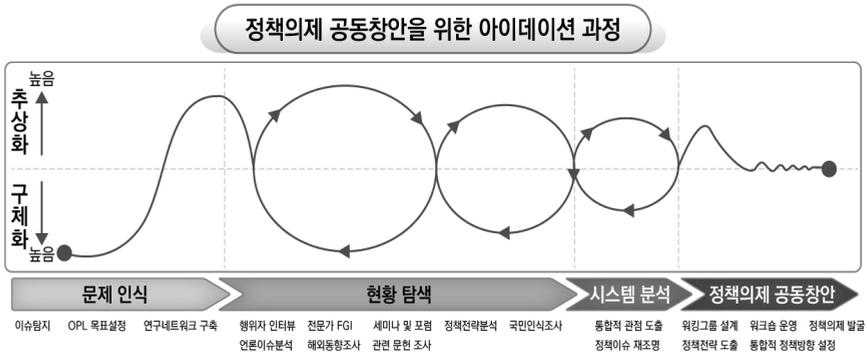
- 워크숍 현장에서의 소통을 원활하게 하기 위한 회의 진행 시각화 도구 활용(Miro)



*출처: 한국행정연구원 정부혁신연구실 (2020b: 34)

이러한 과정은 그림과 같이 논의의 확장과 수렴을 거쳐 최종적인 정책의제 발굴에 이르게 되며, 다양한 방법론에 입각한 조사활동이 이를 뒷받침한다.

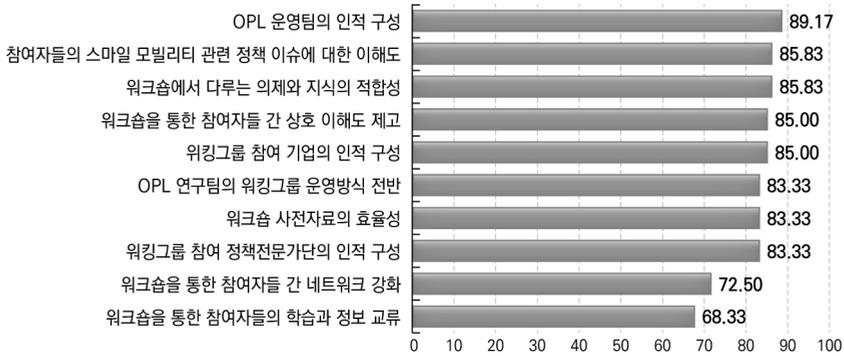
〈그림 3-31〉 정책의제 공동창안을 위한 아이디어션 과정



*출처: 한국행정연구원 정부혁신연구실(2020b: 40)

이러한 열린 혁신 플랫폼 및 열린 정책랩(OPL)의 활동은 정책을 기획하고 생산하는 정부의 입장에서는 개방형 정부혁신을 촉진하는 기제로 작용할 수 있고 현장 기반의 정책 설계를 가능하게 한다는 점에서 그 효과를 기대할 수 있다. 그렇다면 한편으로 해당 정책 분야의 이해관계자 및 정책수요자들에게는 어떤 효능감과 효과를 가져올 수 있는지 열린 정책랩(OPL)의 워킹그룹 참여자들을 대상으로 한 의견 조사 결과로부터 그 답을 가늠해볼 수 있다. 본 연구가 열린정책랩 (OPL) 워킹그룹 참여자들을 대상으로 한 효능감 조사 결과를 보면, 우선 워킹그룹 참여자들의 효능감이 전반적으로 높다는 것을 알 수 있다. OPL 참여자들은 ‘다른 기업이나 민간 전문가분들에게 OPL 워킹그룹 참여를 권유할 의향이 있으십니까?’ 라는 물음에 조사 참여자 전원이 의향이 있으며 한 명을 제외하고는 모두 ‘매우 있다’고 응답하였다. 또한 참여자들의 ‘OPL 연구팀의 워킹그룹 운영방식 전반’에 대한 만족도 또한 평균 83.33점으로 나타났다.

〈그림 3-32〉 OPL 워킹그룹 참여자 의견_효능감



*출처: 저자작성

또한 참여자들은 방법론으로서의 OPL 활동에 긍정적이라는 의견을 제시했다. 설문에서 ‘워크숍에서 다루는 의제와 지식의 적합성’은 85.83점을, ‘워크숍을 통한 참여자들 간 상호이해도 제고’은 85점을, 그리고 ‘워킹그룹 참여 정책전문가단의 인적구성’은 83.33점으로 나타나, 설문 결과를 통해 각 분야의 전문가들을 초빙하여 OPL 내에서 적절한 의제를 가지고 논의가 이루어지고 그 결과 참여자들 간 공동의 이해(shared understanding)가 형성되는 등의 효과가 있음을 확인할 수 있다. 또한 ‘OPL 운영팀의 인적 구성’에 89.17점, ‘워크숍 사전자료의 효율성’, ‘OPL 운영팀의 사전자료 제공’과 관련하여 각각 83.33점을 기록하여 관리·운영 상의 측면에서도 OPL 활동이 적합했음을 확인할 수 있다.

워킹그룹 참여자들이 민관합동위원회와 같은 여타 유사활동에 비해 열린 혁신 플랫폼이 인상적인 점에 대해 응답한 내용에서는 다음과 같은 응답들이 제시되었다.

〈표 3-18〉 OPL 워킹그룹 참여자 의견_차별성과 개선사항

OPL의 차별성	개선사항
<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 아이디어를 발굴 • 특정 부처에서 독립적으로 운영됨으로써 현장의 소리를 직접 들어 볼 수 있으며 정책에 반영될 것으로 기대된다 • OPL을 통해 정책추진과정에서 세부적으로 챙겨야 할 아이템을 발굴할 수 있었다 • 심도 있고 허심탄화하게 의견을 공유할 수 있게 한 문화/분위기 • 논의 후 지속적으로 업데이트되는 회의 결과를 받아볼 수 있어서 좋았다 • 정부부처 간 이해를 뛰어넘어 통합부처단위의 의제를 논의할 수 있어서 좋았다 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장의 목소리를 더욱 많이 들어야 하며, 다양성을 확보할 필요가 있다 • 하위 워킹그룹에서 논의된 안건이 조금 더 정리·요약되어 전체 워크샵에서 논의가 되면 좋겠다 • 미팅 시간을 4시간에서 전일제 워크숍 혹은 토론회 형식으로 진행했으면 좋겠다

*출처: 저자 작성

참여자들의 이러한 응답은 그간의 정책과정 참여 활동에서 정책 수요자로서의 기업의 의견이 정책과정에 충분히 반영되지 못했으며, OPL을 통해 이러한 니즈를 충족시킨 것으로 평가할 수 있다. 또한 새로운 아이디어를 발굴하고자 하는 OPL의 당초 취지에 부합하는 활동으로 참여자들도 평가한 것으로 볼 수 있다. 워크숍 결과에 대한 지속적 업데이트는 아이디어가 참여자들의 피드백을 통해 개선되었고, 이를 참여자들이 실시간으로 파악해 OPL 운영을 통해 삼중·사중의 학습루프를 형성한 것으로 확인할 수 있다. 통합부처 단위의 의제 논의에 대해 긍정적 의견은 시스템적 관점에서의 정책문제 접근 및 문제해결을 위한 부처간 협업이 시스템적 정책 솔루션을 위해 필수적임을 다시 한번 상기시키도록 한다.

한편 개선사항을 통해서도 OPL과 같은 방법론에 대한 수요가 여전하다는 점을 확인할 수 있다. 참여자들은 대체로 더 많은 참여자와 더 많은 논의 시간, 더 자세한 내용에 관한 논의가 필요하다는 점을 개선 사항으로 지적했다. 이는 OPL의 방식이 참여자의 니즈에 부합하며, 이와 같은 방법론이 더욱 활성화되어야 한다는 제언으로 이해할 수 있다.

이처럼 국내에서 도입된 정책랩 사례를 통해 국내에서의 정책랩 운영에 대한 요구 및 효용성이 높으며 보다 활성화할 수 있도록 다양한 행위자 및 정부의 협업에 기반한 협력적 혁신이 강화되어야 함을 알 수 있다.

5. 요약

제3장 2절에서는 먼저 해외 정책랩 사례분석을 통해 각국 정부 내외부에서 운영되고 있는 정책랩이 개방형 정부혁신을 위하여 어떠한 역할을 하고 있는지를 중점적으로 분석하였다. 그 결과를 정리한 내용은 아래의 표와 같다. 각각의 정책랩들은 시스템 사고와 디자인 사고 등 혁신적 방법론을 활용하여 수요자 지향적이면서 미래지향적인 정책의제를 발굴하고 실험을 통한 정책 수립이 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 그리고 이러한 정책혁신이 가능하도록 공무원들의 마인드셋을 변화시키고 역량을 강화시키는 기능 또한 수행하고 있음을 알 수 있었다.

〈표 3-19〉 해외 사례 시사점

구분	시사점
인식 방법론	
시스템 사고	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다 PHC는 복잡하고 급변하는 환경 속에서 미래의 모습을 탐색하고 미래전략을 수립하기 위해, 다양한 참여자의 멘탈모델(mental model)을 바탕으로 시스템에 대한 여러 관점을 종합하고 미래사회의 모습을 제시하는 시나리오 기반 방법론인 Horizons Foresight Method를 활용함 • 호주 A-Lab은 재생에너지로의 전환을 추진하는 데 있어서 에너지 시스템에 대한 종합적인 이해가 필수적이라는 논리 하에 다양한 이해관계자들 간의 상호작용을 통해 새로운 관점에서 에너지 정책을 탐색하고, 재생에너지 확대를 위한 정책 아이디어를 시범적으로 도입해봄으로써 아이디어를 발전시킴 • 미국 Lab·OPM은 복잡한 공공문제에 대응하기 위해 개인-팀-프로그램-조직 수준에서의 혁신역량을 강화하고자 다양한 해관계자 그룹이 함께 모여 장기 프로젝트를 수행함

구분	시사점
디자인 사고	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다 PHC는 디자인적 사고를 중심으로 참여자의 학습과정을 돕기 위해 시스템 지도 등과 같은 시각적 도구를 적절히 활용함 • UK Policy Lab은 디자인적 사고의 더블 다이아몬드 프로세스(발견-정의-확장-전달)를 바탕으로 정책문제를 진단하고 해결안 도출. 사용자 중심의 분석을 바탕으로 관련 이해관계자와 함께 문제 해결안을 프로토타입화하고 검증하여 관련 부처의 제도화를 도움 • EU Policy Lab은 국가의 미래전략기획을 위한 혁신활동을 수행할 때 디자인스쿨 전문가와의 협업 하에 다양한 미래지향적 디자인 씽킹 기법(예. 스토리보드, 시스템 시각화, 프로토타입화) 등을 활용함
도구	
혁신 방법론	<ul style="list-style-type: none"> • EU Policy Lab은 혁신의 구체적인 방법론으로 미래예측, 민족지학적 분석, 프로토타입 검증, 실험 등과 온라인 설문, 참여 워크숍, 데이터 시각화, 시나리오 분석, 불확실성 분석, 민감도 분석, 대기준평가 등의 방법을 결합하여 활용함 • 핀란드 Sitra는 미래전략기획을 위한 프로젝트를 수행함에 있어서 미래예측, 실험, 파일럿, 모델링 등의 다양한 혁신 방법론을 활용함 • 영국 BIT는 정책목표를 달성하기 위해 가장 적합한 방법이 무엇인지 테스트하기 위한 혁신 방법으로서 실제 정책 수요자를 대상으로 저비용의 넛지를 적절히 활용하여 실험을 수행함
퍼실리테이션	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다 PHC의 연구팀은 디자인적 사고를 중심으로 참여자의 학습과정을 돕기 위해 시스템 지도 등과 같은 단순한 시각적 도구를 활용함. 또한 참여자 간의 상호작용을 촉진하고 의사소통의 장벽을 완화하기 위해 적절한 도움과 안내(스캐폴딩)를 지원하는 퍼실리테이터 역할 수행 • EU Policy Lab의 연구팀은 연구 참여자의 전략적 사고 및 적극적인 참여를 촉진하고 참여자 간의 의사소통을 돕기 위해 다양한 디자인 씽킹 및 공동설계 기법을 활용함 • 호주 A-Lab의 ARENA 연구팀은 워크숍 진행 시 다양한 디자인 기법과 소통·참여(engagement) 도구를 활용하여 참여자 간 협력을 활성화하고 적절한 안내를 제공하는 퍼실리테이터의 역할을 수행함. 또한, ARENA를 비롯한 여러 투자기금(예. Clean Energy Finance Corporation)과 연계하여 참여자들의 아이디어에 대한 투자 유치를 추진하고, 참여자들이 산업 및 규제 관계자들과 네트워킹할 수 있는 기회를 제공함 • 미국 Lab·OPM 팀은 프로젝트 과정에서 참여자들이 외부 이해관계자들과 보다 효과적으로 소통할 수 있도록 돕는 퍼실리테이터의 역할을 함
속도	<ul style="list-style-type: none"> • 호주 A-Lab은 3가지 공동설계 접근방식(Ideate, Incubate, Accelerate)을 기반으로, 참여자 간 잦은 만남과 소통을 통해 시스템 변화를 위한 새로운 아이디어를 도출하고 이를 시범적으로 도입(pilot)해보고 신속한 피드백을 바탕으로 수정보완하는 반복적 학습 형식으로 진행됨

구분	시사점
	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 Lab·OPM은 애자일하고 회복력 있는(agile and resilient) 정부 운영을 위한 연방공무원의 혁신역량 강화를 목적으로 운영됨. Lab·OPM은 워크숍 참여자들이 일상 환경에서 벗어나 새로운 제품 또는 프로세스를 개념화하고 프로토타입화하게 함으로써 문제해결에 대한 어질리티 역량을 함양시키고자 함 • 영국 BIT는 정책실험을 통해 정책개선안을 모색할 때, 단일 정책의 효과성을 검증하는 것을 넘어서 반복적 실험을 통해 지속적인 개선을 도모함
방향	<ul style="list-style-type: none"> • EU Policy Lab의 FuturGov 프로젝트는 연구가 정책결정자 또는 전문가의 경로의 존적이고 편향적인 사고방식에 치우치지 않도록 시민과 학생을 주요 참여자로 포함하여 수요자 지향적 상황식 접근을 시도함. 참가 시민들은 서로 간의 대화와 전문가와의 상호작용을 통해 직접 미래의 정부 및 시민-정부 간의 관계에 대한 내러티브 구성하여 공동설계에 참여함 • 덴마크 MindLab은 인간 중심의 정책재설계를 지향하여 정부-기업-시민사회 간의 협업을 기반으로 정책 수요자인 시민의 관점에서 기존 정책을 재검토하고 정책의 실효성을 제고하는 정책의 공동설계, 공동생산, 공동평가 시스템을 추구함
역량	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다 PHC는 정책과정의 참여자들이 미래의 환경 및 수요 변화를 종합적으로 고려하여 정책을 수립할 수 있는 역량을 함양할 수 있도록 공무원을 대상으로 미래지향적 사고방식 확산을 위한 교육을 제공함. 참가 공무원들은 환경변화에 신속하고 민첩하게 대응하는 데 도움이 되는 다양한 혁신도구에 대해 학습함 • 미국 Lab·OPM은 연방정부 공무원들이 복잡한 정책문제에 적절히 대응할 수 있도록 정책과정에서의 혁신을 추진하기 위해 공무원 대상 역량강화 교육을 제공함

*출처: 저자 작성

또한 우리나라의 개방형 혁신 운영 전략의 사례로서 제시한 ‘열린 혁신 플랫폼’은 다양한 랩들을 연계하는 플랫폼으로서 각 랩에 참여하는 워킹그룹 간의 연계도 가능하도록 함으로써 정책랩/혁신랩이 활성화할 수 있는 생태계를 제공하고 있다. 그 이유는 첫째, 각 정책랩/혁신랩은 대표성과 다양성을 가진 현장 전문가의 유기적 네트워크를 형성하여 의제와 전략을 발굴하지만, 열린 혁신 플랫폼을 통해 각 랩이 분야 간, 산업 간 연계, 정부와 현장의 연계를 위한 중개자(broker)이자 거점 역할을 수행할 수 있다. 둘째, 열린 혁신 플랫폼의 기획재정부는 랩과 정부 간 연결자(connector) 역할을 수행함으로써 문제 해결을 위한 솔루션이 아이디어에 그치지 않고 실행되도록 할 수 있다. 셋째, 각 랩을 운영하는 국책연구기관은 현장의 정책 수요가 상시적으로 논의되는 창구

이자 플랫폼이 됨으로써 보다 현장에 가까워지는 정책연구를 수행할 수 있다. 이는 혁신 생태계의 지적 자본의 한 부분을 차지하는 연구기관이 보다 적시성 높은 정책 대안을 발굴하는 역량을 향상시키는데에 기여할 수 있다. 넷째, 열린 혁신 플랫폼 내 랩 간 협업을 통해 산업의 통합을 고려한 정책의제를 형성함으로써 산업 분야 간 사일로뿐만 아니라 부처 간 정책수단의 비정합성을 줄이는데 기여할 수 있다.

제3절 소결

1. 정책랩의 세 가지 차원의 개념

지금까지 3장에서 정책랩과 관련한 이론을 검토하고 국내외 사례를 검토한 결과, 연구진은 정책랩의 그 다차원적인 특성과 기존 정책 과정에 적용되는 접점들을 고려할 때 다음과 같은 세 가지의 개념으로 이해된다고 판단하였다. 첫째, 방법론(methodology)으로서의 정책랩, 둘째, 플랫폼(platform)으로서의 정책랩, 셋째, 정책 과정(policy process)로서의 정책랩이 그것이다.

1) 방법론으로서의 정책랩

정책랩은 정책문제를 인식하고 해결방안을 모색하기 위한 관점(perspective)이자 렌즈로서 그 자체가 방법론이라 할 수 있다. 그리고 이러한 정책랩 방법론이 차용하는 인식 방식이 시스템 사고와 디자인 사고, 더 나아가 전략적 디자인 사고 등이라고 할 수 있다. 문제와 해결방안을 모색하는 다차원적인 인식 방법은 이에 더하여, 참여자들간의 상호 인식과 학습을 돕는 퍼실리테이션의 도구, 또는 미래예측 방법론의 도구, 또는 행동경제학적 테스트 방식을 도입하고 사고의 범위와 깊이를 확장한다. 정책랩은 이처럼 더 넓고 더 다양하고 더 깊은 문제의 이해와 해결방안 모색을 위해 경직되지 않는 인식의 방법을 추구하는 관점으로서의 방법론으로 이해할 수 있다. 이러한 방법론으로서의 정책랩(policy lab as a methodology)의 성격을 강조할 경우에는 정책랩이 차용하는 시스템 사고, 디자인 사고와 같은 방법, 스토리보드, 시나리오 플래닝, 시스템 시각화와 같은 도구, 이들을 활용한 아이디어의 효과적 도출과 참여자 간 공유 및 상호 학습, 아이디어 실행 방안에 대한 프로토타이핑 과정에 초점을 둔다.

이렇게 구체적으로 정책랩 방식을 수행하는 방법에 집중하게 되면 정책랩 활성화를 위한 방안으로 필연적으로 정책랩을 수행하는 담당자들의 역량 강화를

고려하게 된다. 정책랩 방식의 정책과정을 수행하는 경우 숙지하고 체득해야 할 시스템 사고, 디자인 사고, 전략적 디자인 사고 등의 인식 방식과 이를 촉진 할 도구(tool)들을 활용할 수 있는 역량뿐만 아니라, 이 정책랩 방법론의 필요 성과 의의에 대해 충분히 이해하고 이를 수행하기 위해 갖춰야 할 마인드셋을 함양시키기 위한 방안이 필요하다.

2) 플랫폼으로서의 정책랩

정책랩을 정부 내·외부에서 현장 기반의 정책의제를 발굴하는 과정이 어디에서 이루어지는지에 대한 공간이나 조직 단위로 설명하고자 할 때 정책랩은 일종의 플랫폼(platform)이라고 할 수 있다. 정책수요자와 이해관계자의 의견이 모이고 공유되는 현장이자 그 장소 자체를 상징할 수도 있고, 이렇게 개방적으로 아이디어가 모이고 정제될 수 있도록 그 역할과 기능을 갖춘 조직을 상징할 수도 있다. 정책랩은 정책문제의 식별과 아이디어의 생성과 정제, 정책의제안의 도출로 이어지는 프로토타이핑과 정책 실험에 이르기까지 다양한 참여자들의 의견을 반영한 피드백 수렴 과정(loop)이 단계별로 일어나고, 이러한 의견은 정부 내부와 관련 기관, 전문가 및 정책랩 전문가와의 조정을 거쳐 정제된다. 이러한 과정이 이루어지는 현장, 이를 담당하는 조직 그 자체가 플랫폼으로서의 정책랩(policy lab as a platform)으로 이해될 수 있다.

이처럼 플랫폼으로서의 정책랩의 성격이 강조될 경우, 정책랩 방식의 정책과정에서 가장 중요한 워크숍 현장과 네트워크 고도화에 대한 심도 있는 이해가 요구된다. 우선 해당 정책 분야에 대한 현장전문가로서의 깊은 이해도와 분야 전반의 장래를 함께 고민하고 의견을 공유하고 공동의 이해를 향상시킬 수 있는 참여자들로 구성된 고도화된 네트워크의 구성이 필요하다. 이러한 네트워크에는 해당 분야의 정책 수요자로서의 국민, 기업, 이해관계자 집단 등이 포함되며, 직접 이해관계가 없더라도 전문가로서의 식견을 공유할 수 있는 전문가 그룹, 다양한 아이디어의 실현가능성과 실효성을 함께 고민할 관계기관과 공무원 또한 참여해야 한다. 이러한 네트워크를 개방적으로 구성하고 관리하는 역할,

식별된 정책문제로서의 각 워크숍의 의제를 중립적으로 도출하는 역할, 프로토타입 과정 그 자체로서의 워크숍까지 그 자체를 구성하고 진행하는 역할은 정책랩 운영 기능을 수행하는 플랫폼으로서의 정책랩 조직이 담당해야 할 것이다. 이 때의 정책랩 조직은 정부의 경계에서 정부 내부의 현실적인 대안과 조정을 통한 정책 기획, 정부 외부와의 아이디어와 의견의 공유 및 참여를 통한 프로토타입의 수정, 다시 정부 내부 및 관계 기관의 여건과 상황에 맞게 실제 정책 집행을 위한 정책 실험 수행까지 지원한다. 이는 끊임없이 정부의 경계에서 정부 내·외부의 다양한 유관행위자들과 소통하고 조정하기 위한 장을 만들고 이 장(場)을 유지·관리하는 역할을 수행하는 플랫폼으로서의 조직을 어떻게 구성하고 작동하게 할 것인가에 대한 고민으로 이어지게 된다.

3) 정책과정으로서의 정책랩

정책랩 방식의 수행 과정은 정책문제의 식별과 해결책의 모색, 정책적 해결방안의 도출에 이르기까지 정책과정론(policy process theory)에서 언급하는 대부분의 과정과 대응되는 지점들이 있다. 정책과정은 ① 문제의 인식, ② 정책대안 결정, ③ 정책 합법화, ④ 정책 집행, ⑤ 정책 평가의 과정으로 본다면(Dye, 2017: 26), 정책과정이란 문제를 식별하고 그에 대한 해결책을 정책으로 구성하여 형성한 뒤 이를 채택하여 합법화하고 실제로 집행하며, 그 정책에 대한 평가를 수행하는 것까지의 전 과정을 아우르는 것이라고 할 수 있다. 기존의 정책 과정이 이러한 정책과정론에서 언급한 과정들을 폐쇄적으로 진행하거나 의견 수렴의 노력이 부족하거나 이해관계자에게 포획되어 진행되는 등 실제 정책 과정의 '현상' 중 하나로 나타난 형태라면, 정책랩 방식의 과정은 이러한 정책과정을 개방적이며 행동지향적으로, 사용자 우선적이면서 공동생산의 정신에 기반하여 수행하는 형태라고 해야 할 것이다. 즉, 정책 분야의 특성 상 정책랩 방식의 정책과정이 더 적합한 분야라면, 기존의 정책과정을 대신하여 정책랩이 정책과정(policy lab as a public policy process) 그 자체로서 작동하는 것으로 이해해도 무방하다 할 것이다.

이렇게 정책랩을 정책과정의 개방적 혁신이 이루어진 한 형태로 강조하게 된다면, 우리의 관심은 정책과정이 정책랩 방식으로 수행될 수 있도록 혁신지원 체계를 어떻게 구성해야 할 것인가로 이어지게 된다. 정책의 전 과정을 주도할 공무원들이 개방형 혁신을 지향하면서 정책랩 방식을 활용할 유인 체계 없이 정책랩의 효용성만을 당위적인 수준에서 강조할 수만은 없기 때문이다. 더욱이 앞서 2장을 통해 확인한 ‘체계 수준의 영향요인’을 통해 조직 구성원들이 혁신 체계의 목표 명료성, 혁신활동 동등성, 적합성, 일상화가 갖추어졌다고 인식할 때 개방형 혁신이 촉진된다는 것을 확인한 바, 정책과정으로서의 정책랩을 활성화하기 위해서는 체계 수준에서의 혁신 지원 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 예컨대 공무원들의 정책랩 방식 수행이 그들의 성과관리 및 평가에 영향을 미치고, 정책랩 수행 사업의 목표 설정과 예산 편성이 가능하다면, 그리고 이러한 정책랩 수행을 혁신행정담당관이 전담하여 지원한다면 정책랩 활성화를 위한 체계 차원의 노력이 이루어지고 있다 할 수 있을 것이다.

2. 분석틀

지금까지 제3장에서는 개방형 정부 혁신의 개념과 특성 및 개인, 조직, 체계 수준에서의 영향요인에 대한 이론적 검토, 정책랩의 특성에 대한 이론적 검토와 해외 사례 분석, 이를 기반으로 한 정책랩의 개념적 요소 (방법론으로서, 플랫폼으로서, 정책과정으로서의 정책랩)를 도출하였다. 이와 같은 과정은 개방형 정부 혁신을 위한 정책랩 활성화 방안을 구체적으로 제안(5장)하기 위한 기본 방향과 틀을 마련하기 위한 것이다. 본 연구는 제3장의 이론과 사례 분석을 바탕으로 도출한 방법론, 플랫폼, 정책 과정으로서의 정책랩을 활성화하기 위한 제도적 개선 방안을 제시하되 개인, 조직, 체계 차원으로 세분화하여 제안하고자 한다.

한편 정책랩 활성화 방안을 마련하기 위해서는 우리나라 정부의 개방형 혁신의 현주소는 어디쯤이며, 혁신의 주체 중 하나로서 실행 과정에서 결정적 역할

을 하는 공무원들은 정책랩 활동을 위한 준비가 되어있는지에 대한 진단이 필요하다. 이에 제3장의 이론과 사례 분석을 통해 도출한 개방형 정부 혁신의 개념과 영향 요인, 정책랩의 특성을 기준으로 이어지는 4장에서는 개방형 정부 혁신의 제도적 현황 및 공무원들의 인식에 대한 진단, 그리고 미래의 정책랩 도입을 위한 준비도 진단을 통해 정책랩 활성화를 위한 개선의 출발점이 어디인지 확인하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 아래 표와 같이 진단 기준을 마련, 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과는 개방형 정부혁신을 실행하는 주체인 공무원의 인식을 통해 현 개방형 정부혁신의 한계를 짚어봄으로써 더욱 실질적이고 파급력 있는 개방형 정부혁신을 위한 처방으로서의 정책랩 활용의 필요성에 대한 근거로 활용하고자 한다. 이에 대해서는 4장에서 논의한다.

〈표 3-20〉 개방형 정부혁신 현황 진단·미래 준비도 진단 기준

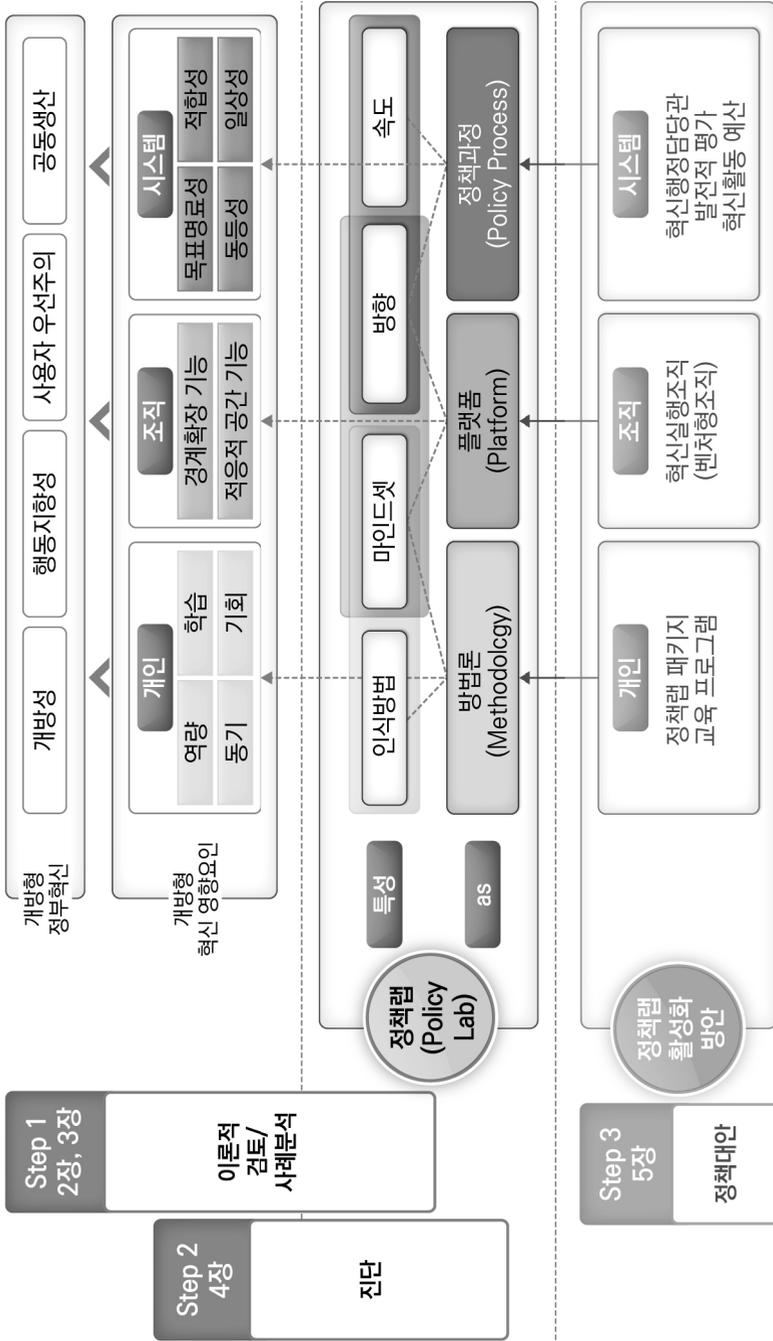
차원	기준	세부 지표	결과 활용	
개 인	현 제도 효과성 인식	<ul style="list-style-type: none"> • 현 개방형 정부혁신 제도(참여제도) 별 효과성 인식 	현황 진단	
	개방형 혁신활동 유용성	개방적 혁신활동		<ul style="list-style-type: none"> • 정책수요자, 이해관계자, 전문가 네트워크 형성과 지원 • 정책문제 해결을 위한 혁신적 아이디어 발굴 • 정책문제 해결을 위한 이해관계자와의 원활한 협의
		행동지향적 혁신활동		<ul style="list-style-type: none"> • 정책문제 해결을 위한 새로운 접근 방식의 확산 • 정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가
		사용자 우선 혁신활동		<ul style="list-style-type: none"> • 정책문제의 효과적 해결에 따른 정책 수요자의 만족도 제고 • 정책수요자가 정책에 의해 받는 영향과 경험에 대한 이해도 제고
		공동생산 방식 혁신활동		<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 정책의제 및 정책 개선안 개발 • 정부와 시민(이해관계자)간 의사소통의 질 향상 및 관계 강화 • 정책기획안의 초안 공동 작성
개방형 혁신 이 적합한 정책 영역에 대한 인식	보건·의료, 교통, 교육, 치안·사법, 주거·지역사회 개발, 복지, 경제·산업, 재난·안전, 외교·국방, 환경, 문화·관광			

차원	기준	세부 지표		결과 활용
개 인	정책과정별 정책립 방식 혁신활동 수용도	정책과정	<ul style="list-style-type: none"> 정책립 방식 	준비도 진단
		정책문제에 대한 정확한 파악	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 사고, 디자인 사고에 의한 문제 파악을 위하여 정책수요자 및 다양한 이해관계자, 전문가를 직접 만나 심층 인터뷰와 데이터 수집 	
		혁신적 아이디어의 발굴	<ul style="list-style-type: none"> 정책수요자 및 다양한 이해관계자, 전문가를 직접 만나 정책 문제와 관련한 경험과 니즈 파악 	
		정책의제안 도출	<ul style="list-style-type: none"> 공동 프로토타이핑 	
		실행	<ul style="list-style-type: none"> 공동 반복실험을 통한 정책의제안 수정 및 정교화 	
조 직	혁신활동 조 직 유형 적합도	경계확장자 기능	<ul style="list-style-type: none"> 소관 과 수행 	준비도 진단
		적응적 공간 기능	<ul style="list-style-type: none"> 직접 수행 조직 설치 	
			<ul style="list-style-type: none"> 별도의 외부 전담지원체계 	
체 계	혁신 체계 차원의 준비도	목표 명료성	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신평가 이외 혁신활동 인정, 지원 혁신성과 가시성 혁신성과와 조직목표의 부합성 	준비도 진단
		적합성	<ul style="list-style-type: none"> 혁신활동을 위한 지식 및 역량 강화 교육 창의적이고 혁신적 업무 수행에 대한 보상 성과평가시스템 만족도 혁신적 아이디어의 업무 적용 지원 	
		동등성	<ul style="list-style-type: none"> 민간/시민과의 적극적 소통 활동 지지 혁신적 아이디어의 적극적 수용 혁신적 아이디어 도입 절차와 체계 구비 혁신적 업무 수행을 위한 보고절차 유연성 	
		일상성	<ul style="list-style-type: none"> 혁신활동으로 인한 본연의 업무 방해정도 혁신활동으로 인한 비효율성 발생 정도 평가없이 자율적 혁신 활동 수행 정도 	

*출처: 저자 작성

이상의 논의를 분석틀로 도식화하면 다음 그림과 같다.

〈그림 3-33〉 분석틀



* 출처: 저자 작성

제4장

정책랩 활성화를 위한 진단

제1절 국내 개방형 정부혁신의 현황

제2절 정책랩 활성화를 위한 준비도 진단

제3절 소결 : 정책랩 운영 활성화를 위한 요인 탐색

KIPA

KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION

제4장 정책랩 활성화를 위한 진단

제1절 국내 개방형 정부혁신의 현황

1. 국민참여제도 분석

1) 국민참여제도 운영 현황

현 정부의 개방형 정부혁신을 위한 제도나 프로그램들은 대부분 국민참여를 확대시키고 실효성을 높이는데 그 목적이 있는 것으로 보인다. 대표적으로 ‘광화문1번가 열린소통포럼’의 경우 국민참여기획단을 중심으로 포럼의 주제나 참여의 범위 등을 논의하여 제안하고 정기포럼과 현장포럼 등을 병행하여 국민 참여를 독려하고 있으며, 2019년 5월 발표 기준 5,119명(국민 3,037명, 공무원 2,082명)이 참여해 그 운영의 규모가 커지고 있다(행정안전부, 2019.05.17.). 또 다른 대표적인 사례인 ‘국민디자인단’은 국민의 행정/정책 수요를 공공서비스에 반영할 수 있도록 국민이 직접 정책·서비스를 설계하는 방식을 채택한 국민참여형 정책모델이다(행정안전부, 2019.02.: 12). 2014년 처음 도입된 국민디자인단은 아래의 표에서 볼 수 있듯이 지원 과제의 수가 지속적으로 증가하고 있어 이 역시 규모의 확대가 이루어지고 있다. 청원제도의 정착이나, 부처별로 난제(wicked problem)의 해결을 위해 국민의 수요 혹은 민간의 더 나은 아이디어를 탐색하기 위한 활동으로 참여제도를 활용하고 있다는 점 또한 참여제도의 양적 성장을 이뤄낸 의의가 있는 현황이라고 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 연도별 국민디자인단 운영 현황(2019. 6. 기준)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	합계
운영과제 (개)	31	248	382	273	229	1,163
참여인원 (명)	310	1,706	4,240	2,857	2,467	11,580
지원과제 현황	31	28	15	49	51	166
우수과제 선정 현황	10	20	24	30	30	114

*출처: 행정안전부 국민참여혁신과(2019: 23)

그러나 규모의 확대와 성장, 국민참여제도의 다양화에도 불구하고 여전히 국민참여제도의 실효성에 대한 의구심은 계속해서 제기되고 있는 상황이다(한국방송뉴스, 2019.10.04.).⁶⁸⁾

2) 분석결과

(1) 정책단계별 분석

〈표 4-2〉는 분석 대상 기간 동안 운영되었거나 되고 있는 것으로 파악된 216개 참여제도를 대상으로 ‘정책형성을 위한 아이디어·의견수렴’ 단계, ‘정책 결정’ 단계, ‘정책 집행’ 단계, ‘평가’ 단계에 해당하는 제도들을 분류하여 집계한 결과이다. 분석 결과, 현재 운영되고 있는 국민참여제도가 ‘정책형성 및 의견수렴’ 수준에 편중되어 있음을 알 수 있다. 정책형성 및 의견수렴 수준에의 시민참여를 보장하는 제도는 167개로, 전체 제도의 약 74%를 차지하고 있다.

68) 한국방송뉴스. (2019.10.04.). “법제처, 실효성 없는 보여주기식 국민참여심사제 사업 폐지해야”. (<https://ikbn.news/news/article.html?no=90698>, 검색일 : 2020.08.03.).

〈표 4-2〉 문재인 정부 참여제도 운영 현황(정책단계별)

	총 제도 수	형성 및 의견수렴	결정	집행	평가
수 (비율)	216	167 (74.22%)	25 (11.11%)	8 (3.56%)	25 (11.11%)

*출처: 저자 작성

조사 대상에 포함된 대부분의 참여제도는 아이디어 공모전, 모니터링단, 토론회 등과 같은 형태로 운영되고 있는 것으로 나타났다. 특히 아이디어 공모전은 대부분 온라인으로 운영되고 있는데, 토론 혹은 숙의 과정을 통해 아이디어가 공동작업을 통해 발전하는 것이 아니라 아이디어를 제시하는 수준에 그치는 한계를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 또한 청원제도의 경우에도 정부 응답 수준의 적절성, 과정의 불투명성, 환류 체계의 부재 등이 한계로 지적되고 있다(김은주 외, 2018: 105-107).

또한 조사 대상의 참여제도들 중 정책을 결정하는 단계에 해당하는 제도는 전체의 약 11%에 불과한 것으로 나타났다. 현재 운영되고 있는 결정단계의 참여제도는 리빙랩, 공론화위원회, 주민참여형 도시재생 같은 사업이 대표적이다. 이러한 제도들은 외부 참여자의 권한과 참여 기회가 증대되었다는 의의를 내포하고 있다는 점에서 평가할 만하나, 여전히 공동생산의 단계로는 나아가지 못하는 경우가 많은 것으로 판단된다.

이러한 한계를 고려할 때, 참여제도 도입의 취지를 살리기 위해서는 의견 수렴의 수준에 머무르는 참여제도가 아닌 질적 차별화가 필요하다. 이를 위해서는 단순히 아이디어를 수집하는 것이 아니라 수집된 아이디어들을 코디네이팅하는 역할이 필요할 것이다.

(2) 유형별 분석

다음은 참여제도의 유형에 따라 운영 현황을 분석한 결과이다. 먼저 참여제도의 유형은 다음의 네 가지 기준을 중심으로 구분하여 프로그램, 제도, 플랫폼

으로 구분하였다.

- ① 지속성 : 참여제도의 존속 기한이 존재하는지, 반복적으로 수행되는 작업 인지의 여부. 지속적이지 않다면 ‘프로그램’으로 분류. (지속성과 포괄성 중 지속성의 불충족 한 가지에만 해당하더라도 프로그램으로 분류)
- ② 포괄성 : 특정 영역에 국한하여 집행되는 사업인지 포괄적으로 전 영역을 범위로 하는 사업인지의 여부. 특정 영역에 국한한다면 ‘프로그램’으로 분류
- ③ 법적 근거 : 법적 근거가 마련이 되어 있는지의 여부에 따라 법적 근거가 있다면 ‘제도’로 분류.
- ④ 접속 공간 : 다양한 행위자가 정보 획득, 의견 반영 등 다양한 목적을 위해 반복적으로 접속할 수 있는 네트워크 효과를 발현하는 공간(Ansell & Gash, 2018: 19)이 있다면 ‘플랫폼’으로 분류(웹사이트)

조사대상에 포함된 216개의 국민참여제도들을 제도, 프로그램, 플랫폼으로 구분하여 집계한 결과는 다음과 같다.

〈표 4-3〉 문재인 정부 참여제도 유형별 운영 현황

	총 제도 수	형성 및 의견수렴	결정	집행	평가
제도	57 (26.39%)	49 (22.69%)	4 (1.85%)	1 (0.46%)	4 (1.85%)
프로그램	152 (70.37%)	111 (51.39%)	21 (9.72%)	7 (3.24%)	21 (9.72%)
플랫폼	7 (3.24%)	7 (3.24%)	0	0	0

*출처: 저자 작성

〈표 4-3〉은 분석기간 동안의 참여제도를 유형별로 분류한 결과이다. 제도 유형 26.4%, 프로그램 유형 70.4%, 플랫폼 유형 3.2%로, 70%가 넘는 대다수의 참여제도가 일회성이거나 법적 근거가 부재한 프로그램 수준에 편중되어 있음을 알 수 있다. 그중에서도 의견수렴 단계에 해당하는 프로그램이 전체의 절반 이상을 차지할 만큼, 현재 국민참여제도는 아이디어 수집 수준의 프로그램으로 대다수가 운영되고 있는 것을 알 수 있다.

현 정부 들어 국민참여예산제 외에도 국민디자인단, 국민참여조직진단처럼 참여제도를 제도화하고자 하는 노력이 이루어져 온 것은 사실이다(행정안전부·한국행정연구원, 2019: 125-129). 예를 들어 국민참여예산제⁶⁹⁾는 국민이 직접 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정 과정에 참여하는 제도로, 이는 국가재정법 제16조에 의거하여 운영되고 있다. 국민디자인단⁷⁰⁾은 국민디자인단 운영지침을 행정안전부 내 예규로 제정하고, 행정절차법 시행령에 공공서비스 디자인의 개념을 정의함으로써 법적 정당성도 확보하고 있다. 국민참여조직진단⁷¹⁾은 2018년에 경찰청과 고용노동부에서 시범사업 하던 것을 2019년부터 20개 부·처·청을 대상으로 확대 실시하게 된 것으로, 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제32조(조직진단) 제4항⁷²⁾으로 2019년 4월 신설되어 법적 근거가 마련되었다.

69) 부처별 예산안과 국민에 의해 직접 제안된 사업안들을 모아 예산국민참여단의 숙의를 거치게 하고, 선호도 조사를 통해 정부예산안에 반영하는 절차로 진행된다(기획재정부 국민참여예산제도 누리집, <https://www.mybudget.go.kr/systemIntrcn/systemIntrcnMain>, 검색일: 2020.07.15.)

70) 기존의 토론회·공청회와 같은 방식으로는 국민의 잠재 수요를 파악하기 힘들다는 필요에 따라, 국민, 공무원, 서비스디자이너가 함께 서비스디자인 기법을 통해 수요를 발굴하고, 정책을 기획·설계한다. 이에 미리 선정된 과제별로 약 8-15명의 국민디자인단을 구성하고, 워크숍을 통해 과제의 내용을 구체화하는 방식으로 진행된다.

71) 국민의 시각에서 조직운영 전반을 진단하며, 인력충원 및 재배치 등과 같은 사안이 반영된다(정상훈, 2019: 8). 국민이 직접 조직진단을 위한 실사를 나서고 약 2-3회의 집중·종합토론을 거쳐 제도개선안을 제안하는 방식으로 진행된다.

72) ④ 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 조직진단 과정에 국민이 참여하여 의견을 제시하도록 할 수 있고, 제시된 의견을 검토하여 기구개편안 및 소요정원안에 반영할 수 있다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 대통령령 제30616호).

하지만 위 제도는 개방형 정부혁신의 관점에서 볼 때 다음과 같은 한계들을 노정하고 있다. 국민참여예산제도의 경우 기재부나 담당 부처의 의견에 따른 조정으로 당초 국민제안 취지가 왜곡되는 사업 구성(투명성 부족),⁷³⁾ 사업 운영의 졸속 추진(문제해결을 위한 속의 부족),⁷⁴⁾ 국가 예산의 배정이라는 중차대한 일에 참여하는 국민들의 대표성 및 책임성 문제⁷⁵⁾ 등이 지적되고 있다. 국민디자인단은 공동생산(co-production)의 측면에서 의의가 있으나, 과제(수요) 발굴 중심이라는 점에서 정책을 만들기 위한 사전작업의 성격이 강하다는 한계가 있다. 국민참여조직진단의 경우 국민의 의견을 제시하면 추진상황과 결과를 나중에 국민참여단에게 보고하는 방식으로, 양방향성은 있으나 기민하고 빠르게 피드백이 이루어지는 구조는 아니며, 참여를 촉진하는 도구의 측면에서 기존의 참여제도와 차별점이 두드러지지 않는다는 한계가 있다.

이처럼 국민참여제도 대다수가 아이디어의 수집에 그치는 프로그램 수준의 제도로 도입되어 있고, 법적 근거를 갖춘 제도로 자리잡았다고 할지라도 실제 운영상에서 개방형 정부혁신으로서의 기능을 제대로 수행하고 있는지에 대해서는 재고의 여지가 있는 것으로 판단된다.

73) 이뉴스트데이. (2019.09.27.). “빛장풀린 국민참여 예산…제도개선 요구 빗발”, (<https://www.eneustoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1338766>, 검색일: 2020.07.15.).

74) 아시아경제. (2019.09.26.). “‘꼭 필요한 사업이라더니…’ 국민참여예산 졸속·부실 집행”, (<https://www.asiae.co.kr/article/2019092610544446603>, 검색일: 2020.07.15.).

75) 경향신문. (2019.04.14.). “국민참여예산, 실질적 효과 내려면”, (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201904142032005, 검색일: 2020.07.15.).

〈표 4-4〉 문제인 정부 참여제도 운영 목록(제도)

형성 및 의견수렴	결정	집행	평가
<ul style="list-style-type: none"> • 국민청원(청) • 총리실에 바란다(총) • 규제개혁신문고(총) • 규제샌드박스(총) • 일자리신문고(일자리위) • 통일정책제안(민평통) • 과학기술정책분야 국민제안(국가과학기술자문회의) • 국민참여예산제(기) • 국민외교센터(외) • 국민소송제도(법) • 생활공감정책 모니터링단(행) • 열린소통포럼(행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도건.한국(행) • 혁신제안특(행) • 적극행정(행) • 고용노동혁신 국민자문단(고) • 청렴사회민관협의회(권익위) • 국민신문고(권익위) • 검찰시민위원회(검) • 국민옴부즈만(검) • 규제정부 임중책임제(해경) • 국민참여형 조직진단(20개 부처) • 국민디자인단(8개 부처) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역정책협의회(해) 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산낭비신고센터(기) • 청백리 청진방(교) • 노인인권 모니터링단(인) • 장애인차별예방 모니터링단(인)

주1) 기술임체는 계획 중인 제도

*출처: 저자 작성

〈표 4-5〉 문제인 정부 참여제도 운영 목록(플랫폼)

형성 및 의결수령	결정	집행	평가
<ul style="list-style-type: none"> • 규제정보포털(총) • 온-교육(교) • 정부혁신1번가(행) • 온라인 광화문 1번가(행) • Oa통 광장(국) • 국민생각함(권익위) • 혁신광장(관) 	-	-	-

*출처: 저자 작성

〈표 4-6〉 문재인 정부 참여제도 운영 목록(프로그램)

형성 및 의견수렴	결정	집행	평가
<ul style="list-style-type: none"> 국민과의 대화(창) 한결오픈(기) 원격·등교수업 관련 국민소통(교) ICT 사회이슈위원회(과) 국방인권 모니터단(국) 접경지역 민군상생 협의회(국) 갈등관리협의회(국) 외교정책 국민제안 공모전(외) 통일국민협약 도출을 위한 국민참여단(통) 사회봉사 국민공모제(법) 실폐박람회(행) 민생규제 혁신과제 공모(행) 공감기득(행) 국민해결 프로젝트(행) 도로안전 국민참여단(국) 건설규제 공모(국) 용산공원 공론화위원회(국) 	<ul style="list-style-type: none"> 질병관리정책 ‘국민소통단’(북) 국가환경종합계획 수립 국민참여단(환) 국민이 참여하는 환경정책제안 공모전(환) 청년고용정책참여단(노) 새내기 혁신 참견단(노) 고용노동행정 혁신 아이디어 공모전(노) 청년참여플랫폼(여) 제6차 공항개발 종합개발수립 국민참여단(국) 미세먼지 기술·제품 아이디어 토론(환) 지능형 전자정부서비스 아이디어 공모전(행) 방송통신 정책아이디어 국민공모(방) 국민이 참여하는 공익광고(방) 	<ul style="list-style-type: none"> 한결오픈(기) 주민공감 현장문제 해결사업(과) 도시재생 연계 리빙랩(과) 혁신도전 프로젝트(과) 공감기득(행) 국민해결 프로젝트(행) 리빙랩을 통한 에너지 문제해결(산) 재생에너지 확산을 위한 발전공기업 주주참여형 태양광 확산 선도사업(환) 우리동네 사회적기업 발굴확산(노) 주민참여형 도시재생(국) 리빙랩 기반 버스정류장 공간부리형 미세먼지 저감 시스템 기술개발(기) 주민참여형 태양광 확산 선도사업(환) 스마트시티형 도시재생 뉴딜사업 리빙랩(국) 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관 경영평가 국민참여단(기) 청렴오픈포럼(교) 학부모 정책 모니터단(교) 어머니 장병 급식·피복 모니터단(국) 적극행정 모니터단(통) 정부혁신 우수사례 국민 온라인 심사(행) 농식품 R&D 국민배심원단(농식품부) 환경기술개발 국민배심원단(환) 청년고용정책참여단(노) 고용노동부 고객상담센터 국민참여 모니터단(노) 주민이 참여하는 지역정책 모니터링(여) 국토교통부 2018 국민공감정책(국) 시민참여 현장평가단(국) 대중교통·철도서비스 국민평

형성 및 의견수렴	결정	집행	평가
<p>형성 및 의견수렴</p> <ul style="list-style-type: none"> 기업이 이끄는 스마트시티 챌린지사업(국) 제5차 국토종합계획 국민참여단(국) 제7회 해양수산 정보서비스·비즈니스 아이디어 공모전(해) 국민참여 해양안전 공모전(해) 어촌뉴딜300(해) 중소기업 집중육성 품목지정을 위한 국민참여행 제도(벤) 불공정 문제 해소를 위한 시민참여 원탁토론회(권익위) 국민생각함 정책개선 아이디어 공모(권익위) 빙상동신 국민정책총여단(빙) 과학수사 기법·장비 아이디어 공모전(경) 대국민 아이디어 공모전(병) 공정한 포용사회를 만들기 위한 국민아이디어 모집(법제처) 산지관리 분야 제도 개선 국민공모제(산림청) 국민참여심사제(권익위) 	<ul style="list-style-type: none"> 방송사 재허가·재승인 심사 '국민이 묻는다'(방) 공영방송 임원선임 국민참여(빙) 국가인쇄DB 국민추천제(인) 국민참여정책단(인) 국민아이디어 공모전(법제처) 국민청원 안전감사제(식) 찾아가는 팜투게더(식) 국민참여프로그램(식) 수상레저 안전 국민토론회(해경) 적극행정 국민참여단(행) 일반국민 참여 혁신수요 창구 우리 함께 만들어오 문화재 안내판 안내문인(문화재청) 적극행정 공무원·정책 국민추천제(해경) 국민멘토단 권역별 간담회(산림청) 국민의 아이디어로 만들어 가는 새만금(새) 	<ul style="list-style-type: none"> 자율협력주행 시험공간 리빙랩(국) 업계가 참여하는 건설 산업 업종체계 제편(국) 용산공원 공론화위원회(국) 제5차 국토종합계획 국민참여단(국) 성수기 해수욕장 배사장쓰레기 해결을 위한 리빙랩(해) 어촌뉴딜300(해) BRAND K 슈퍼오디션(벤) 지역창조경제혁신센터 IoT 리빙랩(벤) 빙상동신 국민정책총여단(빙) 보훈심사 시민참여제도(보훈처) 	<ul style="list-style-type: none"> 해양수산부 적극행정 모니터단(해) 여객선 국민안전감독관(해) 아동인권 당사자 모니터원단(인) 청렴정책 국민 모니터원단(권익위) 청렴시민감사관(해경) 365 국민평가 멘토단(산림청) 시민감사관(교) 블록체인 국민참여평가단(과)

형성 및 의견수렴	결정	집행	평가
<ul style="list-style-type: none"> • 국민과 함께 만드는 알기 쉬운 법령(법제처) • 정부혁신 우수사례 경진대회(농촌진흥청) • 산림과학기술 연구개발 분야 국민참여 아이디어 과제 발굴 공모전(산림청) • 세만금 타운홀 미팅(새) • 국민참여형 생활권 도시숲 조성 간담회(산) • 세상에 없던 기상서비스 아이디어 공모전(기) • 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 국민참여 소통의날(문화재청) • 축산정보서비스 온라인 자문단(농촌진흥청) • 행복도시 주부모니터단(행복청) • 해양경찰청장-어민 대표 소통간담회(해경) • 행복도시 아이디어 제안공모대회(행복청) • 존경받는 기업인 국민심사단(벤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 박물관단지 아이디어 제안 공모전(행복청) • 국립자연휴양림 특성화를 위한 대국민 아이디어 공모(산림청) • 국민소통위원회(해경) • 정책자문위원회(해경) • 현장소통간담회(해경) • 산촌생태마을(산림청) • 수사개혁간담회(경) • 대국민 국가기상업무 혁신 아이디어 공모전(기) • 대한민국 공공주택 설계공모(국) • 국민참여 협업 프로젝트(행) • 국민과 함께하는 농식품 정책콘서트(농) • 생활공감정책 참여단(행) • 행정서비스 공동생산 우수사례 선정(행) • 국민생각함 정책 아이디어 경연대회(권익위) • 다시-스타트업 국민참여평 		

형성 및 의견수렴	결정	집행	평가
<ul style="list-style-type: none"> • 방송통신 국민정책참여단(방) • 국립농업박물관 국민참여자 문단(농) • 소재·부품·장비 스타트업 100 국민심사단(벤) • 빅데이터 기반 서비스개발 R&D 국민평가단(벤) • 생태계서비스 평가지도(환) • 원자력안전 국민참여단(원안위) • 수소에너지 바로알기 대국민 공모전(산자부) • 국민참여 정책소통 공모전 (문체부) • K-유니콘 국민심사단(벤) • 제외국민보호를 위한 영사조력 범위에 관한 국민참여사업(외) • 대국민 소비정책 아이디어 제안 공모전(공) • 강소기업100 국민심사베심 원단(벤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2019 코리아 챌린지(행) • 국민이 주인되는 국민참여 제도 개선(행) • 스마트시티 메이커톤(과) • 주민참여예산제 발전방안 워크숍(행) • 정부혁신제안 해커톤 '함께 있고, 짓다' (행) • 환경분야 대국민 정책제안 공모전(환) • DMZ 평화의 길 조성 국민 참여단(행) 		

*출처: 저자 작성

(3) 다부처 수준 참여제도 분석

다음은 현 국민참여제도가 기존의 부처 간 칸막이를 넘어 실효성 있는 문제 해결을 위한 제도로 기능하고 있는지 알아보기 위해, 조사 대상 제도들 중 다부처 협업이 이루어지고 있는 제도들을 분류한 결과이다. 아래 <표 4-7>에서 총 216개 중 다부처 참여가 이루어지고 있는 제도는 15개에 불과하다는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 대부분의 참여제도가 부처 내 문제를 해결하기 위해 이용되거나, 다부처 수준의 공동생산이 필요함에도 불구하고 해당 수준에서 운영되지 못하는 것으로 파악되었다.

<표 4-7> 다부처 수준 참여제도 운영 현황

	총 제도 수	다부처 참여
수(비율)	216	15(6.94%)

*출처: 저자 작성

현재 운영되고 있는 다부처 수준의 참여제도들은 청와대, 국무조정실과 같은 상위 기관에 의한 조정을 기대하는 제도들이거나(예: 청와대 국민청원, 규제샌드박스), 중앙-지방 간 조정 기능이 대부분인 제도들(예: 주민공감 현장문제 해결사업, 주민주도 ‘농촌현장포럼’, 농촌 신활력 플러스)이다.

상위기관에 의한 조정을 도모하기 위한 다부처 참여제도는 실제 다부처 간 협업이 이루어지는 장으로 그 역할을 하는 것이 아니라, 기존의 부처 간 사일로를 완화시키는 수준에서 일부 조정을 시도하는 역할에 그치고 마는 한계를 갖는 것으로 판단된다. 예를 들어 청와대 국민청원은 실제로 채택된 청원이라 할 지라도 청와대 및 담당부처의 입장 및 향후 대응방안을 답변하는 것 외에 실질적인 정책 개선으로 이어지기 어려우며, 규제 샌드박스 또한 심의기관, 규제담당기관들 간의 협업이 필요하다는 것을 확인한 이후의 실제적인 협업 프로세스 및 액션이 미비하여 국무조정실의 역할만 강조되고 있는 상황이다.⁷⁶⁾

76) 서울신문. (2020.07.13.) “‘新산업, 건건이 막힐 줄 알았다면 시작도 안 했다’… 규제 샌드박스 확대

중앙-지방 간 조정 기능의 다부처 참여제도의 사례인 ‘어촌뉴딜300’은 해수부와 지자체 중심이되, 마을 지붕담장 경관 개선, 마을 생태숲 조성, 상징 조형물 설치 등을 위해 행안부, 농식품부, 산림청, 국토부, 문체부, 환경부와 협업해야 하는 제도이다.⁷⁷⁾ 실제로는 협업을 통한 공동의 문제해결보다, 관련 소관 법령 및 규제의 완화가 필요한 부분만 소관부처가 담당하는 방식으로 이루어지고 있다는 한계를 갖는다.

〈표 4-8〉 다부처 수준 참여제도 운영 목록

다부처 참여
<ul style="list-style-type: none"> • 청와대 국민청원(청) • 규제샌드박스(총) • 국민참여예산제(기) • 한걸음모델(기) • 공공기관 경영평가 국민참관단(기) • 주민공감 현장문제 해결사업(과) • 도시재생 연계 리빙랩(과) • 스마트시티 메이커톤(과) • 주민주도 ‘농촌현장포럼’(농) • 농촌 신활력 플러스(농) • 리빙랩 기반 버스정류장 공간분리형 미세먼지 저감 시스템 기술개발(환) • 주민참여형 태양광 확산 선도사업(농) • 성수기 해수욕장 백사장쓰레기 해결을 위한 리빙랩(해) • 어촌뉴딜300(해) • (불공정 문제 해소를 위한) 시민참여 원탁토론회(권익위)

*출처: 저자 작성

국민권익위원회의 시민참여 원탁토론회의 경우, 불공정 사례·2030 세대의 고민과 해소방안에 대해 토론하고, 그 결과를 해당 부처에 전달한다(국민권익위원회, 2018.06.25.).⁷⁸⁾ 하지만 이는 프로토타입 개발 과정에 참여하는 것이

만이 답’, (https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200714019002&wlog_tag3=naver, 검색일: 2020.10.21.)

77) 정책브리핑 누리집, (<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863948&pWise=sub&pWiseSub=B12>, 검색일: 2020.07.29.)

아닌, 최종 산출된 결과물을 타 부처에 전달하는 수준에 그치는 것으로 보인다. 더구나 강제력이 부재하기 때문에 의견 전달 수준 이상의 실행력을 갖기는 어려울 것으로 판단된다.

2. 혁신 활동에 대한 공무원들의 인식 현황

1) 현재 개방형 정부혁신 제도(참여제도)에 대한 효과성 인식

현재 운영 중인 개방형 정부혁신 제도 및 활동이 정책문제를 혁신적으로 해결하는데 얼마나 효과적으로 인식하는지에 대해 조사한 결과, ‘주민참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링’의 점수가 3.36점으로 가장 높고, 다음으로 ‘공청회’(3.33점), ‘정책 간담회’(3.29점) 등의 순인 것으로 나타났다.

한편 혁신행정담당관, 벤처형조직 소속 공무원 및 일반 공무원 모두 ‘주민참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링’이 가장 도움이 되는 것으로 평가하였다. 또한 가장 효과성이 낮은 제도로 혁신행정담당관은 ‘국민제안’(3.06점), 벤처형 조직은 ‘참여형 예산 제도’(3.11점), 일반 공무원은 ‘각종 민관 공동 위원회’(3.08점)를 꼽은 것으로 나타났다.

78) 국민권익위원회. (2018.06.25.). “우리사회 불공정 문제, 2030세대 고민 논의하는 ‘시민참여 원탁토론회 열려’”, (<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276721>, 검색일: 2020.10.21.).

〈표 4-9〉 개방형 정부혁신 제도(참여제도)에 대한 효과성 인식(혁신조직 및 일반)

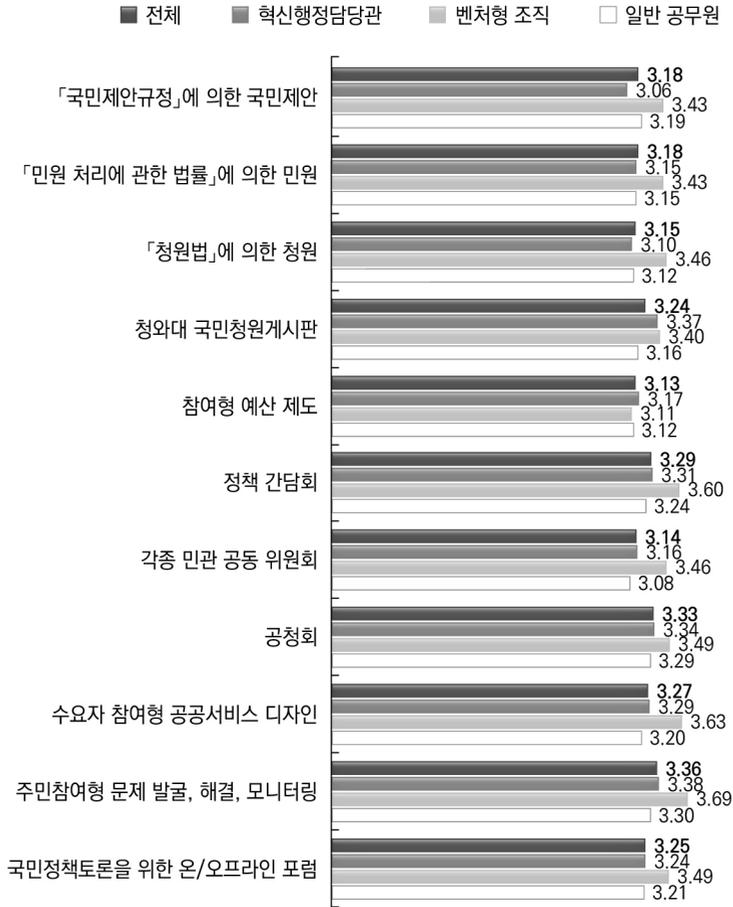
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
「국민제안규정」에 의한 국민제안	3.18	3.06	3.43	3.19
「민원 처리에 관한 법률」에 의한 민원	3.18	3.15	3.43	3.15
「청원법」에 의한 청원	3.15	3.10	3.46	3.12
청와대 국민청원게시판	3.24	3.37	3.40	3.16
참여형 예산 제도	3.13	3.17	3.11	3.12
정책 간담회	3.29	3.31	3.60	3.24
각종 민관 공동 위원회	3.14	3.16	3.46	3.08
공청회	3.33	3.34	3.49	3.29
수요자 참여형 공공서비스 디자인	3.27	3.29	3.63	3.20
주민참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링	3.36	3.38	3.69	3.30
국민정책토론을 위한 온/오프라인 포럼	3.25	3.24	3.49	3.21

*출처: 저자 작성

〈그림 4-1〉 현재 개방형 정부혁신 제도에 대한 효과성 인식(혁신조직 및 일반)

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

〈표 4-10〉 개방형 정부혁신 제도(참여제도)에 대한 효과성 인식(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분	사례수	국민 제안	민원	청원	청와대 국민 청원 게시판	참여형 예산 제도	정책 간담회	각종 민간 공동 위원회	공청회	수요자 참여형 공공 서비스 디자인	주민 참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링	국민정책 토론을 위한 온/오프라인 포럼
기관 유형	부처	152	3.07	3.12	3.17	3.20	3.08	3.23	3.30	3.22	3.34	3.26
	청위원회	14	2.93	2.93	2.93	3.07	3.00	3.07	3.14	3.00	3.14	3.00
직종	일반직	151	3.40	3.25	3.20	3.36	3.25	3.38	3.40	3.42	3.48	3.31
	특정직	33	2.79	3.21	2.91	2.97	2.94	3.27	3.15	2.88	2.97	3.00
	기술직	247	3.11	3.13	3.12	3.23	3.09	3.25	3.11	3.22	3.32	3.21
	계약직	56	3.29	3.21	3.20	3.23	3.20	3.32	3.07	3.41	3.29	3.34
	연구직, 지도직	28	3.39	3.29	3.18	3.21	3.21	3.46	3.46	3.54	3.57	3.71
	기타	8	3.25	3.25	3.13	3.25	3.13	3.25	3.38	3.25	3.00	3.00
직급	2~3급	10	3.60	3.80	3.60	3.70	3.70	3.80	3.50	3.70	3.80	3.60
	4~5급	1	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	4.00	2.00	3.00	4.00	3.00
	6~7급	5	3.40	3.20	3.20	3.80	3.60	3.80	3.60	3.20	3.60	3.60
	8~9급	94	3.13	3.17	3.14	3.36	3.05	3.44	3.17	3.41	3.27	3.39
재직 기간	5년 이하	185	3.23	3.22	3.18	3.29	3.19	3.26	3.35	3.31	3.37	3.27
	6년 ~ 10년 미만	66	3.09	3.06	3.08	2.91	3.05	3.14	3.12	3.15	3.26	3.14
	10년 이상 ~ 20년 미만	119	3.02	3.08	3.06	3.03	3.13	3.31	3.24	3.20	3.32	3.19
20년 이상	6년 ~ 10년 미만	60	3.27	3.18	3.08	3.17	3.20	3.22	3.00	3.23	3.37	3.22
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	3.16	3.17	3.21	3.44	3.02	3.23	3.34	3.31	3.33	3.20
	56	3.48	3.41	3.29	3.38	3.30	3.48	3.29	3.54	3.36	3.50	3.48

*출처: 저자 작성

이어서 응답자 특성별로 각 제도의 효과성에 대한 인식에 차이가 있는지를 살펴보았다. 먼저 부·처·청·위원회의 응답자 소속기관의 유형별로는 비교적 유사한 추세를 보였으며, 공통적으로 ‘국민제안’, ‘민원’, ‘청원’의 점수가 낮게 나타났다. 직급별로도 큰 차이를 보이지는 않았으나 2~3급과 4~5급의 경우 ‘정책간담회’(3.80점)를 가장 높게 평가한 반면, 6~7급과 8~9급은 ‘주민참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링’에서 가장 높은 점수(3.37점, 3.26점)를 보였다.

현재 정책과정 혁신을 위해 수행되고 있는 제도가 정책문제를 혁신적으로 해결하는데 얼마나 효과적이라고 인식하는지에 대한 공무원의 인식 조사 결과 대체로 정책랩 방식과 유사한 취지로 실행되고 있는 ‘주민참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링’이 보통 이상의 점수를 얻은 반면 공무원들은 국민제안, 참여형 예산제도, 각종 민관 공동위원회가 정책문제를 혁신적으로 해결하는 데 보통 정도의 수준으로 생각하고 있었다. 이러한 결과는 공무원들이 정책문제의 혁신적 해결을 위해서는 기존의 위원회나 제안 정도의 개방 수준보다 더 깊고 다양한 수준의 참여가 필요하다고 보는 것으로 이해할 수 있다.

이러한 결과는 개방형 정부혁신을 촉진시킬 수 있는 도구로서의 정책랩 활용의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있음을 시사한다.

2) 공무원들의 개방형 혁신 활동 유용성에 대한 인식

(1) 개방적 혁신활동의 유용성에 대한 인식

개방적 혁신활동의 유용성에 대한 설문 결과, ‘정책문제 해결을 위한 이해관계자와의 원활한 협의’에 유용하다는 의견이 68.9점으로 가장 높은 반면, ‘정책수요자 및 이해관계자, 전문가 네트워크 형성과 지원’은 68.4점으로 가장 낮게 평가되었다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답을 살펴보면 평균적으로 벤처형 조직이 혁신행정담당관과 일반 공무원에 비해 개방적 혁신활동의 유용성을 높게 평가한 것으로 나타났다. 구체적으로 혁신행정담당관에서는 ‘정책문제 해결

을 위한 이해관계자와의 원활한 협의’ 측면에서 가장 유용하다고 답한 반면, ‘정책문제 해결을 위한 혁신적 아이디어 발굴’이 가장 낮은 점수를 기록했다. 반면 벤처형 조직과 일반 공무원의 경우, ‘정책문제 해결을 위한 혁신적 아이디어 발굴’의 유용성이 가장 높게 나타났다. 이어서 벤처형 조직은 ‘정책수요자 및 이해관계자, 전문가 네트워크 형성과 지원’과 ‘정책문제 해결을 위한 이해관계자와의 원활한 협의’를 동일하게 평가하였고, 일반 공무원은 ‘정책수요자 및 이해관계자, 전문가 네트워크 형성과 지원’이 가장 낮은 점수를 보였다.

〈표 4-11〉 개방적 혁신활동의 유용성에 대한 인식

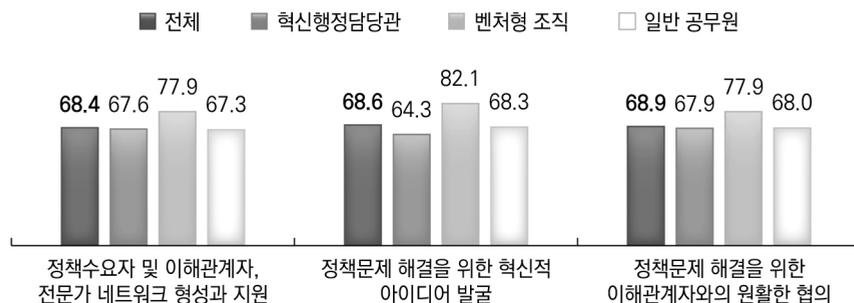
(단위:점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
정책수요자 및 이해관계자, 전문가 네트워크 형성과 지원	68.4	67.6	77.9	67.3
정책문제 해결을 위한 혁신적 아이디어 발굴	68.6	64.3	82.1	68.3
정책문제 해결을 위한 이해관계자와의 원활한 협의	68.9	67.9	77.9	68.0
평균	68.7	66.6	79.3	67.9

*출처: 저자 작성

〈그림 4-2〉 개방적 혁신활동의 유용성에 대한 인식

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

(2) 행동지향적 혁신활동의 유용성에 대한 인식

행동지향적 혁신활동의 유용성에 대해 조사한 결과, ‘정책문제 해결을 위한 새로운 접근 방식의 확산’이 67.9점으로 ‘정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가’(67.7점)에 비해 근소하게 높은 것으로 나타났다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답을 보면 벤처형 조직 소속 공무원들의 경우 혁신행정담당관이나 일반 공무원에 비해 행동 지향성 측면에서의 개방형 정부혁신 활동이 유용하다는 의견이 높게 나타났다. 혁신행정담당관의 경우 ‘정책문제 해결을 위한 새로운 접근 방식의 확산’이 ‘정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가’보다 높은 점수를 기록했다. 반면 벤처형 조직과 일반 공무원은 ‘정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가’ 측면에서 더 높은 점수를 보였다.

〈표 4-12〉 행동지향적 혁신활동의 유용성에 대한 인식

(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
정책문제 해결을 위한 새로운 접근 방식의 확산	67.9	68.1	77.9	66.2
정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가	67.7	65.3	80.0	66.8
평균	67.8	66.7	78.9	66.5

*출처: 저자 작성

〈그림 4-3〉 행동지향적 혁신활동의 유용성에 대한 인식

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

(3) 사용자 우선 혁신활동의 유용성에 대한 인식

사용자 우선 혁신활동이 유용한지에 대한 설문 결과, 혁신조직 소속 여부와 무관하게 ‘정책수요자가 정책에 의해 받는 영향과 경험에 대한 이해도 제고’(68.8 점)가 ‘정책문제의 효과적 해결에 따른 정책 수요자의 만족도 제고’(66.9점)보다 높게 평가되었다.

또한 개방성, 행동 지향성 측면과 마찬가지로 벤처형 조직이 혁신행정담당관과 일반 공무원보다 평균적으로 높은 점수를 보인 것으로 조사되었다.

〈표 4-13〉 사용자 우선 혁신활동의 유용성에 대한 인식

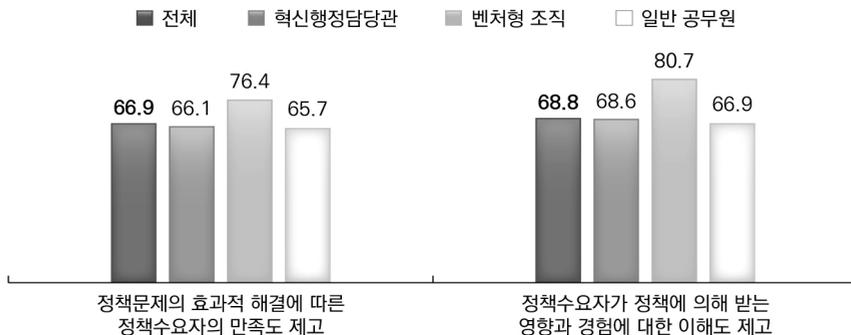
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
정책문제의 효과적 해결에 따른 정책 수요자의 만족도 제고	66.9	66.1	76.4	65.7
정책수요자가 정책에 의해 받는 영향과 경험에 대한 이해도 제고	68.8	68.6	80.7	66.9
평균	67.8	67.3	78.6	66.3

*출처: 저자 작성

〈그림 4-4〉 사용자 우선 혁신활동의 유용성에 대한 인식

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

(4) 공동생산 방식 혁신활동의 유용성에 대한 인식

공동생산 방식 혁신활동에 대한 조사 결과, ‘정부와 시민(이해관계자) 간 의사소통의 질 향상 및 관계강화’가 67.9점으로 가장 유용하다고 평가된 반면, ‘정책기획안의 초안 작성’이 63.9점으로 최저점을 기록하였다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답을 살펴보면 평균적으로 벤처형 조직이 다른 조직 유형에 비해 높은 점수를 보였다. 또한 혁신행정담당관과 일반 공무원의 경우 ‘정부와 시민(이해관계자) 간 의사소통의 질 향상 및 관계강화’의 유용성이 가장 높고 ‘정책기획안의 초안 작성’이 가장 낮은 점수를 보였다. 반면 벤처형 조직은 ‘새로운 정책의제 및 정책 개선안 개발’과 ‘정책기획안의 초안 작성’이 77.9점으로 동일한 점수로 가장 높은 경향을 보였고, ‘정부와 시민(이해관계자) 간 의사소통의 질 향상 및 관계강화’가 가장 낮게 나타났다.

〈표 4-14〉 공동생산 방식 혁신활동의 유용성에 대한 인식

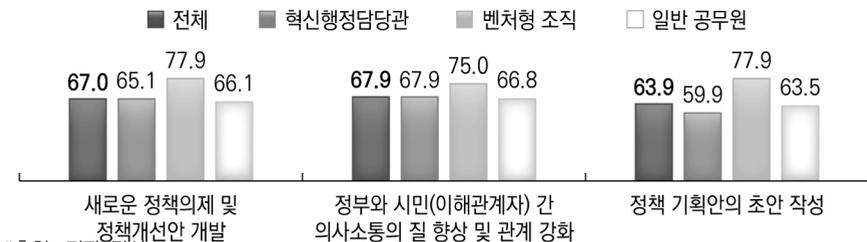
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
새로운 정책의제 및 정책 개선안 개발	67.0	65.1	77.9	66.1
정부와 시민(이해관계자)간 의사소통의 질 향상 및 관계강화	67.9	67.9	75.0	66.8
정책기획안의 초안 작성	63.9	59.9	77.9	63.5
평균	66.3	64.3	76.9	65.5

*출처: 저자 작성

〈그림 4-5〉 공동생산 방식 혁신활동의 유용성에 대한 인식

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]

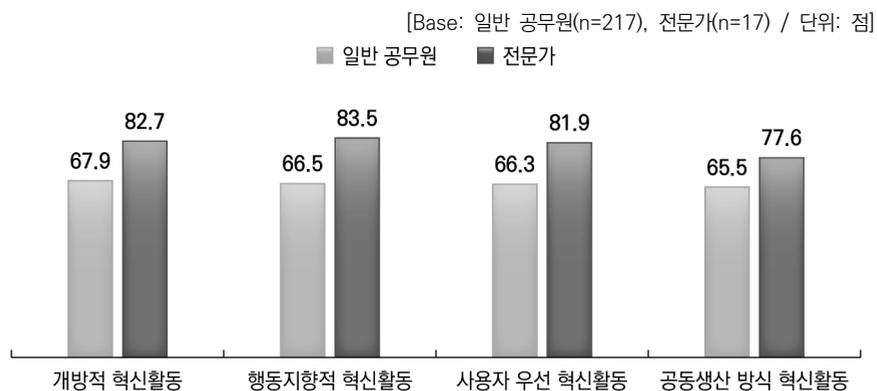


*출처: 저자 작성

위의 설문결과를 종합해보면, 현재 중앙정부 내 상시적인 혁신활동을 수행하기 위해 설치된 벤처형 조직이 다른 조직 유형에 비해 개방형 정부혁신 활동의 유용성을 높게 평가함을 알 수 있다. 특히 '정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가', '정책문제 해결을 위한 혁신적 아이디어 발굴', '정책 기획안의 초안 작성'과 같이 일반 공무원이나 혁신행정담당관의 점수가 낮은 항목에서 벤처형 조직의 평가가 가장 높게 나타나는 등 개방형 정부혁신 활동의 유용성에 대한 인식 차이가 큰 것으로 보인다.

반면 일반 공무원들의 경우 혁신조직 소속 공무원들에 비해 개방형 정부혁신 활동이 유용한지에 대해 전반적으로 낮은 점수를 보였다. 이러한 결과는 일반 공무원과 전문가 집단의 의견을 비교할 시 더욱 두드러지게 나타났다. 개방형 정부혁신의 4가지 특징(개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산) 측면 모두 일반 공무원의 인식이 전문가 집단에 비해 현저히 낮음을 알 수 있다.

〈그림 4-6〉 일반 공무원과 전문가의 개방형 정부혁신 활동의 유용성 인식 수준



*출처: 저자 작성

또한 개방형 정부혁신 활동이 적합한 정책 영역에 대한 조사에서도 마찬가지로 일반 공무원의 인식이 다른 혁신조직이나 전문가 집단에 비해 대체로 낮은 것으로 나타났다. 이는 개방형 정부혁신을 위한 혁신활동을 활성화하기 위해서는 공무원 개인 수준의 학습, 개방형 혁신 활동에 대한 조직 및 체계 차원에서 지원이 필요함을 시사한다.

〈표 4-15〉 개방형 정부혁신 활동이 적합한 정책 영역에 대한 인식

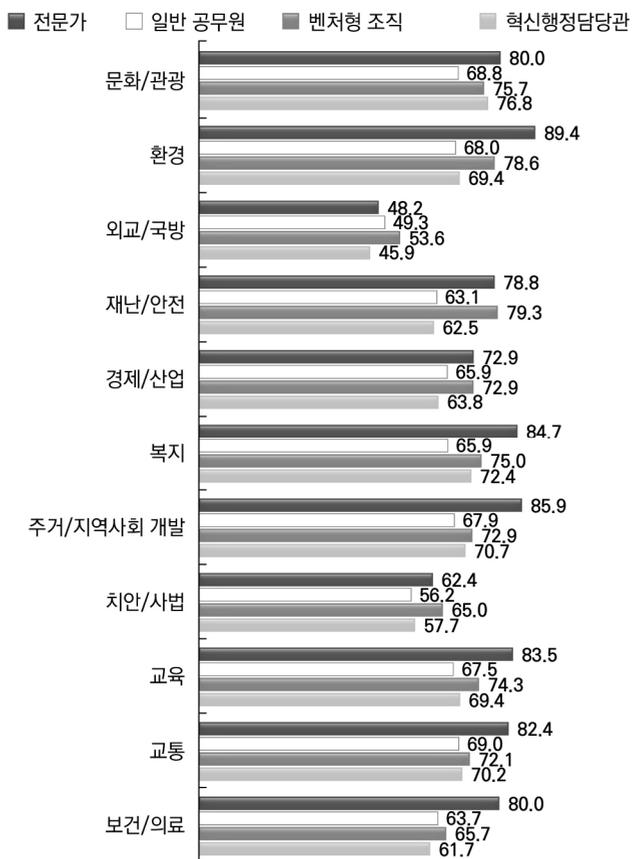
(단위: 점)

항목	공무원			전문가
	혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원	
보건/의료	61.7	65.71	63.71	80.00
교통	70.2	72.14	69.01	82.35
교육	69.39	74.29	67.51	83.53
치안/사법	57.65	65.00	56.22	62.35
주거/지역사회 개발	70.66	72.86	67.86	85.88
복지	72.45	75.00	65.90	84.71
경제/산업	63.78	72.86	65.90	72.94
재난/안전	62.50	79.29	63.13	78.82
외교/국방	45.92	53.57	49.31	48.24
환경	69.39	78.57	67.97	89.41
문화/관광	76.79	75.71	68.78	80.00

*출처: 저자 작성

〈그림 4-7〉 개방형 정부혁신 활동이 적합한 정책 영역에 대한 인식

(단위: 점)



*출처: 저자 작성

3. 혁신 실행 조직 현황: 벤처형 조직

OECD(2017: 143)는 혁신 실행 조직을 공공부문에 혁신의 필요성과 방법을 인위적으로 주입할 수 있는 역할을 수행하는 존재로 제안하면서, 주요한 기능을 다음과 같이 정리하였다.

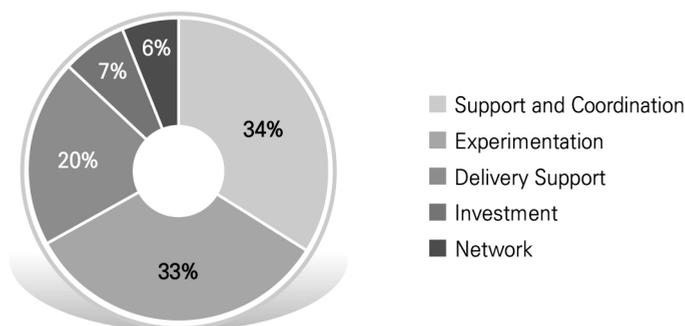
- ① 혁신 리더의 부재를 보완(Bason, 2010; European Commission, 2013).
- ② 보상·인센티브 체계의 경직성 극복(Kohli and Mulgan, 2010).
- ③ 혁신 과정 및 방법의 적용에 관한 지식 축적(European Commission, 2013).
- ④ 문제 해결을 위해 서로 다른 사일로 간 협력적 접근을 가능케 함(Carstensen and Bason, 2012; Queensland Public Service Commission, 2009).
- ⑤ 실험과 위험을 감수할 수 있는 환경 조성(Hambleton and Howard, 2012; Townsend, 2013)

*출처: OECD(2017: 140)

이러한 기능들은 불확실성이 높은 환경 하에서 복합적 난제에 효과적으로 대응하기 위한 정책 혁신 실행에 요구되는 기능이라고 할 수 있다. 특히 아래 그림은 세계적인 추세를 통해서 볼 때 혁신 조직의 이러한 활동들이 실험(experimentation)을 통해서 실행되고 있음을 시사한다. 이러한 혁신 실행 조직은 정부 내부에 설치된 정책랩인 경우가 많다. 기존의 관료제 체계 내에서 비관료제적으로 운영되어 적응적 공간, 경계 확장자로서의 기능을 수행하여 개방형 혁신을 촉진한다고 할 수 있겠다.

최근 우리나라에서는 정책랩의 요소를 모두 갖춘 것은 아니지만 정부 내부에 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 조직을 ‘벤처형 조직’의 형태로 도입하였고 개방형 정부혁신을 실제 정부의 업무 수행 과정에서 실현할 수 있는 조직이라는 점에서 고찰해 볼 의의가 있다.

〈그림 4-8〉 OECD 국가의 혁신전담조직 주요 활동



*출처: OECD(2017: 147)

벤처형 조직은 “일상적인 업무에 매몰되어 창의적 아이디어를 지원하지 못 하던 기존 조직의 문제점을 보완하기 위해, 공무원들이 직접 정책·서비스 혁신 을 위한 아이디어를 내고 전담팀을 구성하여 실제 정책과 서비스로 구현하는 혁신형 조직(행정안전부, 2020.05.04: 1)”을 의미한다. 벤처형 조직은 문제해 결형 조직의 성격을 내포하며, “행정수요나 성과달성 여부는 다소 불확실하나 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진(행정안전부, 2020.05.04: 1)”하기 위해 기존 조직에 비해 조직·인사·예산 측면에서 탄력적 운영이 가능하다는 특징을 갖는다. 벤처형 조직은 ① 내부적으로 벤처형 조직 운영을 위한 혁신 아이디어를 발굴하고, ② 이를 장·차관 직속 기구로 설치하여 추진력을 확보할 수 있도록 지원하며, ③ 혁신 아이디어 제안자를 벤처형 조직 의 부서장으로 임명하고, ④ 부서장에게 팀원 선발권을 부여하거나, 내부 공모 를 통해 팀원을 선발하는 방식으로 운영되고 있다(행정안전부, 2020.05.04: 3). 이를 통해 보고 단계를 축소함으로써 의사결정의 신속성을 담보하고, 행정부담 을 완화하여 문제해결에 집중할 수 있는 환경을 조성하며, 수평적이고 창의적 인 조직문화 조성에 기여할 것으로 기대되고 있다(행정안전부, 2020.05.04: 7). 2019년 정부혁신 종합 추진계획에 따라 8개 복수차관 부처에 우선 설치되 고, 2020년에는 부 단위로 확대되어 10개 조직이 추가 선발되었으며, 2021년 에는 전 부처로 확대할 계획을 갖고 있다(관계부처 합동, 2020: 23). 현재 운영

되고 있는 조직 현황은 <표 4-16>을 통해 확인할 수 있다.

벤처형 조직은 내부 공모를 통해 선발한 부분이 부처 내 혁신 확산 및 공감대 형성에 성공적이었던 것으로 보이며, 이러한 부분이 총액인건비제로 운영됨에도 불구하고 내부 반발과 저항을 상쇄하는 요인으로 작용한 것으로 평가한다. 또한, 벤처형 조직을 거친 이후에는 희망보직으로 갈 수 있도록 인센티브를 부여함으로써 부처 내부의 관심을 환기하고 있다. 행정안전부는 사업에 대한 직접적인 개입보다는 조직이 잘 운영될 수 있도록 모니터링·컨설팅과 같은 관리 업무를 지원한다.

<표 4-16> 벤처형 조직 운영 현황(2020년 5월 기준)

선정시기	부처	조직명	아이디어 혁신과제
2019년	국토교통부	미래드론 교통담당관	한국형 범죄예측시스템(치안알파고) 개발
	해양수산부	스마트해양 물류추진단	드론 교통관리체계 구축
	금융위원회	금융공공 데이터담당관	금융공공기관 금융데이터 연계활용 시스템 구축
	경찰청	치안빅데이터 정책담당관	한국형 범죄예측시스템(치안알파고) 개발
	기상청	인공지능 예보연구팀	AI-기상예보 보좌관(알파웨더) 개발
	산림청	스마트산림 재해대응단	스마트 산림재난 대응(드론, IoT, 웨어러블)
	조달청	융복합상품 구매담당관	융복합 상품의 원스톱 구매 지원
	특허청	특허사업화 담당관	혁신특허를 창업(스타트업)-투자(민간투자)로 연계지원
	특허청	아이디어 거래담당관	손쉽고 안전한 아이디어 거래환경(지식재산 플랫폼) 조성
	해양경찰청	스마트해양 경찰추진단	현장에 필요한 맞춤형 장비개발(리빙랩)
2020년	농림축산 식품부		지능화된 농업 경영 빅데이터 플랫폼 구축

선정시기	부처	조직명	아이디어 혁신과제
	법무부		사전예방적 전자감독·보호관찰 서비스 구현
	중소벤처 기업부		가치삼시다 프로젝트 (소상공인 온라인 진출 촉진)
	행정안전부		정부앱 설치 없이 민간앱으로 정부서비스를 받는 공공 서비스 개방 추진
	행정안전부		민간 플랫폼을 통한 개방형 공공서비스
	법제처		무엇이든 일사천리Law
	관세청		관세국경 안전관리를 위한 'BIG AI' 개발
	농촌진흥청		독성 화학물질 친환경 분해하는 원천기술 개발
	특허청		특허 빅데이터 실시간 분석 플랫폼
	해양경찰청		실시간 해양안전 CCTV 구축

*출처: 행정안전부(2019.06.13.), 행정안전부(2020.05.04.)를 재구성

이와 같은 혁신적 시도에도 불구하고 현재의 벤처형 조직은 혁신조직으로서 개방형 혁신을 활성화하는 데에는 한계가 있다.

첫째, 적응적 공간으로서의 혁신 조직 관점에서 볼 때, 무엇보다도 벤처형 조직은 루틴화된 업무 환경으로부터 벗어나 있고 문제를 직접 해결하고자 제안한 핵심인원으로 구성되어 있다. 또한 보고체계가 복잡할수록 아이디어가 해결하기 쉬운 아이디어로 변질될 가능성이 높는데 기관장 직속으로 설치되어 보고체계를 줄임으로써 민첩성과 혁신성을 제고할 수 있는 구조라고 할 수 있다. 그러나 현재 벤처형 조직을 통해 수행되고 있는 과제들의 면면을 볼 때, 다양한 이해관계자의 참여를 기반으로 실험적 접근을 통해 정책의제와 집행간 간극을 좁히고 복잡한 문제를 효과적으로 해결하고자 하는 벤처형 조직 본연의 시도보다는 혁신적 기술을 활용한 물리적 인프라 구축을 통해 행정수요에 대응하기 위한 '한시적' 특성에 더 가깝다.

둘째, 경계 확장자로서의 혁신 조직 관점에서 보면, 벤처형 조직은 복잡한 문제 해결을 위해 요구되는 시스템적 문제 인식과 협업적 접근을 보다 강화할 필요가 있어 보인다. 물론 융합적 접근과 기술이 요구되는 과제를 벤처형 조직의 혁신과제로 선정하고, 벤처형 조직 구성원에 대해서는 보다 유연한 근무를

허용하여 협업적 접근을 시도하고 있다. 예를 들어 2018년 정부 최초로 벤처형 조직을 도입하였던 해양수산부는 혁신 과제 선정 기준에서도 “특정부서 업무 분장과 일치하지 않아야” 하는 융합성을 포함하고 있다(해양수산부, 2019: 43; 이재호 외, 2019: 42를 재인용). 또한 벤처형 조직에 대해서는 정책 현장에 부합하는 개방적 접근을 독려하여 혁신의 실행을 도운 바 있다.

조사무관은 “조인트벤처에 오기 전에 항만물류 연구개발(R&D) 분야를 담당했다. 업체들은 다 자기 기술이 좋다고 한다. 현장에 가보니 문제점도 보이고 큰 도움이 되고 있다”고 말했다. 류 사무관은 “1주일에 3일은 꼭 현장에 간다”며 “예전 공무원으로 현장에 가는게 견학 수준이었다면 지금은 현장에서 쓴 소리도 많이 듣고 최대한 현장의 얘기를 들어보려 한다”고 강조했다.

*출처: 이투데이(2019)⁷⁹⁾; 이재호 외(2019: 39)를 재인용

그러나 기술 이외에 보다 복잡성 높은 정책 및 공공서비스 문제 해결, 미래 지향적 문제 해결을 위한 벤처형 조직 운영이 요구되며 이는 곧 경계확장자로서의 혁신 조직 기능을 수행할 수 있어야 함을 의미한다.

요약하면 혁신실행조직이 문제 해결에 몰입하여 다양한 이해 관계자와의 참여를 기반으로 혁신적 솔루션을 애자일한 방식으로 도출하고 반복 실험할 수 있는 조직이라고 한다면 현행 벤처형 조직은 혁신실행조직으로 운영되기에 매우 좋은 구조를 갖추고 있다. 그러나 실제로 과제의 주제와 범위 면에서 이러한 취지로 운영되기에는 한계가 있다. 무엇보다도 이러한 활동들을 적극적으로 수행하기 위한 체계 차원에서의 뒷받침이 부족하다는 점은 정부 내에서의 혁신실행 조직 운영의 한계로 작용한다고 볼 수 있다.

관련하여 이하에서는 혁신 체계 차원에서의 현황을 진단하겠다.

79) 이투데이. (2019.04.17.). 공직사회에 혁신의 바람...해양수산부 조인트벤처 (<https://www.etoday.co.kr/news/view/1746388>) (검색일: 2020.10.05.)

4. 혁신지원 체계 현황: 혁신행정담당관

이론적 논의를 통해서 제시한 바와 같이 체계 수준의 결정 요인은 혁신의 목적과 우선순위의 명확성(목표의 명료성), 혁신 실행 업무와 타 업무의 중요도의 동등성(혁신의 동등성), 혁신활동에 필요한 적정 수준의 자원과 역량(혁신의 적합성), 부차적인 업무가 아닌 일상적인 업무로의 내재화(혁신의 일상성)가 있다. 정부 조직 내에서는 이러한 체계 수준의 지원이 있을 때, 즉 혁신을 실행하는 개인과 조직의 위험감수 행위가 야기할 수 있는 결과에 대한 보호나 유인체계의 보장, 성공사례의 확산과 같은 체계 수준 지원이 뒷받침될 때 실패에 대한 두려움, 관습적 행위에 대한 관성, 규칙에 대한 의존성 등 공공부문의 위험회피적 성향이 감소할 수 있으며, 혁신 지원체계는 그러한 역할을 담당해야 한다(Hambleton & Howard, 2012: 39; OECD, 2017: 143에서 재인용).

특히 개방형 혁신을 활성화하기 위해서 혁신 지원체계는 정부 외부의 정책랩, 정부 내부의 혁신실행조직의 유기적 연계 및 정책 프로토타이핑을 위한 보상과 인센티브 체계의 경직성 극복, 협력적 네트워크의 지원 등 제도적 인프라로서 역할을 해야 한다. 기존의 관행을 탈피하는 업무수행방식은 보다 루틴화되고 예측가능성이 높은 업무를 수행하는 방식과 충돌하기 때문에 그에 대한 적절한 수준의 지원이 필요한 것이다.

특히 정부 외부의 정책랩, 정부 내부의 혁신 실행조직은 복합적 난제를 다루는 조직으로 불확실성이 높은 상황에서 운영된다. 이에 정책 문제를 해결하기 위한 환경 탐색, 기회요인과 도전요인, 이해관계자 식별, 시민 니즈에 대한 탐색 및 혁신적 아이디어의 도출, 문제해결책의 우선순위 지정, 검증과 실험의 과정을 거친 정책으로의 구현이 이루어지는 혁신 과정이 정책 관련 부처의 전략, 구조, 자원 및 평가 등의 차원에서 고려되어야 하며, 따라서 이를 적극 지원하는 혁신에 대한 시스템적 관리가 더욱 요구된다(Karlsson & Magnusson, 2019: 83).

우리나라에서는 혁신행정담당관이 혁신지원체제로 운영되고 있다. 정부는 정부혁신을 지속적으로 추진하기 위한 대내적·범정부적 정부혁신 추진 체계로서 45개 부처청(위원회)별로 기획조정실장급을 정부혁신책임관으로 임명하여 자체 성과·목표 및 지표를 설정하도록 하고, 정부혁신담당관을 별도의 혁신부서로 지정하여 기관 특성에 적합한 과제를 스스로 발굴하도록 계획했다.

〈표 4-17〉은 혁신행정담당관 직제 운영 현황을 조사한 표이다. 45개의 부처청, 그리고 위원회 조직을 대상으로 조사한 결과, 국가인권위원회와 검찰청을 제외하고는 혁신담당관을 설치한 것으로 파악되었다. 혁신담당관을 운영하는 부처의 경우에도 기획·운영지원·법무·의사행정·감사 조직과 같은 기존의 지원 조직과는 별도의 조직으로 신설하여 운영하는지 여부를 조사한 결과 다음과 같이 파악되었다.

〈표 4-17〉 혁신행정담당관 운영 현황

별도조직 신설(24)		기존조직 편입(19)	
부처	조직명	부처	조직명
과학기술정보통신부	혁신행정담당관	문화체육관광부	기획혁신담당관
기획재정부	혁신정책담당관	법제처	혁신행정감사담당관
법무부	혁신행정담당관	인사혁신처	법무감사혁신담당관
국방부	혁신행정담당관	공정거래위원회	혁신행정법무담당관
교육부	혁신행정담당관	금융위원회	혁신기획재정담당관
외교부	혁신행정담당관	국민권익위원회	혁신행정담당관
통일부	혁신행정담당관	원자력안전위원회	혁신행정법제팀
농림축산식품부	혁신행정담당관	방송통신위원회	혁신기획담당관
행정안전부	혁신행정담당관	국세청	혁신정책담당관
여성가족부	혁신행정담당관	관세청	혁신기획재정담당관
국토교통부	혁신행정담당관	방위사업청	혁신행정법무담당관
해양수산부	혁신행정담당관	문화재청	혁신행정담당관
중소벤처기업부	혁신행정담당관	농촌진흥청	혁신법무행정담당관
국가보훈처	혁신행정담당관	기상청	혁신행정담당관
식품의약품안전처	혁신행정담당관	새만금개발청	혁신행정담당관
조달청	혁신행정담당관	행복청	혁신행정담당관

별도조직 신설(24)		기존조직 편입(19)	
부처	조직명	부처	조직명
통계청	혁신행정담당관	해경청	혁신행정법무담당관
병무청	혁신행정담당관	경찰청	혁신기획조정담당관
산림청	혁신행정담당관	소방청	혁신행정감사담당관
특허청	혁신행정담당관		
산업통상자원부	혁신행정담당관		
보건복지부	혁신행정담당관		
환경부	혁신행정담당관		
고용노동부	혁신행정담당관		

*출처: 저자 작성

조사 결과, 혁신지원체계로서 역할을 하기에는 혁신행정담당관의 조직 역량에 한계가 있는 것으로 파악되었다. 그 이유는 첫째, 혁신담당관을 운영 중인 것으로 확인된 43개 부처 중 24개 부처만 별도의 조직으로 운영되고 있으며, 나머지 부처의 경우 기획·운영지원·법무·의사행정·감사와 같은 기존 부서에서 혁신업무를 담당하고 있는 것으로 확인되었다. 혁신행정담당관이라는 조직명을 쓰는 5개 부처의 경우에도, 업무분장을 확인한 결과 기존 업무를 병행하고 있는 것으로 확인되었다. 특히 방송통신위원회의 경우에는 혁신업무를 전담하는 공무원이 존재하지 않았으며, 법제처와 소방청의 경우에는 각각 1-2명의 공무원이 혁신 업무를 전담하고 있는 것으로 파악되었다.

둘째, 혁신행정담당관이 별도의 조직으로 설치되어 있어도 성과관리, 조직관리 및 자체평가 업무 또한 전담하고 있는데 관련 업무의 법 제도적 근거가 매우 다양하여 유기적으로 연계되어 실행되고 있지 않다.

- 정부혁신: 혁신과제 및 정부혁신실행계획 수립과 관련한 업무
- 행정제도 개선: 서식·민원 제도 개선 혹은 행정서비스현장과 관련한 업무
- 변화관리: 변화관리 업무 및 변화관리 교육에 관한 업무
- 협업:부처 간 혹은 민·관 협업에 관한 업무
- 학습조직: <국가공무원법>과 <공무원 인재개발법> 등에 따른 학습동아리 및 역량교육에 관한 업무
- 제안제도: <공무원제안규정> 및 <국민제안규정>에 근거한 제안제도
- 정부업무평가: <정부업무평가기본법>에 따른 자체평가와 특정평가
- 성과관리: <공무원 성과평가 등에 관한 규정>에 따른 성과관리, 근평, 성과계약제와 관련한 업무
- 조직·정원 관리: 중기인력운영계획·유동정원제·재배치정원제 및 조직개편·정원관리와 관련한 업무

*출처: 저자 작성

다음 표는 각 부처의 위임전결규정을 통해 혁신행정담당관의 업무를 조사하여 정리한 내용이다.

〈표 4-18〉 각 부처 위임전결사항에 명시된 혁신행정담당관의 직무

부처명	정부혁신							정부 업무 평가	성과관리		조직관리			
	정부혁신 (과제 관리)	행정 제도 개선	일하는 방식 개선	변화 관리	협업	학습 조직	제안		성과 관리	포상 및 성과급	사무 분장	정원 관리	조직 문화	조직 진단
과기부	○	○						○	○	○	○		○	
법무부		○					○	○	○	○				
교육부	○	○	○				○	○		○	○	○		
문체부		○					○	○		○	○	○		
외교부	○	○					○	○		○	○			
통일부				○				○		○	○			
농축 신부	○			○	○			○	○	○				
행안부	○		○				○			○	○	○		
신자부				○				○		○	○			
복지부	○			○				○	○	○	○			
환경부	○	○		○				○	○	○	○			
고용 노동부	○	○			○			○		○	○	○		
여가부	○	○						○		○	○			
국토부				○				○		○	○			
해수부	○	○						○		○	○			

부처명	정부혁신								성과관리		조직관리			
	정부혁신(과제 관리)	행정 제도 개선	일하는 방식 개선	변화 관리	협업	학습 조직	제안	정부 업무 평가	성과 관리	포상 및 성과급	사무 분장	정원 관리	조직 문화	조직 진단
중소벤처기업부		◎	◎				◎	◎	◎			◎		
법제처	◎				◎		◎		◎			◎		◎
보훈처	◎	◎	◎				◎	◎	◎	◎		◎		◎
시약처	◎	◎	◎				◎	◎	◎			◎		
공정위	◎	◎	◎				◎	◎	◎	◎				
금융위											◎			
관외위	◎						◎	◎						
원안위														
인권위														
법통위	◎											◎		
국세청	◎	◎	◎	◎	◎		◎	◎	◎		◎	◎	◎	
관세청		◎					◎	◎	◎				◎	
조달청				◎			◎	◎	◎					
통계청	◎			◎								◎		
감찰청														
평무청		◎					◎	◎	◎					

부처명	정부혁신								성과관리		조직관리			
	정부혁신(과제 관리)	행정 제도 개선	일하는 방식 개선	변화 관리	협업	학습 조직	제안	정부 업무 평가	성과 관리	포상 및 성과급	사무 분장	정원 관리	조직 문화	조직 진단
방시청	○	○			○	○	○	○	○					
문화 재청	○	○		○			○	○	○			○	○	○
농촌진흥청	○	○			○		○	○	○			○		
산림청		○	○	○			○	○	○			○		○
경찰청		○		○			○	○	○	○		○	○	
소방청			○				○	○	○			○	○	
특허청	○			○			○	○	○			○		
기상청		○					○	○	○			○	○	
세관금 개발청	○						○	○	○			○		
행복청	○											○		
해경청	○	○										○		○

주1) 국방부, 인사처 전결사항 비공개

*출처: 저자 작성(2020.9.9. 기준)

이러한 업무는 정책성과 및 정부혁신이 부처의 예산과 조직, 인사와 유기적으로 연계되어 있어야 하기 때문에 하나의 부서에서 담당하고 있다는 점에서 일견 일리는 있으나, 사업 및 과제에 대한 총괄적 관리와 부처의 운영에 관한 관리가 혁신 실행과 유기적으로 연계되어 수행되고 있다고 보기는 어렵다. 국정과제 및 자체평가 업무를 포함한 성과관리는 개별 과제 관리로 수행되고 있고 정부혁신과제 또한 개별 과제 차원에서 수행되고 있기 때문이다. 이러한 업무들은 부처의 정부업무평가에 대비하기 위한 관리들이라고 할 수 있다. 과제 관리 활동 차원에서의 정부혁신에 대한 접근은 개방형 혁신 전반의 틀에서 정책 혁신을 이끌기 위한 체계적 지원을 수행하기에 한계가 있다. 또한 결과 위주의 평가체계 및 성과관리, 우수사례 위주의 혁신 전파로 똑똑한 실패에 대한 보상 체계가 미흡하여 적극행정 관점에서의 도전적 혁신활동을 시도하게 하는데 역부족이다. 따라서 혁신적 활동 수행과 현상 유지적 활동 간의 동등성을 확보하지 못한다.

셋째, 혁신 실행 조직의 목표달성을 위한 몰입에 대해 제도적, 정서적 지원, 실험적 일하는 방식 혁신을 위한 구조적 뒷받침이 부족하다. 예를 들어 조직내 부관리 혁신이나 조직구조 관리 또한 혁신적이고 도전적인 업무의 실행을 지원하기 보다는 예측가능하고 루틴한 업무의 기능 재조정이나 인력재배치에 보다 치중되어 있는 상황이다.

넷째, 법이 정하는 학습동아리 및 역량 강화 교육을 위주로 학습지원이 이루어지고 있다. 최근에는 아래로부터의 아이디어 발굴을 위한 부처 내부 아이디어톤, 해커톤과 같은 이벤트들을 시행하고, 이로부터 혁신적 과제를 편성하는 사례들도 나타나고 있다. 그러나 구성원 간 상호 협력을 통한 혁신 노하우와 암묵지 공유 시스템, 아이디어의 지속적 창출 지원을 위한 자가학습을 위한 체계가 보편화되어 혁신이 일상화되어있다고 보기에는 한계가 있다.

따라서 관료제적 운영원리에서 개방형 혁신을 저해하는 요인들을 정책랩을 통해 상쇄하고 활성화할 수 있도록 혁신 실행을 지원하는 체계로서의 역할이 강화될 필요가 있다.

〈표 4-19〉 혁신행정담당관 운영 현황

구분	혁신행정담당관 기능	혁신체계 관점에서의 한계
목표의 명료성	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신과제관리 국정과제관리 	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신 과제관리 활동차원에서 접근하고 있어 개방형 혁신 전반의 틀에서 정책 혁신을 이끌기 위한 체계적 지원 부재
혁신의 동등성	<ul style="list-style-type: none"> 일하는 방식 개선 성과관리 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신과제와 조직내부 관리혁신과의 연계 미흡 결과 위주의 평가체계 및 성과 관리, 우수사례 위주의 혁신 전파로 도전적인 똑똑한 실패에 대한 보상 체계 미흡 이로 인하여 혁신적 활동 수행과 일상적 활동 간의 동등성 확보 어려움
혁신의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 직원역량 향상 조직정원 및 직제 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신실행조직의 목표달성을 위한 몰입에 대해 제도적, 정서적 지원 부족 실험적 일하는 방식 혁신을 위한 구조적 뒷받침 미흡
혁신의 일상성	<ul style="list-style-type: none"> 학습조직 협업 행정제도 개선 변화관리 	<ul style="list-style-type: none"> 구성원간 상호 협력과 학습을 통한 혁신 노하우와 암묵지 공유 시스템 부재 아이디어의 지속적 창출 지원을 위한 자기학습 시스템 미흡

*출처: 저자 작성

제2절 정책랩 활성화를 위한 준비도 진단

1. 정책랩 도입을 위한 공무원들의 정책랩 방식 혁신활동 수용도 진단

1) 정책문제 파악을 위한 정책랩 방식 혁신활동 의향

정책문제의 정확한 파악을 위한 정책랩 방식 혁신활동을 수행할 의향에 대해 조사한 결과, ‘다양한 분야 전문가 의견 직접 청취’ 방식의 활동 의향이 4.11점으로 가장 높은 반면, ‘현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용’ 의향은 3.06점으로 가장 낮게 나타났다.

또한 혁신조직 및 일반 부처 공무원 모두 ‘다양한 분야 전문가 의견 직접 청취’ 활동 의향이 가장 높고, ‘현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용’ 의향이 가장 낮게 나타났으며, 혁신행정담당관과 벤처형 조직에서 이러한 경향이 더 두드러졌다.

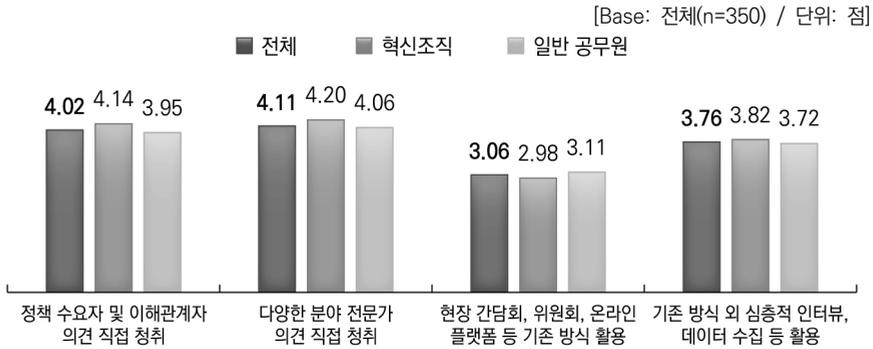
〈표 4-20〉 정책문제 파악을 위한 정책랩 방식 혁신활동 의향

(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
정책 수요자 및 이해관계자 의견 직접 청취	4.02	4.01	4.49	3.95
다양한 분야 전문가 의견 직접 청취	4.11	4.08	4.54	4.06
현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용	3.06	2.98	2.97	3.11
기존 방식 외 심층적 인터뷰, 데이터 수집 등 활용	3.76	3.70	4.14	3.72

*출처: 저자 작성

〈그림 4-9〉 정책문제 파악을 위한 정책립 방식 혁신활동 의향(혁신조직 및 일반)



*출처: 저자 작성

〈표 4-21〉 정책문제 파악을 위한 혁신활동 의향(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	정책 수요자 및 이해관계자 의견 직접 청취	다양한 분야 전문가 의견 직접 청취	현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용	기존 방식 외 심층적 인터뷰, 데이터 수집 등 활용
기관 유형	부	152	3.93	4.05	3.10	3.72
	처	14	4.07	3.93	2.86	3.79
	청	151	4.12	4.19	3.00	3.83
	위원회	33	3.97	4.12	3.21	3.61
직종	일반직	247	4.04	4.16	3.11	3.75
	특정직	56	3.89	3.93	2.96	3.61
	기술직	28	4.18	4.29	2.96	4.14
	계약직	8	3.75	3.25	2.50	3.25
	연구직, 지도직	10	4.10	4.20	3.10	4.10
	기타	1	4.00	4.00	2.00	4.00
직급	2~3급	5	4.40	4.20	2.60	4.20
	4~5급	94	4.26	4.37	2.95	3.95
	6~7급	185	3.96	4.03	3.11	3.71
	8~9급	66	3.83	3.97	3.11	3.59

구분		사례수	정책 수요자 및 이해관계자 의견 직접 청취	다양한 분야 전문가 의견 직접 청취	현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용	기존 방식 외 심층적 인터뷰, 데이터 수집 등 활용
재직 기간	5년 이하	119	3.99	4.13	3.08	3.68
	6년 ~ 10년 미만	60	3.87	4.03	3.15	3.75
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	4.09	4.16	3.03	3.79
	20년 이상	56	4.11	4.07	2.98	3.86

*출처: 저자 작성

정책문제 파악을 위한 혁신활동 의향 또한 기술직-계약직 공무원 간의 인식 차이가 큰 것으로 나타났다. 기술직 공무원의 경우 ‘현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용’을 제외한 모든 활동을 수행할 의향이 다른 직종에 비해 높은 반면, 계약직 공무원 집단은 반대의 추세를 보였다. 또한, 5급 이상 공무원의 경우, 기존 방식 외의 혁신활동을 수행할 의향이 4.20점 이상으로 타 집단에 비해 높은 반면, 기존 방식을 활용할 의향은 가장 낮은 것(2.60점)으로 나타났다.

2) 해결책 모색, 마련을 위한 혁신활동 의향

정책문제에 대한 효과적 해결책 모색과 마련을 위한 정책랩 방식의 혁신활동에 대해 ‘다양한 분야 전문가 의견 직접 청취’ 활동 의향이 4.06점으로 가장 높은 반면, ‘현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용’ 의향은 3.02점으로 가장 낮은 것으로 파악되었다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원 모두 ‘다양한 분야 전문가 의견 직접 청취’ 활동 의향이 가장 높은 경향을 보였으나, 혁신행정담당관은 ‘우리 부 소속 기관 및 실행기관 의견 직접 청취’ 의향이 4.02점으로 가장 높게 나타났다. 혁신행정담당관의 이와 같은 응답은 정책문제 해결을 위해 다양한 경계를 넘나들

며 부처의 혁신에 도움이 되는 네트워크 관리자로서의 역할 인식이 부족함을 시사한다.

〈표 4-22〉 해결책 모색, 마련을 위한 혁신활동 의향

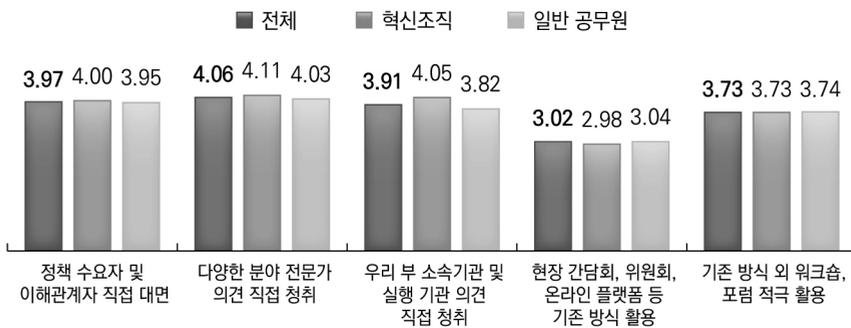
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
정책 수요자 및 이해관계자 직접 대면	3.97	3.87	4.37	3.95
다양한 분야 전문가 의견 직접 청취	4.06	4.01	4.40	4.03
우리 부 소속기관 및 실행기관 의견 직접 청취	3.91	4.02	4.14	3.82
현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용	3.02	3.01	2.89	3.04
기존 방식 외 워크숍, 포럼 적극 활용	3.73	3.61	4.06	3.74

*출처: 저자 작성

〈그림 4-10〉 효과적 정책문제 해결책 마련을 위한 정책립 방식 혁신활동 의향(혁신조직 및 일반)

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

〈표 4-23〉 해결책 모색, 마련을 위한 혁신활동 의향(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	정책 수요자 및 이해 관계자 직접 대면	다양한 분야 전문가 의견 직접 청취	우리 부 소속기관 및 실행 기관 의견 직접 청취	현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼 등 기존 방식 활용	기존 방식 외 워크숍, 포럼 적극 활용
기관 유형	부	152	3.88	4.00	3.88	3.09	3.71
	처	14	4.00	4.00	3.93	2.79	3.64
	청	151	4.10	4.15	3.94	2.97	3.78
	위원회	33	3.79	4.00	3.85	3.00	3.67
직종	일반직	247	3.96	4.08	3.94	3.06	3.76
	특정직	56	3.89	4.00	3.80	2.98	3.59
	기술직	28	4.36	4.29	4.18	2.93	4.00
	계약직	8	3.38	3.25	3.00	2.50	2.88
	연구직, 지도직	10	4.00	4.10	3.50	2.80	3.80
	기타	1	4.00	4.00	4.00	2.00	4.00
직급	2~3급	5	4.40	4.20	4.00	2.20	4.20
	4~5급	94	4.27	4.31	4.27	2.82	3.96
	6~7급	185	3.87	3.96	3.80	3.11	3.65
	8~9급	66	3.79	3.98	3.68	3.09	3.61
재직 기간	5년 이하	119	3.88	4.04	3.87	3.08	3.63
	6년 ~ 10년 미만	60	3.83	3.98	3.85	3.05	3.68
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	4.10	4.13	3.92	2.98	3.80
	20년 이상	56	4.02	4.05	4.00	2.93	3.88

*출처: 저자 작성

이어서 응답자 특성별 차이를 살펴본 결과, 전반적으로 수치가 낮은 기존 방식을 제외한 효과적인 정책문제 해결책 마련을 위한 혁신활동에서 기술직-계약직 간의 차이와 5급 이상-6급 이하 공무원들 간의 차이가 가장 크게 나타났다. 특히 계약직 공무원들의 경우 기존 방식 외 워크숍, 포럼을 적극적으로 활용할 의향이 2.88점으로 타 직종보다 유독 낮게 나타났으며, 이외에도 3점 초반대로 낮은 점수를 보였다.

3) 정책대안 프로토타이핑 & 반복실험 의향

발굴된 아이디어의 효과적 실행을 위해 정책대안 프로토타이핑 및 반복실험을 수행할 의향에 대해 조사한 결과, '정책 수요자, 이해관계자, 전문가와 함께 초안 테스트 결과 반영하여 수정, 정교화' 활동 의향이 3.92점으로 가장 높고, 다음으로 '초안 소규모 테스트 가능 시 시도'(3.89점), '정책 수요자, 이해관계자, 전문가 참여 워크숍, 포럼 적극 활용하여 초안 작성'(3.74점) 순으로 나타났다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답 모두 '정책 수요자, 이해관계자, 전문가와 함께 초안 테스트 결과 반영하여 수정, 정교화' 활동 의향이 가장 높게 나타났으나, 벤처형 조직의 경우 '초안 소규모 테스트 가능 시 시도' 의향이 4.34점으로 가장 높았다.

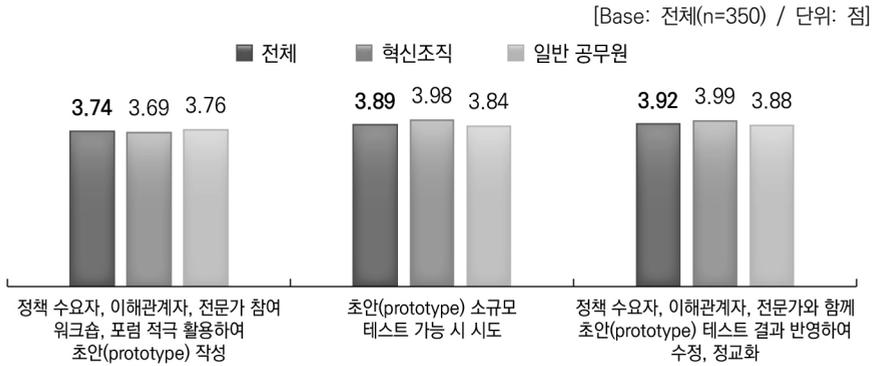
〈표 4-24〉 정책대안 프로토타이핑 & 반복실험 의향

(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
정책 수요자, 이해관계자, 전문가 참여 워크숍, 포럼 적극 활용하여 초안 작성	3.74	3.51	4.20	3.76
초안 소규모 테스트 가능 시 시도	3.89	3.85	4.34	3.84
정책 수요자, 이해관계자, 전문가와 함께 초안 테스트 결과 반영하여 수정, 정교화	3.92	3.89	4.29	3.88

*출처: 저자 작성

〈그림 4-11〉 정책대안 프로토타이핑 & 반복실험 의향(조직 유형별)



*출처: 저자 작성

〈표 4-25〉 정책대안 프로토타이핑 & 반복실험 의향(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	정책 수요자, 이해관계자, 전문가 참여 워크숍, 포럼 적극 활용하여 초안(prototype) 작성	초안(prototype) 소규모 테스트 가능 시 시도	정책 수요자, 이해관계자, 전문가와 함께 초안(prototype) 테스트 결과 반영하여 수정, 정교화
기관 유형	부	152	3.63	3.84	3.82
	처	14	3.57	4.00	3.86
	청	151	3.90	3.97	4.04
	위원회	33	3.58	3.79	3.85
직종	일반직	247	3.69	3.88	3.90
	특정직	56	3.79	3.82	3.86
	기술직	28	4.11	4.21	4.29
	계약직	8	3.13	3.50	3.38
	연구직, 지도직	10	4.00	4.00	4.20
	기타	1	4.00	4.00	3.00
직급	2~3급	5	3.80	3.80	4.00
	4~5급	94	3.81	4.13	4.16
	6~7급	185	3.74	3.86	3.89
	8~9급	66	3.62	3.67	3.67
재직 기간	5년 이하	119	3.61	3.87	3.87
	6년 ~ 10년 미만	60	3.67	3.65	3.72
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	3.85	4.07	4.03
	20년 이상	56	3.84	3.86	4.00

*출처: 저자 작성

응답자 특성별로 정책대안 프로토타이핑과 반복실험을 수행할 의향에 차이가 있는지를 살펴본 결과, 기관별 차이는 크게 나타나지 않았으나 기타 문항과 마찬가지로 직종별(기술직-계약직) 차이가 큰 것으로 파악되었다. 예컨대 기술직 공무원의 경우 세 항목 모두 4.10점 이상으로 타 직종에 비해 높은 반면, 계약직 공무원의 경우 3점 초반대로 최저점을 가지는 것으로 나타났다.

2. 혁신활동 조직 유형의 적합도 진단

정책랩 방식을 활용한 혁신활동의 적극적 실행을 위해 적합한 조직 유형에 대해 조사한 결과, '별도 외부 전담지원체계 통한 실행 필요'가 3.52점으로 가장 높고, 다음으로 '부처 내 별도 직접 수행 조직 설치'(3.43점), '부처 내 소관 과에서 단독 수행 가능'(2.81점), '기존 방식 활용으로 충분'(2.69점) 순으로 나타났다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답을 살펴보면, '별도 외부 전담지원체계 통한 실행 필요'가 가장 높고 '기존 방식 활용으로 충분'이 가장 낮은 경향이 나타났으며, 특히 혁신행정담당관과 벤처형 조직에서 기존 방식 활용에 더 부정적인 것으로 나타났다.

〈표 4-26〉 정책랩 방식 혁신활동 조직 유형의 적합도

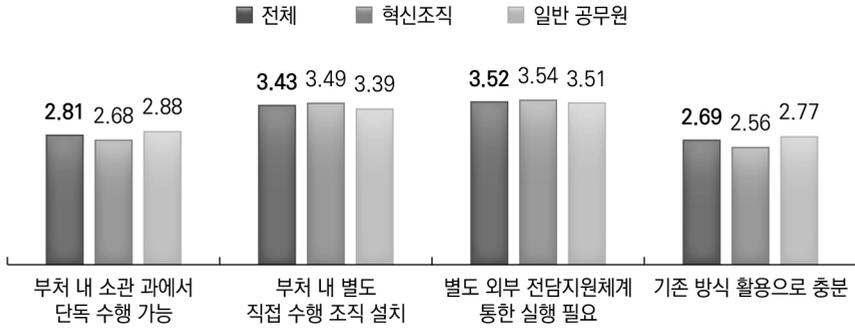
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
부처 내 소관 과에서 단독 수행 가능	2.81	2.61	2.89	2.88
부처 내 별도 직접 수행 조직 설치	3.43	3.44	3.63	3.39
별도 외부 전담지원체계 통한 실행 필요	3.52	3.45	3.80	3.51
기존 방식 활용으로 충분	2.69	2.61	2.40	2.77

*출처: 저자 작성

〈그림 4-12〉 정책랩 방식 혁신활동 조직 유형의 적합도(혁신조직 및 일반)

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

〈표 4-27〉 정책랩 방식 혁신활동 조직 유형의 적합도(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	부처 내 소관 과에서 단독 수행 가능	부처 내 별도 직접 수행 조직 설치	별도 외부 전담지원체계 통한 실행 필요	기존 방식 활용으로 충분
기관 유형	부	152	2.76	3.33	3.41	2.72
	처	14	3.07	3.71	3.29	2.50
	청	151	2.85	3.56	3.68	2.67
	위원회	33	2.73	3.15	3.36	2.73
직종	일반직	247	2.77	3.40	3.50	2.72
	특정직	56	2.88	3.46	3.55	2.75
	기술직	28	3.25	3.43	3.54	2.57
	계약직	8	2.50	3.13	3.38	2.13
	연구직, 지도직	10	2.50	4.00	4.10	2.40
	기타	1	1.00	3.00	2.00	3.00
직급	2~3급	5	2.80	3.60	3.40	1.60
	4~5급	94	2.79	3.44	3.40	2.74
	6~7급	185	2.85	3.41	3.60	2.69
	8~9급	66	2.71	3.44	3.47	2.68
재직 기간	5년 이하	119	2.80	3.44	3.49	2.79
	6년 ~ 10년 미만	60	2.82	3.18	3.52	2.63
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	2.74	3.48	3.55	2.70
	20년 이상	56	2.96	3.55	3.54	2.50

*출처: 저자 작성

이어서 정책랩 방식의 혁신활동을 수행하기에 적합한 조직 유형에 대한 응답자 특성별 차이를 살펴보았다. 응답자 특성과 무관하게 모두 기존 방식의 활용에 대해 가장 낮게 평가하였고, 특히 2~3급 공무원들의 점수(1.60점)가 유독 낮았다. 기관 유형과 직급에 따른 차이는 크게 나타나지 않은 반면, 직종별로는 비교적 다른 의견을 가지는 것으로 나타났다. 특히 연구직, 지도직의 경우 ‘부처 내 별도 직접 수행 조직 설치’(4.0점)와 ‘별도 외부 전담지원체계 통한 실행 필요’(4.1점)를 높게 평가한 반면, ‘부처 내 소관 과에서 단독 수행 가능’과 ‘기존 방식 활용’은 각각 2.5점, 2.4점으로 유독 낮게 평가하였다.

3. 혁신체계 차원의 준비도

1) 혁신활동의 동등성 확보 여부 진단

소속 부처의 혁신활동 동등성 확보 여부에 대해 조사한 결과, ‘혁신적 아이디어 도입 체계 구축 정도’가 52.1점으로 가장 높고, 다음으로 ‘혁신적 아이디어 도입 정도’(50.5점), ‘민간/시민과의 소통 정도’(47.4점), ‘업무 보고 절차의 유연성’(35.1점) 순으로 나타났다.

혁신행정담당관 및 벤처형 조직에서는 ‘혁신적 아이디어 도입 정도’가 가장 높게 나타난 반면, 일반 공무원에서는 ‘혁신적 아이디어 도입 체계 구축 정도’가 가장 높은 것으로 조사되었다. 한편 ‘업무 보고 절차의 유연성’은 혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답에서 모두 가장 낮게 나타났으며, 특히 일반 공무원(32.6점)에서 가장 낮은 경향을 보였다.

〈표 4-28〉 혁신활동의 동등성 확보 여부 진단

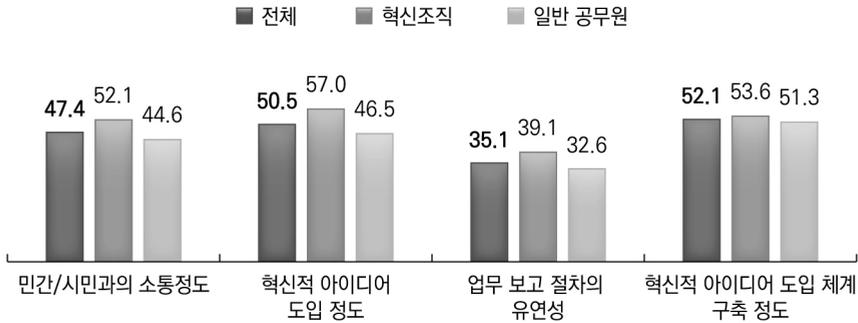
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
민간/시민과의 소통 정도	47.4	53.6	47.9	44.6
혁신적 아이디어 도입 정도	50.5	56.6	57.9	46.5
업무 보고 절차의 유연성	35.1	41.1	33.6	32.6
혁신적 아이디어 도입 체계 구축 정도	52.1	54.8	50.0	51.3

*출처: 저자 작성

〈그림 4-13〉 혁신활동의 동등성 확보 여부 진단(혁신조직 및 일반)

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

〈표 4-29〉 혁신활동의 동등성 확보 여부 진단(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	민간/시민과의 소통 정도	혁신적 아이디어 도입 정도	업무 보고 절차의 유연성	혁신적 아이디어 도입 체계 구축 정도
기관 유형	부	152	43.6	45.1	34.2	48.4
	처	14	50.0	64.3	46.4	64.3
	청	151	50.8	54.0	34.4	54.1
	위원회	33	48.5	53.8	37.1	55.3

구분		사례수	민간/시민 과의 소통 정도	혁신적 아이디어 도입 정도	업무 보고 절차의 유연성	혁신적 아이디어 도입 체계 구축 정도
직종	일반직	247	46.5	51.5	35.2	54.4
	특정직	56	50.0	42.9	33.5	48.7
	기술직	28	47.3	55.4	36.6	43.8
	계약직	8	53.1	56.3	50.0	43.8
	연구직, 지도직	10	55.0	50.0	25.0	45.0
	기타	1	25.0	50.0	25.0	75.0
직급	2~3급	5	70.0	60.0	50.0	40.0
	4~5급	94	44.7	58.2	36.2	56.6
	6~7급	185	49.1	49.2	36.1	51.1
	8~9급	66	45.1	42.4	29.5	49.6
재직 기간	5년 이하	119	47.9	48.7	34.0	51.9
	6년 ~ 10년 미만	60	46.7	45.4	32.9	48.8
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	46.1	52.0	32.8	51.7
	20년 이상	56	50.0	56.7	44.2	57.1

*출처: 저자 작성

기관 유형별 차이로는 부 소속 공무원의 경우 대체로 최저점을 준 반면, 처는 혁신활동의 동등성이 비교적 잘 확보되었다고 평가하였다. 특히 ‘혁신적 아이디어 도입 정도’와 ‘혁신적 아이디어 도입 체계 구축 정도’는 64.3점으로 다른 기관에 비해 유독 높게 나타났다. 직종별 추세를 살펴보면, ‘업무 보고 절차의 유연성’은 전체적으로 가장 낮은 점수를 보이는데 그중 연구직, 지도직의 점수가 25점으로 유난히 낮았다. 직급별로는 2~3급 공무원의 경우 ‘민간/시민과의 소통 정도’를 70점으로 높게 평가한 반면, ‘혁신적 아이디어 도입 체계 구축 정도’는 40점으로 큰 차이를 보였다.

2) 혁신목표의 명확성 진단

소속 부처의 혁신목표 명확성과 관련하여, ‘성과평가의 조직 목표 반영 정도’

가 60.9점으로 가장 높고, 다음으로 ‘혁신성과의 실적 통한 확인 가능 정도’(51.8점), ‘정부혁신평가와 직접 관계되지 않은 혁신에 대한 관심 및 지원 정도’(47.8점) 순으로 나타났다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답 모두 ‘성과평가의 조직 목표 반영 정도’가 가장 높게 나타난 것으로 파악되었다. 한편 혁신행정담당관은 ‘혁신성과의 실적 통한 확인 가능 정도’를 가장 낮게 평가한 반면, 벤처형 조직 및 일반 공무원에서는 ‘정부혁신평가와 직접 관계되지 않은 혁신에 대한 관심 및 지원 정도’가 가장 낮게 나타났다.

〈표 4-30〉 혁신목표의 명확성 진단

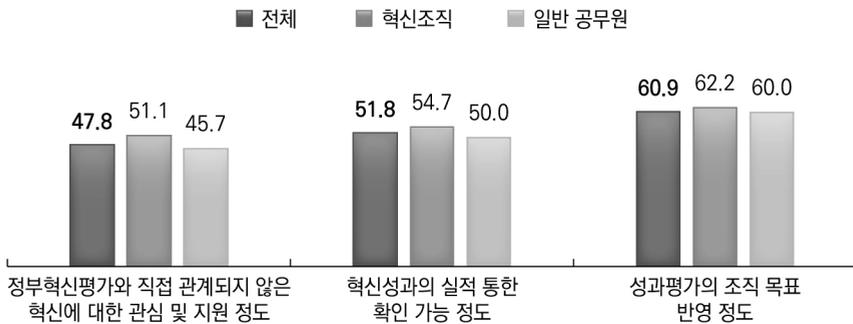
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
정부혁신평가와 직접 관계되지 않은 혁신에 대한 관심 및 지원 정도	47.8	53.3	45.0	45.7
혁신성과의 실적 통한 확인 가능 정도	51.8	53.1	59.3	50.0
성과평가의 조직 목표 반영 정도	60.9	61.0	65.7	60.0

*출처: 저자 작성

〈그림 4-14〉 혁신목표의 명확성 진단(혁신조직 및 일반)

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

〈표 4-31〉 혁신목표의 명확성 진단(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	정부혁신평가와 직접 관계되지 않 은 혁신에 대한 관심 및 지원 정도	혁신성과의 실적 통한 확인 가능 정도	성과평가의 조직 목표 반영 정도
기관 유형	부	152	45.9	49.3	57.9
	처	14	58.9	51.8	62.5
	청	151	48.5	54.0	63.7
	위원회	33	48.5	53.0	60.6
직종	일반직	247	48.6	52.4	61.8
	특정직	56	44.2	50.4	58.0
	기술직	28	50.9	46.4	57.1
	계약직	8	56.3	40.6	50.0
	연구직, 지도직	10	32.5	65.0	72.5
	기타	1	50.0	75.0	50.0
직급	2~3급	5	55.0	45.0	65.0
	4~5급	94	53.7	56.4	64.6
	6~7급	185	47.0	50.0	60.9
	8~9급	66	40.9	50.8	54.9
재직 기간	5년 이하	119	45.6	50.6	57.1
	6년 ~ 10년 미만	60	44.6	50.4	59.2
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	46.7	51.1	63.5
	20년 이상	56	58.0	57.1	65.2

*출처: 저자 작성

이어서 응답자의 특성별로 혁신목표의 명확성을 다르게 평가하는지를 살펴 보았다. 대체로 최저점을 보인 '정부혁신평가와 직접 관계되지 않은 혁신에 대한 관심 및 지원 정도' 항목에서 처 소속 공무원의 점수가 58.9점으로 타 기관에 비해 10점 이상 차이 나는 것이 특이점으로 관찰되었다. 직종별 차이로는 연구직, 지도직이 '성과평가의 조직 목표 반영 정도'와 '혁신성과의 실적 통한 확인 정도'를 각각 72.5점, 65점으로 평가하여 타 직종에 비해 높은 점수를 준 것으로 나타났다.

3) 혁신활동의 일상성 확보 여부 진단

소속 부처 혁신활동의 일상성이 확보되었는지에 대해 조사한 결과, ‘부처 구성원의 자율적 혁신 활동 수행’이 53.6점으로 가장 높고, 다음으로 ‘혁신 활동으로 인한 본래 업무 영향’(47.3점), ‘혁신으로 인한 행사, 회의 참석 요구 정도’(41.7점) 순이었다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답 모두 ‘부처 구성원의 자율적 혁신 활동 수행’이 가장 높고 ‘혁신으로 인한 행사, 회의 참석 요구 정도’가 가장 낮은 경향이 나타났다.

〈표 4-32〉 혁신활동의 일상성 확보 여부 진단

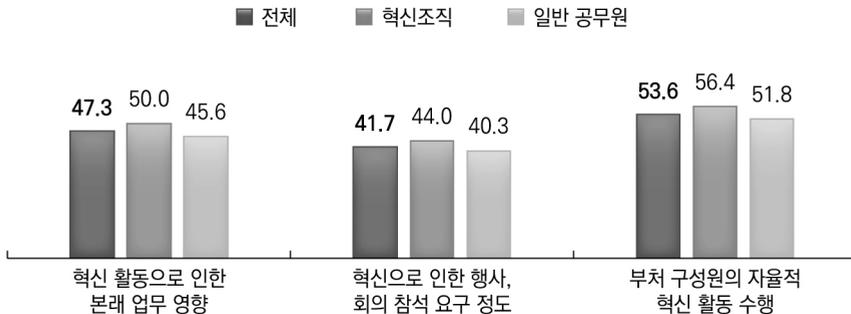
(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
혁신 활동으로 인한 본래 업무 영향	47.3	50.0	50.0	45.6
혁신으로 인한 행사, 회의 참석 요구 정도	41.7	42.3	48.6	40.3
부처 구성원의 자율적 혁신 활동 수행	53.6	54.6	61.4	51.8

*출처: 저자 작성

〈그림 4-15〉 혁신활동의 일상성 확보 여부 진단(혁신조직 및 일반)

[Base: 전체(n=350) / 단위: 점]



*출처: 저자 작성

〈표 4-33〉 혁신활동의 일상성 확보 여부 진단(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	혁신 활동으로 인한 본래 업무 영향	혁신으로 인한 행사, 회의 참석 요구 정도	부처 구성원의 자율적 혁신 활동 수행
기관 유형	부	152	45.4	39.1	49.0
	처	14	51.8	44.6	51.8
	청	151	48.5	43.5	56.5
	위원회	33	48.5	43.9	62.1
직종	일반직	247	48.3	41.3	54.6
	특정직	56	42.4	39.3	53.1
	기술직	28	44.6	42.9	49.1
	계약직	8	62.5	68.8	43.8
	연구직, 지도직	10	42.5	37.5	52.5
	기타	1	75.0	75.0	50.0
직급	2~3급	5	55.0	65.0	45.0
	4~5급	94	49.2	40.2	58.5
	6~7급	185	46.2	43.1	52.7
	8~9급	66	47.0	38.3	49.6
재직 기간	5년 이하	119	46.4	42.4	53.2
	6년 ~ 10년 미만	60	47.5	41.7	52.9
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	46.5	39.3	53.3
	20년 이상	56	50.4	45.1	55.8

*출처: 저자 작성

이어서 응답자 특성별 차이로는 계약직이 타 직종에 비해 ‘혁신활동으로 인한 본래 업무 영향’이 유독 높고(62.5점), 2~3급 공무원이 ‘혁신으로 인한 행사, 회의 참석 요구 정도’를 65.0점으로 타 직급에 비해 높게 평가한 것으로 나타났다. 기관 유형별로는 큰 차이를 보이지 않았다.

4) 혁신활동의 적합성 진단

소속 부처 혁신활동의 적합성에 대해 ‘지식 및 역량 강화 교육 정도’와 ‘창의적, 혁신적 업무수행에 대한 보상 정도’가 각각 52.5점으로 가장 높고, 다음으로 ‘혁신적 아이디어 업무 적용 지원’(51.7점), ‘성과평가 시스템 만족도’(48.8점) 순으로 나타났다.

혁신조직 소속 및 일반부처 공무원들의 응답을 살펴보면, 혁신행정담당관 및 벤처형 조직에서는 ‘창의적, 혁신적 업무수행에 대한 보상 정도’가 가장 높게 나타난 반면, 일반 공무원에서는 ‘지식 및 역량 강화 교육 정도’가 가장 높은 것으로 조사되었다. 한편 모든 조직 유형에서 ‘성과평가 시스템 만족도’가 가장 낮았다.

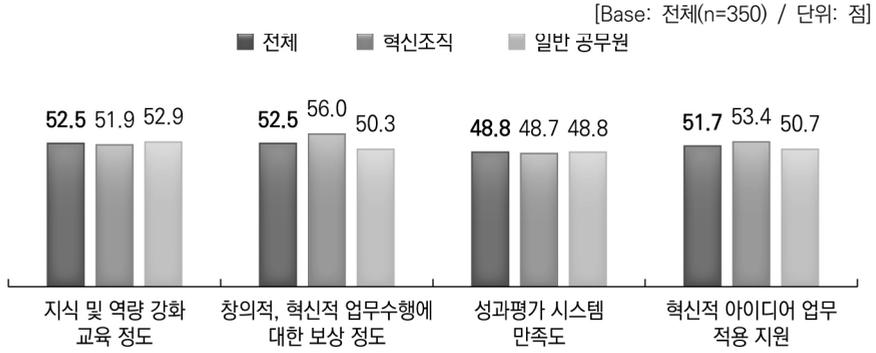
〈표 4-34〉 혁신활동의 적합성 진단

(단위: 점)

항목	전체	혁신조직 및 일반		
		혁신행정 담당관	벤처형 조직	일반 공무원
지식 및 역량 강화 교육 정도	52.5	51.0	54.3	52.9
창의적, 혁신적 업무수행에 대한 보상 정도	52.5	56.6	54.3	50.3
성과평가 시스템 만족도	48.8	47.2	52.9	48.8
혁신적 아이디어 업무 적용 지원	51.7	53.6	52.9	50.7

*출처: 저자 작성

〈그림 4-16〉 혁신활동의 적합성 진단(혁신조직 및 일반)



*출처: 저자 작성

〈표 4-35〉 혁신활동의 적합성 진단(응답자 특성별)

(단위: 명, 점)

구분		사례수	지식 및 역량 강화 교육 정도	창의적, 혁신적 업무수행에 대한 보상 정도	성과평가 시스템 만족도	혁신적 아이디어 업무 적용 지원
기관 유형	부	152	49.5	47.9	44.6	47.7
	처	14	66.1	58.9	55.4	55.4
	청	151	55.5	55.5	51.5	55.3
	위원회	33	47.0	57.6	53.0	52.3
직종	일반직	247	53.1	53.6	49.5	52.7
	특정직	56	52.7	49.6	47.8	49.6
	기술직	28	47.3	45.5	41.1	48.2
	계약직	8	40.6	53.1	46.9	43.8
	연구직, 지도직	10	60.0	60.0	57.5	52.5
	기타	1	50.0	50.0	75.0	75.0
직급	2~3급	5	40.0	40.0	50.0	45.0
	4~5급	94	51.3	58.8	50.8	55.3
	6~7급	185	52.8	52.7	48.9	50.1
	8~9급	66	54.2	43.9	45.5	51.5
재직 기간	5년 이하	119	51.5	50.8	48.5	50.0
	6년 ~ 10년 미만	60	53.8	48.8	42.5	50.4
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	50.0	52.0	49.1	52.0
	20년 이상	56	58.5	61.2	55.4	56.3

*출처: 저자 작성

이어서 응답자의 특성별 차이가 나타났는지를 살펴보았다. 먼저 기관 유형별로는 ‘지식 및 역량 강화 교육 정도’ 항목에 처 소속 공무원이 66.1점으로 타 기관에 비해 높은 점수를 보였다. 직종별 차이로는 계약직 공무원의 ‘지식 및 역량 강화 교육 정도’ 점수가 40.6점으로 타 직종에 비해 유독 낮았으며, 연구직, 지도직의 경우 ‘지식 및 역량 강화 교육 정도’와 ‘창의적, 혁신적 업무수행에 대한 보상 정도’가 각각 60.0점으로 비교적 높게 나타났다. 직급별로는 2~3급이 ‘지식 및 역량 강화 교육 정도’와 ‘창의적, 혁신적 업무수행에 대한 보상 정도’를 각각 40.0점으로 낮게 평가한 반면, 4~5급은 ‘창의적, 혁신적 업무수행에 대한 보상 정도’를 58.8점으로 높은 점수를 주었다.

제3절 소결 : 정책랩 운영 활성화를 위한 요인 탐색

제4장에서는 국내 개방형 혁신의 현재, 그리고 관료제 운영 원리에 대한 처방을 통해 개방적 혁신을 촉진해줄 수 있는 정책랩을 도입, 활성화 할 미래를 위한 진단을 실시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

1. 현재: 국내 개방형 혁신의 현 주소

1) 참여제도

현 정부의 국민참여제도와 혁신활동 조직 현황 분석을 통해 개방형 정부혁신의 특성을 갖추고 있는지 그 수준을 진단한 결과는 다음과 같다. 먼저 개방성의 측면에서 볼 때 현 정부의 국민참여제도는 적어도 양적인 측면에서는 개방성이 확대되었음을 확인할 수 있었다. 국민 참여를 전제로 하는 제도나 프로그램의 수가 급증하고 있고 국민 참여를 독려하고 상시적으로 열려있는 플랫폼 유형의 제도 또한 상당수 구축되었기 때문이다. 그러나 제도나 프로그램, 플랫폼의 운영만이 국민 참여를 보장하는 것은 아니라는 점에서 개방성의 진정한 의미가 퇴색되지 않도록 개방성을 유지·확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 아이디어를 단순히 제안하는 단계에서 한시적으로 운영되는 프로그램 수준의 국민참여제도들이 대다수라는 점에서 정책과정 전반에서의 개방성 확대가 필요하다는 점을 고려해야 한다.

둘째, 행동 지향성의 측면에서는 빠른 속도와 반복적인 테스트 및 피드백을 거친 정책개선으로 이어지는 경우가 드물다는 점을 지적할 수 있겠다. 대부분의 참여제도는 정부와 국민 간 양방향으로 설계되어 있긴 하지만, 실상은 대부분 의견 수렴 활동이 국민들로부터 정부로 유입되는 단방향성이 강한 것으로

판단된다. 즉, 개방형 혁신을 촉진하는 나선형의 피드백과 학습의 순환이 나타나는 경우는 드물고, 이 과정이 기민하고 빠르게 이루어지는 것은 더욱 어려운 것으로 보인다. 대체로 단발성 간담회·협의회의 형태로 진행되기 때문이기도 하고, 프로토타입 제작을 통해 시행착오를 통해 적응적으로 정책을 개발하려는 노력 또한 미진하기 때문이다. 이로 인해 아이디어 제안 이상의 공동생산 단계로 나아가지 못하고 있다.

셋째, 개방형 정부혁신의 사용자 우선주의를 고려할 때, 현재의 국민참여제도들은 국민을 아이디어 제안자 이상의 ‘정책의 사용자’로서의 지위를 전제한 상호작용은 부족한 것으로 판단된다. 현재 사용자 경험을 탐색하고 반영하고자 하는 노력은 대부분 공공서비스를 기술개발의 방식으로 개선하고자 하는 리빙랩 방식의 참여제도에서 일부 나타나고 있을 뿐이다.

넷째, 개방형 정부혁신의 공동생산의 측면을 고려할 때, 정책 형성 및 제안 단계에서의 개방을 통한 국민참여의 제고는 이루어지고 있지만 그 이후 정책의 결정과 집행, 평가 수준에서의 공동생산은 거의 이루어지지 않고 있다고 봐도 무방하다 할 것이다. 이미 이들 제도들이 채택하고 있는 방법과 도구들에서부터 공동생산을 촉진하는 요인들은 찾아보기 어려운 상황이다. 예를 들어 리빙랩·해커톤·데이터톤과 같은 용어가 많이 활용되고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 추진경과 및 계획을 살펴보면, 계획 혹은 사용경험을 애플리케이션을 통해 수렴하는 수준에 그치며, 정부, 기업관계자와 시민이 한데 모이는 자리는 부재(환경부, 2018.07.25)한 경우가 많다. 즉, 개방형 혁신의 개념 및 용어를 차용하지만, 운영 절차 및 방법론은 기존의 시민참여제도의 내용을 답습하는 모습을 보임으로써 실질적인 정책 공동생산으로 이어지지 못하고 있다.

이에 더하여, 정부혁신 국민포럼 운영위원단에서도 국민제안 피드백 체계 확립과 같은 체계에 관한 부분이나, 공무원들의 적극적인 참여, 태도 변화와 같은 마인드셋의 필요성을 제시하는 등 보완점이 지적되기도 하였다(정상훈, 2019: 18).

〈표 4-36〉 문재인 정부 참여제도 수준 진단

개방성	행동 지향성	사용자 우선주의	공동생산
<ul style="list-style-type: none"> • 개방의 양적 측면의 성장 • 정책의제 및 아이디어 제안의 수준에서만 높은 개방성 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타입 X • 단발성 간담회, 협의회를 통한 의견수렴 • 학습고리 형성 실패 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장에서의 사용자(정책수요자) 경험에 대한 조사 부재 • 이를 반영한 정책 개선안의 수정 및 발전 과정 부재) 	<ul style="list-style-type: none"> • 아이디어 수집 이후 정책의 형성, 결정, 집행, 평가의 모든 과정의 투명성 ↓

*출처: 저자 작성

2) 개인, 조직, 체계 수준의 개방형 혁신 현황

위에서 검토한 현행 참여제도의 효과성에 대하여 공무원들은 보통을 약간 상회(3.0~3.2점/5점) 하는 수준으로 인지하고 있었다. 그러나 제안, 게시판, 위원회보다 더 적극적인 참여라고 할 수 있는 주민참여형 문제발굴과 해결에 대해서는 공무원들이 효과성을 더 높게 인식 (3.3~3.7점/5점)하는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 개방형 혁신의 유용성에 대해서도 특히 벤처형 조직 공무원의 경우 개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산의 유용성에 대한 매우 높은 동의율을 보이고 있다 (77-82점/100점). 이는 일부 혁신적 활동을 수행하고 있는 공무원들의 입장에서는 현행 참여제도보다 개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산의 측면에서 진일보한 형태의 개방형 혁신이 요구되는 상황임을 시사한다.

그렇다면 현재 조직 수준에서는 개방형 혁신을 실행할 수 있도록 적응적 공간으로서, 경계확장자로서의 조직이 뒷받침되고 있는가? 개인과 조직의 개방형 혁신을 지원할 수 있는 체계는 갖추어져 있는가? 본 연구는 벤처형 조직을 혁신 실행조직으로, 혁신행정담당관을 혁신지원체계로 구분하고 진단을 실행하였다. 벤처형 조직은 미래지향적이고 복잡한 정책문제를 대상으로 혁신을 실행하기 보다는 정책현안 해결을 위한 기술적 인프라 구축 위주로 과제가 수행되고 있어 결국 타부처와의 협업, 이해관계자와의 참여적 프로토타이핑의 필요성

이 비교적 낮다고 볼 수 있겠다. 따라서 기존 벤처형 조직의 구조와 운영방식을 유지하되 정책랩과 연계하여 보다 도전적이고 미래지향적인 미션을 수행하도록 대상 과제를 확대하고, 실제로 공무원이 벤처형 조직을 도전적 정책 문제 해결을 위한 적극적 실험을 수행할 수 있는 적응적 공간, 보다 많은 정책 수요자와 이해관계자와 함께 공동생산하는 경계확장자로서의 기능을 부여할 필요가 있다.

벤처형 조직이 애자일한 방식으로 독립적 권한을 갖고 자원을 지원받으면서 혁신활동을 수행할 수 있는 구조를 갖추었음에도 불구하고 폭넓은 이해관계자의 참여와 참여적 프로토타이핑 실행을 통해 정책완성도를 높여가는 혁신실행 조직으로 운영되지 못하는 것은 단순히 조직 차원에서의 문제가 아니라 이를 지원하는 체계 차원에서의 미흡함이 있기 때문이다. 혁신업무를 일상적 업무와 분리하되 동등한 가치를 가질 수 있도록 하고 이를 위한 적정 수준의 자원 투입과 보상, 역량 강화 지원을 통해 개방형 혁신을 활성화하기 위한 체계가 부재하다고 할 수 있다.

2. 미래: 개방형 혁신을 위한 정책랩의 도입 준비도

개방형 혁신의 현재를 진단한 결과 정부는 개방의 폭과 깊이를 확대하기 위해 많은 참여제도를 도입하고 있으며 공무원들은 기존의 참여제도보다 진일보된 형태의 개방형 혁신의 유용성을 인식하고 있다. 그렇다고 하더라도 앞서 이론적 검토를 통해 고찰한 바와 같이 개방형 혁신의 특성은 관료제와 상충하는 지점을 갖고 있으며 부처의 업무 영역이 곧 부처의 생존 영역이기 때문에 문제의 복잡성을 인식하고 집단지성과 협업을 통해 문제 해결을 시도하는 것은 상당히 많은 노력을 요한다. 이에 본 연구는 정책랩이 개방형 혁신과 관료제의 원리의 충돌을 완화시킬 수 있는 처방적 특성을 갖고 있다고 보고 이를 더욱 활성화할 것을 주장하는 바이다.

그러나 정책랩의 활성화는 단순히 정책랩의 거버넌스를 꾸리고 워크숍을 운영하여 정책의제를 발굴하는 것에 그치는 것이 아니라 정부와의 유기적 연계와 협력 속에서 운영될 때 정책과정 전 주기를 혁신할 수 있다. 따라서 정책랩 활성화를 위해서는 공무원의 정책랩 방식에 대한 수용도를 간과해서는 안된다. 또한 정책랩을 해외의 일부 사례에서와 같이 정부 내부 조직으로 운영될 필요성에 대해 동의하는지, 그리고 현행 정부혁신지원체계가 정책랩 방식과 같은 혁신적 활동을 뒷받침할 준비가 되어 있는지에 대해 파악할 필요가 있다.

1) 개인: 정책랩 방법론에 대한 인지도 및 필요성에 대한 교육 필요

정책 과정별 정책랩 방식 혁신활동에 대한 수용도 조사 결과 공무원들은 대체로 정책과정 초기단계, 즉 정책문제 파악을 위한 정책랩 방식의 활용에 대해 수용도가 높고 그 다음으로 정책문제 해결책 마련, 정책대안 프로토타이핑 및 반복실험 순으로 나타났다. 여전히 우리나라 공무원들은 개방형 정부혁신에 있어서 공동생산을 위한 빠른 실험과 학습과정 보다는 문제 파악과정을 정책수요자와 함께 하고자 하는 성향이 높은 상황임을 시사한다.

또한 정책기획의 중요한 역할을 하는 4-5급 공무원들 또한 각 과정에서 모두 4.0 (5점 척도)이상의 수용도를 보이고 있고 정책문제를 파악하고 해결책을 모색하는 과정에서 기존의 참여 방식을 활용하는 것에 대해 보통 이하의 동의 수준을 보이고 있어 정책랩 방식의 혁신활동에 대한 수용도가 중간관리자급 이상에서는 확보되었다고 판단된다.

한편 일반 공무원의 경우 현행 참여제도의 효과성에 대한 인식, 개방형 혁신의 유용성에 대한 인식, 정책랩 방식의 혁신활동에 대한 수용도가 벤처형 조직 소속 공무원 보다 낮은 것으로 나타났고 기존 방식의 활용을 더 선호하는 것으로 나타났다. 또한 정책랩 활용에 대한 수용도 측면에서 공무원들은 대체로 보통 이상의 동의 수준을 보이고 있음에도 불구하고 정책랩 활용이 적합한 영역에서 문화/관광 영역을 가장 높게 꼽았고 그 이외에 교통, 환경, 주거/지역사회

개발로 꼽았다. 교육, 복지, 경제·산업 분야의 경우 국민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 주요 정책 분야임에도 불구하고 높은 순위에 들지 못한 것으로 나타났다. 이들 영역은 다른 영역에 비하여 정책의 불확실성과 복잡성이 높은 반면 정부의 역할 비중이 높았던 영역이다.

이에 공무원들이 직접 정책랩을 운영하지는 않더라도 정책랩을 운영하는 전문기관과의 협업을 통해 정책랩 방식의 정책과정 혁신을 실행하기 위해서는 매우 체계적인 실습과 체험 위주의 교육과정이 필요할 것으로 판단된다. 교육을 통해 본고가 개방형 정부혁신을 촉진하는 방법으로 제안하는 정책랩이 이해관계자와 사용자의 정책과정 전반의 참여를 보장함과 동시에, 애자일하게 운영될 수 있도록 프로토타입 제작과 같은 다양한 방법론을 사용하고, 시행착오를 통한 학습 고리를 만들고자 하며, 정책랩의 진정한 도입과 운영을 위해 참여자들의 마인드셋을 확립시키고자 하는 적합한 방법론임을 이해할 수 있을 것이다. 이를 통해 복합적 난제 해결을 위한 정책 공동생산, 이를 위하여 보다 깊고 넓은 수준의 개방, 소통과 합의에 기반한 의제 설정, 민첩성과 점증성에 기반한 정책형성 과정에 대한 인식과 행동의 변화가 가능할 것으로 기대한다.

2) 조직: 외부 정책랩 + 내부 혁신실행조직

공무원들은 소속에 무관하게 정책연구용역과 같은 방식으로 정부 내부에서 정책랩 방식의 활동을 수행하는 것에 대해 보통 이하의 동의 수준을 보인 반면 별도의 외부 전담지원체계의 필요성에 대해 가장 높은 수준으로 동의하였다. 그러나 정책기획에서 중추역할을 맡고 있는 4-5급, 2-3급 공무원들은 부처 내 별도 직접 수행 조직 형태를 외부 전담지원체계보다 선호하는 것으로 나타났다. 이는 실제 프로토타이핑은 집행을 포함하는 과정이기 때문에 실험과 정책의 연계를 높여 현장과 정책의 간극을 실질적으로 줄일 수 있는 방식이 때문인 것으로 판단된다. 이러한 결과는 외부 정책랩과 내부 혁신실행조직 간 연계와 협업에 의한 정책랩 운영이 필요함을 시사한다. 자신의 문제해결 프로젝트를

통해 직접 혁신활동을 현재 수행하고 있는 벤처형 조직 소속 공무원들이 정책 과정 전반에서 정책랩 방식의 활용에 대한 높은 수용도를 보인 것 또한 정책랩 과 문제해결형 조직 간 부합성이 높음을 시사한다.

3) 체계: 목표명확성, 동등성, 적합성, 일상성 제고를 위한 지원 필요

혁신체계와 관련해서는 응답 공무원들이 속한 부처가 혁신활동의 우선순위를 인정하여 조직의 목표 및 성과와 부합하게 운영되는지 (목표 명확성), 교육, 보상, 성과평가에 있어서 일상적인 업무와 혁신적 업무에 대한 동등한 지원체계가 있는지 (동등성), 새로운 방식 시도에 대한 지원이 있는지 (적합성), 핵심 업무와 혁신업무가 일치하는지 (일상성)를 위주로 질문하였다. 이러한 혁신체계 상의 준비가 갖추어졌을 때 정책랩 방식의 혁신활동이 더욱 활성화될 수 있기 때문이다.

혁신체계 수준에서의 준비도 분석 결과 일반공무원들이 혁신행정담당관, 벤처형 조직 소속 공무원들에 비하여 대체로 모든 항목에서 보통 이하의 매우 낮은 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 목표 명확성이 경우 정부혁신평가와 직접 관계되지 않은 혁신에 대한 관심과 지원의 정도가 여전히 낮은 것으로 나타났다. 평가대상으로서의 혁신 업무 수행은 정책랩이 지향하는 도전적 문제의 솔루션을 반복적으로 실험하여 완성도를 높여가는 방식과는 논리적으로 부합하지 않다는 점에서 개선이 요구된다. 혁신목표 달성을 통한 성과가 개인 실적과 연계되는 정도 또한 보통 수준인 것으로 나타났다. 따라서 정책랩 활성화를 위해서는 정책랩 방식의 혁신적 활동을 수행하는 것에 부합하는 평가 방식, 조직의 목표와 개인의 혁신활동 목표가 일치되면서도 실적보다는 도전적 활동에 몰입할 수 있는 평가제도 설계가 필요함을 시사한다.

둘째, 동등성의 경우 정책랩 방식의 혁신을 위해서는 다양한 지식의 원천으로부터의 아이디어 수집, 시민과의 소통이 다른 업무 활동과 비교해서 중요도가 낮아서는 안되는데, 공무원들은 혁신 아이디어의 도입체계 구축에 대해서는

보통 이상의 평가를 하는 것으로 나타났다. 그러나 실질적으로 외부 환경과의 소통 통로라고 할 수 있는 시민과의 소통 활동에 대해서는 벤처형 조직과 일반 공무원 모두 보통 이하의 평가를 하고 있어서 개방과 소통의 깊이와 범위를 확대하기 위한 체계 수준에서의 준비는 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 네트워크 관리 기능을 보다 체계화하여 정책랩 뿐만 아니라 다양한 이해관계자와의 협업을 강화할 필요가 있다. 그 외에도 보고체계는 모든 혁신체계 수준 항목에서 가장 미흡한 것으로 나타났다. 혁신 업무의 우선순위를 고려할 때 유연한 보고체계 등 현행 벤처형 조직의 구조를 벤치마킹하여 민첩한 혁신 활동이 이루어질 수 있도록 뒷받침할 필요가 있다.

셋째, 적합성의 경우 혁신행정담당관 및 벤처형 조직 소속 공무원들은 일반 공무원들(50점대)에 비하여 창의적이고 혁신적 업무 수행에 대한 보상 정도 및 혁신적 아이디어의 업무 적용에 있어서 높은 평가를 하고 있다. 그러나 성과평가 시스템은 정책랩과 같은 혁신적 방법을 공무원에게 활용할 것을 장려하기에는 매우 부족한 것으로 나타나고 있다. 지금까지는 주로 우수 사례에 대한 보상이 이루어진 반면, 실패 사례에 대한 공유와 학습, '똑똑한 실패'에 대한 장려가 미흡한 상황이다. 따라서 정책랩 방식을 활용한 프로토타이핑의 활성화로 정책과정 전반의 혁신을 위해서는 학습가능한 실패를 장려하는 체계가 요구된다. 한편 이러한 개방형 혁신 활성화를 위한 체계는 단순히 혁신행정담당관의 기능에만 국한하지 않는다. 혁신행정담당관의 기능도 정부업무평가기본법, 국가공무원법, 공무원 성과평가 등에 관한 규정 등 다양한 법 제도적 한계 내에서 이루어지고 있으며, 이러한 법제도가 정책랩 방식의 혁신을 실행하는데 걸림돌로 작용할 수 있는 것이다.

넷째, 일상성의 경우 공무원들은 자율적 혁신 업무 수행에 있어서 보통 수준으로 평가하였고 벤처형 조직 이외의 공무원들은 보통 이상으로 평가하였다. 또한 혁신 활동으로 인한 본래 업무에 영향을 미치거나 행사 참석 요구에 대한 불만 정도는 비교적 낮은 것으로 나타났다. 이는 혁신 업무를 미션으로 수행하도록 독립적 권한과 인력, 그리고 충분한 예산 등 자원을 체계 차원에서 보장할

경우 자율적 혁신 업무 수행을 더욱 활성화할 수 있으며 혁신과 무관한 업무 요구로부터도 비교적 자유로워 혁신에 몰입할 수 있는 지원이 이루어짐을 시사한다.

이상의 논의를 종합하여 본 연구는 제5장에서 정책랩 활성화를 위한 대안을 개인 차원에서는 정책랩 방법론 교육과 확산, 조직 차원에서는 정부 외부 정책랩과 정부내부 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직 연계 활성화 방안, 체계 차원에서 혁신행정담당관의 혁신행정지원체계로서의 역할 강화, 프로토타이핑 활동 활성화를 위한 성과관리, 그리고 혁신활동을 지원하기 위한 자원으로서는 혁신예산 확보 및 활용 방안을 제안하고자 한다.



제5장

정책랩 활성화를 위한 정책제언

- 제1절 개인 : 정책랩 방법론의 교육과 확산
- 제2절 조직 : 플랫폼으로서의 정책랩 역할 강화를 위한
정부 내부 혁신 조직 역할 변화
- 제3절 체계 : 정책 집행 단계와의 연계 강화를 위한
혁신 지원

KIPA

KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION

제5장 정책랩 활성화를 위한 정책제언

제1절 개인 : 정책랩 방법론의 교육과 확산

현장 기반의 정책수요를 발굴하고 다양한 피드백을 반영하여 정책의제화한 정책 기획을 빠르게 시험한 뒤 정식 정책화하는 일련의 과정은 방법론(methodology)으로서의 정책랩 과정이다. 이러한 정책랩 방법을 정책을 기획하는 공무원이 직접 차용할 수도 있고 또는 정책랩 방식을 통해 도출된 정책의 제와 기획을 수용하여 집행할 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 공무원들이 직접 정책랩을 운영하는 주체인지의 여부와 관계없이 정책랩 방법론에 대한 이해가 필요하다 할 것이다. 기존 관료적 정책결정의 한계를 이해하고 정책랩 방식의 필요성에 대해 이해한다면 정책랩 방식이 필요한 분야를 스스로 판단하고 정책문제의 해결을 위한 혁신적인 방안을 모색하기 위해 적극적으로 정책랩을 운영하거나 정책랩으로 도출된 정책을 수용할 수 있기 때문이다.

그렇다면 정책환경을 이해하고 정책을 기획할 역량을 갖추어야 하는 5급 사무관 이상 승진대상자부터 정책랩의 실제 수행 및 지원에 대한 이해를 할 수 있도록 정책랩 방법론에 대한 내용이 공무원 교육 과정에 반영될 필요가 있다. 정책문제의 발굴과 해결책을 도출하는 과정을 정책랩의 방식으로 수행할 역량과, 정책 기획과 집행의 단계에 대한 실무적인 총체적 이해가 더불어 이루어질 수 있도록 교육이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 현행 국가공무원인재개발원에서 제공하고 있는 정책랩 관련 교육 과정들을 살펴보고, 이를 보완할 구체적인 교육 프로그램을 제안하도록 하겠다.

1. 현 공무원 교육 프로그램 현황

2020년 공무원 인재개발 종합계획에 따르면 2019년 인재개발 성과 중 하나로 “인재개발 환경과 학습자 수요 변화에 선제 대응”하여 “문제기반학습(PBL), 디자인씽킹 등 현장에서 국민·전문가와 토론을 통해 정책문제를 해결하는 현장 중심 교육기법을 도입하고 확산”한 것으로 평가하고 있다(인사혁신처, 2019: 2). 특히 교육방법의 혁신으로 ‘학습자 중심의 교육기법 활용’으로의 전환을 들고 있는데, 그 내용을 살펴보면 정책랩이 차용하는 구체적인 방법론의 일부에 대한 교육을 시도하고 있는 것을 알 수 있다.

학습자 중심의 교육기법 활용 등을 통한 교육품질 혁신

- 토론·실습 등 참여형 교육을 확대해 학습내용 체화 및 부처 간 이해·협업기반 마련
 - 시나리오플래닝, 코딩·데이터분석 실습, 게이미피케이션 활용, 분임토론 활성화 등
- 실제 정책사례 활용 및 개인별 실습·피드백 도입(정책FT 도입 등)으로 실천과 같은 정책 기획능력 향상
 - 정책과정의 이해 → 사례학습(정책담당자 특강) → 보고서 실습 및 피드백
 - 분야별(경제/사회) 정책사례 실습을 통해 부처의 입장 및 특성에 대한 이해
- 국민 눈높이에 맞는 정책기획 역량 제고를 위해 현장중심의 교육기법 강화
 - 사회혁신방법론(리빙랩, 디자인씽킹 등), 문제기반학습(PBL) 등
- 온라인(나라배움터), 오프라인(집합교육), 현장중심(소셜학습)의 연계로 필요할 때 언제/어디서나 배울 수 있는 통합학습체제(Seamless learning) 제공

*출처: 국가공무원인재개발원(2020: 11)

또한 미래예측 방법론에 대한 교육 방안을 구체적으로 도출하고자 하는 노력이 시도되고 있다.⁸⁰⁾ 미래예측 방법론 교육을 정책랩 관련 교육으로 판단하는 이유는 정책랩의 시스템 사고, 디자인 사고, 프로토타이핑과 같은 정책문제의

80) 미래예측 방법론에 대한 교육과정이 이미 시행되고 있으며, 인사혁신처가 발주하여 KAIST 문술미래전략대학원이 수행, 2020년 1월 완료된 「국가공무원인재개발원 미래학 교재 개발」 연구용역 또한 이러한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

인식과 대안 모색의 인식 방법은 미래예측 방법론에서도 중요하게 다뤄지고 있기 때문이다. 그러나 정책랩은 이에 더하여 다양한 이해관계자와 현장전문가 등이 참여하는 워크숍을 통한 참여적 프로토타이핑(participatory prototyping), 실제 정책실험과 정책 집행의 실현을 위한 단계의 기획까지 더불어 이루어진다는 점에서 보다 구체적이고 근미래적인 현실적 차원의 접근을 지향한다고 할 수 있다.

국가공무원인재개발원에서 현재 시행되고 있는 직급별 과정에 대한 조사 결과 정책랩과 관련한 교과들을 다음과 같이 정리하였다.⁸¹⁾ 먼저 국장급 과정의 ‘고위정책과정’과 과장급 과정의 ‘신입과장과정’의 교과목들을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 국·과장급 고위정책과정 정책랩 관련 교과

국장급 고위정책과정	
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> • (국정철학·공직가치) 국정철학과 정책방향을 이해·공감하고 공직가치를 되새긴다. • (정책전문성) 경제·사회·과학기술 각 분야의 정책이슈를 파악하고 대안을 논의한다.
대상	중앙행정기관 국장급 공무원 및 공공기관 임원급
기간	43주/1회
정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용	
주제학습(강의→토론→발표), 분임학습 : 포용적 복지국가, 일자리, 적극행정 등 정책현장 탐방, 현장학습(일자리·적극행정 현장 등 2회 정도)	국정철학·공직가치
주제학습(강의→토론→발표), 분임학습 : 경제산업 등 4대 분야, 미래예측과 전략, 4차산업혁명 정책현장 탐방(바이오 등 3대 신산업 정책현장 등 5회 정도)	정책전문성
(개인연구) 부처지정과제 연구, (팀연구) 팀별 과제 연구* *주제선정 → PBL방식 연구진행(전문FT) → 전략적 미래예측 → 최종 대안 도출 → 정책현안 탐색 및 문제해결 과정에서 미래예측(갈등, 변화 등)기법 적용한 전략적 해법 모색	

81) 정책랩과 관련한 교과목 및 해당 교과목의 교육목표만 발췌하여 정리한 것으로, 해당 직급에 대한 전체 교육과정이 아니다.

미래전략아카데미 (미래핵심기술/미래예측)		
이슈라운드 : 팀과제와 연계한 정책사례 토론		
교류/협력 및 나눔: 지식나눔토론회, 강의/세미나, 협력포럼 등		
과장급 신입과장과정		
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> 신임과장에게 요구되는 리더십과 역할수행 능력 함양을 통하여 조직성과를 극대화한다. 창의적 사고를 통하여 조직 내·외 이해관계를 조정하고 문제해결 능력을 배양한다. 	
대상	과장급 역량평가 통과자, 보직 전/후 1년 이내	
기간	4일/15회	
정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용		
국정철학(적극행정 포함)의 이해		
가치중심 조직문화 이해		리더십·조직
* 행정업무(국회, 예산, 조직 등) 이해(개방형)		
전략적 커뮤니케이션을 통한 창의적 문제해결력 향상		커뮤니케이션
갈등해소 및 협상의 기술		

*출처: 국가공무원인재개발원(2020: 36-39, 42-43)

과장급 과정 고위정책과정의 정책전문성 교육에 해당하는 교과목 및 교육 내용이 정책랩 방식의 일련의 프로세스에 필요한 교육과 유사하다. 정책현장 및 분야에 대한 주제학습 및 PBL(Problem Based Learning) 방식 연구 진행, 전략적 미래예측을 거친 최종 대안 도출 등 정책현안의 탐색과 해결방안 도출을 포함한 교과목의 구성과 학습 방식에 있어서 정책랩이 실제 작동하는 방식과 유사하게 구성되어 있다. 이러한 교육이 과장급 과정 중 고위정책과정에서만 이루어질 것이 아니라 5급 과정에서도 이루어져야 할 것으로 보인다.

과장급 과정 신입과장과정의 커뮤니케이션 교육에 해당하는 교과목이 워크숍 운영 및 네트워크 관리 역량을 키우는데 필요한 내용을 담고 있다. 그러나 이 외에 과장급 과정에 정책랩의 이해나 운영과 관련한 교육은 포함되어 있지 않은 것으로 판단된다.

다음은 5급 과정의 신입관리자과정(공채/경채) 및 승진자 과정에 포함된 정책랩 관련 교과목을 정리한 표이다.

〈표 5-2〉 5급 과정 정책랩 관련 교과

5급 신임관리자과정(공채)	
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> 정책입안자로서 업무수행에 필요한 지식과 기술을 습득하고, 문제해결을 위한 정책기획 역량을 향상시킨다. 신임관리자에게 필요한 공직 리더십을 함양하고, 4차산업혁명 등 미래환경 대응 및 부처 간 협업을 위한 조정·소통역량을 향상시킨다.
대상	5급 공개경쟁채용시험 합격자로서 신규임용 예정자
기간	17주/1회
정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용	
정책과정의 이해 및 보고서 작성실습	직무전문성
정책기획 종합실습	
소통·조정역량 이해 및 실습	공직리더십
5급 신임관리자과정 (경력직채용)	
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> (정책전문성) 경제·사회·과학기술 각 분야의 정책이슈를 파악하고 대안을 논의한다. 정책입안자로서 업무수행에 필요한 지식과 기술을 습득하고, 문제해결을 위한 정책기획 역량을 향상시킨다. 신임관리자에게 필요한 공직 리더십을 함양하고, 4차산업혁명 등 미래환경 대응 및 부처 간 협업을 위한 조정·소통역량을 향상시킨다.
대상	5급 민간경력자 일괄채용시험 합격자로서 신규임용 예정자
기간	9주/1회
정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용	
정책기획 종합실습	직무전문성
정책과정의 이해 및 보고서 작성·실습	
정책설명 및 소통	공직리더십
5급 승진자 과정	
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> 공직생활을 성찰하고 공직가치를 재정립한다. 정책입안자로서 요구되는 정책기획역량을 습득한다. 중간관리자로서의 직무전문성과 리더십을 함양한다. 정책홍보를 통한 국민과의 적극적 소통능력을 배양한다.
대상	중앙행정기관 5급 승진임용 예정자
기간	6주/7회

정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용	
(기본)국정철학·시책: 주요 국정과제, 규제혁신, 적극행정 등	국정철학·공직가치
(기본)중간관리자 리더십: 역량 사전진단 피드백, 워크숍, 관리자리더십, 갈등조정관리 등	공직리더십
(기본)고객지향·소통역량: 정책홍보, 언론대응, 미디어역량 실습	
(리더십심화)선택형 리더십 학습: 역량이론·실습, 조직문화 등 (※ 평가연계)	직무/전문성
(기본)정책기획 역량: 정책기획, 정책연구과제(현장학습)	
(기본)공통직무역량: 국가재정, 법제, 4차산업혁명 이해, 국가보안, 고충처리 등 (정책기획심화)선택형 정책기획 학습: 정책사례특강, 데이터기반 정책결정, 보고서작성 실습, 피드백 (※ 평가연계)	

*출처: 국가공무원인재개발원(2020: 44-51)

5급 과정의 정책랩 관련 교과목들로는 대체로 정책기획을 직접 수행해야 하는 공무원들의 직무 전문성을 향상시키기 위해 공통적으로 정책기획역량을 다루는 과목이 포함되어 있는 것으로 보인다. 그러나 과장급 과정의 커뮤니케이션 역량강화를 위한 교육이나 정책랩 과정을 실습할 수 있는 교육과정이 5급 과정에서야말로 반드시 이루어져야 하는 교육이라고 판단된다.

다음은 직급별 과정별로 일부 포함되어 있는 국정시책과정과 공통직무역량과정 중 정책랩을 위한 역량강화에 연관된 현행 교과목들을 구체적으로 제시한 표이다. 먼저 국정시책과정 중 ‘적극행정 실천과정’과 ‘규제혁신과정’에 포함된 교과목들은 다음과 같다.

〈표 5-3〉 국정시책과정 중 정책랩 관련 교과목 발취

적극행정 실천과정	
교육목표	적극행정 추진 공감대 형성 및 행동변화 유도 기관 내 적극행정 문화 정착을 선도할 수 있는 실천 역량 함양
대상	중앙부처 등 적극행정 담당자
기간	2일/3회

정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용	
범정부적 적극행정 추진방안	적극행정 사례토론
적극행정 면책 및 사전컨설팅 제도	적극행정 우수사례 현장학습
적극행정 감수성 훈련	소통의 시간 및 과정안내
적극행정 법제 가이드라인	
규제혁신과정	
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 규제혁신 방향과 추진계획 이해 • 규제 관련 실무지식 습득 및 규제 혁신 추진 역량 제고
대상	(공무원)과장급이하, (공공기관)차장급이하
기간	3일/1회
정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용	
정부의 규제혁신 방안	규제혁신 적극행정 사례
4차산업혁명시대의 규제 이슈와 미래정부의 역할	규제영향분석 사례 실습
규제혁신 적극행정 사례	토론 및 발표
민간에서 느끼는 혁신걸림돌	소통의 시간 및 과정안내
규제혁신 갈등사례와 문제해결	

*출처: 국가공무원인재개발원(2020: 66-69)

정책랩의 수행과 운영 자체가 현장의 정책수요자, 이해관계자 등 정부 외부의 관계자들과의 긴밀한 소통을 통해 이루어지므로 공무원의 입장에서는 ‘적극행정’에서 요구되는 적극성과 재량발휘가 요구되는 경우가 있다. 또한 이러한 수요는 최근 규제혁신과 관련한 이슈에서 많이 발생하기 때문에, 규제혁신과정에 대한 이해가 더불어 이루어져야 할 것이다. 실제로 교과목에 포함되어 있는 ‘민간에서 느끼는 혁신걸림돌’이나 ‘규제혁신 갈등사례’와 같은 사안들은 정책랩을 통해서 해소하기에 가장 적합한 사안들이라고 할 수 있다. 이러한 문제해결을 위해서는 담당 실무자의 적극행정이 필요한 경우가 많다. 따라서 국정시책과정 중 적극행정 및 규제혁신에 관한 교육과정이 지속적으로 제공되어야 정책랩 운영을 위한 교육과정의 교육 효과성이 더욱 제고될 수 있을 것이다.

다음은 공통직무역량 중 ‘정책기획력 향상과정’, ‘소통능력 향상과정’, ‘4차 산업혁명시대 미래예측역량 향상과정’에 포함된 교과목들이다.

〈표 5-4〉 공통직무역량 중 정책립 관련 교과목 발체

정책기획력 향상과정	
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> • 정책기획 과정을 사례를 통해 이해함으로써 정책기획 능력 배양 • 모의과제 실습 등을 통해 실제 정책수립에 필요한 지식과 기술을 습득하여 문제 해결을 위한 정책기획 및 실행능력 제고
대상	5-7급 공무원
기간	3일/5회
정책립 관련 교과목 및 주요 교육내용	
정책과정 이해(정책기획 이해와 활용) 정책방향설정및설계	정책역량 강화 - 기획보고서작성고도화(분반실습) - 토론및피드백
정책기획 실습 - 자료분석및구조화 - 정책타당성검토및보고서작성	소통의 시간 및 과정안내
소통능력 향상과정	
교육목표	조직 구성원 간 의사소통 기본 스킬 학습을 통해 조직 내 소통 능력 강화 국민의 요구에 반응하여 다양한 이해관계자와의 협업안을 모색하고, 정책 홍보를 통해 국민과의 적극적인 소통능력 배양
대상	5-7급 공무원
기간	3일/3회 (5급대상 1회,5-7급대상 2회)
정책립 관련 교과목 및 주요 교육내용	
<ul style="list-style-type: none"> • 내부 소통능력 - 관계구축 및 갈등관리 - 경청 및 피드백 스킬 - 소통의 기술과 코칭 	<ul style="list-style-type: none"> • 소통능력 강화 (5급 대상) - 소통스킬실습(RODEO모형, 피쉬볼그룹) - 토론 및 피드백
<ul style="list-style-type: none"> • 외부 소통능력 - 이해관계자파악및협업과제도출 - 협업안마련및의사결정 - 정책홍보및의사소통 	<ul style="list-style-type: none"> • 소통능력 강화 (5-7급) - 모의과제실습(역할수행, 집단토론) - 미디어소통실습 - 토론및피드백
4차산업혁명시대 미래예측역량 향상과정	
교육목표	<ul style="list-style-type: none"> • 미래예측과 변화 및 예측 방법 이해 • 미래 갈등의 예상 전개 시나리오 도출 • 미래 시나리오에 따른 갈등예방·완화 정책과제 설계
대상	5급 이하 공무원
기간	3일/2회

정책랩 관련 교과목 및 주요 교육내용	
미래예측과 변화에 대한 이해	미래 이슈의 연계와 확장
미래예측의 과정과 방법	미래 핵심 변인과 시나리오 플래닝
미래 이슈의 선정과 정보의 수집	미래 예측결과와 정책 연계

*출처: 국가공무원인재개발원(2020: 118-119, 122-123, 130-131)

정책랩을 통해 실제 정책화 단계 및 집행 단계로 이어지려면 정책랩을 운영하는 단계에서부터 정책기획 역량을 갖추어야 한다. 기존의 정책 과정에 대한 이해와 이에 필요한 정책기획 역량은 물론이고, 이에 더하여 정책랩 방식의 수행 과정을 포함한 기획을 사전에 계획할 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다. 따라서 현행 정책기획 관련 교과목들의 필요성을 더욱 강조할 수 있을 것이다. 또한 정책랩 방식을 수행하는 전 과정에 있어서 정책랩에 참여하는 모든 참여자들 간의 소통과 조정, 네트워킹이 매우 중요하며, 특히 공무원은 정책수요자, 이해관계자, 협업 관계자 등과의 조정 역할을 수행해야 한다는 점에서 소통 역량 교육의 중요성은 더욱 강조되어야 한다. 그리고 이러한 정책랩 수행의 전 과정과 방법론 측면에서 가장 유사한 미래예측 방법론에 대한 교육 또한 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

종합하면 다음과 같다. 국가공무원인재개발원의 현행 교육에서도 혁신적인 방법론의 도입이 이루어지고 있는 상황이며, 이러한 기초를 유지하면서 보다 정책랩 운영을 실제 사례에 적용할 수 있는 역량을 키우기 위한 노력이 필요하다고 볼 수 있다. 특히 현재 교육과정에서 미흡한 부분이 강조되어야 할 것으로 판단된다. 예컨대 정책랩의 디자인 사고와 시스템 사고와 같은 인식방법론에 대한 교육은 시도되고 있으나, 이를 보다 정책랩 운영의 실제에 가까운 형태로 교육하기 위해서는 디자인 사고와 시스템 사고를 결합한 전략적 디자인(Strategic Design) 사고의 역량 교육으로 이어져야 할 것이다. 또한 정책랩 방식의 전 프로세스와 유사한 방법론을 차용하고 있는 미래예측 방법론 교육이 이미 도입되기 시작하였으므로, 미래예측 방법론의 교육을 강화하되 이에 빠져있는 부분들을 추가해야 할 것으로 보인다. 예를 들어 정책문제 해결을 위한 아이디어의

생성과 프로토타이핑은 정책수요자 및 현장전문가들과의 긴밀한 소통, 고도화된 실효성 있는 워크샵과 네트워킹으로부터 비롯되는 명확한 정책문제의 식별과 해결책 모색 과정을 거칠 때 가능하다. 현 미래예측 방법론에는 이러한 워크샵 및 전문가 델파이 등의 토론 및 의견수렴, 의사결정론에 대한 부분은 다루지지 않고 있기 때문에 이 부분에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다.

2. 정책랩 교육 프로그램 개선 방향

현행 교육 프로그램에 대해 검토한 결과, 다음과 같은 정책랩 교육 프로그램의 개선 방향을 제안하고자 한다. 정책문제 해결을 위한 정책랩 방식의 수행 단계를 나누어 각 단계별로 개선이 필요한 사항과 이에 관한 전문가 델파이 조사 의견을 정리하여 제시하도록 하겠다. 먼저 전문가 델파이 조사 의견을 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-5〉 전문가 응답: 정책랩 운영 교육프로그램

Q3. 정책랩 운영 교육프로그램에 필수적으로 포함되어야 하는 내용		응답수
마인드셋	혁신가, 공무원의 책임성 이해	2
	기관 간 연결고리로서의 역할에 대한 이해	1
정책랩 준비	정책랩 도입 및 운영 시 필요조건	3
	정책랩 구성체계에 대한 이해	2
	정부 제도 및 정책에 대한 교육	2
	전문가 세미나 등을 통한 정책분야별 지식 및 기술 자체 점검 톨게발·적용	1
	실험설계 방법론 교육	2
	질적연구 방법론 교육	1
	데이터 수집·생산·활용 능력 교육	1
	갈등관리	소통·조정 능력 강화
사례교육	정책랩 성공·실패 사례 교육	5
	정책랩 파견 교육	1

Q3. 정책랩 운영 교육프로그램에 필수적으로 포함되어야 하는 내용		응답수
문제식별 / 아이디어 생성/ 프로포절 개발/ 프로토타이핑	정책진단 및 분석 역량 강화	6
	전략적 디자인 사고	3
	미래예측 역량 강화	1
	네트워크 관리 및 워크샵 운영	2
	정책목표 구체적 설정	1
	다양한 정책 대안 개발 및 발굴 관련 학습	1
	프로토타입 검증 및 수정 실습	3
프로젝트 평가 /반복실험	정책랩을 통해 도출된 대안 분석 진단 역량	1
	행동경제학적 실험 기획 실습	1
	정책랩 운영 결과 평가 및 피드백 담당 전문가 그룹 운영	1

*출처: 저자 작성

OECD(2017: 59)에서 공무원의 혁신역량 강화를 위해 혁신주기 단계별로 제안⁸²⁾한 인적자원관리 방안을 참고하여 정책랩 방식의 수행 단계를 ① 마인드셋/정책랩 준비, ② 정책문제 식별, ③ 정책 아이디어 생성, ④ 프로포절 개발/프로토타이핑, ⑤ 프로젝트 평가/반복실험으로 나누었다.

1) 마인드셋/정책랩 준비

먼저 정책랩이 무엇인지에 대한 개념에 대한 이해를 비롯하여 이를 수행하거나 수용하기 위해 공무원들이 기본적으로 가져야하는 자세, 즉 마인드셋을 위한 교육이 필요하다. 기존의 정책결정 과정과 방식이 현재의 급변하는 정책 환경 속에서 더 이상 작동하지 않는 한계에 대한 이해와 정책랩 방식의 유용성에 대한 이해가 제고되면 공무원들이 정책랩의 필요성에 대해 이해하고 수용할 수 있을 것이다. 더욱이 개방형 정부혁신의 방식이 기존의 아이디어 수집 차원의

82) OECD(2017: 59)의 Ch 3. Incentivising staff and building capacity for innovation에서 제안한 혁신주기는 ① 문제 식별(Identifying problems), ② 아이디어 생성(Generating ideas), ③ 프로포절 개발(Developing proposals), ④ 프로젝트 수행(Implementing projects), ⑤ 프로젝트 평가(Evaluating projects), ⑥ 경험·교훈 공유(Diffusing lessons)이다.

참여제도로 족하지 않으며, 여러 공공가치 간의 갈등을 조정하고 다양한 이해관계자와 정책수요자들의 수요에도 맞는 정책을 결정하기 위해서는 현장에서 제기되는 다양한 의견들을 정제하여 수용성 높고 효과성 있는 정책으로 발전시키는 일련의 과정이 반드시 필요하다고 할 수 있다. 이러한 역할은 공무원들의 적극적이면서도 개방적인 태도와 마인드셋을 가질 때 가능할 것이다. 따라서 정책랩의 필요성과 유용성에 대한 기본적인 이해와 더불어 경계확장자로서의 역할을 수행하는 개방형 정부혁신의 주체로서의 자세를 체득할 수 있는 교육이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 관련한 전문가 의견은 다음과 같다.

마인드셋	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩과 정부기관(조직) 간의 연결고리로서의 역할에 대한 이해(조직과 환경 간의 경계인으로서의 고유한 역할 및 책임에 대한 이해) 	전문가 B
	<ul style="list-style-type: none"> 공무원이 정책형성과정에서 일반적으로 청취하거나 이해관계자(국민 포함)를 형식적으로 참여시켜 각종 평가의 실적지표를 달성하겠다는 생각을 하지 않도록 하고, 정책랩 자체의 운영방식이나 유용성, 실험과 피드백 과정과 비용이 결코 낭비가 아니라는 인식이 필요 	전문가 E
	<ul style="list-style-type: none"> 혁신가, 책임있는 행정인 등 마인드셋을 새롭게 하는 교육 프로그램 	전문가 L
	<ul style="list-style-type: none"> 정부정책에 대한 이해, 정책에 대한 가치체계에 대한 이해 필요 	전문가 H
	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩의 주요한 참여자로서 공무원의 책임성에 관한 교육 	전문가 I
필요조건: 정책(예산) 과정	<ul style="list-style-type: none"> 정부 제도에 대한 이해가 필요한데, 특히 정부 예산과정 등에 대한 교육과 이해가 필요함. 대부분의 연구자나 시민들이 예산 편성 시기, 절차 등에 대한 무지로 인해 실제 정책화되는데 어려움을 겪고 있음 	전문가 A
	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 집행 과정에서 단계별로 필수적으로 갖춰야 할 요소가 무엇인지를 교육 정책랩을 통해 정책문제를 해결할 때 필수적으로 갖춰야 할 요소(조직, 인사, 재무 등)가 무엇인지를 교육 	전문가 G
사례 교육	<ul style="list-style-type: none"> 긍정적 벤치마킹을 위한 사례교육 	전문가 C
	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 정책랩 활용 사례에 대한 소개. 특히, 단순 사례의 소개가 아닌 문제인식부터 해결 및 사후관리 과정에서 성공요인, 장애요인 그리고 일하는 방식 차원의 내용 포함 필요 	전문가 H
	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 설립과 운영에 관한 사례 연구 (성공 및 실패 사례) 정책랩 파견교육 (일정 기간 '파견 교육'을 통해 정책랩 운영의 실제 확인) 	전문가 M

정책랩의 필요성	• 정책랩이 기존의 참여제도와 갖는 차별성에 대한 교육	전문가 E
	• 기존의 방식을 통해서는 정책문제를 해결하기가 왜 어려운지, 한계 점과 문제점을 교육을 받는 공무원들의 업무와 밀접한 관련이 있는 사례를 통해 교육	전문가 G
	• 무엇을 정책의제로 삼아서 정책랩을 정책결정의 수단으로 사용할 것인지 식별할 수 있는 기준을 설정하고 적용할 수 있는 교육	전문가 I
	• 관료적 의사결정의 한계	전문가 Q

*출처: 저자 작성

앞서 살펴본 현행 교육과정 중 마인드셋/정책랩 준비 단계에 해당하는 교육 과정은 기본교육체계를 공직 리더십 파이프라인으로 구성한 교육과 국정시책 과정 중 적극행정 실천과정인 것으로 판단된다. 즉, 앞서 언급한 정책랩의 유용성·필요성에 대한 이해, 기관 간 연결고리로서의 역할에 대한 이해나 소통·조정 역량 강화 교육 등이 보완되어야 할 것으로 보인다. 더불어, 현재 적극행정에 관한 교육이 대체로 적극행정 면책 중심의 가이드라인 교육으로 이루어지고 있다면, 정책랩의 운영 자체가 적극행정이 될 수 있다는 인식을 제고하기 위한 교육이 필요할 것으로 판단된다. 또한 실질적인 정책실험의 수행과 그 결과에 따른 실제 정책 집행의 수행을 기획하기 위해서는 정부의 예산 과정을 비롯한 정부 제도에 대한 이해가 필요하다.

〈표 5-6〉 마인드셋/정책랩 준비 단계 교육 프로그램 보완 방향

현행 (AS-IS)	보완방향 (TO-BE)
<ul style="list-style-type: none"> • 공직 리더십 파이프라인 과정의 기본교육체계 • [국정시책과정] 적극행정 실천과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩의 유용성·필요성에 대한 이해 제고 • 기관 간 연결고리로서의 역할에 대한 이해 제고 • 소통·조정능력 강조 • 적극행정 면책 중심의 가이드라인 교육에서, 정책랩의 운영 자체가 적극행정이 될 수 있다는 인식 제고

*출처: 저자 작성

2) 정책문제 식별

다음으로 정책문제 식별 단계를 위한 교육이 필요한 것으로 판단된다. 우선 전략적 디자인(Strategic Design)에 대한 이해가 필요하다. 전략적 디자인이란 사물이나 상징 등을 형상화하는 전통적인 의미에서의 디자인을 넘어서, 맥락과 관계에 대한 심도 있는 이해를 바탕으로 의사결정을 하는 활동으로, 사람·사물·조직 간의 상호연결적이고 유동적인 관계를 통합하고 시스템에 대한 이해를 기반으로 효과를 극대화하기 위한 행동을 결정하는 것을 돕는다(OECD-OPSI 홈페이지).⁸³⁾ 전략적 디자인은 전통적인 디자인 원리를 보전, 교육, 기후변화와 같은 보다 거시적인 시스템 문제에 적용하여, 문제에 대한 접근방식을 재정의하고 행동 기회를 식별하고 보다 완전하고 회복력 있는(resilient) 솔루션을 전달하는 것을 의미한다(Helsinki Design Lab 홈페이지).⁸⁴⁾ 즉, 정책립의 디자인 사고와 시스템 사고가 결합된 개념이라고 볼 수 있다. 이러한 전략적 디자인은 정책문제의 식별 단계뿐만 아니라 아이디어 생성, 프로토타입 개발/프로토타이핑 단계에 이르기까지 정책립 수행의 전 단계에서 요구되는 전략이다.⁸⁵⁾

83) OECD-OPSI 홈페이지, (<https://oecd-opsi.org/guide/strategic-design/>, 검색일: 2020.08.28.)

84) Helsinki Design Lab 홈페이지, (<http://helsinkidesignlab.org/pages/what-is-strategic-design.html>, 검색일: 2020.08.28.)

85) 전략적 디자인 과정(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 23-40)을 아래와 같이 표로 재구성하였다.

과정	내용
Beyond Vision	<ul style="list-style-type: none"> • 당면한 문제가 선례가 없는 새로운 문제일 경우, 비전을 달성하기 위한 구체적인 계획이나 행동을 결정하는 것은 어려움. 비전으로부터 구체적인 결정을 내리는 데 사용할 수 있는 원칙을 도출하기 위해 전략적 의도(strategic intent)가 무엇인지를 명확히 해야 하므로, 먼저 주어진 맥락에서 무엇이 가치를 결정하는지, 문제를 해결하는 데 있어서 어떤 방해요인이 있는지, 새로운 가치를 창출해내기 위한 기회는 어떤 것인지를 생각해봄으로써 추후 빠른 의사결정을 가능하게 함(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 23)
Mind the Gaps	<ul style="list-style-type: none"> • 점묘화에서 각각의 점들 간에 간격이 있듯이 분야별 전문화로 인한 사일로(silo)가 발생하게 되어 복잡하게 상호연결된 이슈를 파악하기 어려움(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 31) • 의견 불일치, 역동적인 맥락, 또는 복잡성으로 인해 문제를 정의하기 어려울 때, 먼저 문제를 정의하고 그 다음에 해결안을 찾는 선형적 과정의 문제해결 방식은 적합하지 않음. 문제 프레임과 이용가능한 해결안 구상을 빠르게 반복하는 순환적 학습의 피드백 루프를 활용 가능함(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 32)
The Pursuit of	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인은 설득력 있는 비전이 명시되어 있으나, 구체적으로 어떻게 진행해야 할지 판단하기 어려운 상황에서 가장 유용함. 기존의 옵션들 중에 선택하는 것이 적합하지 않을 때

〈표 5-7〉 전략적 디자이너의 핵심역량

통합 (Integration)	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인은 기본적으로 통합적인 관점에서 접근하기 때문에, 사람, 조직, 사물 간의 복잡한 관계망을 이해하기 쉽게 보여주어 문제에 대한 거시적인(holistic) 관점을 제공함 • 다분야 전문성을 활용해 '문제의 구조'(architecture)를 보여줌으로써 다방면의 개선 가능성을 제기함
시각화 (Visualization)	<ul style="list-style-type: none"> • 시각적 표현에 능숙하고 이를 복잡한 관계를 연결하는 반복적 방법으로 활용함으로써 글자나 숫자로 설명하기 어려운 부분을 효과적으로 전달함
관리 (Stewardship)	<ul style="list-style-type: none"> • 단순히 창의적인 아이디어를 도출하는 것을 넘어서 이를 실제로 실행하는 과정에서 아이디어가 유지될 수 있도록 돕는 역할을 함 • 견고한 솔루션을 식별하고 테스트하고 전달하기 위해 지속적인 전문성과 피드백을 제공하는 등 전반적인 변화 과정에 참여해야 함

*출처: Helsinki Design Lab 홈페이지, <http://helsinkidesignlab.org/pages/what-is-strategic-design.html> (검색일: 2020.08.28.)

과정	내용
Synthesis	<ul style="list-style-type: none"> • synthesis를 통해 이전에 존재하지 않았던 새로운 가능성을 창출할 수 있음(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 33) • synthesis란 무분별하게 흩어진 아이디어, 인풋, 경험을 한곳에 모아 일관적이고 유용한 것으로 만들어내는 것을 의미함(예. 경쟁의식을 이용하여 새로운 동맹 형성을 독려함으로써 새로운 지식과 능력의 파트너십을 통한 해결안 도출)(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 33)
Putting It All on the Table	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적인 synthesis의 결과를 내기 위해서는 다양한 선택 가능한 옵션들이 있어야 하고, 기존의 주어진 것에 안주하지 않고 새로운 가능성과 기회에 호의적인 태도를 갖추어야 함(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 34) • 이때 이용가능한 정보를 극대화하기 위해서는 문제에 대한 이해를 넓히고 새로운 자원(예. 다른 전문분야, 문화, 지리적 맥락, 선례 등)을 찾으려는 노력이 필요함. 또한 상황을 다양한 스케일에서 바라보고 질문함으로써 synthesis를 위한 다양한 인풋을 모을 수 있음(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 34-35)
Honing Intuition	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인은 귀납적(inductive) 사고와 연역적(deductive) 사고를 반복하여 문제에 대한 직관력을 정교화함(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 36) • 확장 단계에서는 모은 정보를 구조화하려 하지 않고 직관을 바탕으로 관련되었다고 생각되는 새로운 인풋을 빠르게 모으고, 수축 단계에서는 분석을 통해 모은 정보들이 어떻게 들어맞는지 에 대한 구조화된 멘탈 모델을 구성하고 범주화함(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 36) • 반복순환 과정의 초반에는 아이디어를 정리하기 위해 사용하는 카테고리들이 크게 변동되나, 점차 핵심주제를 담아내기 에 적합한 분류체계가 정립되어 안정될 것임(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 37)
Sketching	<ul style="list-style-type: none"> • 스케칭이란 다양한 가능성을 동시에 고려하는 방식으로 세부 정보 간의 관계를 빠르게 탐색함으로써 아이디어를 표면화하는 시각적 형태의 분석을 말함(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 37)
Handle with Care	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인은 단순히 생각하고 분석하는 데에서 그치는 것이 아니라 실행까지 이어짐. 즉 디자인 사고를 넘어서, 분석과 실행(execution)을 연결함으로써 문제와 솔루션 간의 피드백 고리를 닫는 자기학습 메커니즘을 강조함(Boyer, Cook, & Steinberg, 2011: 40)

이러한 전략적 디자인 역량은 정책랩 수행의 전 과정에서 요구된다. 이에 대한 교육과 더불어, 정책문제 식별 단계에서는 미래예측 방법론 교육에서 제공되고 있는 방법론에 대한 교육도 필요하다. 특히 시나리오 플래닝 기법은 정책문제를 핵심변인별 영향을 확인할 수 있게 해주는 구체적인 방법이다. 또한 시나리오별로 어떤 정책목표가 설정되고 강조되는지 파악하고 공유하기 용이하다. 정책분야별로 해당 정책 이슈가 특정 정책대상자의 이해관계에 국한된 민원성 정책수요가 아니라 시스템적으로 접근했을 때 공공가치를 제고하는 정책 이슈라는 판단을 하기 위해 해당 분야의 전문가들과의 지속적인 소통과 네트워킹, 이들로부터의 학습과 자문을 위한 세미나 등을 유지해야 한다. 이를 통해 해당 분야에 필요한 지식·기술 등을 확보하고 자체 점검할 수 있는 역량을 강화할 수 있다. 이와 관련한 전문가 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 해당 정책 이슈 및 문제의 특성(원인, 범위 등)과 관련한 기본적인 이해, 나아가 이해당사자들의 현황, 상황, 성향, 요구, 유인에 대한 이해 • FGI 등 질적 연구방법들의 장단점 및 적절한 사용전략에 대한 이해 	전문가 B
<ul style="list-style-type: none"> • 특히 현장상황 분석 역량(정책 분석 및 진단 역량), 디자인사고 및 이해관계자 간의 정책 소통 역량을 강화시킬 필요가 있음 • 정책 실무자로의 정책 진단, 현안 분석, 미래예측 및 타당성 분석 등과 연계된 사회과학 분석방법론 연계 교육과정 개설이 필요할 것으로 판단됨 	전문가 D
<ul style="list-style-type: none"> • 문제의 명확화 과정 - 문제를 체계적으로 파악하고 공감할 수 있는 과정 필요 	전문가 J
<ul style="list-style-type: none"> • 정책 문제의 정확한 파악을 위한 학습 ... 정책 문제의 근본적인 원인을 다각적으로 파악 ... 문제가 발생하는 원인에 대한 이론적 논리적 분석과 인과관계의 파악 노력을 통한 정책 문제의 본질과 근본 원인을 파악할 수 있는 역량, 지식 및 전문성을 갖추도록 해야함 	전문가 K
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩과의 협업을 통해 해결 가능한 문제 식별 	전문가 M
<ul style="list-style-type: none"> • 의제설정을 위한 협력적 혁신 과제 도출/문제해결방안 도출/시스템 및 디자인 사고 적용하여 도출하는 실습 	전문가 N
<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 전문가로 구성된 네트워킹의 장(locus) 	전문가 P

*출처: 저자 작성

현재 고위정책과정의 팀연구 수행 교과목의 경우 비교적 문제의 식별과 정책대안 개발까지 이어지는 과정을 수행하고 있으나 이를 5급 과정으로 확대할 필요가 있다. 오히려 정책수요자/전문가 네트워크를 관리하고 워크샵, 세미나 등을 기획하는 실무를 담당하는 역할은 5급 사무관이 수행하기 때문이다. 또한 이러한 과정에 전략적 디자인 사고에 대한 교육 내용이 추가될 필요가 있다.

〈표 5-8〉 정책문제 식별 단계 교육 프로그램 보완 방향

현행 (AS-IS)	보완방향 (TO-BE)
<ul style="list-style-type: none"> • [고위정책과정] 팀 연구(문제기반학습(PBL) & 전략적 미래예측) • [국정시책과정] 규제혁신과정 • [공통직무역량교육과정] 4차산업혁명시대 미래예측역량 향상과정, 소통능력 향상과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 5급 과정에도 팀 과제 방식 도입 • 문제식별을 위한 전략적 디자인 사고 강조 • 문제식별을 위한 정책수요자/전문가 네트워크 관리 및 워크샵 운영 방법

*출처: 저자 작성

3) 정책 아이디어 생성

해결하려는 문제가 파악되었다면 이를 해결할 수 있는 정책대안의 아이디어를 자유롭게 제안하고 구체화하며 이를 정제하는 단계로 이어져야 한다. 전략적 디자인, 미래예측 방법론이 제안하는 방식과 더불어, 정책랩의 과정에서는 각각의 시나리오 플래닝의 결과에 따라 각 정책 아이디어가 추구하는 정책목표를 식별하고 설정할 필요가 있다. 또한 정책문제 식별 단계에서와 마찬가지로 네트워크를 관리하고 양질의 워크샵을 통해 활발한 피드백이 이루어지면서 아이디어의 생성과 수정이 이루어지는 과정을 이해해야 한다. 이와 관련한 전문가 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 해결하려는 문제의 파악과 함께 정책을 통하여 달성하려고 하는 바람직한 상태를 의미하는 정책목표를 올바르게 구체적으로 설정하는 것과 관련된 학습과 교육활동이 강조되어야 함 	전문가 K
<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크/파트너십 관리 (정책립과의 협업은 일종의 정책/서비스 네트워크 또는 파트너십을 형성·관리하는 행위. Milward & Provan(2006)이 제시하는 4가지 네트워크 유형 중 '문제해결 네트워크'를 중심으로 효과적 네트워크 설계, 관리 등에 학습 가능.) • Creativity 역량 	전문가 M
<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 역량으로, 수평적, 비위계적, 또는 갈등적 상황에서의 효과적인 의사소통 능력 	전문가 B
<ul style="list-style-type: none"> • 소통, 중재, 조정, 협상' 관련 스킬(예: 퍼실리테이터 역할 관련 교육)을 제고할 수 교육과목이 편성이 되어야 함 	전문가 D
<ul style="list-style-type: none"> • 중재자로서 공무원 역량을 함양할 수 있는 교육프로그램이 포함 • 다양한 고객들의 참여 및 피드백과정 - 정책수혜자 및 피해자들의 다양한 목소리를 수집할 수 있는 과정 필요 	전문가 I

*출처: 저자 작성

앞서 살펴본 바와 같이 현행 교육과정에는 고위정책과정의 팀연구 과제에서 이러한 내용을 소화하고 있으며, 소통 능력 향상과정이 네트워크 관리 및 워크숍 운영 역량을 위한 교육에 해당하는 것으로 보인다. 이를 보완하기 위해 시나리오 플래닝을 통해 구체화된 정책 아이디어별 정책목표 설정의 필요성을 학습시키는 개선이 필요한 것으로 판단된다.

〈표 5-9〉 정책 아이디어 생성 단계 교육 프로그램 보완 방향

현행 (AS-IS)	보완방향 (TO-BE)
<ul style="list-style-type: none"> • [고위정책과정] 팀 연구(문제기반학습(PBL) & 전략적 미래예측) • [국정시책과정] 규제혁신과정 • [공통직무역량교육과정] 4차산업혁명시대 미래예측역량 향상과정, 소통능력 향상과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 미래예측 역량 강화 및 정책기획력 향상을 위한 전략적 디자인 사고 강조 필요 • 정책목표의 설정 및 정책의제안 도출 필요성 강조 • 아이디어 생성을 위한 정책수요자/전문가 네트워크 관리 및 워크숍 운영 방법

*출처: 저자 작성

4) 프로포절 개발 / 프로토타이핑

프로토타이핑을 정책을 기획하는 공무원들이 실무에 적용하기 위해서는, 정책의 프로토타입은 기술개발 시 만들어지는 제품의 프로토타입이나 직접 공공 서비스의 제공을 위한 서비스 모델 프로토타입과는 그 성격과 형태가 다르다는 점을 이해해야 한다. 정책을 기획하고 담당하는 실무자가 수행하는 프로토타이핑이란 결국 정책기획안이 되어야 한다. 이때 정책기획안이 관료제적 문서주의에 따른 ‘움직일 수 없는 기록이자 증거’로 인식되어서는 안 되며, 문제 식별과 아이디어 생성 과정에 참여한 수요자 및 관계자들의 의견 수렴 과정에 작성된 ‘참여적 프로토타이핑’의 중간 결과물로 이해해야 한다.

한편 프로토타이핑의 목적을 고려할 때 기존의 정부 정책 사업이나 제도 중 프로토타이핑과 동일한 목표를 갖는 제도들이 있다. 예컨대 시범사업이나 실증사업, 규제 샌드박스의 임시허가나 실증허가와 같은 것들이 그것이다. 이때에는 실제 해당 시범사업 자체나 실증의 대상이 되는 기술 등이 그 자체로 프로토타입이며 이를 테스트하는 기간, 지역, 대상 등을 기획한 것 또한 프로토타이핑의 과정이라고 볼 수 있다. 따라서 이를 담당하는 공무원들은 기존의 제도들 또한 프로토타이핑의 수단으로 이해하고 이를 활용한 정책기획을 추진할 수도 있을 것이다. 따라서 이러한 기존 제도들의 프로토타이핑으로서의 목적과 성격에 대한 교육도 더불어 이루어져야 할 것으로 보인다.

또한 프로토타입을 구성하는 정책기획의 초안 작성 단계에서 실천계획을 위한 예산 과정을 고려해야 한다는 점 또한 인지해야 한다. 이러한 현실적인 조건들을 고려하여 프로토타입의 검증, 즉 초안의 정책 타당성에 대한 검토와 피드백을 통한 수정 작업이 이루어져야 한다. 이 같은 프로포절 개발/프로토타이핑 단계에 대한 전문가 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 대안이 제약없이 개발되고 검토될 수 있도록 열린 태도로 정책 대안을 개발 및 발굴하는 것과 관련된 학습. 그리고 목표 달성에 최적화된 대안을 선택할 수 있는 역량, 전문성을 개발하는 교육과 학습이 강조되어야 함 	전문가 K
<ul style="list-style-type: none"> • 증거기반 실험을 위한 실험설계 방법, 정책랩 구성체계에 대한 이해 	전문가 C
<ul style="list-style-type: none"> • 데이터 리터러시, 데이터 수집·생산·활용 (데이터 시각화 포함), 실험' 방법론 (실험의 기획과 실행에 관한 내용) • 시뮬레이션 (정책랩 운영, 정책랩과의 협업) 	전문가 M
<ul style="list-style-type: none"> • 정책분야별로 요구하는 전문적인 지식과 기술 등에 대한 교육과정 	전문가 P
<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타입의 검증 및 수정과정 - 개발한 프로토타입의 오류 및 타당성을 즉시 적용, 검증 및 수정할 수 있는 과정 필요 	전문가 I
<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타이핑과 피드백 및 개선/수정에 대한 실습 	전문가 N

*출처: 저자 작성

현행 교육과정에서 보완해야 할 사항들은 다음과 같다. 앞서 언급한 바와 같이 기획보고서 자체가 정책의 프로토타입일 수 있으며, 참여적 프로토타이핑을 통해 구성된 정책기획 보고서의 초안에 대해 검토와 피드백을 거쳐 수정이 이루어지는 과정을 이해시킬 수 있는 방향으로 보완되어야 할 것이다. 이렇게 정책 초안의 타당성을 검토하고 이에 대한 피드백과 수정이 이루어지기 위해서는 정책기획 보고서의 초안은 구체적인 정책과제 및 전략 수준의 언어로 작성되어야 한다. 즉, 프로토타이핑의 과정은 앞서 정책아이디어 생성 과정에서 제시된 정책의제안을 보다 구체적인 행정의 언어로 전환하는 과정이므로 이에 대해 이해가 필요하다.

또한 프로토타입의 실천 계획, 더 나아가 정책화 단계에서의 실제 정책집행을 위한 예산 마련에 대한 기획까지 포함되어야 실행력과 실행가능성을 갖춘 정책기획 보고서가 될 수 있으므로 이러한 예산 과정에 대한 기획을 고려해야 한다는 점을 이해하는 교육이 이루어져야 할 것이다.

〈표 5-10〉 프로토타입 개발/프로토타이핑 단계 교육 프로그램 보완방향

현행 (AS-IS)	보완방향 (TO-BE)
<ul style="list-style-type: none"> • [고위정책과정] 팀 연구(문제기반학습(PBL) & 전략적 미래예측) • [5급 과정] 정책과정의 이해 및 실습 • [공통직무역량교육과정] 4차산업혁명시대 미래예측역량 향상과정, 소통능력 향상과정, 정책기획력 향상과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 기획보고서 자체가 '정책의 프로토타입'. 문제 식별과 아이디어 생성 과정에 참여한 정책수요자 및 관계자들의 의견 수렴을 거친 '참여적 프로토타이핑(participatory prototyping)'에 대한 이해 제고 • 프로토타입 실천 계획을 위한 예산 과정에 대한 집중 학습 • 정책의제안에 대한 구체적인 정책과제·전략 작성 교육

*출처: 저자 작성

5) 프로젝트 평가 / 반복실험

다음은 정책랩을 통해 도출된 정책의제와 전략안, 즉 프로토타입에 대해 실제 정책화를 위한 평가가 필요한 단계이다. 정책기획보고서 자체만이 아니라 실제 실증사업이나 시범사업으로 선정된 안이라면 그 자체가 반복실험의 단계일 수도 있다. 즉, 정책기획보고서에 대한 피드백과 검토(시험), 그 결과를 반영하여 실행력 확보를 위한 구체적인 수정 보완 자체도 일종의 반복실험이라고 될 수 있고, 실제 기술이나 제품을 실증하고 확인하는 실증사업 및 시범사업의 경우는 그 테스트 자체가 반복실험이 될 수 있다. 이처럼 프로토타이핑의 과정을 거쳐 도출된 정책의제안 및 구체적 전략·과제로 정책랩의 운영 결과를 행정현실의 언어로 전환하고 실무에 적용할 수 있도록 정제하는 평가가 이루어져야 하며, 이에 대한 교육이 필요하다고 판단된다. 이와 관련한 전문가 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 공공 및 관의 입장에서 실행가능성/실행력을 높이기 위해서는 정책랩을 통해 도출된 대안들을 분석 진단할 수 있는 역량이 반드시 필요할 것으로 판단됨 	전문가 D
<ul style="list-style-type: none"> • 시스템사고 등에 관한 내용은 개념 설명에 그치지 않고, 반드시 간단한 이슈에 대하여 직접 도식을 활용하여 feedback loop를 작성해보고, 그룹토의를 해 볼 것을 추천 	전문가 E
<ul style="list-style-type: none"> • 공직자의 자발적 공공서비스 및 근무 혁신을 위한 행동경제학 실험 	전문가 F
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 운영의 결과를 평가하고 피드백하는 또 다른 전문가 그룹(ex:공무원, 전문가로 구성)의 운영 	전문가 P

*출처: 저자 작성

이러한 내용을 교육하고 있는 교육과정은 현재 없는 상황이다. 따라서 이러한 학습의 필요성을 강조하고 실제 실습할 수 있도록 교과목이 신설될 필요가 있는 것으로 보인다.

〈표 5-11〉 프로젝트 평가/반복실험 단계 교육 프로그램 보완방향

현행 (AS-IS)	보완방향 (TO-BE)
<ul style="list-style-type: none"> • 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타입에 대한 피드백 및 반복실험 결과를 반영한 수정 과정의 필요성에 대한 학습 • 프로토타이핑과 그 도출 결과에 대한 평가 과정을 현실 언어로 전환하여 실무에 적용할 수 있는 방안을 학습

*출처: 저자 작성

3. 정책랩 교육과정 신설

앞서 현행 교육 과정의 검토 및 정책랩 수행 단계별 보완 사항을 검토한 결과, 정책랩 수행의 단계별로 보완 및 신설이 필요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-12〉 정책랩 수행 단계별 교육 프로그램의 보완 및 신설

단계	보완 및 신설 내용
마인드셋 / 정책랩 준비	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩을 정책수단으로 선택할 기준 마련 및 교육 • 적극행정으로서의 정책랩 • 정책랩 성공사례 교육 • 정책랩 도입/운영 시 필요 조건 • 갈등조정·퍼실리테이터의 역할
문제식별	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • 네트워크 관리 및 워크숍 운영 방법 교육 • 정책분야별 전문가와의 조기 세미나를 통한 지식·기술 자체 점검 역량 강화
아이디어 생성	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • PBL & 시나리오플래닝 • 네트워크 관리 및 워크숍 운영 방법 교육과 실습 • 전략적 디자인 사고 및 시나리오 플래닝에 따른 자유로운 정책 의제 제안 실습
프로포절 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • 프로토타입 실천 계획을 위한 예산 과정에 대한 집중 학습 • 프로토타입 집행을 위한 예산 계획을 포함한 기획보고서 작성 실습
프로토타이핑	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 • 미래예측역량 향상과정의 보완 • 정책 타당성 검토를 위한 워크숍·자문 운영 방법 교육과 실습 • 정책 타당성 검토 및 외부 자문 반영한 기획보고서 수정·보완 과정 실습 • 정책의제안에 대한 구체적인 정책과제·전략 작성 교육
프로젝트 평가/반복실험	<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타입에 대한 피드백 및 반복실험 결과를 반영한 수정 과정의 필요성에 대한 학습 • 프로토타이핑과 그 도출 결과인 정책과제·전략에 대한 평가

*출처: 저자 작성

1) 개요

본 연구에서는 개인 수준에서 정책랩을 활성화시킬 수 있도록 정책랩 수행 역량 강화를 위한 교육 패키지 프로그램을 제안한다. 일주일간(5일간) 3시간씩 오전/오후 2회로 각 교과목을 수강, 총 10회, 30시간으로 교과목을 구성한 정책랩 패키지 프로그램 교육과정은 다음과 같은 교육 모듈로 구성하는 안을 제

안한다. 교육과정은 강사 주도의 강의와 특정 이슈에 대한 정책랩 방식의 문제 해결 방식 실습 두 가지를 병행하여 구성한다. 특히 정책랩 역량 강화 교육 패키지를 기획할 때에는 부처와 국가공무원인재개발원, 그리고 부처 중점 과제의 정책수요자가 함께 프로그램 세부 내용과 일정을 마련하여 보다 내실있는 실습 교육이 가능하도록 한다.

2) 정책랩 역량 강화 교육 패키지 교육 모듈

(1) 1일차 오전 : 정책랩 도입을 위한 준비(마인드셋)

〈표 5-13〉 정책랩 도입을 위한 준비(마인드셋) 교육 모듈

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 본 강의에서는 개방형 정부혁신의 주체로서의 마인드셋을 형성하고 이를 위한 정책랩의 유용성과 필요성에 대해 이해한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> 갈등조정과 혁신적 접근이 필요한 급변하는 정책환경 속에서 정책을 이끌 혁신가이자 책임있는 행정인으로서의 마인드셋을 체득하고, 기존의 관료적 의사결정 및 방식과 정책랩을 비교하여 향후 수강생들이 정책랩 방식이 필요한 분야를 판단할 수 있도록 한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> 정부 경계의 확장을 이끄는 혁신가, 책임있는 행정인으로서의 마인드셋 정책랩의 필수 요소 기존 의사결정 방식과 정책랩의 차이, 기존 참여제도와 정책랩의 차별성 정책랩의 목적과 유용성
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> 강사 강의와 교재 및 참고문헌 실습: 주제 선정 논의 *과제: 실습 주제에 대한 주요 이슈 정리
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> 적극행정으로서의 정책랩 수행을 이끄는 마인드셋을 체득, 정책랩을 통한 정책수립의 필요성 인지

*출처: 저자 작성

(2) 1일차 오후 : 정책랩 도입을 위한 준비(정책랩 도입 조건의 이해)

〈표 5-14〉 정책랩 도입을 위한 준비(정책랩 도입 조건의 이해) 교육 모듈

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 본 강의에서는 정책랩의 구성과 수행을 위한 조건들을 이해한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> 정부 예산과정을 포함한 정책과정에 대한 사전 이해를 도모하고, 정책랩의 수행과 결과 집행 과정에서 단계적으로 갖춰야 할 요소들을 이해한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> 정부 예산 편성 및 절차 등 예산 과정 정책랩 수행 및 결과 수용을 위한 조직, 인사, 재무 사례 교육 및 적극행정으로서의 정책랩 해석
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> 강사 강의와 교재 및 참고문헌 실습: 실습 주제에 대해 정책랩 활용 시 필요한 조건에 대한 토론 * 과제: 실습 주제 주요 이슈 관련 자료 수집 (언론, 문헌, 해외사례 등)
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 도입/운영/결과 수용/결과 집행의 과정과 정부 제도와의 적합성을 향상시키는 역량 제고

*출처: 저자 작성

(3) 2일차 오전 : 정책랩의 단계와 정책 문제 식별의 과정과 방법 1.

〈표 5-15〉 정책랩의 단계와 정책 문제의 식별 과정/방법 교육 모듈 1

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 본 강의에서는 정책랩 방식 수행의 단계별 과정과 각 과정별 방법론과 기법에 대해 고찰한다. 특히, 정책 문제 식별 단계에서 수행될 정책환경분석 및 이슈 선정과 자료 분석 역량, 시스템적 이슈의 연계를 이해한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 방식 수행의 전 과정과 과정별 기법을 이해한다. 정책환경분석 및 시스템적 이슈의 선정과 연계를 위한 방법론을 이해한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 방식 수행의 과정과 단계 정책환경스캐닝 및 분석을 통한 정책 관련 정보 수집 시스템적 이슈의 연계와 확장을 위한 전략적 디자인 사고와 Futures Wheel
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> 강사 강의와 교재 및 참고문헌 실습: 실습 주제에 대한 시스템 매핑
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 방식 수행의 전반적인 과정 및 문제 식별 단계에 대한 이해

*출처: 저자 작성

(4) 2일차 오후 : 정책 문제 식별의 과정과 방법 2.

〈표 5-16〉 정책 문제 식별의 과정/방법 교육 모듈 2

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 본 강의에서는 문제 식별 단계에서의 정책대상자 및 이해관계자, 현장전문가의 의견 취합 과정에 대한 이해를 도모한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> 현장 기반의 정책 문제 식별을 위한 심층인터뷰 및 핵심 변인 추출과 전략적 디자인 사고를 이해한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> 정책대상자, 이해관계자 심층인터뷰 방법 현장전문가의 의견 청취 및 네트워크 고도화 워크숍의 운영과 진행, 피드백 후 전략적 디자인 사고에 따른 핵심변인 도출
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> 강사 강의와 교재 및 참고문헌 실습: 인터뷰 기획, 주요 이해관계자 및 현장전문가 매핑, 워크숍 기획 실습 (주제, 참여자 구성, 워크숍에서 다룰 이슈, 워크숍 진행방식) *과제: 실습 주제 주요 정책수요자 및 전문가 인터뷰 5회
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 인터뷰, 네트워크 관리, 워크숍 및 세미나 운영 등이 정책립의 목적에 맞게 어떻게 운영하고 참여해야 하는지에 대한 이해를 제고

*출처: 저자 작성

(5) 3일차 오전 : 정책 문제 식별의 과정과 방법 3.

〈표 5-17〉 정책 문제 식별의 과정/방법 교육 모듈 3

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 본 강의에서는 현장에서 도출된 정책 문제가 향후 어떠한 형태로 전개될 수 있을지를 분석하기 위해 핵심변인에 따른 시나리오를 구상한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> 현장 기반의 정책 문제의 핵심 변인을 중심으로 한 시나리오 플래닝 기법을 습득한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 디자인 사고 및 전략적 미래예측 방법론이 공통으로 차용하는 시나리오 플래닝 기법의 의의 Probable, Plausible, Possible, Preferred Futures 핵심 변인에 따른 팀별 시나리오 플래닝 작성 시나리오별로 선택적으로 강조되는 정책목표 및 공공가치에 대한 토론
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> 시나리오 플래닝 이론 강의 실습: 핵심 변인에 따른 팀별 시나리오 플래닝 작성, 시나리오별로 선택적으로 강조되는 정책목표 및 공공가치에 대한 토론
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> 잠재된 정책환경의 문제적 이슈와 함께, 핵심변인의 변동에 따른 근미래와 각각의 시나리오에 따라 강조되는 정책목표와 공공가치에 대한 이해

*출처: 저자 작성

(6) 3일차 오후 : 아이디어 생성(Ideation) 1.

〈표 5-18〉 아이디어 생성을 위한 교육 모듈 1

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 본 강의에서는 아이디어 생성 단계에서의 정책 의제안 도출을 위한 정책대상자 및 이해관계자, 현장전문가의 의견 취합 과정에 대한 이해를 도모한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 시나리오별 핵심변인의 동인으로 작용할 정책 의제안을 도출한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 정책대상자, 이해관계자 의견 취합 및 의사결정 방법 • 현장전문가의 의견 청취 및 네트워크 고도화 • 전략적 디자인 사고 및 시나리오 플래닝에 따른 자유로운 정책 의제 제안
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 강사 강의와 교재 및 참고문헌 • 실습: 전략적 디자인 사고 및 시나리오 플래닝에 따른 자유로운 정책 의제 제안
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 식별된 정책 문제와 이슈별 핵심변인에 따른 시나리오 플래닝을 거쳐 정책의제로 아이디어를 전환시키는 역량 제고

*출처: 저자 작성

(7) 4일차 오전 : 아이디어 생성(Ideation) 2.

〈표 5-19〉 아이디어 생성을 위한 교육 모듈 2

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 본 강의에서는 아이디어 생성 단계에서의 정책 의제안 도출을 실습한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 시나리오별 핵심변인의 동인으로 작용할 정책 의제안을 도출한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 디자인 사고 및 시나리오 플래닝에 따른 자유로운 정책 의제 제안 및 전략 제안 • 정책의제안과 전략안의 형태로 작성
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 실습: 전략적 디자인 사고 및 시나리오 플래닝에 따른 정책의제 및 의제 실행을 위한 구체적 전략 작성과 발표
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 식별된 정책 문제와 이슈별 핵심변인에 따른 시나리오 플래닝을 거쳐 정책의제안의 형태로 아이디어를 전환시키는 역량 제고

*출처: 저자 작성

(8) 4일차 오후 : 프로포절 개발/프로토타이핑 1.

〈표 5-20〉 프로포절 개발/프로토타이핑을 위한 교육 모듈 1

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타이핑의 목적과 필요성에 대해 이해하고, 정책담당자가 수행하는 프로토타이핑의 실무적 형태에 대해 이해한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타이핑의 목적과 필요성을 이해한다. 문제 식별과 아이디어 생성 과정에 참여한 정책수요자 및 관계자들의 의견 수렴을 거친 '참여적 프로토타이핑(participatory prototyping)'으로서의 기획 보고서 작성 과정에 대한 이해를 제고한다. 정책 타당성 검토를 위한 워크숍·자문 운영 및 기획보고서 수정·보완의 필요성을 이해한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> '기술, 서비스, 제도의 프로토타입'으로서의 시범사업·실증사업·규제 샌드박스 등 프로토타이핑과 동일한 목표의 기존 제도들에 대한 이해 공공서비스의 직접 제공을 위한 프로토타이핑이 아닌 제도적 차원의 정책 기획의 특성에 따른 정책 프로토타이핑의 형태 이해
강의 방식	<ul style="list-style-type: none"> 강사 강의 실습: 실습을 통해 개발한 정책의제안과 전략안에 대한 정책수요자 피드백과 수정을 위한 워크숍
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> '프로토타이핑'의 현실 언어로의 전환 및 실무 적용 가능성 제고

*출처: 저자 작성

(9) 5일차 오전 : 프로포절 개발/프로토타이핑 2.

〈표 5-21〉 프로포절 개발/프로토타이핑을 위한 교육 모듈 2

강의 개요	<ul style="list-style-type: none"> '정책의 프로토타입'으로서의 정책기획보고서 작성 작업을 이해하고, 프로토타입에 대한 시험/수정과 정책화 과정을 포함한 기획보고서 작성을 실습한다.
강의 목표	<ul style="list-style-type: none"> 문제 식별과 아이디어 생성 과정에 참여한 정책수요자 및 관계자들의 의견 수렴을 거친 '참여적 프로토타이핑(participatory prototyping)'으로서의 기획 보고서 작성 과정에 대한 이해를 제고한다. 정책 타당성 검토를 위한 워크숍·자문 운영 및 기획보고서 수정·보완의 필요성을 이해한다. 도출된 정책의제안의 해결방안으로서의 구체적인 전략·과제를 도출한다.
강의 내용	<ul style="list-style-type: none"> '정책의 프로토타입'으로서의 정책기획보고서 작성, 프로토타입에 대한 시험/수정과 예산 계획 및 정책화 과정을 포함한 기획보고서 작성을 실습 도출된 정책의제안의 해결방안으로서의 구체적인 전략·과제를 포함한 기획보고서 작성 실습

강의 방식	• 실습: 팀 별 기획보고서 작성 및 교육생 간 피드백을 위한 토론
기대 효과	• ‘프로토타이핑’의 현실 언어로의 전환 및 실무 적용 가능성 제고

*출처: 저자 작성

(10) 5일차 오후 : 프로젝트 평가/반복실험

〈표 5-22〉 프로젝트 평가/반복실험을 위한 교육 모듈

강의 개요	• 프로토타입에 대한 피드백(반복실험) 결과를 반영한 수정과정의 필요성에 대해 학습한다.
강의 목표	• 정책기획의 유연하고 반복적인 수정 작업의 필요성에 대한 이해를 도모한다. • 정책의제에 대한 구체적인 정책과제·전략안에 대한 피드백 반영의 필요성을 이해한다.
강의 내용	• ‘정책의 프로토타입’으로서의 정책기획보고서 작성, 프로토타입에 대한 시험/수정과 예산 계획 및 정책화 과정을 포함한 기획보고서 작성을 실습 • 도출된 최종 기획보고서(정책랩 운영의 결과)를 평가하고 피드백하는 평가단 구성 기획 실습
강의 방식	• 실습: 팀 별 기획보고서 수정 및 완성
기대 효과	• ‘프로토타이핑’의 현실 언어로의 전환 및 실무 적용 가능성 제고

*출처: 저자 작성

제2절 조직 : 플랫폼으로서의 정책랩 역할 강화를 위한 정부 내부 혁신 조직 역할 변화

이론적 검토에서 살펴본 바와 같이 개방형 정부 혁신의 핵심은 상호의존적인 다중의 행위자가 비선형적인 과정을 거치는 프로토타입에 대한 실험을 통해서 공공 서비스, 정책, 제도의 완결성을 높여가는 것이다. 그러나 그러나 본 연구의 4장에서 분석한 바와 같이 우리나라 정부의 개방형 혁신은 첫째, 개방성의 측면에서 아이디어의 제안 단계에서 이루어지는 일시적 프로그램 형태가 대다수이다. 둘째, 행동 지향성 측면에서 정책 프로토타입에 대한 반복 테스트와 신속한(agile) 피드백 과정을 통해 정책개선이 이루어지는 과정이 드물다. 셋째, 사용자 우선 수준에서 볼 때 정책의 직접적 수혜자이자 사용자로서의 국민의 니즈에 대한 탐색 과정이 일부 서비스 개선 과정에서 이루어지는 수준이다. 넷째, 공동생산의 수준을 고려할 때 정책과정에서 제안 단계에서의 개방을 통한 참여는 이루어지고 있지만 그 이후 집행과정에서 애자일한 반복실험과 피드백이라는 랩 방식의 참여는 거의 이루어지고 있지 않다.

따라서 정책랩을 통한 개방형 정부혁신을 활성화하기 위해서는 정부 외부의 정책랩과 정부 내부의 혁신조직과의 연계를 강화할 필요가 있다. 이는 곧 플랫폼으로서의 정책랩을 강화하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 혁신적인 정책의 제의 발굴에 그치는 것이 아니라 정책의제 프로토타입을 실험하고 이를 뒷받침하는 정부 내부 조직이 필요하기 때문에 정부 행위자가 플랫폼에 참여하여 정책을 공동생산 할 필요가 있는 것이다. 특히 민간부문에 비하여 공공부문은 관료의 무사안일과 부처이기주의 등 반혁신, 반협력적 문화로 인하여 개방형 혁신이 이루어지기 어려운 바 '혁신적' 활동을 미션으로 하는 조직의 활용을 통해 정책랩 활성화가 필요하다.

이에 본 연구는 플랫폼으로서의 정책랩 활성화를 통한 개방형 정부혁신을 위해 ① 정부조직 내부의 혁신 조직과 정부 외부의 정책랩이 협력하는 구조를 설

계하고자 한다. 그리고 ② 기존의 참여적 정책과정과 정책랩의 가장 큰 차별성은 정책의제의 정책화 과정에서 애자일한 반복실험을 통한 집행이므로, 이를 실행할 정부 내부의 혁신조직 운영 개선 방안을 제안한다.

1. 정책랩 운영 방식: 정부 지원형 vs 정부 주도형

정책랩 운영의 거버넌스는 운영 주체와 핵심 목표에 따라 매우 다양하다. 해외의 정책랩은 미래전략 기획, 정책결정과정 개선을 통한 정책 혁신, 혁신역량 강화와 같은 기능을 수행하지만(3장2절 참조) 정부 내부에 설치되어 있는 경우도 있고(영국의 Policy Lab UK, 호주의 A-Lab, 덴마크의 MindLab) 정부 외부에서 근거기반 정책 수립을 지원하기 위해 실험을 수행하는 기관(영국의 BIT)도 있다. 행정부가 아닌 거버넌스(핀란드 의회, 유럽연합집행위원회)의 관리 감독하에 운영되는 기관도 있다. 다양한 해외사례를 통해서 볼 때 정책랩은 정부 외부에 설치되어 있는 정부 지원형과 정부 내부에 설치되어 있는 정부 주도형으로 구분할 수 있다(조세현·정서화·함종석, 2019: 9). 정부가 주도적으로 정부 내부에 설치한 경우는 상시적 혁신실행조직으로서 기능하고 있으며, 정부 주도라고 할지라도 정책 및 서비스 혁신을 위한 고도의 다학제적 전문성이 요구되기 때문에 정부가 주도하는 정책랩은 비영리기관과의 협업관계 속에서 운영된다(조세현·정서화·함종석, 2019: 9). 그 외에 사회문제 해결을 위한 혁신 등 민간에서 이루어지는 랩의 경우 정부가 주도적으로 정책랩 활동을 실행하기 보다는 지원 역할 위주로 이루어지고 있다(조세현·정서화·함종석, 2019: 9).

〈그림 5-1〉 정책랩 운영 거버넌스와 목적



*출처: 조세현·정서화·함종석(2019: 9)

본 연구는 개방형 정부혁신을 위한 ‘플랫폼’으로서의 정책랩 활성화 방안으로 정책랩을 현재의 ‘열린 혁신 플랫폼’ 사례와 같이 정부 외부에서의 정책랩 활동을 지속 강화하는 ‘정부 지원’ 형태의 정책랩 운영 방안을 제안한다. 그리고 외부 정책랩을 전제한 상황에서 플랫폼으로서의 정책랩 활성화를 위한 방안으로 정부 내부의 혁신 실행조직과 혁신 지원조직 운영 방안을 제시하고자 한다.

본 연구가 정부지원 형태의 정책랩 운영 방안을 제안하는 근거는 다음과 같다.

1) 이론적 고찰 결과: 정책랩의 특성에 부합하는 운영

본 연구가 제시하는 정책랩의 요소인 정책문제 인식 방법으로서의 시스템 및 디자인 사고, 빠른 반복실험, 바텀업과 다중학습을 위한 상호작용, 경계확장자와 혁신가로서의 마인드셋은 고도의 혁신성을 요하기 때문에 정부가 주도하여 실행하기에는 한계가 있다. 각 특성별 한계는 다음과 같다.

정부 부처와 기능의 사일로로 인하여 개별 부처가 정책랩 운영을 주도할 경우 시스템 사고에 기반하여 정책 문제를 통합적으로 접근하는 데에 한계가 있다. 또한 공무원의 부처 내부 순환보직은 경계확장자로서의 마인드셋을 형성하기 어렵게 한다. 문서주의와 관료제적 절차의 경직성은 공무원의 혁신가로서의 마인드셋 형성을 저해한다. '작은 성공'(small success)에 가치를 부여하여 점진적인 정책개선을 해 나갈 수 있는 평가시스템이 부재하고 규정과 절차에 따라 민첩하게 움직이기 어렵기 때문에 빠른 반복 실험 또한 한계가 있다. 공공서비스 기획과 개선에 있어서 국민디자인단의 활용, 현 정부의 혁신이 강조하고 있는 국민참여과정의 양적 확대는 디자인 사고와 바텀업 방식이 가능하게 하는 기반이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 개방형 정부 혁신 진단 결과를 통해서도 나타난 바와 같이 다양한 이해관계자와 공무원이 반복 실험을 통해 다중학습을 해 나가는 과정에서 정책이 완성되어 가는 구조가 아직은 결여되어 있다.

이에 본 연구는 정책 형성과정에서 보다 대표성과 전문성 높은 이해관계자와의 네트워크를 구축하고 혁신적인 방법론을 활용하여 정책랩을 운영할 여건을 정부가 지원하는 형태로 정책랩의 거버넌스를 꾸릴 필요가 있다고 제안하는 바이다.

2) 해외 사례 분석 결과: 정책랩 운영자의 전문성

해외 사례를 통해서 볼 때 정책랩은 운영 목적에 따라, 그리고 혁신의 성격에 따라 정부 지원형 또는 정부 주도형으로 구분하여 운영되고 있다. 그러나

해외 사례에서 정부가 주도하여 정책랩을 운영하는 경우에도 랩 활동을 위한 코어팀은 정책 분야 전공자, 커뮤니케이션, 인류학, 사회학, 디자인, 민속지학, 데이터 사이언티스트 등 다학제 분야의 전문가 연구팀으로 구성되어 있다(정서화·조세현, 2019: 6). 직무가 요구하는 전문성을 위주로 공무원을 채용하는 방식이 정책랩을 이와 같이 운영할 수 있게 하는 제도적 기반이라고 할 수 있겠다. 이와 같은 다학제적 연구팀으로 구성된 정책랩의 활동은 창의성, 유연성, 위험감수 문화를 관료제적 조직에 전파하기 위하여 인위적으로 설립되었다(OECD, 2017: 145).

그러나 우리나라와 같이 일반 행정가 위주의 대규모 공채 시스템 하에서 정부가 주도적으로 정책랩 코어팀을 운영하기 위해서는 별도의 민간경력자 및 연구자로 구성된 팀이 꾸려져야 하는 상황이다.

따라서 해외와 같은 방식으로 정부 주도형 정책랩을 운영하기에는 한계가 있다. 오히려 열린 혁신 플랫폼과 같이 국책연구기관이 정책랩을 운영할 수 있도록 정부가 지원하고 정책랩이 네트워크를 형성하여 혁신적 방법론을 활용, 정책의제를 발굴한 것을 정책방향에 반영하는 것이 자원의 효율적 활용, 정책랩 운영의 혁신성과 자율성 관점에서 바람직하다고 판단된다.

3) 전문가 조사 결과: 관료제적 운영의 경계를 통한 혁신성 보장

정책랩이 개방형 정부혁신을 활성화하기 위한 처방으로서 활용되기 위해서 가장 경계해야 할 것은 관료주의적 운영이다. 본 연구의 이론적 고찰을 통해서 제시한 바와 같이 개방형 정부혁신은 관료제의 폐쇄성, 문서주의, 계층구조와 명령 통일의 원칙, 분업의 원리라고 하는 속성 상 근본적으로 비정합적인 지점이 있기 때문에 정책랩 운영의 모든 과정을 관료제 내부 조직의 기능으로 실행하도록 하는 것은 정책랩의 혁신적 특성이 훼손될 수 있다. 이는 본 연구의 전문가 델파이 조사를 통해서도 알 수 있었다.

<ul style="list-style-type: none"> • 정책혁신 과정 전반을 기존의 전통적 관료제 조직에 대한 개혁을 통해 관리하도록 하는 것이 바람직하다. 즉 기존의 관료제 조직을 혁신지향적으로 바꾸는 과정이 병행될 필요가 있다. 	전문가 B
<ul style="list-style-type: none"> • 부처 이기주의와 정치권력으로부터 자유롭지 못한 우리나라의 여건 상 정책랩의 가치가 훼손 받지 않기 위한 독립적인 기관이 요구됨 	전문가 G
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 운영이 관료주의로 운영되면 절대로 안 된다. 구글식 근무형태가 최대한 정부 내부의 혁신조직에서 활용되어야 한다. 	전문가 O

*출처: 저자 작성

이와 같은 전문가의 의견은 기존 연구를 통해서도 뒷받침 된다. 기존 연구에서는 정책랩이 정부조직의 권한과 지근거리에 있을수록 가시성이 높고 규모가 큰 프로젝트를 수행하게 되는 장점이 있는 반면, 유연성과 자율성이 저해되고 표준화된 방식으로 운영되어 혁신성을 저해하는 한계가 있는 것으로 나타났다(정서화·조세현, 2019: 7). 한편 독립된 조직으로 활동할 경우 신속하고 자율적 활동이 가능한 반면 일하는 방식과 조직문화의 차이에 기인하는 갈등이 발생할 소지가 있다(정서화·조세현, 2019: 7). 본 연구는 정책랩이 가진 혁신성의 중요성에 더 우선순위를 두고 정부 지원형 정책랩을 제시한다.

4) 공무원 인식 조사 결과: 공무원의 조직 선호도

본 연구의 중앙부처 공무원 대상 설문조사 결과 공무원들은 소속에 무관하게 정책랩 방식을 활용한 정책혁신을 위해 별도의 외부 전담지원체계의 필요성에 대해 매우 높은 수준으로 동의하였다. 그러나 4-5급, 2-3급 등 정책기획 역할을 수행하는 공무원들은 부처 내 별도 직접 수행 조직 형태를 외부 전담지원체계보다 선호하는 것으로 나타났다. 이는 현재 공무원의 혁신 역량 수준과 업무 부담을 고려할 때 정부가 단독으로 정책랩 방식의 혁신을 실행하는 데에는 한계가 있음을 시사한다. 반면 정책의제 프로토타입의 형성뿐만 아니라 프로토타입에 대한 반복실험을 위해서는 정책을 실행할 권한이 있는 부처가 직접 혁신을 수행해야 한다는 관점이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 따라서 정책의제의

형성을 위한 정책랩은 정부 외부에서 실행하되 이후 의제를 정책화하는 과정에서 프로토타이핑은 정부 내부의 혁신 실행조직과의 유기적 연계 하에 수행될 필요가 있다.

이상의 논의를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 5-23〉 정책랩 운영 방식에 대한 연구진 평가

구분		정부 지원	정부 주도	
이론적 고찰: 개방형 혁신 활성화를 위한 정책랩 특성	개방성	시스템사고	◎	△
		경계확장자/혁신가	◎	○
	행동 지향성	반복실험	△	△
	사용자 우선	디자인사고	◎	○
		바텀업	◎	○
	공동생산	다중학습	◎	△
해외사례 분석	랩코어팀 전문성	◎	◎	
전문가 조사	관료제적 운영 경계	◎	△	
공무원 인식 조사	공무원 선호도	◎	○	

*출처: 저자 작성

이하에서는 외부 정책랩과 정부 내부 혁신실행조직의 유기적 연계를 통한 정책랩 활성화 방안에 대해 논의하겠다.

2. 정부 외부 정책랩과 정부 내부 혁신실행 조직의 연계를 통한 플랫폼 확장 방안: 현행 벤처형 조직을 정부 내부 혁신실행 조직으로 운영

1) 정책랩과 정부 내부 혁신 실행 조직과의 비연계 (As-Is)

정책랩을 정부 지원형으로 운영하는 경우 혁신성을 극대화할 수 있다는 장점이 있는 반면 정부와의 유기적 네트워크 형성의 한계로 플랫폼을 정부 내부로

까지 확대하는 데에 애로가 있다. 이는 곧 정책랩이 발굴한 정책의제 프로토타입의 반복실험에 제약이 있음을 의미한다. 그러나 다수의 정책 수요자 및 이해관계자가 정책랩을 통하여 현장 전문성과 집단 지성에 기반한 정책 형성과정에 참여하는 상황에서, 파급효과가 높은 정책의제에 대해서는 적극적으로 정책화하고 그 과정에서도 정책 수요자와의 협력에 의한 반복적 실험과 피드백이 있을 때에 정책랩 운영이 소기의 목적을 달성한다고 할 수 있다.

우리나라의 열린 혁신 플랫폼의 사례를 들면, 정부 외부에서 국책연구기관이 독립적으로 정책랩을 운영하되 기획재정부와 유기적 관계를 맺고 정책랩에서 발굴한 정책의제 프로토타입을 경제정책 방향에 반영할 것을 시도하고 있다. 이는 고도화된 네트워크의 구축, 시스템 사고와 디자인 사고 기반의 통합적·정책 수요자 지향적 정책 문제 인식의 관점에서 기존의 일회성 자문이나 간담회 수준의 정책의견 수렴방식에서 진일보 한 것이다. 그러나 기획재정부가 경제정책 방향을 제시하고 각 부처가 정책의제 프로토타입을 정책화하도록 권고할 수 있지만 소관 부처가 이를 수용하지 않을 경우 정책화에 한계가 있을 것으로 판단된다. 또한 소관 부처에서도 정책화 과정에서 정책 수요자 및 이해관계자, 정책랩과의 협력을 통해 적극적으로 반복 실험을 수행할 전담조직이 없다면 정책랩이 정책과정 전 주기에서 완결된 형태로 운영되기 어렵다.

한편 해외에서 정부 내부에 혁신 실행조직을 인위적으로 설치하는 것은 실험이 일상화된 조직문화를 배양하고, 위험회피적 태도와 관료제적 관성의 탈피와 익숙하게 일하는 방식으로부터의 탈피를 두려워하는 태도를 바꾸는 역할을 하고 있다(Christensen & Bunt, 2012; European Commission, 2013; OECD, 2017: 143에서 재인용). 즉 관료제 내에 혁신적 활동을 수행하고 실험적 활동을 자유롭게 할 수 있는 ‘적응적 공간’(adaptive space)(Arena, 2018: 8-9), 적응적 공간에서 조직 내외부와의 자유로운 네트워크 구축을 통한 ‘경계 확장자’(boundary spanner)(Williams, 2002; Dickinson et al., 2019: 26 재인용)의 역할을 할 수 있는 장(場)이 요구된다.

따라서 정부 외부의 정책랩과 정부 내부의 혁신실행 전담조직간 연계를 강화

하고, 정책과정 전 주기에서 두 조직 간 유기적 협력에 의한 정책의제의 반복 실험이 이루어질 수 있도록 플랫폼의 확장이 필요하다. 이를 위해서 본 연구는 현행 벤처형 조직을 정부 내부의 혁신실행조직으로서 역할 할 수 있도록 제도적 개선안을 제안하는 바이다.

2) 정책랩과 벤처형 조직 간 연계를 통한 혁신 플랫폼 확장 방안 (To-Be)

우리나라 정부 내부의 조직과 정부 외부의 정책랩이 협업하여 플랫폼으로서의 정책랩이 활성화될 수 있는 여건이 마련되어 있는가? 본 보고서 제4장의 설문조사 결과 벤처형 조직 구성원의 경우 일반 공무원 및 혁신행정담당관 소속 공무원보다 정책랩 방식의 정책혁신에 대한 필요성을 높게 인식하고 있으며 수용도 또한 높은 것으로 나타났다. 이는 특정 문제 해결을 위한 자발성과 적극성이 높은 공무원으로 벤처형 조직이 구성되었으며, 벤처형 조직 구성원으로서의 업무 수행 방식에 대한 효능감이 반영되었기 때문으로 판단할 수 있다. 또한 정책기획의 핵심 역할을 담당하고 있는 2-3급 공무원과 4-5급 공무원은 정책랩과 같은 방식의 정책혁신 과정을 부처 내부의 전담기관 설치를 통해 실현할 필요성을 높게 인식하고 있다. 이는 부처 소관의 정책이슈에 대한 전문성 및 실행을 위한 권한을 부처가 갖고 있다는 인식이 반영된 것으로 파악할 수 있다.

그러나 현행 벤처형 조직이 정부 외부의 정책랩과의 연계를 강화하고 정책랩이라는 플랫폼에서 함께 정책을 공동생산하는 주체로 역할하기 위해서는 보완되어야 할 사항들이 있다. 정책 공동생산의 핵심 주체로 역할하기 위해서 벤처형 조직은 ‘적응적 공간’(adaptive space)(Arena, 2018: 8-9), ‘경계 확장자’(boundary spanner) (Williams, 2002; Dickinson et al., 2019: 26 재인용)로서의 기능을 충실히 할 수 있어야 하는데 4장에서 진단한 바와 같이 현행 벤처형 조직 운영은 이와 같은 관점에서 아쉬운 면이 있다.

본 연구의 전문가 조사 결과 현행 벤처형 조직이 혁신실행조직으로서의 기능을 수행하기 위한 개선방안으로 다음과 같은 사항들이 제시되었다.

〈표 5-24〉 전문가 응답: 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직의 역할

Q5. 문제해결형조직으로서의 벤처형 조직 운영방안		응답수
개방성 및 협업	외부 정책랩과의 협업 및 정책 프로토타입 실행을 위한 독립성·권한 보장	3
	문제해결형조직-외부 정책랩과의 매칭을 통한 연계 강화	2
	벤처형 조직간 및 외부 정책랩과의 융합적 아이디어 공동 발굴	2
	벤처형 조직간 협업을 위한 다부처 협업조직 구성	1
	클라우드형·플랫폼형 벤처 조직운영	1
	현장 의견을 반영한 정책 아이디어 발굴	1
	정책 이슈 관련 이해관계자의 의견 청취 및 적극 반영	1
	외부와의 소통 활성화를 위한 유연근무	1
학습	혁신 구성원간 상호학습, 지속적 팀내 자기학습	3
인사	정책랩 운영 역량 우수자를 부서장으로 임명	2
	부서장에게 팀원 선발권 부여	2
	혁신 아이디어 제안자를 부서장으로 임명	1
	협업이 필요한 부서로부터 팀원 선발 및 인력 운용	1
	공모를 통한 팀원 선발	1
	구성원의 연령·직급 차이 최소화, 다른 인구통계학적 배경 차이 극대화	1
과제	단기성 프로젝트 외에도 미래지향적 의제 발굴	1
	효과 발생여부가 불확실한 저확률 기술사업을 도전적 과제로 추진	1
권한	정책 프로토타입 실행을 위한 독립성·권한 보장	1
	협력적 네트워크 및 파트너십 추진을 위한 재량 강화	1
	고정된 조직이 아닌 장/차관의 싱크탱크로서의 역할	1
보상	혁신을 위한 적극행정 감수에 대한 성과보상	1

*출처: 저자 작성

본 연구는 이러한 조사 결과 및 문헌, 현행 정부조직관리지침 검토를 병행하여 혁신조직 운영에 영향을 미치는 주요 요인인 전략, 과정, 구조 및 거버넌스, 자원의 측면에서 벤처형 조직 운영 개선 방향을 다음과 같이 제안하고자 한다.

(1) 전략

벤처형 조직은 “행정수요 예측, 성과달성 여부는 다소 불확실하나 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진하는 조직”으로 정의된다 (행정안전부, 2020b: 22, 137). 그러나 본 보고서에서 분석한 벤처형 조직 운영 현황에서 나타난 바와 같이 대다수의 과제가 신기술을 적용한 인프라 개발에 집중되어 있으며 소수의 서비스 개발 과제가 있다. 이러한 과제들은 기존 조직의 경직성과 안전지향성을 탈피하고자 새로운 형태의 조직으로 운영하기 위해 만든 벤처형 조직의 취지에 비하여 다소 가시적 성과 창출이 가능하며 빠르게 변화하는 행정환경 속에서 해결되지 못하여 혁신성과 도전성이 요구되는 문제인지 재고할 필요가 있다. 관련하여 전문가 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 당장 각 부처에서 해결이 필요한 문제를 발굴하고 수요자 의견을 반영하다 보니 호흡이 짧고 단기적으로 해결가능한 사업 발굴 위주로 가고 있는 것 같다. 단기, 2-3년 프로젝트 등 활동기간을 다양화할 필요가 있다. 	전문가 E
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

*출처: 저자 작성

벤처형 조직은 민첩하게 움직일 수 있는 구조를 갖추고 혁신적 도전에 대한 자원이 뒷받침되어 운영되는 조직이므로 정책 현안 위주의 운영을 지양하고 외부 정책랩과의 연계를 통해 미래지향적인 도전적 의제 설계 및 실험적 정책 설계에 활용될 필요가 있다.

(2) 과정

벤처형 조직은 조직 설립과 운영을 위한 혁신적 아이디어의 발굴 이후 이해관계자와의 소통을 통한 아이디어의 발전(ideation)과 프로토타이핑 과정에 있어서 한계가 있다. 우선 대상 과제의 성격을 통해서 볼 때 추상적인 제도나 정책보다는 물리적인 인프라 구축이 대다수를 차지하기 때문에 정책 문제를 둘러싼 이해관계의 조정과 참여자간 상호학습을 통한 새로운 관점에서의 정책문제 해결 과정이 요구될 가능성이 낮다. 보다 복잡한 정책문제 해결을 위한 과제

수행에 벤처형 조직을 활용하고 정책랩과의 연계를 강화할 필요가 있다. 관련하여 전문가 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 외부 전문가가 실질적으로 정책랩에 참여하여 공무원들과 협업할 수 있는 기회와 과정 필요 • 아이디어(ideation)와 프로토타입 단계에서 공무원들이 외부로부터 창의적인 시각과 관점을 받을 수 있는 과정 필요 	전문가 J
<ul style="list-style-type: none"> • 외부 정책랩과의 정기적 협의를 통해서 의사소통이 필요한 경우 자원을 공유하는 플랫폼으로 활동할 필요 	전문가 E

*출처: 저자 작성

(3) 구조 및 거버넌스

현행 벤처형 조직은 장·차관 직속 기구로 설치하여 효율적으로 문제 해결을 할 수 있도록 지원하고 있으며, 혁신 아이디어 제안자를 벤처형 조직의 부서장으로 임명하도록 함으로써 혁신활동의 동기를 부여하고 민첩하고 신속한 문제해결이 가능하도록 하는 구조이다(행정안전부, 2020b: 22, 138). 그러나 장차관 직속 기구이다 보니 부처 내외부 크로스컷팅 이슈에 대한 실험적 대응에 한계가 있다.

이에 외부 정책랩 및 타 부처와의 자유로운 협업을 위한 재량을 충분히 부여함으로써 경제확장자로서의 벤처형 조직 기능을 강화할 필요가 있다. 또한 부처 간 연계성이 높은 정책에 대한 애자일한 의제 발굴 및 프로토타이핑을 위해서는 협업형 벤처형 조직 운영을 통해 시너지를 확보할 필요가 있을 것이다.

<ul style="list-style-type: none"> • 외부 정책랩과 자유로운 협업과 발굴된 정책 프로토타입의 실험이 가능하도록 권한과 책임이 있는 독립부서로 운영을 보장하고 부처 차원의 협력을 보장 	전문가 C
<ul style="list-style-type: none"> • 부처간 협업 조직을 구성하여 다부처 협업 사업을 발굴, 추진할 기회가 점차 확대될 수 있도록 인센티브 제도를 설계해보면 좋을 것 같다. 최근의 사회문제/공공문제 속성상 cross-cutting issue인 경우가 많고 이는 다수 부처가 관여해야 하기 때문에 각 부처의 벤처형 조직이 서로 연계되고 문제해결을 위한 공동의 목표를 설정할 수 있도록 유도할 수 있는 매트릭스 조직이 필요 • 벤처형 조직간 협업과 융합적 아이디어 창출 도모 	전문가 E, F

*출처: 저자 작성

(4) 자원

현행 벤처형 조직은 내부 공모를 통해 팀원을 선발하며 직위명칭의 자율적 활용, 유연근무제도 활용, 성과우수자 특별 승진 등 인사혜택과 같은 지원이 이루어지고 있다(행정안전부, 2020b: 22, 139). 그러나 혁신 구성원 간 상호 학습을 통해 암묵지가 공유될 수 있는 무형의 시스템으로 운영될 수 있도록 지원이 필요하다. 또한 벤처형 조직 성과우수자에 대한 인사상 혜택이 이루어지고 있으나 벤처형 조직은 혁신실행조직임을 감안하고, 정책랩을 통해 발굴된 정책 프로토타입에 대한 신속한 반복 실험이 이루어져야 한다면 성공하지 못하더라도 적극행정과 같이 도전적 행위에 대한 보상 또한 이루어져야 한다. 아무리 혁신실행을 위해 의도적으로 만들어진 조직이라고 하더라도 규정과 관료주의의 틀에서 자유롭게 운영될 수 있도록 개선해줄 필요가 있다(전문가 O).

〈표 5-25〉 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직 운영 개선 방향

구분		혁신실행조직으로서의 벤처형 조직: 적응적 공간, 경계확장자로서의 기능 강화		
		벤처형 조직 운영 현황	보완사항	벤처형 조직 운영 개선 방향
전략	혁신 비전과 방향, 관리 목표와 달성 전략과 기획	<ul style="list-style-type: none"> 미래수요, 성과달성 여부는 다소 불확실하나 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 정책현안 위주의 운영 지양: 현재는 미래지향적 근미래 정책의제 설계, 통합적 관점에서의 정책의제안을 실험적으로 만들어가기 보다는 기술적 인프라 구축 활동이 다수 	<ul style="list-style-type: none"> 미래지향적 정책의제 발굴을 위한 외부 정책랩과의 매칭을 통한 연계 강화
과정	아이디어 발굴, 프로토타입의 반복 실험	<ul style="list-style-type: none"> 내부적으로 벤처형 조직 운영을 위한 혁신 아이디어를 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자와의 소통과정을 통한 아이디어의 발전 (ideation)과 프로토타이핑 과정 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신구성원간 상호 학습, 개방형 혁신을 위한 외부 아이디어 소싱 역할 강화, 이해관계자와의 협력 강화 필요

구분		혁신실행조직으로서의 벤처형 조직: 적응적 공간, 경계확장자로서의 기능 강화		
		벤처형 조직 운영 현황	보완사항	벤처형 조직 운영 개선 방향
구조 및 거버 넌스	조직 내외부 거버넌스 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> 장·차관 직속 기구로 설치하여 효율적으로 문제 해결을 할 수 있도록 지원 혁신 아이디어 제안자를 벤처형 조직의 부서장으로 임명 (4급상당) 	<ul style="list-style-type: none"> 부처내 이슈뿐만 아니라 부처내외부 크로스컷팅 이슈에 대한 실험적 대응 한계 실질적 권한의 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 협력적 네트워크 및 파트너십 추진을 위한 재량 강화 벤처형 조직간 협업을 위한 협업형 벤처형 조직 운영 외부 정책랩과 자유로운 협업과 발굴된 정책 프로토타입의 실험이 가능하도록 권한과 책임이 있는 독립부서로 운영을 보장하고 부처 차원의 협력을 보장
자원	혁신활동 실행을 위한 자원	<ul style="list-style-type: none"> 내부 공모를 통해 팀원을 선발지원 직위명칭 자율적 활용 유연근무 성과우수자 특별승진 등 인사혜택 	<ul style="list-style-type: none"> 학습조직 및 직원역량 향상 지원 필요 위험감수행동에 대한 보상 	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩에 대한 이해도 증진, 현장 아이디어에 기반한 의제 공동설계 역량 강화 혁신을 위해 적극행정 등 위험을 감수한 경우에도 성과보상

*출처: 저자 작성

이상과 같은 논의를 바탕으로 벤처형 조직을 정부 내부 혁신실행조직으로서 외부 정책랩과 연계를 강화, 플랫폼을 확대함으로써 적응적 공간, 경계확장자로서 활동할 수 있도록 해야 한다. 이에 문제해결형 조직으로서의 벤처형 조직이 외부 정책랩과의 유기적 관계를 형성하고, 정책랩을 통해 발굴된 정책 프로토타입의 반복적 실험을 수행하여 보다 완성도 높은 정책을 만들 수 있도록 제도 개선안을 제안하고자 한다. 본 연구는 정부조직관리지침 및 벤처형조직 설치·운영지침 개정안을 다음과 같이 제시한다.

〈표 5-26〉 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직 운영 변화를 위한 정부조직관리지침 개정안

구분	현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)	목적	
정 부 조 직 관 리 지 침	<p>(1) 각 부처는 혁신성·도전성이 요구되는 과제를 정부 기능으로 구체화하기 위해 필요한 경우 임시조직 또는 총액인건비를 활용한 한시적 보조·보좌기관으로 '벤처형조직'을 운영할 수 있다.</p> <p>* 벤처형조직 : 행정수요 예측, 성과달성 여부는 다소 불확실하나 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진하는 조직</p> <p>2) 행정안전부는 벤처형조직을 운영할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, - 벤처형조직을 운영하는 부처는 우수인력 우선 배치, 성과우수자에 대한 우대방안 마련 등 벤처형조직이 실질적인 성과를 창출하도록 노력한다.</p>	<p>2) 행정안전부는 벤처형 조직</p> <p>(1) 각 부처는 혁신성·도전성이 요구되는 과제를 정부 기능으로 구체화하기 위해 필요한 경우 임시조직 또는 총액인건비를 활용한 한시적 보조·보좌 기관으로 '벤처형조직'을 운영할 수 있다.</p> <p>* 성과달성 여부는 다소 불확실하나, 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하거나, 미래 행정수요에 대한 탐색과 신속한 반복 실험을 통해 선제적으로 정책의제를 도입하는 도전적 과제를 추진하는 조직</p> <p>- 다수의 부처가 수행하는 사무의 목적, 대상 등이 유사하거나 연관성이 높은 경우 각 부처가 협의하여 협업형 벤처형 조직을 운영할 수 있으며 행정안전부는 이에 대한 제도적 기반을 마련하여야 한다.</p> <p>2) 행정안전부는 벤처형조직을 운영할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, - 벤처형조직을 운영하는 부처는 우수인력 우선 배치, 성과우수자에 대한 우대방안 마련, 지속적 학습, 정책립 방식의 혁신 활동 지원 등 벤처형 조직이 실질적인 성과를 창출하도록 노력한다.</p>	구조 및 거버넌스	개방성 확대
			과정	이해관계자와의 소통, 구성원 간 학습을 통한 아이디어 소싱 및 프로토타입 반복 실험
			자원	정책립과의 매칭 지원을 통한 혁신역량 강화 지원

구분	현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)	목적	
		<p>* 정책랩 방식의 혁신 활동: 정책수요자·다양한 이해관계자·현장전문가 등과 의 협업과 상호학습 및 정 책 공동생산, 정책 프로토 타입에 대한 실험 등</p>		
<p>벤 처 형 조 직 설 치 · 운 영 지 침</p>	<p>• 개념 행정수요 예측, 성과달성 여부는 다소 불확실하나, 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진하는 조직</p>	<p>• 개념 성과달성 여부는 다소 불확실하나, 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하거나, 미래 행정수요에 대한 탐색과 신속한 반복 실험을 통해 선제적으로 정책의제를 도입하는 도전적 과제를 추진하는 조직</p>	전략	미래지향적 정책의제 발굴
	<p>• 대상과제 혁신성·도전성·신기술 적용 가능성 등을 고려, 정부기능 내에서 구체화할 수 있는 창의적 과제 추진</p>	<p>• 대상과제 혁신성·도전성·미래지향성·신기술 적용가능성 등을 고려, 정부기능 내에서 정책랩 방식의 실험을 통해 구체화할 수 있는 창의적 과제 추진</p>	과정	정책 프로토타입에 대한 신속한 반복 실험
	<p>• 설치·운영 특례 (인사) - 아이디어 구현과정의 난이도를 고려, 팀워크·목표의식을 공유하고 전문지식·경험·열정을 갖춘 역량있는 인재 확보·배치 중요 * 예: 벤처형조직 부서장에게 우수인력 확보를 위한 '팀원선발권' 부여 또는 부서장의 의견을 반영하여 팀원 구성 - 유연한 근무환경, 성과우수자 특별승진·승급, 성과평가·상여금 등 인사상 우대</p>	<p>• 설치·운영 특례 (인사) - 아이디어 구현과정의 난이도를 고려, 팀워크·목표의식을 공유하고 전문지식·경험·열정을 갖추고 개방형 혁신 역량이 있는 인재 확보·배치 중요 * 예: 벤처형조직 부서장에게 우수인력 확보를 위한 '팀원선발권' 부여 또는 부서장의 의견을 반영하여 팀원 구성 * 예: 벤처형 조직 부서장에게 정책랩 방법론에 대한</p>	전략	미래지향적 정책의제 발굴
과정	정책 프로토타입에 대한 신속한 반복 실험	자원	정책랩에 대한 이해도 증진 정책랩과의 매칭 지원을 통한 혁신역량 강화 지원	

구분	현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)	목적
		<p><u>교육 참여 및 정책랩 운영 워크숍 참여 의무화</u></p> <p>- 유연한 근무환경, 성과우수자 뿐만 아니라 <u>적극행정 등 혁신을 위해 위험을 감수한 경우에도</u> 특별승진·승급, 성과평가·상여금 등 인사상 우대</p>	

*출처: 저자 작성

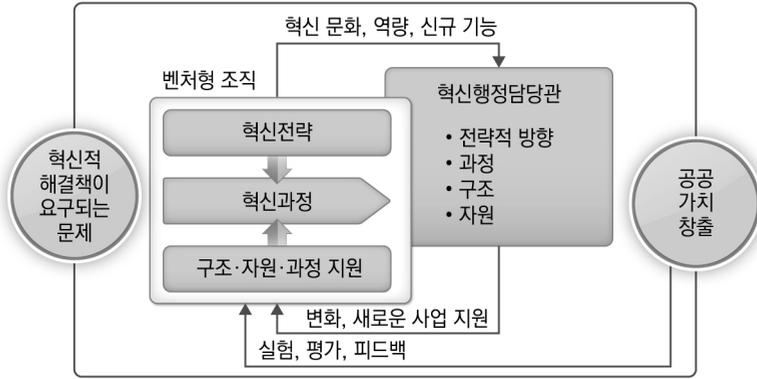
제3절 체계 : 정책 집행 단계와의 연계 강화를 위한 혁신 지원

1. 혁신행정담당관의 개방형 혁신 총괄체계로서의 기능 강화

본 연구는 정부 내부에서 개방형 혁신 총괄 지원 체계로서 혁신행정담당관의 기능을 강화하여 정부 내외부의 혁신실행조직 활동을 더욱 촉진할 것을 제안한다. 이를 통해 플랫폼으로서의 정책랩이라는 장(場)에서 소관 부처 혁신실행조직이 더욱 활발하게 기능할 수 있는 기반을 제공하게 될 것이다. 개방형 혁신 총괄 지원 체계로서의 혁신행정담당관은 부처 미션을 수행하기 위한 비전 및 목표와 전략이 혁신실행조직의 기능을 통해 달성될 수 있는 사업의 공동 설계, 기관 내 혁신실행조직 운영을 위한 예산, 인력, 역량 강화를 위한 지원, 혁신활동에 대한 적절한 평가와 보상 설계를 실행할 필요가 있다(Karlsson & Magnusson, 2019: 83). 또한 혁신실행조직의 운영결과를 조직 전체의 혁신 문화 조성 및 역량 제고를 위한 근거로 활용해야 한다. 실험의 성과를 필요 시 조직의 정규기능화 함으로써 정책의 안정적 운영이 가능하도록 해야 한다. 혁신실행조직이 정책랩과의 연계를 통해 개방형 혁신을 수행하고 이를 혁신행정담당관이 시스템 차원에서 지원할 때 유기적 관계에서 공공가치 창출을 위한 혁신의 시스템적 관리가 이루어진다고 할 수 있다.

혁신의 시스템적 관리를 위한 혁신실행조직과 지원체계 간 유기적 연계는 아래와 같은 논리적 구조 하에서 이루어진다. 혁신의 시스템적 관리를 위한 전략, 과정, 구조, 자원 요소별 혁신행정담당관 기능에 대한 구체적인 제안은 이하에서 기술한다.

〈그림 5-2〉 정부 내부 혁신의 시스템적 관리를 위한 논리



*출처: Karlsson & Magnusson (2019: 84)의 그림을 수정하여 저자 작성

1) 개방형 혁신보다 평가 대응을 위한 관리 위주의 정부혁신지원체계 (As-Is)

제4장의 현황진단에서 논의한 바와 같이 정부혁신지원체계로서 혁신행정담당관과 정부혁신책임관은 정부혁신 업무뿐만 아니라 조직관리 업무, 정부업무 평가 업무, 개인 성과관리업무를 병행하여 직무를 수행하고 있다. 이는 조직 전체의 성과 목표와 전략에 따른 업무 추진, 이를 위한 조직 내 기능과 업무 분장의 재설계, 성과 목표 달성을 위한 개인 동기부여, 일하는 방식의 변화 등이 유기적으로 연계되어 있기 때문이다.

그러나 앞서 논의한 바와 같이 공공부문에서는 혁신적 업무 수행을 위해 관료제적 관성을 상쇄시킬 수 있도록 별도의 혁신실행조직 뿐만 아니라 이를 적극적으로 지원하기 위한 체계가 요구된다. 즉 혁신활동을 우선순위에 두는 목표설정(명료성), 타 업무와 동등한 수준의 중요성 부여(동등성) 및 혁신 활동 활성화를 위한 자원 투입(적합성), 혁신의 내재화(일상성)를 위해서 별도의 지원이 필요한 것이다. 따라서 정부혁신지원체계로서의 혁신행정담당관의 역할을 별도의 혁신실행조직 지원으로 확대할 필요가 있다.

현행 정부조직관리지침에 의하면 행정안전부와의 협의에 의한 벤처형 조직

의 설립은 총액인건비 제도 내에서 인력 배치 및 과장급을 신설할 수 있다는 측면에서 혁신행정담당관의 직무가 혁신실행조직을 적극적으로 지원할 수 있는 연계 고리가 될 수 있다. 뿐만 아니라 벤처형 조직의 과업 목적과 추진 방식에 대한 심도 있는 이해를 바탕으로 리더십과 혁신실행조직의 연결핀 역할을 수행하여 성과관리, 자원 지원, 혁신 성과의 공유와 제도화 측면에서 직접적인 지원 역할을 수행, 시스템적 혁신 관리가 가능할 수 있다. 그러나 정부 내부 벤처형 조직이 정부 외부 혁신실행조직인 정책랩과의 연계를 강화하여 플랫폼으로서의 정책랩 기능을 촉진하여 보다 개방적인 혁신이 가능하도록 시스템적으로 뒷받침하기 위해서는 현재의 혁신행정담당관의 역할은 아직 한계가 있다.

본 연구의 전문가가 조사 결과 현행 혁신행정담당관이 혁신지원체계로서의 기능을 수행하기 위한 개선방안으로 다음과 같은 사항들이 제시되었다.

〈표 5-27〉 전문가 응답: 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 혁신행정담당관의 기능

Q7. 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 혁신행정담당관 기능		응답수
개방성 및 협업	외부 정책랩과 내부 혁신실행조직, 조직내 부서간 및 부처간 협업 지원	10
	지식 네트워크 관리	2
	정책랩 시스템 관리	2
정책혁신 기획	정책혁신 관련 정책기획 기능 보완	1
	국정과제·정부혁신과제와 정책랩 사업 구조 연계 강화	1
	정책랩 프로토타입 실천 계획 수립	1
	환류 시스템 관리	1
혁신관리	정책랩 아이디어 관련 현행 법제도 제약 및 규제 완화	1
	제안제도 활성화에 기반한 실험적 일하는 방식 혁신 지원 및 사후관리	2
	변화관리 기능 강화	2
	혁신활동 보상관리	2
	적극행정 지원 기능 강화	1
	과정·결과에 대한 열린 마인드	1
	결과에 개입하지 않는 조장적 관리	1
혁신실행조직 성과관리	1	

Q7. 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 혁신행정담당관 기능		응답수
학습	기존의 학습조직 및 직원역량 향상 역할 강화	3
	혁신 및 시행착오를 통한 학습 장려 분위기 조성	1
인사	인사권한 보강	1
	혁신행정담당관의 직급 상향조정 고려	1
	부처내 정책랩 실험·피드백 등 관련 직제 신설	1

*출처: 저자 작성

본 연구는 이러한 전문가 조사 결과 및 문헌검토, 해외사례 검토를 병행하여 혁신행정담당관이 플랫폼으로서의 정책랩 기능 강화를 위한 정부내부 혁신실행조직 지원체계로서의 역할을 수행할 수 있도록 혁신행정담당관의 직무개선을 제안하는 바이다.

2) 개방형 혁신 총괄 지원 체계로서의 혁신행정담당관 역할 강화 방안 (To-Be)

정부내부 혁신 실행조직에 대한 적극적 지원을 통해 플랫폼으로서의 정책랩 기능을 촉진하기 위해 혁신행정담당관은 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 기능을 수행할 수 있어야 한다. 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 기능이란 개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산 등 본 연구가 제시하는 개방형 혁신의 네 가지 요소들이 정부 내부에서 실천될 수 있도록 지원함을 의미한다. 본 연구는 정책랩이 개방형 혁신의 원리를 관료제적 운영원리 내에서 보다 활성화할 수 있는 방법임을 주장한다. 그리고 이것이 실천되기 위해서는 정책랩과 협업하는 내부 혁신실행조직의 개방형 혁신적 활동을 혁신지원체계가 적극 지원할 수 있어야 한다. 이에 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 혁신행정 담당관의 역할은 정책랩 활성화에 직접적 영향을 미칠 수 있다. 이는 본 연구의 전문가 조사에 참여한 전문가의 지적을 통해서도 알 수 있다.

<ul style="list-style-type: none"> • 탈관료제적 운영원리와 관료제적 패러다임의 비정합성이 핵심적 이슈라고 보았을 때, 관료제적 조직운영 원리 전반에 대한 새로운 접근법이 필요해 보임. 하지만, 이는 단기적으로 접근할 수 없는 이슈이므로, 정책랩 활성화에 근본적인 제약이 될 수 있다고 판단됨 	전문가 B
<ul style="list-style-type: none"> • 혁신행정담당관의 현재 역할에 관료 정치화 해소를 위한 역할을 추가하는 것을 제안함 	전문가 F

*출처: 저자 작성

개방형 혁신 총괄지원 체계로서의 혁신행정담당관 역할로서 가장 우선적으로 요구되는 기능은 외부 정책랩과의 부처 내부 혁신실행조직의 연계 강화, 혁신 실행을 위한 협업 지원 등 네트워크 관리 기능이다. 이는 본 연구의 전문가 조사에 참여한 전문가의 의견을 통해서도 뒷받침된다.

<ul style="list-style-type: none"> • 현행 기능은 조직 내부의 역할에 한정되어 있어서 외부의 정책랩과의 연계 및 조정 역할에 대한 기능은 미흡할 수 있으므로 이에 대한 보완은 필요함 	전문가 C
<ul style="list-style-type: none"> • 민간인이 포함된 정책랩의 활성화를 위해 현행 혁신행정담당관의 협업기능이 정부내 뿐만 아니라 정부와 정책랩 간 협업기능으로 확대될 필요가 있다. 	전문가 I
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 운영을 위한 협력 및 협업(프로토타입 실행을 위한 부처 협조 관리 등) 	전문가 N

*출처: 저자 작성

Milward & Provan(2006: 19)에 의하면 네트워크 관리 기능은 책무성 관리, 정당성 관리, 갈등관리, 거버넌스 구조 관리, 몰입관리로 구분가능하다. 혁신지원체계의 네트워크 관리 기능을 혁신관리 요소인 전략, 과정, 구조, 자원과 연계하면 아래 표와 같다.

〈표 5-28〉 네트워크 관리업무의 주요 내용

네트워크 관리 업무	주요 관리 내용	혁신 관리 요소
책무성 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 조직의 네트워크 참여에 대한 모니터링 • 투입된 자원이 네트워크 활동에 실제로 사용되도록 하기 • 기관이 네트워크 기여에 대한 공헌을 인정받도록 하기 • '무임승차'가 되는 것을 지양하기 	과정
정당성 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 사람들(구성원, 이해관계자)에게 네트워크 참여의 가치를 증명하기 • 다른 네트워크 구성원들 사이에서 조직의 역할의 정당성 확립 	전략 과정
갈등 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 네트워크 구성원의 문제를 방지하고 해결하기 위해 개인 이상의 수준에서 관리하기 • 조직 내부에서 조직과 네트워크의 요구와 니즈 간 균형을 맞추는 '연결핀' 역할 수행하기 	구조 및 거버넌스
거버넌스 구조 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스 구조를 기반으로 다른 네트워크 참여자 및 네트워크 수준 관리 • 네트워크 수준의 의사결정에 대한 일부 통제력 상실을 허용하기 	구조 및 거버넌스
몰입 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 내에서 네트워크 수준의 목표에 대해 몰입할 수 있도록 하기 • 네트워크 참여를 제도화하여 네트워크 목표를 지원하고 참여하는 것이 조직 내 개인의 일 이상이 되도록 할 것 	과정 자원

*출처: Milward & Provan(2006: 19)의 일부를 수정하여 저자 작성

(1) 전략

도전적 업무의 혁신적 실행이 조직 전체의 성과와 유리되지 않기 위해서는 혁신의 비전과 방향이 조직의 관리 목표 및 목표 달성 전략과 부합할 필요가 있다. 현재 혁신행정담당관의 전략과 관련한 직무는 국정과제 관리, 정부혁신 과제 관리, 성과관리(자체평가)와 관련되어 있는데, 정부혁신 과제가 국정과제 및 자체평가 대상 사업에 대한 관리가 별도로 이루어지고 있기 때문에 혁신 실행업무가 부처 리더십의 지원을 받으며 진행되기 어렵다. 따라서 벤처형 조직의 혁신 업무 기획 시 정부혁신 과제로 기획하고 이를 정책립과 연계하는 것을 지원하는 것이 필요하다. 이를 통해 정책립이라는 플랫폼 안에서 벤처형 조직

이 다양한 행위자와의 연계 속에서 주관부처로서 정책 실행을 위한 역할을 공유하고 상호 학습하도록 지원할 수 있어야 한다(정당성 관리). 이 과정에서 워크숍, 아이디어톤, 아이디어 공모 등을 기획함으로써 혁신을 위한 이슈 발굴을 지원하고 조정하는 역할을 강화할 수 있다.

<ul style="list-style-type: none"> • 민간인이 포함된 정책랩의 활성화를 위해 현행 혁신행정담당관의 협업기능이 정부내 뿐만 아니라 정부와 정책랩간 협업기능으로 확대될 필요가 있으며 이에 따라 조직내외(정부와 정책랩간)의 현장소통, 정부혁신과제 및 국정과제와의 정합성을 위한 정책랩과의 소통 등의 역할이 필요 	전문가 I
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 운영을 위한 협력 및 협업(프로토타입 실행을 위한 부처 협조 관리 등) 	전문가 N

*출처: 저자 작성

국정과제-벤처형 조직-외부 정책랩의 연계가 이루어질 수 있다면 혁신실행 조직이 조직 내부에서 보다 다양한 지원을 받을 수 있는 장점이 있다. 반면 국정과제에 대한 평가기준에 따라 벤처형 조직의 혁신 업무가 평가받게 된다면 프로토타이핑에 대한 도전적 실험 수행을 제약하게 되는 단점이 있다. 외부 정책랩과 정부 내부 혁신 실행조직과의 연계는 프로토타이핑의 실행을 위한 정당성을 갖춘 행위자로 벤처형 조직을 플랫폼에 불러들이는 것이 주요 목적인 바, 본 연구는 혁신행정담당관의 역할 또한 정당성을 갖춘 행위자로서의 역할 지원에 초점을 맞추어야 한다는 점에서 벤처형 조직-정책랩 간 협업에 의한 혁신실행을 정부혁신과 연계하여 추진할 것을 제안하는 바이다.

(2) 과정

개방성을 더욱 강화하기 위한 네트워크 관리 업무로서의 혁신행정담당관의 직무는 네트워크 참여에 대한 보상 뿐만 아니라 적절한 관리 또한 포함해야 한다(책무성 관리). 벤처형 조직의 정책랩 참여에 대한 모니터링, 부처가 벤처형 조직을 지원하는 자원이 정책랩과의 연계 활동에 사용되는지에 대한 모니터링이 이에 포함된다. 이를 위해 혁신행정담당관은 벤처형 조직이 정책랩과의 연

계 속에서 신속한 반복실험을 실행할 수 있도록 정책실험 계획을 정책랩-벤처형 조직과 공동으로 수립하고 집행을 지원하는 역할을 수행해야 한다.

이 과정에서는 벤처형 조직이 수행할 혁신 과제가 프로토타입의 반복 실험이 요구되는 이슈인지, 그렇다면 어느 수준까지의 실험이 필요한지, 정책 프로토타입에 대해서는 어떻게 평가할 것인지 등에 대한 정책랩-벤처형 조직-혁신형 정담당관이 협의할 필요가 있다. 정책랩이 모든 정책 이슈를 해결할 수 있는 수단은 아니기 때문이다(조세현 외, 2018: 176). 대외적 관계를 반드시 고려해야 하는 사안, 현장 전문성보다 보안이 더 중요한 경우, 실험을 통한 결정보다 더 신속한 의사결정이 필요한 경우, 해결책이 어느 정도 알려지고 합의되어 있는 사안에 대해서는 정책랩 조직과의 연계에 의한 의제 발굴 및 반복 실험의 중요성이 높지 않다(조세현 외, 2018: 176).

한편 정책랩과의 연계를 통해 아이디어의 발굴 및 정책 수요의 구조화에 그치는 것이 아니라 정책 프로토타입을 만들고 실행해야 하거나, 미래 대비를 위한 예측 프로토타입이 요구된다면(조세현 외, 2018: 176) 벤처형 조직의 업무 기획 및 성과관리 계획은 더욱 복잡하고 정교하게 이루어져야 한다.

또한 실험 과정에서 정책랩과 함께 정책 수요자에 대한 정책 영향에 대한 학습과 피드백이 제대로 이루어지는지 모니터링할 필요가 있다. 다만 이러한 모니터링도 기존의 성과관리 방식과는 차별성을 두어 “과정과 결과에 대한 열린 마인드, 결과에 개입하기 보다는 조장적 관리”(전문가 Q)가 필요하다고 전문가는 지적하였다. 전문가들은 혁신과정에 대한 지원을 위해 혁신실행조직에 대한 모니터링 뿐만 아니라 기존의 일하는 방식 개선, 현장애로 발굴 기능을 강화하고 제안제도 또한 실험형 일하는 방식으로 추진되고 이에 대한 사후관리가 필요하다고 제안하였다. 이는 곧 정책랩과의 연계를 통해 벤처형조직과 같은 혁신실행조직이 정책 수요자의 현장의 관점에서 정책문제를 바라볼 수 있도록 할 뿐만 아니라 이러한 문제에 대한 해결 방식이 조직내부에서 제안될 수 있도록 독려하는 기능을 혁신행정담당관이 수행해야 함을 의미한다.

혁신실행조직에 대한 지원으로서 현행 ‘벤처형조직관리 세부지침’은 벤처형

조직 참여자에 대한 인사상의 우대, 부서장의 팀원 선발권 부여와 같은 사항을 부처에서 실행하도록 하는데, 혁신행정담당관이 이러한 업무를 수행할 필요가 있다. 이러한 역할이 변화관리, 성과관리와 연계되어 보다 강화되어야 할 것은 도전적인 특정한 실패에 대해서도 보상을 함으로써 혁신활동의 정당성을 부여할 필요가 있다는 점이다 (몰입관리). 이는 벤처형 조직 세부관리 지침에 “적극행정 등 혁신을 위해 위험을 감수한 경우에도 특별승진·승급, 성과평가·상여금 등 인사상 우대” 항목을 포함하는 본 연구의 제언을 혁신행정담당관이 실천함으로써 가능하다. 이러한 보상은 조직 구성원 전체에 대해 외부 네트워크의 참여를 통한 혁신적 활동에 대한 가치를 표명하는 효과를 가져올 수 있다(정당성 관리).

• 정책랩 프로토타입의 실천 계획 및 보상관리	전문가 J
• 일하는 방식 개선, 현장어로 발굴 및 제안제도 등에 기반하여 실험형 일하는 방식 개선 추진 및 사후관리, 혁신실행조직의 성과관리, 현장속의 애로 및 제안 발굴 및 추진 등이 포함되면 좋을 듯함	전문가 H

*출처: 저자 작성

(3) 구조 및 거버넌스

개방성 강화를 위한 기존의 혁신행정담당관의 직무로 협업에 대한 관리가 있다. 기존의 협업에 대한 관리는 부처간 협업이 요구되는 과제의 경우 이를 독려하고 성과가 있는 과제에 대해서는 혁신 성과에 포함되어 평가하는 시스템으로 혁신행정담당관은 직접 협업 참여를 위한 적극적 네트워킹 역할을 수행하는 것이 아니라 협업 과제에 대한 관리 위주의 직무를 수행한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 혁신지원조직이 경계확장자로서의 직무를 수행하기 위한 네트워크 관리 지원 관점에서 혁신행정담당관의 기능을 제안하고자 한다. 이를 통해 정책랩과의 연계는 물론 벤처형 조직이 보다 다양한 전문가 및 이해관계자와 협업을 통해 혁신적 업무를 수행할 수 있기 때문이다. 또한 혁신행정담당관이 정책랩의 플랫폼에 참여, 조직의 니즈와 네트워크의 요구 및 니즈 간 균형을 위한 연결핀 역할을 수행함으로써 정책랩을 통해 발굴된 의제가 집행과정으로

연계될 수 있다. 나아가 정책의 반복실험 과정에서 타 부처와의 협업이 요구될 경우 이에 대한 네트워킹 지원을 통해 정책랩의 플랫폼 기능이 더욱 활성화될 수 있을 것으로 판단된다.

이를 위해서 보다 구체적으로 혁신행정담당관은 정책랩이 다루는 정책혁신 이슈에 대한 조직 내 부서 간, 부처 간, 민관 협업 활성화로 기관과 혁신실행조직의 네트워크 간 연결핀 역할을 수행해야 한다. 이러한 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 지식네트워크 관리를 신규 직무로 수행할 필요가 있다. 즉 부처가 수행하는 업무 영역별 전문가 DB를 구축·관리하고 전문 기관 네트워크 구축·관리를 통해 혁신실행조직의 미션에 맞게 네트워킹을 지원할 수 있어야 한다. 또한 혁신과제가 다 부처 이슈일 경우 타 부처 담당자를 정책랩에 함께 참여하도록 함으로써 플랫폼 확장에 기여할 수 있다. 한편 부처 내에서 정책의 반복적 실험을 위한 소관부서의 협력이 요구되는 경우, 이후 정책 정규화를 위한 조직 및 인력 재배치가 요구되는 경우 혁신행정담당관은 부처 내부에서의 협력 지원 및 조직정원 관리 권한을 정책혁신을 지원하는데 활용해야 한다.

이와 관련한 전문가의 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> 부처 간 자료협조(협업), “부처 간 연계 및 조정” 	전문가 E, G
<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 운영을 위한 협력 및 협업(프로토타입 실행을 위한 부처 협조 관리 등) 	전문가 N
<ul style="list-style-type: none"> 정책랩은 문제해결을 위해 다양한 자원과 기능이 필요하며 해당 자원과 기능은 정부 내 다양한 부처로부터 조달이 가능할 경우도 있을 것임. 따라서 혁신행정담당관은 정부 내 부처 간 협업과 연결자 기능을 수행하여 정책랩과 정부 내 다양한 부처간 협업이 가능하도록 기능해야할 것임 	전문가 I
<ul style="list-style-type: none"> 부처 내 정책랩 실험과 피드백 등과 관련한 직제를 신설함으로써 개방형 혁신을 위한 총괄 부서의 지위를 부여할 필요가 있음 	전문가 P
<ul style="list-style-type: none"> 지식네트워크 관리 영역별 전문가 DB 구축·관리 영역별 전문 기관 네트워크 구축·관리 데이터 수집·생산·활용에 관한 범부처 전략 	전문가M, Q

*출처: 저자 작성

(4) 자원

자원의 지원과 관련한 네트워크 관리자로서의 혁신행정 담당관의 직무는 조직 내에서 네트워크 수준의 목표에 대해 몰입할 수 있도록 지원하고 네트워크 참여를 제도화하여 네트워크 목표를 지원하고 참여하는 것이 조직 내 개인의 일 이상이 되도록 하는 것이다(몰입관리). 비록 외부 정책랩 전문 기관과의 협업을 통해서 업무를 수행한다고 하더라도 기본적으로 정책랩 방식에 대한 이해가 선행되어야 하며 이를 위해서는 정책수요자 및 이해관계자와의 소통, 애자일한 업무 수행을 위한 몰입 등 학습 기회와 별개의 공간 등 혁신실행조직을 위한 자원 제공이 요구된다.

예를 들어 정부 내부에서 최초로 벤처형 조직을 실험한 2018년 해양수산부가 조인트벤처 1호를 운영할 당시에는 다음과 같은 자원 지원이 있었다.

<ul style="list-style-type: none"> • 무엇보다 문서 작업 및 행정업무가 전혀 없었고, 자유로운 토론방식으로 업무가 진행되었다.
<ul style="list-style-type: none"> • 자유로운 환경에서 업무를 추진하니 2달 동안 오롯이 과제에만 몰입할 수 있었으며 업무방향을 잡기 위하여 밤을 새며 끝장토론을 하기도 했다.
<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 인센티브: 독립 사무실, 유연근무, 복장 자율, 2주간 휴가 보장(특별휴가 2일 포함), 의무교육시간 30시간 부여 등
<ul style="list-style-type: none"> • 지원부서 인센티브: 인원 차출 부서에 BSC100점 만점에 1점 가점 부여

*출처: 행정안전부(2018a: 153); 해양수산부(2019: 44); 이재호 외(2019: 38, 42)에서 재인용

혁신실행조직이 외부의 정책랩과 긴밀한 연계하에 발굴된 정책의제를 민첩하게 반복실험하기 위한 환경을 조성하기 위한 자원과 인센티브 제공은 본 연구의 전문가 대상 조사 결과에서도 강조되었다. 관련 전문가 의견은 아래와 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 정서적, 물질적 인센티브제의 현실화 필요 	전문가 F
<ul style="list-style-type: none"> • 혁신 구성원 간 상호학습이 이루어져 암묵지가 잘 전달될 수 있는 무형의 시스템 구축 	전문가 E
<ul style="list-style-type: none"> • 조직 구성원의 느낌, 감정 등에 대한 면밀한 관찰과 상담 등을 통해 실제 원하는 혁신과 혁신의 추진과정 등에 대해 개별적 주관적 정보와 지식을 반영하려는 접근을 강화할 필요가 있습니다. 	전문가 O
<ul style="list-style-type: none"> • 정책립 프로토타입의 실행에 대한 보상관리 필요 • 구성원의 혁신성(전문성+창의력)을 제고할 수 있는 변혁적 리더십 필요 — 적극 행정을 실천할 수 있는 실무적 차원의 수단이 필요 	전문가 J

*출처: 저자 작성

전문가들의 의견을 바탕으로 혁신행정담당관은 혁신실행조직으로서의 벤처형 조직의 운영을 위한 물리적 지원 및 학습과 상담 등을 통한 정서적 지원과 역량 강화 지원을 실행할 필요가 있다.

이상과 같은 논의를 바탕으로 개방형 혁신 총괄체계로서 혁신행정담당관의 기능 강화 방향 및 신설 직무를 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 5-29〉 개방형 혁신 체계로서의 혁신행정담당관 직무 개선안

구분		혁신행정담당관 역할: 개방형 혁신 총괄부서로서의 역할			
		현행	강화방향	신설	신설 목적
전략	혁신 비전과 방향, 관리목표와 달성 전략과 기획	<ul style="list-style-type: none"> • 정부혁신과제 관리 • 국정과제관리 • 성과관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부혁신과제와 정책립 사업 구조 연계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 벤처형 조직 설치 및 정책립과의 협업 기획 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신의 명료성 제고
	혁신활동 지원을 위한 보상 및 혁신활	<ul style="list-style-type: none"> • 행정제도 개선 • 일하는 방식 개선 • 변화관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 도전적인 똑똑한 실패에 대한 보상으로 혁신활동의 동등성 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 학습을 위한 실패사례 공유 인센티브 제공 • 정책실험 계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신의 동등성 제고

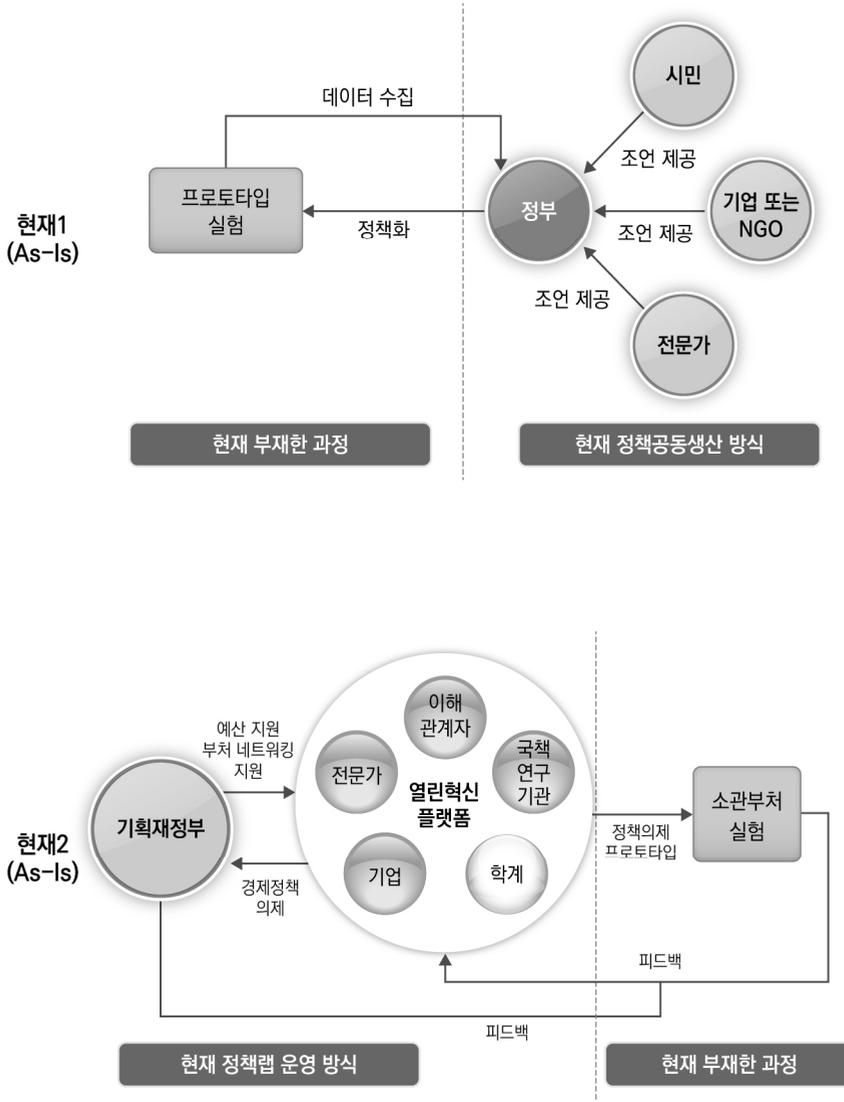
구분		혁신행정담당관 역할: 개방형 혁신 총괄부서로서의 역할			
		현행	강화방향	신설	신설 목적
	동 확산	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 적극행정 지원 협업의 일상화 지원 	공동 수립 및 집행, 평가지원 등 성과관리	
구조 및 거버넌스	조직 내외부 거버넌스 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> 협업 조직정원 및 직제 	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩이 다루는 정책혁신 이슈에 대한 조직내 부서간, 부처간, 민관 협업 활성화로 기관과 혁신실행조직의 네트워크 간 연결핀 역할 수행 프로토타입 정규화 시 필요할 경우 직제 변경 및 인력 재배치로 정책혁신 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지식네트워크 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 동등성, 적합성 제고
자원	혁신활동 실행을 위한 자원 지원	<ul style="list-style-type: none"> 학습조직 직원역량 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신실행조직의 목표달성을 위한 몰입 지원 제안제도 활성화에 기반한 실험적 일하는 방식 혁신 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 벤처형 조직 역량 강화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 적합성, 일상성 제고

*출처: 저자 작성

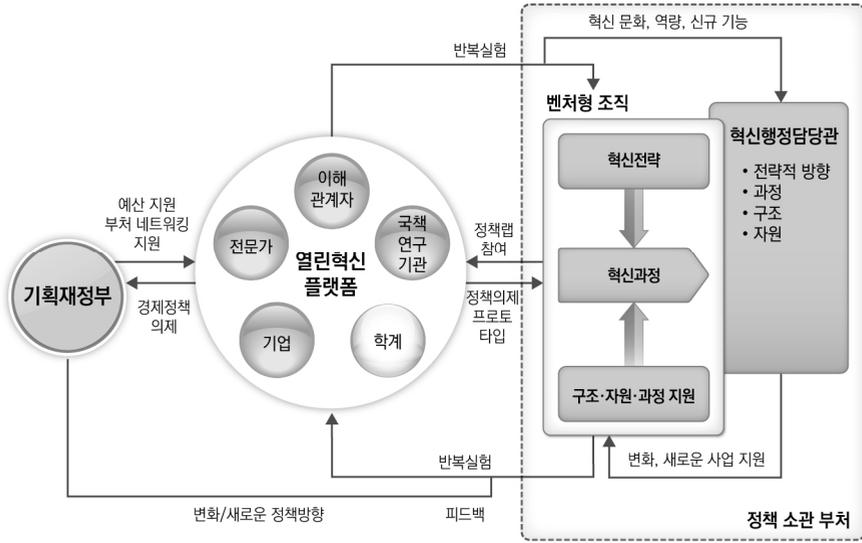
이와 같은 혁신행정담당관의 개방형 혁신 총괄 지원 체계로서의 기능 강화는 정책랩이라는 플랫폼에 정책수요자 및 이해관계자 이외에 정부 내 혁신실행조직인 벤처형 조직이 적극적으로 참여하고, 협력이 필요한 타 부처 및 보다 다양한 이해관계자가 참여할 수 있을 것으로 기대한다. 또한 참여적 정책과정이 정책의 애자일한 반복실험이라는 보다 혁신적인 방식에 의해 이루어질 것이다.

이와 같은 변화를 도식화하면 아래 그림과 같다.

<그림 5-3> 시스템적 혁신실행과 관리를 통한 정책랩 활성화



개선(To-Be): 경제정책 예시



*출처: 저자 작성

2. 혁신 실행조직과 정책랩 간 협업 기반 정책실험 활성화를 위한 정책 제언

지금까지 논의한 혁신행정담당관의 기능은 조직 내외부의 네트워크 관리 지원 관점에서 혁신실행조직과 정책랩의 연계를 강화하고, 혁신 실행조직의 활동을 조직 내에서 지원함으로써 개방형 혁신 활동에 대한 조직 내 기대와 수용성을 제고하는 조직 내부 환경 조성 역할이라고 할 수 있다. 이를 위해 무엇보다도 중요한 것은 혁신 실행조직이 정책랩과 연계하여 발굴한 의제의 빠른 반복 실험을 통해 완성도를 높여가는 과정, 즉 프로토타이핑 과정에 대한 경험을 축적할 필요가 있다. 정책랩과의 연계를 통한 의제 발굴뿐만 아니라 집행과정까지 연계될 때 개방형 혁신이 정책과정 전 주기에서 활용될 수 있기 때문이다. 따라서 개방형 혁신 총괄체계로서의 혁신행정담당관은 프로토타이핑 과정이 정부 내에서 활성화되도록 지원해야 한다.

개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산을 지향하는 개방형 정부혁신을 위해서는 정책립과의 연계를 통한 애자일한 반복실험, 디자인 사고와 시스템 사고 기반의 사용자 우선, 그리고 고도화된 네트워크 참여자와의 실시간 논의가 요구된다. 그러나 폐쇄주의, 문서주의, 계층구조와 명령통일의 원칙, 분업의 원리로 움직이는 관료제가 정책립과 보다 긴밀한 연계관계를 가지고 정책을 공동생산하기 위해서는 혁신실행조직의 설치에 대한 제도적 지원(본 연구가 제시하는 정부조직관리지침 개정안) 뿐만 아니라 혁신 활동에 대한 위험을 기꺼이 감수하도록 뒷받침하고 보상하는 제도가 있을 때 개방형 혁신 총괄지원체제로서의 혁신행정담당관도 제 기능을 다 할 수 있다.

이를 위해서는 특히 시스템적 혁신 관리를 위한 요소 중 ‘과정’에 대한 지원을 보다 강력하게 실행할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다. ‘과정’ 관리는 혁신 활동이 다른 활동과 동등하게 중요함을 조직 내에서 수용되도록 하는 ‘혁신의 동등성’을 제고할 수 있도록 수행되어야 한다. 혁신활동에 참여하는 개인으로서의 위험을 감수해야 하므로 혁신활동이 다른 업무와 동등한 수준에서 평가받기 위해서는 “똑똑한 실패”(smart failure)와 “작은 성공”(small success)의 과정을 통해 프로토타입의 완성도를 높여가는 것을 기본 원칙으로 한 업무 수행 과정 및 결과, 결과의 피드백을 위한 성과관리가 필요하다. 이를 통해 정부 내에서의 프로토타이핑을 활성화할 수 있다.

〈표 5-30〉 시스템적 혁신관리를 위한 ‘과정’ 지원

구분		혁신행정담당관 역할: 개방형 혁신 총괄부서로서의 역할			
		현행	강화방향	신설	신설 목적
과 정	혁신활동 지원을 위한 보상 및 혁신활동 동 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 행정제도 개선 • 일하는 방식개선 • 변화관리 • 성과관리 • 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 도전적인 똑똑한 실패에 대한 보상으로 혁신활동의 동등성 확립 • 적극행정 지원 • 협업의 일상화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 학습을 위한 실패사례 공유 인센티브 제공 • 정책실험 계획 공동 수립 및 집행, 평가지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신의 동등성제고

*출처: 저자 작성

본 연구의 전문가 조사 결과 프로토타입 활동을 활성화하는 성과관리를 위해서는 다음과 같은 사항들이 실행 또는 개선되어야 하는 것으로 나타났다.

〈표 5-31〉 전문가 응답: 프로토타입 활동에 대한 성과관리

Q5. 프로토타입 활동에 대한 성과관리		응답수
평가체계	기존 관리과제와 프로토타입 실험 정책 과제를 분리하여 평가	2
	정책랩 참여자/정책랩 간 협의를 통한 목표 설정	2
	중장기적 관점에서의 평가	2
	지속적인 피드백을 통한 성과목표 및 지표체계 수정 등의 개방형 성과관리	1
	완성된 프로토타입 적용 이후 자체평가 성과관리 방식 적용, 프로토타입 개발 조직·참여자에 평가결과 일부 귀속	1
	고급통계적 검증, 빅데이터/네트워크 실험, 시적 접근 등의 평가-진단 방식 개선	1
	기존 활용	평가 수용성을 고려하여 기존 방식의 성과평가 유지 필요
평가목적	프로토타입의 성패가 아닌 과정 관리 및 개선방안에 대한 평가 및 컨설팅	5
	실패 용인 및 실패를 통해 발생한 성과정보 적극 활용 및 피드백 강화	3
	학습 성과에 대한 평가 신설(학습전략 설계 및 이행, 실제 학습 정도 등)	1
지표	정량적 지표와 정성적 지표 병행 활용	5
	사업발굴/형성/기획 단계에서의 평가 강화	2
	과정 지표 강화	2
	집행실적 중심의 성과지표(만족도, 예산집행률 등) 지양	1
	타당성 검증 과정을 통한 성과목표·지표 설정	1
	혁신조직에 특화된 지표(개방성, 행동 지향성, 사용자 우선, 공동생산 등) 설계	1
기타	정책문제의 성격에 따른 평가체계 설정(성과목표, 지표 등)	2
	우수성과를 보인 정책의 부처 예산안 반영	1

*출처: 저자 작성

본 연구는 전문가 조사 결과 및 문헌과 법령 검토 결과를 바탕으로 프로토타이핑 활동을 활성화하는 성과관리를 위해 공무원 성과평가 지침의 개선안을 제안하는 바이다. 전문가 조사 결과 프로토타이핑 활동에 대한 기존 방식의 평가가 지양되어야 한다는 의견, 그리고 평가의 수용성을 고려할 때, 그리고 정책화 직전 단계의 프로토타입에 대한 피드백을 고려할 때 기존의 평가방식을 적용할 수 있다는 의견으로 나뉘었다. 두 가지 견해 모두 타당성이 있는 바, 본 연구는 두 가지 관점에서 공무원 성과평가 지침 개선의 방향성과 대안을 제시하고자 한다. 더불어 혁신실행조직이 혁신적이고 창의적인 실험을 위한 ‘적응적 공간’으로서 제대로 역할하기 위해서는 그러한 활동을 통한 실패를 장려하는 것이 필요한 바, 이를 위한 공무원 성과평가 지침 개선의 방향성과 대안을 제시하고자 한다.

1) 프로토타이핑 활동 평가 지양을 위한 정책제언

프로토타이핑은 완성도와 속도의 관점에서 볼 때 기존의 정부업무평가 체계에서 평가하기에 한계가 있다. 따라서 기존의 성과관리방식과 동일하게 프로토타이핑 활동을 적용하는 것은 정책랩 방식을 활용한 혁신의 취지를 왜곡할 수 있다(전문가 E, J, K, Q). 이는 본 연구의 전문가 조사 대상자들의 다수 의견을 통해서도 알 수 있다. 그러나 공무원은 성과평가의 대상자이므로 혁신활동에 대한 정당한 평가를 받을 수 있어야 한다. 이에 불확실성과 복잡성이 높은 정책문제로서 혁신적 솔루션 도출을 위한 정책랩 방식의 과제 수행이 필요한 경우에는 관리과제 평가와 같은 대상에서 제외하여 보다 개방적이고 유연한 성과관리가 이루어지도록 제도 개선이 필요하다(전문가 C).

<ul style="list-style-type: none"> • 기존의 관리과제 평가에서 프로토타입의 실험정책과제는 분리되어야 함 • 관리과제의 목표 설정의 방식과 내용은 달라야 함 	전문가 C
<ul style="list-style-type: none"> • 시간적 측면에서 사업을 발굴, 실험, 피드백까지 1년 이내의 기간은 너무 촉박하기 때문에 발굴사업에 따라 2~3년 기간에 따라 시간차를 두고 평가해야할 경우가 있음 • 성과/실적 지표의 측면에서도 실험적 성격이 강하기 때문에 직접적인 목표달성을 하지 못했다 하더라도 산출이 없었다고 판단하기에는 어려움 	전문가 E
<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타입의 오류 및 집행에 대한 평가배제 필요 • 프로토타입의 지나친 성과관리 및 평가는 오히려 도전적이고 창의적인 프로토타입의 실행을 방해 	전문가 J
<ul style="list-style-type: none"> • 프로토타입과 관련된 활동을 통상적인 성과관리 방식과 동일하게 평가하는 것은 현실적으로도 어렵고 잘못하면 정책랩 활동을 왜곡시킬 수도 있음 • 가장 중요한 것은 평가 결과를 조직이나 개인의 성과와 분리하여 프로토타입의 개선에만 활용될 수 있도록 컨설팅 개념으로 접근해야 함 	전문가 K
<ul style="list-style-type: none"> • 기본적으로 프로토타입을 기존 자체평가체계에 기반하여 평가하려는 아이디어는 바람직하지도 논리적이지도 않다고 판단됨. 프로토타입은 “반복적으로 실험하여 타당성을 검증하고 오차를 수정, 완성도를 높여가는 과정”에 놓인 아이디어이므로 그 자체로 평가의 대상이 되는 의미가 적으며, 평가의 대상이 될 경우 실험이라는 의미를 놓치게 될 가능성을 고려할 필요가 있음 	전문가 Q

*출처: 저자 작성

이를 위한 공무원 성과평가 지침 개정안은 다음과 같다. 고위공무원 및 4급 이상의 공무원을 대상으로 한 ‘성과계약 등 평가’의 경우 공무원 성과평가 지침은 핵심 평가지표 설정 시 “〈성과관리시행계획〉 상의 ‘성과목표’ 및 ‘관리과제’ 외에 조직의 목표 달성을 위해 추진할 필요가 있는 과제를 개인의 성과목표로 설정하는 경우, 그 성과목표에 상응하는 평가지표 설정”하도록 규정하고 있다 (인사혁신처, 2020:11). 이에 프로토타이핑 단계의 과제는 ‘관리과제’가 아닌 별도의 개인 성과목표로 설정하도록 할 수 있다. 또한 과제가 성과관리시행계획 상의 성과목표 및 관리과제에 해당할 시에는 성과계약 체결 시 성과목표 달성도를 제외하거나 일부만 포함할 수 있도록 명문화함으로써 프로토타이핑 과정에서 다양한 혁신적 활동을 시도할 수 있도록 뒷받침할 수 있다.

5급 이하 공무원이 성과목표를 선정할 경우 (영제15조) 5급(상당)은 “〈성과

관리 시행계획〉 상의 ‘성과목표’ 또는 ‘관리과제’ 중 본인의 업무와 관련있는 항목 및 국정과제(협업과제 포함) 등은 해당과제 또는 해당과제를 실현하기 위한 세부과제를 개인의 성과목표로 선정하도록”하고(인사혁신처, 2020:32.) 5급 이하 실무자는 “책임의 범위 상 엄격한 의미의 성과목표를 설정하기 곤란한 경우에는, 성과목표 대신 ‘단위과제’를 설정할 수 있”도록 하고 있다(인사혁신처, 2020:33). 관리과제에 해당하는 세부 목표 설정 시 결과지향적인 현재의 평가지침 상 프로토타이핑을 도전적으로 수행하는 것을 저해하는 요인이 될 수 있다. 따라서 본 연구는 정책 수요자, 이해관계자, 외부전문기관 등과 협력, 미래지향적이고 실험적인 정책을 공동 생산하는 정책랩 방식의 단위 업무를 수행하는 경우에는 예외적으로 성과목표 등 성과계획 수립을 생략할 수 있도록 지침에서 명문화할 것을 제안하는 바이다.

〈표 5-32〉 프로토타이핑 활동 평가 지양을 위한 정책제언

공무원 근무성적 평정체계		현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
고위 공무원 및 4급 이상 공무원	② 성과계 약 등 평가	5.2. 성과계약 체결 (영 제9조) ③ 소속장관은 평가항목에서 성과목표 달성도를 제외하거나 성과목표 달성도를 평가항목의 일부로 구성하는 경우에는 그 계약을 체결함에 있어서 계약체결 방법 및 내용 등을 달리 정할 수 있음(영 제9조제3항)	5.2. 성과계약 체결 (영 제9조) ③ 소속장관은 평가항목에서 성과목표 달성도를 제외하거나 성과목표 달성도를 평가항목의 일부로 구성하는 경우에는 그 계약을 체결함에 있어서 계약체결 방법 및 내용 등을 달리 정할 수 있음(영 제9조제3항). 〈추가〉 ④ 소속장관은 평가항목에서 정책랩 방식을 활용, 정책의 반복실험을 위한 단위과제에 대해서는 성과목표 달성도를 제외하거나 평가항목의 일부로 구성할 수 있음
5급 이하 공무원	③근 무 성적	2. 성과목표 선정 (1) ② 단위업무를 수행하는 5급 이하 실무자로서 책임의 범위상 엄격한 의	2. 성과목표 선정 1) ② 단위업무를 수행하는 5급 이하 실무자로서 책임의 범위상 엄격한 의

공무원 근무성적 평정체계		현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
평가	<p>미의 성과목표를 설정하기 곤란한 경우에는, 성과목표 대신 “단위과제”를 설정할 수 있음 (참고사항) 순수 지원업무, 신청 등을 접수받아 처리하는 단순·반복적인 업무 등을 수행하는 경우에는 예외적으로 성과목표 등 성과계획 수립을 생략할 수 있음 * 성과계획서 작성을 생략한 경우에도 별지 제4호 서식 공무원 근무성적평가서를 반드시 작성하여 평가를 받아야 함</p>	<p>미의 성과목표를 설정하기 곤란한 경우에는, 성과목표 대신 “단위과제”를 설정할 수 있음 (참고사항) 순수 지원업무, 신청 등을 접수받아 처리하는 단순·반복적인 업무, <u>정책 수요자, 이해관계자, 외부전문기관 등과 협력, 미래지향적이고 실험적인 정책을 공동 생산하는 정책랩 방식의 단위 업무를 수행하는 경우</u>에는 예외적으로 성과목표 등 성과계획 수립을 생략할 수 있음 * 성과계획서 작성을 생략한 경우에도 별지 제4호 서식 공무원 근무성적평가서를 반드시 작성하여 평가를 받아야 함</p>	

*출처: 저자 작성

2) 프로토타이핑 활동 평가 필요시 발전적 평가의 적용을 위한 정책제언

프로토타이핑에 대한 지나친 성과관리가 정책랩의 본연의 취지를 왜곡시킬 수 있기 때문에 가급적 성과목표 평가 대상에서 제외하는 것은 애자일한 환경에서 자유로운 혁신활동 여건을 마련한다는 점에서 장점이 있지만 조직 내부에서의 수용성과(전문가 D), 공무원의 책임성 측면에서 한계가 있을 수 있다. 반면 프로토타이핑 활동이 조직의 미션과 전략에 부합하는 과제를 통해서 수행될 수 있다면 국정과제나 주요정책과의 연관성이 높아 보다 조직 내 가시성이 높은 활동을 혁신적으로 수행할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 프로토타이핑이 평가 대상이 되었을 때의 경우를 고려한 정책제언이 필요하다. 프로토타이핑이 평가 대상이 된다면 무엇보다도 기존의 평가에서 결과지향적 지표 우선, 그리고 평가제도 실제 운영 과정에서 교육과 컨설팅이라는 평가의 본연의 취지보다는 통제

와 권력행사(황혜신, 2013b: 315)의 수단이 되고 있는 점을 개선하여야 한다.
관련하여 전문가 의견은 아래와 같다.

<ul style="list-style-type: none"> 성과관리제도 및 성과관리 지표 등을 ‘평가’의 개념에서 ‘진단’의 개념으로 전환 시켜 나가야 한다고 판단됨 	전문가 F
<ul style="list-style-type: none"> 과정지표와 참여자들의 인식개선 지표 등을 병행할 필요 있음 	전문가 E
<ul style="list-style-type: none"> 만족도, 예산집행률과 같은 지표는 정책의 효과성을 실질적으로 파악하는데 도움이 되지 않으며, 이러한 집행실적 중심의 지표는 정책립의 가치와 유용성을 떨어뜨림 	전문가 G
<ul style="list-style-type: none"> 개선 노력을 중점적으로 평가하며 평가 방식도 정량적인 것보다는 정성적인 것 중심으로 해야 함 	전문가 K
<ul style="list-style-type: none"> 성과관리 맥락과 상황에 맞게 목표설정, 지표 체계 등 모두 수정이 가능하도록 개방형으로 하고, 피드백이 자유롭게 이루어질 수 있는 절차가 필요합니다 	전문가 O
<ul style="list-style-type: none"> 기획 단계에 대한 평가 대목 강화 (일종의 ‘실험’으로서의 관리과제 설계의 타당성, 실험 관리계획의 충실성, 정책립과의 협력 방안 등에 대한 평가) ‘학습 성과’에 대한 평가 신설 (‘실험’의 가장 중요한 목적은 ‘학습과 개선’(learning and improvement)이라는 점을 고려할 때, 1)효과적 학습을 위한 전략에 대한 평가; 2)학습 전략의 이행 3)실제 이루어진 학습의 정도 등을 평가 	전문가 M
<ul style="list-style-type: none"> 피드백과 개선이 잘 이루어질 수 있도록 지표체계가 구성되어야 함. 성과가 잘 나오지 않을 경우, 그 원인을 어느 정도 파악할 수 있도록 다양한 ‘과정’ 변수를 포함할 필요 있음. 현재 자체평가 지표는 기획/형성 단계 지표, 집행 지표, 성과(결과)지표로 크게 구성된다고 볼 때, 앞 단계의 요소들을 좀 더 강화하거나 비중을 늘리는 것이 필요 	전문가 N

*출처: 저자 작성

이에 본 연구는 발전적 평가 요소를 프로토타이핑 활동 평가에 적용할 것을 제안하는 바이다. 발전적 평가는 평가 방법(method)이라기보다는 접근방식(approach)에 가까운데, 특히 혁신활동이 매우 복잡다양한 환경에서 발생하기 때문에 표준화된 평가 기준(metrics)이 아닌 창발적인 평가기준을 개발하고 지속적으로 검토 및 수정하는 것이 적합한 발전적 평가를 기존의 형성평가나 총괄평가와 병행하여 혁신활동을 평가한다(Antadze & Westley, 2012: 147; Patton, 2011: 36; Weaver & Kemp, 2017: 33). 발전적 평가는 불확실한 환경 속에서 정책설계와 집행을 통해 성과가 도출되었는지를 수시로 평가하여 환경변화에 따라 적응적으로 프로그램을 (재)설계하는 방식으로 수행된다(Zimmerman, Lindberg, & Plsek, 2001; 이광희 외, 2017: 12에서 재인용; 이광희 외, 2017: 63). 발전적 평가는 지속적인 학습을 통해 더 나은 결과를 가져오려는 평가 본연의 목적을 가장 잘 반영한다 할 수 있다(이광희 외, 2017: 63). 따라서 목표설정과 달성여부, 성과의 우수성 및 유용성 파악을 목적으로 하는 통제 기능에 중점을 두는 책무성 관점의 평가방식(총괄평가, 형성평가)을 보완 가능한 것으로 평가받는다(고용수, 2015: 10, 15; 황혜신, 2013b: 306). 발전적 평가는 평가의 개념에 맞지 않다는 지적도 있으나, 캐나다 등지의 국가에서도 활용되고 있는 바, 혁신과 변화에 적합한 평가 메커니즘으로 볼 수 있다(황혜신, 2013b: 305).⁸⁶⁾

발전적 평가는 과정평가와 결과평가를 결합한 것이나 기존에 평가제도가 운

86) 전통적 평가와 발전적 평가의 차이점

전통적 평가(책무성 관점)		발전적 평가	
논리모형을 가정하고 목표달성도 위주 평가	모형의 검증에 중점을 둠	복잡성을 인정하고 지속적인 발전·변화를 지원	혁신과 적응의 지원에 중점을 둠
	성과와 실패에 대해 명확한 판단을 내려줌		실시간으로 피드백을 제공하고, 학습을 시켜주며, 변화의 방향을 지원해주거나 확인시켜 줌
	사전에 설정한 목적에 비추어 성공을 측정함		목적이 창발하고 진화에 따라 새로운 성과측정방법과 모니터링 메커니즘을 개발함
	선형적인 원인과 효과 논리모형에 기초하여 평가 설계를 함		시스템 동태, 상호의존 및 창발하는 상호연계를 포착할 수 있도록 평가를 설계함

영되는 과정에서의 결과지향적 성과평가 및 과정 평가와는 차이가 있다(이광희 외, 2017: 13). 그 차이는 다음과 같다.

〈표 5-33〉 발전적 평가에서의 과정평가와 결과평가

구분	현행 평가	발전적 평가
과정 평가	<ul style="list-style-type: none"> 정책이나 사업의 집행이 적법하게 이루어지고 있는지 등의 적법성 평가 예정대로 진행되고 있는지 등의 진도 분석 위주의 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 집행과정과 결과 간의 성공적 인과 체인을 의도하거나 검증하기 위한 평가 타당한 정책 인과 체인인지에 대한 평가를 위한 전략적 자료 및 현장의 목소리를 수시로 수집
결과 평가	<ul style="list-style-type: none"> 전년대비 실적향상 정도 등 단순 양적 기준에 의한 목표달성 여부 판단 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 인과변수의 사전조사 pool, 해결 정도 및 과제의 선제적 발굴 적응적 학습을 통한 결과 개선

*출처: 이광희 외(2017: 13, 62-63)를 활용하여 저자 작성

전통적 평가(책무성 관점)		발전적 평가	
독립적인 심판자로서 평가자	평가자는 외부에 속하고, 독립적이며, 객관적임	협력자이며 변화촉진자로서 평가자	평가자는 평가적 사고방식을 일상 업무에 가져오며, 조직의 목적들을 지원하는 팀의 구성원이고, 촉진자이며, 학습코치의 일부임
	평가자는 무엇이 중요한가에 대한 그의 판단에 따라 평가 설계를 결정하고, 평가를 통제함		평가자는 변화를 가져오려고 노력하는 사람들과 협력하여 그들의 철학과 조직에 맞게 평가과정을 설계함
일반화 가능한 결과물, 자금 지원자를 위한 평가	시공간을 초월하여 일반화할 수 있는 발견을 하는 것을 목적으로 함	특정맥락에 대한 이해, 프로젝트 수행자를 위한 평가	현재 진행 중인 혁신을 이해할 특정한 맥락에 맞는 이해력을 복돋는 것을 목적으로 함
	외부의 당국자들과 자금공여자에게 초점을 맞춘 책무성을 중시함		혁신가의 기본가치와 약속 및 학습에 대한 투철한 사명감을 중점을 둔 책무성을 중시함
	통제를 하고, 실패에 대해 누가 책임이 있는가를 따지기 위한 책무성을 중시함		무엇이 전개되고 있는가를 계속해서 알 수 있도록 하여 전략적으로 대응하도록 함
	평가는 실패에 대한 공포심을 불러옴		평가는 학습에 대한 갈등을 책임짐

*출처: Patton(2011); 노화준(2010); Gamble(2008); 고용수(2015: 14)에서 재인용

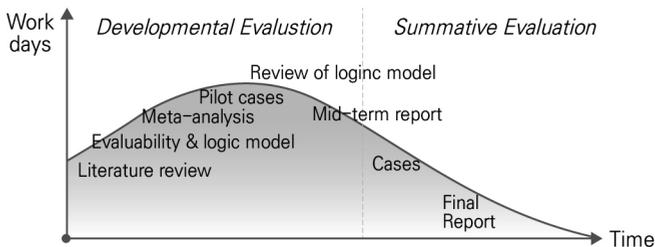
즉 기존의 적법성이나 진도위주의 평가가 아닌 과제의 성숙도에 따라서 결과 지표보다는 최종적으로 지향하는 결과에 도달하기 위하여 적절한 투입과 과정을 거치고 학습할 수 있도록 컨설팅하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이는 특히 프로토타이핑 단계에서 더욱 요구되는 ‘진단’과 ‘컨설팅’에 부합하는 평가방식이라고 할 수 있다.⁸⁷⁾ 이를 위해서는 기존의 결과 위주의 지표 설정을 제시하고 있는 공무원 성과평가 지침이 개선될 필요가 있다. 이에 본 연구는 아래와 같이 성과계약 등 평가의 실시 목적, 평가지표 도출 예시, 바람직한 지표의 예시에 관한 개선안을 제시한다.

〈표 5-34〉 프로토타이핑 활동에 대한 발전적 평가를 위한 정책제언

공무원 근무성적 평정체계		현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
고위 공무원 및 4급 이상 공무원	② 성과계 약 등 평가	1. 개요 (2) 실시목적 ① 조직목표와 개인목표를 유기적으로 연계하고 결과중심의 평가지표를 설정함으로써 , 개인 또는 부서에 대한 성과평가를 통해 조직의 성과 향상 도모	1. 개요 (2) 실시목적 〈좌동〉 〈추가〉 <u>단, 정책 수요자, 이해관계자, 외부전문기관 등과 협력, 미래지향적이고 실험적인 정책을 공동 생산하는 정책랩 방식의 과제에 대해서는 ‘투입’.</u>

87) 아래 그림을 통해서 알 수 있듯이 혁신을 평가하는 과정에서 초기까지는 발전적 평가방식이 집중적으로 수행됨을 알 수 있다.

FIGURE 10. An illustration on how the tasks of Developmental Evaluation concentrate at the beginning part of the programme, opposite to those of a typical summative evaluation.



*출처: Halme et al.(2019: 27)

공무원 근무성적 평정체계	현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
	<p>5. 평가절차</p> <p>5.2. 성과계약 체결 (영 제9조)</p> <p>(3) 성과계약 내용</p> <p>2) 평가지표 설정</p> <p>다. 세부 설정방법</p> <p>(예시)</p> <p>㉞평가지표의 도출</p> <p>위의 '산출'과 '결과'를 측정할 수 있는 평가지표를 도출하고 지표 Pool을 구성한 후, 직무책임 및 업무수준에 맞게 적절한 평가지표를 선택하여 활용</p> <p>라. 바람직한 평가지표의 조건</p> <p>㉞ 기타</p> <p>• 필요한 경우 정성적 지표도 사용 가능하나, 가급적 결과지향적인 정량지표를 설정하여야 함</p>	<p><u>'과정', '산출', '결과' 단계별 평가지표를 적절하게 배분하여 설정한다.</u></p> <p>5. 평가절차</p> <p>5.2. 성과계약 체결 (영 제9조)</p> <p>(3) 성과계약 내용</p> <p>2) 평가지표 설정</p> <p>다. 세부 설정방법</p> <p>(예시)</p> <p>㉞평가지표의 도출</p> <p>위의 '투입', '과정', '산출'과 '결과' 단계별 인과관계를 명시할 수 있는 평가지표를 도출하고 지표 Pool을 구성한 후, 직무책임 및 업무수준에 맞게 적절한 평가지표를 선택하여 활용</p> <p>라. 바람직한 평가지표의 조건</p> <p>㉞ 기타</p> <p>〈좌동〉</p> <p>〈추가〉</p> <p>• <u>정책 수요자, 이해관계자, 외부전문기관 등과 협력하여 미래지향적이고 실험적인 정책을 공동 생산하는 과제를 수행하는 경우 다년도 과제의 관점에서 바람직한 결과를 도출할 수 있는 투입, 과정, 산출 지표를 정성 및 정량 지표를 활용하여 설정. 해당 과제의 경우 정성지표를 70%까지 설정할 수 있음</u></p>

*출처: 저자 작성

프로토타이핑 활성화를 위한 PDCA별 활동 및 지표를 예시로 들면 다음과 같다.

〈표 5-35〉 프로토타이핑 활성화를 위한 PDCA별 활동 및 지표

구분	주요활동	지표체계
P	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 방식의 정책의제 발굴 및 실행을 위한 사전계획 수립, 외부 정책랩 운영 기관, 이해관계자, 부처 파악 및 운영계획, 정책문제에 대한 사전조사 등 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 방식을 활용한 과제 설계의 타당성 외부 정책랩과의 협력방안의 체계성 프로토타이핑 계획 수립의 충실성
D	<ul style="list-style-type: none"> 외부 정책랩과의 협력에 기반한 참여자 거버넌스 구축, 프로토타입 도출을 위한 액션 플랜, 역할 분담 실시 프로토타입 미세조정을 위한 관리체계 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입 관리의 체계성 학습전략의 충실성 학습전략의 이행 정도
C	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입 도출 기존 타 법령 내에서의 프로토타입 실현 가능성 평가 프로토타입 개선 방법 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입 실행정도 이전 프로토타입 피드백 반영 정도
A	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입 성과 공유 내외부 이해관계자 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입 오류 개선 효과 프로토타입의 현장 적용성 프로토타이핑을 통한 정책조정안 적용도 참여자 만족도, 유용성 인식

*출처: 전문가 델파이 조사 결과를 바탕으로 저자 작성

이와 같은 활동 및 지표체계를 수립함으로써 궁극적으로 지향하는 정책 목적 달성에 영향을 미치는 다양한 과정상의 원인변수 등을 파악할 수 있고, 피드백 및 개선이 가능하다. 또한 예산이나 인센티브 등으로 결과를 활용하기 보다는 학습을 통한 정책 자체(목표설정이나 정책내용과 수단)를 개선할 수 있도록 피드백을 강화할 수 있다(전문가 N).

한편 발전적 평가가 진단과 컨설팅을 실행하는 평가가 되기 위해서는 무엇보다도 평가자가 혁신을 실행하는 자와 협력하여 평가과정을 설계하여야 한다. 또한 혁신 목적을 달성하기 위한 팀의 ‘구성원, 촉진자, 학습코치’의 일부로 활동할 수 있어야 한다. 이를 통해 혁신의 맥락에 대한 이해와 변화하는 환경에 전략적으로 대응할 수 있는 학습이 이루어질 수 있다(고용수, 2015: 14). 이에

본 연구는 아래와 같이 공무원 성과평가지침의 평가자 선정 및 평가자 대상 교육에 관한 항목의 개정안을 제안한다. 즉 외부 정책랩 기관과 연계하여 혁신적 활동을 실행하는 구성원에 대한 평가 시 해당 과제에 참여하는 랩 코어팀, 이해관계자, 정책수요자, 전문가 등 정책랩 구성원이 평가자로 참여하여 촉진자이자 학습코치로 역할 할 수 있도록 지침에 명시한다. 또한 평가의 객관성을 담보하기 위한 제3의 평가자가 필요할 경우 해당 평가자는 반드시 발전적 평가 및 정책랩 방식을 활용한 프로토타이핑의 취지와 목적, 개념 등에 대한 교육을 받아야 함을 지침에 명시한다.

〈표 5-36〉 프로토타이핑 활동 과정의 학습과 컨설팅을 위한 정책제언

공무원 근무성적 평정체계		현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
고위 공무원 및 4급 이상 공무원	② 성 과계약 등 평가	3. 평가자 및 확인자 (영 제8조, 영 제 13조) (1) 평가자 : 평가대상 공무원의 업무 수행 과정 및 성과를 관찰할 수 있는 상급 또는 상위감독자 중 소속장관이 지정하는 자	3. 평가자 및 확인자 (영 제8조, 영 제 13조) (1), (2) 〈좌동〉
5급 이하 공무원	③ 근 무 성 적 평가	확인자 : 평가자의 상급 또는 상위감독자 중 소속장관이 지정하는 자 (2) 다만, 소속장관은 평가항목의 특성에 따라 필요하다고 인정하는 경우에는 일부 평가항목에 대하여 평가자 또는 확인자를 달리 정할 수 있고, 평가자의 상급 또는 상위 감독자가 없는 경우에는 확인자를 지정하지 아니할 수 있음	〈추가〉 <u>정책 수요자, 이해관계자, 외부전문 기관 등과 협력, 미래지향적이고 실험적인 정책을 공동 생산하는 정책랩 방식의 과제에 대해서는 정책랩의 운영 주요 구성원을 평가자로 정할 수 있다.</u>

공무원 근무성적 평정체계	현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
① 일반원칙	3. 평가자 대상교육(영 제6조의3제 1항) (1) 소속장관은 최종평가 전에 평가자를 대상으로 반드시 교육 실시 ○ 가급적 매년 초 또는 평가대상기간 초기에 평가자를 대상으로 성과면담 및 중간점검, 평가절차, 평가결과 확인 등에 대해 안내 ※ 평가자의 평가결과에 대한 확인 및 점검을 실시하는 기관에서는 교육시 반드시 점검기준 및 결과 활용방안에 대해 안내하여야 함 ○ 최종평가 전에는 평가항목, 평가방법 및 평가절차에 대한 교육 실시	3. 평가자 대상교육(영 제6조의3제 1항) <좌동> <추가> <u>단, 정책 수요자, 이해관계자, 외부전문기관 등과 협력, 미래지향적이고 실험적인 정책을 공동 생산하는 정책랩 방식의 업무에 대한 평가를 위해서는 반드시 학습과 성장을 위한 컨설팅 방식의 평가에 대한 교육, 정책랩 방식을 활용한 혁신에 대한 교육을 실시하여야 한다.</u>

*출처: 저자작성

3) 프로토타이핑 과정의 ‘똑똑한 실패’를 장려하기 위한 정책제언

현재 정부업무성과에 대한 평가는 실패를 용인하는 구조가 아니기 때문에 소극적 목표 설정과 같은 전략적 선택이 발생한다(전문가 A). 따라서 기존의 정책수요자 및 이해관계자 의견 수렴 정도의 수준에 머무는 참여에서 진일보하여 정책랩을 통해 발굴된 의제를 정부가 공동으로 실험하고 집행하는 것이 정책과정 전 주기에서 개방형 혁신이 실행되는 것이라고 한다면 프로토타이핑 과정에서의 적극행정이 적극 장려되어야 한다. 또한 프로토타이핑의 오류에 대한 평가는 배제하고 오히려 ‘똑똑한 실패’와 ‘작은 성공’을 장려하고 칭찬하는 제도적 장치가 필요하다.

관련한 전문가 의견은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> • 과정과 결과에 대해 진정으로 열린 마인드 • 결과에 개입하지 않는 조장적 관리 	전문가 Q
<ul style="list-style-type: none"> • 혁신행정담당관이 작은 혁신도 실행을 통해 시행착오를 학습하고 장려하는 분위기를 조성할 필요가 있음 	전문가 O
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩을 통해 정책문제를 효율적으로 해결한 공무원에 대한 포상과 적절한 보상이 이루어져야 함. 공무원 성과 평가 시스템에 포함하는 노력이 필요 • 정책랩을 통해 도출된 평가 결과 어떤 정책대안의 효과성이 없게 도출되어도 그에 대한 패널티가 부과되지 않는 시스템이 필요 	전문가 G
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩의 취지에 따라 자체감사, 감사원 감사, 국회감사 등이 유연하고 탄력적으로 이루어질 수 있도록 제도적 장치 마련 필요 	전문가 I

*출처: 저자 작성

본 연구는 ‘똑똑한 실패’와 ‘작은 성공’을 장려하고 칭찬하는 제도적 장치로서 공무원 성과평가 지침이 뒷받침할 수 있도록 아래와 같은 개정안을 제시한다.

〈표 5-37〉 프로토타이핑 과정의 ‘똑똑한 실패’를 장려하기 위한 정책제언

공무원 근무성 적평정체계		현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
고위 공무원 및 4급 이상 공무원	② 성과 계약 등 평가	5.4. 최종평가 (2) 평가기준(영제)②(제항나지제항) ② 평가대상 공무원이 수행하는 업무의 중요도와 난이도, 평가대상 공무원의 자질과 태도, <성과관리시행계획>에 대한 정책평가결과 등을 고려하여 평가 *준수사항 도전적·적극적으로 성과목표를 설정하고 목표 달성을 위해 열심히 노력하였지만 불가피한 상황으로 목표를 달성하지 못한 경우, 해당 업무의 난이도·중요도, 성실한 직무수행태도 등을 감안하여 평가하여야 함	5.4. 최종평가 (2) 평가기준(영제)②(제항나지제항) ② 평가대상 공무원이 수행하는 업무의 중요도와 난이도, 혁신성, 창의성 , 평가대상 공무원의 자질과 태도, <성과관리시행계획>에 대한 정책평가결과 등을 고려하여 평가 *준수사항 <좌동> <추가> 공무원이 벤처형 조직의 구성원으로 서 정책 혁신을 위한 미래지향적이고 실험적인 업무를 성실히 수행하였으나 목표를 달성하지 못한 경우 해당과

공무원 근무성 적평정체계		현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
			<u>제 수행 과정의 난이도, 혁신성, 창의적 직무수행태도 등을 감안하여 평가하여야 함.</u>
5급 이하 공무원	③근무성적평가	4. 근무성적평가 절차 (1) 평가자의 평가(영 제16조제1항, 제20조) *준수사항 도전적·적극적으로 성과목표를 설정하고 목표 달성을 위해 열심히 노력하였지만 불가피한 상황으로 목표를 달성하지 못한 경우, 해당 업무의 난이도·중요도, 성실한 직무수행태도 등을 감안하여 평가하여야 함	4. 근무성적평가 절차 (1) 평가자의 평가(영 제16조제1항, 제20조) *준수사항 〈좌동〉 〈추가〉 <u>공무원이 벤처형 조직의 구성원으로 서 정책 혁신을 위한 미래지향적이고 실험적인 업무를 성실히 수행하였으나 목표를 달성하지 못한 경우 해당 과제 수행 과정의 난이도, 혁신성, 창의적 직무수행태도 등을 감안하여 평가하여야 함.</u>

*출처: 저자 작성

3. 정책랩 방식 혁신 활동 예산 확보 및 활용 방안

한편 개방형 정부혁신을 위한 활동들이 정당성을 부여받으면서도 안정적이고, 지속 가능하게 수행되기 위해서는 무엇보다도 재정적 지원이 필요하다. 특히 실패의 위험에 대한 두려움 해소 없이 새로운 아이디어의 발굴, 이를 위한 다양하고 새로운 방식의 시도가 원활하게 이루어지기 어렵다. 따라서 혁신활동의 안정성과 지속가능성을 담보하기 위한 혁신활동 지원 체계로서 혁신활동을 위한 예산의 활용 방안에 대해 검토하고자 한다.

먼저 정책랩 방식의 혁신활동을 촉진하기 위한 예산 활용 방안에 대해 전문가 델파이 조사를 실시하여 다음과 같은 의견들을 취합할 수 있었다.

〈표 5-38〉 전문가 응답: 혁신활동을 위한 예산 확보 및 활용 방안

Q6. 혁신활동을 위한 예산 활용을 위한 기존 예산제도 개선방안		응답수
기존 제도 활용	기존의 정책연구예산 편성	1
	기존의 수용비 및 연구개발비 항목 활용	1
	기존의 시범사업에 대한 적극적인 해석 및 예산 편성	1
	기존의 내부 교육, 위원회 등 임시조직 운영, 간담회 등 의견청취를 위한 예산 활용	1
학습을 위한 예산	학습의 일환으로서의 실험/프로토타입을 위한 비경직성 예산 편성 및 활용 재량 부여	5
	중기적 시계에서의 정책실험을 위해 각 단위사업 내 정책랩 세부사업 설치	1
	현행 예산제도인 BSC를 변용시켜 적용(고객, 내부 프로세스, 재무, 성장·학습 관점의 다차원적 성과 기반의 예산수립)	1
성과 관리 방식 조정	중장기적 관점의 성과 반영 예산 조정(예. 신설 조직의 존폐여부 결정을 위한 테스트베드 기간 활용방식 적용)	1
	정책랩 운영 예산 필수 포함, 단 차년도 예산안 심사 시 집행실적 평가 지양	1
	실험으로서의 혁신활동은 재정성과관리 대상에서의 제외 및 향후 재정성과관리 개편에 따라 별도의 프로그램/단위사업 유형으로 분류·관리	1
기타 의견	시행착오를 통해 기존 사업운영의 안정성-혁신성과 간 균형을 위한 적정 예산 배정 수준 파악	1
	조직 운영 실행예산 + 부서별 정책랩 대응(현안사항 발생시) 필요 예산(전용 예산), 국정과제·핵심부처과제 대응 특별예산으로 편성	1
	정책랩 참여자의 프로토타입 설계 비용 부담, 정부의 정책랩 운영비용 예산/정책랩 투입 벤처형 조직의 인건비 지원	1

*출처: 저자 작성

연구진은 문헌검토 및 사례검토, 전문가 의견 등을 종합하여 정책랩 수행을 위한 재원을 마련하는 방법으로 기존 예산의 활용 방안과 예산 신설 방안을 아래와 같이 제안하고자 한다. 이에 앞서 기금을 통한 자원 마련 방안에 대해 먼저 다음과 같이 검토하였다.

1) 기금 신설안의 검토

기금이란 특정 목적을 위해 특정한 일정 자금을 운용·활용하여 특정 사업을 안정적으로 운영하기 위해 적립·운용하는 것을 말한다(한국재정정보원, 2020: 36). 기금 고유사업을 수행하기 위한 재원은 출연금이나 부담금 등의 수입원을 통해 조달한다. 기금 관리의 주체가 별도로 있으며, 정부 예산에 비해 합목적성 차원에서의 자율성과 탄력성이 보장되는 지출이 가능하다. <국가재정법> 제5조 제1항에 따라 “국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운영할 필요가 있을 때 법률로써 설치”할 수 있으며, 모든 기금은 기금별 개별 법률이 있고 이에 의거하여 설치해야 한다. 제5조 제2항에 의하여 회계연도에 구속되지 않고 운용할 수 있다.

기금은 <국가회계법>에 따라 결산을 실시하고, 기금의 결산상 이익금은 기금 재원으로 적립한다. 기금평가제도는 <국가재정법> 제82조에 따라 매년 기금의 존치여부와 사업성과·자산운용 실태 등 기금운용실태를 평가하는 제도로, 기금존치평가와 기금운용평가로 구성된다(김선옥, 2018: 8). 2019년 기준 67개의 기금이 설치되어 운영되고 있다(한국재정정보원, 2020: 10).

한국의 정부부처들은 기능 중심으로 편제되어 있어 사일로(silo) 현상의 발생은 한편으로는 필연적이기도 하다. 이 때문에 예산운용 또한 조직 간 칸막이 내에서 이루어지게 된다. 뿐만 아니라 재정관리의 효율성을 제고하기 위해 기획-집행-성과관리 간 연계를 통해 성과관리 체계를 갖추고 있기 때문에, 특정한 단위사업이나 프로그램과는 달리 부처간 협업이나 실험과 같은 목적지향적인 과업의 경우 성과와의 연계가 떨어진다는 점에서 조직 구성원들이 적극적으로 수행할 유인 또한 떨어지게 된다(김윤권, 2013: 1108-1120; 김은정 외, 2016: 15-43). 이와 같은 부처 예산을 이용한 재정운용 방식의 경직성을 해소하기 위한 방안으로 기금을 활용하는 방안이 고려되기도 한다.

〈표 5-39〉 예산과 기금 비교

	일반회계 예산	기금
설치 사유	• 국가 고유의 일반적 재정활동	• 특정 목적을 위해 특정 자금 운용
재원조달 및 운용형태	• 조세수입 • 무상 급부 원칙	• 출연금·부담금 등 다양한 수입원으로 용자사업 등 기금 고유사업 수행
확정절차	• 부처의 예산 요구 - 기획재정부가 편성 - 국회 심의 및 의결 • 까다로운 예산결정과정	• 기금관리 주체가 계획안 수립 - 기획재정부장관과의 협의 및 조정 - 국회 심의 및 의결 • 수시로 가능
집행절차	• 예산의 목적 외 사용 금지 • 합법성에 입각한 엄격한 통제	• 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장
수입과 지출의 연계	• 특정한 수입과 지출의 연계 배제	• 특정한 수입과 지출의 연계
계획변경	• 추경 편성	• 주요 항목 지출금액의 20~30% 이상의 변동 발생 시에만 국회 심의 및 의결
결산	• 국회의 결산 심의와 승인	

*출처: 하연섭(2010: 63)에서 일부 발췌

기금 설치가 확정된 이후라면, 별도의 기금을 재원으로 하는 혁신활동 지원은 정부 예산에 비해 기재부의 편성에 의존하지 않고 국회의 심의와 의결 과정도 비교적 덜 까다로운 과정을 거친다는 장점을 고려할 수 있다. 또한 정책랩을 통해 어떤 정책의제안이 도출되고 어떤 정책실험을 수행해야하는지 미리 예측하는 것이 어렵다는 특성을 고려할 때, 목적이 명확하고 그 외의 사용은 불가한 예산에 비해 상대적으로 탄력적인 운용이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 일반회계를 통한 재원 마련이든 민간 전문재단 설립을 통한 재원 마련의 방법이든, 기금 형태의 재원으로 정책랩의 운영과 실행을 지원하려면 정책랩과 같은 혁신활동과 정책실험의 필요성과 효과성을 근거로 한 법률 마련이 선행되어야 한다. 별도의 법률을 근거로 해야만 재단 설립 및 기금 설치가 가능하기 때문이다. 또한 기금 관리의 주체를 설정하고 정책랩의 운영과 실행을 기금의 고유사

업으로 설정하여 계획안을 수립해야 한다. 정책랩에 대한 이해도와 수용도가 제고되고 정책랩 방식을 통한 정책 기획과 실험, 정책화 방식이 확산된다면 법률 마련과 재단 설립 또는 관리운영주체 설정, 기금 설치 등이 가능해질 것이다. 다만 최근 기금의 지나친 수적·양적 팽창이 지적되고 있는 가운데(박경효, 2014: 589-590), 신규 기금의 설치 및 정책랩의 법적 근거인 법률 마련은 장기적인 대안이 될 것으로 판단된다.

2) 정책랩 운영 및 실행 지원을 위한 예산 대안 1 : 기존 예산 활용안

그렇다면 보다 중·단기적인 관점에서 정책랩의 운영 및 실행 지원을 위한 체계 수준의 대안으로 고려할 수 있는 예산 제도를 검토할 필요가 있다. 특히 현실적인 실현가능성을 높이기 위해 기존 예산을 활용하는 방안에 대해 검토하고 정책대안을 제시하도록 하겠다.

(1) 부처별 정부연구개발예산 활용

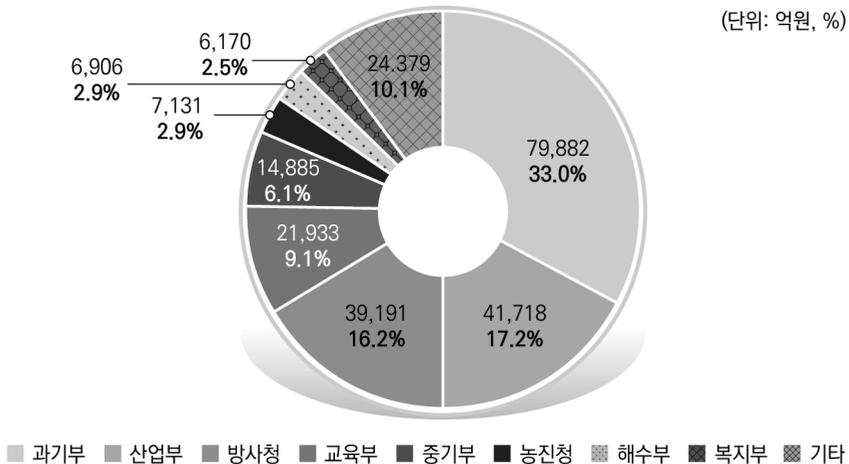
정책랩 방식으로 도출하고자 하는 결과는 급변하고 복잡한 정책환경에 대한 시스템적 이해와 현장 기반의 의견을 바탕으로 새롭게 정책문제를 인식하여 도출된 해결방안이며 그 과정을 통한 학습이고 실험의 결과이다. 이는 해당 정책영역을 담당하는 부처의 입장에서는 정책연구용역을 통해 접근하는 것이 가장 유사하게 이해될 것이다. 따라서 기존의 부처별 정부연구개발예산을 일종의 '정책랩' 과제를 발주하고 함께 실행하며 활용하는 방안이 가능하다고 판단된다.

2020년 기준 정부연구개발예산은 총 33개 부·처·청·실·위원회의 일반회계와 14개 부·청·실의 9개 특별회계, 6개 부·청의 13개 기금을 재원으로 충당되었다(한응용·김주일, 2020: 21). 연구개발예산은 국가연구개발사업에 대한 관리 체계 하에서 관리되고 있으며, '프로그램 예산제도'가 도입된 이후('07년) 프로그램 단위의 '사업(program)관리시스템'에서 부처별 사업기획과 예산의

배분 및 조정, 성과평가 등이 이루어지고 있다(한웅용·김주일, 2020: 26-27). 연구개발예산의 규모가 작거나 부처 산하의 전문기관이 없는 부처들은 부처가 직접 연구개발을 관리하고, 부처 산하의 연구·관리 전문기관이 설치되어 있는 13개 부처청들은 연구의 기획과 관리, 평가 등을 15개의 연구관리 전문기관에게 위탁하여 관리하고 있다.

정부연구개발예산은 국가재정운용계획에 의거 각 부처별로 '중기사업계획서 제출'을 시작으로 '부처별 지출한도 설정·통보' → '예산 요구서 제출' → '주요 국가연구개발사업 예산 배분·조정' → '기획재정부 내부 예산심의' → '정부연구개발예산(안) 국회 제출' → '국회 심의·의결' 등의 과정을 거쳐서 매년 연말에 부처별로 최종 확정된다(한웅용·김주일, 2020: 76). 2020년을 기준으로 부처별 총괄 현황을 살펴보면 과기부가 전체의 33.0%로 가장 높은 비율을 차지하며 다음으로는 산자부(17.2%), 방위사업청(16.2%), 교육부(9.1%), 중기부(6.1%), 농진청(2.9%), 해수부(2.9%), 복지부(2.5%) 순으로 연구개발예산을 차지하고 있는 것을 알 수 있다(충북연구원, 2020: 34).

〈그림 5-4〉 2020년도 부처별 정부연구개발예산 현황



*출처: 한웅용·김주일(2020: 93)

혁신활동을 위한 유연한 기존 예산의 활용 방안에 대해 실시한 전문가 델파이 조사에서도 다음과 같이 정책연구용역 예산을 활용할 수 있다는 의견들이 조사되었다.

<ul style="list-style-type: none"> • 연구진이 제기한 '실패에 대한 예산 인정'은 공공부문의 정책 실험에서 필요하다고 판단됨. 단, 현행 국가재정법에서 이러한 부분을 인정하기 곤란한 것이 현실임. 그렇다고 현재의 정책들이 모두 성과를 내고, 정부 예산 집행의 효과를 달성하고 있는 것은 아닌데, 적어도 정책 자료(가령 성과보고서 등)에서 그러한 실패를 용인하는 경우 정책담당부서나 담당자가 정부업무평가 과정에서 긍정적인 평가를 받기 어려운 것이 현실임. 또한 예산 편성과정에서 정책 실험 등의 네이밍을 가진 사업에 예산을 편성하는 것은 시급성 등에서 우선 순위를 받기 어려운 것도 상황임. 따라서 현행 예산 편성 및 사업 구조에서는 부처에 편성된 정책 연구 예산 등을 연구진이 제기한 '정책 실험' 등에 최대한 편성할 필요가 있으며, 필요하다면 정책연구예산을 최대한 증액하여 편성할 필요가 있음 	전문가 A
<ul style="list-style-type: none"> • 수용비와 연구개발비 항목을 활용하여 정책랩 예산에 활용할 수 있도록 지원 - 정책랩은 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 다양한 아이디어와 프로토타입을 개발할 수 있으므로 참여자들에 대한 지원비용으로 수용비 활용 - 또한 프로토타입을 연구용역 형식으로 진행하여 보다 프로토타입의 수정 및 보완을 보다 자유롭게 진행가능 	전문가 J

*출처: 저자 작성

즉 각 부처는 각 부처의 현안 난제에 대한 해결 방안을 정책랩 방식으로 도출하고자 한다면 매년 편성하는 정책연구용역 예산을 활용하여 '정책랩' 과제를 수행할 실행주체를 선정하여 정책연구용역을 발주하는 것과 동일하게 수행할 수 있을 것이다. 이 때 부처 내부의 벤처형 조직 형태의 임시조직을 설치하여 정책랩 과제를 연구용역으로 위탁받은 실행주체와 협업하여 정책랩을 함께 운영하는 방안이 가능할 것으로 판단된다. 이를 촉진하기 위해 정책연구용역의 관리 근거가 되는 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」(대통령령 제29305호)의 다음과 같은 개정 방안을 제안한다.

〈표 5-40〉 정책대안 - 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 개정(안)

현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
<p>제4절 정책연구의 관리</p> <p>제49조(정책연구) 중앙행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 이 절에서 같다)의 장은 정책의 개발 또는 주요 정책현안에 대한 조사·연구 등을 목적으로 정책연구를 수행할 자(이하 “연구자”라 한다)와의 계약을 통하여 정책연구를 하게 할 수 있다.</p>	<p>제4절 정책연구의 관리</p> <p>제49조(정책연구) 중앙행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 이 절에서 같다)의 장은 정책의 개발 또는 주요 정책현안에 대한 조사·연구·정책랩을 통한 의제 발굴과 학습등을 목적으로 정책연구를 수행할 자(이하 “연구자”라 한다)와의 계약을 통하여 정책연구를 하게 할 수 있다.</p>
<p>제52조(연구결과의 평가 및 활용) 중앙행정기관의 장은 정책연구가 종료된 후 그 정책연구결과를 평가하여야 하며, 정책연구 종료일부터 6개월 이내에 정책연구결과 활용상황을 점검하여야 한다. 이 경우 정책연구결과 평가 및 활용상황 점검에 관한 사항은 위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p>	<p>제52조(연구결과의 평가 및 활용) ① 중앙행정기관의 장은 정책연구가 종료된 후 그 정책연구결과를 평가하여야 하며, 정책연구 종료일부터 6개월 이내에 정책연구결과 활용상황을 점검하여야 한다. 이 경우 정책연구결과 평가 및 활용상황 점검에 관한 사항은 위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>② <u>정책랩을 통한 의제 발굴과 학습을 목적으로 한 정책연구의 경우 정책연구가 종료된 후 그 정책연구결과를 평가하여야 한다. 다만, 정책연구결과 활용상황 점검 대상에서는 제외한다.</u></p>

*출처: 저자 작성

(2) 부처별 행정효율화사업 예산의 활용

위와 같은 정책연구용역 예산으로 별도 책정된 예산 외에도, 혁신활동과 관련하여 편성된 예산을 부처별로 정책랩 수행을 위해 활용할 수 있는 방안을 고려해볼 수 있다. 전문가 델파이 조사 결과에서도 기존 예산 내에서 활용하는 방안으로 다음과 같은 의견들이 제시된 바 있다.

<ul style="list-style-type: none"> • 단기적으로 기존의 예산 내에서 활용한다면 내부 교육 관련 예산, 위원회 등 임시조직 운영 예산, 간담회 등 의견청취를 위한 예산 등을 활용할 수 있을 것 	전문가 C
<ul style="list-style-type: none"> • 수용비와 연구개발비 항목을 활용하여 정책랩 예산에 활용할 수 있도록 지원 - 정책랩은 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 다양한 아이디어와 프로토타입을 개발할 수 있으므로 참여자들에 대한 지원비용으로 수용비 활용 	전문가 J
<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 정책랩 운영비용 예산/정책랩 투입 벤처형 조직의 인건비 지원 	전문가 I
<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩 조직 운영에 필요한 실행예산은 충분히 확보할 수 있을 것으로 판단됨. 하지만, 정책실험에 소요되는 예산을 모두 예측하여 반영하기에는 어려운 부분이 있으며, 정책랩을 통한 성과 미흡은 예산삭감의 원인이 되기 때문임. 따라서, 조직 운영 실행예산+부서별 정책랩 대응(현안사항 발생시) 필요 예산(전용 예산)+국정과제 및 핵심부처과제 대응 특별예산으로 편성하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음 	전문가 D

*출처: 저자 작성

부처별 '2020회계연도 예산 및 기금 사업설명자료'에서 정부혁신과 관련한 사업 및 혁신행정담당관 사용 예산을 확인한 결과,⁸⁸⁾ 대부분의 부처들이 2005년부터 계속사업으로 추진되어 온 '행정효율성증진 및 능력개발' 사업 예산을 통해 정부혁신 추진, 정부혁신 관련 대외 평가 등 혁신 활동과 관련한 사업들을 수행하고 있음을 확인하였다. 대체로 <정부업무평가기본법> 및 <정부업무평가시행계획>, <공무원 성과평가 등에 관한 규정>, <국가공무원법(교육훈련, 제안제도)>, <공무원 인재개발법>, <국민제안규정> 등에 근거한 '행정효율성증진 및 능력개발' 사업을 통해 정부혁신업무를 추진하고 있다. 행정효율화 사업 외에도 규제개혁, 갈등관리, 정보공개 등과 관련한 사업들 또한 각각의 근거 법규정을 바탕으로 추진되고 있다.⁸⁹⁾

88) 부처별 '2020회계연도 예산 및 기금 사업설명자료'를 우선으로 하되, 사업설명자료가 공개되어있지 아니한 경우에는 '2020회계연도 세입/세출 각목명세서'를 통해 파악하였다.

89) 규제개혁은 <행정규제기본법>, 갈등관리는 <공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정>, 정보공개는 <공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률>을 근거로 추진되고 있다.

〈표 5-41〉 부처별 행정효율화 사업 운용 현황

부처	사업명	세사업 내용	사업 추진 근거
행안부	성과관리 및 행정효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리시스템 체계화 일하는 방식 및 조직문화 혁신 	<ul style="list-style-type: none"> 〈정부업무평가기본법〉 〈공무원 성과평가 등에 관한 규정〉 〈국가공무원법〉 〈공무원인재개발법〉
법무부	행정효율성 증진 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> 법무조직의 지속적인 변화 및 개선 추진 신속하고 효율적인 행정수행을 저해하는 각종 불합리한 제도 개선 추진 창의역량 강화 및 자기개발을 위한 변화관리 교육 및 학습 프로그램 운영 소통하는 공직풍토 조성을 위한 조직문화 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 별도 표기 X
농축산부	행정효율성 증진 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> 행정관리 및 행정효율성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 역량강화 학습포럼, 국민디자인단 운영 내실화, 정부혁신자문단, 정부혁신 우수사례 확산 등 농림사업 정책 평가 지원 농업보조금 관리 관련 업무 	<ul style="list-style-type: none"> 〈정부업무평가기본법 및 시행계획〉 〈농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률〉 제27조의2 〈보조금 관리에 관한 법률〉 제26조의2
산자부	행정능률향상 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> 변화관리 및 혁신교육 <ul style="list-style-type: none"> - 자기계발 교육 프로그램, 부내외 크로스미팅 및 직급별 협의체, 포상 유관기관 역량강화 규제개혁 및 갈등관리지원 공공데이터 이용활성화 정책지원 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 〈행정규제기본법〉제7조 〈공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정〉 제11조 〈공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률〉 제14조
중기부	행정효율성 증진 및 능력개발사업	<ul style="list-style-type: none"> 창의실용 행정문화조성 <ul style="list-style-type: none"> - 조직 기능강화 사업, 직원 변화교육 강화 교육·컨설팅, 행정능력 개발지원 정책전문가과정운영 	<ul style="list-style-type: none"> 〈국가공무원법〉 제50조, 53조
해수부	행정능률향상 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> 부서간 및 기관간 소통 및 협업을 통한 문제해결 능력 제고 국민 참여 및 홍보를 확대하는 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신·지방분권위원회 규정 및 정부혁신관리기본계획 해양수산부 자체 소통 및 경쟁력 강화 추진계획

부처	사업명	세사업 내용	사업 추진 근거
법제처	법제교육 및 법제전문인력육성	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기관 등 법제교육 • 행정효율성증진을 위한 워크숍 개최 • 전문가 초청 강연회 개최 • 법제실무인력 전문성 향상(연구모임 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • <법제처 직제 시행규칙> 제4조 • <공무원 인재개발법> 제10조, 12조
조달청	조달행정 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> • 조달사업 성과관리 • 조달행정 서비스 제고 • 조달사업 인력 활용 • 가격조사활동 	<ul style="list-style-type: none"> • <조달사업에 관한 법률 및 동법 시행령 및 시행규칙> • <정부업무평가기본법> • <공무원 성과평가 등에 관한 규정> • <공무원 제안규정 및 국민·공무원 제안 활성화 지침>
통계청	행정효율성 증진 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> • 통계행정환경 변화에 대응하기 위한 조직원의 변화관리 능력 증진 및 행정제도 개선, 제안제도 운영 • 부처 간 협업과제 추진, 국민디자인단 운영 및 우수사례 경진대회 실시 • 고객만족도조사 • 기관의 정책개발 및 정책현안에 대한 연구과제 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • <공무원 제안 규정> • <통계청 자체제안제도 운영규칙> • <정부업무평가기본법>
문화재청	문화재행정 효율성증진 및 성과관리	<ul style="list-style-type: none"> • 정부혁신 및 행정효율성 증진 • 성과관리 및 정부업무평가운영 	<ul style="list-style-type: none"> • <정부업무평가기본법> 제4조, 14조 • <공무원 제안 규정 및 시행규칙> • <문화재청과 그 소속기관 직제>
농진청	성과관리 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> • 농업과학기술의 연구개발 및 보급 사업에 대한 대내외 평가 • 성과관리체계 구축 • 제안·제도개선 • 직원 역량개발 	<ul style="list-style-type: none"> • <정부업무평가기본법> 제5조, 6조 • <농어업·농어촌 및 식품사업기본법, 농촌진흥사업의 평가 등에 관한 규정> • 농촌진흥청 정부혁신 실행계획 및 제안·제도 운영규정
산림청	행정효율성 증진 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> • 정부혁신 성과보고회 • 역량증진 교육 • 공동협력과제 추진 • 변화관리 업무추진 • 조직역량강화 진단 • 국민참여 조직진단 	<ul style="list-style-type: none"> • <정부업무평가기본법> 제 14조, 24조, 28조, 30조

부처	사업명	세사업 내용	사업 추진 근거
소방청	행정효율성 증진 및 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리 및 직원능력개발 교육 등 지원 정부혁신과제 발굴 및 지방소방조직 활성화 추진 성과 및 안전관리 우수부서 직원 포상 	<ul style="list-style-type: none"> 〈정부업무평가기본법 및 시행령〉 〈공무원 성과평가 등에 관한 규정〉 〈행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정〉 〈민원처리에 관한 법률〉

*출처: 행정안전부(2020a), 법무부(2020), 농림축산식품부(2020), 산업통상자원부(2020), 중소기업부(2020), 해양수산부(2020), 법제처(2020), 조달청(2020), 통계청(2020), 문화재청(2020), 농촌진흥청(2020), 산림청(2020), 소방청(2020)

보다 구체적으로 부처들의 혁신예산 운용 현황 사례를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 농림축산식품부의 경우 일반회계의 세부사업으로 ‘행정효율성증진 및 능력개발’ 사업이 추진되고 있고, 사업 담당은 혁신행정담당관실이다.⁹⁰⁾ 세사업으로는 ‘행정관리 및 행정효율성제고’, ‘농림사업 정책 평가 지원’, ‘농업보조금 관리 관련 업무’가 포함되어 있고, 전체 2020년 예산 규모는 1,618백만원이다. 이 중 ‘행정관리 및 행정효율성제고’ 세사업의 편성내용을 살펴보면, 정부혁신 추진, 역량강화 학습포럼 등의 운영 비용을 비롯하여 정부혁신 과제 추진 및 농식품분야 규제개혁 추진방안 연구, 주요정책 고객만족도 조사 연구를 위한 연구용역비가 책정되어 있는 것을 알 수 있다. 앞서 살펴본 부처의 정부연구개발예산과는 별도로 행정효율화 사업비 내에 연구용역비가 책정되어 있는 것을 알 수 있다. 농식품부의 경우 이미 2016년 국회 결산 상임위에서 정책연구개발예산과 별도로 연구용역예산이 포함되어 중복되거나 차별화되지 않는 연구과제의 추진은 부적정한 것으로 지적받은 바가 있기 때문에,⁹¹⁾ 이러한 예산을 ‘정책랩’ 과제 용역비용으로 활용하여 기존 정책연구와 차별화된 정책문제

구분	프로그램	단위사업	세부사업
코드	7000	7033	326
90) 명칭	농림축산식품행정지원	행정지원	행정효율성증진 및 능력개발

91) 농림축산식품부 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(p.511)를 참고하였다.

의 혁신적 해결방안 모색을 위한 과제로 진행하는 것이 가능할 것으로 판단된다. 또한 이러한 정책랩 과제를 연구용역과제로 위탁할 시 농림축산식품부 내에 임시조직으로 벤처형조직을 설치하여 정책랩 과제를 수행하는 연구자와 함께 정책랩 실행을 위한 실제 네트워크 구축 및 워크숍 운영, 정책의제와 전략안 도출을 함께 수행하도록 하여 문제해결형 조직으로서의 역할을 할 수 있도록 규정할 수 있을 것으로 판단된다.

산업통상자원부의 경우는 일반회계의 단위사업이자 세부사업으로 ‘행정능률향상 및 능력개발’ 사업이 추진되고 있고, 사업담당은 혁신행정담당관이다.⁹²⁾ 세사업으로는 ‘변화관리 및 혁신교육’, ‘유관기관 역량강화’, ‘규제개혁 및 갈등관리 지원’, ‘공공데이터 이용활성화’, ‘정책지원 연구’가 포함되어 있고, 전체 2020년 예산 규모는 637백만원이다. 세사업의 내용들에서 확인할 수 있듯이, 정책랩 방식을 통해 제고하고자 하는 정부혁신의 역량과 내용에 부합하는 업무들을 수행하고 있는 사업이라는 것을 알 수 있다. 이 중 특히 ‘변화관리 및 혁신교육’과 ‘규제개혁 및 갈등관리 지원’의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-42〉 산자부의 행정효율화 사업의 일부 세사업 내용

① 변화관리 및 혁신교육	
• 조직문화 개선을 위한 프로그램 및 혁신교육	
- 자기계발 교육 프로그램 운영	
- 변화관리 프로그램 운영	
* 정책역량 증진을 위한 자율적 학습조직 운영	
* 정부혁신 및 적극행정 관련 간담회, 워크숍 등 지원	
* 일하는 방식 혁신 등 조직문화 개선 프로그램 지원	
• 협업행정을 위한 소통촉진 프로그램	
- 부내·외 크로스미팅 및 직급별 협의체 운영	
- 공공기관·업종별 협단체 회의 및 정책자문위 운영 등	

구분	프로그램	단위사업	세부사업
코드	7100	7132	303
92) 명칭	산업통상자원부행정지원	행정능률향상 및 능력개발	행정능률향상 및 능력개발

- 정책현장 방문프로그램 지원

- 우수부서 및 우수직원 포상
- 분기별·올해의 우수부서
- 올해의 산업통상자원인
- 국내·외 변화관리 모범 기관·기업 등 연수

② 규제개혁 및 갈등관리 지원

- 자체규제개혁위원회 및 갈등관리심의위원회 운영 :
 - 규제개혁위원회
 - 갈등관리심의위원회
- 규제개혁 교육 및 갈등관리 교육
 - 규제개혁 및 갈등관리, 법안 전체교육
 - 규제개혁 및 갈등관리 브라운백 미팅
- 규제개혁, 정부성과 등 대표사례 홍보물 제작
- 규제개혁 및 창의혁신 연구용역
 - 신설·강화 및 폐지·완화 규제 비용, 편익분석
 - 규제개혁 및 창의혁신 방안 연구

*출처: 산업통상자원부(2020: 55-56)를 참고로 작성

위 표에서 확인할 수 있듯이 이미 변화관리 프로그램 및 협업행정을 위한 소통촉진프로그램이 지향하고 있는 목적은 정책랩의 수행을 통해 달성할 수 있는 목적과 매우 유사하다. 동일한 목적을 위해 책정된 변화관리 사업 예산을 정책랩 과제 수행에 활용할 수 있다면 보다 구체적인 정책 및 규제개혁 의제안의 발굴과 전략도출까지 이어질 수 있을 것이다. 이 중 변화관리사업은 행정안전부(2018b)의 '정부혁신종합 추진계획'(18.03)'과 인사혁신처(2018)의 '정부기관 근무혁신 종합대책'(18.01)'에 근거하여 집행하고 있고, 규제개혁 및 갈등관리는 행정규제기본법과 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정에 의거하여 진행하고 있으므로, 해당 법규정의 개정을 통해 변화관리 및 규제개혁 관련 사업 예산의 정책랩 수행을 위한 활용을 촉진할 수 있을 것으로 판단된다. 앞서 농림축산식품부 사례에서 언급한 바와 같이, 산자부 내에 임시조직으로 벤처형 조직을 설치하여 변화관리 사업 예산을 통해 정책랩 과제를 위탁받은 연구자와 함께 정책랩 실행을 위한 실제 네트워크 구축 및 워크숍 운영, 정책의제와 전략

안 도출을 함께 수행하도록 하여 문제해결형 조직으로서의 역할을 할 수 있도록 규정할 수 있을 것으로 판단된다. 농식품부든 산자부이든, 행정안전부의 벤처형조직 선정과 관계없이 임시조직으로 자체 설치하여 유연하게 정책랩 수행 주체와의 협업을 도모할 수 있을 것이다.

이처럼 부처별 혁신관련 사업 추진을 위한 예산들은 대부분 정부혁신 및 역량 개발, 규제개혁, 그리고 이러한 혁신 추진의 촉진을 위한 정부업무평가 및 성과평가를 명시한 법·규정 등을 근거로 책정되어 추진되고 있다. 즉, 정부혁신을 위한 실제 업무추진, 민간 전문가 자문 및 공무원 역량강화를 위한 활동 등을 포함한 운영, 혁신 관련 부처 외부의 평가 대응을 위한 지원 등 대부분의 정부혁신 촉진을 위한 업무들에 대한 ‘평가를 규정한 법적 근거’를 바탕으로 추진되고 있는 것을 알 수 있다. 또한 규제개혁을 위한 혁신활동은 행정규제기본법상의 관련 조항에 근거하여 수행하고 있다. 따라서 관련 법규정의 개정이 이루어진다면 해당 조항에 근거한 활동으로 정책랩 방식의 혁신활동 수행이 보다 촉진될 수 있을 것으로 판단된다. 구체적으로 제안하면 다음과 같다.

먼저 정부업무에 대한 평가에 정책랩 방식의 혁신활동에 대한 평가를 포함시키는 방안이다. 현행 「정부업무평가 기본법 시행령」 제10조에서 규정하고 있는 중앙행정기관의 자체평가에 관련한 내용에 기관 임무를 수행하기 위한 혁신적 방식의 수행 여부를 제1항의 4호로 추가하는 방안이다. 이를 통해 그 기관의 임무를 달성하고 해당 분야의 문제를 해결하기 위해 정책랩 방식을 수행할 경우, 이를 자체평가의 대상으로 포함될 수 있도록 하여 행정효율화 사업의 일부를 정책랩 방식으로 수행할 수 있도록 유도할 수 있으리라고 판단된다.

〈표 5-43〉 정책대안 - 정부업무평가 기본법 시행령 개정(안)

현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
제10조(중앙행정기관의 자체평가) ①법 제14조제1항에 따라 자체평가를 실시하는 관계중앙행정기관의 장은 법 제8조제3항에 따른 정부업무평가시행계획을 기초로 하여 자체평가의 대	제10조(중앙행정기관의 자체평가) ①법 제14조제1항에 따라 자체평가를 실시하는 관계중앙행정기관의 장은 법 제8조제3항에 따른 정부업무평가시행계획을 기초로 하여 자체평가의 대

현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
<p>상이 되는 정책·사업·업무 등(이하 “정책등”이라 한다)을 스스로 선정하되, 다음 각 호의 정책등이 포함되도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 그 기관의 임무를 달성하기 위한 기본적·필수적 정책등 2. 그 연도의 성과목표를 달성하기 위한 정책등 3. 자체평가결과와 조직·예산·인사 및 보수체계 등과의 연계를 위하여 필요한 정책등 	<p>상이 되는 정책·사업·업무 등(이하 “정책등”이라 한다)을 스스로 선정하되, 다음 각 호의 정책등이 포함되도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 그 기관의 임무를 달성하기 위한 기본적·필수적 정책등 2. 그 연도의 성과목표를 달성하기 위한 정책등 3. 자체평가결과와 조직·예산·인사 및 보수체계 등과의 연계를 위하여 필요한 정책등 4. 문제 해결을 위한 혁신적인 정책 개발 방식등

*출처: 저자 작성

다음은 규제개혁을 위한 활동으로 정책립 방식을 수행하기 위해, 행정효율화 사업 중 규제개혁과 관련한 세사업의 추진을 위한 법적근거로 활용되는 「행정규제기본법」 제19조를 개정하는 방안이다. 기존규제에 대한 자체정비를 규정하고 있는 19조를 다음과 같이 수정하는 방안을 제안한다. 아래와 같이 개정될 경우 개별 부처가 자체 규제 정비를 위해 정책립을 실행하고자 할 때 행정효율화 사업 예산에서 재원을 마련할 법적근거로 활용될 수 있을 것이다.

〈표 5-44〉 정책대안 - 행정규제기본법 개정(안)

현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
<p>제19조(기존규제의 자체정비) ① 중앙행정기관의 장은 매년 소관 기존규제에 대하여 이해관계인·전문가 등의 의견을 수렴하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 정비하여야 한다.</p>	<p>제19조(기존규제의 자체정비) ① 중앙행정기관의 장은 매년 소관 기존규제에 대하여 이해관계인·전문가 등의 의견을 정책립 등의 방식을 통해 수렴하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 정비하여야 한다.</p>

*출처: 저자 작성

한편, 적극행정을 위한 사업을 행정효율화 관련 사업 예산에서 지원할 수 있는 방안을 모색하고자 한다면, 다음과 같은 방안을 고려해볼 수 있다. 현재 적극행정과 관련해서는 「적극행정 운영규정」이 있으나 상위 법령으로서의 모법

이 없는 상황이다.⁹³⁾ 적극행정 운영규정의 모범으로 행정기본법 제정안이 2020년 7월 국무회의를 통과한 상황으로,⁹⁴⁾ 입법예고된 「행정기본법」 제4조 제3항에서는 적극행정의 대상이 되는 사항에 대해서는 시행령에 위임하고 있다. 모범이 입법된다면 「적극행정 운영규정」 또한 더욱 활성화될 것으로 기대되는 바, 「적극행정 운영규정」 제7조의 수정을 통해 행정효율화 사업 예산을 정책랩 운영을 위한 사업에 편성할 수 있는 근거가 될 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 5-45〉 정책대안 - 적극행정 운영규정 개정(안)

현행 (AS-IS)	개정안 (TO-BE)
제7조(적극행정 실행계획의 수립 등) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 사항을 포함하는 적극행정 실행계획을 매년 수립·시행해야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 적극행정 추진 과제의 발굴 및 시행에 관한 사항 2. 적극행정 우수공무원 선발 및 우대에 관한 사항 3. 적극행정 관련 교육 및 확산에 관한 사항 4. 제5조제1항 및 제2항에 따른 의견의 제시(이하 “사전컨설팅”이라 한다)와 제16조·제17조에 따른 적극행정 면책제도의 운영에 관한 사항 5. 소극행정 예방, 근절 및 점검에 관한 사항 6. 그 밖에 적극행정 장려를 위해 필요한 사항 	제7조(적극행정 실행계획의 수립 등) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 사항을 포함하는 적극행정 실행계획을 매년 수립·시행해야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 적극행정 추진 과제의 발굴 및 시행에 관한 사항 2. 적극행정 우수공무원 선발 및 우대에 관한 사항 3. 적극행정 관련 교육 및 확산에 관한 사항 4. 제5조제1항 및 제2항에 따른 의견의 제시(이하 “사전컨설팅”이라 한다)와 제16조·제17조에 따른 적극행정 면책제도의 운영에 관한 사항 5. 소극행정 예방, 근절 및 점검에 관한 사항 6. 정책랩 도입을 통한 적극행정 추진에 관한 사항 7. 그 밖에 적극행정 장려를 위해 필요한 사항

*출처: 저자 작성

93) 적극행정을 명문화한 법규정들은 감사원법, 공공감사에 관한 법률, 공공감사에 관한 법률 시행령, 적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙, 공무원 징계령 시행규칙 등이 있으나 대부분 적극행정을 징계대상에서 제외시키는 소극적 수준에서 이루어져 있다.

94) 법률신문. (2020.07.07.). '행정기본법' 제정안, 국무회의 통과', (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=162765>, 검색일: 2020.10.31.)

3) 정책랩 운영 및 실행 지원을 위한 예산 대안 2 : 혁신예산 신설안

부처가 각각 기존에 확보하고 있는 예산을 활용하여 정책랩 방식을 도입하고 수행할 수 있도록 하는 위 방안과 별개로, 정책랩 운영과 실행의 지원을 위해 기획재정부 차원에서 정책랩을 수행하는 혁신예산을 신설하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 특히 개별 부처들의 기존 예산을 활용하는 방안은 다부처 협력을 위한 정책랩 운영에는 한계가 있을 수 있기 때문에, 다부처 협력을 도모하는 형태로 예산 지원이 가능한 방안으로 설계되어야 할 것으로 보인다. 기재부의 혁신예산을 활용할 방안으로 다음과 같은 두 가지 방안을 제안한다.

(1) 부처 주도 다부처 협력 사업형 정책랩 예산 배분 방안

첫 번째 방안은 과기부의 다부처 협력 R&D 예산 중 부처 주도의 부처 주도 사업 유형의 방식을 벤치마킹하여 기재부가 운영하는 혁신예산 방안이다.⁹⁵⁾ 부처 주도 사업은 '2개 이상의 중앙행정기관이 공통의 정책목표 달성을 위해 추진하는 부처 수요기반 협력 R&D 사업'을 의미한다(박석중, 2019: 8). 다부처 공동사업의 유형과는 달리 다부처 특위가 관여하지 않으며, 관계부처가 독립적으로 협력하여 사업을 추진할 수 있다는 특징이 있다.

〈표 5-46〉 다부처 협력 R&D 사업 유형화

	다부처 공동사업	부처 주도 사업	국가 정책적 추진 사업
개념	<ul style="list-style-type: none"> 다부처 특위의 모니터링 하에 2개 이상의 관계 중앙행정기관이 기획·수행·관리·평가 등 전 주기에 걸쳐 공동으로 실시하는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 수요가 있는 2개 이상의 관계 중앙행정기관이 모여 독립적으로 기획·추진하는 사업 다부처 특위와 무관 	<ul style="list-style-type: none"> 국가적 목표 달성을 위해 관계 중앙행정기관을 아우르는 조정 기구의 주도 아래 방식으로 기획·추진하는 사업

*출처: 박석중(2019: 4)

95) 과기부가 추진하고 있는 다부처 협력 R&D 사업은 수요발굴의 방식과 추진 주체 등을 기준으로 '다부처 공동 사업', '부처 주도 사업', '국가 정책적 추진사업'으로 유형화된다(박석중, 2019: 4).

대표적인 부처 주도 사업으로 Golden Seed 프로젝트 사례가 손꼽힌다. Golden Seed 프로젝트 사업은 농식품부·해수부·농진청·산림청이 협력하여 국가전략형 수출·수입 대체 종자 개발을 목표로 기획되어 추진되는 사업으로, 시작단계부터 사업기획, 예산계획 수립 등 주요사항을 4개 기관이 협력하여 추진해왔다(박석중, 2019: 8). 「2020 종자산업 육성대책」(2009.10) 이후 구체적인 R&D 사업기획을 위해 2010년부터 공동기획협의회를 구성하고 사전 기획을 추진하였다. 자세한 내용은 아래와 같다.

〈표 5-47〉 Golden Seed 프로젝트 사업 개요

-
- 「2020 종자산업 육성대책」(2009.10)에 따른 구체적 R&D 사업기획을 위한 「Golden Seed 프로젝트」 부·청 공동기획협의회 구성 및 사전 기획 추진(2010.6)
 - 「Golden Seed 프로젝트」사업이 2011년도 상반기 예비타당성조사를 통해 추진 타당성 인정(2011.9)
 - 사업추진 기본계획 수립(2012.1.), 운영지원센터 출범(2012.3.), 품목별 상세기획 추진(2012.5.)
 - 전략·기능·산업 분야별로 구분한 5개 사업단을 운영하며 전체 사업계획 수립, 사업단 관리·평가 등을 위해 운영위원회와 운영지원센터를 설치
 - Golden Seed 프로젝트 운영위원회는 중장기·연도별 사업계획 수립, 사업단 예산배분, 사업단 및 사업단장 평가, 운영규정 및 관리지침 제·개정 등 주요사항 심의·조정을 수행
 - 농기평 Golden Seed 프로젝트 운영지원센터는 사업기획 및 추진계획 수립, 예산 운용계획 등 총괄 기획·관리, 사업단 운영의 평가·관리, 성과확산 및 종자수출 지원 등을 수행
 - 'Golden Seed 프로젝트 관리지침'에 따라 사업을 운영
-

*출처: 박석중 (2019: 8)

이러한 부처 주도 사업 유형의 다부처 협력 R&D 사업은 관계부처의 수요를 기반으로 자율적인 공동기획을 수립한 후 이 사업을 소관하는 부처에서 개별적인 예산을 요구하면 과기부의 과학기술자문회의를 거쳐 예산이 배분되고 조정되는 과정을 거친다. 이렇게 예산이 편성된 사업은 사업단이나 범부처 협의체 등의 추진체계를 통해 집행된다.

위와 같은 방식의 예산 배분과 선정 과정을 참고한다면, 다부처 규제 등 여러 기관이 협력하여 문제를 해결해야 하는 정책문제 수요를 기반으로 부처들이 자율적으로 공동기획을 통해 사업을 기획하고 추진할 수 있을 것이다. 그리고 이렇게 기획된 사업을 기재부에 마련된 혁신예산을 요구하여 차년도부터 재원을 마련하고 사업을 추진하는 방안이 가능할 것이다. 이 때 경제·산업 분야의 경우에는 기재부가 예산을 배분하며, 그 외 분야의 경우에는 기재부가 국무조정실에 편성한 혁신예산을 통해 예산을 배분할 수 있을 것이다.

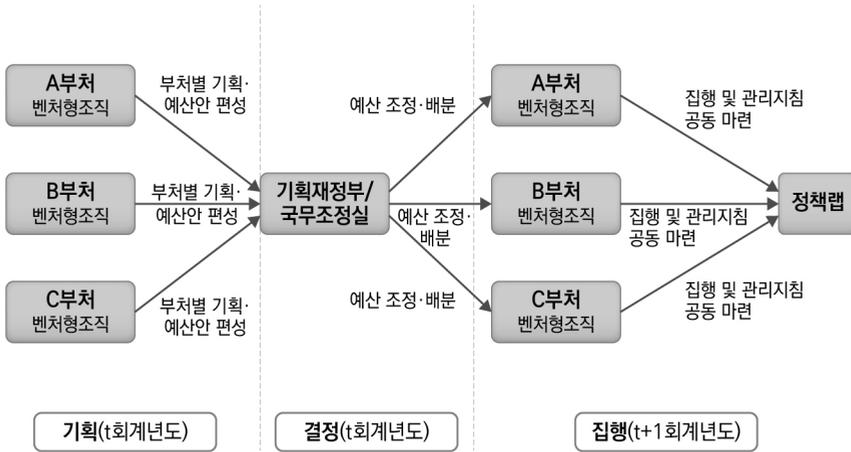
이 때 개별 부처들 내의 협업을 담당하는 단위는 벤처형 조직이 적합하며, 개별 부처 내 벤처형조직 공무원들과 해당 사업 예산으로 정책랩 수행을 위탁 받은 기관들이 정책랩을 구성하여 협업할 수 있을 것이다. 집행 및 관리 지침 또한 공동으로 마련하여 관리하되, 성과평가와 관련해서는 정책랩의 특성에 따라 단년도 평가로 수행되어서는 안 될 뿐만 아니라 정책실험의 성격이 강한 산출물에 대한 성공과 실패의 사업평가도 배제해야 한다. 이를 위해서는 해당 혁신예산 사업을 프로그램 단위로 구성하여 재정성과관리 대상에서 제외시켜야 할 것이다. 이와 관련하여 다음과 같은 전문가 의견이 조사되었다.

<ul style="list-style-type: none"> 재정성과관리 대상 예외 지정. (급격한 재정 확대와 관련하여 재정성과관리체계 개편이 진행 중임. 새로운 재정성과관리체계는 단위과제가 아닌 프로그램 수준의 성과를 강조하며, 프로그램 성과와 예산에 관한 의사결정 간 연계성 강화를 지향함. 이를 위해 각 부처는 기재부 지침에 맞춰 과목구조 개편을 실시하고 있음. 한편 이와 관련하여 성과관리에 적합하지 않거나 성과관리의 실익이 크지 않은 단위사업을 식별하는 작업을 병행하고 있음. 일종의 '실험'으로서의 혁신활동은 단기적 성과 창출에 적합하지 않다는 점을 고려할 때, 성과관리 대상에서의 제외가 요구되며, 향후 별도의 '프로그램' 또는 '단위사업' 유형으로 분류·관리할 필요가 있음.) 	<p>전문가 M</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------

*출처: 저자 작성

본 연구가 제시하는 부처 주도 다부처 협력 사업형 정책랩 예산 배분 방안을 도식화 하면 아래 그림과 같다.

<그림 5-5> 다부처 협력 사업형 정책랩 예산 배분 절차



*출처: 저자 작성

(2) 공모형 정책랩 사업 예산 배분 방안

두 번째 방안은 정책랩 방식의 정책문제의 성격 상 전년도의 예산순기에 따른 예산 편성이 어려운 상황과 예산 활용의 경직성을 고려, 이를 완화하여 수시성과 유연성을 제고하기 위해서 제안할 수 있는 방안이다. 공모형 정책랩 사업 예산 배분은 예산을 총괄하는 기획재정부가 혁신적 정책과정을 통한 의제 설정 및 프로토타이핑을 위한 목적으로 부처와 사업을 전년도에 정하지 않고 액수만 정하여 보유하고 있다가 다음 해에 공모를 통해 배분하는 방식이다. 이는 행정안전부의 ‘도전.한국’ 공모사업 수행 방식과 유사한 방안이다. 행정안전부는 부처 중심으로 해결되지 않는 사회적 난제들을 국민들의 다양한 시각을 통해 혁신적으로 해결할 방안을 모색하고자 포상금과 지원금 지급을 예정하여 진행된 공모사업이다. 행정안전부는 문제를 미리 정해두고 예산을 집행하는 것이 아니라 ‘도전.한국’ 이라는 사업을 위한 예산을 배정받아 문제의 발굴 및 해결책 공모 이후 당선자에 대해 예산을 집행한다. 현안 이슈가 있는 정부부처는 물론 일반 국민들의 문제 발굴을 위한 공모 과정부터 거치게 된다. 이를 부처 및 전문가가 참여하는 과제 심의위원회를 통해 15개 내외의 과제로 선정하고 과제

의 규모에 따라 과제별 포상규모를 확정하여 해결방안에 대한 공모로 이어지게 된다. 자세한 단계별 내용은 다음과 같다.

〈표 5-48〉 도전.한국 사업 단계

문제발굴	<ul style="list-style-type: none"> • 도전할 문제 공모 • 정부부처 수요조사 및 국민의견 수렴 • 과제 심의위원회에서 15개 내외 과제 및 과제별 포상규모 확정
아이디어 공모 및 시상	<ul style="list-style-type: none"> • 해결방안 공모 (국민 누구나 참여) • 심사 및 시상(포상)
아이디어 숙성 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 아이디어 고도화 지원(전문기업 기술지원, 전문가 자문 등)
정책 환류	<ul style="list-style-type: none"> • 정부정책 반영 • 유관부처 연계사업 추진 지원 (R&D, 시제품, 창업 등)

*출처: 광화문 1번가 - 도전.한국 소개⁹⁶⁾

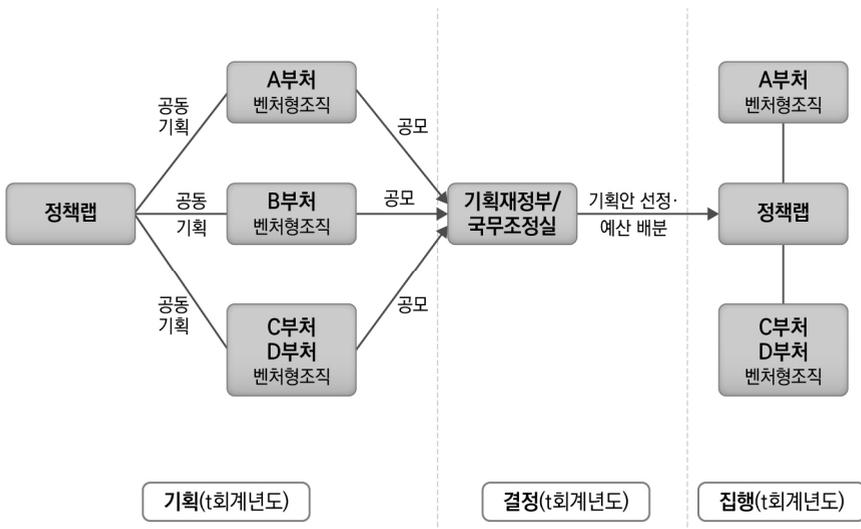
이러한 방식을 벤치마킹하여 기획재정부가 혁신예산을 일정액 재원으로 보유하고, 이를 활용한 공모형 정책랩 사업으로 다음과 같은 방안을 고려할 수 있다. 다부처 이슈의 난제를 기획재정부가 직접 선정하거나 부처 수요를 조사하여 선정한 뒤 중앙행정기관 및 공공기관을 대상으로 하여 정책랩 운영 공모를 실시한다. 해당 이슈의 소관 부처들은 이를 담당할 벤처형 조직을 임시조직으로 설치하거나, 기존의 벤처형 조직의 예산이 부족한 경우, 혹은 외부 정책랩 및 타 기관 벤처형 조직과의 협업이 필요할 경우 관련 당사자들이 해당 정책문제를 대응할 정책랩을 기획한다. 즉, 부처 A의 벤처형 조직, 부처 B의 벤처형 조직, 부처 C의 벤처형조직과 협의된 정부 외부의 정책랩 수행 주체가 함께 해당 정책문제를 해결할 정책랩 수행 사업 계획을 세우고 경제·산업 분야의 경우에는 기재부, 그 외 분야는 국무조정실의 혁신예산 공모에 지원한다. 현안으로 등장한 다부처 이슈가 발생할 경우, 소관 부처들이 공동으로 주도하여 먼저 문제를 제안하고 본 예산 사업에 지원하는 것도 가능할 것이다. 이를 부처 및 전

96) 광화문 1번가 홈페이지 (https://www.gwanghwamoon1st.go.kr/front/intropage/intropageShow.do?page_id=b4d3b72d0209481e80050b34d7269ee7&menu_id=409, 검색일: 2020.10.31.)

문가가 참여하는 과제 심의위원회를 통해 과제 및 외부 정책랩의 수행 역량 등 사업계획을 평가한 후 적격성을 갖춘 경우 외부 정책랩에게 예산을 배정한다. 앞서 제시한 부처 주도형 다부처 협력 정책랩 사업의 형태와의 차이점은 전년도 예산 편성 과정을 거칠 수 없는 현안 이슈를 다룰 수 있는 정책랩의 운영을 가능하게 하는 방안이라는 점에서 장점이 있다.

본 연구가 제시하는 공모형 정책랩 사업 예산 배분 방안을 도식화 하면 아래 그림과 같다.

〈그림 5-6〉 공모형 정책랩 사업 예산 배분 절차



*출처: 저자 작성

4) 혁신활동을 위한 예산 활용 방안 종합

정책랩을 활용한 개방형 혁신 활동 활성화를 위하여 본 연구가 제안하는 예산활용 방안을 종합하면 다음과 같다.

〈표 5-49〉 정책랩 기반 개방형 혁신활동 활성화를 위한 예산 확보 방안 종합비교

구분	기존 예산 활용안		신설	
재원	부처 예산		혁신 예산	기금
	행정효율화사업 예산	각 정책연구 용역 예산		
운용 주체	각 부처 혁신 행정담당관	각 부처 담당 실·국·과	기획재정부 혁신성장 추진단	전문재단 또는 소관부처
정책랩 수행 주체	부처 내 벤처형조직 + 외부 정책랩 수행 주체			
장점	현실 가능성 및 실효성		다부처 협력 사업이 가능	평가와 감사 부담 경감으로 자율적이고 탄력적인 정책랩 운영이 가능
한계	부처 단독 과제로 진행되어 다부처 협력이 어려움		동일 정책문제에 대한 중복 과제 수행 가능성	재위탁 등으로 추진체가 지나치게 복잡해지고 재정관리의 도덕적 해이 발생 가능성
도입 가능 시기	단기		중·단기	장기

*출처: 저자 작성

4. 정책제언 종합 정리

지금까지 본 연구에서 논의한 개방형 정부혁신 활성화를 위한 정책랩 활성화 방안을 개인, 조직, 체계 수준에서 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 5-50〉 정책랩 활성화를 위한 정책제언

수준	정책제언	세부내용	
개인	정책랩 교육 프로그램 보완 및 신설	마인드셋 /정책랩 준비 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩을 정책수단으로 선택할 기준 마련 및 교육 • 적극행정으로서의 정책랩 • 정책랩 성공사례 교육 • 정책랩 도입/운영 시 필요 조건 • 갈등조정·퍼실리테이터의 역할

수준	정책제언	세부내용	
		문제식별 단계	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 디자인 사고 미래예측역량 향상과정의 보완 네트워크 관리 및 워크샵 운영 방법 교육 정책분야별 전문가와의 조기 세미나를 통한 지식·기술 자체 점검 역량 강화
		아이디어 생성 단계	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 디자인 사고 미래예측역량 향상과정의 보완 PBL & 시나리오플래닝 네트워크 관리 및 워크샵 운영 방법 교육 전략적 디자인 사고 및 시나리오 플래닝에 따른 자유로운 정책 의제 제안 실습
		프로포절 개발 단계	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 디자인 사고 미래예측역량 향상과정의 보완 프로토타입 실천 계획을 위한 예산 과정에 대한 집중 학습 프로토타입 집행을 위한 예산 계획을 포함한 기획보고서 작성 실습
		프로토타이핑 단계	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 디자인 사고 미래예측역량 향상과정의 보완 정책 타당성 검토를 위한 워크샵·자문 운영 방법 교육 정책 타당성 검토 및 외부 자문 반영한 기획보고서 수정·보완 과정 실습 정책의제안에 대한 구체적인 정책과제·전략 작성 교육
		프로젝트 평가 /반복실험 단계	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입에 대한 피드백 및 반복실험 결과를 반영한 수정 과정의 필요성에 대한 학습 프로토타이핑과 그 도출 결과인 정책과제·전략에 대한 평가
조직	정부지원 형태의 정책랩 운영	<ul style="list-style-type: none"> 정부 외부에서의 정책랩 활동 지속 강화 	
	정부 내부 혁신실행 조직으로서의 벤처형 조직의 기능 강화 - 정부조직관리지침 및	벤처형 조직 개념 및 대상과제 수정	<ul style="list-style-type: none"> 개념: 성과달성 여부는 다소 불확실하나 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하거나, <i>미래행정 수요에 대한 탐색과 반복 실험을 통해 선제적으로 정책의제를</i>

수준	정책제언	세부내용	
	벤처형조직설치·운영 지침 개정		<p><u>도입하는</u> 도전적 과제를 추진하는 조직</p> <ul style="list-style-type: none"> 대상: 혁신성·도전성·<u>미래지향성</u>·신기술 적용가능성 등을 고려, 정부기능 내에서 <u>정책랩 방식의 실험을 통해</u> 구체화할 수 있는 창의적 과제 추진
		협업형 벤처형 조직 운영에 대한 행정안부의 지원 의무 신설	<ul style="list-style-type: none"> 다수의 부처가 수행하는 사무의 목적, 대상 등이 유사하거나 연관성이 높은 경우 각 부처가 협의하여 벤처형 조직을 운영할 수 있으며 행정안전부는 이에 대한 제도적 기반을 마련해야 한다
		벤처형 조직운영 부처의 정책랩 방식 혁신활동에 대한 지원 노력 의무 신설	<ul style="list-style-type: none"> 벤처형조직을 운영하는 부처는 우수인력 우선 배치, 성과우수자에 대한 우대 방안 마련, <u>지속적 학습, 정책랩 방식의 혁신 활동 지원 등</u> 벤처형 조직이 실질적인 성과를 창출하도록 노력한다. <u>* 정책랩 방식의 혁신 활동: 정책수요자·다양한 이해관계자·현장전문가 등과의 협업과 상호학습 및 정책 공동생산, 정책 프로토타입에 대한 실험 등</u>
		설치·운영특례의 '인사' 관련 사항 개정으로 개방형 혁신 역량 및 정책랩 방식의 활동 역량 강화, 위험감수 동기부여	<ul style="list-style-type: none"> 아이디어 구현과정의 난이도를 고려, 팀 워크·목표의식을 공유하고 전문지식·경험·열정을 갖추고 <u>개방형 혁신 역량 이 있는</u> 인재 확보·배치 중요 <u>*예: 벤처형 조직 부서장에게 정책랩 방법론에 대한 교육 참여 및 정책랩 운영 워크숍 참여 의무화</u> 유연한 근무환경, 성과우수자 뿐만 아니라 <u>적극행정 등 혁신을 위해 위험을 감수한 경우에도</u> 특별승진·승급, 성과평가·상여금 등 인사상 우대
체계	혁신 행정 담당 관 정부 내부 개방형 혁신 총괄 지원체계로서의 혁신행정담당관의 역할 강화를 위한 신설 직무 제안	전략 측면	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신과제와 정책랩 사업 구조 간의 연계 강화 벤처형 조직 설치 및 정책랩과의 협업 기획

수준	정책제언		세부내용	
			과정 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 도전적인 똑똑한 실패에 대한 보상으로 혁신활동의 동등성 확립 • 적극행정 지원 • 협업의 일상화 지원 • 학습을 위한 실패사례 공유 인센티브 제공 • 정책실험 계획 공동 수립 및 집행, 평가 지원 등의 성과관리
			구조 및 거버넌스 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 정책랩이 다루는 정책혁신 이슈에 대한 조직내 부서간, 부처간, 민관 협업 활성화로 기관과 혁신실행조직의 네트워크 간 연결핀 역할 수행 • 프로토타입 정규화 시 필요할 경우 직제 변경 및 인력 재배치로 정책혁신 지원 • 지식네트워크 관리
			자원 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신실행조직의 목표달성을 위한 물입 지원 • 제안제도 활성화에 기반한 실험적 일하는 방식 혁신 지원 • 벤처형 조직 역량강화 지원
성과 평가	프로토타이핑 활동 활성화를 위한 성과관리 - 공무원 성과 평가 지침 개정		프로토타이핑 활동 평가 지양	<ul style="list-style-type: none"> • <i>성과계약 체결 항목 개정</i> • 프로토타이핑 단계의 과제를 '관리과제'가 아닌 별도의 개인 성과목표로 설정 • 정책랩 방식의 과제 평가 시 성과목표 달성도를 제외하거나 평가항목의 일부로 구성
			결과위주 평가 지양	<ul style="list-style-type: none"> • <i>성과목표 선정 항목 개정</i> • 정책랩 방식의 단위 업무를 수행하는 경우 예외적으로 성과목표 등 성과계획 수립을 생략할 수 있도록 명문화 • <i>성과계약 등 평가 실시 목적, 평가지표 도출 예시 항목 개정</i> • 정책랩 방식의 과제 평가시 '투입', '과정', '산출', '결과' 단계별 평가지표에 대한 적절한 배분 및 설정 • '투입', '과정', '산출', '결과' 단계별 인과관계를 명시할 수 있는 평가지표 도출

수준	정책제언	세부내용	
			<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 방식의 과제 수행 시 다년도 과제의 관점에서 바람직한 결과를 도출할 수 있는 '투입', '과정', '산출' 지표를 정성 및 정량 지표를 활용하여 설정(정성 지표 최대 70% 설정 가능)
		학습과 컨설팅 개념의 평가	<ul style="list-style-type: none"> 평가자 및 확인자 항목 개정 정책랩 방식의 과제 평가 시 정책랩의 운영 주요 구성원을 평가자로 지정 가능 평가자 대상 교육 항목 개정 정책랩 방식의 과제 평가 시 학습과 성장을 위한 컨설팅 방식의 평가에 대한 교육, 정책랩 방식을 활용한 혁신에 대한 교육 실시 필수
		'똑똑한 실패' 장려	<ul style="list-style-type: none"> 최종평가, 준수사항 항목 개정 최종평가 시 혁신성과 창의성 추가 고려 벤처형 조직의 구성원으로서 정책혁신을 위한 미래지향적이고 실험적인 업무를 성실히 수행하였으나 목표를 미달한 경우 해당 과제 수행 과정의 난이도, 혁신성, 창의적 직무수행태도 등 감안하여 평가
예산	기금 신설	<ul style="list-style-type: none"> 정책랩 등의 혁신활동·정책실험의 필요성 및 효과성 근거 법률 마련 기금관리 주체 설정 및 정책랩 운영·실행을 기금 고유사업으로 설정하는 계획안 수립 	
	기존 예산 활용	부처별 정부연구 개발 예산 활용	<ul style="list-style-type: none"> 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 개정 (정책연구)정책랩을 통한 의제 발굴 및 학습을 목적으로 하는 정책 연구 수행 시 연구용역 발주 가능 (연구결과의 평가 및 활용) 정책랩을 통한 의제 발굴 및 학습을 목적으로 하는 정책연구의 경우 정책연구 종료 후 연구 결과 평가 필요, 단 정책연구결과 활용 상황 점검 대상에서 제외

수준	정책제언		세부내용
		부처별 행정효율화 사업 예산 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 정부업무평가 기본법 시행령 개정 • (중앙행정기관의 자체평가) 기관 임무를 수행하기 위한 혁신적 방식의 수행 여부 추가 • 행정규제기본법 개정 • (기존규제의 자체정비) 정책랩 등의 방식을 통한 이해관계인·전문가 등의 기존규제 관련 의견 수렴 및 규제 정비 • 적극행정 운영규정 개정 • (적극행정 실행계획의 수립 등) 정책랩 도입을 통한 적극행정 추진에 관한 사항 추가
		혁신예산 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 과기부의 다부처 협력 R&D 예산 중 부처 주도 사업 유형 벤치마킹 • 다부처 협력이 필요한 정책문제 수요를 기반으로 부처들의 자율적인 공동기획 수립 후 기재부/국조실 혁신예산 차년도 배분
		공모형 정책랩 사업 예산 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부의 '도전, 한국' 공모사업 수행 방식 벤치마킹 • 기재부/국조실 선정 다부처 이슈의 난제 또는 부처 수요조사를 기반으로 정책랩 운영 공모, 당선 정책랩에 혁신예산 배정

*출처: 저자 작성

제6장

결론



제6장 결론

최근 정부에서는 정책과정에 시민, 기업 등 다양한 행위자가 정책과정에 참여하여 문제해결 방안을 모색하는 개방형 혁신을 시도하고 있다. 그러나 복합적 난제 해결을 위해 정부가 필연적으로 개방형 혁신을 실행해야 하는 환경변화에도 불구하고 혁신활동을 포함한 정부의 모든 활동이 뿌리를 두고 있는 관료제적 운영원리 간 상충지점으로 인하여 개방형 혁신의 폭과 깊이에 한계가 있다. 관료제의 일상 조직이 개방형 혁신을 수행하는데 한계가 있으므로 해외 선진국에서는 2000년대 초반부터 개방형 혁신을 주요 미션으로 하는 ‘정책랩’을 활용하여 창의적이고 협력적 과정을 통한 복합 난제 해결을 시도해 오고 있다. 우리나라에서도 기획재정부의 「혁신성장 확산·가속화 전략」을 통해 혁신성장 분야에 개방형 혁신 원리를 적용하는 “열린 혁신 플랫폼”을 시도, 국책연구기간이 정책랩 기능을 수행하고 있다. 전문성과 대표성 높은 다양한 참여자 거버넌스를 구축하고 이들간 소통을 활성화하기 위한 방법을 활용, 집단지성에 기반한 정책의제를 개발하는 ‘열린 혁신 플랫폼’의 운영은 기존의 개방형 혁신이 개방성, 행동 지향성, 사용자 우선주의, 공동생산 측면에서 한계를 보여 왔다는 측면에서 보다 진일보한 형태의 개방형 혁신이 중앙정부의 정책과정에서 적용되기 시작하였음을 의미한다. 정책랩은 디자인사고와 시스템사고를 기반으로 정책 문제를 기존과 다른 관점에서 인식하는 방법, 혁신적인 방법을 통해 문제를 해결하고자 하는 참여자의 마인드셋, 참여자 간 양방향 소통 및 사중나선 모형에 의한 학습, 빠른 속도의 소통·학습·아이디어의 발전을 요소로 가지고 운영된다는 측면에서 기존의 개방형 혁신을 진일보시킬 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 정책과정에서 정책랩을 본격적으로 활용하게 된 시점에서 개방형 혁신을 정책과정 전 주기에서 촉진할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다는 문제인식에서 시작되었다. 정책랩이라는 장(場)을 통해 디자인 사고와 시스템 사고 기반의 정책문제를 인식하고 참여자 간 소통과 상호작용 과정을 통해 민첩하게 진화한 아이디어를 정책의제화하여도 실행단계에서 기존의 관료제적 운영원리에 부딪혀 아이디어의 혁신성이 퇴색하거나 실행자체가 무산되어서는 안 되기 때문이다. 즉 정책랩이라는 ‘플랫폼’에 혁신실행 주체로서의 정부가 보다 폭넓게, 그리고 자유롭게 참여하여(policy lab as a platform) 다양한 민간 행위자와 함께 소통하고 아이디어를 공유함으로써 정책문제를 새롭게 인식(policy lab as a methodology), 의제 설정단계에서의 프로토타이핑(policy lab as a methodology) 뿐만 아니라 실행단계에서의 프로토타이핑을 활성화할 수 있어야 한다(policy lab as a policy process).

이에 본 연구는 첫째, 개방형 정부혁신의 차원과 특성을 도출하고 이를 기준으로 현재 정부의 개방형 정부혁신 현황을 개인, 조직, 체계 수준에서 분석하였다. 개방형 혁신의 유용성에 대한 공무원의 인식 수준이 높은 상황이 아니며 혁신적으로 업무를 실행할 수 있도록 설립한 벤처형 조직 또한 개방형 혁신을 통한 복합난제 해결을 미션으로 운영되고 있지는 못한 실정이다. 공무원과 혁신실행 조직이 도전적인 문제를 창의적이고 혁신적으로 해결하도록 독려할 수 있는 지원체계가 부족한 상황이다. 이러한 상황은 개방형 혁신을 더욱 촉진할 수 있는 처방으로서의 정책랩이 요구됨을 시사한다.

둘째, 그렇다면 정책랩을 도입하여 활성화 할 준비는 되어 있는가? 본 연구는 정책랩의 구성요소를 도출하고 이를 기준으로 ① 공무원 ‘개인’은 정책랩 방식을 활용하여 혁신활동을 할 준비가 되어 있는지, ② 정책랩을 정부 내부에서 ‘조직’ 차원으로 제도화하여 실행할 수 있을 것인지, ③ 개인과 조직의 혁신활동을 뒷받침할 체계 차원의 지원은 가능할 것인지를 중심으로 미래를 위한 진단을 실행하였다. 그 결과 문제해결형 조직 구성원의 준비도가 높은 반면 혁신행정담당관 소속 공무원이나 일반 공무원의 준비도는 그에 비해 낮은 것으로

나타났으며 정책랩을 운영할 조직에 대해서는 외부 전담체계를 더욱 선호하는 것으로 나타났다. 한편 도전적인 혁신활동을 독려할 수 있는 체계 차원의 준비도는 아직 미흡한 것으로 나타났다.

셋째, 개인, 조직, 체계 차원에서 미래를 위한 준비도가 이러한 상황이라면 어떠한 정책적, 제도적 개선을 통해 정책랩을 활성화할 수 있을 것인가? 본 연구는 ① 개인 차원에서는 정책랩 패키지 프로그램을 개발, 방법론으로서의 정책랩(policy lab as methods)을 확산하고자 한다. ② 조직 차원에서는 정부 외부의 정책랩과 정부 내부의 혁신실행조직을 활성화하고 연계하여 플랫폼으로서의 정책랩 기능(policy lab as platform)을 강화하고자 한다. 이에 현행 벤처형 조직이 보다 미래지향적인 문제 해결을 위해 정책랩과 협력하여 운영되고 벤처형 조직 구성원의 이러한 혁신활동을 더욱 장려할 수 있도록 정부조직 관리지침 개정안을 제시하였다. ③ 정책랩이 정책과정 그 자체로서 작동(policy lab as process) 하기 위해서는 혁신활동에 대한 체계차원에서의 지원이 필요한 바 개방형 혁신 총괄지원체계로서의 혁신행정담당관의 신규기능, 정책랩과의 연계를 통한 개방형 혁신의 실효적 지원을 위한 공무원 성과평가지침 개정안, 자발적 혁신활동의 안정적 운영을 위한 혁신예산 확보 및 활용방안을 제안하였다.

이상과 같은 정책제언은 정책랩이 활성화되려면 ‘정부내부’에서의 혁신이 함께 이루어져야 한다는 문제인식에서 출발한 것이다. 이는 곧 정부 내부의 혁신과 정책 혁신이 맞물려 있음을 의미한다. 기존의 연구가 정부내부관리혁신에만 초점을 맞추었다면 본 연구는 정부내부의 혁신과 정책혁신의 연계방안을 정책제언을 통해 제시하였다고 생각한다. 또한 참여와 협력에 관한 기존의 선행연구가 참여제도와 영향요인과 같은 수준에 대해서 논의하였다면 본 연구는 ‘개방형 혁신’이라는 개념과 특성의 기준에 따라 참여와 협력의 현황을 진단하여 진일보한 개방형 혁신을 위한 정책랩 활성화 방안을 제시하였다는 점에서도 차별성이 있다. 본 연구가 제안한 정책제언을 통해 정책랩이 더욱 활성화된다면 정책과정 전 주기에서 시민, 기업, 학계, 공무원 등 다양한 혁신의 주체가 집단

지성에 기반하여 아이디어에 대한 정책실험을 공동수행하고 오차를 수정, 검증하는 과정을 통해 정책 과정의 정당성 뿐만 아니라 정책 효과성 또한 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 정책랩의 활성화 방안을 ‘정부내부’에 초점을 두고 수행되었으나, 향후에는 정책랩 활성화에 영향을 미치는 보다 폭넓은 생태계 연구가 필요하다. 정책랩이 기존의 개방형 혁신과 차별성을 가지고 운영되어 정책과정의 정당성 및 효과성을 제고하기 위해서는 정책랩의 특성에 부합하는 활동이 수행되어야 한다. 이러한 활동들은 정책랩 자체의 역량이 뒷받침될 때 가능하다. 정책랩의 역량은 초학제적 전문성에 기반한 정책랩 운영 거버넌스, 데스크 연구와 현장 연구의 융합, 정책 수요에 대한 다양한 종류의 증거(evidence) 활용이 종합적으로 갖추어져야 제고될 수 있다. 이와 같은 관점에서 정책랩 활성화 생태계 조성이 이루어져야 한다. 향후에 이를 위한 정부 역할에 관한 연구가 이루어지길 기대하며 본 연구를 마친다.



참고문헌



참고문헌

〈국내문헌〉

- 강정석·서원석·이재호·조세현·탁현우·정서화·한병훈. (2018). “사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구. 경제인문사회연구회 협동연구총서 18-07-01.
- 강제상·임영제. (2002). 거버넌스논의와 행정관리에 주는 함의 - 행정개혁을 중심으로. 한국정책과학학회보, 6(2): 55-71.
- 고용수. (2015). R&D의 혁신지향성 강화를 위한 새로운 평가방법 모색: ‘발전적 평가 (Developmental Evaluation)’를 중심으로. 한국과학기술기획평가원 이슈페이퍼 2015-10.
- 관계부처 합동. (2019.08.21.). 혁신성장 확산·가속화 전략, 혁신성장 확산·가속화를 위한 ‘2020 전략투자방향’.
- 관계부처 합동. (2020). 2020 정부혁신 종합 추진계획.
- 국가공무원인재개발원. (2020). 2020 교육운영계획. 국가공무원인재개발원.
- 권향원. (2015). 관료제의 이론적-철학적 변호: 반관료주의(신자유주의) 행정 개혁 담론의 극복과 제언. 정부학연구, 21(1): 41-81.
- 권향원·공동성. (2015). 공공철학으로서의 행정학: 한국 행정개혁의 사상적 빈곤과 편향에 대한 비판적 검토와 교훈. 한국행정정보, 54(3): 25-60.
- 권향원·윤영근. (2020). 공공문제해결을 위한 ‘정책 공동생산’(co-production)의 개념적 이해 및 사례의 유형화 연구. 한국사회와 행정연구, 30(4): 1-26.
- 권향원·윤영근·박중훈. (2018). 사회혁신(social innovation) 기반 마련을 위한

- 중앙 및 지방정부의 역할과 지원모델 연구. 한국행정연구원 연구보고서.
- 김근세. (2017). Christopher Hood의 신공공관리론. 오석홍(편). 행정학의 주요이론(제3판). 법문사.
- 김근세·최도립. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 한국행정학보, 30(3): 35-51.
- 김기현·유민상·변금선·배정희·차세영·강정석·이화진·권향원·이승호·김문길·박미선·배진우·이민정. (2020). 청년정책 현황 진단 및 정책추진 실효성 제고방안 연구 (협동연구총서 20-23-01). 경제인문사회연구회.
- 김미경. (2016). 정부3.0 성과확산을 위한 변화관리방안 제안: 일하는 방식 표준화요인 개발을 중심으로. 한국인사행정학회보, 15(2): 203~236.
- 김병섭. (1996). 기업가적 정부혁신의 길: 그 의미와 한계. 한국정책학회보, 8(3): 11-30.
- 김선명. (2005). 공공부문 혁신의 접근방법에 관한 인식론적 비평: 현상학적 접근방법을 중심으로. 한국행정학보, 39(4): 1-18.
- 김선아·박성민. (2017). 중앙행정기관 인사혁신 가치의 보편성과 특수성에 관한 연구: 조직 특성별 차이 검증을 중심으로. 한국행정논집, 29(2): 325-356.
- 김선욱. (2018). 기금의 신축적 운용과 시사점. 한국재정정보원.
- 김순양. (2017). 일선공무원의 재량행위(裁量行爲) 원인에 관한 비교 연구 - 복지공무원과 규제공무원을 중심으로. 지방정부연구, 21(1): 53-83.
- 김윤권. (2013). 협업행정의 동인과 제약에 관한 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 1108-1141.
- 김은정·문세영·김한해·이주석·윤수진·신애리. (2016). 부처간 협업조정 기능 강화 및 전략적 예산배분을 위한 다부처사업 운영체계 설계. 한국과학기술 기획평가원 연구보고 2016-044.
- 김은주·은재호·박 준·정동재·한정훈. (2018). 국민참여와 소통 확대를 위한 행정절차 법제 정비 방안 연구. 법제처 연구용역과제 보고서.
- 김정인. (2018). 숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 한국공공관리학보, 32(1): 133-160.

- 김태영. (2006). 정부혁신(政府革新)의 철학적기초(哲學的基礎)에 관(關)한 소고(小考). 한국행정학보, 40(4): 1-23.
- 나태준·박여울·남지현. (2014). 폐쇄된 정책공동체의 특성이 정책에 미치는 영향에 관한 연구: 한식세계화사업을 중심으로. 행정논총, 52(1): 95-122.
- 노화준. (2010). 정책설계의 사회의 재구성과 발전적 평가의 활용: 새마을 운동 정책을 중심으로. 한국정책학회보, 19(4): 1-39.
- 농림축산식품부. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 농촌진흥청. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 라휘문·김영희. (2006). 지방행정혁신 평가모형의 적실성 평가. 한국사회와 행정연구, 17(2): 109-130.
- 문화재청. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 박경효. (2014). 재미있는 행정학 (제2판). 도서출판 윌비스.
- 박석중. (2019). 다부처 협력 R&D 사업 활성화를 위한 예산편성 체계 제언. KISTEP Issue Paper 통권 제264호. 한국과학기술기획평가원.
- 배귀희. (2008). 인사개혁 성공 결정요인에 대한 연구: 수용도를 중심으로. 한국정책과학학회보, 12(3): 121-144.
- 백상준. (2015). 핀란드 미래연구의 심장, 시트라(Sitra). 국회보, 583: 38-39.
- 법무부. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 법제처. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 산림청. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 산업통상자원부. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 성지은·박인용. (2015). 대만의 사용자 기반 혁신과 ICT 리빙랩. 과학기술정책연구원 동향과 이슈, 21.
- 성지은·박인용. (2016). 시스템 전환 실험의 장으로 리빙랩: 사례분석과 시사점. 기술혁신학회지, 19(1): 1-28.
- 성지은·송위진·정병결·최창범·윤찬영·정서화·한규영. (2017). 국내 리빙랩 현황 분석과 발전 방안 연구. 과학기술정책연구원 정책연구.
- 성지은·한규영·정서화. (2016). 지역문제 해결을 위한 국내 리빙랩 사례 분석.

- 한국과학기술학회, 16(2): 65-98.
- 소방청. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 열린 혁신 플랫폼 운영위원회. (2020). 내부자료.
- 왕재선, 김서용. (2009). 조직혁신의 다차원성과 결정요인: 혁신속도, 범위 및 빈도를 중심으로. 한국행정학보 43(3):73-99.
- 윤경준·권용수·장현주. (2006). 정부혁신 추진성과의 결정요인에 관한 실증연구. 정책분석평가학회보 16(4): 119-146.
- 윤창근·황창호·정세희. (2019). 얼리어답터(Early Adopter): 조직 특성이 초기 혁신수용에 미치는 영향 분석. 한국행정학보, 53(2): 35-59.
- 이건창·서영옥·채성욱(2010). 네트워크 구조와 조직학습문화, 지식경영참여가 개인창의성 및 성과에 미치는 영향에 관한 실증분석: SI제안팀과 R&D팀의 비교연구. 한국경영정보학회 춘계학술대회 자료집, 596-623.
- 이광희·윤수재·이도석·도명록. (2017). 4대 복합혁신과제 평가 방안. 한국행정연구원 수시과제 2017-02.
- 이재호·조세현·윤광석·권왕원·차세영·함종석. (2019). 정부혁신 우수사례 분석과 향후 방향. 한국행정연구원 수시과제 2019-08.
- 이정주·이승호. (2018). 새로운 디자인 도구들. 인사이드.
- 이제훈. (2003). 정부혁신과 지방분권 연계방안: 전략과 향후의 과제. 한국거버넌스학회보, 10: 147-169.
- 이종수. (2006). 정부혁신과 인사행정 : 혁신의 과정과 전략, 그리고 인사행정의 논점. 다산출판사.
- 인사혁신처. (2018. 01). 정부기관 근무혁신 종합대책.
- 인사혁신처. (2019). 2020년 공무원 인재개발 종합계획. 인사혁신처.
- 인사혁신처. (2020). 공무원 성과평가 등에 관한 지침. 인사혁신처 예규 제86호.
- 임도빈·조원혁·정현정. (2012). 공무원의 탈관료적 규정변용(rule bending) 행태에 관한 연구. 한국정책연구, 12(4): 453-475.
- 임성근. (2017). 정부3.0 체감도 향상 방안 연구. 한국행정연구원 연구보고서 2016-36.

- 임성은·강현철. (2017). 정치적 요인에 따른 지방자치단체 정책 변동유형 연구: 박원순 서울시장의 취임 전후 정책비교를 중심으로. GRI연구논총, 19(2): 277-302.
- 장지원·김석은. (2007). 조직혁신 영향요인에 관한 연구: 통합부처를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 17(4): 17-41.
- 장지원·진종순. (2006). 조직문화와 조직구성원의 혁신성향: 중앙정부부처 공무원을 대상으로. 한국사회와 행정연구, 17(3): 33-54.
- 전영평. (2008). 거버넌스와 지방정부혁신: 가능성과 과제. 국정관리연구, 3(1): 97-114.
- 정병걸·성지은. (2019). 일선행정의 혁신과 리빙랩: 치안현장 문제해결을 위한 폴리스랩사업 사례. 한국행정학보, 53(4): 275-296.
- 정상원·송은지. (2017). 사회복지사의 성장욕구와 직무적합성이 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구 - 조직지원인식의 조절효과. 한국사회복지행정학, 19(3): 235-261.
- 정상훈. (2019). 정부혁신을 위한 국민참여. 한국행정학회 학술발표논문집, 995-1010.
- 정서화·조세현. (2019). 개방형 정부혁신을 위한 정책랩의 활용과 함의. 한국정책학회 추계학술대회 발표논문.
- 정주용·조광래. (2016). 중앙정부의 행정개혁 추진력이 지방공무원의 참여에 미치는 영향에 관한 실증연구. 한국공공관리학보, 30(2): 1-27.
- 조달청. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 조세현·정서화. (2018). 사회적 가치 창출과 정부혁신. 강정석·서원석·이재호·조세현·탁현우·정서화·한병훈. (2018). 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구, 2장. 경제인문사회연구회 협동연구총서 18-07-01.
- 조세현·정서화·김윤경·하은희·차세영·이화진. (2019). 개방형 정책협업모델 연구: 열린정책랩(Open Policy Lab) 운영 II. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 19-28-01.
- 조세현·정서화·윤영근·김기현·정미나. (2018). 시민 참여형 정책협업모델 연

- 구: 열린정책실험 운영. 경제인문사회연구회 협동연구총서 18-27-01.
- 조세현·정서화·함중석. (2019). 정책랩(Policy Lab)의 개념, 동향 그리고 시사점. 한국행정연구원 이슈페이퍼, 75.
- 중소벤처기업부. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 차상덕·최호진. (2003). 한국에 있어서 기업가적 정부혁신모형 도입의 적실성에 관한 연구. 한국정책과학학회보, 7(2): 159-187.
- 최태현. (2018). 참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로. 한국행정학보, 52(4): 501-529.
- 충북연구원. (2020). 충북 Issue & Trend, 제39호.
- 쿠퍼, 테리. (2013). 공직윤리: 책임있는 행정인. (행정사상과 방법론 연구회 옮김). 조명문화사. 원제: Cooper, T. (2012). The Responsible Administrator: An Approach To Ethics For The Administrative Role. Jossey-Bass.
- 통계청. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 하연섭. (2010). 정부예산과 재무행정. 다산출판사.
- 한국재정정보원. (2020). 2020 회계·기금 운용 구조. 한국재정정보원.
- 한국행정연구원 정부혁신연구실. (2020a). OPL RE:View, Vol.1.
- 한국행정연구원 정부혁신연구실. (2020b). OPL RE:View, Vol.2.
- 한용용·김주일. (2020). 2020년도 정부연구개발예산 현황분석, 한국과학기술 기획평가원 조사 2020-002.
- 해양수산부. (2019). 2019년도 해양수산부 정부혁신 실행계획.
- 해양수산부. (2020). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 행정안전부. (2018a). 정부혁신 100대 우수사례집.
- 행정안전부. (2018b). 정부혁신종합추진계획
- 행정안전부. (2019.02.). 국민생활 체감형 공공서비스 혁신을 위한 2019년 국민디자인단 운영계획.
- 행정안전부. (2019.05.17.). 세종에도 국민 정책소통 공간이 생겼어요! - 광화문과 함께 정부세종청사에 열린소통포럼, 서울-세종 영상토론 가능 -.

- 행정안전부. (2019.06.13.). 반짝이는 아이디어, 벤처팀으로 빛을 발하다.
- 행정안전부. (2020a). 2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 행정안전부. (2020b). 2020년도 정부조직관리지침. 붙임15. 벤처형조직 설치·운영 지침
- 행정안전부. (2020.05.04.). 반짝이는 혁신 아이디어, 벤처팀으로 태어나다.
- 행정안전부. (2020.05.03.). 반짝이는 혁신 아이디어, 벤처팀으로 태어나다.
- 행정안전부 국민참여혁신과. (2019). 국민참여제도 운영현황 보고. (행정안전부 국민참여혁신과 내부자료)
- 행정안전부·한국행정연구원. (2019). 쉽게 읽는 문재인 정부 정부혁신.
- 허철행. (2018). 한국 사회복지서비스 전달체계의 혁신. *사회과학연구*, 34(1): 1-33.
- 홀비치, 린다. (2020). 애자일 조직: 빠르고 복잡하게 변화하는 시대 조직 생존의 비밀. (구기욱, 박연수 옮김). 쿠퍼북스.
- 홍준현. (2009). 혁신 확산을 위한 지방행정 혁신역량에 대한 평가. *지방정부연구*, 12(4): 55-74.
- 환경부. (2018.07.25.). 국민이 참여하는 미세먼지 저감 환경기술 개발 나선다.
- 황혜신. (2013a). 노무현 정부와 이명박 정부의 정부조직개혁 비교분석. *사회과학연구*, 24(3): 333-360.
- _____. (2013b). 해외사례 비교·분석을 통한 한국 정부업무평가제도의 개선방안 연구. 한국행정연구원 연구보고서 2013-13.

〈국외문헌〉

- Aaker, D. A. (2008). *Spanning Silos: The New CMO Imperative*. Harvard Business Press.
- Afonso, Ó., Monteiro, S., & Thompson, M. (2010). *A Growth Model for*

- the Quadruple Helix Innovation Theory* (FEP Working Paper 370).
Universidade do Porto, Faculdade de Economia do Porto.
- Ahuja, G. (2000). Collaboration networks, structural holes and innovation: a longitu-dinal study. *Administrative Science Quarterly*, 45: 425-455.
- Aldrich, H. E., & Herker, D. (1977). Boundary Spanning Roles and Organization Structure. *The Academy of Management Review*, 2(2): 217-230.
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3): 397-413.
- Allen, W., & Kilvington, M. (2018). *An Introduction to Systems Thinkin and Tools for Systems Thinking - Talking about and Solving Real-world Challenges Together*. (<https://learningforsustainability.net/wp-content/uploads/2019/01/Intro-systems-thinking-and-systemic-design-concepts-and-tools.pdf>, 검색일: 2020.11.02.).
- Andersen, K. K. (2014). *What might open policy-makers learn from OpenIDEO's approach to open innovation?*(https://issuu.com/karolinekirchhubelandersen/docs/itc_single_v4 ,검색일: 2020.10.20.).
- Ansell, C. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. In J. Torfing & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- _____. (2018). Collaborative Platform as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 16-32.

- Antadze, N., & Westley, F. R. (2012). Impact Metrics for Social Innovation: Barriers or Bridges to Radical Change? *Journal of Social Entrepreneurship*, 3(2): 133-150.
- Antle, A. N. (2017). Making Sense of Design Thinking. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 3(2): 92-96.
- Arena, J. M. (2018). *Adaptive Space: How GM and Other Companies are Positively Disrupting Themselves and Transforming into Agile Organizations*. McGraw-Hill Education.
- ARENA. (2018). *A-LAB: IMPACT REPORT 2018*. Australian Renewable Energy Agency.
- Argote, L. (2011). Organizational learning research: Past, present, and future. *Management Learning*, 42(4): 439-446.
- _____. (2012). *Organizational Learning: Creating, Retaining and Transferring Knowledge*. Springer Science and Business Media.
- Argyris, C. (1976). Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making. *Administrative Science Quarterly*, 21(3): 363-375.
- Arnold, R. D., & Wade, J. P. (2015). A Definition of Systems Thinking: A Systems Approach. *Procedia Computer Science*, 44: 669-678.
- Arundel, A., Casali, L., & Hollanders, H. (2015). How European public sector agencies innovate: The use of bottom-up, policy-dependent and knowledge-scanning innovation methods. *Research Policy*, 44(7): 1271-1282.
- Badereau, J., Jullien, C., & Lemardeley, R. (2018). *Accelerating Open Innovation in the Public Sector* (White Paper). BearingPoint.
- Bailey, J. & Lloyd, P. (2016). *The Introduction of Design to Policymaking : Policy Lab and the UK Government*. 2016 Design Research Society 50th Anniversary Conference, 27-30th June 2016, Brighton, UK.
- Baker, N. R., Souder, W. E., Shumway, C. R., Maher, P. M., & Rubenstein,

- A. H. (1976). A Budget Allocation Model for Large Hierarchical R&D Organizations. *Management Science*, 23(1): 59-70.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Policy Press.
- Bason, C. (Ed.) (2014). *Design for Policy*. Gower.
- Bason, C. (2016). *Designing Policy Experimentation* (Presentation Slides). Danish Design Centre.
- Behavioural Insights Team. (2013). *Applying Behavioural Insights to Organ Donation: preliminary results from a randomised controlled trial*. The Behavioural Insights Team.
- Behavioural Insights Team. (2019). *The Behavioural Insights Team: Annual Report 2017-18*. The Behavioural Insights Team.
- Belderbos, R., Carree, M., & Lokshin, B. (2004). Cooperative R&D and firm performance. *Research Policy*, 33: 1477-1492.
- Bellefontaine, T. (2012). *Innovation Labs: Bridging Think Tanks and Do Tanks* (Overview). Government of Canada.
- Bhatti, Y., Olsen, A. L., & Pedersen, L. H. (2011). Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centres, *Public Administration*, 89(2): 577-594.
- Bloch, M., Blumberg, S., & Laartz, J. (2012). *Delivering large-scale IT projects on time, on budget, and on value* (McKinsey on Business Technology No. 27). McKinsey & Company.
- Bogers, M., Chesbrough, H., & Moedas, C. (2018). Open Innovation: Research, Practices, and Policies. *California Management Review*, 60(2): 5-16.
- Borins, S. (2000). Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60(6): 498-507.

- Boswell, J., Settle, C., & Dugdale, A. (2015). Who Speaks, and in What Voice? The Challenge of Engaging 'The Public' in Health Policy Decision-Making. *Public Management Review*, 17(9): 1358-1374.
- Boyer, B., Cook, J. W., & Steinberg, M. (2011). *In Studio: Recipes for Systemic Change*. Sitra, The Finnish Innovation Fund.
- Boyne, G. A., Gould-Williams, J. S., Law, J., & Walker, R. M. (2005). Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(3): 419-435.
- Brown, T. (2008). *Design Thinking*, Harvard Business Review, June.
- Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship. (2018). *Exploring Policy Innovation: Tools, Techniques + Approaches*. The Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship.
- Buchenau, M., & Suri, J. F. (2000). Experience Prototyping. *Proceedings of the 3rd conference on Designing interactive systems: processes, practices, methods, and techniques*, 17-19.
- Buick, F., J. O'Flynn & E. Malbon. Ch. 2. Boundary Challenges and the Work of Boundary Spanners. In Dickinson, H., Needham, H., Mangan, C., & Sullivan, H. (Eds.). (2019). *Reimagining the Future Public Service Workforce*. Springer.
- Carroll, B. W., & Siegel, D. (1999). *Service in the Field*. McGill-Queen's University Press.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Caninnovation labs help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): 1-25.
- Cassiman, B., & Veugelers, R. (2006). In search of complementarity in innovation strategy: internal R&D and external knowledge acquisition. *Management Science*, 52. 68-82.

- Chen, Y. J. (2012). *Suan-Lien Living Lab with Elderly Welfare Focus*. Presented at III ENoLL Living Labs Summer School Programme, August 20th, Helsinki.
- Chen, J., Brem, A. Viardot, E. & Wong, P. K. (Eds.) (2019). *The Routledge Companion to Innovation Management*. Routledge.
- Chesbrough, H. (2006). Ch. 1. Open Innovation: A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation. In H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, & J. West (Eds.), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press.
- Chesbrough, H. Vanhaverbeke W. , & West. J. (Eds.)(2006). *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press.
- Chow, R. (2013). The RIP + MIX Method and Reflection on its Prototypes. In L. Valentine (Ed.), *Prototype: Design and Craft in the 21st Century*. Bloomsbury.
- Christensen, J., & Bunt, L. (2012). *Innovation in Policy: Allowing for Creativity, Social Complexity and Uncertainty in Public Governance*. Nesta.
- Clegg, S., & Dunkerly, D. (1980). *Organization, Class and Control*. Routledge.
- Cooper, T. L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Jossey-Bass Inc.
- Coughlan, P., Suri, J. F., & Canales, K. (2007). Prototypes as (Design) Tools for Behavioral and Organizational Change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43(1): 1-13.
- Curley, M. (2016). Twelve Principles for Open Innovation 2.0. *Nature*, Vol. 533: 314-316.
(<https://www.nature.com/news/twelve-principles-for-open-innovation-2-0-1.19911>, 검색일: 2020.10.20.).

- Curley, M., & Salmelin, B. (2013). *Open Innovation 2.0: A New Paradigm*. Springer.
- _____. (2018). *Open Innovation 2.0: The New Mode of Digital Innovation for Prosperity and Sustainability*. Springer.
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2008). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3): 495-522.
- DeHart-Davis, L. (2017). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review*, 67(5): 892-903.
- Design Council. (2009). *Public Service by Design: A New Route to Public Sector Innovation*, London: Design Council.
- Design Council. (2013). *Design for Public Good*. Design Council.
- de Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1): 146-166.
- Dickinson, H., Needham, H., Mangan, C., & Sullivan, H. (Eds.). (2019). *Reimagining the Future Public Service Workforce*. Springer.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy 15th eds*. Pearson.
- Elstub, S. (2014). Mini-publics: Issues and cases'. In S. Elstub, & P. McLaverty (Eds.), *Deliberative democracy: Issues and cases*. Edinburgh University Press.
- Elstub, S. & McLaverty, P. (Eds.) (2014). *Deliberative democracy: Issues and cases*. Edinburgh University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S. (2012). 'An integrative framework for collaborative governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1-29.
- Escobar, O., & Elstub, S. (2017). *Forms of Mini-publics: An introduction to*

- deliberative innovations in democratic practice* (Research and Development Note). newDemocracy Foundation.
- European Commission. (2013). *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture* (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation). European Commission.
- EU Open Innovation and Strategy Policy Group(2013). Open Innovation 2013. European Commission.
- Felin, T., & Zenger, T. R. (2014). Closed or Open Innovation? Problem Solving and Governance Choice. *Research Policy*, 43(5): 914-925.
- Fishkin, J. S. (2003). Consulting the Public through Deliberative Polling. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(1): 128-133.
- Franzato, C. (2011). Design as Speculation. *Design Philosophy Papers*, 9(1): 23-39.
- Futurs Publics. (2017). French Manifesto for Public Sector Innovation : A New Approach to Public Policy-making. (https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/french_manifesto_for_public_sector_innovation.pdf, 검색일: 2020.10.12.).
- Gamble, J. A. A. (2008). *A Developmental Evaluation Primer*. The J. W. McConnell Family Foundation.
- GAO. (2014). *Office of Personnel Management: Agency Needs to Improve Outcome Measures to Demonstrate the Value of Its Innovation Lab* (GAO-14-306). Government Accountability Office.
- Gascó, M. (2017). Living labs: implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 34(1): 90-98.
- Gastil, J., & Levine, P. (2005). *Deliberative Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Jossey-Bass.
- Gilmore, T. N., & Krantz, J. (1991). Innovation in the public sector:

- Dilemmas in the use of Ad Hoc processes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(3): 455-468.
- Gryszkiewicz, L., Lykourantzou, I., & Toivonen, T. (2016). Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation?. *Journal of Innovation Management*, 4(4): 68-97.
- Haley, B. (2016). Getting the Institutions Right: Designing the Public Sector to Promote Clean Innovation. *Canadian Public Policy*, 42(S1): S54-S66.
- Hallsworth, M., Egan, M., Rutter, J., & McCrae, J. (2018). *Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*. The Behavioural Insights Team.
- Halme, K., Lahde, K., Lamminkoski, H., Makela, M., & Giddings, S. (2019). *Developmental Evaluation of Business with Impact (BEAM) Programme* (Report 4/2019). Business Finland.
- Halse, J. (2014). Tools for Ideation: Evocative Visualization and Playful Modelling as Drivers of the Policy Process. In C. Bason (Ed.), *Design for Policy*. Gower.
- Hambleton, R., & Howard, J. (2012). *Public Sector Innovation and Local Leadership in the UK and the Netherlands*. Joseph Rowntree Foundation.
- Harter, L. M., & Krone, K. J. (2001). The Boundary-Spanning Role of a Cooperative Support Organization: Managing the Paradox of Stability and Change in Non-Traditional Organizations. *Journal of Applied Communication Research*, 29(3): 248-277.
- Hartley, J. (2016). Ch. 5 Organizational and Governance Aspects of Diffusing Public Innovation. In J. Torfing & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge University Press.

- Haynes, L., Service, O., Goldacre, B., & Torgerson, D. (2012). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. U.K. Cabinet Office.
- Heimbrock, S., Miller, A., & Thomas, E. (2017). *How do we create agile and resilient government?* (Presentation Slides). Lab·OPM.
- Hilgers, D., & Ihl, C. (2010). Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector. *International Journal of Public Participation*, 4(1): 67-88.
- Hopper, M., & Stave, K. A. (2008). Assessing the Effectiveness of Systems Thinking Interventions in the Classroom. *Proceedings of the 26th International Conference of the System Dynamics Society*.
- Hossain, M., Leminen, S., & Westerlund, M. (2019). A Systematic Review of Living Lab Literature. *Journal of Cleaner Production*, 213: 976-988.
- Jacobs, D., & Kaufmann, W. (2019). The Right Kind of Participation? The Effect of a Deliberative Mini-publics on the Perceived Legitimacy of Public Decision-making. *Public Management Review*: 1-21.
- Junginger, S. (2013). Design and Innovation in the Public Sector: Matters of Design in Policy-Making and Policy Implementation. *Annual Review of Policy Design*, 1(1): 1-11.
- _____. (2018). Design Research and Practice for the Public Good: A Reflection. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 3(4): 290-302.
- Kang, S. C. (2012). Initiation of Suan-Lien Living Lab - A Living Lab with an Elderly Welfare Focus. *International Journal of Automation and Smart Technology (AUSMT)*, 2(3): 189-199.
- Karlsson, M. (2019). Getting Serious about Innovation Management.

- OPSI Blog, (<https://oecd-opsi.org/getting-serious-about-innovation-management/>, 검색일: 2020.07.30.).
- Karlsson, M., & Magnusson, M. (2019). The Systems Approach to Innovation Management. In J. Chen, A. Brem, E. Viardot, & P. K. Wong (Eds.), *The Routledge Companion to Innovation Management* (pp. 73-90). Routledge.
- Kimbell, L. (2015). *Applying Design Approaches to Policy Making: Discovering Policy Lab*. Centre for Research and Development, University of Brighton.
- Kimbell, L., & Bailey, J. (2017). Prototyping and the New Spirit of Policy-making. *CoDesign*, 13(3): 214-226.
- Kohli, J. & Mulgan, G. (2010). *Capital Ideas: How to Generate Innovation in the Public Sector*. Center for American Progress and The Young Foundation (http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/07/pdf/dww_capitalideas.pdf, 검색일: 2020.10.28.).
- Kontschieder, V. (2018). *Prototyping For Policy: What For?!*. The Legal Design Lab – Stanford Law School(<https://conferences.law.stanford.edu/prototyping-for-policy/2018/10/22/prototyping-in-policy-what-for/>, 검색일: 2020.07.06.).
- Lafont, C. (2015). Deliberation, Participation and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy?. *The Journal of Political Philosophy*, 23(1): 40-63.
- Laursen, K., & Salter, A. J. (2014). The Paradox of Openness: Appropriability, External Search and Collaboration. *Research Policy*, 43(5): 867-878.
- Lee, S., Hwang, C., & Moon, M. J. (2020). Policy learning and crisis policy-making: quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea. *Policy & Society*, 39(3): 363-381.

- Lee, C. K., Lee, J., Lo, P. W., Tang, H. L., Hsiao, W. H., Liu, J. Y., & Lin, T. L. (2011). Taiwan Perspective: Developing Smart Living Technology. *International Journal of Automation and Smart Technology (AUSMT)*, 1(1): 93-106.
- Leminen, S., Westerlund, M., & Nyström, A. G. (2012). Living Labs as Open-Innovation Networks. *Technology Innovation Management Review*, 2(9): 6-11.
- Leung, A. K., & Qiu, L. (2017). Thinking through Design is Creative and Inspiring: The Why and How. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 2(2): 96-98.
- Lewis, J. M., Ricard, L. M., & Klijn, E. H. (2018). How Innovation Drivers, Networking and Leadership Shape Public Sector Innovation Capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 288-307.
- Liu, H. K. (2017). Crowdsourcing Government: Lessons from Multiple Disciplines. *Public Administration Review*, 77(5): 656-667.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). Policy Networks in British Politics. In R. A. W. Rhodes & D. Marsh (Eds.), *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press.
- Martin, R. (2007). *How Successful Leaders Think*. Harvard Business Review Press.
- _____. (2009). *The Design of Business: Why Design Thinking is the Next Competitive Advantage*. Harvard Business Review Press.
- Mayhew, P. J., & Dearnley, P. A. (1987). An Alternative Prototyping Classification. *The Computer Journal*, 30(6): 481-484.
- Milward, H. B., & Provan, K. H. (2006). *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks* (Networks and Partnerships Series). IBM Center for The Business of Government.

- Nascimento, S., Pólvoira, A., & Sousa Lourenço, J. (2018). *Blockchain4EU: Blockchain for Industrial Transformations*. Publications Office of the European Union.
- Niskanen, W. A, Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing.
- Osborne, S. P. & Brown, K.(2005). CH.8. Developing and Supporting Innovators in Public Service Organizations. In S. P. Osborne & K. Brown (Eds.), *Managing change and innovation in public service organizations*. Taylor & Francis.
- OPSI. (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working With Change*. OECD Publishing.
- _____. (2018). *The Innovation System of the Public Service of Canada*. OECD Publishing.
- Padbury, P. (2020). An Overview of the Horizons Foresight Method: Using the “Inner Game” of Foresight to Build System-Based Scenarios. *World Futures Review*, 12(2): 249-258.
- Parycek et al. (Eds.) (2017). *Electronic Participation. ePart 2017. Lecture Notes in Computer Science, vol. 10429* (pp. 100-111). Springer.
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guilford Press.
- Petersen, K., Wohlin, C., & Baca, D. (2009, June). The waterfall model in large-scale development. *In International Conference on Product-Focused Software Process Improvement* (pp. 386-400). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Policy Horizons Canada. (2014). Linking Foresight to Strategic Public Policy: The Canadian Experience. *과학기술정책*, 24(5/6): 66-75.
- Policy Horizons Canada. (2015). *MetaScan 4. The Future of Asia:*

- Implications for Canada*. Government of Canada.
- Policy Horizons Canada. (2016). *Module 1: Introduction to Foresight* (Presentation Slides). Government of Canada.
- Policy Horizons Canada. (2018a). *Canada Beyond 150: Overview*. Government of Canada.
- Policy Horizons Canada. (2018b). *The Next Generation of Emerging Global Challenges: A Horizons 2030 Perspective on Research Opportunities*. Government of Canada.
- Powell, W. W., Koput, K. W., & Smith-Doerr, L. (1996). Interorganizational collaboration and the local of innovation: networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41: 116-145.
- Queensland Public Service Commission. (2009). *Submission on Advancing Public Sector Innovation*. The Queensland Government.
- Roberts, N. and P. King (1996) *Transforming Public Policy. Dynamics of Public Entrepreneurship and Innovation*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations(5th edn)*. Free Press.
- Rhodes, R. A. (1990). Policy Networks: a British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3): 293-317.
- Salge, T.O., & Vera, A. (2012). Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderating Role of Customer and Learning Orientation, *Public Administration Review*, 72(4): 550-559.
- Schuurman, D., & Tönurist, P. (2017). Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs. *Technology Innovation Management Review*, 7(1): 6-13.
- Shark, A. R. (2020). *Innovation and Emerging Technologies in Government: Keys to Success* (Special Report). IBM Center for The Business of

Government.

- Siodmok, A. (2019). *Collaborative Innovation in Practice*. 제2회 정부혁신 포럼 “미래지향적 정책을 위한 정부혁신: 정책랩, 디지털전환, 사회적가치”, 한국행정연구원.
- Sriram, N. (2015). *Agile IT Organization Design: For Digital Transformation and Continuous Delivery*. Addison-Wesley Professional.
- Sitra. (2020). *The Future Will Be Different: Annual Report and Financial Statements 2019*. Sitra.
- Ståhlbröst, A., & Holst, M. (2013). *Botnia Living Lab – for Sustainable Smart Cities and Regions. Botnia Living Lab – Open Research and Innovation*. Luleå University of Technology.
- Stave, K. A., & Hopper, M. (2007). What Constitutes Systems Thinking? A Proposed Taxonomy. *Proceedings of the 25th International Conference of the System Dynamics Society*.
- Stewart-Weeks, M., Campbell, D. (2019). Ch.5. Design Matters: The Implications of Design Thinking and Practice for Future Public Service Workforce Skills and Culture. In Dickinson, H., Needham, H., Mangan, C., & Sullivan, H. (Eds.). (2019). *Reimagining the Future Public Service Workforce*. Springer.
- Torfin, J. & Triantafillou, P. (Eds.)(2016). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge University Press.
- Townsend, W. (2013). Innovation and the perception of risk in the public sector. *International Journal of Organizational Innovation*, 5(3): 21-34.
- van Veenstra, A. F., & Kotterink, B. (2017). Data-Driven Policy Making: The Policy Lab Approach. In Parycek et al. (Eds.), *Electronic Participation. ePart 2017. Lecture Notes in Computer Science, vol. 10429* (pp. 100-111). Springer.

- Vesnic-Alujevic, L., Stoemer, E., Rudkin, J., Scapolo, F., & Kimbell, L. (2019). *The Future of Government 2030+: A Citizen-Centric Perspective on New Government Models*. Publications Office of the European Union.
- Von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. The MIT Press.
- Weaver, P. M., & Kemp, R. (2017). A review of monitoring and evaluation methods for social impact evaluation with suggestions for use. In S. Ruijsink & V. Olivotto (Eds.), *Social Innovation Evaluation tool: Critical Turning Points and Narratives of Change* (TRANSIT Deliverable 6.7) (pp. 8-42). European Commission.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17-32.
- Williamson, B. (2015). *Testing Governance: The Laboratory Lives and Methods of Policy Innovation Labs* (Working Paper). University of Stirling.
- Zhao, Z. J., & Anand, J. (2013). Beyond Boundary Spanners: The 'Collective Bridge' As An Efficient Interunit Structure for Transferring Collective Knowledge. *Strategic Management Journal*, 34, 1513-1530.
- Zimmerman, B., Lindberg, C., & Plsek, P. (2001). *Edgework: Insights from Complexity Sciences for Health Care Leaders*. VHA, Inc.

〈언론기사〉

- 경향신문. (2019.04.14.) “국민참여예산, 실질적 효과 내려면”.(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201904142032005, 검색일: 2020.07.15.).
- 국민권익위원회. (2018.06.25.). “우리사회 불공정 문제, 2030세대 고민 논의 하는 ‘시민참여 원탁토론회’ 열려”. (<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276721>, 검색일: 2020.10.21.).
- 법률신문. (2020.07.07.) ‘행정기본법’ 제정안, 국무회의 통과. (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=162765>, 검색일: 2020.10.31.).
- 서울신문. (2020.07.13.) “‘新산업, 건건이 막힐 줄 알았다면 시작도 안 했다’… 규제 샌드박스 확대만이 답’, (https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200714019002&wlog_tag3=naver, 검색일: 2020.10.21.)
- 아시아경제. (2019.09.26.) ““꼭 필요한 사업이라더니…” 국민참여예산 줄속·부실 집행”. (<https://www.asiae.co.kr/article/2019092610544446603>, 검색일: 2020.07.15.)
- 이뉴스투데이. (2019.09.27.) “빛장풀린 국민참여 예산…제도개선 요구 빗발”. (<https://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1338766>, 검색일: 2020.07.15.).
- 이투데이. (2019.04.17.). 공직사회에 혁신의 바람…해양수산부 조인트벤처 (<https://www.etoday.co.kr/news/view/1746388>, 검색일: 2020.10.05.)
- 한국경제. (2018.10.25.). “핀란드 ‘시트라’ 처럼 국회에 R&D 기구 설립을”, (<https://kr.investing.com/news/economy/article-112939>, 검색일: 2019.07.31.).
- 한국방송뉴스. (2019.10.04.) “법제처, 실효성 없는 보여주기식 국민참여심사제 사업 폐지해야”. (<https://ikbn.news/news/article.html?no=90698>, 검색일: 2020.08.03.).

〈온라인 페이지〉

광화문 1번가 도전.한국. (https://www.gwanghwamoon1st.go.kr/front/intropage/intropageShow.do?page_id=b4d3b72d0209481e80050b34d7269ee7&menu_id=409, 검색일: 2020.10.31.).

기획재정부 국민참여예산제도 누리집, <https://www.mybudget.go.kr/systemIntrcn/systemIntrcnMain> (검색일: 2020.07.15.)

유럽연합집행위원회 홈페이지, https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre_en#responsibilities (검색일: 2020.07.17.)

정부조직법, 국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EB%B6%80%EC%A1%B0%EC%A7%81%EB%B2%95> (검색일: 2020.11.01.)

정책브리핑 누리집, <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863948&pWise=sub&pWiseSub=B12> (검색일: 2020.07.29.)

ARENA 홈페이지, <https://arena.gov.au/about/board/> (검색일: 2020.07.24.)

ARENA 홈페이지, <https://arena.gov.au/blog/a-lab-incubate-2019/> (검색일: 2020.07.11.)

ARENA 홈페이지, <https://arena.gov.au/about/executive-team/> (검색일: 2020.07.24.)

Behavioural Insights Team 홈페이지, <https://www.bi.team/about-us/> (검색일: 2020.07.04.)

Behavioural Insights Team 홈페이지, <https://www.bi.team/bi-ventures/predictiv/> (검색일: 2020.07.09.)

Botnia Living Lab 홈페이지, <https://www.ltu.se/research/subjects/information-systems/Botnia-Living-Lab/Natverk-och-samarbeten?l=en> (검색일: 2020.07.17.)

ENoLL 홈페이지, <https://enoll.org/about-us/> (검색일: 2020.07.24.)

- EU The Open Innovation Strategy and Policy Group 소개 페이지, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-innovation-strategy-and-policy-group> (검색일: 2020.5.3.)
- EU Policy Lab 홈페이지, <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/about-us/> (검색일: 2020.08.01.)
- EU Policy Lab 홈페이지, <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/portfolio/> (검색일: 2020.07.17.)
- EU Science Hub 홈페이지, <https://ec.europa.eu/jrc/en/research/cross-cutting-activities> (검색일: 2020.07.17.)
- Helsinki Design Lab 홈페이지, <http://helsinkidesignlab.org/pages/what-is-strategic-design.html> (검색일: 2020.08.28.)
- Lab·OPM 홈페이지, <https://lab.opm.gov/about-us/> (검색일: 2020.11.25.)
- Lab·OPM 홈페이지, <https://lab.opm.gov/about-us/our-team/> (검색일: 2020.07.22.)
- Lab·OPM 홈페이지, <https://www.opm.gov/services-for-agencies/center-for-leadership-development/the-lab/> (검색일: 2020.07.25.)
- Living Lab Taiwan 홈페이지, <https://www.livinglabs.com.tw/en/index.php> (검색일: 2020.07.17.)
- OECD-OPSI 홈페이지, <https://oecd-opsi.org/guide/strategic-design/> (검색일: 2020.08.28.)
- OECD-OPSI 홈페이지, oecd-opsi.org/innovations/arena-a-lab/ (검색일: 2020.07.10.)
- Policy Horizons Canada 홈페이지, <https://horizons.gc.ca/en/about-us/> (검색일: 2020.07.03.)
- Sitra 홈페이지, <https://www.sitra.fi/en/our-work/> (검색일: 2020.07.17.)
- Sitra 홈페이지, <https://www.sitra.fi/en/news/reform-of-sitras-board-of-directors/> (검색일: 2020.07.17.)
- Sitra 홈페이지, <https://www.sitra.fi/en/articles/how-was-finlands-roa>

- dmap-to-a-circular-economy-drawn/ (검색일: 2020.10.10.)
- Sitra 홈페이지, <https://www.sitra.fi/en/news/health-data-soon-available-for-innovations-how-were-the-grounds-of-findata-built/> (검색일: 2020.10.10.)
- Sitra 홈페이지, <https://www.sitra.fi/en/publications/a-finnish-model-for-the-secure-and-effective-use-of-data/#3-key-lessons-learned> (검색일: 2020.10.10.)
- ThinkPlace 홈페이지, thinkplace.com.au/work/innovating-renewable-energy-bringing-people-together/ (검색일: 2020.07.10.)
- UK Policy Lab 홈페이지, <https://openpolicy.blog.gov.uk/about> (검색일: 2020.07.06.)
- UK Policy Lab 홈페이지, <https://openpolicy.blog.gov.uk/2019/12/20/looking-back-to-look-forward-what-is-next-for-design-in-policy/> (검색일: 2020.07.13.)
- UK Policy Lab 홈페이지, <https://openpolicy.blog.gov.uk/what-is-open-policy-making/> (검색일: 2020.07.17.)
- UK Policy Lab 홈페이지, <https://openpolicy.blog.gov.uk/2020/05/22/policy-innovation-what-why-and-how/> (검색일: 2020.07.17.)



부록



부록 1. 설문지 양식

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.	ID -
<h3 style="margin: 0;">정책문제의 혁신적 해결을 위한 협력적 정부혁신 방법에 관한 인식조사</h3>	
<p>본 설문지는 정책문제의 혁신적 해결을 위한 협력적 정부혁신 방법에 관한 중앙부처 공무원의 인식을 조사하기 위한 것입니다. 특히 본 설문조사를 통해 개방적인 정부혁신을 위한 정책과정 개선방안을 도출하고자 합니다.</p> <p>설문조사 결과는 공무원의 대략적인 인식조사를 파악하기 위해 통계만으로 처리될 것이므로 본 설문 참여에 따른 부작용이나 위험요소는 없습니다. 귀하가 본 설문 참여하는 데 있어 직접적으로 받는 이득도 없습니다. 그러나 귀하가 제공하는 공무원 인식에 대한 정보는 정책문제의 혁신적 해결 방안을 도출하는데 중요한 기초자료가 될 것입니다. 귀하는 본 설문 참여하지 않아도 어떠한 불이익을 받지 않을 것이며, 참여 도중 철회의사를 밝힐 때에도 어떤 불이익을 받지 않습니다. 이 경우 즉시 설문이 종료되고 해당 설문지는 즉각 파기됩니다.</p> <p>귀하가 작성해주신 설문 응답은 연구책임자 조세현 연구위원, 차세영 부연구위원에 의해 사용될 것이며 귀하의 개인정보는 통계법 제33조의 규정에 의거하여 외부에 공개되지 않습니다.</p> <p>공사 업무로 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 설문문에 응하여 주시기를 부탁드립니다. 귀하의 고견을 부탁드립니다. 건강과 행복이 가득하시기를 기원합니다. 감사합니다.</p> <p style="text-align: right;">2020년 7월 주관연구기관 : 한국행정연구원</p>	
<p>※ 통계법 제33조(비밀의 보호 등)</p> <p>① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다</p> <p>② 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료는 통계작성의 목적 외에 사용되어서는 아니된다.</p>	
<p>본 조사에 관한 문의사항은 아래 조사기관 담당자에게 연락주시기 바랍니다.</p> <p>☎ 조사 실행 기관 및 담당자: 엠브레인 퍼블릭 실준호 부장 (okseol@embrain.com)</p> <p>☎ 조사 관련 문의 : 조세현 연구위원(sehyuncho@kipa.re.kr)</p> <p style="padding-left: 40px;">차세영 부연구위원(seyeongcha@kipa.re.kr)</p>	

SQ. 응답자 선정

SQ1. 귀하의 소속은 어떻게 되십니까?

- ① 부(기관명: _____) ② 처(기관명: _____)
 ③ 청(기관명: _____) ④ 위원회 (기관명: _____)

SQ2. 귀하는 다음 중 어디에 해당하십니까?

- ① 혁신행정담당관 ② 벤처형 조직 ③ 그 외 일반 공무원

SQ3. 귀하의 직종은 무엇입니까?

- ① 일반직 ② 특정직 ③ 기술직
 ④ 계약직(일반, 전문) ⑤ 연구직, 지도직 ⑥ 기타 (_____)

SQ4. 귀하의 직급은 어떻게 되십니까?

- ① 2급 ② 3급 ③ 4급 ④ 5급
 ⑤ 6급 ⑥ 7급 ⑦ 8급 ⑧ 9급

→ ⑦~⑧ 응답자 조사중단

SQ5. 귀하께서 공무원으로 근무한 총 재직년수는 얼마입니까?

- ① 5년 이하 ② 6년 ~ 10년 미만 ③ 10년 이상 ~ 20년 미만
 ④ 20년 이상 ~ 25년 미만 ⑤ 25년 이상

SQ6. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남성 ② 여성

SQ7. 귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까?

- ▶ (출생년도 _____ 년)
 ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

Q1. 귀하께서는 다음과 같은 제도 및 활동이 정책문제의 혁신적 해결에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까? 각 항목별로 응답해 주십시오.

항목	전혀 도움이 되지 않는다	도움이 되지 않는다	보통이다	도움이 된다	매우 도움이 된다
1) 「국민제안규정」에 의한 국민제안	①	②	③	④	⑤
2) 「민원 처리에 관한 법률」에 의한 민원	①	②	③	④	⑤
3) 「청원법」에 의한 청원	①	②	③	④	⑤
4) 청와대 국민청원게시판	①	②	③	④	⑤
5) 참여형 예산 제도 (주민-국민참여예산제도)	①	②	③	④	⑤
6) 정책 간담회	①	②	③	④	⑤
7) 각종 민관 공동 위원회	①	②	③	④	⑤
8) 공청회	①	②	③	④	⑤
9) 수요자 참여형 공공서비스 디자인(예: 국민디자인단)	①	②	③	④	⑤
10) 주민참여형 문제 발굴, 해결, 모니터링	①	②	③	④	⑤
11) 국민정책토론을 위한 온/오프라인 포럼	①	②	③	④	⑤

※ 귀하께서 다음의 정책 문제를 해결해야 할 담당자라고 가정하고 응답해주시기 바랍니다.

귀하께서는 신산업 스타트업 기업들이 자율주행 기술을 활용한 택배 운송 사업을 운영할 수 있도록 추진하는 사업의 담당자입니다. 이 사업 관련 현재 상황은 다음과 같습니다.

- 1) 관련 스타트업이 사업을 운영하고자 하는 지방자치단체와의 협의나 유관 부처와의 협력이 아직 이루어지지 않음
- 2) 사업 운영 허가를 받고자 하는 기업간 기술 경쟁이 치열함
- 3) 기존 택배 사업체들이 연대하여 해당 사업의 시장 진입을 반대하고 있음
- 4) 자율주행 기술을 활용한 택배 운송 관련 안전 규정이 아직 마련되지 않음
(해당 사업의 시장 진입을 위해서는 법 개정을 통한 규제 정비가 필요함)

Q2. 다음은 위의 정책문제를 협력적인 방식으로 해결하기 위해 귀하가 할 수 있는 활동들입니다. 귀하는 이러한 활동을 할 의향이 얼마나 있습니까? 각 항목별로 응답해 주십시오.

Q2-1. 나는 위의 정책문제를 정확하게 파악하기 위해서 다음과 같은 활동을 할 것이다	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 정책 수요자 및 다양한 이해관계자의 의견을 직접 들어볼 것이다	①	②	③	④	⑤
2) 다양한 분야의 전문가 의견을 직접 들어볼 것이다	①	②	③	④	⑤
3) 기존의 현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼과 같은 방식으로 충분하기 때문에 기존 방식을 활용할 것이다	①	②	③	④	⑤
4) 이외에 보다 심층적인 인터뷰와 데이터 수집과 같은 방식을 활용할 것이다	①	②	③	④	⑤

Q2-2. 나는 위의 정책문제 해결책에 대한 혁신적 아이디어 발굴을 위해서 다음과 같은 활동을 할 것이다	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 정책 수요자 및 다양한 이해관계자를 직접 만나 이들의 정책문제와 관련한 경험과 니즈를 파악할 것이다	①	②	③	④	⑤
2) 다양한 분야의 전문가 의견을 직접 들어볼 것이다	①	②	③	④	⑤
3) 우리 부의 소속기관 및 실행 기관의 의견을 직접 들어볼 것이다	①	②	③	④	⑤
4) 기존의 현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼과 같은 방식으로 충분하기 때문에 기존 방식을 활용할 것이다	①	②	③	④	⑤
5) 기존의 현장 간담회, 위원회, 온라인 플랫폼과 같은 방식 이외에, 대표성 높은 정책 수요자 및 이해관계자, 다양한 분야의 전문가가 만나서 의견을 교환하고 의견을 모으는 수차례의 워크숍이나 포럼을 적극 활용할 것이다	①	②	③	④	⑤
Q2-3. 나는 발굴된 아이디어의 효과적 실행을 통한 정책문제의 효과적 해결을 위해 다음과 같은 활동을 할 것이다	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
대표성과 전문성이 높은 정책 수요자 및 이해관계자, 다양한 분야 전문가가 참여하는 수차례의 워크숍이나 포럼을 적극 활용하여 정책 기획안, 규제 개선안, 법률 개정안 등의 초안(prototype)을 함께 작성할 것이다	①	②	③	④	⑤
정책 기획안, 규제 개선안, 법률 개정안 등의 초안(prototype)을 소규모로 빠르게 수차례 테스트·해 볼 수 있다면 시도할 것이다 * 테스트: 의견조회, 한정된 지역 내 단기 시범도입, 규제샌드박스 등 정책의제 초안의 실행 가능성 확인	①	②	③	④	⑤
대표성과 전문성이 높은 정책 수요자 및 이해관계자, 다양한 분야 전문가와 함께 정책 기획안, 규제 개선안, 법률 개정안 등의 초안(prototype)에 대한 테스트 결과를 반영하여 수정하고 정교화 해 나갈 것이다 * 테스트: 의견조회, 한정된 지역 내 단기 시범도입, 규제샌드박스 등 정책의제 초안의 실행 가능성 확인	①	②	③	④	⑤
* 다음은 공무원, 정책 수요자, 이해관계자, 다양한 전문가가 정책이슈를 협력적인 방식으로 해결하기 위해 제시되고 있는 혁신 활동들입니다.					
① 정책 문제와 정책 수요자, 이해관계자에 대한 이해도 높이기 (빅데이터 분석, 정책 수요자 및 이해관계자 심층 인터뷰 등)					
② 정책 문제와 관련하여 대표성과 전문성이 높은 정책 수요자, 이해관계자, 전문가의 발굴 및 네트워크 구성					
③ 정책문제에 대한 혁신적 아이디어 발굴을 위한 정책 수요자, 이해관계자, 전문가, 공무원 간 소통과 학습 (워크숍, 포럼, 해커톤 등)					
④ 정책 수요자, 이해관계자, 전문가, 공무원 간 원활한 소통과 학습을 위한 다양한 방법의 활용 (예: 복잡한 정책 문제에 대한 이해와 통합적 접근을 돕기 위한 시각화)					
⑤ 정책 문제 해결을 위해 공동으로 발굴한 혁신적 아이디어의 실행 및 적용 가능성에 대한 빠른 테스트와 수정, 점진적 정교화					

Q3. 귀하는 위에서 제시한 혁신 활동(①~⑤)을 적극적으로 실행하기 위한 방안에 대해 어떻게 생각하십니까? 각 항목별로 응답해 주십시오.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 부처 내 소관 과에서 위와 같은 활동을 단독으로 수행할 수 있다	①	②	③	④	⑤
2) 우리 부처 내에 별도의 직접 수행 조직을 설치해야 한다 (예: 벤처형 조직)	①	②	③	④	⑤
3) 위와 같은 활동을 담당하는 별도의 외부 전담지원체계를 통한 실행이 필요하다	①	②	③	④	⑤
4) 위와 같은 활동 없이 기존 방식 (예: 정책연구용역, 일회성 간담회, TF 등)을 활용하면 충분하다	①	②	③	④	⑤

Q3-1. 그 외 기타 방안을 적어주십시오.

▶

Q4. 귀하는 위에서 제시한 혁신 활동(①~⑤)이 다음의 항목별로 얼마나 유용하다고 생각하십니까? 각 항목별로 응답해 주십시오.

항목	전혀 유용하지 않다	유용하지 않다	보통이다	유용하다	매우 유용하다
1) 복잡한 정책문제와 관련한 근본적 원인 탐색과 처방	①	②	③	④	⑤
2) 새로운 정책의제 및 정책개선안 개발	①	②	③	④	⑤
3) 정책수요자 및 이해관계자, 전문가 네트워크 형성과 지원	①	②	③	④	⑤
4) 정책문제의 효과적 해결에 따른 정책 수요자의 만족도 제고	①	②	③	④	⑤
5) 공무원의 혁신 역량 개발 기회 제공	①	②	③	④	⑤
6) 정부와 시민(이해관계자) 간 의사소통의 질 향상 및 관계 강화	①	②	③	④	⑤
7) 정책문제 해결을 위한 업무 수행 과정 개선	①	②	③	④	⑤
8) 혁신활동 지속을 위한 조직 변화 관리	①	②	③	④	⑤
9) 정책문제 해결을 위한 새로운 접근 방식의 확산	①	②	③	④	⑤
10) 정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가	①	②	③	④	⑤
11) 정책 기획안의 초안 작성	①	②	③	④	⑤
12) 정책문제 해결을 위한 혁신적 아이디어 발굴	①	②	③	④	⑤
13) 정책문제 해결을 위한 이해관계자와의 원활한 협의	①	②	③	④	⑤
14) 정책수요자가 정책에 의해 받는 영향과 경험에 대한 이해도 제고	①	②	③	④	⑤
15) 정책 문제의 식별 및 범위 지정	①	②	③	④	⑤

Q5. 귀하는 위에서 제시한 혁신 활동(①~⑤)이 적합한 정책 영역은 어떤 영역이라고 생각하십니까?
각 항목별로 응답해 주십시오.

정책 영역	전혀 적합하지 않다	적합하지 않다	보통이다	적합하다	매우 적합하다
1) 보건/의료	①	②	③	④	⑤
2) 교통	①	②	③	④	⑤
3) 교육	①	②	③	④	⑤
4) 치안/사법	①	②	③	④	⑤
5) 주거/지역사회 개발	①	②	③	④	⑤
6) 복지	①	②	③	④	⑤
7) 경제/산업	①	②	③	④	⑤
8) 재난/안전	①	②	③	④	⑤
9) 외교/국방	①	②	③	④	⑤
10) 환경	①	②	③	④	⑤
11) 문화/관광	①	②	③	④	⑤

Q6. 귀하의 소속부처에 대해 각 항목별로 응답해 주십시오.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 부처는 민간/시민과의 소통에 소극적이다	①	②	③	④	⑤
2) 우리 부처는 혁신적 아이디어 도입에 보수적이다	①	②	③	④	⑤
3) 우리 부처는 모든 일이 결재 등 공식적 보고를 거쳐야 추진된다	①	②	③	④	⑤
4) 우리 부처는 정부혁신평가와 직접 관계된 혁신이 아니면 관심이나 지원이 미미하다	①	②	③	④	⑤
5) 혁신 활동으로 인해 본래 업무와 관련된 이슈들에 대한 집중도가 떨어진다	①	②	③	④	⑤
6) 혁신으로 인한 불필요한 행사, 회의 등에 참석이 요구된다	①	②	③	④	⑤
7) 혁신을 위한 필요한 지식 및 역량 강화 교육이 잘 이루어진다	①	②	③	④	⑤
8) 우리 부처 구성원은 정부혁신평가가 없더라도 자율적으로 혁신 활동을 수행할 것이다	①	②	③	④	⑤
9) 우리 부처는 실적을 통해 바로 확인 가능한 혁신성과들이 많다	①	②	③	④	⑤
10) 우리 부처의 성과평가는 조직의 목표를 반영하고 있다	①	②	③	④	⑤
11) 우리 부처는 창의적이고 혁신적인 업무수행에 대해 보상한다	①	②	③	④	⑤
12) 우리 부처의 성과평가 시스템에 만족한다	①	②	③	④	⑤
13) 우리 부처는 혁신적 아이디어를 도입하는 체계를 갖추고 있다	①	②	③	④	⑤
14) 우리 부처는 혁신적 아이디어를 업무에 적용할 수 있도록 지원 (예:조직, 인사, 예산, 평가)한다.	①	②	③	④	⑤

Q7. 귀하께서는 다음의 항목들에 대해 어떻게 생각하십니까? 각 항목별로 응답해 주십시오.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 나는 사회에 대한 책임을 상당히 느낀다	①	②	③	④	⑤
2) 시민을 위한 봉사는 시민으로서 나의 의무이다	①	②	③	④	⑤
3) 공공에 대한 봉사가 나 자신보다 더 의미 있다	①	②	③	④	⑤
4) 나는 다른 사람들을 돕기 위해 나 자신의 손해를 기꺼이 감수한다	①	②	③	④	⑤
5) 나 자신의 개인적 성취보다 사회적 기여가 중요하다	①	②	③	④	⑤
6) 나는 현 직무에 많은 흥미를 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
7) 나는 현재 업무에서 나의 능력을 잘 발휘할 수 있다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
8) 나는 내가 맡고 있는 일에 보람을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
9) 모든 것을 감안할 때, 현재 수행하고 있는 직무에 만족하고 있다.	①	②	③	④	⑤
10) 나는 우리 조직 구성원들과 좋은 유대감을 갖고 있다.	①	②	③	④	⑤
11) 누가 우리 과/팀을 비난하면 기분이 나쁘다.	①	②	③	④	⑤
12) 나는 부서원들이 가족처럼 느껴질 때가 자주 있다.	①	②	③	④	⑤
13) 내가 추구하는 가치와 우리 조직이 추구하는 가치는 매우 비슷하다.	①	②	③	④	⑤

DQ. 응답자 기본 사항

DQ1. 귀하의 최종학력은 무엇입니까?

- ① 고등학교 졸업 ② 전문대 졸업/대학교 재학 중 ③ 대학교 졸업
 ④ 석사 수료 ⑤ 석사 ⑥ 박사 수료 ⑦ 박사

DQ2. 다음의 공직 임용 경로 가운데 귀하께 해당하는 것은 어느 것입니까?

- ① 공개경쟁임용
 ② 경력경쟁임용 (특별채용)
 ③ 공개경쟁신규채용 후 재직 중 경력경쟁임용
 ④ 기타 ()

부록 2. 델파이 질문지 양식

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.	ID - <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/>
「개방형 정부혁신을 위한 정책랩 활성화 방안」 연구 관련 전문가 델파이 조사	
<p>본 조사는 2020년 한국행정연구원 기본과제인 「개방형 정부혁신을 위한 정책랩 활성화 방안」 연구를 위한 전문가 델파이 조사입니다.</p> <p>본 조사는 해외 선진국에서 복합적 난제 해결을 위한 협력적 혁신의 방법으로 활용되고 있는 정책랩을 한국의 행정환경에서 활성화하기 위한 방안을 도출하고자 실시합니다.</p> <p>조사지 답변을 작성하기에 앞서 함께 첨부한 「개방형 정부혁신을 위한 정책랩 활성화 방안」 중간보고서 요약 자료를 검토하여 주시기 바랍니다.</p> <p>귀하가 작성해주시는 설문 응답은 연구책임자 조세현 연구위원, 차세영 부연구위원에 의해 사용될 것이며 귀하의 개인정보는 통계법 제33조의 규정에 의거하여 외부에 공개되지 않습니다.</p> <p>공사 업무로 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 조사에 응하여 주시기를 부탁드립니다. 귀하의 고견을 부탁드립니다. 건강과 행복이 가득하시기를 기원합니다. 감사합니다.</p> <p style="text-align: right;">2020년 10월 주관연구기관 : 한국행정연구원</p>	
<small>※ 통계법 제33조(비밀의 보호 등)</small>	
<small>① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다. ② 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료는 통계작성의 목적 외에 사용하여서는 아니된다.</small>	
본 조사에 관한 문의사항은 아래 연구 책임자에게 연락주시기 바랍니다.	
<small>◎ 조사 관련 문의 : 조세현 연구위원(sehyuncho@kipa.re.kr) 차세영 부연구위원(seyeongcha@kipa.re.kr)</small>	

PART 1. 정책랩의 유용성에 대한 전문가 인식 조사

※ 다음은 복합적 난제를 해결하기 위한 창의적 솔루션을 도출하기 위해 정책랩이 주로 수행하는 혁신활동입니다.

- ① 정책 문제와 정책 수요자, 이해관계자에 대한 이해도 높이기
(빅데이터 분석, 정책 수요자 및 이해관계자 심층 인터뷰 등으로 정책문제를 둘러싼 시스템에 대한 이해, 디자인 사고에 기반한 정책 수요자의 니즈에 대한 이해)
- ② 정책 문제와 관련하여 대표성과 전문성이 높은 정책 수요자, 이해관계자, 전문가의 발굴 및 네트워크 구성
- ③ 정책문제에 대한 혁신적 아이디어 발굴을 위한 정책 수요자, 이해관계자, 전문가, 공무원 간 소통과 학습 (워크숍, 포럼, 해커톤 등)
- ④ 정책 수요자, 이해관계자, 전문가, 공무원 간 원활한 소통과 학습을 위한 다양한 방법의 활용
(예: 시스템 사고와 디자인 사고에 기반하여 복잡한 정책 문제에 대한 이해와 통합적 접근을 돕기 위한 시각화)
- ⑤ 정책 문제 해결을 위해 공동으로 발굴한 혁신적 아이디어의 실행 및 적용 가능성에 대한 빠른 테스트와 수정, 점진적 정교화

Q1. 귀하는 위에서 제시한 정책랩의 혁신 활동(①~⑤)이 다음의 항목별로 얼마나 유용하다고 생각하십니까? 각 항목별로 응답해 주십시오.

항목	전혀 유용하지 않다	유용하지 않다	보통이다	유용하다	매우 유용하다
1) 복잡한 정책문제와 관련한 근본적 원인 탐색과 처방	①	②	③	④	⑤
2) 새로운 정책의제 및 정책개산안 개발	①	②	③	④	⑤
3) 정책수요자 및 이해관계자, 전문가 네트워크 형성과 지원	①	②	③	④	⑤
4) 정책문제의 효과적 해결에 따른 정책 수요자의 만족도 제고	①	②	③	④	⑤
5) 공무원의 혁신 역량 개발 기회 제공	①	②	③	④	⑤
6) 정부와 시민(이해관계자) 간 의사소통의 질 향상 및 관계 강화	①	②	③	④	⑤
7) 정책문제 해결을 위한 업무 수행 과정 개선	①	②	③	④	⑤
8) 혁신활동 지속을 위한 조직 변화 관리	①	②	③	④	⑤
9) 정책문제 해결을 위한 새로운 접근 방식의 확산	①	②	③	④	⑤
10) 정책 기획안의 실행가능성 테스트 및 평가	①	②	③	④	⑤
11) 정책 기획안의 초안 작성	①	②	③	④	⑤
12) 정책문제 해결을 위한 혁신적 아이디어 발굴	①	②	③	④	⑤
13) 정책문제 해결을 위한 이해관계자와의 원활한 협의	①	②	③	④	⑤
14) 정책수요자가 정책에 의해 받는 영향과 경험에 대한 이해도 제고	①	②	③	④	⑤
15) 정책 문제의 식별 및 범위 지정	①	②	③	④	⑤

Q2. 귀하는 위에서 제시한 정책협의 활동(①-⑤)이 적합한 정책 영역은 어떤 영역이라고 생각하십니까?
 각 항목별로 응답해 주십시오.

정책 영역	전혀 적합하지 않다	적합하지 않다	보통이다	적합하다	매우 적합하다
1) 보건/의료	①	②	③	④	⑤
2) 교통	①	②	③	④	⑤
3) 교육	①	②	③	④	⑤
4) 치안/사법	①	②	③	④	⑤
5) 주거/지역사회 개발	①	②	③	④	⑤
6) 복지	①	②	③	④	⑤
7) 경제/산업	①	②	③	④	⑤
8) 재난/안전	①	②	③	④	⑤
9) 외교/국방	①	②	③	④	⑤
10) 환경	①	②	③	④	⑤
11) 문화/관광	①	②	③	④	⑤

PART 2. 정책랩 활성화 방안에 대한 전문가 의견 조사

※ 정책랩이 활성화되고 기존의 참여제도와 차별적으로 운영되기 위해서는 정책랩을 통해 발굴된 정책의제를 정부가 실행해야 합니다. 특히 법령의 개선 등 제도화 이전 “프로토타입” 수준에서의 반복적 실험을 통한 타당성 검증과 오차 수정을 통해 완성도를 높이는 것은 불확실성이 높고 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 정책문제를 해결함에 있어서 더욱 필요한 과정입니다.

그러나 우리나라에서는 아직 정책기획안의 초벌적 형태라고 할 수 있는 ‘프로토타입’을 실험해봄으로써 실패와 성공을 반복하고 학습할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않고, 이를 수행하거나 지원할 공무원의 역량 또한 제고될 필요성이 있습니다.

이에 연구진이 식별한 정부 내부에서 요구되는 변화, 그리고 개인/조직/체계 수준별 정책대안은 아래 표와 같습니다.

(☞ 혁신의 층위 (level)와 ‘정책 프로토타입’에 대한 설명은 본 조사지 8-9쪽 참조.)

정책과정	정책과정의 혁신성	정부 내부에서 요구되는 변화	혁신의 층위별 정책대안
문제인식과 의제 설정	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 사고를 활용한 통합적 접근 디자인 사고를 활용하 수요자 관점에서의 문제 인식과 의제 의제설정을 위한 협력적 혁신 과정 (집단지성 기반의 협력적 혁신, 창의적 문제해결 방안의 모색) 정책의제 형성을 위한 아이디어에 대해 참여자 간 반복적 피드백과 수정, 구체화 	<p>시스템 사고, 디자인 사고에 기반한 문제인식의 필요성에 대한 공감</p> <p>협력적 혁신을 위한 역량 (소통역량, 공감역량 등)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 개인 <ol style="list-style-type: none"> 현장지향적, 행동지향적 교육프로그램 실행 조직 <ol style="list-style-type: none"> 부처 내 문제해결형조직과 부처 외 정책랩 간 연계 체계 <ol style="list-style-type: none"> 사업평가방식의 변화 혁신지원조직의 역할 변화 실패에 대한 투자 개념의 예산 활용 방식 (사업예산 배분 및 활용의 유연성 제고)
정책형성	<ul style="list-style-type: none"> 대안 발굴과 발전을 위한 프로토타이핑 	<p>의제의 실현가능성에 대한 실험, 예상하지 못한 결과를 학습하기 위한 실험</p>	
정책집행	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입의 민첩한 실행 	<p>위의 테스트를 통해 수집한 데이터를 기반으로 정책의 타당성에 대한 실험, 성공요인을 학습하기 위한 실험</p>	
정책평가	<ul style="list-style-type: none"> 프로토타입 실행 결과에 대한 빠른 피드백으로 대안의 수정 		

Q3. [개인 수준] 정책랩에서 발굴된 의제를 법령의 개선 등 제도화 이전 “프로토타입” 수준에서 반복적으로 실험하여 타당성을 검증하고 오차를 수정, 완성도를 높여가는 과정이 정착되기 위해서 연구진은 현장지향적이고 행동지향적인 정책랩을 운영해보는 교육프로그램의 실행이 필요하다고 판단하였습니다. 정부 내부에서 정책랩의 혁신활동을 직접 수행하지는 못하더라도 정부외부에서 운영되고 있는 정책랩을 공무원들이 정책형성과정에서 활용하기 위해서는 정책랩의 요소와 운영방식에 대해 이해할 필요가 있기 때문입니다. (☞ PPT 자료 9-12쪽 참조.)
 정책랩 운영 교육프로그램은 어떠한 내용을 필수적으로 담아야 한다고 생각하십니까? 자유롭게 기술해주세요.

Q4. [조직 수준] 정책랩에서 발굴된 의제를 법령의 개선 등 제도화 이전 “프로토타입” 수준에서 반복적으로 실험하여 타당성을 검증하고 오차를 수정, 완성도를 높여가는 과정이 정착되기 위해서 연구진은 정부 외부의 정책랩과 정부내부의 문제해결형 조직 (예: 현재 부처에서 시행되고 있는 ‘벤처형 조직’)과의 연계가 필요하다고 판단하였습니다. 참고자료에서 제시된 서베이 결과들 통해서도 나타난 바와 같이 혁신조직(벤처형 조직) 소속 공무원의 정책랩 방식에 대한 수용도가 더 높은 것을 알 수 있습니다. (☞ PPT 자료 18-21쪽 참조.)

*벤처형 조직: “일상적인 업무에 매몰되어 창의적 아이디어를 지원하지 못하던 기존 조직의 문제점을 보완하기 위해, 공무원들이 직접 정책 서비스 혁신을 위한 아이디어를 내고 전담팀을 구성하여 실제 정책과 서비스로 구현하는 혁신형 조직”(행정안전부, 2020. 5. 4.)

문제해결형 조직과 정책랩의 유기적 관계를 형성하고, 정책랩을 통해 발굴된 정책 프로토타입의 반복적 실험을 수행하여 보다 완성도 높은 정책을 만들기 위해서는 문제해결형 조직이 어떤 방식으로 운영되어야 합니까?

As-Is (예: 현행 벤처형 조직)	To-Be

Q5. [체계 수준 1] 정책랩에서 발굴된 의제를 법령의 개선 등 제도화 이전 “프로토타입” 수준에서 반복적으로 실험하여 타당성을 검증하고 오차를 수정, 완성도를 높여가는 과정이 정착되기 위해서 연구진은 정부가 수행하는 사업에 대한 평가방식이 변화해야 한다고 판단하였습니다. 부처 내 자체평가체계(전략목표-성과목표-관리과제) 내 관리과제를 정책랩 방식을 통해 수행한다고 할 때 프로토타입은 어떠한 방식으로 평가되어야 할지요? 기존의 관리과제에 대한 성과 관리 방식과 어떻게 달라야 할지요? PDCA 과정, 목표설정, 지표 체계 등 자유롭게 기술해 주십시오.

Q6. [체계 수준 2] 정책랩에서 발굴된 의제를 법령의 개선 등 제도화 이전 “프로토타입” 수준에서 반복적으로 실험하여 타당성을 검증하고 오차를 수정, 완성도를 높여가는 과정이 정착되기 위해서 연구진은 정부의 예산배분 및 활용방식의 유연성이 제고되어야 한다고 판단하였습니다. 혁신적 솔루션의 “프로토타입”에 대한 반복적 실험은 때로는 실패할 수도 있기 때문입니다. 초기 “프로토타입”의 실패는 솔루션의 완성을 위한 학습의 과정이라고 할 수 있으며, 따라서 학습을 위한 실패에 투자할 수 있는 예산이 필요합니다. 기존의 예산 및 예산제도를 어떻게 활용 또는 개선하면 혁신 활동을 위한 유연한 예산 활용, 학습을 위한 실패에 투자할 수 있는 예산이 가능할지요? 자유롭게 기술해 주십시오.

Q7. [체계 수준 3] 정부 외부의 정책랩과 정부 내부의 문제해결형 조직 간 유기적 연계, 정책랩을 통해 발굴된 정책의제의 실험과 피드백, 이를 통한 보다 완성된 정책형성의 선순환을 위해서는 부처 내에서의 체계적 지원이 필요합니다. 이를 위해서는 혁신지원체계로서 현재의 혁신행정담당관의 역할이 보다 심화·확대되어야 할 필요가 있다고 연구진은 판단하였습니다.

정책랩의 활성화를 위해 귀하께서 필요하다고 생각하시는 혁신행정담당관의 역할을 자유롭게 기술해주시기 바랍니다.

As-Is (현행 혁신행정담당관 기능)	To-Be

Q8. 정책랩에서 발굴된 의제를 법령의 개선 등 제도화 이전 “프로토타입” 수준에서 반복적으로 실험하여 타당성을 검증하고 오차를 수정, 완성도를 높여가는 과정이 정착되기 위해서, 위에서 제시한 5개의 방안 이외에 귀하께서 필요하다고 생각하시는 방안을 자유롭게 기술해주시기 바랍니다.

개인	조직	체계

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. 좋은 자료로 활용하겠습니다. ♣

※ 참고자료

1. 혁신의 세 가지 층위 (체계, 개인, 조직) 별 요인

층위	요인	의미	세부 요인
체계	목표의 명료성	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 목표가 불확실할 경우 다른 명확한 의제에 우선순위가 밀리기 때문에 혁신활동이 우선순위에 놓일 수 있도록 (공무원 이해관계자들과) 역할 설정, 혁신의 목표와 중요성 공유해야 함 	(촉진) <ul style="list-style-type: none"> 문제에 대한 명확한 정의 지식·비전의 공유 혁신관리 담당 직무 구축(혁신관리 전문가) (저해) <ul style="list-style-type: none"> 개방(공유)의 역할 포획의 위협
	혁신활동의 동등성	<ul style="list-style-type: none"> 혁신은 Status-quo에 반하기 때문에 관료제 방식에 비해 덜 선호되는 경향이 있음, 따라서 혁신은 status quo와 동일한 수준에서 다루어져야 함 	(저해) <ul style="list-style-type: none"> 기존 관료제의 관성 변화에 대한 저항, 위험 회피성, 위계성 및 레드태이프, 재원 및 기술 부족 등) 혁신 활동의 대표성 및 근거의 타당성 최종산출물의 실현가능성 정치적 책임성 및 공유된 책임
	혁신활동의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 혁신은 새로운 역량과 방식을 요구하기 때문에 기존의 지원체계와 부경합할 경우가 많음, 따라서 새로운 기회, 역량이 지원체계와 부합할 수 있어야 함 	(촉진) <ul style="list-style-type: none"> 혁신 예산 편성 네트워크, 플랫폼 구축 (저해) <ul style="list-style-type: none"> 예산과경으로 인한 지체 부적합거부의
	혁신활동의 일상화	<ul style="list-style-type: none"> 혁신은 새로운 방식으로 새로운 업무를 수행하는 것이기 때문에 조직의 일상 업무와 배치될 수 있음, 따라서 조직 내 부차적인 업무로 비춰 지지 않도록 핵심 업무와 일치되어야 함. 	(확산) <ul style="list-style-type: none"> 혁신의 사용성, 관찰가능성, 호환성, 상대적 이익 (저해) <ul style="list-style-type: none"> 혁신활동의 업무화
개인	혁신 동기	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 불확실성을 회피하고자 하는 합리적 개인들이 혁신 활동에 참여하고 혁신활동을 위한 업무 수행을 용이하게 만들어주는 것 	(촉진) <ul style="list-style-type: none"> 직무몰입 보상체계(내재적, 금전적)
	혁신의 기회	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 가능성을 높이기 위해 개인에게 주어진 업무상의 조건 또는 여건 	(저해) <ul style="list-style-type: none"> 관료제 관성의 극복가능성 재량 제약의 필요성
	혁신 능력	<ul style="list-style-type: none"> 혁신활동에 참여하는 개인들이 혁신을 위해 자원, 기술, 도구, 정보 등을 활용할 수 있는 역량 	(촉진) <ul style="list-style-type: none"> 견본성 리더십 혁신가적 마인드셋
조직	혁신결과들 통한 학습	<ul style="list-style-type: none"> 자원, 기술, 도구, 정보를 활용하여 혁신한 결과들 해석, 공유, 재사용 외부 환경과 끊임없는 상호작용을 통해 문제들을 해결하기 위한 지속적 학습 	(촉진) <ul style="list-style-type: none"> 학습문화 사중 나선 학습 구조 조직 내 정보처리능력
	경계확장자	<ul style="list-style-type: none"> 조직간 경계들 넘나들면서 관계들 형성하는 기능을 수행하는 조직을 통해 다양한 지식의 원천을 외부에서 찾고 지식의 이동을 촉진함 	<ul style="list-style-type: none"> 외부 자원과의 연계 범위 확대 참여자 간 협력 촉진
	적용적 공간	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 조직 내에서 아이디어가 자유롭게 교환될 수 있는 공간 (free trade zone for ideas)으로서 사람, 아이디어, 정보, 자원간의 연계와 상호작용을 허용함으로써 조직 외부의 아이디어와 공식적 조직 운영 시스템간 연계 기능을 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 외부 파트너와 연계 아이디어 실행 가능성 테스트 아이디어의 확산 공식화

출처: 조세현 차세영(2020 발간예정). 개방형 정부혁신을 위한 정책랩 활성화 방안 (78-93쪽 요약)

2. 프로토타입에 대한 이해

구분	내용	비고	
속성	탐색적 (exploratory)	<ul style="list-style-type: none"> 완성된 결과물의 핵심 속성을 갖추고 있는 초기 형태 (holistic precursors of the final product) 	Sanders and Stappers, 2014
	잠정적 (provisional)	<ul style="list-style-type: none"> 신속하게 만들어져 설이고 불완전하지만 그것을 기반으로 견딜 수 있는 워킹 모델 (working model) 	Mayhew and Dearnley, 1987
	미래통찰적 (anticipatory)	<ul style="list-style-type: none"> 현재 알고 있는 지식과 가능한 미래에 대한 통찰 간 연계가 가능하게 하는 방식 - 솔루션을 찾아 가기 위해서 만드는 초기 솔루션 (things we make to find out things) - 문제의 핵심에 접근하는 방식으로 프로토타입이 없는 불가능 (knowing the abstract in a way not possible without it) 	Kimbell and Bailey, 2017 Chow, 2013 Stappers, 2013
	반복성 (replicable)	<ul style="list-style-type: none"> 창의적, 탐색적, 잠정적이지만 반복해서 재생할 수 있는 원형을 추구 	Kimbell and Bailey, 2017
	적응적 (adaptive)	<ul style="list-style-type: none"> 정책문제의 시스템과의 부합여부(fit)에 대한 지속적 질문을 통해 기회와 딜레마를 탐색하면서 점차적으로 정당성을 부여받고 효과성을 높여가는 방식 	Hilligren et al 2011
적극	<ul style="list-style-type: none"> 정책목표를 달성하기 위한 다양한 방식/경로를 탐색. 이 과정에서 정책 문제의 시스템 내에서 발생할 수 있는 상황(contingency)을 프로토타입을 통해 정책 수요자, 이해관계자, 공무원이 경험 	Kimbell and Bailey, 2017	
유한	의제설정	<ul style="list-style-type: none"> 불확실성과 복잡성이 높은 문제의 맥락에 대한 탐색 정책 수요자의 경험에 대한 이해를 통해 다양한 관점에서 정책문제 구조화 아이디어 도출 지원 정책수요자, 이해관계자와 정책결정자 간 소통 지원 	Kimbell and Bailey, 2017
	정책설계 및 집행	<ul style="list-style-type: none"> 정책 아이디어의 구체화 (materializing concepts)를 위한 적극적 참여 지원 및 토론 활성화 작은 실패(micro-failure)를 허용하면서 해결책의 타당성 검증 	

출처: Kimbell and Bailey, 2017:5-6, 8-11을 정리



● 『KIPA』 정보자료 회원 모집 안내

한국행정연구원(KIPA)에서는 아래와 같이 「KIPA 정보자료회원」을 모집합니다.

1) 회원의 구분

□ 평생회원

- 연구원에서 발행하는 「연구보고서」, 「한국행정연구」, 「행정포커스」 등 학술정보자료를 영구적으로 제공함.
- 연구원에서 개최하는 모든 학술행사에 초청 및 자료제공
- 가입회원 : 50만원

□ 일반회원

- 위의 a, b를 1년 단위로 제공
- 연회비 : 6만원

□ 일반구독자

- ※ 낱권 구입을 원하시는 분은 대형서점이나 정부간행물 판매센터로 연락하여 구입하시기 바랍니다.

2) 회원가입방법

가입을 원하시는 분은 (02) 2007-0556(대외협력실)로 연락 후에 해당되는 회비를 아래의 계좌로 송금하여 주시기 바랍니다.

- 예 금 주 : 한국행정연구원
- 계좌번호 : 1005-302-847264(우리은행)

● 기관회원제 안내

1. 제공자료

본 연구원에서 발행하는 「연구보고서」, 「한국행정연구」, 「행정포커스」 등의 학술정보자료를 제공함.

2. 가입기간

연중 언제나 접수하며 접수일로부터 1년간 회원자격이 유지되며, 회원자격을 지속적으로 유지하고자 할 때에는 유효기간 종료 전에 재가입하여야 함.

3. 연 회 비 : 10만원

4. 가입방법 : 아래 은행예금계좌로 회비를 불입함과 동시에 회원이 됨. 우리은행 1005-302-847264 (예금주 : 한국행정연구원)

□ 주 소 : (우)03367 서울특별시 은평구 진흥로 235

□ 문의처 : 대외협력실

Tel. (02) 2007-0556 / Fax. (02) 2007-0660

● KIPA 연구간행물 위탁판매 실시

한국행정연구원은 행정실무자와 행정학자, 행정학도들의 연구간행물 구입편의를 위해서 각종 연구보고서와 계간지 『한국행정연구』를 서울과 지방의 아래 서점에서 판매합니다.

지역	서점명	전화번호
서울	정부간행물관매센터	02) 394-0337
	정부간행물관매센터 직영서점	02) 734-6818
	교보문고(광화문)	02) 1544-1900
	영풍문고(종로점)	02) 399-5632
	반디앤루니스	02) 556-6002
부산	영광도서	051) 816-9500
	YES 24	www.yes24.com
인터넷서점	알라딘	www.aladdin.co.kr
	(주)인터파크 NT	book.interpark.com

KIPA 연구보고서 2020-03

개방형 정부혁신을 위한 정책랩 (Policy Lab) 활성화 방안

2020년 12월 26일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

연구책임자 _ 조세현·차세영

발행인 _ 안성호

발행처 _ 한국행정연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235

Tel. (02) 564-2000 / Fax. (02) 564-2006

인쇄처 _ 경성문화사

Tel. (02) 786-2999 / Fax. (02) 782-1391

© 韓國行政研究院 2020

ISBN 978-89-5704-747-7 93350

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

조세현, 차세영. (2020). 개방형 정부혁신을 위한 정책랩(Policy Lab) 활성화 방안.
한국행정연구원

※ 본 보고서는 친환경용지에 인쇄되었습니다.