A Study on the Role of Human-Centered Design in the Realms of Policymaking and Public Service Implementation

Yoori Koo*

Professor of Service Design and Design Management, College of Arts, Hongik University, Seoul, Korea

Abstract

Background This research views policy as a matter of design and seeks to present a range of concrete examples of how design is practiced within public service organizations, thus providing an empirically-based overview of how design is being utilized and where opportunities for innovation can be made.

Methods First we reviewed the theory of policy design and reframed it as designing. Second, case analysis was carried out to identify how design approaches are currently applied in public sector organizations in industrialized countries and South Korea, in order to identify the patterns in utilizing design in the public sector.

Results First, according to the levels of involvement, the type of public service innovation was divided into "gov-led" and "agency-led". The former requires stronger government support and participation. Second, the willingness of policymakers was important to operationalize "human-centered design" from the beginning of the policy design cycle. Third, there is a very heterogeneous picture of the types of design approaches sought for a public sector setting: from high-level "policy design" to the more tangible "service design" and "participation" or "co-design." Finally, the existence of physical "creativity" spaces offers a catalyst to drive innovation while improving the accessibility of design skills and resources.

Conclusions We need to shift beyond the problem-solving mode of policymaking toward policymaking as an integrative approach to designing. There is need for further discussions on how HCD value can be integrated into normal processes of policymaking, thereby creating a new way of working and innovating organizational culture.

Keywords Public Service Design, Human-Centered Design, Design for Policy, Co-creation, Public Innovation lab

*Corresponding author: Yoori Koo (yrkoo@hongik.ac.kr)

This work was supported by 2016 Hongik University Research Fund.
The initial idea for this work has been originally presented at the 2016 KSDS Spring Conference.

Citation: Koo, Y. (2016). A Study on the Role of Human-Centered Design in the Realms of Policymaking and Public Service Implementation. *Archives of Design Research, 29*(4), 167-183.

http://dx.doi.org/10.15187/adr.2016.11.29.4.167

Received : Sep. 08. 2016 **; Reviewed :** Oct. 13. 2016 **; Accepted :** Oct. 21. 2016
pISSN 1226-8046 **eISSN** 2288-2987

Copyright : This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/), which permits unrestricted educational and non-commercial use, provided the original work is properly cited.

1. 연구의 배경 및 목적

국가 정책 및 공공 서비스 수립을 위한 접근 방법으로서의 '디자인' 활용은 선진국과 신흥경제국을 대상으로 그 중요성이 증대되고 있다. 하지만 공공영역에서의 디자인 지식의 역할 및 디자인의 역량에 관한 연구는 아직까지 그 초기 단계로 공공 정책 수립 및 실행 그리고 행정 관리와 '디자인'의 역할에 대한 명확한 이해를 가지는데에 어려움을 겪고 있다. 이는 공공 조직에서 강력한 의사결정의 도구로 디자인적 접근 방법을 활용 할 때에 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 본 연구는 정책 입안과 실행을 디자인의 문제로 보고, 현재 공공기관들이 추진하거나 관여하고 있는 디자인 접근 방법과 디자인 활동들을 면밀하게 분석해 봄으로써 정책수립과정에 어떻게 디자인이 활용되며, 변화의 가능성은 어디에 위치해 있는지 파악하는데 그 목적이 있다. 이를 위한 본 연구의 세부적인 연구 절차는 다음과 같다. 첫째, 정책 디자인 과정의 이론적 고찰을 통해 디자인 행위로의 정책 입안에 대한 개념을 재정의 하고, 둘째, 공공 정책을 위한 디자인 활용에 대한 해외 사례 분석을 통해 시사점을 도출한다. 셋째, 국제적 흐름에 대한 주요한 시사점을 바탕으로 국내 대표 사례를 분석하고, 최종적으로 정책 입안자들이 디자인적 사고 및 접근 방법을 업무에 적용하는데 있어 근간이 될 수 있는 시사점을 제시하고자 한다.

2. 정책 디자인 과정의 이해

정책 연구에 있어 디자인 담론에 접근 할 수 방법은 무수히 많다. 특히 '정책 디자인 (policy design)' 이라는 용어 하나만으로도 정책에 대한 다양한 디자인 접근 방법을 제시할 수 있다. 본 연구에서는 정책 연구자들에게 있어 필독서로 알려져 있는 하울렛과 라메쉬 (Howlett & Ramesh, 2003)의 정책 디자인 모델을 통해 디자인 행위로서의 정책입안 과정에 대해 살펴보고자 한다. 하울렛과 라메쉬의 정책 디자인 과정 살펴보면, 정책 디자인은 다른 무엇보다 '문제 해결(problem-solving)'에 중점을 두고 있다. 그 결과 정책 주기는 정책입안자의 레이더 스크린에 문제가 포착된 후에야 비로소 시작된다고 할 수 있다. 하울렛과 라메쉬의 정책 주기 모델에 따르면(Fig. 1 참조), 문제가 지각 되고난 후의 첫 번째 단계는 이러한 문제가 새로운 정책의 필요성을 담보로 하는 것에 대한 확인 작업을 거치는 것이며, 그 필요성이 입증된 이후 정책입안자는 어떤 종류의 정책이 필요한지 명확하게 규명하는 단계를 거치게 된다. 다음으로 새로운 정책을 형성하는데 있어 필요한 일련의 의사결정 과정을 거치고 나면, 비로소 정책이 형성되고 글로 옮겨지게 되며, 정책입안자로서의 역할은 완료된다. 이후 실행을 기다리는 정책 실현의 단계로 넘어가며, 이 지점에서 정책입안자로부터 정책의 의도를 충족시키며 현실화 시킬 수 있는 제품 및 서비스를 개발하기 위해 정책 실행자에게 책임이 이양된다. 이러한 업무 및 책임의 이양 과정은 정책의 입안과 실행으로 이 분화된 정책 디자인 과정을 나타내며, 보다 면밀하게 살펴보아야 한다. (Adebowale and Starkey, 2009; Eppel et al., 2011)

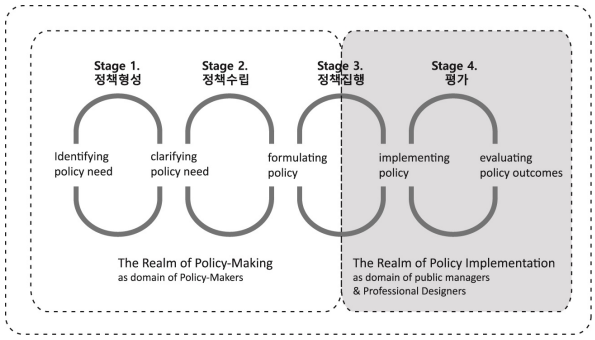

Figure 1 The Policy Design Cycle by Howlett and Ramesh

즉, Figure 1에서 나타난 바와 같이 정책디자인 과정은 두 가지의 구분된 활동, 즉 정책 입안과 실행으로 나뉘어 진다. 이 경우 실제 문제점과 해결책이 서로 상충될 수 있다는 위험성이 있으며, 특히 정책 입안자의 역할을 문제 해결자의 역할로 규정지어 생각한다면, 자신들 입장에서 친숙하거나 오직 정책 입안자들이 인지하고 있는 문제에 대해서만 반응할 수 있다는 본질적인 문제점을 가지고 있다. 하지만 정책 입안자 입장에서 친숙한 문제일수록 실질적으로 사람들이 경험하는 어려움들에 대한 근본 원인을 규명하는 것이기보다는 그러한 원인으로 나타나는 후발적인 증상 또는 징후 일 가능성이 높다. 특히 일상생활 속에서 시민들이 경험하는 이슈들을 탐구하는 단계 없이, 정책디자인의 단계를 문제 해결 과정으로만 고려할 경우 그릇된 이슈에 초점을 맞추는 시행착오를 경험할 수 있다. 즉, 이렇게 이분화된 정책디자인 과정은 시민들이 관여하고 경험하는 실질적인 상황에 대한 문제점을 이해하기보다는 그 문제가 처해 있는 문맥을 현실로부터 고립시키고 정책 수립을 위한 하향식의 의사결정 과정으로서 다루고 있다고 볼 수 있다. 하지만 다수의 연구에서 주장된 바와 같이, 가장 영향력이 크고 비용이 많이 소요되는 실수들은 주로 초기의 디자인 과정에서 발생하며 이로부터 야기되는 결과는 이후의 디자인 실현 단계에 와서야 밝혀지는 경우가 많다. 하지만 이때는 이미 정치적, 금전적, 기술적인 이유로 변경을 하기에 너무 늦어버린 경우가 많다. 따라서 정책 수립과정에 있어 언제, 어떻게 디자인이 관여되기 시작해야 하는지를 비롯하여 어떤 지점에서 디자인 지식이나 디자인에 대한 이해가 필수적이며, 정책 입안 절차를 향상시킬 수 있는 지에 대해 규명하는 것은 성공적인 정책디자인을 위해 중요한 이슈이라고 할 수 있다.

2. 1. 문제해결(problem-solving) 과정으로서의 정책 디자인

앞서 논의 한 바와 같이 정책입안에 있어 문제해결 중심의 접근 방법은 초기부터 디자인의 활용을 제한한다고 있다고 볼 수 있다. 첫째, 문제해결 중심의 접근방법은 정책 입안 행위자체를 진보적이며, 미래 지향적인 프레임웍으로 보기보다는 과거와 현재의 사실에 뿌리를 두고 있는 반응형의 반사적인 활동으로 규정짓는다. 즉, 문제 해결을 위한 정책디자인은 미래의 경험을 창조하기 위한 도구로 활용되기 보다는 과거의 경험을 규제하기 위한 수단으로 활용된다고 할 수 있다. 둘째, '문제' 그 자체에 집중하는 것은 정책이 큰 맥락으로부터 고립되어 발전될 수 있는 위험성을 안고 있다. 셋째, 문제해결 중심의 접근 방법은 정책입안자로 하여금 자신들이 오직 그 '문제'를 문제로 인지할 수 있을 경우에만 행동을 취하도록 하고 있으며, 사람들의 일상생활속의 경험이나 상호작용에 대해 고려하지 못한다. 또한 실질적으로 이러한 정책을 실현하고 관리해야하는 조직에 있는 사람들의 현실에 대해 고려하거나 공감할 수 없다는 문제점이 있다. 마지막으로 하향식의 문제해결 중심의 접근은 정책디자인에 관여된 다양한 디자인 활동들을 총합적인 관점에서 접근하기보다는 각각 분리된 디자인 프로세스로 분류시키게 된다. 즉, 이러한 방식의 정책 입안은 미래에 대한 비전을 제시하고 새로운 가능성을 제시하기에는 적합하지 않다고 할 수 있다.

그렇다면, 왜 이러한 문제해결 중심의 접근 방법이 정책 디자인에 주로 사용되고 있는가? 이에 대한 대답은 아마도 디자인 연구의 흐름에서 찾아볼 수 있을 것이다. 디자인 연구에 있어 '문제해결자(problem solver)'로서의 디자인의 역할은 오랜 시간 동안 주목을 받아왔으며, 다수의 영향력 있는 연구자들에 의해 논의 되어 왔다 (e.g. Archer, 1969; Simon, 1969; Cross, 1992; Gorb 2011). 초기의 디자인 연구가들은 문제해결과정에 있어 디자인의 역할을 조직의 전략적이고 기능적인 목적과 연관시켜 강조하였는데, 이는 디자인을 문제 해결을 위한 행위로 정의함으로써 조직 내 디자인의 인식을 고취시킬 수 있었고 또한 경영관리와 디자인과의 공통점을 찾아낼 수 있었기 때문이다. 하지만, 그 결과 정책 연구가들 및 실무자들은 디자인을 혁신적인 정책을 생성하기 위한 수단으로 온전히 활용하지는 못하고 있는 실정이다. 최근에 접어들면서 몇몇 학자들이 제품과 서비스 등에 의해 매개되는 인간의 경험과 상호작용성을 조직의 디자인 접근방법에 적용시키려는 움직임이 생겨나고 있다 (Boland and Collopy, 2004; Buchanan 2004; Junginger 2008). 하지만 아직까지 조직이나 시스템에 대하여 인간중심적인 관점으로부터 의문점을 제기할 수 있는 디자인의 역량, 즉, 디자인의 가치와 타당성은 공공 기관이나 정책 분야에 대한 전반에 걸쳐 제대로 이해되지 못하고 있는 실정이다. 인간의 삶을 향상시키기 위해 고려해야 할 문제들은 점점 더 복합적이며 강력해지고 있기 때문에 보다 나은 미래에 대한 변화 및 가능성에 대해 고려하지 못하는 반사적이고 수동적인 문제해결형의 접근 방법은 정책디자인에 있어 더 이상 충분하지 않다.

2. 2. 총합적 과정(holistic process)으로서의 정책 디자인

새롭고 혁신적이며, 변혁을 불러일으킬 수 있는 정책의 수립은 문제점이 드러나기 전에 그러한 상황에 대해 의문점을 제기 할 수 있는 정책입안자들의 능력에 달려 있다. 마틴 레인과 도날드 숀 (Rein and Schon, 1993; 1994)은 정책연구 분야에서 문제설정의 역할과 관련하여 정책의 문제를 반복적으로 재구성하여 살펴 볼 것을 강조하고 있다. 즉, 단순히 문제해결을 위한 정책 디자인이 아닌, 문제 전후의 상황을 살펴보고 반성적인(reflective)관점에서 그 문제에 대해 반복적으로 기술해 볼 것을 강조하고 있다. 또한 마틴 레인과 도날드 숀 (Rein and Schon, 1994)은 고립된 문제 그 자체보다는 그 문제가 벌어지는 전후 맥락 및 상황에 대해 강조하고 있으며, 따라서 '의문'과 '탐구'는 이러한 노력을 위해 필수적인 요소로 보고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 정책을 위한 디자인은 실행의 단계에서 시작되는 것이 아니라, 효율적으로 제품 및 서비스를 생성할 수 있는 기준 및 프레임웍을 도출하는 정책입안의 단계에서 시작되어야 함을 의미한다. 즉, 정책 입안과 정책 실행은 디자인 문제와 디자인 실행이 근본적으로 연결되어야 한다는 점과 마찬가지로 분리될 수 없는 일련의 총합적 프로세스로 보아야 한다. 따라서 총합적 과정으로서의 정책디자인은 전통적인 문제해결 중심의 접근방법에 '상황에 대한 탐구' 및 '사람들이 문제점을 느끼는 요인들에 대한 탐구'라는 중요한 두 가지 요인이 추가 되어야한다. 즉, 정책 입안은 '문제'로부터 시작되는 것이 아니라. '탐구'로부터 시작되며, 그 목적은 사람과 사회에 의미 있고 유용한 정책을 만든데 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 현재의 문제해결 중심의 접근 방법은 사람과 사회의 본질적인 요구와 목적을 충족시킬 수 없다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 정책 입안 및 실행의 분리는 정책 디자인에 있어 걸림돌의 하나로 논의되고 있으며 (Eppel et al., 2011), 정책입안자들을 일선 공무원들과 단절하게 되는 중요한 이유로 꼽히고 있다 (Adebowale and Starkey, 2009).

3. 정책 수립(policy-making)과 인간중심 디자인(human-centered design)

이러한 논의들과 함께 최근 들어 정책수립에서 인간중심 디자인의 역할이 주목을 받기 시작했다. 인간 중심 디자인은 인간의 권리와 존엄성을 포함하는 인간 존재의 첫 번째 원칙이다 (Buchanan, 2011). 인간중심 디자인에서 모든 상징이나 사물, 인터랙션 및 시스템은 사람과의 관계 속에서 존재하는 반면 이를 통해 사람들이 존재하고 서로 관계되는 방식이 만들어 진다. 이러한 이유로 디자인은 우리의 삶과 조직, 그리고 사회 전반에 걸쳐 중요한 역할을 담당하고 있다. 즉, 공적 영역에서 인간중심 디자인은 인간의 관점에서 정책의 성공과 실패를 평가해 볼 수 있는 방법을 제공한다고 할 수 있다. 예를 들어, 우리의 정책은 우리가 얻고자 하는 인간의 경험과 환경을 제공하였는가? 우리의 정책은 정책실행자로 하여금 정책의 의도와 목적을 수행할 수 있도록 도와주는지? 만약 아니라면 어떻게 할 수 있는지? 즉, 인간 중심 디자인 과정을 통하여 공공 정책 및 조직의 변화, 그리고 '문제'에 대해여 우리가 생각하는 방식의 변화를 가져올 수 있다.

이러한 점에서 볼 때, 정책 입안자들 및 공공 조직에 있어 인간중심 디자인 접근방법의 활용은 선택이 아닌 필수라고 할 수 있다. 우리가 정책 디자인과정 및 수행과정에서 활용하는 디자인 개념, 디자인 방법, 디자인 활동 등은 수백만 시민의 결과물이기 때문이다. 하지만 이러한 당위성에도 불구하고 대다수의 공무원들은 그들의 업무와 관련된 디자인 교육을 거의 받지 못하고 있는 실정이며, 실질적으로 인간중심적인 정책 디자인 접근방법(즉, 탐구, 사용자 연구, 공동디자인 및 프로토타이핑 등)을 개발하거나, 새로운 디자인 기술을 적용해 볼 수 있는 기회를 가지고 있는 정책입안자나 공무원은 굉장히 드물다고 할 수 있다(Lee and Nah, 2014).

인간중심 철학에 기반을 둔 디자인 접근 방법은 정책입안자로 하여금 보다 시민중심의 정책과 서비스를 수립할 수 있도록 도와줄 뿐만 아니라 정책 입안자와 실행자들을 서로 연관시켜 통합적으로 정책디자인 프로세스의 효율을 높여 줄 수 있다. 또한 문제 해결 중심의 정책 디자인 프로세스가 가지고 있는 약점을 극복하게 해 줄 수 있다.

Table 1은 지금까지 논의한 공공 정책 수립 및 서비스 실행에 있어 문제해결 중심의 접근방법과 인간중심의 디자인 접근방법의 차이를 조직 구성 및 협업 측면, 정책 디자인 단계, 디자인 방법의 활용성 및 지속가능성의 측면을 통해 분명하게 보여주고 있다 (Junginger, 2014; Sanders and Stappers 2008; Bason 2010).

Table 1 The comparison between approaches to problem-solving and human-centered design

	제한적 의미의 문제해결 중심 접근 방법	인간 중심의 디자인 접근 방법
조직구성 및 협업	- 피드백 루프를 통해 한 방향, 위에서 아래로, 선형, - 정책과 연관된 시민, 외부이해관계자, 일선 공무원들의 현실과 경험에 대한 고려 없이 수직적 의사결정 중심의 추상적 행위로서의 정책수립과정.	- 하향 혹은 상향형 방식이 아닌 조직의 시스템 전반에 걸쳐 다양한 요소들을 통합하여 여러 방향에 동시다발적으로 이루어짐. - 특정한 상황을 향상시키기 위한 기회와 이슈에 대한 정보를 제공하기 위해 시민들을 참여시킴. 공무원, 일반시민, 외부 이해관계자, 공공관리자, 등 특정한 상황과 관련된 사람들이 참여, 협업, 공동창조의 과정을 거침.
정책디자인 단계	- 고립된 '문제' 그 자체에 대한 고민 - 과거로부터 도출된 추상적인 데이터에 의존함. - 정책 디자인 행위는 그것이 놓여있는 문맥으로부터 벗어나 고립된 문제로 다뤄짐. - 수동적 메커니즘으로서의 정책결정 프로세스: 정책입안자들은 능동적으로 정책디자인 과정에 관여하기 보다는, 수동적으로 문제가 드러나기를 기다리며, 응답하는 형태, 주로 이미 존재하는 대안을 조사하여 선택함.	- 불확실한 상황에 대한 관심 - 현실적이고 실제적인 인간의 경험에 근거함 - 정책 디자인 및 수립과정을 국가 조직뿐만 아니라 사람들의 일상의 삶의 경험의 맥락 속에 위치시켜 고려함. - 미래에 대해 대안을 제시하고 그것을 현실화시킬 수 있는 시나리오 개발. 의문으로부터 시작해서 발견하고 선택하는 과정을 포함하며, 발명에 대해 장려함.
디자인 방법의 활용성	-디자인 프로세스의 세분화: 정책 결정단계를 최종 결과물과 같은 하나의 디자인 활동으로 규정하고, 실행의 단계를 또 다른 활동으로 나누어 규정함.	- 참여와 협업, 공동창조의 방법을 통해 하나의 시스템 안에 존재하는 서로 다른 디자인 요소들을 통합.
디자인 활용의 지속가능성	- 오직 정책 실행 및 문제해결을 위한 도구로서만 디자인을 활용.	- 의문의 시작, 탐구, 발견 등의 일련의 과정을 포함하는 통합적 범주로서의 디자인에 대한 고려.

4. 공공 정책을 위한 디자인 활용에 대한 사례분석

앞서 논의한 바와 같이 정책 개발과정이 문제해결중심이 아닌, 인간중심 디자인 접근 방법을 통해 이루어질 수 있다면, 불분명하고 불확실한 문제들을 보다 통합적인 관점에서 바라볼 수 있으며, 미래지향적인 대안을 가시화시킬 수 있는 가능성을 높일 수 있다. 현재 미국 및 유럽의 선진 국가들은 정부기관 내외부에 '공공혁신연구소' (public innovation lab) 혹은 씽크탱크 (think tank)를 수립하고 정부조직이 올바른 정책을 만들고 수행하도록 돕는 조력자 역할을 하고 있다(Bason and Schneider, 2014). 따라서 본 연구에서는 국가 정책 수립에 있어 디자인을 적극적으로 활용하고 있는 해외 선진 사례 분석을 통해 현재 공공 정책 수립 및 실행에 있어 디자인의 활용의 국제적 흐름에 대한 주요한 시사점을 도출해보고자 하였다.

4. 1. 해외 사례 분석

해외 사례분석은 국가정책의 '디자인'의 활용에 있어 선진구조를 갖추고 있는 대표적인 두 개의 국가, 영국과 미국을 중심으로 진행하였다. 분석방법으로는 공공정책 및 서비스 관련 리포트 및 웹사이트 등 2차 자료 수집을 중심으로 진행하였으며, 디자인이라는 의미가 분명하게 명시된 사례를 중심으로 하였다. 일반적으로 '디자인'이라는 용어는 디자인리서치(i.e. 에쓰노그래피), 그래픽, 시각화(visualization), 모델, 프로토타입(prototype), 아이디어 도출 및 컨셉 개발 등의 의미를 포함하는 것을 기준으로 분석하였다 (Koo, 2016)

4. 1. 1. 영국

영국의 경우, 2000년대 중반에 디자인 카운슬(Design Council)을 중심으로 시작된 'RED' 및 Dott07(Design of the Time 07)등의 프로젝트를 시작으로, 지역사회를 향상시키기 위해 디자인적 접근 방식을 이용한 'Public service by design', 그리고 국회의원 및 디자인 분야 조직으로 구성된 'Design Commission' 등 중앙정부부터 지방정부에 이르기까지 디자인을 공공정책 수립에 있어 핵심역량으로 보는 다양한 시도들이 일고 있다 (i.e. Design Council, 2004; 2009; 2012, Design Commission, 2011; 2013; 2014, Thackara, 2007).

먼저 중앙정부 영국의회 소속의 디자인 혁신그룹 (Design and Innovation Group)은 '디자인 교육과 성장 (Design Education and Growth)', '디자인과 공공 서비스 (Design and Public Service)', '디자인과 디지털 혁신 (Design and the Digital Revolution)'의 세 가지 분야에 대한 심층적인 연구를 통해 영국 재건을 위한 정책 시리즈 (Restarting Britain I, II)를 발간한 바 있다(Design Commission, 2011; 2013; 2014). 또한 디자인 중심의 조직은 아니지만, 영국 정부의 국무조정실(the Cabinet Office) 소속의 '행동통찰팀 (The Behavioral Insight Team: BIT)'은 세금 양식과 고용 서비스 분야 등 전통적인 행정정책 분야에 행동경제학과 심리학을 적용하여, 정책 형성에 있어 인간의 행동에 대한 응용학문의 지식을 활용하는 것에 대한 시발점을 제공해주였다. 이러한 경험을 바탕으로 영국정부는 2013년 정책연구실 (the Policy Lab)을 설립하고 '디자인'을 통해 보다 열린 정책 결정 프로세스를 확립하고자 하였다. 즉, 이러한 정책연구실의 설립은 영국정부의 핵심에 디자인 역량을 보다 확고히 하겠다는 의도를 가지고 있으며, 그것의 출발점을 디자인 접근방법에 두고 있다고 할 수 있다.

중앙정부와 마찬가지로 영국의 지방정부 역시, 지역 향상 및 공공서비스 개선을 위해 디자인 원칙을 활용하고 있다. 영국의 도시 Dagnham의 경우, 디자인 카운슬이 제공하고 있는 'public service by design'제도를 이용하여 지역 사회의 공공 서비스 혁신 프로그램을 진행한 바 있다 (Design Council, 2009). 다른 여타의 지역과 마찬가지로 Dagnham 역시 주택과 환경 관리문제가 지역사회의 중요한 문제로 인식되고 있었지만, 개별적인 업무처리 프로세스에 따라 지역민의 니즈 충족 차원이나 공적비용절감 차원 모두에서 만족스런 결과물을 도출해 내지 못하고 있는 상황이었다. 디자인 카운슬에서 파견된 디자인은 멘토는 지역 거주민과 일선에서 근무하는 직원들을 서비스 디자인 프로세스 안에 포함시키고 그들의 기존의 지식들을 최대한 활용하고자 하였다. 또한 전통적으로 지방협의체의 의사결정과정에 포함되지 않던 일반 시민들까지 그 참여의 영역을 확장하여, 학교 앞이나 마트 앞에서 그들의 일상의 삶에 대해 묻고 이야기하며, 관련 이슈들에 대해 이해를 넓혀나가는 작업을 했다. 이러한 과정을 통해 그동안 밝혀지지 못했던 많은 이슈들과 문제점들을 규명할 수 있었으며, 디자인 카운슬과의 협동 연구 프로젝트를 통해 지역의 사회적 문제를 향상 혹은 해결 할 수 있는 70개의 아이디어를 도출하였다. 이러한 협업을 통해서 터득한 새로운 사고와 업무진행 방식은 디자인 카운슬의 디자인 멘토링이 끝난 후에도 지속적으로 사용되었고, 이는 지방행정 업무 및 조직에 긍정적인 변화를 가져온 사례로 평가되고 있다 (Henaghan, 2011).

4. 1. 2. 미국

미국은 영국과 달리 디자인을 국가 정책의 일부분으로 활용하고 있지는 않지만, 기후 변화, 총기폭력, 노인층의 증가 등의 사회문제 해결책 모색을 위해 국가 정책에 있어 디자인의 활용에 대한 관심이 점차 증대되고 있다. 특히 2009년 오바마 대통령의 주도하에 '투명성', '참여', '협업'의 세 가지 기조를 중심으로 하는 Open Government Directive (OGD)가 발부됨에 따라 데이터와 그것의 혁신적인 활용에 초점을 맞춘 정책들이 실행되고 있다(Peter, 2009). 이러한 디지털 중심의 오픈 이노베이션 정책은 시민사회의 스타트업 문화 양산 및 데이터 기반 산업 발달에 기여했을 뿐만 아니라 연방 정부 및 지방 정부에서의 디자인 활용에 대한 중요한 사례를 탄생시키는 밑거름이 되었다.

그 대표적인 사례로 연방정부 인사국 (The Office of Personnel Management (OPM))에 위치한 'Lab @ OPM '를 들 수 있는데, 이는 오바마 정부의 효과적이며, 효율적이고 혁신적인 정책을 실현하기 위한 새로운 움직임이라고 할 수 있다. 2012년 Lab @ OPM의 초기 리더쉽은 오픈이노베이션에 있어 상징적인 기업인 구글, 페이스북, 아이데오 그리고 스탠포드의 D.school로부터 받은 노하우를 바탕으로 출범하였으며, 연방정부 인사국에 그 뿌리를 두고 연방정부가 가지고 있는 복합적인 문제들에 대한 새로운 해결책을 제시하고, 공동창조와 협업을 장려하기 위한 연구소로 구성되었다 (Hicks, 2014). Lab @ OPM은 아이디어 생성 및 문제해결의 방법으로써 인간중심 디자인(Human Centred Design: HCD) 원리를 받아들여 혁신적인 사고를 장려하고, 창의적인 협업 (creative co-working), 역량 강화 (building capacity), 몰입 프로젝트 (immersion projects) 및 특화된 디자인 지원 (targeted design support)의 4가지 중점 영역을 가지고 있다 (Kalil, 2015). 최근 진행 사례로는 연방정부의 직원들의 건강관리 프로그램을 보다 사용자 중심적으로 개선한 것에서부터, 성적 차별·편견 등 구조적 문제로 인해 생긴 연방정부 내 과학기술 분야에 있어서의 여성 인력 부족, 즉 'STEM 파이프라인 문제(STEM pipeline problem)'를 해결하기 위해 여성들에게 창의적 메시지를 보내거나, 연방정부 웹사이트의 사용성 테스트를 실시하는 등 공공 서비스 디자인의 측면에서 다양한 시도들을 들 수 있다.

또한 2009년 오바마 대통령의 주도하에 설립된 소비자 금융 보호국 (Consumer Financial Protection Bureau: CFPB)의 경우, 미 재무부 (Department of the Treasury) 소속의 부서로 디자인을 공공 정책·환경에 전략적으로 이용한 사례 중 하나로 꼽을 수 있다. CFPB는 정부 조직임에도 불구 소비자 중심의 인터넷 스타트업 모델을 받아들였으며, IDEO의 인간중심전략을 채택하여 정책분야에서의 소비자 참여 전략을 성공적으로 활용한 사례이다. CFPB는 2011년부터 IDEO와 함께 '권위(authority)', '이해(savviness)', '접근성(accessibility)', '시민참여(citizen engagement)'라는 운영철학을 세우고 로고 및 브랜드 가이드라인 재정립을 시작으로 장기적 관점에서 소비자 참여를 위한 co-creation 프로세스를 정립하고자 하였다. 어떻게 하면 시민들을 위한 유용하고 매력적인 제품을 만들 것인가에 대해 고민하기 시작했고, 그 첫 번째 시도로써 복잡한 학자금 대출 프로세스 때문에 어려움을 겪는 학부모와 학생들을 위해 'Paying for College' 라는 온라인 tool(http://www.consumerfinance.gov/paying-for-college/)을 런칭하였다. IDEO는 기존의 다른 서비스들과의 차별화를 위해 수차례의 사용자와 일선 공무원을 대상으로 에쓰노그래픽 인터뷰를 실시하였고 그 결과 미래 소비자 경험 디자인의 관점에서 공공서비스 프레임웍을 재구성 할 수 있도록 하였다. CFPB와 IDEO 두기관의 협업 하에 이루어진 프로젝트는 CFPB가 독립적으로 인간중심 디자인 프로세스를 자신들의 업무에 적용 할 수 있게 됨에 따라 두기관의 협업 프로세스는 종료되었다. CFPB는 인간중심 디자인 프로세스의 전략적 활용을 통해 시민중심의 공공서비스를 구축한 성공적인 사례로 손꼽히고 있다(Hall, 2011).

반면 지방정부의 경우, 정부와의 파트너쉽 관계를 가지고 설립된 비영리공공 기관을 중심으로 공공 정책 및 서비스 혁신을 추진하고 있다. 퍼블릭 폴리시 랩 (Public Policy Lab)의 경우, 2011년 발족한 뉴욕의 비영리 단체로, 디자인 방법론을 통해 공공 서비스와 그 전달 방법을 개선을 목표로 뉴욕시 여러 부처와 함께 적정형 주택 공급 서비스, 공립 고등학교 진학 안내 서비스, 소수계/여성 소유 사업체(MWBE) 지원 서비스 등의 프로젝트를 진행해왔다. 특히 2012년부터 2014년까지 뉴욕 시의 주거지 보존 및 개발부(NYC Department of Housing Preservation and Development)와 파슨스 디자인 대학(Parsons New School)의 협업을 통해 수요자들이 기존 적정형 주택서비스를 더 쉽게 찾을 수 있도록 하고, 기획과 공급 과정에 직접 참여하고 개입할 수 있도록 하는 '적정형 주택 공급 서비스 개선을 위한 시범 서비스(Public & Collaborative: Designing Service for Housing)'를 실행한 바 있다. 프로젝트 팀은 제일 먼저 서비스 혼선의 요인과 불편함을 주는 지점을 찾아내고자 서비스 정보를 제공하는 온 · 오프라인상의 다양한 매체를 검토했고, 신청 서류 제출을 위해 방문하는 담당 부서를 직접 찾아가 서비스 제공 과정을 관찰했다. 또한 담당 공무원 및 수혜자를 인터뷰하고 시민, 임차인 협회, 지역 공동체, 정책 전문가, 금융 담당자 등 여러 이해관계자들과 함께 워크숍도 진행했다. 이러한 일련의 공동창조의 과정을 통해 퍼블릭 폴리시 랩은 i)적정형 주택에 지원하는 사람들의 진짜 삶을 고려하라; ii) 사용자 중심의 정보 디자인을 통해 다양한 옵션을 충 분히 고려한 뒤 의사 결정을 할 수 있도록 하라; iii)지역 공동체를 자산으로 인식하고 함께 서비스를 구현 하고 홍보하라와 같은 세 가지 디자인 원칙을 도출하였다.

이를 통해 퍼블릭 폴리시 랩은 공급자 위주로 구성되어 있던 관료적 절차를 수혜자 중심으로 재구성한 공공 서비스 개선안을 개발한 사례로 평가되고 있다 (Dragoman et al., 2013).

4. 2. 해외사례를 통한 시사점

영국과 미국의 사례를 통해 공공 정책 분야에서의 디자인 활용과 역할에 대해 분석해 본 결과, 다음과 같은 시사점이 도출되었다. 첫째, 정부는 기존의 전통적인 행정조직 및 프로세스 안에서 해결할 수 없는 복합적인 사회적인 문제를 해결하기 위해서, 특히 혁신적인 공공서비스 및 정책을 제안하거나 정부의 기존의 운영방식을 개혁하고자 할 때 '디자인'을 활용하는 것으로 나타났다. 디자인 조직의 형태는 정부의 디자인 활용 및 관여의 정도에 따라 크게 i) 정부조직 내부에 위치하는 경우와 ii) 독립적인 디자인 전문 (컨설팅) 조직으로 구분되었으며, 이는 다시 a) 정부 주도형과 b) 에이전시 주도형으로 나눌 수 있었다(Fig. 2 참조). 둘째, 디자인이 공공 서비스 향상 및 혁신에 기여하기 위한 필수적인 요소로서 정책 입안 초기의 단계부터 정책디자인 과정 전반에 걸쳐 인간중심 디자인 철학의 강조, 셋째 다양한 이해관계자와의 co-creation 프로세스의 활용, 넷째, 정부 조직 내부에서 '인간중심 디자인 사고'의 의미에 대한 정확한 이해를 가지기까지 외부의 역량 있는 전문가 및 디자인 에이전시와의 협업을 통한 지속적인 연구 및 교육을 들 수 있다.

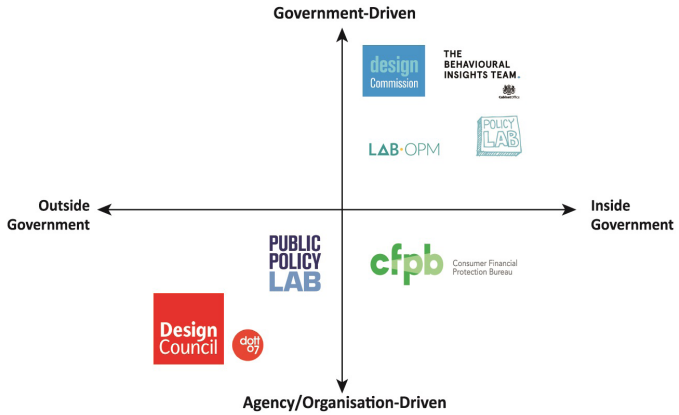

Figure 2 Two dimensional model accounting the place and involvement of design in public policy innovation

먼저 정부 조직 내부에 위치하며 정부주도형의 형태의 UK Design Commission, BIT, Lab @ OPM, Policy lab의 경우 정책입안의 단계부터 정책의 실질적인 수요자인 시민들의 실질적인 니즈 발굴을 위해 인간중심 디자인 방법론을 활용한 형태라고 볼 수 있다. 특히, 영국의 Design Commission의 경우는 국회 주도로 디자인 분야에 대해 장기적이고, 실질적인 연구프로젝트를 진행하며, 기존 정부 의사결정 프로세스를 개선하고 디자인 전문 인력들을 정책 수립과정에 참여시키기 위한 국가적 차원의 노력으로 볼 수 있다. 즉, 국가 재건의 강력한 수단으로 인간중심적 디자인적 사고를 활용하고 있는 전략적 사례라고 할 수 있다.

반면 정부 내부에 위치하지만 정부 지원 및 외부 에이전시 주도의 형태를 띠고 있는 미국 CFPB 사례의 경우 초기 디자인 리더쉽의 부재를 외부 디자인(컨설팅) 전문조직(i.e. IDEO)으로부터 조달하여 지속적인 학습 및 트레이닝의 과정을 통해 내재화 시켜가는 사례라고 볼 수 있다. 즉, 초기에는 정책 실행의 단계에서 정부 조직에 의해 결정된 사항에 한정하여 외부 디자인 에이전시를 활용하는 소극적인 디자인 활용의 단계에 머물렀지만, 외부 기관과의 협업을 통한 지속적인 디자인 마인드 교육 및 내재화의 과정을 통해 정책 형성 단계에서부터 인간중심적인 디자인 접근 방법을 활용하여 정책 수요자의 실질적 니즈를 발굴하는 보다 통합적으로 디자인을 활용하는 단계로 나아가고 있는 점을 확인 할 수 있었다.

또한 영국의 Design Council이나 미국의 Public Policy Lab과 같이 정부부처 소속은 아니지만 지방 정부에게 필요한 디자인 전문 지식을 제공해주는 외부공공기관의 경우, 보다 특화된 분야를 위한 디자인 컨설팅 및 멘토링 서비스 제공해 주는 것으로 드러났으며, 외부 보조금의 정도에 따라 보다 실험적인 시도를 위해 디자인 접근 방법을 활용하는 것으로 나타났다. 일례로 영국 디자인 카운슬의 'Design in the Public Sector' 프로그램은 (지방)정부와 공공기관의 공공 서비스 및 정책 수립과 관련하여 새로운 해결책을 제공하기 위하여 디자인 방법론을 지도하는 사업으로, 장기적인 관점에서 공공영역에서 인간중심적인 디자인 역량을 키울 수 있도록 지원해주는 형태라고 볼 수 있다.

4. 3. 국내 공공 정책 및 서비스 디자인 현황 분석

이하에서는 해외 사례분석을 통해 도출된 네 가지 시사점을 바탕으로 국내의 대표적인 공공 서비스 혁신 사례로 꼽을 수 있는 '정부 3.0 국민디자인단' 사업을 분석해보고 향후 국내 공공 정책수립을 위한 디자인 활용에 시사점을 제시하고자 한다. 분석방법으로는 해외사례와 마찬가지로 '정부3.0 국민디자인단' 활동과 관련된 보고서, 매뉴얼, 보도자료 등 2차 자료의 내용 분석을 중심으로 진행하였으며, 추가적으로 국민디자인단 운영에 관한 내부적인 이슈들을 파악하고자 사업기획 및 진행 전반에 걸쳐 관여한 5인의 전문가를 대상으로 심층 인터뷰를 진행하였다. 분석자료 및 인터뷰 대상자는 Table 2와 같다.

Table 2 Index of resources/interviewees used for the analysis of the "Gov 3.0 Design Group"

2차 자료		1차 자료	
발간자료	국민 디자인단 운영 매뉴얼 (2016)	개별 심층 인터뷰	Interviewee 1 행자부 국민참여정책과 서기관
	공공서비스디자인 사용설명서 (2015)		
	국민디자인단 성과사례집 (2015)		Interviewee 2 행자부 중앙공무원교육원 서기관
영상자료	2015년 정부3.0 국민디자인단 한 해를 돌아보다 (2015.12.)		
	2015 국민디자인단 중앙부처 집중육성 과제 어떻게 진행되었나 (2015. 7.)		Interviewee 3 한국디자인진흥원 서비스디자인 PM
언론보고	SBS 일요특선 다큐멘터리 서비스디자인 행복을 그리다(2015. 5. 3.)		Interviewee 4 국민디자인단 참여 서비스디자이너
	JTBC 특집 다큐멘터리 국민 행복을 디자인하다(2015. 12. 16.)		Interviewee 5 국민디자인단 참여 분야전문가(교수)

4. 3. 1. '정부3.0 국민디자인단'사업 개요 및 사례 선정배경

전통적으로 국내의 공공정책 관련 디자인 활용의 경우 물적 혹은 공간 중심의 문제 해결에 초점을 맞춰왔다. 하지만, 서비스산업의 비중이 높아진 선진국을 중심으로 디자인에 있어 무형적 경험 요소의 중요성이 부각됨에 따라 최근 국내에서도 인간 중심의 맥락적인 조사방법을 활용한 공공 정책 개발에 대한 움직임이 활발하게 전개되고 있다 (Lee et al., 2015). 그 대표적인 움직임으로써, 중앙정부 소속인 행정자치부(Ministry of the Interior)는 정부혁신(정부3.0)의 일환으로 과거의 일방적인 정책수립과정에서 탈피 '수요자 맞춤형 정책 서비스'를 구현하고자 산업통상자원부(이하 산업부)및 한국디자인진흥원과의 협업으로 공공정책 수립과정에 서비스디자인 방법론과 프로세스를 적용하는 '정부3.0 국민디자인단'사업을 추진한 바 있다. 정부3.0 국민디자인 정책과제의 경우, 정책수립과정에 있어 기존의 관주도적인 프로세스 및 일부 능동적 국민 의견만을 수집하는 제한적 국민 참여 프로세스에서 탈피, 관찰을 통해 수요자의 경험과 니즈를 발굴하는 디자인 리서치 방법론을 채택하였으며, 정책공급자와 수요자를 포함 다양한 이해관계자들과의 공동창조의 과정을 거쳐 정책 아이디어를 도출하는 것을 강조하고 있다(Ministry of the Interior, 2015a, Interviewee 4). 2014년 상반기 중앙부처를 중심으로 시범사업으로 추진했던 19개의 정책이슈 중 서비스 디자인 방법론 적용의 효과성 및 파급성이 높게 평가된 10개의 정책 주제에 대해 내부적으로 도출된 서비스 디자인 활용의 시사점은 Table 3과 같다(Kim et al., 2015).

Table 3 Implications changed through service design application to policy issues

정책이슈	주관부처	서비스디자인 적용을 통한 시사점
1. 통합재적정보 공개시스템 구축	기재부	· 실직주부, 중소기업운영자 등 시민의 의견을 통해 착안점을 얻어, 서비스의 미래 고객군을 구체적으로 설정. · 서비스디자이너 등 국민디자인단 관계자를 기재부자문단으로 구성하여 이후에도 지속적으로 수요자중심의 정책을 만드는데 서비스디자인 방법이 활용될 계기를 마련.
2. 스마트 재난상황실 (스마트빅보드) 구축	국립재난 안전연구원	· 재난상황 특화시스템을 기획하였으나 공무원을 위한 시스템이었음을 깨달음. · 국민디자인단 활동을 통해 개발자 중심의 시각에서 국민중심의 시각으로 시스템을 다시 바라보고, 시스템 이해 및 접근 제약 요소들을 제거함으로써 사용자의 접근성을 높임.
3. 해양사고 예측 경보 제공으로 안전운항 지원	해경청	· 단순 정보제공이 아닌, 승선 전체 여정에서 승선 정보를 알리고, 사고를 사전에 방지하기 위해, 관련 교육 방안 등을 실질적이고 구체적인 서비스들로 도출.
4. 재난관리자원 공동 활용으로 재난피해 최소화	방재청	· 재난관리 시 유관기관의 자원 공동 활용에 국한되었던 과제였으나 장비와 인적자원관리까지 동시에 되어야 함을 깨닫게 됨. · 시스템 구축이 목표가 아니라 현장 요구상황을 반영할 수 있도록 시스템 점검계획을 추가 기획하는 등으로 목표가 재설정 됨.
5. 방과 후 돌봄서비스 연계	교육부	· 교육부, 보건부, 여가부 등 각 부처에서 공통의 목표로 각개 운영하던 사업의 연계점을 도출.
6. 식품정보와 식물치유 프로그램 제공으로 국민건강 증진	농진청	· 주요 고객층 분석을 통해 기존 정책 대상에서 누락되어 있던 청소년 대상의 프로그램 필요성을 알게 되어 청소년 군을 정책우선대상자로 선정하여 기획하게 됨.
7. 일과 가정 양립 맞춤형 수혜정보 제공	여가부	· 기 개발된 '일가정 톡톡앱'의 수요자 분류 수준이 구체적이지 않음을 깨닫게 되어 실제 기혼여성이 자신의 조건을 명확히 파악하여 원하는 서비스 제공지를 찾을 수 있는 서비스를 기획.
8. 국민이 안심할 수 있는 먹거리환경 조성	식약처	· 고객 입장에서 과제를 재점검하고 구체적 의견을 접함으로써 향후 정책 방향 수립에 도움을 줌. · 기존의 '안전'이라는 서비스 컨셉을 '안심'으로 변화시켜야 함을 깨닫고 이를 정책방향으로 도출.
9. 사회적 약자(어린이, 여성, 노인) 스마트 안심서비스	안행부, 경찰청	· 구체적 페르소나 설정 및 페르소나 별 노출 가능한 범죄환경 시나리오 구성 등을 통해 안전귀가 경로 이상의 신서비스 컨셉을 도출.
10. 홀로 지내는 어르신을 위한 맞춤형 서비스	농식품부	· 공동생활을 통한 개별 노인의 프라이버시 존중에 대한 니즈를 발견. · 은둔형 독거노인을 찾는 것이 가장 시급한 사안임을 발견→ 우체부, 퇴직자 등 동네에 익숙한 지역 주민 참여로 이를 실현하는 아이디어를 구상. · 지역주민들의 참여를 통해 은둔형 독거노인을 발견하고 이들의 말벗이 되어주는 방안을 기획하는 등 적은 예산으로도 실현가능한 아이디어를 발굴.

4. 3. 2. 해외 사례 시사점을 통한 '정부3.0 국민디자인단'사업 분석

1) 조직구성 및 협업

국민디자인단의 경우, 디자인 혁신 조직이 정부부처 내부에 위치하지 않고 외부의 디자인 기관의 전문성을 통해 서비스 디자인프로세스를 도입하는 형태로 정부의 역할은 자금제공자(funder)의 형태를 띠고 있다. 그러나 정책개발에 있어 강력한 실행능력과 확산역량을 가지고 있는 행자부 및 디자인산업을 관장하는 주관부처인 산업부와 정책의 실행을 담당하는 한국디자인진흥원과의 협업으로 이루어졌다는 점에서 그 파급력 및 적용의 범위가 넓고, 비교적 단기간에 서비스디자인 접근방법을 정책결정과정에 광범위하게 적용한 정부주도의 사례로 볼 수 있다 (Interviewees 1 & 2)(Fig. 3 참조).

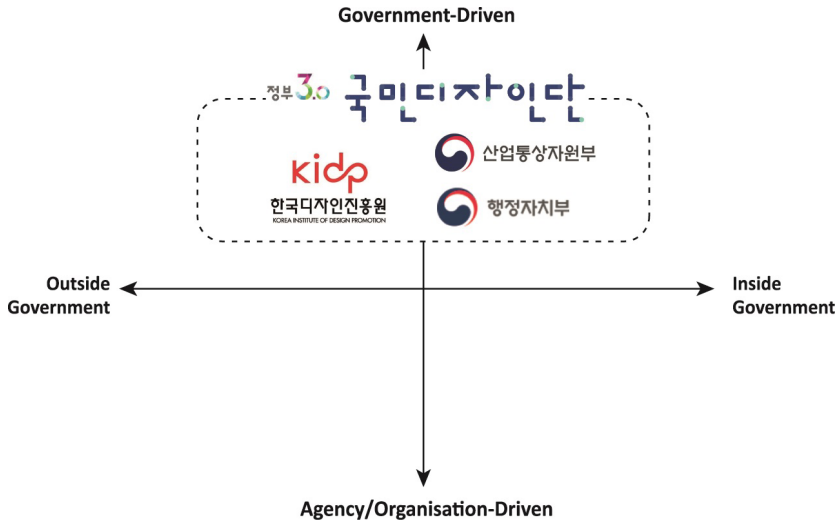

Figure 3 Two dimensional model for public participatory "Gov 3.0 Design Group" project

2) '디자인' 활용에 있어 정책단계별 구분

국민디자인단은 수요자 중심의 정책개발을 위해 정책 의제형성에서 평가에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 국민의 의견을 수렴하여 정책에 반영하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다. 하지만, 김광석, 지민정, 김광순 (Kim, et al., 2015)의 연구에 따르면, 2014년 시범사업으로 6주간(5.16-7.9) 진행된 19개의 정책 주제 중 10개의 서비스디자인 집중과제 분석 연구결과, 9개의 과제가 서비스디자인 접근법을 정책 수요자와 대상, 핵심 문제점과 목표 등을 설정하는 정책 필요성 규명 단계가 아닌, 정책의 수단이 구체화되기 시작하는 '정책 수립'의 단계에 활용되고 있었으며, 1개 과제의 경우 정책 집행 및 홍보의 단계에서 디자인을 활용하고 있는 것으로 드러났다. 이는 '정책 수립' 이전의 '정책 형성'의 단계에서 주요 정책 수요자와 대상, 문제 및 목적 등 정책 수립을 위한 전제 조건들이 이미 결정되었다는 것을 의미한다(Table 4 참조). 즉, 이러한 절차적 한계점은 국민디자인단의 활동을 정책 기획의 단계보다는 정책 결정 및 집행의 단계에 집중하도록 하며, 이는 문제 정의자로서의 디자인 접근 방법을 활용하기 보다는 문제 해결자로서의 '디자인 툴(tool)'의 활용이 더 강조되고 있다고 해석할 수 있다.

Table 4 Index of policy issue involved in the policy design cycle

	관련 정책 이슈 No (Table 3 참조)
정책 형성	No. 3, 5
정책 수립	No. 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10
정책 집행	No. 7
정책 평가	–

(Note: Please refer to Table 3 for the number of policy issues)

3) 정책수립과 디자인 방법의 활용성

영국의 디자인카운슬의 4단계 서비스디자인 프로세스 (발견,이해하기-정의,해석하기-발전하기-전달하기)를 정책수립 단계에 맞추어 6단계로 구분하고 퍼소나, 고객여정맵 등 서비스디자인 방법이 생소한 정책입안자가 서비스디자인 방법론을 이해하고 현업에 활용할 수 있도록 2주간의 교육을 실시하였다 (Ministry of the Interior, 2015b). 특히 정책 수요자인 일반 국민을 비롯하여 서비스디자이너, 과제별 전문가 및 정책 공급자인 공무원으로 이루어진 '국민디자인단'을 구성했다는 점에서 다수의 이해관계자들이 다양한 관점에서 정책 문제를 제기하고 논의를 발전시켜나갈 수 있는 '공동창조(co-creation)'의 기반을 조성한 사례라 볼 수 있다.

특히, 기존의 공급자 중심의 정책 입안과정에서 고려되지 못했던 새로운 정책 고객군을 발굴, 그들의 니즈를 도출하여 고객 맞춤형의 공공 서비스 정책을 실현하거나(i.e. No. 1, 6, 7, 9, 10), 다양한 이해 관계자의 니즈 및 경험 분석을 통해 통합적 범주로서의 디자인에 대한 고려(No. 3, 5) 등의 사례는 특정한 상황과 관련된 사람들이 참여, 협업, 공동창조의 과정을 거치는 것으로 인간 중심 디자인 접근법을 정책 수립과정에 활용하고 있다고 할 수 있다.

4) 정책의사결정의 '디자인' 활용의 지속가능성

정책 과제에 서비스디자인 방법을 적용한 약 6주간의 국민디자인단 활동은 정책 수립가인 공무원이 단기간 수요자 중심의 정책수립에 대한 새로운 관점과 기존의 문제해결 중심의 정책수립과정에서 놓치고 있던 구체적인 방법론을 제시해주고 새로운 정책결정 프로세스를 경험하고 이의 실효성을 체험할 수 있는 계기를 만들어 주었다는 점에서 의의가 있다(Ministry of the Interior, 2015b). 하지만, 6주라는 짧은 기간 안에 그동안 당연히 되어오던 정책 결정의 절차가 바뀌거나, 정부조직 자체적으로 인간중심 디자인 방법론을 체화하기는 어려운 한계점을 가진다. 현재 행정자치부는 이러한 새로운 정책프로세스의 확산을 위해 '공공 서비스 디자인 사용설명서'를 발간하고 공공서비스디자인 교육프로그램을 신설하는 등 구체적인 실행의 방법론을 각 지방 자치단체에 전파하고자 하는 노력을 하고 있으며(Interviewee 2), '국민참여정책과'를 행자부 내부에 신설하여 이러한 노력들을 관리하도록 하고 있다(Ministry of the Interior, 2015a; 2015b; Interviewee 1). 하지만 인터뷰 결과에 따르면, 전문 인력 및 내부인식부재(특히 지방정부)로 실질적으로 인간 중심 디자인 접근 방법을 정책 수립 단계에 활용하는 것은 어려움이 있는 것으로 보인다(Interviewees 1 & 3). 즉, 디자인 사고의 본질에 대한 이해 및 내재화의 과정 없이 '(서비스) 디자인'을 국민 참여를 위한 하나의 정치적 도구(tool)의 형식으로만 활용하게 될 경우, 단기적인 정책 결과물에 그칠 확률이 높다고 할 수 있다(Interviewees 4 & 5).

5. 공공 정책 수립 및 실행에 있어 디자인 역할 및 활용에 관한 제언

본 연구는 서구 선진국을 중심으로 공공 조직들에서 어떻게 디자인 접근 방법을 활용하는지 알아보고, 이들 사이에서 공통적으로 나타나는 디자인 활용의 패턴 및 디자인을 통해 국내 공공 부문 혁신을 도출하는데 있어 시사점이 무엇인지 알아보고자 하였다. 본 연구에 기술된 사례 및 분석은 비록 공공 부문에서 디자인 활용의 단면만을 보여주고 있지만, 네 가지 주요한 시사점이 도출되었다.

첫째, 조직 구성 및 협업의 측면에서 볼 때, 정부의 디자인 활용 및 관여의 정도에 따라 디자인 조직의 형태는 크게 정부조직 내부에 위치하는 경우와 독립적인 디자인 전문 (컨설팅)조직으로 위치하는 경우로 구분되었으며, 각 프로젝트의 성격에 따라 정부주도형 또는 에이전시 주도형으로 나눌 수 있었다. 특히, 국민디자인단을 포함한 중앙정부 추진 사례들의 경우(i.e. UK Design Commission, BIT, Lab @ OPM, Policy lab) 국가 차원에서 공공혁신과 인간 중심 디자인을 복합적 관점의 큰 그림으로 보고 정부 주도로 다양한 인적, 물적 자원을 전략적 디자인 활동에 투입하여 공공정책 수립 및 사회문제 해결을 위한 혁신적인 해결책을 모색 하는 것으로 나타났다. 반면 지방정부의 경우, 정부 조직 외부의 에이전시 주도의 형태(i.e. Design Council, Public Policy Lab)로 이루어지고 있었으며, 이러한 중재개입의 형태는 의뢰한 지방정부 조직의 자원과 역량, 조직의 문화 및 고위 경영진 및 동료들의 지원의 정도에 따라 그 활용의 정도에 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다.

Table 5 The comparisons with the three nations on the place and involvement of design in public policy innovation

		영국 "Restarting Britain"	미국 "Open Government Directive"	한국 "정부 3.0: 개방, 공유 소통 협력"
중앙정부	정부 주도형	– Design Commission – BIT – Policy Lab	Lab @ OPM	행정자치부+산업통상자원부 +한국디자인진흥원 (정부3.0 국민디자인단)
	외부 에이전시 주도형	–	CFPB + IDEO	–
지방정부	정부 주도형	–	–	–
	외부 에이전시 주도형	Design Council (Red, Dott07, Public service by desgin)	Public Policy Lab (Public & Collaborative: Designing Service for Housing)	–

사례 전반에 걸쳐 공통적으로 나타나는 흐름은 디자인 방법론의 활용은 기존의 원칙들에 대해 지속적으로 이의를 제기하고 보다 나은 해결책을 찾을 수 있는 '열린 시스템(open system)' 하에서 효과적으로 작동한다는 점이다. 하지만, 인터뷰 결과에서 알 수 있듯이 공공영역에서 해결해야 하는 문제가 점점 더 복합적이며, 종종 상호 모순적인 요소를 내포함에 따라 전통적인 정부의 조직구조 내에서 전략적 디자인 역할의 수행은 어려움을 겪고 있으며, 정치적 리더쉽의 변화와 함께 쉽게 중단되거나, 표면적인 시도에 그칠 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 지휘체계의 민감성을 넘어 디자인이 공공 조직 내부에 스며들어 조직의 일상 업무에 활용될 수 있기 위해서는 조직 내부적으로 보다 혁신적인 변화가 수반되어야 한다는 점을 알 수 있다.

둘째, '디자인'을 '행동(action)'을 전제로 한 '계획(plan)'이라고 가정했을 때, 정책 단계별 디자인 의사결정의 가능성 및 디자인의 실질적인 영향력에 대한 의문점이 남는다. 사례 분석을 통해 공통적으로 보이는 현상으로 대다수의 공공 조직들이 초기 디자인 기술(skills)과 방법론의 부재를 외부 디자인 컨설팅업체를 통해 상호 협력 및 보완하고 있는 것을 알 수 있었다. 이러한 현상은 시간이 흐름에 따라 내부에 정책 혁신 부서를 설치하는 식으로 변화하고 있었지만, 과연 '인간중심디자인' 철학이 성공적으로 공공 조직 내부에 내재화되어 실행되고 있는가에 대한 의문이 남는다. 즉, 초기에 도입된 디자인 개념 자체는 혁신적인 변화를 포함하고 있을지 모르나, 실질적으로 이러한 가치가 조직 내부의 의사 결정과정을 거쳐 실행되는 과정에서 근본적인 조직의 혁신을 가져오기 보다는 사소한 혹은 부분적인 변화의 단계에 머물러 실행되고 있는 경우가 많았기 때문이다. 일례로써, '국민디자인인단' 사업의 경우, 자체적으로는 서비스 디자인 방법론의 적용의 효과성이 높게 평가하고 있지만, 실질적으로 다수의 사례가 정책 입안의 단계보다는 정책 실행의 단계에서 서비스 디자인 방법론을 활용하고 있었다(Table 4 참조). 즉, 이는 본질적으로 '인간 중심 디자인' 철학이 정책의 필요성 규명단계부터 적용 되었다기보다는 국민디자인단 사업 진행을 위해 적합한 정책들을 역으로 선별하여 디자인 방법론을 적용한 사례로 볼 수 있으며, 문제해결 중심의 접근 혹은 디자인 방법론의 단편적인 적용이라는 이라는 한계점을 가지고 있다. 다시 말해서, '디자인'은 혁신을 위한 촉매제 역할을 할 수 있지만, 혁신이 완수되기 위해서는 이러한 가치가 공공 조직 내에서 온전하게 구현되어야하며, 이를 위해서는 공공 조직의 매니저 및 디자이너들이 실질적으로 변화를 위한 총체적인 정책 디자인 프로세스에 참여하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

셋째, 정책 수립과 디자인 방법론의 활용의 측면에서 볼 때 디자인 접근 방법을 활용하고 있는 형태는 거시적 수준의 정책 설계부터 구체적인 수준에서 인간과 시스템사이의 상호작용을 다루고 있는 서비스 디자인, 그리고 시민과 지역사회의 참여를 촉진하는 '참여' 혹은 '공동' 디자인에 이르기까지 매우 다양화되고 있는 것으로 나타났다. 특히 현재 공공 분야 혁신에 있어 디자인의 역량을 보여주는 가장 설득력 있는 분야는 서비스 디자인으로, 이 영역에서 디자이너는 공공 서비스의 인터렉션을 시각화하고 정책 수요자를 참여시키며 서비스 프로세스 및 시스템을 재디자인하는 역할을 담당하고 있었다.

이러한 방편으로써 프로젝트 초기부터 내부 담당자, 외부 전문가 및 시민들을 참여시켜 공동소유의 형태로 프로젝트를 진행하는 '공동 디자인', '공동 창조' 등의 접근 방법을 들 수 있었다. 하지만 국민디자인단 사업 전반에 참여한 디자인 전문가들에 따르면, 이러한 공동 창조의 과정에서 아이디어를 내고, 컨셉을 개발하고 프로토타입을 제작하는 것은 디자이너들의 역영일지 모르나, 장기적인 관점에서 의사결정과정 및 조직의 변화를 실행하기 위해서는 인간 중심 디자인 철학을 이해하고 실행하고자 하는 내부 담당자 및 공공 매니저들의 의지와 역할이 중요하다고 할 수 있다(Interviewees 3, 4, 5).

마지막으로, 디자인 활용의 지속가능성과 관련하여 공공 조직 안의 물리적인 '창의성'의 공간 즉, '공공(디자인) 혁신 연구소'의 역할 및 영향력에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다. 본 연구의 사례들을 통해 확인된 바와 같이, 현재 서구 선진국을 중심으로 디자인 기술(skills)과 자원이 공공 행정의 조직 구조 내부로 스며들고 있으며, 공공 정책 수립 및 실행에 있어 보다 확장된 디자인의 정당성 확보는 최고 경영자의 지지 및 조직 내 디자인 자원의 접근성과 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 정부 조직 내부에 다자인 혁신 연구소가 위치할 경우, 디자인 방법론 사용에 있어 거래 비용이 급격히 감소하게 되며, 이는 공공 조직에서 디자인 자원의 접근성 향상으로 이어질 수 있다. 특히 이러한 내부 혁신 연구소의 자원(resources)들이 혁신의 필요성에 대해 공감하며, 조직 내부의 정치 철학에 대해 잘 알고 있는 리더들에 의해 사용될 경우, 내부 디자인 연구소는 변화를 위한 강력한 도구가 될 수 있다. 물론, 연구소 별로 초점을 맞추고 있는 영역은 당면한 문제 해결 중심에서 시스템 혁신을 위한 새로운 프로토콜(protocol)을 창조에 이르기까지 각 나라별 정치적 문화적 역량의 성숙도에 따라 다른 모양새를 지나고 있었다. (i.e. 영국의 경우, 의회 내부에 국회의원과 디자인 전문가로 이루어진 디자인 혁신 그룹을 설치하여, 디자이너들이 거시적인 단계부터 정책 디자인 프로세스에 참여할 수 있도록 하는 반면, 국내의 경우 정부 주도로 외부 디자인 전문 기관을 활용하여 당면한 정책과제의 문제해결 중심에 초점을 맞추고 디자인을 활용하고 있다. 따라서 장기적인 관점에서 디자인을 공공 혁신의 촉매재로 활용하기 위해서는 필요한 디자인 지식과 자원을 효과적으로 공공 조직 내부로 통합할 수 있는 체계적인 프로세스를 구축해야 할 것이며, 이를 위해 '인간 중심 디자인' 사고에 대한 조직의 리더 혹은 역량 있는 지도자의 의해가 필수적일 것이다.

6. 결론

정책을 위한 디자인(design for policy)은 정책 디자인(policy design) 이상의 의미를 가진다. 즉, 정책을 위한 디자인의 실행을 위해서는 지속가능한 변화를 창조하기 위해 노력하는 다수의 이해관계자 집단이라 할 수 있는 공공/민간 조직과 지역사회와의 긴밀한 협력이 필수적이다. 하지만 결국 근본적으로 '인간 중심 디자인'사고가 내부의 지도자나 관리자층에 의해 채택되고 지지되지 않는다면 이러한 변화는 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 향후 지속적으로 어떻게 이러한 디자인 주도의 공공 정책들을 현실화시켜나가고 있는지 분석할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 인간중심의 디자인 가치를 어떻게 총합적인 정책디자인 의사결정과정에 포함시키며, 새로운 업무 방식과 조직 문화를 만들어 나갈 것인가에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다. 본 연구는 객관적 절차나 양적 접근이 어려운 정책연구의 특성상 내용분석 및 인터뷰를 토대로 한 질적 접근을 하였으나, 한정된 사례로부터 도출된 시사점을 공공 정책 수립 및 서비스 실행 전반으로 일반화하는데 에는 한계점이 따른다. 따라서 향후 연구에서는 이와 같은 기초연구를 토대로 다수의 사례를 통한 양적 접근이 이루어져야 할 것이며, 이론적 연구를 정책의 현장에서 적용하기 위한 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다. 또한 이와 더불어 공공 조직 내에 인간 중심 디자인 사고의 가치와 방법론을 전파하기 위한 적극적인 교육이 수반되어야 할 것으로 생각된다.

References

1 Archer, L. B. (1967). Design Management. *Management Decision, 1*(4), 47–51.

2 Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol, UK: Policy Press.

3 Bason, C., & Schneider, A. (2014). Public Design in Global Perspective: Emperical Trends. In Bason, C (Eds.), *Design for Policy*, Farnham. Surrey: Gower Publishing.

4 Boland, R. J., & Collopy, F. (2004). *Design matters for management*. In Boland, R. J., & Collopy, F (Eds.), Managing as designing. Stanford, CA: Stanford University Press.

5 Buchanan R. (2001). Human dignity and human rights: Thoughts on the principles of human-centered design. *Design Issues*, 17(3), 35–39.

6 Buchanan, R. (2004). *Interaction Pathways to Organizational Life*. In Boland, R. J., & Collopy, F (Eds.), Managing as designing. Stanford, CA: Stanford University Press.

7 Cross, N. (1992). *Research and Design-Thinking*. Delft: Delft University Press.

8 Design Commission. (2011, December). Restarting Britain 1: Design Education and Growth. Retrieved from http://www.policyconnect.org.uk/apdig/sites/site_apdig/files/report/284/fieldreportdownload/design-commission-restarting-britain-design-education-and-growth.pdf.

9 Design Commission. (2013, March). *Restarting Britain 2: Design & Public Services*. Retrieved from http://www.policyconnect.org.uk/apdig/sites/site_apdig/files/report/164/fieldreportdownload/designcommissionreport-restartingbritain2-designpublicservices.pdf.

10 Design Commission. (2014, May). *Embedding Growth through Design, Innovation and Technology.* Retrieved from http://www.policyconnect.org.uk/apdig/sites/site_apdig/files/report/463/fieldreportdownload/designcommissionreport-designingthedigitaleconomy.pdf.

11 Design Council. (2004, November). Health: Co-creating Services. *RED paper*. Retrieved from http://www.designcouncil.org.uk/sites/default/files/asset/document/red-paper-health.pdf.

12 Design Council. (2009). Public Services by Design: A new route to public sector innovation. Retrieved from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407022214/http://www.designcouncil.org.uk/Documents/Design%20Council/PublicServicesByDesign_ANewRouteToInnovation.pdf.

13 Design Council. (2012, August). *Case Study: Barking and Dagenham Council*. Retrieved from http://www.designcouncil.org.uk/resources/case-study/barking-and-dagenham-council.

14 Dragoman, L., Drury, K., Eickmann, A., Fodil, Y., Kühl, K., & Winter, B. (2013, November). *Public & Collaborative: Designing Services for Housing*. Parsons The New School for Design, the Public Policy Lab, and the City of New York, Retrieved from http://publicpolicylab.org/wp-content/uploads/2013/12/PPL_DesigningServicesForHousing.pdf.

15 Eppel, E., Turner, D., & Wolf, A. (2011). *Future State 2-Working Paper 11/04*. Institute of Policy Studies, School of Government Victoria University of Wellington, New Zealand, June 2011.

16 Gorb, P. (2011). Foreword in R. Cooper, S. Junginger & T. Lockwood (Eds.), *The Handbook of Design Management.* Oxford: Berg Press.

17 Hall, P. (2011, June). IDEO Takes on the Government. *Metropolis magazine*, Retrieved from https://www.ideo.com/images/uploads/news/pdfs/Metropolis_IDEO_govt_June2011_1.pdf.

18 Henaghan, D. (2011, October). Public services by design: using design principles to improve local areas, *The Guardian*, Retrieved from https://www.theguardian.com/local-government-network/2011/oct/.31/public-services-design-council-community.

19 Hicks, J. (2014, May). Can OPM's 'innovation lab' live up to its Silicon Valley billing?. *The Washington Post*, Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/federal-eye/wp/2014/05/02/can-opms-innovation-lab-live-up-to-its-silicon-valley-billing/.

20 Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy* (2nd Ed.). Oxford: Oxford University Press.

21 Junginger, S. (2008). Product Development As a Vehicle for Organizational Change. *Design Issues, 24*(1), 26–35.

22 Junginger, S. (2014). Towards Policymaking as Designing: Policymaking Beyond Problem-solving and Decision-making, In Bason, C. (Eds.), *Design for Policy,* Farnham, Surrey: Gower Publishing.24 Buchanan R. (2001). Human dignity and human rights: Thoughts on the principles of human-centered design. *Design Issues*, 17(3), 35-39.
23 Kalil, T. (2015, September). Using Human-Centered Design to Make Government Work Better and Cost Less, *The White House*, Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/federal-eye/wp/2014/05/02/can-opms-innovation-lab-live-up-to-its-silicon-valley-billing/.
24 Kim, J., Ji, M., & Kim, G. (2015). Identifying the role of human-centered design in public service innovation. *HCI Korea 2015 conference* (pp. 300-305).
25 Koo, Y. (2016). A Study on the Use of Design in Shaping Public Policies and Services with Particular reference to the Public Design Cases of United Kingdom and United States. *2016 KSDS Spring Conference Proceeding* (pp. 44-45).
26 Lee, S., Kim, S., Lee, H., Pan, Y., & Park, S. (2015). A Study on Public design applied to Service design process. *International Design Confernece of KSDS 2015* (pp. 626-627).
27 Lee, Y., & Nah, K. (2014). A Study on Public Design 4.0: Expansion and Evolution of Public Design. *Journal of the Korean Society of Design Culture, 20*(2), 438-446.
28 Ministry of the Interior. (2015a). *A Case of Government 3.0 Citizens Policy Design Group performance.* Seoul: Ministry of the Interior.
29 Ministry of the Interior. (2015b). *Public Service Design Guide*. Seoul: Ministry of the Interior.
30 Ministry of the Interior. (2016). *Operations Manual for Gov 3.0 Design Group*. Seoul: Ministry of the Interior.
31 Omand, D., Starkey, K., & Adebowale, V. (2009). Engagement and aspiration. *Reconnecting policy making with front line professionals. Cabinet Office/National School of Government.*
32 Peter, R. O. (2009, December). The Open Government Directive, *The White House*. Retrieved from https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive.
33 Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse, In Fischer, F., & Forester, J. (Eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham. NC: Duke University Press.
34 Rein, M., & Schön, D. (1994). *Reframing: Controversy and Design In Policy Practice*. New York: Basic Books.
35 Sanders, E., & Stapper, P. J. (2008). Co-creation and the New Landscapes of Design. *Co-Design*, *4*(1), 5-18.
36 Simon, H. A. (1969). *The Sciences of the Artificial*. MA: MIT Press.
37 Thackara, J. (2007). *Designs of the time 2007 (Dott 07) Manual,* London: Design Council.

공공 정책 수립 및 서비스 실행에 있어 '인간 중심 디자인' 역할에 대한 고찰

구유리*

홍익대학교 미술대학, 서울, 대한민국

초록

연구배경 본 연구는 정책 입안과 실행을 디자인의 문제로 보고, 현재 공공기관들이 추진하거나 관여하고 있는 디자인 접근 방법과 디자인 활동들을 면밀하게 분석해 봄으로써 정책수립과정에 어떻게 디자인이 활용되며, 변화의 가능성은 어디에 위치해 있는지 파악해 보는 것을 목적으로 한다.

연구방법 먼저 정책 디자인 과정의 이론적 고찰을 통해 디자인 행위로서의 정책 입안에 대한 개념을 재정의하였다. 다음으로 공공 정책 디자인 활용에 대한 해외 사례 및 국내 대표 사례 분석을 통해 공통적으로 나타나는 디자인 활용의 패턴 및 시사점이 무엇인지 알아보고자 하였다.

연구결과 첫째, 공공 서비스 혁신은 크게 정부 주도형과 에이전시 주도형으로 구분되며, 전자의 경우 정부의 강력한 지원과 참여가 수반된다. 둘째 '인간중심디자인' 철학이 내재되기 위해서는 이를 정책 형성 초기 단계부터 적용하고자 하는 공공 매니저들의 의지와 역할이 중요하다. 셋째 정책수립분야에서 디자인 활용하고 있는 형태는 거시적 수준의 정책 설계부터 구체적인 수준에서 서비스 디자인, 그리고 시민과 지역사회의 참여를 촉진하는 '참여' 혹은 '공동' 디자인에 이르기까지 매우 다양화되고 있다. 넷째, 공공 조직 내 물리적인 '창의성'의 공간 즉, '공공 혁신 연구소'는 조직 내 디자인 자원의 접근성을 높일 수 있으며, 혁신을 주도할 수 있는 촉매제 역할을 할 수 있다.

결론 정책입안 과정은 제한적 의미의 문제해결 중심의 디자인 접근 방법에서 벗어나 인간중심 디자인 과정을 포함하는 본연의 디자인 가치를 적용해야만 한다. 향후 본 연구의 시사점을 바탕으로 어떻게 효과적으로 인간중심 디자인을 정책디자인 의사결정과정에 포함시키며, 새로운 업무 방식과 조직 문화를 만들어 나갈 것인가에 대한 지속적인 논의와 교육이 필요할 것으로 보인다.

주제어 공공서비스디자인, 인간중심디자인, 정책을 위한 디자인, 공동창조, 공공혁신 연구소

*교신저자: 구유리(yrkoo@hongik.ac.kr)

이 논문은 2016학년도 홍익대학교 학술연구진흥비에 의하여 지원되었음