

연구논문

## 협업적 창의성 모형의 적용 가능성 탐색: 공공서비스 디자인 맥락에서\*

김 선 희\*\*

김 현 준\*\*\*

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

### 〈 요약 〉

본 연구는 행정 가치와 패러다임의 변화 속에서 '시민들의 보다 나은 삶을 위한 공공 서비스 전달 체계를 어떻게 설계해야 하는가?'에 관한 문제의식에서 시작되었다. 본 연구에서는 공공 조직의 관리적 측면에서 공공 부문의 협업과 그 과정에서 발휘되는 창의성에 주목하여 '협업적 창의성'의 발현 메커니즘을 경험적으로 분석함으로써 이에 대한 답을 구하고자 하였다. 이를 위하여 기존 연구에서 이론적으로 제시된 협업적 창의성의 논리 모형을 공공서비스 디자인 맥락에 적용하여 사례 분석을 위한 연구 분석틀을 설정하였다. 분석 결과, 공공서비스 디자인 과정을 통해 팀원들이 공동의 목표를 위해 상호 작용하는 과정에서 서로의 지식, 정보, 역량 등을 활용하여 아이디어를 교환함으로써 과정으로서의 창의성이 나타나는 것을 관찰하였으며, 개별 주체의 시각에서는 생각해 내지 못한 대안이나 해결책을 도출함으로써 결과로서의 창의성이 발현됨을 확인하였다. 사례 분석을 통해 협업적 창의성의 논리 모형의 설명력을 진단할 수 있었으며, 기존 모형에서는 간과되었던 요인들을 발견하여 반영함으로써 협업적 창의성의 논리 모형을 수정 및 발전시켰다는 데에 본 연구의 의의가 있다.

[주제어: 협업적 창의성, 협업, 창의성, 공공서비스 디자인]

\* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5A2A01044870). 본 논문은 김선희의 박사학위논문 일부를 바탕으로 작성되었으며, 2021년 한국정책학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정 및 보완하였습니다. 논문의 작성 및 발전에 도움을 주신 세 분의 심사위원님과 학술대회 토론자 분들 그리고 광주 광산구 국민정책디자인단 팀원들께 깊이 감사드립니다.

\*\* 제1저자, 고려대학교 정부학연구소 연구교수(lcpcshll@korea.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 고려대학교 행정학과 교수(joonk@korea.ac.kr)

## 1. 서론

행정 환경의 변화에 따라 공공 관리에서 추구하는 가치 또한 변화하며, 이는 공공 서비스 전달 체계 패러다임 변화의 동인이 된다. 전통적인 관료제 패러다임 하에서는 정부가 핵심 주체로서 공공서비스를 생산하여 공급했기 때문에 합법성과 정부의 능률성이 강조되었다. 또한 시민들에게 보편적인 공공서비스를 제공하기 위하여 정부가 표준적인 공공서비스를 생산하여 공급하는 것이 중요하게 여겨졌으며, 시민들의 일상 생활에 필요한 공공서비스 공급을 중심으로 형평성을 강조하였다. 반면 정부가 주도하는 공공서비스의 직접적 전달에 대한 한계를 비판하면서 등장한 신공공관리론(New Public Management) 패러다임에서는 효율성의 가치를 가장 강조하였다. 공공 부문에 시장의 원리를 도입함으로써 효율성과 생산성을 향상시키고, 경쟁을 통해 공공서비스에 대한 시민들의 선택권을 보장하고자 하였다.

이후 차별화된 다양한 공공서비스에 대한 요구가 증대되고 무한경쟁, 정보화, 세계화 등의 행정 환경 변화가 이어지면서 등장한 뉴거버넌스론(New Governance) 패러다임에서는 공공서비스 전달 체계에 접근하는 방식이 전환되었다. 과거 공급자 중심의 공공서비스 공급에서 벗어나 시민들을 고객으로 간주하고 고객 만족을 추구하게 되었으며, 나아가 고객을 넘어서 시민이 주인이라는 인식이 확산되었다. 이에 따라 공공서비스의 품질과 공공서비스 공급 결과에 대한 책임을 강조하면서 민주성, 책무성(accountability), 투명성 등도 함께 중요해졌다. 이와 같은 수요자 중심의 공급 체계가 지향하는 다양한 가치를 충족하기 위하여 정부와 시장뿐만 아니라 시민 사회 영역의 중요성이 부각되었다. 비슷한 맥락에서 Denhardt and Denhardt (2000)가 제안한 신공공서비스론(New Public Service)은 공익과 민주성을 강조하는 규범적 담론을 제시하면서 시민 중심의 공공서비스 전달 체계를 강조하였다.

본 연구는 이러한 행정 가치와 패러다임의 변화 속에서 ‘시민들의 보다 나은 삶을 위한 공공서비스 전달 체계는 어떻게 설계되어야 하는가?’라는 문제의식에서 시작되었다. 이에 대한 해답의 단초를 구하기 위하여 공공 조직의 관리적 측면에서 공공 부문의 협업(collaboration)과 그 과정에서 발현되는 창의성(creativity)에 주목하였다. 공공서비스 전달 과정에 다양한 참여자들이 함께 협업하는 과정에서 발현되는 집단 수준의 창의성(group-level creativity)은 기존 연구(김선희, 2022)에서 ‘협업적 창의성(collaborative creativity)’의 개념으로 제안되었다. 이 연구에서는 시민 참여를 통한 공

공서비스의 공동 생산(co-production) 과정에서 발견되는 집단 창의성을 협업적 창의성으로 개념화하고, 이에 관한 이론적 모형을 설계하였다. 본 연구는 이론적으로 제시된 협업적 창의성의 논리 모형을 공공서비스 디자인(public service design) 맥락에 적용하여 경험적으로 분석함으로써 이론적 모형의 적용 가능성을 탐색해 보고자 한다. 특히 공공서비스 디자인 맥락에 협업적 창의성의 논리 모형을 적용하여 연구 분석틀을 설정하고, 이를 바탕으로 실증 사례를 분석함으로써 이론적 모형의 설명력을 진단하고 이를 보다 정교하게 발전시키는 것이 본 연구의 주요 목적이라 하겠다.

## II. 이론적 배경

### 1. 공공서비스 전달 체계에서의 협업

과거의 관료제나 기업 구조와는 다른 형태의 조직화를 요구하는 요즘의 네트워크화된 세상(networked world)에서는 협업이라는 용어가 널리 사용되고 있다 (Powell, 1990; O'Toole, 1997; Thomson, Perry, & Miller, 2009). 공공 부문과 민간 부문 모두에서 네트워크화된 환경에서는 협업하는 것이 복잡한 정책 목표를 달성하는 데 유리하다는 것을 가정하고 있으며, 협업을 부족한 자원을 효율적으로 활용하는 한 가지 방법으로 간주한다. 특히 공공 부문에 있어 협업은 조직 간 또는 부서 간 소통과 자원 활용의 효율성을 제고하여 궁극적으로는 국민들에게 제공하는 공공서비스의 질을 향상시키려는 정부 혁신의 노력 중 하나이다 (이경호·류은영·류은숙, 2016). 그동안 협업에 관한 학술 연구는 많이 진행되어 관련 문헌은 방대하고 다학제적이며(multi-disciplinary) 사례 연구 또한 풍부하다. 이러한 광범위한 이론적 관점은 협업의 의미에 대한 다양한 정의와 이해로 이어져 협업에 대한 다차원적인 개념화를 가능하게 하였지만 한편으로는 협업의 정의에 대한 학자들 간의 합의가 부족한 측면도 있다 (Thomson, Perry, & Miller, 2009).

Huxham (1996)에 따르면 협업이라는 용어는 흔히 개인들이 어떤 공동의 목표(common aim)를 위해 함께 일할 때 사용된다. 예를 들어 대학에서 개별 학생들은 연구 과제를 수행할 때 협업한다. 협업은 어떠한 서로의 이익을 위해 다른 사람들과 함께 일하는 긍정적인 형태를 의미하는 경우가 많다 (Huxham, 1996). Thomson, Perry,

and Miller (2009: 25)는 Wood and Gray (1991)의 협업에 대한 정의에 영향을 받아 협업을 “자율적 또는 반자율적(semi-autonomous) 행위자들이 공식 및 비공식적 협상을 통해 상호 작용하면서 그 관계를 지배하는 규칙과 구조를 만들어 내는 과정이며, 행위자들을 하나로 모은 이슈에 관하여 행동하고 결정하는 방식”이라고 하였다. Gray (1989: 5)는 “문제의 다른 측면들을 보는 당사자들이 서로의 차이점을 건설적으로 탐색하고 가능한 것에 대한 자신들의 제한된 비전을 넘어서는 해결책을 찾을 수 있는 과정”이라고 협업을 정의하였다. Huxham (1993: 603)은 “조직이 스스로는 생산할 수 없는 대단히 창의적인 무엇인가를 생산 할 때 그리고 각 조직이 단독으로 하는 것보다 더 나은 목표를 달성할 수 있을 때 협업의 이점이 나타난다”고 하였다.

그동안 협업이라는 용어는 연구자의 시각이나 연구 목적에 따라 협력(cooperation), 조정(coordination), 연합(coalition), 파트너십(partnership), 네트워크(network), 집단행동(collective action) 등의 유사 용어와 혼용되어 사용되기도 하였다 (김태은, 2014; 채경진, 2015; Huxham, 1996). 이러한 용어들은 조직 간 관계의 긍정적인 형태를 묘사하는 것으로 일반적으로 갈등(conflict), 경쟁(competition), 공모(collusion) 등의 부정적인 의미를 갖는 조직 간 관계와 비교되는 개념으로 사용된다 (Huxham, 1996). 협업과 유사한 개념으로 사용되는 용어들을 명확하게 구분하는 것은 다소 어려운 작업일 수 있으나 몇몇 개념들은 협업의 연속선상에서 정도의 차이를 두고 설명될 수 있다. 협업은 다수의 행위자, 공동의 목적, 자원의 공유, 공동의 가치 등을 구성 요소로 포함하며, 유사 개념들 중에서 통합(integration) 이전의 가장 높은 수준의 개념이다 (김윤권, 2014).

협업이 언제나 최선의 해결책(best solution)은 아니지만 공공서비스 전달 체계에 있어 협업이 필요한 이유는 분명하다. 정부가 가진 전문성, 자원, 능력 등은 정부 이외의 조직이 가진 것들과 같지 않고, 정부가 단독으로 개별 시민들의 공공서비스에 대한 기대와 선호에 충분히 부응한다는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있다. 개별 시민들이 갖는 공공서비스에 대한 기대와 선호는 점점 더 세분화되고 있고, 이러한 복잡성과 다양성이 높은 시민들의 요구에 대응하기 위하여 공공서비스 전달 체계에 있어 협업이 중요한 요소가 되고 있는 것이다 (김현준·김선희·안상훈, 2019). 협업하기 위한 전제 조건, 자원 투입, 협업의 구조와 과정 등이 정상 궤도에 진입하면 경제적 효율성뿐만 아니라 정책의 효과성을 제고 할 수 있으며, 이로부터 공공서비스의 성과 향상이라는 궁극적 목적을 달성할 수도 있다 (김윤권, 2014).

이와 같은 협업의 이점으로 행정학 분야에서는 주로 조직 간 협업을 중심으로 많

은 논의가 진행되어 왔으나 (Huxham, 1993, 1996; Thomson, Perry, & Miller, 2009), 본 연구에서는 협업의 단위를 조직 수준에만 국한하지 않고 협업하는 주체를 개인 수준까지 확장하여 논의하고자 한다. 행정 환경의 변화로 공공서비스 전달 체계에 있어 뉴거버넌스론이 지배적인 패러다임으로 자리를 잡으면서 공공 부문과 민간 부문뿐만 아니라 시민 사회 부문 등 세 영역의 협업이 중요해졌다. 여기에서 협업의 주체는 주로 집합적 수준의 행위자로 상정되어 왔으나, 실제 협업이 이루어지는 메커니즘을 세밀하게 들여다보면 결국 협업이라는 것은 공공 부문, 민간 부문 그리고 시민 사회 부문의 개별 행위자들이 상호 작용하는 과정이라고 할 수 있다. 특히 공공서비스 전달에 있어 민주성, 책무성, 투명성 등의 가치가 강조되면서 공공서비스의 수요자인 시민의 참여가 주요하게 부각되고 있는데, 이때 개별 시민은 자신이 필요한 공공서비스의 공급에 직·간접적으로 참여할 수 있다. 이러한 시민 참여를 통한 공공서비스의 공급 방식을 공동 생산이라고 하는데, 이는 공공서비스 전달 체계에서 협업이 이루어지는 하나의 형태로 볼 수 있다.

## 2. 창의성의 개념

창의성은 그동안 여러 학문 분야에서 다양한 방식으로 정의되어 왔다 (장재윤, 2018; 김선희, 2022). 좁은 의미에서 창의성은 창의적인 사람들의 가장 특징적인 능력을 의미하는 것으로 개인의 창의적인 능력(ability)이 창의적인 행동(behavior)을 결정한다. 심리학자들은 창의성을 창의적 생산성에 기여하는 개인의 자질(quality)로 여기기 때문에 심리학 분야에서 창의성은 주로 창의적인 성격(personality)의 문제로 다뤄진다 (Guilford, 1950; 김선희, 2022). 심리학을 비롯하여 경영학, 경제학 등 좀 더 다양한 영역 및 학문 분야에서 적용 가능한 포괄적인 개념으로서의 창의성은 개인 혹은 집단에 의해 새롭고(new) 유용한(useful) 아이디어가 생성되는 것을 의미한다 (Guilford, 1950; Feldhusen & Goh, 1995; Amabile, 1996; 김선희, 2022). 즉 참신함을 의미하는 새로움과 적절함을 의미하는 유용함이 창의성의 주된 구성 요소라고 하겠다 (장재윤, 2018; 김선희, 2022).

Mumford, Hester, and Robledo (2012)는 창의성에 대한 명확한 개념 정의보다는 창의성이 갖는 다섯 가지 함의에 주목할 필요가 있다고 하였다. 첫째, 창의성은 개인이나 집단이 이룬 어떤 성과의 한 형태이므로 독창적이고 고품질이며 명쾌한 해결책의 생산

에 영향을 미치는 성격, 동기, 전문성과 같은 다양한 변수와 혼동하지 말아야 한다. 둘째, 문제 해결의 결과로서 창의적인 일(work)은 궁극적으로 인간 인식의 산물이기 때문에 (Finke, Ward, & Smith, 1992; Marcy & Mumford, 2007) 창의성 연구는 다른 변수들에 의해 영향을 받는 인지적 생산 활동을 검토하는 것이다. 셋째, 창의적인 문제 해결은 일반적으로 높은 수준의 인식의 한 형태로 단순하고 자동적인 인지 활동과 반대로 까다로운 것으로 여겨진다 (Brophy, 1998). 넷째, 사람들은 창의적인 문제 해결을 위해 희소한 자원을 기꺼이 투자할 것인지에 대한 의식적인 결정을 내려야 한다. 다섯째, 창의적 문제 해결이 실제로 발생하는 수준에 대해서는 명확하게 정의내리기가 쉽지 않지만 창의성은 개인, 집단 또는 조직 수준에서 발현된다 (Mumford, Hester, & Robledo, 2012).

기존의 창의성 연구들은 창의적 인물의 특성, 창의적 과정, 가시적인 창의적 결과물 등에 주목하였으며, 이에 따라 창의성의 유형을 구분하였다 (장재운, 2018; 김선희, 2022; Amabile, 1996). 대표적으로 Boden (2004)은 창의적 과정에 초점을 두고 개념 공간(conceptual spaces)을 활용하여 창의성의 유형을 구분하였다. 결합적 창의성(combinational creativity)은 기존의 친숙한 아이디어들을 새롭게 조합하여 아이디어를 생성해 내는 것이며, 탐구적 창의성(exploratory creativity)은 기존 개념 공간 내에서의 탐구를 통해 아이디어를 생성하는 것이고, 변혁적 창의성(transformational creativity)은 기존 개념 공간을 변형하거나 탐색 공간을 초월함으로써 새로운 아이디어를 생성해 내는 것을 의미한다 (Boden, 2004; 김선희, 2022). Madjar, Greenberg, and Chen (2011)은 창의적 결과물에 초점을 맞춰 창의성의 유형을 분류하였다. 점진적 창의성(incremental creativity)은 기존의 틀 안에서 부가적인 아이디어를 창출하는 것으로 기존의 관행이나 제품을 약간 수정 및 개선하는 수준의 아이디어를 창출하는 창의성을 말한다. 반면 급진적 창의성(radical creativity)은 기존의 틀을 깨는 파격적인 아이디어를 창출하는 것으로 기존의 관행이나 제품과는 근본적으로 다른 완전히 새로운 아이디어를 창출하는 창의성이다 (Madjar, Greenberg, & Chen, 2011; 김선희, 2022).

좁은 의미에서의 창의성은 개인의 역량이라고 볼 수 있지만 넓은 의미에서의 창의성은 다수준(multi-level)에서 발현되는 본질이 복잡한 현상이다. 개인 수준에서의 창의성(individual-level creativity)은 개인의 특성과 사회적·맥락적 요소들에 영향을 받아 발현된다. 집단 수준의 창의성은 개인적 창의성이 집단의 특성 및 집단을 둘러싼 맥락적 요소들과 결합하여 일련의 과정을 거침으로써 발현된다. 이러한 개인 수준의

창의성과 집단 수준의 창의성이 결합되어 조직 환경의 맥락적 요소들에 영향을 받으면 조직 수준의 창의성(organizational-level creativity)이 발휘되고, 이는 창의적인 결과물(outcome)을 도출한다. 즉 개인, 집단, 조직 수준에서의 창의성 관련 요인들이 서로 상호 작용을 통해 창의적 결과물을 만들어 내고, 이것이 궁극적으로는 혁신을 이끌고 성과를 향상시킬 수 있는 것이다 (김선희, 2022; Woodman, Sawyer, & Griffin, 1993; Mumford, Hester, & Robledo, 2012).

### 3. 협업적 창의성

정부의 전통적인 문제 해결 방식은 정부가 개입해야 할 사회 문제가 발생하면 정부 조직이 책임을 지고 주도적으로 대응해 나가는 것이었다. 정부 조직이 전문성을 바탕으로 문제를 정의하고, 이를 해결하기 위한 가장 효율적이고 효과적인 방법을 모색하였다. 그러나 정부는 더 이상 과거의 방식으로는 해결이 어려운 새롭고 복잡하며 불분명한 사회 문제들에 직면해 있을 뿐만 아니라 사회 구성원들마다 사회 문제 해결에 대한 기대와 선호가 달라 어떤 가치에 우선순위를 두고 어떤 방식으로 사회 문제를 해결해 나갈 것인지 결정하기가 쉽지 않다 (박치성·백두산·정창호, 2018; 김선희, 2022). 따라서 정부가 직면한 사회 문제에 보다 효과적이고 효율적으로 대응하기 위해서는 새로운 문제 해결 방식으로서 창의성에 기반을 둔 창의적 문제 해결이 필요하다 (김선희, 2022). 이러한 관점에서 김선희 (2022)는 새롭고 복잡하며 불분명한 사회 문제를 해결하고 점점 더 다양해지고 세분화되고 있는 시민들의 공공서비스에 대한 기대와 선호에 부응하기 위하여 정부가 협업적 전략을 사용하는 과정에서 발휘되는 창의성에 관심을 가지고 ‘협업적 창의성’을 제안하였다.

협업적 창의성은 “사람들이 어떤 공동의 목표를 위해 상호 작용하면서 함께 일하는 과정에서 서로의 지식, 정보, 역량 등을 활용하여 아이디어를 교환함으로써 (과정으로서의 창의성) 자신만의 시각에서는 생각지 못했던 대안이나 해결책을 도출할 때 (결과로서의 창의성) 발현되는 것” (김선희, 2022: 149)이다. 과정으로서의 창의성은 상호 작용 과정에서 나타나는 집단 구성원들의 행동(behaviors)이 창의적인 것이고, 결과로서의 창의성은 투입 요소들이 일련의 상호 작용 과정을 거쳐 산출한 결과물(artifact)이 창의적인 것이다 (김선희, 2022). 민간 부문에서는 과정으로서의 창의성보다는 신제품의 출시나 기존 서비스의 개선과 같이 가시적으로 창의적인 성과를 도출

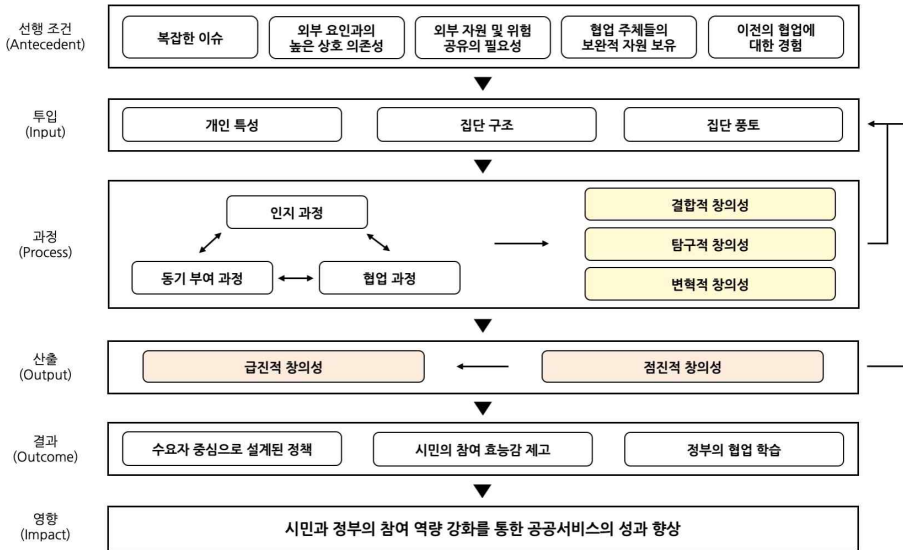
하는 결과로서의 창의성에 더 큰 관심을 갖는다 (김선희, 2022; Oldham & Cummings, 1996). 하지만 공공 부문의 경우 사회 문제 해결을 위한 완전히 새로운 대안의 제시나 기존 해결책의 보완과 같은 결과로서의 창의성도 의미가 있지만 정부 중심의 문제 해결 방식의 한계를 극복함과 동시에 시민 참여를 통해 민주적 가치를 추구하는 과정에서 발현되는 과정으로서의 창의성도 큰 의미를 지닌다 (김선희, 2022).

협업적 창의성은 협업의 과정에서 발현되는 집단 수준의 창의성으로 일련의 논리 모형을 따른다 (<그림 1>).<sup>1)</sup> 이때의 집단은 특정 공공서비스에 대한 새로운 방안이나 개선점을 도출하기 위하여 일시적으로 구성되는 팀이다. 협업적 창의성이 발현되기 위해서는 협업을 필요로 하는 개인들의 요구가 있어야 하고, 이러한 협업에 대한 요구에 따라 팀이 구성된다. 팀 구성원들의 개인적 특성과 팀 구조 및 풍토 등의 투입 요소들은 문제 해결을 위한 일련의 과정을 거치며 과정으로서의 창의성을 발현시킨다. 이러한 과정으로서의 창의성은 단기적으로는 결과로서의 창의성을 도출하고, 이 결과로서의 창의성이 실현되면 수요자 중심으로 설계된 정책, 시민의 참여 효능감 제고, 정부의 협업 학습 등의 결과를 통해 궁극적으로는 공공서비스의 성과를 향상시킨다. 한편 과정으로서의 창의성과 결과로서의 창의성은 투입 요소로 환류되어 새로운 과정을 도출할 수 있다 (김선희, 2022).

---

1) 김선희 (2022)는 공공서비스의 공동 생산에 관한 논의를 바탕으로 시민 참여, 협업, 창의성 등의 기존 논의 (Woodman, Sawyer, & Griffin, 1993; Boden, 2004; Thomson & Perry, 2006; Paulus & Dzindolet, 2008; Madjar, Greenberg, & Chen, 2011)를 조합하여 협업적 창의성의 논리 모형을 설정하였다. 협업적 창의성의 논리 모형의 각 요소들에 관한 구체적인 설명은 김선희 (2022)에서 충분히 논의되었으므로 이를 참고하기 바란다.

〈그림 1〉 협업적 창의성의 논리 모형



자료: 김선희 (2022: 153)

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 연구 맥락으로서 공공서비스 디자인

서비스 디자인(service design)은 지난 20여 년 동안 발전해 온 비교적 새로운 개념이다 (Curedale, 2016). 여러 학자들이 서비스 디자인에 대하여 논의하고 있지만 아직까지 서비스 디자인에 대한 합의된 일반적 정의는 부재한 것으로 보인다. 서비스 디자인은 ‘서비스’와 ‘디자인’의 합성어로 서비스가 지닌 무형성, 이질성, 불가분성, 소멸성과 같은 특성을 디자인이 갖는 물리성, 유형성, 의미성, 상징성 등의 특성과 결합해 서비스의 속성을 보다 구체적으로 시각화하기 위한 방법론이다 (표현명·이원식, 2012). 서비스 디자인은 여러 분야에서 사용하는 다양한 방법(methods)과 도구(tools)를 결합한 학제 간 접근법(inter-disciplinary approach)이기 때문에 새로운 독립적 학문 분야라기보다는 하나의 새로운 사고방식이라고 할 수 있다 (Stickdorn, Schneider et al., 2011). 서비스 디자인의 핵심은 ‘사용자의 경험(user experience)’과 ‘협업’이다. 서비스 디자인은 사용자의 경험에 대한 깊은 이해와 공감에서부터 시작하며, 서비스 사용

자와 서비스 이해관계자 간의 협업을 통해 해결책을 모색한다. 서비스 디자인은 처음부터 결과물의 범위나 유형을 규정하지 않고 선입견 없이 사용자의 경험을 탐색함으로써 발견할 수 있는 가치를 파악하고, 이를 효과적으로 달성하기 위한 최선의 방법을 찾는다 (한국디자인진흥원, 2014).

서비스 디자인은 디자인적 사고(design thinking)를 바탕으로 한다. 디자인적 사고란 고객의 진정한 요구를 파악하고, 이에 부응하는 제품 및 서비스를 개발하는 데 있어 디자이너들의 감수성과 사고방식을 적용하는 것이다. 디자인적 사고는 사용자에 대한 이해와 공감에서 출발한다. 사용자가 무엇을 원하는지, 어떤 것이 필요한지, 좋아하는 것과 싫어하는 것은 무엇인지 등을 구체적으로 듣고 이해하고 느낀 바를 바탕으로 문제에 대한 해결책이나 대안을 구상한다. 디자인적 사고는 본래 민간 부문에서 제품의 외양을 개선시킴으로써 점점 더 높은 삶의 질을 추구하는 현대 소비자들의 제품에 대한 만족도를 제고하고자 강조되었다. 그러나 이제는 고객을 만족시킬 수 있는 모든 것에 적용되고 있다 (Martin, 2009; Curedale, 2016). 디자인적 사고는 일련의 확산(divergence)과 수렴(convergence)의 과정을 반복적으로 거치기 때문에 이 과정에서 사용자와 제공자 모두의 관점에서 서비스를 바라보는 통합적 사고 능력과 서비스 경험의 시간 흐름에 따라 나타나는 행동 및 현상을 체계적이고 종합적으로 이해하는 시스템적 사고 능력이 있어야 한다. 또한 서비스 디자인에서는 사용자를 포함한 모든 이해관계자가 참여하기 때문에 디자인적 사고를 위해서는 협업 능력이 필수적으로 요구된다 (김진우, 2017).

공공서비스 디자인은 ‘공공서비스’와 ‘서비스 디자인’을 결합한 것으로 공공서비스를 구상하고 생산하여 전달하는 과정 전반에 서비스 디자인 방법론을 적용하는 것이다 (박서희·노승완, 2012; 한국디자인진흥원, 2014). 서비스 디자인은 더욱 포괄적이고 광범위하게 해석되면서 공공서비스 분야로까지 확산되었고 (표현명·이원식, 2012), 디자인 과정에 사용자를 직접 참여시키는 매우 적극적인 개념의 방법론으로서 (박서희·노승완, 2012) 시민 참여를 통해 수요자 중심으로 공공서비스를 혁신하고자 하는 정부의 방향과 일치하는 측면이 있다. 공공서비스 디자인은 개별 공공서비스 자체에 초점을 맞추며, 공공서비스의 수요자인 개별 시민은 자신이 필요로 하는 공공서비스 공급 과정에 직접 참여한다. 수요자 맞춤형 서비스는 시민들이 공공서비스 전달 과정에 직접 참여함으로써 제공될 수 있는데, 이러한 측면에서 공공서비스 디자인은 하나의 새로운 시민 참여 방식으로서 주목할 만하다 (김현준·김선희·안상훈, 2019).

서비스 디자인의 핵심이 사용자의 경험과 협업이라고 한다면 공공서비스 디자인의 핵심은 이를 바탕으로 하는 참여이다. 공공서비스는 다양한 이해관계자들이 얹혀 있어 단일의 방식으로서는 해결이 어려운 경우가 많다 (김선아·전영옥·백수현, 2020). 그러나 실제로는 정부 인력의 한계로 모든 현장의 요구를 파악하는 데에는 어려움이 있고, 정부 조직 구조상 시시각각 변하는 사회 문제에 민첩하게 대응하기 힘든 측면이 있다. 이러한 현실에서 공공서비스 디자인은 공무원 외에도 수요자인 시민, 분야 전문가, 서비스 디자이너 등이 참여하여 다양한 서비스 디자인 도구들을 활용함으로써 수요자의 경험을 통해 문제를 발견하고 이에 대한 해결책을 마련해 나간다. 즉 공공서비스 디자인은 공공서비스를 전달하는 정부의 활동 영역에 공무원 외에 일반 시민, 전문가, 서비스 디자이너 등이 참여하여 함께 협업함으로써 수요자의 경험을 바탕으로 보다 나은 공공서비스를 구상할 수 있도록 한다.

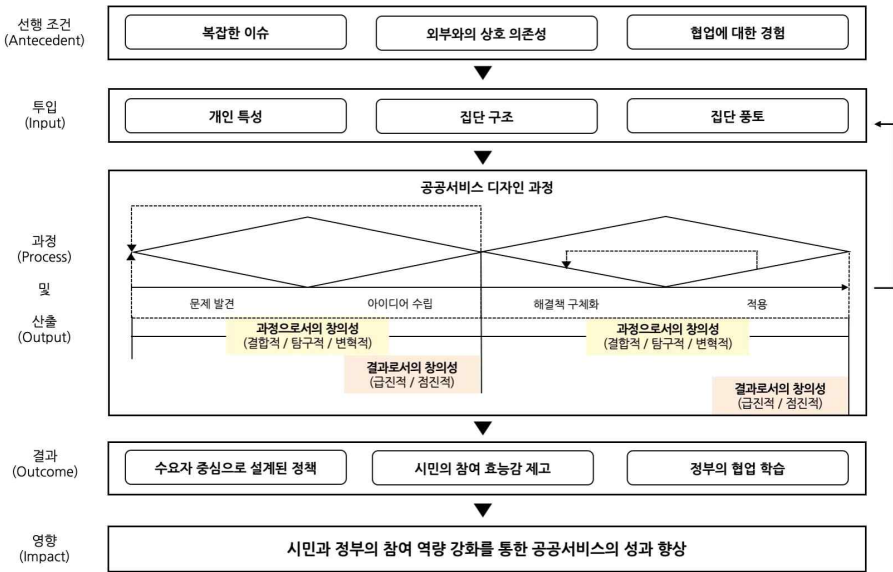
본 연구에서는 공공서비스 디자인을 협업적 창의성이 가장 잘 발휘될 수 있는 과정 중 하나로 본다. 공공서비스 디자인은 일련의 확산과 수렴을 반복하는 디자인적 사고를 기초로 하기 때문에 협업을 통해 다수의 창의성에 기반을 둔 문제 해결이 시도되기 때문이다. 창의성 발현에 있어 진정으로 가장 필요한 것은 확산적 사고와 수렴적 사고의 균형인데 (Acar & Runco, 2012), 공공서비스 디자인은 다양한 아이디어를 제안하는 확산적 사고와 공유된 아이디어를 구체적으로 정리해 나가는 수렴적 사고를 반복하는 더블 다이아몬드 형태의 과정을 거친다 (한국디자인진흥원, 2014; 김현준·김선희·안상훈, 2019). 디자인적 사고는 문제를 정의하기가 쉽지 않거나 정보가 부족할 때, 맥락이나 환경이 계속해서 변화할 때 그리고 끊임없이 혁신적인 해결책을 모색해야 할 때 유용성을 가지므로 (Martin, 2009) 공공서비스 디자인은 변동성·불확실성·복잡성·모호성(VUCA: volatility, uncertainty, complexity, ambiguity) (Bennett & Lemoine, 2014) 이 큰 사회 문제들에 직면한 공공 부문에 적용 가능한 하나의 대안적 방법론으로서 의의가 있다.

## 2. 연구 분석틀

협업적 창의성의 논리 모형은 협업, 구체적으로는 시민 참여를 통한 공공서비스의 공동 생산이 이루어지는 다양한 맥락에 적용이 가능할 것이지만 본 연구에서는 공공서비스 디자인 맥락에 협업적 창의성의 논리 모형을 적용하여 연구 분석틀을 설정한

다 (<그림 2>). 그리고 이를 바탕으로 실제 사례를 분석함으로써 이론적 모형의 설명력을 진단해 본다. 연구 분석틀은 기본적으로 협업적 창의성의 논리 모형을 따르는 가운데 과정(process)과 산출(output)의 단계에 공공서비스 디자인 원리가 적용된다. 협업적 창의성이 발현될 수 있는 일반적인 인지 과정, 동기 부여 과정, 협업 과정이 확산적 사고와 수렴적 사고를 반복하는 공공서비스 디자인 과정에서 이루어지고, 각 과정을 통해 과정으로서의 창의성과 결과로서의 창의성 등 협업적 창의성이 발현될 수 있다는 것이다.

〈그림 2〉 연구 분석틀: 공공서비스 디자인 과정을 통한 협업적 창의성의 발현



해결 또는 최소한 개선해야 할 사회 문제가 복잡한 이슈와 관련되어 있고 외부 요인과의 상호 의존성이 높으며 협업에 대한 긍정적인 경험이 있다면 정부는 정부 이외의 다양한 주체들과 협업하여 문제를 해결하고자 공공서비스 디자인을 채택하고, 이를 실행하기 위한 팀을 구성한다. 직면한 문제의 해결 또는 개선은 새로운 정책의 집행 또는 기존 정책의 보완 등을 통해 이루어지기 때문에 정책의 수요자인 시민, 관련 분야 전문가, 서비스 디자이너, 담당 공무원 등이 하나의 팀이 된다. 이때 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 관점에서 보면 정부는 여전히 주도권(initiative)을 가진 주요 행위자이므로 대개 담당 공무원을 중심으로 팀원이 모집되는 경우가 많으

며, 서비스 디자이너나 분야 전문가 등 먼저 참여가 결정된 팀원을 통해 팀원이 모집하기도 한다. 팀이 구성되면 팀 구성원들의 특성, 팀의 구조, 팀의 풍토 등이 공공서비스 디자인 과정에 영향을 미친다.

공공서비스 디자인 과정의 문제 발견 단계에서는 사전 조사(desk research)나 현장 조사(field research)를 통해 해결하고자 하는 문제 전반에 대한 정보를 파악하고 수요자들의 경험을 조사한다. 아이디어 수립 단계에서는 문제 발견 단계에서 수집한 자료를 정리하고 통합하여 분석함으로써 세부 과제와 목표를 설정한다. 이렇게 문제를 발견하고 아이디어를 수립하는 확산과 수렴의 첫 번째 다이아몬드 과정에서 과정으로서의 창의성이 발현되고, 수요자의 진정한 요구를 파악하여 공공서비스 디자인 방향을 설정함으로써 결과로서의 창의성이 나타난다. 해결책 구체화 단계에서는 핵심 이슈에 대한 해결 방안을 자유롭게 반복적으로 구상한다. 마지막 적용 단계에서는 도출된 대안들을 이해관계자들에게 전달하여 실현 가능한 것을 선택하고 이를 구체적인 정책의 형태로 구현한다. 해결책을 구체화하고 정책으로 적용하기 위한 확산과 수렴의 두 번째 다이아몬드 과정에서 역시 과정으로서의 창의성이 발현되고, 모든 팀원들이 협업적 과정을 통해 구체화한 정책은 전체 공공서비스 디자인 과정의 창의적인 결과물이라고 할 수 있다.

공공서비스 디자인 과정을 통해 협업적 창의성이 발휘됨으로써 수요자 중심으로 설계된 정책이 산출되고, 시민들은 참여의 효능감을 체감하며, 정부는 시민 참여를 통한 협업을 학습한다. 이러한 결과는 중국적으로 시민과 정부의 참여 역량을 강화시켜 공공서비스의 성과를 향상시킨다. 한편 공공서비스 디자인 과정에서 산출되는 과정으로서의 창의성이나 결과로서의 창의성은 투입 요소로 환류되어 공공서비스 디자인 과정에 다시 영향을 미칠 수 있다.

### 3. 사례 선정 및 자료 수집

본 연구에서 실증 분석을 위하여 선정한 사례는 광주광역시 광산구 국민정책디자인<sup>2)</sup> 과제이다. 광산구의 국민정책디자인 과제인 “가족의 마음을 잇는, ‘건강약자 병원

2) 행정안전부는 일반 시민 및 전문가, 공무원, 서비스 디자이너 등 정책 수요자와 공급자가 정책 과정 전반에 함께 참여하여 서비스 디자인 방법론을 통해 공공서비스를 개발 및 발전시키는 국민 참여형 정책 모형인 ‘국민정책디자인’ 사업을 운영하고 있다. 2014년 시범 사업을 시작으로 매년 중앙 행정 기관 및 지방자치단체의 국민정책디자인 과제 운영을 직·간접적으로

동행 휴블런스' (이하 휴블런스)"는 병원을 지속적으로 다녀야 하는 건강 약자 중 돌봄 가족이 없거나 가족이 있더라도 병원 동행이 어려운 분들을 위해 병원 동행 서비스를 제공함으로써 안전한 의료 및 돌봄 체계를 구축하는 것을 목표로 한다. 휴블런스는 '휴먼(human)'과 '앰불런스(ambulance)'의 합성어로 병원 이용 전 과정에 전문 인력이 동행하여 원스톱(one-stop)으로 서비스를 지원하는 것이다. 이용을 원하는 경우 서비스를 신청하면 대상자의 병원 이동부터 접수, 진료, 처치, 약국 이용 등 전 과정을 동행하여 귀가 조치한 후, 대상자 본인 및 보호자 등에게 피드백을 제공한다. 휴블런스 서비스의 주요 수요자는 어르신, 장애인, 만성질환자, 아동 등이며, 광산구청을 비롯하여 지역 중심의 종합사회복지관, 사회적 협동조합, 복지 재단, 대학, 전담 의료인과 간호사 및 간호조무사 출신의 신중년 경력형 일자리 사업 참여자, 기업 및 관련 상위 정부 기관 등과 협업하여 서비스를 제공한다 (광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 과제 추진계획서, 이하 광산구 추진계획서, 2021/02; 광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 과제 2차 컨설팅 자료, 2021/07).

광산구 국민정책디자인 과제는 참여자들 간의 상호 작용을 파악하고 그 과정 및 결과로서 발현되는 협업적 창의성을 포착하기 위하여 연구자가 직접 참여 관찰을 수행한 사례이다. 연구자는 2021년 3월 행정안전부에서 서비스 디자이너를 지원하는 23개 과제의 추진 계획서를 검토하여 관찰 또는 참여 관찰할 수 있는 과제를 선별하였다. 선별 기준은 공공서비스의 수혜자가 전통적인 공공서비스 전달 체계 하에서는 직접 참여하기 어려운 사례 (예: 아동이나 노인 등 실제로 공공서비스 전달 과정에 주도적 참여가 어려운 집단을 수요자로 하는 사례)와 공공서비스 디자인을 통한 산출물이 재화의 성격보다는 서비스의 성격이 강한 사례 (물리적 결과물보다는 비가시성이 높은 서비스를 개선 및 개발하는 사례)인지의 여부이다. 광산구의 과제는 이 두 가지 조건을 모두 충족하였으며, 연구자의 참여 관찰을 수락하였기에 연구자는 광산구 국민정책디자인단에 일반 국민 단원 자격으로 참여하여 참여 관찰을 수행하였다. 이로써 협업적 창의성의 발현 과정에서 발생하는 상호 작용과 그 역동성(dynamics)을 분석하기에 충분한 연구 자료를 확보할 수 있게 되었다.

특히 연구자가 약 6개월의 기간 동안 온·오프라인을 통해 진행된 거의 모든 활동에 참여하여 관찰한 광산구 국민정책디자인 과제는 운영 과정 전반에 걸쳐 공공서비스 디자인의 원리가 잘 적용되었기에 본 연구의 분석 사례로서 타당성을 갖는다. 공공

서비스 디자인 과제 수행 경험이 풍부한 서비스 디자이너와 내외부와의 협업에 적극적인 태도를 가진 담당 공무원이 시너지 효과를 발휘하여 과제를 운영해 나갔으며, 일반 국민, 정책 수요자, 분야 전문가 등 다양한 이해관계자들이 참여하여 협업함으로써 아이디어를 발전시켜 나갔다. 공공서비스 디자인 과정의 각 단계마다 적절한 서비스 디자인 도구들을 활용함으로써 각 단계별로 유의미한 산출물들이 도출되었고, 이에 따라 협업적 창의성의 발현 또한 목격할 수 있었다. 이를 방증하듯 광산구 국민정책디자인 과제는 과제의 완성도, 서비스 디자인 이해도, 주제 선정의 적절성 등의 측면에서 그 우수성이 인정되어 2021년 국민정책디자인 우수과제 성과공유대회에서 대상(대통령상)을 수상하였다.

실증 분석을 위한 연구 자료는 주로 광산구 국민정책디자인 과제 참여 관찰과 이를 보완하기 위한 심층 인터뷰를 통해 수집하였다. 참여 관찰은 공식적으로 과제가 운영되기 직전 시점 (2021년 5월 17일)부터 시작하여 공식적으로 과제가 종료되고 일련의 후속 조치가 진행된 시점 (2021년 12월 10일)까지 이루어졌다. 연구자는 참여 관찰 내용을 일지와 현장 노트 방식을 결합하여 하나의 참여 관찰 일지로 1차 자료를 축적하였다. 다만 참여 관찰을 통해 획득한 자료는 연구자가 관찰 가능한 범위 내에서만 자료를 획득할 수 있으므로 연구자가 관찰하지 못한 부분에 대해서는 파악이 어렵고 연구자 개인의 주관적 판단이 개입될 여지가 크다. 따라서 추가적으로 광산구 국민정책디자인단에 참여한 팀원들을 대상으로 심층 인터뷰를 진행하여 1차 자료를 보완함으로써 연구 자료의 객관성을 확보하고자 하였다. 심층 인터뷰는 담당 공무원 2명을 대상으로 과제 진행 초반과 말미에 두 차례에 걸쳐 실시하였으며, 광산구 국민정책디자인단 활동에 유의미하게 참여한 일반 국민 3명, 정책 수요자 2명, 분야 전문가 1명 등 총 8명을 대상으로 총 10회 실시하였다. 이 외에도 이메일, 모바일 메시지, 행정 문서, 관련 기사 등도 분석 자료로 사용한다.

## IV. 분석 결과

### 1. 선행 조건

광산구는 민선 7기 구정 운영 방향을 ‘행복’으로 설정하고, 시민들의 행복한 삶을

위해 어떠한 시스템을 만들어야 하는지 고민하였다. 그 중에서 복지 분야 핵심 시책으로 영구 임대 주택 주민들의 삶의 질 향상을 위해 공공 부문과 민간 부문 그리고 시민이 협력하여 지역 문제를 해결하는 ‘영구임대 늘행복 프로젝트 (이하 늘행복 프로젝트)’를 진행하였다. 2019년 6월 24일부터 동년 8월 31일까지 광산구 영구 임대 주택 복지 대상자 3,057세대를 대상으로 전수 조사를 실시한 결과를 반영하여 돌봄, 주거, 일자리, 의료, 공동체 등 5개 분야 사업을 선정하였다 (광산구 추진계획서, 2021/02; 광주광역시 광산구 보도자료, 2021/10/18). 광산구는 햇수로 3년 동안 늘행복 프로젝트를 진행하면서 5개 분야 사업과 관련하여 의미 있는 성과를 도출하였지만 돌봄에 관하여 ‘병원 동행’이라는 시민들의 요구는 해결하지 못한 상태였다. 그러던 중 행정안전부에서 각 지방자치단체에 ‘2021 국민정책디자인 과제’를 공고하였고, 광산구 복지정책과에서는 공모 사업의 일환으로 기존 경력형 신중년 일자리 사업과 연계하여 과제를 추진해 보고자 하였다.

“…… 제가 하는 업무가 영구 임대 프로젝트였거든요. …… 거기서 이제 그런 분들이 얘기를 하셨어요. 병원 가는 것 좀 태워다 줬으면 좋겠다, …… 영구 임대 프로젝트로 다섯 개 사업을 다 안착을 시켰고, …… 이런 걸 다 했는데, 병원 동행 서비스에 대한 개별적인 서비스는 안 되겠더라고요. 그래서 이제 그거는 물어두다 국민정책디자인단 사업으로 공모 사업이 떨어질래 나 같이 생각하는 사람들이 많이 있을 건데, 그러면 그거를 좀 다양한 견해를 듣고 ……”

(담당 공무원 B, 2021.07.16.)

병원 동행 서비스는 지역의 문제일 뿐만 아니라 사회 문제이기도 하기 때문에 보편적 서비스로서의 확장 가능성도 가지고 있다. 독거노인, 아동, 장애인 등 건강 약자가 증가하는 추세에 있으며, 1인 가구의 가파른 증가로 병원을 이용해야 할 때 누군가의 도움을 필요로 하는 경우가 많아지고 있다. 그러나 현재 제공되고 있는 공공서비스 중 병원 동행과 같은 이동 지원 서비스 정책은 미흡하다. 병원 동행 서비스가 시행되고 있더라도 노인과 장애인 등 일부 대상 집단에 한정되고, 개인의 영역으로 여겨지는 경향이 있다. 요양 보호사나 생활 지원사 등에 의해 돌봄 서비스의 일환으로 제공되더라도 사고 발생에 따른 처리의 문제 등을 제도적 차원에서 보호받지 못한다. 기존에도 유사 서비스는 존재하지만 사적 영역에서 서비스가 제공되는 경우가 대부분이므로 지속성이나 안정성 측면에서 한계가 발생한다. 사업용 자동차를 임차한 경우 「여객자동차

차 운수사업법」 제34조에 따라 운송료를 받고 서비스를 지원할 수 없어 병원 동행 서비스 제공 시 차량은 대중교통 등을 이용해야 하기 때문에 편의성이 부족하다 (광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 과제 성과보고서, 이하 광산구 성과보고서, 2021/10).

■ 병원 이용의 문제점

- 관리 대상자가 병원 동행을 필요로 하는 경우가 많아 개인 차량으로 동행하기도 하나 사고에 대한 부담 존재
- 먼 거리 병원 이동이 문제 / 경제 상황에 따라 택시 이용조차 부담스럽기 때문에 버스를 더 많이 이용

(1차 워크숍 생활 지원사 인터뷰 참여 관찰, 2021.07.02.)

■ 공급자 (생활 지원사) 페르소나 추가 자료

- “사실상 병원 이동 자체가 가장 큰 문제예요.”
- “보호자가 병원 동행하는 것이 현실적으로 어려운 경우가 많기 때문에 생활 지원사나 요양 보호사에게 병원 동행을 많이 요청합니다.”

(성과보고서 작성 워크숍 참여 관찰, 2021.10.09.)

병원 동행 서비스는 그 특성상 정부, 즉 광산구청이 단독으로 제공하는 것은 현실적으로 어렵다. 지방자치단체가 현장의 수요를 파악하는 데에는 한계가 있으며, 병원 이동에 동반할 사람과 이동 수단 등의 자원이 확보되어야 하고, 심지어 방문하는 병원의 협조도 구해야 한다. 또한 복지 제도적 차원에서 이를 운영하고 관리하는 공공 기관 (예: 지방자치단체, 국민건강보험공단 등)뿐만 아니라 지역 사회에서 사회복지 서비스를 제공하고 있는 다양한 기관들 (예: 종합사회복지관, 사회적 협동조합, 재단 등) 과도 연계된다. 시범 대상 지역인 하남주공1단지의 경우 한국토지주택공사(LH)에서 관리하는 영구 임대 주택이기 때문에 LH의 협조도 필요하다 (광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 우수과제 성과공유대회 발표 자료, 이하 광산구 성과공유대회 발표 자료, 2021/11).

“…… 또 우리가 광산구에서 다~ 하라고 했으면 이거 못해요, 진짜. 마을건강센터에서 시범 운영도 해보니까 하는 거고, 만약에 마을건강센터가 없었다면, 우리가 시범

운영해야 되잖아요. 전화 올 때마다 나 일하고 있다가 나가야 하는 거잖아요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

광산구는 비교적 협업에 긍정적인 조직 문화를 가지고 있었으며, 특히 과제 운영에 있어 중추적인 역할을 수행한 담당 공무원이 협업에 매우 긍정적인 태도를 가지고 있었다. 광산구는 2012년부터 적극적으로 협업 문화를 조성해 왔고, 외부 기관과의 협업이 성숙해지면서 신뢰 관계가 형성되어 있었다. 과제 담당 공무원은 약 3년여의 시간 동안 복지정책과에서 다양한 복지 사업을 기획하면서 내외부 사람 및 기관들과 많은 협업의 기회를 가졌고, 필요한 자원을 찾는 데에도 상당히 적극적인 자세를 취하였다. 또한 개인적으로도 아버지의 병원 동행에 관한 일상생활에서의 경험과 공무원으로서 지방자치단체의 경우 예산 문제로 중앙 부처의 공모 사업에 많이 도전하는 업무에서의 경험이 결합되어 협업에 대한 요구가 발생하였다.

“원래 광산구가 협업이 되게, 다른 데보다 조금 더 열려있어요. …… 그러니까 우리가 할 수 있는 거, 다른 기관이 할 수 있는 거, 그 점점 찾아가고 균형 감각 유지하는 게, 광산구는 그런 걸 잘하는 것 같아요. 다행히 민관 협력 업무를 그 전에 하다가 와서, 저한테는 그게 되게 편했어요. 지시가 아니라 수평적인 관계? ‘우리 좀 도와주세요’ 이렇게 하는 거. 당연히 이런 과정으로 더 잘 되고 그러면 더 잘할 거라고 저는 확신이 들었거든요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

“…… 처음에 이제 왜 편찮으신지를 몰라서 서울에 있는 병원을 다니셨어요. …… 사실 일을 하면서 연가를 내기가 되게 어렵고, 그렇다 하면은 ‘아, 이렇게 병원 갈 수 있는 게, 급할 때, 얼른 병원 한 번이라도 이용할 수 있으면 좋겠다’ 이런 생각도 있었고, …… 그러면 ‘나 같이 직장 다니는 사람이 부모님과 우리 아이와 이런, 그, 사회 서비스가 있으면 좋겠다, 그냥 믿고 맡길 수 있는’. 처음 출발은 그렇게 생각을 했는데, ……”

(담당 공무원 B, 2021.07.16.)

“…… 일단 공모 사업을 다 신청을 하고 봐요. 왜냐면 우리는 예산이 없으니까. …… 공모 사업이면 공무원들이 집착적으로 공모 사업에 다 일단 쓰거든요. 왜냐면 그거에 따라서 성과가 나오고, 성과에 따라서 평가를 하는 거니까.”

(담당 공무원 B, 2021.07.16.)

## 2. 투입 요소

팀원들은 성격적으로는 적극적이고 활발한 부류와 수줍고 낮을 가리는 유형 등 다양한 성격이 혼재되어 있었지만 대체로 긍정적인 의사소통 능력과 협업 마인드를 가지고 있었다. 분야 전문가들뿐만 아니라 학부 학생들도 의료 및 서비스 디자인 등 과제와 관련된 지식과 기술을 어느 정도 보유하고 있었다. 팀원들 모두 병원 동행 서비스가 사회에 꼭 필요한 서비스라고 인식하여 팀 활동에 적극적으로 참여하고자 하는 동기를 가지고 있었고, 과제 목표 및 내용에 대해서도 충분히 인지하고 있었다. 팀원들 모두 본인의 전공 분야 외에 다양한 분야 사람들과 팀을 이루어 활동하는 것에 열려 있었다. 완전히 새로운 창의적 아이디어를 내는 데 뛰어난 인물이 부각되지는 않았지만 팀원들 모두 인지적 능력과 사고의 유연성이 높은 편이어서 서로 자유롭게 제한한 아이디어를 결합하고 새롭게 구상하는 데 개인의 창의적 역량을 발휘하였다.

“..... 보건대 학생이다 보니까 실제 지금 간호사가 아니더라도 의학 지식이 있더라고요. .... 배에 복수 차신 분을 갔어요. 간이 안 좋다고 하시면서 저한테 옆에서 황달 있을 거라고 하는 거예요. 근데 이제 그 대상자 분이 황달도 있다고 그렇게 말씀을 하시더라고요. 저는 잘 몰랐거든요.”

(담당 공무원 A, 2021.07.16.)

“그리고 이 사업 자체가 딱 들었을 때, 현장에 가장 필요한 사업들 중 하나라고 전 판단이 되었거든요. 그래서 이제 더 적극적으로, 주도적으로 해야 될 필요성을 느꼈고요.”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

“..... 제 개인적으로는 보상에 따라 움직인 것은 정말 전혀 없었고, 제가 얼마나 큰 도움이 될지 모르겠지만 ‘작은 도움이 어느 곳이라도 필요하다면 쓰이고 싶었다’라는 그런 생각과 제 기본적으로 가치관이 많이 작용했던 것 같아요.”

(일반 국민 E, 2021.10.22.)

광산구 국민정책디자인단의 팀 구성 측면에서의 다양성 및 지식·기술·태도의 중첩 정도는 적절한 수준이었다. 사회복지 서비스, 서비스 디자인, 간호학, 행정학 등 비

교적 다양한 전공 분야의 지식 및 기술을 가진 참여자들로 구성되어 각자의 시각에서 아이디어를 제안하였다. 대면 회의 및 워크숍과 메신저 및 클라우드 등 다양한 온·오프라인 채널을 통해 수시로 의사소통하였고, 여러 가지 경험 및 아이디어 교환을 통해 문제를 해결하고자 하였다. 광산구 국민정책디자인단은 2021년 5월에 15명으로 최초 구성되었으며, 동년 7월에 새로운 팀원 10명을 추가하여 동년 11월까지 활동을 지속하였다. 2021년 7월 1일부터 동년 7월 2일까지 1박 2일로 진행된 1차 워크숍을 통해 팀의 응집력이 생겼으나 그 이후 팀원이 증가하면서 팀의 응집력은 상대적으로 약해지는 모습이였다.

“저는 간호학만 전공하다 보니까 다른 전공에 대해서 접해 볼 길은 많이 없었어요. …… 하나의 전공에 국한하지 않고 다양한 전공을 활용해서 국민디자인정책을 할 수 있었던 것 같았어요.”

(일반 국민 C, 2021.10.22.)

“예를 들면 저희가 이제 체크리스트, 건강약자 이용자 체크리스트를 하러 심층 인터뷰를 하러 돌아다녔잖아요, 팀원들끼리. 그런데 저는 단지 그 현장에 들어가서, 살고 계시는 곳에 들어가서, 제가 경험했던 것은 약간 간호학 쪽이니깐 그 사람들의 건강 상태나 이런 거를 살폈다면은, 저랑 같이 함께 했던 정책 수요자 L 같은 경우에는, 어떤 복지 서비스를 받고 있는지, 그런 부분에 좀 더 초점을.. 중심을 잡아주셨어요. ……”

(일반 국민 D, 2021.10.22.)

“…… 우리가 현장에서 만났을 때는 정말 정해진 계획대로 움직이는 걸로 저는 느꼈거든요. 그 뭐 틀어지거나 이런 느낌은 크게 못 받았거든요. (그래서 너무 신기했어요.) 네, 갔다 와서 우리가 네 시에 하기로 했는데 갔다 와서 딱 보니까 네 시예요. 아 진짜.. 그래서 정말 단합력이라고 해야 될지 모르겠는데 ……”

(담당 공무원 A, 2021.07.16.)

“그리고, 기존에 있던 1차 팀이 딱 이렇게 탄탄하게 구축이 돼 있다 보니, 또 거기도 좀 떨어져 있었고, 그래서, 두 번째에 참여하셨던 분야 전문가 K 말고는, 크게, 느낌은 별로 오지는 않았어요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

광산구 국민정책디자인단 팀 활동에 있어서는 서비스 디자이너와 담당 공무원이 중추적인 역할을 수행하였다. 매 활동에 있어 서비스 디자이너가 큰 틀에서 가이드라인을 제안하면 담당 공무원이 활동 내용을 기획하여 준비하였고, 실제 팀 활동에 있어서는 서비스 디자이너가 마치 사회자와 같은 역할을 수행하였다. 서비스 디자이너와 담당 공무원은 주도적으로 팀 활동을 이끌어 가기보다는 모든 팀원들이 자유롭게 경험과 아이디어를 공유할 수 있도록 하는 촉진자(facilitator) 역할을 수행하였다. 처음부터 명확한 역할 및 책임을 배분하고 이를 명시하지는 않았지만 팀 활동을 통해 팀원들은 자연스럽게 각자의 역할과 책임을 인지하게 되었다. 광산구 국민정책디자인단 활동 참여의 특별한 보상이나 불이익은 없었다. 광산구 국민정책디자인 과제의 목표는 건강 약자를 위한 병원 동행 서비스 내용을 구상하는 것 자체였으며, 팀 활동의 과정은 서비스 디자이너와 담당 공무원이 필요에 따라 그때그때 마련해 나갔다.

“..... 뭔가 이렇게 언제 뭐를 해야 되고 계획이 있으신 것 같아요. 구상이 되신 것 같은 느낌을 저는 받았거든요. 그래서 옆에서 이제 그런 거를 서비스 디자이너가 이렇게 더 조언을 해주시는 것 같고.”

(담당 공무원 A, 2021.07.16.)

“팀에서 리더 역할을 했다고 생각하는 건 뭐.. 서비스 디자이너 역할을 하셨던 교수님하고, 그 다음에 행정에서 이제 리더는 아니지만 뒤에서 이제 물심양면으로 서포트 했던 담당 팀장님이라고 생각은 해요, 담당 공무원 B. .... 이 두 분이 가장 큰 역할을 하지 않았나. 앞에서 끌어주고 뒤에서 밀어주는 역할.”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

“그렇게 뭐 불협화음이나 이런 거는 있지 않았다고 저는 생각하고 있고요. 그리고 어.. 제가 이제 다른 위원회나 아니면 뭐.. 이런 단체나, 이런 활동을 해보면, 결국은 이제 소수의 사람들이 이끌어가는 것들이 좀 있는데, 저희는 이제 그런 것들은 없었고, 서로 자신의 목소리를 낼 수 있는, 그런 것들이 기회도 많고, 참여자 분들도 목소리만 내주셨던 것 같아서 굉장히 약간은 이상적인? 그런 구조? 예.. (웃음)”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

“..... 역할을 명확하게 나눠가지고, 이거는 여기서 해주고, A팀에서 해주고, B팀에서 해주고, 이게 아니라 그때그때 상황에 따라서 이 참여하는 정책지다인단, 참

여하는 전체가 함께 움직일 수 있는 그것만 가지고도 되게 큰 경험이고, 또 이 경험이 나중에 또 실력이 되는 거니까. 저는 명확하게 나눠서 무슨 역할, 무슨 역할, 이것보다는 그렇게 그냥 가는 것도 재미있을 것 같다는 생각이 들었어요.”

(담당 공무원 B, 2021.07.16.)

광산구 국민정책디자인단 팀원들은 건강 약자를 위한 병원 동행 서비스의 내용을 구체화하는 목표를 모두가 인지하고 있었으며, 시범 지역 대상자들만의 일이 아니라 나의 일일 수도 있다는 마음으로 몰입하여 활동을 수행하였다. 팀원들은 상호 보완적인 관계를 형성하여 신뢰를 구축해 나갔으며, 팀 활동 중 표면적으로 드러난 큰 갈등은 없었다. 참여에 대한 어떤 규범이 마련되지는 않았지만 각 팀원들은 기회가 닿으면 자연스럽게 팀 활동에 참여하였고, 수평적인 관계에서 자유롭게 자신의 경험과 아이디어를 공유하는 개방적인 분위기를 유지하여 새롭거나 보완적인 아이디어가 제안될 수 있도록 하였다.

“..... 첫 번째로 제목을 잘 지어서 구성원들이, 이 사업에 대해서 진짜로 잘 느낄 수 있는 그런 거였던 것 같고요. 거기서부터 이제 약간 의견을 좀 잘 모아서 휴블런스의 목적 달성이나, 이런 부분에 ‘잘 나아가지 않았나’라는 생각이 들고 있습니다. 쉽게 말해 그냥 제목이 열일했다. (웃음)”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

“..... 나의 미래, 그리고 내 가족의 미래. 저희 아버지가 혼자 사시거든요, 저희랑 좀 거리가 많이 떨어진 곳에서. ‘그럼 이 정책을 만들어서, 우리 아버지도 이 정책이 수요자가 된다면. 얼마나 좋고 보람된 일이겠는가’. 제가 아버지한테 이런 일을 한다고 얘기했을 때 저희 아버지도 굉장히 기뻐하셨거든요. 그런 점에서 하면 할 수록 ‘아 해봐야겠구나’ 그런 생각을 점점 가지게 됐어요.”

(분야 전문가 H, 2021.10.27.)

“갈등 같은 것도 있을 줄 알았거든요. 추구하는, 그런 게 좀 다를 수도 있잖아요. 갈등이 없었던 것 같아요. 뭔가 이야기가 나오면 ‘이쪽도 생각할 수 있구나’하면서 잘 풀어졌던 것 같아가지고 저도 ‘어, 어떻게 다양한 분야의 사람들이 모였는데, 이 정책 하나를 만들려고 갈등이 없었다는 것, 그게 좀 신기했죠.’

(일반 국민 D, 2021.10.22.)

“..... 처음에 이거 우리 핵심 이해관계자 그거 할 때 그래도 이제 아무도 말 안하면, 공무원끼리만 있었으면 아무도 말 안했을 거예요, 진짜로. 근데 민간에서 오신 분들은 확실히 말을 잘하셔요. .... 그렇지만 이렇게 한 마디 말을 함으로써 ‘아, 나도 한 번 해보자’ 라는 생각을 갖게 되니까. 의견 많이 나올 수 있었던 것 같아요.”

(담당 공무원 A, 2021.07.16.)

“..... 여러 선생님들이나 전문가분들, 그리고 주변 사람들이 이야기를 들어보면 서 ‘아 내가 이곳에서 마음 편하게 말을 할 수 있는 곳이구나, 여기는’, ‘내가, 내 의견도 반영이 되는 곳이구나’라는 그런 분위기, 의견을 존중해 주는 분위기였다고 생각을 했습니다.”

(일반 국민 D, 2021.10.22.)

### 3. 협업적 창의성 발현

#### 1) 과정으로서의 창의성

광산구 국민정책디자인단 활동의 문제 발견 단계 (첫 번째 다이아몬드의 확산 과정)에서는 서비스 디자인 방법을 통해 낯선 방식으로 팀원들이 개별적으로 가지고 있는 익숙한 아이디어들을 교환하여 결합함으로써 결합적 창의성이 발현되었다. 특히 서비스 디자인 방법을 활용할 때 가장 많이 사용되는 도구인 포스트잇은 무형의 서비스를 시각화하는 데 중요한 역할을 한다. 이해관계자 지도를 작성할 때에는 먼저 팀원들이 병원 동행 서비스와 관련되는 모든 이해관계자를 나열하도록 하고, 이것을 포스트잇에 적어 ‘핵심 - 직접 - 간접’ 등 관련성의 정도에 따라 확장되는 원 안에 배치하도록 하였다. 팀원들이 더 이상 이해관계자를 언급하지 못할 수준까지 아이디어를 교환하면 일차적으로 배치한 이해관계자들을 관련성의 정도에 따라 재배치하는 과정을 거쳤다. 그리고 공공 영역과 민간 영역, 고비용과 저비용 등의 기준을 가지고 이해관계자를 다시 한 번 재배치하여 이해관계자 지도 작성을 완료하였다. 이처럼 포스트잇을 사용하여 팀원 개인이 가지고 있던 의견을 제안하여 시각화하고, 이것을 다시 재배치하는 등의 아이디어 결합 과정을 거쳐 이해관계자 지도를 완성함으로써 결합적 창의성이 발현된 것이다.

“저희가 일단은 그 칠판에다가 포스트잇 같은 거 적어서 아이디어를 주고받았는데, 제가 생각하지 못했던 부분은 당연히 많았고요. (웃음) 그렇지만 제가 생각했던 부분도 있었고, 거기에 더 추가적인 새로운 것도 있었고, 거기에서 더 나아가서 이렇게 계속 포스트잇 작성하면서 연결 고리를 계속 만들어가서 그게 좀 잘 됐었던 것 같아요. …… 원래 사람이 많으면 이렇게 의견 모으는 것도 어렵고 이런 데, 포스트잇이 한몫했던 것 같기도 하고.”

(일반 국민 C, 2021.10.22.)

또한 수요자의 진정한 요구를 파악하기 위해 실시한 병원 이동 동행 관찰로부터 팀원들의 병원 이동 길에 대한 개념 공간이 변형되면서 변혁적 창의성이 발현되었다. 1차 워크숍에서 단순히 대상자가 병원으로 이동하는 과정을 팀원들이 동행하며 관찰한 경우도 있었지만 동행과 더불어 대상자의 신체에 카메라를 부착하여 대상자의 시선으로 병원 가는 길을 관찰하기도 하였다. 이러한 동행 관찰과 카메라를 활용하여 대상자의 시각에서 병원 이동 길을 바라봄으로써 팀원들의 병원 이동 길에 대한 개념 공간이 변형될 수 있었다. 팀원들은 건강 약자가 아니기 때문에 도보로 이동하는 경우 숨이 차서 기동이 보일 때마다 붙잡고 쉬어야 하는 어려움을 알지 못했고, 휠체어가 보도블록에 걸리고 불법 주차 차량으로 인해 도로로 내몰리는 점을 미처 알지 못했다. 이러한 고충 사항(pain point)의 발견으로부터 병원 이동 환경을 고려하게 되었다.

■ 근거리 병원 이동 관찰 사진 공유

……

- 숨이 차서 가로등, 횡단보도, 버스 정류장 등 몇 번이나 쉬었다가 이동하심

……

(1차 워크숍 1일차 현장 조사 참여 관찰, 2021.07.01.)

■ 휠체어 병원 이동 관찰 사진 및 동영상 공유

……

- 인도 보행 장애로 휠체어가 도로로 내몰림

……

(1차 워크숍 2일차 현장 조사 참여 관찰, 2021.07.02.)

“…… 사실은 우리 젊고 건강한 사람들은 1분에 갈 수 있는 병원을 세 번 네 번 쉬

어가면서 병원까지 가지않아요. …… 운전을 하기 때문에 신호등 초록불이 굉장히 길다고 생각을 했는데 (웃음) 막상 내가 노인이라면, 내가 휠체어를 탄 사람이라면, 저 신호가 얼마나 짧은 시간인가. 그것에 대해서 진지하게 생각해 볼 수 있는 아주 좋은 기회였다고 생각이 들었어요.”

(분야 전문가 H, 2021.10.27.)

광산구 국민정책디자인단 활동의 아이디어 수립 단계 (첫 번째 다이아몬드의 수립 과정)에서는 이해관계자 지도, 페르소나, 고객 여정 지도 등 각각의 서비스 디자인 도구가 하나의 개념 공간이 되어 팀원들의 아이디어 공유, 결합, 생성 등을 이끌었다. 각각의 개념 공간은 매 팀 활동에 앞서 서비스 디자이너에 의해 팀원들에게 공유되었고, 팀원들은 그 각각의 개념 공간 안에서 자유롭게 아이디어를 교환하였다. 이해관계자 지도에서는 ‘핵심 - 직접 - 간접’ 등 관련성의 정도를 구분하는 개념 공간이, 페르소나에서는 정책 수요자 (대상지 거주 주민 3명), 의사, 담당 공무원, 보호자, 요양 보호사 등 7명의 가상 인물의 특성이 담긴 개념 공간이, 고객 여정 지도에서는 단독으로 이동이 가능한 건강 약자와 휠체어로 이동해야 하는 건강 약자의 보호자가 병원에 이동하는 여정의 개념 공간이 팀원들에게 공유되어 그 개념 공간 안에서 다양한 아이디어들이 공유·결합·생성되며 탐구적 창의성이 발현되었다. 하나의 개념 공간에서 발현된 탐구적 창의성은 다른 개념 공간의 탐구적 창의성 발현에 영향을 미치기도 하였다.

“퍼소나, 그거를 했을 때 그게 가장 도움이 많이 됐는데, 왜냐면 그때 팀으로 나눠서 고객 여정 맵 작성해 봤잖아요. 근데 서로 중구난방 이야기를 했을 때, 딱 그 주제를 잡아주셨어요. 아니 이 퍼소나, 이 대상자라고 생각을 해보라고. 왜냐면 기준이 있었기 때문에 이야기가 잘 풀어 나갔어요. ……”

(일반 국민 D, 2021.10.22.)

광산구 국민정책디자인단 활동의 해결책 구체화 단계 (두 번째 다이아몬드의 확산 과정)에서는 서비스 디자인 방법을 통해 낯선 방식으로 팀원들이 가지고 있는 익숙한 아이디어들을 교환 및 결합함으로써 결합적 창의성의 발현이 목격된다. 해결책을 모색하기 위하여 병원 동행 서비스 실행의 필수 구성 요소들을 도출하는 만다라트 기법을 활용하였다. 먼저 3x3 사각형의 아홉 개의 칸 정 가운데에 ‘휴블런스’를 놓고 그를 둘러싼 여덟 개의 구성 요소들을 도출하였다. 그 다음 여덟 개의 구성 요소들을 나머지

지 여덟 개 칸 각각의 정 가운데에 배치하고, 다시 각 개별 구성 요소를 둘러싼 여덟 개의 하위 구성 요소들을 식별해 나갔다. 차량, 제도 마련, 안전 보호, 전문 인력, 커뮤니티, 관리 체계, 네트워크, 홍보 등 여덟 개의 휴블런스 구성 요소가 발굴되었고, 각각의 하위 구성 요소들은 휴블런스 서비스 실행을 구체화하는 자료들이 되었다. 이러한 자료들을 바탕으로 표준적인 휴블런스 서비스의 설계가 가능해졌다.

■ 만다라트 (09:50 - 11:00)

.....

- 차량에 관해서는 8월 내에 시범 사업이 가능하도록 방안이 필요함
- 인력 및 요금에 관해서는 전체적으로 많은 것들이 고려되어야 함
- 수요자 입장에서 접근할지, 공급자 입장에서 접근할지 고민이 필요함

.....

(2차 워크숍 2일차 참여 관찰, 2021.07.29.)

“기존에 했던 것은 그냥 사회 복지사 그 개개인의 역량에 따라서 좀 진행이 됐던 것들이거든요. 그런데 어찌됐건 이제 서비스를 제공하려면 어떤 표준화된 매뉴얼이나 표준화된 서비스 구성이 있어야 된다고 생각을 해요. 근데 서비스정책디자인단은 기존에 각각의 개별 사회 복지사들이 했던 것들을, 하나로 공통 메저한, 표준안을 마련했다고 좀 생각을 하고 있고요. ....”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

해결책을 구체화하기 위하여 아이디어를 발전시키는 단계에서는 팀원들의 다양한 시각으로부터 자신의 개념 공간을 재탐색하는 탐구적 창의성의 발현이 목격되었다. 특히 사회복지 서비스의 제공자 입장에 있는 종합사회복지관 담당자나 담당 공무원 등이 사회복지 서비스 제공 과정에서 그동안 미처 생각하지 못했던 것들을 다시 생각해 보는 기회를 가진 것으로 보인다. 종합사회복지관 담당자의 경우 그동안에는 사회복지 서비스를 현장에서 ‘어떻게’ 전달할 것인지에만 몰두하였는데, 서비스 디자인과정을 통해 ‘왜’ 해야 하는지에 대하여 다시 고민하게 되었다. 담당 공무원의 경우에는 사회복지 서비스를 기획하는 입장에서 현장을 고려하지 못한 측면이 있었는데, 광산구 국민정책디자인단 활동을 통해 사회복지 서비스 제공을 위해서는 다양한 요소들이 모두 고려되어야 함을 다시 한 번 깨닫는 계기가 되었다.

“..... 옛날에는 그렇지 않았는데 요 근래에는 항상 이제 ‘어떻게?’라는 이야기만을 하고 있는 것 같고, “왜?”라는 질문을 지금 한 번 다시 던져봤으면 좋겠다’라고 해서, 지금은 ‘왜?’라는 질문을 다시 한 번 던져 보려고 노력하고 있고요. 이제, 이러한 과정들이 이제 국민정책디자인단에서도 나오지 않았나. 그니까 저희는 당연히 이제 안다고 생각하는 것들을, 전혀 처음 접하는 대학생이나 다른 직렬에 계셨던 분들은 ‘왜 그렇게 했는지 이런 부분을 질문하니까 한 번 더 고민하게 되고, 생각하게 되고, 그랬던 것 같아요.”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

“..... 근데 우리는, 기존에 있는 시장에서 무너지고, 시장에서 우리가 알고 있음에도 그냥 모르는 척 했던 것들.. 그런 것들에 대해서, 어떻게 보면 진짜, 그 일하시는 분들의 안전을 한 번 더 생각해 볼 수 있고, 그 사람들이 당연히 사회적으로 대우를 받아야 되는 거에 대한, 그 당연한 것들에 대해서, 좀 그런 장치를 마련할 수 있다는 거, 시스템을 마련할 수 있다는 거. 이것도 되게 컸던 것 같아요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

## 2) 결과로서의 창의성

광산구 국민정책디자인단 활동의 첫 번째 다이아몬드 과정을 통해 병원 동행 서비스의 초점이 개별 대상자에게 맞춰지면서 통합적인 돌봄 서비스의 개념으로 발전하였다. 대상지의 건강 약자들은 신체적 불편함으로 인해 병원 이동뿐만 아니라 일상생활 자체가 어려운 경우도 많았다. 일을 할 수도 없고 외부에 나가는 것도 어려워 집안에서 혼자 시간을 보내는 것이 하루 일과의 대부분이다 보니 우울감, 고립감, 불안감 등 정서적으로 부정적인 상황에 처하게 된다. 병원 이용 측면에 있어서는 대상자들이 본인의 진료 내역에 대해 정확하게 인지하지 못하는 경우도 많은데, 이전에 진료를 받았던 병원과 다른 병원에서 진료를 받게 되면 진료 세부 내역이 공유되지 않아 중복 처방의 위험도 발견되었다. 또한 병원 진료 중 보호자의 동의를 필요로 하는 상황이 발생하는데, 보호자가 동행하지 못할 경우 진료와 관련된 의사 결정의 어려움이 발생한다. 이러한 현장 조사를 통해 단순히 병원에 오고가는 이동의 동행뿐만 아니라 대상자들의 우울감과 고립감을 완화하기 위한 정서적인 동행과 보호자가 없어도 의료 정보가 공유될 수 있는 시스템이 필요하다는 정보의 동행까지 필요함을 발견하게 되었다.

따라서 광산구 국민정책디자인단의 활동 중 첫 번째 다이아몬드 과정을 통해 “병원 동행 - 정서 동행 - 정보 동행”의 서비스 콘셉트를 산출물로 도출하였다. 처음 과제를 기획할 당시에는 단순히 건강 약자의 병원 이동을 지원하는 서비스의 개발을 목표로 하였지만 기존에는 인식하지 못했던 새로운 문제점과 숨은 요구들이 발견되면서 서비스 목표가 새로운 방향으로 대폭 확대되는 급진적 창의성이 발현된 것이다.

■ 수요자 인터뷰 1 (10:00 경) : 104동 101호 거주자 (남)

.....

- 요양 병원에서 퇴원을 하면 집에서 기어다니면서 살 줄 알았는데, 요양 보호사 없이는 모든 것이 불가능함. 쓰러지기 전에는 13층에 살아서 해가 좀 들었지만 현재는 1층으로 집에 아예 햇빛이 들지 않음. 날씨가 어떤지는 창문 밖을 통해서 봐서 알지만 햇빛을 직접 받을 수는 없음

.....

- “나를 거라는 기대감이 없으니 우울하다”, “남에게 피해를 줄 것 같은 두려움이 있다” 등 정서적으로 우울하고 불안한 상태임을 언급함

.....

■ 수요자 인터뷰 2 (10:30 경) : 104동 908호 거주자 (46년생, 여)

.....

- 서비스 디자이너 1가 주변 주민들에게 요청할 수는 없냐고 물으니 나가지를 못 하니 아는 사람이 없다고 함. ....

.....

- ..... 여름에 현관문을 좀 열어 놓고 싶어도 문 열고 닫는 것만으로도 힘들. 사람이 필요함. 그 전에는 옆집 할머니가 본인 집 문을 열고 닫으면서 우리 집 문도 열고 닫고 해줬는데, 그 할머니마저 거동이 불편해지면서 문을 열고 닫아줄 사람이 아예 없어졌다고 함. ....

.....

- “복지사들이라도 종종 왔으면 좋겠다. 얼굴이라도 자주 보면 좋겠다. 오후는 너무 적적하다”고 함

.....

■ 수요자 인터뷰를 통해 발견한 점

- 인터뷰 대상자 두 명 모두 거동 자체가 매우 어려운 상태이기 때문에 병원 이동 뿐만 아니라 일상생활 자체에 어려움이 많은 상태임
- 신체적 고통은 비교적 담담하게 표현하는데 반해 정신적 고통에 대해 호소함.

보호자 등 주변에 사람이 없는 것에 대하여 매우 우울 및 불안해함

- 동시에 주변에 폐를 끼치는 것에 대해서도 상당히 우려하고 있음. 우울감은 높은 편이나 삶에 대한 의지는 상당히 있는 편임. 그러면서도 동시에 자존감은 낮은 듯함  
(파일럿 현장 조사 참여 관찰, 2021.06.10.)

■ 팀별 활동 내용 종합 (16:00 경 -)

.....

- 분야 전문가 J : 거동이 가능한 분들도 시간이 지남에 따라 거동이 불가능해짐. 그 속도를 늦추는 것도 의미가 있을 것이라고 함. / 일과 수급의 선택에서 어려움이 있음. 일을 해서 150만 원 정도 벌더라도 의료비 등을 지출하고 나면 수급과 비슷한 수준임. 일을 하지 않으면서 고립되고 우울감을 느낌
- 서비스 디자이너 I : 궁극적 목적은 병원 이동 지원 서비스이지만 이들을 집 밖으로 나올 수 있도록 커뮤니티를 형성하는 것이 필요함

(1차 워크숍 1일차 현장 조사 참여 관찰, 2021.07.01.)

■ 팀별 활동 내용 종합 (11:30 경 -)

.....

- 분야 전문가 J : 결정을 해야 하는 상황에서의 책임 문제가 있음. 보호자의 서명이 필요한 경우는 여전히 개선되지 않음

.....

- 분야 전문가 J : 코디네이터, 동행인 등 결국 팀 단위에서 운영되게 될 것임. 장기적으로 보면 괜찮을 제안일 수도 있음. 전문적인 보건의료 영역의 직업군이 생길 수도 있음. 시스템으로 정보가 돌 수 있도록 마련이 필요함. 개인의 영역이 아니라 시스템적으로 관리되어야 함

(1차 워크숍 2일차 현장 조사 참여 관찰, 2021.07.02.)

“저는 단순 이동 지원 서비스였어요. 운전해 가지고, 데려다 드리고, 요거. 그냥 단순, 딱 한 가지, 이동 지원이었어요. 그런데 지금 이동을 넘어섰잖아요. 이동 지원이 아니라 그냥 사회 돌봄 서비스인 거죠. 아주 작게 그냥 이것만 딱 봤는데, 여기서 그렇게 더 다양한 걸 볼 수 있다는 것도 참 대단한 것 같아요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

서비스 그 자체라고 할 수 있다. 지역 신문 및 보도자료 등을 통해 광산구에서 기획하는 휴블런스 서비스가 알려지기 시작하면서 휴블런스 서비스의 내용을 체계적으로 구체화하기도 전에 이용 요청이 발생하기 시작하였다. 담당 공무원은 처음에는 아직 서비스를 준비 중이라며 거절했지만 두 번째 다이아몬드의 아이디어 확산 과정이 수렴 과정으로 바뀔 때 쯤 광산구에 또 하나의 병원 동행 요청이 있었다. 아버지께서 뇌출혈로 쓰러지신 뒤 병원에서 회복 중이신데 안과 진료가 필요하다는 것이다. 보호자 또한 후천적인 장애로 휠체어를 이용하는 상태이고 다른 지방에 거주하고 있었다. 이런 상황을 접한 담당 공무원은 간략하게 정리된 프로토타입과 그동안 준비한 자료를 가지고 1차 시범 서비스를 진행하였다.

1차 시범 서비스 진행 과정은 순조롭지 않았다. 준비가 미흡한 부분이 있었고, 이동 중 작은 접촉 사고가 일어나기도 하였다. 하지만 그동안 나름대로 준비한 내용으로 적절하게 대처하였고, 서비스 이용자의 보호자, 의사, 동행 매니저 등에게 1차 시범 서비스에 관하여 피드백을 받아 향후 지속적으로 프로토타입을 발전시켜 나가고자 하였다. 동행 매니저는 이용자에게 대한 구체적인 정보가 없어 서비스 지원에 어려움이 있었다고 하였고, 의사는 환자 진료 정보 전달 및 치료 방향 등의 결정에 보호자와의 연락이 필요하다고 하였다. 서비스 이용자의 보호자는 진료 내용에 대한 세밀한 전달이 부족하고, 동행 매니저들의 서비스 교육이 필요하다고 하였다 (광산구 성과보고서, 2021/10). 이러한 피드백으로부터 병원 동행 서비스 자체에 대한 내용과 서비스 비용 및 제도적 보완점들을 논의하여 휴블런스 서비스를 보완 및 발전시켜 나감으로써 점진적 창의성을 발현하였다.

#### ■ 시범 서비스 동영상 피드백

.....

- 두 번째 동행 매니저 : “환자에 대한 정보가 없어 당황스러웠다” ⇒ 서비스 대상자에 대한 정보 축적 필요 ⇒ 회원제 관리
- 의사 : “간병인이 보호자에게 전달하는 경우 정확도가 떨어질 수 있다” ⇒ 동행인의 전문성 확보 필요 ⇒ 신중년 일자리 good
- 의사 : “가족 분들이 오시는 것이 가장 좋다 (치료 방향 등을 정해야 하기 때문에)” ⇒ 보호자의 동의/의사 결정 역할 대체 필요 ⇒ 후견인 제도의 변형

.....

(모바일 메신저 대화 참여 관찰, 2021.08.27.)

“채워나가는 것 같아요. 아예 ‘새로운 것을 런칭했다’ 이렇게 할 수는 없고, 그. 작은 출발이, 채워나가면서 조금 더, 되게 촘촘하게 짜여진 것 같은 느낌이 들어요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

“..... 그리고 이게 병원 동행이라는 것은 그렇게, 사실 동행은 필요한 거니까 엄청 기발한 생각은 아니지만, 그래도 ‘이거를 어떻게, 처음부터 끝까지 어떻게 동행할 거냐?’ 이거는 기존에 없던 사업이니까. 기존에 있는 거에서 develop해서 만들어진 생각이 아닌가 하는 생각이 들어요.”

(일반 국민 C, 2021.10.22.)

#### 4. 협업적 창의성 발현의 성과

광산구 국민정책디자인단의 활동으로 만들어진 휴블런스 서비스는 정부 주도적으로 정책을 기획할 때와 비교할 수 없을 만큼 수요자 중심으로 정책이 설계되었다. 특히 대상자 인터뷰, 병원 이동 동행 관찰, 이해관계자 인터뷰 등 현장 조사를 통해 사무실 책상에 앉아서만 알 수 없는 수요자들의 진정한 요구를 발견하여 휴블런스 서비스의 내용을 확장해 나갔다. 광산구 국민정책디자인단의 활동 및 휴블런스 시범 서비스 제공 과정에서 지속적으로 수요자들의 의견을 수렴하는 피드백 과정을 통해 실제 수요자들에게 긍정적인 평가도 받았다. 그러나 약 6개월 동안의 광산구 국민정책디자인단의 활동만으로는 여전히 현장의 숨은 요구를 발견하는 데에는 한계가 있어 더 많은 현장 조사가 필요하다는 의견도 있었다. 광산구 국민정책디자인단 구성에 있어 직접적 수요자의 참여가 없었던 점과 그로 인해 간접 경험만을 공유한 점도 한계로 지적되었다.

“사실은 어르신들이 병원을 가실 때, 아픈 것도 문제지만, 두려움도 상당히 있거든요. 의사를 만나서, ‘저 말을 내가 알아들을 수 있을까’, ‘더 아프다고 하면 어떻게 해야 할까’. 특히나 여기 이쪽 분들은 자녀분들이 많이 없고 보호자가 없는 상태이기 때문에, .....”

(분야 전문가 H, 2021.10.27.)

“긍정적인 부분은, 이제 기존의 뭐 행정이나 이런 것에서 일방적으로 ‘이제 정책

을 시행하겠다’, 이러한 방식이 아니라 수요자 중심의 그런 방법론을 택해서, 같이 진행했다는 거가 굉장히 좀 긍정적이라고 생각이 들고요.”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

“…… 가족들은 1년에 한번 올까 말까 하는데, ‘이렇게 좋은 그게 어디 있냐’, 병원에 집 앞으로 와서 모시고 가서 데려다 주고, 본인이 또 장애가 있으니깐 혼자 가기 어렵고 하는데. 그런 부분 인터뷰를 들었을 때, 직접 수혜자의 말을 들었을 때 조금 그런 게 크게 와 닿았던 것 같고.”

(담당 공무원 A, 2021.10.29.)

“솔직히 말하면 (웃음) 현장 분석, ‘좀 더 해야 되지 않을까’하는 생각은 해요. 왜냐면 저는 여러, ‘대상자 분류를, 여러 층으로 해서, 해봐야 되지 않을까?’ 이런 생각도 해보기도 하고. 그냥 단지 몇 사람을 대상으로, ‘이렇게 해가지고 해도 되나?’. 근데 이제 이거는 제 욕심인 거고. ……”

(정책 수요자 G, 2021.10.27.)

“대신에 이제 한 가지 아쉬운 부분은 실제.. 그러니까 일반 국민 중에서도 참여하신 분들이, 실제 그.. 서비스 당사자가 참여를 했으면 하는 아쉬움? 그러니까 예를 들면 실제로 뇌병변 장애인이나 지체 장애인이나 발달 장애인이나 이런 분들이 참석을 했으면 하는 아쉬움이 좀 있고요. 어르신들도 마찬가지로요. …… 실제로 이제 서비스.. 정책디자인단에 있는 구성원들 한 명 한 명 개개인이 그러한 것들을 실제로 체험을 해보면, 이 사업이 왜 진짜로 필요하고, 그 과정들이 얼마나 많은 장애물들이 있는지, 조금 더 진정 내 삶과 부딪쳐서 이렇게 다가오지 않았을까. 그냥 간접적으로 다른 사람의 의견이나 경험을 공유하는 게 아니라, 그러지 않았을까 생각이 듭니다.”

(정책 수요자 F, 2021.10.27.)

공공서비스 디자인은 하나의 새로운 시민 참여 방식이라고 할 수 있으므로 광산구 국민정책디자인단에 참여한 팀원들은 시민 참여의 보람이나 가치 등을 경험하였다. 처음에는 국민정책디자인 과제나 공공서비스 디자인에 대하여 잘 알지 못하는 상태에서 광산구 국민정책디자인단에 참여한 팀원들도 있었지만 점점 과제에 몰입하게 되었다. 팀원들은 정책을 만드는 데 실질적으로 기여하고 휴블런스 서비스의 내용을 경험

하며 공공성의 가치도 깨닫게 되었다. 또한 휴블런스 센터 개소 계획을 수립하여 추진하고, 휴블런스 우선 주차 구역 확보를 위해 지역의 병원들과 업무 협약을 체결함으로써 (광산구 성과공유대회 발표 자료, 2021/11) 휴블런스 서비스가 2021 국민정책디자인 과제로 끝나는 것이 아니라 지속성과 안정성을 확보하여 책임성 및 투명성 등을 제고할 수 있게 되었다.

“..... 할 때마다 어떻게 우리가 할 일은 조금씩 하면서 이렇게 왔는데, 그래도 하고 보니까, ‘내가 그래도 여기서 조그만 거라도 더 보탬이 됐을 것 같다’라는 생각이 들어서, 진짜 뿌듯한 것 같아요, 그런 부분은. 어제 투표하면서, 제가 집에 가서 애들이랑 남편한테 다 이거를 투표하라고, 빨리 하라고 막 했었거든요. 처음에는 ‘이게 뭔데?’ 했는데 설명을 하니깐, ‘뭐 이런 것도 다 했어?’ 하면서 되게 좋아하더라고요. 예, 그래서 아무것도 모르는 사람도, 내가 했다고 하니깐 되게 남편으로서 뿌듯해하고 하니깐 그 부분은 진짜 되게 좋았어요.”

(정책 수요자 G, 2021.10.27.)

“정책이라는 것을 저는.. 그.. 이렇게 만드는 것인 줄 처음, 직관하게 됐거든요. 정책은 공무원하고, 전문가만 모여서 만드는 건 줄 알았는데, 네, 정책 수요자, 제공자, 일반 국민, 이해관계자. 이런 대상자들을 인터뷰까지 다 하면서 ‘이렇게 만들어지는구나’하는 것을 느꼈어요.”

(분야 전문가 H, 2021.10.27.)

“..... 실패한 정책이라고 하면, 지속성이 없는 정책이라고 생각을 해요, ..... 많은 다수의 시민들이 참여하기 때문에, 그만큼 이 정책이 지속되는지 감시자도 많아지는 거거든요. 그리고 언론 보도도 많아지고. 그렇기 때문에 기관이 꾸준히 관심을 가지고 해야 되는 국민정책디자인단의 장점이 있기도 하지만 .....”

(일반 국민 E, 2021.10.22.)

광산구 국민정책디자인단의 공공서비스 디자인 과정은 특히 공공서비스의 내용을 기획하는 데 있어 담당 공무원들에게 새로운 일하는 방식을 제안하였다. 기존에는 정부 주도의 일방향 서비스로 기획되었던 반면 공공서비스 디자인 과정을 통해 더 많은 것들을 고려하게 되고 다양한 의견들을 수렴하면서 양방향 서비스로 휴블런스를 기획할 수 있었다. 그동안에는 민원 제기로 여겨지던 시민들의 제안이 광산구 국민정책디

자인단 활동을 통해 시민 참여를 통한 창의적 문제 해결의 필수 요소로 인식되었다 (광산구 성과보고서, 2021/10). 또한 광산구 국민정책디자인단 팀원들 간의 협업뿐만 아니라 그 과정에서 다양한 필요 자원을 탐색하면서 외부 기관과의 협업도 긍정적으로 작용하였다.

“아마도 그거를 알게 되신 분들은 나중에 자기가 어떤 일을 하더라도 분명히 다른 사람의 의견을 들으려고 할 거예요. 내가 보는 시각이 아니라, ‘내가 뭐 놓치고 있는 게 있나?’ 자꾸 물어보게 될 거고, 저는 그게 굉장히 작은 거라고 생각하지만 이게 공무원이 일하는 데 있어 굉장히 큰 변화가 될 거라고 생각해요.”

(담당 공무원 B, 2021.07.16.)

“그런데 저도 동에서 일할 때는 주민 참여 예산, 이런 게 많아요. …… 모든 일을 공무원이 했거든요. 이 디자인단 활동은 그렇지 않더라고요. 일부 행정이 해야 되는 부분도 있지만은, 저는 참여했던 국민들이 한 역할도 크다고 보거든요. 그래서 진짜로.. ‘진짜로 참여하는 정책이 있구나’라는 걸 느꼈어요.”

(담당 공무원 A, 2021.10.29.)

“처음에는, 일방향 서비스였어요. 우리가 처음 계획했을 때는, 우리가 시작해 가지고 우리가 이거를 예산 수립해 가지고 ‘하면 되지 뭐’ 완전 일방향이었죠. 그랬는데 계속 이거를 인터뷰하고 하는 과정에 ‘아, 되게 큰 착각을 하고 있었구나’, ‘이거 아닌데’, ‘이거 그냥 하면 된다고 되는 게 아니구나’ …… 처음에 기획했던 거보다 더, 훨씬 긍정적인 것들을 찾았던 것 같아요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

“그러니까 이게, 정답을 정해 놓고, 어떻게 보면 나왔을 과제잖아요. 그런데 이게 정답의 과정이 아니라는 거죠. …… 끊임없이 문제점을 드러내는 거고, 그 문제점을 해결해야 되고, 그러면은 당연히 사고가 공무원의 사고만으로 해결이 안 된다는 거죠. ‘이 제도적 한계에서 어떻게 일을 만들어낼 수 있는 거지?’ 그러면서 되게 재미있는 과제로, 딱 안착시킬 수 있었던 것 같아요.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

본 연구에서 수집한 자료에서는 광산구 국민정책디자인단 활동을 통해서 구성된

휴블런스가 시범 서비스 운영 단계에 있었기 때문에 장기적 관점에서 어떠한 영향을 발휘하였는지를 분석하기에는 한계가 있다. 따라서 연구 모형에서 설정한 바와 같이 휴블런스와 관련된 시민들과 정부의 참여 역량이 강화되었는지를 평가하고, 이를 통해 휴블런스가 좋은 성과를 발휘하여 건강 약자들의 보다 나은 삶에 기여하였는지를 판단하기에는 무리가 있다. 다만 참여자들의 목소리를 통해 시민과 정부의 역량 강화를 기대할 수 있었고, 광산구 국민정책디자인단 활동을 통해 논의된 바와 같이 단순 병원 이동 지원을 넘어 대상자의 정서적인 동행과 대상자 의료 정보의 동행까지 이루어진다면 휴블런스 서비스의 성과는 더욱 향상될 수 있을 것으로 기대한다.

“..... 그러니까 저는 이번 경험이 제가 앞으로 이 사회복지 일을 하는 데도 큰 도움이 될 것 같아요 . 멋모르고 ‘그냥 해보지 뭐’ 이렇게 생각을 했었다면 그게 ‘법 테두리 안에서 합당한가?’, ‘조례라는 것이 있는가?’, ‘규정이라는 게 정해져 있는 건가?’, ‘내가 이것을 해도 되는 건가?’, 다시 한 번 생각해 보는 기회가 됐었어요.”

(분야 전문가 H, 2021.10.27.)

“..... 기존에 거버넌스를 생각하고 시민 참여를 생각했을 때, 과거의 시민 단체, 현재는 비영리 민간단체가 활동하는 부분들이 많았는데, 그 부분들이 너무 정책, 정치적으로 활용되고, 많이 퇴색돼 온 지금 그런 거버넌스 환경 속에서 그게 시민 사회가 집중되던 2000년 초반부터 현재의 2021년까지 오기가 이제 많이 시대에 적합하지 않은 거버넌스 상황을 ‘국민정책디자인단이 많이 바뀌 놓지 않을까’라는 생각입니다. ....”

(일반 국민 E, 2021.10.22.)

“혼자 한다고 하면 적용하기 힘들겠지만 또 이렇게 뭐.. 팀이라든지 이렇게 꾸려서 한다고 하면 굉장히 도움이 될 것 같아요. 꾸려서 이렇게 하는 거면, 여러 사람이 이렇게 참여하고, 하는 거면 도움이 될 것 같고. 다만 이제 장기 프로젝트일 때만 가능하지, 단기적으로 막 할 때는 조금 어렵지 않을까 생각이 들어요. 이상적이라는 생각이 들어요, 단기 프로젝트에서는. 아니면 이제 다른 업무가 없다는 가정 하에나 할 수 있지요. (웃음) 이것만 하면 잘 할 수 있죠, 잘 할 수 있죠, 이것만 하면. 현장 조사 맨날 나가고, 잘 할 수 있죠.”

(담당 공무원 A, 2021.10.29.)

“또 한다는 거죠. 나는 그게 문제야. (웃음) 해봤잖아요, 그러면 이제 또 ‘내년에 뭐 할까?’ 벌써 사실 그거를 하고 있어요. …… 근데 또 과제가 있을 거예요, 분명히. 지나가다가 ‘어, 저거 해야 되는데’ 이런 게 있을 거라는 거죠. …… ‘공무원 내부 조직들을 돌려가지고 이 과제를 해결하는 것도 되게 재밌겠네’라는 생각을 한 게, 우리끼리 이렇게 좋아하는 거, 우리끼리 모임을 하는 게 하나가 있는데, 그런 과제를 충분히 해볼 수 있다고 생각을 했고. ……”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

“약간 저는 어떤 생각이 들었냐면 행정 조직이 예전처럼 나이 든.. 이런 게 아니잖아요. 약간 부캐의 개념으로, 이런 거 좋아하는 사람들이 있던 말이에요. 그러면 할 수 있어요. 꼭 서비스 디자인이라는 자격 과정을 거치지 않더라도 이 공공 조직에서 정책을 만드는 과정을 경험을 했기 때문에 조금만 훈련이 되면 할 수 있다는 거죠.”

(담당 공무원 B, 2021.10.29.)

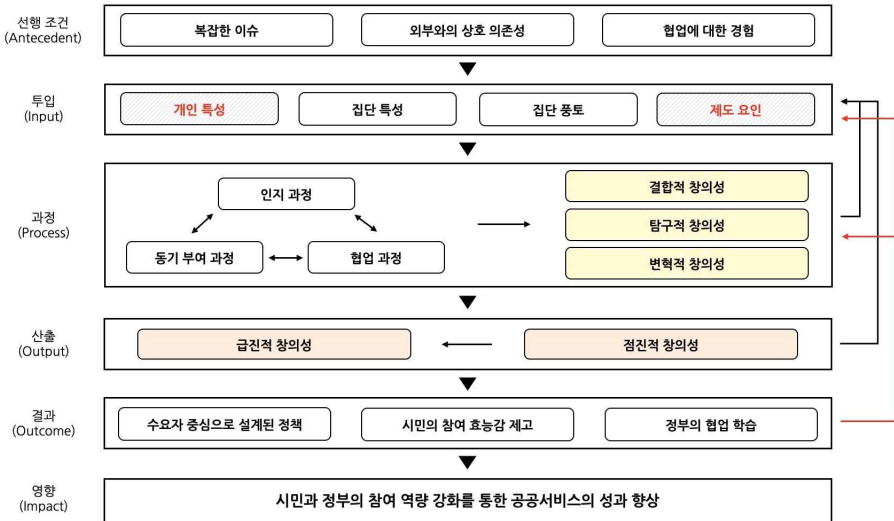
“…… ‘문 열고 나가는 게 뭐가 어렵겠어’ 싶었는데 진짜 어렵더라고요, 그분들에게는. 삶의 변화를 줄 수 있는 것 같아요.”

(일반 국민 D, 2021.10.22.)

## 5. 분석 결과에 대한 논의

본 연구에서 설정한 연구 분석틀을 바탕으로 실제 사례를 분석해 본 결과, 선행 연구 (김선희, 2022)에서 제안한 협업적 창의성의 논리 모형에는 포함되지 않았던 요인 및 관계가 발견되었다. 기존 협업적 창의성의 논리 모형은 시민 참여의 형태로 공공서비스의 공동 생산에 참여하는 행위자들의 개별적인 특성을 세밀하게 구분하여 논의하지는 못하였다. 또한 주로 행위자들 간의 상호 작용에 초점을 둬서 행위자들이 상호 작용하는 행동의 장(action arena)으로서 ‘공공’의 맥락, 즉 행위자들 간의 상호 작용에 영향을 미치는 제도 요인을 적극적으로 포착하지는 못하였다. 그리고 협업적 창의성 발현의 결과가 환류되어 장기적 관점에서 공공 부문에 미치는 영향에 대하여 충분한 주의를 기울이지 못한 한계가 있다. 본 연구에서는 이러한 논의를 종합하여 협업적 창의성의 논리 모형을 수정하였다 (<그림 3>).

〈그림 3〉 수정된 협업적 창의성의 논리 모형



### 1) 투입 요소로서 개인 특성

협업 과정에 참여하는 행위자는 협업적 창의성 발현의 핵심 요인이다. 따라서 투입 요소로서 개별 참여자들의 특성은 협업적 창의성 발현 과정에 영향을 미친다. 기존에 논의된 성격, 의사소통 능력, 협업 마인드, 과업 관련 지식·기술·태도, 내재적 동기, 도전 과제에 대한 인지, 다양성에 대한 태도, 인지적 능력 및 유연성, 창의적 사고 등은 각 행위자들의 역할과 상관없이 모든 참여자들에게 공통적으로 적용되는 특성이다. 그러나 협력적 거버넌스의 관점에서 협업에 참여하는 행위자를 구분하면 크게 참여자와 촉진자가 있다. 참여자는 자격에 상관없이 직면한 사회 문제를 해결하기 위해 구성된 팀의 개별 구성원을 의미하며, 촉진자는 협업의 기제를 마련하고 전 과정을 지원·관리·조정하는 주로 정부, 구체적으로는 팀 활동에 참여하는 개별 공무원을 말한다. 그러나 반드시 정부만이 촉진자의 역할을 수행하는 것은 아니며, 공공서비스 디자인 과정에서의 서비스 디자이너와 같이 맥락에 따라 정부 외의 행위자가 촉진자가 될 수도 있다.

촉진자에게는 팀 내외부의 네트워크를 중재 및 조정하는 협업적 관리 역량(collaborative management capacity)이 필요하다. 협업적 관리 역량은 McGuire (2002, 2006)의 논의에 근거하여 활성화 역량(activation capacity), 구성 역량(framing

capacity), 동원 역량(mobilizing capacity), 종합 역량(synthesizing capacity) 등으로 구분할 수 있다. 따라서 촉진자의 역할을 수행하는 행위자가 이러한 협업적 관리 역량을 얼마나 갖추고 있는지, 협업의 과정에서 어떠한 상호 작용과 경험을 통해 협업적 관리 역량의 발전이 이루어지는지, 어떠한 제도적 조건이 협업적 관리 역량의 개발을 용이하게 하는지 등이 연구될 필요가 있다.

## 2) 투입 요소로서 제도 요인

제도 분석 틀(Institutional Analysis and Development framework)에 따르면 행동의 장에 영향을 미치는 물리적 조건(material conditions), 공동체 속성(attributes of community), 규칙(rules) 등의 외생 변수들은 행동의 장에서 상호 작용하는 행위자의 유인 구조(incentive structure)를 결정한다 (이명석, 1996, 1998; Ostrom, 2005). 협업적 창의성의 논리 모형을 제도 분석 틀에 비추보면 과정은 행동의 장에 해당하고 투입 요소들은 외생 변수가 된다. 해결해야 할 사회 문제는 물리적 조건으로 규정되고, 개인 특성, 집단 구조, 집단 풍토는 공동체 속성에 해당한다. 그리고 사례 분석을 통해 발견한 제도 요인이 규칙이라고 할 수 있다. 제도 분석 틀에서의 규칙은 실제로 작동하는 사용 규칙(rules-in-use 또는 working rules)이다.

이러한 규칙들은 본 연구의 수정된 협업적 창의성의 논리 모형에서 제도 요인과 관련되며, 정부와 관련된 제도적 요인들은 협업적 창의성의 발현 과정에 영향을 미치게 된다. 사회 문제 해결을 위해 구성된 팀과는 별개로 관료제 조직의 구조나 풍토, 내부 자원, 일하는 방식 및 조건 등의 제도적 요인들이 규칙으로 작용하여 협업적 창의성의 발현 과정 및 결과에 영향을 미친다. 사례 분석 결과를 보면 광산구 담당 부서의 구조나 풍토가 담당 공무원의 행동에 영향을 미치고, 이것이 궁극적으로는 팀 활동에도 영향을 주었다. 담당 공무원은 지난 3년여 동안 담당해 오던 업무의 연장선에서 과제를 수행함으로써 상급자들과 원활하게 의사소통할 수 있었고, 특히 상급자들의 지원을 획득하기 위하여 적극적으로 노력하였으며, 실제로 과장 및 구청장 등의 상급자들이 담당 공무원에게 많은 지원을 해주었다.

관료제 조직 내부 자원도 협업 과정에 영향을 미치는데, 특히 예산이 크게 작용한다. 분석 사례의 경우 당해 연도 예산 계획 당시 국민정책디자인 과제를 운영할 계획이 없었기 때문에 담당 공무원은 과제 운영에 필요한 예산을 그때그때 확보하기 위하

여 많은 에너지를 쏟았다. 이러한 이유로 담당 공무원은 서비스를 구체화해 가는 과정에서 현실을 고려할 수밖에 없었고, 이는 팀원들에게 한계로 인식되기도 하였다. 관료제 조직의 일하는 방식 및 조건으로서 업무 절차, 내외부 주체들과의 협업 방식, 정책 기획 기간 등도 팀 활동에 영향을 미친다. 분석 사례에서 보면 공공서비스 디자인 과정을 통해 도출한 아이디어들 중 일부는 바로 실현이 필요한 것들이 있었는데, 관료제 조직의 업무 절차에 따르다보니 다소 지연되는 상황들이 발생했다. 이 사례에서는 휴블런스 서비스를 기획하는 데에 약 6개월 정도의 시간이 주어졌는데, 실제로 모든 공공서비스 영역에 이와 같이 긴 시간을 들여 정책을 기획하는 것이 용이하지는 않다.

### 3) 결과의 환류

기존 협업적 창의성의 논리 모형은 주로 협업적 창의성의 발현에 초점을 맞춰 과정과 산출물이 투입 요소로 다시 환류되는 과정만을 설정하였다. 하지만 좀 더 장기적인 관점에서 접근한다면 협업적 창의성 발현의 결과 또한 환류될 수 있다. 수요자 중심의 정책 설계 및 집행을 통해 시민들이 참여의 효과성을 체감하고 민주성, 책임성, 투명성 등 민주적 가치를 제고할 수 있으며, 창의적 문제 해결 과정과 협업을 경험하고 이를 학습함으로써 시민과 정부의 참여 역량을 강화하고 공공서비스의 성과를 향상시킬 수 있다. 이러한 결과 및 영향은 장기적 관점에서 다시 투입 요소 및 과정으로 환류되어 협업적 창의성 발현에 영향을 미치게 되는 것이다. 협업의 과정을 반복적으로 경험하면서 긍정적 요인들은 발전시키고 부정적 요인들은 개선시켜 나갈 때 시민과 정부의 참여 역량은 강화된다.

창의성이란 한 사람이 어느 순간에 번뜩이는 새로운 아이디어를 제안하는 것일 수도 있지만 공공 부문에 필요한 협업적 창의성은 꼭 그렇지만은 않다. 협업적 창의성은 사람들이 어떤 공동의 목표를 위해 상호 작용하면서 함께 일하는 과정에서 서로의 지식, 정보, 역량 등을 활용하여 아이디어를 교환함으로써 자신만의 시각에서는 생각지 못했던 대안이나 해결책을 도출할 때 발현될 가능성이 높아진다. 협업을 통해 정부와 시민들이 다양한 아이디어를 교환함으로써 공무원들의 생각만으로는 미처 생각하지 못했던 대안이나 해결책을 도출해 직면한 사회 문제를 해결한다면, 즉 협업의 과정에서 협업적 창의성을 발휘하여 새롭고 복잡하며 불분명한 사회 문제들을 해결해 나간다면 궁극적으로는 시민들의 보다 나은 삶에 기여할 수 있을 것이다.

## V. 결론

본 연구는 공공 관리, 구체적으로는 공공서비스 전달 체계가 어떠한 방향으로 나아가야 하는지에 관한 고민에서 시작하여 협업의 과정에서 발현되는 집단 수준의 창의성인 협업적 창의성에 주목하였다. 기존 협업적 창의성의 논리 모형을 검토하고 공공서비스 디자인 맥락에 적용하여 실증 분석을 수행함으로써 김선희 (2022)가 제안한 이론적 모형을 보다 정교하게 발전시키고자 하였다. 실증 분석 결과 공공서비스 디자인의 더블 다이아몬드 과정에서 팀원들이 공동의 목표를 위해 상호 작용하면서 함께 일하는 과정에서 서로의 지식, 정보, 역량 등을 활용하여 아이디어를 교환함으로써 과정으로서의 창의성을 발현시키는 것을 목격하였으며, 자신만의 시각에서는 생각하지 못했던 대안이나 해결책을 도출함으로써 결과로서의 창의성이 발현됨을 확인하였다. 뿐만 아니라 실증 분석을 통해 이론적 논의에서는 고려하지 못했던 개인 특성, 제도 요인, 결과의 환류 등에 새롭게 착안하여 기존 모형에 반영되도록 수정함으로써 협업적 창의성의 논리 모형을 발전시켰다.

본 연구에서는 이론적으로 설정된 협업적 창의성의 논리 모형을 공공서비스 디자인 맥락에 적용하여 실제 사례를 경험적으로 분석함으로써 이론적으로 개념화한 협업적 창의성과 그 발현 메커니즘을 확인할 수 있었다. 특히 사례 분석을 통해 발견한 내용을 이론적 모형에 환류시킴으로써 탐색적 수준의 논의에 그쳤던 협업적 창의성의 논리 모형을 보다 공공 부문에 적합성을 높여 발전시켰다. 이러한 연구 결과는 협업적 창의성의 논리 모형이 본 연구에서 설정한 공공서비스 디자인 맥락뿐만 아니라 다양한 실제 현상에 적용되어 더욱 발전해 나갈 수 있음을 시사한다. 예를 들어 공공 정보 제공의 맥락에서 협업적 창의성의 논리 모형을 적용해 볼 수 있다. 협업에 있어 정부가 시민들에게 제공하는 공공 정보의 양과 질이 협업의 성과를 좌우할 수 있다. 이러한 전제에 따르면 정부가 공공 정보를 어떻게 시각화하여(visualizing) 제공하는지도 중요하기 때문에 이를 정부와 시민 간 의사소통 방식의 하나로 보고 협업의 과정에서 공공 정보가 어떻게 협업적 창의성 발현에 영향을 미치는지를 분석해 볼 수 있을 것이다.

공공서비스 디자인 맥락에서의 연구 분석들은 본 연구에서와 같이 질적인 사례 연구뿐만 아니라 통계적 기법을 사용한 양적 연구 및 컴퓨터 시뮬레이션을 활용한 실험 연구 등 다양한 방법론에 적용 가능할 것이다. 예를 들어 국민정책디자인 과제를 대상으로 각 참여자들의 창의성을 측정하여 팀 수준에서 분석하는 다층 모형 분석

(multi-level modeling analysis)이 가능할 수도 있고, 팀 수준에서 집단 수준의 창의성을 직접 측정하여 분석해 볼 수도 있다. 이를 위해서는 어떠한 방식으로 자료를 획득할 것이며, 기존 창의성 측정 도구들을 어떻게 활용하여 신뢰성과 타당성을 확보할 것인지에 대한 충분한 고민이 필요하겠다. 또한 현실을 단순화한 가상 공간에서 자율적 의사 결정권을 갖는 상이한 행위자들이 그들을 둘러싼 환경 및 다른 행위자들과 상호작용하는 과정을 시뮬레이션 하는 행위자 기반 모형(Agent-Based Modeling)을 활용하여 몇 가지 실험 연구를 수행함으로써 연구 모형을 확장해 나갈 수 있다.

경험 연구의 축적을 통해 협업적 창의성의 논리 모형이 더욱 정교하게 발전된다면 공공서비스 디자인 맥락뿐만 아니라 다양한 실제 맥락에 적용함으로써 일반화될 수 있다. 이는 본 연구가 현재 시점에서 종료되는 것이 아니라 중장기적 연구로서 향후 지속적으로 협업적 창의성에 관한 연구를 수행해 나갈 수 있는 가능성을 보여준 것이라 할 수 있다. 이론이 학계에서만 논의되는 것에 그친다면 그것은 의미를 갖기 어렵다. 학계에서 논의되는 이론이 실제 현장에 적용되고, 또 그로부터 이론의 발전을 기대할 수 있을 때 현실 적합성이 높은 이론으로서 의의를 갖게 될 것이다. 본 연구가 협업적 창의성이 이론적·현실적으로 유의미한 기여를 할 수 있는 첫 번째 경험적 연구가 되기를 기대하며, 앞서 언급한 다양한 방법론의 활용 및 이론적 모형의 확장 가능성 탐색 등은 향후 연구 과제로 남긴다.

다만 본 연구는 몇 가지 한계를 안고 있으므로 추후 이를 보완할 필요가 있겠다. 첫째, 본 연구의 분석 결과는 창의성 발현에 주로 초점을 맞추었으므로 협업적 창의성의 개념이 어떻게 조작화될 수 있는지에 대해서는 충분히 논의하지 못하였으므로 추후 협업적 창의성의 하위 개념들을 측정 가능한 수준으로 정교하게 조작할 필요가 있다. 이를 통해 협업적 창의성이 발현되는 조건과 메커니즘을 보다 구체적으로 밝힐 수 있을 것이다. 둘째, 이론적으로 설정해 놓은 연구 모형 및 연구 분석틀을 바탕으로 사후적으로 수집한 질적 자료를 분석하다보니 이론적으로 구성한 개념에 맞춰 질적 자료를 분석하였을 뿐 현장에서 수집한 질적 자료 자체의 이야기를 담아내려는 노력은 다소 부족하였다. 따라서 보다 엄밀한 현장 자료의 분석을 위해서는 보다 객관적인 질적 자료 분석 방법들을 적극적으로 활용하여 분석의 정교함을 강화할 필요가 있다. 셋째, 본 연구에서는 협업적 창의성이 긍정적으로 작용한 단일 사례를 선정하여 실증 분석을 실시하였으나 이론적으로 제시된 협업적 창의성의 논리 모형의 타당성을 제고하기 위해서는 협업적 창의성이 효과적으로 발현되지 못한 사례에 대한 분석도 수반되어야

할 것이다. 즉 협업적 창의성이 성공적으로 발현된 사례와 그렇지 못한 사례 간의 비교 연구를 통해 유사성과 차이점 등을 식별해 나가는 분석 작업이 추가적으로 필요하겠다.

## 참고문헌

- 김선아·전영옥·백수현. (2020). 「서비스디자인 노트」. 서울: 컬처코드(culture code).
- 김선희. (2022). 협업적 창의성 모형 탐색: 행정학 분야에서의 창의성 연구. 「정부학연구」, 28(3): 139-169.
- 김윤권. (2014). 「정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2014-11.
- 김진우. (2017). 「서비스 경험 디자인」. 파주: 안그라픽스.
- 김태은. (2014). 「행정이론과 정부 역할: 인간 본성, 거래, 협력」. 서울: 대영문화사.
- 김현준·김선희·안상훈. (2019). '공공서비스 디자인'을 통한 대안적 행정 모형의 탐색. 「한국행정연구」, 28(2): 85-121.
- 박서희·노승완. (2012). 공공 서비스 디자인을 위한 사용자 참여형 디자인 프로세스 모델 연구. 「디자인융복합연구」, 11(4): 117-131.
- 박지성·백두산·정창호. (2018). 사악한 문제 해결 전략으로서 협업에 대한 탐색적 연구: 박근혜 정부의 협업 사례를 중심으로. 「한국조직학회보」, 15(2): 83-113.
- 이경호·류은영·류은숙. (2016). PLS 구조방정식모형을 활용한 조직 내 협업의 영향요인에 관한 연구: 소방행정조직을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 15(3): 25-46.
- 이명석. (1996). 정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도분석틀의 관점. 「한국행정학보」, 30(2): 49-63.
- \_\_\_\_\_. (1998). 합리적 선택 신제도주의의 이해. 「사회과학」, 37(2): 179-210.
- 장재윤. (2018). 「문화적 다양성과 창의성: 심리학적 접근」. 서울: 집문당.
- 채경진. (2015). 문화예술정책 분야 협업 수준 측정 및 분석. 「한국정책학회보」, 24(2): 1-25.
- 표현명·이원식. (2012). 「서비스디자인 이노베이션」. 파주: 안그라픽스.
- 한국디자인진흥원. (2014). 「공공정책, 책상에서 현장으로: Designing Citizen-Centered Public Services」.
- 행정안전부. (2021). 「사례로 배우는 국민정책디자인 매뉴얼」.
- Acar, S., & Runco, M. A. (2012). Creative Abilities: Divergent Thinking. In M. D. Mumford (Ed.), *Handbook of Organizational Creativity* (pp. 115-139). London: Elsevier.

- Amabile, T. M. (1996). *Creativity in Context: Update to the Social Psychology of Creativity*. Boulder: Westview.
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What VUCA Really Means for You. *Harvard Business Review*, 92(1/2): 27.
- Boden, M. A. (2004). *The Creative Mind: Myths and Mechanisms* (2nd ed.). Abingdon: Routledge.
- Brophy, D. R. (1998). Understanding, Measuring, and Enhancing Individual Creative Problem-Solving Efforts. *Creativity Research Journal*, 11(2): 123-150.
- Curedale, R. A. (2016). *Service Design Process & Methods* (2nd ed.). Los Angeles: Design Community College Inc.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Feldhusen, J. F., & Goh, B. E. (1995). Assessing and Accessing Creativity: An Integrative Review of Theory, Research, and Development. *Creativity Research Journal*, 8(3): 231-247.
- Finke, R. A., Ward, T. B., & Smith, S. M. (1992). *Creative Cognition: Theory, Research, and Applications*. Cambridge: The MIT Press.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guilford, J. P. (1950). Creativity. *American Psychologist*, 5(9): 444-454.
- Huxham, C. (1993). Pursuing Collaborative Advantage. *The Journal of the Operational Research Society*, 44(6): 599-611.
- \_\_\_\_\_. (1996). Collaboration and Collaborative Advantage. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 1-18). Thousand Oaks: SAGE.
- Madjar, N., Greenberg, E., & Chen, Z. (2011). Factors for Radical Creativity, Incremental Creativity, and Routine, Noncreative Performance. *Journal of Applied Psychology*, 96(4): 730-743.
- Marcy, R. T., & Mumford, M. D. (2007). Social Innovation: Enhancing Creative Performance Through Causal Analysis. *Creativity Research Journal*, 19(2-3): 123-140.
- Martin, R. (2009). *The Design of Business: Why Design Thinking Is the Next Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business Press.
- McGuire, M. (2002). Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. *Public Administration Review*, 62(5): 599-609.
- \_\_\_\_\_. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(s1): 33-43.

- Mumford, M. D., Hester, K. S., & Robledo, I. C. (2012). Creativity in Organizations: Importance and Approaches. In M. D. Mumford (Ed.), *Handbook of Organizational Creativity* (pp. 3-16). London: Elsevier.
- Oldham, G. R., & Cummings, A. (1996). Employee Creativity: Personal and Contextual Factors at Work. *The Academy of Management Journal*, 39(3): 607-634.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Paulus, P. B., & Dzindolet, M. (2008). Social Influence, Creativity, and Innovation. *Social Influence*, 3(4): 228-247.
- Powell, W. W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Stickdorn, M., Schneider, J. et al. (2011), *This Is Service Design Thinking: Basics - Tools - Cases*. Hoboken: John Wiley & Sons Inc.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s): 20-32.
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1): 23-56.
- Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 139-162.
- Woodman, R. W., Sawyer, J. E., & Griffin, R. W. (1993). Toward a Theory of Organizational Creativity. *Academy of Management Review*, 18(2): 293-321.
- 광주광역시 광산구 보도자료 (2021.10.18.). 광산구, 대한민국 지방자치경영대전 대통령상 수상. [https://www.gwangsan.go.kr/mayor/bb/bbBoard.php?action=view&pageID=mayor0202000000&SEQ=611057724&movePage=1&boardID=REPORT\\_NEW](https://www.gwangsan.go.kr/mayor/bb/bbBoard.php?action=view&pageID=mayor0202000000&SEQ=611057724&movePage=1&boardID=REPORT_NEW). 검색일 2021.11.07.
- 광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 과제 성과보고서 (2021.10.).
- 광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 과제 추진계획서 (2021.02.).
- 광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 과제 2차 컨설팅 자료 (2021.07.).
- 광주광역시 광산구 2021 국민정책디자인 우수과제 성과공유대회 발표 자료 (2021.11.).
- 행정안전부 홈페이지. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b02/govServiceDesign/screen.do>. 검색일 2021.08.10.

## □ 부록: 심층 인터뷰 목록

| 연번 | 대상자      | 일시                                                         | 장소                     |
|----|----------|------------------------------------------------------------|------------------------|
| 1  | 담당 공무원 A | 2021. 07. 16. 15:30 ~ 17:30<br>2021. 10. 29. 13:30 ~ 15:30 | 광주광역시 광산구청<br>소회의실     |
| 2  | 담당 공무원 B | 2021. 07. 16. 13:30 ~ 15:30<br>2021. 10. 29. 15:30 ~ 17:30 | 광주광역시 광산구청<br>소회의실     |
| 3  | 일반 국민 C  | 2021. 10. 22. 13:00 ~ 14:00                                | 광주광역시 광산구청<br>소회의실     |
| 4  | 일반 국민 D  | 2021. 10. 22. 14:00 ~ 15:00                                | 광주광역시 광산구청<br>소회의실     |
| 5  | 일반 국민 E  | 2021. 10. 22. 16:00 ~ 17:00                                | 광주광역시 광산구청<br>소회의실     |
| 6  | 정책 수요자 F | 2021. 10. 27. 11:00 ~ 12:30                                | 광주광역시 광산구<br>하남종합사회복지관 |
| 7  | 정책 수요자 G | 2021. 10. 27. 13:00 ~ 14:30                                | 광주광역시 광산구<br>늘행복마을건강센터 |
| 8  | 분야 전문가 H | 2021. 10. 27. 14:30 ~ 16:00                                | 광주광역시 광산구<br>늘행복마을건강센터 |

## Abstract and Key Words

### Exploring the Applicability of Collaborative Creativity Model: In the Context of Public Service Design

Kim, Sun Hee

Korea University

Kim, Hyun Joon

Korea University

This study started from the concern about how to design a public service delivery system for enhancing the citizens' quality of life in the changing values and paradigms of public administration. In order to find answers to this, this study focused on collaboration in the public sector from a managerial perspective and empirically analyzed the manifestation mechanism of collaborative creativity, which is the group-level creativity that occurs in the collaborative process in the public sector. Specifically, an analytical framework was designed and applied to a case study. The case analysis found that team members interacting together towards a common goal manifested process creativity. This was achieved by exchanging ideas, utilizing each other's knowledge, information, and capabilities during the public service design process. The analysis also showed that creativity in results emerged as a consequence of deriving alternatives or solutions that were not previously considered from one party's perspective alone. Based on the findings, this study confirmed the explanatory power of the collaborative creativity logic model and modified the previous model by incorporating factors that were not included in theoretical discussions.

[ Key Words: Collaborative Creativity, Collaboration, Creativity, Public Service Design ]