

국경을 초월한 정부 혁신의 달성

국경을 초월한
도전과제의 관리

서문 기고: 알렉산더 스테르브(ALEXANDER STUBB)

유럽대학연구소(EUI) 초국가적 거버넌스 대학원장 겸 교수, 전(前) 핀란드 총리, 재무장관 및 외무장관(2008~2016년)



OECD

OPSI

Observatory of
Public Sector Innovation

مركز محمد بن راشد
للابتكار الحكومي
MOHAMMED BIN RASHID CENTRE
FOR GOVERNMENT INNOVATION





مركز محمد بن راشد
للابتكار الحكومي
MOHAMMED BIN RASHID CENTRE
FOR GOVERNMENT INNOVATION



OPSI Observatory of **Public Sector Innovation**

본 문서에 표명된 의견과 주장이 OECD 회원국 정부의 공식적 견해를 반드시 반영하고 있는 것은 아님을 밝힙니다.

본 문서와 여기에 포함된 지도는 특정 영토의 지위나 주권, 국경 및 경계의 범위, 영토명, 도시명 또는 지역명에 대한 권리를 침해하지 않습니다.

© 본 저작물은 별도로 표시된 저작권으로 보호되는 이미지를 제외하고 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-동일조건변경허락 3.0 IGO 라이선스(CC BY-SA 3.0 IGO)에 따릅니다.

발행 승인권자: 엘사 필리초우스키(Elsa Pilichowski), 공공행정국(Public Governance Directorate) 국장

본 번역본은 OECD의 창작물이 아니며, OECD의 공식적인 번역물이 아닙니다.
번역의 질 및 원본과의 일치 여부는 번역자의 책임 사항으로, 원본과 한국어판 사이에 불일치하는 부분이 있을 경우에는 원본이 우선합니다.

목차





05	서문
07	서론
16	국경을 초월한 거버넌스 기구의 구축 <ul style="list-style-type: none">• 초국가적 거버넌스 기구를 통한 혁신 주도• 혁신적 내부 기관을 통한 국내 차원의 변화 촉진• 사례 연구: 크바르켄 협의회(Kvarken Council)(핀란드·스웨덴)
29	국경을 초월한 협업을 위한 혁신적 네트워크 <ul style="list-style-type: none">• 국경을 초월한 이익의 성격을 규정하는 다양한 네트워크 구성 유형• 협업적 해법 창출 및 학습의 공유를 가능케 하는 혁신적 네트워크• 사례 연구: 열린유럽협의체(Open European Dialogue, OED)(유럽)
40	새로운 거버넌스 시스템 역학의 탐색 <ul style="list-style-type: none">• 시스템으로서 지역이 지닌 잠재력의 실현• 국경을 초월한 광범위하고 혁신적인 시스템 역학• 사례 연구: 잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 포용성장협정(Borderlands Inclusive Growth Deal)(영국 - 잉글랜드, 스코틀랜드 및 5개 자치구)
48	결론 및 시사점 <ul style="list-style-type: none">• 국경을 초월한 협업의 진전• 국경을 초월한 혁신 거버넌스의 성공 동력
54	권고사항
56	참고문헌

OPSI

Observatory of
Public Sector Innovation

OECD 공공혁신협의체(Observatory of Public Sector Innovation, OPSI)는 공공부문 혁신을 위한 국제적 협의체이다. 복잡성이 증대하고 수요가 빠르게 변화하며 상당한 재정 압력이 존재하는 상황에서 정부는 새로운 활동 방식을 파악, 검증 및 적용해야 한다.

OPSI는 공무원들에게 새로운 가능성을 모색할 수 있는 통찰적 지식과 도구 및 네트워크를 제공함으로써 사회의 복잡한 문제를 해결할 수 있는 새로운 접근법을 파악 및 장려하기 위해 각국 정부와 협력하고 있다.

 oecd-opsi.org
 [@OPSIgov](https://twitter.com/OPSIgov)
 opsi@oecd.org
 oe.cd/opsinewsletter




مركز محمد بن راشد
للابتكار الحكومي
MOHAMMED BIN RASHID CENTRE
FOR GOVERNMENT INNOVATION



모하메드 빈 라시드 정부혁신센터(Mohammed Bin Rashid Centre for Government Innovation, MBRCGI)는 통합형 프레임워크의 개발을 통해 정부부문에서 혁신 문화를 배양하기 위해 설립된 기관이다.

MBRCGI는 H.H. 셰이크 모하메드 빈 라시드 알 막툼(H.H. Sheikh Mohammed Bin Rashid Al Maktoum) 아랍에미리트(UAE) 부통령/총리 겸 두바이 통치자의 비전에 따라 혁신을 UAE 정부의 핵심적인 구성요소로 자리 잡게 하는 것을 목표로 한다. 이는 UAE 정부를 세계에서 가장 혁신적인 정부로 자리매김하게 하고 지식 기반 디지털 경제를 촉진함으로써 정부 운영을 향상시키고 국가 경쟁력을 강화하기 위함이다.

또한 MBRCGI는 새로운 접근법의 실험 및 역량과 네트워크 구축을 통해 UAE의 혁신 생태계를 강화함으로써 혁신 문화를 확산하고 국가, 지역 및 국제적 차원에서 혁신을 촉진하는 것을 목표로 삼고 있다.

 mbrcgi.gov.ae
 [@mbrinnovation](https://twitter.com/mbrinnovation)
 info@mbrcgi.gov.ae

제1보고서 - 서문

알렉산더 스터브

유럽대학연구소(EUI) 초국가적 거버넌스 대학원장
겸 교수, 전(前) 핀란드 총리, 재무장관 및 외무장관
(2008~2016년)



우리 인간은 세 가지 종류의 행동을 하는 경향이 있다. 첫째, 우리는 과거를 지나치게 합리화(over-rationalization)하려고 한다. 역사상의 특정 사건이나 시대에 대한 지적 구성체(intellectual construct)를 만들어 과거에 일어난 일을 이해하려고 하는 것이다. 이러한 방식을 통해 우리가 과거를 정확하게 파악하거나 최소한 그렇게 생각하는 경우도 있지만, 실제 사실과는 완전히 다르게 해석하는 경우도 있다.

둘째, 우리는 현재를 과장하려는 경향이 있다. 단기 또는 장기적 위기가 발생하면 세상의 종말이 시작된 것처럼 여긴다. 우리는 문제를 부풀려서 말하곤 한다. 이는 이야기를 더욱 설득력 있게 들리도록 하기 위함이지만 오히려 역효과를 낳는 경우가 많다. 그러한 드라마 같은 이야기는 연예·오락 분야에서는 통하겠지만 심각한 담화의 장에서는 별로 그렇지 않다. 한편 우리는 오늘의 위기를 맞게 되면 어제의 위기를 망각해 버리는 놀라운 능력을 가지고 있다.

셋째, 우리는 과거를 지나치게 합리화하고 현재를 과장하면서 미래를 과소평가하는데, 이 부분이 가장 심각한 문제라고 할 수 있다. 이 보고서는 그와 같은 함정에 빠지지 않도록 하기 위한 것이다. 이 보고서는 미래지향적이다. 무엇보다도 이 보고서는 일상의 '잡음'과 같은 부분을 걸러내면서 현안을 파악하고 초국가적 거버넌스 또는 국경을 초월한 거버넌스라고 하는 복잡한 세계를 이해 및 설명하기 위한 시도이다.

베스트팔렌 조약이 체결된 이래로 우리는 국가를 최고의 거버넌스 기구라고 합리화해 왔다. 각국은 자체적인 지리적 경계, 정체성, 문화, 언어 및 내정과 영토에 대한 주권을

다음 장에 계속



보유하고 있다. 그러나 상황은 극적으로 혹은 점진적으로 변화한다. 국가 주권을 가장 열렬하게 옹호하는 사람일지라도 우리가 직면하고 있는 심각한 도전과제들(기후변화에서부터 건강 불평등에 이르는)이 국경과 무관하게 발생하고 있는 세계에서 국가의 통치 능력은 제한적이라는 사실을 인정해야 한다.

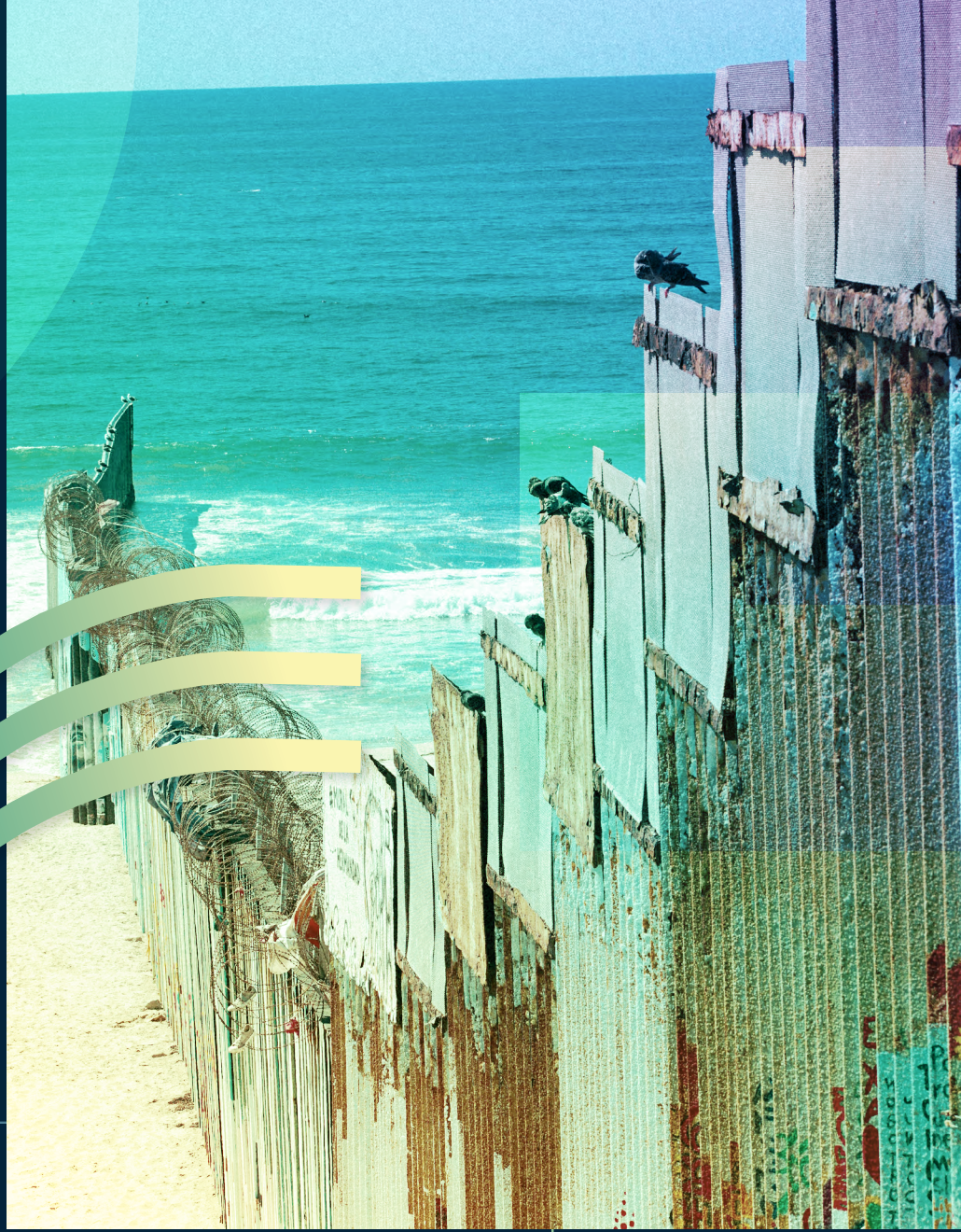
이는 국가라는 제도를 무효화하지는 의미가 아니다. 오히려 그 정반대이다. 거버넌스라고 하는 시계추는 '국가'와 '시장'을 오가며 흔들리는 경향이 있다. 예컨대 냉전 체제가 종식되자 시장 자본주의가 성행했다. 기관들은 자유화 과정을 겪었고 상당수가 민영화되었다. 이는 놀랄 만한 일이 아니다. 이데올로기적 과잉(ideological overkill)은 체제 변화에 따른 정상적 반응이다. 공산주의가 몰락하자 국가는 더 이상 효율적인 거버넌스를 추구하기 위한 장소로 간주되지 않게 되었다.

그러나 2000년대의 메가트렌드를 검토해 보면 시계추가 다시 '국가' 쪽으로 움직이고 있음을 알 수 있다. 9.11 테러 사태 이후 최초의 추동력은 '안보'였다. 이후 금융위기가 발생하면서 더욱 엄격한 규제와 공격적인 통화정책이 도입되었다. 뒤이은 난민위기는 특히 유럽 국가들의 국경 폐쇄를 유발했다. 그러나 최근 코로나19 팬데믹(감염병의 세계적 대유행)이 발생하자 사람들은 '거버넌스'가 이분법적 선택의 문제가 아니라는 사실을 깨닫게 되었다. 보건, 백신 개발, 조달 또는 분배 분야를 막론하고 최적의 거버넌스 형태를 구현하기 위해서는 국가와 시장 모두 역할을 담당해야 한다. 공공부문은 민간부문만큼 효율적일 수 있으며, 민간부문은 공공부문에 대해 인식되는 것만큼이나 비효율적일 수 있다.

이 지점에서 국경을 초월한 초국가적 거버넌스가 등장한다. 효과적인 거버넌스 형태를 발견하기 위해서는 '국가나 시장이나'의 문제가 아니라 '국가와 시장'의 문제가 중요하다는 사실을 이해하는 것부터 시작해야 한다.

오늘날의 도전과제는 국경을 넘는 순간부터 국경을 초월한 문제로 자리 잡게 된다. 따라서 거버넌스는 집단적 활동으로 이해되어야 한다. 의사결정은 정부, 공무원, 학계, 미디어, 시민사회 또는 기업의 단독 소관이 아니다. 집단적인 노력인 것이다. 우리가 그러한 사실을 받아들인다면 초국가적 거버넌스 문제를 다룰 수 있게 된다.

OECD 공공혁신협업체(OPSI)와 모하메드 빈 라시드 정부혁신센터(MBRCGI)는 초국가적 협력의 교과서적인 예라고 할 수 있으며, 이 보고서는 이들 두 기관의 협력 관계로 만들어진 매우 중요한 성과물이다. 이 보고서는 어떠한 과소평가나 지나친 합리화 또는 과장 없이 국경을 초월한 거버넌스 문제에 대해 신중하게 평가하고 있다. 요컨대 이 보고서는 필독을 권할 만한 자료라고 할 수 있다.



제1보고서

서론

코로나19 위기가 시작된 이후 세계 각국의 정부는 전례 없이 빠른 속도와 큰 규모로 일련의 개혁 조치에 착수했다. 행동하는 것 이외에 다른 선택의 여지가 없던 이들 정부는 통상 수년이 걸리는 진전 성과를 수주 내지 수개월 만에 압축적으로 거두었으며, 이는 지난 1년 동안 OECD 공공혁신협의체(OPSI)와 아랍에미리트(UAE)의 모하메드 빈 라시드 정부혁신센터(MBRCGI)가 확인한 바 있다.¹ 위기가 지속되자 다음과 같은 두 가지 사실이 분명해졌다. 첫째, 공공부문은 사회적 안정 및 안녕 보장에 필수적이다. 둘째, 정부는 변화하는 필요에 부응하기 위해 스스로를 신속하고 근본적으로 개혁할 능력을 보유하고 있다(OECD, 2020c).

1 참조 : <https://oe.cd/c19-innovation>.

다음 장에 계속



그러나 코로나19 위기는 몇 가지 단점을 노출시켰고 오랫동안 유지되어 온 민주주의를 위협하기에 이르렀다. 코로나19 팬데믹으로 공공 부문에 대한 신뢰도가 향상되었지만(Edelman, 2021; Goldfinch, Taplin & Gauld, 2021), OECD 회원국들에서 정부를 신뢰하는 국민은 전체의 51%에 불과하다(OECD, 2021e). 또한 코로나19 위기는 전 세계적 도전과제에 대처할 수 있는 정부의 준비태세가 부족하다는 점도 부각시켰다. 예견되지 않거나 복합적인 위기의 발견을 전담하는 기관을 둔 OECD 회원국은 2018년 기준 전체의 절반에 불과하다(OECD, 2018a). 정부들이 새로운 대응책의 신속한 개발을 통해 궤도를 민첩하게 수정해 왔지만, 멀리 내다보는 안목과 계획의 부재는 여전히 우려되는 부분이다.

전 세계적으로 코로나19 팬데믹은 국가 간의 상호연계성이 증대되면서 전 세계가 공동의 위협에 더 취약해지게 되었을 수 있음을 보여 주었으며, 국제협력에 존재하는 약점을 노출시켰다. 코로나19 및 기후변화와 같은 심각한 도전과제는 관할 경계의 제약을 받지 않으며, 모든 국가와 정책 전선에 걸쳐 집단적 행동이 요구된다. 이들 사안 등에 관한 정부 간 협업은 기존의 OECD 연구에서 다룬 바와 같이 그 전례가 많으며,² 그러한 협력 활동은 막대한 공적 가치를 지속적으로 창출하고 있다. 그러나 현재와 같은 상황에서는 혁신이 오래 그렇듯 검증된 협력 접근법에 비해 탐색해야 할 미지의 부분과 위험이 많이 존재한다고 할지라도 교훈을 얻을 수 있고 그 잠재력이 아직 실현되지 않은 새로운 행동 방식을 도출할 수 있는 혁신적 접근법을 모색해야 한다. 그러나 일반적으로 공공부문의 혁신 활동은 하나의 국가 또는 관할지역으로 국한되어 있는 경우가 많다. 국경을 초월한 혁신은 아직 초기 단계에 있다.³ 국경을 초월한 협업이 더 빈번하게 이루어지지 않는 이유는 무엇인가? 우리는 그러한 기존 패러다임을 어떻게 극복할 수 있는가?

지난 해 동안 OPSI와 MBRCGI는 국경을 초월한 현안을 다루기 위한 국가 및 관할지역 간 협업을 가장 효과적으로 추진할 수 있도록 하는 일련의 혁신적 공공부문 관행(이 보고서에서 '국경을 초월한 정부 혁신'이라고 정의된)을 파악하기 위한 공동 작업을 수행했다. 이 과정에서 'cross-border'라는 용어의 개념은 광범위하게 정의되었다. 예컨대 접경지역 등에서 수행되는 활동은 분석 단위로서 '국경'에 초점을 맞춘다. 그러한 분석 단위는 국경을 초월한 협업을 촉진하거나 저해할 수 있는 접경지역 발생형 프로세스(border-generated process)의 성격을 띤다(Baud & Van Schendel, 1997). 한편 접경지역에 존재하는 역학 관계에 초점을 맞추기보다는 동일한 확장형 혁신 시스템의 협업적 구성원으로서 다수의 국가를 참여시키려는 활동도 존재한다. 아울러 연구에서는 한 국가 내의 여러 관할지역 간 협업이 결부되는 혁신 활동도 검토 대상에 포함시켰다. 이러한 모든 활동과 노력은 제각기 가치가 있으며, 자국의 영향력이 미치는 영역 이외에 있는 대상과 협업할 수 있는 방법에 관한 교훈을 정부에 제공할 수 있다. 이 보고서는 수천 건의 혁신 이니셔티브를 분석하고 주요 동향에 관한 일련의 보고서를 발간해 온 OPSI와 MBRCGI의 오랜 협력 관계⁴의 연장선상에 위치하고 있다.

2 OECD는 국경을 초월한 협력에 초점을 맞춘 다양한 연구 분과(workstream)를 보유하고 있다. 여기에는 국제규제협력(International Regulatory Co-operation, IRC, <https://oe.cd/irc>), 지역별 혁신 사례 검토 및 연구(<https://oe.cd/il/reg-innovation>, <https://oe.cd/irl-innovation>), 기후 회복탄력성(<https://oe.cd/climate-resilience>)을 포함한 개발협력(<https://oe.cd/dev-coop>), 국경을 초월한 공공정책 영향에 관한 이해(<https://oe.cd/xboundary-impacts>), 불법 스팸 방지법 시행에 있어서의 국경을 초월한 협력(<https://oe.cd/rec-spam>) 및 프라이버시 보호(<https://oe.cd/rec-privacy>)에 관한 공식 권고사항, 과학기술혁신(STI) 부문의 국경을 초월한 거버넌스 장치(<https://oe.cd/il/xborder-sti>) 등이 포함된다.

3 세계 최초의 에스토니아-룩셈부르크 '데이터 대사관(Data Embassy)'(<https://oe.cd/data-embassy>) 및 후주가 선도하는 지식재산 글로벌 인공지능 네트워크(Intellectual Property Global Artificial Intelligence Network, IP GAIN) 이니셔티브(<https://oe.cd/seamless-gov>)에 관한 OPSI/MBRCGI 사례 연구를 참조한다.

4 참조: <https://trends.oecd-opsi.org>(2020), <https://trends2019.oecd-opsi.org>(2019),

그림 1: 국경을 초월한 혁신 활동에 관한 연구와 관련된 주요 수치



OPSI와 MBRCGI는 국경을 초월한 정부 혁신을 위한 주요 접근법과 조건을 파악하기 위해 광범위한 연구를 수행하고 '혁신 우수사례 공모전(Call for Innovations)' 글로벌 클라우드소싱 프로그램을 진행했으며,⁵ 국경을 초월한 혁신과 관련된 도전과제와 성공요인을 확인하기 위해 다양한 분야의 실무자 및 리더들과 함께 일련의 공개적인 국제 워크숍을 개최했다('그림 1' 참조).

국경을 초월한 정부 혁신 활동은 여타 유형의 공공부문 혁신에 비해 그 수가 제한적이지만, 정부의 단독 행동만으로 불가능한 시스템 차원의 대규모 변화를 이끌 수 있는 커다란 잠재력을 지니고 있다. 멀리 내다보는 안목과 비전을 지닌 업무 팀들이 국경을 초월한 체계적 이니셔티브를 설계 및 실행하여 성과를 거두어 왔다. OPSI와 MBRCGI는 국경을 초월한 혁신 방식의 여러 모범사례를 확인했으며, 변화 가능성과 근원적 도전과제 및 성공요인을 제시해주는 주요 사례를 수집했다. 향후 수개월에 걸쳐 국경을 초월한 정부 혁신의 주요 모드에 초점을 맞추고 초기 연구 결과를 제시하는 3건의 보고서가 연속적으로 발간될 예정이다.

OPSI는 해당 보고서들의 내용을 바탕으로 전문가 및 실무자들과 함께 국경을 초월한 정부 혁신에 관한 '종합안내서(Playbook)'를 제작하여 각국 정부의 활동을 지원할 계획이다.

보고서 시리즈 중 첫 번째 보고서는 국경을 초월한 도전과제의 관리 문제를 다룬다. 행정 기관이나 구역을 구별하기 위해 설정된 경계는 그 성격상 관할지역 간의 협업 능력을 제한하거나 복잡하게 만든다. 정부의 현안 중 상당수는 매우 복잡하고 국경을 초월하는 성격을 띠고 있기 때문에 기존의 공공부문 구조 및 접근법으로는 이들 현안을 다루는 데 적합하지 않다. OPSI/MBRCGI 연구에 따르면 정부들은 국경을 초월한 현안을 다루기 위한 연계 및 협업을 위해 새로운 거버넌스 메커니즘을 활용하고 있는 것으로 나타났다. 혁신적인 요소들로 이루어진 거버넌스 장치는 국경을 초월한 정부 협업을 촉진하고 더욱 체계적인 것으로 만들 수 있다.

⁵ <https://oecd-opsi.org/innovation2021>

이 보고서에서는 세 종류의 선도적인 거버넌스 접근법과 관련 사례 연구를 제시하고 있다.

제 1 주 제

국경을 초월한 거버넌스 기구의 구축

기존 경계에 의해 분리되어 있는 행위자들의 집단적 노력을 활용하기 위한
공식적인 하향식 또는 중심-주변부 확장형(center-out) 구조의 생성

크바르켄 협의회(Kvarken Council)
(핀란드·스웨덴)

북유럽 지역 최초의 독자적인 국가 간 기구로서,
교통 및 인프라 분야의 미래지향적 기회를
모색하기 위한 범부문적(cross-sector)
협업 방식을 활용하고 있다.

사 례 연 구



국경을 초월한 협업을 위한 혁신적 네트워크

아이디어와 전문성의 유기적이고 국경을 초월한 융합을 위한
수평적이고 비공식적인 상향식(ground-up) 구조의 개발

열린유럽협의체 (Open Europe Dialogue)(유럽)

유럽 전역의 국회의원들로 이루어진 네트워크로서, 다양한 국가와 정당 출신의 구성원들이
양극화 환경에서의 학습 공유를 촉진하기 위해 실험적인 대화 방식을 통해 협업하고 있다.

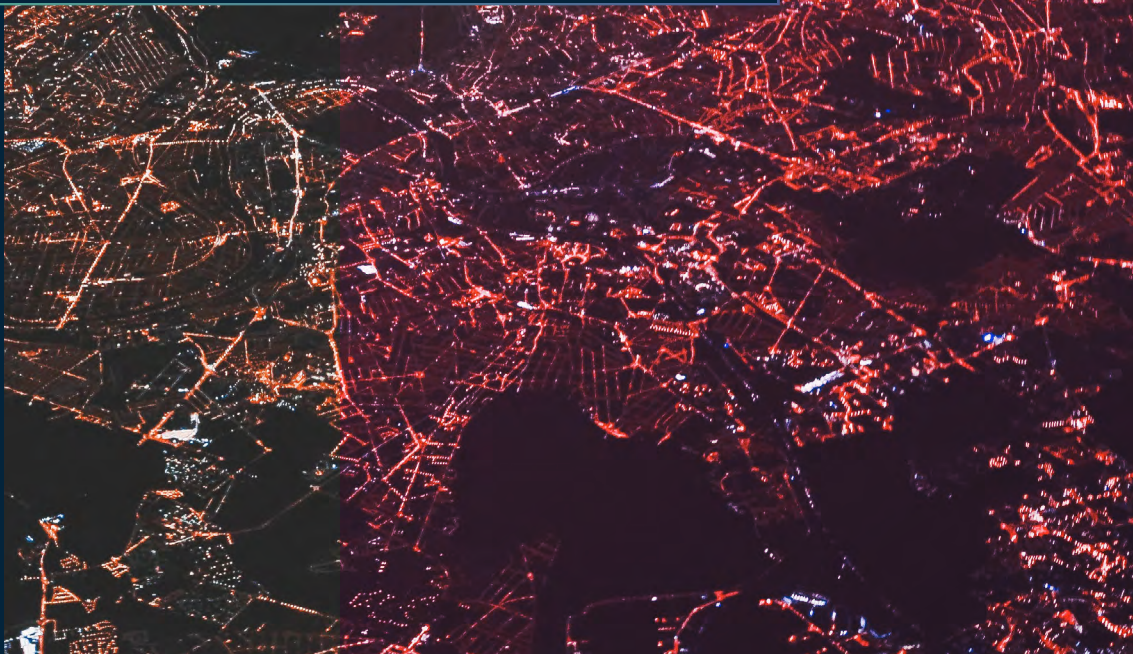
새로운 거버넌스 시스템 역학의 탐색

국경을 초월한 협력을 완전히 새로운 방식으로 추진하기 위한
새롭고 총체적인 거버넌스 시스템의 구축

잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 포용성장협정(Borderlands Inclusive Growth Deal)
(영국 - 잉글랜드 및 스코틀랜드)

잉글랜드 북부와 스코틀랜드 남부를 아우르는 거버넌스 시스템으로서,
4억5,200만 파운드의 공동 자원 및 포용적 성장에 대한 통합적 접근법을
통해 역내 장기적 성과 도출을 모색하고 있다.

가
진
문
화



주요 도전과제

상호 간 필요에 대한 고려

상이한 행정적 경계와 프레임워크의 탐색

국경을 초월한 활동의 비용과 편익에 대한 이해 및 분배

신뢰 구축

재원 확보

주요 성공요인

정치적 지원 및 강력한 리더십

공통된 임무/전략/구조에 대한 합의

이해관계자의 적극적 참여

명확하게 정의된 역할

공통된 도전과제가 존재하는 영역에 집중

일련의 사례 연구, 위크숍, ‘혁신 우수사례 공모전’ 제출물에 대한 연구와 분석 및 국제규제협력(IRC) 사례 연구⁶를 통해 국경을 초월한 정부 혁신과 관련된 주요 도전과제와 성공요인이 표면화되었다. 이 페이지에는 주요 예가 수록되어 있으며, 자세한 내용은 이 보고서의 해당 본문에서 다룬다.

이 보고서에 소개된 노력들은 높이 평가할 만하며, 공공부문 개혁의 진전에 있어서 새로운 국면으로 진입하는 초기 단계를 나타내는 것일 수 있다. 정부는 과거에 관료주의적인 사일로(silo, 폐쇄적 조직 구조)에 공을 들였던 것만큼의 적극성을 가지고 국경을 초월한 협업을 위한 접근법을 개발하고 있다. 본 연구 및 IRC에 관한 모범관행원칙(OECD, 2021f)을 바탕으로 국경을 초월한 도전과제의 관리를 위한 5개의 주요 권고 사항이 도출되었다.

6 예컨대 ‘국제규제협력: 사례 연구, 제2권: 캐나다-미국 협력, EU 에너지 규제, 위험평가 및 은행감독(International Regulatory Co-operation: Case Studies, Vol. 2: Canada-US Co-operation, EU Energy Regulation, Risk Assessment and Banking Supervision)’(<https://oe.cd/il/irc-cases-2>) 및 ‘국제규제협력: 사례 연구, 제1권: 화학물질, 소비자재, 조세 및 경쟁(International Regulatory Co-operation: Case Studies, Vol. 1: Chemicals, Consumer Products, Tax and Competition)’(<https://oe.cd/il/irc-cases-1>)과 같은 OECD 보고서를 참조한다.

주요 권고사항



1. 정부의 최고 수준에서 정치인과 지도자들의 약속과 지지를 확보한다.

이는 우선적 지위의 확보, 의사결정에 대한 영향력 발휘, 신뢰 구축, 모멘텀 유지 및 재원 확보를 위해 필수적이며, 지속 가능하고 성공적인 이니셔티브를 위한 지원 및 혁신적 구조를 갖추기 위해서도 매우 중요하다.



2. 국경을 초월한 활동은 타당성이 있고 국경을 초월한 협업을 위한 명확한 비전과 전략의 수립 과정에 모든 이해관계자가 참여할 수 있는 경우에만 추진한다.

국경을 초월한 활동은 도전과제를 개별적으로가 아닌 집단적으로 다룰 때 더 효과적이고 협업을 위한 인센티브가 이미 존재하거나 마련될 수 있는 경우에만 추진해야 한다. 그러한 고려사항이 확인되면 모든 파트너는 구체적 목표를 포함한 비전과 전략에 공동으로 합의해야 한다.



3. 구조적 촉진 수단(enabler)이 마련되어 있는지 확인하고, 파트너들을 더욱 효과적으로 연결하고 집단적 활동의 방향을 제시하는 역할을 할 수 있는 적절한 시스템 역학(system dynamics)을 탐색한다.

하나의 시스템은 어떠한 효과를 발생시키는 역학 관계에 의해 상호 연결되어 있는 요소들로 구성되어 있다. 복잡한 시스템의 역학 관계를 생성 또는 변화시키려면 문제에 대한 새로운 접근법이 필요하다. 시스템 차원의 접근법을 적용할 수 있도록 하기 위해 비전 및 전략 개발 촉진을 위한 맞춤형 거버넌스 기구 및 전담 팀과 같은 요소를 배치하는 방안을 고려한다. 행위자 간 유대를 강화하고 공동 행동을 촉진하기 위한 새로운 시스템 역학(예: 공동 자금조달, 협업적 거버넌스, 공동 서비스 등)을 탐색한다.



4. 협업과 관련된 비용과 편익을 공유하고, 편익은 발생하는 데 시간이 걸릴 수 있고 균등하게 분배되지 못할 수도 있음을 인식한다.

국경을 초월한 정부 혁신 활동은 모든 파트너 간의 '기브 앤 테이크(give-and-take)'가 결부되며, 편익은 발생하는 데 시간이 걸릴 수 있고 불균등하게 분배될 수도 있다. 따라서 협업하지 않았을 때의 비용 대비 순편익(net benefit)을 모든 파트너가 확보하는 것을 목표로 설정해야 한다.



5. 시간이 흐름에 따라 관계를 강화하면서 서로에게 좋은 파트너가 되고 신뢰를 구축한다.

국경을 초월한 정부 혁신은 상호 이해의 구축, 권한 및 의사결정권의 공유, 동기 및 기대사항에 대한 투명성 유지, 상대방 파트너의 구조와 프로세스를 인정하고 그러한 영역 내에서 작업하고자 하는 의지 등이 필요한 활동이다. 정부는 파트너들이 서로의 강점을 파악할 수 있도록 하는 지속적 관계를 장려하는 데 시간을 투자해야 한다.

이 보고서의 '결론 및 시사점' 장에서 논의된 바와 같이, 거버넌스와 관련된 주요 도전과제와 성공요인 및 권고사항 중 상당수는 범부문적 정부 혁신 프로젝트 차원을 넘어 국경을 초월한 더욱 광범위한 활동에 적용할 수 있다. 다만, 이 보고서에 수록된 연구 결과, 예시 및 사례 연구는 도전과제, 성공요인 및 권고사항을 혁신적인 방식으로 활용할 수 있는 방법을 제시하고자 하기 위한 것이며, 근간 예정인 '종합안내서(Playbook)'는 이 보고서의 연구 결과와 시사점을 바탕으로 실용적 조언을 제공하고 국경을 초월한 정부 혁신 활동을 촉진하는 데 도움이 될 수 있는 주요 도구와 참고 자료를 소개할 예정이다.



국경을 초월한 거버넌스 기구의 구축



제 1 주 제



일반적으로 정부 조직은 개별 정책 현안 또는 협소한 주제 영역에 초점을 맞추도록 설계 및 구성되어 있으며, 선형적 문제해결 논리를 적용한다. 그러나 복합적인 현안 또는 복수의 조직, 관할지역 또는 국가의 소관에 해당하는 현안의 경우에는 기존의 문제해결 장치와 거버넌스 구조에 대해 재고해 보아야 한다. 그와 같은 도전과제를 다루기 위해 정부와 파트너들이 경계를 넘나드는 현안을 관리하기 위한 거버넌스 기구를 신설하는 경우가 많아지고 있다. 이들 기구는 공식성의 정도, 법적 위임 권한 또는 소관, 운영 구조 및 프로세스 측면에서 다양하지만 목표는 동일하다. 기존 경계에 의해 분리되어 있는 행위자들의 집단적 노력을 조율 및 활용하기 위한 구조를 생성하는 것이다.

국경을 초월한 협업은 저마다 다른 관할지역에 책임을 지고 해당 지역 내에서 활동하면서 협업 경험은 제한적이거나 전문한 행위자들이 결부 되기 때문에 쉽지 않은 일이다(Hirvikoski 외., 2020). 공동 거버넌스 기구 또는 사무국은 현재의 필요와 상황에 대한 공통된 이해의 구축을 촉진할 수 있으며, 포괄적 비전의 수립 및 실행 업무를 이끌거나 조율할 수 있다(OECD, 2013a). 혁신적 접근법의 적용 또는 혁신적 목표의 추구 여부를 막론하고 그러한 기구는 하향식 또는 중심-주변부 확장형(center-out) 구조를 지향하고 관련 기관 및 인원 간의 관계를 촉진할 수 있다(OECD, 2021a). 본 연구를 통해 확인된 활동들을 살펴보면 정부는 글로벌 이슈를 다루기 위해 초국가적 수준에서 거버넌스 기구와 소통할 뿐만 아니라 국내 차원의 일관성(coherence) 유지를 위해 국가 '내부' 수준에서도 이들 기구와

소통하고 있다. 국경을 초월한 체계적 거버넌스 기구는 임무 지향적 혁신('박스 1')의 달성을 위해 그 중요성이 커지고 있으며, '유럽 그린딜(European Green Deal)'과 같은 글로벌적이고 국경을 초월하는 임무를 성공적으로 수행할 수 있는 잠재력을 지니고 있다.⁸

7 OPSI는 '임무 설계 캔버스(Mission Design Canvas)' 및 가상 워크숍(<https://oecd-opsi.org/remixing-the-mission-design-canvas>), OECD '임무 실행 연구소(Mission Action Lab)'(<https://oecd-opsi.org/projects/mission-oriented-innovation/#missionactionlab>) 등 임무 지향적 혁신의 촉진을 위한 다양한 참고 자료를 제공하고 있다. 이들 자료는 정부가 대규모의 임무를 정의, 수립 및 관리하는 데 도움이 되는 조언을 제공한다.

8 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

박스 1: 임무 지향적 혁신

임무 지향적 혁신(mission-oriented innovation)은 목적 지향적이고 시장 형성적인 접근법을 통해 복합적인 도전과제를 다룬다. 공공부문은 개별 행위자가 단독으로 해결할 수 없는 복합적이고 범부문적인 현안과 관련하여 행위자들을 소집 및 조율하는 데 있어서 적극적인 역할을 담당한다. 예컨대 '2030년까지 탄소 중립 실현'이라는 측정 가능하고 과감하며 기한이 정해진 임무가 도전과제로부터 파생된다. 그러나 문제는 임무 지향적 혁신과 관련된 과감한 목표를 실무에서 구체적으로 조작화(operationalization)하는 것이다. 하향식 또는 중앙-주변부 확장형 거버넌스 기구는 관련 활동의 방향을 제시하고 해당 활동을 조작(manipulation)하는 데 도움이 될 수 있다.

출처: <https://oecd-opsi.org/projects/mission-oriented-innovation>

초국가적 거버넌스 기구를 통한 혁신 주도

기존의 OECD 연구⁹에 따르면 정부는 유럽연합(EU)과 같은 초국가적 기구 및 OECD나 G20과 같은 정부 간 기구를 포함한 다양한 공식적 및 비공식적 장치를 통해 국경을 초월한 협업을 수행할 수 있다(OECD, 2018b, 2013b). 그러한 장치는 대규모의 협력 기회를 제공하며, 지난 세기 동안 다자간 활동을 계획하기 위한 주된 기구로 활용되어 왔다(OECD, 2016b, 2013c). 이들 기구는 지속적인 대화를 위한 플랫폼을 제공하고 공통 언어를 설정하며, 다양한 접근법의 비교 가능성을 향상시키고 국제적 정책 수단을 개발하는 역할을 한다. 정부는 글로벌 이슈의 해법 모색을 위한 협업의 장으로 정부 간 기구를 활용하고 있다. 예컨대 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU)¹⁰과 UAE 정부는 “전 세계를 연결하고 지속가능발전목표(SDGs)의 달성을 위해 기술 및 혁신을 활용”¹¹하기 위해 국경을 초월한 협업을 추진한다는 목표하에 국제 디지털혁신센터(International Centre of Digital Innovation, I-CoDI)의 설립 사업을 공동으로 진행하고 있다.

국경을 초월한 정부 혁신에 관한 연구에서는 주로 전 세계적 차원의 긴박한 필요가 존재하는 시기에 정부가 상대적으로 덜 체계적인 새로운 유형의 거버넌스 기구 및 장치에 참여하는 사례들도 발견되었다. 이러한 결과는 국제협력이 글로벌 '재화'(다시 말해 공동의 기회) 또는 글로벌 위험 등과 같이 집단적으로 다루어야 하는 특정 영역과 관련되어 있다는 OECD의 장기적 연구 결과와 일맥상통한다(OECD, 1994).

최근 가장 심각한 글로벌 위협으로 자리 잡은 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 새로운 거버넌스 기구들이 신속하게 설치되었다. 예컨대 2020년 6월에 출범한 '코로나19 국제평가연맹(COVID-19 Global Evaluation Coalition)'은 42개 양자기구와 다자기구(22개국 포함)로 구성된 협력체이며 OECD가 사무국 역할을 맡고 있다(OECD, 2020a).¹² 이 기구의 임무는 개발도상국에서의 코로나19 팬데믹 대응 및 회복 지원을 위한 국제협력을 촉진할 수 있는 근거 자료를 제공하는 것이다. '코로나19 국제평가연맹'의 모든 회원이 협업 활동의 지원에 전념하고 있고 단체의 목표가 대응 조치에 대한 실시간 평가 정보를 제공하는 것이라는 사실은 분석 작업 및 모범관행의 공유가 담당하는 전통적인 역할을 새롭게 적용한 것이라고 할 수 있다. 아울러 '조망 효과(overview effect)'¹³에서 영감을 얻은 '코로나19 도구 접근성 제고 프로그램(Access to COVID-19 Tools Accelerator, ACT-A)'¹⁴은 코로나19 검사 도구, 치료제 및 백신의 개발, 생산 및 공정한 접근을 가속화하기 위해 세계보건기구(WHO)가 주도하는 획기적인 글로벌 협업 이니셔티브이다. ACT-A는 코로나19 팬데믹의 종식을 가속화하기 위해 정부, 과학자, 기업, 시민사회 및 글로벌 보건 기구들이 동등한 행위자로서 전례 없는 규모로 참여하고 있다. 한편 아프리카 연합의 아프리카 백신 전략(African Vaccine Strategy) 실행을 지원하는 코로나19 아프리카 백신 확보 태스크포스(COVID-19 African Vaccine Acquisition Task Team, AVATT)와 같은 지역 차원의 국경을 초월한 활동도 추진되고 있다(OECD, 2020a, 2021b).

9 www.oecd.org/gov/regulatory-policy

10 국제전기통신연합(ITU)은 정보통신기술(ICT) 분야를 전담하는 유엔 산하 기구이다. 1865년에 창설되었으며 현재 193개국 및 900개 기업, 대학, 국제기구 및 지역기구를 회원으로 보유하고 있다.

11 <https://www.itu.int/en/ITU-D/Pages/I-CoDI.aspx>

12 www.covid19-evaluation-coalition.org

13 “조망효과(overview effect)란 일부 우주비행사들이 우주 비행 중 지구를 관찰하는 과정에서 발생했다고 보고한 인식의 변화를 말한다. ... 우주에서 바라보면 국경은 사라지고 사람들을 분열시키는 갈등은 덜 중요해지며, 지구라고 하는 ‘창백한 푸른 점’을 보호하기 위해 단결된 의지로 범지구적 사회를 만들 필요성이 분명하고 절실히 된다.”(https://en.wikipedia.org/wiki/Overview_effect)

14 www.who.int/initiatives/act-accelerator

**“제각기 살아 나갈 방법을 도모하는 전략으로
는 통제되지 않는 바이러스를 퇴치할 수 없다.
그럼에도 일부 국가는 정확히 그런 전략을 실행
하고 있다. 바이러스가 인식하지 못하는 국경 뒤에
숨어서 … 국제협력의 강화를 촉구하는 목소리를
외면하고 있는 것이다. 글로벌 팬데믹에 전 세계적
으로 대응하는 방식이 지닌 묘미는 팬데믹의 지속
기간을 단축시킬 수 있기 때문에 다른 대안보다
비용이 더 적게 든다는 점이다. 이것이야말로
세계 각국의 국익에 부응하는 방식이다”**

게일 스미스(Gayle Smith), 미국 국무부 글로벌 코로나 대응 및
보건안보 담당 조정관, 전(前) ONE 캠페인(ONE Campaign) 회장
겸 CEO(OECD, 2020a)

흥미롭게도 일단 국제적 수준에서 설립된 혁신 기구는 공공부문이 주
도하지 않는 경우가 많으며, 정부는 내부적 변화를 통한 대응 가능성을
지닌 채 다른 행위자들과 동등한 자격으로 참여적 역할을 맡게 된다.
그러한 사례로는 아래에 논의된 ‘굿헬스 패스 협력체(Good
Health Pass Collaborative, GHPC)’ 및 ‘랜섬웨어 태스크포스
(Ransomware Task Force)’ 등이 있다. 이는 기술 및 혁신과 같은
주제에 대한 국경을 초월한 거버넌스는 정책 입안 활동을 국제적 수준으로
위임하는 것을 수반하지만(OECD, 2016a), 성공적으로 이루어지는
국경을 초월한 협업은 새로운 구조의 창출보다는 기존의 회복탄력성
(resilience) 기반을 지원하는 경향이 있다는 OECD 연구 결과와
일맥상통한다(OECD, 2020a). 예컨대 위에서 언급한 ‘코로나19
국제평가연맹’은 정부 및 기타 기관으로 구성되어 있지만, 정책
조치를 마련하려면 일반적으로 정부 프로세스를 거쳐야 한다.
상당수의 초국가적 거버넌스 기구는 자체적으로 변화를 실행할
권한이 없고 중앙정부에 의존해야 한다(Miörner 외, 2018). OPSI와
MBRCGI의 연구를 통해 확인된 접근법은 정부가 새로운 초국가적
기구를 추진하는 활동, 그리고 현장에서 국경을 초월한 협업이
가능하도록 정부가 기존 구조를 지속적으로 조정하는 활동 모두에
초점을 맞추고 있다.

코로나19 팬데믹으로 조직의 구조와 해법 제시 측면에서 혁신적인
기구들이 신설되었다. 예컨대 굿헬스 패스 협력체(GHPC)¹⁵는
ID2020이 주도하는 국제적, 범부문적 이니셔티브이다.¹⁶ GHPC는
국제 여행의 재개를 목표로 디지털 건강 패스(digital health pass)
표준을 개발하기 위해 보건, 여행 및 기술 부문의 125개 기업 및
기관이 참여하고 있다. 2021년 8월 GHPC는 글로벌 행위자들의 복잡
한 생태계를 고려한 개방형 공동개발(open co-creation) 프로세스
(‘그림 2’)에 뒤이어 일련의 새로운 상호운용성 규격을 제안하는
내용의 ‘굿헬스 패스 상호운용성 블루프린트(Good Health Pass
Interoperability Blueprint)’¹⁷를 발표했다. 해당 규격이 채택되면
항공사와 정부는 여행자의 코로나 상태(백신 접종, 검사 및 회복
증명)를 확인할 수 있으며, 프라이버시, 보안, 사용자에게 의한 제어
(user-control), 형평성 등과 같은 핵심 원칙도 보장할 수 있게 된다.
GHPC는 복잡하게 연결되어 있는 기존의 여행 서류 요건을 대체하기
보다는 기존 및 새로운 솔루션들의 상호운용성을 지원하는 것을 목표로
하고 있다. GHPC의 거버넌스 모델은 운영위원회와 실무그룹을 포함하며,
어느 특정 집단이 논의를 주도하지 않도록 설계되어 있다. 이 기구는
시민사회와 민간부문의 주도로 결성되었지만, 프로그램 리더들은 전략적
공공부문 기구(예: EU, G20, 일부 국가의 정부 등)와의 협력을 추진하고
있다.¹⁸ 이러한 활동은 통관 절차의 간소화를 위해 국제적 협력이 필
요하고(OECD, 2021d) 국경을 초월한 활동은 기술 표준이 존재하는
경우에 가장 성공적이라는(OECD 2013b) OECD 연구 결과와 일치한다.
아울러 국경을 초월한 미래의 활동이 기반을 둘 수 있는 기술 표준을
제정하기 위해 추진되는 국경을 초월한 협업 노력의 대표적 사례이다.

**“사용자에게 가치가 있으려면 도착 즉시 탑승수속
과정에서 출입국 심사기관이 증명서류를 접수할 수
있어야 한다. 솔루션이 개방형 표준을 준수하고
‘공통된 거버넌스 프레임워크’에 속한다면
심지어 다중 시스템을 사용한다고 하더라도
그러한 목표에 도달할 수 있다.”**

다코타 그루너(Dakota Gruener), ID2020 전무이사

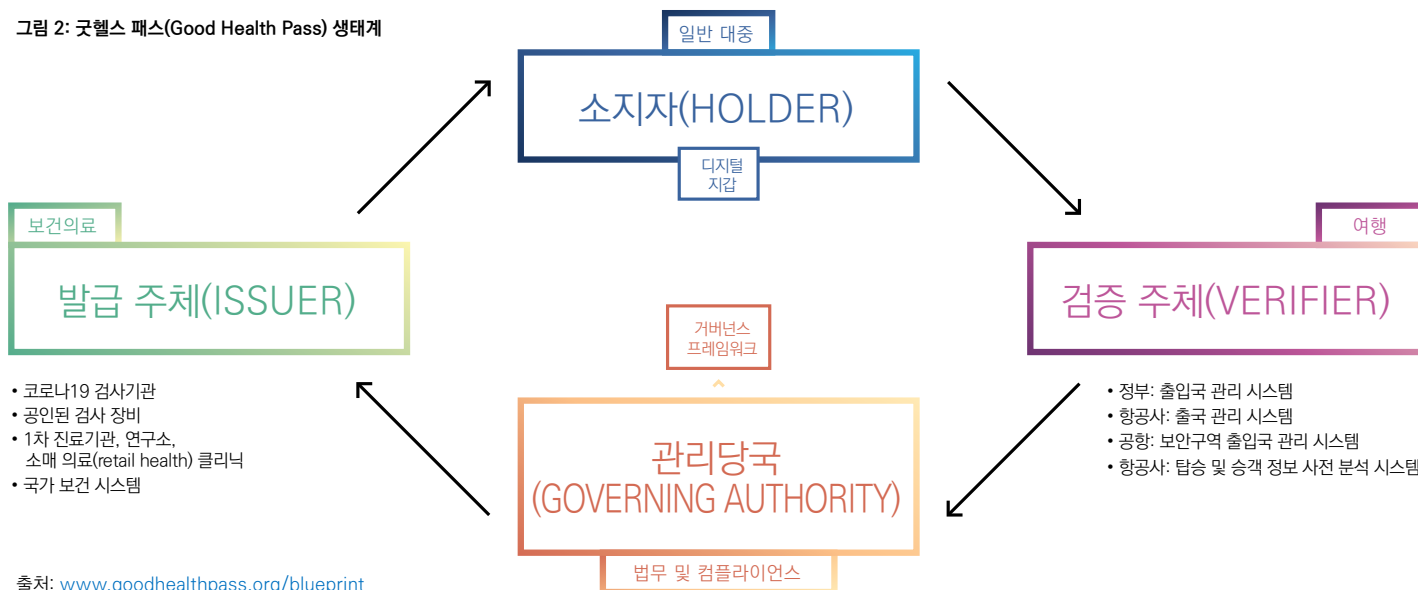
15 www.goodhealthpass.org

16 참조: <https://id2020.org> 및 <https://oecd-opsi.org/innovations/id2020-alliance>

17 www.goodhealthpass.org/blueprint

18 Ethan Veneklasen(ID2020 커뮤니케이션 담당 수석)과의 2021년 7월 27일 자
면담 내용.

그림 2: 굿헬스 패스(Good Health Pass) 생태계



코로나19 대응 외에도 정부는 개별 정부의 활동만으로 충분히 다룰 수 없는 글로벌 공중보건 문제를 다각적으로 지원하는 국경을 초월한 혁신적 거버넌스 기구들과 협력하고 있다.¹⁹ 대표적인 사례 중 하나인 ‘원헬스 위원회(One Health Commission)’²⁰는 “최적의 보건의료 성과를 거두기 위한 지방, 지역, 국가 및 국제적 자원의 협업적, 범부문적 접근법”이다(Amuasi 외, 2020). 이 기구는 글로벌 보건의료 현안에 대한 국경을 초월한 범부문적 협업을 촉진하기 위한 활동에서 여러 분야와 행위자들을 아우르고 있어 규모면에서 혁신적이라고 할 수 있으며, 정부를 포함한 다양한 부문에 걸친 광범위한 회원층을 보유하고 있다.

정부 간 혁신적 대응을 촉발시킨 또 다른 글로벌 위협은 사이버범죄로서, 그러한 국경을 넘나드는 위협에 대처하기 위해 국경을 초월한 기구들이 활동하고 있다. OECD의 ‘핵심활동의 디지털 보안에 관한 위원회 (Council on Digital Security of Critical Activities)’가 2019년에 발표한 권고안²¹은 “디지털 보안을 위한 공공-민간 연구 및 개발을 목표로 하는 국경을 초월한 협업과 그러한 연구 개발에 관한 정보 공유를 지원하는” 방식으로 디지털 보안 위협의 심화 문제를 다루기 위해 각국 정부가 협력할 것을 촉구하고 있다. 이렇듯 새롭게 강조된 협력 방식의 대표적인 사례 중 하나는 비정부적 싱크탱크인 안보기술 연구소(Institute for Security and Technology, IST)가 소집하는 ‘랜섬웨어 태스크포스(Ransomware Task Force, RTF)’이다.²² 랜섬웨어 공격이 급속도로 증가하면서 기업 등의 조직에 발생한 손실은 2021년 한 해에만 미화 200억 달러(약 28조5,000억 원)에 이른 것으로 추정된다(Curry, 2021). RTF는 그러한 위협에 대처하기 위해 2021년 초에 결성되었으며, 각국 중앙정부(예: 캐나다, 미국, 영국), 지방정부, 기술업체, NGO 및 학술기관 출신의

협력 인원 60여 명이 참여하고 있다. RTF의 목적은 범죄행위자의 범 죄를 억제하고 조직이 준비태세와 대응 역량을 갖추도록 하는 것이다. 지난 5월 RTF는 48개 권고사항이 포함된 보고서를 발표했는데, 이는 랜섬웨어라는 국경을 초월한 현안을 다루기 위한 포괄적 프레임워크라고 할 수 있다(‘박스 2’).²³ RTF는 광범위하고 범부문적이고 국제적인 접근법을 통해 다양한 행위자들을 동등하게 참여시키고 있으며, 행동 프레임워크를 재구축할 필요성을 인식하고 있다.

23 <https://securityandtechnology.org/ransomwaretaskforce/report>

박스 2: 랜섬웨어 태스크포스(RTF)의 권고사항 및 프레임워크

- 조율된 국제적 외교 활동과 법 집행 활동은 포괄적이고 자원을 갖춘 전략을 통해 랜섬웨어 문제를 선제적이고 우선적으로 다루어야 한다.
- 국제적으로 조율된 활동은 조직이 랜섬웨어 공격에 대비 및 대응할 수 있도록 지원하기 위해 명확하고 접근 가능하고 광범위하게 도입되는 프레임워크를 개발해야 한다.
- 정부는 랜섬웨어 대응 및 그 밖의 사이버 보안 활동을 지원하기 위한 ‘사이버 대응 및 복구 기금(Cyber Response and Recovery Funds)’을 조성해야 한다.

RTF 프레임워크

- | | | | |
|-------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1. 랜섬웨어 공격을 억제한다. | 2. 랜섬웨어 비즈니스 모델을 교란시킨다. | 3. 조직이 준비태세를 갖추 수 있도록 지원한다. | 4. 랜섬웨어 공격에 더욱 효과적으로 대응한다. |
|-------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|

출처: <https://securityandtechnology.org/ransomwaretaskforce/report>

19 그러한 종류의 공통 현안은 ‘글로벌 공공재(Global Public Goods)’로 불려 왔다.

참조: <https://nautilus.org/gps/applied-gps/global-public-goods/what-are-global-public-goods>

20 www.onehealthcommission.org

21 <https://www.legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0456>

22 <https://securityandtechnology.org/ransomwaretaskforce>

사이버 위협의 초국경성에 대한 인식 제고에 기여하는 그 밖의 활동들도 존재한다. 비록 거버넌스 기구는 아니지만, 2018년 '사이버 공간 내 신뢰와 보안을 위한 파리 촉구문 (Paris Call for Trust and Security in Cyberspace)'²⁴이 인터넷 거버넌스 포럼(Internet Governance Forum)²⁵에서 채택되었다. 현재 73개국 및 수백 개의 민간부문 기업과 시민사회단체가 사이버 공간의 위험을 경감하고 안정성을 증진하기 위한 일련의 핵심 원칙을 준수하기로 서약했다.

혁신 우수사례 공모전(Call for Innovation) 프로그램에서는 전반적인 지속가능발전목표(SDGs)의 이행 진전을 촉구하기 위한 노력(예: 다음 장에서 다루는 글로벌 SDGs 위원회²⁶)을 제외하고 기후변화 대처를 목표로 하는 국경을 초월한 혁신적 거버넌스 기구는 발견되지 않았다. 그러나 연구에서는 커다란 잠재력을 지닌 사례로 1만 개에 가까운 도시들을 연결하는 최대 규모의 글로벌 도시 기후 리더십 연맹체인 '기후 및 에너지를 위한 글로벌 시장 협약(Global Covenant of Mayors for Climate and Energy)'²⁷을 조명했다. '글로벌 시장 협약'은 'Innovate4Cities'와 같이 혁신에 초점을 맞춘 이니셔티브도 출범시켰다. 'Innovate4Cities'는 도시 차원의 도전과제와 관련된 혁신 활동을 우선시하며, 각 도시에 관련 도구, 정보 및 파트너십 참여 기회를 제공하고 있다. 한편 22개 회원국과 EU가 참여하고 있는 '미션 이노베이션(Mission Innovation)'²⁸은 청정에너지 분야의 활동 및 투자를 촉진하기 위한 사업을 수행하고 있으며, 국경을 초월한 거버넌스 기구로서의 역할도 담당하고 있다. 2021년 미션 이노베이션은 '2.0' 단계에 돌입하면서 더욱 행동 지향적인 접근법을 도입했다. 임무 및 활동 범위 측면에서 상대적으로 전통적이라고 할 수 있는 '기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)'²⁹는 기후변화와 관련된 과학적 정보를 평가하는 유엔 기구로서 적극적으로 활동을 수행하고 있다. IPCC는 정책입안자들에게 기후변화 및 잠재적 정책 대안에 관한 양질의 보고서와 과학적 평가 자료를 제공하고 있다. IPCC는 국제적 승인을 받은 권위 있는 기구로서, 기후변화에 대한 이해를 촉진하는 역할을 한다.

24 <https://pariscall.international>

25 인터넷 거버넌스 포럼(IGF - www.intgovforum.org)은 다양한 이해관계자가 참여하는 글로벌 플랫폼으로, 인터넷과 관련된 공공정책 현안에 관한 논의를 촉진하기 위한 활동을 수행하고 있다.

26 참조: <https://oecd-opsi.org/innovation/global-councils-on-sdgs>

27 www.globalcovenantofmayors.org

28 <http://mission-innovation.net>

29 www.ipcc.ch

코로나19 팬데믹에 직면한 각국 정부의 초기 대비 부족은 기후변화와 관련하여 효과적으로 파악된 위험에 대한 조치를 시급하게 취해야 할 필요성을 환기시키는 역할을 했다(OECD, 2021a). OECD는 각국 정부가 기후 회복탄력성(climate resilience) 강화를 위한 접근법들을 탐색하는 데 도움을 주기 위해 일련의 행동 지침과 체크리스트를 개발했는데, 대부분 국내 차원의 영역에 초점을 맞추고 있다('그림 3'). 다수의 국제협정이 존재하는데 '파리협정(Paris Agreement)'³⁰이 대표적이다. 그러나 기후 회복탄력성에 있어서의 혁신(하향식, 중심-주변부 확장형 및 국경을 초월한 혁신)을 통해 정부는 회복탄력성을 더 효과적으로 강화할 수 있으며, 더욱 일관적이고 글로벌적인 방식으로 기후변화에 대처할 수 있을 것이다.

국경을 초월한 혁신적 장치는 대부분 위기 상황이나 긴급한 문제에 대응하기 위해 만들어지고 작은 규모로 시작되지만, 더 큰 규모로 발전할 수 있고 일상적인 정부 운영으로의 편입성을 확대할 수 있다. 예컨대 '서아프리카 보건 인포매틱스 팀(West Africa Health Informatics Team, WAHIT)'³¹은 에볼라 사태 기간에 각국에 주문형 기술 지원을 제공하는 국제적인 소프트웨어 개발자 팀으로 출범했지만, 이후 역대 중추적인 디지털 리더십 기구로 성장했다.

여러 혁신 활동은 글로벌 도전과제에 의해 촉발되었지만, 정부들은 체계적이고 장기적인 변화를 우선 과제로 다루는 국경을 초월한 거버넌스 기구도 활용하고 있으며, 목표 달성을 위해 혁신적인 도구와 방법(예: 설계 주도형 접근법, 공동 창출형 해법 등)을 적용하고 있다. 이는 특히 OECD 국가 및 지역들이 혁신을 추진하기 위해 고심해 온 지역 및 접경지에서 그러한 것으로 보인다(OECD, 2013a). 본 장의 말미에 있는 사례 연구에서 다루는 크바르켄 협의회(Kvarken Council)가 대표적인 예로서, 접경지역의 영토적 측면을 예시하는 데 도움이 되는 사례이다.

30 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

31 <https://oecd-opsi.org/innovations/west-african-health-informatics-team>

열망(aspiration)



국가 주인의식

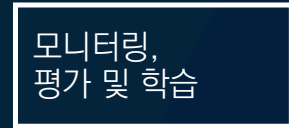
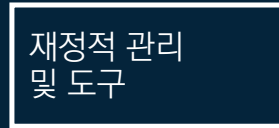
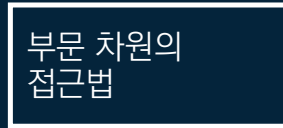


포용적 접근법



환경·사회적 지속가능성

메커니즘(mechanism)



촉진 수단(enabler)



데이터 및 정보



인식 및 역량



기술

출처: www.oecd.org/development/climate-resilience

혁신적 내부 기관을 통한 국내 차원의 변화 촉진

협업에 'cross-border'라는 수식어가 붙으면 논의 주제가 초국가적 활동에만 관련이 있는 것으로 가정하는 경우가 많다. 그러나 한 국가 내의 도시와 지역은 도전과제를 일관된 방식으로 다루기 위해 유사한 고민에 직면하며, 다양한 국내 관할지역 내 행위자들의 참여가 미칠 수 있는 영향도 마찬가지로 중요하고 시민과 주민들이 더욱 직접적으로 체감할 수 있다. OPSI 연구 및 '혁신 우수사례 공모전'에서는 특히 국내 차원의 혁신적 접근법의 선두 주자로서 호주에 주목했으며, 아래에 몇 가지 관련 사례를 제시하고자 한다.

국경을 초월한 초국가적 활동과 마찬가지로 혁신적인 국내 기구들도 단기적인 글로벌(또는 최소한 국가적) 위협에 대처하고자 하거나 장기적으로 지속가능성 목표를 달성하기 위한 체계적 변화 메커니즘을 작동시키는 경우가 있다. 혁신적이고 대응 중심적인(response-driven) 기구의 설치와 관련하여, 호주 뉴사우스웨일스주 정부는 화재 진압 지원이 필요한 지역을 지원하기 위한 지방의회들의 요청을 수집 및 조율하는 중앙 허브 기관인 '지방정부 임야화재복구 지원단(Local Government Bushfire Recovery Support Group)'을 신설했다.³² 가장 최근의

32 www.lgnsw.org.au/Public/Public/News/News-2020/Bushfires_recovery.aspx

화재시즌(fire season) 기간에는 44개 지방의회가 참여하여 화재와 싸우고 있던 지역들의 요청 60건을 지원했다(Elmas, 2020).

국내 차원의 협업 및 정책 일관성은 신속한 대응 외에도 성공적인 국제적 활동의 토대 역할을 할 수 있으며, 초국가적 유사 기구에 중요한 교훈을 제공할 수 있다. 예컨대 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 더 나은 세상을 위한 청사진을 제공하고 있지만, 이를 달성하기 위해서는 국제적 차원에서 집단적 행동과 프레임워크를 실행하고 특정 시스템에서 다른 시스템으로 문제가 전가되는 스피로버 효과(spill-over effect)를 방지하기 위한 핵심 요소로서 체계적인 국내 정책 일관성이 필요하다(OECD, 2021c)³³ 기후 회복탄력성 강화에 관한 OECD 연구 결과도 '국가 주인의식(country ownership)'이 글로벌 이슈를 다루기 위한 핵심 요소 중 하나라는 사실을 뒷받침하고 있다('그림 3')(OECD, 2021a). 이들 현안을 다루기 위해서는 국내 관할지역 전체에 걸친 혁신이 요구된다. 예컨대 아일랜드 정부는 새로운 위험 기반 방법론을 활용하여 기후 변화에 조율적이고 포괄적인 방식으로 대응하기 위해 4개의 기후 행동 지역사무소(Climate Action Regional Office)를 설치하여 지방당국과 협력하고 있다.³⁴

33 참조: 지속 가능한 발전을 위한 정책 일관성에 관한 OECD 권고안(OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development) (<https://oe.cd/pcsd-rec>)

34 참조: https://oe.cd/cargo_for_additional_details



호주의 코로나19 대응 활동은 긴급한 필요가 체계적 변화를 위한 새로운 작업 방식을 발견할 수 있도록 한다는 점을 보여 주고 있다. 2020년 3월 13일 호주 정부는 ‘전국내각회의(National Cabinet)’를 연방정부 내각 산하의 소위원회로 설치했다(OECD, 2020b). 총리 및 8개 주와 준주 지도자들로 구성된 전국내각회의는 지도자들이 국가적으로 중요한 현안을 협업을 통해 다루기 위한 플랫폼 역할을 하기 위한 것이다.³⁵ 전국내각회의의 최우선 과제는 코로나19 팬데믹이 보건 및 경제 분야에 미치는 영향에 대응하는 것이지만, 그 밖에 연방의 개혁 우선 과제들을 추가로 포함시키면서 활동 범위를 지속적으로 넓혀 나가고 있다. 전국내각회의의 성공은 지도자들 간의 긴밀하고 빈번한 논의에 바탕을 두고 있는데, 이를 통해 진솔하고 개방적인 토론이 촉진될 뿐만 아니라 최신 자료와 전문가 조언을 지속적이고 시기적절하게 확보할 수 있다(Saunders, 2020). 활동 범위의 그러한 확장은 전국내각회의가 코로나19 사태 이후에도 존속하여 일상적인 정부 운영에의 편입성을 확대할 수 있는 여지를 제공한다.

또한 호주는 ‘크로스보더 커미셔너(Cross-Border Commissioner)’라는 새로운 유형의 거버넌스 기구를 통해 장기적이고 체계적인 변화 및 일관성 제고를 선구적인 방식으로 도모하고 있다. 뉴사우스

웨일스 주³⁶와 빅토리아주³⁷에서 시범적으로 운영 중인 크로스보더 커미셔너는 주(州) 접경지역에 거주하는 공동체의 이익을 위해 활동하고, 정부 부처에 협업과 관련된 조언을 제공하며, 시민, 기업 및 정부기관이 주의 경계를 넘어 성과를 공유할 수 있도록 지원한다. 이들은 주의 경계를 넘나드는 현안을 발굴 및 해결하기 위해 소속 주와 인접 지역의 중앙정부 및 지방정부 공무원들과 협력하고 있다. 크로스보더 커미셔너는 다양한 기관이 담당하는 코로나19 팬데믹 공중보건 대응 업무를 조율해 왔으며, 주별 봉쇄조치(lockdown)로 인해 발생한 여행 관련 사안을 다루어 왔다. 이 과정에서 크로스보더 커미셔너는 국내 차원에서 경계를 넘나드는 현안을 다루기 위해 공식적으로 설치된 기구의 대표적인 사례로 자리 잡았다.

그러한 새로운 유형의 거버넌스 기구들은 더욱 일관적이고 시민 중심적인 정책과 접근법의 개발에 기여할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 또한 정부는 국내 현안을 더욱 효과적으로 처리함으로써 지역적, 초국가적 및 범지구적 거버넌스에 유의미한 방식으로 참여할 수 있는 역량을 강화할 수 있다(Makkonen 외, 2017; OECD, 2013a).

35 www.pmc.gov.au/domestic-policy/effective-commonwealth-state-relations

36 www.regional.nsw.gov.au/our-work/ocbc

37 <http://crossborder.vic.gov.au>



크바르켄 협의회

(핀란드·스웨덴)

크바르켄 협의회(Kvarken Council)³⁸는 핀란드와 스웨덴의 지방정부 공무원들로 구성된 북유럽 지역의 국가 간 협력체이다. 협의회는 크바르켄 지역의 성장과 혁신을 촉진하기 위해 국경을 초월한 협업을 지원하고, 해당 지역의 경쟁력, 내부 연계성 및 해외 관광객과 투자자 유치 역량을 강화하는 것이다. 역내 모든 행위자 간 신뢰에 기반을 둔 협업을 통해 커다란 성과를 거둘 수 있다는 신념을 바탕으로 크바르켄 협의회는 소규모 도시들도 프로젝트에 참여시킴으로써 포용적이고 환경적으로 건전한 경제성장을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 원격지와 농촌 지역을 포함한 크바르켄 지역 전역이 향상된 접근성, 연계성 및 인프라를 통한 혜택을 누릴 수 있도록 하고 국경을 초월한 모든 의사결정 과정에서 시민의 이익이 효과적으로 반영되도록 하기 위해 매우 중요하다.

38 크바르켄 협의회 공식 웹사이트: www.kvarken.org/en 별도로 언급되는 경우를 제외하고, 본 사례 연구의 출처는 크바르켄 협의회 프로젝트 웹사이트(www.kvarken.org/en/project/)와 Mathias Lindström(디렉터) 및 Johanna Häggman(커뮤니케이션 매니저)과의 2021년 8월 26일 자 면담 내용이다.

배경

크바르켄 협의회 역사는 20~30년 전으로 거슬러 올라가지만, 협의회 혁신 활동과 법적 지위의 공식화는 최근 몇 년 사이에 이루어졌다. 크바르켄 협의회는 1972년 제1차 크바르켄 총회(Kvarken Conference)가 핀란드 바사에서 개최된 시기에 설립되었으며, 이후 북유럽 접경지역 협력체의 일부가 되어 북유럽 장관협의회(Nordic Council of Ministers)의 재정 지원을 받게 되었다.³⁹ 초창기의 크바르켄 협의회는 대표단의 형태를 띠고 있었지만, 현지 산업이 성장하고 수출이 확대되어 더욱 공식적인 기관에 대한 필요성이 커지면서 2008년 정식 협회(registered association)가 되었다. 2020년 말 크바르켄 협의회는 ‘협회’에서 ‘유럽 국경 간 협력 그룹(European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC)’으로 그 지위가 변경되었다(‘박스 3’ 참조). 그러한 새롭고 안정적인 법적 토대는 국가 및 유럽 차원에서 해당 지역의 가시성을 제고하고 자금조달 가능성을 높임으로써 국경을 초월한 혁신적 개발 프로젝트의 실현 및 관리를 촉진하고 있다.

그림 4: 스웨덴과 핀란드의 크바르켄 지역Finland



출처: Kvarken Council

크바르켄 국경지역은 오랫동안 협력이 이루어졌고 공유문화(shared culture), 공통 언어 및 유사한 지리적 특성이 존재하기 때문에 많은 가정과 기업이 국경을 넘나들며 이주 및 진출해 왔다. 또한 이 지역은 청정에너지 생산 및 저장 산업이 부상하고 녹색산업 성장 및 전반적인 역내 개발 잠재력이 매우 크기 때문에 북유럽 최대 규모의 에너지 클러스터 중 하나로 자리 잡았다. 따라서 크바르켄 지역의 역사와 사회경제적 배경은 국경을 초월한 효과적 프로젝트, 전략 및 조율의 필요성을 부각시켰다. 그러나 이 지역의 많은 도시가 원격지에 위치하고 있고 규모가 작다는 점 때문에 국경을 초월한 효과적인 거버넌스 기구 없이는 그러한 잠재력을 실현시키기가 어렵다. 크바르켄 협의회는 특히 최근에 EGTC로 전환되면서 그러한 문제를 해결하고 지역 경제 발전에 기여할 수 있는 독자적인 위치에 있다. 또한 국경을 초월한 역내 활동을 조율하고 주요 이해관계자 간 파트너십을 촉진하며 규모를 막론한 모든 도시와 협업함으로써 국경을 초월한 프로젝트가 효과적으로 수행되고 크바르켄 지역이 더욱 광범위한 개발 잠재력을 충족할 수 있도록 하고 있다.

박스 3: 유럽 국경 간 협력 그룹(EGTC)

EGTC는 EU 회원국 전체에 걸쳐 국경을 초월한 초국가적 역내 협력을 촉진하기 위해 EU 집행위원회가 2006년에 설계한 법적 장치이다. 지방정부 당국, 협회 및 그 밖의 공공기관이 EGTC로 공식적으로 인정되면 해당 국가의 의회가 비준하는 국제협정을 체결할 필요 없이 공동 서비스를 제공할 수 있다. 현재 21개 EU 회원국 소속의 79개 EGTC가 등록되어 있다(European Committee of the Regions, 2021).

EGTC 회원기관들은 국경을 초월한 별도의 협업 구조를 거치지 않더라도 다음을 포함한 다양한 이점을 확보할 수 있다.

- 다중 레벨 거버넌스 구조에 대한 지원을 통한 국경을 초월한 상향식 협력 증진
- 국경지역을 위한 전략의 공동 기획 및 실행 촉진
- 국가 및 국제적 차원의 가시성 제고 및 다른 공공당국에 의한 인정 확대
- 회원기관들이 국가 또는 국제적 차원의 법적 프레임워크 변화에 적응 및 대응할 수 있는 유연성 제고
- 낮은 행정적 복잡성 및 부담에 따른 EU 자원 접근성 향상

출처: European Commission (2018)

39 국제규제협력(IRC)을 가능케 하는 공동 기구인 북유럽 협력협의회(Nordic Co-operation Council)에 관한 정보는 다음 문헌을 참조한다. OECD (2013), International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges(<https://oe.cd/il/irc-global-challenges>)

혁신적 해법

거버넌스 기구

크바르켄 협의회는 스웨덴과 핀란드의 크바르켄 지역에서 국경을 초월한 프로젝트를 추진, 관리 및 촉진하는 지역 개발 기관이다. 국경을 맞대고 있는 두 나라의 정치적 약속과 참여를 통해 운영되고 있는 이 기구는 다음과 같은 두 가지 방식으로 국경을 초월한 역내 프로젝트의 성공적인 실현에 기여하고 있다. (i) 국경을 초월한 파트너십을 촉진하고 여타 기관이 새로운 자금조달 수단을 확보할 수 있도록 지원하기 위해 자체적인 경험, 네트워크 및 지식 기반을 활용한다. (ii) 프로젝트 관리, 파트너 간 조율 및 의사결정에의 직접적 참여를 통해 국경을 초월한 프로젝트를 주도하고 필요한 재원을 마련한다.

상기 두 가지 접근법을 통해 크바르켄 협의회는 국경을 초월한 협력을 위한 혁신적인 플랫폼을 제공함으로써 국경으로 인해 발생하는 행정적 마찰을 줄이고 비즈니스, 교육, 관광 및 그 밖의 여러 부문에 대한 지역의 매력도를 높이고 있다. 협의회는 크바르켄 지역의 지속 가능하고 포용적인 성장을 촉진한다는 목표를 달성하기 위해 프로젝트 자금을 조달하고 지식을 공유하며 다양한 관련 활동을 조율하고 있다. 따라서 규모가 매우 작은 도시에 해당하는 구성원도 EU '인터레그 보트니아-아틀란티카(Interreg Botnia-Atlantica)'⁴⁰와 같은 유럽 투자기금이나 국내 투자기금을 이용할 수 있다. 크바르켄 협의회는 효과적인 기능 수행 및 성과 달성에 핵심적인 역할을 하는 것은 스웨덴-핀란드 접경지역 도시 전역의 고위급 정치인 및 공무원으로 구성되어 있는 이사회(board of members)이다. 지역의 필요와 잠재적 기회에 관한 고급 지식을 갖추고 있는 이들 이사회 구성원은 현지 상황에 적절한 프로젝트에 참여하고 필요한 자금을 효과적으로 조달할 수 있다. 또한 고위직으로서 이들이 지닌 정치적 입지는 승인된 프로젝트의 실행가능성을 높이며, 프로젝트 개발 및 실행 과정 전체에 걸쳐 지원이 이루어지도록 보장하는 역할을 한다.

크바르켄 협의회는 오랜 경험과 명성을 바탕으로 양국 파트너들 간의 신뢰를 촉진시킬 수 있으며, 국경을 초월한 혁신적 프로젝트의 성공적인 실현에 필수적인 지식과 전문성을 이들에게 제공할 수 있다. 이는 자금조달 프로그램을 신청할 수 있는 역량이나 자원이 부족한 경우가 많은 소규모 도시의 경우에도 마찬가지이다. 협의회는 규모를 막론한 모든 이해관계자가 지역 개발에 참여 및 기여할 수 있도록 하기 위해 이들 파트너에게 전략적 지원과 자원 및 인적 네트워크 정보를 제공하면서 지원하고 있다. 프로젝트에 직접 참여하는 경우에는 협의회 팀원들이 일상 업무를 감독함으로써 모든 파트너의 이익이 대표되고 향후의 협업을 위한 상호 학습을 촉진할 수 있도록 하고 있다. 이 과정에서 팀원들은 비정치적 성격을 지향하며, 파트너 간 협업을 유도하고 공동의 목표를 달성하기 위해 공통된 도전과제에 초점을 맞추는 데 주력한다.

'아우로라 보트니아' 국경 간 페리 프로젝트

크바르켄 협의회가 제안하는 혁신적 거버넌스 구조의 대표적인 예는 최근 완료된 '아우로라 보트니아(Aurora Botnia)' 페리 프로젝트로⁴¹, 역내 국경 간 교통 부문의 이정표적인 사업이라고 할 수 있다. 2021년 8월 진수식을 가진 '아우로라 보트니아' 페리호는 핀란드와 스웨덴이 EU에 가입하고 크바르켄 지역의 면세 판매 제도가 폐지된 후 사라진 운항 노선이 재개되면서 핀란드의 바사 시와 스웨덴의 우메아 시를 연결하고 있다. 과거에 비용 상승으로 페리호의 승선료가 오르자 승객들에게 페리호는 덜 매력적인 교통수단으로 전락했다. 아울러 서비스의 신뢰성이 갈수록 떨어지자 화물 선적을 위해 페리호를 이용하던 운송업체들은 해상 노선이 훨씬 짧음에도 불구하고 육상 교통에 의존하기 시작했다. 이들 요인은 궁극적으로 페리 운항사의 파산을 초래했다. 이에 따라 두 도시는 계획 수립에 착수하는 한편 임시 선박을 매입해야 했으며, 운항 노선의 미래에 관한 논의가 시작되었다.

지역 연계성, 관광 및 경제성장과 관련하여 해당 노선이 매우 중요하다는 사실을 감안한 핀란드 교통통신부(Ministry of Transport and Communication)는 신속한 대응에 나섰고 페리 서비스의 재개 수단을 모색하기 위한 실무그룹을 설치했다. 프로젝트 초기 단계에서는 EU의 '인터레그 보트니아-아틀란티카' 프로그램과 크바르켄 협의회는 재정적 지원을 바탕으로 초기 조사 및 범위 규정을 위한 예비 연구가 진행되었다. 이 과정에서 협의회는 조율 활동은 양국의 다양한 파트너들을 참여시키는 한편 충분한 국내외 자금을 유지할 수 있는 전략을 수립함에 있어서 핵심적인 역할을 했다. 특히 기업 및 공공당국의 대표들이 참여하는 주제별 실무그룹이 결성되어 사업 초기부터 일정 이행을 보장하고 강력한 관계를 구축하는 데 기여했다. 크바르켄 협의회는 프로젝트 개발 및 국경을 초월한 협업에 대한 총체적 접근법을 활용하여 광범위한 지역 네트워크에 속한 다양한 이해관계자들에게 페리 서비스의 전략적 중요성을 강조할 수 있었다. 이러한 프로세스는 모멘텀을 확보했으며, 프로젝트 실행 과정에 다양한 행위자들이 참여하게 되었다. 예컨대 새로운 국경 간 페리 서비스는 바이오가스 및 최신행 전기 배터리를 사용하기 때문에 다수의 혁신적인 역내 기업들에 의존하면서 크바르켄 지역의 광범위한 녹색산업 발전에 기여하고 있다.

40 '인터레그 보트니아-아틀란티카'에 관한 자세한 사항은 www.botnia-atlantica.eu/frontpage를 참조한다.

41 참조: <https://aurorabotnia.wasaline.com>

그림 5: 신형 '아우로라 보트니아' 국경 간 페리호



출처: <https://twitter.com/KvarkenL/status/1402566566185734150/photo/1>

따라서 프로젝트의 성공적인 실현은 크바르켄 협의회가 구축 및 주도한 국경을 초월한 파트너십에 기반을 두고 있다. 협의회는 두 도시를 협력 관계로 이끌어 페리호를 공동으로 소유할 수 있게 했다. 이러한 독특한 조달 접근법은 크바르켄 협의회가 국경을 초월한 파트너십을 위한 구조적·재정적 토대 마련에 기여한 공공-민간 파트너십인 '보트니아 통로지역 협력사업(Midway Alignment of the Botnian Corridor)'과 같은 여러 프로젝트에 참여하여 리더십을 발휘한 경험이 있었기 때문에 가능했다. 또한 협의회는 투명하고 효과적인 커뮤니케이션 관리를 통해 미디어 및 지역 정치인들로부터 프로젝트 진행에 대한 폭넓은 지지를 이끌어 냈다. 강력한 공동 비전 및 지역 개발에 있어서 프로젝트가 지닌 중요성에 대한 이해의 공유 또한 협의회 구성원과 프로젝트 파트너들이 협업하고 자금조달 관련 문제를 해결하며 크바르켄 지역이 혁신적이고 저렴하며 환경 친화적인 여객용 페리를 통한 혜택을 누릴 수 있도록 하는 데 필수적이었다.

참신성

크바르켄 지역에 확립된 국경을 초월한 협업 기구인 크바르켄 협의회는 혁신적인 작업 방식 및 최근의 법적 지위 변경을 통해 파트너들과 크바르켄 지역에 새롭고 중요한 기회들을 제공했다. 북유럽 최초이자 유럽 최대 규모(지리적 영역 측면에서)의 EGTC라는 새로운 법적 지위는 국가 및 유럽 차원에서 협의회 구성원과 파트너들의 가시성을 높여 주었다. 이는 자금조달 및 투자 기회로 이어지면서 현지 행위자들은 지역의 사회·경제 발전에 기여할 수 있는 다양한 가능성을 새롭게 확보하게 되었다.

크바르켄 협의회는 구성원들을 지원하고 크바르켄 지역을 포함한 유럽 전역의 전문가들로 구성된 네트워크에 접근할 수 있도록 함으로써 국경을 초월한 혁신적 프로젝트와 협업 활동에 독자적인 방식으로 폭넓게 기여하고 있다. 구성원들은 프로젝트 초기 단계의 경우 양국 파트너들과 함께 아이디어를 도출하고 전략을 수립하기 위한 맞춤형 워크숍을 통한 지원을 받고 실행 단계에서는 높은 수준의 기술적, 법적, 재정적 지원을 받는 등 전방위적인 지원을 받는다. 지역의 의사결정권자 및 비즈니스 리더들과 대화와 소통이 지속적으로 이루어지고 있기 때문에 크바르켄 협의회는 일련의 지식과 기회를 잇는 독특한 연결 고리 역할을 담당하고 있다. 이에 따라 역대 사회·경제 발전의 최일선에서 혁신의 지렛대 역할을 하면서 양국의 이해관계자들에게 독자적인 맞춤형 자원을 제공하고 있다.

영향과 잠재력

설립 이후 국경을 초월한 프로젝트 100여 건을 완료한 크바르켄 협의회는 성공적인 협업과 역내 사회·경제 발전의 촉매 역할을 하고 있다. 협의회가 EGTC로 전환된 것은 새로운 프로젝트와 혁신 사업을 광범위하게 추진할 수 있게 되어 그러한 영향력을 확대할 수 있는 잠재력이 커졌음을 의미한다. 그러한 새로운 법적 지위를 바탕으로 크바르켄 협의회는 국제무대에서 가시성을 높이고 EU의 EGTC 플랫폼⁴²을 통해 다른 EGTC들과 경험 및 교훈을 공유함으로써 협의회는 성공적인 작업 방식을 전 세계에 소개할 수 있다. 또한 협의회는 새로운 지위를 통해 구성원들에게 다양한 기술적·법적 편익을 제공할 수 있다. 협의회는 EGTC로서 국제 투자기금의 유일한 수혜기관으로 활동하며, 후기 단계에서 비용과 수입의 공유 방식을 결정할 수 있다. 이는 특히 규모가 작은 도시와 관련하여 중요하다. 이들 도시가 역량이나 자원이 제한되어 있더라도 국경을 초월한 혁신적 프로젝트에 더 용이하게 참여할 수 있기 때문이다.

크바르켄 협의회는 포트폴리오에는 광범위한 프로젝트가 포함되어 있기 때문에 자금조달 프로그램의 요구사항에 따라 평가 프레임워크가 지속적으로 정비되어야 한다. 협의회는 활동 전반에 걸친 성공 요인 중 하나는 프로젝트를 완료한 파트너들이 새로운 협업 노력에 참여하고자 하는 의지를 보인다는 사실이다. 국경을 초월한 역내 협업에 대한 수요가 증가하면서 크바르켄 협의회는 국경을 넘나들며 협력하고자 하는 기관들의 참고 기준 역할을 하고 있다. 아우로라 보트니아 페리 프로젝트가 대표적인 사례이다. 페리호를 성공적으로 진수시킨 이후 프로젝트 파트너들은 크바르켄 협의회는 FAIR 전기 항공기 프로젝트⁴³에도 참여하기로 했다. 과거의 협업 과정에서 구축된 관계, 신뢰 및 작업 방식은 핀란드, 스웨덴 및 노르웨이에 걸쳐져 있는 E12 항공로를 오가는 전기 항공기 운항 시스템의 개발을 위해 활용되고 있다.

크바르켄 위원회가 추진한 국경을 초월한 프로젝트의 영향 및 시사점은 개별 프로젝트의 성과보다 훨씬 광범위하다. 예컨대 아우로라 보트니아 페리 서비스는 역내 핵심적인 운항 노선을 재개시켰을 뿐만 아니라 국경을 넘나드는 협력을 통해 혜택을 누리고 시너지 효과를 거둘 수 있다는 이해관계자들의 믿음을 강화시켰다(Stjerberg & Sigurjónsdóttir, 2020). 총체적 비전을 가지고 프로젝트에 접근하고 광범위한 영향력에 초점을 맞추고 있는 크바르켄 협의회는 지역 발전을 가속화하기 위한 혁신성과 국경을 초월한 협업을 촉진할 수 있는 커다란 잠재력을 지니고 있다.

도전과제와 교훈

크바르켄 협의회는 다수의 프로젝트를 성공적으로 이끌었지만, 국경을 초월한 활동과 다양한 국내 기관 및 역량을 조율하는 과정에서 도전과제에 직면하는 경우가 많다. 협의회는 담당 팀은 모든 파트너의 작업을 감독하고 프로젝트 실행의 모든 단계에 직원을 배치할 역량과 자원이 제한되어 있다. 또한 한정된 역량으로 인해 프로젝트가 지나치게 '인력 의존적'인 경우가 많고 직원이 교체되면 국경을 초월한 작업의 성공에 필수적인 신뢰 관계를 유지하기가 어려울 수 있다. 또 다른 주요 도전과제는 주민과 미디어(특히 스웨덴 쪽)에 대한 협의회는 아웃리치(outreach) 역량이 제한적이라는 점이다. 협의회는 스웨덴인 직원들을 고용하고 시민들에게 지역의 현재와 미래를 위해 국경을 초월한 협업이 중요하다는 메시지를 전달하기 위한 소셜미디어 캠페인에 많은 자원을 투자하는 방식으로 그러한 단점을 극복하고 있다.

국경을 초월한 프로젝트를 성공적으로 완료하려면 지역 정치인들과 협의회 의사결정 기구의 지원에 크게 의존해야 한다. 이들이 제공하는 정치적 지원은 이해관계자들의 필요를 파악하는 데 필수적이며, 직원들이 성과를 거둘 수 있도록 하는 주된 동기 요인이다. 양국 모두로부터 확보되는 초당적인 정치적 투입 요소(political input)는 다양한 정치적 집단이 공유하는 도전과제에 관한 통찰적 지식을 협의회에 제공함으로써 역내 유권자들이 무엇을 필요로 하고 있으며 국경을 초월한 협업을 통해 이들을 어떻게 도울 수 있는지를 파악할 수 있도록 한다.

정치적 지원이 지닌 실무상의 중요성 외에도 국경을 초월한 협업에 대한 크바르켄 협의회는 폭넓은 경험은 팀원들이 성공적인 협업과 파트너십의 촉진에 있어서 신뢰가 중요하다는 사실을 명확하게 인식할 수 있도록 한다. 역내 시민들과 기업의 필요에 가장 효과적으로 부응하기 위해 공동 기반을 모색하고 시너지 효과를 촉진하며 국경을 초월한 협업의 잠재력을 실현하는 데 있어서 파트너들을 개인적으로 알게 되고 국경을 넘나들며 공고한 관계를 구축하는 것이 매우 중요하다는 사실이 입증되었다.

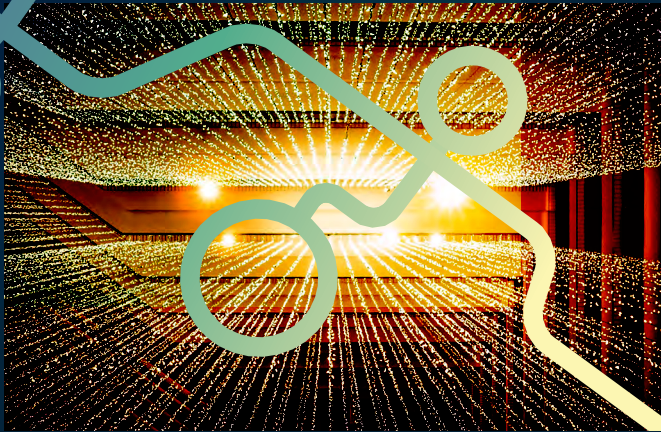
42 EGTC 플랫폼에 관한 자세한 정보는 다음 웹사이트를 참조한다. <https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Pages/platform.aspx>

43 www.kvarken.org/en/project/fair-promoting-electric-aviation



국경을 초월한 협업을 위한 혁신적 네트워크

제 2 주 제



국경을 초월한 정부 혁신은 공식적인 하향식 또는 중앙-주변부 확장형 거버넌스 장치가 주도할 수 있지만, 네트워크를 통한 P2P(peer-to-peer) 연계 방식으로도 추진될 수 있다. 국경을 초월한 활동 영역이 지닌 복잡성으로 인해 공식적인 기관을 운영하는 것이 비효율적이거나 기관 차원의 직접적인 협업을 저해하는 장애물이 너무 크기 때문에 다른 형태의 일상적 협업 방식이 각광을 받기도 한다(OECD, 2013a). 공공부문 혁신을 이끄는 핵심 동인 중 하나는 네트워크를 통한 아이디어, 도구 및 방법의 유기적 공유이다. OPSI와 MBRCGI의 연구 및 ‘혁신 우수사례 공모전(Call for Innovation)’ 결과에 따르면 네트워크는 그 형태와 기능이 더욱 혁신적으로 변모하고 있으며, 국경과 시스템을 넘나드는 혁신 역량의 구축 및 국경을 초월한 협업을 강화시키는 문화적 역량의 촉진 수단으로서도 혁신성이 향상되고 있다.

네트워크가 지닌 내재적 가치는 사일로(silo, 폐쇄적 조직 구조) 또는 관할 경계로 인해 서로에게 접근하기 어려울 수 있는 사람들을 연결하여 지식 흐름과 관계 구축을 촉진할 수 있다는 점이다. 모든 정부 정책 네트워크(심지어 혁신적인 것이라고 할지라도)가 반드시 새로운 것은 아니다. 예컨대 국제규제협력(IRC)에 관한 OECD의 2013년 연구에 따르면 초정부적 네트워크는 11개의 국경을 초월한 핵심적 조율 범주 중 하나인 것으로 나타났으며, 중앙집중형 접근법이 지닌 결함에 대한 반동으로 등장하는 경우가 많다(OECD, 2013a).

해당 연구에서는 그러한 네트워크가 진화하고 있음을 보여 주는 사례들을 제시하고 있으며, 조직 및 구성원상의 다양성(특히 국경을 초월한 다양성)이 더 많은 학습 기회 및 새로운 아이디어에의 노출 기회를 포함한 혁신적인

이점을 제공하는 방식을 예시하고 있다. 또한 관할 경계를 넘나들며 프로젝트를 공동으로 진행하는 과정에서 복잡한 문제가 발생하면 네트워크는 마찰을 해소하고 차이를 장점으로 활용하며 협업 활동의 설계 시 공고한 관계 구축에 집중하기 위해 창의적인 해법과 접근법을 모색하는 경우가 많아지고 있다. 흥미롭게도 새로운 시스템 역학이 결부된 국경을 초월한 거버넌스 기구 및 활동은 대부분 지역-접경지 차원에 초점을 맞추는 경우가 많지만(가장 혁신적이거나 최근에 등장한 사례만 여러 대륙 또는 전 세계 차원의 시각을 제공하고 있음), 네트워크의 경우에는 상당수가 전 세계의 여러 지역의 다양한 행위자들을 참여시키고 있다.

국경을 초월한 이익의 성격을 규정하는 다양한 네트워크 구성 유형

네트워크는 구성 유형별로 차이를 보일 수 있다. 혁신 재단인 네스타(Nesta)가 개발한 분류법에 따르면 대부분의 네트워크는 ‘빅텐트형(big-tent)’ 모델 또는 ‘진입장벽형(high-hurdle)’ 모델을 사용한다(Moonen 외, 2020).

‘빅텐트형’ 네트워크

빅텐트형 네트워크는 가장 먼저 개발된 형태이다. 이 모델에서는 지식 교류와 상향식 소통을 허용하며, 인원이 많을수록 공유 가능한 아이디어의 수와 다양성도 커지고 이를 통해 혜택을 누릴 수 있는 사람도 많아진다는 이유로 다수의 행위자들을 참여시킨다.

빅텐트형 네트워크의 초기 사례들은 이미 주류화되어 더 이상 새로운 것으로 간주되지 않지만, 혁신 관행을 촉진하기 위해 여전히 활용할 수 있다. 예컨대 성공적으로 운영 중인 호주의 ‘정부 개선 및 혁신 네트워크(Improvement and Innovation in Government Network, Biig)’⁴⁴는 간부급 공무원들이 조직 및 관할지역 전체에 걸쳐 혁신 방법을 공유할 수 있도록 지원하고 있다. 한편 남아프리카에서의 협력에 관한 2017년 OECD 보고서에 따르면 해당 지역의 정책 네트워크가 국경을 초월한 정보 교류를 촉진하는 데 유용하지만, 대부분의 네트워크가 일대일 의사소통과 긴밀한 유대에 의존하고 가치, 문화 및 거버넌스 시스템이 유사한 사람들을 참여시키는 것으로 나타났다. 또한 그러한 요소가 다른 구성원들을 참여시키면 가치를 제한하는 거래비용(transaction cost)이 발생하는 것으로 나타났다(OECD, 2017a).

한편 더욱 혁신적인 종류의 빅텐트형 네트워크들이 등장했다. 예컨대 국경을 초월한 네트워크인 ‘유럽 리빙랩 네트워크(European Network of Living Labs, ENoLL)’⁴⁵는 설립 이후 475개 리빙랩(Living Lab) 회원이 참여하고 있으며, 유럽을 넘어 진정한 의미에서의 전 세계적 활동 범위 확보를 모색하고 있다. ENoLL은 ‘리빙랩’을 “체계적인 사용자 공동 창출 접근법에 기반을 둔 사용자 중심의 개방형 혁신 생태계”로 정의하고 있다. 핀란드가 유럽이사회 의장국이던 2006년에 설립된 ENoLL은 첫 10년 동안 구성원 확대, 학습 전파 및 특정 EU 프로젝트의 지원에 주력했다. 이후 최근에는 ENoLL 자체가 성숙 단계에 진입했으며, 네트워크의 오거나이저(organizer)들은 더욱 혁신적인 맞춤형 프로젝트를 제공하기 시작했다. 예컨대 ENoLL은 가상학습랩(Virtual Learning Lab)을 개발해 역량 구축에 도움이 되는 가상 학습 세션을 매주 제공하고 있다. 회원들은 집단적인 학습 활동이 협업을 통해 이루어지는 행동 지향형 태스크포스를 통해 상호 연계하고

있다. 예컨대 ‘사회적 혁신 및 디지털 권리 태스크포스(Task Force for Social Innovation & Digital Rights)’는 집단적인 학습 공유를 촉진하고 시민의 디지털 권리를 옹호하는 협력체 역할을 수행하고 있다.⁴⁶

또 다른 빅텐트형 네트워크는 국내 행정구역 경계를 초월해 실무자들을 연결하는 아르헨티나 지방정부 네트워크인 ‘지방 혁신 네트워크(Red Innovacion Local, RIL)’이다. 지방정부 공무원은 누구나 RIL에 동참하여 네트워크가 지닌 범위와 가치를 활용할 수 있다. 이렇듯 직접적인 P2P 학습 메커니즘은 최근 그 수가 증가 추세에 있는 협업 방식이며(Moonen 외, 2020), RIL의 경우 몇 가지 형태로 나뉜다. 예컨대 ‘디스커버 미(Discover Me)’ 섹션이 포함된 포털은 이용자가 지역, 업무 유형 및 그 밖의 분류 기준에 따라 네트워크의 다른 구성원을 찾을 수 있도록 하며 이들을 직접적으로 연결시킨다. 그러한 디지털 플랫폼을 통해 수평적 P2P 연계가 촉진됨으로써 많은 프로젝트가 성사되었다.

‘진입장벽형’ 네트워크

빅텐트형 네트워크는 구성원층의 폭을 우선적으로 고려하지만, ‘진입장벽형’ 네트워크는 상대적으로 더 배타적인 구조로 더욱 야심 찬 어젠다를 추구하고 혁신적 접근법이 성공적으로 적용될 수 있는 특정 도전과제나 임무에 초점을 맞춘다. 본 섹션에서는 국내외 차원의 관할 경계를 초월해 존재하는 여러 진입장벽형 네트워크에 관해 자세히 논의한다. 이들 네트워크 중 일부는 글로벌 도전과제와 관련하여 성과를 거두는 데 주력하거나 변화하는 운영 환경에 적응하는 것을 우선시하기도 한다.

‘창조 지구 네트워크(Districts of Creativity Network, DCN)’⁴⁷는 플랑드르 정부가 지역 및 국제적 차원의 다양한 시각을 반영한 역내 학습에 초점을 맞추기 위해 구축한 네트워크로서 진입장벽형 혁신 네트워크의 초기 사례에 해당한다. DCN은 국제적이고 다양한 구성원을 특징으로 한다. “일반적으로 예상되는” 회원이 아닌 브라질, 중국, 덴마크, 플랑드르, 오콜라호마, 스코틀랜드 등 다양한 지역의 도시와 소읍에 거주하는 현지인들로 구성되어 있다(Moonen 외, 2020). 행위자들이 그렇듯 다양하기 때문에 네트워크의 각 구성원은 인접 지역들로부터 구성된 네트워크보다 다양한 아이디어를 폭넓게 접할 수 있다. DCN은 ‘근접성의 원리(principle of proximity)’의 제약을 받기보다는 구성원들의 차이와 다양성을 장점으로 활용한다. 이를 가장 대표적으로 보여 주는 사례는 ‘리버스 미션(Reverse Mission)’이다. 13개 회원 지역 중 주최자 역할을 맡은 지역은 나머지 12개 지역의 혁신가들을 방문연구자로 초청하며, 이들은 해당 지역에서 창의성 및 혁신의 촉진을 위한 아이디어의 모색 및 공유하기 위한 연구를 1년간 진행한다.

44 www.biigconference.com.au/event/ddaae825-9e74-41fd-8bda-fb9d245d28dd

45 <https://enroll.org>

46 <https://enoll.org/task-forces/action-oriented-task-force-for-social-innovation-digital-rights>

47 <https://districtsofcreativity.org>

그림 6: 창의 지구(District of Creativity)의 '리버스 미션(Reverse Mission)'



출처: <https://districtsofcreativity.org/projects/reverse-missions>

주목할 만한 초국가적 진입장벽형 네트워크인 '디지털 네이션(Digital Nations)⁴⁸'은 전 세계 10개 디지털 선진국에서 디지털 전환 및 혁신을 촉진하기 위해 구축된 조직이다. 네트워크가 소수 정예로 이루어져 있다는 특성을 바탕으로 구성원들은 일련의 야심 찬 '디지털 개발 원칙(Principle of Digital Development)⁴⁹'을 수립할 수 있었다. 그러나 '디지털 네이션'이 지닌 더욱 중요하고 혁신적인 특성은 '비공식성'이다. 설립 정관(Charter)은 비구속적이며, 분쟁은 "제3자 또는 국제 재판소에 회부 없이 원만하게 해결"해야 한다.⁵⁰ 이러한 비공식적 측면은 네트워크의 존립 기반인 협력과 협업을 통해(반드시 '합의'까지는 아니더라도) 갈등을 방지한다. 원칙, 목표 및 보고서를 공동으로 작성하고 분쟁을 공동으로 해결하는 것이다.

그러한 접근법은 상대적으로 덜 공식적이고 구속력이 약한 다자간 협업이라고 연구자들이 언급한 방식의 대표적인 예라고 할 수 있다. 이들 네트워크는 공식적인 법적 구조보다는 구성원 간 협업, 대화 및 신뢰의 토대로 대인관계를 중요시하는 '소(小)다자주의(minilateralism)'의 형태를 띠는 것으로 보인다(Filer & Weiss, 2020). '디지털 네이션'과 같은 네트워크는 자체 구성원층의 범위를 넘는 혁신을 촉진할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. '디지털 소다자주의'에 관한 베넷 공공정책연구소(Bennett Institute for Public Policy)의 2020년 보고서에 언급된 바와 같이, 디지털 네이션은 "높은 정보성, 지식 전파 역량, 원칙을 문서화하는 데 앞장서고자 하는 의지 및 새롭게 부각되는 현안에 대한 안목을 통해 공동 여정의 방향을 제시하는 일종의 신호등 역할을 하면서 광범위한 국제적 시스템에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있다."(ibid.)

48 www.leadingdigitalgovs.org

49 www.digital.govt.nz/digital-government/international-partnerships/digitalnations

50 www.gov.uk/government/topical-events/d5-london-2014-leading-digital-governments

디지털 네이션은 디지털 혁신을 위해 전 세계 행위자들을 참여시키는 활동을 하는 유일한 네트워크가 아니다. 예컨대 간부급 공무원들(일반적으로 중앙정부의 최고정보책임자(CIO))로 구성되어 있는 OECD 네트워크인 '디지털 정부 간부급 공무원 실무그룹(Working Party of Senior Digital Government Officials, E-Leaders)⁵¹'에는 디지털 정부 및 데이터 분야의 리더와 지도자들이 참여하고 있다. E-Leaders는 디지털 선진국들의 정부뿐만 아니라 디지털 정부 성숙도가 상대적으로 낮은 정부를 위한 회의를 개최하고 관련 자료를 개발해 왔다.⁵² '디지털 정부 전략에 관한 OECD 권고(OECD Recommendation on Digital Government Strategies)(OECD, 2014)⁵³'는 그러한 활동들을 안내하는 역할을 한다. 유엔사무총장은 디지털 공공재(digital public goods)를 발전시키기 위한 협력체를 결성할 것을 권고했다. 이에 따라 유니세프(UNICEF)와 노르웨이 정부는 '디지털 공공재 협력체(Digital Public Goods Alliance, DPGA)'를 출범시켰다. 실무공동체들이 참여하고 있는 DPGA는 "관련 부문에서 활동 중이고 [지속가능발전목표(SDGs)] 달성을 집단적으로 가속화할 수 있는 개인들의 다년간 경험을 활용하고" 있다(United Nations, 2020).⁵⁴ DPGA는 국제적 협업 활동을 오랫동안 진행해 온 기구가 혁신을 위한 수평적 연계를 촉진함과 동시에 해당 기구 자체는 최신 정부 관행 분야에 계속 몰두할 수 있도록 하는 대표적 사례 중 하나이다.

51 www.oecd.org/governance/eleaders

52 디지털 정부 전략에 관한 OECD 권고(OECD Recommendation on Digital Government Strategies, <https://oe.cd/DGS>) 및 OECD 디지털 정부 정책 프레임워크(OECD Digital Government Policy Framework, <https://oe.cd/dgpf>)의 이행에 대해 평가하기 위한 측정 도구인 OECD 디지털 정부 정책 평가지표(OECD Digital Government Policy Index)에 대해서는 <https://oe.cd/dgpi>를 참조한다.

53 <https://oe.cd/diggovstrategies>

54 <https://digitalpublicgoods.net>

박스 4: 인적 연결을 위한 다양한 접근법을 통한 협력적 해법 창출

아르헨티나의 '현지 혁신 네트워크'인 '레드 이노베이션 로컬(Red Innovation Local, RIL)'은 공동의 문제에 대한 해법을 발견할 수 있는 집단적 역량을 적극적으로 활용한 사례가 많다. 1,390명의 공무원과 1,272개 도시로 구성된 이 네트워크는 구성원 간 공동 창출을 효과적으로 촉진하기 위해 적절한 인적 연결이 이루어지는 경우 거대한 잠재력을 보유하게 된다. RIL의 컨비너(convener)들은 혁신적이고 협력적인 방법을 통해 공동 프로젝트를 개발하기 위해 네트워크의 구성원들을 활용해 왔다.

- RIL은 5~10개 도시로 구성된 집단들이 공동된 도전과제에 관해 논의하는 회의를 소집했다. 이 자리에서 전문 퍼실리테이터들은 해당 집단이 공동된 접근법과 공동 해법을 개발할 수 있도록 안내하는 역할을 담당했다.
- 오거나이저(organizer)들은 라틴아메리카 전역에서 초청된 80개 팀이 참여할 가운데 연간 도전과제를 개발했다. 이들 팀은 RIL이 제공하는 역량 지원 및 전문적 지원을 바탕으로 주제별 공동 도전과제의 해법을 찾기 위해 적극적으로 협력하고 있다.
- 'RIL 대사(RIL Ambassador)'는 공공부문 관리자들에게 필요한 기술과 역량 개발을 위해 혁신적인 접근법을 적용하는 리더십 프로그램이다. 예컨대 RIL은 리더의 핵심적인 혁신 기술인 '스토리텔링'을 개발하기 위해 테드 토크 아르헨티나(Ted Talks Argentina)의 대표와 함께 워크숍을 진행했다.

출처: RIL 직원들과의 면담 내용, www.redinnovacionlocal.org.

'SDGs 글로벌 협의회(Global Councils on SDGs)'⁵⁵는 지속가능발전 목표(SDGs)의 전 세계적 이행을 지원하기 위해 UAE의 주도로 설립된 기구이다. 협의회는 정부 부처의 장관, 간부급 공무원, 국제기구 소속 전문가 등 다양한 분야의 의사결정권자 네트워크로 구성되어 있으며, SDGs 이행을 위한 혁신적 해법을 모색하는 활동을 수행하고 있다. 2018년 2월 세계정부정상회의(World Government Summit, WGS)⁵⁶에서 출범한 이 협의회는 시스템 차원의 접근법 측면에서 최대 규모의 '진입장벽형' 네트워크이며, 현재 12개 글로벌 협의회(Global Council)가 혁신적인 SDGs 이행 수단의 개발 작업에 참여하고 있다. SDGs 글로벌 협의회가 거둔 성공 사례로는 도시를 위한 고위급 이행 프레임워크의 구축, 도시 자매결연(City Twinning) 프로그램의 개발 등이 있다. 협의회는 향후 '솔루션 저장소(Solutions Repository)', SDGs 프로젝트를 위한 '파이낸셜레이터(Financelerator)', '인사이트 리포트(Insight Report)' 등을 개발할 계획이다.

'진입장벽형' 네트워크의 또 다른 예로는 '열린유럽협의회(Open European Dialogue, OED)'가 있다. OED는 혁신적인 소집 및 학습 방식을 통해 유럽 각국 의회의 선출직 정치인들의 참여를 이끌어 내고 있는 범유럽적 네트워크 기구이다. 본 장의 후반부에는 OED에 관한 상세한 사례 연구가 제시되어 있다.

협업적 해법 창출과 학습의 공유를 가능케 하는 혁신적 네트워크

구성 유형별 모델 외에도 네트워크들은 구성원 간 협업적 해법 창출 및 학습 가능성을 극대화하기 위해 자체 네트워크가 지닌 특성을 혁

신적인 방식으로 활용하고 있다. 이 과정에서 네트워크의 중심부에서 활동하는 컨비너(convener)는 핵심적인 역할을 한다. '협업 리더 네트워크(Collaborative Leaders Network)'⁵⁷는 컨비너의 역할을 "협업 활동의 오거나이저(organizer) 및 관리자 역할을 하는" 주체로 규정하고 있다. 컨비너의 중요성을 인식한 OPSI는 컨비너가 속한 네트워크를 발전시키고 국제 혁신 생태계의 향상을 위한 컨비너의 역할을 최적화할 수 있는 경험과 지식의 공유를 위해 비공식적인 혁신 네트워크 컨비너 그룹⁵⁸을 2021년부터 시범적으로 운영해 왔다.

이러한 활동을 통해 초국가적 협업의 지원을 위한 네트워크 가치의 극대화에 도움이 되는 접근법과 관련된 일련의 교훈을 초기 단계에서 얻을 수 있었다. 첫째, 성공적인 주요 접근법으로는 프로젝트의 공동 개발 및 창출을 촉진하기 위해 네트워크 컨비너의 역할과 입지를 강화하는 방안을 들 수 있다. 이러한 직접적인 접근법은 다분히 불간섭적이고 유기적인 접근법 또는 적극적으로 추진되는 연계를 통해 직접적인 P2P 연결을 촉진함으로써 혁신 네트워크를 통해 국경을 초월한 협업을 가능케 한다. 예컨대 공공부문 설계 연구소들의 네트워크인 '긱랩 스웨덴(GigLab Sweden)'⁵⁹이 연결시킨 두 기관은 협업을 통해 'Fairgig.se'⁶⁰ 이니셔티브를 탄생시켰다. Fairgig.se는 다양한 정부와 관할지역의 정부기관, 학계 및 시민사회의 협업을 통해 지속 가능한 '긱 경제(gig economy)'의 개발을 지원하고 있다. 긱랩 스웨덴과 두 기관은 '플랫폼을 위한 플랫폼(platform for platforms)'을 구축하기 위해 네트워크 구성원, 비노바(Vinnova), 컴패니언 스웨덴(Companion Sweden) 및 스웨덴 고용청(Public Employment Service)과 협업했다.

앞서 언급한 '레드 이노베이션 로컬(RIL)'은 네트워크 전체에 걸쳐 프로젝트를 적극적으로 촉진하기 위한 활동을 수행해 왔다('박스 4').

57 <https://collaborativeleadersnetwork.org/leaders/the-role-of-the-convener>

58 <https://oecd-opsi.org/join-opsi-innovation-community/public-sector-innovation-networks>

59 www.giglabsvergie.se

60 <https://letsynnovate.com>

55 참조: <https://fcsc.gov.ae/en-us/Pages/SDGs/GlobalCouncilonSDGs.aspx> and <https://oecd-opsi.org/innovations/global-councils-on-sdgs>

56 www.worldgovernmentsummit.org

그림 7: 협업을 위한 대인적 기술에 초점을 맞추는 'Ynnovate Method'



출처: Let's Ynnovate.

성공적인 방식의 두 번째는 다양한 조직과 관할지역에서 혁신을 가능케 하기 위해 네트워크 컨비너의 정보 중개 기능을 활용하여 네트워크를 통해 새로운 지식, 아이디어 및 접근법을 개발하는 것이다. 컨비너는 네트워크 구성원 간 정보 흐름의 중심에 위치하고 있기 때문에 센스메이킹(sensemaking) 활동을 수행할 수 있으며, 모든 행위자로부터 수집한 콘텐츠를 기반으로 네트워크를 위한 새로운 결과물의 생산에 도움을 주는 통찰적 지식을 제공할 수 있다.

그러한 접근법의 예로는 '시스템 혁신 허브(Systems Innovation Hubs, SIH)⁶¹가 있다. SIH는 자체적인 시스템적 사고 방법과 도구를 통해 시스템 혁신을 촉진하는 것을 목표로 하는 전 세계 지역 허브 도시와 국가의 네트워크이다. SIH의 많은 결과물(예: 아이디어 창출을 위한 템플릿, 퍼실리테이션 가이드, 동영상)은 네트워크의 다양한 허브에서 확보한 지식과 전문성을 활용하여 생산되었다. 이 접근법은 네트워크의 중심부에서 활동하는 컨비너가 정보 중개 기능을 바탕으로 책임과 활동이 다분히 분산되어 있는 네트워크에서도 지식을 개발할 수 있도록 한다.

또 다른 예로는 'Let's Ynnovate!⁶²를 들 수 있다. 네덜란드의 시민사회단체인 Let's Ynnovate!는 공무원들에게 새로운 도구를 제공함으로써 공공 부문 혁신을 지원하고 있다. 이 단체는 다양한 국가, 관할지역 및 정부 수준에 속한 1,500명의 공무원들을 대상으로 한다. 구성원들은 서로 연결하고 경험과 자원을 공유하며 협업할 수 있는 네트워크를 통해 소통하고 있다. 'Ynnovator'라 불리는 이들 구성원은 기존 회원들의 경험에 대한 평가 및 학습을 통해 개발한 도구인 'Ynnovate Method'를 사용한

교육훈련을 받는다. Ynnovate Method는 그룹 프로세스로서의 혁신을 강조하며, 참여자들에게 상호 협업을 최적화하는 데 필요한 도구를 제공한다. '그림 7'은 참여자들이 혁신 프로세스의 토대가 되는 관계에 대해 생각해 보도록 장려하기 위해 고안된 활동을 보여 주고 있다.

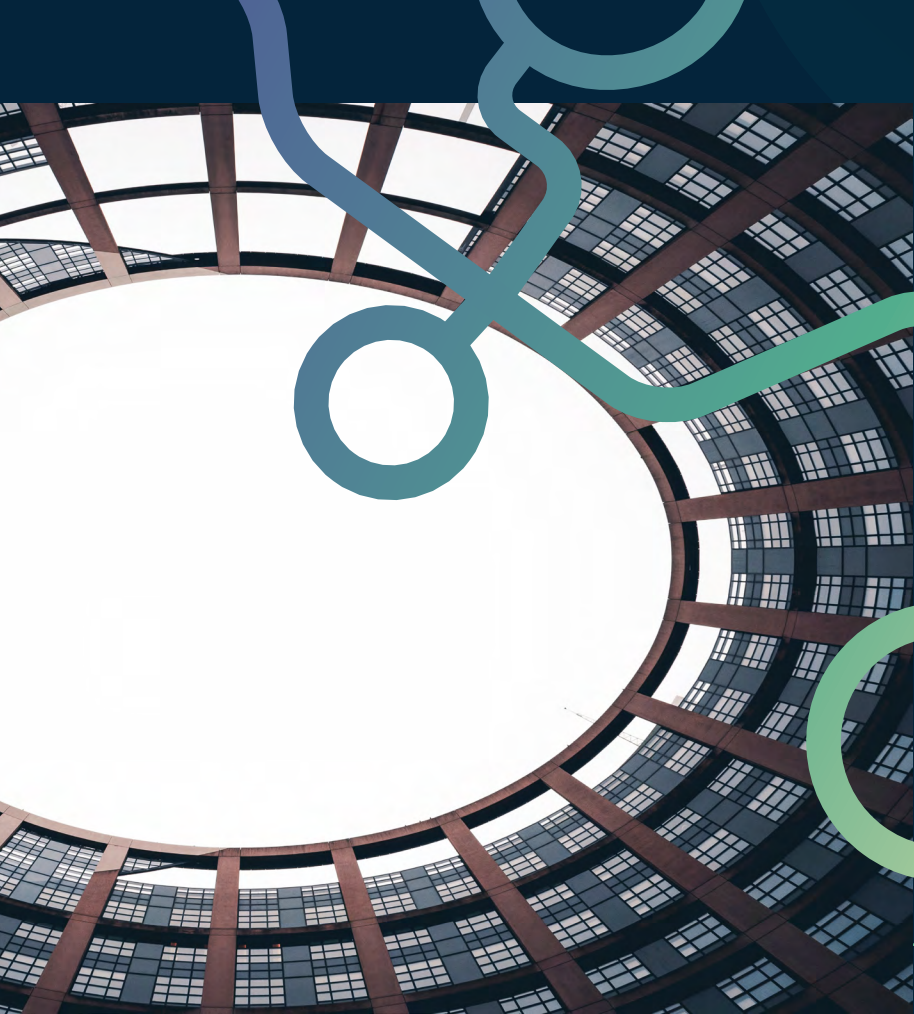
컨비너의 명시적인 노력도 중요하지만, 국경을 초월한 협업에 대한 관심과 역량을 키우기에는 충분하지 않다. 더 나은 결과를 공동으로 성취하기 위한 개별 참여자들의 집단적 목적의식과 신뢰가 필수적 요소이다. OPSI가 진행한 국경을 초월한 정부 혁신 워크숍에서 밝혀진 바와 같이, 국경을 초월한 협업에 대한 공동 도전과제는 특히 다양한 행위자들이 경합적 이해관계를 가지고 있는 상황에서의 신뢰 부족이었다(이 보고서의 '결론 및 시사점' 장 참조). 해당 워크숍에서는 협업의 인간적 측면을 조명했으며, 국경을 초월한 혁신의 핵심 요소로서 대인관계가 지닌 중요성을 강조했다. 이는 본 장의 앞부분에서 논의된 '소(小)다 자주'의 개념과도 일맥상통한다. 네트워크 컨비너 및 구성원들과의 면담과 토론은 네트워크 참여 및 자신의 업무 분야 이외의 사람들과의 만남이 사회-정서적 기술(공감, 의사소통, 적응성 및 양심)의 개발과 협업을 지원하는 문화의 조성을 가능케 하며,⁶³ 그러한 기술과 문화가 없으면 협업적 혁신이 거의 불가능하다는 점을 명확히 했다. 또한 타인의 관점과 경험에 대한 노출은 혁신의 기본 특성인 상상 프로세스를 촉발시킨다. RIL 네트워크가 실시한 조사의 한 응답자는 다음과 같이 언급했다. "그것은 우리를 공동체의 다양한 현실 및 경험과 연결시켜 주는 일종의 연결 고리이다."⁶⁴

61 www.systemsinnovation.io/hubs

62 <https://letsynnovate.com>

63 '업스킬링 및 인적투자(Upskilling and Investing in People)'에 관한 OPSI/MBRCGI 2020년 보고서를 참조한다(<https://oe.cd/trends-upskilling>).

64 <https://drive.google.com/file/d/1DCgufCpXgzWrPEpa0VPEsfrfgLkHrngF/view>(스페인어본)



CASE STUDY

열린유럽 협의체

(유럽)

‘열린유럽협의체(OED)’⁶⁵는 정치적 스펙트럼이 다양한 유럽 회원국 의회 의원들이 공통된 정책 현안과 도전 과제를 논의하는 비공식 네트워크이다. 인간 중심의 프로세스 설계와 개방적 대화에 초점을 맞추는 OED는 국경을 초월해 다양성, 비공식성 및 비정치성을 지향하는 대화를 위한 혁신 공간을 제공한다.⁶⁶ 다양한 정부, 정당 및 국가 수준 소속의 정치인들은 여러 다양한 주제를 논의하고 각자의 견해를 검증할 수 있으며, 개인적 친분을 쌓고 광범위한 의견들을 접할 수 있다. 이벤트와 워크숍은 프로세스 설계 전문가와의 협업하에 설계되며, 국경을 초월한 대화를 혁신적이고 고무적이며 창의적인 것으로 만든다.

65 참조: www.openeuropeandialogue.org 및 <https://oecd-opsi.org/innovations/open-european-dialogue> 별도로 언급되는 경우를 제외하고, 본 사례 연구의 자료 출처는 이들 두 웹사이트와 Chiara Rosselli(OED 대표) 및 Helena Wittrich(정치적 대표성 및 네트워크 개발 담당 주임)와의 2021년 8월 4일 자 면담 내용이다.

66 더욱 효과적인 정치적 대화에 관한 OED 자료는 다음 웹사이트를 참조한다. www.openeuropeandialogue.org/download-file/1823

배경

OED(본래 명칭은 'Mercator European Dialogue')는 EU 차원에서 국경을 초월한 현안에 대한 국제적 대화를 활성화하고 되살리기 위해 2015년에 설립되었다. OED의 오거나이저(organizer)들에 따르면, OED는 유로화 사태와 난민 위기로 국제적 차원의 정치 토론이 중단되고 정치적 긴장이 조성되자 이에 대응하기 위해 탄생했다고 한다. OED의 기본 정신은 대화 촉진을 통해 선출직 대표자들이 국경을 초월한 현안을 더욱 효과적으로 다룰 수 있다는 것이다. 유럽 국가들이 직면한 문제의 복잡성으로 인해 국경을 초월한 해법이 필요했지만, 많은 정치인들은 의사결정이 여타 관할지역에 어떤 영향을 미치는지, 다른 나라의 시민들이 현안을 어떻게 바라보고 있는지에 대해 알지 못했다. 이로 인해 혼란이 발생하고 협상들은 교착 상태에 빠졌으며, 유럽 대륙 전역에서 정치적 긴장이 고조되었다.

OED 이니셔티브는 미국의 저먼 마셜 펀드(German Marshall Fund)와 메르카토르 재단(Stiftung Mercator)이 그리스, 이탈리아, 스페인의 3개 싱크탱크와의 협업을 통해 추진했다. 이들은 다양한 국가의 정치적 대표자들 간 대화를 촉진하기 위해 정치적으로 중립적인 공간을 조성하는 작업에 착수했다. OED 네트워크는 유럽 대륙 전역으로부터 정치적 배경이 다양한 정치인들이 모여 각종 현안과 도전과제에 관해 비공식적으로 논의할 수 있는, 국경을 초월한 상설 대화 플랫폼으로 구축되었다. '우리는 대화가 필요하다!'는 모토에 따라 OED 팀과 파트너들은 정치적 배경 측면에서 최대한 광범위한 정치인들을 끌어들이 수 있도록 중립적인 대화의 장을 마련하기 위해 협력했으며, 참여자들이 국경을 초월한 공통 사안 및 국내 현안과 관련된 아이디어를 도출할 수 있도록 혁신적이고 실험적인 도구를 제공했다. 현재 OED 프로젝트는 킹 보두앵 재단(King Baudouin Foundation)과 로버트 보쉬 재단(Robert Bosch Stiftung)의 지원도 받고 있다.

혁신적 해법

OED는 참여자들이 비공식적이고 대립적이지 않은 환경에서 다른 정당 및 국가의 상대방과 국내외 현안을 논의할 수 있는 기회를 제공하는 유럽 전역의 의원 네트워크이다. OED는 정치적 중립성을 지닌 네트워크이기 때문에 구성원들은 현안에 관해 개방적으로 논의하고 평상시에는 접하기 어려운 다양한 의견을 들을 수 있다. OED는 의원들의 필요를 효과적으로 파악하고 관련 현안에 관한 대화를 조직하기 위해 산하 기구인 의회운영위원회(Parliamentary Steering Committee)로부터 전략적 의견을 제공받는다. 위원회 위원은 개방적이고 초당적이며 국경을 초월한 대화라는 OED의 사명에 전념하는 네트워크 구성원들 중에서 선정된다.

OED 회원들은 유럽 전역의 100개 이상 정당 소속의 의원들로 이루어진 네트워크뿐만 아니라 유럽 기관, 각국 정부기관, 민간 기업, 신문사, 대학, 싱크탱크 및 연구센터에서 활동하는 국제 전문가들로 구성된 네트워크를 활용할 수 있다. 이들 전문가 및 조직과의 협업을 통해 OED 팀은 네트워크의 지식기반을 풍부하게 함으로써 구성원들이 전문 지식을 활용하고 대화의 혁신성을 향상시킬 수 있도록 한다.

OED 플랫폼은 다음과 같은 3대 요소에 기반을 두고 있다.

- 1. 최신 전문 지식:** 선도적인 싱크탱크와 파트너들은 회원들에게 정책 관련 전문 지식을 제공하며, 의사결정에 관한 최근의 획기적 연구에 관한 대화를 조직할 수 있도록 도움을 주고 있다.
- 2. 혁신과 실험:** 의원들이 혁신적 형태의 정치적 대화를 실험하고 민주적 거버넌스에 대한 새로운 접근법을 탐색할 수 있는 공간을 조성한다.
- 3. 참여와 활성화:** 광범위한 정치적 의견이 대변되고 민주적 원칙을 발전시키는 다양한 공간을 조성한다.

상기 3대 요소를 바탕으로 OED는 대화를 촉진하고 정치인 간의 새로운 관계를 구축시키며 갈수록 복잡해지는 거버넌스 환경에 대한 정치인들의 이해를 돕는다는 궁극적 목표를 가지고 민주적 혁신을 실험하고 있다. 이러한 작업은 주로 다음과 같은 형식으로 수행된다.

- **워크숍 및 특별 이벤트:** 여기에는 다른 기관과 함께 조직되는 연례 회의 및 시나리오 실습이 포함된다.
- **정책 설계 스프린트(Policy Design Sprint):** 구성원들이 공통된 정책 현안에 대한 창의적 해법에 관해 비공식적으로 논의하는 이벤트로 빠른 템포로 진행된다('박스 5' 참조).
- **의원 간 월례 통화(Monthly MP Open Calls):** 코로나19 팬데믹 기간 동안 만들어진 열린 어젠다(open agenda) 형식으로, 두 명 이상의 의원 간 전화나 대화를 포함한다.
- **OED120:** 이 과정은 의원들과 전문가를 연결하고 학습 및 추가적 협업을 장려하기 위해 2시간 동안 진행되는 수평적 온라인 대화로 구성되어 있다.
- **팩트 파인딩(fact-finding) 활동 및 간행물:** 이민, 선거운동에서 유포되는 가짜 뉴스, 유럽, 범유럽적 정당 및 브렉시트에 있어서의 가치 관련 갈등과 같은 구체적 주제를 탐구한다.

박스 5: OED의 '정책 설계 스프린트'

OED의 '정책 설계 스프린트(Policy Design Sprint)'는 가장 최근에 마련된 혁신적 대화의 산물 중 하나이다. 이 형식은 OED 네트워크의 프로세스 설계 파트너인 APROPOS와 협력하여 개발되었으며, 범부문적 팀이 문제 영역을 신속하게 좁히고 해법을 검증하기 위해 만든 도구인 '설계 스프린트 방법론(Design Sprint Methodology)'에서 영감을 받았다. OED 팀은 공통 문제에 대한 창의적 해법을 도출하기 위한 도구로 만들기 위해 접근법을 특정 정책 현안 및 의원 간 국경을 초월한 대화에 적합하도록 조정했다. '정책 설계 스프린트'는 추진력, 흥미 유발(entertainment) 및 창의성에 초점을 맞추고 있으며, 약 6주 동안 과제가 부여되고 빠른 템포로 진행되는 5건의 온라인 회의가 수반된다.

1차 '정책 설계 스프린트'에서는 '의회가 위기 상황에서 행정부의 행동을 더 효과적으로 감독할 수 있는 방안은 무엇인가?'라는 문제를 탐구했으며, 'P2: 참여를 위한 준비(P2: Preparations for Participation)'라는 정책 프로토타입을 공동으로 설계했다. 위기관리에 대한 국경을 초월한 양면적(two-pronged) 접근법에서는 의사결정에 유용한 정보를 제공하기 위한 특별 위기 위원회와 시민 플랫폼의 활성화를 문제해결 방안으로 제시했다. 이 형식의 설계는 국경을 초월한 협력의 인적 측면에 초점을 맞추으로써 성공에 결정적인 역할을 했다. OED 팀은 빠르고 비공식적인 프로세스를 구현함으로써 각국 의원들이 무사안일주의에서 벗어나 실험적 태도를 보이고 글로벌 차원의 정책 현안을 논의하는 과정에서 창의성을 효과적으로 활용할 수 있도록 했다.

출처: OPSI가 OED 팀원들과 진행한 면담 내용(2021년 8월), https://issuu.com/oedteam/docs/oed_policy_design_sprint_final_report

인간 중심의 프로세스 설계는 OED 작업의 핵심을 이루고 있으며, 비공식적 대화 공간이 다양한 정치 행위자 간 적극적인 경청, 탐색적 정책 사고 및 신뢰 구축을 장려하도록 하는 데 매우 중요하다. 또한 프로세스 설계 공간은 의원들 사이의 창의적 아이디어 도출, 이슈 오너십(issue ownership) 강화 및 P2P 대화에 기여하며, 궁극적으로 모든 참여자가 OED의 이벤트에 흥미를 느끼고 고무될 수 있도록 한다. 대부분의 이벤트 형식은 구성원들이 비공식적인 방식으로 서로를 알게 될 수 있는 기회를 포함한다 토론 테이블 또는 소회의실은 소규모의 참여 집단으로 제한되는 경우가 많으며('그림 8' 참조), 논의 주제는 최대한 중립적이고 비정치적인 방식으로 다루어진다. 이는 고정관념을 해체하고 정치 스펙트럼이 다양한 의원들이 공통점을 파악하고 토론 및 협업할 수 있는 동기를 얻는 데 있어서 중요하다. 또한 이 접근법은 구성원들이 네트워크와 퍼실리테이터의 중립성을 신뢰함으로써 모든 견해와 의견에 개방적인 대화가 이루어질 수 있도록 한다.

그림 8: 2019년 이탈리아 로마에서 열린 OED 연례 토론회에 참석한 의원들



출처: OED

OED 팀은 네트워크 회의의 효과적 운영에 필요한 신뢰를 구축 및 증진하기 위해 구성원층을 최대한 다양하게 만들기 위해 노력하며, 기밀성을 우선시하고 이벤트의 비공식성을 강조한다. 주요 싱크탱크의 전문가들로 구성된 OED 팀은 다양성과 광범위한 대표성을 보장하기 위해 잠재적 회원들에게 적극적으로 접근하고 가입 요청을 승인함으로써 네트워크 구성원층을 확대 및 관리하고 있다. 회원 모집 과정은 네트워크 개발 및 대표성 담당 주임(lead)이 관리하며, 이들은 광범위한 데스크 연구, 모집 활동 및 P2P 방식의 회원 추천 건에 대한 신중한 승인을 통해 네트워크의 다양성과 질을 보장하는 역할을 한다. 이를 통해 신규 회원이 OED의 사명과 민주적 원칙에 부합하고 네트워크의 열린 대화와 교류에 기여할 수 있도록 한다.

참신성

다양한 국제기구와 유럽 기관들이 국경을 초월한 협업을 위한 의회 간 회의체와 공식적인 공간을 조성해 온 한편, OED는 정당과 국경을 초월한 모든 전문 분야의 정책입안자 간 비공식적 교류 관계를 완벽하게 구축하려는 유럽 최초의 시도라고 할 수 있다. 이러한 새로운 종류의 공간은 혁신적인 인간 중심의 프로세스 설계 원칙,⁶⁷ 실험적 대화 산물 및 연구를 통해 진정한 협업, 학습 및 P2P 상호작용을 촉진하는 것을 목표로 한다. 한편 OED가 싱크탱크 연구소들과 진행하는 협업 활동은 혁신적 민주주의 및 참여적 관행에 초점을 맞추고 있으며, 회원들에게 협업적이고 개방적인 의사결정에 관한 최신 연구 결과 및 접근법과 관련된 통찰적 지식을 제공함으로써 국내외 환경에서의 민주주의 강화 방안에 대한 새로운 사고와 아이디어를 도출할 수 있도록 촉진한다. OED가 지닌 또 다른 독자적 특성은 정치인들이 자신의 직업적 사고방식을 일단 보류해 두고 다른 국가 및 정당의 상대방과 진솔하고 개인적인 관계를 키워 나갈 수 있는 진정한 중립적 토론 공간을 제공하는 데 초점을 맞추고 있다는 점이다. 그러한 공간에서 참여자들은 국경을 초월한 협업에 있어서 대인관계가 중요하다는 점을 인식하며, 복잡한 국제 현안을 해결하기 위해 개방적이고 초당적인 대화가 지닌 힘을 활용한다.

영향과 잠재력

‘정책 설계 스프린트’와 같은 형식이 미치는 영향은 정책 결과물을 검토하고 의원들이 논의된 아이디어를 각자가 속한 지역에서 적용하는 방식을 관찰함으로써 측정할 수 있지만, 네트워크의 여타 대화 산물의 비공식성은 평가하기 어려울 수 있다. OED의 궁극적 목표는 배경이 다양한 의원들 간의 협업과 공동 해법 창출을 위한 환경 조성 수단으로서 대화를 활용하는 것이다. 따라서 OED 팀이 중요시하고 달성하려고 노력하는 것은 네트워크의 독특하고 비공식적인 토론 공간에 대한 구성원들의 참여 자체이다. OED 팀원들의 표현을 빌자면 “대화를 할 수 있다는 것이 영향”인 것이다.

67 ‘인간 중심 설계(human-centered design, HCD)’란 어떠한 설계의 수혜 대상을 프로세스의 중심에 두는 문제해결 접근법을 말한다. 관련 정보와 지침은 호주 빅토리아 주 정부가 개발한 자료인 ‘인간 중심 설계 안내(Introduction to Human-Centred Design)’(www.vic.gov.au/introduction-human-centred-design)를 참조한다.

그러나 동시에 OED 팀은 OED의 영향을 더욱 실무적인 차원에서 파악하기 위해 구성원들의 피드백에 의존하며 OED 플랫폼에 참여한 다양한 행위자들을 시간적으로 추적한다. 네트워크의 영향을 측정하는 작업은 어려울 수 있지만, 다양한 가시적 성과가 달성되었다. 전체 구성원 중 80%는 회의를 가진 뒤 적어도 한 명의 다른 구성원과 정기적으로 연락하고 있으며, OED 구성원들의 국경을 초월한 협업을 통해 일련의 의원 주도형 이니셔티브가 탄생했다. 여기에는 다음이 포함된다.

- 공동 공개서한 이니셔티브는 유럽 전역의 의회 의원 70여 명과 20개 정당의 지지를 받았다.⁶⁸
- 코로나19 팬데믹 기간 동안 국경을 초월한 이니셔티브 2건이 출범해 연대를 촉구했다.⁶⁹
- ‘21세기를 위한 번영을 다시 생각하며: 유럽 전역의 의회와 정책입안자들에게 보내는 메시지(Rethinking Prosperity for the 21st Century: A Message to Parliaments and Policymakers Across Europe)’는 유럽 전역의 다양한 정당 소속의 의원 4명이 ‘번영’의 의미에 관해 다시금 생각해 보기 위해 공동으로 작성한 호소문이다.⁷⁰

OED 팀은 중립적이고 정직한 ‘중개자’로 인정받고 있기 때문에 다양한 의원들을 대화에 참여시킬 수 있다. 여기에는 유럽 기관에 대해 매우 회의적이고 공식적인 토론회에 참여하지 않을 수 있는 의원들도 포함된다. OED는 비공식적 공간을 보장 및 확장함으로써 의원들의 의사결정과 국경을 초월한 협업의 방향을 제시하는 역할을 하는 숨겨진 가정과 가치를 발견할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 이는 궁극적으로 더 민주적이고 목적에 적합하며 시민들의 필요에 더욱 효과적으로 부응할 수 있는 정치적 공간과 프로세스의 창출에 기여할 수 있다.

도전과제와 교훈

국경을 초월하는 혁신을 가로막는 장벽은 지역적 또는 국가적 상황에 비해 더 높은 경향이 있다. 문화적, 정치적 또는 언어적 차이도 복잡성을 가중시키며, 행위자들이 유익한 논의와 토론에 참여하는 것을 저해할 수 있다. 따라서 OED 팀의 핵심 과제는 정치적, 문화적 다양성이 일반적으로 나타나는 공간에서 신뢰를 증진시키는 것이다. 이를 해결하기 위해 OED 팀은 투명성을 향상시키고 구성원들이 안전하고 존중받는 장소에 있다고 느낄 수 있도록 하는 방식으로 회의를 설계 및 진행한다. 회의 안건은 다분히 개방적이며, 구성원들은 그들이 일반적으로 참여하는 토론회와 달리 ‘합의’가 필요하지 않다고 안내된다. 이에 따라 시간이 오래 걸리고 회의 결과물을 도출하지 못하는 회색이 따를 수도 있지만, OED 팀은 퍼실리테이터로서 그러한 위험을 감수하는 것이 프로세스에 대한 오너십(ownership)을 구축하고 구성원들의 효과적 경청 및 상호 학습을 촉진하는 데 필수적이라고 생각하고 있다.

따라서 OED 팀의 퍼실리테이션 경험 및 프로세스 설계 전문가와의 협업은 네트워크와 회의의 성공에 필수적이다. 정직한 중개자 역할을 하고 논쟁의 여지가 있는 주제에 대해 중립적 태도를 유지하는 것은 개인적 차원에서는 어려울 수 있지만, OED 팀은 참여자들의 필요를 충족시키는 데 주력하며, 구성원들의 요청에 부응할 수 있도록 네트워크를 조정하고 정책입안자들의 인간적 측면을 반영하는 방식으로 프로세스를 설계한다. 프로젝트의 초기 단계에서 신뢰와 구성원층을 구축하기 어려울 수 있지만, 모멘텀을 유지하고 진솔한 대화가 지속적으로 촉진되도록 함으로써 지극히 회의적인 태도를 보이는 잠재 회원조차 참여할 수 있다.

68 프로젝트의 그리스 및 스코틀랜드 측 착수자와의 면담 내용은 다음 웹사이트를 참조한다. <https://vimeo.com/210739073>

69 ‘어려운 시기에서의 유럽의 연대 촉구(Insime | Together – A Call For European Solidarity In Difficult Times)’(<http://insieme-together.eu>) 및 금융범죄 대처를 위한 EU 차원의 연대와 행동을 촉구하는 이탈리아-독일 공동 호소문인 ‘유럽의 연대를 촉구하며!(European Solidarity Now)’(<https://weareinthistogether.eu/petition/european-solidarity-now-in-the-interest-of-all-member-states>).

70 참조: www.gmfus.org/news/rethinking-prosperity-21st-century-message-parliaments-and-policymakers-across-europe



새로운 거버넌스 시스템 역학의 탐색

제3주제



복잡성은 구성요소들이 다중적이고 정의하기 어려운 방식으로 상호 연관되어 있는 오늘날의 정책 현안 대부분이 지닌 주요 특징이다. 그러나 정부는 복잡한 문제, 특히 국경을 초월한 현안을 다룰 준비가 제대로 되어 있지 않다. 공공부문이 직면하는 문제와 이를 해결할 수 있는 능력 사이의 격차를 의미하는 '복잡성 격차(complexity gap)'를 인식한 정부와 파트너들은 국경을 초월한 혁신에 대한 혁신적이고 체계적(시스템적)인 접근법을 구상하게 되었다. 이 맥락에서 '시스템'은 어떠한 효과를 낳거나 완전히 새로운 시스템을 생성시키거나 구성요소들에 영향을 미치는 역학 관계에 의해 서로 연결되어 있는 요소들로 정의할 수 있다. 그러한 역학 관계를 변화시키려면 정부기관 및 거버넌스 구조에 근본적으로 도전하는 새로운 문제 검토 방식과 과감한 의사결정이 필요하다(OECD, 2017b).

현재 그러한 거버넌스 기구는 일반적으로 하향식 형태를 취하고 있다. 반면 네트워크는 수평적 연계 및 역량을 구축하려고 한다. 그러나 이들 두 유형 모두 개별 구성원을 비교적 전통적인 용어(예: 특정 국가 소속의 대표자 또는 행위자)를 사용하여 생각하는 경향이 있다. 본 연구를 통해 확인된 새로운 거버넌스 시스템 역학은 더욱 총체적인 접근법의 모색을 지향하고 있다. 이들 중 다수는 주요 행위자들의 성격과 역할을 재조명하고 있으며, 함께 혁신하기 위한 새로운 결합조직과 메커니즘을 구축하고 있다. 그러한 접근법의 예로는 정책과 서비스의 공동설계, 공동 자금조달 및 공동 거버넌스가 있다.

시스템으로서 지역이 지닌 잠재력의 실현

최근의 연구에 따르면 국경을 초월한 모든 거버넌스 시스템은 '목적'(시스템은 무엇을 위한 것인가?), '구성요소'(시스템의 특징은 무엇인가?), '상호 연결'(요소들이 서로 어떻게 연관되어 있는가?)이라는 세 가지 측면으로 이루어져 있다."(Wong Villanueva, Kidokoro & Seta, 2020) 해당 연구에서 밝혀진 가장 중요한 주제는 그러한 부분들이 초국가적 지역 수준(특히 접경지역)에서 가장 자주 그리고 혁신적인 방식으로 결합 및 재조명되고 있다는 것이다.

그림 9: EU 지역의 국경을 초월한 혁신적 거버넌스 시스템 역학의 예

이니셔티브	설명	혁신적 시스템 역학
B-solutions ¹	접경지역들이 국경을 초월한 협업을 저해하는 법적·행정적 장애의 근본 원인을 파악하고 이를 극복하기 위해 재현 가능한 해법을 개발할 수 있도록 지원하는 혁신적 방법이다. EU 집행위원회를 대표하여 유럽 접경지역연합(Association of European Border Regions, AEBR) ² 이 관리하는 'B-solutions'는 법률전문가를 고용하여 접경지역 행위자들에게 불필요한 형식적 절차(red tap)를 '0'에 가깝게 줄일 수 있도록 직접적으로 지원하고 있다	법적/규제 프레임워크의 간소화
EGTC GO ³	'EGTC GO'는 EU의 EGTC 제도('박스 3' 참조)를 활용하여 이탈리아와 슬로베니아의 도시 간 지역적 거버넌스 혁신을 촉진함으로써 국경을 초월한 문제를 해결하기 위해 마련되었다. EGTC GO는 다음과 같은 3대 혁신적 요소를 결합하는 방식을 취한다. 1) 여러 수준에서 상향식으로 이루어지는 국경을 초월한 협업을 위한 제도적, 정치적 프레임워크, 2) 국경을 초월한 공공서비스 코디네이터, 3) EU 기금에 대한 집단적 신청 및 관리. EGTC GO는 협업적 사고 및 민첩한 접근과 같은 혁신적 방법을 사용하여 도시들이 서비스를 공동으로 창출 및 제공할 수 있도록 지원하고 있다.	협업적 프레임워크 공동 전략 공동 거버넌스 시스템 간 조율 공동 공공서비스
A Cross-border Cooperation for Smart Specialisation (aCCeSS) ⁴	'스마트 전문화를 위한 국경을 초월한 협력(aCCeSS)'은 프랑스와 스페인 접경지역에 위치한 중소기업(SME)들의 혁신 잠재력을 향상시킬 수 있도록 대학으로부터 이들 기업으로의 지식 및 기술 이전을 촉진하기 위한 EU 프로젝트이다. aCCeSS 프로젝트는 해당 지역의 스마트 전문화 전략에 대한 분석 결과를 바탕으로 주요 비교우위 영역들에 초점을 맞추고 있다.	지식 이전 인재에 대한 접근

1 참조: www.b-solutionsproject.com 및 <https://oecd-opsi.org/innovations/b-solutions-overcoming-cross-border-obstacles>

2 www.aebr.eu

3 참조: <https://euro-go.eu/en> 및 <https://oecd-opsi.org/innovations/egtc-go>

4 참조: <https://keep.eu/projects/20574/A-Crossborder-Cooperation-f-EN> 및 <https://interreg-poctefa-access.com/wp-content/uploads/2021/01/aCCeSS-Analysis-OPEN-DATA-Platform.pdf>

해당 연구에서 확인된 많은 활동들은 EU에 위치해 있다. 국경을 초월한 거버넌스 및 협업 역량을 구축하고('박스 3' 참조), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF)⁷¹의 '인터레그(Interreg)' 프로그램을 통해 그러한 활동을 재정적으로 지원하며, 다자간 연구와 혁신 조정 및 국제화 활동에 대한 조언을 제공하기 위한 EU 차원의 노력이 있다는 사실을 감안하면 이는 놀라운 일이 아니다.⁷² 그러나 흥미로운 것은 국경을 초월한 시스템들이 함께 모여 집단적 영향을 위해 혁신적으로 협력하는 방식이다. 그러한 활동의 대부분은 본질적으로 초국가적이지만 지방정부가 주도한다(Kurowska-Pysz, Castanho & Loures, 2018). '그림 9'에는 대표적인 사례 몇 가지가 제시되어 있다.

그러나 해당 연구에서 확인된 모든 활동이 EU에서만 진행되고 있는 것은 아니며, 국경을 초월한 새로운 시스템 중 일부는 EU 집행위원회의 통합적 프레임워크 없이도 인기를 얻고 있다. 2021년에 체결된 '잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 포용성장협정(Borderlands Inclusive Growth Deal)'은 본 장의 말미에 있는 사례 연구에서 소개된 바와 같이

71 ERDF는 지역 간 불균형을 해소함으로써 EU 내 경제적, 사회적, 지역적 결속을 강화하는 것을 목표로 한다. 인터레그(Interreg) 프로그램은 지역 및 국가 간 협력을 지원하기 위한 EU의 도구이다. 이 프로그램의 주요 목표 중 하나는 더욱 효과적인 협력 거버넌스를 촉진하는 것이다. 자세한 사항은 다음 웹사이트를 참조한다. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf

72 https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio_report/Infographic_MLE_INCO_FINAL_0.pdf

영국 정부, 스코틀랜드 정부 및 국경을 따라 위치하고 있는 5개 지방의회 간의 국경을 초월한 혁신적이고 설득력 있는 파트너십으로, 공동 자금 조달, 공동 거버넌스 및 설계 주도형 접근법을 활용하고 있다.

EU 차원이 아닌 또 다른 사례는 미국 북서부 지역과 캐나다 남서부 지역에 걸쳐 특히 디지털 기술 분야의 협업을 진행 중인 도시 및 민간기구들의 국경을 초월한 혁신 시스템인 '캐스캐디아 혁신 산업회랑(Cascadia Innovation Corridor, CIC)'⁷³이다. CIC의 사명은 공공부문(예: 교통), 학계(예: 연구) 및 민간부문(예: 생명과학, 변혁적 기술)과 관련된 분야의 글로벌 혁신 허브가 되는 것이다. CIC는 양국의 정부, 학계 및 재계 리더들로 구성된 운영위원회를 두고 있다. 2020년 CIC는 지역 전체에 걸친 공동 기회를 계획 및 탐색하는 데 초점을 맞춘 포럼을 개최했다. CIC 파트너십은 국경을 초월한 지식 교류, 공동된 인프라 필요에 대한 공동 지원과 통합, 지역 경제 가속화를 위한 지원 전략 실행을 촉진하는 활동을 수행하고 있다. 한편 운영위원회는 CIC를 생명과학 분야의 글로벌 혁신 허브로 자리매김하기 위한 일련의 행동계획도 개발했다. CIC의 혁신적인 시스템 역학에는 공동 거버넌스, 공동 창출 및 아이디어 도출, 지역 차원의 업스킬링(upskilling)과 같은 현안에 대한 협업적 가이드 라인 프레임워크의 개발 등이 포함된다.

73 <https://connectcascadia.com>

그림 10: 지방정부 관계자와 연구자들이 참여한 가운데 코로나19를 주제로 진행된 지역리더 정상회의(RLS) 버추얼 원탁회의



출처: <https://oecd-opsi.org/innovations/rls-sciences>.

국경을 초월한 광범위하고 혁신적인 시스템 역학

지금까지는 근접 범위에서의 국경을 초월한 협업을 위한 혁신적인 거버넌스 시스템 역학을 다루었지만, 훨씬 광범위한 영역을 대상으로 하는 접근법의 중요성도 강조할 필요가 있다. 국경을 초월한 협업에 관한 연구에서는 일반적으로 지리적 근접성과 공유된 정체성 또는 맥락이 핵심적인 전제 조건이라고 강조해 왔다(Buckley, Belec & Anderson, 2017). 그러나 오늘날의 도전과제는 그 성격이 갈수록 복잡하고 글로벌해지고 있다. 근접 범위(예: 지역)에서의 국경을 초월한 정부 혁신은 상당한 이익을 창출하고 공공정책과 서비스의 효율성, 효과성 및 일관성을 촉진할 수 있지만, 여러 국경을 아우르는 거버넌스 시스템 접근법의 개발에 투자함으로써 더 큰 이익을 얻을 수 있다.

이 보고서의 이전 장에서는 지역 차원 이상으로 초점을 확장하는 몇 가지 거버넌스 기구와 혁신 네트워크를 조망했다. 또한 OPSI와 MBRCGI의 연구에서는 더욱 글로벌적인 규모로 다양한 행위자 간 시스템 역학을 구축하는 활동을 수반하는 몇 가지 주목할 만한 노력을 확인했으며, 그러한 노력들이 국경을 초월하여 총체적으로 행동할 수 있는 집단적 능력을 어떻게 향상시킬 수 있는지에 대해 검토했다. 일례로 ‘지역리더 정상회의(RLS)-Sciences(Regional Leaders Summit(RLS)-Sciences)’⁷⁴은 연구협력 프레임워크를 통해 지역 시스템 역학 메커니즘을 더욱 글로벌한 형태의 협업을 위한 발판으로 활용하고 있다.⁷⁵ RLS-Science의 다자간 및 다중 수준 거버넌스 접근법은 지역 개발 현안에 대한 협업을 목표로 5개 대륙의 7개 지역을 참여시키고 있다. 그러한 목표는 다자간 프로젝트 추진을 위해 정치, 과학 및 행정 분야 코디네이터가 촉진하는 과학자 및 정책입안자 간 협업을 통해 달성된다(‘그림 10’ 참조). 국제적 참여자들과 공동으로 개발되는 프로젝트는 통찰적 지식을 공유 및 확산할 수 있는 중요한 기회를 제공한다. 프로젝트의 산출물은 긍정적이고 지속 가능한 변화를 위해 참여 지역으로 피드백된다.

기술은 국경을 초월하는 새로운 유형의 시스템 역학을 이끄는 핵심 동인이다. 예컨대 유엔 유럽경제위원회(Economic Commission for Europe,

UNECE)는 면직물 시장에서 책임 있는 소비자 선택과 기업 행동을 촉진하고 면직물 산업에서의 추적가능성, 투명성 및 지속가능성을 향상시키기 위한 일련의 도구를 정부와 기업에 제공하기 위해 오픈소스 블록체인 시스템을 개발했다.⁷⁶ 이집트, 독일, 이탈리아, 스위스, 영국 및 미국의 산업계 관계자 및 주요 이해관계자들과의 협업이 수반되는 이 이니셔티브는 다양하고 새로운 시스템 역학 및 상호작용을 위한 플랫폼 역할을 할 수 있는 혁신적 기술을 통해 공동목표를 중심으로 다양한 행위자들을 연결하고 있다.⁷⁷

그러한 사례는 향후 ‘지리적 근접성(geographic proximity)’이라는 개념이 상대적으로 덜 중요해지는 반면, ‘킬로미터 단위로 표시되는 행위자 간 거리와는 관련성이 덜하고, 행위자들이 시간과 비용 측면에서 상호 작용하는 데 필요한 노력과 [더 많은 관련이 있는]’ ‘기능적 근접성(functional proximity)’이 핵심적인 기본 요소로 부상할 수 있음을 시사한다(Lindquist & Trippi, 2009). 코로나19 팬데믹으로 줌(Zoom)을 통한 연락이 대면적 상호작용을 대체하는 등 공공부문의 디지털 전환이 가속화되고 있다.⁷⁸ 가장 시급한 도전과제에 대한 글로벌 대응의 필요성에 대한 인식 확산과 더불어 이러한 추세가 세계 각지의 행위자들에 의해 국경을 초월한 더욱 혁신적인 시스템 역학이 개발되는 방향으로 이어질 수 있기를 희망한다. 유엔개발계획(United Nations Development Program, UNDP)은 “미래는 국가 운영 능력(state craft)과 거버넌스의 다극적 미래(multi-polar future)를 집단적으로 혁신 및 창조하는 정부 간 제휴를 바탕으로 건설될 것”이라는 주장에 기초하여 “공동의 이익과 취약성에 기반한 새로운 초국가적 제휴의 씨앗”을 뿌릴 것을 요구하는 청원서인 ‘앞으로 나아갈 길(Way Forward)’⁷⁹을 통해 그러한 변화를 촉구했다. 새로운 연계적, 협업적 시스템 역학을 개발하여 국경을 초월한 거버넌스에 대한 시스템적 접근법을 취하는 것은 국경을 초월한 이니셔티브가 부분의 합보다 더 커지도록 할 수 있는 환경을 조성하는 데 필수적이다.

76 <https://oe.cd/unece-blockchain>

77 여러 흥미로운 프로젝트에서 공공부문의 블록체인 사용이 이루어지고 있지만, 소규모 시범사업과 개념증명(proof of concept) 차원을 넘어 정식으로 채택된 프로젝트는 극소수에 불과하다. 이러한 상황 및 공공부문 블록체인 프로젝트의 여러 성공 및 실패 요인에 대해서는 ‘정부에 대한 블록체인의 불확실한 약속(The Uncertain Promise of Blockchain for Government)’이라는 제목의 보고서(<https://oecd-opsi.org/uncertain-promise-blockchain>)에서 논의하고 있다.

78 <https://trends.oecd-opsi.org/trend-reports/innovative-covid-19-solutions>

79 <https://awayforward.undp.org>

74 <https://oecd-opsi.org/innovations/ris-sciences>

75 www.ris-sciences.org



잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 포용성장 협정

구
경
지
역

(영국 잉글랜드, 스코틀랜드 및 5개 자치구)

“잉글랜드-스코틀랜드 접경지역이 녹색성장을 제공하고 기업 및 투자를 유치하여 모두를 위한 잠재력을 발휘하고자 하는 집단적 야망” - 잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 파트너십(Borderlands Partnership)의 목표선언문 중에서

‘잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 포용성장협정(Borderlands Inclusive Growth Deal)’(이하 “BIGD”)⁸⁰은 파트너십, 투자, 계획 및 전달에 대한 접근법이 계획적이고 체계적이며 진정으로 협업적인 혁신적 거버넌스 시스템의 한 예이다. 2021년 3월에 체결된 이 협정은 영국 잉글랜드와 스코틀랜드 접경지역의 주민, 장소 및 기업을 위한 장기적이고 지속 가능한 번영을 이룰 수 있는 변혁적 기회를 나타낸다. 영국 정부, 스코틀랜드 정부 및 5개 지역 자치구 의회가 참여하는 BIGD는 이러한 종류의 국경을 초월한 협정 중 최초이며, 지역 내 물리적 공간의 개선과 관련된 국제 프로젝트를 위한 통합형 투자 패키지로 4억5,000만 파운드(약 7,400억 원)의 공동기금을 조성했다. 개량사업은 공공건물과 철도역을 대상으로 하며, 접경지역 전역에 걸쳐 개인과 사회가 혜택을 누릴 수 있는 인프라, 녹색성장, 비즈니스 지원, 혁신 및 기술 향상을 가능케 한다.

80 참조: www.borderlandsgrowth.com 및 <https://oecd-opsi.org/innovations/borderlands-inclusive-growth-deal>. 별도로 언급되는 경우를 제외하고, 본 사례 연구의 출처는 BICD 웹사이트(borderlandsgrowth.com) 및 James Davies(BIGD 프로젝트 관리본부(PMO) 본부장)와의 2021년 8월 10일 자 면담 내용이다.

그림 11: BIGD의 수혜 대상지인 스트랜라 마리나(Stranraer Marina)



출처: Billy McCrorie(<https://www.geograph.org.uk/photo/6605204>).

배경

잉글랜드-스코틀랜드 접경지역(Borderlands, 이하 “접경지역”)은 영국의 지리적 중심에 전략적으로 위치한 농촌 지역으로 주로 구성되어 있으며, 인구는 100만 명이 넘는다. 이 지역은 영국 국토의 10%를 차지하며 스코틀랜드 경제에 연간 50억 파운드(약 8조2,000억 원), 영국 경제에 연간 220억 파운드(약 36조1,500억 원)를 기여하고 있다.

접경지역 경제는 농업, 제조업, 관광업 등 다양한 활동을 지원하는 양질의 환경과 독특한 장소들이 존재한다는 점에서 큰 가치를 제공한다. 그러나 이 지역은 매력적임에도 불구하고 생산가능인구(working age population)의 감소, 평균보다 낮은 생산성 수준, 불안정한 디지털 연결성, 교육 접근성에 있어서 상대적으로 높은 수준의 불평등 등의 문제가 존재했다. 아울러 코로나19 팬데믹으로 관광업과 중소기업 부문이 타격을 입는 등 지역 사회가 심각한 영향을 받았다.

이러한 모든 요소는 지방당국이 비공식적인 파트너십에서 벗어나 BIGD를 통해 공식적인 협업과 전략으로 전환해야 하는 강력한 필요성을 유발했다. 이를 달성하기 위해 지역 의회들은 기존의 행정적 경계, 다양한 법적 프레임워크 및 정책적 맥락을 탐색해야 했다.

그러한 광범위한 협업은 위기나 긴급 현안이 있는 경우에만 이루어지는 경우가 많다. 그러나 BIGD는 장기적 비전이나 전략을 위한 협업 거버넌스 시스템도 작동시킬 수 있음을 보여 주고 있다. 접경지역 파트너들은 이 지역에서 경제적 가능성의 장기적 저하 문제를 해결하고, 현지 천연자원이 가져다줄 수 있는 혜택을 활용하며, 이 지역이 활기차고 번영하며 포용적인 지역사회로 자리 잡도록 함으로써 사람들이 거주하고 싶어하게 하자는 데 동의했다.

혁신적 해법

BIGD는 영국 중앙정부, 스코틀랜드 정부 및 5개 지방의회(칼라일, 컴브리아, 스코티시 보더스, 노섬벌랜드, 덤프리스/갤러웨이) 간의 협업사업으로, 접경지역 전체의 포용적이고 지속 가능한 성장을 지원하기 위해 약 4억5,000만 파운드(약 7,400억 원) 규모의 투자가 유치되고, 역대 경제 규모가 11억 파운드(약 1조8,000억 원) 증가하며, 5,500개의 일자리 기회가 추가로 창출될 것으로 예상된다. BIGD는 지역 전체에 혜택을 줄 수 있는 프로그램 및 프로젝트에 자금을 지원하며, ‘장소 개선’, ‘인프라 조성’, ‘녹색성장 장려’, ‘비즈니스, 혁신 및 기술에 대한 지원’ 등 4가지 주제에 초점을 맞추고 있다.

BIGD는 포용적이고 지속 가능한 성장을 위해 다음과 같은 3가지의 역내 공동 도전과제를 다룬다.

- **생산성 격차 해소** - 접경지역이 영국 경제에 연간 220억 파운드(약 36조1,500억 원), 스코틀랜드 경제에 연간 50억 파운드(약 8조2,000억 원)의 총부가가치(Gross Value Added, GVA)⁸¹를 기여하고 있음에도 불구하고, 이 지역의 1인당 GVA는 영국 평균보다 31% 낮다.
- **생산가능인구의 확대** - 접경지역의 생산가능인구는 2011년 이후 4% 감소했으며, 2039년까지 4%가 더 줄어들 것으로 예상되고 있다. 반면 잉글랜드와 스코틀랜드의 생산가능인구는 8% 증가할 것으로 추산된다.
- **포용적 성장** - 접경지역이 대부분 농촌 지역들로 이루어져 있다는 점은 포용적 변화를 이끌어 내는 데 걸림돌로 작용하고 있다. 많은 지역사회가 서비스 및 기회에 대한 접근성이 열악하며, 디지털 배제(digital exclusion), 소득격차, 양질의 일자리와 교육에 대한 불평등한 접근 등의 문제를 가지고 있다.

접경지역 파트너십에서 개별 지방의회와 수석집행관(Chief Executive)들의 강력한 리더십은 파트너들의 강력한 집단적 몰입(collective commitment)에 부리를 두고 있으며 BIGD의 공식화에 결정적 역할을 했다. 이들은 도시와 지역에 거래와 자금을 신청할 수 있는 기회를 주는 광범위한 프로세스를 통해 영국 및 스코틀랜드 정부와 협상했다. BIGD는 2021년 3월에 공식적으로 조인되었다.⁸²

BIGD는 수립, 기획 및 전달에 대한 체계적 설계 접근법을 적용하여 국경을 초월한 협업을 관리하는 혁신적이고 독특한 접근법의 예라고 할 수 있다. 기존 파트너십이 중요한 발판 역할을 했지만, BIGD 및 관련된 자금조달 패키지를 공식화하기 위해서는 추가적인 거버넌스 구조와 메커니즘이 필요했다.

- **국경을 초월한 협업을 가능케 하는 공식적인 법적 합의**: 5개 지방의회는 정치, 문화, 법률 및 재정적으로 다양한 맥락과 관련된 법적 복잡성과 책임성 및 위험과 관련된 복잡성을 탐색하기 위해 공식적인 협력협약을 체결했다.
- **각 파트너의 전략적 초점에 맞추어 조정된 BIGD**: BIGD는 상호 이익을 보장하기 위해 영국 정부의 경제 전략과 스코틀랜드의 경제 전략 목표를 상호 조정 및 강화시키는 통합형 투자 패키지를 활용한다.
- **변혁(transformation)과 민첩성(agility) 간의 균형을 유지시키는 전략 주도형 포트폴리오 접근법**: BIGD는 각 파트너의 의도된 결과를 상호 강화하는 4가지 주제에 기반한 전략 주도형 접근법을 도입했다. 예컨대 BIGD가 더욱 친환경적인 사회를 장려하고 기업이 번창할 수 있는 환경을 조성할 수 있으려면 이 지역에서 주민들을 유치하고 보유할 수 있는 공간이 조성되도록 한다. 이를 위해서는 목적에 적합한 인프라를 통한 지원이 필요하다. 또한 BIGD는 중요한 변혁을 추진하는 동시에 새로운 기회에 대응할 수 있는 유연성을 제공하기 위해 포트폴리오 접근법을 활용한다. 아울러 BIGD는 인지도가 높은 장소 기반 프로젝트와 접경지역 전역의 변혁 프로그램 사이의 균형을 맞추려고 한다.
- **엄밀성(rigor)을 유지하면서 유연성을 제고하기 위한 맞춤형 거버넌스**: 거버넌스 구조는 5개 자치구의 지도자들로 구성된 파트너십 이사회(Partnership Board)와 경제협의체(Economic Forum)의 의장으로 이루어져 있다. 경제협의체는 더 나은 성과를 거두기 위해 주요 이해관계자(예: 기업)와 지역사회 구성원들의 통찰력을 이끌어 내고 이들의 영향력을 활용하는 등 파트너십 이사회를 보완하는 역할을 한다. 이사회는 스코틀랜드 정부 소속의 1인과 영국 중앙정부 소속의 1인이 공동의장을 맡고 있으며, 재임기간은 1년이다. 이러한 구조는 개별 구성국 간 관점의 균형을 맞추고 적절한 정치적 연계를 보장하는 효과적인 의사결정을 가능케 한다. 또한 이러한 구조는 각 구성국에 자금이 유치 및 투자될 수 있도록 하는 두 개의 회계담당기구(Accountable Body)에 의해 지원된다. 엄밀성 보장을 위해 모든 프로젝트는 반복적인 비즈니스 케이스(business case) 및 자금조달 승인 프로세스를 거침으로써 해당 프로젝트가 실행 및 지속 가능하고 비용 효과적이며 의도된 성과를 거둘 수 있도록 한다. 이러한 프로세스는 강력한 프로그램 조치가 시행되도록 하는 프로그램 관리본부(Program Management Office, PMO)의 지원을 받는다.
- **선제적으로 실시되는 영향평가**: 변혁적인 사회·경제적 성과를 거두기 위해 BIGD에서는 모니터링과 평가가 우선적으로 다루어지도록 했다. PMO는 단계별 목표에 따른 성과, 재무 목표, 새로운 위험 또는 예상되는 변화에 관한 통찰적 정보를 파트너십 이사회에 제공하기 위해 적극적이고 반복적이며 협업적인 접근법을 사용하고 있으며, 공식적인 연례 보고서를 생산하고 있다. 이러한 프로세스는 영국과 스코틀랜드의 전략적 목표에 부합하는 모니터링 프레임워크(Monitoring Framework)와 성과지표를 활용한다.

또한 협업적 거버넌스 시스템 자체의 개선도 중요시된다. PMO는 최근 12개월 동안의 활동을 평가하고 더욱 효율적이고 효과적인 협업을 위한 기회를 발굴하는 작업을 주도하고 있다.

81 총부가가치(GVA)는 산출(output, 기초가격 기준) 마이너스 중간소비(intermediate consumption, 구매가격)

82 참조: <https://www.gov.scot/policies/cities-regions/regional-growth-deals>

참신성

BIGD는 이러한 종류의 국경을 초월한 협정 중 최초이며, 혁신적인 거버넌스 시스템 역학이 농촌 지역에 적용된 독특한 사례라고 할 수 있다. 영국과 스코틀랜드 정부는 접경지역 파트너십과 협력하여 다중적이고 보완적인 재원으로부터 자금을 조달할 수 있는 방식으로 BIGD 프로젝트 및 프로그램을 추진함과 동시에 영국과 스코틀랜드의 미묘한 정책적, 문화적, 법적 차이를 고려하는 ‘공동개발 접근법(co-development approach)’을 취했다. 수평적 및 수직적 경계를 넘나드는 일련의 프로젝트 및 프로그램은 내용 측면에서 BIGD가 지닌 독특성이라고 할 수 있으며, 국경을 초월한 협업을 통해 포용적이고 지속 가능한 공동목표를 달성하는 것을 목표로 한다. BIGD 프로세스는 비교적 신속하게 공식화되었으며, 초창기의 집단적 열망이 투자계약 체결로 구체화되는 데 걸린 기간은 3년에 불과했다.

영향과 잠재력

BIGD는 아직 초기 단계에 있지만, 몇몇 프로젝트가 승인 및 자금조달 단계를 거쳐 진행되고 있다. 이는 접경지역 파트너십과 프로젝트 파트너들의 강점, 그리고 BIGD에 대한 영국과 스코틀랜드 정부 관계자들의 이해와 신뢰가 존재함을 뒷받침하는 증거이다. 그러한 프로젝트에는 ‘에너지 마스터플랜(Energy Master Plan)’⁸³ 프로젝트와 ‘디지털 바우처(Digital Vouchers)’⁸⁴ 이니셔티브가 포함된다. 후자는 코로나19 팬데믹 기간 동안 기업의 지속가능성 보장을 위해 인터넷 접근성 향상을 통한 기업 지원 활동을 수행하고 있다. 광범위한 평가 프레임워크가 수립되어 있으며, 향후 프로그램 및 프로젝트의 산출물과 성과에 대한 가시적 정보를 제공할 예정이다.

공식적인 평가 프레임워크를 통해 포착하기 어려울 수 있으나 가장 희망적인 부분은 BIGD가 이 지역에서 광범위하게 불러일으킨 긍정적 사고, 열정, 새로운 희망 및 낙관주의이다. 제임스 데이비스(James Davis) PMO 본부장은 OPSI와의 면담에서, 이전에는 낙오되었다고 느꼈던 사람들이 이제는 지역사회에 투자가 유치되면서 발생할 기회에 고무되어 있다고 설명했다. 그러한 정서는 현지 언론에서도 포착되어 방송되었다. 진정한 잠재력은 접경지역 전체를 활성화하여 사람들이 살고 싶어하고 잠재력을 발휘할 수 있는 곳으로 만들겠다는 BIGD의 기본 정신에 있다.

도전과제와 교훈

국경을 초월한 거버넌스에서 발생하는 문제는 지역적 맥락에서의 거버넌스 관련 문제보다 더 복잡하다. BIGD 사례의 경우, 그러한 복잡성은 영국과 스코틀랜드 정부의 상이한 법적 구조와 문화적, 정치적, 재정적으로 미묘한 차이가 주된 요인이었다. BIGD의 핵심적인 도전과제는 파트너별로 다른 거버넌스 요구사항을 다루면서 집단적 몰두와 협업이 가능하도록 하기 위해 그러한 차이에 대해 탐색하는 것이었다. 이는 협력 협약, 파트너십 이사회에 공동의장을 두는 접근법, 그리고 자금조달 권한을 영국과 스코틀랜드가 개별적으로 승인하되 투명성이 유지되도록 보장하는 메커니즘을 통해 달성되었다. 접경지역 파트너십의 성공 비결 중 하나는 지역 내 모든 정당의 정치인들이 파트너십의 목표를 지역에 긍정적인 것으로 여겼다는 점이다. 이에 따라 파트너십 초안은 영국과 스코틀랜드 정부 모두에 의해 인정되고 장려되었다.

또한 BIGD는 개방적이고 협업적인 거버넌스 시스템의 탄탄한 기반을 조성하는 데 있어 인적 연결과 대인관계의 중요성을 강조하는 접경지역 파트너십을 통해 확립된 강력한 신뢰와 집단적 몰입을 통해 촉진되었다. 그러한 과정은 개방성, 투명성, 신뢰 및 상호 이익에 대한 적극적 인식 및 개별 어젠다를 넘어서는 협력에 대한 열망이 특징이었다. 거버넌스 시스템은 정보가 동등하게 공유되고 의사결정이 파트너 간에 공동으로 이루어지도록 했다. 또 다른 성공요인은 자원과 투자 확보라는 가시적 혜택이 존재하고 과거에는 불가능했을 규모로 큰 영향을 미칠 잠재력이 있음을 입증할 수 있는 능력이었다.

BIGD는 공통된 목적, 상호 이익 및 집단적 몰입이 존재하는 경우에 협업적 거버넌스 시스템이 경제·사회적으로 번영할 수 있는 거대하고 긍정적인 잠재력을 제공할 수 있기 때문에 그러한 시스템의 구축에 시간과 노력을 들일 가치가 있음을 입증했다.

83 www.changeworks.org.uk/projects/borderlands-strategic-low-carbon-energy-masterplan

84 Digital Borderlands Voucher Scheme Launched (<https://www.carlisle.gov.uk>).



결론 및 시사점



국경을 초월한 협업이 성공을 거두는 경우, 일반적으로 규제의 효과성 및 경제적·행정적 효율성 제고(OECD, 2021f), 국경을 초월하는 위험관리, 지식 흐름의 향상(OECD, 2013b), 규모의 경제 실현(OECD, 2021a) 등 다양한 편익이 발생하는 것으로 나타났다. 특히 국경을 초월한 혁신을 촉진하는 프로젝트의 경우에도 중요한 편익을 발생시킨다(아래 참조).

그러한 편익은 이 보고서에서 논의된 국경을 초월한 정부 혁신을 촉진하는 거버넌스 메커니즘에서 발견할 수 있다. 거버넌스 기구는 집단적이고 전략적인 비전과 목표를 설정하고, 주요 도전과제를 해결하고 글로벌 임무를 수행하기 위해 다양한 구성요소를 조정할 수 있다. 마찬가지로 네트워크는 생각이 비슷한 사람들뿐만 아니라 스펙트럼의 반대편에 속한 이들도 참여시켜 지식 및 혁신 방법을 국경을 초월해 전파할 수 있는 능력을 가지고 있으며, 효과적인 조율에 힘입어 참여자들의 의견에 대한 센스메이킹 활동을 수행할 수 있다. 공동 자금조달 및 공동 거버넌스와 같은 혁신적인 시스템 역할은 끊임없이 이루어지는 조정을 촉진하고 지속적인 상호작용 및 협업을 연결하는 연결조직의 기능을 수행할 수 있다.

국경을 초월한 협업과 최적의 혁신을 위한 강력한 거버넌스의 잠재적 편익이 그렇게 크다면, 그와 같은 접근법이 더 자주 발견되지 않는 이유는 무엇인가? 민간 기업 간 국경을 초월한 제휴와 그 방향을 제시하는 역할을 하는 거버넌스 메커니즘은 지난 수십 년 동안 비즈니스 조직에서 확립된 특징으로 자리매김해 왔다(OECD, 2013a). 그러한 접근법은 어떤 식으로 정부에 권장할 수 있는가?

국경을 초월한 정부 혁신을 추구하는 정부는 광범위한(즉, 혁신에만 국한되지 않는) 국경을 초월한 협업 노력과 관련된 도전과제와 성공 요인을 파악함으로써 도움을 얻을 수 있다. 또한 '혁신 우수사례 공모전(Call for Innovation)' 결과와 경험이 풍부한 리더 및 실무자들과 함께 진행한 OPSI 워크숍을 통해 드러난 바와 같이, 혁신 프로젝트와 구체적으로 관련된 요소들을 파악하는 것도 도움이 된다.

국경을 초월한 협업의 추진

연구에 따르면 국경을 초월한 협력과 관련된 주요 비용 및 도전과제가 관할지역 간의 초국가적 협업을 제약하는 주된 요인인 것으로 나타났다. 규제 공간에서 식별된 거버넌스 관련 비용으로서 다른 유형의 협업과도 관련이 있는 비용에는 추가적 조율 단계, 통상적 관행에서 벗어나지 않으려고 하는 관할지역과 관련된 어려움 또는 경직성, 주권(sovereignty)의 실질적 또는 인식된 상실 등이 포함된다(OECD, 2021f). 국경을 초월한 협력에서 발생하는 이러한 비용과 편익을 완전히 파악하는 것은 그 자체로 중요한 별도의 도전과제이다(OECD, 2021f; OECD, 2013a).⁸⁵

85 국경을 초월한 협업 노력의 영향을 파악하려는 작업에 내재된 어려움 외에도, 정부는 정책과 행동의 부정적 파급효과와 국경을 초월한 영향을 파악 및 평가하는 데도 어려움을 겪고 있다. 이 주제에 관한 그 밖의 연구에 대해서는 다음 보고서를 참조한다. '공공정책의 파급효과와 국경을 초월한 영향의 이해: 더욱 탄력적인 사회를 위한 2030 어젠다의 이행(Understanding the Spillovers and Transboundary Impacts of Public Policies: Implementing the 2030 Agenda for More Resilient Societies)'(<https://oe.cd/transboundary-policy-impacts>)

또 다른 연구에서는 그러한 협력이 다양하고 경험적인 정치적 이해관계와 우선순위를 수반하는 경우가 많으며, 국경을 초월한 협업의 주요 도전과제를 해결하기 위한 기존 노력의 거버넌스를 복잡하게 만들 수 있는 것으로 나타났다(OECD, 2016a). 다양한 접근법과 주제 영역을 아우르는 가장 중요한 도전과제는 협업의 비용과 편익의 분배에 대한 신뢰할 수 있는 보증을 제공하기가 어렵다는 점이다(OECD, 2020a, 2016a, 2013a, 2013b). 누가 지불하고 누가 이익을 취하는가? 분배가 균등하게 이루어지는가? 균등해야 할 필요가 있는가?

이는 국경을 초월한 협업이 불가능하다는 얘기가 아니다. 어려울 수 있고 자체적인 니앙스와 복잡성이 존재할 수 있다는 점을 말하고자 하는 것이다. 국경을 초월한 협업은 추진할 만한 가치가 있는 경우가 많다. OECD는 과학, 기술 및 혁신 부문의 경우 국경을 초월한 야심 찬 프로젝트의 편익이 행정 부담 증가에 따른 추가 비용을 상쇄하는 경향이 있다는 사실을 발견했다(OECD, 2016a).

여러 중요한 거버넌스 요소들이 성공적인 이니셔티브를 뒷받침한다. 다시 말해, 과학에 기반을 둔 반박 불가능한 사실, 글로벌 '공공재'와 글로벌 위험이 관련된 영역, 협력에 대한 강력한 인센티브(예: 확실한 경제적 이익)가 존재하는 현안 등에 초점을 맞추는 것이다. 반면 행위자들이 협력할 의욕이 없음에도(예: 양립할 수 없는 규제의 변경 불가, 자금 부재, 파트너 자질 부족 등)에도 국경을 초월한 활동이 협력을 강요하는 경우, 그러한 활동은 지속 불가능하다(OECD, 2013a).

국경을 초월한 협업은 목표가 구체적이고 협소하게 정의되어 있으며 아직 이해관계가 고착화되지 않은 새로운 분야에 집중하는 경우에

성공할 가능성이 더 높다. 그러한 새로운 분야와 관련하여, OECD 연구에서는 국경을 초월한 합의가 나중이 아닌 초기에 모색되면 그러한 합의에 더 용이하게 도달할 수 있다는 사실을 발견했다(OECD, 2013b). 이는 정부가 사후 대응보다는 선제적인 조치를 취해야 함을 시사한다. 과학, 기술 및 혁신 분야의 성공요인에는 참여자들의 상호 관심사, 시행 기관 간의 잠재적 조율, 정치적 약속 및 예산도 포함된다. 공통된 임무, 전략 및 목표에 대한 명확한 정의도 매우 중요한 요소로 꼽혔으며 (Castanho 외, 2018), 협업 관련 업무를 수행하는 공동출자 사무국의 존재는 큰 가치가 있다(OECD, 2013a). 마지막으로, 다른 많은 유형의 정부 노력과 마찬가지로 '신뢰'는 근본적인 성공요인이며, 신뢰가 아직 존재하지 않는 경우에는 그러한 상황이 하나의 도전과제가 된다(OECD, 2013b; Yu-Che Chen 외, 2019). 코로나19 팬데믹과 같은 지극히 시급한 글로벌 도전과제는 이렇듯 다양한 요인들을 고려하는 방식을 통해 집단적으로 접근할 수 있다.

국제규제협력(International Regulatory Cooperation, IRC)⁸⁶에 관한 OECD의 연구는 그러한 유형의 노력에 접근하기 위한 모델 역할을 하며, 국가 간 조율을 위한 구체적 도구를 제공한다. 2012년에 발표된 '국제규제 협력에 관한 OECD 이사회 권고(OECD Council Recommendation on International Regulatory Co-operation)'에서는 각국이 독립적으로 행동할 수 없으며, 국경을 초월한 고려사항을 국내 정책 수립에 반영시킬 필요가 있음을 인정하고 있다. 또한 OECD는 IRC에 관한 일련의 모범관행 원칙(Best Practice Principle)('박스 6')을 개발했다(OECD, 2021f). 이들 원칙은 규칙 및 표준 설정이라는 맥락에서의 협력을 목표로 하지만, 국경을 초월한 정부 혁신을 촉진하기 위한 거버넌스 강화 노력을 포함하여 국경을 초월한 광범위한 노력과도 관련성이 있다.

86 www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm.

박스 6: 국제규제협력(IRC)에 관한 모범관행원칙

IRC 전략 및 거버넌스를 확립한다.

- 범정부적 IRC 정책 및 전략을 개발한다.
- IRC 관행과 활동에 관한 정보를 중앙 집중화하고 합의 및 공통 언어를 구축하기 위해 IRC 활동에 대한 정부 내 조율 메커니즘을 수립한다.
- IRC 지원 프레임워크를 구축한다(IRC에 대한 인식 제고 및 기존 플랫폼의 활용 등).
- 협력을 위해 IRC에 대한 부정적 편견을 감소시키고, 정책입안자와 규제기관을 위한 인센티브를 마련한다.

국내 규칙제정 과정 전반에 걸쳐 IRC가 반영되도록 한다.

- 국제적인 정보와 전문지식을 수집하고 이에 의존한다.
- 규정 개발 시 기존의 국제문서를 고려하고, 그러한 문서의 내용에서 벗어나는 경우 그 근거를 문서화한다.
- 국경을 초월한 영향에 대해 평가한다.
- 해외의 이해관계자들과 적극적으로 소통한다.
- 국제문서와의 일관성을 사후평가 및 규제 저장(stock) 검토 과정을 이끄는 핵심 원칙으로 삼는다.
- 적절한 시행을 보장하고 '식별하기 쉬운(recognizable)' 절차를 간소화하기 위해 협력 필요성에 대한 사전평가를 실시한다.

국제협력을 추진한다.

- 규제 정책 및 거버넌스 부문의 모범관행 및 혁신의 개발과 확산을 촉진하기 위해 다른 국가들과 협력한다.
- 국제협력을 지원하는 국제적 협의체에 기여한다.
- 국제문서와 함께 상호인정(mutual recognition) 방식을 활용한다.
- 무역협정을 포함한 다양한 정책수단에 IRC 기대사항(expectation)을 반영시킨다.

출처: <https://oe.cd/irc-best-practice-principles>

그림 12: OPSI 워크숍 참가자들



국경을 초월한 혁신 거버넌스의 성공 동력

OPSI는 국경을 초월한 혁신을 위한 거버넌스의 세부 사항을 더욱 효과적으로 파악하기 위해 ‘혁신 우수사례 공모전(Call for Innovations)’을 통해 접수된 104건의 사례를 분석했으며, 2021년 6월에는 국경을 초월한 혁신 경험이 있는 43개국 141명의 범부문적 실무자 및 지도자들과 워크숍을 개최하여 그들의 경험을 학습했다(‘그림 12’). 이들 두 활동 모두 국경을 초월한 정부 혁신과 관련된 편익, 도전과제 및 성공요인을 식별하고자 했다. 또한 워크숍에서는

이 분야의 현재 상황을 진전시키기 위한 방안에 대한 참가자들의 통찰력 있는 의견을 구하고자 했다.

혁신 우수사례 공모전의 주요 제출물에 대한 분석 작업은 실제 영향 측면에서 국경을 초월한 정부 혁신의 가능성을 입증하는 데 도움이 되었다.⁸⁷ ‘그림 13’에는 사례 제출자가 확인한 국경을 초월한 혁신 프로젝트의 주된 영향이 열거되어 있다. 제시된 결과는 희망적이다. 다만, 주로 언급된 영향들이 국경을 초월한 서비스 제공과 같은 구체적 조치가 아니라 학습의 공유와 같은 연성적 요소에 초점을 맞춘 것이라는 사실에서 알 수 있듯, 그러한 결과는 이 분야가 아직 성숙 단계에 도달하지 못했다는 점도 보여 주고 있다. 이 보고서에서 사례 연구로 다룬 ‘크바르켄 협의회’, ‘OED 네트워크’ 및 ‘잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 포용성장협정’은 모두 성숙 단계에 이른 사례에 해당하며, 앞서 언급한 일련의 영향을 미쳤다. 창출된 주된 편익으로는 대화와 파트너십의 확대, 학습의 공유, 국경을 초월한 프로젝트와 서비스의 추진 가능성 제고, 과거에는 불가능했을 투자 및 경제적 잠재력의 구현 등을 들 수 있다.

87 OPSI는 혁신 우수사례 공모전을 통해 104건의 사례를 수집했다. 모든 제출물 및 선정된 37건의 사례는 관련성, 참신성, 성숙도, 영향 및 명확하고 상세한 문서화 정도를 기준으로 심층적인 분석 과정을 거쳤다(참조: https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/?_cross-border-37). 특히 분석 작업에서는 결과, 성과 및 영향, 도전과제 및 부족한 부분, 교훈 및 성공조건 등의 분야에 초점을 맞추었다.

그림 13: ‘혁신 우수사례 공모전’에 참여한 제출자들이 언급한 국경을 초월한 혁신의 주된 편익

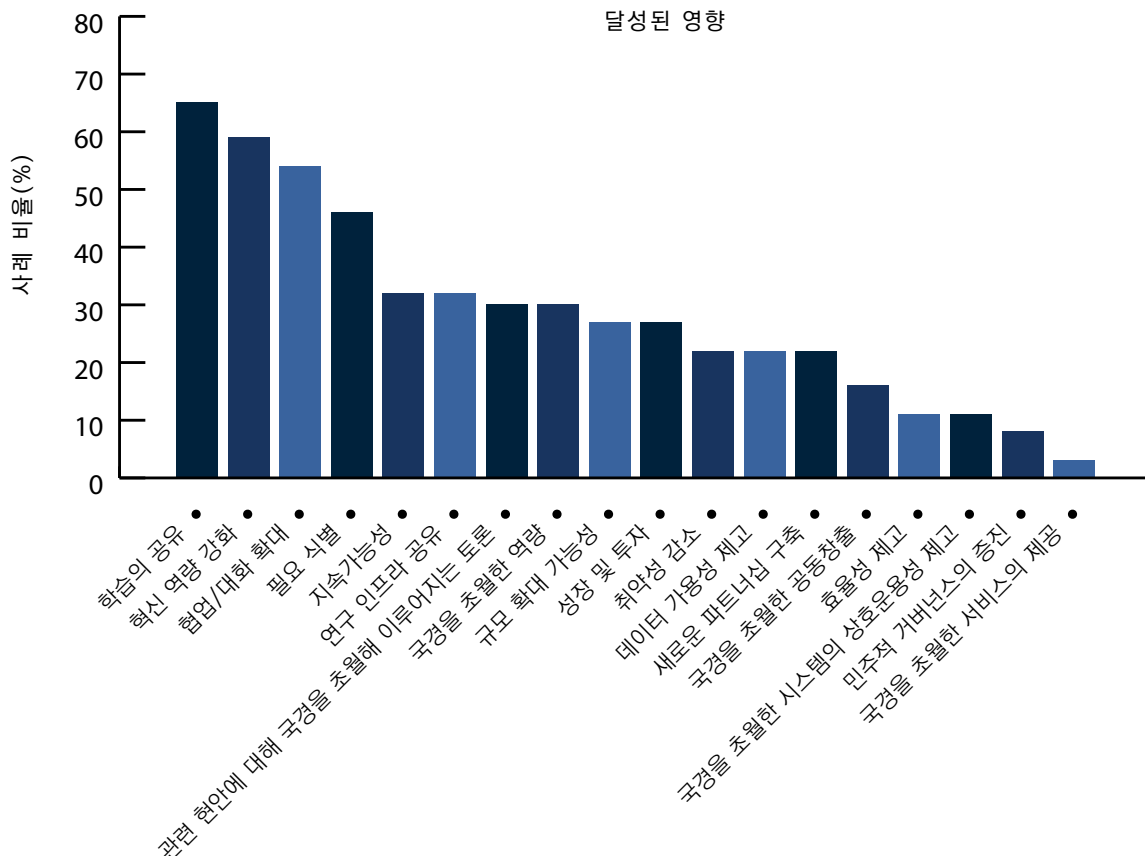


그림 14: 국경을 초월한 혁신 거버넌스와 관련하여 워크숍 참가자들이 논의한 도전과제 유형



참고: 항목들은 참가자들의 투표 결과에 따른 중요도 순에 가깝게 열거되어 있으며, 가장 중요한 항목들은 1행에 나열되어 있다.
 출처: 국경을 초월한 혁신을 주제로 2021년 6월 3일, 7일 및 10일에 개최된 OPSI 워크숍

혁신 우수사례 공모전에 제출된 사례들을 통해 입증된 실질적 영향은 국경을 초월한 혁신이 달성될 수 있고 중요한 결과를 낼 수 있음을 시사한다. 그러나 여러 가지 주요 도전과제가 진전을 가로막고 있다. 코로나19로 인해 발생하는 복잡한 문제들 외에도, 해당 사례들에서 가장 흔하게 발견된 거버넌스 도전과제는 국경을 초월한 활동의 영향과 편익을 파악하기 위한 프로세스 도입의 어려움과 작업의 개시 및 진행에 필요한 자금 확보를 가로막는 장애물의 존재였다. 그 밖의 거버넌스 도전과제로는 행정적 경계 및 상이한 프레임워크 (예: 구조, 법적 프레임워크, 규제 프레임워크 등)의 탐색, 상호 간의 필요에 대한 이해 및 충족, 리더십 및 이해관계자 지원 확보, 정치적 지원과 안정성의 부족 등이 있었다. '그림 14'에 제시된 바와

같이, OPSI 워크숍 참가자들은 유사한 문제들과 더불어 다음과 관련된 주요 도전과제를 추가로 제시했다.

- 신뢰 구축
- 집단적 노력의 방향을 제시하는 역할을 하는 전략의 부재
- 기여와 편익의 형평성에 대한 이해 및 그러한 형평성의 증진
- 문화 및 사고방식상의 차이

이러한 도전과제들은 이 보고서의 사례 연구에서도 확인되며, 주요 현안으로는 신뢰 증진, 행정적, 문화적, 정치적 차이, 상이한 법적 구조 및 경험적인 정책 목표에 대한 탐색, 주요 파트너 간의 제한된 자원 및 역량에 대한 대처, 자금 및 투자 유치, 파트너십의 대표성 및 영향력에 있어서의 형평성 추구 등이 포함된다.

이들 도전과제는 특히 국경을 초월한 혁신에 대한 탐색의 초기 단계에 있는 정부의 경우에 극복하기가 어려울 수 있다. 정부는 국경을 초월한 혁신 부문에서 어느 정도 성공을 거둔 다른 정부로부터 교훈을 얻을 수 있다. 혁신 우수사례 공모전에 제출된 주요 사례들에는 성공적인 결과에 기여하는 여러 요인이 언급되어 있다('그림 15' 참조).

그림 15: 혁신 우수사례 공모전에 제출된 사례들에서 언급된 거버넌스 성공요인



- 76% 정치적 지원 및 강력한 리더십
- 57% 공동된 임무/전략/구조에 대한 합의
- 57% 이해관계자의 적극적 참여
- 38% 명확하게 정의된 역할
- 30% 공동된 도전과제에 대한 노력에 집중
- 30% 파트너 및 이해관계자 간 신뢰
- 19% 파트너 및 이해관계자 간 신뢰
- 16% 상대방의 프로세스를 수용하고자 하는 의지

출처: 혁신 우수사례 공모전에 제출된 사례들에 대한 OPSI의 분석 결과

일련의 사례 연구에서는 실제 프로젝트에서 그러한 성공요인이 중요하다는 사실을 보여 주고 있다. 예컨대 세 가지 사례 모두 성공의 기본 요소로서 신뢰를 강조하고 있다. 크바르켄 협의회와 잉글랜드-스코틀랜드 접경지역 포용성장협정은 강력한 정치적 지원과 리더십뿐만 아니라 거버넌스 프레임워크에 대한 합의 및 목표에 대한 집단적 이해의 중요성을 보여 준다. 또한 열린유럽협약(OED)과 크바르켄 협의회는 지원 확보 및 관계 강화를 위해 어젠다 설정 과정에서 이해관계자와 파트너들의 적극적인 참여가 중요함을 시사한다. 크바르켄 협의회는 한 대표자는 “협력하는 주체는 조직이 아닌 사람들이다”라고 언급했다.

특정 이니셔티브가 목표 달성에 실패한 이유에 관해 논의한 워크숍 토론과 면담에서 확인된 바와 같이, 더욱 근본적이고 상대적으로 덜 명백한 요소들도 작용한다. 이 보고서에서 언급한 바와 같이, 정치적 지원을 확보하고 공동된 임무와 전략에 합의하는 것은 매우 중요한 성공요인에 해당한다. 접경지역에 설치된 기관은 정치적 의지 또는 정부 역량의 정도와 함수 관계에 있을 뿐만 아니라, 특정한 국가 건설 전략을 반영하는 것일 수 있다. 그러한 전략이 인접(또는 다른) 국가와 양립할 수 없는 경우에는 국경을 초월한 거버넌스 구조가 정착할 수 없다. 따라서 정부는 중요한 사업에 착수하기 전에 성공요인이 어느 정도로 존재하는지 고려해야 하며, 국경을 초월한 잠재적 파트너와의 양립 가능성을 보장할 수 있어야 한다. 성공요인이 충분히 존재하지 않거나 확보가 어려운 경우, 국경을 초월한 혁신 노력의 추구는 타당성이 없는 일이 될 수 있다.

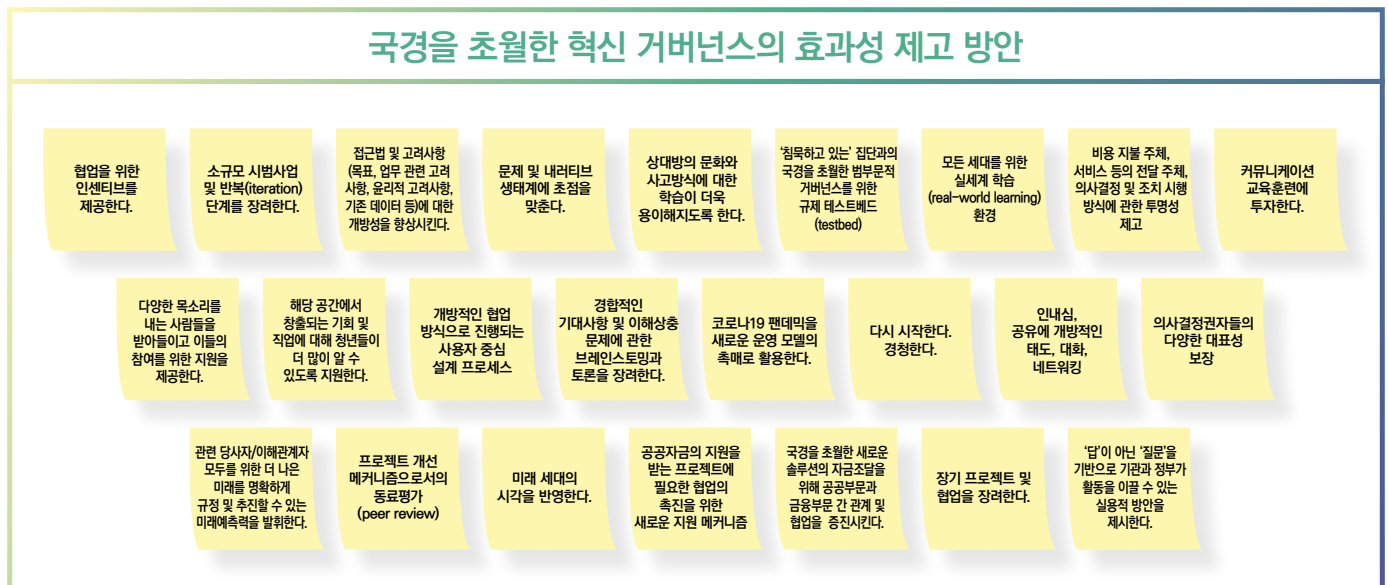
거버넌스 측면에서 볼 때, 이번 연구에서는 국경을 초월한 정부 혁신 노력의 여러 도전과제와 성공요인이 국경을 초월한 협력과 더 폭넓게 연관되어 있는 것으로 나타났다. 예컨대 두 유형의 활동 모두 타당성 있는 분야(예: 명확한 인센티브 또는 공동된 도전과제)에서의 협업 추진을 강조하며(OECD, 2013b), 포괄적인 공동 비전과 전략에 대한 정치적 약속과 합의의 필요성도 중요시한다. OECD는 이들 요소를 동시에 개발함으로써 신뢰가 증진되고, 장기적인 약속이 존재하고 각각의 파트너가 관계의 목적을 장기적으로 유지하는 가운데 구체적인 상황에

따라 그러한 방식의 개발이 도전과제로 간주될 수도 있고 성공요인으로 여겨질 수도 있다는 사실을 발견했다(OECD, 2013a). 단기적인 이익에 집중하기보다 그러한 장기적 초점을 공동으로 형성시키면 파트너들이 모든 비용과 편익이 균등하게 분배되도록 하려는 욕구 차원을 넘어 그러한 분배가 시간이 지남에 따라 어떻게 이루어질 것인지 전망하고 관련 당사자들이 수용할 수 있는 ‘기브 앤 테이크(give-and-take)’ 시스템을 개발하는 데 도움이 될 수 있다. 요컨대 “협업하지 않는 데 따른 비용이 실제로 더 많이 들 수 있는” 것이다(OECD, 2013a).

앞서 언급한 바와 같이, 작업을 수행하기 위해 모종의 공식적 또는 비공식적 거버넌스 기구와 사무국/팀을 설치하는 것이 중요하다. 성공 요인과는 반대 경우로, EU 집행위원회의 연구에 따르면 연구 및 혁신 부문의 국경을 초월한 협업의 실패 사례들은 “외교적인 이유 이외에 합의의 근거가 부족하고 협업의 실행에 대한 책임 결여가 특징”인 것으로 나타났다(European Commission, 2020). 이러한 연구 결과는 합의된 임무와 전략 및 작업 수행을 담당하는 기관/팀의 필요성을 부각시킨다.

워크숍 참가자들은 국경을 초월한 정부 혁신과 관련된 도전과제의 해결 및 성공요인의 장려에 도움이 되기 위해, 정부가 장단기적으로 취할 수 있는 조치에 대한 브레인스토밍 시간을 가졌다(‘그림 16’ 참조). 단기적 조치의 경우, 참가자들은 협업을 위한 인센티브 제공, 소규모 실험 및 시범사업 참여, 국경을 초월한 잠재적 활동과 관련된 고려사항과 목표에 대한 개방성 및 투명성 제고, 관련 행위자 및 영향을 받을 수 있는 사람들로 이루어진 광범위한 생태계에 대한 통찰적 지식의 활용 등과 같은 조치를 제안했다. 한편 장기적 측면에서는 실험과 협업을 지원하기 위해 실제 메커니즘과 도구를 구축하고, 다양한 잠재적 미래를 고려 및 추진할 수 있는 미래예측력을 발휘하며, 코로나19 팬데믹을 완전히 새로운 운영 모델의 구축을 위한 촉매로 활용하는 등의 조치를 제안했다.

그림 16: 워크숍 참가자들이 제안한 조치



출처: 국경을 초월한 혁신을 주제로 2021년 6월 3일, 7일 및 10일에 개최된 OPSI 워크숍.

제안된 조치에 대해 탐색하고 정부가 국경을 초월한 정부 혁신과 관련된 잠재적 편익 확보 및 도전과제 해결을 위해 거버넌스 구조를 어떤 식으로 구축해야 하는지에 대해 충분히 이해하기 위해서는 더 많은 연구가 필요하다. 향후 몇 개월에 걸쳐 OPSI와 MBRCGI는 국경을 초월한 정부 혁신의 다양한 모드를 더욱 심층적으로 탐색하는 보고서 2건을 추가로 발표할 예정이다. 또한 OPSI는 주요 전문가 및 이해관계자와 협력하여 각국 정부가 국경 및 관할지역을 넘나드는 협업을 통해 혁신을 지원할 수 있는 방안에 관한 실무적 지침을 담은 종합안내서(playbook)를 개발할 예정이다. 그 전에 OPSI와 MBRCGI는 정부가 국경을 초월한 도전과제의 관리 역량을 강화하기 위해 활용할 수 있는 일련의 권고사항을 이 보고서의 연구 결과에 기초하여 개발했다. 해당 권고사항은 다음 섹션에 제시되어 있다.

권고사항

권고 1: 정부의 최고 수준에서 정치인과 지도자들의 약속과 지지를 확보한다.

국경을 초월한 협업을 위한 혁신적인 거버넌스 접근법에 대한 정치인과 지도자들의 약속과 지지는 우선적 지위의 확보, 의사결정에 대한 영향력 발휘, 신뢰 구축 및 자원 확보를 위한 필요조건이며, 성공적이고 지속 가능한 이니셔티브를 위한 지원 및 혁신적 구조를 갖추기 위해서도 필수적이다. 정부는 그러한 약속이 존재하거나 확보할 수 있는 경우에만 국경을 초월한 혁신 노력을 추구해야 한다. 고위급 정치인과 지도자들은 혁신적인 거버넌스 장치와 방법론의 채택, 의사결정, 이니셔티브 또는 국경을 초월한 파트너십에 대한 지지, 장애물 제거 및 지속적 성공을 위한 그들의 영향력 활용에 있어서 핵심적인 역할을 한다.

권고 2: 국경을 초월한 활동은 타당성이 있고 국경을 초월한 협업을 위한 명확한 비전과 전략의 수립 과정에 모든 이해관계자가 참여할 수 있는 경우에만 추진한다.

국경을 초월한 정부 혁신 활동은 개별적으로가 아닌 집단적으로 다룰 때 문제를 더욱 효과적이고 효율적으로 해결할 수 있는 도전과제나 기회가 존재하는 경우와 같이 행동에 착수해야 할 분명한 필요성이 있을 때만 추구해야 한다. 또한 국경을 초월한 활동은 상호 이익과 같은 인센티브가 존재하고 변경 불가능한 디스인센티브(예: 자금조달 가능성 없음, 양립할 수 없는 국가 건설 전략)가 존재하지 않는 경우에 가장 효과적으로 수행된다. 국경을 초월한 활동이 타당성 있는 노력인 경우, 모든 파트너는 해결해야 할 도전과제와 그 구성요소, 포괄적 비전, 구체적 목표가 있고 조정 가능한 전략과 로드맵, 그리고 공동 행동의 추진을 위한 모든 파트너의 역할과 책임이 개괄적으로 규정되는 헌장을 공동으로 명시하고 이에 합의해야 한다. 파트너 간의 개방성과 투명성은 기대사항을 파악하고 신뢰의 기반을 구축하기 위해 매우 중요하다.

권고 3: 구조적 촉진 수단(enabler)이 마련되어 있는지 확인하고, 파트너들을 더욱 효과적으로 연결하고 집단적 활동의 방향을 제시하는 역할을 할 수 있는 적절한 시스템 역학(system dynamics)을 탐색한다.

하나의 시스템은 어떠한 효과를 발생시키는 역학 관계에 의해 상호 연결되어 있는 요소들로 구성되어 있다. 복잡한 시스템의 역학 관계를 생성 또는 변화시키려면 문제에 대한 새로운 접근법이 필요하다. 초기 단계에서의 비전 및 전략 개발 촉진을 위한 요소로 맞춤형 거버넌스 기구를 설치하고 조율 업무 및 목적 달성에 필요한 작업을 지원하는 전담 팀을 배치하는 방안을 고려한다. 그러한 역할은 경계를 넘나들며 수행되고 다양한 파트너들의 상황과 관행에 대한 공동된 이해를 촉진함으로써 국경을 초월한 활동을 조정하고 해당 활동의 양립 가능성을 보장해야 하며, 이해관계자의 참여와 상호작용도 촉진할 수 있어야 한다. 아울러 유대 강화 및 공동 행동의 촉진을 위해 공동 자금조달, 협업적 거버넌스, 공동 서비스 등과 같은 적절한 유형의 시스템 역학을 탐색한다.

다음 장에 계속 



권고 4: 협업과 관련된 비용과 편익을 공유하고, 편익은 발생하는 데 시간이 걸릴 수 있고 균등하게 분배되지 못할 수도 있음을 인식한다.

국경을 초월한 정부 혁신 활동은 모든 파트너 간의 ‘기브 앤 테이크(give-and-take)’가 결부되며, 각각의 파트너는 자신의 능력과 상대적 강점에 비례하는 기여를 제공하고 어느 정도의 편익을 취해야 한다. 이를 위해서는 모든 파트너의 역량, 자원 및 필요에 대한 공개적 고려와 논의가 필요하다. 또한 파트너들은 기여와 편익의 상대적 분포가 시간이 지남에 따라 변화할 수 있으므로 장기적인 전망과 시나리오를 고려해야 한다. 파트너 간의 비용과 편익을 사전에 고려하는 것이 중요하며, 편익은 발생하는 데 시간이 걸릴 수 있고 불균등하게 분배될 수도 있다는 점을 이해해야 한다. 협업하지 않았을 때의 비용 대비 순편익(net benefit)을 모든 파트너가 확보하는 것을 목표로 설정해야 한다.

권고 5: 시간이 흐름에 따라 관계를 강화하면서 서로에게 좋은 파트너가 되고 신뢰를 구축한다.

국경을 초월한 혁신은 파트너 간 관계, 신뢰 및 개방성에 크게 의존한다. 다시 말해, 모든 파트너는 참여적이고 개방적이며 신뢰할 수 있어야 한다. 여기에는 상호 이해와 같은 도전적 주제에 관한 토론, 권한 및 의사결정권의 공유, 동기 및 기대사항에 대한 투명성 유지, 상대방 파트너의 관료적 프로세스 내에서 작업하고자 하는 의지 등이 포함된다. 정부는 파트너들이 서로의 강점을 파악하고 더 어려운 시기에 인내할 수 있도록 지속적인 관계를 조성하는 데 시간을 투자해야 한다. 국경을 초월한 혁신 네트워크와 정기적인 비공식 모임은 그러한 노력에 도움이 될 수 있다.

이 보고서의 작성을 위한 연구, OPSI 워크숍 및 혁신 우수사례 공모전을 진행하는 과정에서 ‘신뢰’는 도전과제(신뢰가 결여되어 있는 경우)이자 성공요인(신뢰가 존재하거나 구축될 수 있는 경우)으로 여러 차례 언급되었다. 단순히 “신뢰를 구축하라”는 권고를 제시할 수는 없다. 위에 열거된 다섯 가지 권고사항을 시간을 들여 신중하고 일관된 방식으로 실행하면 신뢰의 기반을 확립하고 국경을 초월한 정부 혁신에 성공할 수 있는 환경과 문화를 조성하고 일련의 관계를 구축하는 데 도움이 될 것이다.

참고 문헌

- Amuasi, J.H. et al. (2020), "Reconnecting for our future: *The Lancet* One Health Commission", *The Lancet*, Vol. 395, No. 10236, pp. 1543-1544, www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0140673620310278?via%3Dihub.
- Baud, M. and W. Van Schendel (1997), "Toward a comparative history of borderlands", *Journal of World History*, Vol. 8, No. 2, pp. 211-242, www.jstor.org/stable/20068594.
- Buckley, P.H., J. Belec and A.D. Anderson (2017), "Modeling cross-border regions, place-making, and resource management: a delphi analysis", *Sustainability*, Vol. 6, No. 3, p. 32, www.mdpi.com/2079-9276/6/3/32.
- Castanho, R. et al. (2018), "Identifying critical factors for success in cross border cooperation (CBC) development projects", *Habitat International*, Vol. 72, pp. 92-99, www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397516307731.
- Curry, S. (2021, 16 June), "Report: Ransomware attacks and the true cost to business", *Malicious Life*, www.cybereason.com/blog/report-ransomware-attacks-and-the-true-cost-to-business.
- Edelman (2021), *Edelman Trust Barometer 2021*, Edelman, Chicago, IL, www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf.
- Elmas, M. (2020, 20 October), "NSW bushfire council support group re-established for 2020-21 summer", *The Mandarin*, www.themandarin.com.au/142892-bushfire-council.
- European Commission (2020), *Mutual Learning Exercise on National Strategies and Roadmaps for International Cooperation in R&I. International R&I Cooperation Policies Revisited: Sustained Challenges and New Developments*, Brussels, https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio/report/ML%2520INCO_Final%2520Report%2520PDF_0.pdf.
- European Commission (2018), *Assessment of the Application of EGTC Regulation: Final Report*, Brussels, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_egtc_applic_en.pdf.
- European Committee of the Regions (2021), *List of European Groupings of Territorial Cooperation*, Brussels, https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf?Web=0.
- Filer, T. and A. Weiss (2020), *Digital Minilateralism: How Governments Cooperate on Digital Governance*, Bennett Institute, Cambridge, UK, <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/digital-minilateralism-how-governments-cooperate-d/>.
- Goldfinch, S., R. Taplin and R. Gauld (2021), "Trust in government increased during the Covid-19 pandemic in Australia and New Zealand", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 80, No. 1, pp. 3-11.
- Lundquist, K-J. and M. Trippel (2009), "Towards cross-border innovation spaces: A theoretical analysis and empirical comparison of the Öresund region and the Centrope area", SRE-Discussion Papers 2009/05, WU Vienna University of Economics and Business, <https://ideas.repec.org/p/wiw/wus009/610.html>.

Hirvikoski, T. et al. (2020), Co-Creating and Orchestrating Multistakeholder Innovation, Laurea University of Applied Sciences, Vantaa, Finland, www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/344909/Laurea%20Julkaisut%20143.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Kurowska-Pysz, J., R. Castanho and L. Loures, (2018), "Sustainable planning of cross-border cooperation: A strategy for alliances in border cities", Sustainability, Vol. 10, No. 5, p. 1415, www.mdpi.com/2071-1050/10/5/1416/htm.

Makkonen, T., Weidenfeld, A. & Williams, A., 2017. Cross-Border Regional Innovation System Integration: An Analytical Framework. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 108(6), pp. 805-820.

Mazzucato, M. (2019), Governing Missions in the European Union, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/contact/documents/ec_rtd_mazzucato-report-issue2_072019.pdf

Miörner, T. et al. (2018), "Creating institutional preconditions for knowledge flows in cross-border regions", Environment and Planning C: Politics and Space, Vol. 36, No. 2, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2399654417704664>.

Moonen, T. et al. (2020), Network Effects: The Innovation Multipliers of International Collaboration for Cities and Subnational Governments, Nesta, London, https://media.nesta.org.uk/documents/Network_Effects_-_final_draft_2020.09.22.pdf.

OECD (2021a), *Strengthening Climate Resilience: Guidance for Governments and Development Co-operation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4b08b7be-en>.

OECD (2021b), Coronavirus (COVID-19) vaccines for developing countries: An equal shot at recovery, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-vaccines-for-developing-countries-an-equal-shot-at-recovery-6b0771e6.

OECD (2021c), *Understanding the Spillovers and Transboundary Impacts of Public Policies: Implementing the 2030 Agenda for More Resilient Societies*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/862c0db7-en>

OECD (2021d), Using trade to fight COVID-19: Manufacturing and distributing vaccines, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021e), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

OECD (2021f), *International Regulatory Co-operation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b28b589-en>.

OECD (2020a), *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>.

OECD (2020b), "Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/883d2961-en>.

OECD (2020c), The Covid-19 crisis: A catalyst for government transformation? *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018a), *Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018b), *International Regulatory Co-operation: Adapting rulemaking for an interconnected world*, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/international-regulatory-cooperation-policy-brief-2018.pdf>

OECD (2017a), *Cross-border Co-operation and Policy Networks in West Africa: Sahel and West Africa Club*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265875-en>.

OECD (2017b), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en>.

OECD (2016a), "Cross-border governance arrangements for STI", in *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en.

OECD (2016b), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>.

OECD (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD/LEGAL/0406, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013a), *Regions and Innovation: Collaborating across Borders*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264205307-en>.

OECD (2013b), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>.

OECD (2013c), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>.

OECD (1994), *Regulatory Co-operation for an Interdependent World*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264062436-en>.

Saunders, C. (2020, 15 June), "The national cabinet has worked. Can it last?", *The Mandarin*, www.themandarin.com.au/135124-the-national-cabinet-has-worked-can-it-last.

Stjernberg, M. and H.R. Sigurjónsdóttir, (2020), *The Kvarken Ferry Link and its Importance in Cross-border Cooperation and Integration*, Nordregio, Stockholm, www.kvarken.org/wp-content/uploads/2020/12/the-kvarken-ferry-link-and-its-importance-in-cross-border-cooperation-and-integration.pdf.

United Nations (2020), *Report of the Secretary-General: Roadmap for Digital Cooperation*, New York, www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf.

[the-kvarken-ferry-link-and-its-importance-in-cross-border-cooperation-and-integration.pdf](http://www.kvarken.org/wp-content/uploads/2020/12/the-kvarken-ferry-link-and-its-importance-in-cross-border-cooperation-and-integration.pdf).

United Nations (2020), Report of the Secretary-General: Roadmap for Digital Cooperation, New York, www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf.

Wong Villanueva, J.H., T. Kidokoro and F. Seta (2020), "Cross-border integration, cooperation and governance: A systems approach for evaluating "good" governance in cross-border regions", *Journal of Borderlands Studies*, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08865655.2020.1855227.

Yu-Che Chen et al. (2019), "Cross-boundary e-government systems: Determinants of performance", *Government Information Quarterly*, Vol. 36, No. 3, pp. 449–459, www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X18300509.





OPSI

Observatory of
Public Sector Innovation

مركز محمد بن راشد
للابتكار الحكومي
MOHAMMED BIN RASHID CENTRE
FOR GOVERNMENT INNOVATION



cross-border.oecd-opsi.org