Draft 2024.05.

2020년대 이후 영국의 새로운 공공기관 디자인

Designing new public institutions for the UK in the 2020s and beyond

Geoff Mulgan, TIAL, 2024년 5월

Professor Sir Geoff Mulgan, University College London and the Institutional Architecture Lab, May 2024

요약

총선을 앞두고, 새로운 정부가 어떤 새로운 기관을 설립할지에 대한 관심이 높아지고 있다. 노동당은 그레이트 브리티시 에너지(Great British Energy), 국가 돌봄 서비스(National Care Service), 스킬스 잉글랜드(Skills England), 가치 대비 비용 사무소(Office for Value for Money)를 약속하고 있다.

이 문서(여기에서 읽을 수 있다. 또는 아래 링크 참조)는 기관 디자인의 역사, 어떤 기관이 살아남고 그렇지 못하는 이유, 다른 부문과 국가로부터 배울 수 있는 교훈, 새로운 디자인 원칙, 그리고 향후 10년 동안 영국에서 새로운 기관을 창설하기 위한 다양한 잠재적 우선순위에 대해 다룬다.

이 문서는 닉 피어스(Nick Pearce)와 제가 2024년 5월에 영국 학술원에서 공동 주최하는 세션을 앞두고 작성되었으며, 여러 국가 정부, 록펠러 재단, UNDP와 함께 기관 아키텍처 연구소(tial.org)에서 진행하는 글로벌 프로그램과 연계되어 있다.

배경

영국은 우체국과 BBC부터 NHS, 메트로폴리탄 공공사업위원회, 영국 도서관, 예술위원회, 오픈 유니버시티에 이르기까지 공공기관 설립에 있어 뛰어난 역사를 가지고 있다. 일부는 정부의 한 부분으로서, 다른 일부는 독립성을 유지하면서도 공공의 이익을 위해 설계되었다. 어떤 기관은 일상생활의 일부가 되었지만, 다른 기관은 곧 사라졌다.

윈스턴 처칠이 '우리가 건물을 디자인하지만, 그 건물은 우리를 만든다'고 했던 말은 유명하다. 이는 기관 아키텍처에도 적용된다—우리가 학교, 법원, 병원, 규제 기관, 의회를 디자인하지만, 그것들은 우리가 하는 일 뿐만 아니라 우리의 사고방식에도 영향을 미친다.

기관은 도서관 운영, 병원 관리, 군대 운영, 과학 지원 또는 복지 서비스 제공과 같은 특정 작업이 일반적인 관료제보다 고유한 정신, 방법론 및 역량을 필요로 하기 때문에 존재한다. 따라서 새로운 작업은 종종 새로운 기관을 필요로 하며, 전 세계적으로 AI의 거버넌스에서 탈탄소화, 정신 건강에 이르기까지 다양한 작업에 많은 활동이 있음을 보여준다.

놀랍게도, 영국이나 전 세계적으로 공공기관 구조에 대한 전문 지식을 갖춘 조직은 아직 없으며, 정당과 정부는 종종 위원회를 구성하거나 디자인 컨설팅을 (외부 디자인기업에) 의뢰하는 데 그치며, 이는 종종 전통적인 모델의 재활용으로 이어진다.

비즈니스 세계는 매우 다르다. 조직 혁신에 관심을 가진 수백 개의 센터와 새로운 형태에 대한 열띤 논쟁이 있다. 이는 검색 엔진(구글), 알고리즘(틱톡), 플랫폼(아마존, 알리바바)을 중심으로 한 거대한 글로벌 기업의 구조에 극적인 변화를 가져왔다. 한 세대 전만 해도 세계 최대의 택시 회사(Uber와 DiDi)가 택시를 소유하지 않거나, 세계 최대의 숙박 제공업체(에어비앤비)가 호텔을 소유하지 않을 것이라고 상상하기는 어려웠다. 반면, 공공 부문의 기관 디자인에 대한 창의성은 상대적으로 부족하여 최근 수십 년 동안 크게 발전하지 않았다.

새로운 기관은 정부 성격을 정의하지만, 딜레마를 야기한다

새로운 기관은 영국 역사에서 결정적인 역할을 했으며, 종종 정부의 성격을 정의하고 시민들에게 극적으로 다른 결과를 가져왔다. NHS, 영국 철도, 신도시, 석탄위원회 등은 애틀리 정부의 성격과 유산을 형성하는 데 도움을 주었다. 대처 정부는 다음 단계 기관(Next Steps Agencies), 민영화, 그리고 도시 재생에 '할 수 있다'는 정신을 불어넣기 위해 런던 도크랜드 개발공사와 다른 대도시의 유사 기관들을 설립함으로써 효율적이고 비즈니스 지향적인 정부로 자신을 정의하려 했다. 블레어와 브라운 정부는 슈어스타트(SureStarts), 권한이 부여된 행정부, 선출된 시장들의 유산을 남겼다.

지난 수십 년 동안 많은 새로운 기관이 설립되었다. 여기에는 수십 개의 지역 TECs, LEPs, 학습 및 기술 위원회, 러언다이렉트(LearnDirect), NOMS, 코넥션스(Connexions), 평등 및 인권 위원회, 국가범죄청, 예산책임사무소, 인프라 및 프로젝트 기관, 영국우주청, 학생사무소, 금융행동청, 보건안전국, 국립임상보건우수연구소(NICE), 영국연구혁신(UKRI),

고급연구혁신청(ARIA)이 포함된다. 스코틀랜드 국립투자은행, 웨일스의 미래세대위원회, 올해의 북아일랜드 화해 및 정보 복구 독립위원회(ICRIR) 등 분권된 국가에서도 많은 기관이 설립되었다.

그러나 이러한 새로운 기관 설립의 홍수에도 불구하고, 집권당은 종종 새로운 기관의 역할에 대해 회의적이었다. 일부 보수 정부는 이념적인 이유로 공공기관 신설에 관심이 적었다(가능하면 기능을 민간 부문으로 이전하는 것이 우선되었기 때문). 지난 노동당 정부의 지도자들은 전임자들보다 유산 기관을 남기는 데 훨씬 덜 관심을 가졌다.

이러한 회의론에는 몇 가지 타당한 이유가 있었다. 모든 정부, 특히 자원이 제한된 정부는 잘못 디자인된 새로운 기관의 설립이 하루 동안 헤드라인을 차지할 수는 있겠지만, 그 뒤 많은 관리 및 입법 시간, 자금 소모에도 효과는 미미할 수 있다는 점에 대해 걱정할 수 밖에 없다. 이러한 회의론은 종종 고위 인사들에 의해 조장된다. '기득권자의 회의론의 철칙'은 기존 기관의 최고 자리에 오른 사람들이 새로운 기관의 필요성에 진정으로 회의적이며, 새로운 작업은 기존 기관에 맡겨야 한다고 늘 확신할 것이라고 말한다(그리고 때로 그것이 옳을 때도 있다).

회의론의 또 다른 이유는 기관과 사회적, 경제적 결과 사이의 관계가 복잡하기 때문이다. 과거 이론들은 성장이 강력한 기관의 설립으로 이어진다거나, 반대로 강력한 기관이 경제 성장을 촉진한다거나, 또는 국가들이 역사의 함정에 빠져 그들의 기관 운명을 바꿀 여지가 거의 없다고 주장했었다. 모든 이론은 일부 현상을 설명할 수 있지만, 예외가 너무 많기 때문에 과도한 일반화에 대해서는 신중해야 한다.

지속성과 견고성

관련된 딜레마는 지속성에 관한 것이다: 새로운 기관이 단순히 다른 정당이 집권하자마자 폐지된다면, 새로운 기관에 많은 정치적 자본을 투입하는 것은 의미가 없다. 많은 새로운 기관들이 실제로 단명했다. TECs, LEPs, LSCs, 감사위원회, RDAs, 코넥션스, 보건촉진청, 영국영화위원회 등 많은 기관이 그 예이다.

왜 이렇게 많은 기관이 취약했을까? 가능한 답은 많다. 일부는 정치적 상징성 때문에

폐지되었다. 그러나 아마도 너무 많은 기관이 충분히 심도 있는 생각 없이 행동의 모습을 보여주기 위해 설립되었을 것이다. 아마도 너무 많은 기관이 적합하지 않은 전통적인 모델(NDPBs, 행정기관, 규제기관 등)을 사용했을 것이다. 그리고 아마도 너무 많은 경우에 디자인이 문화, 지능 또는 관계의 문제보다는 권한, 재정 및 조직도에만 초점을 맞추었을 것이다.

모든 새로운 기관은 어려움—좌절, 스캔들, 실패—에 직면하게 되기 때문에, 이러한 일이 발생할 때 대중과 관련 이해관계자 및 전문가 커뮤니티로부터 신뢰를 받을 수 있는지가 중요한 질문이 된다. 가장 오래 살아남은 기관 중 일부는 강력한 도덕적 정신과 사명감, 그리고 역량과 우수성을 갖추었다. 일부—특히 BBC와 NHS—는 대중과 직접적인 관계를 맺었으며, 매우 정기적이고 직접적인 소통을 위해 노력했다. 다른 기관은 보다 기술적이었지만 주요 이해관계자와 전문가들을 설득했거나(NICE가 좋은 예) 운이 좋았다(예를 들어, 예산책임사무소는 트러스 총리직과의 짧은 상호 작용을 통해 기관 역할이 크게 강화되었다). 잠정적인 결론은 도덕적 목적과 사명, 인식된 역량 및 강력한 관계의 조합이 공공기관 생존의 열쇠라는 것이다.

우리는 다른 산업과 다른 국가로부터 무엇을 배울 수 있을까?
역사는 어떤 유형의 기관이 가장 성공할 가능성이 높은지에 대한 많은 통찰력을 제공한다. 그리고 분명히 어떤 나라에서든 선택 가능한 옵션은 과거에 내린 결정과 현재의 문화와 규범에 의해 강하게 영향을 받는다. 전쟁이나 전염병과 같은 심각한 위기가 새로운 옵션을 열어줄 수 있지만 경로 의존성은 기관 디자인에 매우 중요하다.
그러나 과거에 대한 이해는 현재와 미래에 대한 이해와 결합되어야 한다. 왜냐하면 어떤 시대의 조직적 선택은 그 시대의 가치와 이용 가능한 기술과 방법을 반영하기 때문이다.

변화하는 가치들은 많은 기존 기관들이 구식이고 경직되고 위계적이라는 인식과 씨름하게 만들었고, 이는 공공 참여와 투명성, 환경 영향 및 평등과 같은 문제에 대한 책임성에 더 많은 관심을 가져오게 했다. 이러한 가치 변화는 국가로부터 부분적으로나 전체적으로 독립된 공익 기관의 창설을 장려했다. 상호조합(예: 웨일스 워터), 기금(예: 네스타 또는 교육기금재단), 사회적 미션의 금융 기관(예: 빅 소사이어티 캐피탈), 그리고 공공 부문에서 분사된 많은 케어 제공자, 주택 및 기타 서비스 제공자들이 생겼다.

기술과 기법도 병행하여 사용 가능한 옵션을 변경했다. 조직의 일상 생활의 많은 부분이 소통, 데이터, 지식 및 의사 결정에 관한 것이므로, 이러한 분야에서의 극적인 혁신의 시대가 조직 디자인에도 영향을 미친 것은 놀라운 일이 아니다. 세계에서 가장 큰 기업들 중 대부분은(메타와 알파벳에서 바이트댄스/틱톡과 아마존까지) 플랫폼, 알고리즘 및 데이터를 중심으로 구조화되어 있다. 시민 사회에서도 위키피디아와 같은 일상 플랫폼이나 부어트조르그(Buurtzorg)와 같은 모델, 그리고 다양한 상호조합, 협동조합, B-코프 및 CIC(영국에 약 29,000개가 있음)를 통해 많은 혁신이 이루어졌다. 이들 중 일부는 여전히 공공 부문의 많은 부분에 남아 있는 전형적인 19세기식 사일로와는 매우 다른 방식으로 수평과 수직을 혼합한 '메시' 구조를 가능하게 했고 낮은 조정 비용의 이점을 얻게 되었다.

또한 블록체인의 사용에 대한 많은 발명과 추측이 있었다. 예를 들어 13,000개 이상의 블록체인 기반 DAO(탈중앙화 자율 조직)가 200억 달러 이상의 자산을 관리하고 있으며, 최근에는 일상적인 프로세스 관리(작업 할당에서 협상까지)나 혁신 지원을 위해서 조직 디자인에 AI를 통합하는 방법에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 모델은 전통적인 공공 행정의 전형적인 피라미드 구조보다는 플랫한 구조, 더 큰 유연성, 그리고 지능이 어떻게 조직되는지에 더 큰 강조점을 두는 경향이 있다.

그러나 영국에서의 공공기관 디자인은 이러한 발전에 거의 영향을 받지 않았다. 최근 수십 년 동안 설립된 기관 중 거의 아무도 위에서 언급한 기술적 아이디어를 사용하지 않았다.

놀랍게도, 다른 국가로부터의 학습은 거의 이루어지지 않았다. 영국 정부는 긴축 정책, 브렉시트, COVID, 정치적 불안정으로 인해 힘든 10년을 보냈다. 이로 인해 더 외향적인 접근이 시도되지 못했다. 대신, 최근의 기관 디자인은 본질적으로 영국의 선례에 의존했다(화이트홀과 공공 부문의 조직에 대한 최근 보고서들 대부분이 영국의 기존 사례와 참고 자료에 크게 의존하고 있다는 점은 놀랍다).

그러나 특정 모델을 정확히 복제하기는 어렵더라도, 다른 국가로부터 배울 수 있는 많은 교훈이 있다. 잠재적으로 관련 있는 예로는 새로운 복지 제공자(현재 GDP의 2%를 차지하는 호주의 국가장애보험제도처럼), 새로운 산업 정책 수단(중국의 수조 달러 규모의 정부 지침 기금), 노동 시장에 영향을 미치는 새로운 방법(남아프리카의 고용평등위원회(CEE)), 새로운 돌봄 조직 방식(콜롬비아의 케어 블록스) 등에 이르기까지 다양하다.

전 세계 정부가 아직 인터넷 시대에 결정적으로 진입했다고 주장할 수는 없을 것이다(영국이 gov.uk를 통해 시민들과의 일상적 상호 작용을 간소화하는 데 비교적 성공했지만), AI 시대는 더더욱 그렇다. 그러나 디지털 기술이 급진적인 새로운 디자인을 촉발한 많은 놀라운 사례가 있다. 새로운 신원 관리 방식(인도의 고유식별기관, 아드하르를 담당하는 기관과 오픈 네트워크 포 디지털 커머스 같은 최근의 파생 기관), 광범위한 공공 서비스와 비즈니스를 지원하는 에스토니아의 X-로드와 우크라이나의 Diia와 같은 디지털 연계 구조, 대만 의회와 연계된 민주주의의 급진적 혁신인 vTaiwan 등이 그 예이다.

다른 국가들로부터 더욱 창의적인 사고를 촉진하는 데 유용한 자극을 제공받을 수 있다. 예를 들어, 덴마크는 국가 기능과 지방 기능이 어떻게 상호 연계될 수 있는지 (지방 정부가 세금 징수에 역할을 함) 또는 기금과 기부금의 중요한 역할(Landsbyggefonden (LBF)과 같은 국가건축기금—덴마크의 젊은이들이 영국의 동년배들보다 훨씬 더 잘 지원받는 이유 중 하나)과 덴마크 자연기금(2015년)과 사회투자기금(2019년)의 최근 창설 사례를 보여준다.

현재 영국에 많은 것을 가르쳐줄 수 있는 현재 진행 중인 프로젝트들도 있다. 예를 들어, 독일은 비즈니스, 공공 부문, 시민 사회에서 기술 채택을 촉진하기 위한 새로운 기관—DATI—를 설립하고 있다. 이는 영국의 생산성 문제를 해결하는 데 중심적인 이슈가 될 가능성이 크다.

위에서 언급한 기관들은 지속 가능성을 목표로 한다. 그러나 많은 국가에서 더 시간 제한적이고 임시적인 구조로의 전환이 있었다. 이는 전쟁과 위기 동안 어느 정도 항상 있었지만, 이제는 다른 맥락에서도 유용한 것으로 인식되고 있다. 예를 들어, UAE는 '가능성의 부처(Ministry of Possibilities)'를 통해 부처에서도 이를 실행했으며, 이러한 접근 방식은 문제 해결과 미션에 명확히 관련이 있다.

떠오르는 디자인 원칙

공공기관은 매우 다양하며, 그래야만 한다. 과거에 이들을 행정기관과 같은 표준화된 형태로 압축하려는 시도는 종종 실패했고 역효과를 냈다.

그러나 여러 분야에서 옵션의 범위와 관련성을 넓히는 데 도움이 되는 몇 가지 새로운

디자인 원칙이 있다. 이러한 원칙 중 일부는 기관 아키텍처와 디자인 툴킷에 대한 개요와 사례 연구를 포함해 TIAL 웹사이트에 설명되어 있다. 우리는 특히 디자인 작업에 도움이 되는 다섯 가지 원칙을 강조한다:

역동적인 은유: 다양한 은유가 디자인을 이끌 수 있다. 전통적인 피라미드나 클래식한 조직도를 의존하는 대신, 네트워크, 소함대, 균사체 등 자연과 컴퓨터 과학에서 가져온 아이디어를 활용할 수 있다.
공유 지능: 과거에 기관 디자인의 주요 초점은 법과 경제, 다시 말하면 권한과 재정(예산)의 조직이었다. 이것들은 여전히 중요하지만, 이제는 지능, 데이터, 지식이 기관 디자인의 중심이 되고 있으며, 이것은 비즈니스에 있어서도 마찬가지이다. 이는 기관 내부에서 일어나는 일뿐만 아니라 전체 시스템에 어떻게 기여하는지, 사람들이나 기업, 다른 조직들이 성공적으로 행동하는 데 필요한 지능을 지원하는지를 포함한다.
메시와 사일로: 이와 관련하여 정부가 점점 더 여러 사일로, 여러 계층, 여러 조직을 연결하고 '정부 전체'의 행동을 가능하게 하는 교차하는 '메시'를 조직할 방법을 모색하고 있다는 것이다. 이는 종종 공유 지식을 기반으로 한다.
스파링과 생태계: 기관은 협력, 경쟁, 도전의 풍경이나 생태계 내에 위치한다. 어떤 기관도 섬이 아니다. 따라서 디자인 작업은 새로운 기관을 둘러싼 환경, 안주와 침체를 피하기 위해 어떻게 가장 잘 도전할 수 있는지도 고려해야 한다.
더 많은 목소리와 포용: 마지막으로, 의견과 책임성을 조직하는 새로운 방식에 대한 관심이 증가하고 있다. 수혜자를 의사 결정에 참여시키고 서비스를 '공동 생산'하며, 때로는 커뮤니티에 더 공식적인 권한을 부여하고, 더 넓은 전문 지식과 집단 지성을 활용하는 것이다.

이러한 디자인 원칙을 활용하여 나오는 더 풍부한 옵션 메뉴는 앞으로 더 민첩하고 효과적이며 합법적인 기관을 만드는 데 도움이 될 수 있다.[i]

영국의 미래 공공기관 디자인을 위한 몇 가지 우선순위

이러한 아이디어를 영국에서 어떻게 활용할 수 있을까? 향후 10년 동안 영국은 AI 규제부터 탈탄소화 조율, 돌봄 및 정신 건강 제공, 낮은 생산성 해결, 사이버 보안 보장에 이르기까지 일련의 거버넌스 격차를 메우기 위해 많은 새로운 기관이 필요할 것으로 보인다.

노동당은 이미 '그레이트 브리티시 에너지 Great British Energy', '스킬스 잉글랜드 Skills England', '가치 대비 비용 사무소 Office for Value for Money' 등을 창설하겠다고 약속했다. 노동당과 스코틀랜드 국민당은 국가 돌봄 서비스를 약속했고, 보수당은 AI 안전 연구소를 통해 영국을 AI 규제의 선두주자로 만들겠다고 했다.

여기서는 2020년대 후반 영국에서 공공기관 혁신이 일어날 가능성이 있는 몇 가지 분야를 간략히 설명하겠다. 현재의 체제로는 이 모든 분야에서 충분하지 않을 것이다.

기술과 생산성을 위한 조정 기관

지난 수십 년 동안 LEPs, TECs, LSCs, RDAs 등 기술, 견습, 경제 개발에 대한 공공 조직과 비즈니스의 작업을 조정하기 위해 많은 공공 기관이 설립되었다. 그러나 이들은 지속 가능하지 않았고, 기술 훈련과 학습에 대한 투자는 감소했다. 기술 정책은 일반적으로 직업의 질, 작업 조직, 기업 수준의 혁신에 대한 논의와 분리되어 있으며, 단순히 기술 공급으로 축소되어 고용주가 이를 어떻게 활용하는지는 고려되지 않는다. 따라서 기술 정책을 혁신 증진과 생산성 향상 전략과 어떻게 통합할지, FE에서 견습에 이르는 기술 제공에 전략적 방향을 제시하고 지역 경제 발전을 촉진하는 새로운 옵션에 주목해야 한다. 많은 국가들이 호주의 Jobs Skills Australia나 싱가포르의 SkillsFuture와 같은 새로운 모델을 실험하고 있으며, 이는 데이터, 지식, 네비게이션 도구, 부문별 산업 전략과 관련하여 국가 수준에서의 표준화가 운영 및 자금의 이양과 결합될 수 있는 분야일 수 있다.

임금 관련 파트너십 조직

많은 사람들은 공공 기관이 임금과 보상의 진화를 이끌어 명백한 불평등을 시정하는 데 중요한 역할을 할 것으로 본다. 저임금위원회는 정부와 비즈니스를 연결하고 최저임금을 성공적으로 합법화한 드문 최근 성공 사례다. 노동당은 예를 들어 사회 돌봄 분야에 대한 '공정 임금 협정'을 약속했으며, 이는 영국이 다른 국가를 본받아 강력한 부문별 임금 기관으로 돌아가야 하는지에 대한 더 큰 질문을 제기한다.

돌봄

최근 몇 년 동안 국가보건서비스(NHS)를 반영한 형태의 국가 돌봄 서비스를 만들자는 논의가 많았다. 그러나 세부 사항은 보통 부족하고 대부분의 관심은 재정에 집중된다. 자금을 제대로 확보하는 것이 중요하겠지만, 지식과 데이터의 조직, 가치와 정신, 성과에

대한 감독과 지원, 집중된 혁신, 그리고 이 부문의 많은 문제를 해결하기 위한 적극적인 개발 역할도 중요하다. 새로운 기관은 지방 정부와 연결되고, 20년 이상 논의되어 온 더 '관계적인 국가'의 아이디어를 채택하는 일종의 '메시' 구조여야 할 것이다. 그러나 현재 돌봄은 직원의 임금, 안정성, 기술을 높이고 매우 낮은 수준의 디지털화를 해결하기 위해 해야 할 일이 많다. 이는 새로운 국가 프레임워크나 기관을 만들기 위한 단계적 접근을 시사하지만, 옵션은 매우 늦었다.

정신 건강

정신 건강이 공공 및 정책 의제에서 꾸준히 상승하고 있지만, 정신 건강 기관과 신체 건강 관련 기관 간의 불균형은 더욱 명확해졌다. 정신 건강 기관은 더 취약하고, 덜 보이고, 자금이 부족하며, 지위도 상당히 낮다. 하지만 무엇이 더 나은 결과를 가져올까? 이는 국가 정부와 도시 및 지역 모두의 문제로, 가장 급성한 치료와 돌봄의 필요뿐만 아니라 인구 수준의 정신 건강 문제도 다루어야 한다. 호주의 빅토리아 주는 왕립위원회의 권고를 따라 서비스의 형태를 만들고 제공하는 새로운 기관인 '빅토리아 정신 건강 및 웰빙 협력 센터'를 설립하고 있는 흥미로운 현재 사례다.

주택 및 계획

주택은 향후 10년 동안 영국의 최우선 과제 중 하나가 될 것이며, 주택 건설 수준을 크게 높이는 데 명백한 역량 격차가 있다. 한 견해로는 지방 당국에 더 많은 권한과 자금을 제공하여 신속하게 행동하게 하는 것이 핵심이다. 다른 견해로는 개발자가 중심적인 역할을 할 것이라고 가정하고 인센티브의 관점에서 문제를 본다. 그러나 과거 역사에서 그랬듯이 새로운 기관이 자원 조율, 계획 및 디자인을 통해 토지 가치 상승을 새로운 건물로 재투자하는 더 나은 방법을 보장하는 해답의 일부가 될 수 있다. 최소한 홈즈 잉글랜드의 역할과 권한은 재고되어야 한다.

인프라

국립인프라위원회는 2015년에 설립되었다. 그 역할은 검토하고 권고를 하는 것이지만, 이는 종종 통합된 행동을 위한 기관 역량의 부족을 강조한다. 새로운 정부는 초당적 지지를 받아 계획하고 실행을 감독할 수 있는 더 강력한 기관이 필요한지 고려해야 할 것이다.

중앙정부와 지방정부의 조정

중요한 문제는 기술, 교통, 치안, 돌봄 등 주제에 대해 자금 조달, 기준 및 실행 측면에서

국가와 지방의 행동을 어떻게 조정할 것인가이다. 이러한 책임 중 일부는 통합 당국으로 흡수되고 있다. 그러나 이 경우에도 일부 기능은 국가 수준에서 형성되고, 데이터, 지식, 표준 및 증거의 중앙 집중화된 조율이 지역 전달 및 우선순위 설정과 함께 이루어지는 '메시 구조'가 필요할 것이다. 명백한 기관 격차가 있다: 영국의 어느 도시도 여러 계층의 정부를 대학과 연결하여 공공 문제 해결에 기여하는 잘 발달된 기관이 없다(2000년대의 런던 콜라보레이티브처럼). 탈탄소화에 필요한 파트너십 구조를 가진 곳도 없다(브리스톨의 시티 리프 파트너십처럼 유망한 접근 방식을 가진 곳도 있지만). 런던의 LOTI나 리즈의 Data Mill North와 같은 좋은 이니셔티브에도 불구하고, 데이터를 체계적으로 연결하여 문제 해결을 돕는 효과적인 방법을 가진 곳도 없다.

순 제로 경제로의 전환을 위한 기관

모든 국가는 모든 수준에서 기업, 부문 기관, 정부의 상호 약속을 내재화하려는 순 제로 경제의 새로운 기관 디자인과 씨름하고 있다. 경로와 로드맵을 감독하는 협력 구조의 인상적인 사례들이 있으며, 과거에 영국은 법적 구속력이 있는 목표를 가진 2008년 기후변화법, 에너지 및 기후변화부, 진행 상황을 모니터링하는 기후변화위원회, 그린 투자은행 등 기후와 관련된 다양한 기관 혁신을 실험했다. 이 중 일부는 나중에 해체되었고, 영국은 기관 역량의 부족이 때때로 요인으로 지목되는 가운데 탈탄소화(특히 주택 에너지와 열 펌프와 관련하여)에서 어려움을 겪고 있다. 다른 국가들은 부문별 경로와 로드맵, 수많은 조정 기관 등을 포함하여 많은 기관을 만들었다. 영국은 여러 수준에서 어떤 기관과 구조가 필요한지 결정해야 할 것이다.

과학과 기술

영국 정부는 최근 몇 년 동안 과학과 기술 분야에서 여러 기관을 설립했다. 여기에는 여러 자금 지원 기관을 통합한 영국연구혁신청(UKRI)과 고위험 기술에 자금을 지원하는 ARIA가 포함된다. 이러한 기관들이 성공할지는 아직 미지수이며, 다른 국가들의 경험에서 배운 진지한 분석이 거의 이루어지지 않았다는 관찰이 있다(예를 들어, 노르웨이의 UKRI와의 관련성이나 프랑스와 독일이 ARIA와 유사한 시도를 했을 때). 개인적으로는 영국이 운송과 에너지와 같은 분야에서 연구개발, 정책, 규제를 연결하고 이들 분야에 대한 깊은 지식을 보유한 '고급 시스템 기관'의 버전을 만들어야 했다고 생각한다. UKRI와 ARIA의 일반적인 접근 방식보다는 말이다. 그러나 추가적인 구조 조정은 산만함을 유발할 수 있다. 그럼에도 불구하고 중요한 격차가 있다—특히 기술의 확산과 채택, 양자에서 합성 생물학에 이르는 주요 기술의 거버넌스 처리, 연구 관련 데이터와 지식의 조직 등이 그렇다.

인공지능

AI가 사회와 경제의 중심이 되면서 기회를 최대화하고 위험을 줄이기 위한 새로운 기관에 대한 관심이 뒤늦게 쏟아지고 있다. 일부 기관은 이미 존재한다. 중국의 국가인터넷정보판공실은 2014년에 설립되어 새로운 AI 법률 시행에 점점 더 많이 관여하고 있다. 영국은 2018년에 정부 내에 데이터 윤리 및 혁신 센터를 설립하여 얼굴 인식이나 타겟 광고와 같은 AI 도구의 딜레마를 고민했다. 그러나 이 센터는 정치적 참여를 얻지 못했다. EU의 AI 법이 2025년에 발효되면 회원국들은 규제 기관을 만들어야 할 것이다. 리시 수낙은 AI 안전 연구소를 설립했지만(현재 형태로 생존할 것으로 예상하는 사람은 거의 없다), 기존의 경쟁, 소비자 보호 또는 개인 데이터에 대한 기관이 모든 것을 처리할 수 있다고 계속 주장하고 있다. 이는 미국에서도 유사한 접근 방식으로, 연방거래위원회와 AI 표준에 중점을 둔 미국 국립표준기술연구소와 같은 기존 기관 사이에 책임이 분할되어 있으며, 또 다른 새로운 AI 안전 연구소도 있다. 그러나 AI가 제기하는 많은 문제는 교차적이다—예를 들어 얼굴 인식이나 책임 문제 등이 그렇다—그리고 과거 기술의 역사는 기존 기관에 의존하는 것으로는 충분하지 않을 것임을 시사한다. 자동차는 이제 대부분의 국가에서 차량 면허 발급, 도로 관리 및 건설, 운전자 테스트, 안전 또는 배출 규제, 주차 관리 또는 과세 처리 등 다양한 기관의 망을 통해 관리된다. 우리는 AI에도 이와 유사한 패턴을 예상해야 한다.

공무원 기술

2010년대 초 영국 공무원 대학의 해체는 널리 실수로 여겨진다(성과가 높은 어떤 정부도 이를 따라하지 않았다). 그렇다면 이를 대체할 기관(아마도 '폐하의 정부 대학')은 어떤 모습일까? 모든 부문을 다룰 것인가, 아니면 단지 중앙 정부만을 대상으로 할 것인가? 어떤 커리큘럼이 필요할까? '폐하의 정부 감찰관' 제안처럼 역량에 초점을 맞춰야 할까? 관련된 질문은 정치인에 대한 교육이다. 일부 국가들은 중국과 미국처럼 기술에 대한 광범위한 지원을 제공하며, 호주는 최근 매키넌 연구소 McKinnon Institute 를 설립했다. 영국은 이에 비해 거의 아무것도 없다.

생산성

최근 호주의 생산성 위원회와 유사한 영국 기관을 설립하여 전문 지식과 정책 조언의 중심지를 제공하자는 논의가 있었다. 뉴질랜드는 현재 그와 유사한 기관을 해체하고 있다. 그렇다면 영국에서 그러한 기관은 어떤 모습일까? 그리고 이는 자문 역할의 고위 기관으로

구상하는 것이 가장 좋을까, 아니면 더 실용적이고 행동 지향적인 기관으로 구상해야 할까?

일상 생활의 필수 요소

'기초 경제'에 대한 현재의 관심을 기관적으로 표현한다면 어떤 모습일까? 일상 생활을 형성하는 대부분의 시스템—음식, 에너지, 돈—은 매우 불투명하며, 주로 공공 기관의 범위를 벗어나 있다. 일부는 지역 조달과 지역 복지 제공을 재구성하려고 시도하고 있지만 말이다. '기초 경제'를 슬로건 이상으로 만들고 민주적 형성에 더 적합하게 만들 수 있는 그럴듯한 옵션이 있을까?

글로벌 제안

영국은 과거에 UN에서 IPCC와 IPBES에 이르기까지 글로벌 기관의 창설에 적극적이었다. 이제 우주와 해양에서 인공지능, 에너지 전환을 위한 자본에 이르기까지 전 세계적으로 수많은 거버넌스 격차가 있다.[ii] 영국은 이러한 격차를 더 잘 메우고 다자간 기관의 제한된 성장을 가능하게 하는 방법에 대해 독특한 관점을 가져야 할까?

이 목록에 많은 다른 것들이 추가될 수 있다

윤리와 진실성을 위한 새로운 연구소(공공 및 민간 조직의 많은 도덕적 실패 사례에 대한 대응으로 호주에서 잘 개발된 계획이 있다); 가치 대비 비용과 효율성을 추진하는 새로운 기관; 조달에서 시민 회의와 기타 도구를 통한 공공 참여 지원에 이르기까지. 기존 기관을 재구성하고 새로운 임무를 부여할 수 있는 많은 기회도 있다—에너지 분야에서 큰 역할을 이미 하고 있는 크라운 에스테이트에서 선거 방해로부터 선거를 보호하기 위해 상당한 새로운 권한이 필요할 수 있는 선거 위원회까지.

2010년 정부는 폐지할 기관의 긴 목록을 작성했다. 다음 정부는 어떤 기관을 만들지 목록이 필요할 것이며, 동시에 더 이상 목적에 부합하지 않는 일부 기관을 제거할 수 있기를 바란다.

인간적 측면

마지막으로, 기관 디자인의 인간적 측면을 인식하는 것이 중요하다. 문서상으로 잘 작동하는 기관도 실제로는 실패할 수 있기 때문이다. 한 가지 측면은 리더십이다—초기

리더들은 종종 새로운 기관을 정의하지만, 스타트업 단계의 이상적인 리더가 통합 단계에서는 이상적이지 않을 수 있다. 또 다른 측면은 비공식적 네트워크와 구조의 역할이다. 연구에서 일관된 메시지는 비공식적 구조와 네트워크가 기관의 성공을 돕는 데 공식적 구조만큼이나 중요하다는 것이다. 이는 핵심 이해관계자와의 신뢰 관계를 포함한다. 이는 보통 조직도에 집중하고 그 주변의 관계는 간과하는 화이트홀에서의 맹점이 될 수 있다. 물론 기관에서 일하는 사람들의 사기와 정신도 있다—다시 말해, 강한 사명감이나 도덕적 목적이 있을 때 위기를 극복하기가 더 쉽다. 그리고 마지막으로, 앞서 언급한 것처럼, 새로운 기관은 대중과의 직접적인 관계에서 이점을 얻을 수 있으며, 대중은 그들의 생존을 위해 싸울 것이다. 또는 보다 전문적인 기관의 경우, 전문가와 실천 커뮤니티의 존중을 유지하는 것이 중요할 수 있다.

이 문서가 향후 10년의 우선순위에 대한 생각과 논쟁을 자극하기를 바란다. 다음 선거의 승자는 매우 심각한 재정적 제약과 제한된 대역폭에 직면할 것이다. 그 결과, 빠르고 쉽게 할 수 있는 일이 많지 않다. 그러나 1940년대에도 마찬가지였다. 차이점은 그때는 영국의 미래 기관 아키텍처에 대해 많은 노력이 이루어졌다는 것이다. 이제는 2020년대 후반과 2030년대를 위해 이에 상응하는 작업이 심각하게 지연되고 있다.

[기관 아키텍처 연구소(TIAL, tial.org)는 역사에서의 교훈을 활용하면서 현대의 도구를 최대한 활용하여 새로운 과제를 위한 기관을 어떻게 가장 잘 디자인할지에 대한 더 확장된 논의를 열기 위해 최근에 설립되었다. 록펠러 재단 등으로부터의 지원으로, 여러 국가 정부, 도시, UNDP와 함께 실용적인 실제 사례에 집중하면서도 이론과 모델에 대한 작업을 진행하며 더 많은 상상력을 촉발하기 위해 노력하고 있다. 이 문서는 그들의 일부 생각을 영국 맥락에 적용한다.

[i] https://tial.org/publications/designing-new-institutions-ideas-and-tools-for-an-emergent-discipline/

[ii] 최근의 저서 **'과학이 권력을 만날 때'**는 기후에서 기술에 이르는 잠재적인 새로운 글로벌 기관들을 많이 다룬다.