

지역 사회혁신 촉진을 위한 참여적 지역 거버넌스의 역할

: 서울시 성북구와 충남 홍성군을 사례로*

The Role of Participatory Local Governance System as an Enabling
Environment for Social Innovation

: A Case Study of Seongbuk-Gu and Hongseong-Gun

김상민**·이소영***

Kim, Sangmin·Lee, So Young

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 분석틀 및 연구방법
- IV. 서울시 성북구 및 충남 홍성군 사례의 개괄
- V. 거버넌스 구조 및 사회혁신적 전략 분석
- VI. 결론

최근 사회혁신에 대한 관심이 증가하면서 다양한 측면에서 논의가 확대되고 있다. 본 연구는 사회혁신에 대한 다양한 접근 방식 중, 지역 다양한 주체들이 참여하여 공동의 의제를 발굴하고, 협력적 숙의과정을 통해 혁신적인 해결방법을 모색하는 과정으로서의 참여적 지역 거버넌스 체계에 초점을 맞춘다. 실제로 지방자치단체들은 지역의 문제를 해결하기 위해 다양한 사회경제적 정책(사업)을 추진하게 되는데, 이 과정에서 민관 협력적 거버넌스 구축을 강조한다. 즉 지역사회 내 주요 주체들이 적극적으로 참여하고 협력함으로써 공동으로 문제를 해결하고자 하는 참여적·

* 본 연구는 한국지방행정연구원 2018년 기본과제인 「사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안」 연구를 바탕으로 수정 및 보완되었음을 밝힙니다.

** 주저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

*** 공동저자, 한국지방행정연구원 연구위원

논문 접수일: 2020. 2. 24, 심사기간: 2020. 2. 24 ~ 2020. 3. 25, 게재확정일: 2020. 3. 25

협력적 정책(사업) 추진 전략을 모색하고 있는 것이다. 따라서 지역의 문제해결, 즉 사회혁신을 위해 추진하는 여러 가지 사회경제적 정책들은 내용적 측면으로 이해할 수 있으며, 이 과정에서 참여적·협력적 지역 거버넌스의 구축은 절차적 측면으로 볼 수 있다. 본 연구가 주목하는 것은 그 거버넌스의 구조 및 전략이 사회혁신을 촉진시킬 수 있는, 즉 사회혁신 친화적 형태여야 한다는 것이다.

따라서 본 연구에서는 이론적 논의를 통해 사회혁신과 지역 거버넌스의 관계를 설정하고, 서울시 성북구와 충남 홍성군 사례를 거버넌스 구조와 사회혁신적 전략의 측면에서 분석하였다. 양 사례 모두 참여적 거버넌스 구조를 마련하고, 다양한 지역 주체의 참여를 확대하려는 노력을 확인할 수 있었다. 명확한 목표의 설정을 통한 사회적 요구 충족, 새로운 아이디어의 실천, 사회의 실천 역량 증진, 부문 간 교차, 그리고 개방적·협력적 네트워킹 등의 사회혁신적 전략의 측면에서도 두 사례는 다양한 실험들을 발전시켜 왔다. 그러나 거버넌스 구조 및 사회혁신적 전략의 활용에 있어 여러 가지 문제점과 한계점도 동시에 나타났다. 이러한 분석결과를 바탕으로 본 연구는 지역 사회혁신 플랫폼으로서의 참여 거버넌스의 역할을 모색하고, 정책적 제언을 제시하였다.

□ 주제어: 사회혁신, 지역 거버넌스, 거버넌스 구조, 사회혁신적 전략

Along with an increasing interest in social innovation, theoretical and practical discussions have been developed in various aspects, from what social innovation is and how to realize it in practice. This study understands participatory local governance from a procedural aspect for local social innovation, where diverse local actors are involved to set common agendas at the local level and find innovative solutions through collaborative deliberation. In reality, local governments promote various socio-economic policies (projects) to solve diverse local problems. In this process, they emphasize to build collaborative governance. Therefore, these various socio-economic policies pursued for solving local problems can be understood in terms of contents, while participatory and collaborative local governance can be understood as a process. The main argument of this study is that the structure and strategies of such participatory and collaborative local governance should have a social-innovation-friendly form that can promote social innovation

Therefore, this study develops a theoretical discussion on the relationship between local governance and social innovation, and conducts case studies to analyze the characteristics of the governance structure and social innovative strategies in Seongbuk-gu and Hongseong-gun. The study finds that the two cases both establish a participatory governance structure and try to make efforts to expand participation of various local actors. In addition, the two cases have

developed various experiments in terms of socially innovative strategies such as meeting social needs through the establishment of clear goals, implementing new ideas, promoting social practice capacities, cross-sectoral interaction, and open and collaborative networking. At the same time, the study also finds several problems and limitations of the two cases. Based on this case analysis, finally, this study seeks the role of participatory local governance as an enabling environment for social innovation, and provides future policy suggestions.

□ Keywords: Social Innovation, Local Governance, Governance Structure, Socially Innovative Strategy

I. 서론

최근 사회혁신에 대한 논의가 확대되고 있다. 문재인 정부는 국정운영의 주요 의제 중 하나로 사회혁신을 내세우고, 지역과 사회의 혁신적 활동을 수렴하여 공동체 발전과 국민 통합을 도모한다는 계획을 발표하기도 하였다. 사회혁신 개념이 본격적으로 대두되기 시작한 것은 1960년대이다. 1960년대 유럽은 아래로부터의 저항이 가속화되던 시기였는데, 국가, 회사, 학교, 가족 내 하향식 구조에 대한 문제의식이 확산되면서 사회를 구성하는 근간이 무엇인가에 대한 의문이 제기되었다. 이러한 문제의식은 참여 민주주의, 교육 등의 의제와 관련하여 사회혁신의 필요성을 촉발시켰다. 이후 소득이나 인종에 따른 공간 분리의 문제, 교외화로 인한 도시 내 활력저하와 쇠퇴의 문제, 그리고 사회적 소외의 문제 등으로 나타나는 사회적 혼란을 해소하기 위한 방안으로 ‘사회혁신’ 개념이 전 세계적으로 확산되게 된다(송석휘, 2015).

사회혁신이 무엇인가에 대해서는 학자들마다 다양한 견해를 제시한다. 일례로 “혁신은 그 자체로 목적 혹은 어떤 문제들에 대한 정답이 아니라, 해결책이 보이지 않는 문제들을 다루는 방식”(Christiansen and Bunt 2012: 8)이라는 측면에서 새로운 방식에 초점을 맞추거나, “사회적 요구를 충족시키고 새로운 사회적 관계와 협력을 창출할 수 있는 새로운 아이디어의 개발 및 구현이며, 사람들의 삶의 질 향상을 목표로 목적과 수단이 모두 사회적 특성을 가진 혁신”(DG Regional and Urban Policy, 2013; 이원호, 2014: 247 재인용)이라고 정의하기도 한다. 사회혁신을 이해하는 다양한 관점에 대해, Caulier-Grice(2012)는 “기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식이며, 이 새로운 방식은 다양한 영역 간 교차, 구체적인 상황 반영, 사회적 가치 내제, 측정 가능한 구체적 결과 도출, 사회적 관계 및 권력관계 변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄한다”고 정리한다(Caulier-Grice, 2012; 정미나, 2016: 8 재인용).

한편 기존의 지역발전 정책목표가 지역 경쟁력의 제고였다면, 이제는 단순히 경제적 성과에서 벗어나 지역 내 다양한 사회문화적, 환경적 문제를 해결하는데 초점을 두어야 한다는 주장이 대두되고 있다. 2000년대 중반 이후 전국적으로 확산된 지역단위 마을만들기 또는 최근의 도시재생사업이 대표적인 사례인데, 이들은 생활단위 지역주민의 삶의 질 증진에 초점을 맞추고, 지역 주민의 참여에 기반한 상향식 지역정책을 지향한다. 이는 “지역정책의 공간적 단위가 전통적인 경제적 활동단위인 ‘경제’ 지역에서 시민의 삶과 맞닿은 생활권 단위로의 전환”을 의미한다(이원호, 2014: 248). 따라서 경제적 역량으로서 전통적인 지역경쟁력의 의미는 점차 사회적 역량을 포함하는 로컬단위 지역사회 역량의 의미로 변모하고 있으며, 이러한 지역사회

역량을 뒷받침하는 기제로서의 사회혁신의 역할에 대한 기대가 상승하고 있는 것이다.

특히 일부 연구자들은 공간적 단위에 초점을 맞추고, 지역단위 사회혁신에 대한 이론적·실천적 논의를 발전시키고 있다. 이들은 지역 마을 또는 공동체 단위가 사회적·정치적 활동을 포괄하는 변화를 조정하고, 구조화(organise)할 수 있는, 유형의(tangible), 더 나은(better), 또는 더 공정한(more just) 단위라고 판단하고 있으며, 변화를 추구하는 공동체는 물리적 영역(territorial)에 기반하고 있다는 점에 주목한다(Gonzales, Moulaert and Martinelli, 2010). 즉 이들 지역단위 사회혁신 연구가 강조하는 것은 사회혁신에 대한 상향연계적(bottom-linked) 접근으로서 이해당사자들의 동기부여와 함께 그것을 유지 강화시키는 제도의 역할이다(이원호, 2014: 248). 이 같은 논의는 지역단위에서 사회혁신이 필요함을 강조함과 동시에, 지역단위 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 방법은 무엇일까에 대한 의문으로 전환된다.

본 연구는 이러한 방법, 즉 ‘어떻게’의 관점에서 ‘지역 거버넌스’에 초점을 맞춘다.¹⁾ 이론적으로 지역 거버넌스는 지역에 존재하는 다양한 행위 주체인 정부, 기업, 시민단체, 그리고 지역주민 간의 ‘관계성’에 주목하면서, 이들 요소 간의 협력이라는 동반자관계에 기반하여 지역의 다양한 문제를 해결하는 방식을 의미한다. 이러한 주체 간 협력과 상호작용을 통한 공동의 문제해결과정은 사회혁신의 개념과 아주 밀접한 관련성이 있다. 실제로 각 지방자치단체들은 지역의 문제를 해결하기 위해 다양한 사회경제적 정책(사업)을 추진하게 되는데, 이 과정에서 민관 협력적 거버넌스 구축을 강조한다. 즉 지역사회 내 주요 주체들이 적극적으로 참여하고 협력함으로써 공동으로 문제를 해결하고자 하는 참여적·협력적 정책(사업) 추진 전략을 모색하고 있는 것이다. 따라서 지역의 문제해결, 즉 사회혁신을 위해 추진하는 여러 가지 사회경제적 정책들은 내용적 측면으로 이해할 수 있으며, 이 과정에서 참여적·협력적 지역 거버넌스의 구축 및 운영을 강조한다는 점에서 지역 거버넌스는 절차적 측면으로 볼 수 있다. 본 연구가 주목하는 것은 그러한 거버넌스의 구조 및 전략이 사회혁신을 촉진시킬 수 있는, 즉 사회혁신 친화적 형태여야 한다는 것이다.

이론적 관점에서 사회혁신과 지역 거버넌스는 쌍방향적 영향관계를 맺고 있다고 볼 수 있다. 우선 사회적으로 혁신적인 실천방식은 지역단위 인적·물적 자원공급에 있어 새로운 메커니즘을 도입하거나, 새로운 집단적 행위자들을 형성하여 기존 정책결정과정에 영향을 미침으

1) 거버넌스 논의는 다양한 층위와 수준에서 이루어지는데, 물리적 범위 역시 국가간(inter-national), 한 국가단위(national), 광역적 지역단위 또는 광역 지역간 (regional or inter-regional), 지역단위 또는 지역간(local, inter-local), 지역 공동체 단위(community) 등 매우 다양하다. 통상 우리말에서 지역이라는 용어는 영문의 regional, local, 혹은 community 또는 neighborhood 단위까지 아주 폭넓게 활용되는 경우가 많다. 본 연구에서 지칭하고 있는 지역 거버넌스는 영문으로 ‘local governance’, 대상으로는 기초 시군구 단위를 의미한다.

로써, 기존에 운영되던 거버넌스 작동방식 자체에 영향을 미친다. 다른 한편, 참여적 지역 거버넌스 구조와 작동방식은 지역 사회 내 다양한 행위자들의 관계변화와 역량을 증진시킴으로써 사회적으로 혁신적 실천을 촉진시킨다고 할 수 있다. 즉 사회혁신은 지역단위 거버넌스의 구조와 작동방식의 변화에 영향을 미치며, 거버넌스 구조와 작동방식의 변화는 다시 사회혁신적 활동을 촉진시키는 역할을 한다.

이에 본 연구는 지역단위에서 운영되고 있는 참여적 지역 거버넌스 운영 사례를 사회혁신의 관점에서 평가하고 분석하고자 한다. 이를 위해 서울시 성북구와 충청남도 홍성군을 사례지로 선정하였다. 두 사례 모두 지역 단위 거버넌스의 운영이 타 지자체에 비해 매우 활발히 이루어지고 있으나, 그 구조와 작동방식이 사회혁신 친화적인가 하는 점에 대해서는 아직 평가가 이루어지지 않았다. 다만 성북구의 경우 지역사회혁신을 구정의 핵심 가치로 내세우고 있음에 반해, 홍성군의 경우 사회혁신의 개념을 미리 인식하고 활용하고 있는 사례는 아니다. 따라서 두 사례를 단선적으로 비교·평가 하는 것은 매우 위험하며, 본 연구가 목적으로 하는 것도 두 사례의 단순비교가 아니다. 대신 거버넌스 운영이 활발한 두 사례를 대상으로 그간 이루어지지 않았던 사회혁신의 관점에서 살펴보는 예비적(preliminary) 연구로서, 서로 다른 조건과 지역 특성(예: 도시, 농촌지역)에 따른 시사점을 종합적으로 검토함으로써 지역 사회 혁신 플랫폼으로서의 거버넌스 구축 방향을 모색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 사회혁신의 개념 및 특성

1) 사회혁신의 개념

사회혁신 용어가 재확산되기 시작한 것은 2000년대 들어서 이다. EU는 유럽의 10년을 결정할 미래 성장 전략 방안인 ‘유럽 2020’을 발표하면서(EC 2010), 사회혁신을 미래 핵심전략으로 상정하였다. 또한 다양한 영역에서 급속히 확산되어온 사회혁신 사례들을 발굴하고, 관련 네트워크를 구축함으로써 유럽 내 사회혁신을 촉진하고자 하였다. ‘혁신 유니온’(Innovation Union)이라는 기치 아래에서 가동되고 있는 ‘사회혁신유럽(SIE, Social Innovation Europe)’ 프로젝트나, 유럽 전역의 다양한 사회혁신 모델 구축을 위한 연구 지원 기금 등이 EU차원의 대표적

전략들이다. 특히 유럽의 사회혁신 사례들은 “시민들이 문제해결 주체로서 효용감을 체감하고 ‘역량’이 강화되며, ‘새로운 사회적 가치’가 창출되는 것이 사회혁신의 고유한 특성”이라고 강조한다(정미나, 2016). 이것이 다른 기존 주체와 구별되는 사회혁신의 지향이자 그 자체로 상향식 민주주의적 가치를 전면으로 내세우는 것이라고 이해할 수 있다.

그동안 여러 학자들이 사회혁신의 개념화를 시도해 왔다. 예를 들면 “사회혁신은 사람을 위한, 그리고 사람과 함께 하는 혁신”(EG, 2013), “혁신은 그 자체로 목적 혹은 어떤 문제들에 대한 정답이 아니라, 해결책이 보이지 않는 문제들을 다루는 방식”(Christiansen and Bunt, 2012:8)²⁾ 등으로 정의된다. 또는 사회혁신을 “새로운 작동원리의 적용”으로 이해하거나(Mulgan et al., 2007), “구체적인 성과와 개선을 가져올 수 있는 새로운 조직 및 제도적 행태, 새롭게 일하는 방식, 새로운 사회적 시도들, 새로운 메커니즘, 새로운 접근방법”(CRISES, 2004)이라고 이해하면서 새로움의 관점을 강조하기도 한다. 여기에 덧붙여 기존 방법들의 개선까지를 포함시키되, 정부와 민간 그리고 자발적인 영역 간 생산적인 상호작용과 균형을 강조하거나(Goldenberg, 2004), 다른 사람들과의 협력을 촉진시키는 기술을 사회혁신으로 정의(Young, 2011)함으로써 사회적 관계 측면에 초점을 두는 견해도 있다.

한편 사회의 근본적 변화를 창출하기 위한 지식확산을 사회혁신으로 이해하는 학자들도 있다. Nicholls & Murdock(2012)은 사회혁신을 “사회관계 및 과정의 변화와 함께 시장의 실패, 사회환경적 수요를 해소하기 위해 상품과 서비스 개념에 대한 설계 및 생산과정을 혁신하는 것”이라고 주장한다(송석휘, 2015 재인용). 즉 사회혁신이란 사회의 근본적 변화를 촉진하기 위한 수단으로써, 사회 전반에 있어 지식을 확산하는 투자부분이라고 이해하는 것이다. 비슷한 측면에서 사회의 집단적 자원을 활용해 기술혁신, 경제혁신, 규제혁신, 규범에 대한 혁신과 함께 문화적 혁신이 필요하다고 주장하는 학자도 있다(Hamalainen and Eiskala, 2007). 이는 기술이나 경제혁신을 넘어 문화적·규범적 혁신까지를 포괄하는 광의의 관점이라고 할 수 있다. 또는 사회혁신을 사회문제에 대한 해소 방식으로서, 공공부문, 시장, 제3섹터 또는 사용자와 지역사회를 통한 공공서비스 내·외부의 변화를 가져오는 것(Harris & Albury, 2009)으로 이해하기도 한다.

즉 이상의 논의를 종합하면, 사회혁신은 “기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식으로서, 다양한 영역 간 교차, 구체적인 상황 반영, 사회적 가치 내재, 측정 가능한 구체적 결과 도출, 사회적 관계 및 권력관계변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄”한다고 본다(Caulier-Grice 2012).

2) “Innovation is not an end or an answer to challenges in itself. Rather, it is a way of coping with problems with no evident solutions.”(Christiansen and Bunt, 2012:8)

2) 사회혁신의 요소 및 특성

사회혁신을 촉진시키는 주요 요인들은 무엇일까? TEPSIE는 사회혁신을 촉진시키는 핵심 요소를 ① 참신함(new), ② 사회적 요구의 충족(meets a social need), ③ 아이디어에서 실행으로(put into practice), ④ 수혜자들의 참여와 동원(engage and mobilise beneficiaries), ⑤ 사회적 관계의 변화(transform social relations)로 제시한다(TEPSIE, 2015: 14-15). 참신함이란 기존에 존재하지 않던 새로운 것을 만드는 것을 의미하는 것이 아니라, 기존에는 존재하지 않던 새로운 방식을 활용해 문제를 해결하는 것을 지칭한다. 또한 사회혁신은 사회적 요구가 무엇인지를 분명히 하여 그 문제를 해결하려고 한다는 점에서 사회적 요구의 충족으로 볼 수 있다. 사회혁신에서 중요한 것은 아이디어의 도출에서 그치는 것이 아니라 아이디어가 실제로 실행되는 것에 있으며, 아이디어의 실천이 없으면 혁신은 불가능하다고 본다. 따라서 아이디어에서 직접적 실행으로 전개되는 것이 중요하다.

사회혁신의 수혜자들은 사회혁신을 위한 과정 또는 그 거버넌스에 참여할 수 있어야 하는데, 이는 직접적인 참여로 이루어질 수도 있고, 또는 각 개인을 대표하는 중간전달자나 대표자들의 참여로도 가능하다. 무엇보다 이러한 참여과정은 새롭고 혁신적인 해결점의 도출뿐만 아니라 참여자들의 이해, 능숙도(competence), 자존감(dignity)과 자부심(self-esteem)을 증진시킨다는 점에서 중요시된다. 마지막으로 사회혁신은 특정 그룹의 권력이나 자원 접근성을 증진시킴으로서 사회적 관계를 변화시키고자 한다. 즉 사회 혁신은 특정 타겟 그룹의 역량을 강화하고, 권한과 자원에의 접근성에 있어 불평등과 불공정함에 도전함으로써 공공선(public good), 공정한 사회(just society)에 대한 담론에 기여할 수 있다고 본다. TEPSIE, 2015: 14-15).

사회혁신의 개념요소를 탐색하는 선행연구에 따르면, 사회혁신의 구성요소는 크게 핵심요소와 공통요인으로 나눌 수 있다. 사회혁신의 핵심요소는 새로움, 효과성, 사회적 수요 충족, 아이디어를 실천으로 연계, 사회의 실천 역량 증진 등을 포함한다. 또한 사회혁신의 공통특성으로는 부문 간 교차, 개방적 협력적, 풀뿌리운동과 상향적, 생산소비연계와 공동생산, 상호부조, 새로운 역할과 관계의 형성, 자산-자원의 보다 나은 이용, 자산과 역량의 개발을 포함한다(Caulier-Grice, 2012:18-20).

〈표 1〉 사회혁신의 핵심요소와 공통 특성

구분	요소	의미
핵심요소 (Core Elements)	새로움	사회혁신은 분야, 부문, 지역, 시장 및 사용자들에 대해 새롭거나 새로운 방법을 적용하는 것
	아이디어에서 실천	사회혁신은 창조(아이디어 개발)와 혁신(아이디어 적용/실행)과 차별화하는 것
	사회적 수요 충족	사회혁신은 사회적으로 느끼고 있는 사회적 수요를 충족시키기 위해 고안된 것
	효과성	사회혁신은 기존의 해결책보다 효과적인 것으로 결과 관점에서 구체적 개선을 가져오는 것
	사회의 실천역량 증진	사회혁신은 새로운 역할이나 관계를 만들어내고 개발된 자산이나 역량을 좀 더 나은 방법으로 사용함으로써 수혜자들에게 자율성을 부여하는 것
공통 특성 (Common Features)	부문 간 교차	사회혁신은 서로 다른 부문(sector)간 상호교류가 일어나고 활동가들이 영역을 가로질러 관여
	새로운 역할과 관계의 형성	사회혁신은 사용자들을 위해, 사용자들에게 전달되기보다는 사용자들과 함께 사용자들에 의해 만들어지는 것
	개방적·협력적	사회혁신은 집단적인 프로젝트에 대해 정형화 된 시장구조나 메커니즘 없이 많은 사람들이 독립적으로 일하는 생산과정
	생산/소비 연계 및 공동생산	생산자와 소비자의 경계 모호
	풀뿌리 운동 및 상향적	혁신과 새로운 시도가 주변부로 확산되고 네트워크에 의해 연결되는 분배시스템
	상호부조	개인과 집단의 좀 더 나은 삶은 오직 상호의존에 의해서만 구현가능
	자산과 자원의 보dana은 이용	잠재되어져 있는 자산을 인지하고, 발굴하고 조화롭게 활용
	역량과 자산 개발	수혜자들로 하여금 장기적으로 요구되는 수요를 충족시킬 수 있도록 만드는 참여적 접근방법

자료: Caulier-Grice(2012)를 인용한 송석휘(2015)의 내용을 일부수정

2. 지역단위 사회혁신의 모델

지역 단위에서 사회혁신은 어떻게 발생하는가? Gonzales, Moulaert and Martinelli(2010)는 지역단위 사회혁신에 초점을 맞추는데, 특히 근린(neighborhoods) 또는 지역 공동체(local communities) 단위에서 사회혁신이 발생하는 배경과 그 과정적 역동성을 분석하기 위한 이론적 모델(Alternative Model of Local INnovation, ALMOLIN)을 제시하고 있다(Gonzales, Moulaert and Martinelli, 2010).

지역 혁신의 대안적 모델(AMOLIN)은 크게 시간과 공간(time and space)의 두 축으로 구성된다. 우선 특정 공간단위에서 사회혁신이 배경이 되는 가장 핵심적 요인은 사회적 배제이다. 사회적 배제는 지역사회 다양한 부문에서 발생되는데, 크게 물질적(예: 빈곤, 주거부족), 사회적(예: 교육 및 의료보전 접근성 제한), 정치적(예: 시민권이나 의사결정 접근성 제한), 그리고 존재적(예: 자기표현이나 창조적 행위에 대한 제한) 측면에서의 사회적 박탈을 의미한다. 이러한 사회적 배제의 문제를 해결하기 위해 지역단위 사회적·제도적·재정적 자원을 동원하게 되는데, 이러한 자원의 동원이 바로 사회혁신과 직결되는 것은 아니다. 현실에서는 사회적 배제 문제를 해결하고 사회적 포용 실현을 지지하는 운동그룹과 현 체제를 유지하고자 하는 기존 세력사이에 강한 갈등과 적대감이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 이들 연구자의 견해에 따르면, 사회혁신은 기존의 사회 배제적 시스템이나 문화를 변화시키기 위해 다층적인 부분에서 소외되었던 주체들을 위한 새로운 기회를 창출하고, 참여적이고 민주적인 통치 시스템을 구축하기 위해 새로운 사회적·제도적 자원을 성공적으로 활용하는 것에서 시작된다. 이를 통해 박탈되었던 시민의 요구를 충족시키고, 이들의 권능을 강화할 때 사회혁신이 실현된다. 이렇게 실현된 사회 혁신의 결과물은 시민 요구의 충족(satisfaction of human needs), 권능강화(empowerment), 그리고 사회적 관계의 변화(changes in social relations)를 포함한다. 즉 사회혁신은 지역 내부에 존재하는 다양한 주체들의 동원, 사회적 경제 정책, 그리고 사회 변화를 위한 정부와 시민사회 협력이 함께 맞물릴 때 발생된다고 본다. 여기서 사회적 경제는 현존하는 자본주의 시장을 보완하는 체제로서, 민주적 협동과 호혜의 원칙에 근거한 경제적 기능을 조정하고, 생산품의 분배와 재분배에 있어 높은 수준의 형평성을 추구하며, 지속가능한 방식으로 기본적 시민 요구를 충족시키는 개념으로 정의된다(Moulaert and Nussbaumer, 2005).

또한 지역사회의 집합적 비전 및 목적을 정교화 할 수 있는 역량은 지역의 정체성과 문화적 변화, 그리고 지역의 발전적 역량(capacity) 형성을 위한 가장 본질적이고 핵심적 요소이다. 어떤 공간적 단위에서든 변화를 추구하는 사회운동은 사회혁신의 실현에 가장 중요한 부분을 담당한다고 볼 수 있는데, 이는 사회변화를 위한 사회운동의 '권능강화적 특성' 때문이다. 또한 가장 성공적인 혁신 정책은 지역 주민의 의견과 목소리의 반영과 공공 서비스 공급 체계, 의사결정 과정, 노동시장에 있어 적극적인 포용을 추구하고 또 이를 수 있도록 견인한다. 궁극적으로 사회혁신은 정부, 시민사회, 그리고 시장부문 간 관계를 변화시키며, 이를 통해 지속적인 변화가 이루어질 수 있도록 한다.

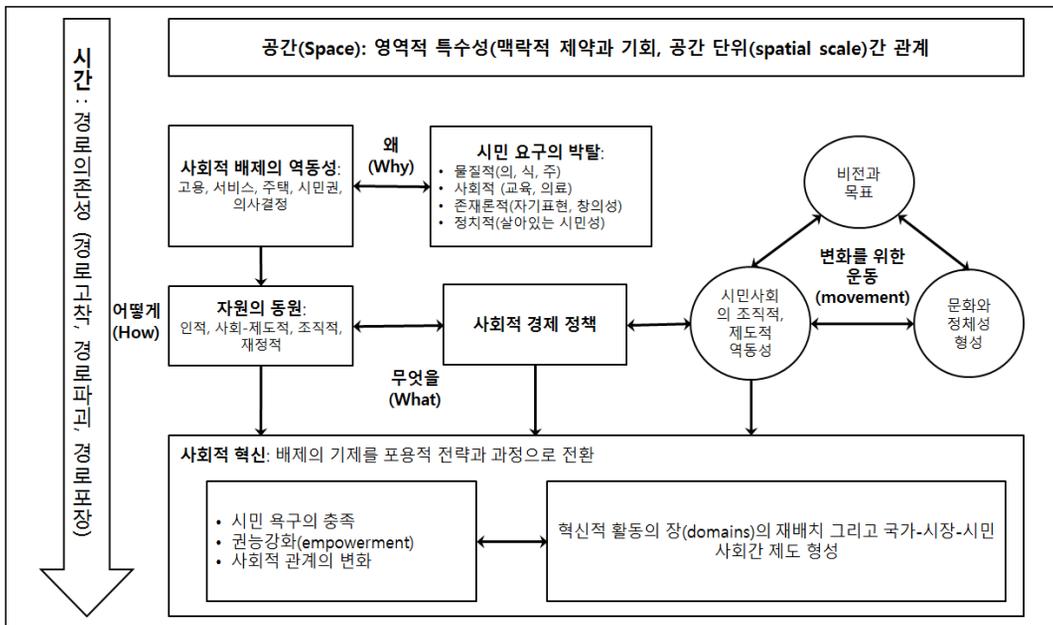
이러한 사회적 혁신의 역동성에 영향을 미치는 또 하나의 중요한 요소는 영토적 특수성(territorial specificity)인데, 이는 특정 물리적 공간에서 전통적으로 형성된 사회적·제도적 특성을 의미한다. 즉 한 지역사회 내에서 변화하고 발전되어온 지역 조직, 지역 리더, 경제적

결속의 전통, 공공-민간의 파트너십의 경험 등 고유한 특성이 지역단위 사회혁신의 과정과 결과에 영향을 미칠 수밖에 없다.

공간적 축의 반대편에는 시간의 축이 존재하는데, 여기서 시간은 경로의존성(path-dependency)을 의미한다. 특정 공간단위의 경로의존성은 기회이거나 또는 위협요소로 작용할 수 있는데, 변화에 대한 기회가 없는 경로고착(lock-ins), 또는 사회적·제도적 혁신의 지속을 촉진하는 경로포장(path-paving), 그리고 과거의 변화 흐름을 파괴하는 경로파괴(path-breaking)로 나눌 수 있다(Moulaert and Nussbaumer, 2005).

즉 이상의 논의를 통해 지역단위 사회혁신은 인적·사회제도적·조직적·재정적 자원의 동원, 사회변화를 위한 운동, 그리고 사회경제적 정책의 맞물림 속에서 점진적으로 이루어지는 것으로 이해할 수 있다. 이때 변화를 위한 사회적 운동은 분명한 비전과 목표, 시민사회의 조직적·제도적 역동성 그리고 지역의 고유한 문화와 정체성 간 상호작용 속에서 발전한다. 이를 통해 발생하는 사회적 혁신은 기존 배제의 기제를 포용적 전략과 과정으로 전환하는 것으로서, 시민 요구의 충족, 권능강화, 사회적 관계의 변화를 가져온다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 지역 사회혁신의 역동성



자료: Gonzales, Moulaert and Martinelli(2010: 52)

3. 사회혁신과 지역 거버넌스의 접점

1) 사회혁신과 거버넌스의 관계

사회혁신과 거버넌스의 관계는 크게 두 가지 측면으로 논의할 수 있다(Miquel, Cabeza and Anglada, 2013). 첫 번째는 사회혁신을 위한 틀(framework)로서의 거버넌스 측면으로서, 기존의 거버넌스 메커니즘을 하나의 틀로 활용하여 사회혁신을 추구하는 것이다. 기본적으로 지역사회 혁신은 다양한 정책영역(노동, 주택, 지역공동체, 교육, 보건, 환경 등)에서의 물리적·실질적 목표달성을 통해 사회혁신을 이루고자 하는데, 이 과정에서 거버넌스 메커니즘을 활용할 수 있다는 것이다. 두 번째는 거버넌스 자체를 사회혁신을 위한 하나의 영역(field)으로 간주하고, 사회혁신을 위해 거버넌스 메커니즘 자체의 혁신과 변화에 초점을 맞추는 것이다. 따라서 이때 사회혁신적 결과는 더 민주적인 사회의 실현, 사회적 개방성, 폭넓은 참여, 그리고 독재적 관행의 타파 등을 포함할 수 있다.

〈표 2〉 사회혁신과 거버넌스의 관계

사회혁신과 거버넌스의 관계	사회혁신의 형태(forms)	결과(results)
혁신을 위한 틀(framework)로서의 거버넌스	기존에 존재하는 거버넌스 메커니즘을 통한 혁신	다양한 정책 영역(노동시장, 주택과 지역공동체, 교육, 보건 및 환경 등)에서의 물리적·실질적 목표 달성
혁신을 위한 한 영역(field)으로서의 거버넌스	거버넌스 메커니즘 자체의 혁신과 변화	민주주의, 개방성, 참여 독재적 관행에 대한 투쟁 (fighting autocratic practices)

자료: Miquel, Cabeza and Anglada(2013: 160)

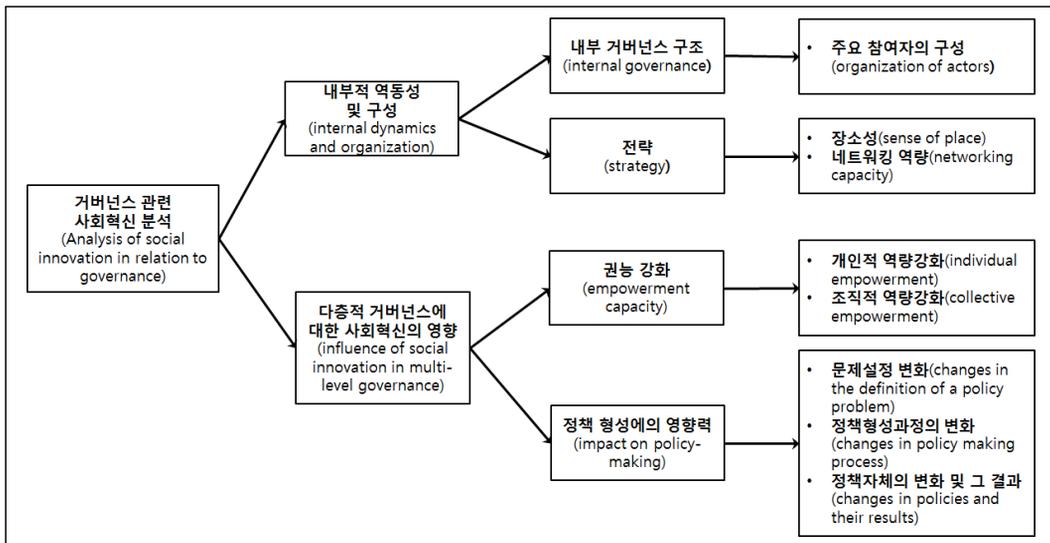
이 두 가지 접근방식에 따르면, 거버넌스가 사회혁신을 위한 과정이나 틀로서 활용될 수도 있지만 거버넌스 메커니즘 자체의 변화를 통해 사회혁신을 추구할 수 있다는 점에서 거버넌스가 사회혁신의 목적 자체가 될 수도 있다는 것을 의미한다. 사회적으로 혁신적인 실천방식은 인적·물적 자원공급을 위한 새로운 메커니즘을 도입하거나, 새로운 집단적 행위자들을 형성하여 이들이 기존 정책결정과정에 영향을 미침으로서 거버넌스 작동방식 자체에 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 거버넌스 구조와 작동방식은 사회의 다양한 주체들 간 관계변화를 가져오거나 참여자들의 역량을 증진시킴으로써, 결과적으로 혁신적 실천을 촉진하는데 긍정적인 역할을 수행할 수 있다. 즉 사회혁신은 지역단위 거버넌스의 구조와 작동방식에 영향을 미치고, 거버넌스 구조와 작동방식의 변화는 다시 사회혁신적 활동을 가속화시키는 역할을

수행한다. 따라서 거버넌스는 사회혁신을 위한 하나의 영역(field)이면서 동시에 틀/framework)이라고 볼 수 있다.

2) 거버넌스 관점에서의 사회혁신 분석요인

거버넌스 관점에서 사회혁신을 분석하기 위해 Miquel, Cabeza and Anglada(2013)는 몇 가지 세부 요인을 제시한다. 이들에 따르면 사회혁신을 위한 다층적 거버넌스 분석 요인을 크게 ① 거버넌스의 구조 및 내부적 역동성(internal dynamics and organization), 그리고 ② 다층적 거버넌스에 있어 사회혁신의 영향(influence of social innovation in multi-level governance)으로 구분한다. 첫 번째 거버넌스의 구조 및 내부적 역동성은 다시 내부 거버넌스 구조와 거버넌스 전략으로 구성되는데, 거버넌스 구조는 주요 참여자의 구성을, 그리고 전략은 지역의 특수한 장소성과 네트워킹 역량을 의미한다. ② 다층적 거버넌스에 있어 사회혁신의 영향은 권능 강화 역량(empowerment capacity)과 정책 형성의 영향력(impact on policy-making)으로 구분할 수 있다. 권능강화는 개인적·조직적 차원에서의 역량 강화를 그리고 정책 형성의 영향력은 정책 문제 설정의 변화, 정책 형성과정의 변화, 그리고 정책 자체의 변화 및 그 결과를 의미한다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 거버넌스 측면에서의 사회혁신 분석 요인



자료: Miquel, Cabeza and Anglada(2013:160-165)의 내용을 토대로 구조화

III. 연구 분석틀 및 연구방법

1. 연구분석틀

앞서 검토한 이론적 논의 및 선행연구를 토대로 지역 사회혁신과 거버넌스의 관계를 도식화하면 다음 <그림 3>과 같다. 지역사회 내에서 사회혁신의 필요성을 대두시키는 배경은 바로 사회적 배제와 시민요구의 박탈이다. 이때 시민요구는 지역에서 거주하고 있는 사람들이 느끼는 지역의 문제점과 이를 해결해야할 필요성이 표출되어 나타나는 '사회적 요구'로 해석할 수 있는데, 이러한 사회적 요구가 지역사회 혁신의 필요성으로 나타난다고 할 수 있다. 지역 사회의 문제를 해결하고 사회적 요구를 충족하기 위해 각 지자체들은 사회·경제적 정책을 추진하게 되는데, 대표적으로 지역공동체활성화, 사회적 경제활성화, 도시재생관련 사업을 들 수 있다. 그런데 각 지자체들이 이들 사회적·경제적 정책을 추진함에 있어 강조하는 것이 민·관의 협력적 거버넌스이다. 즉 지역 주민의 적극적인 참여를 통해 민간과 공공이 협력적·참여적으로 정책을 추진하는 것을 핵심 원칙으로 한다. 따라서 지역의 문제해결, 즉 사회혁신을 위해 지자체가 추진하는 다양한 정책들은 내용적 측면으로 이해할 수 있으며, 이 과정에서 참여적·협력적 지역 거버넌스를 강조한다는 점에서 지역 거버넌스는 절차적 측면으로 이해할 수 있다.

이러한 거버넌스 기반 지역 정책이 실제로 지역사회 혁신을 가져오기 위해서는 사회혁신을 촉진하는 거버넌스 구조 및 전략을 마련하는 것이 중요하다. 이때 거버넌스 구조는 지역의 다양한 주체를 포괄하는 참여자의 폭과 깊이의 확대, 자원이나 정보공유에 있어서의 공평성, 의사소통 방식의 합리성을 예로 들 수 있다. 사회혁신을 촉진시키는 거버넌스 전략은 앞서 다양한 선행연구들이 공통적으로 제시하고 있는 사회혁신의 핵심요소를 고려할 수 있다. 세부적으로 본 연구에서는 특정한 사회적 수요 충족을 위한 명확한 목표 설정, 새로운 아이디어의 발굴 및 실천, 사회의 실천 역량 증진, 부문 간 교차, 개방성 및 협력성 등의 요인을 고려한다.

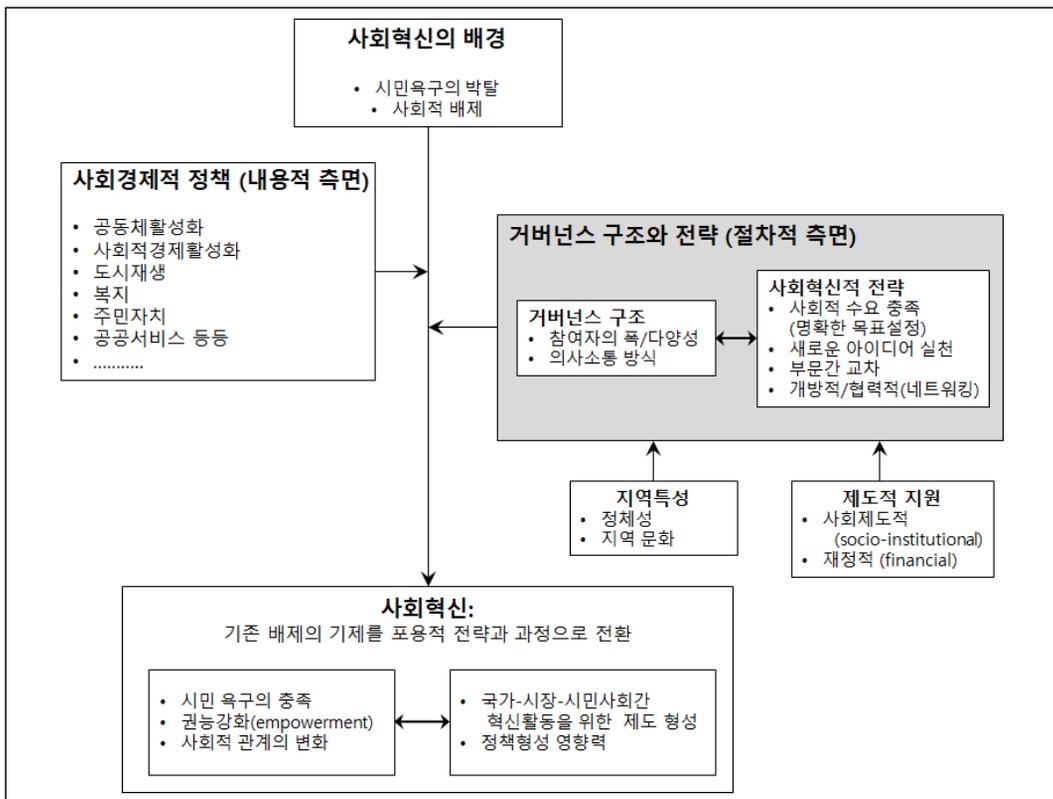
또한 지역 거버넌스의 구조와 전략은 지역특성과 제도적 지원에 영향을 받는다. 지역특성은 지역의 고유한 정체성(identity)과 지역 문화를 의미하여, 제도적 지원은 사회제도적 지원과 재정적 지원을 고려할 수 있다.

지역의 고유한 특성과 제도적 지원, 그리고 지역의 거버넌스 구조와 전략에 따른 최종 성과 및 결과물은 크게 개인적·집단적 권능강화와 정책형성에의 영향력으로 구분할 수 있다. 앞서 선행연구에서 제시한 것처럼, 정책형성 영향력은 문제설정의 변화, 정책형성과정의 변화, 정책자체의 변화 및 그 결과를 고려할 수 있다. 마지막으로 이러한 권능강화와 정책형성에의 영

향력은 결과적으로 기존의 배제와 박탈의 기제를 포용적 전략과 과정으로 전환하고 시민들의 사회적 요구를 충족함으로써 사회혁신을 가져오는 것을 의미한다.

본 연구에서는 사회혁신의 절차적 측면이라고 할 수 있는 거버넌스 구조 및 전략에 초점을 두고, 지역 거버넌스 구조의 특성과 사회혁신적 전략을 분석하고자 한다(〈그림 3〉의 음영 표시된 부분). 특히 서론에서 서술한 것처럼, 성북구와 홍성군의 사례가 ‘사회혁신’적 전략을 미리 고민하고 실천한 것은 아니기 때문에, 이들 사례를 사회혁신의 결과적 측면에서 분석하는 것은 상당한 한계가 있다. 이에 본 연구는 ‘거버넌스 구조와 사회혁신적 전략’이라는 과정적 측면에 초점을 둔다.

〈그림 3〉 지역 사회혁신과 거버넌스의 관계



〈표 3〉 연구 분석 요인

부문	요인	세부 요인
거버넌스 구조와 전략	거버넌스 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자의 구성 • 의사소통 전략
	사회혁신적 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 수요 충족 (명확한 목표 설정) • 새로운 아이디어의 실천 • 사회의 실천 역량 증진 • 부문 간 교차 • 개방적·협력적 네트워킹

2. 연구방법

본 연구는 기초지자체 단위에서 비교적 참여 거버넌스가 활성화 된 사례를 찾고자 하였고, 여러 전문가 자문회의를 거쳐 서울시 성북구와 충청남도 홍성군을 분석대상으로 선정하였다. 사회혁신을 협력적 거버넌스와 직접적으로 연계하여 정책을 추진하고 있는 대표적 사례로는 서울시를 예로 들 수 있지만, 서울시라는 공간적 범위가 매우 넓기 때문에 본 연구가 초점을 두고 있는 ‘지역사회’를 대표하기에는 상당한 한계가 있다. 서울시 자치구 중에 하나인 성북구의 경우 협력적 거버넌스 활성화를 위한 다양한 정책을 자치구 차원에서 추진한 경험이 있어 분석대상으로 적절하다고 판단하였다. 충청남도 홍성군의 경우 1970년대부터 지역사회에서 여러 가지 실험들을 추진해 온 경험이 있으며, 최근에는 지역단위 참여 거버넌스 구조를 마련하여 활발히 활동하고 있다. 특히 이들 사례의 거버넌스 구조 및 작동방식이 사회혁신성을 촉진시킬 수 있는 형태인가에 대해서는 평가가 이루어진 적이 없기 때문에, 이들 사례를 대상으로 연구를 진행하여 시사점을 도출하는 것은 의미가 있을 것이다.

이에 본 연구는 문헌조사 및 이론연구를 통해 사회혁신과 지역 거버넌스의 관계에 대한 모델을 제시하고, 양 사례와 관련된 문헌자료 검토, 현지답사, 주요 관계자 인터뷰 자료를 분석하는 정성적 연구방법론을 활용하였다.

IV. 서울시 성북구 및 충남 홍성군 사례의 개괄

1. 서울시 성북구

2014년 지방선거에서 ‘다시, 사람이 희망입니다’라는 구호 아래 재선에 성공한 김영배 구청장은 ‘마을민주주의’를 구정의 핵심가치로 설정하였다. 이는 마을단위에서 민주주의를 구현하겠다는 목표인데, 마을 민주주의란 “자기가 살아가는 단위인 마을과 동네에서 생활공동체를 통해 자신의 문제를 해결해 나가는 것”으로, ‘마을시민’의 ‘마을정치’를 통해서 이루어짐을 의미한다(오수길·김영배, 2018). 여기서 ‘마을시민’은 “건강한 마을공동체 구성의 기본 단위로서 공동체에 대한 지속적인 관심과 참여를 바탕으로 일상에서 생활정치를 구현하는 시민”이며, ‘마을정치’는 “마을시민이 자신의 삶의 문제를 해결하기 위해 참여를 넘어 자치를 목표로 시민자치를 통해 지방정치에서 관객이 아닌 주인공이 되는 정치구조”를 의미한다. 또한 ‘마을경제’는 “마을공동체 토대로서 시민의 사회·경제적인 요구를 담아 연대와 호혜를 바탕으로 마을에서 일자리를 창출하고 선순환하는 경제”를 의미한다(오수길·김영배, 2018).

이에 성북구는 ‘마음이 모여 마을이 되는 마을민주주의 동행 성북’이라는 민선 6기 구정의 비전을 설정하면서, 시민의 정부, 참여자치, 생활정치를 3대 구정철학으로 내세운다. 3대 구정철학이 반영된 성북구의 2017년 6대 전략과제는 마을민주주의2.0, 동행경제공동체, 아동친화도시, 생명존중 복지건강도시, 창조문화역사도시, 그리고 안전한 환경도시이다. 즉 이 6대 전략과제를 추진함에 있어 ‘마을민주주의’라는 구정철학을 반영하고자 하였고, 이를 지역주민의 참여 촉진과 지역사회 내 다양한 주체들의 협력을 통해 이루고자 하였다. 즉 협치, 즉 협력적 거버넌스를 통해 마을민주주의를 실천하고, 나아가 시민자치를 실현하겠다는 협치 지향적 구정 전략으로 이해할 수 있다.

이러한 전략 실현을 위한 대표적 정책이 ‘협치성북’이다. 자치구 내에서 주민의 참여와 협치에 대한 관심은 이미 민선 5기부터 확대되어 왔다. 단순히 주민들이 사업을 제안하거나 자치구 프로그램에 참여하는 수준이 아니라, 지역주민과 관이 공동으로 성북구 주요 정책과 사업을 결정하는 단계 이상을 실현하고자 노력해 왔다. 민선 5기 이후 마을계획이나 마을만들기 등의 전통적 주민참여 정책 이외에도 혁신교육, 주민참여예산, 사회경제, 지역복지 등의 영역에 있어서도 지역 주민들의 참여 촉진에 중점을 둔 것이 그 예이다. 즉 민선 5기부터 본격화된 주민참여 중요성에 대한 인식은 민선 6기에 이르러 ‘마을민주주의’라는 구정철학으로 이어졌다고 할 수 있다. 이러한 마을민주주의 실현에 초점을 둔 정책 방향성으로 주민의 참여 확대에서 한걸음 더 나아가 참여의 수준을 협력적 통치, 즉 협치의 단계로까지 발전시키는 것

을 주요 목적으로 설정하게 된 것이다.

협치지향적 정책추진은 성북구 내 다양한 세부 정책부문에서 실험된다. 즉 위에서 언급한 마을만들기, 도시재생, 교육, 사회경제, 지역복지 등의 세부 정책 추진 과정에 위원회 형식의 거버넌스 구조를 마련하고 지역 주민의 참여 기회를 확대하였다. 특히 기존의 사업 계획 단계에 주로 이루어지던 참여를 정책 결정, 집행, 평가로 이어지는 사업 전단계로 확장하는데 초점을 두었다. 이에 마을공동체, 도시재생, 사회적경제 등 부문별로 거버넌스 구조를 마련하고, 지역사회 단위 다양한 주체의 참여와 협력을 촉진하였다.

그러나 부문별 거버넌스 운영으로 인한 부작용도 조금씩 제기되기 시작하는데, 대표적으로 지역사회 단위에서 활동하는 주요 주체들에 의해 제기되는 참여의 '피로감' 문제이다. 즉 지역사회 단위에서 활발하게 활동하는 주민들의 경우 서로 다른 부문별 거버넌스 구조에 주요 주체로 참여함으로써 피로도가 높아진다는 것이다. 또한 서로 다른 거버넌스 구조가 제각각 작동하면서, 상호 연계나 협력이 부족하다는 비판점도 동시에 제기된다. 성북구 내 실질적 주민 참여의 확대 그리고 기존에 존재하던 서로 다른 거버넌스 구조간 협력부족의 문제는 각 부문을 포괄하여 성북구 전체적인 차원에서의 협치체계를 구축할 필요성을 대두시켰다. 이에 성북구 전체를 아우르는 협치 구조를 마련하고, 민·관의 협력적 거버넌스 활성화를 위한 정책인 '협치성북'을 도입하게 된다.

2. 충남 홍성군

충남 홍성군은 3개 읍·8개 면의 행정구역으로 구성된 지역으로서, 약 10만명(100,423명, '19. 12월 기준)의 인구가 거주하고 있다. 충남 도청이 소재하고 있기는 하나 전형적인 농촌 지역의 특성을 보이는 지역이다. 그러나 내부를 조금 더 자세히 살펴보면, 오랜 시간 민간에서 차곡차곡 내공을 쌓아왔으며, 타 지역과 차별화되는 사회혁신의 기반을 마련해 왔음을 발견할 수 있다. 홍성군 지역 사회혁신의 중심에는 민·관 협력 네트워크인 '홍성통'이 자리잡고 있으며, 그 뿌리는 지역에서 오래 역할을 수행해 온 홍동면의 풀무학교, 우리나라에서 최초로 친환경 오리농법을 도입한 문당리에서 찾을 수 있다.

홍동면에 위치한 풀무농업고등기술학교(풀무학교)는 1958년 4월 주옥로, 이갑찬 선생에 의해 개교된 유기농업 기술학교이다. '더불어 사는 평민'이라는 교훈에서 나타나는 것처럼, 기독교 신앙과 생태적 가치를 바탕으로 지역의 공동체 의식을 향상시키는데 교육의 중점을 두었다. 풀무학교가 지향하는 핵심적 이념은 "지역이 학교이고, 학교가 지역"이며, 학교와 지역 사회가 함께 성장하여 상생을 이끌 수 있는 기반을 마련하는 것이며, 이에 다양한 영역에서

연계사업을 발굴하여 진행해왔다. 실제로 흥동 지역의 생산, 가공, 소비, 유통, 교육, 문화, 환경, 신용협동조합 등 지역의 중심이 되는 많은 사업의 시작이 풀무학교의 작은 실험들에서 출발하였다고 볼 수 있다. 예를 들면, 풀무학교 초창기에는 사실 재정적 어려움이 많았는데, 이를 극복하기 위해 다양한 협동조합 기반 실험들을 추진하였고 이는 농민 활동으로 이어져 현재 흥동면의 지역 발전에 기반이 되었다. 풀무학교생활협동조합 사업이 그것인데, 풀무학교 졸업생들을 중심으로 전개된 유기농업은 1976년 최초의 유기농업 단체인 '정농회'의 발족으로 이어졌다. 농업부문 뿐만 아니라 문화 및 교육의 영역에 있어서도 풀무학교의 이념과 실험이 이어졌는데, 지역 언론인 '흥동신문(현재 폐간)', 지역출판사 및 책방, 갓골어린이집, 뱀뱀도서관 등이 그 예이다. 이러한 자원들은 지역 전체가 하나의 공동체로 성장할 수 있는 기반이 되었으며, 현재까지도 풀무학교와 지역주민 사이에는 탄탄한 협력관계가 존재한다. 특히 풀무학교 졸업생들은 지역 기관, 단체 및 공립학교로까지 이어지는 지역사회 협력을 촉진하는데 큰 역할을 하고 있을 뿐만 아니라, 현재 흥동 지역의 활성화와 지역재생을 이끌어가고 있다(양병찬, 2008: 142~147; 송두범 외, 2017: 30~31 재인용).

그러나 흥성군 내 다른 농촌마을의 경우에는 인구감소의 문제와 함께 지역 리더가 있더라도 고령화 등으로 마을의 발전을 주도하는 데에는 상당한 어려움이 존재해 왔다. 흥성군 내에서도 각 마을 간에는 활용가능한 인력과 자원에 있어 상당한 차이점이 존재하는 것도 사실이다. 이에 흥성군 전체적인 차원에서 서로 다른 지역 간 발전의 편차 극복은 또 하나의 문제점으로 확산되었다고 할 수 있다. 즉 서울이나 대도시에 비해 인적자원이 풍부하지는 않지만 지역에서 오래토록 자생해온 조직과 여러 경험과 시행착오를 거친 인재들을 중심으로 어느 정도 자립단계에 진입한 지역이 존재하는 한편, 이제 막 마을가꾸기와 정책사업을 통해 마을 활성화를 도모하려는 지역까지 다양한 지역이 공존하고 있기 때문에, 이들 간 소통을 통한 문제 해결 시스템의 필요성이 대두된 것이다.

이에 흥성군 지역의 포괄적 민관 협력거버넌스 조직인 '흥성통'이 발족되었다. 흥성통은 지역 내 다양한 주체들이 함께 모여 지역 문제를 논의하고 해결해나가고자 하는 민관협력 거버넌스 모임으로서, 민과 관이 소통하고 협력방식의 지역 분위기를 조성함으로써 지역의 자립형 대안모델을 만들고자 하였다(전영미, 2014). 흥성통은 흥성군 내 다양한 농촌지역의 고른 발전과 관련 사업들의 원활한 추진을 위해 지역 내 포괄적인 주체들이 함께 소통하고 협력할 수 있는 시스템으로 기능하면서, 스스로 인재를 발굴·양성할 뿐만 아니라 조직을 관리할 수 있는 역량을 축적하여 지역 경쟁력을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 이는 흥성통의 이름에서부터 나타나는데, 나누고 소통한다는 뜻을 담은 '통(通)'의 의미와 어느 분야에서나 정통한 사람을 뜻하는 '○○통'의 의미를 함께 담아 업무 간 칸막이를 넘어 흥성군의 농촌 지역발전을 함께 고민하며 상생발전을 도모할 것을 지향한다.³⁾ 따라서 조직 운영의 주요목표는 민관 협

업 및 네트워킹 활성화, 지역의제 및 해결책 발굴, 지역 연계·협력사업의 발굴 및 추진, 지역 인재 양성, 마을만들기 중간지원 등을 통한 지역경쟁력의 강화이다.

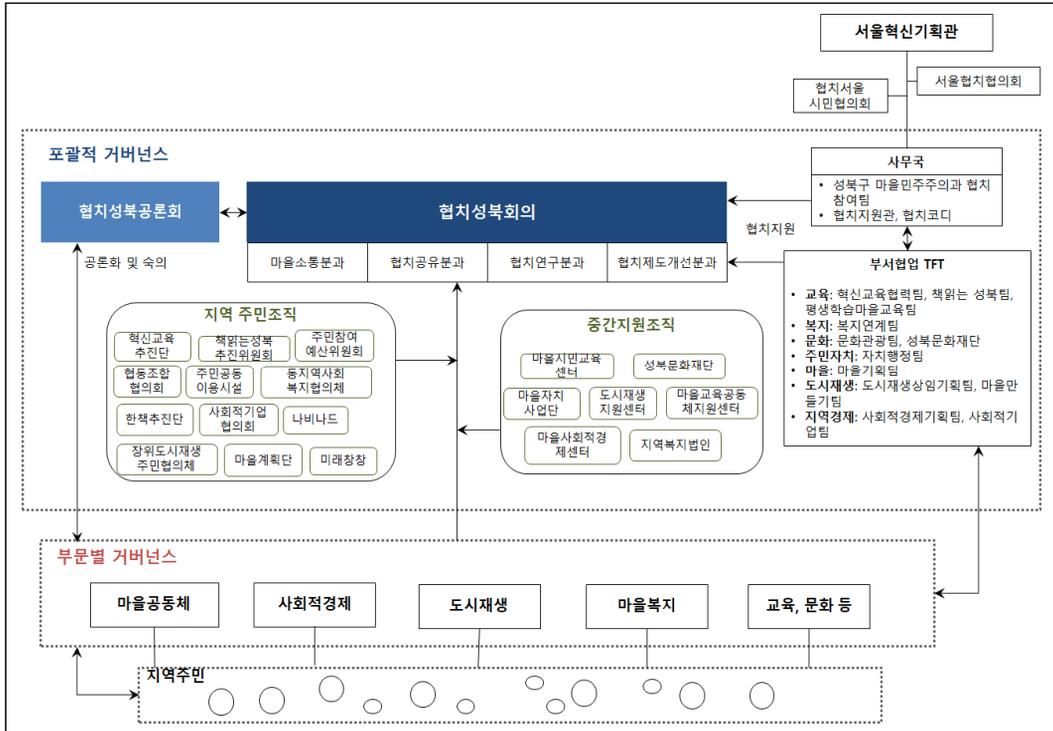
V. 거버넌스 구조 및 사회혁신적 전략 분석

1. 거버넌스 구조

앞서 본 연구의 분석들에서 거버넌스 구조는 참여자 구성과 의사소통 전략으로 구성하였다. 우선 성북구 전체를 아우르는 거버넌스 구조인 협치성북은 협치성북회의, 협치성북공론회, 실행분과로 구성되는 삼각체계로 이루어진다. 협치성북회의는 최고 심의·조정기구로서, 민관협치 활성화 정책의 수립 및 시행에 필요한 사항, 제도 개선에 관한 사항, 그리고 민관협치 활성화를 위한 사항 등에 대해 심의 및 조정하는 기능을 담당한다. 매 격월 단위로 정기 운영회의가 개최되며, 주요 이슈가 있을 경우 임시회의를 소집하여 안전에 대해 심의한다. 협치성북공론회는 일종의 공론의 장(public sphere)인데, 지역사회에서 제기되는 여러가지 문제점 및 주요 의제를 다양한 주체들과 함께 공유하고 논의함으로써 깊이 있는 숙의가 이루어지도록 한다. 협치성북공론회의 숙의과정을 거쳐 도출된 대표적 결과물이 협치성북의 비전, 목표, 그리고 사업과제이다. 마지막으로 실행분과위원회는 마을소통분과, 협치공유분과, 협치연구분과, 협치제도개선분과로 구성되는 협의기구이며, 지역사회 혁신의제에 대한 숙의, 실행, 평가 및 환류 역할을 담당한다.

3) 홍성통, 올해도 민·관 협력으로 혁신 선도(금강일보, 2018년 4월 17일자, <http://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=501164#0BJz>).

〈그림 4〉 협치성북 거버넌스 구조



즉 협치성북은 성북구 내 다양한 거버넌스를 아우르는 포괄적 거버넌스 체계로서, 위원회 성격의 거버넌스 구조인 협치성북회의, 그리고 공론화 및 숙의를 위한 공론장의 역할을 하는 협치성북공론회의 이원적 체계가 그 중심축을 형성한다. 협치성북회의는 성북구 내 부문별 거버넌스 관련자들의 참여에 기반하여 성북구라는 지역 전체적인 차원에서의 의제를 공유하고 협의하는 대표기구의 성격을 갖는 반면, 협치성북공론회에서는 협치성북회의에서 논의된 성북구 내 주요 이슈 및 의제들을 일반 지역 주민이나 다양한 주체들과 공유하고 논의되는 구조이다. 여기에 기존의 지역공동체, 도시재생, 사회적경제 등 각 정책 부문별 거버넌스가 구정거버넌스(협치성북)의 하부 부문으로 결합함으로써 중층적 구조를 형성하고 있다.

홍성통의 경우 친환경농정발전기획단과 도시재생, 사회적경제, 마을만들기, 농정, 귀농귀촌, 문화관광 등 각 분야 실무 공무원, 마을만들기 단체, 사회적 기업, 협동조합, 귀농귀촌 단체, 문화예술단체, 농촌관광 등이 주요 주체로 참여하는 민·관 협력 거버넌스 구조이다. 홍성통은 민과 관, 지역과 지방, 주민과 단체를 잇기 위해 홍성 농촌지역의 사업과 정책에 대해 행정과 주민이 정보를 공유하고 자유롭게 논의하기 위한 공론장의 역할을 지향한다. 따라서

점에서 공통적이다. 성북구의 경우 민간 집담회(공식적, 4회), 분야별 협치성북 설명회(공식적, 5회), 협치성북 추진 민관 대표 간담회(공식적, 2회), 협치성북 추진 민관 TFT회의(공식적, 13회, 비공식적 수시회의), 협치성북 실행분과회의(정기회의 8회, 수시회의), 협치성북 공론회(공식적, 3회) 등의 다양한 경로를 통해 의사소통 하려는 노력이 진행되었다.⁴⁾

특히 홍성군의 경우에는 행정과 지역 주민 사이에 소통이 부재하면서 정보공유의 어려움이 존재했었는데, 홍성통을 통해 다양한 측면에서 소통과 교류가 활성화되는 성과를 가져왔다. 특히 마을만들기, 도시재생, 사회적경제, 관광, 귀농귀촌, 평생학습 등의 부문 실무자들이 적극적으로 참여하면서 실무단위의 정보와 참여자들의 아이디어가 활발히 공유되었다고 할 수 있다. 홍성통 개최 및 참석자 수는 2013년 14회 256명, 2014년 17회 247명, 2015년 11회 153명, 2016년 19회 190명, 2017년 월례회의 11회, 분과회의 9회 등 총 21회 누적인원 300여명 이상이다. 홍성통 회의는 개별 참여자들의 활동사항 및 협력사항을 공유하는데 2시간 이상 소요되며, 새로운 이슈에 대해 토론이 이루어지면 4시간 이상 소요되기도 한다. 회의 중 참여자 간 의견 교류는 모두 동등한 지위에서 이루어지고 있으며, 민원적 성격이 강한 안건의 경우 민간 주체들의 목소리가 더 높은 경우도 있었다(홍성통 회의 참관 시 관찰 내용, 2018.08.28.). 월례회의 외에도 네이버밴드, 페이스북 등의 소셜미디어를 활용하여 정보 공유를 확대하고 있으며, 월례회의 전 안전받기나 분과활성화 등을 통해 의사소통을 활성화 해 오고 있다.⁵⁾

그러나 활발한 의사소통과 공적 토론의 장으로서의 역할을 훌륭히 수행하고 있음에도 불구하고 의결권이 없다는 점은 협의에서 한 단계 더 진전하지 못하는 한계점이 되었다. 이는 곧 행정단위에서의 부문별 주요 주체, 즉 각 실의 실·국장급 인력의 참여가 이루어지고, 이를 통해 실제 정책으로 연결되는 연계성을 확보할 필요성을 강조한다. 또한 성북구의 경우에도 협치성북이 기존에 정책 결정과정에서 배제되었던 소수그룹을 충분히 포괄하여 참여의 다양성을 확보하고 있는가 하는 참여 거버넌스의 본질적 측면에서는 여전히 의문이 남는다.

4) 성북구(2018), 「지역사회 혁신계획」을 토대로 연구자가 정리

5) 다만 회의 시간이 길어질수록 민간위원의 경우 생업으로 인해 회의에서 먼저 이탈하는 경우도 있었으며, 이러한 이유로 회의 후반에는 공무원간의 정보공유만 활발히 이루어지는 한계점도 노출되었다 (2018.08.28. 8월 홍성통 회의 참관결과.)

〈표 4〉 거버넌스 구조 및 의사소통 특성

세부 요인	성북구	홍성군	한계 및 시사점
참여자 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 기존에 운영되던 정책 부문별 거버넌스가 협치성북의 주요 참여 부문으로 결합 → 중층적 거버넌스 구조 • 지역사회 내 다양한 주체들의 참여를 촉진한다는 점에서 참여자 다양성 확대 • 구 정책 비전과 전략 수립에 있어 참여자들의 의견이 직접 반영되는 등(워크숍, 공론장 등을 통해) 참여의 깊이 측면에서도 상당한 진전 	<ul style="list-style-type: none"> • 군정단위 거버넌스 조직 홍성통의 경우 행정의 각 부문과 민간이 활발히 참여함으로써 참여의 폭 확대 • 홍동면 지역은 지역사회 단위 거버넌스 체계 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 성북구: 정책 결정과정에 참여할 수 없었던 소수그룹의 참여를 보장하는 참여의 포용성 측면에서는 여전히 한계 • 홍성군: 논의된 안전이나 의제가 실제 정책으로 반영되지 못하는 한계 • 중층적·융합적 거버넌스 체계 구축 필요: 구정/군정 단위 참여 거버넌스(예: 협치성북, 홍성통) 및 지역사회 기반 참여 거버넌스 체계
의사소통 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스 참여 주체 간 공식적이고 쌍방향적인 의사소통 및 교류 활성화 • 공론회 자료 등 각종 정보를 온라인플랫폼에 게시하여 정보공개 의 확장 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍성통 월례회의 등을 통해 공식적이고 쌍방향적 의사소통 추구 • 특히 농촌지역의 특성상, 행정과 주민 사이의 교류가 다소 부족했던 한계점을 극복하고, 양측간 정보 공유 및 소통 향상 	<ul style="list-style-type: none"> • 성북구: 단순한 정보공개에서 한걸음 더 나아가 일반시민들의 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 쌍방향 의사소통 활성화 전략도 모색할 필요 • 홍성군: 공적 토론의 장으로서 기능하지만, 의결권 없이 협의만 이루어진다는 비판 • 의결권 확보 및 행정지원체계의 명확화를 통해 실행력 증진 필요

2. 사회혁신적 전략

본 연구의 분석틀에서 사회혁신적 전략은 ① 사회적 수요충족, ② 새로운 아이디어의 실천, ③ 사회의 실천 역량 증진, ④ 부문 간 교차, ⑤ 개방적·협력적 네트워크의 세부요인으로 구분하였는데, 각 요인별 사례의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

1) 사회적 수요충족

두 사례 모두 지역사회 의제발굴과 협력을 통한 공동의 문제해결이라는 분명한 목표를 설정하고 있었다. 성북구의 경우 지역사회 혁신을 위해 ‘협치’ 자체를 핵심 의제로 설정하였는데, 사회혁신을 위한 절차적 측면에서의 거버넌스를 활용하고 있는 것이 아니라, 거버넌스 자체를 주요 내용으로 설정하고 있다는 점에서 특징적이다. 기존에 존재하던 부문별 거버넌스

운영과정에서 노출된 문제점을 개선하기 위해 구정단위의 포괄적인 거버넌스 구조가 필요하다는 사회적 수요가 형성되었고, 이에 대한 적극적 대응이 필요하였던 것이다. 실제로 성북구 지역에서 활동하고 있는 활동가 인터뷰에 의하면, 협치성북이 태동할 수 있었던 가장 큰 요인은 ‘참여자들의 피로감’ 문제였다고 한다.

“지역 내에 거버넌스가 너무 많습니다. 수많은 조직, 회의 등등... 실제로 참여하는 사람들은 정해져 있는데, 이 사람들의 경우 참여의 피로감이 너무 많았어요.”(성북구 사회적경제 조직 활동가 인터뷰, 2018.7.10.)

즉 지역사회 내에서 작동되는 다수의 거버넌스 구조와 참여에 대한 독려는 지역 참여자들에게는 상당한 회의감이 들게 하였고, 이러한 문제점을 해결해야 한다는 공감대를 형성한 것으로 보인다. 이에 협치성북 구조가 마련되고, 지역사회혁신계획을 수립하면서 협치 자체에 초점을 둔 실행계획을 수립하게 된다.

홍성통의 경우에도 지역 주민 스스로 삶의 질을 개선할 수 있는 주체역량을 강화하고, 공동체성 회복과 주체 간 연대와 협력을 통한 상생발전이라는 분명한 목표의식을 갖고 있다. 매월 월례회의에서 지역의 현안을 논의하고 중점과제를 도출한다는 거버넌스 운영의 목표의식이 분명하다. 2018년의 경우 홍성통 논의 주제는 4월-마을 공동재산 관리, 5월-마을만들기와 도시재생, 7월-마을교육공동체, 9월-마을과 에너지, 11월-푸드플랜 구축 등으로 다양했다(홍성군 내부자료, 2018, 홍성통 2018 운영계획). 특히 2015년 이래 홍성통에서 중점적으로 논의한 안건은 중간지원조직의 설립 문제였는데, 매월 홍성통 협의를 통해 2016년 말 ‘홍성군 마을만들기 지원센터’가 설립되는 결과를 가져왔다. 또한 홍성통 내 각 분과들도 목표를 설정하고, 매월 추진사항을 공유 및 논의하고 있다. ‘느슨한 연대체’를 지향하는 홍성통의 경우 참여자들이 자유로운 방식으로 다양한 안건에 대해서 논의하고, 지역단위에서 나타나는 새로운 문제점이나 해결 아이디어를 발굴해 내고 있다. 특히 1년 단위의 핵심 의제 형식이 아니라 그 때그때 나타나는 지역 현안에 대해 즉각적으로 논의할 수 있는 구조를 마련하고 있어, 매우 유연한 방식을 통해 사회적 수요를 충족시키고자 하는 노력으로 보인다.

그러나 앞서 언급된 것처럼, 홍성통에서 자유롭게 논의된 의제를 실제 지역 정책으로 현실화할 수 있는 추진력은 여전히 미흡한데, 이는 홍성통 설립 및 운영에 대한 법적 근거가 부재하기 때문이기도 하다. 또한 이슈를 자유롭게 논의하는 조직에 머무르고 있어 의사결정에 대한 공식적 권한을 가지고 있지 않기 때문에, 발굴된 의제를 실천으로 연결시키는 데에는 상당한 한계가 있었다. 이러한 결과는 지역사회 문제 해결을 위해 거버넌스 구조 마련 및 운영이 중요함과 동시에, 거버넌스 구조의 공식화, 의결권 부여를 통한 정책 추진력 확보 등이 필수

적임을 시사한다.

2) 새로운 아이디어의 실천

두 번째는 새로운 아이디어의 실천으로서, 이는 단순히 새로운 아이디어를 발굴하는 것에서 한걸음 더 나아가 실제로 아이디어가 실험·실천됨을 의미한다. 우선 성북구의 경우 속의적 공론장을 통한 정책 목표 및 비전의 확정, 그리고 추천제를 통한 직접민주주의의 실험을 대표적인 예로 들 수 있다. 성북구는 협치성북을 운영하면서 제 3차에 걸쳐 1박 2일의 공론회를 개최하고, 협치성북의 주요 의제 및 사업과제를 논의한 끝에 ‘주민이 행복한 성북, 협치로 동행하다!’, 그리고 ‘참여와 책임으로 성북 마을 민주주의 실현’을 주요 비전과 목표로 확정하였다. 즉 지역 주체들의 의견을 단순히 반영하는 것에서 한걸음 더 나아가, 이들과의 적극적인 숙의를 통해 실제 정책 비전과 목표를 확정하는 실험을 하고 있는 것이다.

또한 도시지역에서 일반 지역주민의 참여에는 시간적·경제적 측면에서 상당한 한계점이 존재하는데, 이를 개선하기 위해 추천제라는 제도를 도입하였다. 이 추천제는 기존의 지역 주민 대표들이 가지는 일종의 ‘권력’ 문제를 최소화함과 동시에, 무작위추출을 통해 지역 주민에게 참여기회를 제공하려는 것이었다. 특히 이러한 참여 경험을 통해 참여 자체가 ‘지역사회를 위한 봉사’로 인식될 수 있도록 하려는 의도였다.⁶⁾

“그들만의 리그’라는 비판이 있을 수 있습니다. 서울시 협치나 서울시 주민참여 예산제, 서울시의 여러 가지 실험들, 그리고 성북구 실험을 포함한 게 더 나아가려면 결국에는 끼리끼리 모여서 하는 것 아니냐. 이런 식의 비판을 돌파할 수 있어야 할텐데, 그거 중에 여러 가지가 있겠지만 저는 가능하면 추천제 같은 것이라든지 대표되지 않은 목소리에 대해서 잊지 말고 뭔가 계속 고민하는....그리고 또 한편으로는 다양한 교류를 하시면 좋겠다, 그런 말씀을 드리고 싶고요” (김영배 성북구청장, 2018년 제1회 협치성북회의 회의록)

이에 다양한 사회경제적 배경을 가진 주민들을 참여시킨다는 원칙하에 성북구주민참여단이 2017년 6월~7월 공개모집 되었고, 9월 주민참여단 500명(공개모집 374명, 무작위추출 126명)이 구성되었다. 이들은 구정단위 주요 정책 입안 및 결정시 참여하면서 주민의 의사를 표출하고 있다.

홍성군의 경우 홍성통에서 지속적으로 논의해 온 마을만들기지원센터의 필요성이 실제 센

⁶⁾ 윤진호, 2018, ‘마을민주주의와 협치’ PPT 자료 및 「2018년 성북구 주요업무계획」 참조.

터의 설립으로 이어지는 결과를 낳았다. 또한 이 센터의 운영을 위해 홍성지역협력네트워크를 구축하였는데, 홍성지역협력네트워크는 홍성군 지역 내 민간 주체들의 연합으로서, 새로운 아이디어의 발굴과 실천을 적극적으로 지원하는 핵심 플랫폼의 역할을 하고 있다. 무엇보다 홍성지역협력네트워크는 ‘그들만의 리그’가 아니라 ‘우리 모두의 네트워크’를 지향하고, 민주적인 의사결정 과정을 통해 대중성을 확보하고자 하며, ‘옥상옥’ 조직이 아닌 ‘일하는 조직’으로서의 효율적 운영 시스템을 마련하는 것에 초점을 맞추고 있다.⁷⁾ 즉 홍성군의 경우 중간지원조직의 설립 자체가 홍성통에서 논의되어 온 새로운 아이디어의 실천 사례라고 할 수 있다. 그간 주민주도형 마을만들기 사업에 관심을 기울여왔던 홍성군 민·관의 수요가 홍성통을 통해 공유 및 일치되었고, 이에 더해 관의 의사결정 및 제도화 노력이 뒷받침된 결과이다.

성북구와 홍성군의 사례는 지역 내 거버넌스 구조를 통해 정보를 공유하고 소통을 활성화하는 것에서 그치는 것이 아니라, 새로운 아이디어를 발굴하고 이것이 실제로 정책으로 현실화되기 위해서는 지원체계를 명확히 하는 것이 중요함을 시사한다. 또한 지역사회 수요를 반영한 다양한 교육이나 실험(예: 지역사회 문제해결형 리빙랩) 등을 적극적으로 추진함으로써, 문제해결형 아이디어의 실현을 모색할 필요도 있다.

3) 사회의 실천 역량 증진

세 번째는 사회의 실천 역량의 증진으로서, 성북구와 홍성군 사례 모두 거버넌스 참여 주체들의 역량을 증진시키고, 이를 통해 지역 사회 전반의 실천 역량을 강화하려는 노력을 확인할 수 있었다. 우선 성북구의 경우 협치 촉진을 위해 다양한 교육프로그램을 개발하여 운영함과 동시에 지역단위 주민조직이나 단체의 교류협력을 지원함으로써 마을공동체 전체의 역량을 강화하려는 노력을 기울였다. 대표적으로 2016년 개소한 마을시민교육센터를 예로 들 수 있는데, 이는 지역 주민들이 자유롭게 학습할 수 있도록 지원하는 민주적 방식의 ‘마을학습 플랫폼’을 지향한다. 다양한 마을사업에 참여하면서 참여역량을 키우게 된 사람들이 공동체 거버넌스 구조 내에서 주요 의사결정 주체로 성장하기 위해서는 마을교육으로 특화된 새로운 평생학습 모델이 필요하다고 판단하였고, 이를 위해 평생학습 개념의 상설교육 프로그램을 활성화하였다. 이에 마을시민교육센터는 ① 마을시민 기초역량강화, ② 학습순환, ③ 마을리더, 리더십 및 핵심역량강화, ④ 마을민주주의 체험, ⑤ 풀뿌리 활동가의 5개 분야 프로그램을 개설하였고, 설립 이후 13개 과정에서 510명이 교육과정을 수료하였다. 2018년 이후에는 주민리더 중심의 전문교육과정을 통한 마을시민대학 체제를 개편하고, 공동체 모임의 학습조직화를 통한 지역 공동체 학습순환 구조를 마련하는 것에 초점을 두고 있다. 무엇보다 지역

7) 구자인, 2016, 제1회 마을만들기 대화마당 in 홍성, 마을만들기 민간네트워크, 발표자료 참조.

주민들은 다양한 마을교육 프로그램에 참여함으로써 개인의 역량을 증진시키게 되는데, 그 과정에서 참여자들 간 교류와 네트워킹이 촉진될 뿐만 아니라 서로 다른 조직 간의 연계도 이루어지게 된다. 이는 개인적 측면을 넘어 집합적 측면에서의 역량형성의 기회가 되기도 하였다. 즉 성북구의 사례는 개인 간의 소통과 협력에서 출발하여 다양한 주민조직, 풀뿌리 단체들 간 소통과 협력의 증진이 마을공동체 전체의 역량을 증진시키는 토대가 될 수 있을지에 대한 또 다른 실험이라고 할 수 있다.

홍성군의 경우 지역사회 차원의 실천 역량 증진은 주민 개인의 역량강화에서 시작되었다고 판단하였다. 따라서 마을리더 및 주민 개인의 역량강화를 위한 교육 및 선행사업을 추진하거나, 마을리더를 대상으로 마을대학, 마을동아리 등을 지원하였다. 공무원 역량강화를 위한 농식품부 농촌현장 활동가 과정이나 충남대학교 지역개발 전문가 과정 등도 일례이다. 홍성군청 내 농촌개발 전문관(2명), 농정발전기획단 전문위원(2명)을 채용한 것도 행정차원의 인적 역량을 확보하기 위한 전략으로 볼 수 있다.

활동가나 지역 민간단체의 역량강화를 위한 활동도 이루어졌는데, (사)홍성지역협력네트워크의 '시군역량강화사업', '희망마을 선행사업 컨설팅' 등이 그 예이며, 도농교류센터의 농촌 체험프로그램 개발도 연장선상에 있다. 특히 젊은협업농장을 위한 청년귀농귀촌 교육프로그램이나 지역 청소년의 기획활동을 지원하기 위한 '생각실천창작소', 마을 홍보 활동을 위한 지역미디어협동조합의 '로컬스토리' 등 역시 지역 내 젊은층의 역량을 강화하고, 이를 통해 지역사회 전체의 역량을 증진시키고자 하는 노력으로 읽힌다. 그러나 농촌지역이라는 특성상, 여전히 인재부족의 문제는 해결해야 할 중요한 과제로 남아 있으며, 이것이 지역사회 실천 역량의 저하로 이어질 수 있다는 위기의식도 상존한다.⁸⁾

결국 사회의 실천 역량의 증진은 지역사회를 구성하는 개인의 역량 강화에서 시작되며, 이들이 집합적으로 사회혁신적 실천을 이끌어 낼 때 증진되는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 성북구와 홍성군의 사례는 다양한 교육프로그램과 다양한 주체간 소통·협력을 통해 지역사회 전체의 변화를 견인하려고 한다는 점에서 주목할 만하다. 다만 사회의 실천 역량은 단기간에 축적될 수 있기보다는, 장기간에 걸친 노력과 시행착오, 개선방안에 대한 고민이 밀바탕 되어야 이루어질 수 있을 것이며, 이러한 측면에서 성북구와 홍성군의 노력이 실제 사회적 실천 역량의 강화로 귀결될 수 있을지에 대해서는 장기간에 걸친 관찰과 분석이 필요하다.

8) 농촌 지역의 인구감소 문제는 지역에서 활동하려는 인재들의 부족문제로 직결되기 때문에, 마을만들기 등 지역 발전 사업을 위해서는 주민의 역량 강화가 시급하다(관계자 인터뷰, 충남마을만들기지원센터장 인터뷰, 2018.7.19.).

4) 부문 간 교차

네 번째는 부문 간 교차인데, 협치성북과 홍성통 자체가 지역 내 다양한 부문의 교차 및 협력을 지향한다는 점에서 부문 간 교차 노력은 분명하다. 성북구의 경우 협치성북 구조 내에서 구정단위 모든 정책 부문이 함께 협력하여 성북구 전체적인 차원에서 우선적으로 필요한 의제를 발굴하고 해결책을 모색하고 있으며, 홍성통 역시 다양한 부문이 함께 참여하여 연계협력사업을 발굴하여 추진하는 등 부문 간 교차·협력 노력이 이루어졌다.

그 외에도 성북구의 경우 마을공동체-사회적경제-도시재생 간 경계를 허물고 공동으로 협력사업을 추진하는 시도가 이루어졌다. 행정 단위에서는 구청 내 지원체계 확립을 위해 2016년 3월 마을재생기획단을 신설하고, 마을사회적경제과와 도시재생디자인과 등 2개 과 8개 팀이 적극적으로 협력할 수 있는 체계를 마련하였다. 민간단위에서는 전국 최초로 마을공동체와 사회적경제를 통합한 통합형 중간지원조직, 마을사회적경제센터가 만들어지면서 민간단위에서의 마을공동체 및 사회적경제 연계활동이 모색되었다. 이러한 마을공동체+사회적경제의 연계 움직임에 더해 도시재생과의 융합 노력도 적극적으로 이루어졌다. 이른바 성북구 사회적경제 특구사업이 그것인데, 사회적경제조직(성북도시재생협동조합)이 성북구 내 장위동 도시재생 사업에 지역 관리기업으로 참여하면서 협업사업을 추진하고, 이를 통해 안정적 수익 모델 창출뿐만 아니라 장기적으로 마을사회적경제와 도시재생 부문 간의 협력적 성장 발판을 마련하고자 하였다. 즉 성북구 내 행정단위에서는 마을재생기획단을 통해 서로 다른 부문 간 교차·협력의 기틀을 마련하고자 하였다면, 민간단위에서는 성북 마을사회적경제센터를 중심으로 마을공동체 ↔ 사회적경제 ↔ 도시재생 간 교차협력이 적극적으로 모색되었다.

홍성군의 경우에도 홍성통 자체가 다양한 부문의 참여자들이 모여 지역에 대한 정보를 공유하고 소통하는 장으로 기능하고 있으며, 따라서 거의 모든 활동들이 부문 간 교차를 이루고 있다고 할 수 있다. 또 다른 예로는 연계협력사업의 발굴 및 추진을 들 수 있다. 홍성군은 2012년부터 충청남도에서 추진한 '살기 좋은 희망마을 만들기'에 참여하면서 홍성군 지역의 다양한 민간단체를 참여시키고, 희망마을협의회를 구성하여 민간이 지역개발사업에 주도적인 역할을 할 수 있도록 하였다. 희망마을협의회 내에는 홍성군 내 경험이 많은 지역 조직/단체들이 마을가꾸기를 시작하는 희망마을을 대상으로 마을발전계획을 수립할 수 있도록 컨설팅을 하거나 마을회관을 정비할 수 있도록 지원하였는데, 이 과정에서 서로 다른 부문 간 협력이 두드러졌다.

또한 홍성 관광통의 경우, 도농교류센터와 관광두레(민간영역), 홍성군청 내 다부처(관광팀, 농촌자원팀, 농정기획단, 농정팀 등), 그리고 청운대 관광경역학과(학)가 민-관-학 협력체계를 마련하고, 사회적농업 체험자 모집, 지역 관광책자 발간, 지역 관광상품의 SNS 홍보, 통합콜

센터 운영 등 관광 관련 사업을 함께 논의하여 추진하고 있다. 대표적 협력 사례로는 지역 내 사회적농업 체험 수요자 함께 찾기, 숨은 관광자원 조사, 지역 관광책자 제작에 있어 의견 수렴 및 반영, 양반마을이나 관광안내소 해설사 활용 문제에 있어 행정부문과의 적극적 연계가 있다. 그 과정에서 서로 다른 행정 부서 간 칸막이 문제를 극복하고, 협력적인 관광 기반을 만들고자 하는 노력도 서로 다른 부문 간 교차와 협력의 일환이다.

다만 협치성북의 경우 서로 다른 정책 부문이 함께 부딪히면서 발생하는 갈등의 문제도 대두되었는데, 이처럼 서로 다른 부문 간 교차 시 발생할 수 있는 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 전략 모색도 필요해 보인다.

5) 개방적·협력적 네트워킹

마지막으로 개방적·협력적 네트워킹의 측면이다. 서울시 성북구의 경우 지역 내 다양한 주체 간 소통과 협력을 촉진시키기 위해 적극적인 사업을 추진하고 있는데, 그 대표적인 것이 시민협치플랫폼과 성북마을미디어 사업이다. 시민협치플랫폼 구축사업은 서울시의 지원을 받아 2018년 시작된 사업으로, 지역 내에서 활동하고 있는 민간 영역의 주체들이 소통하고 교류할 수 있는 민간 거점을 마련하고, 이를 중심으로 민-관의 협력과 네트워킹을 촉진하는데 목적을 둔 사업이다. 지역사회 거버넌스의 활성화에 있어 핵심 부문인 민간은 행정에 비해 인력·예산 등의 측면에서 상대적으로 취약할 수밖에 없고, 또한 자치구 단위에서 실시되는 다양한 민간위탁사업의 경우 칸막이 행정 등의 이유로 분산 및 중복 시행되는 문제점을 개선하기 위해서도 민간단위에서의 협력적 네트워킹 거점 마련이 필요하였다. 이에 동 기반 주민모임인 '성북동천', 청북 지역 활동가들의 모임인 '성북마을살이연구회', 구내 대표적인 지역법인인 '함께살이성북사회적협동조합'이 컨소시엄을 구성하고, 민간단위의 협력적 네트워킹 거점 마련을 위한 세부 전략을 모색하고 있다.

이 외에도 일반 지역주민들 간의 소통과 협력을 촉진하기 위한 노력으로 2015년 설립된 성북마을미디어지원센터를 예로 들 수 있다. 성북마을미디어지원센터는 주민들의 미디어 접근권 향상을 위한 공공문화시설이자 주민 간 관계를 매개해주는 생활문화시설, 마을미디어 제작/유통을 지원하는 미디어 콘텐츠 허브로 기능하게 하고자 설립되었다(성북마을미디어지원센터 홈페이지). 센터는 방송제작을 위한 공간이나 장비 지원, 맞춤형 교육 및 컨설팅 제공, 일부 경비 지원 등을 추진해 왔으며, 이는 2015년1월부터 2017년 12월 말까지 총 1,390개(영상 704편, 라디오 654편, 잡지/소식지 22편, 웹진 10편)의 마을미디어 콘텐츠가 제작되는 결과를 가져왔다.

이러한 시민협치플랫폼과 마을미디어 사업은 지역 내 포괄적인 주체(주민, 활동가, 민간 기

관들이 서로 네트워킹을 구축하고 협력할 수 있는 거점을 형성하고, 자유롭게 의견을 표출할 수 있는 개방적 채널이 마련될 수 있도록 지원하고 있다는 점에서 긍정적으로 판단할 수 있다. 다만 이를 통해 실제로 지역 주체 간 협력이나 네트워킹이 활성화 되고 있는지, 그 과정에서 나타나는 새로운 문제점이나 애로사항 등은 무엇인지에 대한 검토도 장기적으로 이루어질 필요가 있다.

홍성군의 경우, 홍성통 자체가 매우 느슨하고 열린 조직구성을 지향하며 새로운 멤버의 참여에 개방적인 특성을 띤다. 월례회의에서는 행정과 민간이 자발적으로 구성한 주요 이슈에 대해 협의하는데, 매회 새로운 참여자의 참여 촉진을 통해 네트워킹을 확장하고 있다. 일례로 연구자가 직접 참관했던 홍성통 8월 회의(2018.08.28.)의 경우, 홍성통이 새롭게 추진하고자 하는 마을교육공동체사업이 핵심 논의 안건이었다. 홍성군 장곡면에 소재하고 있는 임의단체 법인대표가 마을교육공동체사업 경험에 대해 발표를 하였고, ‘해당 사업에 관심을 가지고 있는 주민’이라고 소개한 참여자가 안건에 대해 적극적으로 논의하였다. 즉 홍성통의 운영위원 또는 분과위원이 아닌 일반 지역 주민이 회의 안건에 따라 자율적으로 참여하고, 의사를 적극적으로 개진할 수 있는 구조를 마련하고 있다는 점은 홍성통의 개방적 특성을 단적으로 보여준다.

홍성통 회의 이외에도 2017년 설립된 마을학회인 ‘일소공도(일만하면 소가 되고, 공부만 하면 도깨비가 된다는 준말)’는 또 하나의 예이다. 일소공도는 지역에서 거주하고 활동하는 사람들이 함께 지식을 생산하고 공유하는 학습체계를 만들고자 설립되었는데, 이 모임에 외부 전문가들을 적극적으로 참여시킴으로써 외부와의 네트워킹 확장도 모색하고 있다.

〈표 5〉 사회혁신적 전략의 활용

세부 요인	성북구	홍성군	한계 및 시사점
사회적 수요충족 (명확한 목표의 설정)	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적 거버넌스 구축 및 활성화 자체를 지역사회 혁신을 위한 핵심 안건으로 의제화 • 협력적 거버넌스 활성화를 위한 지역사회혁신계획 수립 • 향후 지역사회 내 다양한 의제를 발굴하고 공동으로 해결하는 거버넌스 운영의 목표 및 전략을 좀 더 명확히 할 필요는 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 매월 월례회의를 통해 현안을 논의하고 중점과제를 발굴함으로써 지역사회 문제해결과 사회적 수요를 충족하고자 하는 목표의식이 분명 • 거버넌스 자체의 공식화 약화 및 의결권의 부재는 해결해야 할 문제점으로 남음 	<ul style="list-style-type: none"> • 성북구: 거버넌스 운영의 목표·전략의 명확화 및 지속가능성 모색 필요 • 홍성군: 거버넌스 구조 마련 및 운영에 대한 법적 근거 미비, 정책 추진력 미흡 • 지역사회 문제 해결을 위해 거버넌스 구조 마련 및 운영이 중요 • 특히 법적 근거에 기반한 거버넌스 구조의 공식화, 의결권 부여를 통한 정책 추진력 확보가 필수

세부 요인	성북구	홍성군	한계 및 시사점
새로운 아이디어의 실천	<ul style="list-style-type: none"> • 숙의적 공론장(협치성북 공론회의)을 통한 구정 목표 및 비전 확정 • 일반주민의 참여 독려를 위한 추천제 도입 및 직접민주주의 실험 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍성군 마을만들기 지원센터: 홍성통에서 논의된 아이디어를 실제 결과물로 연계 • 지역사회 민간부문의 협력체계인 '홍성지역협력네트워크'를 통해 새로운 아이디어 지속 발굴 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속적인 정보공유 및 소통축진을 통해 새로운 아이디어 발굴 유도 필요 • 새로운 아이디어의 직접 실험을 위해서는 지원체계 확립이 필수 • 협치뿐만 아니라 지역사회 수요를 반영한 다양한 교육이나 실험(예: 지역사회 문제해결형 리빙랩) 등도 적극적으로 고려할 필요
사회의 실천 역량 증진	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적 거버넌스 활성화를 위한 교육프로그램(마을시민교육센터) → 참여자 개인의 역량 강화 뿐 아니라 다양한 주체/조직간 교류협력 촉진 → 지역사회 전체의 역량강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을리더 및 주민 역량강화 교육프로그램 지속적으로 추진 • '마을통': 공무원 학습동아리 운영으로 지적 역량 축적 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍성군: 농촌 문제의 하나인 인재부족은 사회 실천 역량을 가져올 수 있다는 점에서 큰 한계 • 거버넌스 관련 교육 프로그램 다양화를 통해 주민 교육, 인재육성, 실천 역량 증진 모색 필요
부문간 교차	<ul style="list-style-type: none"> • 협치성북: 성북구 내 모든 부문간 교류협력 확대 • 세부 부문간 교차: 마을공동체-사회적경제-도시재생/마을생태계-주민자치 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍성통: 민간부문과 행정부문의 소통협력 및 서로 다른 부문간 의사소통 및 교류 촉진 • 관광통은 민간-행정-학계의 소통을 촉진하는 민·관·학 연계체계 마련 • 다 부문 간 협력사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 부문 간 교차를 통한 혁신활동 촉진 유도 • 다만 서로 다른 부문 간 교차활동 과정에서 노출되는 갈등 문제 해결방안 모색 필요
개방적 협력적 네트워킹	<ul style="list-style-type: none"> • 개방적·협력적 네트워킹 촉진을 위해 시민협치플랫폼, 성북마을미디어 적극 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 이슈별 모임을 자발적으로 구성하여 협력적 네트워킹을 지향 • 참여자에 제한을 두지 않는 개방성 확대 • 마을화회(일소공도)에서는 외부 전문가들과의 네트워크 구축 및 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 레벨에서의 개방적·협력적 네트워킹 활성화 필요 (예: 주민 단체 간, 민간-공공 간, 일반주민-주민단체 간, 일반기업, 학계 등) • 일반 지역주민의 참여 촉진을 위한 거버넌스 구조의 개방성 확대, 홍보 확대 필요

VI. 결론

사회혁신에 대한 관심이 급속도로 확대됨에 따라, 사회혁신을 실현하기 위한 다양한 전략과 실천방안들이 모색되고 있다. 사회혁신의 개념에 대해서는 연구자들마다 조금씩 다른 견해를 제시하고 있고, 그 개념 자체가 매우 포괄적인 특성을 지닌다. 따라서 사회혁신을 실현시키는 방안에 대해서도 그 방점을 어디에 두느냐에 따라 여러 가지 접근이 가능할 것이다. 본 연구는 지역주민의 삶이 실제로 이루어지는 지역단위, 즉 지자체 단위에서 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 방법을 모색하기 위한 한 가지 접근 방식으로 참여적·협력적 지역 거버넌스에 초점을 두었다. 관련 이론 및 선행연구 검토에 따르면, 사회혁신과 참여적 지역 거버넌스는 매우 밀접한 관련성을 갖는다고 할 수 있으며, 특히 거버넌스는 사회혁신을 실현하기 위한 절차적 측면으로 이해하였다. 이에 선행연구 검토를 통해 도출한 사회혁신의 주요 요인들의 측면에서 지역 거버넌스 운영 실태를 분석하여 그 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 향후 사회혁신을 촉진시키기 위한 전략으로서의 참여적·협력적 지역 거버넌스의 역할을 제시하고자 하였다.

서울시 성북구와 충남 홍성군의 사례를 대상으로 거버넌스의 구조와 사회혁신적 전략의 측면에서 분석한 결과와 그 정책시사점을 도출하면 다음과 같다. 우선 참여자 구성과 의사소통 전략으로 분석한 거버넌스 구조의 측면에서, 두 사례 모두 지역의 다양한 주체가 참여하는 거버넌스 구조를 마련하고, 참여자의 다양성을 확대하려는 노력을 확인할 수 있었다. 성북구의 경우 구정단위의 협치성북과 지역공동체, 도시재생, 사회적경제 등 각 부문별 거버넌스가 결합되어 있는 중층적 거버넌스 구조를 마련하고 다양한 부문의 주체들을 참여를 촉진하였다. 홍성군의 경우에도 민-관이 참여하는 군정단위 홍성통을 구성하고 지역사회 주체들이 참여할 수 있는 구조를 마련하였으며, 특히 실무자들의 참여가 활발하여 실무단위의 정보공유가 활발히 이루어지면서 민과의 소통을 통한 새로운 아이디어 창출도 확대되었음을 확인하였다. 즉 두 사례 모두 포괄적인 거버넌스 구조를 마련하고, 공식적·쌍방향적 의사소통 전략을 통해 활발하게 정보공유와 상호작용이 이루어지고 있었다. 그러나 홍성군 사례의 경우 홍성통에서 논의된 의제가 실제 정책집행으로 연계되지 못하는 문제점이 부각되었는데, 이는 의결권과 정책결정 권한의 부재에 따른 거버넌스 운영의 한계점으로 지적될 수 있다. 이는 결국 거버넌스 구조 내에서 이루어진 공동 의사결정의 결과가 실제 정책으로 연계될 수 있도록, 법적 근거에 기반한(예: 거버넌스 지원조례) 거버넌스의 공식화 및 의결권 확보가 중요하다는 시사점을 제공한다.

사회적 수요충족, 새로운 아이디어의 실천, 사회의 실천 역량증진, 부문 간 교차, 그리고 개

방적·협력적 네트워킹의 세부요인으로 분석한 사회혁신적 전략 측면에서도 두 사례는 다양한 전략과 실험들을 발전시켜 왔음을 확인할 수 있었다. 두 사례 지역의 거버넌스 구조 마련에 있어 가장 핵심적 목표는 지역사회 의제발굴을 통한 공동의 문제해결이었다. 특히 성북구의 경우에는 협력적 거버넌스 구조 마련 자체를 지역사회 혁신을 위한 주요 의제로 설정하고 있다는 점에서 거버넌스가 사회혁신을 위한 절차적 측면뿐만 아니라 내용적 측면으로 접근되고 있다는 점도 특징적이다. 또한 성북구의 추첨제나 협치성북 공론회를 통한 성북구 정책목표와 비전의 확정 등은 구정 차원의 정책결정과정에 새로운 아이디어를 도입하여 실제 실천하고 있는 사례이다. 홍성군의 마을만들기지원센터 역시 지역 공론화 과정에서 아이디어가 제시되고, 실제 설립된 사례이다. 이는 지역단위 참여적·협력적 거버넌스 운영 과정에서 정보공유와 활발한 의사소통을 통해 새로운 아이디어를 도출할 수 있도록 유도하고, 이것이 실제 지역 정책으로 반영될 수 있도록 추진체계를 확립하는 것이 중요함을 시사한다. 무엇보다 새로운 아이디어가 실험될 수 있는 지역사회 문제해결형 리빙랩 등도 적극적으로 활용될 필요가 있다.

사회의 실천 역량 증진의 측면에서는 두 사례 모두 다양한 교육프로그램을 운영하거나, 주민 간 혹은 지역 민간단체 간 교류 및 협력을 촉진함으로써 개별 주체들의 실천역량을 강화하려는 노력을 확인할 수 있었다. 다만 홍성군 사례에서는 마을리더나 주민을 위한 역량강화 프로그램이 운영되거나, 공무원 학습동아리(마을통) 등이 운영되고 있었지만, ‘인재부족’ 문제는 지속적으로 제기되고 있어, 이를 개선하기 위한 방안도 필요해 보인다. 부문 간 교차의 측면에서는 협치성북과 홍성통 자체가 서로 다른 부문의 참여와 교류촉진을 목표로 한다는 점에서 부문 간 교차 노력은 명확하다. 그러나 그 과정에서 새로운 갈등 문제도 대두되어, 부문 간 교차 시 발생하는 갈등의 문제를 어떻게 접근하고 해결할 수 있을지에 대한 고민도 함께 이루어질 필요가 있다. 마지막으로 개방적·협력적 네트워킹의 측면인데, 성북구의 경우 시민 협치플랫폼, 성북마을미디어를 통해, 그리고 홍성군의 경우 분과별 자발적 이슈모임과 외부전문가들과의 교류확산을 추구하는 마을학회 등을 통해 지역사회 내·외부 각 주체들과의 네트워크 강화가 이루어지고 있었다. 이들 사례는 개방적이고 협력적 네트워킹의 중요성은 인식하지만, 실제로 어떻게 이를 추진할 수 있을 것인가에 대한 전략마련의 중요성을 보여준다. 네트워크 촉진에 초점을 둔 사업이나 프로그램이 운영될 수 있도록 하거나, 혹은 주민단체간, 민간-공공 간, 주민단체-일반주민 간, 혹은 일반기업이나 학계 등 다양한 차원에서 개방적이고 협력적인 네트워킹이 확산될 수 있도록 세심한 방안이 모색될 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 분석 결과를 바탕으로 향후 지역 사회혁신 촉진을 위한 참여적 지역 거버넌스 구축과 관련하여 몇 가지 기본방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지역단위 사회혁신과 참여적 지역 거버넌스의 연계고리와 시너지 관계를 인식할 필요가 있다. 지역 사회혁신

의 촉진자 또는 가능조건(enabling environment)으로서의 참여적 지역 거버넌스의 역할에 주목하고, 다양한 주체들이 참여하여 함께 지역의 문제를 공유하고 해결방안을 모색할 수 있는 거버넌스 구조를 마련할 필요가 있는 것이다. 특히 참여 거버넌스 체계 구축의 필요성은 지역의 문제해결을 통한 사회혁신을 실현시키기 위한 절차적 과정으로 인식할 때 더욱 중요해진다. 단순히 거버넌스 구조의 마련 및 운영에 그 의의가 있기 보다는, 거버넌스 내에서 지역의 다양한 문제점을 의제화하여 논의하고, 실제 정책으로 연계시켜 지역 사회의 문제를 해결하는 것에 그 근원적 목적이 있다. 따라서 지역 거버넌스가 지자체 정책결정 과정의 공식적 절차로 기능할 수 있도록 거버넌스 자체의 공식성과 권한 강화는 필수적이다. 이를 위해서는 법적·제도적 기반으로 거버넌스 지원조례 및 기본계획을 수립하거나, 전담조직 구성 및 추진체계의 정비가 필요하다. 또한 거버넌스 운영에 있어 내부적 규칙과 절차 등을 사전에 명확히 규정함으로써, 운영의 합리성을 확보할 필요가 있다.

둘째, 지역 사회를 포괄하여 다양한 부문들이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다. 성북구와 홍성군의 사례에서 나타난 것처럼, 기 구축된 거버넌스 구조 및 운영과정에서 나타난 문제점은 서로 다른 사업간/부문 간 연계 부족, 행정체계 상에서의 실국별 칸막이 등으로 다양했다. 이러한 부문별/사업별/행정체계상 분절화 문제를 해결하기 위해서는 다양한 부문이 협력할 수 있는 융합형 거버넌스 체계(예: 협치성북, 홍성통) 구축이 필수적이다. 또한 다양한 거버넌스 기반 사업들이 추진되고 있는 지역사회 단위에서도 지역 주민의 직접 참여에 기반한 거버넌스 모델(예: 지역사회 참여 거버넌스 선도기구 구성 및 운영)이 고려될 필요가 있다. 즉 ‘지역사회-시군단위’의 중층적 거버넌스 체계를 수립하고, 서로 다른 층위의 거버넌스 간 연계 및 협력체계 마련도 요구된다.

셋째, 사회혁신성을 촉진시킬 수 있는 전략을 거버넌스 운영 과정에 적극적으로 활용할 필요가 있다. 참여적 지역 거버넌스 자체가 지역에 내제하는 다양한 문제를 논의하고 공동으로 해결함으로써 사회적 수요를 충족시키고 공동체를 활성화하는 것을 궁극적 목적으로 삼는다면, 이는 근본적으로 사회 혁신성을 추구한다고 할 수 있다. 다만 그 과정에서 변화하는 지역 사회 요구를 구체화하여 이를 충족시키기 위한 명확한 목표를 설정하고, 새로운 아이디어의 발굴과 적극적 실천을 통해 그 목표를 달성하고자 하는 노력이 이루어져야 한다. 또한 혁신 사례의 공유 및 공감대 형성, 새로운 실험과 시도 자체의 중요성 인식, 거버넌스 내에서 합의된 새로운 아이디어에 대해서는 행정적·재정적 측면에서의 적극적 지원을 통한 실행력 증진 등도 중요하다. 다만 그 과정에서 문제점을 개선하고, 실질적인 효과를 창출할 수 있도록 평가 및 모니터링 할 수 있는 체계 마련은 필수이다.

넷째, 참여 거버넌스 체계 및 운영전략 수립에 있어 지역적·환경적 특성, 즉 지역의 오랜 정체성이나 지역문화, 제도적 여건 등을 고려해야 한다. 성북구와 홍성군의 경우 대도시권과

농촌지역이라는 전형적인 지역특성이 존재하는데, 이러한 특성은 거버넌스 구축과 운영전략의 수립에 있어서도 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 예를 들면, 성북구의 경우 시민사회나 지역의 주민 및 자치조직의 활동은 활발한 반면, 서로 다른 주민조직, 자치조직, 시민단체 간 네트워크 연계·협력의 측면에서는 다소 문제점이 나타났고, 이것은 지역사회 내 민간주체들의 네트워킹 거점인 ‘시민협력플랫폼’ 구축의 필요성으로 귀결되었다. 반면 홍성군의 경우, 60-70년대부터 지역사회에서 큰 역할을 수행해 온 풀무학교, 문당리 등의 자원이 흥동마을의 마을공동체 활성화와 지역 거버넌스 구축에 큰 밑거름이 되었다. 그러나 그 이외의 지역 또는 대다수의 농촌지역의 경우, 지역에서 활동할 수 있는 역량 있는 주체들의 부족 문제가 상존해 왔다. 마을 리더의 역할을 수행하는 이장들의 경우, 고령화가 심각하게 진행되고 있어 혁신성을 바탕으로 지역의 발전을 주도하는 데에는 현실적으로 상당한 한계가 있다. 따라서 적어도 농촌이나 도시지역에서 고려될 수 있는 거버넌스 체계와 운영 전략은 차별화되어야 할 필요가 있다. 도시 지역의 경우 상대적으로 역량을 갖춘 인적 자원이 풍부하고 다양한 민간영역도 활성화되어 있기 때문에, 개별 주체들의 역량 육성보다는 이들이 경계를 허물고 서로 다른 부문을 가로질러 연계·협력하면서 새로움과 혁신성을 창출할 수 있는 체계와 전략을 수립하는 것이 효과적이다. 반면 농촌지역의 경우 지역에서 리더로 활동할 수 있는 인재 육성이 우선이다. 젊은 열정과 패기를 겸비한 인재 육성을 위해 협치 및 사회혁신 관련 교육 프로그램을 강화하거나, 또는 풀무학교가 지역 인재육성의 거점이 되었던 경험을 되짚어 지역 내 교육기관과 적극적으로 협력해서 지역 리더를 육성하는 방법도 있다. 이장이나 부녀회 등 전통적인 주민조직 참여 중심에서 벗어나, 지역의 사회적경제 관련 조직(예: 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등)의 참여 기회를 확대하는 등 참여 주체들을 다양화하는 것도 필요하다. 귀농·귀촌하고 있는 젊은 인력이 지역에서 뿌리내리지 못하고 실패하는 데에는 텃새라 불리는 지역의 배타적 문화도 한 몫을 담당하는데,⁹⁾ 이러한 문제를 어떻게 개선해 나갈 것인지에 대한 논의도 필요하다.

시민요구의 박탈과 사회적 배제의 문제 해결을 통한 지역주민의 삶의 질 증진, 시민역량강화, 사회적 관계의 변화 등으로 대표되는 지역 사회혁신은 지역 단위에서 이루어지는 실천방식과 직결되며, 지역사회를 구성하는 다양한 주체들의 참여와 협력에 기반할 때 실현될 수 있다. 지역 사회를 구성하는 다양한 주체들은 지역의 문제를 일상생활 속에서 접하고 있기 때문에, 이들의 직접적 경험은 문제의 해결책을 모색함에 있어 중요한 원천이 된다. 이들이 함께 모여 그들의 경험과 지식을 공유하는 과정에서 이루어지는 상호학습은 새롭고 혁신적인 아이디어

9) “공들인 귀농귀촌 정책 뒤흔드는 원주민 텃새” (중부매일, 2019.01.22., <http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=1232980>).

발굴의 기반이 된다는 점에서 그 자체로 공동생산적(co-productive)이고 혁신적(innovative)이라 할 수 있다. 지역의 다양한 주체들이 함께 모여 의제를 발굴하고 그 해결방안을 모색하는 공동 의사결정 시스템으로서의 참여적·협력적 지역 거버넌스의 역할이 중요시 되는 이유이다. 여기에 사회혁신의 필요성에 대한 공감대를 형성하고, 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 전략을 거버넌스 체계 수립에 함께 고려한다면 지역의 사회혁신 속도는 배가될 것이다.

【참고문헌】

- 서울특별시(2017), 2017 서울협치백서: 같이 만드는 협치서울.
- 서울특별시(2017), 2017 협치서울 추진계획.
- 서울특별시(2016), 지역사회혁신계획 안내서.
- 성북구(2018), 성북구 지역사회혁신계획
- 성북구(2018), 2018년 성북구 주요업무계획.
- 성북구(2018), 주민주도 지역사회 혁신방안 모색 토론회 자료집.
- 성북구(2017), 사회적경제 기본계획.
- 성북구마을계획단(2017), 마을계획 2년간의 이야기.
- 송두범 외(2017), 우리는 왜 농촌마을 흥동을 찾는가, 충남연구원.
- 송석휘(2015), 지방정부 사회혁신에 대한 평가와 과제: 서울시 사회혁신을 중심으로, 「공간과 사회」, 25(2): 153~189.
- 양병찬(2008), 농촌학교와 지역협력을 통한 지역교육공동체 형성 : 충남 홍성지역 풀무교육공동체 사례를 중심으로. 「평생교육학연구」, 14(3).
- 오수길·김영배(2018), 김영배 성북구청장 인터뷰, 「한국행정포럼」, 통권160호:14-19.
- 유창복(2016), 협치서울 2.0: 협치, 지속가능한 혁신을 위하여(장소기반, 관계지향, 시민주도), Available at: http://hosting02.snu.ac.kr/~snuccs/wp-content/uploads/2016/06/%ED%98%91%EC%B9%98%EC%84%9C%EC%9A%B82.0_%ED%98%91%EC%B9%98%ED%98%81%EC%8B%A0%EC%9D%98%EC%A7%80%EC%86%8D%EA%B0%80%EB%8A%A5%EC%84%B1%EC%9D%84%EC%9C%84%ED%95%98%EC%97%AC.pdf.
- 윤진호(2018), '마을민주주의와 협치' 발표자료, Available at: http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=0HumV&articleno=6102577&categoryId=48500®dt=20180418103726.
- 윤진호(2018), 거버넌스, 마을민주주의에 꽃히다: 참여에서 자치로, 주민의 힘으로 생활의 변화를, 「거버넌스형 지방 정부 조직과 운영 모색」, 서울: 도서출판 휴머니즘.
- 이원호(2014), 지속가능한 사회혁신기반 지역경쟁력 개념정립과 지역발전을 위한 과제-지리적 분석을 위한 시론적 사례연구, 「국토지리학회지」, 48(2): 245-255.
- 정미나(2016), 사회혁신이란 무엇인가: 사회혁신의 특성과 사회변화, 「월간 사회혁신의 시선」, 10월호, 서울혁신센터 사회혁신리서치랩.
- 정서화(2017a), 사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 함의, 「기술혁신학회지」, 20(4): 888-914.
- 홍성통(2017), 2017년 1월-12월 홍성통 회의자료.

- 홍성통(2018), 2018년 1월-12월 홍성통 회의자료.
- 홍성군(2018), 2018 홍성통 운영계획(내부자료).
- 홍성군(2017), 2017년 행복마을만들기 콘테스트 평가자료(내부자료).
- 홍성군(2018), 2018 홍성군 예산기준 재정공시.
- 홍성군(2018), 2018년 홍성군 주요업무계획 보고.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W. (2012), Defining Social Innovation(Part I). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W. (2012), Social innovation practices and trends(Part II). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W. (2012), Social innovation context and responses(Part III). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Christiansen, Jesper and Laura Bunt. (2012). Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance. Nesta&Mindlab.
- CRISES. (2004). An Introduction to CRISES. Available at:
[www.crisis.uqam.ca/pages/fr/docs/P_CRISES_ang\(mai04\).pdf](http://www.crisis.uqam.ca/pages/fr/docs/P_CRISES_ang(mai04).pdf).
- European Commission (2010), EUROPE 2020 a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3 March 2010.
- European Commission. (2013), Social innovation research in the European Union: Approaches, findings, and future directions. Brussels.
- Goldenberg, Mark. (2004), Social Innovation in Canada: How the Non-profit Sector serves Canadians and how it can serve them better. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Gonzalez, S., Moulaert, F. and Martinelli, F. (2010), ALMOLIN: How to analyse social innovation at the local level?. in F. Moulaert et al. (eds.) Can neighborhoods save the city?, Oxon: Routledge. pp. 49-67.

- Hämäläinen, T. J. & Heiskala, R. (2007), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Harris, M. & Albury, D. (2009). *The Innovation Imperative*, NESTA, London.
- Miquel, P.M., Cabeza, M.G., and Anglada, S.E. (2013), Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics, in Moulaert et al.(eds), *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning, and transdisciplinary research*, 2013, Cheltenham, UK: Adward Elgar.
- Moulaert, F. and Nussbaumer, J. (2005), Defining the Social Economy and its Governance at the Neighbourhood Level: a methodological reflection, *Urban Studies*, 42(11): 2071-88.
- Mulgan, Geoff et al. (2007), *Social Innovation: What is it, Why it matters and How it can be Accelerated*, Working Paper, Skoll Center For Social Entrepreneurship, pp. 1~27.
- Nicholls, A & Murdock, A. (2012), *Social Innovation: Blurring Boundries to Reconfigure Markets*. Palgrave Macmillan.
- OECD (2011), *Transforming Innovation to Address Social Challenges*. Committee for Scientific and Technological Policy(CSTP), OECD.
- SINGOCOM(2005), *Social innovation, governance and community building*, EU Research on Social Sciences and Humanities. European Commission.
- TEPSIE (2015), *Social Innovation Theory and Research: A Summary of the Findings from TEPSIE*, A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Young, H. Peyton (2011), The Dynamics of Social Innovation, *PNAS*, 108(4): 21285-21291.

김 상 민: University of Southern California에서 도시계획 및 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지역포용발전실 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 참여계획, 협력적 거버넌스, 사회혁신, 지역공동체, 사회적경제, 지역계획 및 정책 등이다. 최근의 논문으로 “The workings of collaborative governance: Evaluating collaborative community-building initiatives in Korea”(Urban Studies, 2016), “From protest to collaboration: The evolution of the community movements amid sociopolitical transformation in South Korea”(Urban Studies, 2017), “내생적 지역발전 전략으로서의 관광두레 성과평가”(한국지방자치학회보, 2020) 등이 있다(E-mail: sangminkim@krila.re.kr).

이 소 영: 서울대학교에서 도시계획 박사학위(지역문화관광 상품화 과정의 문화매개집단의 역할에 관한 연구, 2005)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지역포용발전실 균형발전지원센터장으로 재직 중이다. 관심분야는 균형발전, 마을 만들기, 지역문화·관광정책 등이다. 주요 저서로는 꿈꾸는 상인들의 마을 만들기(2009, R&C), 한국의 장소판촉(2006, 공저, 박영사), 지역진흥 및 자치단체 브랜드 활성화를 위한 지역브랜드 매뉴얼(2010, 공저, 한국지역진흥재단) 등이 있다(E-mail: sy2@krila.re.kr).

