

서울특별시의 사회혁신의 추진체계 소개와 향후과제

최지민(한국지방행정연구원 부연구위원)

○ 들어가며

자치분권의 궁극적 성과는 지역이 당면한 문제를 스스로 정의하고 해결해야 하는 문제대응력에 달려있다. 문제대응력은 다양한 시도들을 통해 축적될 수 있다. 다양한 시도는 소위 혁신실험(주: 리빙랩(living lab), 폴리시 랩(policy-lab) 등으로 불리며 삶의 터전이 실험실이 되며 그 곳에서 일어나는 모든 것들이 일련의 실험이다.)으로 일컬어지며 기존의 정부관료제 방식에서 집행하지 못한 해결책을 스스로 만들어 내는 유연한 정책과정을 지칭하여 “사회혁신(social innovation)”이라고 부른다.

○ 사회혁신 개념의 태동

사회혁신은 구체적인 전략이자 방법론이라 할 수 있다. 대체적으로 1990년대를 출발점으로 하고 있고, 2008년 이후 대단히 적극적으로 개념과 적용 범위를 확장하고 있다. 시민(또는 주민)이 주체가 되어 새로운 방법으로 사회문제를 해결하는 제반의 활동은 본질적으로 시민사회에 속한다. 정부 정책의 관점에서 사회혁신을 바라보면 정부가 정책을 수립하거나 추진할 시 그 중심축이 기존 관료 중심의 체제에서 시민(또는 주민)으로 이동(Power Shift)하는 혁신적 방향을 의미한다.

사회혁신은 오래된 개념인 동시에 최신의 개념이기도 하다. 사회혁신의 원류는 거슬러 올라가면 20세기 초, Joseph Schumpeter의 ‘창조적 파괴’에서 출발한다. Schumpeter의 ‘창조적 파괴’활동은 기업이 이윤창출과정에서 기존의 문범체계와는 다른 창조적이고 혁신적인 생산 수단과 기술수단을 도입함으로써 새로운 이윤이 창출되고 그에 따른 사회적 이윤이 함께 등장함을 설명하는 개념이다. 혁신적 기업이 기존의 질서를 인정하지 않고 새로운 조직 또는 생산수단을 창조함으로써 새로운 문제에 대하여 새로운 방안을 제시하고자 하는 것이다.

사회혁신에 대한 본격적인 논의는 1980년대 Drucker(1985)가 사회혁신을 경제적 차원과 결합하면 서부터 시작되었다. 지식기반 산업이 발전하면서 새로운 기술개발과 기업이 정신이 중요한 가치로 재평가되었고 Drucker는 이러한 변화가 사회시스템을 촉진시키고 더 나아가 공공조직에도 영향을 줄 것으로 보았다. 그는 사회혁신이 기업과 공공조직의 관료제적 구조의 폐해를 해결하는 하나의 수단으로써 활용될 것이라고 주장하였고, 이러한 주장은 추후 신공공관리론의 토대가 되었다(한상일·이현욱, 2016). 1980년대 후반부터 사회혁신은 기업에서 출발하여 사회적 구조를 혁신적으로 바꾸는 시스템일 뿐 아니라, 신자유주의적 경제정책으로부터 시작된 세계적인 지방분권화에 대한 해결책 주목 받기 시작했다.

지방분권화가 가속화되면서 지역사회의 역할이 증대하면서 기존의 중앙집권적 방식이 아닌 문제에 대한 새로운 접근 방법이 필요했다. 지역사회의 문제는 기존 중앙에서 다룰 수 없는 미세한 수요들의 총집합이었고 각 지역의 현황에 따라 문제의 성격이 매우 개별화되어 나타나기 때문이다. 이

때문에 하나의 주체로는 해당 문제들을 해결할 수 없고 개별적으로 활동하던 기업, 민간, 정부가 함께 협력함으로써 사회문제를 해결해야 된다는 인식이 확산되었다. 1990년대 새롭게 주목받기 시작한 사회적 경제는 사회혁신을 위한 중요한 수단으로 활용되면서 현재의 사회혁신 개념에 근접해갔다(한상일·이현옥, 2016). 사회혁신은 기업에서 시작한 창조적 수단의 도입이라는 개념으로 시작하여 민·관·기업의 협력을 강조하고 사회적기업과 같은 새로운 행위자를 포함시키는 구체적 방법론으로 그 개념이 확장된 것이다.

○ 한국의 사회혁신의 태동, 서울의 추진체계

2010년 서울시장으로 취임한 박원순 시장은 소셜디자이너(Social Designer)를 표방하며, 사회혁신 정책을 적극적으로 도입하였다. 특히 박 시장의 사회혁신은 가치체계나 시정철학과 같은 추상적 개념으로 사용하기 보다는 행정에 실현시켰다는 점은 높이 평가할 지점이다.

서울은 우리나라의 수도로 압축성장의 높은 혜택을 입은 도시임과 동시에 수많은 사회적 문제들을 가지게 되었다. 서울의 역사와 문화유산, 자연환경 등은 훼손되었고, 일자리를 찾아 지방을 등진 사람들을 포함한 수많은 주거난민을 낳았으며, 나아가 저출산과 인구의 고령화, 높아지는 자살률과 각종 사회적 갈등의 증가와 같은 삶의 양적·질적 문제들은 50년이 넘는 시간동안 풀리지 않는 숙제로 남아 있다. 이러한 시점에서 사회혁신은 서울시의 다양한 문제들을 해결해 줄 수 있는 효과적 수단으로 등장하였고, 가장 많은 사회적 갈등을 가진 서울에서 사회혁신이 출발한 것은 결코 우연이 아닐 것이다.

마을경제 생태계를 형성한 성미산 마을. 시민들의 아이디어를 정책화하는 희망제작소의 시민창안 프로그램. 청소년 사회적 기업 인큐베이팅 센터로 자리 잡은 서울시의 하자센터. 전문직 퇴직자가 비영리기관에서 다시 일할 수 있도록 돕는 희망제작소의 해피시니어 프로젝트 등이 대표적인 사업으로 꼽힌다. 특히 서울시의 대표사업인 ① 주민의 참여를 통한 마을공동체 활성화, ② 공공갈등의 체계적·전략적 대응으로 공공 갈등관리 선진화 노력 ③시민의 생활 속에서 실현하는 인권도시 서울 등이 사회혁신과 맞물려 운영되는 것은 보다 큰 의미를 가진다. 서울시는 사회혁신의 첫 출발을 시작하는 만큼 사회혁신이 진행되는 ‘판’을 조성하여, 사람들이 모여 그 하나하나의 ‘판’들이 시너지를 낼 수 있도록 하는 플랫폼의 허브 역할을 수행하였다.

이같은 성과는 조직과 예산이 뒷받침되었기 때문에 가능하다. 우선 2012년부터 시장 직속으로 서울혁신기획관을 두어 운영하고 있으며, 본 조직 산하에 사회혁신담당관, 마을공동체담당관, 갈등조정담당관의 세 부서로 구성하여 운영하였다. 사회혁신담당관의 경우 사회혁신 전파 및 확산을 통해 시민행복을 증진시키기 위한 다양한 사업들을 추진하였으며, 마을공동체담당관은 마을공동체 활성화 종합계획 수립 및 조성 지원을 위한 사업을 담당하였고, 갈등조정담당관은 시정 주요 갈등을 조정 및 시정 신뢰도 제고를 위한 역할을 하였다.

이후 서울시 인권기본조례에 의거 서울시민의 인권보호와 증진을 위하여 인권담당관을 구성하여 산하에 3개의 팀(인권정책팀, 인권보호팀, 인권협력팀)을 신설하였으나, 조직개편에 따라 인권담당관

이 정무부시장 직속부서로 개편되었으며, 마을공동체담당관은 지역공동체담당관으로 명칭이 변경됨과 동시에 2개의 팀이 신설되었고, 민관협력담당관을 신설, 협치서울을 만들기 위한 토대를 새로이 조성하였다.

현재 서울혁신기획관과 이들 네 부서는 서울시의 사회혁신 사업 전체를 아우르는 컨트롤타워 역할을 수행하고 있다. 정부부문 혹은 일반 사회단체를 위한 사회혁신 컨설팅, 사회혁신을 디자인하거나 성과 평가, 시민이나 정책 대상 집단의 요구와 시각을 수용하고 새로운 아이디어를 생성하는 것, 그리고 아이디어를 실험하고 실제로 이행하거나 사회혁신 관련 사업들에 재정을 보조하는 등의 업무를 수행한다.

○ 이후의 과제

서울시의 시도는 사회혁신이란 개념의 확산과 공식적 조직을 통한 사업추진체계를 갖추으로써 공공부문이 사회혁신을 안정적으로 추진할 수 있는 여건을 조성했다는 데에 큰 의미가 있다. 사회적수요의 충족 측면에서도 공정성과 동반성장과 같은 사회적 가치를 시정에 반영하고, 시민참여 및 공유의 가치도 실현했다고 평가받는다.

그러나 아직까지 양적인 성장과 혁신의 확산을 위한 기반이 확보된 것은 아니다. 사업별로 하드웨어와 소프트웨어, 제도 기반 조성의 강조점이 다소 다르지만 사업 당 지나치게 많은 정책수단을 동시에 고려하고 있는 리빙랩 형태가 다수를 차지한다. 리빙랩사업이 지속가능하기 위해선 안정적 수행과 지속가능성을 담보할 수 있는 기술혁신(스마트기술, 4차 산업 기반의 도시효율화, 기술개발을 통한 성장 동력 확보)과의 연계가 필요한데 아직까지 구체적으로 이에 대한 검토는 이루어지지 않은 것으로 보인다. 법제도 기반조성은 지역 활성화 사회혁신기금사업에서 고려되고 있으나 계획상태에 머무르고 있고 대부분 사업이 네트워크 조성, 사례확산과 공유에 그치고 있다는 점도 한계이다. 그러나 이 같은 한계를 어떻게 극복해 나가는 과정 역시 또 다른 사회혁신의 실험이라고 볼 수 있으며 그 결과가 행정의 구조적 개혁에 이르는지를 확인하는 것도 현재 진행중이다.