지방자치 이슈와 포럼
Issue & Forum

Vol. 21
2018 October

이달의 이슈와 포럼 |

사회적 가치와 사회혁신

특별대담
- 사회혁신을 위한 여정은 계속 되어야 한다

이슈
- 사회혁신과 참여적 지역거버넌스

논단
- 사회적 가치 제고를 위한 사회혁신 생태계 조성방안
- 사회혁신의 조건
- 사회혁신 개념의 재정립과 몇 가지 제언

우수사례
- 민관협력 거버넌스 '홍성통' 운영사례
- 지방자치단체의 생활 SOC 혁신 : 10년의 기다림, 구산동 도서관 마을

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



06 **특별대담**

사회혁신을 위한 여정은 계속되어야 한다
김용찬
– 행정안전부 사회혁신추진단장

12 **이슈**

사회혁신과 참여적 지역거버넌스
김상민
한국지방행정연구원 수석연구원

26 **논단**

사회적 가치 제고를 위한
사회혁신 생태계 조성방안
전대욱
한국지방행정연구원 수석연구원

사회혁신의 조건
문진수
서울신용보증재단 상임이사



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 21호
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 박진경
위원 서정섭, 최인수, 김성주, 여효성, 김지수, 최지민, 홍근석
간사 탁영지
연락처 T. 033-769-9826 T. 070-4275-2315
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인 · 인쇄 승일미디어그룹(주)

※ 지방자치 이슈와 포럼은 한국지방행정연구원이 대필 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 이름, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오. (무료) newsletter@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

Contents

사회혁신 개념의 재정립과 몇가지 제언
정동일
숙명여자대학교 경영학부 교수

46 우수사례

민관협력 거버넌스 '홍성통' 운영사례
이소영
한국지방행정연구원 연구위원

지방자치단체의 생활 SOC 혁신
: 10년의 기다림, 구산동 도서관 마을
김지수
한국지방행정연구원 수석연구원

60 지방자치단체 탐방

강원도 원주시

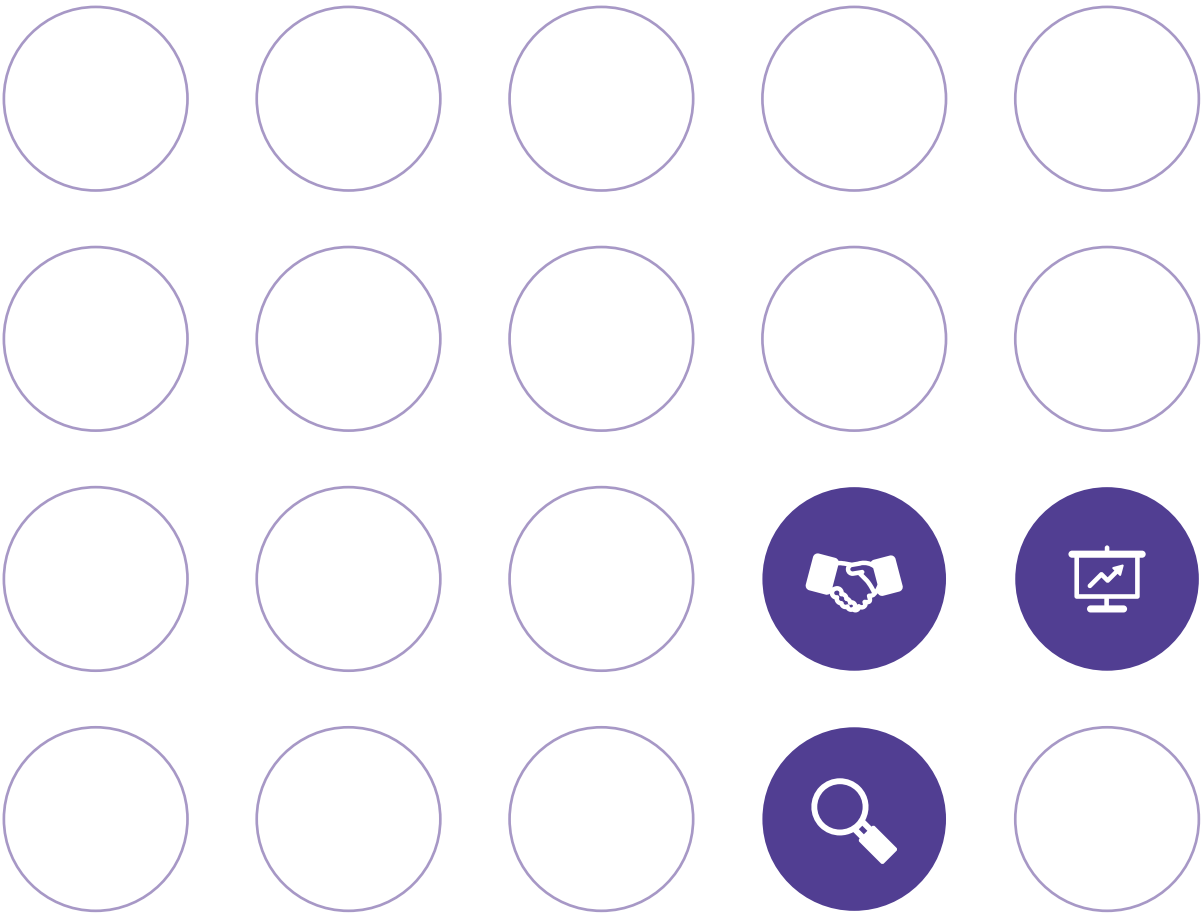


68 용어해설

70 KRILA 보고서

72 연구원 동정





지방자치 이슈와 포럼

사회적 가치와 사회혁신

특별대담

- 사회혁신을 위한 여정은 계속되어야 한다
  김용찬
  – 행정안전부 사회혁신추진단장

이슈

- 사회혁신과 참여적 지역거버넌스

논단

- 사회적 가치 제고를 위한 사회혁신 생태계 조성방안
- 사회혁신의 조건
- 사회혁신 개념의 재정립과 몇 가지 제언

우수사례

- 민관협력 거버넌스 '홍성통' 운영사례
- 지방자치단체의 생활 SOC 혁신
  : 10년의 기다림, 구산동 도서관 마을

지방자치단체 탐방

- 새 희망으로 역동하는 푸른 원주

용어해설

- 사회혁신
- 사회적 가치
- 사회적 기업가정신

KRILA 보고서

- 인구감소에 따른 기초자치단체의 지속가능성 강화방안
- 인구감소시대 지역발전정책 방향과 추진체계

연구원 동정

- 제1차 ~ 제2차 KRILA 자치포럼 개최
- 제4차 열린아이디어 워크숍 개최
- 니카라과 새마을기반 정책개발 역량강화 사업 중 한국 초청연수사업
- 제1차 관,학,연 인재개발 연구협의회 개최
- 한국지방행정연구원-제주연구원 업무협약 체결
- 제19차 ~ 제30차 연구심의위원회 개최

〈특별대담〉

“사회혁신을 위한 여정은 계속되어야 한다”

+
대담 | 김용찬
- 행정안전부 사회혁신추진단장





1. 바쁘신 중에서도 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. 그동안 사회혁신추진단을 이끌어 오시면서 느끼셨던 소회에 대해 한 말씀 부탁드리겠습니다.

참여와 협력을 통해 할 일을 하는 신뢰받는 정부를 구현하겠다는 문재인 정부의 국정운영원칙을 구현하는 것이 사회혁신추진단 출범 이유입니다. 이에 추진단은 과거 정부 혁신과 달리 국민이 피부로 체험할 수 있는 사례 발굴과 확산을 목표로 하여 달려왔습니다. 사회혁신이 무엇인지를 국민에게 알리기 위해 집중했던 것은 사회혁신 요소가 담긴 다양한 실천 사례를 여러 체험의 장을 통해 알리는 일이었습니다. 대부분의 조직은 구체적인 조직 운영의 목표가 명확한 사업 범위로 주어져있지만 추진단이 맡고 있는 사회혁신은 한 번도 가보지 않은 길이었습니다.

저는 사회혁신의 본질은 혁신의 결과가 국민에게 실제 혜택을 가져다 수 있는 것이라고 생각합니다. 국민들이 봤을 때 무슨 일을 하는지 알기 어렵고, 노력은 하고 있지만 그 노력의 결과가 무엇인지 모호한 것은 사회혁신이 아니라고 판단했습니다. 과연 사회혁신이 무엇인지, 시민과 정부가 협력하여 사회문제를 해결한다는 민관협력의 취지가 어떻게 사업결과로 구현되어 시민에게 체감될 것인지를 매순간 정의하며 갈 수 밖에 없었습니다. 민간과 공공의 협력방안은 여러 정부의 다양한 사업을 통해 이미 제도화가 되어있습니다만 이것이 실제 공무원의 일하는 방식을 근본적으로 바꾸지는 못했다고 보았습니다.

이에 우리 추진단은 사회혁신이 무엇인지 국민 스스로가 체감할 수 있도록 구체적인 사례를 발굴하는 사업에 집중해왔고 이 같은 시도가 일회성에 그치지 않도록 후속 사업의 발굴, 예산확보를 위한 다방면의 노력을 기울이고 있습니다.

2. 문재인 정부 출범 후 지난 1년 동안 정부 혁신의 큰 방향은 시민과의 협력을 통한 사회문제 해결, 사회적 가치의 실질적 구현 등으로 보입니다. 이를 총괄적으로 추진하는 사회혁신추진단의 철학과 비전은 무엇인지요?

일반적인 관료제 하에서 직업공무원들이 수행하는 방식과 다른, 새로운 방식으로 일하는 정부로 탈바꿈하기 위해선 먼저 '새로움'에 대해 재정의 하는 것이 필요했습니다. 조직 내 기존 업무프로세스에 따라 정책과 지침을 만들면 이전과 완전히 다른 새로운 혁신이 창출되기 쉽지가 않습니다. 이에 우리 조



직 스스로가 먼저 거듭날 필요가 있었습니다. 사회혁신추진단의 주요철학 중 하나는 공간의 혁신이 사무의 혁신을 가져 온다는 것입니다. 공간을 바꿔야 사람의 이하는 방식이 바뀝니다. 조직에 와서 가장 첫 번째 했던 것이 사무실을 새롭게 꾸미는 것이었습니다. 칸막이를 없애고 사무실을 개방형 형태로 두면 내부의 소통이 밖으로 전파되리라 보았습니다.

또한 사회혁신은 국민이 체감할 수 있는, 수요자 중심에서 시작해서 구체적인 결과를 가져와야 한다고 보았습니다. 실제로 자기 주변의 환경개선을 위한 많은 아이디어는 그 곳에 살고 있는 주민에게 있습니다. 그들의 이야기를 경청하고 정책 결정 과정 전면에 그들의 참여를 실질적으로 보장하는 것이 혁신의 기본이 되어야 합니다. 이 원칙이 구현되면 당연히 결과는 주민이 체감할 수 있는 수준으로 나타날 것입니다.

대부분의 행정은 공급자 중심의 시각에서 벗어나기 어렵습니다. 그 시각을 바꿔줄 필요가 있다는 것을 시민과 공공조직에게 알리는 것이 우리의 가장 큰 철학과 운영방침입니다.

3. 앞서 말씀해주신 철학과 비전을 달성하기 위해서는 정부의 일하는 방식 중 가장 우선적으로 달라져야 하는 부분은 무엇인지 고견을 부탁드립니다.

정부의 일하는 방식이 수요자 중심으로 전환되어야 합니다. 공모사업의 기획과 집행, 평가가 주민 중심으로 이뤄져야 합니다. 이러한 원칙은 말로는 쉽지만 운영은 상당히 어렵습니다. 민관 간 신뢰 부재 때문이지요. 지원된 예산이 실제 결과를 가져올 것인지에 대해 공공조직이 주민을 신뢰해야 하는데 신뢰가 부재한 상태에서는 지원이라는 명목하에 세세한 간섭이 이뤄지기 때문입니다. 직접적 지원 대신, 주민의 역량을 강화하는 간접적 지원, 즉 멘토방식이 중요한 것도 바로 이와 같은 맥락에서입니다.

이 신뢰는 민관뿐 아니라 부처 간에도 중요합니다. 이번에 성료한 실패박람회에서도 제가 직접 체험한 사안입니다. 실패에 주눅들지 말고, 용기를 내어 혁신을 위한 또 다른 도전을 하자는 것입니다. 실패는 민간뿐 아니라 공공기관에도 공개되고 또 그것을 토대로 얻은 점을 공유해야 더 나은 결과를 가져올 수 있습니다. 그러나 일부부처와 공공기관들은



이 취지에는 공감하나 자신에게 불리한 정보를 선뜻 공개하기가 어려웠지요.

4. 말씀 가운데에서, 단장님께서 언급하셨던 실패박람회에 대해 여쭙고자 합니다. 다수의 언론들이 실패박람회를 호평한 것으로 알고 있습니다. 실패박람회의 기획과 추진 과정에 많은 이야기들이 있었을 것 같은데 좀 더 들려주실 수 있으신지요.

실패박람회는 여러 전문가들과의 다양한 의견조율 과정을 통해 발굴된 사업입니다. 기획 당시의 다양한 이야기들이 있었습니다. 먼저 실패라는 단어가 주는 부정적인 뉘앙스를 어떻게 극복할 수 있을까 고심이 되었습니다. 뿐만 아니라 정치적 오해의 여지도 있을 수 있었습니다. 자칫 전정부의 실패를 문제 삼는 정치적 행보로 비춰질 수도 있기 때문입니다. 그래서 순수하게 시민들이 참여해서 실패를 토대로 성장하는 것이 무엇인지를 체감하는 내용에 초점을 두었습니다.

가장 먼저 실패문화에 대해서 공감하는 분위기를 만들고자 했습니다. '실패해도 괜찮아', '실패는 인생의 영양제', 실패는 끝이 아닌 새로운 시작의 출발점이라는 공감의 기반을 만들고자 했습니다. 이 같은 아이디어가 담긴 것이 '실패처방전'이었습니다. 실패박람회가 좋은 평가를 받은 것은 이 같은 스토리가 행사전반에 녹아 들어갔기 때문이라고 생각합니다.

박람회를 준비하면서 저의 의식도 많이 달라졌습니다. 그간 마음속으로 저의 두 자녀들이 저처럼 공무원이 되어 안정적으로 국가에 기여하길 바라는 마음이 컸었습니다만 지금은 달라졌습니다. 공무원만이 인생의 답이 아니고 아이들이 자신의 시각으로 세상을 재미있게 살아갈 수 있다면 그것이 무엇이든지 지지할 수 있겠다는 마음이 큽니다. 다양한 사람들이 그 삶속에서 재미있게 살고 있다는 것이 저의 삶의 태도를 바꾸게 되었습니다.

5. 혁신의 주체이자 대상인 정부 스스로 권한을 나눌 수 있는 제도들도 필요할 것 같습니다. 가장 필요한 조치들은 무엇이 있는지, 어떤 것들이 우선적으로 이뤄져야 하는지에 대한 단장님의 고견을 듣고 싶습니다.

앞서도 말씀드렸습니다. 모든 정책은 철저하게 수요자 관점으로 가야합니다. 예를 들어 주민참여예산제도 역시 주민이 완전히 편성부터 집행까지 재량을 가지고 쓸 수 있는 예산을 지정하고 그 범위 내에서 전면적으로 이들의 활동을 보장해야 합니다. 이 같은 전면적 위임 없이 주민참여를 통한 예산의 책임성 확보라는 제도의 당초 취지를 달성할 수 없습니다.

주민이 쓸 수 있는 예산을 지자체에서 구분하고, 읍면동별로 어떤 사업을 할지 주민의 의견을 철저하게 듣고, 이들의 논의 결과를 완전히 공유하고 주민들이 직접 우선사업 순위를 투표하여 결정하게 하면 됩니다. 집행도 철저하게 주민 중심으로 이뤄지게 해야 합니다. 공무원은 개입과 지도대신 주민을 도와줄 수 있는 전문가를 지원해 주면 됩니다. 주민이 스스로 결정할 수 있는 완전한 재량 영역의 전폭적인 보장이 혁신의 시작, 실질적 주민자치의 구현입니다.

결국 근본적으로 공무원들의 의식개선이 가장 중요한 선결요인 입니다.

6. 마지막으로 질문에 포함되어 있지는 않지만 꼭 나누고자 하시는 단장님의 마무리 말씀을 부탁드리겠습니다.

마지막으로 후배 공무원들에게 다음의 당부를 하고 싶습니다. 무엇을 위해 그 자리에 와있는가, 행정의 본분은 무엇이어야 하는지에 대해 늘 자문하며 행정에 임하길 바랍니다. 조직의 방침을 수동적으로 따르는 것이 아니라, 정책의 수요자를 바라보고 정책을 만들길 바랍니다. 이 같은 질문들을 스스로 던지게 되면 행정의 모든 것들이 새롭게 보입니다. 내가 하고자 하는 일이 어떠한 결과를 가져올 것이며, 이것이 실제 주민의 삶을 나아지게 했는지 늘 염두하는 것이 필요합니다. 끝으로 퇴직한 이후에 스스로의 자부심을 가질 수 있게 되길 진심으로 바랍니다.

프로필



김용찬

- 사회혁신추진단장

학력

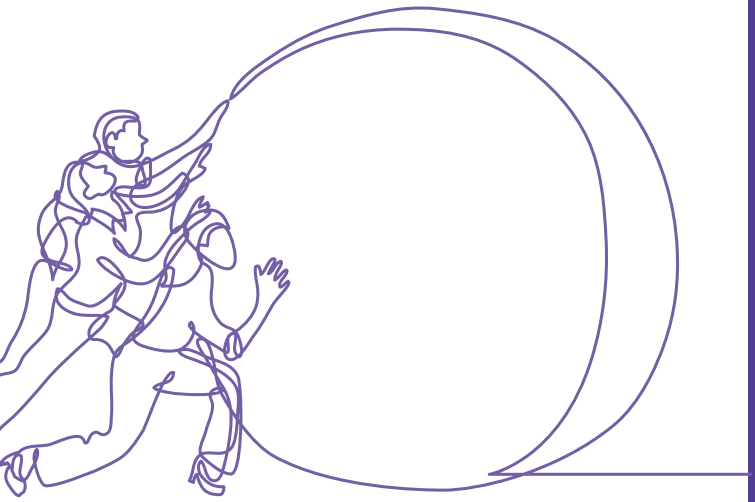
- UNIV. OF EXETER 행정학과 석사
- 충남대 행정학과
- 서대전고등학교

주요경력

17.09.12 사회혁신추진단추진단장
15.01.23 충청남도 기획조정실장
14.07.30 충청남도의회 사무처장
12.08.18 미국 미주리주립대 국외훈련 파견근무(총무과)
11.05.25 대통령실 행정자치비서관실
1992 행정고시 36회

포상

2010.10 근정포장
2002.05 대통령표창
1994.12 도지사표창(광역단체장)



김상민
- 한국지방행정연구원
수석연구원



〈이슈〉

사회혁신과 참여적 지역거버넌스

서론

2018년 초 문재인 정부는 '사회혁신'을 국정운영의 핵심 아젠다로 설정하고 비서실 산하 사회혁신 수석을 신설하는 등 지역과 사회의 혁신적 활동을 수렴해 공동체발전과 국민통합을 도모한다는 계획을 발표하였다. 이에 행정안전부도 사회혁신 정책 추진을 위해 '사회혁신 추진단'을 발족하고, '사회혁신 민관협의회'를 구성하는 등 사회혁신과 관련된 민관 협력방안 및 제도개선 방안 마련에 초점을 두었다.

사회혁신이라는 용어가 본격적으로 등장하기 시작한 것은 1960년대부터라고 할 수 있는데, 주로 민주주의, 참여 민주주의, 교육 등의 의제와 관련되어 있었다. 이는 1960년대 아래로부터의 저항이 가속화됐던 시대상을 반영하여 국가, 회사, 학교, 가족 내에서의 하향식 구조에 대한 문제의식과 사회를 구성하는 근간이 무엇인가에 대한 질문과 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이후 새롭게 등장하는 사회적 기업이나 기업의 사회적 공헌 및 사회적 책임, 오픈 이노베이션, 사회적인 기여 등을 포함하는 혁신 활동을 지칭하기 시작하면서 사회혁신이라는 용어가 급속히 확산되기 시작하였다.

이러한 사회혁신 용어가 재등장하기 시작한 것은 2000년대 들어 EU가 향후 유럽의 10년을 결정할 미래성장 전략 방안으로 '유럽 2020' 전략을 발표하면서이다(EC 2010). EU는 사회혁신을 미래 핵심전략으로 상정하고, 다양한 영역에서 폭발적으로 성장한 수많은 사회혁신 사례들을 축적하고 관련 네트워크를 구축하는 등 유럽 전역에 사회혁신을 촉진시키고자 노력하게 된다. '유럽 2020전략'은 '스마트, 지속가능, 포용적 성장전략'(A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth)이

사회혁신 용어가 재등장하기 시작한 것은 2000년대 들어 EU가 향후 유럽의 10년을 결정할 미래성장 전략 방안으로 '유럽 2020'전략을 발표하면서이다.

라는 세 가지 기조 아래 다섯 개의 핵심 목표를 상정했는데, 사회혁신은 그 중 하나인 '연구와 혁신'(Research and Innovation)이라는 목표에 포함된다. EU는 사회혁신의 구체적 실행을 위해 '혁신 유니온'(Innovation Union)이라는 기치를 내걸고 '사회혁신유럽(SIE, Social Innovation Europe)'을 가동시켰다. 또 유럽 전역의 다양한 사회혁신 모델 구축과 연구를 위해 기금을 지원하고 있다. 유럽의 사회혁신 사례들은 시민들이 문제해결 주체로서 효용감을 체감하여 '역량'이 강화되고, '새로운 사회적 가치'가 창출되는 것을 사회혁신의 고유한 특성이라고 강조한다. 즉, 이것이 다른 기존 주체와 구별되는 사회혁신의 지향이자 그 자체로 상향식 민주주의적 가치를 전면에 내세우는 것이라고 이해할 수 있다(정미나, 2016).

그렇다면 사회혁신이란 구체적으로 무엇이며 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 방안은 무엇일까? 본 글은 사회혁신에 대한 이론적 논의를 통해 그 개념과 특성을 이해하고, 지역사회 혁신을 위한 한 가지 접근 방식으로서 참여적 지역거버넌스에 초점을 맞추고자 한다.

2. 사회혁신의 개념 및 핵심요소

1) 사회혁신의 개념

사회혁신에 대한 관심의 증대와 함께 다양한 학자들이 사회혁신의 개념정의를 시도하고 있다. 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) 등으로 정의된다. Mulgan et al.(2007)은 사회혁신을 새로운 작동원리의 적용으로, CRISES(2004)는 구체적인 성과와 개선을 가져올 수 있는 새로운 조직 및 제도적 행태, 새롭게 일하는 방식, 새로운 사회적 시도들, 새로운 메커니즘, 새로운 접근방법이라는 새로움의 관점을 강조한다. 이러한 새로움의 관점에 덧붙여 Goldenberg(2004)는 기존 방법의 개선 까지를 포함시키되, 정부와 민간 그리고 자발적인 영역 간 생산적인 상호작용과 균형을 강조한다는 점에서 차별화된다. Young(2011)은 사회혁신을 다른 사람들과의 협력을 촉진시키는 기술로 정의하면서, 사회적 관계 측면을 강조한다. 따라서 그녀는 사회혁신이 단순히 사회적 기업이나 사회적 기업가정신, 그리고 사회적 영향으로만 국한된 개념은 아니라고 주장한다.

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 포괄한다고 할 수 있다.

한편 광의의 개념에서 사회혁신을 사회의 근본적 변화를 가져오기 위한 지식확산이라는 투자개념으로 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 것이라고 강조한다. 따라서 사회혁신을 사회의 근본적인 변화를 가져오기 위해 사회전반에 걸쳐 지식을 확산하는 투자 부분에 초점을 맞추어 이해한다. 비슷하게 Hamalainen and eiskala(2007)의 경우에도 사회가 가지고 있는 집단적 자원을 활용해 기술혁신, 경제혁신, 규제혁신, 규범에 대한 혁신과 함께 문화적 혁신이 필요하다고 주장한다. 즉 사회혁신을 기술이나 경제혁신을 넘어 문화적·규범적(규제적)혁신까지를 아우르고 있다는 점에서 광의의 관점에서 사회혁신을 이해하고 있다고 할 수 있다.

사회혁신을 개념화하기 위한 또 하나의 관점으로 사회혁신을 사회문제에 대한 해소 방식으로서 공공부문, 시장, 제3 섹터 또는 사용자와 지역사회를 통한 공공서비스 내·외부의 변화를 가져오는 것(Harris & Albury, 2009; Shapson, 2009)으로 이해하는 학자들도 있다. 특히 Shapson(2009)은 민간영역의 참여를 강조한다는 점에서 특징적이다.

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 권력 관계변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄한다고 할 수 있다(Caulier-Grice 2012).

2) 사회혁신의 유형 및 구성요소

사회혁신이라는 용어 자체가 다양한 활동을 지칭하면서 매우 포괄적으로 활용된다는 특성 때문에, 사회혁신이 가져오는 것이 과연 무엇인가, 즉 사회혁신의 종류 또는 유형은 무엇인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이에 사회혁신 연구를 위해 설립된 유럽의 공동기구인 TEPSIE(Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe)는 사회 혁신을 4가지로 유형화하고 그 특성을 제시하고 있다. 첫 번째로는 새로운 서비스와 생산물로서, 사회적 요구를 충족시키기 위해 새로 도입하는 새로운 프로그램 등을 의미한다. 예를 들어 자동차 공유라든가 제로에너지 하우스 개발 같이 사회적 요구에 부응하기 위해 새롭게 도입되는

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.

서비스가 그것이다. 두 번째는 새로운 실천으로서, 새로운 전문적 역할 또는 관계를 필요로 하는 새로운 서비스를 의미한다. 예를 들어 네덜란드에서 시민과 정부 사이의 갈등을 조정하기 위해 전문적 시민공무원을 도입하였다. 이들의 획기적 역할 변화로 시민들의 사회적 요구를 충족시킨 사례가 그것이다. 세 번째는 새로운 서비스의 공동생산 등 새로운 과정을 지칭하는 것으로, 브라질에서 시작된 시민참여예산제라든가, 공정무역 시스템 등을 그 예로 들 수 있다. 마지막으로 새로운 규칙과 규정을 지칭하는 유형이다. 이는 새로운 법률 또는 새로운 권리를 창조하는 것을 의미하는데, 덴마크의 개인 예산제를 그 예로 들 수 있다. 덴마크와 네덜란드의 경우, 고령자들이 그들의 공적지원금에 대해 스스로 결정해서 사용하게 하는 규정을 마련하고 있다. 이러한 새로운 규정을 사회혁신의 한 유형으로 구분할 수 있다는 것이다.

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 없던 새로운 무엇인가를 만들어내야 한다는 것이 아니라 기존에 없던 새로운 방식으로 문제를 해결하는 것을 의미한다. 사회혁신은 긍정적이고 유익한 방식으로 사회적 요구를 다루고자 하는 의지와 함께 형성되며, 또한 사회혁신은 사회적 요구를 명확히 하고 구체화하는 역할을 수행한다는 점에서 사회적 요구의 충족으로 이해할 수 있다. 또한 사회혁신에서 중요한 것은

[표1] 사회혁신의 유형

사회혁신의 유형	특성	예
새로운 서비스와 생산물 (new services and products)	사회적 요구를 충족시키기 위한 새로운 개입(intervention) 또는 새로운 프로그램	자동차 공유, 제로에너지 하우스 개발(예: BedZED)
새로운 실천 (new practices)	새로운 전문적 역할 또는 관계를 필요로 하는 새로운 서비스	네덜란드의 시민과 정부 사이의 갈등 조정(전문적 시민공무원(professional civil servant)의 획기적 역할 변화로 시민들의 사회적 요구의 충족 증진)
새로운 과정 (new processes)	새로운 서비스의 공동생산	시민참여 예산제(브라질에서 시작된 참여예산제, ICT의 활용), 공정 무역
새로운 규칙과 규정 (new rules and regulations)	새로운 법률 또는 새로운 권리 창조	개인 예산제(예: 덴마크와 네덜란드의 경우 고령자들이 그들의 공적지원금에 대해 스스로 결정해서 사용)

자료: TEPSIE(2015:15)

선행연구 검토에 의하면 사회혁신을 구성하는 다양한 요소들은 핵심요소와 공통요인으로 정리될 수 있다.

아이디어가 아니라 아이디어가 실제로 작동하는 것에 있다. 이는 아이디어가 작동하지 않으면 혁신은 불가능하기 때문에 아이디어에서 실행으로 이어지는 것이 중요함을 강조한다. 수혜자들은 사회혁신 발전 또는 그 거버넌스에 직접 참여할 수 있어야 이는 직접 참여일 수도 있고 또는 각 개인의 이해와 요구에 대한 이해가 풍부한 중간 전달자 또는 대표자들의 참여로도 가능하다. 이러한 참여는 사회혁신이 합리적 목표를 설정하고, 타겟 그룹 자신의 문제해결 과정에 직접 참여하는 것을 지원한다. 또한 이러한 참여 과정은 혁신적인 해결방안의 도출뿐만 아니라 참여자들의 이해, 능력(competence), 자존감(dignity)과 자부심(self-esteem)의 증진을 가져올 수 있다는 점에서 중요하게 고려된다. 마지막으로 사회혁신은 특정 타겟 그룹의 권력과 자원에의 접근성을 증진시킴으로서 사회적 관계를 변화시키는 것을 목표로 한다. 즉 사회혁신은 특정 타겟 그룹의 역량을 강화하고, 권한과 자원에의 접근성에 있어 불평등과 불공정함에 도전함으로써 공공선(public good), 공정한 사회(just society)에 대한 담론에 기여할 수 있다는 것이다. 이 외에도 Caulier-Grice(2012)는 실현가능성 및 효과성을 강조하는데, 혁신적 아이디어가 실제로 작동하기 위해서는 해결책이 구체적이며 사회적 요구에 부합하는 것이어야 하고, 실현가능해야 할 뿐만 아니라 그 결과가 측정 가능해야 하기 때문이다. 효과성이 강조되는 것은 사회혁신의 결과가 양적으로든 질적으로든 측정 가능해야 할 필요가 있기 때문이다(Caulier-Grice 2012).

사회혁신의 구성요인을 탐색하는 선행연구 검토에 의하면 사회혁신을 구성하는 다양한 요소들은 핵심요소와 공통요인으로 정리될 수 있다(Caulier-Grice, 2012). 사회혁신의 핵심요소는 새로움(novelty), 효과성(Effectivenss), 사회적 수요 충족(Meets a social need), 아이디어에서 실천으로(From ideas to implementation), 사회의 실천 역량 증진(Enhances society's capacity to act) 등을 포함할 수 있다. 또한 사회혁신의 공통 특성으로는 부문간 교차(Cross-sectoral), 개방적 협력적(Open and collaborative), 풀뿌리운동과 상향적(Grassroots and bottom-up), 생산소비연계와 공동생산(Pro-sumption and co-production), 상호부조(Mutualism), 새로운 역할과 관계의 형성(Creates new roles and relationships), 자산-자원의 보다 나은 이용(Better use of assets and resources), 자산과 역량의 개발(Develops assets and capabilities)을 포함한다.

사회혁신의 구성요인을 탐색하는 선행연구 검토에 의하면 사회혁신을 구성하는 다양한 요소들은 핵심요소와 공통요인으로 정리될 수 있다.

[그림1] 사회혁신의 유형



3. 사회혁신과 지역 거버넌스

일부 사회혁신 연구자들은 지역이라는 공간적 단위에 초점을 맞추고, 지역단위에서의 사회혁신 촉진을 위한 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 판단하였기 때문이다. 이는 변화를 추구하는 공동체는 물리적 영역(territorial)에 기반하고 있기 때문이다(Gonzales, Moulaert and Martinelli, 2010). 무엇보다 지역단위 사회혁신 연구가 강조하는 것은 사회혁신에 대한 상향연계적(bottom-linked) 접근으로서 이해당사자들의 동기부여와 함께 그것을 유지 강화시키는 제도의 역할이 중시된다(이원호, 2014: 248). 즉 이러한 논의들은 지역단위 사회혁신의 필요성에 대한 강조와 함께, 어떻게 하면 지역단위에서 사회혁신을 촉진시킬 수 있을 것인가에 대한 의문으로 전환된다.

이 '어떻게'의 관점에서 '지역 거버넌스'의 역할 및 가능성에 대한 논의가 이루어질 수 있다. 지역거버넌스는 지역단위 주요 행위의 주체로서 정부, 기업, 시민단체, 지역주민 간의 '관계성'에 중점을 두고, 사회 주요 요소 간의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통하여 지역사회 문제를 해결해나가는 방식을 지칭하는데, 이는 사회혁신의 개념과 매우 밀접히 관련되어 있기 때문이다. 지역 지자체들은 지역의 다양한 문제를 해결하기 위해 사회경제적 정책 및 사업을 추진하게 된다. 그런데 이 추진과정에서 지역사회 내 주요 주체들의 적극적인 참여와 협력에 기반한 민관 협력적 거버넌스를 구축하는 등 참여적·협력적 정책(사업) 추진을 모색하게 된다. 즉 사회혁신을

일부 사회혁신 연구자들은 지역이라는 공간적 단위에 초점을 맞추고, 지역단위에서의 사회혁신 촉진을 위한 이론적·실천적 논의를 발전시키고 있다.

사회혁신은 지역단위 거버넌스의 작동방식에 영향을 미치며, 이러한 거버넌스 구조와 작동방식의 변화는 다시 사회적 혁신활동을 촉진시키는 역할을 한다.

위해 지역단위에서 추진하는 다양한 사회경제적 정책(사업)들은 내용적 측면으로 이해 가능하다. 또 이 과정에서 지역거버넌스 구축을 기반으로 한다는 점에서 지역거버넌스는 절차적 측면으로 이해할 수 있다.

사회혁신과 거버넌스의 관계는 크게 두 가지 측면으로 이해할 수 있다(Miquel, Cabeza and Anglada(2013). 첫 번째는 혁신을 위한 하나의 틀(framework)로서의 거버넌스 측면이다. 이는 기존의 거버넌스 메커니즘을 통해 혁신을 추구하는 것으로서 그 결과는 다양한 정책영역(노동시장, 주택과 지역공동체, 교육, 보건 및 환경 등)에서의 물리적 실질적 목표 달성이지만, 이를 위해서 거버넌스 메커니즘을 활용하는 것이다. 두 번째는 혁신을 위한 하나의 영역(field)으로서의 거버넌스로서, 이는 거버넌스 메커니즘 자체의 혁신과 변화를 통해 민주주의, 개방성, 참여, 독재적 관행에 대한 투쟁 등의 결과물을 창출하는 것을 의미한다.

이는 거버넌스가 사회혁신을 위한 틀로서 활용될 수도 있지만, 거버넌스 자체의 혁신과 변화가 그 목적 자체가 될 수 있다는 뜻이다. 사회적으로 혁신적인 실천방식은 인적 · 물적 자원 공급을 위한 새로운 메커니즘의 도입, 새로운 집단적 행위자들의 형성과 이들이 기존의 정책결정 과정에 미치는 영향 등을 통해 거버넌스 작동방식 자체에 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 거버넌스 구조와 작동방식은 사회에서 다양한 행위자들의 관계 변화와 역량을 증진시켜 사회적으로 혁신적 실천을 촉진하는데 기여할 수 있다. 즉 사회혁신은 지역단위 거버넌스의 작동방식에 영향을 미치며, 이러한 거버넌스 구조와 작동방식의 변화는 다시 사회적 혁신활동을 촉진시키는 역할을 한다. 따라서 거버넌스는 사회혁신을 위한 하나의 영역(field)이면서 동시에 틀(framework)이라고 볼 수 있다. 따라서 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 지역 거버넌스 체계로의 전환 필요성이 매우 증대된다고 할 수 있다.

[표2] 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 목표달성
혁신을 위한 한 영역(field)으로서의 거버넌스	거버넌스 메커니즘 자체의 혁신과 변화	민주주의, 개방성, 참여

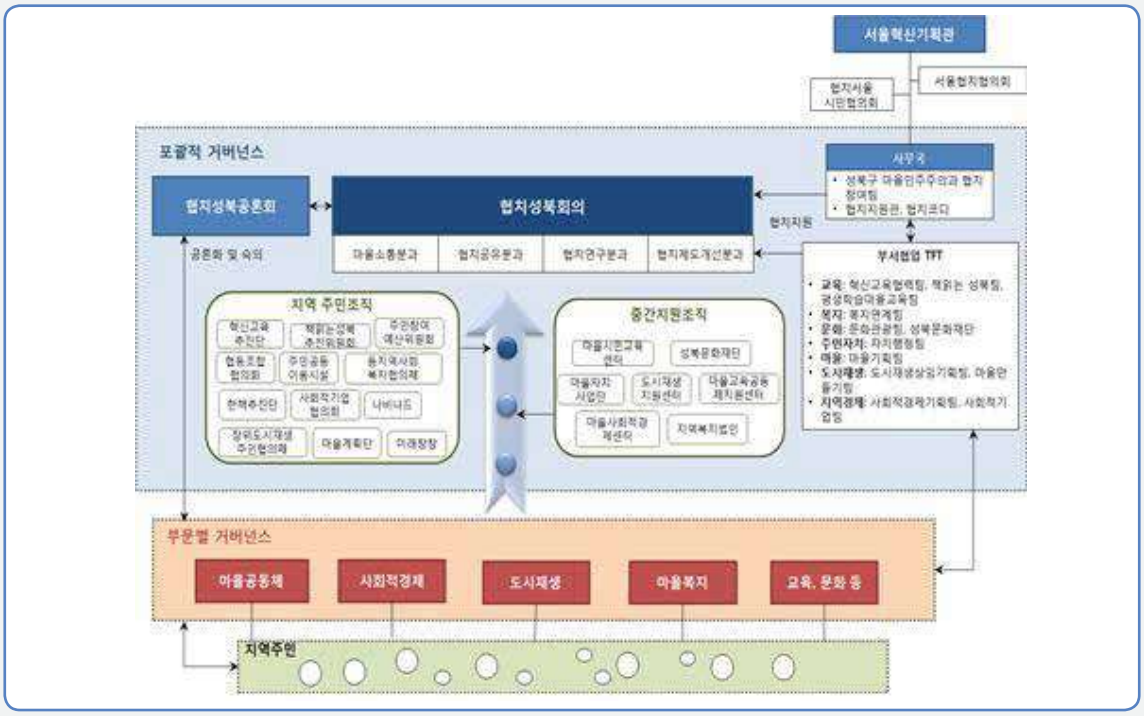
4. 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 구축 사례: 서울시 성북구를 중심으로

2010년 6월 2일 지방선거 당시 '권력정치에서 생활정치로 패러다임'의 전환을 내걸고 당선된 김영배 구청장은 2014년 지방선거에서는 '다시, 사람이 희망입니다'라는 선거 구호를 내걸고 재선에 성공하였다. 이후 김 구청장은 '마을민주주의'라는 구정 핵심가치를 내세우면서, 마을단위 지역주민의 참여에 기반한 민주주의를 구현하겠다는 목표를 세우게 된다. 이후 성북구는 마을공동체, 도시재생, 사회적경제 등 부문별로 거버넌스 구조를 마련하고, 구민들의 적극적인 참여에 기반한 정책추진을 모색한다. 그러나 성북구 지역주민의 삶의 질 증진이라는 공동의 목표에도 불구하고, 서로 다른 부문 간 연계 및 협력이 부족하다는 비판이 제기되었다. 특히 지역사회 단위에서 활발하게 참여하는 주체들의 경우, 서로 다른 거버넌스 구조에 참여함으로서 발생하는 '피로감'의 문제도 대두된다. 즉 부문 간 연계·협력을 촉진하고, 성북구 차원의 다양한 의제를 발굴하고 문제를 해결하기 위한 구정 단위의 통합적 거버넌스 구조 마련의 필요성이 확대되었다. 즉 거버넌스를 사회혁신의 절차적 측면에서 뿐만 아니라 해결해야 할 문제점, 내용적 목표 측면으로 이해한 것이다.

이에 따라 성북구는 '협치성북'이라는 구정 차원의 거버넌스 구조를 마련하는데, 이는 성북구 내 다양한 거버넌스를 아우르는 포괄적 거버넌스 체계라는 점에서 특징적이다. 기존에 마을공동체, 도시재생, 마을복지, 마을민주주의 등의 부문별 거버넌스 구조가 형성되어 있었다면, 협치성북은 이러한 부문별 거버넌스를 포괄하여 구정 차원에서 다양한 의제와 안건을 논의하고 공론화하여 공동으로 의사결정을 할 수 있는 폭넓은 구조를 마련하고 있는 것이다. 협치성북은 특히 협치성북회의라고 하는 위원회 성격의 거버넌스 구조와 협치성북공론회라고 하는 공론화 및 숙의를 위한 공론장의 이원적 체계로 구성되어 있다. 협치성북회의는 성북구 내 부문별 거버넌스 관련자(담당 공무원, 지역 주민조직 대표, 중간지원조직 대표, 지역 민간조직 대표) 등이 참여하여 부문을 가로질러 성북구 내의 다양한 의제를 공유하고 협의하는 대표 기구로서의 성격을 갖는다면, 협치성북공론회는 협치성북회의에서 논의된 주요 의제들을 지역 내 다양한 주체들과 공유하고 논의할 수 있도록 지원한다.

성북구는 '협치성북'이라는 구정차원의 거버넌스 구조를 마련하는데, 이는 성북구 내 다양한 거버넌스를 아우르는 포괄적 거버넌스 체계라는 점에서 특징적이다.

[그림2] 사회혁신의 유형



특히 협치성북을 실현하기 위한 그 실행계획은 '지역사회 혁신계획'으로 구체화된다. 지역사회 혁신계획은 지속 가능한 지역발전을 위한 자치구 전략계획으로서, 지역사회 문제 해결과 지역의 협치기반 조성을 비전과 목표로 하는 전략계획을 의미한다. 이러한 지역사회혁신계획은 민·관의 협치적 논의(공론) 및 계획수립 과정을 통해 만들어지고, 협치성북회의에서 최종 협의·결정한 계획이다. 2018년 4월에 수립된 성북구 지역사회 혁신계획은 협치성북 구현을 위해 민관협치, 관-관 협업을 통한 우선순위 사업을 선정하고, '제1회 협치성북 총회'에서 주요 안건들을 논의 및 숙의한 결과 총 9개의 지역사회 혁신과제를 도출하였다.

지역사회 혁신계획은
민·관의 협치적 논의(공론)
및 계획수립 과정을
통해 만들어지고,
협치성북회의에서 최종
협의·결정한 계획이다.

성북구의 사례를 앞서 사회혁신 관련 이론에서 살펴본 핵심요소 및 공통특성 측면에서 살펴보면 다음과 같은 특성을 보인다. 우선 사회적 수요충족을 위한 명확한 목표설정 측면에서, 성북구는 '협치' 자체를 지역사회 혁신을 위한 주요 의제로 설정하고 협치 활성화 및 촉진에 초점을 맞춘 지역사회 혁신계획을 수립하고 있다. 협치

성북 거버넌스 과정을 통해 도출한 협치성북의 비전·목표·사업 과제 역시 협치를 활성화하고 촉진하기 위한 명확한 목표를 설정하고 있다. 지역사회 혁신계획에 기반한 협치성북의 주요 비전은 '주민이 행복한 성북, 협치로 동행하다'이며, 그 핵심 목표는 '참여와 책임으로 성북 마을민주주의 실현' 으로 명시하고 있다.

새로운 아이디어의 실천 측면에서는 숙의적 공론장을 통한 정책목표 및 비전의 확정과 직접민주주의의 실험을 위한 추첨제를 예로 들 수 있다. 공론화 과정을 를 통해 정책목표와 비전을 확정하는 직접참여형·숙의기반형 공론장의 운영이다.

두 번째 새로운 아이디어의 실천 측면에서는 숙의적 공론장을 통한 정책목표 및 비전의 확정과 직접민주주의의 실험을 위한 추첨제를 예로 들 수 있다. 공론화 과정을 통해 정책목표와 비전을 확정하는 직접참여형·숙의기반형 공론장의 운영이다. 성북구는 협치성북을 구축하고 운영하는 과정에서 제 3차에 걸쳐 성북구 내 다양한 주체들이 참여하는 공론회를 개최하였다. 각 1박 2일의 일정으로 운영된 공론회는 지역주민, 전문가, 공무원 등 약 100여 명이 참여하여 협치성북의 추진과정을 이해하고, 협치성북의 주요 의제 및 사업과제를 논의하기 위해 만든 숙의과정이다. 또한 성북구는 한정된 지역 주민의 참여 문제를 극복하기 위해 추첨제라는 제도를 도입한다. 성북구의 추첨제는 무작위추출에 의해 지역주민의 참여를 독려하는 방식으로서, 기존의 지역주민 대표가 가지는 권력의 문제를 최소화하고 참여가 지역사회를 위한 봉사로 인식될 수 있도록 하기 위해 도입되었다. 따라서 다양한 사회경제적 배경을 지닌 지역사회 구성원들을 차별없이 포함하는 것을 원칙으로 하고, 주요 정책 결정 과정에 능동적 행동주체로 참여함으로써 '참여에서 자치'로의 전환을 꿈꾸었다.

셋째, 사회의 실천 역량 증진의 측면에서는 다양한 교육프로그램 등의 역량강화 노력을 예로 들 수 있다. 대표적으로 2016년에 개소한 마을시민교육센터는 마을 안에서 주민 스스로 삶에 필요한 학습과정을 창출하고 운영할 수 있는 민주적 방식의 '마을학습 플랫폼'이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 마을과 결합된, 마을교육으로 특화된 새로운 평생학습 모델을 창출하기 위해 마을에 대한 평생학습개념의 상설교육 프로그램을 제공하고 있다. 또한 마을교육의 정규과정 및 다양한 마을학급을 통해 관심 참여층을 확보하고, 다양한 주민조직, 풀뿌리 단체 등의 교류·협력을 촉진함으로써 마을공동체 전체의 역량을 강화시키는 기반으로 기능할 것으로 기대되고 있다.

넷째는 부문간 교차의 측면인데, 우선 성북구에서 나타나고 있는 대표적인 부문간 교차는 마을공동체, 사회적경제, 도시재생의 연계이다. 초기에는 전국 최초의 마을공동체+사회적경제 통합 중간 지원조직인 성북구 마을 사회적경제센터의 설립을 통해 마을공동체와 사회적경제의 연계·협력이 모색되다가, 최근에는 마을 사회적경제와 도시재생과의 융합으로까지 확장되었다. 이는 성북구 사회적 경제 특구사업으

로 추진되고 있다. 그런데 협동조합(예: 성북도시재생협동조합) 등의 사회적 경제조직이 장위 도시재생사업 과정에 지역관리 기업으로 참여하거나 협업사업을 추진함으로써 안정적인 수익 모델을 개발하고 자생력을 강화하는 것이다. 이를 통해, 장기적으로 마을사회적경제와 도시재생의 협력 성장 체계를 구축하고자 하는 것이다. 이외에도 마을공동체와 주민자치를 융합하려는 시도도 함께 이루어지고 있다.

마지막으로 개방적·협력적 네트워킹의 측면이다. 성북구 내 다양한 주체 간 소통과 네트워킹을 촉진시키기 위하여 이루어지고 있는 사업/활동으로는 민간주체 간 포괄적·개방적 네트워킹 구축을 목적으로 하는 성북구 시민협치플랫폼 구축사업이다. 또 지역 미디어 채널의 활성화를 통해 다수의 지역주민, 활동주체들의 요구와 관심을 공유할 수 있도록 지원하는 마을미디어사업이 대표적이다. 시민협치플랫폼 구축사업과 성북 마을미디어 사업은 무엇보다 포괄적인 지역주민, 활동가, 민간주체들이 네트워킹을 통해 교류할 수 있는 거점을 형성하고, 자유로운 방식으로 의견을 표출할 수 있는 채널을 마련하여 지원하고 있다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 이러한 포괄적 소통채널은 지역 주민의 의사와 이해를 표출하거나 전달하고, 문제해결을 위한 소통 통로로 활용될 수 있다는 점에서 지역거버넌스의 활성화뿐만 아니라 성북구 마을민주주의의 정착과 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

[표3] **성북구 지역거버넌스의 사회혁신적 특성**

사회혁신적 전략	성북구 특성
사회적 수요 충족 (명확한 목표 설정)	·협치 자체를 지역사회 혁신을 위한 주요 의제로 설정 ·협치 활성화 및 촉진에 초점을 맞춘 '지역사회 혁신계획' 수립
새로운 아이디어의 실천	·숙의적 공론장을 통한 정책목표 및 비전의 확정 ·직접민주주의의 실험: 추첨제
사회의 실천 역량 증진	·협치 활성화를 위해 교육 프로그램 확대 ·'마을시민교육센터': 마을학습의 플랫폼으로서 참여자 개인의 역량강화 및 네트워킹의 촉진 ·지역사회 주민조직, 풀뿌리 단체와의 교류협력 촉진으로 마을공동체 전체의 역량 강화
부문간 교차	·마을공동체↔사회적경제↔도시재생간 교류·협력 확대 ·마을생태계↔주민자치 융합 움직임 대두 ·협치성북: 모든 부문간 교류 및 네트워킹 지향
개방적·협력적 네트워킹	·지역사회 민간 주체간 포괄적, 개방적 네트워킹 구축을 위한 '시민협치플랫폼' 구축 ·성북 '마을미디어'를 활용한 지역주민과의 소통노력

5. 결론 및 정책 제언

지금까지 사회혁신 개념과 사회혁신과 지역거버넌스의 접점에 대한 이론적 논의를 바탕으로 서울시 성북구의 사례를 간략히 살펴보았다. 앞서 사회혁신은 지역단위 거버넌스의 작동방식에 영향을 미치고, 변화된 거버넌스 구조와 작동방식은 다시 사회적 혁신 활동을 촉진시킨다. 이런 점에서 거버넌스는 사회혁신을 위한 영역이자 동시에 틀이라고 이해하였다. 즉 사회혁신을 위해서는 지역단위 거버넌스의 구조와 전략이 사회혁신을 촉진시킬 수 있는, 즉 사회혁신 친화적 형태로 작동되어야 하는 것이다. 이에 성북구의 사례는 구정 차원의 포괄적 거버넌스 체계를 구축하고, 명확한 목표 설정을 통한 사회적 수요 충족, 새로운 아이디어의 실천, 사회의 실천 역량 증진, 부문 간 교차, 개방적·협력적 네트워킹 등의 사회혁신적 요인을 활용하고 있음을 알 수 있었다.

지역사회 혁신의 필요성에 대한 논의는 이미 다양한 측면에서 이루어지고 있어 재론할 필요가 없다. 다만 본 글은 지역사회 혁신을 위한 한 가지 접근 방식으로서 참여적 지역거버넌스에 초점을 맞추고, 사례 검토를 통해 그 시사점을 도출하고자 하였다. 무엇보다 지역단위 참여적·통합적 거버넌스 체계 구축은 지역문제 및 지역요구에 대한 협력적 해결과정을 통해 혁신적 해결방안을 모색한다는 점에서 지역 사회 혁신 플랫폼으로의 역할을 기대할 수 있기 때문이다. 이에 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계구축을 위한 몇 가지 정책 제언을 제시하면 다음과 같다.

우선 지역사회를 포괄하여 다양한 부문이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축이 필요하다. 사회혁신 생태계 활성화를 위해 지역 수준에서는 지역주민, 시민사회, 사회적 경제조직 등 다양한 주체/부문 간 거버넌스 혁신이 이루어질 필요가 있다. 이를 통해 공공서비스의 질 향상 및 지역주민의 삶의 질 증진을 이룰 수 있기 때문이다.

따라서 시군 단위에서는 주민의 참여를 촉진하고 공공과 민간의 수평적·협력적 관계를 확립할 수 있는 시군단위 통합적 참여 거버넌스 체계(예: 협치성북)를 구축할 필요가 있다. 또한 다양한 거버넌스 사업들이 추진되고 있는 지역사회 차원에서도 지역주민의 직접 참여에 기반한 참여적 거버넌스 모델(예: 지역사회 참여 거버넌스 선도기구 구성 및 운영)을 구축하여, 지역사회 내 다양한 의제를 공유하고 함께 풀어갈 수 있는 공식 채널로서의 역할을 부여할 수 있다. 즉 시군 단위-지역사회 단위의 중층적 거버넌스 체계를 수립하고, 서로 다른 층위의 거버넌스 간 연계 및 협력체계를

지역사회를 포괄하여 다양한 부문이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축이 필요하다.

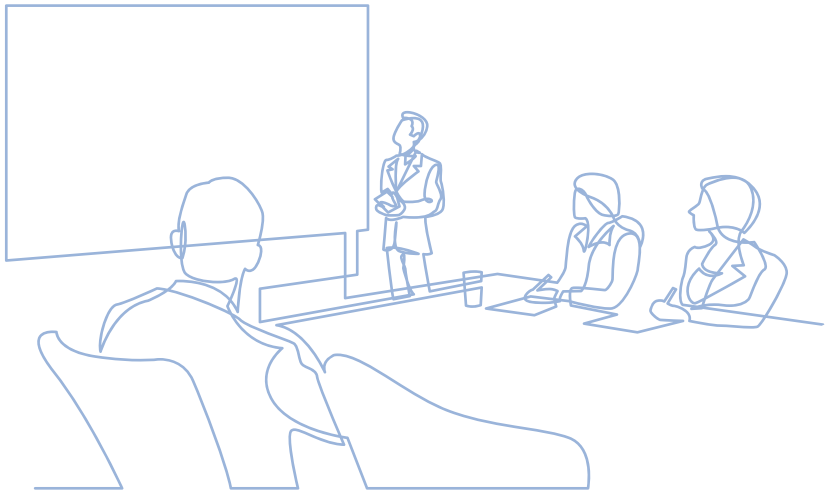
마련하여 수직적·수평적 의사소통 및 네트워킹이 활발히 이루어지게 하여야 한다.

둘째, 거버넌스 구축 및 운영과정에 있어서 사회혁신성을 촉진시킬 수 있는 전략 모색이 필요하다. 예를 들면 지역 사회 주체들의 실천 역량을 증진시킬 수 있는 다양한 정책과 프로그램을 개발하거나, 지역사회 내 사회혁신가 및 혁신적 조직 간 네트워크를 활성화하여 이들을 지역사회 단위 거버넌스의 주요 참여자로 육성하는 방안이다. 이렇게 육성된 지역사회 혁신 주체들은 지역 정책과정에 주요 참여자로서, 혁신적 아이디어 발굴을 통해 사회혁신을 이끄는 촉진자의 역할을 수행할 수 있다. 또한 성북구의 사례가 보여주는 것처럼, 지역사회 내 서로 다른 부문 간 연계 및 융합을 촉진할 필요가 있다. 예를 들어 지역사회 공동체 활성화 및 도시재생을 주도하는 사회적경제기업 육성 및 강화라든가, 지역공동체 활동과 주민자치회 간의 적극적 연계를 모색해 볼 수 있다. 또는 부문 간 융합형 중간지원기구의 설립 및 운영을 통해(예: 성북구 마을사회적경제센터) 민-관을 연결하는 중간지원의 역할 뿐만 아니라, 민간 단위에서 서로 다른 부문 간의 협업화 사업 추진을 활성화 할 수도 있다.

거버넌스 구축 및 운영과정에 있어서 사회혁신성을 촉진시킬 수 있는 전략의 모색이 필요하다.

마지막으로 자치단체 측면에서는 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 지역의 참여적 거버넌스 체계를 구축하기 위한 법·제도적 지원체계 확립이 시급하다. 참여적 지역거버넌스 지원조례라든가 기본계획 수립 등을 통해 제도적 여건을 마련하고, 전담조직의 구성 및 추진체계의 정비를 통해 행정지원체계를 확립할 필요가 있다.





참고문헌

이원호(2014), 지속 가능한 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.

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.

Christiansen, Jesper and Bunt, Laura(2012), Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance. Nesta&Mindlab.

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.

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 handook on social innovation: Collective action,

전대욱
- 한국지방행정연구원
수석연구원



〈논단〉

사회적 가치 제고를 위한 사회혁신 생태계 조성방안

1. 사회혁신 정책의 개념적 이해

현 정부의 중요한 국정기조로서 사회적 가치의 제고와 이를 위한 사회혁신 정책이 부각되고 있다. 여기서 "사회혁신"이란, 기존 방식으로 해결되지 않는 '사회적 수요'를 해결하는 새로운 접근방식으로, 수단과 지향점에 있어서 '사회적인 방식(뉴 거버넌스)'을 의미한다. 통상적으로 우리는 이러한 사회적 수요를 해결하는 과정을 사회적 가치를 창출하는 과정으로 본다. 사회적 가치에 대한 엄밀한 정의가 학계와 정책입안자들 사이에서 추구[1] 되어 왔으나, 사회적 가치에 대한 일관적인 해석은 기존 자본주의 시장경제 하에서 추앙받던 경제적 가치와 같이 시장에서 보상받는 가치가 아닌, 공공의 혹은 공익과 관련된 다양한 비시장적 가치[2] 들을 총칭한다. 이는 명백히 시장경제가 사회경제적인 모든 문제를 해결할 것이라는 경제학자들의 고전적 신념에 대해 시장으로 해결되지 않는 경제시스템 외부의 효과(externalities) 등 '시장의 실패(market failure)'가 존재하며, 경제시스템 외에 있는 사회적인 문제들에 대한 명백한 해결이 필요하다는 사실을 방증하고 있고 아울러 정부 등 공공부문의 역할에 대한 정당성을 부여한다.

이와 같이 경제적 가치 외에 공익가치 혹은 사회적 가치를 폭넓게 제공하기 위한 "큰 정부(Big Government)"에 대한 지향은 지난 20세기 동안 영국 등 유럽사회를 중심으로 도입되어 주민들의 사회후생을 제고시키는 데에 기여했음을 부정할 수는 없다. 다만 큰 정부에 대한 정책적 지향은 관료에 의한 정책 의사결정 권한의 집중 문제를 야기시켰고, 결과적으로 시민은 정책의 수혜자나 대상자로 전락시키는 한

우리나라도 마찬가지겠지만 유럽사회에서는 특히 기업과 같은 민간(시장)부문도 정부와 같은 공공부문도 해결하지 못하는 사회적 난제들을 해결하기 위한 새로운 주체와 방식이 논의되기 시작하였다.

계를 노출하게 되었다. 이러한 한계로 인해 이후 20세기 후반에 들어서 대처리즘 등으로 부각된 '작은 정부(Small Government)'론과 1990년대 이후 민간의 혁신을 공공부문이 지향하는 '신공공관리론(New Public Management)'이 부각되었다. 이러한 지향은 1970년대 이후 지속된 유럽의 재정위기와 고질적인 "유럽의 동맥경화증(Eurosclerosis)[3] "의 위기를 극복하는 데에 일조하였다. 그럼에도 불구하고 2000년 이후 공공지출은 줄어들지 않고 확대되었고 2008년의 글로벌 재정위기로 귀결되면서 "정부의 실패(government failure)"를 가속화시키게 되었다.

한국의 21세기 현대사회가 가지고 있는 산업공동화와 지역쇠퇴, 실업과 양극화, 저출산·고령화와 지방소멸, 복지 사각지대와 사회적 배제 등 최근 일련의 사회적 문제는 이러한 시장과 정부의 실패와 무관하지 않다. 결국 우리나라도 마찬가지겠지만 유럽 사회에서는 특히 기업과 같은 민간(시장)부문도 정부와 같은 공공부문도 해결하지 못하는 사회적 난제들을 해결하기 위한 새로운 주체와 방식이 논의되기 시작하였다. 특히 사회적 난제들은 지역적인 특성에 따라 지역적으로 상이하였고, 이러한 문제들을 해결하지 못하는 경우 그 폐해는 고스란히 지역사회가 감당해야 할 몫이었다. 따라서 민관을 망라한 지역사회와 지역공동체가 협력을 통해 그 전에는 추구하기 어려웠

1) 사회혁신은 새로운 국정과제로 볼 수 있어, 기존 공공부문에서 이를 실현하기 위한 다양한 논의가 최근 많이 진행되었다. 특히 중앙과 지역의 공공기관들은 어떠한 성과지표를 도입해야 사회적 가치를 제고할 수 있는지에 대해 고민해왔고 또 고민하고 있으나, 필자는 이렇게 조작적으로 정의된 지표를 경계하는 입장에 있다. 특히 공공기관은 사회적 가치와 사회혁신에 대한 개념과 실천방안에 대한 고민 없이 성과지표를 도입하는 경우, 사회혁신이 지향하는 정책 취지에 대한 이해 없이 해당 지표를 높임으로써 사회혁신을 실현하고 있다고 오해할 여지도 있다. 사회혁신은 몇 개의 실천방안으로 달성된다기 보다는 정부와 공공부문이 지향해야 하는 민간과의 수평적이며 협력적인 파트너쉽의 구현과 혁신적 방안으로 지역사회의 문제를 해결하는 것을 의미하므로 깊이있는 접근이 필요하다.

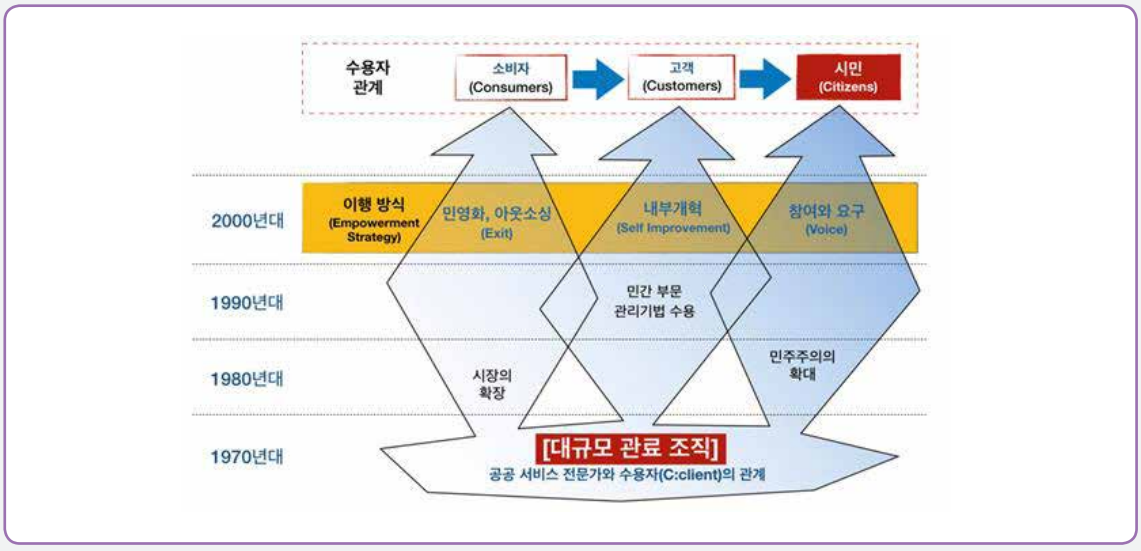
2) 예컨대 탄소저감 활동을 한다고 누군가 혹은 해당 활동의 수혜자가 경제적으로 보상을 해줄 개연성은 크지 않지만 기후변화 대응을 위해 중요하다면 이것은 사회적인 가치를 창출하는 활동으로 볼 수 있다. 마찬가지로 한 마을공동체 내에서 주민들에게 많은 편익을 주는 자산(ACVs: Assets of Community Value)이 있다면, 그 시장가치와 무관하게 주민들에게는 큰 사회적 가치가 있다고 볼 수 있고 이를 지속가능하도록 관리하는 마을활동은 사회적 가치를 창출하는 활동으로 볼 수 있다.

3) 유럽은 제2차 세계대전 이후의 제조업 공동화, 20세기 후반에 간헐적으로 반복된 정부재정의 위기, 특히 1970년대 오일쇼크를 겪으면서 만성적 경제 부진과 고실업 사태가 지속되는 장기불황에 직면한다. 이 시기 특히 경제의 혈액으로 볼 수 있는 자금의 흐름이 막히면서 마치 유럽경제가 동맥경화증에 걸린 것과 같다는 의미의 신조어를 창출한다. 이러한 경제적 구조조정 과정에서, 1980년대 영국의 보수당 대처정권의 등장은 기존의 자산들이 유휴화 되는 것에 대처하고 재정적 돌파구를 찾기 위해 '작은 정부'를 지양하는 공공부문의 구조조정을 가속화시키기 시작하였다.

던 새로운 방식들[4] 을 도입하여 이러한 난제들을 해결하는 실험들이 시작되었다. 2000년대 무렵 영국 노동당 정권에서 주장한 '제 3의 길(Third Way)'과 2010년대 영국 보수연정의 '큰 사회(Big Society)'론은 이와 같은 큰 정부론과 작은 정부론을 대체하는 국가 및 지역의 새로운 민관협력적 운영방식을 의미한다.

확실히 사회혁신은 시장을 바라보던 정부의 시각, 즉 법제와 규제에 기반하여 불특정 국민들을 규율하던 통치방식을 떨쳐버리고, 민관이 협업하는 새로운 시스템을 구축함으로써 정책적 한계를 넘어보자는 공공부문의 몸부림으로 이해될 수 있다. 보다 고상하게 표현하자면, 정책적으로 시민사회와 지역공동체를 중심으로 정책과 공공서비스의 수요자와 공급자가 통합된 협력적 거버넌스 구조를 통해 당사자가 문제

[그림 1] 영국 공공혁신의 흐름과 사회혁신을 위한 시민주체의 강화



자료원: Hambleton (2014: 60), 안관수 외(2017: 14)에서 재인용

4) 예컨대 영국의 마을기업 혹은 사회적기업인 '지역공동체이익회사(CICs)'라는 새로운 형식의 경제활동 조직(즉 사회적경제 조직)이 등장하여 정부재정지출로 운영되던 공익활동 부문들을 민간의 경제활동, 즉 시장활동과 결합시켜 대체하고, 정부는 이들을 지원하는 것을 들 수 있음. 이는 기존에 없었던 새로운 사회적 관계망(민관 거버넌스)에 의한 해결주체를 등장시키는 것은 물론, 경제적 및 사회적 가치를 동시에 추구하는 등의 새로운 방식으로 사회적인 난제들을 해결한다는 점에서 사회혁신으로 볼 수 있다.

를 직접 해결하는 "보충성의 원리(principles of subsidiarity)"에 입각하여 정책과 공공서비스(혹은 사회서비스)의 효율성과 형평성을 제고시키는 것으로 볼 수 있다. 시민주체 혹은 지역공동체가 중심이 된 새로운 사회적 관계망을 형성하고, 이를 통해 시민과 주민공동체에게 의사결정 권한을 부여하며 자원접근성 등의 역량강화를 도모함으로써, 과거 정부나 시장경제에서 해결하지 못하는 다양한 사회적 문제를 해결하는 것을 의미한다.

2. 우리나라에서의 사회혁신 생태계와 추진주체의 실제

그러나, 특히 우리나라에서 사회적 난제들을 해결하기 위한 혁신사업들은 관련 민간주체들의 재원과 역량 등의 문제로 정부 주도적 혹은 정부 의존적인 행태를 벗어나지 못하는 점이 사회혁신 추진주체의 현황이라고 한마디로 요약할 수 있다. 시장에서 경제적 활동을 목적으로 하는 영리기업을 제외하고, 비영리·공익센터는 우리나라의 경우 사회적 가치보상 체계나 사회적 금융이 발달하지 않은 관계로 재원 및 관련 역량의 한계를 보여왔다. 즉 시민사회와 지역공동체의 경우, 자체재원의 확보가 어려워 재정관리의 외부의존성이 높거나 혹은 재원을 마련하지 못해 활동 폭이 협소했다. 또 국공유재산 등의 공공자산에 대한 접근[5] 은커녕 현금성 재정지원(정부보조금)에 의존하는 행태를 보여왔다. 그나마 현금성 재정지원도 정부의 보조금과 위탁사업 등 단편적이며 정부의 단년도 예산제에 기반하여 수요자 친화적이지 못한 문제를 나타내고 있다.

시장에서 경제적 활동을 목적으로 하는 영리기업을 제외하고, 비영리·공익섹터는 우리나라의 경우 사회적 가치보상 체계나 사회적 금융이 발달하지 않은 관계로 재원 및 관련 역량의 한계를 보여왔다.

그리고 이러한 제도적인 한계들로 인해 사회혁신을 위한 민간주체들의 정치 조직화 및 관변 조직화 등이 장려되었다. 결국 사회적 가치제고 활동이나 공익활동 역시 정부주도적인 사회혁신의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 현재의 국정기조와 같이 사회혁신을 기존의 정부혁신 혹은 공공부문 혁신의 관점에서 접근하는 것은 바람

5) 이른바 개별 지원법을 가지고 있는 "국민운동 3단체" 등의 일부 법적 단체를 제외하고는 공익활동 혹은 사회적 가치를 제고시키는 활동을 수행함에 있어 국·공유재산에 대한 접근 근거가 희박하고, 이러한 비현금성 지원은 꿈도 못꾸고 대체로 현금성 지원으로 활동에 필요한 직간접 경비를 지원받거나 혹은 그러한 자격이 안되거나 하는 경우가 대부분이라고 볼 수 있다.

우리나라의 공무원의 인사제도와 조직의 운영방식, 조직적 역량의 한계 등으로 시민사회 및 지역공동체 등과의 협업에 대한 경험이 충분하지 않아, 특히 지방자치단체에서는 조례의 제정과 함께 중간지원조직의 설치에 치중하고 업무를 전담시키는 경향이 존재한다.

직하나, 정부 주도적인 사회혁신이 될 개연성이 여전히 크다는 점에서 새로운 관점이 필요하다. 사회혁신을 추진하는 정부 혹은 공공부문의 주체들은 현재 기능적으로 분화된 정부조직 하에서 법제의 개선이나 관련 인프라 확충 및 생태계 구축 등에 전념하지 못하고, 예산확보를 통해 성과를 보이기 용이한 단년도 사업을 추구하는 경향이 존재하므로 본질적인 사회혁신 생태계 조성이 요원할 수 있다.

또한 우리나라의 공무원 인사제도와 조직의 운영방식, 조직적 역량의 한계 등으로 시민사회 및 지역공동체 등과의 협업에 대한 경험이 충분하지 않아, 특히 지방자치단체에서는 조례의 제정과 함께 중간 지원조직의 설치에 치중하고 업무를 전담시키는 경향이 존재한다. 중간 지원조직이 그 취지대로 민관의 '중간'에서 양자를 이해하면서 독립적으로 (특히 민간을) 지원하는 원래의 기능적 취지는 퇴색되고, 행정전달체계의 말단으로 전락되는 경우가 빈번하다. 특히 중간 지원조직은 생태계 조성에 있어서 관련 이해당사자들의 연결망으로서의 '플랫폼(platform)'과 다양한 생태계 구성인자들을 파생(spinoff)시키는 '앵커(anchor)'로서 기능해야 한다. 그러나 실제로는 재원을 공공으로부터 지원받고 행정업무를 대리하는 역할로서 시민사회와 지역공동체의 활동가들을 관변조직의 직원으로 흡수하는 블랙홀처럼 되고 있어 정작 시민사회와 지역사회 현장에서는 활동가를 품귀시키는 부작용마저 속출하고 있다.

결국 우리나라의 사회혁신 생태계는 행정적이나 재정적인 측면에서 모두 관이 주도하거나 혹은 관에 의존하는, 관변적인 실체로서의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 또 과거 고도성장기를 주도한 경제개발 초기년대의 관 주도적 성장 패러다임에 머물고 있다고 감히 평할 수 있다.

3. 사회혁신 생태계와 추진주체의 역량강화 방안

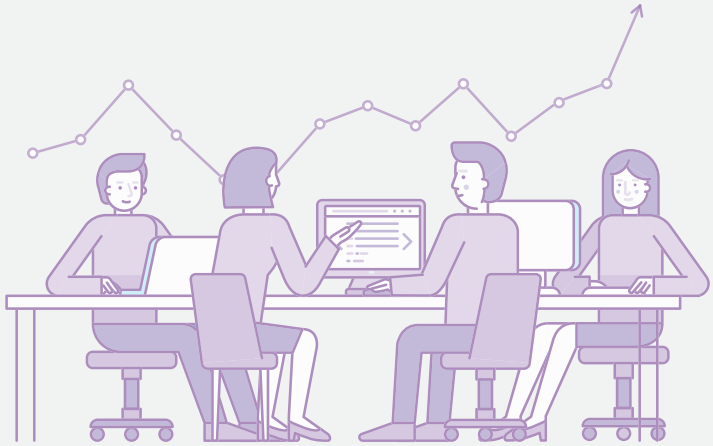
이러한 현실은 우리나라에서 사회혁신 추진 주체의 등장과 생태계의 조성에 있어서 기존과 다른 새로운 제도적 레짐이 필요함을 의미한다. 특히 재정지원에 있어서 지난 수십년간 정부재정시스템의 중요한 구성요소였던 기존의 단년도 예산제에 기반한 보조금 지급사업 등을 지양하고, 새로운 사회혁신 주체와 방법에 적합한, 예컨대 독립된 제3의 민관 거버넌스 방식의 기금조성을 통한 수요자 친화적 지원체계 등 새로운 제도적 및 행태적 실험들을 시도할 필요가 있다. 마찬가지로 행정조직적 측면에서 현재와 같이 행정 전달체계의 일원으로 앵커기관을 만드는 레짐에서 벗어나,

독립된 제3의 민관 거버넌스 방식의 지원시스템을 구축하고 이로부터 다양한 민간의 활동 주체나 지원 주체들이 파생되는 생태계적 관점이 필요하다.

요컨대 사회혁신의 민간 주체 육성, 즉 우리나라에서 제대로 된 제3섹터를 육성하기 위한 노력은, 정책의 디테일이 악마가 되지 않도록 제도적인 전환부터 새로운 공공지원 방식을 적극적으로 개발하고 적용하려는 다양한 정책실험이 필요하다는 것으로 귀결된다. 특히 범시민사회와 주민공동체가 고질적으로 경험해 온 재정적 어려움에 대해 사회혁신 생태계 활성화를 위해 중장기적 지속가능성 제고 전략이 필요하며, 정책적인 차원에서 보조금을 탈피하여 다양한 재정적 정책지원책을 모색할 필요가 있다. 특히 정부의 보조금은 국가재정법과 지방재정법 등 관련 규정 하에서 엄격하게 규제되고 관리되므로, 일정과 정산 등 경직적이며 공급자 중심적인 한계를 드러내고 있다. 또한 공익활동 혹은 사회적 가치창출 활동 그 자체에 목적을 두기 보다는 보조금의 수령에 목적을 둔 보조금 사냥(grant-hunting) 행태 등의 도덕적 해이를 보이기도 한다.

이를 규제하는 당국의 관점에서 보조금의 수령과 집행에 대한 관리체계를 엄격하게 강화시키는 것 보다는 오히려 새로운 혁신 주체들과의 소통노력과 민관협력에 의한 자율적인 관리체를 도입하는 등 행태적인 관리로의 전환이 필요하다. 아울러 민관 거버넌스 방식의 사회혁신 기금과 투·융자 및 이자 차액 지원, 사회적 가치측정 및 성과 보상 방식의 지원 등 보다 수요자 친화적인 다양한 공급방식[6] 을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 또한 사회혁신 주체들에게 국·공 유재산의 활용권한 부여[7] 및 시민자산화 관련 주민주체[8] 의 육성, 공공 및 민간조달의 확대[9] , 세제혜택 및 민간 기부 활성화, 관련 재정지원 민관협력 지원체계로서의 사회적 가치 거래소 사회적 가치 거래소[10] 설치, 공익활동가에 대한 공제제도 도입[11] 등 비현금성 재정지원 등도 확대시킬 필요가 있다. 이러한 다양한 실험을 통해 과거부터 지속되어 온 제도적인 관행들을 깨고 새로운 사회혁신 주체와 방법론을 지원할 수 있는 정책으로의 전환이 요구된다.

이를 규제하는 당국의 관점에서 보조금의 수령과 집행에 대한 관리체계를 엄격하게 강화시키는 것 보다는 오히려 새로운 혁신 주체들과의 소통노력과 민관협력에 의한 자율적인 관리체를 도입하는 등 행태적인 관리로의 전환이 필요하다.



6) 특히 이에 대해서는 우리나라의 과거 및 현재에 추진하고 있는 중소기업과 소상공인에 대한 재정적인 지원정책과 진흥기금 등의 사례를 참고할 필요가 있다.

7) 유휴 및 저활용 공공자산 등에 대해 시민사회와 지역공동체에게 활용권한을 부여하는 제도적 진전들이 최근 영국의 '지역주의법(Localism Act)' 등의 입법을 통해 이루어지고 있으며, 이를 참고할 필요가 있다.

8) 실례로 영미권에서의 마을기업 혹은 사회적기업으로 볼 수 있는 지역공동체 자산신탁(Community Asset Trust, Community Development Trust, Community Land Trust), 지역공동체 개발회사(Community Development Corporation, 예컨대 LH/SH 등을 읍면동 단위로 분할하여 주민 등 지역이해당사자들이 참여하도록 구성된 민관협력 지역개발회사), 지역공동체 재정지원기관(Community Development Financial Institutions) 등 다양한 주민공동체 주도의 민관협력 조직체 등을 들 수 있다.

9) 현재 사회적 기업 육성법이나 사회적경제 기본법(안), 마을공동체 기본법(안) 등에 제시된 정부 및 공공부문의 사회혁신 주체들에 대한 우선구매 및 우선위탁 제도를 비롯하여, 법안 등에는 제시되어 있지 않지만 공공 및 민간부문의 구매의무제도 등을 의미한다.

10) 사회적 가치 거래소는 국제적으로 최근에서야 시도되고 있으며, 관련 해외 사례로는 '03년 브라질 증권거래소(BOVESPA)가 100% 출자해 설립한 세계 최초의 사회적 프로젝트 상장형(크라우드 펀딩형) 거래소인 브라질 BVS&A, 록펠러 재단 및 Big Society Capital의 지원으로 영국 정부가 '13년 사회적기업과 사회적 투자자를 연결시키고자 설립한 증권 상장형 거래소인 영국 SSE, 이와 유사한 주식/채권형 거래소로서, 사회적기업에 대한 주식 및 NPO발행 채권을 중심으로 거래하는 싱가포르 IIX ASIA, 소셜벤처 주식 중심으로 triple bottom line 기업성과 평가 등을 수행하는 캐나다 SVX 등을 들 수 있다.

11) 시민사회 및 지역공동체의 공익활동의 경우 자발성과 자원봉사로 보는 원칙으로 인해, 우리나라의 경우 비영리 섹터와 관련 자본조달 시장의 발달이 구미 선진국에 비해 상대적으로 늦다. 앞서 언급한 것과 같이 일부 관립 지원센터 등 중간지원조직을 제외한 비영리 민간단체들의 경우 인건비가 생활임금에 미치지 못하는 경우가 태반이고, 4대 보험 등은 꿈도 꾸기 어려운 경우가 많다. 결과적으로 오랜 시민사회 및 지역공동체 활동에도 불구하고 이력서에 한 줄 쓰기 어려운 경우도 많은데, 이러한 노동시장 외곽의 공익활동가들의 생존권을 위한 공제시스템의 도입 등은 다양한 시민사회와 지역공동체 관련단체들에서 제도화를 요구하고 있는 실정이다.



문진수
- 서울신용보증재단
상임이사



〈논단2〉

사회혁신의 조건

1. 사회혁신이란 무엇인가

서울 어느 동네에 폐지를 줍는 어르신들이 백 명 있다고 하자. 작은 수레를 이끌고 종일 폐지를 주워 받는 보상은 5천 원 남짓. 폐지 1kg에 50원을 셈하면, 5천 원은 무려 100kg의 폐지를 수집해야 손에 쥘 수 있는 돈이다. 이제 생산함수를 통해 이 경제활동을 분석해보자. 경제학의 생산함수는 노동, 자본, 기술로 구성된다. 거동이 불편한 어르신 100명(노동)이 털털거리는 수레(자본)를 끌고 느릿느릿 손(기술)으로 폐지를 주워 하루 동안 만들어낸 경제적 가치는 총 50만 원이다. 효율의 잣대로 보면, 생산성이 현저히 낮은 노동집약적 비즈니스의 전형이다. 이 현상을 지켜보던 한 혁신가가 아이디어를 낸다. "수레 대신 큼지막한 기계손이 달린 차량을 이용하면 1명으로 능히 100명의 생산성을 갈음할 수 있겠군." 맞다. 이 아이디어를 적용하면 폐지 수거 작업은 한 명이면 충분하다. 이로써 자본과 기술을 통해 생산성을 극대화한, 멋진 경영혁신 사례가 만들어졌다. 동시에 매우 큰 사회적 상처를 남겼다. 이로 말미암아 어르신 백 명의 절박한 생계수단이 순식간에 사라졌기 때문이다.

사회혁신[1]이란 무엇인가. 간단히 말해, 사회가 안고 있는 많은 문제들을 낡은 방식이 아닌 새로운 시각과 방식으로 해결하는 것을 말한다. 이 명제에서 주목해야 할 단어는 '시각'과 '방식'이다. 당연한 말이지만, 문제를 어떻게 '진단' 하는가에 따라 '처방'이 달라지며 같은 관점을 유지하더라도 문제를 푸는 방식이 다를 수 있다. 경제성과 효율 관점에서 바라보면 백 명의 어르신보다 기계손이 달린 수거 차량을 선택하는 것이 낫고 공동체와 노인 돌봄 관점에서 해석하면 차량 운행을 즉시 중단해야 한다.

어르신 백 명을 어떻게 돌볼 것인가라는 문제도 다양한 해법이 제출될 수 있다. 기초연금액을 높이는 등 사회안전망을 강화하는 것이 전통적인 방식이라면, 사회적 시각에서 공동체 활성화에 도움이 되는 일거리를 발굴하는 것이다. 새로운 일거리 공정의 일부를 폐지 수집보다 더 수월하게 하여 보상을 후하게 설계하는 것이다. 그리고 이 일거리를 어르신들에게 맡기는 방식을 생각해볼 수 있다. '덜 일하고 더 받는' 어르신 맞춤형 지역 일자리[2]를 창안해 제공하는 것이다.

사회혁신은 무엇이어야 하는가. 사회가 안고 있는 여러 문제들을 '사회적 시각으로 바라보고 사회적 방식으로 해결하는' 것이어야 할 것이다. 오해와 논란의 여지가 많다는 것을 잘 알면서도 '사회적(social)'이라는 수식어[3] 쓴 이유는 '경제적(economic)' 또는 '시장적(market)' 질서와의 대비를 강조하기 위함이다. 면밀한 분석을 수반하지 않더라도, 오늘날 우리 사회가 경제(시장)적 가치를 최우선의 지배원리로 숭상하고 있다는 것은 삼척동자도 아는 사실이다. 사람들이 따르는 질서의 대부분은 경제와 시장의 관점에서 해석되고 이행된다 해도 과언이 아니다. 현재 우리 경제는 정치(regime)와 사회 위에 군림하고 있다. 사회적 시각이란 경제적 관점(이윤 추구)이나 정치적 관점(권력 지향)에서 벗어나 인권과 공동체성 강화, 상생과 협력이라는 규범을 행위의 출발점으로 삼는 것이다. 따라서 사회적 방식이란 이 새로운 규범[4]을 회복해가는 과정에서 이해당사자들의 참여를 전제로 한 숙의(deliberation)와 협치(governance)의 틀 안에서 추진되어야 함을 뜻한다.

사회혁신은 무엇이어야 하는가. 사회가 안고 있는 여러 문제들을 '사회적 시각으로 바라보고 사회적 방식으로 해결하는' 것이어야 할 것이다. 오해와 논란의 여지가 많다는 것을 잘 알면서도 '사회적(social)'이라는 수식어3) 쓴 이유는 '경제적(economic)' 또는 '시장적(market)' 질서와의 대비를 강조하기 위함이다.

1) 혁신이라는 말은 너무나 많이 사용되어서 의미가 퇴색되었지만, 이 단어가 품고 있는 내용적 함의는 여전히 살아있다.

2) 대표적인 사례로, 전북 완주군 창포마을의 다듬이할머니 공연단을 들 수 있다. 스무 명 남짓으로 구성된 이 할머니공연단의 평균 연령은 70세 이상으로, 여러 지역축제에 단골손님으로 초청된다.

3) 사회적이라는 용어가 구성원 간의 협력과 공존, 약자에 대한 보호와 연대를 함축하고 있다는 점에서 '공동체적(communal)'이라는 표현을 써도 무방할 것 같다.

4) 통상 규범(norms)이란 행동을 규율하는 규칙을, 가치(values)란 행동을 규정하는 신념체계를 뜻하나, 여기서는 규범 대신 가치라는 표현을 사용해도 될 것으로 생각된다. 사회적 규범과 사회적 가치가 사회적 맥락 안에서 어떤 차이를 가지는가에 대해서는 보다 깊이 있는 논의가 필요하다.

하지만 개별적 생존이 절박한 정글 같은 우리 사회에서 사회적 가치란 "허울 좋은 말이나 언어, 혹은 현실을 바꿀 수 없는 그저 아름다운 미담이나 수사(修辭)"(김홍중, 2018:88, 필자 편집)로 치부될 가능성이 높다. 각자도생도 어려운 현실에서, 실체도 없고 성공 가능성도 모호한 상생의 질서에 몸을 맡긴다는 것은 무모한 결정으로 비춰질 수 있기 때문이다. 사회학자 울리히 백이 잘 지적했듯이, "대부분의 복지국가에서 사람들은 자신을 준거집단 안에 소속된 내가 아니라 원자화된 개인으로 바라보도록 사회적으로 유도되고 만들어진다."[5] (Ulich Beck, 2006:209)는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 경쟁과 소외, 불평등과 양극화가 만연된 시장 중심 사회에서 공존과 배려, 상생과 협력이라는 가치는 현실적 삶과 동떨어진 공허한 메아리로 들릴 것이다. 이는 혁신의 길이 무척 험난할 것임을 짐작케 하는 대목이다.

2. 사회혁신의 경로와 기반

사회혁신을 다룰 때, 조심해야 하는 것 중 하나가 '혁신의 경로(path)와 토대(basis)를 구분하는 일'이다. 사람들은 사회혁신이라는 추상적이고 모호한 개념을 사례(example)를 통해서 배우게 되는데, 이때 언급되는 사례들이 곧 경로이다. 만일 폐지 줍는 어르신들을 위해 기업의 후원금을 받아 튼튼하게 제작된 수레를 제공하거나, 수레에 공익광고 간판을 달고 광고비 중 일부를 정부 예산으로 지급하는 방법을 통해 어르신들의 수입을 늘리는 성과를 창출했다면 의미 있는 혁신 경로를 찾은 것이라 할 수 있다. 경로를 탐색하고 발굴하는 것은 중요하다. 우리의 빈곤한 상상력을 자극하고 영감을 주기 때문이다. 특히 공공영역에서 쉽게 발견되는 경로의존(path dependency)의 관행에서 벗어나려면 제도와 의식 속에 깊이 뿌리내리고 있는 가시적, 암묵적 경계를 넘어서는 사회적 상상력(social imagination)이 필요하다. 기존의 질서 안에서 해법을 찾기 어렵다면, 경계를 넘거나 부수는 시도야말로 새로운 답을 발견하는 첩경일 것이다.

특히 공공영역에서 쉽게 발견되는 경로의존(path dependency)의 관행에서 벗어나려면 제도와 의식 속에 깊이 뿌리내리고 있는 가시적, 암묵적 경계를 넘어서는 사회적 상상력(social imagination)이 필요하다. 기존의 질서 안에서 해법을 찾기 어렵다면, 경계를 넘거나 부수는 시도야말로 새로운 답을 발견하는 첩경일 것이다.

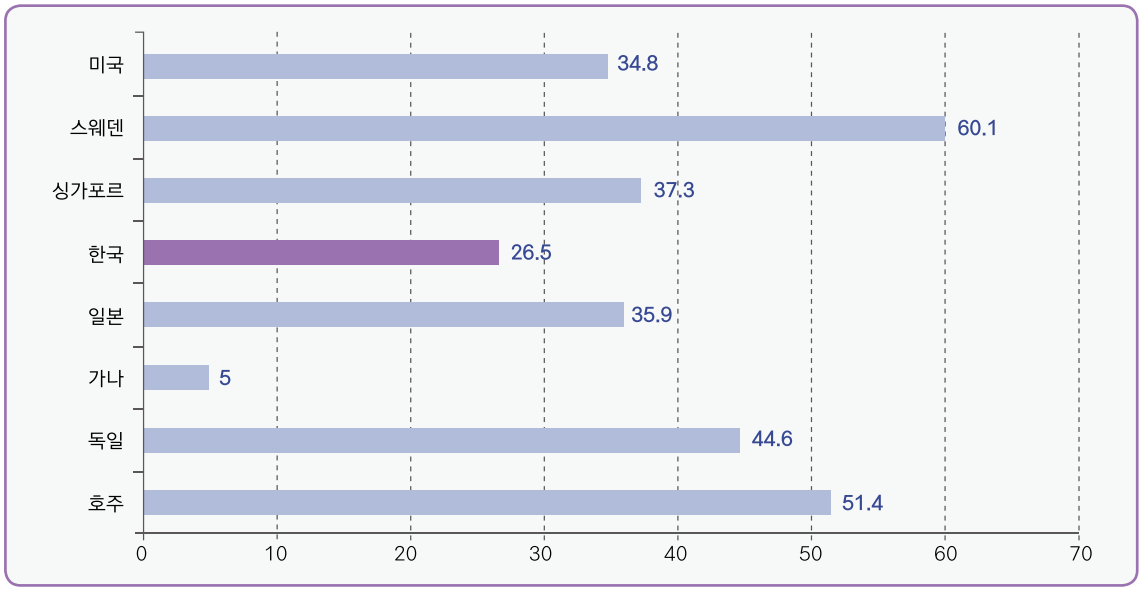
하지만 경로가 전부는 아니다. 동시에 혁신을 가능케 한 토대가 무엇인지를 알지 못한다면 사회혁신은 뿌리 없는 나무처럼 고사(枯死)되기 쉽다. 폐지 줍는 어르신들의 수입이 늘어나게 된 것은 노인의 존엄하고 자립적인 삶의 가치를 국정지표로 삼고 있는 정부와 소외된 이웃들에 대한 돌봄 사업을 마땅히 해야 할 사회적 책임 영역으로 바라보는 기업이 있을 때 가능한 일이라 할 수 있다.

경로가 줄기라면, 토대는 뿌리에 해당된다. 꽃은 줄기 위에서 피지만, 뿌리가 없다면 줄기도 꽃도 존재할 수 없다. 혁신의 토대가 무엇인가를 논할 때, 공통적으로 언급되는 핵심 요소 중 하나가 사회적 자본(social capital)이다. 사회적 자본을 "개인들 사이의 연계, 이로부터 발생되는 사회적 네트워크, 신뢰와 규범"(퍼트넘, 2006:17)이라 할 때, 한 사회가 지닌 사회적 자본의 크기와 수준에 따라 사회혁신의 성공 가능성은 달라질 것이다.

그렇다면 우리의 사회혁신의 뿌리는 얼마나 건강할까. 아래 그림은 2010~2014년간 주요 국가들의 개인 신뢰도 설문 결과를 나타낸 것이다.[6)]

우리나라의 신뢰지수는 26.5로, 100명 중 26.5명이 타인을 신뢰하는(Most people can be trusted) 것으로 나타났다. 역으로, 약 73명은 처음 본 타인을 신뢰하지 않는다는(Need to be very careful) 뜻이기도 하다. 스웨덴(60.1)이 가장 높고,

[그림1] 주요 국가 개인 신뢰 설문조사 결과



자료: www.worldvaluessurvey.org

5) 그는 이렇게 개인화된 삶을 '제도화된 개인주의(institutionalized individualism)'라고 명명했다.

6) 세계가치관조사(World values survey) 통계자료 인용, 편집

결국 우리 사회에서 사회혁신이 일정한 성과를 내려면 사회적 자본(기반)을 꾸준히 축적해가고, 다양한 실험(경로)을 통해 사회적 시민성(citizenship)을 강화해나가는 노력이 이어져야 할 것으로 생각된다.

가나(5.0)가 가장 낮다. 신뢰도가 높은 순서로 살펴보면, 호주(51.4), 독일(44.6), 싱가포르(37.3), 일본(35.9), 미국(34.8), 한국(26.5) 순이다. 경제 선진국들과 비교할 때, 우리나라의 사회적 자본이 상대적으로 빈약하다는 것을 알 수 있다. 타인 신뢰도가 사회혁신의 성공 가능성을 결정하는 요소라고 단정할 수는 없지만, 사회혁신의 출발점이 서로 생각이 다른 이종집단 간의 숙의와 협업임을 상기할 때, 척박한 사회적 자본 환경은 혁신의 걸림돌로 작용할 개연성이 크다. 사회적 자본이 빈약하다는 것은 거래비용이 높고 투자효율이 낮다는 것을 뜻한다. 타인과 공동으로 새로운 일을 도모하고자 할 때, 상대를 신뢰할 수 없으니 의심하거나 주저하게 되고 그로 인해 협력보다는 각자도생의 길을 선택하게 된다. 이는 다시 사회적 자본의 감소로 이어지고 결과적으로 같은 크기의 투자가 이루어지더라도 성과가 잘 나오지 않는 악순환이 발생하게 된다. 이는 우리나라가 "개인에게 성과가 돌아가는 투자는 많이 하지만, 공동체의 발전에 도움이 되는 투자에는 인색함으로써 둘 사이의 불균형이 매우 크다."(김병연, 2018:101, 필자 편집)는 연구결과를 통해서도 확인할 수 있다. 결국 우리 사회에서 사회혁신이 일정한 성과를 내려면 사회적 자본(기반)을 꾸준히 축적해가고, 다양한 실험(경로)을 통해 사회적 시민성(citizenship)을 강화해나가는 노력이 이어져야 할 것으로 생각된다.

3. 사회혁신의 실험과 탐색

사회혁신이 활성화되려면 무엇보다 '사회가 안고 있는 문제를 사회적 시각에서 바라보고 사회적 방식으로 해결하려는' 조직과 개인들이 많아져야 한다. 사회혁신 추진 과정에서 사회적 경제(social economy)와 사회경제 조직들이 주목받는 이유는 이 영역과 조직체가 호혜와 협력, 연대의 틀 안에서 '지속 가능한 사회적 가치'[7]를 추구하기 때문이다. 사회적 경제의 기본 운영원리인 호혜(互惠)란 다름 아닌 '서로에게 도움이 되는 것을 주고받는 행위'이므로 사회적 경제영역이 커질수록 개인들 간의 관계 네트워크와 신뢰 등 사회적 자본은 풍성해지고 사회혁신의 실행도 수월해진다.[8] 그런 측면에서 사회경제 조직들은 사회혁신의 첨병(尖兵)이라 할 수 있다. 사회적 경제와 사회적 자본, 사회혁신의 흐름은 서로 긍정(혹은 부정)적인 상호작용을 일으키면서 함께 공진화(coevolution)해갈 것이다. 한편, 개인의 경우 사회적 시각이라는 규범이 사람들의 마음 안에 자리를 잡으려면 '나'가 아니라 '우리'를 통해 창출되는 성과가 개인에게 환류(feedback)되는 내용이 무엇인지를 보고, 느끼고, 깨닫는

과정이 중요하다. 하지만 지금 우리 사회에는 '공유지의 비극'이 더 많이 존재하고, 협력과 협동을 통해 성과를 얻는 체험을 할 기회가 많지 않다. 따라서 많은 시민들이 혁신 작업에 직, 간접적으로 참여할 수 있는 계기를 많이 만들어야 한다. 사회창안대회, 실패박람회 등 시민적 관심을 끌 수 있는 행사를 통해 지역과 사회를 혁신한다는 것이 무엇인가를 알리고, 다양한 분야에서 사회경제 조직들이 활동할 수 있도록 지원을 아끼지 말아야 한다. 사회혁신의 토대가 튼튼하지 않은 우리 현실을 감안할 때, 이 역할은 정부가 관심과 애정을 가지고, 긴 호흡으로 추진해가야 할 과제라 여겨진다.

영국 사회혁신기구 네스타(NESTA)의 대표인 제프 멀건은 "현재 우리가 직면한 문제와 제시된 해결책 사이에는 커다란 간극이 존재하며 따라서 사회혁신 능력의 개발이 긴급한, 아니 가장 긴급한 과제"(Geoff Mulgan, 2011:30, 필자 편집)라고 말한다. 옳은 지적이다. 근대화 이후 현재에 이르기까지, 한국 사회는 "성장과 개인의 성공, 물질적 부의 축적을 중요시하며, 정치적 사회적 참여보다는 개인의 성공을 추구하는 것이 두드러졌다"(서울대학교 사회발전연구소, 2014:68) 그로 인해 개인, 기업, 정부를 막론하고 사회 문제를 공동체의 시각에서 바라보고 해결하는 능력은 심각하게 쪼그라들었다. 그런 맥락에서, 한국 사회가 제대로 혁신되려면 '나'와 '우리' 사이의 간극, '문제'와 '해결' 사이의 간극을 넘어서기 위한 길을 찾기 위한 다양한 실험과 탐색이 상당 기간 이어져야 할지 모르겠다.

지난 촛불혁명이 보여주었듯이, 변화와 혁신에 대한 사회적 열망과 시민적 잠재력은 우리 사회에 넓고 크게 자리하고 있다. 과제는 "사회적 가치의 실현을 목숨을 건 투쟁이나 희생과 같은 숭고함과 성스러움으로 해석하는 것이 아니라 사회적인 것을 일상적으로 체험할 수 있도록 바꾸는"(김홍중, 2018:98, 필자 편집) 작업이 될 것이다. 경제가 사회와 정치를 압도하는 신자유주의 질서가 굳건히 자리하고 있는 한국 사회에서 우리는 어떤 경로와 방식으로 사회혁신을 이루어야 할 것인가? 그 물꼬가 어디로 흘러가든, 출발점은 사회를 좀 더 나은 공동체로 만들어가야 한다고 믿는, 한 사람 한 사람의 깨어 있는 시민의식과 각성일 것이라 믿는다.

경제가 사회와 정치를 압도하는 신자유주의 질서가 굳건히 자리하고 있는 한국 사회에서 우리는 어떤 경로와 방식으로 사회혁신을 이루어야 할 것인가? 그 물꼬가 어디로 흘러가든, 출발점은 사회를 좀 더 나은 공동체로 만들어가야 한다고 믿는, 한 사람 한 사람의 깨어 있는 시민의식과 각성일 것이라 믿는다.

7) 사회적 경제 혹은 사회경제 조직은 사회적 가치를 추구하지만 동시에 생존을 위한 경제적 이익도 도모해야 한다. 사회적 가치를 창출하려면 지속 가능성이 담보되어야 한다는 뜻으로 사용.

8) 사회경제(social economy) 혹은 사회적 경제란 경제가 사회 위에 군림하는 것이 아니라 사회가 경제 앞에 서있는 구조를 뜻하며, 사회경제 조직들은 이 생태계가 원활하게 작동되기 위한 촉매(catalyst) 역할을 수행한다고 할 수 있다.

정동일
- 숙명여자대학교
경영학부 교수



〈논단3〉

사회혁신 개념의 재정립과 몇 가지 제언

1. 들어가며

역대 어느 정부나 그 정부만의 '브랜드' 아젠다가 하나씩은 있었다. 김영삼 정부의 역사 바로 세우기, 국민의 정부의 햇볕정책, 참여정부의 국가균형발전, 이명박 정부의 녹색성장, 박근혜 정부의 창조경제 등이 이에 해당하지 않을까 싶다. 대략 이렇게 정리해 놓고 나면 문재인 정부를 대표하는 정책 아젠다는 무엇일까라는 질문이 자연스레 떠오른다. 이 질문에 답하기에 아직은 이른 감이 없진 않지만, 적폐청산, 소득주도 성장, 공정경제, 혁신성장, 평화경제 등 몇 몇 후보들이 머릿속에 떠오른다. 물론 모두 중요한 아젠다들이다. 하지만 필자의 판단으로는 '사회혁신'을 따라올 만한 것은 없다. 사회혁신은 브랜드 아젠다의 핵심 요소들을 두루 갖추고 있기 때문이다.

첫째, 새로움이다. 브랜드 아젠다는 이전 정부들과는 차별화된 것이어야 하고, 그런 점에서 창의적이며 혁신적이어야 한다. 적폐 청산부터 평화 경제까지 상기한 아젠다들을 비롯하여 문재인 정부 들어 야심차게 추진하고 있는 여러 정책 아젠다들은 기존 정부에서도 부분적으로 혹은 상당히 비중 있게 다루어진 것들이다. 물론 성과가 어떠했느냐 혹은 진정성이 있었느냐 등은 별개의 문제다. 문재인 정부의 다른 정책 아젠다들과 달리 사회혁신은 말 그대로 혁신적이다. 사회를 혁신하고 사회가 혁신한다는 발상 자체가 신선하다. 무엇보다 역대 그 어떤 정부도 대통령이 직접 챙기는 아젠다 목록에 사회혁신을 올려놓은 적은 없었다.

둘째, 정체성이다. 사회혁신은 문재인 정부의 정체성과 잘 맞아 떨어진다. 아젠다가 성공하기 위해서는 해당 정부의 정체성에 부합해야 한다. 그렇지 않을 경우, 국민으로부터 정당성을 획득하기도 어렵거니와, 설사 정당성을 획득한다고 하더라도 정책과 실행 사이의 '디커플링'으로 인해 제대로 성과를 내기도 어렵다. 역대 정부의 아젠다 중 지금까지 인정받고 있는 것들, 예를 들어 역사 바로 세우기, 햇볕정책, 국가균형발전 등은 모두 해당 정부의 정체성을 대변하는 아젠다들이었다. 문재인 대통령은 대통령이 되기 전부터 사회적 가치에 천착해 왔고 이를 실현하기 위한 방법론으로 사회혁신을 전면에 내세웠다.

셋째, 브랜드 아젠다는 시대정신을 반영해야 한다. 지금의 시대정신을 무엇으로 규정할 것인가는 사람마다 조금씩 차이가 있을 것이다. 하지만 촛불혁명에서 확인한 공정성과 시민참여 민주주의, 빠르게 발전하는 디지털 및 데이터기술의 인간적 활용, 그리고 양적 성장으로부터 질적 성장으로의 전환 등을 시대정신으로 규정한다면, 아마도 여기에 이견을 다는 사람은 그리 많지 않을 것이다. 그런데 사회혁신은 이 모두를 포괄하는 킹핀(king pin) 아젠다다. 사회혁신은 시민참여와 디지털 기술을 결합하여 우리 사회가 안고 있는 다양한 사회문제를 해결하고 궁극적으로 삶의 질을 제고하는 것을 지향하기 때문이다. 돌 하나로 세 마리의 새를 잡을 수 있다면 이보다 더 좋은 게 없을 것이다.

첫째, 새로움이다. 브랜드 아젠다는 이전 정부들과는 차별화된 것이어야 하고, 그런 점에서 창의적이며 혁신적이어야 한다.
둘째, 정체성이다. 사회혁신은 문재인 정부의 정체성과 잘 맞아 떨어진다. 아젠다가 성공하기 위해서는 해당 정부의 정체성에 부합해야 한다.
셋째, 브랜드 아젠다는 시대정신을 반영해야 한다. 지금의 시대정신을 무엇으로 규정할 것인가는 사람마다 조금씩 차이가 있을 것이다.

그런데 문제가 생겼다. 킹핀을 향해 굴러가야할 볼링공이 고랑에 빠지기 일보직전이다. 정부출범과 함께 청와대에 신설되었던 사회혁신수석실은 자취를 감추었고, 행정안전부에 마련된 사회혁신추진단의 활동도 지지부진하다는 것이 대체적인 평가다. 브랜드 아젠다의 잠재력을 가지고 있던 사회혁신이 왜 이렇게 초라하게 변모했을까? 무엇이 문제였을까? 어디서부터 길을 잘못 들어선 걸까?

다른 모든 문제를 차지하고, 우선 정부에서 말하는 사회혁신이란 개념이 무엇인지 명확하지 않다는 데에서 일차적 원인을 찾을 수 있다. 사회혁신 추진계획 설명회에 가보면 공무원이 사회혁신이란 게 도대체 무엇인가 열심히 설명해 준다. 하지만 그 설명을 듣고도 정확한 개념이 그려지지 않는다. 나아가 질문과 대답이 오가는 것을 듣다 보면 그 공무원도 사회혁신이 무엇인가 잘 모르고 있는 것 같다는 느낌을 받는다.

새로운 것을 가지고 새로운 변환 과정을 통해 새로운 결과를 만들어 내는 것이다. 사회혁신은 여기에 사회라는 수식어가 붙었다. 따라서 사회혁신이란 새로운 사회적 투입물을 가지고 새로운 사회적 변환 과정을 거쳐 새로운 사회적 산출물을 창출하는 프로세스라고 볼 수 있을 것이다.

어떤 정책이든 개념이 명확하지 않으면 좋은 결과를 기대하기 어렵다. 엉뚱한 방향으로 나가거나 부적합한 정책수단이 동원될 가능성이 높기 때문이다. 사회혁신을 어떻게 정의할 것인가는 학자나 기관마다 조금씩 다르다. 예를 들어, 영 파운데이션은 사회혁신을 "사회적 목표를 충족시키는 새로운 아이디어와 새로운 아이디어는 비슷하면서도 조금씩 다르다. 어찌 보면 개념적 모호성은 신생 개념의 숙명일지 모른다. 하지만 정책의 최전선에서 정책을 기획하고 설계하고 집행하는 이들에게 개념적 모호성은 심각한 문제를 불러일으킬 수 있다.

사회혁신은 혁신의 한 종류이다. 따라서 사회혁신의 개념을 이해하려면 혁신이 무엇인가부터 생각해 보아야 할 것이다. 혁신은 새로움이다. 그렇다면 무엇이 새로울까? 간단히 말해서 제품, 아이디어, 모델, 서비스와 같은 산출물이 새로워야 한다. 그러나 이것만으로는 충분치 않다. 투입물 역시 새로워야 하고, 투입물을 산출물로 바꾸어 주는 변환 과정도 새로워야 한다. 이렇게 보면, 혁신이란 투입-변환-산출로 이어지는 프로세스 관점을 내포하고 있다. 새로운 것을 가지고 새로운 변환 과정을 통해 새로운 결과를 만들어 내는 것이다. 사회혁신은 여기에 사회라는 수식어가 붙었다. 따라서 사회혁신이란 새로운 사회적 투입물을 가지고 새로운 사회적 변환 과정을 거쳐 새로운 사회적 산출물을 창출하는 프로세스라고 볼 수 있을 것이다.

사회적 투입물에는 여러 가지가 있을 수 있으나 그 핵심은 혁신 주체의 역량이다. 혁신의 주체는 개인일 수도, 집단일 수도 있다. 그러나 사회혁신에서 무엇보다 중요한 것은 사회적 관계 혹은 사회적 네트워크 속에 배태된 개인적, 집단적 혁신 역량이어야 한다. 사회혁신은 사유재가 아니라 사회문제 해결이라는 공공재를 지향하기 때문이다. 그렇다고 혁신 주체가 반드시 시민단체일 필요는 없다. 그동안 시민단체는 우리사회의 다양한 문제를 해결하기 위해 적극적으로 활동해 왔다. 따라서 사회혁신 역량을 잘 갖추고 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 하지만 제3섹터, 커먼스 시장, 공유경제 등 새롭게 등장하고 확산되는 여러 영역에서 새로운 혁신 DNA를 갖춘 다양한 주체들이 빠르게 성장하고 있다. 심지어는 영리를 추구하는 기업들도 그 활동 방식과 목표에 따라 사회혁신의 주체가 될 수 있다. 사회혁신의 주체라는 관점에서 특히 주목해야 할 집단이 청년이다. 청년들이 대기업 취업이나 공무원 시험에만 매달리고 사회문제 해결이나 창업과 같은 도전적 과제에는 관심이 없다고 한탄하는 이들이 적지 않다. 하지만 이는 그들의 책임이 아니다. 기성세대가 만들어 놓은 노동시장 구조와 교육 제도에 필사적으로 적응하려는 노력일 뿐이다. 만약 그들에게 매

력적인 다른 선택지가 있다면 적지 않은 청년들이 그 선택지를 받아들일 준비가 되어 있다고 믿는다. 재기발랄한 청년들이 자신의 재능을 마음껏 발휘할 수 있도록 매력적인 여건을 조성하고 대학과 연계한 다양한 사업을 추진한다면 많은 청년들이 사회혁신에 관심을 보일 것이다.

다음으로 사회적 변환 과정의 측면에서는 발견과 학습, 참여와 협력이 그 핵심이다. 아무리 우수한 혁신 주체들이 있다하더라도 참여하고 관계 맺고, 서로 배우면서 해결책을 찾는 과정이 없다면 사회혁신은 요원하다. 모든 다른 혁신과 마찬가지로 사회혁신도 뛰어난 한 명의 천재가 아니라, 평범한 사람들의 참여적 네트워크가 필요하다. 사회혁신에 있어서 흔히 사회자본이라 불리는 무형의 자원이 중요한 이유가 바로 여기에 있다. 사회자본은 단순히 고정된 자본(stock)이 아니라 개인과 개인, 집단과 집단 사이에서 끊임없이 유동하는 흐름(flow)으로 보아야 한다. 그래서 이러한 흐름을 만들 수 있는 공간과 여건을 조성하는 것이 무엇보다 중요하다. 17~18세기 유럽에서 사상과 과학기술이 놀랍도록 빠르게 발전할 수 있었던 것은 커피하우스라는 시민적 교류 공간이 확산되었기 때문이라는 주장이 있다. 수많은 '평범한' 지식인들이 자유롭게 의견을 나누고 아이디어를 교환할 수 있는 집단 지성 공간이 바로 커피하우스였다는 것이다. 이렇게 볼 때 사회혁신이 성공하려면 메이커스페이스, 리빙랩을 비롯하여 시민들이 자유롭게 모여 아이디어를 교환할 수 있는 다양한 유형의 현대판 '커피하우스'가 만들어져야 할 것이다. 물론 이들 커피하우스에 시민들이 자유롭게 접근할 수 있도록 하는 것도 매우 중요하다.

사회혁신도 뛰어난 한 명의 천재가 아니라, 평범한 사람들의 참여적 네트워크가 필요하다. 사회혁신에 있어서 흔히 사회자본이라 불리는 무형의 자원이 중요한 이유가 바로 여기에 있다. 사회자본은 단순히 고정된 자본(stock)이 아니라 개인과 개인, 집단과 집단 사이에서 끊임없이 유동하는 흐름(flow)으로 보아야 한다.

마지막으로 사회적 산출물은 당면한 사회 문제를 해결하거나 미래에 닥쳐올 위기를 예방하기 위한 제도, 제품, 서비스, 아이디어 등이 될 것이다. 투입과 변환이 제대로 이루어지면 좋은 산출물이 뒤따르리라는 게 당연한 추측이다. 역량을 갖춘 혁신 주체들이 사회적 문제해결을 위해 참여하고 협력하면 사회문제를 실제로 해결하거나 해결할 수 있는 무언가가 만들어지리라는 것이다. 하지만 반드시 그런 것은 아니다. 기계적 시스템이라면 투입과 변환이 이루어지면, 원하는 산출이 자연스레 뒤따를 수 있다. 하지만 복잡계에 가까운 혁신 시스템에서 이런 도식적 흐름을 기대하기는 어렵다. 다른 모든 종류의 혁신과 마찬가지로 사회혁신도 높은 불확실성과 복잡성을 내포하고 있다. 뜻밖의 발견(serendipity)이 파괴적, 단절적 혁신(breakthrough innovation)을 가져오는 경우도 비일비재하다. 시대를 앞선 아이디어가 후에 때를 만나 부활하는 경우도 흔하고 2% 부족해 실패한 것처럼 보였던 결과

물이 언젠가 다른 사람의 손에서 완성되는 경우도 적지 않다. 이렇게 볼 때, 산출물의 성공과 실패를 기준으로 사회혁신의 성과를 평가하는 것은 적절치 않다. 정부출범과 함께 야심차게 시작된 사회혁신이 슬그머니 뒷전으로 밀려난 것이 예상보다 낮은 성과 때문이라면, 이는 지나치게 섣부른 처사가 아닐까 싶다. 어떤 정책이든 목표했던 성과를 내는 데 적지 않은 시간이 소요된다는 점도 그렇거니와, 사회혁신은 기본적으로 성과를 단선적으로 평가하는 것이 온당치 못하기 때문이다. 이런 측면에서 두 어 가지 제안하고 싶은 것이 있다. 첫째는 '실패'를 실패로 보지 말고 과감히 포용하자는 것이다. 투입된 재정이 허투루 쓰이는 것은 막아야 하겠지만, 산출물이 성공했느냐 실패했느냐를 가지고 재정투입의 효과성을 평가하지는 말아야 한다. 청년을 비롯한 혁신 주체들이 자기발견과 아디이어 교환·결합을 통해 사회문제를 해결하려는 그 과정 자체가 사회적, 시민적 역동성을 만들어내는 힘이다. 둘째, 소위 '사회혁신 아이디어뱅크'를 제대로 운영해 보면 좋겠다. 쓸모없는 아이디어라고 사장시키지 말자는 것이다. 버려진 아디이어를 주워 위대한 혁신을 이룬 기업가들이 얼마나 많은가? 혁신은 '양질전화'(良質轉化)의 법칙이 작동하는 영역이다. 방대한 양의 아이디어를 모아 아이디어 생태계를 만들어 놓으면, 거기서 뛰노는 사회 혁신가들의 좋은 먹잇감이 될 수도 있다. 사회혁신 생태계의 본질은 결국 사회혁신 아이디어 생태계다.

지금까지 프로세스 관점에서 사회혁신을 재 정의하고 관련된 몇 가지 제안을 덧붙였다. 이에 더해 한 가지만 더 제안하고 싶다. 국가적 아젠다로서 사회혁신이 보유하고 있는 잠재력을 현실화하기 위해서는 사회혁신의 폭을 대폭 확장시켜야 한다. 사회혁신은 시민사회의 전유물도 아니고 정부혁신이나 행정서비스혁신의 일환도 아니다. 사회문제는 공공, 시장, 시민사회 등 모든 부문에서 발생하고, 사회문제의 상당수는 이 모든 부문의 지혜가 결집되어야 풀릴 수 있다. '시민과 함께 하는 정부'가 있다면, '시민과 함께 하는 시장'이나 '시민이 참여하는 시장'이 없으리란 법도 없다. 빠르게 발전하는 디지털 기술을 활용하거나 저 활용되는 적정기술을 적용함으로써 사회문제 해결형 신시장을 창출할 수도 있을 것이다. 유럽 위원회(European Commission)는 사회혁신이 공공부문, 민간부문, 제3섹터, 가계의 경계를 넘어서 발생한다고 보았다. 시민이 발을 딛고 살아가는 모든 곳에 사회혁신이 일어나야 한다. 그래서 사회혁신은 풀뿌리 혁신이라고 볼 수 있다. 사회혁신이 문재인정부의 브랜드 아젠다가 되려면 유럽 위원회의 통찰을 곱씹어 볼 필요가 있다.

국가적 아젠다로서 사회혁신이 보유하고 있는 잠재력을 현실화하기 위해서는 사회혁신의 폭을 대폭 확장시켜야 한다.



이소영
- 한국지방행정연구원
연구위원



<우수사례 1>

민관협력 거버넌스 '홍성통' 운영사례

들어가며

사회혁신은 '기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식(Caulier-Grice, 2012)'으로, 사회혁신 연구가 사회혁신에 대한 상향연계적(bottom-linked) 접근으로서 이해당사자들의 동기부여와 함께 그것을 유지 강화시키는 제도의 역할에 초점을 둔 것이라고 이해한다면(이원호, 2014: 248), 사회혁신의 우수사례는 새로운 방식으로 지역문제 해결을 위해 노력한 사례에서 찾을 수 있다.

인구 약 10만 명의 홍성군은 여느 농촌 지역과 다름없이 고령화, 저성장 등의 문제를 겪고 있는 전형적인 농촌지역이나, 타 농촌 지역과는 다른 독특한 지역 자산이 내재되어 있다. 1958년 홍동면에 개교한 풀무농업고등기술학교(풀무학교)는 '지역이 학교이고 학교가 지역'이라는 독특한 신념하에 생태적 가치를 지향하며 공동체 의식을 양성하는데 주력해왔다. 풀무학교의 친환경 유기농업의 기술교육과 홍보를 바탕으로, 친환경 유기 농산물을 생산, 가공, 유통, 소비하기 위해 실시한 크고 작은 실험들이 뿌리가 되어, 홍성군 사회혁신의 기반이 되어 왔다. 특히 1990년 홍동면 문당리에 오리농법에 의한 친환경 농업을 도입하여 생태마을을 조성한 사례도 풀무학교 출신들이 주도하여, 이후 문당리가 환경친화적 마을로 지속 발전하는데 기여한 바 있다.

홍동면의 이러한 경험을 홍성군 농촌지역 전체로 확산하고자 하는 움직임도 뒤따를 수밖에 없었다. 하지만 농촌지역의 고령화, 인재 부족으로 지역사회 단위의 리더 발굴 및 역량강화는 의지만큼 실현 가능하지는 못했다.

이에 홍성군 농촌지역의 발전과 관련사업의 원활한 추진을 위해 지역 내 다양한 주체들이 협력시스템을 갖추고 스스로 인재를 발굴, 양성하고 조직을 관리할 수 있는 능력을 길러 지역 경쟁력을 갖추고자 함을 목적으로 '홍성통'이 발족하게 되었다(전영미, 2014).

홍성통 추진배경

점점 쇠퇴해가는 농촌 지역을 활성화시킬 전략에는 여러 대안이 있겠지만 홍성군은 그중에서도 주민주도형 마을만들기 사업에 집중했다. 군에 민간 전문가를 영입해 홍성의 농업·농촌 발전 및 농가 소득 증대를 위한 다양한 정책 개발과 실천 계획을 수립하는 것을 목적으로, 2011년 친환경농정발전기획단을 출범시키기도 하였다. 출범 이후 친환경농정발전기획단은 학교급식지원센터 모델 마련, 유기농업 특구지정, 마을 만들기 등의 신규 과제를 발굴하고 사업 활성화를 지원해왔다.

마을 만들기, 농촌체험관광, 귀농귀촌, 사회적 경제 등 다양한 영역들의 분야별 거버넌스가 구축되어 다양한 사업들이 추진되었다. 하지만 분야별 역량 차이, 그들만의 리그, 영역 침범의 문제 등의 이슈가 제기되었다. 농촌지역개발에 참여하고 있는 다양한 주체들이 함께 논의하고 문제를 해결해나갈 수 있는 네트워크의 필요성이 제안되었고, 이를 위해 민관협력 거버넌스 모임인 '홍성통'이 구성되었다.

[표1] 홍성군 농촌지역개발 사업 추진체계

	농촌체험관광	귀농귀촌	사회적 경제	마을 만들기
행정	농업기술센터 농촌체험	농업기술센터 농촌체험	경제과 고용정책	건설교통과 농촌개발
중간지원	도농교류센터	귀농귀촌지원센터	·	·
관련단체 및 협의회	농어촌체험관광협의회 (농어촌체험휴양마을, 체험농가,교육농장 등 38개소)	귀농연구회	협동사회 경제네트워크 (마을기업, 협동조합, 마을 활력소등 24개소)	희망마을협의회 (54개소) 권역(7개소)

자료: 홍성군(2016)

홍성통은 나누고 소통한다는 뜻을 담은 '통(通)'의 의미와 어느 분야에서나 정통한 사람을 뜻하는 '○○통'의 의미를 함께 담아 업무 간 칸막이를 넘어 홍성군의 농촌 지역발전을 함께 고민하며 상생발전을 도모하자는 뜻에서 출범했다.

먼저 2012년 12월, 희망마을, 권역단위마을, 홍성협동사회경제네트워크, 농촌체험관광협의회 사이의 협력관계를 강화하자는 논의가 일었다. 논의 구조로서 조직의 필요성을 인식하여 지역 거버넌스 준비위원회 모임을 개최하였다. 2013년 3월, 친환경농정발전기획단에서 공공과 민간의 요구를 모아 운영위원회를 발족하였고(5개 행정부서, 83개 단체 참여), 8월에 명칭 공모를 거쳐 홍성통으로 개칭하였다. 홍성통은 나누고 소통한다는 뜻을 담은 '통(通)'의 의미와 어느 분야에서나 정통한 사람을 뜻하는 '○○통'의 의미를 함께 담아 업무 간 칸막이를 넘어 홍성군의 농촌 지역발전을 함께 고민하며 상생발전을 도모하자는 뜻에서 출범했다. 군의 친환경농정발전기획단과 마을만들기, 도시재생, 사회적경제, 문화관광, 농정, 귀농귀촌 등 각 분야 실무 공무원, 마을만들기 단체와 사회적 기업, 협동조합, 문화예술단체, 농촌관광, 귀농귀촌 단체 등이 참여하는 민·관 협력 거버넌스 모델로 운영되기 시작하였다(홍성군 내부자료, 2018).

홍성통 운영 및 활동

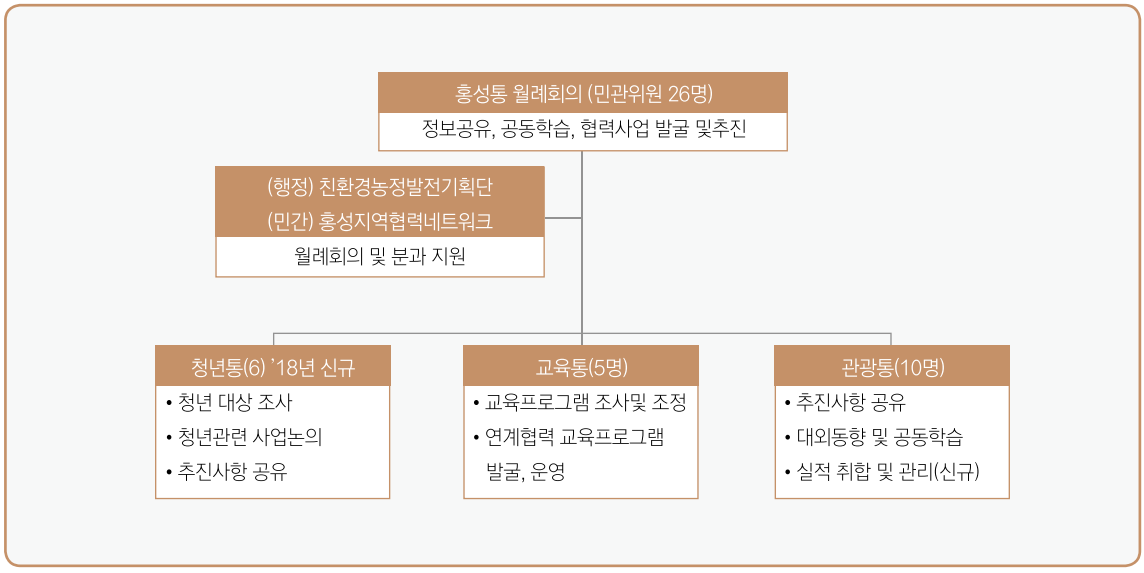
홍성통은 민관 협업 및 민간네트워킹 활성화, 지역의제 발굴·해소, 연계협력사업 발굴·추진, 지역인재 양성, 마을만들기 중간지원으로 지역 경쟁력 강화를 조직의 운영 목표로 삼고, 운영방향은 민관, 지역과 지방, 주민과 단체를 잇는다는 의미로, 홍성 농촌지역의 사업과 정책에 대해 행정과 주민이 정보를 공유하고 자유롭게 논의하는 장으로서, ❶ 규정지어지지 않고 다양한 문야를 소통 ❷ 공유지식을 생성하는 장 ❸ 다양한 민관이 만날 수 있는 플랫폼 역할 수행 등으로 정했다.

따라서 홍성통의 운영은 합의에 기초하고 운영주체의 파트너십의 크기나 참여범위에 제한을 두지 않는 방식을 택했다. 별도의 조직을 만드는 것이 아닌 기존 기관 및 단체들의 네트워크 촉진 활동을 수행하는 체제로서 관련 주체들이 사업을 공유하고 연계 협력의 사안에 따라 자율적으로 역할을 분담하고 논의하게 된다.

홍성통은 대표자 없이 행정 및 민간부문에 간사 각 1인을 두고 운영하고 있다. 행정부문은 친환경농정발전기획단, 민간부문은 홍성지역협력네트워크가 각각 지원하고 있으며, 행정 12개부서, 마을 및 단체 116개, 재능기부 7개 단체가 참여하고 있다. 구성원은 마을만들기, 사회적경제, 도시재생, 관광, 귀농귀촌, 평생학습 등의 실무자 중심으로 꾸려져 있다. 분과는 관광통, 홍보통, 교육통 3개로 운영되어 왔으나, '18년

부터 홍보통 대신 청년통이 신규 편성되었다. 정보공유는 행정은 내부 보고체계를 통해 회의자료, 회의록, 회의결과 내용을 공유한다. 민간은 페이스북 그룹 페이지, 온라인 정보 취합 사이트 등에 분과별 회의 등을 공유하며, 매월 마지막 주 화요일에 월례회의를 운영하고 있다.

[그림1] 홍성통 조직도('18년 3월 기준)



자료: 홍성군(2018)

[그림2] 홍성통 월례회의 모습('18년 8월)





발족 초기 존재했던 재능통은 행정의 농촌개발, 친환경농정발전기획단과 민간의 마을 활력소, 협동사회경제네트워크로 구성되었다. 첫 협력 활동으로 '13년 5월부터 '지역의 인재 찾기' 조사를 시작하여 80여 명, 7개 단체에 이르는 인재풀을 구성하였다. 홍성통 로고 및 홍보영상을 제작하고, 재능인 캐리커쳐, 미술교육, 생태조사, 벽화, 디자인, 홍보용 포스터 제작, 정책 자문, 컨설팅 등에 참여하는 등 초기 홍성통 구성과 홍보에 큰 역할을 담당하였으나 '15년부터 뚜렷한 분과 활동이 없어, '16년 2월 분과 조정 시 교육통 분과로 통합되었다.

[표2] 홍성통 분과위원회(2018 기준)

분과	주요 논의내용	행정	민간(논의중)
청년통	• 홍성군 홍보자원 조사 및 가공 • 온라인 마케팅 방안 마련 • 브랜드 슬로건(안) 마련 • 각종 광고, 홍보, 디자인 계획	정책기획 기획단	행복한여행나눔 (읍부 청년창업모임) 청년농부작업장온 (장곡 청년모임) 마을만들기센터
교육통	• 교육과정 조정 • 내년도 교육수요조사 등 • 각종 관련 DB 확보·활용방안	평생교육 교육정보	조정 필요
관광통	• 홍성군 관광주체들의 네트워크 • 지역관광 추진사업 공유, 공동학습	관광 농정 농촌자원 기획단	도농교류센터 관광두레협의회 청운대 관광경영학과 마을만들기센터

자료: 홍성군(2018)

[그림3] 재능통 활동으로 만들어진 지역 인재 캐리커쳐와 홍성통 로고



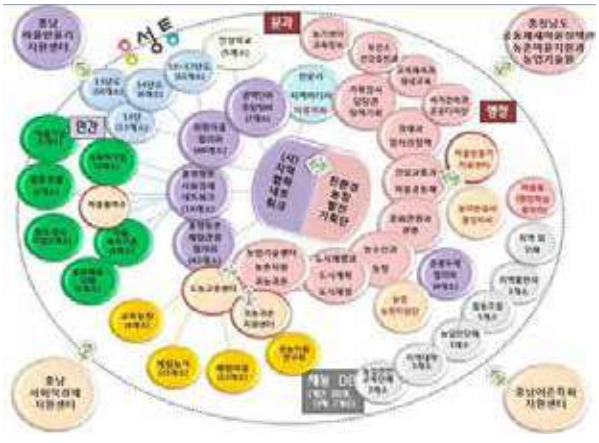
대외홍보 방안 연구, 홍성통 페이스북 그룹 공동 운영 등이었다.

교육통은 행정부문의 평생교육팀 평생학습센터, 농업기술센터 교육정보, 기획단, 정책기획, 식품유통, 민간부문의 홍성희망마을협의회, 협동사회경제네트워크, 지역협력 네트워크가 주축이 되어 활동하고 있다. 주요내용은 교육 수요조사 및 DB 구축, 공동학습, 교육과정 조정 및 연계이다. 2017년에는 평생교육팀의 주관으로 홍성군 내 교육프로그램 전수 조사를 진행하였다.

홍보통은 행정의 홍보팀, 공공디자인팀, 기획단, 민간의 재능풀 추천(귀농귀촌, 홍성신문, 협동사회경제네트워크, 디자이너 등)을 통해 구성되었다. 주요 활동 내용은 대외홍보 방안 연구, 홍성통 페이스북 그룹 공동 운영 등이었다. 2014년 귀농귀촌 분야에서 홍성군 브랜드 마련을 제안하며 홍보분과가 개설되었다. 이에 따라 공동학습을 통해 홍보방안을 마련하고, 관내 각종 행사에 회원 간 협력하여 온·오프라인 홍보 및 정보 공유 채널을 마련해왔다. 2015년에는 재능통의 인력을 변경하여 활동을 추진하였으며, 홍성군 주요행사 홍보전략 논의(내나라여행박람회 등), 마을 콘텐츠 발굴 및 민관채널 연계방안 마련 논의, 〈홍성소식〉, 〈홍성신문〉, 〈홍주신문〉 등 기존 미디어를 활용한 마을만들기 소개, 홍성통 페이스북 그룹 페이지 공동 운영 등을 실행해왔다. 홍보분과 민간위원들은 미디어협동조합 〈로컬스토리〉를 창업하기도 하였다.

관광통은 행정의 관광팀, 농촌자원팀(구 농촌체험팀), 기획단, 농정팀, 민간의 도농교류센터, 관광두레협의회, 마을지원센터, 농협농정지원단이 주축이 되어 활동하고 있다. 관광통의 경우, 행정과 민간 모두 다양한 분야가 연계되어 활동한다는 것이 특징이다.

[그림4] 홍성통 참여주제



홍성통 성과 및 지속 방안

농촌지역의 고령화, 인재 부족으로 지역사회 단위의 리더 발굴 및 역량강화에 어려움을 겪고 있을 무렵, 현장의 의견에 귀기울여 발족하게 된 홍성통은 민관 협력 거버넌스의 실제적 존재와 운영이라는 의의만으로도 성과가 있다 할 수 있다. 실제로 홍성통의 발족 및 운영 사례로 국가균형발전위원회의 우수 지역발전사례로 선정되기도 하였으며, 농림축산식품부의 행복마을 만들기 콘테스트에서 금상을 수상하기도 하였다.

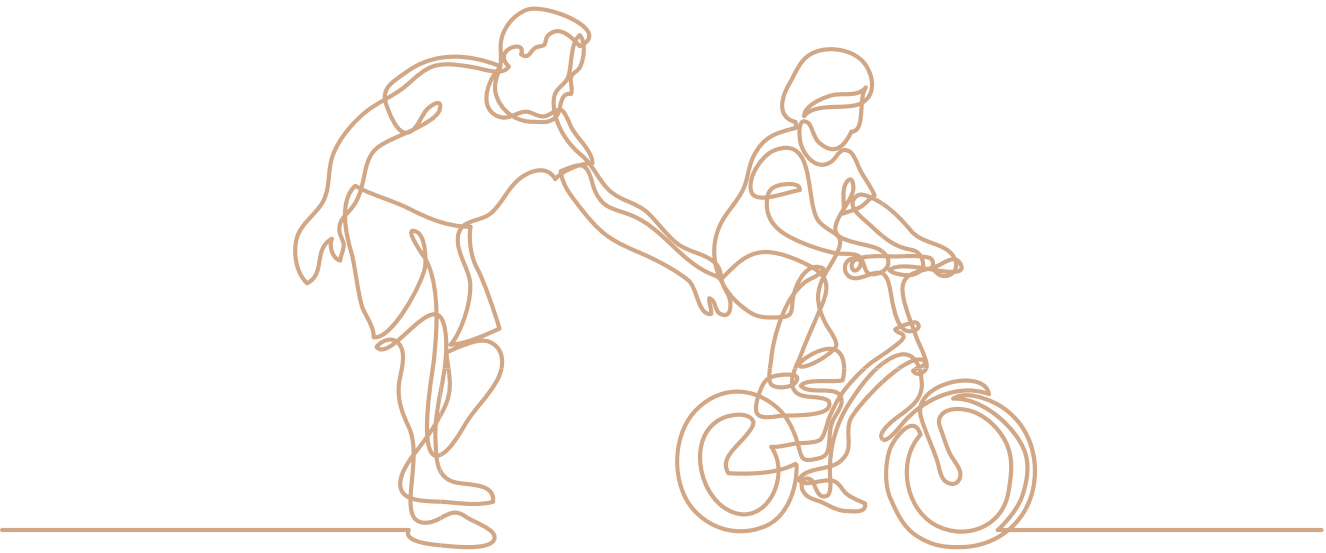
홍성통 참여자들은 홍성통의 성과로 무엇보다도 이전에는 행정과 주민 간 소통 부재로 알 수 없었던 행정 사업, 마을, 활동가, 교육 등의 관련 정보를 공유하며 소통이 향상된 것을 높이 평가하였다. 행정 공무원과 민간 활동가 사이의 신뢰 관계 향상을 통해 마을 만들기 분야에서는 각종 시범사업을 실시할 수 있는 참여 주체의 역량 강화로 이어질 수 있었다는 것이다.

홍성통에서 자유로운 의제 논의 및 아이디어 등을 발굴하고, 이를 통해 농촌 마을 및 지역사회의 다양한 실천사업을 추진함으로써, 홍동면에서 시작된 사회혁신의 불씨를 홍성군 전체로 확산하는데 실제적 역할을 수행하였다. 특히 분과별로 행정과 민간이 자발적으로 구성한 이슈별 모임을 통해 주체들 간의 네트워크가 지속적으로 강화될 수 있었으며, 상대적으로 열악한 민간부문의 인재 발굴 및 역량 강화 또한 분과별 통모임에서 실재화할 수 있었다.

지금까지의 성과는 홍성통의 느슨한 네트워크 구조로 인해 다양한 참여자의 참여, 아이디어의 용광로 기능, 새로운 네트워크의 형성 및 확장이 가능하였지만, 현재의 구조에 대한 한계 또한 지적되고 있다. 이상의 성과에도 불구하고, 홍성통은 관련 참여자들의 느슨한 정보 공유 네트워크 형태의 민관 협력 거버넌스 협의체로서 법적인 근거가 없어 공식성이 약하고, 의사결정 권한도 지니지 못한 한계를 지닌다. 현재는 참여자들이 실무자들로 구성되어 실무 단위의 정보 및 아이디어 공유는 활발하나, 정책 결정 권한이 없어 논의된 결과가 집행되기까지는 의사결정 단계를 새롭게 거쳐야 하는 한계가 있다. 지금까지의 홍성통 운영 경험을 제도화할 수 있는 방안으로 관련 조례의 제정, 법적 기반 마련에 따른 홍성통의 위상 강화 등이 논의될 필요가 있다.

지금까지의 홍성통 운영 경험을 제도화할 수 있는 방안으로 관련 조례의 제정, 법적 기반 마련에 따른 홍성통의 위상 강화 등이 논의될 필요가 있다.

김상민·이소영(2018), 사회혁신을 위한 참여적 지역거버넌스 체계 구축방안, 한국지방행정연구원 발간예정



김지수
- 한국지방행정연구원
수석연구원



〈우수사례 11〉

지방자치단체의 생활 SOC 혁신 : 10년의 기다림, 구산동 도서관 마을

들어가며

"대한민국 국민생활 SOC 현장방문
동네건축 현장을 가다."

구산동 마을도서관,첫 번째 방문지역으로 선정



자료: 청와대 홈페이지

2018년 8월 문재인대통령은 청와대 수석보좌관 회의에서 지역밀착형 생활 SOC 사업에 대한 투자를 과감하게 확대해 달라는 지시를 내렸다. 그렇다면 새롭게 등장한 지역밀착형 생활 SOC란 무엇인가?

전통적으로 SOC(Social Overhead Capital)는 사회간접자본을 의미하며, 생산활동에 직접 투입되는 현금·시설·원료 등 직접자본과 대조적으로 생산 활동에 간접적으로 기여하는 자본을 말한다. 법적으로 SOC는 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각 항목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다(사회간접자본시설에 대한 민간투자법 제2조). SOC는 다양한 유형의 시설로 구성되어 있지만, 지방자치단체 차원에서 말하는 SOC사업의 대부분은 도로·항만 등 산업기반시설을 의미하는 것으로 인식되어 왔던 것이 현실이다.

그러나 이와 같은 산업기반시설 조성은 주민이 체감할 수 있는 삶의 질 향상을 가져오는데 한계를 가진다. 그 결과 정부와 지방자치단체의 SOC 투자는 예산의 낭비로 비판을 받기도 했다. 이와 같은 현실의 문제를 극복하기 위해 정부는 전혀 다른 개념의 SOC사업 투자를 제시했다. 지역밀착형 생활 SOC의 개념은 쉽게 말해 주거지 인근에 체육시설·도서관·공원·공공문화시설 등을 짓는 것이다. 대규모 SOC사업과 달리 이와 같은 시설들이 증가할 경우 주민 생활과 삶의 질 개선에 대한 체감적 효과가 크기 때문이다.

대표적으로 도서관은 최근 단순한 도서대출 기능을 넘어 주민친화적인 복합문화 공간으로 재탄생하면서 주민의 삶과 밀접한 공공시설로 자리매김하고 있다. 그러나 이와 같은 도서관의 기능변화에도 불구하고 도서관의 모습은 대체로 천편일률적인 형태를 지니며, 정부주도의 계획 및 운영이 이루어지는 경우가 대부분이다. 그렇다면 변화된 도서관의 역할처럼, 도서관 설립을 계획하고 운영하는 과정이 주민 주도적으로 이루어질 수 있을까? 그 가능성을 서울 은평구 구산동 도서관 마을을 통해 살펴보자.

지역밀착형 생활
SOC의 개념은 쉽게 말해
주거지 인근에
체육시설·도서관·공원·
공공문화시설 등을
짓는 것이다.

참고문헌

은평구청, 2015, “마을이 된 도서관이야기, 구산동 도서관마을”
청와대 홈페이지, 2018, “대한민국 국민생활 SOC 현장을 찾았습니다.” 대통령의 말과 글
“놀이터가 되고 아지트가 되는 우리 동네 도서관”, 청와대 브리핑

2. 주민주도의 계획 및 운영 사례: 구산동 도서관마을

대부분의 공공도서관 설립은 지방자치단체 공무원의 기획 및 예산투입을 통해 결정·집행된다. 하지만 구산동 도서관마을의 뿌리는 약 10여년 전 꿈나무도서관 자원봉사자들의 문제의식으로부터 시작했다. 꿈나무도서관 자원봉사자들은 동네마다 작은 도서관을 만들고자 하였다. 이를 위해 2006년 5월 16일부터 약 10일간 주민 서명운동을 통해 2,008명의 서명을 받아 청원서를 제출하였다. 은평구청은 이와 같은 구민의 요구를 검토하여 2008년 도서관터를 매입하였다. 그러나 은평구청은 건축비 부족으로 공사를 시작하는 데 어려움을 겪다가 2012년 서울시 주민참여 예산사업으로 선정되면서 예산을 확보할 수 있었다.

그러나 도서관은 단지 공공시설물 그 자체를 건설하는 것만이 아니라 도서관 운영의 다양한 프로그램이 얼마나 짜임새 있게 구성되어 있는가에 따라 주민의 삶의 질이 변화되는 것이라고 볼 수 있다. 구산동 도서관마을은 주민의 요구에 의해 건설계획이 검토되었고, 주민참여예산을 통해 예산을 확보하였다는 점에서도 타 사례와 차별화되는 주민주도의 특성을 지니고 있다. 따라서 주민들은 도서관 운영 역시 주민주도 형태를 갖추고자 하였다. 이를 위해 그동안 지역 내에서 활발히 도서관활동을 펼친 마을N도서관과 어린이도서연구회를 중심으로 은평도서관마을협동조합이 조성되었다.

그동안 지역 내에서 활발히 도서관활동을 펼친 마을N도서관과 어린이도서연구회를 중심으로 은평도서관마을협동조합이 조성되었다.

은평도서관마을협동조합은 구산동 도서관마을의 설계 및 운영 프로그램에 주민들의 요구가 적극적으로 반영되도록 주도적인 역할을 하였다. 그밖에 주민들로 구성된 마을동아리인 '탐구아리'는 2013년 마을도서관 활동가 양성과정을 이수한 주민모임으로 도서관 사례를 분석하여 도서관마을의 운영방안 및 기획프로그램 아이디어를 제공해왔다. '청어람'은 2013년 인근 4개 학교에서 참여를 희망한 120여 명의 청소년들 중 40명의 청소년을 선정한 것으로, 도서관마을 내 청소년 공간을 청소년들이 직접 상상하고, 디자인하기 위해 모였다.

[표1] 구산동 도서관 건립과정 및 활동







연도	활동내용
2006년	주민서명운동을 통해 도서관건립을 청원
2008년	서울 은평구, 도서관터 매입
2012년	서울시 주민참여예산사업으로 선정
2013년	8개 가옥 매입 후 철거
2014년	도서관마을 기공식 후 공사시작: 주민설명회와 건축공정회의
2015년	완공: 청소년힐링캠프, 만화도서관, 어린이도서관, 청소년도서관, 책복도로 구성
2016년	서울 은평구, 대한민국 공공건축상 대상 수상
2017년	대통령의 국민생활 SOC 현장방문시리즈 첫 번째 현장방문 사례로 선정

자료: 은평구청, 2015, "마을이 된 도서관이야기, 구산동 도서관마을"

그 결과 그동안 우리가 알고 경험해온 도서관이 단지 책을 빌리고, 필요한 자료를 찾고, 입시와 취업을 위해 잠깐 거쳐 가는 엄숙하고 무거운 분위기의 거대한 회색 건물이었던 것과 달리, 구산동도서관은 전혀 다른 모습을 하고 있다. 각지의 도서관 탐방을 통해 구산동 골목길에 옹기종기 모여 있는 여덟 채의 집을 연결하여 도서관으로 재탄생시켰다. 도서관으로 가는 길, 이정표, 자료실의 책장, 의자와 책상 하나하나까지도 주민들의 손길로 만들어졌다. 왜냐하면 도서관을 만드는 그 과정 자체가 마을공동체를 경험하고 실감하는 장이 되도록 하기 위해, 매 단계마다 주민들과 끊임없이 소통하고 노력했기 때문이다. 그 결과 구산동 도서관마을은 단순한 도서관 시설이 아닌 마을이 되었다.

[그림1] 구산동 도서관마을의 주민 활동

❶ 다양한 도서관마을 축제

- 마을축제를 통해 주민들과 소통하여 자연스러운 참여분위기 조성

▶ 2013. 도서관을 상상하자 : 서울시 마을공동체 주민제안사업 선정

▶ 2014. 구산동 거북축제, 누리축제

❷ 꾸러기 장터

- 도서관홍보를 위해 어린이와 청소년이 바자회를 하고, 수익금 중 일부로 책을 기증

▶ 2014.꾸러기 장터

: 참여자 - 어린이 및 청소년

: 장소 - 역말 어린리 공원

❸ 도서관 마을학교

- 은평 도서관 마을 협동조합이 도서관 마을 학교운영(총5회)

▶ 기간 : 2013.8. ~ 2014.12.

▶ 프로그램 : 도서관활동 희망자에 대한 교육을 통해 이후 도서관 운영을 할 주민 육성

❹ 물건의 재구성

- 8채의 집을 리모델링 한 도서관마을에 비치될 의자와 책상을 헌 가구 목공작업을 통해 제작

▶ 주민이 가지고 있는 헌 의자로 도서관 의자 제작

▶ 낡은 문에 다리를 달아 책상으로 제작

❺ 도서관 탐방

- 도서관 설계를 위해 주민들이 전국 각지의 우수 도서관 둘러보기
- 주민의 아이디어를 토대로 설계도면 제작

❻ 북콘서트

- 책에 관한 토크, 먹으며 하는 토그 : '책톡먹톡'
- 은평 도서관 마을 협동조합 주최로 2014년 6월부터 10월까지 매월 총 5회 진행
- 도서관 설립 전 주민들이 도서관을 자연스럽게 생확과 자연스럽게 연계된 공간으로 인식

❼ 동네한바퀴와 언니넷(net)!

- 동네한바퀴 : 주민들이 지도를 들고 다니며 도서관을 찾아가기 쉽도록 이정표를 지도에 체크하고 헌 의자를 활용해 도서관 마을홍보 의자를 비치
- 서울시 지원 청년활동 프로젝트인 마을로 청년 활동가들이 홍보를 지원

❽ 주민동아리활동 활성화

- 노는엄마 : 보드게임 등 지도강사 엄마모임, 사회적 기업 육성과정을 통해 마을기업으로의 성장을 위해 노력 중인 동아리 모임
- 도란도란 : 그림자국 공연팀
- 책고리 : 구산초등학교 사서봉사모임
- 책나비 : 도서관학교 참여자 모임등

자료: 은평구청, 2015, "마을이 된 도서관이야기, 구산동 도서관마을"

3. 구산동 도서관마을의 성공배경: 마을공동체 네트워크의 저력

은평구 구산동 도서관마을이 주민주도의 생활SOC 사업 성공사례가 된 배경은 무엇일까? 은평구의 사례는 쉽게 다른 지역으로 전파 가능한 것일까? 이와 같은 질문의 답을 구하기 위해 민관협치과 협치공동체팀 김재성 팀장을 인터뷰해 보았다. 김재성 팀장은 2012년 초기 마을공동체팀의 신설 단계에서부터 팀을 맡아 운영해 왔다. 김재성 팀장은 구산동 도서관마을의 성공 배경에는 탄탄한 마을공동체 네트워크 구축이 있었으며, 동시에 이 사례의 성공이 은평구의 마을공동체 활성화에 밑거름이 될 것이라고 말했다. 인터뷰 내용을 토대로 구산동 도서관마을의 성공 배경을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 마을공동체 사업과 구산동 도서관마을은 어떻게 연계되는가?

마을공동체의 핵심은 그간 커뮤니티 안에서 특별한 역할을 하지 않았던 주민에게 '역할'을 부여하는 것이다. '역할' 부여를 통해 주민들이 스스로 자부심을 갖고, 능동적 사고를 하는 주체가 됨으로써 공동체를 활성화 할 수 있는 힘이 생기게 된다. 이와 같은 변화는 아주 작지만, 은평구의 경우 하나의 동 안에 약 50개의 모임을 지원하고, 이들 모임이 서로 연결되면 점처럼 흩어져 있던 주민들이 마을이 된다. 이와 같은 변화가 구산동 도서관마을 사업을 주민 스스로 제안하고, 기획하고, 운영하게 하는 탄탄한 저력이 된다. 만약 구산동에 정부가 계획하여 도서관을 지었다면 일반적인 형태의 공공건물에 그쳤을 것이다. 그러나 정책 계획 및 운영과정을 주민이 주도하고, 공무원들은 이를 지원하는 과정을 거쳤기 때문에 구산동 도서관마을의 형태가 나오게 되었다고 볼 수 있다.

마을공동체의 핵심은 그간 커뮤니티 안에서 특별한 역할을 하지 않았던 주민에게 '역할'을 부여하는 것이다.이와 같은 변화가 구산동 도서관마을 사업을 주민 스스로 제안하고, 기획하고, 운영하게 하는 탄탄한 저력이 된다.

둘째, 어떤 조건이 충족될 때 이와 같은 성공사례가 나올 수 있을까?

먼저 정부는 느리더라도 주민의 힘으로 정책을 계획하고 결정하는 것에 대해 기다려 주는 기관장의 든든한 지원도 필요하다. 구산동 도서관마을의 경우는 약 10여년의 시간이 필요했다. 이와 같이 긴 시간이 소요되는 정책과정에 대해 장기적인 시각으로 기다려 줄 수 있는 마인드가 필요하다. 다음으로 은평구는 은진회를 중심으로 한 지역사회 네트워크가 탄탄한 지역이다. 그러나 이와 같은 주민의 높은 참여도가 하루아침에 이루어진 것은 아니다. 교육도 중요하지만 무엇보다도 구산동 도서관마을의 사례와 같은 성공사례를 체험하고 주도해 본 경험이 있는 주민들이 나아가 새로운 마을공동체를 형성하는 씨앗이 되는 것이 실질적인 참여가 가능하게 하는 동력이 된다.

먼저 정부는 느리더라도 주민의 힘으로 정책을 계획하고 결정하는 것에 대해 기다려 주는 기관장의 든든한 지원도 필요하다.

[그림2] 은평구 민관협치과 협치공동체팀 김재성 팀장 인터뷰 장면

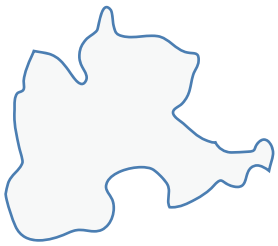




새 희망으로 역동하는 푸른

원주 原州





예부터 원주는 어디나 쉽게 닿을 수 있는 교통의 요충지이며 대관령을 넘어 서울을 넘나드는 길목이자 충청북도로 넘어가는 지름길이었다. 한반도 중심에 위치한 원주에서는 항공, 철도, 고속도로, 국도 등 모든 교통수단을 이용해 전국 방방곡곡을 빠르게 이동할 수 있다.

또한 치악산의 수려한 자연환경을 지닌 원주는 매혹적인 도시환경으로 많은 사람이 살고 싶어 하는 도시다. 혁신도시와 기업도시가 제 모습을 찾아가며 첨단 도시가 들어서고, 한편에는 전통시장의 멋이 살아있다. 전통의 바탕 위에서 변화와 혁신을 꾀하는 원주는 따뜻한 상생의 도시다.

사계절 생기 넘치는 늘 푸른 자연과 다양한 휴식공간은 원주의 자랑이다. 아름다운 자연을 보고, 만지고, 느낄 수 있도록 원주 곳곳에 공원, 레저시설, 휴양지 등이 마련돼 있다. 특히 원주 소금산 출렁다리가 큰 인기를 끌어 117일 만에 100만 관광객이 다녀가며 대한민국 대표 관광지로 자리매김 하고 있다.

아울러 시민과 어우러지는 흥겨운 축제가 사계절 펼쳐진다. 세계적인 축제가 된 원주 다이내믹댄싱카니발, 원주한지문화제, 치악산 복숭아 축제 등 건강과 생기 넘치는 다양한 축제가 열린다.

민선7기 5대공약

부론국가 및 일반산업단지(디지털 헬스케어) 착수

최근 부론산업단지가 국가산업단지 후보지로 선정되었다. 부론국가산업단지는 디지털 헬스케어 특화 산업단지로 혁신도시, 기업도시, 연세대 등과 연계되는 「첨단 의료기기 산업 클러스터」로 조성될 예정으로 부론면 노림리, 흥호리 일원에 약100만㎡ 규모로 조성되며 사업비 1,600억 원이 투입되고 LH가 사업시행자로 참여하여 추진 될 예정이다. 국가산업단지는 산업단지 조성부터 기업 입주까지 정부가 행정과 재정지원을 하게 되며 진입도로 등 기반시설 지원뿐만이 아니라 해당 산업의 소관부처가 지원하는 R&D자금, 거점시설 설치 등 많은 혜택을 받게 된다. 이번에 추진되는 국가산업단지는 4차 산업혁명 등 최근의 산업구조 변화를 바탕으로 기존의 산업단지와는 차별화되는 스마트 산단으로 조성될 계획이다.

원주는 혁신도시 및 기업도시가 있어 국가산업단지 추진 시 시너지 효과가 발생하여 현 정부의 지역균형발전 전략인 「혁신도시 시즌2」 정책이 보다 탄력을 받을 전망이다.

소금산 출렁다리 일원 관광지 조성

국내 산악보도교 중 최고 높이와 최장 길이를 자랑하는 소금산 출렁다리는 하늘 위를 걷는 스릴과 간현 소금산만의 빼어난 절경이 어우러져 새로운 관광명소로 급부상했다. 주말 평균 3만 명 이상 관광객이 방문하면서 개장 117일 만에 100만 명이상이 다녀가는 등 폭발적인 인기를 끌고 있다.

이와 더불어 소금산 출렁다리를 중심으로 간현 관광지에 곤돌라와 하늘공원, 인공폭포, 소라계단, 잔도, 유리다리 등을 설치해 스릴을 만끽할 수 있는 테마 관광단지를 조성할 계획이다. 이러한 시설이 확충되면 명실상부한 대한민국 최고의 테마 관광단지로 거듭나게 될 것이다.

이 외에도 문막 공룡테마파크 조성, 금대리 또아리굴 4D 관광열차 운행, 원주천 댐 주변 관광단지 조성, 강원도와 치악산 드림랜드 공동 문화관광테마파크 추진 등 다양하고 특색있는 관광사업들을 추진하고자 한다.

❶ 부론국가 및 일반산업단지 (디지털 헬스케어)착수



❷ 소금산 출렁다리 일원 관광지 조성



원도심 도시재생사업 추진

2018년 도시재생뉴딜 공모사업에 학성동, 중앙동, 봉산동 지역을 신청했으며 3개 동 모두 1차 서면심사 통과되었으나 최종심사 결과 학성동이 선정되었다. 해당 사업은 역전시장 정비 및 가로변 상권 환경 조성, LH의 기능복합형 공공임대주택, 40계단 길 정비 및 그린공원 조성과 같은 생활 인프라 개선, 빈집을 활용한 문화예술 공간 조성, 복합커뮤니티센터 등이 계획되어 있다. 이번 사업 선정은 쇠퇴한 원도심 활성화를 위한 첫 출발점이며 선정되지 못한 지역도 재응모를 통해 반드시 사업을 추진하여 원도심 활성화를 이루도록 할 것이다.

제2장애인 복지관 건립

등록 장애인 수가 1만 명에서 2만 명으로 증가되어 이용자들의 불편을 해소하고 체계적이고 지속적인 평생교육 역할을 수행할 전담기관 확충이 필요한 상황에서 2017년 민·관 협력 공모사업으로 추진한 결과 사회복지법인 가톨릭사회복지회가 사업자로 선정되었다. 봉산동에 건립될 계획이며 상담실, 교육실, 치료실, 체력증진실 등이 마련될 예정이다. 이로써 장애인의 종합적인 재활과 자립 지원서비스를 제공하여 장애인 복지를 증진하는데 기여할 것이다.

태장1동 행정복합문화공간 조성

원주화장장 부지 내에 조성될 계획인 행정문화복합공간은 4개동, 연면적 5,090㎡, 지상 2층으로 조성될 예정이며 행정복지센터, 문화센터, 공연장, 공공도서관, 다목적운동장 등으로 건립되어 동부권 지역 주민의 오랜 염원이었던 문화 향유와 독서문화 활동 등을 증진하고 공공서비스 질 개선에 기여할 예정이다.

❸ 원도심 도시재생사업 추진



❹ 태장1동 행정복합문화공간 조성



볼거리 ——— 즐길거리





원주 소금산 출렁다리

원주의 대표적 관광 콘텐츠인 소금산 출렁다리는 길이 200m, 높이100m, 폭 1.5m로 산악 보도교 중 국내 최장, 최고의 규모이다. 공중에서 느끼는 아찔함은 원주의 대표적인 관광지로 부족함이 없다. 개장 후 117일 만에 100만 관광객이 다녀가는 등 대한민국 대표 관광지로 최고의 인기를 누리고 있다. 출렁다리가 있는 소금산 암벽 봉우리 스카이워크 전망대에서는 섬강의 빼어난 풍광을 감상할 수 있다. 출렁다리 진입로는 데크로 조성해 어른, 아이 누구나 즐길 수 있도록 배려했다. 간현 관광지에 위치한 출렁다리와 더불어 주변에 원주레일바이크와 뮤지엄산, 조엄 묘역 등 원주 문화를 향유하는 시간을 보내기에 좋다.

* 원주 소금산 출렁다리 이용시간
- 간현 관광지: 이용시간 제한 없음
- 출렁다리 및 전망대 - 09:00~17:00

* 입장료
- 일반 : 3,000원 (만7세 이상)
- 원주시민 : 1,000원 (만7세 이상)

원주 레일바이크

원주 레일바이크의 총 거리는 6.8km이며 간현역~판대역 구간은 산과 강이 어우러져 자연경관이 뛰어나 원주의 아름다운 풍경을 여유롭게 감상할 수 있다. 간현역부터 판대역까지는 풍경열차, 판대역에서 간현역으로 돌아올 때는 레일바이크를 탄다. 코스 자체가 내리막 경사선로라 여유롭게 멋진 자연경관을 관람 할 수 있으며, 푸른 산과 고요히 흐르는 강줄기를 한눈에 볼 수 있어 마음의 평온을 찾을 수 있는 여행을 제공한다.

코스 중간 커다란 고함을 지르며 스트레스를 날릴 수 있는 고함터널과 사랑 고백을 할 수 있는 사랑고백터널 등 테마 터널 6개가 마련되어 있다. 그 시절 중앙선 기차에서만 볼 수 있었던 풍경과 느낌을 레일바이크로 재탄생시켜 사람들에게 간현역은 더 이상 사람이 찾아오지 않는 폐역이 아닌 언제나 찾아와 꺼내볼 수 있는 추억이며 설렘이다.

구룡사

1400년의 역사를 간직한 구룡사는 풍수 지리적으로 '천 년이 지난 신령스러운 거북이 연꽃을 토하고 있고, 영험한 아홉 바다의 구룡을 풀어 놓는 형상을 한 천하의 승지'라고 하여 서기 668년(신라 문무왕 8년) 의상대사에 의해 창건되었다. 구천년이 넘는 세월 동안 치악산의 너른 품안에 고즈넉이 안겨 있는 이 사찰은 현재 강원도 유형문화재 제24호로 지정 보존되고 있다.

구룡사 매표소부터 구룡사로 이어지는 약 1,100m의 금강송길은 100년 이상 된 금강소나무들과 맑은 계곡 물이 어우러지는 최고의 산책로다. 구룡사 가는 길은 계곡도 아름답고 경사가 없어 산책을 즐기며 걷기에도 그만이다. 소나무 숲으로 둘러싸인 절 내의 건물들은 대부분이 강원도 문화재로 지정되어 있으며, 정면5칸, 측면2칸의 이층누각의 보광루는 그 규모로도 고찰의 웅장함을 보여준다. 구룡사에서는 다양한 주제로 템플스테이도 진행을 하고 있으니 마음이 어지러울 때 산사에서 전통문화를 체험해 보는 것도 추천한다.

치악산

한반도 중부지방 내륙산간에 위치한 치악산은 1984년 우리나라 16번째 국립공원으로 지정되었다. 차령산맥 남쪽 끝에 위치하여 주봉인 1,288m의 비로봉을 중심으로 남대봉, 향로봉 등 고봉들이 솟구쳐 있다. 치악산은 남쪽 남대봉과 북쪽의 매화산 등 1,000m가 넘는 고봉들 사이에 가파른 계곡들이 자리해 예로부터 산세가 뛰어나고 험난하기로 이름이 높다. 예부터 동악 명산이라 하여 구룡사, 상원사 등 신라 천년의 역사가 서린 고찰을 비롯해 영원산성, 해미산성 등 전란사가 담긴 유서 깊은 곳으로 기암괴석과 울창한 산림이 천하절경을 이루고 있다. 또한 고속도로망과 철도가 발달하여 접근성이 뛰어나고 수도권에서 1일 탐방이 가능한 근거리에 있어 많은 산악인과 관광객의 발길이 끊이지 않고 있다.





볼거리 ——— 즐길거리





강원감영

조선시대 때 강원도 관찰사가 직무를 보던 관청으로 원주가 수부로 지정된 후 1895년까지 500년의 시간 동안 강원도의 정치문화경제의 중심 역할을 했던 곳이다. 강원도 유형문화재 제3호이며 강원감영의 정문이라 할 수 있는 포정루와 관찰사의 집무실인 선화당 등 주요건물이 잘 보존되어 있다. 원주에 있는 강원감영은 다른 지역의 감영들이 여러 지역으로 이전했던 것과는 달리 조선왕조 500년 동안 원주에만 있었다는 사실에서 다른 지역의 감영보다 더 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다. 최근 야간 경관사업과 함께 시민 곁으로 돌아와 온화하고 따스한 빛으로 5백년 강원의 정치, 경제, 문화를 대표했던 수부도시의 자긍심을 자아내게 되었다. 매일 오전 10시부터 오후 4시 30분까지 상주하고 있는 문화해설사가 들려주는 이야기를 들으며 시설을 관람할 수 있으며 감영스테이, 감영문화학교 등 다양한 문화공연 및 체험행사도 진행되고 있다.

미로예술 원주 중앙시장

원주 중앙시장은 1950년대 원주 중앙동 일대에 열렸던 5일장을 시초로 지금의 상설시장이 되었다. 1970년대 철근 콘크리트 건물로 건립되어 원주시의 상권을 주도하였고 영동고속도로 개통 후 기존의 도매중심에서 벗어나게 되었다.

식당 및 다양한 점포들이 입점하기 시작하면서 자연스럽게 먹거리 골목이 등장하였고 횡성과 가까운 거리의 이점 덕분에 소고기 특수부위 전문 골목도 생기게 되었다.

대형마트, 인터넷쇼핑몰의 등장으로 침체기를 겪었으나 2013년 〈예술로 연주하는 중앙시장〉이라는 레지던스 사업을 시작으로 2015년에는 문화관광형시장으로 선정되었다. 2016년에는 원주 중앙시장 청년몰 사업에 선정되는 등 새로운 도약을 준비하며 원주시민과 50년 넘게 동고동락하고 있다. 해를 거듭하며 더욱 왕성한 활동이 펼쳐지는 이 공간에 패기 넘치는 청년 창업가들이 속속 문을 두드리고 있으며 현재까지 50여 곳의 점포가 저마다 다른 매력으로 시장에 밝고 신선한 공기를 불어넣고 있다.

원주미로예술시장은 시장상인들과 젊은이들이 힘을 합쳐 만든 청춘시장으로 과거와 현재가 공존하는 공간으로 탈바꿈되고 있다. 시장에는 각종 볼거리, 먹거리가 가득하며 여러 가지 소공연도 자주 진행되어 즐길 거리도 풍부하다.

원주 다이내믹 댄싱카니발

지역 축제를 넘어 세계인의 축제로 도약한 원주 다이내믹 댄싱카니발은 매년 9,10월 중 원주 따뚜 공연장 및 원일로 일원에서 개최된다. 메인 프로그램인 '댄싱카니발'은 국내 최장·최대의 공모형 거리 퍼레이드로 축제 기간 동안 해외 팀의 다양한 민속춤, 군 장병들의 화려하고 웅장한 퍼레이드, 국내(시민)팀의 열정적이고 화려한 경연이 펼쳐진다. 또한 프린지공연, 군 체험부스 등 다양한 부대행사와 먹거리가 시민뿐 아니라 관광객들에게 다양한 볼거리와 재미를 선사한다.

추후 남북교류 활성화와 댄싱카니발 참여 팀의 다양화를 위해 북한공연단의 특별공연을 추진할 계획이다. 아울러 관람객들이 축제 행사장과 주요 관광지를 경유하여 운행하는 시티투어버스를 이용할 수 있도록 하고, 오크밸리, 인터불고 등 관내 숙박업체와 연계상품을 개발하여 축제기간 중 원주에 체류하며 축제를 마음껏 즐길 수 있게 될 것이다.

한지문화제

지역 시민단체가 기획하고 주관하는 원주 한지문화제는 전통 한지의 모든 것을 만날 수 있는 자리다. 한지 문화상품을 개발하기 위해 대한민국 한지대전도 열리고 있으며, 한지 아트 웨어전, 한국 한지 작가 초대전, 아리랑TV를 통해 세계 각 국에 방송되는 한지패션도 큰 볼거리다. 축제 참가자가 참여할 수 있는 프로그램은 한지뜨기, 한지 목판화, 한지 엽서 만들기, 한지 공예품 만들기 등 60여 가지의 체험을 할 수 있으며 노래 및 전통극, 인형극, 연주회 등 다양한 예술 공연과 한지장터, 한지인형과 함께 하는 전통 민속놀이도 준비되어 수준 높은 문화 체험을 할 수 있다. 또한 외지에서 찾아오신 관람객을 위해 행사장에서 원주의 명소를 돌아보는 "치악골 시티투어" 코스를 만들어 운영하고 있다.

정리: 김도형 한국지방행정연구원 연구원





지방자치관련
용어해설

사회혁신

사회혁신(social innovation)이란, 기존의 기술혁신(technology innovation)과 더불어 현 사회가 지속가능발전을 영위하도록 이끄는 혁신의 주요한 갈래이다. 기술혁신이 기술의 발전과 개선, 도약에 집중한다면, 사회혁신은 사회 구성원과 시민, 사용자의 구체적인 필요로부터 접근해서 그동안 사회와 경제가 해소하지 못한 문제를 해결 또는 새로운 가치의 창출에 집중한다. 결국 사회혁신이란 '사회문제를 해결하는 새로운 방법'이며 기술의 발전 목표가 아닌, 인간 중심의 발전을 이루기 위한 접근인 셈이다. 현재는 보편적으로 받아들여지지만, 사회혁신의 구체적인 양상들은 처음 도입되었을 때에 매우 생소했던 사례들이 많다. 국민의료보험, 유치원, 원격대학, 여성운동, 환경운동 등은 모두 그런 사례이며, 사회혁신은 법제화와 사회의 보편적 가치로 받아들여지면서 모든 구성원들에게 혜택을 주는 유니버설 가치를 지니게 된다. 1998년 영국에서 시작된 NESTA, 2009년 미국 오바마 대통령이 백악관에 설치한 Office of Social Innovation and Civic Participation 등의 맥락과 함께 문재인정부는 사회혁신을 국정과제의 주요한 한 축으로 설정하며, 정부의 공공혁신과 더불어 국민들과 함께 하는 사회혁신을 확산해가고 있다.

사회적 가치

'경제적 가치가 지배하던 고도성장기, 정치의 가치가 지배하던 민주화 시기를 거친 한국은 이제 사회적 가치의 시대로 접어들고 있다.' 2017년 11월 한국사회학회의 학술심포지엄(주제 : 사회적 가치 - 협력, 혁신, 책임의 제도화)에서 논의된 의미 있는 담론이다. 이러한 인식은 국가와 사회 발전의 흐름에서 경제와 정치의 발전만으로는 달성할 수 없는 사회의 품격과 지속 가능한 성장을 위한 사회적 가치의 중요성을 언급한 것이다. 사회적 가치란 인권, 노동권, 근로조건 향상, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 대중소기업 상생협력 등 넓게는 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치를 의미하며, 좁게는 정부, 기업, 시민사회 등 모든 조직의 목적사업과 사업 영위의 과정 속에서 음의 사회-환경적 가치는 줄이고, 양의 사회-환경적 가치는 늘려나가는 목적을 뜻하기도 한다. 문재인정부는 공기업, 준정부기관 등 모든 공공부문이 과거의 예산효율성의 틀을 벗어나 사회적 가치 활성화의 공공가치로 회구하도록 경영평가에 사회적 가치 평가 기준을 정립하고 구체적인 사회적 가치 창출을 선도하고 있다.

사회적 기업가정신

기업가정신이 전방위적인 새로운 가치창출을 강조한다면, 사회적 기업가정신은 기존의 사회복지나 사회문제로 취급되었던 이슈를 새로운 기회로 해석하여, 문제를 보다 효과적으로 해결하거나 보다 강력한 가치를 창출하는 접근을 의미한다. 전형적인 사례로는 담보가 없어 전통적인 은행이 고객으로 대우하지 않았던 빈곤층에게 무담보 신용대출(소액금융)이 가능하도록 만든 '그라민은행', 위안부 할머니들을 존귀케하는 사명으로 탄생하여 젊은 층의 폭발적인 사랑을 받는 패션 브랜드 '마리몬드', 기후변화에 긍정적기여를 하며 환경의 재생산에 기여함을 사명으로 삼는 아웃도어 브랜드 '파타고니아' 등이 있다. 통상 기업가정신은 일정한 조직 외부에서 활동하는 기업가정신(entrepreneurship), 사회적 기업가정신(social entrepreneurship), 특정 조직 내에서 활동하는 사내기업가정신(intrapreneur), 사회적 사내기업가정신(social intraprenenurship) 등의 스펙트럼까지 포함한다.

KRILA
보고서



인구 감소에 따른 기초자치단체의 지속 가능성 강화방안

한국지방행정연구원

이병기 연구위원

저출산·고령화와 대도시로의 인구유출 등 인구구조의 급격한 변화로 지방소멸에 대한 우려가 높아지고 있다. 이에 따라 정부에서는 '컨트롤 타워' 를 세우는 등 인구문제 대응을 위한 다양한 사업들을 추진하고 있다. 이러한 정부대응은 저출산·고령화에 따른 문제를 국가적 위기 수준으로 인식하고 있는 것으로 판단된다. 이 연구는 이러한 문제 인식의 연장선에서 인구구조가 급격히 변화하고 있는 기초자치단체를 대상으로, 인구구조 변화에 미치는 영향을 분석하여 지방의 지속 가능성 강화방안을 모색하였다. 이를 위해 기초자치단체 사례 및 우리와 유사하게 인구 감소 문제로 고민하고 있는 일본의 추진 사례를 분석하였다.

연구분석의 결과를 기초로 인구 감소에 따른 자치단체의 지속 가능성 강화방안을 제시하면 첫째, 인구 감소에 대응하기 위한 정부의 사업추진 방식을 기존의 하향식 추진 방식에서 자치단체의 환경에 맞게 자율적으로 추진할 수 있도록 지원하는 방식으로 변경(상향식)할 필요가 있다. 둘째, 지역계획 수립에 따른 지원문제로 일본의 사례에서 보는 바와 같이, 중앙정부 차원에서는 표준화된 방법론 보급 등과 같은 지원을 통하여 자치단체의 역량 강화를 지원하는데 초점을 둘 필요가 있다. 셋째, 궁극적으로 기초자치단체의 인구 감소 대책은 "인구 감소≠지역경제 침체"로 연결되는 것을 방지하는 것에서 출발해야 한다. 즉, 일자리 창출이 인구문제 해결의 출발점이 되어야 한다. 안정적인 일자리 창출은 생애주기에 맞는 차별화된 소비를 촉진시킨다. 이를 다시 자치단체의 기본 인프라 확충 등 생활환경 여건 개선으로 연결될 수 있도록 하는 선순환 구조로 만들어가는 것이 필요하다.

인구 감소 시대 지역 발전 정책 방향과 추진체계

한국지방행정연구원

박진경 연구위원
김선기 선임연구위원

(목적) 본 연구는 1970년대 이후 추진되고 있는 우리나라 지역 발전 정책의 성과와 문제점을 분석한 다음 저출산·고령화·저성장이 고착화되어 가고 있는 인구 감소 시대 장기적으로 대응가능한 새로운 지역 발전 정책을 마련하고, 인구감소지역 활성화 정책의 종합적 추진 체계를 마련할 수 있는 방안을 제안하고자 하였다.

(내용. 문제점) 균특법에 의거한 현 지역 발전 정책 하에서 다양한 지역 발전 시책을 추진해오고 있지만 지역으로의 인구 유입은 저조하고, 인구 감소로 인한 지역 간 격차는 심화되고 있다. 여전히 개발위주의 국토공간정책은 효율성 중심의 확장전략에 치중하고 있고, 지역개발사업이 물리적 인프라 구축에 치우치면서 균형발전 정책은 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여가 미흡하다. 또한 보건사회 정책 위주의 저출산·고령사회 대책 등 인구사회 정책은 지역 발전 정책과의 연계가 미흡하다. 인구활력 촉진 및 지역 자생적 발전을 구현하기 위하여 인구 감소 등 인구구조 변화에 선제적으로대응하고, 스마트 축소(smart shrinkage) 지향형 지역 발전 정책 전환, 새로운 지역수요를 반영한 지역 발전 정책 추진, 생애맞춤형 정책 전환 및 정책대상 집중이 필요하다.

(개선방안. 함의) 첫째, 인구 감소 시대 지역발전 체계의 전면 개편방안으로는 부처 직접 편성 계정은 폐지하고 부처 사업으로 이관, 특별회계를 지자체 자율 편성 계정인 생활 기반 계정 중심으로 대폭 개편하여 사업구조를 인구구조 변화에 대응하도록 하는 방안을 제안하였다. 둘째, 인구 감소 시대 지역발전체계의 부분 개편 방안으로는 중앙 주도 사업과 지자체 주도 사업에 대한 총괄부처를 각각 별도로 지정하는 이원화 시스템을 수용하되 지특회계 대상사업을 계정/편성 간 조정하여 인구활력, 경제활력, 공간활력사업으로 재편하는 방안을 제시하였다. 셋째, 인구 감소 시대 지역발전체계의 부분 조정방안으로는 '인구 감소 지역' 지원 등 지역주민의 삶의 질 제고 및 균형발전 관련정책에 대하여 총괄 부처를 지정하여 관리를 일원화하는 방안을 제안하였다.

연구원 동정

KRILA NEWS

2018 October VOL.21

1

제19차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 8월 28일(화) 15시 00분 ~ 17시 00분
장소: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실(804호)

한국지방행정연구원은 2018년 8월 28일 화요일, 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 '제19차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



2

제20차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 8월 29일(수) 15시 00분 ~ 16시 20분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 8월 29일 수요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제20차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 수탁용역연구과제 및 정책연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



3

제21차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 8월 31일(금)
장소: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실(804호)

한국지방행정연구원은 2018년 8월 31일 금요일, 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 '제21차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



4

제1차 KRILA 자치포럼 개최

일시: 2018년 9월 03일(월) 10시 30분 ~ 11시 30분
장소: 한국지방행정연구원 대강당

한국지방행정연구원은 2018년 9월 3일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제1차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 정진근 강원대학교 법학전문대학원 교수가 '연구윤리 : 창작과정에서의 표절과 인용'을 주제로 강연하였다.





5

제4차 열린아이디어 워크숍 개최

일시: 2018년 9월 3일(월) 11시 30분 ~ 12시 00분
장소: 한국지방행정연구원 대강당

한국지방행정연구원은 2018년 9월 3일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제4차 열린아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 김필두 한국지방행정연구원 연구위원이 '자치분권의 내실화를 통한 지방분권의 실현'을 주제로 발표하였다.





6

제22차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 9월 3일(월) 14시 00분 ~ 16시 40분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 9월 3일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제22차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 최종보고, 정책이슈리포트 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



7

니카라과 새마을기반 정책개발 역량강화 사업 중 한국 초청연수사업

일시: 2018년 9월 3일(월) ~ 2018년 9월 14일(금)
장소: 베스트웨스턴 서울가든호텔 외

＊개최내용＊

- 일　　시 : 2018년 9월 3일(월) ~ 2018년 9월 14일(금)(11일간)
- 교육장소 :
  (서울) 베스트웨스턴 서울가든호텔
  (천안) 우정공무원교육원
  (대전) UST대학 및 ETRI
- 사업명(국문) : 니카라과 새마을기반 정책개발 역량강화 사업 중 한국 초청연수사업
- 사업명(영문) : TOT Invitational Training Program in Korea 2018 for capacity building of public servants for government policy in Nicaragua
- 참가대상기관 : 대통령실, 가족경제부, 재정부, 마나과 시청, 중앙은행, 지방행정청, 우편통신청/ 대학연합회, 농축기술원, CEABAD 등
- 연수목표 : 니카라과 공무원 교육담당자 교육 및 정책역량 강화





8

제23차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 9월 10일(월) 14시 00분 ~ 15시 20분
장소: 한국지방행정연구원 대강당

한국지방행정연구원은 2018년 9월 10일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제23차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 수탁용역연구과제 중간 및 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



9

제24차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 9월 11일(화) 11시 00분 ~ 14시 40분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 9월 11일 화요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제24차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 최종보고, 자체연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



10

제1차 관,학,연 인재개발 연구협의회 개최

일시: 2018년 9월 13일(목) 14시 00분 ~ 18시 00분
장소: 국가공무원 인재개발원 과천캠퍼스 늘새롬관 3층

한국지방행정연구원은 9월 13일 국가공무원 인재개발원 과천분원에서 공공 HRD 연구역량과 정책품질을 높이기 위한 「제1차 관·학·연 인재개발 연구협의회」의 제2세션을 주관했다.
국가인재원 주최로 열린 이번 행사는 9개의 공공기관·학계·연구기관이 인재개발 연구협의회를 구성하고, 첫 모임(1차 연구협의회)을 마련하였다.

* (정부 · 공공기관) 국가공무원인재개발원, 국가평생교육진흥원, 한국정보화진흥원
  (학계) 서울대 행정대학원, 성균관대 국정전문대학원, 충남대 국가정책대학원
  (연구기관) 한국개발연구원, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원

한국지방행정연구원은 '사회적 가치와 사회혁신'을 주제로 한 제2세션을 주관하며 한국지방행정연구원 윤태범 원장이 좌장으로, 김상민 수석연구원이 발표, 전대욱 지방투자사업관리센터 기획총괄부장이 토론자로 각각 참여하였다.





11

한국지방행정연구원-제주연구원 업무협약 체결

일시: 2018년 9월 28일(금) 10시 30분 ~ 12시 00분
장소: 제주연구원

한국지방행정연구원(원장 윤태범)은 제주연구원(원장 김동전)과 9월 28일 10시 반 제주연구원에서 자치분권 및 균형발전을 위한 상호 협력 업무협약을 체결했다. 이날 양 기관은 주요 이슈 발굴, 공동연구, 학술행사를 추진하고 전문 인력을 상호 교류하는 데에 합의했다. 협약식 후 제주연구원 전직원들을 대상으로 "사회적 가치와 정부혁신"을 주제로 한 윤태범 원장의 강연이 이어졌다.





12

제2차 KRILA 자치포럼 개최

일시: 2018년 10월 1일(월) 10시 30분 ~ 11시 30분
장소: 한국지방행정연구원 대강당

한국지방행정연구원은 2018년 10월 1일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제2차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 박준영 원주의료복지사회적협동조합 이사장이 "사회적경제, 이제는 지역에서 실물경제를 만들어라?" - 원주, 한살림, 신협, 이탈리아 사례중심-을 주제로 강연하였다.





13

제26차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 10월 1일(월) 14시 30분 ~ 16시 40분
장소: 강릉 일원

한국지방행정연구원은 2018년 10월 1일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제26차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 착수 및 최종보고, 자체연구과제 착수보고, 정책이슈리포트 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



14

제27차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 10월 2일(화) 14시 00분 ~ 16시 00분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 10월 2일 화요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제27차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 착수 및 중간보고, 수탁용역연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



15

제28차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 10월 4일(목) 14시 30분 ~ 16시 00분
장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 10월 4일 목요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제28차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 착수보고, 자체연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



16

제29차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 10월 8일(월) 14시 00분 ~ 14시 40분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 10월 8일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제29차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 착수보고에 대한 심의를 진행하였다.



17

제30차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 10월 15일(월) 14시 00분 ~ 16시 40분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 10월 15일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제30차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 착수보고, 자체연구과제 착수보고, 정책이슈리포트 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



논문모집안내

『한국지방행정연구원』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정 분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.
이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정 분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

》 논문주제: 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정 관련 모든 분야

》 원고분량: A4 15매 이내

》 원고마감 및 발간일정

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

》 원고제출: 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)

》 제출(문의)처: Tel 033-769-9824 Fax 070-4275-2314 E-mail lacal@krila.re.kr

》 원고료 등

※ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.

2018 October Vol. 21

지방자치 이슈와 포럼
Issue & Forum

이달의 이슈와 포럼

사회적 가치와
사회혁신

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr