

일반논문

지방정부 사회혁신에 대한 평가와 과제 서울시 사회혁신을 중심으로

Social Innovation Effects and Issues of Local Government:
Focused on Social Innovation of Seoul City Government

송석휘*

소득과 인종 등에 의한 공간분리와 교외화로 인한 도심부의 쇠퇴 문제, 그리고 사회적 소외문제 등으로부터 야기되고 있는 사회적 혼란을 해소하기 위한 방안의 하나로 최근 사회혁신이 전 세계적으로 큰 관심을 끌고 있다. 본 연구는 서울시의 사회혁신 성과를 분석하고 서울시가 앞으로 추진해야 할 사회혁신 과제를 도출하는 데 연구의 목적을 두고 있다. 서울시가 추진하고 있는 사회혁신은 기업가 정신을 접목하여 도시경제 활성화를 적극 도모하고 공정, 소통, 참여 및 공유와 같은 사회적 가치들을 시정운영에 반영하려고 노력한다는 점에서 구체적인 도시 문제를 해결하기 위하여 실용주의적 접근을 채택하고 있음을 알 수 있다.

이 밖에도, 본 연구결과는 서울시가 혁신적인 시정운영방식으로 시민과 기업, 전문가, NPO와 서울시가 공동 참여하는 협력적 거버넌스를 도입하는 성과 등을 보여주고 있다. 하지만, 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 서울시 차원에서 사회혁신을 지속시키기 위해서는 사회혁신에 대한 방향 설정과 사회혁신을 지속시키기 위한 법·제도 정비, 시민교육의 강화, 1인 가구 등 특수계층에 대한 행정서비스 발굴, 주변지역과의 근린의회 운영방안 모색 및 환경과 에너지를 고려한 지속가능한 도시건설 등과 같은 분야에서의 선제적인 사회혁신 노력이 필요하다.

주요어: 사회혁신, 기업가 정신, 협력적 거버넌스

* 서울시립대학교 도시과학대학 도시행정학과 부교수(ssh8631@gmail.com)

1. 서론

최근 경제침체로 인한 재정위기 및 일자리 문제, 빈부격차의 심화, 에너지 부족, 환경오염 및 저출산·고령화로 인한 생산인력의 부족문제가 심각해지고 있다. 인류의 절반 이상이 거주하고 있는 도시에서도 소득과 인종 등에 의한 공간분리 문제와 함께 교외화로 인한 도심부의 쇠퇴, 그리고 사회적 소외 문제로부터 야기되는 사회적 혼란 등을 해소(김대영, 2012; 홍일표, 2012; 서울연구원, 2012; Drewe, 2008)하기 위해 새로운 방안 모색이 이루어지고 있다. 이처럼 새롭게 등장하고 있는 사회적 도전들을 해소하는 방안의 하나로 간주되고 있는 사회혁신 운동은 유럽을 중심으로 영국, 미국, 캐나다 등으로 확산되고 있고 새로운 사회문제에 직면하고 있는 우리나라 역시 예외는 아니다.

사회혁신 운동이 새롭게 불거지고 있는 데에는 현재 인류가 직면하고 있는 사회문제가 복잡하고 다양해지고 있을 뿐만 아니라 새로운 유형의 사회문제들이 등장하면서 전통적인 문제해결방법이나 패러다임이 더 이상 유용성을 갖지 못하고 있다는 점을 경험적, 규범적으로 확인해 기인한다. 이러한 점에서 최근에 전 세계로 확산되고 있는 사회혁신 운동은 인류사회가 당면한 도전들을 극복하겠다는 의지의 표현이기도 하지만, 또 다른 한편에서는 유럽 국가들이 새로운 사회발전을 가져오기 위한 의도적·계획적 사회발전 전략의 일환으로 추진되기도 한다(서울연구원, 2012).

이처럼 다양한 배경에서 등장하고 있는 사회혁신 운동을 구체화하기 위한 세계 각국의 노력은 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 예를 들면, 미국은 백악관 내에 사회혁신부서를 설치하고 있고, 영국은 고든 브라운 전 수상이 제안한 사회혁신전담 기구인 사회투자대응팀과 함께 비영리 기구를 중심으로 사회혁신을 사회운동의 일환으로 추진하는가 하면, 우리나라에서는 서울시가 정부차원에서는 최초로 사회혁신 전담 부서를 설치·운영하고 있다.

특히, 도시문제 해결의 일환으로 도시정부차원에서 추진되고 있는 서울시의 사회혁신 운동은(이은애, 2012; 변미리, 2011, 2012; 서준교, 2005) 무엇보다도 시정운영 패러다임을 정부 주도에서 거버넌스로 전환하고(변미리, 2011) 있고 이를 시정 각 분야에서 구현하기 위한 선도적 노력을 하고 있다는 점에서 국내·외의 많은 관심을 받고 있다. 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 현재 추진되고 있는 서울시의 사회혁신은 방향과 폭, 넓이, 추진분야 및 우선순위, 그리고 추진방식과 관련하여 다소 무질서하고 혼란스러우며 그 적용범위가 너무 광범위하다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 또한 총체적인 사회발전 전략에 기반을 두기보다는 개별적인 사회문제의 해결이나 경제적인 문제해결에만 치중하고 있다는 지적과 함께 국가나 지역의 고유성에 기반을 둔 혁신이라기보다는 물리적인 이식에 중점을 둔 사회혁신이라는 비판을 받고 있다.

이처럼 기대와 우려를 동시에 받고 있는 사회혁신 운동은 중앙정부차원에서뿐만 아니라 비정부기구나 지방정부 차원에서 활발하게 추진되고 있지만 사회혁신 운동에 대한 평가나 분석은 많은 관심을 받지 못하고 있다. 따라서 사회혁신 운동에 대한 좀 더 정확한 이해와 평가의 필요성이 제기되고 있는 시점에서, 본 연구는 지방정부, 특히 서울시가 추진하고 있는 사회혁신 운동을 분석해보고 이를 통해 서울시 사회혁신에 대한 정확한 이해와 함께 앞으로 서울시가 추진해야 할 사회혁신 방향이나 과제를 도출하고자 하는 데 연구의 목적을 두고 있다. 서울시를 분석대상으로 선정 한 이유는 우선, 서울시가 도시정부로서는 최초로 사회혁신 운동을 선도하고 있고, 둘째로 사회혁신 운동을 전담하는 부서를 공식화 하는 등 사회혁신 운동을 제도적으로 추진하고 있으며 세 번째로는 시정 운영 전 분야에 걸쳐 사회혁신이 광범위하게 시도되고 있다는 점에서 본 연구목적에 가장 부합되는 지방정부이기 때문이다.

본 연구는 사회혁신에 대한 이론적 검토를 토대로 서울시가 추진하고 있는 사회혁신 운동의 방향과 내용, 분야, 방법, 및 우선순위 등을 소개하고 그 특징을 분석하였다. 두 번째로는 서울시가 추진하고 있는 사회

혁신 운동의 성과를 평가하였다. 세 번째로는 서울시가 향후 추진해야 할 사회혁신 운동의 방향이나 전략도출을 통해 서울시 사회혁신을 지속시키기 위한 정책적 시사점을 제시하였다. 서울시 사회혁신에 대한 평가와 향후 과제도출을 위해 본 연구는 포커스 그룹을 대상으로 서베이 분석기법이 연구방법으로 활용되었다. 포커스 그룹을 대상으로 한 서베이 조사를 위해 사회혁신 운동에 실제 종사하고 있는 활동가 및 전문가 15명과 사회혁신 관련 학자 5명을 포함한 총 20명이 선정되었고 포커스 그룹을 대상으로 한 서베이 결과 분석을 위해 내용분석(Content Analysis) 방법과 빈도분석방법이 활용되었다.

2. 이론적 배경

1) 사회혁신의 의미

(1) 사회혁신의 개념

혁신에 기반을 둔 사회혁신의 개념이 처음 등장한 것은 1960년대로 거슬러 올라가지만(Mulgan, 2010), 사회혁신은 대상이나 분야가 너무 광범위하고 포괄적이며 진화하는 개념이라는 점에서 구체적이고 명확하게 이해하기는 쉽지 않다(Oeij, 2011). 이러한 이유로, 사회혁신은 시대적 배경이나 사회혁신이 필요한 공간 및 학자들의 관점에 따라 매우 다양하게 정의되고 있다는 점에서 시간적, 공간적, 규범적인 개념이라고 할 수 있다. 예를 들면, 사회혁신에 대하여 스탠포드대학교, OECD, NESTA는 공공재에 대한 새로운 아이디어와 산출물 및 서비스 부분을 강조하는 반면에 Mulgan(2012)은 사회혁신의 수단과 목표 못지않게 이를 실현하기 위한 사회의 역량제고와 새로운 사회적 관계성 구축과 협력관계를 강조하면서 사회혁신을 단순한 서비스 공급차원을 넘어 가치의 문제로 이해하기도 한다.

이처럼 사회혁신에 대한 개념 정의가 어려움에도 불구하고 많은 학자들은 사회혁신에 대한 개념을 정의하고 있다(Young, 2011; Mulgan et al., 2007; CRISES, 2004; Goldenberg, 2004; Nicholls & Murdock, 2012). Young(2011)은 “다른 사람들과의 협력을 촉진시키는 기술”로 정의하면서, 이는 단순히 사회적 기업이나 사회적 기업가정신, 그리고 사회적 영향으로만 국한된 개념은 아니라고 주장 한다. 사회혁신을 ‘새로움’에서 개념정의가 이루어지기도 한다. 사회혁신을 혁신적 내용으로 새로워야 하며 이행 역사의 창의성과 새로운 방법을 적용하는 노력으로 이해한다(Mulgan et al., 2007; CRISES, 2004; Goldenberg, 2004).

예를 들면, Mulgan et al.(2007)은 사회혁신을 새로운 작동원리의 적용으로 CRISES(2004)는 사회혁신을 구체적인 성과와 개선을 가져올 수 있는 새로운 조직 및 제도적 형태, 새롭게 일하는 방식, 새로운 사회적 시도들, 새로운 메커니즘, 새로운 접근방법 및 새로운 개념으로 이해하지만, Goldenberg(2004)는 새로움에 덧붙여 기존 방법들의 개선까지를 포함시키되, 정부와 민간 그리고 자발적인 영역 간 생산적인 상호작용과 균형을 강조하고 있다는 점에서 Mulgan et al.이나 CRISES의 개념 정의와 구분하고 있다.

보다 광의의 개념에서 사회혁신을 사회의 근본적인 변화를 가져오기 위한 지식확산이라는 투자개념으로 이해하기도 한다(Nicholls & Murdock, 2012; Hamalainen & Heiskala, 2007; OECD, 2009). Nicholls과 Murdock(2012)은 사회혁신을 사회관계 및 과정의 변화와 함께 시장의 실패, 사회·환경적 수요를 해소하기 위해 상품과 서비스 개념에 대한 설계 및 생산과정을 혁신하는 것이라고 강조하면서 사회혁신을 사회의 근본적인 변화를 가져오기 위해 사회전반에 걸쳐 지식을 확산하는 투자부분에 초점을 맞추어 이해하고 있다. Hamalainen과 Heiskala(2007) 역시 사회가 가지고 있는 집단적 자원을 활용하여 기술혁신, 경제혁신, 규제혁신, 규범에 대한 혁신과 함께 문화적 혁신이 필요하다는 주장을 하고 있어 사회혁신을 기술이나 경제혁신을 넘어 문화적, 규범적(규제적) 혁신까지를 아우르고 있다

< 표 1 > 사회혁신에 대한 개념

구분	개념 정의
Young(2011)	사회혁신은 성공할 수 있도록 다른 사람들과의 협력을 촉진시키는 기술
Mulgan et al.(2007)	새로운 작동원리의 적용
CRISES(2004)	구체적인 성과와 개선을 가져올 수 있는 새로운 조직 및 제도적 형태, 새롭게 일하는 방식, 새로운 사회적 시도들, 새로운 메커니즘, 새로운 접근방법 및 새로운 개념
Goldenberg(2004)	개인이나 지역사회가 당면한 사회적, 경제적 문제점들을 해소하기 위해 고안된 새롭거나 개선된 활동과 시도들, 서비스, 과정 및 결과물
Hamalainen & Heiskala(2007)	사회혁신은 사회가 가지고 있는 집단적 자원의 활용도를 높여 경제적, 사회적 성과를 제고할 수 있도록 사회의 문화적, 규범적 또는 규제적 구조를 바꾸는 것
OECD(2009)	새로운 형태의 생산방식을 소개하거나 새로운 상품을 팔기위해 새로운 시장을 개발하거나 하는 것이 아니라 시장에 의해서 제공되지 않는 새로운 수요를 만족시키거나 사람들에게 생산과정에 참여하거나 역할을 부여함으로써 새로운 만족이나 좀 더 높은 만족을 가져오는 과정
Westley et al(2009)	사회시스템의 믿음 또는 기본적인 관행과 자원이나 권위의 흐름을 근본적으로 변화시키는 생산물이나 과정 또는 프로그램을 만드는 복잡한 과정

는 점에서 광의의 관점에서 사회혁신을 이해하고 있다.

사회혁신을 단순한 새로움(Newness)보다는 신출물(Product)이나 결과(Results, outcomes)로 보는 시각(Neumeier, 2012)이나, 삶의 질 향상이나 사회 포용성 제고 등과 같은 특정한 결과로 이해하거나(Pol & Ville, 2008), 사회 전반에 가져오는 영향에 초점(Westley et al, 2009)을 두고 사회혁신을 이해하기도 한다. 또한 사회혁신을 사회적 수요 및 문제에 대한 도전이나(뉴질랜드 사회혁신센터, <http://www.nzcsi.org>, 2012), 사회문제를 해소하기 위한 새로운 방법이나 차별화된 방법으로 이해한다(Salamon et al., 2010).

이 밖에도, 사회혁신을 사회문제에 대한 해소 방식으로서 공공부문, 시장, 3섹터 또는 사용자와 지역사회를 통한 공공서비스 내·외부의 변화

를 가져오는 것(Harris & Albury, 2009; Shapson, 2009)으로 이해하기도 하는데, 특히 Shapson(2009)은 사회혁신에서 민간영역의 참여를 강조하고 있다. 사회혁신을 새로운 아이디어보다 구체적인 실천 및 사례확산 관점에서 사회혁신 과정의 중요성(Westley, 2008; Gerometta et al, 2005)과 함께 주어진 상황에 따라 사회혁신의 결과가 달라진다는 점에서 사회적 여건의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 사람들을 서비스 향유자에서 적극적인 참여자나 기여자로 만드는 여건조성의 중요성을 강조하기도 한다(Westley, 2008). 이처럼, 사회혁신의 의미는 사회혁신을 바라보는 관점이나 시각에 따라 매우 다양하게 이해되고 있는 만큼 사회혁신의 개념정의 역시 매우 다양하다(<표 1> 참조).

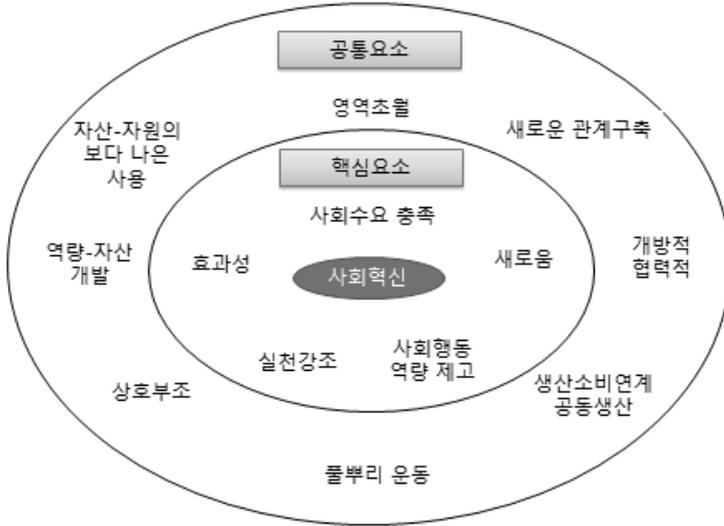
본 연구에서는 사회혁신의 개념을 Goldenberg(2004)의 개념과 CRISES(2004)의 개념을 기반으로 “현대 사회나 개인이 당면하고 있는 사회적, 경제적 문제점들에 대한 구체적인 성과와 개선을 가져올 수 있는 새로운 활동들과 시도, 서비스, 과정 및 결과물을 도출하는 일련의 과정”으로 이해하고자 한다.

(2) 사회혁신 요소

다양하게 정의되고 있는 사회혁신은 공통적으로 언급되는 요소와 핵심요소를 통하여 이해하기도 한다. Caulier-Grice et al.(2012)은 사회혁신을 공통요소로 범주화하면서 새로움, 효과성, 사회적 수요충족, 아이디어보다는 실천력과 실행을 위한 사회역량제고를 5가지 핵심요소로 제시하면서 핵심요소를 구현하기 위한 방법으로 영역 초월, 새로운 관계정립, 개방적·협력적 태도, 생산·소비 연계 및 공동생산, 풀뿌리 운동, 상호부조, 역량 및 자산개발, 그리고 사회적 자산 및 자원에 대한 좀 더 나은 이용 등 8가지를 공통요소로 구분하고 있다(<그림 1> 참조).

Caulier-Grice et al.(2012)은 사회혁신의 핵심요소로서 간주되고 있는 5가지 요소에 다음과 같은 의미를 부여하고 있다. 새로움은 분야나 지역, 사용자들에 대해 새로운 방법을 적용하는 것을 의미하고, 아이디어보다

<그림 1> 사회혁신의 공통요소 및 핵심요소



자료: Caulier-Grice et al., 2012.

실행을 강조하는 이유로는 아이디어 개발보다 아이디어 실행이 더욱 중요해지고 있음을 의미한다. 사회적 수요충족은 사회적 필요성을 충족시키는 것을, 효과성은 구체적인 결과를 가져올 수 있는 방법을 개발하는 것으로 그리고 마지막으로 사회적 혁신 실천을 위한 사회적 실천역량 제고를 의미한다.

이러한 사회혁신의 5가지 핵심요소를 실행하는 방법으로 제시되고 있는 8가지 공통요소는 우선, 영역사이에 상호교류가 일어나고 활동가들이 영역을 가로질러 참여하는 영역초월, 두 번째로는 재화나 서비스들이 사용자에게 단순 전달을 넘어 사용자와 함께 그리고 사용자에 의해 만들어지는 새로운 관계구축의 필요성, 세 번째로는 개방적, 협력적 많은 사람들이 독립적으로 일하는 생산과정을 중시하고 생산자가 소비자와 같이 공동으로 생산하는 개방적·협력적 생산방식을 지향한다.

새로운 시도가 주변으로 확산되고 네트워크형 분배시스템을 강조하는

< 표 2 > 사회혁신의 핵심요소와 공통요소의 의미

구분	요소	의미
핵심요소 (Core Elements)	새로움	사회혁신은 분야, 부문, 지역, 시장 및 사용자들에 대해 새롭거나 새로운 방법을 적용하는 것
	실천력 강조	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
	실천을 하기 위한 사회적 역량 제고	사회혁신은 새로운 역할이나 관계를 만들어내고 개발된 자산이나 역량을 좀 더 나은 방법으로 사용함으로써 수혜자들에게 자율성을 부여하는 것
공통요소 (Common Elements)	영역초월	사회혁신은 영역사이에 상호교류가 일어나고 활동가들이 영역을 가로질러 관여
	새로운 관계구축	사회혁신은 사용자들을 위해, 사용자들에게 전달되기보다는 사용자들과 함께 사용자들에 의해 만들어지는 것
	개방적, 협력적	사회혁신은 집단적인 프로젝트에 대해 정형화 된 시장 구조나 메커니즘 없이 많은 사람들이 독립적으로 일하는 생산과정
	생산/소비 연계 및 공동생산	생산자와 소비자의 경계 모호
	풀뿌리 운동 및 상향	혁신과 새로운 시도가 주변부로 확산되고 네트워크에 의해 연결되는 분배시스템
	상호부조	개인과 집단의 좀 더 나은 삶은 오직 상호의존에 의해서만 구현가능
	사회적 자산이나 자원의 좀 더 나은 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 et al., 2012 자료 재작성.

풀뿌리 운동과 상향식 방식, 상호부조에 의해서만 더 나은 삶이 가능하다는 전제하에서 상호부조를 강조하고 있다. 이 밖에도, 잠재되어져 있는 사회의 자산을 인지·발굴·활용하여 좀 더 나은 이용을 추구하고 수혜자의 참여적 접근을 위해 역량자산의 개발 필요성을 역설한다(<표 2>

참조).

2) 사회혁신 이론 및 모델

(1) 사회혁신 이론

사회혁신 이론과 관련하여 Mulgan(2012)은 사람들은 대부분 사회혁신 사례에만 많은 관심을 두고 있는 반면에 사회혁신과 관련된 이론들은 큰 관심을 받지 못했다고 주장하면서 다양한 사회혁신이론들을 소개하고 있다. 복잡계 이론(Complexity Theory)은 복잡한 사회를 설명하는 데 주로 의존하는 이론으로서 세상은 복잡하여 객관적인 것·주관적인 것, 정형화된 것과 비정형화가 결합된 결과로서 우리가 당면하고 있는 문제해결 역시 전 방위적인 연계를 모색하는 생체진화과정과 유사하다고 간주한다. 이러한 점에서 사회혁신은 인류의 진화과정에서 자연스러운 것이며 주로 생물학, 문화이론 또는 사회학에 근간을 두고 있다. 인류의 진화과정과 마찬가지로 사회혁신을 위한 의식적인 활동들이 진화형태나 방향을 설정하는 데 도움을 줄 수 있다고 강조하면서 이를 위한 재능확보 방법을 강조한다.

복잡계 이론에서는 혁신을 일으키는 주요 요인이 매우 복잡하고 혼란스러우며 상호 연계되어져 있어 일차원적인 해결책을 찾기가 용이하지 않다는 강조한다. 따라서 사회발전을 위해서는 요소들 간 연계성과 환류가 매우 중요하다고 강조하면서 혁신의 성공은 하향식 지시보다 일반적인 규칙의 제시와 함께 지역현황이나 지역상황에의 적합성과 환류의 최대를 독려를 강조한다. 하지만, 복잡계 이론은 모든 자연과학을 사회과학에 접목하는 데 한계를 보이고 있다는 점, 널리 알려진 내용들을 고려하고 있지 않다는 점에서 구체적인 행동 유도 수단이라기보다는 주로 아이디어나 분석틀로서 유용하다는 평가를 받고 있다.

기업가 정신이론(Theories of Entrepreneurship)은 사회혁신의 근거를 슈페터의 주장에서 찾고 있다. 슈페터는 변화를 모색하고 균형을 깨기 위한

기업가의 역할에 많은 관심을 가져 왔다. 특히, 기업가들은 알려지지 않은 점, 불확실하거나 측정하기 곤란한 것들을 추구한다는 점에서 합리성보다는 직관을 강조하고 상상력과 믿음에 대한 대담한 의존, 그리고 운명주의를 강조하고 있다면서 사회혁신을 위한 기업가 정신이론을 강조한다. 사회적 기업가 정신은 이러한 슈페터의 아이디어를 시민사회와 사회자원에 적용한 경우이지만 슈페터는 후반부에 들어서면서 한 사람의 영웅과 같은 기업가에 초점을 맞추던 초기의 주장과 달리 협력적 기업가 정신에 많은 관심을 쏟고 있다.

슈페터는 기업가는 이윤만이 아니라 이타주의, 평판이나 인식, 금전적 보상과 권력에 대한 갈구 등이 섞여서 동기를 부여한다고 주장하면서 혁신가나 사회적 기업에 대한 신용이나 투자의 중요성을 강조하였다. 따라서 혁신을 이루기 위해서는 법이나 규제를 통해서뿐만 아니라 세금혜택, 훈련기회 제공, 시상의 방법 등 다양한 방법을 활용하여 기업가 정신을 독려해야 하고 이런 차원에서 사회혁신을 독려하기 위해서는 상을 수여하거나 재정지원, 네트워크 구축 및 활용 등과 같은 지원방법이 중요하다고 강조한다.

역사적 조건이론(Historical Context)은 사회혁신은 기술수준이나 제도, 그리고 그 시대 사람들의 생각과 같은 일련의 역사적 전개과정 속에서 사회혁신의 모습을 달리한다는 이론으로서 공정성(Fairness)과 공정한 기회(Fair Chance)가 중요한 화두로 부각된다. 현재 공정성과 공정한 기회가 사회적 화두가 되고 있는 시점에서 동시접속이 가능한 사회적 네트워크, 공개자료, 새로운 open source운동, 웹 기반의 새로운 협력형태, 새로운 형태의 녹색 NGO나 사회적 기업의 출현 등과 같이 새로운 제도혁신이나 실험이 거세지는 역사적 조건이나 환경하에 우리가 놓여있다고 주장한다. 또한 이러한 역사적 조건은 사회혁신을 위해 공공성이나 공공재를 강조하는 새로운 형태의 기업을 포함하여 지역단위에서 사회경제(Social Economy)에 대한 관심을 불러일으키고 있다는 이론이다.

실용주의 이론(Pragmatism)은 사회혁신의 이론적 뿌리를 종종 실제 사

례에서 찾으려는 접근법으로 사회혁신은 개인에 의해 만들어지기보다는 사회에 의해 생성되며 사람들 각자의 논리에 의해 만들어지기보다는 사람들의 경험이나 환경에 의해 만들어진다고 주장한다. 사회혁신을 위해서는 각 단계마다 새로운 형태의 집단적 역량이 필요하고 이러한 집단적 역량을 통한 새로운 수요 확대가 사회변화나 혁신을 초래한다는 점에서 새로운 형태의 대중이 만들어져야 함을 강조한다.

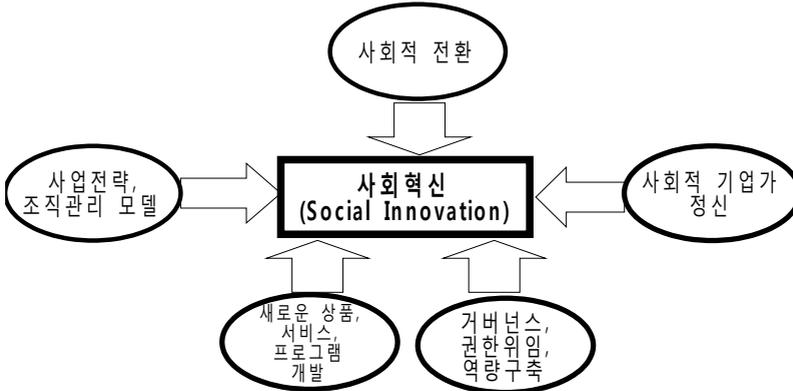
이 밖에도, 사회혁신을 기존의 공고한 헤게모니를 탈피하기 위한 대안으로 간주하는 반 헤게모니(Anti-Hegemony)이론이다. 예를 들면, 도시개발을 일종의 헤게모니를 둘러싸고 이를 유지하려는 노력과 이를 깨려는 대립관계로 보면서 사회혁신을 참여, 대중기반, 상향식 방법을 통해 기존의 헤게모니에 대한 변화를 도모하는 운동으로 간주한다. 이러한 점에서 반 헤게모니 이론은 사회혁신의 주안점을 지방정부나 공공정책영역에 대한 접근성 제고에 두면서 이를 위해 대중의 참여를 촉진시키는 정치적 목적에 많은 관심을 두고 있는 접근법이다.

(2) 사회혁신 모델

사회혁신에 대한 다양한 개념이나 이론들을 기반으로 사회혁신을 광의의 관점에서 이해하고 있는 Nicholls과 Murdock(2012)은 사회적 전환, 조직관리 모델, 사회적 기업가 정신, 새로운 상품이나 서비스 프로그램의 개발, 그리고 거버넌스 모델·권한위임 및 역량구축을 포함하고 있는 사회혁신 모델을 제시하고 있다(<그림 2> 참조).

사회혁신 모델의 구성요소 중, 사회적 전환과 관련하여 시민사회의 역할, 사회경제와 사회적 기업의 역할 및 기업의 역할을 포함하고 있고, 사업전략이나 조직 관리와 관련해서는 인적·제도적·사회적 자본, 조직의 효율성과 리더십 및 경쟁력, 비영리부분의 지속성과 효과성 여부가 강조되고 있다. 사회적 기업가 정신과 관련해서는 개인들의 역할, 사회적 기업과 연관된 행태와 태도, 잉여부분에 대한 재투자 목적이 고려되고, 새로운 상품·서비스 및 프로그램과 관련해서는 공공부문 혁신, 사회적 기

<그림 2> Nicholls과 Murdock의 사회혁신 모델



자료: Nicholls & Murdock, "Social Innovation"의 내용 제작성, 2012: 6.

업과 시민사회조직들을 통한 공공서비스 공급 여부를, 그리고 거버넌스 및 역량구축과 관련해서는 사회혁신의 주요 참가자들 간 상호의존성과 프로그램 및 전략개발에서 참가자들의 기술, 역량 및 사회적 자본의 중요성이 강조된다.

이처럼 사회혁신의 구성요소를 중심으로 한 사회혁신 모델에 덧붙여 사회혁신이 이루어지고 있는 지역을 중심으로 사회혁신 모델들이 소개되기도 한다. 예를 들면, 지방정부를 중심으로 사회혁신 모델을 개발 중이고 사회경제 중심의 사회혁신 모델로 가장 잘 알려진 퀘벡(Quebec)을 포함한 캐나다 모델, 고든 브라운 전 총리가 사회혁신을 전담하는 사회투자대응팀(The Social Investment Task Force)의 의장에 저명한 인사를 지명하면서 활력 넘치는 기업가적인 공동체 개발부문에 초점을 맞추고 있는 영국모델 등이 있다(Goldenberg, 2009).

이처럼 다양하게 제시되고 있는 사회혁신모델들의 공통적인 특징과 관련해서는 우선 분산된 사회를 전제로 이들 간의 유기적인 연계를 통한 시너지효과를 극대화하는 데 많은 관심을 보여주고 있고 두 번째로는 사회혁신 사례들을 확산시키려는 노력과 함께 기존의 사회운영시스템을

환경변화나 사회변화에 맞추어 변화·변형시켜 사회혁신의 지속가능성과 효과를 극대화하는 점에도 많은 관심을 보여주고 있다. 세 번째로는 사회혁신을 위해 제도, 운영시스템, 문화 및 인식전환에 이르기까지 좀 더 통합적이고 균형적인 접근방법이 적극적으로 모색되고 있으며 네 번째로는 최근의 사회혁신이 강조하고 있는 특징과 관련하여 종합성과 동태성, 그리고 지속성을 지적하면서 이를 설명하고 구현하기 위해 생물학, 사회학, 경제학, 경영학, 심리학 등 다양한 학문분야를 아우르는 학제 간 접근의 중요성이 강조되고 있다. 마지막으로, 다양한 의미와 추진방식 등을 보여주고 있는 사회혁신은 국가마다 상이한 사회혁신 모델과 추진 방식을 보여주고 있다.

3) 선행연구

사회혁신과 관련된 선행연구들은 주로 실증적인 연구들보다는 개념소 개나 사회혁신 전략과 함께 사회혁신을 성공시키기 위한 다양한 추진전략이나 전제조건들에 대한 연구들이 주를 이루고 있다. 예를 들면, 사회혁신이 등장하게 된 배경이나 개념 및 필요성을 제시하고 있는 연구(김대영, 2012; 홍일표, 2012; 서울연구원, 2012), 혁신단위를 중앙정부 못지않게 지방자치단체의 고유성에 기반 한 혁신전략 추진의 필요성에 대한 연구(박호숙, 2006; 서순탁, 2012; 변미리, 2011, 2012; 이은애, 2012; 서준교, 2005), 그리고 사회혁신운동을 구체적으로 구현하기 위한 시정운영방식에 대한 연구(변미리, 2012) 등으로 크게 구분할 수 있다.

예를 들면, 사회혁신의 등장배경과 관련하여 김대영(2012)과 홍일표(2012)는 경제침체와 빈부격차문제, 에너지 및 환경오염문제, 저출산·고령화 등으로 인한 도시에서의 소득과 인종 간 공간분리 문제, 교외화로 인한 도심부 쇠퇴 문제 및 사회적 소외문제 등으로 인한 사회적 혼란을 해소하기 위한 방안의 하나로 사회혁신의 필요성을 주장하기도 하지만, 사회혁신을 새로운 사회발전을 가져오기 위한 의도적·계획적인 사회발

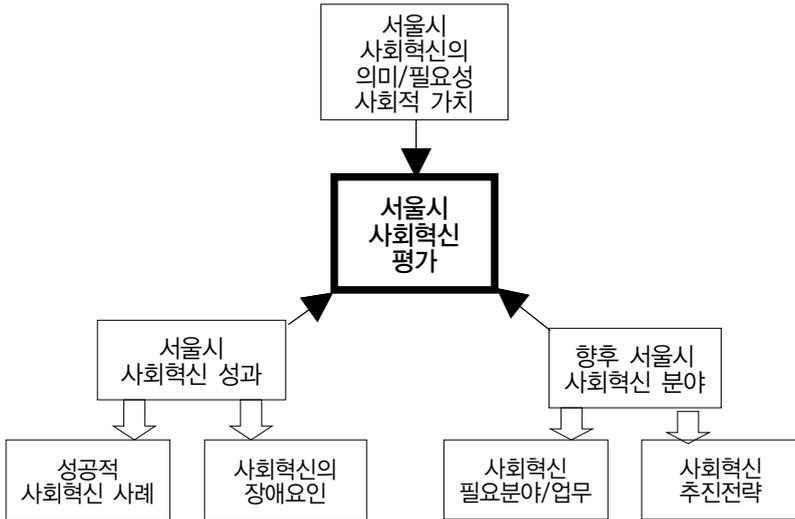
전 전략으로 이해하기도 한다(서울연구원, 2012).

도시문제를 해결하기 위한 새로운 방식의 하나로 추진되고 있는 사회 혁신 운동을 시정운영 패러다임 관점에서 이해하는 연구도 있다. 변미리 (2012)는 시정혁신과 관련하여 무엇보다도 시정운영 패러다임을 정부주도에서 시민영역과 NGO, 그리고 정부 간 협업을 구현하기 위한 거버넌스에 초점을 맞추고 있다. 이처럼 최근 들어 많은 관심을 끌고 있는 사회 혁신운동에 대한 선행연구들은 대부분 사회혁신 운동의 등장배경이나 필요성, 그리고 사회혁신개념이나 추진방식 등에 주안점을 두고 연구가 이루어지고 있는 반면에 사회혁신운동에 대한 성과분석이나 평가에 대한 연구는 거의 이루어지고 있지 않는 게 현실이다. 본 연구가 사회혁신 운동을 활발하게 추진하고 있는 서울시를 대상으로 사회혁신운동의 성과를 분석해 보고 앞으로 예상되는 사회혁신운동의 방향과 과제를 제시하고 있다는 점에서 기존연구들과 차별성을 보이고 있다.

4) 분석틀

서울시의 사회혁신운동에 대한 평가와 사회혁신 관련 향후 과제를 도출하기 위한 연구의 분석틀은 사회혁신과 관련 된 이론과 선행연구를 토대로 도출되었다. 본 연구를 위한 분석틀 내용과 관련하여 우선, 사회혁신의 의미와 개념이 시간적, 공간적 요인에 의해 매우 다양하게 정의되고 있는 시점에서 우리나라 지방정부에 적합한 사회혁신의 의미와 필요성을 분석 할 필요가 있다. 두 번째로는 이러한 사회혁신 개념에 비추어 현재 서울시가 추진하고 있는 사회혁신의 성과와 과제를 평가, 분석해 보고 이를 기반으로 서울시가 추진해야 할 사회혁신의 방향과 추진전략을 도출하고자 한다(<그림 3> 참조).

<그림 3> 분석틀



3. 서울시의 사회혁신 추진현황 및 특징

1) 서울시의 사회혁신 추진현황

서울시가 추진하고 있는 사회혁신은 서울시의 실·국·본부를 중심으로 해당 부서별을 중심으로 이루어지고 있다. 다만, 현재 서울시의 조직구조가 도시가 필요로 하는 업무를 기준으로 실·국·본부 형태로 설계되어져 있다는 점에서 서울시가 추진하는 도시혁신 역시 부서단위를 중심으로 분야별로 유형화되어져 있다. 우선, 경제진흥실을 중심으로 추진되고 있는 공정무역도시 만들기, 도시농업을 장려하는 아그로시티 조성사업, 저소득층에 창업자금을 지원하는 서울형 마이크로크레딧과 같은 도시경제를 위한 혁신사업과 혁신형 사회적 기업육성, 사회적 기업 창업센터 운영과 함께 사회투자기금을 조성하고 운영하는 것과 같은 사회적 기업

<표 3> 서울시의 사회혁신 추진현황

담당부서	사회혁신 추진현황
경제진흥실	<ul style="list-style-type: none"> · 공정무역도시 만들기 · 도시농업을 장려하는 아그로시티 조성사업 · 저소득층에 창업자금을 지원하는 서울형 마이크로크레딧 · 도시경제를 위한 혁신사업 · 혁신형 사회적 기업 육성 · 사회적 기업 창업센터 운영 · 사회투자기금 조성 및 운영
기후환경본부 디자인본부 여성가족정책실	<ul style="list-style-type: none"> · 환경 및 범죄예방 · 다문화가정 지원 사업 · 원전 하나 줄이기 사업 · 범죄예방 디자인 프로젝트
복지건강실	<ul style="list-style-type: none"> · 노숙인 권리장전 제정 · 건강 서울 36.5 프로젝트 · 자살예방 안전망 구축
서울혁신기획관 정보화기획단	<ul style="list-style-type: none"> · 정책박람회 개최 · 좋은 제안 콘테스트 · 커뮤니티 맵핑 사업
시민소통 기획관실	<ul style="list-style-type: none"> · 정책워크숍 · 시민발언대 운영 · 시민청 운영 · 소셜미디어센터 운영
기타 (공유도시)	<ul style="list-style-type: none"> · 스마트 주차장 · 아파트마을 책꽂이 사업 · 동네공방 · 도시민박 활성화 · 한지봉 세대 공감 · 카셰어링 · 시립병원 의료장비 공동 활용 사업

자료: 서울시 혁신 사례, 서울시 사회혁신담당관실 내부자료 제작성, 2013.

을 위한 사업들이 대표적인 혁신사례들로 꼽을 수 있다.

두 번째로는 기후환경본부, 디자인본부 및 여성가족정책실을 중심으로 이루어지고 있는 환경 및 범죄예방과 다문화 관련 정책들로서 원전하나 줄이기 사업, 범죄예방 디자인 프로젝트와 함께 다문화가정 지원사업

등이 대표적인 혁신사례들로 추진되고 있다. 세 번째로는 복지건강실을 중심으로 시민건강 및 복지와 관련된 사업으로 노숙인 권리장전 제정, 건강 서울 36.5 프로젝트와 함께 자살예방 안전망 구축과 같은 사업들이 혁신사례들로 추진되고 있다.

네 번째로는 서울혁신기획관과 정보화기획단을 중심으로 추진되고 있는 정책박람회 개최, 좋은 제안 콘테스트, 커뮤니티 맵핑사업들이 서울시가 추진하고 있는 혁신사례들로 소개되고 있다. 마지막으로 시민소통 기획관실을 중심으로 시민소통을 강화하기 위한 혁신사업으로 정책워크숍, 시민발언대 운영, 시민청 운영과 함께 소셜미디어센터 운영 등이 대표적으로 추진되고 있는 혁신사례들로 소개되고 있고 2012년부터는 스마트 주차장이나 동네공방 등의 자원을 공유하여 사회적 문제를 해소하고 이를 통한 상호신뢰를 기반으로 서울의 새로운 발전기회를 창출하는 공유도시 프로젝트를 추진하고 있다(<표 3> 참조).

2) 서울시 사회혁신의 특징

서울시가 추진하고 있는 이러한 사회혁신 사례들을 사회혁신 요소들을 통해서 그 특징을 도출해 보면, 서울시 사회혁신의 특징은 새로운 방식을 도입하는 등 새로움을 지향하는 노력과 함께 공유·공존·참여·소통과 같은 사회적 가치를 시정에 도입하고 있음을 알 수 있다. 또한 문제해결 중심의 시정구현과 함께 사회구성원과 함께 시정을 운영하는 방식으로서 거버넌스 구현을 위한 다양한 시도들을 보여주고 있다는 점에서 새로움, 사회적 수요 충족, 실천적인 노력, 그리고 새로운 관계구축을 서울시 사회혁신의 특징으로 꼽을 수 있다.

(1) 새로움

서울시가 추진하고 있는 혁신사례들을 통해서 보면, 새로운 형태의 기업이나 새로운 시장, 새로운 공공서비스 전달체계 등 도시경제 분야에서

새로운 방식을 모색함으로써 서울시의 경제를 활성화시키려는 노력들을 보여주고 있다. 이러한 새로운 형태의 기업과 관련하여 서울시는 특히 사회적 기업의 육성에 많은 노력을 기울이고 있다. 사회적 기업을 통한 일자리 창출과 경제 활성화를 지원하기 위한 사회적 기업 개발센터를 운영함으로써 사회적 기업에 대한 체계적이고 제도적인 지원책을 마련하고 있고 도시농업을 새로운 산업분야로 육성하는 노력 등을 통해 도시경제 활성화를 모색하고 있다.

(2) 사회적 수요에 대한 충족

노동의 고귀함을 기반으로 한 빈곤퇴치 노력과 함께 공정성과 동반성장 등 사회적 가치들을 시정운영에 반영하고 있다. 예를 들면, 저소득층이나 영세자영업자들에 대한 금융지원을 할 수 있는 마이크로크레딧과 양극화 방지를 위한 사회투자기금 등을 운영함으로써 공정성과 동반성장, 공동번영이라는 사회적 가치들을 구현하려는 노력을 보이고 있다. 두 번째로는 사회혁신 관련 정책박람회와 아이디어 콘테스트를 개최하였고 ICT를 활용하여 생활 민원을 자유롭게 제출할 수 있는 커뮤니티 맵핑제도를 도입·운영함으로써 시민들의 참여가치를 시정에 적극 반영하고 있다.

세 번째로는 현안 중심의 정책워크숍 및 시민발언대 운영, 참여를 활성화하기 위한 시민청 운영과 더불어 모바일 기기를 활용한 소통기반 조성을 위해 소셜미디어센터를 운영하는 등 소통가치를 서울시정에 도입·적용하고 있고, 스마트 주차장, 아파트마을 책꽂이 사업, 동네공방, 도시민박 활성화, 한지붕 세대 공감, 카세어링, 그리고 시립병원 의료장비 공동 활용 사업 등을 통해 공유가치 실현을 위해 노력하는 등 현대사회가 요구하고 있는 사회적 가치들을 구현하기 위한 노력들이 다양한 분야에서 다양한 방식으로 이루어지고 있다.

(3) 실천적인 노력

현재 서울이 당면하고 있는 현안이슈를 해소하기 위해 노숙인들의 기본 인권을 천명한 권리장전을 제정하고 소외된 계층이나 고령화 세대에 대한 의료서비스를 확대함으로써 건강한 도시를 견지하기 위한 서울 36.5 프로젝트를 추진하고 있다. 또한 증가하고 있는 자살을 예방하기 위해 자살예방 안전망 구축사업과 함께 더욱 더 안전한 도시를 만들기 위한 범죄예방 디자인 프로젝트를 추진함으로써 안전한 도시를 만들기 위한 혁신적인 실천방안들이 도입되고 있다. 이 밖에도, 사회적 소외계층인 다문화가정의 자녀지원 프로그램, 에너지 수요관리대책과 신재생 에너지 개발을 통한 원전 줄이기 운동을 전개함으로써 현재 서울이 안고 있는 인권, 안전, 공존 및 환경·에너지 보존 문제들을 해소하기 위해 실천노력들을 하고 있다.

(4) 새로운 관계의 구축

도시를 운영함에 있어 시민과 기업, 전문가, NPO와 서울시가 공동으로 참여하여 해결책을 모색하는 협력적 거버넌스를 시정운영에 도입함으로써 새로운 관계 구축을 통한 시정운영을 시도하고 있다. 도시사회의 이해관계자 간 새로운 관계 구축을 통한 협력적 거버넌스의 구현사례로는 2030년 서울시 도시기본계획 수립, 도시농업을 구현하기 위한 아크로 시티 서울 조성사업, 서울형 마이크로크레딧 사업, 원전하나 줄이기 사업, 자살예방안전망 구축사업 및 정책 워크숍의 개최 등을 꼽을 수 있다.

4. 서울시 사회혁신에 대한 평가

1) 조사 설계

서울시가 추진해 왔던 사회혁신에 대한 평가 및 서울시 사회혁신의

방향이나 서울시가 당면하게 될 사회혁신과제를 도출하기 위해 아름다운 재단이나 도시와 커뮤니티센터, 희망제작소 사회혁신센터 연구원, 서울연구원, 한국사회투자재단 대표 등 사회혁신 분야에 종사하고 있는 활동가나 연구원 등 15명과 사회혁신 관련분야의 학자 5명 등 총 20명의 전문가를 본 연구의 포커스 그룹으로 선정하였다. 이렇게 선정된 20명의 전문가를 대상으로 서울시 사회혁신에 대한 평가와 향후 과제를 도출하기 위한 조사내용은 크게 사회혁신에 대한 의미와 성과를 평가하는 부문과 서울시 사회혁신의 추진방향과 전략을 도출하기 위한 부문으로 구성되었다.

우선, 서울시 사회혁신에 대한 평가와 향후과제를 도출하기 위한 설문 문항으로는 사회혁신의 의미와 필요성, 서울시 사회혁신이 지향해야 할 사회적 가치, 성공사례 및 이유, 서울시 사회혁신이 더딘 분야 및 이유, 서울시 사회혁신이 간과하고 있는 분야, 서울시 사회혁신 중 Best Practice와 아쉬운 분야 및 사회혁신이 필요한 분야와 대상 업무, 그리고 사회혁신의 장애요인 및 개선방안을 포함하고 있다. 두 번째로는 서울시 사회혁신의 추진방향과 전략을 도출하기 위한 설문내용으로는 서울시가 지향해야 할 사회혁신 방향, 사회혁신 추진전략 및 방법과 함께 새롭게 부각 될 사회혁신 분야와 과제를 포함하고 있다.

사회혁신분야 전문가로 선정된 20명을 대상으로 사회혁신에 대한 경험과 통찰력을 수렴하기 위한 연구방법으로 반구조화된 설문지가 제공된 서베이 기법이 활용되었다. 각 문항에 대해서는 복수응답이 가능하도록 설계되었고 서베이 조사를 위한 설문지 배포와 수집은 2013년 11월 15일부터 2013년 12월 10일에 걸쳐 이루어졌으며 20명의 전문가에 대한 서베이 조사 자료가 모두 수집되어 100%의 응답률을 보여주었다. 이렇게 수집된 자료에 대한 분석은 내용분석(Content Analysis) 방법 및 빈도분석방법이 이용되었다.

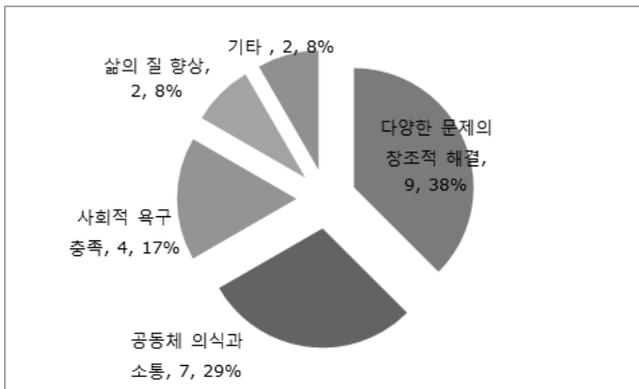
2) 분석 결과

(1) 서울시 사회혁신에 대한 평가

① 사회혁신에 대한 의미

사회혁신에 대한 개념 정의가 매우 다양하게 이루어지고 있는 상황에서 사회혁신에 대한 의미와 관련하여 38%(9명)가 “다양한 문제에 대한 창조적 해결”로 이해하고 있고, 29%(7명)는 “공동체 의식과 소통”으로, 17%(4명)는 “사회적 욕구 충족”으로, 8%(2명)는 “삶의 질 향상”의 의미로 이해하고 있다. 이 밖에도 8%(2명)은 기타 의견을 제시하고 있다(<그림 3> 참조).

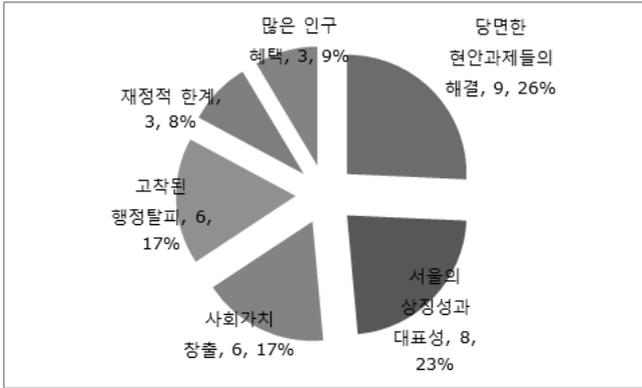
<그림 3> 사회혁신에 대한 의미



② 사회혁신이 필요한 이유

사회혁신이 필요한 이유에 대해서는 26%(9명)가 “서울시가 당면한 다양한 문제를 해결하기 위해서”로 응답하고 있고, 23%(8명)는 “사회혁신과 관련해서 서울이 갖는 상징성과 대표성”으로, 17%(6명)는 “장기적인 사회 가치를 창출하기 위해서”로, 17%(6명)는 “고착된 행정을 탈피하기 위해서”, 8%(3명)는 “재정적 한계로 인해 혁신 불가피”로, 8%(3명)는 “보다 많은 시민에게 혜택을 주기 위해서”라고 응답하고 있다(<그림 4> 참조).

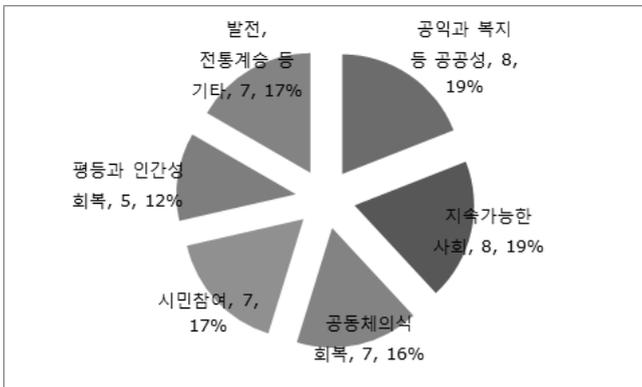
<그림 4> 사회혁신이 필요한 이유



③ 서울시 사회혁신이 추구해야 할 사회적 가치

서울시 차원에서 사회혁신이 구현해야 할 사회적 가치와 관련하여 19%(8명)가 “공익이나 복지로 대변되는 공공성”과 19%(8명)가 “지속가능한 사회”를 가장 중요한 사회적 가치로, 16%(7명)는 “사회공동체로서의 사회 구성원의 의식회복”을, 17%(7명)는 “시민참여”를, 그리고 12%(5명)가 “인간성 회복을 위한 평등”을, 기타 의견으로 17%(7명)는 “발전”, “전통계승”, “영구적 혁신” 등을 중요한 사회적 가치로 응답하고 있다(<그림 5> 참조).

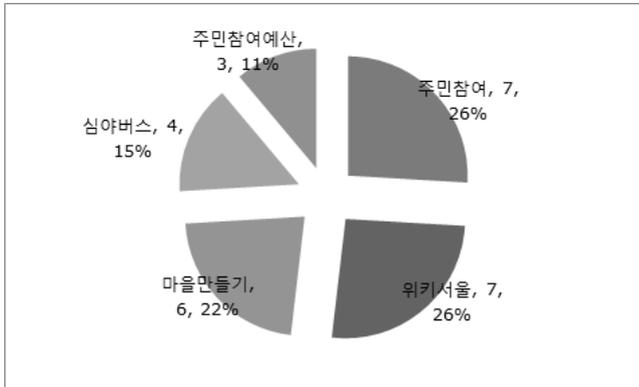
<그림 5> 서울시 사회혁신이 추구해야 할 가치



④ 서울시 사회혁신의 성과

서울시가 추진하고 있는 사회혁신의 가장 성공적인 사회혁신사업에 대해 각각 26%(7명)가 “주민참여”와 “위키 서울(온라인 행정과 정보공개)”을 성공사례로 꼽고 있다. 그 다음으로 22%(6명)은 “마을만들기 사업”을 꼽고 있으며, 15%(4명)은 “심야버스 운행”을 11%(3명)는 “주민참여예산제도”를 서울시의 대표적인 혁신성으로 응답하고 있다(<그림 6> 참조).

<그림 6> 서울시 사회혁신의 성과



(2) 서울시 사회혁신의 향후 과제

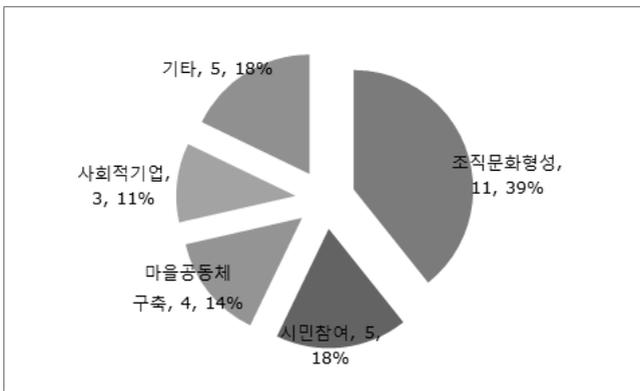
서울시 사회혁신에 대한 평가를 토대로 서울시가 추진해야 할 사회혁신 과제에 대한 인터뷰에서는 사회혁신의 분야별 과제, 그리고 구체적인 업무뿐만 아니라 사회혁신의 장애요인 및 서울시가 지향해야 할 사회혁신 방향, 추진전략, 그리고 새롭게 부각 될 것으로 예상되는 사회혁신 분야나 과제들을 제시하고 있다.

① 서울시의 사회혁신 과제

서울시 사회혁신과 관련하여 해결해야 할 과제로는 응답자의 39%(11명)는 “혁신적인 업무수행, 협업과 정보공개를 용인하는 조직문화형성”을

가장 시급한 과제로 꼽고 있으며, 16%(5명)는 “커뮤니티 형성과 시민교육을 통한 시민참여”를, 14%(4명)는 “마을공동체 사업 추진”을 사회혁신 과제로 꼽고 있다. 이 밖에도 11%(3명)는 “사회적 기업 추진”을, 그리고 기타의견으로 18%(5명)가 “한 지방 세대공감정책”과 “공유경제 추진”을 서울시가 당면한 시급한 사회혁신 과제로 제시하고 있다(<그림 7> 참조).

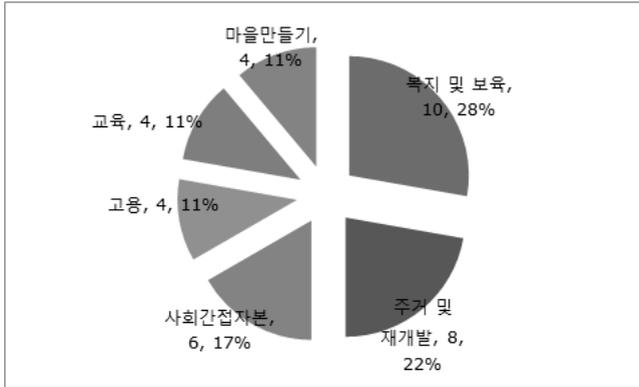
<그림 7> 서울시의 사회혁신 과제



② 서울시 사회혁신이 필요한 분야와 분야별 과제

사회혁신이 필요한 분야와 분야별 과제에 대한 질문에는 28%(10명)가 “복지 분야”의 보육 관련 업무를 복지 분야의 혁신과제로 선정하고 있고, 22%(8명)는 “주거분야”의 “재개발 업무”를 혁신과제로 선정하고 있다. 세 번째는 “경제관련 분야”의 혁신과제로 17%(6명)가 “사회간접자본의 확충”을 제시하고 있고 11%(4명)는 혁신분야로 “고용분야”를, 11%(4명)는 “교육분야”를 꼽으면서 “혁신”, “주민참여 향상”, “소통”을 교육 분야의 혁신과제로 선정하고 있다. 이 밖에도, 11%(4명)는 혁신분야로 “마을 만들기”를 선정하면서 “공동체 형성” 및 “주민참여”를 혁신과제로 응답하고 있다(<그림 8> 참조).

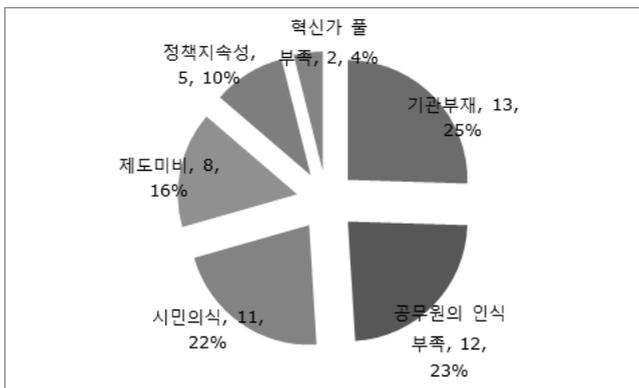
<그림 8> 서울시 사회혁신이 필요한 분야와 과제



③ 서울시 사회혁신의 장애요인

서울시 사회혁신과 관련된 장애요인에 대해서는 응답자의 26%(13명)가 가장 심각한 장애요인으로 “중앙정부와 타 지역을 연결하는 혁신관련 기관부재”를 꼽고 있고, 23%(12명)가 “사회혁신에 대한 공무원의 인식이나 의식부족”을 두 번째 장애요인으로 꼽고 있다. 세 번째 장애요인으로는 22%(11명)가 “사회혁신에 대한 시민교육과 시민들의 의식부족”을, 16%(8명)는 “사회혁신 사업의 시장성 부재와 함께 시장성을 뒷받침

<그림 9> 서울시 사회혁신의 장애요인

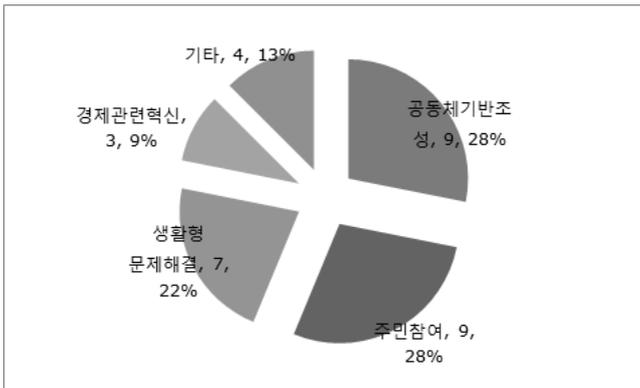


하기 위한 제도부재”를 사회혁신의 장애요인으로 꼽고 있다. 이 밖에도 10%(5명)는 “사회혁신 정책의 지속성 부족”을, 4%(2명)는 “사회혁신을 위한 혁신가 Pool이 적고 혁신가의 리더십 부족”을 사회혁신의 장애요인으로 응답하고 있다(<그림 9> 참조).

④ 서울시 사회혁신의 방향

앞으로 추진하는 서울시 사회혁신의 방향성에 대한 질문과 관련하여 가장 중요한 사회혁신의 방향으로 응답자의 28%(9명)는 “공동체 기반 조성”과 “주민참여”를 각각 가장 중요한 사회혁신의 방향으로 지적하고 있고, 두 번째로는 22%(7명)가 “생활형 문제해결”을 사회혁신 방향으로 선정해야 한다고 지적하고 있다. 이 밖에도, 9%(3명)는 “경제혁신”을 13%(4명)는 기타 사항을 꼽고 있다(<그림 10> 참조).

<그림 10> 서울시 사회혁신의 방향

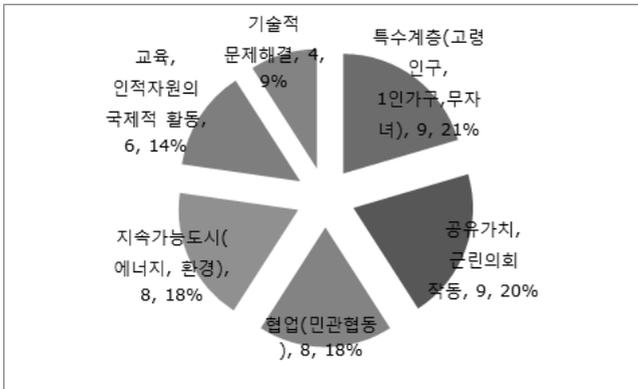


⑤ 새롭게 부각될 서울시의 사회혁신 분야나 과제

앞으로 서울시가 당면하게 될 사회혁신 분야나 과제에 대한 질문에 대해서는 21%(9명)가 “고령화 세대, 1인 가구, 청년 무자녀 가정 등 특수

계층을 위한 서비스”와 함께 21%(9명) 역시 “주민 센터를 활용한 공동체 형성과 공유가치, 근린의회 작동”이 중요한 사회혁신 과제로 등장 할 것으로 전망하고 있다. 18%(8명)는 “민관협동을 통한 협업”과 함께 또 다른 18%(8명)는 “에너지와 환경문제와 관련하여 지속가능 도시”문제가 중요해 질 것으로 전망하고 있다. 이 밖에도, 14%(6명)는 “교육 분야와 함께 인적자원의 국제적 활동 확대에 따른 글로벌화”를, 9%(4명)는 “기술적 문제해결”문제가 앞으로 새롭게 예상되는 사회혁신과제로 전망하고 있다(<그림 11> 참조).

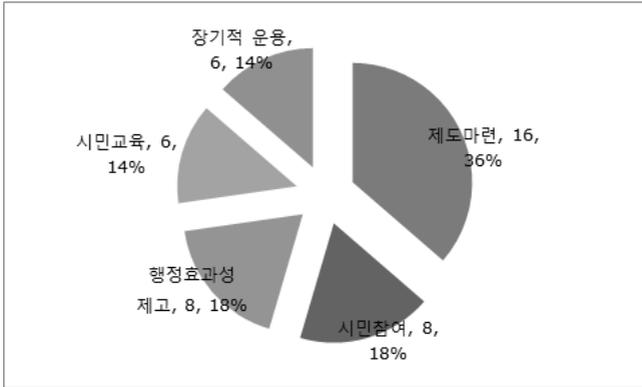
<그림 11> 새롭게 예상되는 서울시의 사회혁신 분야 및 과제



⑥ 서울시의 사회혁신 추진전략

서울시의 사회혁신 추진전략과 관련하여 36%(16명)가 “공동체를 형성하고 협력과 참여가 가능하도록 제도적 마련”이 가장 시급하다는 의견을 제시하고 있고 18%(8명)는 “정책공문화 자리를 통한 시민참여”와 함께 또 다른 18%(8명)는 “행정의 효과성 제고”를 꼽고 있다. 이 밖에도 14%(6명)는 “시민교육”을, 또 다른 14%(6명)는 “사회혁신사업에 대한 평가와 사회혁신에 대한 의회의 기능을 강화함으로써 장기적으로 사회혁신을 가능토록 해야 한다”는 의견을 제시하고 있다(<그림 12> 참조).

<그림 12> 서울시의 사회혁신 추진전략



⑦ 기타 사항

서울시 사회혁신과 관련하여 기타 의견으로는 시 의회의 전문성 제고와 주변 지역과의 근린의회 형성과 작동기제 구축, 자원봉사 활성화를 꼽고 있다. 또한 시민들의 인식 부족을 장애요인으로 지적하면서 사회혁신을 위한 정책디자인 구상과 기본개념, 중·장기적인 정책과 비전 제시와 함께 국제네트워크를 통한 인적 자원의 지속적 활용도 필요하다는 의견을 보이고 있다. 서울시의 사회혁신이 성공하기 위해서는 무엇보다도 사회혁신에 대한 공무원 교육의 중요성을 강조하면서 시민단체와 협력을 통해 사회혁신에의 사회적 참여를 확대해야 한다는 의견도 제시하고 있다.

이 밖에도, 장기적인 관점에서 사회혁신의 기반을 조성해야 한다는 의견과 함께 사람이 바뀌더라도 지속가능 한 사회혁신이 가능하도록 조직과 예산이 필요하다는 대안도 제시하고 있지만, 좀 더 거대한 방향의 전환이 필요하다는 의견과 함께 단기적 시각에서의 접근은 근본적인 무리가 있다는 등의 다소 비판적인 의견들도 제시되고 있다.

3) 분석결과에 대한 논의

사회혁신 개념에 대한 학자들의 다양한 개념정의와 관련하여 본 연구에서는 사회혁신을 “공동체 의식과 소통에 기반을 두고 다양한 방법을 활용한 창조적 문제해결과정을 통해 삶의 질 향상”이라는 관점으로 이해하고 있다. 이러한 점에서 사회혁신을 새로움과 창의성을 강조하는 Mulgan et al.(2007)이나 CRISES(2004)의 개념정의와 유사하다. 사회혁신에 대한 이러한 이해는 Caulier-Grice et al.(2012)이 제시하고 있는 사회혁신 요소와 관련하여 볼 때, 공통요소보다는 새로움이나 실천력, 그리고 사회혁신의 결과로서 삶의 질 향상과 같은 핵심요소에 주안점을 두고 사회혁신을 이해하고 있다는 특징을 보여주고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 점으로 볼 때, 응답자들의 대부분은 사회혁신을 내용적인 측면에만 주안점을 두고 이해하는 반면에 사회혁신을 이행하는 데 필요한 공통소에 대해서는 크게 관심을 갖지 않고 있다고 할 수 있다.

사회혁신이 필요한 이유와 관련하여 당면한 사회문제를 해소하기 위해서라는 응답이 가장 높게 나타나고 있고 사회가치 창출이나 고착된 행정탈피 등이 지적되고 있다. 이러한 반응은 일반적으로 사회혁신 이론에서 이야기하고 있는 사회혁신의 필요성과 일맥상통하지만, 응답자의 23%가 서울의 상징성과 대표성을 꼽고 있다는 점에서 서울시 사회혁신이 갖는 중요성과 기대감을 대변하고 있다는 점은 주목할 만하다. 서울시 사회혁신이 지향해야 할 가치와 관련하여 공공성과 지속가능성, 공동체 의식 및 시민참여 등을 강조하는 것으로 조사되었는데, 이러한 가치들은 사회혁신기업의 대표적 형태인 사회적 기업이나 최근 제기되고 있는 공유경제가 지향하고 있는 가치들과 맥락을 같이한다고 할 수 있다.

서울시가 추진하고 있는 사회혁신 중 가장 성공적인 사례로 주민참여와 온라인 행정 및 정보공개사업인 위키 서울, 그리고 마을 만들기와 심야버스 운행 및 주민참여예산제도를 꼽고 있는 데, 이들 사업들은 참여와 공동체 의식, 행정수요에 부응하는 새로운 행정서비스 제공이라는 공

통점을 가지고 있다. 앞으로 서울시가 지향해야 할 사회혁신 방향과 관련하여 무엇보다도 공동체기반조성과 주민참여, 그리고 생활형 문제해결을 강조하고 있다는 점에서 잃어버린 공동체를 복원하는 일과 이를 위한 사회구성원들의 참여, 그리고 현재 시민들이 당면하고 있는 문제를 해결하는 생활시정 구현을 강조하고 있다는 점에서 볼 때, 서울시가 현재 당면하고 있는 중요한 사회혁신의 과제를 재확인하는 계기가 되고 있다.

서울시가 당면하고 있는 이러한 도시문제를 해소하기 위한 사회혁신 과제로 혁신적인 방법을 통한 업무수행과 협업, 정보공개와 같은 사회조직 문화형성을 꼽고 있는 데, 이러한 응답내용은 사회혁신의 장애요인으로 지적되고 있는 관료제의 문제점과 일맥상통하고 있다는 점에서 서울시 조직의 혁신 필요성을 반증하고 있다. 특히, 서울시의 사회혁신을 위한 조직문화형성을 사회혁신의 가장 시급한 과제로 지적하고 있는데, 그 이유로는 사회혁신을 위한 그 간의 노력에도 불구하고 업무수행을 위한 혁신적인 방식의 확산이나 부처 간, 부서 간, 개인 간 협업 및 이를 구현하기 위한 정보공개가 뒷받침되지 않는다면 사회혁신이 또 다른 난관에 부딪칠 것이라는 인식에 기반을 두고 있다고 판단된다. 이를 위해서는 사회 전반적으로 실패를 어느 정도 용인하는 문화를 조성하고 사회적인 협업을 고양할 수 있도록 제도적, 문화적 기반을 마련하되 분야별 정보에 대한 접근성과 개방성을 획기적으로 확대하기 위한 인식적, 제도적 전환이 필요함을 보여주고 있다.

하지만, 이러한 사회혁신의 방향성과 과제도 사회혁신에 대한 공무원의 인식부족, 시민의식 부재와 사회혁신 관련 제도의 미흡 등과 같은 장애요인의 극복 없이는 불가능하다는 점에서 Carvalho Mendes et al.(2012)의 주장과 맥락을 같이하고 있다. 사회혁신의 가장 큰 장애요인으로 공공기관의 역할이나 사회혁신에 대한 공무원의 인식부족을 꼽고 있다는 점에서 서울시의 사회혁신을 공고히 하고 지속가능하기 위해서는 무엇보다도 서울시의 역할정립이나 사회혁신에 대한 공무원의 인식제고 노

력이 시급함을 확인하였다.

사회혁신의 과제가 동태적이고 시대적이며 환경적 가변성을 가지고 있다는 점에서 앞으로 서울시와 관련하여 앞으로 새롭게 부상할 것으로 예상되는 사회혁신 분야 및 과제와 관련하여 특수계층(1인 가구, 노령층)에 대한 서비스 발굴과 공유가치, 근린의회 작동, 민·관 간 협업 및 에너지 및 환경 분야에서 지속가능한 도시를 만드는 것을 꼽고 있다. 특히, 공유가치를 확산하기 위한 방안 중 하나로 지적되고 있는 근린의회의 작동 필요성은 현재의 공간적, 지리적, 행정적 경계를 넘어 광역화되어 가고 있는 도시문제들을 공동으로 대응해야 할 필요성이 높아지고 있는 시점에서 미래 예상되는 사회혁신 과제에 대한 선제적이고 체계적인 대응이 서울시 사회혁신의 지속가능성을 담보하는 중요한 과제가 될 것으로 예상된다.

5. 결론

전 세계적인 경기침체 및 재정위기로 인한 사회구조적인 문제의 대두는 사회적 혼란을 야기하는 상황에 이르렀고 이러한 혼란 상태는 폭이나 넓이, 그 강도에서는 다소 상이하더라도 예외가 될 수 없다는 점에서 서울도 예외는 아니다. 소득으로 인한 공간분리문제와 교외화로 인한 도심부 쇠퇴 및 공동화 문제, 낙후된 기반시설로 인한 재난문제, 그리고 사회적 소외문제 등으로 인해 도시는 물리적, 사회적으로 안전한 거주공간으로서의 기능을 상실해 가고 있다는 우려들이 적지 않다.

본 연구는 사회적 혼란을 해소하거나 사전에 예방하기 위한 유용한 방안 중 하나로 거론되고 있는 사회혁신을 선도적으로 추진하고 있는 서울시를 대상으로 사회혁신의 성과를 평가하고 향후과제들을 도출하였다. 우선, 다양한 분야에서 이루어지고 있는 서울시의 사회혁신 운동은 새로움, 사회적 수요에 대한 적극적 대응, 실천적인 노력과 함께 사회구

성원 간에 새로운 관계를 구축하는 특징들을 보여주고 있다. 서울시가 시정운영에 있어 새로운 서비스를 발굴하고 새로운 방식으로 공공서비스를 전달하려는 노력, 서울이 당면하고 있는 경제적 문제 및 도시문제를 해소하기 위한 적극적이고 실천적인 해결책을 모색하며 이를 위해 기업·시민사회·NGO 및 서울시 정부 간 거버넌스 구축이라는 새로운 관계 모색을 확인할 수 있었다.

서울시의 사회혁신과 관련하여 사회혁신의 의미를 새로움, 실천력과 사회혁신 성과로서의 삶의 질 향상에 주안점을 두고 있는 반면에 사회혁신을 구현하기 위한 실천적인 부분에 대해서는 많은 관심을 기울이지 않고 있음을 알 수 있다. 서울시의 사회혁신의 추진배경과 관련해서는 당면한 현안과제들의 해결이라는 실용주의적 관점이 중요하게 지적되고 있으나 서울이 갖는 상징성 역시 중요하게 간주되고 있다는 점에서 서울시 사회혁신에 대한 높은 기대감을 보여주었다. 서울시 사회혁신이 추구해야 할 가치와 관련하여 물리적 개발에만 치중해 온 나머지 잃어버린 공동체 의식을 회복하고 개인적 이익을 뛰어넘는 공익성과 세대를 아우르는 지속가능성을 소중한 가치로 지적하고 있다는 점에서 서울시 사회혁신이 지향해야 할 방향성을 제시하고 있다.

서울시가 추진한 사회혁신과 관련하여 주민참여나 정보공개, 마을 만들기 등과 같은 사회혁신에 대해 긍정적인 평가를 내리고는 있지만, 사회혁신에 대한 조직문화형성 및 커뮤니티 형성과 시민교육을 통한 시민 참여 확대, 그리고 마을공동체 사업의 지속적 추진을 요구하고 있다. 서울시에 요구되고 있는 이러한 사회혁신을 구현하기 위해서는 무엇보다도 사회혁신에 대한 공무원의 인식개선과 시민의식 함양이 가장 시급한 장애요인이라는 지적과 함께 이를 구현하기 위해서는 무엇보다도 사회혁신을 담당하고 있는 도시정부의 역할을 재설정하고 사회혁신에 대한 공무원의 인식 제고가 가장 시급하다고 주장하고 있다는 점에서 서울시 도시정부에 대한 혁신의 필요성을 다시 한 번 강조하고 있다. 이러한 점에서 사회혁신에 대한 교육훈련 강화와 함께 중·장기적인 관점에서 조직

과 예산이 뒷받침된 지속가능한 사회혁신 기반을 조성이 이루어져야 한다.

서울시 사회혁신에 대한 평가를 토대로 향후 사회혁신의 과제를 도출하고 있다는 점에서 본 연구의 의미를 찾을 수 있지만, 다음과 같은 점에서 한계점을 가지고 있다. 우선, 연구주체의 광범위성으로 인해 연구의 논점을 좀 더 명확히 하지 못했다는 점이다. 두 번째로는 연구주체에 포함되도록 더욱 심도 있는 분석을 할 수 있는 질적 연구 방법을 활용하여야 했으나 그렇지 못했다는 점이다. 세 번째로는, 서베이 대상자의 숫자가 20명으로 제한되어 연구결과의 보편성을 확보하기가 어렵다는 점이다. 하지만, 이러한 한계에도 불구하고 본 연구가 최근 많은 관심을 끌고 있는 사회혁신과 관련하여 후속연구가 이루어지는 계기가 되기를 기대한다.

원고접수일: 2015년 5월 5일

심사완료일: 2015년 5월 29일

게재확정일: 2015년 6월 9일

최종원고접수일: 2015년 6월 16일

❖ Abstract

Social Innovation Effects and Issues of Local Government:
Focused on Social Innovation of Seoul City Government

Song, Seok-Hwi

As a way of addressing social disorder issues, which is stemming from declining CBD with suburbanization and space segregation with income and race, social innovation, in recent, has been caught attention on the world. This research has two main purposes; one is to analyze the effects of social innovation initiated by Seoul Metropolitan Government(SMG) and the other is to draw out agenda that is being pursued by SMG in the future. The social innovation taken by SMG is trying to revitalizing urban economy grafting entrepreneurship into urban industries and also to reflecting current social values, such as justice, communication, participation, and sharing concept into urban management system. We, therefore, can notify that SMG takes pragmatism in solving the specific urban issues.

In addition, this study reveals that SMG is introducing collaborative governance systems, emphasizing joint participation, such as the citizen, companies, experts, and NGOs as a way of innovative urban operating mechanism. Despite these positive effects of social innovation taken by SMG, following social innovation initiatives should be taken into account in order to sustaining social innovation at the city level of SMG; setting up the future direction of social innovation, improving legal and institutional system, intensifying citizen education, developing new services for emerging special class, such as single households, exploring new types of council, such as joint council with the vicinity area, and developing sustainable cities, which are taking into account environment and energy issues.

Keywords: Social Innovation, Entrepreneurship, Collaborative Governance

참고문헌

- 김대영. 2012. 「사회혁신, 사회적 기업, 사회적 경제의 등장과 주요국의 개념 비교」. 《Urban Affairs》 October, 14~18쪽.
- 변미리. 2011. 『사회통합을 위한 지역공동체 역량 강화』. SDI 정책리포트. 서울연구원.
- _____. 2012. 『Social Innovation and Good Governance』. 서울시 사회혁신국 사회혁신 세미나 발제 자료.
- 서울시. 2013. 『서울시 혁신 사례』. 서울시 사회혁신담당관실 내부자료.
- 서울연구원. 2012. 『아시아 사회혁신 생태계 조성 연구』. 서울연구원.
- 서준교. 2005. 「도시의 경제 및 사회혁신에 있어 문화도시건설의 중요성 연구」. 2005년 영호남 공동학술대회 발제자료.
- 이은애. 2012. 「사회혁신과 사회적 경제」. PPT 자료.
- _____. 2012. 「사회혁신클러스터 구축에서 공공의 역할」. 《Urban Affairs October》, 41~45쪽.
- 홍일표. 2012. 「사회혁신: EU 맥락에 대한 검토」. 희망 서울 사회혁신 토론회 자료.
- Caulier-Grice, J. et al. 2012. *The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe*. European Commission.
- Cavalho Mendes, M. S. 2012. *Barriers to Social Innovation*. TEPSIE.
- CRISES. 2004. *An Introduction to CRISES*. www.crisis.uqam.ca.
- Drewe, Paul. 2008. "The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization." in Juan-Luis Klein & Edward Hulsbergen(eds). Amsterdam: Techne Press.
- Gerometta, J et al. 2005. "Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City." *Urban Studies*, 42(11), pp. 2007~2021.
- 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.
- Harris, M & Albury, D. 2009. *The Innovation Imperative*. London: NESTA.
- 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.
- _____. 2010. *Study on Social Innovation*. European Union/ The Young Foundation, London.
- Mulgan, Geoff. 2012. "Social Innovation Theories: Can Theory Catch Up with Practice?" *Challenge Social Innovation*, pp. 19~42.
- Neumeier, S. 2012. "Why do Social Innovation in Rural Development Matter and Should

- They be Considered More Seriously in Rural Development Research?" *Sociologia Ruralis*, 52(1).
- Nicholls, A & Murdock, A. 2012. *Social Innovation: Blurring Boundries to Reconfigure Markets*. Palgrave Macmillan.
- Oeij, Peter R. A. et al. 2011. "Workplace Innovation, Social Innovation, and Social Quality." *International Journal of Social Quality*, 1(2), pp. 31~49.
- OECD. 2009. *Transforming Innovation to Address Social Challenges*. OECD Headquarters. Paris.
- Pol, E. & Ville, S. 2008. "Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?" Working Paper. Univ. of Wollongong.
- Salamon, L. M. et al. 2010. *Non Profits, Innovation and Performance Measurement: Separating Facts from Fiction*. Communique No. 17, Center for Civil Society, Johns Hopkins Univ.
- Shapson, Stan. 2009. *Leading Wisely, Leading Boldly, Leading Collectively, Social Innovation: University and Community Partnership*. Toronto: York University.
- Westley, F. 2008. *The Social Innovation Dynamic, Social Innovation Generation*. Univ. of Waterloo.
- Westley, F. & Nino Antadze. 2009. *Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Global Center*.
- Young, H. Peyton. 2011. "The Dynamics of Social Innovation." *PNAS*, 108(4), pp. 21285~21291.