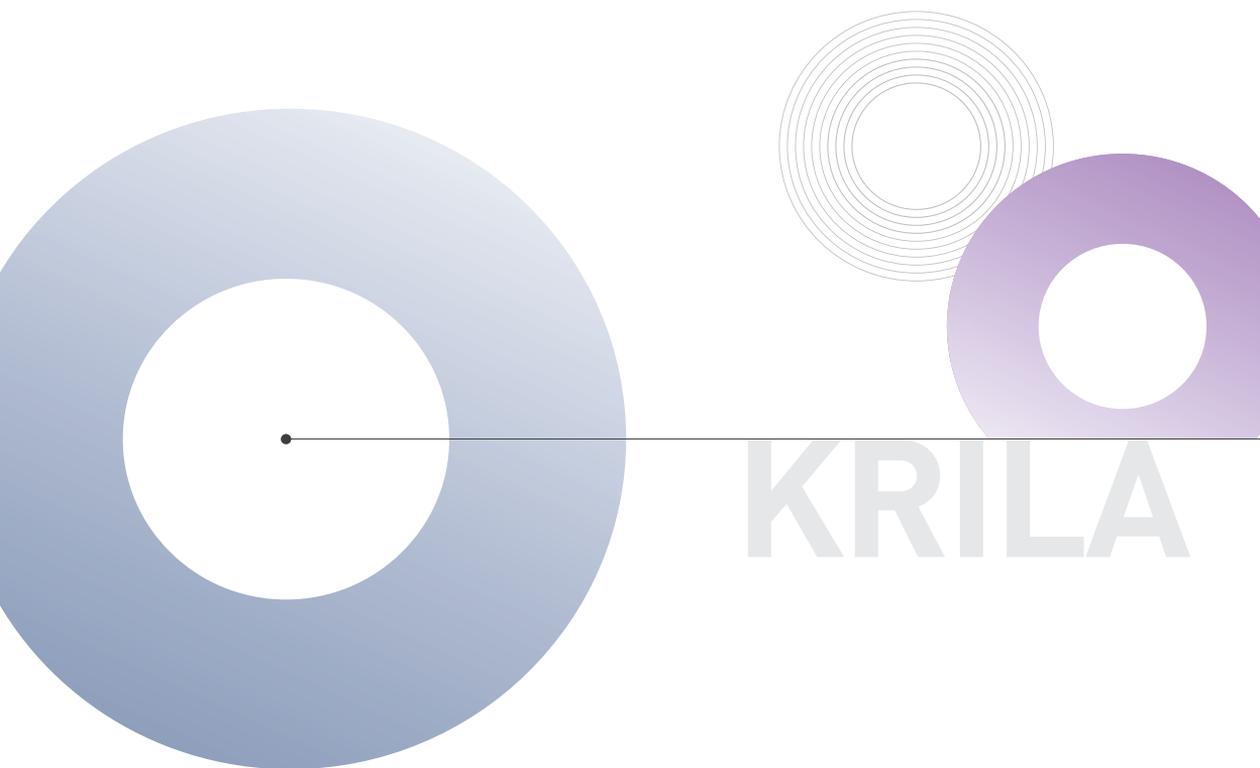


# 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안

김상민·이소영



연구진

김 상 민 (수석연구원)

이 소 영 (연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

## 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안

발 행 일 : 2018년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-458-6

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

최근 사회혁신에 대한 관심이 증대되면서, 사회혁신이 무엇인가에서부터 어떻게 하면 사회혁신을 촉진시킬 것인가에 까지 다양한 관점에서 논의가 활성화되고 있다. 이론적으로 사회혁신은 기존의 방식으로 해결되기 어려운 사회 난제를 새로운 방식으로 해결하는 과정이라고 이해할 수 있다. 특히 지역사회에 존재하는 다양한 문제점의 해결, 즉 지역사회 삶의 질 증진, 지역 공동체 활성화, 시민역량강화 등은 지역사회 혁신의 결과로 이해할 수 있는데, 이러한 지역사회 혁신은 지역사회를 구성하는 다양한 주체의 협력적 활동에 기반할 때 더욱 촉진될 수 있다. 다양한 지역 주체들은 사회문제를 생활현장에서 직접 접하는 주체로서 관련 문제를 생활 속에서 피부로 경험하고 있기 때문에, 이들의 경험은 사회문제 해결에 중요한 원천이 될 수 있기 때문이다. 무엇보다 지역 다양한 주체의 적극적인 참여를 통해 그들의 경험·지식을 공유할 수 있을 뿐만 아니라, 상호학습을 통해 기존에 생각하지 못했던 새로운 아이디어 또는 혁신적 해결방식을 공동으로 창출해 낼 수 있다는 점에서 공동 생산적이며 혁신적 특성을 지닌다고도 할 수 있다. 지역의 다양한 주체들이 함께 모여 공동으로 지역의 의제에 대해 논의하고 해결방안을 모색하는 공동 의사결정 시스템으로서의 참여적 지역 거버넌스의 역할이 중요시 되는 이유이다.

이에 본 연구는 지역사회, 즉 지방자치단체 차원에서 사회혁신을 촉진시키기 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안을 모색하는 연구이다. 특히 실제 지방자치단체 차원에서 이루어지는 참여적 거버넌스 구축 및 운영실태를 사회혁신의 관점에서 분석하고, 이를 토대로 사회혁신을 위한 지역거버넌스 구축 방안을 제시하고 있다는 점에서 타 지방자치단체에 유용한 시사점을 제공할 것으로 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구결과의 도출을 위해 노력한 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤태범**

## 요약

본 연구는 지역단위 사회혁신을 촉진시키기 위한 한 가지 접근 방식으로, 지역의 다양한 주체가 함께 참여하여 지역의 의제를 발굴하고, 열린 숙의과정을 통해 혁신적인 대안과 해결방안을 모색하는 절차적 과정으로서의 참여적 지역 거버넌스 체계에 초점을 맞춘 연구이다. 사회혁신에 대한 개념정의는 학자들마다 매우 다양하게 이루어지는데, 통상 '기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식'이라는 포괄적인 관점을 갖고 있는 것이 특징이다. 이에 본 연구는 지역사회 혁신의 개념을 '참여적·협력적 시스템에 기반한 혁신적 문제해결 과정'으로 조작적으로 정의하고, 지역사회 혁신을 위한 다양한 접근 방식 중 참여적·협력적 거버넌스 시스템에 초점을 두고 있다. 실제로 지역 지자체들은 지역의 다양한 문제를 해결하기 위해 사회경제적 정책 및 사업을 추진하게 되는데, 이 추진과정에서 지역사회 내 주요 주체들의 적극적인 참여와 협력에 기반한 민관 협력적 거버넌스를 구축하는 등 참여적·협력적 정책(사업) 추진을 모색하게 된다. 즉 사회혁신을 위해 지역단위에서 추진하는 다양한 사회경제적 정책(사업)들은 내용적 측면으로 이해 가능하며, 이 과정에서 지역 거버넌스 구축을 기반으로 한다는 점에서 지역 거버넌스는 절차적 측면으로 이해할 수 있다. 본 연구가 주목하는 것은 그 거버넌스의 구조와 전략이 사회혁신을 촉진시킬 수 있는, 즉 사회혁신 친화적 형태로 작동이 되어야 한다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 사회혁신의 절차적 측면, 즉 거버넌스 구조 및 전략에 초점을 맞추고, 지역단위에서 이루어지는 다양한 거버넌스 구조의 특성과 사회혁신적 전략을 분석하고, 이를 토대로 사회혁신을 위한 지역거버넌스 구축 방안을 모색하는데 주요 목적이 있다.

이에 제2장에서는 사회혁신과 지역 거버넌스와 관련된 이론적 논의를 통해 사회혁신과 지역거버넌스의 관계에 대해 논거를 제시하고, 이를 바탕으로 연구분석틀을 설정하였다. 구체적으로 사회혁신의 등장배경 및 개념, 사회혁신의 원천 및 층위, 사회혁신의 유형 및 구성요소, 사회혁신의 단계 등 사회혁신과 관련된 이론적·실천적 논의들을 검토하였다. 특히 지역단위에서 사회혁신이 등장하는 배경요인과 사회혁신을 위한 지자체 단위의 과정, 그리고 사회혁신의 결과에 이르는 이론적 모델을 검토하였다. 또한 지역 거버넌스 관련

논의를 통해 거버넌스 개념의 등장과 변화, 그리고 지역거버넌스에 관련된 이론적 논의를 살펴보았다. 이를 바탕으로 사회혁신과 지역거버넌스가 어떻게 연결될 수 있는지에 대한 논거를 제시하고, 사회혁신 친화적 거버넌스의 구조와 전략을 개념화하는 연구 분석틀을 설정하였다.

제 3장에서는 실제 지자체 단위에서 이루어지는 지역거버넌스 구조 및 운영실태를 사회혁신적 전략의 측면에서 분석하기 위해 서울시 성북구와 충청남도 홍성군의 사례를 각각 도시지역과 농촌지역의 사표사례로 선정하였다. 또한 각 사례를 거버넌스 구조와 사회혁신적 전략, 그리고 제도적 지원의 측면에서 비교적 관점에서 분석하였다. 사례분석은 인터뷰 및 현장조사에 기반한 심층사례분석과 각 지역 거버넌스 주요 참여자들의 평가로 이루어지는 설문조사 방법을 병행하였다.

우선 참여자 구성과 의사소통 전략으로 이루어지는 거버넌스 구조의 측면인데, 성북구의 경우 기존의 각 부문별로 구성·운영되어 있던 부문별 거버넌스가 구정 거버넌스(협치성북)의 하부 부문으로 결합되는 중층적 거버넌스 구조를 마련하고 있는 것이 특징이었다. 이를 통해 다양한 주체들의 참여를 촉진하고 다양성을 확보하고는 있으나, 기존의 정책과정에서 배제되었던 소수그룹의 포용에 있어서는 한계로 나타났다. 홍성군 역시 군정단위 홍성통이라는 거버넌스 구조를 통해 행정과 민간의 적극적 교류 및 참여확대가 이루어진 것으로 나타났다. 그러나 원활한 의사소통에도 불구하고 의결권에 대한 제약으로, 논의된 내용이 실제 집행으로 이어지지 못한다는 한계점을 발견할 수 있었다. 이는 단순히 거버넌스 구조의 마련과 운영이 중요한 것이 아니라, 의사소통을 통해 도출된 결과가 실제 정책으로 반영될 수 있도록 거버넌스 구조의 공식화 및 의결권 확보가 중요함을 시사한다.

두 번째 사회적 수요충족, 새로운 아이디어의 실천, 효과성 증진, 사회의 실천 역량 증진, 부문 간 교차, 개방적·협력적 네트워크의 세부요인으로 구성된 사회혁신적 전략의 측면이다. 사회적 수요충족의 경우 두 사례 모두 지역 사회 의제 발굴을 통한 공동의 문제해결이라는 분명한 목표의식 하에 운영되고 있었다. 그러나 홍성군의 경우 논의된 의제를 실제 정책으로 추진할 수 있는 추진력이 미흡한데, 이는 홍성통 설립과 운영에 대한 법적

## 요 약

근거의 부재에서 비롯되는 문제점이라 할 수 있다. 양 사례는 거버넌스 운영을 통해 다양한 지역의제가 발굴되고 논의되어 실제 정책으로 반영될 수 있도록 구조화하는 것이 관건임을 보여준다. 새로운 아이디어 실천의 경우 두 사례 모두 지역에서 필요한 새로운 아이디어를 실천하려는 노력이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

효과성 증진의 측면에서는 성북구의 경우 거버넌스 구축 및 운영이 오래되지 않아 실제 효과성 증진에 대한 분석은 한계가 있었다. 홍성군의 경우에는 흥동면의 사례가 홍성군 전체로 확대되는 등의 효과성을 확인할 수는 있었지만, 각 지역별 내부 역량의 차이로 인해 성과는 고르지 못하였다. 장기적으로는 거버넌스 평가체계 마련을 통해 거버넌스 체계 및 운영의 실질적 효과성을 증진시킬 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 사회의 실천역량 증진의 측면에서는 두 사례 모두 다양한 교육 프로그램이나 주민조직의 교류협력 촉진을 통해 거버넌스 참여 주체들의 역량강화 및 실천역량 증진하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 홍성군의 경우 농촌지역의 특성으로 인한 인재부족의 문제는 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축의 측면에서 본다면, 협치학교, 협치 교육프로그램 등 지역 거버넌스 운영 활성화를 위한 주민교육과 인재육성, 그리고 이를 통한 실천역량의 확보 방안을 마련하는 것이 중요함을 의미한다.

부문간 교차의 측면에서는 성북구와 홍성군 모두 다양한 부문의 참여자간 교차 및 소통 촉진을 목표로 한다는 점에서 부문간 교차 노력은 분명히 확인할 수 있었다. 그러나 그 과정에서 발생하는 갈등의 문제도 새로운 이슈로 대두되어, 부문간 교차시 발생하는 갈등 문제의 해결방안 모색도 필요함을 시사한다. 마지막으로 개방적·협력적 네트워킹의 측면에서는, 두 사례 모두 긍정적인 측면에서 평가가 가능하였다. 특히 네트워킹의 측면에서는 다양한 차원의 네트워킹 활성화가 고려될 필요가 있는데, 지역사회 민간단체 간, 민간-공공 간, 또는 지역주민-지역조직 간 네트워크 구축 및 활성화를 위한 방안이 모색될 필요가 있다.

세 번째 제도적 지원의 측면은 사회제도적 지원과 재정적 지원의 측면에서 분석하였다. 양 사례 모두 참여적 지역 거버넌스의 안정적 구축 및 운영을 위해서는 지원조례 및 법적

근거가 마련되어야 하며, 이와 함께 행정지원체계 역시 명확히 구축되어야 할 필요성을 드러냈다. 재정적 지원의 측면에서는 두 사례 모두 상당한 한계점이 나타나, 향후 지역 거버넌스의 안정적 운영을 위한 재정지원 확보 노력이 꼭 필요함을 도출할 수 있었다.

심층사례분석에 이어 제 5장에서는 거버넌스 참여자에 의한 거버넌스 운영 및 실태 평가에 대한 설문조사를 실시하였다. 그 결과 두 사례 모두 사회혁신적 특성 및 거버넌스 성과의 측면에 있어서는 긍정적인 평가가 우세함을 확인할 수 있었다. 이는 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 구축 및 운영의 필요성에 대한 중요성을 뒷받침한다고 할 수 있다. 그러나 우수사례로 추천된 두 사례의 경우에서도 거버넌스 운영을 위한 재정 및 인력·조직지원, 조례 등 제도적 지원 마련이 더욱 확대될 필요가 있으며, '수행 정책(사업)의 지속성', '정보공유와 소통', '예산과 인력의 지원'에 대한 개선이 필요한 것으로 나타나, 타 지역의 경우에는 더욱 시급성이 높을 것으로 유추된다.

마지막으로 제 6장에서는 심층사례분석과 설문분석에 따른 분석결과를 바탕으로, 사회혁신을 위한 참여적 지역거버넌스 체계 구축 방안을 제시하였다. 우선 사회혁신의 필요성에 대한 인식확대 및 공감대 형성을 바탕으로 참여 거버넌스의 구축 및 전략설계가 이루어져야 한다. 구체적으로는 첫째, 지역사회를 포괄하여 다양한 부문이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축, 둘째, 공적 문제해결을 위한 절차적 과정으로서의 거버넌스 공식화 및 권한 강화, 셋째, 지역특성을 반영한 참여 거버넌스 체계 및 운영전략 수립, 넷째, 참여자의 폭 및 다양성 확보 전략 다각화, 다섯째, 의사소통 방식 및 통로의 다양화를 위한 제도 및 절차 구비, 여섯째, 상호학습을 통한 공동성장, 공진화(co-evolution) 유도 등이 적극적으로 고려될 필요가 있다. 또한 사회혁신성 촉진을 위한 전략 마련이 필요한데, 본 연구는 세부적으로 사회문제의 공공성 인식 및 공적문제 해결이라는 분명한 목표 설정, 새로운 아이디어의 발굴 및 실천을 위한 전략적 지원, 실질적 효과성 증진을 위한 평가 및 모니터링 체계 마련, 다층적(개인적·조직적·지역사회) 측면에서의 실천역량 증진, 부문 간 교차를 통한 시너지 창출, 거버넌스의 개방성 확보 및 홍보 확대 등의 전략마련이 필요함을 강조한다.

## 요약

마지막으로 법·제도적 지원체계의 확립을 위해서는 우선 사회혁신을 위한 메커니즘으로서 협치 실현을 위한 방향을 설정하고, 지원 추진체계를 마련하여야 한다. 구체적으로는 전담조직 또는 전담 논의의 장의 확립, 협치 지원조례 등이 제정될 필요가 있다. 재정적 지원의 측면에서는 민관협치 운영에 대한 재정지원뿐만 아니라 민관협치 예산제도의 운용을 통해 구조적 변화를 촉진할 필요가 있다.

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구목적 .....	6
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	8
1. 연구범위 .....	8
2. 연구방법 .....	8
<b>제2장 사회혁신 및 지역 거버넌스 관련 논의</b> .....	<b>11</b>
제1절 사회혁신 관련 이론적 논의 .....	13
1. 사회혁신의 등장배경 및 개념 .....	13
2. 사회혁신의 원천 및 층위 .....	21
3. 사회혁신의 유형 및 구성요소 .....	24
4. 사회혁신의 단계 .....	28
5. 지역단위 사회혁신의 모델 .....	30
제2절 지역 거버넌스 관련 이론적 논의 .....	36
1. 거버넌스 개념의 등장과 변화 .....	36
2. 지역 거버넌스 .....	38
제3절 사회혁신과 지역 거버넌스의 접점 .....	40
1. 사회혁신과 거버넌스의 관계 .....	40
2. 거버넌스 관점에서의 사회혁신 분석요인 .....	41
제4절 연구의 초점 및 분석틀 .....	42
1. 연구의 초점 .....	42
2. 연구 분석틀 .....	43

# 목 차

<b>제3장 지역 거버넌스 운영실태 및 사회혁신성 평가</b> .....	<b>47</b>
제1절 분석개요 및 사례 선정 .....	49
제2절 서울시 성북구 .....	52
1. 지역 현황 및 특성 .....	52
2. 지역 거버넌스 기반 정책(사업) 현황 .....	55
3. 거버넌스 평가 .....	76
4. 제도적 지원 .....	97
제3절 충청남도 홍성군 .....	109
1. 지역 현황 및 특성 .....	109
2. 지역 거버넌스 기반 사업 현황 .....	111
3. 거버넌스 평가 .....	115
4. 제도적 지원 .....	141
제4절 사례 종합 및 시사점 .....	157
1. 거버넌스 구조 .....	157
2. 사회혁신적 전략 .....	159
3. 제도적 지원 .....	163
<b>제4장 지역 거버넌스 운영 실태조사</b> .....	<b>165</b>
제1절 조사 개요 및 참여자 특성 .....	167
1. 조사 개요 .....	167
2. 조사 참여자 특성 .....	169
제2절 거버넌스 운영실태 조사 결과 .....	172
1. 민관협력 거버넌스 구조 .....	172
2. 사회혁신적 전략 .....	184

3. 거버넌스 촉진을 위한 사회·제도적 여건 .....	192
4. 민관협력 거버넌스의 성과 .....	197
제3절 실태 조사 종합 및 시사점 .....	207

## **제5장 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안 ..... 213**

제1절 필요성 및 기본방향 .....	215
1. 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계로의 전환 필요성 .....	215
2. 기본방향 .....	216
제2절 참여적 지역 거버넌스 구조 및 기능 .....	220
1. 지역사회를 포괄하여 다양한 부문이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축 .....	220
2. 공적 문제해결을 위한 절차적 과정으로서의 거버넌스 공식화 및 권한 강화 .....	221
3. 지역특성을 반영한 참여 거버넌스 체계 및 운영전략 수립 .....	222
4. 참여자의 폭 및 다양성 확보 전략 다각화 .....	224
5. 의사소통 방식 및 통로의 다양화를 위한 제도 및 절차 구비 .....	226
6. 상호학습을 통한 공동성장, 공진화(co-evolution) 유도 .....	227
제3절 사회혁신성 촉진을 위한 전략의 모색 .....	228
1. 사회문제의 공공성 인식 및 공적문제 해결이라는 분명한 목표 설정 .....	228
2. 새로운 아이디어의 발굴 및 실천을 위한 전략적 지원 .....	229
3. 실질적 효과성 증진을 위한 평가 및 모니터링 체계 마련 .....	230
4. 다층적(개인적·조직적·지역사회) 측면에서의 실천역량 증진 .....	231
5. 부문 간 교차를 통한 시너지 창출 .....	232
6. 거버넌스의 개방성 확보 및 홍보 확대 .....	233

# 목 차

제4절 법·제도적 지원체계 확립 .....	235
1. 사회제도적 지원 .....	235
2. 재정적 지원 .....	238
【참고문헌】 .....	241
【부    록】 .....	251
【Abstract】 .....	265

〈표 2-1〉 사회혁신의 개념 정의 .....	18
〈표 2-2〉 사회혁신 용어의 활용 .....	20
〈표 2-3〉 사회혁신의 원천에 따른 특성 .....	22
〈표 2-4〉 사회혁신의 유형 .....	25
〈표 2-5〉 사회혁신의 핵심요소와 공통 특성 .....	27
〈표 2-6〉 거버넌스 개념의 변화 .....	36
〈표 2-7〉 사회혁신과 거버넌스의 관계 .....	40
〈표 2-8〉 분석 요인 .....	46
〈표 3-1〉 사례분석 요인 .....	50
〈표 3-2〉 서울혁신기획관 조직체계 변화 .....	53
〈표 3-3〉 협치 성북 실행분과위원회 구성과 담당 사업 과제 .....	58
〈표 3-4〉 성북구 사회적경제, 마을공동체활성화 관련 법제도 .....	60
〈표 3-5〉 성북구 사회적경제·마을공동체 사업 현황 및 예산 .....	60
〈표 3-6〉 성북구 마을만들기 공모사업 추진 실적 .....	62
〈표 3-7〉 2018 성북구 마을공동체 활성화 세부 사업 현황 .....	62
〈표 3-8〉 성북구 도시아카데미·찾아가는 마을학교 운영실적 .....	63
〈표 3-9〉 성북구 도시재생 사업 현황 및 예산 .....	67
〈표 3-10〉 성북구 마을복지부문 주요 성과 .....	69
〈표 3-11〉 성북구 마을복지 부문 사업현황 및 예산 .....	70
〈표 3-12〉 주민주도의 8개동 마을계획 수립 과정 .....	72
〈표 3-13〉 성북구 마을민주주의 2.0 사업 현황 및 예산 .....	74
〈표 3-14〉 의사소통 경로 .....	78
〈표 3-15〉 성북구 지역 사회혁신계획 사업과제 .....	81
〈표 3-16〉 성북구 마을시민교육센터 프로그램 운영 및 성과 .....	88
〈표 3-17〉 성북 마을미디어 사업 추진실적 .....	95
〈표 3-18〉 시민참여예산(시정협치형) 사업 선정과정 및 결과 .....	101
〈표 3-19〉 협치성북 지원 조례의 구성 및 내용 .....	104

# 표 목 차

〈표 3-20〉 성북구 협치 및 주민참여 관련 예산 계획 .....	105
〈표 3-21〉 성북구 사례의 성과와 한계 .....	106
〈표 3-22〉 홍성군 농촌지역개발 사업 추진체계 .....	112
〈표 3-23〉 청년정착지원시스템 구축을 위한 세부계획(2017년) .....	114
〈표 3-24〉 홍성통 참여 구성원 현황(2018 기준) .....	116
〈표 3-25〉 홍성통 분과위원회(2018 기준) .....	117
〈표 3-26〉 홍성통 2018년 논의주제 .....	124
〈표 3-27〉 홍성통 각 분과별 목표(2018년) .....	125
〈표 3-28〉 (사)홍성지역협력네트워크 2017 주요 사업 추진내용 .....	130
〈표 3-29〉 (사)홍성지역협력네트워크 2018년 사업 계획 .....	131
〈표 3-30〉 공무원 역량강화 교육이수 현황 .....	135
〈표 3-31〉 홍성군 마을만들기 지원조례 .....	144
〈표 3-32〉 2018년 주민참여예산 세부내역 .....	147
〈표 3-33〉 2018년 홍성군 성과계획서 실국별 예산상세내역 .....	150
〈표 3-34〉 2018년 홍성군 중점 추진과제 중 홍성통 의제사업 .....	153
〈표 3-35〉 홍성군 사례의 성과와 한계 .....	154
〈표 3-36〉 사례 비교 및 시사점: 거버넌스 구조 .....	158
〈표 3-37〉 사례 비교 및 시사점: 사회혁신적 전략 .....	161
〈표 3-38〉 사례 비교 및 시사점: 제도적·재정적 지원 .....	164
〈표 4-1〉 거버넌스 실태조사 개요 .....	168
〈표 4-2〉 거버넌스 운영 실태조사 참여자의 성 및 연령별 특성 .....	169
〈표 4-3〉 설문조사 응답자의 거버넌스 활동(소속, 거주기간) 특성 .....	170
〈표 4-4〉 지역사회 문제 해결 시 새로운 방식을 활용한 사례 .....	186
〈표 4-5〉 실제 정책 반영 사례 .....	204
〈표 4-6〉 거버넌스 구조 및 사회혁신적 전략 비교 .....	208
〈표 4-7〉 제도적 여건 및 거버넌스 성과 비교 .....	209
〈표 5-1〉 사회혁신 플랫폼으로서의 참여적 지역 거버넌스의 구성요소 및 특성 ..	218

〈표 5-2〉 지역특성을 반영한 참여적 지역 거버넌스 구성 및 운영전략 .....	224
〈표 5-3〉 민관협치 지원 조례의 구성 및 내용 .....	237

# 그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구흐름도 .....	9
〈그림 2-1〉 사회 ‘혁신’의 유형 .....	15
〈그림 2-2〉 ‘사회’혁신 개념의 유형 .....	16
〈그림 2-3〉 사회혁신의 층위 .....	24
〈그림 2-4〉 사회혁신의 핵심요소와 공통특성 .....	27
〈그림 2-5〉 사회혁신의 6단계 .....	30
〈그림 2-6〉 지역 사회 혁신의 역동성 .....	34
〈그림 2-7〉 거버넌스 측면에서의 사회혁신 분석 요인 .....	41
〈그림 2-8〉 연구의 초점 .....	43
〈그림 2-9〉 지역사회 혁신과 거버넌스의 관계 (연구 분석틀) .....	45
〈그림 3-1〉 성북구 지역사회혁신계획 수립과정 .....	57
〈그림 3-2〉 협치성북 추진체계 .....	58
〈그림 3-3〉 성북구 마을만들기 성장과정 .....	61
〈그림 3-4〉 성북구 마을공동체 및 사회적경제 추진체계 .....	64
〈그림 3-5〉 성북구 도시재생 비전 및 전략 .....	66
〈그림 3-6〉 성북구 도시재생정책 추진체계 .....	68
〈그림 3-7〉 성북구 마을복지 부문 비전 및 정책목표 .....	69
〈그림 3-8〉 마을민주주의2.0 비전 및 정책과제 .....	72
〈그림 3-9〉 성북구 마을복지 + 마을민주주의 정책 추진체계 .....	75
〈그림 3-10〉 협치성북 거버넌스 구조 .....	77
〈그림 3-11〉 협치성북 비전·목표·사업과제 .....	80
〈그림 3-12〉 협치성북 목표 및 비전에 대한 참여자 선호도 투표 결과 .....	82
〈그림 3-13〉 협치성북 공론회(총회) 및 모듈별 숙의과정 .....	83
〈그림 3-14〉 성북구 도시재생, 마을공동체, 사회적경제의 연계 .....	90
〈그림 3-15〉 마을계획 수립과정에 주민자치회 활동 연계 .....	91
〈그림 3-16〉 협치서울 추진방향 .....	98
〈그림 3-17〉 서울시 협치 추진체제도 .....	99

<그림 3-18> 홍성통 조직도(18년 3월 기준) .....	116
<그림 3-19> 재능통 활동으로 만들어진 지역 인재 캐리커처와 홍성통 로고 .....	118
<그림 3-20> 홍성통 참여주체 .....	119
<그림 3-21> 마을활력소에서 제공하는 홍동면 마을지도 .....	122
<그림 3-22> 사업추진 경과(민간) .....	127
<그림 3-23> 사업추진 경과(행정) .....	127
<그림 3-24> (사)홍성지역협력네트워크의 임원 구성 방식 및 조직체계 .....	128
<그림 3-25> 홍성군 마을만들기 지원센터 관계도 및 조직도 .....	130
<그림 3-26> 홍성군 마을만들기 참여 현황표 .....	132
<그림 3-27> 홍성통 월례회의 모습(2018년 8월) .....	139
<그림 3-28> 홍성군 고택다이닝 프로그램 .....	140
<그림 3-29> 충남마을만들기지원센터의 제도적·형식적 성격 .....	141
<그림 3-30> 충남마을만들기지원센터의 비전 및 목표 .....	143
<그림 3-31> 홍성군 마을만들기 지원 시스템 .....	145
<그림 3-32> 홍성군 2018년 군정방향 .....	152
<그림 4-1> 지역 내 거버넌스 조직이 적절히 마련되었는가에 대한 응답 비율 .....	172
<그림 4-2> 지역 내 거버넌스에서 공공과 민간의 관계에 대한 응답 비율 .....	173
<그림 4-3> 거버넌스 조직 및 운영의 목표에 대한 응답 비율 .....	174
<그림 4-4> 지역 거버넌스 참여주체의 다양성에 대한 응답 비율 .....	175
<그림 4-5> 현재 거버넌스 참여자들의 수는 충분한가에 대한 응답 비율 .....	176
<그림 4-6> 지역 거버넌스 내 주요 참여자들의 역량에 대한 응답 비율 .....	177
<그림 4-7> 거버넌스 운영 과정에서 충분한 정보 공유에 대한 응답 비율 .....	178
<그림 4-8> 거버넌스 참여자들 간 충분한 의사소통 여부에 대한 응답 비율 .....	179
<그림 4-9> 지역 거버넌스 참여자들 간 주요 의사소통 경로에 대한 응답 비율 .....	180
<그림 4-10> 참여자들 간 평등한 관계의 의사소통 여부에 대한 응답 비율 .....	181
<그림 4-11> 충분한 논의를 통한 투명한 의사결정 여부에 대한 응답 비율 .....	182
<그림 4-12> 지역 거버넌스 참여주체 간 적절한 역할분담 여부에 대한 응답 비율 .....	183

# 그림 목 차

〈그림 4-13〉 거버넌스의 의제 발굴 및 사회적 수요 충족 노력 여부에 대한 응답 비율 .. 184
〈그림 4-14〉 새로운 방식을 통한 문제 해결 노력에 관한 응답 비율 ..... 185
〈그림 4-15〉 지역 내 이루어지는 사업 및 정책의 연계성에 대한 응답 비율 ..... 187
〈그림 4-16〉 향후 연계 및 협력이 요구되는 사업 및 정책에 대한 응답 비율 ..... 188
〈그림 4-17〉 지역 거버넌스 참여의 개방성에 대한 응답 비율 ..... 189
〈그림 4-18〉 지역 거버넌스 운영 시 민간의 참여 정도에 대한 응답 비율 ..... 190
〈그림 4-19〉 지역 거버넌스의 지역 자산 발굴 및 개발 노력에 대한 응답 비율 ... 191
〈그림 4-20〉 지역 문제에 적극적으로 참여하는 주민·자치조직 활성화 여부에 대한 응답 비율 ... 192
〈그림 4-21〉 지역 정책 추진 시 다양한 주체의 참여를 위한 제도 마련 여부에 대한 응답비율 · 193
〈그림 4-22〉 지역 거버넌스 운영을 위한 충분한 재정지원 마련 여부에 대한 응답비율 · 194
〈그림 4-23〉 지역 거버넌스 운영을 위한 인력 및 조직 지원 여부에 대한 응답비율 ..... 195
〈그림 4-24〉 지역 거버넌스 운영을 위한 제도적 지원 마련 여부에 대한 응답비율 · 196
〈그림 4-25〉 지역 거버넌스 운영이 지역사회 문제해결에 도움 주는 정도에 대한 응답비율 · 197
〈그림 4-26〉 지역 거버넌스 운영이 어떤 점에서 도움이 되는가에 대한 응답 비율 ... 198
〈그림 4-27〉 지역 거버넌스 운영을 통한 민-관의 새로운 관계 형성 정도에 대한 응답 비율 · 199
〈그림 4-28〉 지역 거버넌스 운영을 통한 민-관의 신뢰도 향상 정도에 대한 응답 비율 · 200
〈그림 4-29〉 지역 거버넌스 참여를 통한 정보교류 및 학습 효과 정도에 대한 응답 비율 ... 201
〈그림 4-30〉 거버넌스에 참여를 통한 역량 향상 여부에 대한 응답 비율 ..... 202
〈그림 4-31〉 지역 거버넌스에서 도출된 의제와 정책 목표의 반영 여부 대한 응답 비율 · 203
〈그림 4-32〉 지역 거버넌스 운영과정에서 개선이 필요한 사항에 대한 응답 비율(중복 응답) · 205
〈그림 4-33〉 민간협력형 정책 추진 활성화 필요 요소에 대한 응답 비율(중복 응답) .... 206
〈그림 5-1〉 민관협치 예산제도 도입방안 ..... 240



# 제1장

## 서론

---

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법





## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구배경

2018년 초 문재인 정부는 ‘사회혁신’을 국정운영의 핵심 아젠다(agenda)로 설정하고 비서실 산하 사회혁신 수석을 신설하는 등 지역과 사회의 혁신적 활동을 수렴해 공동체발전과 국민통합을 도모한다는 계획을 발표하였다. 이에 행정안전부도 사회혁신 정책을 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 있다. 1960년대 이래로부터의 저항이 가속화됐던 시대상을 반영하여 국가, 회사, 학교, 가족 내에서의 하향식 구조에 대한 문제의식과 사회를 구성하는 근간이 무엇인가에 관한 질문과 연계하여 나타났으며, 주로 민주주의, 참여 민주주의, 교육 등의 의제와 관련되어 있었다. 이후 소득과 인종 등에 의한 공간분리와 교외화로 인한 도심부 쇠퇴분제, 사회적 소외 문제 등으로 야기되는 사회적 혼란을 해소하기 위한 방안으로 2000년대 중반 이후 ‘사회혁신’ 개념이 전 세계적으로 확산되었다.

특히 EU는 사회혁신을 미래 핵심전략으로 상정하고, 다양한 영역에서 폭발적으로 성장한 수많은 사회혁신 사례들을 축적하고 관련 네트워크를 구축하는 등 유럽 전역에 사회혁신을 촉진시키고자 노력하였다. EU는 2010년에 향후 유럽의 10년을 결정할 미래성장전략 방안으로 ‘유럽2020 전략’을 발표(EC 2010)하였다. ‘유럽 2020전략’은 ‘스마트, 지속가능, 포용적 성장전략’(A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth)이라는 세 가지 기조 아래 다섯 개의 핵심 목표를 상정했는데, 사회혁신은 그 중 하나인 ‘연구와 혁신’(Research and Innovation)이라는 목표에 포괄된다. 또한 사회혁신의 구체적

실행을 위해 ‘혁신 유니언’(Innovation Union)이라는 기치를 내걸고 ‘사회혁신유럽(SIE, Social Innovation Europe)’이 가동됐으며, 유럽 전역의 다양한 사회혁신 모델 구축과 연구를 위해 기금을 지원하고 있다.

사회혁신 개념에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 예를 들면, ‘혁신은 그 자체로 목적 혹은 어떤 문제들에 대한 정답이 아니라, 해결책이 보이지 않는 문제들을 다루는 방식’(Christiansen and Bunt 2012: 8)이라는 측면에서 새로운 방식에 초점을 맞추거나, ‘사회적 요구를 충족시키고 새로운 사회적 관계와 협력을 창출할 수 있는 새로운 아이디어의 개발 및 구현이며, 사람들의 삶의 질 향상을 목표로 목적과 수단이 모두 사회적 특성을 가진 혁신’(DG Regional and Urban Policy, 2013; 이원호, 2014:247 재인용)으로 정의하기도 한다. 사회혁신의 다양한 정의에 대해, Caulier-Grice(2012)는 ‘기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식’이며, 이 새로운 방식은 다양한 영역 간 교차, 구체적인 상황 반영, 사회적 가치 내제, 측정가능한 구체적 결과 도출, 사회적 관계 및 권력관계 변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄한다고 정리하고 있다(정미나, 2016:8 재인용).

한편 기존의 지역발전정책이 지역 경쟁력의 제고를 목표로 삼아왔다면, 이제 정책은 단순히 경제적 성과뿐만 아니라 지역 내 다양한 사회적·문화적·환경적 문제를 극복하는데 기여할 수 있어야 한다는 논의가 대두되고 있다. 대표적으로 2000년대 중반 이후 급속하게 확대된 지역단위 마을만들기에서부터 시작되어 최근 도시재생사업까지, 지역정책은 지역 주민의 삶의 질과 밀접히 관련된 생활단위에 초점을 맞추고, 주민참여에 기반한 상향식 지역발전 전략을 적극적으로 추진하고 있는 상황이다. 이는 지역정책의 공간적 단위가 전통적인 경제적 활동단위인 ‘경제’ 지역에서 시민의 삶과 맞닿은 생활권 단위로의 전환을 의미한다. 따라서 경제적 역량으로서 전통적인 지역경쟁력의 의미는 점차 사회적 역량을 포함하는 로컬단위 지역사회 역량의 의미로 변모하고 있으며, 이러한 지역사회 역량을 뒷받침하는 기제로서의 사회혁신의 역할에 대한 기대가 상승하고 있다(이원호, 2014: 248).

특히 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 때문이며, 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 증시된다(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 본 연구는 ‘지역 거버넌스’에 초점을 맞춘다. 지역 거버넌스는 지역단위 주요 행위의 주체로서 정부, 기업, 시민단체, 지역주민 간의 ‘관계성’에 중점을 두고, 사회 주요 요소 간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 문제를 해결해나가는 방식을 지칭하는데, 이는 사회혁신의 개념과 매우 밀접히 관련되어 있다. 지역 지자체들은 지역의 다양한 문제를 해결하기 위해 사회경제적 정책 및 사업을 추진하게 되는데, 이 추진과정에서 지역사회 내 주요 주체들의 적극적인 참여와 협력에 기반한 민관협력적 거버넌스를 구축하는 등 참여적·협력적 정책(사업) 추진을 모색하게 된다. 즉 사회혁신을 위해 지역단위에서 추진하는 다양한 사회경제적 정책(사업)들은 내용적 측면으로 이해가능하며, 이 과정에서 지역 거버넌스 구축을 기반으로 한다는 점에서 지역 거버넌스는 절차적 측면으로 이해할 수 있다. 본 연구가 주목하는 것은 그 거버넌스의 구조와 전략이 사회혁신을 촉진시킬 수 있는, 즉 사회혁신 친화적 형태로 작동이 되어야 한다는 것이다.

사회혁신과 지역 거버넌스의 관련성은 크게 두 가지 측면에서 정리될 수 있다. 첫째, 사회적으로 혁신적인 실천방식은 인적·물적 자원공급을 위한 새로운 메커니즘의 도입, 새로운 집단적 행위자들의 형성과 이들이 정책결정과정에서 미치는 영향 등을 통해 지역 거버넌스 작동방식 자체에 영향을 미친다. 둘째, 참여적 지역 거버넌스 구조와 작동방식은 사회 다양한 행위자들의 역량을 증진시켜 사회적으로 혁신적 실천을 발전시키는데 기여한다고 볼 수 있다. 즉 사회혁신은 지역단위 거버넌스의 구조와 작동방식에 영향을 미치며, 이러한 거버넌스 구조와 작동방식의 변화는 다시 사회적 혁신활동을 촉진시키는 역할을 한다. 따라서 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 지역 거버넌스 체계로의 전환 필요성은 매우 증대된다고 할 수 있다. 무엇보다 지역단위 참여적, 통합적 거버넌스 체계 구축은 지역문제

및 지역요구에 대한 협력적 해결과정을 통해 혁신적 해결방안을 모색한다는 점에서 지역 사회 혁신 플랫폼으로의 역할이 기대된다.

## 2. 연구목적

본 연구의 목적은 지역단위에서 운영되고 있는 거버넌스 현황 및 실태를 분석하고, 사회 혁신을 촉진시킬 수 있는 구조 및 전략을 모색해 보는데 있다. 지역문제 해결을 위해 다양한 사회경제적 정책(사업)이 중앙정부 혹은 지방정부 주도로 추진되고 있으며(예: 마을공동체 활성화사업, 사회적경제 활성화 사업 등), 이들 중 상당수는 지역주민의 참여에 기반한 지역 거버넌스 구축을 핵심 가치로 내세우고 있다. 이들 정책(사업)은 현재 중앙정부 및 각 지자체별로 서로 다른 지원체계에 기반하여 추진되고 있는데, 국토부의 주관으로 이루어지는 도시재생사업을 제외하면 지역공동체 활성화 및 사회적경제 활성화의 경우 여러 부처가 비슷한 사업을 각기 추진하고 있는 실정이다. 구체적으로 사회적경제활성화는 마을기업-행안부, 협동조합-기재부, 사회적기업-고용부 등에서 개별적으로 추진하고 있으며, 최근 사회적경제활성화 관련 법제정 및 기본계획 등은 기재부에서 추진 중이다. 마을공동체활성화의 경우에도 행정안전부, 문화체육부, 농림식품부 등의 다수 부처가 관련 사업을 개별적으로 추진하고 있으며, 시도에서도 자체 마을만들기 공모사업을 추진 중이다. 또한 각 지자체 단위에서는 각 부문별로 부처별 다양한 지원사업 및 시도 자체사업의 공모 신청 등을 지원하고, 지자체 내에서 부문별 민관거버넌스의 거점 및 조정자 역할을 담당할 중간지원센터를 시도 조례에 기반하여 설립하여 운영 중이다. 그러나 각 정책(사업)마다 서로 다른 추진체계와 중간지원조직을 운영하고 있고, 부문 간 연계협력이 이루어지지 않아 지역단위에서의 시너지 창출에 상당한 한계가 있다는 지적이 대두되어왔다.

따라서 본 연구는 이들 정책(사업)의 거버넌스 운영실태를 사회혁신의 관점에서 분석하고, 지역단위 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 거버넌스의 체계 구축 방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 서울시 성북구와 충청남도 홍성군의 사례를 대상으로, 지역단위에서 이루어지고 있는 인적/물적/제도적 자원의 활용 실태, 부문 간/사업간 연계 및 통합의 사례, 그리고 새로운 실천 방식 등의 사회혁신적 요소의 활용여부를 검토한다. 또한 거버넌스

주요 참여자들을 대상으로 설문조사를 실시하여, 참여자들의 시선에서 거버넌스 작동 실태 및 사회혁신적 요소의 활용, 즉 거버넌스의 사회혁신성을 평가한다. 이를 통해 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안을 모색하고, 참여적·혁신적 지역문제 해결 및 지역 사회 활력 제고에 기여하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구의 목적은 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안을 모색하는데 있다. 따라서 연구의 공간적 범위는 지방자치단체 단위의 지역사회로 설정한다. 그리고 내용적 측면에 있어서는 지자체 단위에서 이루어지고 있는 다양한 사회경제적 정책(사업)을 대상으로 하되, 정책(사업)을 위한 거버넌스 구축 현황 및 운영 실태에 초점을 맞춘다.

우선 사회혁신 및 지역 거버넌스 관련 이론적 논의를 검토하여 분석틀을 설정하고, 지역 단위 거버넌스 구축 및 운영 실태를 사회혁신의 관점에서 평가한다. 여기서 사회혁신의 관점이라 함은, 본 연구의 2장에서 논의될 사회혁신의 개념적 정의 및 주요 특성에 대한 선행연구 검토를 통해 도출한 사회혁신의 주요 요인을 의미한다. 이를 위해 본 연구는 서울시 성북구와 충청남도 홍성군을 사례지로 선정하였다. 두 사례 모두 지역단위 협력적 거버넌스의 운영이 타 지자체에 비해 매우 활발히 이루어지고 있으나, 그 구조와 작동 방식, 즉 전략이 사회혁신을 촉진시키는가에 대해서는 아직 평가가 이루어지지 않았다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다. 특히 지역 거버넌스에 적극적으로 참여하고 있는 참여자들의 시선에서 지역 거버넌스 운영을 평가해 봄으로써 유용한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

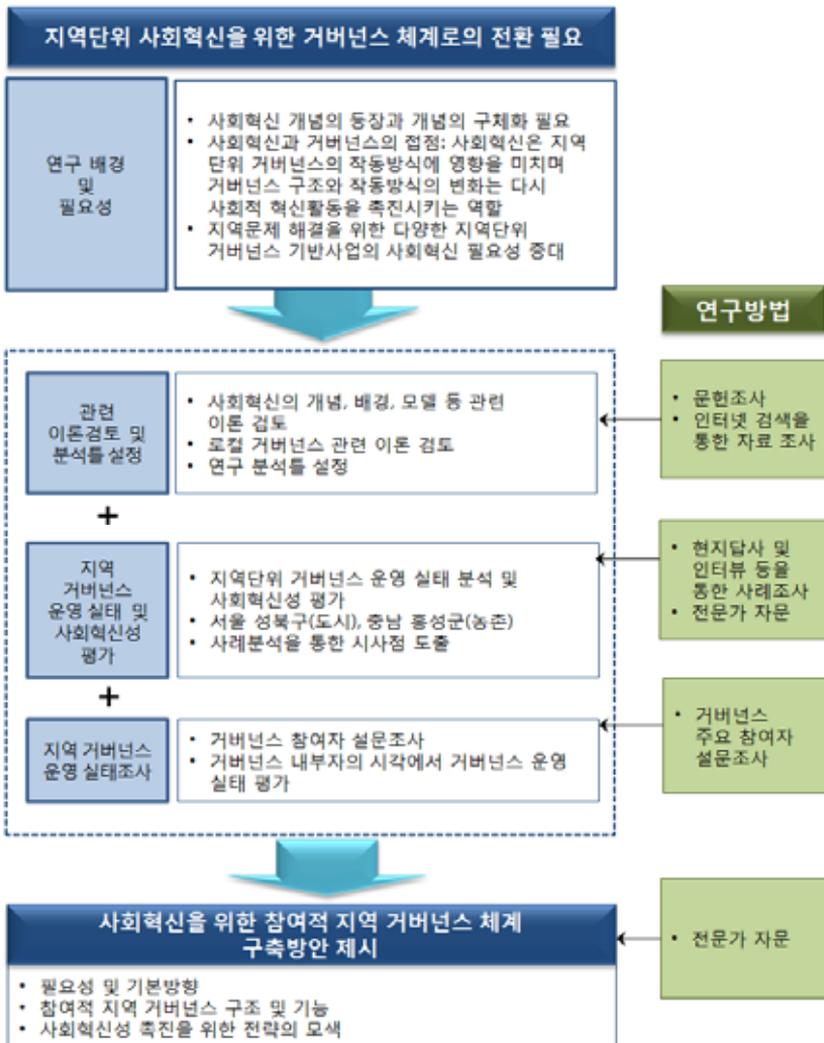
### 2. 연구방법

연구방법은 크게 문헌조사, 심층사례조사, 설문조사 및 주요 관계자 인터뷰 등으로 이루어진다. 우선 문헌조사를 통해 사회혁신 및 지역 거버넌스 관련 국내외 이론을 검토하고, 연구 분석틀을 설정한다.

심층사례조사는 서울시 성북구 충남 홍성군을 사례로 두 지역에서 추진되고 있는 주요 정책(사업) 추진현황과 거버넌스 운영 실태를 분석한다. 이는 현장 답사 및 주요 관계자 인터뷰, 그리고 거버넌스 참여자를 대상으로 한 설문조사를 통해 이루어진다. 특히 거버넌스 참여자 설문조사는 거버넌스의 주요 참여자의 경험에 기반하여, 지역 거버넌스 운영

실태를 사회혁신의 관점에서 평가하고 분석하는데 그 목적이 있다. 또한 연구의 전 과정에 전문가 자문회의를 수시로 개최하여, 지역단위 사회혁신을 위한 참여적 거버넌스 체계 구축 방안을 위한 의견을 수렴한다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도







## 제2장

# 사회혁신 및 지역 거버넌스 관련 논의

---

**제1절** 사회혁신 관련 이론적 논의

**제2절** 지역 거버넌스 관련 이론적 논의

**제3절** 사회혁신과 지역 거버넌스의 접점

**제4절** 연구의 초점 및 분석틀





## 제2장

# 사회혁신 및 지역 거버넌스 관련 논의

## 제1절 사회혁신 관련 이론적 논의

### 1. 사회혁신의 등장배경 및 개념

#### 가. 사회혁신의 등장배경

사회혁신이라는 용어가 본격적으로 등장하기 시작한 것은 1960년대부터라고 할 수 있는데, 주로 민주주의, 참여 민주주의, 교육 등의 의제와 관련되어 나타났다. 이는 1960년대 아래로부터의 저항이 가속화됐던 시대상을 반영하여 국가, 회사, 학교, 가족 내에서의 하향식 구조에 대한 문제의식과 사회를 구성하는 근간이 무엇인가에 관한 질문과 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이후 새롭게 등장하는 사회적 기업이나 기업의 사회적 공헌 및 사회적 책임, 오픈 이노베이션, 사회적인 기여 등을 포함하는 혁신활동을 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 추적하고 관련 네트워크를 구축하는 등 유럽 전역에 사회혁신을 촉진 시키고자 노력하게 된다. ‘유럽 2020전략’은 ‘스마트, 지속가능, 포용적 성장전략(A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth)’이라는 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 가치를 내걸고 ‘사회혁신유럽(SIE, Social Innovation Europe)’을 가동시켰으며, 유럽 전역의 다양한 사회혁신 모델 구축과 연구를 위해 기금을 지원하고 있다. 유럽의 사회혁신 사례들은 시민들이 문제해결 주체로서 효용감을 체험하

고 ‘역량’이 강화되며, ‘새로운 사회적 가치’가 창출되는 것이 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).

## 나. 사회혁신의 개념<sup>1)</sup>

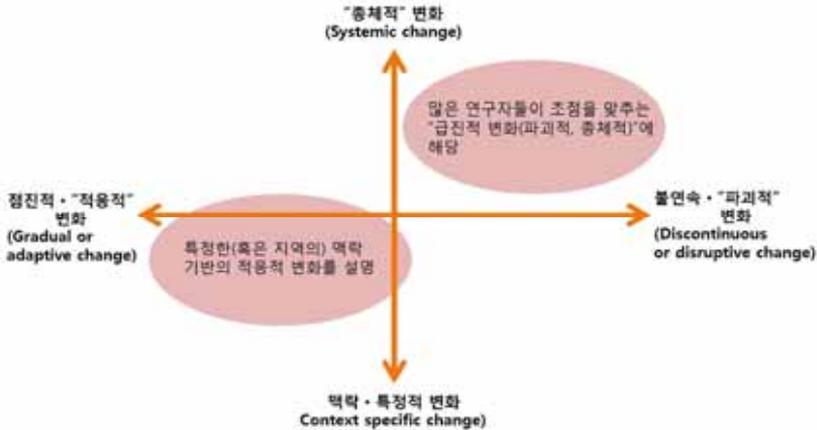
### 1) 사회혁신: ‘혁신’의 관점

사회혁신이 무엇인가에 대한 논의는 매우 포괄적이다. 이는 ‘사회’와 ‘혁신’이라는 포괄적 개념의 조합이 만들어낸 특성 때문으로도 볼 수 있다. 사회혁신에서 ‘혁신’에 초점을 맞추어 살펴본다면 크게 점진적 혁신과 급진적 혁신으로 구성되는 한 축과, 혁신의 영향이 미치는 범위의 차원인 시스템적 혁신(system innovation)과 맥락특수적 혁신(context-specific)이 한 축을 이루는 네 가지 모형을 설정할 수 있다(〈그림 2-1〉 참조). 첫 번째 점진적이고 특정 맥락의 사회혁신은 도시나 마을과 같이 국지적 배경에서 새로운 관계가 형성되고 일하는 방식이 변화하는 것을 의미한다. 이러한 변화는 특정 지역의 맥락에 맞게 점진적으로 일어나는 것이 특징이며, 이러한 혁신은 주로 도시나 지역문제 해결을 위한 다중의 행위자간의 협력적 노력으로 이어지는 경향이 있다(Center for Social Innovation, 2010; 정서화, 2017b). 한편 시스템의 변화를 이끄는 사회혁신은 불연속적이고 파괴적인 변화를 불러오는데, 이때 사회혁신은 사회적 구조 변화를 일으키는 거시적 사회혁신을 의미한다. 많은 학자들이 접근하는 사회혁신연구는 광의의 사회혁신을 뜻한다고 볼 수 있다.

---

1) 송석휘(2015), Caulier-Grice(2012), TEPSIE(2015), 정서화(2017a and b)의 내용을 바탕으로 정리하였음.

〈그림 2-1〉 사회 ‘혁신’의 유형



자료: Government of Canada(2010:2); 정서화(2017b:16) 재인용

## 2) 사회혁신: '사회'의 관점

반면 사회혁신의 개념을 '사회'에 초점을 두고 접근할 수 있는데, 이는 크게 경제 혁신(economic innovation)과 공동체 혁신(community innovation)으로 유형화 할 수 있다. 우선 경제혁신과 공동체혁신을 모두 아우르는 광의의 사회혁신은 새로운 아이디어 또는 어떤 사회 시스템의 루틴, 자원, 권한, 신념 등의 변화를 의미한다. 특히 광의의 사회혁신은 경제적 개념까지 함께 아우르면서 지역의 경제개발을 위한 수단으로 활용하는 것을 의미한다.

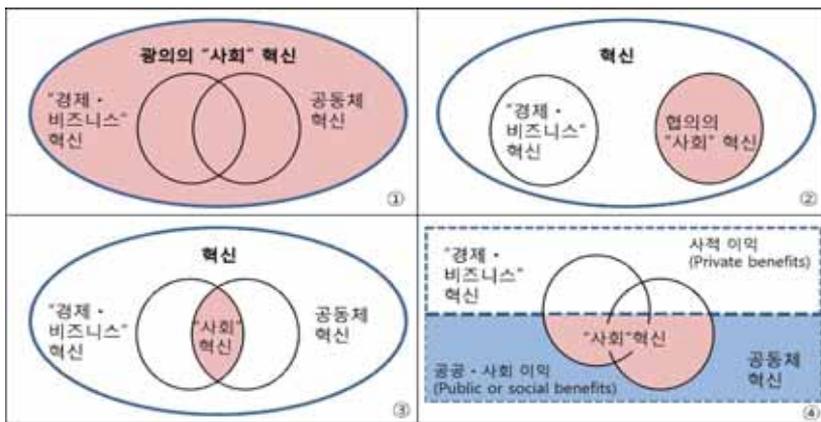
또한 경제혁신과 사회혁신을 구분지어 공동체 혁신을 주로 뜻하는 협의의 사회혁신도 존재하는데, 이는 주요 목적이 사회적 성과에 있는 사회적경제 조직 등을 통해 개발되고 확산되는 혁신을 사회혁신의 주요 범주로 설정한다. 따라서 이러한 접근은 공동체 중심의 비경제적 행위자에 초점을 맞추고, 이들의 동기와 비영리성 극대화에 관심을 둔다(Mulgan et al., 2007; Katarsis, 2009; 정서화, 2017b: 16).

경제혁신과 공동체혁신의 교집합을 사회혁신으로 칭하는 관점도 존재하는데, 이때 혁신은 다양한 사회 요소들의 협력을 통해 생산되는 결과물을 의미한다. 예를 들면, 새로운 요구에 대응하기 위해 기업과 정부가 파트너십을 맺고, 사회혁신활동을 촉진하는 일련의 사

업이 대표적이라 할 수 있다.

마지막으로 사회 기저에 사회혁신이 자리 잡고 있다는 관점도 존재하는데, 이때 사회혁신의 결과로 창출된 가치는 사회 전체에 영향을 미치는 공공성을 띠는 것이 특징이다. 예를 들면, 공공영역에서 경제 혁신을 위해 인프라를 설치하는 것을 생각할 수 있는데, 이때 사회 혁신은 특정 행위자의 행동 결과라기 보다는 전체적인 활동의 결과라는 보는 것이 특징이다(Christensen et al., 2006; Phill et al, 2008; 정서화, 2017b: 16).

〈그림 2-2〉 '사회' 혁신 개념의 유형



자료: Government of Canada(2010: 3; 정서화 2017b: 17 재인용)

### 3) 사회혁신의 다양한 개념 정의

사회혁신에 대한 관심의 증대는 사회혁신이 무엇인가에 대한 논의로 연결되었고, 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)<sup>2)</sup> 등으로 정의된다. Mulgan et al.(2007)은 사회혁신을 새로운 작동원리

2) Innovation is not an end or an answer to challenges in itself. Rather, it is a way of coping with problems with no evident solutions.

의 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 방법들의 개선까지를 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.

한편 광의의 개념에서 사회혁신을 사회의 근본적 변화를 가져오기 위한 지식확산이라는 투자개념으로 이해하는 학자들도 있다. Nicholls & Murdock(2012)은 사회혁신을 사회 관계 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 투자부분에 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, 제3섹터 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 권력관계변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄한다고 할 수 있다(Caulier-Grice 2012).

〈표 2-1〉 사회혁신의 개념 정의

학자/조직	개념정의
Young(2011)	사회혁신은 성공할 수 있도록 다른 사람들과의 협력을 촉진시키는 기술
Mulgan et al.(2007)	사회적 요구 충족의 목표에 의해 촉진되는 혁신적인 활동과 서비스로서, 이는 핵심가치가 사회적인 것에 있는 조직에 의해 발전되고 확산
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(2011)	사회혁신은 고용, 소비, 참여를 통해 개인과 공동체의 복지를 증진시키는 것을 의미하며, 따라서 그 목적은 개인과 공동체의 문제에 대한 해결책을 제시하는 것
Westley et al(2009)	사회시스템의 믿음 또는 기본적인 관행과 자원이나 권위의 흐름을 근본적으로 변화시키는 생산물이나 과정 또는 프로그램을 만드는 복잡한 과정
Hochgerner(2011)	사회혁신은 사회혁신에 영향을 받는 사회적 그룹에 의해 받아들여지고 활용되는 사회적 문제를 해결하기 위한 새로운 개념과 측정방식
SI DRIVE(2014)	사회혁신은 사회적 요구와 문제에 더욱 잘 대응하기 위한 목적을 지닌 특정 행위자 또는 행위자들의 집단(constellations)에 의해 추구되는 사회적 활동 영역에서 이루어지는 실천의 새로운 조합 또는 형상
The Stanford Social Innovation Review(2008)	사회혁신은 사회적 문제에 대한 더욱 효율적, 효과적, 지속가능, 공정한 새로운 해결책이며, 이 사적 개인이 아닌 사회 전체에 축적되는 새로운 가치
Salamon(2010)	사회혁신은 사회적 문제를 다루는 새롭고 다른 방식이며, 이는 더욱 효과적, 효율적, 지속가능, 공정한 자선적 임무(charitable mission)를 추구
Caulier-Grice(2012)	사회혁신은 기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식이며, 이는 다양한 영역 간 교차, 구체적인 상황 반영, 사회적 가치 내재, 측정 가능한 구체적 결과 도출, 사회적 관계 및 권력관계변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄
송석휘(2015)	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

#### 4) 사회혁신 용어의 활용

사회혁신의 개념은 다양한 학자들에 의한 개념정의에 의해서도 이해할 수 있지만, 사회혁신의 용어를 활용하는 부문을 살펴봄으로서도 이해할 수 있다. 특히 Caulier-Grice(2012)는 선행연구 검토를 통해 사회혁신의 용어가 크게 5가지 분야에서 활용된다고 정리하고 있다. 5가지 분야는 크게 ① 사회적 변환(societal transformation), ② 조직 관리의 한 모델(a model of organisational management), ③ 사회적 기업가정신(social entrepreneurship), ④ 새로운 생산물, 서비스, 프로그램의 개발(the development of new products, services and programmes), 그리고 ⑤ 거버넌스, 권능 강화, 역량 형성의 모델(a model of governance, empowerment and capacity building)로 구성된다.

첫 번째 사회 변화의 과정과 전사회적 측면의 변환을 묘사하기 위해 사회혁신을 활용하는 분야이다. 이들 연구는 사회 변환에 있어 시민사회의 역할에 초점을 맞추거나, 경제적 성장과 사회적 포용을 위한 전달체계에 있어 사회적 경제와 사회적 기업가들의 역할에 초점을 맞춘다. 또한 교육, 보건 또는 돌봄 등과 같은 사회적 영역에 초점을 두면서 이들의 혁신과 생산성 향상을 위한 기업의 역할에도 관심을 가진다. 즉 기업의 사회적 책임의 관점에서, 단순히 이익의 측면이 아니라 이들 기업과 ‘공유된 가치(shared value)’를 둘러싼 협력이 필요함을 강조한다.

두 번째 조직 관리의 한 모델로서 사회혁신을 강조하는 연구들이다. 기업 관리과 관련된 영역에서 사회혁신은 주로 조직의 효과성과 경쟁력을 증진시킬 수 있도록 인적, 조직적, 사회적 자원을 변화시키는 것과 같은 기업의 운영 전략의 관점에서 주로 활용된다. 따라서 조직의 재구조화, 노사 관계의 현대화, 인적 자원 관리의 향상 등을 포함한다.

세 번째는 사회적 기업가정신, 사회적기업 그리고 사회적·시민적 기업가들의 역할을 강조하기 위해 사회혁신 용어를 활용하는 분야이다. 이 분야의 연구들은 소셜벤처 창업에 있어서 개인, 즉 사회적 기업가의 역할, 사회적 기업의 태도와 자세, 이익의 재투자 등 사회적 목적에 초점을 둔 기업경영 등을 강조한다.

네 번째 영역은 사회혁신을 사회적 요구를 충족시키기 위한 새로운 생산물, 서비스, 프로그램 등의 실용적 개발과 이행을 지칭하기 위해 활용하는 연구들이다. 이들 연구는 공공 부문의 혁신, 사회적 기업 또는 시민사회 조직에 의한 공공서비스 공급 등을 다룬다.

마지막으로 사회혁신의 ‘과정’적 측면에 초점을 두면서 사회혁신의 과정에서의 거버넌스, 권능강화, 역량증진 등을 연구하는 분야이다. 따라서 이들 연구는 서로 다른 주체들 간의 관계형성을 살펴보면서, 특정 프로그램과 전략 등의 개발 및 추진과정에서 다양한 주체들에 의해 발전되는 기술(skills), 능력(competence), 자산(assets), 사회적 자본(social capital) 등을 강조한다.

〈표 2-2〉 사회혁신 용어의 활용

선행연구에서의 주요 주제(topics)	활용 예
사회변화와 전사회적 변환의 과정 (processes of social change and societal transformation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회 변화에 있어서의 시민사회의 역할</li> <li>• 사회적 경제와 사회적 기업가의 역할</li> <li>• 사회변화에 있어서의 기업의 역할</li> </ul>
기업 전략 및 조직관리 (business strategy and organisational management)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인적, 제도적, 사회적 자본</li> <li>• 조직적 효율성, 리더십, 경쟁력</li> <li>• 비영리조직의 지속가능성 및 효과성</li> </ul>
사회적 기업가정신 (social entrepreneurship)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소셜벤처(social ventures) 창업에 있어 개인의 역할</li> <li>• 사회적 기업과 관련된 태도(behaviors)와 자세(attitudes)</li> <li>• 이익의 재투자자와 관련된 사회적 목적에 초점을 둔 비즈니스</li> </ul>
새로운 생산물, 서비스, 프로그램 (new products, services and programmes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공 부문 혁신</li> <li>• 사회적 기업과 시민사회 조직에 의한 공공서비스 공급</li> </ul>
거버넌스와 역량 형성 (governance and capacity building)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프로그램이나 전략개발에 있어서의 행위자 및 그들의 스킬, 능력, 자산, 그리고 사회적 자본 간의 상호관계</li> </ul>

자료: Caulier-Grice(2012:8)

## 2. 사회혁신의 원천 및 층위<sup>3)</sup>

### 가. 사회혁신의 원천

사회혁신의 원천과 동학을 설명하고자 하는 연구의 흐름은 크게 행위자 관점과 구조적 관점으로 나누어 설명되기도 한다(정서화, 2017a; 895). 행위자 관점의 연구는 주로 개인이나 사회적기업의 아이디어, 기업이 정신을 통해 혁신을 추구하고, 이를 통해 새로운 가치를 창출하는 사례가 대다수이다. 사회적 기업가들은 사회적 가치 추구라는 동기와 창의적인 전략을 기반으로 사회문제를 새로운 방식으로 해결하면서 시장의 혁신을 불러온다는 것이다(Phills et al., 2008; Nichollas and Murdock, 2012; Pue et al., 2016; 정서화, 2017a 재인용). 이들 개인적인 차원의 혁신노력이 누적되면서 사회적 변화를 가져오는 원동력이 된다는 것이다. 이와 반대로 구조적 관점에서는 국가의 권한위임의 강화와 시민참여를 유도하는 제도나 시스템의 등장과 같은 구조적 변화가 사회혁신을 촉진시킨다는 연구이다. 따라서 이 유형의 연구들은 사회혁신을 통해 나타나는 조직이나 국가의 제도, 그리고 시스템 변화의 흐름에 대해 깊이있는 연구를 진행한다(Hamalainen and Heiskala, 2007; Bekkers et al., 2013; Lin and Chen, 2016; 정서화, 2017a 재인용)

개인 또는 사회적기업가 등에 의한 사회적 혁신 노력은 일상생활의 루틴을 변화시키는 등의 단발적 혁신활동의 축적으로 이어지고, 장기적 관점에서 이러한 혁신활동의 축적은 사회변화를 가져오는 원동력으로 작용할 수 있다. 이는 곧 사회혁신의 확산으로 이해할 수 있는데, 이때 혁신의 행위자가 공공영역일 경우 안정적이고 지속가능한 방식으로 제도 변화가 일어나는 것이고, 혁신의 행위자가 개인일 경우 사회혁신은 대중의 담론과 실천을 알리는 것을 통해 공공영역으로 확산될 것이다. 결국 행위자 중심의 사회혁신과 구조적인 사회혁신은 맞물려 있는 것으로 이해할 수 있으며, 이들의 시너지를 통해 사회혁신이 이루어진다고 할 수 있다.

---

3) 정서화(2017a)를 바탕으로 정리

〈표 2-3〉 사회혁신의 원천에 따른 특성

혁신의 원천	사회혁신의 특성
행위자 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주로 개인이나 사회적기업의 아이디어, 기업가 정신을 통해 혁신을 추구하고, 이를 통해 새로운 가치를 창출</li> <li>• 사회적 기업가들은 사회적 가치 추구라는 동기와 창의적인 전략을 기반으로 사회문제를 새로운 방식으로 해결하면서 시장의 혁신을 가져오며, 이들이 누적되면서 사회혁신을 촉진</li> <li>• 개인적 혁신활동의 축적은 사회변화를 가져오는 원동력으로 작용 → 사회혁신의 확산으로 이해</li> </ul>
구조적 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 권한위임의 강화와 시민참여를 유도하는 제도나 시스템의 등장과 같은 구조적 변화가 사회혁신을 촉진</li> <li>• 사회혁신을 통해 나타나는 조직이나 국가의 제도, 그리고 시스템 변화의 흐름</li> </ul>

나. 사회혁신의 층위

사회혁신이 사회문제를 해결하는 혁신적인 방법이라는 포괄적 개념정의는 다시 사회혁신이 이루어지는 층위개념으로 더 구체화 될 수 있다. 사회혁신이 이루어지는 층위는 크게 3가지 관점에서 정리가 가능한데(정서화, 2017a), 국가차원의 거시수준, 시민의 역량강화 및 삶의 질 강화에 초점을 맞춘 중범위 수준, 그리고 주로 기업 중심의 혁신창출을 의미하는 미시수준이 그것이다.

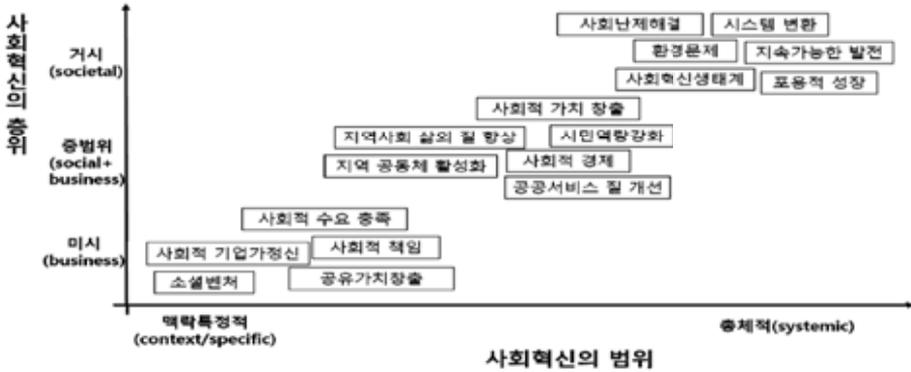
우선 국가차원의 거시수준은 주로 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 네덜란드 등에서 이루어지는 데, 이들은 ‘사회구조적 도전(societal challenge)’ 이라는 개념을 사용하여 사회혁신정책을 주도하고 있다. 이러한 사회혁신정책은 보건, 의료, 교통, ICT 분야의 지속적인 발전을 위한 근본적 문제 해결 노력을 의미하며, 이를 위해 기반구축, 규제 개혁, 공공개혁, 인센티브 제공 등의 구조적 변화를 추구하고 있다(Rotmans, 2005; Hamalainen and Heiskala, 2007; BEPA, 2010; Bekker et al., 2013; Lehtola and Stahle, 2014; Lin and Chen, 2016; 정서화, 2017:901 재인용). 특히 TRANSIT, LIPS와 같은 연구 집단은 시민참여를 통한 사회혁신, 공공혁신, 지속가능한 시스템 변환 논의를 연계하고 있다. 즉 거시수준의 사회혁신은 사회적 난제 해결을 통해 지속가능한 사회로 시스템적 변화를 이루는 것을 의미하며, 주로 국가 및 글로벌 차원의 연구가 주를 이룬다. 여기서 거시

수준의 사회혁신 연구는 개별적 사회혁신보다는 사회혁신을 구조적 관점에서 바라보며 환경, 보건, 노동, 복지, 정치행정 등 다양한 체제를 통합적으로 고려하는 사회혁신체제적 관점으로 접근한다.

두 번째 중범위 수준의 사회혁신 연구는 시민의 권한위임을 강조하며, 사회문제 해결을 위한 새로운 관계의 형성 및 협력을 강조한다. 대표적으로 Nesta, Young Innovation, 캐나다 혁신센터, 덴마크 혁신센터 등 유럽 여러 사회혁신 연구집단들은 아이디어의 실현을 위한 관련 행위자와 인프라 등 사회혁신 생태계관점에서 연구를 진행하며, 이를 통해 정책적 지원방향을 모색하고 있다(Mulgan et al., 2007; Young Foundation, 2010; TEPSIE, 2014; 정서화, 2017a: 901 재인용). 이와 함께 사회적 경제와 지역공동체 활성화를 위한 연구도 중범위 수준에 포함될 수 있는데, 이들은 사회적 경제 영역 활성화에 따른 복지 서비스 혁신과 사회적기업가 정신이 시장에 미치는 영향 등을 연구한다(Westley and Antadze, 2010; Franzet al., 2012; Nicholls and Murdock, 2012; Defourny and Nyssens, 2013; 정서화, 2017a: 902 재인용). 따라서 중범위 수준의 사회혁신은 사회 목표를 위해 작동하는 새로운 아이디어를 기반으로 사회적 가치를 추구하는 활동을 의미하며, 개인뿐만 아니라 지역공동체의 삶의 질을 증진시키는 새로운 서비스 전달방식을 논의하는 것이 특징이다.

마지막으로 미시적 접근의 연구는 주로 미국의 하버드, 스탠포드, 그리고 캐나다의 토론토대학 등 자유주의 시장경제 중심의 학계에서 주로 이루어진다고 할 수 있는데, 이들은 기업을 중심으로 사회문제를 해결하기 위한 노력을 사회혁신으로 정의하고, 그에 따른 새로운 아이디어와 산출물, 서비스를 강조한다는 것이 특징이다(Christensen et al., 2006; Phills et al., 2008; Salamon et al., 2010; Porter and Kramer, 2011; Pue et al., 2016; 정서화, 2017a: 902 재인용). 즉 미시수준의 사회혁신은 주로 기업활동을 통해 사회혁신을 해결하려는 ‘비즈니스 혁신’으로 이해할 수 있다.

〈그림 2-3〉 사회혁신의 층위



자료: 정서화(2017a:903)

### 3. 사회혁신의 유형 및 구성요소

#### 가. 사회혁신의 유형

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 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 도입하였고, 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 있는데, 이러한 새로운 규정을 사회혁신의 한 유형으로 구분할 수 있다는 것이다.

〈표 2-4〉 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 시민 공무원(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)

### 나. 사회혁신의 구성요소

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 아이디어가 아니라 아이디어가 실제로 작동하는 것에 있으며, 이는 아이디어가 작동하지 않으면 혁신은 불가능하기 때문에 아이디어에서 실행으로 이어지는 것이 중요함을 강조한다. 수혜자들은 사회혁신 발전 또는 그 거버넌스에 직접 참여할 수 있어야 하는데, 이는 직접 참여일 수도 있고 또는 각 개인의 이해와 요구에 대한 이해가 풍부한 중간전달자 또는 대표자들의 참여로도 가능하다. 이러한 참여는 사회혁신이 합리적 목표를 설정하고, 타겟 그룹 자신의 문제해결과정에 직접 참여하는 것을 지원한다. 또한 이러한 참여과정은 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 자원과의 접근성을 증진시킴으로서 사회적 관계를 변화시키는 것을 목표로 한다. 즉 사회 혁신은 특정 타겟 그룹의 역량을 강화하고, 권한과 자원과의 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 측정가능해야 할 필요가 있기 때문이다(Caulier-Grice 2012).

이와 같이 사회혁신의 구성요인을 탐색하는 선행연구 검토에 의하면 사회혁신을 구성하는 다양한 요소들은 핵심요소와 공통요인으로 정리될 수 있다(Caulier-Grice, 2012). 사회혁신의 핵심요소는 새로움(novelty), 효과성(Effectiveness), 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 공통특성으로는 부문 간 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.

〈그림 2-4〉 사회혁신의 핵심요소와 공통특성



자료: Caulier-Grice(2012:18)의 논의를 바탕으로 구성

〈표 2-5〉 사회혁신의 핵심요소와 공통 특성

구분	요소	의미
핵심요소 (Core Elements)	새로움	사회혁신은 분야, 부문, 지역, 시장 및 사용자들에 대해 새롭거나 새로운 방법을 적용하는 것
	아이디어에서 실천	사회혁신은 창조(아이디어 개발)와 혁신(아이디어 적용/실행)과 차별화하는 것
	사회적 수요 충족	사회혁신은 사회적으로 느끼고 있는 사회적 수요를 충족시키기 위해 고안된 것
	효과성	사회혁신은 기존의 해결책보다 효과적인 것으로 결과 관점에서 구체적 개선을 가져오는 것

구분	요소	의미
	사회의 실천역량 증진	사회혁신은 새로운 역할이나 관계를 만들어내고 개발된 자산이나 역량을 좀 더 나은 방법으로 사용함으로써 수혜자들에게 자율성을 부여하는 것
공통 특성 (Common Features)	부문 간 교차 (Cross-sectoral)	사회혁신은 서로 다른 부문(sector)간 상호교류가 일어나고 활동가들이 영역을 가로질러 관여
	새로운 역할과 관계의 형성	사회혁신은 사용자들을 위해, 사용자들에게 전달되기보다는 사용자들과 함께 사용자들에 의해 만들어지는 것
	개방적·협력적	사회혁신은 집단적인 프로젝트에 대해 정형화 된 시장구조나 메커니즘 없이 많은 사람들이 독립적으로 일하는 생산과정
	생산/소비 연계 및 공동생산	생산자와 소비자의 경계 모호
	풀뿌리 운동 및 상향적	혁신과 새로운 시도가 주변부로 확산되고 네트워크에 의해 연결되는 분배시스템
	상호부조	개인과 집단의 좀 더 나은 삶은 오직 상호의존에 의해서만 구현가능
	자산과 자원의 보드나은 이용	잠재되어져 있는 자산을 인지하고, 발굴하고 조화롭게 활용
	역량과 자산 개발	수혜자들로 하여금 장기적으로 요구되는 수요를 충족시킬 수 있도록 만드는 참여적 접근방법

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

#### 4. 사회혁신의 단계

TEPSIE는 사회혁신이 이루어지는 과정을 6단계로 설명하는데, 이 6단계는 순차적으로 진행되는 것이 아니라 상호간 피드백을 통해 순환하는 관계라는 것이 특징이다. 첫 번째는 프롬프트(prompts)로서, 사회혁신 의제가 사회적 요구에 부합하기 위해서는 실제 당사자들을 통해 구체적인 필요를 파악하는 과정이 필요하며, 사회적 필요를 규정하는 단계가 바로 프롬프트이다. 특히 사회혁신에서 시민참여는 의견을 제시하는 시민이 아니라 문제 해결과정에 주체로서 참여하는 시민이기 때문에 권력관계의 변화를 내포하고 있다. 두 번째는 프로포절(proposals), 즉 아이디어를 제시하는 단계이다. 프롬프트 단계에서 설정된

구체적인 필요에 대해 실제 실행될 수 있는 아이디어를 도출하는 단계로서 아이디어를 실행시킬 수 있는 관련 이해관계자(stakeholder)를 조직하는 것이 핵심이다. 이 과정에서 다른 사례 또는 연구물을 참조하거나, 다양한 행위자들의 참여 또는 다양한 참여자를 촉진하기 위한 프로그램 등을 운영할 수 있다. 특히 이 과정에서는 정부 외의 다양한 행위자들을 주요 주체로 조직화하는 것이 중요하며, 과학기술, 디자인, 정책전문가, 기업 등을 해결책 중심으로 엮어내는 것이 바로 사회혁신 활동가의 주요 역할이라고 설명한다.

세 번째는 프로토타이핑(prototyping), 즉 실험단계이다. 이는 현실에서 아이디어가 실현가능한지를 실험해보는 단계로서, 실험의 성격에 따라 기술을 활용하거나, 실제 상황에 적용해보는 파일럿 프로그램 등을 실행해 볼 수 있다. 네 번째는 지속(sustaining) 과정으로서, 앞서 프로토타입의 실험이 지속가능할 수 있는 조건을 만들어 내는 과정을 의미한다. 프로토타이핑 과정을 통해 한 가지 안이 실질적인 대안으로 작동 가능한 것이 확인될 경우, 안정적 재정구조나 조직 기반 구축 등의 지속가능한 조건을 만드는 것이 중요하다.

다섯 번째는 확대와 확산(scaling and diffusion) 단계로서, 이를 통해 사회혁신이 성장하는 과정을 의미한다. 프로토타입이 작동가능하고 지속할 수 있는 구조가 확립되면, 유사 사례에 적용하는 방식으로 확산가능하다. 또한 사회혁신이 확산되는 과정에서 초기 가치가 훼손될 수도 있는데, 다양한 개입을 통해 이를 해결하려는 노력을 기울이는 것 역시 사회혁신이 해야 할 몫(Manzini 2016)이라고 강조한다. 마지막 단계는 구조적 변화(systemic change) 단계로서, 사회혁신이 구조적 변화를 촉발하는 것을 의미한다. 모든 제도변화는 그 사회의 규범이나 가치, 기존 제도를 둘러싼 이해관계집단 등과 상호작용하는 '경로의존성'에 영향을 받기 때문에 원론적으로 모든 변화는 점진적이다. 그러나 사회혁신에서 강조하는 구조 변화는 사회혁신이 실제로 사회적 필요를 충족시키는 결과를 내놓는다는 것에서 출발하며, 이것이 시민들의 행동양식을 변화시키고, 스스로의 역량강화와 새로운 네트워크를 결합시킴으로서 문제해결의 주체로 성장할 수 있다는 점에서 장기적 구조변화의 잠재력을 내포하고 있음을 강조한다(이소영·김상민, 2017).

〈그림 2-5〉 사회혁신의 6단계



## 5. 지역단위 사회혁신의 모델

### 가. 사회과학 분야에서의 사회혁신 논의

Moulaert (2009:14-15)는 사회과학 분야에서의 사회혁신 논의가 크게 4가지 - 경영과학(management science), 예술 및 창의성(art and creativity), 정치 및 공공행정(political science and public administration), 지역개발(territorial development) - 영역에서 이루어지고 있다고 구분한다. 첫 번째는 경영과학(management science) 영역에서 이루어지는 사회혁신 논의로, 예를 들면 경제 조직들의 기능을 촉진 또는 변화하기 위해 사회적 자본의 증진 기회를 강조하는 연구(Lee, 2006)가 대표적이다. 경영과학 영역에서의 사회적 자본에 대한 관심은 강한 윤리적 규범(예, 공정한 기업 활동, 노동자의 권리

보장) 등 폭넓은 경제적 아젠다의 통합을 촉진하는 인적 개발의 중요성을 경제적 측면에서 재해석하는데 초점을 맞춘다. 다른 예로는 기업 내 의사결정과정에 다양한 조직 구성원의 참여 보장, 마이크로크레딧 공동체(micro-credit communities), 사회적 경제 네트워크, 지속가능한 기업가정신 등을 통해 사회혁신을 실현하고자 하는 계획을 제시하거나 분석 방법을 제시하는 연구들이다.

두 번째 영역은 예술 및 창의성(art and creativity)과 관련된 것으로서, 창의성에 있어 사회 혁신의 역할이나 사회 변화를 위한 도구로서의 예술적 창의성 등을 강조하는 연구들이다. 세 번째 영역은 정치 및 공공행정(political science and public administration)으로서, 계층적·관료적 의사결정 시스템에 대한 비판적 시각에 기반하여 정치행정의 시스템을 변환하는데 관심을 두는 연구를 들 수 있다. 따라서 이 영역에 관련된 연구는 크게는 지역으로의 분권화 논의, 공공행정의 투명성 및 책임성 강화, 수평적 의사소통 촉진을 통한 행정 시스템의 민주화, 이용자의 다양성을 위한 유연적 접근 및 절차의 감소, 관료제 내에서 의사결정 단위 또는 단계(bureaucratic layers)의 축소 등에 초점을 맞춘다. 이는 곧 사용자와 다른 이해관계자에게 더 큰 통제력과 영향을 주는 방향으로의 시스템 디자인을 의미하며, 단순히 데이터의 집적이 중요한 것이 아니라 창조적 혁신을 위한 절차의 간소화 및 시간의 절약을 강조한다는 점에서 특징적이다.

네 번째 영역은 지역개발(territorial development)에서의 사회혁신으로, 지역의 물리적 공간단위에서 이루어지는 사회혁신 분석과 실천 사례들에 대한 연구를 포함한다. 지역 개발에서의 사회혁신 논의는 기존의 유럽 도시들이 지역 개발 정책 추진과정에서 발생했던 문제들(다양한 섹터 간 기술과 경험의 확산, 공간 단위 간 통합의 결여, 그리고 지역 사회 내에서 배제되어온 그룹의 사회적 요구에 대한 묵살)에 대한 반성에서 시작한다. 따라서 사회-정치적 역량의 역할, 시민의 기본적 요구 충족을 위한 필요한 자원への 접근, 정치적 의사결정에의 참여 등을 강조하면서, 무엇보다 시민의 요구 충족을 위한 거버넌스의 사회적 관계의 혁신(innovation in the social relationships of governance)을 중시하는 것이 특징이다.

## 나. 지역단위 사회혁신의 모델

지역 단위에서 사회혁신의 역동성을 분석하기 위해 Gonzales, Moulaert and Martinelli(2010)는 지역혁신의 대안적 모델(Alternative Model of Local Innovation, AMOLIN)을 제시한다. 이들은 지역단위에서의 사회혁신에 초점을 맞추고, 특히 근린(neighborhoods) 또는 지역 공동체(local communities) 단위에서 사회혁신을 분석하기 위한 이론적 모델을 구성하고 있다. 이들이 지역 공간단위에 초점을 맞추고 있는 이유는 지역 마을 또는 공동체 단위가 사회적 정치적 활동을 포괄하는 변화를 조정하고 구조화(organise)할 수 있는 유형(tangible), 더 나은(better), 또는 더 공정한(more just) 단위라고 판단하였기 때문이며, 변화를 추구하는 공동체는 물리적 영역(territorial)에 기반하고 있기 때문이다.

AMOLIN의 가장 바깥영역은 시간과 공간(time and space)의 두 축으로 이루어져 있다. 우선 시간은 특정 공간단위에서 이루어지는 경로의존성(path-dependency)을 의미한다. 특정 공간단위의 경로의존성은 기회이거나 또는 위협요소로 작용할 수 있는데, 변화에 대한 기회가 없는 경로고착, 또는 사회적·제도적 혁신의 지속을 촉진하는 경로포장, 그리고 과거의 변화 흐름을 파괴하는 경로파괴로 나눌 수 있다. 또한 경로의존성은 구조적 경로의존성(structural path-dependency)과 제도적 경로의존성(institutional path-dependency)으로 나눌 수 있다. 구조적 경로의존성(structural path-dependency)의 예로는 순수 자본주의 환경(raw capitalist environment)에서 시작한 지역공동체 개발 정책이 복지국가나 혼합경제체제에서 부딪힐 수 있는 다양한 한계 및 도전과제를 들 수 있다. 반면 제도적 경로의존성의 예로는 지역개발에 있어 민간-공공의 협력의 경험과 전통이 강한 지역은 국가나 시장부문이 지배하는 타 지역에 비해 협력적 거버넌스 기반에서 새로운 제도 형성이나 사회혁신이 이루어지기 쉬운 조건을 가지고 있다고 이해할 수 있다. 즉 사회혁신은 그 지역의 제도, 문화, 역사에 영향을 받으며, 이러한 제도적 여건은 사회혁신을 촉진하거나 또는 저해할 수 있다.

사회적 배제는 특정 공간단위에서 사회혁신을 위한 정책을 추동하는 시작점이자 주요 배경요인으로 작용한다. 사회적 배제는 다양한 부분에서 이루어질 수 있는데 물질적(빈곤, 주거부족), 사회적(교육 및 의료보건의 접근성의 제한), 정치적(시민권의 부재, 의사결정

접근성 부재), 그리고 존재적(자기표현, self-expression) 또는 창조적 행위에 대한 제한) 박탈을 포함한다.

이러한 사회적 배제의 역동성(social exclusion dynamics) 문제를 해결하기 위해 사회적, 제도적, 재정적 자원을 동원하게 되는데, 이러한 자원의 동원 자체가 곧 사회적으로 혁신적인 영향력이나 결과물을 가져오는 것은 아니다. 현실에서는 사회적 포용을 위한 사회운동과 현상유지를 지지하는 그룹 사이에 강한 적대감이 존재한다. 예를 든다면, 지역 정치가 또는 지역의회의원 등과 연대한 지역 운동의 경우에도 상위단계의 공적 또는 사적 당국으로부터 발생하는 사회적 배제의 메커니즘에 대항하게 될 수도 있다. 따라서 이들의 정의에 따르면 사회혁신은 기존의 사회 배제적 제도를 극복하기 위해 그동안 소외되었던 그룹을 위한 새로운 기회를 만들어내고, 참여적·민주적 거버넌스 시스템을 위해 사회적 역학관계를 변화시킬수 있도록 사회적·제도적 자원을 성공적으로 활용하고, 이를 통해 기존에 박탈되었던 시민의 요구를 충족시키고 시민의 권능을 강화할 때 촉진된다.

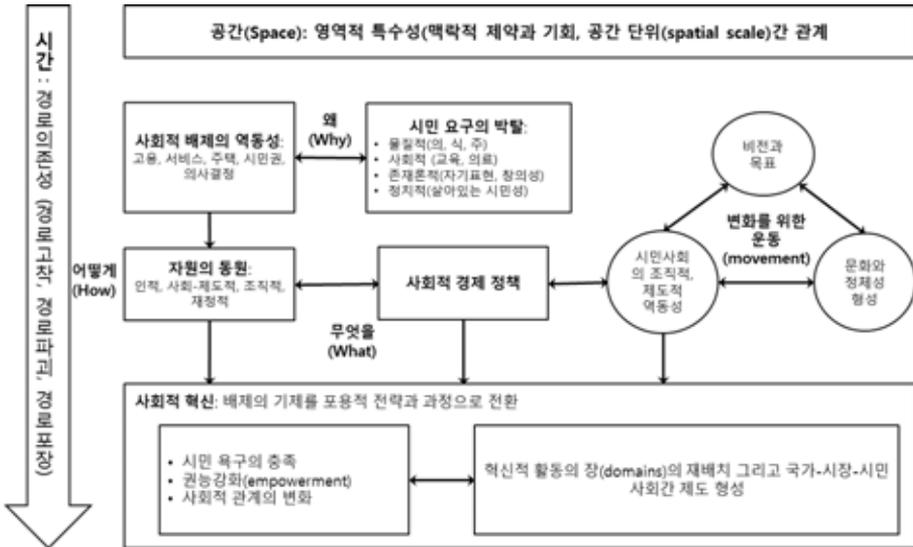
이렇게 촉진된 사회 혁신의 세 가지 결과물은 시민 요구의 충족, 권능강화(empowerment), 그리고 사회적 관계의 변화로 개념화할 수 있다. 사회혁신은 지역 사회에 존재하는 다양한 행위자들의 동원, 정부와 시민사회 간 제도적 역동성, 그리고 사회적 경제 시책이 함께 맞물려 작동할 때 발생하는 것이다. 여기서 사회적 경제는 현재 존재하는 자본주의 시장을 보완하는 것으로서, 민주적 협동과 호혜의 원칙에 근거한 경제적 기능을 조정하고, 생산품의 분배와 재분배에 있어 높은 수준의 형평성을 발생시키며, 지속가능한 방식으로 기본적 시민 요구를 충족시키는 것으로 정의할 수 있다(Moulaert and Nussbaumer, 2005). AMOLIN 모델에서 사회적 경제 개념은 '사회적 시장 경제(social market economy)'를 의미하는데, 여기서 시장은 기본적인 요구를 충족시키는 사회적 기능으로서, 부가가치 사슬에서 모든 생산 요소에의 공정한 보상과 사회적·생태적 질(quality)을 반영하는 상품의 사용가치 형성을 포괄한다. 따라서 기본적 필요의 충족, 사회적 경제, 그리고 정부-시민사회간 조직적·제도적 역동성의 변증법은 사회혁신을 설명하는데 아주 필수적인 요소이다.

한편 '무엇이 이루어져야 하는가(what's to be done)'와 같은 집합적 비전과 목적을 정교화 할 수 있는 역량은 집합적 정체성, 문화적 변화, 그리고 새로운 역량(capability)의

형성에서 가장 본질적인 요소이다. 어떤 형태든 또는 어떤 공간적 단위에서든 변화를 위한 사회운동은 사회혁신의 역동성에 있어 가장 핵심적 역할을 담당하며, 무엇보다 중요한 것은 사회변화를 위한 운동의 ‘권능강화적’ 특성(empowering character)이다. 가장 성공적인 사회적 혁신 정책은 지역 주민의 목소리를 정책과정에 반영될 수 있게 할 뿐 아니라 공공 서비스 공급 체계, 의사결정 과정, 또는 노동 시장에 있어 적극적인 포용을 추구하고 이루게 한다.

사회혁신은 궁극적으로 다양한 사회적 그룹, 서로 다른 층위의 정부, 시민사회, 시장부문 간 사회적 권력 관계의 지속적인 변화를 결정하며, 이들 부문 간 관계의 장을 재배치(re-ordering of domains between civil society, state and market sectors)한다. 여기에 특정 물리적 공간단위에서 사회적·제도적으로 형성된 영토적 특수성(territorial specificity)은 지역사회 혁신에 영향을 미치게 된다. 즉 기존의 지역 조직, 지역 리더, 경제적 결속의 전통, 공공-민간의 파트너십의 경험 등 모든 지역의 고유한 특성은 지역 사회 혁신 과정과 결과에 영향을 미친다.

〈그림 2-6〉 지역 사회 혁신의 역동성



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

즉 이상의 논의를 통해 지역단위 사회혁신은 인적·사회제도적·조직적·재정적 자원을 포괄하여 지역단위에서 활용가능한 자원의 동원, 변화 즉 사회혁신을 위한 사회적 운동, 그리고 사회적경제 정책의 맞물림 속에서 이루어지는 것으로 이해할 수 있다. 여기서 변화를 위한 사회적 운동은 분명한 비전과 목표, 시민사회의 조직적·제도적 역동성 그리고 지역의 고유한 문화와 정체성 간 상호작용 속에서 발전하는 것으로 정의하고 있다. 이를 통해 발생하는 사회적 혁신은 기존 배제의 기제를 포용적 전략과 과정으로 전환되는 것으로 정의되며, 이는 시민 욕구의 충족, 권능강화, 사회적 관계의 변화를 포괄한다.

## 제2절 지역 거버넌스 관련 이론적 논의

### 1. 거버넌스 개념의 등장과 변화<sup>4)</sup>

80년대 이후 각국에서 공공부문에 대한 개혁이 대대적으로 이루어지면서 정부와 시장, 국가와 시민사회, 중앙정부와 지방정부 등 통치구조를 둘러싼 환경의 변화를 가져왔다. 기존의 관료제로 일컬어지는 정부중심적 정책결정 및 집행에서 벗어난 통치과정 및 통치조건 변화가 발생하기 시작했으며, 이를 반영하여 새로이 등장한 개념인 거버넌스는 국가, 시민사회, 시장 사이의 구분이 모호해지는 경제사회구조의 변화를 토대로 발전되어 왔다고 볼 수 있다(Rhodes, 1997, 박세훈 외, 2009). 그 후 거버넌스는 행정학뿐만 아니라 사회학, 도시계획을 포함하는 사회과학 전반에 걸쳐 급격하게 논의가 증대되었다.

그러나 거버넌스가 무엇인가에 대한 개념 정의에 합의가 이루어진 것은 아니다. 다만 학자들에 따라 거버넌스를 “시장과 정부라는 이분법적 사고방식에서 탈피한 시장, 사회, 시민사회 등 상호의존적 행위주체들 간의 수평적, 협력적 조직”(Jessop, 2000), “자기조직적, 상호구성적 네트워크”(Rhodes, 1997), “정부의 직접 개입을 지양하고 사회적 하위 체계간의 의사소통을 중시하는 분권화되고 다중심화된 네트워크”(안병영, 2000) 등으로 정의한다. 또는 거버넌스의 주요 특성을 ‘역동성, 복합성, 다양성’(Kooiman, 1993)으로 제시하기도 한다.

〈표 2-6〉 거버넌스 개념의 변화

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
개념 및 초점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부와 동일한 의미</li> <li>• 국가수준에서의 관리 능력에 관심</li> <li>• 경제, 사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 관심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스에 대한 국제 사회의 관심 증대</li> <li>• 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점</li> <li>• 지역경제 활성화를 위한 민관파트너십 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성 강조</li> <li>• NGO의 역할 인식 중시</li> <li>• 새로운 제도와 기능 및 과정의 개발 필요성 인식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로운 문제유형에 대한 대안적인 해결 기제로 주목</li> <li>• 다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 문제해결 강조</li> </ul>

4) 김상민·김현호·하혜수(2016)를 참조하여 정리

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
관련 이론	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가중심 이론</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가중심 이론</li> <li>• 레짐 이론</li> <li>• 성장연합 이론</li> <li>• 네트워크 이론</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 및 시장중심 이론의 대두</li> <li>• 굿거버넌스 (Good governance)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 네트워크 거버넌스 (Network governance)</li> <li>• 협력적 거버넌스 (Collaborative governance)</li> </ul>

자료: 김석준 외(2000:56)를 바탕으로 수정 및 보완

1990년대 이후 시민사회 성장과 거버넌스에 대한 관심이 확대되면서 ‘굿거버넌스(good governance)’라는 개념이 등장하기도 하였다. 굿거버넌스는 “좋은 구성원들의 좋은 관계를 통한 공동관리의 지향”으로서 구성 주체들 간 보완과 협력의 관계를 지향(김석준 외, 2002)하는데, 기본적으로 굿거버넌스는 거버넌스가 지향해야할 ‘좋은’ 또는 ‘바람직한’이라는 가치가 포함되어 있다고 볼 수 있다(서현진, 2010). 이러한 바람직한 거버넌스에 대한 논의는 다시 굿거버넌스의 구성요소에 대한 고민으로 이어졌다. 이에 다양한 학자들은 굿거버넌스의 구성요소들을 제시하는데, 대표적으로 임성학 외(2007)는 한국적 굿거버넌스를 측정할 수 있는 지표로 국가로부터의 자율성, 전문성, 참여성, 다양한 행위 주체의 네트워크, 분권화, 정책결정과정의 효율성에 초점을 두었다. 또한 김선경·이민창(2014)은 굿거버넌스의 요건을 자율성, 전문성, 참여성, 책임성, 효율성, 투명성, 조정력 등으로 정리하여 제시하고 있다.

한편 거버넌스 논의가 정책결정 및 집행과정에 있어 다양한 이해관계자의 참여와 협력 그리고 네트워크를 강조하게 되면서, 2000년대 중반 이후로는 네트워크 혹은 각 주체들의 협력에 초점을 맞춘 네트워크 거버넌스(network governance) 혹은 협력적 거버넌스(collaborative governance)라는 개념으로 확장되었다. Agranoff & McGuire(2001:296)는 네트워크 거버넌스를 하나의 조직 혼자 해결하기 어려운 공공 문제들을 해결하기 위해 관련 조직 간에 발생하는 조정으로 이해를 하는 반면, Sorensen & Torfing(2005)은 네트워크의 역할 및 특성이 강조된 형태를 네트워크 거버넌스로 정의한다. 행위자 간 정보 등의 자원을 공유하고 이해관계를 협의하거나 조정하며, 상호작용의 빈도와 지속성 등을 유지함으로써 복잡한 정책문제를 해결하려는 장치라는 것이다(Jones et al, 1997). 반면

대표적인 협력적 거버넌스 이론가로서 Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 “하나 이상의 공공기관이 공공정책의 실행이나 공공 프로그램 혹은 자산관리를 위하여 비정부 이해관계자들을 직접적으로 의사 결정 과정에 개입시키는 협치적 장치로서, 그 집합적 의사결정과정은 공식적, 합의 중심적, 속의적 특성에 기반한다”라고 정의한다. 특히 협력적 거버넌스 이론은 참여자의 수평적 상호작용 및 숙의를 통한 공동의 의사결정 및 문제해결 과정에 초점을 맞춘다고 볼 수 있다.

네트워크 거버넌스와 협력적 거버넌스는 각각 네트워크의 구조와 메커니즘 혹은 숙의를 통한 공동의 의사결정 및 협력의 과정에 초점을 맞춘다는 측면에서 미묘한 차이가 있지만 복잡성과 불확실성의 증대라는 현대사회에서 이해당사자들이 참여하고 협력하여 공동으로 문제를 해결하는 것을 강조한다는 점에서는 그 견해가 일치한다.

## 2. 지역 거버넌스<sup>5)</sup>

지역 거버넌스는 거시적인 국가단위가 아닌 지역차원에서 거버넌스 체계가 구축되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 특히 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 시민참여가 정책과정에서 중요한 역할을 수행하고 지역문제 해결에 기여할 것을 기대받이기 시작하였다. 이를 위해서는 지방정부, 지역의 기업, 지역 시민단체들이 네트워크를 형성하고, 이를 바탕으로 협력과 참여라는 파트너십을 형성하는 것이 필요하다는 것을 강조하는 개념이 바로 지역 거버넌스이다(김도희·정준금, 2006). 지역 거버넌스는 단순한 시민참여에 그치는 개념이라기보다 권력을 주요 수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 사명을 중심축으로 하는 시민단체 간의 ‘관계성’에 중점을 둔다. 즉 이들 사회 주요 요소 간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 문제를 해결해나가는 방식을 지칭하는 것이다. 지역 거버넌스는 지역사회의 의사결정권한을 공유화하며, 지역 의사결정에 참여할 수 있는 시민역량을 함양함으로써 지역주민들이 자신들의 지역사회를 자율적으로 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초한다(오재일, 2004: 13-14).

5) 김상민(2016)을 참조

통상 지역 거버넌스를 지자체 단위로 설정하는 연구가 대부분이기는 하지만, 하부지역 단위에서의 거버넌스의 중요성을 강조하는 연구들도 있다. 특히 Gerry Stoker(1994)는 현대의 복잡하게 얽혀있는 사회적, 경제적, 환경적 문제를 해결하기 위한 최적의 단위는 지역 마을들과 지방정부들로 하여금 효과적인 노력과 해결책을 고안할 수 있게 하는 네트워킹화 된 지역공동체 거버넌스(networked community governance)라고 주장한다. 민주주의의 이상은 개개의 시민들이 의사결정과정에서 참여할 수 있는 기회를 제공하는 다양한 조직과 단체들을 통해 실현될 수 있으며, 이는 지역공동체 거버넌스를 통해서만이 가능하기 때문이다(Stoker 2004, 5). 즉 이러한 관점의 지역 거버넌스는 지역공동체에 초점을 맞추고, 지역공동체 단위가 지역의 요구를 만족시키기 위한 이상적 메커니즘이라는 규범적 인식에 기인하다(Adams & Hess, 2001). 특히 지역공동체는 몇 가지 본질적 역량(inherent capacities)을 갖고 있다고 강조되어 왔는데, 이는 1) 사회적 자본과 응집력을 발전시킬 수 있으며, 2) 공공서비스 계획과 모니터링에 있어 영향력 있는 발언을 통해 서비스 전달체계를 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라, 3) 지역에 필요한 서비스 전달에 있어 지역의 요구를 더 잘 반영할 수 있고, 4) 지역 주민의 참여를 통해 민주주의 결핍(democratic deficit) 문제도 극복할 수 있다는 것이다(Taylor, 2007).

지자체 단위이든 아니면 그 하부 지역공동체 단위이든 지역 거버넌스 논의가 강조하는 것은 기존의 국가중심적 관점에서 벗어나, 지역 단위가 본질적으로 사회적·경제적·환경적 측면을 포괄하는 다층적 관점에서 잠재력을 가진다는 것이다. 즉 지리적·물리적 접근성을 바탕으로 지역주민, 지방정부, 비영리적 그리고 사적 영역을 포괄하는 다양한 지역의 이해관계자들 간의 상호작용이 증진될 수 있으며, 이를 통해 적극적인 참여, 지역 요구에의 적극적 반응성(greater responsiveness) 그리고 민주주의의 증진을 가져올 수 있다고 강조한다(Pill, 2007). 따라서 지역 단위에서의 거버넌스는 지역 주민 혹은 정부의 한쪽의 주도적·배타적 접근으로는 지역의 사회적·경제적·물리적 발전을 가져오는데 한계를 가질 수밖에 없다고 본다. 지역의 역량을 강화하고 주민참여를 촉진시키며 또한 정부의 지역 요구에 대한 반응성을 향상시키기 위해서는 하향적(top-down) 노력과 상향적(bottom-up) 접근이 서로 연결되어야 한다는 것이다(Chaskin & Garg, 1997).

### 제3절 사회혁신과 지역 거버넌스의 접점

#### 1. 사회혁신과 거버넌스의 관계

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

〈표 2-7〉 사회혁신과 거버넌스의 관계

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

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

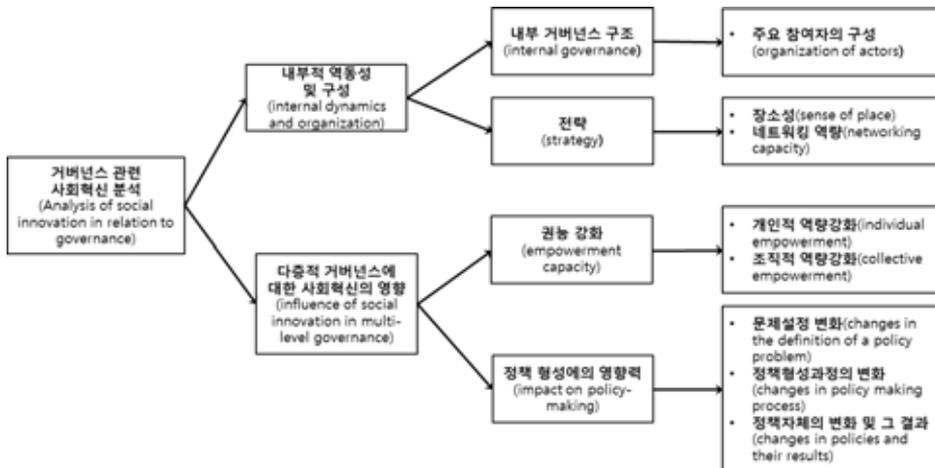
이는 거버넌스가 사회혁신을 위한 틀로서 활용될 수도 있지만, 거버넌스 자체의 혁신과 변화가 그 목적 자체가 될 수 있다는 뜻이다. 사회적으로 혁신적인 실천방식은 인적·물적 자원공급을 위한 새로운 메커니즘의 도입, 새로운 집단적 행위자들의 형성과 이들이 기존의 정책결정과정에서 미치는 영향 등을 통해 거버넌스 작동방식 자체에 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 거버넌스 구조와 작동방식은 사회 다양한 행위자들의 관계변화와 역량을 증진시켜 사회적으로 혁신적 실천을 촉진하는데 기여할 수 있다. 즉 사회혁신은 지역단위

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/framework이라고 볼 수 있다.

## 2. 거버넌스 관점에서의 사회혁신 분석요인

Miquel, Cabeza and Anglada(2013)은 사회혁신과 거버넌스의 관계 측면에서 사회 혁신을 분석하고자 세부 요인들을 제시하고 있다(그림 2-7) 참조). 이들에 따르면 거버넌스 측면에서의 사회혁신 분석은 크게 ① 거버넌스 내부적 역동성 및 구성, ② 다층적 거버넌스에 있어 사회혁신의 영향으로 이루어질 수 있다. 첫 번째 거버넌스 내부적 역동성 및 구성은 거버넌스에 참여하는 주요 참여자의 구성을 분석하는 내부 거버넌스 구조, 지역의 특수한 환경 및 특성(장소성)과 네트워킹 역량으로 구성되는 전략으로 구성된다. ② 다층적 거버넌스에 있어 사회혁신의 영향은 권능을 강화하는 역량과 정책 형성에의 영향력으로 나눌 수 있다. 권능강화는 개인적/조직적 역량 강화를 그리고 정책 형성에의 영향력은 문제설정의 변화/정책형성과정의 변화/정책 자체의 변화 및 그 결과를 의미한다.

〈그림 2-7〉 거버넌스 측면에서의 사회혁신 분석 요인



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

## 제4절 연구의 초점 및 분석틀

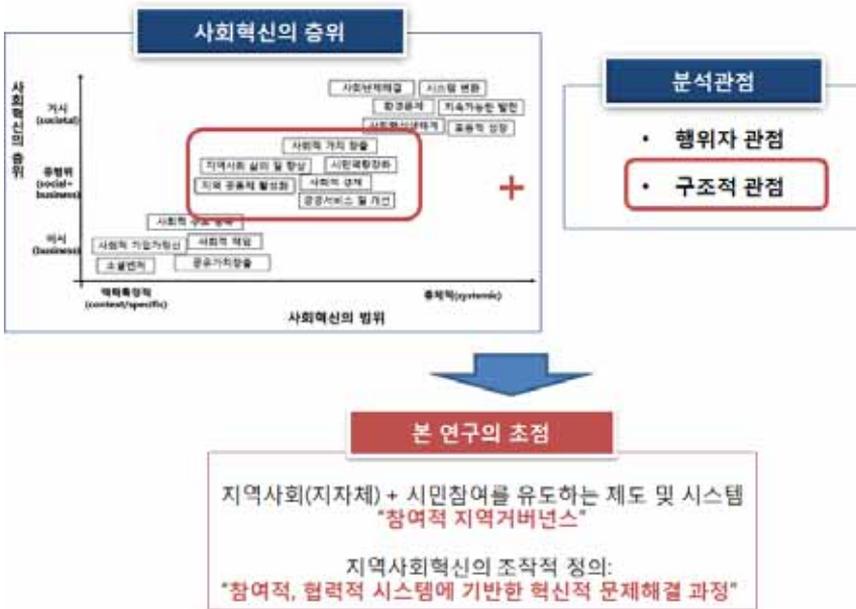
### 1. 연구의 초점

지금까지 본 연구는 사회혁신과 지역 거버넌스에 관한 논의를 검토하였다. 우선 사회혁신의 개념을 이해하기 위해 사회혁신의 발생배경, 사회혁신 연구의 접근방식, 사회혁신의 다양한 개념정의, 사회혁신의 유형 및 구성요소, 사회혁신의 단계 등 광범위한 논의를 살펴보았다. 또한 지역단위의 사회혁신 논의에 대한 선행연구 검토를 통해 지역단위에서 사회혁신이 발생하는 배경, 과정, 결과물 등에 대한 이론적 모형을 소개하였다. 이는 사회혁신과 관련된 논의가 매우 광범위하고 다양한 방식으로 이루어지고 있음을 증명하며, 사회혁신의 개념정의 역시 매우 다양하게 이루어질 수 있다는 뜻이다. 다만 각 연구는 사회혁신에 접근하는 방법의 명확화를 통해 각각의 연구에서 다루는 사회혁신의 개념을 구체화하는 것으로 이해할 수 있다.

앞서 살펴본 사회혁신의 층위와 분석관점의 다양성의 측면에서 살펴본다면, 본 연구에서 다루고자 하는 사회혁신의 층위는 지역사회 삶의 질 향상, 지역 공동체 활성화, 시민역량강화, 사회적경제 활성화를 통한 공공서비스 질 개선 등에 초점을 맞추는 중범위 연구들과 그 맥을 같이 한다. 또한 사회혁신을 기업이나 사회적기업가정신 등의 개별적 행위자 관점에서 바라보기보다는, 시민참여를 유도하는 제도나 시스템의 등장과 관련된 구조적 관점의 접근방식을 취한다.

따라서 본 연구는 지역사회, 즉 지방자치단체 차원에서 시민을 포괄하여 다양한 주체들이 공동으로 문제를 해결하기 위한 참여시스템으로서의 ‘참여적 지역 거버넌스’에 초점을 맞추고, 지역사회 혁신을 촉진시키기 위한 지역 거버넌스의 구조와 전략을 모색하는데 그 목적이 있다. 이런 관점에서 본다면 지역단위 사회혁신의 개념은 ‘참여적·협력적 시스템에 기반한 혁신적 문제해결 과정’으로 조작적으로 정의될 수 있다.

〈그림 2-8〉 연구의 초점



## 2. 연구 분석틀

앞서 검토한 이론적 논의를 토대로 지역단위 사회혁신과 거버넌스의 관계를 도식화하면 다음 〈그림 2-9〉와 같이 표현될 수 있다. 우선 사회적 배제와 시민욕구의 박탈은 사회적 혁신의 배경이 되며, 이러한 사회문제를 해결하기 위해 사회·경제적 정책을 추진하게 된다. 대표적으로 지역공동체활성화사업, 사회적경제활성화사업, 도시재생사업을 들 수 있는데, 이들 사업은 지역주민과 공공의 거버넌스 구축을 기반으로 협력적·참여적 원칙 하에서 추진되는 것을 목적으로 한다. 즉 사회혁신을 위해 지역단위에서 추진하는 다양한 사회경제적 정책(사업)들은 내용적 측면으로 이해가능하며, 이 과정에서 지역 거버넌스 구축을 기반으로 한다는 점에서 지역 거버넌스는 절차적 측면으로 이해할 수 있다.

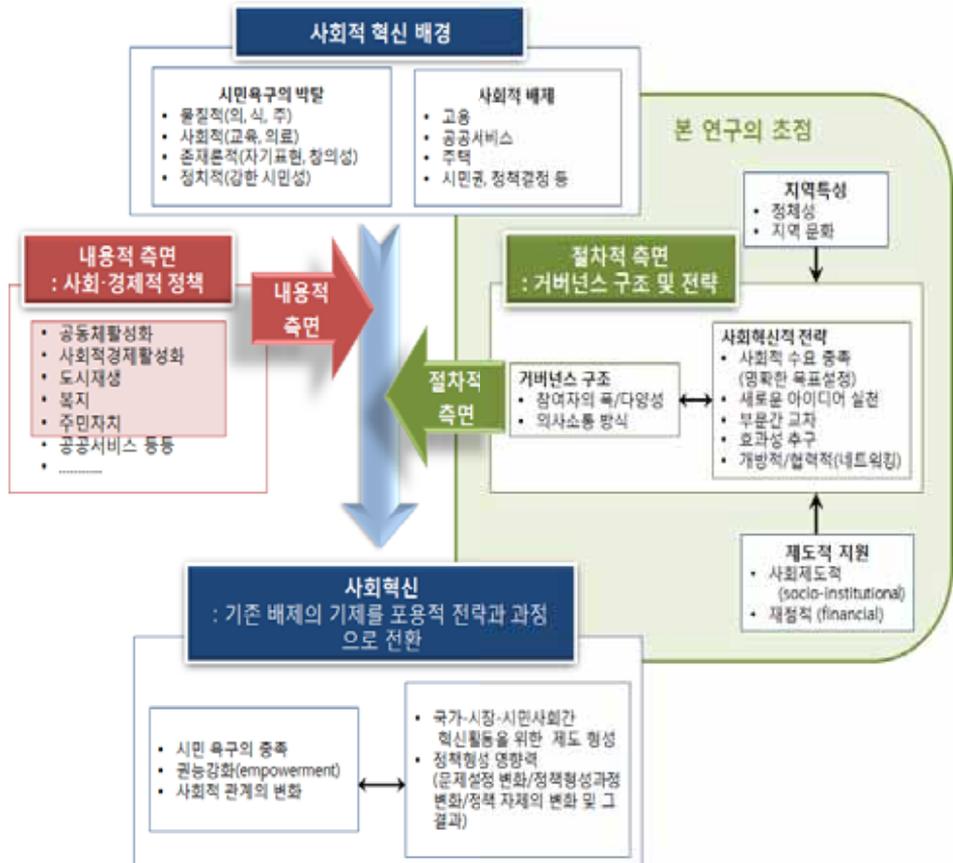
한편 이들 거버넌스 기반 사업이 지역사회 혁신에 기여하기 위해서는 사회혁신을 증진

시키는 거버넌스 구조와 전략을 수립하는 것이 필수이다. 여기서 거버넌스 구조는 다양한 이해관계자를 포괄하는 참여자의 폭 확장 및 다양성, 공평한 자원 및 정보공유, 의사소통 방식의 합리성을 의미한다. 사회혁신을 위한 거버넌스 전략은 앞서 선행연구 검토에서 나타난 것처럼 사회혁신의 핵심요소 및 공통요소를 고려할 수 있다. 세부적으로 본 연구에서는 특정한 사회적 수요를 충족시키고자 하는 명확한 목표 설정, 새로운 아이디어의 발굴과 실천, 부문 간 교차, 효과성 추구, 개방성/협력성, 자산과 자원의 보dana는 활용 등의 요인을 중심으로 분석하고자 한다.

이러한 거버넌스 구조와 전략은 제도적 지원과 지역특성에 영향을 받는데, 제도적 지원은 사회제도적/재정적 지원을 지역 환경적 특성은 지역의 고유한 정체성 및 지역 문화를 고려할 수 있다. 또한 사회혁신을 위한 거버넌스 구조와 전략에 따른 성과 및 결과물은 개인적/집단적 차원에서의 권능강화와 정책형성에의 영향력을 고려한다. 정책형성 영향력은 문제설정의 변화/정책형성과정의 변화/문제설정 변화로 인한 정책 자체의 변화 및 그 결과를 의미하며, 권능강화와 정책형성에의 영향력은 결과적으로 기존 배제의 기제를 포용적 전략과 과정으로 전환하는 사회혁신을 가져오는 것으로 이해할 수 있다.

본 연구에서는 사회혁신의 절차적 측면, 즉 거버넌스 구조 및 전략에 초점을 맞추고, 지역단위에서 이루어지는 다양한 거버넌스 구조의 특성과 그 사회혁신적 전략들을 분석하고자 한다(그림 2-9)의 음영 표시된 부분).

〈그림 2-9〉 지역사회 혁신과 거버넌스의 관계 (연구 분석틀)



〈표 2-8〉 분석 요인

부문	요인	세부 요인	분석방법
지역 특성 (사회혁신의 배경)	지역의 고유한 특성 및 정책 추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정체성 / 지역문화</li> <li>• 정책수요 / 지역 문제점</li> </ul>	사례분석
거버넌스 구조와 전략	거버넌스 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자의 구성</li> <li>• 의사소통 전략</li> </ul>	사례분석 / 설문조사
	사회혁신적 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 수요 충족 (명확한 목표 설정)</li> <li>• 새로운 아이디어의 실천</li> <li>• 효과성 증진</li> <li>• 사회의 실천 역량 증진</li> <li>• 부문 간 교차</li> <li>• 개방적 · 협력적</li> <li>• 자산과 자원의 보다나은 이용</li> </ul>	사례분석 / 설문조사
제도적 지원	제도적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회제도적 지원</li> <li>• 재정적 지원</li> </ul>	사례분석 / 설문조사
성과	성과 및 결과물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권능강화: 개인적/집단적</li> <li>• 정책형성 영향력: 문제설정 변화 / 정책형성과정의 변화 / 정책자체의 변화</li> </ul>	설문조사



## 제3장

# 지역 거버넌스 운영실태 및 사회혁신성 평가

---

**제1절** 분석개요 및 사례 선정

**제2절** 서울시 성북구

**제3절** 충청남도 홍성군

**제4절** 사례 종합 및 시사점





## 제3장

# 지역 거버넌스 운영실태 및 사회혁신성 평가

### 제1절 분석개요 및 사례 선정

본 연구는 지역단위 사회혁신을 촉진시키기 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안을 모색하는 연구이다. 앞서 이론연구를 통해 사회혁신의 개념을 기존 배제의 기제를 포용적 전략과 과정으로 전환되는 것이며, 이는 시민 욕구의 충족, 권능강화, 사회적 관계의 변화를 포괄하는 것으로 이해하였다. 지역 지자체들은 지역의 다양한 문제를 해결하기 위해 사회경제적 정책 및 사업을 추진하게 되는데, 이 추진과정에서 지역사회 내 주요 주체들의 적극적인 참여와 협력에 기반한 민관 협력적 거버넌스를 구축하는 등 참여적·협력적 정책(사업) 추진을 모색하게 된다. 본 연구가 주목하는 것은 그 거버넌스의 구조와 전략이 사회혁신을 촉진시킬 수 있는, 즉 사회혁신 친화적 형태로 작동이 되어야 한다는 것이다. 이에 사회혁신 관련 이론연구를 통해 사회혁신 친화적 거버넌스 구조와 전략을 다음 <표 3-1>과 같이 개념화하였다.

우선 지역단위 사회혁신의 배경은 지역의 고유한 특성인 정체성 및 지역문화에 영향을 받을 뿐만 아니라, 지역의 문제점 및 정책수요에 기반한 정책추진 배경이 된다. 거버넌스의 구조와 전략은 말 그대로 거버넌스 구조 및 사회혁신적 전략으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 거버넌스 구조는 참여자의 폭 및 다양성, 자원 및 정보공유의 공평성, 의사소통 방식, 과정의 투명성 등의 요인을 고려할 수 있다. 사회혁신적 전략은 사회적 수요를 충족시키기 위한 명확한 목표의 설정, 새로운 아이디어의 실천, 효과성의 증진, 부문 간 교차, 개방적·협력적 네트워킹, 자산과 자원의 보다 나은 이용 등을 들 수 있다. 또한 지역단위 사회경제적 정책과 이를 위한 민관협력 거버넌스는 사회제도적 지원과 재정적 지원체계에 의해 지원을 받게 된다.

〈표 3-1〉 사례분석 요인

부문	요인	세부 요인
지역 특성 (사회혁신의 배경)	지역의 고유한 특성 및 정책 추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정체성 / 지역문화</li> <li>• 정책수요 / 지역 문제점</li> </ul>
거버넌스 구조와 전략	거버넌스 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자의 구성</li> <li>• 의사소통 전략</li> </ul>
	사회혁신적 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 수요 충족(명확한 목표 설정)</li> <li>• 새로운 아이디어의 실천</li> <li>• 효과성 증진</li> <li>• 사회의 실천 역량 증진</li> <li>• 부문 간 교차</li> <li>• 개방적·협력적</li> <li>• 자산과 자원의 보dana은 이용</li> </ul>
제도적 지원	제도적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회제도적 지원</li> <li>• 재정적 지원</li> </ul>

본 연구의 사례는 서울시 성북구와 충청남도 홍성군을 선정하였다. 사례선정을 위해 우선 전문가 자문회의를 개최하여 지역단위 사회혁신전략으로 거버넌스 구축 및 운영을 활성화하고 있는 사례를 찾고자 하였다. 특히 거버넌스 구축과 운영방식은 지역특성에 큰 영향을 받을 수밖에 없는데, 대표적으로 도시지역과 농촌지역이 매우 다를 수 있다고 판단하였다. 따라서 도시지역과 농촌지역의 대표사례를 비교적인 관점에서 분석하고, 지역특성에 맞는 방안을 제시할 필요가 있다고 판단하였다.

서울시의 경우 지자체 차원에서 사회혁신을 핵심가치로 내세우고 있으며, 무엇보다 사회혁신을 이루기 위한 주요 메커니즘으로 협력적 거버넌스를 강조하고 있다는 점에서 대표적이다. 그러나 ‘서울시’라는 공간적 범위가 매우 커서, 본 연구가 초점을 두고 있는 ‘지역사회’를 대표하기에는 상당한 한계가 있다. 성북구의 경우 다양한 마을단위 지역사회는 포괄하고 있는 자치구이자, 성북구 자체적으로 선도적인 정책과 사업을 추진하고 있어 적절한 사례로 판단하였다. 또한 충청남도 홍성군의 경우, 오랜 지역적 특성으로 인해 지역단위 거버넌스 운영 및 작동이 매우 활발히 이루어지고 있어 농촌지역의 대표사례로 선정하였다.

두 사례 모두 지역단위 협력적 거버넌스의 운영이 타 지자체에 비해 매우 활발히 이루어지고 있으나, 그 구조와 작동 방식, 즉 전략이 사회혁신을 촉진시키는가에 대해서는 아직 평가가 이루어지지 않았다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다. 특히 지역 거버넌스에 적극적으로 참여하고 있는 참여자들의 시선에서 지역 거버넌스 운영을 평가해 보는 것은 매우 의미가 있을 것으로 기대된다. 따라서 본 연구는 문헌조사 및 참여자 인터뷰 등을 통한 사례분석과 함께 거버넌스 참여자를 대상으로 하는 설문조사를 병행하여 외부자 및 내부자의 시각에서 지역 거버넌스를 평가한다. 또한 비교적 관점에서 양 사례를 분석하고, 도시와 농촌의 특성에 맞는 전략을 마련하고자 한다.

## 제2절 서울시 성북구

### 1. 지역 현황 및 특성

#### 가. 서울시의 (사회)혁신을 위한 메커니즘으로서의 ‘협치’

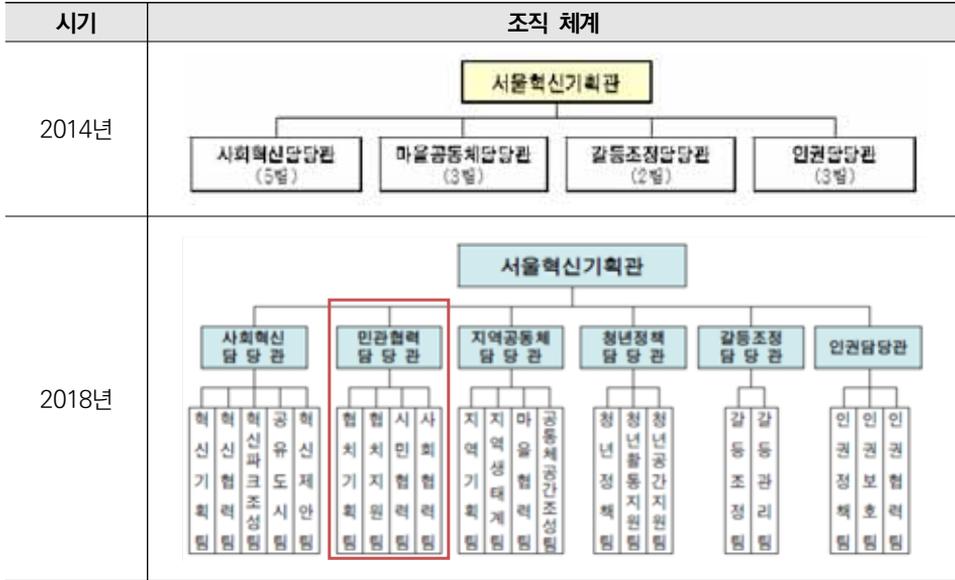
“도시문제 해결을 위한 ‘서울의 혁신’은 협치를 통해 이루어졌습니다. 행정의 역량만으로는 고령화, 실업, 도시재생, 환경 등 다양한 도시문제 해결이 사실상 불가능하기 때문입니다. 시민들의 생활 속 의견을 경청하고 함께 해결해 나가려고 하는 인식 전환이 필요한 시기입니다.” (2017 서울협치백서, 서울시장 발간사)

2011년 박원순 서울시장이 당선되면서 같은 해 12월 서울시는 새 조직개편안인 ‘희망 서울정책실현을 위한 조직개편안’을 발표하고 ‘서울혁신기획관’을 신설하였다. 당초 서울혁신기획관의 신설은 2009년 미국 버락 오바마 대통령의 ‘사회혁신 및 시민참여국(The White House Office of Social Innovation and Civic Participation)’의 신설과 비슷한 맥락이라는 평가를 받기도 하였다.<sup>6)</sup> 미국 사회혁신 및 시민참여국은 미국 전역의 개인·비영리단체·민간부문과 정부가 힘을 합쳐 혁신적으로 사회적 과제들을 해결해 간다는 목표로 민과 관이 협력적으로 사회의 난제들을 해결하고자 하는데 그 목적을 두었다. 박원순 서울시장의 서울혁신기획관의 신설은 사회혁신과 시민참여를 위한 시정을 추진하겠다는 의도로 해석될 수 있다.

초기 서울혁신기획관은 마을공동체담당관, 갈등조정담당관, 사회혁신담당관의 3개 부서로 구성되었으며, 각 지역의 마을공동체 사업들을 지원하고 사회혁신 아이디어를 모아 시책에 반영하는 역할을 맡았다. 이후 2015년 1월 서울혁신기획관 산하 민관협력담당관이 신설되었으며, 2018년 2월 기준 민관협력담당관 하위조직으로 협치기획팀, 협치지원팀, 시민협력팀, 사회협력팀의 4개 팀, 전체 20명의 인력이 협치 업무를 전담하고 있다. 민관협력담당관은 서울시 시정협치지원관의 역할을 수행하며, 실·국별 의제를 지원하는 등의 시정협치를 지원하는 역할을 담당한다. 즉 서울혁신에 있어 민관 협력을 하나의 중요한 영역으로 포진시킨 것이다.

6) 경향신문, 2011년 12월 1일자 기사, “서울시장 직속 ‘혁신기획관 신설’  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201112010008595](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201112010008595)

〈표 3-2〉 서울혁신기획관 조직체계 변화



자료: 서울시 연도별 주요 업무보고 자료

이어 박원순 서울시장은 2016년 신년사에서 민선 6기 후반기 시정의 핵심가치를 ‘혁신과 협치’로 압축하였다. 서울시는 구체적인 정책이나 성취보다 행정의 올바른 절차와 과정을 바꾸는 큰 틀의 변화, 즉 패러다임의 변화를 위한 정책을 우선적으로 추진하겠다고 표방하면서, 시민들과의 소통을 통한 열린 행정 혁신을 이루는데 초점을 둔다. 이는 서울시 민선 4기까지의 시민참여가 단순한 정보공개, 공람 등의 방식으로 이루어지는 정보제공이나 주민설명회, 공청회, 설문조사 등의 방식으로 이루어지는 협의의 단계에 머물러 극히 제한적이고 수동적인 시민참여 방식에 지나지 않았다는 비판에 대한 대응으로 이해할 수 있다. 민선 5기에 들어서면서는 보다 적극적인 시민참여를 유도하고자 ‘열린시정 2.0’ 정책을 제안하고, 정보공개 확대와 함께 주민참여예산제, 정책토론회, 현장시장실 등 시민참여를 확대하기 위한 새로운 정책 아이디어도 도출하게 된다. 적극적인 시민참여에 기반한 열린 시정에 대한 의지는 민선 5기에 들어서면서부터 ‘협치(協治, Collaborative Governance)’ 개념으로 확대되었다.

“지난 4년간 서울시정에는 크고 작은 변화와 혁신이 있었습니다. 시민을 시장으로 모시는 협치가 시정의 기반이 되었습니다. 혁신은 누구도 거부할 수 없는 시정의 원칙이 되었습니다. *협치와 혁신은 이제 명실상부 서울시정을 상징하는 이름이 되었습니다.*” (2016년 서울시장 신년사, 연구자 강조)

“협치는 권한과 책임을 함께 나누는 것입니다. 사전적 의미로 보면, ‘힘을 합쳐 잘 다스려 나간다는 의미로 무언가를 결정하기에 앞서 협의와 공감대 조성을 선행하겠다’는 말입니다. 협치를 논할 때, 누가 누구와 권한과 책임을 나누는 것이냐가 중요합니다. 정치권 사이의 협치도 중요하지만, 정작 민주주의에서 중요한 것은 시민과의 협치, 즉 국가권력의 권한과 책임을 시민과 나누는 문제입니다. 서울시는 민선 5·6기를 거치면서 소통, 참여, 협치의 세 가지 길을 통해 ‘시민이 시장인 서울시’를 만드는데 집중해 오고 있습니다.” (2017 서울협치백서, pp.15-16)

민선 5기의 ‘협치’ 개념의 전면적 대두와 확대에는 지난 4년 동안 추진해온 사회혁신정책을 계속 이어가면서, 시민참여와 지역사회의 활력을 통한 지속가능한 성장기반을 만들어 가기 위한 핵심전략화에 기반한다. 즉 서울시의 사회혁신과 협치는 사회혁신을 위한 메커니즘으로서의 협치의 활용이라는 측면으로 상호 결합되어 있으며, 협치는 사회혁신의 원동력이 된다는 인식에 기반한다고 할 수 있다. 이러한 혁신과 협치기반 시정 원칙은 서울시에서 추진하는 다양한 정책 및 사업에 지대한 영향을 미치게 되며, 자치구 단위 공모 사업 등을 추진함으로써 자치구의 세부 사업에도 상당한 영향을 미치게 된다.

#### 나. 성북구의 ‘마을민주주의 동행 성북’

2010년 6월 2일 지방선거 당시 ‘권력정치에서 생활정치로 패러다임’ 전환을 내걸고 당선된 김영배 구청장은 2014년 지방선거에서는 ‘다시, 사람이 희망입니다’라는 선거구호를 내걸고 재선에 성공하였다. 이후 김 구청장은 ‘마을민주주의’라는 구정의 핵심가치를 내세우면서, 마을단위 지역주민의 참여에 기반한 민주주의를 구현하겠다는 목표를 세우게 된다. 마을 민주주의란 ‘자기가 살아가는 단위인 마을과 동네에서 생활공동체를 통해 자신의 문제를 해결해 나가는 것’으로 요약된다. 마을민주주의는 ‘마을시민’의 ‘마을정치’를 통해서 이루어진다. 여기서 ‘마을시민’은 건강한 마을공동체 구성의 기본 단위로서 공동체에

대한 지속적인 관심과 참여를 바탕으로 일상에서 생활정치를 구현하는 시민이며, ‘마을정치’는 마을시민이 자신의 삶의 문제를 해결하기 위해 참여를 넘어 자치를 목표로 시민자치를 통해 지방정치에서 관객이 아닌 주인공이 되는 정치구조다. 또한 ‘마을경제’는 마을공동체 토대로서 시민의 사회·경제적인 요구를 담아 연대와 호혜를 바탕으로 마을에서 일 자리를 창출하고 선순환하는 경제를 의미한다(오수길·김영배, 2018).

이에 민선 6기 구정의 비전을 ‘마음이 모여 마을이 되는 마을민주주의 동행 성북’이라고 설정하고, 시민의 정부, 참여자치, 생활정치를 구정철학으로 내세운다. 2017년에는 6대 전략과제와 특별정책과제로 성북구 주요업무를 구성하여 추진하였다. 6대 전략과제는 아동친화도시, 마을민주주의2.0, 동행경제공동체, 생명존중 복지건강도시, 안전한 환경도시, 그리고 창조문화역사도시이며, 특별정책과제는 새로운도시계획30년이다. 이 6대 전략과제와 특별정책과제의 추진과정에 ‘마을민주주의’라는 구정철학은 지역주민의 참여를 촉진하고, 지역사회 내 다양한 주체들의 협력을 적극적으로 지원하는 배경요인이 된다. 이는 곧 협력적 거버넌스, 즉 협치를 통해 마을민주주의를 실현하고 나아가 시민자치를 이루겠다는 협치지향적 추진전략으로 이어진다.

즉 성북구의 지역특성은 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 지역사회의 문제를 해결하기 위한 사회혁신적 정책 발굴 및 추진에 가장 기본적인 원칙은 지역주민의 적극적인 참여와 숙의에 의한 지역의제의 발굴이며, 이렇게 발굴된 지역의제에 기반한 사회적경제, 마을공동체, 마을자치, 지역재생사업의 협치지향적 추진이 그것이다. 특히 서로 다른 부문을 교차하여 연계하는 융합형·통합형 거버넌스의 모색도 이루어지고 있다는 점에서 특징적이다.

## 2. 지역 거버넌스 기반 정책(사업) 현황

### 가. 성북구 협치 제도 및 주요 정책 현황

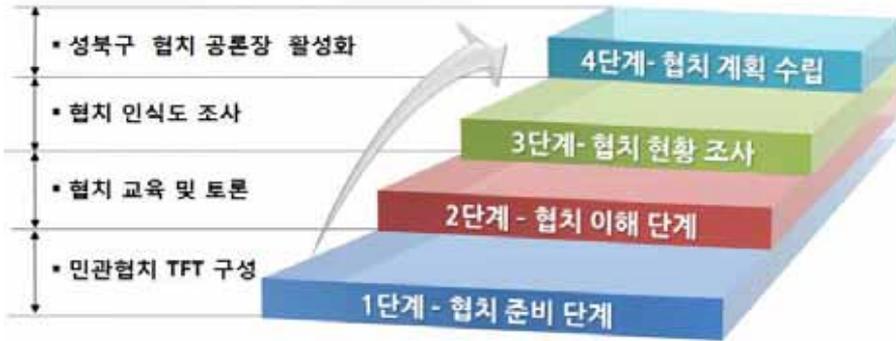
서울시의 협치서울이 서울시 내의 다양한 사업과 정책을 포괄하는 통합적 거버넌스 구축을 목표로 추진되는 대표적인 협치 선도정책이라면, 성북구에서 추진되는 대표적인 협치 선도정책으로는 ‘협치성북’을 들 수 있다. 성북구 민선 5, 6기 이후 주민참여에 대한

구차원의 관심이 확대되었는데, 협치를 주민들의 단순한 사업 제안이나 프로그램 참여가 아니라, 민관이 공동으로 정책 및 사업을 결정하는 수준 이상의 주민참여로 이해하게 된다. 따라서 민선 5기 이후 혁신교육, 주민참여예산, 마을계획, 마을만들기, 사회적 경제, 도시재생, 지역복지 등 각 사업 영역에서 주민들의 참여가 확대되었다. 이러한 주민참여의 중요성에 대한 인식의 확대는 주민들의 참여를 기본으로 하는 마을민주주의의 표방으로 이어진다. 특히 성북구의 마을민주주의는 지역의 문제를 주민이 스스로 해결하는 마을 단위의 직접 민주주의를 의미한다. 따라서 마을민주주의정책을 통해 주민참여를 지속적으로 확대하고, 참여의 수준을 협치의 단계로까지 발전시키는데 그 목적을 두게 된다. 이는 사업 참여 주민 및 위원회를 기반으로 참여 주민을 확대하고, 특히 정책결정, 집행, 평가 등 사업과정 전제로 주민의 참여를 확대하게 된다. 각 부문에 있어서의 민·관 협력적 거버넌스의 구축 노력은, 각 부문을 포괄한 성북구 전체의 협치체계를 구축하는 것으로 그 영역이 확대된다. 이러한 성북구 전체의 협치체계 마련과 협치의 활성화를 위한 정책이 바로 협치성북이다.

협치성북 실현을 위한 노력은 2016년 7월 15일 협치성북 추진을 위한 사전회의가 그 시발점이라 볼 수 있다. 이 회의에서 협치 업무 추진을 위한 TFT, 협치 주체, 범위 등에 대한 사전적 논의가 이루어졌으며, 2016년 8월 16일 협치성북 민관설명회를 개최하여 협치성북 논의를 민간 활동가 및 지역내 중간지원조직과 공유하였다. 협치성북에 대한 민간 부문과의 공감대 형성은 협치성북 민간 집담회(4차)와 분야별 협치성북 설명회(5개분야, 주민참여예산위원회 임원, 주민자치·통장협의회 임원, 마을계획단 연합, 마을만들기 분야, 도시재생 분야) 등을 개최하면서 촉진되었다.

특히 협치성북을 실현하기 위한 그 실행계획은 ‘지역사회혁신계획’으로 구체화된다. 지역사회혁신계획은 지속가능한 지역발전을 위한 자치구 전략계획으로서, 지역사회문제 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 지역사회혁신계획은 협치성북 구현을 위해 민관협치, 관·관 협업을 통한 우선순위 사업을 선정하고, ‘제1회 협치성북 총회’에서 주요 안건들을 논의 및 숙의한 결과 총 9개의 지역사회혁신과제를 도출하였다.

〈그림 3-1〉 성북구 지역사회혁신계획 수립과정



자료: 성북구(2018), 「성북구 지역사회혁신계획」

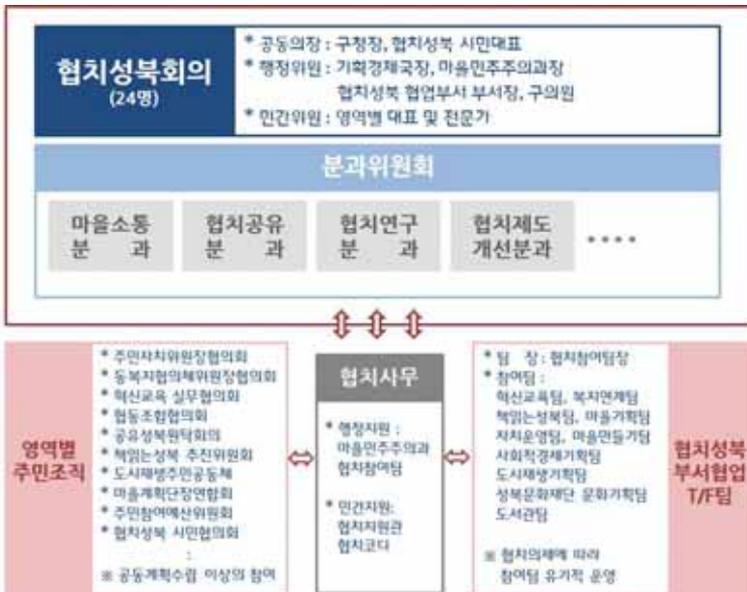
성북구의 협치선도정책은 협치성북회의, 협치성북공론회, 실행분과로 구성되는 삼각 체계에 의해 지원된다. 우선 협치성북회의는 『서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례』에 근거하여 24명(공동의장2, 부의장 1, 당연직·위촉직 위원)으로 구성된 심의·조정기구이다. 주요 역할로는 민관협치 활성화 정책의 수립 및 시행에 필요한 사항, 제도 개선에 관한 사항, 그리고 민관협치 활성화를 위해 필요하다고 인정되는 사항 등에 대해 심의 및 조정하는 기능을 담당한다. 정기 운영회의는 격월로 개최되며, 필요시 임시회를 열어 주요 안건에 대한 심의를 수행한다. 또한 협치성북 공론회는 지역사회에서 발굴된 다양한 지역문제 및 의제를 지역의 다양한 주체들과 함께 공유하고 숙의하는 공론의 장(public sphere)으로서, 협치성북의 비전, 목표, 사업과제는 협치성북 공론회를 통해 공론화 및 숙의과정을 거쳐 도출된 결과물이다. 마지막으로 실행분과위원회는 총 4개의 세부 분과(마을소통분과, 협치공유분과, 협치연구분과, 협치제도개선분과)로 이루어진 협의기구로서, 지역사회혁신의제에 대한 숙의, 실행, 평가 및 환류 역할을 담당한다. 실행분과위원회는 정기적으로 개최되기 보다는, 의제 추진 실행을 위해 수시로 운영되고 있다.

〈표 3-3〉 협치 성북 실행분과위원회 구성과 담당 사업 과제

구분	사업과제	인원
마을소통분과	1. 협치교육 2. 협치길라잡이 제작·활용 3. 공감대 형성과 소통의 장 만들기	5명
협치공유분과	4. 협치아카이빙 기록과 백서	5명
협치연구분과	5. 협치 실행사례 조사·분석 6. 협치활동 평가지표 개발 7. 협치성북 활성화 연구용역	5명
협치제도개선분과	8. 협치장애제도 개선 9. 협치예산제도 수립	7명

자료: 성북구(2018), 「성북구 지역사회혁신계획」

〈그림 3-2〉 협치성북 추진체계



자료: 성북구(2018), 「성북구 지역사회혁신계획」

## 나. 지역사회 단위 주요 사업 현황 및 추진체계

협치성북은 2018년 4월 지역사회혁신계획을 통해 9개의 사업과제를 발굴하여 추진하겠다는 계획을 발표하였다. 따라서 이들 사업과제는 현재 각각의 실행계획을 수립하는 단계이기 때문에, 사업 현황을 분석하기에는 시기가 이르다. 다만 성북구의 경우 마을공동체 활성화, 사회적경제활성화, 도시재생, 마을복지, 마을민주주의 등 각 세부 부문별로 추진 중인 다양한 사업이 있으며, 이들 사업은 성북구 지역사회단위에서 각각의 거버넌스를 구축하여 추진 중이다. 즉 협치성북이 구정단이 거버넌스 구조라면, 이들 세부 부문별 사업과 추진체계는 지역사회 단위의 지역사회 거버넌스를 구조를 마련하여 운영 중이며 이들은 다시 협치성북을 지원하는 중층 거버넌스 구조를 마련하고 있는 것이다. 따라서 이들 세부 부문별 사업과 거버넌스 구축 현황을 검토하는 것은 성북구의 중층적 거버넌스를 이해하는데 필수적이다.

### 1) 마을공동체 활성화 + 사회적경제 활성화

성북구의 경우 마을공동체 활성화와 사회적경제 활성화가 연계되어 통합되는 특성을 보인다. 마을공동체 활성화 사업의 경우 사회적경제 활성화사업의 하위부문으로 통합되어 추진되고 있다. 특히 성북구는 2017년 사회적경제 정책에 대한 비전을 제시하고 일관성있는 정책 수행을 위한 중장기 종합계획인 사회적경제 기본계획(『사회적가치 실현을 위한 2017~2020년 성북구 사회적경제 기본계획』)을 수립하였다. 이는 지역문제 해결을 위해 마을공동체와 사회적경제 영역을 결합·구조화하는데 초점을 두고, 다양한 실행계획을 개발하여 지속가능한 성북구 사회적경제 생태계를 구축하는데 목표를 두었다. 성북구 사회적경제 기본계획의 수립 근거는 『성북구 사회적 가치 실현을 위한 사회적경제 기본 조례』 제6조 제 1항(사회적경제 기본계획을 4년마다 수립), 제4항(사회적경제 현장실태 등에 대하여 2년마다 조사 실시)이다. 사회적경제 활성화를 위해 성북구는 2012년 7월 전국 최초 사회적경제과를 신설하여 사회적경제기획팀, 사회적기업팀, 협동조합지원팀의 3개팀 22명으로 구성된 행정지원체계를 마련하였다.

〈표 3-4〉 성북구 사회적경제, 마을공동체활성화 관련 법제도

일시	법제도
2010. 12.	사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례
2011. 10.	마을만들기 지원 조례
2012. 07.	사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례
2012. 12.	공정무역 지원 및 육성에 관한 조례
2013. 11.	협동조합 활성화 지원 조례
2014. 12.	사회적가치 실현을 위한 사회적경제 기본 조례
2016. 06.	성북구 기금관리 기본조례 시행규칙 개정(사회투자기금)

자료: 성북구(2017),「성북구 사회적경제 기본계획」

사회적경제 활성화의 경우, 동행에 가치를 담는 사회적 경제라는 정책목표 하에, 6개 세부사업, 2018년 5,647.3백만 원의 예산이 수립되어 있다. 구체적으로 세부사업을 살펴 보면, ① 주민과 함께하는 공공서비스 지역자산화 추진, ② 지역금융 생태계 조성, ③ 도시재생 지역 내 사회적 경제 연계 지원, ④ 지역문제 해결을 위한 사회적 경제 조직 육성화, ⑤ 사회적 가치를 실현하는 마을공동체 활성화, ⑥ 공유도시 성북 추진 및 활성화로 구성 된다.

〈표 3-5〉 성북구 사회적경제·마을공동체 사업 현황 및 예산

정책 과제	예산총계	세부사업	소요예산(2018~2020, 백만 원)				
			국비	시비	구비	기타	합계
동행에 가치를 담는 사회적 경제	5,647.30	① 주민과 함께하는 공공 서비스 지역자산화 추진	-	-	37.8	-	37.8
		② 지역금융 생태계 조성	-	-	-	1,851	1851
		③ 도시재생 지역 내 사회적 경제 연계 지원	-	195	40	-	235
		④ 지역문제 해결을 위한 사회적 경제 조직 육성화	75	157.5	1399.2	-	1631.7

정책 과제	예산총계	세부사업	소요예산(2018~2020, 백만 원)				
			국비	시비	구비	기타	합계
		⑤ 사회적 가치를 실현하는 마을공동체 활성화	-	1,050	451.8	-	1501.8
		⑥ 공유도시 성북 추진 및 활성화	-	240	150	-	390

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」을 참고하여 연구자 작성

성북구 마을공동체 활성화 관련 정책 및 사업은 2010년부터 추진되어온 마을만들기사업이 대표적이다. 성북구 마을만들기사업은 마을만들기 지원조례 제정, 마을만들기 지원센터 개소, 도시아카데미 등 마을만들기 사업기반 구축 등의 움직임이 시작된 2010년으로 거슬러 올라가며, 2018년 현재까지 지속적으로 추진하여 왔다. 특히 성북구 마을만들기 지원조례는 2011년 성북구 전면철거 위주의 주택재개발 정책의 문제점을 개선, 지역주민의 자치기능 강화와 공동체를 형성하기 위한 살기좋은 마을만들기 사업을 추진함에 있어 법적 근거를 마련하고 예산을 지원하는 등의 필요사항을 규정하고자 서울시 최초로 제정·공표하였다. 2012년부터는 서울시의 지원을 받아 주민들이 중심이 되는 다양한 분야의 마을만들기 사업을 선정하여 지원하고 있으며, 2012년부터 2017년까지 지원된 실적은 총 228건, 금액은 1,009백만원이다.

〈그림 3-3〉 성북구 마을만들기 성장과정



자료: 성북구청 홈페이지(<http://www.seongbuk.go.kr/PageLink.do>)

〈표 3-6〉 성북구 마을만들기 공모사업 추진 실적 (단위 : 건, 백만 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	합계
지원모임	27	32	34	32	49	54	228
지원금액	240	189	161	135	123	161	1,009

자료: 성북구청 홈페이지(<https://www.seongbuk.go.kr/PageLink.do>)

2018년 성북구 마을만들기 활성화 관련 주요 사업은 크게 5개 사업으로 구성된다. 첫 번째는 사회적 가치를 실현하는 성북구 마을생태계 조성사업으로서 마을생태계 통합공모 사업과 특화공모사업으로 구성된다. 두 번째는 마을공동체 조성사업 추진 중간점검 및 중·장기 기본계획 수립으로서, 마을만들기가 시작된지 7년이 되는 시점에서 마을만들기 사업을 중간점검하고 이를 바탕으로 중·장기 계획을 마련하는 것이 주요 내용이다. 세 번째는 도시재생지역 마을별 자립시스템 구축을 위한 통합적 체계 구축사업으로서 공동체 활성화를 위한 마을별 거점공간 운영, 주민공동체 운영회 활성화를 위한 맞춤형 컨설팅 지원, 도시재생마을간 연계망 구축 및 협력관계강화 등의 내역으로 구성되어 있다. 네 번째는 민관 협력시스템 구축, 그리고 다섯 번째는 마을공동체 인적자원 네트워크 활성화 사업이다(아래 〈표 3-7〉 참조).

〈표 3-7〉 2018 성북구 마을공동체 활성화 세부 사업 현황

정책과제	세부사업	사업 내역
동행에 가치를 담는 사회적 경제	사회적 가치를 실현하는 성북구 마을생태계 조성사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을생태계 통합공모사업</li> </ul>
	마을공동체 조성사업 추진 중간 점검 및 중·장기 기본계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치를 실현하는 성북구 마을생태계 조성 중장기 계획 수립</li> </ul>
	도시재생지역 마을별 자립시스템 구축을 위한 통합적 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체 활성화를 위한 마을별 거점공간 운영</li> <li>• 주민공동체 운영회 활성화를 위한 맞춤형 컨설팅 지원</li> <li>• 도시재생마을간 마을 연계망 구축 및 협력 관계 강화</li> <li>• 주민의 고민을 해결하는 마을편의시설 설치</li> </ul>

	민관 협력시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제4기 마을만들기 운영위원회 구성 및 운영</li> <li>• 마을생태계 조성사업 추진을 위한 민관협의체 운영</li> </ul>
	마을공동체 인적자원 네트워크 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을의 경계를 넘어 자원을 연계하고 교류하는 등 지역 내 네트워크 활성화 도모</li> </ul>

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」을 참고하여 연구자 작성

한편 마을공동체 활성화, 지역주민 역량강화, 마을리더 육성, 지속가능한 마을만들기를 추진하기 위하여 2010년부터 도시아카데미를 운영하였고, 2012년 하반기 부터는 현장중심의 맞춤형 교육을 강화하기 위해 ‘찾아가는 마을학교’로 교육방식을 변경, 운영 중이다.

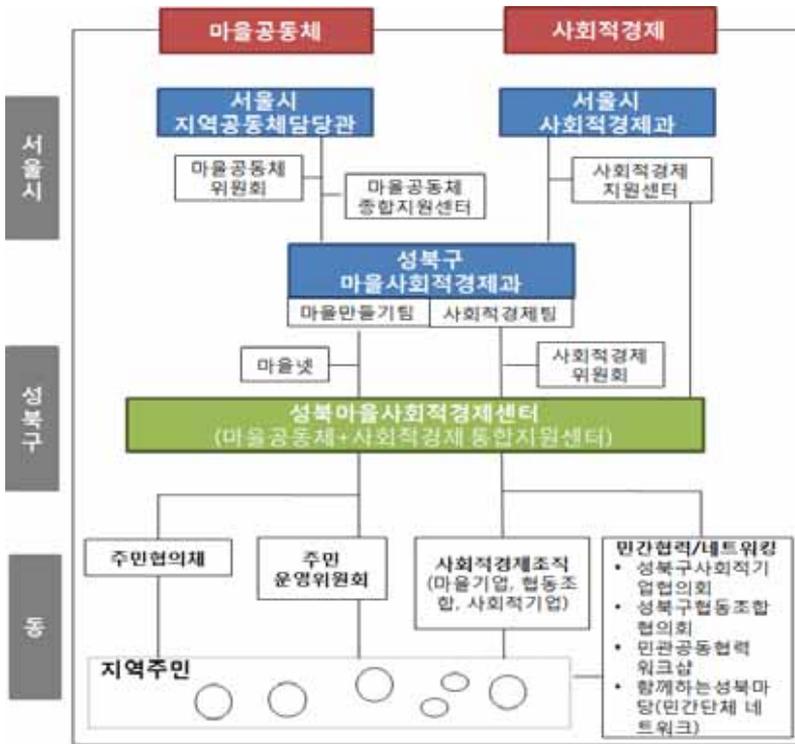
〈표 3-8〉 성북구 도시아카데미·찾아가는 마을학교 운영실적

구 분	2010년 하반기	2011년	2012년 상반기	2012년 하반기	2013년	2014년
과정명	도시아카데미			찾아가는 마을학교		
운영 기간	10.10.21.~ 10.12.9 (8강)	11.4.~ 11.12. (8강)	12.5.8.~ 12.6.26. (11강)	12.10.2.~ 12.11.15. (6강)	13.4. ~ 14.1.	14.3.20.~ 14.12.
대상 지역	장수마을, 정릉 6구역, 성북천 일대	정릉1동, 정릉3동, 석관동 돈암제일 시장, 정릉시장, 석관황금 시장	성북동 앵두마을, 길음휴먼타운, 길음뉴타운3 단지	월곡2동 삼태기마을 성북동 북정마을 길음동 소리마을	위·석관동 어린이마을학교 길음동 소리마을 정릉2동 마을학교 정릉2동 중앙하이츠 월곡동청소년마을 학교 성북정보도서관청 소년마을학교 장계시장상인학교 책모임마을학교 꿈의 숲 푸르지오	정릉2동 마을학교 삼선동 마을학교 청소년 마을기자단 성북동 마을학교 독서코칭 연구회 성북장애인 복지관
운영자	가천대학교 (위탁교육)	고려대학교 (위탁교육)	마을만들기 지원센터	마을만들기 지원센터	마을만들기 지원센터	마을만들기 지원센터

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」

성북구 마을공동체활성화 및 사회적경제 활성화 관련 사업의 추진체계는 성북구 마을사회적경제과를 중심으로 위로는 서울시 마을공동체담당관 및 서울시 사회적 경제과, 아래로는 성북마을사회적경제센터라는 마을공동체+사회적경제 통합형 중간지원조직, 그리고 마을단위 주민 협의체 및 주민운영위원회 등과 연계되는 구조를 형성하고 있다.

〈그림 3-4〉 성북구 마을공동체 및 사회적경제 추진체계

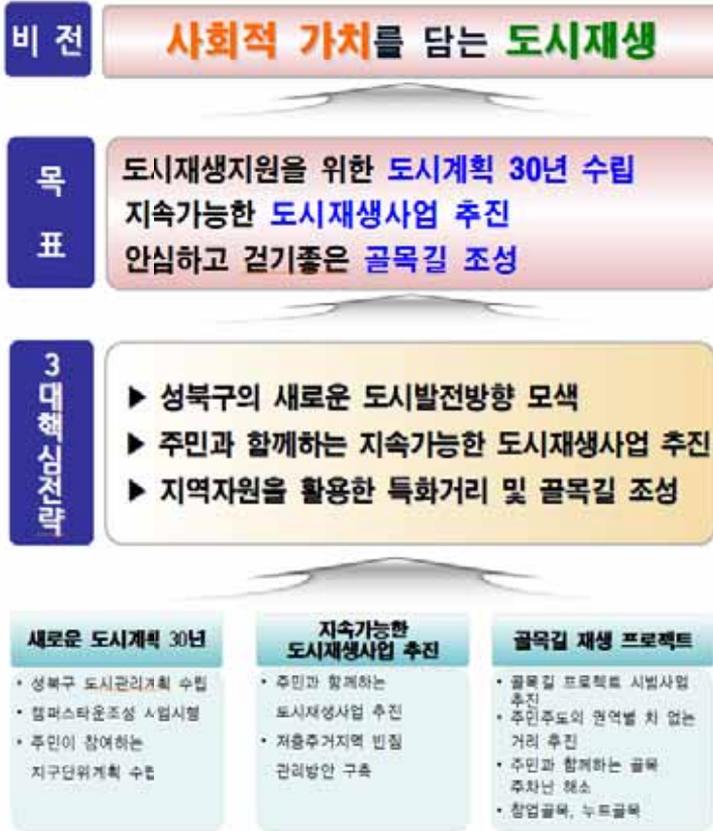


## 2) 도시재생

성북구 도시재생사업으로는 ‘장위 서울형 도시재생 시범사업’이 대표적이다. 장위 도시재생 시범사업의 경우 서울시 도시재생 시범사업으로 선정되어 서울시 보조금을 지원받아 추진되고 있다. 이 시범사업은 2015년 뉴타운 정비구역이 해제된 성북구 장위동 일대를 대상으로 하며, 주거환경개선 및 마을공동체 회복, 지역자산을 활용한 경제활성화 등 주민참여형 도시재생 사업을 목표로 한다. 2016년 3월에 「도시재생활성화계획」이 수립되어, 2019년까지 연차적으로 실행될 예정이며, 서울시로부터 매년 100억 원을 4년간 지원받는다.

이 외에도 성북구청에서 2018년 추진 계획 중인 도시재생 관련 정책비전은 사회적 가치를 담는 도시재생으로서, 도시재생지원을 위한 도시계획 30년수립, 지속가능한 도시재생사업 추진, 안심하고 걷기좋은 골목길 조성의 3대 목표를 수립하고 있다. 도시재생 비전과 목표에 따른 세부 사업은 크게 3가지 사업으로 구성되며, 2018~2020년 전체 사업 예산은 각각 13,549, 25,428, 6,093백만 원이다. 첫 번째는 새로운 도시계획30년으로서, 성북구 도시관리계획수립, 캠퍼스타운 조성사업 시행, 주민이 참여하는 지구단위계획 수립 등의 세부사업으로 구성되어 있다. 두 번째는 지속가능한 도시재생사업추진으로서 주민과 함께하는 도시재생사업 추진, 저층주거지역 빈집 관리방안 구축사업이 그 세부사업이다. 세 번째 골목길 재생프로젝트는 골목길 재생 기본계획 및 시범사업 추진, 주민주도의 권역별 차 없는 거리 추진, 주민과 함께 해결하는 골목 주차난 해소, 창업골목, 누들골목 조성 사업 등의 세부사업으로 구성된다.

〈그림 3-5〉 성북구 도시재생 비전 및 전략



자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」

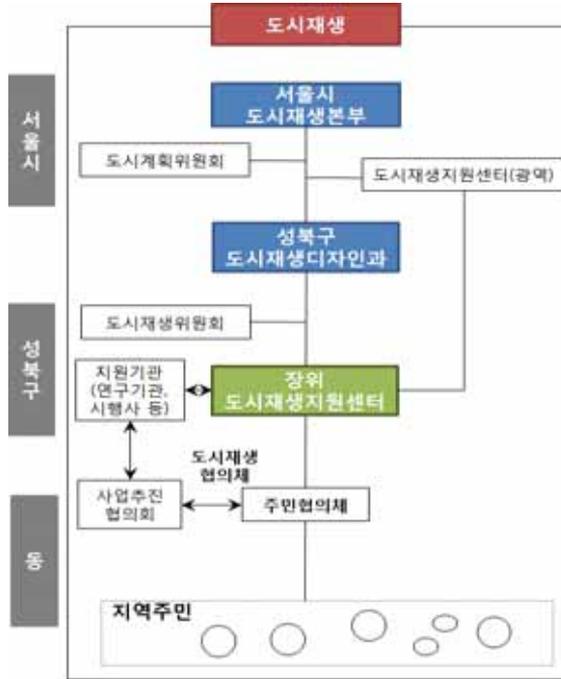
〈표 3-9〉 성북구 도시재생 사업 현황 및 예산

부문	정책 과제	총계 (백만원)	세부사업	소요예산(2018~2020, 백만원)				
				국비	시비	구비	기타	합계
사회적 가치를 담는 도시 재생	새로운 도시 계획 30년	13,549	성북구 도시관리계획 수립	-	-	-	-	-
			캠퍼스타운 조성사업 시행	-	10,533	-	-	10533
			주인이 참여하는 지구단위계획 수립	-	1,850	1,166	-	3016
	지속 가능한 도시재 생사업 추진	25,428	주인과 함께하는 도시재생사업 추진	10,798	14,255	350	-	25403
			저층주거지역 빈집 활용방안 구축	-	-	25	-	25
	골목길 재생 프로 젝트	6,093	골목길 재생 기본계획 및 시범사업 추진	-	700	255	-	955
			주민주도의 권역별 차 없는 거리 추진	-	-	159	-	159
			주민과 함께 해결하는 골목 주차난 해소	-	133	4,846	-	4979
			창업골목, 누들골목조성	-	-	-	-	비예산

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」을 참고하여 연구자 작성

성북구 도시재생사업의 추진체계는 도시재생디자인과를 중심으로 위로는 서울시 도시재생본부, 아래로는 지역주민으로 구성되는 거버넌스 체계를 구성하고 있다. 성북구 도시재생디자인과는 장위 시범사업을 추진하는 행정주체로서 사업을 관리하고 있으며, 장위도 도시재생지원센터가 중간지원센터의 역할을 수행하며 행정과 지역주민을 연계하는 역할을 담당한다.

〈그림 3-6〉 성북구 도시재생정책 추진체계

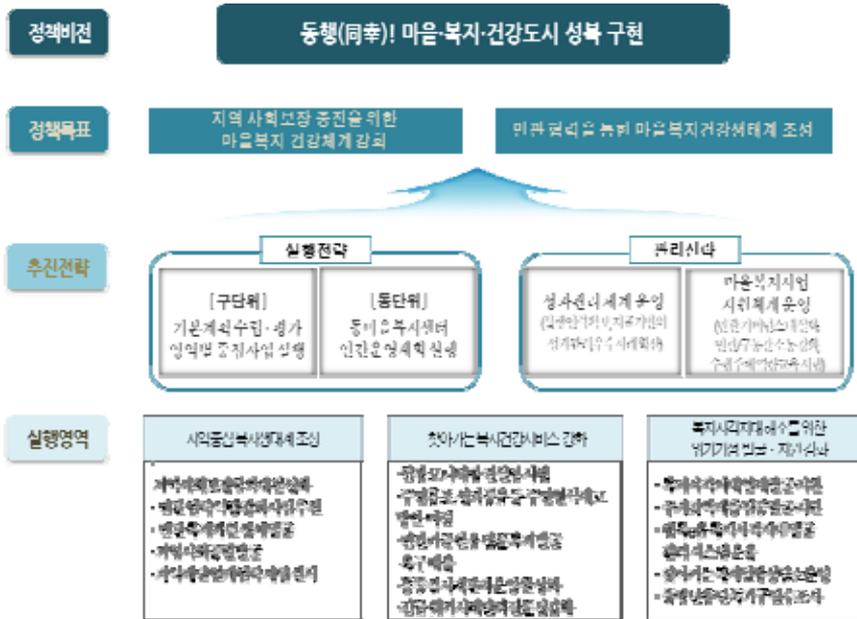


### 3) 마을복지

성북구 복지서비스 관련 정책은 동행 마을·복지·건강도시 성북이라는 정책 비전하에 추진되는 찾아가는 마을복지건강 생태계 구축 사업이 대표적이다. 성북구는 2015년 7월 1일, 전 20개 동주민센터를 동마을복지센터로 개편하였다. 지금까지 단순 행정지원 위주의 역할에 머물러있던 동 주민센터에 찾아가는 복지와 마을자치지원 기능을 강화함으로써 공적 부조와 선별적 복지에서 보편적, 통합적, 종합 생활복지를 실현하고, 마을의 인적·물적 자원을 복지·문화·교육 수요와 연계하고 활용하는 마을복지 생태계를 조성하고자 하였다. 즉 기존의 민원, 일반행정 중심에서 복지, 마을 중심의 행정을 구현하는 것을 목표로 동 행정 혁신을 통한 복지 전달체계 개편과 주민중심 마을계획 운영 두 가지 축으로 계획되었다(민지선, 2016). 찾아가는 동마을복지센터는 서울시에서 추진되고 있는 「찾아가는 동주

민센터」의 성북형 이름으로서, 찾아가는 동마을복지센터는 주민중심의 복지체계로의 혁신 및 마을공동체 조성을 목표로 ① 찾아가는 복지, 보편적 복지 ② 통합서비스 제공 및 연계 ③ 복지생태계 구축 ④ 마을공동체 조성 등을 주요 목표로 하고 있다.

〈그림 3-7〉 성북구 마을복지 부문 비전 및 정책목표



〈표 3-10〉 성북구 마을복지부문 주요 성과

부문	내용
동마을복지센터 실행인력 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개편 전(15.1) 313명 → 개편 후(15.7) 428명</li> <li>- 사회복지직 63명, 마을사업전문가 10명, 동방문간호사 20명, 행정직 재배치 22명</li> </ul>
찾아가는 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만 65세, 70세 도래 어르신 7,382명중 5,399명 방문관리(방문율73%)</li> <li>• 출산, 만0세대 가정 718가구 중 301가구(방문율 42%)</li> <li>• 학교밖 청소년 63명 발굴, 사례관리 33명 아동청소년 서비스 지원아동 1,369명</li> <li>• 빈곤위기가정 13,115가구 중 10,251가구(방문율 78%)</li> </ul>

부문	내용
통합서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복지상담전문관 내방상담 18,605건, 공적급여 신청 10,959건</li> <li>• 동 중심 사례관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사례관리 및 서비스연계 742가구</li> <li>- 동별 민·관 통합사례회의 151회</li> <li>- 민관 사례관리 대상 정보공유 717가구</li> <li>- (종합사회복지관, 단종복지관, 재가노인지원센터 등 9개소)</li> </ul> </li> </ul>
복지생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복지 욕구조사:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초수급, 차상위, 사각지대 등 3,271가구                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 생계, 건강의료, 주거 등 8,885건 욕구 분류</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• 복지자원 전수조사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원총량 : 5,980건(욕구대비 자원충족률 46%)</li> </ul> </li> <li>• 우리마을 프로젝트                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20개 단위사업, 41개 세부사업, 참여업체 59개</li> </ul> </li> </ul>

자료: 성북구(2016), 성북구 찾아가는 동마을복지센터 1주년 기념 리플렛을 참고로 연구자가 정리

2018년 성북구 마을복지 부문 주요 정책과제는 찾아가는 마을복지건강생태계 조성사업으로서, 지역중심의 복지생태계 조성, 찾아가는 복지건강서비스 강화, 주민의 보다 나은 삶을 위한 촘촘한 공공서비스 확대의 3개 세부사업에 대해 총 3,482백만원의 예산이 배정되어 추진 중이다.

〈표 3-11〉 성북구 마을복지 부문 사업현황 및 예산

정책 과제	총계 (백만원)	세부사업	소요예산(2018~2020, 백만원)				
			국비	시비	구비	기타	합계
찾아가는 마을복지 건강 생태계 조성	3,482	① 지역중심의 복지생태계 조성	-	76	150	-	226
		② 찾아가는 복지건강서비스 강화	270	2,610	354	-	3,234
		③ 주민의 보다 나은 삶을 위한 촘촘한 공공서비스 확대	-	-	22	-	22

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」을 참고하여 연구자 작성

성북구 마을복지관련 추진체계는 성북구 복지정책과를 중심으로 위로는 서울시 찾아가는 동주민센터 추진단, 아래로는 찾아가는동마을복지센터 및 지역 주민으로 연계되어 있다. 또한 공공-민간의 거버넌스 체계를 구축하기 위해 공공역역에서는 구청 내 2개국, 1개소, 7개부서, 3개 지원조직으로 구성된 마을복지추진단과 마을복지실무추진단을 구성하고 있으며, 민간영역에서는 사회복지 관련 민간협의기구인 지역사회보장협의체와 성북마을사회적경제센터와 협력체계를 구축하고 있다. 또한 성북구 찾아가는동마을복지센터의 주민 참여 마을계획 등 마을사업은 '마을민주주의 2.0'이라는 성북구 자체 특화정책으로 연계 및 확대되어 추진되고 있는 것이 특징이다. 따라서 마을복지 관련 추진체계는 아래 '마을민주주의 2.0'에서 함께 다룰 것이다(<그림 3-8> 참조).

#### 4) 마을민주주의 2.0

성북구의 '마을민주주의 2.0'은 과거에는 주민들에게 익숙하지 않은 개념인 '마을민주주의'를 알리기 위해 관의 주도하에 홍보, 계획수립 등 행정주도의 마을민주주의를 진행했다면, 앞으로는 민이 정책 결정 및 실행에 영향력을 행사할 수 있는 협치 체계 구축으로 주민주도의 마을민주주의를 추진하겠다는 정책의지를 담고 있다. 따라서 마을민주주의 2.0은 권위와 통제의 정부패러다임을 참여와 협력의 거버넌스로 전환시키고, 가능한 작은 단위의 공동체 중심 균 거버넌스(Good Governance)의 실현을 위해 마을(동네)을 참여와 자치, 연대의 공간으로 재구성함으로써, 아래로부터의 요구와 바람을 공공의 이익으로 결집하는 '마을시민'을 뒷받침한다는 점에서 그 필요성이 강조되었다.

마을민주주의 2.0 정책은 크게 ① 참여, 결정이 일상화되는 마을 민주주의 추진, ② 실질적 주민주도 자치체계 수립, ③ 소통하는 민주시민 주민자치력 강화의 세부 정책과제로 구성된다. 첫 번째 참여와 결정이 일상화되는 작은 민주주의 추진은 성북구 전체의 다양한 거버넌스를 포괄하는 상위 거버넌스 개념의 협치성복 추진, 주민주도 마을계획 운영, 추천제 민주주의를 위한 주민참여단 구성운영, 도서관과 마을이 함께하는 '마을인(in)수다'의 세부 사업으로 구성되어 있다.

〈그림 3-8〉 마을민주주의2.0 비전 및 정책과제



마을계획의 경우 지역 주민의 주도로 생활권역(동네) 내에서의 교육돌봄, 환경, 문화, 지역경제, 건강복지, 안전 등 주민생활과 관련된 모든 공공영역을 포괄하여 분과별로 계획을 수립하는 것이다. 특히 마을계획 뿐만 아니라 주민관계망 확장, 마을자원 및 주민육구 파악, 새로운 민간자원 개발 등을 통해 마을생태계를 구축하는 것이며, 이를 통해 동 단위 복지서비스 향상에 기여하고자 한다. 분과별로 마을의 현황과 문제점을 조사하여 의제를 발굴하고 사업계획서를 작성하며, 주민 3%이상 참여를 목표로 축제형식의 이벤트로 개최되는 주민총회에서 주요 의제와 실행계획 등을 확정한다. 2015년 4월부터 시작된 마을계획단은 초기 길음1, 월곡 2동에서 시작되어 현재 전체 8개동에서 활동 중이다.

〈표 3-12〉 주민주도의 8개동 마을계획 수립 과정

구분(동)	마을계획단 모집, 교육	마을계획단 설립	마을총회 개최 및 마을계획 수립	마을계획 실행
길음1·월곡2	2015. 4. ~ 6.	2015. 7.	2015. 10.	2015. 11. ~
동선·종암	2015. 11. ~ 2016. 1.	2016. 1.	2016. 6.	2016. 7. ~
성북·삼선·보문·정릉2	2016. 4. ~ 5.	2016. 6.	2016. 9 ~ 10	2016. 11. ~

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」

두 번째 실질적 주민주도 자치체계 수립을 위해서는 마을자치회 시범운영, 주민참여예산제 운영, 주민자치 프로그램 개선 추진의 세부 사업으로 구성되어 있다. 성북구 주민자치회 시범사업의 경우 2017년 마을계획단 시행 8개동을 대상으로 시범동 선정을 위한 설명회 개최 후 공모를 진행하고, 주민참여의지, 동 여건 등을 종합적으로 심사하여 동선동과 종암동을 최종 선정하였다. 이어 2017년 12월에는 서울시 『성북구 주민자치회 설치·운영에 관한 시범조례』를 공포하여 법적 기반을 마련하였다. 2018년에는 마을계획단, 주민자치회 미시행 12개동을 대상으로 주민자치회 준비단을 구성하고, 2019년 주민자치회 전 동 시행을 계획 중이다.

주민참여예산제는 마을주민 스스로 마을의제에 대해 연구 및 토론 등을 거쳐 주민참여예산안을 마련하고, 마을문제를 스스로 해결하는 선순환적 시스템으로 변환시키기 위해 추진되고 있는 사업이다. 생활상 필요한 사업을 동네를 가장 잘 아는 주민이 직접 제안하고 실행할 수 있는 체계를 구축하기 위해, 각 동별 지역주민에게 예산편성에 대한 자율권을 보장하는 것으로서, 2017년의 경우 동별 2천 5백만원이 배정되었다. 특히 성북구의 경우 주민참여예산제에 지역회의를 같이 연계하였는데, 마을 주민 총회에서 타운홀미팅의 방식을 도입하여 단순한 선호표출이 아닌 토론과 숙의과정이 가미된 주민참여예산 결정체계를 구축하였다. 2017년의 경우 12,800명이 투표에 참여함으로써, 만 13세 이상 인구의 3.19%가 참여하는 성과를 거두었다. 또한 성북구에서 역점적으로 도입하고 있는 추천제 민주주의 방식을 주민참여예산제에도 도입하여, 2015년 주민참여예산위원 선정 시 공개 모집 외에 무작위 추출방식을 처음 적용하였다.

마지막 소통하는 민주시민 주민자치력 강화를 위한 세부사업으로는 마을시민교육센터 운영, 밥상공동체 추진, 마을미디어를 통한 공론장 활성화 등이 있다. 이러한 마을민주주의 2.0 정책 추진을 위해 성북구는 전국 최초로 마을민주주의과를 신설하고, 마을민주주의 정책과 관련된 사업을 총괄하고 있다.

2018년~2020년까지 각 사업별 세부 예산을 살펴보면, 마을민주주의 추진이 1,058백만 원, 주민주도자치체계수립이 5,050백만 원, 주민자치력 강화사업이 1,056백만 원으로 계획되어 있으며, 세부 사업 중 협치성북 추진사업과 주민자치회 시범운영 사업이 서울시의 지원을 받는 것을 제외하고는 구비로 대부분의 사업이 추진될 계획이다.

〈표 3-13〉 성북구 마을민주주의 2.0 사업 현황 및 예산

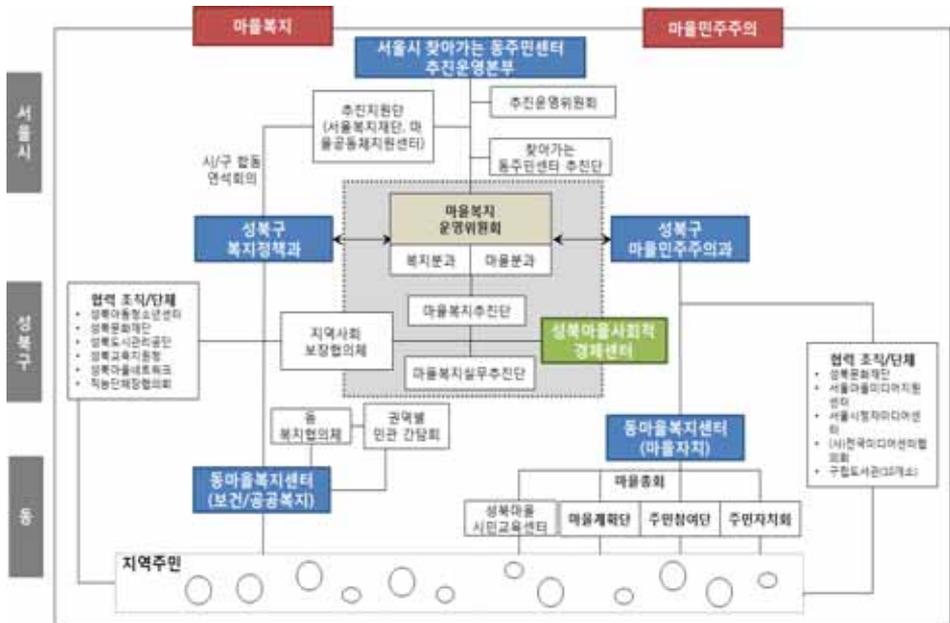
부문	정책과제	총계 (백만원)	세부사업	소요예산(2018~2020, 백만원)				
				국비	시비	구비	기타	합계
마을민주주의 2.0	참여와 결정이 일상화 되는 마을 민주주의 추진	1,058	① 굿거버넌스 협치성북 추진	-	900	-	-	900
			② 주민 주도 마을계획 운영	-	-	62	-	62
			③ 주민참여가 일상화 되는 추천제 민주주의 운영	-	-	21	-	21
			④ 도서관과 마을이 함께하는 '마을인(in)수다' 추진	-	-	75	-	75
	실질적 주민주도 자체체계 수립	5,050	① 주민자치회 시범운영	-	3,482	490	240	4251
			② 마을을 변화시키는 주민 참여예산제 운영	-	-	213	-	213
			③ 공동체중심의 주민자치 프로그램 개선 추진	-	-	588	-	588
	소통하는 민주시민, 주민 자치력 강화	1,056	① 마을공공성회복의기반, 성북마을시민교육센터운영	-	-	735	-	735
			② 통·반장을 활용한 밥상 공동체 추진	-	-	-	-	-
			③ 마을미디어를 통한 주민 소통과 공론의 장 활성화	-	-	321	-	321

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」을 참고하여 연구자 작성

마을민주주의2.0 정책의 추진체계는 성북구 마을민주주의과를 중심으로 위로는 서울시 찾아가는 동주민센터 추진운영본부와 서울시 동마을복지센터 추진단의 마을팀과 연계된다. 성북구는 부구청장 하위에 마을복지운영위원회를 설립하고, 복지분과와 마을분과로 나누어 마을복지와 마을계획 및 주민자치회를 포괄하는 마을분과로 나누어 운영하고 있다. 마을복지 운영위원회 아래에는 사업추진·지원부서로 구성된 정책결정 및 총괄기획기구로서 마을복지추진단을 구성하고, 마을복지 주무부서로 구성된 실무운영기구로서 마을복지 실무추진단을 운영하고 있다. 성북마을사회적경제센터는 마을복지 및 마을민주주의와 관련하여서도 지역 내 중간지원기관의 역할을 수행하며 민과 관의 네트워킹 촉진자의 역할

을 수행하고 있고, 2017년까지 주민자치회 시범사업을 위탁운영하기도 하였다. 성북구 동 단위에서는 다양한 주민조직을 구성하고 운영할 수 있도록 지원하고 있는데, 마을계획을 추진하는 마을계획단, 추천제민주주의를 실현하기 위한 주민참여단, 그리고 주민자치회도 시범적으로 운영되고 있다. 또한 지역주민의 참여 역량을 강화하기 위해 성북마을시민교육센터를 설립하여 교육 및 역량강화 프로그램을 운영하고 있다.

〈그림 3-9〉 성북구 마을복지 + 마을민주주의 정책 추진체계



### 3. 거버넌스 평가

#### 가. 거버넌스 구조

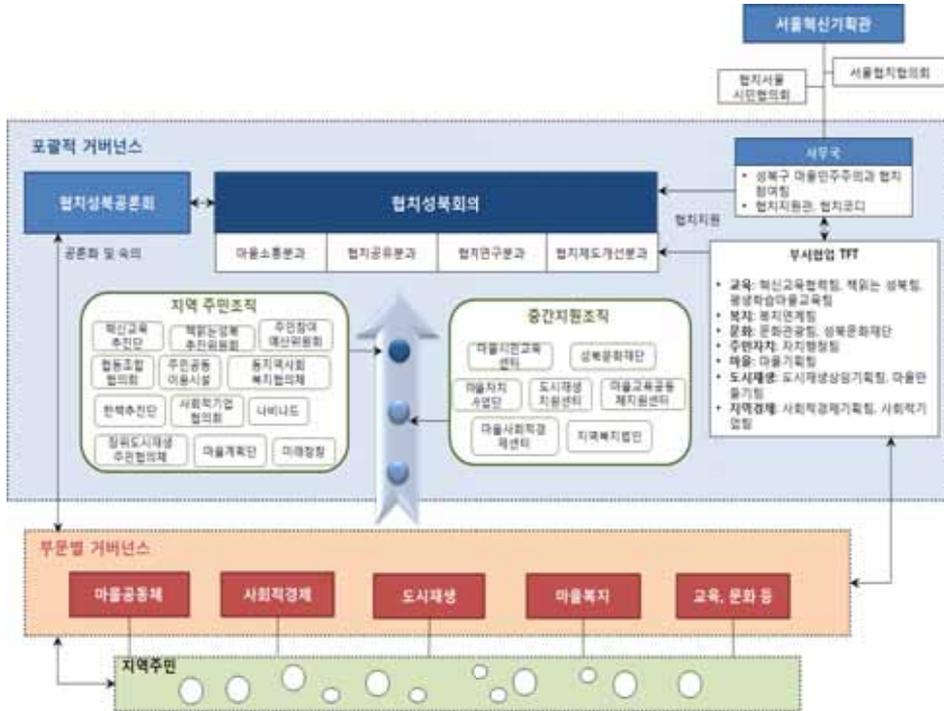
##### 1) 참여자 구성

협치성북은 성북구 내 다양한 거버넌스를 아우르는 포괄적 거버넌스 체계를 구조화하고 있다. 앞서 살펴본 마을공동체, 도시재생, 마을복지, 마을민주주의 등의 부문별 거버넌스 구조가 기존에 형성되어 있었다면, 협치성북은 이러한 부문별 거버넌스를 포괄하여, 구정 차원에서 다양한 의제와 안건을 논의하고 공론화하여 공동으로 의사결정을 할 수 있는 폭넓은 구조가 특징이다. 따라서 참여자의 구성 역시 아주 포괄적이라고 할 수 있다.

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 대표기구로서의 성격을 갖는다면, 협치성북공론회는 협치성북회의에서 논의된 주요 의제들을 지역 내 다양한 주체들과 공유하고 논의할 수 있도록 지원한다.

따라서 기존의 각 부문별 거버넌스가 해당 부문에 관련이 있거나 관심을 갖고 있는 주요 주체들로 구성되어 있었다면, 협치성북은 서로 다른 관심과 이해를 갖고 있는 이해관계자들이 참여하는 포괄적인 구조라는 점에서 참여자의 폭과 다양성은 매우 확대되었다고 할 수 있다. 이론적으로 참여적 지역 거버넌스 논의에 있어 가장 핵심적 가치라고 한다면 기존의 정책결정과정에서 배제되었던 다양한 비주류 그룹이 참여할 수 있는 여건을 마련하고, 그들의 관심과 이해가 함께 공유되어 의사결정과정에 반영되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 본질적인 관점에서 본다면, 협치성북의 거버넌스 구조가 소수의 다양성을 포용할 수 있도록 고려하는가 하는 점에 있어서는 여전히 미흡한 부분이 있다.

〈그림 3-10〉 협치성북 거버넌스 구조



2) 의사소통 전략

협치성북의 구성 및 협치성북의 실행계획으로서 지역사회혁신계획 수립과정에서 나타난 의사소통 전략은 회의나 간담회를 통한 공식적 전략과 사안에 대해 수시로 협의하는 비공식적 의사소통 전략을 동시에 활용하고 있다. 협치성북 운영과정동안 의사소통이 이루어진 경로는 크게 6가지 형태로 나눌 수 있는데, 협치에 관심 있는 주민과의 민간집담회(4회), 분야별 협치성북 설명회(5회), 협치성북 추진 민관 대표 간담회(2회), 협치성북 추진 민관 TFT회의(13회), 협치성북 실행분과위원회(8회), 협치성북 공론회(3회) 등이다. 특히 협치성북 공론회의 경우, 협치성북 관계자 및 지역 내 주요 참여자들이 함께 1박 2일 형태의 워크숍을 진행하면서, 성북구의 지역사회차원에서 해결해야할 다양한 안건에 대해 쌍방향적으로 소통하고, 공동의사결정 과정을 실현하는 장으로 기능하였다.

또한 협치성북공론회 과정 중에는 토론의 각 과정을 기록할 수 있는 플랫폼을 사전에 구축하여, 토론과제에 대한 참여자들의 의견을 온라인에 모두 탑재해 공론화함으로써 토론 효과와 사후 아카이빙 효과를 극대화하기도 하였다.<sup>7)</sup> 협치성북 공론회 역시 녹화되어 온라인에 공개하고, 직접 공론회에 참석하지 못한 일반 주민들도 확인할 수 있게 하였다.<sup>8)</sup>

〈표 3-14〉 의사소통 경로

경로	공식적(횟수)/비공식적	대상	내용
민간집담회	공식적(4회)	• 협치에 관심 있는 주민 50여명	• 협치 정책 이해 및 협치 추진 방향 논의
분야별 협치성북 설명회	공식적(5회)	• 주민참여예산위원회, 주민 자치·동장협의회, 마을계획 단연합(준), 마을만들기, 도시재생분야 관련자	• 협치성북 관련 분야별 설명회 및 의견 수렴
협치성북 추진 민간 대표 간담회	공식적(2회)	• 민간 분야별 대표, 구청장, 협치조정관, 관련 부서장 등 관련자 10여명	• 각 분야별 활동사항 공유 • 협치성북 추진 방향 및 계획 설명 • 지역사회혁신계획 수립, 검토 논의
협치성북 추진 민간 TFT회의	공식적(13회)/비공식적 수시회의	• 총 18명(민간 12, 의회 2, 행정 4)	• 민관의 협력적 지역사회 문제해결을 위한 논의와 공론 • 지역사회혁신계획 수립계획 수립활 실행, 기타 협치사무 전반에 대한 협의/조정/실행 • 비공식적인 수시회의 개최
협치성북 실행분과회의	정기회의(8회)/수시회의	• 4개 분과, 위원 22명	• 제1, 2차 협치성북 공론회에서 도출된 협치성북 의제 사업화방안 연구 • 분과별로 수시 회의 개최 및 지역사회혁신계획 실행계획 수립 • 정기회의 외 비공식적 수시회의 개최
협치성북 공론회 (협치성북총회)	공식적(3회)	• 협치성북 주요 참여자 및 지역 주민	• 협치 의제 발굴을 위한 공론장 운영 • 1박2일간 성북구 협치를 위한 주요 의제 논의

자료: 성북구(2018), 「성북구 지역사회혁신계획」을 토대로 연구자가 재구성

7) 관련 링크: <http://govcraft.org/events/73>.

8) 제3회 협치성북 공론회 영상자료: [https://youtu.be/DV\\_BK6Pd6Z4](https://youtu.be/DV_BK6Pd6Z4).

## 나. 사회혁신적 전략

### 1) 사회적 수요 충족

성북구 사례에서 가장 특징적인 점은 지역사회 혁신을 위해 ‘협치’를 주요 의제(main agenda)화 하였다는 점이다. 앞서 본 연구의 이론적 배경에서 지역사회 혁신을 위해서는 다양한 방식으로 접근이 가능한데, 거버넌스는 사회혁신을 촉진하는 절차적 측면에서 이해가 가능함을 강조하였다. 그런데 성북구의 사례에서는 협치, 즉 거버넌스 구축 그 자체를 선도정책으로 추진하고 있다는 점에서 차별화된다. 이는 지역사회에서 다양하게 작동되던 부문별 거버넌스가 존재하고 있지만, 이 부문별 거버넌스 운영에서 발생하는 다양한 문제점들을 개선하기 위해 구정차원의 통합적 거버넌스가 필요하다는 사회적 수요에 대한 대응으로 이해할 수 있다. 대표적으로 지역사회 거버넌스 기반으로 추진되는 정책(사업)들의 경우, 서로 다른 부문 간 연계와 네트워킹이 매우 필요한 부분이 있음에도 불구하고, 서로 다른 추진체계 또는 사업운영방식의 차이로 상호작용적 시너지를 창출하는데 상당한 한계가 있었다. 이는 성북구청내 다양한 실/국 간 칸막이 현상과도 연계되어 있다. 한편으로는 지역사회에서 활동하고 있는 활동가 또는 적극적인 지역주민의 경우, 여러 개의 비슷한 거버넌스 운영 및 참여 독려에 대한 피로감이 높아져왔다는 점도 기존 거버넌스 운영체계의 문제점으로 지적된다. 이러한 문제점들은 구정 전체를 아우르는 통합적 거버넌스 구조가 필요하다는 새로운 사회적 수요를 만들어내는 배경요인이 되었다고 볼 수 있다.

〈그림 3-11〉 협치성북 비전·목표·사업과제



협치성북 거버넌스 과정을 통해 도출한 협치성북의 비전·목표·사업과제 역시 협치를 활성화하고 촉진하기 위한 명확한 목표를 설정하고 있다. 지역사회혁신계획에 기반한 협치성북의 주요 비전은 ‘주민이 행복한 성북, 협치로 동행하다’이며, 그 핵심 목표는 ‘참여와 책임으로 성북 마을민주주의 실현’으로 명시하고 있다. 또한 9개 지역사회혁신과제가 우선순위로 도출되었는데, 크게 협치제도기반구축과 지역사회혁신과제의 두 가지 영역으로 구성된다. 2018-2010년까지의 각 연도별 세부 사업과제는 〈표 3-15〉과 같다. 특히 지역 사회혁신을 위한 주요 과제로 협치활성화에 초점을 두고 있음을 확인할 수 있는데, 이는 사회혁신을 위한 절차적 측면이 아닌 내용적 측면에서 거버넌스를 다루고 있다는 점에서 매우 특징적이다. 즉 협치 자체를 활성화하기 위하여 제도기반을 구축하고, 협치교육, 협치안내서제작, 협치캠프 및 축제, 협치자료집 조성, 협치사업평가지표에 이르기까지 협치 활성화를 위한 내용적 측면에서 다양한 과제를 발굴하여 추진하고 있다.

〈표 3-15〉 성북구 지역 사회혁신계획 사업과제

구분	1년차(수립기 포함) (2017.5월~2018.12월)	2년차 (2019년)	3년차 (2020년)
협치 제도 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치성북준비회의 구성·운영</li> <li>• 협치 공론회의</li> <li>• 협치조례 공청회</li> <li>• 협치전담팀 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치조례 제정·공포</li> <li>• 협치성북회의의 구성·운영</li> <li>• 실행분과위원회구성·운영</li> <li>• 협치자문관 위촉</li> <li>• 지역의제 발굴을 위한 공론회 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치성북회의의 운영</li> <li>• 실행분과위원회</li> <li>• 추가구성 및 운영</li> </ul>
지역 사회 혁신 과제	1-1. 협치활동가교육 1-2. 협치기본교육	1-1. 협치활동가교육 1-2. 협치기본교육 1-3. 협치심화교육	1-2. 협치기본교육 1-3. 협치심화교육
	2-1. 협치안내서 제작 2-2. 협치기본교재 제작 2-4. 협치워크북 제작	2-4. 협치워크북 제작	2-5. 협치사례집 제작
	3-1. 성북포럼및심포지엄 3-2. 협치캠프 3-3. 협치파티 3-4. 마을민주주의 축제	3-1. 성북포럼및심포지엄 3-2. 협치캠프 3-3. 협치파티 3-4. 마을민주주의 축제 3-5. 온라인협치플랫폼구축	3-1. 성북포럼및심포지엄 3-2. 협치캠프 3-3. 협치파티
	4-1. 협치자료실 조성 4-2. 협치보고서 발간	4-2. 협치보고서 발간	5-1. 협치연구분과 운영 5-2. 협치사례 조사·분석 연구용역
	6. 협치사업 평가지표	6. 협치사업 평가 및 지표 보완	6. 협치사업 평가 및 지표 보완
		7. 협치성북활성화 연구용역	
	8-1. 성북협치제도개선 추진단 구성 8-2. 결재시스템내 협치 사전검토항목 신설 8-3. 협치전문관제 도입	8-1. 성북협치제도개선 추진단 운영 8-2. 결재시스템내 협치 사전검토제도 시행 8-3. 협치전문관제 시행	8-1. 성북협치제도개선 추진단 운영
	9-1. 안정적협치재정마련 9-2. 협치인자예산제도도입 9-3. 시민참여예산의 협치예산화	9-1. 안정적협치재정마련 9-2. 협치인자예산제도 도입 9-3. 시민참여예산의 협치예산화	

자료: 성북구(2018), 「성북구 지역사회혁신계획」

2) 새로운 아이디어의 실천

가) 숙의적 공론장을 통한 정책목표 및 비전의 확정

구정 주요 정책 결정과정에 있어 새로운 아이디어의 실천은 협치성북이라는 성북구를 포괄하는 포괄적 거버넌스 구축 그 자체라고 할 수 있다. 그러나 성북구의 사례가 특징적인 이유는 그 외에도 세부적으로 다양한 새로운 아이디어를 발굴하여 실천하고자 노력했다는 점이다. 그 첫 번째 사례가 공론화 과정을 통해 정책목표와 비전을 확정하는 직접 참여형·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 100여명이 참여하여 협치성북의 추진과정을 이해하고, 협치성북의 주요 의제 및 사업과제를 논의하기 위해 만든 숙의과정이다. 이 숙의회의는 협치성북의 11개 사업과제 중 8개 과제에 대한 집중토론을 중심으로 이루어졌는데, 참여자들을 10개의 조로 나누어 부문별로 주요 토론과제를 논의하고 협의하는 의사소통 과정이었다. 이어진 제 3차 공론회에서는 협치성북의 비전과 목표를 각 참여자들의 투표(1인 2개 선택 선호도 투표)로 선정하고자 하였다. 최종적으로 ‘주민이 행복한 성북, 협치로 동행하다!’가 비전, 그리고 ‘참여와 책임으로 성북 마을 민주주의 실현’이 목표로 확정되었다.

〈그림 3-12〉 협치성북 목표 및 비전에 대한 참여자 선호도 투표 결과

구분	연번	제안 내용	득표수
1차 투표	1	상생과 협력의 협치 시스템 구축	13
	2	참여와 책임으로 함께하는 결정, 마을민주주의 실현	20
	3	성북주민의 소리를 담아내는 협치 기반 조성	9
	4	민관이 함께하여 행복한 성북 만들기	13
	5	발바닥 소통으로 누구나 참여하는 협치기반 구축	8
	6	존중과 배려를 바탕으로 하는 협치기반 구축	18
	7	주민이 주인되는 협치환경 조성	15
	8	소통과 어울림, 도시공동체 회복	23
	9	시민의 힘으로 협치 실현, '미래 성북'	10
2차 투표	1	참여와 책임으로 함께하는 결정, 마을민주주의 실현	36
	2	소통과 어울림, 도시공동체 회복	28

〈‘협치성북 목표’ 선호도 투표〉

구분	연번	제안 내용	득표수
1차 투표	1	참여에서 협치로, 동행성북	15
	2	협치로 동행하는 행복공동체 성북	15
	3	협치로 실현되는 마을민주주의 성북	14
	4	주민이 행복한 성북, 협치로 동행하다	18
	5	자치로, 협치로, 성북스타일	11
	6	시작부터 끝까지 민관이 함께하는 협치 성북!	11
	7	민관이 행복한 협치 1번지, 성북	12
	8	성북구에서는 통(通)한다!!! 민관협치	11
	9	동행으로 함께, 내 사람이 바뀌는 협치 성북	19
2차 투표	1	주민이 행복한 성북, 협치로 동행하다	41
	2	동행으로 함께, 내 사람이 바뀌는 협치 성북	22

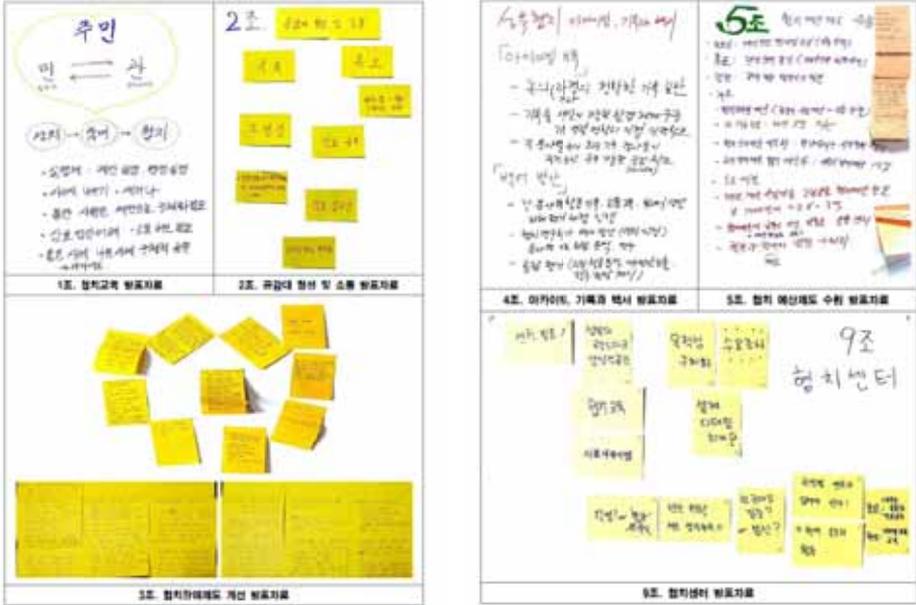
〈협치성북 비전' 선호도 투표〉

자료: 성북구(2018), 「성북구 지역사회혁신계획」

〈그림 3-13〉 협치성북 공론회(총회) 및 모둠별 숙의과정



〈협치성북 공론회(총회) 및 모둠별 활동 모습〉



〈모듈별 속의 내용〉

자료: 성북구(2018), 「성북구 지역사회혁신계획」

나) 직접민주주의의 실험: 추첨제

성북구에서 실행하고 있는 새로운 아이디어의 실천 두 번째 사례는 추첨제이다. 성북구 내에서 운영되고 있는 다양한 부문별 거버넌스 구축은 지역 주민의 참여를 촉진하고, 나아가 지역주민 조직화에도 상당부분 기여를 하였다고 볼 수 있지만, 지역 공동체 내에서 제기되는 불만과 비판 중에 하나는 이른바 선수들끼리의 ‘그들만의 리그’ 라는 것이었다. 이는 제1회 협치성북회의에서 김영배 전 성북구청장이 발언한 내용에서도 확인할 수 있다.

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

즉 일반 지역 주민들의 경우에는 관심이 있다고 하여도 시간적·경제적 제약으로 인해 지역문제 해결과정에 참여하는 것이 쉽지 않으며, 몇몇 일부의 적극적인 주민들 또는 직능단체 대표자들이 주민들의 의견을 대표하게 되는 경우가 많다. 이 과정에서 과연 이들이 지역 일반 주민의 이해와 요구를 잘 대변하고 있는가 하는 대표성의 문제가 제기된다. 성북구는 이러한 한정된 지역 주민의 참여 문제를 극복하기 위해 추첨제라는 제도를 도입한다. 성북구의 추첨제는 무작위추출에 의해 지역주민의 참여를 독려하는 방식으로서, 기존의 지역주민의 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 결정과정에 능동적 행동주체로 참여함으로써 ‘참여에서 자치’로의 전환을 꿈꾸었다. 이에 따라 성북구 주민참여단이 2017년 6월~7월에 공개모집 되었고, 무작위 추출 용역(9월)을 통해 2017년 9월 주민참여단 500명이 구성 완료되었다(공개모집 374명, 무작위추출 용역 126명).<sup>9)</sup> 이들은 성북구 주요 정책 입안 및 결정의 인력풀로 활용되면서, 협치조례 공청회, 타운홀 미팅, 동행성북 토론회, 도시관리계획, 모의시민회의 등 각종 주민참여적 정책과정에 참여하면서 지역 주민의 의사를 표출하고 있다.

### 3) 효과성 증진

사회혁신의 이론적 논의에서 효과성의 증진이란 사회혁신을 통해 기존의 해결책보다 효과적인 것으로 결과 관점에서 구체적 개선을 가져오는 것으로 이해하였다. 협치성북의 사

9) 윤진호, 2018, ‘마을민주주의와 협치’ 발표자료 및 「2018년 성북구 주요업무계획」 참조

례에서 구체적인 개선을 가져온 결과로 평가하고 판단할 수 있는 근거를 제시하기에는 상당히 이른다. 왜냐하면 협치성북의 설립 및 운영 기간이 그리 길지 않기 때문이며(2016년 7월 이후), 첫 번째 성과물인 지역사회혁신계획은 최근 2018년 4월에 발표되었다.

다만 성북구의 경우 성북구 협치 및 마을민주주의를 실현하는데 있어 가장 필요하고 또 효과적인 방안은 실질적인 지역주민의 참여를 확대하고, 이를 조직화하는 것이라고 판단하였다. 주민들은 교육, 문화, 도시재생, 복지 등 자기가 관심을 갖는 영역에서 참여를 시작하고, 이런 영역을 점차적으로 늘려나간다. 나중에는 2-3개의 영역에서 적극적인 활동을 하는 참여자가 될 것이며, 이것이 마을민주주의 실현에 있어 가장 직접적이고도 효과적인 전략이라는 것이다. 참여의 부문의 확대뿐만 아니라 참여의 수준도 점차 높아지는데, 처음에는 단순 참여에서 시작해 시간이 지날수록 그 깊이가 깊어지고, 나중에는 공동결정을 하는 거버넌스의 수준으로 발전해 나갈 수 있다고 판단하였다.<sup>10)</sup> 이러한 판단은 현재 성북구에서 가장 필요한 것이 참여 주민의 숫자를 늘리는 것으로 정책목표를 선정하는 배경이 되었다.

“직접 참여층의 적정 규모에 대한 객관적인 데이터가 없지만, 정당민주주의가 활성화된 나라의 정당원이 전체 국민의 6~7% 선이라는 점, 현재 직능단체원을 중심으로 자치구의 각종 행사에 참여하는 주민이 전체 주민의 1% 정도라는 면을 고려하여, 공공성을 가지고 지역활동에 직접 참여할 수 있는 주민 3%를 목표로 정했다. 일본에서 이뤄진 연구를 보면 자가지역, 동네에 소속감을 느끼는 주민이 전체 주민의 1/3 정도이며, 지역사회에 대한 소속감을 느끼는 주민이 전체 참여하는 수준인 30%를 간접참여의 최대목표로 삼았다...(지금) 직접적으로 참여하는 주민이 2,500명 정도니까 이를 7,500명으로 늘려 나가야 한다. 그리고 이를 3%인 15,000명으로 확대해 나가야 한다.” (윤진호, 2018:186)

의사결정에 직접 참여하는 현재 주민의 수인 2,500명에서 3배의 수준인 7,500명까지 직접 참여의 수를 높이기 위해 고안한 방안이 곧 추첨제라든지, 혹은 지역사회 다양한 주민모임을 활성화하기 위한 지원들이다. 즉 협치성북과 마을민주주의에 있어 결과적으로

10) 관계자 인터뷰 내용(윤진호, 2018년 7월 10일)

가장 구체적인 개선은 직접 참여하는 지역 주민들의 수를 늘이고, 장기적으로 이들의 참여의 폭 뿐만 아니라 참여의 깊이까지 강화하는 것이라고 본 것이다. 이는 참여적 지역 거버넌스가 지향하는 다양한 주체들의 참여의 확대라는 점에서는 가장 직접적이고 효과적인 방안일 수 있다.

#### 4) 사회의 실천 역량 증진

협치를 활성화기 위해서는 지역주민의 적극적인 참여가 기반이 되어야 하며, 이를 위한 교육프로그램 등의 역량강화 노력도 이루어지고 있다. 그 대표적인 것이 2016년에 개소한 마을시민교육센터이다. 마을 안에서 주민 스스로 삶에 필요한 학습과정을 창출하고 운영할 수 있는 민주적 방식의 '마을학습 플랫폼'이 필요하다는 인식은 마을시민교육센터체제를 구동시켰다. 마을시민대학은 민주시민과 공동체 학습을 통해 마을에 대한 참여와 자치, 협력적 주민주체의 변화와 혁신의 장을 실현하는 것을 목표로 한다. 다양한 분야에서 육성된 주민 주체들이 마을공동체 사업과 연계되지 못하거나, 마을사업 참여만으로는 공동체적 의사결정 참여로의 전환 의지를 담보할 수 없다는 인식이 확대되었다. 따라서 마을사업 참여를 통해 키워진 사람이 공동체 거버넌스 속에서 의사결정과정의 참여주체로 남겨질 수 있도록 마을활동과 지원을 위한 구체적 체계를 마련하고자 하였다. 특히 마을과 결합된, 마을교육으로 특화된 새로운 평생학습 모델을 창출하기 위해 마을에 대한 평생학습개념의 상설교육 프로그램 제공을 모색하게 된다.

이러한 마을교육에의 참여과정은 참여자 개인의 역량을 강화시킬 뿐만 아니라, 참여자 간 교류와 네트워킹의 장으로도 기능할 수 있다는 점에서 더욱 고무적이다. 마을교육의 정규과정 및 다양한 마을학급을 통해 관심 참여층을 확보하고, 다양한 주민조직, 풀뿌리단체 등의 교류·협력을 촉진함으로써 마을공동체 전체의 역량을 강화시키는 기반으로 기능할 것으로 기대되고 있다.

마을시민교육센터는 설립 이후, ① 마을시민 기초역량강화, ② 마을리더, 리더십 및 핵심역량강화, ③ 풀뿌리 활동가, ④ 학습순환, 그리고 ⑤ 마을민주주의 체협의 5개 분야 13개 과정에서 510명이 수료하였다. 2018년 이후에는 주민리더 중심의 전문교육과정을 통한 마을시민대학 체제를 개편하고, 현장 활동가를 위한 전문 역량강화 과정 운영 등을 통

해 공동체 모임의 학습조직화를 통한 지역 공동체 학습순환 구조를 마련하는 것에 초점을 두고 있다.

〈표 3-16〉 성북구 마을시민교육센터 프로그램 운영 및 성과

분 야	과 정	프로그램명	인원
민주시민 기초역량강화	마을시민학교	1-1. 마을시민학교	60
마을리더, 리더십 및 핵심역량강화	부모네트워크	2-1. 즐거운 부모클럽(일반시민)	50
		2-2. 즐거운 부모클럽(부모활동가과정)	
	협치네트워크	2-3. 협치캠프	50
		2-4. 성북시민의회	70
		2-5. 공론조사프로젝트	70
(풀뿌리) 활동가 ※특화 과정	활동가 정치학교	3-1. 성북 풀뿌리 민주주의학교	30
	마을계획단교육	3-2. (예비)마을계획단 정기교육	40
	시민교육촉진자과정	3-3. 민주시민교육 촉진자 역량지원 프로그램	30
	연계과정	3-4. 분야별 활동가 연계 : 마을사회적경제 활동가	30
학습순환	동아리 활동가	4-1. 마을배움터 리더(코디)	50
		4-2. 인문적 성찰과 시민적 글쓰기	70
마을민주주의 체험과정	시민의 마을인수다	5-1. 마을인 수다	50
총 계			600

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」

5) 부문 간 교차

앞서 성북구에서 추진되고 있는 사회경제적 정책(사업)들은 각각의 추진체계에 따라 추진되고 있지만, 서로 다른 부문 간 연계 및 협력을 위한 부문 간 교차도 활발하게 이루어지고 있는데, 최근 두드러지고 있는 부문 간의 교차는 크게 세 가지 관점으로 정리될 수 있다.

### 가) 마을공동체 ↔ 사회적경제 ↔ 도시재생

성북구에서 나타나고 있는 대표적인 부문 간 교차는 마을공동체, 사회적경제, 도시재생의 연계이다. 이는 성북구에서 2017년 수립한 「2017 성북구 사회적경제 기본계획」을 통해 확인할 수 있는데, 사회적경제 기본계획의 목표가 사회적경제와 도시재생을 통한 지역 순환형 마을공동체경제 구축을 위한 중점 추진사업과 관련하여 중장기 비전과 목표를 설정하는데 있기 때문이다.

우선 성북구청 내 지원체계를 확립하기 위해 2016년 3월 마을사회적경제과와 도시재생 디자인과 등 2개 과 8개 팀으로 구성된 마을재생기획단을 신설하고, 구정차원에서의 적극적인 연계협력을 모색한다. 민간에서도 역시 마을공동체와 사회적경제를 연계하고자 하는 움직임이 나타나는데, 이는 전국최초의 마을공동체+사회적경제 통합 중간지원조직인 성북구 마을사회적경제센터의 탄생이다. 성북구 마을사회적경제센터는 함께살이 성북 사회적협동조합이 위탁운영하고있는 중간지원조직으로서, 2014년 민간융합, 민간 플랫폼의 허브 역할을 담당하려는 목적을 갖고 창립되었다. 또한 지역주민과의 원활한 소통을 바탕으로 신뢰를 형성하고, 이를 통해 함께 성장하는 마을공동체를 추구한다. 2018년 현재 센터장 이하 사회적경제실, 마을공동체실, 사회적경제특구추진단의 3개 실로 구성되어 각 부문별 활동을 지원하고 있다.

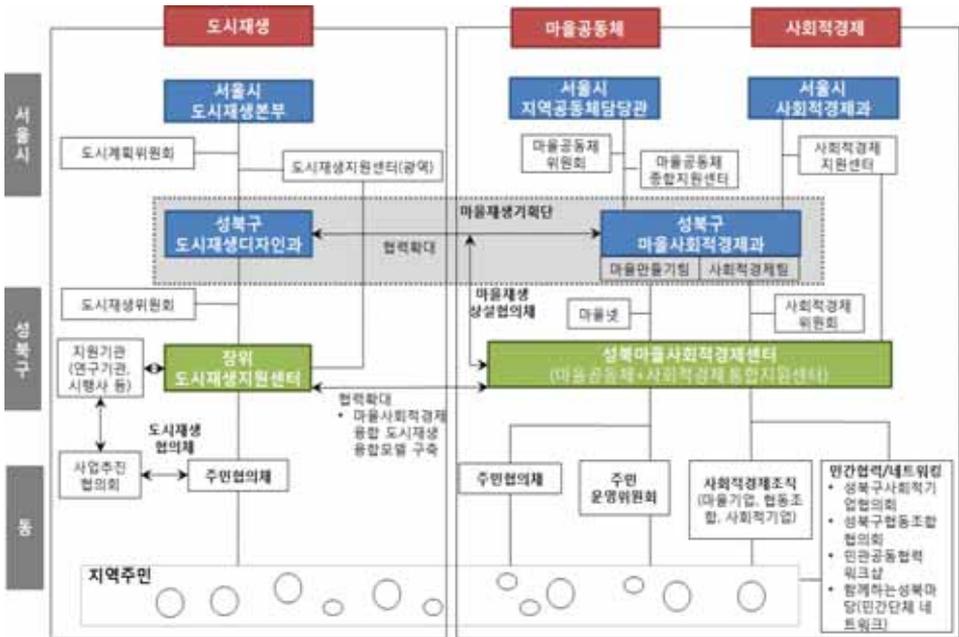
특히 2018년의 경우 마을사회적경제 협업화사업을 추진하고 있다. 이는 각 동별/권역별/거점별/네트워크별 연합을 구성하고, 이를 기반으로 공론화를 활성화하여 지역의제를 발굴하는데, 특히 마을공동체와 사회적경제 등 서로 다른 부문 간의 협업화사업을 추진할 것을 계획하고 있다. 특히 마을공동체 및 사회적 경제 주체간 연대를 도모하고, 역량 연계를 통해 협업기회를 창출하여 성공사례를 만들겠다는 목표를 다지고 있다. 또한 성북구 사회적경제 통합지원센터 사업을 계획하고 있는데, 이는 주민기반 마을공동체 활성화와 사회적경제 확장을 위해 지역 생태계를 구축하고자 하는 것이다. 따라서 마을과 사회적경제 융합모델 개발, 주민자치에 기반한 지역재생의 추진, 주민조직과 사회적경제조직의 지속가능성 확보에 초점을 두고 있다.

이러한 마을공동체와 사회적 경제의 연계협력의 움직임에 더해, 최근에는 마을사회적경제와 도시재생과의 융합으로까지 확장되었다. 이는 성북구 사회적경제 특구사업으로 추진

되고 있는데, 협동조합(예: 성북도시재생협동조합) 등의 사회적경제조직이 장위 도시재생 사업 과정에 지역관리기업으로 참여하거나 협업사업을 추진함으로써 안정적인 수익 모델을 개발하고 자생력을 강화하여, 장기적으로 마을사회적경제와 도시재생의 협력 성장 체계를 구축하고자 하는 것이다. 협업 사업 예로는 성북구 도시재생 마을여행 공동 홍보물 제작, 성북구 도시재생 마을상품 공동 브랜드 제작, 주민공동이용시설 온라인 대관 시스템 구축 등이다.11)

즉 성북구청 내 행정체계상에서는 마을재생기획단을 통해 부문 간 교차 및 협력을 모색하고 있다면, 성북 마을사회적경제센터는 성북구 내 대표적인 중간지원조직으로서 최근 장위도시재생사업과의 협력사업을 추진하면서 마을공동체 ↔ 사회적경제 ↔ 도시재생을 아우르는 연계 및 협력을 적극적으로 지원하고 있다.

〈그림 3-14〉 성북구 도시재생, 마을공동체, 사회적경제의 연계



11) 성북구 마을재생기획단, 2018, 「마을공동체 재생을 위한 민관거버넌스 제 16차 정기회의」 자료집

나) 마을생태계 ↔ 주민자치 융합

최근에는 마을공동체와 주민자치를 융합하려는 시도도 나타난다. 성북구 각 동단위에서 이루어지는 마을계획과 2017년부터 시범적으로 추진된 주민자치회를 연계하려는 것이다. 구체적으로는 주민자치위원을 대상으로 마을, 건강, 환경, 문화 등 동의 특성에 맞는 다양한 영역의 분과를 구성하고, 각 분과별 위원들은 각 동별로 작성되는 분과별 마을계획 및 사업계획서를 동의 문제로 검토한다. 이 과정에서 사업계획 작성 시 발견하지 못한 문제를 찾고 이를 해결하는 과정에서 분과별 사업계획을 분리·융합하는 등 분과별로 수립한 마을계획을 확정하고 사업의 추진방법과 우선순위 등을 결정한다. 이후 마을총회를 개최하고 주민공람을 거쳐 마을계획에 대한 찬반투표와 동주민참여예산의 사업 우선순위 등을 투표하여 최종 결정된다.

〈그림 3-15〉 마을계획 수립과정에 주민자치회 활동 연계



마을단위에서의 마을계획과 복지 등의 영역은 최근 동 단위 자치, 즉 주민자치회와 연계·융합함으로써 지속가능한 마을공동체를 조성한다는 계획으로 확대되고 있다. 최근 성북 마을사회적경제센터에서 추진하고 있는 성북구 마을생태계 조성사업은 민민·민관의 협력 거버넌스 소통 체계를 구축하고, 동 네트워크 기반 조성과 주민주도 마을활동 기반을 구축하는 것을 목표로 추진되고 있다. 특히 기존의 마을활동 지원 및 지역자원 연계활동 외에, 마을자치를 실현하기 위한 마을·주민자치 간 융합사업도 활발히 모색되고 있다. 이는 서울시의 마을생태계조성사업과 연계되어 있다. 서울시는 마을단위 다양한 활동들을 주민자치회의의 활동과 결합하여 자치구 마을생태계를 활성화하고자 하는 것으로서, 마을생태계 조성사업 중간지원조직 설립 및 운영안을 계획하고 있다.<sup>12)</sup> 즉 마을과 자치가 융합된 중간지원조직을 설립하여 안정적으로 운영하고, 마을단위에서 마을활동과 자치활동이 활발히 연계되어 이루어질 수 있는 기반을 마련하겠다는 것이다. 성북구에서도 성북 마을 사회적경제센터와 마을재생기획단의 정례회의에서 적극적으로 논의되고 있어, 곧 구체적인 그림 나올 것으로 기대된다.<sup>13)</sup>

#### 다) 협치성북: 모든 부문 간 연계 및 협력 네트워크

마지막으로 협치성북은 위에서 언급된 부문이 모두 함께 결합하여 공동의 의제를 발굴하고 해결방안을 모색한다는 점에서 모든 부문 간 연계 및 협력 네트워크를 촉진한다. 앞서 <그림 3-12>에서 볼 수 있는 것처럼, 협치성북은 성북구 내 존재하는 모든 부문의 거버넌스가 하나의 주체로서 참여하고, 이들 간 소통과 협력을 통해 각 부문의 개별적 의제가 아닌, 구정 단위에서의 의제발굴과 정책의 우선순위 등을 논의하는 통합적 거버넌스의 구조이다. 이는 특히 협치성북회의와 협치성북공론회의의 두 가지 층위로 구성되어 있는데, 협치 성북회의가 각 분과별 대표자 및 민간부문의 대표자들이 참여하는 위원회의 성격을 갖는다면, 협치성북공론회는 일반 지역주민들과의 소통과 논의를 위한 공론회로서의 성격을 갖는다. 즉 각 부문과 주체를 대표하는 대표자들로 구성된 거버넌스 구조와 함께, 지역

12) 서울시, 2018, 「2018년 자치구 마을생태계조성사업 추진을 위한 준비 및 조치사항 안내」 업무보고자료 참조.

13) 성북구 마을재생기획단, 2018, 「마을공동체 재생을 위한 민관거버넌스 제18차 정기회의」 자료집.

주민들의 의사가 직접 표출되고 함께 문제를 논의하면서 의사가 반영될 수 있는 숙의구조를 마련하고 있다. 이는 구정치원의 수평적 연계와 구정과 지역사회 간 직접적·수직적 연계를 함께 포용하는 구조의 마련이라는 점에서 차별적이다.

#### 6) 개방적 네트워킹

성북구 내 다양한 주체간 소통과 네트워킹을 촉진시키기 위하여 이루어지고 있는 사업/활동으로는 민간주체간 포괄적·개방적 네트워킹 구축을 목적으로 하는 성북구 시민협치플랫폼 구축사업과, 지역 미디어 채널의 활성화를 통해 다수의 지역주민, 활동주체들의 요구와 관심을 공유하도록 지원하는 마을미디어사업이 대표적이다.

#### 가) 지역 민간 주체들의 네트워크 거점 ‘시민협력플랫폼’

우선 시민협력플랫폼 구축사업은 서울시에서 지원하는 사업으로서 지역 내 활동하고 있는 민간 주체들이 함께 교류하고 협력할 수 있는 거점마련의 필요성을 인식하고, 지역 시민사회 주체 간 자립적 네트워크 구축 및 강화를 통해 만민뿐만 아니라 나아가 민관의 협력과 네트워킹을 촉진하고자 2017년 계획되어 추진되고 있는 사업이다. 지역 사회 협치에 있어 주요한 주체인 민간은 행정에 비해 인력이나 예산 등 역량 면에서 상대적으로 취약할 수밖에 없고, 또한 자치구에서 실시되는 민간위탁 사업이 칸막이 행정으로 분산·중복 시행되고 있다는 문제점이 사업추진의 배경요인이다.

성북구 역시 성북시민협력플랫폼 구축사업 추진단을 구성하고, 성북구 시민협력플랫폼 구축을 2018년부터 추진하고 있다. 성북구 시민협력플랫폼 구축사업은 성북구 지역 시민사회의 자생적 활동 생태계 조성을 위해 활동주체들의 역량을 강화하고 지역 전반을 아우르는 포괄적 네트워크를 구축하는 것을 목적으로 한다. 온오프라인을 망라한 개방적 거점의 구축 및 네트워킹 활성화를 통해서 시민사회의 지속가능한 자립전략의 수립과 실현에 기여하겠다는 3대 전략으로 추진되고 있다. 현재 동 기반 주민모임인 성북동천, 성북 지역활동가 모임 성북마을살이연구회, 성북구 대표 지역법인 함께살이성북사회적협동조합이 컨소시엄을 구성하여 추진 중이다.

### 〈 시민협력플랫폼 〉

❖ 정의 : 자치구 시민주체의 성장을 위한 개방형 거점(개방성과정 중시)



- ❖ 구성요건 : 공간(50㎡ 이상), 사람(시민협력플랫폼 책임자)
  - 공간 : 사업 시작 시점 기준 6개월 이내 확보(자체 또는 자치구 협력 확보 가능)
  - 사람 : 민간단체와 주민을 연결하고, 다양한 의견을 수렴함
- ❖ 역할 : 민-민간 온오프라인 네트워크 활동 등을 통해 시민역량 강화
  - 자치구 시민 주체의 소통협력 촉진, 지역사회 공공문제 해결 촉진
  - 지역 내 풀뿌리단체, 중간지원단체(조직), 지자체 등의 연계망 확대조직화
  - 시민 주체의 자립을 위해 최대 3년간(36개월)의 지원을 거쳐 자립적 공익활동 연합조직(사회적협동조합 등) 설립 및 운영
- ❖ 서울시 시민협력플랫폼 수행기관으로 각 시민사회의 공론화나 전략 수립정도에 따라 2016년 6월부터 2017년 7월까지 성북구를 포함한 14개의 자치구가 선정되어 사업 추진 중



〈 시민협력플랫폼과 지역 시민사회와의 관계〉

자료: 서울시 서울혁신기획관, 2017, 「2017 시민협력플랫폼 지원사업 추진계획」

### 나) 성북 마을미디어를 활용한 지역 주민과의 소통 노력

성북구 마을미디어 사업은 2015년 1월 성북마을미디어지원센터를 개관하면서 본격적으로 시작되었다. 성북마을미디어지원센터는 주민들의 마을미디어 활동을 지원하기 위해 설립된 공간으로, 주민들의 미디어 접근권(public access) 향상을 위한 공공문화시설이자 주민 간 관계를 매개해주는 생활문화시설, 마을미디어 제작/유통을 지원하는 미디어 콘텐츠 허브 구축을 위해 설립되었다. 성북마을미디어지원센터를 거점으로 다양한 콘텐츠 생산을 위해 맞춤형 마을미디어 제작을 지원해 왔으며, 방송제작을 위한 각 단체별 맞춤형 지원(공간/장비/교육/경비 등)을 상시적으로 지원하여 2015년 1월부터 2017년 12월 말까지 총 1,390개(영상 704편, 라디오 654편, 잡지/소식지 22편, 웹진 10편)의 마을미디어 콘텐츠가 제작되었다. 또한 마을미디어 맞춤형 교육사업, 세대별/장르별 마을미디어 교육사업을 추진하기도 하였다. 특히 '성북마을TV'를 제작하여 방송하고 있는데, 성북마을TV는 성북 및 동북3구(도봉, 노원, 강북) 마을미디어 단체들이 만든 방송 프로그램, 영화, 라디오, 신문/잡지 등 각종 콘텐츠를 공급받고 한곳에 모아 송출하는 웹 플랫폼이다.<sup>14)</sup>

〈표 3-17〉 성북 마을미디어 사업 추진실적

구분	세부내용
맞춤형 마을미디어 제작 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방송 제작을 위한 각 단체별 맞춤형 지원(공간/장비/교육/경비 등) 상시 지원</li> <li>• 마을미디어 콘텐츠 제작 지원 현황(2015.1.1.~2017.12.31.) : 총 1,390개               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영상 704편, 라디오 654편, 잡지/소식지 22편, 웹진 10편</li> </ul> </li> </ul>
마을미디어 맞춤형 교육 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영상 편집프로그램 활용 교육 : 5개반 55명 참여</li> <li>• 청년 팟캐스트 활동가 교육 : 4개반 30명 참여</li> <li>• 소셜라이브 활동가 교육 : 1개반 17명 참여</li> <li>• 〈마을은 지금〉 마을 PD 시범 교육 : 1개반 13명 참여</li> </ul>
세대별/장르별 마을미디어 교육 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017 성북마을 사진작가 양성과정 운영 : 3개반 52명 참여</li> <li>• 청소년 마을미디어 진로직업 체험학습 운영 : 17개 학교 253명참여</li> <li>• 노인영상미디어 문화예술 교육 : 1개반 15명 참여</li> <li>• 청소년 라디오 토론활동 교육 : 1개반 11명 참여</li> </ul>

14) 성북마을미디어지원센터 홈페이지 참조

([http://sbtv.kr/mobile/cmm/centerManage.do?cmd=center\\_view1](http://sbtv.kr/mobile/cmm/centerManage.do?cmd=center_view1))

구분	세부내용
성북마을TV 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성북마을TV 개국 : 2016. 7. 4</li> <li>• 방송시간 : 매일 10:00 ~ 24:00 실시간 방송</li> <li>• 이용방법 : 스마트폰 및 컴퓨터를 통한 인터넷 시청(<a href="http://sbtv.kr">http://sbtv.kr</a>)</li> <li>• 방송내용 : 마을미디어 네트워크 단체 및 활동가, 주민들이 제작한 콘텐츠</li> <li>• 운영실적 : 2016년 7월 개국 이후 총 14,000명 시청 및 약 500여명 주민 직접 출연</li> </ul>
지역케이블방송 (티브로드) 마을미디어 콘텐츠 방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민이 직접 만든 미디어 콘텐츠를 월~금(10:30) 30분 방송</li> <li>• 시청방법 : TV(티브로드 가입자)나 스마트폰 어플, 컴퓨터를 통한 시청</li> <li>※ 티브로드 방송 지역 : 노원, 도봉, 강북, 광진, 성동 등 서울 10개구</li> </ul>

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」을 참고하여 연구자 작성

2015년부터 시작된 마을미디어 사업은 3년을 지나면서 주민들의 안정적이고 지속적인 마을미디어 콘텐츠 생산 역량 향상에 기여하였으며, 콘텐츠 유통 시스템도 정착되어 가고 있다고 자체적으로 평가하고 있다. 무엇보다 주민 역량 성장과 인프라 구축을 기반으로 마을미디어가 본격적으로 주민의 삶으로 파고들고 지역 현안/이슈에 대한 공론의 장으로 기능할 시점이라는 판단아래, 2018년부터는 보다 많은 주민들이 마을미디어를 접하고 참여하고 피드백 할 수 있는 문화와 환경을 조성하는 데에 초점을 두고 사업을 추진 중이다.

성북구에서 추진하고 있는 시민협치플랫폼 구축사업과 성북 마을미디어 사업은 무엇보다 포괄적인 지역주민, 활동가, 민간주체들이 네트워크킹하고, 교류할 수 있는 거점을 형성하고, 자유로운 방식으로 의견을 표출할 수 있는 채널을 마련하여 지원하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 이러한 포괄적 소통채널은 지역 주민의 의사와 이해를 표출하거나 전달하고, 문제해결을 위한 소통의 통로로 활용될 수 있다는 점에서 지역 거버넌스의 활성화뿐만 아니라 성북구 마을민주주의의 정착과 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## 4. 제도적 지원

### 가. 사회제도적 지원

#### 1) 서울시의 협치 지원 시스템

##### 가) 서울시 협치 실현을 위한 정책방향

서울시정에 협치가 본격적으로 도입된 것은 민선 5기에 들어서면서 부터이다. 2011년 11월 서울시장은 취임사를 통해 ‘부정보다는 긍정의 힘으로, 갈등과 대립보다는 협력과 조정의 힘’으로 시정을 이끌겠다고 밝히면서, ‘현장에서의 경청과 소통, 공감을 통하여 시민 여러분의 삶을 응원하고, 시정의 단계마다, 시민 여러분의 소망과 의견에 서울시는 열려있을 것’이라며 시정기조와 방향을 제시하였다. 특히 시장의 취임사 제목인 ‘시민이 시장입니다’는 서울 시정의 핵심기조로 ‘협치’를 설정하고 있음을 보여준다.<sup>15)</sup>

이어 본격적인 협치시대 도약을 위한 민관 공동약속인 ‘협치서울선언’을 2016년 11월 27일 발표하고, 협치서울선언의 가치를 담아 시민의 참여와 권한 강화를 통한 ‘시민주도형 협치로의 전환’을 정책의 주요 목표로 설정하였다. 또한 신뢰와 소통의 기초 위에 ‘민관의 협치 역량 강화’ 뿐만 아니라, 개방성 투명성 강화를 통한 ‘다양한 시민주체의 등장, 열린 행정 실현’을 통해 협치 실현을 도모하고자 하였다.

‘협치서울’을 실현하기 위해 세 가지 세부 전략을 제시하고 있다. 그 첫 번째는 협치 일상화를 위한 협치 생태계 조성으로서, 시정단위의 시정협치와 지역사회 단위의 지역협치의 두 가지 층위에서 협치를 활성화한다는 전략을 수립하고 있다. 두 번째 전략은 민관의 인식개선 및 소통 강화로서 협치학교 운영 및 협치 소통 활성화를 통해 달성하겠다는 계획이다. 세 번째는 협치 친화형 제도적 기반 강화로서, 민관협치 기본계획 수립, 진단과 권고 프로세스 시행, 협치평가시스템의 도입을 세부 계획으로 설정하고 있다.

15) 서울특별시, 2017, 「2017 서울협치백서: 같이 만드는 협치서울」 참조

〈그림 3-16〉 협치서울 추진방향



자료: 서울특별시, 2017, 「2017년 협치서울 추진계획」

나) 추진체계의 정비

협치서울 추진체계는 협치 시정에 대한 총괄 심의·자문 기능을 수행하는 ‘서울협치협의회’와 서울협치협의회회의 실무위원회인 ‘서울협치추진단’을 중심으로 시·자치구와의 협력 체계 및 민간과의 협력체계로 구성되어 있다. 서울협치협의회회의는 협치 조례 제7조~제15조를 근거로 설치된 위원회로서, 민관협치 체계의 구축 및 활성화 를 위한 사항을 심의·조정하는 역할을 수행하는데 그 목적이 있다. 따라서 민관협치 활성화 기본계획을 수립하고, 시정에 대한 진단을 통해 권고를 하는 역할도 수행하게 된다. 서울협치협의회회의의 위원은 시장, 행정1부시장, 시정협치분야 대표, 지역협치분야 대표, 시의원, 구청장, 전문가, 협치 자문관 등 총 25명으로 구성되어 있다.

서울협치추진단은 협치 조례 제7조 제3항에 의해 설치 된 실무위원회로서 서울협치협의회가 정한 기조에 따라 협치사업 실행과 제도개선 등을 실행하는 역할을 수행하는 실무 위원회이다. 서울협치추진단의 위원은 협치전문위원, 협치총괄지원관, 전문가, 실·국장을 포함한 15인으로 구성되어 있다. 서울협치추진단은 한편으로는 시·자치구 협력체계, 그리고 다른 한편으로는 민간의 협력체계와 연계되어 있다. 시정협치 협력체계는 서울 시정 협치를 지원하는 시정협치지원관과 자치구 지역협치 활성화를 지원하는 지역협치지원관의

이원적 체계로 구성되어 있다. 따라서 시정협치지원관은 실·국별 의제를 지원하는 역할을, 그리고 지역협치지원관은 지역단위 협치를 위한 네트워크 구축을 담당한다.

민간과의 협력체계 역시 시정단위와 지역단위의 이원적 체계로 구성되어 있는데, 시정단위의 민관협력을 위한 협치서울시민협의회와 지역단위 민관협력을 위한 협치서울지역협의회가 각각 서로 다른 층위에서 민간과의 긴밀한 협력 네트워크를 통해 민·관 상호작용 및 소통을 도모하는 것을 목적으로 한다.

〈그림 3-17〉 서울시 협치 추진체계도



※ 서울협치협의회 / 서울협치추진단의 사무국 : 서울혁신기획관 내 민관협력담당관 및 지역공동체담당관  
 자료: 서울특별시, 2017, 「2017년 협치서울 추진계획」

### 다) 협치 제도적 기반마련

지속가능한 민관 협치의 활성화를 위해서는 제도적 기반 마련이 중요하다는 인식하에, 2016년 9월 29일 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 공포 및 시행하였다. 협치조례 제정의 필요성에 대해서는 2016년 1월 서울시 내·외부 전문가 10명 내외로 구성된 협치

조례 TF구성, 그리고 협치시정 시민 대토론회 및 공청회를 통해 공감대를 마련하였다. 특히 이 과정에서 시민과의 충분한 협의를 가능하게 하는 공문의 장을 적극 활용하였는데, 이는 시민과의 소통을 시정의 핵심 원칙으로 삼고 있는 서울시의 정책기조를 반영하고 있다고 할 수 있다. 협치 조례의 주요 내용은 민관협치 활성화를 위한 시민의 권리와 의무 및 시장의 책무, 서울협치협의회 설치·운영, 민관협치 활성화 기본계획 수립·시행 등에 관한 사항이며, 총 3장 21개 조문으로 구성되어 있다. 서울시 협치 조례 제정은 이후 자치구 단위에서의 협치 조례 제정으로 확산되어, 2017년도 12월 말 기준으로 9개 자치구에서 협치 조례를 제정하여 시행중이다.

## 라) 협치 활성화 사업<sup>16)</sup>

### ① 시정협치 활성화

시정단위의 협치 활성화를 위한 대표적인 사업으로는 협치사업 의제사업과 시민참여예산(시정협치형)을 들 수 있다. 우선 협치서울 의제사업은 서울의 다양한 도시문제를 민·관이 공동으로 해결하여 시민의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 추진되었다. 기존의 민·관 협력이 단순한 자문, 아이디어 제공 등의 사업 제안 단계에 머물렀다면, 협치서울의제사업은 계획의 수립, 실행, 평가 및 환류 등 사업의 전단계에 걸쳐 민·관이 함께 논의하여 결정한다는 기본 원칙을 바탕으로 이루어진다. 구체적으로는 2016년 4~6월 사이에 서울시 위원회 소속 위원과 시민사회단체 대표 등으로 구성된 협치시정 분야 민간협의체인 ‘협치서울 시민협의회’ 등과 소통하면서 의견을 수렴하고, 7월 ‘협치시정 시민 대토론회’를 개최하는 등 민간부분과 적극적으로 소통하고 숙의하는 과정을 거쳤다. 이후 시민들에게 제안 받은 사업 중 민관 공동 숙의 및 조정과정과 실국본부 예산편성과정을 거치며 최종 35개 사업 약 95억원이 2017년 협치서울 의제사업으로 확정되었고, 2017년 1월 1일부터 12월 31일까지 추진되었다.

두 번째는 2018 시민참여예산(시정협치형) 사업이다. 이는 기존의 시민참여예산제도가 시민이 사업을 제안하는 정도에 머물렀다는 한계를 극복하기 위해 사업 제안부터 실행, 평가까지 전 과정에 시민이 공동으로 참여하는 것을 목적으로 추진되었다. 즉 협치서울

16) 서울특별시, 2017, 「서울협치백서: 같이 만드는 협치서울」을 참고하여 정리

의제사업 총 35개 사업을 선정하고 추진하면서, 이를 기존 운영중인 주민참여예산제도와 통합하여 시민참여예산(시정협치형)으로 확대 개편하게 된다. 시민참여예산(시정협치형)은 협치서울 의제사업과 '주민예산제'의 각 장단점을 상호보완하고, 예산편성 과정에 시민의 참여를 보장하여 사업실행과정에서도 실질적인 협치를 이루고자 한 것이다.

시민참여예산의 선정과정은 초기 시민의 사업제안부터, 사업에 대한 소관부서의 적격성 검토, 이후 민관예산협의회의 1차 사업심사과정을 거쳐 총 3단계에 걸친 민관 숙의과정을 거쳤다. 이 숙의과정동안 수정, 보완된 최종사업제안서는 민관예산협의회의 2차 사업심사를 거친 후 총회에 보고되었고, 이후 참여예산 총회에서 참여예산위원 및 예산학교 회원 투표, 시민 전자투표 결과를 합산하여 2018년 시민참여예산(시정협치형) 사업으로 총 16개 사업이 선정되었고, 약 5,6억 5천만원이 시의회 심의를 거쳐 2018년 예산으로 반영되었다.

〈표 3-18〉 시민참여예산(시정협치형) 사업 선정과정 및 결과

구분	사업접수	1차심사	민관숙의	2차심사	최종선정
사업건수	131	30	27	21	16
사업비(백만원)	51,071	11,815	8,952	6,847	5,652
사업비 비율	100%	23%	17.5%	13.4%	11.1%

자료: 서울특별시, 2017, 「서울협치백서: 같이 만드는 협치서울」, p.59.

## ② 지역협치 활성화사업

지역단위의 협치활성화사업은 지역사회혁신계획 및 시민협력플랫폼 지원사업, 시민참여예산제 구단위 계획형으로 구성된다. 지역단위 협치활성화 사업은 지역단위 주민의 협력을 기반을 지원하여 지역사회 혁신을 주도하고 이를 토대로 지역단위에서의 협치를 활성화하는데 그 목적을 두고 있다.

첫 번째 지역사회혁신계획은 지역 자치구 단위에서 민간과 행정이 협력하여 지역에서 협치기반을 조성하고, 협치기반을 토대로 지역사회문제를 해결해 나가기 위한 전략계획이다. 특히 민간과 행정이 함께 지역의 문제를 발굴하고 우선적으로 해결할 과제를 선정하여 실행 및 평가까지 함께 수행하는 것을 목표로 삼고 있으며, 무엇보다 모든 계획 수립과정

이 지역의 다양한 주체가 참여하는 공론 및 숙의과정을 통해 진행하는 것을 핵심 원칙으로 한다. 따라서 지역사회혁신계획의 기본 원칙은 크게 4개로 정리할 수 있는데, 첫째 다양한 분야, 다양한 주체와의 협업을 통한 계획수립, 둘째 시민참여 권한의 보장을 위한 실질적 시민참여과정의 제도화, 셋째 투명하고 적극적인 행정정보의 공개와 충분한 공론 과정을 통한 원활한 정보의 소통, 넷째 현재의 협치 수준에 대한 진단을 토대로 문제를 해결하는 방향으로의 전략계획 수립이다. 2016년 하반기에 계획을 수립하여 2017년 실행기에 접어든 8개의 자치구(은평, 서대문, 도봉, 동대문, 성동, 영등포, 금천, 관악)와 2017년 계획을 수립하는 수립기 과정에 있는 7개 자치구(노원, 성북, 종로, 강서, 양천, 동작, 강동)가 있다. 각 자치구별로 수립한 지역사회혁신계획은 서울시에 신청·접수되고, 이 계획안을 사업 참여자(민, 관), 서울시, 전문가 등이 함께 모여 협의 및 조정하는 과정을 거쳐 최종 지원을 결정한다. 지원이 결정된 자치구에 대해 서울시는 최대 3년 간 수립비외(1억 원 내외) 실행비 등 연간 최대 3억 원 이내를 지원한다. 그 외에도 기타 점검과 자문, 교육 등을 지원하고 있다.

지역사회혁신계획은 단계별로 몇 가지 주요한 특징을 가지고 있는데, 첫 번째로, 지역의 전반적인 협치 상황(협치 인식, 협치 사업, 지역사회문제 등)을 조사·분석하는 지역조사를 진행한다. 지역조사는 지역의 협치 현황과 주민들이 생각하는 주요 현안을 다시 한 번 환기하는 주요한 과정이라고 할 수 있다. 두 번째로 다양한 분야의 의제를 발굴하고 선정하는 과정에서 크고 작은 숙의·공론장을 운영하는데, 몇몇 전문가가 의제를 발굴·선정하는 것이 아니라 그 지역을 가장 잘 알고 있는 주민들이 함께 모여서 토론을 통해 모든 과정을 진행한다는 것이 큰 특징 중에 하나이다. 세 번째로 민과 관이 공동으로 모든 계획수립과정에 참여하고, 사업의 실행 또한 민과 관이 함께 공동으로 진행하는 것을 원칙으로 한다. 이를 통해 민과 관이 권한과 책임을 서로 나누며 동등한 관계로 사업의 전 과정을 진행하고자 하였으며, 이러한 전 과정은 공정하고 민주적인 방식의 민관 협력과 주민참여를 지향한다고 할 수 있다. 두 번째 사업은 시민협력플랫폼 지원사업으로서, 시민사회 역량 강화와 개방형 거점 확보를 추진하기 위한 구체적인 전략을 수립하기 위한 사업을 의미한다. 지역사회 내 다양한 시민단체들이 연대와 협력을 도모하면서 자신의 역량을 증진시키고 동시에, 지역사회 단위에서 효율적인 민관협치 사업을 추진할 수 있도록 지원하게 하는

시민사회 근거지(베이스캠프)의 역할을 수행할 수 있도록 플랫폼을 구축하는 것이다.

따라서 서울시는 해당 지역시민사회의 특성과 구성원들의 공감대를 바탕으로 마련된 발전 전략을 수립한 시민사회단체 협력단(컨소시엄)을 자치구별로 1개씩 수행기관으로 선정하여 최대 3년간 (연간 1억원 이내) 지원한다. 2016년 9개 자치구 선정에 이어, 2017년 5개 자치구가 추가로 선정되어 총 14개 자치구에서 시민협력플랫폼 구축이 추진되고 있다. 시민협력플랫폼은 지역사회 내 다양한 주체들이 지역문제를 함께 고민하고 해결방안을 모색하기 위한 상설적 공론장을 개최하거나, 온라인과 오프라인 공간상에서 누구나 참여할 수 있도록 개방형 거점을 마련하는 것을 목표로 한다.

#### 마) 역량강화 사업: 협치학교

협치서울의 성공적인 추진을 위해서는 민과 관이 상호 이해와 신뢰를 구축하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 협치에 대한 인식을 개선하는 것이 중요하다는 인식은 협치학교 운영을 통한 역량강화로 이어진다. 공무원과 협치에 관심있는 시민을 대상으로 ① 지식과 정보를 전달하는 일방적인 강좌식 교육을 지양하고, ② 민관의 상호이해를 기반으로 하는 동반학습을 유도하며, ③ 공식·비공식의 정서적·문화적 교류와 공감을 촉진하여, ④ 수용적 관계에 기반한 협력의 문화를 형성하며, ⑤ 당면의 과제와 업무를 협력적으로 재구성하는 실천적 학습(액션러닝)을 지향하고, ⑥ 협치의 지식과 경험이 축적되는 아카이빙센터이며, ⑦ 민관의 협력관계가 교차 확장되는 협치 네트워크의 허브 기능을 목표로 한다. 2016~2017년 시정협치학교 8개 과정, 지역협치학교 8개 과정을 운영해왔으며, 협치교재를 제작하여 지원 중이다.

#### 2) 성북구의 협치 지원 시스템

협치성북을 촉진하기 위한 사회제도적 지원으로는 협치성북 지원 조례가 대표적이다. 성북구 내에서 이루어지는 다양한 민-관 협치를 활성화하기 위해서는 법적·제도적 여건 마련이 필수라는 인식아래, 2017년 5월 12일 협치성북 민관 T/F 조례분과를 구성하였다. 이를 통해 성북 협치 조례(안)을 논의하기 시작하였고, 조례(안)에 대한 지역주민 및 관련 전문가들의 의견을 수렴하기 위해 같은 해 10월25일 공청회를 개최하게 된다. 공청회에서

논의된 의견을 수렴한 조례안은 협치성북준비회의(12차, 13차)에서 논의되었고, 2018년 3월 6일 조례안의 의회 가결 후, 3월 29일 『서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례』가 공포되었다. 조례의 주요 내용은 1) 조례의 목적, 정의, 기본원칙, 구민의 권리와 의무, 구청장의 책무, 2) 협치성북회의의 설치 운영에 관한 사항, 3) 민관협치 활성화 기본계획 실행계획(제16조), 4) 협치성북사무국 설치 및 기능, 그리고 5) 교육, 백서 발간 등으로 구성된다.

**〈표 3-19〉 협치성북 지원 조례의 구성 및 내용**

장	내용
제 1장 총칙	민관협치 활성화에 대한 목적, 정의, 기본원칙, 구민의 권리와 의무, 구청장의 책무, 다른 조례 등과의 관계 명시
제2장 협치성북회의	협치성북회의의 설치와 기능, 구성, 임기, 위원의 위촉 해제, 운영, 의장의 역할, 의견청취, 수당 및 경비에 대한 내용
제3장 민관협치 활성화 방안	민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획, 민관협치 공론장, 민관협치 종사자 포상, 민관협치 협약, 제도개선 및 정책평가, 지역사회 민관협치 지원, 협치성북사무국의 설치 및 기능 등에 대한 내용 규정

또한 성북구청 내 협치 행정업무를 전담할 조직체계를 정비하고, 기획경제국 산하 마을민주주의과 주민참여팀을 2018년 4월 협치참여팀으로 팀명칭을 변경하였다. 팀 구성은 팀장 이외에 협치담당 주무관 2명, 그리고 2017년 11월 신규 채용된 협치지원관 및 협치코디 2명으로 이루어져 있다. 또한 2019년 상반기 협치조정관을 채용예정인데, 협치조정관은 민관 협력체계 구축 및 협치 영역 전반에 걸친 조정 및 자문역할을 수행한다.

성북구 내에서 주민참여에 기반한 협력적 거버넌스를 촉진시키기 위한 행정차원의 작은 움직임으로는 성북구청 내 사업보고 서식의 변환에서도 찾아볼 수 있다. 성북구는 2017년 말부터 전략과제 보고에서 주민의견 수렴단계, 실행단계, 평가 단계 등 각 사업의 단계에 있어서 주민참여가 어떻게 이루어지는지를 보고하도록 사업보고 서식을 바꿨다. 즉 작은 행정혁신을 통해 각각의 사업 단위에서부터 주민의 참여를 활성화하고, 이를 통해 구 전체적인 차원에서의 참여적 거버넌스 활성화 및 혁신을 촉진하고자 하는 노력으로 평가할 수 있다.

## 나. 재정적 지원

성북구의 지역 거버넌스를 위한 재정지원은 크게 좁은 의미와 넓은 의미로 대별해서 살펴볼 수 있다. 좁은 의미의 재정지원은 성북구 대표적 거버넌스 구조인 협치성북의 안정적 운영을 위한 직접적인 재정지원을 의미하는데, 서울시 지역협치활성화 사업을 통해 지원되는 시비 9억 원이 대표적이다. 성북구는 2018-2010년까지 3년간 매년 3억 원씩, 총 9억 원의 시비를 지원받아 협치성북과 관련된 사업을 진행할 계획이다.

넓은 의미에서의 재정지원은 성북구 마을민주주의 2.0으로 대표되는 주민참여 및 소통을 위해 추진되는 사업을 위한 예산으로서, 크게 참여와 결정이 일상화되는 마을민주주의의 추진, 실질적 주민주도 자체체계 수립, 소통하는 민주시민, 주민자치력 강화의 3대 정책과제에 2018-2020년 3개년동안 총 71억 6천 6백만 원이 투입될 계획이다. 이중 서울시의 지원이 43억 8천 2백만 원으로 전체의 61.1%를 차지하고 있으며, 구비가 25억 5백만 원인 35%, 기타가 2억 4천만 원인 3.3%를 차지하고 있어, 서울시의 재정지원에 상당 부분 의존하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-20〉 성북구 협치 및 주민참여 관련 예산 계획

정책과제	세부사업	총계	소요예산(2018~2020, 백만원)				
			국비	시비	구비	기타	합계
참여와 결정이 일상화되는 마을민주주의 추진	군 거버넌스 협치성북 추진	1,058	-	900	-	-	900
	주민 주도 마을계획 운영		-	-	62	-	62
	주민참여가 일상화 되는 추천제 민주주의 운영		-	-	21	-	21
	도서관과 마을이 함께 하는 '마을인(in)수다' 추진		-	-	75	-	75
실질적 주민주도 자체체계 수립	주민자치회 시범운영	5,050	-	3,482	490	240	4251
	마을을 변화시키는 주민참여예산제 운영		-	-	213	-	213
	공동체중심의 주민자치 프로그램 개선 추진		-	-	588	-	588

정책과제	세부사업	총계	소요예산(2018~2020,백만원)				
			국비	시비	구비	기타	합계
소통하는 민주시민, 주민자치력 강화	마을공공성회복의기반, 성북마을시민교육센터운영	1,056	-	-	735	-	735
	통·반장을 활용한 법상공동체추진		-	-	-	-	-
	마을미디어를 통한 주민 소통과 공론의 장 활성화		-	-	321	-	321
합계		7,166 (%)	4,382 (61.1)	2,505 (35.0)	240 (3.3)	7166 (100)	

자료: 성북구(2018), 「2018년 성북구 주요업무계획」을 참고하여 연구자 작성

〈표 3-21〉 성북구 사례의 성과와 한계

부문	요인	성과	한계
지역 특성 (사회 혁신 의 배경)	지역문화/ 정체성/지 역문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>성북구 민선 5, 6기 이후 주민참여에 대한 구차원의 관심 확대</li> <li>‘마을민주주의’라는 성북구 자체 정책 아젠다 설정</li> <li>마을공동체, 도시재생, 사회적경제 부문별 거버넌스 구조 존재하나, 상호간 연계가 부족하다는 비판 제기</li> <li>특히 지역사회 단위에서 활발하게 참여하는 주체들의 경우, 서로 다른 거버넌스 조직에 참여함으로써 발생하는 ‘피로감’의 문제 확대</li> <li>따라서 ‘협치성북’이라는 구정단위 통합적 거버넌스 구조 마련 필요성 대두</li> </ul>	
거 버 넌 스 구 조	참여자 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을공동체, 도시재생, 사회적경제, 마을복지 등 각 부문별 행정, 지역주민, 민간단체 등의 주체들이 협치성북의 주요 부문으로 결합</li> <li>협치성북은 ‘협치성북회의’라는 각 부문별 대표자들의 수평적 협의구조와 ‘협치성북공론회’라는 지역사회 주체들이 직접적으로 의사소통할 수 있는 수직적 협의구조의 이원적 구조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협치성북회의는 자칫 폐쇄적으로 인식될 우려</li> <li>기존의 정책결정과정에서 배제되었던 다양한 비주류 그룹의 참여 확대라는 본질적인 관점에서 본다면, 소수의 다양성을 포함하기 위한 전략은 미흡</li> </ul>
	의사소통 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>공식적·쌍방향적 의사소통을 위한 회의 및 간담회 정기개최</li> <li>온라인 플랫폼을 활용하여 공론회 자료를 일반 주민들과도 공유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일방적인 자료 공개에 그치기보다는, 공개된 내용에 대해 일반 시민 등이 의견을 개진할 수 있도록 하는 등의 쌍방향 의사소통 활성화 전략 모색 필요</li> </ul>

부문	요인	성과	한계
			<ul style="list-style-type: none"> <li>의사소통 과정에서 발생하는 다양한 주체 간 갈등의 문제를 해결할 수 있는 전략 모색 필요</li> </ul>
사 회 혁 신 성 전 략	사회적 수요 충족(명확한 목표 설정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘협치’ 자체를 지역사회 혁신을 위한 주요 의제로 설정</li> <li>협치 활성화 및 촉진에 초점을 맞춘 지역사회혁신계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협치 자체를 사회혁신과제로 설정한 것에서 한걸음 더 나아가, 지역 거버넌스를 통해 지역의 다양한 의제가 중점 논의될 수 있도록 장기적으로 거버넌스 운영의 목표와 전략을 명확히 할 필요</li> </ul>
	새로운 아이디어의 실천	<ul style="list-style-type: none"> <li>숙의적 공론장을 통한 정책목표 및 비전의 확정</li> <li>직접민주주의의 실험: 추천제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장기적으로 새로운 아이디어의 발굴 및 실천 확대 필요</li> </ul>
	효과성 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>협치성복의 실질적 효과성을 분석하기에는 아직 초기단계</li> <li>다만, 협치성복과 마을민주주의에 있어 결과적으로 가장 구체적인 개선은 직접참여자들의 양적·질적 증가가 가장 직접적이고 효과적인 방안이라 판단</li> <li>따라서 직접적 주민참여를 촉진하기 위한 수단으로 추천제 등의 방안을 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장기적으로 거버넌스 효과성을 증진시킬 수 있는 방안 모색이 필요한데, 이를 위해서는 실질적 효과성을 증진시킬 수 있도록 거버넌스 평가체계 마련 등이 고려할 수 있음</li> </ul>
	사회의 실천 역량 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>협치 활성화를 위해 교육프로그램 확대</li> <li>‘마을시민교육센터’: 마을학습의 플랫폼으로서 참여자 개인의 역량 강화 및 네트워킹의 촉진</li> <li>나아가 지역사회 주민조직, 풀뿌리 단체와의 교류협력 촉진으로 마을공동체 전체의 역량 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반 지역주민들의 관심은 증가하고 있으나, 직접 참여로 이끌어 내는 데에는 여전히 큰 한계점 노출</li> <li>주민 참여적 거버넌스에 관련된 교육뿐만 아니라 사회혁신에 대한 인식을 확대하고 혁신적 실천을 촉진시킬 수 있는 교육도 고려할 수 있음</li> </ul>
	부문 간 교차	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을공동체-사회적경제-도시재생간 교류·협력 확대</li> <li>마을생태계-주민자치 융합 움직임 대두</li> <li>협치성복: 모든 부문 간 교류 및 네트워킹 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 부문 간 연계 및 교차활동에서 드러난 갈등이 새로운 문제로 부각</li> <li>의사소통 전략에서 갈등 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 고민 필요</li> </ul>
개방적·협력적	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회 민간 주체간 포괄적·개방적 네트워킹 구축을 위한 ‘시민협치플랫폼’ 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민협치플랫폼의 경우 2018년부터 본격 추진되어 아직 시작단계라고 할 수 있으며, 이를 안정화·활성화시켜</li> </ul>	

부문	요인	성과	한계
		<ul style="list-style-type: none"> <li>성북 마을미디어를 활용한 지역 주민과의 소통노력</li> </ul>	지역 거버넌스 체계 내에 정착시킬 수 있도록 지속적 노력 필요
제도적 지원	사회·제도적 지원 서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘협치서울’ 선언: 서울시 협치 지원시스템 구동</li> <li>추진체계 정비: 서울협치협의회-서울협치추진단-시·자치구 협력체계로 이어지는 추진체계 마련</li> <li>제도적 기반 마련: 협치지원지원조례 제정</li> <li>협치 활성화사업: 시정협치활성화(협치사업 의제사업, 시민참여예산), 지역협치활성화(지역사회혁신계획, 시민협력플랫폼, 시민참여예산제 구단위 계획형)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시의 협치 지원정책에 상당히 의존하고 있어서 지속가능성의 문제 내재</li> </ul>
	성북구	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도적 기반 마련: 서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례</li> <li>성북구청 내 전담 조직 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구청 주도의 협치사업 추진에 따른 불합리성 문제 대두</li> <li>협치의 형식주의화 우려</li> </ul>
	재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>좁은 범위: 협치성북의 안정적 운영을 위한 직접적 재정지원(서울시 지원금 9억 원)</li> <li>넓은 범위: 성북구 마을민주주의 2.0으로 대표되는 주민참여 및 소통 증진 사업을 위해 2018-2020년까지 총 71억 6천 6백만 원 투입 예정</li> <li>시비 61.1%, 구비 35%, 기타 3.3%로 서울시의 재정지원에 상당부분 의존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협치성북 운영비가 전액 서울시 지원금에 의존하고 있는 등의 문제점 존재</li> <li>향후 거버넌스 안정적 운영을 위한 재정력 확보가 관건</li> <li>지속가능성을 담보할 수 있는 성북구의 제도적·재정적 지원 체계 확립 방안 모색 필요</li> </ul>

## 제3절 충청남도 홍성군

### 1. 지역 현황 및 특성

충남 홍성군은 인구 약 10만 명(101,406명, '18. 6월 기준)에, 3개 읍(홍성, 광천, 흥북)과 8개 면(홍동, 장곡, 은하, 결성, 서부, 갈산, 구항)의 행정구역으로 편성되어있다.

충남 도청이 소재하고 있는 충남 서해안 중심지이자 교통의 요충지이기도 하지만, 그 외에는 여느 농촌 지역과 별반 다르지 않은 전형적인 농촌이다. 그러나 내부를 조금만 자세히 들여다보면 홍성군이 오랜 시간 민간에서부터 차곡차곡 내공을 쌓아 타 지역과 차별화되는 사회혁신의 기반을 마련해왔음을 알 수 있다. 현재 홍성군 사회혁신의 중심에는 민·관 협력 네트워크인 '홍성통'이 자리 잡고 있으나, 그 뿌리는 홍동면의 풀무학교, 국내 최초 친환경 오리농법을 도입한 문당리 등에서 찾을 수 있다.

홍동면에 위치한 풀무농업고등기술학교(풀무학교)는 '더불어 사는 평민'을 교훈으로, 유기농업의 기술 교육과 홍보를 담당해 왔다. 풀무학교는 1958년 4월에 주옥로, 이갑찬 선생에 의해 개교하여 기독교 신앙과 생태적 가치를 지향하며 공동체 의식을 기르는데 주력해 왔다. 풀무학교의 이념은 "지역이 학교이고, 학교가 지역"이며, 이러한 교육관을 바탕으로 초창기부터 지역사회와 다양한 영역에서 연계사업을 해왔다. 또한 시작은 학교에서 하되, 자립단계가 되면 지역으로 내보내는 형식을 취했다. 실제로 현재 홍동 지역의 생산, 가공, 소비, 유통, 교육, 문화, 환경, 신용협동조합 등 지역의 주요한 많은 사업의 시작이 풀무학교의 작은 실험들이 뿌리가 되어 출발했다. 지금은 홍동 지역의 재생을 담당하고 있는 여러 단체와 기관으로 발전했으며, 여기에서 졸업생들이 중요한 역할을 담당하고 있다(양병찬, 2008: 142~147; 송두범 외, 2017: 30~31 재인용).

풀무학교가 초창기 재정적 어려움 극복을 위해 도전했던 다양한 협동조합 기반 실험들은 농민 활동으로 확산되어 현재 홍동의 지역발전에 크게 기여하고 있다. 농산물 가공에서도 풀무학교 출신 교사나 졸업생들의 다양한 활동이 공동소비·판매로 이어지는 풀무학교 생활협동조합 사업으로 연결되었다. 또한 생태교육의 이념 아래 풀무학교와 졸업생들 중심으로 전개된 유기농업 운동은 1976년 '정농회'를 발족하여 최초의 유기농업 단체를 결성하기에 이르렀다.

지역의 문화·교육 영역에서도 지역 언론인 흥동 신문(폐간), 지역 출판사와 책방 운영, 주민 성금으로 설립된 갓골어린이집, 밝맑도서관 등 풀무학교의 이념과 실험들은 졸업생을 통해 마을 주민들에게 파급되고 지역 발전의 기반이 되어 왔으며, 주민들과 깊은 협력 관계를 맺어오고 있다.

한편, 1990년 흥동면 문당리에 오리농법에 의한 친환경 농업을 도입하여 생태 마을을 조성한 사례도 풀무학교 출신이 주도했다. 이 마을은 친환경농업 시범 마을, 자연생태조성 우수 마을, 정보화 시범 마을 등 각종 농업 정책의 우수 사례로 지정되었다. 지역 리더인 풀무 졸업생 주영호씨는 ‘21세기 문당리 발전 백년계획’ 수립, 환경농업교육관 건립, 도농 교류 사업, 유기 축산 등 환경 친화적 마을 발전을 위해 지속적인 혁신을 추진하여 전국의 모델이 되고 있다(송두범 외, 2017).

이처럼 흥동마을의 경우, 풀무학교를 중심으로 지역주민과 소통하며 지역 기관, 단체 및 공립 학교로까지 소통이 확산되어 마을 공동체를 형성해왔다. 그러나 그 외 농촌마을은 마을리더가 있더라도 고령화 등으로 마을 발전을 주도하기에는 어려움이 있으며, 지역발전 차원에서 외지 전문가와 컨설팅업체에 의존하나 지속적이지는 못한 것이 실정이다. 비록 지역 내 인적자원이 풍부하지는 않지만 흥성군은 각종 사업과 자생적으로 형성된 조직들, 여러 경험과 시행착오를 거친 인재들이 존재하며, 지역에는 이제 막 마을 가꾸기와 정책사업을 시작하려는 초보부터 어느 정도 자립단계에 진입한 마을과 단체에 이르기까지 역량별 고르게 존재하기에 이들 간 서로 소통해 이끌어주고 문제에 대응하는 시스템의 필요성이 대두되었다.

이에, 흥성군 농촌지역의 발전과 관련사업의 원활한 추진을 위하여 지역 내 다양한 주체들이 협력시스템을 갖추고 또한 스스로 인재를 발굴, 양성하고 조직을 관리할 수 있는 능력을 길러 지역 경쟁력을 갖추고자 함을 목적으로 ‘흥성통’이 발족하게 되었다. 행정주도로 진행하던 것을 민간 주체적으로 문제를 해결해나가도록 민과 관이 소통하고 협력방식의 지역 가꾸기 분위기를 조성해 스스로 마을가꾸기에 참여시키는 등 지역의 자립형 대안 모델을 만들고자 함이었다(전영미, 2014).

## 2. 지역 거버넌스 기반 사업 현황

### 가. 홍성군 협치제도 및 정책현황

점점 쇠퇴해가는 농촌 지역을 활성화시킬 전략에는 여러 대안이 있겠지만 홍성군은 그 중에서도 주민주도형 마을만들기 사업에 집중했다. 관 차원에서는 군에 민간 전문가를 영입해 홍성의 농업·농촌 발전 및 농가 소득 증대를 위한 다양한 정책 개발과 실천 계획을 수립하는 것을 목적으로, 2011년 친환경농정발전기획단을 출범시켰다. 출범 이후 친환경농정발전기획단은 학교급식지원센터 모델 마련, 유기농업특구지정, 마을 만들기 등의 신규 과제를 발굴하고 사업 활성화를 지원해왔다. 2012년부터 역량 교육과 선행 사업 경험 이 있는 마을을 대상으로 일반농산어촌개발사업을 추진하였으며, 이 사업을 위해 포괄보조 추진기획단<sup>17)</sup>을 운영하였다. 친환경농정발전기획단은 포괄보조 추진기획단의 자문 역할을 맡기도 하였다.

민간영역을 아울러서도 홍동지역에서의 경험을 바탕으로, 마을 만들기, 농촌체험관광, 귀농귀촌, 사회적 경제 등 다양한 영역들의 분야별 거버넌스가 구축되어 다양한 사업들이 추진되어왔다.

그러나 추진 분야별 집단의 역량 차이, 그들만의 리그, 영역침범의 문제 등의 이슈가 제기되었고, 이를 해결하기 위해서는 농촌지역개발에 참여하고 있는 다양한 주체들이 함께 논의하고 문제를 해결해나갈 수 있는 네트워크의 필요성이 대두되어왔다. ‘홍성통’은 이러한 필요성에 의해 시작된 민관협력 거버넌스 모임이다.

17) 포괄보조 추진기획단은 부군수를 단장으로 하며, 일반농산어촌개발사업, 농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비사업의 총 3개 팀과 12명의 실무추진단이 있다. 모든 사업을 아우르는 총괄계획가를 도입해 모니터링 및 피드백도 실시토록 했다. 세부사업계획은 외부 전문가 심사(70%)와 주민 투표(30%)로 확정짓도록 하는 기준도 마련했다(홍성군 내부자료, 2018).

**〈표 3-22〉** 홍성군 농촌지역개발 사업 추진체계

구분	농촌체험관광	귀농귀촌	사회적경제	마을만들기
행정	농업기술센터 농촌체험	농업기술센터 농촌체험	경제과 고용정책	건설교통과 농촌개발
중간지원	도농교류센터	귀농귀촌지원센터		
관련단체 및 협의회	농어촌체험관광 협의회 (농어촌체험휴양마 을, 체험농가, 교육농장 등 38개소)	귀농연구회	협동사회경제 네트워크 (마을기업, 협동조합, 마을활력소 등 24개소)	희망마을협의회 (54개소) 권역(7개소)

자료 : 홍성군(2016)

먼저 2012년 12월, 희망마을, 권역단위마을, 홍성협동사회경제네트워크, 농촌체험관광협의회 사이의 협력관계를 강화하자는 논의가 있었고, 논의의 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).

### 나. 홍성통 협치사업 주요 현황

홍성통은 지역의 문제를 지역에서 해결하기 위해 민관이 함께 논의하고, 학습하며, 경험을 통해 역량을 키워가고 있다. 2013년 1월, 마을 만들기 충남 대회를 유치하면서 홍성통을 논의하기 시작했고, 그 이후 재능통, 홍보통, 교육통 등 분과를 만들어 운영했다.

첫 협력활동으로 '13년 5월부터 '지역의 인재 찾기' 조사를 시작하여 DB화하고 그 활용 방안을 계속 모색하고 있으며, 재능인 목록은 각 회원단체가 공유하고 필요한 마을, 단체에 연결해 주고 있다. 재능인들은 흥성통 로고, 홍보영상 제작, 재능인 캐리커처, 미술교육, 생태조사, 벽화, 디자인, 홍보용 포스터 제작, 정책 자문, 컨설팅 등에 참여하고 있다.

또한 기관별 추진할 교육의 중복된 내용을 조정하고, 각기 운영 중인 교육 프로그램의 목록을 종합하여 공유하고 상호 참여를 유도하고 있다. '13년에는 3개 기관의 교육을 조정해 농어촌 체험과 거버넌스 관련 교육은 별도 개설하지 않고 기존 단체에서 추진 중인 과정을 활용해 추진하였고, '14년에는 교육 분과를 개설, 17개 기관 178개 교육프로그램을 자료화하였다. 특히 집합교육보다는 실천 학습, 마을별 교육, 소규모 학습동아리 육성, 마을 활동가와 지역 예비인재 육성 등을 힘쓰기로 함에 따라 평생교육센터에 3개 과정을 신규로 개설하고 단순교육과 견학을 축제, 워크숍으로 조정하였다.

경험 있는 지역단체들이 마을 가꾸기를 시작하는 희망마을에 마을발전계획수립과 컨설팅, 마을회관 정비 등을 지원하고 있기도 하다. 흥성군 협동사회경제네트워크에서는 '13년부터 매년 2개 마을의 발전계획수립과 컨설팅에 참여하고 있다. 농촌체험관광지원센터에서는 1개 마을에 체험 컨설팅을 진행 중이며, 농촌체험관광협의회에서는 2개의 마을회관에 갤러리 조성을 지원하고 있다.

또한 홍보분과를 개설하여 공동 학습하면서 홍보방안을 마련하기도 하였는데, 온 오프라인 흥성통 홍보, 관내 각종 행사에 회원들이 서로 협력하여 참여하고 있다.

'15년부터 '16년까지는 마을만들기 지원시스템 구축에 대하여 중점적으로 논의하고 실행하였다. 이에 따라 민간네트워크를 구축하고, 중간지원조직인 마을만들기 지원센터를 설립하였으며, 흥성군에 마을공동체팀이 신설되었다. 마을만들기 지원시스템 구축은 흥성통에서 논의되어 온 아이디어가 실천으로 이어진 가장 대표적인 케이스라고 할 수 있다. 때문에 이와 관련된 내용은 후에 이어질 '새로운 아이디어의 실천' 부분에서 보다 자세히 다루기로 한다.

'17년에는 '청년정착지원시스템'을 중점과제로 운영하였다. 현재 흥성군이 전입 대학생을 대상으로 생활지원금을 지급하고 있지만 보다 근본적인 시스템 구축을 통해 지역 청년의 성장과 정착을 지원하자는 방안을 만들어보자는 의견이었다. 이에 따라 우선 흥성군

청년 지원 기본조례안에서 청년 나이 상한에 대한 논의가 이루어졌는데, 기본법이 없는 상황에서 농촌에 맞게 연령을 늘일 것인지, 정책의 포커스를 맞추자는 논의를 다양한 각도에서 논의한 결과 원안인 39세로 하되 농업을 명시하여 농업 지역 활동을 선언하기로 하였다. 매월 청년 정착과 관련된 다양한 분야의 전문가들을 초청하여 세미나를 진행하고, 특히 6월에는 ‘홍성에 청년이 필요한가?’라는 주제로 실질적인 토론을 진행하였다. 7월에는 이를 바탕으로 지역에서 활동하고 있는 청년들의 생각을 직접 들어보았으며, 이를 통해 청년 정착을 위해 가장 필요한 것은 무엇보다 주거 공간 지원이라는 것을 파악하였다. 12월에는 ‘제1회 청년농업농촌 컨퍼런스’를 개최하여 타 시군의 청년협업농 사례를 공유하고 정부정책 추진방향, 관련 토론 등의 시간을 가졌다. 이를 바탕으로 올해에도 지속적으로 청년정착지원시스템을 정책화 시킬 예정이다.

〈표 3-23〉 청년정착지원시스템 구축을 위한 세부계획(2017년)

회차	주 제	일 시	내 용
1	홍성통 1년 논의계획 수립	3월 회의 (3월 28일)	청년정착지원 시스템 논의계획 청년지원 기본 조례(안) 청취 농업농촌 가치확산 실천사업 설명
2	농식품부 귀농귀촌 정책방향	4월 회의 (4월 25일)	김귀영 농정원 귀농귀촌지원센터장
3	농촌정책의 관점에서 귀농귀촌	5월 회의 (5월 30일)	김정섭 한국농촌경제연구원 연구위원
4	지역에 청년이 필요한가? (수요)	6월 회의 (6월 28일)	전병환 내현권역 추진위원장
5	지역 거주 의향 청년들은 무엇을 필요로 하는가? (공급)	7월 회의 (7월 25일)	마을활력소, 행여나 등 지역 거주 청년 청년정책위원회 간담회(7/22와 연계)
6	서울시 청년 정책 사례 도농 청년교류 방안(수요공급 해결방안)	8월 회의 (8월 29일)	서울시(서울시 청년정책, 지역상생협력단)
7	홍성군 청년정책 사례	9월 회의 (9월 26일)	지역 청년현황 및 청년 관련 행정사업, 민간활동 조사 및 정리
8	홍성군 청년정책 논의	10월 회의 (10월 31일)	충남도 청년정책 방향 추가 청취(김종수 공동체 세움 이사)

회차	주 제	일 시	내 용
9	지역 청년정책 사례 더 보기	11월 회의 (11월 28일)	지역협력네트워크, 행여나, 마을활력소, 풀무전공부, 젊은협업농장
10	한해 논의과정 돌아보기 등	12월 회의 (12월 26일)	

자료: 홍성통 2017년 12월 회의자료.

### 3. 거버넌스 평가

#### 가. 거버넌스 구조

##### 1) 참여자 구성

##### 가) 군정 거버넌스: 홍성통

홍성통은 민관 협업 및 민간네트워킹 활성화, 지역의제 발굴해소, 연계협력사업 발굴추진, 지역인재 양성, 마을만들기 중간지원으로 지역 경쟁력 강화를 조직의 운영 목표로 삼고 있다. 운영방향은 민관, 지역과 지방, 주민과 단체를 잇는다는 의미로, 홍성 농촌지역의 사업과 정책에 대해 행정과 주민이 정보를 공유하고 자유롭게 논의하는 장으로서, ① 규정 지어지지 않고 다양한 분야를 소통, ② 공유지식을 생성하는 장, ③ 다양한 민관이 만날 수 있는 플랫폼 역할 수행 등으로 정했다.

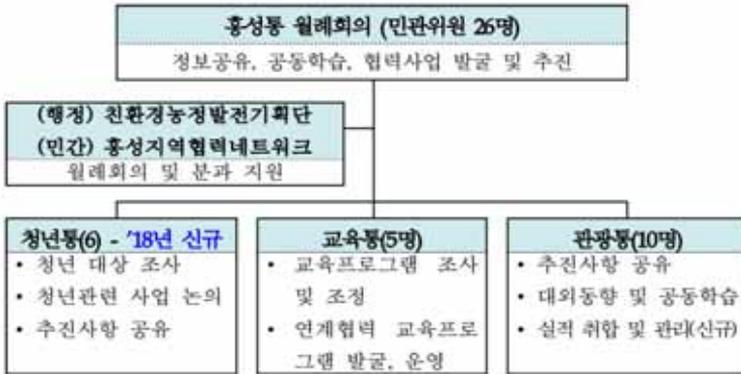
따라서 홍성통의 운영은 합의에 기초하고 운영주체의 파트너십의 크기나 참여범위에 제한을 두지 않는 방식을 택했다. 별도의 조직을 만드는 것이 아닌 기존 기관 및 단체들의 네트워크 촉진활동을 수행하는 체제로서 관련 주체들이 사업을 공유하고 연계협력의 사안에 따라 자율적으로 역할을 분담하고 논의하게 된다.

홍성통은 대표 없이 행정 및 민간에 간사 각 1인을 두고 운영하고 있다. 분과는 관광통, 홍보통, 교육통 3개로 운영되어 왔으나, '18년부터 홍보통 대신 청년통이 신규 편성되었다.

행정부문은 친환경농정발전기획단, 민간부문은 홍성지역협력네트워크가 각각 지원하고 있으며, 행정 12개부서, 마을 및 단체 116개, 재능기부 7개 단체가 참여하고 있다. 구성원

은 마을만들기, 사회적경제, 도시재생, 관광, 귀농귀촌, 평생학습 등의 실무자 중심으로 꾸려져 있다.

〈그림 3-18〉 홍성통 조직도('18년 3월 기준)



자료: 홍성군(2018), 「2018년 홍성통 운영계획」

〈표 3-24〉 홍성통 참여 구성원 현황(2018 기준)

구분	성명	소 속	직 위	비 고
1	OOO	홍성군 기획감사담당관실	팀장	정책기획
2	OOO	홍성군 행정복지국 문화관광과	팀장	관광
3	OOO	홍성군 행정복지국 교육체육과	팀장	평생교육
4	OOO	홍성군 지역개발국 경제과	팀장	일자리지원
5	OOO	홍성군 지역개발국 농수산과	팀장	농정
6	OOO	홍성군 지역개발국 건설교통과	팀장	마을공동체
7	OOO	홍성군 지역개발국 도시재생과	팀장	도시재생
8	OOO	홍성군 농업기술센터 친환경기술과	팀장	농촌자원
9	OOO	홍성군 농업기술센터 친환경기술과	팀장	귀농귀촌
10	OOO	홍성군 보건소 건강증진과	팀장	통합보건
11	OOO	홍성군 지역개발국 도시재생과	전문위원	도시계획
12	OOO	홍성군 지역개발국 허가건축과	전문위원	공공디자인

구분	성명	소 속	직 위	비 고
13	000	홍성군 친환경농정발전기획단	전문위원	행정간사
14	000	(사)홍성지역협력경제네트워크 홍성군 마을만들기지원센터	사무국장	민간간사
15	000	홍성협동사회경제네트워크	부이사장	협동사회
16	000	홍성군 희망마을협의회	회장	마을만들기
17	000	홍성군 희망마을협의회	고문	
18	000	(사)홍성도농교류센터	사무국장	중간지원조직
19	000	홍성 귀농귀촌종합지원센터	센터장	
20	000	마을활력소(홍동면)	사무국장	
21	000	충남 마을만들기지원센터	연구원	
22	000	충남 어촌특화지원센터	전임연구원	
23	000	한국농어촌공사 홍성지사 지역개발부	주임	전문기관
24	000	마을학회 일소공동	사무국	연구
25	000	로컬스토리	대표	지역미디어
26	000	홍성신문	대기자	

자료: 홍성군(2018), 「2018년 홍성통 운영계획」

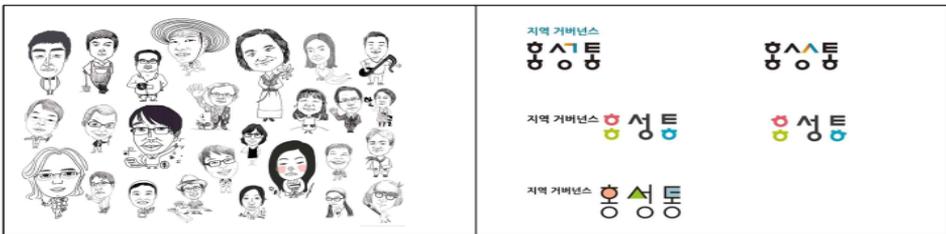
〈표 3-25〉 홍성통 분과위원회(2018 기준)

분과	주요 논의내용	행정	민간(논의중)
청년통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성군 홍보자원 조사 및 가공</li> <li>• 온라인 마케팅 방안 마련</li> <li>• 브랜드 슬로건(인) 마련</li> <li>• 각종 광고, 홍보, 디자인 계획</li> </ul>	정책기획 기획단	행복한여행나눔 (읍부 청년창업모임) 청년농부작업장온 (장곡 청년모임) 마을만들기센터
교육통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육과정 조정</li> <li>• 내년도 교육수요조사 등</li> <li>• 각종 관련 DB 확보·활용방안</li> </ul>	평생교육 교육정보	조정 필요
관광통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성군 관광주체들의 네트워크</li> <li>• 지역관광 추진사업 공유, 공동학습</li> </ul>	관광 농정 농촌자원 기획단	도농교류센터 관광두레협의회 청운대 관광경영학과 마을만들기센터

자료: 홍성군(2018), 「2018년 홍성통 운영계획」

홍성통의 각 분과 활동들은 다음과 같이 추진되어 오고 있다. 우선 발족 초기 존재했던 재능통은 행정의 농촌개발, 농정발전기획단과 민간의 마을활력소, 협동사회경제네트워크로 구성되었으며, 첫 협력활동으로 '13년 5월부터 '지역의 인재 찾기' 조사를 시작하여 80여명, 7개 단체에 이르는 인재풀을 구성하였다. 홍성통 로고 및 홍보영상을 제작하고, 재능인 캐리커처, 미술교육, 생태조사, 벽화, 디자인, 홍보용 포스터 제작, 정책 자문, 컨설팅 등에 참여하는 등 초기 홍성통 구성과 홍보에 큰 역할을 담당하였으나 '15년부터 분과활동이 없었으며 '16년 2월 분과조정 시 교육통 분과로 통합되었다.

〈그림 3-19〉 재능통 활동으로 만들어진 지역 인재 캐리커처와 홍성통 로고



자료: 홍성군(2018), 「2018년 홍성통 운영계획」

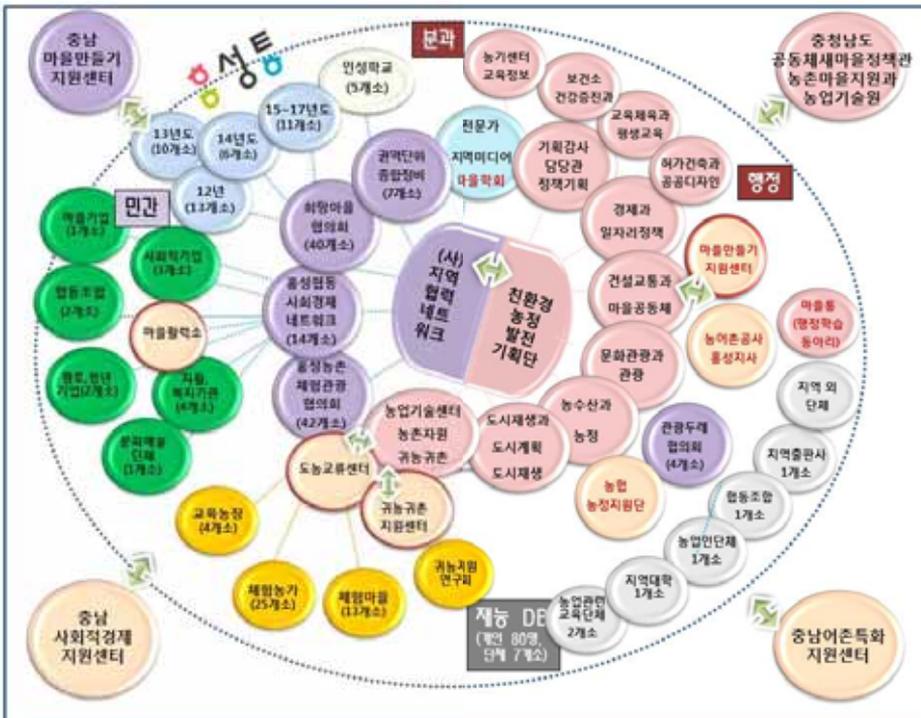
교육통은 행정부문의 평생교육팀 평생학습센터, 농업기술센터 교육정보, 기획단, 정책기획, 식품유통, 민간부문의 홍성희망마을협의회, 협동사회경제네트워크, 지역협력네트워크가 주축이 되어 활동하고 있다. 주요내용은 교육수요조사 및 DB구축, 공동학습, 교육과정 조정 및 연계이다. 2017년에는 평생교육팀의 주관으로 홍성군내 교육프로그램 전수조사를 진행하였다.

홍보통은 행정의 홍보팀, 공공디자인팀, 기획단, 민간의 재능풀 추천(귀농귀촌, 홍성신문, 협동사회경제네트워크, 디자이너 등)을 통해 구성된다. 주요 활동내용은 대외홍보 방안 연구, 홍성통 페이스북 그룹 공동 운영 등이다. 2014년 귀농귀촌분야에서 홍성군 브랜드 마련을 제언하며 홍보분과가 개설되었다. 공동학습을 통해 홍보방안을 마련하고, 관내 각종 행사에 회원 간 협력하여 온오프라인 홍보 및 정보 공유 채널을 마련해왔다. 2015년에는 재능통의 인력을 변경하여 활동을 추진하였으며, 홍성군 주요행사 홍보전략 논의(내

나라여행박람회 등), 마을 콘텐츠 발굴 및 민관채널 연계방안 마련 논의, ‘홍성소식’, ‘홍성 신문’, ‘홍주신문’ 등 기존 미디어를 활용한 마을만들기 소개, 홍성통 페이스북 그룹 페이지 공동운영등을 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. 이에 대한 자세한 내용은 후에 이어질 ‘부문 간 교차’ 부분에서 다루기로 한다.

〈그림 3-20〉 홍성통 참여주체



자료: 홍성군(2018), 「2018년 홍성통 운영계획」

## 나) 지역사회 거버넌스: 흥동면의 사례

흥동면은 38.52km<sup>2</sup>의 면적 안에 법정 14개리, 행정 33개리, 69개의 반과 약 3,600명의 인구로 구성된 흥성군 동쪽의 마을이다. 흥동면은 1958년 설립된 풀무농업학교가 씨앗이 되어, 현재는 풀무학교를 넘어서 흥동지역 민주주의 실현을 위한 지역문화를 형성해나가고 있다. 현재 흥동면의 민단모임(단체)은 대략 40여개에 이르며, 귀농귀촌인은 200여명에 이르고 있다. 젊은 이주민들이 지역문화에 자연스럽게 흡수되고 있다는 평가를 받고 있다.

충남연구원(2017)이 2015년 11월부터 12월까지 흥동 마을 공동체를 대상으로 실시한 설문조사에 의하면, 2015년 당시 실제 밝혀진 마을의 공동체는 총 59개였으며, 목적별로 구분하면 경제 사업 조직이 15개로 가장 많고, 그 다음 교육 문화 14개, 나머지가 환경과 마을 관련 조직이었다. 마을 조직의 활동 범위는 대부분 흥동을 중심으로 하고 있으나 흥성통의 발족과 더불어 점차 흥성으로 확대되는 구조이다. 마을조직을 지원하는 주요 기관으로는 마을 활력소와 풀무농업고등기술학교로 나타났다. 흥미로운 점은, 마을 조직을 지원하는 네트워크가 풀무 네트워크, 학교 네트워크, 공공 네트워크로 구분되어 있으나 모두 하나로 연결되어 있다는 것이다.

마을조직의 사업활동은 주로 마을 내부 조직을 중심으로 이루어지며, 외부와의 협력은 매우 제한적인 편이었다. 인력 및 정보 네트워크 또한 마을 내부를 중심으로 이루어지고 있지만, 마을활력소와 풀무전공보, 그리고 흥성협동조합의 경제네트워크와 흥성통의 정책네트워크가 작동하고 있다. 따라서 인력 및 정보 네트워크에서는 마을의 내부 네트워크와 외부 네트워크가 유기적 협력 구조를 형성하고 있음을 알 수 있다(송두범 외 2017).

흥동면의 개인들이 협동을 통해 협동조합단체를 만들었다면, 이제는 단체들의 협동으로 단체협의회를 구상하는 단계로 이동 중이라고 볼 수 있는데, 이를 위해 흥동은 ‘달모임’이라는 것을 실시하고 있다. 달모임에서는 마을 단체간 정보공유, 지역현안 협의, 공동사업 구상, 재정자립방안 등을 모색한다.

이 가운데, 마을과 지역 일을 돕고 거드는 지역 밀착형 중간 지원 조직을 지향하는 단체가 바로 마을활력소이다. 마을활력소는 2010년부터 준비하여, 2011년에 설립되었으며 중심이 없는, 지역의 필요에 의해 만들어진 자생적인 민간모임(단체)들의 느슨한 연대체로,

주민과 주민, 단체와 단체, 내부와 외부, 민간과 행정을 이어주는 역할을 하고 있다. 지역 주민들이 스스로 설립하여 운영하는 형태로 우리나라 거의 유일의 민설민영(民設民營)형 중간조직이라 할 수 있다. 마을활력소는 순환농사를 바탕으로 자립하는 마을을 만들기 위하여 좋은 생각을 조정하고 실천하도록 돕는 중간단체이다. 주민 스스로의 참여와 연대에 기초하여 공익적인 주민활동을 지원하면서 자치·자급·자율적인 지역사회를 만드는데 기여하고자 설립되었다. 돈보다는 사람이 우선이 되고, 경제적 효율보다는 생명이 살아 숨쉬는 마을 공동체를 꿈꾸고 있다.

마을활력소가 수행하는 보다 구체적인 기능은 다음과 같다.

첫째, 마을 안내소 기능이다. 올망졸망한 협동조합이 있는 마을, 유기 농사를 짓는 흥동 마을을 둘러보고 싶은 사람들에게 구석구석 안내 한다. 귀농·귀촌자를 대상으로 마을 알아 보기 프로그램인 ‘마실이학교’도 운영하고 있다.

둘째, 마을 설계소 기능이다. 마을을 활기있게 만들면서, 한 달에 한 번 지역 소식을 알리는 『마실통신』을 발간하고, 봄맞이 마을장터와 흥동거리축제도 돕는다. 연말에는 한해를 갈무리 하는 ‘우리마을 발표회’를 열어 의견을 조정하고 공동 과제를 논의한다. 지역경제를 위한 지역화폐 사업도 진행하고 있다.

셋째, 마을 주민 단체 부화소 기능이다. 새로운 마을 주민 조직을 만들 때 전반적인 과정에 도움을 주고 사무실과 모임 공간을 제공한다. 구체적인 추진 사업 내역은 아래와 같다.

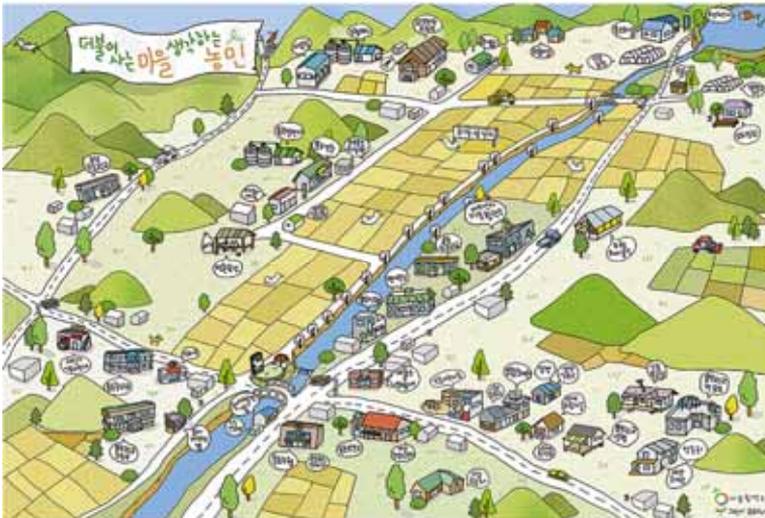
#### □ 2017년 주요 추진 사업

- 마실통신 발행
  - 마실통신 편집팀이 꾸려져서 격주로 온오프 소식지 발간
  - 마실통신 합본호 2회 발간
- 청년활동가지원(마을인턴 3명, 활력소 2명)
  - 30대 2명, 20대 2명, 10대 1명
- 지역실무자 ‘달모임’/지역실무자 워크숍 진행
  - 매월 10~15개 단체의 실무자가 참여하여 각 단체별 활동을 공유/협력
  - 단체실무자 사이의 연대협력, 관계망형성을 주요 의제화
- 지역방문 안내
  - 주제 : 주민자치, 사회적경제, 마을교육 등(총 103회 방문팀 맞이)
- 흥성풀뿌리자치학교 공동진행

- 〈주민이 직접 쓴 홍성군 예산분석 2017〉 발간
- 참여예산/의정모니터링 활동
- 2017 우리마을발표회/제12회 흥동거리축제/봄맞이장터
  - 사무국으로 참여하여 실무총괄진행
  - 마을연감 발간
- 지역기관단체 연대협력활동
  - 흥동면주민자치위원회, 홍성YMCA, 홍성군농업기술센터, 홍성여성농업인센터, 홍성지역 협력네트워크, 충남공익활동지원센터, 홍성군평생학습센터, 충남평생교육진흥원, 충남연구원 등

흥동면은 농촌의 작은 마을단위에서 실행되기 어려운 많은 것들이 오랜 시간 실행되어 오고 축적되어 왔지만 한편으로는 ‘흥동’이라는 공간에 한정되어 활동해왔다는 한계도 존재한다. 그러나 최근들어 흥동의 다양한 주체들이 흥성통에 참여함으로써 공간 범위가 흥동이라는 물리적 공간을 뛰어 넘어 홍성군 전체로 확대되는 경향을 띠게 되면서 ‘내부적 폐쇄성’이라는 기존 한계를 극복하는 모습을 보이고 있다.

〈그림 3-21〉 마을활력소에서 제공하는 흥동면 마을지도



자료: 흥동면 지역센터 마을활력소 홈페이지([http://hongseongcb.net/2015/hscb\\_jido.html](http://hongseongcb.net/2015/hscb_jido.html))

## 2) 의사소통 전략

홍성통은 매월 정기모임을 가져 학습, 상호 활동사항을 공유하고 의제를 발굴, 연계협력 활동사업 등을 논의하며, 참여 단체의 활동정보를 확인하고 상호 협동할 수 있는 일거리들을 모색하고 있다. 또한 구성원들의 참여를 높이기 위해 소속회원들의 활동사항 등을 공유하며, 모임 장소도 매번 변경하여 개최하고 있다. 개최 및 참석자 수는 '13년 14회 256명(준비위 6회 포함), '14년 17회 247명(워크숍 및 선진지견학 포함), '15년 11회 153명, '16년 19회 190명, '17년 월례 11회, 분과 9회 등 총 21회 누적인원 300명 참석에 이른다.

매월 열리는 홍성통 전체 회의 주관은 민간 간사가 맡아오고 있는데, 이는 홍성통 내에서 민의 역할을 강조하려는 노력으로 보여진다.

전반적으로 홍성통 회의는 참여자간 정보공유의 역할이 두드러지는데, 개별 참여자 집단의 활동사항 및 협력사항 공유만으로 회의시간이 2시간 정도 소요되며, 추가 이슈 토론 시 4시간 이상 소요되기도 한다. 회의 시 민관 간 의견 교류는 동등한 지위에서 수행되고 있으며, 민원의 성격이 강할 때는 민의 목소리가 오히려 높기도 했다. 공무원들은 다양한 영역에서 참여하기 때문에 마을 만들기 등의 이해도가 낮기도 하나, 업무 정보공유에 대한 관심 정도는 전반적으로 높아 보였다. 회의시간이 2시간 이상 길어지면 생업이 있는 민간 위원은 자유롭게 이탈하기도 한다. 때문에 후반으로 갈수록 공무원간의 정보공유만 활발한 한계도 보인다.<sup>18)</sup>

월례 회의 외에도 회원단체 간 효율적인 정보 공유 방안들을 논의하여 네이버밴드, 페이스북등을 활용하고, 회원조직원에게 회의자료와 회의록을 발송하며, 월례회의 전 안전 반기, 이장협의회와 주민자치위원회에 정보 제공, 분과활성화를 위한 조정 등의 방식으로 운영해오고 있다.

그러나 홍성통 자체는 협의기구이며 의결기구가 아님에도 불구하고, 회의에서 결정되는 것이 없다는 불만이 제기되기도 한다<sup>19)</sup>. 의결권 없이 협의만 하는 공적 토론의 장으로서 홍성통이 가진 한계이기도 하다.

18) 2018.08.28. 8월 홍성통 회의 참관결과.

19) 2018.08.28. 8월 홍성통 회의 참관결과.

## 나. 사회혁신적 전략

### 1) 사회적 수요 충족

홍성통의 목적은 주민 스스로 삶의 질을 개선해 나아갈 수 있는 주체역량을 함양하고, 공동체성 회복과 주체간 연대·협력을 통한 상생발전을 도모하는 것이다. 홍성통은 민·관 협업 및 민간네트워킹 활성화, 지역의제 발굴 및 해소, 연계협력사업 발굴·추진, 마을만들기 중간 지원으로 지역 경쟁력 강화 등을 목표로 한다.

홍성통의 월례회의는 참여 단체 간의 정보공유를 주 목적으로 하고 나아가 지역사회 발전이란 측면에서 현안문제에 대한 토론 및 협력에 대한 논의가 이뤄지고 있는데, 일상적으로 진행되는 회의내용 외에 장기적으로 달성해야 할 목표를 가지고 꾸준히 협의하고 실천하는 과제를 선정하여 운영하는 것을 중점과제라 명하고 있다. 2015년 이래로 홍성통의 중점과제는 중간지원조직 설립이었고, 관련된 내용에 대한 매월 보고 및 협의를 통해 2016년 말 ‘홍성군 마을만들기 지원센터’가 설치되어 운영되고 있다.

매년 1개의 중점과제를 설정하여 운영해왔던 것에 비해, '17년 12월 홍성통 회의에서 '18년 운영방안을 논의하며 다양한 주제를 다루면 좋겠다는 의견들을 수렴하여 격월로 다른 주제를 선정하여 논의하기로 하였다. 금년('18년) 목표는 공동재산, 도시재생과 마을만들기, 마을교육공동체, 에너지, 푸드플랜 등 5개 주제에 대해 논의하며, 협력거점공간을 마련하는 방안에 대해서도 논의할 계획이다.

**〈표 3-26〉** 홍성통 2018년 논의주제

일시	주제	관련주체
4월	마을 공동재산 관리	홍성마을만들기 지원센터, 정농회
5월	마을만들기와 도시재생	도시재생팀, 마을공동체팀, 행정팀 마을만들기지원센터
7월	마을교육공동체	평생교육팀, 마을학회, 햇살배움네트워크
9월	마을과 에너지	에너지팀, 친환경축산팀, 마을만들기지원센터, 결성원천마을 성우농장 등
11월	푸드플랜 구축	농정기획단, 농업인 단체, 소비자 단체 등

자료: 홍성군 내부자료(2018), 홍성통 2018 운영계획.

각 분과별 목표도 설정하여 추진하고 있다. 우선 청년통의 성과목표는 청년 네트워크를 구축하는 것이며, 관광통 역시 관광 네트워크를 구축하는 것이 성과목표이다. 교육통은 관련주체의 역량을 함양하는 것이며, 마을만들기 지원협의회의 경우 마을만들기 관련사업의 협업이 성과목표이다. 이를 위한 단기 목표는 아래와 같다.

〈표 3-27〉 흥성통 각 분과별 목표(2018년)

청년통(매월)	관광통(매월)	교육통(필요시)	마을만들기 행정지원협의회
1. 청년관련 추진사항 공유 2. 청년관련 사업 논의 3. 청년 대상 조사	1. 지역관광 추진사항 공유 2. 지역관광 실적 공동관리 3. 관광 토론회 개최	1. 수요조사, 기존과정 조정 2. 지역인재 양성 3. 교육 관련 행사 연계	1. 협업체계구축 2. 연계사업 발굴, 추진 3. 학습동아리 마을통 운영

자료: 흥성군 내부자료(2018), 흥성통 2018 운영계획.

2018년 흥성통 각 분과별 목표는 위의 표와 같이 매월 추진사항을 공유해가며 관련 사업을 논의한다는 것을 공통으로 하고 있다.

이처럼 흥성통은 ‘느슨한 연대체’를 지향하는 논의조직으로서의 성격을 활용하여, 자유로운 방식으로 의제를 논의하며 지역사회가 필요로 하는 새로운 아이디어를 발굴해내고 있다. 1년 단위로 주요 의제를 하나씩 도출하는 중점과제 형식에서 벗어나, 지역사회 현안에 대해 보다 즉각적으로 논의 가능한 구조를 택했다는 점에서 매우 유연한 방식으로 사회적 수요를 충족시키기 위해 애쓰고 있음을 볼 수 있다.

그러나 흥성통은 설립과 운영에 관한 법적 근거가 없는 말 그대로 ‘논의조직’이기에 공식성이 약하고, 이로 인해 공식적 의사결정 권한 또한 가지고 있지 않다. 이는 사회의 수요를 충족시키기 위한 의제 발굴에 이어 이를 실천하는 과정에서도 마주하게 되는 한계이기도 하다.

## 2) 새로운 아이디어의 실천

홍성통에서 진행되어 온 다양한 논의들 가운데 실천으로 이어진 아이디어 중 가장 영향력과 파급력이 큰 것을 꼽으라면 바로 홍성군 마을만들기 지원센터의 설립이라 할 수 있다.

우선 홍성군은 민간차원의 중간지원조직을 만들기 위해 '13년, '14년에 간헐적으로 학습하고 논의해오다가 3농혁신사업 신청을 계기로 '15년부터 '(가칭)지역협력센터'의 명칭과 비전 등에 대해 구체적으로 논의하기 시작한다.

2015~2016년 마을만들기 지원시스템 구축을 홍성통 회의 중점과제로 논의하면서 '15년 5월 민간단체의 연합체로서 홍성지역협력네트워크를 결성하였으며, 중간지원조직 수탁 사업자의 요건과 사업의 공공성을 확보하기 위해 '16년 4월에 사단법인으로 설립하게 되었다. 지역협력센터라는 포괄적 성격은 법인 이름에 담고 마을만들기에 한정하는 조례와 센터를 만드는 것으로 결정하였다. 이후 홍성군 살기좋은 마을만들기 지원조례 제정과 이에 근거한 민간위탁형 마을만들기 지원센터 설립, 마을만들기 정책위원회 구성 등을 통한 제도화를 추진하면서, 홍성통은 법적근거를 둔 조직보다는 논의조직으로 남겨두고 지역협력네트워크를 실천조직으로 하여 마을만들기 지원센터 등의 업무를 위탁받아 추진하게 되었다.

(사)홍성지역협력네트워크는 홍성통에 참여하는 민간 영역이 모두 모여 설립한 네트워크 조직, 민관협력의 지역 거버넌스로서 홍성통의 논의 결과를 실천하는 실행조직, 농촌지역사회개발을 위한 행정의 민간파트너 조직이자 실행을 위한 전문기관, 향후 수익사업개척을 통해 민간 영역의 자발적 활동을 지원하는 창업보육센터로서의 성격을 지닌다.

'그들만의 리그'가 아닌, '우리 모두의 네트워크'를 모색하고, 민주성에 기반한 의사결정을 통해 대중성을 확보하며, 관련 협의체의 대표, 임원 중심으로 결합하는 당사자협의체의 대표성을 존중한다. 또한 '옥상옥' 조직이 아닌, '일하는 조직'으로의 효율적인 운영 시스템을 모색하는 것이 기본원칙이다.

### 〈그림 3-22〉 사업추진 경과(민간)

- 2014년 12월 충남도 3농혁신 특화사업으로 홍성군 "지역협력센터 구축"사업 제안 및 선정
- 2015년 2월 "홍성통" 주요과제로 지역협력센터 구축사업 논의
- 2015년 3월 홍성통회의 지역협력센터 주체에 대한 논의
- 2015년 5월 민간단체를 아우를 수 있는 새로운 단체로 **지역협력네트워크** 구성
- 2015년 6월 법인으로 보는 단체 결성 및 사무실 운영
- 2015년 12월 법인으로 보는 단체에서 정식 법인화 논의
- 2016년 4월 충남도 법인설립 허가
- 2016년 5월 **(사)홍성지역협력네트워크 출범식**
- 2016년 11월 홍성군 마을만들기 지원센터 우수탁 사업자 선정((사)홍성지역협력네트워크)
- 2016년 12월 홍성군 마을만들기 지원센터 신규직원채용 및 업무개시

자료: 이창신(2017), 홍성군 마을만들기 지원센터 설립과정과 현황.

### 〈그림 3-23〉 사업추진 경과(행정)

- 2015년 12월 예산안 편성(의회 승인)
- 2016년 9월 마을만들기 지원조례 발의 및 의회 통과
- 2016년 10월 홍성군 마을만들기 지원센터 우수탁 공고
- 2016년 11월 지원센터 위탁(홍성지역협력네트워크)

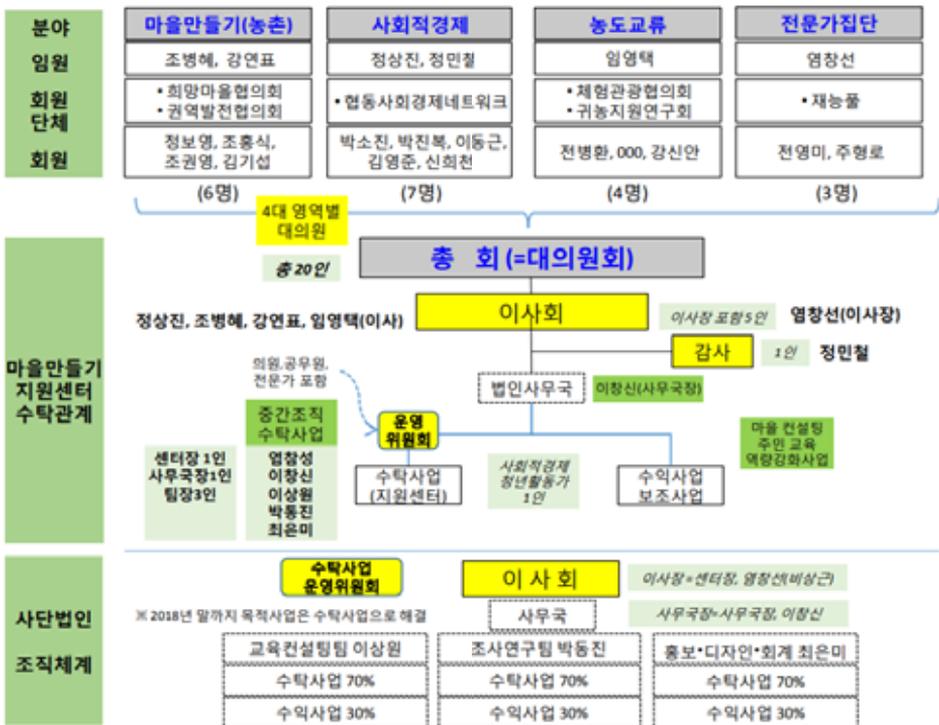
자료: 이창신(2017), 홍성군 마을만들기 지원센터 설립과정과 현황.

참여 영역의 선정에 있어서는 농촌 현장의 마을만들기를 중심으로 사회적경제, 농도교류 등 홍성통 운영 경험을 공유하고 각 영역별 대표성을 가진 협의체 단위로 참여하며, 재능플 영역을 별도로 두어 활동 경험과 전문성을 갖춘 인력의 참여를 유도하고, 향후 도시형 마을만들기가 활성화되면 '주민자치(도시) 영역도 추가하여 확장하도록 한다는 방침이다.

(사)홍성지역협력네트워크는 각 영역별 대표적인 민간단체(협의회, 연구회 등)의 대표자가 회원(대의원 방식)으로 참여하는 것을 원칙으로 하되, 마을만들기(농촌) 영역의 대표성,

규모와 의미를 존중하여 임원과 대의원 비율을 차등 배분하고 있다. 또한 네트워크 조직과 중간지원조직 수탁법인이 일치하는 ‘일체형’으로 출발하되, 향후 민간역량이 축적되면 분리하는 방향을 적극 검토하고 있다. 이사로 참여하는 임원들은 초기 설립 자본금 형성을 위해 자발적으로 기부를 결정하기도 했다.

〈그림 3-24〉 (사)홍성지역협력네트워크의 임원 구성 방식 및 조직체계



자료: 이창신(2017), 홍성군 마을만들기 지원센터 설립과정과 현황.

사)홍성지역협력네트워크가 운영하는 '홍성군 마을만들기 지원센터'는 마을만들기에 대한 풍부한 경험과 다양한 분야의 네트워크, 전문성을 갖춘 인력을 바탕으로 주민 삶의 질 향상과 지역사회 발전을 목표로 사업을 추진 중에 있다. 법인 전환 이전까지의 주요 사업 내용으로는 '15년 하반기, 시·군 역량강화사업(보조), 희망마을 선행사업(계약), '15년 8~9월, 충남연구원 주관 컨설팅 일환으로 마을만들기 지원시스템 구축과 관련하여 제1회 홍성군 마을대학을 운영 하였고, '15년 11월 시·군 역량강화사업 일환으로 마을에서 지원할 수 있는 지역개발사업 소개 및 선행사업 계획서 작성 지원과 관련된 제2회 홍성군 마을대학을 운영하였다.

'16년 3월부터 사단법인 설립을 추진하였으며, 법인은 아래와 같은 목적사업을 위해 설립되었다.

1. 마을 공동체 및 사회적경제, 농촌관광 등의 조사 및 분석, 연구사업
2. 지역 리더 및 주민 교육, 컨설팅 및 국내외 연수사업
3. 사회적기업, 마을기업, 공동체회사, 협동조합 등 사회적경제조직 육성지원 사업
4. 지역 주민 일자리 창출 및 제공 사업
5. 청년 창업 및 일자리 지원 사업
6. 중간지원조직 등 관련 각종 행정 사업의 위탁 운영 사업
7. 마을과 민간단체의 협력 네트워크 구축 지원 사업
8. 도시와 농촌 및 국내외 네트워크 구축 사업
9. 마을만들기 및 사회적경제, 농촌관광 등 관련 각종 정책 제안 사업
10. 정부, 지방자치단체 등 공공기관의 보조 및 공동협력 연구사업
11. 위 각 호의 목적을 달성하기 위한 연구보고서 및 도서 간행과 홍보 사업
12. 기타 법인의 목적 달성을 위한 비영리 및 수익 사업

사단법인조직은 5명으로 구성되며 수탁사업 70%, 수익사업 30%의 비율로 자립성을 확보하고자 하며 이는 전문성, 자립성, 공개성의 지원센터 운영계획의 일환이다. 역량강화, 컨설팅, 조사연구, 홍보, 네트워킹 5대 사업으로 지속 가능한 마을 만들기를 계획하고 있으며 2017.1~2018.12까지 2년간 280백만 원으로 수탁을 받은 상태이다.

〈그림 3-25〉 홍성군 마을만들기 지원센터 관계도 및 조직도



자료: 홍성군 마을만들기 지원센터 홈페이지(<https://hsmc.modoo.at/?link=49q50y1k>)

이처럼 홍성지역협력네트워크가 법인으로 전환하고, 이후 '16년 11월부터 마을만들기 중간지원조직 사업을 수탁받아 운영하면서 각각의 민간 협의회가 부족한 상근기능을 일부 보완하게 되고, 안정적인 민간 활동의 기반이 구축될 것으로 기대하고 있다.

〈표 3-28〉 (사)홍성지역협력네트워크 2017 주요 사업 추진내용

구분	구분	사업비	사업명	사업량	사업내용
네트 워크 사업	보조	40,000	청년정책 공모사업	4개	지역이해를 통한 지역 삶의 가능성 확인
	보조	-	청년활동가 지원사업	1개	지역 네트워크 관리 인력지원
	계약	10,000	청년농부 인큐베이팅사업	1개	귀농귀촌 청년의 지역정착률 제고 방안 모색 연구
지원 센터 사업	수탁	280,000	마을만들기 지원센터사업	10개	교육컨설팅연구, 홍보 등
	보조	200,000	마을만들기 역량강화사업	11개	준비지구 개발, 완료지구 지원, 네트워크 구축
	계약	150,000	희망마을 선행사업	5개	마을발전계획 후 소액사업 실천단계
	목적	-	기타 마을관리 등	-	회의관리, 사업신청, 활동지원 등

자료: 홍성통 회의자료(2017.12)

2017년 법인의 지원센터 사업 내역을 살펴보면, 수탁사업으로 마을만들기 지원센터 사업이 10개, 보조사업인 마을만들기 역량강화사업이 11개, 계약사업인 희망마을 선행사업이 5개, 기타 마을관리 등의 목적사업으로 추진되어 왔다. 사업추진내용 부족, 센터 사업 활성화 필요 등 마을만들기 지원센터 내실화가 부족했다는 내부 자성의 목소리도 들려오지만<sup>20)</sup>법인화 이후 첫해를 맞아 지원센터의 민간위탁기관이자 흥성통의 실행조직으로서 바쁜 한해를 보내왔다.

〈표 3-29〉 (사)흥성지역협력네트워크 2018년 사업 계획

구분	분야	목표
네트워크 사업	조직	이사회 활성화, 운영위원회 구성 등 공유체계 마련, 네트워크 지속성 확보
	청년	청년정책 개발, 네트워크 활성화
	연구	에너지(태양광), 마을기금 조성
	공동체	마사회, 대산농촌재단 등 사회공헌 연계
지원센터 사업	마을만들기 지원센터사업	기존사업 청년마을조사단사업 추가
	마을만들기 역량강화사업	체계적인 지원으로 군단위 지역개발체계 구축
	희망마을 선행사업	중앙정부 공모사업 신청 지원
	기타 마을관리 등	상시 마을관리 및 지원 통합 중간지원조직 확장

자료: 흥성통 회의자료(2017.12)

이처럼 흥성지역협력네트워크는 민간주체들의 연합이자, 마을만들기 지원센터의 위탁수행기관으로 다양한 목적사업을 추진하는 등, 새로운 아이디어를 발굴하고 실천하는 핵심 플랫폼의 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 중간지원조직의 설립 자체가 흥성통에서 중점과제로 논의되어 온 새로운 아이디어의 실천이었다. 이는 주민주도형 마을만들기 사업에 집중해왔던 흥성군 민·관 영역의 니즈가 일치를 이루어, 오래전부터 논의

20) '17년 12월 흥성통 회의자료.

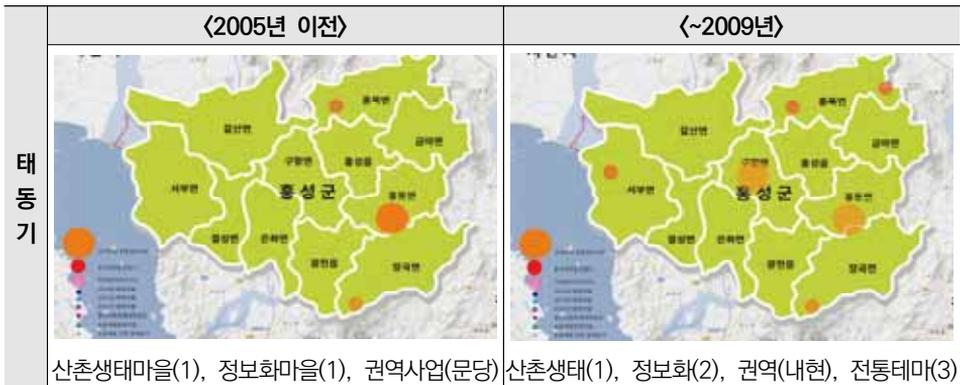
조직인 홍성통의 중점과제로 다루어져 왔음과 더불어 여기에 관의 의사결정과 제도화가 뒷받침되었기에 가능한 일이었다.

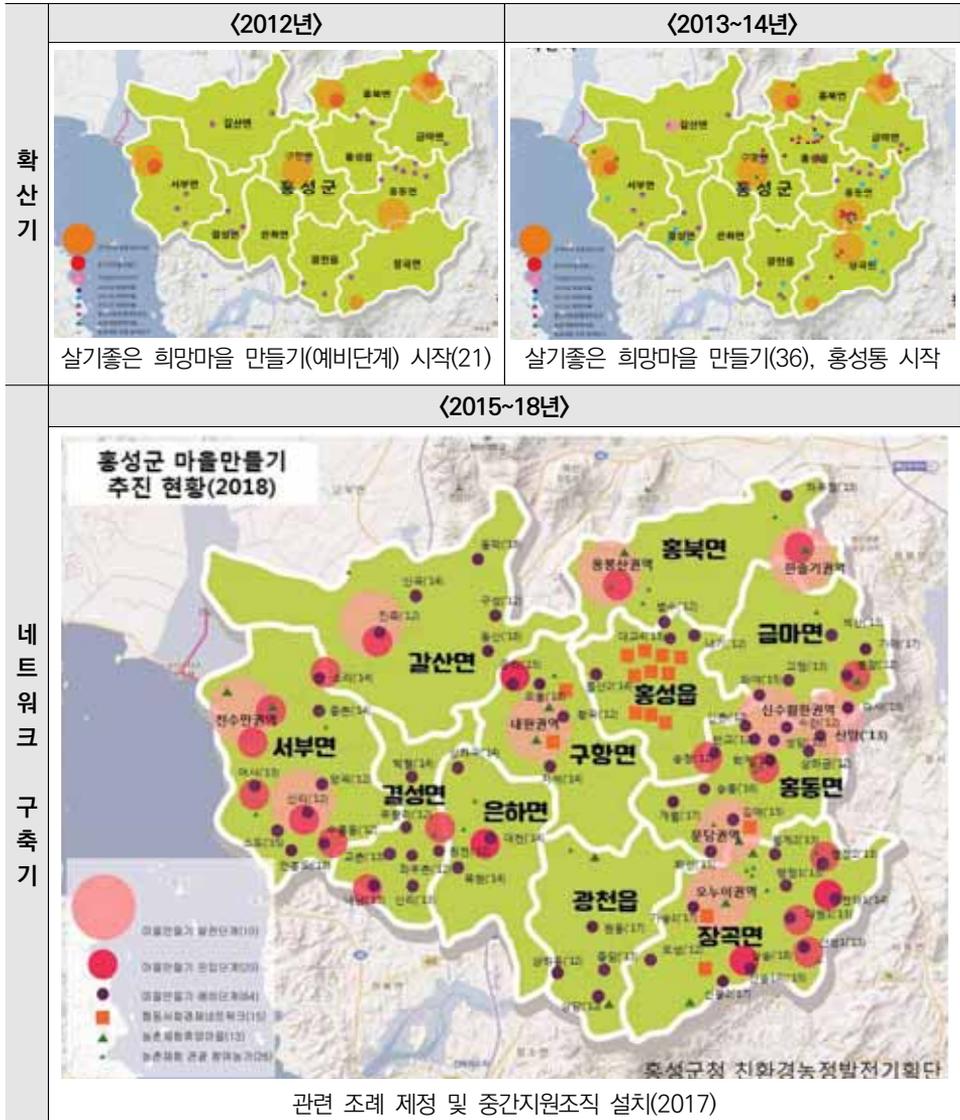
그러나 홍성통에서 논의되는 새로운 아이디어들이 모두 실천되기까지에는 많은 절차와 시간이 소요될 수 밖에 없다. 홍성통 자체가 ‘논의조직’으로서 활발한 ‘정보공유’에만 집중되다 보니, 아이디어가 실천되려면 각각의 해당 부서에서 의사결정과 집행이 이루어져야 하고, 이는 결국 홍성통에서의 아이디어가 집행까지 이어지는 행정적 절차와 소요시간이 길어지는 결과로 이어지고 있다.

### 3) 효과성 증진

계속해서 언급되어 왔듯, 홍성통의 기능은 ‘협의기구’ 효과성 증진을 직접적이고 명확하게 제시하기는 어렵다. 그러나 그간 펼쳐왔던 홍성통의 여러 논의와 활동들의 결과를 간접적으로 보여주는 대표적 사례는 마을만들기 참여 마을이 지속적으로 확대되고 있다는 점을 들 수 있다. 다음 그림으로 파악할 수 있듯이, 마을만들기가 일부 면이 아니라 홍성군 전역으로 확대되고 있다. 2005년 이전 태동기에는 홍동면 문당리 지역 중심으로 참여가 이루어지다가 홍성통이 시작된 2013년 이후 권역이 확산되고, 중간지원조직이 설립된 2017에는 홍성군 전체로 확산된 것을 확인할 수 있다.

〈그림 3-26〉 홍성군 마을만들기 참여 현황표





자료: 홍성군 내부자료(2017).

2018년 현재 홍성군에는 농촌체험 관광 참여농가 26가구, 농촌체험휴양마을 13곳, 협동사회경제네트워크 15곳, 마을만들기 예비단계지역이 64곳, 마을만들기 진입단계 20곳, 마을만들기 발전단계에 이른 지역이 10곳에 달하고 있다. 이는 홍성통이 시작되었던 2013년~14년에 36곳의 살기좋은 희망마을 만들기 지역이 존재했던 것에 비하면 2배 이상의 확산을 이룬 결과이다.

이와 더불어 마을 리더들의 역량이 지속적으로 강화되고 있다. 2016년까지 리더 교육 183명 수료하였으며, 특히 희망마을협의회, 희망마을 활성화 포럼 등 인근 마을과의 네트워크 역량이 강화되고 있다.

또한 농가소득도 증대되고 있다. 농촌체험휴양마을(13개소) 및 인성학교(5개소)를 운영하면서 체험객과 사업 시설물을 활용한 소득사업 추진으로 2016년도 기준 7.2억 원의 농가 소득을 올리기도 하였다(홍성군, 2018).

홍성군의 마을만들기 참여지역 확대와 농가소득의 증대가 모두 홍성통으로 인한 효과성 증진 결과라고 보기에는 무리가 있다. 의결권이 없는, 다양한 분야에 걸친 협의체로서의 홍성통으로 인한 효과성을 객관적 수치로 증명하기는 어려운 일이기 때문이다. 그러나 ‘홍성군 살기좋은 마을만들기 지원조례 제정’ 및 실천조직으로서의 마을만들기 중간지원센터 설립 등을 이뤄내기까지, 설립이래 ‘주민주도형 마을만들기’에 집중해왔던 홍성통의 논의와 움직임이 큰 영향을 미친 것만은 분명한 사실이다.

한편 양적인 확산에도 불구하고, 내용면에 있어서 흥동면과 같은 마을 사업의 성과가 아직까지 홍성군의 타 읍면에서 발견되지 않고 있다. 이는 농촌지역의 마을 간 내부 역량 차이에서 기인한 한계점이라고도 할 수 있다.

#### 4) 사회의 실천 역량 증진

농촌 지역 마을만들기에서는 조직의 역량강화에 앞서 주민 역량 강화가 보다 중요하다. 인구 감소 문제를 겪고 있는 농촌 지역의 경우, 도시와 달리 조직에 참여하고 활동할 인재를 확보하는 일부터 어렵기 때문이다<sup>21)</sup>.

21) 관계자 인터뷰(충남마을만들기지원센터장 구자인 박사, 2018.7.19.)

“농촌의 경우 창업조직, 관광두레 등 민간영역의 다양한 주체들이 활발하게 움직여 줘야, 그 다음에 조직의 활성화를 논의할 수 있습니다.” (오형은 지역활성화센터 대표, 2018.08.10. 심층인터뷰)

때문에 지역사회의 실천 역량 증진을 위해서는 주민 개개인의 역량 강화 활동이 지속적으로 이루어져야 한다. 홍성에서도 이러한 역량 강화 활동들이 실시되고 있다. 우선 마을 리더 및 주민들의 역량강화를 위해 예비단계 마을 교육과 선행사업(4개소)을 추진하고, 기 발굴된 마을리더를 대상으로 마을대학 운영, 마을동아리 지원 등을 하고 있으며, 마을만들기 사업지구 추진 지속(17개소), 완료지구(7개소)의 주민들을 대상으로 역량강화를 실시하고 있다.

또한 공무원 역량강화를 위해 농식품부 농촌현장 활동가 과정과 충남대 지역개발 전문가 과정을 지속 활용하여 수강하도록 하며, 홍성통 회의 참여를 통한 학습도 지속적으로 이루어지고 있다. 마을사업 관련 공무원 학습동아리 '마을통'도 지속적으로 운영하고 있다. 마을통은 홍성군 공무원 학습동아리로 홍성통 참여 공무원들로 구성되어 딱딱한 교육이 아닌 직접 체험하고 소통하는 계기를 마련하기 위해 2016년 시작되었으며, 일과 후 자율적으로 운영되고 있다. 2016년 군내 농촌체험 지역 탐방 이후 2017년에는 주제별 지역 사례를 학습하고 있다. 새로운 제도도 도입하여, 농촌개발 전문관(2명), 농정발전기획단 전문위원(2명)을 채용하기도 하였다.

〈표 3-30〉 공무원 역량강화 교육이수 현황

과정명	명수(누계)		내용
	2016	2017	
농촌현장 활동가 기본(초급)	13명	15명	마을만들기 이해 등
심화(중급, 고급)	4명	5명	퍼실리테이션 교육 등
지역개발전문가 과정	5명	6명	지역개발 정책의 이해

자료: 홍성군청(2017) 내부자료.

활동가 및 단체 역량강화를 위한 활동도 이루어지고 있다. 기 발굴된 활동가 재능풀 단체, 창업단체와 지속적인 협업을 촉진하고 있다. (사)홍성지역협력네트워크의 시군역량강화 사업 수행, 희망마을 선행사업 컨설팅 지속 등이 해당되며, 도농교류센터의 마을 자원을 활용한 농촌체험프로그램 개발도 이루어지고 있다. 젊은협업농장을 통한 20~30대 청년귀농귀촌 교육프로그램도 진행 중이며, 생각실천창작소를 통한 지역청소년의 마을 내 기획 활동을 지원하고 있다. 지역미디어협동조합 '로컬스토리'를 통한 마을 홍보 활동도 추진 중이다.

#### 5) 부문 간 교차

홍성통의 태생 자체가 다양한 부문의 민간단체들이 모여 지역에 관해 서로 정보를 공유하고 소통하는 장이다 보니 거의 모든 활동들이 부문 간 교차를 이루고 있다해도 과언이 아니다. 그 중에서도 가장 대표적인 사례를 꼽자면 연계협력사업 발굴 및 추진을 들 수 있다. 2012년부터 3년간 충남도의 '살기 좋은 희망마을 만들기' 사업을 추진하면서 지역의 민간단체를 참여시키고, 희망마을협의회를 구성하여 민간에서 스스로 지역개발사업에 대한 논의를 시작할 수 있는 계기를 마련하였다. 경험 있는 지역단체들이 마을가꾸기를 시작하는 희망마을에 마을발전계획 수립과 컨설팅, 마을회관 정비 등을 지원하였다.

2014년에는 신규사업인 시군역량강화 신청을 공동으로 논의하게 된다. 협동사회경제네트워크에서는 '13~14년 매년 2개 마을의 발전계획수립과 컨설팅에 참여하였고, '14~15년 도농교류센터(구. 농촌체험관광지원센터)에서는 1개 마을에 체험 컨설팅 진행, 농촌체험관광협의회에서는 2개의 마을회관에 갤러리 조성을 지원하였다. 농수산과 재능나눔 사업을 유치하여 지역대학(청운대)과 마을권역 연계를 시도, 행정지원과 평생교육 프로그램과 건설교통과 농촌개발팀 시설물을 연계해 행복학습센터 사업 유치, 특성화평생교육 프로그램 사업으로 희망마을활동가 과정 양성프로그램을 개설하였다.

2015년에는 3농혁신 공모사업으로 마을만들기 네트워크 구축 및 중간지원조직 구축사업을 신청하고 지역농업특성화 사업을 활용, 도농순환행복마을 사업을 마련하여 농촌체험과 마을만들기를 연계하였다. 희망마을한마당의 지속적 추진을 위해 행정자치부 희망마을 조성 및 공동체 활성화 지원사업을 유치하고 이를 활용하였으며, 교육부 교내특성화 사업

으로 청운대학교와 마을권역 연계활동을 지속해왔다.

2016년에는 희망마을 코디네이터 교육과정에 참가하는 청년들을 대상으로 농업농촌에 대한 올바른 이해와 관련된 교육프로그램을 추진하기로 하고 지역협력네트워크, 협동사회 경제네트워크, 마을활력소가 협업하여 프로그램을 구성하고 참가자 모집 등을 함께 추진하였다. 청년농업농촌캠프의 경우 1차, 2차는 도농교류센터와 풀무전공부가, 3차는 젊은 협업농장과 (사)홍성지역협력네트워크가 협력 추진하였다. 이는 권역단위 종합개발이 완료된 지구를 활성화하기 위해 농촌체험프로그램을 운영하는 사업으로 '3농혁신 특화사업: 도농교류를 선도하는 그린 홍성'을 유지하여 협력하였으며, 사업총괄은 농촌개발과, 추진주체는 도농교류센터, 모니터링과 평가는 홍성지역협력네트워크, 자문은 농정기획단, 사업대상지의 추진위원장, 사무장, 체험지도사들이 함께 추진하였다. 또한 평생교육분야에 각 단체들이 운영기관으로 참여하여 5개 면의 '행복학습센터'에 5개 단체가 참여하였으며, 정보 공유 활성화를 위해 홍성통 달력 제작, 지역경제 활성화를 위해 지역 내 다과정보 수집, 홍보를 위한 홍성통 키워드 이벤트 등을 시행하였다.

사업단위로 추진된 연계협력사업 발굴 및 추진 외의 또 다른 부문 간 교차 사례로는 관광통 분과 운영을 들 수 있다. 관광통은 민·관·학의 협력으로 민간에서는 도농교류센터와 관광두레, 관에서는 홍성군청 관광팀과 농촌자원팀, 농정기획단, 농협농정지원단, 농정팀, 학에서는 청운대 관광경영학과가 참여하면서, 홍성통 분과 중 가장 다양한 부문의 참여주체들로 구성되어 있다. 관광통은 2016년 당시 '내나라여행박람회' 부스 평가를 하며 홍성군 관광 슬로건의 필요성을 논의, 관광두레협의회와 도농교류센터가 제안하여 신설되었으나 초기에는 활동이 미흡하였다. 그러나 2017년부터 정례적으로 모여 자료를 공유하고(총 9회, 누적 행정 27명, 민간 40명, 평균 회당 7.4명), 농정팀, 홍성군 농정지원단이 참여하여 홍성군과 협약 체결 및 대규모 농촌체험 행사를 수행하게 된다. 이 가운데 조직개편 등으로 행정변화가 많았던 상황에서도 지역관광 현장에 대한 이해를 할 수 있는 계기로 활용하는 등 긍정적 변화를 이끌어내었다. 대표적인 협력 활동으로는 지역 내 사회적농업 체험 수요자 함께 찾기, 관광책자 제작에 대한 의견 내기, 양반마을, 관광안내소 해설사 활용 등에 행정 논의 사업에 대한 논의, 갈산토기 방문 이후 행여나의 SNS 홍보 등이 있다. 이 밖에도 관광통은 지역관광 추진사업을 주로 공유하고 있다. 지역관광지역 안내, 관

광안내책자에 관한 의견, 관광 슬로건에 대한 문제의식 공유, 관광과 관련된 각 참여주체 간의 자료 공유 및 숨은 관광자원조사, 통합콜센터 등을 함께 논의하며 부서간의 칸막이를 넘어서는 협력적인 관광 기반을 만들어가고 있다(홍성군, 2017).

#### 6) 개방적 네트워킹

홍성통의 네트워크는 새로운 멤버의 참여에도 개방적인 편이다. 매월 기록되고 있는 홍성통의 회의자료를 살펴보아도 지역 내 관련 분야 신규위원들의 참여가 논의되고 있음을 알 수 있다.

연구자가 직접 참관했던 홍성통 8월 회의(18. 8. 28.)시에는 홍성통이 새롭게 추진하려는 마을교육공동체사업에 대한 상호학습 및 제기된 문제에 대한 이슈토론이 진행되었다. 발표자는 장곡면에서 마을교육공동체사업 경험이 있는 임의단체법인대표였는데, 홍성통의 운영위원은 아니지만 홍성통 분과인 청년통에서 민간위원으로 참여 중이다. 관련 발표 이후, '해당 사업에 관심을 가지고 있는 주민'이라고 본인을 소개한 사람이 발표내용에 대해 적극적으로 토론을 하는 모습도 볼 수 있었다. 운영위원이나, 분과위원이 아닌 일반 주민 또한 적극적으로 의견을 개진 할 수 있는 수평적 토론의 장이라는 것을 파악할 수 있다. 이슈가 되는 사업에 관심을 가진 주민들이 장벽없이 참여할 수 있다 보니 일부 주민들은 홍성통에 대한 이해없이 참여하기도 한다. 이날도 공무원과 민간이 함께 회의를 하고 있는 모습을 보며 '민관 유착이 아니냐'는 발언을 서슴없이 하는 주민이 있었는데, 이는 민관 거버넌스 조직인 홍성통 자체에 대한 이해 부족에서 오는 결과라 할 수 있다. 홍성통 자체에 대한 주민 대상 홍보가 보다 적극적으로 필요해 보이는 부분이기도 하다.

매월 열리는 홍성통 회의는 전체 운영위원의 월간보고가 주가될 수밖에 없기 때문에 구체적인 협의와 논의는 분과별로 진행되는데, 이를 통해 홍성통의 각 분과는 홍성통 월례회의가 아니더라도 해당 이슈별로 필요에 따라 유연하게 모임을 가지는 더 열린 구조임을 알 수 있다.

홍성통 회의 이외에, 2017년 6월 마을학회 일소공도('일만하면 소가 되고, 공부만 하면 도깨비가 된다.'는 말의 준말)를 창립하고 지역에 일과 활동을 기반으로 지식을 생산, 기록, 공유하고 학습하는 체계를 만들어 가고 있다. 마을학회 운영을 통해 홍성을 연구하는

외부 전문가들과의 네트워크도 쌓아가고 있다, 특히 개인 차원으로 이루어진 마을 연구 성과를 공적인 역할로 학회가 넘겨 받아 연구 목적 및 결과에 대해 공유하는 자리를 갖고 있다. 연구자들이 독식하지 않고 마을 주민들과 공유, 토론하여 다시 마을의 것으로 만든다는 취지를 갖고 있다.

〈그림 3-27〉 홍성통 월례회의 모습(2018년 8월)



#### 7) 자산과 자원의 보다 나은 이용

홍성의 가장 중요한 자산 중 하나는 풀무학교를 중심으로 오랜기간 성장해온 유기농법과 이를 바탕으로 발전해 온 지역 공동체일 것이다. 유기농법에서 이어져온 홍성의 친환경 농산물은 친환경농정발전기획단과 홍성통의 논의를 거쳐 홍성군의 학교급식체계와 연계되었고, 풀무학교와 오리농법등 유기농업의 산실인 홍동면은 친환경로컬농산물을 활용한 도시민들과의 직거래장터, 축제운영, 체험관광프로그램 실시로 자원을 활용해왔다. 특히 내현권역은 권역시설물을 활용한 학교급식지원센터 운영으로 권역의 소득 및 일자리 창출, 지역의 친환경 농산물 및 가공품 이용, 도서벽지 학교의 차별없는 식단을 동일가격, 동일배송으로 구현하고 있다.

한편, 임의 단체로 있었던 홍성농촌체험관광지원센터가 2016년 정식으로 법인 등록되어 사단법인 홍성도농교류센터로 발족하면서, 홍성의 농촌관광 자원을 활용한 보다 내실 있는 프로그램들이 개발되고 있다. 특히 2016년에는 홍성에 보존되어온 고택과 지역의 친환경농산물을 활용하여 ‘고택다이닝’ 상품을 개발, 시범 운행하였고 2017년부터 본격 상

품을 운영하여 좋은 호응을 얻고 있다. 고택다이닝 여행은 고택에서 친환경농산물을 이용한 식사를 즐기며 몸과 마음을 치유하고 회복하자는 취지의 식도락 농촌체험 상품으로, 주요 프로그램은 농촌 문화체험, 홍성군 문화유적 탐방, 로컬푸드를 이용한 다이닝, 지역 문화예술 공연 관람 등이다. 관광객들은 먼저 농산물 수확이나 문화를 체험하고 홍동마을 등 홍성의 마을을 탐방한 뒤 고택을 찾는다. 홍성군내 고택은 ‘엄찬고택’과 ‘사운고택’ 등 2곳으로, 이곳에서 다과 케이터링 체험 등 식도락 요리체험과 홍성군 농산물을 이용한 다이닝체험, 지역 문화예술인들이 참여하는 공연을 관람할 수 있다. 참가비는 평균 14만원<sup>22)</sup> 내외로 고가인 편이지만, 기존의 농촌체험과는 달리 지역 자산을 활용한 특색 있는 콘텐츠 개발로 고급화 전략을 펼치면서, 지역경제 활성화와 신소득 창출에도 기여하고 있다.

소득창출은 농촌지역의 마을만들기에서 빼놓을 수 없는 부분이다. 그러나 도시형 마을만들기에 익숙한 많은 연구자들이 이 부분을 간과하기 쉽다. 많은 농촌지역의 회의 이슈는 그 분야가 관광이나, 농촌종합개발이나에 상관없이 어떻게 ‘소득창출’로 이끌어낼 것인가? 이다.<sup>23)</sup> 홍성통 역시 자산과 자원을 활용하여 지역경제를 활성화 하려는 시도를 하고 있다. 그러나 ‘소득창출’ 자체가 주요 의제로 다루어져 오진 않았다. 각 분과별로 파편적으로 진행 중인 자산과 자원 활용 방안을 소득창출로 이끌어낼 탄탄한 체계와 방안에 대해 총체적 논의와 실천이 필요한 부분이다.

〈그림 3-28〉 홍성군 고택다이닝 프로그램



자료: 홍성군(2017).

22) 대전일보, 2017.008.08., ‘홍성군, 고택다이닝 열풍’

23) 관계자인터뷰(충남마을만들기지원센터장 구자인 박사, 2018.07.19.)

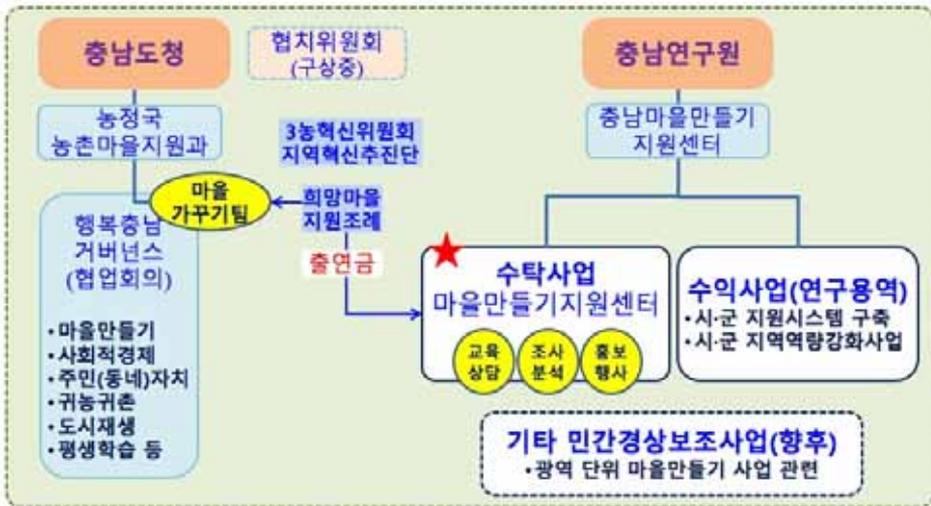
## 4. 제도적 지원

### 가. 사회제도적 지원

#### 1) 충청남도의 마을만들기 지원 시스템

충남도는 2015년부터 기존의 마을만들기 방식을 반성하며 ‘현장밀착형’으로 마을을 지원할 수 있는 시스템 구축에 집중해왔다. 이런 차원에서 2016년 충남 마을만들기지원센터를 설립하고, 2017년부터 본격적으로 핵심사업 추진에 주력하면서 충남 각 시·군마다 마을만들기 중간지원조직을 설치하고 있다.

〈그림 3-29〉 충남마을만들기지원센터의 제도적·형식적 성격



자료: 충남마을만들기지원센터(2017), 「충남마을만들기 지원센터 2017 연간활동보고서」.

광역 마을만들기지원센터의 기본 성격은 충남 광역 마을만들기의 중간지원조직이며, 충남 광역 마을만들기의 조사·분석 기능을 기본으로 정책 및 연구를 지원하는 전문가 조직이다. 2016년 충남연구원 산하 조직으로 설립되어 인큐베이팅 과정을 거쳐 2019년부터는 민간법인에게 수탁 운영을 맡길 예정이다.

광역 마을만들기 지원센터의 비전은 마을만들기의 지속가능한 자치단체 시스템을 구축하는 것이다. 이를 위한 3대 목표는 현장밀착형 지역인재 확보, 정보의 공유와 사업지원체계 정비, 광역과 기초의 협력관계 구축이다. 이를 위한 첫 번째 방향으로서는 광역 마을만들기 중간지원조직의 위상 및 정체성 확립이다. 광역 지원센터 위상을 정립 하여 광역 협업 체계 구축, 시군 지원센터와 협력·연대하고, 광역 지원센터 정체성을 확립 하여 광역 사업의 '선택과 집중', 충남 마을만들기 사업 D/B 구축, 일상적인 상담과 정보 소통 활동 강화, 공동학습과 토론 활성화를 통한 시행착오를 최소화 한다.

두 번째 방향은 시군 단위 '마을만들기 지원 시스템 구축'을 집중 지원하는 것이다. 행정 지원 체계 정비 및 조례 제정, 지원센터 설치 및 운영 확대, 행정 사업의 정비 등을 지원하며, 마을공동체 및 사회적경제 등과 협업하여 민간 네트워크 구축 및 법인 설립을 지원한다. 또한 우수 사례 발굴 및 전파, 상호 협력과 적절한 경쟁체계를 유도한다.

마지막으로는 현장밀착형 인적 자원 역량 강화 및 외부 인재 유치를 지원하는 것이다. 리더 및 지원센터 상근자, 관계 공무원 역량 강화를 위해 집중워크숍, 맞춤형 컨설팅 등을 실시한다. 신규 활동가 육성 및 신규 유치를 위해 숙박 심화교육, 공동 채용설명회, 충남대회 등을 활용하며, 시군 순회 마을만들기 대화마당 운영으로 충남 마을만들기 네트워크를 구축한다(충남마을만들기지원센터, 2017).

2018년 2월 현재, 충남에서 총 9개 시군이 마을만들기 지원센터를 운영 중이다. 올해 2018년부터는 이러한 성과를 바탕으로 "실제 마을 주민들이 필요로 하는 것은 무엇이고", 또 "현재 추진 방식에서 어떤 점이 바뀌어야 하는지" 알아보기 위하여 '마을을 직접 찾아가는' 대화마당을 통해 파악해가고 있다.

〈그림 3-30〉 충남마을만들기지원센터의 비전 및 목표



자료: 충남마을만들기지원센터(2017), 「충남마을만들기 지원센터 2017 연간활동보고서」.

## 2) 홍성군의 마을만들기 지원 시스템

홍성군 자체적으로도 전담인력 마련은 물론 정책 및 거버넌스를 지원할 전문임기제 채용, 순환보직의 단점을 보완하기 위한 농촌개발분야 전문직위제도 도입 등을 바탕으로 기존의 다양한 지역활동가 단체들과 협력하여 마을만들기를 지원하고 있다. 그 결과 현재까지 전체 마을의 약 24%에 달하는 88개 마을이 마을만들기에 참여하게 되었다.

이에 홍성군에서는 보다 체계적으로 발굴된 마을과 사업을 관리하기 위한 지원시스템을 정비하고 제도화하였다. 2016년에는 ‘홍성군 살기좋은 마을만들기 지원조례’를 제정하였고 이를 근거로 2016년 말, 민간위탁형 중간지원조직인 마을만들기지원센터를 설립하였으며, 2017년 7월에는 마을공동체팀을 신설하여, 지금까지 추진해온 마을만들기를 지속적으로 추진해나갈 수 있는 시스템을 갖추었다(홍성군, 2017).

가) 홍성군 살기좋은 마을만들기 지원조례 제정(16.10.6, 제2280호)

마을만들기 지원 조례는 행정사업의 근거가 되는, 행정과 마을의 ‘약속’이다. 또한 민관 협력을 통한 정책 결정의 근거이며, 행정과 민간의 책임을 명시하는 지원센터의 근거가 될 수 있다. 홍성군은 마을만들기 지원 조례의 기본방향을 설정하기 위해 타 지역 사례에 대한 공동학습과 견학을 실시하고, 행정·의원·주민이 만나 공동학습과 합의 과정을 거쳤으며, 홍성군 지역의 특성을 반영하여 2016년 10월, 마을만들기 지원조례를 제정하였다.

주요내용은 다음과 같다. 마을을 공간적 개념과 더불어 사회적 개념을 충칭하여 행정리 단위에 국한하지 않고 정의하였으며 연계되는 분야를 포괄하여 규정한다. 마을만들기 정책위원회를 구성하고, 기본계획을 수립하며, 사업의 단계화, 중간지원조직 설립 근거 등을 마련한다. 구체적인 조례 구성은 다음과 같다.

〈표 3-31〉 홍성군 마을만들기 지원조례

장	내용
1장 총칙	목적, 정의, 기본원칙, 군수의 책무, 주민의 권리와 의무
2장 마을만들기 기본계획 수립 및 사업지원	기본계획의 수립, 시행계획의 수립, 사업의 체계화와 단계설정, 지원사업, 민간단체에 대한 지원, 추진위원회 구성, 전담부서 지정, 행정지원협의회 구성, 전문인력 지원 가능근거, 지원신청, 사업지구대상 선정 기준, 평가포상
3장 마을만들기 정책위원회	설치 및 기능, 구성, 임기, 위원장의 직무, 회의 소집요건, 위원의 위촉 해제, 위원의 제척 기피 회피, 관계 기관 등의 협조, 수당 등
4장 지원센터 설치 및 운영	설치 근거, 센터 기능, 위탁관리 및 운영 근거, 수탁자의 선정방법, 위탁계약의 취소, 지도 감독
5장 지원의 취소 등	지원의 취소 및 지원금의 회수 등, 다른 법령과의 관계, 준용, 시행규칙

나) 민관 협력 및 소통 시스템

홍성군은 마을만들기 지원조례에 근거해 2016년 마을만들기 지원센터를 설립하였으며 실무자가 상근하여 민간의 역량이 강화될 수 있도록, 논의를 거쳐 민간위탁형으로 설립하였다. 현재 (사)홍성지역협력네트워크가 수탁 운영하고 있다.

홍성군 차원에서는 지속적인 언론 기고를 통해 마을만들기 지원센터 설립에 대한 지역 사회 내 공감대를 조성해왔고(2015.6~8), 마을만들기 지원시스템 구축을 위한 제1회 마을대학을 4회 운영하였으며, 주민공청회도 개최(2015.09.07.)하였다. 향후 행정에서 단계별 마을사업 점검 및 평가를 할 수 있도록 정책위원회를 개최하였으며, 마을만들기 외 귀농귀촌, 농촌체험관광 등 지역 내 다양한 주체들과의 협치를 제도화하기 위해 지금까지 자율참여에 기반하여 매월 개최하던 홍성통 월례 실무자급 회의에서 마을만들기 정책위원회 안건을 만들어나갈 수 있도록 계획하였다.

이를 바탕으로 만들어진 마을만들기 지원센터는 행정과 민간을 매개하는 전문적 집행조직이자 홍성군 마을만들기 정책의 민간 전문 연구소이며, 농촌 지역사회개발의 거점 공간이자 민간 전담 항구로서의 성격을 지닌다. 지원센터는 기본적으로 일상적인 마을 상담과 컨설팅을 담당하고, 찾아가는 마을 주민 교육 등 맞춤형 교육을 실시하며, 사업 완료지구 에 대한 상담과 프로그램도 지원한다. 또한 마을 조사 및 분석과 정보 수집 및 정리를 맡으며, 소식지 제작 및 배포, 홈페이지 및 SNS 관리 등의 홍보, 기타 행정에서 위탁하는 사업을 실행한다.

〈그림 3-31〉 홍성군 마을만들기 지원 시스템



자료: 홍성군 내부자료(2017).

이와 같이 충청남도과 홍성군의 지역 거버넌스 운영에 대한 사회·제도적 지원은 체계적으로 구비되어있음을 파악할 수 있다. 그러나 제도적 체계와 달리 민간부문의 인적자원 육성 체계나 제도에 대한 체계적 지원은 아직 미흡하다. 농촌지역에서 늘 문제되고 있는 민간역량 부족이라는 근본적 한계를 극복할 대책 역시 체계적으로 마련되어야 할 것이다.

또한 실천조직인 중간지원센터의 설립으로 인해 홍성통은 계속해서 열린 논의조직으로서의 지위를 유지하고 있으나, 홍성통 자체에 대한 관련 조례나 법적 근거가 미비하기 때문에 향후 지속적인 운영여부도 불투명 하다는 한계도 극복해야 할 것이다.

#### 나. 재정적 지원

홍성군 지역 거버넌스 운영에 대한 재정적 지원은 좁은 의미에서 지원과 넓은 의미에서 지원으로 대별하여 볼 수 있다. 좁은 의미에서 재정적 지원은 홍성군 지역 거버넌스 운영 체제인 홍성통에 대한 운영지원인데, 홍성통과 관련된 예산은 기본적으로 비예산사업으로 운영되고 있다. 별도의 위원 수당은 없으며, 전문가 강의 등이 필요한 경우에는 시군역량 강화사업 등 관련 사업비를 활용하여 운영하고 있기 때문이다. 관련 사업비를 활용하여 홍성통을 운영하는데 소요된 예산은 대략 연간 5천만 원 정도로 집계될 수 있다고 한다(홍성군 내부자료, 2018).

넓은 의미에서 재정적 지원은 홍성통 운영을 통해 구체적으로 집행되고 있는 주민참여형 사업 지원예산 통해 살펴볼 수 있다. 홍성군 예산자료를 통해 확인가능한 지원예산으로는 주민참여예산과 홍성통에서 논의되고 있는 의제 관련 예산사업내역이 있다.

2018년 주민이 예산편성과정에 직접 참여한 주민참여 예산은 8,053백만 원으로, 예산 편성과 관련된 주민의견 수렴, 지역 내 소규모 주민편의사업 선정 등에 주민이 참여하여 예산이 편성·집행되고 있다. 주민참여예산제도의 세부내역을 살펴보면, 실제 집행과정에서까지 주민들이 참여하는 사업이기보다는 소규모 주민편의사업이 대다수 선정되어 있는 한계를 보이고 있다. 홍성통에서 논의되고 있는 의제와 연계된 예산이 편성되기보다는 주민수요가 높은 생활기반시설 정비 등에 대부분의 예산이 편성되어 있다.

주민참여예산 내역과 홍성통 의제의 재정지원 연계성은 높지 않음에도 불구하고 주민주도 사업을 활발하게 진행하고 있는 홍동면의 사례는 주목할 만하다. 배수로 정비공사 등이

주를 이루고 있는 타 읍면과는 다르게 배수로 정비사업 등의 생활기반정비사업 뿐만 아니라 홍동면 안내리플릿 제작, 홍동면 주민소식지 제작, 홍동면 주민실용교육, 홍동면 마을 영화관 운영 등의 주민참여형 사업에 예산을 50% 편성하고 있다.

〈표 3-32〉 2018년 주민참여예산 세부내역

(단위 : 백만원)

부서명	사업명	예산액
	총 액	8,053
기획감사담당관	홍성군 미래전략사업 발굴 용역	100
	물놀이장 운영	120
	장난감 및 도서 대여 연회비 지원	20
홍보전산담당관	홍주천년 대축제 개최	290
	옥암회전교차로 리모델링 사업	900
	홍주천년 느티나무 묘목 육성 및 보급행사	20
	홍주천년 홍보기념품 및 홍보현수막 제작	13
행정지원과	홍주천년 베이비 탄생 기념품 제작	20
	죽도 동백나무 숲 조성	30
	자기계발의 날 활성화 시책 포상금	3
민원지적과	민원안내 키오스크	20
	버스승강장 도로명주소 기초번호판 설치	10
복지정책과	푸드마켓 운영지원	55
가정행복과	공동육아나눔터 설치지원	50
	평가인증민간어린이집 차액보육료 지원	42
	민간어린이집 차액보육료 지원	100
	경로당 책임보험 가입비 지원	55
세 무 과	납세편의 smart call시스템 구축	120
	공유재산 실태조사 용역	23
문화관광과	홍주성역사관 관광상품 판매소 설치	20
	남당리 관광종합안내센터 설치	60
	1925년 홍성군지 번역 발간	50
교육체육과	신도시 평생학습센터 운영	105
	학습형 지역활동가 양성 사업	30
	왕초보도 재능을 키우는 청소년배움터	7
	작은 실천으로 희망의 미래가 되는 생생하천 만들기	6

부서명	사업명	예산액
	장애인스포츠클럽 운영	300
경 제 과	시니어 파트너즈 사업	25
	해외시장(투자) 개척단 파견	60
	전통시장 노점상 판매대 시범지원	27
	일자리 우수기업 인증제 포상금	100
농수산과	항공방제 임차료 지원	72
	GAP 활성화 지원	40
농수산과	농어촌 경관조성(공리)	20
	친환경농업 육성사업 공모	200
	천수만 고부가가치 패류양식 시범어장 개발	50
	딸기농가 자재지원	40
축 산 과	홍성한우 홍보 강화(행사비 지원, 홍보시설물 설치, 브랜드 유통지원)	55
	외국인 근로자 방역교육 책자 제작	10
허가건축과	불법광고물 부착방지시설 설치	20
	공동주택관리 법정교육 / 공동주택관리 지원	74
	허가민원 업무편람 제작	3
	현수막 게시대 설치	27
건설교통과	농어촌버스 손잡이 교체 사업(47대)	5
	불법주정차 단속 노후 CCTV 교체	90
도시재생과	오관구역 주거환경개선사업 한전주 및 통신주 지중화사업	120
보 건 소	감염병 모니터 전문요원 양성	8
	홍성건강100세 대학 운영	10
	다문화 산모신생아건강관리사 교육비 지원	4
	생명존중 및 자살예방위원회 운영	10
농업기술센터	임대 사업용 노후 농기계 대체 구입	50
	홍성딸기 명품화 심포지엄	9
	고온기 재배환경 개선을 통한 안정생산 기반 조성	25
	밭작물 물부족 경감위반 빗물활용 시범	30
	토양우체통 제작	5
	부직포(UV)이용 친환경 원예작물 생산기반 조성	35
역사문화시설 관리사업소	이응노-박인경 부부전	250
	예술문화 전문자료실 증축	300
	홍주성역사관 특별전 운영	60

부서명	사업명	예산액
신도시시설 관리사업소	홍예공원 친수 공간 조성	1,800
	신도시 상업지역 특화 공간 조성	700
추모공원 관리사업소	추모공원 봉안당 출입광장 정비	30
	공원묘지 묘역 확장 정비	20
	추모공원 봉안당 화장실 설치	100
광천읍	광천도굴새우젓·광천김 상징물 건립	100
홍북읍	상산마을 배수로 정비공사	20
	게이트볼장 배수로 설치공사	30
	이동마을 중앙배수로 석축 설치공사	50
금마면	당곡마을 마을안길 석축철거 및 재설치 공사	37
	평리마을 농로포장공사	28
	신곡마을 아스콘덧씌우기 공사	35
홍동면	창정마을 배수로 정비사업	25
	상반월마을 배수로 정비사업	25
	홍동면 안내리플릿 제작	12
	홍동면 주민소식지 제작	16
	홍동면 주민실용교육	10
	홍동면 마을영화관 운영	12
장곡면	가송1리 마을안길 가로공원 조성 및 배수로 정비사업	50
	주민자치센터 주변 환경정비사업	35
	도산1리 게이트볼장 진입로 포장공사	15
은하면	합천마을 배수로 정비공사	10
	월곡마을 배수로 정비공사①	10
	월곡마을 배수로 정비공사②	13
	아동마을 배수로 정비공사①	14
	아동마을 배수로 정비공사②	11
	포항마을 안길포장공사①	24
	포항마을 안길포장공사②	18
결성면	버스승강장 비가림막 설치사업	25
	두지동마을 아스콘 덧씌우기 공사	25
	원성곡마을 농로포장공사	20
	중리마을 배수로 정비공사	20
	신리마을 배수로 정비공사	10

부서명	사업명	예산액
서부면	명품 가로수길 조성사업	100
갈산면	상촌마을 배수로 정비공사	10
	동산마을 배수로 정비공사	13
	동곡마을 아스콘 덧씌우기 공사	23
	성촌마을 아스콘 덧씌우기 공사	24
	압곡마을 아스콘 덧씌우기 공사	30
구항면	기계화 경작로 포장공사	100

자료: 홍성군(2018), 2018년 홍성군 예산기준 재정공시

2018년 홍성군 예산 자료를 살펴보면, 2018년 세출예산은 5,826억 원으로 유사 지방자치단체 평균<sup>24)</sup>인 5,420억 원보다 다소 높은 수준이다. 2018년 홍성군의 성과계획서상의 예산액을 살펴보면, 실국별로 가정행복과가 1,022억 원으로 복지예산이 가장 높은 비중을 차지하며, 다음으로 건설교통과 392억 원, 농수산과 389.7억, 환경과 386억 원 등으로 지역개발 관련 예산이 많은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-33〉 2018년 홍성군 성과계획서 실국별 예산 상세내역 (단위 : 백만원)

실국명	성과계획				예산액		
	전략 목표수	정책사업목표		단 위 사업수	예산액	전년도 예산액	비교 증감
		개수	지표수				
계	26	95	262	216	515,654	469,773	45,880
기획감사담당관	1	6	15	8	15,776	13,530	2,246
홍보전산담당관	1	3	10	7	7,007	6,806	201
행정지원과	1	5	15	12	25,286	25,095	191
민원지적과	1	2	8	5	2,309	1,266	1,042
복지정책과	1	5	9	12	17,413	15,498	1,915
가정행복과	1	3	15	7	102,220	79,934	22,286
세무과	1	1	3	4	759	431	328
회계과	1	2	3	3	27,554	25,277	2,277

24) 유사단체: 군-1(경기 양평군, 강원 홍천군, 충북 음성군, 충남 부여군, 예산군, 전북 완주군, 고창군, 부안군, 전남 고흥군, 장흥군, 해남군, 무안군, 경북 칠곡군, 경남 함안군, 거창군 등 홍성군 포함 21개군)

실국명	성과계획				예산액		
	전략 목표수	정책사업목표		단 위 사업수	예산액	전년도 예산액	비교 증감
		개수	지표수				
문화관광과	1	4	9	16	14,727	21,738	-7,010
교육체육과	1	7	16	13	10,325	10,221	104
안전총괄과	1	7	18	12	15,795	17,534	-1,739
경제과	1	8	21	15	8,699	9,466	-767
농수산과	1	4	12	12	38,967	37,421	1,546
축산과	1	1	7	5	17,593	16,418	1,174
산림녹지과	1	2	9	5	13,800	13,979	-180
환경과	1	7	13	8	38,588	32,422	6,165
허가건축과	1	5	10	8	7,167	5,426	1,741
건설교통과	1	3	11	11	39,246	35,000	4,246
도시재생과	1	4	9	13	21,572	21,525	47
의회사무국	1	1	3	3	2,066	1,840	226
보건소	1	2	12	14	19,641	17,594	2,047
농업기술센터	1	3	10	10	9,909	8,708	1,201
역사문화시설관리사업소	1	3	7	4	4,395	3,637	758
수도사업소	1	3	9	5	24,458	23,397	1,060
신도시시설관리사업소	1	3	5	3	3,163	0	3,163
추모공원관리사업소	1	1	3	1	2,898	2,526	372

자료: 홍성군(2018), 2018년 홍성군 예산기준 재정공시

2018년 홍성통 주요 참여단체와 의제를 살펴보면, 친환경 농정, 귀농귀촌, 마을 만들기, 농촌관광, 사회적경제, 도시재생, 청년정책 등으로, 일반 복지예산을 제외하면 대부분의 의제들이 군의 재정지원과 긴밀하게 연계되어 있음을 알 수 있다.

홍성통 운영비 등의 직접적인 재정 지원을 하기 보다는 홍성통 논의 과정에서 발굴된 의제가 실제 집행되는데 예산을 지원하는 간접적인 재정 지원체계를 보인다고 할 수 있다.

홍성군의 2018년 주요업무계획 보고 자료를 살펴보면, 2018년 군정방향에 따라 17개 군정 중점 추진과제를 추진하고 있다. 이 가운데 도시환경, 친환경 농정, 지역경제 등이 홍성통 의제와 연계되어 있는데, 부문별로 살펴보면, 도시환경이 17,307 백만 원으로 가장 많으며, 친환경 농정 부문이 11,318 백만 원으로 도시환경 및 친환경 농정 부문이 의제

연계 전체 사업비 31,921 백만 원의 89.7%를 차지하고 있다. 사업규모가 큰 도시환경의 재정지원이 가장 높지만, 사업건수를 고려할 때, 홍성통 운영 등을 담당하는 친환경농정발전기획단과 연계된 친환경농정 분야가 가장 다양한 재정적 지원을 받고 있는 것으로 나타나 군의 실제적 재정 지원 여건을 확인할 수 있었다.

〈그림 3-32〉 홍성군 2018년 군정방향



〈표 3-34〉 2018년 홍성군 중점 추진과제 중 홍성통 의제사업

(단위 : 백만원)

구분		세부추진과제	예산
군민이 편안하고 안전한 도시환경 조성	내포신도시와 균형발전 및 원도심 동반성장 기반 구축	홍성읍 농촌중심지 활성화 사업	6,000
		홍성읍 다운지구 새뜰마을사업	1,993
		광천읍 농촌중심지 활성화사업	8,000
	범죄예방 및 군민이 안전한 생활환경 조성	안전한 지역사회 만들기 모델사업 추진	1,200
	사람과 자연이 공존하는 친환경 생태환경 조성	내포문화숲길 운영·관리	114
		소계	17,307
누구나 믿고 먹는 생명산업 육성	친환경 유기농업 메카 홍성의 차별화 지역발전 모델 구축	친환경농정발전기획단 정기회의 및 민관 거버넌스 홍성통 운영/ 마을만들기 지원센터 운영	-
		친환경 로컬푸드 학교급식 구현	4,804
		학교급식지원센터 운영 활성화	40
		식생활 교육·체험·홍보	10
		서울 공공급식을 통한 유통판로 확대	35
		로컬푸드 직매장 설치 및 활성화	100
		친환경농업 생산조직 육성	360
		친환경농업 인프라 구축	3,044
		청년마을조사단 운영	200
		홍성군 정주환경개선 공동체 활성화 사업	1,332
	귀농귀촌1번지 홍성구현	858	
친환경농축수산물의 가공산업 확대와 6차 산업화	농촌체험 전문성 강화 ((구)창조지역사업, 농촌체험관광 활성화, 어메니티 지역관광 벨트화)	535	
		소계	11,318
활기차고 경쟁력있는 지역경제 활성화	활기차고 경쟁력 있는 전통시장 육성	전통시장 활성화 및 소상공인 지원	147
		홍성전통시장 프리마켓 운영	10
	지역 특화산업 육성 및 맞춤형 일자리 창출	더불어 사는 일자리 지원	967
		지속가능한 일자리 추진	249
		도시재생클러스터사업단 운영	104
	미래 신산업 육성 및 기업하기 좋은 환경 조성	신재생에너지 보급 확대 및 에너지 복지 구현(친환경에너지 희망마을 조성 등)	1,526
		소계	3,003

구분		세부추진과제	예산
섬기고 소통하는 신뢰행정과 미래인재 육성	풀뿌리 민주주의 실현을 위한 주민자치 역량 강화	주민역량 강화를 통한 주민자치 기반 조성	180
	지역성장 동력의 미래인재 육성	마을행복교육 공동체 운영	-
		신도시 평생학습 프로그램 운영	63
		평생학습 일자리 창출 프로그램	40
		자기개발학습 프로그램 운영	10
소계		293	
총계			31,921

자료: 홍성군(2018), 「2018년 홍성군 주요업무계획 보고」를 참고하여 연구자 작성

〈표 3-35〉 홍성군 사례의 성과와 한계

부문	요인	성과	한계
지역 특성 (사회 혁신 의 배경)	지역 문화/ 정체성 /지역 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 흥동면 풀무학교: '지역이 학교이고, 학교가 지역'이라는 교육관을 바탕으로 초창기부터 지역사회와 다양한 연계사업 실시, 졸업생들은 지역사회 주요 부문에서 주요 주체로 성장</li> <li>• 협동조합 기반의 농민활동 활성화: 최초의 유기농업 단체 '정농회' 발족(1976)</li> <li>• 지역사회에 존재하는 다양한 자생조직, 인적자원을 연계하고, 홍성군 지역의 다양한 문제해결을 위한 사업추진에 있어 주도적 역할을 할 수 있는 협력시스템, 즉 '홍성통'의 필요성 대두</li> </ul>	
거 버 넌 스 구 조	참여자 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군정단위 거버넌스 홍성통의 경우 대표자 없이 행정 및 민간에 간사 각 1인을 두고 운영, 행정부문은 친환경농정발전기획단을 중심으로, 민간부문은 흥성지역협력네트워를 중심으로 행정 12개 부서, 마을 및 단체 116개, 재능기부 7개 단체가 참여</li> <li>• 참여자들이 실무자들로 구성되어 실무단위의 정보 및 아이디어 공유 활발</li> <li>• 군정거버넌스를 지원하는 지역사회 거버넌스 사례는 흥동면이 대표적으로서, 흥동면 개인들의 조직화를 넘어, 주민조직들의 조직화('달모임')+중간지원조직 '마을활력소' 운영</li> <li>• 흥동면 지역사회의 참여적 거버넌스 체계 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책결정의 권한이 없어 논의된 결과가 집행되기까지는 의사결정단계를 새롭게 거쳐야 하는 한계</li> <li>• 참여자 구성에서 팀장급 이상, 각실의 실·국장급 참여가 이루어져야 의사결정까지 이루어질 수 있음</li> <li>• 흥동 지역의 경우 홍성군의 기타 권역들과 연계가 이루어지지 않는 내부적 폐쇄성을 보이기도 함</li> <li>• 홍성군청 내 여러부서 및 민간단체 중 복지관련 참여자 구성이 이루어지지 않음</li> </ul>

부문	요인	성과	한계
	의사소통 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>공식적·쌍방향적 의사소통 위한 매월 정기모임 개최: 상호학습 및 공동의 의제 발굴</li> <li>온라인 카페 등을 활용하여 회의자료 및 회의록을 공유하는 등 비공식적 의사소통 활성화</li> <li>행정과 주민간 소통 부재로 알 수 없었던 행정 사업, 마을, 활동가, 교육 등의 관련 정보를 공유하며 소통이 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>원활한 의사소통 외에, 회의에서 결정되는 것이 없다는 불만 존재</li> <li>의결권 없이 협의만 하는 공적 토론의 장으로서 홍성통이 가진 한계이 기도 함</li> </ul>
사 회 혁 신 전 략	사회적 수요 충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>매월 홍성통 월례회의를 통해 현안문제에 대한 논의 후 중점과제 발굴</li> <li>매년 1개의 중점과제를 설정하다가, 2018년부터는 격월로 다른 주제를 선정하여 중점과제 논의</li> <li>'느슨한 연대체'를 지향하는 논의조직을 통해 자유로운 의제 논의 및 아이디어 발굴, 이를 다양한 실천사업으로 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 수요에 대한 논의를 넘어서 사업실천으로 연계하기까지의 추진력 미흡</li> <li>이는 홍성통 설립과 운영에 관한 법적 근거가 없어 공식성이 약하고, 공식적 의사결정 권한 또한 부재한 결과</li> </ul>
	새로운 아이디어의 실천	<ul style="list-style-type: none"> <li>홍성통 설립이후 꾸준히 논의되어 온 홍성군 마을만들기 지원센터((사)홍성지역협력네트워크의 위탁운영)의 설립</li> <li>홍성지역의 민간주체들의 연합인 홍성지역협력네트워크는 마을만들기지원센터를 운영하면서 다양한 목적사업을 추진하는 등 새로운 아이디어를 발굴하는 핵심 플랫폼으로서의 역할을 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>논의조직으로서 활발한 '정보공유'에만 집중</li> <li>아이디어가 실천으로 이어지기까지 해당 각 부서에서 각각 집행해야 하는 절차 따름</li> <li>이는 새로운 아이디어가 집행까지 이어지는 행정적 절차 및 소요시간이 길다는 한계임</li> </ul>
	효과성 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을만들기 참여 지역의 확산: 홍동면에서 시작된 사회혁신의 불씨를 홍성군 전체로 확산하는 실제적 역할 수행</li> <li>마을 리더들의 역량 강화 및 인근마을과의 네트워크 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여전히 홍동면을 거점으로 확산이 이루어진다는 점</li> <li>홍성군내 모든 읍면으로 마을단위 시범사업을 확산시킴에도 불구하고, 내부 역량의 차이로 홍동면 같은 성과가 아직까지 타 읍면에서 발견되지 않음</li> </ul>
	사회의 실천 역량 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을 리더 및 주민 역량강화를 위한 마을교육 및 선행사업 추진</li> <li>공무원 역량강화를 위한 교육과정 참여 독려</li> <li>홍성군 공무원 학습동아리 '마을통'의 지속적 운영</li> <li>활동가 및 단체 역량강화 활동 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌은 '사람'이 부족하기 때문에 도시만큼 인재확보가 어려움</li> <li>주민들이 진입장벽 없이 조직활동에 참여할 수 있도록 주민 대상 개인역량강화에 보다 집중해야 함</li> </ul>

부문	요인	성과	한계
	부문 간 교차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성통의 특성상 서로 다른 부문 간 네트워크와 교차를 촉진</li> <li>• 사업단위의 연계협력사업 발굴 및 추진</li> <li>• 관광통 분과운영에서 나타난 민·관·학 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성군의 마을만들기는 일반 복지분야와의 연계가 미흡</li> <li>• 도시 지역의 마을만들기에서는 복지영역과의 연계가 활발하나, 홍성군의 경우 홍성통 참여자 구성 단계부터 복지 분야가 전무함</li> </ul>
	개방적 네트워킹	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영위원, 분과위원, 주민 등 모두에게 개방적이고 수평적인 구조</li> <li>• 분과별로 행정과 민간이 자발적으로 구성한 이슈별 모임을 통해 주체들간의 네트워크가 지속적으로 강화</li> <li>• 마을학회 '일소공도' 창립 및 외부 전문가들과의 네트워크 확대 → 연구자뿐만 아니라 마을주민과의 연구성과물 공유 및 토론하여 마을차원에서의 학습 기회 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민들의 자유로운 참여 가능하지만, 홍성통에 대한 이해 부족도 보임</li> <li>• 일반 주민 대상 홍성통 홍보 역시 필요</li> </ul>
	자산과 자원의 보다 나은 이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경 유기농법의 자산을 홍성군내 학교 급식체계와 연계</li> <li>• 지역 공동체를 활용한 다양한 프로그램 개발 및 운영(예: 고택다이닝 프로그램)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌형 마을만들기에서 가장 중요하고, 실제 구성원들의 관심이 집중된 부분이 소득창출</li> <li>• 특히 흥동면과 친환경농정기획단의 존재에도 불구하고, 이를 활용한 체계적 소득창출 방안 등이 주요 의제로 다뤄지지 않고 있음</li> </ul>
제도적 지원	사회 제도적 지원	충청남도 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015년부터 '현장밀착형' 마을만들기 지원시스템 구축에 집중 → 2017년부터 충남 각 시군마다 중간지원조직 설치 운영 중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도적 체계는 갖췄으나 민간부문 육성 체계 미흡</li> <li>• 민간역량 부족이라는 근본적 한계에 대한 대책수립 필요</li> <li>• 홍성통과 관련된 조례, 법적 근거 미비 등으로 향후 지속적인 운영 여부 불투명</li> </ul>
	홍성군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도적 기반: 홍성군 살기좋은 마을만들기 지원조례 제정</li> <li>• 민관 협력 시스템: 마을만들기 지원센터 설립 및 운영을 통해 행정과 민간의 네트워킹 촉진자의 역할 담당</li> </ul>	
	재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성통 의제의 재정지원 연계성 높지 않음에도 불구하고, 주민주도 사업을 활발하게 진행하고 있는 흥동면의 사례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여예산제도의 세부내역 살펴보면, 주민주도 사업보다 소규모 주민편익사업이 대다수 선정</li> <li>• 홍성통 논의의제와 연계된 예산 편성보다 주민숙원사업 위주로 지원되는 한계</li> </ul>

## 제4절 사례 종합 및 시사점

지금까지 서울 성북구와 충남 홍성군의 사례를 거버넌스 구조와 사회혁신적 전략, 그리고 제도적 지원의 측면에서 살펴보았다. 각 요인별로 사례를 종합하여 시사점을 도출하면 다음과 같다.

### 1. 거버넌스 구조

우선 거버넌스 구조는 참여자 구성과 의사소통 전략의 측면에서 살펴보았다. 첫 번째 참여자 구성의 경우, 성북구는 기존의 각 부문별 거버넌스(지역공동체, 도시재생, 사회적경제 등)가 구정거버넌스(협치성북)의 하부 부문으로 결합되는 일종의 중층적 거버넌스 구조를 마련하고 있는 것이 특징이다. 이를 통해 다양한 부문의 주체들의 참여를 촉진하여 협치성북 참여자의 다양성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 그러나 기존에 정책과정에서 배제되었던 소수그룹을 포괄하고 있는가 하는 참여거버넌스의 본질적 목적의 측면에서는 한계가 드러났다. 홍성군 군정단위 홍성통의 경우에도 행정과 민간이 활발히 참여하는 등 참여의 폭은 상당히 확보되었으며, 특히 실무자들의 적극적 참여로 실무단위의 정보 및 아이디어 공유가 활발하였음을 확인할 수 있었다. 특히 홍동면 지역의 경우에는 지역사회 내 참여적 거버넌스 체계가 형성되어 군정거버넌스와 연계되는 등 군정거버넌스 - 지역 거버넌스의 중층적 체계로 이루어져 있다. 그러나 홍성통의 경우 정책결정의 권한이 없어 논의된 결과가 실제 집행으로 이어지기 위해서는 다시 새로운 의사결정과정을 거쳐야 한다는 한계를 노출했다. 이는 곧 팀장급 이상, 각 실의 실·국장급 참여가 이루어져야 할 필요가 있음을 의미한다.

두 번째 의사소통 전략의 측면인데, 성북구와 홍성군의 경우 모두 공식적·쌍방향적 의사소통이 활발하게 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 홍성군의 경우 행정과 주민 간 소통 부재로 알 수 없었던 정보가 공유되는 등 소통이 향상되는 성과를 보였다. 그러나 홍성군의 경우 원활한 의사소통 외에 의결권 없이 협의만 하는 공적 토론의 장으로서의 역할에만 그친다는 한계점을 노출하기도 하였다.

〈표 3-36〉 사례 비교 및 시사점: 거버넌스 구조

요인	세부 요인	성북구(도시)	홍성군(농촌)	시사점
거버넌스 구조	참여자 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존의 각 부문별 거버넌스가 구정거버넌스의 주요 참여부문으로 결합되는 중층적 거버넌스 구조</li> <li>• 다양한 부문의 주체들의 참여에 기반한다는 점에서 참여자의 다양성 확대</li> <li>• 그러나 기존 정책과정에서 배제되었던 소수그룹을 포괄하기 위한 전략을 여전히 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군정단위 홍성통의 경우 행정과 민간이 활발히 참여하는 등 참여의 폭 확대</li> <li>• 특히 홍동면 지역의 경우 지역사회내 참여적 거버넌스 체계 형성</li> <li>• 그러나 정책결정의 권한이 없어 논의된 결과가 실제 집행되는 데에는 상당한 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구정/군정단위의 참여적 거버넌스 체계(ex. 협치성북, 홍성통) 및 지역사회 기반 참여거버넌스의 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축 필요</li> <li>• 기존 정책과정에서 배제되었던 소수그룹의 참여를 확대할 수 있는 방안 마련 필요</li> </ul>
	의사소통 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스 내 공식적·쌍방향적 의사소통 활성화</li> <li>• 다만 공론회 자료 등이 온라인 플랫폼을 통해 일방적으로 공개되는 것에서 한걸음 더 나아가 일반 시민도 의견을 개진할 수 있도록 하는 등의 쌍방향 의사소통 활성화 전략 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공식적·쌍방향적 의사소통 활발</li> <li>• 특히 행정과 주민간 소통 부재로 알 수 없었던 정보가 공유되고 소통이 향상</li> <li>• 그러나 원활한 의사소통 외에 의결권 없이 협의만 하는 공적 토론의 장으로서의 역할에만 그치는 한계점 노출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스 내 공식적·쌍방향적 의사소통 활성화를 위한 다양한 방안 모색 필요(온오프라인 적극적 활용)</li> <li>• 단순한 정보공개에서 벗어나 피드백 의견이 수렴될 수 있도록 구조화</li> <li>• 의사소통을 통해 도출된 결과가 실제 정책으로 반영될 수 있도록 거버넌스 구조의 공식화 및 의결권 확보가 매우 중요</li> </ul>

## 2. 사회혁신적 전략

본 연구에서 사회혁신적 전략은 ① 사회적 수요충족, ② 새로운 아이디어의 실천, ③ 효과성 증진, ④ 사회의 실천 역량 증진, ⑤ 부문 간 교차, ⑥ 개방적·협력적 네트워크의 세부 요인으로 분석하였다. 사회적 수요충족의 경우, 두 사례 모두 지역사회 의제발굴을 통한 공동의 문제해결이라는 분명한 목표의식 하에 운영되고 있었다. 다만 성북구의 경우 협치 자체를 지역사회혁신을 위한 주요 의제로 설정하고, 협치 활성화를 위한 지역사회혁신계획을 수립하는 등 협치 자체에 초점을 두고 있는 것이 특징이다. 향후에는 기 구축된 협치 구조에서 지역의 다양한 의제가 중점 논의되어 지역사회 문제가 해결될 수 있도록 하는 거버넌스 운영의 목표와 전략을 명확히 할 필요가 있다. 홍성군의 경우 매월 월례회의를 통해 현안문제를 논의하고 중점과제를 발굴하는 등 거버넌스 운영의 목표의식이 분명하다. 그러나 논의된 의제를 실제 정책으로 추진할 수 있는 추진력이 미흡한데, 이는 홍성통 설립과 운영에 관한 법적 근거의 부재에서 비롯되는 문제점이라고 할 수 있다. 성북구와 홍성통의 사례는 거버넌스 운영을 통해 다양한 지역의제가 발굴되고 논의되어 실제 정책으로 반영될 수 있도록 구조화하는 것이 관건임을 보여준다. 이를 위해서는 거버넌스의 공식화, 의결권 부여를 통해 정책 추진력을 확보할 필요가 있다.

두 번째 새로운 아이디어의 실천의 경우, 두 사례 모두 각 지역에서 필요한 새로운 아이디어를 실천하려는 노력을 확인할 수 있었다. 성북구의 경우 협치성북 공론회라는 숙의적 공론장을 통해 성북구 정책목표와 비전을 확정하고, 일반지역주민의 참여를 확대하기 위한 방안으로 추천제를 도입하여 직접민주주의를 실험하는 노력 등이 특징적이다. 홍성군의 경우 지역 공론화 과정에서 마을만들기지원센터의 필요성이 논의되고 실제로 설립되는 결과를 가져왔으며, 홍성지역협력네트워크를 구축하여 새로운 아이디어를 발굴하려는 노력이 활발히 이루어지고 있다. 이는 곧 지역사회 참여적 거버넌스 운영과정에서 정보공유 및 소통활성화에 그치는 것이 아니라, 새로운 아이디어 발굴이 촉진될 수 있도록 적극적으로 유도하고, 발굴된 아이디어는 실제 정책으로 반영될 수 있도록 지원체계를 확립하는 것이 중요함을 의미한다.

세 번째 효과성 증진의 측면이다. 성북구의 경우 협치성북 구축 및 운영이 오래되지 않아(2018년에 본격화), 실제 효과성을 증진시키고 있는가에 대한 분석은 불가능하였다. 다

만 참여적 지역 거버넌스의 지향점이 다양한 참여주체들의 참여확대라는 측면에서 본다면, 추천제나 지역사회 다양한 주민모임 활성화 지원 등의 노력은 가장 직접적이고 효과적인 방안의 하나일 수 있다. 반대로 홍성군의 경우 홍동면의 사례가 홍성군 전체로 확대되었음은 분명한 효과성을 증명한다. 다만 각 지역별 내부 역량의 차이로 홍동면과 같은 성과를 내지는 못하고 있다는 한계를 노출하였다. 사회혁신을 촉진시키는 거버넌스 운영전략에 있어 효과성을 증진시킬 수 있는 방안에 대한 고려가 필수라고 할 때, 장기적으로 거버넌스 평가체계 마련을 통해 거버넌스 체계 및 운영의 실질적 효과성을 증진시킬 수 있는 방안의 모색도 필요하다.

네 번째 사회의 실천역량 증진의 측면이다. 두 사례 모두 다양한 교육프로그램이나 주민조직의 교류협력을 촉진함으로써 거버넌스 참여 주체들의 역량을 강화하고, 이를 통해 실천역량을 증진시키고자 함을 확인할 수 있었다. 성북구의 경우 협치활성화를 위한 교육프로그램을 운영하고, 지역사회 내 주민조직 및 단체의 교류협력을 촉진하여 마을공동체 전체의 역량강화를 추구하는 등 협치에 집중된 교육프로그램의 운영이 특징적이다. 홍성군의 경우 마을리더 및 주민 역량강화 교육프로그램 및 공무원 학습동아리(마을통)가 지속적으로 운영되고는 있으나, 농촌지역의 특성으로 인해 인재부족의 문제는 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계구축의 측면에서 본다면, 협치학교, 협치교육프로그램 등 지역 거버넌스 운영 활성화를 위한 주민교육과 인재육성, 그리고 이를 통한 실천역량의 확보 방안을 마련하는 것이 중요함을 의미한다. 특히 협치 관련뿐만 아니라 사회혁신에 대한 교육프로그램 운영을 통해 사회혁신에 대한 이해의 폭을 넓히고, 이를 통해 사회혁신적 실천을 촉진시킬 필요도 있다.

다섯 번째는 부문 간 교차의 측면으로서, 협치성북과 홍성통 자체가 다양한 부문의 참여자간 교차 및 소통촉진을 목표로 한다는 점에서 부문 간 교차 노력은 명확하다. 그 외에 성북구의 경우 마을공동체-사회적경제-도시재생 간/ 마을생태계-주민자치 간 연계 및 협력이 활발히 모색되고 있으며, 홍성 관광통의 경우 민·관·학 연계가 활발히 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 다만 성북구의 경우 성북구 내 거의 모든 부문이 협치성북의 구조에서 협력을 모색하고 있다면, 홍성통의 경우 일반복지와의 연계는 아직 미흡하여 향후 이 부분에 대한 개선도 필요해 보인다. 또한 협치성북의 경우 서로 다른 부문 간 갈등의

문제도 대두되어, 부문 간 교차 시 발생하는 갈등의 문제를 해결할 수 있는 방안의 모색도 필요하다.

마지막으로 개방적·협력적 네트워킹의 측면이다. 성북구의 경우 시민협치플랫폼, 성북 마을미디어 등을 통해 개방적·협력적 네트워킹을 구축하고자 하고 있으며, 홍성군의 경우에도 분과별로 행정과 민간이 자발적으로 구성한 이슈별 모임을 통해 주체들간의 네트워킹이 지속적으로 강화되고 있다. 특히 홍성군의 경우 마을학회를 통해 외부전문가들과의 네트워킹이 구축되고 확대되고 있는 점도 특징적이다. 즉 개방적·협력적 네트워킹의 측면에서는 다양한 차원의 네트워킹 활성화가 고려될 필요가 있는데, 지역사회 민간단체 간, 민간-공공 간, 또는 지역주민-지역조직 간 네트워크 구축 및 활성화를 위한 방안이 모색될 필요가 있다. 특히 사회혁신의 측면에서는 사회적경제 조직뿐만 아니라 일반기업과의 적극적 연계를 통해 새로운 아이디어의 발굴을 촉진할 필요도 있다. 그리고 일반주민의 참여를 확대하기 위해서는 참여거버넌스 운영에 대한 지속적 홍보도 여전히 중요한 부분이다.

〈표 3-37〉 사례 비교 및 시사점: 사회혁신적 전략

요인	세부 요인	성북구(도시)	홍성군(농촌)	시사점
사회혁신적 전략	사회적 수요 충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치자체를 지역사회 혁신의 주요 의제화</li> <li>• 협치활성화를 위한 지역 사회혁신계획 수립</li> <li>• 협치자체에서 진일보하여, 지역의 다양한 의제 발굴 및 문제해결 방안 모색이라는 거버넌스 운영의 목표 및 전략 명확화 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 월례회의를 통한 현안문제 논의 및 중점과제 발굴</li> <li>• 지역사회 문제해결 및 사회적 수요 충족의 목표의식 분명</li> <li>• 의제의 정책화에 있어서는 추진력 미흡</li> <li>• 홍성통 설립과 운영에 관한 법적 근거 부재</li> <li>• 거버넌스 자체의 공식성 약화 및 의사결정 권한의 부재라는 한계점 노출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여적 지역 거버넌스는 지역사회에 내재하는 다양한 문제의 논의 및 공동해결을 통해 사회적 수요를 충족시키고자 한다는 점에서 근본적으로 혁신성을 추구</li> <li>• 거버넌스 운영을 통해 다양한 지역외제의 발굴·논의→정책 반영화 되도록 구조화 필요</li> <li>• 지역사회 혁신을 위한 실행계획(ex. 지역사회혁신계획) 수립 고려</li> <li>• 거버넌스의 공식화, 의결권 부여를 통해 정책 추진력 확보 필요</li> </ul>

요인	세부 요인	성북구(도시)	홍성군(농촌)	시사점
	새로운 아이디어의 실천	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치성북 공론회의라고 하는 숙의적 공론장을 통한 성북구 정책 목표 및 비전의 확정</li> <li>• 추천제를 통한 직접민주주의 실천</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성군 마을만들기 지원 센터: 수요에 의해 공론화되고 설립된 결과물</li> <li>• 홍성지역협력네트워크를 통해 새로운 아이디어 발굴 촉진</li> <li>• 단순 정보공유에서 벗어나 아이디어가 집결까지 연계되기 위한 지원체계 확립 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보공유 및 소통활성화를 통해 새로운 아이디어 발굴이 촉진될 수 있도록 고려</li> <li>• 새로운 아이디어가 직접 실천으로 연결될 수 있도록 지원체계 확립</li> </ul>
	효과성 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스 구축 및 운영 기간이 짧아, 효과성 분석은 시기상조</li> <li>• 추천제는 직접 참여자들의 참여확대를 촉진한다는 점에서 거버넌스 효과성 증진 노력의 하나</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍동면 지역 운영 사례가 홍성군 전체로 확대</li> <li>• 내부 역량차이로 인해 성과도출에 있어서는 차이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스 효과성을 증진시킬 수 있는 방안 모색 필요</li> <li>• 장기적으로 거버넌스 평가체계 마련을 통해 거버넌스의 실질적 효과성 증진 모색 필요</li> </ul>
	사회의 실천 역량 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치 활성화를 위한 교육프로그램(마을시민교육센터), 주민조직의 교류협력 촉진으로 지역전체 역량강화</li> <li>• 협치뿐만 아니라 사회혁신에 대한 인식 확대 및 실천을 촉진시킬수 있는 교육도 고려할 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을리더 및 주민 역량 강화 교육프로그램 추진 중</li> <li>• 공무원 학습동아리 '마을통' 지속적 운영</li> <li>• 농촌지역의 특성으로 인한 인재부족 문제 지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치학교, 협치 교육 프로그램 등 지역 거버넌스 운영 활성화를 위한 주민 교육, 인재육성, 실천역량 확보 방안 마련 필요</li> <li>• 사회혁신에 대한 교육프로그램 운영을 통해 사회혁신적 실천 촉진 필요</li> </ul>
	부문 간 교차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을공동체-사회적경제-도시재생 간/마을생태계-주민자치 간/협치성북을 통한 모든 부문 간 교류·협력 확대</li> <li>• 부문 간 연계 및 교차활동에서 갈등의 문제도 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성통 자체가 다양한 부문의 참여자간 의사소통 및 교류를 촉진</li> <li>• 관광통은 민·관·학 연계 성과</li> <li>• 일반복지와의 연계는 아직 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서로 다른 부문 간 연계 및 교차를 통한 혁신활동 촉진</li> <li>• 부문 간 교차 시 발생하는 갈등의 문제를 해결할 수 있는 방안 모색 필요</li> </ul>

요인	세부 요인	성북구(도시)	홍성군(농촌)	시사점
	개방적 협력적	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민협치플랫폼, 성북 마을미디어 등을 통해 개방적·협력적 네트워킹 구축 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자발적으로 구성된 이 슈별 모임을 통해 주체들간의 네트워크가 지속적으로 강화</li> <li>네트워크 개방성 확보</li> <li>마을학회를 통한 외부 전문가들과의 네트워크 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 차원의 협력적·개방적 네트워킹 활성화 필요(ex.주민단체간, 민간-공공, 주민단체-일반주민, 일반기업, 학계 등)</li> <li>일반주민의 참여확대를 위한 홍보의 중요성</li> </ul>

### 3. 제도적 지원

제도적 지원은 크게 사회·제도적 지원과 재정적 지원의 측면에서 분석하였다. 우선 사회·제도적 지원의 측면에서, 성북구의 경우 협치 기본조례 및 전담조직 정비를 통해 지원 체계를 마련하고는 있으나 서울시의 협치지원시스템에 상당부분 의존하고 있는 한계점이 드러났다. 이와 함께 구정 주도의 협치 추진에 따른 불합리성의 문제, 그리고 협치의 형식주의화 우려도 동시에 표출되었다. 홍성군의 경우 마을만들기 관련해서는 중간지원조직의 설립 및 운영을 통해 거버넌스 활성화를 지원하고는 있으나, 홍성통과 관련된 조례나 법적 근거가 미비하여 홍성통의 지속가능성 측면에서는 상당한 한계로 남는다. 즉, 양 사례 모두 참여적 지역 거버넌스의 안정적 구축 및 운영을 위해서는 지원조례 및 법적 근거가 마련되어야 하며, 이와 함께 행정지원체계 역시 명확히 구축되어야 할 필요성이 있음을 시사한다.

두 번째는 재정적 지원의 측면인데, 협치성북의 경우 거버넌스 운영비가 서울시 지원금에 100% 의존하고 있고, 주민참여 및 소통증진을 위한 사업비 역시 서울시의 재정지원에 상당부분 의존하고 있다는 한계점을 드러냈다. 홍성군의 경우 홍성통 운영 자체가 비예산 사업으로 운영되고 있고, 홍성통 운영을 통해 집행되는 주민참여예산 역시 홍성통 논의의 제보다는 주민숙원사업 위주로 편성되는 한계를 보여주었다. 다만 홍동면의 경우 주민주도 사업에 예산의 50%를 반영하는 등 주민참여적 사업에 초점을 두고 있어 특징적이다. 즉 양 사례 모두 거버넌스 운영을 위한 재정지원의 측면에서는 상당한 한계점이 나타났는

데, 이는 향후 참여적 지역 거버넌스의 안정적 운영 측면에서도 재정지원 확보노력이 꼭 필요함을 의미한다.

〈표 3-38〉 사례 비교 및 시사점: 제도적·재정적 지원

요인	세부 요인	성북구(도시)	홍성군(농촌)	시사점
제도적 지원	사회·제도적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치 기본조례 및 전담 조직 정비를 통해 지원 체계 마련</li> <li>• 서울시 협치지원시스템에 상당부분 의존</li> <li>• 구정주도 협치 추진에 따른 불합리성 문제</li> <li>• 협치의 형식주의화 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을만들기 관련 중간 지원조직의 설립 및 운영을 통해 거버넌스 활성화 지원</li> <li>• 홍성통과 관련된 조례, 법적 근거미비 등으로 향후 지속가능성 불투명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여적 지역 거버넌스 지원조례 및 법적 근거 마련으로 거버넌스 조직의 지속가능성 확보 필요</li> <li>• 관주도에서 탈피하여 민간의 적극성·주도성 확보 필요</li> </ul>
	재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치성북의 운영비는 서울시 지원금에 의존</li> <li>• 주민참여 및 소통증진을 위한 사업비 역시 서울시의 재정지원에 상당부분 의존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍성통 운영 자체는 비예산사업</li> <li>• 홍성통을 통해 집행되는 주민참여예산은 홍성통 의제보다는 주민숙원사업 위주로 편성되는 한계</li> <li>• 홍동면의 경우 주민주도 사업에 예산 50% 반영 등 적극 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 향후 참여적 지역 거버넌스의 안정적 운영을 위한 재정지원 확보가 관건</li> </ul>



## 제4장

# 지역 거버넌스 운영 실태조사

---

**제1절** 조사 개요 및 참여자 특성

**제2절** 거버넌스 운영실태 조사 결과

**제3절** 실태 조사 종합 및 시사점



## 지역 거버넌스 운영 실태조사

### 제1절 조사 개요 및 참여자 특성

#### 1. 조사 개요

거버넌스 운영 실태조사는 거버넌스 구축 및 운영이 활성화된 서울 성북구와 충남 홍성군을 대상으로 거버넌스의 사회혁신성을 평가하는 것을 목적으로 한다. 특히, 거버넌스 구조, 전략, 제도적 지원, 성과에 초점을 두고, 참여적·혁신적 지역문제 해결 및 지역 사회 활력 제고에 기여하기 위한 시사점을 도출하는데 의의가 있다.

실태조사는 2차에 걸쳐 이루어졌으며(1차: 2018년 7월 17일~31일, 2차: 2018년 9월 3일 ~ 10월 2일), 각 지역 내 거버넌스 참여자 76명(서울 성북구: 49명, 충남 홍성군: 27명)이 참여하였다. 설문조사는 조사원에 의한 1:1 조사를 통해 이루어졌으며, 대면이 어려운 경우에 한해 온라인 경로를 통해 조사가 이루어졌다.

다만 성북구와 홍성군의 설문대상자 특성에 대한 차이점에 대해 명확히 할 필요가 있다. 앞서 사례분석에서 살펴본 것처럼 성북구의 거버넌스 조직인 협치성북의 경우 협치성북회이라는 심의·의결기구와 협치성북공론회라는 공론장의 이원적 체계로 이루어져 있다. 협치성북회의의 경우 성북구 내 각 부문별 거버넌스를 포괄하고 있고 협치성북공론회의의 경우 일반주민에까지 그 참여의 폭이 확대되어 있어, 성북구 거버넌스 참여자의 폭은 매우 포괄적이다. 따라서 성북구 거버넌스 운영 실태조사를 위한 설문조사도 협치성북회의의 주요 참여자뿐만 아니라, 성북구 내에서 부문별 활동에 참여하고 있는 사회적경제조직 관계자, 민간단체 관계자, 일반 지역주민 등을 포함하여 포괄적으로 이루어졌다.

그러나 홍성군의 경우, 홍성통이라고 하는 거버넌스 조직에 참여하는 명확한 참여자 그룹이 있기 때문에 홍성통 정기회의에 참석하는 참여자를 대상으로 설문조사를 진행하였고, 이는 모집단 전체를 대상으로 한 것으로 볼 수 있다. 이러한 설문대상자의 특성은 각 지역

의 거버넌스 실태에 대한 평가에도 상당히 영향을 미칠 수밖에 없다. 이는 이어지는 조사 참여자 특성에서도 분명히 나타나는데, 성북구의 경우 사회적경제 조직과 일반시민의 비중이 상대적으로 높게 나타나고, 홍성군의 경우에는 공무원과 중간지원조직의 비중이 높다. 다시 말하면 이는 성북구와 홍성군의 거버넌스 참여자 구성의 차이에서 나타나는 특성이라고 할 수 있다.

우선 두 집단의 차이를 통계적으로 검정하기 위하여 독립성 검정을 수행하였다. 이때, 비모수 검정으로서, 명목척도 문항의 경우에는 카이제곱 검정을 이용하였으며, 서열척도의 경우에는 맨-휘트니 검정을 이용하였다<sup>25)</sup>. 또한, 리커트 척도로 구성된 문항의 경우, 응답에 따라 ‘전혀 그렇지 않다(1점)’, ‘그렇지 않다(2점)’, ‘보통(3점)’, ‘그렇다(4점)’, ‘매우 그렇다(5점)’ 점수를 부여한 뒤, 평점으로 환산하여 응답 결과를 비교하였다.

〈표 4-1〉 거버넌스 실태조사 개요

구분	내용
조사 기간	1차: 2018. 7. 17. ~ 7. 31, 2차: 2018. 9. 3. ~ 10. 2.
조사 대상	서울시 성북구와 충청남도 홍성군 내 거버넌스 참여자 76명 (서울 성북구: 49명, 충남 홍성군: 27명)
조사 내용	거버넌스 구조와 전략, 제도적 지원, 성과와 관련된 거버넌스 참여자의 인식

25) 각 표본집단은 소규모로서 모집단의 정규성을 확보하기 어려우므로 비모수 검정을 이용하였으며, 각각의 통계량을 산출하는 식은 다음과 같음.

① 카이제곱 검정

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(o_i - e_i)^2}{e_i} \quad (\text{단, } o_i: \text{기대빈도, } e_i: \text{관찰빈도, } k: \text{집단 수})$$

② 맨 휘트니 검정(이때, n)200이므로 U 대신, Z통계량 이용)

$$U = n_1 n_2 + \frac{1}{2} n_1 (n_1 + 1) - R_1, \quad Z = \frac{U - \frac{1}{2} n_1 n_2}{\sqrt{\frac{n_1 n_2 (n_1 + n_2 + 1)}{12}}}$$

(단,  $n_i$ : i집단의 표본 수,  $R_1$ : 표본 크기가 작은 집단의 순위 합계)

## 2. 조사 참여자 특성

지역 거버넌스 운영 실태조사 참여자의 성별 특성을 살펴보면, ‘남성’이 29명(38.2%), ‘여성’이 47명(61.8%)으로 여성이 다소 많다. 하지만 지역별로 살펴보면, 서울 성북구의 경우에는 ‘남성’이 28.6%, ‘여성’이 71.4%로 여성이 다소 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 충남 홍성군의 경우에는 ‘남성’이 55.6%, ‘여성’이 44.4%로 남성의 비중이 다소 높다.

조사 참여자의 연령별 분포를 살펴보면, ‘30대’와 ‘40대’의 비중이 높게 나타난다. 전체 조사 참여자 중 ‘40대’는 29명(38.2%)으로 가장 많으며, ‘30대’가 21명(27.6%), ‘50대’가 11명(14.5%), ‘20대’가 10명(13.2%), ‘60세 이상’이 5명(6.6%)을 나타낸다. 하지만 지역별로 구분하여 살펴보면, 서울 성북구의 경우에는 ‘40대’의 비중이 42.9%로 가장 높은 반면, 충남 홍성군의 경우 ‘30대’의 비중이 40.7%로 가장 높다.

〈표 4-2〉 거버넌스 운영 실태조사 참여자의 성 및 연령별 특성

구분		서울 성북구	충남 홍성군	합계
성별	남성	14 (28.6%)	15 (55.6%)	29 (38.2%)
	여성	35 (71.4%)	12 (44.4%)	47 (61.8%)
연령	20대	7 (14.3%)	3 (11.1%)	10 (13.2%)
	30대	10 (20.4%)	11 (40.7%)	21 (27.6%)
	40대	21 (42.9%)	8 (29.6%)	29 (38.2%)
	50대	7 (14.3%)	4 (14.8%)	11 (14.5%)
	60세 이상	4 (8.2%)	1 (3.7%)	5 (6.6%)
합계		49 (100.0%)	27 (100.0%)	76 (100.0%)

거버넌스 운영 실태조사 참여자의 소속은 ‘중간지원조직’이 27명(35.5%)로 가장 많으며, ‘사회적경제 조직’이 16명(21.1%), ‘공무원’이 14명(18.4%), ‘일반시민’이 12명

(15.8%), '전문가'가 4명(5.3%), '직능단체'와 '시민단체', '기타(사회복지기구)'가 각각 1명(1.3%)을 차지한다. 하지만 지역별로 살펴보면, 서울 성북구의 경우 '중간지원조직'(36.7%), '사회적경제 조직'(30.6%), '일반시민(22.4%)'의 비중이 높게 나타나지만, 홍성군의 경우에는 '공무원'(44.4%)과 '중간지원조직(33.3%)'의 비중이 다소 높게 나타난다.

조사 참여자의 현 지역 거주(활동) 기간을 살펴보면, '10년 이상'이 19명(25.0%)으로 가장 많으며, '1년 미만'이 18명(23.7%), '3년 이상 ~ 5년 미만'이 15명(19.7%), '5년 이상 ~ 10년 미만'이 13명(17.1%), '1년 이상 ~ 3년 미만'이 10명(13.2%)을 차지한다. 하지만 지역별로 살펴보면, 성북구는 '1년 미만'이 24.5%로 가장 많은 비중을 차지하지만, 홍성군은 '10년 이상'이 44.4%로 가장 높은 비중을 차지한다.

〈표 4-3〉 설문조사 응답자의 거버넌스 활동(소속, 거주기간) 특성

구분		성북구	홍성군	전체
소속	공무원	2 (4.1%)	12 (44.4%)	14 (18.4%)
	시민단체	1 (2%)	0 (0.0%)	1 (1.3%)
	중간지원조직	18 (36.7%)	9 (33.3%)	27 (35.5%)
	일반시민	11 (22.4%)	1 (3.7%)	12 (15.8%)
	사회적경제 조직*	15 (30.6%)	1 (3.7%)	16 (21.1%)
	전문가	1 (2.0%)	3 (11.1%)	4 (5.3%)
	직능단체**	0 (0.0%)	1 (3.7%)	1 (1.3%)
	기타	1 (2.0%)	0 (0.0%)	1 (1.3%)

구분		성북구	홍성군	전체
현 지역 거주 (활동) 기간	1년 미만	12 (24.5%)	6 (22.2%)	18 (23.7%)
	1년 이상 ~ 3년 미만	8 (16.3%)	2 (7.4%)	10 (13.2%)
	3년 이상 ~ 5년 미만	11 (22.4%)	4 (14.8%)	15 (19.7%)
	5년 이상 ~ 10년 미만	11 (22.4%)	2 (7.4%)	13 (17.1%)
	10년 이상	7 (14.3%)	12 (44.4%)	19 (25.0%)
	무응답	0 (0.0%)	1 (3.7%)	1 (1.3%)
합계		49 (100.0%)	27 (100.0%)	76 (100.0%)

주1: \*는 마을기업, 협동조합, 사회적기업 등을 의미  
 \*\*는 조합, 협회 등을 의미

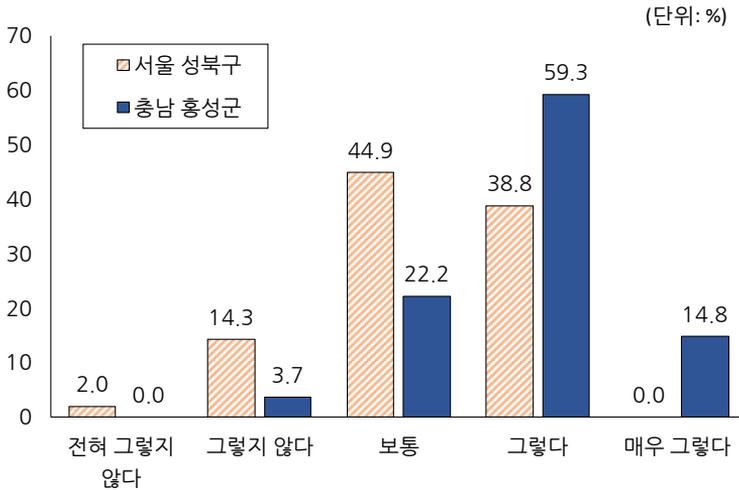
## 제2절 거버넌스 운영실태 조사 결과

### 1. 민관협력 거버넌스 구조

#### 가. 거버넌스 구축의 적절성

‘지역 내 거버넌스 조직이 적절히 마련되어 있는가’에 대한 인식을 조사한 결과, 충남 홍성군이 서울 성북구에 비해 긍정적인 대답의 비중이 높게 나타났다. 홍성군의 경우 ‘그렇다’의 응답이 59.3%로 가장 높으며, ‘매우 그렇다’의 역시 14.8%를 차지하여 평점 3.9 점을 나타낸 반면, 서울 성북구의 경우 ‘보통’이 44.9%로 가장 높은 응답 비중을 차지하며, 평점 3.2점으로 홍성군에 비해 낮은 점수를 보였다<sup>26)</sup>.

〈그림 4-1〉 지역 내 거버넌스 조직이 적절히 마련되었는가에 대한 응답 비율

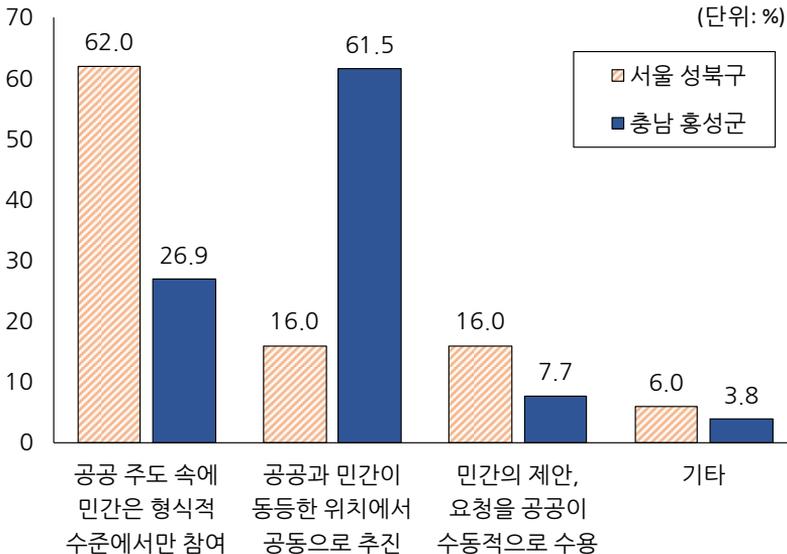


26) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.154 (p = 0.002)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘적절한 거버넌스 구축 여부’에 대한 인식의 차이는  $\alpha = 0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 나. 거버넌스 내 공공과 민간의 관계

‘지역 내 운영되고 있는 거버넌스에서 공공과 민간의 관계’에 대한 조사 결과, 서울 성북구의 경우 공공 주도적 성격이 강하게 나타난 반면, 충남 홍성군의 경우 공공-민간의 공동 추진의 성격이 강하게 나타났다<sup>27)</sup>. 응답 분포를 살펴보면, 서울 성북구의 경우 ‘공공 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여’의 응답 비율이 62.0%로 가장 높은 반면, 충남 홍성군의 경우 ‘공공과 민간이 동등한 위치에서 공동으로 추진’이 61.5%로 가장 높게 나타났다. 이에 반해, 두 지역 모두 ‘민간의 제안, 요청을 공공이 수동적으로 수용’에 대한 응답 비율은 높지 않았으며, 기타 의견으로는 ‘진행하는 사업마다 다르다’, ‘둘 중 하나가 주도권을 가지고 있다’ 등이 있었다.

〈그림 4-2〉 지역 내 거버넌스에서 공공과 민간의 관계에 대한 응답 비율

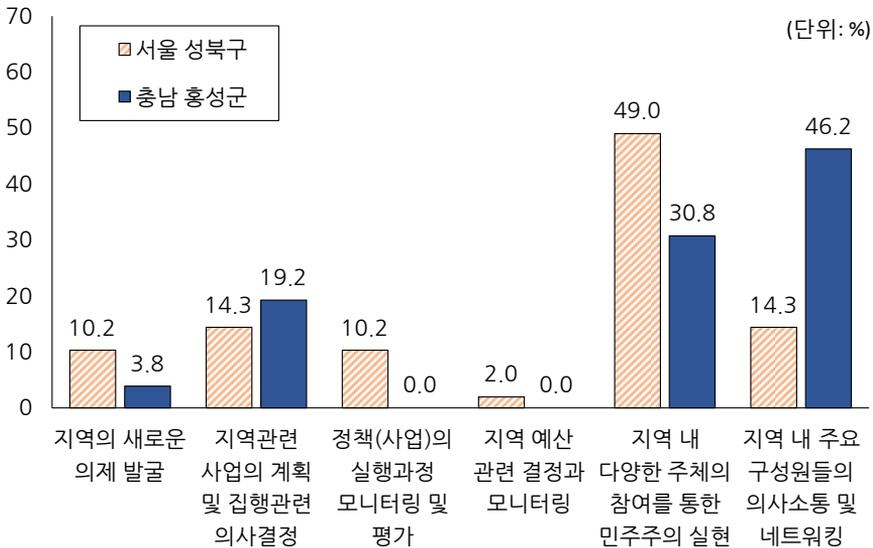


27) 카이자승 통계량은 14.560(df=3, p=0.002)로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 구조에서의 공공과 민간의 관계’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

### 다. 거버넌스 운영의 주요 목표

‘지역 내 민관 협력 거버넌스 조직 및 운영의 주요 목표’에 대한 조사 결과, 두 지역에서 공통적으로 참여, 의사소통 및 네트워킹과 관련한 응답 비율이 높게 나타났다. 먼저, ‘지역 내 다양한 주체의 참여를 통한 민주주의 실현’의 경우, 성북구는 49.0%로 가장 높은 응답 비율을 보였으며, 홍성군 역시 30.8%로 두 번째로 높은 응답 비율을 나타내었다. 또한 ‘지역 내 주요 구성원들의 의사소통과 네트워킹’의 경우에는 홍성군은 46.2%로 가장 높은 응답 비율을 나타내었으며, 성북구 역시 14.3%로 두 번째로 높은 응답 비율을 보였다<sup>28)</sup>.

〈그림 4-3〉 거버넌스 조직 및 운영의 목표에 대한 응답 비율



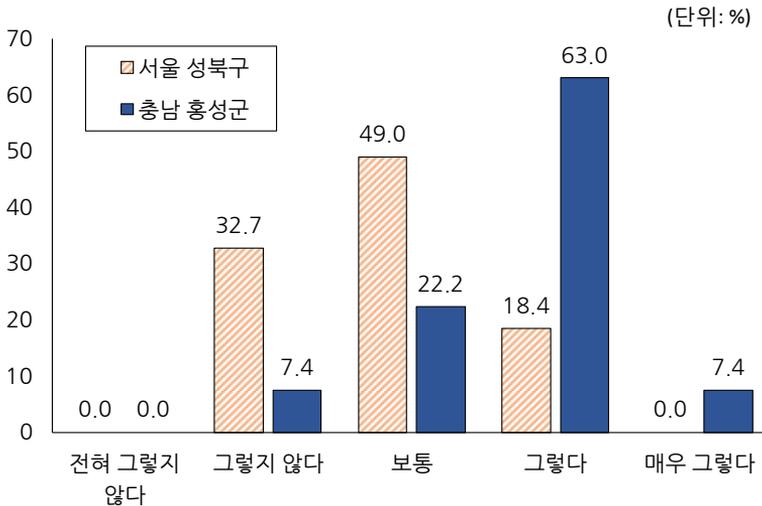
28) 카이자승 통계량은 10.545(df=5, p=0.061)로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 조직의 주요 목표’에 대한 인식의 차이는  $\alpha = 0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

## 라. 거버넌스 참여자 특성

### 1) 참여자의 다양성

‘지역 거버넌스에 다양한 주체들의 참여가 이루어지고 있는지’에 대한 참여자들의 인식을 조사한 결과, 충남 홍성군이 참여의 다양성 측면에서는 높게 평가하는 것으로 나타났다<sup>29)</sup>. 홍성군의 경우, 지역 거버넌스 참여주체의 다양성 여부에 ‘그렇다’의 응답이 63.0%, ‘매우 그렇다’의 응답이 7.4%으로 평점은 3.7점을 나타낸다. 이에 반해, 성북구의 경우 ‘보통’이 49.0%, ‘그렇지 않다’가 32.7%의 응답 비율을 보이며, 평점으로 환산하면 2.9점에 불과하다.

〈그림 4-4〉 지역 거버넌스 참여주체의 다양성에 대한 응답 비율

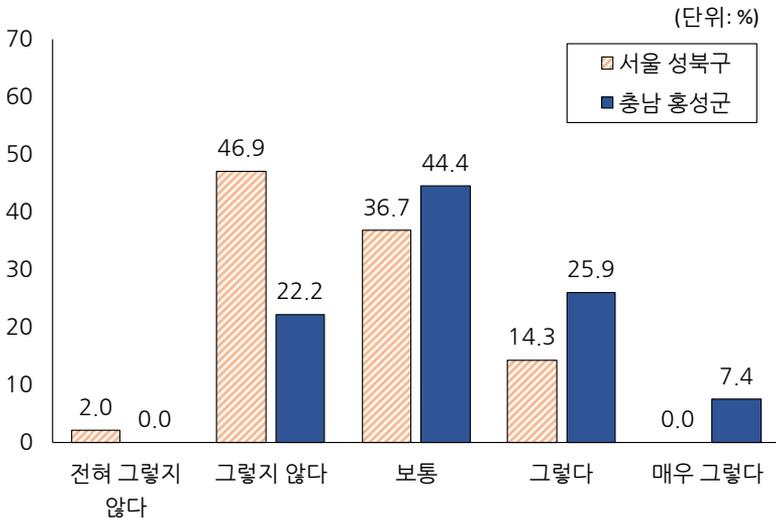


29) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -4.182(p=0.000)$ 으로 성북구와 홍성군의 ‘지역 내 거버넌스 참여주체의 다양성’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

2) 참여자의 수

‘지역 거버넌스 내 충분한 수의 참여자들이 참여하고 있는가’에 대한 조사 결과, 충남 홍성군이 서울 성북구에 비해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다<sup>30)</sup>. 응답 분포를 살펴 보면, 홍성군의 경우 ‘보통’의 응답 비율이 44.4%로 가장 높으며, ‘그렇다’의 응답 비율이 25.9%, ‘매우 그렇다’의 응답 비율이 7.4%를 나타내며 평점으로 환산하면 3.2점을 나타낸다. 이에 반해, 성북구의 경우, ‘그렇지 않다’의 응답 비율이 46.9%로 가장 높게 나타나며, 평점으로 환산하면 2.6점에 불과하다.

〈그림 4-5〉 현재 거버넌스 참여자들의 수는 충분하기에 대한 응답 비율

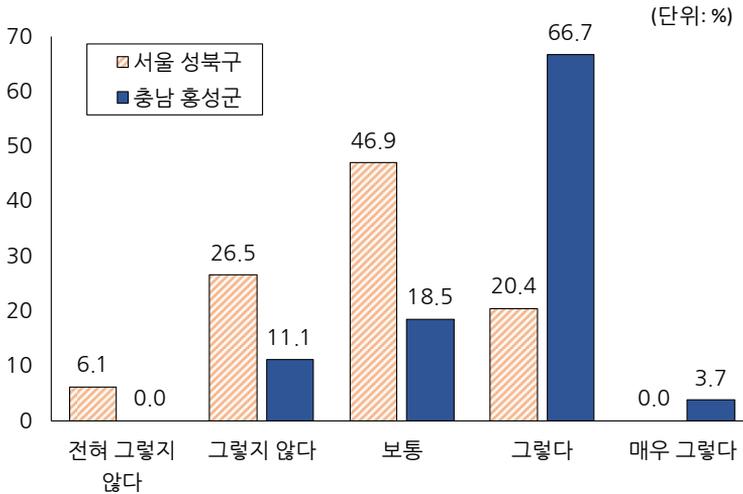


30) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -2.442(p=0.015)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘충분한 거버넌스 참여자의 수 확보 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 3) 주요 참여자의 역량

‘지역 거버넌스의 주요 참여자들은 전문성과 경험 등의 측면에서 역량 있는 주체들로 구성되었는가’에 대한 조사 결과, 홍성군의 경우가 성북구에 비해 높은 것으로 나타났다<sup>31)</sup>. 즉 거버넌스 참여자들의 역량에 대한 평가에서 홍성군 참여자들은 대체로 높은 평가를, 성북구의 경우 상대적으로 낮은 평가를 하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 구체적으로 홍성군의 경우 3.6점의 평점을 나타냈으며, ‘그렇다’의 응답이 66.7%로 가장 높으며, ‘매우 그렇다’의 응답이 3.7%를 나타낸다. 이에 반해, 성북구의 경우 평점은 2.8점에 불과하며, ‘그렇다’의 응답 비율은 20.4%에 불과하고 ‘그렇지 않다’는 26.5%, ‘전혀 그렇지 않다’는 6.1%의 응답 비율을 나타낸다.

〈그림 4-6〉 지역 거버넌스 내 주요 참여자들의 역량에 대한 응답 비율



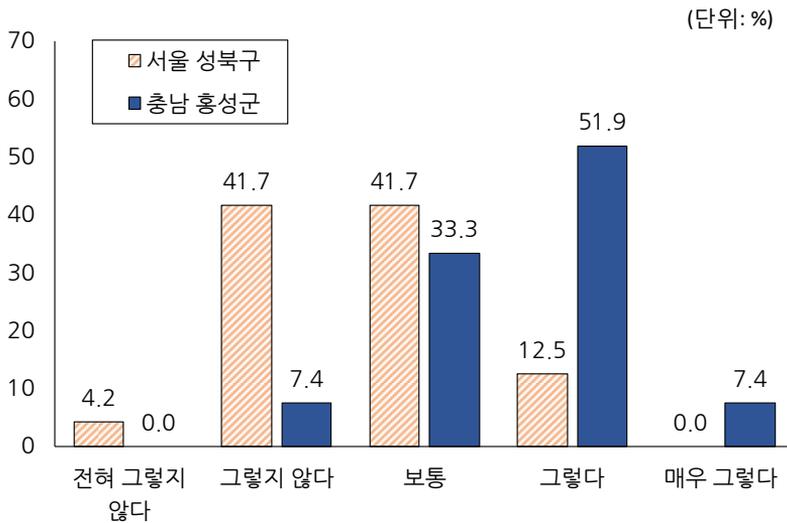
31) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.843(p=0.000)$ 으로 성북구와 홍성군의 ‘거버넌스 주요 참여자 역량’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

### 마. 의사소통 특성

#### 1) 정보 공유

‘거버넌스 운영 과정에서 참여자들 간의 정보 공유 정도’에 대한 조사 결과, 홍성군이 성북구에 비해 필요한 정보의 공유가 충분히 이루어지고 있다고 평가하는 것으로 나타났다<sup>32)</sup>. 홍성군의 경우, 정보 공유 정도에 대한 평점은 3.6점으로 성북구(2.6점)에 비해 높게 나타났다. 또한, 응답 비율을 살펴보면, 홍성군의 경우 ‘충분한 정보 공유가 이루어지고 있는가’에 대해 ‘그렇다’의 응답 비율이 51.9%로 가장 높은 반면, 성북구의 경우 ‘그렇지 않다’의 응답 비율이 41.7%로 가장 높게 나타났다.

〈그림 4-7〉 거버넌스 운영 과정에서 충분한 정보 공유에 대한 응답 비율

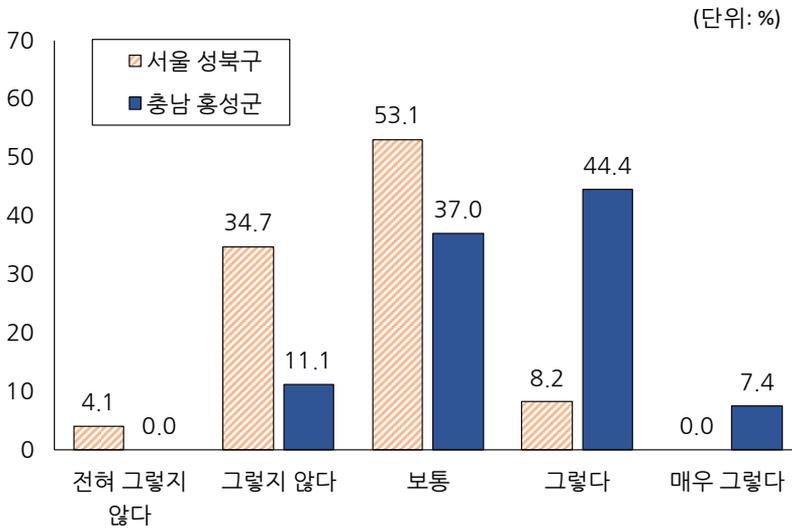


32) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -4.412(p=0.000)$ 으로 성북구와 홍성군의 ‘거버넌스 운영 시 참여자들 간의 정보 공유 정도’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 2) 충분한 의사소통

‘지역 거버넌스 운영 과정에서 참여자들 간 충분한 의사소통이 이루어지고 있는가’에 대한 조사 결과, 홍성군이 성북구에 비해 의사소통이 충분히 이루어지고 있다고 평가하는 것으로 나타났다<sup>33)</sup>. 특히, 홍성군의 경우 응답 분포를 평점으로 환산하면 3.5점으로 ‘보통’ 이상의 수준을 보이며, ‘그렇다’의 응답 비율이 44.4%, ‘매우 그렇다’의 응답 비율이 7.4%를 나타낸다. 이에 반해, 성북구의 경우 평점은 2.7점에 불과하며, ‘보통’이 53.1%, ‘그렇지 않다’가 34.7%, ‘전혀 그렇지 않다’가 4.1%의 응답 비율을 보인다.

〈그림 4-8〉 거버넌스 참여자들 간 충분한 의사소통 여부에 대한 응답 비율

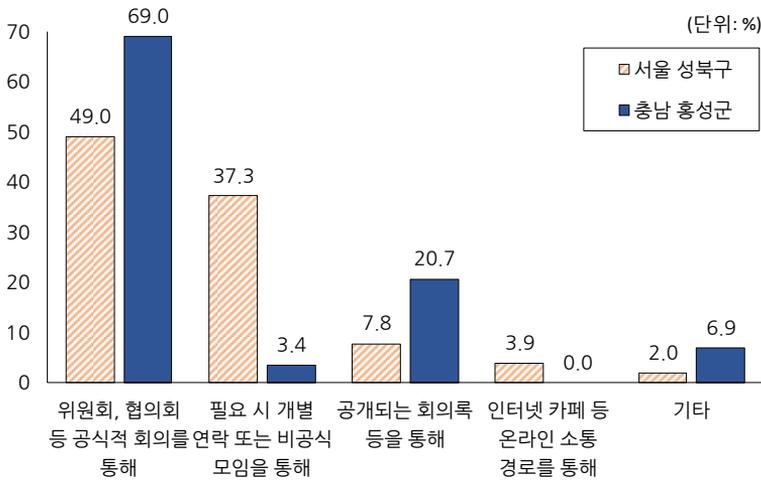


33) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.930(p=0.000)$ 으로 성북구와 홍성군의 ‘거버넌스 운영과정에서의 충분한 의사소통이 이루어지고 있는 가’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

### 3) 의사소통 경로

‘지역 거버넌스 참여자들 간 주요 의사소통 경로’를 조사한 결과, 성북구와 홍성군의 의사소통 경로의 차이는 통계적으로 유의성을 지니는 것으로 나타났다<sup>34)</sup>. 성북구와 홍성군 모두 ‘위원회, 협의회 등 공식적 회의를 통해’에 대한 응답 비율이 가장 높게 나타났으나 공식적인 회의를 제외한 응답은 다소 차이를 보인다. 성북구의 경우 ‘필요 시 개별 연락 또는 비공식 모임을 통해’의 응답 비율이 37.3%로 두 번째로 높은 반면, 홍성군의 경우 ‘공개되는 회의록 등을 통해’에 대한 응답이 20.7%로 두 번째를 차지한다. 또한 기타 의견으로 성북구의 경우 ‘소통 없음’의 의견이 있었으며, 홍성군의 경우 ‘매월 회의 및 필요에 따른 분과 운영’, ‘위의 모든 내용을 포함하여 다양한 경로로 홍성통에서는 이루어지고 있음’의 응답이 존재한다.

〈그림 4-9〉 지역 거버넌스 참여자들 간 주요 의사소통 경로에 대한 응답 비율



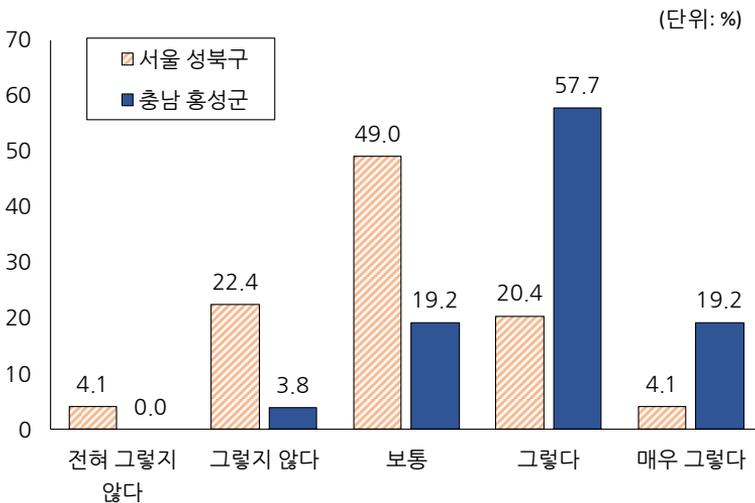
주: 미응답 제외, 중복응답자의 경우 개별 집계

34) 카이자승 통계량은 11.701(df=4, p=0.020)로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 참여자 간 주요 의사소통 경로’에 대한 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 4) 의사소통의 평등성

‘의사소통 시 거버넌스 참여자들의 관계’에 대한 조사 결과, 홍성군이 성북구에 비해 공평하고 평등하고 관계에서 의사소통이 이루어지고 있다고 평가하는 것으로 나타났다<sup>35)</sup>. 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 ‘평등한 관계에서의 의사소통’에 대해 ‘그렇다’의 응답이 57.7%로 가장 높고, ‘매우 그렇다’ 역시 19.2%로 높은 응답 비율을 보이는 반면, 성북구의 경우 ‘보통’이 49.0%, ‘그렇지 않다’가 22.4%, ‘전혀 그렇지 않다’가 4.1%의 응답 비율을 보인다. 또한 이를 평점으로 환산했을 경우, 홍성군의 경우 3.9점에 달하는 반면, 성북구는 3.0점을 나타낸다.

〈그림 4-10〉 참여자들 간 평등한 관계의 의사소통 여부에 대한 응답 비율



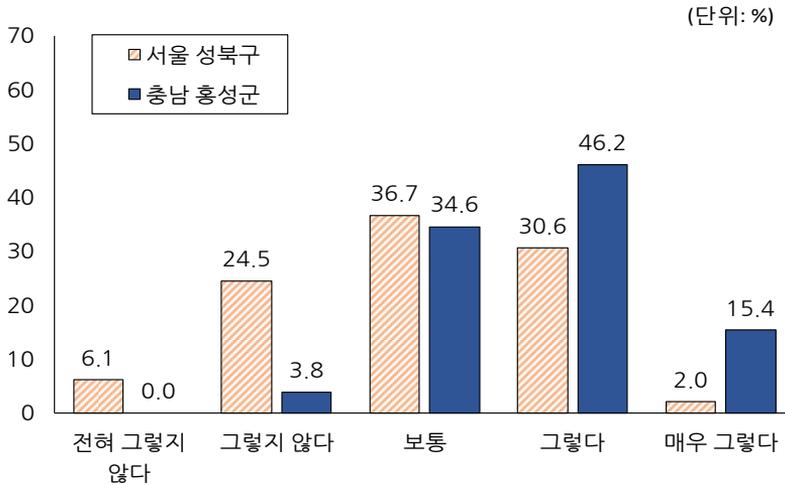
35) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -4.288(p=0.000)$ 으로 성북구와 홍성군의 ‘평등한 관계에서의 의사소통 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 바. 의사결정 및 역할분담

### 1) 의사결정 시 충분한 논의와 투명성

‘의사결정 시 충분한 논의와 투명성 여부’에 대한 조사 결과, 홍성군이 성북구에 비해 거버넌스의 의사결정 과정에서 충분한 논의를 통해 투명하게 이루어지고 있다고 평가하는 것으로 나타났다<sup>36)</sup>. 홍성군의 경우, 평점은 3.7점으로 ‘보통’ 이상의 수준을 나타내는 반면 성북구의 경우 3.0점으로 나타났다. 또한, 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 충분하고 투명한 의사결정에 대하여 ‘그렇다’의 응답이 46.2%, ‘매우 그렇다’가 15.4%로 높은 비율을 보이는 반면, 성북구의 경우 ‘그렇지 않다’가 24.5%, 전혀 그렇지 않다’가 6.1%를 나타낸다.

〈그림 4-11〉 충분한 논의를 통한 투명한 의사결정 여부에 대한 응답 비율

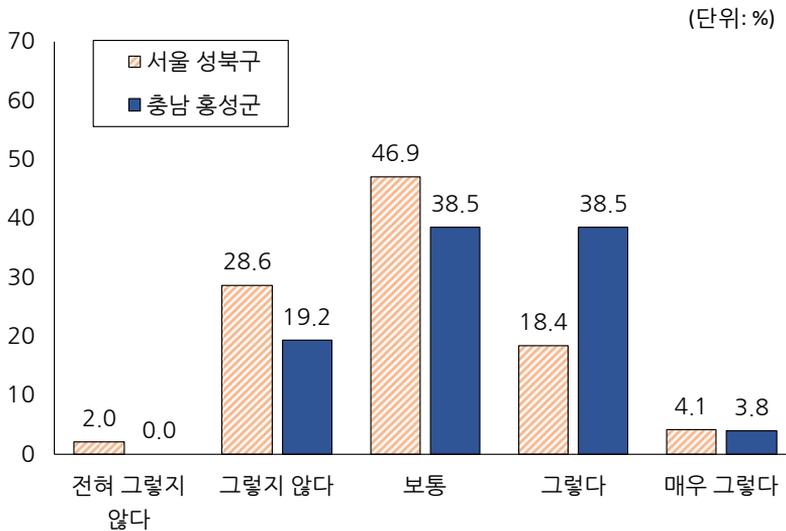


36) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.143(p=0.002)$ 으로 성북구와 홍성군의 ‘거버넌스 의사소통 시 충분한 논의와 투명성 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 2) 적절한 역할분담 여부

‘지역 거버넌스 참여주체 간 적절한 역할분담 여부’에 대한 조사 결과, 두 지역 모두 ‘보통’이 가장 높은 응답 비율을 보였다. 성북구의 경우 ‘보통’의 응답은 46.9%에 달하며, ‘그렇지 않다’의 응답이 28.6%, ‘그렇다’의 응답이 18.4%로 평점으로 환산할 경우 2.9점을 보인다. 반면, 홍성군의 경우 ‘보통’과 ‘그렇다’의 응답은 38.5%를 보이며, ‘그렇지 않다’의 응답은 19.2%로 평점으로 환산하면 3.3점을 나타낸다. 하지만 성북구와 홍성군의 적절한 역할분담에 대한 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>37)</sup>.

〈그림 4-12〉 지역 거버넌스 참여주체 간 적절한 역할분담 여부에 대한 응답 비율



주: 미응답 제외

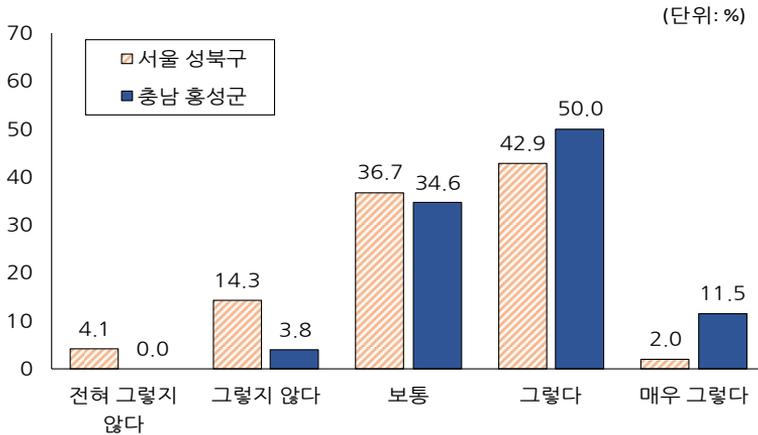
37) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -1.671(p=0.095)$ 으로 성북구와 홍성군의 ‘거버넌스 참여자 간 적절한 역할분담 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

## 2. 사회혁신적 전략

### 가. 새로운 의제 발굴 및 사회적 수요 충족 노력 여부

성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스의 새로운 의제 발굴 및 사회적 수요 충족 노력 여부’에 대한 인식 차이는 통계적으로 유의하며<sup>38)</sup>, 홍성군이 성북구에 비해 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 홍성군의 평점은 3.7점으로 성북구(3.2점)에 비해 다소 높으며, 홍성군의 경우 ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’의 응답 비율의 합은 61.5%인 반면, 성북구의 경우 44.9%로 상대적으로 낮은 수치를 보인다. 즉 거버넌스 운영과정에서 새로운 의제 발굴 및 사회적 수요를 충족시키고자 하는 노력에 있어서는 두 사례 모두 긍정적으로 평가할 수 있으며, 특히 홍성군의 경우 좀 더 높게 평가되는 것으로 이해할 수 있다.

〈그림 4-13〉 거버넌스의 의제 발굴 및 사회적 수요 충족 노력 여부에 대한 응답 비율



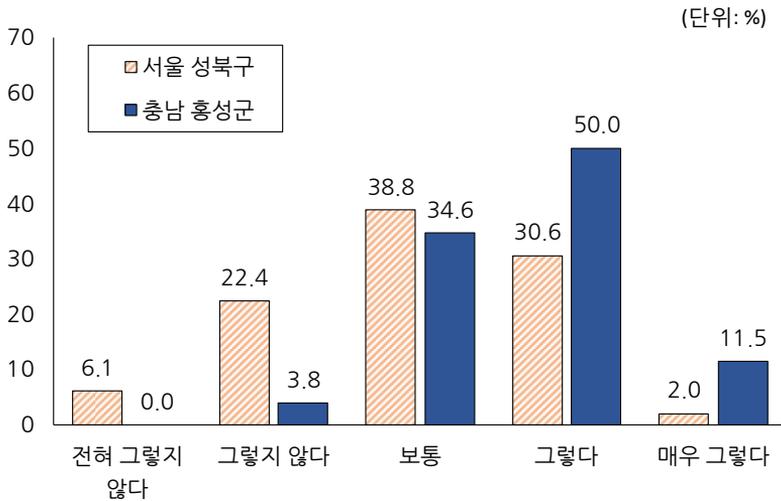
주: 미응답 제외

38) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -1.694(p=0.050)$ 으로 성북구와 홍성군 거버넌스의 ‘새로운 의제 발굴 및 사회적 수요 충족 노력 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

### 나. 새로운 방식을 통한 문제 해결 노력 여부

‘지역 거버넌스 운영과정 중 새로운 방식을 통한 문제 해결 노력 여부’에 대한 조사 결과, 홍성군의 거버넌스는 성북구에 비해 지역 사회의 문제 해결 시 기존과는 다른 새로운 방식의 접근이 잘 이루어진다고 평가하는 것으로 나타났다<sup>39)</sup>. 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 지역 거버넌스의 새로운 방식의 문제 해결 노력에 대해 ‘그렇다’의 응답 비율이 50.0%, ‘매우 그렇다’의 응답 비율이 11.5%로 합계 61.5%를 나타내는 반면, 성북구의 경우 ‘그렇다’의 응답 비율이 30.6%, ‘매우 그렇다’는 2.0%로 합계 32.6%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 응답을 평점으로 환산한 경우, 홍성군은 3.7점을 나타내는 반면, 성북구는 3.0점을 나타낸다.

〈그림 4-14〉 새로운 방식을 통한 문제 해결 노력에 관한 응답 비율



주: 미응답 제외

39) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.006(p=0.003)$ 으로 성북구와 홍성군 거버넌스의 ‘새로운 방식의 문제 해결 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

한편, 지역사회 문제 해결 시 새로운 방식(아이디어, 절차, 조직, 과정 등)을 활용한 사례를 조사한 결과, 성북구의 경우 모바일, SNS 등 새로운 채널을 통한 참여 확대 및 홍보, 청청마을만들기 사업을 통한 복지사각지대 해소, 각 기관장들과의 소통의 자리 마련 등이 이루어진 것으로 평가되었다. 이에 반해, 홍성군의 경우 지역 흥성통, 마을통, 청년통 등의 협의체 운영, 청년 주거환경 개선사업에 대한 새로운 아이디어 제안 및 사업 실행, 민간조직 행사와 지역 행사의 결합 등이 주요 사례로 꼽혔다.

〈표 4-4〉 지역사회 문제 해결 시 새로운 방식을 활용한 사례

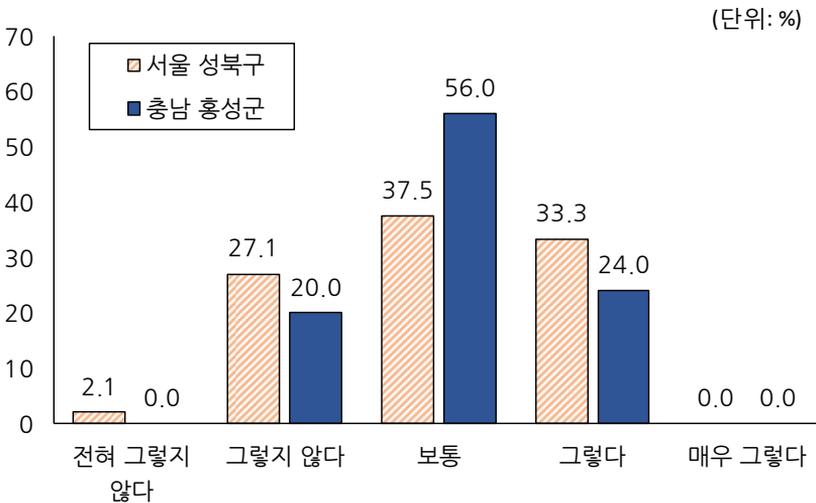
사례	조사결과
성북구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회에 우선적으로 필요한 사업에 대해 모바일을 통해 의사결정에 참여</li> <li>• 참여자 SNS 단독방, 밴드활용 의견개진, 인터넷 홍보</li> <li>• 청청마을만들기 사업 참여를 통해 다양한 지역주민(단체)를 만날 수 있었고 궁극적으로 활동을 통해 복지사각지대에 문제를 해결하는데 도움을 줌</li> <li>• 새로운 채널을 통해 참여자 확대, 온라인 참여 확대</li> <li>• 지역 청소년들을 위하여 각 기관장들과 소통하는 자리를 마련하여 다양한 의제들을 구에 요청</li> </ul>
홍성군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 흥성통 운영</li> <li>• 거버넌스에서 논의하면서 청년주거환경 개선사업에 대해 새로운 아이디어 제안, 계획서 수립, 사업 진행</li> <li>• 민간조직(2기 3회 희망마을 한마당)의 행사와 행정행사(15회 흥성사랑 국화축제)의 결합(2016.11)</li> <li>• 청년 정책 관련 의제 도출과 조례제정 참여, 청년통 회의체 결성 등</li> <li>• 공무원 학습조직으로 마을통을 조직하여 상호학습과 신뢰관계 구축 시도</li> <li>• 리더그룹과 활동가 그룹의 분리 논의 후 협력구조 형성하고, 참여조직의 다양화를 위한 사전 발굴 활동</li> </ul>

주: 설문 응답에서 나온 의견을 그대로 정리

### 다. 지역 내 사업 및 정책의 연계성

‘지역 내 이루어지는 사업과 정책의 연계성’에 대해 조사한 결과, 성북구와 홍성군 모두 ‘보통’, ‘그렇다’, ‘그렇지 않다’의 순서로 응답 비율이 높게 나타났다. 성북구의 경우 ‘보통’의 응답이 37.5%, ‘그렇다’의 응답이 33.3%, ‘그렇지 않다’의 응답이 27.1%를 보인다. 홍성군 역시 ‘보통’의 응답이 56.0%로 가장 높으며, ‘그렇다’는 24.0%, ‘그렇지 않다’는 20.0%의 응답 비율을 보인다. 또한 두 지역 모두 지역 내 사업의 연계성에 대한 평점 환산 점수는 3.0점이며, 응답 분포의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>40)</sup>.

〈그림 4-15〉 지역 내 이루어지는 사업 및 정책의 연계성에 대한 응답 비율

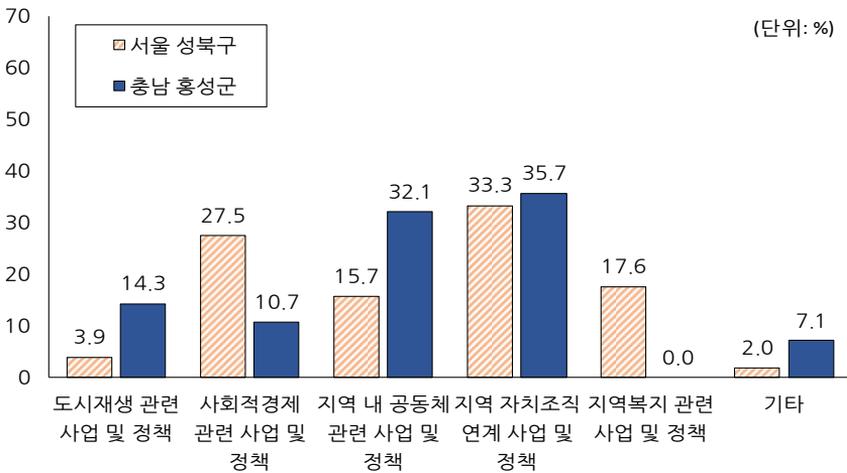


주: 미응답 제외

40) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -0.006$  ( $p = 0.995$ )으로 성북구와 홍성군의 ‘지역 내 사업 및 정책의 연계성’에 대한 인식 차이는  $\alpha = 0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

한편, 성북구와 홍성군의 ‘향후 연계가 필요한 세부적인 사업(정책)’에 대해서는 그 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다<sup>41)</sup>. 성북구와 홍성군 모두 ‘지역 자치조직 연계 사업 및 정책’이 가장 연계가 필요한 사업으로 꼽고 있다. 하지만 이를 제외하면, 성북구의 경우 ‘사회적경제 관련 사업 및 정책’이 27.5%, ‘지역복지 관련 사업 및 정책’이 17.6%, ‘지역 내 공동체 관련 사업 및 정책’이 15.7%로 비교적 높은 비중을 나타낸다. 이에 반해, 홍성군의 경우 ‘지역 내 공동체 관련 사업 및 정책’이 32.1%로 두 번째를 차지하며, ‘도시재생 관련 사업’이 14.3%, ‘사회적경제 관련 사업 및 정책’이 10.7%를 차지한다.

〈그림 4-16〉 향후 연계 및 협력이 요구되는 사업 및 정책에 대한 응답 비율



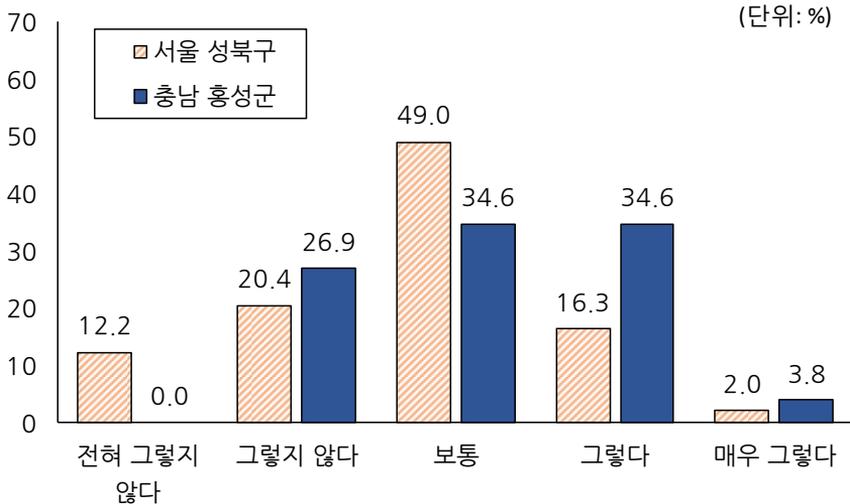
주: 미응답 제외, 중복응답자의 경우 개별 집계

41) 카이제곱 통계량은 11.201(df=5, p=0.048)로 성북구와 홍성군의 ‘향후 연계 및 협력이 필요한 사업 및 정책’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

### 라. 거버넌스 참여의 개방성

‘지역 거버넌스의 개방성’의 경우, 성북구와 홍성군 모두 ‘보통’이 가장 높은 응답 비율을 보인다. 성북구의 경우 ‘보통’의 응답은 49.0%로 가장 높으며, ‘그렇지 않다’가 20.4%, ‘그렇다’가 16.3%의 응답 비율을 보이는데, 평점으로 환산할 경우 2.8점을 보인다. 홍성군 역시 ‘보통’의 응답이 34.6%로 가장 높은 비율을 보이며, ‘그렇다’가 34.6%, ‘그렇지 않다’가 26.9%의 응답 비율을 보여 평점 3.2점을 나타낸다. 하지만 두 지역의 거버넌스 참여의 개방성에 대한 응답 분포의 차이는 통계적으로 유의하지 않아 직접적인 비교는 불가능한 것으로 나타났다<sup>42)</sup>.

〈그림 4-17〉 지역 거버넌스 참여의 개방성에 대한 응답 비율

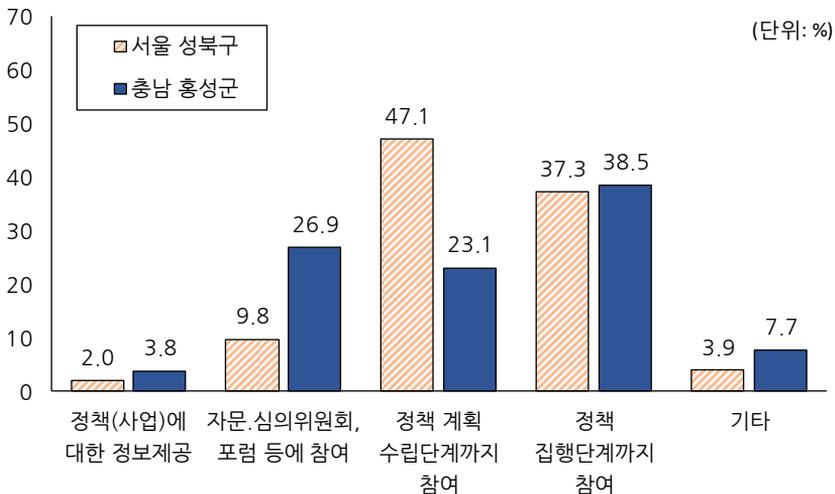


주: 미응답 제외

42) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -1.610(p=0.107)$ 으로 성북구와 홍성군의 '지역 거버넌스 참여의 개방성'에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

한편, ‘지역 거버넌스를 운영함에 있어 민간의 참여 정도’에 대한 조사 결과, 비교적 높은 수준의 참여가 이루어지고 있는 것으로 나타났다. ‘정책 집행단계까지 참여’에 대한 응답은 성북구(37.3%)와 홍성군(38.5%) 모두 30% 이상의 비교적 높은 응답 비율을 나타낸다. 또한 ‘정책·계획 수립단계까지 참여’ 역시 성북구(47.1%)와 홍성군(23.1%)로 비교적 높은 비율을 나타낸다. 또한 민간 참여 정도에 대한 홍성군과 성북구의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났으며<sup>43)</sup>, 기타 의견으로는 성북구의 경우 ‘진행하는 사업에 따라 다름’, ‘사후 평가 및 결과보고 등 전 과정에서 공동 주체가 된다’가 있으며, 홍성군의 경우 ‘모두’의 응답이 있었다.

〈그림 4-18〉 지역 거버넌스 운영 시 민간의 참여 정도에 대한 응답 비율



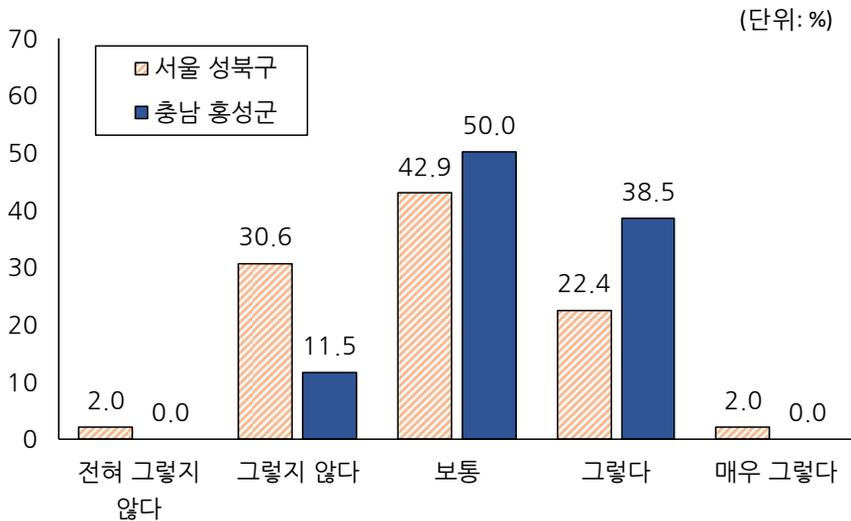
주: 미응답 제외

43) 카이자승 통계량은 8.443(df=4, p=0.077)로 ‘적절한 민간의 지역 거버넌스 참여 수준’에 대한 성북구와 홍성군의 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

### 마. 지역 내 자산 발굴 및 개발 노력

‘현재 운영되고 있는 지역 거버넌스가 지역 내 활용 가능한 자산 발굴 및 개발을 위해 충분히 노력하고 있는가’에 대한 조사 결과, ‘보통’의 응답 비율은 성북구(42.9%)와 홍성군(50.0%) 모두 가장 높게 나타났다. 또한 성북구의 경우 ‘그렇지 않다’의 응답은 30.6%, ‘그렇다’의 응답은 22.4%의 비율을 보이며 평점은 2.9점을 나타낸다. 이에 반해, 홍성군은 ‘그렇다’의 응답이 38.5%, ‘그렇지 않다’의 응답은 11.5%로 평점으로 환산하면 3.3점을 보인다. 다만, 두 지역의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>44)</sup>.

〈그림 4-19〉 지역 거버넌스의 지역 자산 발굴 및 개발 노력에 대한 응답 비율



주: 미응답 제외

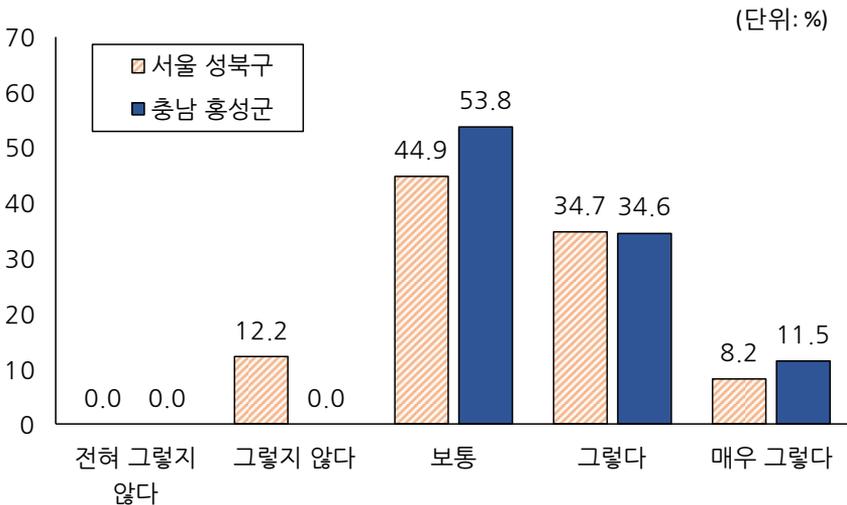
44) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -1.884(p=0.059)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘거버넌스의 지역 자산 발굴 및 개발 노력’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

### 3. 거버넌스 촉진을 위한 사회·제도적 여건

#### 가. 지역 내 주민 및 자치조직의 활성화

‘지역 내 현안 문제 발생 시 적극적으로 참여하려는 주민 및 자치조직 활성화 여부’에 대한 조사 결과, 두 지역 모두 ‘보통’ 이상의 긍정적인 응답의 비율이 높았다. 성북구(44.9%)와 홍성군(53.8%) 모두 ‘보통’의 응답이 가장 높았으며, ‘그렇다’의 응답은 성북구가 34.7%, 홍성군이 34.6%를 보였다. 평점으로 환산하였을 경우 성북구는 3.4점, 홍성군은 3.6점을 나타내며, 주민 및 자치조직의 활성화에 대한 성북구와 홍성군의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>45)</sup>.

〈그림 4-20〉 지역 문제에 적극적으로 참여하는 주민·자치조직 활성화 여부에 대한 응답 비율



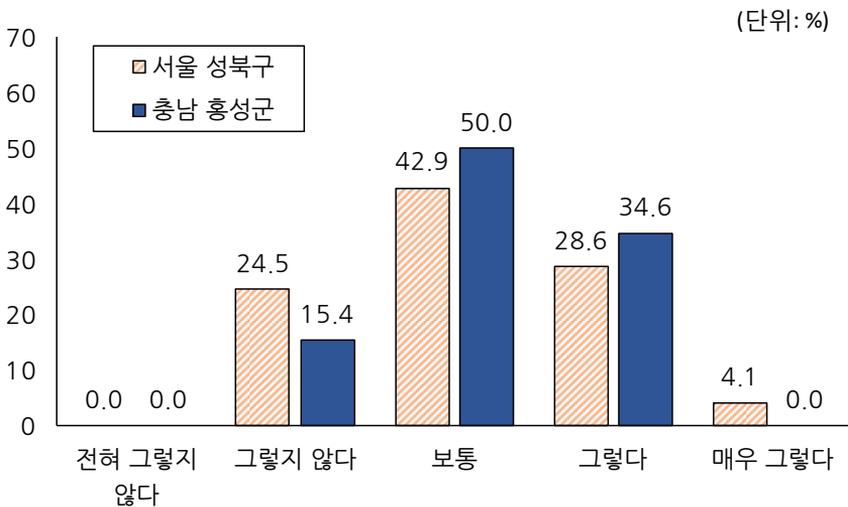
주: 미응답 제외

45) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -0.853(p=0.394)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 내 주민 및 자치조직 활성화 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 유의하지 않음.

### 나. 다양한 주체 참여를 위한 제도적 여건

성북구와 홍성군의 '지역 정책 또는 사업의 추진 과정에서 다양한 주체들이 참여할 수 있는 제도적 여건이 마련되어 있는가'에 대한 조사 결과, 두 지역 모두 '보통', '그렇다', '그렇지 않다'의 순서로 응답 비율이 높게 나타났다. '보통'의 경우 성북구가 42.9%, 홍성군이 50.0%로 40% 이상의 응답 분포를 보이며, '그렇다'의 경우 성북구가 28.6%, 홍성군이 34.6%를 보인다. 또한 평점으로 환산하면 성북구가 3.1점, 홍성군이 3.2점으로 두 지역의 응답 분포의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>46)</sup>.

〈그림 4-21〉 지역 정책 추진 시 다양한 주체의 참여를 위한 제도 마련 여부에 대한 응답비율



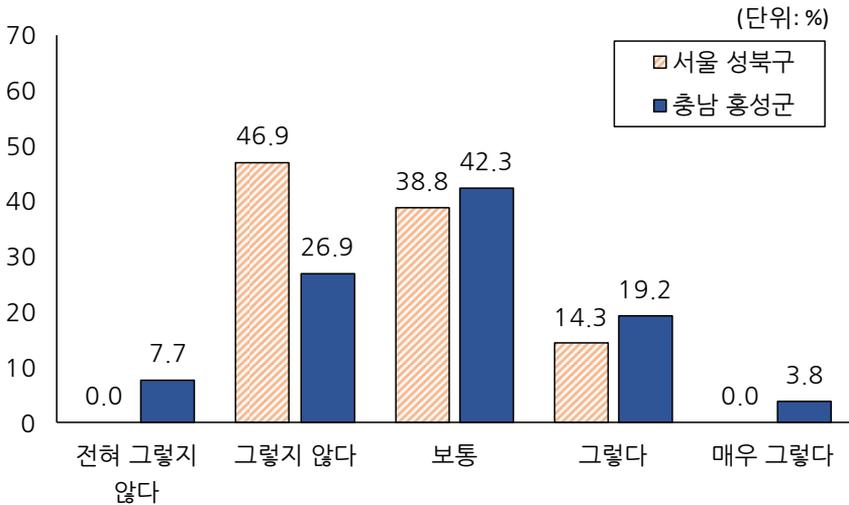
주: 미응답 제외

46) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -0.472(p=0.637)$ 로 성북구와 홍성군의 '지역 정책 추진 시 다양한 주체 참여를 위한 제도적 여건 마련 여부' 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

### 다. 거버넌스 운영을 위한 재정 지원

‘지역 거버넌스 운영을 위한 재정지원은 충분한가’에 대한 조사 결과, 성북구와 홍성군 모두 부정적인 응답 비율이 높게 나타났다. ‘그렇지 않다’의 응답을 살펴보면, 홍성군의 경우 46.9%로 가장 높았으며, 홍성군 역시 26.9%로 ‘보통(42.3%)’에 이어 두 번째로 높은 응답 비율을 보였다. 또한 평점 역시 성북구(2.7점)와 홍성군(2.8점) 모두 ‘보통’ 이하의 수준을 보이며, 두 지역의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>47)</sup>.

〈그림 4-22〉 지역 거버넌스 운영을 위한 충분한 재정지원 마련 여부에 대한 응답비율



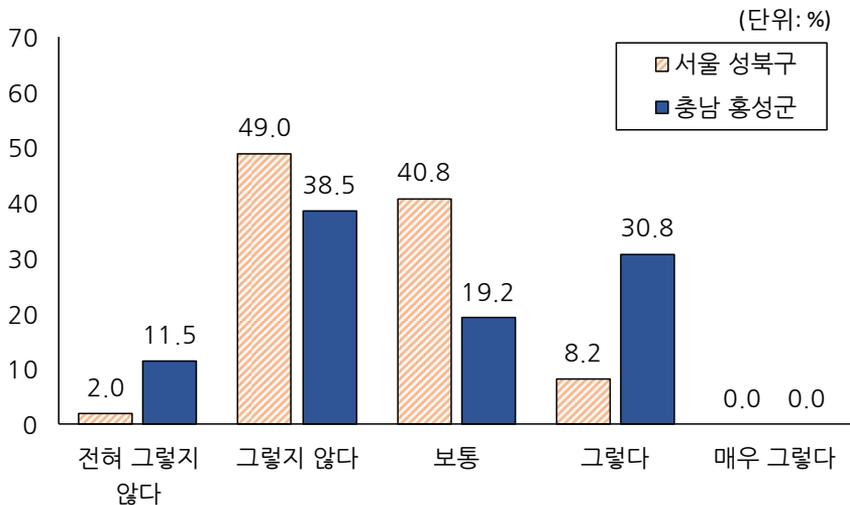
주: 미응답 제외

47) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -0.926(p=0.354)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 운영을 위한 충분한 재정 마련 여부’ 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

### 라. 거버넌스 운영을 위한 인력 및 조직지원

성북구와 홍성군의 '지역 거버넌스 운영을 위한 인력 및 조직지원은 충분한가'에 대한 조사 결과, 두 지역 모두 부정적인 응답이 높게 나타났다. '그렇지 않다'의 응답은 성북구(49.0%)와 홍성군(38.5%) 모두 가장 높은 응답 비율을 나타내며, '전혀 그렇지 않다'의 응답은 성북구가 2.0%, 홍성군이 11.5%를 보인다. 또한 평점 환산 점수를 살펴보면, 성북구는 2.6점, 홍성군은 2.7점으로 '보통' 이하의 수준을 나타내며, 두 지역의 응답 분포 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>48)</sup>.

〈그림 4-23〉 지역 거버넌스 운영을 위한 인력 및 조직 지원 여부에 대한 응답비율



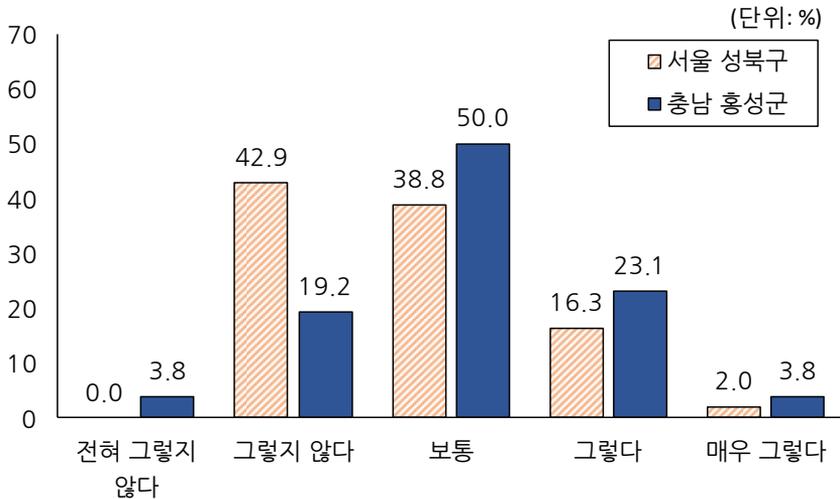
주: 미응답 제외

48) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -0.544(p=0.586)$ 로 성북구와 홍성군의 '지역 거버넌스 운영을 위한 충분한 인력 및 조직 마련 여부' 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

마. 거버넌스 운영을 위한 제도적 지원(조례 등)

‘지역 거버넌스 운영을 위한 조례 등의 제도적 지원이 잘 갖추어져 있는가’에 대한 조사 결과, ‘보통’ 이하의 응답이 높은 비중을 보인다. 먼저, 성북구의 경우 ‘그렇지 않다’의 응답이 42.9%, ‘보통’의 응답이 38.8%, ‘그렇다’의 응답은 16.3%를 보이며, 평점은 2.8점을 나타낸다. 반면, 홍성군의 경우에는 ‘보통’의 응답이 50.0%로 가장 높으며, ‘그렇다’의 응답이 23.1%, ‘그렇지 않다’의 응답이 19.2%를 보여 평점은 3.0을 보인다. 이때, 두 지역의 인식 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>49)</sup>.

〈그림 4-24〉 지역 거버넌스 운영을 위한 제도적 지원 마련 여부에 대한 응답비율



주: 미응답 제외

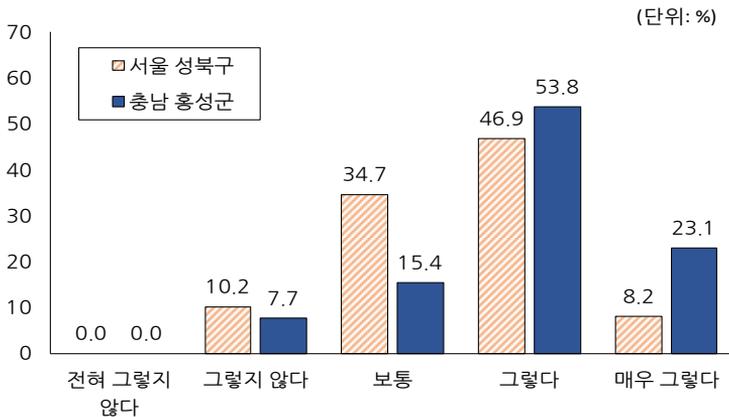
49) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -1.482(p=0.138)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 운영을 위한한 조례 등의 제도적 지원 마련 여부’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

## 4. 민관협력 거버넌스의 성과

### 가. 지역사회 문제해결

‘지역 거버넌스 운영이 지역사회 문제해결에 실질적인 도움을 주는가’에 대한 조사 결과, 홍성군이 성북구에 비해 거버넌스가 지역사회에 도움을 주는 정도도 대한 평가가 높은 것으로 나타났다<sup>50)</sup>. 응답을 평점으로 환산한 결과, 홍성군의 경우 평점은 3.9점으로 성북구(3.5점)에 비해 다소 높은 수치를 나타낸다. 또한, 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 ‘그렇다’의 응답이 53.8%, ‘매우 그렇다’의 응답이 23.1%로 긍정적인 응답의 합계는 76.9%를 나타내는 반면, 성북구의 경우 ‘그렇다’의 응답이 46.9%, ‘매우 그렇다’의 응답이 8.2%로 부정적 응답의 합계는 55.1%로 상대적으로 낮다.

〈그림 4-25〉 지역 거버넌스 운영이 지역사회 문제해결에 도움 주는 정도에 대한 응답비율

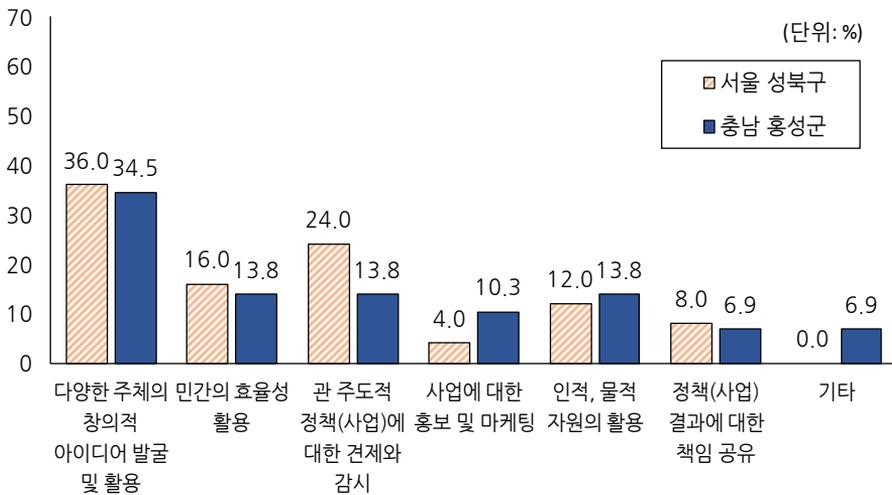


주: 미응답 제외

50) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -2.083(p=0.037)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 운영이 지역사회 문제 해결에 실질적인 도움을 주는가’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

한편 ‘구체적으로 지역 거버넌스 운영이 어떤 점에서 도움이 되는가’에 대한 조사 결과, 성북구와 홍성군의 인식 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났으며<sup>51)</sup>, 공통적으로 ‘다양한 주체의 창의적 아이디어 발굴 및 활용’이 30% 이상(성북구: 36.0%, 홍성군: 34.5%)으로 가장 높은 응답 비율을 보였다. 또한, ‘관 주도적 정책(사업)에 대한 견제와 감시’의 경우 성북구가 24.0%, 홍성군이 13.8%로 두 번째로 높은 응답 비율을 보였으며, ‘민간의 효율성 활용’ 역시 비교적 높은 응답 비율(성북구: 16.0%, 홍성군 13.8%)을 보였다.

〈그림 4-26〉 지역 거버넌스 운영이 어떤 점에서 도움이 되는가에 대한 응답 비율



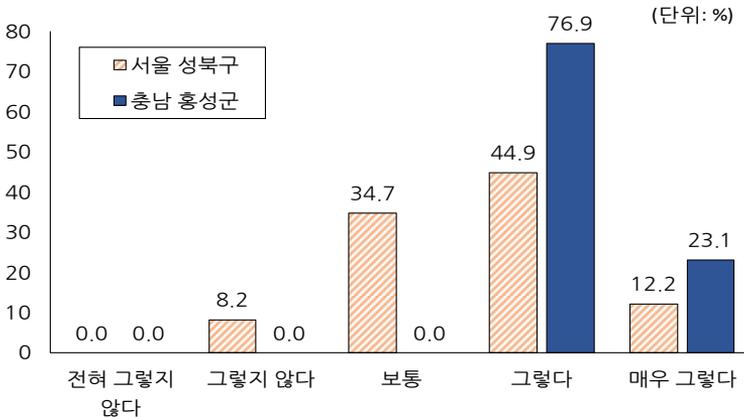
주: 미응답 제외

51) 카이자승 통계량은 6.578(df=6, p=0.362)로 ‘지역 거버넌스 운영이 어떤 점에서 도움이 되는가’에 대한 성북구와 홍성군의 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

### 나. 민-관의 새로운 관계 형성

‘지역 거버넌스 운영은 민-관 사이의 새로운 관계 형성에 도움이 되는가’에 대한 성북구와 홍성군의 인식을 조사한 결과, 홍성군이 성북구에 비해 지역 거버넌스를 통해 민-관의 새로운 관계 형성 효과에 대한 평가가 높은 것으로 나타났다<sup>52)</sup>. 홍성군의 경우 평점은 4.2점으로 ‘그렇다’ 이상의 수준을 나타내는 반면, 성북구의 경우 평점이 3.6점으로 상대적으로 낮은 수치를 나타낸다. 또한 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 ‘그렇다’의 응답이 76.9%, ‘매우 그렇다’의 응답이 23.1%로 모두 긍정적인 응답이 이루어진 반면, 성북구의 경우 긍정적인 응답의 합계는 57.1%에 불과하다.

〈그림 4-27〉 지역 거버넌스 운영을 통한 민-관의 새로운 관계 형성 정도에 대한 응답 비율



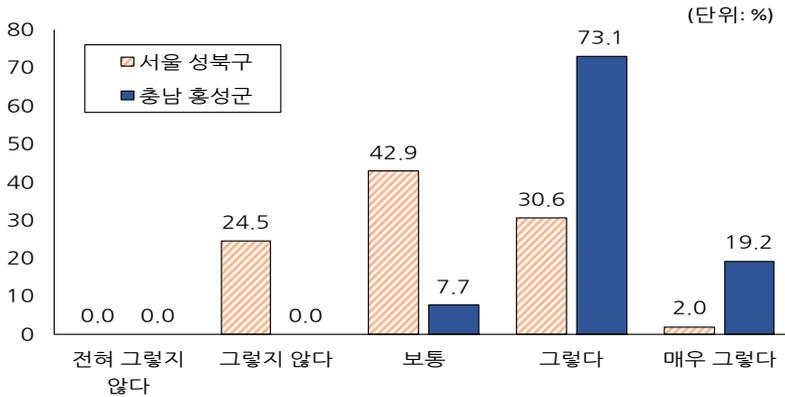
주: 미응답 제외

52) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.454(p=0.001)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 운영을 통한 민-관의 새로운 관계 형성 정도’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

### 다. 주체(민-관) 간 신뢰도 향상

‘지역 거버넌스 참여를 통해 상대방 주체(민 또는 관)에 대한 신뢰도가 향상되었는가’에 대해 조사한 결과, 홍성군이 성북구에 비해 신뢰도 향상에 대한 평가가 높은 것으로 나타났다<sup>53)</sup>. 홍성군의 경우 신뢰도 향상 정도의 평점은 4.1점으로 ‘그렇다’ 이상의 수준을 나타내는 반면, 성북구의 평점은 3.1점으로 ‘보통’보다 소폭 높은 수준을 보인다. 또한 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 ‘그렇다’의 응답은 73.1%, ‘매우 그렇다’의 응답은 19.2%로 긍정적인 응답의 합계는 92.3%에 달하는 반면, 성북구의 경우 ‘그렇다’의 응답은 30.6%, ‘매우 그렇다’의 응답은 2.0%로 긍정적인 응답의 합계는 32.6에 불과하며, ‘그렇지 않다’의 응답은 24.5%로 나타난다.

〈그림 4-28〉 지역 거버넌스 운영을 통한 민-관의 신뢰도 향상 정도에 대한 응답 비율



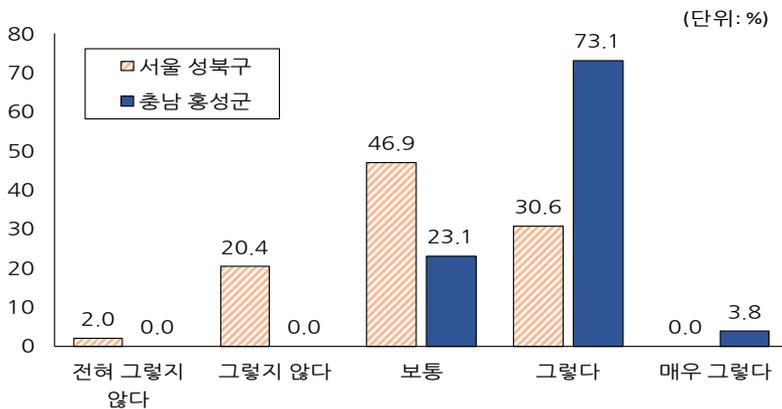
주: 미응답 제외

53) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -5.003(p=0.000)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 운영을 통한 민-관의 신뢰도 향상 정도’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 라. 정보교류 및 학습

‘지역 거버넌스에 참여하면서 다양한 정보교류 및 논의를 통해 충분히 학습이 이루어졌는가’에 대한 조사 결과, 홍성군이 성북구에 비해 거버넌스를 통한 정보교류 및 학습효과에 대한 평가가 높은 것으로 나타났다<sup>54)</sup>. 홍성군의 경우 정보교류 및 학습효과에 대한 응답의 평점은 3.8점으로 성북구(3.1점)에 비해 높은 수준을 나타낸다. 또한 ‘그렇다’의 응답은 73.1%, ‘매우 그렇다’의 응답은 3.8%로 긍정적 응답의 합계는 76.9%에 달하는 반면, 홍성군의 경우 긍정적인 응답의 합계는 30.6%에 불과하다.

〈그림 4-29〉 지역 거버넌스 참여를 통한 정보교류 및 학습 효과 정도에 대한 응답 비율



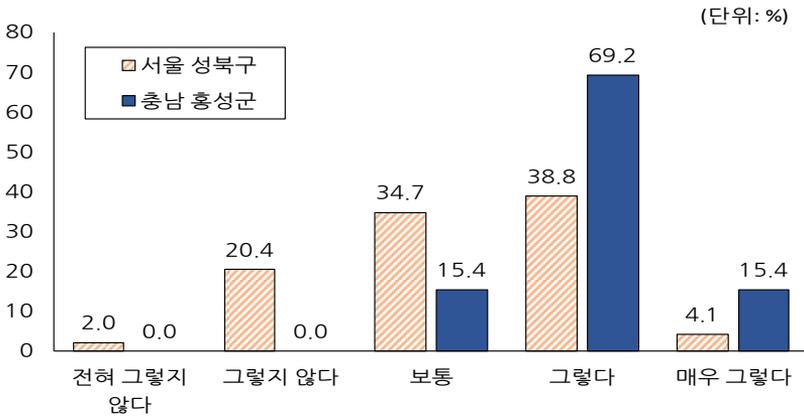
주: 미응답 제외

54) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -4.059(p=0.000)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 참여를 통한 정보교류 및 학습효과 정도’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

마. 참여자 역량 강화

‘거버넌스에 참여하면서 개인의 역량이 향상되었는가’에 대한 조사 결과, 홍성군은 성북구에 비해 거버넌스를 통한 역량 강화 효과에 대해 높게 평가하는 것으로 나타났다<sup>55)</sup>. 홍성군의 경우 참여자의 역량 강화에 대한 평점은 4.0점으로 ‘그렇다’ 수준을 보이는 반면, 성북구의 경우 평점은 3.2점으로 ‘보통’보다 소폭 높은 수준을 보인다. 또한 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 ‘그렇다’의 응답이 69.2%, ‘매우 그렇다’는 15.4%를 나타내어 긍정적인 응답의 합계는 84.6% 반면, 성북구의 경우 ‘그렇다’의 응답은 38.8%, ‘매우 그렇다’는 4.1%로 긍정적인 응답의 합계는 42.9%로 상대적으로 낮다.

〈그림 4-30〉 거버넌스에 참여를 통한 역량 향상 여부에 대한 응답 비율



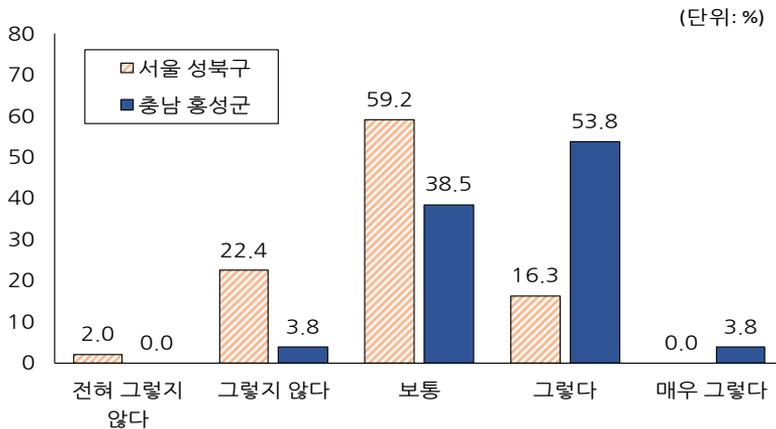
주: 미응답 제외

55) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.708(p=0.000)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스 참여를 통한 역량 강화 정도’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

## 바. 정책반영

‘지역 거버넌스에서 도출된 새로운 의제나 정책 목표가 실제 정책으로 잘 반영되는가’에 대한 인식을 조사한 결과, 홍성군이 성북구에 비해 정책 반영 정도에 대한 평가가 높은 것으로 나타났다<sup>56)</sup>. 홍성군의 경우 정책 반영 정도에 대한 평점은 3.6점으로 ‘보통’보다 다소 높은 수준을 보이지만 성북구의 경우 평점이 2.9점으로 ‘보통’ 수준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 응답 분포를 살펴보면, 홍성군의 경우 ‘그렇다’의 응답 비율이 53.8%로 가장 많고, ‘매우 그렇다’의 응답도 3.8%를 차지하는 반면, 성북구의 경우 ‘그렇다’의 응답은 16.3%, ‘매우 그렇다’의 응답은 전혀 없는 것으로 나타났다. 즉 홍성군의 경우에는 거버넌스에서 논의된 의제들이 실제 정책으로 반영되는 것에 전반적으로 긍정적인 평가를, 성북구의 경우에는 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈그림 4-31〉 지역 거버넌스에서 도출된 의제와 정책 목표의 반영 여부 대한 응답 비율



주: 미응답 제외

56) 맨 휘트니 검정 결과,  $Z = -3.830(p=0.000)$ 로 성북구와 홍성군의 ‘지역 거버넌스를 통한 새로운 의제나 정책 목표의 실제 정책 반영 정도’에 대한 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의함.

한편, 지역 거버넌스 운영 과정에서 도출된 의사결정이 실제 정책(사업)에 변경된 사례를 조사한 결과, 성북구의 경우 마을만들기 사업과 사회적경제 측면의 정책을 중심으로 지역 거버넌스의 의사결정이 영향을 미치고 있는 것으로 조사되었다. 이에 반해, 홍성군의 경우 ‘홍성통’을 통하여 학교급식 지원센터 및 마을만들기 지원센터의 설립, 농정 거버넌스를 통한 농촌형 청년 지원 정책과 3농 혁신정책 등이 실제 정책으로 반영되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 실제 정책 반영 사례

사례	조사결과
성북구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을만들기 사업에 직접 참여하고 홍보활동을 하여 주민은 물론 관에서도 많은 관심을 갖도록 하였음</li> <li>• 교육과 네트워킹의 필요 반영</li> <li>• 성북구청에서는 오직 마을사회적경제과만이 적극적인 협력이 이루어지고 있으며 그 외 다른 과에서는 적극성이나 당위성에 대한 이해가 매우 낮은 것 같음</li> </ul>
홍성군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교급식 지원센터를 만들 때, 처음에는 모두 어렵다고 하였으나 홍성통이라는 지역 거버넌스를 통해 여러 주체들의 의견을 모았고 그 결과 현재는 학교급식 센터가 조성되어 잘 운영되고 있음</li> <li>• 마을만들기 지원센터 설립, 운영</li> <li>• 농촌형 청년 지원 정책</li> <li>• 마을만들기지원센터 설치 및 운영을 위해 마을대학 등 공동학습을 실시하고, 또 단체장 및 군의회를 설득하기 위해 공동으로 노력함. 그 결과 군의회가 3회의 조례부결 및 예산 전액 삭감을 했음에도 결과적으로 통과시킴</li> <li>• 충남도 3농혁신정책의 3농혁신위원회 구성(농정거버넌스 구축), 농정거버넌스 구축을 통한 새로운 사업의 제안 및 관련주체의 사업연계 도모</li> </ul>

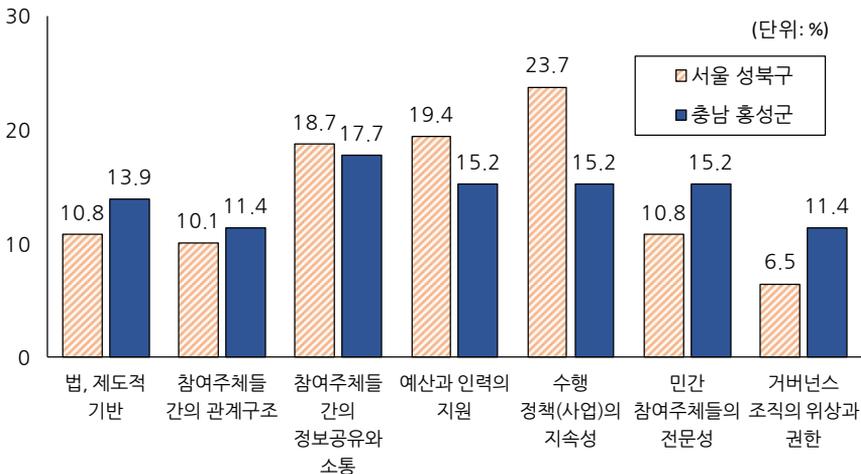
주: 설문 응답에서 나온 의견을 그대로 정리

## 사. 지역 거버넌스에 의한 정책(사업)의 개선점

### 1) 지역 거버넌스 운영과정에서 개선할 점

‘지역 거버넌스 운영 과정에서 시급히 개선되어야 할 점’에 대한 조사 결과, 응답 분포는 조사 참여자에 따라 다양하게 분산되어 나타나며, 성북구와 홍성군의 인식 차이는 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다<sup>57)</sup>. 응답 분포를 살펴보면, 두 지역은 공통적으로 ‘참여주체들 간의 정보 교류와 소통(성북구: 18.7%, 홍성군: 17.7%)’, ‘예산과 인력의 지원(성북구: 19.4%, 홍성군: 15.2%)’, ‘수행정책(사업)의 지속성(성북구: 23.7%, 홍성군: 15.2%)’의 응답이 비교적 높게 나타났다.

〈그림 4-32〉 지역 거버넌스 운영과정에서 개선이 필요한 사항에 대한 응답 비율(중복 응답)



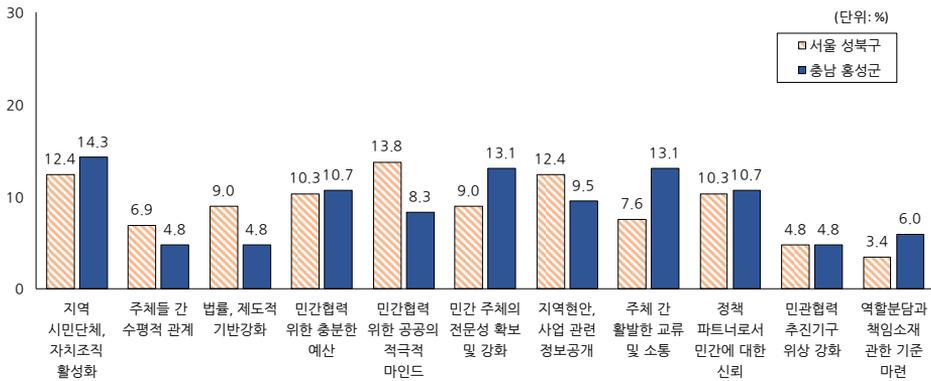
주: 미응답 제외

57) 카이자승 통계량은 5.800(df=6, p=0.446)로 ‘지역 거버넌스 운영과정에서 시급히 개선이 필요한 사항’에 대한 성북구와 홍성군의 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

2) 민간협력형 정책(사업) 추진 활성화를 위한 필요 요소

‘민간협력형 정책(사업) 추진을 활성화하기 위해 필요한 요소’에 대한 조사 결과, 응답 분포는 조사 참여자에 따라 다양하게 분산되어 나타나며, 성북구와 홍성군의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다<sup>58)</sup>. ‘지역 시민단체, 자치조직 활성화’, ‘민간협력을 위한 충분한 예산’, ‘정책 파트너로서 민간에 대한 신뢰’에 대해서는 두 지역이 공통적으로 10% 이상의 비교적 높은 응답 비율을 나타낸다. 또한 성북구의 경우 ‘민간 협력을 위한 공공의 적극적 마인드’, ‘지역 현안, 사업 관련 정보공개’의 응답이 10% 이상을 보이며, 홍성군의 경우 ‘민간 주체의 전문성 확보 및 강화’, ‘주체 간 활발한 교류 및 소통’의 응답이 10% 이상을 나타낸다.

〈그림 4-33〉 민간협력형 정책 추진 활성화 필요 요소에 대한 응답 비율(중복 응답)



주: 미응답 제외

58) 카이제곱 통계량은 7.435(df=10, p=0.684)로 ‘민간협력형 정책(사업) 추진의 활성화 요소’에 대한 성북구와 홍성군의 인식 차이는  $\alpha=0.05$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않음.

### 제3절 실태 조사 종합 및 시사점

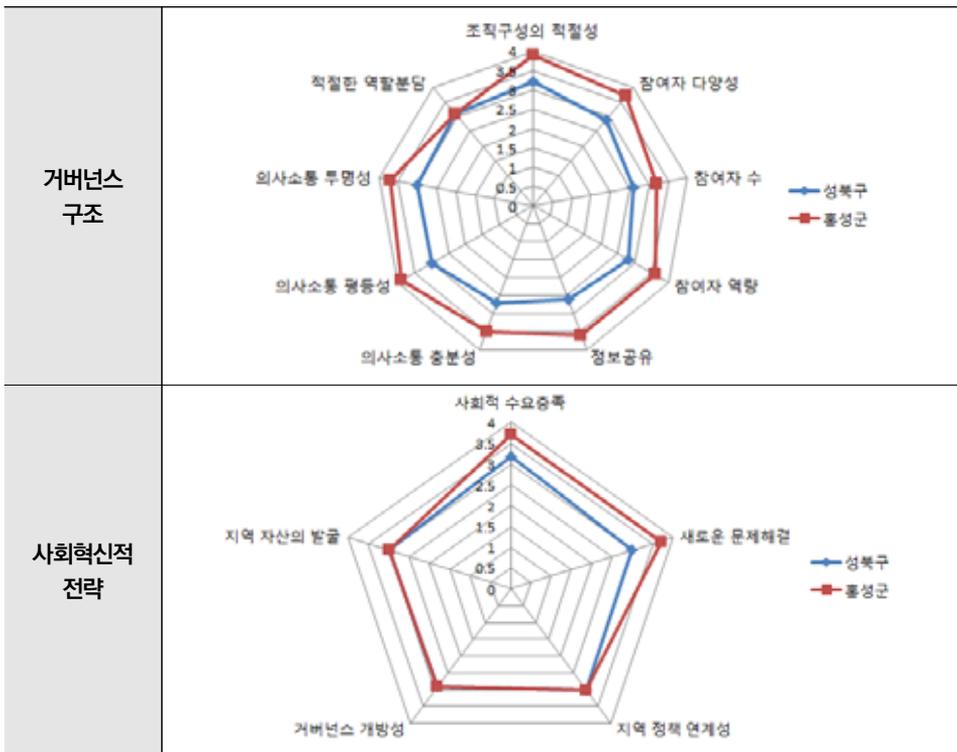
본 절에서는 서울 성북구와 충남 홍성군의 지역 거버넌스 참여자를 대상으로 ‘거버넌스 구조’, ‘사회혁신적 전략’, ‘사회제도적 여건 및 재정적 지원’, ‘거버넌스 성과’에 초점을 두고 지역 거버넌스 운영 실태에 대한 참여자 인식조사를 수행하였다. 그 결과, 성북구와 홍성군의 거버넌스 참여자들이 인식하는 구조, 전략, 제도적 지원, 성과 등에 대한 평가는 다소 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 앞서 조사 참여자 특성에서 언급한 것처럼, 양 사례 참여자들의 평가가 상이하게 나타난 것은 조사참여자의 특성에 의한 것으로도 보인다. 즉 성북구의 경우 사회적경제조직 및 중간지원조직의 참여자들이 조사자의 약 68%를 차지한 반면, 홍성군의 경우 홍성통의 주요 참여자들인 공무원 및 중간지원조직의 활동가가 75%를 차지하고 있어 응답자의 특성 차이가 조사결과의 차이를 가져왔을 가능성이 높다. 응답자 구성이 다른 점은 분명히 조사의 한계로 남지만, 이러한 한계점을 차치하고 참여자 인식조사 결과를 종합적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 거버넌스 구조가 적절히 마련되었는가의 측면에서는 홍성군 참여자들이 성북구 참여자들에 비해 높은 평가를 내리고 있었다. 거버넌스 구조에서 공공과 민간의 관계 역시 홍성군 응답자들은 ‘공공과 민간이 동등한 위치에서 공동으로 추진하고 있다’고 평가한 비율이 62%에 달하는 반면, 성북구 응답자의 경우 ‘공공의 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여한다’는 평가가 우세(62%)하였다. 또한 홍성군의 응답자들은 거버넌스 참여자의 다양성, 수, 역량 측면에서 긍정적인 평가가 많았으며, 의사소통이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 평가하였다. 그러나 성북구 응답자들의 경우, 거버넌스 참여자들의 다양성, 수, 역량 측면에서 모두 부정적인 평가가 우세하여 홍성군의 사례와 뚜렷하게 대별된다. 다만 지역 거버넌스 운영의 목표에 대해서는 공통적으로 ‘지역 내 다양한 주체의 참여를 통한 민주주의 실현’과 ‘지역 구성원들의 의사소통 및 네트워킹’ 인식하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 사회혁신적 전략과 관련해서, 홍성군의 응답자들은 새로운 의제 발굴 및 사회적 수요 충족 노력, 새로운 방식을 통한 문제 해결 등에 더욱 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 이에 반해, 지역 내 사업 및 정책의 연계, 거버넌스의 개방성, 지역 자산 발굴 및 개발 노력에 대한 인식은 두 지역 참여자들이 모두 ‘보통’ 수준으로 평가하고 있어 크게 차이가 나지

는 않았다. 또한 향후 연계 및 협력이 요구되는 사업으로서 공통적으로 ‘지역 자치조직 연계 사업 및 정책’이 필요한 것으로 나타났으며, 홍성군은 ‘지역 공동체 관련 사업’과 ‘도시 재생 관련 사업’이 그리고 성북구는 ‘사회적경제 관련 사업’과 ‘지역복지 관련 사업’이 필요한 것으로 조사되었다.

〈표 4-6〉 거버넌스 구조 및 사회혁신적 전략 비교



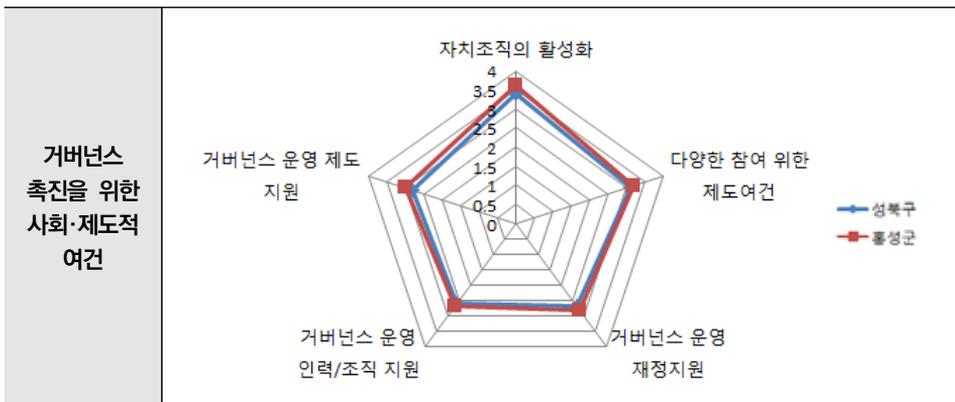
셋째, 거버넌스 촉진을 위한 여건에 대해서는 성북구와 홍성군 응답자들은 크게 다른 평가를 내리지 않는 것으로 나타났다. 특히 지역 거버넌스의 ‘지역 자치조직 활성화 여부’, ‘다양한 주체 참여를 위한 제도적 여건’의 경우 모두 ‘보통’ 수준 이상을 나타낸 반면, ‘거버넌스 운영을 위한 재정 및 인력·조직 지원’, ‘조례 등 제도적 지원’의 경우에는 ‘보통 이

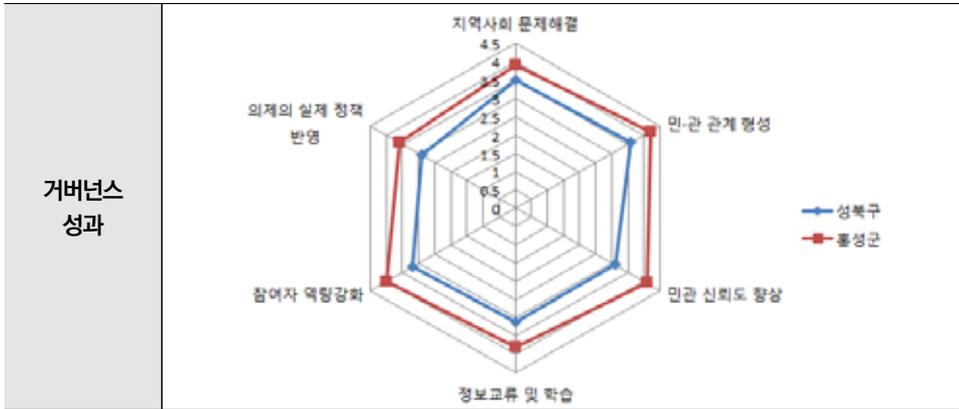
하'의 수준을 보이는 것으로 나타났다. 즉 향후 지역 거버넌스 운영 활성화를 위해서는 거버넌스 운영을 위한 재정 및 인력·조직지원, 조례 등 제도적 지원이 더욱 확대될 필요가 있음을 의미한다.

넷째, 민관협력 거버넌스의 성과 측면인데, '지역사회 문제 해결', '공공-민간의 관계 및 신뢰도 향상', '참여자의 학습 및 역량 강화'에 있어 양 지역 응답자 모두 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 다만 지역 거버넌스에서 도출된 새로운 의제의 '실제 정책 반영 정도'에 대해서는 홍성군 응답자들의 경우 그렇다는 평가가, 성북구 응답자들의 경우 보통이라는 평가가 우세했다. 거버넌스에서 도출되어 실제 정책(사업)으로 반영된 사례에 대해서는 성북구의 경우 '교육과의 네트워킹의 필요'에 대한 의견이 반영된 사례가, 그리고 홍성군의 경우 '마을만들기 지원센터', '3농혁신위원회(농정 거버넌스)', '학교급식 지원센터' 등이 조사되었다.

마지막으로 지역 거버넌스의 개선점에 대해서는 공통적으로 '수행 정책(사업)의 지속성', '정보공유와 소통', '예산과 인력의 지원'이 가장 필요한 것으로 나타났으며, 민간협력형 정책 추진 활성화를 위해서는 '지역 시민단체, 자치조직의 활성화', '공공의 적극적인 마인드', '지역 현안, 사업에 대한 정보공개'가 가장 필요한 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 제도적 여건 및 거버넌스 성과 비교





주: 거버넌스 촉진을 위한 제도적 여건은 공통결과

각 요인에 대한 성북구와 홍성군의 조사결과를 간략하게 해석하고 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 우선 거버넌스 구조와 의사소통, 사회혁신적 전략의 측면에서는 홍성군의 응답자가 더욱 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 그러나 거버넌스 촉진을 위한 여건 마련의 측면에서는 양 사례 응답자 모두 '지역 자치조직이 비교적 활성화' 되어 있으며, '다양한 주체의 참여를 위한 제도적 여건 마련이 비교적 잘 되어 있다'고 평가하고 있었다. 민간 협력적 거버넌스 구축 및 활성화의 첫째 조건은 관과 함께 협력할 수 있는 민간의 주체가 얼마나 형성되어 있는가 하는 것일 수 있는데, 홍성군과 성북구의 경우 지역사회에 이미 형성된 지역의 민간조직, 주민조직, 시민사회조직 등이 각 지역 거버넌스 구축 및 활성화에 든든한 자양분이 되었을 것으로 생각할 수 있다. 다만 성북구 응답자들의 거버넌스 구조, 즉 참여의 다양성, 폭, 의사소통의 공평성 등에 대한 평가가 상대적으로 낮게 나타난 것은, 협치성북의 구조가 일반 지역주민이나 민간 지역조직의 측면에서는 상대적으로 닫혀있고, 폐쇄적으로 보이고 있다는 것으로 해석할 수도 있다. 이 부분은 향후 협치성북의 안정적 운영에 있어 더욱 고민해야 할 부분이다.

또한 '거버넌스 운영을 위한 재정 및 인력·조직 지원', '조례 등 제도적 지원' 등은 공통적으로 미흡한 것으로 평가되어 향후 개선이 필요해 보인다. 특히 홍성군의 경우 홍성군 운영을 위한 운영비조차 따로 마련되어 있지 않지만, 이렇게 활발하게 운영되고 있음은 참여자들의 적극적인 의지의 결과라고도 판단할 수 있다. 그러나 거버넌스 조직의 안정성

그리고 지속가능성을 위해서는 재정 및 행정지원은 꼭 갖춰져야 할 요소이다.

마지막으로 민관협력 거버넌스의 성과 측면에서 양 지역 응답자 모두 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 이는 참여적 지역 거버넌스 구축 및 운영이 일정정도 지역사회 문제해결, 공공-민간의 관계 및 신뢰도 향상, 참여자의 학습 및 역량 강화라는 성과를 창출하는데 기여하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

본 연구에서 성북구와 홍성군의 사례를 선정한 것은 지역단위 협력적 거버넌스 운영이 타 지자체에 비해 매우 활발히 이루어지고 있다는 전문가 자문회의의 결과에 기초하였다. 양 사례 모두 사회혁신적 특성 및 거버넌스 성과의 측면에 있어서는 긍정적인 평가가 우세하여 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 구축 및 운영의 필요성에 대한 중요한 시사점을 제공한다. 그러나 우수사례로 추천된 두 사례의 경우에서도 거버넌스 운영을 위한 재정 및 인력·조직지원, 조례 등 제도적 지원 마련이 더욱 확대될 필요가 있으며, '수행 정책(사업)의 지속성', '정보공유와 소통', '예산과 인력의 지원'에 대한 개선이 필요한 것으로 나타나, 타 지역의 경우에는 더욱 시급성이 높을 것으로 유추된다.





## 제5장

# 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안

---

**제1절** 필요성 및 기본방향

**제2절** 참여적 지역 거버넌스 구조 및 기능

**제3절** 사회혁신성 촉진을 위한 전략의 모색

**제4절** 법·제도적 지원체계 확립





## 제5장

# 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안

## 제1절 필요성 및 기본방향

### 1. 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계로의 전환 필요성

최근 사회혁신의 개념의 확산은 어떻게 하면 사회혁신을 촉진시킬 수 있을 것인가 하는 의문으로 이어졌다. 이에 사회혁신을 위한 다양한 실천사례가 공유되고 전략이 모색되고 있다. 사회혁신의 개념 자체가 매우 포괄적 특성을 가지고 있기 때문에, 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 방안에 대한 접근 역시 매우 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 본 연구는 지역주민의 삶과 직결되어 있는 지역단위, 즉 지자체 단위에서 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 한 가지 접근방식으로 참여적 지역 거버넌스에 초점을 두었다.

우선 본 연구는 관련 이론 및 선행연구 검토를 통해 참여적 지역 거버넌스가 사회혁신을 위한 영역이자 동시에 틀이라고 이해하였다. 사회적으로 혁신적인 실천방식은 인적·물적 자원공급을 위한 새로운 메커니즘의 도입, 새로운 집단적 행위자들의 형성과 이들이 기존의 정책결정과정에 미치는 영향 등을 통해 거버넌스 작동방식 자체에 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 거버넌스 구조와 작동방식은 사회 다양한 행위자들의 관계변화와 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 사회혁신을 위해서는 지역단위 거버넌스의 구조와 전략이 사회혁신을 촉진시킬 수 있는, 즉 사회혁신 친화적 형태여야 함을 의미한다.

이에 서울시 성북구와 충남 홍성군의 사례를 대상으로 참여적 지역 거버넌스의 참여자 구조, 의사소통 전략, 그리고 운영의 특성을 사회혁신적 요인의 관점에서 분석하고, 그 시사점을 도출하였다. 무엇보다 성북구와 홍성군의 사례는 구정/군정치원의 포괄적 거버넌

스 체계를 구축하고, 명확한 목표의 설정을 통한 사회적 수요 충족, 새로운 아이디어의 실천, 사회의 실천 역량 증진, 부문 간 교차, 개방적·협력적 네트워킹 등의 사회혁신적 요인을 적절히 활용하고 있음을 확인할 수 있었다. 다만 각 사례가 사회혁신을 촉진시키기 위한 거버넌스 전략을 미리 고민하고 수립한 것이 아니기 때문에, 사회혁신의 핵심요인의 측면에서 미흡한 한계점도 동시에 도출될 수 있었다. 이러한 성과와 한계점은 향후 지역사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 수립에 있어 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

지역사회 삶의 질 증진, 지역 공동체 활성화, 시민역량강화 등으로 대표되는 지역사회혁신은 지역사회의 공간적 단위에서 이루어지는 실천방식과 직결되며, 지역사회를 구성하는 다양한 주체의 협력적 활동에 기반할 때 더욱 촉진될 수 있다. 다양한 지역 주체들은 사회문제를 생활현장에서 직접 접하는 주체로서 관련 문제를 생활 속에서 피부로 경험하고 있기 때문에, 이들의 경험은 사회문제 해결에 중요한 원천이 될 수 있다. 무엇보다 지역 다양한 주체의 적극적인 참여를 통해 그들의 경험·지식을 공유할 수 있을 뿐만 아니라, 상호학습을 통해 기존에 생각하지 못했던 새로운 아이디어 또는 혁신적 해결방식을 공동으로 창출해 낼 수 있다는 점에서 공동생산적(co-productive)이며 혁신적(innovative) 특성을 지닌다. 지역의 다양한 주체들이 함께 모여 공동으로 지역의 의제에 대해 논의하고 해결방안을 모색하는 공동 의사결정 시스템으로서의 참여적 지역 거버넌스의 역할이 중요시 되는 이유이다. 여기에 사회혁신의 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 사회혁신적 전략을 거버넌스 체계 수립에 함께 고려한다면, 지역주민의 삶의 질 증진, 지역 공동체 활성화, 시민역량강화로 이어지는 지역사회혁신 속도를 배가시킬 수 있을 것이다.

## 2. 기본방향

### 가. 사회혁신의 필요성에 대한 인식확대 및 공감대 형성

본 연구는 지역사회, 즉 지방자치단체 차원에서 시민을 포괄하여 다양한 주체들이 공동으로 문제를 해결하기 위한 참여시스템으로서의 ‘참여적 지역 거버넌스’에 초점을 맞추고, 지역사회 혁신을 촉진시키기 위한 지역 거버넌스의 구조와 전략을 모색하는데 그 목적을 두었다. 무엇보다 지역단위 참여적·통합적 거버넌스 체계 구축은 지역문제 및 지역요구에

대한 협력적 해결과정을 통해 혁신적 해결방안을 모색한다는 점에서 지역 사회 혁신 플랫폼으로서의 역할을 기대할 수 있기 때문이다.

참여적 지역 거버넌스의 목적 및 핵심가치가 지역 주체들의 참여에 기반한 공동의 문제 해결이라는 과정의 정당성과 민주성에 기반하고 있지만, 단순히 거버넌스의 구성 및 운영만으로 혁신적 문제해결이 이루어지지는 않는다. 즉, 사회혁신에 대한 인식을 확대하고 공감대를 형성하는 것이 첫 번째 전제조건이다. 이렇게 확대된 사회혁신에 대한 인식과 공감대는 거버넌스 구조와 운영전략 마련에 있어서도 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

참여적 지역 거버넌스의 관점에서 사회혁신에 대한 인식확대가 필요한 영역은 공공과 민간을 포괄한 사회 전 부문이다. 최근 연구결과들은 사회혁신의 가장 큰 장애요인으로 공공기관의 역할이나 사회혁신에 대한 공무원의 인식부족을 꼽고 있는데(송석휘, 2015), 지역사회에서 사회혁신을 공고히 하고 지속가능하기 위해서는 사회혁신에 대한 지방정부의 역할 정립이나 사회혁신에 대한 공무원의 인식 제고 노력이 시급하다는 것이다. 민-관의 협력적 상호작용에 기반하는 거버넌스 구축 및 운영에 있어서, 관련 공무원, 즉 공공의 단한 인식과 태도는 사회혁신적 전략마련에 큰 장애요인이 될 수 있다. 또한 민간영역 역시 단순히 민간의 이해와 요구를 표출하는 수단으로서 거버넌스에 참여하는 것이 아니라, 민-관의 소통과 협력을 통해 지역사회 문제를 해결하고, 더 나은 방향으로 전진할 수 있도록 협력적·사회혁신적 인식으로의 전환이 필요하다.

#### 나. 참여거버넌스 구축 및 전략 설계의 방향

사회혁신에 대한 인식 확대 및 공감대 형성이 첫 번째 기본 방향이라면, 두 번째 강조점은 거버넌스 구축 방향과 전략 설계에 있다. 참여적 지역 거버넌스가 지역사회 혁신 플랫폼으로서 기능하기 위해서는 사회적 혁신을 촉진시킬 수 있는 체계(시스템)의 특성을 반영하는 것이 중요한데, 이는 곧 사회혁신체제에서 논의되는 시스템의 구성요소와 시스템의 기능을 참조하여 설계될 수 있다(박상욱 외, 2005). 혁신시스템은 그것을 조직하는 구성요소 및 구성요소간의 관계로 이루어지며, 시스템 고유의 기능을 특징으로 한다. 여기서 구성요소는 행위자, 조직 및 제도, 그리고 주체간 연계로서 연결망과 소통통로를 들 수 있으며, 시스템의 기능으로는 상호작용을 통한 상호학습, 그리고 이를 통한 공진화

(co-evolution)를 의미한다. 참여적 지역 거버넌스를 혁신을 위한 하나의 소구조체로 이해할 경우, 행위자는 곧 다양한 참여자가 될 것이며, 조직 및 제도는 거버넌스 조직구성 및 운영원칙을 의미한다. 또한 주체들 간의 연결은 다양한 연결망과 소통통로로 이루어진다. 혁신을 위한 하나의 구조체로서 참여거버넌스의 기능은 행위자 즉 참여주체들이 상호작용하여 상호 학습이 이루어지고, 이를 통해 공진화를 구현한다고 할 수 있다.

**〈표 5-1〉 사회혁신 플랫폼으로서의 참여적 지역 거버넌스의 구성요소 및 특성**

구성요소	특성
행위자	참여자의 폭, 다양성
조직 및 제도	거버넌스 조직 구성 및 운영원칙
주체 간 연결	연결망, 소통 통로
시스템의 기능	상호학습, 상호작용, 공진화(co-evolution)

첫 번째 행위자의 측면에서 참여적 지역 거버넌스는 참여자의 폭을 확대하고, 다양한 주체의 참여를 촉진시키는 것을 목표로 한다. 따라서 지역사회 구성원이라고 할 수 있는 지방정부, 지역주민, 지역 민간단체 및 주민조직, 각 부문별로 존재하는 중간지원조직, 민간기업, 학계 등 포괄적인 주체들을 거버넌스 참여자로 참여시킬 수 있는 폭넓은 구조를 마련해야 한다. 이들을 통해 서로 다른 관점, 이해관계, 정책요구사항 등을 공유하면서 이해의 폭을 넓힐 뿐만 아니라, 숙의과정을 통해 시급한 지역사회의 문제를 의제화하고, 해결방안을 마련하는 것에 참여거버넌스의 가장 큰 목적이 있다.

두 번째 거버넌스 조직 구성 및 운영원칙 역시 중요한 부분이다. 거버넌스 참여자 구성 및 이들의 의사소통 방식을 결정하는 것이 바로 운영원칙인데, 여기서 고려해야할 부분은 바로 의사소통의 공평성 및 투명성, 정보공유의 충분성이다. 참여자간 동등한 상태에서 의사소통하고, 정보가 균등하게 공유되어 모든 참여자가 논의주제에 대해 비슷한 수준의 이해정도를 달성할 수 있도록 거버넌스 운영원칙을 세심히 수립할 필요가 있다.

세 번째는 주체 간 연계 즉 네트워크의 측면이다. 네트워크는 주체간 교류를 통해 의사

소통하면서 정보 교류 및 지식 전달을 가능하게 하는 상호작용을 의미한다. 지역 참여거버넌스에서 주체 간 교류는 정례회의 등의 공식적인 의사소통 절차에서도 이루어지지만, 비공식적인 교류를 통해서도 활발히 이루어 질 수 있다. 따라서 참여적 지역 거버넌스 구조의 설계에서 주체 간 연계 및 네트워크 방식에 대한 고려도 매우 중요하다.

마지막으로 혁신을 위한 하나의 구조체로서 참여거버넌스를 개념화할 때, 이 구조체의 기능은 참여주체들이 상호작용하면서 서로 간에 학습이 이루어지고, 이를 통해 공진화, 즉 상호작용을 통한 진화적 변화를 가져오는 것을 의미한다. 이는 참여주체들의 성장 및 진화와 함께 거버넌스 자체의 진화, 그리고 이를 통한 지역사회 혁신에의 긍정적 기여로 설명될 수 있을 것이다.

지금까지 지역사회 혁신 플랫폼으로서 참여적 지역 거버넌스를 상정할 때, 사회혁신을 촉진시킬 수 있는 체계로 기능하기 위한 참여적 지역 거버넌스의 구성요소 및 특성을 간략히 살펴보았다. 이러한 구성요소와 특성을 전제조건으로 하면서, 본 연구는 거버넌스 구조와 기능, 사회혁신적 전략, 그리고 법·제도적 지원체계의 측면에서 좀 더 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 참여적 지역 거버넌스 구조 및 기능

### 1. 지역사회를 포괄하여 다양한 부문이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축

성북구와 홍성군의 사례에서 확인할 수 있는 것처럼, 구정/군정단위 통합적 거버넌스 구축의 필요성은 지역사회 내에서 내재하였던 문제점에서 기인한다. 성북구의 경우에는 마을공동체, 도시재생, 사회적경제, 마을복지 등의 각 사업 부문별로 민-관의 협력적 거버넌스 구조가 마련 및 운영되고 있었지만, 각각의 부문이 함께 연계되지 못하고 각기 운영되거나, 행정체계 상에서도 실국별 칸막이 문제가 발생하는 등의 문제가 지속적으로 대두되었다. 또한 지역단위 거버넌스에 적극적으로 참여하는 민간주체 및 지역주민의 경우 서로 다른 거버넌스 조직에 참여함으로 인한 참여의 피로도 문제도 표출되었다. 이는 결국 부문을 포괄하는 구정차원의 통합적 거버넌스 구축으로 귀결되었다. 홍성군의 경우에도 지역사회에 존재하는 다양한 자생조직, 인적자원을 연계하고, 홍성군 지역의 다양한 문제 해결을 위한 사업 추진에 있어 주도적 역할을 할 수 있는 협력시스템의 필요성이 대두되었고, 이것이 홍성통의 태동으로 이어졌다.

기 구축된 거버넌스 운영의 한계점은 비단 성북구와 홍성군의 사례에 한정된 문제는 아닐 것이다. 실제로 우리나라 각 지자체들은 지역사회 문제를 해결하기 위해 다양한 정책(사업)을 추진하고 있으며, 상당수의 정책(사업)이 주민참여적 또는 협력적 거버넌스에 기반하여 추진됨을 강조하고 있다. 각 사업은 지역주민의 삶의 질 향상이라는 근원적인 목표를 공유하고 있다고 할 수 있으며, 사업간/부문 간 소통 및 교류를 촉진하고 연계·협력을 활성화하여 시너지를 창출할 수 있다면 지역사회 문제해결을 통한 지역주민의 삶의 질 증진이라는 목표달성에 더욱 근접할 수 있음은 분명하다. 따라서 이러한 부문별/사업별/행정체계상 분절화 문제를 극복하기 위해서는 지역사회를 포괄하여 다양한 부문이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축이 필수이다.

사회혁신 생태계 활성화를 위해 지역 수준에서는 지역주민, 시민사회, 사회적경제조직 등 다양한 주체/부문 간 거버넌스 혁신이 이루어질 필요가 있으며, 이를 통해 공공서비스의 질 향상 및 지역주민의 삶의 질 증진을 도모할 수 있다. 따라서 시군 단위에서는 주민의

참여를 촉진하고 공공과 민간의 수평적·협력적 관계를 확립할 수 있는 시군단위 통합적 참여 거버넌스 체계(예: 협치성북, 흥성통)를 구축할 필요가 있다. 이러한 지자체 단위 통합적 거버넌스 체계에는 지역사회 내부에 존재하는 각 정책 부문이 참여하여 부문 간 소통과 협력이 이루어질 수 있도록 행정체계의 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

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 공식적 채널로서의 역할을 부여할 수 있다. 즉 시군 단위-지역사회 단위의 중층적 거버넌스 체계를 수립하고, 서로 다른 층위의 거버넌스 간 연계 및 협력체계를 마련하여 수직적·수평적 의사소통 및 네트워크가 활발히 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

## 2. 공적 문제해결을 위한 절차적 과정으로서의 거버넌스 공식화 및 권한 강화

지역단위 참여거버넌스 구조 마련의 필요성은 참여적 거버넌스가 지역사회 내 존재하는 다양한 공적 문제해결을 위한 절차적 과정으로 인식할 때 더욱 중요해진다. 단순히 거버넌스 구조를 마련하고 운영하는 데에 의의가 있는 것이 아니라, 거버넌스 내에서 지역사회 내 공공의 문제를 논의하고 의제화하며, 이를 다시 실제 정책으로 연계시켜 그 문제가 해결될 수 있도록 하는데 근원적인 목적이 있기 때문이다. 따라서 참여적 지역거버넌스가 실제 지자체 정책결정과정의 공식적 절차로 기능할 수 있도록 거버넌스 자체의 권한을 강화할 필요가 있다.

흥성군의 경우 지역사회 내에서 자연스럽게 흥성통의 필요성이 공유되었고, 실제 흥성통의 구조화와 함께 다양한 지역 주체들의 참여로 활발한 운영을 해오고 있다는 점은 분명한 성과이다. 그러나 흥성통 자체가 정책결정의 권한이 없고, 흥성통 내에서 논의된 결과가 실제 집행되는 데에는 상당한 한계점을 가지고 있었다. 반면 성북구의 경우 구청장 이하 행정라인의 적극적인 참여에 기반하여 협치성북 거버넌스 구조를 공식화하고 있고, 협치성북에서 논의된 결과가 정책으로 연결된다는 점에서 거버넌스 구조 자체의 권한을 확인할 수 있었다. 이는 곧 지역사회 문제해결을 위한 절차적 과정으로서의 거버넌스의 공식

화, 그리고 그 권한확대의 필요성을 의미한다.

따라서 향후 지자체 단위에서 중층적·융합적 거버넌스 구조를 마련한다면, 거버넌스의 공식화와 함께 의결권을 부여하는 등의 권한을 확대할 필요가 있다. 또한 거버넌스 운영을 위한 내부적 규칙과 절차 등을 사전에 명확히 규정하고, 이에 근거하여 운영되도록 하여야 한다.

### 3. 지역특성을 반영한 참여 거버넌스 체계 및 운영전략 수립

본 연구에서 서울시 성북구와 충남 홍성군을 사례로 선정한 것은 두 사례가 타 지역에 비해 거버넌스 활동이 매우 활발하다는 측면도 있지만, 각 사례는 대도시와 농촌이라는 지역적 특성을 또한 보여줄 수 있기 때문이다. 본 연구의 분석틀에서 제시한 것처럼, 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스의 구조와 사회혁신적 전략에 지대한 영향을 미치는 부분의 지역적·환경적 특성이다. 대표적으로 지역의 고유한 정체성이나 지역문화 등을 예로 들 수 있다.

성북구의 경우 민선 5, 6기 이후 주민참여에 대한 구차원의 관심이 확대하게 되는데, 당시 구청장으로 당선된 김영배 구청장의 ‘마을만주주의’ 구정 핵심가치와 연동된다. 마을민주주의란 마을단위 지역주민의 참여에 기반한 민주주의를 구현하는 것이며, 따라서 지역주민의 참여를 촉진하고, 지역사회 내 다양한 주체들의 협력을 적극적으로 지원하는 참여적·협력적 거버넌스를 적극적으로 추진하게 된다. 또한 협치성북의 주요 참여자 구성을 살펴보면 영역별 주민조직이 매우 활성화되어 있는 것을 확인할 수 있다. 도시재생, 마을공동체, 마을복지, 사회적경제, 주민자치 등 각 부분별로 적극적인 주민조직이 다수 존재하고 있고, 이들은 성북구 주민참여형 정책(사업) 추진에 주요 참여자로 활동해왔다. 즉 성북구의 경우 지자체 장의 적극적인 의지라는 리더십 요인이 지역의 참여적·협력적 거버넌스 구축의 강한 배경요인으로 작용하였고, 이러한 리더십은 행정체계 개편을 통해 협치 지원체계를 확립하게 하는 원동력이 된다. 한편으로는 기 구축되거나 활성화 되어있는 부문별 자생조직·주민단체·시민사회 단체 등도 민간영역이라는 한 축을 구성하는 기초가 되었다. 이는 본 연구에서 실시한 거버넌스 참여자들의 거버넌스 실태조사 결과에서도 엿볼

수 있는데, 성북구 내 현안 문제 발생 시 적극적으로 참여하려는 주민 및 자치조직 활성화에 대해서 성북구 응답자들은 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 즉 성북구 내 활성화되었던 주민 및 자치조직은 협력적 거버넌스 구조 내에서 민의 역할을 담당하고, 관과 민의 협력을 위한 강한 의지를 형성한 것으로 해석할 수 있다. 다만 성북구의 경우 서로 다른 주민조직, 자치조직, 시민조직 간 네트워크 및 연계의 필요성을 인식하고, 민간주체들의 네트워크 거점을 형성하기 위한 ‘시민협력플랫폼’을 추진하고 있다. 다시 말하면 민간주체들의 활성화에 초점을 둔 것이 아니라, 다양한 민간주체들을 함께 연계시키고 네트워크화 함으로써 민간영역 전체의 역량을 증진시키는데 그 목적을 두고 있다고 할 수 있다.

한편 홍성군의 경우에는 풀무학교, 국내 최초 친환경 오리농법을 도입한 문당리 등 오래 전부터 형성되어온 민간영역의 특성이 홍성군의 등장에 뿌리가 되었다. 풀무학교는 지역 사회 내 협동조합 기반 실험들과 농민 활동이 확대되는데 큰 기여를 하였고, 풀무학교 출신 교사나 학생들은 지역의 주요 주체로 성장하게 된다. 이는 곧 흥동마을의 마을공동체 형성과 지역단위 거버넌스 활성화에 큰 밑거름이 되었다. 그러나 그 외 농촌마을의 경우, 지역에서 활동할 역량 있는 주체의 형성에 가장 큰 어려움을 겪고 있다. 동네 리더의 역할을 하고 있는 이장들의 경우 농촌의 특성상 고령화가 심각하게 진행되고 있어, 마을발전을 주도하기에는 현실적으로 한계가 많은 상황이다. 홍성군의 경우 마을리더 및 주민 역량강화 교육프로그램 및 공무원 학습동아리(마을통)가 지속적으로 운영되고는 있으나, 농촌지역의 특성으로 인해 인재부족의 문제는 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

따라서 참여적 지역 거버넌스 논의 고려하여야 할 중요한 부분 중 하나는, 농촌과 도시 등 지역의 특성을 고려한 거버넌스 체계의 구성과 운영 전략이다. 도시지역의 경우 상대적으로 인적 역량이 풍부하고, 민간의 영역이 활성화되어 있기 때문에 인적자원의 육성을 위한 교육프로그램의 운영도 중요하지만, 민간주체들의 네트워킹 및 상호교류 활성화를 통해 민간부문 전체의 역량 증진에 중점을 둘 필요가 있다. 특히 사회혁신의 관점에서 혁신적 아이디어의 발굴은 사회혁신가의 리더쉽도 중요하지만, 서로 다른 부문 간 경계를 허물고 부문 간/주체 간 연계 및 협력에서 비롯되는 새로움과 혁신성의 창출이다. 사회혁신 논의에서 네트워킹의 중요성이 강조되는 이유는 여기에 있다.

반대로 농촌지역의 경우 지역에서 리더의 역할을 할 수 있는 인재의 육성이 먼저이다.

이를 위해서는 협치 및 사회혁신 관련 교육프로그램을 강화하고, 열정과 패기가 있는 인재를 지역의 주요 주체로 육성할 수 있는 전략마련도 필요하다. 대도시에 젊은 청년들을 지역으로 유입시킬 수 있는 방안을 마련할 수도 있겠고, 또는 흥동면의 풀무학교가 지역 인재육성의 거점역할을 한 경험을 되짚어, 지역에 소재하고 있는 학교 등의 교육기관과 적극적으로 협력해서 지역리더를 키울 수 있는 전략 마련이 우선이다. 이 외에 협치 및 사회혁신의 필요성에 대한 지역주민의 인식을 확대할 수 있도록 폭넓은 범위에서 교육 및 캠페인 등도 이루어질 필요가 있다. 또는 흥동면의 사례와 같은 우수사례를 우선 육성 및 발굴하고, 이를 홍보함으로써 타 지역으로의 확산을 유도하는 것도 한 가지 방법이다.

〈표 5-2〉 지역특성을 반영한 참여적 지역 거버넌스 구성 및 운영전략

	도시형	농촌형
구성 및 운영 전략 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회, 민간영역 활성화 → 네트워킹 활성화를 통한 민간영역 역량 강화 (ex. 시민협치플랫폼)</li> <li>• 융합형 중간지원조직을 통한 부문 간 교차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육프로그램 활성화로 지역 리더 및 인재육성이 가장 시급 → 이후 네트워킹 활성화로 주체 간 연계</li> <li>• 참여적 지역 거버넌스 구축 및 운영 우수사례 발굴 및 홍보</li> <li>• 협치 및 사회혁신의 필요성에 대한 지역 주민의 인식 확대</li> <li>• 이장, 부녀회장 등의 참여 중심에서 지역 사회적경제 기업(마을기업, 협동조합, 사회적 기업 등) 활동가 등의 참여 기회 확대</li> </ul>

#### 4. 참여자의 폭 및 다양성 확보 전략 다각화

성북구와 흥성군의 사례는 참여적 지역 거버넌스의 참여자가 얼마나 다양화될 수 있는지, 그리고 이를 통해 어떤 효과를 달성할 수 있었는지를 분명히 보여준다. 흥성통의 경우 대표자 없이 행정 및 민간에 간사 각 1인을 두고 운영되고 있는데, 행정부문은 친환경농정 발전기획단을 중심으로, 민간부문은 흥성지역협력네트워크를 중심으로 행정 12개부서, 마을 및 단체 116개, 재능기부 7개 단체가 참여하고 있다. 즉 행정, 민간단체, 주민조직 등이

고루 참여하는 참여의 다양성을 보여준다. 특히 흥성통의 경우 참여자들이 실무자들로 구성되어 실무단위의 정보 및 아이디어 공유가 활발하였고, 이를 통해 노하우 등을 습득함으로써 실제 정책(사업) 추진에 효율성을 증진시킬 수 있었다. 협치성북의 경우에도 성북구 내 부문별 거버넌스 관련자(담당 공무원, 지역 주민조직 대표, 중간지원조직 대표, 지역 민간조직 대표) 등이 참여하여 부문을 가로질러 성북구 내의 다양한 의제를 공유하고 협의할 수 있도록 하였다. 또한 협치성북공론회를 통해 협치성북회의에서 논의된 주요 의제들을 지역 내 다양한 주체들과 공유할 수 있도록 지원함으로써 참여자의 폭을 확대하고 있었다.

그러나 기존 정책과정에서 배제되었던 소수 그룹을 포괄하기 위한 전략마련에 있어서는 여전히 미흡하였다. 참여적 지역 거버넌스의 핵심적 가치가 바로 기존의 정책결정과정에서 배제되었던 다양한 비주류 그룹이 참여할 수 있는 여건을 마련하고, 그들의 관심과 이해가 함께 공유되어 의사결정과정에서 반영되는 것이라고 할 수 있는데, 이러한 참여의 포괄성의 측면에서는 여전히 한계점이 남는다. 특히 성북구의 경우, 거버넌스 참여자의 거버넌스 실태평가에서 거버넌스 '참여자 폭'에 있어서는 여전히 부족하다는 의견이 나타나므로 다양한 참여자의 구성도 중요하지만 참여자의 수를 확대하는 것도 중요한 부분임을 알 수 있다.

따라서 지역사회 혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 구조마련에 있어 일차적으로 참여의 폭을 확대하기 위한 다양한 방안 마련이 필요하다. 이는 행정과 민간이라는 단순한 구조에서 벗어나, 행정에 있어서도 다양한 부서와 팀이 함께 참여하여야 한다. 민간영역에 있어서도 지역 일반 주민, 주민단체, 사회단체, 중간지원조직 등을 포괄할 뿐만 아니라, 학계와 일반 기업 등 지역사회 내 존재하는 모든 부문이 함께 결합되어 함께 참여자로 역할 할 수 있도록 구조화되어야 한다. 또한 통산 각 부문 또는 주체별 대표자 1인의 참여로 이루어지는 참여의 수를 확대하여, 부문/주체별 적어도 일정 수 이상의 대표자들이 참여하여 의사를 대표할 수 있도록 고려할 필요도 있다.

한편으로는 지역주민 조직이 활성화될 수 있도록 육성하고 참여의 폭을 확대하는 것도 고려할 수 있다. 성북구에서 일반지역주민의 참여를 확대하기 위한 방안으로 무작위 추첨제를 활용한 것은 그만큼 일반 지역주민들의 참여를 이끌어 내기 쉽지 않다는 것의 방증이

다. 추천제의 아이디어도 매우 신선하지만, 무엇보다 지역주민들의 관심과 참여를 이끌어 내기 위해서는 비슷한 관심사와 이해관계를 가진 주민조직을 육성하고, 주민조직을 통해 참여의 경로를 마련하는 것이다.

## 5. 의사소통 방식 및 통로의 다양화를 위한 제도 및 절차 구비

성북구와 홍성군의 사례에서 지역 거버넌스 참여자들 간 주요 의사소통 경로는 위원회, 협의회 등 공식적 회의를 통해 이루어지는 것이 대부분이며, 그 외에 필요시 개별 연락 또는 비공식 모임을 통해 이루어지는 것으로 나타났다. 홍성군의 경우에는 공개되는 회의록을 통해 소통이 이루어지는 비율이 높고, 또한 온라인 소통경로가 전무한 것으로도 나타나, 쌍방향적 의사소통을 더욱 촉진하고 온라인을 활용한 정보공유가 이루어질 수 있도록 하는 개선방안 마련의 필요성도 도출되었다. 또한 성북구의 경우 충분한 정보공유의 측면에 있어 참여자들의 부정적 평가도 나타났다.

참여적 지역 거버넌스 구조 마련 자체가 참여자간 의사소통 및 교류협력의 기회를 확대한다는 점에서 큰 의의가 있음은 분명하다. 그러나 거버넌스의 구축 및 운영의 원활한 목적달성을 위해서는 의사소통 방식의 다양화와 함께 참여자간 의사소통이 충분하고, 공평하며, 투명하게 이루어지는 것이다. 기존 공청회식의 일방적 정보 전달이 아니라, 정확하고 충분한 정보의 공유를 바탕으로 다양한 의사가 쌍방향적으로 소통될 수 있어야 함은 분명하다.

의사소통의 방식의 개선을 위해서는 온오프라인 경로를 적극적으로 활용하여 정보를 공유할 수 있는 채널을 확대하고, 단순 정보공개가 아닌 피드백의견이 수렴될 수 있도록 거버넌스 내부 절차를 마련할 필요가 있다. 또한 일회성 회의를 통해 논의를 끝내는 것이 아니라, 충분한 숙의과정을 통해 공동의 의사결정이 이루어질 수 있도록 최소한의 공식적 의사소통 횟수를 확보할 필요가 있다.

## 6. 상호학습을 통한 공동성장, 공진화(co-evolution) 유도

참여적 지역 거버넌스의 주요 순기능의 하나로 가장 먼저 거론되는 것이 상호학습효과이다. 이는 서로 다른 정보와 이해관계를 가진 주체들이 함께 모여 정보를 공유하고 의사소통을 하는 과정에서 새로운 정보의 습득뿐만 아니라 상대방에 대한 이해의 폭을 넓힘으로써 상호간 학습효과(mutual learning)를 가져온다는 것이다.

본 연구에서 성북구와 홍성군 지역 거버넌스 참여자를 대상으로 실시한 거버넌스 성과에 대한 조사 결과, 민관협력 거버넌스의 성과로 민-관의 새로운 관계형성을 통해 서로 간에 대한 신뢰도 향상 및 참여자의 학습 및 역량강화 효과를 분명히 확인할 수 있었다. 상당수의 참여자들이 지역 거버넌스에 참여하면서 정보 공유를 통해 개인적 차원에서 학습효과를 창출할 수 있었고, 이를 통해 역량이 향상되었다고 평가하고 있는 것이다.

그러나 이러한 학습효과는 비단 개인적인 측면에만 그치는 것은 아니다. 거버넌스 운영 과정에서 참여자들의 거버넌스 참여 및 운영경험은 거버넌스 구조 및 운영의 효율적 개선에 대한 긍정적인 피드백(feedback)을 제공하게 될 것이다. 그리고 이러한 자체적 피드백이 누적되면서, 거버넌스 자체의 개선, 즉 진화로도 이어질 수 있다. 이런 관점에서 본다면, 거버넌스 운영과정에서 겪게 되는 다양한 시행착오 및 갈등을 부정적이고 파괴적인 요소로 받아들이기 보다는, 성장을 위한 과도기라는 생산적인 관점에서 접근할 필요가 있다.

## 제3절 사회혁신성 촉진을 위한 전략의 모색

### 1. 사회문제의 공공성 인식 및 공적문제 해결이라는 분명한 목표 설정

사회적 혁신의 발생이 근원적으로 사회적 배제와 시민욕구의 박탈 등 지역사회 내에서 시민들이 느끼는 문제점과 개선요구에서 비롯된다고 할 때, 사회혁신을 이루기 위한 첫 번째 단계는 바로 사회적 수요 충족을 위한 명확한 목표의 설정이다. 이는 곧 지역주민이 느끼는 지역사회 내의 다양한 문제점에서 시작된다. 성북구의 사례에서는 기존에 마을공동체, 도시재생, 사회적경제 등 부문별 거버넌스 구조가 마련되어 운영되고 있으나, 상호간 연계가 부족하다는 비판이 제기되었다. 또한 지역사회 단위에서 활발하게 참여하는 주체들의 경우, 서로 다른 거버넌스 조직에 참여함으로써 발생하는 ‘피로감’의 문제 확대도 대두되었다. 이러한 지역사회 거버넌스 구조 및 운영의 문제점은 지역사회 혁신의 과제로 ‘협치’, 즉 참여적·협력적 거버넌스 구축을 주요 의제로 설정하게 되는 결과를 가져왔다. 비슷하게 홍성통의 경우에도 지역사회에 존재하는 다양한 자생조직, 인적자원을 연계하여 홍성군 내 지역문제 해결을 위한 사업추진에 있어 주도적 역할을 할 수 있는 협력시스템 마련에 대한 사회적 수요가 홍성통의 발생 배경이다. 다만 협치성북이 협치활성화에만 초점을 맞추고 있다면, 홍성통은 월례회의를 통해 현안문제에 대해 논의하고 중점과제를 발굴하는 등 지역사회 의제를 발굴하는 것에 초점을 맞추고 있어, 사회적 수요충족을 위한 명확한 목표설정이라는 사회혁신적 전략에 있어서는 더욱 충실한 모습을 보였다.

참여적 지역 거버넌스는 지역사회에 내재하는 다양한 문제의 논의 및 공동해결을 통해 사회적 수요를 충족시키고자 한다는 점에서 근본적으로 사회혁신성을 추구한다고 할 수 있다. 그러나 참여적 지역 거버넌스가 단순히 형식화되거나, 유명무실한 조직으로 남게되는 문제점을 미연에 방지하기 위해서는 참여적 지역 거버넌스의 존재 목적이 무엇인지 분명히 할 필요가 있다. 그것은 거버넌스 운영 과정에서 변화하는 사회적 수요를 구체화하고 이를 충족시키기 위한 핵심 의제를 도출하여 공동으로 해결한다는 명확한 목표설정이 분명히 이루어져야 할 것이다.

## 2. 새로운 아이디어의 발굴 및 실천을 위한 전략적 지원

사회혁신 논의에서 강조하는 것은 혁신적 아이디어의 발굴도 중요하지만 새로운 아이디어를 실천으로 연결하는 것이 핵심이라는 것이다. 참여적 지역 거버넌스 운영 과정에 있어서도 새로운 아이디어를 지속적으로 발굴하고, 이것이 실천으로 이루어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

성북구의 경우, 대의정치와 직접 민주주의를 결합하여 지역의 각 주체들이 정책결정에 참여할 수 있도록 공론장(협치성북공론회)을 운영하고, 공론장에서 협치성북의 주요 의제 및 사업과제를 논의하여 최종 정책목표와 비전을 투표로 선정한다. 또 하나의 대표적 노력은 직접민주주의를 실현하기 위한 한 가지 혁신적 아이디어로서 추첨제의 도입이다. 성북구 내 부문별로 활성화된 거버넌스 조직이 있어 지역주민의 참여가 가능하지만, 지역 공동체 내에서 제기되는 불만과 비판 중에 하나는 늘 참여하는 사람만 참여한다는 ‘그들만의 리그’라는 것이었다. 이러한 지역사회 내 문제를 극복하기 위한 방안으로 도입한 추첨제는 무작위추출에 의해 지역주민의 참여를 독려하고, 기존의 지역주민의 대표가 가지는 권력의 문제를 최소화함을 목적으로 할 뿐만 아니라, 다양한 사회경제적 배경을 가진 지역사회 구성원들을 차별없이 포함하는 것을 원칙으로 한다. 즉 주민참여의 한계를 극복하기 위한 혁신적 아이디어의 발굴이 실제 정책으로 반영된 대표 사례라고 할 수 있다. 홍성군의 경우에도 지역 의제설정과 공론화 과정에서 마을만들기지원센터의 필요성이 대두되고, 이를 실제 정책으로 반영하여 마을만들기지원센터가 설립되는 결과를 가져왔다. 또한 홍성지역 협력네트워크를 구축하여 새로운 아이디어를 발굴하려는 노력이 활발히 이루어지고 있다.

이 같은 사례는 지역사회 참여적 거버넌스 운영과정에서 새로운 아이디어의 발굴이 이루어질 수 있도록 적극적으로 유도하고, 발굴된 아이디어가 현실화 될 수 있도록 전략적 지원체계를 확립할 필요성을 강조한다고 할 수 있다. 거버넌스 참여자들의 내재적 동기유발, 새로운 아이디어 및 실천과 관련된 혁신사례에 대한 공유 및 공감대 형성, 결과를 떠나 새로운 시도 자체의 중요성 인식, 거버넌스 내에서 합의된 새로운 아이디어에 대해서는 행정적·재정적 측면에서의 적극적인 지원 등이 고려될 수 있다.

### 3. 실질적 효과성 증진을 위한 평가 및 모니터링 체계 마련

사회혁신의 핵심요인으로 효과성 추구가 강조되는 이유는 혁신적인 아이디어가 실제로 작동하기 위해서는 해결책이 구체적이며 사회적 요구에 부합하는 것이어야 하고 실현가능해야 할 뿐만 아니라 그 결과가 측정 가능해야하기 때문으로 이해할 수 있다. 즉 효과성이 강조되는 것은 사회혁신의 결과가 양적으로든 질적으로든 측정 가능해야 할 필요가 있다는 것이다.

본 연구는 사회혁신을 촉진시키기 위해서 거버넌스의 구조 및 전략을 사회혁신 친화적으로 전환할 필요가 있음을 강조하고 있다. 이러한 측면에서 효과성은 거버넌스의 운영 및 결과가 실질적으로 효과적이어야 한다는 것을 의미한다. 즉 단순히 거버넌스의 구축 및 운영에 그치는 것이 아니라 거버넌스의 운영 및 결과와 관련하여 실질적인 효과성을 증진시킬 수 있는 방안 모색이 필요하다.

협치성복의 첫 번째 성과물이라고 할 수 있는 지역사회혁신계획의 9개 사업과제 중 하나가 협치활동 평가지표에 관한 것인데, 이는 협치활동에 대한 모니터링 및 평가의 중요성을 반영하고 있다. 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 운영 전략마련에 있어서도 참여적·협력적 거버넌스의 근본 목적, 가치, 그리고 참여주체간의 관계, 거버넌스 프로세스와 성과 등을 평가하고 모니터링할 수 있는 평가체계를 갖추고, 활동평가를 통해 거버넌스 효과성을 촉진시킬 필요가 있다. 이는 꼭 전문가 평가단에 의해서만 이루어질 필요는 없다. 지역의 일반 주민들도 거버넌스 활동을 평가하고 모니터링 할 수 있도록 온라인플랫폼 형식을 활용하는 방식도 있다.

무엇보다 모니터링과 평가체계는 거버넌스의 활동과 시도를 확인하고, 그 과정에서 나타난 성과 및 한계점을 거버넌스 구조 내에서 다시 공유하는 절차를 마련하여 환류장치로 기능할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 환류를 통해 거버넌스의 긍정적인 경험을 확대하고, 문제점들을 개선하여 거버넌스 자체의 진화를 가져올 수 있을 것이다.

#### 4. 다층적(개인적·조직적·지역사회) 측면에서의 실천역량 증진

사회혁신은 새로운 역할이나 관계를 만들어내고, 개발된 자산이나 역량을 좀 더 나은 방법으로 사용하게 함으로서 촉진될 수 있는데, 이를 위해서는 실천역량의 증진이 중요하다. 성북구의 경우 협치활성화를 위한 다양한 교육프로그램을 운영하여 참여자들의 학습 및 역량강화를 지원하고 있으며, 지역사회 내 주민 조직 및 단체들간 교류 협력을 촉진함으로써 마을공동체 전체의 역량강화를 추구하고 있다. 홍성의 경우는 마을 리더 및 주민의 역량강화를 위한 마을교육 및 선행사업을 추진하고 있고, 공무원 역량강화를 위한 교육과정 참여를 독려하거나 또는 공무원 학습동아리 '마을통'도 지속적으로 운영하고 있다. 또한 지역 내 활동가 및 단체들의 역량강화 활동도 확대함으로써 실천역량을 증진시키고자 하였다.

참여적 지역 거버넌스가 사회혁신을 촉진시키는 혁신플랫폼의 역할을 수행하기 위해서는 무엇보다 다양한 주체들의 역량을 강화하고 이를 통해 사회의 전반적인 실천역량을 증진시키는 방안 마련이 중요하다. 사회의 실천역량 강화는 크게 세가지 차원에서 이루어질 수 있다. 첫 번째는 개인적인 수준에서 주민들의 역량을 강화하거나 인재를 육성하는 것, 두 번째는 지역사회 내 주민조직이나 단체들간의 소통과 협력을 통한 공동대응 역량의 강화, 그리고 마지막으로 지역사회 전체의 역량강화이다.

첫 번째 개인적 단위에서는 협치학교나 협치교육프로그램 등을 통해 주민의 역량을 강화하거나 인재를 육성하는 것을 고려할 수 있다. 협치 활성화나 마을만들기 혹은 사회혁신에 대한 교육프로그램을 통해 이해와 공감대를 형성하고, 이를 통해 사회혁신적 실천을 촉진시킬 수 있을 것이다. 홍성군의 사례에서 나타난 것처럼 농촌지역의 경우 '사람'이 부족하기 때문에 인재확보의 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이는 결국 지역에서 인재를 길러내기 위한 교육 및 역량강화 프로그램의 확대로 귀결될 수밖에 없다. 특히 일반 주민들의 경우에도 진입장벽 없이 조직활동에 참여할 수 있도록 주민 대상 개개인 역량강화는 매우 중요하다. 이렇게 육성된 사회혁신적 주체들은 지역사회 사회혁신 플랫폼 구축에 연계하거나 또는 시정/구정단위, 그리고 지역사회단위 거버넌스의 주요 참여자로 육성함으로써 혁신적 아이디어를 발굴하는 등의 역할을 기대할 수 있다.

두 번째 조직적 단위에서는 성북구의 사례처럼 지역사회 내 주민조직이나 단체들 간의

소통과 협력을 촉진함으로써, 조직간 연계를 통한 공동대응 역량을 강화시키는 등의 방안도 효율적일 수 있다. 즉 지역사회 내 혁신적 조직간 교류를 활성화하고 및 네트워크 구축을 지원함으로써 혁신역량을 증진시킬 수 있을 것이다.

세 번째 지역사회차원에서는 사회혁신 확산을 위한 포럼을 개최하여 사회혁신에 관한 논의를 활성화시키고, 이를 통해 사회혁신적 실천을 이끌어 내는 전략도 고려할 수 있다.

## 5. 부문 간 교차를 통한 시너지 창출

사회혁신은 서로 다른 부문(sector)간 상호교류가 일어나고 활동가들이 영역을 가로질러 관여할 때 촉진된다. 참여적 지역 거버넌스 자체가 지역사회 내 서로다른 부문 간(행정, 민간, 지역주민, 중간지원조직 등) 다양한 참여자들의 참여를 기반으로 상호교류를 촉진하고, 이를 통해 지역문제 해결을 도모한다는 점에서 그 자체로 의미가 있다. 그러나 앞서 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축이 필요한 이유에서도 밝혔듯, 지역사회 내 기 구축된 거버넌스 구조의 문제점으로 거버넌스 운영의 형식화 또는 관주도적 거버넌스 추진에 따른 불합리성 등이 제기되어 왔다. 성북구의 경우에서도 기존에 마을공동체, 도시재생, 사회적경제 등의 각 사업 부문별로 민-관의 협력적 거버넌스 구조가 마련되어 있지만, 각 부문 간 연계나 융합이 이루어지지 못하고 사업별/부분별 칸막이현상의 지속화라는 한계를 노출하였다. 즉 지자체단위 그리고 지역사회단위 거버넌스 운영과정에서도 서로 다른 부문 간 교차를 활성화하기 위한 전략마련이 필수라고 할 수 있다.

이는 다양한 방식으로 모색이 될 수 있는데, 첫 번째는 지자체 행정체계를 개편하여 협력적 구조를 마련하고, 교류협력을 강화하여 서로다른 부문(실/국)간 칸막이 문제를 극복하는 방법이다. 성북구의 경우 마을공동체-사회적경제-도시재생간 교차를 활성화하기 위해 성북구청 내 마을사회적경제과와 도시재생디자인과 등 2개과 8개 팀으로 구성된 마을재생기획단을 신설하고, 구청차원에서 적극적인 연계·협력을 모색하고 있다.

또는 서로 다른 부문 간 융합을 지향하는 융합형 중간지원기구를 설립하여 운영하는 것도 한 가지 방법이다. 성북구는 마을공동체와 사회적경제간 융합을 지향하는 전국최초의 융합형 중간지원기구(성북 마을사회적경제센터)의 설립 및 운영을 통해 부문 간 협업화 사

업을 추진하고 있다. 또는 지역사회 공동체 활성화 및 도시재생을 주도하는 사회적경제기업을 육성하고, 이들을 통해 지역공동체와 도시재생, 그리고 사회적경제의 연계를 촉진할 수도 있다.

그러나 홍성군의 경우 홍성통을 통해 다양한 부문의 참여자간 의사소통 및 교류를 촉진하고는 있지만 일반복지와의 연계는 아직 미흡한 것을 확인할 수 있었다. 이는 거버넌스 운영과정에서 부문 간 활발한 교차를 통해 사회혁신이 촉진될 수 있도록, 다양한 부문의 참여를 의식적으로 유도할 필요가 있음을 의미한다. 또한 서로 다른 부문 간의 교류와 협력과정에서 나타날 수 있는 갈등의 문제를 해결할 수 있는 방안 모색도 필요하다.

## 6. 거버넌스의 개방성 확보 및 홍보 확대

사회혁신적 아이디어의 발굴 및 실천은 서로다른 주체들의 연계 및 협력에서 비롯되고, 이는 다시 서로 다른 부문 간 교차와 네트워킹 활성화에 대한 필요성을 뒷받침한다. 그러나 여기서 또하나 중요한 포인트는 그 교차와 네트워킹의 구조가 개방적이고 협력적이어야 한다는 것이다.

실제로 지역사회에 다양한 조직간 연계와 협력, 그리고 네트워킹의 중요성은 강조되지만, 기존 조직에 들어갈 수 있는 문턱의 개방, 즉 참여에 대한 개방성은 소홀해지기 쉽다. 참여적 지역 거버넌스 논의에서 지역사회에 존재하는 다양한 주민 및 자치조직은 거버넌스의 주요 주체로서의 역할을 기대받는다. 그러나 실제 지역사회에서 주체성을 가지고 활발히 활동하는 민간의 조직들은 한정되어 있는 경우가 많은데, 이것이 곧 민간 조직의 부재에서 기인하는 문제는 아니다. 다양한 조직이 존재함에도 불구하고, 이들과의 연계가 미약하거나 또는 이들이 거버넌스 구조에 참여할 수 있는 개방성, 즉 높은 문턱이 문제가 되는 경우도 많이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 거버넌스의 개방성을 최대한 확보하여야 한다. 특히 본 연구의 사례인 홍성통의 경우 일반 지역주민들의 참여가 가능하지만, 홍성통에 대한 이해가 부족한 경우가 많았다. 즉 일반 지역 주민, 기존에 연결되지 못했던 민간 조직 등 다양한 지역 주체들을 대상으로 참여적 지역 거버넌스의 존재에 대한 홍보 및 교육을 통해

사회혁신 및 협치에 대한 인식을 확대할 필요가 있다. 이는 성북구의 경우처럼 지역 민간 부문 간 네트워킹을 활성화하는 거점을 마련하거나, 지역 미디어를 활용하여 협치와 사회 혁신에 관한 이해 및 필요성을 홍보하고, 자유로운 방식으로 의견을 표출할 수 있는 개방적 채널로 활용하는 것도 방법이다.

## 제4절 법·제도적 지원체계 확립

### 1. 사회제도적 지원

#### 가. 사회혁신을 위한 메커니즘으로서 협치 실현을 위한 방향 설정

본격적인 협치시대의 도약을 위한 민관 공동의 약속인 협치 선언 등이 지방자치단체 차원에서 천명될 필요가 있다.

사회혁신을 위한 메커니즘으로서의 협치의 중요성을 가장 선도적으로 파악한 서울시의 사례를 살펴보면, 2016년 11월 민관 공동의 약속으로 ‘협치서울선언’을 발표하고, 협치서울선언의 가치를 담아 시민의 참여와 권한 강화를 통한 시민주도형 협치로의 전환을 정책의 주요 목표로 설정한 바 있다. 또한 협치 서울을 실현하기 위한 세부 전략으로, 첫째, 협치 일상화를 위한 협치 생태계 조성으로서 시정단위의 시정협치와 지역사회 단위의 지역협치의 두 가지 층위에서 협치를 활성화, 둘째, 민관의 인식 개선 및 소통 강화로서 협치 학교 운영 및 협치 소통 활성화, 셋째, 협치 친화형 제도적 기반 강화로서 민관협치 기본계획 수립, 진단과 권고 프로세스 시행, 협치 평가시스템 도입 등을 세부계획으로 설정한 바 있다.

충남의 경우에도 2018년 10월, 민관협치의 중요성을 인식하고, 민관협치 포럼을 개최하면서, 민선7기는 도민과 함께 미래를 여는 충남형 협치 모델 정립을 기치로 지속가능한 민관협치를 위한 3개분야 10대 정책과제를 추진해나갈 것을 천명하고 있다. 3개 분야는 첫째, 정책 실효성 강화를 위한 제도적 기반 조성, 둘째 도정 거버넌스에 관한 도민 인식 확산, 셋째 지역사회 거버넌스 강화 등이다.

해당 지역의 여건, 협치의 경험 정도, 단체장의 의지 등에 따라 광역자치단체별로 협치 실현을 위한 방향 설정의 강도와 세부실행전략의 구체성 정도는 차이가 있겠지만, 선진국에 비해 지방자치의 경험 정도가 낮은 한국 시민사회 여건을 고려하건데, 지역 거버넌스에 대한 지역주민의 인식 확산, 지역 거버넌스 활성화를 위해서는 협치에 대한 선언적 표명으로 협치의 중요성을 강조하고 세부실천과제의 수립으로 협치의 경험을 증대할 필요가 있다.

특히 도시에 비해 민간역량이 축적될 기회가 박탈되어 있어, 민관 협치의 양대축에서 민간의 영역이 상대적으로 열악한 농촌지역의 경우, 민과 관의 수평적 관계 형성을 위해

민간역량을 강화하기 위한 지속적인 노력이 필요한데, 이를 위해서도 지역주민 인식 확산, 지역사회 거버넌스 강화를 위한 경험 축적 등이 정책 영역에서 기본방향으로 설정되어야 한다.

#### 나. 지원 추진체계의 수립

지역 거버넌스의 참여자를 대상으로 본 연구에서 실시한 설문조사 결과, 또한 ‘거버넌스 운영을 위한 재정 및 인력·조직 지원’, ‘조례 등 제도적 지원’ 등은 미흡한 것으로 평가되고 있었다. 사회혁신을 위한 지역 거버넌스 활성화를 위한 조직, 예산, 제도 등의 지원체계 확립이 필요함을 제시해주고 있는 것이다.

지방자치단체의 제도적 지원체계는 자치법규상의 법적 근거 마련, 관련 조직의 설립, 관련 예산의 지원 등으로 대별 될 수 있을 것인데, 재정적 지원은 다음 파트에서 제시하도록 하며, 조직 및 법적 지원체계를 먼저 살펴보면, 먼저 조직을 확립하여 정책의 추동력을 확보할 필요가 있겠다.

2011년부터 사회혁신과 시민참여를 강조한 서울시의 경우, 먼저 조직을 확립하여 정책의 추동력을 확보한 바 있다. 즉 2011년 서울혁신기획관 조직을 신설하고, 마을공동체 담당관, 갈등조정 담당관, 사회혁신 담당과 3개 부서를 구성하여 각 지역의 주민주도형 사업들을 지원하고 사회혁신 아이디어를 모아 시책에 반영하는 역할을 수행하였다. 2018년 서울혁신기획관 산하에 민관협력담당관을 추가 설치하여, 서울사회혁신에 있어 민관협력을 중요한 영역으로 포진시켰다. 홍성군의 경우에도 민관협치의 경험을 축적하고 함께 모여 논의하는 장의 중요성을 인식하고 독특한 민관협치 시스템으로서 지역 거버넌스 모임인 ‘홍성통’을 구성·운영한 바 있다.

지방자치단체에서 전담 조직 또는 전담 논의의 장의 확립은 협치 실현을 위한 단체장의 구체적 의지 표명이자, 실천의 시발점이므로 설립 의의가 있다. 다만, 사회혁신을 위한 속의 공론의 장의 지속성, 공론화된 의견의 구체적 집행 등이 담보되기 위해서는 제도적 기반 마련 또한 중요하다.

서울시도 서울혁신기획관 조직 신설만으로 협치를 활성화하는 한계를 느끼고, 지속가능한 민관 협치 활성화를 위해 제도적 기반 마련이 중요하다는 인식하에, 2016년 민관협치

활성화를 위한 기본조례를 제정하고, 조례에 근거하여 서울협치협의회 설치 및 운영, 민관 협치 활성화 기본계획 수립 등의 지원체계를 구축하고 있다.

이러한 서울시 정책과 공조를 같이한 성북구 또한 협치를 단순한 주민들의 사업 제안이나 프로그램 참여가 아닌 민관 공동의 정책 결정 수준 이상으로 파악하여, 각 부문에서 활성화 되고 있는 민관 협력적 거버넌스 구축을 성북구 전체로 확장하여 협치체계로 구축하기 위해 2018년 서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례를 제정하고, 조례에 근거하여 협치성북회의를 구성하였다. 그러나 성북구의 경우, 대부분의 정책지원이 서울시의 협치지원시스템에 상당부분 의존하고 있으며, 협치의 형식주의화 우려도 동시에 표출되고 있어, 협치행정에 대한 구체적 실천 경험 없이 조례 제정 등 제도적 기반만 선구하는 것은 한계에 도달할 수 있다.

한편 홍성군의 경우에서처럼 홍성통의 민관협치 운영 경험을 제도적 뒷받침 없이 실무진들에 의한 참여와 공론화 수준에만 머무르는 것도 지속가능한 민관 협치 활성화에 한계점이 있으므로, 민관협치의 경험이 어느 정도 축적된 경우에도 기본조례 제정, 전담 협의회 및 조직 구성 등으로 민관 참여자가 실질적 정책의사결정에까지 이를 수 있는 제도적 기반이 갖추어져야 한다.

지원 조례는 지역여건 및 필요에 따라 자율적으로 제정되어야 하겠지만, 민관협치 활성화에 대한 목적, 정의, 단체장의 책무 등이 규정된 총칙, 필요한 협치(협)의회의 구성안, 그리고 민관협치 활성화 방안 등이 적시될 수 있을 것이다. 서울시 및 성북구의 조례 제정 사례에서처럼 민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획 등의 수립이 규정된다면, 민관협치의 경험을 증대시키는데 실제적 도움이 될 수도 있다.

〈표 5-3〉 민관협치 지원 조례의 구성 및 내용

구분	내용
총칙	민관협치 활성화에 대한 목적, 정의, 기본원칙, 주민의 권리와 의무, 단체장의 책무, 다른 조례 등과의 관계 명시 등
협치(협)회의 구성	협치(협)의회의 설치와 기능, 구성, 임기, 위원의 위촉 해제, 운영, 의장의 역할, 의견청취 등
민관협치 활성화 방안	민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획의 수립, 민관협치 공론장 마련, 민관협치 협약, 제도개선 및 정책평가, 지역사회 민관협치 지원 등

## 2. 재정적 지원

### 가. 민관협치 운영의 재정적 지원

지역 거버넌스 운영에 대한 재정적 지원은 좁은 의미에서 지원과 넓은 의미에서 지원으로 대별하여 볼 수 있는데, 좁은 의미에서 재정적 지원은 지역 거버넌스 운영비 지원이다. 앞선 사례분석에서는 홍성통 및 협치성북에 대한 거버넌스 운영비 지원을 의미하는데, 협치성북의 경우 거버넌스 운영비가 서울시 지원금에 100% 의존하고 있는 형식적 한계를 내포하고 있었으며, 홍성통의 경우 운영 자체가 비예산사업으로 운영되고 있어, 운영의 안정성이 미비된 측면이 있었다.

민관협치 운영의 직접적 재정 지원은 민관협치 운영 경험의 정도에 따라 다르게 설계될 수 있다. 즉 민관협치 거버넌스의 초기 운영에서는 홍성통의 사례에서처럼 비예산사업으로 운영하며, 운영의 묘를 발휘하는 것이 더 효율적일 수 있다. 민관협치 운영이 축적되지 않은 상태에서 하달식 운영비 지원은 협치성북의 사례에서처럼 형식적 한계를 내포할 수 있기 때문이다.

다만, 서울시 사례에서처럼 민관협치 운영이 성숙단계에 이르렀을 때는 민관협치 거버넌스의 운영비 지원뿐만 아니라 보다 넓은 의미에서의 민관협치 활성화 시범사업에도 재정이 투입될 수 있을 것이다. 홍성통의 사례가 지속적 운영에 한계에 봉착한 것도 사회혁신의 단계 중(제2장 <그림 2-5> 사회혁신의 6단계 참조), 사회혁신을 통한 구조적 변화단계를 넘어서지 못했기 때문이다. 즉, 홍성통의 경험을 통해 주체역량강화와 새로운 네트워크 결합, 문제해결의 주체로서 성장할 수 있는 계기 등이 경험되었다면, 장기적 구조변화로써 제도적 혁신, 즉 제도적 기반 마련을 통해 지원체계 구축 등을 통해 현재의 한계를 돌파해야 한다.

재정적 지원 또한 좁은 의미의 민관협치 운영비 지원 보다는 넓은 의미의 민관협치 활성화 사업, 즉 다양한 주민주도사업에 대한 재정 지원이 더 의미가 있을 것이다.

### 나. 민관협치 예산제도의 운용

현행 사업예산제가 내재하고 있는 구조적 한계를 극복할 수 있는 새로운 민관협치 예산제도의 도입도 고려할 수 있다.

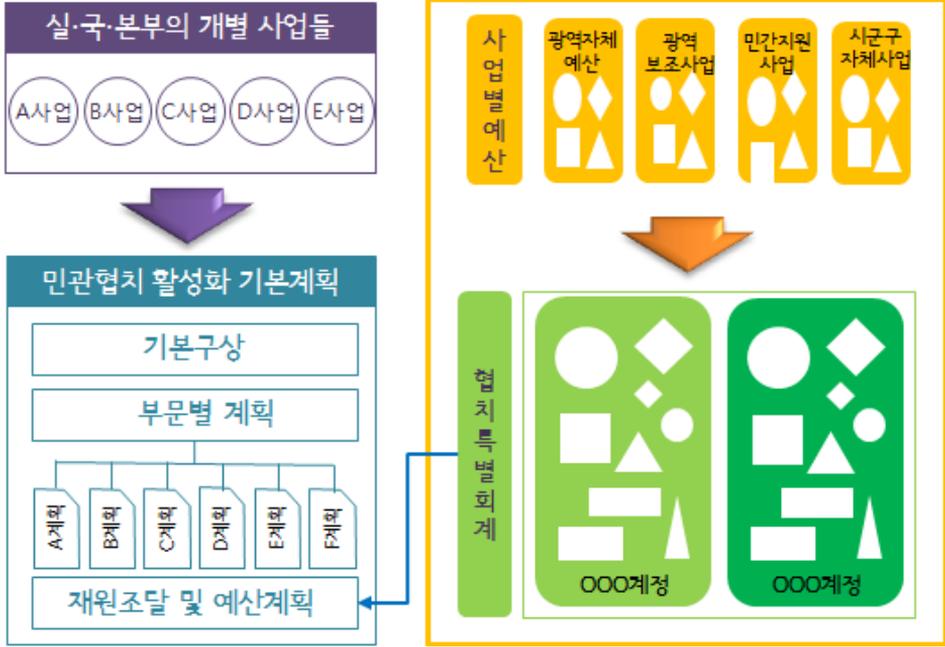
민관협치 예산제도는 주민참여예산제도의 개편을 통해서도 마련할 수 있겠지만, 현재 한국의 주민참여예산제도는 홍성군의 사례에서 보듯이 주민숙원사업 위주로 편성되고 있는 한계를 보이고 있으므로, 새로운 제도 도입으로 사회혁신을 확산하는 것이 구조적 변화에 더 기여할 수 있다.

민관협치 예산제도의 도입은 사업별로 예산이 편성·집행되는 사업예산제(program budget)의 칸막이형 예산운용을 극복하여 사업부문 간 연계·융합을 촉진시키는 의미는 있는 한편, 민관협치 제도적 지원의 일환으로 민관협치 활성화 사업추진을 뒷받침하는 협치친화적 예산제 도입의 의미도 있다.

민관협치 예산제도는 조례 등의 제도 마련을 통해 실현되는 지역사회기반의 상향식 계획을 제도적으로 뒷받침함으로써, 지역사회 스스로 지역의 여건과 정책수요에 따라 우선사업들을 선정하고 사업간 조정과 연계가 촉진될 수 있는 예산을 운용하는 것이다. 단기적으로는 민관협치 활성화 기본계획과 특별회계를 상호 연동하는 제도를 도입하고, 중장기적으로는 현재 사업들의 자원 기반인 광역자치단체 보조사업 등 사업의 성격을 고려하여 포괄보조금(block grant) 제도를 도입할 필요가 있다. 민관협치 활성화 관련 사업은 특정 사업을 제외하고 최대한 지역사회가 주도하여 편성·집행하도록 하며, 지역의 여건, 정책수요와 우선순위 등을 지역사회가 종합적으로 고려하여 사업계획을 수립하고, 예산편성의 우선순위로 고려하되, 지역사회가 편성하는 분야에 대해서는 해당 지역사회별로 예산총액(lump sum)을 합리적으로 배분하도록 한다<sup>59)</sup>.

59) 정병순(2016), 이소영·김상민(2017)을 참조하여 재작성

〈그림 5-1〉 민관협치 예산제도 도입방안



자료: 정병순(2016:156) 참고하여 재구성

## 참고문헌

- 경기도(2017), 2017 따복공동체 주민제안 공모사업 공고.
- 구자인(2017), 「충남마을만들기 지원센터 2017 연간활동보고서」, 충남마을만들기지원센터
- 김도희·정준금(2006), 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계 - 주민참여에  
산재와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로, 한국정책학회보, 15(3): 131-158.
- 김상민(2016), 주민자치와 협력적 마을만들기: 협력적 마을거버넌스의 관점에서, 「한국지방자치  
학회보」, 28(1): 181-209.
- 김상민·김현호·하혜수(2016), 대성동 마을만들기의 거버넌스 특성 분석: 시민참여 및 시민주도의  
관점에서, 「한국지역개발학회지」, 28(4): 155-184.
- 김석준 외(2000), 「뉴거버넌스 연구」, 서울: 대영문화사.
- 김석준 외(2002), 「거버넌스의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 김선경·이민창(2014), “갈등관리 관점에서 본 곳 거버넌스: 광주 푸른길 사례를 중심으로”, 「지방  
정부연구」, 제18권 1호 pp.701-725.
- 김영배(2017), Hot Issue: 새 정부의 지방분권·균형발전 토론회, “권력·중앙정치에서 생활·마을  
정치 시대로 변해야 한다”, 「주민자치」, 71: 49-53.
- 김재현·태유리·황수철(2012), 농촌분야 커뮤니티비즈니스 활성화를 위한 한·일 정책비교 연구,  
「농촌관광연구」, 19(1): 1-17.
- 김필두(2014), 주민자치회 시범실시에 대한 성과분석, 「지방행정연구」, 28(3): 35-60.
- 문화체육관광부(2017), 2017 생활문화공동체만들기 성과평가 연구.
- 문태현(2005), 지역혁신을 위한 문화정책거버넌스의 성공요인 분석-안동국제탈춤페스티벌 집행  
위원회를 중심으로, 「한국행정논집」, 17(2): 337-359.
- 민지선(2016), 성북구 동 마을복지센터 추진 사례 - 민관 거버넌스에 기초한 공공복지 전달체계  
개편, 「2016 한국지역사회복지학회 춘계학술대회 발표논문집」, 2016.05: 57-71.

- 박상욱 외, 2005, 혁신주체의 참여를 통한 과학기술 거버넌스 구축방안, 과학기술정책연구원.
- 박세훈·천현숙·전성제(2009), 마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근, 「국토계획」, 44(3): 207-220.
- 변미리(2012), 아시아 사회혁신 생태계 조성 연구, 서울연구원.
- 보건복지부(2016), 2016년 자활사업 안내(1).
- 서수정·윤주선·심영선(2016), 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구.
- 서울특별시(2017), 2017 서울협치백서: 같이만드는 협치서울.
- 서울특별시(2017), 2017 협치서울 추진계획.
- 서울특별시(2016), 지역사회혁신계획 안내서.
- 서울특별시(2018), 2018년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼
- 성지은(2013), 과학기술혁신 패러다임 변화와 거버넌스 개편 방안, 「기술혁신학회지」, 16(1): 199-229.
- 성북구(2018), 성북구 지역사회혁신계획
- 성북구(2018), 2018년 성북구 주요업무계획.
- 성북구(2018), 주민주도 지역사회 혁신방안 모색 토론회 자료집.
- 성북구(2017), 사회적경제 기본계획.
- 성북구마을계획단(2017), 마을계획 2년간의 이야기.
- 소진광(2007), 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을 운동, 「한국지방자치학회보」, 19(3):93-112.
- 송두범 외(2017), 우리는 왜 농촌마을 흥동을 찾는가, 충남연구원.
- 송석휘(2015), 지방정부 사회혁신에 대한 평가와 과제: 서울시 사회혁신을 중심으로, 「공간과 사회」, 25(2): 153-189.
- 안병영(2000), 21세기 국가역할의 변화와 국정관리, 「계간사상」, 2000년 봄호.
- 안현찬·구아영(2017), 서울시 마을공동체사업 성과평가와 정책과제, 서울연구원.
- 오수길·김영배(2018), 김영배 성북구청장 인터뷰, 「한국행정포럼」, 통권160호:14-19.
- 유창복(2016), 협치서울 2.0: 협치, 지속가능한 혁신을 위하여(장소기반, 관계지향, 시민주도), Available at: <http://hosting02.snu.ac.kr/~snucss/wp-content/uploads/2016/0>

6/%ED%98%91%EC%B9%98%EC%84%9C%EC%9A%B82.0\_%ED%98%91%EC%B9%98%ED%98%81%EC%8B%A0%EC%9D%98%EC%A7%80%EC%86%8D%EA%B0%80%EB%8A%A5%EC%84%B1%EC%9D%84%EC%9C%84%ED%95%98%EC%97%AC.pdf.

윤진호(2018), '마을민주주의와 협치' 발표자료, Available at: [http://blog.daum.net/\\_blog/BlogTypeView.do?blogid=0HumV&articleno=6102577&categoryId=48500&regdt=20180418103726](http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=0HumV&articleno=6102577&categoryId=48500&regdt=20180418103726).

윤진호(2018), 거버넌스, 마을민주주의에 꽃이다: 참여에서 자치로, 주민의 힘으로 생활의 변화를, 「거버넌스형 지방 정부 조직과 운영 모색」, 서울: 도서출판 휴머니즘.

이소영·김상민(2017), 경상북도 열린혁신 추진계획 수립연구, 한국지방행정연구원.

이원호(2014), 지속가능한 사회혁신기반 지역경쟁력 개념정립과 지역발전을 위한 과제-지리적 분석을 위한 시론적 사례연구, 「국토지리학회지」, 48(2): 245-255.

이창신(2017), 「홍성군 마을만들기 지원센터 설립과정과 현황」, (사)홍성지역협력네트워크.

이형용 외(2018), 「거버넌스형 지방 정부 조직과 운영 모색」, 서울: 도서출판 휴머니즘.

임성학 외(2007), 「한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀」, 서울: 통일연구원

장훈교(2017), 협업, 리더십 그리고 새로운 공공 거버넌스를 통한 공공혁신 강화, 「월간 사회혁신의 시선」, 2017년 5월호.

전영미(2014), [미래 농촌의 발전: '사람 (주체)'] 2. 지역에서의 농촌정책 추진주체에 관한 발전방향 모색. 한국농촌경제연구원 연구자료, 110-140.

정미나(2016), 사회혁신이란 무엇인가: 사회혁신의 특성과 사회변화, 「월간 사회혁신의 시선」, 10월호, 서울혁신센터 사회혁신리서치랩.

정서화(2017a), 사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 함의, 「기술혁신학회지」, 20(4): 888-914.

정서화(2017b), 사회목표 지향 공공연구개발 모델 연구: 사회혁신 구조의 형성과 국가 역할의 진화, 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사학위 논문.

정병순(2015), 서울형 협치모델 구축방안, 서울연구원.

정병순(2016), 지역사회 기반 지역협치모델 정립 방안, 서울연구원.

지역발전위원회(2015), 2015 지역발전사업 우수사례모음.  
한국지역진흥재단(2016), 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립 연구.  
홍성통(2017), 2017년 1월-12월 홍성통 회의자료.  
홍성통(2018), 2018년 1월-12월 홍성통 회의자료.  
홍성군(2018), 2018 홍성통 운영계획(내부자료).  
홍성군(2017), 2017년 행복마을만들기 콘테스트 평가자료(내부자료).  
홍성군(2018), 2018 홍성군 예산기준 재정공시.  
홍성군(2018), 2018년 홍성군 주요업무계획 보고.  
해양수산부(2017), 자율관리어업공동체 성공사례집.  
행정안전부(2018), 지역공동체의 이해와 활성화.  
행정자치부(2015), 2015년 희망마을만들기 및 지역공동체활성화 사업 공모지침.  
행정자치부(2017), 2017년 주민자치회 활성화계획 추진계획.

**【신문기사】**

대전일보, 2017.08.08., '홍성군, 고택다이닝 열풍'

**【홈페이지】**

국가법령정보센터 홈페이지 (<http://law.go.kr>)  
국토교통부 홈페이지 ([www.molit.go.kr](http://www.molit.go.kr))  
경기도 따복공동체지원센터 홈페이지 (<http://ddabok.or.kr>)  
경기도시공사 홈페이지(<http://gico.or.kr>)  
서울시마을공동체종합지원센터 홈페이지 (<http://seoulmaeul.org>)  
성북구청 홈페이지 (<https://www.seongbuk.go.kr/>)  
한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr>)  
홍동면 지역센터 마을활력소 홈페이지 (<http://hongseongcb.net>)  
홍성군 마을만들기 지원센터 홈페이지 (<https://hsmc.modoo.at/?link=49q50y1k>)

- Adams, D., & Hess, M. (2001). Community in public policy: fad or foundation? *Australian Journal of Public Administration*, 60(2): 13-23.
- Agranoff, R. and McGuire, M.(2001), Big questions in public network management research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-326
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bartels, Koen(2017), The double bind of social innovation: Relational dynamics of change and resistance in neighbourhood governance, *Urban Studies*, 54(16): 3789 - 3805.
- Bommert, B(2010), Collaborative innovation in the public sector, *International Public Management Review*, 11(1): 15-33.
- Bruno Dente and Paola Coletti (2011) Measuring governance in urban innovation, *Local Government Studies*, 37:1, 43-56
- Chaskin, R., & Garg, S. (1997). The issue of governance in neighborhood-based initiatives. *Urban Affairs Review*, 32(5): 631.
- Christiansen, Jesper and Laura Bunt. (2012). Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance. Nesta&Mindlab.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Defining Social Innovation(Part I ). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Social innovation practices and trends(Part II). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Social innovation

- context and responses(Part III). A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Christiansen, Jesper and Bunt, Laura(2012), Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance. Nesta&Mindlab.
- Davies, A. and Simon, J.(2012) ‘Citizen engagement in social innovation – a case study report’. 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
- Davies, A. Simon, J. Patrick, R. and Norman, W.(2012), Mapping citizen engagement in the process of social innovation, 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.
- Davies, A. and Simon, J.(2013), The value and role of citizen engagement in social innovation. 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
- Davies, A and Simon, J.(2013). Engaging Citizens in Social Innovation: A short guide to the research for policy makers and practitioners. 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.
- Dente, B, Bobbio, L, Spada, A(2005) Government or governance of urban innovation? A tale of two cities. *DISP – The Planning Review*, 3(162): 1-22.
- European Commission(2010), EUROPE 2020 a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3 March 2010.

- European Commission(2013), Social innovation research in the European Union: Approaches, findings, and future directions. Brussels.
- Gerometta, J., Haussermann, H. and Longo, G.(2005), Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city, *Urban Studies*, 42(11)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.
- 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.
- Hartley, J.(2005), Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, 25(1): 27-34.
- Healey, P. and González, S.(2005), A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity, *Urban Studies*, 42(11): 2055 - 2069.
- Howaldt, J., Butzin, A., Domanski, D., & Kaletka, C.(2014). Theoretical Approaches to Social Innovation – A Critical Literature Review. A deliverable of the project: ‘Social Innovation: Driving Force of Social Change’ (SI-DRIVE). Dortmund: Sozialforschungsstelle.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P.(1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.
- Jürgen, H., Anna, B., Dmitri, D., & Christoph, K.(2014). Theoretical approaches to social innovation=A critical literature review. In H. Jürgen, B. Anna, D. Dmitri, & K. Christoph, *Social Innovation: Driving Force of Social Change* (pp. 1-160). Dortmund, Sozialforschungsstelle. European Union’s Seventh Framework Programme for research.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lee, Ming-Dong (2006), The effects of institutions and social movements on

- corporate social behavior. An open system approach, unpublished text.
- MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J., Vicari-Haddock, S. (Eds)(2009), *Social innovation and territorial development*. Farnham: Ashgate
- Manzini, Ezio(2016), Social innovation for common goods. Ideas for a DESIS discussion. DESIS NETWORK 30 March 2016.
- Miquel, P.M., Cabeza, M.G., and Anglada, S.E.(2013), Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics, in Moulaert et al.(eds), *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning, and transdisciplinary research*, 2013, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Moulaert, F. MacCallum, D. Mehmood, A. and Hamdouch, A. (2013), *The International Handbook on Social Innovation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Moulaert, F. Martinelli, F., Swyngedouw, E. and Gonzalez, S.(2005), Towards alternative model(s) of local innovation, *Urban Studies*, 42(11): 1969-1990.
- Moulaert, F., Martinelli, F. and Gonzalez, S.(2007), Social innovation and governing European cities: urban development between path dependency and radical innovation, *European Urban and Regional Studies*, 14(3): 195-209.
- Moulaert, F. ,Martinelli, F. Swyngedouw, E and Gonzalez, S.(2010), *Can neighbourhoods save the city?*, Oxon: Routledge.
- 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.
- 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.
- OECD(2011), Transforming Innovation to Address Social Challenges. Committee for Scientific and Technological Policy(CSTP), OECD.
- Oeij, Peter R. A. et al.(2011), Workplace Innovation, Social Innovation, and Social

- Quality, *International Journal of Social Quality*, 1(2), pp. 31~49.
- Pill, M. (2007). What rationales are driving neighbourhood governance initiatives in the US and UK. Paper presented at the "Vital City" European Urban Research Association, University of Glasgow.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Schmitz, B., Krlev, G., Mildenerger, G., Bund, E. and Hubrich, D.(2013). Paving the Way to Measurement – A Blueprint for Social Innovation Metrics. A short guide to the research for policy makers. 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.
- SINGOCOM(2005), Social innovation, governance and community building, EU Research on Social Sciences and Humanities. European Commission.
- Sørensen E. and Torfing, J.(2011), Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector, *Administration and Society*, 43 (8): 842-68.
- Swyngedouw, E. (2005), Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11): 1991-2006.
- Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44(2): 297-317.
- TEPSIE(2015), Social Innovation Theory and Research: A Summary of the Findings from TEPSIE, A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- URBACT, 2014, State of the art: Social innovation in cities, URBACT II Capitalisation, December, 2014, Available at: [http://urbact.eu/sites/default/files/urbact\\_state\\_of\\_the\\_art\\_socinn.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/urbact_state_of_the_art_socinn.pdf)
- 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): 21285-21291.



※ 귀하가 관여하고 있는 정책(사업) 영역이나 활동하고 있는 지역의 민관 협력 거버넌스 구조에 관한 질문입니다.

항목	전혀 그렇지않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1) 귀하의 지역에 정책(사업) 추진 시, 민관이 적극 참여할 수 있는 민관협력형 기구(거버넌스 조직)가 적절히 마련되어 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
2) 귀하가 보시기에 현재 운영되는 민관 협력 거버넌스 구조에서 공공과 민간의 관계는 주로 어떻다고 생각하십니까? ① 공공의 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여 ② 공공과 민관이 동등한 위치에서 공동으로 추진 ③ 민간의 제안, 요청을 공공이 수동적으로 수용 ④ 기타 (_____)					
3) 지역의 민관 협력 거버넌스 조직 및 운영의 주요 목표는 무엇이라고 생각하십니까? ① 지역의 새로운 의제 발굴 ② 지역관련 다양한 사업의 계획 및 집행관련 의사결정 ③ 정책(사업)의 실행과정 모니터링 및 평가 ④ 지역의 예산 계획 및 집행에 관한 결정과 모니터링 ⑤ 지역 내 다양한 주체들의 참여를 통한 민주주의 실현 ⑥ 지역 내 주요 구성원들의 의사소통 및 네트워크링 ⑦ 기타 (_____)					
4) 지역 거버넌스에 참여하는 참여자의 다양성의 측면에서, 다양한 주체들의 참여가 이루어지고 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
5) 현재 지역 거버넌스 조직에 참여하는 주요 참여자들의 수는 충분하다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
6) 거버넌스에 참여하는 주요 참여자들은 전문성과 경험 등의 측면에서 역량이 있는 주체들로 구성되어 있다고 보십니까?	1	2	3	4	5
7) 거버넌스 운영 과정에서 필요한 정보는 충분히 공유되고 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
8) 지역 거버넌스 참여자들간 의사소통은 충분히 이루어지고 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
9) 지역 거버넌스 참여자들 간 의사소통은 주로 어떻게 이루어지고 있습니까? ① 위원회, 협의회 등 공식적 회의를 통해 ② 필요할 때마다 개별적으로 연락하거나 비공식적 모임을 통해 ③ 공개되는 회의록 등을 통해 ④ 인터넷 카페 등 온라인 소통 경로를 통해 ⑤ 기타 (_____)					
10) 거버넌스 참여자들간 의사소통은 공평하고 평등한 관계에서 이루어지고 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
11) 거버넌스 과정에서 의사결정은 충분한 논의를 통해 투명하게 이루어진다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
12) 지역 거버넌스 참여주체 간 역할분담은 적절하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5



※ 귀하가 권여하고 있는 정책(사업) 영역이나 활동하고 있는 지역의 민관 협력 거버넌스의 촉진을 위한 사회제도적 여건 및 재정적 지원에 관한 질문입니다.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
21) 귀하의 지역은 현안 문제가 발생하면 관심을 가지고 적극적으로 참여하려는 지역 주민이나 자치조직(주민단체, 주민모임 등)이 활성화 되어 있는 편입니까?	1	2	3	4	5
22) 귀하의 지역은 지역 정책(사업) 추진과정에 지역 주민이나 지역의 다양한 주체들이 참여할 수 있는 적절한 절차나 제도가 마련되어 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
23) 지역의 민관 협력 거버넌스 운영을 위한 재정지원은 충분하다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
24) 지역의 민관 협력 거버넌스 운영을 위한 인력 및 조직지원은 충분하다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
25) 지역의 민관 협력 거버넌스 운영을 위한 제도적 지원(조례 등)은 잘 갖추어져 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5

※ 귀하가 권여하고 있는 정책(사업) 영역이나 활동하고 있는 지역의 민관 협력 거버넌스의 성과에 관한 질문입니다.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
26) 귀하는 지역주민의 적극적 참여에 기반한 지역거버넌스 운영이 지역사회 문제해결에 실질적인 도움이 된다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
27) 지역 거버넌스 구축 및 운영이 어떤 점에서 도움이 된다고 생각하십니까? ① 다양한 주체들의 창의적 아이디어 발굴 및 활용      ② 민간의 효율성 활용 ③ 관 주도적 정책(사업) 추진에 대한 견제와 감시      ④ 사업에 대한 홍보 및 마케팅 ⑤ 인적, 물적 자원의 활용      ⑥ 정책(사업) 결과에 대한 책임 공유 ⑦ 기타 ( _____ )					
28) 지역 거버넌스 운영은 민·관 사이의 새로운 관계 형성에 도움이 된다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
29) 귀하는 지역 거버넌스에 참여하면서 상대방 주체(민 또는 관)에 대한 신뢰도가 더욱 높아졌다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
30) 귀하는 지역 거버넌스에 참여하면서 다양한 정보교류 및 논의를 통해 충분히 학습이 이루어졌다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
31) 귀하는 지역 거버넌스에 참여하면서 역량이 강화되었다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
32) 지역 거버넌스에서 도입된 새로운 의제나 정책 목표가 실제 정책으로 잘 반영된다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5

33) 지역 거버넌스 운영 과정에서 도출된 의사결정이 실제적 정책(사업) 변경에 영향을 미친 사례가 있다면 간략히 작성해 주십시오.

34) 현재 민간 거버넌스에 의한 정책(사업) 운영과정에서 가장 시급히 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택)

● 1순위 :       ● 2순위 :       ● 3순위 :

- |                      |                    |
|----------------------|--------------------|
| 1. 법적·제도적 기반         | 5. 수행 정책(사업)의 지속성  |
| 2. 참여주체들 간의 관계구조     | 6. 민간 참여주체들의 전문성   |
| 3. 참여주체들 간의 정보공유와 소통 | 7. 거버넌스 조직의 위상과 권한 |
| 4. 예산과 인력의 지원        |                    |
| 8. 기타 (직접 기입):       |                    |

35) 현재 민간 참여나 민관협력형 정책(사업) 추진을 활성화하기 위해 반드시 필요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택)

● 1순위 :       ● 2순위 :       ● 3순위 :

- |                                 |                                  |
|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. 지역사회 기반의 다양한 시민단체, 자치조직의 활성화 | 7. 지역정책과 현안이나 사업추진에 관한 정보공개 및 공유 |
| 2. 참여주체들 간의 수평적 관계의 확립          | 8. 참여주체 간 활발한 교류 및 소통            |
| 3. 법률과 제도(조례 등)의 기반강화           | 9. 정책의 파트너로서 민간에 대한 신뢰           |
| 4. 민관협력체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산      | 10. 민관협력 추진기구(조직)의 위상과 권한의 강화    |
| 5. 민간과 협력하려는 공공의 적극적 마인드        | 11. 역할분담과 책임소재에 관한 절차와 기준 마련     |
| 6. 민간 참여주체들의 전문성 확보 및 강화        |                                  |
| 12. 기타 (직접 기입):                 |                                  |

설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다!

 **부록**

## 2. 설문 집계 결과

### 1. 민관협력 거버넌스 구조

〈부록 표 2-1〉 민관협력 거버넌스 구조와 관련된 응답 현황

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평점
조직구성의 적절성	성북구	1 (2.0%)	7 (14.3%)	22 (44.9%)	19 (38.8%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	3.2
	홍성군	0 (0.0%)	1 (3.7%)	6 (22.2%)	16 (59.3%)	4 (14.8%)	27 (100.0%)	3.9
	전체	1 (1.3%)	8 (10.5%)	28 (36.8%)	35 (46.1%)	4 (5.3%)	76 (100.0%)	3.4
참여자 다양성	성북구	0 (0.0%)	16 (32.7%)	24 (49.0%)	9 (18.4%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	2.9
	홍성군	0 (0.0%)	2 (7.4%)	6 (22.2%)	17 (63.0%)	2 (7.4%)	27 (100.0%)	3.7
	전체	0 (0.0%)	18 (23.7%)	30 (39.5%)	26 (34.2%)	2 (2.6%)	76 (100.0%)	3.2
참여자 수	성북구	1 (2.0%)	23 (46.9%)	18 (36.7%)	7 (14.3%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	2.6
	홍성군	0 (0.0%)	6 (22.2%)	12 (44.4%)	7 (25.9%)	2 (7.4%)	27 (100.0%)	3.2
	전체	1 (1.3%)	29 (38.2%)	30 (39.5%)	14 (18.4%)	2 (2.6%)	76 (100.0%)	2.8
참여자 역량	성북구	3 (6.1%)	13 (26.5%)	23 (46.9%)	10 (20.4%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	2.8
	홍성군	0 (0.0%)	3 (11.1%)	5 (18.5%)	18 (66.7%)	1 (3.7%)	27 (100.0%)	3.6
	전체	3 (3.9%)	16 (21.1%)	28 (36.8%)	28 (36.8%)	1 (1.3%)	76 (100.0%)	3.1

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평점
정보 공유의 충분성	성북구	2 (4.2%)	20 (41.7%)	20 (41.7%)	6 (12.5%)	0 (0.0%)	48 (100.0%)	2.6
	홍성군	0 (0.0%)	2 (7.4%)	9 (33.3%)	14 (51.9%)	2 (7.4%)	27 (100.0%)	3.6
	전체	2 (2.7%)	22 (29.3%)	29 (38.7%)	20 (26.7%)	2 (2.7%)	75 (100.0%)	3.0
의사소 통의 충분성	성북구	2 (4.1%)	17 (34.7%)	26 (53.1%)	4 (8.2%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	2.7
	홍성군	0 (0.0%)	3 (11.1%)	10 (37%)	12 (44.4%)	2 (7.4%)	27 (100.0%)	3.5
	전체	2 (2.6%)	20 (26.3%)	36 (47.4%)	16 (21.1%)	2 (2.6%)	76 (100.0%)	2.9
의사소 통의 평등성	성북구	2 (4.1%)	11 (22.4%)	24 (49.0%)	10 (20.4%)	2 (4.1%)	49 (100.0%)	3.0
	홍성군	0 (0.0%)	1 (3.8%)	5 (19.2%)	15 (57.7%)	5 (19.2%)	26 (100.0%)	3.9
	전체	2 (2.7%)	12 (16%)	29 (38.7%)	25 (33.3%)	7 (9.3%)	75 (100.0%)	3.3
의사소 통의 투명성	성북구	3 (6.1%)	12 (24.5%)	18 (36.7%)	15 (30.6%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)	3.0
	홍성군	0 (0.0%)	1 (3.8%)	9 (34.6%)	12 (46.2%)	4 (15.4%)	26 (100.0%)	3.7
	전체	3 (4.0%)	13 (17.3%)	27 (36%)	27 (36%)	5 (6.7%)	75 (100.0%)	3.2
적절한 역할분 담	성북구	1 (2.0%)	14 (28.6%)	23 (46.9%)	9 (18.4%)	2 (4.1%)	49 (100.0%)	2.9
	홍성군	0 (0.0%)	5 (19.2%)	10 (38.5%)	10 (38.5%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)	3.3
	전체	1 (1.3%)	19 (25.3%)	33 (44%)	19 (25.3%)	3 (4.0%)	75 (100.0%)	3.1

주: 미응답 제외

※ 평점은 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출했음

〈부록 표 2-2〉 지역 거버넌스 구조에서의 공공-민간의 관계에 대한 응답 현황

구분	공공 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여	공공과 민간이 동등한 위치에서 공동 추진	민간의 제안, 요청을 공공이 수동적 수용	기타	합계
성북구	31 (62.0%)	8 (16.0%)	8 (16.0%)	3 (6.0%)	50 (100.0%)
홍성군	7 (26.9%)	16 (61.5%)	2 (7.7%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)
전체	38 (51.4%)	23 (31.1%)	10 (13.5%)	3 (4.1%)	74 (100.0%)

주: 미응답 제외, 중복응답의 경우 각각 개별 집계

〈부록 표 2-3〉 지역 거버넌스 조직 및 운영의 목표에 대한 응답 현황

구분	지역의 새로운 의제 발굴	지역 사업의 의사결정	정책 모니터링 및 평가	지역예산 결정 및 모니터링	참여 통한 민주주의 실현	구성원의 의사소통과 네트워킹	합계
성북구	5 (10.2%)	7 (14.3%)	5 (10.2%)	1 (2.0%)	24 (49.0%)	7 (14.3%)	49 (100.0%)
홍성군	1 (3.8%)	5 (19.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	8 (30.8%)	12 (46.2%)	26 (100.0%)
전체	5 (6.8%)	12 (16.4%)	5 (6.8%)	1 (1.4%)	31 (42.5%)	19 (26%)	73 (100.0%)

주: 미응답 제외

〈부록 표 2-4〉 지역 거버넌스 참여자들 간 의사소통 경로에 대한 응답 현황

구분	공식 회의 (위원회, 협의회)	필요 시 개별연락/ 비공식 모임	공개 회의록을 통해	인터넷 등 온라인 경로	기타	합계
성북구	25 (49.0%)	19 (37.3%)	4 (7.8%)	2 (3.9%)	1 (2.0%)	51 (100.0%)
홍성군	20 (69.0%)	1 (3.4%)	6 (20.7%)	0 (0.0%)	2 (6.9%)	29 (100.0%)
전체	42 (57.5%)	19 (26.0%)	7 (9.6%)	2 (2.7%)	3 (4.1%)	73 (100.0%)

주: 미응답 제외, 중복응답의 경우 각각 개별 집계

## 2. 사회혁신적 전략

〈부록 표 2-5〉 사회혁신적 전략과 관련된 응답 현황

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평점
사회적 수요 충족	성북구	2 (4.1%)	7 (14.3%)	18 (36.7%)	21 (42.9%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)	3.2
	홍성군	0 (0.0%)	1 (3.8%)	9 (34.6%)	13 (50.0%)	3 (11.5%)	26 (100.0%)	3.7
	전체	2 (2.7%)	8 (10.7%)	27 (36.0%)	34 (45.3%)	4 (5.3%)	75 (100.0%)	3.4
새로운 문제 해결	성북구	3 (6.1%)	11 (22.4%)	19 (38.8%)	15 (30.6%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)	3.0
	홍성군	0 (0.0%)	1 (3.8%)	9 (34.6%)	13 (50.0%)	3 (11.5%)	26 (100.0%)	3.7
	전체	3 (4.0%)	12 (16%)	28 (37.3%)	28 (37.3%)	4 (5.3%)	75 (100.0%)	3.2
지역 정책 과의 연계성	성북구	1 (2.1%)	13 (27.1%)	18 (37.5%)	16 (33.3%)	0 (0.0%)	48 (100.0%)	3.0
	홍성군	0 (0.0%)	5 (20.0%)	14 (56.0%)	6 (24.0%)	0 (0.0%)	25 (100.0%)	3.0
	전체	1 (1.4%)	18 (24.7%)	32 (43.8%)	22 (30.1%)	0 (0.0%)	73 (100.0%)	3.0
거버 넌스 개방성	성북구	6 (12.2%)	10 (20.4%)	24 (49.0%)	8 (16.3%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)	2.8
	홍성군	0 (0.0%)	7 (26.9%)	9 (34.6%)	9 (34.6%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)	3.2
	전체	6 (8.0%)	17 (22.7%)	33 (44.0%)	17 (22.7%)	2 (2.7%)	75 (100.0%)	2.9
지역 자산의 발굴	성북구	1 (2.0%)	15 (30.6%)	21 (42.9%)	11 (22.4%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)	2.9
	홍성군	0 (0.0%)	3 (11.5%)	13 (50.0%)	10 (38.5%)	0 (0.0%)	26 (100.0%)	3.3
	전체	1 (1.3%)	18 (24.0%)	34 (45.3%)	21 (28.0%)	1 (1.3%)	75 (100.0%)	3.0

주: 미응답 제외, 중복응답의 경우 각각 개별 집계

※ 평점은 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출했음

〈부록 표 2-6〉 향후 연계 및 협력이 필요한 사업 및 정책에 대한 응답 현황

구분	도시 재생	사회적 경제	지역 공동체 관련 사업	주민 자치조직 연계 사업	지역복지 관련 사업	기타	합계
성북구	2 (3.9%)	14 (27.5%)	8 (15.7%)	17 (33.3%)	9 (17.6%)	1 (2.0%)	51 (100.0%)
홍성군	4 (14.3%)	3 (10.7%)	9 (32.1%)	10 (35.7%)	0 (0.0%)	2 (7.1%)	28 (100.0%)
전체	4 (5.8%)	16 (23.2%)	13 (18.8%)	26 (37.7%)	8 (11.6%)	2 (2.9%)	69 (100.0%)

주: 미응답 제외, 중복응답의 경우 각각 개별 집계

〈부록 표 2-7〉 지역 거버넌스의 적절한 민간 참여 범위에 대한 응답 현황

구분	정책(사업)에 대한 정보제공	자문, 심의 위원회, 포럼 등의 참여	정책(사업) 계획수립까지	정책(사업) 집행까지	기타	합계
성북구	1 (2.0%)	5 (9.8%)	24 (47.1%)	19 (37.3%)	2 (3.9%)	51 (100.0%)
홍성군	1 (3.8%)	7 (26.9%)	6 (23.1%)	10 (38.5%)	2 (7.7%)	26 (100.0%)
전체	2 (2.6%)	11 (14.3%)	30 (39.0%)	28 (36.4%)	3 (3.9%)	77 (100.0%)

주: 미응답 제외, 중복응답의 경우 각각 개별 집계

### 3. 사회·제도적 여건 및 재정적 지원

〈부록 표 2-8〉 사회·제도적 여건 및 재정적 지원에 대한 응답 현황

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평점
자치 조직의 활성화	성북구	0 (0.0%)	6 (12.2%)	22 (44.9%)	17 (34.7%)	4 (8.2%)	49 (100.0%)	3.4
	홍성군	0 (0.0%)	0 (0.0%)	14 (53.8%)	9 (34.6%)	3 (11.5%)	26 (100.0%)	3.6
	전체	0 (0.0%)	6 (8.0%)	36 (48.0%)	26 (34.7%)	7 (9.3%)	75 (100.0%)	3.5
다양한 참여 위한 제도 여건	성북구	0 (0.0%)	12 (24.5%)	21 (42.9%)	14 (28.6%)	2 (4.1%)	49 (100.0%)	3.1
	홍성군	0 (0.0%)	4 (15.4%)	13 (50.0%)	9 (34.6%)	0 (0.0%)	26 (100.0%)	3.2
	전체	0 (0.0%)	16 (21.3%)	34 (45.3%)	23 (30.7%)	2 (2.7%)	75 (100.0%)	3.1
재정 지원	성북구	0 (0.0%)	23 (46.9%)	19 (38.8%)	7 (14.3%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	2.7
	홍성군	2 (7.7%)	7 (26.9%)	11 (42.3%)	5 (19.2%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)	2.8
	전체	2 (2.7%)	30 (40.0%)	30 (40.0%)	12 (16.0%)	1 (1.3%)	75 (100.0%)	2.7
인력· 조직 지원	성북구	1 (2.0%)	24 (49.0%)	20 (40.8%)	4 (8.2%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	2.6
	홍성군	3 (11.5%)	10 (38.5%)	5 (19.2%)	8 (30.8%)	0 (0.0%)	26 (100.0%)	2.7
	전체	4 (5.3%)	34 (45.3%)	25 (33.3%)	12 (16.0%)	0 (0.0%)	75 (100.0%)	2.6
거버 넌스 운영 제도 지원	성북구	0 (0.0%)	21 (42.9%)	19 (38.8%)	8 (16.3%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)	2.8
	홍성군	1 (3.8%)	5 (19.2%)	13 (50.0%)	6 (23.1%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)	3.0
	전체	1 (1.3%)	26 (34.7%)	32 (42.7%)	14 (18.7%)	2 (2.7%)	75 (100.0%)	2.9

주: 미응답 제외

※ 평점은 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출했음

## 4. 거버넌스 성과

〈부록 표 2-9〉 지역 거버넌스 성과에 대한 응답 현황

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평점
지역 사회 문제 해결	성북구	0 (0.0%)	5 (10.2%)	17 (34.7%)	23 (46.9%)	4 (8.2%)	49 (100.0%)	3.5
	홍성군	0 (0.0%)	2 (7.7%)	4 (15.4%)	14 (53.8%)	6 (23.1%)	26 (100.0%)	3.9
	전체	0 (0.0%)	7 (9.3%)	21 (28.0%)	37 (49.3%)	10 (13.3%)	75 (100.0%)	3.7
민-관 관계 형성	성북구	0 (0.0%)	4 (8.2%)	17 (34.7%)	22 (44.9%)	6 (12.2%)	49 (100.0%)	3.6
	홍성군	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	20 (76.9%)	6 (23.1%)	26 (100.0%)	4.2
	전체	0 (0.0%)	4 (5.3%)	17 (22.7%)	42 (56.0%)	12 (16.0%)	75 (100.0%)	3.8
민관 신뢰도 향상	성북구	0 (0.0%)	12 (24.5%)	21 (42.9%)	15 (30.6%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)	3.1
	홍성군	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (7.7%)	19 (73.1%)	5 (19.2%)	26 (100.0%)	4.1
	전체	0 (0.0%)	12 (16.0%)	23 (30.7%)	34 (45.3%)	6 (8.0%)	75 (100.0%)	3.5
정보 교류 및 학습	성북구	1 (2.0%)	10 (20.4%)	23 (46.9%)	15 (30.6%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	3.1
	홍성군	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (23.1%)	19 (73.1%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)	3.8
	전체	1 (1.3%)	10 (13.3%)	29 (38.7%)	34 (45.3%)	1 (1.3%)	75 (100.0%)	3.3
참여자 역량 강화	성북구	1 (2.0%)	10 (20.4%)	17 (34.7%)	19 (38.8%)	2 (4.1%)	49 (100.0%)	3.2
	홍성군	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (15.4%)	18 (69.2%)	4 (15.4%)	26 (100.0%)	4.0
	전체	1 (1.3%)	10 (13.3%)	21 (28.0%)	37 (49.3%)	6 (8.0%)	75 (100.0%)	3.5

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평점
의제의 실제 정책 반영	성북구	1 (2.0%)	11 (22.4%)	29 (59.2%)	8 (16.3%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)	2.9
	홍성군	0 (0.0%)	1 (3.8%)	10 (38.5%)	14 (53.8%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)	3.6
	전체	1 (1.3%)	12 (16.0%)	39 (52.0%)	22 (29.3%)	1 (1.3%)	75 (100.0%)	3.1

주: 미응답 제외, 중복응답의 경우 각각 개별 집계

※ 평점은 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출했음

#### 〈부록 표 2-10〉 지역 거버넌스 구축 및 운영의 이점에 대한 응답 현황

구분	창의적 아이디어 발굴	민간 효율성 활용	관 주도적 정책의 견제·감시	사업 홍보 및 마케팅	인적, 물적 자원 활용	정책 결과의 책임 공유	기타	합계
성북구	18 (36.0%)	8 (16.0%)	12 (24.0%)	2 (4.0%)	6 (12.0%)	4 (8.0%)	0 (0.0%)	50 (100%)
홍성군	10 (34.5%)	4 (13.8%)	4 (13.8%)	3 (10.3%)	4 (13.8%)	2 (6.9%)	2.0 (6.9%)	29 (100%)
전체	26 (37.1%)	10 (14.3%)	14 (20.0%)	4 (5.7%)	10 (14.3%)	4 (5.7%)	2 (2.9%)	70 (100%)

주: 미응답 제외, 중복 응답의 경우 각각 개별 집계

#### 〈부록 표 2-11〉 거버넌스에 의한 정책(사업) 운영과정에서의 개선점에 대한 응답 현황

구분	법·제도적 기반	참여 주체 간 관계구조	참여 주체들 간 정보공유와 소통	예산과 인력 지원	수행 정책(사업)의 지속성	민간 참여주체들의 전문성	거버넌스 조직의 위상과 권한	합계
성북구	15 (10.8%)	14 (10.1%)	26 (18.7%)	27 (19.4%)	33 (23.7%)	15 (10.8%)	9 (6.5%)	139 (100%)
홍성군	11 (13.9%)	9 (11.4%)	14 (17.7%)	12 (15.2%)	12 (15.2%)	12 (15.2%)	9 (11.4%)	79 (100%)
전체	26 (11.9%)	23 (10.6%)	40 (18.3%)	39 (17.9%)	45 (20.6%)	27 (12.4%)	18 (8.3%)	218 (100%)

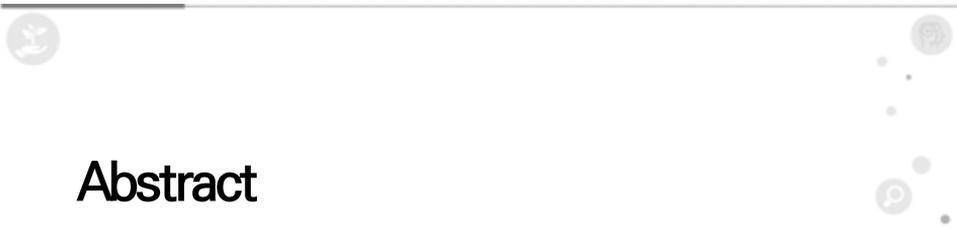
주: 미응답 제외, 중복 응답

**〈부록 표 2-12〉** 민관협력형 정책 추진을 위해 필요한 요소에 대한 응답 현황

구분	성북구		홍성군		전체	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
다양한 지역시민 단체·조직 활성화	18	12.4	12	14.3	12	13.0
참여주체들 간 수평적 관계 확립	10	6.9	4	4.8	4	5.8
법률과 제도적 기반 강화	13	9.0	4	4.8	4	7.2
민관협력체계 운영 위한 충분한 예산	15	10.3	9	10.7	9	10.3
민간 협력 위한 공공의 적극적 마인드	20	13.8	7	8.3	7	11.7
민간 주체들의 전문성 확보	13	9.0	11	13.1	11	10.8
정책현안·사업추진 관련 정보공개	18	12.4	8	9.5	8	11.7
참여주체 간 활발한 교류와 소통	11	7.6	11	13.1	11	9.4
정책 파트너로서 민간에 대한 신뢰	15	10.3	9	10.7	9	10.8
민관협력 추진기구의 위상·권한 강화	7	4.8	4	4.8	4	4.9
역할분담·책임소재 관한 절차·기준 마련	5	3.4	5	6.0	5	4.5
합계	145	100.0	84	100.0	84	100.0

주: 미응답 제외, 중복 응답

---



## Abstract

---

### Social Innovation and Participatory Local Governance System

As a typical approach for social innovation, this study focuses on participatory local governance system, where diverse local agents participate and discuss on local issues and agendas, in order to find innovative solutions and alternatives together. The definition of social innovation varies by different approaches or scholars, but it is broadly understood as 'a new way to solve social problems that can not be solved by existing approach and methods'. The purpose of this study is to define the concept of local social innovation as 'innovative problem solving process based on participatory and collaborative system' and to examine participatory and collaborative governance system through the lens of social innovation.

In fact, local governments are promoting socio-economic policies and projects to solve various problems. In this process, they emphasize to create participatory and collaborative governance system, such as public-private collaborative governance based on active participation and cooperation of major actors in their local areas. In other words, various socio-economic policies (projects) promoted at the local level for social innovation can be understood in terms of contents, while local governance can be understood as a procedural aspect. The main argument of this study is that those participatory local governance structure and strategies should work social-innovation-friendly, that is a way to promote social innovation in diverse localities. Therefore, this study focuses on the procedural aspect of social innovation, ie, governance structure and strategy, and analyzes the characteristics of various governance structures and their socially innovative strategies at the local level.

Given this purpose, the Chapter 2 reviews related theoretical discussions on social

innovation and local governance, and discusses the relationship between them. Specifically, the study examines the theoretical and practical discussions, ranging from the background, concept, and emergence of social innovation, the source and level of social innovation, and the types and components of social innovation to the stages of social innovation. The study also reviews the literature on local governance. Based on this literature review, this study proposes an argument on how social innovation and local governance can be related, and sets up a research framework to conceptualize the structure and strategy of local governance that is social-innovation-friendly.

In order to examine how governance actually works through the lens of socially innovative strategies, this study selects two cases of Seongbuk-gu in Seoul and Hongseong-gun in Chungcheongnam-do as typical examples of urban and rural areas, respectively. Then, each case is analyzed from a comparative perspective in terms of governance structure, social innovation strategy, and institutional support. The case analysis includes an in-depth case analysis based on interviews and field study, and governance evaluation survey by key participants in each local governance. Specifically, governance structure is examined by key elements of participants composition and communication strategies, and socially innovative strategy is examined by a set of key elements including meeting social demand, practicing new ideas, enhancing effectiveness, enhancing the capacity of social practice, inter-sectoral crossing, and open and cooperative networking. Following the in-depth case analysis, Chapter 5 conducts a survey analysis on the governance performance evaluated by the key governance participants in each case.

Finally, based on the analysis of in-depth case study and questionnaire analysis, Chapter 6 provides a suggestion of participatory local governance system for social innovation. First, it is needed to construct participation governance structure and strategies on the basis of the recognition and consensus about the necessity of social innovation. Specifically, the first is to build a multi-layered and convergent governance system that enables various sectors to collaborate. In addition, other factors should be considered significantly including (2) formalization of governance as a deliberative process for solving public problems as well as strengthening of governance authority, (3) the establishment of a participatory governance system and operational strategy that reflects local characteristics, (4) enhancement of participant diversity, (5) a system and procedures for diversifying communication methods and channels, (6) co-evolution

through mutual learning.

In addition, it is necessary to establish facilitative strategies for social innovation. This study suggests to establish a clear goal of local governance, that is public awareness about shared local problems and governance as a process to solve those public problems, strategic supports for creating and practicing new ideas, development of a monitoring system, improvement of practical capacity in a multi-layered (personal, organizational, and local community) perspective, creation of synergy through cross-cutting activities between diverse sectors, and enhancement of governance openness. The study finally argues that it is also necessary to develop legal, institutional, and financial support systems, which would form a basis on which participatory local governance could work for social innovation.





ISBN 978-89-7865-458-6

# 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안